

내항상선 승선 외국인선원의 관리에 관한 연구

김영모*

* 한국해양수산연수원 교육연구처

A Study on the Management of Foreign Crew in Domestic Merchant Vessel

Young-Mo Kim*

* Division of Training and Research, Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology, 606-080, Korea

요 약 : 카보타지는 동일한 국가 내의 두 지점간 화물이나 여객을 다른 국가에 등록된 선박이나 항공기가 수송하는 것을 말한다. 카보타지규제는 경제적으로는 보호주의 측면에서, 국방의 관점에서는 국가안전보장 측면에서 정당화되어 왔으며, 미국, 일본, EU(域外국가간) 등 세계 주요국들이 카보타지를 실시하고 있다. 우리나라는 세계 5위의 지배선단을 가진 해운국으로 성장하였으나, 선원공급 부족과 내항선원들의 고령화는 내항선박의 정상적인 운항을 저해하는 요인으로 대두되고 있다. 이에 따라 정부는 카보타지라는 기본적인 원칙을 고수하면서도 2004년부터 외국인선원들의 내항상선 승선을 허용하여 2011년 8월 현재 530명의 미얀마 및 인도네시아 부원선원이 국적 내항선박에 승선하고 있다. 우리나라 법적으로는 내항선에 외국인선원을 승선시키는 것이 가능하나, 카보타지규제를 받는 선박에 외국인선원을 승선시키는 것은 카보타지 본래의 취지를 훼손시킨다고 볼 수 있으므로, 그로 인해 발생할 수 있는 내항해운의 문제점을 해소하기 위한 조치가 필요하다. 외국인선원 승선으로 인한 문제점을 최소화하기 위해서는 첫째, 의사소통과 문화적차이를 극복할 수 있는 외국인선원 관리기법의 도입이 필요하며, 둘째, 외국인선원의 고충상담을 위한 외국인선원지원센터의 설립이 필요하고, 셋째, 적정 관리능력을 갖춘 외국인선원관리회사를 육성하며, 넷째, 외국인선원의 근로조건 개선을 통하여 안정적인 선원공급을 가능하게 할 필요가 있다. 마지막으로 송출국가의 행정당국과의 무단이탈자 행정제재에 대한 협정체결이 필요하다.

핵심용어 : 카보타지, 선원, 내항해운, 내항선박, 외국인선원

Abstract : Cabotage means transportation of cargoes or passengers between two points within same country by vessel or aircraft which registered to foreign country. Cabotage regulation has justified by the protectionism in economic aspect and by national security in the defence of a country, thus most world's major countries including United States of America, Japan and European Union(outside EU) are executing cabotage. Even though Korean's controlled fleet ranked to 5th in the world, shortage and ageing of Korean domestic seafarers came to the restricted factor in the Korean domestic shipping. Resultingly Korean government permitted 530 Myanmar and Indonesian seafarers to come on board in domestic vessel. In regarding to the Korean law, there are no direct relationship between boarding foreign crew in domestic vessel. However the basic concept of cabotage will be spoiled by boarding foreign crew under the regulation of cabotage, so special treatment should be needed to cover the problems in coastal shipping arose from them. To minimize the problems derived from foreign crew, following actions are recommended: first, management skills of foreign crew are needed to overcome differences of communication and culture; second foreign crew supporting center should be established to counsel their difficulties; third, high level of manning companies should be promoted; fourth, stabilized crew supply should be guaranteed by improving employment condition; finally, memorandum of understanding should be concluded between two countries to prevent seceders.

Key Words : Cabotage, Seafarer, Coastal shipping, Domestic vessel, Foreign crew

1. 서 론

한국의 연안무역은 한국선박에 의해서만 수행된다. 카보타지(Cabotage)란 용어는 원래 대양으로 나가지 않고 연안을 따라 한 곳(Cape)에서 다른 곳으로 항해를 하던 스페인사람들의 항해용어에서 나왔으나, 지금은 외국에 등록된 교통수단의 자

국내 운항금지라는 용어로 사용되고 있다(Odeke, 1988).

당초 카보타지는 해운에서 시작하였으나, 이제는 항공, 철도, 도로수송 전 분야에 걸쳐 적용되고 있다. 지금까지 카보타지는 경제적인 관점에서는 외국선박이 국내의 하천을 항행하는 것을 허용하지 않는 보호주의의 한 형태로서 자국 해운업자를 육성하기 위하여 외국 기업이 자국 무역에 참여하지 못하도록 차별화하는 제도이며, 국방의 관점에서는 국가의 안전보장이나 공공의 안전 측면에서 필요한 규제로 정치적으로 정당화되

* 종신회원, ymkim@seaman.or.kr, 051-620-5795

어 왔다.

세계 10위권의 경제력을 갖춘 나라로 발전한 우리나라는 외국으로부터 자원을 수입하여 이를 가공한 후 수출하는 경제구조로 바뀌었고, 이들 자원들의 대부분은 선박을 이용하여 수송하고 있다. 특히 우리나라와 같이 남북이 대치된 상황에서는 유사시 선박을 이용한 물자의 이동이 필연적인 상황에서 연안무역을 외국선박에 개방할 경우, 내항해운의 존립을 위협하게 되어 국가 안보적 측면에서도 카보타지는 필수불가결한 제도로 인식되어 왔다.

그러나 우리나라는 세계 5위의 지배선단을 가진 해운국으로 성장하여 선원공급 부족으로 외국인선원의 승선이 증가하고 있으며, 특히 Table 1에서 보는 바와 같이 내항선선원의 고령화는 내항선박의 정상적인 운항을 저해하는 요인으로 대두되고 있다(한국해운조합, 2012).

Table 1. Age distribution of domestic seafarers

(Unit : person)

Age	Total	Under 40	40~49	50~59	60~64	65~69	Over70
Total (%)	8,062 (100)	825 (10.2)	1,071 (13.3)	3,073 (38.1)	1,458 (18.1)	1,146 (14.2)	489 (6.1)
Officer (%)	5,752 (100)	677 (11.8)	826 (14.4)	2,216 (38.5)	1,112 (19.3)	674 (11.7)	247 (4.3)
Rating (%)	2,310 (100)	148 (6.4)	245 (10.6)	857 (37.1)	346 (15.0)	472 (20.4)	242 (10.5)

이에 따라 정부는 카보타지라는 기본적인 원칙을 고수하면서도 2004년부터 외국인선원들의 내항상선 승선을 허용하여 2011년 8월 현재 530명의 미얀마 및 인도네시아 부원선원이 국적 내항선박에 승선하고 있다. 한 나라의 경제안전보장이라는 측면에서 외국인 선원에 의존하는 우리나라 내항상선대의 운항은 약점이 될 수도 있다.

따라서 본 연구에서는 내항선박에서 외국인선원을 승선시킴으로써 발생할 수 있는 문제점을 최소화할 수 있는 관리방안을 제시함으로써 내항해운산업의 발전에 보탬이 되고자 한다.

2. 주요국의 카보타지와 외국인선원 승선실태

2.1 유럽

해운선진국인 유럽국가들은 그동안 자국의 해운보호와 안전보장의 관점에서 카보타지를 실시해 왔다. 그러나 동서냉전의 구조가 붕괴되고 난 이후, 유럽의 외교·안전보장정책을 통합한 유럽연합(European Union)이 발족하면서 회원국간 내륙수로가 연결되어 있는 네덜란드, 독일, 프랑스, 벨기에 등이 1993년부터 2003년 말까지 그 동안 단계적으로 카보타지규제를 폐지하고 다른 EU 가맹국도 국내수송을 허용하고 있다.

유럽연합 역내에서의 산업경쟁력 강화와 경제통합을 추진하기 위해서는 카보타지 규제는 이제 장애가 된다고 판단하였기 때문이다. 따라서 EU 역내국간 연안무역에는 외국선원이 승선한 외국선박의 운항이 가능하다. 그러나 EU 역외국가간에는 아직까지 카보타지를 유지하고 있다(河内山, 2009).

2.2 미국

미국은 1920년에 제정한 「존스법」(Jones law, 상선법의 속칭)에 따라 현재도 내항해운의 카보타지를 실시하고 있다. 이 법률에 따라 미국 내항선은 미국에 선적(船籍)할 것, 미국에서 건조된 선박일 것 그리고 선원의 75%가 미국시민일 것을 규정하고 있어 내항해운을 보호하고자 하는 의미가 강하다.

이 법률의 배경은 국방의식이 강하게 깔려 있다. 미국은 긴급사태가 발생할 경우 교통부는 내항선을 이용할 권한이 있으며, 국방부도 내항선을 해상수송에 동원할 수 있다. 그러나 「존스법」은 1차 대전 직후 남아도는 해군 수송선의 처리문제를 해결하고자 하는 숨은 요인이 있었으며, 또한 이 법 제정당시 선원의 권리와 보상을 끼워넣은 것은 제대군인에 대한 배려 차원에서였다(권, 2009). 이와 같이 두꺼운 보호정책으로 미국선의 건조선가는 국제적 수준에 비해 약 3배 정도, 미국 선원의 월급은 육상 근로자의 1.5배나 되어 미국 해사산업 전체의 경쟁력을 떨어뜨리고 있다.

2.3 일본

일본도 자국 해운을 보호하기 위하여 카보타지를 실시하고 있다. 일본은 「선박법」으로 일본선박만이 불개항장에 기항할 수 있고, 일본의 각 항간을 화물이나 여객을 수송할 수 있도록 하고 있으나, 주무대신의 특허를 득한 경우는 예외로 하고 있다. 긴급특별조치의 예로는 1995년 1월 17일 한신(阪神)대지진으로 고베(神戸)시 중심에 사망자가 6,308명이 발생하자 운수청은 지진발생 당시 고베항에 양륙되어 있거나 양하예정이던 화물을 긴급조치로 고베항 외에 도쿄, 요코하마, 하카다 등으로 수송하기 위해 외국 상선회사로 하여금 국내 피더수송(연안수송특허)을 허용한 바 있다. 2009년 6월 일본의 오키나와현(沖縄縣)이 경제진흥책의 일환으로 오키나와현과 본토사이의 물류비용을 절감하기 위하여 두 지역간 항로에 “외항선에 의한 국내수송을 인정하는 특별제도”를 만들려는 움직임이 표면화되자, 일본내항해운조합총연합회와 전일본해원조합이 결사적으로 반대하였다. 만약 동 항로에 저임금의 외국적선을 도입할 경우 내항해운업자의 경영과 일본선원의 고용에 큰 타격을 줄 수 있다고 보기 때문이다(河内山, 2009).

3. 우리나라 내항해운과 외국인선원 승선

3.1 우리나라 내항해운의 현황

1) 우리나라 내항해운 변천

반도국가로서 3면이 바다인 우리나라는 일찍이 바다를 이용

한 해양민족이었다. 신라가 한반도를 통일(670)하기까지 고구려, 백제, 신라의 고대국가가 형성되었을 때, 북쪽의 고구려가 요새세력으로 중국과의 육상통상을 불가능하게 한 요인이 백제와 신라로 하여금 해로를 이용하게 한 요인이 되었다. 그러나 12세기 말경 고려와 중국 남송과의 해상왕래가 두절되면서 무역이 차단되고, 중국의 3왕조(원·명·청)가 한반도와 육로로 접촉되었기에 육로로 왕래가 일어나면서 연안을 중심으로 한 해상활동이 제약을 받아 한국해운의 쇠퇴기를 맞았다(손, 1982).

해방이후 내항해운은 일본인 소유의 적산선박을 이용하여 식민지하의 적산해운업체의 관리인들이 주축이 되어 지방단위로 발전하였다. 그러나 해안선이 비교적 짧은 지형적 특성과 항만시설의 부족, 복잡한 물류체계 등 비경제적인 요인으로 인하여 철도 및 육상교통에 비하여 정책적인 배려와 지원이 적었고, 업체의 영세성 등으로 상당기간 낙후되어 있다가, 근래 연안해운의 중요성과 국가물류비 절감 등 경제적 이점이 크게 부각되면서 연안해운 운송은 매년 증가 추세에 있다.

우리나라 내항해운은 2010년 기준 국내 총 해상수송물량의 11.3%를 차지하는 중요한 교통수단으로서(국토해양부, 2011a), 한반도의 물류수송의 한 축을 이루어 한국경제의 발전에 기여한 바가 크다. 최근에는 친환경 저비용 교통수단으로도 각광을 받고 있으며 다른 교통수단에 비해 에너지효율도 높아 컨테이너 1개 수송시 도로운송에 비해 에너지 소비가 1/5 수준에 불과하다(한국해운조합, 2008).

그러나 최근의 한국 내항해운은 업체의 영세성과 과당경쟁으로 인한 내항해운업체의 상업적 관리능력의 한계를 무시한 저운임으로 인해 수익성 부족으로 신조선의 대체능력을 상실하고 노후비경제선의 퇴출이 지연되어 내항해운의 기본적인 사명을 수행하기 힘든 상황에 직면해 있다(한국해운조합, 2005).

2) 내항상선의 외국인선원 승선관련 규정

우리나라 「선박법」 제6조(불개항장의 기항과 국내 각 항간에서의 운송금지)는 한국선박이 아니면 불개항장(不開港場)에 기항하거나, 국내 각 항간에서 여객 또는 화물의 운송을 할 수 없도록 규정하고 있으며, 단서조항으로 법률 또는 조약에 다른 규정이 있거나, 해양사고 또는 포획을 피하려는 경우 또는 국토해양부장관의 허가를 받은 경우에는 가능할 수 있도록 규정하고 있다. 여기서 한국선박이라 함은 「선박법」 제2조에서 1) 국유 또는 공유의 선박, 2) 대한민국 국민이 소유하는 선박, 3) 대한민국의 법률에 따라 설립된 상사법인이 소유하는 선박 및 4) 대한민국에 주된 사무소를 둔 제3호 외의 법인으로서 그 대표자(공동대표인 경우에는 그 전원)가 대한민국 국민인 경우에 그 법인이 소유하는 선박으로 규정하고 있다. 이와 같이 우리나라 선사가 아니면 국내 각 항간 운송행위를 할 수 없게 되어있다.

그러나 우리나라에서는 「해운법」 제49조에 의해 외국적선

박을 국내항만에 화물을 운송하도록 허용하는 단서조항을 마련하고, 「내항화물운송사업자의 외국적선박 용선제함에 관한 고시」를 통해 제한예외조건을 두어 동절기 일시적인 유류수송 선박이 없을 경우 등 특수한 경우에 한해 외국적선박의 연안무역을 허용함으로써 카보타지를 탄력적으로 운용하고 있다.

한편 우리나라 선원법 제3조(적용 범위)에서는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「선박법」에 따른 대한민국 선박, 대한민국 국적을 취득할 것을 조건으로 용선한 외국선박 및 국내항과 국내항 사이만을 항해하는 외국선박에 승무하는 선원과 그 선박의 선박소유자에 대하여 적용하고 한국선박에 승선하는 외국인 선원에 대해서도 우리나라 선원법을 적용하도록 함으로써 내항해운에 종사하는 선박에 승선하는 선원의 국적은 불문하도록 하고 있다. 따라서 연안무역에 종사하는 선박이 「선박법」 상의 대한민국 선박이라면 외국인선원도 승선이 가능하다고 볼 수 있다.

3.2 우리나라 내항상선 외국인선원 도입배경

과거 우리나라 선원들의 공급에 여유가 있는 시기에는 외국인 선원을 도입하는 것이 내국인 선원의 취업을 압박할 수 있기 때문에 외국인 선원의 도입을 금하였다. 그러나 최근 젊은 인구의 부족과 승선기피 현상으로 Table 2에서 보는 바와 같이 내항상선은 지난 10년간 35.7% 증가한 반면, 척당 선원은 2001년 말 기준 5.22명에서, 2010년 4.06명으로 22.2% 감소하여 내항선원이 부족하게 되자, 정부는 내항선에도 미안마선원을 중심으로 외국인선원의 승선을 허용하게 되었다(한국해운조합, 2012).

Table 2. Trend of domestic vessels and seafarers

Contents		Year									
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
No. of vessel		1,554	1,630	1,729	1,885	2,025	1,958	1,969	1,977	1,986	2,109
No. of seafarers	Ttl	8,112	8,275	8,176	8,105	8,268	8,114	8,164	8,236	8,257	8,559
	Officer	4,873	5,064	5,115	5,305	5,427	5,393	5,486	5,575	5,602	5,752
	Rating	3,239	3,211	3,061	2,800	2,841	2,721	2,678	2,661	2,655	2,807

국토해양부는 2020년까지 우리나라 내항상선의 인력수급을 분석한 결과, 외국인 부원을 연 500명 규모로 도입하더라도 2010년부터 부원의 수급에 차질이 발생하기 시작하여, 이후 2015년에도 해기사, 부원 모두 부족할 것으로 예상하고, 2020년에는 전체 선원의 공급부족은 689여명에 달할 것으로 전망하였다. Table 3은 2011년 이후 2020년까지의 수급 추정치를 보여주고 있다(국토해양부, 2011b).

Table 3. Supply-demand prospect of domestic merchant seafarers

(Unit : person)

Year		2011	2015	2020
Demand of seafarers	Officer	6,890	7,025	7,327
	Rating	2,882	2,495	2,469
	Sub. ttl	9,772	9,520	9,796
Supply of seafarers	Officer	6,522	6,866	7,343
	Rating	2,758	2,307	1,764
	Sub. ttl	9,280	9,173	9,107
Balance of domestic seafarers	Officer	▽ 368	▽ 159	△ 16
	Rating	▽ 124	▽ 188	▽ 705
	TTL	▽ 492	▽ 347	▽ 689

Note : “▽” means short supply of seafarers.

이와 같은 수급불균형을 해소하기 위해서 국토해양부는 해기사를 2011년부터 2020년까지 10년간 총 1,065명, 연평균 107명을 추가로 양성해야 하는 단기양성 해기사와 부원선원을 양성할 것을 제시하였다.

3.3 내항상선 외국인선원 도입과정

1993년 6월 전국해상산업노동조합연맹(이하 해상노련)과 한국해운조합은 내항선 구인난을 해소하기 위해 외국인산업연수생 500명을 도입하기로 합의하고 국무조정실 및 당시 해양수산부에 외국인산업연수생배정을 요청하였다. 이후 1997년 4월 경제부처장관회의에서 내항선에 외국인선원을 혼승시키는 것으로 결정함에 따라 1997년 6월 외국인 산업기술연수조정협의회는 내항선에 300명의 외국인을 도입하는 것으로 확정하고, 그 해 11월에 외국인 송출회사 5개사를 선정하였다(인도네시아 2개사, 필리핀 1개사, 중국 2개사).

그러나 1997년 말부터 불어 닥친 외환위기 여파로 국내에서 대량실업이 발생하자 1998년 4월 한국해운조합은 당시 해양수산부에 내항선 외국인산업연수생 도입 보류를 요청하기에 이르렀다. 이후 어느 정도 외환위기를 극복한 내항해운업체는 2003년 12월 국무조정실 및 노동부에 재차 외국인산업연수생 도입을 건의하였으나, 2004년 1월 외국인 인력도입 관련 기관 간 협의 결과, 국내 외국인 고용정책과 상치되어 내항선 산업연수생 도입 확대가 불가능한 것으로 결정되었다. 이에 내항해운업체는 출입국관리법시행령 개정을 통해 별도의 체류자격을 신설하는 방안을 검토하여, 2004년 8월 내항선에 승선하는 외국인선원을 대상으로 E-10-A(외국인의 체류자격 중 내항선원) 사증을 신설하게 되었다.

이런 과정을 거쳐 드디어 2004년 11월 6일 미얀마선원 1명이 국내 내항상선 승선을 위해 입국한 후 뒤 이어 미얀마 부원선원들을 중심으로 외국인선원의 도입이 증가하였고, 업계의 요청에 따라 외국인선원의 다양화 조치의 일환으로 2011년 3월부터는 인도네시아 부원선원들도 입국을 하게 되었다.

3.4 내항상선 외국인선원의 고용절차

국토해양부는 외국인 선원의 고용범위 결정, 고용절차 등을

체계적으로 마련하여 선원수급의 안정 등을 도모하기 위해 「외국인선원 관리지침」을 제정, 운영하고 있다. 외국인선원 고용기준은 업종별로 자율적으로 합의하여 정하도록 하고 있는데, 내항선원의 경우는 해상노련과 한국해운조합이 합의하여 정하고 있다(제3조).

선사별 고용방법은 외국인선원을 고용하고자 하는 선박소유자 또는 선박소유자단체는 선원노동조합 또는 선원노동조합이 없는 경우에는 선원을 대표하는 자의 의견을 들어 양국 사업자간에 합의하도록 하고 있다.

동 지침에 따르면 지방해양항만청장은 외국인선원의 무단이탈, 폭행 등 선원사고가 빈번한 특정 송출국가 또는 특정집단에 대하여는 송입제한 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있는데, 구체적으로 외국인선원 폭행 등 인권유린사고 발생업체의 경우나 무단이탈 빈발업체, 선원임금지급 체불업체, 고용신고를 하지 아니한 외국인선원 고용 등의 경우 선박소유자나 송입업체에 대해 경고, 외국인선원 신규고용 제한 등의 제재를 하고 있다.

고용인원은 1996년 12월 당시 해상노련과 한국해운조합간에 총 300명, 적당 3명 이내의 외국인선원 및 외국인 산업기술연수생을 승선시키기로 협정을 체결하였으나, 2003년 6월 500명 승선인원 제한과 적당 전체 승선선원 수의 30%를 기준으로 고용협의회에서 결정하기로 노사간 합의하여 외국인 승선이 개시되었고, 2006년 합의에서는 적당 총승선인원 4명일 경우는 외국인 1명, 5~8명일 경우는 2명, 9명 이상일 경우는 3명을 승선시키기로 합의하였다. 현재는 Table 4에서 보는 바와 같이 적당 최대 6명까지 승선할 수 있도록 되어 있다.

Table 4. No. of foreign crew in domestic vessel

(Unit : person)

No. of ttl seafarers per vessel	3~4	5~8	9	10~14	15~18	Over 19
No. of max. foreigner per vessel	1	2	3	4	5	6

그러나 국내항 사이만을 운항하는 외국적선박으로서 총톤수 3만톤 이상의 선박에는 부원선원에 한하여 외국인선원 10명이 승선가능하도록 하였으며, 우리나라 기간산업으로서 중요성을 감안해 LNG선과 쾌속선(총승선인원 6인 미만인 선박에 한한다)에는 외국인선원 혼승을 제외시키고 있다.

3.5 내항상선 외국인선원의 근로조건

해상노련과 한국해운조합은 내항상선에 승선하는 외국인선원의 근로조건과 인권보호를 위하여 2년마다 단체협약을 체결하고 있다. 이 협약은 임금, 근로계약, 휴가 및 휴일 등, 재해보상 등, 숙식과 편의시설 등을 포함하여 7개 장, 31개 조로 구성되어 있으며, 2004년 이후 지금까지 합의된 최저임금은 Table 5와 같다(전국해상산업노동조합연맹, 2010).

Table 5. Wage trend of foreign crew in domestic vessel

Rank Contract date	Able seaman class	Ordinary seaman class	Cadet class
2003. 6. 13	₩600,000	₩550,000	₩480,000
2005. 9. 29	₩600,000	₩550,000	-
2009. 5. 27	USD 675	USD 600	-
2011. 2. 1	USD 695	USD 616	-

이러한 임금수준은 국내 선원임금과 비교할 때 50~60% 수준에 불과하지만, 미얀마나 인도네시아 국민소득 대비 4배 정도 높은 수준이어서 당분간 외국인선원의 승선지원은 지속될 것으로 판단된다.

외국인선원의 근로시간은 한국선원과 마찬가지로 1일 8시간, 1주 44시간으로 하되, 합의에 따라 1주에 12시간을 한도로 연장할 수 있으며, 항해당직근무를 수행하는 선원은 1주에 12시간의 범위안에서 추가로 항해당직 근무를 수행하도록 하고 있다.

휴식시간은 1일에 10시간 이상의 휴식시간과 1주에 77시간 이상의 휴식시간을 주어야 하며, 이 경우 1일의 휴식시간은 6시간 이상 연속될 것을 규정하고 있다. 유급휴가는 1년간 계속 승무한 경우에는 계속하여 승무한 기간 1월에 대하여 4일의 유급휴가를 주도록 하고 있다.

Table 6에서 우리나라 선원법과 외국인선원 단체협약과 비교할 때 내항선에 승선하는 외국인선원의 근로시간이 우리나라 선원들과 비교할 때 하회하지 않음을 알 수 있다.

Table 6. Comparison of employment condition between Korean and foreign crew

Nationality Contents	Korea Seamen Law	Collective agreement of foreign seafarers
Hours of work	8hours/day, 40hours/week	8hours/day, 44hours/week
Overtime of work	16hours/week	12hours/week
Exceeding work hour of watchkeeping	16hours/week	16hours/week
Hours of rest	Over 10hours/day, 77hours/week	same as left

한편 해상노련과 한국해운조합은 내항상선 외국인선원 혼승에 관한 노사합의사항 운영과 관련하여 개별 선박에 대한 단체협약 체결과 승인 및 선사별 총정원제 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 「내항상선 외국인선원 고용협의회 운영규정」을 제정, 운영하고 있다.

4. 내항상선 외국인선원 승선실태 분석

4.1 외국인선원 승선실태

1) 내항상선 외국인선원 승선추이

내항상선에 내국인 부원선원의 승선지원 부족현상으로 효율적인 선박운항이 어려워지자 정부와 노사단체는 2004년부터 외국인 부원선원의 내항상선 승선을 허용하였다. 2004년 이후 2011년 8월까지 연도별 외국인선원 승선인원은 Fig. 1과 같다 (한국해운조합, 2011).

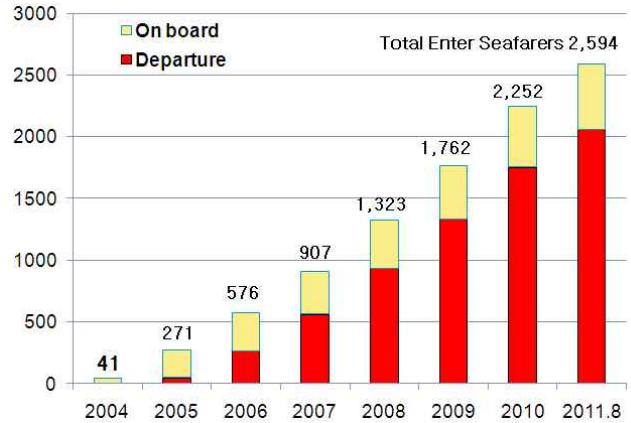


Fig. 1. Employment trend of foreign crew in domestic vessel.

2011년 현재 우리나라 내항선박에 승선하는 외국인을 송출하는 국가는 미얀마와 인도네시아 2개국이며, 미얀마의 국내 관리업체는 JSM 인터네셔널사와 동진상운 2개사이고, 인도네시아선원 관리업체는 코리아해운 1개 회사이다.

2010년 말 현재 내항상선 외국인선원 승선율은 내국인선원 대비 약 22%(부원선원 기준)이며, 수직급이 전체 고용인원의 92%를 차지하고 있다.

2) 무단 이탈을 분석

2004년 미얀마선원의 국내 내항선 승선이후 지금까지 자의 하선이나 상병귀국 외에 불법으로 잠적한 무단이탈율은 Table 7에서 보는 바와 같이 '0' 수준을 유지하고 있다.

내항선원의 무단이탈율이 전무한 것은 한국해운조합 중심의 체계적인 외국인선원 송입관리와 내항선원의 임금이 미얀마 국민들의 평균임금에 비해서는 높은 수준으로 승선동기가 유지되기 때문으로 추정되고 있다(한국해운조합, 2011).

Table 7. Seceders ratio of foreign crew of domestic vessel (Unit : person)

SM company	Issue of employment recommendation	Entrance	Departure	Seceder
JSM	298	257	206	0
Dongjin	254	233	211	0
Total	552	490	417	0

또한 미얀마 정부당국이 무단 이탈자에 대해서는 선원수첩 재발급에 대한 행정체제를 가하고 있고, 현지 송출업체에서도 출국전 담보를 확보하였다가 무단이탈시 강제집행과 같은 재산상의 제재를 가하고 있는 것도 무단이탈 방지에 효과가 있는 것으로 파악되고 있다.

그러나 연근해 외국인선원의 무단이탈을 고려할 때 내항 외국인선원의 무단이탈 가능성은 상존하고 있다. 연근해 어선에 승선하는 외국인선원의 무단이탈율이 높은 것은 상대적으로 임금이 높고 근로환경이 양호한 국내 육상산업체로의 이적 유혹이 많은 것이 한 이유가 되기 때문이다.

3) 재승선을 분석

한국해운조합 내부 실태분석에 따르면 외국인선원의 한국 내항선 재승선율은 30% 수준인 것으로 조사되었다. 한국 내항선박의 재승선을 저하 원인은 내항선 승선경험을 토대로 상대적으로 임금이 높은 외항선박이나 외국선박으로의 승선 이동이 주된 이유로 판단되어, 국적 내항선 승선이 외항선 승선의 실습과정의 역할을 하고 있다. 현지 실태조사 결과, 국적 내항선 승선을 기피하는 이유로 ① 일부 선박에서 한국선원의 폭언, ② 차별적 대우 또는 무시, ③ 자국음식 조리금지, ④ 언어소통 불량, ⑤ 육상 상륙제한, ⑥ S/B 피로증가 및 ⑦ 상급자의 음주행위 등으로 식별되었다(국토해양부, 2011b).

재승선을 하는 데는 임금수준보다 선내생활이 더 큰 영향을 미치며, 특히 선장의 태도에 영향을 많이 받고 있다. 즉 선내생활 만족도가 높은 일부 국적 내항선사의 경우, 미얀마 선원들의 재승선 지원율이 매우 높게 나타나고 있다.

4) 외국인선원의 자질

2009년 한국해운조합은 조합선사를 대상으로 외국인 수요조사를 실시한 결과, 내항선사의 84%는 만족, 16%는 불만족으로 대답하여 대체로 내항상선에 승선하는 외국인선원의 만족도는 높은 것으로 조사되었다(한국해운조합, 2009). 그러나 향후 외국인선원수가 증가하고 현재 미얀마 단일국가에서 다른 국가로 선원송입이 확대될 경우 외국인선원의 자질저하와 특히 한국선원과 외국인선원간 의사소통 불량에 따른 안전운항 저해가 우려된다(한국해운조합, 2009).

4.2 내항상선 외국인선원 관리방안

내항선박의 안정적 운항과 국가안보적 측면에서 내항해운업이 생존하기 위해서는 내항사업체는 사업규모의 확대, 수익구조의 개선 등으로 경영기반을 강화하여 내항해운업을 사업으로서의 매력을 향상시키고, 내항선박의 노동조건과 노동환경 등을 개선하여 양질의 한국인 내항선원을 안정적으로 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다.

그러나 내항상선에 외국인선원을 승선시키는 것이 현재의 내항인력 부족을 채우기 위한 현실적인 방안이라면, 카보타지에 의한 국가안보와 연안항로의 안전을 위하여 내항선박의 외국인선원 관리방안을 마련할 필요가 있다.

1) 효율적인 외국인선원관리 교육훈련 시행

지금까지 내항상선 승선 외국인선원은 수직급 부원선원 중심으로 구성되어 있다. 내항상선에 승선하는 외국인선원은 당해직급에 요구되는 기본지식을 갖추고 있고, 우리나라 외국인선원관리지침에 따라 출국전 본국에서 한국어교육을 이수하고 있다. 그러나 짧은 기간의 어학교육으로는 특히 갑판부의 경우 선교에서 당직근무를 수행하면서 한국어 사관과 의사소통이 여의치 않고, 문화적 차이 및 인간관계 불량으로 항해안전에 위해요소가 될 수 있다. 따라서 내국인 선원을 대상으로 혼승선에서 효율적인 선원관리를 위한 외국인선원 관리기법의 습득훈련이 필요하다. 한편 외국인선원에게는 승선하여야 할 다양한 선종에 대한 맞춤형 사전교육을 실시하는 방안을 검토하여야 한다.

2) 외국인선원지원센터 설립을 통한 외국인선원 지원

육상 외국인근로자를 위한 지원센터는 전국에 15개소나 운영되고 있으나, 국내에 유입되는 외국인선원의 고용상의 문제가 발생하더라도 자문을 구할 기구가 없다. 지방해양항만청에 근로감독관이 상주하고 있으나, 외국인선원의 근로환경에 대한 경험 부족과 언어소통의 예로 등으로 외국인에 대한 고충상담 및 지원이 곤란하다. 따라서 선원인력이 절대적으로 부족한 내항상선에 승선하는 외국인선원의 근로안정을 통해 선박의 안전운항 확보와 지속적인 외국인 유입을 위해 (가칭)외국인선원지원센터를 설립, 운영할 필요가 있다.

3) 외국인선원관리회사의 활성화

효율적인 외국인선원 관리는 내항선의 안전운항과 국가안보에 중요하므로, 외국인선원의 송입관리를 담당하는 관리회사의 기능과 역할이 대단히 중요하다. 지금까지 내항상선 외국인관리회사는 한국해운조합 주도하에 선정되어 왔으며, 향후 외항상선 선원관리회사처럼 소규모 영세관리회사가 난립할 경우 자격미달 선원의 송입으로 인한 내항상선의 운항 안전성을 저해할 위험성이 있다. 따라서 선박관리회사가 내항선의 외국인선원관리를 체계적이고 효율적으로 관리하기 위해서는 적정 규모의 능력있는 관리회사를 육성할 필요가 있다.

4) 외국인선원 근로조건 개선

외국인선원의 근로조건 개선과 관련한 단기적인 대책으로는 내항선의 적정 임금수준 유지와 선내에서 소모품, 작업수당 지급에서 차별을 없애고, 현재와 같은 선원가족 관리와 같은 소속감을 유지시키기 위한 유인책을 마련·유지해 나가도록 할 필요가 있다. 중기적으로는 장기간 해외생활에 대한 가족과 사회와의 격리감을 줄이기 위해 현행 12개월로 되어 있는 고용계약 기간을 점진적으로 단축시켜 나가 양질의 선원이 안정적으로 내항상선에 승선할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

5) 양국간 선원관리협정 체결 추진

지금까지 내항상선 외국인선원 무단이탈율이 전무하였던 것

은 송출국가(미얀마 등)가 정부주도하에 선원송출을 추진하였던 것과 무관하지 않다. 그러나 송출국가의 관리주체가 정부에서 민간위주로 변화되어 가거나, 송출국가가 다변화될 경우 무단이탈의 가능성도 배제할 수 없다. 국내에 입국한 외국인선원의 무단이탈을 완벽하게 차단하기란 용이하지 않으므로, 송출국가의 행정당국과의 무단이탈자 행정제재에 대한 협정체결이 필요하다. 일부 송출국가에서는 출국시 무단이탈 방지를 위한 담보확보와 집행권 보장책을 마련하는 방안을 강구중에 있다.

5. 결론

세계는 지금 경제적인 면에서는 국경이 없는 분위기로 진행되고 있으나, 국가나 민족간의 벽은 두껍기 때문에 어떤 이유로 외국인선원의 일부라도 국적선 승선을 기피할 경우 한국의 해로안보는 위협을 받을 수밖에 없다.

특히 우리나라와 같이 남북이 대치된 상황에서 내항선박에 외국인선원들로 선박을 운항할 경우, 유사시 외국인선원들의 승선을 기피할 경우 내항물자 운송에 막대한 지장을 줄 수 있으므로 내항선박을 운항하기 위한 필수국적인력의 확보가 긴요한 실정이다. 그러나 지금처럼 내항선박에 한국인 선원부족이 가속화될 경우 내항선박의 운항자체가 중지될 위험성이 있어 정부는 부득이 부원선원 일부직급에 한해 외국인선원의 승선을 허용하고 있는 실정이다.

앞서 살펴본 바와 같이 내항선에 외국인선원을 승선시키는 것은 국가마다 입장이 다르나, 외국인선원의 승선과 연안무역권을 개방하는 것과는 직접적인 관계가 없다. 그러나 카보타지규제를 받는 선박에 외국인선원을 승선시키는 것은 경제·안보 관점에서 카보타지가 가지는 본래의 취지를 훼손시킨다고 볼 수 있으므로, 내항해운업의 생존을 위해 최소한의 외국인선원의 승선을 허용하더라도 그로 인해 발생할 수 있는 공백을 메우기 위한 조치가 필요하다.

지금까지는 내항상선에 승선하는 외국인선원의 무단이탈율이 전무라는 결과가 보여주듯이 효율적인 관리를 하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 현재 도입되고 있는 선원송출 국가들도 점진적인 경제발전과 선원수요의 증가로 점차 선원공급인력이 줄어들 것으로 예상되고, 비효율적인 선원관리는 곧바로 내항선박의 안전운항을 위협하여 '안전한 연안물류 수송수단 확보'와 '국가안보'라는 카보타지의 기본취지가 흔들릴 위험성이 있다.

따라서 국적 내항상선대의 안전운항을 위해서는 첫째, 외국인선원들과 효율적인 의사소통과 문화적차이를 극복할 수 있는 외국인선원 관리기법의 도입이 필요하며, 둘째, 외국인선원의 고충상담 및 생활안정을 지원하기 위한 외국인선원지원센터의 설립이 필요하고, 셋째, 일정규모의 관리능력을 갖춘 외국인선원관리회사를 육성하며, 넷째, 외국인선원의 근로조건 개선을 통하여 안정적인 선원공급을 가능하게 할 필요가 있

다. 마지막으로 국내에 입국한 외국인선원의 무단이탈을 완벽하게 차단하기란 용이하지 않으므로, 송출국가의 행정당국과의 무단이탈자 행정제재에 대한 협정체결이 필요하다.

본 연구는 내항상선에 승선하는 외국인선원의 관리방안에 대해 살펴보았으나, 연근해어선에 승선하는 외국인선원도 내항상선과 유사한 어려움에 처해 있으므로, 향후 연근해어선 승선 외국인선원의 효율적 관리방안에 대한 후속연구가 필요할 것으로 기대된다.

참고 문헌

- [1] 국토해양부(2011a), 국토해양통계연보, p. 373.
- [2] 국토해양부(2011b), 외국인선원고용실태연구조사보고서, p. 189, p. 445.
- [3] 권홍우(2009), 오늘의 경제소사(1414), 서울경제신문, 6월 5일자, p. 1.
- [4] 손태현(1982), 한국해운사, 아성출판사, p. 94.
- [5] 전국해상산업노동조합연맹(2010), 외국인선원 고용관련 법령 및 노사합의서, pp. 151-248.
- [6] 한국해운조합(2012), 내항상선 선원수급방안, pp. 2-4.
- [7] 한국해운조합(2008), 연안해운 개론, p. 16.
- [8] 한국해운조합(2005), 연안해운혁신을 위한 비전과 발전전략 수립 연구, pp. 11-16.
- [9] 한국해운조합(2009), 외국인선원 고용업체 설문조사결과 종합보고, p. 4.
- [10] 한국해운조합(2011), 외국인선원 고용현황 종합보고, pp. 1-12.
- [11] 河内山 典隆(2009) 内航海運の現状と課題, 全日本船舶職員協會, p. 4.
- [12] Odeke, Ademuni(1998), Shipping in International Trade Relations, Avebury, pp. 158-159.

원고접수일 : 2012년 02월 24일

원고수정일 : 2012년 04월 02일 (1차)

2012년 04월 13일 (2차)

게재확정일 : 2012년 04월 23일