

발간등록번호
11-1541000-001684-01

어선원 육성 및 지원 효율화 방안 연구

연구책임자

서철원

목 차

제 1 장 서론	1
제1절 연구의 필요성과 목적	1
제2절 내용과 연구방법	3
제 2 장 수산업의 현황과 전망	7
제1절 수산업의 현황	7
1. 국민경제에서 차지하는 비중	7
2. 수산물수급상황	11
(1) 수산물의 생산	11
(2) 수산물의 소비	15
제2절 수산업세력의 현황	18
1. 수산업 취업자 수	18
2. 어업가구	19
3. 어선 현황	24
제3절 수산업에 대한 국내외 여건	31
1. GATT/WTO	31
2. FTA	37
3. 해양질서의 변화	38
4. 국제적인 수산물 수급 불균형과 새로운 기회	44
제4절 소결	46
제 3 장 어선원의 수급현황 및 전망	48
제1절 어선원의 수급현황	48
제2절 어선원 수급전망	60

제3절 어선원 교육제도	64
1. 실태	64
2. 문제점과 개선방안	72
제 4 장 국내어선원의 육성과 지원에 관한 법제	75
제1절 분석의 범위	75
제2절 정부조직법상 업무의 분장과의 조화	76
제3절 어선원의 근로기준	80
1. 어선원 근로의 특수성	80
2. 어선원 근로조건에 적용되는 법제들의 적용 범위	84
3. 선원법 규정 중 어선원에게만 적용되는 조문	98
4. 선원법과 근로기준법에서의 근로조건에 관한 규정의 차이 비교	105
(1) 근로계약 부분	106
(2) 근로계약관계의 종료	107
(3) 근로계약 종료 시의 근로자의 보호	109
(4) 임금	112
(5) 근로시간, 휴게시간, 휴일	113
(6) 여성과 소년	117
(7) 선내급식을 포함한 공동생활에 관한 규정	118
(8) 안전과 보건	119
(9) 기타	120
(10) 소결	120
제4절 어선원의 복지	120
1. 재해보상	120
(1) 적용되는 법제의 분류	120
(2) 법제별 내용의 비교	123
1) 보험급여상의 비교	123
2) 복지 관련 사항의 비교	123

(3) 우리나라 어선원재해보상제도의 문제점	127
1) 복잡한 법제에 의한 문제	127
2) 선원법상 재해보상제도의 문제	128
3) 어선원재해법상의 문제점	128
4) 어선원 산재보험 판단 및 지급 기관의 문제	129
5) 한국선원복지고용센터 역할의 문제	129
2. 고용보험	129
(1) 적용되는 법제	129
(2) 어선원 고용보험의 문제점	132
1) 상당수 어선원의 적용배제	132
2) 어선원의 특성을 고려하지 못한 요건	132
제5절 어선원의 구직·구인 제도	132
1. 제도의 현황	132
2. 개선방안	136

제 5 장 외국인 어선원 관련제도

제1절 외국인 어선원의 수급실태	138
제2절 외국인 어선원 관련제도의 분석	142
1. 이원화된 제도	142
2. 구체적인 내용	142
(1) 책임관청의 차이	142
(2) 채용절차	143
(3) 선발과 교육	144
(4) 관리	147
(5) 임금과 근로조건	148
제3절 외국인 어선원제도의 문제점	151
1. 어선원 도입규모 결정상의 문제	151
2. 교육과 관리상의 문제	152
3. 양 제도에 의한 고용 시 고용주 부담의 차이	154

4. 기타문제	155
제4절 외국인 어선원 제도의 개선방안	158
1. 외국인 어선원의 수급관리를 위한 전담 기구 신설	158
2. 외국인 어선원의 질을 제고하기 위한 정책	159
3. 어선원 관리 및 고용안정을 위한 고용연계 시스템 마련	160
4. 외국인 어선원 교육을 위한 전담기구의 설치·운영	161
5. 기타	162
제 6 장 어선원 협약	163
제1절 서설	163
제2절 어선원협약의 채택배경	164
제3절 어선원 협약의 적용범위와 유연성	171
1. 적용범위	171
2. 유연성	174
(1) 제외가능	174
(2) 점진적 이행	175
(3) 실질적 동등조치	175
(4) 기타 면제와 변형	176
3. 소결	176
제4절 어선원 협약의 내용	177
제5절 국내법제와 해사노동협약과의 비교	185
1. 서론	185
2. 해사노동협약의 개관	186
3. 해사노동협약의 적용범위	190
제 7 장 제도개선방안	196
1. 우리나라 법제 개정의 불가피성	196
2. 법제 개선 방안	197
3. 구체적인 과제	200

(1) 법제의 전면개정시 반영되어야 하는 과제	200
(2) 소폭 개정 시 반영되어야 하는 과제	202
(3) 법률의 개정 전에도 시급하게 해결해야 하는 문제	203

표 목 차

[표 2-1] 수산부문 부가가치의 변화 추이	7
[표 2-2] 수산부문 부가가치의 변화 추이	9
[표 2-3] 연도별 연근해 어업생산량	14
[표 2-4] 연도별 양식어업 생산량	14
[표 2-5] 연도별 내수면어업 생산량	15
[표 2-6] 수산물 소비량 (연간 1인당)과 자급률	16
[표 2-7] 1인당 단백질 섭취량과 공급원	16
[표 2-8] 연도별 수산물 수급동향	17
[표 2-9] 수산부문의 취업자수 추이	18
[표 2-10] 연도별 어업가구 및 어가인구 변화 추이	20
[표 2-11] 연령별 어가인구 변화 추이	21
[표 2-12] 연도별 어가소득 현황 및 구성비 추이	21
[표 2-13] 어가소득 농가소득 도시근로자소득	22
[표 2-14] 연도별 어선감척사업 추진실적	26
[표 2-15] 연안어업 업종별·톤수별 척수	28
[표 2-16] 근해어업 업종별·톤수별 어선척수	29
[표 2-17] 연도별·업종별 관리선박 척수 및 선복량 추이	29
[표 2-18] 어선 조업형태 및 톤수별·선령별 척수현황(2011년 말)	31
[표 2-19] 한국 수산부문의 보조금 지급 항목	36
[표 3-1] 20톤 미만 업종별 승선인원(추정) : 2008년 기준	48
[표 3-2] 20톤 미만 업종별 승선인원(추정): 2011년 12말 기준	49
[표 3-3] 업종별 어선원 취업현황	52
[표 3-4] 직책별·해기사 면허별 어선원 취업자수	53
[표 3-5] 어선원 가용인력 현황	53
[표 3-6] 어선원 이직현황(어선)	55
[표 3-7] 원양 어선원 승선현황 및 가용인력 추이	55

[표 3-8] 연근해 어선원 승선현황 추이	56
[표 3-9] 업종별·연령별 어선원 취업자 수(2011년 12월말 기준)	57
[표 3-10] 연도별 업종별·연령별 어선원 취업자수	58
[표 3-11] 업종별 어선원 취업현황(2011년 말 현재)	58
[표 3-12] 업종별 어선원 임금현황	59
[표 3-13] 직책별 선원임금 현황	59
[표 3-14] 어선원 수급전망 (2007년 연구수행 당시의 전망)	61
[표 3-15] 필요한 어선원의 확보여부에 관한 설문조사 결과	63
[표 3-16] 어선원난을 겪는 이유에 관한 설문조사 결과	63
[표 3-17] 수산계 고교 및 대학 졸업생 추이	66
[표 3-18] 수산계 고교 및 대학 해기사면허 취득 추이	67
[표 3-19] 각 학교별로 졸업생의 현황	67
[표 3-20] 수산계 고교 및 대학 졸업생 취업 추이	68
[표 4-1] 평수구역의 범위	87
[표 4-2] 연해구역의 범위	89
[표 4-3] 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정 (제7조 관련)	90
[표 4-4] 어선원의 근로조건에 적용되는 법의 정리	96
[표 4-5] 어선원에게 적용되는 재해보상법제의 정리	123
[표 4-6] 산재보험법, 선원법, 어선원재해법의 보험 급여 내용	125
[표 5-1] 업종별 외국인 선원고용현황(2011년 12월 31일 현재)	139
[표 5-2] 연도별 외국인 선원 고용현황	139
[표 5-3] 국적별 외국인 어선원 고용현황(2011년)	140
[표 5-4] 연도별 외국인 어선원수	140
[표 5-5] 연근해어선원 연도별 고용제도별 최저임금 변화 현황	149
[표 5-6] 조합별 외국인 어선원 월 임금 현황	149
[표 5-7] 외국인선원제와 고용허가에 의한 어선원에 적용되는 제도의 차이	150
[표 5-8] 외국인 어선원 채용 시 문제점	156
[표 5-9] 외국인 어선원 고용 희망에 관한 설문조사 결과	156

[표 6-1] 해사노동협약과 어서원협약의 적용범위 비교 194

그림 목 차

[그림 2-1] 연도별 수산물 수출 금액변화 추이	10
[그림 2-2] 연도별 수산물 수입 금액변화 추이	10
[그림 2-3] 연도별 어업생산량	12
[그림 2-4] 원양어업 생산량	13
[그림 2-5] 연근해 어업 생산량	13
[그림 2-6] 어가소득 농가소득 도시근로자소득 비교	22
[그림 2-7] 원양어업 어선척수	24
[그림 2-8] 연근해어업 어선척수	25
[그림 2-9] 조업형태별 선박현황(2011년 말)	30
[그림 3-1] 연도별 해기사 및 부원 가용인력 변화 추이	54
[그림 5-1] 외국인 선원 수 추이	138
[그림 5-2] 고용허가제에 의한 도입절차	145
[그림 5-3] 외국인선원제에 의한 도입절차	146

어선원 육성 및 지원 효율화 방안 연구

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

수산업은 국내외적 요인에 의해 국민경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하면서 위축되고 있다. 경제구조가 발전하면서 불가피한 면이 있다. 경제구조가 고도화되면서 산업의 중심이 2차 산업과 3차 산업의 중심으로 변화하고, 임금수준이 상승하면서 한계상황에 있는 일부 수산분야가 축소되는 것은 피하기 어렵다.

수산업을 둘러싼 환경의 변화도 수산업에 불리하게 작용하고 있다. 이러한 환경변화의 하나로 우선 해양구조의 변화를 지적할 수 있다. 좁은 영해와 넓은 공해의 2원적 해양구조가 1982년의 UN 해양법협약에서 보는 바와 같이 영해, 중간수역, 공해의 다원적 구조로 바뀌고 있다. 해양구조가 바뀌면서 영해의 폭이 과거에 비해 확대되고, 대표적인 중간수역인 배타적 경제수역에서는 수산자원을 포함한 경제적 자원을 연안국이 독점하는 주권적 권리(sovereign right)를 행사하여 자유롭게 어로활동을 할 수 있는 해역인 공해가 점점 축소되고 있다. 그리고 공해에서의 어로의 자유도 환경보호와 어업자원의 보호를 위한 국가 간 협력체제가 강화되면서 공해에서의 어로자유는 내용이 제한되고 있다.

수산업에 대한 개방을 요구하는 국제경제 환경도 수산업에 불리하게 작용한다. 관세와 무역에 관한 일반협정 (General Agreement on Tariffs and Trade, 이하 GATT)과 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO)를 통한 다자간 무역자유화나 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA, 단순한 상품무역의 자유화를 넘어선 경제개방과 협력을 추구하는 협정과, 양자간 FTA만이 아니라 세 나라이상의 국가가 체결한 FTA를 모두 포함하는 의미로 사용한다)을 통한 양자 간 무역자유화는 우리나라 수산업에 불리한 요인으로 작용할 수 있다. 무역을 자유화하기 위해서는 무역장벽을 축소·철폐하며, 상품의 경쟁력을 왜곡하는 보조금의 축소·철폐하는 조치를 취하기 때문이다. 무역장벽을 축소하면 우리나라 수산

물 중 국제경쟁력이 있는 것의 시장을 확대되는 효과도 있지만, 전체적으로 외국수산물에 의한 우리나라 수산물시장 잠식효과가 더 클 것이다. 보조금의 축소는 수산 분야에 제공되던 여러 가지 보조적 조치 특히 어업용 면세유 제도가 축소·철폐되기 때문이다.

이러한 환경의 변화를 고려하여 수산업에 대한 적절한 정책이 필요하다. 그런데 수산업에 대한 우리나라의 법제를 보면 적절한 대책을 수립하기에는 다소 미흡하다. 수산자원의 적절한 관리를 통하여 수산업을 고부가가치 산업으로 키우기 위한 종합적인 대책이 미흡하였고, 수산업 발전에 핵심적인 역할을 하는 어선원에 대한 종합적인 대책이 미흡하였다. 전자의 문제는 해양수산발전 기본법이 2002년에 입법되어 제도의 근간은 갖추었지만, 어선원 육성에 관한 제도는 현재까지도 정비되지 못하고 있다.

본 연구는 어선원의 육성 및 지원에 관한 제도를 분석하여 이를 효율화하는 방안에 관한 연구를 그 목적으로 한다. 이를 위하여 두 가지 분야를 연구의 주된 대상으로 하고자 한다. 그 하나는 우리나라 어선원의 육성 및 지원의 효율화를 대상으로 하는 것이고, 다른 하나는 외국인 어선원과 관련된 것이다. 우리나라 어선원은 힘든 작업환경에 비해 그 대우와 사회적인 평가가 낮아 어선원으로 취업하기를 꺼려한다. 그 결과 젊고 유능한 인력의 공급이 부족하여 어선원의 노령화와 어선원의 수급불균형이 심각한 상황이다. 해기사는 양성기관에서 충분한 양을 양성하고 있지만 취업률이 낮은 상태이다. 부원의 경우 양성을 위한 교육프로그램도 없어, 장래에 대한 희망이나 장기적인 계획으로 어선원으로 취업하는 것이 아니고 일시적인 방편으로 취업하는 것이 대부분이다. 그러다 보니 어선원 수급의 절대적인 양에서는 공급초과이지만 선주들은 인력난을 호소하는 불균형 상태에 있다.

이러한 상황에서 외국인 어선원은 우리나라 어선원의 주요공급원으로 자리잡았다. 젊은 우리나라 어선원의 공급 부족을 대체하기 위하여 외국인 어선원을 이용하는 것은 불가피하다. 우리나라 산업구조의 변화와 현재와 같은 수산업의 상황이 지속된다면 외국인 어선원의 사용은 점점 확대될 것이다. 따라서 수산업을 유지 발전시키기 위한 어선원 육성과 지원 효율화 방안에 외국인 어선원에 대한 정책도 불가피하다. 그런데 외국인 어선원에 대한 현재의 법제를 보면, 우수한 외국인 어선원을 고용하는데 부족한 점이 적지 않다. 이러한 점들을 고려하여 본 연구는 우리나라 수산업 발전을 위하여 필수적인 우리나라 어선원 육성과 지원을 위하여 필요한 제

도와 그 사용이 불가피한 외국인 어선원의 적절한 공급과 관리를 위한 법제를 분석하는 것을 그 목적으로 한다.

제2절 내용과 연구방법

본 연구의 내용과 연구방법을 정리하면 다음과 같다. 우선 제2장에서 우리나라 수산업의 현황과 변화추세를 분석하여 연구대상인 어선원이 활동하는 분야인 수산업의 현황을 분석한다. 주요내용은 수산업이 국민경제에서 차지하는 비중의 변화추이, 수산업에 종사하는 인구 비중의 변화 추이, 그리고 수산업의 중요부분인 어선세력의 변화 추이에 대한 분석과 시사점이다. 그리고 수산업에 대한 국내외 여건도 분석한다. 제3장에서는 본연구의 주제인 어선원의 현황과 전망의 문제를 다룬다. 주요 내용으로는 어선원의 수급 현황, 어선원의 수급 전망, 그리고 어선원 교육제도를 분석한다. 어선원의 수급 현황에서는 어선원의 수요와 공급을 결정하는 요인과 그 추이, 그리고 어선원 수급에 불균형이 발생하는 이유, 어선원수급에서 나타나고 있는 어선원 노령화현상 등을 분석한다. 어선원 수급전망에서는 장기적인 어선원의 수급을 전망하고, 발생할 수 있는 문제점을 분석한다. 어선원 교육제도에서는 현재의 어선원 교육제도가 어선원의 수요에 부응하는 어선원 양성이라는 역할을 적절하게 하고 있는가의 여부를 분석한다. 현재 어선원 양성교육은 지정교육기관인 수산계 대학과 고등학교에서의 교육과 재교육기관인 한국해양수산연수원에서 실시하고 있는 맞춤형 해기사 양성교육이 있다. 어선원 교육제도에서 분석하는 주된 내용은 어선원 교육제도가 적절한가의 여부와 어선원 양성기관이 담당하고 있는 어선원 양성교육이 적절한가의 여부이다.

수산업과 어선원의 현황과 변화추세를 분석하면서 사용할 수 있는 연구방법은 각종 통계자료를 분석하는 것과 관계자들에 대한 설문조사를 하여 분석하는 방법이 있을 것이다. 그런데 이 연구는 단기간에 수행하도록 되어 설문조사를 할 수 있는 시간적 여유가 없었다. 따라서 우리나라의 각종기관에서 만든 통계자료를 분석하는 방법을 주로 이용한다. 그런데 자체적으로 설문조사를 하지는 않았지만 이미 수행된 연구(농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, 해양수산개발원, 2008년; 농림수산식품부, 어선원 수급안정 및 복지정책 방안, 해양수산개발원, 2007년 등)에서 이에 관한 설문조사가 행해진 것이 있다. 이 설문조사는 2007년과 2008

년에 행해진 것으로 그다지 오래되지 않았으므로 이 연구에서의 설문조사를 필요한 경우 인용하는 방법도 이용하였다.

통계자료를 이용함에 있어 어려웠던 점은 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대한 정확한 실태조사와 통계자료를 찾을 수 없었다는 것이다. 본 연구의 대상은 전체 어선원이므로 승무하는 어선의 크기에 상관없이 모든 어선원에 대한 통계자료가 필요하다. 그런데 어선원에 적용되는 법제에서 선원법은 원양어선과 20톤 이상의 어선에 승무하는 어선원에 대해서만 적용되고 이에 근거하여 매년 통계를 내고 있다. 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대해서는 적용되는 통일된 법이 없어, 일반근로자에게 적용되는 법제의 규율을 받고 있고, 선원법이 적용되는 어선원과 같은 체계적인 통계조사가 행해지지 않고 있다. 이러한 법제상의 문제와 함께 소형 연근해 어선에 승무하는 어선원은 계절에 따른 고용변화가 크고, 이직과 전직이 빈번하게 이루어지는 것 때문에 통계조사를 하기도 쉽지 않다.

이러한 이유가 복합적으로 작용하여 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대해서는 정확한 통계자료가 없다. 그런데 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원이 실질적으로는 어선원의 대부분을 차지하고 있어, 그 통계자료는 본 연구에 중요한 의미가 있다. 본 연구를 수행함에 있어 20톤 이상의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대한 통계자료가 없는 것은 치명적인 어려움이었다. 다행히 위에서 언급한 “어선원 고용실태와 제도개선방안”이라는 연구에서 어선원들에 대한 실태조사를 통하여 어선원의 수를 추정할 자료가 있었다. 20톤 미만인 어선 척수에 평균승선인원과 평균고용어선원을 조사하여 추산한 것이다. 추산방법이 적절한 것으로 생각되어 이 연구에서 제시한 2008년의 추정치와 현시점에서 구할 수 있는 최선의 어선수에 동일한 방법을 적용한 추정 어선원 수를 연구에 활용하였다. 그리고 2011년의 연구논문에서 이에 대해 추정한 것이 있어 이 자료도 활용하였다. 최선의 방법은 아니지만 시간과 자료의 제한으로 인하여 불가피하게 선택할 수밖에 없는 방법이라는 것을 이해하기 바란다.

제4장에서는 국내어선원의 공급에 관한 (즉, 육성과 지원에 관한) 제도의 현황을 분석한다. 어선원의 공급을 확대하기 위해서는 어선원직을 매력적으로 생각하도록 해야 한다. 어선원직을 어떻게 평가하는가는 경제적인 대가, 사회적 평가, 문화적인 요인들 여러 가지 요소가 복합적으로 작용하여 결정된다.

경제적 대가는 임금에서 어선원직을 구하는데 드는 취업비용을 제하여 결정된다.

어선원의 임금은 어선의 출어당 어획고와 수산물의 가격에 의해 결정된다. 즉, 수산업을 둘러싼 여건과 수산자원이 얼마나 적절하게 관리되고 있는가의 여부에 의해 결정된다. 그런데 수산자원의 관리문제는 본고의 연구범위를 벗어나는 문제이므로 논의대상에서 제외한다.

사회적·문화적 요인도 여러 가지가 복합적으로 작용하는 것이므로 단시간에 해결할 수 없는 것이고 국가가 할 수 있는 역할도 제한적이다. 하지만 어선원의 병역문제라든지, 어선원직에 대한 비전제시, 어선원 양성과 취업을 연결시키는 효율성 제고와 같은 어선원의 공급과 관련된 문제를 인식하고 정책을 취할 수 있는 제도가 있는가의 여부는 중요한 의미가 있다. 따라서 어선원의 공급과 관련된 문제에 대한 종합적인 대책을 수립할 수 있도록 정부 부처간 업무의 분장이 적절한가 하는 문제를 제도의 문제로 우선 분석한다.

어선원의 공급과 관련된 제도의 내용적인 측면에서는 어선원의 근로조건에 관한 법제, 어선원의 복지에 관한 법제를 분석한다. 어선원의 직업적 특성을 고려한 근로제도와 복지제도가 잘 정비하는 것은 국가가 적극적인 역할을 할 수 있는 분야이고, 어선원에 대한 평가에 중요한 요소이기 때문이다. 그리고 위에서 본 바와 같이 어선원의 경제적 대가를 결정하는 요소인 어선원의 취업비용을 최소화하는 제도를 검토한다. 이에 해당하는 것으로는 어선원직을 희망하는 사람을 우수한 어선원으로 양성하여 어선원으로 취업할 수 있도록 하는 저렴한 교육제도의 운영과 선원 구직과 채용과 관련하여 최소의 비용으로 신속하게 취업할 수 있도록 하는 제도를 주로 분석한다. 이 중에서 교육과 관련된 문제는 제3장의 어선원 교육제도에서 분석할 것이므로 제4장에서는 어선원의 근로조건, 어선원의 복지 그리고 어선원 취업과 관련된 제도를 주로 분석한다. 제4장에서의 연구를 수행함에 있어서는 어선원공급과 관련된 법제에 관한 문헌을 이용하는 방법을 주로 한다. 그리고 필요한 경우 통계자료와 설문조사를 일부 이용하는 방법도 이용한다.

제5장에서는 외국인 어선원의 공급과 관련된 법제를 분석한다. 외국인 어선원의 공급과 관련된 법제의 분석은 다음의 네 가지에 집중된다. 첫째, 필요한 외국인어선원의 채용규모가 우리나라 수산업의 수요에 맞추어 적절하게 결정되는가 하는 외국인 어선원의 결정에 관한 법제이다. 둘째, 고용되는 외국인 어선원이 우리나라 수산업의 필요에 적합한 자질을 갖춘 어선원이 될 수 있도록 그 선발과정과 교육 그리고 고용 후 관리에 관한 제도가 적절한가의 여부이다. 셋째, 우리나라 어선 소유자

들이 필요한 외국인 선원을 적시에 고용할 수 있도록 고용절차가 편리하게 이용할 수 있도록 되어 있는가의 여부이다. 넷째, 어로 작업은 그 근로의 성격이 일반적인 기업체에서 하는 작업과 많은 차이가 있는데, 그 특성에 맞춘 지원제도가 적절하여 우수한 외국인 어선원이 우리나라에 취업하기를 유도할 수 있는가의 여부이다.

이러한 여러 가지 문제를 분석하는데 있어 우선 외국인 어선원의 고용과 관련된 법제에 대한 문헌을 연구한다. 그리고 이러한 제도가 적절한가의 여부를 평가하기 위해서는 외국인 어선원을 직접 사용하는 어선주들과 고용된 외국인 어선원들을 설문조사하는 것이 필요하다. 그런데 본 연구의 시간적 제약 때문에 직접 설문조사를 하지는 못하고 위에서 언급한 2007년과 2008년에 행해진 설문조사에서 이에 대한 설문조사가 있어 필요한 범위 내에서 그 설문조사를 활용한다.

제6장에서는 2007년에 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO)에서 채택된 어선원협약(Work in Fishing Convention)의 내용을 분석한다. 이 협약을 분석하는 주된 목적은 어선원협약이 채택되어 곧 발효될 것이라는 사실 자체에 의해 어선원과 관련된 우리나라 법제의 개선을 요구하고 있다는 것을 논증하는 것이다. 어선원협약을 자체가 우리나라 법제의 개선을 요구하는 이유는 어선원협약을 우리나라가 비준하지 않더라도 어선원 협약은 항만국에 집행을 규정하고 있어 외국 항구에 기항한 우리나라 어선에 어선원 협약이 적용될 수 있기 때문이다. 따라서 어선원협약이 채택되어 발효를 기다리고 있다는 사실자체에 의해 어선원과 관련된 우리나라 법제의 개선을 요구하고 있다.

이와 같이 어선원 협약이 우리나라 법제에 반영되지 않을 수 없기 때문에 현재 우리나라의 어선원과 관련된 법과 이 협약의 내용과의 차이와 어떻게 수용할 것인가 하는 것도 제6장에서 분석한다. 제6장의 연구에서는 어선원협약에 관한 ILO의 자료와 어선원 협약을 분석한 국내의 논문과 연구서를 활용하는 문헌연구 방법을 주로 이용한다.

제7장에서는 지금까지의 논의를 정리하여 어선원의 육성과 지원을 효율화하기 위한 방안 장단기 과제로 분류하여 제시한다. 구체적으로는 선원법을 포함한 우리나라 법제를 전면적으로 개정하는 경우에 필요한 과제, 법의 일부만을 개정하는 경우에 필요한 과제, 그리고 법의 개정전이라도 시급하게 수행해야 할 과제의 세 가지로 분류하여 제시한다.

제2장 수산업의 현황과 전망

제1절 수산업의 현황

1. 국민경제에서 차지하는 비중

우리나라 산업여건의 변화로 인하여 수산업이 국민경제에서 차지하는 비중이 계속 축소되고 있다. 아래의 <표 2-1>은 1980년대부터 시작하여 5년 단위로 수산물의 부가가치와 국민경제에서 차지하는 비중을 나타낸 표이다. 1980년과 비교하여 2010년 수산업의 부가가치는 약 6배 증가 하였는데 그 사이 전체적인 부가가치는 약 30배 증가하였다. 그 결과 수산업이 국민경제에서 차지하는 비중은 1980년 1.72%에서 2010년에는 0.37%로 축소되었다. 이 표에서 특징적인 것은 다른 기간에 비해 1980년에서 1985년 사이와 2005년에서 2010년 사이에 수산업의 부가가치가 많이 증가하였다는 것이다. 1980년에서 1985년 사이에 수산업의 비중이 증가한 것은 어선수의 증가와 장비의 현대화 때문이었다. 그런데 2005년에서 2010년 사이에 수산업의 부가가치가 증가한 것은 수산물의 가격이 꾸준히 상승하고 엔고와 일본으로의 고급어종 수출이 증가한 것에 기인한 바가 크고 어획량이 획기적으로 증가한 것에서 기인한 것은 아니다.

<표 2-1> 수산부문 부가가치의 변화 추이

단위 : 백만 원, %

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	
수산업	수산어획	501,095 (1.35)	810,080 (1.03)	1,299,638 (0.73)	1,914,964 (0.51)	1,681,651 (0.28)	1,380,367 (0.16)	2,308,811 (0.20)
	수산양식	70,771 (0.19)	168,489 (0.21)	346,617 (0.19)	472,650 (0.13)	357,829 (0.06)	710,528 (0.08)	884,718 (0.08)
	소계(A)	571,866 (1.54)	978,569 (1.23)	1,646,255 (0.92)	2,387,614 (0.64)	2,039,480 (0.34)	2,090,895 (0.24)	3,193,529 (0.28)
수산가공(B)	66,896 (0.18)	195,139 (0.26)	337,816 (0.19)	477,814 (0.12)	566,709 (0.09)	728,816 (0.09)	1,108,533 (0.09)	
수산부문 전체(A+B)	638,762 (1.72)	1,173,708 (1.49)	1,984,071 (1.11)	2,865,428 (0.76)	2,606,189 (0.43)	2,819,711 (0.33)	4,302,062 (0.37)	
비수산부문	36,477,353 (98.28)	77,674,275 (98.51)	176,333,360 (98.89)	372,937,504 (99.24)	597,038,944 (99.57)	849,162,441 (99.67)	1,148,278,728 (99.63)	
총부가가치 합계	37,116,115 (100.00)	78,847,983 (100.00)	178,317,431 (100.00)	375,802,932 (100.00)	599,645,133 (100.00)	851,982,152 (100.00)	1,152,580,790 (100.000)	

자료 : 한국은행, 산업연관표, 각 년도

2005년에서 2010년 사이에 수산업의 부가가치가 증가한 것은 수산물의 가격이 꾸준히 상승하고 엔고와 일본으로의 고급어종 수출이 증가한 것에 기인한 바가 크고 어획량이 획기적으로 증가한 것에서 기인한 것은 아니라는 것을 뒷받침하는 자료로 아래의 <표 2-2>, <그림 2-1>, <표 2-3>을 정리하였다. <표 2-2>는 2005년부터 2010년까지의 수산 부가가치의 변화를 1년 단위로 정리한 것이다. 이 표에 의하면 2008년에서 2009년 사이에 수산업의 부가가치가 1조원 이상 급증하고 어획부분과 양식 부분 공히 이러한 증가에 기여한 것을 알 수 있다. 그런데 <표 2-3>의 년도별 어획량을 보면 2007년 327백 5천 톤, 2008년 336만 1천 톤, 2009년 318만 2천톤, 2009년 311만 1천톤, 2011년 325만 6천 톤으로 2007년에서 2011년 사이에 어업생산량은 큰 변화가 없다. 수산업의 부가차치가 급증한 2008년에서 2009년 사이에 어업생산량은 오히려 감소한 것으로 나타난다. 따라서 이 시기의 수산업의 부가가치의 증가는 급증은 어획량의 증가보다는 다른 요인에 의해 발생하였다는 것을 이러한 요인으로 우선 생각할 수 있는 것이 2008년 시점에 국제적인 금융위기가 있었고, 우리나라의 외환수급에 문제가 있을 것이라는 우려 때문에 우리나라의 환율이 급등한 시기였다. 그 결과 환율의 요인 때문에 수산물의 수출량이 늘어나고 원화로 계산한 수출액이 늘어난 것으로 생각된다. 그리고 중국의 수산물 소비가 증가하면서 국제적으로 수산물 가격 급등이 피쉬인플레이션의 우려가 제기되고 있는데 그러한 징후가 2005년부터 나타나 국제시장에서 수산

물의 가격이 상승하기 시작한 것도 일부 기인한 결과로 추측된다.

이러한 사실은 아래의 연도별 수산물 수출입 금액 변화추이를 보여주는 <그림 2-1>이 보여주고 있다. 이 표에 의하면 2005년부터, 특히 2008년부터 수산물의 수출금액이 급격하게 늘어나고 있는 것으로 나타나고 있으며 특히 2008년부터 2010년 사이에 급격하게 증가하는 것을 보여준다. 2005년 10억불을 조금 넘던 수산물 수출액이 2008년 15억불에 달하고 2010년에는 20억불을 넘고 있는 것을 보여준다. 2005년부터 2010년 사이에 수출액이 10억불 늘어났는데 이 액수는 그 사이 수산업의 부가가치 증가(약 1조 5000억원)와 거의 일치한다.

중국의 1인당 국민소득이 5000불을 넘어 고급 식재료인 수산물에 대한 수요가 급증하는 것으로 보고되고 있다. 그 결과 수산물의 국제가격이 급등한 것이라는 우려가 제기되고 있다. 이러한 사실과 최근에 나타난 수산물에서 창출되는 부가가치와 국민경제에서 차지하는 비중이 최근에 늘어난 것을 보면 우리나라도 수산업도 잘 관리하면 국제경쟁력을 갖출 수 있고 사양 산업이 아니라는 사실을 보여준다. 아래의 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 그 동안 꾸준히 감소해 오던 수산물의 부가가치가 전체 부가가치에서 차지하던 비중이 2008년의 0.32%에서 2009년 환율의 영향으로 0.41%로 급증하였고 2010년에는 2009년보다는 줄었지만 2008년과 비교하면 상당히 늘어난 0.37%를 기록하였다.

<표 2-2> 수산부문 부가가치의 변화 추이

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
수 산 업	수산어획	1,380,367	1,372,314	1,396,775	1,708,678	2,317,893	2,308,811
	수산양식	710,528	706,463	737,711	542,556	952,921	884,718
	소계(A)	2,090,895	2,078,777	2,134,486	2,251,234	3,270,814	3,193,529
수산가공(B)	728,816	763,324	806,636	981,726	1,033,619	1,108,533	
수산부문 전체(A+B)	2,819,711 (0.33)	2,842,101 (0.32)	2,941,122 (0.31)	3,232,960 (0.32)	4,304,433 (0.41)	4,302,062 (0.37)	
비수산부문	849,162,441 (99.67)	891,576,636 (99.68)	957,205,842 (99.69)	1,005,539,493 (99.68)	1,047,475,411 (99.59)	1,148,278,728 (99.63)	
총부가가치 합계	851,982,152 (100.00)	894,418,737 (100.00)	960,146,964 (100.00)	1,008,772,453 (100.00)	1,051,779,844 (100.00)	1,152,580,790 (100.00)	

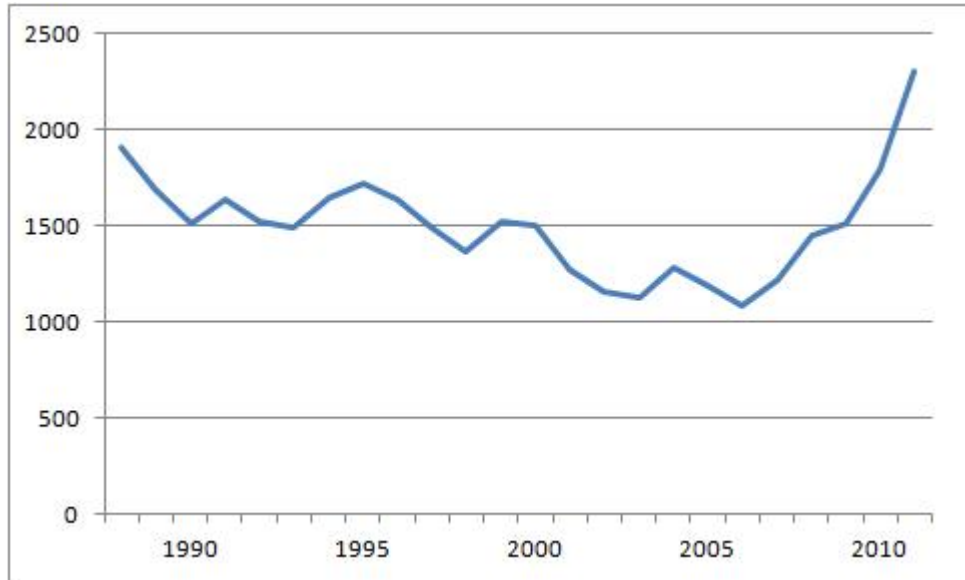
단위 : 백만 원, %

자료: 한국은행, 사업연관표, 각 년도 (<http://ecos.bok.or.kr/>)

<그림 2-1> 연도별 수산물 수출 금액변화 추이

수출

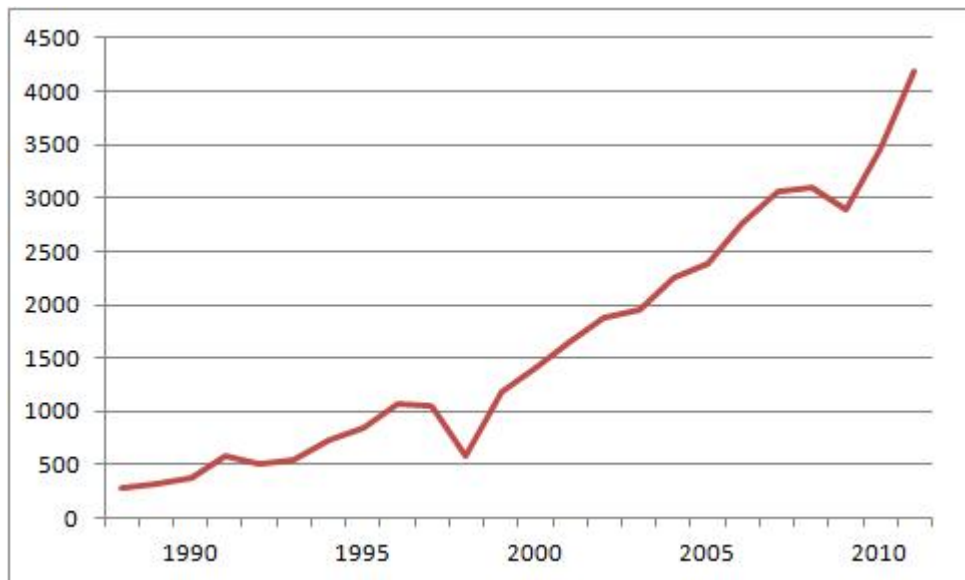
(단위 : 백만\$)



<그림 2-2> 연도별 수산물 수입 금액변화 추이

수입

(단위 : 백만\$)



	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수출	1,911	1,690	1,513	1,643	1,518	1,496	1,647	1,722	1,635
수입	292	322	368	576	507	542	726	843	1080

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1,493	1,369	1,521	1,504	1,274	1,160	1,129	1,279	1,193	1,089
1,045	587	1,179	1,411	1,648	1,884	1,961	2,261	2,384	2,769

2007	2008	2009	2010	2011
1,226	1,455	1,511	1,798	2,308
3,056	3,097	2,895	3,458	4,192

자료 : 농림수산물부, 수산정보포털 수산물 수출입 통계

위의 <표 2-2>에서 파악할 수 있는 또 하나의 특징은 다른 분야에 비해 수산어획분야의 감소가 급격하여 1980년대 이후 수산업의 비중감소를 주도하고 있다는 것이다. 수산어획은 1980년에서 2010년 사이에 전체 부가가치에서 차지하는 비중이 1.35%에서 0.20%로 감소하여 비중의 측면에서 1980년도를 100으로 본다면 2010년은 15에 불과하다. 반면에 수산양식과 수산가공은 1980년을 100으로 보았을 때 약 40-50정도로 감소하여 수산어획이 수산업 비중의 감소를 주도하였다는 것을 알 수 있다.

2. 수산물 수급 상황

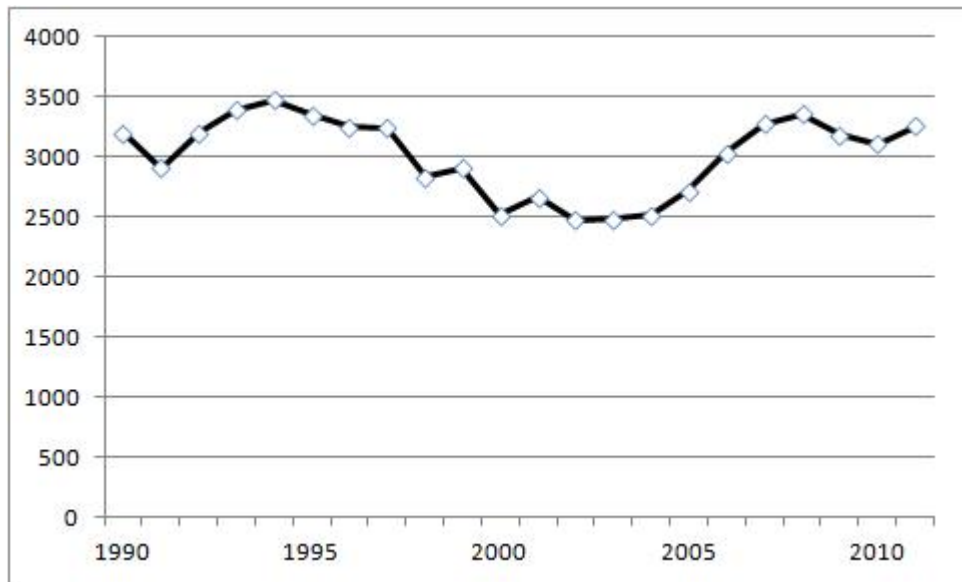
(1) 수산물의 생산

아래의 <표 2-3>은 1990년 이후 연도별 어업생산을 무게단위인 톤으로 표시한 통계자료이다. 이 표에 의하면 1990년부터 1995년까지 어업생산량은 300만 톤 선에서 큰 변화가 없었다는 것을 보여준다. 지면 관계상 이 표에서는 표시하지는 않았지만 1970년대와 1980년대의 통계를 보면 1970년 우리나라 어업생산량은 100만 톤 수준이었다가 1974년 200만 톤을 넘어서며, 1980년대 중반 300만 톤을 넘어선 후 이 수준을 1995년경까지 유지하였다. 그러다가 UN 해양법협약의 채택에 따라 각국이 배타적 경제수역을 설정하는 것에 따른 조업수역에 감소 등 수산업의 국내외 여건 변화의 영향으로 1998년부터 300만톤 이하로 떨어진 후 10여 년간

지속되다가 2006년경부터 300만 톤으로 회복하여 조금씩 증가하면서 그 상태를 지속하고 있다. 2006년 어획량이 300만 톤을 넘어선 후 그 수준에서 조금씩 증가하면서 지속하는 것은 어업자원관리를 위한 활동이 어느 정도 성과를 거둔 것으로 생각된다.

<그림 2-3> 연도별 어업생산량

(단위 : 천톤)



년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
어업생산량	3,198	2,906	3,201	3,396	3,477	3,348	3,248

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3,442	2,835	2,911	2,514	2,665	2,476	2,487	2,519

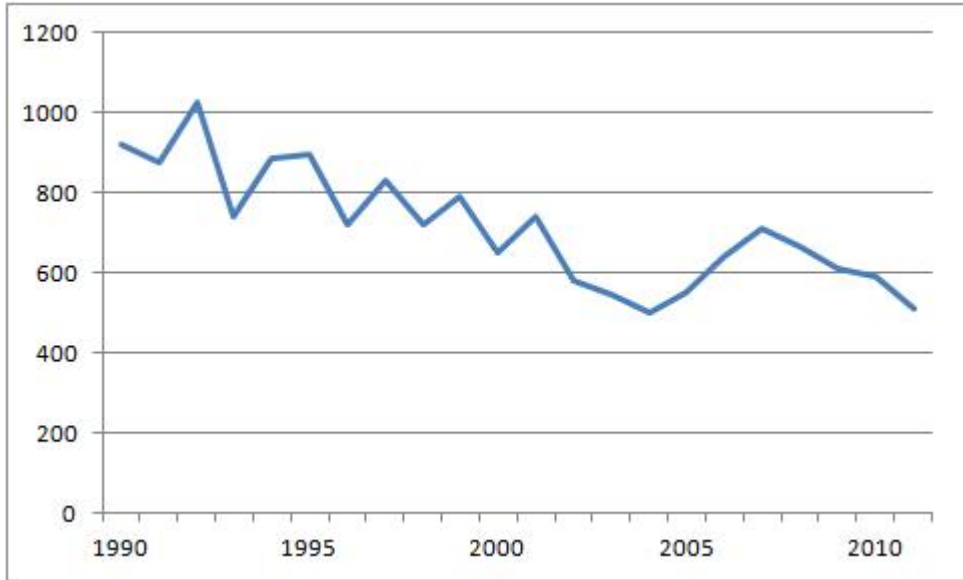
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2,714	3,032	3,275	3,361	3,182	3,111	3,256

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어업생산통계

해당기간 어업생산량을 원양어업과 연근해 어업, 양식 그리고 내수면 어업으로 분류하여 그 생산량의 추이를 살펴보면 아래의 <그림 2-4>, <표 2-4>, <표 2-5>, <표 2-6>과 같다.

<그림 2-4> 원양어업 생산량

(단위 : 천톤)



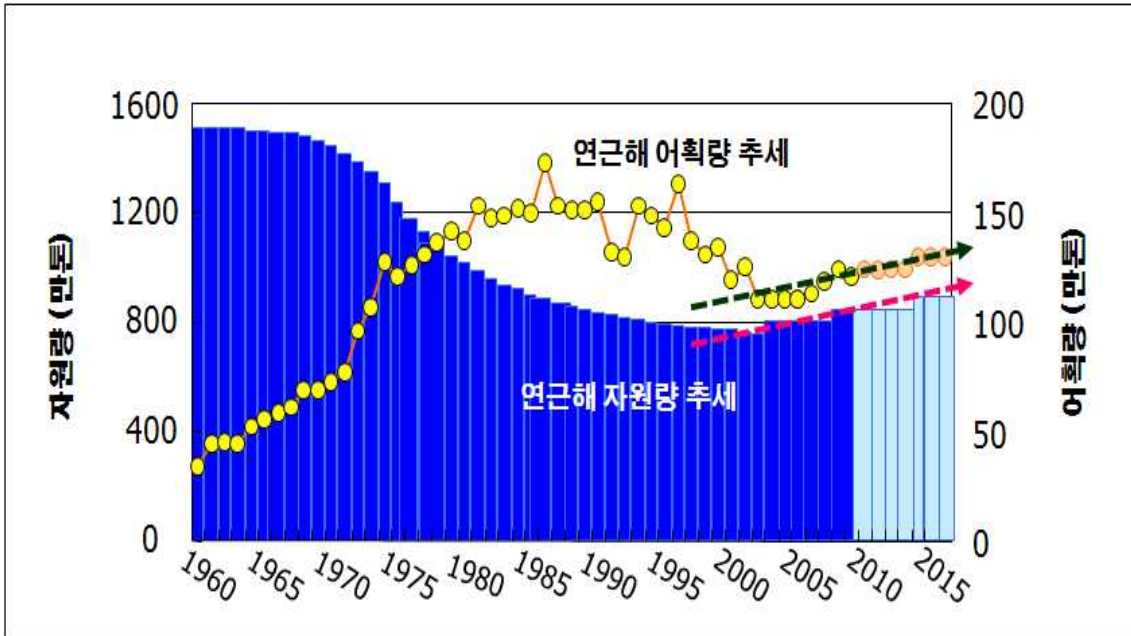
년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
생산량	919	874	1025	741	887	897	719

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
829	723	791	651	739	580	545	499

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
552	639	710	666	612	592	511

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어업생산통계

<그림 2-5> 연근해 어업 생산량



자료: 농림수산식품부, 2012년도 수산자원관리시행계획, (2012.1.), 12면.

<표 2-3> 연도별 연근해 어업생산량

(단위: 천톤)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
생산량	1,471	1,227	1,207	1,526	1,486	1,425	1,624
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1,357	1,308	1,336	1,189	1,252	1,096	1,097	1,077
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(중간)
1,097	1,109	1,152	1,285	1,227	1,133	1,235	645

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어업생산통계

<표 2-4> 연도별 양식어업 생산량

(단위: 천톤)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
생산량	773	775	935	1,038	1,072	996	785

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1,015	777	765	653	656	782	826	918

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(중간)
1,041	1,259	1,386	1,381	1,313	1,355	1,478	1,201

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어업생산통계

<표 2-5> 연도별 내수면어업 생산량

(단위: 천톤)

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
생산량	34	30	34	30	31	29	30

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
32	27	18	21	18	19	20	25

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(중간)
24	25	27	29	30	30	32	21

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어업생산통계

(2) 수산물의 소비

우리나라 국민들의 생활수준 향상 및 건강에 대한 관심 증대로 수산물에 대한 소비가 꾸준히 늘어나는 추세에 있다. 아래의 <표 2-6>은 연간 1인당 수산물 소비량과 수산물의 자급률을 나타내는 표이다. 이 표에 의하면 1인당 연간 수산물 소비량은 2001년 42.2kg에서 2010년에 51.3kg으로 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다. 이렇게 수산물에 대한 소비가 늘어나는 것은 국민소득의 향상과 건강에 대한 사회 전반의 관심이 높아져, 수산물이 건강식품으로서 소비자의 선호가 높아졌기 때문인 것으로 분석된다. 앞으로도 소득 향상과 함께 웰빙(well-being)식품에 대한 수요가 꾸준히 늘어나고, 환율의 하락과 수입 장벽의 완화로 수산물 수입이 계속 증가할 여지가 높아 수산물 소비도 계속 늘어날 것으로 전망된다.

수산물 자급률은 2001년 81.0%에서 2005년 64.2%로 감소하였으나, 그 후 2009년까지 증가 추세이고 2010년에는 77.9%로 다소 감소하였다. 수산물의 자급률은 연안 여황에 따라 다소 변동폭이 크나 연안자원관리 및 어업인 스스로 금어기

설정 등의 자율어업 정착으로 생산은 일정수준 유지될 것으로 보이나 소비 증가로 감소가 예상된다.

<표 2-6> 수산물 소비량 (연간 1인당)과 자급률

(단위 kg, %)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
소비 량	수산물	38.3	36.8	42.2	44.7	45.0	48.9	49.5	56.5	56.5	54.9	49.8	51.3
	쌀	100.6	93.6	88.9	87.0	83.2	82.0	80.7	78.8	76.9	75.8	74.0	72.8
	육류	36.3	31.9	32.3	33.5	33.4	31.3	32.1	33.6	35.8	35.6	36.8	38.8
수산물자급률		105.9	93.9	81.0	71.2	69.2	64.2	69.2	69.2	79.1	80.8	83.0	77.9

자료 : 통계청 「어업생산통계조사」, 한국농촌경제연구원 「식품수급표」

주 : 2010년 식품수급표자료는 2012년 9월 공표

아래의 표는 1인당 단백질을 섭취하는 공급원에 대한 표이다. 단백질의 공급원도 생활수준의 향상에 따라 식물성 단백질의 섭취비중은 줄고 동물성 단백질의 섭취가 지속적으로 증가해 왔다. 1970년 식물성 단백질이 단백질 섭취의 83%를 차지하던 것이 1980년 71%, 1990년 63%로 꾸준히 감소하여 2010년 말 현재 약 50%로 감소하였다. 반면에 생활수준의 향상으로 낙농제품을 포함한 육류와 수산물을 통한 단백질 섭취는 꾸준히 증가하였다. 그 동안 수산물을 통한 단백질 섭취보다는 낙농 제품을 포함한 육류를 통한 단백질 섭취량이 더 많이 증가하였다. 그러나 국민의 건강에 대한 관심이 증가함에 따라 웰빙식품으로 수산물이 주목을 받고 있기 때문에, 향후 육류를 통한 단백질 섭취와 수산물을 통한 단백질 섭취 비중에 변화가 있을 것으로 예상된다.

<표 2-7> 1인당 단백질 섭취량과 공급원

구분	1인 1일당 단백질 섭취량(g) (%)			
	축산물	수산물	식물성	계
1970	4.40(6.0)	7.70(10.4)	61.80(83.6)	73.90(100)
1980	9.49(12.3)	10.66(13.9)	55.21(71.8)	76.86(100)
1985	12.08(13.95)	16.44(18.98)	58.55(65.46)	89.44(100)
1990	17.25(19.5)	15.88(17.9)	56.19(63.4)	88.57(100)
1995	22.87(23.60)	16.41(16.93)	56.84(48.01)	97.99(100)
2000	26.27(26.8)	14.92(15.2)	52.66(53.8)	97.87(100)

2005	26.29(26.80)	19.14(19.51)	52.68(53.69)	98.12(100)
2010	30.18(30.94)	17.15(17.58)	50.20(51.48)	97.53(100)

자료: 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」

이러한 수산물 생산과 소비의 변화로 인해 수산물의 자급률은 떨어지고 그 부족분을 수입이 보충하는 모습을 보이고 있다. 아래의 <표 2-8>은 1970년부터 2010년까지 10년 단위의 수산물 수급에 관한 통계이다. 이 표에 의하면 1970년 935만 톤을 생산하여 776만 톤을 소비하고 159만 톤을 수출하면서 수입은 하지 않아 수산물을 완전 자급하면서 일부 수출을 하는 구조를 가지고 있었다. 그러다가 1980년도의 통계에 의하면 일부 수산물의 수입을 하였지만 수출량이 그 이상인 구조였고 수산물의 수출량이 수입량 보다 많은 구조는 1990년까지 지속되었다. 그런데 2000년의 통계에 의하면 국내소비가 국내생산보다 많아 수입물량이 수출물량을 넘는 현상이 나타났다. 이러한 상황은 점점 심화되어 2000년 전체공급 중 국내생산이 차지하는 비중은 55.7%였고 수입이 차지하는 비중이 31.4%였던 것이, 2010년에는 전체공급 중 국내생산이 차지하는 비중이 전체공급 중 52.2%로 축소되었고 수입이 차지하는 비중이 39%로 증가하였다.

<표 2-8> 연도별 수산물 수급동향

단위 : 천톤, %

구분		1970	1980	1990	2000	2010
수요	국내소비	776(83.0)	1,746(69.3)	2,583(65.7)	2,668(59.1)	3,639(60.7)
	수출	159(17.0)	696(27.6)	1,058(26.9)	1,338(29.6)	1,751(29.2)
	이월	-	77(3.1)	290(7.4)	510(11.3)	603(10.1)
계		935(100.0)	2,519(100.0)	3,931(100.0)	4,516(100.0)	5,993(100.0)
공급	국내생산	935(100.0)	2,410(95.7)	3,275(83.3)	2,514(55.7)	3,126(52.2)
	수입	-	41(1.6)	380(9.7)	1,420(31.4)	2,339(39.0)
	재고	-	68(2.7)	276(7.0)	582(12.9)	528(8.8)

자료 : 농림수산물부 자료정책과, 연도별 수산물 수급 현황

제2절 수산업세력의 현황

1. 수산업 취업자 수

아래의 <표 2-9>는 1985년부터 2010년까지 수산업에 취업한 사람의 수와 전체 취업자 중에 수산업에 취업한 사람의 비중을 나타낸 표이다. 수산업이 국내산업에서 차지하는 비중이 꾸준히 줄어든 것을 반영하여 절대적인 수에서는 물론이고 전체취업자 중에서 수산부분의 취업자가 차지하는 비중도 꾸준히 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 그런데 감소하는 속도를 보면 수산어획의 부분에서 감소하는 속도가 가장 빠르고(1985년과 비교하여 2010년의 취업자 수는 약 36% 취업자 비중에서는 약 23%), 다음으로 수산양식(1985년과 비교하여 2010년의 취업자 수는 약 54% 취업자 비중에서는 약 35%) 그리고 수산가공에서 감소하는 속도는 가장 느린 것(1985년과 비교하여 2010년의 취업자 수는 약 91% 취업자 비중에서는 약 60%)으로 나타나 있다.

<표 2-9> 수산부분의 취업자수 추이

단위 : 명, %

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010
수산어획	118,840 (0.91)	90,380 (0.57)	47,994 (0.28)	51,841 (0.31)	46,528 (0.27)	42,933 (0.21)
수산양식	33,540 (0.26)	41,560 (0.26)	38,964 (0.23)	28,493 (0.17)	21,178 (0.12)	18,240 (0.09)
수산가공	33,300 (0.25)	48,050 (0.30)	37,977 (0.22)	32,523 (0.20)	31,961 (0.18)	30,316 (0.15)
수산부분 소계	185,680 (1.42)	179,990 (1.13)	124,935 (0.73)	112,857 (0.68)	99,667 (0.57)	91,489 (0.45)
비수산부분	12,908,660 (98.58)	15,708,810 (98.87)	17,071,709 (99.27)	16,563,699 (99.32)	17,502,172 (99.43)	20,263,122 (99.55)
전산업	13,094,340 (100.00)	15,888,800 (100.00)	17,196,644 (100.00)	16,676,556 (100.00)	17,601,839 (100.00)	20,354,611 (100.00)

자료 : 한국은행, 산업연관표(고용표), 각 년도.

주 : 2005년까지의 수치는 실측표(매 5년을 기준으로 한 전면적 조사), 2010년은 연장표(중간조사/보완적조사의 성격 갖는 표) 기준.

그런데 수산업부분의 취업자 수 감소추이에서 1995년에서 2000년 사이에 의미 있는 변화가 있다. 위의 <표 2-1>의 수산업부가가치가 국민경제에서 차지하는 비중과 아래의 수산부분 취업자 수가 전체취업자에서 차지하는 비중을 보면 1995년 이전에는 취업자 비중과 부가가치 비중이 거의 비슷하거나 수산부분의 취업자가 다른 부분보다 조금 더 많은 부가가치를 창출하는 것으로 나타나고 있다. 그런데 1995년부터 수산업분야 취업자의 1인당 부가가치가 다른 부분보다 떨어지는 모습을 보이고 있다.

1985년에는 수산어획부분에서 0.91%의 취업자가 1.03%의 부가가치를 창출하였다. 수산양식에서는 0.26%의 취업자가 0.21%의 부가가치를 창출하게 조금 역전이 되었지만, 수산가공에서는 0.25%의 취업자 수가 0.26%의 부가가치를 창출하였다. 그 결과 수산업 전체적으로 1.41%의 취업자가 1.49%의 부가가치를 창출하였다. 1990년에도 전체 1.13%의 수산업분야 취업자가 1.11%의 부가가치를 창출하였고, 1995년에는 0.73%의 취업자가 0.75%의 부가가치를 창출하였다. 그런데 2000년에는 0.68%의 취업자가 0.43%의 부가가치를 창출하였고(부가가치 비중 - 취업자 비중이 마이너스 0.25%), 2005년에는 0.57%의 취업자가 0.33%의 부가가치를 창출하였다(부가가치 비중 - 취업자 비중이 마이너스 0.24%), 2010년에는 0.45%의 취업자가 0.37%의 부가가치를 창출하여(부가가치 - 취업자 비중이 마이너스 0.08%) 그 비율은 줄었지만 여전히 수산업 분야 취업자의 1인당 부가가치가 다른 분야보다 낮다는 것을 보여준다. 수산업분야의 생산성이 다른 분야에 비해 떨어져 왔다는 것을 이 통계는 보여주고 있다.

어업자원의 관리, 장비의 현대화 등도 요인도 있지만 수산업에 종사하는 사람들이 고령화되고 있는 것도 중요한 요인인 것으로 생각된다. 이 문제는 아래의 어가인구의 연령별 구성과 어선원의 연령별 구성을 검토하면서 다시 살펴보겠다.

2. 어업가구

아래의 <표 2-10>은 어업가구와 어가인구의 변화추이를 보여주는 표이다. 우리나라 산업구조의 변화로 인하여 어촌인구가 2차, 3차 산업으로 이동하여 어업가구

가 지속적으로 줄고 있으며 가구당 인구수도 감소하여 어가인구도 감소하고 있다. 이 표는 어가인구의 감소에는 어업가구의 절대수가 줄어드는 것과 어업가구의 핵가족화로 인하여 어가당 인구가 줄어드는 것이 비슷한 비율로 영향을 미친다는 것을 보여준다.

<표 2-10> 연도별 어업가구 및 어가인구 변화 추이

단위 : 가구, 명, %

구분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	연평균 증감률
어업가구	149,107	134,109	121,525	81,571	79,942	65,775	-2.0
어가인구	912,612	725,314	496,089	251,349	221,132	171,191	-4.1
가구당 인구	6.1	5.4	4.1	3.1	2.8	2.6	-2.1

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS)

이러한 어가인구의 수가 줄어드는 것은 산업구조의 변화로 불가피하다고 하더라도 수산업에 심각한 문제를 야기하는 것은 어가인구의 노령화현상이다. 아래의 <표 2-11>은 1970년부터 연령별로 분류한 어가 인구의 수를 나타내는 표이다. 이 표에 의하면 1970대년와 1980년대 천천히 진행되던 노령화가 1990대 들어서 속도가 급격하게 빨라지고 있다. 1970에서 1990년까지 20년 동안 60대 이상의 인구의 비중이 약 4.6% 증가한 반면에 1990년부터 2010년까지 20년 사이에 24.3% 증가하여 5년 평균으로 하면 약 6.1% 증가하였다. 그런데 2005년부터 2010년 사이에도 28.3%에서 34.3%로 7%증가 하여 2005년 이후의 노령화속도가 가장 빠른 것을 알 수 있다. 이러한 인구의 비중보다 인구수를 비교하면 어가인구의 노령화문제의 심각성을 더 실감할 수 있다. 1970년부터 2010년까지 총 어가인구수는 912,612명에서 171,191명으로 74만 여명으로 약 81%가 줄었다. 그런데 그 사이에 60세 이상의 인구는 오히려 조금 증가하였다. 어가인구 감소의 대부분이 활발한 생산활동을 하거나 다음세대 수산업의 주역이 될 수 있는 연령층에서 감소했다. 수산업분야의 경쟁력을 갖추기 위해서는 생산의 주역과 어촌에 정착하여 차세대 생산의 주역을 양성하면서 생활할 수 있는 여건을 조성해야 한다는 것을 잘 보여준다.

<표 2-11> 연령별 어가인구 변화 추이

단위 : 명, %

구분	20세 미만	20~59세	60세 이상	합계
1970	482,252(52.8)	373,725(41.0)	56,635(6.2)	912,612(100.0)
1980	351,883(48.5)	323,810(44.6)	49,621(6.8)	725,314(100.0)
1990	180,976(36.5)	261,373(52.7)	53,740(10.8)	496,089(100.0)
2000	53,016(21.1)	146,172(58.2)	52,161(20.8)	251,349(100.0)
2005	35,039(15.8)	123,596(55.9)	62,497(28.3)	221,132(100.0)
2010	22,747(13.3)	89,762(52.4)	58,682(34.3)	171,191(100.0)
연평균 증감률	-7.4	-3.6	0.1	-4.1

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS)

어가인구의 급속한 감소와 노령화에도 불구하고 어가인구의 소득수준은 그다지 나쁘지 않은 것으로 나타나고 있다. 아래의 <표 2-12>는 1980년도부터 최근까지의 어가소득의 총액과 구성의 변화추이를 보여준다. 어가소득은 연평균 증가율이 9.1% 증가하여 증가율 측면에서 양호하다는 것을 보여준다.

<표 2-12> 연도별 어가소득 현황 및 구성비 추이

단위 : 천원, %

구분	어가소득	어업소득	어업 외 소득	이전수입 및 비경상소득
1980년	2,596(100.0)	1,752(67.5)	844(32.5)	-
1990년	10,023(100.0)	5,217(52.1)	3,192(31.8)	1,614(16.1)
2000년	18,875(100.0)	10,078(53.4)	5,313(28.1)	3,484(18.5)
2005년	28,028(100.0)	11,950(42.6)	9,399(33.5)	6,679(23.8)
2010년	35,696(100.0)	16,607(46.5)	11,931(33.4)	7,159(20.1)
2011년	38,623(100.0)	20,432(52.9)	11,378(29.5)	6,813(17.6)
연평균 증감률	9.1	8.2	8.8	7.1

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS)

주 : 이전수입 및 비경상소득의 연평균 증감률은 1990~2011년 사이의 증감률임.

아래의 <표 2-13>은 1990년부터 최근까지의 어가소득, 농가소득, 도시근로자 소득을 정리한 것이다. 아래의 그래프는 이 표를 한 눈에 볼 수 있도록 그래프로 v표

시한 것이다. 그리고 그 밑에 있는 <그림 2-6>의 두 개의 그래프는 같은 자료를 다른 측면에서 한 눈에 볼 수 있도록 그래프로 나타낸 것이다. 이 자료와 표를 보면 그전에는 농가소득이 어가소득보다 높았으나 2008년에 들어서면서 어가소득이 농가소득보다 많다는 것을 보여준다. 그리고 어가소득과 도시 근로자와의 소득 격차도 점점 줄어들고 있다는 것을 보여준다. 마지막에 있는 그래프를 보면 2002년 어가소득이 도시근로자 소득에 비해 60% 중반에 있던 것이 2009년 70%를 넘긴 후 계속 증가하여 2011년에는 70% 후반에 달하는 것을 보여준다.

<표 2-13> 어가소득 농가소득 도시근로자소득

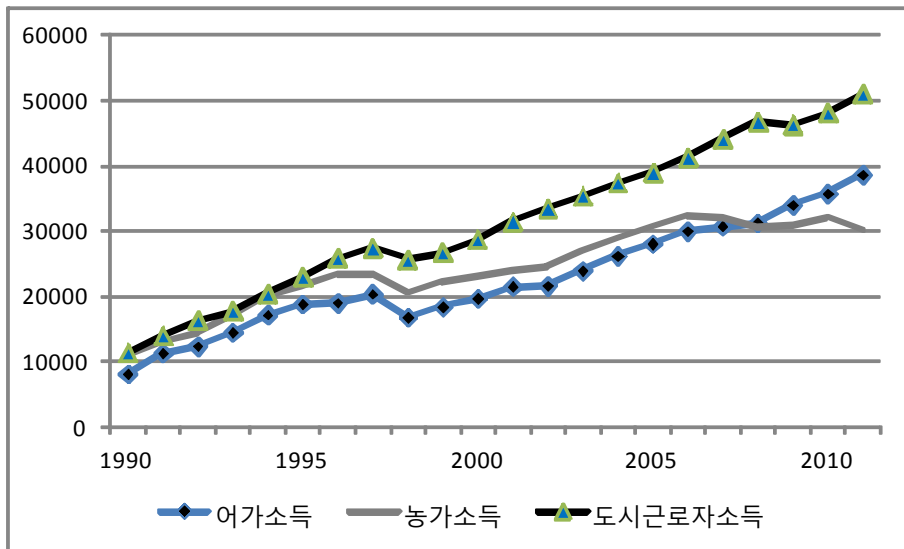
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
어가소득	8079	11309	12371	14432	17110	18780	19039
농가소득	11026	13105	14505	16928	20316	21803	23298
도시근로자소득	11319	13903	16273	17734	20416	22933	25832

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
20331	16794	18401	19618	21463	21590	23916	26159
23488	20494	22323	23072	23907	24475	26878	29001
27448	25597	26697	28643	31501	33509	35280	37360

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
28028	30006	30688	31176	33945	35696	38623
30503	32303	31967	30523	30814	32121	30148
39010	41321	44105	46737	46238	48092	50983

자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), e-나라지표 농어가소득 현황

<그림 2-6> 어가소득 농가소득 도시근로자소득 비교



자료 : 통계청, 통계정보시스템(KOSIS), e-나라지표 농어가소득 현황

농어가소득 현황



참고로 통계청에서 2011년 4월 30일에 발표한 2011년 “농가 및 어가경제조사 결과”에 의하면 2011년도 어가의 가구당 총소득은 3,862.3만원으로 전년대비 8.2% 증가하였으며, 어가소득은 어로수입이 11.2% 증가하고, 양식수입이 34.0% 증가하여 어가소득 증가는 패류(전복), 해조류(김) 등의 양식소득 증가에 주로 기인하였다고 평가하였다. 또한 2011년도 어가의 가계지출은 2,990.6만원으로 전년대비 4.2% 증가하여 어가의 소득에서 지출을 뺀 잉여는 871.7만원에 달하였다.

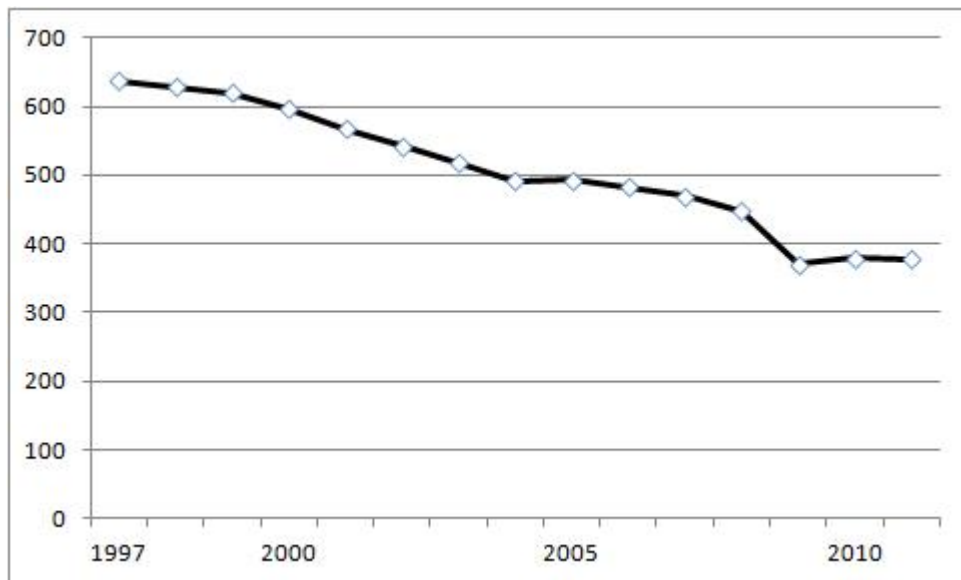
3. 어선 현황

우선 우리나라 원양어선에 종사하는 어선 척수를 나타내는 것이 아래의 <그림 2-7>이다. 원양어선에 대한 1957년 인도양에 참지어선 진출로 시작된 우리나라의 원양어업은 1970년대부터 급성장하였다. 그러나 대내외적인 여건의 악화로 인하여 조업여건이 날로 악화되고 있다. 1994년 UN 해양법발효로 인한 조업어장의 축소, UN 공해보존협정에 따른 지역 수산기구에 의해 조업규제강화로 조업여건이 날로 악화되고 있다. 무역자유화가 진행됨에 따라 관세철폐와 보조금의 축소 움직임도 원양어업에 위협이 되고 있다. 국내적으로는 원양어업에 대한 투자를 꺼리다 보니 원양 업체의 영세성 및 자본구조의 취약성, 원양어선의 노후화 가속 등으로 원양 업체의 경영수지가 악화되고 있다. 특히 유류비의 상승은 유류와 관련된 다양한 선상 어구대의 가격상승을 동시에 유발시키고 있다.

이러한 국내외적인 여건의 악화로 원양어업 어선척수는 1989년 799척을 정점으로 감소하는 추세를 보이고 있는데 2010년까지 연평균 2.9%씩 감소하는 것으로 나타났다.

<그림 2-7> 원양어업 어선척수

(단위 : 척)



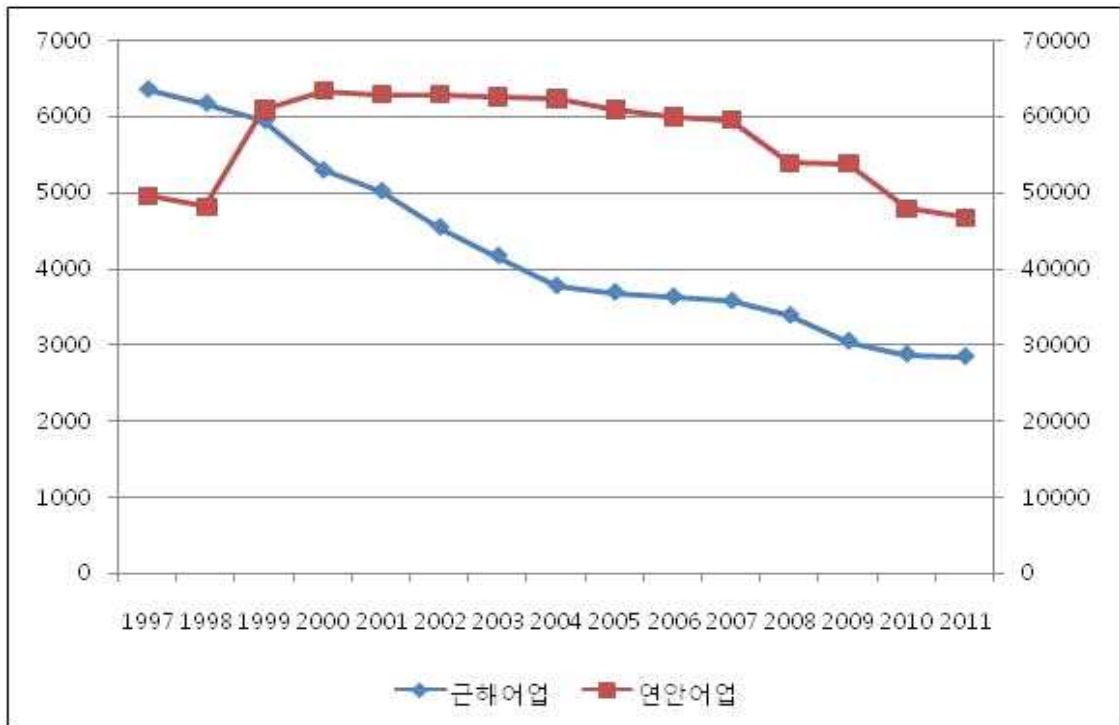
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
어선척수	637	628	620	597	568	543	517

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
491	493	483	470	448	370	379	377

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어선통계

연근해 어선의 어선척수는 아래의 <그림 2-7>에 나타나 있다. 이 그림에 의하면 근해어업은 1997년부터 지속적으로 감소하고 있으며, 2000년까지 어선척수가 증가하다가 일정수준을 유지하다가 2005년부터 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 근해어업 어선의 경우 한일어업협정으로 인한 감척사업의 효과에 의한 것으로 생각되며, 연해어업 어선의 경우 어선 감축사업의 효과로 인한 것으로 추측된다.

<그림 2-8> 연근해어업 어선척수



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
근해어업	6345	6165	5937	5287	5014	4541	4166
연안어업	49560	58119	60839	63342	62976	62870	62532

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3773	3687	3629	3573	3385	3047	2875	2845
62290	60892	59889	59527	53792	50752	47882	46643

	2007	2008	2009	2010	2011
근해어업	3573	3385	3047	2875	2845
연안어업	59527	53792	50752	47882	46643

자료 : 농림수산식품부, 수산정보포털 어선통계

연안어선 감척 사업은 1994년부터 시작되었으며 2005년 이후 입찰제를 도입하여 대규모 감척사업이 행해졌다. 2010년 농림수산식품부에서 발간한 “연안어선감척 투자효과분석”이라는 자료에 의하면 연안자망, 연안 안강망, 연안 선망, 연안통발, 연안들망, 연안조망, 연안복합, 연안해선망, 연안낭자망 등 대부분의 업종에 걸쳐 2008년 이후 2008년까지 총 9,732척이 감축된 것으로 나타났다.

참고로 아래의 표 <표 2-14>는 연안어업 감척사업이 시행된 이후 그 실적을 나타내는 표이다. 위의 원양어선과 연근해 어선의 감척실적과 어선감척사업의 결과는 일치하지 않으나 상당한 연근해 어선의 감척이 어선감척 사업의 결과이다. 그동안 어선감척사업의 추진 결과 2011년도 추정치를 포함하여 연안 11,947척, 근해 1,299척, 그리고 국제감척 1,308척 하여 합계 17,581척이 어선감척 사업으로 감척되었다.

<표 2-14> 연도별 어선감척사업 추진실적

(단위 : 척, 백만원)

구 분	합계	일 반 감 척			국 제 감 척			
		소계	연안	근해	소계	어선감척	실업지원	어구비
`94	척수	54	54	54	-	-	-	-
	금액	4,910	4,910	4,910	-	-	-	-
`95	척수	117	117	111	6	-	-	-
	금액	10,410	10,410	9,113	1,297	-	-	-
`96	척수	136	136	110	26	-	-	-
	금액	13,656	13,656	7,991	5,665	-	-	-
`97	척수	135	135	48	87	-	-	-
	금액	27,200	27,200	4,227	22,973	-	-	-
`98	척수	159	159	63	96	-	-	-
	금액	27,513	27,513	5,287	22,226	-	-	-
`99	척수	730	78	-	78	652	652	2,415
								27

	금액	357,185	15,180	-	15,180	342,005	330,844	10,654	507
`00	척수	140	109	36	73	31	31	369	-
	금액	31,162	22,500	3,695	18,805	8,662	1,566	7,096	-
`01	척수	586	77	55	22	509	509	4,660	25
	금액	248,914	10,811	5,742	5,069	238,103	196,786	40,442	875
`02	척수	280	164	21	143	116	116	1,441	-
	금액	96,783	41,283	3,805	37,478	55,500	43,786	11,714	-
`03	척수	60	60	16	44	-	-	-	-
	금액	19,011	19,011	1,504	17,507	-	-	-	-
`04	척수	698	698	639	59	-	-	-	-
	금액	17,384	17,384	6,672	10,712	-	-	-	-
`05	척수	841	841	841	-	-	-	-	-
	금액	33,300	33,300	33,300	-	-	-	-	-
`06	척수	1,598	1,598	1,598	-	-	-	-	-
	금액	50,278	50,278	50,278	-	-	-	-	-
`07	척수	2,922	2,922	2,836	86	-	-	-	-
	금액	129,417	129,417	100,000	29,417	-	-	-	-
`08	척수	5,512	5,512	5,081	431	-	-	-	-
	금액	323,610	323,610	169,462	154,148	-	-	-	-
`09	척수	1,811	1,811	1,724	87	-	-	-	-
	금액	82,118	82,118	62,957	19,161	-	-	-	-
`10	척수	1,256	1,256	1,211	45	-	-	-	-
	금액	59,678	59,678	45,965	13,713	-	-	-	-
`11 (잠정)	척수	546	546	530	16	-	-	-	-
	금액	34,000	34,000	30,000	4,000	-	-	-	-
합계	척수	17,581	16,273	14,974	1,299	1,308	1,308	8,885	52
	금액	1,566,529	922,259	544,908	377,351	644,270	572,982	69,906	1,382

* `11년도 사업은 진행중으로 감척수는 계획 척수임

* `12년도 감척사업계획 : 624척 298억원(연안 594척/195억원, 근해 30척/103억원)

자료: 농림수산식품부 내부자료

아래의 표들은 최근 3년간 연근해 어선을 업종별·톤수별로 분류한 표이다. 톤수별로 분류한 이유는 다음 장에서 보는 바와 같이 선원법의 적용여부는 20톤을 기준으로 결정되고 어선원 및 어선 재해보상보험법의 적용여부가 결정되기 때문이다.

이 표들과 위의 표를 비교하면 2011년의 경우 근해어선 2,845척 중 1톤 미만의 어선은 없고, 1톤 이상 5톤 미만의 어선원 197척, 5톤 이상 10톤 미만의 어선은 218척, 10톤 이상 20톤 미만의 어선은 441척으로 20톤 미만의 어선원 총 856척이다.

반면에 20톤 이상의 근해 어선은 1,989척으로 20톤 이상의 연근해 어선이 약 70%를 차지한다.(이 수치는 선원법의 적용을 받는 근해어선에 승무하는 어선원의 수치이다) 그리고 5톤에서 20톤 사이의 근해어선 주는 659척으로 약 23%에 달한다.(이 수치는 근로기준에 있어서는 근로기준법, 재해보상에 있어서는 어선 및 어선원 재해보상보험법의 적용을 받는 근해어선의 수치이다.) 연해어선의 경우는 총 46,643척 중 20톤 이상은 37척으로 1%에 미치지 못한다.(이 수치는 선원법의 적용을 받는 근해어선에 승무하는 어선원의 수치이다) 즉 연해 어선에 승무하는 대부분은 20톤 미만의 어선에 승무한다는 것을 알 수 있다. 5톤 이상 20톤 미만의 어선 척수는 5톤 이상 10톤 미만 4,775척, 10톤 이상 20톤 미만 109척으로 합계 4,884척이고 비율로는 약 10.5% 정도이다.(이 수치는 근로기준에 있어서는 근로기준법, 재해보상에 있어서는 어선 및 어선원 재해보상보험법의 적용을 받는 근해어선의 수치이다.)

<표 2-15> 연안어업 업종별 · 톤수별 척수

(단위: 척)

업종	1톤 미만			1~5톤 미만			5~10톤 미만			10~20톤 미만			20톤 이상			합계
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
연안유자망	3,877	2,899	2,495	10,387	8,869	9,418	1,780	1,497	1,661	0	4	0	0	0	0	42,887
연안안강망	7	3	4	99	79	95	342	264	379	0	0	0	0	1	0	1,273
연안선망	6	8	7	85	74	87	151	11	178	0	0	1	0	0	0	608
연안통발	944	783	822	4,148	3,652	4,271	417	396	432	0	1	0	0	0	0	15,866
연안들망	17	17	10	101	131	75	63	124	50	0	0	0	0	0	0	588
연안조망	4	12	9	49	134	129	49	162	111	0	0	0	0	0	0	659
연안선인망	1	1	1	2	3	0	5	2	3	0	0	0	0	0	0	18
연안복합	8,416	7,458	6,676	14,669	15,384	15,283	1,931	2,105	1,764	0	0	0	0	2	0	73,688
구획(정치성)	377	419	389	769	1,285	956	6	13	63	0	0	0	0	0	0	4,277
구획(이동성)	158	174	118	455	802	196	4	1	1	0	0	0	0	0	0	1,909
정치망	32	27	32	122	111	127	144	128	133	114	116	108	25	32	37	1,288
연안기타	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
합 계	13,839	11,801	10,563	30,886	30,524	30,637	4,892	4,703	4,775	114	121	109	25	35	37	143,063

<표 2-16> 근해어업 업종별 · 톤수별 어선척수

(단위: 척)

업종	1톤 미만			1~5톤 미만			5~10톤 미만			10~20톤 미만			20톤 이상			합계
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
대형기선저인망(외끌이)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46	44	47	137
대형기선저인망(쌍끌이)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74	76	70	220
동해구기선저인망	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	43	39	121
중형기선저인망(외끌이)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	42	42	128
중형기선저인망(쌍끌이)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	15	19	54
대형트롤	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54	53	51	158
동해구트롤	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	38	39	39	116
대형선망	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	154	151	143	450
소형선망	0	0	0	1	1	0	27	29	31	45	41	39	3	6	4	227
근해채낚기	0	0	0	0	0	0	18	8	22	103	96	92	401	372	376	1,488
기선권현망	0	0	0	0	2	1	4	2	1	59	47	39	355	357	352	1,219
근해유자망	0	0	0	1	0	0	52	54	31	161	135	136	230	226	211	1,237
근해안강망	0	0	0	0	0	0	7	5	4	48	29	15	181	195	205	689
근해붕수망	0	0	0	0	0	0	2	2	3	4	1	4	0	0	0	16
잠수기	0	0	0	191	192	192	45	36	42	0	0	0	0	0	0	698
근해통발	0	0	0	0	0	0	17	13	18	30	27	22	161	136	157	581
근해형망	4	0	0	5	0	4	20	32	30	49	42	40	2	1	1	230
근해연승	0	0	0	0	0	0	32	21	36	81	67	54	239	235	233	998
합계	4	0	0	198	195	197	224	202	218	580	487	441	2,041	1,991	1,989	8,767

아래의 표는 한국선원보지고용센터의 자료를 이용한 년도별 어선 척수를 나타낸 것인데 한국선원복지고용센터는 선원법의 적용을 받는 어선인 원양어선과 연근해어선 중 20톤 이상의 어선만을 대상으로 통계자료를 만든다.

<표 2-17> 연도별·업종별 관리선박 척수 및 선복량 추이

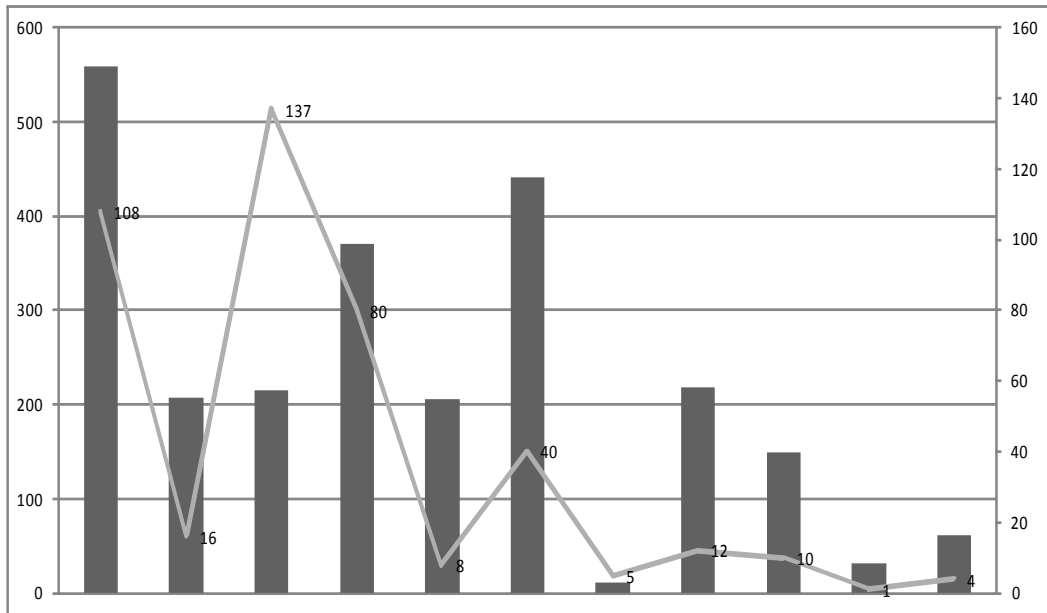
단위 : 척, 천G/T, %

구분	어선척수				선복량			
	합계	원양	연근해	해외취업	합계	원양	연근해	해외취업
1986	3,837	653	2,655	529	835	337	238	260
1990	4,137	810	2,479	848	1,088	422	245	421
1995	3,685	637	2,648	400	839	410	228	201
2000	3,730	534	2,894	302	675	352	195	128
2005	2,583	346	2,074	163	428	185	127	116
2010	2,458	312	2,056	90	387	178	123	86
2011	2,471	315	2,069	87	420	196	123	101
연평균 증감률	-1.7	-2.9	-1.0	-7.0	-2.7	-2.1	-2.6	-3.7

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

<그림 2-9> 조업형태별 선박현황(2011년 말)

척
천G/T



	선망	저인망	트롤	연승	유자망	채낚기	봉수망	안강망	통발	기타	수산물 운반선
어선척수	559	207	215	370	206	441	12	218	149	32	62
선복량	108	16	137	80	8	40	5	12	10	1	4

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2012.

<표 2-18> 어선 조업형태 및 톤수별·선령별 척수현황(2011년 말)

단위 : 척

구분	합계	선망	저인망	트롤	연승	유자망	채낚기	봉수망	안강망	통발	기타	운반선	
톤수별	합계	2,471	559	207	215	370	206	441	12	218	149	32	62
	200T 미만	2,049	471	207	109	205	206	391		218	149	32	61
	200~500T	289	36		65	134		41	12				1
	500~1600T	95	38		17	31		9					
	1600~3000T	23	14		9								
	3000~6000T	14			14								
	6000~20000T	1			1								
선령별	합계	2,471	559	207	215	370	206	441	12	218	149	32	62
	5년미만	270	68	16	3	36	24	16		66	14	16	11
	5~10년	307	22	23	10	36	71	73		31	24	7	10
	10~15년	354	18	5	24	97	58	79		20	38	5	10
	15~20년	527	62	35	44	36	44	174		61	51	2	18
	20~25년	359	145	43	17	100	7	25	1	11	5	1	4
	25년 이상	654	244	85	117	65	2	74	11	29	17	1	9

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2012.

제3절 수산업에 대한 국내외 여건

1. GATT/WTO

제2차 세계대전 후 세계경제는 실물부문은 GATT, 화폐와 금융부분은 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF)와 세계은행이라고도 불리는 국제개발부흥은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)의 양대 기구에 의해 뒷받침되었다. 대공황에 의해 촉발된 보호무역주의가 제2차 세계대전의 주요원인 중의 하나라는 반성에서 개방적인 세계경제체제를 유지하고자 하는 의도에서 만들어진 기구들이다. 실물부문에서는 무역장벽을 점진적으로 낮추어 개방적인 경제체제를 유지하는데 이것을 뒷받침하는 것이 GATT이다. 대공황 시에 각국이 관세를 포함한 무역장벽을 경쟁적으로 높였던 것을 하지 못하도록 하는 것이 주된 목적이다. IMF는 수입을 줄이고 수출을 촉진하기 위하여 자국의 화폐가치

를 인위적으로 낮추는(즉, 환율을 인상하는) 등의 환율조작을 막고 안정적인 환율 체도를 유지하는 것을 목표로 하면서, 동시에 그 과정에서 일시적으로 외환이 부족하게 된 국가에 단기적으로 외환을 공급하는 기금이다. IBRD는 전후 부흥과 경제 개발을 위하여 필요한 장기적인 자금을 제공하는 국제기구이다.

GATT는 관세와 무역에 관한 일반협정이라는 이름 자체에서 알 수 있는 바와 같이 그 자체가 국제기구는 아니다. 개방적인 국제경제체제를 유지하는 임무를 담당할 국제무역기구(International Trade Organization, ITO)를 만들 것을 예정하여, 이 기구에서 무역을 자유화시키는데 적용할 규범을 정한 협정이다. 무역자유화를 위한 협정에 대해서는 미국의 의회가 미 행정부에 미리 동의권을 부여한 상태였으므로, 행정부 단독으로 비준할 수 있었다. 그러나 무역자유화를 위한 국제기구는 의회의 비준동의를 구해야 했었다. 이러한 이유로 국제기구인 ITO설립협정의 비준에 앞서 GATT를 먼저 발효시켰다. 그런데 GATT를 적용할 ITO설립협정의 비준동의를 미 의회가 거부하여 그 설립이 무산되었다. 그러나 GATT 체결국들은 GATT를 국제기구와 유사하게 운영하면서 무역자유화의 임무를 수행하게 하였다.

GATT는 국제기구가 아니라는 제도적 결함에도 불구하고 그 임무를 성공적으로 수행하였다. 5차례의 다자간 무역협상을 통해 관세를 현저하게 낮추었다. 그리고 그 후 케네디라운드와 도쿄라운드라고 불리는 제6차, 7차 다자간 무역협상을 통해 관세장벽을 계속 낮추면서 비관세장벽의 문제도 다루었다. 이러한 7차례의 다자간 무역협상을 통하여 관세장벽은 GATT 출범당시와 비교하여 현저하게 낮추는 기대 이상의 성과를 거두었다.

그러나 GATT 체제로는 더 이상 세계경제문제를 다루기 힘들다는 한계를 인식하고 제8차 다자간 무역협상인 우루과이 라운드(Uruguay Round, UR)에서 GATT 체제를 정식의 국제기구인 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)로 개편하고 그 권한을 대폭적으로 확대하였다. 우선, 상품무역 부문에서 GATT는 사실상 공산품 분야의 무역자유화만을 추구하였는데 무역자유화의 대상을 농산품과 수산물 등으로 확대하였다. 그리고 상품 외에 서비스의 무역자유화와 지적재산권의 국제적 보호문제도 다루게 되었다. 이러한 배경 속에서 수산물 시장의 개방문제가 UR에서 다루어졌다.

무역자유화가 세계경제에 기여한다는 것은 소위 르카르노의 비교우위론을 그 이론적 근거로 한다. 즉, 각국은 가장 비교우위가 있는 상품의 생산에 집중하고 다른 상

품은 이 상품과의 교환을 통하여 조달하면, 전체적인 경제적 부가 극대화될 수 있다는 것이다. 각국이 어떤 상품으로 특화하는 것이 가장 유리한가는 세계 각국의 상품이 동등한 조건에서 경쟁하는 시장이 결정한다. 이와 같이 각국의 상품의 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 하는 것이 무역자유화인데, 이를 위하여 관세를 철폐하여 관세부담금만큼 경쟁력이 약화되는 것은 막고, 정부의 수출보조금 등 여러 가지 상품의 경쟁력을 왜곡하는 조치를 금지하고, 기타 외국상품에 적용되는 여러 가지 비관세장벽을 제거한다. 그런데 각국의 경제사정상 무역을 일시에 전면적으로 자유화하는 것은 불가능하므로, 점진적인 무역자유화를 GATT/WTO는 추진한다. 그 방법은 관세양허의 대상이 되는 품목을 점진적으로 늘리고 관세율은 점진적으로 인하하여 관세라는 무역장벽은 인정하면서 점진적으로 관세장벽을 낮추는 방식이다. 반면에 수량제한 등 다른 비관세 장벽은 인정하지 않으며, 상품의 경쟁력을 왜곡하는 다른 조치들도 인정하지 않는다.

WTO가 출범하면서 그 때까지 GATT의 적용대상에서 제외되었던 농산품과 수산품이 무역자유화의 대상이 되었다. 농산품과 수산품이 둘 다 1차 상품이라는 공통점이 있었지만 그 자유화에 적용되는 규범이 다르다. 농산물 분야는 각국의 이해관계가 첨예하게 대립되어 UR의 성공적 타결을 위협하는 요인으로 인식되었다. 이러한 점이 반영되어 농업은 자유화 추구를 위한 규범으로 다른 상품의 무역자유화에 적용되는 규범과는 별개의 협정인 농업에 관한 협정을 만들었다. 반면에 수산물 분야는 그다지 주목을 받지 못하여 일반적인 상품에 적용되는 GATT에 의해 규율된다. 그리고 농업과 수산업 모두 여러 가지 보조금이 지급되고 있는데 일반적인 상품에 적용되는 보조금에 관한 규범이 수산업의 보조금에도 적용되는 반면에 농업의 보조금에 대해서는 농업에 관한 협정에 특칙을 두고 있다.

이러한 배경 하에서 UR협상에서 수산분야에 대한 각국의 관세양허가 행해졌는데 최종 협상결과 선진국은 대부분, 개도국은 1/3정도의 항목만을 양허하였다. 우리나라는 총 338개의 수산물에 관한 품목 중에서 144개를 양허하여 양허율은 42.6%에 달하고, 양허된 품목의 평균양허관세율은 18%이다.(해양수산부, WTO 뉴라운드 수산분야 논의동향 및 대응방안, WTO 뉴라운드 수산분야 지역설명회 자료, 2001. 9., 5면 참조) 양허된 관세율의 품목 간 격차도 커지 않아 대부분 10~20%의 관세율이 적용되고 있으며, 일부 민감 품목에 대해 한시적으로 조정관세율이 적용되고 있다.

WTO 출범 후 2001년에 시작된 새로운 다자간 무역협상인 도하개발 아젠다(Doha Development Agenda, DDA)에서의 수산물과 관련된 주된 협상은 수산물의 관세인하 문제와 수산물에 대한 보조금의 문제이다. 위에서 본 바와 같이 농업분야는 별도의 규범으로 규율하는 WTO 규범의 특성에 따라 농업분야 개방은 별도의 협상분야로 다루어지는 반면에, 수산물은 일반상품과 함께 비농업상품 분야의 일부로 다루어진다. 수산물의 관세율을 인하하는 방식을 둘러싸고 논란이 있었으나, 관세율이 높은 상품을 많이 인하하고 관세율이 낮은 상품은 적게 인하하는 이중 계수 방식인 스위스 방식으로 사용하도록 하였다. 2008년 12월 4차수정안에 따르면 최종관세 = $(\text{계수} \times \text{기준관세}) / (\text{계수} + \text{기준관세})$ 라는 공식이 적용되도록 제안되었다.

이 공식을 적용하면 신선 냉장어류 등 현 관세율이 20%인 품목 중 이미 양허된 품목은 5.7%, 미양허품목 6.8%로 각각 관세율이 낮아지고, 민감성을 반영할 경우 양허품목 12.9%, 미양허품목 13.4% 수준으로 관세율이 낮아진다. 조정관세 품목의 경우 냉동오징어는 현재 양허 관세율이 22%이지만 관세감축에 의해 6.8%, 민감성 반영 시 14.4%로 관세율이 낮아진다. 활뱀장어는 조정관세율이 27%이지만 6.8%로, 그리고 민감성 반영 시 관세율이 17.0%로 낮아진다. 냉동꽂치, 냉동명태의 조정관세율은 30%에서 관세감축에 의해 7.0%로, 그리고 민감성 반영 시에는 18.5%로 관세율이 낮아진다. 활돔, 활민어, 활농어의 양허관세율은 34%에서 7.0%, 민감성 반영 시 20.5%로, 42% 조정관세가 적용되는 새우젓은 7.1%, 민감성 반영 시 24.6%로 영허관세율이 조정된다. 민감성이 반영될 경우와 그렇지 않을 경우에 따른 관세감축의 폭은 조정관세품목이 가장 크게 나타나고 수산물의 대부분인 10~20% 관세품목은 대부분 4.4~6.7%의 수준이다. 이처럼 관세인하로 인한 국내 수산업피해는 어종 또는 업종에 따라 극명한 차이를 보일 것으로 예측된다.

수산보조금은 DDA 7개 협상분야 중 '규범' 분야에서 반덤핑, 일반보조금과 같이 논의되고 있다. 수산보조금에 대해서는 2001년 11월 DDA 출범 시 수산자원 고갈 문제가 심각하다는 것과 수산보조금이 수산자원 고갈의 주요원인 중의 하나인가의 여부와 수산보조금이 일반적인 보조금과는 그 성격이 다르고 환경에 미치는 영향이 다른가의 여부에 대하여 첨예한 의견대립이 있었다. 이에 대해 긍정하는 소위 물고기친구국가들(Fish Friends Group)은 수산업보조금에 대해 별도의 새로운 협정이 필요하다는 것과 수산업 보조금의 대폭적인 규제를 주장하고 있다. 반면에 우리나라를 비롯한 국가들은 이러한 지적에 대해 부정적인 입장을 취하면서, 수산업 보조

금도 일반상품에 적용되는 보조금협정으로 규율할 것을 제안하면서 수산보조금에 대한 제한에 소극적인 입장을 취하고 있다.

이러한 논란 속에 2004년 7월 협상골격으로 줄라이 패키지(July Package)가 채택돼 본격적으로 논의되었고 2007년 수산보조금 의장안이 발표되었다. 이 의장안에는 금지보조금과 금지 예외적 보조금, 개발도상국 특별대우 보조금 등이 포함되었다. 금지보조금(Prohibition)에는 어선 및 서비스선 취득이나 시설개선과 관련된 보조금, 어선과 서비스선의 운영비용에 대한 보조금, 항구내 수산가공시설에 대한 보조금 등이 포함되어 있다.

금지에외(General Exception) 보조금에는 신규를 제외한 어선과 선원의 안전을 위한 수리나 환경적 악영향을 줄이기 위한 기술 도입 보조금, 지속가능한 자원의 이용이나 수산관리제도 이행과 관련된 선박감시시스템 설치 등에 대한 보조, 선원의 재교육 및 비어업 전환 교육 훈련비, 어업종료를 위한 지원 보조금, 어선감척과 관련된 보조금 등이 있다.

최근 2011년 의장보고서에서 수산보조금 협상의 핵심 쟁점은 1) 금지보조금의 범위, 2) 어업관리제도(fisheries management system)로 정리하였으나 세부 쟁점에 대해서는 이견이 지속되고 있다. 제3국으로의 어선이전, 불법어업, 해외입어료 지원 보조금은 금지하는 것으로 의견이 수렴되었으나, 선박건조 및 보수, 어업운영비(면세유 등 연료보조 포함), 어업기반시설, 소득보조, 가격지지 등의 보조금을 금지할 것인가에 대해 견해차를 좁히지 못하고 있다. 물고기친구국가들은 이러한 보조금을 금지하자고 주장하는 반면에, 우리나라를 비롯한 일본, 대만, EU, 캐나다는 그 범위를 축소할 것을 주장하고 있다. 특히 우리나라에 영향이 클 것으로 우려되는 유류보조금에 대해 이를 금지하는 것으로 의견이 모아지고 있으나 보다 신중한 접근이 필요하다는 인식도 확산되고 있다. 소규모 어업에 대해 예외를 인정해야 한다는 것에는 의견이 일치하고 있으나 그 범위를 개도국에 대해서만 인정해야 하는지 선진국에 대해서도 인정해야 하는지에 대해서는 이견이 있다.

참고로 우리나라에서 현재 시행하고 있는 수산관련 보조금의 표는 다음과 같다.

<표 2-19> 한국 수산부문의 보조금 지급 항목

대분류	세부내역	대분류	세부내역
수산 자원 조성	인공어초, 배양장 건립, 종묘, 방류, 담수어치어방류지원	지도선 및 급유시설	시도지도선 건조 및 유류비지원, 서해5도 공동운반선운영지원, 급유급수시설
어장 환경 관리	수질정화시설운영비, 해양환경감시선 건조, 어장관리, 양식어장관리, 오염해역준설, 폐선처리장시설, 폐유수거용기설치	유통 지원	수산물도매시장건설, 수산물 직거래시설 및 운영자금, 농수산물종합유통센터, 수산물 물류센터 건설 등
어업 구조 조정 개발	연근해어업구조조정, 원양어업구조조정, 해면양식어업, 양식용기자재공급, 내수면어업개발, 수출 활어축양시설 지원	어선 어망 지원	어선건조 및 설비현대화, 어선수리소시설, 어망생산운영자금
면세유 및 영어자금	면세유공급수혜액, 영어자금공급, 풍수해복구지원, 적조방제, 포장재 개선사업, 어업질서확립자금지원	어업인 육성	어업인복지회관 건립, 어업인 후계자 육성, 전업어가육성, 선도어업경영체 육성
어촌 개발	귀어 가정 어촌정책자금지원, 어촌종합개발, 어촌민속전시관건립, 어촌관광휴양단지조성	기타 지원	자영수산물, 지방해양수산물과학관 건립, 국제박람회참가지원, 수산계 특성화 대학시설 지원

자료: 이광남 외, 수산보조금에 대한 국제기구의 논의동향과 대응방안, 수경연 연구보고(00-4)

이러한 수산보조금의 대부분은 금지대상에 포함되어 있다. 의장안에 따라 보조금이 감축, 폐지된다면 우리 수산업 타격은 심각하다. 수산업에서 유류는 출어비용의 약 45.2%를 차지할 정도로 비중 높은 생산투입요소다. 이에 따라 근해어업 업종의 수익성은 거의 대부분 마이너스로 전환될 우려가 있다. 이와 같이 수산물에 대한 관세 감축과 보조금 삭감 등이 이뤄지면 수산업 전반에 걸친 피해가 광범위하게 나타날 것으로 보인다. 현재 DDA협상은 선진국과 신흥경제국들 사이에 공산품 관세 인하와 농업 보조금 삭감 등을 둘러싼 이견으로 정체된 상태다

2. FTA

자유무역협정(FTA : Free Trade Agreement)은 2개국 이상의 국가가 상호간의 무역을 자유화하기 위하여 관세와 비관세 장벽을 철폐하여 무역을 자유화하려는 하려는 협정이다. 대상이 되는 국가는 2개국인 것인 보통이지만, 북미자유무역협정(NAFTA), 중남미 공동시장, 아시안 국가 간의 자유무역협정, EU 등과 같이 3개국 이상이 참가하는 형태도 있다. 그리고 자유화의 대상에 있어 상품무역만을 대상으로 하는 경우도 있고, 상품무역외에 서비스무역, 투자 등을 대상으로 하는 경우도 있으며, EU의 예에서 보는 바와 같이 인력의 자유이동에서 시작하여 통화정책 등을 통합하는 경우도 있다. 그리고 상품무역만을 대상으로 하는 경우에도 모든 상품에 대한 관세와 비관세장벽을 일시적으로 철폐하여 자유화하는 것은 없고, 일부 상품은 자유화에서 제외하고, 일부 상품은 무역장벽을 점진적으로 낮추는 등의 형태를 취하고 있다.

FTA가 전체적인 무역자유화에 미치는 영향에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다. 다자적으로는 어려운 심화된 무역자유화를 일부 국가 간에는 가능하므로 일부 국가 간에 심화된 무역자유화가 다자적인 무역자유화로 확산될 수 있다는 것이 FTA가 다자적인 무역자유화에 긍정적인 영향을 미친다는 견해의 대표적인 근거이다. 그리고 FTA를 이행하기 위하여 당사국은 무역자유화 조치와 관련된 제도를 만드는데, 이것이 다자적으로 자유화된 무역과 관련된 조치에 대한 사전 실험이 되어 무역자유화에 대한 저항을 줄여준다는 소위 실험효과도 FTA가 다자적인 무역자유화에 긍정적인 영향을 미친다는 견해의 주요근거이다.

반면에 FTA 당사국간의 무역자유화는 다자적인 무역자유화에 부정적인 영향을 미친다는 의견도 강력하게 제기되고 있다. 이러한 주장의 주된 근거는 FTA 당사국간의 무역확대는 새로운 무역시장의 창출보다는 대부분 역외국가와의 무역을 전환시키는 것에 불과하며, 궁극적으로 세계시장을 블록화하여 다자적인 무역은 축소된다는 것이다. 즉, FTA는 역외국가의 상품이 역내국가의 상품에 비해 불리한 무역조건 하에서 경쟁하여 더 경쟁력 있는 역외국가의 상품시장을 경쟁력이 약한 역내국가의 상품으로 대체하는 것이 대부분이며, 결국 FTA로 인하여 블록화된 시장은 세계적으로 경쟁력 있는 상품의 시장을 제한하고 이 시장은 경쟁력이 약한 역내국가의 상품으로 대체되어 전체적으로는 무역축소로 이어진다는 것이다.

WTO가 출범할 당시까지 우리나라는 하나의 FTA도 체결하지 않는 상태에 있었다. 그 전까지 우리나라는 WTO 등 다자포럼에서 지역주의의 폐해를 지적하고 다자 무역체제의 강화를 주창해 왔었다. 그런데 첫째, FTA를 중심으로 한 지역주의 경향이 오히려 전 세계적으로 확산되고 있고 둘째, WTO의 감시기능을 활용하여 지역주의를 억제하는 것도 사실상 불가능하다는 점이 확인되면서 FTA에 대한 우리나라의 정책이 적극적인 것으로 전환되었다.

우리나라는 칠레와 FTA를 시작으로 4대 경제권에 속하는 EU와 미국과의 자유무역협정인 한-EU, 한-미 FTA를 비롯한 8개의 FTA를 발효하였고, 한-터키 FTA와 한-콜롬비아 FTA를 타결하여 발효를 기다리고 있다. 그리고 4대 경제권 중의 하나인 중국과의 FTA를 비롯한 8개의 FTA 협상을 진행 중이며, 마지막 경제대국의 하나인 일본과의 FTA를 비롯한 6-7개의 FTA에 대한 공동연구나 여건조성 작업을 진행 중이다. 이러한 성과를 통하여 우리나라는 FTA 허브국가를 지향하고 있다.

FTA도 무역자유화를 추구하는 것이므로 관세와 비관세장벽을 낮추고, 보조금을 제거 혹은 삭감하는 조치를 취한다. 그 결과 특정산업의 국제경쟁력에 따라서는 FTA가 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 지금까지의 FTA는 우리나라 수산업에 심각한 영향을 미치지 않았지만 우리나라 수산물 수입 1위인 중국과의 FTA는 적절하게 대응하지 않으면 그 영향이 심각할 것으로 예상된다. 취할 수 있는 대응조치로는 심각한 영향을 받을 것으로 예상되는 어종은 양허대상에서 제외하고, 수산업의 구조조정 정책을 적절하게 사전적 사후적으로 적절하게 시행하고, 양허의 대상인 품목에 대해서는 점진적으로 충분한 이행기간을 확보하는 등의 조치가 될 것이다. 그리고 어업과 관련된 보조금에 대해서도 예외를 인정하거나 충분한 이행유예기간을 확보하는 등의 조치를 고려할 수 있다. 이들 조치들은 예외적인 것으로 영구적으로 지속할 수 없으므로, 영향은 피할 수 없으며 우리나라 수산업의 경쟁력 제고를 위한 근본적인 조치가 필요하다.

3. 해양질서의 변화

UN 해양법협약이 채택된 후 해양질서는 근본적으로 변하고 있다. 어획활동을 할

수 있는 해역이 변하여 수산업에 많은 영향을 미치고 있다. 수산업과 관련된 해양 질서의 변화는 연안국 관할 해역의 확대에 의하여 자유롭게 어획활동을 할 수 있는 해역인 공해가 축소된 것과, 과거 자유롭게 어획활동을 할 수 있는 해역이었던 공해에서의 어획활동에 대한 국제적인 규제가 강화되었다는 것으로 요약할 수 있다. 오랜 기간 동안 바다는 좁은 영해(그 쪽으로 많은 국가들이 3해리를 채택했지만, 국제적으로 합의된 기준은 없었다)와 나머지 바다는 모든 국가가 자유롭게 이용할 수 있는 넓은 공해라는 이원적 구조에 의해 규율되었다.

그러다가 인근 바다에 대한 연안국의 관할 확대주장이 강력하게 제기되어, 제1차 해양법회의에서 채택된 1958년의 해양에 관한 여러 협약에서 대륙붕과 어업전관수역을 인정하였다. 그리고 제3차 해양법회의에서 채택된 1982년의 UN해양법협약에서는 영해와 영해측정기선으로부터 최대 200해리까지의 해역에서 생물·비생물 자원에 대한 연안국의 배타적 권리를 인정하는 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, EEZ)과 200해리에서 최대 350해리까지 설정할 수 있는 대륙붕이라는 중간수역, 그리고 공해라는 다원적 구조로 변화하였다. 따라서 모든 국가들이 자유롭게 이용할 수 있는 공해는 축소되었는데, 대부분의 수자원이 연안에 인접한 수역에서 식하기 때문에 해양구조의 변화가 수산업에 미치는 영향을 막대한 것이었다. 해양구조가 변화한 후 세계어획량의 약 5%정도만이 공해에서 어획되고 있다.(해양수산부, 「신국제어업질서 구축에 따른 국제어업 협력방안」, (서울: 해양수산부, 2000), 56면)

그리고 자유롭게 어로활동을 할 수 있는 공해에서의 어로 활동에 대해서도 어업자원의 보호와 연안국의 이익보호를 위하여 여러 가지 제한이 가해지고 있다. 해양법협약 제87조 1항은 공해의 자유의 내용인 6가지 자유 (항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선과 관선 부설의 자유, 인공섬과 그 밖의 시설 건설의 자유, 어로의 자유, 과학조사의 자유) 중 어로의 자유는 공해에 관한 제7부의 2절에 정해진 조건에 따른다는 조건하에 인정되는 것으로 하였다. 제7부 2절에서는 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존조치를 취할 의무(제 117조), 생물자원의 보존·관리를 위한 국가간 협력(제 188조), 공해생물자원의 보존을 위한 조치시 준수해야 할 원칙으로서 최대지속 생산량을 실현할 수 있는 자원양의 유지회복, 이용가능한 과학적 정보와 통계의 활용, 소지역적·지역적 또는 지구적 국제기구를 통한 자료의 제공과 교환, 보존조치의 비차별적 적용 등(제119조)에 대해 규정하고 있다.

해양법상 이러한 조항을 근거로 해서 만들어진 국제협정이 1995년에 만들어진 공해어족보존협정(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)이다. 이 협정은 18개의 부분에 담겨 있는 50개 조항과 데이터 수집 및 공유에 관한 표준 지침인 부속서 I과 경계왕래성 어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 있어서의 예방적 참고 지표의 적용에 관한 가이드라인인 부속서 II로 구성되어 있다.

이 협정이 적용되는 수역은 원칙적으로 공해이며, 대상 어종은 경계왕래어족(straddling fish stocks)과 고도회유성어족(highly migratory fish stocks)이다. (제3조) 경계왕래어족이라고 함은 EEZ와 공해에 걸쳐서 출현하는 어종을 말한다. (유엔해양법협약 제63조 제2항 및 유엔공해어업협정 제3조) 경계왕래성 어족은 지역마다 다르며, 유엔해양법협약이나 공해어업협정에서 경계왕래어족에 대한 목록은 없다. 반면에 고도회유성어족은 유엔해양법협약 제1부속서에 열거되어 있는데, 날개 다랑어, 참다랑어, 눈다랑어, 가다랑어, 황다랑어, 검은 지느러미 다랭이, 작은 다랭이류, 남방참다랑어, 물치다래류, 새다래류, 새치류, 돛새치류, 황새치, 쾡치류, 만새기류, 원양성 상어류, 고래류(향고래과, 긴수염고래과, 쇠고래과, 물돼지과)이 목록에 열거되어 있는 고도회유성어족이다. 경계왕래어족 중 EEZ와 공해를 왕래하는 하는 어족은 이 협정의 적용대상이지만 한 나라의 EEZ와 다른 나라의 EEZ사이만을 왕래하는 어족(trans-boundary fish stocks)은 이 협정의 적용대상에서 제외된다. 그러나 이 어족은 사실상 관련국들의 배타적 EEZ제도에 의하여 규율되므로 이러한 제외가 큰 의미가 없다. 협정은 공해상의 어족자원 보존을 위한 여러 가지 원칙을 열거하고 있다. 보호대상인 어족의 최대지속가능한 생산량(Maximum Sustainable Yield : MSY)을 지향하는 것을 그 목표로 하며, 보존조치를 취함에 있어 정보의 부재가 보존조치를 취하는데 있어 장애가 되지 않도록 사전주의적 접근법(precautionary approach)을 따르도록 규정하고 있다.(동 협정 제6조)

이 협정은 공해상의 어족자원 보호를 위하여 전통적인 국제법의 이론에 의하면 다소 무리할 수도 있는 다음과 같은 실용적인 접근 방법을 취하고 있다.

첫째, 이 협정은 위에서 본 UN해양법협약의 조문을 이행하기 위한 이행협정의 성격을 지닌 협정이지만 UN해양법협약의 당사국이 아니더라도 이 협정 즉, 공해어족

보존협정에 가입할 수 있다. 이것은 미국과 같이 유엔해양법협약의 당사국이 아닌 국가도 공해어족보존협정에 가입하여 공해상 어족보존의 실효성을 높이기 위한 것이다.

둘째, 공해상에서 취해지는 조치이지만 인접한 연안국의 권한을 강화하여, 연안국은 배타적 경제수역 외부인 공해에 대해서도 상당한 권한을 행사할 수 있도록 인정하고 있다. 인접연안국에게 인정되는 권한의 하나는 보존하고자 하는 어족이 존재하는 공해상의 인접국가에게 협상에서 상당한 발언권을 인정하는 것이다. 공해어족보존협정은 경계왕래어족과 관련하여서는 연안국과 그 연안국의 관할수역에 인접한 공해에서 조업하는 국가가 있을 때, 이 두 국가가 동 인접공해에서의 경계왕래어족의 보존에 필요한 조치에 대하여 합의에 이르도록 노력할 것을 요구하고 있다. 넓은 공해와 여러 국가의 배타적 경제수역을 회유하는 고도회유성어족에 대해서는 관련 연안국들과 역내 조업국들이 역내 고도회유성어족의 보존 및 최적이용을 달성하기 위하여 노력할 것을 요구하고 있다. 이와 같이 인접연안국과 조업국간 자원보존을 위한 협력을 요구하고 있으므로 보호의 대상인 어족이 존재하는 공해의 인접국가에 대해 그 자원에 대해 상당한 발언권을 가질 수 있도록 그 권한을 확대하고 있다.

인접연안국에 인정되는 또 하나의 권한은 공해상의 보존조치와 인접 EEZ에서의 어족자원 보존조치의 양립성(compatibility)을 요구하는 것이다. 즉, 공해어족보존협정은 공해상에 취해지는 보존조치는 인접한 EEZ에서의 보존조치와 양립할 것을 요구하는데 이것은 결국 자원을 보존하는데 관심이 큰 인접한 연안국가들이 보존조치와 관련해서 공해에서의 조업국들도 이에 따라야 하는 결과가 된다.

셋째, 공해상 어족보존을 위하여 전통적인 기국에 의한 집행 외에 다른 국가들에 의한 집행도 상당히 수용하고 있다. 어느 국가의 영역에 속하지 않는 공해상에 있는 선박에 대해서는 그 기국이 관할권을 행사하는 것이 전통적인 국제법의 원칙이었다. 공해어족보존협정에서도 어족보존협정의 내용을 준수하도록 집행하는데 있어 기국이 주된 관할권을 행사하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러면서도 기국 외에 위반어선 발견국, 기항국에 대해서도 이행을 강제하기 위한 상당한 권한을 인정하고 있다. 즉, 공해어족보존협정은 기국으로 하여금 자국 어선이 공해생물자원의 보존관리 조치를 위반한 혐의가 있는 경우에 그 어선에 대해 즉각적이고 충분한 조사(investigation)를 하고, 동 어선의 위반을 주장하는 국가 및 관련기구에 대해 통보

하여야 하고, 위반의 증거가 충분할 때에는 제재를 가하기 위한 절차를 신속하게 진행할 것을 요구하고 있다. 그러면서도 보존관리 조치가 적용되는 공해인 수역에서 그 지역을 관리하는 지역수산기구의 회원국인 유엔공해어업협정 당사국(a State Party)은 보존조치의 이행을 확보하기 위하여 유엔공해어업협정의 타 당사국의 어선에 승선 및 검색할 수 있도록 인정하고 있다. 이 때 검색의 대상이 되는 선박은 그 지역기구의 회원국이 아니더라도 유엔공해어업협정의 당사국이면 된다. 승선하여 검색한 국가의 정부선박이 검색의 결과 위반이 있다는 사실이 있으면 그 사실을 기국에 통보한다. 통고를 받은 기국은 통고를 받은 지 5일 이내에 검색한 국가에게 회신을 하여야 하는데, 통고의 내용은 제공된 증거에 따라서 취한 조치이거나 증거가 불충분할 때에 검색국가로 하여금 추가적인 조사(investigation)하도록 허가하는 것이다.

기국이 검색국가에게 조사하도록 허가를 한 경우, 검색국은 조사를 하고 그 결과를 기국에 통고 한다. 기국은 증거가 충분할 경우, 그 선박에 대해서 집행조치를 취하거나 또는 검색국으로 하여금 집행조치를 지정하여 그러한 조치를 취하도록 할 수 있다. 그리고 승선검색 후 기국에 통보한 지 5일이 지나도 기국으로부터 아무런 응답이 없을 때에도, 검색결과가 중대한 위반과 관련되어 있으면, 추가적인 조사(investigation)를 할 수 있다. 기국의 통보가 없어도 추가조사를 할 수 있는 “중대한 위반에 해당하는 것으로 1)무허가 조업, 2)조업장부의 미기재 또는 중대한 오보고, 3)금지구역 조업, 무쿼터 조업, 쿼터초과 조업 4) 조업이 일정기간 금지된(moratorium)어족에 대한 조업, 5) 선박명 은폐, 6) 보존조치의 상습적 위반(multiple violations) 7) 여타 지역 수산기구에 의해 확립된 규정 위반 등을 들고 있다. 이러한 위반발견국외에 문제가 된 어선이 기항한 항만의 소속국인 항만국도 보존 및 관리조치의 실효성 제고를 위하여 조치를 취할 권리와 의무를 가진다. 항만국은 보존 및 관리조치와 관련하여 자발적으로 자국의 항구 또는 연안터미널에 기항한 다른 국가의 선박에 대하여 서류, 어구, 어획물을 검사할 수 있다.

넷째, 기국에 의한 통제의 실효성을 제고하기 위하여 국제법상 일반적으로 인정되는 편의치적(flag of convenience)에 대해 제한을 가하고 있다. 국제법상 선박과 국가 간에 밀접한 관련성이 없어 실효적으로 통제할 수 없는 경우에도, 그 국가의 선박으로 등록하여 선박의 국적으로 부여하는 소위 편의치적을 인정하여 왔다. 그러나 유엔공해어업협정은 어느 국가가 어선에 대해 선적을 부여할 때에는 자국이

그 어선에 대해 실효적으로 통제권을 행사할 수 있을 때만 부여하도록 규정하고 있다.

다섯째, 공해상 어족보존조치의 실효성을 제고하기 위하여 공해상 어족자원 보존 조치를 실질적으로 취하는 지역 수산기구에 대하여 상당한 권한을 부여하고 있다. 국가가 특정 국제기구에 가입하도록 강요받지 않으며 자국이 가입하지 않은 국제기구의 조치에 따를 의무가 없는 것이 주권국가를 전제로 하는 국제법의 기본원칙이다. 그런데 공해어족보존협정은 지역 수산기구에 국가들이 가입하도록 강제하는 상당한 권한과 이 기구에 가입하지 않는 국가에 대해 지역수산기구가 상당한 권한을 인정하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 공해어족자원보존을 위하여 인접연안국과 조업국은 서로 협력해야 하는데, 그 협력은 반드시 지역 수산기구를 만들어 행해질 필요는 없어 관련국 간에 직접적으로 이루어질 수도 있다. 그러나 공해어족보존협정은 지역수산기구가 없는 경우에는 관련 연안국과 공해 조업국은 지역 수산기구를 설립하기 위해 노력하도록 요구하여(협정 제8조 제5항) 지역 수산기구를 통한 협력을 권장하고 있다. 이러한 지역 수산기구가 존재하거나 새로이 만들어지면, 공해어족보존협정은 관련국들이 이 기구에 가입하도록 사실상 강제하고 있다. 즉, 이러한 지역기구가 있으면, 조업국과 연안국은 그러한 지역 수산기구에 가입하거나 또는 그러한 수산기구가 채택한 보존 관리 조치를 따르겠다고 합의해야 할 것을 요구하고 있으며(협정 제8조 제3항), 가입이나 이러한 합의를 하지 않은 국가는 지역 수산기구에서 관리하는 자원을 어획할 수 없도록 하고 있다.(협정 제8조 제4항) 위에서 본 공해어족을 보존하는 조치가 인접한 EEZ에서의 조치와 양립될 것으로 요구하는 것과 어획금지조치가 연결되면, 문제가 된 해역만이 아니라 인접한 EEZ에서의 입어를 거부하는 것을 정당화하는 사유가 될 수 있으므로 이러한 제한은 상당한 위력을 가진다.

또한 공해어족보존협정의 당사국이면서 지역 수산기구에 가입하지 않은 국가에 대해서 이러한 기구에 가입하지 않음으로써 누리는 이익을 박탈하고 있다. 공해어족보존협정은 어느 국가가 지역수산기구의 회원국이 아니더라도, 유엔해양법협약과 유엔공해어업협정에 따라 관련 고도회유성어족 및 경계왕래어족의 보존관리를 위해 협력할 의무에서 벗어나지 않는다고 하여(제17조 제1항) 지역기구의 회원국이 아닌 국가에게도 사실상 지역 수산기구에 협력할 의무를 부과하고 있다. 그리고 지역 수산기구에 가입하지 않는 국가도 자국의 선박이 가입하지 않은 지역수산기구의 관

할범위내의 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 어획하도록 허가해서는 안 된다고 규정하고 있다.(제17조 제2항) 또한 이러한 의무의 실효성을 보장하기 위하여 지역 수산기구의 기구의 회원국 단속선이 A국가의 어선에 승선 및 검색할 수 있도록 규정하고 있다.(제21조 제1항)

이와 같이 우리나라가 자유롭게 어로활동을 할 수 있는 수역은 영해와 배타적 경제수역의 확대에 현저하게 축소되었으며, 그나마 남아 있는 공해상에서의 어로도 일부 공해 정착성 어족을 제외하고는 공해어족보존협정과 지역 수산기구에 의해 규율되고 있다. 공해어족보존협정과 지역수산기구에 의한 규율이 불리하다고 생각하면 이에 가입하지 않는 것이 전통적 국제법에서는 실효적인 선택방안이었으나, 공해어족보존협정의 체제에서는 사실상 의미가 없다.

4. 국제적인 수산물 수급 불균형과 새로운 기회

현재 전 세계적으로 수산물 생산은 정체되고 있으면서, 수산물 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 경제협력개발기구(OECD)와 유엔식량농업기구(FAO)에서는 앞으로 수산물 가격의 급증현상인 피시플레이션(fishflation) 가능성을 조심스럽게 전망하고 있다. OECD와 FAO가 2011년 6월에 발표한 합동연구의 결과에 의하면, 2011년부터 2020년까지의 세계 수산물 가격은 자원 고갈, 사료값 상승 그리고 양식의 적지 부족 등으로 인해 지난 10년 대비 35%의 가격상승이 있을 것이라고 전망하고 있다.

피시플레이션의 우려는 수산물의 소비는 급증하는데 수산물의 생산이 그에 맞추어 증가하지 못하는 것에서 기인한다. 세계의 수산물소비는 꾸준히 증가하고 있다. 전 세계적으로 1인당 평균 수산물 소비량은 1970년대 11.5kg, 1980년대 12.8kg, 1990년대 14.8kg, 2000년대 평균 16.4kg으로 꾸준히 증가하고 있다. 특히, 중국, 인도 등 인구대국의 경제가 급성장하면서 고급 단백질 공급원인 수산물의 소비가 급증하고 있다. FAO의 2010년 자료에 의하면, 중국의 1인당 수산물 소비량이 2000년 11kg이었던 것이 2009년에 30kg으로 증가하였다. 그리고 2020년에는 40.8kg으로 늘어날 것으로 추정되고 있다. 중국의 1인당 수산물 소비량이 1kg 증가하는 것은 전체적으로 약 130만 톤의 수산물 소비가 증가하는 것을 의미한다. 이것은 우리나라 수산물 생산량의 약 40%에 해당한다. 따라서 2000년부터 2009년

까지 중국의 수산물 소비증가만 하더라도 우리나라 수산물 생산량의 8배에 달하는 양의 소비가 증가하였다.

반면에 수산물의 생산은 자원의 고갈에 기후변화가 겹쳐, 어획을 통한 생산량 확대에는 한계가 있다. 양식을 통한 생산량의 증가도 양식의 적지가 점점 줄고 있으며, 사료 값 상승 때문에 생산단가가 높아져 수산물의 가격상승으로 이어지고 있다. 세계수산물 생산은 1999년 1억 3,000만여 톤에서 2008년 1억 5,000만여 톤으로 20.6% 증가하는데 그치고 있다. 이 중에서 어획량은 2000년 9,500만여 톤의 최대치를 기록한 후 감소하여, 2008년에는 8,900만여 톤 생산하는데 그쳤다. 반면에 양식을 통한 수산물 생산량은 1999년 3,300만여 톤에서 지속적인 증가를 보여 2008년 6,800만여 톤을 생산하였다. 그러나 양식을 통한 이러한 수산물 증가도 소비증가를 충분히 충당하지 못하고 생산 단가는 지속적으로 높아지고 있다.

이러한 배경 속에서 피시플레이션의 우려가 제기되고 있다. 이러한 변화는 우리나라 수산업에도 반영되어, 최근 우리나라의 수산업의 생산량은 큰 변화가 없거나 다소 감소함에도 불구하고, 금액상의 수산업 부가가치는 급증하는 양상을 보이고 있다. 위의 <표 2-1>과 <표 2-3>에서 본 바와 같이 우리나라의 수산물 생산은 2008년 336만 3,000톤으로 최대치를 생산한 이후 2010년 311만 2,000톤으로 다소 감소하였는데, 금액상으로는 2조 2천 5백억원에서 3조 1천 9백억원으로 증가하였다.

이러한 변화를 고려하여 이코노미스트(The Economist)지는 2003년에 수산양식은 세계에서 가장 빨리 성장하는 식량산업이고, 농업의 녹색혁명(Green Revolution)에 상응하는 청색혁명(Blue Revolution)이 시작되고 있으며, 축산물과 같이 2030년에는 대부분 수산물이 양식으로 공급하는 것을 예상하는 기사를 실었다. 그리고 타임(Time)지에서는 2011년 물고기를 표지모델로 하면서 미래식량 자원 확보를 위해 수산양식의 중요성을 강조하는 기사를 실었다. 이러한 피시플레이션의 우려는 우리나라 수산업에 대한 중요한 도전임과 동시에 기회이다. 그 동안 사양산업으로 취급되던 수산업에 대해 부정적인 시각에서 벗어나 적극적인 대응을 할 필요가 있다. 수산물의 수급에 대한 국제적인 환경에 적절하게 대응하면 우리나라 수산업은 고부가가치 산업이 될 수 있고, 식량안보의 첨병역할을 할 수 있다.

제4절 소결

경제의 중심이 2차, 3차 산업으로 이동함에 따라 우리나라 수산업이 국민경제에서 차지하는 비중은 계속 축소되었다. 해양환경과 국제경제 환경 등 국제적인 환경변화도 우리나라 수산업에 유리하지는 않다. 그러나 최근의 수산업에 관한 통계는 수산업을 새로운 시각에서 접근할 것을 요구한다. 중국의 경제발전에 따라 수산물에 대한 수요가 급증하고 있는데, 수산물의 공급은 따르지 못하여, 수산물의 가격이 상승하고 있다. 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 환경을 잘 이용하면 우리나라 수산업도 국제적인 경쟁력을 갖출 수 있다는 것을 최근의 통계자료들이 보여주고 있다.

또한 세계적이 수산물의 수급상황은 수산업을 식량안보의 측면에서도 고려해야 할 것을 요구하고 있다. 농업분야에서의 경쟁력 약화로 식량자급률이 계속 낮아지고 있는 것은 여러 가지 측면에서 우리나라의 불안요인이 되고 있다. 수산업은 이에 대한 좋은 대책이 될 수 있다. 수산업도 다른 산업과 비교하여 상대적으로 위축되면서 자급률이 낮아지고 있다.

그러나 수산물은 농업과 비교하여 그 사정이 나은 편이다. 우리나라 인구에 비해 국토면적이 협소하여 농업에는 극복하기 어려운 한계가 있다. 반면에 수산업은 3면이 바다라는 장점을 잘 활용하여 어업자원을 잘 관리하면 수산물의 자급율을 제고할 수 있다. 그리고 해외의 어장과 양식장을 개척하기가 어업에 비해서는 용이하다. 농가소득과 어가소득이 역전되고, 그 차이가 계속 확대되고 있는 최근의 통계자료는 우리나라 농업과 수산업의 차이를 잘 보여주는 예로 생각된다. 이러한 점을 고려하여 식량안보차원에서 수산업의 중요성도 고려하여 수산업의 문제를 접근해야 한다.

해양 환경을 포함한 높아진 환경의식과 해상레저에 대한 높아지고 있는 관심도 수산업을 새로운 시각에서 접근할 것을 요구하는 요인이다. 또한 수산업은 베이비 붐 세대의 귀농현상과 우리사회의 가장 중요한 문제인 청년실업 문제를 해결하는 방안의 하나로 수산업을 접근할 필요가 있다. 수산업의 발전을 통한 어촌의 유지·발전은 베이비 붐 세대의 귀농에 대한 수요와 함께 고려해야 할 사항이다. 다음 장에서 보는 바와 같이 젊은 사람들이 수산업 분야에 취업하는 것을 기피하여 외국인들이 그 자리를 메우고 있는 것이 현실이다. 수산업은 그 특성상 다른 분야에서 요구하는

고도의 기술이나 재능을 가지지 않았더라도 적절한 교육과 노력만 있으면 취업할 수 있는 분야이다. 수산업에 대한 적절한 정책으로 수산업을 희망있는 산업으로 만든다면 수산업은 실업문제를 해결하는 좋은 대책이 될 수 있다.

청색혁명(Blue Revolution)의 기회를 포착하고 식량안보를 튼튼히 하는 방안으로 그리고 베이비붐 세대의 귀농현상에 대한 대응과 청년 실업문제의 해결방안으로 수산업에 적극적으로 대처한다면, 수산업도 충분히 가능성 있는 산업이다.

제3장 어선원의 수급현황 및 전망

제1절 어선원의 수급현황

어선원의 수급현황을 파악하는데 있어 어려운 점은 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대한 취업현황자료를 구하기가 어렵다는 것이다. 원양어선, 해위 취업어선, 그리고 20톤 이상의 연근해 어선에 취업하는 어선원의 경우 선원수첩이 발급되고 한국선원복지센터에서 통계를 내기 때문에 그 자료를 구입할 수 있다. 그런데 20톤 미만의 연근해 어선원은 비공식적으로 취업과 이직 및 전직이 이루어지고 계절적인 변동이 심하기 때문에 통계를 내기 어려운 문제도 있고, 이들에 대한 통계를 정기적으로 작성하는 기관도 없는 상황이다. 따라서 다른 연구에서 2008년의 20톤 미만의 어선에 취업한 어선원의 추정치와 본 연구에서 한 2011년의 추정치를 사용한다. 아래의 표 <표 3-1>은 2008년 현재 어선수에 어선당 승선인원을 적용하여 추정한 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원의 수를 나타내는 표이다. <표 3-2>는 어선당 승선인원은 같은 수자를 적용하면서 2011년 말 현재의 어선수를 이용하여 추정한 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원의 수를 보여주는 표이다.

<표 3-1> 20톤 미만 업종별 승선인원(추정) : 2008년 기준

(단위: 척)

업종 \ 톤수	척수	척당 평균 승선인원수	전체 승선인원수	순수1) 고용인원수	
연안어업	연안자망	15,993	2	31,986	12,794
	연안안강망	498	4	1,992	1,394
	연안선망	306	4	1,224	857
	연안통발	7,330	2	14,660	5,864
	연안들망	125	9	1,125	975
	연안조망	424	2	848	339
	연안선인망	7	2	14	6
	연안복합	33,142	1.5	49,713	9,943
소계	57,825	-	101,562	32,172	

20톤 미만 근해어업	소형선망	84	7	588	588
	근해채낚기	141	5	705	705
	기선권현망	74	3	222	22
	근해유자망	211	7	1,477	1,477
	근해안간망	72	8	576	576
	근해봉수망	4	5	20	20
	잠수기	237	4	948	948
	근해통발	26	9	234	234
	근해형망	117	4	468	468
	근해연승	181	5	905	905
	소계	1,147	-	6,143	6,143
합 계				107,705	38,315

주 : 1) 연안복합의 경우 전화조사 결과 1인 조업 또는 2인 부부조업이 대부분이므로 어선원 수를 1.5명으로 가정하여 추정하였음

2) 순수고용인원수는 설문조사 결과, 자선장수 0.4명, 가족고용자수 0.8명을 적용하여 작성함

<표 3-2> 20톤 미만 업종별 승선인원(추정): 2011년 12말 기준

(단위:척)

		척수	척당 평균 승선인원수	전체승선인원수	순수 고용인원수
연안어업	연안자망	13574	2	27,148	10,859
	연안안간망	478	4	1,912	1,338
	연안선망	272	4	1,088	762
	연안통발	5525	2	11,050	4,420
	연안들망	135	9	1,215	1,053
	연안조망	240	2	480	192
	연안선인망	4	2	8	3
	연안복합	23723	1.5	35,584.5	7,117
	소계	43,951	-	78,485	25,744
20톤 미만 근해어업	소형선망	70	7	490	406
	근해채낚기	114	5	570	433
	기선권현망	41	3	123	74
	근해유자망	167	7	1,169	969
	근해안간망	19	8	152	129
	근해봉수망	7	5	35	27
	잠수기	234	4	936	655
	근해통발	40	9	360	312
	근해형망	74	4	296	207
	근해연승	90	5	450	342

	소계	11	-	4,581	3,554
합 계				83,066	29,298
				29,298	

주1) 연안복합의 경우 전화조사 결과 1인 조업 또는 2인 부부조업이 대부분이므로 어선원수를 1.5명으로 가정하여 추정하였음

주2) 순수고용인원수는 설문조사 결과, 자선장수 0.4명, 가족 고용자수 0.8명을 적용함

한편 차철표·박중운, “연근해어선에 승무하는 외국인 어선원 관리방안” 『수산해양교육연구』, 23권 3호 (2011)에서는 연안어선에 승무하는 어선원의 수를 다음과 같이 추정하였다.

“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 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. 이를 기초로 하여 연안어업에 종사하는 어선원은 총 104,751명으로 나타났으며, 평균적으로 연안어업에는 척당 약 2.2명의 어선원이 승선하는 것으로 나타났다.” (516면-517면)

그리고 근해어선에 승무하는 어선원에 대해서는 다음과 같이 추정하고 있다.

“근해어업에 종사하는 어선 중 20톤 이하의 어선에 승무하는 어선원은 공식적으로 집계되어 있지 않다. ... 2010년 12월 31일 기준 20톤 미만 근해어업에 종사하는 어선원은 4,802명으로 추정되며, 척당 평균 승선 인원은 약 5.4명으로 나타났다. ... 또한 20톤 이상의 연근해어선에 종사하는 취업 승선인원은 ... 2010년 12월 말 기준 어선원수는 15,939명인 것으로 나타났으며, 이 중 해기사는 4,682명, 부원은 12,991명이 승선하고 있다.” (517면-518면)

여기에서 인용한 글에서 제시한 수자를 보면 연안어업에 종사하는 어선원 수는 104,751명이고, 근해어선에 승무하는 어선원 중 20톤 미만에 종사하는 어선원은 4,802명이고, 20톤 이상의 연근해 어선에 종사하는 어선원 수는 15,030명이다. 연안어업에 종사하는 어선원 중에 20톤 이상의 연안어선에 승무하는 어선원이 포함되어 있는지는 명확하지 않다. 그런데 근해어업의 경우에는 20톤 미만이라고 명시한 것을 고려할 때 포함된 것으로 생각된다.

그러면 20톤 이상의 연안어선에 승무하는 어선원을 제외한 어선원만을 추론할 필요가 있다. 수산정보포털에 있는 어선세력정보에 의하면 근해어선 중 20톤 이상 50톤 미만의 어선척수는 1,098척, 50톤 이상 100톤 미만의 어선척수는 674척, 100톤 이상 200톤 미만의 어선척수는 184척, 그리고 200톤 이상의 35척해서 합계 1991척이다. 반면에 연안어선의 경우 20척을 넘는 것은 20척 이상 50척 미만인 35척에 불과하다. 따라서 어선의 크기를 무시하고 척수만을 기준으로 위의 15,030명을 나누면 20톤 이상의 연안어선에 승무하는 어선원 수는 260명에 불과하고 나머지 14,770명이 20톤 이상의 근해어선에 승무하는 어선원이다. 그러면 20톤 미만의 연안어선에 승무하는 어선원 104,491명, 20톤 미만의 근해어선에 승무하는 어선원은 4,802명, 20톤 이상의 연안어선에 종사하는 260명, 20톤 이상의 근해어선에 승무하는 어선원은 14,770명으로 추정된다. 이에 의하면 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원은 109,293명으로 위의 2007년 추정치보다 오히려 많다.

그 이유를 밝히기 위하여 두 연구에서 인용한 자료를 검토해 보니 추정하는데 사용한 어선수의 통계에서 포함한 어선의 범주에서 차이가 있었다. 2007년 추정치와 이를 이용한 2011년 추정치에서는 연안어선중 구획어업(정치성) (2007년 말에 684척, 2011년 말에 1408척), 구획어업 (이동성) (2007년 말에 417척, 2011년 말에 315척), 정치망어선 (2007년 말에 406척, 2011년 말에 400척)을 제외하였다. 반면에 이 논문에서 사용한 어선에 대한 통계를 어선정보포털의 2010년 어선세력 통계와 비교한 결과, 이 논문에서 사용한 통계가 통계청 자료이고, 계산상에 오류가 있다는 것을 고려하더라도 이러한 어선들도 포함한 것을 알 수 있었다. 약 2000척 정도의 어선이 추산에서 제외되었다는 것으로 이 정도의 오차는 설명될 수 있을 것이다.

이상의 연근해 어선에 이러한 세 가지 추정치를 비교하면 연근해 어업에 종사하는 어선원의 전체적인 수는 줄고 있다는 것에 일치한다. 다만 그 수자는 추정치를 사용한 것이기 때문에 차이가 있다.

아래의 표는 『한국선원통계연보』에 있는 업종별로 취업한 어선원의 수에 대한 자료를 연도별로 비교할 수 있도록 하는 표이다. 여기에서 연근해 어선은 20톤 이상의 (2005년 선원법개정에서 선원법의 적용범위가 25톤에서 20톤으로 확대되었으므로 2005년 이전에는 25톤 이상) 연근해어선이다. 이 표에 의하면 특이하게 그동안 감소세를 보이던 원양어선과 해외취업어선의 취업자 수가 2011년에는 증가한 것이다. 다른 업종에서의 취업난에 기인한 것으로 추정된다.

<표 3-3> 업종별 어선원 취업현황

단위 : 명, %

구분	원양어선	연근해어선	해외취업어선	합계
1986	16,178	30,624	7,222	54,024
1990	21,984	31,288	9,537	62,809
1995	8,298	27,527	2,479	38,304
2000	5,403	25,712	736	31,851
2005	2,535	17,960	294	20,789
2010	1,892	15,939	226	18,057
2011	2,053	15,733	297	18,083
연평균 증감률	-7.9	-2.6	-12.0	-4.3

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 어선원 취업자를 직책별 면허별로 세분한 것이다. 이 표에서도 마찬가지로 2011년에 전년도에 비해 증가한 것을 알 수 있다. 그런데 해기사 중에는 통신사만이 증가하였고, 다른 면허 소지자는 취업자가 감소한 반면에 부원에 있어서는 기관부의 일부 감소를 제외한 전 분야에 걸쳐 증가한 것으로 나타나고 있다. 육상근무의 취업난 때문에 하급부원으로라도 취업하려는 것을 반영한 것으로 추정된다.

<표 3-4> 직책별·해기사 면허별 어선원 취업자수

단위 : 명, %

구분	계	해기사				부원			
		소계	항해사	기관사	통신사	소계	갑판부	기관부	조리부
1995	38,304	10,756	5,314	4,660	782	27,548	17,795	5,345	4,408
2000	31,851	8,818	4,306	4,056	456	23,033	15,953	4,992	2,088
2005	20,789	6,240	3,097	2,838	305	14,549	11,205	1,826	1,518
2010	18,057	6,172	3,059	2,871	242	11,885	9,538	608	1,739
2011	18,083	6,035	3,031	2,718	286	12,048	9,560	591	1,897
연평균 증감률	-4.6	-3.5	-3.4	-3.3	-6.1	-4.4	-3.8	-12.9	-5.1

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 어선원으로 취업할 가능성이 높은 자격증을 갖춘 가용인력의 현황에 관한 연도별 변화추이를 보여 준다. 2011년에는 전년도와 비교하여 해기사와 부원을 불문하고 전 분야에 걸쳐 가용인원이 늘어나고 있어 어선원직에 대한 취업희망자가 늘어난 것을 보여준다.

<표 3-5> 어선원 가용인력 현황

단위 : 명

구분	계	해기사				부원			
		소계	항해사	기관사	통신사	소계	갑판부	기관부	조리부
1995	11,817	4,484	2,223	1,726	535	7,333	3,867	2,398	1,068
2000	6,458	3,108	1,492	1,289	327	3,350	1,860	1,030	460
2005	2,972	1,793	834	746	213	1,179	599	400	180
2010	2,180	1,524	698	641	185	656	382	191	83
2011	2,411	1,682	774	712	196	729	402	204	123
연평균 증감률(%)	-9.5	-5.9	-6.4	-5.4	-6.1	-13.4	-13.2	-14.3	-12.6

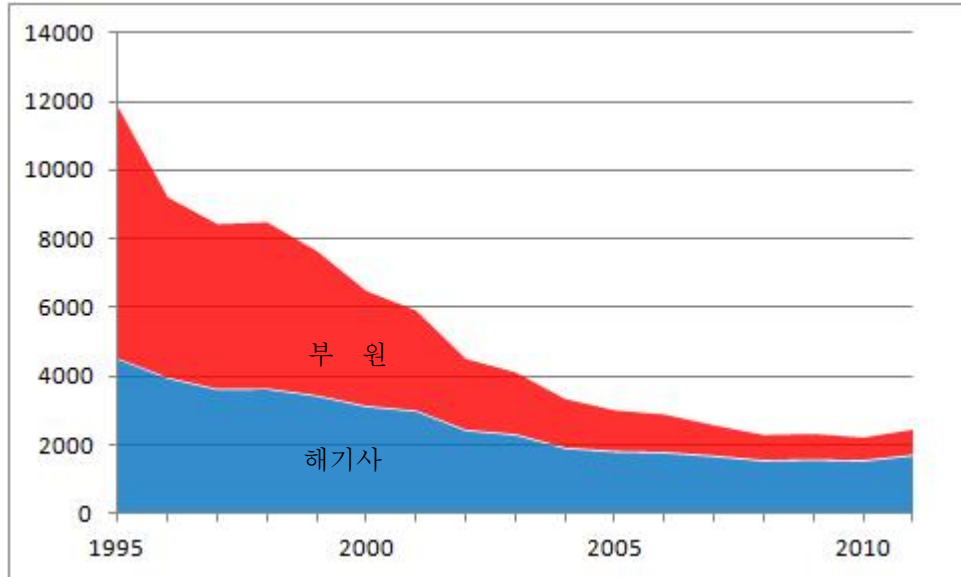
자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

주 : 연근해어선 선원은 제외되었음

아래의 그림은 장기간에 걸친 해기사와 부원의 가용인력 변화추이를 보여주는 그림인데, 2011년의 일시적인 현상을 제외하고는 가용인력이 지속적으로 줄어든 것을 알 수 있다. 해기사와 비교하여 상대적으로 대우가 좋지 않은 부원의 감소세가

두드러진 것을 알 수 있다. 그런데 이러한 감소세가 2005년경부터 낮아지는 것도 알 수 있다.

<그림 3-1> 연도별 해기사 및 부원 가용인력 변화 추이



년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
해기사	4484	3934	3603	3616	3415	3108	2970	2412	2282
부원	7333	5262	4805	4846	4212	3350	2918	2062	1804

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1892	1793	1764	1656	1528	1552	1524	1682
1414	1179	1088	878	725	733	656	729

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 선원의 어선원의 이직현황과 이직률을 장기간 비교할 수 있도록 만든 표이다. 연도별 격차가 상당히 크지만 2000년대 중반이후 이직률이 점진적으로 낮아지고 있는 경향을 보이고 있다. 특히하게 2011년에는 이직률이 마이너스를 기록하여 어선원직을 떠나는 자보다 어선원직에 새롭게 취업하는 자와 취업하기 위하여 등록하는 자가 증가하였다는 것을 보여준다. 육지에서의 취업난 때문에 나타난 현상으로 생각되는데, 육지에서의 취업난이 쉽게 해결될 문제가 아니라면 이러한 현상이 지속될 수도 있다. 여러 가지 다른 요인도 있을 수 있으므로 좀 더 지켜봐야 할 것으로 생각한다.

<표 3-6> 어선원 이직현황(어선)

단위 : 명, %

구분	전년도말(A)			금년도말(B)			금년도 신규구직 등록자(C)	이직자 (D)	이직률 (E)
	계	취업자	미취 업자	계	취업자	미취 업자			
1995	13,111	12,176	935	11,817	10,777	1,040	4,013	5,307	40.5
2000	7,627	7,296	331	6,458	6,139	319	823	1,992	26.1
2001	6,458	6,139	319	5,888	5,663	225	473	1,043	16.2
2002	5,888	5,663	225	4,474	4,317	157	317	1,731	29.4
2003	4,474	4,317	157	4,086	3,884	202	234	622	13.9
2004	4,086	3,884	202	3,306	3,224	82	256	1,036	25.4
2005	3,306	3,224	82	2,972	2,829	143	491	825	25.0
2006	2,972	2,829	143	2,852	2,604	248	376	496	16.7
2007	2,852	2,604	248	2,534	2,387	147	291	609	21.4
2008	2,534	2,387	147	2,253	2,105	148	317	598	23.6
2009	2,253	2,105	148	2,285	2,161	124	411	379	16.8
2010	2,285	2,161	124	2,180	2,118	62	182	287	12.6
2011	2,180	2,118	62	2,411	2,350	61	172	-59	-2.7

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

주 : 이직자(D) = (A+C) - B, 이직률(E) = D/A, 연근해어선 선원은 제외되었음

아래의 표는 어선원이 활동하는 주요 부분인 원양어선 부분과 연근해어선 부분을 구분하여 어선원의 승선현황을 비교할 수 있도록 한 통계자료이다. 2011년 어선원의 취업과 가용인력이 증가한 것은 주로 원양어선 부분이고, 연근해 어선부분에서는 부원만 증가하였고 해기사의 연근해 어선 취업은 계속 감소한 것을 알 수 있다. 면허를 가진 해기사는 여전히 연근해 어선의 취업은 꺼리고 있으며, 원양어선원과 연근해 어선원의 시장이 구분되어 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-7> 원양 어선원 승선현황 및 가용인력 추이

단위 : 명, %

구 분	승선현황			가용인력		
	계	해기사	부원	계	해기사	부원
1996	6,988	3,001	3,987	9,196	3,934	5,262
1997	6,714	2,709	3,924	8,408	3,603	4,805
1998	6,475	2,744	3,731	8,462	3,616	4,846
1999	6,281	2,765	3,516	7,627	3,415	4,212
2000	5,403	2,621	2,782	6,458	3,108	3,350
2001	5,099	2,585	2,514	5,888	2,970	2,918
2002	3,891	2,122	1,769	4,474	2,412	2,062
2003	3,460	1,971	1,489	4,085	2,282	1,803
2004	2,859	1,669	1,190	3,306	1,892	1,414
2005	2,535	1,578	957	2,972	1,793	1,179
2006	2,296	1,522	774	2,852	1,764	1,088
2007	2,145	1,443	702	2,534	1,656	878
2008	1,897	1,341	556	2,253	1,528	725
2009	1,928	1,379	549	2,285	1,552	1,514
2010	1,892	1,363	529	2,180	1,524	656
2011	2,053	1,462	591	2,411	1,682	729
연평균 증감률	-7.8	-4.7	-11.9	-8.5	-5.5	-12.3

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

주 : 가용인력은 원양 및 해외취업선원의 합계임

<표 3-8> 연근해 어선원 승선현황 추이

단위 : 명, %

구분	계	해기사	부원
1996	28,997	6,178	22,819
1997	26,732	6,116	20,616
1998	26,657	6,042	20,615
1999	29,896	6,739	23,157
2000	25,712	5,814	19,898
2001	23,606	5,570	18,036
2002	20,523	4,537	15,986
2003	18,230	4,127	14,103
2004	17,659	3,938	13,721
2005	17,960	4,506	13,454
2006	17,082	4,475	12,607
2007	16,502	4,359	12,143
2008	16,375	4,461	11,914
2009	16,358	4,506	11,852
2010	15,939	4,682	11,257
2011	15,733	4,389	11,344
연평균 증감률	-4.0	-2.3	-4.6

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 2011년 말 현재 선원법의 적용대상인 어선원들의 취업자 수를 연령별로 구분한 것이다. 50세 이상이 절반을 넘어 노령화현상이 심각한 것으로 평가할 수 있다.

<표 3-9> 업종별·연령별 어선원 취업자 수(2011년 12월말 기준)

단위 : 명, %

구분	25세미만	25~30세	30~40세	40~50세	50~60세	60세이상	계
원양	66	48	156	889	774	120	2,053
연근해	23	342	1,851	4,765	6,438	2,314	15,733
해외취업	0	0	17	114	141	25	297
합계	89 (0.5)	390 (2.1)	2,024 (11.2)	5,768 (31.9)	7,353 (40.7)	2,459 (13.6)	18,083 (100.0)

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 어선원의 노령화추세를 파악하기 위하여 어선원 취업자의 연령별 구성을 1990년부터 5년 단위로 정리한 표이다. 자의적이기는 하지만 50세를 기준으로 할 때 1990년에는 127,493이 그 이하 연령이고, 그 이상연령인 어선원은 84,260명이었다. 그런데 이것이 2000년에는 62,798명 대 77,039명으로 역전되었고, 2010년에는 26,647명 대 80,516명으로 그 정도가 심해지고 있다. 2000년에는 그래도 70세 이상의 어선원이 30대의 어선원 수보다는 적었는데, 2010년에는 79세 이상의 어선원이 20대 어선원과 30대 어선원을 합한 숫자보다 많아 어선원 고령화문제의 심각성을 알 수 있다. 2010년 시점에 어선원의 주력은 50대와 60대 인데 10년 후 이들의 상당수가 은퇴한다면 이들을 이어받을 어선원이 심각하게 부족해지는 현상을 예상할 수 있다.

<표 3-10> 연도별 업종별·연령별 어선원 취업자수

(단위 : 명)

연도	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세	70세이상
1990	1,499	21,134	47,019	57,841	57,018	27,242	-
1995	404	7,851	30,160	47,112	52,509	38,087	-
2000	414	5,654	18,616	38,114	40,236	29,543	7,260
2005	66	2,390	9,684	31,067	40,084	33,950	13,348
2010	-	1,857	5,973	18,817	34,765	29,932	15,819
합계	2,383	38,886	111,452	192,951	224,612	158,754	36,427

자료 : 통계청, 「어업조사보고서」, 각년도

아래의 표는 2011년 말 현재 취업한 어선원들이 승선한 어선을 업종별로 구별하여 취업한 어선원수를 표시한 표이다. 이 표는 한국선원복지고용센터의 통계자료이므로 연근해 어선의 경우 20톤 이상의 어선만을 대상으로 한 것이다.

<표 3-11> 업종별 어선원 취업현황(2011년 말 현재)

단위 : 명, %

조업형태	계		원양어선		연근해어선		해외취업어선	
	인원	비중	인원	비중	인원	비중	인원	비중
계	18,083	100	2,053	11.4	15,733	87.0	297	1.6
선망	4,068	100	366	9.0	3,552	87.3	150	3.7
저인망	1,751	100	-	-	1,751	100	-	-
트롤	1,603	100	526	32.8	987	61.6	90	5.6
연승	2,377	100	858	36.1	1,506	63.4	13	0.5
유자망	1,679	100	-	-	1,679	100	-	-
채낚기	3,063	100	204	6.7	2,815	91.9	44	1.4
봉수망	99	100	99	100	-	-	-	-
안강망	1,675	100	-	-	1,675	100	-	-
통발	1,287	100	-	-	1,287	100	-	-
기타	173	100	-	-	173	100	-	-
수산물 운반선	308	100	-	-	308	100	-	-

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 한국선원통계연보, 2012.

아래의 표는 업종별로 어선원의 임금을 비교할 수 있게 연도별로 표시한 표이다. 임금수준의 변화는 다음 절에서 보는 어선원의 수급전망을 함에 있어 필요한 변수이므로 표시하였다.

<표 3-12> 업종별 어선원 임금현황

단위:천원,%

구분	월평균 임금(전체)	원양어선	연근해 어선	해외취업 어선	도시근로자 평균임금	GDP 디플레이터
1995	1,516	2,131	1,294	1,175	1,911	85.4
2000	2,004	2,227	1,668	2,326	2,387	100.0
2001	2,019	2,539	1,517	2,502	2,625	103.5
2002	2,161	2,792	1,631	2,715	2,792	106.5
2003	2,631	3,234	2,086	2,746	2,940	109.4
2004	2,883	3,095	2,093	2,695	3,113	112.3
2005	3,090	3,616	2,240	2,676	3,251	112.1
2006	2,739	3,337	1,991	2,742	3,406	111.7
2007	2,754	3,492	1,879	3,207	3,656	101.9
2008	3,144	4,391	2,018	3,849	3,901	104.9
2009	3,305	4,405	2,308	3,516	3,853	108.5
2010	3,642	5,260	2,869	4,957	4,008	112.4
2011	4,028	5,883	3,197	6,127	4,249	114.4
연평균 증감률	6.3	6.6	5.8	10.9	5.1	-

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도; KOSIS 한국의 주요지표; 한국통계월보 주요지표

주 : GDP 디플레이터 단위 : 2005=100

아래의 표는 어선원의 위에 있는 어선원의 년도별 임금변화를 직책별로 해기사와 부원으로 분류하여 표시한 표이다.

<표 3-13> 직책별 선원임금 현황

단위 : 천원

구분	원양어선		연근해어선		해외취업어선	
	해기사	부원	해기사	부원	해기사	부원
1995	2,975	1,594	1,910	1,105	1,529	907
2000	2,950	1,761	2,186	1,479	2,948	1,651
2001	3,201	1,859	2,116	1,332	3,155	1,776
2002	3,415	2,042	2,510	1,382	3,436	1,861
2003	3,844	2,426	2,995	1,820	3,564	1,971
2004	3,606	2,378	3,046	1,838	3,392	1,969
2005	4,133	2,781	3,112	1,942	3,335	1,948
2006	3,714	2,594	2,757	1,720	3,437	1,926
2007	3,907	2,638	2,515	1,650	3,762	2,496
2008	4,878	3,217	2,678	1,770	4,595	2,960
2009	4,810	3,388	2,993	2,047	4,071	2,750
2010	5,895	3,626	3,660	2,541	6,250	3,299
2011	6,420	4,557	4,243	2,792	7,017	4,674
연평균 증감률(%)	4.9	6.8	5.1	6.0	10.0	10.8

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

제2절 어선원 수급전망

지금까지 어선원의 수급에 대한 선행연구로는 김성귀외, 『해양산업인력 수급방안 연구 -수산인력을 중심으로』, 한국해양수산개발원, 1997; 2001년에 전영우 외, 『선원인력 중장기 수급전망 및 정책방향 연구(수산어선원 부문)』, 한국해양수산연수원, 2001; 홍현표외, 『어선원수급안정 및 복지정책방안』, 한국해양수산개발원, 2007이 있었다.

전자 두 개의 연구는 과거의 추세치와 정부의 정책 여건 등을 반영한 경험적 방법을 사용한 것이었다. 홍현표외의 연구는 어선원의 수요와 공급에 영향을 미치는 변수들을 고려하여 회귀분석을 통하여 함수를 추정하는 방법을 사용하였다. 이 연구에서는 수요의 총합을 원양어선원의 수요, 연근해어선원의 수요, 해외취업어선원의 수요로 나누고 각 분야의 수요함수 함수를 추정하면서 수요에 영향을 미치는 변수로 해당분야에서 전기의 취업자수, 해당분야의 생산량, 해당분야의 선박척수, 해당분야의 어선원의 이직률, 해당분야의 평균 실질임금, 그리고 선복량, 어획물의 가격, 해외취업어선의 경우 전 세계 어획총생산량들을 고려하였다.

어선원의 공급도 원양어선원의 공급, 연근해어선원의 공급, 해외취업어선원의 공급

으로 나누고 어선원의 공급에 영향을 미치는 독립변수로 해당 분야의 가용인력, 해당업종의 전년도 가용인력, 어선원의 주된 공급원인 어가인구수, 어선원의 이직률, 해당업종의 실질임금, 대체적 인력수요인 도시근로자 가구의 소득증가율 등을 사용하였다. 이 연구에서 독립변수를 추정하면서 연근해 어업의 생산량은 어선감축과 총허용어획량(total allowable catch, TAC) 실시로 인하여 자원이 중장기적으로 미미하게 증가하는 것, 2010년 이후 어선감축이 없이 어선수가 유지되는 것으로, 연근해 어선의 실질임금은 매년 2.2% 그리고 해외취업어선의 임금은 매년 0.9% 증가하는 것으로, 그리고 어선원의 이직률과 어가인구는 안정적이면서 미미하게 감소하는 것으로 가정하였다.

이러한 가정 하에서 전망한 어선원 수급전망표는 다음과 같다.

<표 3-14> 어선원 수급전망 (2007년 연구수행 당시의 전망)

(단위:명)

구분	수요				공급				초과수요
	연근해	원양	해취	합계	연근해	원양	해취	합계	
2005	17,960	2,535	294	20,789	18,868	2,663	309	21,840	-1,051
2006	17,082	2,339	265	19,686	18,709	2,562	290	21,561	-1,875
2007	17,870	2,107	207	20,184	18,460	2,176	214	20,851	-666
2008	17,367	1,901	162	19,430	17,282	1,892	161	19,334	95
2009	16,857	1,704	127	18,688	16,547	1,672	125	18,344	344
2010	16,214	1,546	101	17,861	15,748	1,497	98	17,343	517
2011	15,946	1,420	84	17,450	15,256	1,351	80	16,687	763
2012	15,672	1,310	73	17,055	14,762	1,223	68	16,054	1,001
2013	15,392	1,213	68	16,673	14,220	1,108	62	15,390	1,283
2014	15,104	1,128	67	16,300	13,598	1,001	61	14,659	1,641
2015	14,809	1,055	72	15,936	12,881	900	62	13,844	2,092
2016	14,507	1,022	79	15,609	12,070	805	66	12,940	2,669
2017	14,198	1,014	89	15,301	11,171	714	70	11,955	3,346
2018	13,881	1,006	102	14,989	10,202	629	75	10,906	4,083
2019	13,556	1,000	116	14,672	9,186	549	79	9,814	4,859
2020	13,224	994	131	14,349	8,146	474	81	8,701	5,648
증감률	-2.0	-6.1	-5.2	-2.4	-5.4	-10.9	-8.5	-6.0	-

자료: 농림수산물부, 어선원 수급안정 및 복지정책 방안, 해양수산개발원, 2007

년, 58면.

위의 표가 나온 가정이 5년여가 지난 현시점에는 맞지 않는 점들이 보인다. 임금 인상률에 있어 해외취업 어선원보다 원양 어선원의 임금인상률이 더 높은 것을 추정했는데 그렇지 않았다.(위의 <표 3-12> 참조) 그리고 어선감축사업이 그 동안도 적극적으로 진행되었고 2015년부터 강제적인 어선감축을 계획하고 있어 예상보다 어선감축이 많을 것이라는 것, 다른 분야에서의 취업난 때문에 이직률이 빠른 속도로 낮아지고 있는 것 등도 위의 추정치를 계산하면서 한 가정과 다른 대표적인 예이다. 그리고 또 하나의 변수가 발생한 것이 어선감축으로 인하여 선주로서 어로 활동에 종사하지 못하게 된 사람의 상당수가 다른 직종으로 전업하지 못하고 어선원시장에 새롭게 공급되고 있다는 것이다. 김대현 강연실, “연근해 어선감축에 따른 어업인 실업대책방안 연구”, 韓國島嶼研究, 제22권 제1호(2010. 4.), pp. 49-61면에 의하면 감척 희망자의 51%가 감척 후 어업관련 일에 종사할 것이라는 의사를 표현하였다.(55면)

위의 표를 작성하면서 가정한 것에 근거할 경우 이 연구에서는 2020년이 되면 약 5,600명 정도의 초과수요가 발생하여 어선원의 공급확대를 위한 방안이 절실하다고 결론을 내리고 있다. 그러나 본 연구자는 그렇게 급속한 초과수요가 발생할 것으로 생각하지 않는다. 그리고 문제는 어선원의 초과수요가 있을 것이므로 어선원의 공급을 확대하는 단순한 문제가 아니라, 구직난 속에서 구인난이라는 수요와 공급 양 측면의 불균형문제가 더 시급한 문제라고 생각한다. 인용한 이 연구에서도 지적한 바와 같이 연구하는 시점의 현상에 대한 분석에서 2005년 당시 어선원시장(위에서 지적한 바와 같이 원양, 해외취업, 그리고 20톤 이상의 연근해 어선을 대상으로 한 것)에서 1,000명 정도의 초과 공급상태에 있었는데, 이 때에도 선주들은 인력난을 호소하고 있었다. 홍현표외, 『어선원수급안정 및 복지정책방안』, 한국해양수산개발원, 2007, (57면)

위에서 언급한 농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안이라는 연구과정에서 2008년에 실시된 선주에 대한 설문조사에서도 선주들을 구인난을 호소하고 있다. 이 설문조사에 나타난 어선원의 구인과 관련된 조사결과를 인용하면 다음과 같다.

<표 3-15> 필요한 어선원의 확보여부에 관한 설문조사 결과

구 분	빈도(명)	%
필요한 만큼 확보하고 있음	100	25.7
부족함	289	74.3
합 계	389	100.0

자료: 농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, (2008), 26면.

<표 3-16> 어선원난을 겪는 이유에 관한 설문조사 결과

구 분	빈도(명)	%
어선원이 되고자 희망하는 사람이 없음	197	66.3
경영악화로 고용애로	83	27.9
기 타	17	5.7
합 계	297	100.0

자료: 농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, (2008), 26면.

이와 같이 경영악화로 고용할 여력이 안 되어 필요한 어선원을 확보하지 못하는 것보다는 어선원을 하려는 사람이 없다는 인력난을 더 큰 문제로 보고 있다.

이상의 어선원 수급현황과 전망을 통하여 확인할 수 있는 사실을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어선원의 수급의 가장 큰 문제는 ‘구인난과 구직난의 동시 발생’으로 요약할 수 있다. 구인난의 원인은 선주의 입장에서 고용조건에 적합한 어선원을 적시에 구하기 어렵다는 것이고, 구직난의 원인은 어선원이 되고자 하는 자가 적절한 임금수준에서 승선할 수 있는 마땅한 선박을 적시에 구할 수 없다는 것이다. 따라서 어업자원의 관리를 통하여 어선원의 임금을 높이는 것도 중요하지만, 어선원이 되고자 하는 자의 교육을 통한 자질 향상, 선주와 어선원을 연결시키는 시스템을 확충하여 적시에 수요와 공급을 연결시키는 제도적 보완 등 종합적인 측면에서 접근해야 할 문제이다.

둘째, 임금, 복지여건 및 근로환경 등에 있어 어선원 직업을 갖고자 하는 매력요인이 사실상 없어졌다. 과거에는 일은 힘들었지만 어선원이 육상 근로자에 비해 높은 임금을 받을 수 있는 장점이 있었다. 그런데 현재는 임금격차가 현격히 줄거나 오히려 역전되었는데, 근로환경이나 복지 등은 열악한 상황에 있어 우수한 젊은 인력이 어선원직을 기피하고 있다. 이러한 이유로 어선원의 노령화가 급속히 진행되어 향후 어선원의 안정적 수급에 있어 가장 큰 위협이 될 것이다. 지금까지 어선원의 수요를 충당한 사람은 그전부터 어선원을 하여 왔기 때문에 계속 어선원을 하거나 어선원직을 떠났다가 다시 어선원으로 돌아오는 사람이었다. 그런데 이런 사람들도 점점 은퇴할 수밖에 없는데 젊은 인력이 공급되지 않고 있는 상황이다. 근로조건과 복지조건을 개선하여 젊은 사람도 어선원직을 희망할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그리고 임시방편이기는 하지만 승선근무예비역 제도 등을 지속하여 젊은 사람이 어선원직을 경험할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 젊은 사람이 어선원직을 희망하고 장기적으로 어선원직을 하도록 하기 위해서는 어선원직을 오래한 사람에게 사회적인 혜택을 제공하여 어선원직에 대한 장래성과 희망을 제시하는 것이 중요하다.

제3절 어선원 교육제도

1. 실태

어선원 교육은 크게 어선원이 되고자 하는 자가 받아야 하는 법정교육과 어선원양성기관에 의한 양성교육으로 나눌 수 있다. 법정교육은 선원법 제116조와 동법시행령 제43조에 근거하여 한국 해양수산연수원에서 실시한다. 어선원과 관련하여 실시하는 어선원 법정교육은 어선 해기사의 안전 및 직무교육과 어선부원의 안전교육이다. 해기사의 양성을 위한 교육 외에 어선부원에 대한 다른 교육기관은 없으며, 한국해양수산연수원이 전부인데 그 교육내용은 기초적인 안전교육이다.

어선원 양성을 위한 양성교육은 어선원양성 지정교육기관에 의한 교육과 재교육기관에 의한 어선원 교육으로 나눌 수 있다. 지정교육기관은 수산계대학과 고등학교가 있어, 수산관련 인력을 양성하고 있는데 최고 승무경력 인정급수 3급 및 4급 어선해기사를 양성하고 있다. 재교육기간인 한국해양수산원수원에서는 맞춤형 5급 어

선 해기사를 양성하고 있다. 그런데 이들 교육기관의 졸업생 수와 해기사 면허 취득자 그리고 취업률에 있어 자료마다 적지 않은 차이를 보이고 있다.

교육부자료에서 파악하고 있는 통계자료와 분석표를 그대로 인용하면 다음과 같다. 여기에서는 2009년까지의 자료만 있다.

8개 고등학교 및 6개 대학교 승선학과 승선실적

□ 수산계고등학교 및 대학교의 해기사면허취득 및 승선저조, 특히 **고교 졸업생 승선은 4.1% 불과**(상급학교 진학)

- '09년 756명 졸업, 227명 면허취득(30%), 86명승선(11.4%)
 - 고등학교 : 388명중 40명 면허취득(10.3%), **16명승선(4.1%)**
 - 대 학 교 : 368명중 187명 면허취득(50.8%) 70명승선(19.0%)

□ 8개고등학교 및 6개대학교(승선학과) 면허취득·승선현황

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
고등 학교	졸업	415	412	510	421	383	400	351	392	477	388
	면허취득	57	68	27	23	14	31	13	10	9	40
	승선	-	-	-	-	12	10	7	3	5	16
대학	졸업	285	244	282	307	360	298	274	261	325	368
	면허취득	43	36	153	144	192	173	154	147	181	187
	승선	-	-	-	-	87	76	53	50	73	70
합 계	졸업	700	656	792	728	743	698	625	653	802	756
	면허취득	100	104	180	167	206	204	167	157	190	227
	승선	84	51	68	83	99	86	60	53	78	86

* 자료제공

① '00~' 03년 “어선원 수급안정 및 복지정책방안연구용역”

- ' 07.11.26(한국해양수산개발원)

② '04~' 09년은 한국선원복지고용센터

수산계 대학의 해기 면허취득율 및 승선율(최근 4년간)

(단위 : 명, %)

학과	년도	수산계대학(2006-2009)			
		졸업자	면허취득	면허 취득율	승선인원
해양생산(시스템) 관리학과	368	187	50.8	70	19.0
해양경찰학과					
기관시스템(공)학과					
동력기계시스템(공)학 과					

자료 : 교육부 「교육통계연보」, 각 년도

한국해양수산연수원 수산교육부 해기사 공급현황

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
항해	85	81	36	37	22	42	29	11	19	8
기관	78	42	28	33	16	37	14	8	11	9
합계	163	123	64	70	38	79	43	19	30	17
승선	40	34	12	50	17	51	17	17	24	12

* 2007년부터는 원양어선 5급 해기사 과정임

이상은 교육부 자료이고 아래의 자료는 한국선원고용복지센터에서 받은 수산계 고등학교와 대학교의 졸업생 현황과 해기사 면허증 취득자료이다.

<표 3-17> 수산계 고교 및 대학 졸업생 추이

(단위 : 명)

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
고등학교	383	400	351	392	477	388	463	487
대학교	360	298	264	261	325	368	411	416
합계	743	698	615	653	802	756	874	903

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『해양계·수산계학교 졸업생현황』, 각 년도.

<표 3-18> 수산계 고교 및 대학 해기사면허 취득 추이

(단위 : 명)

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
고등학교	383	400	351	392	477	388	463	487
대학교	360	298	274	261	325	368	411	416
합계	743	698	625	653	802	756	874	903

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『해양계·수산계학교 졸업생현황』, 각 년도.

<표 3-19> 각 학교별로 졸업생의 현황

단위 : 명

구분		2007	2008	2009	2010	2011	합계
수산계	경상대	35	41	65	80	62	283
	군산대	45	68	58	53	57	281
	부경대	78	88	108	129	107	510
	전남대	51	56	70	94	101	372
	제주대	23	39	44	33	62	201
	강원도립대	29	33	23	22	27	134
	경남해양과학고	35	29	38	39	44	185
	구룡포종합고	25	55	22	57	55	214
	완도수산고	34	55	36	43	43	211
	울릉종합고	7	10	8	11	10	46
	인천해양과학고	115	123	117	114	120	589
	성산고	18	24	19	23	28	112
	충남해양과학고	38	52	46	54	55	245
	포항해양과학고	120	129	102	122	132	605
해양계	한국해양대	344	379	377	440	419	1,959
	목포해양대	317	341	372	395	411	1,836
	부산해사고	267	219	226	234	225	1,171
	인천해사고	214	170	175	170	170	899
합계		1,795	1,911	1,906	2,113	2,128	9,853

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『해양계·수산계학교 졸업생현황』, 2012.

위와 같이 어선원 양성 지정학교를 졸업한 사람이 실제로 어선원에 취업하는가의 여부를 나타내는 것이 아래의 표이다.

<표 3-20> 수산계 고교 및 대학 졸업생 취업 추이

(단위 : 명, %)

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
승선①	43	25	44	24	72	104	114	126
예비인력②	21	30	32	26	56	44	58	176
이직자③	679	643	549	603	674	608	702	601
합계	743	698	625	653	802	756	874	903
승선비율	5.8	3.6	7.0	3.7	9.0	13.8	13.0	14.0

주: 예비인력은 최종하선일로부터 1년이 경과하지 않은 자와 구직등록 후 6월이 경과하지 않은 자.

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『해양계·수산계학교 졸업생현황』, 각 년

도.

아래의 자료는 농림수산물부에서 재정지원을 하는 관계로 자체적으로 파악하고 있는 수산계고등학교의 졸업생수와 수산계취업현황 자료로 그대로 인용한다. 수산계대학교에는 재정지원을 하지 않는 관계로 자료가 없다.

□ 졸업생 현황(2008~2012년)

학교명	졸업년도						
	평균	소계	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
계	1,003	5,016	1,052	1,081	1,036	904	943
인천해과고	291	1,455	288	298	289	280	300
충남해과고	84	419	112	108	107	92	-
여수해과고	40	201	57	38	40	40	26
압해고	25	124	25	25	23	26	25
완도수고	136	679	140	139	131	116	153
포항해과고	305	1,528	291	337	315	262	323
포항과기고	46	228	40	55	58	22	53
울릉고	9	46	7	10	11	8	10
경남해과고	39	196	45	44	39	39	29
제주성산고	28	140	47	27	23	19	24

□ 수산계 진출율(2008~2012년)

학교명	졸업년도						
	평균	소계	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년
졸업생수	1,003	5,016	1,052	1,081	1,036	904	943
수산계 진출수	276	1,378	286	248	311	281	252
수산계 진출율	27.5	27.5	27.2	22.9	30.0	31.1	26.7

□ 졸업생 취업현황

○ 2012년

학교명	소 계	인천해 과고	충남해 과고	여수해 과고	압해고	완도수 고	포항해과고	포항과기고	울릉고	경남해 과고	제주성산 고	
졸업생수	1,052	288	112	57	25	140	291	40	7	45	47	
수 산 계 진 출	소 계	286	96	51	19	8	28	37	10	2	29	6
	취 업	182	59	43	6	2	13	28	6	-	22	3
	진 학	104	37	8	13	6	15	9	4	2	7	3
	진출율	27.2	33.3	45.5	33.3	32.0	12.9	12.7	25.0	28.6	64.4	12.8
비수산계진출	671	158	56	20	16	108	241	19	4	13	36	
기타(미취업 등)	95	34	5	18	1	4	13	11	1	3	5	

○ 2011년

학교명	소 계	인천해 과고	충남해 과고	여수해 과고	압해고	완도수 고	포항해과고	포항과기고	울릉고	경남해 과고	제주성산 고	
졸업생수	1,081	298	108	38	25	139	337	55	10	44	27	
수 산 계 진 출	소 계	248	41	37	5	8	50	63	4	4	24	12
	취 업	81	8	12	2	1	10	20	4	1	14	9
	진 학	167	33	25	3	7	40	43	0	3	10	3
	진출율	22.9	13.8	34.3	13.2	32.0	35.9	18.7	7.3	40.0	54.5	44.4
비수산계진출	652	182	52	27	11	82	230	41	6	15	6	
기타(미취업 등)	181	75	19	6	6	7	44	10	-	5	9	

○ 2010년

학교명	소 계	인천해 과고	충남해 과고	여수해 과고	압해고	완도수 고	포항해과고	포항과기고	울릉고	경남해 과고	제주성산 고	
졸업생수	1,036	289	107	40	23	131	315	58	11	39	23	
수 산 계 진 출	소 계	311	77	23	4	6	53	99	6	4	29	10
	취 업	77	17	6	2	2	10	21	4	2	13	-
	진 학	234	60	17	2	4	43	78	2	2	16	10
	진출율	30.0	26.6	21.5	10.0	26.1	40.5	31.4	10.3	36.4	74.4	43.5
비수산계진출	607	209	57	29	13	70	170	42	5	-	12	
기타(미취업 등)	118	3	27	7	4	8	46	10	2	10	1	

○ 2009년

학교명	소 계	인천해 과고	충남해 과고	여수해 과고	압해고	완도수 고	포항해과고	포항과기고	울릉고	경남해 과고	제주성산 고	
졸업생수	904	280	92	40	26	116	262	22	8	39	19	
수 산 계 진 출	소 계	281	66	18	8	5	17	109	10	3	38	7
	취 업	80	12	4	3	2	6	24	5	-	24	-
	진 학	201	54	14	5	3	11	85	5	3	14	7
	진출율	31.1	23.6	19.6	20.0	19.2	14.7	41.6	45.5	37.5	97.4	36.8
비수산계진출	476	172	48	23	21	87	106	6	3	-	10	
기타(미취업 등)	147	42	26	9	0	12	47	6	2	1	2	

○ 2008년

학교명	소 계	인천해 과고	충남해 과고	여수해 과고	압해고	완도수 고	포항해과고	포항과기고	울릉고	경남해 과고	제주성산 고	
졸업생수	943	300	-	26	25	153	323	53	10	29	24	
수 산 계 진 출	소 계	252	62	-	5	7	17	112	10	3	28	8
	취 업	39	12	-	2	2	0	5	6	1	11	-
	진 학	213	50	-	3	5	17	107	4	2	17	8
	진출율	26.7	20.7	-	19.2	28.0	11.1	34.7	18.9	30.0	96.6	33.3
비수산계진출	597	201	-	21	13	116	197	27	6	-	16	
기타(미취업 등)	94	37	-	-	5	20	14	16	1	1	-	

□ 수산계고교 현황

학교명	주소	연락처		교장	비고
		전화	FAX		
인천해과고	인천 연수구 옥련동 능허대로 71	032-832-4654	032-832-7740	김승환 (11.3)	
충남해과고	충남 보령시 대천항로 212	041-931-3472	341-931-3481	백복균 (11.3)	
여수해과고	전남 여수시 돌산읍 돌산로 1201-18(군내리 139번지)	061-644-0208	061-644-1794	허기선 (11.3)	
압해고	전남 신안군 압해면 구항길 41번 지	061-271-4161	061-271-8199	김양수 (10.3)	
완도수고	전남 완도군 완도읍 장보고대로 141	061-552-3372	061-553-3157	이도환	
포항해과고	경북 포항시 북구 여남포길 21번 지 18	054-252-0111	054-252-8564	손철원	
포항과기고	경북 포항시 남구 구룡포읍 병포 길 52번길 17	054-276-5046	054-276-3642	김두상	구룡포 중고
울릉고	경북 울릉군 울릉읍 순환로 236	054-791-2734	054-791-0322	박석환 (12.3)	
경남해과고	경남 남해군 삼동면 동부대로 1810(지족리 194번지)	055-867-0225	055-867-4315	최효조	
제주성산고	제주 서귀포시 성산읍 한도로 79-17	064-786-5000	064-786-5115	박형진 (12.3)	

이들 세 개의 자료를 비교해도 서로 차이가 적지 않다.

첫째, 고등학교의 수에 있어 다른 자료에서는 8개를 들고 있는데 농림수산식품부에서는 11개 고등학교의 자료를 가지고 있다. 교명이 다른 것이 있는데 그것은 교명이 변경된 것으로 큰 문제가 되지 않지만, 학교 수에서 차이가 있다.

둘째, 같은 년도 같은 학교에서의 졸업생의 수가 통계마다 차이가 있다.

셋째, 한국선원고용복지센터에서의 자료에서 졸업생과 해기사면허증 취득자를 동일하게 적고 있는데 해기사 면허증 취득자 통계를 졸업자를 잘못 기재한 것으로 생각된다.

넷째, 농림수산식품부의 통계자료에서 수산업 취업률이 높게 나오고 있는데 이것은 진학자를 취업자에 포함시킨 것으로 순수 취업자는 이것보다 훨씬 낮다.

이러한 문제로 인하여 각 학교에 직접 연락하여 자료를 확인하려고 하였으나, 담당자들은 정확하게 확인해주지 않았다.

이러한 통계의 정확성에 대한 의문은 있지만 자료를 서로 비교하면 다음과 같은 결론을 내릴 수 있을 것으로 생각된다. 졸업자대비 순수한 승선비율에서 고등학교는 10%에 훨씬 미치지 못하고 대학교는 20%에 조금 미치지 못하여 전체적인 승선률은 10% 안팎인 것으로 생각된다. 반면에 재교육기관인 한국해양수산연수원의 5급해기사 양성과정을 마친 사람의 취업률은 50%를 상회하여 훨씬 효율적이다. 2008년 이후 승선비율이 높아지고 있는데 다른 직종에서의 취업난을 반영한 것으로 생각된다.

2. 문제점과 개선방안

위의 현황자료에서 알 수 있는 어선원 교육제도의 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지정교육기관을 통한 어선원양성의 비효율성이다. 6개 대학과 8개 고등학교(혹은 11개)의 지정교육기관에 입학한 자는 상당수 중도 탈락하고, 졸업자도 어선원에 취업하는 비율이 10% 안팎이고 그나마 지속적으로 취업하지 않고 중도에 다른 직종으로 이직하는 비율이 높다. 이러한 현상은 교육비의 낭비임과 동시에 그 대상자에게는 교육과 직업선택에 있어 시간낭비이다. 그 이유로는 어선원직의 상황과 전망이 좋지 않은 것도 생각할 수 있으나, 제도적 문제 때문에 상황을 더욱 악화시킨다고 생각한다.

제도적 문제점은 한국 해양수산연수원의 재교육프로그램을 통한 어선원양성의 결과와 지정교육기관을 통한 어선원 양성의 결과를 비교하면 알 수 있다. 해양수산연수원에서 교육받는 사람은 타 계열 전공자이거나 일반계 고등학교 출신으로 어선승무를 목적으로 지원하고 있는 자신이 생각하는 적성을 고려한 후의 선택이고 동기 뚜렷하다는 것이 지정교육기관에서 교육받는 사람들과의 차이인 것으로 생각한다. 우리나라의 고등학교 대학 진학의 전체적인 행태에 비추어볼 때 수산분야 고등학교와 대학교에 진학하는 사람들은 자기의 적성이나 미래에 대한 계획 없이 진학하는 것이 상당수일 것으로 생각된다. 그 결과 진학하고도 졸업하지 않거나 해기사 자격

증을 따지 않고 다른 분야로 진출하는 비율이 높아질 수밖에 없다. 그리고 수산분야의 학업을 계속하여 수산업에 취업하더라도 교육과정에서 어선원 생활을 실제로 체험할 기회도 많지 않아 취업 후 자기의 적성과 맞지 않아 다른 분야로 이직하는 이직률이 높을 수밖에 없다.

둘째, 어선원의 노령화문제가 심각하다. 지정교육기관에서 양성한 어선원 중 소수이지만 어선원으로 취업하더라도 이들은 병역혜택을 받는 승선근무예비역 기간이 종료하는 시점이나 혹은 결혼 적령기에 이르면 다른 직종으로 이직하는 비율이 높다. 그 결과 새로운 인력이 투입이 없이 기존의 어선원들이나 노령자가 어선원으로 취업하여 어선원의 노령화가 심각하다. 그 빈자리를 외국인 어선원들이 메우는데 이것은 우리나라 차세대 수산인력을 키운다는 면에서 심각한 문제이다.

셋째, 지속적인 부원인 어선원을 양성하는 교육프로그램이 없다. 부원이 어선원들을 체계적으로 양성하지 못하는 결과 어선원의 실정을 모른 채 어선원으로 취업하여 문제를 야기하거나 혹은 높은 이직율의 문제를 야기한다.

이러한 문제점을 고려하여 개선방안으로 다음과 같은 것을 제시한다.

첫째, 지정 교육기관의 선발과정에서 어선원직에 대한 적성과 어선원생활을 지속할 수 있는 체력에 대한 평가를 강화하고, 수산업의 특성에 대해 이해하고 있는 인력을 선발하여 중도탈락률을 줄인다.

둘째, 어선원이 되고자 하는 학생들의 부담을 줄여주기 위하여 학비를 국비로 지원하여 무료로 교육받을 수 있도록 하면서, 국비의 지원을 받아 교육받은 학생에게 의무 취업기간을 둔다.

셋째, 어선원이 되고자 하는 동기가 뚜렷한 자들이 어선원으로 취업할 수 있는 기회를 확대하기 위하여 타전공자를 대상으로 하는 재교육프로그램을 확대하고, 재교육프로그램도 무효화하면서 의무 취업기간을 둔다. 부모님과 주위의 시선 때문에 인문계에 진학하여 특별한 기술도 없이 사회에 진출하거나, 대학에 진학하더라도 전공과 맞지 않아 충분한 준비를 하지 못한 채 사회에 진출하여 취업을 하지 못하는 자들이 많은 것이 우리나라의 현실이다. 어선원직을 이들에 대한 기회가 될 수 있으므로 이들이 쉽게 이용할 수 있는 재교육프로그램이 있다면 이것은 우리나라의 심각한 문제인 청년실업문제를 해결하는 방안이 될 수 있다.

넷째, 교육과정에서 어선원의 생활을 충분히 실습하여 자기의 적성과 의지를 실제로 평가할 수 있도록 하여, 중간에 이직하는 비율을 최소화하도록 한다.

다섯째, 수산계 출신들이 어선원으로 취업하더라도 병역을 대신하기 위한 승선근무예비역 기간이 종료하면 다른 분야로 이직하는 비율을 줄이기 위한 방안을 마련한다. 승선근무예비역 제도는 그나마 젊은 인재들이 어선원직을 경험하도록 유인하는 제도이므로 이 제도를 계속 운영하는 것이 필요하다. 그리고 추가적으로 승선근무예비역 기간이 끝난 후에도 그리고 결혼 후에도 어선원직을 계속하도록 유도하는 맞춤형 복지제도를 마련한다. 또한 육상에서 택시기사를 일정기간 한 자에 대해 개인택시 면허를 주는 것과 같이 어선원으로 일정기간 복무한 자에 대해 혜택들 줄 수 있는 제도를 마련한다. 어선은 현재 감축사업이 진행 중이므로 어선에 대한 면허를 주는 것은 곤란하지만 우리나라 수산업분야의 발전방향의 하나인 레저형 어선을 면허하는 것에서 어선원의 경력을 반영하도록 하는 것은 가능할 것으로 생각한다.

여섯째, 적성과 현장에 대한 사전지식 없이 부원이 되었다가 금방 이직하는 문제를 해결하고, 구직난 속에서 구인난이 발생하는 문제를 해결하기 위하여 어선원 양성 프로그램을 주요 어선원 수요지역에 개설하여 교육프로그램을 수료한 자의 데이터를 관리하여 어선원의 수급 불일치와 높은 이직률의 문제를 개선한다.

제4장 국내어선원의 육성과 지원에 관한 법제

제1절 분석의 범위

국내어선원의 육성과 지원에 관한 법제를 분석하기 전에 우선 그 범위를 설정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 어선원의 공급에 영향을 미치는 요소를 검토해야 한다. 어선원으로 취업하고자 하는 자가 어선원직을 매력적으로 생각할 수 있는 요소는 어선원의 공급을 확대하기 위해서는 어선원직을 매력적으로 생각하는가의 여부에 영향을 미치는 가장 결정적인 요소는 근로의 강도와 근로에 대한 대가가 충분인가의 여부일 것이다. 근로의 강도를 결정하는 것은 업무의 성격과 근로조건이다. 근로에 대한 대가로는 우선 임금을 생각할 수 있다. 그리고 어선원으로 근로하는 것과 관련된 여러 가지 복지제도도 근로조건에 포함되고 동시에 근로에 대한 대가의 성격을 지닌다. 이 외에 어선원직에 대한 사회적인 평가와 해당사회의 문화적인 요인들 여러 가지 요소가 복합적으로 작용하여 결정된다.

어선원직의 평가에 대한 사회적 평가는 단시간에 해결할 수 있는 것이 아니다. 어선원직에 종사하면서 자부심을 느낄 수 있는 생활환경이 조성되어 있는가, 어선원직의 장래성, 어선원들이 주로 생활하는 지역인 어촌의 생활환경등에 의해 결정된다. 어선에게 지급되는 급료도 수산업에 둘러싼 여러 가지 환경에 의해 결정된다. 수산자원의 밀도, 어로 활동을 할 수 있는 해역의 범위, 수산물의 단위 가격 등의 어로활동에 의한 수입과 유가 등 어로활동을 위한 비용과 어로활동을 하기 위한 정부의 지원 등이 어선원에게 지급할 수 있는 급료를 결정하는 요소이다. 이러한 요소들에 대한 법제로 대표적인 것으로 어촌의 생활여건 개선을 위한 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법이나, 수산의 발전에 관한 기본법이 해양수산발전기본법, 수산자원의 보존을 위한 어선감축과 관련된 법제 등이 있다.

이러한 법제들을 모두 검토하는 것은 무리이다. 그런데 이러한 정책을 취함에 있어 현재 우리나라 법제상 부처간의 업무 분장이 적절하게 되어 있는가의 여부는 분석한다. 어선원의 양성, 어선원의 병역문제라든지, 어선원직에 대한 비전제시, 어선원의 양성과 취업의 연계성 강화 등과 같은 문제를 인식하고 정책을 취할 수 있는 제도가 있는가의 여부는 중요한 의미가 있다. 따라서 어선원의 공급과 관련된 문제에 대한 종합적인 대책을 수립할 수 있도록 정부 부처간 업무의 분장이 적절한가

하는 문제를 제도의 문제로 우선 분석한다.

다음으로 어선원 근로조건에 관한 법제, 어선원의 복지와 관련된 법제, 그리고 어선원의 교육 및 양성과 관련된 법제들을 검토한다. 어선원의 급료는 어선원직을 수행하여 받는 급료에서 어선원직에 취업하기 위하여 들이는 비용을 감한 금액이다. 따라서 어선원직에 취업하는 절차와 관련된 법제도 분석한다.

이에 해당하는 대표적인 것으로는 어선원을 포함한 선원의 근로조건과 선원의 복지 그리고 선원의 작업 환경에 관한 규정들을 담고 있는 선원법이 있다. 그런데 선원법은 모든 어선원에 적용되는 것이 아니고 일부 어선원에게만 적용된다. 나머지 대부분의 어선원은 다른 법의 적용을 받거나 법의 보호를 받지 못하고 계약에 관한 일반법인 민법의 적용을 받는다. 민법의 적용을 받는 경우 근로조건에 대하여 당사자가 합의하는 바에 따른다.

그리고 재해보상에 관해서도 일부 어선원만이 선원법의 적용만 받고 많은 어선원은 어선원 및 어선재해보상법이나 산업재해보상보험법의 적용대상이거나 산업재해보상보험법의 보호도 받지 못하고 있다. 그 외 고용보험, 국민연금, 건강보험의 경우 어선원에 관한 특별한 제도가 없이 일반 근로자나 일반 국민에게 적용되는 법이 어선원에도 적용된다. 따라서 본 연구에서는 근로조건에 있어서는 선원법과 근로기준법을 비교하면서 분석하여 어선원의 근로조건에 대한 법제로서 적절한가의 여부를 분석한다. 재해보상과 관련해서는 선원법과 어선원 및 어선재해보상법이나 산업재해보상보험법의 내용을 비교분석한다.

제2절 정부조직법상 업무분장과의 조화

어업부분은 농림수산식품부가 담당하고 있다. 정부조직법 제31조 1항은 농림수산식품부의 업무에 대하여 “농림수산식품부장관은 농산·수산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농어촌개발 및 농수산물 유통에 관한 사무를 관장한다”고 되어 있다. 그런데 아래에서 보는 바와 같이 개별법제도 들어가면 수산, 어촌개발에 필수적인 어선원의 육성 및 지원과 관련하여 농림수산식품부가 할 수 있는 상당히 제한되어 있다. 수산분야의 개발과 발전의 임무를 맡겼으면 수산업에 필요한 인력에 대한 권한과 임무도 농림수산부에 주는 것은 상식이다. 그런데 현재 우리나라의 업무분장은 이러한 상식에 맞지 않는다.

과거 해양수산부에서 상선과 어선에 관한 문제를 통합하여 분장하던 것을 해상운송과 관련된 것은 국토해양부, 수산업과 관련된 것은 농림수산식품부로 나누면서 관련 법제를 정비하지 않아 야기된 문제로 생각된다. 대표적인 것이 선원법의 문제이다. 선원법은 상선원과 어선원 모두에게 적용된다. 그런데 이 법의 주무관청을 국토해양부로 하였다. 국토해양부의 임무는 “국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천·항만 및 간척, 육운·해운·철도 및 항공, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무”이다.(정부조직법 제37조 1항) 따라서 해운과 관련된 상선원의 인력문제는 적절하게 담당할 수 있지만, 수산업의 발전과 관련된 어선원의 문제를 담당하는데 어려움이 있다. 그 결과 국토해양부에서는 어선원에 관한 체계적인 정책이 부수적인 업무가 되었고, 이 업무가 꼭 필요한 농림수산식품부는 그 업무를 추진할 수 있는 법적 근거가 없는 상황이 되었다.

이러한 문제는 2012년 1월에 농림수산식품부에서 발표한 “Fishflation 시대에 대응한 수산물 자급률 제고 방안 마련 - 2020년 수산물 자급률 83% 달성 목표 설정 - 자급률 목표 설정을 통해 안정적 수급관리 및 물가안정에 기여”라는 보도 자료에 첨부된 “수산물 자급률·자주율 목표 설정 및 제고방안”이라는 자료를 보더라도 잘 알 수 있다. 자료에 의하면 2020년의 목표달성을 위한 주요방안이 생산능력 확충과 합리적 소비기반확충이다. 어선원의 육성과 관련되는 생산능력의 확충에 대한 정책을 보면, 이를 위반 사업인 수산자원조성 및 관리강화, 어업관리 체계화 친환경양식 확대, 해외수산자원개발 확대라는 4대 사업의 정책을 보면 어선원의 육성에 관한 내용은 하나도 없다. 친환경양식 확대라는 사업에는 인력 양성이라는 내용이 있어 수산양식 기사(技士)에 대한 내용이 있지만, 어선원에 대한 내용일 담기는 것이 마땅한 어업관리의 체계화에는 어선감축에 대한 내용은 있지만 어선원 인력관리에 관한 내용은 없다. 그리고 해외수산자원개발 확대에 우수한 원양어선의 어선원 조달에 관한 정책이 필요함에도 불구하고 이에 대해 아무런 언급이 없다.

그런데 농림수산식품부에서 인력과 관련하여 정책을 시행하지 못하고 있는 것에는 농림수산식품부 자체의 잘못도 있다. 선원법의 주무관청은 국토해양부로 되어 있지만 농림수산식품부에서 어선원과 관련되어 권한을 행사할 수 있는 근거규정이 해양수산발전기본법에 있다. 이 법은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 목적으로 하는 법으로서 이러한 목적 달성을 위하여

국토해양부 장관 소속하에 국토해양부장관 소속하에 해양수산발전위원회를 두고 있다.(동법 제7조) 해양수산발전의 기본계획은 매 10년마다 이 위원회에서 작성하여 국무회의를 거쳐 확정하게 되어 있지만 (동법 제6조) 해양개발 등에 관한 국가 목표의 설정과 제도의 발전에 관한 사항, 해양개발 등에 관한 중요정책의 조정에 관한 사항, 해양산업의 육성·지원에 관한 사항, 해양환경에 관한 주요정책 및 계획수립 등에 관한 사항 등의 구체적인 내용은 국토해양부장관에 소속된 이 위원회에서 주도하게 되어 있다. 그런데 이 법에서 인력양성과 관련된 농림수산국토해양부의 권한에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

“제31조 (해양수산전문인력의 양성 등) ① 정부는 해양수산부문의 전문인력을 양성하고, 이를 효율적으로 활용하기 위하여 연수·교육기관을 설치·운영하여야 한다.

② 농림수산식품부장관과 국토해양부장관은 선원의 고용안정 및 복지증진에 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 농림수산식품부장관은 어촌에 정착하여 어업을 경영하고 있거나 경영하려고 하는 후계수산인과 수산전문기술 및 경영능력을 갖춘 전문수산인의 육성에 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다. <개정 2008.2.29.>”

이 조문의 2항과 3항은 2008년에 개정되었는데, 그 이유는 정부조직법이 변경되어 해양수산부가 없어지면서 그 주체를 변경하기 위한 것인데, 해양수산부장관이었던 주어에 농림수산식품부장관과 국토해양부장관 혹은 농림수산식품부장관만으로 대체한 것이다. 선원의 고용복지에 관한 기본법인 선원법에는 국토해양부장관만을 주무부처로 하면서, 위 조문의 제2항에서는 농림수산부장관을 병기한 것은 선원법의 개정과정에서 실수가 있었던 것을 보여주는 사례로 생각된다.

위의 해양수산발전기본법 제31조 제2항에서 선원의 고용안정 및 복지증진에 필요한 시책을 마련하고 시행하는 주체로 농림수산식품부와 국토해양부를 병기하고 구체적으로 어느 선원을 어느 부처의 장관이 담당하는지의 여부에 대해서는 언급하지 않고 있다. 그렇더라도 정부조직법상 두 부처의 임무를 고려할 때 농림수산식품부장관은 수산업과 관련된 어선원의 고용안정 및 복지, 국토해양부방관은 해운과 관련된 상선원의 고용안정 및 복지와 관련된 시책을 담당한다는 것은 명확하다.

이와 같이 농림수산식품부에서 어선원의 고용안정 및 복지와 관련된 정책을 마련하여 시행할 수 있는 근거규정이 있음에도 불구하고 이 조항을 소극적으로 활용한 것은 잘못이라고 생각한다. 이러한 소극적인 태도는 어선원을 포함한 선원의 고용안정 및 복지에 대한 기본법인 선원법의 주무부서를 국토해양부라고 한 것에서 기인한 것으로 생각된다. 해양수산발전기본법의 제31조의 조문 하나로 어선원에 관한 정책을 적극적으로 추진하기에는 한계가 있었을 것이다. 그러나 정부조직법 개정과 관련하여 행해진 이 법과 선원법의 개정을 보면 선원법에서 국토해양부만을 주무부서로 한 것을 입법상의 실수라고 아니할 수 없다.

이러한 해석을 해양수산발전기본법의 제4조가 뒷받침하고 있다. 이 법이 해양수산발전과 관련된 기본틀을 만드는 법이라는 성격 때문에 동법 제4조에서는 “해양수산에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다”고 하여 이 법이 기본법이라는 성격을 명확하게 하고 있다. 그런데 선원의 고용안정 및 복지와 관련하여 개별법인 선원법은 그 주무관청에 있어 기본법이 이 법과 상이하게 규정되어 있다. 해양수산관련 기본법에서 해양수산발전기본법이 해양수산분야의 기본법이라는 것과 이러한 연혁을 고려하여 해양수산발전기본법을 농림수산식품부가 어선원과 관련된 정책을 시행하는 근거로 적극적으로 활용되어야 한다.

이러한 입장에서 본다면 위에서 인용한 제31조의 1항에서 “정부가 해양수산부문의 전문인력을 양성하고, 이를 효율적으로 활용하기 위하여 연수·교육기관을 설치·운영”하도록 하고 있는데, 어선원과 관련된 교육기관의 구체적인 시행기관은 농림수산식품부라고 해석해야 한다. 이와 같이 해양수산 분야의 기본법인 해양수산발전기본법에서 어선원의 양성, 고용안정, 복지와 관련된 정책의 주무부서로 농림수산식품부로 지정하고 있는 것은 그 활용여부에 따라서는 어선원과 관련된 정책을 수행함에 있어 그 파급력이 크다. 이 조항과 상이한 국내법이 있는 경우에는 상이한 국내법을 개정해야 하는 근거가 될 수 있고, 상이한 법을 운영함에 있어 기본법인 해양수산개발기본법의 취지가 충분히 반영되도록 요구할 수 있는 근거가 될 수 있다. 그리고 어선원은 국내어선원에만 한정되지 않으므로 외국인어선원의 양성 및 고용조건, 복지와 관련된 정책을 시행하는 근거가 될 수 있다.

그러나 구체적인 내용을 규정하고 있는 여타의 국내법에서 해양수산발전기본법과 다른 내용을 담고 있는데, 해양수산발전기본법의 제31조만을 근거로 정책을 시행하

여 예산을 요구하는 것은 여러 가지 문제를 야기할 수 있다. 해양수산발전기본법의 취지에 부합하는 국내법 검토 작업이 필요하다.

제3절 어선원의 근로기준

1. 어선원 근로의 특수성

어선원에 적용되는 근로조건과 관련된 법제가 적절한가의 문제는 어선원의 근로조건이 다른 근로자와 다른 특수성이 있는가의 여부와, 특수성이 있다면 이러한 특수성을 무엇인가 하는 것을 우선 검토할 필요가 있다. 이러한 특수성의 인정여부와 내용에 따라 어선원과 관련된 법제가 필요한가의 여부와 그리고 그 내용 및 그 법의 해석을 어떻게 해야 하는가의 여부가 결정되기 때문이다.

기본적으로 어선원의 근로장소는 해상이므로 육지에서 하는 육지근로와 차이가 있다. 육지근로의 비교하여 해상근로의 특수성으로 특별법을 만들어 적용할 정도의 특수성이 있는가의 여부는 논란의 여지가 있다. 과거에는 해양항해 자체가 고도로 위험한 소위 모험사업(venture business)으로서 육지에서의 활동과 질적으로 구별되는 특수성이 있었다. 근대초기 지중해를 벗어나 향료 등 다른 나라의 희귀한 물품을 가져오는 항해는, 성공하면 몇 십 배의 이익을 얻을 수 있지만, 성공할 확률은 낮은 고도로 위험한 사업이었다. 지중해를 벗어나는 항해에 미치지 못하지만 지중해 내에서의 항해도 고도로 위험한 사업이었으므로 그 위험을 분산시키기 위한 법제가 발달하게 되었다. 오늘날 투자한 한도에서만 투자자가 책임을 지는 주식회사의 출발이 항해를 위한 자본가의 투자형태에서 시작된 것, 선박에 적재한 화물에 대한 선주와 선장의 책임을 제한하는 특수한 손해배상의 형태의 발달 등은 항해의 이러한 특수성을 반영한 것이다.

항해의 이러한 특수성은 선원들의 근로조건에도 반영되었다. 대표적인 것으로 사업 성공여부가 불확실한 것을 고려하여 임금지급 방식을 배당제나 배당제와 고정급을 혼합한 형태를 취한 것, 위험성을 반영한 특수한 재해보상 제도를 취하는 것, 몇 개월 혹은 몇 년에 걸쳐 장기간 해상에 고립되어 생활해야 한다는 특수성을 반영하여 편의시설이나 필수품 공급 등이 중요한 근로조건인 것 등을 들 수 있다.

시대상황이 변하여 해상근로의 특수성은 많이 완화되었다. 선박이 대형화·현대화

되면서 선박의 위험성은 많이 완화되었고, 장거리 통신수단의 발달로 육지에 있는 가족과 단절되어 있는 현상도 많이 완화되었다. 이러한 변화를 이유로 해상근로에 대하여 특별한 제도를 운영할 필요가 없다는 주장도 있다. 이들은 시대적 상황의 변화에 의해 해상근로와 육상근로의 차이는 상대적인 것으로 되었으며, 육상근로 중에도 해상근로보다 더 특수한 분야가 있다고 주장한다. 이와 같이 상대적인 특성을 이유로, 특별한 법제를 운영하는 것은 입법의 과잉이며, 이러한 특별법으로 인해 오히려 선원들의 근로조건을 저하시키거나 계약을 초래한다고 이들은 주장한다. 따라서 선원법을 비롯한 선원근로관계법과 선박의 안전을 위한 선원법 등의 특별법과 국제법을 존치시킬 이유가 없으며, 근로관계를 육상근로자와 해상근로자에게 동일하게 적용해야 한다고 이들은 주장한다.

그러나 대부분 국가의 법제와 국제노동기구의 협약들은 해상근로의 특수성을 인정하고 있다. 우리나라도 선원법을 비롯한 특별법을 두고 있으며, 법원의 판례도 “근로기준법이 일반적인 근로관계를 규율대상을 하는 것임에 비하여 선원법은 장기간 고립되어 이동하는 선박과 함께, 일정한 생활을 영위하면서 ... 해상고유의 위험에 일상적으로 노출되어 있는 선원의 근로관계를 규율대상으로 하는 데에서 비롯된 것이다. ...” 라고 하여 해상근로의 특수성을 인정하고 있다.(대판 2002. 10. 17. 2002다8025)

해상근로의 특수성으로는 근로의 장소가 해상이라는 특수성에서 기인하는 것과 근로제공방식의 특수성에서 기인하는 것이 있다. 선원들은 일상적인 생활공간인 육지에서 떠나 장기간 동안 해상에서 생활과 근로제공이 동일한 공간이라는 특수한 장소에서 근로를 제공한다. 그 결과 선원들은 선박 내에 소규모 공동체를 형성하여 생활할 수밖에 없는 특수성이 있다. 이를 반영하여 선원의 근로관계법에는 선원들의 공동체 생활에 필요한 여러 가지 특수한 규정들(선장에게 공동체의 질서유지와 관련된 여러 가지 권한과 책임을 부여하고 선원들에게 질서유지와 공동체 이익을 지키기 위한 일정한 의무 부과 등)을 두고 있다.

그리고 근로의 장소가 해상이기 때문에 해난이라는 특수한 위험에 노출되고, 사고가 발생했을 경우 육지와 비교하여 구조가 어렵거나 지연되는 등의 특수성이 있다. 이러한 점을 고려하여 선장에게 위험시의 조치의무를 부과하고, 안전을 위하여 부득이한 경우에는 선원에게 정해진 시간 외 근로시간을 초과하여 근로를 명할 수 있는 등의 규정을 두고 있다. 또한 근로의 장소가 해상이기 때문에 자기가 속한 다른

공동체와 가정에서 격리된 채 장기간 생활해야 하는 특수성이 있다. 이러한 이유로 선원들에 일정기간 승선한 후에는 유급휴가를 주는 등 선원이 속한 공동체와 가정과의 관계유지를 위한 배려를 하고 있다.

근로 제공방식의 특수성으로는 우선 하루의 1/3만 사업장에 존재하는 육지근로와는 달리, 해상근로자는 근로제공 시간이 아니더라도 사업장에 계속 존재해야 한다는 것을 지적할 수 있다. 이러한 특수성 때문에 선원들은 육지 근로자에 비해 시간외 근로를 할 수 있는 예외적인 경우가 많고, 긴급을 요하는 작업 등은 근로시간에 포함하지 않는 경우가 많으며, 선박이 좁은 수로나 항구를 지날 때에는 휴식 중에도 근로대기 상태에 있는 경우가 많다.

해상근로와 관련된 이러한 특수성은 어선원의 경우에는 더욱 두드러진다. 어선원은 근로제공장소가 해상이라는 위험성 외에 여러 가지 추가적인 위험과 불확실성에 노출된다. 우선 어선은 상선에 비하여 소형선박이 많아, 더 많은 위험에 노출된다는 일반적인 특성이 있다. 어획의 불확실성 때문에 그 위험을 분산하기 위한 임금지급 방법을 채택하여 근로대가의 보상에서 불확실성이 상선원에 비하여 더 높다. 상선원은 하지 않은 어로활동을 해야 한다는 특성 때문에 상선원들이 겪지 않는 추가적인 위험에 노출된다. 그리고 어군을 발견할 시점을 정확하게 예측할 수 없으므로 바다에서 발생하는 위험 외에 어군의 발견에 대비한 준비를 하고 있어야 한다.

참고로 ILO의 92번째 회기인 2004년에 제출된 어로분야에서의 근로의 조건: 포괄적 기준 어로분야에서의 작업에 관한 포괄적 기준(권고에 의해 보완되는 협약)(Conditions of work in the fishing sector: A comprehensive standard (a Convention supplemented by a Recommendation) on work in the fishing sector)이라는 보고서 (Report V (1)) p. 16에서 설명하고 있는 어선원 근로의 특수성에 대해 인용하면 다음과 같다.

바다에서의 삶과 작업조건

어업은 해변에서 하는 작업에는 일반적으로 존재하지 않는 위험을 수반하고, 작업대가 정지된 경우가 거의 없다는 것이다. 생선을 손질하는 것과 같은 해변에서의 같은 작업도, 작업자가 칼을 잘못 사용하면 위험할 수 있다. 바다에서는 이것이 두 배로 위험하고, 좋지 않은 기상조건하에서는 더욱 그러하다. 게다가 어선원은 일상

적으로 규칙적인 작업시간이 없고, 어선이 어획작업을 시작하면 선장이 충분한 물고기가 어획되어 저장되었다고 만족하기 전에는 휴식시간이 거의 없다. 항구로 돌아오는 중에는 동일한 어선원이 갑판을 청소하고 당직을 해야 한다. 항구에 도착하면 어획물을 하선해야 하고, 다음 출항을 위하여 선박을 준비해야 하므로, 따라서 휴식과 피로회복을 위한 시간이 거의 없다.

어선원은 수일 혹은 (특히 월양함대에서 작업하는 어선원들은) 몇 개월씩 장기간 해상에 머무른다. 이 기간 동안 어선은 어선원들의 작업장일 뿐만이 아니라 그들의 집이기도 하다. 어선에서의 편의시설은 현대적이고, 잘 갖추어져 있고, 극단적으로 억압되어 있고 건강이 좋지 않은 사람들에게 편안한 접객실, 식당, 오락실을 포함한다. 음식과 물의 질은 중요하다. 장기간의 항해에서는 집과 통신할 수 있는 능력이 중요할 수 있다. 아주 기본적인 선박에서 작업하는 어선원의 삶은 대형선박에서 근무하는 어선원이나 혹은 갑판이 있는 어선을 사용하는 소규모 어선원의 삶과 다른 것은 명백하다. 각 분야는 그 분야의 특별한 문제가 있다. 어선원의 삶은 일반적인 상선원의 삶과 다른데, 그들은 다른 작업을 해야 하는 것은 물론이고 어선원들은 바다자체와 그리고 해양 생물체와 직접적으로 같이 작업하는 것과 관련된 위험에 물리적으로 더 많이 노출된다.

“Living and working conditions at sea

Fishing brings with it a risk that does not normally exist in shore-based jobs -and that is that the working platform rarely stays still. The same type of activity ashore, such as hand gutting or filleting fish, can be dangerous if the operator loses control of the knife. At sea, it is doubly dangerous, more so under bad weather conditions. Furthermore, fishermen usually have no regular hours of work and once a vessel starts to fish, rest periods are infrequent until the skipper is satisfied that enough fish has been caught and stored. On the way back to harbour the same crew members have to clean the decks and stand watches. Once in the harbour, the catch has to be unloaded and the vessel made ready for the next trip; there may therefore be little time left for rest and recuperation.

Fishermen may stay at sea for extended periods; not only a few days but

many months (particularly those working in distant-water fleets). The vessel, for that period, is not only their workplace but also their home. Accommodation on fishing vessels covers the full range of conditions, from staterooms, mess-rooms and recreational spaces that are modern, well-equipped and comfortable to those that are extremely cramped and unhealthy. Quality of food and water are important. The ability to communicate with home may be important on longer voyages. Obviously the life of a fisherman working on a very basic craft is different from that of those who go to sea in large fishing vessels -or even of small-scale fishermen using decked vessels. Each sector has its special problems. The life of a fisherman also varies from that of the average merchant seaman; not only do they perform different duties but fishermen are more exposed physically to the sea itself -and, of course, to the hazards associated with working directly with marine life.”

2. 어선원 근로조건에 적용되는 법제들의 적용 범위

해상근로의 특수성을 고려하여 선원들의 근로조건에 적용되는 대표적인 법이 선원법이다. 이 법은 일부 어선원에게도 적용되지만 주로 상선원에게 적용된다. 해상근로의 특수성을 고려하여 선원법을 만들었는데 상선원에게 주로 적용되고 대부분의 어선원은 그 적용대상이 아니다. 물론 현재의 선원법은 장기적으로 바다에 머무르는 선원을 대상으로 한 법이므로 조업형태가 다양한 어선원 모두에게 적용하기에 곤란한 것도 있다. 그러면 어선원의 특수한 근로조건을 고려한 법제가 있어야 하는데 그렇지 않다. 그나마 해상근로의 특수성을 반영한 선원법이 대부분의 어선원에게는 적용되지 않고, 해상근로 특수성은 전혀 고려하지 않고 일반적인 근로자에게 적용되는 근로기준법이 적용되거나 혹은 많은 어선원에게는 근로기준법도 일부만이 적용된다. 이것을 이해하기 위하여 선원법과 근로기준법의 적용범위와 어선원들의 실제취업현황을 분석한다.

선원법은 해상근로의 특수성을 인정하여 해상노동보호법으로서의 성격과 해상교통 및 안전법으로서의 성격을 가지고 있다. 선원법은 선원들의 최저한의 근로조건을

보장하고 선원들의 생존권을 보장하기 위한 규정들을 많이 포함하고 있어, 기본적으로 해상노동보호법으로서의 성격을 가지고 있다. 그리고 선장의 직무와 권한(제2장), 선내질서의 유지(제3장), 선원근로계약의 존속과 종료의 특례(제35조와 36조), 승무정원에 관한 규정 (제62조-65조), 선장과 해원에 관한 벌칙(제131조-137조), 안전운항을 위한 선박소유자의 의무 (130조의 3) 등에 관한 규정을 포함하고 있는데, 이들 규정은 선박공동체의 안전을 확보하기 위한 것으로 해상교통의 안전에 직·간접적으로 관련되는 조항이다.

선원법의 해상노동보호법으로서의 규정에는 해상근로의 특수성 때문에 일반적인 노동보호법과 다른 내용들이 담겨 있다. 해상노동보호법으로서의 선원법에는 선원근로관계의 성립에서부터 임금·근로시간·유급휴가·선내 급식 및 위생·재해보상 등에 관한 선원근로관계의 내용, 선원근로관계의 변경, 선원근로관계의 종료에 관한 내용에 이르기 까지 선원근로관계에 관한 포괄적인 내용이 담겨 있다. 이외에 선원의 직업안정과 수급관리, 선원의 구직활동에 대한 지원, 선원의 교육훈련 등의 내용과 이를 위한 기관으로 선원복지고용센터의 설치와 운영에 대해서도 규정하고 있다. 이 중에서 선원의 근로관계에 관한 규정만을 보더라도 해상근로의 특수성을 고려하여 근로관계에 관한 일반법인 민법과 근로기준법 등과는 다른 특별한 규정들을 두고 있다. 대표적인 것으로 다음과 같은 것이 있는데, 여기에서는 선원의 근로조건에 관한 규율에 있어 근로기준법과 다른 대표적인 것만을 지적한다. 구체적인 내용에 대한 분석은 다음 소절에서의 선원법과 근로기준법의 비교분석에서 한다.

(1) 근로기준법은 근로계약기간을 한정하고 있는 반면에 선원법은 근로 계약기간에 관한 규정이 없다. 그 이유는 선원을 고용하는 기업이 해상기업이어서 그 특성상 업종이나 선박보유량에 따라 다양한 사업형태를 취하고 있어, 이에 적합한 다양한 고용형태를 인정하는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 선원을 고용하는 계약은 승선할 선박과 근로계약기간을 특정한 계약, 승선할 선박은 특정하지만 근로계약기간은 특정하지 않은 계약, 승선할 선박을 특정하지 않지만 근로계약기간을 특정한 계약, 승선할 선박과 계약기간을 모두 특정하지 않은 계약 등 다양한 형태를 취하고 있다.

(2) 근로기준법과 달리 선원법은 해양항만관청에 근로계약서를 신고할 것을 요구하고 있다. 이것은 해양항만관청이 선원에 대한 부당한 신분적 구속이나 가혹한 노

동을 강요하지 않도록 감독하게 하여 선원을 보호하기 위한 것이다.

(3) 해상근로의 특성상 선원에게는 선상생활에 필요한 용품이나 급식이 제공되고, 선원이 승선할 때와 그렇지 않을 때의 임금이 다르고, 그리고 임금을 결정하는 기준이 생산수당이나 비율급 등 다양한 형태를 취하고 있다. 이를 고려하여 선원법은 다양한 임금형태를 규정하고 있다.

(4) 해상근로의 특수성을 고려하여 선원법은 근로기준법과는 다른 시간외 근무를 명할 수 있는 경우를 인정하고 있다.

(5) 선원법은 8개월 이상 계속해서 승선한 선원에게 월차휴가를 근로기준법보다 긴 1개월 당 6일씩을 제공할 것을 요구하고 있다. 가족과 격리되어 오랜 기간 동안 해상에 근무하는 어려움을 고려한 것이다.

(6) 해상에서 장기간 생활해야 하는 근로환경의 특성상 선원법 제8장은 선내급식과 안전에 관한 사항과, 이러한 생활을 유지할 수 있는가의 여부를 검사하고 건강을 유지할 수 있도록 하는 건강검진과 관련된 상세한 규정을 두고 있다.

(7) 근로기준법에서는 사용자에게만 해지의 예고기간을 두고 있는 것과 달리 선원법은 선원에게도 근로관계에 해지에 대하여 30일의 예고기간을 두고 있고, 근로계약이 항해 중에 종료하더라도 해당 항해의 목적이 달성될 때까지 근로기간이 존속하는 것으로 하는 등 해상근로의 특수성을 고려한 해고에 관한 규정을 두고 있다.

이러한 해상근로의 특수성은 어선원의 규모에 관계없이 어선원에게도 공통적으로 해당하는 것이 대부분이다. 그럼에도 불구하고 선원법은 다음과 같이 그 적용범위를 한정하여 대부분의 어선원은 그 적용대상에서 제외되어 있다.

선원법의 인적적용범위에 관한 제3조 1항은 선원법은 다음과 같은 선박에는 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

- “1. 총톤수 5톤 미만의 선박으로서 항해선이 아닌 선박
2. 호수, 강 또는 항내(港內)만을 항행하는 선박(「항만법」 제32조에 따른 예선은 제외한다)
3. 총톤수 20톤 미만인 어선으로서 국토해양부령으로 정하는 선박
4. 「선박법」 제1조의2제1항제3호에 따른 부선(艇船). 다만, 「해운법」 제24조 제1항 또는 제2항에 따라 해상 화물운송 사업을 하기 위하여 등록한 부선은 제외한다.”

이 중에서 본 연구의 대상인 어선에 관한 것은 국토해양부령으로 정하는 총톤수 20톤 미만인 어선인데, 이에 대하여 국토해양부령 제465호인 선원법시행규칙 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“법 제3조제1항제3호에서 "총톤수 20톤 미만의 어선으로서 국토해양부령으로 정하는 선박"이란 「선박안전법 시행령」 제2조제1항제3호가목에 따른 평수구역(이하 "평수구역"이라 한다), 같은 법 시행령 제2조제1항제3호나목에 따른 연해구역(이하 "연해구역"이라 한다) 또는 같은 법 시행규칙 제15조제4항에 따른 근해구역(이하 "근해구역"이라 한다)에서 어로작업에 종사하는 총톤수 20톤미만의 어선(운반선을 포함한다)을 말한다.”

「선박안전법 시행령」 제2조제1항제3호가목에서는 평수(平水)구역에 대하여 “호소·하천 및 항내의 수역(「항만법」에 따른 항만구역이 지정된 항만의 경우 항만구역과 「어촌·어항법」에 따른 어항구역이 지정된 어항의 경우 어항구역을 말한다)과 국토해양부령으로 정하는 수역”이라고 정의하고 있다. 동 조항에서 말하는 국토해양부령으로 정하는 평수구역에 대해 선박안전법 시행규칙의 별표 4는 다음과 같이 지역을 정하고 있다.

<표 4-1> 평수구역의 범위

구 분	범 위
제1구	평안북도 철산군 수운도 등대부터 진방위 295도로 그은 선과 그 등대부터 어영도, 대화도, 정주군의 외순도를 지나 평안남도 안주군 태향산에 이르는 선 안
제2구	평안남도 용강군 연대봉으로부터 황해도 송화군 자매도 및 흑암을 지나 냉정말에 이르는 선 안
제3구	황해도 장연군 장산곶으로부터 월내도, 용진군 마합도, 기린도 및 순위도를 지나 등산곶에 이르는 선 안
제4구	황해도 용진군 독순항으로부터 인천광역시 용진군 대연평도 북부 서단을 연결한 선, 대연평도 남단에서부터 서만도와 대초지도(대초치도)를 지나 덕적도 북단을 연결한 선과 덕적도 남서 끝단에서 문갑도 서단을 연결한 선 및 문갑도 남단에서 장안서 등대를 지나 충청남도 태안군 학암포를 연결하는

	선 안
제5구	충청남도 태안군 몽산리 남단에서 외도를 지나 보령시 삽시도 남서단과 죽도를 연결한 선 안
제6구	충청남도 서천군 동백정갑으로부터 전라북도 군산시 방죽도(방축도) 동단을 지나 관리도(관지도) 북단을 연결한 선과 관리도 남단으로부터 부안군 수성단을 연결한 선 안
제7구, 제8구	전라남도 영광군 불갑천구부터 신안군 재원도, 자은도, 비금도, 신도 및 하태도 남단을 지나 전라남도 진도군 가사도 서단에 이르는 선, 가사도 남단에서부터 옥도, 주도, 관사도, 소마도를 지나 대마도 서북단을 연결하는 선, 대마도 남단에서 관매도 서단을 잇는 선, 관매도 동단에서 죽향도 동단을 지나 진도 남단의 서망 끝단에 이르는 선, 전라남도 진도군 접도 남단에서 무저도 남단을 지나 금호도 남단에 이르는 선, 금호도 남단에서 어룡도, 넓도 남서단을 지나 전라남도 완도군 보길도 서단에 이르는 선, 완도군 보길도 동단에서 소안도 서단을 연결하는 선, 소안도 북단에서 대모도 남단을 지나 청산도 서단을 연결하는 선, 청산도 북단에서 생일도 남단, 섭도 남단, 시산도 남단을 지나 고흥군 망지각에 이르는 선 안
제9구	전라남도 고흥군 외나로도 서단으로부터 진방위 330도로 그은 선, 외나로도 동부 북단에서 여수시 금오도 서부 북단을 연결한 선, 금오도 동부 북단에서 돌산도 남단 거마각에 이르는 선, 돌산도 동부 중앙 방죽포에서 경상남도 남해군 남해도 응봉산 남단에 이르는 선, 남해도 장항말부터 통영시 하도, 추도 및 두미도 서단을 지나 옥지도 서부 북단에 이르는 선, 옥지도 동단에서 연화도, 외부지도를 지나 비진도 남단을 거쳐 거제도 망산각에 이르는 선, 거제도 북부 산성산 동단으로부터 북위 34도58.9분 동경 128도49.9분, 부산광역시 영도구 생도, 북위 35도11.2분 동경 129도14.5분을 지나 기장군 대변리 동남단에 이르는 선 안
제10구	울산광역시 범월갑 방파제 내측(북위 35도25.9분 동경 129도22.3분)으로부터 북위 35도28.8분 동경 129도27.2분을 지나 미포항 북방파제 끝단(북위 35도31.6분 동경 129도27.2분)에 이르는 선 안
제11구	경상북도 포항시 술미부터 여남갑에 이르는 선 안
제12구	강원도 통천군 학룡단으로부터 함경남도 덕원군 여도를 지나 영흥군 호도 대강곶(남각)에 이르는 선 안
제13구	함경남도 정평군 광포강구부터 함흥시 외양도단에 이르는 선 안
제14구	함경남도 북청군 봉수대지부터 마양도를 지나 송도갑에 이르는 선 안
제15구	함경북도 성진군 송오리단으로부터 유진단에 이르는 선 안

제16구	함경북도 청진시 고말산단으로부터 진방위 263도로 그은 선 안
제17구	함경북도 나진시 송목단으로부터 대초도를 지나 이어단에 이르는 선 안
제18구	함경북도 나진시 광단으로부터 적도를 지나 오포단에 이르는 선 안

선박안전법 시행령」 제2조제1항제3호나목에서 말하는 연해구역에 대해 동조항은 “영해기점으로부터 20해리 이내의 수역과 국토해양부령으로 정하는 수역” 이라고 정의하고 있다. 동 조항에서 말하는 국토해양부령으로 정하는 연해구역의 수역에 대해 선박안전법 시행규칙의 별표 5는 다음과 같이 수역을 설정하고 있다.

<표 4-2> 연해구역의 범위

구 분	범 위
1	평안북도 용천군 압록강구부터 마안도를 지나 황해도 장연군 장산곶에 이르는 선 안
2	황해도 용진군 등산곶으로부터 충청남도 서산군 서격렬비도 및 전라남도 신안군 흥도, 소흑산도를 지나 북위 33도30.2분 동경 125도49.9분을 잇는 선과 북위 33도30.2분 동경 127도19.9분, 북위 33도30.2분 동경 129도4.9분을 연결하는 선 및 북위 34도35.2분 동경 130도34.9분과 북위 35도14.1분 동경 129도44.4분을 연결하는 선 안
3	강원도 동해시 한진단으로부터 북위 37도51.2분 동경 130도54.9분, 북위 37도31분 동경 132도7.9분, 북위 37도0.2분 동경 132도19.9분, 북위 36도14.2분 동경 129도59.9분의 각 점을 연결하는 선 안
4	강원도 고성군 수원단으로부터 함경북도 성진군 유진단에 이르는 선 안
5	북위 33도30.2분 동경 129도4.9분으로부터 일본국 규슈·시코쿠·혼슈·홋카이도의 각 해안으로부터 20마일 이내의 선을 연결하고 북위 34도35.2분 동경 130도34.9분에 이르는 선 안

선박안전법 시행규칙 제15조 4항에서 말하는 근해구역에 대해 동 조항은 “근해구

역은 동쪽은 동경 175도, 서쪽은 동경 94도, 남쪽은 남위 11도 및 북쪽은 북위 63도의 선으로 둘러싸인 수역” 이라고 수역을 정하고 있다.

따라서 20톤 미만의 어선으로서 위에서 본 평수구역, 연해구역, 근해구역에서 작업하는 어선에 승선한 어선원은 선원법의 적용대상에서 제외된다. 이들의 근로조건에 적용될 수 있는 법은 근로기준법밖에 없다. 그런데 근로기준법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업장에만 적용되고, 동거하는 친족만을 사용하는 사업장이나 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.(근로기준법 11조 1항) 그리고 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업장에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있는데, 대통령령으로 정한 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업장에 적용되는 규정은 다음과 같다.

<표 4-3> 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하는 법 규정 (제7조 관련)

구 분	적 용 법 규 정
제1장 총 칙	제1조부터 제13조까지의 규정
제2장 근로계약	제15조, 제17조, 제18조, 제19조제1항, 제20조부터 제22조까지의 규정, 제23조제2항, 제26조, 제35조부터 제42조까지의 규정
제3장 임금	제43조부터 제45조까지의 규정, 제47조부터 제49조까지의 규정
제4장 근로시간과 휴식	제54조, 제55조, 제63조
제5장 여성과 소년	제64조, 제65조제1항·제3항(임산부와 18세 미만인 자로 한정한다), 제66조부터 제69조까지의 규정, 제70조제2항·제3항, 제71조, 제72조, 제74조
제6장 안전과 보건	제76조
제8장 재해보상	제78조부터 제92조까지의 규정
제11장 근로감독관 등	제101조부터 제106조까지의 규정

제12장 별 칙	제107조부터 제116조까지의 규정(제1장부터 제6장까지, 제8장, 제11장의 규정 중 상시 4명 이하 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용되는 규정을 위반한 경우로 한정한다)
----------	---

위의 표에 의하면 4인 이하의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승선하는 어선원은 근로기준법 제16조, 19조 2항, 24조, 25조, 27조에서 34조, 46조, 50조에서 53조, 56조에서 62조 그리고 65조 2항이 적용되지 않는다.

근로기준법 제16조는 계약기간이 1년을 초과하지 않도록 한 조항이다. 19조 이하는 근로조건이 사실과 다를 경우에 근로자는 근로조건 위반을 이유로 손해의 배상을 청구하는데 노동위원회를 이용할 수 있도록 한 것이며, 이 때 근로계약이 해제되면 사용자가 귀향비용을 지급하도록 한 것이다. 24조는 경영상 이유에 의한 해고의 제한에 관한 규정이고, 25조는 경영상의 이유로 해고한 자를 우선 재고용하도록 하는 조항이다. 27조에서 33조의 내용은 해고를 하는 절차와 부당해고시의 구체절차와 부당해고행위에 대한 처벌에 관한 것이고, 34조는 퇴직자에게 근로자퇴직급여보장법이 정한대로 퇴직금을 지급하도록 하는 조항이다. 46조는 일시적으로 휴업하는 경우 평균임금의 70%에 달하는 휴업수당을 지급하도록 하는 조항이다. 제50조에서 53조까지는 1일 8시간과 주 40시간의 근로시간을 기본으로 하면서 탄력적 근로시간, 선택적 근로시간제를 운영할 수 있도록 하면서 근로시간을 연장하더라도 주 12시간이상 초과할 수 없도록 한 것이다.

56조에서 62는 연장근무나 휴일 근무에 대한 보상의 문제와 연차휴가의 문제를 주로 규정하고 있는 조항이다. 56조는 연장·야간 및 휴일 근로에 대한 50%의 가산임금을 지급할 것을, 57조(보상 휴가제)는 합의에 의해 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 추가 임금을 지급하는 것을 같음하여 휴가를 줄 수 있다는 것을 규정하고 있다. 58조는 출장 등의 이유로 근로시간 계산이 어려운 경우의 특례를, 59조는 일정한 사업에 대하여 사용자와 근로자간의 합의에 기하여 근로시간을 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 휴게시간을 변경할 수 있도록 하고 있다. 60조는 연차휴가의 제공에 대하여, 61조는 연차휴가를 사용하지 않은 경우에는 소멸된다는 것을 그리고 62조는 연차휴가에 같음하여 특정한 일자에 휴무시킬 수 있도록 하는 조항이다. 65조 2항은 임신부가 아닌 18세 이상도 임신 또는 출산에 관

한 기능에 유해·위험한 사업에 근무시키지 못하도록 하는 조항이다.

따라서 5인 이상의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승선하는 어선원에게는 근로기준법의 모든 조문이, 그리고 4인 이하의 어선원 상시 고용하는 어선에 승선하는 어선원에게는 근로계약 기간을 1년을 원칙으로 한다는 것, 해고에 관한 몇 개 조항, 근로시간에 관한 규정, 연차휴가에 관한 규정 등을 제외한 위의 표에 있는 조문만이 적용된다. 그런데 근로시간과 휴일에 관한 조항은 아래에서 보는 바와 같이 근로기준법이 모두 적용되는 어선원에 적용되지 않은 조항이다. 따라서 5인 이상의 어선원을 상시 고용하는 어선이나 아니면 4인 이하의 어선원을 상시 고용하는 어선이나에 따라 실질적인 차이가 있는 것은, 실제로 근로기간을 1년을 기본으로 한다는 것과 해고에 관한 조항이 배제된 것뿐이다.

선원법과 근로기준법에는 어선원에게는 그 적용이 배제되는 다음과 같은 특칙이 있다. 우선 선원법에서는 어선원에 적용되는 임금에 관한 특칙과 근로시간과 휴식 및 휴게에 관한 규정이 어선원에게는 적용되지 않는다는 특칙이 있다. 어선원에 적용되는 특칙에 대하여 선원법 제57조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“제57조(어선원의 임금에 대한 특례) ① 어선원의 임금은 월 고정급 및 생산수당으로 하거나 비율급으로 할 수 있다.

② 제1항에 따라 임금을 받는 어선원에 대하여 제37조, 제39조, 제54조, 제55조, 제96조, 제97조 및 제99조부터 제102조까지의 규정에 따른 실업수당 등을 산정할 때 적용할 통상임금 및 승선평균임금은 월 고정급에 대통령령으로 정하는 비율을 곱한 금액으로 한다.

③ 제1항에 따라 어선원의 임금을 비율급으로 하는 경우에 어선소유자는 어선원에게 월 고정급에 해당하는 금액을 미리 지급하여야 한다. 이 경우 비율급의 월액이 월 고정급보다 적을 때에는 미리 지급한 월 고정급에 해당하는 금액을 비율급의 월액으로 본다.”

위의 제 2항에서 열거하고 있는 제37조는 실업수당, 제39조는 송환수당, 제54조는 부상이나 질병 중 임금, 제55조는 퇴직금, 제96조는 상병보상, 제97조는 장애보상, 제99조부터 제102조까지는 각각 유족보상, 장제비, 행방불명보상, 소지품 유실보상에 관한 것이다.

근로시간 등에 관하여 선원법 제68조는 다음과 같이 규정하여 근로시간과 승무정원에 관한 제6장은 어선원에게는 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

“제68조(적용범위) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박(「항만법」 제32조에 따른 예선은 제외한다)에 대하여는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.

1. 범선으로서 항해선이 아닌 것
2. 어획물 운반선을 제외한 어선
3. 총톤수 500톤 미만의 선박으로서 항해선이 아닌 것
4. 그 밖에 국토해양부령으로 정하는 선박

② 국토해양부장관은 필요하다고 인정하면 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 대하여 적용할 선원의 근로시간 및 승무정원에 관한 기준을 따로 정할 수 있다.

[시행일] 제68조 해사노동협약이 대한민국에서 발효되는 날”

이 조항과 관련된 국토해양부령인 선원법 시행규칙은 제46조에서 “법 제68조 제1항 제4호에서 "국토해양부령으로 정하는 선박"이란 평수구역을 그 항해구역으로 하는 선박을 말한다” 라고만 규정하고, 어선에 적용될 근무시간에 관한 기준은 언급하지 않고 있다. 이 조항은 2006년에 채택된 해상노동협약을 선원법에 반영하기 위하여 개정된 것이다. 위에서 들고 있는 제6장이 적용되지 않는 선박은 해사노동협약이 적용되지 않거나 혹은 해사노동협약의 조문들의 일부조항만 적용되는 선박이다. 이 조항이 해사노동협약이 대한민국에 발효되는 일자로 한 이유는 다음과 같다. 즉, 2012년 9월 1일자 선원법의 개정은 해사노동협약을 우리나라가 비준하는 것에 대비하여 그 내용을 선원법에 반영하기 위한 것이다. 이러한 개정된 내용은 해상노동협약이 적용되지 않는 선박에는 적용할 필요가 없기 때문에 이러한 적용제외 조항을 두고 그 대상으로 위에서 말한 바와 같이 해사노동협약이 적용되지 않거나 혹은 해사노동협약의 조문들의 일부조항만 적용되는 선박으로 열거한 것이다. 그런데 어선의 경우에는 해사노동협약을 반영하기 위하여 개정하기 전에도 이미 근로시간 등에 관한 선원법의 적용에서 제외되고 있었다. 즉, 아직 해사노동협약이 발효되지 않아 적용제외 조문인 위의 제68조가 아직 적용되지 않으므로 현재 적용제외 조문으로 효력이 있는 2009년에 개정된 선원법 제66조는 선원법의 적용범위에

대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“① 다음 각호의 1에 해당하는 선박에 대하여는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.<개정 1997.8.22, 2008.2.29>

1. 범선
2. 어획물운반선을 제외한 어선
3. 총톤수 500톤 미만의 선박
4. 그밖에 국토해양부령이 정하는 선박

②국토해양부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항 각호의 1에 해당하는 선박에 대하여 적용할 선원의 근로시간 및 승무정원에 관한 기준을 따로 정할 수 있다. <개정 1997.8.22, 2008.2.29>”

유급휴가에 관한 제7장도 마찬가지이다. 제7장의 제75조(적용 범위)는 아래와 같이 규정하고 있다.

“제75조 (적용제외)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 대하여는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.

1. 어선(어획물 운반선과 제74조에 따른 어선은 제외한다)
 2. 범선으로서 항해선이 아닌 것
 3. 가족만 승무하여 운항하는 선박으로서 항해선이 아닌 것
- [시행일] 제75조 해사노동협약이 대한민국에서 발효되는 날”

해사노동협약이 아직 대한민국에 발효하지 않았기 때문에 현재에 효력이 있는 2009년 선원법은 다음과 같이 규정하고 있다.

“제73조 (적용제외)

다음 각호의 1에 해당하는 선박에 대하여는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.<개정 1997.8.22, 2005.3.31>

1. 어획물운반선 및 제72조의 규정에 의한 어선을 제외한 어선

2. 범선

3. 선박소유자와 그 가족만을 사용하는 선박”

위의 73조 1호에서 언급하고 있는 제7장의 적용제외에서 제외되는 제72조의 규정에 의한 어선이란 “국토해양부령이 정하는 어업에 종사하는 어선(어획물운반선을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)으로 이에 해당하는 어선의 소유자는 어선원이 동일사업체에 속하는 어선에서 1년 이상 계속 승무(수리 중 또는 계선 중인 어선에서의 승무를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)한 경우에는 당해 어선원에 대하여 유급휴가를 주어야 한다”는 것이다. 이 조문에 관한 국토해양부령인 시행규칙에는 어선에 대하여 “1. 「원양산업발전법」 제2조제2호에 따른 원양어업에 종사하는 어선, 2. 「어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 별표 1의 규정에 의한 대형선망어업에 종사하는 어선, 3. 「어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 별표 1에 따른 대형저인망어업에 종사하는 어선을 말하고(시행규칙 제46조의 4)”라고 규정하고 있고, 이들 어선에 적용되는 유급휴가 일수에 대하여 “유급휴가의 일수는 계속 승무한 1년에 대하여 20일로 하고, 1년을 초과하여 계속 승무한 때 1월마다 1일의 유급휴가를 가산한다(시행규칙 제46조의5)”고 규정하고 있다.

따라서 어선원에게는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 선원법의 조항이 계속해서 적용되지 않아 왔고(원양어선, 대형선망어선, 대형저인망어선에 승선하는 어선원의 경우 휴일에 관하여 국토해양부 장관이 정하는 특칙이 적용됨) 해사노동협약이 우리나라에 발효하더라도 마찬가지이다. 다만, 필요한 경우 국토해양부장관이 정할 수 있도록 되어 있으므로, 만약 해사노동협약에 우리나라가 가입한다면 현재의 법제 하에서는 국토해양부장관령으로 근로시간, 휴게에 관한 기준을 정할 수 있게 되다.

선원법에는 일부 내용에 대해 근로기준법을 준용하게 되어 있어. 근로기준에 관하여 두 법이 동일한 기준을 적용한다고 생각할 수 있다, 즉, 선원법 제5조는 “선원의 근로관계에 관하여는 「근로기준법」 제2조제1항제1호부터 제3호까지, 제3조부터 제10조까지, 제36조, 제38조, 제40조, 제68조, 제74조, 제107조(제7조부터 제9조까지 또는 제40조를 위반한 경우로 한정한다), 제109조(제36조를 위반한 경우로 한정한다), 제110조(제10조와 제74조를 위반한 경우로 한정한다) 및 제114조(제6조를 위반한 경우로 한정한다)를 적용한다”라고 규정하고 있다. 그런데 근로기준법 제2조제1항 제1호부터 제3호까지는 근로자 사용자 근로에 관한 정의규정이

다. 제3조부터 제10조까지는 법의 기준보다 낮출 수 없다는 원칙, 근로조건의 준수 의무, 강제노동의 금지 등 기본원칙과 관련된 것이다. 제36조는 근로자의 사망이나 퇴직시 금전문제를 14일 이내에 청산하도록 하는 것이고, 제38조는 임금채권의 우선변제에 관한 것, 그리고 제40조는 취업을 방해하는 행위를 하지 말 것을 요구하는 것이다. 제68조는 미성년자가 독자적으로 임금청구를 할 수 있다는 것이고, 제74조는 출산휴가 등 임신부의 보호에 관한 것이다. 제107조, 109조, 110조, 114조는 처벌에 관한 조항이다. 따라서 근로의 기준과 관련해서 선원법에 준용되는 것은 제74조의 임신부 보호에 관한 규정뿐이다.

이와 같이 선원법 중에서 임금에 대해서는 어선원에 적용되는 특칙이 있고, 근로시간, 휴게 및 휴일에 관한 규정은 어선원에게 적용되지 않으면서 국토해양부장관이 정하도록 되어 있는 기준도 정해져 있지 않은 것이 선원법의 적용을 받는 어선원에 대한 근로조건에 관한 법제의 현실이다. 그리고 선원법의 적용을 받지 않는 어선원에게는 근로기준법이 적용되는데, 5인 이상의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원은 근로기준법의 모든 조항을 4인 이하의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원에게는 위에서 본 근로기준법의 일부 조항만이 적용된다. 그런데 근로기준법에도 어선원에게는 적용되지 않는 예외 조항들이 있는데, 근로시간, 휴게 및 휴식에 관한 조항이 그것이다. 근로기준법 제64조 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 수산업에는 적용되지 않는다고 규정하고 있기 때문이다.

따라서 선원법이 적용되는 어선원에게도 선원법 중 임금에 대해서는 상선원에게 적용되지 않는 특칙이 적용되고, 근로시간, 휴게 및 휴일에 관한 규정은 어선원에게 적용되지 않는다. 어선원에게 적용되는 근로시간, 휴게 및 휴일에 대해서는 고용노동부장관이 정할 수 있도록 되어 있는데 고용노동부장관이 정하지 않았으므로 보충적으로 적용되는 것으로는 근로기준법을 고려할 수 있다. 그런데 근로기준법도 근로시간, 휴게 및 휴일에 대해서는 어선원을 포함한 수산업에 종사하는 근로자에게는 적용되지 않는다고 규정하고 있으므로 어선원에게 적용되는 근로시간, 휴게 및 휴일에 관한 규정은 사실상 없다.

<표 4-4> 어선원의 근로조건에 적용되는 법의 정리

법	적용되는 어선원	비고
---	----------	----

명		
선원법	원양어선, 평수구역·연해구역·근해구역에서 어로활동을 하는 20톤 이상의 어선에 승무하는 어선원	단, 임금에 대해서는 비율급제 등을 임금으로 할 수 있도록 하는 특칙이 어선원에게만 적용됨. 근로시간, 휴게 휴일에 대한 규정도 적용되지 않고 국토해양부장관이 특칙을 정하게 되어 있지만 아직 특칙이 정해지지 않은 상태임.
근로기준법	5인 이상의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원에게는 근로기준법의 모든 조항이 적용됨. 4인 이하의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원에게는 별표 1에 있는 조항만 적용됨. 그런데 4인 이하의 어선원을 상시고용하는 어선에 승무하는 어선원에게 적용되는 여러 조문 중 실질적으로 의미가 있는 것은 근로시간을 1년을 기본으로 한다는 것과 해고에 관한 조항뿐이다.	다만, 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 근로기준법의 조항은 어선원에게 적용되지 않음. 따라서 모든 어선원에게 적용되는 근로시간, 휴게, 휴일에 관한 특별법상의 조항은 없으므로, 당사자간의 합의에 의하도록 하는 근로계약에 관한 일반법인 민법이 적용됨.

제3장에 있는 표 <표 3-2>에 있는 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 관한 추정치와 <표 3-3>의 한국선원복지센터의 『한국선원통계연보』에 나와 있는 자료에 의하면 2011년의 어 20톤 미만 연근해 어선의 척수를 이용하여 활용하여 추정한 어선원 수는 80,066명이고 이 중에서 수순한 어선원 고용인원은 약 29,298명이다.(그런데 이 추정치에는 연안어선중 구획어업(정치성)에 종사하는 1,408척과 구획어업 (이동성)에 종사하는 315척, 그리고 정치망어업에 종사하는 어선 400척이 제외되어 있으므로 실제 어선원 수는 이 숫자보다 더 많다) 이들 중 근로기준법의 모든 조항이 적용되는 어선원은 자선 선장수와 가족고용자수의 합계인 1.2명을 제외하고도 상시고용인원이 5명이 넘는 것으로 추정되는 근해통발 어선 순수고용자수 312명, 근해안강망 어선 순수고용자수 129명, 근해유자망 어선 순수고용자 수 969명 소형선망 순수고용자 수 406명, 연안들망 순수 고용자 수 1,053명하여 합계 2,869명이다. 그리고 근로기준법의 일부조항만이 적용되는 순수 고용 어선원은 26,429명이다. 이들 어선원들 중 선원법의 적용을 받는 18,083명을 포함한 모든 어선원에 대해 실제로 근로시간, 휴게, 휴일에 대해서는 아무런 보호가 없

는 상태이다.

3. 선원법 규정 중 어선원에게만 적용되는 조문

선원법의 규정에는 3가지 성격의 규정이 포함되어 있다. 상선 어선을 불문하고 모두 적용되는 규정, 상선에만 적용되는 규정, 그리고 어선에만 적용되는 규정 3가지의 규정이 그것이다. 선원법의 조문상 상선에만 적용되는지 어선에만 적용되는지의 여부가 명확한 것도 있고, 그렇지 않은 것도 있다. 어선원에게 적용되는 선원법상의 근로조건과 근로기준법상의 근로조건을 비교하는데 있어 상선원에게 적용되는 조항은 제외해야 그 비교가 명확해진다. 그런데 적용이 제외되는지 명확하지 않다는 한계는 있다는 것을 지적하면서, 상선원에게만 적용되는 것으로 보이는 조문과 어선원에게만 적용되는 조문을 분류해본다.

(1) 상선원에게만 적용되는 조문

제1장 총칙 중

제2조(정의):

1항 8호 - 항해선에 대한 정의

1항 제19호 - 선원신분증명서 - 그런데 상선원에게만 적용되는 2003년 선원신분 증명서에 관한 협약 제185조에 1항 3호에 의하면 어선원 소유자 단체와 협의 후 어선원에게도 적용할 수 있도록 함.

1항 제21호 - 해사노동협약 상 해사노동적합증서에 관한 정의

제3조(적용범위)

1항 1호, 2호 4호

1항 제22호 - 해사노동협약상 해사노동적합선언서에 관한 정의

제2장 선장의 직무와 권한 중

제8조 (항로에 의한 항해)

제10조 (재선의무)

제20조 (서류비치) - 1항 4호의 화물에 관한 서류

제9조(선장의 직접지휘)

-항구출입, 좁은 수로 항해 시 혹은 기타 위험이 발생할 우려가 있을 때에는 선장이 직접 지휘하도록 한 것인데 해사노동협약이 발효할 때 시행하도록 되어 있어 상선에만 적용된다고 볼 수 있음.(2009년 선원법에는 이 내용이 없음)

제3장 선내질서의 유지 중

제25조 (쟁의행위의 제한)

제2호 - 승객을 태우고 항해 중

제3호 - 위험물 운송을 전용으로 하는 선박이 항해 중

제4장 선원근로계약 중

제27조 (근로조건의 명시 등)

- 근로계약 시 선원에게 검토나 자문 기회를 부여할 것을 요구하는 것으로 해사노동협약이 우리나라에 발효할 때 시행하도록 되어 있어 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있으나 어선원협약에도 유사한 규정이 있어 어선원에게도 적용된다고 볼 수도 있음.(2009년 선원법에는 이 내용이 없음)

제35조 (근로기간의 존속)

- 항해 중 근로계약이 종료할 경우 항구에 입항하여 화물을 다 부리거나 여객이 다 부릴 때 까지 존속 (다만, 어획물이 다 내릴 때까지라고 하여 어선에도 준용이 가능할 것으로 생각됨)

제41조 (송환관련 서류의 비치)

- 송환과 관련된 선원법의 규정과 그 관련내용을 적은 서류를 선원들이 볼 수 있도록 비치할 것을 요구하는 것으로 해사노동협약이 우리나라에 발효할 때 시행하도록 되어 있어 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있음. 어선원협약에는 이러한 규정

이 없음.(2009년 선원법에는 이 내용이 없음)

제42조(선원송환을 위한 조치)

- 선박소유자나 외국선박이 송환의무를 이행하지 않았을 국토해양부 장관이 송환하도록 하는 것으로 해사노동협약이 우리나라에 발효할 때 시행하도록 되어 있어 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있으나, 어선원협약에도 유사한 규정이 있어 어선원에게도 적용된다고 볼 수도 있음.(2009년 선원법에는 이 내용이 없음)

제43조(선원근로계약서의 작성 및 신고)

- 해사노동협약 발효 시에 시행하도록 되어 있어 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있음. 그러나 2009년 선원법에도 유사한 조항이 있고 다만 계약서 작성부수에 차이가 있으므로 어선원에게도 적용된다고 볼 수 있음. 그러나 어선원협약에는 계약서의 부수에 대해서는 규정이 없음.

제5장 임금 중

상선원에만 적용되는 조문 없음.

다만 제54조(승무 선원의 부상 또는 질병중의 임금)에서는 상선원에게는 직무에 종사하는 경우의 임금, 어선원에게는 통상임금이라고 별도의 임금 기준을 규정하고 있음.

제6장 근로시간 및 승무정원 중

- 모든 조문이 상선원에만 적용되고 다만 적용범위에 관한 제68조 1항 제2의 어획물 운반선을 제외한 어선은 적용이 제한된다는 조문은 어선원에게만 적용됨.

제7장 유급휴가 중

- 어선원에 관한 유급휴가의 특례에 관한 제74조와 유급휴가에 관한 제7장이 74조의 특례조항이 적용되는 어선원의 적용제외를 규정한 제75조 1을 제외하고는 모두 상선원에게만 적용됨.

제8장 선내급식과 안전 및 위생 중

제78조(선내 안전·보건 등을 위한 국가의 책임과 의무)

제79조 선내 안전·보건 및 사고 예방기준)

제80조 (선내 안전보건기준의 개정)

제81조(직무상 사고 등의 조사)

제88조(무선 등에 의한 의료조언)

제89조(외국인 선원에 대한 진료)

위의 조문들은 모두 해사노동협약이 우리나라에 발효하는 날 시행되는 것으로 하여 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있음. 특히 2009년의 어선원법에 일반적인 안전 및 위생에 관한 조문만이 있지 이러한 상세한 규정이 없어 더욱 그렇게 볼 수 있음. 그러나 어선원협약에도 동일하지는 않지만 유사한 규정이 있어 어선원에게 적용되어야 한다고 볼 수 없는 것은 아님.

제84조(의사의 승무)에 관한 규정 중 1

제85조(의료관리자)에 관한 규정 중 1항 1

제86조 (응급처치담당자)

제9장 소년선원과 여자선원 중

상선원에게만 적용되는 조문 없음.

제10장 재해보상 중

106조(보험가입 등)

- 재해보상 이행을 위한 보험 또는 공제에 가입할 것을 의무화한 것인데, 해사노동협약이 우리나라에 발효한 날 시행하도록 되어 있어 상선원에게만 적용된다고 볼 수 있음. 그러나 어선원협약에도 유사한 규정이 있고, 2009년 선원법에도 보험가입을 의무화하고 있으므로 어선원에게도 적용된다고 보아야 할 것임.

제11장 복지와 직업안정과 교육훈련 중

상선원에게만 적용되는 조문은 없음.

다만 제107조(선원복지기본계획 등) - 국토해양부장관이 선원복지에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 한 것,

제113조(국제협약의 준수 등) - 구직·구인 등록기관, 선원관리사업, 그리고 선박소유자는 선원의 직업소개나 고용과 관련하여 해사노동협약의 기준을 준수하도록 할 것,

제114조(불만제기와 조사) - 구직·구인 등록기관, 선원관리사업과 관련된 불만의 처리에 관한 것.

이들 조문은 해사노동협약 발효된 후 시행하는 것으로 되어 있음. 해사노동협약은 상선원에게만 적용된다는 것을 고려하여 이들 조문이 상선원에게만 적용된다고 볼 수도 있지만, 어선원에게 준용되더라도 문제가 없는 조항이므로 어선원에게도 적용된다고 볼 수도 있음. 특히, 선원복지에 관한 기본계획의 경우는 더욱 그러함.

제12장 취업규칙 중

상선원에게만 적용되는 조문은 없음.

제13장 감독 중

제123조 (선원의 근로기준 등에 관한 검사) 1항

제129조(감독기관 등에 관한 신고 등)

제132조(외국선박에 대한 점검)

제133조(외국선박의 점검절차)

제134조(외국선박의 선원불만처리절차)

위의 조문들은 모두 해사노동협약이 우리나라에 발효하는 시점에 시행하도록 되어 있어 상선에만 적용된다고 볼 수 있으나, 어선원협약에도 항만국 통제 등 유사한 제도가 있어 어선원에게도 적용된다고 볼 수 있음.

2009년의 선원법에도 감독기관에 대한 신고에 관한 조문(119조)이 있고, 외국선박의 감독에 관한 조문(114조)이 있음.

제14장 해사노동적합증서와 해사노동적합선언서 중

이 증서와 선언 자체가 해사노동협약상의 제도이므로 이 장에 있는 조문 모두 어선원에게는 적용되지 않는 것으로 생각됨.

제15장 한국선원복지고용센터 중

상선원에게만 적용되는 조문 없음.

제16장 보칙 중

제151조(취업규칙 등) 2항

- 근로기준과 생활기준을 한글과 영문으로 작성하여 선내에 두어야 하는 것인데 어선법에 따른 어선의 소유자는 적용이 제외된다고 명시하고 있어 상선원에게만 적용됨. 그리고 이 조문 자체가 해사노동협약이 우리나라에 발효한 날에 시행되므로 2항만이 아니라 151조 전체가 상선에만 적용된다고 볼 수 있음.

제154조(외국정부에 대한 협조)

- 국토해양부 장관이 선원당직국제협약에 따른 협조의무를 규정.

(2) 어선원에게만 적용되는 조문

제1장 총칙 중

제2조(정의): 1항 13호 - 월고정급에 대한 정의

1항 14호 - 생산수당에 대한 정의

1항 15호 - 비율급의 정의

제3조(적용범위) - 1항 3호- 20톤 미만 어선 제외

제2장 선장의 직무와 권한 중

어선에만 적용되는 것은 없음.

제3장 선내질서의 유지 중

제25조 (쟁의행위의 제한)

제5호 - 어장에서 어구를 내릴 때부터 냉동처리를 마칠 때 까지

제4장 선원근로계약 중

어선원에게만 적용되는 조문은 없음.

제5장 임금 중

제54조(승무 선원의 부상 또는 질병중의 임금)

- 상선원에게는 직무에 종사하는 경우의 임금, 어선원에게는 통상임금이라고 별도의 임금 기준을 규정하고 있음.

제57조(어선원의 임금에 대한 특례)

제6장 근로시간 및 승무정원 중

모든 조문이 어선원에게는 적용되지 않고 다만 적용범위에 관한 제68조 1항 제2의 어획물 운반선을 제외한 어선은 적용이 제한된다는 조문은 어선원에게만 적용됨.

제7장 유급휴가 중

어선원에 관한 유급휴가의 특례에 관한 제74조와 유급휴가에 관한 제7장이 74조의 특례조항이 적용되는 어선원에의 적용제외를 규정한 제75조 1만 어선원에게 적용되고, 7장 중 나머지 조문은 어선원에게 적용되지 않음.

74조의 특칙은 “국토해양부령이 정하는 어업에 종사하는 어선에 승선한 어선원에 대해서는 국토해양부령으로 정한 유급휴가를 주어야 한다”는 것인데, 이에 해당하는 어선은 원양어선, 대형선망어선, 대형저인망어선으로 유급휴가 일수는 1년에 대하여 20일이고, 1년을 초과하여 계속 승무한 때 1월마다 1일의 유급휴가를 가산하는 것임.(선원법 시행규칙 제46조의 4와 5)

제8장 선내급식과 안전 및 위생 중

제84조(의사의 승무)에 관한 규정 중 2호

제85조(의료관리자)에 관한 규정 중 1항 2호

제9장 소년선원과 여자선원 중

어선원에게만 적용되는 조문 없음.

제10장 재해보상 중

어선원에게만 적용되는 조문 없음.

제11장 복지와 직업안정과 교육훈련 중

어선원에게만 적용되는 조문 없음.

제12장 취업규칙 중

어선원에게만 적용되는 조문 없음.

제13장 감독 중

제123조 (선원의 근로기준 등에 관한 검사)

중에서 어선에 대한 검사주기를 늘리도록 한 제2항.

제14장 해사노동적합증서와 해사노동적합선언서 중

- 이 증서와 선언 자체가 해사노동협약상의 제도이므로 이 장에 있는 조문 모두 어선에는 적용되지 않음.

제15장 한국선원복지고용센터 중

어선원에게만 적용되는 조문 없음.

제16장 보칙 중

제151조(취업규칙 등) 중 2항 근로기준과 생활기준을 한글과 영문으로 작성하여 선내에 두어야 하는 것에서 어선법에 따른 어선의 소유자는 적용이 제외된다고 한 것.

4. 선원법과 근로기준법에서의 근로조건에 관한 규정의 차이 비교

여기에서는 어선원의 근로조건에 대하여 선원법과 근로기준법이 적용되는 경우에 그 내용의 차이를 분석하여 승선하는 어선의 종류에 따라 근로조건에 다른 기준을 적용하는 것이 적절한가의 여부와 적용되는 기준이 승선하는 어선의 특성을 반영하

고 있는가의 여부를 분석한다. 이를 통하여 현재 어선원의 근로조건에 적용되는 법이 2원적으로 되어 있는 것이 적절한가의 여부를 평가한다.

(1) 근로계약 부분

1) 근로계약기간

근로기준법 제16조는 “근로계약은 기간을 정하지 아니한 것과 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 것 외에는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다”고 규정하고 있다. 반면에 선원법에는 근로계약기간에 대하여 아무런 규정이 없다. 성어기와 휴어기가 있어 성어기 중에만 고용하는 경우가 많은 연근해 어선에 근로계약기간에 관한 근로기준법을 적용하는 것은 문제가 있다.

2) 근로조건명시

근로기준법 제17조 2항은 “임금의 구성항목·계산방법·지급방법 및 제2호부터 제4호(근로시간, 휴일, 유급휴가)까지의 사항이 명시된 서면을 근로자에게 교부할” 것을 요구하고 있다. 반면에 선원법은 제27조는 선원에게 근로계약서를 검토하고 자문할 기회를 부여할 것을 요구하고 있다. 그리고 선원법 제43조는 선원근로계약서 2부를 작성하여 1부는 보관하고 1부는 선원에게 주어야 하며, 그 선원이 승선하기 전 또는 승선을 위하여 출국하기 전에 해양항만관청에 신고할 것을 요구하고 있다. 선원에게 근로계약서를 검토할 기회를 주고 해당관청에 신고하도록 하는 것은 선원보호를 위하여 필요한 것으로 이러한 보호를 일부 어선원에게만 적용하는 것은 문제가 있다.

3) 단시간 근로자

정규시간보다 짧은 시간을 근무하는 단시간 근로자의 근로조건에 대해 근로기준법은 18조에서 규정하고 있지만 선원법에는 규정이 없다. 근로기준법의 이 조항이 어선원에게 적용되는 경우는 거의 없을 것으로 생각된다.

4) 기타

근로조건 위반에 대한 조치와 강제저축금지는 근로기준법의 내용과 선원법의 내용이 거의 유사하다. 임금과의 상계에 대하여 근로기준법은 예외 없이 금지하고 있는 반면에(21조), 선원법 제31조는 임금의 1/3을 초과하지 않는 범위 내에서 선박소유자가 가지는 채권과 임금을 상계할 수 있도록 허용하고 있다.

(2) 근로계약관계의 종료

1) 근로계약의 해지사유

근로기준법은 제24조에서 정당한 사유 없이 해고 등을 할 수 없도록 하고, 선원법도 제34조에서 정당한 이유 없이 해지하지 못한다고만 하여 유사하게 규정하고 있다. 그런데 근로기준법은 경영상의 이유로 인한 해고에 대하여 상세한 규정을 두고 있는 반면에 선원법에는 경영상의 변화가 있으면 근로관계가 종료하는 것으로 하여 오히려 반대의 접근 방법을 취하고 있다.

2) 사업체 포괄승계로 인한 근로관계의 종료

선원법 제36조는 “상속 등 포괄승계에 의한 경우를 제외하고 선박소유자가 변경된 경우에는 옛 선박소유자와 체결한 선원근로계약은 종료하며, 그때부터 새로운 선박소유자와 선원 간에 종전의 선원근로계약과 같은 조건의 새로운 선원근로계약이 체결된 것으로 본다. 다만, 새로운 선박소유자나 선원은 72시간 이상의 예고기간을 두고 서면으로 알림으로써 선원근로계약을 해지할 수 있다” 고 규정하고 있다. 즉, 이전의 선원근로계약을 선박소유자가 변경되면 종료하는 것으로 하고 새로운 소유자와 근로계약을 새로이 체결한 것으로 보지만, 이것을 선박소유자나 선원이 72시간의 사전통고로 해지할 수 있도록 하고 있다. 선박소유자와 선원과의 특수한 관계를 중시하고, 72시간의 사전예고로 해지를 할 수 있도록 하여 선원근로계약

관계의 지속은 부차적인 문제로 다루고 있다.

반면에 근로기준법 24조는 “경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하려면 긴박한 경영상의 필요가 있어야 하고” (제1항) “제1항의 경우에 사용자는 해고를 피하기 위한 노력을 다” 해야 할 것을 요구하여 근로계약관계의 지속을 중시하고 있다. 그리고 제25조는 경영상 이유로 인한 해고의 경우 우선재고용의 의무를 부과하고 있다. 다만 위에 제24조 1항 제2문은 사업의 양도·인수·합병은 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 보아, 선박소유자의 변경은 이에 해당한다고 볼 수 있을 것이므로 근로기준법이 적용되는 경우와 큰 차이는 없을 것이다. 그러나 선원법은 근로계약 관계의 지속을 부차적인 문제로 다루고 있는 반면에, 근로기준법은 1차적인 문제로 생각하고, 최선의 노력의무와 우선 재고용의무 등을 부과하고 있어 실제 사례에 적용할 때에는 결과가 다를 가능성도 적지 않다.

3) 근로계약의 해지절차

근로계약의 해지 절차에 있어 근로기준법과 선원법은 차이가 있다. 근로기준법 제26조는 사용자에게만 근로자 해고(경영상 이유에 의한 해고를 포함한다)시 30일 전에 예고할 것을 요구하고 있다, 다만, 동 법 제35조는 “일용근로자로서 3개월을 계속 근무하지 아니한 자, 2개월 이내의 기간을 정하여 사용된 자, 월급근로자로서 6개월이 되지 못한 자, 계절적 업무에 6개월 이내의 기간을 정하여 사용된 자, 수습중인 근로자” 에게는 이러한 예고가 필요 없다는 예외를 규정하고 있다.

이와 같이 근로기준법에서는 근로계약의 해지절차에서 근로자의 입장을 중시하는 반면에 선원법에서는 해상근로의 특성을 우선적으로 고려하고 있다. 선원법 제33조는 선박소유자만이 아니라 선원도 근로계약을 해지할(실제로는 사직) 때 30일의 범위 내에서 단체협약, 취업규칙 또는 선원근로계약에서 정한 예고기간을 두고 선박소유자에게 알릴 것을 요구하고 있다. 해상근로의 특수성을 고려하여 선원에게도 이러한 해고에 대해 미리 통고할 것을 요구하는 것이다. 그리고 선원법 제35조는 제1항에서 “선원근로계약이 선박의 항해 중에 종료할 경우에는 그 계약은 선박이 다음 항구에 입항하여 그 항구에서 부릴 화물을 모두 부리거나 내릴 여객이 다 내릴 때까지 존속하는 것으로 본다” 고 규정하고 있으며, 제2항에서는 “선박소유자는 승선·하선 교대에 적당하지 아니한 항구에서 선원근로계약이 종료할 경우에는 30

일을 넘지 아니하는 범위에서 승선·하선 교대에 적당한 항구에 도착하여 그 항구에서 부릴 화물을 모두 부리거나 내릴 여객이 다 내릴 때까지 선원근로계약을 존속시킬 수 있다”고 규정하고 있다. 이와 같이 선원법에서는 선원도 해지의 예고를 하고 항행이 종료할 때까지 근로계약관계가 존속하는 것으로 하여 해상근로의 특성과 그로 인한 선박소유자의 이익을 상당히 고려하고 있다.

4) 부당해고의 구제

부당해고에 대한 구제에 있어서는 근로기준법이 구제수단의 다양성과 그 실효성 면에서 우수한 제도를 가지고 있다. 선원법 제34조 3에서 부당해고의 구제에 관하여 정당한 사유 없이 선원근로계약을 해지하거나 휴직·정직·감봉 기타 징벌을 한 때에는 선원노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있고(동조 1항), 그 절차와 효력에 있어 「노동조합 및 노동관계조정법」 제82조 내지 제86조(제85조제5항을 제외한다)의 규정을 준용한다고만 규정하고 있다. 이에 비하여 근로기준법은 전통적인 구제수단인 원직복직을 원하는 않는 근로자가 있다는 현실을 고려하여 구제수단으로 금전보상 제도를 2006년 개정에 포함시켜(동법 제30조 3항) 구제수단을 다양화하였으며, 구제명령을 이행하지 않는 사용자에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있도록 하여(동법 제33조) 구제명령의 실효성을 제고하였다.

(3) 근로계약 종료 시의 근로자의 보호

1) 실업급여

근로관계가 종료된 후에도 근로자는 여러 가지 보호를 받는데 우선 금전적인 차원에서는 퇴직금과 실업수당 실업급여 등을 받을 수 있다. 이 중에서 실업급여는 선원법에 특별한 규정이 없고 일반근로자와 마찬가지로 고용보험법의 적용대상이다. 이것은 근로기준법도 마찬가지이다. 근로기준법에는 실업수당에 대한 아무런 규정이 없고 고용보험법이 적용된다. 따라서 제도적인 차이는 없다, 다만 고용보험을 수령하기 위한 요건에서 6개월 이상 근무했을 것을 요구하고 있는데, 이 요건을 어선

원이 충족하는데 어려움이 있다. 계절적인 고용이 많은 어선원의 특성을 반영해야 어선원에게는 적용되는 특별한 지속근무 요건을 정해야 한다는 지적이 있다.

실업수당 외에 받는 금전적 대가에 있어 선원법의 적용을 받는 어선원이 더 유리하다. 선원법은 제37조는 다음과 같이 규정하여 근로계약 해지 시 퇴직금 외에 통상임금 2개월분의 실업수당을 주도록 하고 있다,

“제37조(실업수당) 선박소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 선원에게 제55조에 따른 퇴직금 외에 통상임금의 2개월분에 상당하는 금액을 실업수당으로 지급하여야 한다.

1. 선박소유자가 선원에게 책임을 돌릴 사유가 없음에도 불구하고 선원근로계약을 해지한 경우
2. 선원근로계약에서 정한 근로조건이 사실과 달라 선원이 선원근로계약을 해지한 경우
3. 선박의 침몰, 멸실 또는 그 밖의 부득이한 사유로 사업을 계속할 수 없어 선원 근로계약을 해지한 경우”

2) 퇴직금

퇴직금에 대하여 근로기준법 제34조는 근로자 퇴직급여보장법이 정하는 바에 의하도록 하고 있다. 근로자퇴직급여보장법은 확정급여형연금제도, 확정기여형연금제도 등 다양한 제도를 두어 선택 혹은 병행하여 운영할 수 있도록 하고 있다. 확정급여형퇴직연금의 경우 그 급여수준은 가입자의 퇴직일을 기준으로 산정한 일시금이 계속근로기간 1년에 대하여 30일분의 평균임금에 상당하는 금액 이상이 되어야 한다.(근로자 퇴직급여 보장법 제15조)

반면에 선원법은 퇴직금에 대하여 다음과 같은 하나의 조문에서 규정하고 있다.

“제51조(퇴직금제도) ① 선박소유자는 계속 근로년수가 1년 이상인 선원이 퇴직하는 경우에는 계속 근로년수 1년에 대하여 승선평균임금의 30일분에 상당하는 금액을 퇴직금으로 지급하는 제도를 마련하여야 한다. 다만, 이와 동등한 수준을 밀돌지 아니하는 범위 안에서 선원노동위원회의 승인을 얻어 단체협약 또는 선원근로계

약에 의하여 퇴직금제도에 갈음하는 제도를 실시하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②선박소유자는 제1항의 규정에 의한 퇴직금 제도를 시행함에 있어서 선원의 요구가 있는 경우에는 선원이 퇴직하기 전에 당해선원이 계속 근로한 기간에 대한 퇴직금을 미리 정산하여 지급할 수 있다. 이 경우 미리 정산한 후의 퇴직금 산정을 위한 계속근로 년수의 계산은 정산시점부터 새로이 기산한다.

③퇴직금의 산정을 위한 계속 근로 년수가 1년 이상인 선원의 계속근로 년수의 계산에 있어서 1년 미만의 단수가 있는 경우에는 6월 미만은 6월로, 6월 이상은 1년으로 본다. 다만, 제2항의 규정에 의하여 퇴직금을 미리 정산하기 위한 계속근로 년수의 계산에 있어서 1년 미만의 단수가 있는 경우에는 이를 산입하지 아니한다.

...

⑤선박소유자는 계속근로기간이 6월 이상 1년 미만인 선원으로서 선원근로계약의 기간이 만료되거나 선원의 책임 없는 사유로 선원근로계약이 해지되어 퇴직하는 선원에게 승선평균임금의 20일분에 상당하는 금액을 퇴직금으로 지급하여야 한다. “

이와 같이 선원법은 근로기준법과는 달리 퇴직금제도에 있어 퇴직 시 일시금을 지급하는 확정급여형 퇴직금제도만 두고 있어 다양한 퇴직제도를 운영하는데 있어 어려움이 있다. 다만, 선원에서 선원의 퇴직금제도를 선원법에 정한대로만 한다는 규정이 없고, 근로자 퇴직급여 보장법은 제3조에서 근로자를 사용하는 모든 사업장에 적용하도록 되어 있고, 선원법의 적용을 받는 선원에게는 적용되지 않는다는 조항이 없고, 또한 위의 선원법 제53조 1항의 단서조항에서 선원노동위원회의 승인을 얻어 선원법이 규정하는 내용 이상의 내용을 담은 퇴직금 제도를 운영할 수 있도록 하고 있으므로, 원하는 경우 연금형 퇴직금제도를 이용하는 것이 금지되지 않는 것으로 해석된다.

반면에 퇴직금액수에서는 선원법이 유리하다. 즉, 근로자 퇴직근로기준법은 계속근로기간 1년 당 30일 이상의 퇴직금을 지급하도록(동법 제15조)하고 있다. 반면에, 선원법은 6개월 이상 1년 미만인 선원에게도 퇴직금을 지급하고 1년이 경과한 선원에 대해서는 1일이라도 6개월 계속 근로한 것으로 취급하여 퇴직금을 지급하도록 하고 있다.

3) 송환의무

선원이 다른 국가에 있는 동안 근로계약관계가 종료하는 경우가 있으므로 선원법에서는 근로계약 해지시의 송환에 관한 상세한 규정을 38조에서 42에 걸쳐 두고 있다. 반면에 근로기준법은 이에 관한 규정이 없다.

(4) 임금

1) 임금지급 방법

임금의 지급방법에 대해서는 근로기준법이 선원법과 동일하다. 다만, 선원은 가족과 떨어져 살고 외국의 항구에 기항하는 경우가 있어, 선원법에는 본인이 아닌 가족이나 다른 사람을 임금수령인으로 지정할 수 있으며(제52조 2항), 기항지에서는 임금의 일부를 현지통화로 지급하도록(동조 4항)하고 있다.

2) 임금 체불 방지

임금의 지급을 보장하는 제도로써 근로기준법은 체불사업주의 명단공개(제43조의 2) 체불자료의 제공(제43조의 3) 등을 규정하고 있으며, 임금체불 문제가 빈번하게 발생하는 건설업 등 도급사업에 있어 하수급인의 임금체불에 대하여 많은 고려를 하고 있다.(제44조, 44조의 2, 44조의 3) 선원법에는 임금체불자의 명단공개나 하수급인의 임금체불에 대한 특별한 규정이 없다. 그러나 임금지급을 보장하기 위하여 보험 또는 공제에 가입하거나 기금을 조성할 것으로 요구(제56조)하고 있는 것이 근로기준법에는 없는 선원법의 특징이다.

3) 휴업수당

근로기준법에는 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자가 평균임금의 100분의 70에 해당하는 휴업수당을 지급하도록(제46조) 하고 있다. 선원법에서는 휴업수당에 대한 규정은 없지만, 선원이 부상이나 질병으로 직무에 종사하지 못하는

경우에도 선원이 승무하고 있는 기간에는 임금(어선원 외의 선원) 혹은 통상임금(어선원)을 지급하도록 요구하고 있다.(제54조)

4) 최저임금

선원법의 적용을 받는 어선원과 다른 어선원과의 차이는 최저임금이 다르다는 것도 지적할 필요가 있다. 선원법의 적용을 받는 어선원에게는 선원법 제59조에 따라 국토해양부장관이 정하는 최저임금이 적용된다. 2012년의 경우 116만3,000원으로 고시되었다. 선원법의 적용을 받지 않는 어선원에게는 최저임금법에서 정한 최저임금이 적용된다. 최저임금법은 근로자의 수에 관계없이 근로자를 고용한 모든 사업 또는 사업장에 적용된다. 최저임금법에서는 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 결정한다. 2012년의 경우 월 40시간 근무하는 사업장의 월 최저임금은 957,220원이다.

5) 기타

근로기준법에서는 임금대장을 작성할 의무(48조)와 임금의 시효(49조)에 대해 규정하고 있는데, 선원법에서는 이에 관한 규정이 없다. 선원법의 또 하나의 특징은 어선원에 적용되는 임금에 관한 특칙 규정인데, 어로사업의 특성을 고려하여 임금 산정 방식으로 고정급 외에 월고정급과 생산수당을 병행하는 임금제 그리고 비율급을 임금으로 할 수 있도록 인정하고 있다.(제57조)

(5) 근로시간, 휴게시간, 휴일

1) 개관

근로시간과 휴게시간 휴일과 관련된 근로기준법과 선원법의 규정은 어선원에게는 적용되지 않는다. 근로기준법은 근로시간, 휴게시간 휴일과 관련된 제63조는 “제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 수산 동식물의 채포(採捕)·양

식 사업, 그리고 수산 사업 등을 포함하는 일부 사업에는 적용되지 않는다” 고 규정하고 있다. 그리고 선원법상 규정되어 있는 근로시간과 휴게에 관한 규정은 어획물 운반선을 제외한 어선을 포함한 일부 선박에는 적용되지 않는다. 이들 선박에 적용되는 근무시간과 휴게에 관한 기준을 국토해양부령으로 정하게 되어 있는데 아직 정해진 기준이 없다. 그리고 유급휴가에 관한 규정은 원양어업에 종사하는 어선, 대형선망어업에 종사하는 어선, 대형저인망어업에 종사하는 어선을 제외한 어선에는 적용되지 않도록 하고 있다. 이와 같이 어선원에 적용되는 근로시간, 휴게시간, 휴일(다만 원양어선과 대형선망어선, 대형저인망어선에 대해서는 선원법상의 휴일에 관한 기준이 적용된다)에 관한 기준은 없으므로, 이들에 관한 근로기준법과 선원법상의 기준을 비교하는 것은 큰 의미가 없다. 그러나 뒤에서 보는 어선원 협약, 해사노동협약 등과 비교하여 어선원관련 법제마련 방안을 마련하는 논의에서 필요하므로 그 범위 내에서 양법의 내용을 간단하게 살펴본다.

2) 근로기준법의 규정

근로기준법은 1일 8시간 1주일 40시간을 근로시간으로 하면서(제50조), 탄력적 근로시간제(제51조)와 선택적 근로시간제(52조)를 두어 2주 단위 혹은 1개월 단위로 일근로시간이나 주단위의 근로시간을 탄력적으로 운영할 수 있도록 하고 있다. 당사자가 합의하면 1주일에 12시간의 한도에서 연장근로를 허용하지만, 1일 근로시간이 12시간을 초과하지 못한다.(제53조) 4시간 근무에 대하여 30분 이상 8시간 근무에 대하여 1시간 인상의 휴게시간을 주어야 하며(54조), 1주일에 1일 이상 유급 휴일을 주어야 한다.(55조)

다만, 다음 각 호에 해당하는 사업 분야에서는 사용자와 근로자대표가 서면 합의를 하여 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다.

1. 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업
2. 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업
3. 의료 및 위생 사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업
4. 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업

연장근무, 휴일근무 야간근무에 대해서는 50%이상을 가산한 임금을 지급하여야 하며(56조), 1년이상 근무한 자에 대하여 15일 이상의 연차유급휴가를 줄 것을 요구하고 있다.(제60조)

3) 선원법의 규정

선원법은 선원의 근로시간에 관하여 1일 8시간, 주 40시간을 기준으로 하여 근로기준법과 같다. 그러나 합의하에 실시할 수 있는 연장근무 시간이 근로기준법은 주 8시간인 반면에, 선원법에서는 1주일에 16시간을 한도로 연장할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이러한 합의가 없더라도 선박소유자는 항해당직근무를 하는 선원에게는 1주일에 16시간, 그 밖의 선원에게는 4시간까지 시간외근로를 명할 수 있다.(제60조 1항, 2항)

휴게시간에 대한 규정은 없고, 해상근로의 특성을 고려한 휴식시간에 대한 규정을 두고 있다. 즉, “선박소유자는 제1항 및 제2항에도 불구하고 선원에게 임의의 24시간에 10시간 이상의 휴식시간과 임의의 1주간에 77시간 이상의 휴식시간을 주어야 한다. 이 경우 임의의 24시간에 대한 10시간 이상의 휴식시간은 한 차례만 분할할 수 있으며, 분할된 휴식시간 중 하나는 최소 6시간 이상 연속되어야 하고, 연속적인 휴식시간 사이의 간격은 14시간을 초과하여서는 아니 된다.” (제60조 3항) 그리고 해상근로의 특성을 고려하여 “인명, 선박 또는 화물의 안전을 도모하거나, 해양 오염 또는 해상보안을 확보하거나, 인명이나 다른 선박을 구조하기 위하여 긴급한 경우 등 부득이한 사유가 있을 때에는 ... 근로시간을 초과하여 선원에게 시간외근로를 명하거나 제3항에 따른 휴식시간에도 불구하고 필요한 작업을 하게 할 수 있다.” (제60조 6항)인데 이 경우 “휴식시간에도 불구하고 필요한 작업을 한 선원 또는 휴식시간 중에 작업에 호출되어 정상적인 휴식을 취하지 못한 선원에게 작업시간에 상응한 보상휴식을 주어야 한다.” (제 60조 7항)

그런데 근로시간에 관한 이러한 규정들은 범선으로서 항해선이 아닌 것, 어획물 운반선을 제외한 어선, 총톤수 500톤 미만의 선박으로서 항해선이 아닌 것, 그 밖에 국토해양부령으로 정하는 선박에는 적용되지 않으며 (제68조 1항), 국토해양부장관은 필요하다고 인정하면 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 대하여 적용할 선원의 근로시간 및 승무정원에 관한 기준을 따로 정할 수 있도록 하고 있

다.(동조 2항) 이 조항과 관련된 국토해양부령인 선원법 시행규칙은 제46조에서 “법 제68조제1항제4호에서 "국토해양부령으로 정하는 선박"이란 평수구역을 그 항해구역으로 하는 선박을 말한다” 라고만 규정하여 어선에 적용될 근무시간에 관한 기준은 언급하지 않고 있다.

유급휴가에 대해 법 제69조는 일정기간 계속 승무한 선원에게 승무한 기간 1개월에 대해 6일간의 유급휴가를 주도록 요구하고 있다.(제69조, 70조) 그러나 이러한 유급휴가 규정은 국토해양부령으로 어선에 근무하는 어선원에게는 적용되지 않고, 어선원은 1년 이상 계속 승무한 경우 유급휴가를 주는데, 유급휴가의 일수, 부여방법, 유급휴가급 등의 사항은 국토해양부령으로 정하게 되어 있다.(제74조) 이 규정의 적용을 받는 어선과 유급휴가 방법에 대하여 선원법 시행규칙은 다음과 같이 규정하고 있다.

“선원법 시행규칙

제46조의5(어선원의 유급휴가 일수) 법 제74조에 따른 유급휴가의 일수는 계속 승무한 1년에 대하여 20일로 하고, 1년을 초과하여 계속 승무한 때 1월마다 1일의 유급휴가를 가산한다.

제46조의6(어선원의 유급휴가 부여방법) ① 제46조의4에 따른 어선의 소유자는 어선원이 1년간 계속하여 승무한 경우에는 1년이 되는 날부터 3월 이내에 어선원에게 유급휴가를 주어야 한다. 다만, 어획작업 및 항행중인 때에는 해당 항해를 마칠 때까지 휴가를 연기할 수 있다.

②유급휴가는 단체협약 또는 고용계약이 정하는 바에 따라 시기를 분할하여 이를 부여할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정 외에 유급휴가의 구체적인 부여방법에 대하여는 선박소유자와 선원과의 협의에 의한다.

제46조의7(유급휴가급) ① 제46조의4에 따른 어선의 소유자는 유급휴가중인 어선원에게 통상임금을 유급휴가급으로 지급하여야 한다.

②제46조의4에 따른 어선의 소유자는 어선원이 제46조의5에 따른 유급휴가의 전

부 또는 일부를 사용하지 아니한 때에는 사용하지 아니한 유급휴가일수에 대하여 임금 외에 유급휴가급을 따로 지급하여야 한다.”

(6) 여성과 소년

1) 근로기준법

근로기준법은 소년근로자의 최저연령을 15세로 하고 있다.(제64조) 여성과 18세 미만자의 사용이 금지되는 사유를 들고 있으며(제65조). 미성년자인 근로자가 직접 근로계약을 체결하도록 하고(제67조), 미성년자가 단독으로 임금을 청구할 수 있도록 하고 있다.(제68조) 15세에서 18세인자의 근로시간에 관한 특칙으로 1일 7시간 그리고 1주일에 40시간을 넘기지 못하며, 합의에 의하여 연장하더라도 1일 1시간 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있도록 하고 있다.(제69조) 18세 이상의 여성을 야간근로 (오후 10시부터 오전 6시까지로 정함)와 휴일근로는 그 자의 동의가 있어야 가능하고, 임산부와 18세 미만자의 경우에는 18세 미만자의 동의가 있는 경우, 임산부는 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 동의가 있는 경우, 임신 중의 여성은 그 자가 명시적으로 청구하는 경우에만 가능하게 하였다.(제70조) 산후 1년이 지나지 아니한 여성의 시간외 근로는 1일 2시간, 1주일에 6시간, 1년에 150시간을 넘기지 못하도록 하고 있다.(제71조) 여성의 갱내 작업을 금지하고 있으며(제72조), 생리휴가에 대해 규정하고 있다.(제73조) 임산부에 대해서 산전·산후 휴가 등 보호조치를 취하는 것(제74조)과 태아검진 시간 보장(제75조) 등을 규정하고 있다. 1년 미만의 유아를 가진 여성근로자에게 수유시간을 보장할 것을 규정하고 있다.(제76조)

2) 선원법

선원법은 제9장에서 소년선원과 여성선원에 대해서 규정하고 있는데, 가족만 승무하는 선박을 제외한 소년선원의 최저연령을 16세로 하고 있고(제91조 1항), 18세 미만자를 고용하려는 자는 해양항만관청의 승인을 받아야 하는 것을 제외하고는 소

년선원과 여성선원에 관한 특별한 대우의 전체적인 내용에서는 큰 차이가 없다. 다만, 근로기준법에서는 12개의 조문에 걸쳐 상세하게 규정하고 있는 반면에 선원법에서는 4개 조문만 두고 있어 근로기준법에서 규정한 내용이 선원법에 없는 것이 많다. 구체적으로 보면 미성년자에 대하여 근로기준법에는 있는 미성년자의 임금청구권, 근무시간과 연장근무 시간, 시간외 근무에 관한 규정은 없이 18세미만자에 대해 위험한 선내작업과 위생상 해로운 작업에 종사하지 못하도록 하는 것(제91조 3항과 야간작업을 금지하는 것만을 규정하고 있다.(제92조) 여성의 야간근로에 대해서도 특칙이 없으며 다만 임신·출산에 해롭거나 위험한 작업에 종사시키지 못하도록만 하고 있다.(제91조 4항) 임신부에 대해서도 임신 중인 여성을 선상작업에 종사시켜서는 안되고(제91조 5항), 산후 1년이 지나지 않은 여성을 위험한 선내작업과 위생상 해로운 작업에 종사시켜서는 안된다고만 규정하고 있고(제91조 6항), 생리휴가나 출산전후 휴가, 수유시간 보장, 태아검진을 위한 시간 보장 등에 관한 규정은 선원법에는 없다.

(7) 선내급식을 포함한 공동생활에 관한 규정

1) 근로기준법

일반적인 근로자는 공동생활을 하지 않으므로 근로기준법에는 공동생활을 위한 규정은 없다. 따라서 근로기준법은 기숙사 설치를 의무화하고 있지는 않다. 다만 기숙사를 설치한 경우 지켜야 할 기준만을 제시하고 있다. 즉, 사생활을 침해하지 않으며 생활의 자치에 간섭하지 않으며(제98조), 생활에 필요한 규칙을 제정하고(제99조), 안전을 위한 설비와 조치를 취하도록(제100조) 요구하고 있다.

2) 선원법

선원법은 선내에서 장기간 체류하면서 생활해야 하는 해상근무의 특성을 고려하여 급식에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 즉, 적절한 식품과 물을 공급하고, 시설을 갖추어 급식을 제공하며, 이 경우 승무중인 선원의 다양한 문화와 종교적 배경을

고려할 것을 요구하고 있다.(제76조 1항) 그리고 선박조리사를 승무시킬 것(제76조 2항)을 요구하며, 선내급식비에 관한 상세한 내용도 규정하고 있다.(제77조)

(8) 안전과 보건

1) 근로기준법

근로기준법은 근로자의 안전과 보건에 관해서는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 산업안전보건법은 근로자의 보건과 안전에 적용되는 총괄적인 법으로 공기업 근로자를 포함하여 모든 근로자에 적용된다. 따라서 선원법이 적용되는 어선원의 경우 선원법의 규정과 산업안전보건법의 내용이 상이할 때에는 선원법이 특별법이므로 선원법이 적용되지만, 그 외의 경우에는 산업안전보건법이 적용될 수 있다. 그리고 선원법의 적용을 받지 않는 선원에 대해서는 산업안전보건법이 적용된다. 다만, 산업안전보건법은 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있도록 하고 있다.(동법 제3조) 이 조항에 관한 산업안전보건법 시행령의 별표 1에서 규정하고 있는데 본연구와 관련 있는 어업에 대해서는 다음의 조항만이 적용되는 것으로 하고 있다. “법 제1장, 제14조, 제23조부터 제28조까지, 제29조제8항, 제31조(관리감독자의 지위에 있는 사람에 대한 교육만 해당한다), 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2, 제40조, 제41조, 제5장, 제6장, 제6장의2 및 제8장, 제9장”. 산업안전보건법은 안전·보건 관리체제(제2장), 안전보건관리규정(제3장), 유해·위험 예방조치(제4장), 근로자의 보건관리(제5장), 감독과 명령(제6장), 산업안전지도사 및 산업위생지도사(제6장의 2)에 관한 상세한 규정을 두고 있다.

2) 선원법

선원법은 선내 안전과 관련해서는 이에 관한 국가의 의무(제78조)와 국가의 기준 설정(79조, 80조) 및 국가의 사고조사(81조), 안전보건과 관련된 선박소유자와 선장의 의무(82조), 선원의 의무에 대해 규정하고 있다. 선원법은 선박소유자에게 선박에는 의사, 의료관리자 혹은 응급처치 담당 선원을 승선시킬 것을 요구하고 있다.(제84-86조) 해상근무의 특성을 고려하여 무선 등에 의한 의료조언에 관한 규정(88조)과 외국인 선원이 승선하는 경우가 많은 것을 고려하여 외국인 선원에 대한 진료에 관한 규정(89조)도 두고 있다. 그리고 해상에서 오랫동안 머물러야 하는 특성을 고려하여 승선 전에 건강검진을 받을 것을 요구하는 것이 산업안전보건법과 다르다.

(9) 기타

선원법은 근로기준법에는 없는 규정으로 선원명부를 작성하여 비치하도록 하고 있으며 (44조), 선원수첩 (44조-47조), 선원신분증명서(48조), 수첩과 신분증명서의 재발급(49조), 부당사용금지(50조), 승무경력 증명서 발급(51조)에 대해 상세하게 규정하고 있다.

(10) 소결

어선원에게 일반근로자에게 적용하는 근로기준법의 적용하기 부적절한 조항이 적지 않다. 그리고 어선원의 근로조건에 필요한 내용이 없는 경우도 적지 않다.

제4절 어선원의 복지

1. 재해보상

(1) 적용되는 법제의 분류

어선원의 산업재해보상에 적용될 수 있는 규범은 선원법, 어선원및어선재해보상보험법(이하, 어선원재해법), 그리고 산업재해보상보험법(이하, 산재보험법)의 세 가지 법률에 규정되어 있다. 이들 법률은 그 적용범위가 한정되어 있어 어선원이 승무하는 어선에 따라 해당 어선원의 재해보상에 적용되는 법률이 결정된다. 선원법은 위에서 본 선원법의 적용범위에 해당하는 어선에 승무한 어선원에게 적용된다. 어선원재해법은 모든 어선에 적용되지만 1. 원양산업발전법 제6조제1항에 따라 원양어업의 허가를 받은 어선, 2. 해운법 제24조제2항에 따라 수산물 운송에 종사하는 어선, 그 밖에 어선의 규모·어선원수·위험률·어로(漁撈)장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 어선은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우에만 적용하도록 하고 있다.(동법 제6조 1항) 동법시행령 제3조는 "대통령령으로 정하는 어선"에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- “1. 5톤 미만의 어선. 다만, 5톤 이상의 어선 1척 이상을 소유하고 있는 자가 소유하는 5톤 미만의 어선은 제외한다.
- 2. 가족어선원만 승선하는 어선
- 3. 「내수면어업법」에 따라 내수면어업에 사용하는 어선
- 4. 「수산업법」 제27조제1항에 따라 관리선으로 지정받은 어선. 다만, 정치망어업의 관리선으로 지정받은 어선은 제외한다.
- 5. 「수산업법」 제45조에 따라 시험어업 또는 연구어업·교습어업에 사용하는 어선
- 6. 「어선법」 제2조 제1호 나목에 따라 수산업에 관한 시험·조사·지도·단속 또는 교습에 종사하는 어선 ”

어선원재해법 제6조에서 들고 있는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우란 동법 제16조에서 18조에 걸쳐 규정하고 있는 “제6조제1항제3호에 따른 어선의 소유자는 중앙회의 승인을 받아 어선원보험에 가입할 수 있다” 라고 하는 것과 관련된 내용이다. 어선원재해법은 어선원재해보상보험과 어선재해어선원보험의 2가지 제도에 대해 규정하고 있다. 어선재해보상보험은 대해 동법 제49조 1항은 “제6조 제1항 제1호 및 제2호에 따른 어선을 제외한 어선의 소유자는 어선재해보상보험(이하 "어

선보험"이라 한다)에 가입할 수 있다고 하여, 원양어선과 수산물운반선을 제외한 모든 어선은 어선재해보상보험에 그 가입여부를 선택할 수 있도록 하고 있다. 반면에 어선원 재해보상보험에 대해서는 5톤 이상의 어선의 소유자는 보험에 당연히 가입해야 하는 “당연가입자” 로, 그리고 5톤 미만의 어선의 소유자는 수협중앙회의 승인을 받아 어선원재해보상보험에 가입하는 것을 선택할 수 있는 “임의가입자” 로 하고 있다. 따라서 어선원 재해보험과 관련하여 5톤 이상의 어선에 승선하는 어선원은 자동적으로 어선원재해법의 적용을 받고, 5톤미만의 어선에 승선하는 어선원은 어선원의 소유자가 임의가입자가 된 경우에만 어선원재해법의 적용을 받는다. 이 법이 적용되는 근로자에게는 근로자 일반에 적용되는 산업재해보상보험법이 적용되지 않는다.(어선원재해법 제6조 2항)

어선원재해법의 적용을 받지 않는 어선원은 근로자 일반에 적용되는 산재보험법의 적용을 받는다. 그런데 산업재해법도 모든 어선원에게 적용되지는 않는다. 산재보험법 제6조는 이 법이 근로자를 사용하는 모든 사업장에 적용되지만 대통령령으로 정하는 사업에 대해서는 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 여기에서 언급하는 대통령령에 대해 산재보험법 제2조에서 규정하고 있는 내용 중 어선원과 관련된 것은 2항에서 규정하고 있는 “「선원법」, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원 연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업” 과 제6항에서 규정하고 있는 농업, 임업(별목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업” 이다. 따라서 어선원 중 법인이 아닌 사람이 어선소유자로서 상시고용 어선원이 5인 미만인 어선에 승무하는 어선원은 재해보상의 가장 기본적인 법인 산재보험법의 보호도 받지 못한다.

그런데 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제5조 4항은 “산업재해보상보험법」 제6조 단서에 따라 같은 법을 적용하지 아니하는 사업의 사업주는 (근로복지) 공단의 승인을 받아 산재보험에 가입할 수 있다” 고 하여 산업재해보상보험법의 적용대상이 아닌 어선에 승선한 어선원도 어선 소유주의 선택에 따라서 산업재해보상보험법의 적용을 받을 수 있다.

어선원에게 적용되는 재해보상에 관한 법제를 정리하면 다음과 같다.

1. 20톤 이상의 연근해 어선을 포함한 선원법의 적용대상인 어선원은 선원법의 재해보상제도의 적용을 받는다.
2. 연근해 어선에 승선하는 어선원 중에서 5톤 이상 20톤 미만의 어선에 승무하는

어선원은 어선원재해법의 당연 적용대상이고, 5톤 미만의 어선에 승선하는 어선원은 어선의 소유자가 임의가입자가 된 경우에만 어선원재해법의 적용을 받는다.

3. 5톤 미만의 어선이면서 어선의 소유자가 어선원재해법의 임의가입자가 아닌 어선에 승무한 어선원은 어선의 소유자가 법인이거나 혹은 법인이 아니더라도 상시 5인 이상의 어선을 고용하고 있는 어선에 승무하는 어선원은 산재보험법의 적용을 받는다.

4. 5톤 미만의 어선이면서 어선의 소유자가 어선원재해법의 임의가입자가 아니면서, 어선원 소유자가 5인 미만의 어선원을 상시 고용하는 자연인인 어선에 승무하는 어선원에게 산재보험법이 당연히 적용되는 것은 아니지만 어선소유주의 선택에 따라서는 그 적용을 받을 수 있다.

<표 4-5> 어선원에게 적용되는 재해보상법제의 정리

어선원의 분류	적용되는 법
원양어선이나 연근해 어선으로 20톤 이상의 어선에 승무하는 어선원	선원법의 복지제도
5톤 이상 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원	어선원 및 어선 재해보상 보험법의 당연 적용대상
5톤 미만의 연근해 어선으로 법인이 소유주이거나 5인 이상의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원	수협중앙회의 승인을 받아 어선원 및 어선 재해보상 보험법의 적용을 받을 수 있는 임의적용 대상. 임의적용대상이 되지 못하면 산업재해보상보험법이 적용됨.
5톤 미만의 연근해 어선으로 자연인이 소유주이면서 5인 미만의 어선원을 상시 고용하는 어선에 승무하는 어선원	수협중앙회의 승인을 받아 어선원 및 어선 재해보상 보험법의 적용을 받을 수 있는 임의적용 대상. 임의적용대상이 되지 못하면 산업재해의 가장 기본법인 산업재해보상보험법도 적용되지 않음.

(2) 법제별 내용의 비교

1) 보험급여상의 비교

산재보험, 선원법, 어선원재해법의 내용은 재원의 충당방법과 보험금지급방식 그리고 보험급여의 내용이라는 세 가지 측면에서 비교할 수 있다. 선원법상의 재해보상은 선박소유주가 보상책임을 지도록 하면서, 그 보장을 위하여 선주에게 책임보험에 가입할 것을 강제하는 방식이다.(선원법 제106조) 즉, 선주가 재해보상금을 직접 지급하는데, 이것을 보장하기 위하여 선주가 책임보험을 가입하도록 하는 방식이다. 어선원재해법은 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회에서 어선소유자로부터 받는 보험료를 재원으로 수협중앙회가 어선원에서 재해보상을 하는 간접지급 방식을 취하고 있다. 산재보험법상의 재해보상은 사회보험방식으로 징수되는 재원을 기금으로 근로복지공단이 업무상 재해에 대해 보상하는 간접지급방식을 취하고 있다.

이러한 선원법상의 보험지급방식으로 인해 어선원의 보호에 허점이 발생할 수 있다. 선원법상의 보상제도에 의하면 책임보험 가입자는 선박소유자이다. 책임보험 가입자가 선박소유자이므로, 선박소유자가 보험료를 납부하지 않으면 보험관계가 종료된다. 따라서 어선 소유자의 파산 등 재정상황이 악화되어 보험료를 납부하지 않으면, 궁극적으로는 어선원에게 지급되어야 할 보험금이 지급되지 않을 수 있다. 그리고 보험금을 청구할 수 있는 보험가입자가 선박소유주이므로, 재해보상 수급권자인 선원과 그 유족이 직접 청구할 수 있는 권리가 보장되지 않는다. 즉, 보험약관에서 선원과 그 유족이 직접 청구할 수 있도록 규정하지 않으면, 이들의 직접청구권이 인정되지 않는다는 단점이 있다.

지급방식과 관련하여 어선원재해법의 단점은 보험금의 지급여부를 결정하는 자가 선주들을 회원으로 하는 수협이라는 것이다. 이러한 이유로 선원보다는 선주들의 이익을 우선한다는 비판을 받을 수 있다.

보험급여의 내용을 보면 선원법과 어선원재해법은 비슷한 반면에 산재보험법은 상당한 차이가 있다. 우선, 요양보상에 있어 산재보험법에서는 업무상 재해에 대해서만 요양급여를 지급하는 반면에, 선원법과 어선원재해법은 선박에 승선하고 있었던 경우에는 업무와 관련 없는 재해에 대해서도 보상하도록 하고 있다. 요양을 개시한 후 2년이 지나도 완치되지 않은 경우, 산재보험법은 폐질 등급에 따라 1-3급의 상병보상금을 지급하도록 하는 반면에, 선원법과 어선원법은 산재보험법상의 1급에 해당하는 기준으로 일시보상을 하도록 하고 있다. 이러한 점들은 선원법과 어선원재해법이 산재보험법에 비하여 어선원에게 유리한 내용이다. 선원법과 어선원재해

법이 어선원보상급여액을 산정하는 기초로 통상임금과 승선평균임을 혼용하여 사용하는 것도 어선원에게 유리하다. 산재보험법은 보상급여액의 산정기초로 평균임금을 사용한다. 그런데 어선원들은 임금지급방식으로 깃가리제나 고정급과 깃가리제를 혼용한 방식을 많이 사용하여 보상급여액 산정의 기초인 어선원들의 임금이 낮게 신고되어 재해보상금이 적었던 문제점이 있었다.

반면에 선원법과 어선원법에 선원들에게 불리한 내용도 있는데 장해급여와 유족급여의 지급방식이다. 산재보험법은 일시지급방식과 연금식 지급방식을 선택할 수 있게 하고 있다. 반면에 선원법과 어선원재해법에서는 모두 일시급으로만 지급하게 되어 있어 장해를 입은 어선원이나 유족의 보호에 문제가 발생할 수 있다.

3개법의 보험급여의 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 4-6> 산재보험법, 선원법, 어선원재해법의 보험 급여 내용

산재보험법 -동법 제38조~제47조		선원법(선박소유자 지급) -동법 제85조~제93조		어선원재해법(수협중앙회 대행) -동법 제22조~제30조	
명칭	내용	명칭	내용	명칭	내용
요양 급여	업무상 재해 요양비 전액지급. 단, 3일 이내는 요양급여 제외	요양 보상	업무 외의 재해에 대해서도 3개월의 범위 내에서 지급	요양 보상	업무 외의 재해에 대해서도 3개월의 범위 내에서 지급
휴업 급여	요양으로 취업하지 못한 기간에 대해 평균임금의 70/100 지급	상병 보상	요양 중의 선원에게 - 4개월 내 매월 1회 통상임금 지급 - 4개월 이후 치유 시까지 매월 1회 통상임금의 70% 지급 - 업무외 부상/질병은 매월 1회 통상임금 70% 지급	상병 보상	요양 중의 선원에게 - 4개월 범위내 매월 1회 통상임금 지급 - 4개월 이후 치유 시까지 매월 1회 통상임금의 70% 지급 - 업무외 부상/질병은 매월 1회 통상임금 70% 지급
장해 급여	장해등급에 따라 연금/일시금	장해 보상	산재보험법에서 정한 장해등급에 따른 일수에 승선평균임금 곱한 금액 지급	장해 보상	산재보험법에서 정한 장해등급에 따른 일수에 승선평균임금 곱한 금액 지급
유족 급여	연금/일시금 지불 일시금은 평균임금의 1,300일본	유족 보상	직무상 사망 - 승선평균임금의 1,300일본 직무외 사망 - 승선평균임금의 1,000일본	유족 보상	직무상 사망 - 승선평균임금의 1,300일본 직무외 사망 - 승선평균임금의 1,000일본
상병 보상	요양 개시 후 2년경과의 경우에 폐질등급(1~3급)에 따라 지급	일시 보상	직무상 질병/부상으로 2년 경과 후 치유 안 되는 경우에 산재보험법에 의한 제1급의 장해보상 금액 일시 지급	일시 보상	직무상 질병/부상으로 2년 경과 후 치유 안 되는 경우에 산재보험법에 의한 제1급의 장해보상 금액 일시 지급
장제 비	피재근로자 사망 평균임금의 120일본	장제 비	승선평균임금의 120일본 지급	장제 비	승선평균임금의 120일본 지급
간병 급여	요양급여 받은 자가 치유 후 의학적으로 상시/수시적으로 간병이 필요하여 실제 간병을 받는 자에게 노동부장관의 고시 금액 지급	행방 불명	1개월분의 통상임금+승선평균임금 3개월분 보상	행방 불명	1개월분의 통상임금+승선평균임금 3개월분 보상
특별 급여	사업주의 손해배상책임 이행담보 (장해특별급여, 유족특별급여)	소비 품 유실	통상임금의 2개월분의 범위에서 지급	소비 품 유실	통상임금의 2개월분의 범위에서 지급

자료 : 산업재해보상보험법, 선원법, 어선원및어선재해보상보험법

2) 복지 관련 사항의 비교

산재보험법, 선원법, 어선원재해법 중에서 산재보험법과 선원법은 복지문제에 관한 규정을 하고 있는 반면에, 어선원재해법에서는 어선원의 복지에 대하여는 규정하지 않고 있다. 따라서 선원법의 적용을 받는 어선원은 선원법상의 복지제도 그리고 선원법의 적용대상이 아닌 어선원은 일반근로자를 대상으로 하는 복지제도의 적용을 받는다.

선원법상 복지정책을 시행하는 기관은 한국선원복지고용센터이다. 한국선원복지고용센터가 하는 일은 크게 선원의 직업안정과 관련된 구인·구직활동 지원활동(지방해운항만청과 같이)과 선원의 복지사업이다. 선원법의 적용을 받지 않는 어선원의 경우 직업안정에 대해서는 직업안정법이 적용되어 지방고용노동행정기관이 담당하고, 기타 복지사업은 산재보험법이 적용되어 근로복지공단이 시행한다.

이러한 어선원과 관련된 복지제도의 제일 큰 문제점은 근로자 일반에 적용되는 근로복지제도는 어선원의 특성을 반영한 활동에 제한적이라는 것이라는 것이다. 선원법의 적용대상인 어선원을 포함한 선원에 대해서는 그 특성을 반영한 복지제도를 운영하고 있는 반면에, 이러한 필요성이 더욱 큰 영세한 어선에서 승무하는 어선원에 대해서는 그 특성을 반영한 제도의 혜택을 받지 못한다는 것은 문제이다.

근로복지공단에서 운영하고 있는 복지관련 사업과 한국선원복지고용센터에서 운영하고 있는 복지관련 사업 중 어선원에게 필요하지만 빠뜨리고 있는 사업이 있다. 근로복지공단에서 하는 사업 중 한국선원복지고용센터에서 하지 않고 있는 사업의 대표적인 것은 직업재활상담, 직업훈련비용 지원, 자립점포 임대지원, 재활스포츠 지원 등 직접 복귀, 재취업, 이직, 창업 등과 관련된 복지지원이다. 반면에 한국선원복지고용센터에서는 휴양콘도 지원사업, 재활훈련, 재활스포츠, 장학사업, 결혼지원금, 셔틀버스의 6가지 사업을 하고 있는데, 이 중에서 장학사업과 결혼지원사업은 선원들의 선호도가 큰 사업이다. 이러한 양제도의 장점들을 모아 어선원에 적용되는 통합적인 복지제도를 마련할 필요가 있다.

(3) 우리나라 어선원재해보상제도의 문제점

1) 복잡한 법제에 의한 문제

어선원의 재해보상에 적용되는 법제가 다양하여 유사한 업무에 종사하면서 그 적용되는 법제가 복잡한 문제가 있다. 그리고 적용되는 법제에 따라 재해보상과 복지의 내용이 달라지는 문제가 있다. 특히 선원들을 보호하기 위하여 마련된 선원법과 어선원재해법이 이러한 보호가 절실한 소규모 어선의 승무하는 어선원에게는 적용되지 않고 어선원의 특성을 반영하지 못하고 있는 일반법제의 적용을 받도록 하는 것은 문제이다.

2) 선원법상 재해보상제도의 문제

선원법은 선박소유자가 보험가입자가 되어 보험료를 납입하게 되어 있으므로, 선박소유자의 재정상황이 좋지 않아 보호가 절실하게 필요한 어선원들에게 재해보상이 되지 않는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 보험 수급자가 선박소유자라서 발생하는 문제를 해결하기 위하여 보험계약상 재해 어선원이 직접 수령할 수 있도록 보험약관을 규제할 필요가 있다.

3) 어선원재해법상의 문제점

어선원재해법은 5인 미만의 어선원을 상시 고용하고 자연인이 소유하는 어선에 승무하는 어선원은 그 적용대상에서 제외하고 있다. 이것은 우리나라 연근해 어선에 승선하는 어선원의 대부분이 그 적용대상에서 제외된다는 의미이다. 그리고 어선재해법이 재해를 입은 어선에 보상을 하여 재기할 수 있도록 하기 위한 목적인데 그 보호가 절실한 어선의 대부분이 적용대상에서 제외된다는 것은 입법의 목적에도 맞지 않는다. 연안어선은 영세규모에 선주가 거의 선장/선원의 역할을 수행하고 있어 산재 발생 시에 가족경영(생계)에 직접적인 영향을 미치기 때문에 산재와 동시에 어업경영에서 퇴출될 가능성이 매우 높다. 따라서 연안어업에서 산재보험이 갖는 의미는 해당 어가의 생계 및 경영 유지를 동시에 가능하도록 한다는 것이다. 어선원재해법의 당연가입자를 이렇게 제한한 것은 소형어선의 경영난을 고려한 조치라고 생각되는데, 입법취지를 달성하기 위하여 정부의 지원을 통하여 보험가입률을 높여야 한다.

4) 어선원 산재보험 판단 및 지급 기관의 문제

우리나라 연근해 어선 및 어선원을 주로 대상으로 하는 어선원재해법은 산재판단 등에 있어 공정성의 문제를 야기할 수 있다. 동 법상 산재 판단 등의 문제에 대해 이를 수협중앙회가 판단하도록 하고 있다. 그런데 수협중앙회는 어선원을 고용하고 있는 선주들이 속한 지구별 수산업협동조합 혹은 업종별 수산업협동조합의 연합체이다. 따라서 어선원의 산재 발생 시에 이를 판단하는 기관에 대해 어선원 및 관련 노동조합은 신뢰성의 문제를 제기하는 등의 문제를 내포하고 있다. 산재보상법에서는 산재 판단의 문제를 사용자와 독립성을 유지하는 근로복지공단에서 판단하는 반면에 어선원재해법에서는 고용주 단체와 밀접한 관련이 있는 수협중앙회에서 하는 것은 공정성의 문제를 야기할 수 있다.

5) 한국선원복지고용센터 역할의 문제

20톤 이상의 연근해 어선에 승무하는 어선원도 이용할 수 있는 복지기관이지만 사실상 상선원만을 대상으로 하고 있다. 한국선원복지고용센터에서 운영하고 있는 선원회관이나 휴게소의 위치, 그리고 센터에서 시행하고 있는 복지시책의 하나인 셔틀버스의 운행노선을 보더라도 이러한 사실을 잘 알고 있다. 센터에서 운영하고 있는 선원회관이나 휴게소는 부산남항, 부산신항, 광양항, 포항신항, 인천항, 울산항, 온산항, 대천항에 설치되어 있다. 모두 화물선의 중심항이고 어선원이 쉽게 이용할 수 있는 위치는 고려되지 않았다. 셔틀버스가 운행되는 지역도 부산 신항, 광양항, 포항 신항, 인천항, 부산 감천항, 여천항, 군산항인데 어선원을 고려한 노선은 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 어선원 전체를 대상으로 하고 어선원의 특성을 고려한 복지기관이 필요하다.

2. 고용보험

(1) 적용되는 법제

고용보험에 적용되는 법제는 재해보상에 적용되는 법제보다 간단하다. 법제가 고

용보험법 하나이고, 이 법의 적용대상인가의 여부만을 정하면 되기 때문이다. 고용보험법은 모든 사업장의 모든 근로자에게 적용되는 것이 원칙이지만 사업장의 종류와 근로자의 유형에 따라 그 적용대상에서 제외되는 것이 있다. 따라서 제외되는 사업장과 제외되는 근로자의 두 가지 면에서 검토해야 한다.

제외되는 사업장에 대하여 고용보험법 제8조는 “이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다” 라고 규정하고 있다. 이 법에 따른 대통령령은 고용보험법 시행령 제2조인데, 여기에서 어선원과 관련되는 사업장은 제1항에서 규정하고 있는 “농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업”이다. 따라서 어선의 소유주가 자연인이면서 상시 1인 이하의 어선원을 고용하고 있으면 이 어선에 승무하는 어선원은 고용보험법의 보호를 받지 못한다.

그런데 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 제5조 2항은 “「고용보험법」 제8조 단서에 따라 같은 법을 적용하지 아니하는 사업의 사업주가 근로자(「고용보험법」 제10조에 따른 적용 제외 근로자는 제외한다. 이하 이항에서 같다)의 과반수의 동의를 받아 공단의 승인을 받으면 그 사업의 사업주와 근로자는 고용보험에 가입할 수 있다” 고 규정하여 당연 적용대상이 아닌 사업자도 고용보험의 가입을 선택할 수 있다. 따라서 4인 미만의 어선원을 상시 고용하는 자연인이 소유주인 어선에 승무하는 어선원도 어선의 소유주가 근로복지공단의 승인을 얻어 임의로 고용보험에 가입하면 고용보험법의 적용대상이 될 수 있다.

고용보험법의 적용대상에서 제외되는 근로자에 대하여 고용보험법 제10호는 다음과 같이 규정하고 있다.

“다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 제1호의 근로자에 대한 고용안정·직업능력개발 사업에 관하여는 그러하지 아니하다. <개정 2008.3.21>

1. 65세 이상인 자
2. 소정(所定)근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자
3. 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 따른 공무원. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 별정직 및 계약직 공무원의 경우는 본인의 의사에 따라 고용보험(제4장에

한한다)에 가입할 수 있다.

4. 「사립학교교직원 연금법」의 적용을 받는 자
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

여기에서 말하는 대통령령으로 정한 자에 대하여 고용보험법 제3조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“① 법 제10조제2호에서 "소정근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자"란 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자(이하 "일용근로자"라 한다)는 제외한다.

② 법 제10조제5호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호에 해당하는 자를 말한다. <개정 2010.7.12, 2011.11.1>

1. 외국인 근로자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다.

가. 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 주재(D-7), 기업투자(D-8) 및 무역경영(D-9)의 체류자격을 가진 자(법에 따른 고용보험에 상응하는 보험료와 급여에 관하여 그 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우는 제외한다)

나. 「출입국관리법 시행령」 제23조제1항에 따른 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가진 자(고용노동부령으로 정하는 바에 따라 보험 가입을 신청한 자만 해당한다)

다. 「출입국관리법 시행령」 제23조제2항제1호·제2호 및 제3호에 해당하는 자

라. 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 재외동포(F-4)의 체류자격을 가진 자(고용노동부령으로 정하는 바에 따라 보험 가입을 신청한 자만 해당한다)

마. 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 영주(F-5)의 체류자격을 가진 자

2. 「별정우체국법」에 따른 별정우체국 직원”

따라서 65세이상의 어선원과 외국인 어선원 중에서 일부는 고용보험법의 적용대상이 아닐 수 있다.

(2) 어선원 고용보험의 문제점

1) 상당수 어선원의 적용배제

현재 고용보험법의 적용대상에서 자연인이 소유한 5인 미만의 어선원을 상시 고용하는 어선원은 그 적용대상에서 사실상 제외되어 있다. 이런 어선에 승선하는 어선원도 임의 가입자로 가입할 수 있지만, 여러 가지 상황을 고려할 때 사실상 가입이 어렵다. 그 경영상황은 물론이고, 어한기로 인해 그 고용상황이 불안정하고, 그리고 고용보험은 사실상 국민연금 직장가입과 의료보험의 직장가입과 연결되어 있어 고용보험에 가입하면 어선소유주에게 그 부담이 상당하다는 것을 고려하여 임의가입제도는 사실상 이용하기 어렵다. 그 결과 고용상황의 불안정으로 인해 고용보험의 혜택이 가장 우선적으로 필요한 어선원들이 사실상 그 적용대상에서 제외되어 있다. 이것은 고용보험제도의 목적에 비추어 볼 때 심각한 문제이다. 어선원 복지대책과 관련하여 우선적으로 고려해야 할 사항이다.

2) 어선원의 특성을 고려하지 못한 요건

고용보험 중에서 실업보험은 6개월 보험 가입을 의무화 하고 있다. 그러나 어선원은 원양어업과 일부 어업(선망 등)에 종사하는 어선에 승무하는 어선원을 제외하고는 어업활동의 특성상 이 요건을 충족하기가 어렵다. 따라서 어업노동의 특성을 고려하여 어선원에게 적용되는 유연성 있는 기준의 마련이 필요하다.

제5절 어선원의 구직·구인 제도

1. 제도의 현황

어선원의 구인과 관련된 제도는 선원법상의 제도와 직업안정법상의 제도가 있다. 선원법 제108조 1항은 국토해양장관이 “선원의 효과적인 취업 알선·모집 및 지원

에 관한 업무”를 담당하도록 하고 있으며, 제109조 1항은 “선박에 승무하려는 사람은 국토해양부장관이 정하는 바에 따라 제142조에 따른 한국선원복지고용센터 또는 구직·구인 관계 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관에 구인등록”할 것을 요구하고 있다. 이 조문에 말하는 “대통령령으로 정하는 기관”에 대해 선원법 시행령 제37조는 지방해양항만청장을 말한다고 규정하고 있다. 그리고 선원 109조 2항은 “선원을 고용하려는 자는 구직·구인등록기관에 국토해양부장관이 정하는 바에 따라 구인등록을 하여야”할 것을 요구하고 있다.

선원법 제110조는 “구직·구인등록기관, 제112조제3항에 따른 선원관리사업자, 국토해양부령으로 정하는 해양수산 관련 단체 또는 기관 외에는 선원의 직업소개사업을 할 수 없”도록 하고 있다. 이 조문에서 말하는 “국토해양부령으로 정하는 해양수산관련 단체 또는 기관”에 대하여 선원법 시행규칙 제56조의4는 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합중앙회, 「한국해운조합법」에 따른 한국해운조합, 선원의 직업소개에 관련된 기관 또는 단체로서 제39조의5에 따른 정책자문위원회의 자문을 거쳐 국토해양부장관이 지정하는 단체 또는 기관이라고 열거하고 있다. 그리고 선원법 제11조는 선원 직업소개·모집·채용 등과 관련하여 금품이나 그 밖의 이익을 받는 것을 금지하고 있다.

이와 같이 어선원을 포함한 선원의 직업소개는 지정된 단체만이 할 수 있으며, 선원의 직업소개와 관련하여 금품이나 그 밖의 이익을 받는 것을 금지하고 있다. 위에서 본 바와 같이 선원법은 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 어선원에게는 적용되지 않으므로, 이러한 어선원의 직업소개와 관련해서는 모든 근로자에게 적용되는 법인 직업안정법이 적용된다. 직업안정법에서는 직업소개의 업무를 직업안정기관의 장, 무료직업소개사업자, 유료직업소개사업자의 3가지 부류의 사업자가 할 수 있도록 하고 있다. 직업안정기관이란 지방고용노동행정기관을 말하고(동법 제2조 2의 1) 지방자치단체의 장도 이러한 일을 할 수 있다.(동법 제4조 2)

무료직업소개사업은 대통령령이 정하는 비영리법인 또는 공익단체가 국내 무료직업소개사업은 지방자치단체의 장에게 신고하여, 그리고 국외 무료직업소개는 고용노동부장관에게 신고하여 할 수 있다. 이 외에 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 교육 관계법에 따른 각급 학교의 장과 「근로자직업능력 개발법」에 따른 공공직업훈련시설의 장, 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단은 신고 없이 무료 직업소개사업을 할 수 있다.(동법 제18조) 이와 같이 무료직업소개는 일부 비영리법인

이나 공익단체에서 수행한다.

유료직업소개사업은 직업소개에 대한 대가를 받고 하는 사업으로, 국내 유료직업소개사업은 지방자치단체의 장에게 등록하고 할 수 있고, 국외 유료직업소개사업은 고용노동부장관에게 등록하고 할 수 있다. 유료직업소개사업을 하는 자는 고용노동부장관이 결정·고시한 요금만을 받을 수 있지만, 고용노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에는 당사자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 어선원의 경우 선원법의 적용을 받느냐에 따라 직업소개의 대가를 받을 수 있는가의 여부가 결정된다. 유사한 직종에 종사하면서 어느 법의 적용을 받는가의 여부에 따라 유료직업소개가 허용되는가의 여부가 결정되는 것은 적절하지 못하다. 다음 장에서 보는 바와 같이 어선원협약은 선박의 규모에 관계없이 모든 어선원에게 적용되는데, 이 협약에서는 직업소개와 관련하여 선원으로부터 일체의 대가를 받는 것을 금지하고 있다.

이러한 제도상의 문제 외에 실제로 선원법상의 구인·구직제도를 어선원들이 효율적으로 이용하지 못하고 있다. 실제로 이용하는 어선원들은 선원법상의 구인·구직 제도를 거의 이용하지 못하고 있다. 어선원고용실태에 관한 조사를 실시한 농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, 해양수산개발원, 2008년에 의하면 내국인 어선원 절차에 대해 “내국인 고용 어선원은 직업소개소를 통하거나 인근 지역의 이웃 또는 지인의 소개, 일간지 또는 광고지의 광고를 통해서 주로 고용하는 것으로 조사되었음. - 이 밖에 타 선주의 소개, 어촌계사무실을 통해서, 인근 마을사람들을 설득해서 등 다양한 방법으로 어선원을 구하기 위해 노력하는 것으로 나타났음” 이라고 적시하고 있다.(24면)

농림수산식품부, 어선원 수급안정 및 복지정책 방안, 해양수산개발원, 2007년의 연구에서도 어선원의 구인·구직 절차와 관련하여 의미 있는 설문조사결과와 평가를 제시하고 있다. 이 연구는 어선원 수급구조의 문제점의 하나로 취업경로의 무질서를 다음과 같이 설명하고 있다.

“연근해어업의 경우 체계적인 취업시스템이 구축되어 있지 못해 취업경로가 무질서하다. 생계형 연근해어업은 현장의 필요에 따라 주변 인물 또는 선구점 등에서의 소개, 그리고 생활정보지 등을 통한 무허가소개소를 경유하는 경우가 대부분이어서 어

선원의 수급실태 파악 및 체계적인 어선원 관리에 한계가 있는 것으로 나타났다.”
(65면)

선원들을 대상으로 하는 설문조사에서 한국선원복지고용센터의 7개 사업(결혼지원금, 셔틀버스, 재활스포츠, 장학금, 재활훈련, 콘도이용, 구인/구직의 알선 및 지원) 중 혜택을 받은 프로그램이 어느 것이냐 라는 질문에 대해 “장학사업이 응답자 112명 중 53.6%에 해당하는 60명이고 뒤를 이어 구직/구인과 관련한 알선 및 지원이 51명, 콘도이용과 셔틀버스가 각각 37명으로 나타났다” 고 분석하고 있다.(85면) 그러면서도 한국선원복지고용센터의 사업들에 대한 만족도에서는 장학사업이 3.0으로 가장 높게 나타났고, 뒤이어 휴양콘도 사업이 2.9. 결혼지원금과 셔틀버스가 각각 2.8로 나타났다. 가장 만족도가 낮은 것은 2.5인 어선원 이직비 사업이고 바로 그 위에 재활스포츠 사업과 구인/구직 사업이 2.6을 기록하였다. 이 만족도는 리커드 5점 척도를 기준으로 하여 1점에 가까울수록 불만족을 나타내며 반대로 5점에 가까울수록 만족을 나타낸다. 중간점수인 3점은 만족도 불만족도 아닌 ‘그저 그렇다.’ 혹은 ‘보통’ 을 의미한다.

한국선원복지고용센터의 복지사업 중 강화되어야 할 것에 대한 설문조사에서도 구인·구직 사업이 장학금 사업에 이어 2위로 나타났다. 보다 구체적으로 보면 “총응답자 107명 가운데 약 52%에 해당하는 56명이 최우선적으로 지원 강화되어야 할 분야라고 지적하였다. 뒤를 이어 구인/구직의 알선 및 정보의 강화(26명, 약 24%), 재활스포츠 지원 강화(16명, 약 15%), 이직을 위한 학원비 등 지원 강화(5명, 약 5%)의 순으로 나타났다. 기타에는 결혼 지원금 사업 및 휴양콘도 이용 지원 등이 포함되어 있으나 이에 대한 지원 확대에 대한 요청은 거의 없었다.” 고 분석하고 있다.(86-87면) 자녀의 장학금 지급은 직접 현실적인 문제이라는 것을 고려하여, 제도적으로 구인·구직에 대한 서비스의 필요성을 얼마나 느끼고 있는지 알 수 있다.

어선의 선주들에 대한 설문조사에서는 구인·구직사업을 강화해야 할 필요성을 더욱 부각된다. 선주들의 입장이어서 어선원들의 관심과는 다를 수 있지만 한국선원복지고용센터의 사업 중 관심을 가지는 사업으로 전체 응답자 78명 중 55명이 어선원의 구인·구직사업에 관심을 표명하여 72.3%의 압도적 다수를 차지하고 있다. 이어 자녀 장학사업에 8명이 그리고 재활훈련 사업에 4명이 관심을 표명하였다.(동연구 203면 참조)

2. 개선방안

위의 제3장에서 설명한 바와 같이 우리나라 어선원 수급상의 제일 큰 문제는 구직난 속에 구인난이다. 이러한 현상이 발생하는 가장 큰 이유는 어선원이 기대하는 임금과 근로조건이 현실과 맞지 않고, 어선의 선주들이 생각하는 수준의 어선원과 현실의 그것이 맞지 않기 때문이다. 어선원 인력의 시장이 원활하게 기능하지 못하여 적시에 공급자와 수요자가 만날 수 없고, 그 비용도 상당하기 때문인 것으로 생각된다.

20톤 이상의 연근해 어선에 승무하는 어선원들의 구인과 구직을 연결하는 기능을 한국선원복지고용센터가 담당하고 있지만 그다지 효율적이지 않다. 현재 한국선원복지고용센터가 선원인력의 구인·구직활동을 지원하고 있으나, 어선원들은 동 센터가 상선 선원을 중심으로 운영되는 기관이라는 인식이 많았으며, 그 기능에 대해 전혀 모르는 어선원들도 많은 것으로 조사되었다. 20톤 미만의 연근해 어업에 종사하는 어선원에 대해서는 이러한 업무를 담당하는 곳이 사실상 없다. 그러다 보니 이들에 대해서는 직업소개소와 지인의 소개에 의존하는 경우가 많아 이 과정에서 상당한 비용과 시간적 낭비요인이 발생한다.

이 문제에 대한 해결방안으로 장기적, 중기적, 그리고 단기적인 방안을 제시한다. 장기적으로는 어선원에 대한 복지를 전담하면서 어선원의 구인·구직 사업도 하는 어선원 복지센터를 주요 어업기지에 설치하여야 한다. 중기적으로는 직업안정법에 근거하여 어선원 소개를 전담하는 자격 있는 직업소개소를 지정하여 어선의 선주들이 소개료를 지불하게 하고, 엄격하게 관리하여 어선원의 고용과정에서의 발생할 수 있는 불법적인 행위를 최소화하는 것이다.

단기적으로는 현재 각 분야별로 되어 있는 어선원의 구인·구직 관련 활동에 관한 정보를 한 곳으로 집중하여 편리성을 제고하는 것이다. 가장 적절한 곳으로는 농수산식품부의 홈페이지에 선박의 규모를 불문하고 어선원 구인·구직 정보방을 개설하여 모든 어선의 선주와 어선원이 되고자 하는 자가 필요한 정보를 제공하고 얻을 수 있도록 하면서 한국선원복지고용센터 등 관련되는 사이트와 연계할 수 있도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 어선원의 구인·구직과 관련해서는 이 정보방에서 최신의 자료를 종합적으로 얻을 수 있다는 인식이 확산되면, 구인·구직과 관련된 낭비

적인 요소들을 많이 줄일 수 있을 것이다.

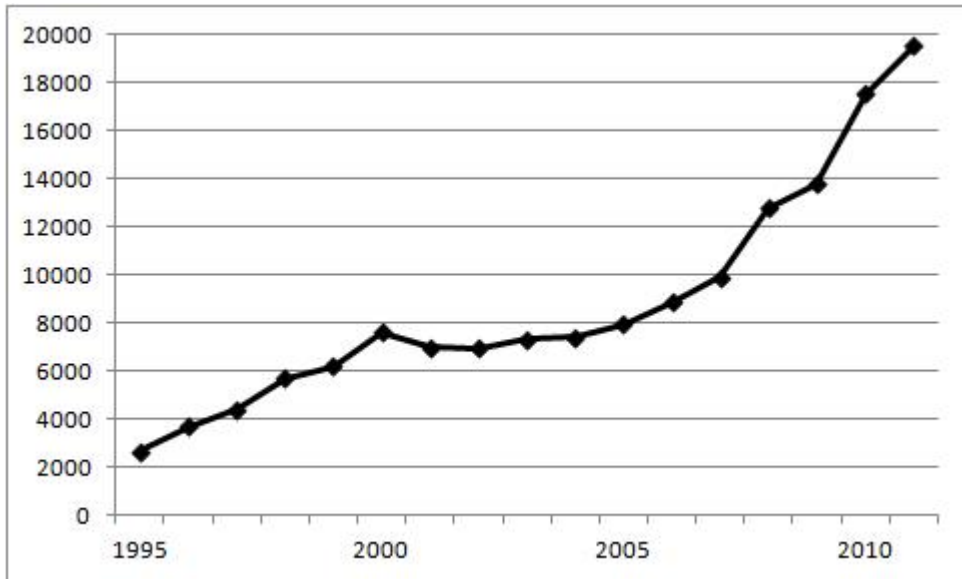
제5장 외국인 어선원 관련제도

제1절 외국인 어선원의 수급실태

아래의 그림은 상선원과 어선원을 포함하여 외국인 선원을 고용한 수의 추이를 보여주는 그래프이다. 외국인 선원의 취업자 수가 꾸준히 증가하고 있으며 특히 2007년 이후 급증하고 있는 것을 보여준다.

<그림 5-1> 외국인 선원 수 추이

(단위 : 명)



년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수	2653	3713	4424	5713	6220	7639	6980	6970

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7313	7390	7960	8889	9916	12777	13789	17558	19550

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 년도

아래의 표는 2011년 말 현재 외국인 선원이 취업한 업종과 출신국을 분류한 표이다. 총 19,500여명 중 어선원은 원양어선과 연근해 어선을 포함하여 6000여명인 것을 보여준다. 중국계어선원이 원양어선에는 적은 반면에 연근해 어선에는 많은 것이 특징이다. 연근해 어선의 경우 언어소통의 문제 때문에 우리교포인 중국인을

선호하기 때문인 것으로 추정된다.

<표 5-1> 업종별 외국인 선원고용현황(2011년 12월 31일 현재)

단위 : 명

구분	국적별							
	계	중국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	캄보디아	기타
총계	19,550	4,008	5,339	2,385	3,856	3,880	-	88
외항선	8,912 (1,462)	581 (63)	1,573 (398)	21 (8)	3,327 (450)	3,399 (543)	-	11 (0)
외항여객선	125	68	9	-	3	39	-	6
원양어선	4,540	334	2,455	1,245	-	435	-	71
내항선	564	-	31	-	526	7	-	-
연근해어선	5,409	3,019	1,271	1,119	-	-	-	-

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2012.

주 : () 안은 해기사 수 (외항선에만 승선)

<표 5-2> 연도별 외국인 선원 고용현황

단위 : 명

	관리현황					국적별							
	계	외항선	원양어선	내항선	연근해어선	계	중국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	캄보디아	기타
2004	7,390	2,103 (110)	4,194	37	1,056	7,390	2,888	2,146	1,154	492	662	-	48
2005	7,960	2,376 (119)	3,756	226	1,602	7,960	3,029	2,267	956	727	925	-	56
2006	8,889	2,925 (119)	3,719	313	1,932	8,889	3,140	2,434	1,004	1,253	1,025	11	22
2007	9,916	2,998 (120)	3,696	345	2,877	9,916	3,565	2,889	1,105	995	1,327	6	29
2008	12,777	5,421 (54)	3,586	391	3,379	12,777	3,436	3,673	1,240	2,176	2,228	2	22
2009	13,789	5,787 (86)	3,435	426	4,141	13,789	3,615	3,958	1,588	2,399	2,197	-	32
2010	17,558	7,899 (74)	4,006	497	5,156	17,558	4,457	4,248	1,907	3,221	3,653	-	72
2011	19,550	9,037 (125)	4,540	564	5,409	19,550	4,008	5,339	2,385	3,856	3,880	-	88

주 : () 안은 외항여객선으로서 전체에 포함되어 있음.

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 한국선원통계연보, 각 년도.

아래의 표는 2011년 말 현재 외국인 어선원의 업종별 출신국을 한눈에 파악하기 위하여 위의 표 <표 5-1>에 있는 내용을 어선원만 분리하여 정리한 것이다. 이 표에 의하면 중국은 연근해 어선원으로 많이 취업하는 반면에 필리핀은 원양어선원으로만 취업하고 있다. 그리고 인도네시아와 베트남은 연근해와 원양어선에 두루 취업하고 있다.

<표 5-3> 국적별 외국인 어선원 고용현황(2011년)

단위 : 명

구 분	국 적 별							
	계	중 국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	캄보디아	기타
원양어선	4,540	334	2,455	1,245	-	435	-	71
연근해어선	5,409	3,019	1,271	1,119	-	-	-	-
합계	9,949	3,353	3,726	2,364	0	435	0	0

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2012.

아래의 표는 <표 5-2>에 있는 자료를 어선원만을 정리한 표이다. 상선원도 마찬가지로 어선원에 있어서도 외국인 어선원의 수가 급증하는 것을 알 수 있다.

<표 5-4> 연도별 외국인 어선원수

	관리현황		
	계	원양어선	연근해어선
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
2011	9,949	4,540	5,409

자료 : 국토해양부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 2012.

이와 같이 외국인 어선원이 급증하고 있는 것은 내국인이 어업에 종사하는 것을 기피함에 따라 내국인 어선원의 수가 계속적으로 감소하고 있다. 제3장의 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 연구보고서에 의하면 20톤 이상의 어선원 취업자 수는 최근 15년간 연평균 5.6% 씩 감소하였으며, 근해어선에 승선하고 있는 어선원은 2000년에 25,712명이었던 것이 2009년에는 16,358명으로 63.6%의 수준으로 감소하였다.

어선원의 전체적인 수의 감소와 함께 특히 문제가 되는 것은 젊은 사람이 어선원을 지원하지 않아 어선원의 노령화 현상이 심각하다는 것이다. 제3장의 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 2011년 12월 말 현재 원양어선원과 연근해어선원의 연령별 현황은 30세 이하의 청년층은 479명인데 반해 50세 이상의 장·노년층은 9,812명으로 전체 인원 18,083명 중 청년층은 약 2.6%, 장·노년층은 약 54.3%를 차지하고 있다. 이것은 연근해 어선 중에는 선원법이 적용되는 20톤 이상의 연근해 어선만을 대상으로 한 것으로 20톤 미만의 연근해 어선을 포함시키면 어선원의 고령화가 더 심각할 것으로 생각된다.

젊은 사람이 어선원직을 기피하기 때문에 어선원의 노령화가 급속하게 진행되는데 우리나라 수산업의 미래를 고려할 때 심각한 문제이다. 지금의 어선원들이 은퇴하면 그 자리를 이어받을 인력의 공백이 생기기 때문이다. 우리나라 젊은 사람이 어선원직을 기피하기 때문에 그 빈자리를 외국인 어선원으로 메우는 것은 불가피하지만 외국인 어선원의 확대와 함께 우리나라 젊은 사람들도 어선원직을 지원하도록

하는 제도가 필요하다.

그렇더라도 외국인 어선원을 이용하는 것이 불가피하다면 외국인어선원 제도를 우리나라 수산업발전에 도움이 되도록 하는 것이 필요하다. 이하에서는 우리나라 법 제도가 외국인어선원 제도를 효율적으로 운영하는데 적합한지의 여부를 분석한다.

제2절 외국인 어선원 관련제도의 분석

1. 이원화된 제도

이와 같이 내국인 어선원의 구인난이 심각하여 외국인 어선원의 고용이 확대되는 것은 불가피하다. 그런데 외국인 어선원의 고용과 관련된 법제가 이원화되어 있고 그 운영상 문제가 있다. 외국인 근로자에 대해서는 2007년 이전에는 산업연수생 제도에 따라 산업인력관리공단에서 송입 및 교육관련 업무를 담당하였으나, 동 제도가 2006년 말 폐지되고, 2007년부터 외국인인력제도가 고용허가제로 일원화되었다. 그 근거법률은 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률이다. 그런데 동 법률은 그 적용범위에 대해 제3조 1항 단서에서 “「선원법」의 적용을 받는 선박에 승무(乘務)하는 선원 중 대한민국 국적을 가지지 아니한 선원 및 그 선원을 고용하고 있거나 고용하려는 선박의 소유자에 대하여는 적용하지 아니한다” 라고 규정하고 있어 선원법이 적용되는 20톤 이상연근해 어선이나 원양어선에 승선하는 외국인 어선에 는 적용되지 않는다.

이와 같이 외국인 어선원의 고용과 관련해서 우리나라는 20톤 이상 연근해 어선이나 원양어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원에게는 선원법이 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하고자 하는 외국인 어선원에게는 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률이 적용되는 이원적 체제로 되어 있다.

2. 구체적인 내용

(1) 책임관청의 차이

선원법은 그 주무관청이 국토해양부인 반면에, 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률의 주무관청은 고용노동부이다. 선원법에는 외국인 선원에 관한 구체적인 언급은 없다. 선원법 제115조에서 국토해양부장관이 선원인력 수급관리 제도를 운영할 수 있도록 하는 조항을 근거로 선원법시행령 제39조에서 다음과 같이 규정하고 있을 뿐이다. 즉, 국토해양부장관은 법 제115조에 따른 선원인력 수급관리에 관한 제도의 실시를 위하여 5년마다 선원인력수급계획을 수립하면서 그 중에서 외국인 선원의 고용제도와 안정에 관한 사항을 포함시키도록 하고 있으며, 동조 3항에서는 다른 행정부서와의 협력을 위하여 외국인 선원의 고용에 관한 기준을 정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 요구하고 있다. 이와 같이 선원법 시행령 제39조에서 규정하고 있는 5년마다 수립되는 선원인력 수급계획에서 외국인 선원에 관한 사항을 포함시키도록 하는 것이 선원법이 적용되는 외국인 어선원에 관한 가장 상위의 근거규정이므로, 외국인 어선원에 관한 업무는 국토해양부에서 정하는 외국인어선원관리지침에 의해 처리된다.

반면에 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률은 그 자체가 외국인 근로자의 고용절차에 관한 것이고, 이들 규정이 외국인 어선원의 채용절차 및 관리에도 적용된다. 우선 외국인 어선원을 포함한 외국인 근로자의 도입계획을 매년 수립하여 매년 3월 31일까지 공표하게 되어 있다.(동법 제4조, 5조)

(2) 채용절차

외국인 근로자 고용 등에 관한 법률에서 규정하고 있는 외국인 근로자(외국인 어선원을 포함한)의 고용절차는 다음과 같다. 외국인 어선원을 고용하고자 하는 자는 직업안정법 제2조의2 제1호에 따른 직업안정기관(직업소개, 직업지도 등 직업안정 업무를 수행하는 지방고용노동행정기관이라고 정의되어 있음)에 내국인 구인 신청을 하고, 구인 조건을 갖춘 내국인을 채용할 수 없는 경우에만 외국인 근로자 고용허가를 신청할 수 있다.(제6조, 8조 1항) 이러한 고용허가 신청의 유효기간은 3개월이지만, 일시적인 경영악화 등으로 신규 근로자를 채용할 수 없었던 경우에는 1회에 한하여 고용허가 신청의 효력을 연장할 수 있다.(제8조 2항) 이러한 고용허가 신청에 적합한 자가 있으면 직업안정기관의 장은 추천하고, 추천된 적격자를 선정된 사용자에게 외국인 근로자 고용허가서가 발급된다.(제8조 3항, 4항) 사용자는

이렇게 허가된 자와 표준 근로계약서(외국인 근로자 고용 등에 관한 법률 시행규칙 별표6 서식)를 사용하여 근로계약을 체결하여 고용한다.

이러한 일반적인 채용절차와 별도로 어업을 포함한 일부 사업이나 사업장에서는 특별한 고용절차에 따라 고용할 수 있다. 특별한 고용절차 즉, 특례절차는 외국인 근로자의 일반적 채용절차에 따라 채용을 시도했으나 인력을 채용하지 못한 경우, 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 특례고용가능 확인을 받아 외국인 구직자 명부에 등록된 사람 중에서 외국인 근로자를 채용할 수 있도록 하는 것이다.(동조 제4항) 채용의 대상이 되는 사람이 기재된 명부는 특례절차의 대상인 사업 또는 사업장에 취업하려는 사람으로서 외국인 취업교육을 받은 후에 직업안정기관의 장에게 구직 신청을 한 외국인을 대상으로 작성된 명부이다.(동조 제2항) 특례고용가능 확인의 유효기간은 3년이 원칙이지만 사업 또는 사업장으로 서 공사기간이 3년보다 짧은 경우에는 그 기간으로 한다.(동조 제6항) 이러한 구직절차는 소규모인 연근해 어업에 종사하는 어선에서 외국인 근로자를 적시에 채용하는데 적지 않은 문제가 있다.

선원법이 적용되는 어선에 승선하는 외국인 어선원의 고용절차에 대해서는 외국인 어선원관리지침 제3조, 5조, 6조의 3개 조문에서 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 외국인 선원의 도입규모와 고용기준은 선박소유자 단체가 선원노동조합이나 선원을 대표하는 자의 의견을 들어 자율적으로 합의하여 정하도록 하고 있다.(제3조) 이러한 계획에 따라 외국인 선원을 고용하려는 자는 필요한 서류를 첨부하여 선박소유자의 주된 사업장 소재지를 관할하는 지방해양항만청장에게 제출한다. 원양어선의 경우 입어허가조건에 따라 입어국의 현지인(외국인선원을 말한다)을 고용신고 없이 고용할 수 있도록 하고 있다.(제5조 1항) 이러한 고용신고를 받은 지방해양항만청장은 고용신고 수리용 공인을 날인하여 발급하고, 이에 따라 출입국 관리 등에 문제가 없는 자를 고용한다.(동조, 2항, 4항) 현지에서 외국인 어선원을 고용하는 자는 현지 영사에게 그 사실을 신고한다.(제6조)

(3) 선발과 교육

선발 및 교육에 대해 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률에서는 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 동법 제7조에서는 외국인 구직자의 한국생활 적응에 필요한 능력

을 평가하기 위하여 한국어 능력을 평가하도록 요구하고(동조 제2항), 기타 필요한 경우에는 기능수준을 평가할 수 있도록 하고 있다.(동조 제3항) 이러한 평가 외에 입국한 외국인 근로자가 외국인근로자에게 취업활동에 필요한 사항을 교육하기 위한 “외국인 취업교육”을 정부가 할 것을 요구하고 있다.(외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제11조) 외국인 취업교육의 시간과 내용, 그밖에 외국인 취업교육에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정하도록 되어 있는데, 동법률 시행령과 시행규칙은 외국인 취업교육에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

외국인 취업교육은 한국산업인력공단이나 산업별 특성 등을 고려하여 고용노동부장관이 지정·고시하는 비영리법인이나 비영리단체가 담당하는데(외국인 근로자 고용 등에 관한 법률 시행령, 제18조), 취업교육기간은 15일로 하고 교육시간은 16시간 이상으로 한다.(동법 시행규칙, 제10조, 10조 2항) 교육내용은 1. 취업활동에 필요한 업종별 기초적 기능에 관한 사항, 2. 외국인근로자 고용허가제도에 관한 사항, 3. 산업안전보건에 관한 사항, 4. 「근로기준법」, 「출입국관리법」 등 관련 법령에 관한 사항, 5. 한국의 문화와 생활에 관한 사항, 6. 그 밖에 취업활동을 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항으로 되어 있다.

외국인선원제에 의한 외국인 어선원의 선발에 적용되는 외국인어선원관리지침에서도 제7조의 일부에서 교육에 대해 규정하고 있다. 그런데 그 내용은 주로 선박소유자나 선장이 교육을 책임지는 것이다. 즉, 동조 3항에서는 외국인 선원과 처음으로 동승하는 선원에 대하여 자체 혼승교육을 선박소유자가 실시하도록 하고 있으며, 제4항에서는 선박소유자 및 선장은 선상폭력이나 폭동에 대비한 교육을 실시하도록 하고 있으며, 동조 8항에서는 한국인 선원과 혼승하는 외국인선원은 「선원법」에서 규정하고 있는 교육 외에 입국 전 자국에서 하는 3일 이상의 교육 그리고 입국 후 국내 선원교육기관에서 3일 이내의 선원업무 수행에 필요한 내용, 안전교육, 한국어기본회화, 한국의 출입국관계법령 등의 교육을 이수하도록 하고 있다.

이상의 채용절차와 선발 및 교육의 내용을 간단하게 순서도로 표시하면 다음과 같다. <그림 5-1>은 고용허가제의 의한 도입절차 이고, <그림 5-2>는 외국인선원제에 의한 어선원의 도입절차이다.

<그림 5-2> 고용허가제에 의한 도입절차

절차	주요내용
1. 내국인 구인노력	사용자가 고용센터에 직접 구인신청하거나 대행기관에 의한 구인신청
▼	
2. 고용허가서 발급	사용자의 구인조건에 따라 고용센터가 외국인 근로자를 알선하고, 사용자가 근로자를 선정하여 고용센터에 고용허가서 발급신청하면 발급됨.
▼	
3. 대행신청	사용자가 대행기관과 근로계약체결과 입국 등에 관한 업무대행계약 체결
▼	
4. 근로계약 체결 및 결과통보	한국산업인력공단이 사용자의 근로계약서를 EPS를 통하여 송출기관에 전송하고 송출기관은 외국인 근로자의 근로계약 체결의사를 확인하여 한국산업인력공단에 EPS를 통하여 통보
▼	
5. 사증발급 인증서 발급신청	대행기관은 출입국 관리사무소에 사증발급인증서 신청
▼	
6. 비자 신청 및 입국준비	송출기관은 한국산업인력공단에서 송부한 사증발급인증서를 가지고 재외공관에 근로자의 취업비자 발급 신청 등 준비절차 진행
▼	
7. 입국일 지정 및 입국	한국산업인력공단의 계획에 따라 근로자 입국
▼	
8. 취업 교육 실시 후 사용자에 인계	입국한 근로자를 취업교육기관으로 데려가 취업교육 후 사용자에게 인계

<그림 5-3> 외국인선원제에 의한 도입절차

절차	주요내용
1. 고용주가 선원노조로부터 외국인 선원 고용과 관련된 의견청취	국토해양부 외국인선원 관리지침에 따라 고용주가 관련된 선원노조로부터 외국인 선원 고용에 관한 의견을 청취함.
▼	
2. 고용주와 관리업체 사이에 외국인 선원 관리계약 체결	고용주와 관리업체간 외국인 선원 관리계약의 체결.

▼	
3. 고용주가 추천서 발급신청	소속회원조합을 통하여 고용추천서 발급 신청.
▼	
4. 신청서류검토	신청서류를 검토하여 고용주의 의무사항 이행여부를 확인.
▼	
5. 해상노련 확인절차	해당 근로계약의 적정여부 등에 대하여 해당노련에 확인절차 거침.
▼	
6. 고용추천서 발급	회원조합을 통하여 고용주에게 고용추천서 발급
▼	
7. 출입국관리사무소 및 지방해양항만청 신고	고용주가 출입국관리사무소에 사증발급을 신청하고 지방해양항만청에 고용신고
▼	
8. 외국인 선원 입국 및 교육 실시 후 인계	입국한 외국인 어선원을 수협에서 운영하는 교육기관에서 교육 후 고용주에게 인계

(4) 관리

취업한 외국인 근로자의 관리에 대하여 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률과 외국인 어선원 관리지침은 상이한 접근방법을 취하고 있다. 전자의 경우에는 사용자에게 관리에 관한 책임을 맡기고 있는 반면에, 후자의 경우에는 고용자인 선박소유자 외에 송입업체나 선박소유자 단체에 보고 등의 의무를 부과하고 있다. 이러한 이유도 부분적으로 작용하여 선원법이 적용되는 어선원에 대해서는 관리업체가 지정되어 관리하고 사용자가 그 비용을 부담한다. 현재 선원법의 적용대상인 외국인 어선원에 대해서는 수협이 16개 관리업체와 계약을 맺어 이들 관리업체와 함께 취업한 어선에 대한 관리를 하고, 관리업체들은 그 대가를 받는 형태를 취하고 있다.

반면에 고용허가제가 적용되는 외국인 어선원에 대해서는 이러한 관리체계가 전무한 상태이다. 고용허가제에 의한 외국인 어선원의 관리는 (연근해 어선원의 경우 고용업무를 대행하는) 수협중앙회와 산업인력공단이 담당하는 체제이다. 그런데 외국인 어선원이 고용되어 있는 곳이 대부분 도서벽지인데 산업인력공단의 6개 본부와 18개 지사는 주로 대도시에 위치하고 있어, 접근성에 있어 산업인력공단의 관리

는 사실상 불가능하다. 접근성의 문제가 없더라도 산업인력공단은 외국인 근로자 전반의 문제를 담당하므로 어선원의 관리를 담당하기에는 부적절하다. 수협이 경우 회원조합이 관리하면 접근성과 전문성의 문제는 적으나, 관리에 대한 경제적인 대가가 없다. 그 결과 관리를 담당하는 전문 인력을 고용할 수 없어 사실상 관리가 되지 않고 있는 상황이다.

(5) 임금과 근로조건

근로조건은 고용허가제가 적용되는 어선원에게는 내외국인 근로자차별 금지원칙에 따라 우리나라의 근로기준법이 적용되고 있다. 외국인선원제가 적용되는 어선원도 원칙적으로는 근로기준법이 적용된다고 할 수 있지만 실제로는 외국인 어선원의 근로조건에 관한 사용자 단체와 해당 관련 해상노련과의 합의에 의해 결정되는 노사 합의에 의해 규율된다. 최저임금을 제외한 외국인 어선원의 근로조건도 기본적으로는 내외국인 차별금지 원칙에 따라 선원법이 적용된다. 근로기준법을 적용하는 경우와 선원법을 적용하는 경우의 차이에 대해서는 이미 제4장에서 분석했으므로 여기에서는 별도의 분석을 하지 않는다. 다만 최저 임금제에 대해서는 특별히 분석할 필요가 있다.

선원법의 적용을 받는 국내선원의 최저 임금에 관한 법제는 선원법 제54조(최저 임금) 및 국토해양부 고시(선원최저임금 고시)에 규정되어 있다. 이러한 선원의 선원최저임금은 노사간 자율적 합의로 결정된다. 따라서 연근해 어업의 경우 사용자를 대표하는 수협중앙회와 노동자 대표, 해상노동조합간의 단체협약으로 결정된다. 그런데 선원법이 적용되지 않는 총톤수 20톤 미만의 연근해어선에 승선하는 외국인어선원은 고용허가제에 의하여 고용되므로 노동부장관이 정하는 육상의 모든 외국인 근로자에게 적용되는 최저임금이 적용된다.

아래의 표는 연근해어선에서 근로하는 국내 어선원과 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률이 적용되는 외국인 어선원과 선원법이 적용되는 외국인 어선원의 최저임금을 비교한 것이다. 2011년도 최저임금을 국내 선원최저임금은 월 1,163,000원에 비해 고용허가제의 외국인어선원은 월 976,320원, 외국인선원제의 외국인어선원은 월 900,000원이다. 외국인선원제의 900,000원은 한국인선원 최저임금의 77% 수

준이며 고용허가제 임금의 92% 수준이다. 최근 5년간 외국인선원제의 임금 상승액이 가장 적으며 특히 외국인선원제로 고용된 어선원은 고용허가제로 고용된 어선원에 비해 8% 정도 낮아 임금차이를 크게 느낄 수도 있다.

<표 5-5> 연근해어선원 연도별 고용제도별 최저임금 변화 현황

	국내선원 최저임금	고용허가제	외국인선원제
2007	906,000	786,480	750,000
2008	983,000	852,020	
2009	1,060,000	904,000	800,000
2010	1,098,000	928,860	
2011	1,163,000	976,320	900,000
5년간 상승액	257,000	189,840	150,000
5년간 인상율 (%)	28.4	24.1	20.0

자료: 수협중앙회

이와 같이 하는 업무에서는 큰 차이가 없는데 어느 제도를 통하여 어선원으로 취업하였는가에 따라 최저 임금이 적용되는 것은 불합리하다. 실제로 지급되는 임금은 최저임금은 아니며 생산독려수당과 어선원의 장기근속을 유도하기 위한 수당 등이 지급되고 있다. 아래의 표는 실제로 지급되는 외국인 어선원의 임금을 조사한 표이다. 그렇더라도 이러한 수당들이 최저임금을 기본으로 하여 추가되므로 최저임금의 차이는 해결해야 할 문제이다.

아래의 표는 다른 연구논문에서 단위조합을 직접 방문하여 설문조사한 근무년수에 따라 외국인 어선원에게 지급되는 월임금을 조사한 표를 인용한 것이다. 장기근무를 유도하기 위하여 년수가 늘어날수록 임금이 늘려준다는 것을 알 수 있다.

<표 5-6> 조합별 외국인 어선원 월 임금 현황

(단위:천원)

		1년차	2년차	3년차
대형선망		900	950	1,000
서남구저인망		900	950	1,000
기선권현망		900	950	1,000
전남정치망		1,000	1,200	1,300
근해 안강망	여수	900	1,000	1,200
	인천	1,000	1,100	1,300
	군산	900	1,100	1,300
	목포	950	1,050	1,150
평균		928	1,026	1,137

자료: 김영운·박문갑, “연근해어선 승선 외국인어선원의 무단이탈률 저감 방안에 관한 연구”, 「水産海洋教育研究」, 제24권 2호 (2012), 269면.

이상의 내용을 바탕으로 어선원제에 의한 외국인 어선원과 관련된 여러 가지 제도와 고용허가제에 의한 외국인 어선원과 관련된 제도를 표로서 정리하면 다음과 같다.

<표 5-7> 외국인선원제와 고용허가제에 의한 어선원에 적용되는 제도의 차이

항목	외국인선원제	고용허가제
적용대상	20톤 이상 연근해 어선 승무하는 외국인 어선원	20톤 미만 연근해 어선에 승무하는 어선원
근거법령	선원법과 외국인 선원관리지침	외국인근로자 고용 등에 관한 법률
주무부처	국토해양부	고용노동부
도입 규모결정	관련노련과 사용자 단체가 협의한 결과를 근거로 국토해양부장관이 결정	국무총리 산하의 외국인력정책위원회
송입국가	중국, 인도네시아, 베트남	중국, 파키스탄, 우즈벡, 키르기스스탄, 발글라데시, 태국, 미얀마, 인도네시아, 베트남 (무단이탈률과다로 2013년부터 입국불가), 동티모르, 스리랑카, 캄보디아, 몽골, 네팔 등 15개국
송입주체	선원관리업체	한국산업인력공단
송출회사 유무	있음	없음
선발시험 유무	비공식적으로 송출회사에서 실시하는 경우가 있음.	한국어 능력 시험을 법에서 요구
사후관리 주체	선원관리업체	수협중앙회(행정업무만)
근로조건(최저임금 포함)	사용자단체와 관련 노동조합간 단체협약 적용	근로기준법 적용

체류자격	E-10 (취업선원)	E-9 (비전문취업)
입국 후 교육	수업중앙회	수협중앙회

제3절 외국인어선원 제도의 문제점

1. 어선원 도입규모 결정상의 문제

외국인 어선원 고용과 관련된 법제이원화로 여러 가지 문제가 발생한다. 주무관청의 차이 문제는 이미 설명하였다. 이외에 문제가 되는 것으로 우선 외국인 어선원의 고용계획을 하는 주체와 시기 등이 다르다는 문제가 있다.

고용허가제에 의한 외국인 어선원(즉, 외국인근로자 고용 등에 관한 법률의 적용을 받는 외국인 어선원)의 도입계획은 매년 수립하여 매년 3월 31일까지 공표하게 되어 있다.(외국인 근로자 고용 등에 관한 법률 제4조, 5조) 그리고 계획의 주체는 국무총리 산하의 외국인력정책위원회로서, 산업전반에 걸친 외국인 근로자의 도입계획을 수립하는데 그 일환으로 외국인 어선원의 도입계획도 포함된다. 이러한 절차를 거치다 보니 국가전체적인 시각에서 공익적 차원에서 어선원 수급계획이 수립된다는 장점은 있지만, 수산업의 특수성을 반영하는 데에는 한계가 있다.

반면에 외국인선원제에 의한 외국인 어선원(즉, 선원법의 적용을 받는 외국인 어선원)의 도입계획은, 국토해양부장관이 선원법 제115조에 따른 선원인력 수급관리에 관한 제도의 실시를 위하여 5년마다 선원인력수급계획을 수립하면서 그 중에서 외국인 선원의 고용제도와 안정에 관한 사항을 포함시키도록 하고 있다. 그런데 구체적으로는 국토해양부에서 정한 외국인 선원 관리지침에 의해 정해지고 있다. 고용기준 결정과 고용절차에 관한 외국인 선원 관리지침 제3조는 외국인 선원 도입규모와 절차에 대해 다음과 같이 규정하고 있다

“① 외국인선원 총 도입규모 등 고용기준은 전국해상산업노동조합연맹과 한국선주협회, 한국해운조합, 수산업협동조합중앙회 등 업종별로 각각의 선박소유자 단체가 자율적으로 합의하여 정한다. 다만, 한국원양산업협회는 전국원양산업노동조합과 합의하여 정하며, 외국과 합작투자한 외항여객선의 경우에는 선원을 대표하는 자의

의견을 들어 양국 사업자 간에 합의하여 정한다.

②외국인선원을 고용하려는 선박소유자는 「선원법」 제110조에 따라 선원노동조합이 있는 경우에는 해당 선원노동조합의, 선원노동조합이 없는 경우에는 선원을 대표하는 자의 의견을 들어야 한다. 다만, 합작외항여객선의 경우에는 선원을 대표하는 자의 의견을 들어 양국 사업자간에 합의하여야 한다.”

이와 같이 외국인선원제에 의한 외국인 어선원의 도입규모는 선주 단체와 선원노동조합들의 협상에서 결정되도록 되어 있다. 그런데 타협이 쉽지 않아 적시에 외국인 어선원을 도입하는데 문제가 있고, 국가 전체적인 이익을 고려하는데 한계가 있다.

2. 교육과 관리상의 문제

외국인 근로자 고용절차 등에 관한 법률에서는 고용허가제에 따라 고용되는 외국인 어선원은 현지에서 한국어 시험에 합격해야만 한다. 반면에 외국인 어선원의 승선경험, 어선원으로서의 자질과 능력은 평가하지 않는다. 실제로 고용허가제로 들어와 어선에 승무하는 외국인은 취업하기 쉽다는 이유로 어선원을 지원하였다가 다른 분야로 전직하는 것이 빈번하다고 한다. 그런데 외국인선원제에 의한 외국인 어선원의 경우에는 한국어 능력을 포함한 선발기준에 대하여 아무런 규정이 없다. 다만, 한국생활에 적응하지 못하여 이직률이 높으면 송출업체가 불이익을 당하므로 이를 줄이기 위한 방법의 일환으로 자체적으로 한국어 능력 평가와 승선경험 등의 어선원으로서의 경험과 능력을 평가하기도 한다. 그리고 수협중앙회에서 입국한 외국인을 대상으로 자체적으로 한국어 시험을 치르고 그 합격률에 따라 수협이 지정한 관리업체에게 그 사실을 통고하고 있다. 그 결과 관리업체가 송출업체에게 외국인 선원의 선발에 이러한 문제를 고려하도록 하고 있지만, 제도화된 것은 아니다.

연근해 어선원의 경우 입국과 승선관련 업무를 대행하는 것도 우연히 수협중앙회로 통일되어 있다. 선원법의 적용을 받는 외국인 선원의 임무는 수협, 원양어업협회, 선주협회 등 4개의 협회에서 담당하고 있다. 수협중앙회는 20톤 이상의 연근해 어선에 승선하는 외국인 어선의 업무를 담당하고 있다. 그리고 동시에 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률의 적용을 받는 외국인 어선원들의 업무도 수협중앙회에서

담당하고 있다. 입국과 승선에 필요한 업무의 대행하는 것과 입국 후 3일간의 교육을 수협에서 담당한다. 그러나 교육 후 선주에게 외국인 어선원을 인계한 뒤, 외국인 어선원의 관리에는 상당한 차이가 있다.

외국인선원제에 의한 외국인 어선원들은 형식적이기는 하지만 관리업체가 그 책임을 맡고 있다. 반면에 고용허가제에 의한 외국인 어선원은 사후관리를 고용센터 및 산업인력공단이 담당하는 체제인데, 접근성과 관리할 수 있는 인력의 부족으로 관리가 사실상 불가능하다. 그 결과 고용허가제에 의한 외국인 어선원의 관리는 사실상 선주가 전적으로 그 책임을 부담하고 있다,

이러한 제도상의 차이로 외국인선원제에 의한 외국인 어선원과 고용허가제에 의한 외국인 어선원의 무단 이탈률에서 큰 차이를 보이고 있다. 한 연구결과(김영운·박문갑, “연근해어선 승선 외국인어선원의 무단이탈률 저감 방안에 관한 연구”, 「水産海洋教育研究」, 제24권 2호 (2012))에 의하면 양자의 차이를 다음과 같이 설명하고 있다.

“고용허가제와 외국인선원제로 입국한 외국인 어선원이 무단이탈하여 불법으로 체류하는 비율을 보면 외국인선원제도로 입국한 선원의 무단이탈률은 21.5%, 고용허가제로 입국한 외국인선원의 불법체류율은 26.8%로 나타나 고용허가제로 입국한 외국인어선원의 무단이탈률이 5.3% 높다.” (267면)

그리고 무단 이탈률에서 양제도간에 차이가 나는 이유에 대해서 동 연구는 다음과 같이 설명하고 있다.

“고용허가제에 의한 무단이탈률이 외국인선원제에 비해 높게 나타나는 이유는 고용허가제는 한국어능력시험에 합격한 자에 한하여 선발되며, 승선 유무, 신체조건 등이 전혀 고려되지 못한 데 반하여 외국인선원제는 무단이탈률이 과도한 송출업체에게는 자격취소 등 행정상 벌칙이 다르므로 모집하는 과정에서 신체조건, 승선 유무 등 어업 현장에 적용할 수 있는 선원들을 선별한다는 점이 그 원인의 하나로 생각된다.” (같은 면)

또 하나의 연구결과(차철표·박중운, “연근해어선에 승무하는 외국인 어선원의 관

리방안”, 「水産海洋教育研究」, 제23권 3호 (2011))에서는 외국인 어선원의 선발제도상의 문제로 “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” 고 지적하고 있다.(521면) 그리고 같은 연구를 하면서 수행한 설문조사 결과에서 외국인 어선원 관리업체에 의한 관리가 필요하다는 것을 다음과 같이 설명하고 있다.

“2007년 이후 고용허가제를 이용하고 있는 경북 지역 어업자를 대상으로 한 설문조사(2010년 12 월 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.” (522면)

3. 양 제도에 의한 고용 시 고용주 부담의 차이

위와 같이 외국인선원제로 고용하는 경우와 고용허가제에 의해 고용하는 경우 여러 가지 제도상의 차이가 있다. 이러한 차이로 인해 고용주가 외국인 어선원의 고용 시 부담하는 경비에서도 상당히 차이가 있다. 전문가와의 면담 결과 양 제도에 따라 외국인 어선원 1인당 3년을 고용하는 것을 기준으로 하였을 때 고용주가 부담하는 부수적인 비용에서 고용허가제에 의하는 경우에는 37만 7천원인 반면에 외국인선원제에 의하는 경우에는 324만원으로 약 8.6배의 차이가 있었다는 것을 확인할 수 있었다.

그 세부내역은 다음과 같다. 고용허가제에 의해 외국인 어선원을 도입하는 경우 근로계약체결 대행, 송출국가 접촉업무 비용 등의 도입위탁비 4만원을 산업인력공단에 납부해야 한다. 그리고 수협중앙회에서 하는 여러 가지 대행업무의 비용으로 3년 동안 6만 1천원, 수협중앙회에서 해주는 편의제공 비용을 3년간 7만 2천원, 그리고 수협중앙회에서 외국인 근로자에게 하는 취업교육의 비용 20만 4천원 33만 7천원을 수협중앙회에 납부해야 한다. 따라서 총계가 37만 7천원이다.

외국인선원제로 고용하는 경우 고용주는 우선 해당 해상노동조합에 월 5만원씩의

노조특별회비를 납부해야 하므로 3년 동안 180만원을 납부해야 한다. 그리고 선원 관리비로 수협중앙회에 연 36만원씩 3년 동안 108만원을 납입해야 한다. 그리고 관리업체에 월 1만원씩 3년 동안 36만원을 납부해야 한다. 이들의 종합계가 324만원이다. 이것 외에 외국인 어선원의 고용이 종료되었을 때 외국인선원의 임금이나 노조특별회비 선원관리비 등의 미납이 있을 경우 이를 지급하기 위한 관리보증금 100만원을 수협조합에 예치해야 한다. 이 금액은 근로계약 종료시 미납금액을 정산하고 환불하므로 계산에서 제외하였다.

이와 같이 어느 절차를 이용하는가에 따라 고용주의 부담에서 현격한 차이를 보이는 것은 문제이다. 그리고 외국인선원제와 관련하여 고용주가 관련 해상노련에 노조특별회비로 외국인 선원 1인당 월 5만씩 납부하도록 되어 있는 것은 문제라고 생각한다. 위에서 본 외국인 어선원고용절차에서 보면 노동조합에서 하는 것은 근로계약이 적절한가의 여부를 계약체결 시 검토하는 것뿐이다. 그 비용으로 매월 5만원씩 3년간 180만원을 납부하게 하는 것은 균형이 맞지 않는다. 특별노조회비라는 명칭이 암시하는 바와 같이 이것은 외국인 어선원의 고용과 관련된 업무 대행의 비용이 아니고 노조에 내는 회비이다. 그러면 사용자가 노조를 지원하는 부당노동행위의 문제가 제기될 수 있다.

그 금액도 막대한 액수이다. 위의 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 2011년 외국인 선원의 총수가 19,550명이라고 한다면 매월 납입하는 특별노조회비 총액은 977,500,000원 즉 10억에 가까운 액수이다. 1년 단위로 하면 11,730,000,000 117억 3천만 원의 금액을 외국인 어선원 고용의 대가로 사용자가 노동조합에 지원하고 있다. 시정되어야 할 문제라고 생각한다.

4. 기타 문제

외국인 어선원의 고용실태에 관한 설문조사를 통하여 파악할 수 있는 외국인 어선원 고용과 관련된 문제점으로 다음과 같은 것이 지적되었다.

(농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, 해양수산개발원, 2008년; 농림수산식품부, 어선원 수급안정 및 복지정책 방안, 해양수산개발원, 2007년)에서 선원들을 상대로 한 외국인 어선원 채용 시 문제점을 정리한 표는 다음과 같다.

이에 의하면 외국인 어선원 채용 시 가장 심각한 문제로 언어소통의 문제와 미숙한

조업숙련도를 지적하고 있다. 즉, 선발과정에서의 기준과 외국인 어선원에 대한 교육의 강화가 필요하다는 것을 보여준다.

<표 5-8> 외국인 어선원 채용 시 문제점

구 분	응답자	비율
언어소통의 한계로 조업 시 문제발생	103	46.0
미숙한 조업숙련도로 인해 조업에 차질	78	34.8
잡은 조업이탈로 관리상 애로	32	14.3
문화적 이질감이 심각함	3	1.3
국내 어선원의 일자리를 뺏어감에 따라 위기의식 느낌	7	3.2
국내 어선원들과 차이를 느끼지 못함	1	0.4
합 계	120	100.0

주 : 심각한 문제점대로 순위를 매겨 2순위까지 집계한 수치임

자료: 농림수산식품부, 어선원 수급안정 및 복지정책 방안, 해양수산개발원, 2007년. 91면

농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, 해양수산개발원, 2008년에는 외국인 어선원과 관련된 여러 가지 설문조사를 하였는데, 본 연구의 주제와 관련된 것을 인용하면 다음과 같다. 현재 외국인 어선원을 고용하고 있는 선주에 대하여 외국인 어선원의 고용희망에 대한 조사에 대한 결과를 정리한 표는 다음과 같다. 즉, 대답한 159명 중 67.9%인 108명이 확대할 의사를 밝혔고 현상유지는 47명이 고 축소할 의사는 4%에 불과하였다.

<표 5-9> 외국인 어선원 고용 희망에 관한 설문조사 결과

구 분	빈도(명)	%
확대할 생각임	108	67.9
현상 유지	47	29.6
줄일 생각임	4	2.5
합 계	159	100.0

자료: 농림수산식품부, 어선원 고용실태와 제도개선방안, 해양수산개발원, 2008년, 30면

고용을 확대하려는 이유에 대해서는 내국인 인력난을 이유로든 선주가 81% 나머지 19%는 내국인 어선원에 비해 비교적 싼 임금을 지적하였다. 외국인 어선원의 고용을 축소하고자 하는 선주의 경우 문제점이 무엇인냐는 질문에 78%가 의사소통의 문제를 지적하였고, 9%가 기술의 문제를, 나머지는 13%는 외국인 어선원의 도주와 이탈문제를 지적하였다. 외국인 어선원 고용에 대한 만족도 조사에서는 보통이라는 응답이 가장 많았고, 다음으로 대체로 만족 그리고 매우 만족의 순서였다. 불만족은 7%정도였고 매우 불만족은 2%에 불과하였다. 외국인 어선원에 대하여 불만족이라고 답한 선주들은 그 이유로 어선원의 도주, 의사소통의 문제, 어선원의 수급이 원활하지 않다는 것, 그리고 어한기에도 고정급을 지급해야 하는 것, 그리고 필요시에 고용하고자 할 경우 신청에서 고용 시 까지 시간이 오래 걸리는 것도 지적하였다. 외국인 어선원을 어한기에도 고용하는가에 대해 51%가 그렇다고 답하였고 49%는 성어기에만 고용한다고 답하였다. 출어를 하지 않는 경우 외국인 어선원에게 임금을 지급하는가의 여부에 대해서는 일정금액의 고정급을 지급한다는 응답이 61%이고, 임금을 지급하지 않는다고 답한 비율이 39%에 달하였다.

이러한 설문조사를 정리하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 외국인 어선원은 내국인 어선원의 부족을 해결하기 위하여 불가피한 대안이지만 개선할 부분이 상당히 존재한다.

둘째, 외국인 어선원 이탈의 근본문제가 노동강도에 비해 임금이 낮다는 것이라면 어한기와 비출어기에 외국인 어선원이 다른 분야에서 소득을 얻을 수 있도록 연계가 잘 된다면 선주의 부담을 줄이면서 외국인 어선원의 임금을 높일 수 있는 여지가 있다. 그리고 어선원에 대한 수요가 계절적으로 변화가 크므로 어한기에 외국인 어선원이 머무를 수 있는 공간과 복지에 대한 지원이 있으면 외국인 어선원의 선호도를 개선할 수 있다.

셋째, 외국인 어선원에 대한 불만의 주된 부분이 언어소통과 기술의 문제이므로 위에서 지적한 바와 같이 선발과 교육과정에서 이 문제에 대한 적절한 대응이 필요하다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

넷째, 외국인 어선원의 선발과 관리를 일원화하고 체계화하여 필요한 곳에 적시에 어선원이 공급될 수 있도록 하면서 정비의 필요성이 크다.

제4절 외국인 어선원 제도의 개선방안

1. 외국인 어선원의 수급관리를 위한 전담 기구 신설

외국인 어선원이 도입이 현재 외국인선원제와 고용허가제로 이원화되어 있어 위에 서 본 바와 같이 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 이를 일원화하여 선발과 도입 그리고 입국 후 교육과 관리가 체계적으로 하는 것이 필요하다. 이를 통하여 외국인 어선원에 대한 불만과 무단이탈을 줄일 수 있으며, 외국인 어선원을 효과적으로 이용할 수 있는 정책을 수립 추진할 수 있다. 현재의 실정은 선원법의 주무 관청은 국토해양부인데 어선원의 문제는 큰 비중을 차지하지 않아 효과적으로 추진되지 못하고 있다. 선원법의 적용을 받지 않는 20톤 미만의 어선에 승무하는 내 외국인 어선원에 대한 정책은 정부조직법상 업무분장을 보면 농림수산식품부가 담당해야 한다. 그러나 실제로는 고용허가제의 일환으로 운영되고 있다.

이와 같이 외국인 어선원을 담당하는 법제와 부처가 통일되지 않아 외국인 어선원 정책을 적극적으로 수립·시행할 수 없었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 외국인 어선원을 포함하여 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대한 업무를 일원화하는 근거 규정을 마련해야 한다. 이러한 근거규정이 마련되기 전이라도 해양수산발전기본법을 근거로 수산업을 책임지고 있는 농림수산식품부에서 이 일을 전담하여 시행할 수 있도록 고용허가제와 외국인선원제의 업무를 조정하는 것도 필요하다고 생각한다.

위의 제4장 제2절에서 본 바와 같이 해양수산 분야의 기본법인 해양수산 발전기본법에서 제31조 1항에서는 “정부는 해양수산부문의 전문인력을 양성하고, 이를 효율적으로 활용하기 위하여 연수·교육기관을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동 조문 제2항에서는 “농림수산식품부장관과 국토해양부장관은 선원의 고용안정 및 복지증진에 필요한 시책을 마련하고, 이를 시행하여야 한다”고 규정하고 있다. 제1항에서 부처를 특정하지 않고 정부라고 하고 있지만 이를 실질적으로 담당할 부처는 해양분야는 국토해양부, 수산분야는 농림수산식품부이다. 이러한 해석은 부처 간 업무분장에 관한 정부조직법만이 아니라 농림수산식품부와 국토해양부를 병기하고 있는 제2항에 의해서도 뒷받침된다. 또한 동법 제4조는

“해양수산에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본 이념에 맞도록 하여야 한다” 고 규정하고 있다. 이 조항을 법률의 제정 또는 개정에만 이용하고 기존 법률 하에서 부처 간 업무조정 이용하지 못할 이유는 없다고 생각한다. 보다 근본적인 해결책은 입법적으로 해결하는 것이지만, 입법적 해결이전에도 해양수산발전기본법의 이들 조문을 근거로 부처 간 업무조정을 하여 외국인어선원의 문제를 담당하는 부처를 일원화하고 전담부서를 지정하는 것이 가능하다고 생각한다.

일원화를 하면서 강조하고 싶은 것은 현재 선원법에 의한 외국인 어선원 제도에서 선주단체와 선원단체의 합의에 의하여 외국인 선원 도입규모와 근로조건을 결정하도록 하면서 주무관청이 공익적 차원에서 적절한 조정을 할 수 있도록 보완하다는 것이 필요하다는 것이다. 현재의 이원화된 제도에서 선원법에 따른 제도는 수산업의 특수성은 적절하게 반영될 수 있지만, 선주단체와 선원단체의 의견대립 시 주무관청이 공익적 차원에서 적절하게 조정하는 권한이 약한 문제가 있다. 그리고 고용허가제에 의한 제도에서는 공익을 고려하여 위원회에서 도입규모가 결정되지만 수산업의 특성을 고려하지 못하는 단점이 있다. 이러한 양제도의 장점을 최대화할 수 있는 일원화가 필요하다.

구체적인 방법으로는 외국인 어선원의 고용 및 관리를 고용허가제로 통합하는 방법과 고용허가제와는 별도의 외국인 어선원 제도를 만드는 방법을 생각할 수 있다. 후자의 방법은 정부조직법상 수산업을 담당하는 농림수산식품부가 외국인어선원 제도를 전담하도록 하는 것이다. 전자의 방법은 수산업의 산업적 특성과 어선원직의 특수성을 고려할 정책을 추진하기 어렵다는 것이다. 후자의 방법은 수산업의 특성을 고려하여 외국인 고용제를 운영하는 것에는 이상적이지만, 농업이나 건설 등 다른 분야와의 형평성 문제가 제기되고, 외국인 인력의 전반적인 운용과의 조화문제도 제기될 것이다. 이러한 점을 고려하여 외국인 어선원의 고용관리를 고용허가제의 일부로 남겨두면서 고용규모, 시기, 선발방법과 교육 등에서 사실상 농림수산식품부가 주도할 수 있도록 하는 방안이 바람직하다고 생각한다.

2. 외국인 어선원의 질을 제고하기 위한 정책

위에서 본 바와 같이 외국인 어선원의 선발과정에서 어선원이 되고자 하는 외국인이 어선원이 되기에 적합한 적성과 기술을 가지고 있는가의 여부를 평가하고 적절한 교육이 되지 않고 있다. 이러한 선발과정에서의 문제가 외국인 어선의 무단이탈률이 다른 업종에 비해 상대적으로 높은 이유가 되고 있다. 이를 방지하기 위하여 선발과정에서 적절하게 평가할 수 할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 2010년 개정에서 제7조 3항에 “고용노동부장관은 제1항에 따른 외국인구직자 선발기준 등으로 활용하기 위하여 필요한 경우 기능 수준 등 인력 수요에 부합되는 자격요건을 평가할 수 있다” 고 규정하여 이러한 정책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다.

그리고 국내생활에서 평가를 받았고 기능과 한국어 능력에서 다른 사람들보다 뛰어난 외국인 어선원들을 장기적으로 이용하는 것도 적극적으로 추진해야 한다. 2010년과 2012년의 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에서 이를 위한 근거규정들이 있으므로 이를 적극적으로 활용하는 정책을 취하는 것이 가능하다. 즉, 고용허가제에 의한 외국인 어선원은 3년의 취업기간만 주어지고 다시 6개월이 지나지 않으면 재취업할 수 없다. 그런데 위 외국인 근로자의 고용특례에 관한 법률의 제12조 1항에서는 어업을 고용특례가 인정되는 업종으로 지정되었으며, 고용특례가 인정된 사업장의 경우 취업활동기간의 제한에 관한 특례조항인 제18조의2의 1항 2에 취업기간 만료 후 2년 미만의 범위에서 취업기간을 연장받을 수 있다. 그리고 재입국 취업 제한의 특례에 관한 제18조의4에 따라 출국 후 3개월이 지나면 다시 취업을 위하여 입국할 수 있는 절차도 이용할 수 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·운영

연근해어업은 어선원의 이직을 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 어선원교육을 전담하도록 하고 있으나, 언어와 문화의 차이에 의한 단기교육의 효과가 낮고 기술수준의 미흡으로 교육의 이해도가 낮다는 비판이 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 높여야 할 것이다.

외국인 어선원을 전담할 기구가 만들어지면 양질의 외국인 어선원을 확보하면서 송출비용이 과다하여 외국인 어선원의 이탈율이 높은 문제를 해결하기 위한 체계적인 접근이 필요하다. 현재 중국의 임금수준이 높아져 우리나라 외국인 어선원의 주요 공급원이었던 중국인 어선원의 공급이 감소되고 있어 대체적인 외국인 어선원 공급원 확보가 시급한 것으로 보고되고 있다. 그리고 외국인 어선원의 자격기준을 강화하면 이들에 대한 교육비 부담이 송출비용의 증가로 이어져 현재에도 문제가 되고 있는 과도한 송출비용 문제가 확대될 수 있다. 그리고 현재의 단기간의 교육으로는 외국인 어선원에 대한 불만사항을 해소하기 어렵다.

이러한 여러 가지 문제를 해결할 수 근본적인 체제의 정비가 필요하다. 고려할 수 있는 방법으로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 외국인 어선원의 교육을 전담하는 교육원을 설치하여 저렴한 비용으로 장기간 교육을 시켜 한국생활에의 적응과 기능을 익히도록 하는 방법이다. 둘째, 현재 수산계 고등학교에서 학생모집에 어려움을 겪고 있는 것으로 보고되고 있는데, 이러한 수산계 고등학교에 외국인 어선원의 교육을 담당하는 학급을 만들어 6개월이나 1년 과정으로 한국어와 수산업기능을 익히도록 하는 방안도 있다. 셋째, 외국인 어선원의 주요공급원인 국가가 그러한 가능성이 있는 국가에 우리나라의 정부의 보조금으로 운영되는 현지 교육기관을 설치하여 교육하는 방법이다.

5. 기타

위에서 든 선발과정에서 적절한 평가를 하도록 하는 방안, 외국인 어선원의 고용연계시스템의 개발, 외국인 어선원의 교육강화 외에 외국인 어선원의 수급과 관리를 전담하는 기관이 정해지면 해야 할 사업으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 외국인 어선원의 이탈률이 높은 이면에는 불법브로커들이 조직적으로 개입하고 있는 것으로 보고되고 있다. 그리고 위에서 본 바와 같이 취업 후 외국인 어선원의 관리체계에 많은 문제가 있다. 이러한 문제들을 고려하여 외국인 어선원의 관리에 공공성을 강화하는 조치들이 취해져야 하고, 불법행위의 단속권을 강화하는 조치가 취해져야 한다.

둘째, 외국인 어선원의 고용절차와 관리체제를 정비하면서, 사용자 단체에서 노조회비를 납부하는 이상한 체제는 정비하여, 이러한 비용이 외국인 어선원의 혜택으로 돌아갈 수 있도록 해야 한다.

셋째, 외국인 어선원의 송출과정에서 많은 문제가 보고되고 있으므로 송출업무의 공공성을 강화하면서, 사설 송출업체를 운영하는 것이 불가피하다면 이들에 대한 통제를 강화하는 조치가 취해져야 한다.

제6장 어선원 협약

제1절 서설

2007년 ILO에서 어선원협약 (Work in Fishing Convention, 협약번호 188(C. No. 188))이 채택되어 현재 비준을 기다리고 있다. 올해 비준에 필요한 10개국이 비준하여 내년에 발효할 것으로 예상된다. 이 협약에는 어선원의 근로조건과 복지에 관한 여러 규정을 두고 있는데 우리나라의 어선원에 관한 법제와 다른 내용들이 적지 않다. 이 협약의 채택을 위한 2005년 6월 제3차 국제노동회의에서 우리나라가 아시아 태평양 국가들과 함께 협약의 적용범위가 너무 넓고 기준이 높다는 이유로 기권한 것에서 우리나라와 법제와 다른 내용을 많이 담고 있다는 것을 알 수 있다.

이 협약이 우리나라의 법제와 다른 내용이 많으면 우리가 선택할 수 있는 것은 두 가지이다. 이 협약을 비준하지 하면서 우리나라의 법제를 이 협약에 맞게 개정하는 것과 협약을 비준하지 않아 우리나라가 이 협약의 적용을 받지 않는 것이다. 그런데 협약을 비준하지 않는 것은 여러 가지 문제가 있다.

우선, 상당한 발전수준에 있는 우리나라가 이 협약을 비준하지 않으면 가뜩이나 외국인 어선원과 관련하여 인권침해가 심하다는 비난을 받고 있는 우리나라의 위상 부정적 영향을 미칠 것이다.

둘째, 능력 있는 외국인 어선원을 고용하는데 장애요인이 될 것이다.

셋째, 우리나라가 이 협약을 비준하지 않더라도 외국의 항구에 기항하는 우리나라의 어선은 이 협약의 적용을 받기 때문에 비준을 하지 않아 이 협약의 적용을 피하려는 것이 그다지 실효성이 없다는 것이다. 어선원협약 제44조는 협약을 비준한 항만국에게 자국의 항구에 기항한 외국선박에 대해 어선원협약을 비준한 국가의 선박인가 아닌가의 여부에 관계없이 어선원협약의 기준을 적용할 것을 요구하고 있다. 어선원협약을 비준한 국가의 선박이 그렇지 않은 국가에 비교하여 협약을 준수하기 위하여 들이는 비용 때문에 경쟁에 불리하게 되는 것을 방지하기 위한 것이 그 목적이다. 따라서 우리나라가 어선원 협약을 비준하지 않더라도 어선원 협약을 준수한 국가의 항구를 이용하는 우리나라 국적의 어선은 그 선박에 승선한 어선원에 대하여 어선원협약의 기준에 따라 대우해야 한다.

이러한 여러 가지 문제를 고려할 때 어선원협약의 내용을 우리나라 법제에 반영하는 조치가 시급하게 취해져야 한다. 이러한 제안을 하면서 이하에서는 어선원 협약의 채택배경과 특징, 어선원협약의 적용범위, 그리고 어선원협약의 근로조건과 복지에 관한 내용을 우리나라의 어선원에 적용되는 법제 특히 선원법과 비교하면서 분석한다. 그리고 선원법을 개정하는 방법을 모색할 때 상선원과 어선원을 하나의 법률에서 규정하는 현재의 틀을 유지할 것인지, 아니면 별개의 법률로 하는 것이 좋은지에 대한 평가를 위하여 상선원에게 적용되는 해사노동협약 (Marine Labor Convention)의 적용범위와 그 내용을 간단하게 살펴본다.

제2절 어선원협약의 채택배경

어선원 협약이 채택되기 전에 어선원에 적용되는 ILO의 규범은 1920년, 1959년 그리고 1966년에 채택된 5개의 협약과 2개의 권고(Recommendation)로 구성되어 있었다. 즉, 1920년에 채택된 어선원의 작업시간에 관한 권고 (Hours of Work (Fishing) Recommendation, (No. 7)), 1959년에 채택된 3개의 협약인 어선원의 최저연령에 관한 협약 (Minimum Age (Fishermen) Convention, (No. 112)), 어선원의 의료검사에 관한 협약 (Medical Examination (Fishermen) Convention, (No. 113)), 어선원의 근로계약에 관한 협약 (Fishermen's Articles of Agreement Convention, (No. 114)) 그리고 1966년에 채택된 2개의 협약과 1개의 권고인 어선원의 자격증 협약 (Fishermen's Competency Certificates Convention, (No. 125)), 어선원의 편의시설 협약 (Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, (No. 126)), 어선원의 직업교육에 관한 권고 (Vocational Training (Fishermen) Recommendation, 1966 (No. 126))가 그것이다.

이러한 어선원에 특화된 협약 외에 선원일반에 적용되는 협약도 어선원에게 적용되었다. 선원일반에 적용되는 조약들도 개별분야만을 규율되는 협약으로 되어 있었다. 이들 기존의 해양노동기준은 원칙적으로 해운에 종사하는 상선원에게 적용되는 것이었지만 일부는 어선원에게도 적용되도록 규정되어 있었다. 예를 들어 해양요양보험에 관한 협약 (The Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936, (No.

56)은 그 적용범위에 있어 “전함을 제외한 본 협약이 발효한 국가의 영역에 등록되고 해상항해나 해양어업에 종사하는 모든 선박에 승선하여 선장 혹은 다른 선원이나 선박의 종사자로서 고용된 자” 라고 하여 군함종사자를 제외한 모든 선원을 그 적용대상으로 하고 있다. 그리고 선주의 질병과 부상에 대한 책임보험(The Shipowners' ' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936 (No. 55))도 연안어업선과 총무계가 25톤 이하인 선박은 제외하지만 대형어선을 그 적용범위에 포함시키고 있다. 비교적 최근인 1987년의 개정된 선원의 송환에 관한 협약(the Repatriation of Seafarers Convention (Revised), 1987 (No. 166))도 “현실적인 범위에서, 대표적인 선주와 선원의 단체와 협의를 한 후에, 소관관청은 이 협약의 규정을 상업적 해양어업에도 적용해야 한다” 라고 규정하고 있다.

이와 같이 선원일반에 선원 일반에 적용되는 노동기준이 여러 협약으로 분산되어 있었고 각 협약을 비준한 국가의 수도 많은 차이가 있었다. 선원의 노동기준에 관하여 개별적으로 규정하고 있는 협약의 대표적인 것을 들면 다음과 같다.

선원의 최저연령에 관한 협약 (Minimum Age (Sea) Convention, 1920 (No. 7), 개정협약은 1936년 (No. 58))

(조난선)의 실질보상협약(Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920 (No. 8))

선원의 모집에 관한 협약 (Placing of Seamen Convention, 1920 (No. 9))

어린 선원의 의료검사에 관한 협약 (Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921 (No. 16))

선원의 근로계약에 관한 협약 (Seamen' Articles of Agreement Convention, 1926 (No. 22))

선원의 귀국에 관한 협약 (Repatriation of Seamen Convention, 1926 (No. 23)
개정협약은 1987년의 No. 166)

선원의 자격증에 관한 협약 (Officers' Competency Certificates Convention, 1936 (No. 53))

선원의 유상 휴일에 관한 협약 (Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936 (No. 54))

상병선원에 대한 선주의 책임보험에 관한 협약 (Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936 (No. 55))

선원의 질병보험에 관한 협약 (Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936 (No. 56))

선원의 작업시간과 배치에 관한 협약 (Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936 (No. 57))

선원의 음식과 식품조달에 관한 협약 (Food and Catering (Ships' Crews) Convention, 1946 (No. 68))

선박 조리원의 자격증에 관한 협약 (Certification of Ships' Cooks Convention, 1946 (No. 69))

선원의 사회보장에 관한 협약 (Social Security (Seafarers) Convention, 1946 (No. 70), 개정협약은 1987년의 No. 165)

선원의 유급휴가에 관한 협약 (Paid Vacations (Seafarers) Convention, 1946 (No. 72), 개정협약은 1949년 No. 91))

선원의 의료검사에 관한 협약 (Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946 (No. 73))

능력 있는 선원의 자격증에 관한 협약 (Certification of Able Seamen Convention, 1946 (No. 74))

선원의 편의 시설에 관한 협약 (Accommodation of Crews Convention, 1946 (No. 75), 개정협약은 1949년과 1970년의 No. 92와 No. 133)

선원의 임금, 노동시간, 배치에 관한 협약 (Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1946 (No. 76), 개정협약은 1949년과 1958년의 No. 93과 No. 109))

선원의 유상휴가에 관한 협약 (Paid Vacations (Seafarers) Convention (Revised), 1949 (No. 91))

선원의 사고방지에 관한 협약 (Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970 (No. 134))

선원의 고용지속에 관한 협약 (Continuity of Employment (Seafarers) Convention, 1976 (No. 145))

선원의 유급 연간 휴가에 관한 협약 (Seafarers' Annual Leave with Pay Convention, 1976 (No. 146))

상선의 최소기준에 관한 협약 (Merchant Shipping (Minimum Standards)

Convention, 1976 (No. 147))과 1996년의 추가의정서 (Protocol of 1996 to the Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976 (No. 147)) 선원 복지에 관한 협약 (Seafarers' Welfare Convention, 1987 (No. 163)) 선원의 보호와 의료보호에 관한 협약 (Health Protection and Medical Care (Seafarers) Convention, 1987 (No. 164)) 선원의 노동 감시에 관한 협약 (Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996 (No. 178)) 선원의 모집과 채용에 관한 협약 (Recruitment and Placement of Seafarers Convention, 1996 (No. 179)) 선원의 작업시간과 선박배치에 관한 협약 (Seafarers' Hours of Work and the Manning of Ships Convention, 1996 (No. 180)).

선원의 근로조건은 상호 관련되어 있으므로 이를 통합적으로 규정할 필요가 있고, 각 협약의 비준국 수에 차이가 있는 것을 개선해야 할 필요가 있고, 그리고 시대의 변화에 맞게 그 내용을 경신해야 할 필요가 있어 해사노동협약을 만드는 작업이 추진되었다. ILO의 해사협약을 통합할 필요성은 ILO에 참여하는 정부, 선주, 선원의 세 단체 중에서 선주 측에서 시작되었다. 기존의 해사관계에 관한 ILO의 협약이 약 60개에 달하고 이들 협약을 비준한 국가 수는 협약마다 차이가 달라 너무 복잡한 모습을 보이고 있었다. 해사부분은 외국인 선원을 많이 고용하고 있고, 외국의 항구에 기항하는 경우가 많아 국제적인 규범의 통일성이 요구되는 분야이다. 그런데 해사노동기준에 대한 국제규범이 복잡한 모습을 보이는 것은 선주들의 입장에서 많은 거래비용을 초래한다. 따라서 통일된 규범 하에서 단일한 규범준수 비용을 부담하는 것이 유리하다고 판단하였다. 통일된 규범이 필요하다는 것을 주도한 것은 선진국의 선주들인데, 기존의 협약을 비준하지 않은 개도국을 국적국으로 하는 선주들이 비용 면에서 우위에 있다는 것도 고려하였다.

선주들의 이러한 제안에 선원대표들도 찬성하였다. 선원대표들이 찬성한 이유는 해사노동에 적용되는 ILO 협약들에 대한 통일된 노동기준을 만들면 최소한의 노동조건을 통일적으로 보장받을 수 있고, 통합된 협정이 만들어지면 이 협약을 비준하는 국가들의 수를 늘려 노동기준의 강화에 도움이 될 것이라는 고려 때문이었다. 반면에 선원들의 대표는 기존의 기준을 통합하면서 해사노동에 적용되는 기준이 약화되지 않을까하는 우려도 표명하였다.

이에 2001년 1월 노사 양자위원회(bipartite commission)인 공동해사위원회(Joint Maritime Commission)가 이 작업을 추진할 것을 제안하였고, 같은 해 3월 ILO 이사회(Governing Body)는 고위급작업반(High Level Working Group)을 설치하여 이 문제를 추진하기로 하였다. 고위작업반의 작업을 비롯한 여러 준비작업에 기초하여 ILO 사무국에서 2003년 협약초안을 마련하였고 이 초안을 중심으로 여러 차례의 논의를 거쳐, 2006년 해사노동협약이 채택되었다.

그런데 2006년의 해사노동협약 (Maritime Labour Convention, 2006)에서 어선원은 그 적용대상에서 제외된다.

해사 노동협약의 적용범위와 관련 있는 조항은 제2조 1항 (i)의 선박에 대한 정의와 협약의 적용범위에 관한 제2조 4항인데 다음과 같이 규정하고 있다.

“4. 달리 규정한 경우를 제외하고 이 협약은 어업이나 유사한 작업에 종사하는 선박과 다우나 정크선과 같이 전통적인 방법으로 건조된 선박을 제외한 선박은 사선이나 공선이냐를 불문하고 적용된다. 이 협약은 전함이나 해군보조함에는 적용되지 않는다.(Except as expressly provided otherwise, this Convention applies to all ships, hether publicly or privately owned, ordinarily engaged in commercial activities, other than ships engaged in fishing or in similar pursuits and ships of traditional build such as dhows and junks. This Convention does not apply to warships or naval auxiliaries.)”

따라서 이 협약은 어선에서 작업하는 어선원에는 원칙적으로 적용되지 않는다. 그러나 이 협약의 체약국이 이 협약의 내용을 어선원에게 적용하는 것이 금지되지는 않는다.

해사노동협약이 어선원에게 적용되지 않으므로, 어선원에 적용되는 근로조건과 복지의 내용을 포괄적으로 규정하면서 그 내용을 시대에 맞게 갱신하면서 협약이 필요하게 되었다. 2011년 ILO에서 출간한 Work in Fishing Convention and Recommendation, 2007: Action Plan 2011-2016의 2면은 어선원협약이 채택된 배경(Background)에 대해 다음과 같이 기술하고 있다. “2002년 이사회(Governing Body)는 이러한 문서들(어선원의 노동조건에 관한 개별협약과 권고, 저자첨가)을 시대에 맞게 갱신할 필요성을 인식하고 어업분야에 작업에 관한 포괄

적인 기준과 관련된 목록(권고에 의해 보완되는 협약)을 국제노동회의(International Labour Conference)의 의제에 올리기로 결정하였다.(GB.283/2/1, para. 21(b)) 과거에는 많은 어선원들이 상선원을 대상으로 하는 ILO의 다른 해사 기준을 통하여 보호되었지만, 선원의 작업환경과 생활환경에 관한 새로운 포괄적 협약인 2006년 해사노동협약은 어선과 어선원을 그 적용범위에서 제외시키기로 결정되었다. 이러한 사실로 인해 상업적 어업의 특수한 성격을 반영하는 어업분야에 적용되는 새로운 포괄적인 기준을 채택하는 것이 긴급하다고 인식하게 되었다.”

어선원과 상선원은 다른 작업환경에서 작업을 하므로 양자에게 동일한 노동기준을 적용하기 어렵고, 어업과 어선원의 특수성을 반영한 노동기준이 필요하다는 것도 인정되었다. 위에서 본 Action Plan에서는 어업분야에서의 노동이 다른 분야에서의 노동과 비교하여 다음과 같은 특수성이 있다고 서술하고 있다.

- 어류와 다른 해양자원을 포획하는 것은 종종 도전적인 해양 환경에서 행해진다. 사고와 치사율이 상당히 높을 수 있다. 많은 국가에서 어업은 가장 위험한 직업으로 취급된다.
- 어업은 오래된 전통을 가지고 있다. 전 세계에서 확인되는 이러한 전통중의 하나는 어선원에 대한 임금지급의 전통이 어획량의 배분이라는 방식으로 어선원에 대한 임금을 지급하는 전통인데, 이러한 전통은 어선원들이 종종 자영업자(self-employed)로 간주된다는 것을 의미한다.
- 어민과 그 가족은 취업에 대한 한정된 선택만을 제공하고, 통제의 감시로부터 떨어져 있는 멀리 떨어진 공동체에 살고 있다.
- 어업의 세계화가 확대되어 노동관계가 점점 더 복잡해지고 있다. 선박의 선적국, 어선 소유자의 소재지, 어선원의 거주국, 그리고 선박의 작업지 모두가 다를 수 있다.
- 많은 어민들은 과도한 어획으로 인한 경제적 압박 하에 있다.

이러한 배경 하에서 어선원협약은 다음의 과정을 거쳐 채택되었다. 2002년 3월 제283차 ILO집행이사회는 통합 어선원협약 관련 사안을 제92차 국제노동회의의 의제로 상정하기로 결정하였다. 2004년 6월 제92차 국제노동회의에서 ILO 사무국은 어선원 관련 기존 5개 협약과 2개 권고를 포함한 “어업노동협약” 초안을 마련하여 논의하였다. 2005년 6월 제93차 국제노동회의에서 협약안에 대한 축조심의 후 채

택을 위한 투표를 하였으나 의결정족수 미달로 부결되었다. 부결된 주된 이유는 지역별 어선의 형태 및 특성 등을 충분히 고려하지 아니함으로서 협약의 적용범위가 넓고, 기준이 너무 높다는 것이었다. 아시아 태평양 지역의 국가들이 다수 기권하였는데 우리나라도 기권하였다. 이에 2006년 12월 “지역간 3자간 원탁회의”를 개최하여 협약 채택의 걸림돌이 되는 사안에 대해 집중 논의하여 협약의 일괄 타결을 위한 안을 마련하는 계기가 되었다.

그 후 ILO 제96차 국제노동회의 어업분과위원회(Committee on the Fishing Sector)가 회의의 네 번째 의제인 「Work in the fishing sector」에서 「어선원 협약 및 권고」 채택을 위해 구성되었다. 어업분과위원회에서는 회의기간 중 2006년 12월에 개최된 “지역간 3자간 원탁회의”에서 논의된 주요 쟁점 사항과 각국 정부의 개정 제안에 대해 축조심의하여 협약 채택을 위한 걸림돌을 제거하였다. 이러한 작업을 거쳐 어업부문위원회는 「어선원협약 잠정안」을 마련하고 그 채택을 위해 국제노동회의 전체 회의에 상정하였다. 이 안에 대해 2007년 6월 14일 총회 전체회의에서는 167개국 정부대표와 노사대표들이 참석하여 그 채택을 위한 투표를 실시하였는데 찬성 437표, 반대 2표 및 기권 22표 등 압도적인 다수의 찬성으로 채택되었다.

어업분과위원회는 법적 구속력은 없지만 어선원 분야의 노동기준이 되는 어선원노동에 관한 권고 잠정안도 마련하여, 국제노동위원회에 상정하였다. 어선원협약을 채택한 후 직 후, 권고안 채택을 위한 투표를 실시하여 반대 없이 찬성 443표와 기권 19표의 압도적인 다수고 권고도 채택되었다. 이 권고가 「2007년 어선원노동권고(Work in Fishing Recommendation, 2007)」이고 ILO 권고 제199호이다.

이러한 배경 하에서 만들어진 어선원협약은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 어선원협약은 어선원의 노동기준 문제를 포괄적으로 다루고 있고 상당히 높은 수준의 노동기준을 규정하고 있다. 작은 선박에서 작업하는 어선원이 대부분인 상황을 고려하여 선박의 크기에 관계없이 모든 어선원에게 동 협약이 적용된다. 다만, 어선원의 크기나 국가의 상황에 따라 이러한 기준을 적용하기 부적절한 경우가 있고, 그로 인해 이 협약을 비준하지 않을 우려를 고려하여 선박의 크기에 따라 적용되는 기준을 달리하고 있다. 그리고 각국의 기반시설 등 여러 가지 상황을 고려하여 협약의 이행에 여러 가지 유연성(flexibility)제도를 도입하고 있다.

어선원 협약은 또한 관련기관간의 협력체제 구축과 이해당사자간의 지속적인 협의

를 강조하고 있다. 어선원협약이 어선원의 노동기준 문제를 포괄적으로 규정하고 있기 때문에 그 이행에 여러 국가기관이 관련되는 것이 보통이다. 어선원 협약의 효율적인 이행과 집행에는 이들 관련기관간의 유기적인 협조가 필수적이다. 이러한 이유로 어선원 협약의 이행에 관한 지침 등에서 관련기관간의 협력체제를 갖출 것을 강조하고 있다. 그리고 어선원협약은 이해관계자들 특히 선주단체와 선원단체들과 관계기관 간의 지속적인 협의를 강조하고 있다. 특히, 각국의 상황에 적합한 이행방법을 인정하고 있는 어선원협약은 유연한 기준과 이행을 함에 있어 선주단체 및 선원단체와 협의(consultation)를 거칠 것을 요구하고 있다. ILO의 관행상 협의는 1회성 협의가 아니라 지속적인 의견교환을 의미하는 것이다. 따라서 어선원협약은 관계기관과의 협력, 이해관계자와의 지속적인 의견교환을 통하여 실효적으로 이행될 것을 예정하고 있다.

이하에서는 어선원협약의 적용범위와 유연성을 먼저 검토하고, 이행방법, 그리고 개별기준의 내용을 검토한다.

제3절 어선원 협약의 적용범위와 유연성

1. 적용범위

어선원협약은 모든 어선원에 적용된다. 위에서 본 바와 같이 어선원 협약을 준비하는 과정에서 어선원의 노동기준에 대한 문제점의 하나로 지적된 것이 어선원의 대다수가 종사하고 있는 소형선박에 종사하는 어선원에 대하여 적절한 보호가 되지 않는 것이다. 이점을 고려하여 어선원협약은 선박의 크기나 종류에 관계없이 모든 어선원에 대하여 적용되도록 하고 있다.

협약의 적용범위에 관한 제2조 1항은 “달리 규정한 경우를 제외하고, 이 협약은 상업적 어업에 종사하는 모든 어선원과 어선에 적용된다(“Except as otherwise provided herein, this Convention applies to all fishers and all fishing vessels engaged in commercial fishing operations”)고 규정하고 있다. 이 조항의 의미를 이해하기 위해서는 상업적 어업의 정의에 관한 제1조 (a), 어선원의 정의에 관한 제1조 (e)와 함께 고려해야 한다. 제1조 (a)는 상업적 어업에 대해 상

업적 어업은 강, 호수, 운하에서 하는 어로활동을 하는 것을 포함하여 모든 어로 활동을 의미하는데, 생존형 어업과 오락성 어업은 제외한다(“commercial fishing” means ALL fishing operations, including fishing operations on rivers, lakes or canals, with the exception of subsistence fishing and recreational fishing” 고 규정하고 있다. 생존형어업의 의미에 대해 어선원 협약과 각국의 국내 법제와의 차이를 비교하기 위한 작업의 접근방법에 관한 지침(Guideline for an approach to undertaking a comparative analysis (or “gap analysis”) of the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) and national laws, regulations or other measures concerning decent conditions of work on board fishing vessels with regard to minimum requirements for work on board; conditions of service; accommodation and food; occupational safety and health protection; medical care and social security)의 부속서 II에 첨부되어 있는 ILO의 비공식 의견(informal opinion)에서는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “생존형 어업인가의 여부를 결정하는 유일한 기준은 기능적인 기준, 즉, 어획물의 이용과 목적(어민과 그 가족에 의한 직접적 소비)이어야 한다. 승선한 어선원의 수, 어업활동으로부터 발생하는 평균수입의 액수, 고용관계의 존재여부 등과 같은 요소들은 188번 어선원협약의 목적상 이해되는 생존형어업과는 제한된 관련성만을 가진다고 생각된다.(... the sole criterion for determining what constitutes subsistence fishing should be a functional one, i.e. the use and purpose of the catch (direct consumption by the fisher and his/her family). Elements such as the number of fishers on board, the average amount of income arising from fishing operations, or the existence of an employment relationship would appear to bear limited relevance to the concept of subsistence fishing as understood for the purposes of Convention No. 188. ...)”

어선원 협약 제1조 (e)는 어선원에 대하여 “어획량의 분배라는 기준으로 임금이 지급되는 자를 포함하여 어떠한 자격이던지 관계없이 어선에 승선하여 작업을 수행하도록 고용된 모든 사람을 의미하는데, 도선사, 해군인력, 정부의 용역에 상근하는 자, 해안에 근거를 두고 어선원에 승선하여 작업을 수행하거나 어업을 감시하는 자는 제외한다” 고 규정하고 있다.

이들 조항을 전체적으로 분석하여 어선원협약의 적용범위는 다음과 같다. 우선 (어선원과 그 가족의 직접적인 소비를 위한) 생존형 어업과 오락성 어업을 제외하고는 강, 호수 등을 포함한 모든 어업활동에 종사하는 모든 상업적 어선에 동 협약이 적용된다. 어선의 크기가 작다는 이유로 협약의 적용이 자동적으로 배제되지는 않는다. 이러한 어선에 종사하는 자 중에서 도선사, 해군, 정부요원, 육지에 기반을 둔 감시요원, 육지에서 작업하는 어업관련 종사자를 제외하고는 그 자격에 관계없이 동 협약이 적용된다. 임금의 지급형태가 어획량의 분배라는 방식이라는 이유로 노동자인 어선원이 아니고 자영업으로 분류하여 동 협약의 적용범위에서 제외해서는 안된다. 육지에서 근무하는 어업관련 종사자는 어획된 생선의 처리나 판매를 담당하는 자를 말하는데 그 작업환경이 어선원과 다르므로 어선원협약의 적용대상에서 제외된다.

다만, 어선원협약은 선박의 규모와 바다에 머무르는 시간에 따라 노동기준에 차이가 있을 수밖에 없는 현실을 고려하여 선박의 길이 24m이상 혹은 한 번의 출어 시 3일 이상 바다에 머무르는 어선의 경우에는 엄격한 기준을 준수하도록 하고, 그렇지 않은 선박의 경우에는 완화된 기준을 적용하고 있다. 선박의 길이 24m이상 혹은 한 번의 출어 시 3일 이상 바다에 머무르는 어선에 적용되는 엄격한 내용의 조문으로 다음과 같은 것이 있다.

- 의료증명서에서 기재해야 하는 내용을 이들 선박에는 더 엄격하게 요구하는 제12조;
- 어선에 대한 인원배치와 작업시간에 대한 조건을 이들 선박에 더욱 엄격하게 요구하는 제14조;
- 의료보호(medical care)에 대하여 이들 선박에 더 엄격한 기준을 적용할 것을 요구하는 제30조;
- 작업안전과 건강 및 사고예방에 대하여 이들 선박에 더 엄격한 기준을 요구하는 제32조.

그런데 엄격한 기준이 적용되지 않는 선박에 대해서도 체약국은 엄격한 기준을 적용하도록 선택할 수 있다. 즉, 길이 24m 이상의 선박과 3일 이상 해상에 머무르는 선박에 적용되는 엄격한 기준을 체약국은 선주단체와 선원단체와의 협의를 거친 후 다른 선박에 적용하도록 선택할 수도 있도록 협정 제2조 3항은 허용하고 있다.

이와 같이 어선원협약은 선박의 길이와 해상 체류기간에 따라 일부 조문의 적용여

부가 결정되도록 하고 있다. 그 기준이 되는 선박의 길이는 선박의 수선간장인데, 국가에 따라서는 선박을 분류함에 있어 이 기준이 아닌 전장(length overall, LOA)이나 선박의 총중량(G/T)(선박의 거주 지역에 관한 부속서 III)의 규정을 적용함에 있어)으로 정하기도 한다. 국가들이 이렇게 다양한 기준을 사용하고 있는데, 수선간장이라는 하나의 기준만을 이용하도록 하면, 추가적인 비용이 든다. 이를 고려하여 어선원협약은 다른 기준을 사용할 수 있도록 하면서 어선원협약의 Annex I 은 대체할 수 있는 길이, 총길이, 총중량을 기준을 구체적으로 제시하고 있다. 이에 의하면 길이 15미터는 전장 16.5미터 또는 국제총톤수 75톤과 동등하고, 길이 24미터는 전장 26.5미터 또는 국제총톤수 300톤과 동등하고, 길이 45미터는 전장 50미터 또는 국제총톤수 950톤과 동등하다.

2. 유연성

어선원협약은 어선원의 근로기준과 복지에 대하여 상당히 높은 기준을 채택하고 모든 어선원에게 적용하도록 하였다. 그러면 이 협약이 부담스러워 비준하는 국가가 적을 가능성이 있다. 이러한 점을 고려하여 어선원 협약은 회원국의 상황에 적절하게 노동기준과 이행방법을 조절할 수 있도록 하여 많은 국가가 비준할 수 있도록 유도하고 있다. 이러한 유연성 제도는 제외가능, 점진적 이행, 실질적 동등조치, 기타 예외나 변형으로 분류할 수 있다. 이에 해당하는 내용은 다음과 같다.

(1) 제외가능

어선원 협약 제3조 1항은 이 협약의 적용이 상당한 정도의 문제를 야기하는 경우, 협의를 거친 후 (a) 강, 호수, 운하에서 어업에 종사하는 선박이나 (b) 한정된 범주의 어선원과 어선을 어선원협약의 적용에서 제외하거나 일부 조항의 적용을 면제할 수 있다. 그러나 이러한 면제가 남용되는 것을 방지하기 위하여 면제한 경우에는 어선원협약의 기준을 이들 면제된 어선에 점진적으로 확대 적용되도록 하는 조치를 취할 것을 요구하고 있다.(동조 2항) 그리고 ILO헌장 제22조에 따른 첫 번째 보고서에서 면제대상인 선박 유형의 명단, 이유 그리고 유사한 보호를 제공하기 위

하여 취한 조치를 담을 것과 추후 보고서에서 제 2항에서 요구하는 점진적 확대조치에 대한 설명이 있을 것을 요구하고 있다.(동조 제3항)

(2) 점진적 이행

어선원협약 제4조 1항은 해당국가의 사정상 협약을 이행하는 것이 상당한 어려움을 야기하는 경우에는 협약상의 의무를 즉시 이행하지 않고 협의를 거친 후 만들어진 계획에 따라 다음과 같은 조항들의 전부 혹은 일부를 점진적으로 이행하는 것을 허용하고 있다. 동 조항에서 점진적인 이행을 허용하는 대상으로 열거하고 있는 조항은 다음과 같다.

- 어로 작업적합성에 관한 증명서 없이 어선원으로 일할 수 없도록 하는 제10조 1항;
- 의료증명서에 기재해야 하는 내용을 길이 24m이상의 선박이나 3일 이상 해상에 머무르는 선박에 엄격하게 요구하는 것을 3일 이상 해상에 머무르는 선박에는 점진적 이행을 허용하는 제10조 3항;
- 어선에 선원명부를 비치하고 출어 전에 당국에 신고하도록 하는 제15조;
- 어선원협약이 요구하는 노동조건에 적합한 서면으로 된 근로계약서를 작성하는 것을 선주의 의무로 하고 있는 제20조;
- 어선에 대한 위험도 평가를 할 것을 요구하는 제33조;
- 작업과 관련된 질병이나 상해에 대응하는 조치와 관련된 제38조.

그러나 이들 점진적 조치는 길이 24m 이상의 선박이나 3일 이상 해상에 머무르는 선박, 기국 연안에서 200해리 이상이나 대륙붕의 외각경계 이원에서 조업하는 선박, 그리고 항만국에 의해 통제에 따라야 하는 선박에는 적용되지 않는다.

마찬가지로 점진적 이행이라는 유연성 제도가 남용되는 것을 방지하기 위하여 ILO 헌장 제22조에 따른 첫 번째 보고서에서 점진적 이행을 하는 조문을 적시하고, 그 이유와 점진적 이행을 위한 계획을 담을 것(동조 3항 (a))과 추후 보고서에는 어선원협약의 모든 조항을 유효하게 하기 위하여 취해진 조치에 대해서 설명할 것을 요구하고 있다.(동조항 (b))

(3) 실질적 동등조치

협약에서 요구하는 노동기준에 대해 관할기관은 협의를 거친 후 이러한 의무와 실질적으로 동등한 대체요건을 정하거나 할 수 있도록 허용하고 있다. 대표적인 것이 최소배치인원과 근로시간에 관한 제14조 3항인데 동 조항은 관할기관이 협의를 거친 후 이러한 의무와 실질적으로 동등한 대체요건을 정할 수 있도록 허용하고 있다.

어선원의 편의시설과 음식에 관한 제5부에 있는 제28조 2항도 제5부의 의무에 관한 제25조부터 27조의 규정 그리고 이것을 구체화한 Annex III의 내용과 실질적으로 동등한 조치를 허용하고 있다. 그런데 편의시설과 음식물과 음료수에 관한 규칙을 제정하도록 하는 제25조, 선상의 편의시설이 충분한 규모와 질을 가지고 적절한 비품을 갖추도록 하는 규칙을 결정할 것을 요구하는 것에는 이러한 점진적 조치가 허용되지만, 음식물의 영양 가치와 양, 음료수의 질과 양, 음식물과 음료수의 무료제공과 관련된 규칙을 채택하도록 하는 제27조는 실질적 동등조치의 대상에서 제외하고 있다.

(4) 기타 면제와 변형

기타 면제에 해당하는 대표적인 것으로 제10조 2항이다. 이 조항은 의료증명서 없이 어선원으로 종사할 수 없도록 한 동조 1항 상의 의무에 대해, 어선원의 건강, 선박의 규모, 구조와 소개의 이용가능성, 항해의 기간, 어로지역, 어로활동의 유형 등 여러 가지를 고려하여, 협의를 거친 후 관계기관이 예외를 인정할 수 있도록 허용하고 있다. 이 예외를 인정한 이유로 개도국의 어선원 중 의료검사를 한 번도 받지 않는 사람들도 많은데, 이들에게 의료증명서를 요구하면 이들 중 상당수는 실직할 수 있다는 우려 때문이다.

변형을 인정하는 것으로는 편의시설에 관한 제5부의 내용을 구체화한 부속서 3(Annex II)I의 para. 84이다. 이 문단은 여러 가지 사정을 고려하여 협의 후에 그리고 이 변형이 전체적으로 불리하게 되지 않는다는 조건하에서 Annex III의 의무의 변형을 관계기관이 허용할 수 있도록 하고 있다.

3. 소결

이와 같이 어선원 협약은 모든 어선원에게 적용되는 것이 기본원칙이다. 다만 수선간장 24m이상의 선박과 해상에 3일 이상 계속 머무르면서 조업하는 어선에는 보다 엄격한 기준을 적용하도록 요구하는 조문들도 있어 기준의 내용이 2가지인 경우가 있다.

이러한 기준을 일률적으로 적용하도록 하면 지나친 부담이 될 것을 고려하여 여러 가지 유연성제도도 도입하고 있다. 어선원협약이 인정하는 유연성제도는 일부 선박을 협약의 적용대상에서 제외할 수 있는 것, 점진적 조치를 허용하는 것, 기준을 그대로 적용하지 않더라도 실질적으로 동등한 것이면 인정하는 실질적 동등초지, 기타 예외와 변형으로 나눌 수 있다.

제4절 어선원 협약의 내용

어선원 협약은 두문과 (Preamble)과 54개의 조문 그리고 3개의 부속서(Annex)로 구성되어 있다. 54개의 조문들은 그 내용에 따라 9개의 부(Part)로 구분되어 다양한 주제를 다루고 있는데, 9개 부의 내용과 조문은 다음과 같다.

- 제1부 - 정의와 적용범위 (Definitions and Scope)

제1조: 정의

제2조-5조: 적용범위

제2조: 모든 선박에 협약이 적용되고, 일정유형(길이 24m이상 혹은 3일 이상 해상에 머무르는 선박)의 선박에는 엄격한 기준을 적용하지만, 그 기준을 다른 선박에 확대할 수도 있다고 규정하고 있다.

제3조: 상당한 어려움이 있는 경우 체약국이 강이나 호수에서 어로활동을 하는 선박이나 일정선박에 대해 협약의 적용에서 제한하는 선택을 할 수 있도록 하고 있다.

제4조: 어선원협약의 일정 조항에 대해 점진적 이행을 선택할 수 있도록 하고 있다.

제5조: 엄격한 기준이 적용되는 선박을 결정하는 기준으로 선박의 길이라는 기준

외에 총길이나 무게를 기준으로 할 수 있도록 하고 있다.

- 제2부 - 일반원칙 (General Principles)

제6조(이행): 회원국의 이행의무를 규정하며, 어선원협약보다 유리한 법규나 합의가 있으면 이것을 적용하도록 하고 있다.

제7조(관할기관과 조정): 단수의 혹은 복수의 관할기관을 지정하며, 관련기관 간의 조정(coordination)을 위한 제도를 만들 것을 요구하고 있다.

제8조(선주, 선장, 어선원의 책임): 협약의 의무를 준수하기 위한 시설과 자원을 제공할 선주, 어선원의 안전과 선박의 안전한 운항에 대한 선장의 책임, 그리고 합법적인 명령과 안전과 건강조치를 준수할 어선원의 책임에 대해 규정하고 있다.

- 제3부 - 어선에서 승선하여 작업하기 위한 최소한의 요건 (Minimum Requirements for Work on Board Fishing Vessels)

제9조(최저연령): 16세 미만자의 어선원 취업을 금지하고, 15세인 자도 훈련목적의 어선 승선은 허용하고, 그리고 위험한 환경의 작업에는 18세 미만자 취업을 금지하는 내용을 담고 있다.

제10조-제12조(의료검사): 작업적합성에 관한 의료증명서가 있어야만 어선원에 취업할 수 있고(제10조 1항), 작은 선박에 대해서는 이 요건을 면제할 수 있으며(제10조 2항), 이러한 면제가 길이 24m이상 그리고 해상에 3일 이상 머무르는 선박에는 적용되지 않는다(제10조 3항)고 규정하고 있다. 제11조에서는 정부의 법제 마련 의무를, 제12조에서는 길이 24m이상 그리고 해상에 3일 이상 머무르는 선박에는 엄격한 기준이 적용됨을 규정하고 있다.

- 제4부 - 용역의 조건 (Conditions of Service)

인원배치와 휴식시간(Manning and Hours of Rest, 제13조-14조), 선원명부 비치(Crew List, 제15조), 어선원의 근로계약 (Fisher's Work Agreement, 제16조-20조), 본국송환 (Repatriation, 제21조), 모집과 배치(Recruitment and Placement, 제22조 1항-3항) 민간 인력파견업체(Private Employment Agencies, 제22조 4항-6항), 그리고 어선원의 급료(Payment of Fishers, 제23

조-24조)로 구성되어 있다.

인원배치와 휴식시간에 관한 조문 중 제13조는 회원국이 일반선박에 적용될 기준과 관련된 법규를 마련할 것을, 제14조는 길이 24m 이상과 해상에 3일 이상 머무르는 선박에 대해 적용될 기준에 관한 법규를 마련할 것을 규정하고 있다.

선원명부에 관한 제15조는 어선의 출어전이나 출어직후 선원명부를 제출하도록 법제를 마련할 것을 규정하고 있다.

선원의 근로계약에 관한 조문 중 제16조는 협약과 일치하는 포괄적인 어선원 근로조약의 보호를 받을 수 있도록 법제를 마련할 것을, 제17조는 어선원 근로계약에 대해 어선원의 검토기회, 기록보관, 분쟁해결과 관련된 법제를 마련할 것을, 제18조는 어선원에게 서면계약서가 제공될 것과 어선원이 휴대할 수 있도록 상대방에게 제공할 것을 규정하고 있다. 제19조는 어선원근로계약에 관한 조항이 선주가 단독으로 운항하는 어선에는 적용되지 않는다는 것을, 제20조는 어선원이 적절한 서면 근로계약서를 가지도록 하는 것이 선주의 의무라고 규정하고 있다.

본국송환에 관한 제21조는 외국에 있는 동안 근로계약관계가 종료하거나 작업을 할 수 없는 어선원에 대한 본국이나 다른 외국항구로의 송환을 보장하고 그 비용을 선주가 부담할 것을 규정하고 있다.

어선원모집에 관한 제22조 1항-3항은 어선원의 공공모집제도는 일반적인 공공인력모집 제도와 일치할 것(제1항), 민간모집 용역은 어선원의 자격에 관한 법제와 일치하도록 하도록 할 것(제2항)을 규정하고 있다. 그리고 제3항에서는 어선원 모집과 배치용역이 어선원의 취업을 제한하지 않도록 할 것과, 이러한 용역의 비용을 어선원이 부담하지 않도록 할 것과 그리고 민간 모집용역기관의 운영조건을 정하고 이를 위반한 업체의 허가 등을 중지나 취소하는 조건을 결정하는 법제를 마련할 것을 요구하고 있다.

인력파견업체에 관한 제22조 4항-6항 중 제4항은 민간 인력파견업체에 관한 협약(the Private Employment Agency Convention, 1997 (No. 181))을 비준한 국가의 의무를 부과하고 있다. 즉, 이 협약을 비준한 국가는 어선원협약상의 의무를 민간 인력파견업체에 부과할 것과, 사용기업(user enterprise)로서 민간 인력파견업체와 선주의 책임의 배분은 민간 인력파견업체에 관한 협약 제12조에 따라 행해질 것과, 사용기업으로서의 책임의 부담이 어선원이 어선에 대해 유치권(lien)을 행사하는 권리를 해치지 않도록 보장할 것을 요구하고 있다. 제5항은 민간 인력파견

업체가 어선원에 대한 의무를 이행하지 않는 경우 선주가 사용기업으로서 책임을 진다는 것과 제6항은 이들 조항이 어선원협약의 체약국에게 민간 인력파견업체를 허락할 의무를 부과하는 것으로 간주되어서는 안된다는 것을 규정하고 있다.

어선원의 급료에 관한 조항에서는 체약국에게 어선원의 급료가 매월 혹은 다른 정기적인 방법으로 지급되도록 규정하는 법제를 마련할 것(제23조)과, 급료의 송금을 보장할 것(제24조)을 요구하고 있다.

- 제5부 - 편의시설과 음식 (Accommodation and Food)

편의시설과 음식에 관한 제25조에서 28조 중 제25조는 체약국이 편의시설, 음식, 그리고 음용수에 대한 법제를 채택할 것을 요구하고 있으며, 제26조는 편의시설에 대한 법제에서 규정할 구체적인 내용을, 그리고 제27조는 음식과 음용수에 대한 법제에서 규정할 구체적인 내용 즉, 질과 양이 적절할 것과 음식물과 음용수는 무료로 제공되어야 하는 내용을 담을 것을 요구하고 있다. 제28조에서는 제25-27조에서 법제는 편의시설에 관한 부속서 III에 합치할 것을 요구하고(제1항), 부속서 III의 내용을 이행하기 곤란한 체약국은 27조를 제외하고는 실질적인 동등조치를 취할 수 있도록 인정하고 있다.(제2항)

- 제6부 - 의료보호, 건강보호와 사회보장 (Medical Care, Health Protection and Social Security)

제6부의 내용 중 의료보호에 대해서는 제29조와 30조에서, 작업안전(occupational safety)과 사고방지(accident prevention)를 포함한 건강보호에 대해서는 제31조에서 33조에 걸쳐, 사회보장에서 대해서는 제34조에서 37조에 걸쳐, 그리고 작업관련 질병과 死傷시의 보호(Protection in the case of work-related sickness, injury or death)에 대해서는 제38조와 39에서 규정하고 있다.

의료보호에 관한 제29조는 모든 선박에 적용되는 의료보호와 관련된 장비, 인력, 통신장치의 구비 등과 관련된 범류를 채택할 체약국의 의무를, 그리고 제30조에서는 길이 24m이상의 어선과 해상에 3일 이상 머무르는 어선에 적용될 의료보호와 관련된 엄격한 기준에 대한 법규를 채택할 의무를 규정하고 있다.

건강보호와 관련된 조문 중 제31조에서는 작업과 관련된 사고나 질병을 방지하기

위한 규범, 어선원의 교육, 보고 등과 관련된 법규를 채택할 계약국의 의무에 대해, 제32조에서는 선박길이 24m 이상의 어선과 바다에 3일 이상 머무르는 어선에 적용될 엄격한 기준과 관련된 계약국과 어선소유자의 의무에 대해 규정하고 있다. 그리고 제33조에서는 어선원의 참석하게 어업과 관련된 위험평가를 수행할 것을 규정하고 있다.

사회보장에 관한 규정들 중에 제34조는 자국에 상주하는 어선원과 그 가족은 그 국가에 상주하는 다른 노동자보다 불리하지 않은 사회보장을 누리도록 보장할 것을, 그리고 제35조는 자국에 상주하는 어선원을 위한 포괄적인 사회보장제도를 점진적으로 시행할 의무를 규정하고 있다. 제36조는 국적에 상관없이 어선원에 대한 포괄적 사회보장제도를 점진적으로 실현하고, 거주지에 상관없이 이미 취득하였거나 취득할 예정인 사회보장권을 보장하기 위해 계약국이 양자조약이나 다자조약 등을 통하여 협력할 것을 규정하고 있다. 그리고 제37조에서는 34조-36조의 의무에도 불구하고 계약국이 양자조약이나 다자조약 혹은 지역적 경제통합의 체제 내에서 채택한 조문을 통하여 어선원이 따라야 하는 사회보장과 관련된 다른 규칙을 채택할 수 있도록 허락하고 있다.

작업관련 질병과 死傷시의 보호에 관한 규정 중 제38조는 직무관련 질병과 사상에 대하여 법제를 통하여 어선원을 보호를 제공할 것(동조 1항)과 직무상 사고나 질병으로 인한 부상 시 어선원들은 적절한 의료 조치와 국내법에 따른 보상을 받을 수 있어야 한다는 것(동조 제2항), 그리고 이러한 보호는 어선소유자의 책임으로 하는 제도나 강제적인 책임보호이나 노동자 보상제도나 이와 유사한 제도를 통하여 보장될 것(동조 3항)을 요구하고 있다. 제39조에서는 해상이나 외국의 항구에서 이러한 상황이 발생한 경우 선주의 비용부담을 포함한 선주가 책임질 것을 보장하는 법제를 계약국이 채택할 것(제1항)을 요구하고, 이러한 질병이나 死傷이 작업과 관련 없거나 어선원의 의도적인 행위나 혹은 고용계약시의 사실은폐로 인한 경우에는 어선선주의 책임면제를 법제를 채택할 수 있도록 허용하고 있다(제2항)

- 제7부 - 준수와 이행 (Compliance and Enforcement)

제7부는 제40조에서 45조에 걸쳐 규정되어 있는데, 제40조는 기국이 자국선박에 대하여 기국이 적절하게 관할권과 통제권을 행사하기 위한 제도를 마련할 것을 요구하고 있다. 제41조는 길이 24미터 이상인 어선이나 통상적으로 기국의 해안선으

로부터 200해리를 초과하는 영역 또는 기국의 대륙붕 외곽 쪽 경계 밖의 영역 중 해안선으로부터 보다 먼 영역에서 항해하는 어선 중 3일 이상 계속해서 바다에 머무르는 선박은 검사 후 관계기관이 발급하는 생활기준과 근로기준이 본 협약의 기준을 충족하고 있다는 유효한 적합증서를 휴대하고 있을 것(동조 1항)과 이 증서의 최대 유효기간은 5년이라는 것(동조 제2항)을 규정하고 있다. 제42조는 적절한 검사를 위하여 자격을 갖춘 충분한 검사관을 지정할 것(동조 1항)과 검사의 수행 및 증서발급업무를 대행하도록 하는 것도 가능하다는 것(동조 2항)을 규정하고 있다.

제43조 1항은 기국으로 하여금 자국 어선이 협약의 기준을 충족하지 않고 있다는 불만사항을 접수하거나 증거를 획득한 경우 이를 조사하고 발견된 하자를 시정하는 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 제43조 2항부터 5항까지는 항만국의 이행과 집행에 대해 규정하고 있다. 제43조 2항은 자국 항구에 기항한 외국적 어선이 협약의 기준을 충족하지 않고 있다는 청원을 접수하거나 증거를 획득한 경우, 해당 선박의 기국 정부 및 ILO사무총장에게 보고하고, 발견된 결함을 시정 조치할 것을 요구하고 있다. 동조 3항은 기국의 가장 가까운 대표부에 연락하고 필요시 출석하도록 하지만, 선박을 불합리하게 억류하거나 지연하지 않을 것을 요구하고 있다. 제43조 4항은 청원을 할 수 있는 주체를 피해자인 어선원만이 아니라 전문단체, 노조 등 선박이나 승무원의 안전에 관심이 있는 어떠한 자도 할 수 있도록 확대하고 있다. 제43조 5항은 명백하게 근거 없는 청원에는 43조가 적용되지 않는다는 것을 규정하고 있다.

제44조는 어선원협약을 비준하지 않는 국가의 어선이 어선원협약을 비준한 국가의 어선보다 유리한 대우를 받지 않도록 이 협약을 적용할 것을 요구하고 있다. 이 조항의 의미는 어선원협약의 체약국은 자국에 입항한 외국 어선에 대해 문제가 된 어선의 기국이 이 어선원 협약의 체약국인가의 여부에 관계없이 동등하게 협약의 기준을 적용한다는 의미이다.

• 제8부 - 부속서 I, II, III의 개정 (Amendment of Annexes I, II and III)

제45조는 부속서 I, II, III이 쉽게 개정될 수 있도록 개정의 요건과 효력에 대해 규정하고 있다. 3자 전문가 회의에서 준비한 부속서의 개정안은 ILO의 이사회(Governing Body)가 국제노동회의의 안전으로 제출할 수 있으며, 이 개정안은 어선원협약을 비준한 국가의 과반수를 포함한 회의에 참석한 국가의 2/3이상의 찬성이

있으면 가결된다.(동조 1항) 이렇게 채택된 개정안은, 해당 국가가 ILO 사무총장에게 자국에 적용되는 것에 반대하는 통지는 그 6개월 이후보다 늦은 날짜에 적용된다는 것을 통지하지 않는 한, 채택된 지 6개월 후에 어선원협약의 모든 체약국에게 적용된다.(동조 2항)

- 제9부 - 최종조항 (Final provisions)

최종조항에는 제46조에서 54조까지 9개의 조문이 있다. 제46조는 어선원협약으로 인해 1959년에 채택된 3개의 협약인 어선원의 최저연령에 관한 협약 (Minimum Age (Fishermen) Convention, (No. 112)), 어선원의 의료검사에 관한 협약 (Medical Examination (Fishermen) Convention, (No. 113)), 어선원의 근로계약에 관한 협약 (Fishermen's Articles of Agreement Convention, (No. 114))과 1966년에 채택된 어선원의 편의시설 협약 (Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, (No. 126))을 개정한다고 규정하고 있다. 제47조는 협약의 비준서는 ILO의 사무총장에게 등록을 위하여 통고해야 한다는 것을 규정하고 있다. 제48조는 이 협약은 이 협약의 비준서를 ILO 사무총장에게 등록한 ILO회원국에게 적용되고(동조 1항), 이 협약은 8개 연안국을 포함한 10개국이 비준서를 등록한 날로부터 12개월 후에 발효한다는 것(동조 2항)과 발효 후에 비준서를 등록한 날로부터 12개월 후에 그 국가에게 발효한다(동조 3항)고 규정하고 있다. 제49조는 협약을 비준한 국가는 협약이 발효 한 후 10년이 지난 후에 협약에서 탈퇴할 수 있다고 규정하고 있다.

제50조는 협약의 비준, 선언 그리고 탈퇴의 등록에 관한 사항과 협약의 발효에 필요한 비준이 행해졌다는 사실을 ILO 회원국에게 통지할 것을 규정하고 있다. 제51조는 ILO 사무총장에게 UN 현장에서 요구하는 협약의 등록과 관련된 통고를 할 것을 규정하고 있다. 제52조는 국제노동회의에 ILO Governing Body가 협약의 운영상황을 보고하고 필요한 경우 개정안을 제출할 것을 규정하고 있다. 53조는 어선원협약의 개정 시 개정협약을 비준한 국가에게는 자동적으로 개정 전 협약이 적용되지 않고, 개정협약을 비준하지 않는 국가에게는 현재의 어선원협약이 적용된다는 기존협약과 충돌하는 신 협약의 채택시의 효력에 관한 국제법의 원칙을 규정하고 있다. 제54조는 영어본과 불어본이 동등하게 정본이라고 규정하고 있다.

첨부된 3개 부속서의 내용은 다음과 같다.

- 부속서 I (Annex I) - (선박 길이) 측량의 동등성 (Equivalence in Measurement)
- 부속서 II (Annex II) - 어선원의 근로계약 (Fisher' s work agreement)
- 부속서 3 - 어선의 편의시설 (Fishing vessel accommodation)

어선원 협약과 함께 채택된 어선원에 관한 권고 (Work in Fishing Recommendation, 2007 (No. 199))은 다음과 같은 5개의 부로 구성되어 있다. 이 권고는 어선원 협약의 내용을 구체화하는 것으로 그 자체로는 법적 구속력이 없다.

- 제1부 - 어선에서 노동을 위한 조건 (Conditions for work on board fishing vessels);
- 제2부 - 용역의 조건 (Conditions of service);
- 제3부 - 편의시설 (Accommodation);
- 제4부 - 의료보호, 건강보호 그리고 사회보장 (Medical care, health protection and social security);
- 제5부 - 기타 조항들 (Other provisions).

이와 같이 어선원협약의 내용은 우리나라의 선원법이나 근로기준법 등 어선원과 관련된 법의 내용과 상당한 차이가 있다. 그리고 어선원협약의 내용은 그 성격상 여러 기관의 임무와 관련되어 있다. 예를 들어 협약의 이행 특히 외국선박에 대해 감시하기 위해서는 항만당국의 관여가 불가피하기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 어선원협약은 어선원협약의 준수를 담당하는 부서를 단일 부서로 할 것인지 아니면 여러 개의 부서로 분산한 것인지에 대해서 체약국의 재량에 맡기면서, 복수의 부서로 할 경우 부서간의 조정절차를 마련할 것을 협약 제7조에서 규정하고 있다. 그리고 주요 기준이나 유연성제도의 결정 등에 있어 선주단체, 노동단체 그리고 정부부서간의 협의를 거치도록 하여, 협의를 위한 상설적인 체제를 마련할 것을 일관되게 요구하고 있다.

이러한 관점에서 현재 선원법과 근로기준법으로 분리되어 근로기준을 규정하고 있고, 그 주무부처를 따로 두고 있는 우리나라 현재의 법제는 변경되어야 한다. 모든

어선원들에게 적용되도록 되어 있는 어선원협약의 대부분의 기준을 선박의 크기에 따라 나누어 별도의 법에서 규정하고 있는 것이 우선 문제이다. 그리고 업무의 성격에서 차이가 있는 것이 아니면서 선박의 차이만을 이유로 근로기준에 관한 주무 부처가 국토해양부와 고용노동부로 되어 있는 것도 문제이다. 이러다보니 어선원협약에서 요구하고 있는 의무를 이행하기 위한 협의체의 구성과 효율적 운영도 어려울 수 있다. 어선원과 관련된 우리나라의 법제를 국제적 기준에 맞추기 위해서는 우리나라의 법제를 개선해야 한다.

제5절 국내법제와 해사노동협약과의 비교

1. 서론

해사노동협약(Marine Labour Convention)은 상선원에게만 적용되는 기준에 관한 ILO의 협약이다. 본 연구는 어선원만을 다루는 연구이므로 해사노동협약에 대한 분석은 본 연구의 범위를 벗어난다. 그런데 해사노동협약의 내용이 어선원과 관련된 법제의 개선방안을 분석함에 있어서는 필요하다. 우리나라 선원법이 상선원과 어선원 모두에게 적용되도록 규정되어 있어, 선원법을 어떻게 개정할 것인가의 여부를 분석하는데 있어, 해사노동협약의 내용이 필요하기 때문이다.

해사노동협약을 채택하게 된 배경에 대해서는 위의 본장 제1절에서 어선원협약을 채택하게 된 배경을 설명하면서 이미 언급하였으므로, 여기에서는 재론하지 않는다. 그리고 해사노동협약의 내용에서 각 기준과 우리나라 선원법과의 차이를 구체적으로 분석하는 것도 하지 않는다. 그 이유는 해사노동협약의 비준에 대비하여 우리나라 선원법을 해사노동협약의 내용에 맞추어 이미 개정하였기 때문이다. 따라서 개정된 선원법의 기준은 해사노동협약의 기준에 맞추어 개정되었다고 추정할 수 있다. 다만, 여기에서는 어선원협약을 비준한다고 가정했을 때, 어선원협약상의 기준이 반영되도록 선원법을 다시 개정해야 하는데, 이 때 상선원과 어선원을 현재와 같이 하나의 법으로 묶어 규정할 것인지, 아니면 어선원에 적용되는 기준을 별도로 규정할 것인지를 여부를 분석함에 있어 범위 내에서만 해사노동협약의 내용을 분석한다.

이러한 목적에서는 해사노동협약의 적용범위를 우선 분석하는 것이 가장 효율적이라고 생각한다. 해사노동협약과 어선원협약의 적용범위에서 일치한다면 하나의 법에서 규정하는 것이 가능할 수 있지만, 그렇지 않다면 양자를 하나의 법에서 규정하는 것은 법조문의 내용이 너무 복잡해져 사실상 불가능할 수도 있기 때문이다.

이러한 이유로 본 절에서는 해사노동협약의 적용범위가 어선원협약의 적용범위와 양자의 적용범위가 다르다면 어느 정도 어떻게 다른가의 여부를 집중적으로 분석한다.

2. 해사노동협약의 개관

해사노동협약은 독특한 법체계를 취하고 있다. 해사협약에는 4가지 다른 성격의 규정 즉, Article, Regulation, Standard A, Standard B의 4가지 다른 성격의 규정이 포함되어 있다. Article에서는 선원의 기본권, 일반 규정, 용어의 정의, 개정 절차, 발효요건 등 일반원칙과 협정의 일반조항과 최종조항에 담기는 내용들을 규정하고 있다. Article은 모든 체약국에게 적용되는 법적 구속력이 있는 규정이다. 구체적인 기준은 "The Regulation and the Code"라는 제목이 붙은 곳에서 규정하고 있다. 여기에서는 5개의 장(Title)으로 구분하여 규정하고 있는데 각장의 내용은 다음과 같다. 제1장에서는 선원의 승무 전의 최저요건을 정하고 있는데, 최저연령, 건강증명서, 훈련 및 자격증명, 직업소개소 등의 요건 등에 대해 규정되어 있다. 제2장에서는 고용조건에 관한 것을 규정하고 있는데, 구체적으로는 선원고용계약, 임금, 근로 및 휴식시간, 휴가권, 송환, 선박 멸실 또는 침몰시 선원보상, 승무정원, 경력과 기술 개발 및 선원고용 기회 등의 요건에 대해 규정하고 있다. 제3장에서는 선원설비, 선내 오락시설 및 식량과 조달의 기준을 정하고 있다. 제4장에서는 선원의 건강보호, 의료보호, 복지 및 사회보장에 대해 규정하고 있는데, 구체적으로는 의료관리, 선박소유자의 재해보상책임, 건강·안전 보호 및 사고방지, 항만 복지 시설 이용, 사회보장 등에 관하여 규정하고 있다. 제5장에서는 기국책임, 항만국책임 및 선원공급국책임 등 협약준수 및 법집행에 관한 내용을 담고 있다.

Regulation과 Code 부분에는 3가지 성격의 조문, 즉, Regulation, Standard A, Guideline B가 동일한 문제에 대해 다른 내용을 규정하고 있다. Regulation은 해당 문제에 대한 일반적인 원칙을 규정하고 있는 것으로 법적 구속력이 있다. Standard

A는 구체적인 기준을 규정하고 있는데 법적 구속력이 있어, 해상노동협약의 체약국이 준수해야 하는 기준이다. Guideline B도 구체적인 기준을 규정하고 있지만, 법적 구속력이 없는 지침의 성격을 가진 규정이다. 어선원협약에서는 법적 구속력이 있는 기준은 협약에서, 법적 구속력이 없는 기준은 Recommendation에서 규정하고 있는 것과는 달리, 해사노동협약에서는 법적 구속력 있는 조문과 법적 구속력 없는 조문을 하나의 협약에서 규정하고 있는 것이 특징이다.

협약의 내용 중 Article에 담겨있는 주요내용은 다음과 같다. 해사노동협약은 세계 총 선복량의 33%이상을 구성하는 30개국이상의 회원국이 비준서를 등록한 날부터 12개월 후에 발효하게 되어 있다. 협약을 비준한 회원국은 협약이 최초로 발효한 날부터 10년 경과 후에 국제노동사무소 사무총장에게 탈퇴의 의사를 전달함으로써 탈퇴할 수 있다.

해사노동협약의 개정안은 세계 상선 총선복량의 33% 이상을 구성하는 30개국 이상의 회원국이 개정안에 대한 비준서를 기탁한 날로부터 12개월 이후에 발효된다. 코드에 대한 개정은 회원국정부 또는 특별삼자간위원회를 구성하는 선박소유자 대표 또는 선원대표에 의해 제안될 수 있다.

Regulation과 Code 부분에서 선원근로를 위한 최저요건 제1장의 Standard A의 주요내용은 다음과 같다. 연소선원에 대해서는 16세 이하인 자의 선원 취업을 금지하고, 18세 미만 선원에 대해서는 자정부터 익일 오전 5시까지를 포함하는 야간 근로를 금지한다. 건강진단서에 대해서는 선원은 해당국의 법률에 따른 건강진단서를 소지하여야 하며, 유효기간은 2년(색각은 6년, 18세미만의 선원은 1년)으로 한다고 규정하고 있다. 선원의 직업소개에 대해서는 각 회원국은 선원직업소개와 관련한 면허·인증제도 등을 운영하여야 하며, 선원직업소개소는 선원에게 비용을 요구하지 못한다고 규정하고 있다.

근로조건에 관한 제2장에서는 Standard A에서 다음과 같이 규정하고 있다. 선원 근로계약의 체결 시에 선박소유자와 선원이 근로계약서를 각각 1부씩 소지하여야 하며, 선원에게 계약서를 검토·자문할 기회를 부여하여야 할 것을 규정하고 있다. 그리고 선원근로계약서에 포함토록 규정하는 사항은 반드시 포함되어야 하며, 선원 근로계약의 조기 종료는 최소 7일전에 통지해야 할 것을 규정하고 있다. 임금에 대해서는 임금은 매월 1회 이상 지급되어야 하며, 선박소유자는 적용환율·부가적 보수가 제시된 월급명세서를 제공해야 할 것을 규정하고 있다. 그리고 선원이 가족 등

에게 일정주기로 은행송금 또는 그와 유사한 방법으로 송금할 수 있는 제도를 운영할 것을 요구하고 있다. 근로시간 및 휴식시간에 대해서는, 통상 근로시간의 기준을 1일 8시간, 주1일 휴식 및 공휴일 휴식을 기반으로 하되, 동 기준보다 유리한 조건일 경우 단체협약 등으로 정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 최대근로시간은 1일 24시간 중 14시간, 7일의 기간 중 72시간을 초과해서는 안되며, 최소휴식시간은 1일 24시간 중 10시간, 7일의 기간 중 77시간을 보다 짧아서는 안된다고 규정하고 있다. 휴식시간은 2회를 초과하지 않게 분할할 수 있으며, 그 중 한번은 최소 6시간이어야 하며, 연속적인 휴식시간 간격은 14시간을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.

휴가에 대해서는 선원의 유급휴가는 고용 매월 당 최소 2.5일을 기준으로 계산되어야 하며, 최소 연차 유급휴가를 보류하는 일체의 합의를 금지하고 있다. 선원의 송환에 대하여, 협정은 선박의 선원이 외국에서 유기되지 않도록 송환하여야 하며, 일정한 경우를 제외하고는 송환비용을 선원에게 부담시켜서는 안된다고 규정하고 있다. 그리고 선박소유자가 송환을 지체하면 계약국은 선원의 송환을 보장하여야 하며, 이 경우 선박소유자에게 송환비용의 구상권을 행사한다. 선박이 멸실·침몰된 경우 선원에게 실업수당을 지급하여야 하며, 사망 또는 재해보상 시 선원의 권리가 보장되어야 할 것을 규정하고 있다. 모든 선박에 최소 안전승무원 증서를 갖추어야 하며, 승무수준을 결정할 때 식량 및 조달에 관한 협약의 규정이 반영되어야 할 것을 요구하고 있다.

거주설비, 오락시설, 식량 및 조달에 관한 제3장의 주요내용은 다음과 같다. 거주설비·오락시설에 대하여 계약국은 선내 거주구역에 대한 최저기준을 수립하고, 동 기준에 대하여 정기적으로 검사를 실시할 것을 요구하고 있다. 식량 및 조달에 대해서는 선원에게 양질의 식량과 식수를 무료로 제공하여야 하며, 10명이상의 선원이 승선한 선박에는 선내조리사가 있어야 하며, 선장은 선내급식에 대해 지속적으로 검사를 하여야 하며, 18세미만의 선원은 선박조리사로 고용되거나 종사해서는 안된다고 규정하고 있다.

건강보호, 의료관리, 복지 및 사회보장에 관한 제4장의 중요내용은 다음과 같다. 선상에서의 의료보호에 대해서는 선내에서 필요한 약품, 진단의 제공 및 의료전문가의 이용 등이 육상근로자와 동등하게 보장되어야 할 것을, 그리고 기항 시 항구에서 지체 없이 자격을 갖춘 의사를 방문할 수 있는 권리가 보장될 것을 요구하고

있다. 100명 이상이 승선하고, 3일을 초과하는 기간을 국제항행할 경우 의사를 승무시켜야 하며, 이외의 선박은 의료관리자 또는 의료응급처치를 담당하는 선원이 승선할 것을 요구하고 있다. 직무상 질병 및 부상과 관련하여 지출하는 비용을 선박소유자가 부담해야 하며, 이를 보장하기 위한 재정보증을 제공하도록 할 것을 요구하고 있다. 상해 및 질병의 발생일로부터 최소 16주의 의료관리 등에 필요한 비용은 선박소유자가 부담할 것을 요구하면서, 선원의 고의적인 상해 등의 일정한 경우에는 선박소유자의 부담책임을 제한할 수 있도록 허용하고 있다.

이 외에 선내 업무상 사고, 상해 및 질병을 예방하기 위한 프로그램을 이행하고, 18세미만 선원에 대한 선내안전과 작업기준을 제정해야 하며, 5명 이상의 선원이 승무하는 선박에는 선내 안전위원회가 설치되어야 하며, 선박 내 직무상 사고 등이 발생할 경우 책임당국에 보고될 수 있도록 할 것을 요구하고 있다. 사회보장에 대해서는 육상근로자가 향유하는 사회보장보다 불리하지 아니한 혜택을 받도록 해야 할 것과, 다른 국가와 양자 간 또는 다자간 협정 등을 통해 선원의 사회보장권이 유지될 수 있도록 협력할 것을 요구하고 있다.

협약의 준수 및 집행에 관한 제5장에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 우선 체약국인 기국은 협약의 준수와 이행을 위한 책임을 지고, 승인된 기구를 통하여 이러한 임무를 수행하는 것도 인정하고 있다. 총톤수 500톤 이상의 국제항해 선박과 회원국의 국기를 게양하고 다른 나라의 항구로부터 또는 항구 사이에 운항하는 총톤수 500톤 이상의 선박에 대해서는 해사노동적합증서 및 해사노동적합선언서를 발급할 것을 요구하고 있다. 이러한 선박에 해사노동적합선언서와 해사노동적합증서를 비치하여야 하며, 유효기간은 5년이다. 해사노동적합증서를 발급하기 위해서는 선원의 근로 및 생활조건에 관한 사항을 검사하고 이에 대해 승인을 받을 것을 요구하고 있다.

이러한 기국에 의한 감시 외에 체약국에 기항하는 외국선박에 대해서는 선원의 근로 및 생활조건이 관련하여 협약의 기준에 적합하지 여부를 항만국이 검사할 것을 요구하고 있다. 이러한 검사 후 적합하지 않다고 생각되면 선박의 출항정지 등의 조치를 취한 후 기국의 대표에게 알리고, 다음 기항지의 책임당국에게 관련정보를 제공할 것을 항만국에게 요구하고 있다.

그리고 회원국은 해사노동적합선언서에 기재된 근로 및 생활조건에 관한 준수여부를 검사하기 위하여 근로감독 체도를 유지할 것을 요구하고 있다. 근로감독은 3년

을 초과하지 않는 범위 내에서 시행되어야 할 것과, 동 협약의 요건에 적합하지 않는다는 증거를 획득한 경우 시정하기 위한 조치가 취해지도록 할 것을 규정하고 있다.

3. 해사노동협약의 적용범위

해사노동협약은 선박의 크기에 관계없이 일부 선박을 제외한 모든 선박에게 적용된다. (제2조 4항) 동협약이 적용되는 선박의 범위에 대해 협약 제2조 제1항 (i)호는 “전적으로 내해를 항행하거나 차폐된 수역 내 또는 항만규칙이 적용되는 지역의 수역이나 이에 근접된 수역을 항해하는 선박 이외의 선박을 의미한다”고 정의하고 있다. 여기에서 내해란 육지로 둘러싸인 수역을 말한다. 그리고 차폐된 수역 혹은 항만규칙이 적용되는 수역은 우리나라의 평수수역과 유사한 개념으로 생각된다. 그런데, “이러한 수역에 인접한 수역”이라는 용어의 의미에 대해서는 영해하는 견해와 배타적 경제수역이 포함된다는 등의 다양한 견해가 있었으나 최종적인 결정이 내려지지 않았다.

인접수역에 대한 명확한 정의는 없지만, 내해 차폐된 수역 항만규칙이 적용되는 수역과 이에 인접한 수역만을 항해하는 선박을 제외하고는 모든 선박에 동 협약이 적용된다. 그런데 일정한 범주의 선박은 동 협약의 적용대상에서 제외된다. 우선 동 협약은 어선 혹은 그와 유사한 목적에 종사하는 선박과 삼각 돛 붙이 범선과 밀이 평평한 범선과 같은 전통적인 선박에는 적용되지 않는다. 그리고 군함이나 해군 보조함에는 적용되지 않는다.

그리고 동 협약은 일정한 절차를 거치면 다음과 같이 협약의 적용범위를 제한할 수 있도록 허용하고 있다. 첫째, 국제항해에 종사하지 않는 총톤수 200톤 미만의 선박에 대해서는 관련되는 선주단체들과 선원단체들과 협의를 거친 후에 동 협약의 규정을 완화할 수 있다. (제2조 6항) 그런데 이러한 면제를 이용하기 위해서는 다음과 같은 요건을 충족해야 한다. i) 이러한 적용완화를 이용하기 위해서는 관련된 선주단체들 및 선원단체들과 협의를 거쳐야 한다. ii) 적용배제의 대상은 동 협약의 Regulation과 Code에 관한 사항만이다. iii) 해당 Regulations와 Code를 제외하는 경우에 이러한 Regulation이나 Code에서 다루는 내용에 대하여 자국의 국내법에

다른 관련규정을 두어야 한다.

둘째, 어떤 선박 혹은 특정범주의 선박에 동협약이 적용되는지의 여부에 대하여 의문이 있으면, 관련 선주단체들 및 선원단체들과 협의를 거친 후 그 사안을 결정하도록 하고 있다.(제2조 5항) 따라서 이러한 협의를 거치면 특정한 유형의 선박을 협약의 적용범위에서 제외할 수도 있다.

셋째, 제3장(Title III)의 거주설비와 오락시설에 관한 규정은 새로이 건조되는 선박에만 적용된다.

넷째, Standard A 3.1의 제7항 (b), 11항(d) 13항, 그리고 9항 (f) 9항 (h)에서 (l)까지의 기준에서 선상(floor area)에 대한 기준은 선주단체와 선원단체와의 협의를 거친 후 그 200톤 미만의 선박에 대하여 그 적용을 배제할 수 있다.(동조 제 20항)

다섯째, 해사노동적합증서와 해사노동적합선언서에 관한 Regulation 5.1.3은 국제항해에 종사하는 500톤 이상의 선박 등에 대해서만 적용된다. (Regulation 5.1.3)

여섯째, 해사노동협약은 법적 구속력이 있는 Standard A에 대해, 협약에서 규정하는 방법만이 아닌 다른 방법으로 이행하는 것을 인정하는 소위 실질적 동등조치를 인정하고 있다. 이것을 이용하기 위한 요건으로 첫째, code의 Part A에서 규정하고 있는 방법으로 이행할 수 있는 입장이 아니어야 하고(“not in a position to implement the rights and principles in the manner set out in Part A of the Code”) 해사노동협약에서 실질적 동등조치에 의한 이행을 금지하지 않아야 하고 (“unless expressly provided otherwise in this Convention”), 실질적 동등조치를 취하여 이행하는 방법은 법, 규칙, 혹은 다른 조치를 통한 것(“through provisions in its laws and regulations or other measures”)이어야 한다. (해사노동협약 제6조 3항) 그리고 실질적 동등조치를 입법하면서 가장 논란이 되었던 실질적 동등조치의 요건을 충족하는가의 여부에 대하여 누가 판단하는가에 대해서는, 해당 체약국이 자체적으로 판단하도록 하고 있다. (“4. For the sole purpose of paragraph 3 of this Article, any law, regulation, collective agreement or other implementing measure shall be considered to be substantially equivalent, in the context of this Convention, if the Member satisfies itself that:

(a) it is conducive to the full achievement of the general object and

purpose of the provision or provisions of Part A of the Code concerned;
and

(b) it gives effect to the provision or provisions of Part A of the Code concerned.”)

이러한 해사노동협약의 적용범위와 유연성제도를 이용하면 국내 해운업계의 부담을 최소화하면서 해사노동협약의 기준을 우리나라 법제에 수용할 수 있다. 선원법 제3조 1호에서 선원법의 적용범위를 총톤수 5톤 미만의 선박에서 총톤수 5톤 미만 선박으로서 으로서 항해선이 아닌 선박으로 바꾼 것 등은 해사노동협약의 적용범위를 적절하게 반영한 것으로 생각된다.

문제는 어선원협약의 적용범위와 해사노동협약의 적용범위에서 상당한 차이가 있어 우리나라 수산업자들의 부담을 최소화하면서 이것을 것을 선원법에서 같이 규정하기가 불가능하지는 않지만 상당히 힘들다는 것이다. 어선원협약은 생존형어업과 오락형어업에 종사하는 선박을 제외하는 반면에 해사노동협약은 “전적으로 내해를 항행하거나 차폐된 수역 내 또는 항만규칙이 적용되는 지역의 수역이나 이에 근접된 수역을 항해하는 선박” 을 적용범위에서 제외하고 있다. 체약국이 일정한 범주의 선박을 협약의 적용범위에서 제외할 수 있도록 양 협약이 모두 인정하고 있는데 그 절차적 요건에서 차이가 있다. 해사노동협약에서는 어떤 선박 혹은 특정범주의 선박에 동협약이 적용되는지의 여부에 대하여 의문이 있으면 관련 선주단체들 및 선원단체들과 협의를 거친 후 그 사안을 결정하도록(“In the event of doubt as to whether this Convention applies to a ship or particular category of ships, the question shall be determined by the competent authority in each Member after consultation with the shipowners’ and seafarers’ organizations concerned”)하고 있는 반면에(제2조 5항), 어선원협약에서는 동협약이 특별한 문제를 야기하는 경우에는 체약국이 협의를 거쳐 특정한 유형의 선박을 협약의 적용범위에서 제외할 수 있도록(“Where the application of the Convention raises special problems of a substantial nature in the light of the particular conditions of service of the fishers or of the fishing vessels’ operations concerned, a Member may, after consultation, exclude from the

requirements of this Convention, or from certain of its provisions:

(a) fishing vessels engaged in fishing operations in rivers, lakes or canals;

(b) limited categories of fishers or fishing vessels”)하고 있다.(어선원협약 제3조 1항) 이와 같이 어선원협약에서는 내수에서 어업하는 어선과 같이 자동적으로 제외되지는 않지만 협의를 거치면 제외할 수 있도록 하는 어선군을 인정하는 반면에, 해사노동협약에서는 협약의 적용대상에서 제외되는가의 여부에 의문이 있는 경우에 협의를 거쳐 결정하도록 하고 있어, 그 제도의 취지와 목적이 다르다는 것을 암시하고 있다. 즉, 어선원협약의 경우에는 적용제외를 협의를 거치면 허용하는 것에 방점이 있는 반면에, 해사노동협약에서는 의문해소에 방점을 두고 있다.

엄격한 기준이 적용되는가 완화된 기준이 적용되는가의 여부를 결정하는 기준도 양 협약이 다르다. 어선원협약은 3일 이상 해상에 머물러 있는가와 선박이 길이가 24m이상인가의 여부에 따라 결정하도록 하고 있다. 엄격한 기준의 내용도 의료증명서 기재내용(제12조), 인원배치와 작업시간 (제14조), 의료보호 (제30조), 작업안전과 건강 및 사고예방(제32조)이다. 반면에 해사노동협약에서는 200톤 미만의 선박에 대해서는 Standard A 3.1의 제7항 (b), 11항(d) 13항, 그리고 9항 (f) 9항 (h)에서(l)까지의 기준 중 선상(floor area)에 대한 기준을 배제할 수 있으며, 국제항해에 종사하지 않는 총톤수 200톤 미만의 선박에 대해서는 관련되는 선주단체들과 선원단체들과 협의를 거친 후에 해사 노동협약의 규정을 완화할 수 있도록 하고 있다. 그리고 국제항해에 종사하지 않는 총톤수 200톤 미만의 선박에 대해서는 관련되는 선주단체들과 선원단체들과 협의를 거친 후에 동 협약의 규정을 완화할 수 있도록 하고 있다. (제2조 6항) 이러한 적용완화를 이용하기 위해서는 관련된 선주단체들 및 선원단체들과 협의를 거쳐야 하고, 적용배제의 대상은 동 협약의 Regulation과 Code에 관한 사항만이고, 해당 Regulations와 Code에 관한 자국에 다른 관련규정을 두어야 한다. 500톤 미만의 선박에 대해서는 해사노동적합증서와 해사노동적합선언서에 관한 Regulation 5.1.3이 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

유연성의 제도에서도 상당한 차이가 있다. 해사노동협약에서는 실질적 동등조치가 모든 기준에 적용되고 이것을 이용하기 위한 요건과 평가주체에 대해 명시하고 있다. 반면에 어선원협약에서도 실질적 동등조치를 인정하고 있지만, 모든 조문에 적용되는 것이 아니고 특정조문(최소배치인원과 근로시간에 관한 제14조, 어선원의

편의시설에 관한 제25조와 제27조의 규정)에 대해서만 실질적 동등조치를 허용하고, 수단이나 실질적 동등조치의 평가주체에 대해 명시하지 않고 있다.

이 외의 유연성 제도에서 양 협약은 차이를 보이고 있다. 어선원협약은 상당수의 조문에 대하여 점진적 이행을 허용하고 있고, 의료증명서 없이 어로할 수 없도록 하는 조항의 면제가능과 편의시설에 대해 기준의 변형을 허용하고 있다. 반면에 해사노동협약에서는 거주설비와 오락시설은 새로 건조되는 선박에만 적용된다는 것 외에 다른 것이 없다. 이상의 적용범위의 차이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 6-1> 해사노동협약과 어선원협약의 적용범위 비교

내용	해사노동협약	어선원협약
적용 범위	전적으로 내해를 항행하거나 차폐된 수역 내 또는 항만규칙이 적용되는 지역의 수역이나 이에 근접된 수역을 항해하는 선박	생존형업과 오락형어업에 종사하는 선박
적용 제외 가능	어떤 선박 혹은 특정범주의 선박에 동협약이 적용되는지의 여부에 대하여 의문이 있으면 관련 선주단체들 및 선원단체들과 협의를 거친 후 그 사안을 결정하여 사실상 제외할 수 있음.	협의를 거쳐 호수, 하천, 운하에서 오로활동을 하는 어선과; 특선정한 범주의 어선원과 어선을 협약의 적용범위에서 제외할 수 있도록 함.
선박의 종류에 따른 다른 기준	200톤 미만의 선박: Standard A 3.1의 제7항 (b), 11항(d) 13항, 그리고 9항 (f) 9항 (h)에서(l)까지의 기준 중 선상(floor area)에 대한 기준 배제가능. 국제항해에 종사하지 않는 총톤수 200톤 미만의 선박은 협의 거친 후 규정을 완화할 수 있음. 500 톤 미만의 선박: 해사노동적합증서와 해사노동적합선언서에 관한 Regulation 5.1.3이 적용되지 않음.	3일 이상 해상에 머무르는가 선박이 길이가 24m이상인가의 여부에 따라 결정하도록 하고 있다. 엄격한 기준의 내용도 의료증명서 기재내용(제12조), 인원배치와 작업시간(제14조), 의료보호(제30조), 작업안전과 건강 및 사고예방(제32조)에 적용되는 기준이 다름.
실질적 동등 조치	Part A의 모든 기준에 적용. 요건을 명시하고 있음. 판단주체는 체약국 자체임.	최소배치인원과 근로시간에 관한 제14조, 어선원의 편의시설에 관한 제25조와 제27조의 규정등 일부조문에만 적용됨. 조건과 판단주체의 명시없음.
기타 유연성제도	거주설비와 오락시설은 새로 건조되는 선박에만 적용한다는 것만.	의료 증명서 없이 어선원으로 일할 수 없다는 제10조 1항; 의료증명서에 기재해야 하는 내용에 관한 제10조 3항; 어선원명부 비치와 신고에 관한 제15조; 어선원협약에 합치하는

		<p>서면근로계약서 작성의무에 관한 제20조; 어선의 위험도 평가에 관한 제33조; 질병과 상해에 대한 조치에 관한 제38조 등의 상당한 조문에 점진적 이행 인정. 의료증명서 없이 어로할 수 없도록 하는 조항의 면제가능. 편의시설에 대해 기준의 변형가능.</p>
--	--	--

이와 같이 구체적인 기준의 차이는 차치하고라도, 두 협약의 적용범위와 우리나라에 적합한 기준을 채택하기 위한 여러 가지 여러 가지 유연성제도에서도 상당한 차이가 있다. 따라서 하나의 기준에 대하여 상선원과 어선원에 적용되는 내용을 하나의 조문에 담는 것이 불가능하지는 않지만 감당하기 어려울 정도로 복잡해진다는 것을 알 수 있다.

제7장 제도개선방안

1. 우리나라 법제 개정의 불가피성

현재의 어선원과 관련된 법제는 다음과 같은 면에서 기형적인 것으로 그 개정이 불가피하다.

첫째, 어선원과 상선원은 근무조건에서 차이가 있는데, 어선원과 상선원을 하나의 법제로 묶은 현재의 선원법은 문제가 있다. 그 결과 상선원에만 적용되는 조문, 어선원에만 적용되는 조문, 상선원과 어선원 모두에게 적용되는 조문 등이 뒤섞여 있다.

둘째, 이러한 문제가 정부조직법을 개정하면서 선원법을 그 취지 맞게 개정하지 않으면서 문제는 더 심각하게 되었다. 과거 해운업과 수산업을 해양수산부에서 같이 관할하던 때에는 주무부처가 달라 발생하는 문제는 없었다. 그런데 해양수산부가 없어지고 해운은 국토해양부에서 담당하고, 수산업은 농림수산식품부에서 담당하도록 하면서 상선원의 비중이 더 크다는 이유로 선원법 주무부처를 해양수산부에서 국토해양부로 바꾸는 것만 하였다.

셋째, 선원법은 해양수산분야의 기본법인 해양수산발전기본법과 모순된다. 위의 제4장 2절에서 본 바와 같이 해양수산발전기본법 제31조는 수산인력의 양성과 어선원의 고용안정 및 복지증진을 위한 시책을 마련하고 시행하는 임무를 농림수산식품부에, 그리고 해양인력과 관련된 임무는 국토해양부에 맡기고 있다. 그런데 이러한 기본법을 근로조건과 복지 분야에서 구체화한 선원법에서는 어선원과 관련된 임무도 국토해양부로 단일화하고 있다. 이것은 기본법에 위반되는 입법적 실수이다. 해양수산부가 없어지면서 해양수산부가 담당하던 업무를 각 부처에 나누는 단계에서 해양수산발전기본법에서는 어선원의 성격을 정확하게 반영한 반면에, 선원법에서는 그렇지 못하여 기본법에 위반하는 입법적 실수를 한 것으로 생각된다.

넷째, 그 결과 수산업을 책임지는 농림수산식품부는 그 임무를 수행하면서 필수적인 인력과 어선원에 대해서는 아무런 권한이 없게 되었다. 원양어선과 20톤 이상의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 적용되는 근로기준과 복지에 대해서는 국토해양부에서 담당하고, 그 외의 어선원에 대해서는 근로기준법의 주무부처인 고용노동부에서 담당하게 되었다. 어선원의 고용안정에 대한 시책을 마련할 것을 농림수산식

품부에 맡기면서, 그 중요한 수단인 근로기준에 대해 농림수산물부가 아닌 다른 부처가 담당하도록 하는 것은 입법적 모순이다.

다섯째, 이러한 기형적인 형태는 외국인 어선원과 관련된 문제에도 적용된다. 원양 어선과 20톤 이상의 연근해 어선에 승무하는 어선원에 대해서는 국토해양부에서 담당하고, 그 외의 어선원에 대해서는 고용허가제를 담당하는 위원회와 부서에서 관할한다. 수산업발전에 중요한 정책의 하나인 외국인 어선원에 대하여 농림수산물부에서는 그 임무를 수행할 법적 근거가 없게 되었다.

이러한 상황들만을 고려하더라도 현재의 선원법과 관련된 법제를 개정하는 것이 시급하다. 그런데 어선원에 관한 국제적 규범인 어선원협약이 채택되어 발효를 기다리고 있으므로, 이 협약을 국내법에 수용하기 위해서도 현재의 어선원과 관련된 법제를 개정해야 한다. 위에서 본 바와 같이 어선원과 관련된 우리나라 현재의 법제는 어선원협약과 많은 차이가 있다. 어선원협약을 비준하지 않아 우리나라 법에 그 내용을 반영하지 않도록 하는 방법도 고려할 수 있다. 협약은 비준한 국가에게만 적용되는 것이 국제법의 기본원칙이기 때문이다. 그러나 어선원협약은 어선원협약의 체약국인 항만국이 기항하는 어선에 대하여, 그 기국이 어선원협약을 체약국이 아니더라도 어선원협약의 준수여부를 조사하도록 요구하기 때문에 어선원협약을 비준하지 않아 그 적용을 피하는 방법은 큰 의미가 없다. 우리나라 어선에서 승무하는 외국인 어선원의 인권침해 문제가 우리나라의 이미지에 부정적인 영향을 미치는 것을 고려하여 어선원협약의 기준을 우리나라 법제에 반영하는 것이 바람직하다. 이러한 점이 어선원과 관련된 우리나라 법제를 개정해야 할 필요성을 뒷받침하는 또 하나의 근거이다.

2. 법제 개선 방안

어선원과 관련된 우리나라 법제를 개정하는 경우 그 방법으로 다음의 네 가지 방법을 고려할 수 있다.

- 현행체제를 유지하면서 일부 조항만을 개정하는 안 (제1안);
- 상선원과 어선원의 구분이 필요한 장에 한하여 구분하여 규정하는 안(제2안);
- 상선원편과 어선원편으로 구분하여 규정하는 안 (제3안); 그리고
- 상선원법과 어선원법을 분리하여 상선원법을 개정하면서 어선원법을 별도의 법

으로 만드는 안 (제4안).

제1안과 제2안은 개정의 폭을 최소화한다는 장점이 있다. 어선원협약을 우리나라 법제에 반영하지 않는다면 이 방법들도 고려할 수 있다. 그런데 어선원협약을 반영한다면 이 방법은 적절하지 않다. 현재의 선원법은 해사노동협약을 반영하여 이미 2012년에 개정되었고 해사노동협약의 내용을 반영한 조문들은 해사노동협약이 우리나라에 발효하는 시점에 발효하도록 되어 있다. 그런데 위에서 본 바와 같이 해사노동협약과 어선원협약은 그 내용의 차이 이전에 협약의 적용범위와 협약에서 채택하고 있는 유연성 제도에서 상당한 차이가 있다. 따라서 이러한 제도를 반영하기 위해서는 일부규정만을 개정하는 것으로는 불가능하다. 그리고 총론에서 규정해야 하는 개정된 선원법의 적용범위와 적용과 관련된 기본원칙들에서 통일적으로 규정하는 것도 힘들다. 따라서 최소한 총론부분을 별개로 규정할 수 있도록 분리되어야 한다.

이러한 점을 고려하면 상선원법과 어선원법을 분리시키거나, 단일법으로 한다면 최소한 상선원편과 어선원편을 별개로 하여 각 편에 적용되는 총론과 기본원칙을 별도로 규정해야 한다. 그렇게 해야 어선원협약과 해사노동협약의 적용범위가 상위한 것 각 협약에서 인정하고 있는 여러 가지 유연성을 혼란을 일으키지 않고 적절하게 규정할 수 있다.

어선원협약의 내용을 반영하는 어선원법을 별도로 입법하거나, 선원법을 상선원편과 어선원편으로 나누어 규정하는 방안을 채택한다면 다음과 같은 내용이 담겨야 한다. 어선원법(혹은 어선원편)에는 어선원협약의 적용범위, 유연성제도 등을 충분히 이용할 수 있도록 총론에서 규정해야 한다. 부처간의 조정제도와 선주단체, 선원단체와의 협의기구를 만들 수 있는 근거와 그 기능에 대한 규정도 총론에 두어야 한다. 어선원 협약의 기준을 반영하여 어선원의 근로기준과 복지를 규정해야 함은 물론이다. 이외에 기국에 의한 감시임무와 항만국에 의한 감시를 이행할 수 있는 제도에 대한 내용도 규정되어야 한다. 또한, 외국인 어선원에 관한 정책을 농림수산식품부에서 수행할 수 있도록 하는 근거조항도 두어야 한다.

그런데 이러한 대폭적인 개정은 이해당사자들의 의견대립으로 입법과정에서 많은 진통이 있어 입법이 힘들어질 가능성이 있다. 어선원협약의 기준을 우리나라 법제에 반영하는 것이 외국인어선원의 인권침해에 대한 우리나라의 이미지 개선 등 여러 가지를 고려할 때 가장 바람직하지만, 그것이 불가능해지면 불가피하게 소폭의

개정방안도 고려해야 한다.

이때를 대비한 입법적 방안도 고려해야 한다. 이때에는 최소한 수산업분야를 농림수산식품부에서 담당하면서 중요한 수단의 하나인 어선원과 관련된 정책을 농림수산식품부에서 추진할 수 없는 기형적인 형태를 개선해야 한다. 그 방법으로는 기존의 선원법에서는 상선원에 관한 문제는 국토해양부를 주무부서로 하는 것을 유지하면서 어선원에 관한 것은 농림수산식품부를 주무부서로 하는 특칙을 두는 것이다.

하나의 법률에 대해 주무부서가 복수인 것이 이상하다고 생각할 수 있으나, 위의 제4장 2절에서 검토한 바와 같이 이것은 해양수산분야의 기본법인 해양수산발전기본법 특히 동법 제31조에 부합하도록 하는 것이다. 그리고 다른 법률에서도 이러한 사례가 있다. 예를 들어, 습지보전법에서는 내륙습지에 대해서는 그 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행할 책무를 환경부장관에게 맡기면서, 연안습지의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행하는 책무는 국토해양부장관에게 맡기고 있다.(습지보전법 제3조 3항) 그리고 농림부와 해양수산부가 분리되어 있을 때 ‘자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법’에서는 농업인에 대한 지원책의 수립 및 집행은 농림부장관이 어업인에 대한 지원책의 수립 및 집행은 해양수산부 장관이 관장하도록 하였다. (2007.8.3 시행된 법률 제8596호에 의한 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법, 제16조 등)

이때 선원법의 적용범위를 그대로 두면 법제가 분리되어 혼란이 발생하는 문제는 여전히 남으므로 선원법의 적용범위에 대해서도 충분히 고려하여야 한다. 선원법의 적용범위를 모든 어선원으로 확대하는 것이 영세한 연근해 어선의 상황에 적절한가의 여부를 충분히 고려해야 한다. 만약 선원법의 기준을 모든 연근해 어선에 적용하는 것이 적절하지 않다면, 어선원법의 적용범위는 그대로 두더라도, 어선원과 관련된 정책을 농림수산식품부에서 추진하는 것이 모든 어선원에게 적용된다는 것을 명확하게 규정해야 한다.

이렇게 하면 외국인 어선원의 고용과 관련된 문제에 혼란이 발생할 수 있다. 소폭의 개정을 하더라도, 외국인 어선원에 대한 문제를 농림수산식품부에서 담당한다는 것을 명확하게 하는 규정을 두어야 한다. 그런데 이 때 그 대상을 현재처럼 20톤 미만의 연근해 어선에 승무하는 외국인 어선원은 고용허가제로 계속 남겨두고, 다른 어선원에 대해서만 농림수산식품부에서 담당하도록 해야 하는가의 문제가 남는다.

이 문제는 고용허가제의 틀과 관련된 복잡한 문제를 제기한다. 바람직한 것은 20톤 미만의 연근해어선에 승무하는 외국인 어선원에 관한 정책도 농림수산식품부에서 담당하는 것이지만, 다른 부분과의 형평성 문제가 제기될 가능성이 크다. 외국인 농업인력, 외국인 건설인력, 외국인 광업인력 등에 대해서도 각 부처에 특수성을 주장하면서 담당하겠다고 하면 어선원에 대해서만 특별한 지위를 인정하기 어렵다. 개인적인 생각으로는 외국인 근로자의 도입규모 결정 등의 큰 틀은 기존의 체제로 유지하면서, 도입규모 결정에서 관련부처의 의견이 충분히 반영되도록 하고 세부적인 실무를 관련 부처에서 담당하도록 하는 것이 바람직하다.

구체적인 방법은 다음과 같다. 현재 고용허가제의 주요정책을 결정하는 외국인력정책위원회에 농림수산식품부 차관을 포함한 주요 정부부처의 차관들이 위원으로 참석한다. 외국인 근로자의 도입 및 운영과 관련된 내용의 심의 시에 각 부처와 관련된 인력의 도입시기와 운영방법 등에 있어 각 부처가 관할하는 산업의 특수성이 충분히 반영되도록 한다. 그리고 각 부처에서 관할하는 산업에서 근무하게 되는 외국인 인력의 선발, 교육, 사후관리 등에 있어 각 부처가 실질적으로 관리하도록 한다. 이에 따라 각 부처에서는 외국인 인력의 도입규모 결정, 선발, 교육, 관리를 담당하는 전담 부서를 정하여 이 부서에서 이러한 임무가 효율적으로 진행될 수 있도록 한다.

이러한 방법을 어선원과 관련하여 적용하면 다음과 같다. 선원법이 개정되어 선원법의 적용대상인 외국인 어선원의 문제를 담당하는 부서가 지정되면, 이 부서에서 고용허가제에 의한 외국인 어선원과 관련된 실무를 담당하게 한다. 그리고 선원법에 근거하여 농림수산식품부에서 만드는 가칭 외국인어선원관리지침의 내용을 고용허가제에 의한 외국인 어선원 관리내용과 동일하게 만들어 실질적으로 양제도가 동일하게 운영되도록 한다. 이렇게 되면 고용허가제의 틀은 유지하면서 외국인 어선원이 도입되는 근거가 달라 달리 취급되는 문제를 상당부분 해소할 수 있을 것이다. 그리고 그 책임부서가 명확하게 됨으로써 외국인 어선원의 선발, 교육, 관리의 효율성과 내실을 기할 수 있다.

3. 구체적인 과제

(1) 법제의 전면개정시 반영되어야 하는 과제

어선원협약의 내용을 반영하여 선원법을 전면적으로 개정하는 경우 담아야 할 내용은 크게 어선원과 관련된 임무는 농림수산식품부에서 담당한다는 것과 어선원협약의 내용에 합치되도록 선원법의 각 조문들을 개정하는 것이다. 구체적인 개정내용을 결정하는 것은 본 연구의 범위를 넘는 것이므로 생략한다. 다만 총론부분에서 어선원협약의 적용범위가 반영되도록 하는 조항이 필요하고, 어선원협약의 유연성 규정들이 적절하게 반영되도록 하는 방안이 필요하다는 것을 지적한다. 그리고 어선원협약에서 협약의 적용범위와 구체적인 기준의 설정에서 선주단체와 어선원 단체와 협의하도록 하는 것이 많으므로 협의기구의 구성과 역할에 관한 내용을 명확하게 해야 한다는 것을 지적한다.

이 외에 입법과 관련하여 결정해야 할 중요한 정책적 문제로 다음과 같은 것을 지적한다.

우선 외국인 어선원과 관련된 제도를 선원법으로 통합할 것인지, 고용허가제로 통합할 것인지, 아니면 현행체제를 유지하면서 고용허가제와 조화를 이루도록 선원법상의 외국인선원제를 운영하도록 할 것인지 결정해야 한다. 현행체제를 유지하는 방안을 채택하는 경우, 외국인선원제와 고용허가제로 이원화되어 발생하는 문제를 최소화하기 위한 방안이 필요하다. 이를 위하여 고용허가제에 의해 결정된 외국인 어선원과 관련된 정책을 집행하는 실무기관은 농림수산식품부라는 근거규정을 마련해야 할 것으로 생각된다. 그리고 농림수산식품부에서는 외국인선원제의 적용대상인 외국인 어선원의 선발, 교육, 최저임금제를 포함한 대우, 관리 등에 있어 실질적으로 고용허가제와 차이가 없도록 운영하는 것이 필요하다. 그리고 무단이탈자의 단속 등에 있어서도 사실상 통합적으로 운영되도록 해야 한다.

둘째, 어선원의 복지증진을 위하여 정부가 지원할 수 있는 근거에 관한 규정을 명시해야 한다. 어선원협약에 합치하도록 근로기준과 복지기준을 결정하면, 영세한 수산업에 많은 부담이 될 수 있다. 이러한 점을 고려하여 어선원의 복지증진을 위하여 정부가 지원할 수 있는 근거규정을 마련해야 한다.

셋째, 한국선원복지고용센터의 임무를 모든 어선원을 포함하는 것으로 확대할 것인지, 아니면 어선원만을 대상으로 하는 가칭 어선원복지고용센터를 만들 것인지를 명확하게 해야 한다.

(2) 소폭 개정 시 반영되어야 하는 과제

소폭개정시 가장 중요한 것은 선원법의 주무부서를 해양수산발전기본법에 일치하도록 하는 것이다. 즉, 상선원에 관한 주무부서는 국토해양부로 유지하면서, 어선원에 관한 주무부서는 농림수산식품부라고 하는 것이다. 이렇게 하는 것만으로도 해양수산분야의 기본법인 해양수산발전기본법과 선원과 관련된 구체적인 법인 선원법에서의 주무부서가 달라 발생하는 문제들의 상당부분을 해소할 수 있다. 해양수산발전기본법 제31조 1항에서 수산인력의 교육과 양성에 대하여, 그리고 제2항에서 고용안정과 복지증진을 위한 시책을 농림수산식품부에서 추진하도록 규정하고 있다. 이 조항을 선원법의 규정과 결합시키면 어선원과 관련된 대부분의 정책들을 시행할 수 있다.

그러나 외국인 어선원과 관련해서 외국인선원제의 적용대상인 어선원과 고용허가제의 적용대상인 어선원이라는 이원적 제도의 문제는 여전히 남아 있으므로 이 문제를 조정하는 조항은 소폭개정 시에도 반영되어야 할 것으로 생각된다. 그리고 한국선원복지고용센터의 임무를 모든 어선원에게 확대시킬 것인지 아니면 어선원만을 위한 복지고용센터를 별개로 만들 것인지의 여부와 이를 위한 지원근거 조항도 필요할 것으로 생각된다.

기타 아래에서 보는 법률의 개정 전에도 해결해야 할 문제에서 언급된 과제들도 가능하면 개정에 반영되는 것이 바람직하다. 해양수산발전기본법 제31조와 선원법의 근거규정만으로도 필요한 정책을 추진하는 근거가 될 수 있지만, 구체적인 근거조문이 효율적인 시행을 위해 더 효과적이기 때문이다.

(3) 법률의 개정 전에도 시급하게 해결해야 하는 문제

본 연구에서 지적한 어선원의 육성 및 지원에 관한 정책 중 일부는 현재의 법제에 근거해서도 시행할 수 있다. 이 때 근거가 될 수 있는 것은 해양수산발전기본법 제31조 1항과 2항이다. 이 조항에 근거해서 우선 어선원의 육성 및 교육, 그리고 근로안정과 복지증진을 담당할 주무 부서를 지정하고 이 부서를 통하여 시급한 정책들을 추진할 수 있다. 이 법률이 해양수산 부분의 기본법이므로 다른 법률과의 상

충부분이 있더라도 이 법률의 우월적 효력을 주장할 수 있다. 그러나 이 조항은 추상적인 조문으로 구체적인 면에서 부족한데, 선원법 등 개별법에서 이와 모순되는 내용이 담겨 있다는 한계는 있다. 이러한 한계를 인정하면서 이 조항에 근거하여 시급하게 추진해야 할 과제로 다음과 같은 것을 지적한다.

우선 전반적인 제도와 관련된 것으로 다음과 같은 것들이 있다.

- 1) 선원과 관련된 정책을 종합적으로 처리할 수 있는 전담 부서 지정하여 어선원 수급과 근로조건 복지문제를 전반적으로 다룰 수 있도록 한다.
- 2) 이 부서가 중심이 되어 어선원 관련된 단체와 상시적인 협의체를 운영하여 어선원의 육성 및 지원에 관한 운영한다. 해양수산발전기본법 제35조는 “정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 해양수산 관련기관 등에 대하여 재정·금융에 관한 지원을 할 수 있다”고 규정하여 지원의 근거를 제시하고 있다. 이 조항은 아래에서 보는 여러 가지 정책과 관련된 재정지원의 근거조항으로 이용할 수 있다. 그리고 이러한 재정지원의 효율적인 운영을 위해서도 상시적인 협의체의 운영이 필요하다.

둘째 국내어선원의 육성과 관련된 방안으로 다음과 같은 것이 있다.

- 1) 국내어선원의 교육제도와 관련하여 적성과 동기를 고려한 선발제도의 강화가 필요하다. 지정교육기관인 수산계 고등학교와 대학교 졸업자의 낮은 수산업분야 취업률에 비하여 한국해양수산연수원의 재교육프로그램을 통한 어선원양성이 훨씬 효율적이다. 적성과 동기를 고려하지 않은 선발과정이 주된 이유로 생각된다. 이를 고려하여 재교육프로그램을 통한 어선원의 양성을 활성화하는 것이 필요하다고 생각한다. 현재 한국해양수산연수원에서 하는 프로그램은 해기사를 양성하는 프로그램인데, 인력난이 심각한 것은 부원이므로 부원양성을 위한 재교육프로그램을 무료로 제공하는 방안도 필요하다고 생각한다.
- 2) 교육과정에서 어선원 생활을 체험할 수 있는 실습을 강화하는 것이 필요하다. 수산업을 과정을 마치고도 다른 분야로 취업하거나 혹은 수산업분야에 취업했다가 이직하는 비율이 높은 것은, 당사자에게는 시간낭비이고 국가적인 차원에서는 인력과 재원의 낭비이다. 이를 최소화하기 위하여 교육과정에서 선원생활을 경험하여 자기의 적성에 맞는지를 경험하도록 하는 것이 필요하다.
- 3) 어선원의 고령화를 막기 위한 정책이 시급하다. 수산계 출신들이 어선원으로 취업하더라도 병역을 대신하기 위한 승선근무예비역 기간이 종료하면 다른 분야로 이

직하는 비율을 줄이기 위한 방안을 마련한다. 승선근무예비역 제도는 그나마 젊은 인재들이 어선원직을 경험하도록 유인하는 제도이므로 이 제도를 계속 운영하는 것이 필요하다. 그리고 추가적으로 승선근무예비역 기간이 끝난 후에도 그리고 결혼 후에도 어선원직을 계속하도록 유도하는 맞춤형 복지제도를 마련한다.

4) 내국인 어선원 수급에서 가장 시급한 문제는 어선원 공급우위 속에서 인력난으로 표현할 수 있다. 이를 해결하기 위하여 부원인 어선원 교육프로그램을 만들어 어선원의 질을 제고하면서 어선원의 구인과 구직을 효율적으로 연결하는 제도의 활성화가 시급하다. 손쉽게 할 수 있는 방안으로는 농림수산식품부에 구인·구직 사이트를 마련하고 다른 기관과 연계를 시킴으로써 모든 구인·구직 정보를 종합하여 이용할 수 있도록 하는 것을 생각할 수 있다.

5) 현재 한국선원복지고용센터는 그 위치와 운영이 상선원에 초점을 맞춘 것인데, 어선원도 이용할 수 있도록 본원의 설치 등을 고려해야 한다. 그리고 구인과 구직을 효율적으로 연결하는 장으로 사무실들을 설치하여 어선원들이 쉽게 이용할 수 있도록 해야 한다. 그리고 법 개정 전이라도 선원법의 적용을 받지 않는 어선원들에 대하여 취업과 관련된 정보를 제공하는 활동 등을 하도록 협조를 구하는 것도 필요하다.

셋째, 외국인 어선원과 관련하여 다음과 같은 정책을 시행하는 것이 필요하다.

1) 해양수산발전기본법 제31조를 근거로 외국인 어선원과 관련된 시책을 수립하고 집행하는 주무부서는 농림수산식품부라는 것을 명확하게 한다.

2) 이러한 바탕에서 어선원 관련 업무를 담당하는 농림수산식품부의 전담부서에서 외국인의 선발과정에서 어선원으로서의 능력과 적성에 맞는 어선원이 선발될 수 있도록 하는 정책을 마련하여 실시한다.

3) 외국인 어선원의 교육을 강화한다. 이를 위하여 외국인 어선원 교육을 전담하는 기구인 가칭 “외국인 어선원 교육원”을 설치하는 것은 필요하다고 생각한다. 그런데 이 교육원은 그 효율성을 제고하기 위하여 자체 교육만이 아니라, 수산계고등학교의 유희시설을 이용하여 교육시키는 방법, 어선원의 공급이 많은 국가에 현지 교육원을 운영하는 방법, 그리고 교육과정과 실습 등의 내실을 기하기 위하여 한국 해양수산연수원과의 협조를 강화하는 방안 등을 고려해야 한다.

4) 외국인 어선원의 어려움을 해결하는 제도를 체계적으로 정비한다. 외국인 어선원의 어려움으로 많이 지적되는 것이 어한기에 어선원을 계속 고용하기 어려운데,

이를 해결하기 위하여 숙소를 제공하면서 일을 할 수 있도록 연결하는 프로그램을 강화하는 것이 필요하다. 그리고 외국인어선원의 고용제도가 외국인선원제와 고용허가제로 이원화되어 발생하는 문제가 있다. 외국인선원제의 문제점은 송출기관이 개입하여 비용이 많이 들고 사기업인 송출기관이 불법행위를 할 가능성이 크다는 것이다. 고용허가제에서의 문제점은 외국인 어선원의 관리체제가 사실상 전무하다는 것이다. 이러한 문제점들을 고려하여 외국인 어선원 제도를 사실상 동일하게 운영하며 그 과정에서 공공기관의 역할을 강화하고 어선원의 관리체제를 강화하는 정책이 시급하다. 이러한 모든 일을 기존에 외국인 어선원의 교육을 담당하는 수협중앙회로 일원화하거나 혹은 외국인어선원교육원으로 일원화하는 방안 등을 고려할 수 있다.

5) 농림수산식품의 전담부서가 외국인어선원의 무단이탈을 최소화하기 위한 여러 가지 시책을 마련하고 시행한다.