

# 한국의 카보타지를 위한 선원양성에 관한 연구

김성국\*\*

\* 목포해양대학교 국제해사수송과학부

## A Study on the Seafarers Education for Cabotage in KOREA

Sung-Kuk Kim\*\*

\* Division of International Maritime Transportation Science, Mokpo National Maritime University, Mokpo 58628, Korea

**요 약 :** 무역장벽의 일종인 카보타지는 자국내 내항해운업을 보호하여 왔다. 자국에서 건조한 선박으로 자국 선원이 승선하여 자국의 화물을 운송한다는 카보타지를 운영한 미국은 조선산업과 해운 연관산업이 유지되어 왔다. 그리고 대부분의 국가는 경제적 이유와 유사시 대처라는 이유 때문에 자국적 선박을 통해 저탄소 운송인 내항해운을 담당하는 카보타지를 운영하고 있다. 카보타지를 유지하기 위해서는 선원의 안정적인 공급이 필요하다. 선원의 안정적인 공급은 선원양성 교육기관의 안정적인 운영에 달려있기 때문에 법률적인 검토가 필요하다. 본 연구에서는 내항해운의 안정적 선원공급을 통한 카보타지 확립에 관련하여 우리나라 내항해운의 문제점과 선원 실태를 분석하였다. 분석결과 미국과 같은 선원양성에 관련한 법률을 제정하거나 정비할 필요가 있음을 확인하였다.

**핵심용어 :** 카보타지, 저탄소 운송, 내항해운, 해사안전, 선원 교육, 해기사

**Abstract :** The cabotage rule has been protecting the domestic industry from foreign competitions as a kind of trade barrier. In the United States, the shipbuilding industry has been maintained with the help of to the strict cabotage operations by reinforcing advantages for domestic crews and ships which are built in the U.S. For most countries, cabotage has been granted legitimacy in their coastal shipping by Low Carbon Transport in terms of economic and emergency reasons. The cabotage rule is required in the stable supply of the seafarers which rely on the legitimate maritime education. This study analyzes Korean cabotage system and the problems with regard to seafarers education. It is found that the resolution is set up the cabotage act such as Jones Act, U.S.

**Key Words :** Cabotage, Low Carbon Transport, Coastal shipping, Maritime Safety, Seafarers education, Nautical officer

### 1. 서 론

무역의 파생수요에 의해 유지되는 해운업은 무역의 지원 산업으로 무역정책에 의해 육성되기에 한 국가의 무역정책과 불가분의 관계에 있다. 전세계의 무역자유화의 물결에 힘입어 公海自由의 원칙(mare liberum)에 의해 해양을 자유롭게 항해하는 자유화가 유지되는 것이 외항해운업(Ocean-going Shipping)이다. 서비스 무역의 일종인 해운업 역시 무역 자유화에 따라 편의적제도(Flag of Convenience)를 이용하여 해상운송업을 최고의 경쟁력으로 유지하는 것이 오늘날 외항해운업의 특징이다.

이와 반면에 자국내를 항행하는 저탄소 운송의 대표격인 내항해운은 외항해운업의 자유주의와 다르게 보호주의적 성향이 강하게 지배하고 있어서 이른바 전형적인 무역장벽으로 존재하고 있다. 자유주의 무역의 입장에서는 무역장벽의 일종인 내항해운업에 대한 진입을 풀어서 저렴한 운송을 희망하고 있지만 역사적인 전통과 경제적 이유 및 안전보장의 필요성 등으로 자국의 내항운송을 보호하고 있다. 이러한 내항해운의 보호 즉, 자국내 항만간의 운송은 自國籍 선박에 의해 운송한다는 원칙인 카보타지(Cabotage) 규정이다.

자국적 선박에 의한 운송이 기본원칙으로 이루어지는 카보타지는 미국을 위시하여 일본, 중국 등 대부분의 국가에서 강하게 이용하고 있는 제도로서 오늘날 지구온난화를 방지하는 운송시스템의 대안인 내항해운을 보호하는 근거로서 사용되고 있으며 우리나라도 예외는 아니다. 국내의 해상운송을 자국의 선박을 이용한다는 것은 결국 자국 선원을

† conrad@mmu.ac.kr, 061-240-7150

※ 본 논문은 2015년 해양환경안전학회 추계학술발표회에서 발표된 “Cabotage와 선원양성에 관한 연구(2015.11.26)”를 수정 보완하였음.

고용하여 운영한다는 의미이다. 결국 선원의 고용과 직접적인 영향을 미치고 있으며 선원의 수급조절에 절대적인 기준이 된다.

하지만 근래들어 해상근무에 대한 매력력이 줄어들어 선원의 이직현상이 눈에 띄게 증가하고 있고 젊은 선원이 드물어 선원 확보에 적신호가 켜졌다. 특히 카보타지를 유지하기 위해서는 自國民 선원이 당연함에도 불구하고 외국인 선원이 한국인 선원의 빈자리를 채워가고 있는 상황이다.

세계적으로 자국 해운보호를 위해 카보타지를 유지하고 있는 상황에서 선원공급이 부족할 경우 경제적 손실 뿐만 아니라 유사시 대비라는 카보타지 원칙을 훼손하게 될 것이다. 특히 인근 국가인 중국과 일본이 세계적으로도 가장 강한 카보타지 원칙을 운용하고 있는 상황에서 우리의 내항해운을 남에게 맡긴다는 것은 어불성설이기도 하다.

따라서 본 연구에서는 세계적인 카보타지의 운영동향을 파악하고 카보타지를 유지하기 위한 한국의 선원수급실태를 확인하고 선원의 양성에 대한 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 카보타지의 의의

### 2.1 내항해운 보호

카보타지의 시작은 16세기 근세 프랑스에서 시작된 것으로 알려져 있는데 프랑스어 *caboter*가 어원이다. *caboter*는 영어로는 *capet*(岬)에 어원을 두고 있다. 따라서 그 의미는 ‘연안을 따라 운송하는 배’ 라는 의미로 확장된다. 이것은 프랑스가 수익성이 좋은 자국 내 연안운송에 대해서는 오직 자국적 운송사에게만 운송권을 허가하는 권리인 카보타지를 운용하였고 이후 다른 국가들도 사용하기에 이르렀다. 해상운송에 사용하였던 카보타지는 내륙 운송에 까지 적용시켰는 바 항공, 육상운송으로 확장되었다(Valentin-Mari and Alameda-Lozada, 2012).

국가마다 자국의 상황에 따라 카보타지를 강하게 적용하거나 완화하여 적용하고 있다. 예를 들어 연안선이 짧거나 자국내 물동량이 적을 경우에는 카보타지는 그다지 중요하지 않지만 실질적인 내륙무역이 있거나 국제무역의 물동량을 방해할 정도의 카보타지의 역할은 상당한 과급효과를 가지게 된다(Farthing and Brownrigg, 1997).

오늘날 현대적 카보타지의 원형이라고 일컫는 1920년 미국상선법(Merchant Marine Act, 1920)은 일명 Jones Act로 불리는데 전형적인 카보타지 규칙을 보여주고 있다. 미국연방통일법전(United States Code; 이하 U.S.C.) 46 U.S.C. § 55102(b)(1) (concerning the transportation of merchandise) 및 46 U.S.C. § 55103(a)(1) (concerning the transportation of passengers)에서는 외국에서 건조된 선박 또는 외국적 선박은 연안운송 서비스에

참여할 수 없으며 또한 해운부대서비스용으로도 등록될 수도 없음을 규정하고 있다. 또한 미국연방규정 46 CFR § 67.97 (United States built)에 미국 조선소에서 건조한 선박만이 미국의 연안운송에 종사할 수 있음을 밝히고 있으며 46 U.S.C. § 8103(a), 46 U.S.C. § 8103(b)(1)(A) 및 (B)에서는 미국인 선원(U.S. crew)에 의해서만 운영될 수 있음을 밝히고 있다.

물론 미국의 연안운송에 종사하는 선박은 반드시 미국 국적선(U.S. flag)이어야 만 하고 미국인이 소유한 회사(U.S. owned)여야만 가능하다는 것을 46 U.S.C. § 12103 (outlining the requirements for documentation)을 통해 밝히고 있다.

이러한 미국의 내항해운은 철저하게 미국의 회사가 미국의 조선소에서 건조하고 미국인 선원으로 운용하며 미국에 등록하여야 함을 밝히고 있으며 이러한 원칙은 국가간의 무역을 자국내 거래로 하는 협정인 자유무역협정(Free Trade Agreement)에서도 양보하지 않고 있다.

예를 들어 미국의 동부의 New York항과 서부의 Los Angeles항 사이를 해상운송하는 경우 거리와 항로를 보면 사실상의 원양항해(Ocean-going)이나 국내운송으로 간주하여 한국 등의 외국선박이 미국 국내운송을 담당하지 못하게 하고 있다. 실제로 2007년 6월 체결된 한미FTA에도 카보타지는 유지되고 있으며 부속서Ⅱ 미합중국의 유보목록(해상운송 서비스 및 미합중국 국적선박의 운영 분야)에 명기하고 있다.

전세계에서 운영되고 있는 카보타지는 정도는 차이가 있지만 거의 대부분의 국가가 이용하고 있다. 기본적으로 자국내 산업을 보호하려는 기본 원칙은 동일하지만 그 정도의 차이를 나타낸 Fig. 1을 보면 해운산업과 조선산업 그리고 철강산업이 동시에 존재하는 미국, 일본, 중국의 경우 가장 강력한 카보타지를 운영하고 있고 농업이 주력인 국가에서는 완화하여 운영하고 있다(Brooks, 2009).

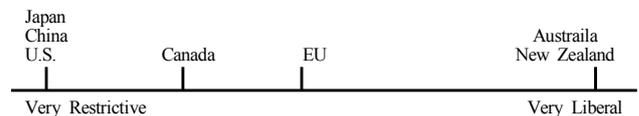


Fig. 1. The Range of Cabotage Regimes(Brooks, 2009).

동북아의 주요 3국인 한국, 중국, 일본의 카보타지는 각국의 법률에 의해 규정되어 있다. 우리나라의 경우 선박법(Ship Act of the Republic of Korea, 2015)을 통해 카보타지를 운영하고 있다. 즉 법 제6조(불개항장예외의 기항과 국내 각 항간에서의 운송금지)에는 “한국선박이 아니면 不開港場에 寄港하거나, 국내 각 港間에서 여객 또는 화물의 운송을 할 수 없다. 다만, 법률 또는 조약에 다른 규정이 있거나, 해양사고 또는 捕獲을 피하려는 경우 또는 해양수산부장관의 허가를

받은 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다.

우리나라의 카보타지는 일본의 영향을 받은 것으로 보이는데 일본의 경우에도 선박법(Ship Act of the Japan, 2014)에 의해 규정되어 있다. 일본에서도 선박법 제3조의 규정에 따라 “법률 또는 조약에 특별한 규정이 있는 경우, 외국 국적 선박의 해난 또는 捕獲을 피하려고 할 때 또는 국토교통대신의 특별 허가를 얻은 경우를 제외하고는 일본 국내 항구간의 화물 또는 여객의 연안 운송을 할 수 없다”라고 규정하고 있다.

중국의 경우에는 선박법이 아닌 해상법을 통해 규정하고 있는데 미국연방통일법전의 운송편(46 U.S.C. Transportation)에 편성된 카보타지 규정과 유사한 형태를 보이고 있다. 즉, 中华人民共和国海商法(The Maritime Code of the People's Republic of China, 1993) 제4조에서는 “중국 항만간의 해상운송과 예인서비스는 중국 국적의 선박에서만 가능하다. 단, 법률, 행정규정에 의할 경우에는 그렇지 아니하다”라고 규정하고 있다.

세부적인 방식은 차이가 조금씩 나지만 자국의 연안해운 즉 국내의 해상운송을 외국의 선박을 통해 운영하지 못하는 것은 기본적으로 중요하며 세계 각국에서 운영하고 있는 자국 해운산업 보호의 기본원칙인 카보타지 규칙을 훼손하지 않고 있다. 이것은 국가가 시장경제에 관여하여 수요공급을 통제함으로써 국적선의 시장지배력을 대체하는 것으로서 국적선우대의 정형적인 형태이다(Ademuni-Odeke, 1988).

## 2.2 내항해운 선원의 국적

미국의 경우 자국 내항해운을 보호하기 위한 선원 양성정책은 46 U.S.C. § 8103 (Citizenship and Navy Reserve requirements)에 나와 있다. 기본적으로 오로지 미국 시민권을 가진 자만이 선장, 기관장, 통신장 혹은 항해당직 및 기관당직을 수행하는 해기사가 될 수 있다고 규정하고 있다. 이와 반면에 미국에서도 해기사에 비하여 임금이 적은 부원(unlicensed seamen)의 경우 25%를 넘지 않는 범위에서 외국인으로 고용할 수 있다고 규정하고 있다. 우리나라의 내항해운의 경우에도 해기사는 외국인의 혼승이 불가하고 부원의 경우에만 혼승이 가능하다.

또한 46 U.S.C. § 8103 9 (c)절에서는 해기사와 부원 등 모든 선원이 전원 미국 시민권을 가질 경우 정부로부터 선박 건조 보조금과 차별적 운영 보조금을 지원받을 수 있음을 명문화 하고 있다.

게다가 미국의 해기사들은 46 U.S.C. § 8103 9 (g)절에 의해 법적으로 선원의 신분을 해군 예비원(Navy Reserve)으로 편성하여 내항해운을 제4군으로 인정하고 있다. 법률에서는 즉, “차별적 운영 보조금을 교부 받는 선박의 해기사인 항해

사와 기관사는 미국 교통부(Department of Transportation)에 의해 통제되어야 하며 해군 예비원의 적격한 자격을 갖추어야 한다”라고 규정하고 있다.

미국의 경우에는 미국인 선원을 강제화 하고 있는 반면에 우리나라에서는 내항해운에 종사하는 선원에 대한 自國民 직접 승선에 관한 법률적 규정이 없다.

우리나라 선박법 제2조에서는 “한국선박”의 정의를 ① 국유 또는 공유의 선박, ② 대한민국 국민이 소유하는 선박, ③ 대한민국의 법률에 따라 설립된 商事法人이 소유하는 선박, ④ 대한민국에 주된 사무소를 둔 제3호 외의 법인으로서 그 대표자(공동대표인 경우에는 그 전원)가 대한민국 국민인 경우에 그 법인이 소유하는 선박으로 규정하고 있기 때문이다. 따라서 선원이 한국인이던 외국인인던 간에 한국선박의 지위를 유지할 수 있다는 것이다.

실제로 우리나라에서는 선원법(Seafarers Act of the Republic of Korea, 2015) 제115조(선원인력수급관리) 및 선원법 시행령(대통령령 제26386호, 2015.7.7.시행) 제39조(선원수급계획)에 의거 외국인선원관리지침(해양수산부고시 제2015-008호, 2015.1.16. 개정)에 의거 외국인 선원을 채용하고 있다.

외국인선원관리지침 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)에서는 외국인선원 총 도입규모 등 고용기준은 선원노동조합연합단체와 한국선주협회, 한국해운조합, 수산업협동조합중앙회 등 업종별로 각각의 선박소유자 단체가 자율적으로 합의하여 정한다고 규정되어 있어서 외국인 선원의 혼승은 얼마든지 가능하게 되어 있다.

1991년부터 한국선주협회와 전국해상산업노동조합연맹의 합의에 따라 정부의 고용승인을 받아 제한적으로 외국인선원 고용이 국적외항선에 시작된 이래 상당한 규모로 확대되고 있다. 다만 한국선박에서는 2009년 1월 1일부터 2008년 9월 4일에 체결된 외국인 선원 고용확대에 관한 노사합의에 따라 일반선박에 승선하는 외국인선원 할당이 해기사 4명, 부원 9명까지 확대되었으며, 외국인 해기실습생 승선인원 또한 척당 2명에서 4명으로 확대시키기로 합의한 바 있다. 2007년 합의에 따라 2010년 1월 1일부터는 일반선박의 경우 선장과 기관장을 제외한 전 선원에 대해 외국인선원의 고용이 가능하게 되었다.

내항상선의 경우에는 외국인선원 고용제도는 육상의 외국인근로자 고용허가제와 같이 출입국관리법에 의거 국내에서 취업할 수 있는 체류자격(E-10)을 받아 내항상선에 외국인 부원을 고용하는 제도를 운영하고 있다. 내항상선 총 도입 인원은 2012년 기준으로 부원 700명으로서 척당 혼승 인원은 승선 선원수에 따라 1~6명 정도 혼승 가능하도록 되어 있다.

Table 1을 보면 우리나라가 관리하고 있는 선박의 유형에

## 한국의 카보타지를 위한 선원양성에 관한 연구

따른 선원의 실태를 볼 수 있는데 2005년 기준으로 우리나라의 상선 선원은 총 21,989명이었으나 2014년에는 29,416명으로 늘어나 10년 동안 33.78%가 증가되었다. 하지만 한국인 선원은 2005년 19,387명에서 2014년 19,986명으로 3.09% 증가한 것에 불과하지만 외국인 선원은 2005년 2,602명에서 2014년에 9,430명으로 무려 262.41%가 증가하였다.

카보타지가 적용되는 내항선에서는 한국인 선원은 지난 10년간 한국인 선원은 2.39%가 감소하여 7,850명 수준이나 외국인 선원은 오히려 189.82%가 증가하였다. 따라서 외국인 선원에 의해 한국 선박의 운영이 유지되고 있다고 해도 과언이 아니다.

선박회사의 운영관리 측면에서 보면 분명히 경제적 이유에 의하여 외국인 선원을 고용하고 있겠지만 한국인 선원의 감소는 그렇게 반가운 것은 아니다. 결과적으로 한국인 선원의 공급부족은 한국해운의 해기전승이라는 기본적인 기술전수와 기술개발이 어려운 상황으로 내몰리고 있다는 것을 반증하는 것이 되기 때문이다.

Table 1. Seafarers in Korean Merchant Vessels(KSWEC, 2015)

		(Unit : Person)		
		2005	2010	2014
Korean (A)	Ocean-going	7,402	9,077	9,378
	Foreign-flag	3,943	3,562	2,758
	Coastal	8,042	8,062	7,850
	Sub total	19,387	20,701	19,986
Foreigner (B)	Ocean-going	2,376	7,899	8,775
	Coastal	226	497	655
	Sub total	2,602	8,396	9,430
Total (C=A+B)	Ocean-going	9,778	16,976	18,153
	Foreign-flag	3,943	3,562	2,758
	Coastal	8,268	8,559	8,505
Share (B/C)	Ocean-going	24.30%	46.53%	48.34%
	Foreign-flag	-	-	-
	Coastal	2.73%	5.81%	7.70%
Sub total		11.83%	28.86%	32.06%

### 3. 우리나라 내항해운의 실태

#### 3.1 한국 내항해운 현황

우리나라에서는 국내항 간의 구역에 종사하는 내항해운의 선박과 사업자 등록현황은 Table 2와 같다. 내항해운에 종사하는 국적선은 2013년 기준으로 2,083척이고 업체는 727개사에 달한다. 회사당 2.86척의 선박을 보유하고 있는 소규모 기업으로 유지되고 있는 것으로 알 수 있으며 화물선의

경우에는 1개사의 보유 선박은 1.31척으로 영세하게 운영되고 있음을 알 수 있다.

Table 2. Type of Korea Coastal Shipping Business(KSWEC, 2015)

		2010	2011	2012	2013
Total	Company	719	708	718	727
	Vessel	2,064	2,013	2,034	2,083
	GRT(1,000GT)	1,792	1,856	1,888	1,919
General Cargo	Company	210	259	210	246
	Vessel	344	334	283	323
	GRT(1,000GT)	489	561	529	484
Tanker	Company	102	140	152	157
	Vessel	242	245	275	293
	GRT(1,000GT)	329	329	279	380
Tug	Company	391	1095	898	884
	Vessel	1,456	1,410	1,458	1,455
	GRT(1,000GT)	934	925	1,052	1,031
Other	Company	16	20	17	12
	Vessel	22	24	18	12
	GRT(1,000GT)	40	39	28	24

Table 3. Employed Seafarers of Korean Coastal Vessels(KSWEC, 2015)

		(Unit : Person)			
		Total	On Board	Reserve	
Grand Total		7,850	7,749	101	
Total		5,919	5,849	70	
Sub-total		3,249	3,212	37	
O f f i c e r s	Deck Officer	Master	1,739	1,727	12
		Chief Officer	1,109	1,098	11
		2nd Officer	322	310	12
		3rd Officer	79	77	2
		Sub-total	2,670	2,637	33
	Engine Officer	Chief Engineer	1,650	1,636	14
		1st Engineer	803	794	9
		2nd Engineer	161	155	6
		3rd Engineer	56	52	4
	Radio Operator		-	-	-
Total		1,931	1,900	31	
Sub-total		1,379	1,367	12	
R a t i n g s	Deck Dept.	Bosun	801	790	11
		Able Seaman	111	110	1
	Ordinary Seaman		467	467	
	Sub-total		325	314	11
	Engine Dept.	No. 1 Oiler	281	270	11
Oiler		24	24		
Wiper		20	20		
Sub-total		227	219	8	
Steward Dept.	Chief Cook	224	216	8	
	Cook	2	2		
	Boy	1	1		

한편 Table 3과 같이 내항해운의 해기사와 부원의 종사인원을 보면 2014년 기준으로 선장이 1,739명중에서 1,727명이 실제 운항에 종사하고 있다. 하지만 항해 부분의 해기사 중에서 선장을 제외한 항해사의 인원은 총 1,510명 가운데 1,485명이 실제 운항에 종사하고 있어서 선장과 항해사의 비율을 보면 오히려 선장이 많은 상황이다. 즉, 선장 혼자 종사하는 선박이 많다는 것이고 그것은 결국 영세한 선박 혹은 나쁜 근무환경을 제공하고 있음을 의미하고 있다.

또한 부원의 경우 총 1,931명에 불과하고 있어 선장의 인원보다 적다. 이것은 항해부와 기관부에 해기사만 존재하는 선박도 있다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 조리부의 인원인 227명은 대부분 여객선에 근무하는 것으로 추정된다. 여객선에 종사하는 인원을 제외하고는 내항선에는 운항을 위한 직접적인 항해당직과 기관당직 외에는 인원을 배정하지 않고 있는 열악한 근로환경을 보여주고 있다.

### 3.2 내항해운 선원 공급 문제

우리나라의 선원양성 시스템을 살펴보면 2014년 현재 양성인원은 Table 4와 같이 상선 및 어선 선원 중 해기사에 해당하는 인원은 2,030명에 달하고 있다. 이 가운데 상선의 경우는 1,070명이 대학교와 고등학교에서 양성되고 있으며 항해사는 535명, 기관사는 535명의 정원을 가지고 있다. 이정도 규모로 양성되는 해기사의 공급은 국내연안 항해에 종사하는 내항선에 필요한 수요를 공급하고도 남을 수준이지만 월급여가 외항상선이 훨씬 높기 때문에 내항해운에 우수한 해기사가 유입되기 어려운 상황이다. 즉, 한국해양대학교 및 목포해양대학교에서 양성되는 상선해기사는 대부분이 외항상선으로 취업하기 때문에 국내연안을 담당하는 내항해운에 종사하는 졸업자는 거의 드물고 해사고등학교 출신 역시 외항상선에 취업하는 것을 선호한다.

Table 4. Regular Seafarers Education System in Korea(KSWEC, 2015)  
(Unit : Person)

	total	Deck	Engine	License
Total	2,030	1,005	1,025	
Sub total	1,070	535	535	
Maritime	University	395	395	3rd
	Highschool	280	140	4th
Sub total	960	470	490	
Fisheries	University	242	231	3rd
	Highschool	487	228	4th
Maritime Institute	280	140	140	3~5th

수산계의 경우 대학에서 473명 정원 가운데 항해사가 470명, 기관사가 490명으로 운영하고 있다. 하지만 수산계 교육기관의 경우 수산계 대학교의 경우 해양계 대학과 달리 면허취득률 자체가 낮고 실제 승선하는 선원이 드물다. 또한 수산계 고등학교 역시 해기사 면허 취득률이 낮고 면허를 취득하더라도 대부분 상선에 취업하고 있다.

Table 5를 보면 국내연안을 항행하는 내항해운의 실태와 선원수급의 심각성을 확연히 알 수 있다. 우선 총체적으로 보면 해기전송이 불가능할 정도로 젊은 선원은 부족하고 고령화되어 있음을 알 수 있다. 50대 이상 선원은 6,101명으로 전체 고용인원인 7,850명의 77.71%로 고령화가 심각한 것으로 나타났다. 이것은 낮은 임금과 열악한 근로조건으로 젊은 층이 취업을 꺼리고 있기 때문으로 추론된다.

그리고 면허의 수준도 항해사의 경우 1~3급 면허를 가진 해기사가 1,313명인데 비교하여 낮은 등급인 4~6급은 1,939명으로 59.58%를 차지하고 있다. 그리고 해양계 대학교 졸업자격이라고 볼 수 있는 3급 항해사 면허를 가진 25세 미만의 신입 항해사는 고작 17명에 불과하다. 반면에 50대 이상의 3급 항해사가 590명으로 3급 항해사 883명의 66.81%를 차지함으로써 고령화의 심각성을 알려주고 있다.

기관사의 경우에도 항해사와 비슷한 수준이며 부원의 경우에는 25세 미만의 신입 부원이 고작 11명에 불과하다. 결국 내항해운은 고령화가 심각하게 진행하여서 내항해운의 선원확보와 아울러 해기기술의 전수가 어려운 실정이다.

Table 5. Age of the Employed Seafarers in Korean Coastal Vessels(KSWEC, 2015)  
(Unit : Person)

	Total	~25	25~30	30~40	40~50	50~60	60~
Grand Total	7,850	168	193	473	915	2,436	3,665
Total	3,249	84	78	186	451	1,103	1,347
Deck Officer	1st Class	105		3	6	38	58
	2nd Class	325		3	14	35	143
	3rd Class	883	17	53	61	162	274
	4th Class	982	65	14	72	118	294
	5th Class	579	2	4	10	56	203
	6th Class	375		4	26	74	109
Total	2,670	73	89	175	237	777	1,319
Engine Officer	1st Class	77			4	27	46
	2nd Class	303		5	14	19	102
	3rd Class	728	12	52	77	98	212
	4th Class	763	57	24	57	53	194
	5th Class	406		1	9	30	125
	6th Class	393	4	7	18	33	117
Ratings	1,931	11	26	112	227	556	999

#### 4. 선원양성 방안

##### 4.1 카보타지를 위한 선원양성

한국의 카보타지 운영은 원칙적으로 선박법에 의하여 운용되고 있으나 무력화 시키려는 시도가 많이 있다. 그것은 실무적으로 화주들의 저렴한 운송 요구에 부응하기 위해서이다. 화주들의 요구를 수용하기 위해서는 해운의 주요 생산요소인 선박과 선원에 대하여 비용절감에 나설 수밖에 없으며 이러한 방법은 결국 저렴한 외국적 선박을 이용하는 것이다.

해양수산부에서는 이러한 요구를 반영하기 위하여 내항 화물운송사업자의 외국적 선박 용선제한에 관한 고시(시행 2015.8.24. 해양수산부고시 제2015-132호, 2015.8.24., 일부개정)를 통해서 國籍取得條件附裸庸船(Bare Boat Charter Hire Purchase)과 원유선의 경우에는 외국적 선박에 의하여 국내 항간의 운송이 가능하다. 또한 지방해양수산청장의 허가를 받을 경우에도 외국적 선박을 용선하여 내항해운에 종사하는 것이 가능하다.

결과적으로 상위법에서는 카보타지를 운영하고 있으나 장관 고시를 통하여 실제적으로는 카보타지를 무력화시키는 제도가 운영되고 있다는 것이다. 이러한 상황은 내항해운에서의 한국 선원의 근무실태와 이에 따른 선원수급 곤란 상황에 직간접적으로 영향을 미치고 있다.

Table 6을 보면 내항선에 대한 젊은 선원의 공급부족 현상을 이해 할 수 있는데 단적으로 보여주는 것이 급여이다. 임금수준은 월 평균 433만원으로 2005년과 비교하면 당시 309만원보다는 40.3%가 상승했다. 선종별로는 외항선이 544만원, 내항선 341만원, 원양어선 614만원, 연근해어선 351만원, 해외취업상선 687만원, 해외취업어선 694만원으로 내항선과 연근해어선의 임금이 낮았다. 직책별로는 해기사는 516만원으로 높은 수준이나, 부원은 314만원으로 육상직 근로자의 상용임금총액 337만원보다는 낮은 것으로 조사됐다.

Table 6. Korean Seafarer's Wages by Kind of Business(KSWEC, 2015)  
(Unit : Thousand Korean Won/Month)

	2005	2010	2014
Average Wages	3,090	3,642	4,335
Foreign-flag Fishing Vessel	2,676	4,957	6,941
Foreign-flag Merchant Vessel	4,511	6,186	6,878
Ocean-going Fishing Vessel	3,616	5,260	6,147
Ocean-going Vessel	3,620	4,456	5,448
Coastal & Near-ocean Fishing Vessel	2,240	2,869	3,512
Coastal Vessel	2,469	2,851	3,410

내항선의 경우 외항선과 비교하여 2005년에는 68.20% 수준이었지만 2014년에는 62.59%수준으로 오히려 더 격차가 벌어지게 됨에 따라 급여차이에 의해서 내항해운으로 진입하기 어려운 상황을 보여주고 있다. 따라서 젊고 유능한 인재들의 장기승선을 촉진하기 위해서는 무엇보다도 월급여의 상향인상이 필요하고 부족할 경우 선원 근로여건 개선과 복지정책을 강화하여 선원 수급 안정을 위해 노력하지 않으면 안 된다.

내항선에 있어서 선원공급 부족의 가장 큰 문제점은 금전적 보상이 충분하지 않기 때문에 현재와 같은 급여로서는 동일한 해기사 면허를 보유할 경우 외항선으로 옮겨갈 가능성이 높다.

어선의 경우 급여가 상선보다 높으나 1차 산업이라는 점에서 해기사들이 선호하지 않기 때문에 해상근무라는 동종의 근무여건을 고려하면 선원이 공급된다고 하더라도 외항선으로 충원되고 난 다음의 인원이 고려할 사항이 되기에 지속적인 선원부족 현상이 대두될 것이다.

이러한 우수한 선원확보의 곤란은 결과적으로 내항해운에서의 외국인 선원 고용이라는 형태로 진행되고 있다. 근무조건이 열악하며 저임금의 내항해운에 당연히 우수한 해기사를 비롯한 한국선원이 공급되지 않으면 우수한 선원유치를 위해 선원임금을 상향하는 것이 아니라 부족한 선원문제 해결을 외국인 선원을 고용하는 방식으로 선박을 운항하고 있다. 결국 외국인 선원을 통해 저임금 구조가 합리화되고 고착화 되기에 내항선박에는 우수한 해기사가 유입되지 않는 악순환의 고리가 반복되고 있다.

결과적으로 카보타지에서 대부분 규정하고 있는 자국 선원의 유지는 심각한 문제로 다가올 수 있다. 왜냐하면 자국 선원을 확보하지 못하는 경우 실질적으로 국적선의 의미가 반감되기 때문에 자국적 선원을 고용하지 못하는 경우는 실질적으로 외국적선과의 개념상 차이가 크게 없게 된다. 이러한 경우 국내 내항해운에서 굳이 카보타지를 적용하여 국적선에 의한 운송을 담당해야 하는지에 대한 근본적인 문제에 봉착하게 될 것으로 보인다.

따라서 카보타지의 존재 의의를 생각해 본다면 선원의 양성도 절대적으로 필요하다. 이러한 카보타지 유지를 위한 선원양성은 국가적인 책무가 분명하다. 현재 해양계 대학교와 수산계 대학은 고등교육법(법률 제13217호, 2015.3.13. 시행)과 국립학교 설치령(대통령령 제26080호, 2015.2.3. 시행)에는 선원양성에 대한 법적 지원 근거가 없고 다만 학비보조 규정에 의해 운영되고 있다.

국립학교 설치령 제16조에는 교육부 운영 학비보조학교는 한국체육대, 2개의 해양계 대학교, 5개의 수산계 대학교, 한국복지대학교, 간호계 학과 등과 같이 학비보조를 받는 학교를 나

열하고 있으나 카보타지 유지를 위한 선원양성과 지원의 근거는 없다. 반면 학비보조를 받았던 기관들이 점점 줄어들고 있는 상황에서 국립학교 설치령 제16조를 통한 해양계 대학교의 선원양성 교육은 한계가 있을 수 밖에 없다.

현대적 카보타지를 가장 이상적으로 시행하고 있는 미국의 경우에는 법률에 의해 카보타지 정책 유지를 위한 선원양성을 위하여 안보적 목적하의 육군,해군,공군 및 코스트가드 사관학교와 더불어 미국연방상선사관학교(United States Merchant Marine Academy)가 미국의 5대 연방 사관학교 중의 하나로서 위치하고 미국연방정부의 재정적 지원을 받으면서 유지되고 있다. 따라서 안정적인 선원공급을 위해서는 무엇보다도 선원교육기관의 지원이 개별 법률로써 안정화되어있어야 한다.

내항선의 선원 임금에 관해서는 기업의 자율에 맡긴다는 것은 결과적으로 저임금과 낮은 노동생산성에 따른 안전사고의 악순환의 고리가 형성될 것이 분명하다. 따라서 自國民 선원을 고용할 경우 차별적 보조금을 지원하는 방안을 검토하여야 한다.

미국의 경우에는 미국적 선박과 미국적 선원이 고용될 경우 차별적 보조금을 집행하고 있으며 미국내 조선소에서 선박을 건조할 경우에도 보조금을 집행하고 있다. 미국연방해사처(U.S. Maritime Administration)에서는 카보타지를 미국의 산업기반으로서 인식하고 있다. 2006년 기준으로 38,000척의 미국적 선박과 6만명의 미국인 선원을 고용하고 있으며 미국 조선소의 발주량의 25%가 카보타지에 의한 것임을 밝히고 있다 (United States Department of Transportation, 2007).

**4.2 안보적 차원의 선원양성**

우리나라의 국적의 선박 즉 “한국선박”은 내항선만 해당 하는 것은 아니다. 대한민국 정부 소속의 선박 역시 국적선인 한국선박에 속한다. 국가나 지방자치단체에 의해 운영되는 선박인 官公船이 한국선박에 해당한다.

Table 7과 같이 해양수산부, 교육부 등 중앙정부의 관공선은 218척이며 부산시 등 지방자치단체에서 관리하고 있는 선박은 314척 등 총 532척이 있다(Kim et al., 2012). 뿐만 아니라 보안상 규모를 알 수 없지만 상당한 규모의 해군 및 해양경비안전본부의 함정 역시 한국선박이다.

이런 한국선박에 종사할 해기사의 양성기관은 기존의 교육기관이 그 역할을 주로 하기 때문에 선원양성에 대해서는 국가적 지원과 관심이 필요할 것이다. 한반도 주변의 해양경계 분쟁은 어제 오늘의 일이 아니지만 일본과 중국의 센카쿠열도 영유권 대립, 중국과 베트남 등의 남사군도 영유권 대립이 날로 격화되고 있는 상황에서 해상순찰과 해양방위, 어업단속을 펼쳐야 할 관공선의 중요성이 커지고 있다.

Table 7. Public Service Vessel of Korea(Kim et al., 2012)

Government		Local Government	
Ministry of Oceans and Fisheries	130	Seoul	17
Ministry of Education	36	Busan	25
Ministry of Environment	14	Incheon	25
Customs Service	37	Daejun	4
Meteorological Administration	1	Gwangju	4
		Ulsan	4
		Daegu	2
Sub total	218	Gyeonggi-do	22
		Gangwon-do	17
		Chungcheongbuk-do	13
		Chungcheongnam-do	17
		Jeollabuk-do	15
		Jeollanam-do	66
		Gyeongsangbuk-do	26
		Gyeongsangnam-do	50
		Jeju	7
		Sub total	314
Grand total			532

카보타지를 시행하는 국가들은 단순히 경제적인 이유만으로 카보타지를 유지하지 않고 안전보장의 목적으로 중요하게 인식하고 있다.

비상시의 안전보장의 기능으로서 카보타지는 유사시의 경우 신속한 해상운송을 보장하게 한다. 일본의 경우에는 유사시 주민대피 및 구호공격에 의한 재해에 대한 대처를 위하여 카보타지를 유지하고 있다. 특히 2011년 동일본 대지진에 의한 후쿠시마 원전사고의 방사능 오염을 우려하여 외항선의 경우 원전사고지와 멀리 떨어진 Tokyo항 조차도 기항을 거부하였다. 이러한 상황에서 피해 지역의 항구에 연료와 물자를 운송 한 것은 일본인 선원이 탑승 한 일본국적 내항선박이었다(Mori, 2012). 결국 물류체인의 붕괴를 막고 지속가능한 생산시스템을 유지시킨 것은 일본 내항해운의 역할이었다.

우리나라의 경우 남북대치 상황이 지속되고 있으며 대규모 원전시설이 다수 있기 때문에 일본과 같은 비상사태가 발생한다면 그 수습은 한국적 선박과 한국인 선원에 의해 이루어지게 될 것이라는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

뿐만 아니라 지구온난화에 대처하기 위하여 이산화탄소 배출량의 상당규모가 운송산업부문에 발생하고 있기에 저탄소 운송 시스템으로서 내항해운의 역할이 강조되고 있다. 육상운송에서 집중되고 있는 탄소배출량을 줄이기 위해서는 내항해운으로 분산 운송하는 것이 권고되고 있다.

선박의 안전항행을 보전하기 위한 안전보장 기능이 카보타지의 또다른 기능이다. 우리나라의 연안해역은 협소하고 다수의 선박이 입출항 하는 지역에는 사고의 위험이 항상 노출되어 있다. 선박 건조기술의 진화에도 불구하고 해난사고는 지속적으로 발생하고 있으며 다수의 사고발생은 낮은 임금과 저가의 불량선에서 발생하는 경우가 가장 많다. 결

국 국내의 내항해운에 대하여 카보타지를 완화할 경우 지금보다도 더 악화된 상황은 선원과 선박에 의하여 우리나라 연안이 사고위험에 노출될 것이 분명하다.

이러한 안전보장을 확보하기 위해서는 카보타지는 확립되어야 하는 것이다. 카보타지의 중요성에 따라 가장 개방적인 무역 자유화 정책을 펼치고 있는 미국에서조차도 세계에서 가장 엄격한 카보타지를 유지하고 있는 것이다.

카보타지를 확립하기 위해서는 무엇보다도 자국민 선원의 양성과 공급이 중요하다는 것은 두말할 필요가 없다.

하지만 현재의 선원 양성 시스템으로는 내항해운의 카보타지 근간인 自國籍 선원의 공급도 지켜내기 힘든 상황이라서 우수한 선원의 공급을 기대하기는 곤란하다. 따라서 카보타지 확립을 위한 선원 공급을 위해서는 법률 정비를 통해 이루어져야 할 것이다.

## 5. 결론

대부분의 국가들은 연안무역을 외국선박에 결코 의존하려고 하지 않고 경제적인 이유와 안전보장의 이유로 자국 해운을 이용하는 카보타지 원칙이 확립되어 있다.

자유무역의 원칙을 천명하는 미국에서조차도 국내간의 운송은 자국의 해운업에게 맡겨서 관련 산업을 철저히 보호하고 있다. 또한 내항해운은 저탄소 운송시스템의 중요역할을 수행하고 있으며, 내항해운에 종사하는 미국 선원은 해군 예비원으로 편성되고 정부 보조금을 지원받는다.

한편 해운산업에 있어서 선원은 선박과 더불어 해운생산성 결정 주요 요소 중의 하나이기에 안정적 선원을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 우리나라는 연간 약 2,000여명의 해기사를 양성하는 시스템을 갖추고 있으나 선원에 대한 매력이 떨어져 선원수급이 어려워지고 있다.

최근 우수한 선원 확보가 어려운 상황에 봉착하고 해기사의 부족이 가시화됨에 따라 한국해양대학교와 목포해양대학교에 신입생 모집정원을 확대하는 등 안정적인 선원공급에 관심을 갖게 되었다. 그러나 양 대학교를 졸업한 해기사의 대부분이 근무조건과 급여가 월등히 좋은 외항선에 근무하기 때문에 내항해운에 종사하려는 관심이 부족하였다.

카보타지의 확립을 위해 내항선에는 장기승선율을 높여 선박운항기술력을 축적하여 산업발전에 기여하여야 한다. 하지만 내항선의 근무조건이 열악할 뿐만 아니라 법과 제도를 통해 지원이 부족한 상황에서 부족한 노동력을 외국인 선원으로 충당하고 있다. 업계에서는 안정적인 선원공급원의 확보가 긴급하여 지속적으로 선원을 공급받을 수 있도록 해외에서 선원을 확보하고 있으며 경제적으로도 유리하다고 판단하고 있다.

선원의 공급측면과 저렴한 운송비용의 확보라는 측면에서 보면 카보타지의 완화 혹은 포기를 주장하는 것이 해운기업의 측면에서는 금전적인 이익이 있을 것이다. 그러나 카보타지는 한 국가의 무역정책과도 관련된 중요한 보호무역의 수단이며 자국선대 확보의 안보적 근간이다. 또한 철강, 조선, 금융산업과 연계된 가치사슬의 중심에 있으면서 대외무역정책의 일환이다. 그것은 우리나라가 자유무역에서 시장경쟁력을 상실한 농어업을 포기하지 않고 지원하는 이유에서와 같이 시장경쟁력 만으로 논할 간단한 사항은 아니다.

하지만 내항선에 대한 한국인 선원의 확보 규정이 법제화되어 있지 않은 상태에서 외국인 선원의 공급이 지속적으로 증가한다면 한국선박이라고 하더라도 외국적 선박과의 차이가 별로 없게 될 것이다. 이러한 경우 결과적으로 카보타지의 실효성에 의문을 제기하며 무력화시킬 개연성은 충분히 있다. 연쇄적으로 외항선에서도 선원확보의 관심을 외국인 선원으로 옮겨갈 경우 현재 선원양성 교육기관의 존립에도 의문을 제기할 수 있다.

하지만 한국해양대학교와 목포해양대학교를 중심으로 하는 해양계 교육기관을 통해서 관공선 및 군함, 함정 등에 종사하기 위한 선원의 양성이 이루어지고 있는 상황에서 선원양성의 중요성은 포기할 수 없다.

해상 영유권 확보의 실질적 행동에 옮기기 위한 선박의 운항을 위한 선원은 공급은 해양계 및 수산계 교육기관을 졸업한 해기사의 공급에 의존하는 상황이기 때문에 선원의 양성 문제는 외항선 및 내항선에만 국한된 것이 아니라 전반적인 한국의 해양력(Sea Power)에도 관련되어 있다. 게다가 지구사회의 온난화 문제를 해결하기 위한 저탄소 운송 시스템으로서 내항해운을 통한 운송수요 분산이 주목받고 있기에 선원 확보는 시스템 유지 차원에서 중요하다.

해운산업의 근간인 우수한 선원양성에 의해 해방이후 일천한 한국 해운산업이 세계적인 해운산업으로 성장한 것에 대해서는 의문을 제기하지 않는다. 하지만 이제는 적절한 선원을 자국민으로 확보하는 것이 어려운 상황에서 선원양성에 대한 다양한 시도를 아끼지 않아야 한다.

그것은 우선적으로 미국과 같이 카보타지에 대한 올바른 이해와 자국민 선원 고용의 강제화와 지원, 우대에 관한 사항을 법적으로 반영하는 것이 우선되어야 한다.

## 사 사

이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055150).

## References

- [1] Ademuni-Odeke(1988), Shipping in International Trade Relations, Avebury, England, 1988, pp. 158-159.
- [2] Brooks, M. R.(2009), LIBERALIZATION IN MARITIME TRANSPORT, International Transport Forum 2009, TRANSPORT FOR A GLOBAL ECONOMY: Challenges and Opportunities in the Downturn, p. 6.
- [3] Farthing, B. and M. Brownrigg(1997) Farthing on International Shipping, LLP Business of Shipping Series, London, p. 101.
- [4] Kim, S. Y., J. H. Choi, Y. K. Bhan and H. J. Kim(2012), Measures to Improve Management & Operation of Government Vessels, Korea Maritime Institute, p. 7.
- [5] KSWEC(2015), Korean Seafarer's Statistical Year Book, Ministry of Oceans and Fisheries.
- [6] Merchant Marine Act(1920), The United States. Government.
- [7] Mori, T.(2012), The role of domestic shipping and the need for business continuity plan, Institute of Transportation Economics, Transportation and Economics, Vol. 772, No. 3, pp. 22-30.
- [8] Seafarers Act of the Republic of Korea(2013), Government of the Republic of Korea.
- [9] Ship Act of the Japan(2013), Government of the Japan.
- [10] Ship Act of the Republic of Korea(2015), Government of the Republic of Korea.
- [11] The Maritime Code of the People's Republic of China(1993), Government of the People's Republic of China.
- [12] United States Code(2006), Supplement 5, Title 46 - SHIPPING.
- [13] United States Department of Transportation(2007), The Maritime Administration and the U.S. Marine Transportation System: A Vision for the 21st Century, Maritime Administration, Washington, DC, pp. 23-25.
- [14] Valentin-Mari, Jeffrey and José I. Alameda-Lozada(2012), Economic Impact of Jones Act on Puerto Rico's Economy, U.S. General Accountability Office, April 26, pp. 3-5.

---

Received : 2015. 12. 07.

Revised : 2015. 12. 23.

Accepted : 2015. 12. 28.