



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경 영 학 석 사 학 위 논 문

연근해어업의 외국인 노동력 관리를 위한 제도적 개선방안 연구



2017년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

해양수산경영학과

홍 재 범

경 영 학 석 사 학 위 논 문

연근해어업의 외국인 노동력 관리를 위한 제도적 개선방안 연구

지도교수 김 병 호

이 논문을 경영학석사 학위논문으로 제출함.

2017년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

해양수산경영학과

홍 재 범

홍재범의 경영학석사 학위논문을 인준함.

2017년 8월 25일



위 원 장 수산학박사 김 대 영 (인)

위 원 경영학박사 김 도 훈 (인)

위 원 학술박사 김 병 호 (인)

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 방법 및 내용	4
II. 선행연구	7
III. 연근해어업의 노동력 수급 실태	9
1. 노동력 수요의 변화	9
2. 국내 어업 노동력 공급의 변화	12
3. 외국인 노동력 고용 관련 제도	19
4. 외국인 노동력의 고용 현황 및 문제점	28
IV. 연근해어업의 외국인 노동력 고용에 대한 실태 분석	35
1. 고용주 설문조사 개요	35
2. 외국인 노동력에 대한 고용주의 인식	37
3. 외국인 노동력 관련 제도에 대한 고용주의 인식	42
4. 외국인 노동력에 대한 고용주의 기타 의견	48
V. 한·일 외국인 노동력 고용에 관한 제도의 비교분석	50
1. 일본의 제도	50
2. 한국과 일본의 제도 비교	65
VI. 요약 및 결론	71
참고 문헌	77

표 차례

<표 III-1> 연안어업 업종별 어가경영체 평균 고용인원	10
<표 III-2> 수산계 교육기관 현황	18
<표 III-3> 국적별 어업분야 고용허가제 외국인 노동력 현황	25
<표 III-4> 국적별 외국인 선원 도입 현황 (2011년~2016년)	26
<표 III-5> 외국인 선원 관리업체 현황	27
<표 III-6> 고용허가제 업종별 외국인 근로자 도입 현황 (2004년~2015년)	29
<표 III-7> 연근해어업 종류별 구인 인원	30
<표 III-8> 먼허·양식어업 종류 및 양식 면적에 따른 구인 인원	31
<표 III-9> 염전 면적별 소금채취업 구인 인원	32
<표 III-10> 어업분야 외국인 노동력 고용 현황	34
<표 IV-1> 설문지 표본 분포	37
<표 IV-2> 어가경영체의 어업 노동력 현황 조사 결과	37
<표 IV-3> 추가 고용 희망 근로자 수 응답 결과	38
<표 V-1> 「외국인기능실습제도」 관련 법령 및 지침	54
<표 V-2> 「외국인기능실습제도」 유형별 수용 가능한 감리단체의 범위 ...	56
<표 V-3> 유형 및 입국 후 기간에 따른 체류자격의 구분	58
<표 V-4> 단체감리형 「외국인기능실습제도」 수용 인원 범위	59
<표 V-5> 어업분야 「외국인기능실습제도」 적용 대상 업종	60
<표 V-6> 어업분야 「외국인기능실습제도」 실습생 수 (2004년~2013년)	60
<표 V-7> 「외국인기능실습제도」 평균 임금 (2012년 기준)	62
<표 V-8> 부정행위의 구체적 내용	63
<표 V-9> 한·일 연근해어업 외국인노동력 고용 제도 비교	68

그림 차례

[그림 I -1] 연구체계도	5
[그림 III-1] 어가인구 수의 변화 (1962년~2016년)	9
[그림 III-2] 선질별 어선 척수의 변화 (1992년~2015년)	11
[그림 III-3] 어업생산량의 변화 (1970년~2016년)	12
[그림 III-4] 어업종사가구원 수의 변화 (1962년~2016년)	14
[그림 III-5] 연령별 어가인구 비율 변화 (1970년~2016년)	15
[그림 III-6] 연령별 어업종사가구원 비율 변화 (1970년~2016년)	16
[그림 III-7] 성별 어업종사가구원 비율 변화 (1969년~2016년)	18
[그림 III-8] 연근해어선원 취업현황 (1995년~2015년)	19
[그림 III-9] 「고용허가제」 외국인 근로자 도입 현황 (2004년~2015년)	28
[그림 III-10] 「고용허가제」 외국인 근로자 어업분야 도입 현황 (2007년~2015년)	32
[그림 IV-1] 외국인 근로자에 대한 고용주의 만족도 응답 결과	39
[그림 IV-2] 외국인 근로자에 대한 고용주의 불만족 이유 응답 결과	40
[그림 IV-3] 고용주의 외국인근로자와의 계약해지 사유 응답 결과	41
[그림 IV-4] 외국인근로자의 잦은 사업장 이동 사유에 관한 고용주의 응답 결과 ..	42
[그림 IV-5] 「고용허가제」에 대한 고용주의 만족도 응답 결과	43
[그림 IV-6] 「고용허가제」에 대한 고용주의 불만족 사유 응답 결과	44
[그림 IV-7] 외국인근로자 고용 신청 후 실제 배정까지 소요된 시간	45
[그림 IV-8] 고용주의 외국인근로자 사업장 이탈 방지를 위한 요구사항 응답 결과 ·	46
[그림 IV-9] 「외국인 선원제」로의 제도 통합에 대한 고용주의 의견	47
[그림 IV-10] 제도 통합시 추가비용 부담 희망금액 응답 결과	48
[그림 V-1] 일본 어업취업자 수의 변화 (2000년~2015년)	51
[그림 V-2] 고용관계별 어업취업자 비중의 변화 (2000년~2015년)	52
[그림 V-3] 「외국인기능실습제도」 프로세스	59
[그림 V-4] 기능 실습의 목표 달성 여부 문항 응답 결과	64
[그림 V-5] 기능 실습의 실효성 문항 응답 결과	65

A Study on the Institutional Improvement for Foreign Labor
Management in Coastal and Offshore Fisheries

Jae-Beum Hong

Department of Marine & Fisheries Business and Economics,
The Graduate School, Pukyong National University

Abstract

Since the 1990s, fisheries have been working hard to solve problems by using foreign labor as the labor shortage phenomenon becomes more severe due to the phenomenon of avoidance of employment for the '3D industry' and aging of the workforce.

However, in the case of fishing vessel fishery, the institution of using foreign labor at present is divided by the Ministry of Employment and Labor and the Ministry of Oceans and Fisheries Affairs based on the tonnage of fishing vessels. Accordingly, the executing agency is also dualized.

At present, the two systems for the using of foreign labor differ not only in their management methods and forms of employment, but also in terms of employment stability, such as post-employment turnover rates. As a result, especially coastal fisheries that are procuring their labor force through the Ministry of Employment and Labor have relatively high

rates of breakaway compared to offshore fisheries, complaining about the use of foreign labor.

The purpose of this study is to find a rational management plan to solve the problem of foreign labor procurement and management system in coastal fisheries.

For this purpose, we surveyed employers employing foreign labor force in order to ascertain the current status of problems in the current system. The main contents of the survey are the labor force status of the management, satisfaction with the current system, and satisfaction with foreign workers. And we surveyed the suggestions that have been presented as a way to improve the problems presented in the survey.

In the course of these investigations, I was able to confirm the high dissatisfaction of employers. This means that the problems in the system related to the utilization of foreign labor force and the utilization of foreign labor force are now clearly revealed.

Based on survey and related overseas cases, I will suggest the necessary improvement measures for using foreign labor in coastal fisheries, and the policy and institutional supplementary measures for that.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후 소위 ‘3D 업종’에 대한 취업기피 현상에 따라 어업에 있어서 젊은 층을 중심으로 노동력 부족 현상이 심화되고 있다. 이에 따라 정부에서는 새로운 노동인력을 어촌과 어업으로 유인하는 정책과 어업인력을 육성하는 정책 등을 마련하여 실행 중이다. 하지만 이를 통해 유입된 신규 어업인이 본인의 노동력만으로 실제로 어업을 영위하기에는 어려움이 있을 것이다. 과거에 비해 기술의 발달로 어업 노동력을 상당 부분 물질적 시설에 의해 대체할 수 있게 되었지만, 원활한 생산 활동을 위해서는 추가적인 고용노동력이 필요하게 된 것이다.

이에 따라 정부에서는 어업을 비롯한 제반 산업의 인력부족 문제에 대응하기 위해서 외국인 노동력 도입을 통해 해결에 노력하고 있다. 그리고 이를 통해 인력부족 문제는 다소 해결되는 것으로 보였으나, 그 과정에서 나타난 외국인 인권 문제나 송출 비리 등 많은 문제점이 나타나게 되었고 외국인 노동력 도입을 위한 제도는 몇 차례 변화하게 되었다.

어업분야에서 나타난 인력난 해결을 위하여 1996년에 최초로 「외국인 산업기술연수제도」를 통해 외국인 노동력의 도입이 이루어졌다. 하지만 이러한 제도를 통해 외국인 노동력을 활용하여 인력난을 일정부분 해소하는 것으로 보였으나, 외국인 노동력을 편법적으로 활용하거나 각종 인권 침해 문제나 송출 비리 등 많은 문제점이 나타나게 되었다. 이를 해결하기 위하여 2003년에 새로이 외국인 노동력 이용에 관한 법률인 「외국인

근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정되었다. 그리고 이를 근거로 하여 외국인 노동력 도입을 위한 새로운 제도인 「고용허가제」가 시행되었고, 당시 「외국인산업기술연수제도」와 병행하여 외국인 노동력 도입을 위한 제도적 기반을 형성하게 되었다. 이후 「외국인산업기술연수제도」는 2007년에 폐지되었고, 현재까지 고용허가제를 통해 외국인 노동력의 도입이 이루어지고 있다.

하지만 고용허가제를 통한 외국인 노동력 공급이 이루어지던 시기에 외국인선원도입제도의 신설에 대한 주장이 제기된 바 있었지만, 경영규모가 영세한 어업인과 다소 경영 규모가 있는 어선 경영주들 간의 의견 불일치로 인해 수산업분야에서의 외국인 노동력 도입을 위한 제도는 현재 이원화되어 있다. 이는 다소 경영규모가 작은 20톤 미만 소형 어선 경영주들이 20톤 이상 대형 어선의 경영주들이 적용 받는 「선원법」으로의 편입을 반대하였기 때문이다. 영세한 어선 경영주들이 만약 「선원법」의 적용을 받게 될 경우에는 「전국해상산업노동조합연맹」에 노조특별회비를 포함한 각종 관리비 명목의 추가적인 비용을 지불해야 했다. 또한 선원 관리 및 체계적인 사업 운영이 가능한 대형 어선들과 동일한 규제를 적용받게 되므로, 영세 어선 경영주들이 동일한 조건을 부담하기에는 많은 어려움이 있었다(수산경제연구원, 2014).

이렇듯 현재 어업분야에서는 외국인노동력 이용에 대해 「고용허가제」와 「외국인 선원제」로 이원화되어 제도가 운영되고 있다. 그런데 「고용허가제」를 통해 운영되는 어업분야 외국인 노동력 이용에서 「외국인 선원제」를 통한 외국인 노동력 이용에 비해 높은 이탈률 및 노동력 공급의 불안정 등 많은 문제점이 나타나고 있다.

본 연구는 상대적으로 많은 문제점이 나타나고 있는 「고용허가제」를 통해 이루어지는 외국인 노동력 도입에 있어서, 특히 가장 많은 문제점이

있을 것으로 예상되는 어선어업분야에서 이루어지고 있는 외국인 노동력 이용에 대해 집중적으로 살펴보려 한다. 이에 따라 현재 노동력의 부족 문제가 나타나는 어가경영체의 노동력 실태를 파악하고, 외국인 노동력을 이용하고 있는 고용주들의 의견을 확인하여 필요한 개선방안을 모색하는 데에 연구의 목적을 둔다.



2. 연구의 방법 및 내용

연근해어업분야의 안정적인 외국인 노동력 확보 방안을 도출하기 위해서는, 외국인 노동력의 도입 배경에서부터 실제 외국인 노동력 고용에 관련된 문제점들을 파악하여야 한다. 따라서 다음과 같이 크게 세 가지 단계에서 중점적으로 연구를 진행하였다.

첫째, 관련 문헌 및 통계자료 조사 등을 통해 어업분야의 노동력 수급 실태와 외국인 노동력의 도입 배경, 고용 현황 및 문제점에 대한 파악을 시도하였다. 그리고 현재까지 이루어진 선행연구를 살펴봄으로써 외국인 노동력 확보에 관해 제시되어 온 제안 내용을 확인하였다. 이를 통해 어업분야에서 이루어지고 있는 외국인 노동력 고용에 관한 전반적인 내용 및 중요 문제점을 확인하였다.

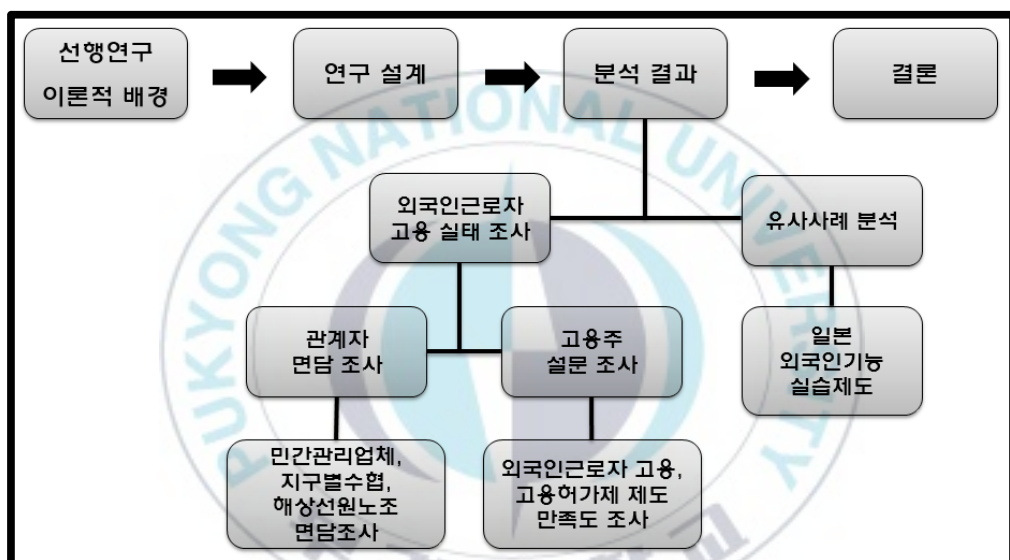
둘째, 외국인 노동력을 고용한 경험이 있는 고용주들을 대상으로 한 설문조사를 실시하고, 현 노동력 현황과 외국인 노동력 고용을 위해 이용하고 있는 제도에 관한 만족도를 확인하였다. 그리고 외국인 노동력 고용에 있어서 나타나는 문제점을 해결하기 위한 방안으로 제시되고 있는 방안에 대한 고용주들의 의견을 확인하면서, 이러한 방안이 실행에 옮겨지기 위해 우선적으로 보완이 이루어져야 할 사항에 대해 검토하였다.

셋째, 지속적으로 제시되고 있는 개선방안에 대한 실행 상의 문제점을 검토하였다. 이러한 과정에서 유사 사례로서 일본에서 이루어지는 외국인 노동력 고용 관련 제도와 비교를 실시하였다. 일본은 우리나라와 어업 형태가 매우 유사한데, 일본의 경우, 연근해어업분야에서는 어업협동조합 주도로 외국인 노동력을 대상으로 한 실습과정이 운영되고 있다. 다소 제도적 취지에서는 다소 차이가 존재하지만, 유사한 어업분야에서 외국인 노동력을 고용한다는 점에서 제도 운영상에서의 차이를 비교해 보았다.

외국인 노동력 도입에 있어서 정부 주도로 이루어지는 우리나라와 산업별 협동조합 주도로 이루어지는 일본과의 차이점을 확인하였고, 협동조합 주도 방식을 이용함에 따른 이점을 확인할 수 있었다.

이러한 내용을 바탕으로 최종적으로 연근해어업에 있어서 외국인 노동력의 관리를 위해 필요한 제도적 개선방안을 도출하였다.

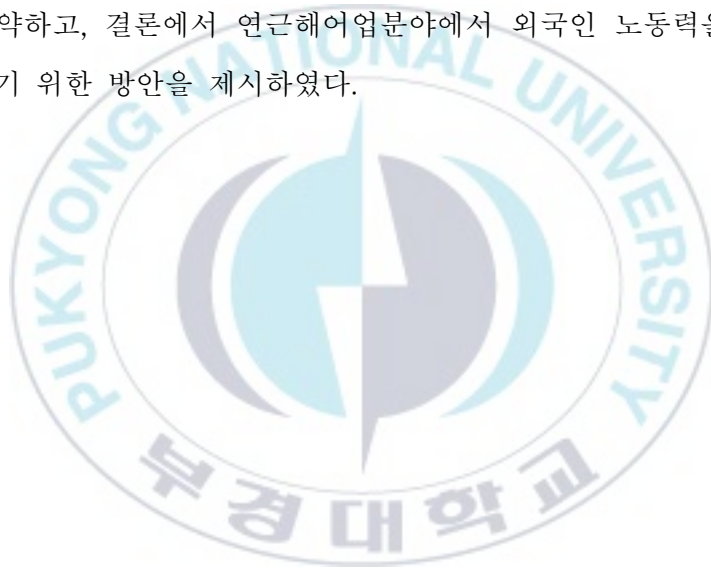
다음 [그림 I -1]은 본 연구의 체계도를 나타낸 것이다.



[그림 I -3] 연구체계도

본 연구의 내용은 제1장 서론, 제2장 선행연구, 제3장 연근해어업의 노동력 수급 실태, 제4장 연근해어업의 외국인 노동력 고용에 대한 실태 분석, 제5장 연근해어업의 외국인 노동력 고용에 관한 제도, 제6장 요약 및 결론으로 구성된다. 제1장에서는 연구의 배경 및 목적 그리고 연구의 방법 및 내용에 대해 서술하였다. 제2장에서는 어업분야 외국인 노동력 관련 선행연구를 살펴보고, 본 연구가 가지는 선행연구와의 차별성을 확인하였다. 제3장에서는 어업분야에서 나타나고 있는 노동력 수급 실태에 대해 알아보고,

외국인 노동력 고용의 근간인 관련 제도들과 현황 및 문제점들을 살펴보았다. 또한 제4장에서는 실제 외국인 노동력을 고용한 고용주를 대상으로 설문조사를 실시하였고 이를 바탕으로 어가경영체의 노동력 현황 및 외국인 노동력 이용에 관한 문제점을 구체적으로 파악해 보았다. 다음으로, 제5장에서는 국내에서 나타난 외국인 노동력 확보 제도의 문제점을 해결하기 위한 방안 중 하나로써, 국내와 유사한 어업 형태를 띄고 있는 일본에서 이루어지고 있는 어업분야 외국인 노동력 고용에 관한 제도를 검토하고 국내의 제도와 비교하였다. 마지막으로 제6장에서는 본 연구의 조사 및 비교분석 결과를 요약하고, 결론에서 연근해어업분야에서 외국인 노동력을 안정적으로 확보하기 위한 방안을 제시하였다.



II. 선행연구

우리나라에서 이루어진 어업분야 외국인 노동력에 대한 사회과학분야의 연구는 주로 고용 제도 개선에 대한 내용을 중심으로, 제도적 관점에서 연구가 주를 이룬다.

이미주(2009)의 연구에서는 연구의 범위를 제주도 지역으로 한정하여 외국인 노동자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 제주 지역은 타 지역과 달리 외국인 노동자가 어업에 종사하는 비중이 높다는 점에 착안하여 실질적인 외국인 지원정책의 효과를 위해서는 전국 단위가 아닌 각 지역별 대안을 찾아야 한다고 주장하였다.

홍재범·한나영(2012)의 연구보고서에서는 승선기피의 원인들을 업무동기요인과 업무환경요인으로 분류하여 선원만족과 이직의도, 조직몰입에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 근해 어선원들에 대한 설문조사를 통해 종합적인 실태분석을 실시하였으며, 승선 기피현상을 해결하기 위한 방안에 대한 검토가 이루어졌다. 그리고 선원들을 관리하기 위한 방안으로 선원임금 및 작업 조건 개선, 선내 환경정비 시설과 선원복지제도 및 공간확보를 우선시하는 방안을 제시했다. 또한 선원들의 만족을 높이기 위한 작업장 내 인간관계 및 고용 안정에 대한 관리의 필요성을 제시했다.

김영운·박문갑(2012)의 연구에서는 외국인 어선원의 무단이탈률이 높은 이유로서 낮은 임금수준을 지적하고, 외국인 어선원의 임금 증대, 이탈을 기준 도입 국가 선정, 관리업체에 대한 벌칙 강화, 무단이탈 어선원에 대한 벌칙 강화, 「고용허가제」와 「외국인 선원제」의 통합 관리 등을 개선방안으로 제시하였다. 그리고 외국인 노동자의 국내 도입 후 단계에서의 교육과 관리 등 사후관리에 대한 제도적 뒷받침이 필요하다고 주장하였다.

김영운(2012)의 연구에서는 국내에서 이루어지고 있는 어업분야 외국인 노동력 고용을 위한 두 가지 고용제도와 일본의 외국인 어선원 고용제도를 비교하여, 외국인 노동력 고용에서 가장 큰 문제점인 무단이탈률을 감소시키는 방안을 제시하였다. 그러한 방안은 국내 외국인 노동력 고용을 위한 두 가지 제도를 통합 관리하는 방안과 사후관리를 전담할 수 있는 전담기구의 개발이 필요하다는 내용이었다.

조용준·박진규·이창수(2014)의 연구보고서에서는 외국인 선원의 도입과 관련하여 이해당사자 관점에서의 합리적 방안을 제시하였는데, 현재 이원화 되어있는 외국인선원 도입제도에 대한 문제점을 지적하고, 제도, 사용자, 피고용자 각각의 관점에서의 개선방안들을 제시하였다.

대부분의 연구들에 있어서 도출한 결론은, 현재 어업분야에서 시행되고 있는 외국인 노동력 도입 제도인 「고용허가제」와 「외국인 선원제」의 통합 관리이다. 본 연구는 지속적으로 제시되고 있는 제도 통합 관리방안에 대해 「고용허가제」를 이용하는 고용주들의 의견을 확인해 보고, 이러한 방안이 시행되는 데 있어서 현실성을 검토해 보고자 하는 점에서 연구의 차별성을 가진다. 또한 전술한 선행연구들은 대부분 외국인 노동력에 관한 실태를 파악하기 위해 외국인 근로자를 설문대상으로 조사를 실시하였다. 이에 비해 상대적으로 실제 제도를 이용하고 있는 고용주들을 대상으로 한 실태조사는 다소 부족하다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 「고용허가제」를 이용하고 있는 제도 이용자의 입장에서의 실태 파악을 시도해 봄으로써, 효율적으로 해당 제도를 이용하기 위해 필요한 방안을 도출해보았다.

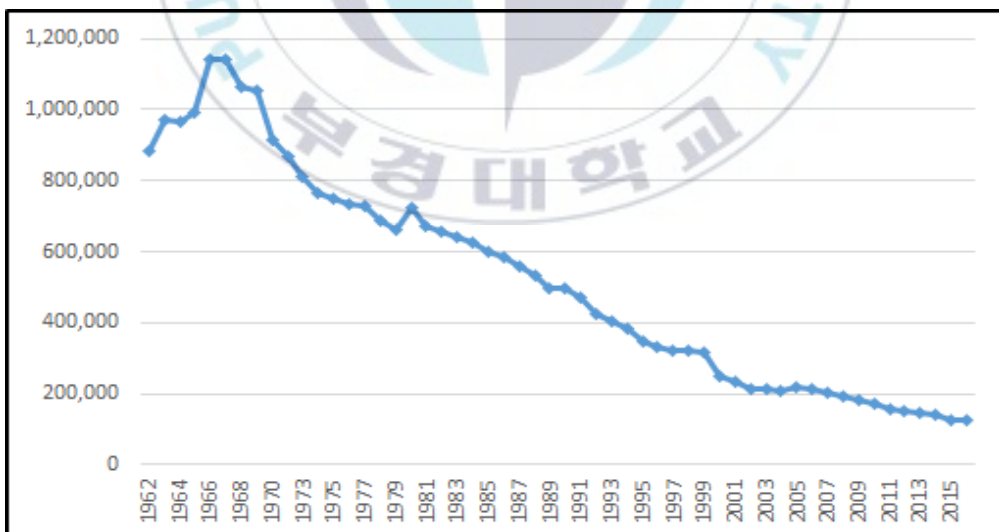
Ⅲ. 연근해어업의 노동력 수급 실태

1. 노동력 수요의 변화

1) 어업경영 형태의 변화

어업 인력의 공급처라고 할 수 있는 어가인구의 수는 1967년 당시 1,142,761명으로 최대치를 기록한 이후 현재까지 지속적으로 감소하고 있다. 최근 2016년에 이르러서 어가인구수는 125,660명으로 많은 수의 감소가 이루어졌으며 이는 1967년의 어가인구수에 비해 약 89% 감소된 수치이다.

(단위 : 명, 년)



자료: 통계청(1962~2016), 어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-1] 어가인구 수의 변화 (1962년~2016년)

이러한 어가인구의 감소에 따라, 종전에 비해 어촌에서 어업 생산활동을 위해 필요한 노동력의 공급처의 기능으로써의 어촌의 기능은 상당부분 줄어들었다고 할 수 있다. 이러한 현상은 어업 생산활동을 위해 필요한 노동력의 충당이 더 이상 가족 노동력만으로 해결이 불가능 하다는 것으로, 추가적으로 고용 노동력에 대한 필요성이 점차 증대되고 있는 현상이라고 할 수 있다.

실제로 2015년에 이루어진 ‘연안 및 구획어업 어업경영조사 결과’에 따르면 연안어업을 영위하고 있는 어가경영체의 평균 고용인원은 약 3명으로 파악되었다. 물론 각 업종별, 어업 경영규모에 따른 차이에 따라 필요한 고용인원은 상이하게 나타나지만 이러한 조사결과를 통해서 근해어업에 비해 상대적으로 영세한 규모의 연안어업에서 고용노동력의 존재 없이 어업을 경영하기에는 많은 한계점이 있는 현상을 확인할 수 있다.

〈표 III-1〉 연안어업 업종별 어가경영체 평균 고용인원

(단위 : 명)

구분	연안자망	연안안강망	연안통발	연안들망
인원 수	1	2.6	0.7	3.3
구분	연안선망	연안조망	연안복합	평균
인원 수	7.9	4	0.9	2.9
비고	가족을 제외한 순수 고용인원			

자료 : 수협중앙회(2015), 연안 및 구획어업 어업경영조사 결과

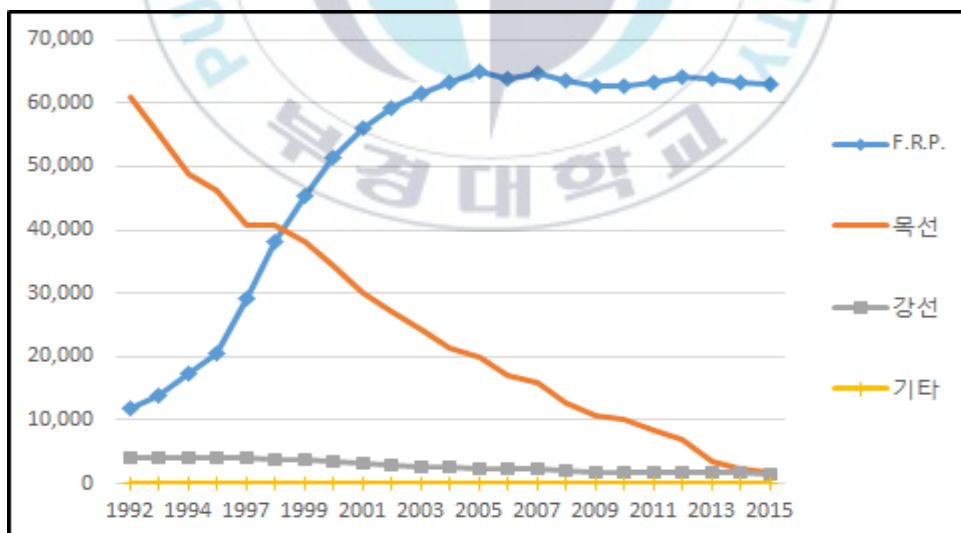
2) 생력화 기술 개발의 현황

일반적으로 어업생산은 물적생산수단과 노동력을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 앞서 어가인구수의 변화에 의해 어업노동력의 근원의 대량

감소를 확인할 수 있었다. 하지만 이에 비해 어업생산의 결과물인 생산량의 규모는 지속적으로 증대된 것을 알 수 있다. 이러한 현상에 따라 어업노동력의 감소를 물적생산수단의 발달을 통해 충당하였다고 할 수 있다.

어업생산을 위한 물적생산수단은 대부분 자금을 가지고 구입해야하는 것들이어서 어업자본이라고 바꾸어 부르기도 한다. 우리나라는 1960년대 이후의 어업근대화 과정에서 어선규모의 증대, 목선에서 강선이나 FRP선으로의 선질 개선, 동력화 및 고마력화, 어군탐지기 등의 어로장비 도입 등이 이루어지면서 어획 능력의 비약적 증대를 위한 기반이 구축되었다. 한편 어업 노동력은 1970년대 이후 공업의 발달과 인구의 도시집중 현상에 따라 계속 감소되었다. 이러한 물적 생산수단과 노동력의 양적 변동에도 불구하고 1990년대 초반까지의 기간에 있어서 어업의 생산능력은 물적 생산수단의 증대에 따라 계속 증대되었다고 할 수 있다(김병호, 2012).

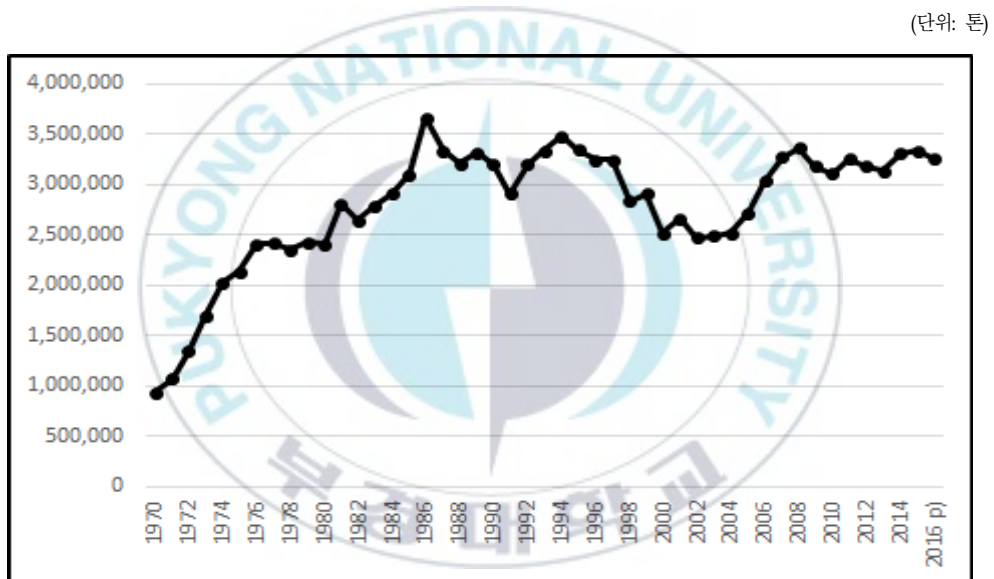
(단위: 척)



자료: 통계청(1992~2015), 동력어선 기관별 선질별 톤급별 어선척수, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-2] 선질별 어선 척수의 변화 (1992년~2015년)

하지만 2000년대 후반 이후로는 어업생산량의 수준이 300만톤에서 350만톤 사이에서 유지되고 있는 것을 확인할 수 있다. 이러한 현상에 대한 원인으로서는 수산자원의 감소 등 여러 가지 원인이 존재하겠지만, 이중 한 가지 요소로써 물적생산수단의 발달 수준이 일정 부분 한계에 도달했다고 할 수 있다. 이는 다시말해 어업 노동력을 대체할 수 있는 기술수준의 한계에 도달했다고도 할 수 있으며, 추가적인 어업생산량 증대를 위해서는 어업 노동력의 확보가 일정부분 필요하다고도 할 수 있다.



자료: 통계청(1970~2016), 어업생산동향 총괄표, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-3] 어업생산량의 변화 (1970년~2016년)

2. 국내 어업 노동력 공급의 변화

1960년대 초반 이후 경제가 빠른 속도로 성장하는 과정에서 당시 중심 산업이었던 농수산업의 인구는 급속하게 제조업 분야로 이동하게 되었다.

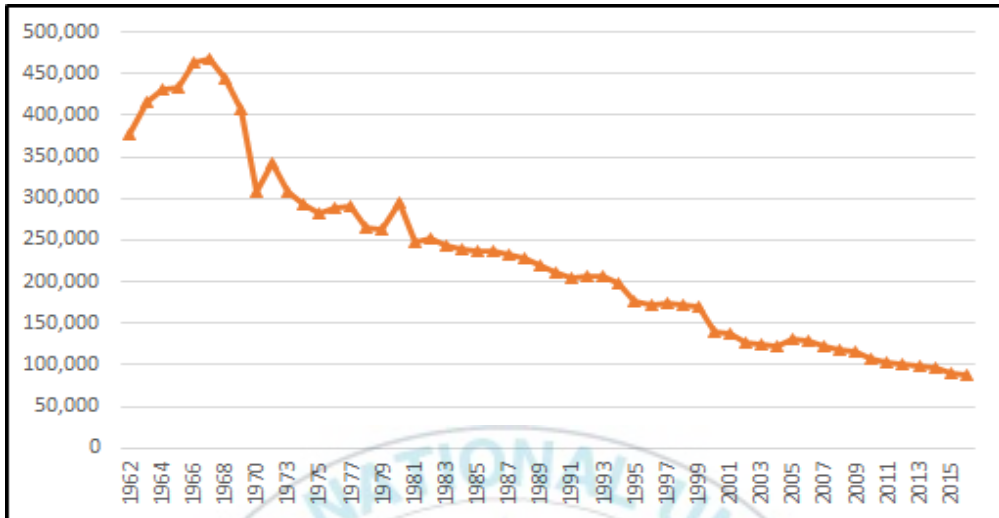
특히 농수산업분야에서 제조업 분야로의 이러한 인구 이동은 농어촌에서 도시로 라는 지역 간 인구 이동이라 할 수 있으며, 대가족제가 중심이었던 농어가 내부에는 고령자만이 남게 되고, 청장년 노동인구는 자녀를 동반하여 도시로 이주하는 형태가 일반적이었다.

수산업은 전형적인 3D산업으로서 인식되어 어촌지역에서 태어난 사람들이 주로 종사하고 있었는데 작업환경과 생활환경이 어촌보다 더 나은 도시에서 새로운 일자리가 계속 생겨남에 따라 어촌지역 출신자라 하더라도 어촌에 남아서 수산업에 종사할 이유가 없었기 때문이다.

1) 어업 종사자 수의 변화

어촌에서 어업에 종사하는 어업인력의 수는 1967년 당시 467,387명으로 가장 높은 수치를 기록한 후 현재까지 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 특히 1970년도에 들어서면서 어업종사가구원의 수는 전년도 대비 약 10만 명 가량 감소하여 30만 명 수준에서 지속적으로 소폭 감소 추세를 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 1960년대 후반 이후 고도경제성장과정에서 있었던 공업으로의 대규모 인력이동에 의한 것이라 할 수 있다. 그리고 1980년대에서 1990년대로 접어들면서 어업종사가구원 수는 20만 명 수준으로 한차례 더 10만 명 가량의 감소가 나타났다. 이후 현재까지 어업종사가구원 수는 지속적인 감소추세가 나타나고 있으며, 2016년에 이르러서의 어업종사가구원 수는 88,214명에 불과하다. 이러한 수치는 어업종사가구원 수가 최대치였던 1967년에 비해 약 81% 가량 감소된 수준이다. 이렇듯 실제 어촌에 거주하는 어가인구 중 어업 인력으로 활용될 수 있는 인력의 수는 양적으로 많은 감소가 이루어졌으며, 어업에 필요한 인적생산수단은 매우 부족한 현상인 것을 알 수 있다.

(단위 : 명)



자료: 통계청(1962~2016), 어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-4] 어업종사가구원 수의 변화 (1962년~2016년)

2) 어업 노동력의 질적 변화

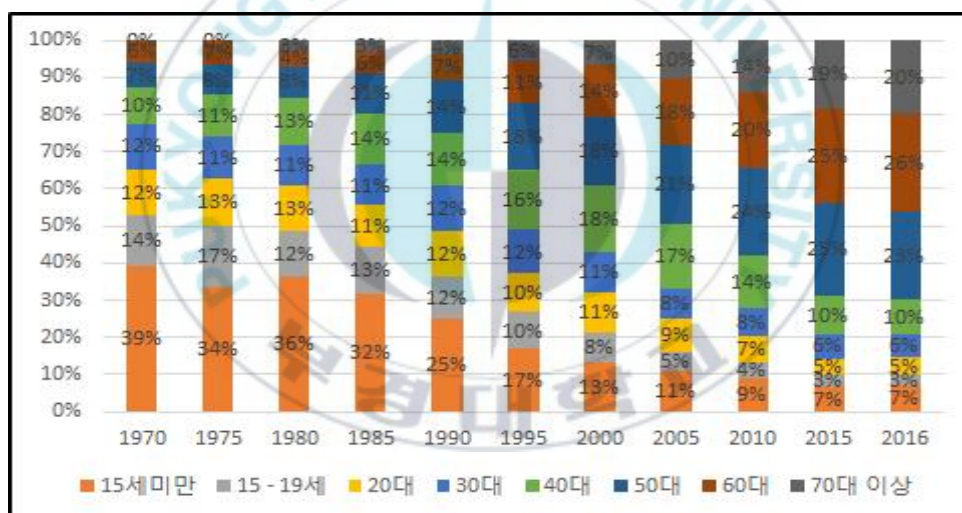
앞서 살펴본 어업에 종사하고 있는 노동력의 변화를 통해 파악한 어업 노동력의 양적인 현황 외에, 실제 어업에 활용 가능한 노동력 현황이라는 측면에서 이번에는 어업노동력의 질적 변화에 대해 알아보았다.

어업은 일반적으로 타 산업에 비해 노동 강도가 더욱더 높다고 할 수 있다. 특히 어선어업의 경우에는 불규칙한 자연환경의 변화를 받고, 근무가 이루어지는 환경이 해상이다 보니 일반적으로 육지에서 행해지는 것에 비해 근무여건이 열악하다고 할 수 있다.

이러한 점에서 고령 인력의 경우 노동 강도가 높은 어업에 노동력으로써 활용되기에는 일정부분 한계점이 있을 것으로 보인다. 이는 다시 말해 고령화 현상은 노동 강도가 높은 어업의 노동력 활용에 악영향을 끼치는 요인이라고 할 수 있다.

과거 1970년대에는 고령 연령대라고 할 수 있는 60대 이상인구가 전체의 약 6%로 나타났으나, 최근 2016년에 이르면서 점차 고령인구의 비율이 지속적으로 증가하여 전체의 약 46%를 차지하고 있다. 이러한 현상은 어촌에 거주하는 인구의 구성이 젊은 연령대 인구가 어촌 외의 지역으로 대량 이동이 일어남과 동시에, 신규 인력이 유입되지 않아서 나타난 현상이라고 할 수 있다.

이에 따라 현재 어촌에 거주하는 인구들 중 어업에 참여하지 않는 인원들이 새로이 어업에 부족한 노동력으로써 활용되기에는 부족한 여건인 것을 알 수 있다.



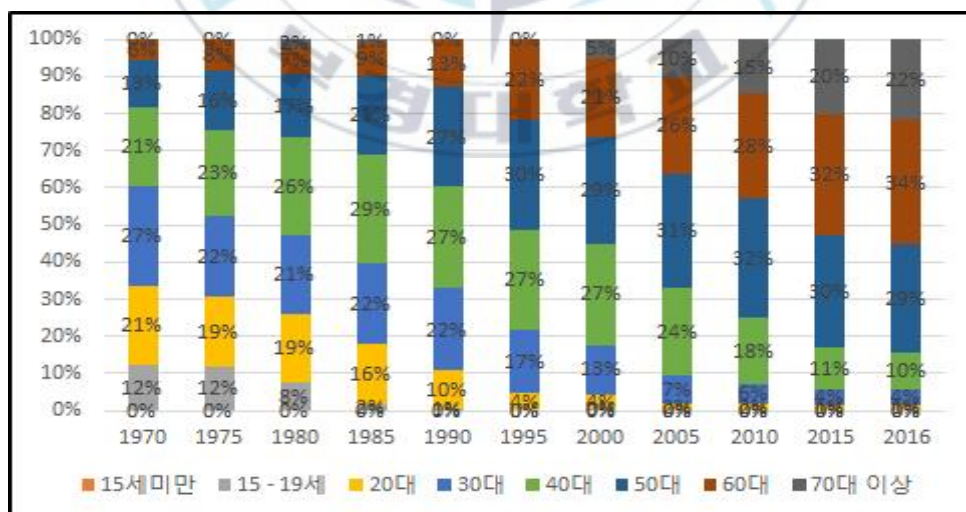
자료: 통계청 (1970~2016), 농림어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-5] 연령별 어가인구 비율 변화 (1970년~2016년)

이러한 어가인구의 연령대별 비율 분포에 대해 구체적으로 알아보기 위해서 UN의 기준에 따른 어가의 고령화현상을 살펴보았다. UN에서는 65세 이상의 노령인구비율이 전체 인구 가운데 7%이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 분류한다. 이러한

기준에 따라 우리나라 어가의 노령인구비율을 살펴본 결과 현재 초고령사회로 분류되는 기준인 20%를 초과하고 있어 매우 심화된 고령화 현상이 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 앞으로 어업생산 활동에 함에 있어서 심각한 구조적인 제약요인으로 작용될 것이다.

이와 더불어 실제로 어업에 종사하고 있는 어업종사가구원의 연령별 구성비 변화에 대해 살펴보았다. 어업종사가구원의 연령별 구성 비율의 변화는 어가인구의 그것에 비해 고령화 현상이 더욱더 두드러지는 것을 확인 할 수 있었다. 최근 2016년을 기준으로 고령인구라고 할 수 있는 60대 이상의 어업종사가구원의 수는 전체의 약 56%로, 절반 이상이 고령인구로 구성되어 있다. 이 역시 앞서 살펴본 어가인구의 고령화 현상과 동일하게 현재 어업인력은 매우 심화된 고령화 현상이 나타나고 있으며, 이러한 현상이 지속될 경우에는 향후 어촌에서 이루어지는 어업 생산활동이 계속적으로 이루어지기를 기대하기에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.



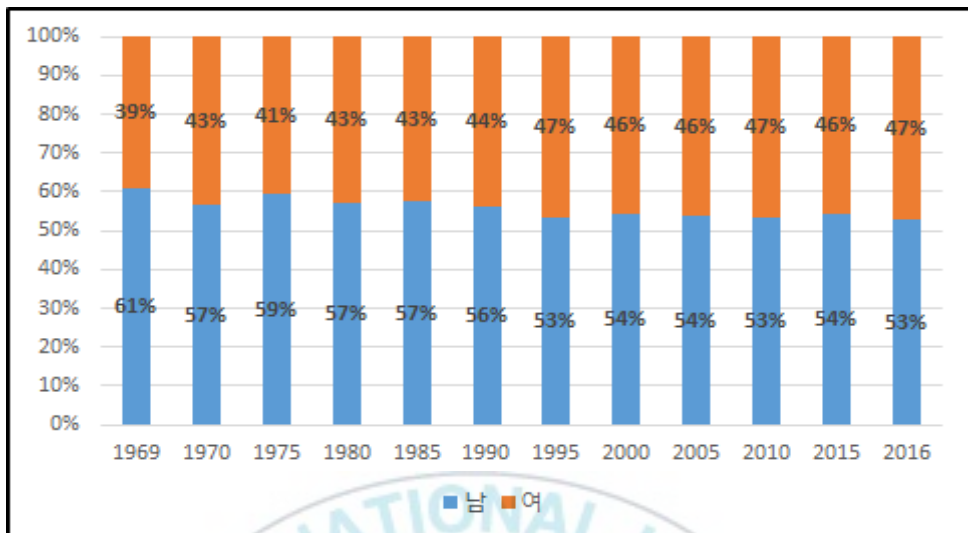
자료: 통계청 (1970~2016), 농림어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-6] 연령별 어업종사가구원 비율 변화 (1970년~2016년)

아울러 어업인력의 남여 성비의 변화 또한 어업인력의 부족현상을 나타내는 주요한 지표가 될 수 있다. 이는 상대적으로 여성의 경우 남성에 비해 노동강도가 높은 업종에서 종사하기에는 어려움이 있을 것으로 예상되기 때문이다. 이러한 현상을 파악하기 위해 통계자료를 통해 구체적으로 살펴보았다.

우선 어가인구의 경우에는 현재까지 이르면서 여성의 비율의 변화가 크게 나타나지 않고 남성의 비율과 동일하게 약 50%수준을 지속적으로 유지하고 있다. 하지만 실제로 어업에 종사하는 가구원 성별 비율의 경우에는 다소 변화가 나타난 것을 확인할 수 있다.

이에 비해 어업에 실제 종사하는 인구수인 어업종사가구원 수의 성별 비율의 변화는 상대적으로 크게 나타났다. 과거 1969년 당시 어업종사가구원의 성비는 남 61%, 여 39%로 남성의 비율이 더 높은 것을 알 수 있다. 하지만 이후 지속적으로 여성의 비율이 증가함에 따라 2016년에 이르러서는 남성 53%, 여성 47%로 여성의 비율이 약 8% 가량 크게 증가하였다. 이러한 여성 비율의 증대 현상은 앞서 서술하였던 고령화 현상과 유사한 경우로, 노동 강도가 높은 수산업에 종사 할 수 있는 실질적인 어촌의 인력 수는 더 부족해지고 있다고 할 수 있다.



자료: 통계청(1969~2016), 농림어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-7] 성별 어업종사가구원 비율 변화 (1969년~2016년)

3) 제도적인 어업 인력 양성기관

해양수산부에서 지정한 어업 인력 양성기관으로는 현재 수산계 고등학교 8개, 대학 6개, 연수기관 1개로 총 15개소가 존재한다. 이러한 인력 양성기관에서는 대부분 어선 해기사 양성을 위한 교육과정이 주를 이루고 있으며, 해당 교육과정을 통해 배출되는 어업 인력은 매년 약 1,100여명 규모 이다.

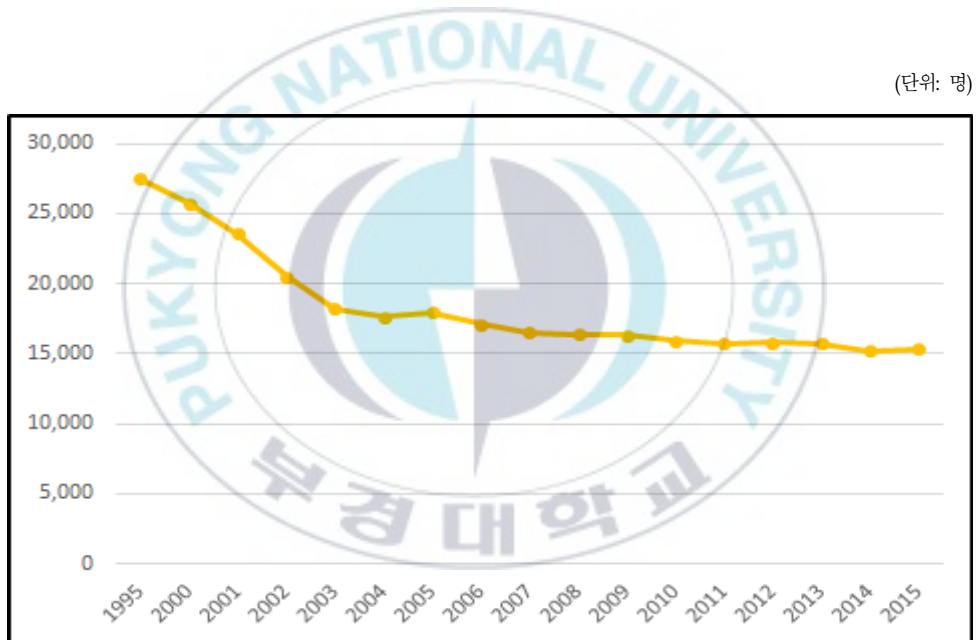
<표 Ⅲ-2> 수산계 교육기관 현황

구분	교육기관명칭
수산계 고등학교	인천해양파학교, 충남해양파학교, 포항해양파학교, 완도수산고, 경남해양파학교, 성산고, 포항과학기술고, 울릉고
수산계 대학교	부경대학교, 전남대학교, 제주대학교, 군산대학교, 경상대학교, 강원도립대학
기타	한국해양수산연수원

자료: 통계청(2015), 선원교육기관현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

하지만 이렇듯 매년 일정규모의 어업 인력의 양성이 이루어진다 할지라도 실제 연근해어선원으로의 취업자 현황을 살펴보았을 경우 2000년대 초반에 들어서면서 나타난 대량 감소 현상과 2000년대 후반이후 약간의 감소추세와 더불어 일정수준을 유지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

이러한 현상은 양성되는 어업 인력이 연근해어업으로의 취업이 온전히 연결되지 않고, 지속적으로 어업에서 이탈하는 인력이 존재하기 때문인 것으로 보인다. 이는 부족한 국내 어선원 수를 충당하기 위한 대체 노동력으로써 외국인 노동력의 필요성이 나타나는 현상이라 할 수 있다.



자료: 통계청(1995~2015), 선원취업현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

[그림 Ⅲ-8] 연근해어선원 취업현황 (1995년~2015년)

3. 국내 외국인 노동력 고용 관련 제도

1990년대에 들어서면서 3D 업종의 인력부족 현상이 더욱 심화되고 불법취업 외국인이 급증하자 중소기업체에서 외국인 근로자의 채용을 합법

화시켜 줄 것을 요구하였다. 그러나 정부는 단순기능 외국인력의 국내 취업 금지원칙을 고수하면서 유휴노동력의 활용을 통해 3D 업종 인력난을 해소하려는 정책을 추진하였다. 중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 정부는 1991년 11월에 「해외투자업체 연수제도」를 도입하고 1993년 12월에는 「외국인산업연수제도」를 도입하였다. 「외국인산업연수제도」의 경우 「해외투자업체 연수제도」의 운영상에서 나타난 문제를 해결하기 위해 도입한 것으로, 정부에서는 1992년 9월부터 외국인 연수가 불가피하다고 판단한 10개 3D업종에 대해 해당 제도를 통해서 상공부 장관의 추천 및 법무부 장관의 사증발급을 거쳐 1만 명의 산업기술연수생 도입이 가능하도록 하였다. 하지만 이 역시 시행과정에서의 문제점이 나타나자 정부는 1993년 4월 해당 제도의 시행을 중단하고, 동년 11월 외국인산업기술연수 조정협의회에서 기존 산업기술연수제도의 미비점을 보완함과 아울러 외국인 산업기술연수생 도입 업종과 규모를 확대하기로 결정하고 중소기업협동조합중앙회에서 산업기술연수생의 모집, 알선, 연수, 사후관리를 담당하도록 하였다(유길상&이규용, 2002).

이러한 산업기술연수생제도는 추후 건설·선원 분야에도 적용되는 등 산업분야 범위가 확대되었다. 특히 1996년에 이르러서는 연근해 어선어업이 대표적인 3D 업종으로서 선원 부족난이 심화됨에 따라 안정적 인력확보를 위해서 연근해 어선어업에 외국인 선원 연수생 1,000명 도입이 허용되었다. 그리고 2002년에는 농업연수생 도입으로까지 확대되어 결국 연수생 제도라는 외국인력 도입제도가 정착되었다.

그러나 이후 2003년에 이르러 산업연수생제도 폐지 및 고용허가제 추진 입장이 확정되고 발표되었다. 이에 따라 동년 8월 16일에 「고용허가제」의 법적근거인 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정·공포되었고, 본격적으로 고용허가제의 도입이 이루어졌다. 초기에는 도입이 가

능하였던 산업은 건설업 및 서비스업으로 한정되어 있었으나, 2005년 법률 개정을 통해 2006년 이후로는 제조업·농축산업 또는 연근해어업 분야의 인력 도입이 가능하도록 범위가 확대되었다. 그 후 여러 차례에 걸친 법률 개정을 통해 근로계약기간 및 기타 규정들의 개정이 이루어져 현재의 「고용허가제」로 이르고 있다.

이러한 사유로 인해 현재까지 어선어업의 경우 어선톤수 20톤을 기준으로 20톤 미만은 「고용허가제」를 통해 외국인 노동력의 도입이 이루어지고 있고, 20톤 이상은 「외국인선원제」를 통해 외국인 선원의 도입이 이루어지고 있다. 그리고 어선어업 외 양식어업 및 소금채취업에 있어서의 외국인 노동력의 고용은 「고용허가제」를 통해 이루어지고 있다.

1) 「고용허가제」

「고용허가제」의 법적근거가 되는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 2003년에 제정된 법률로써, 이전의 「외국인산업기술연수제도」 시행 과정에서 나타난 많은 문제점을 해결하기 위해 새롭게 제정된 법률이다. 당시 이 법은 내국인근로자에 대한 고용기회 보호의 원칙 하에서 외국인 근로자를 체계적으로 도입하고, 이를 통해 원활한 인력수급이 이루어지도록 하여 인력부족 해소 및 지속적인 경제성장을 도모하기 위함이었다. 아울러 효율적인 외국인근로자 고용관리 및 근로자 권익을 보호하기 위한 장치를 마련하기 위하여 제정된 법률이라고도 할 수 있다.

이러한 법률 내용의 구성은 총 6장으로 구성되어있으며, 제1장 총칙, 제2장 외국인근로자 고용절차, 제3장 외국인근로자의 고용관리, 제4장 외국인근로자의 보호, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 있다.

제1장 총칙에는 법률의 목적과 법률의 대상이 되는 외국인근로자에 대

한 정의가 명시되어 있다. 법률의 적용을 받는 범위는 ‘외국인근로자를 고용하고 있거나 고용하려는 사업 또는 사업장에 적용한다’라는 내용을 통해 한정되어 있다. 이러한 범위에 해당되는 업종으로는 제조업, 건설업, 서비스업, 어업, 농축산업 총 5가지로 구성되어 있다. 그러나 「선원법」의 적용을 받는 선박에 근무하는 외국인선원 및 외국인선원 고용주 등에 대해서는 적용되지 않는다’라는 조항을 통해서, 실제로 어업분야에 근무하고 있는 외국근로자는 20톤 미만의 어선어업과 양식어업 및 소금채취업에 한정되어 있음을 알 수 있다. 그리고 외국인근로자 관련 기본계획 수립 및 도입 업종과 규모 등에 관한 사항에 있어서는 ‘외국인력정책위원회’를 통해 심의·의결 하도록 명시되어 있다. 이러한 ‘외국인력정책위원회’는 국무총리 소속으로 위원장은 국무조정실장, 위원은 기획재정부·외교부·법무부·산업통상자원부·고용노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령령¹⁾으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관이 되도록 명시되어 있다. 이러한 외국인력정책위원회의 결정사항으로는 외국인근로자의 도입시기 및 도입정원의 결정 등이다.

제2장 외국인근로자 고용절차에는 고용주가 고용허가제를 통해 외국인근로자를 도입하는 절차에 관한 규정들이 명시되어 있다. 제6조와 제7조 및 제8조에 따라 설정되어 있는 절차를 통해, 고용주는 외국인근로자를 곧바로 고용할 수 있는 것이 아니라 내국인 구인노력을 했음에도 불구하고 채용하지 못한 경우에 한하여 외국인근로자 고용허가 신청을 할 수 있는 것을 알 수 있다. 이러한 과정 후에는 제9조에 따라 고용노동부령으로 정하는 표준근로계약서를 사용하여 근로계약을 체결한 후, 제10조에 따라 사증발급인정서를 신청하게끔 되어 있다. 이러한 과정을 통해 입국한 외

1) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제4조(정책위원회의 구성) : 법 제4조제4항에서 “대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관”이란 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부 및 해양수산부를 말한다.

국민근로자는 제11조에 따라 일정 기간 이내에 대통령령²⁾으로 정하는 기관에서 외국인 취업교육을 받게 된다. 어업분야의 경우 수협중앙회를 통해 16시간 이상의 취업교육이 이루어지고 있으며, 그 내용은 한국어, 한국 문화 이해, 관계법령, 산업안전보건, 기초기능 등으로 구성되며 외국인근로자의 조기국내 적응을 지원하기 위한 것으로 구성되어 있다. 이러한 취업교육비는 일반외국인근로자의 경우 고용주가 부담하게 되며 어업분야의 경우 210,000원의 비용이 부담되게 된다. 하지만 당초에 외국인근로자의 모집은 한국어능력시험 합격자를 대상으로 하고, 사업장 배치는 해당 시험의 점수대를 기준으로 이루어지기 때문에 외국인근로자의 경험이나 선호직종 등에 관한 고려가 이루어지지 않아 사업장에 적응 및 만족에 있어서 부정적인 영향이 존재 할 것으로 예상된다.

그리고 제3장의 외국인근로자의 고용관리 내용에는 제13조~15조에 따라 외국인근로자를 고용한 고용주의 의무사항으로써 외국인근로자의 보험 및 신탁에 대한 내용이 명시되어 있다. 또한 그 외에 외국인근로자의 취업활동기간에 대한 제한(3년의 범위) 및 귀국에 필요한 조치에 관한 내용들이 명시되어 있다. 취업기간의 경우에는 3년으로 활동기간이 제한되어 있지만, 1회에 한하여 2년 미만의 범위에서 취업활동기간을 연장 받을 수 있도록 되어 있다. 또한 제20조에 따르면 법률상에 명시된 사용자의 행위에 따라 외국인근로자의 고용을 3년간 제한하는 규정을 두고 있다.

제4장의 외국인근로자의 보호에는 제22조를 시작으로 외국인근로자에 대한 차별 처우를 금지하는 규정이 명시되어 있다. 이 외에는 외국인근로자의 상담과 교육에 필요한 예산지원에 관한 내용과 외국인근로자 권익보호에 관한 사항을 협의하기 위한 권익보호협의회를 인정하는 규정이 존재

2) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제18조(외국인 취업교육기관) : 한국산업인력공단, 산업별 특성등을 고려하여 고용노동부장관이 지정·고시하는 비영리법인 또는 비영리단체(이 경우 구체적인 지정 기준 및 절차 등에 관하여는 고용노동부장관이 따로 정한다.)

하며, 외국인근로자의 사유에 따라 사업 또는 사업장 변경의 신청이 가능하도록 하는 규정이 명시되어 있다.

제5장의 보칙에는 제26조에 따라 외국인근로자관련단체에 대한 보고와 함께 관련 서류의 제출이나 그밖에 필요한 명령을 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 바에 따라 가능하도록 되어 있다. 그리고 이를 소속 공무원이 관계인에게 질문 및 관련 장부·서류 등을 조사하거나 검사 할 수 있도록 하는 규정이 명시되어 있다. 그리고 제27조에 따르면 외국인근로자의 근로계약체결을 대행하는 자에 대하여 사용자로부터 수수료와 필요한 비용을 받을 수 있도록 하며, 해당 대행기관은 외국인근로자의 고용에 관한 업무를 고용노동부장관이 지정하는 자에 한하여 대행 할 수 있도록 하는 조항이 명시되어 있다. 마지막으로, 제28조에 따라 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 권한의 일부를 대통령령³⁾으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관은 지방고용노동관서의 장에게 위임하거나 한국산업인력공단에 위탁할 수 있도록 규정되어 있다. 다만 외국인근로자의 출입국 지원사업의 경우 한국산업인력공단에 위탁하도록 되어 있다. 이에 따라 한국산업인력공단은 외국인근로자 고용 사업주 지원(외국인근로자 채용 및 체류 지원, 외국국적 동포 채용 지원, 외국인근로자 재고용 지원)과 외국인근로자 지원(한국어능력시험 및 기능수준평가 시행, 외국인근로자 입국 지원, 외국인근로자 취업교육 시행, 외국인 근로자 귀국 지원)을 통해 현재 외국인근로자를 체계적으로 도입하고 관리함으로써 원활한 인력수급과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하도록 하고 있다.

제6장의 벌칙에는 외국인근로자 도입에 관련하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 규정하고 있는 조항을 위반한 자에 대해 부여하는 징역 또는 벌금에 관한 내용들이 주를 이루고 있다.

3) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제 31조(권한의 위임·위탁)

이러한 법률 내용을 근거로 하여, 「고용허가제」가 고용노동부 및 산업인력공단의 주관하에 총 15개국⁴⁾ 정부와의 MOU체결을 통해 외국인근로자의 도입이 이루어지고 있다. 15개국 중 어업분야로 입국하는 외국인근로자는 일반적으로 어업 특화국이라 할 수 있는 스리랑카, 인도네시아, 티모르민주공화국, 베트남 순으로 구성되어 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 국적별 어업분야 「고용허가제」 외국인 노동력 현황

(단위 : 명)

국적별	2012	2013	2014	2015
인도네시아	854	1,793	1,635	962
스리랑카	645	466	480	1,390
티모르민주공화국	309	250	153	334
베트남	154	16	185	38
중국	19	49	0	0
타이	1	1	0	1
파키스탄	1	3	13	38
몽골	1	2	2	0
우즈베키스탄	0	1	0	1
필리핀	0	0	0	0
네팔	0	0	26	28
키르기스스탄	0	0	0	0
캄보디아	0	8	5	5
미얀마	0	0	0	0
방글라데시	0	0	4	6
합계	1,984	2,589	2,503	2,803

자료: 통계청(2012~2015), 국적별/성별/체류자격별 고용허가제 사증발급인증서 발급 인원수, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

이러한 어업분야로의 외국인근로자 입국이 이루어지고 난 후에는 한국 산업인력공단 및 중앙회가 일부 편의제공 업무 등을 지원받을 수 있고, 고용노동부(센터)에서는 외국인근로자의 사업장 이동시 취업알선 및 사업

4) 네팔, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 타이, 티모르민주공화국, 파키스탄, 필리핀 총 15개국

장 지도점검 등의 기능을 수행한다. 하지만 추가적인 교육 및 사업장 이탈관리 등과 같은 입국 이후의 사후관리에 대한 전체 업무를 포괄적으로 수행하는 관리기능 실행기관은 부재한 상태이다. 이에 따라 고용 이후에 필요한 관리기능이 이루어지지 않아 외국인근로자의 무단이탈 혹은 근로자와 고용주간의 갈등 등 많은 문제점이 존재하고 있을 것으로 보인다.

2) 「외국인 선원제」

「외국인 선원제」는 「선원법」과 해양수산부의 고시인 「외국인선원 관리지침」을 근거로 하여 시행되는 제도이다. 이에 따라 해당 제도의 적용 대상으로는 20톤 이상의 어선을 이용하는 근해어업으로 한정된다.

근해어업으로 도입되는 외국인 선원의 국적은 인도네시아, 베트남, 중국, 스리랑카로 총 4개국으로 구성되어있다. 해당 국가에서 도입되는 도입정원은 외국인 선원 혼승에 관한 노·사간의 이해대립에 따른 합의를 근간으로 하여 해양수산부 선원정책과에서 이러한 내용을 검토 한 후에 법무부에 건의를 하게 되고, 이후 선원수급 및 이탈 현황 등을 고려하여 법무부에서 최종결정을 통해 정해진다.

〈표 III-4〉 국적별 외국인 선원 도입 현황 (2011년~2016년)

(단위 : 명)

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16.9
계	3,153	2,208	3,341	3,805	2,600	1,640
중국	1,927	725	1,127	799	645	337
베트남	641	697	1,349	1,671	1,036	652
인도네시아	585	786	865	1,292	908	651
스리랑카		-	-	43	11	-

자료: 수협중앙회(2016), 내부자료

「외국인 선원제」를 주관하는 기관은 해양수산부 및 수협중앙회 그리고 수협중앙회와 외국인선원 관리에 대한 기본계약을 체결한 국내 관리업체로 구성된다. 이에 따라 국내 관리업체는 현지 송출회사와 외국인선원 송입계약을 직접 체결하고, 그 후 고용주(선주)와 외국인선원 관리계약을 체결하고 외국인선원을 공급 및 관리하는 등 중간 역할을 수행한다. 이러한 국내 관리업체의 기능의 존재가 현행되고 있는 어업분야에서의 외국인 노동력 이용에 관한 두 제도에서 나타나는 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다.

〈표 III-5〉 외국인 선원 관리업체 현황

구분	중 국	베트남	인도네시아
업체수	5개	7개	5개

자료: 수협중앙회(2016), 내부자료

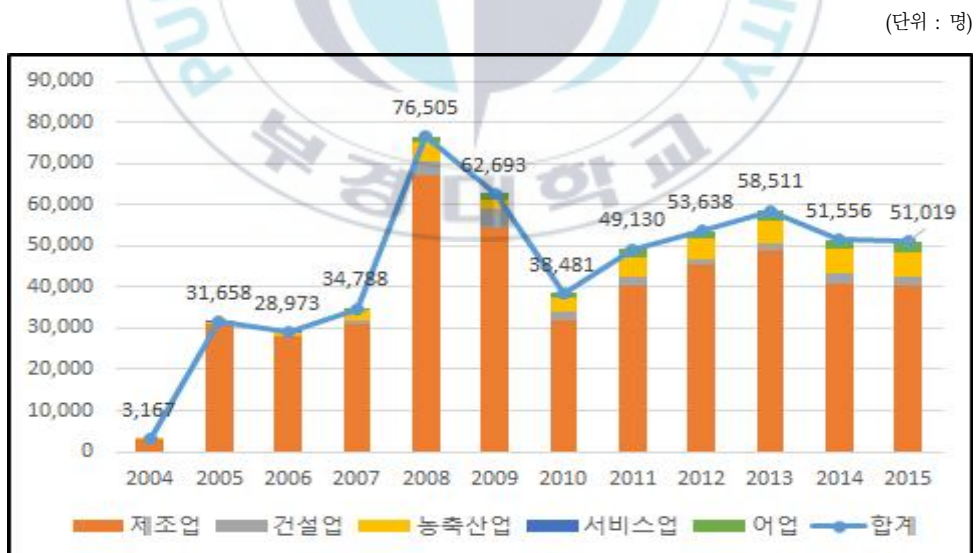
외국인력 도입은 「고용허가제」와는 다소 다른 절차에 따라 이루어진다. 우선 현지 송출회사에서 한국선원 지원자를 모집하고, 지원자에 한하여 입국 전 교육으로 30일간의 한국어 교육 및 2주간의 승선실습을 실시한다. 그리고 해당 교육을 수료 완료한 외국인선원의 신상이력을 외국인선원관리시스템에 등록하게 되면, 고용주는 인력풀을 참조하여 고용을 희망하는 외국인 선원을 선택 하고 고용의뢰를 하게 된다. 그 후 관리업체를 통해 고용주는 외국인선원과의 고용계약을 체결하게 되고, 고용주가 회원조합을 통해 고용추천서를 발급신청하고 수협중앙회측의 승인을 받아야 한다. 그 후 회원조합에서 외국인선원 관련 대행 업무를 처리하고, 출입국관리사무소에 외국인선원 사증 발급을 신청한다. 외국인선원 사증번호를 발급 받게 되면 외국인선원이 입국하고, 입국 후 교육으로 수협중앙회에서 2박3일간의 교육과 건강검진이 이루어

지게 된다. 이러한 과정을 마치고 나면 고용주에게 외국인선원이 인계된다.

4. 외국인 노동력의 고용 현황 및 문제점

1) 고용 현황

「고용허가제」를 통해 도입되는 전체 외국인근로자의 규모는 최초 2004년 3,167명을 시작으로 2015년에는 약 16배 증가한 수치인 51,019명이 도입되었으며, 이렇듯 다소간의 변동을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 도입규모는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제4조(외국인력정책위원회) 제2항 제2호 및 동 법 시행령 제3조 제1~2호에 의거하여 정하는 것으로 매년 「직종별 사업체노동력조사」 결과를 근거로 조정이 이루어진다.



자료: 통계청(2004~2015), 고용허가제 외국인근로자(E-9) 업종별 도입현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

[그림 Ⅲ-9] 「고용허가제」 외국인 근로자 도입 현황 (2004년~2015년)

그중 가장 많은 외국인근로자 규모를 차지하는 산업은 제조업으로, 제조업으로 도입되는 외국인근로자의 규모는 2015년을 기준으로 전체 도입 규모의 약 79%를 차지하고 있다. 그리고 어업분야는 전체 외국인력 도입 규모의 5%를 차지하고 있으며 이는 건설업(4%)과 서비스업(0%)에 비해 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 III-6〉 「고용허가제」 업종별 외국인 근로자 도입 현황 (2004년~2015년)

(단위 : 명)

업종별	2004	2005	2006	2007	2008	2009
제조업	3,124	31,114	28,180	31,242	67,259	54,596
농축산업	43	419	699	2,333	4,515	2,332
어업	0	0	0	425	1,314	1,355
건설업	0	84	42	740	3,364	4,345
서비스업	0	41	52	48	53	65
합계	3,167	31,658	28,973	34,788	76,505	62,693
업종별	2010	2011	2012	2013	2014	2015
제조업	31,804	40,396	45,632	48,967	40,874	40,223
농축산업	3,079	4,557	4,931	5,641	6,047	5,949
어업	1,130	1,846	1,699	2,227	2,245	2,548
건설업	2,412	2,207	1,269	1,606	2,299	2,228
서비스업	56	124	107	70	91	71
합계	38,481	49,130	53,638	58,511	51,556	51,019

자료: 통계청(2004~2015), 고용허가제 외국인근로자(E-9) 업종별 도입현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

이중 어업분야에는 세부적으로 연근해어업과 양식어업 및 소금채취업에 한해서 외국인근로자의 도입이 이루어지고 있다. 먼저 연근해어업의 경우 크게 3가지로 업종별 구분이 이루어지며 해당 업종별 어선 수에 따라 해당 인원수가 규정되어 있다. 그리고 양식어업의 경우에는 면허의 종류 및 양식어업의 종류에 따라 구분이 이루지고 해당 양식어장의 면적에

따라 고용인원수가 규정되어 있다. 이 중 수조식·지수식 양식어업과 육상 종묘생산어업의 경우 수조면적을 기준으로 한다. 소금채취업의 경우에는 일반 양식어업의 경우와 유사하게 염전면적에 따른 고용허용인원이 정해져 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 연근해어업 종류별 구인 인원

연근해어업의 종류	고용허용인원	신규 고용허가서 발급한도
소형선망어업, 근해채낚기어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해붕수망어업, 해자리돔들망어업, 근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 근해연승어업, 근해형망어업, 연안선인망어업 (강원도에 한정)	척당 4명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음	척당 3명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음
기선권현망어업, 정치망어업	척당 4명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음. 다만, 기선권현망어업의 어장막 근무자는 1개 사업장당 8명, 정치망어업의 어장막 근무자는 1개 사업장당 3명	척당 3명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음. 다만, 기선권현망어업의 어장막 근무자는 1개 사업장당 3명, 정치망어업의 어장막 근무자는 1개 사업장당 2명
연안자망어업, 연안개량안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안복합어업, 연안들망어업, 연안조망어업, 잠수기어업, 구획어업	척당 2명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음	척당 2명 이내로 하되, 전체 어선원의 40%를 초과할 수 없음

자료 : 외국인고용관리시스템 홈페이지(www.eps.go.kr)

〈표 Ⅲ-8〉 면허·양식어업 종류 및 양식 면적에 따른 구인 인원

면허종류 (허가,신고)	양식어업의 종류	고용 허용인원	3명 이내	5명 이내	7명 이내
		신규 고용허가서 발급한도	2명 이내	3명 이내	4명 이내
수산업법 제8조 제1항2호 (해조류 양식어업)	수하식 양식어업	면적	199,999㎡ 이하	200,000 ~299,999㎡	300,000㎡ 이상
	바닥식 양식어업	면적	99,999㎡ 이하	100,000 ~199,999㎡	200,000㎡ 이상
수산업법 제8조 제1항 3호~5호, 7호 (패류양식어업) (어류등양식어업) (복합양식어업) (협동양식어업)	수하식 양식어업 혼합식 양식어업	면적	19,999㎡ 이하	20,000 ~39,999㎡	40,000㎡ 이상
	바닥식 양식어업	면적	99,999㎡ 이하	100,000 ~199,999㎡	200,000㎡ 이상
	가두리식 양식어업 축제식 양식어업	면적	9,999㎡ 이하	10,000 ~14,999㎡	15,000㎡ 이상
수산업법 제41조 제3항 제2호 (육상해수 양식어업)	수조식 양식어업	면적	6,600㎡ 이하	6,601 ~ 8,250㎡	8,251㎡ 이상
	축제식 양식어업	면적	9,999㎡ 이하	10,000 ~14,999㎡	15,000㎡ 이상
수산업법 제41조 제3항 제3호 (종묘생산어업)	육상종묘 생산어업	면적	990㎡ 이하	991 ~1,652㎡	1,653㎡ 이상
	해양종묘 생산어업	면적	59,999㎡ 이하	60,000 ~99,999㎡	100,000㎡ 이상
내수면어업법 제6조 제1항 1호(양식어업)	육상 양식어업	면적	6,600㎡ 이하	6,601 ~8,250㎡	8,251㎡ 이상

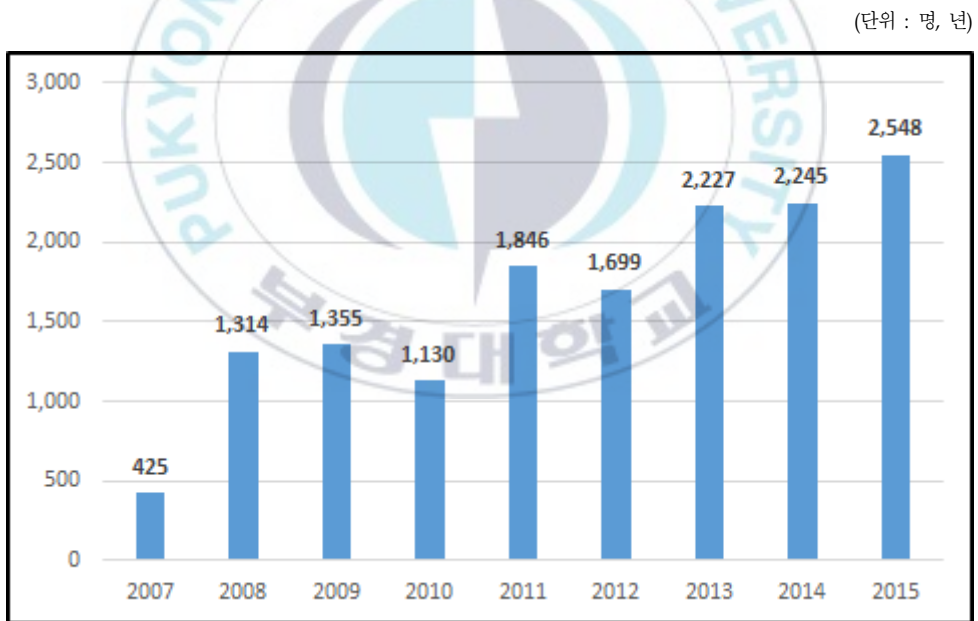
자료 : 외국인고용관리시스템 홈페이지(www.eps.go.kr)

〈표 Ⅲ-9〉 염전 면적별 소금채취업 구인 인원

염전 면적(단위 : m ²)	고용허용인원	신규 고용허가서 발급한도
37,000 이하	2인 이하	2인 이하
37,000 초과	4인 이하	3인 이하

자료 : 외국인고용관리시스템 홈페이지(www.eps.go.kr)

이에 따라 어업분야에 도입되는 외국인근로자의 규모는 최초 2007년 425명을 시작으로 다소간의 변동을 제외하고 최근까지 지속적으로 증대되어 2015년에는 2,548명의 외국인 노동력이 도입 되었다.



자료: 통계청(2004~2015), 고용허가제 외국인근로자(E-9) 업종별 도입현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

[그림 Ⅲ-10] 「고용허가제」 외국인 근로자 어업분야 도입 현황 (2007년~2015년)

2) 문제점

현재 어업분야에서 이루어지고 있는 외국인노동력의 이용은 크게 「고용허가제」, 「외국인 선원제」로써 이루어진다. 이러한 두 제도를 통해 유입되고 있는 외국인 노동력 고용현황에 대해 살펴보았다.

이러한 두 제도 중 「고용허가제」의 경우에서 더욱더 높은 이탈률이 나타나고 있는 현황을 확인할 수 있었다. 이러한 차이는 「외국인 선원제」가 「고용허가제」에는 없는 외국인노동력 관리 역할을 수행하는 민간 관리업체가 존재하기 때문인 것으로 보인다. 그리고 「고용허가제」에 있어서는, 어선어업에서 높은 이탈률이 나타나고 있다. 이러한 이유는 어선어업의 근무환경이 해상에서 급변하는 자연 환경 속에서 근무한다는 점에서, 양식어업 등 타 업종에 비해 상대적으로 근무여건이 열악하다는 것이 한 가지 이유로써 작용된 결과라고 할 수 있다.

이에 따라서 이탈율이 높게 나타나는 고용허가제의 문제점에 대한 파악이 우선적으로 이루어져야 할 필요성을 확인 할 수 있었다. 그리고 특히 그중에서도 상대적으로 이탈율이 높게 나타나는 어선어업분야에 대한 세밀한 실태 조사를 통해 간접적으로 전반적인 어업분야의 외국인노동력 이용 실태에 관한 파악과 이러한 실태파악에서 드러난 문제점 해결을 위한 방안에 대해 고민해보는 것이 필요하다고 판단하였다.

〈표 Ⅲ-10〉 어업분야 외국인 노동력 고용 현황

(단위 : 명, %)

구분		「외국인 선원제」 (20톤 이상)	「고용허가제」		
			어선어업 (20톤 미만)	양식어업	크소금채취 업
2011년	입국자수	3,153	1,242	583	2
	이탈자수	513	496	181	0
	이탈률	16.3	39.9	31	0
2012년	입국자수	2,208	1,183	503	6
	이탈자수	135	465	164	4
	이탈률	6.1	39.3	32.6	66.7
2013년	입국자수	3,341	1,370	832	15
	이탈자수	486	667	297	8
	이탈률	14.5	48.7	35.7	53.3

자료: 조용준 외 2명(2014), 외국인선원 도입제도 합리화 방안, 수산업협동조합중앙회 수산경제연구원

Ⅳ. 연근해어업의 외국인 노동력 고용에 대한 실태 분석

연근해어업분야 외국인 노동력 고용실태는 결국 외국인 노동력 도입의 근간인 제도에 기반하여 결정된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 이러한 제도를 이용하고 있는 고용주들을 대상으로 설문조사를 실시하여 외국인 노동력 고용실태에 관한 파악을 시도했다.

1. 고용주 설문조사 개요

설문조사의 주 내용은 연근해어업경영주가 현재 보유하고 있는 노동력의 현황과 외국인 노동력에 관한 만족도 및 외국인 노동력 고용제도에 관한 만족도 및 개선방안에 대한 의견 등으로 구성되어 있다. 이 중 가장 중점적으로 살펴보고자 하는 부분은 외국인 노동력 고용 제도에 관한 고용주의 의견임으로, 특정 지역을 한정하여 설문을 진행하는 것이 아니라 제도가 적용되는 범위인 전국을 설문 대상으로 하였다.

설문조사를 시행하기에 앞서, 설문조사 항목 작성을 위해 고용주의 대표 집단이라고 할 수 있는 지구별 수협 조합장 및 조합원 등 외국인 노동력 고용에 관련된 이들과 면담조사를 실시하였다. 이러한 면담조사 내용을 바탕으로 하여 설문조사 문항을 작성하였다.

설문조사 대상은 최근 2년(2015년, 2016년)간 어업분야에서 「고용허가제」를 통해 외국인 노동력을 고용한 고용주 3,163명을 대상으로, 각 지역별 인원의 20%를 산정하여 전국의 고용주 608명을 대상으로 우편 설문조사를 실시하였다. 개별 설문 대상자를 직접 만나 설문조사를 진행하는 것이 응답률의 정확도가 높은 것은 사실이나 전국을 대상으로 개별 설문조

사를 직접 대면하여 시행하기에는 시간적 한계가 있으므로, 단기간 내에 전국에 있는 고용주를 대상으로 설문조사를 시행하기 위하여 우편 설문조사 방법을 이용하였다.

설문조사 기간은 2016년 12월 초 우편 발송을 시작으로, 2017년 2월까지 약 3개월간 진행되었다. 설문지는 총 99부가 회수되었으며, 이러한 수치는 우편 설문조사의 단점으로써 다소 응답률이 낮게 나타난 경우라고 할 수 있다. 이러한 응답결과가 모든 고용주들의 입장을 대표하기에는 회수된 설문부수가 적다고 할 수 있다. 하지만, 설문 응답 결과를 살펴보았을 경우 대부분 면담조사 단계에서 청취하였던 내용과 유사한 것으로 나타났다. 따라서 본 설문조사의 응답 결과를 통해 전반적인 고용주들의 의견을 파악하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

표본의 지역별에서는 전남이 40명으로 40%로 나타났고, 전북이 17명으로 17%로 나타났다. 그 뒤로 경남이 14명으로 14%로 나타났다.

표본의 어선규모에서는 미응답 6명, 10톤 이상 3명을 제외하고, 90명이 10톤 미만으로 나타났다. 어선규모를 통해 연안어업에 종사하고 있는 응답자들이 주를 이루는 것을 확인할 수 있다.

표본의 겸업 여부에서는, 어선어업을 전업으로 하는 경우가 90명으로 91%로 나타났고, 어선어업과 양식어업을 겸업하는 경우가 9명으로 9%로 나타났다.

〈표 IV-1〉 설문지 표본 분포

구분	분포 항목 및 표본 수(비율)				비고
지역	강원도	경남	경북	울산	-
	7(7%)	14(14%)	6(6%)	1(1%)	
	인천	전남	전북	충남	
	4(4%)	40(40%)	17(17%)	10(10%)	
어선규모	10톤 미만		10톤 이상		미응답 6
	90(91%)		3(3%)		
겸업여부	전업		겸업(양식어업)		-
	90(91%)		9(9%)		
총 표본				99	-

2. 외국인 노동력에 대한 고용주의 인식

먼저 설문 대상 어가경영체의 노동력 현황에 대한 파악을 위해, 각 어가경영체의 총 필요인력과 현재 종사하고 있는 국내·외 노동력 현황을 조사하였다. 그 결과 전체 약 32% 수준의 인력 부족율이 나타나고 있는 현상을 확인할 수 있었다. 이렇듯 부족한 노동력 현황에 따라 어가경영체의 조업일정에 많은 차질이 있으며, 필요한 노동력의 수급이 제대로 이루어지고 있지 않은 현상을 확인할 수 있었다.

〈표 IV-2〉 어가경영체의 어업 노동력 현황 조사 결과

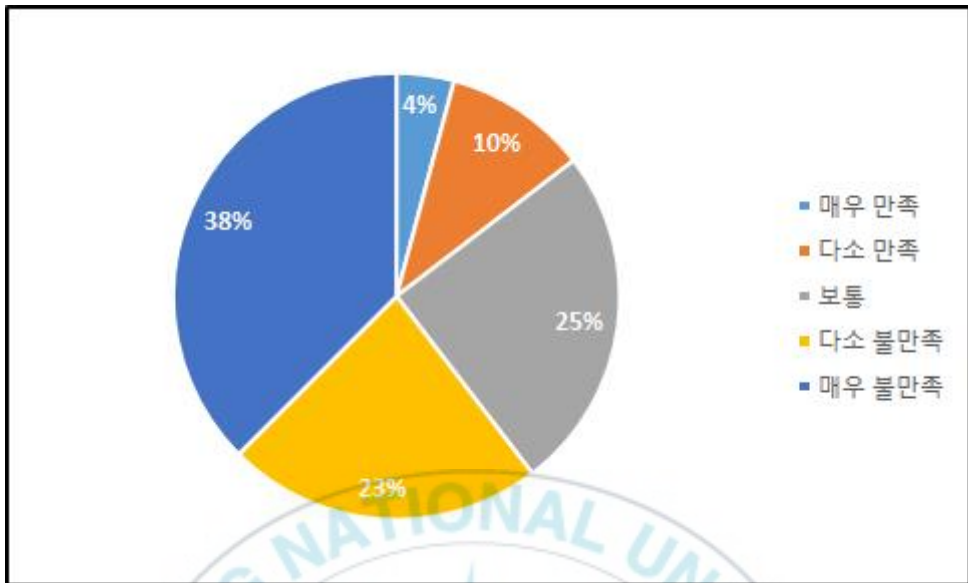
총 필요 인력 (A)	현재 종사 국내근로자 (B)	현재 종사 외국인근로자 (C)	인력 부족율 $1 - [(B+C)/A]$
407명	210명	67명	32%

그리고 이러한 부족한 노동력을 충당하기 위해 희망하는 추가 고용 근로자에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 실제로 부족한 노동력에 비해 더 많은 수의 희망 고용 수를 응답한 것을 확인할 수 있었다. 이는 현재 각 응답자가 노동력 부족에 대한 어려움을 크게 느끼고 있고, 실제 고용 신청 후에도 원하는 수만큼의 노동력 확보가 불가능하여 다소 높게 응답한 것이라고 판단된다. 그리고 이러한 설문결과를 통해 추가적으로 고용을 희망하는 노동력에 있어서 국내근로자에 비해 외국인근로자를 더욱더 선호하고 있는 현상을 확인할 수 있었다.

〈표 IV-3〉 추가 고용 희망 근로자 수 응답 결과

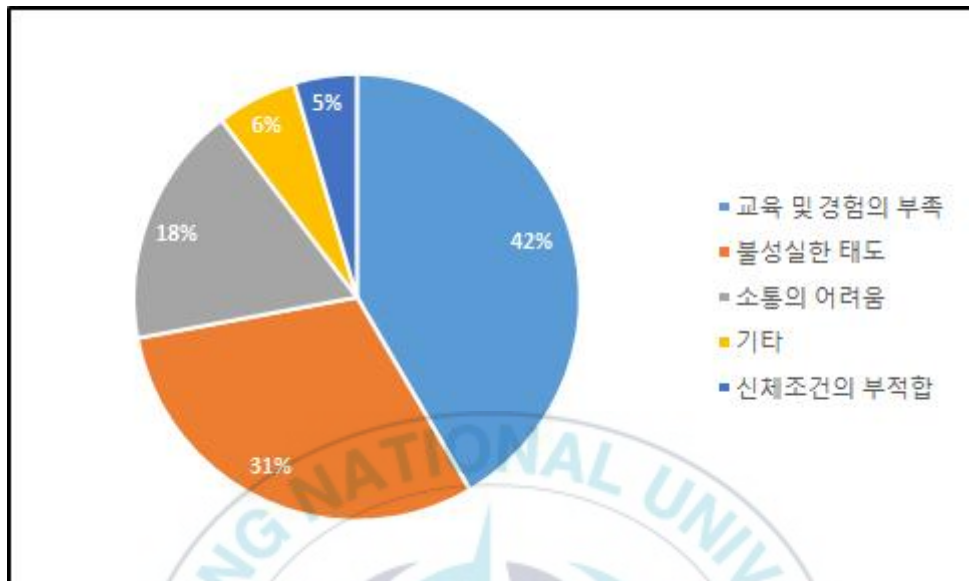
합계	추가 고용 희망 국내근로자 수	추가 고용 희망 외국인근로자 수
205명 (100%)	39명 (19%)	166명 (81%)

이러한 설문에 이어서 현재 고용하고 있는 외국인노동력에 대한 만족도 조사를 실시하였다. 그 결과 앞서 외국인근로자에 관한 추가 고용을 더욱더 희망하였던 것에 비해 만족도는 전체 응답자의 61%가 불만족을 표하고 있는 것을 확인할 수 있었다.



[그림 IV-1] 외국인 근로자에 대한 고용주의 만족도 응답 결과

이러한 외국인근로자에 대한 고용주의 높은 불만족도는 외국인근로자가 어업분야에 대한 교육 및 경험이 부족하고 불성실한 태도를 가지고 있기 때문인 것으로 조사되었다. 이러한 현상이 나타나는 이유로는 당초 제도를 통해 입국한 외국인근로자의 사업장 배치가 단순히 한국어능력시험 점수대를 기준으로 배치되기 때문이다. 이러한 사업장 배치 과정은 외국인근로자의 직무 경험이나 선호직종에 대한 고려가 이루어지지 않아 실제로 배정받는 사업장의 근무환경 등에 대한 외국인근로자의 불만족이 나타나고, 이는 고용주는 공용한 노동력에 대한 불만족으로 이어지는 현상으로 보인다. 또한 외국인근로자에 대한 불만족 사유로 소통의 어려움 역시 상당부분 차지하고 있다. 이러한 것은 한국어능력시험 합격 기준이 다소 실제 외국인근로자가 국내에서 근무할 때 필요한 한국어능력을 증명하기에는 알맞지 않고, 또한 입국 이후 국내에서 이루어지는 취업교육 역시 국내 근무 시 필요한 한국어능력을 갖추는데 부족하기 때문이라 할 수 있다.

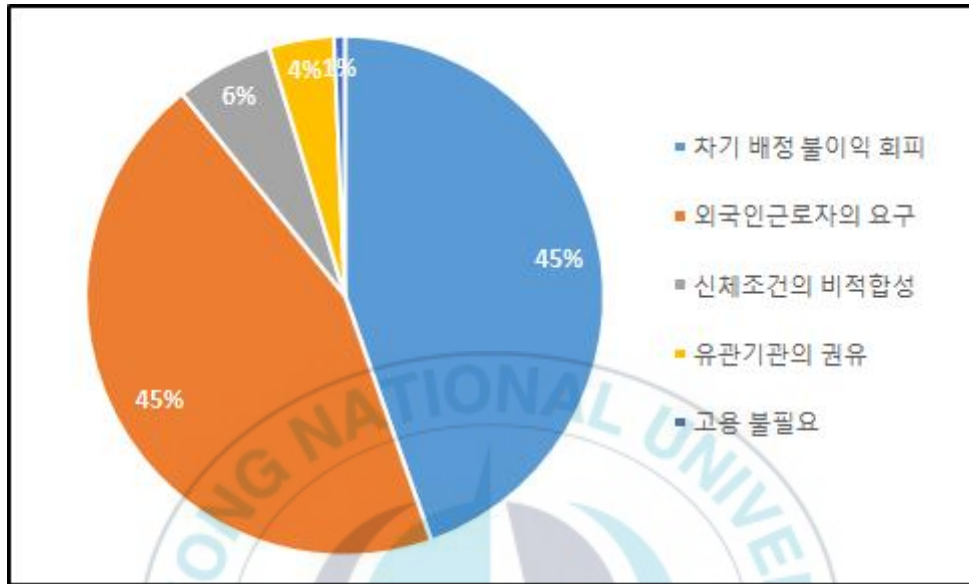


[그림 IV-2] 외국인 근로자에 대한 고용주의 불만족 이유 응답 결과

외국인 근로자와 계약해지를 한 경험이 있는 고용주들은 이러한 계약 해지의 사유로 차기 배정 불이익 회피와 사업장 이동을 위한 외국인근로자의 요구에 의한 것이 가장 많은 응답으로 나타났다.

차기 배정 불이익 회피의 경우 외국인근로자들이 무단이탈을 한 경우에 이를 신고 할 경우 추후 외국인 근로자 고용을 제한 받는 경우를 피하기 위한다는 것으로, 이는 외국인 근로자들이 무단이탈 후 실제와 다르게 고용주의 잘못으로 인한 일종의 도망 형태로 보고하여 고용주들이 추후 외국인 근로자 고용에 제한을 받는 경우를 말한다. 그리고 외국인근로자의 타 사업장 이동을 위한 계약해지 요구 응답이 다수 나타난 것을 통해 상대적으로 노동 강도가 어업에 비해 약하고, 임금을 더 높게 받을 수 있는 타 사업장으로의 이동이 빈번하게 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 두 경우 모두 결국 고용허가제를 통해 어업분야에 근무하는 외국인 근로

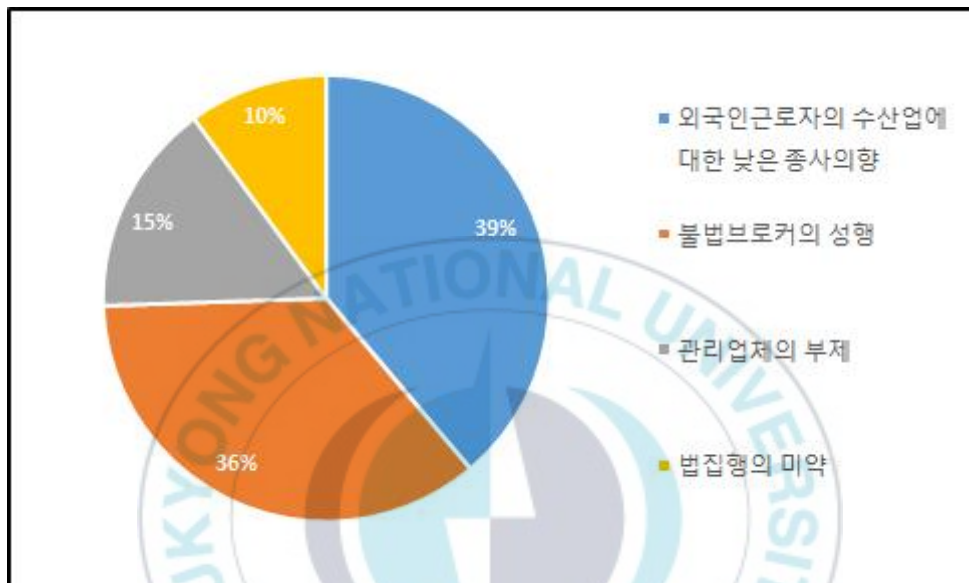
자들의 타 사업장으로의 이동에 의한 계약해지라고 볼 수 있다.



[그림 IV-3] 고용주의 외국인 근로자와의 계약해지 사유 응답 결과

이러한 설문 응답 고용주들의 실제 계약해지 경험에 대해 보다 더 자세히 알아보기 위하여, 외국인근로자들의 잦은 사업장 이동에 대한 근본적인 이유에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 기본적으로 외국인근로자들이 가지고 있는 어업분야 근무에 대한 비선호 현상이 가장 큰이유로써 작용되고 있다는 고용주들의 인식을 확인 할 수 있었다. 이러한 내용에 대해서는 사전에 이루어졌던 면담조사 단계에서 ‘어업에 비해 타 사업장의 노동이 더욱더 쉽고, 임금을 더 높게 받을 수 있다’라는 외국인근로자들의 기대심리가 만연한 상태라는 의견도 청취할 수 있었다. 그리고 이러한 외국인근로자들의 기대심리를 더욱더 자극 하여 불법브로커들이 중개 수수료를 취하기 위해 타 사업장으로의 이동을 알선하는 경우가 다수 있다는 내용도 확인할 수 있었다. 이외에는 외국인근로자들의 사업장 무단

이동 및 이동이 일어나는 현상을 다소 억제 시키고 필요한 해결방안을 중간에서 역할 수행해주는 특정 관리업체의 존재가 부재하기 때문이라는 의견이 3번째로 많은 응답으로 나타났다.



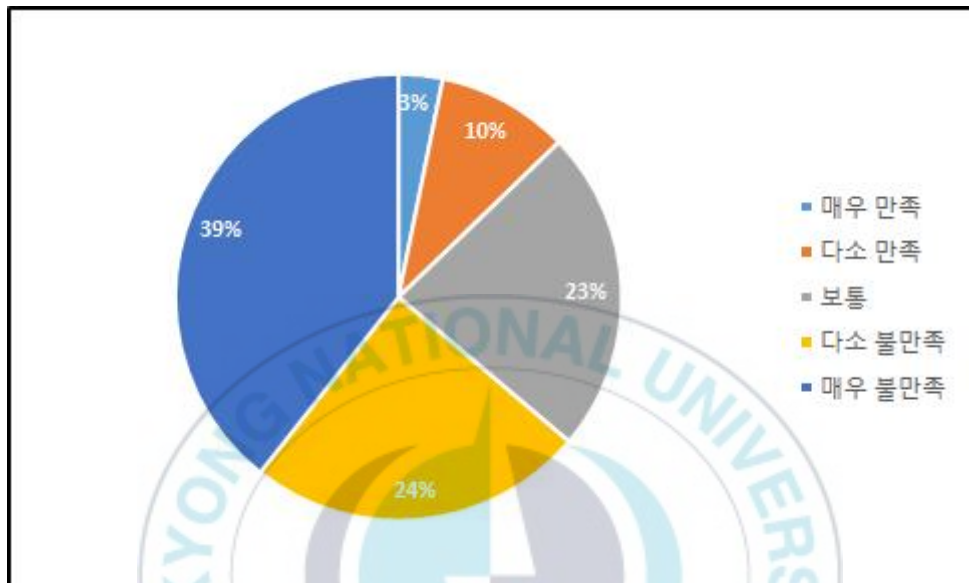
[그림 IV-4] 외국인 근로자의 잦은 사업장 이동 사유에 관한 고용주의 응답 결과

3. 외국인 노동력 관련 제도에 대한 고용주의 인식

다음은 앞서 살펴본 외국인근로자에 대한 고용주의 인식에 이어서, 이러한 외국인근로자 고용을 위해 이용하는 제도인 「고용허가제」에 대한 인식에 대한 설문 응답 결과이다.

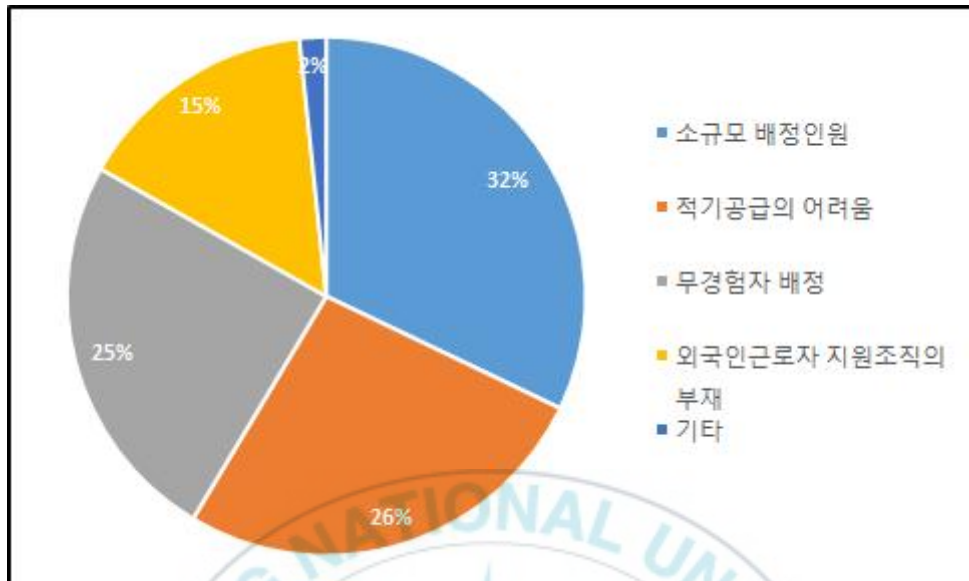
먼저 고용주들이 현재 이용하고 있는 제도에 대한 만족도 조사를 실시해보았다. 그 결과 응답자의 63%가 현 제도에 대한 불만족을 표하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 불만족도를 통해 앞서 살펴본 추가 고용 희망 노동력에서 국내근로자 보다 상대적으로 외국인근로자의 고용을

희망하는 고용주들의 경향에 대비하여, 이러한 외국인근로자 고용을 위해 이용해야할 제도는 많은 문제점이 존재한다는 의미로써 해석할 수 있다.



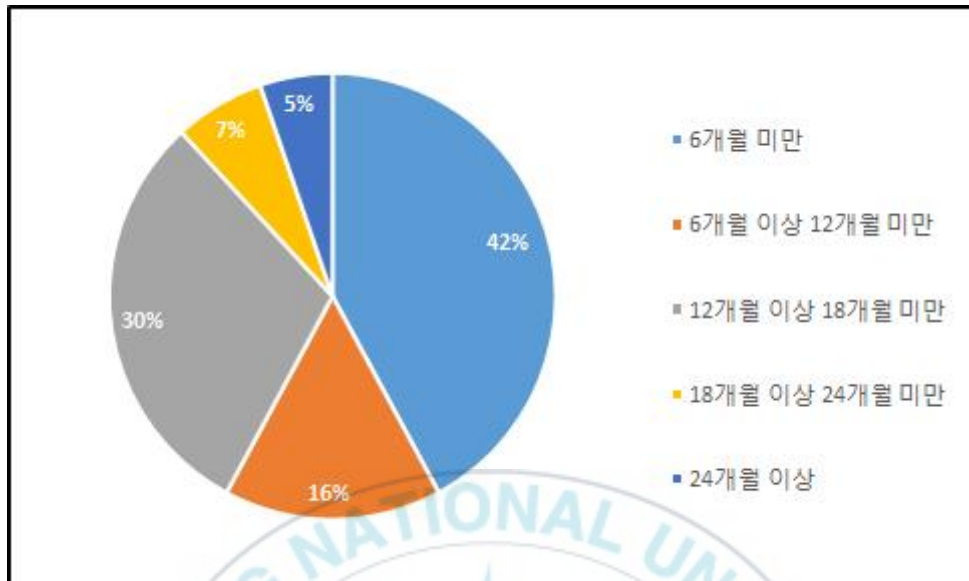
[그림 IV-5] 「고용허가제」에 대한 고용주의 만족도 응답 결과

제도에 대한 높은 불만족도가 나타난 이유에 대한 설문 응답 결과 나타난 많은 응답은 외국인근로자의 사업장 배치에 관련된 것이었다. 그 중 가장 많은 응답으로 나타난 것은 외국인근로자가 사업장에 배치되는 수와 시기에 따른 것으로, 적은 인원이 배정된다는 것과 적기에 공급이 되지 않는다는 점이었다.



[그림 IV-6] 「고용허가제」에 대한 고용주의 불만족 사유 응답 결과

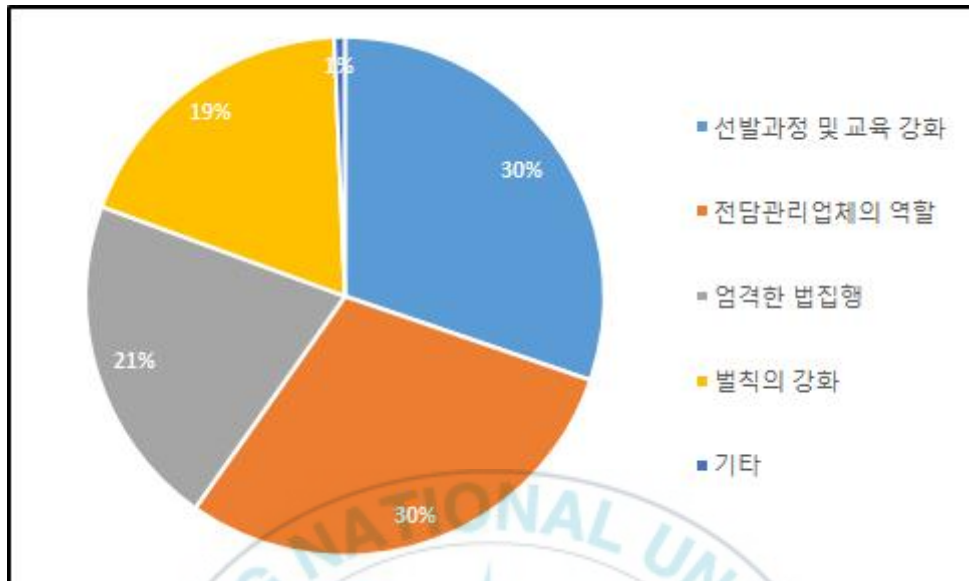
그 다음으로는 외국인근로자를 고용을 신청할 시에 각 어가경영체에서 필요한 시기에 외국인근로자를 공급받지 못한다는 점이였다. 실제로 설문 응답자들을 대상으로 실시한 설문 문항 중 고용신청 후 배정까지 걸린 시간에 관한 응답 결과 최대 3년, 평균 10개월가량의 시간이 소요된 후에 외국인근로자가 어가경영체의 사업장에 배치된 것을 확인할 수 있었다. 이러한 점은 조업이 계절성을 띄는 연안어업에 있어서 노동력 부족으로 인한 생산활동에 많은 제약으로 작용될 것으로 우려 된다.



[그림 IV-7] 외국인근로자 고용 신청 후 실제 배정까지 소요된 시간

이렇듯 현재 연안어업분야에서 외국인노동력을 이용하고 있는 고용주들은 외국인 근로자의 사업장 무단이탈 및 사업장 이동에 따른 조업일정의 차질과 노동력의 적기공급의 한계 등에 따라 많은 불편함을 겪고 있는 실태를 확인할 수 있었다.

이러한 외국인 근로자에 대한 고용주들의 불편사항에 따라 고용주들이 원하는 개선방안에 대한 설문을 실시하였다. 그 결과 외국인근로자 선발과정의 강화, 노동력 공급 시기 조정, 전담관리업체의 역할로 3가지 의견이 가장 많은 응답으로 나타났다.



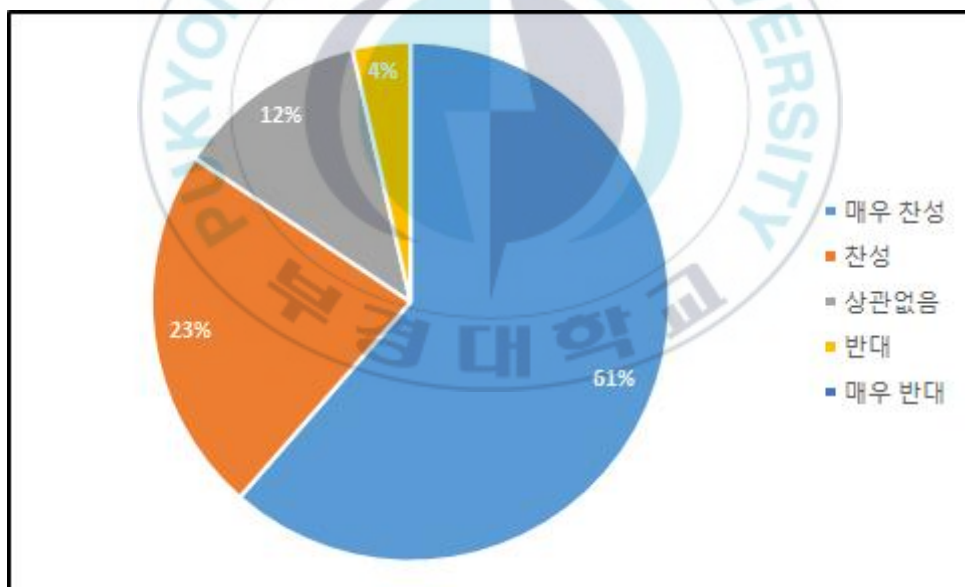
[그림 IV-8] 고용주의 외국인근로자 사업장 이탈 방지를 위한 요구사항 응답 결과

이러한 응답결과 중 최근 2017년 이후 나타난 「고용허가제」 어업분야에 있어서의 변화로, 어업에 대한 유경험자 선발 및 교육과정에서의 실습과정 추가 등 선발 및 교육과정이 강화되었다. 이에 따라 선발과정 강화에 대한 고용주들의 요구사항은 다소 해소가 될 것으로 예상된다. 그리고 외국인근로자 도입시기에 있어서 이전에 연 2회의 도입시기에서 2회 더 추가되어 2017년 이후에는 연 4회 외국인근로자의 도입이 가능해지도록 변화가 나타났다. 이에 따라 이전에 비해 외국인근로자 고용 신청 후 실제 배정받는데 까지 걸리는 시간은 다소 줄어들 것으로 예상된다.

하지만 이러한 선발과정이 배정시기에서 나타난 긍정적인 변화에도 불구하고, 사업장 배치 이후에 대한 관리기능을 전담할 기관은 전무한 실정이다. 비록 강화된 선발절차를 통해 입국 및 사업장 배치가 이루어질지라도, 외국인근로자와 고용주간의 갈등 조절 및 외국인근로자 이탈 관리 등 일련의 관리 역할을 전담하는 업체가 없으므로, 이러한 변화만으로 지속

적으로 외국인노동력을 이용하는 것을 기대하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 향후 어업분야에서 외국인근로자를 고용하고 이러한 노동력을 안정적으로 이용하기 위해서는 「외국인 선원제」와 같이 관리 기능을 전담하여 실행하는 기관이 필요할 것으로 보인다.

이러한 관리업체의 역할을 연안어업분야의 고용주가 이용하기 위해 지속적으로 「외국인 선원제」로의 제도 통합 관리에 대한 내용이 지속적으로 제시되어오고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 이러한 제도 통합에 대한 실제 고용주들의 의견을 확인해보기 위한 조사를 실시 하였다. 그 결과 실제로 설문 응답자의 84%가 제도 통합에 찬성하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

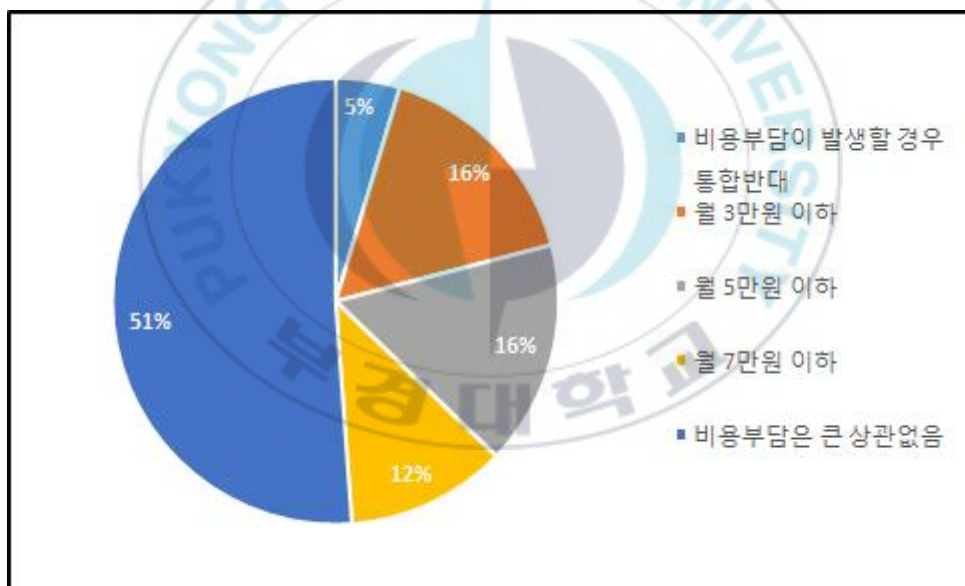


[그림 IV-9] 「외국인 선원제」로의 제도 통합에 대한 고용주의 의견

이러한 제도통합이 이루어질 경우에 고용주는 「고용허가제」를 이용하는 경우에 비해 추가적으로 일정 관리 비용을 부담하여야 한다. 이러한

비용부담은 현재까지 20톤 이상의 근해어업 경영주들이 외국인선원을 고용하고 이러한 선원들을 관리해주는 기능을 이용함에 따른 대가로써, 이러한 경영주들에 비해 경영규모가 영세한 연안어업 고용주들이 동일한 비용을 매월부담하기에는 다소 부담이 있을 것으로 예상된다.

이에 따라 이러한 추가적으로 요구되는 관리 비용에 대해 부담 가능한 희망 금액 설문을 실시하였다. 그 결과 응답자의 절반 이상이 비용부담은 큰 상관없다라고 응답하였다. 이러한 결과는 추가적으로 소요되는 이러한 비용소요 보다 현재 「고용허가제」를 통한 외국인근로자 고용에 있어서 나타나는 문제점이 더욱더 심각한 수준이기 때문인 것이라 할 수 있다.



[그림 IV-10] 제도 통합시 추가비용 부담 희망금액 응답 결과

4. 외국인 노동력 관련 고용주의 기타 의견

이외에 고용주들이 현재 이용하고 있는 제도 및 외국인노동력에 대한

기타의견들을 유사한 내용들로 묶어보았을 때 크게 2가지 의견으로 종합되었다.

먼저 법집행에 관련된 의견으로써, 불법체류자에 대한 단속 및 처벌이 더욱더 강화되어야 한다는 의견이 존재하였다. 현재 불법체류자, 그리고 불법체류자를 고용하는 자에 대해 벌칙이 법령으로 명시되어 있지만 실제로 이러한 불법체류자에 대한 단속이 제대로 이루어지고 있지 않는다는 점이 외국인근로자의 무단이탈의 근본적인 문제라는 지적이 있었다.

두 번째로는 임금에 관련된 내용이다. 현재 외국인근로자에 대해 적용되는 임금 기준은 내국인에 준하는 최저임금 기준이 동일하게 적용되고 있다. 이러한 최저임금 기준은 매년 큰 폭으로 인상되고 있어 어가경영체에 다소 부담이 있다는 의견을 확인할 수 있었다. 이에 대해 임금의 상한선을 설정하여야 한다는 의견을 확인하였다. 또한 몇몇 경우에 있어서 외국인근로자들의 근무처 변경을 내세우며 무리한 임금상승요구를 하는 경우도 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 무단이탈 문제 및 소통문제를 겪지 않기 위해 국내노동력을 이용하려 했지만, 어업분야 국내 노동력 시장에서 공급량이 매우 적고 요구하는 임금수준이 매우 높아 이용하기에 비용적인 부담에 의해 제한적이라는 의견도 확인할 수 있었다.

V. 한·일 외국인 노동력 고용에 관한 제도의 비교분석

외국인노동력 고용에 관한 제도의 비교를 위하여, 국내와 유사한 어업 형태를 띄고 있는 일본의 관련 제도를 살펴보았다. 일본에서 시행되고 있는 어업분야 외국인노동력 고용에 관한 제도는 「해외기지방식」, 「마루십제도」, 「외국인기능실습제도」 3가지가 존재한다. 이중 본 연구의 범위인 연근해어업에 대해서 이루어지고 있는 제도는 「외국인기능실습제도」이며 이 외의 2가지 제도는 원양어선어업에 대해 이루어지고 있다.

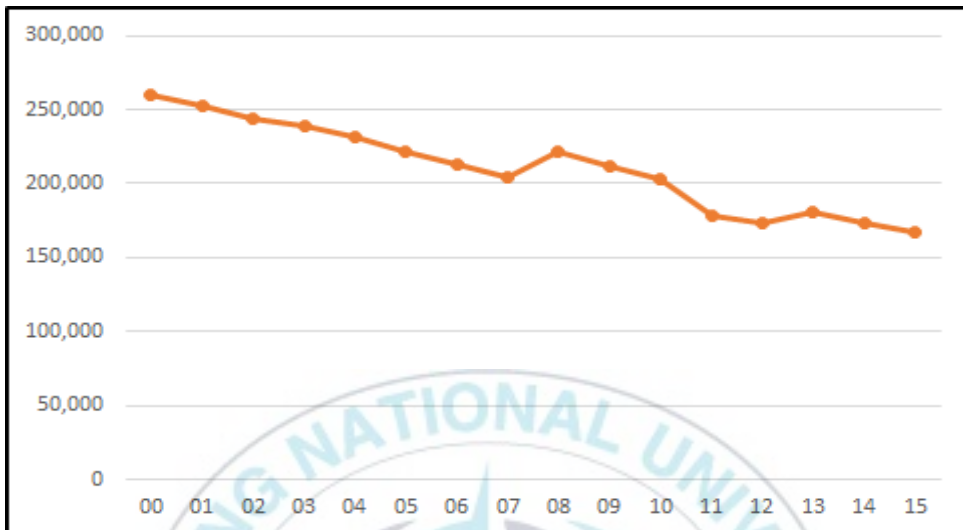
하지만 「외국인기능실습제도」는 국내의 「고용허가제」와는 제도 시행의 목적에서 차이가 존재한다. 「고용허가제」를 시행하는 이유가 체계적인 외국인근로자의 도입·관리를 통한 중소기업의 인력난 완화 및 국민경제의 균형 있는 발전을 위한 것이라면, 일본의 「외국인기능실습제도」 일본에서 보유하고 있는 기능의 개발도상국으로 이전을 도모하고 개발도상국의 경제발전을 담당할 인재양성에 기여할 것을 목적으로 한다. 이러한 목적의 차이에서 일본의 제도가 추가적인 인력 확보를 위한 것이 아닌 선진 기능 등을 개발도상국들에게 전수하기 위한 것임을 알 수 있다.

1. 일본의 제도

1) 어업 노동력 현황

일본의 경우에 있어서도 국내의 경우와 유사하게, 어업 인력의 수는 지속적으로 감소하고 있다. 2000년 당시 총 260,200명이었던 어업취업자의 수는 지속적으로 감소하여 2015년을 기준으로 그 수가 166,610명에 불과하다.

(단위 : 명)

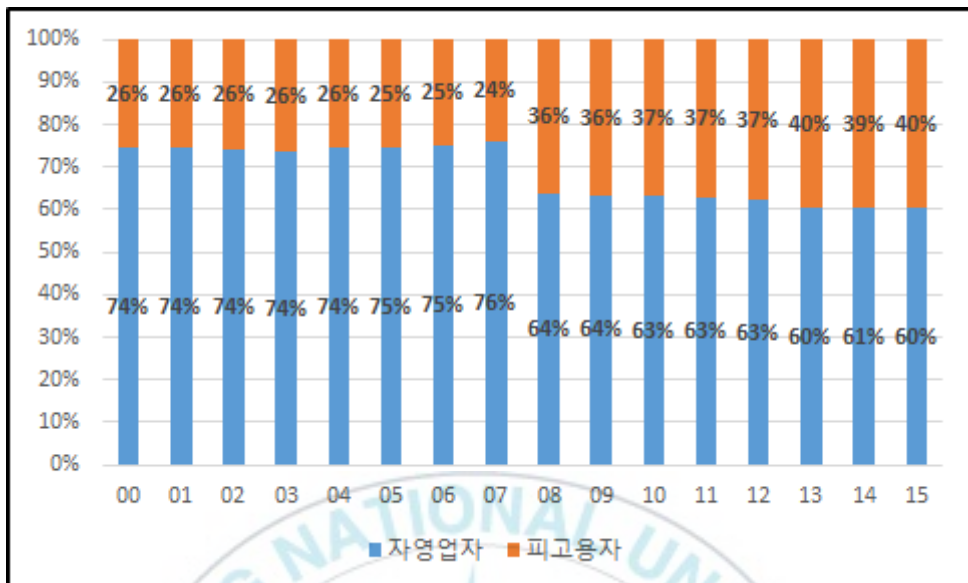


자료 : 일본 농림수산업성(2000~2015), 어업취업동향조사보고서

[그림 V-1] 일본 어업취업자 수의 변화 (2000년~2015년)

어업인력의 양적감소는 국내의 경우와 유사하게 나타난것에 비해, 어업인력의 성별 비중은 2000년 당시 여성의 비율이 16.95%인것에 반해 2015년에 이르러서는 여성의 비율이 13.14%로 오히려 여성의 비율이 감소하였다.

이러한 어업취업자를 고용여부에 따라 자영업자와 피고용자로 분류해 보았을 경우, 국내 어업인력의 수 통계에서 어업종사가구원의 개념과 유사하다고 할 수 있는 자영업자의 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 다시 말해 어업취업자 수에 있어서 피고용자의 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 것으로, 국내의 경우와 유사하게 고용노동력에 대한 필요성이 지속적으로 증가하고 있는 현상을 확인할 수 있다.



자료: 일본 농림수산성(2000~2015), 어업취업동향조사보고서

[그림 V-2] 고용관계별 어업취업자 비중의 변화 (2000년~2015년)

이러한 일본의 어업 인력 현황에 있어서, 「외국인기능실습제도」를 통해 기술 이전을 목표로 실습과정이 운영되고 있는 점은, 개발도상국에 대한 협력 및 공헌과 동시에 다소 부족한 어업인력을 보충하는 등 긍정적인 효과를 내고 있을 것으로 보인다.

2) 연근해어업분야 외국인 노동력 고용 제도

「외국인기능실습제도」는 개발도상국에 대해 선진 기술 등을 습득시키고자 시행되는 것으로, 일본에서 외국의 청장년 노동자들을 대상으로 일정기간 각 산업분야에 투입하여 기술 등을 습득하도록 한다. 이러한 제도를 통해 일본은 개발도상국의 인재 육성 및 일본의 국제 협력·공헌을 이루고자 한다.

이러한 제도에 대해 자세히 알아보기 위해, 제도를 뒷받침하는 법령과 지침들을 살펴보았다. 관련된 법령은 크게 「출입국 관리 및 난민 인정법」, 「연수·기능 실습 제도의 재검토에 관한 법무 성령 개정·재정 등」, 「직업안정법」, 「기능 실습 제도에 관한 후생 노동성 법령 등」, 「JITCO 지침 등」으로 총 5가지이다.

먼저 「출입국 관리 및 난민 인정법」은 일본에서 외국인을 받아들이는 기본방침과 외국인 상륙·체류·강제퇴거·난민인정의 각 절차를 규정하고 있는 법률로써 외국인이 일본으로 출입국하는데 있어서 가장 기본적인 사항들을 명시하고 있는 법령이다.

「직업안정법」의 경우에는, 공공직업안정소 및 기타 직업 안정기관이 관계행정당국 또는 관계단계의 협력을 받아서 직업소개사업을 수행하고, 직업안정기관 이외의 자가 수행하는 직업소개 사업 등이 적정하고도 원활한 노동력의 수요공급 역할을 담당할 수 있도록 하는 법령이다. 이러한 법령이 외국인 기능실습제도에 관련되어 있는 사항은 직업소개사업에 대해 명시되어 있는 내용이다. 해당 법령 내용에 따라 감리단체가 기능실습생과 실습실시기관 사이에서 고용계약의 성립을 알선할 수 있도록 하고 있다.

「기능실습생의 입국·체류 관리에 관한 지침」은 입국관리국에서 정하는 사항으로써, 기능실습생을 수용하기 위해 유의해야 할 사항과 효과적인 기능실습을 실시하기 위해 필요한 사항 및 부정행위의 대상이 되는 행위에 대해 명시된 내용으로, 외국인기능실습과정의 시행에 대한 일종의 가이드라인 역할을 하는 내용이다. 해당 지침에는 기능실습계획의 책정, 감리단체의 역할, 실습실시기관의 역할, 송출기관의 역할, 알선기관 및 기능실습생의 적격성 등이 명시되어 있다. 그리고 이러한 지침을 통해 기능실습 과정에 대한 일종의 관리·감독을 위해 실태조사를 지방 입국관리국이 실시할 수 있도록 한다. 2013년 4월 당시 감리단체에 의한 감사의 적정화를

한층 추진해 갈 필요성을 느끼게 됨에 따라, 감사의 관점, 수순, 방법 등을 보다 구체적으로 나타내고 감사가 적절히 행해지지 않은 때 등에 감리단체에게 적용하는 부정행위에 관해 구체적으로 내용이 제시되어 있다.

「JITCO 지침」은 「외국인기능실습제도」가 시행되는 각 과정에 필요한 관리체계가 명시되어 있다. 주 내용으로는 외국인실습생을 대상으로 이루어지고 있는 강습에 대한 수당, 그리고 외국인실습생의 임금 및 감리비 등에 관한 내용이다. JITCO는 현재 재단법인으로서 외국인 기능실습제도를 추진하고 있는 주체로써, 1991년에 법무, 외무, 경제산업, 후생노동, 국토교통의 다섯 성에 의해 설립된 재단법인 형태의 국제연수협력기구이다. 이러한 JITCO의 지침은 구체적으로 일본에서의 기능실습생에 대한 구체적인 취급에 관한 사항들이 명시되어 있다.

〈표 V-1〉 「외국인기능실습제도」 관련 법령 및 지침

구분	세부 법령
출입국 관리 및 난민 인정법	- 출입국 관리 및 난민 인정법 - 출입국 관리 및 난민 인정법 시행 규칙
연수·기능 실습 제도의 재검토에 관한 법무 성령 개정·재정 등	- 출입국 관리 및 난민 인정법 - 출입국 관리 및 난민 인정법 시행 규칙 - 기능 실습생의 입국·재류 관리에 관한 지침
직업안정법	- 직업안정법 - 직업안정법 시행규칙 - 직업 소개 사업, 근로자를 모집하는 모집수탁자와 근로자 공급사업자 등의 균등대우, 노동조건 등의 명시 구직자등의 개인 정보 취급 직업소개 사업자의 책무 준비내용의 정확한 표시 등에 관해 적절히 대처하기 위한 지침
기능 실습제도에 관한 후생 노동성 법령 등	- 기능 실습 제도 추진 사업 등 운영 기본 방침
JITCO 지침 등	- 외국인 기능 실습 제도의 강습 수당, 임금 및 감리비 등에 관한 지침

자료 : JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

이러한 제도를 통해 이루어지는 외국인 수용방식은 기업단독형과 단체관리형 2가지 유형으로 나뉘어 지며 최대 3년의 기간 동안 산업·직업 기능 등의 습득 및 학습 과정이 이루어진다.

기업단독형은 일본 기업 등이 해외 현지법인, 합작기업과 거래처기업의 근로자와의 고용계약을 통해 일본 내에서 기능 실습 과정이 이루어지도록 하는 유형을 말한다. 이에 비해 단체관리형의 경우에는 비영리 관리단체인 사업체, 협동조합, 상공회 등이 민간 기능실습생을 수용하고 산하 기업 등에서 기능실습이 이루어지도록 한다. 이렇듯 실습과정을 주도하는 기관의 유형에 따라 두 가지로 제도가 운영되고 있다.

단체관리형의 기능실습 과정은 관리단체의 책임 및 관리 하에 이루어진다. 여기서 말하는 관리단체라는 것은 기능실습생이 기능 등을 습득하는 활동을 관리하고 영리를 목적으로 하지 않는 단체를 말한다. 관리란 기능실습생을 수용하는 단체가 기능실습을 수행하는 각 기업 등에 있어서 기능실습계획에 근거하여 적절하게 기능실습이 실시되고 있는지 그 실시 상황을 확인하고 적절한 실시를 위해 기업 등을 지도하는 일을 말한다. 이에 따라 관리단체는 기능실습제도의 취지가 인재 양성이라는 국제 협력 및 국제 공헌에 있음을 바탕으로 하여 이를 실습실시기관이나 기능실습생 송출기관이 이해하도록 해서 기능실습생을 저렴한 노동력으로 악용되는 사례를 방지한다.

이러한 관리단체의 주 역할은 실습실시기관의 부적정한 행위가 이루어지고 있는지에 관해 확인하는 것이다. 또한 실습실시기관이 부적절한 방법으로 기능실습생을 관리하는 것을 금지하고, 노동관계법령을 준수하도록 하고 실습실시기관으로 정해져 있지 않은 타 기관에서 기능실습이 이루어지는 일이 없도록 하는 역할을 담당한다. 그리고 불법취업 외국인을

고용하는 경우에 대해 확인하고, 불법취업 외국인을 고용하는 경우에 대해서는 부정행위로 간주하도록 한다.

〈표 V-2〉 「외국인기능실습제도」 유형별 수용 가능한 감리단체의 범위

기업단독형	단체감리형
- 일본의 공사 기관의 외국에 있는 사업소 (자사, 자회사 또는 합작 기업 등) - 일본의 공사 기관과 계속해서 1년 이상 국제 거래 실적 또는 과거 1년간 10억엔 이상의 국제 거래 실적을 가지는 기관 - 일본의 공사기관과 국제적인 업무 제휴를 실시하고 있는 등 사업상의 관계를 가지는 기관에서 법무부 장관이 고시를 가지고 정하는 것	- 상공회의소 또는 상공회 - 중소기업 단체 - 직업훈련 법인 - 농업협동조합, 어업협동조합 - 공익 사단법인, 공익 재단법인 - 법무부 장관이 고시를 가지고 정하는 감리단체

자료 : JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

이러한 구분에 따라 어업분야에서 이루어지고 있는 실습과정은 어업협동조합을 통한 단체감리형이다. 이에 따라 어업분야의 기능실습생은 어업협동조합을 통해 일본에 입국 및 교육 등이 이루어지게 된다.

기능실습생의 입국 및 교육 등에 대한 일련의 과정을 시행하는 자는

어업협동조합에 가입이 되어 있는 자에 한해서 가능하다. 우선 신청자가 실습과정을 협동조합에 외국인기능실습과정을 신청하게 되면, 현지 송출 기관에서 실습생을 모집하게 된다. 이러한 모집과정에서 어선어업분양의 경우에는 주로 인도네시아의 송출기관을 통해 많은 수의 실습생이 모집되고 있다. 이러한 모집단계에서는 기능실습생 후보자로부터 서류검사, 건강검진, 기능시험을 실시하여 정원의 3배수를 선발한다. 선발 후에는 협동조합의 직원 또는 선주가 가정방문 등을 통해 면접을 실시하여 인간성과 기능의 정도를 파악한다. 이렇듯 어업분야에 있어서는 어업인 집단인 어업협동조합이 선발과정을 주도하여 국내의 경우에 비해 적격자를 선발하는데 있어 많은 이점이 있을 것으로 보인다. 이러한 과정을 통해 선발된 실습생은 입국까지의 약 3개월간 일본어 및 일본의 생활 습관과 기초체력훈련 등의 교육에 관해 현지에서 강습을 받게 된다.

선발과정 이후에 기능실습생은 수행 활동 내용에 따라 입국 후 1년까지의 기술 등을 습득하는 활동과, 입국 후 2·3년까지는 습득한 기술 등을 숙지하기 위한 활동으로 구분되어 체류자격이 나누어지게 된다. 입국 후 1년까지는 기술을 습득하는 활동으로서의 체류자격인 ‘기능실습 1호’로써 일본 내에 거주 및 실습과정을 하게 된다. 어업분야의 경우 실습생은 일본으로의 입국을 하게 되고, 2개월 간 일본어 교육 및 어로 기술과 안전위생에 관한 좌학강습을 받고, 실제로 어선에 승선하여 10개월간의 어선실습 실기교육을 받게 된다. 이러한 과정상의 연수비용은 일본선주가 부담하도록 한다.

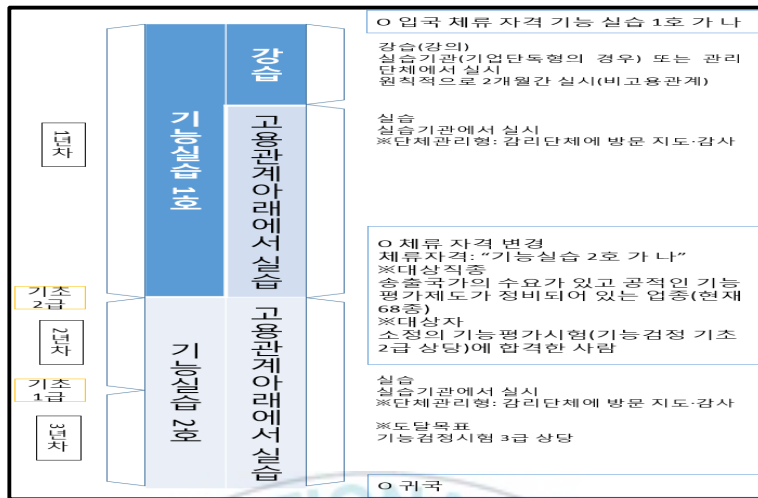
〈표 V-3〉 유형 및 입국 후 기간에 따른 체류자격의 구분

구분	입국 1년째	입국 2·3년차
기업단독형	체류 자격 기능실습 1 호	체류 자격 기능실습 2 호
단체감리형	체류 자격 기능실습 1 호	체류 자격 기능실습 2 호

자료 : JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

그리고 이러한 1년의 과정을 마친 실습생들을 대상으로 하여 대일본수산회에서 실시하는 이행 대상 직종 및 작업에 대한 기능검정 기초 2등급 시험에 합격하고 재류 자격 변경 허가를 받아야 추가적으로 2년간 일본에 재류할 수 있는 자격인 기능실습 2호의 자격을 얻어 지속적인 실습 과정의 참여가 가능하다.⁵⁾ 이를 통해 재류 자격 허가를 받은 경우에는 ‘기능실습 1호’자격에서 기술 등을 습득한 실습 기관과 동일한 기관 및 기술에 대해서만 지속적인 활동을 행할 수 있다. 이러한 일련의 과정을 정리하면 다음 [그림 V-3]과 같다.

5) 김영운(2012), 한·일 외국인선원 고용제도 비교 연구, 수산해양교육연구 24(4), pp. 559-573



[그림 V-3] 외국인기능실습제도 프로세스

어업분야에 대한 외국인기능실습제도의 수용가능 한 인원의 범위는 어
 선어업의 경우 2인 이내로 한정되어 있다.

<표 V-4> 단체감리형 「외국인기능실습제도」 수용 인원 범위

감리 단체	실습 실시 기관	실습 구분	인원 범위	
어업 협동조합	조합원	어선어업	2인 이내	
		어선어업 외	법인	특례 인원 범위
			비법인	2인 이내

자료 : JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

이러한 내용에 따라 어업분야에는 어선어업과 양식어업분야에 대해 실
 습과정이 운영 되고 있다. 아래의 <표 V-5>는 실습과정이 이루어지고
 있는 세부적인 업종들을 정리한 것이다.

〈표 V-5〉 어업분야 「외국인 기능 실습제도」 적용 대상 업종

구분	세부 업종
어선어업	가다랑어 낚시 어업
	참치 주낙 어업
	오징어 낚시 어업
	쌍끌이 어업
	저예망 어업
	유망 어업
	정치망 어업
	게·새우 종묘 어업
양식업	가리비·참굴 양식업

자료 : JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

실습과정에 참여하는 실습생의 수는 2013년을 기준으로 총 581명의 실습생이 있으며, 이러한 실습생의 수는 매년 증가추세에 놓여있다. 이러한 수치는 국내 어업분야에서 근무하는 외국인노동력의 수에 비하면 다소 적은 수치라고 할 수 있다. 하지만 앞서 언급하였듯 국내에서는 인력부족현상을 해결하기 위한 외국인노동력의 도입이 이루어지고 있지만, 일본의 경우에는 개발도상국 인력들의 기능실습을 위해 외국 인력의 도입이 이루어지고 있으므로, 이러한 제도가 추구하는 목적의 차이에 따라 두 국가 간 어업분야 외국인노동력의 규모에서 차이가 나타나는 것이라 할 수 있다.

〈표 V-6〉 어업분야 「외국인기능실습제도」 실습생 수 (2004년~2013년)

(단위 : 명)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
인원수	368	295	209	302	341	372	362	417	517	581

자료 : 일본 후생노동성 외국인고용상황신고(2013년 10월 말 기준), 일본 후생노동성

「외국인기능실습제도」를 통해 일본에 유입된 실습생들의 임금은 JITCO의 지침에 근거하여 지불되도록 되어 있다. JITCO의 지침에는 실습실시기관에 의한 적정한 임금지불이 이루어지도록 하기 위한 몇 가지 사항들이 규정되어 있다.

임금은 통화로써 전액, 매월, 일정기일에 실습실시기관이 기능실습생 본인에게 직접 지불하도록 되어 있으며, 계좌이체를 통해 지급할 경우에는 임금의 계좌이체에 관한 노사협정의 체결 및 기능실습생 본인의 서면에 의한 동의와 함께 임금지불 명세서의 교부가 필요하다. 그리고 실습실시기관은 기능실습생의 업무 시작시간과 종료시간을 확인하고 이를 기록하도록 하여 노동시간을 적정하게 관리하고, 이에 근거한 임금 및 시간외 노동에 대한 할증 임금 등을 지불하도록 하게 되어 있다.

기능실습생을 대상으로 지급되는 보수는 일본인 노동자가 종사하는 경우에 받는 보수와 동등하거나 그 이상의 수준으로 할 것을 명시하고 있다. 그리고 기능 등의 숙련도에 따라 임금 인상 등 기능실습생들이 기능 습득 의욕을 높일 수 있도록 하는 사항도 지침의 내용에 포함되어 있다. 이렇듯 JITCO의 지침에는 실습실시기관이 기능실습생에 대한 임금, 노동시간, 기타 노동조건에 관한 사항에 있어서 유의해야할 내용들로 구성되어 있다.

기능 실습생의 임금은 2012년을 기준으로 하여 평균적으로 약 12만 엔 수준에서 지급이 이루어지고 있다. 이러한 임금 수준은 일본인 고졸 근로자의 평균 임금보다 4만 엔 낮은 수준이며, 제조업 생산 노동자의 평균 임금보다 약 7만 엔 정도 낮은 수준이다.

〈표 V -7〉 외국인기능실습제도 평균 임금(2012년 기준)

구분		임금 수준
※ 2호 이행 신청자 지급 예정 임금		평균 12.4만엔
수용 형태별	2호(기업 단독형)	13.1만엔
	2호(단체 관리형)	12.5만엔
성별	남자	12.9만엔
	여자	12.2만엔
직종별	기계금속	13.1만엔
	건설	12.9만엔
	섬유·옷	12.0만엔
	농업	12.0만엔

* 2012년도 고용 조건에서의 시간외 노동 임금 등은 포함하지 않음

자료 : 일본 후생노동성 외국인고용상황신고(2013년 10월 말 기준), 일본 후생노동성

실습과정에 있어서 부정행위로 규정되어 있는 사항이 발생할 시에는 지방 입국 관리국으로의 보고 대상이 된다. 이와 더불어 지방 입국 관리국에서는 감리단체 또는 실습실시기관으로부터의 보고 유무에 불문하고 실태조사를 실시하는 등 부정행위에 대해 엄정하고 적확하게 대응하도록 하고 있다. 이러한 과정에서 부정행위가 확인 될 경우에는, 해당 기관에 의한 연수생 및 기능실습생의 수용에 대해 행위의 중대성에 따라 5년, 3년 또는 1년의 기간 동안 인정되지 않도록 하고 있다.

부정행위로 규정되는 내용은, 부정행위를 저지른 기관이나 개인에 대해서 부정행위의 양태나 정도를 개별적으로 조사한 결과, 기능실습을 계속해서 실시하는 것이 기능실습제도의 적정한 운영에 있어서 바람직하지 않다고 인정되는 것을 말한다. 부정행위는 그 행위를 스스로 하는 것이 상정되는데, 스스로 하지 않는 경우에도 부정행위로 간주되는 경우가 있다. 예를 들어, 감리단체가 실습실시기관이 기능실습계획대로 기능실습을 실시하고 있지 않다는 것을 알고도 방치한 경우나 혹은 실습실시기관이 기능실습생을 강습에 참가시키지 않는 것을 묵인하는 경우에 대해 감리단체

도 부정행위로 추궁될 가능성이 있다. 이러한 부정행위로 간주되는 행위들을 정리하면 다음 <표 V-8>와 같다.

<표 V-8> 부정행위의 구체적 내용

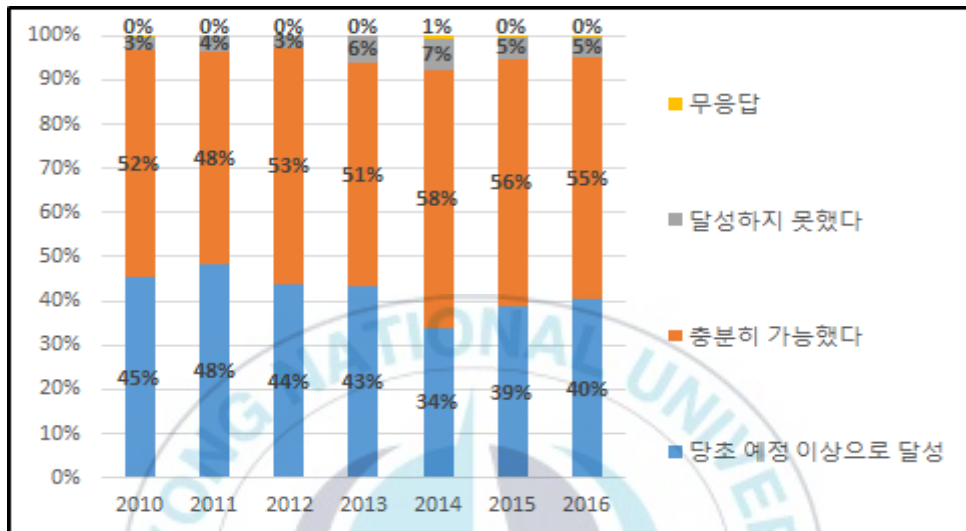
부정행위의 유형	
1. 폭행, 협박, 감금 2. 여권·재류 카드 압수 3. 임금 등의 체불 4. 인권을 현저히 침해하는 행위 5. 위·변조 문서 등의 행사 및 제공 6. 보증금 징수 등 7. 고용계약에 근거하지 않은 강습기간 중의 업무 종사 8. 이중계약 9. 기능실습계획과의 상이 10. 명의 대여	11. 실습실시기관에 있어서 부정행위의 보고 불이행, 실습 계속 불가능 시의 보고 불이행 12. 감리단체에 있어서 실습 계속 불가능시의 보고 불이행, 부정행위 보고 불이행, 감사·상담체제 구축 등의 불이행 13. 행방불명자의 다발 14. 불법취업자의 고용 등 15. 노동관계법령 위반 16. 영리목적의 알선행위 17. 거둬들인 부정행위 18. 일지 작성 등의 불이행 19. 귀국시의 보고 불이행

자료 : 기능실습생의 입국 재류관리에 관한 지침(2013), 일본 법무성 입국관리국

이러한 일본의 「외국인 기능 실습제도」는 연도별로 6개월 이하의 실습 기간이 남은 실습생을 대상으로, 제도 시행 주체인 국제연수협력기구 JITCO에서 해당 제도에 관한 설문조사를 실시한다. 2010년 이후로 매년 약 1천여명을 대상으로 설문조사가 진행되었으며, 이중 제도를 통한 목표 달성 여부 및 실습의 실효성에 관한 설문항목을 통해 「외국인 기능 실습제도」가 외국인 노동력 고용에 관련하여 성공적으로 제도 목표를 달성하고 있는 현황을 확인할 수 있었다.

먼저, 목표달성에 관한 설문에 있어서, 실습생들이 ‘당초 예상이상으로

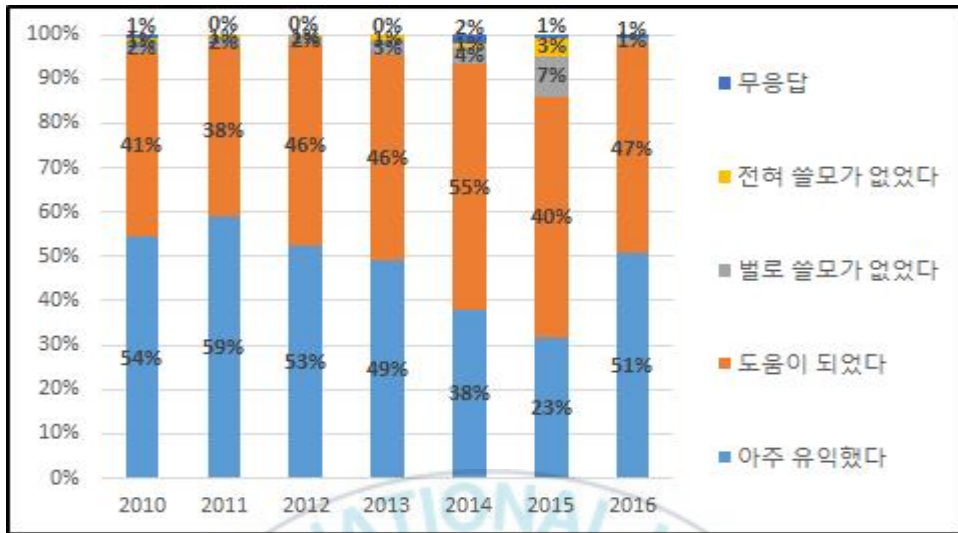
일정 목표를 달성하였다'라는 응답과 '충분히 가능했다'라는 응답이 매년 약 90% 이상 수준으로 나타난 것을 확인할 수 있다.



자료: 공익 제단법인 국제 연수 협력기구(2010~2016), 귀국 예정(6개월 이내) 기능 실습생에 의한 기능 실습 평가 조사 결과보고

[그림 V-4] 기능 실습의 목표 달성 여부 문항 응답 결과

또한 해당 제도의 목표라고 할 수 있는, 실습생의 기능 습득에 기여한 정도에 관한 설문문항이라 할 수 있는 실습의 실효성에 대한 응답에 있어서도 긍정적인 척도의 응답이 매년 약 90% 이상 수준으로 나타난 것을 확인할 수 있다.



자료: 공익 재단법인 국제 연수 협력기구(2010~2016), 귀국 예정(6개월 이내) 기능 실습생에 의한 기능 실습 평가 조사 결과보고

[그림 V-5] 기능 실습의 실효성 문항 응답 결과

이렇듯 일본에서 이루어지고 있는 「외국인 기능 실습제도」의 경우, 실제 실습과정에 참여한 실습생들의 긍정적인 응답들을 통해 제도 시행이 원활히 이루어지고 있다는 사실을 간접적으로 확인할 수 있었다. 이는 다시말해, 해당 제도가 운영되는 과정에서 실습생을 관리하는 기능을 각 업종별 협동조합이 담당하는 것이 효과적으로 이루어지고 있는 현상의 결과라고 할 수 있다.

이러한 점을 국내에 현재 외국인 노동력 이탈 문제로 인해 고용주들의 불편이 나타나고 있는 현상을 해결하기 위한 방안 중 하나로써 적용을 시도해보는 것이 의미가 있을 것으로 생각된다.

2. 한국과 일본의 제도 비교

앞서 살펴 본 일본의 「외국인기능실습제도」는 과거 우리나라에서 시

행한 외국인노동력 도입을 위한 제도들인 「해외투자업체연수제도」와 「외국인산업기술연수제도」와 사업명칭이나 내용은 매우 유사한 형태를 띄고 있다. 하지만 현재 우리나라에서 시행되고 있는 「고용허가제」와는 몇가지 차이점이 존재한다.

먼저 앞서 언급한바와 같이 제도의 목적에서 가장 큰 차이가 존재한다. 우리나라의 경우에는 체계적인 외국인근로자의 도입·관리를 통한 중소기업의 인력난 완화와 국민경제의 균형 있는 발전을 위함을 목적으로 하고 있다. 반면 일본의 경우에는 일본의 기술이나 기능의 개발도상국 이전을 도모하고, 개발도상국의 경제발전을 담당할 인재양성에 기여할 것을 목적으로 한다고 하고 있다. 이러한 목적 차이에 따라 각 제도를 통해 유입되는 외국인노동력을 대상으로 시행되는 교육의 정도에서도 차이점이 존재한다. 국내의 경우에는 외국인근로자 입국 후 업종별 취업교육기관에서 2박 3일간의 취업교육이 마련되어 있는 반면, 일본에서는 2개월 간의 이론교육과 10개월의 승선실기교육을 거친 후에 다시 기능시험 과정이 존재한다. 국내에서는 실제 노동현장에서 필요한 노동력으로써의 활용이 곧바로 이루어져야 함으로 각 외국인근로자가 담당해야할 기능에 대한 습득이 모두 이루어진 후에 사업장으로 배치되어야 함이 당연하다고 할 수 있다. 하지만 일본의 경우와 비교해 보았을 때 국내의 교육체계는 상대적으로 근무를 위한 필요한 기능 습득에 대한부분이 매우 부족하다고 할 수 있다. 또한 일본의 경우에 있어서는 추가적으로 일본에서 실습과정을 행하기 위해서는 일종의 평가절차가 존재한다. 하지만 국내의 경우에는 최초 입국 후에 별다른 평가절차가 존재하지 않다는 점에서 외국인근로자들이 근무를 위해 필요한 기능습득에 적극적으로 임하는 것에 대한 유인책이 부족한 것으로 보인다.

그리고 또 다른 차이점으로는 외국인노동력의 사업장에서의 활동에 대

한 업종별 담당 기관의 존재 유무이다. 국내의 경우에는 현재 제조업, 서비스업, 농축산업, 어업, 건설업 분야에 대해서 정부간 협약을 통해, 정부 주도로써 외국인노동력의 도입이 이루어지고 있다. 하지만 일본의 경우에는 각 업종별 협동조합 등 담당 기관의 주도를 통한 외국인노동력의 도입이 이루어지고 있다. 이에 따라 선발단계와 교육과정에 있어서 일본의 경우에 적격자 고용이 가능하고, 각 업종별 필요한 교육이 전문적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 반면 국내의 경우에는 모든 업종을 대상으로 근로자를 모집하고, 해당 근로자들을 대상으로 실시하는 한국어시험 결과에 따라서 사업장 배치가 이루어지므로, 업종별 적격자를 선발하는 것이 불가능하다고 할 수 있다.

이러한 업종별 외국인노동력 담당기관 유무는 선발단계 이후에서도 많은 차이점이 나타날 것으로 보인다. 일본의 경우 기능실습생과 실습기관에서 적절한 실습이 이루어지는지에 대한 관리·감독 역할을 담당하는 감리단체가 존재한다. 이에 비해 국내의 경우에는 선발단계에서는 정부주도로 이루어지지만 사업장에 배치된 이후에는 고용주가 직접 외국인노동력을 관리하여야 한다. 이러한 점은 외국인근로자와 고용주간의 갈등 조절 및 근무 과정에서 발생하는 여러 문제점 등에 대한 해결 가능성이 일본에 비해 미흡하여 노동력 관리에서 많은 허점이 존재할 것으로 우려된다.

〈표 V -9〉 한·일 연근해어업 외국인노동력 고용 제도 비교

구분	고용허가제	외국기능실습제
목적	외국인근로자의 도입·관리를 통한 중소기업의 인력난 완화 및 국민경제의 균형 있는 발전	기술이나 기능의 개발도상국 이전 도모, 개발도상국의 경제발전 담당 인재양성에 기여
담당 기관	정부주도	업종별 협동조합 등
교육 체계	한국어, 한국문화 이해, 관계법령, 산업안전보건, 기초기능 등 2박 3일(16시간 이상)간 교육실시	2개월 간의 이론교육, 10개월의 승선실기교육
근로자 평가 기능	최초 입국시 한국어능력시험 외에 별도 평가기능 없음	일정 기간(1년) 이후 추가 기능실습과정 참여를 원할시 외국인실습생을 대상으로 기능검정시험 시행
외국인 노동력 관리 기능	관리 기능 담당 기관 없음	관리·감독 역할 담당 감리단체 존재(업종별 협동조합 등)

이렇듯 국내 연근해어업분야의 외국인노동력 이용을 위해 시행되고 있는 「고용허가제」는 노동력 관리 담당 기능의 전무하여, 상대적으로 그러한 기능이 존재하는 「외국인 선원제」로의 제도 통합 관리에 관한 의견이 지속적으로 제시되어오고 있다.

「외국인 선원제」하에서 수협중앙회와 계약을 맺고 있는 민간관리업체는 현재 13개소가 존재 한다. 이러한 민간관리업체들은 대부분 부산에 위치하고 있으며 이 외에는 대부분 대도시 지역에 소재하고 있으며, 어선 톤수 20톤 이상의 근해어업 분야에 근무하는 외국인선원들을 관리하기 위한 기능을 수행하고 있다. 하지만 연안어업의 경우 근해어업에 비해 상대적으로 경영체의 수가 많고, 이들이 분포하고 있는 위치는 근해어업에 비해 더욱더 산발적으로 위치하고 있다. 이에 따라 「외국인 선원제」로의

제도 통합을 통한 어업분야 외국인노동력관리가 이루어진다고 할지라도, 현존하는 민간관리업체만으로 연안어업 경영체 및 기타 어업에 종사하는 외국인노동력을 관리하기에는 물리적으로 많은 한계가 존재할 것으로 예상된다. 이에 따라 이러한 제도 통합관리가 이루어진다고 할 시에도, 추가적으로 외국인노동력 관리기능을 수행할 기관에 대한 수요는 여전히 존재할 것으로 보인다.

이는 「고용허가제」의 문제점 해결을 위한 개선방안으로써 제도의 통합이 이루어진다고 해도, 현행되고 있는 제도와 동일하게 추가적인 보완사항이 존재하고 있는 상황이라 할 수 있다.

그러므로 현재 「고용허가제」의 시행에서 가장 큰 문제점으로 나타나고 있는 외국인노동력 관리에 관한 기능을 실행하는 기관이 명확히 설정되어야 할 필요성이 있다고 할 수 있다. 그동안에 이루어진 연구에서는 이러한 관리기능의 필요성에 대해서는 대다수가 동일한 의견을 내비추었지만, 기능을 직접적으로 실행할 기관에 대해서는 명확히 지정한바가 없다.

이러한 기능을 실행할 수 있는 기관은 어업현장과 근거리에 존재하여 외국인노동력의 관리기능을 적시에 필요한 기능 실행할 수 있는 기관이 전담하는 것이 가장 효율적일 것이라 판단된다. 그 기관은 각 시·군의 범위를 업무구역으로 하는 지구별 수산업협동조합(이하 지구별 수협)에서 담당하는 것이 가장 효과적일 것으로 판단된다.

지구별 수협은 각 지역범위에 있는 어업인들과 가장 직접적 관계에 있는 집단 조직이며, 이러한 수협은 전국 70개소가 존재한다. 이러한 수협은 어업인의 소득증진을 목표로 한다는 점에서, 어가경영체의 원활한 생산을 통한 소득 증진을 위해 노동력 관리에 대한 업무를 수행하여야 한다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 일본의 사례와 같이, 일본에서는 어업분야 외국인 기능실습에 관련된 일련의 과정에 대해 어업인들을 대표하는 기관인 지역

별 어협이 주도하여 선발과정과 실습과정에 대한 관리 감독이 이루어지고 있어서, 적격자를 고용하고 실습생 관리에 있어서 많은 이점을 나타내고 있다. 하지만 국내의 경우에는 현재 수협중앙회 및 단위 수협에서 고용주 및 외국인근로자가 필요한 서류 처리와 같은 업무 대행만 담당하고 있고, 선발과정 이후 관리역할 수행에 대해서는 지정되어있는 바가 없다.

그러므로 향후 지구별 수협의 사업범위에 있어서 조합원의 소득 증대 기반 확충을 위한 노력의 일환으로써, 외국인근로자 고용에 관한 업무를 시행하도록 지정하여 해당 지역 어가경영체들의 외국인노동력에 대한 관리가 이루어지도록 더욱더 많은 노력을 기울여야함이 알맞다고 판단된다.



V. 요약 및 결론

본 연구는 현재 국내 연근해어업분야에서 이루어지고 있는 외국인노동력 이용에 대한 실태 파악을 바탕으로, 어가경영체의 원활한 어업활동을 위해 필요한 노동력 관리방안에 대해 제시하고자 하였다. 이를 위해서는 현재 국내 어업분야에서 시행되고 있는 외국인 노동력 고용에 관련된 제도에 관한 면밀한 파악이 필요하며, 이는 몇몇 선행연구들을 통해 확인할 수 있었다.

본 연구는 연근해어업분야에서의 외국인 노동력 고용을 위해 이용되고 있는 제도인 「고용허가제」를 중심으로, 어가경영체의 노동력 실태 및 고용주들의 외국인 노동력 고용에 관한 인식을 파악하였다. 또한 지속적으로 제시되고 있는 「외국인 선원제」로의 제도 통합 관리방안에 대한 고용주들의 의견을 확인하였고, 이러한 개선방안이 실현되었을 경우에 나타날 것으로 예상되는 문제점에 대한 고민을 실시하였다.

설문조사 결과를 종합해 보면, 설문 응답 어가경영체의 노동력은 현재 약 32% 수준의 부족율이 나타나고 있는 것을 확인하였다. 이에 따라 추가적으로 고용을 희망하는 근로자 수에 대한 설문을 실시하였고, 상대적으로 국내 근로자에 비해 외국인 근로자의 고용을 선호하는 현상을 확인할 수 있었다. 하지만 이러한 선호현상에 비해 고용주들은 외국인 근로자에 대한 높은 불만족도(61%)를 표하고 있었는데, 그 이유는 외국인 근로자의 사업장 배치가 직무경험이나 선호직종에 대한 고려가 없이 이루어지기 때문에 나타나는 근로자들의 해당 근무에 대한 부적합성 때문이었다.

또한 외국인 노동력을 이용하는 데 있어서 나타나는 문제로, 노동력의 사업장 이동에 따른 조업일정에 대한 차질을 확인할 수 있었다. 실제로

응답자들의 약 41%가 외국인 근로자와의 계약해지 그리고 외국인 근로자의 사업장 무단이탈로 인한 조업일정 차질을 경험하였다. 이러한 외국인 근로자의 사업장 이동이 나타나는 이유로는, 외국인 근로자들이 어업이 타 산업에 비해 노동 강도가 높고 임금수준이 낮다는 인식이 중요한 것으로 확인하였다. 이러한 인식은 어업분야 근무에 대한 비선호 현상으로 이어지게 되고, 이에 편승하여 불법브로커들이 타 사업장으로의 이동을 유인·알선하는 경우가 존재한다는 내용도 확인할 수 있었다. 이러한 문제점들이 나타나는 이유로는 외국인노동력의 사업장 배치 이후 단계를 관리해주는 기능이 부재하기 때문이라는 사실을 설문조사를 통해 확인할 수 있었다.

외국인 근로자에 대한 고용주의 인식 파악과 더불어, 외국인 근로자 고용을 위해 이용하고 있는 제도인 「고용허가제」에 대한 인식도에 대한 조사를 실시하였다. 제도에 대한 불만족도는 외국인 근로자에 대한 불만족도와 비슷한 수치인 63%로 조사되었다. 이러한 불만족도가 나타나게 된 이유는 배정받는 시기의 불확실성과 배정받는 인력의 수가 적기 때문인 것으로 나타났다. 배정받는 시기에 대한 불확실성은, 실제 고용주들이 외국인근로자 고용 신청을 한 뒤에 실제 배정받게 될 때까지 소요된 시간이 최대 3년, 평균 10개월가량의 시간이 소요된 것으로 보아, 필요한 시기에 적절히 공급받지 못한 데에 따른 것으로 파악되었다.

이러한 고용주의 불만을 완화하기 위한 조치로서 고용주 측의 요구사항은 선발과정의 강화, 노동력 공급시기의 적절성, 전담 관리업체의 역할이라는 3가지로 나타났다. 이러한 고용주 측의 불만은 최근 제도 개선의 결과 선발 및 교육과정의 강화와 외국인 근로자 도입횟수의 증대가 이루어져 다소 해소될 것으로 예상된다. 이와 더불어, 국제개발협력을 목적으로 하는 공적개발원조사업과 연계하여, 어업 인재개발 사업에 참여한 외

국 인력을 국내 어업분야에 근무하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이러한 방안이 실현될 경우, 공적개발원조를 통한 개발도상국의 경제개발에 대한 기여와 더불어 국내 어업분야의 노동력 부족현상 해결에 이바지하게 될 것이고, 인력양성 측면에서 실제 어업현장에서 근무해 봄으로써 어업기술 습득 측면에서도 많은 이점이 나타날 수 있을 것으로 보인다.

하지만 이러한 긍정적인 변화에도 불구하고, 사업장 배치 이후 단계에서 필요한 외국인 노동력 관리기능을 전담할 기관은 전무한 실정이다. 실제로 설문조사 결과에서 외국인 노동력을 배정받는 단계에 대한 문제점과 더불어, 배정 이후에 노동력의 이탈로 인해 새로이 외국인 근로자 고용 신청 및 이에 따른 비용 소요 등 많은 문제점이 나타나고 있다. 외국인 근로자의 사업장 배치 이후 단계에서 필요한 것은, 고용주와 근로자 간의 갈등 조정 및 외국인 근로자 사업장 이탈 방지를 위한 관리 등 일련의 관리역할이 필요하게 된다. 이에 따라 「고용허가제」를 이용하고 있는 고용주들은 지속적으로 그러한 관리역할이 존재하는 「외국인 선원제」로의 통합 관리를 주장하고 있다. 이러한 내용에 대해 이번 연구를 통해 실제 고용주들의 의견을 확인해 보았는데, 그 결과 설문 응답자의 84%가 제도 통합에 찬성하고 있는 의견을 확인할 수 있었다. 한편, 제도 통합이 이루어지는 경우에는 추가적인 관리비용을 부담하여야 하는데, 이에 대해서도 비용 부담에 관계없이 제도 통합에 찬성한다는 의견이 절반 이상으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 현재 「고용허가제」를 이용하고 있는 고용주들이 겪고 있는 문제점이 매우 심각하며, 이를 해결하기 위한 방안 마련이 절실함을 확인할 수 있었다.

하지만, 「고용허가제」의 문제점 해결을 위해 「외국인 선원제」로의 제도 통합을 통한 관리가 이루어진다고 해도, 연근해어업 분야에 있어서 원활한 외국인 노동력 이용은 다소 제약이 있을 것으로 보인다.

우선적으로는 두 제도가 운영되는 근거법령의 차이에 따라, 전반적인 법령 개정이 이루어져야 하므로, 단기간에 이루어지기에는 많은 어려움이 있을 것이다. 그리고 제도 통합이 이루어질 경우, 기존에 「고용허가제」 하에서 이루어지던 20톤 미만 어선어업, 양식어업, 소금채취업에 고용되는 외국인 노동력의 관리가 「외국인 선원제」를 통해 이루어지게 될 것이다. 이는 현존하는 외국인 선원 민간관리업체의 기능을 통해 이루어지는 것인데, 현존하는 민간관리업체의 수는 전국에 13개소가 있는데, 이들 대부분은 지역적으로 부산에 편중되어 있다. 하지만 연안어업의 경우만 보더라도, 근해어업에 비해 상대적으로 많은 경영체 수가 산발적으로 여러 어촌지역에 분포되어 있으므로, 선부른 제도의 통합을 통한 관리는 현존하는 민간관리업체의 업무부담 가중과 외국인 노동력 관리의 부실이라는 부정적인 효과를 초래할 가능성이 있다. 즉, 제도의 통합이 이루어지는 경우에도 역시 관리기능을 수행할 기관에 대한 추가적인 수요는 여전히 존재할 것으로 예상된다.

따라서, 우선적으로 가장 중요한 것은 현재 「고용허가제」를 통해 고용되는 외국인 노동력을 전담하여 관리 기능을 실행하는 기관이 정확히 설정되어야 할 필요성이 있다. 외국인 노동력을 전담하여 관리기능을 실행하는 기관 선정에 대한 고민에 있어서 유사 사례로서 일본 사례를 참고하였다.

일본의 경우에는 개발도상국에 대한 기술이전을 목적으로 하는 「외국인기능실습제도」를 운영하여 매년 외국인 기능실습생을 모집하고 있다. 해당 제도를 운영하는 사례에 있어서 참고할만한 점은, 어업분야에서 이루어지고 있는 실습과정에 대한 선발단계 및 교육 그리고 실습기관 배치 과정 등의 일련의 과정이 정부 주도가 아닌 어업인을 대표하는 기관인 어협에서 담당을 하고 있다는 점이다. 이에 따라 어업분야에서 적격자를 고

용하고 실습생 관리가 이루어지는 것에 있어서 많은 이점을 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다.

일본의 어협과 유사한 기능을 가진 것으로 우리나라에는 수협이 있다. 하지만 현재 「고용허가제」의 근거 법령에 따라, 중앙회 및 단위 수협에서는 고용주 및 외국인 근로자가 필요한 서류 처리와 같은 업무 대행만 담당하고 있고, 선발 과정 이후 관리역할 수행에 대해서는 지정되어 있는 바가 없다.

수협의 사업범위에서 지도사업은 어업인의 소득 증진을 목적으로 운영된다. 이러한 점에 있어서, 외국인 노동력 관리가 이루어지지 못해 나타나는 어업인들의 손실을 막기 위해, 지도사업의 범위에 외국인 근로자 고용에 관한 업무를 시행하도록 지정하여, 각 지역별 어가경영체들의 외국인 노동력 관리가 어가경영체가 속해 있는 수협을 통해 이루어질 수 있도록 하는 일이 필요할 것이다. 이를 통해 어가경영체의 노동력 부족에 따른 생산량 및 조업일정에 미치는 악영향을 예방하고, 지속적인 어가경영체의 생산 활동을 기대해 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 연근해어업의 외국인 노동력 관리를 위한 개선방안을 모색하기 위해 고용주 및 관리의 시각에서 살펴본 것에 의의가 있다. 하지만 연구방법, 설문조사 등에서의 한계점이 존재한다. 첫째, 설문 표본 수가 다소 적어서 응답결과를 이용하는 데 있어서 신뢰도 문제가 존재한다. 주로 설문을 통해 파악하고자 하는 것이 현 제도에 관한 것이므로 특정 지역에 한정하여 설문을 수행하는 것에 비해 전국을 대상으로 하여 시행하는 것이 적합하다는 판단과 더불어, 대면 설문조사를 하기에는 시간적 한계가 존재하므로 우편 설문방식을 선택하였다. 이러한 우편 설문방식의 특성상 대면 설문조사방식에 비해 응답률이 낮다는 점이 응답결과를 이용하는 데 있어 신뢰도 문제로 나타났지만, 면담조사 내용 및 회수된 응답결

과들이 모두 유사하게 나타난 것을 보아 응답결과를 이용하는 데 있어서 알맞다고 판단하였다. 둘째, 개선방안을 모색하는 과정에 있어서 일본 사례를 적용시키는 것에 대한 적절성의 문제가 존재한다. 본 연구는 고용주 및 관리기능의 시각에서 연구를 수행하였으나, 일본 사례 적용의 적절성을 검토하는 과정에서 고용주나 관리주체가 아닌 외국인 실습생들의 설문조사 결과를 이용하였다는 점에서 본 연구의 관점인 고용주 및 관리기능에 대한 관점과 다소 차이가 존재한다고 할 수 있다. 어떠한 사례를 적용하기 위해서는 해당 사례를 선진 사례로서 이용하는 것이 적절한지에 대한 판단이 우선적으로 이루어져야 한다. 이러한 점에서 해당 제도가 원활히 이루어지는지를 판단하기 위해서 단순히 제도를 이용하는 주체인 외국인 실습생들의 제도에 대한 평가 결과를 이용한 것으로, 본 연구의 관점인 고용주 및 관리기능과는 다소 시각적 차이가 존재한다.

참고 문헌

고용노동부(2016), 법률 제 13908호 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

고용노동부(2017), 대통령령 제 27751호 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」

공익 재단법인 국제 연수 협력기구(2010~2016), 귀국 예정(6개월 이내) 기능 실습생에 의한 기능 실습 평가 조사 결과보고

김병호, 강일권, 조영제, 오철웅(2012), 수산의이해, 수산경제연구원BOOKS

김영운(2012), 한·일 외국인선원 고용제도 비교 연구, 수산해양교육연구 24(4), pp. 559-573

김영운, 박문갑(2012), 연근해어선 승선 외국인 어선원의 무단이탈률 저감 방안에 관한 연구, 수산해양교육연구24(2), pp. 263-271

조용준, 박진규, 이창수(2014), 외국인선원 도입제도 합리화 방안, 수산업 협동조합중앙회 수산경제연구원

수산업협동조합중앙회 수산경제연구원(2015), 연안 및 구획어업 어업경영 조사 결과

유길상, 이규용(2002), 외국인 근로자의 고용실태와 정책과제, 한국노동연구원

외국인고용관리시스템 홈페이지(www.eps.go.kr)

이미주(2009), 외국인 어업 노동자 특징에 관한 연구 : 제주도를 사례로, 공주대학교 교육대학원

일본 법무성 입국관리국(2013), 기능실습생의 입국 재류관리에 관한 지침

일본 후생노동성(2013), 일본 후생노동성 외국인고용상황신고(2013년 10월 말 기준)

일본 농림수산업성(2000~2015), 어업취업동향조사보고서

통계청(2004~2015), 고용허가제 외국인근로자(E-9) 업종별 도입현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

통계청(2012~2015), 국적별/성별/체류자격별 고용허가제 사증발급인증서 발급 인원수, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

통계청(1969~2016), 농림어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

통계청(1970~2016), 어업생산동향조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

통계청(1962~2016), 어업조사, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

통계청(1992~2015), 동력어선 기관별 선질별 톤급별 어선척수, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

통계청(2015), 선원교육기관현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

통계청(1995~2015), 선원취업현황, 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

홍재범 · 한나영(2012), 어선원 확보 및 관리방안에 대한 연구, 수산업협동조합중앙회 수산경제연구원

JITCO 홈페이지(www.jitco.or.jp)

Joseph S. Lee · Su-Wan Wang(1996), Recruiting and Managing of Foreign Workers in Taiwan, Asian and Pacific Migration Journal, Vol. 5, pp. 281-301