

## 어촌다문화사회의 현황과 과제 : 경남지역 사례를 중심으로\*

정은정\*\* · 이기완\*\*\*

### • 요 약 •

본 논문은 인구문제와 노동력 부족 문제의 대응 방안으로 추진되고 있는 외국인 유입 확대 정책의 시행에 따른 어촌다문화사회의 변화를 분석하고, 이에 따른 지역사회의 대응 과제를 논의하는 것에 목적을 두고 있다. 이를 위해 전국에서 가장 많은 정주 여향을 보유하고 한국 조선산업의 메카이지만, 순유입 인구는 전국에서 가장 낮은 경남지역 어촌사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 이민정책이 인구정책과 연계하여 외국인의 유입 규모를 늘리고, '생활 인구' 개념을 도입하여 외부 인구 유입을 촉진하면서 어촌사회의 다양성이 확대되고 있다. '어촌계'를 중심으로 특유의 공동체를 형성하고 있는 어촌사회가 이를 수용하는 과정에서 어느 정도의 준비가 되어 있는지와 향후 어떤 과제가 있는지를 살펴보는 것은 다문화사회의 진전에 있어 중요한 과정이다. 많은 선행연구에서 외국인 노동자 관점에서의 근로환경, 한국 사회의 적응 문제, 인권 문제 등의 개선과 지원을 논의하고 있다. 본 연구는 외국인 노동자를 수용하는 지역사회의 관점에서 연구를 진행하여 외국인 유입으로 인한 어촌사회의 변화와 대응 과제에 대해 논의하였다. 연구의 결과는 다음과 같다. 첫째, 근무지 이탈이 많은 외국인 선원의 불법체류 감소를 위한 노력, 둘째, 경남지역의 무슬림외국인 증가에 따른 대응, 셋째, 다양성 확대에 따른 사회통합적 접근이다. 본 연구가 양적 확대된 다문화사회를 수용하고 한 단계 발전된 다문화사회로 나아가기 위한 정책자료로 활용되길 바란다.

주제어 : 어촌다문화사회, 이민정책, 외국인노동자, 불법체류, 이슬람 종교시설

\* 이 논문은 「경남지역 어촌다문화사회 발전을 위한 정책연구보고서」의 연구를 참고하여 작성한 논문임.

\*\* 국립창원대학교 국제관계학과 강사 : 제1저자.

\*\*\* 국립창원대학교 국제관계학과 교수 : 교신저자.

## I. 서론

저출산-고령화로 인한 인구감소가 가속화되면서 인구구조가 변화하고 사회경제적 위험이 가시화되고 있다.<sup>1)</sup> 차미숙(2021)은 2020년 국내 인구가 사상 처음으로 자연 감소하는 ‘인구의 데드크로스(population dead cross)’ 현상을 경험하였고, 수도권 인구가 비수도권의 전체 인구를 역전했다고 밝혔다. 생산가능인구의 본격적인 감소와 수도권 편재 현상은 지역 간 격차와 양극화를 더욱 심화시킨다. 인구감소로 인한 위기는 지방, 특히 농·어촌지역이 더욱 심각한 상황으로 ‘지방소멸’의 우려까지 나타나고 있다. 이러한 인구감소는 국가 전체의 동시다발적인 영향을 주는 것이 아니라 특정 지역이나 산업에 차별적인 영향을 준다.<sup>2)</sup> 어촌지역은 저출산 및 고령화와 도시로의 인구 유출로 정주 인구가 감소하고 있으며, 어업 분야의 노동 인력 부족 현상이 심화하고 있다. 이러한 상황에서 정책적 개입 없이 자연 상태로 놓아둔다면 지역 간 불균형이 더욱 심화할 것으로, 외국인 인의 유입을 통해 인구감소와 지역발전 저해라는 악순환의 고리를 끊는 것이 필요하다.<sup>3)</sup>

노동수급의 엇박자를 해결하고 지속적인 경제성장을 도모하기 위해 외국인력 활용은 불가피하다.<sup>4)</sup> 제조업, 건설업, 조선업 등에서는 이미 외국인력이 없이는 ‘공장을 멈춰야 한다’ 는 말이 나오고 있으며, 이에 대응해 정부는 외국인력의 규모를 늘려 부족한 노동력을 충원하는 정책을 추진하고 있다. 고용노동부는 2024년 비전문취업(E-9) 외국인 노동자 도입 규모를 16만 5천 명으로 상향하였다. 앞으로도 생산가능인구의 감소로 인한 인력 부족 현상이 계속될 것으로 전망되면서 노동시장 수급 불일치 해소 방안 및 인구정책에서 이민자 수요는 증가할 것이다.<sup>5)</sup>

그렇다면 외국인 노동 인력의 확대에 따라 발생할 수 있는 문제는 없는지 살펴봐야 할 것이다. 많은 선행연구에서 외국인 노동자의 근로환경 개선과 문화적응 스트레스에 관한 정서적 지원, 사회적 인식개선, 불법체류의 단속과 관리 등에 주목하고 있다. 타국에서 경제 활동하는 외국인인 이주 지역사회와 사람을 이해해야 하며, 새로운 사회의 문화, 가치관, 규범 등에 적응하는 과정에서 어려움을 겪기도 한다. 이들은 문화적 스트레스를 경험할 수 있어 사회문화적 적응을 위한 지원과 다양한 문화가 공존할 수 있는 사회통합

1) 이상호, “한국의 지방소멸: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구가동을 중심으로”, 『한국고용정보원』, 2018.

2) 조영태, 『인구미래공존』, 서울: 북스톤, 2021.

3) 차미숙·김승중·남기찬·민성희·서연미·김수진·이보경, “지방소멸 대응 대책 수립 연구”, 행정안전부, 2021.

4) 유희연, “우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성”, 국토연구원, 2023.

5) 이규용, “인구위기시대, 이민정책 방향과 과제”, 『미래성장연구』, 10.1, 2024.

방안을 모색해야 한다.<sup>6)</sup>

또한 불법체류 상태의 외국인 노동자 문제는 노동시장의 안정적 운영을 위해 가장 먼저 해결해야 할 정책적 과제이다. 한편 서민숙 외(2024)는 이들이 강제추방의 두려움으로 질병이 있어도 치료 시기를 놓치기도 하는데, 건강증진을 위한 새로운 방향과 접근이 필요하다는 것을 지적한다.<sup>7)</sup>

김영혜(2021)는 이주여성 농업노동자에 관한 연구를 통해 고된 농업노동 현실과 열악한 주거환경에서 ‘외국인 여성이라는’ 취약성으로 인해 중층적인 어려움을 겪고 있는 이주여성 노동자가 한국 사회에 적응할 수 있도록 사회적 논의와 관심이 필요하다고 했다.<sup>8)</sup>

이처럼 여러 선행연구에서 외국인 노동 인력의 유입과 이들의 적응 문제를 지적하고 외국인 노동자의 관점에서 정책적 개선과 지원의 필요성을 강조하고 있다. 하지만 본 연구에서는 외국인의 증가로 인한 사회변화를 수용하는 지역사회의 관점에서 서술하고자 한다. 그동안 이민정책은 중앙정부의 영역이었으나, 지방소멸 위기 지역의 지자체들은 이주민 유입과 정착, 지역사회 통합을 직접 기획하고 집행해 가고 있다.<sup>9)</sup> 지방정부의 역할이 확대되고 있는 만큼 지역사회의 사회통합 역량이 요구된다.

경남지역은 한국 조선산업의 메카로 2010년대 중반부터 시작된 장기불황에서 최근 경기가 회복되었지만 노동력 부족의 어려움을 겪고 있다. 이를 타개할 방안 역시 외국인 노동자 유입이며, 현재 어업 분야 비전문인력(E-9) 규모 확대 정책과 함께 향후 외국인 노동자는 더 증가할 것이다. 어촌은 ‘어촌계’를 중심으로 배타성과 폐쇄성을 갖고 있어<sup>10)</sup> 외부인과 문화의 유입에 개방적이지 않다. 이러한 이유에서 외국인 노동 인력의 양적 팽창에 지역사회는 안정적으로 수용할 준비가 되어 있는지 파악하는 것은 상당히 중요한 문제이다.

유입된 외국인의 안정적인 정착은 고용안정과 지역 인구소멸의 위기를 해소하는 방안이 될 것이다. 본 연구에서는 이를 위해 지역사회의 관점에서 이주민과 정주민 모두를 위한 사회통합적 접근을 통해 어촌다문화사회의 발전 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 II장에서는 경남지역 어촌의 인구 변화를 살펴보고, III장에서는 변화된 어촌다문화사회의 문제와 사회통합적 접근에 대해 논의하고, IV장에서는 어촌다문화사회를 위한 지역사회의 과제를 논의할 것이다. 본 연구의 결과가 경남지역을 비롯한 어촌사회의 다문화

---

6) 김영란(2008), 한국사회에서 이주노동자의 사회문화적 적응에 관한 연구. 담론201. vol.11, no.2, 통권 31호.  
7) 서민숙, 박선아(2024). “이주노동자의 건강에 대한 주제범위 문헌고찰”, 『다문화건강학회지』 제14권 제2호.  
8) 김영혜. (2021). “이주여성 농업노동자의 한국생활 적응에 관한 탐색적 연구”. 『농촌사회』, 31(1),  
9) 유민이·최서리·이창원·김도원·최승범, “인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향:경기도를 중심으로” 『이민정책연구원』, 2020.  
10) 김대영·이헌동, “어촌계원설문조사를 통한 어촌계 발전방향”, 『한국도서연구』 29(2). 2017.

정책 개발과 지자체의 다문화사회 지원을 위한 기초연구자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

## II. 경남지역 어촌인구의 변화

2023년 한국 출산율은 0.72명이며, 출생아동수는 23만 명으로 역대 최저수준이다.<sup>11)</sup> 이러한 추세가 지속되면 중장기적으로 노동력 부족 현상이 불가피하고, 출산율이 회복되더라도 노동시장 진입까지의 기간을 고려하면 인력 부족 현상은 계속될 전망이다.<sup>12)</sup> 저출산으로 인한 인구감소와 노동력 부족 문제는 생산가능인구의 수도권 집중과 농어촌 공동화(空洞化) 현상을 더욱 심화시키고 있다. 본 장에서는 경남지역의 어촌사회의 인구 변화에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 인구소멸 위기의 어촌

어촌은 하천·호수 또는 바다에 인접해 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 읍·면의 전 지역이나 동의 지역 중 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역이다(「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6조). 어촌은 입지적 특성에 따라 동 지역에 위치하고 인근 상·공업지역과 연결되어 있어 여가나 레저, 소비 등의 니즈를 수용하는 도시어촌과 바다로 둘러싸여 육지에서 떨어져 있는 섬(도서)어촌, 국토 외곽을 따라 형성된 연안 어촌으로 분류한다.<sup>13)</sup>

어촌은 국토의 면적을 기준으로 우리나라 전체 면적 약 100,339km<sup>2</sup> 중 16.8%인 16,904km<sup>2</sup>에 해당하며<sup>14)</sup> 어촌의 경제활동 면적은 국토 면적의 4.4배에 해당한다. 전국 인구 약 5,200만 명 중 9.6%인 약 500만 명이 거주하고 있으며 행정구역을 기준으로 전국 228개의 시군구 중 74개로 32.5%에 해당하며, 전국 3,500개의 읍면동 중 492개로 14%를 차지하고 있다(17년 기준). 우리나라의 전체 섬 개수는 3,891개이며, 이 가운데 11.8%인 461개의 섬이 사람이 살고 있는 유인도이다. 이 중에서 전남 272개(59.0%), 경남 75개(16.3%), 충남 33개(7.2%), 전북 25개(5.4%)로 경남은 전국에서 두 번째로 많은 섬이

11) 통계청 홈페이지, <https://kostat.go.kr/anskr/>, (검색일: 2024.10.03).

12) 이병하, “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계:이민국가의 관점에서.”, 『담론 21』 제26권 1호, 2023.

13) 이승혜·이호림·문지원, “어촌다움에 기반한 어촌공간관리 방안 연구”, 『한국해양수산개발원』, 2024.

14) 한국어촌어항공단 홈페이지, <https://www.fipa.or.kr/fipa/index.do> (검색일: 2024.11.11).

있는 지역이다. 시·도별 지정어항은 <표 3>에서 보듯이 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항, 마을공동어항으로 구분하는데 경남지역은 전국에서 가장 많은 정주어항을 보유하고 있다. 경남에는 8개의 시 중 4개의 시(창원시, 거제시, 통영시, 사천시)와 10개의 군 중 3개의 군(고성군, 남해군, 하동군)에 251개의 어촌마을이 있다. 읍면동 지역으로 구분하여 살펴보면, 어촌인구 비율이 가장 높은 곳은 남해군(52.3%), 고성군(6.8%), 거제시(5.9%), 통영시(5.0%), 사천시(4.4%), 하동군(3.2%), 창원시(0.7%) 순서이다.

예산 규모 면에서, 수산업은 2022년 8,326억 원으로 정부 전체예산의 0.57%에 해당하며, 지방자치단체에서 전남 504,029백만 원에 이어 경남이 267,127백만 원으로 두 번째로 크다.<sup>15)</sup> 또한 전국에서 수산 예산 규모가 큰 상위 10개의 시·군 중 경남지역의 통영, 거제, 창원, 고성지역의 4개의 시·군이 포함되어 있다. 이처럼 경남지역의 어촌은 규모와 경제적인 면에서 중요한 위치를 차지하고 있음에도 불구하고 향후 10년 뒤의 어촌은 어업인구의 30% 이상이 줄어들 것으로 예상되고, 2045년에는 전국 어촌의 81.2%가 소멸할 수 있는 고위험에 노출되어 있다.<sup>16)</sup> 이상호(2018)는 한국의 ‘지방소멸위험지수’를 통해 인구감소의 위험 수준을 발표하였는데<sup>17)</sup> 인구소멸 위험지역으로 지정된 89곳 가운데 경남지역은 11곳이 포함되어 있다. 인구감소는 국내 대부분 지방에서 나타나는 문제이지만 어촌은 육지로부터 멀리 떨어져 있는 지리적 요인으로 인해 도시는 물론 농촌보다도 더 큰 문제가 되고 있다. 특히 경남지역은 <표 1>의 어촌인구 순유입 현황에 나타나 있는 바와 같이 도시어촌, 도서어촌, 연안어촌의 모든 유형에서 전국에서 가장 낮은 순유입을 보여 경남지역 어촌의 심각한 인구문제를 알 수 있다.

어촌지역은 외형적 인구감소 외에도 고령인구의 비중이 상당히 높다. 연령별 어가인구 중 40세 미만이 2021년 2.2%, 2022년 1.6%에 불과하고 평균 연령이 2021년 64.4세, 2022년 65.2세로 초고령화 현상이 나타나고 있다. 반면 어촌의 65세 이상 고령화율은 36.2%로, 전국 평균치인 15.7%보다 2배 이상 높은 것으로 나타나 인구감소와 고령화로 인한 어촌소멸 위기가 현실이 되고 있다.<sup>18)</sup> 어촌의 고령화는 생산가능인구의 감소를 의미하는 것이므로 어업에 종사하는 어가의 수 또한 줄어들게 된다. 1970년 어가는 1,491백 가구였지만 2019년 509백 가구로 감소하여 65.9%의 어가가 사라진 것이다. 이 가운

15) 수협중앙회, 『한국의 수산예산』, 2022

16) 이상규·윤여준·민재한·이세진, “어촌소멸에 따른 사회경제적 영향분석과 대응전략연구”, 『한국해양수산개발원』, 2024.

17) ‘지방소멸’은 일본의 마스다 히로야(増田寛也)가 일본의 인구추계를 바탕으로 약 30년 후 인구 50% 이상이 감소하는 시정촌이 절반을 넘을 것이라고 전망하면서 사용한 개념이다.

18) 통계청 홈페이지, <https://kostat.go.kr/ansk/> (검색일자: 2024.11.05).

데 경남지역의 어가는 1970년에 166백 가구에서 2019년 77백 가구로 53.6%가 줄어들었다. 어촌인구와 어가의 감소는 어촌 전반에 영향을 미치게 되고, 경기침체의 주요 원인이 된다. 이러한 이유에서 정부와 지자체는 외국인 노동 인력의 유입 확대에 집중하고 있으며, 경남지역 또한 외국인력 도입 비중의 확대가 불가피한 실정이다.

〈표 1〉 어촌지역 인구순유입 현황

(단위: 명)

구 분	도시어촌		도서어촌		연안어촌	
	순유입	청년 순유입	순유입	청년 순유입	순유입	청년 순유입
강원도	-277	-699	.	.	-857	-995
경기도	-1105	-593	.	.	-1203	-620
경상남도	-5361	-3172	-30	-34	-1877	-2092
경상북도	-3429	-1889	-187	-83	4510	1164
부산광역시	1554	-345	.	.	-102	-216
울산광역시	-2242	-1228	.	.	-1075	-428
인천광역시	12785	6409	-381	-270	741	-136
전라남도	2575	632	-546	-388	-1078	-1872
전라북도	-1076	-571	-93	-47	-700	-482
충청남도	205	98	-44	-21	1802	-361
제주특별자치도	-61	-66	.	.	-1259	-1626
총합계	3568	-1424	-1281	-843	-1098	-7664

경제협력개발기구(OECD)는 한 국가의 외국인 비중이 5%를 넘으면 다문화국가라 구분하고 있다.<sup>19)</sup> 국내 외국인은 246만 명으로 전체 인구의 4.8%를 차지하고 있어(2024년 기준), 다문화국가 진입을 앞두고 있다. 더욱이 어촌은 인구소멸 위기와 어업 분야 노동력 부족의 심화로 외국인의 수요가 확대되면서 어촌다문화사회로의 진전이 가속화되고 있어, 이로 인한 사회변화에 대응하여야 한다.

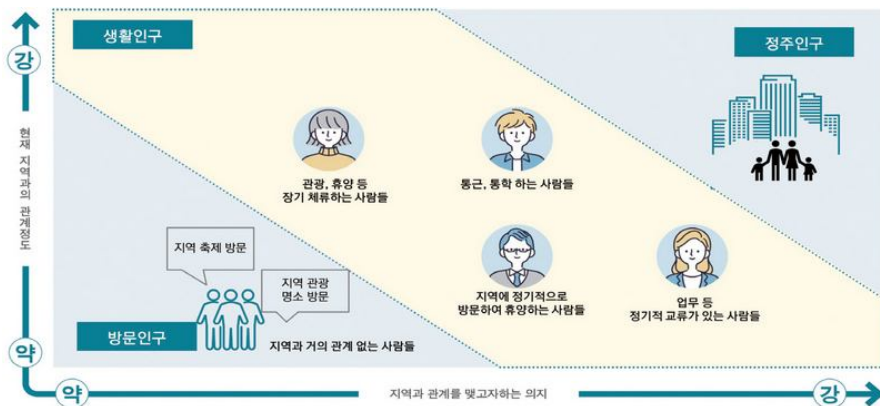
## 2. 경남지역 어촌 인구구성원의 변화

지역의 인구특성은 그 사회의 문화와 정치·경제 등 모든 분야에 영향을 미친다. 인구 감소는 어촌지역의 외부인 유입을 촉진하여 인구구성원의 변화를 가져왔다. 변화되고 있

19) 국회도서관(2024), “미래 준비하는 다문화·다인종 국가”

는 어촌의 인구특성을 살펴보면 첫째, 귀어·귀촌 인구가 증가이다. 최근 남시와 섬 지역에서 촬영한 예능프로그램이 방송되면서 어촌생활에 관한 관심이 다소 증가하였고, 이를 계기로 여러 지자체에서는 귀어 및 귀촌 인구의 적극적인 유입을 추진하고 있다.<sup>20)</sup> 경남도는 65세 이하 귀어업인 또는 재촌비어업인을 대상으로 ‘귀어창업 및 주택구입 용자지원사업’을 통해 어촌 비즈니스와 수산업 창업을 지원하는 등 외부 유입 인구를 통한 지역경제 활성화를 위해 노력하고 있다.

둘째, ‘생활인구’의 확대를 도모하고 있다. 바다의 경관을 가진 어촌은 관광 산업화하기 적합한 곳이다, 최근 저밀도 경제(low density economy)에 관심이 증가하면서 어촌지역이 가진 바다가 힐링 공간을 제공하면서 단순 관광에서 ‘한 달 살기’ 등과 같은 일시적인 정주가 이뤄지고 있으며, 지자체는 이를 촉진하기 위해 도시와의 협력적 파트너십을 구축하고 있다. 거주지를 완전히 이전하는 것은 아니나 ‘세컨하우스(second house)’와 같이 단기간의 정주를 원하는 ‘생활인구’를 포함하는 새로운 인구개념이 적용되기 시작했다.<sup>21)</sup> 박성현·최지호·강현철 외(2024)는 관계의 정도와 관계 형성 의지를 고려해 정주인구, 생활인구, 방문인구로 인구 유형을 구분한다. ‘생활인구’ 개념의 적용은 인구소멸지역, 즉 농어촌지역의 인구위기 극복을 위한 노력의 일환으로, 생활인구가 지역공동체 내로 유입될 수 있도록 정주 여건을 개선하는 것이 지역사회의 과제가 되고 있다.



출처: 박성현·최지호·강현철. “섬 인구문제 대응을 위한 생활인구 확대방안 연구”, 2024<sup>22)</sup>

〈그림 1〉 관계정도 및 관계형성 의지를 고려한 인구 유형

20) 이기완·정은정·이진우, “경남지역어촌다문화사회 발전을 위한 정책연구”, 경남도의회 정책연구보고서. 2023.  
 21) 앞의 연구보고서.  
 22) 박성현, 최지호, 강현철. “섬 인구문제 대응을 위한 생활인구 확대방안 연구”. 『GRI 연구논총』, 26(1), 121-144, 2024.

셋째, 다문화 어가와 외국인 선원이 증가하고 있다. 다문화 어가는 2012년 대비 24.4%가 증가하였고, 다문화 인구는 15.6%가 증가하였다.<sup>23)</sup> 어가인구의 감소로 정주민만으로는 연근해 어선에 승선하는 어선원을 충당할 수 없고, 최소 인원이 충족되어야 어선 조업이 가능한 어업의 특성으로 향후 외국인 선원의 고용은 증가할 것이다. <표 2>에서 2024년 유입되는 비전문취업(E-9)의 업종별 인원을 살펴보면, 제조업이 95,000명으로 가장 많으며, 서비스업은 13,000명으로 '23년 대비 16,500명, 조선업은 5,000명으로 '23년 대비 2,660여 명, 어업은 10,000명으로 '23 대비 2,380여 명이 증가한 것을 볼 수 있다. 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다.

<표 2> '24년 업종별 E-9 도입 인원

(단위: 천명)

구분	총계	제조업	조선업	농축산업	어업	건설업	서비스업	탄력 배정
총계	165	95	5	16	10	6	13	20
'23년 대비	+45	+16.5	+2.66	+1.05	+2.38	+2.78	+10.13	+9.5

출처: 고용노동부 보도자료(2023.11.27)

어촌지역은 귀어와 귀촌, 생활인구 개념의 도입, 외국인 근로자 유입 확대로 지역사회의 다양성이 확대되어 다문화사회로의 진행을 촉진하고 있다. 지역사회는 어촌사회의 변화에 대응할 수 있는 다문화적 역량을 갖추어야 할 것이다.

### Ⅲ. 경남지역 어촌다문화사회의 문제와 사회통합적 접근

#### 1. 경남지역 어촌다문화사회의 문제

어촌지역 내 외부 유입 인구의 확대는 인구감소에 대비한 지역사회 유지를 위한 자구책이다. 하지만 이는 정주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 것으로, 이주 사회에 적응해야 하는 이주민과 같이 정주민 또한 사회변화를 수용하고 그에 따른 적응이 필요하다. 이를 위해 경남지역 어촌사회의 변화와 그에 따른 문제는 어떤 것이 있는지 파악해 본다.

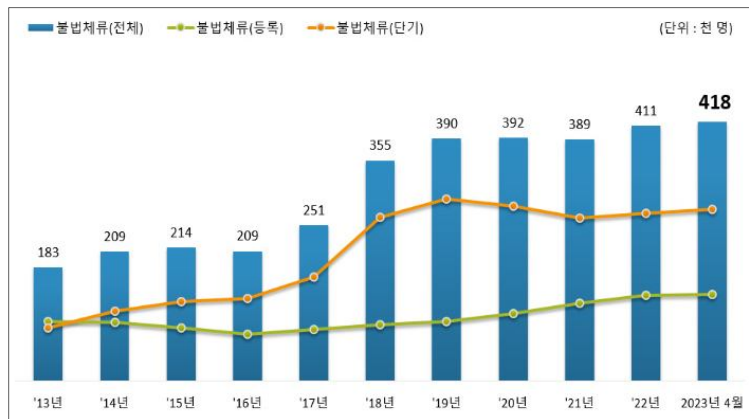
23) 다문화 어가의 현황에는 어업에 종사하지 않거나 어촌계에 가입하지 않은 비어촌계는 집계되지 않아 실제 다문화 어가의 수와는 다소 차이가 있을 수 있음.



1) 외국인 고용의 그늘, 불법체류 선원

어업 분야에서는 유입되는 많은 외국인이 상대적으로 근로조건이 나은 제조업으로 작업장을 이탈하여 불법체류 상태에 놓이게 한다. 숙련 외국인력 확보의 걸림돌이 되어 사업주들에게는 새로운 인력을 다시 훈련시켜야 하는 부담이 생기게 된다. 타업종 및 직종과의 경쟁 관계 속에서 숙련어선원을 확보하기 위해서는 기본적으로 내·외국인 어선원의 근로조건을 개선하는 것이 필요하겠지만, 이러한 근로조건 개선은 산업 전반의 개혁이 수반되어야 하므로 상당히 많은 시간이 필요한 과제일 수 있다.<sup>24)</sup>

불법체류 중인 외국인의 유형은 단기 체류와 장기체류로 나뉘지며, 42만 명에 이르고 있다(2023년 10월 기준). 단기 체류는 입국하여 체류 기간을 초과하는 경우인데, 최근 취업 자격이 없는 외국인들이 불법취업을 목적으로 입국하는 경우가 많아지는 추세이다.<sup>25)</sup>



출처: 법무부(2024).

〈그림 2〉 연도별 불법체류자 수

국내에 입국한 선원취업(E-10) 체류자격자는 총19,874명이며(2022년 기준), 이 가운데 44%인 8,732명이 불법체류 중으로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다.<sup>26)</sup> 이는 육지 근무와는 달리 새벽 조업과 조업 시 2~3일 정도 바다에 있어야 하는 등 열악한 근무 환경에서 기인한다. 한편 근무지는 이탈하였으나 체류비자 만료까지 기한이 남아 있는 경우 불법체류 상태가 아니기 때문에 선원 인력이 부족한 타 어선에서 기존 임금보다 높은

24) 최서리, “어업분야 숙련외국인력확보를 위한 제도 개선방안”, 『이민정책연구원』, 이슈브리프, 2022.

25) 이병하, “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서.”, 『담론 21』 제26권 1호, 2023.

26) 김영근, “외국인 어서원(E-10)현황분석: 고용허가제와 비교.”, 『이민정책연구원』, 2023.

임금을 받으며 일을 하기도 한다. 이들은 조업의 경험이 있으므로 더 높은 일당을 요구하고, 인력 수급이 어려운 어선 고용주들은 불법이라는 사실을 알지만 고용하고 있다. 20톤 미만의 선주들은 근무지 이탈 외국인 선원이 노동시장의 임금을 상승하는 원인이라고 말한다. 한편 불법체류 중인 외국인 선원 고용을 연결해 주는 조직적인 ‘브로커’도 활동하고 있다. 근무지 이탈 외국인 선원들은 고임금을 받을 수 있어 불법체류의 불안 상태를 안고 노동시장의 그림자가 되고 있다.

외국인 선원이 근무지를 이탈하지 않고 합법적으로 근무지를 변경하기 위해서는 고용허가제의 근무지 변경 제한을 준수해야 한다. 따라서 합법적인 근무지 변경은 선주의 동의가 있어야 가능하다. 하지만 외국인 선원의 인권 및 권리보호 항목에 해당하면 선주는 이를 승인해야 한다. 일례로 멀미가 나서 배를 탈 수 없다고 하는 외국인 선원에게 근무를 요구하면 인권 침해로 신고를 당할 수 있어 며칠간 조업을 나가지 않는 이들을 지켜만 보는 상황이 발생하기도 한다. 선원임에도 불구하고 배를 타지 못한다거나 육지와 떨어진 해상근무에 적응하지 못해 근무지를 이탈하는 이들이 발생하는 원인에는 입국 과정에서 사전 안내가 제대로 되지 않는 것을 꼽을 수 있다. 20톤 미만의 선주들은 고용노동부를 통해 외국인 선원을 고용하고 있다. 그러나 E-9 비자로 입국하는 외국인들은 자신의 근무지를 정확하게 알지 못한 상태로 입국하게 되고, 이후 근무지를 배정받고 받게 된다. 이때 자신이 원하지 않거나 근무 환경에 대한 이해도가 낮은 상태에서 어업 분야에 근무하게 되면 적응에 어려움이 커지게 된다.

불법체류는 노동시장에서의 문제뿐만 아니라 불법체류 상태의 외국인 노동자가 사회적 서비스를 제공받지 못하는 소외된 집단이 되면서 또 다른 불법이나 부정적 환경에 노출될 가능성이 커진다. 불법체류 상태의 외국인은 범죄와 마약 등 사회질서에 위협이 되는 행위를 할 것이라는 우려를 확산하며, 무엇보다도 고용주와 노동자 간의 신뢰를 떨어뜨려 조직과 사회에 부정적 인식을 갖게 할 수 있다. 이처럼 근무지 이탈이 어촌사회의 사회통합에 영향을 미칠 수 있어 근본적인 대책이 필요하다.

## 2) 무슬림외국인의 증가와 종교시설 부족

고용허가제로 유입되는 이주노동자 송출 국가는 17개국으로 방글라데시, 네팔, 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 우즈베키스탄, 파키스탄, 태국, 인도네시아, 캄보디아, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르, 라오스, 타지키스탄(2025년부터 입국 예정)이다. 이 가운데 이슬람국가는 세계 최대의 이슬람국가인 인도네시아를 비롯해 우즈베키스탄, 방글라데시, 파키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄의 6개국이다.

6개의 이슬람 국가에서 온 외국인 규모를 파악하여 경남지역의 시군별 무슬림분포를 살펴보면 <표 3>에 나타난 바와 같이 경남지역 전체에 25,713명의 무슬림외국인이 거주하고 있으며 이는 전체 외국인의 29%에 해당한다, 이 가운데 김해시에는 6,795명의 무슬림외국인이 거주하고 있어 경남지역에서 가장 많이 거주하고 있다. 지역 인구 대비 무슬림외국인의 비율이 가장 높은 곳은 통영시로 전체 외국인 인구의 46%를 차지한다.

<표 3> 경남지역 시군별 무슬림외국인 분포

구분	전체 외국인	인도네시아	우즈베키스탄	네팔	카자흐스탄	파키스탄	방글라데시	무슬림 외국인	비율
창원시	16,422	1,113	927	446	202	419	405	3,512	21%
진주시	5,888	200	350	271	46	180	55	1,102	19%
통영시	4,601	1,966	83	55	4	9	12	2,129	46%
사천시	3,553	1,050	129	173	8	44	49	1,453	41%
김해시	21,425	1,525	2,550	1,257	434	462	567	6,795	32%
밀양시	4,223	132	199	537	35	24	54	981	23%
거제시	11,773	996	1,181	949	98	52	81	3,357	29%
양산시	6,948	446	402	432	222	114	140	1,756	25%
의령군	884	33	73	105	2	13	7	233	26%
함안군	4,022	444	283	494	11	177	89	1,498	37%
창녕군	3,091	168	276	378	161	13	76	1,072	35%
고성군	1,712	226	80	179	0	7	8	500	29%
남해군	1,017	488	3	6	0	0	8	505	50%
하동군	707	29	8	54	4	0	0	95	13%
산청군	869	7	15	160	1	0	10	193	22%
함양군	501	10	12	102	0	0	5	129	26%
거창군	806	17	71	61	8	11	2	170	21%
합천군	870	18	23	183	1	5	3	233	27%
계	89,312	8,868	6,665	5,842	1,237	1,530	1,571	25,713	29%

출처: 이기완·정은정·이진우, “경남지역 다문화사회 갈등관리방안연구”, 경남도의회 정책연구보고서.

이슬람 종교시설은 토지매입 및 건축을 무슬림외국인들이 책임지고 추진한다더라도 주변 주민들의 반대에 부딪혀 진행이 쉽지 않은 현실이다. 경남지역의 이슬람 종교시설을 살펴보면, 창원 사원의 경우 2006년부터 2008년까지 창원공단 등에서 근무하는 인도네

시아 무슬림외국인들이 1억 원을 모아 토지를 매입하고, 주한 인도네시아 대사관의 지원으로 개원하였다. 이 과정에서 창원시로부터 종교 부지 허가를 받지 못해 공사가 지연되기도 했다. 건축물의 외관에는 무슬림만이 알 수 있게 ‘사이디나 발랄(Sayidina Balal)’이라 표기하여 이슬람 종교시설이 아닌 카페로 보이게 함으로써 지역주민의 거부감을 줄이려고 노력했다.

경남지역 해양조선산업의 메카인 거제시에는 3,357명의 무슬림외국인이 거주하고 있으며 이는 지역주민의 29%에 해당한다. 거제시에 있는 한화오션은 2만 3천여 명(2023년 12월 기준)의 근로자 중 12%인 3,000여 명의 외국인이 근무하고 있다. 무슬림외국인 노동자를 위해 기숙사 내에 기도실 공간을 마련하고 있으며, 구내식당에서는 돼지고기, 술 등을 제외한 맞춤형 식단을 제공하는 등 이슬람 국가 출신 노동자를 배려하고 있다. 하지만 많은 무슬림외국인이 근무하고 있는 한화오션의 외주업체는 종교를 위한 시설과 기도 시간의 배려가 어려운 곳이 많다. 전반적으로 거제시는 외국인 노동자의 의존도가 높은 지역이지만 무슬림외국인을 위한 종교시설은 부족한 현실이다.

국내에는 이슬람사원 17곳을 포함 총 182개의 기도실이 있으며, 한국 여행 도중 관광객들이 편하게 들를 수 있는 기도실은 약 43곳 정도이다. 무슬림외국인 노동자가 증가하고 있는 가운데, 경남지역에는 김해 5곳, 창원 1곳, 사천 1곳에 이슬람사원이 있으며 김해시에 밀집되어 있다. 최근 통영, 거제, 양산, 창원, 창녕 등에서 외국인이 증가하고 있어 이슬람사원에 대한 요구가 나타날 수 있다.<sup>27)</sup> 만약 이슬람사원 및 기도실 건립에 대한 논의가 시작되면 정주민-이주민, 정주민-정주민 간 갈등이 발생할 것이 예상되며, 이를 해결하기 위한 대응이 필요하다.

## 2. 인구정책과 이민정책의 사회통합적 접근

인구감소로 인한 외국인 노동자 유입의 확대는 그간의 순환이주정책이었던 외국인력 정책의 방향에 변화를 가져왔다. 고용허가제로 운영되는 외국인력 정책은 분야별로 제조업, 건설업, 농·축산업, 어업의 생산직 및 단순노무직으로 최대 9년 8개월 체류할 수 있도록 제한하였다.<sup>28)</sup> 그러나 지역소멸의 위기가 고조되면서 외국인의 정주를 유인하는 전략으로 선회하고 있다. 이런 이유로 고용노동정책은 인구정책과 이민정책 간 연계와 함께 진행되고 있다. 2006년부터 2021년까지 출산율 제고를 위해 약 280조 원이라는 예산

27) 이기완·정은정·이진우, “경남지역 다문화사회 갈등관리방안연구”, 경남도의회 정책연구보고서.

28) 앞의 논문.

과 다양한 정책 수단을 활용하였으나 큰 효과를 거두지 못했기 때문에<sup>29)</sup> 이민자 유입 정책으로 인구경쟁력을 확보하는 것은 충분히 현실적인 선택이라고 판단하기 때문이다.<sup>30)</sup>

이러한 맥락에서 외국인 노동자가 노동 현장의 영역에서 지역사회로 진입하게 된다면 사회통합의 접근이 필요하다. 인구정책은 <표 4>에 나타난 바와 같이 인구조정정책과 인구대응정책으로 나누어진다. 인구조정정책의 국내외 인구이동에 관한 인구분산정책은 이민정책과 인구정책을 연계하는 정책적 공통 분모라 할 수 있다. 인구학적 현상은 출산과 사망, 이동에 의한 영향을 받으며, 이 가운데 ‘이동’은 국가가 적극적으로 개입할 수 있는 부분으로 자국의 인구감소나 과잉 상황을 고려하여 이민의 장려와 축소를 결정한다.

<표 4> 인구정책의 분류

인구정책	
인구조정정책	인구대응정책
<ul style="list-style-type: none"> <li>●출산조절정책: 가족계획, 사회지원</li> <li>●인구자질정책: 보건의료, 인력개발</li> <li>●인구분산정책: 국내이동, 국제이동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●사회경제정책: 식량, 주택, 고용, 국방, 복지, 보건의료, 교육, 사회보장</li> </ul>

출처: 한국인구학회, 2016

인구문제의 심각성이 확산됨에 따라 정부는 인구구조변화에 대응하기 위해 ‘저출산·고령 사회 기본계획’을 추진하면서 ‘인구정책TF’를 출범하고 분야별 과제와 투트랙(two-track)으로 추진하고 있다. 그러나 이정우 외(2021)는 인구정책에 이민정책을 활용하기 위한 구체적인 방안이 제시되지 않고 있으며, 인구정책과 이민정책의 총체적 시각이 부족하다고 평가했다. 이민정책을 인구감소 해법으로 인식하였다면 인구정책과 연계한 실질적인 사회적 논의가 필요하며, 이 과정에서 외국인 인력의 사회통합을 고려한 중장기적 대응이 요구된다.

이민자의 체류 유형은 단기순환, 장기거주(반복갱신), 정주화(영주권, 귀화)로 구분하고 정책 유형과 정책의 방향, 정책 대상을 구분한다. <표 5>는 이병하(2023)의 이민자 활용 전략에 앞서 언급한 외국 인력정책의 사회통합적 관점을 포함하여 제시한 것이다. 외국 인력의 장기 거주에서 인구유입정책을 추가하여 정주 외국인의 선별과 사회통합을 통해 정주화를 위한 준비 단계를 설정할 수 있다.

29) 대한민국정책브리핑, “민원으로 바라본 저출산정책 민원분석 결과”, 2023.

30) 이병하, “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서.”, 『답문 21』 제26권 1호. 2023.

〈표 5〉 체류유형별 이민자 활용 전략

체류형태	정책유형	정책방향	정책대상
단기순환	노동시장 정책	한시적 체류와 귀국	대부분 비전문인력
장기거주 (반복갱신)	노동시장 정책 + 인구유입정책	체류기간 제한 없이 장기거주가능 (가족동반) 선별과 사회통합	숙련인력, 전문인력
정주화 (영주권, 귀화)	인구유입정책	정주화와 사회통합	선별, 인도주의적 접근

출처: 이병하(2023), “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계:이민국가의 관점에서.”를 연구자 재작성.

#### IV. 어촌다문화사회를 위한 지역사회의 과제

어촌지역은 ‘어촌계’를 중심으로 특유의 공동체를 형성하고 있다. 어촌지역이 인구감소와 노동력 문제의 대안으로 귀어 가구, 생활 인구, 외국인 근로자 유입 등 지역사회 다양성이 확대되는 시점에서 강한 공동체 문화에서 살아온 어촌지역 주민들이 외부 인구를 수용하기 위해서 사회통합의 노력이 수반되어야 한다. 본 장에서는 외국인 노동자의 증가에 따른 어촌사회의 변화에 대응하는 지역사회의 과제를 사회통합의 관점에서 논의하고자 한다.

##### 1. 어업 분야 외국인 노동자의 근무지 이탈과 불법체류 감소를 위한 노력

불법체류 중인 외국인 노동자는 산업과 노동시장에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정주민과 이주민과의 갈등으로 이어져 사회통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 어업 분야 외국인 노동자의 근무지 이탈은 어업 발전을 저해하고 어촌사회의 침체와 사회불안이 야기될 수 있으므로 불법체류 감소를 위한 노력이 선행되어야 한다. 이를 위한 기본원칙은 법질서 준수에서 시작된다. 불법체류는 법질서의 위반이다. 불법체류 관리 대책에서 단속과 추방 외에 자진신고 및 출국, 합법화를 통해 일정 기간을 정하고 체류 기간을 유예하는 정책이 시행되고 있으나, 이것이 법질서 위반이라는 사실에는 변함이 없다. 한편 단속하는 것 외에도 이를 부추기는 정주민 브로커에 대한 제재와 처벌을 강화하는 등 불법체류가 허용되지 않는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

중장기적으로 불법취업의 수요를 줄여 나갈 필요가 있으며, 합법적인 외국인 공급과 함께 유연한 고용관계를 유지하기 위해 외국인 공급제도의 개편을 검토할 필요가 있다.<sup>31)</sup> 외국인 선원의 비자는 선박 규모에 따라 E-9과 E-10으로 구분되는데 20톤 미만의 경우 E-9 비자는 「고용허가제」, 20톤 이상은 E-10 비자의 「외국인선원법」 적용을 받고 있다. 국내에 등록된 전체 선박은 8,413척이며 이 가운데 20톤 미만은 2,918척으로 34.7%에 해당한다.<sup>32)</sup> E-10의 경우 민간송출입기관인 수협중앙회 등의 관리로 인해 근무지 이탈이 어려우나 E-9의 경우 근무지 이탈방지 대책 없이 고용주에게 맡겨진 상태이다. 여기서 문제는 E-9 비자로 입국하는 외국인 노동자는 입국 당시에는 어느 곳에서 일을 하게 될지 알 수 없다는 것이다. E-9 비자로 입국한 후 E-9-1(제조업), E-9-2(건설업), E-9-3(농업), E-9-4(어업) 나누어 배정되기 때문이다. 이러한 제도적 문제는 어업에 종사하는 외국인 노동자의 근무지 이탈에 영향을 미친다.

외국인 선원의 안정적인 고용을 위해 유입 전 단계부터 송출국과의 협력을 통해 근무 환경에 관한 명확한 안내를 제공하는 것이 필요하다. 어선원들에게 입국 당시부터 비전 문취업(E-9)/선원취업(E-10)→특정활동(E-7)→거주(F-2)→영주(F-5)로 가는 경로를 보여주고, 이를 위한 준비를 할 기회를 제공해 주어야 한다.<sup>33)</sup> 투명한 정보제공 후에 경남 지역의 어촌 근무 외국인을 위한 특화된 정책을 마련하고 홍보한다면 입국 후 적응에 도움이 될 수 있을 것이다. 정부는 2022년부터 지방자치단체의 수요와 특성을 반영한 ‘지역특화형비자제도’를 신설하여 인구감소지역 대상 시범사업을 시작으로 지역산업과 일자리 현황, 대학 등과 연계하여 외국인의 지역 정착을 장려하고 경제활동 촉진, 생활 인구의 확대, 인구 유출 억제 등의 목적으로 사업을 하고 있다. 이는 인구정책과 연계한 법무부가 추진하는 사업으로 인구위기 대응의 실질적인 결과물을 창출하기 위해 지역 특성에 적합한 맞춤형 정책을 추진하려는 것으로 지방자치단체가 주도적인 정책 추진자가 된다. 국내 어업 분야에서 중요한 위치를 차지하고 있는 경남은 어업과 조선산업의 활성화를 위해 외국인 노동자 송출 국가와의 유대를 강화하고, 경남지역 어촌에 외국인 노동자가 정착할 수 있는 특화된 정책을 마련하여야 할 것이다.

아울러 불법체류 관리 방안에서도 지자체만의 특화된 방식을 도입하는 것도 방법이다. 호주의 지방정부는 ‘주특정지역 이민프로그램(State Specific and Migration, SSRM)’을 통해 낙후지역의 경우 호주의 엄격한 이민점수제(point system)의 요건을 충족하지 않아

31) 이병하, “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계: 이민국가의 관점에서.”, 『담론 21』 제26권 1호. 2023.

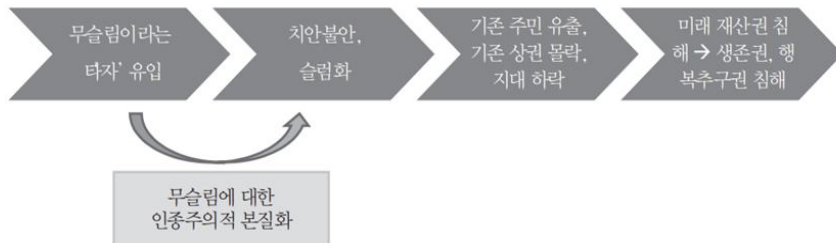
32) 2024년 6월 기준, 통계청.

33) 최서리, “어업분야 숙련외국인력확보를 위한 제도 개선방안”, 『이민정책연구원』, 이슈브리프, 2022.

도 비자발급이 가능하도록 했다. 이는 연방정부가 주도하던 이민정책을 지방정부로 일부 위임하는 것으로 지역 간 불균형 해결 전략이다.<sup>34)</sup> 이러한 노력의 결과로 최근 호주는 이민자의 증가로 인해 2025년 6월까지 연간 이민자 수를 25만 명으로 줄이고 유학생의 비자 발급 기준도 강화하기로 했다.<sup>35)</sup> 지역의 실정에 맞는 정책을 추진하는 지방정부의 역할의 중요성을 알 수 있는 대목이다. 호주의 지역점수제에는 재산, 학력과 같은 자격 요건이 포함되고 있는데 이를 확대하여 지역 거주 기간, 교육 참여, 지역사회 활동 참여, 준법 수준, 봉사 등 다양한 부분에서 점수를 부여하여 지역 정착을 위한 외국인 노동자의 노력에 동기를 부여할 수 있다. 여기서 부여된 점수를 차감하는 것도 외국인 노동자의 불법체류를 장기화하지 않는 방안이 될 수 있다. 예를 들어 근무지를 이탈한 외국인 노동자가 근무지로 복귀하면 이탈 일수만큼 점수를 차감하여 다시 근무할 기회를 제공함으로써 불법체류의 길로 가지 않게 하는 방안이 될 수 있다.

## 2. 무슬림 인구 증가에 따른 지역사회의 대응

미국의 9.11 테러 이후 특정 종교에 대한 편견이 확산하였는데 국내에서도 2018년 예멘 난민 사태를 겪으며 ‘이슬람포비아(Islam phobia)’ 현상이 드러났다<sup>36)</sup>. 또한 대구 이슬람사원 건축을 둘러싼 분쟁은 다문화사회에서 해결해야 하는 과제를 보여주는 대표적인 사례이다.



출처: 육주원·이소훈, “대구 북구 이슬람사원 갈등을 통해 본 인종주의의 위장술”, 『아시아 리뷰』 제12권 제1호, 2022.

〈그림 3〉 대구 대현동 이슬람사원 건립 반대입장의 논리

- 34) 임동진, “지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?: 호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로.”, 『한국지방정치학회보』 34권 1호, 2022.
- 35) 연합뉴스, “미 법원, 스타벅스, 역차별 백인 매니저에 327억원 보상하라”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230614172100072?input=1195m> (검색일: 2024.11.11).
- 36) 이슬람포비아(Islam phobi)는 종교의 ‘이슬람(Islam)’과 공포를 의미하는 ‘포비아(Phobia)’가 합성된 단어로 ‘이슬람 혐오증’, 혹은 ‘이슬람 공포증’으로 번역되고 최근 들어서는 이슬람과 이를 믿는 무슬림에 대한 근거 없는 공포 혹은 편견을 지칭하는 용어로 확대되어 사용되고 있다(이동혁 외 2022).



대구 이슬람사원 건립을 둘러싼 논쟁 과정을 살펴보면, 무슬림외국인이라는 타자의 유입은 이슬람포비아와 같은 인식의 문제에서 출발하여 치안 불안과 지역 슬럼화에 대한 우려로 이어져 정주민의 유출로 기존에 형성된 상권이 몰락하여 지대가 하락하는 단계를 거치면서 미래 재산권의 침해와 생존권, 행복추구권 침해 논리에 도달하게 된다.

경남지역은 무슬림외국인 노동자의 분포가 많은 지역을 중심으로 이들이 종교활동을 할 수 있는 환경을 조성하면서 향후 종교시설 건립과 관련한 갈등에 대비해야 한다. 비 이슬람국가인 한국 사회에는 제한적인 정보와 무관심으로 이슬람에 대한 몰이해와 편견을 가지게 되어 이슬람포비아가 조성된다.<sup>37)</sup> 지역주민의 과도한 불안이나 고정관념 해소를 위해 다문화 인식개선 사업에 이슬람 국가에 대한 이해를 포함하는 것이 필요하다. 또한 지자체는 무슬림외국인에 대한 편견을 감소하기 위해 자원봉사와 같은 지역사회 활동에 무슬림외국인의 참여기회를 제공하여, 지역주민이 무슬림외국인과 접촉하고 교류하는 장을 마련하는 것도 이를 위한 방안이 될 수 있다.

### 3. 다양성 확대에 따른 사회통합의 진전

이질적인 문화가 유입될 때 복잡한 사회구조 속에서 발생할 수 있는 갈등의 양상 또한 다양해진다. 2022년 대구시 북구 대현동의 이슬람사원 설립을 둘러싼 갈등<sup>38)</sup>은 정주민과 이주민의 갈등에서 정주민과 정주민 간의 갈등, 세대 갈등, 문제 해결 과정에서 정부와 지자체에 대한 불신 등 복합적으로 형성되었다. 이 과정에서 다문화사회가 진전되면서 등장한 ‘역차별(Reverse Discrimination)’에 관한 불만이 표출되기도 했다. 한국의 초기 다문화사회는 단일민족의 자긍심으로 이주민의 권리를 침해하거나 지나치게 온정적인 보살핌을 제공하려고 했다. ‘역차별’ 문제는 다문화사회의 진전을 위해 거쳐야 하는 중요한 논의 대상이며, 지금까지 다문화 인식의 변화를 고민할 시점임을 말해 준다. 이 논의에서의 핵심은 어떤 사람이나 집단에 대해 무조건적으로 동조하는 무릎반사 자유주의(knee jerk liberalism)로 정주민의 양보를 요구하지 말아야 한다는 것이다.

2018년 미국 스타벅스에서 흑인 인종차별 논란으로 해고된 백인 매니저가 “백인이라

37) 이동혁·정지수·이승호, “국내 이슬람포비아 사회갈등 양상과 경찰 역할방안 연구”, 『형사정책연구』 제33권 제1호, 2022.

38) 이슬람사원 건립을 반대하는 주민을 밀친 파키스탄 유학생이 벌금형을 선고받았으며, 지역주민들이 사원 설립 예정지 앞에서 돼지 바비큐 파티를 여는 등 지역사회의 갈등이 종교 문제와 국가 간의 갈등으로 이어져 국제사회의 이슈가 되었다. 이 당시 경북대학교 학생들이 주민들의 돼지 바비큐 파티는 타 종교의 가치를 훼손하는 행위라는 내용의 대자보를 붙이면서 지역주민과 청년들과의 세대 갈등 양상을 보이기도 했다.

는 이유로 역차별을 당한 것”이라는 이유로 소송을 제기했고, 2023년 6월 미국 뉴저지주 연방법원은 배심원 만장일치로 스타벅스는 시민권 침해에 대한 보상금 2560만 달러(약 326억4000만원)를 지급하라는 판결이 있었다.<sup>39)</sup> 또 다른 사례로 2016년 노벨상 수상자 만 4명을 배출한 미국 명문 오벌린대학 근처 빵집인 김슨베이커리에서 흑인학생이 도둑질을 하다 체포되었다. 인종차별을 하지 않았다는 흑인 학생의 증언에도 불구하고 “빵집 주인은 인종차별주의자”로 낙인찍히며 학생들의 불매운동이 시작되었다. 이 때 총학생회와 대학이 개입하면서 지역사회도 보이콧에 동참하였다. 김슨베이커리는 오벌린대학교와 법정 다툼을 시작했고, 2022년 미국 오하이오주 대법원은 오벌린대학이 김슨베이커리에 3650만 달러(약 497억5000만원)를 배상하라고 판결했다.<sup>40)</sup>

최근 유럽과 미국에서는 반(反)이민정서의 확산으로 난민을 비롯한 이민정책에서 변화가 나타나고 있다. 미국 연방대법원은 2023년 6월, 1960년대 민권운동의 결과로 만들어진 ‘소수인종우대정책(affirmative action)’이 위헌이라 판결하였는데, 이 판결을 두고 지지와 반대의견 대립이 지속되고 있다. 소수인종 우대정책 폐지를 지지하는 측은 첫째, 천재는 무한 자원이 아니므로 국가경쟁력을 위해서라도 우수 인재가 상위권 대학에서 교육받을 수 있어야 하고, 둘째, 성적이 낮은 히스패닉 학생이 의대에 입학하였으나 수술할 의사로 선택받지 못한다면 사회에 진출해도 오히려 편견과 차별이 깊어질 수 있고, 셋째, 흑인 학생의 드랍아웃(dropout) 확률이 백인 학생의 2배 정도로, 결국 우대정책으로 입학한 소수 그룹을 중퇴나 낙제생으로 만들고 학교 운영을 어렵게 할 수 있다.<sup>41)</sup> 이러한 사례들은 양적 확대가 진행되고 있는 국내 다문화사회에 시사하는 바가 크다.

또 다른 갈등 양상으로 정주민 간의 갈등이 있다. 국내 노동시장은 임금과 노동 조건, 기술의 수준 및 지위 등으로 분절되어 있다. 상대적으로 고숙련과 고임금 노동자가 있는 1차 노동시장과 저숙련과 저임금 노동자가 있는 2차 노동시장이 대표적이다. 2019년 경남 김해의 한 건설 현장에서 민주노총 부산지회와 한국노총 영남본부 간의 건설기계 사용 문제에 대한 다툼으로 관련자들이 형사 입건되는 사건이 발생하였다. 이는 단순히 기계사용에 대한 이권의 문제가 아닌 노동력 부족으로 인한 경쟁 관계에서 발생한 사회적 문제로 볼 수 있다.<sup>42)</sup> 외국인 노동자 확보를 둘러싼 갈등이 발생하고 있으며, 이는 농·

39) 연합뉴스, “미 법원, 스타벅스, 역차별 백인 매니저에 327억원 보상하라”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230614172100072?input=1195m> (검색일: 2024.11.11.).

40) 조선일보, “135년 역사 빵집에 인종차별 딱지... 美대학, 배상금 500억원 물게 됐다”, <https://www.chosun.com/international/us/2022/09/05/CFHESUX5BZFBPKRXXMW3WWA4FQE/> (검색일: 2024.11.10.).

41) 김병록, “어퍼머티브 액션(Affirmative Action)에 관한 고찰-아시아계에 의한 문제제기를 중심으로-”, 『미국헌법연구』 34(3), 2023.

42) 우상범, “건설업의 노사관계 평가와 전망”, 한국노동연구원, 노동리뷰 2020. 01월호, 2020.

어촌지역도 예외가 아니다. 계절제 외국인 노동자를 관리하는 지자체와 농·어촌주민과의 갈등이 발생하거나 지역에 할당되는 인원 문제로 살인사건이 발생하기도 했다.<sup>43)</sup>

여러 국가 출신이 이루고 있는 다문화 공간에서는 출신 국가별 이주민 간의 갈등도 발생하고 있다. 2020년 김해시 부원동의 한 주차장에서 발생한 카자흐스탄과 키르기스스탄 고려인 30명의 집단 패싸움은 지역주민들에게 공포를 주었고 외국인 집단에 대한 부정적 인식을 확산하는 결과를 가져왔다.

이처럼 다양성이 확대되는 만큼 갈등의 주체와 양상 또한 다양화되고 있다. 다문화사회의 진전이 예상됨에 따라 지역사회는 정주민과 이주민의 사회통합을 위한 역량을 갖추어야 한다.

## V. 결론 및 시사점

저출산과 고령화로 지방소멸 위기가 대두되면서, 정부는 대응 방안으로 외국인 노동자의 유입 확대 정책을 추진하고 있다. 하지만 이를 수용하는 지역사회의 현황을 파악하지 않는다면 양적 확대는 이를 수 있으나 지역 구성원들 간의 갈등과 혼란이 발생할 수 있다. 본 연구는 외국인 노동자 유입 확대에 따른 지역사회의 변화를 분석하고, 이에 따른 향후 과제를 논의하였다. 이를 위해 지역소멸 위기에 노출된 지방의 어촌사회 변화를 살펴보고자 자연환경, 수산업 예산 규모, 인구 유출 정도 등을 고려한 경남지역 어촌을 대상으로 분석하고, 이를 통해 어촌다문화사회 전반에 적용할 수 있는 방안을 도출하였다.

외국인의 증가로 어촌은 다문화사회로 진전되고 있으며, 그로 인한 사회변화는 정리하면 다음과 같다. 첫째, 인구구성원의 변화이다. 경남지역 어촌사회는 저출산과 청년인구의 유출로 고령화 인구 비율이 높고, 체류 외국인의 비율이 높아지고 있다. 또한 ‘생활인구’ 개념을 도입하여 지역 원주민 중심에서 벗어나 외부 유입 인구를 확대하고 있어 지역사회의 다양성 또한 확대되고 있다. 둘째, 어업 분야에서의 불법체류 외국인 증가이다. 어업의 열악한 근무 환경으로 외국인 선원이 근무지 이탈이 증가하고, 이는 불법체류로 이어져 지역사회에 부정적인 영향을 미치고 있다. 셋째, 무슬림외국인의 증가와 그에 따른 종교시설이 부족하다. 대구 이슬람사원 건립을 둘러싼 갈등 사례에서 보듯이 경남지역에서도 대응책 마련이 필요하다.

43) 농민신문, “살인까지 부른 심각한 농촌 인력난”, <https://www.nongmin.com/article/20230524500573> (검색일: 2024.10.11.).

외국인 유입의 양적 확대가 인구정책과 이민정책의 연계로 추진되고 있으나 지역사회의 변화를 파악하고 이에 따른 준비를 하지 않는다면 제대로 된 성과를 거두기 어려울 것이다. 결론적으로, 본 연구에서 제안하는 어촌지역 다문화사회의 통합과 발전을 위한 과제는 다음과 같다. 첫째, 외국인 노동자의 근무지 이탈과 불법체류 감소를 위한 노력이다. 불법체류 중인 외국인 노동자는 어촌 산업과 노동시장에 영향을 미치고 사회적 서비스를 제공받지 못하는 집단이 되어 여러 범법 행위에 노출됨으로써 사회통합을 저해할 수 있다. 지자체는 유입 전단계부터 근무 환경에 대한 명확한 정보를 제공하고, 경남지역의 특화된 어업 분야 외국인 정책 마련이 필요하다. 둘째, 무슬림외국인 증가에 따른 대응이다. 경남지역의 이슬람사원은 김해시 지역에 집중되어 있으며, 최근 무슬림외국인이 증가하고 있는 거제시와 같은 지역에서는 이들을 위한 기도시설이 부족한 상황으로 향후 나타날 수 있는 종교시설 건립 요구에 대응해야 한다. 아울러 제한된 정보와 무관심은 이슬람 종교에 대한 편견을 조성할 수 있어 다문화 교육을 통해 인식개선을 도모하고 무슬림외국인과 지역주민과의 교류의 장을 마련하여 상호소통의 시간을 갖는 것이 필요하다.

본 연구의 대상이 경남지역으로 한정되어 있어 일반화에 한계가 있으나 선행연구 및 언론보도 사례 등을 통해 이를 보완하고자 하였다. 또한 인구정책과 이민정책을 연계한 외국인의 유입 확대 정책의 성공적인 수행을 위해 이를 수용하는 지역사회의 변화에 주목하고, 대응 과제를 논의하였다. 이를 통해 어촌지역 다문화사회의 변화와 문제에 선제적으로 대응을 할 수 있는 정책을 마련하고 경남지역을 비롯한 어촌사회의 발전에 기여할 수 있길 바란다.

## 참고문헌

- 김대영·이헌동, “어촌계원 설문조사를 통한 어촌계 발전방향”, 『한국도서연구』 29(2), 2017.
- 김병록, “어퍼머티브 액션(Affirmative Action)에 관한 고찰-아시아계에 의한 문제제기를 중심으로-”, 『미국헌법연구』 34(3), 2023.
- 김영근, “외국인 어선원(E-10)현황분석:고용허가제와 비교.”, 『이민정책연구원』, 2023.
- 대한민국정책브리핑, “민원으로 바라본 저출산정책 민원분석 결과”, 2023.
- 박성현, 최지호, 강현철. “섬 인구문제 대응을 위한 생활인구 확대방안 연구”. 『GRI 연구논총』, 26(1), 121-144, 2024.
- 수협중앙회, 『한국의 수산예산』, 2022.
- 우상범, “건설업의 노사관계 평가와 전망”, 한국노동연구원, 노동리뷰 2020. 01월호. 2020.
- 유민이·최서리·이창원·김도원·최승범, “인구구조 변화에 따른 지방자치단체 이민정책 방향:경기도를 중심으로” 이민정책연구원, 2020.

- 유희연, “우리나라 저숙련 이주노동자 지역분포 현황과 특성”, 국토연구원. 2023.
- 이규용, “인구위기시대, 이민정책 방향과 과제”, 『미래성장연구』, 10.1, 2024.
- 이기완·정은정·이진우, “경남지역 다문화사회 갈등관리방안연구”, 경남도의회 정책연구보고서. 2023.
- 이기완·정은정·이진우, “경남지역어촌다문화사회 발전을 위한 정책연구”, 경남도의회 정책연구보고서. 2023.
- 이동혁·정지수·이송호, “국내 이슬람포비아 사회갈등 양상과 경찰 역할방안 연구”, 『형사정책연구』 제33권 제1호, 2022.
- 이병하, “한국에서 인구정책과 이민정책의 연계:이민국가의 관점에서.”, 『담론 21』 제26권 1호. 2023.
- 이상규·윤여준·민재한·이세진, “어촌소멸에 따른 사회경제적 영향분석과 대응전략연구”, 『한국해양수산개발원』, 2024.
- 이상호, “한국의 지방소멸: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구가동을 중심으로”, 『한국고용정보원』, 2018.
- 이승혜·이호람·문지원, “어촌다움에 기반한 어촌공간관리 방안 연구”, 『한국해양수산개발원』, 2024.
- 임동진, “지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?:호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로.”, 『한국지방정치학회보』 34권 1호, 2022.
- 조영태, 『인구미래공존』, 서울: 북스톤. 2021.
- 차미숙·김승중·남기찬·민성희·서연미·김수진·이보경, “지방소멸 대응 대책 수립 연구”, 행정안전부, 2021.
- 최서리, “어업분야 숙련외국인력확보를 위한 제도 개선방안”, 『이민정책연구원』, 이슈브리프, 2022
- 통계청 홈페이지, <https://kostat.go.kr/ansk/> (검색일자: 2024.11.05).
- 한국어촌어항공단 홈페이지, <https://www.fipa.or.kr/fipa/index.do> (검색일: 2024.11.11.).
- 조선일보, “135년 역사 뺏김에 인종차별 딱지... 美대학, 배상금 500억원 물게 됐다”, <https://www.chosun.com/international/us/2022/09/05/CFHESUX5BZFBPKRXXMW3WVA4FQE/> (검색일: 2024.11.10).
- 농민신문, “살인까지 부른 심각한 농촌 인력난”, <https://www.nongmin.com/article/20230524500573> (검색일 2024.10.11.).
- 연합뉴스, “미 법원, 스타벅스, 역차별 백인 매니저에 327억원 보상하라”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230614172100072?input=1195m> (검색일: 2024.11.11.).
- 경상남도 주민등록인구통계표.
- 고용노동부 보도자료(2023.11.27).
- 김해시. 2023. 「일자리종합실태조사 2023」.
- 법무부. 2024. 출입국통계.
- 여성가족부. 2021. 「2021 전국다문화가족실태조사」.
- 통계청. 2016. 「인구대사전」 한국인구학회 편.
- 한국관광공사. 2020. 「무슬림관광객 유치 안내서」.
- 해양수산부. 2023. 「2023 해양수산전략리포트」.
- Ludwig, B., 1997. “Predicting the future: Have you considered using the Delphi methodology?” *Journal of extension*.

【 Abstract 】

**The Current Status and Challenges of the Fishing Village Multicultural Society  
: Focusing on the Case of Gyeongnam**

Jung, Eun-Jeong · Lee, Ki-Wan

The purpose of this paper is to analyze the changes in the multicultural society of fishing villages in response to the implementation of the policy to expand the inflow of foreigners, which is being promoted as a countermeasure to the problem of population and labor shortage, and to discuss the countermeasures of the local community. To this end, it is a mecca for the Korean shipbuilding industry, which has the largest number of residential fishing ports in the country, but its net inflow population was the lowest in the country by analyzing the case of fishing villages in Gyeongnam. The diversity of fishing villages is expanding as immigration policies increase the inflow of foreigners in connection with population policies and promote the inflow of external populations by introducing the concept of 'living population'. It is an important process for the progress of multicultural society to examine the degree to which the fishing villages, which form a unique community centering on the 'fishing villages', are prepared in the process of accepting them and what tasks will be left in the future. Many preceding studies discuss improvement and support of the working environment, adaptation problems of Korean society, and human rights issues from the perspective of foreign workers. This study conducted a study from the perspective of the local community accommodating foreign workers and discussed changes in fishing villages and countermeasures due to the influx of foreigners. The results of the study are as follows. First, efforts to reduce illegal stay of foreign sailors who leave their workplaces, second, response to the increase of Muslim foreigners in Gyeongnam, and third, a social integration approach according to diversity expansion. It is hoped that this study will be used as policy data to accommodate a quantitatively expanded multicultural society and move toward a more advanced

multicultural society.

**Key Words** : Fishing village multicultural society, immigration policy, foreign workers, illegal stay, Islamic religious facilities

