연근해어선에 승무하는 외국인 어선원의 관리방안

차철표 · 박종운†
(부경대학교)

A Study on Management of Foreign Seamen on Board Coastal & Offshore Fishing Boats

Cheol-Pyo CHA · Jong-Un PARK†
(Pukyong National University)

Abstract

Due to changes in internal and external environment of coastal & offshore fishery such as decrease in coastal & offshore fishery resources, rising labor costs, rising gas prices, rising turnover rate of seamen, and intensified avoiding 4D types of business, the domestic seamen's avoidance of going to sea is being intensified. In order to solve the problems of domestic seamen shortage, coastal & offshore fishery businesses prefer to employ foreign seamen whose wages are relatively low, so employment of foreign seamen continues to increase.

However, the foreign seamen system has the problems in selecting and managing seamen but these problems have been not adequately dealt with, so damages to fishery business continue to occur due to the seamen's deserting. The cases, in which foreigners who entered the country to take the sea in coastal & offshore fishing boats deserted their workplace, recorded 36.4% as of 2010.

So in order to achieve the purpose of the foreign seamen system itself through rational management of foreign seamen, the exclusive organization to manage foreign seamen should be established and the system to rationally select foreign seamen who have experiences of fishery should be established. The utilization of foreign seamen during off season needs to be maximized by establishing the employment connection system for the management of foreign seamen and employment stabilization, and the exclusive organization for education of foreign seamen and the organization for nurturing domestic seamen need to be established and operated.

Key words : Foreign seamen, Coastal fishing boats, Coastal fishery

Ⅰ. 서 론

최근 연근해어업은 자원감소, 인건비 상승, 유가 상승, 선원 이직율 상승 및 4D[1]업종의 기피 현상 심화로 인하여 어선에 승무하고자 하는 해기사 및 부원이 급감함으로써 내국인 어선원의

1) 기존의 더럽고(Dirty), 힘들고(Difficult), 위험한(Dangerous) 일의 3D 업종에 원거리(Distant) 라는 특성이 있는 원양어선 및 외항 선원직을 일컫는 말임.

† Corresponding author : 051-629-5971, pjun9017@pknu.ac.kr

구인난이 심각하다. 연근해 어업자는 내국인 어선원의 승무기피로 인하여 출어가 곤란하자 이의 해결방안으로 상대적으로 임금이 낮은 외국인 어선원[2]의 고용을 선호함으로써 연근해어선에 외국인 어선원의 고용이 계속적으로 증가하고 있다.

우리나라는 20톤 이상 어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원은 「선원법」의 규정에 따라, 20톤 미만의 어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원은 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 규정에 따라 고용하고 관리하도록 되어 있다. 외국인이 연근해어선에 승무하기 위해서는 각각의 법률에서 정한 바와 같이 일정한 자격시험을 거쳐 선발되며, 선발된 외국인은 자국에서의 승선 관련 교육과 입국 후의 적응교육 등을 이수한 후 각 연근해어선에 승무하는 것으로 되어 있다.

그러나 20톤 이상의 어선에 승무하는 외국인 어선원의 관리는 국토해양부에 등록된 선원관리업체가 외국인 선원의 송입, 고용 및 관리 등의 업무를 담당하고 있으나, 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인 어선원은 어업자가 직접 이들의 송입, 고용 등의 관리를 담당하는 등 외국인 어선원 관리가 이원화되어 있다. 특히, 20톤 미만 어선에 승무하는 외국인 어선원의 송입, 고용 및 관리가 체계적이지 못하고 미흡하여 기능이 낮은 외국인 어선원의 고용, 높은 이탈율 등으로 연안어업자의 외국인 어선원 고용에 따른 고충이 가중되고 있다.

따라서 본 연구는 점차 증가 추세인 외국인 어선원 수급에 대한 규정과 절차를 연구·검토하여 국내외 어업 패러다임 변화에 적응하는 외국인 어선원 수급 및 관리체계의 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 연근해 어선원 수급 실태 및 외국인 어선원 고용 필요성

1. 연근해 어업의 어선원 수급 실태

가. 연안어업의 어선원 현황

2010년 12월 31일 현재 연안어업에 종사하는 어선척수는 47,882척이며, 동력선 중 1톤~5톤 미만의 연안어선의 척수가 30,524척으로 가장 많았으며, 1톤 미만의 어선도 11,801척을 차지하고 있으며, 무동력선은 592척이다. 또한 업종별로는 연안복합 어선이 가장 많은 25,239척이고, 그 다음으로는 연안유자망 13,418척, 연안통발 4,849척의 순으로 나타났다.

<표 1> 연안어업 업종별·톤수별 척수(2010년)

(단위 : 척)

톤수 / 업종	무동력선	동력선					합 계
		1톤 미만	1~5톤 미만	5~10톤 미만	5~10톤 미만	20톤 이상	
연안유자망	149	2,809	8,869	1,497	121	35	13,418
연안안강망	0	3	79	264	0	1	347
연안선망	6	8	74	117	1	0	206
연안통발	18	783	3,652	396	0	0	4,849
연안들망	1	17	131	124	0	0	273
연안조망	0	12	134	162	0	0	308
연안선인망	0	1	3	2	0	0	6
연안복합	290	7,458	15,384	2,105	0	0	25,239
구획(정치성)	41	419	1,285	13	0	0	1,758
구획(이동성)	38	977	174	802	1	0	1,015
정치망어업	49	27	111	128	116	32	463
합 계	592	11,801	30,524	4,809	121	35	47,882

자료 : 수산정보포탈(www.fips.go.kr), 2011. 5.

연안어업에 종사하는 어선원은 어선 톤급, 출어 일수 등에 따라 차이가 많아 정확한 인원을 산출하기에는 한계가 있다. 과거의 어선원 산출자료와 어업인 현장 조사에 의하면, 2010년 12월

2) 외국인 근로자(어선원)이라 함은 2007년 5월에 제정된 「재한외국인 처우 기본법」에서 "재한외국인"을 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하는 자로 정의하고 있으나, 단기 체류(90일 이내의 체류)하다가 노무를 제공하는 경우, 노무를 제공하고 임금을 지급하는 관계라면 단 하루를 근무했더라도 근로자로 보아야 한다(최홍엽, 2010, 조음학, 2010).

말 현재 연안어선 47,290척 중에서 약 93%가 4인 미만의 어선원이 승선하고 있으며, 5인 이상 어선원이 승선하는 어선척수는 전체의 7%에 불과한 것으로 조사되었다. 또한 1톤 이하의 동력선과 무동력선의 경우에는 대부분 2인 이하 어선원이 승선하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 연안어선 톤급에 의한 어선원 승선 소요인원(2010년)

구 분	어선 척수	평균 승선인원	승선 소요인원
무동력선	592	1~2인(1.5인)[3]	888
5톤 미만 동력선	42,325	1~2인(2인)	84,650
5톤 이상 동력선(93%)	4,617	4인 이하(4인)	18,468
5톤 이상 동력선(7%)	149	5인 이상(5인)	745
합 계	47,882	2.2인	104,751

자료 : 통계청 어업총조사 자료 및 현장 조사에 근거하여 연구자 산출

이를 기초로 하여 연안어업에 종사하는 어선원은 총 104,751명으로 나타났으며, 평균적으로 연안어업에는 척당 약 2.2명의 어선원이 승선하는 것으로 나타났다.

나. 근해어업의 어선원 현황

2010년 12월 31일 기준 근해어업의 총 어선척수는 2,875척이며, 20톤~100톤 미만의 어선척수가 가장 많은 1,772척을 차지하고 있으며, 20톤 미만 어선척수가 884척, 100톤~200톤 미만의 어선척수는 184척, 200톤 이상 어선척수가 35척으로 집계되었다.

업종별로 보면 근해어업 중 근해채낚기 어선이 476척으로 가장 척수가 많았고, 그 다음으로 근해유자망 415척, 기선권현망 408척, 근해안강망, 잠수기 어선이 각각 229척, 228척의 순으로 나타났다. 또한 20톤 미만 어선은 884척을 차지하고 있으며, 이 중 잠수기 228척, 근해유자망 189척, 근해채낚기 104척, 근해연승 88척 순으로 집계되었으며, 기선권현망의 51척은 어탐선 등으로 나타났다.

<표 3> 근해어업 업종별·톤수별 척수(2010년)

(단위 : 척)

업종 \ 톤수	20톤 미만	20~100톤 미만	100~200톤 미만	200톤 이상	합 계
대형기선저인망(외끌이)	0	43	1	0	44
대형기선저인망(쌍끌이)	0	25	51	0	76
동해구기선저인망	0	0	43	0	43
중형기선저인망(외끌이)	0	0	42	0	42
중형기선저인망(쌍끌이)	0	15	0	0	15
대형트롤	0	1	52	0	53
동해구트롤	0	0	39	0	39
대형선망	2	54	62	35	153
소형선망	71	6	0	0	77
근해채낚기	104	365	7	0	476
기선권현망	51	352	5	0	408
근해유자망	189	226	0	0	415
근해안강망	34	191	4	0	229
근해봉수망	3	0	0	0	3
잠 수 기	228	0	0	0	228
근해통발	40	134	2	0	176
근해형망	74	1	0	0	75
근해연승	88	235	0	0	323
합 계	884	1,772	184	35	2,875

자료 : 수산정보포탈(www.fips.go.kr), 2011. 5.

근해어업에 종사하는 어선 중 20톤 이하의 어선에 승무하는 어선원은 공식적으로 집계되어 있지 않다. 근해어업 업종별 어선원 승선 소요인원 선정 기준에 의거 산정하고, 근해어선 중 「선원법」의 대상인 20톤 이상의 선박은 한국선원복지센터의 2010년 한국선원통계연보에 집계된 어선원 취업현황 통계를 인용하여 산정하면 <표 4>와 같다.

<표 4>에 나타난 바와 같이, 2010년 12월 31일 기준 20톤 미만 근해어업에 종사하는 어선원은 4,802명으로 추정되며, 척당 평균 승선 인원은 약 5.4명으로 나타났다.

3) 무동력선 및 5톤 미만 동력선의 경우 현장조사 결과 1인 조업 또는 2인 부부조업이 대부분이므로 어선원 수를 1.5명으로 가정하여 추정하였음.

<표 4> 20톤 미만 근해어업 업종별 어선원 승선 소요인원

업종 \ 톤수		척수	척당 평균 승선인원수	전체 승선인원수
20톤 미만 근해어업	대형선망	2	7	14
	소형선망	71	7	497
	근해채낚기	104	5	520
	기선권현망	51	3	153
	근해유자망	189	7	1,323
	근해안강망	34	8	272
	근해봉수망	3	5	15
	잠수기	228	4	912
	근해통발	40	9	360
	근해형망	74	4	296
	근해연승	88	5	440
	소 계	884	5.4	4,802
합 계				4,802

자료 : 근해어업 업종별 어선원 승선 소요인원 선정 기준에 의거 산출

또한 20톤 이상의 연근해어선에 종사하는 취업 승선인원은 <표 5>와 같다. 2010년 12월 말 기준 어선원수는 15,939명인 것으로 나타났으며, 이 중 해기사는 4,682명, 부원은 12,991명이 승선하고 있다.

<표 5> 20톤 이상 연근해 어선원 취업 현황

구 분	합 계(명)	승 선 인 원 (명)			
		해기사		부 원	
20톤 이상 연근해 어선	15,939	선 장	2,033	갑판부	9,171
		항해사	348	기관부	425
		기관장	2,001	조리부	1,661
		기관사	241	기 타	-
		통신장	59	기 타	-
합 계	15,939		4,682		12,991

자료 : 국토해양부 · 한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2011. 4.

한국선원복지고용센터의 한국선원통계연보(2010년)에서 20톤 이상 연근해 어선의 해기사는 총 4,682명이었으며, 이중 선장은 2,033명, 기관장 2,001명, 해기사는 648명이고, 부원은 총 12,991명으로서 갑판부가 9,171명으로 가장 많고 조리부 1,661명, 기관부 425명 순으로 나타났다.

연근해어선에 승무하고 있는 해기사는 대부분 학력이 낮고 고령으로 다른 산업으로의 전직이 곤란하다는 특징이 있다. 또한 연근해어선에 승무하는 선장·기관장 및 해기사들은 5~6급의 해기사 면허를 소지하고 있어서 대형선박이나 원양어선으로의 이직을 할 수 없을 뿐만 아니라, 이직하는 경우가 거의 없다.

최근까지 근해어선의 부원선원은 일부 어업을 제외하고 반농·반어하는 농어촌 주민들이 주류를 이루어 왔으나, 최근 경제성장에 따른 교육수준의 향상과 육상 취업기회의 확대, 탈농어촌 현상의 심화로 인하여 급격하게 감소하고 있는 추세이다.

2. 외국인 어선원의 고용 필요성

가. 4D 업종 기피로 인한 어선원 구인난 심각

최근 수산자원의 감소, 유가급등, 인건비의 상승 등 어업의 대내외적 환경변화에 따라 수산업이 위축되고, 그로 인한 어선원의 고용 불안정이 확대되고 있으며, 어업에의 종사를 기피함으로써 내국인 어선원의 수가 계속적으로 감소하고 있다. 특히, 최근의 연구보고서에 의하면 20톤 이상의 어선원 취업자수는 최근 15년간 연평균 5.6%씩 감소하였으며, 2015년 16만 명, 2020년 14만 명 수준으로 감소될 것으로 전망되고 있다(농림수산식품부, 2008). 실제로 근해어선에 승선하고 있는 어선원은 2000년에 25,712명이었던 것이 2009년에는 16,358명으로 63.6%의 수준을 유지하고 있다.

최근 선행 연구의 결과와 어업인 면담조사의 결과, 20톤 미만 어업자의 74.3%가 어선원이 부족하다고 답해 어선원 수급의 원활화를 위한 정책이 매우 긴급한 것으로 나타났다.

<표 6>에서 나타난 내국인 어선원 감소율만큼 외국인 어선원의 고용이 필요하며, 수산업의 지속적인 발전과 수산 식량자원의 확보라는 측면에

서 국가가 적극적으로 외국인 어선원의 고용을 추진하고 있다.

<표 6> 연도별 내국인 어선원 취업자수(선원법 적용 대상)

구 분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
어선원 취업자수 (명)	합 계	19,421	18,647	18,272	18,286	18,057
	해기사	6,021	5,802	5,802	5,885	6,171
	부 원	12,400	12,845	12,470	12,401	11,885

자료 : 국토해양부・한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각년도

나. 수산계 학교 승선학과 졸업생의 승선율 저조

어선 해기사 양성을 목표로 하고 있는 정규교육기관은 남해해양과학고를 위시하여 8개 수산계 고등학교 및 부경대학교 등 6개 대학이 있다. 수산계 학교의 졸업생 승선율을 살펴보면, 수산계 고등학교의 승선학과(항해·기관) 졸업생의 승선율은 4.0%, 수산계 대학교 역시 19.0%로 저조한 것으로 나타났다.

<표 7> 수산계 교육기관 승선학과 승선율

	고교		대학		해양수산연수원	
	인원(명)	%	인원(명)	%	인원(명)	%
졸 업	388	100	368	100	17	100
면허취득	40	10.3	187	50.8	17	100
승 선	16	4.1	70	19.0	12	70.5

다. 어선원의 노령화로 인한 안전조업의 유해요인 증가

2010년 12월 31일 현재 원양어선원과 연근해어선원의 연령별 현황은 <표 8>과 같다. 30세 이하의 청년층은 282명인데 반해 50세 이상의 장·노년층은 9,252명으로 전체 인원 17,831명 중 청년층은 1.6%, 장·노년층은 51.9%를 차지하고 있다. 이처럼 연근해어선에는 50세 이상의 장·노년층이 과반수이상을 승선하고 있는 것으로 조사되었고, 20톤 이하의 연안어선을 포함하면 약 75% 이상이 50세 이상의 장·노년층이 승선하고 있을 것으로 예측된다.

승선 인원의 노령화는 어선의 안전한 조업과 해양사고에도 유해요소로 작용하고 있다. 지난 4년간 해양사고 사망·실종 223명중 운항과실이 73.1%를 차지하고 있어 젊은 인력의 유인이 절대적으로 필요하나, 내국인의 승선기피로 생기는 공백을 외국인 어선원으로 채워야 하는 상황이다.

<표 8> 원양 및 연근해 어선원 연령별 현황

연 령 별	원양 어선			연근해 어선		
	소계(명)	해기사 (명)	부원(명)	소 계(명)	해기사 (명)	부원(명)
합 계	1,892	1,363	529	15,939	4,682	11,257
25세 미만	50	49	1	36	0	36
25 ~30세	39	34	5	157	1	156
30 ~40세	205	166	39	1,854	272	1,582
40 ~50세	836	562	274	5,492	1,190	4,212
50 ~60세	643	468	175	7,367	2,597	4,770
60세 이상	119	84	35	1,123	622	501

자료 : 국토해양부・한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2011. 4.

Ⅲ. 외국인 어선원 수급체제와 문제점

1. 외국인 어선원 수급체제

외국인 근로자 산업연수생 제도는 2007년 이전까지는 외국인 근로자(건설·중기·어업 등 분야)를 산업인력관리공단에서 송입 및 교육관련 업무를 담당하였으나, 동 제도가 2006년 말 폐지되고, 2007년부터 외국인인력제도가 고용허가제로 일원화되었다.[4] 어업분야에서 외국인 어선원의 고용과 관련한 법률은 「선원법」과 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」 등이 있다.

「선원법」의 적용을 받는 20톤 이상 어선은 외국인 선원제도가, 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 20톤 미만 어선은 고용허가제도를 운영하고 있다. 외국인 선원제도의

4) 산업연수생제도는 외국인 근로자의 임금체불, 및 인격적 모욕 등으로 인해 작업장의 무단이탈과 불법체류자 양성이라는 문제를 초래하였으나, 고용허가제는 이러한 문제점을 개선하여 인력수급이 원활하지 않은 산업에 외국인 근로자의 활용을 도모하기 위해 시행하고 있다(오차돈・박찬식, 2010).

주요 내용을 보면, 고용기간 1년이며, 외국인의 어선원의 입국과 승선 관련 업무는 수협중앙회를 비롯한 4개의 선박관리업체가 담당하며, 법무부는 외국인 등록 및 체류관리의 업무를, 국토해양부는 고용관리, 조합과 관리업체는 고용 및 체류관리를 담당하고 있다. 그리고 외국인은 한국어 능력시험 등에 합격하여야 하며, 입국전에 관리업체의 책임 하에 3일 이상의 교육과 입국 후에는 3일의 적응교육을 받는 것으로 되어 있다.

고용허가제는 외국인 선원제도와 동일한 절차와 방식으로 운영하고 있는데, 다만 외국인의 어선원의 입국과 승선 관련 업무를 수협중앙회가 전담하고 있지만, 외국인 어선원의 사후관리는 어업자가 직접 담당하는 것으로 되어 있다.

그리고 2007년 6월 1일부터 어업분야의 외국인력 관리업무는 수협중앙회 어업정보통신본부 외국인인력지원단에서 담당하고 있다. 수협중앙회 외국인 인력지원단은 약 11명의 전문인력으로 구성되어 있으며, 외국인 근로자 송입 업무를 포함하여 고용노동부의 지침에 근거한 외국인 직무적응교육 및 외국인 근로자의 사후관리 업무 등을 진행하고 있다(수협중앙회 수산경제연구원, 2010).

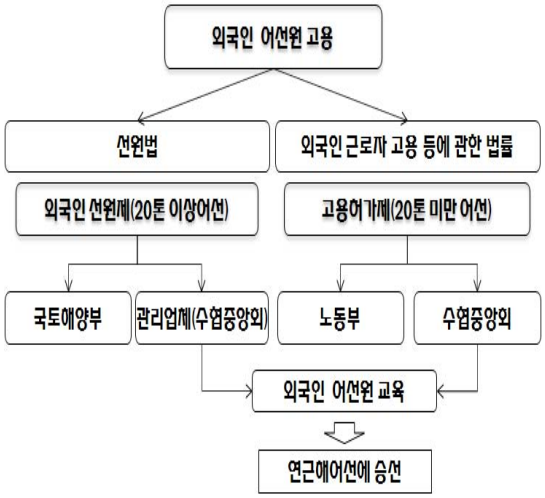
2. 외국인 어선원 교육업무

직무적응교육은 고용노동부의 지침에 근거한 「외국인선원 관리지침」 제4장 제7조에서 한국인 선원과 혼승하고자 하는 외국인 어선원은 「선원법」에서 규정하고 있는 교육 외에 선원업무 수행에 필요한 기능교육, 안전교육, 한국어 기본회화, 한국의 출입국 관계법령 등의 교육을 이수하도록 하고 있다.

직무적응교육은 입국 전에 자국 교육기관에서 3일 이상 받아야 하고, 입국 후에는 국내 선원교육기관에서 2박 3일 이내의 교육을 이수(선박운항 일정상 불가피한 경우에는 선박소유자 또는 선장 책임 하에 선상교육으로 대체)하도록 하고 있으며, 선박소유자, 관리업체 및 선장은 외국인 선원이 교육을 이수하였는지 여부를 확인하도록 하고 있다.

외국인 어선원 고용관련 법제에 의거, 입국한 후에는 수협중앙회에서 주관하는 교육과정을 이수해야 하는데, 입국 후 입국허가의 종류에 따라 외국인 선원제 및 고용허가제에 의한 직무적응교육을 이수하게 된다.

외국인 어선원의 직무적응교육은 수협중앙회 천안연수원과 건설기술교육원(인천)을 이용하고 있다. 이는 외국인 어선원이 대부분 인천공항과 인천항을 통해 입국하고 있어 외국인 어선원의 이동거리 최소화와 국내 이동 도중 예기치 못한 문제를 사전에 차단하기 위함이다.



[그림 1] 외국인 어선원 수급체계

3. 외국인 어선원 고용 현황

2010년 12월 말 기준 20톤급 이상의 어선에 종사하는 외국인 어선원의 고용현황을 살펴보면, 원양어선에 4,006명, 연근해어선에 5,156명이 승선하고 있다. 이를 국적별로 살펴보면 중국 국적의 어선원이 가장 많은 3,713명이 승선하고 있으며, 인도네시아, 베트남 및 필리핀 국적 순으로 어선원이 많이 승선하고 있다.

또한 최근 8년간 「선원법」 적용 대상 외국인

어선원수를 연도별로 살펴보면, 외국인 어선원은 2003년 5,461명, 2007년 6,573명, 2010년 9,162명으로 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2003년을 기준으로 하면 최근까지 약 168%의 증가율을 보여주고 있다.

<표 9> 업종별·국적별 외국인 어선원 고용 현황
(단위 : 명)

구 분	국적별								
	계	중국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	캄보디아	키르키즈스탄	기타
원양어선	4,006	490	2,004	1,005	0	452	0	0	55
연근해어선	5,156	3,223	1,050	883	0	0	0	0	0
합 계	9,162	3,713	3,054	1,888	0	452	0	0	55

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2010년

<표 10> 연도별 선원법 적용 대상 외국인 어선원수
(단위 : 명)

구분 / 연도	관리현황		
	계	원양어선	연근해어선
2003	5,461	4,470	991
2004	5,250	4,194	1,056
2005	5,358	3,756	1,602
2006	5,651	3,719	1,932
2007	6,573	3,696	2,877
2008	6,965	3,586	3,379
2009	7,576	3,435	4,141
2010	9,162	4,006	5,156

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2010년

20톤 미만 어선에 승무하는 외국인 어선원 고용 실태를 보면, 2008년 525명, 2009년 363명, 2010년 486명으로 집계되었다. 고용허가제에 의해 외국인 어선원의 국가는 고용노동부와 외국인력 채용 MOU를 체결한 인도네시아, 베트남, 중국, 동티모르 등 15개 국가이다.

<표 11> 수협중앙회의 외국인 어선원 교육 현황
(단위 : 명, 회)

	구 분	2008년	2009년	2010년
고용허가제**	교육(고용)인원	525	363	486
	교육회차	28	16	20

자료 : 수협중앙회, 2011. 5.

4. 외국인 어선원 고용과 관련한 문제

가. 외국인 어선원 선발제도상의 문제

「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」은 외국인구직자 선발기준 등으로 활용할 수 있도록 한국어 구사능력을 평가하는 시험을 실시하여야 하고(제7조 제2항), 한국어능력시험의 내용에는 대한민국의 문화에 대한 이해와 산업안전 등 근무에 필요한 기본사항을 포함시키고 있다.

또한 외국인구직자 선발기준 등으로 활용하기 위하여 필요한 경우 기능 수준 등 인력 수요에 부합되는 자격요건을 평가할 수 있으며(제7조 제3항), 평가의 내용은 취업하려는 업종에 근무하기 위하여 필요한 기능 수준, 외국인 구직자의 체력, 근무 경력, 그 밖에 인력 수요에 부합되는지를 평가하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등으로 하고 있다.

그러나 외국인이 한국에서 종사할 업종이 어업만이 아니라, 제조업 등 여러 분야와 동시에 선발함으로써 자격요건의 평가가 엄격하지 못하다는 비판이 있다. 실제 선상생활과 어선에서의 노동에 대한 지식이 전문한 자가 선발되는 등 어업에 종사할 자를 선발하지 못하고 있다.

나. 높은 이탈율로 인한 어업자의 피해 발생

최근에 외국인 근로자 고용 관련 법률의 개정에 의해 경력자 선발체제를 구축하였으나, 여전히 비경험자가 선발되기도 하고, 외국인 근로자가 어업에 종사할 의사가 없으면서 어선원분야에 신청하여 국내 입국한 후, 제조업 분야로 이동하는 경우도 많다는 것이다. 이와 같은 현상은 현

지의 한국인에 의해 기획되고 있다는 것이 외국인 어선원을 사용하는 어업자의 전언이다.

2010년 법무부 통계에 의하면 고용허가제에 의해 입국한 외국인 어선원의 이탈율은 36.4%이다(국회입법자료, 2010). 외국인 어선원이 입국 후 어업의 고된 업무환경과 제조업 등에 비해 적은 임금 등으로 입국하여 수일 내 이탈하거나 또는 근로계약의 해지를 요구하는 것이다.

법무부 이탈 신고시 관리부실의 책임으로 1년간 무단이탈 인원 만큼 외국인 어선원 할당정원 사용을 불허하기 때문에 어업자들은 어선원 인력운영에 차질이 있으며(농림수산식품부, 2008), 업무에 능숙해지기 이전에 이탈, 근로계약 해지로 월급 뿐만 아니라, 대행수수료, 기타 보험료 등의 부대비용을 영세어가가 부담해야 하는 피해가 발생하고 있다.

다. 외국인 어선원 관리상의 문제

20톤 이상의 어선에 승무하는 외국인 어선원은 전문관리업체가 고용과 관리업무를 담당하기 때문에 외국인 어선원 관리가 비교적 체계적이나, 20톤 미만의 어선에 승무하는 외국인 어선원은 사용자인 어업자가 사후관리를 하는 것으로 되어 있다.

게다가 외국인의 고용안정을 위해 사용자인 어업자는 특별한 경우를 제외하고 외국인 어선원 고용계약의 해지권이 인정되지 않고 있다. 이탈한 외국인 어선원을 해고시키지 못함으로써 인력충원의 애로를 겪고 있다.

2007년 이후 고용허가제를 이용하고 있는 경북지역 어업자를 대상으로 한 설문조사(2010년 12월 15일부터 2011년 2월 10일까지 설문지 총 997매를 배포, 160매 회수)에서도 외국인 어선원의 이탈방지를 위한 관리업체가 필요하다는 응답이 36.5%를 보이고 있는 점은 외국인 어선원 관리상의 문제가 심각하다는 것을 나타내고 있다.

Ⅳ. 외국인 어선원 관리 방안

1. 외국인 어선원의 수급관리를 위한 전담기구 신설

현재 20톤 이상의 어선은 「선원법」의 적용을 받으며, 20톤 미만의 어선은 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받기 있기 때문에, 20톤 이상 어선원에 승무하고자 하는 외국인 어선원은 국토해양부가 주관하고, 20톤 미만의 어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원의 고용은 고용노동부가 주관하고 있다. 「선원법」의 적용을 받는 외국인 어선원은 국토해양부에 등록된 선원관리업체가 외국인 선원의 송입, 고용 및 관리 등의 업무를 담당하고 있으나, 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인 어선원은 어업자가 직접 이들의 송입, 고용 등의 관리를 담당하는 등 동일 업종에 종사하는 외국인 어선원이 종사하는 선박의 톤수에 따라서 다른 법률의 적용을 받고 있을 뿐만 아니라, 사후관리가 미흡하다는 문제점을 갖고 있다.

이런 점에서 외국인 어선원에 대해서만은 선박의 톤수에 따라 구분하여 관리할 것이 아니라, 외국인 어선원 관리를 일원화하는 조치가 필요하다. 그러나 현행법상 20톤 이상 선박과 20톤 미만 선박에 대해 적용하는 법규가 다르기 때문에, 외국인 어선원 관리업무의 일원화를 위한 입법이 필요하다고 할 수 있다. 특히, 「선원법」의 적용을 받지 않는 20톤 미만의 어선과 선원정책은 농림수산식품부가 담당하는 것으로 되어 있으나, 관련 규정의 미비로 담당부서에서의 적극적인 정책을 수립·시행할 수 없다는 문제도 있다.

따라서 연근해어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원의 관리업무의 일원화를 위한 근거규정을 마련하여 연근해 어선원·어업에 대한 직업알선업무, 어선원·어업에 종사하는 인원에 대한 재교육, 어선원 수급관리 중장기 계획 수립 등은 물론, 외국인 어선원 관리 기구의 신설 및 이들 기구가 사후 관리할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 어업경험이 있는 외국인 어선원 선발 제도의 마련

현재 상선 및 20톤 이상 연근해어선의 선원 구인·구직은 국토해양부 산하 한국선원복지고용센터에서 담당하고 있다. 그러나 20톤 미만 어선에 승선하는 어선원의 구인·구직 등 직업알선과 관련한 체제는 마련되어 있지 않다. 총톤수 20톤 미만의 어선에 승무하고자 하는 자의 구인·구직에 관한 사무를 담당하는 기관이 없기 때문에, 연안어선의 부족한 어선원은 직업소개소 등을 통해 충당하고 있으나, 승무경험이나 어업에 대한 지식이 없어 크고 작은 선내 사고의 발생과 생산성의 저하로 이어지고 있는 상황이다.

또한 현재 연안어업자의 80% 이상이 외국인 어선원을 고용해 본적이 없으며, 어선원의 업무는 타 업종에 비해 노동 강도가 높고, 원활한 공동작업 및 개인의 안전을 유지할 수 있어야 하지만 경력이 없는 외국인 어선원이 고용된다 하더라도 적응하지 못하고 그만두는 경우가 있으므로 어업의 유경험자를 선발할 수 있도록 하는 제도가 마련되어야 한다.

최근에 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제7조 제3항을 개정(2010.6.4)하여 외국인구직자 선발기준 등으로 활용하기 위하여 필요한 경우 기능 수준 등 인력 수요에 부합되는 자격요건을 평가할 수 있도록 하고, 취업하려는 업종에 근무하기 위하여 필요한 기능 수준, 체력, 근무경력, 그밖에 인력수요에 부합하는 지를 평가하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등을 평가내용으로 하고 있다(시행령 제13조의 2). 그러나 이와 같은 규정에도 불구하고 어선 경력이 없거나 또는 어업과 어선의 운항에 필요한 기능을 갖지 못한 외국인이 어선원으로 고용되고 있을 뿐만 아니라, 이들의 이탈이 계속되고 있다.

3. 어선원 관리 및 고용안정을 위한 고용연계 시스템 마련

연근해 소형어선에 승무하는 어선원을 관리하는 기구나 조직이 없고, 연근해어선에 승무하는 어선원에 대한 정보화가 마련되어 있지 않아 인력관리에 어려움이 있다. 연근해 어선에 대한 인력 수급 등의 통계를 DB화하여 어선원 관리를 보다 체계화 하는 한편, 예측 가능한 인력 공급·양성, 외국인 어선원의 수급 정책 등에 관하여 국가적 역량을 모을 필요가 있다.

또한 어선의 조업형태 및 특성으로 인해 연안어업에서 외국인 어선원을 고용하는 어업자들은 정부정책이나 경영악화 등으로 인해 금어기 또는 어한기에는 어업을 할 수 없는 경우가 많은 것으로 나타났다. 외국인 어선원을 고용한 채 장기간 조업하지 못할 경우에는 외국인 어선원 고용에 따른 경비의 상승 등으로 경영적자에 시달리게 되고, 그렇다고 해서 외국인의 고용이 용이하지 않은 상황에서 외국인 어선원을 해고시킬 수 없다는 문제가 있다.

따라서 금어기 또는 어한기에 장기적으로 조업을 하지 못하는 어선에 승무하는 외국인 선원의 고용안정을 도모함은 물론, 외국인 어선원들이 업종별로 휴어 시에 타 업종에서 계속적으로 종사할 수 있도록 하는 고용연계 시스템을 마련할 필요가 있다.

4. 외국인 어선원 교육을 위한 전담기구의 설치·운용

연근해어업은 어선원의 이직율 상승과 3D업종 기피 현상으로 어선원의 구인난이 날로 심화되고 있다. 구인난의 해소책으로 외국인을 활용하는 방안이 오래 전부터 시행되어 오고 있으나, 미흡한 기술수준과 언어문화 장벽 등에 의해 그 효과가 만족스럽지 못하다. 그리고 외국인 어선원의 고용과 관련한 문제들을 최소화하기 위한 방안으로서 수협중앙회 등 민간단체에게 외국인 어선원 교육을 전담하도록 하고 있으나, 언어와 문화의 차이에 의한 단기교육의 효과가 낮고 기술수준의

미흡으로 교육의 이해도가 낮다는 비판이 있다. 게다가 수협중앙회 어업정보통신본부가 고유 업무를 수행하면서 외국인인력지원단을 창설하고 이에 11명을 배정함으로써 외국인 어선원의 교육에 대한 전문성 유무가 논란이 될 수 있는 여지가 있다.

그러므로 어선원 수급난에 따라 외국인 어선원의 고용이 증가하고 있는 추세를 감안하여 외국인 어선원 교육을 전담할 전담기구를 설치하여 미흡한 기술수준과 언어문화 장벽 등을 해소시키고 직무 적응도를 높여 이탈율을 제고하도록 하여야 할 것이다.

5. 내국인 어선원 양성을 위한 교육 프로그램의 운영

「선박직원법」상 해기사가 되기 위해서는 교육기관과 훈련기관의 교육과정을 이수하거나 또는 일정기간 승무경력을 갖춘 일반 선원이 해기사 시험에 응시하고자 할 경우에 주로 사설 학원을 이용하며, 합격 후에는 해기사로의 직무수행을 위한 훈련기관의 지정 교육과정을 이수해야 하는 것으로 되어 있다. 그러나 「선원법」이나 「선박직원법」의 적용을 받지 않는 20톤 미만의 소형 어선에 승무하는 자의 자격취득교육은 물론, 보수교육 내지 재교육의 시스템이 전무한 상황이다.

ILO/WIF 협약 제31조에서 어선은 어선원의 위험 평가 및 관리와 교육·훈련 및 선내교육을 포함한 직업상의 사고, 질병 및 선내 근로와 관련된 위험성의 예방, 어선원이 사용할 어구별 취급과 그들이 종사하게 될 어로조업에 관한 지식을 습득하게 해야 한다고 되어 있다.[5)]

따라서 내국인 어선원의 자질 향상과 지속적인 어선원 확보를 위해서는 소형어선에 승무할 어선원 양성을 위한 교육 프로그램을 개발하고 주기적으로 운영하여야 할 것이다.

5) 농림수산식품부(2010). 연안국어선원 양성교육 지원 타당성 조사, p. 215

Ⅴ. 결 론

연근해 수산자원의 감소, 인건비 상승, 유가 상승, 선원 이직율 상승 및 4D업종의 기피현상 심화 등 연근해어업의 대내외적 환경변화로 내국인 어선원의 승무기피가 심화되고 있다. 이와 같은 내국인 어선원의 구인난을 해결하기 위하여 연근해어업자들은 상대적으로 임금이 낮은 외국인 어선원의 고용을 선호함으로써 외국인 어선원의 고용이 계속적으로 증가하고 있다.

외국인 어선원의 고용은 「선원법」의 적용을 받는 20톤 이상 어선은 외국인선원제도에 의해, 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 20톤 미만 어선은 고용허가제도에 의해 수협중앙회를 비롯한 4개의 선박관리업체가 담당하며, 고용기간은 1년이다. 외국인은 한국어 능력시험 등에 합격하여야 하며, 입국전에 관리업체의 책임 하에 3일 이상의 교육과 입국 후에는 3일의 적응교육을 받는 것으로 되어 있다.

그러나 외국인 어선원제도는 어선원 선발상의 문제와 어선원 관리상의 문제를 소극적으로 다루면서 어선원의 이탈로 인한 어업자의 피해가 속출하고 있다. 연근해 어선에 승선하기 위해 입국한 외국인이 승선 전 또는 승선 후에 무단이탈하는 경우가 2010년 현재 36.4% 정도이다. 외국인 어선원이 이탈시 어업자는 당장 인력 부족에, 차후 고용인원까지 차감되어 인력수급에 이중고를 겪게 되고 내국인 채용마저 미루고 있다가 어가경영 계획에 큰 차질 발생되는바 인력난 해소책이 절실하며, 외국인근로자 이탈로 인한 사회복지비용 등 사회적 비용이 증가할 뿐만 아니라, 만연한 불법체류로 내국인과 외국인간 사회적 갈등이 증폭될 수 있다.

따라서 외국인 어선원의 합리적 관리를 통하여 외국인 어선원제도 자체의 목적을 달성하기 위해서는 외국인 어선원 관리를 위한 전담기구를 설치하여야 하고, 어업의 경험이 있는 외국인 어선

원을 선발하는 제도를 합리적으로 마련해야 할 것이다. 또한, 외국인 어선원 관리 및 고용안정을 위한 고용연계 시스템을 마련하여 휴어기의 외국인 어선원 활용을 극대화시킬 필요가 있으며, 외국인 어선원 교육을 위한 전담기구와 내국인 어선원 양성을 위한 기구의 설치 및 운용이 요구된다할 것이다.

참고 문헌

강석호(2010). 경북지역 어업인지원 관련 입법자료.

국토해양부(2008).「상선해기사 양성을 위한 해양산업기능대학 설립방안에 관한 연구용역 최종보고서」.

국토해양부(2010).「2009년도 해기품질 외부평가 보고서」.

국토해양부(2010).「2007년 어선원노동협약의 국내수용에 관한 연구보고서」.

국토해양부(2010).「해기품질 외부평가 관련규정」.

국토해양부(2011).「2010년도 해기품질 외부평가 보고서(수산부문)」.

국토해양부・한국선원복지고용센터(2010). 「한국선원통계연보」, 각 년도.

농림수산식품부(2008).「어선원 고용실태와 제도개선방안」.

농림수산식품부(2010).「연안국 어선원 양성교육 지원 타당성 조사」.

박성쾌(2008). 수산업의 고유가 대응 정책 방향, 수산해양교육연구 20(3), 442~451.

수산정보포탈(www.fips.go.kr).

수협중앙회 수산경제연구원(2010). 「수협 연차보고서」.

오차돈・박찬식(2010). 한국건설관리학회 논문집 11(2), 84.

이종근・김룡주(1995). 국적선에 승무하는 외국인 선원의 법적 지위, 수산해양교육연구 7(2), 158~172.

조음학(2010). 외국인 근로자의 법률적 보호와 사업주 책임, 노동법논총 제19집, 비교노동법학회 94.

최홍엽(2010). 고용허가제 아래의 근로계약 관계, 노동법논총 제18집, 비교노동법학회, 94.

한국해양수산개발원(1997). 『해양산업인력 수급방안 연구」.

해양수산부(2007).「어선원 수급안정 및 복지정책 방안 연구」.

해양수산부(2007).「해기사면허체계 및 선원교육 훈련 개편 연구보고서」.

• 논문접수일 : 2011년 06월 25일
• 심사완료일 : 1차 - 2011년 07월 30일
• 게재확정일 : 2011년 08월 20일