

숙련 외국인 어선원 확보를 위한 제도 개선 방안[†] : 연근해 어업을 중심으로

현채민¹ · 최서리*

¹성균관대학교 사회학과 박사수료, *이민정책연구원 연구위원

Policy Suggestions to Retain Skilled Migrant Fishermen in Korea : Focus on Offshore Fishing

Chaemin Hyun¹ and Seori Choi*

¹Ph.D. Candidate, Department of Sociology, Sungkyunkwan University, Seoul, 03063, Rep. of Korea

*Senior Policy Researcher, Migration Research & Training Centre, Seoul, 08100, Rep. of Korea

Abstract

With the restriction of foreigners' entry into Korea due to the COVID-19 pandemic, the fishery industry faced significant challenges in supplying migrant workers. In response to this, there is growing interest in methods that could facilitate the stable employment of migrant workers. This paper investigates whether the current system used for the employment of migrant workers in the fishery industry, which is highly dependent on them, adequately performs its function of providing a stable and skilled workforce amid the intensified labor shortage resulting from decreasing numbers of households with employment in the fishery and the aging Korean fishermen. To this end, past studies and government documents pertaining to the current system were analyzed, and a survey targeting the owners of offshore fishing boats that employ migrant workers was conducted. A total of 147 owners of fishing boats responded to the survey, and the data of 499 migrant workers employed by them were used for the analysis. The analysis indicated that the migrant fishermen had difficulty in acquiring minimum scores for the change of visa status according to the criteria for the Skilled Worker Points System. Furthermore, distinct differences were found between the characteristics and working conditions of migrant workers employed through the Employment Permit System (EPS) and the Foreign Seamen System. Based on this result, this paper suggests the reorganization of the skilled migrant worker system in the fishery industry and the expansion of the regional specialized visa pilot project.

Keywords : Migrant Workers, Migrant Fishermen, Employment Permit System, Fishery Industry, Immigration Policy

Received 31 January 2023 / Received in revised form 13 March 2023 / Accepted 14 March 2023

[†] 본 논문은 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 「숙련 외국인 어선원 안정적 확보방안」(2022) 이슈페이퍼의 일부 내용을 수정·보완하였음.

*Corresponding author : <https://orcid.org/0009-0009-6378-3878>, +82-02-3788-8031, sr.choi@mrtc.or.kr

¹ <https://orcid.org/0009-0005-7037-1928>

© 2023, The Korean Society of Fisheries Business Administration

I. 서론

코로나19는 외국인노동자에 의존하고 있는 국내 어업분야에 큰 어려움을 가져왔다. 2020년 3월 세계보건기구(WorldHealth Organization, WHO) 사무총장은 코로나19 관련 팬데믹 선언을 하였고, 각 국가는 코로나19의 확산을 막기 위해 사람의 입·출국을 제한하였다. 코로나19 확산 방지를 위해 한국 정부는 외국인노동자의 입국 전후 방역관리를 할 뿐만 아니라 국내 입국이 가능한 외국인노동자 출신 국가 인원을 제한하였다. 예를 들어, 2020년 입국 예정이었던 약 56,000명의 비전문취업자(E-9) 가운데¹⁾ 6,688명만이 입국하였다²⁾. 어업분야도 예외가 아니었는데, 같은 해 약 3,000명이 어업분야 비전문 취업자(E-9)로 입국 예정이었으나³⁾ 실제 286명만 입국하였고, 다음 해에는 592명만이 입국하였다⁴⁾. 최근 외국인 입국규제가 완화되면서 정부는 외국인노동자 도입규모를 종전보다 확대하여 그동안 원활하지 못했던 인력수급 문제를 해결하고자 하였다. 하지만 현장에서는 여전히 더 많은 인력이 유입되어야 한다고 요구하고 있다⁵⁾.

어업은 내국인이 취업을 기피하는 업종으로 현재 이 분야에 종사하는 내국인의 고령화는 심화되고 있고, 어가인구 감소도 가속화되고 있다. ‘어가’는 어획이나 양식을 하고 있는 가구를 의미하는데, 어가인구를 어업인력으로 볼 수는 없지만 어업인력의 규모를 파악하는 것이 쉽지 않은 상황에서 어가나 어가인구의 규모 변화를 통해서 어업인력의 현황을 추정해 볼 수 있다⁶⁾. 2020년 「어업총조사」 결과에 따르면 2020년 어가 규모는 43,000가구로 2015년 대비 약 21.3% 감소한 것으로 나타났다. 어가인구는 97,000명으로 2015년에 비해 24.4% 감소하였고, 60세 이상이 52.8%를 차지하는 것으로 나타났다⁷⁾⁸⁾. 어촌 인구 감소 및 고령화와 코로나19 팬데믹으로 인한 외국인노동자의 입국 제한이 맞물린 인력난으로 어선들이 출항을 포기하거나, 조업 규모를 줄이거나, 폐업하는 경우가 생겼다⁹⁾.

국내 어업분야 인력부족 현상이 시작된 것은 1980년대 후반이다. 1980년대까지만 하더라도 선원¹⁰⁾의 구인난은 심각하지 않았으며, 1986년 기준 선원의 월평균 임금은 제조업 노동자 월평균 임금에 비해 약 2배 가량 많았다¹¹⁾. 그러나 산업화를 통한 국가 경제가 급속히 발전하고, 산업구조가 재편되면서 새로운 직업들이 생겨났고, 육상노동자와의 임금 격차는 줄어들었다¹²⁾. 결국 열악한 노동환경에 비해 임금이점 감소, 사고에 대한 부적절한 보상, 육체노동의 기피 현상 등과 같은 이유로 내국인은 어업 종사를 기피하였고, 수산 자원의 감소, 유가 급등과 같은 어업 환경 변화로 인해 수산업은 위축되고, 어업 종사자의 고용 불안정이 확대되어 인력난은 심화되었다¹³⁾. 1990년대 초 연근해어선 및 원양어선은 인력난으

1) 연합뉴스, “강훈식, ‘올해 외국인노동자 9.9%만 입국…인력난 심화’”, 보도일자: 2020.10.12.

2) 한국산업인력공단(2022)

3) 경향신문, “외국인노동자 사라진 어촌…오징어 풍년에도 고깃배는 뜰 수 없었다.”, 보도일자: 2021.10.29.

4) 한국산업인력공단(2022)

5) 경향신문, “구명 승승 뚫린 외국인 어업 인력 통계…어촌 인력난엔 이유가 있다”, 보도일자: 2021.11.16.

6) 황기형 외(2005)

7) 통계청, “2020년 농림어업총조사 결과(확정)”. 보도자료: 2021.09.28.

8) 연령대별로는 60대가 30.4%로 가장 높고, 70대이상(22.4%), 50대(20.2%) 순이다.

9) 경향신문, “외국인노동자 사라진 어촌…오징어 풍년에도 고깃배는 뜰 수 없었다” 보도일자: 2021.10.29.

10) 「선원법」에 따르면 선원이란 “임금을 받을 목적으로 배안에서 근로를 제공하기 위하여 고용된 자를 말하며, 선장·해원 및 예비원(乘務중이 아닌 者를 말한다)으로 구분한다.”

11) 연합뉴스, “선원-제조업근로자간 임금격차 날로 줄어”, 보도일자: 1992.08.08.

12) 윤영삼·하명신(1997); 김성준(1998); 최진이(2021)

로 인해 조업을 포기하거나 승선 정원을 채우지 못한 상태로 조업을 나서는 등의 문제를 겪게 되었고¹⁴⁾, 내국인 인력난이 심각해짐에 따라 대안으로 외국인 고용의 필요성을 논의하게 되었다.

현재 어업분야 외국인을 고용할 수 있는 제도는 ‘고용허가제’와 ‘외국인 선원제’로 구분된다. 두 제도는 외국인 고용기간의 제한이 있어 숙련도가 형성된 외국인을 오래 고용할 수 없는데, 이로 인해 많은 어가에서 인력의 공백이 생기게 되었다. 이에 따라 정부는 제도 개선을 통해 외국인을 장기고용할 수 있도록 하였다. 그러나 여전히 어업분야에서 숙련된 외국인을 장기고용하는 것이 쉽지 않은 상황이다¹⁵⁾. 어업분야에서 숙련노동자를 지속적으로 고용하는 것은 중요한데, 이미 내국인 어선원 수는 감소하고 있을 뿐만 아니라 청년층이 차지하는 비율은 적기 때문에 현재 외국인노동자가 어업을 이끌어 간다고 해도 과언이 아니다¹⁶⁾. 해양수산부는 어선원 수의 감소 및 고령화 현상에 대응하기 위해서 2030년까지 내국인 청년 어선해기사¹⁷⁾ 150명을 매년 확충하는 것을 목표로 하는 ‘청년 어선원 육성 방안’을 수립하였다¹⁸⁾. 그러나 이러한 육성 방안은 선장급 등 상위직급에 초점을 두고 있어서 결국 부원의 공백은 여전히 남아 있으며, 외국인노동자에게 의존할 수밖에 없다. 그러나 현행 제도 하에서는 숙련도가 쌓인 외국인노동자들이 주기적으로 본국으로 돌아갈 수밖에 없고, 결국 국내 어업분야는 계속 새로 유입되는 외국인노동자와 숙련된, 그렇지만 고령화된 내국인노동자로만 구성되어 머지않아 숙련노동자의 공백은 더욱 커질 수밖에 없다.

이러한 최근의 변화를 염두에 두고 이 논문에서는 어업분야 노동력의 큰 비중을 차지하고 있는 외국인노동자 고용 관련 현행 제도가 숙련 외국인노동자를 안정적으로 확보하기 위한 제도로서의 기능을 하고 있는지 평가하고자 한다. 이를 위해 관련 선행연구를 검토하고, 외국인을 고용한 연근해어선 어선주를 대상으로 진행한 실태조사 결과를 분석한다. 이러한 분석결과를 토대로 어업분야에서 숙련 외국인노동자의 안정적인 확보를 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이 논문의 대상이 되는 어업분야 외국인노동자는 연근해 어선에서 일하는 외국인을 의미하고, 앞서 언급한 두 제도를 통해 국내 고용된 외국인만이 해당된다. 고용허가제를 통해서 양식업 및 소금채취업에 종사하는 외국인 고용도 가능하지만, 이 논문에서는 직무의 차이를 고려하여 이들은 그 대상에서 제외한다. 또한 이 논문에서 ‘외국인 어선원’은 「선원법」 적용대상이 아니라 어선에서 일하는 모든 외국인을 통칭한다.

II. 어업분야 외국인 고용제도

국내 외국인 어선원 고용은 오래되었지만, 애초에는 연근해어선이 아닌 원양어선에 승선하는 외국인의 고용이었다. 1980년대 후반부터 시작되어 온 인력난이 심화되면서 외국인 선원을 고용하자는 의견이 나왔고, 1991년 해운항만청은 중국 출신자가 외항선 및 원양어선에 승선할 수 있도록 하는 「중

13) 연합뉴스, “선원-제조업근로자간 임금격차 날로 줄어”, 보도일자: 1992.08.08.; 윤영삼 외(1997); 차철표·박중운 (2011)

14) 연합뉴스, “안강망업계 어획부진·인력난등으로 타격”, 보도일자: 1990.3.27.; 연합뉴스, “심각한 선원난 승선정원 못채워 사고요인”, 보도일자: 1991.09.12.

15) news1, “외국인근로자 농어업계 숙련기능인력 선발쿼터 늘려야...500명 중 단 2명”, 보도일자: 2022.10.04.

16) 농축산신문, “선원·수산인력 고령화 ‘심각’”, 보도일자: 2018.03.23.

17) 해기사란 「선박직원법」에 따라 해기사 면허를 소지한 자로서 “선박에서 선장·항해사·기관장·기관사·전자기관사·통신장·통신사·운항장 및 운항사의 직무를 수행하는 사람을 말한다.”

18) 대한민국 정책브리핑, “2030년까지 매년 청년 어선 해기사 150명씩 늘린다”, 보도일자: 2022.04.05.

국민력 선원고용지침」을 신설하였다. 그러나 중국 선원 중 일부가 무단으로 이탈하는 문제가 발생하여 기존 지침은 폐지되었고, 1994년 3월 「외국인선원 고용지침」이 제정되어 모든 외항선과 원양어선에 중국 외 국가 출신자들이 승선할 수 있도록 하였다. 하지만 내항선과 연근해어선에 외국인 선원의 고용은 금지하였다¹⁹⁾. 1995년 「외국인선원 고용지침」이 개정되면서 외국인 고용기간이 연장되었는데, 이탈방지에 대한 구체적인 방안이 마련되지 않았다는 이유로 연근해어선의 외국인 고용은 여전히 허용되지 않았다²⁰⁾. 내국인 선원의 고령화 현상과 인력난이 심화되면서 1996년 1월 법무부, 해운항만청, 수산청 등 유관기관들이 연근해어선에도 외국인을 고용하는 방안을 협의하였고, 시범사업을 진행하기로 하였다²¹⁾.

연근해어선에서 외국인을 고용하기 위해 당시 운영 중인 외국인 산업기술연수제도를 활용하는 방법을 택하였다. 1996년 9월 수협중앙회는 외국인을 산업연수생으로 승선시키기로 하였고, 1996년 11월 외국인의 연근해어선 첫 승선이 이루어졌다²²⁾. 그러나 외국인 산업기술연수제도가 여러 문제를 노정하면서 2003년 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」 제정으로 고용허가제라는 새로운 외국인 고용 제도가 신설되었다. 2004년에는 그동안 외국인 승선이 허가되지 않았던 내항선에도 외국인 고용이 허용되었는데, 이를 위해 법무부는 내항선원(E-10) 체류자격을 신설하였다²³⁾.

외국인 고용이 고용허가제를 중심으로 재편되고, 내항선원(E-10)에서 선원취업(E-10)으로 체류자격 명이 변경되는 과정에서 어업분야에서는 상당히 큰 정책 변화가 이루어진다. 이전까지는 연근해어선의 톤수와 상관없이 모든 외국인이 하나의 제도(외국인 산업기술제도)를 통해 국내 유입되었는데, 이 시기 어업 경영의 규모에 따라 의견에 차이를 보였다. 외국인선원제(E-10)를 통해 외국인을 고용하는 경우 「선원법」이 적용되어 어선주는 전국해상산업노동조합연맹에 노조특별회비 및 각종 관리비 명목으로 지급해야 하는 추가 비용이 생기게 되어 영세 어선주들의 부담이 되었다²⁴⁾. 결국 선박톤수를 기준으로 20톤 미만의 어선은 고용허가제, 20톤 이상의 어선은 외국인선원제로 이원화되어 외국인 고용 제도가 현재까지 운영되고 있다.

한편, 농·어업의 경우 계절성이 있기 때문에 인력이 집중적으로 필요한 시기가 있고, 이 시기 동안 고질적인 일손 부족 현상을 겪고 있었으나, 단기간 외국인력을 활용할 수 있는 제도는 2015년까지 존재하지 않았다. 2015년 정부는 농번기 일손 부족을 해소하기 위해 단기 외국인 고용을 위한 계절근로 시범사업을 6개의 지방자치단체에서 실시하였다. 시범사업이 처음 실시되었을 때 어업은 제외되었는데, 지방자치단체의 지속적인 요청에 의하여 2016년 어업분야에도 외국인 계절고용이 허용되었다²⁵⁾. 현재 단기취업(C-4) 혹은 계절근로(E-8) 체류자격을 통해 최장 5개월까지 해조류의 육상 가공·생산 및 양식, 그리고 어패류의 육상 가공·생산을 위해 외국인 계절고용이 가능하다. 계절근로자제는 다른 제도와 달리 지방자치단체가 중심이 되어 운영되는 특징이 있다. 이 제도를 통해 외국인력을 도입하

19) 윤명희(2012)

20) 국제신문, “외국인선원 고용지침 개정...6명으로 확대 등 오늘부터 시행”, 보도일자: 1995.10.12.

21) 헤럴드경제, “연근해어선에도 외국인승선”, 보도일자: 1996.01.31.

22) 연합뉴스, “연근해 어선 승선 외국인선원 입국 시작”, 보도일자: 1996.11.13.

23) 한국경제, “외국인고용사업장 산업연수생 못쓴다”, 보도일자: 2004.08.10.

24) 홍재범·김병호(2018)

25) 중도일보, “서천 외국인 계절근로자 시범운영”, 보도일자: 2016.09.12.; 농림축산식품부. “지자체의 「계절근로 업무협약(MOU)」 체결, 농식품부·법무부가 지원합니다. -주한외국공관이 참여하는 외국인 계절근로 박람회 개최-” 보도자료: 2019.12.13.

는 방식은 여러 가지가 있다. 우선 각 지방자치단체와 외국의 지방자치단체가 MOU(양해각서)를 체결하고, 해당 지역의 주민(농·어민)을 고용하는 방식, 결혼이민자 본국 가족과 4촌 이내의 친척(배우자 포함) 중에서 고용하는 방식, 마지막으로 계절근로 참여 요건을 갖춘 국내 체류외국인²⁶⁾을 고용하는 방식이다²⁷⁾. 하지만 현재 계절근로자제도는 어선원 고용을 위한 제도는 아니다.

1. 외국인 어선원 고용제도

이 논문에서는 어업분야 중에서도 어부라는 직업군에 해당하는 어선원 고용을 다룬다. 현재 외국인 어선원을 고용하기 위해서 고용허가제와 외국인선원제의 두 가지 제도 활용이 가능하다. 두 제도는 서로 다른 법률의 적용을 받는데, 고용허가제는 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받고, 외국인선원제는 「선원법」과 해양수산부 고시 「외국인선원 관리지침」의 적용을 받는다²⁸⁾. 이 외에도 주관부처, 도입 업종 등에서 차이를 보이는데, 다음은 각 제도의 특징을 살펴본 후 각 제도의 차이를 논하고자 한다.

고용허가제는 내국인력을 구하지 못하고 인력난을 겪고 있는 중소기업이 정부의 허가를 받아 비전문 외국인력을 고용할 수 있도록 하는 제도이다²⁹⁾. 어업분야에 한정하여 고용허가제도의 주요 내용을 살펴보면 주관부처는 고용노동부, 한국산업인력공단이 운영기관이며, 매년 외국인력정책위원회를 통해서 도입규모를 결정하고 있다. 송출국가는 한국 정부와 MOU를 체결한 16개 국가이고, 이 중 인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남은 어업특화 국가로 지정되어 있다³⁰⁾. 고용허가제 허용업종은 연·근해어업(「선원법」 적용을 받지 않는 20톤 미만 어선), 양식업, 소금채취업에 한정하며, 최장 3년 동안 외국인 고용이 가능하고 어선주의 재고용 희망 시 1년 10개월 연장이 가능하여 최장 4년 10개월까지 고용할 수 있다. 그러나 취업활동기간이 만료되어 출국해야 하는 외국인 중 일정한 요건을 갖춘 자에 대해서는 재고용이 가능하다. 외국인노동자 모집은 한국산업인력공단이 하고 있으며, 공단이 관리하고 있는 인력풀에 포함되기 위해서는 한국어능력시험(EPS-TOPIK)을 통과해야 한다. 업종별 최저 하한 점수 이상 득점자 중 고득점자 순으로 합격자를 결정한다. 하한 점수는 200점 만점에 제조업은 110점이고, 소수업종(건설업, 농축산업, 어업)은 80점, 어업 특례는 60점으로 제조업에 비해 낮은 점수이다³¹⁾. 고용허가제를 통해 국내 유입되는 외국인노동자는 입국 전 송출국에서 45시간의 교육(한국어, 한국문화, 「근로기준법」 및 고충처리(성희롱 예방 포함), 산업안전)을 받고, 한국에 입국한 후 2박 3일간 취업교육(한국어, 한국문화의 이해, 관계법령, 산업안전보건, 기초 기능 등)을 받은 후 어선주에게 인계되며 어업 교육은 수협중앙회가 담당하고 있다³²⁾.

외국인선원제는 「선원법」에 적용되는 20톤 이상 연근해 어선에 근무하는 외국인 선원을 도입하기 위한 제도로 주관부처는 해양수산부이고, 수협중앙회가 운영기관이다. 도입규모는 「선원법」에 따라 선

26) 문화예술(D-1), 유학(D-2), 어학연수(D-4), 구직(D-10), 방문(F-1), 동거(F-3) 체류자격 소지자 등

27) 법무부 외국인 계절근로자 프로그램, (<https://www.immigration.go.kr/immigration/1528/subview.do> - 검색일: 2022.12.19.)

28) 법무부 출입국·외국인정책본부, (2022.11.)

29) 고용노동부 고용허가제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list1.do> - 검색일: 2022.11.25.)

30) 전윤구(2018)

31) EPS-TOPIK 한국어능력시험소개, (<https://eps.hrdkorea.or.kr/epstopik/abot/exam/selectTopikDesc.do?lang=ko> - 검색일: 2022.11.25.)

32) 우영옥(2022), EPS 고용/취업절차, (<https://www.eps.go.kr/eo/EmployJobProc.eo?tabGb=01> - 검색일: 2022.11.25.)

원노동조합협회, 한국선주협회, 한국해운조합, 수산업협동조합중앙회 등 업종별로 각각의 선박소유자 단체가 합의하여 결정한다. 송출국가는 인도네시아, 베트남, 중국 등이다. 외국인 고용기간은 고용허가제와 같으며, 일정 요건을 갖춘 경우에는 고용허가제와 마찬가지로 재고용이 가능하다. 외국인 어선원의 모집은 현지 송출회사가 직접 진행하며, 외국인 어선원을 고용할 때 선주가 직접 고용하거나, 외국인 선원 사무업무를 위탁받은 대행기관(수협중앙회)을 통해서 고용한다. 고용허가제와 달리 외국인선원제로 국내에 취업하려면 선원수첩을 소지해야 하며, 이들의 한국어 수준을 검증하기 위한 절차는 없지만, 본국에서 기본적인 한국어 교육은 이수해야 한다. 외국인 어선원은 본국에서 선박 직무 기초 안전교육을 수료해야 하고, 기초교육과 어선 승선실습을 해야 한다³³⁾. 특히 「선원법」의 적용을 받는 외국인선원제의 경우 「외국인선원관리지침」에 따라 「선원법」에서 규정하고 있는 교육 외에 선원업무 수행에 필요한 내용, 안전교육, 한국어기본회화, 한국의 출입국 관계법, 폭행·임금 체불 등 인권침해 시 권리구제 방법 등의 교육을 이수하여야 한다. 교육기간은 송출국의 교육기관에서 3일 이상(최초 승선인 경우 30일 이상), 국내 입국 후 3일 이내(선박운항 일정상 불가피한 경우에는 선박소유자 또는 선장 책임 하에 선상교육으로 대체)이다.

어업분야에서 외국인 고용을 위한 제도가 있지만, 여전히 외국인의 불법고용이 만연하고 어선주의 인력난은 해소되지 않고 있다. 예를 들어, 전라남도의 일부 어업에서는 업무 강도가 세기 때문에 어선원 구인이나 유지가 쉽지 않고 당장 필요한 인력을 충원하기 위해 “급여를 뺏튀기”해서라도 비제도권에 있는 외국인을 고용하고 있다. 외국인 불법고용의 원인은 다양하지만, 그중 하나가 숙련된 외국인의 안정적 고용이 어렵다는 것이다. 정부는 단순기능외국인력의 정주를 방지하고자 2017년 출입국관리법 시행규칙을 변경하였는데, 골자는 5년 이상 비전문취업(E-9)이나 선원취업(E-10)으로 국내 취업 후 본국으로 되돌아간 외국인에 대해서는 동일한 사증 발급을 제한한다는 것이다. 이는 “단순노동 외국인력은 장기체류할 경우 내국인의 일자리를 침해하거나 사회적비용 증가등의 문제”가 생길 것을 우려한 조치였다³⁴⁾. 하지만 현행 제도 하에서도 일부 숙련된 어선원들을 고용할 수 있는 방안이 있기는 하다. 아래에서 이를 보다 자세히 설명하도록 한다.

2. 외국인 어선원 장기고용제도

고용허가제가 몇 번의 정책 변화를 거친 후 지금의 제도가 완성되었다. 고용허가제 첫 시행 당시에는 외국인노동자는 원칙적으로 1년 단위로 계약하고, 3년을 초과하지 않는 범위 내에서 연장할 수 있었다. 체류기간이 만료되면 외국인노동자는 출국하여 일정기간(1년)이 지난 후 재취업허가를 받아 입국할 수 있도록 하였다. 2005년 정부는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령을 개정하여 3년 취업기간이 만료된 외국인노동자를 고용주가 재고용할 경우 외국인노동자는 출국하여 출국일로부터 1개월 후 재취업할 수 있도록 하였고, 선원취업 (E-10) 자격으로 취업 중인 외국인에게도 동일한 원칙이 적용되었다. 하지만 외국인의 출입국으로 인해 인력 공백이 발생하지 않도록 하기 위해 2009년 10월 3년 취업기간이 만료된 후 외국인이 출국하지 않고 2년 미만의 범위 내에서 다시 고용할 수 있도록 하였다.

33) 최서리 · 현재민(2018)

34) 「출입국관리법 시행규칙」 [시행 2023. 1. 1.] [법무부령 제1042호, 2022. 12. 29., 일부개정] 재정 · 개정이유

2010년 이래 체류기간 만료로 인해 귀국해야 하는 외국인노동자 수가 급증하면서 많은 업체에서 인력공백이 발생할 수밖에 없었다. 2010년에는 4,149명, 2011년에는 29,975명, 2012년에는 44,578명의 비전문취업자(E-9)가 귀국해야 했다³⁵⁾. 정부는 이에 대한 조치로 특별한국어 시험제도, 성실근로자 재입국 특례제도, 숙련기능인력제도와 같은 제도를 신설하여 외국인의 계속 고용이 가능하도록 하였다. 2011년 고용노동부는 특별한국어 시험제도를 실시하여 체류기간 만료 전 자진귀국한 외국인노동자 중 재취업을 희망하는 자에게 특별한국어시험 통과를 전제로 재취업의 기회를 주었다. 또한 2012년 2월 정부는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정하여 국내 취업활동 기간 중에 사업장 변경 없이 4년 10개월 동안 일한 외국인이 본국 귀국 후 재입국하여 다시 취업할 수 있게 하는 성실근로자 재입국 특례제도를 시행하였다. 고용노동부는 이 제도가 “재고용만료 귀국예정자에 대한 재입국 취업의 가능성을 높여, 자진귀국을 유도하고 영세 기업의 숙련인력 계속 사용”을 지원한다고 그 취지를 설명하고 있다³⁶⁾.

더불어 2011년 법무부는 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 등의 체류자격을 소지한 외국인노동자 중 일정 요건을 갖춘 자가 특정활동(E-7) 체류자격으로 변경할 수 있도록 숙련기능인력제도를 도입하였다. 이미 정부는 2008년 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류자격 소지자가 거주(F-2) 체류자격으로 변경할 수 있도록 제도를 만들었지만 엄격한 자격요건으로 인해 제도 실효성이 없다는 지적이 있었다³⁷⁾. 숙련기능인력제도는 이러한 한계를 극복하기 위한 제도였다. 아래에서는 각각의 제도의 특징을 소개한다.

1) 특별한국어시험 재입국제도

고용노동부는 특별한국어시험 재입국제도가 비전문취업(E-9) 외국인노동자의 “체류기간 만료 후 자진귀국을 유도하고, 사업주가 숙련인력을 계속 활용할 수 있도록 하는 제도”라고 설명하고 있다³⁸⁾. 적용대상은 국내에서 3년간 취업활동 후 재고용되었던 외국인노동자로서 취업기간 만료 전에 자진 귀국한 외국인노동자이다³⁹⁾. 그러나 일반한국어시험에서 적용되는 연령제한(40세 미만) 등과 같은 응시자격을 갖춰야 하며, 국내에서 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 체류자격을 합산하여 국내 체류기간이 5년 미만이어야 한다⁴⁰⁾. 대상국가는 MOU를 맺은 16개의 송출국가이고, 한국어 시험은 CBT(Computer Based Test)로 시행하며, 시행시기는 탄력적으로 운영한다. 특별한국어시험 재입국제도로 재입국하고자 하는 외국인은 한국 출국일 기준 6개월 이후 재입국이 가능하고, 구직 신청 및 사업주 알선 등의 과정은 신규 입국자와 동일하다. 그러나 출국 전 사업장에서 1년 이상 근무한 외국인노동자는 사업주와 외국인 모두 동의할 경우 지정알선을 통해 종전 사업장에서 다시 일할 수 있는 기회를 부여받는다. 특별한국어시험 재입국제도를 통해 정부는 신규 신청자보다 재입국 신청자의 고용을 우선 알선하게 되었다⁴¹⁾.

35) 광주일보, “첫 입국 외국인 근로자 4100명 떠날 듯”, 보도일자: 2010.09.16.

36) 고용노동부 특별한국어시험 재취업 제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list4.do> - 검색일: 2023.01.04.)

37) 정기선 외(2015)

38) 고용노동부(2019)

39) 2010.01.01 이후 체류기간 만료일 전에 자진 귀국해야 한다.

40) 고용노동부 특별한국어시험 재취업 제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list4.do> - 검색일: 2022.12.02.)

41) 고용노동부(2019)

2) 성실근로자 재입국특례제도

성실근로자 재입국특례제도는 최근의 코로나19 팬데믹을 겪으면서 큰 제도의 변화가 있었다. 코로나19 이전에는 성실근로자 재입국특례제도는 취업활동 기간 내에 ‘사업장 변경 없이’ 근무한 외국인 노동자를 고용주의 요청에 따라 3개월 후(출국 후 다시 입국) 다시 고용할 수 있도록 한 제도였다⁴²⁾. 단, 외국인노동자는 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 체류자격으로 국내 체류기간이 총 5년 미만이어야 했다. 그러나 코로나19 이후 외국인노동자의 입·출국이 어려워지면 사업주들은 구인난을 겪게 되었고, 이를 해소하기 위해 정부는 사업장 변경을 했더라도 외국인이 최초 근무한 업종(100인 미만 제조업, 농축산업, 어업, 서비스업)에서만 계속 종사했으면 이 제도를 통해 재입국할 수 있도록 하였다. 정리하면, 현재 성실근로자 재입국특례제도는 소규모 제조업이나 농축산·어업 등의 업종에서 취업활동 기간 내에 업종 변경 없이 근무한 외국인노동자를 고용주의 요청에 따라, 출국하여 1개월 후 재입국하여 다시 근무할 수 있게 하는 제도이다⁴³⁾.

3) 숙련기능인력제도

숙련기능인력제도는 그동안 한 차례 큰 제도 변화가 있었다. 2011년 정부는 비전문취업(E-9) 체류자격 소지자 중 정부가 정한 요건을 갖춘 자에게 특정활동(E-7) 자격을 부여하였다. 정부가 정한 어업 분야 “숙련기능인력”은 35세 미만의 전문학사 이상의 학위를 소지하고 있어야 하며, 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 자격자로서 최근 10년 이내에 4년 이상 취업활동을 해야 한다. 또한 해당 직종의 기능사 이상의 자격증을 취득하거나, 최근 1년간의 임금이 해당 직종 근로자 평균임금 이상이어야 한다. 한국어능력은 국립국제교육원의 한국어능력시험(S-TOPIK) 2급 이상 보유하거나 사회통합프로그램을 이수하여야 한다⁴⁴⁾. 당시 정부는 업종별로 차별화된 요건을 제시하였는데, 농어업이나 뿌리산업의 경우에는 일반 제조업에 비해 낮은 자격요건을 설정한 것이다.

2017년 정부는 숙련기능인력제도를 점수제로 개편하여 시범사업을 운영하였고, 2018년부터 외국인 숙련기능인력 점수제를 본격적으로 시행하였다. 이 제도에 따라 국내에서 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 자격으로 최근 10년 이내 5년 이상 일한 외국인이 정부가 정한 자격요건을 충족시킬 경우 특정활동(E-7)의 세부자격인 숙련기능인력(E-7-4)으로 체류자격 변경을 신청할 수 있는 제도이다⁴⁵⁾. 업종 및 사업체 규모별로 숙련기능인력 고용 상한이 정해져 있으며 쿼터제로 운영되고 있다. 제도가 본격적으로 시행된 2018년 쿼터를 살펴보면 전체 쿼터는 600명으로, 기본 쿼터 400명(분기별 100명 선착순)과 별도 쿼터 200명(연중 선착순)이다⁴⁶⁾. 2019년에는 전체 쿼터를 1,000명으로 확대하였고, 이 중 관계부처가 추천할 수 있는 인원을 300명(고용노동부 200명, 농림축산식품부 50명, 해양수산부 50명)으로 할당하였다⁴⁷⁾. 2020년에는 뿌리산업에 종사하는 외국인노동자 쿼터를 별도로

42) 고용노동부(2019)

43) 고용노동부 재입국 특례 외국인노동자 취업제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list3.do> - 검색일: 2022.12.20.)

44) 정기선 외(2015)

45) 법무부 외국인숙련기능인력 점수제 비자, (<https://www.moj.go.kr/immigration/1521/subview.do> - 검색일: 2022.11.26.)

46) 법무부, “외국인 숙련기능인력 점수제 비자’ 내년 본격 시행 - 국민 일자리 창출 기업 우대, 소규모 기업도 형평성 차원에서 배려”, 보도자료: 2017.12.27.

47) 법무부, “국민 일자리 잡식에 영향이 없는 분야에 외국 우수인재 문호와 숙련 기능인력 쿼터 확대 - 적극 행정의 일환으로 규제 개혁 -”, 보도자료: 2019.02.22.

지정하면서, 기존 고용노동부 쿠티어 200명이 고용노동부 150명, 산업통상자원부 50명으로 변경되었다⁴⁸⁾. 2021년의 쿠티어는 총 1,250명이었고, 2022년에는 쿠티어가 대폭 확대되어 총 2,000명이 되었다. 구체적으로 일반 쿠티어 1,000명, 고득점 및 고용창출 우수기업 230명, 관계부처추천 770명(고용노동부 350명, 산업부 120명, 농림축산식품부 150명, 해양수산부 150명)이었다⁴⁹⁾. 단, 사업체별로 숙련기능인력을 고용할 수 있는 인원이 제한되어 있는데, 어업의 경우 업체에 근무하는 상시근로자수(국민고용피보험자 수) 9명 이하는 1명, 10~29명은 2명, 30명 이상은 3명까지 숙련기능인력을 고용할 수 있다.

숙련기능인력은 법무부가 정한 점수표에 따라 평가되고, 각각의 평가항목에서 일정 점수 이상을 획득해야 한다. 점수표는 <표 1>과 같이 기본항목, 선택항목, 감점항목으로 구분되고, 기본항목은 다시 산업기여가치와 미래기여가치로 구분된다. 법무부는 두 가지의 선택지(기준)를 제시하고 있는데, 외국인인은 이 중 하나의 기준만을 충족시키면 된다. 구체적으로 연간소득 항목에서 10점 이상을 취득하고, 총 52점 이상을 확보하거나, 미래기여가치에서 35점 이상을 취득하고, 총 72점 이상을 얻으면 된다. 신청자는 정부 부처의 고용추천서를 받은 경우 최대 10점의 가점을 받을 수 있는데, 2019년부터 해양수산부도 고용추천을 하기 시작했다. 이를 위해 해양수산부는 별도 기준을 마련하였는데, 그 기준을 살펴보면 외국인이 추가적으로 얻을 수 있는 10점은 그를 고용하는 사업주가 얼마나 우수한 업체인지에 따라 결정되는 것이다⁵⁰⁾.

<표 1> 숙련기능인력(E-7-4) 점수제 평가항목

구분		세부항목	배점 범위	
			최소점	최대점
기본 항목	산업기여가치	연간소득 (2,600만 원 이상, 3,000만 원 이상, 3,300만 원 이상)	10	20
		숙련도(자격증 소지, 기량검증 통과)	10	20
	미래기여가치	학력(고졸, 전문학사, 학사)	5	10
		연령(~24세, ~27세, ~30세, ~33세, ~36세, ~39세)	5	20
		토픽(TOPIK) 또는 사회통합프로그램(KIIP)	5	20
선택항목		근속기간 (동일업체 근속 기간에 따라 연도별로 최대 10점 부여)	1	10
		보유자산(2년 이상 국내 정기적금, 국내 자산)	5	30
		최근 10년 이내 국내 관련분야 근무경력(뿌리산업 분야 및 농·축산·어업분야, 일반 제조업 및건설업 분야 등)	5	15
		관련직종 국내 교육 또는 연수경험	3	10
		가점(국내 유학경험, 관련 중앙부처 추천, 사회통합프로그램 이수, 읍·면지역 근무경력, 사회 공헌, 납세실적)	2	43
감점항목		출입국관리법 위반, 기타 국내 법령 위반	5	50

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(2022.12. 221~224)

48) 「뿌리산업 외국인 숙련기능인력 점수제[E-7-4] 고용추천서 발급」 및 「뿌리산업 외국인 숙련기능인력 점수제[E-7-4] 별도 쿠티어 선발」 통합 공고, 산업통상자원부 공고 제2020-449호

49) 법무부 출입국·외국인정책본부(2022.11)

50) 양식업의 경우 6개의 항목(HACCP 인증업체, 배합사료 사용업체, 보험 가입 업체, 친환경사업 참여 업체, 우수 수출 업체, 관련법령 준수 업체)에 대해 5점, 정부포상 유공에 대해 3점이 부여된다. 연근해 어업의 경우 4개의 항목(영세 어가, 관련법령 준수 업체, 수산자원회복참여 업체, 친환경사업 참여 업체)에 대해 5점, 정부포상 유공에 대해 3점이 부여된다. 항목별로 중복하여 점수를 받을 수 있고, 이 경우는 최대 10점까지 받을 수 있다.

Ⅲ. 선행연구 분석: 외국인 어선원 고용제도 평가와 한계

위에서 설명하였듯이 고용허가제를 통해 입국한 외국인노동자들의 체류기간이 만료되면서 인력 공백이 발생하자 정부는 제도 개편을 통해 한국의 작업환경에 적응이 된 외국인노동자가 계속 일할 수 있는 방안을 마련하였다. 그럼에도 불구하고 현행 제도는 어선주의 수요를 적절히 반영하지 못하는 것처럼 보이는데, 선행연구에서는 현행 제도의 문제점으로 만연한 불법고용, 외국인노동자의 의사소통 능력 부족, 임금차별 등을 꼽고 있다.

우선 불법고용과 관련하여, 앞서 논의하였듯이 불법고용의 원인은 다양하지만, 현행 외국인 고용제도의 절차가 복잡하여 적절한 시기에 인력공급이 어렵다는 것이 원인 중 하나로 지적되었다. 한국수산어촌연구원(2017)에서 수행한 설문조사에 따르면 고용허가제를 통해 고용주들이 인력 배정 신청 후 실제 배정 받는 기간은 평균 10개월이 걸리는 것으로 나타났으며, 구인등록 후 배정 받는 기간이 짧게는 6개월 이내, 길게는 36개월까지 걸리는 경우도 있다고 하였다⁵¹⁾. 제주지역의 예를 들면, 이 지역 고용주의 외국인 어선원 배정까지 소요되는 기간을 살펴보면 20톤 미만은 최대 12개월 이상(고용허가제), 20톤 이상은 5~7개월 미만(외국인선원제)이 가장 많은 것으로 나타났다⁵²⁾. 결국 공식적인 절차를 밟아 외국인노동자를 고용하는 대신 주변에서 쉽게 구할 수 있는, 항시 일자리를 찾고 있는 - 정부의 허가를 받지 않은 - 외국인을 고용하는 것이다⁵³⁾.

또한 어업분야에 종사하는 외국인노동자의 한국어능력 부족과 의사소통의 문제가 지적되곤 하였다. 고용허가제로 국내에 입국하는 외국인 중 어업분야의 경우 한국어능력시험(EPSTOPIK) 통과점수가 제조업에 비해 낮아 아무래도 상대적으로 한국어능력이 떨어지는 외국인이 어업분야 배정될 가능성이 높다. 반면 외국인선원제를 통해 선발된 외국인 어선원들은 단기간 한국어 교육을 받기는 하지만, 학습내용을 평가할 수 있는 절차가 별도 마련되어 있지는 않다. 어업분야에 종사하기 위해 국내 입국한 비전문취업자(E-9)들은 입국 시 한국어를 조금 알아듣는 수준밖에 되지 않는다고 한다⁵⁴⁾. 또한 외국인선원제(E-10)로 입국한 외국인들도 조업 시 의사소통이 원활하지 않거나 외국인 선원 대상 작업지시의 어려움이 큰 것으로 나타났으며⁵⁵⁾, 이러한 의사소통 문제는 안전문제와도 직결되는데, 정대울(2015)은 외국인 선원이 승선하고 있는 어선에서 일어난 안전사고의 원인 중 하나가 내국인 선원과 외국인 선원 간의 의사소통 문제라고 하였다⁵⁶⁾.

외국인선원제의 경우 내외국인 임금 차별 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 「선원법」에 따르면 선원의 최저임금은 해수부 장관 고시로 정해지나 외국인 선원의 경우 노사합의로 결정되며, 그 결과 외국인 선원의 최저임금은 내국인 선원보다 낮은 수준으로 책정되고 있다. 2020년 기준 내국인 선원의 최저임금은 월 2,215,960원이고, 외국인 선원의 최저임금은 월 1,723,497원으로 내국인 선원의 77.7%에 불과하였고⁵⁷⁾, 2021년에는 그 격차가 조금 줄어들었는데, 외국인 선원의 최저임금은 월 1,822,480원

51) 한국수산어촌연구원(2017)

52) 제주연구원(2020)

53) 대통령직속 농어업농어촌특별위원회 소분과회의(2022.07.26.)

54) 우영욱(2022)

55) 장호영 외(2021)

56) 정대울(2015)

57) 경향신문, “[바다 위의 ‘김용균’](상)전체 선원의 절반이 이주노동자인데...임금·재해 보상 등 각종 차별, 위험 노출”, 보도일자: 2020.04.27.

으로 내국인 선원(2,249,500원) 대비 약 81% 수준이었다⁵⁸⁾. 최진아(2021)는 외국인 선원의 실제 노동 시간을 고려하면 이들의 최저임금이 육상노동자의 최저임금에 못 미친다고 하였다. 외국인 선원의 임금 차별에 대한 문제제기는 지속되었고, 국가인권위원회는 「선원법」 적용을 받는 외국인 선원에 대한 차별금지 및 동등대우 원칙을 명시할 것을 권고하기도 하였다⁵⁹⁾. 이에 해양수산부는 2026년까지 외국인 선원의 최저임금을 내국인 선원 수준으로 맞출 것을 수협중앙회·선원노련 등과 합의하였다. 즉, 현재 내국인 선원 최저임금의 80% 수준인 외국인 선원의 최저임금을 매년 5%p씩 인상하여, 2026년에는 내국인 선원 수준으로 맞추기로 한 것이다⁶⁰⁾.

선행연구는 외국인 어선원 고용 관련 문제점을 지적하면서 제도 개선을 위한 방안을 국소적으로 제시하였지만, 외국인 어선원 고용 관련 중장기적 제도 운영의 방향을 제시해 주지는 못하고 있다. 따라서 이 논문에서는 2010년대 이래 국내 작업환경에 익숙해진 외국인을 고용하기 위해 도입된 각종 제도가 어떤 성과와 한계를 지니고 있는지를 중심으로 논의하도록 한다.

IV. 어업분야 숙련외국인 활용현황과 문제점

1. 어업분야 숙련외국인 활용현황

고용허가제 어업 쿼터 및 최초입국 인원을 살펴보면 증가하고 있는 추세이지만, 전체 고용허가제 쿼터에서 어업이 차지하는 비율은 상당히 낮다. 지난 10년간 규모의 차이는 있지만 평균적으로 약 44,000명대 쿼터를 유지하고 있는데, 어업은 약 2,400명대로 적은 비중을 차지하고 있다. 2012년 전체

<표 2> 고용허가제 업종별 일반 쿼터 및 최초입국 실제 입국인원

(단위: 명)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
일반 쿼터	전체	46,000	52,000	47,400	45,000	46,000	43,000	45,000	43,000	44,000	40,000	42,530
	제조업	39,100	42,600	36,950	32,890	33,200	30,200	32,250	28,880	30,130	27,400	30,280
	농축산업	3,850	5,600	5,850	5,650	5,900	5,870	5,870	5,450	5,300	5,090	6,180
	어업	1,620	2,150	2,190	2,190	2,360	2,450	2,400	2,300	2,700	2,650	3,590
최초 실제 입국 인원	전체	50,283	44,395	43,275	40,612	42,271	35,029	41,038	37,213	3,650	6,526	54,926
	제조업	42,360	35,402	33,037	30,457	31,140	24,753	32,103	27,558	2,436	4,118	39,756
	농축산업	4,856	5,270	5,790	5,528	6,182	6,055	4,886	4,890	764	1,478	8,383
	어업	1,693	2,112	2,176	2,422	2,506	2,457	2,658	3,206	247	347	5,308

주1: 일반쿼터의 전체규모는 모든 업종의 + α 가 포함되었으며, 업종별에는 + α 를 포함하지 않음(예: 2021년 전체: 40,000 [37,000 + α (3,000)], 제조업: 27,400 + α , 농축산업, 5,090 + α , 어업: 2,650 + α)

주2: 전체는 건설업과 서비스 업종이 포함되어 있음

주3: 2022년 실제입국인원은 11월 기준임

주4: 최초입국인원은 특례재입국 및 특별한국어 시험으로 입국한 외국인을 제외한 통계임

자료: EPS 고용허가제 (<https://www.eps.go.kr/ko/EmployPerSystem.eo?tabGb=02> - 검색일: 2022.12.02.), 한국산업인력공단(2022) 정보공개청구 자료

58) 최진아(2021:750)

59) 최진아(2021)

60) 매일노동뉴스, “외국인선원 최저임금 2026년까지 내국인 수준 인상”, 보도일자: 2022.01.20.

업종 쿼터는 46,000명이었고, 2013년을 제외하고는 5만 명을 넘지 않고 있으며, 2022년 전체 쿼터는 42,530명이다. 어업의 경우 2012년 쿼터는 약 1,620명에서 지속적으로 쿼터를 확대하여 2022년에는 약 3,590명이 되었다. 그럼에도 불구하고 전체 쿼터의 10% 미만의 비율로 굉장히 미미한 수준이다. 고용허가제를 통해 실제 입국한 외국인 규모를 살펴보면 2012년 전체 입국자는 50,283명이고, 그 후 약 40,000명대를 유지하다가 2017년 35,029명으로 감소하였고, 그 후 다시 40,000명으로 증가하였다. 그러나 코로나19로 인한 입국 제한으로 10,000명 미만이 되었다가 2022년 11월 기준 54,926명이 입국하였다. 어업의 경우 2012년에는 1,693명이 입국한 후 지속적으로 증가하여 2019년에는 3,206명이 되었고, 코로나19 기간에는 대폭 감소하였다가 2022년 11월 기준 5,308명이 입국하였다. 어업에 한정해서 본다면 실제 입국 인원은 점점 증가 추세이지만, 고용허가제에서 전체 규모에서 차지하는 비율은 여전히 10% 미만이다(<표 2> 참조).

<표 3>은 고용허가제 재입국 쿼터와 재입국으로 실제 입국한 인원을 보여 주고 있다. 어업분야의 경우 실제 입국 인원이 쿼터를 채우지 못하는 경우가 있으며, 전체 재입국 인원 중에서 어업 종사자가 차지하는 비중도 작다. 재입국 쿼터를 살펴보면 전체 업종의 경우 2015년 이래로 10,000~13,000명을 유지하다가 2022년 11월에는 16,470명으로 확대되었다. 어업의 경우 2020년부터 300명 이상으로 확대되었고, 2022년에는 410명이 되었다. 쿼터를 점점 확대하고 있음에도 불구하고 전체 업종에서 어업이 차지하는 비율은 약 1~2%이다. 재입국 제도를 통한 실제 입국 인원을 살펴보면 2012년에는 제도가 처음 생겼기 때문에 전체 인원은 3,355명이었으나 이후 증가 추세를 보이며 2016년에는 17,551명이 입국하였고, 그 후 증감을 반복하다가 코로나19 기간에는 약 3천 명대로 감소하였다. 2022년에는 11월 기준으로 22,933명이 입국하였다. 어업의 경우 2012년에는 6명만 재입국하였고, 2022년에는 11월 기준 477명이 입국하였다. 2021년을 제외하고는 어업의 비율은 1~2%이다. 쿼터와 실제 입국자를 비교해 보면 코로나19 기간을 제외하더라도 재입국 쿼터를 채우지 못한 해가 더 많음을 알 수 있다.

<표 3> 고용허가제 업종별 재입국 쿼터 및 실제 재입국 인원

(단위: 명)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재입국 쿼터	전체	11,000	10,000	5,600	10,000	12,000	13,000	11,000	13,000	12,000	12,000	16,470
	제조업	9,900	9,400	5,300	9,510	11,000	12,100	10,050	11,820	10,570	10,300	14,220
	농축산업	650	400	150	350	700	730	730	950	1,100	1,310	1,820
	어업	130	150	110	110	240	150	200	200	300	350	410
실제 재입국 인원	전체	3,355	14,116	8,281	10,407	17,551	15,808	12,817	14,152	3,038	3,975	22,933
	제조업	3,272	13,565	7,837	9,766	16,285	14,662	11,592	12,650	2,370	3,337	20,226
	농축산업	75	371	257	421	836	800	934	997	624	363	2,122
	어업	6	115	69	126	212	164	187	314	39	245	477

주1: 전체는 건설업과 서비스 업종이 포함되어 있음

주2: 2022년 실제입국인원은 11월 기준임

주3: 재입국 실제입국 인원은 특례재입국 및 특별한국어 시험으로 입국한 외국인임

자료: EPS 고용허가제 (<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?tabGb=02> - 검색일 2022.12.02.), 한국산업인력공단(2022) 정보공개청구 자료

<표 4>는 어업분야 비전문취업자(E-9-4)와 선원취업 자격 어선원(E-10-2) 중 등록외국인⁶¹⁾ 현황을 보여 주고 있다. 지난 10년간 어업분야 종사자의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 2012년 어업분야 종사하는 비전문취업자(E-9-4)는 5,123명이었으나, 2022년 9월 말 기준으로 14,385명까지 증가하였다. 외국인선원제의 경우 2012년에는 8,723명에서 2022년 9월 말 기준 17,937명으로 증가하였다. 코로나 19 기간에는 감소하는 경향이 있으나, 이는 신규 인력의 입국이 제한되었기 때문으로 보인다. 고용허가제의 경우 양식업과 소급채취업에 종사하는 외국인이 포함된 것이기 때문에 실제 배를 타고 고기를 잡는 외국인은 고용허가제보다는 외국인선원제를 통해 더 많이 들어오고 있음을 알 수 있다.

<표 5>는 2011년부터 2017년까지 비전문취업(E-9) 및 선원취업(E-10)에서 숙련기능인력(E-7-1)으로 체류자격을 전환한 규모인데, 어업분야 종사자 중 체류자격을 전환한 인원은 거의 없다시피 하다. 구체적으로 제도가 처음 시행되었을 때에는 고용허가제나 선원취업제로 입국한 외국인 중 숙련기능(E-7-1) 체류자격으로 전환한 인원이 총 3명이었으나, 그 규모는 계속 증가하여 2017년에는 총 318명이 자격 전환을 하였다. 하지만 숙련기능(E-7-1) 자격을 취득한 비전문취업(E-9) 출신자 중 90% 이상이 제조업에 종사하고, 어업에 종사자는 7년의 기간 중 단 1명이 존재한다. 외국인어선원(E-10-2) 중

<표 4> 어업분야 등록외국인 현황

(단위: 명)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.9
고용허가제, 어업 (E-9-4)	5,123	6,242	7,578	8,795	9,920	10,931	12,472	13,907	12,974	12,206	14,385
어선원 (E-10-2)	8,723	10,482	12,702	13,589	13,756	14,475	15,925	16,135	15,980	16,294	17,937

주1: 2022년은 9월 말 기준임

자료: 법무부 출입국·외국인정책 「등록외국인 지역별 현황」 각 연도

<표 5> 업종별 숙련기능인력(E-7-1) 전환 인원

(단위: 명, %)

		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
		인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%
전체	숙련기능 (E-7-1)	3	100.0	26	100.0	57	100.0	48	100.0	249	100.0	356	100.0	318	100.0
비전문취업	제조업 (E-9-1)	3	100.0	24	92.3	57	100.0	48	100.0	246	98.8	348	97.8	312	98.1
	농축산업 (E-9-3)	0	0.0	2	7.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	2	0.6
	어업 (E-9-4)	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0
선원취업	외국인어선원 (E-10-2)	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

자료: 법무부(2022) 정보공개청구 자료

61) “입국한 날로부터 91일 이상 대한민국에 체류할 목적으로 「출입국관리법」 제31조에 따라 체류지를 관할하는 지방 출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하고 고유한 등록번호를 부여받은 외국인” (법무부 출입국·외국인정책, 2021:4)

숙련기능(E-7-1)으로 체류자격을 변경한 인원은 0명이었다.

<표 6>은 2018년부터 2022년 7월까지 비전문취업(E-9) 및 선원취업(E-10)에서 숙련기능인력 점수제(E-7-4)로 체류자격을 전환한 규모이다. 2018년 숙련기능인력 점수제(E-7-4) 자격을 취득한 인원은 471명이었고, 점점 증가하여 2022년 7월 기준 1,359명이 되었다. 2018년부터 2020년까지 비전문취업자(E-9) 중 숙련기능인력(E-7-4)으로 전환한 외국인의 90% 이상이 제조업 종사자였으나 2021년을 기점으로 그 비중이 감소하는 추세이다. 반면 어업분야의 인원은 증가 추세이다. 어업분야 비전문취업자(E-9-4) 중 점수제를 통해 숙련기능인력(E-7-4) 자격을 취득한 사람은 2018년 3명이었으나 점점 증가하여 2022년 7월 기준 41명이 되었고, 외국인어선원(E-10-2)의 경우 2018년 1명에서 2022년 7월 기준 40명이 되었다. 수협 관계자에 따르면 최근의 증가 추세는 코로나19 이후 인력난을 경험한 어선주들이 돌파구로서 숙련기능인력 점수제를 활용하게 되었기 때문이라고 한다⁶²⁾. 2022년 말까지의 현황을 파악하지는 못하였으나, 두 제도를 통해 입국한 후 체류자격을 변경한 사람 모두를 합쳐도 어업분야 쿼터인 200명에 훨씬 못 미친다는 것을 알 수 있다.

어업분야 외국인력 활용현황을 정리하면, 국내로 입국하는 어업분야 외국인노동자의 수는 증가하고 있다. 고용허가제의 경우 2012년 1,693명에서 2021년 11월 기준 5,308명으로 약 3배, 재입국자는 2012년 6명에서 2022년 11월 기준 477명으로 약 80배 정도 증가하였다. 외국인선원제 역시 2012년 9,618명에서 2022년 11월 기준 18,211명으로 약 2배 가량 증가하였다. 그럼에도 최초 입국자의 규모는 고용허가제의 쿼터를 대부분 채우고 있으나, 재입국자는 쿼터를 채우지 못하는 경우가 더 많아 어업분야 숙련 외국인력의 활용이 쉽지 않음을 알 수 있다.

고용허가제의 재입국 제도를 통해 입국한 외국인노동자는 이미 최대 4년 10개월간 업무경험을 하고, 한국생활 적응을 한 상태에서 업무에 재투입 되기 때문에 일정 수준의 숙련도를 갖춘 상태로 업무를 진행한다. 그러나 비전문취업(E-9)은 국내 정착이 불가능한 자격이기 때문에 상당 수준의 숙련도를 갖추게 되더라도 결국에는 해당 외국인이 귀국하게 되어 고용의 연속성이 끊기는 한계를 갖고 있

<표 6> 업종별 외국인 숙련기능 점수제 비자(E-7-4) 전환 인원

(단위: 명, %)

		2018		2019		2020		2021		2022.07	
		인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%
전체	숙련기능인력 점수제 (E-7-4)	471	100.0	706	100.0	983	100.0	1,258	100.0	1,359	100.0
비전문취업	제조업 (E-9-1)	460	97.7	687	97.3	898	91.4	1,090	86.6	1,127	82.9
	농축산업 (E-9-3)	5	1.1	14	2.0	49	5.0	71	5.6	145	10.7
	어업 (E-9-4)	3	0.6	2	0.3	24	2.4	25	2.0	41	3.0
선원취업	외국인어선원 (E-10-2)	1	0.2	2	0.3	10	1.0	28	2.2	40	2.9

주1: 2022년은 7월 말 기준임

자료: 법무부(2022) 정보공개청구 자료

62) 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 숙련 외국인어선원 확보방안 어업관계자 간담회(2022.11.22.)

다. 이에 반해 숙련기능인력 점수제의 경우 고용이 지속되는 한 국내 체류를 연장할 수 있어 장기적으로 숙련인력을 활용할 수 있으나, 전환 허용 규모가 크지 않을 뿐만 아니라 실제 전환된 인원도 쿼터를 채우지 못하는 것으로 확인되었다.

2. 숙련 외국인 어선원 활용 문제점

지금까지 어업분야 종사자 중 숙련기능인력(E-7-1 혹은 E-7-4) 자격을 취득한 사람은 - 전원 본국 귀국을 하지 않았다는 것을 전제로 - 200여 명 남짓이 될 것으로 추정된다. 물론 이 수치에는 선원뿐만 아니라 고용허가제를 통해 양식업에 종사하는 외국인이 포함되었을 가능성을 배제할 수는 없다. 2012년 이래 수만 명의 외국인 어선원이 입국한 것을 고려하면 자격 전환을 하여 장기고용이 가능해진 인력은 소수에 불과하다는 것을 알 수 있다. 최근에 정부는 이 숙련기능인력 점수제 쿼터를 2022년 연간 2,000명에서 2023년 연간 5,000명으로 대폭 증가시키기로 하였다. 하지만 어업의 경우에는 기존의 쿼터도 충족시키지 못하는 상황이기 때문에 지금 시점에 숙련기능인력 점수제 운영 현황과 문제점을 검토해 보는 것은 의미가 있다. 특히 이 논문에서는 점수제의 구성항목과 배점을 중심으로 현행 제도를 검토하도록 한다.

1) 조사개요

숙련기능인력 점수제의 구성항목과 배점 타당성을 검증하기 위해 2022년 7월 11~26일까지 외국인을 고용한 어선주를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 위해 각 지역 수협에 조사 협조를 부탁하였고, 총 147명의 어선주가 응답하였다. 어선주가 고용하고 있는 외국인 어선원의 인적사항은 최대 10명까지 작성할 수 있도록 하였고, 분석에는 499명의 외국인 어선원 데이터를 사용하였다. 설문 문항은 어선특성, 외국인 어선원 인적사항 등으로 구성하였다. 어선특성 문항으로는 어선 톤수, 어선 조업구역, 어선 승선인원을 물어보았고, 외국인 어선원의 인적사항으로는 연간소득, 학력, 연령, 한국어시험(TOPIK) 성적 보유 여부, 국내 어업 근무경력을 물어보았으며, 마지막으로 자신이 고용한 외국인 어선원 중 숙련기능인력 점수제(E-7-4)로 변경한 인원을 물어보았다.

2) 조사결과

조사결과를 살펴보면 다음과 같다. 총 147명의 어선주가 응답하였으며, 응답자의 지역별 분포를 살펴보면 경상남도 23.1%로 가장 많고, 인천광역시와 강원도가 21.8%, 충청남도 14.3%, 부산광역시 9.5%, 전라남도 6.1%, 전라북도 3.4% 순이다. 어선 톤수별로 살펴보면 20톤 미만은 52.4%, 20톤 이상은 47.6%로 20톤 미만의 어선을 소유한 응답자가 약간 더 많다. 마지막으로 조업구역별로 살펴보면 연안이 56.9%, 근해가 43.2%로 연안 구역이 더 많은 것으로 나타났다.

현재 어선주가 고용하고 있는 외국인, 즉 비전문취업자(E-9) 혹은 선원취업자(E-10)가 현재의 점수제에 따라 숙련기능인력(E-7-4)으로 전환이 가능한지 파악하기 위해 점수제 평가항목 중 기본항목을 기준으로 조사에 응한 어선주들이 고용하고 있는 외국인 어선원의 인적사항과 비교하였다. 앞서 언급했듯이 외국인노동자가 숙련기능인력 점수제를 통해 체류자격을 전환하려면 기본항목 중 연간소득 항목에서 10점 이상을 받고 총 52점이 이상을 확보하거나, 미래기여가치(숙련도, 학력, 연령, 한국어) 항

<표 7> 응답자 특성

(단위: 명, %)

항 목		사례수	%	항목		사례수	%
지역	부산광역시	14	9.5	어선 톤수	20톤 미만	77	52.4
	인천광역시	32	21.8		20톤 이상	70	47.6
	강원도	32	21.8	조업 구역		연안	83
	충청남도	21	14.3		근해		
	전라북도	5	3.4				
	전라남도	9	6.1				
	경상남도	34	23.1				
전체		147	100.0	전체		147	100.0

목 점수에서 35점 이상을 받고, 총 72점을 확보해야 한다.

각 항목별로 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 ‘연간소득’ 항목에서 최소 점수를 확보할 수 있는 2천 6백만 원을 기준으로 살펴보면 전체 인원의 66.5%가 연간소득이 2천 6백만 원 미만인 것으로 나타났다. 어선 톤수별로 비교해 보면 20톤 미만의 경우 연간소득이 2천 6백만 원 미만인 경우는 41.5%이고, 20톤 이상은 74.3%이다. 주목해야 할 부분은 20톤 미만의 어선에서 근무하는 외국인 어선원의 21.2%는 연간소득이 3천 3백만 원 이상이었으나, 20톤 이상 어선에서 근무하는 자 중 해당자는 전무하다는 점이다. 요약하면 외국인 어선원의 연간소득은 고용허가제로 입국한 외국인 어선원의 임금이 외국인선원제보다 조금 더 높은 것으로 나타났다. 연간소득 항목 배점에 따라 계산을 해보면 외국인 어선원 과반수가 이 항목에서 점수를 확보할 수 없으며, 전체의 91%가 점수를 받지 못하거나 최하점인 10점만 확보할 수 있다. 특히 외국인선원제를 통해 국내 취업하고 있는 외국인 어선원의 70% 이상은 연간소득이 2천 6백만 원 미만이기 때문에 연간소득 항목에서 점수를 취득할 수 없다.

‘학력’ 항목을 살펴보면 다음과 같다. 학력 항목에서 최소 점수를 확보할 수 있는 고등학교 졸업 기준을 살펴보면 고졸 미만 학력의 외국인 어선원이 59.4%를 차지하고, 고등학교 졸업자는 39.0%이다. 어선원의 경우 어려서부터 어업에 종사하기 때문에 학력수준이 낮을 수밖에 없다. 어선 톤수별로 살펴보면 20톤 미만의 경우 고등학교 졸업 미만의 학력이 41.4%이고, 고등학교 졸업자는 54.2%이다. 이에 반해 20톤 이상은 각각 65.9%, 33.5%로 나타났다. 즉, 외국인노동자의 학력수준은 비전문취업자(E-9)가 선원취업자(E-10)보다 더 높은 것을 알 수 있다. 학력 항목 점수를 살펴보면 과반수는 (59.4%)은 0점을 취득하고, 약 39%는 5점을 취득한다. 따라서 약 98.4%가 점수를 취득할 수 없거나 최하점만을 확보할 수밖에 없다. 특히 외국인선원제의 65.9%는 학력 항목에서 점수를 얻을 수 없다.

다음으로 ‘연령’ 항목을 살펴보면 전체 연령은 고르게 분포되어 있다. 그러나 어선의 톤수별로 살펴보면 20톤 미만은 20~30세는 65.3%로 가장 많고, 31~39세 31.4%, 40~49세 3.4% 순으로 20대가 가장 많다. 20톤 이상의 경우 30~39세가 44.0%로 가장 많으며, 20~30세 35.1%, 40~49세는 20.9% 순으로, 고용허가제로 입국한 외국인 어선원의 연령이 외국인선원제를 통해 입국한 외국인 어선원보다 조금 더 어린 것으로 나타났다. 연령 항목의 배점에 따라 계산해 보면 외국인어선원을 통해 입국한 외국인 노동자의 20.9%는 연령 항목에서 0점을 취득하게 된다는 점은 주목할 필요가 있다.

평가항목 중에는 ‘숙련도’와 ‘한국어’도 포함되어 있는데, 숙련도의 경우 근무 중인 분야와 관련된 기사, 산업기사, 기능사 자격증이나 기량검증을 통과해야 점수를 받을 수 있다. 그러나 어업 관련하여

<표 8> 숙련기능인력(E-7-4) 점수제 평가항목 대비 외국인 어선원 인적사항 현황

(단위: 점, %, 명)

연간소득													
구분	2,600만 원 미만		2,600만 원 이상		3,000만 원 이상		3,300만 원 이상		전체				
배점	0		10		15		20						
항목	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	
전체	332	66.5	122	24.5	20	4.0	25	5.0	499	100.0			
20톤 미만	49	41.5	40	33.9	4	3.4	25	21.2	118	100.0			
20톤 이상	283	74.3	82	21.5	16	4.2	0	0.0	381	100.0			

학력										
구분	고졸미만		고졸		학사 (전문학사 포함)		전체			
배점	0		5		10					
항목	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%
전체	265	59.4	174	39.0	7	1.6	446	100.0		
20톤 미만	49	41.4	64	54.2	5	4.2	118	100.0		
20톤 이상	216	65.9	110	33.5	2	0.6	328	100.0		

연령																
구분	40세 이상		37~39세		34~36세		31~33세		28~30세		25~27세		~24세		전체	
배점	0		5		8		11		14		17		20			
항목	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%	사례수	%
전체	81	16.7	55	11.3	61	12.6	83	17.1	82	16.9	76	15.6	48	9.9	486	100.0
20톤 미만	4	3.4	4	3.4	11	9.3	22	18.6	28	23.7	23	19.5	26	22.0	118	100.0
20톤 이상	77	20.9	51	13.9	50	13.6	61	16.6	54	14.7	53	14.4	22	6.0	368	100.0

주1: 최소연령의 경우 각 체류자격의 최소연령을 기준으로 하며, 각 체류자격의 연령조건은 다음과 같다. 외국인어선원 (E-10-2): 20~45세(1345 상담원 문의(2023.01.06.)), 고용허가제(E-9): 19~39세(한국산업인력공단 관계자 확인. 2023.01.06.)

외국인이 취득할 수 있는 자격증이 사실상 없고, 기량검증의 경우 뿌리산업 분야만 가능하기 때문에 어업분야 종사자에게는 해당되지 않는다. 또한 한국어는 토픽(TOPIK) 또는 사회통합프로그램(KIIP)의 단계별로 점수를 받을 수 있지만, 외국인 어선원의 경우 육상노동자와는 달리 사회통합프로그램을 이수할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않고, 이번 조사에 응답한 어선주가 고용한 외국인 어선원의 96.6%가 토픽 점수가 없는 것으로 밝혀져 한국어 항목에서 점수를 확보할 가능성은 거의 없는 것으로 나타났다.

위의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전체 외국인 어선원의 50% 이상은 연간소득, 학력, 한국어능력에서 점수를 받을 수 없으며, 기본항목의 중 하나인 숙련도 평가에서는 외국인 어선원은 해당 사항이 없으므로 점수를 받을 수 없다. 일부 외국인 어선원은 숙련기능인력(E-7-4) 체류자격 변경을 위해 브로커를 이용하고 있지만, 임금 요건을 충족시키는 것 자체가 어려운 실정이다. 둘째, 고용허가

제로 입국한 외국인 어선원이 외국인선원제 입국한 어선원보다 임금, 학력, 수준이 더 높고, 연령은 낮은 것으로 나타났다. 결과적으로 고용허가제를 통해 입국한 외국인 어선원이 외국인선원제 어선원에 비해 더 높은 점수를 받을 수 있는 것으로 나타났다. 문제는 어선의 톤수가 클수록 어선에서 일하는 전체 인력의 규모가 크고 숙련인력의 필요성이 높아지는데, 외국인선원제 외국인 어선원은 점수제의 요건을 충족시키지 못하여 실제 규모가 큰 어선에서는 숙련 외국인 어선원 고용이 어려운 것이다.

V. 결 론

한국은 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 2013~15년 기준 1인당 연간 수산물 소비량이 주요국 중 1위를 차지할 만큼 식량자원으로서 수산물의 의존도가 굉장히 높다⁶³⁾. 그러나 어업의 현실을 살펴보면 내국인 기피가 심한 업종으로 장기간 인력난을 겪어 왔다. 한국 정부는 이를 해결하기 위해 외국인노동자를 도입하였으나, 인력난 문제는 쉽게 해결될 기미가 보이지 않는다. 특히, 코로나19 펜데믹으로 외국인노동자의 입국이 제한되면서 인력난은 더욱 심각해졌으며, 일부 어가는 출항 포기, 조업 규모 축소, 폐업 등의 선택을 하였다.

이미 어업분야 외국인노동자의 의존도는 굉장히 높으며 앞으로 그 의존도는 더욱 커질 것으로 보인다. 그러나 현행 제도를 살펴보면 일련의 절차로 인해 외국인노동자를 적기에 고용하는 것도 쉽지 않고, 장기간의 노동 경험을 통해 숙련도가 쌓인 인력을 본국으로 내보낼 수밖에 없는 한계가 있다. 이미 현장에서 숙련 외국인 어선원은 중간관리자 역할을 하며, 어선주를 대신하여 작업지시 및 신규 선원의 교육까지 담당하면서 선내에서 중요한 역할을 하고 있다. 해당 선원이 본국으로 귀국하면 결국 중간관리자의 공백이 생기는 것이다. 이미 선주들은 미래에는 선장 역시 외국인을 고용하게 될 것으로 보고 있다⁶⁴⁾. 숙련된 어선원이 없으면 직접적으로 수산물 공급에 부정적 영향을 미칠 수도 있고, 나아가 어업의 존폐를 논하는 상황이 올 수도 있다. 따라서 지금부터 숙련 외국인노동자를 안정적으로 확보할 수 있도록 현행 제도를 개선할 필요가 있고, 이러한 배경에서 이 논문은 중요한 정책 현안을 다루고 있다.

따라서 본 연구에서는 숙련 외국인노동자 안정적 확보를 위해 두 가지의 개선방안을 제시하고자 한다. 첫째, 어업분야 숙련기능인력제도의 개편이다. 현행 제도는 제조업 중심으로 기준이 정해져 있어 어업 종사자에게는 사실상 불리하다. 따라서 어업 종사자의 특성이나 어업의 발전 방향을 반영하여 새로운 기준을 제시하고, 특정기능(E-7)의 세부약호 신설을 제안하고자 한다. 구체적으로 신청자가 아래 네 가지 요건을 모두 충족시키는 경우 해당 자격을 취득할 수 있도록 한다.

- 최근 10년 이내 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)의 체류자격으로 어업에 4년 이상 종사해야 한다. 현행 제도는 5년 이상 종사를 기준을 두어 한국에 최초 입국 후 4년 10개월간 국내에서 취업활동을 한 뒤 귀국하여 재입국한 외국인노동자만을 그 대상으로 하고 있기 때문에 신청 가능한 외국인노동자 수는 제한되어 있다. 이렇게 제도를 변경할 경우 신청가능한 인원이 확대될 뿐만 아니라 고용주가 판단하였을 때 숙련도 있다고 보이는 외국인노동자를 바로 추천할 수

63) 해양수산부. “우리나라 1인당 연간 수산물 소비량 58.4kg으로 주요국 중 1위 - 세계적으로 수산물 소비 증가 추세, 교육 규모도 더욱 확대 전망”, 보도자료: 2022.01.20.

64) 제주연구원(2020:59)

있으며, 이러한 요건은 어업 종사에 대한 유인책으로 작용할 수도 있다.

- 학력 수준은 최소 고등학교 졸업 이상으로 한다. 숙련기능인력으로 체류자격을 전환할 경우 연속하여 취업이 가능하고, 일정 요건을 충족하게 될 경우 국내 정착이 가능한 거주(F-2) 및 영주(F-5)자격까지 취득할 수 있는 자격이 생긴다. 따라서 한국에서 장기거주하며 한국사회 구성원이 될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 한국정부가 원하는 최소한의 소양은 갖출 필요가 있다.

- 사회통합프로그램은 최소 2단계를 이수해야 한다. 다만 현재 외국인 어선원들이 한국어 학습을 할 수 있는 시간을 부여하기 위해 한시적으로 1단계 이수를 요건으로 한다. 선주들은 중간관리자 역할을 하는 숙련 외국인 어선원에게 원활한 의사소통을 요구하기 때문에 최소한의 한국어나 한국문화에 대한 이해를 요구할 필요가 있다. 다만 어업의 경우 대부분의 시간을 바다에서 보내기 때문에 육상노동자처럼 집합교육은 쉽지 않을 것으로 보이며, 휴어기를 활용하여 한국선원복지고용센터 등의 장소에서 집합교육을 하거나 온라인을 통한 사회통합프로그램을 이수할 수 있도록 방안을 마련할 필요가 있다.

- 연간소득은 1인당 GNI의 80% 이상이어야 한다. 다만 현재 20톤 이상 어선원에서 일하는 외국인 어선원은 임금 수준이 상대적으로 낮은 것을 고려하여 한시적으로 임금 수준이 전반적으로 오를 때까지 연간소득 기준을 1인당 GNI의 70% 이상을 적용할 수 있을 것이다. 해양수산부는 2026년까지 외국인 선원의 최저임금을 국적선원의 최저임금 수준으로 인상하기로 합의하였기 때문에 이러한 정책방향에 부합하는 정책개선안으로 보인다.

둘째, ‘지역특화형’ 비자를 활용하는 것이다. 앞서 언급하였듯이 어촌의 인구감소 및 고령화 현상이 급속도로 진행되고 있는 만큼 외국인의 어촌 정착을 염두에 둔 정책이 필요하며 정착 유도를 위해서 체류자격 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 2022년 정부는 인구 감소 지역을 대상으로 ‘지역 특화형 비자’를 신설하여 시범사업을 실시하고 있다. 사업 유형은 ‘지역우수인재 유형’과 ‘동포가족 유형’ 두 가지인데, 지역우수인재의 경우 법무부에서 제시한 기본요건⁶⁵⁾을 충족시키면서 지방자치단체장이 추천 하에 거주(F-2) 자격을 취득할 수 있도록 하고 있다. 해당자는 5년의 기간 중 초기 2년은 자신에게 허가를 내준 시·군·구 내에 거주해야 하며, 그 이후는 같은 광역자치단체 내의 인구감소지역으로 이동할 수 있고, 동일 직종에 취업 가능하다. 신청자는 거주(F-2) 자격 취득 후에 가족(배우자, 미성년자녀)를 초청할 수 있으며, 배우자는 출입국·외국인관서 허가를 받아 취업활동을 할 수 있다⁶⁶⁾. 현재 시범사업 진행 중인 지역특화형 비자가 본격적으로 시행될 때 숙련 외국인 어선원도 그 대상에 포함시킨다면 지방자치단체는 역내 새로운 인구를 유입할 수 있고, 외국인노동자는 안정적 거주가 가능해지고, 어선주는 장기간 숙련인력 확보가 가능할 것으로 보인다.

이처럼 숙련기능인력 관련 제도 개편은 중장기적으로 숙련된 어선원을 확보할 수 있다는 장점이 있지만, 일부 고용주들은 이에 따른 임금 인상 및 이직에 대한 우려를 하기도 한다. 이직에 대한 우려는 제도에 대한 이해가 부족하여 생기는 것으로 풀이된다. 숙련기능인력(E-7-4)의 경우 동일한 고용주와 계약관계를 유지하고 있는 경우 체류기간 연장이 1년 단위로 가능하며, 근무처를 변경하거나 추가를

65) 기본요건은 1. (한국어능력) 토픽(TOPIK) 3급 (사회통합프로그램 3단계 이상 이수), 2. (범죄기록) 범죄경력, 3. 출입국관리법령 위반 이력 등 확인, 4. (소득/학력) 1) 소득이 국민1인당 GNI 70% 이상, 2) 학력이 학사 학위 이상(국내 전문학사 이상) 소지자일 것, 5. (취업) 인구감소지역 내 일자리에 취업이 확정되었을 것, 6. (기간) 해당 인구감소 지역에 5년 이상 취업하며 거주하는 조건으로 비자를 발급하고, 허가 당시 조건을 위반하는 경우 체류자격을 취소

66) 법무부, 2022.07.25. <지역특화형 비자 시범사업> 공고 안내, (법무부 공고 제 2022-237호)

원하는 경우 사전허가를 받아야 한다. 또한 해당 체류자격은 “원칙적으로 근무처 변경을 제한”하고 있으며, “직종 변경 역시 원칙적으로는 금지”⁶⁷⁾이기 때문에 고용주의 우려하는 것처럼 외국인 어선원의 이직이 쉬운 것은 아니다. 더불어 이직에 관한 사항은 고용주마다 입장이 다른데, 오히려 더 나은 조건을 제시하더라도 타 고용주가 고용한 숙련인력을 고용하려는 어선주도 있기 마련이다. 이처럼 제도에 대한 이해가 부족하여 숙련기능인력 점수제를 활용하지 않는 어선주가 있는 한편, 이 제도 자체를 인지하지 못한 어선주도 있기 때문에 해당 제도에 대한 홍보 및 컨설팅을 통해 제도 활용도를 높일 수 있을 것이다.

이 논문에서 활용된 데이터는 수협을 통해 도움을 받아 실시한 조사데이터이고, 대표성을 담보하지는 않는다는 점에서 한계를 갖고 있다. 또한 외국인노동자를 대상으로는 조사를 하지 않아 이들이 체류자격 변경 과정에서 직접적으로 겪는 어려움 등에 대해서 다루지 못하였다. 마지막으로 어업분야 중 연근해어선 어선주만을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였기 때문에 고용허가제 허용업종인 양식업과 소금채취업은 조사대상에서 배제되었다. 따라서 향후 외국인 어선원 대상, 그리고 양식어업과 소금채취업 관련 실태조사를 통해 국내 어업 분야 전체의 안정적 인력 확보에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

REFERENCES

- 경향신문, “[바다 위의 ‘김용균’](상)전체 선원의 절반이 이주노동자인데…임금·재해 보상 등 각종 차별, 위험 노출”, 보도일자: 2020.04.27.
- _____, “구멍 송송 뚫린 외국인 어업 인력 통계…어촌 인력난엔 이유가 있다”, 보도일자: 2021.11.16.
- _____, “외국인노동자 사라진 어촌…오징어 풍년에도 고깃배는 뜰 수 없었다”, 보도일자: 2021.10.29.
- 고용노동부 고용허가제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list1.do> - 검색일: 2022.11.25.).
- _____, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list1.do> - 검색일: 2022.12.2.).
- 고용노동부 재입국 특례 외국인노동자 취업 제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list3.do> - 검색일: 2022.12.20.).
- 고용노동부 특별한국어시험 재취업 제도, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list4.do> - 검색일: 2023.01.04.).
- _____, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list4.do> - 검색일: 2022.12.02.).
- _____, (<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list4.do> - 검색일: 2023.01.04.).
- 고용노동부(2019), 알기쉬운 고용허가제 안내 (https://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20190400177 - 검색일: 2022.12.02.).
- 광주일보, “첫 입국 외국인 근로자 4100명 떠날 듯”, 보도일자: 2010.09.16.
- 국제신문, “외국인선원 고용지침 개정...6명으로 확대등 오늘부터 시행”, 보도일자: 1995.10.12.
- 김성준(1998), “기획취재 외국 선원 도입의 경과와 혼승선 운항의 현황”, 월간 해양한국, 293, 71-78.
- 농림축산식품부, “지자체의 「계절근로 업무협약(MOU)」 체결, 농식품부·법무부가 지원합니다. -주한외국공관이 참여하는 외국인 계절근로 박람회 개최-”, 보도자료: 2019.12.13.
- 농축산신문, “선원·수산인력 고령화 ‘심각’”, 보도일자: 2018.03.23.

67) 법무부 출입국·외국인정책본부(2022.11.)

- 대한민국 정책브리핑, “2030년까지 매년 청년 어선 해기사 150명씩 늘린다”, 보도일자: 2022.04.05.
- 매일노동뉴스, “외국인선원 최저임금 2026년까지 내국인 수준 인상”, 보도일자: 2022.01.20.
- 법무부 외국인 계절근로자 프로그램, (<https://www.immigration.go.kr/immigration/1528/subview.do> - 검색일: 2022.12.19.).
- 법무부 외국인숙련기능인력 점수제 비자, (<https://www.moj.go.kr/immigration/1521/subview.do> - 검색일: 2022.11.26.).
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2021), 2021년 출입국·외국인 정책 통계연보.
(2022.11), 외국인체류 안내매뉴얼.
- 법무부(2022), 정보공개청구자료.
- _____, “‘외국인 숙련기능인력 점수제 비자’ 내년 본격 시행 - 국민 일자리 창출 기업 우대, 소규모 기업도 형평성 차원에서 배려”, 보도자료: 2017.12.27.
- _____, “국민 일자리 잠식에 영향이 없는 분야에 외국 우수인재 문호와 숙련 기능인력 쿼터 확대 - 적극 행정의 일환으로 규제 개혁 -”, 보도자료: 2019.02.22.
- _____, 2022. 07.25. <지역특화형 비자 시범사업> 공고 안내, (법무부 공고 제 2022-237호).
- 뿌리산업 외국인 숙련기능인력 점수제[E-7-4] 고용추천서 발급」 및 「뿌리산업 외국인 숙련기능인력 점수제[E-7-4] 별도 쿼터 선발」 통합 공고, 산업통상자원부 공고 제2020-449호.
- 연합뉴스, “강훈식 “올해 외국인노동자 9.9%만 입국…인력난 심화”, 보도일자: 2020.10.12.
- _____, “선원-제조업근로자간 임금격차 날로 줄어”, 보도일자: 1992.08.08.
- _____, “심각한 선원난 승선정원 못채워 사고요인”, 보도일자: 1991.09.12.
- _____, “안강망업계 어획부진, 인력난등으로 타격”, 보도일자: 1990.03.27.
- _____, “연근해 어선 승선 외국인선원 입국 시작”, 보도일자: 1996.11.13.
- 우영욱(2022), “도서(섬)지역 고용허가제 운영실태와 인력정책의 방향”, 한국이민정책학보, 5(1), 41-62.
- 윤명희(2012), “제주지역 외국인선원의 이주와 적용”, 석사학위논문, 제주대학교.
- 윤영삼·하명신(1997), “외국인선원 활용정책의 과제와 방향”, 수산경영론집, 28(2), 19-38.
- 장호영·김민선·황보규·오종철(2021), “설문조사를 통한 연안개량안강망어업의 조업 실태 및 어선 구조 개선에 관한 의견 분석”, 수산해양기술연구, 57(4), 316-333.
- 전윤구(2018), “외국인선원취업제도의 실태와 급여차별”, 노동법학, 66, 191-214.
- 정기선·최서리·이창원(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점, IOM이민정책연구원 연구보고서.
- 정대울(2015), “외국인선원 승선 한국어선의 해양사고 예방에 관한 고찰”, 해양환경안전학회지, 21(1), 57-6.
- 제주연구원(2020), 제주지역 외국인 선원 고용 실태 조사 및 개선 방안.
- 중도일보, “서천 외국인 계절근로자 시범운영”, 보도일자: 2016.09.12.
- 최서리·현채민(2018), 국내 외국인선원(E-10)체류관리의 문제점과 개선방안, IOM이민정책연구원 이슈브리프.
- 최진이(2021), “외국인선원의 최저임금결정 문제점과 개선방안 연구”, 인문사회 21, 12(6), 741-756.
- 통계청, “2020년 농림어업총조사 결과(확정)”, 보도자료: 2021.09.28.
- 한국경제, “외국인고용사업장 산업연수생 못쓴다”, 보도일자: 2004.08.10.
- 한국산업인력공단 정보공개청구자료.
- 한국수산어촌연구원(2017), 고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안.
- 해양수산부, “우리나라 1인당 연간 수산물 소비량 58.4kg으로 주요국 중 1위 - 세계적으로 수산물 소비 증가 추세, 교육 규모도 더욱 확대 전망”, 보도자료: 2022.01.20.
- 헤럴드경제, “연근해어선에도 외국인승선”, 보도일자: 1996.01.31.
- 홍재범·김병호(2018), “연안어업 외국인근로자 고용 실태에 관한 연구”, 수산해양교육연구, 30(3), 807-818.
- 황기형·김봉태·한경숙(2005), 어업인력 변화 분석 및 전망연구-어가인구를 중심으로-, KMI 기본연구, 2005-12.
- EPS 고용/취업절차, (<https://www.eps.go.kr/eo/EmployJobProc.eo?tabGb=01> - 검색일: 2022.11.25.).
- EPS 고용허가제, (<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?tabGb=02> - 검색일: 2022.12.02.).

■ 현재민 · 최서리

EPS-TOPIK 한국어능력시험소개, (<https://eps.hrdkorea.or.kr/epstopik/abot/exam/selectTopikDesc.do?lang=ko> - 검색일: 2022.11.25.).

e-나라지표 어가 및 어가인구, (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3048 - 검색일: 2023.01.10.).

news1, “외국인근로자 농어업계 숙련기능인력 선발쿼터 늘려야...500명 중 단 2명”, 보도일자: 2022.10.04.