

다시 대한민국!
새로운 국민의 나라

「외국인 선원 고용관리 합리화」
제도개선 공개 토론회

일 시 : 2023. 7. 7.(금) 10:00 ~ 11:40 (100분)

장 소 : 스페이스쉐어



국민권익위원회

진행순서

시 간	주요내용	비 고
10:00~10:03 3'	■ 개회	조광현 (국민권익위 사무관)
10:03~10:08 5'	■ 인사말씀	국민권익위원회 부위원장
10:08~10:20 12'	■ 주제발표(외국인선원 고용관리 합리화 방안)	김석준 (국민권익위 경제제도개선과장)
10:20~10:22 2'	■ 토론자 착석 및 좌장 소개	조광현 (국민권익위 사무관)
10:22~10:25 3'	■ 토론자 소개	정영석 (한국해양대 해사법학부 교수)
10:25~11:25 60'	■ 지정토론 - 관계부처 : 이민석(해수부 선원정책과장) - 관계기관 : 김우철(해운조합 경영지원본부장) 박광범(수협중앙회 선원지원부장) - 선원노련 : 김동윤(부위원장) 권기흥(부위원장) - 언 론 : 이영근(중앙일보 기자)	
11:25~11:35 10'	■ 자유토론 및 질의·답변	
11:35~11:40 5'	■ 폐회	조광현 (국민권익위 사무관)

인사말씀

안녕하십니까?

국민권익위원회 부위원장 김태규입니다.

먼저, 바쁘신 가운데에서도 귀한 시간을 내어
'외국인 선원 고용 관리 합리화 방안'을 위한
공개토론회에 참석해 주신 여러분들께 진심
으로 감사의 인사를 드립니다.



아울러, 기꺼이 이번 토론회 좌장을 맡아주신 정영석 한국해양대
학교 교수님을 비롯하여 각 분야를 대표하여 참석해 주신 지정토론자
분께도 감사를 드립니다.

국민권익위는 정부의 반부패 총괄기관이면서 최종적인 고충처리
기관으로서 '국민신문고', '110국민콜', '국민생각함' 등의 다양한
정책소통창구를 운영하며 매년 약 2천만 건의 민원을 처리하면서
이를 통해 접수된 국민의 수많은 고충 불편사항과 부패 유발유인을
해소하기 위하여 행정기관, 공공기관 등 1,600여개 기관에 제도
개선을 권고하여 왔습니다.

국민권익위원회가 출범한 이후 2009년부터 올해 6월까지 총 903
건의 제도개선 의결사항을 관제기관에 권고한 바 있으며, 이에
대한 기관들의 수용률은 약 95.5%에 이르고 있습니다.

오늘 이 자리는 점점 심각해 지는 저출산·고령화 시대에 생산가능
인구가 감소함에 따라 선원 감소와 고령화로 어려움을 겪고 있는
우리 해양 수산업의 문제를 해결하기 위해 마련되었습니다.

외국인 선원 고용 관련 제도는 1990년 단계적인 외국인 선원 도입 계획 발표 이후 1991년 국내 선원노조와의 외국인 선원 승선 합의를 거쳐 1998년 시행된 ‘외국인 선원 관리 지침’에 근거한 외국인 선원 제도가 현재까지 이어지고 있습니다.

그러나 법적 근거가 불명확한 상태에서 외국인 선원 고용규모 등 주요 정책결정사항을 선주 관련단체와 국내 선원노조간 합의로 결정함에 따라 정책결정의 비효율화가 초래되고, 이것이 오히려 산업의 주요 파트너인 노사간 갈등의 원인이 되고 있었습니다.

해양수산부에서도 관련 제도를 정비하고자 노력해 왔으나 여러 가지 문제로 현재까지 이어져 온 것으로 알고 있습니다.

이에 국민권익위가 나서 여러 관련 기관, 단체의 의견을 듣고 효율적인 제도개선 방안을 마련하고자 합니다.

경제 위기 속 해양수산업 발전을 위해서는 선원 인력수급 문제와 이들의 권익보호 방안을 제도적으로 정비하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각합니다.

아무리 목적이 좋아도 과정이나 절차가 불합리하고 불공정하다면 이는 바뀌고 보완되어야 합니다. 그간 관행적으로 이어져 온 불합리한 절차가 보완될 수 있도록 허심탄회하게 의견을 개진하여 주시기 바랍니다.

다시 한번 바쁘신 가운데에서도 토론회에 참석하여 자리를 빛내 주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

국민권익위원회 부위원장
김 태 규

목 차

I. 발 제 문

- (1) 외국인 선원 고용 관리 합리화 방안(김석준) 3

II. 토 론 문

- (1) 이민석(해양수산부 선원정책과장) 29
- (2) 김우철(한국해운조합 경영지원본부장) 31
- (3) 박광범(수산업협동조합중앙회 선원지원부장) 35
- (4) 김동윤(전국해상선원노동조합연맹 부위원장) 40
- (5) 권기홍(전국해상선원노동조합연맹 부위원장) 42
- (6) 이영근(중앙일보 기자) 44

발 제 문

다시 대한민국!
새로운 국민의 나라

외국인 선원 고용관리 합리화 방안

2023. 7.



국민권익위원회

목 차

I . 추진개요	3
II . 관련현황	4
III . 문제점 분석	7
(1) 외국인 선원 위탁관리 근거 미비	7
(2) 복지기금, 관리비 등 징수, 공개 미흡	14
(3) 외국인 선원 무단이탈 지속 발생	20
IV . 개선방안	24
(1) 외국인 선원 제도 근거 정비	24
(2) 관리비 등 징수근거 마련 및 집행내역 공개	25
(3) 외국인 선원 교육·복지 및 관리 강화	26

I. 추진개요

< 추진근거 >

- (국정과제 50) 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현
- "공공기관 관행화된 노조문제 등 제도개선 요청"(23. 2. 27. 국민신문고 민원)

□ 추진배경

- 정부는 20톤 이상 어선 포함, 외국인 선원의 고용범위 결정, 고용절차 등을 마련, 선원수급의 안정과 관련 산업 발전을 도모하기 위해 '외국인 선원 관리 지침(해수부 고시)'에 근거한 외국인 선원 제도 운영 중
 - ※ 20톤 미만 선박은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 고용부 고용허가 대상
 - ※ '90년 단계적인 외국인 선원 도입계획 발표, '91년 한노총 산하 선원노련과 외국인 선원 승선 합의 이후 단계적 증가, '21년 기준 선원 5만 9,843명 중 외국인 선원은 2만 7,333명(약 46%)
- 해양수산부 고시에 따라 선주들(선박소유자단체)은 사전에 외국인 선원 규모를 국내 노동조합(선원노련)과 합의해야만 고용할 수 있는 구조
 - 노사합의 등을 통해 노동조합과 관련단체에 외국인 선원 관리비와 복지기금을 납부하고 있지만 선주들에게 부담이 된다는 의견
 - 외국인 선원 송출, 교육, 복지 문제 외 무단이탈 문제 등 개선 제기
- 경제 위기 속 외국인 선원 인력수급 문제 해결을 통해 해양수산업 발전 기반 마련과 외국인 선원 권익 보호를 위해 제도개선 추진

□ 추진경과

- '23. 2 ~ 6월 현황 파악 및 실태조사
- '23. 6 ~ 7월 개선방안 마련, 관계기관 의견조회

II. 관련현황

□ 외국인 선원 관리제도

- **(외국인 선원)** 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 선박 소유자의 선박에서 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자 (외국인선원 관리지침 제2조 2호)

※ **(관련규정)** 「선원법」 제115조(선원인력수급관리) 및 같은법 시행령 제39조(선원인력 수급계획)에 따른 ‘외국인선원 관리지침’

— < (참고) 외국인 선원 관련 제도 연혁 > —

- '90. 11월 외항선과 제3국 기지에 있는 어선을 시작으로 단계적인 도입계획 발표
- '91. 7월 한국선주협회와 선원노동자단체 간 ‘외국인선원 혼승에 관한 노사합의’ 승인 (외항선에 외국인 선원 58명 첫 승선)
- '98. 1월 외국인인력 고용관리지침 제정
- '07. 8월 외국인선원 관리지침 개정(외국인인력 고용관리지침 전부 개정)

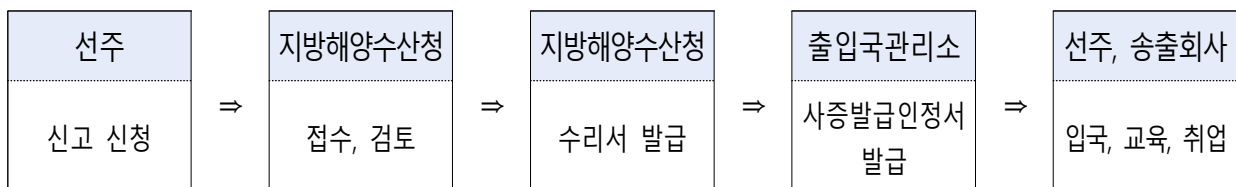
- **(고용기준)** 도입규모 등을 선원노동조합연합단체와 한국선주협회, 한국해운조합, 수산업협동조합중앙회, 한국원양산업협회 등 업종별로 각각의 선박소유자 단체가 합의하여 정함(외국인선원 관리지침 제3조)

※ 노사간 합의후 해수부 승인 요청

- **(고용절차)** 선박소유자는 선원노동조합연합단체 등 의견을 듣고 지방해양수산청장에게 고용신고서를 제출하면, 지방해양수산청장이 신고서에 날인 후 발급하고, 수리내용을 출입국관리소에 통보

※ '17. 7월부터 정보통신망(해운종합정보시스템)을 이용하여 외국인선원 고용신고 가능

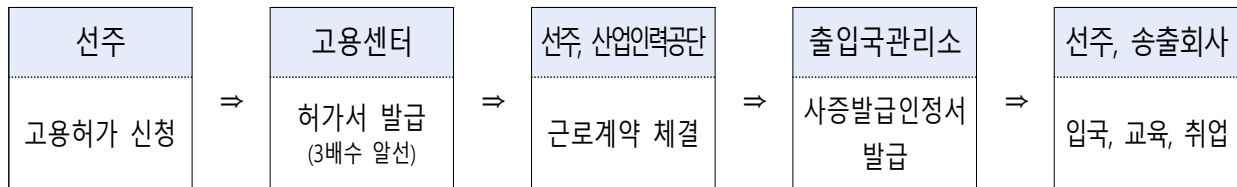
< 고용신고 처리절차 >



○ (적용대상) 5톤 이상 선박, 20톤 이상 어선

※ 20톤 미만 어선, 양식업 등은 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 적용

< (참고) 20톤 미만 고용허가 절차 >



□ 외국인 선원 현황

○ (선원수) '21년말 기준 선원 59,843명 중 외국인은 27,333명(약 45.7%)

< 업종별 외국인 선원 현황(한국선원 통계연보 자료 정리, 2021. 12월 기준) >

(단위 : 명)

구분	계	외항선	외항여객선	원양어선	내항선	연근해어선	내항순항 여객선
2010년	17,558	7,899	74	4,006	497	5,156	-
2015년	24,624	12,066	39	3,374	673	8,441	31
2016년	23,307	11,141	35	2,991	791	8,314	35
2017년	25,301	12,109	42	3,810	823	8,484	33
2018년	26,321	11,813	10	3,850	878	9,733	37
2019년	26,331	11,461	10	3,869	923	10,032	36
2020년	26,775	12,196	-	3,824	937	9,793	25
2021년	27,333	13,121	36	4,324	922	8,916	14

* (참고) 선박유형

- (외항선) 외국과 무역을 위해 왕래하는 선박
- (외항여객선) 국내항과 외국항 사이 또는 외국항과 외국항 사이 운항하는 여객선
- (원양어선) 원양의 어장에 출어하여 어로작업에 종사하는 선박
- (내항선) 국내항과 국내항 사이를 왕래하는 선박
- (연근해어선) 우리나라 연안 및 근해에서 어로작업에 종사하는 선박
- (내항순항여객선) 국내항 간을 운항하는 여객선

○ (국적별 선원수) 인도네시아, 필리핀, 베트남, 미얀마 순

< 외국인 선원 국적별 현황(한국선원 통계연보 자료 정리, 2021. 12. 31. 기준) >

(단위 : 명)

구분	계	인도네시아	필리핀	베트남	미얀마	중국	기타
총계	27,333	11,166	5,880	4,405	4,653	625	604
외항선	13,121 (3,293)*	3,260 (1,059)	5,233 (941)	65 (59)	3,922 (963)	62 (19)	579 (252)
원양어선	4,324	3,416	603	268	9	5	23
내항선	922	204	-	-	718	-	-
연근해어선	8,916	4,282	-	4,072	4	558	-
외항여객선	36	-	34	-	-	-	2
내항순항여객선	14	4	10	-	-	-	-

* ()는 해기사수(외항선에만 승선)

< 연도별 외국인 선원 국적 현황(한국선원 통계연보 자료 정리, 2021. 12. 31. 기준) >

(단위 : 명)

구분	계	인도네시아	필리핀	베트남	미얀마	중국	기타
2010년	17,558	4,248	3,653	1,907	3,221	4,457	72
2015년	24,624	6,895	6,321	4,697	4,619	2,000	92
2016년	23,307	6,991	5,503	4,642	4,235	1,737	199
2017년	25,301	8,275	5,903	4,720	4,512	1,669	222
2018년	26,321	9,084	5,779	5,355	4,346	1,501	256
2019년	26,331	9,498	5,557	5,452	4,306	1,304	214
2020년	26,775	10,699	5,464	5,025	4,376	978	233
2021년	27,333	11,166	5,880	4,405	4,653	625	604

Ⅲ. 문제점 분석

1 외국인 선원 위탁관리 근거 미비

○ 노동여건 변화로 외국인 선원 매년 증가

- 급속한 저출산·고령화 시대 진입으로 생산가능 인구가 급감함에 따라 상대적으로 노동강도가 높은 선원 취업 감소 및 고령화 심화

※ 생산가능 인구(15~64세) 비율이 '23년 70.5%에서 '33년 63.9%로 대폭 감소 전망

< 국내 인구변화 현황 및 추계(국가통계포털 자료 정리) >

(단위 : 명)

연도	총 인구수	0~14세(비율)	15~64세(비율)	65세 이상(비율)
2014년	50,746,659	7,213,693 (14.2%)	37,255,840 (73.4%)	6,277,126 (12.4%)
2022년	51,628,117	5,934,472 (11.5%)	36,675,233 (71.0%)	9,018,412 (17.5%)
2023년	51,558,034	5,686,017 (11.0%)	36,372,084 (70.5%)	9,499,933 (18.4%)
2024년	51,500,029	5,462,580 (10.6%)	36,029,123 (70.0%)	10,008,326 (19.4%)
2033년	51,018,619	4,103,438 (8.0%)	32,577,124 (63.9%)	14,338,057 (28.1%)

- 국적 선원수는 매년 감소('06년 38,821명 → '21년 32,510명)하고 있는 반면, 60세 이상 선원은 급증('06년 3,590명(9.2%)에서 '21년 11,927명(36.7%))

< 연도별 국적선원 연령 현황(한국선원 통계연보 자료 정리) >

(단위 : 명)

연도	계	25세 미만	25세 ~ 29세	30세 ~ 39세	40세 ~ 49세	50세 ~ 59세	60세 이상
2006년	38,821	1,005 (2.6%)	2,288 (5.9%)	5,391 (13.9%)	11,880 (30.6%)	14,667 (37.8%)	3,590 (9.2%)
2019년	34,123	1,072 (3.2%)	2,568 (7.5%)	3,254 (9.5%)	4,579 (13.4%)	9,749 (28.6%)	12,901 (37.8%)
2020년	33,565	1,029 (3.1%)	2,408 (7.2%)	3,206 (9.5%)	4,553 (13.6%)	9,019 (26.9%)	13,350 (39.8%)
2021년	32,510	995 (3.1%)	2,636 (8.1%)	3,294 (10.1%)	4,901 (15.1%)	8,757 (26.9%)	11,927 (36.7%)

【 선원 고령화 문제 우려('22. 4월, 해양수산 분야 간담회 시 의견) 】

- 젊은 층 선원 유입이 안되는 상황에서 외국인 선원 고용도 원활하지 않아 세월호 사례와 같이 70대 선장과 기관장들이 선박을 운행할 수 밖에 없고, 야간 당직 없이 자동항법으로 운행하는 일도 빈번히 발생하여 안전사고도 우려

- 외국인 선원은 국적 선원 부족에 따라 '91년 최초 승선 후 지속 증가

※ 최초 승선 이후 '18년만인 '08년 1만명을 넘어(12,777명) '12년 2만명을 넘는 이후 (21,327명), '21년말 기준 선원 59,843명 중 외국인 선원은 27,333명 수준(약 45.7%)

< 외국인 선원 현황(한국 선원 통계연보 자료 정리) >

(단위 : 명)

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
계		60,397	61,072	60,454	60,340	59,843
한국인 선원수 (비율)		35,096 (58.1%)	34,751 (56.9%)	34,123 (56.4%)	33,565 (55.6%)	32,510 (54.3%)
외국인 선원수 (비율)		25,301 (41.9%)	26,321 (43.1%)	26,331 (43.6%)	26,775 (44.4%)	27,333 (45.7%)
	외항선	12,109	11,813	11,461	12,196	13,121
	외항여객선	42	10	10	-	36
	원양어선	3,810	3,850	3,869	3,824	4,324
	내항선	823	878	923	937	922
	연근해어선	8,484	9,733	10,032	9,793	8,916
	내항순항여객선	33	37	36	25	14

○ **해양수산부 고시에 따른 외국인 선원 관리업무 위탁**

- 법령상 명확한 위임근거 없는 해수부 ‘외국인 선원 관리지침(고시)’에 따라 외국인 선원 도입 및 관리 업무를 선주 관련단체에 위탁

※ 외국인 선원이 증가하면서 관련단체 간 협약을 체결하고, ‘외국인선원 관리지침’을 제정하였으나, 지침에 대해서는 상위법인 「선원법」 상 명확한 위임근거가 없는 실정

※ 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 위수탁 협약을 체결해야 하나 별도 협약 없이 지침만을 근거로 국가사무를 관련단체에 위탁

※ 수협중앙회 등 관련단체는 공공기관이 아니므로 운영내용, 성과 등 평가 한계

※ (참고) 선원법 제115조(선원인력수급관리)

- ① 해양수산부장관은 --- (생략) 선원인력 수급관리에 관한 제도(---)를 마련할 수 있다.
- ② 해양수산부장관은 선원인력의 --- (생략) 조정이 불가피하다고 인정하는 경우에는 --- (생략) 선원정책위원회의 심의를 거쳐 --- (생략) 필요한 조치를 할 수 있다.
- ③ 선원인력수급관리제도를 시행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ (참고) 선원법 시행령 제39조(선원인력수급관리제도)

- ① 해양수산부장관은 --- (생략) 선원인력 수급관리에 관한 제도를 수립·시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 및 선원인력 수급과 관련된 기관·단체에 필요한 협조를 요청할 수 있다.
- ② 해양수산부장관은 선원인력의 수급과 관련하여 --- (생략) 외국인 선원의 고용에 관한 기준을 정하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

※ (참고) 외국인선원 관리지침 제5조의3(업무의 위탁)

- ① 해양수산부장관은 외국인선원 도입 및 효율적 관리를 위하여 다음 각 호의 사항을 제3조에 따른 선박소유자 단체에 위탁할 수 있다.
 - 1. 외국인선원의 입·출국 통계관리에 관한 사항
 - 2. 선박소유자 및 외국인선원의 고용관리에 관한 사항
 - 3. 선박소유자 및 외국인선원에 대한 고충상담 등 편의 제공에 관한 사항
 - 4. 외국인선원 관련 민간단체와의 협력사업
 - 5. 그 밖에 --- (생략) 해양수산부장관이 위탁한 업무
- ② 제3조에 따른 선박소유자 단체는 외국인 선원의 효율적 관리를 위하여 선박소유자의 위탁을 받아 다음 각 호의 사항을 수행할 수 있다.
 - 1. 선박소유자 및 외국인선원의 교육에 관한 사항
 - 2. 송입업체별 정원배정 및 점검·평가에 관한 사항

- 지침 내 운영절차 등 세부규정이 없어 선주 관련단체는 자체 규정 등을 임의로 마련하여 운영

※ 수협중앙회의 경우 자체 내규인 '어선 외국인선원 운용요령'을, 한국해운조합은 '내항상선 등 외국인 선원 운용요강', '내항상선 외국인선원 고용협의회 운영규정' 등을 마련·운영 중

※ 국내 장기 체류 자격이 없는 외항상선, 원양어선 선원과 관련한 단체는 별도 내규 없이 노조 측과 단체협약에 따라 운영

< 외국인 선원 관리 업무 선주 관련단체 >

구 분	연근해 어선	외항선	여객선, 내항선	원양어선
선주 관련단체	수협중앙회	한국해운협회	한국해운조합	한국원양산업협회

< 선주 관련 단체 외국인선원 관련 내규 주요내용 >

규정명	주요내용
어선 외국인 선원 운용요령 (수협중앙회)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용기준 교섭(회원조합 임직원, 업종별·지역별 선주단체 대표자로 구성된 20인 이내 인력풀 구축·운영) ■ 수수료 등의 징수 ■ 외국인 선원 입국 전·후 교육, 고충상담센터 운영 ■ 관리업체, 송출회사 지정 ■ 외국인 선원 자격요건, 선발절차, 건강검진, 관리 등
내항상선 등 외국인 선원 운용요강 (한국해운조합)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 송출국가 및 관리업체 선정 및 취소 ■ 외국인선원 중재위원회, 상담 지원 ■ 노사합의 및 고용협의회 운영절차 ■ 외국인 선원 고용추천서 지원, 등록, 건강검진 지원 ■ 외국인선원 관리비용 징수 절차 ■ 외국인선원 교육, 관리업체 선정 등
내항상선 외국인 선원 고용협의회 운영 규정 (한국해운조합)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협의회 구성(선원노련 위원장과 조합회장이 각 5명 지명) ■ 협의회 기능(노사합의, 선사별 총정원제 등) ■ 단체협약 적용·승인 및 선사별 총정원제 운영 승인 ■ 협의회 회의개최, 의결 정족수 등

○ **외국인 선원 도입규모를 노사 합의를 통해 정하는 구조**

- 주요 정책 결정사항임에도 외국인 선원 도입규모 등을 법령근거 없이 지침에만 근거하여 선원노동조합단체와 협의 결정

※ 20톤 미만 선박 선원은 관계부처 합동 외국인력정책위원회에서 도입규모를 결정

< 외국인 선원 고용 절차 구분 >

구 분	20톤 미만 선박 선원	20톤 이상 선박 선원
규모검토	외국인력정책위원회(관계부처 합동)	선원노련, 업종별 관련단체 합의 후 해수부 승인
고용신고 절차	①허가신청(선주) → ②허가서 발급(고용센터) → ③근로계약체결(선주 등) → ④사증발급인정서 발급(출입국관리소) → ⑤입국, 교육, 취업	①신고신청(선주) → ②신고서 검토, 수리(해양수산청) → ③사증발급인정서 발급(출입국관리소) → ④입국, 교육, 취업
임금 등 관리	선주가 임금, 숙식비 등 관리	고용협의회(선원노련, 업종별 관련단체)에서 임금 등 협상, 결정
근거	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	외국인 선원 관리지침

- 업종별 노동조합도 전국원양산업노동조합만 지침에서 명기하고 있을 뿐, 관련 노동조합이 명확하게 지정되어 있지 않은 상황

< (참고) 20톤 이상 선박 외국인 선원 고용규모 등 협의 기관 >

구 분	연근해 어선	외항선	여객선, 내항선	원양어선
선주 관련단체	수협중앙회	한국해운협회	한국해운조합	한국원양산업협회
선원 노동조합	전국해상선원노동조합연맹(선원노련)			전국원양산업 노동조합

※ (참고) 외국인선원 관리지침 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)

①외국인선원 총 도입규모 등 고용기준은 선원노동조합연합단체와 한국선주협회, 한국해운조합, 수산업협동조합중앙회 등 업종별로 각각의 선박소유자 단체가 자율적으로 합의하여 정한다. 다만, 한국원양산업협회는 전국원양산업노동조합과 합의--- (생략)

- 외국인 선원 고용신고, 비자발급 등 사후 절차 진행 시에도 노조 의견서를 첨부하도록 되어 있어 선원노조와 협의가 무엇보다 중요

※ 노조측은 임금체불, 선원보험 미가입 등 위반사항을 확인, 방지하기 위해 의견서 발급이 반드시 필요하다는 입장('23. 6월, 선원노련 간담회 시 의견)

※ (참고) 외국인선원 관리지침 제5조(고용신고)

- ① 외국인선원을 고용하려는 선박소유자는 --- (생략) 다음 각 호의 서류를 첨부하여 --- (생략)
- 3. 제3조에 따른 선원노동조합 또는 선원을 대표하는 자의 의견서나 노·사간에 체결된 단체협약의 적용 여부를 확인할 수 있는 서류

※ (참고) 외국인선원 관리지침 제5조의2(고용추천)

- ① 선박소유자가 --- 외국인선원 고용추천서를 발급받고자 하는 때에는 --- (생략) 다음 각 호의 서류를 첨부하여 --- (생략)
- 1. 제3조에 따른 선원노동조합 또는 선원을 대표하는 자의 의견서 1부

- 선원노조는 국적선원 취업과 보호를 사유로 외국인 선원 증원을 반대하고 있으며, 일부 협상과정에서 의견 대립 사례 발생

【 노사간 의견대립 사례 ('22. 4월, 국민권익위 제도개선 간담회) 】

- 외국인 선원 고용규모 협상 과정에서 국내선원 우선 채용, 국내선원이 탑승을 안해도 노조에 동일 임금 지급, 국내선원 100% 동의 시 외국인 선원 채용 등 파격 조건에도 협상 결렬
- 선원 고령화로 일부 단체에서 일반 부역 선원 외 해기사 인력을 요청하였으나 해기사 허용 시 향후 협상이 어렵다는 이유로 협상 결렬(해운협회 허용 이후 재협상 한계)

○ **관계기관 노력에도 제도개선 조치 미흡**

- 19대(2012~2016), 20대(2016~2020) 국회 회기 중 정부 주도로 외국인선원 고용신고 관련 입법화 노력(「선원법」 개정)이 있었으나 임기만료로 폐기

< 19대, 20대 국회 「선원법」 개정안 >

제출연월일	제출자	주요내용
2014. 12. 31.	정부	외국인 선원 관리 관련 명확한 법적근거 마련을 위해 외국인 선원 고용 시 해수부장관 등에 신고하도록 개정
2017. 12. 29.	정부	외국인 선원 고용 시 도입규모, 업종별 고용기준 등 일정요건을 갖추어 해수부장관에게 신고하도록 개정

※ '21. 4월 해수부가 '한국수산업어촌공단법' 입법 과정을 추진하면서(입법예고) **외국인 선원 관리 법적근거 마련**하고자 하였으나, 수협중앙회, 송입업체, 선원노련 등 이해관계자 반대로 무산

- 관계부처(해수부)는 수협중앙회 감사를 통해 위탁 관리 근거 미흡 등을 지적하고 개선을 요구하였음에도 아직까지 개선되고 있지 않은 상황

【 (참고) 해수부 수협중앙회 감사사례('20. 12월 처분) 】

- 외국인 선원제 도입 및 관리업무에 대한 국가사무를 수협중앙회에서 수행하고 있으면서도 업무의 책임소재 및 관리감독 등이 불명확하고, 수협중앙회에서 **국가의 공공사무를 수행함에 있어 그 근거가 미약**하여 적극적인 업무추진에 한계가 있으므로 위수탁 근거 등을 명확히 하기 바람

※ 수협중앙회는 「(가칭)외국인 선원 고용 등에 관한 법률」 제정을 통해 어업분야 **외국인 선원 통합관리**, 수협중앙회를 **외국인선원 업무 전담기관**으로 지정하고 외국 인력 고용 결정방식 개선, 외국인력 복지기금 조성 근거 마련 등 **건의**('23. 3월)

2 복지기금, 관리비 등 징수, 공개 미흡

○ 복지기금 징수 등에 따른 선주 부담

- 선주가 외국인선원을 고용할 경우 업종별로 매월 일정액의 특별 회비와 복지기금을 노사 간 단체협약을 체결하여 노동조합에 납부 (선주단체별 외국인선원 1인당 월 1만 8천원 ~ 10만원 징수)

< 선주단체별 외국인선원 1인당 월 복지기금, 노조회비 등 징수 규모 >

구 분	연근해 어선 (수협중앙회)	외항선 (한국해운협회)	여객선, 내항선 (한국해운조합)	원양어선 (한국원양산업협회)
노조회비	3만원	5만원	3만원	1만 8천원
복지기금	5만원	5만원(40불)	2만원	-

- 선주 관련 단체 또한 별도 근거 없이 자체 내규에 근거하거나 관행적으로 선원관리비 명목으로 선주들에게 일정금액을 임의 징수

※ 수협중앙회는 선원관리비용 등 명목으로 선주들에게 선원 1명당 월 3만원을 징수 하여 중앙회와 조합에 배분

< 수협중앙회 선원관리비 징수 및 집행내역 >

구분 (징수주체)	수납액	사용구분	배분액	
			중앙회	조합
선원관리비 (수협중앙회)	월 3만원	소계	월 15천원	월 15천원
		선원관리비용	월 12천원	월 13천원
		복지기금	월 3천원	월 2천원

※ 해운조합은 외국인 선원 고용제도 운영, 기타 소요비용 충당 목적으로 외국인 선원 1명당 월 5만원을 징수(자체 공제사업 참여자는 월 1만원)

※ 한국해운협회, 한국원양산업협회는 국내 체제가 거의 없어 별도 관리비가 없는 것으로 답변

- 회비, 복지기금, 관리비용은 연간 약 200억원, '07년 이후 16년간 약 3,000억원 수준으로 추정
- 노조측에서 회비 등 선납 없이 외국인 선원 고용신고 서류 작성에 비협조적이어서 일부 선주 불만 발생

【 **외국인선원 관리비용 부담**(’23. 3월, 국민권익위 실태조사 시 선주 의견) 】

- 선원노련에서 선원 1인당 복지기금으로 월 5만원을 징수하고 이를 선납해야 선원노련에서 도장을 찍어 선원을 보내주고 있으며, 수협중앙회에서도 1인당 3만원을 선원관리비로 걷어 선주들에게 부담을 주고 있음

※ 반면 노조측은 임금체불, 선원보험 미가입 등 위반사항을 확인, 방지하기 위해 의견서 발급이 반드시 필요하다는 입장(’23. 6월, 선원노련 간담회 시 의견)

- 이에 따라 일부 사업장 선주가 노조회비 납부를 거부하여 법정 소송으로 이어지는 사례도 발생

【 **노사합의 내용인 발전기금 납부 거부**(’22. 9월, 언론보도) 】

- 일부 선주가 노사합의에 의해 외국인 채용 시 납부하는 발전기금 명목의 1만원 납부를 거부하여 법정소송으로 이어져 법원이 노조측 손을 들어줌
- 최근에도 일부 사업장 선주가 노사합의를 깨고 노사발전기금 1만원 납부를 거부하여 소송 진행 중

○ **노사 간 단체협약에 따라 복지기금 등 징수**

- 일부 업종에서는 외국인 선원을 특별회원으로 하고 노조회비를 징수하고 있으나, 외국인 노동자 동의 여부 확인 필요

※ 수협중앙회 산하 외국인 선원은 조합 특별회원 가입 동의서 제출 없이 조합비 납부(’23. 4월 현지 선주, 외국인 선원 관리회사 의견)

※ 한국원양산업협회 등은 단체협약에 따라 선주가 외국인 노동자 서명 동의서를 받아서 노동조합에 제출

< 한국원양산업협회 단체협약 사례 >

외국인 어선원 단체협약

제1장 총 칙

전국원양산업노동조합(이하 "조합"이라 한다)과 한국원양산업협회(이하 "협회"라 한다)는 원양국적어선에 승선하는 외국인어선원에 대한 노동법에 따른 단체협약 체결권자로 상호 인정하여 외국인선원의 근로조건과 인권보호를 위하여 신의성실의 원칙 아래 다음과 같이 단체협약(이하 "협약"이라 한다)을 체결하고 이를 상호 성실히 준수 이행할 것에 합의한다.

제1조 (정의)

1. "회사"는 협회에 가입한 회원을 말한다.
2. "선원"이라 함은 임금을 받을 목적으로 배안에서 근로를 제공하기 위하여 고용된 외국인 선원을 말한다.

제2조 (적용대상)

본 협약은 회사와 회사에 고용된 선원에게 적용한다.

제3조 (협약의 유효기간)

본 협약의 유효기간은 2년으로 하되 제4조에 따른 갱신 요청이 없는 경우 본 협약이 자동 갱신되는 것으로 하며 이 협약이 계속 효력을 갖는다.

제4조 (협약갱신)

협회와 조합 중 어느 일방에서 이 협약의 갱신을 요청 할 때에는 이 협약의 기간 만료 전에 의사표시를 하여야 하며, 쌍방은 협의 결정에 의거 갱신 할 수 있다.

제5조 (조합원)

원양어선에 승선하는 선원은 조합원으로서 조합가입동의서를 조합에 제출한다.

제6조 (협약의 효력)

본 협약은 선원의 근로계약체결일로부터 근로계약 종료일까지 적용한다.

< 조합원 가입 동의서 양식 >

조합원 (특별) 가입 동의서						
MEMBERSHIP AGREEMENT TO JOINING THE K.O.L.U						
선박명 Name of vessel	입/출항 연월일 Date of Arrival/Departure	선박국적 Nationality of vessel		대리점명 Agent name		
	□□-□□-□□	KOREA				
NO.	성명 Name	직책 Rank	생년월일 Date of birth	국적 Nationality	여권번호 Passport	서명 Signature
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

상기 선박에 승무하는 본인들은 전국해양산업노동조합연맹의 가맹 노조인 전국원양선원노동조합의 (특별)조합원으로 가입함을 동의합니다.
(This is to agree that persons serving on the above named vessel are members Korea Ocean Industry Union affiliated with federation of seafarer's union)

년 월 일

※ 해운조합은 선주가 단체협약 내용을 선원이 이해할 수 있도록 설명하도록 하고, 설명내용을 선내에 게시하도록 협약서에 명시하여 외국인 선원들이 특별회원 가입, 조합비 납부 등을 인지 가능(단체협약서 제26조)

- 법적 위임 근거가 불명확한 상태에서 고시에 따라 국내 선원 노조인 선원노련이 당사자가 되어 단체협약 체결

※ 명확한 법적 위임근거가 없는 '외국인 선원 관리지침'에 근거하여 내국인 선원 취업 규칙 등 관련 법령 준용

※ (참고) 외국인선원 관리지침 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)

- ③ 외국인선원을 고용하려는 선박소유자는 「선원법」제120조를 준용하여 동일한 취업규칙이 적용되는 선원의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 해당 노동조합의, 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 선원을 대표하는 자의 의견을 들어야 한다. 다만, 합작외항여객선의 경우에는 선원을 대표하는 자의 의견을 들어 양국 사업자간에 합의하여야 한다.

※ (참고) 「선원법」 제120조(취업규칙의 작성 절차)

- ① 제119조제1항에 따라 취업규칙을 작성하거나 변경하려는 선박소유자는 그 취업규칙이 적용되는 선박소유자가 사용하는 **선원의 과반수으로써 조직되는 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 의견을** 들어야 하며, 선원의 과반수으로써 조직되는 노동조합이 없는 경우에는 선원 과반수의 의견을 들어야 한다. ---

- 외국인 선원에 대해 선원노련에 가입되는 것을 전제로 하는 단체협약은 특정 노동조합에 가입할 것을 고용조건으로 하는 행위로 볼 수 있어 「노동조합 및 노동관계조정법」 위반 여부 검토 필요

※ (참고) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조(부당노동행위)

- ① 사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “不當勞動行爲”라 한다)를 할 수 없다.
2. 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 **특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위.** 다만, 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 **근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는** 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결은 **예외**로 하며, --- (생략)

※ 반면, 관련부처(전 국토해양수산부)는 과거 외국인 선원 조합비 납부 문의에 대해 **국내선원 보호 등을 위해 노사 간 합의사항으로** 규정한 것으로 정부 관여 대상이 아니라는 입장

【 (관련부처 답변) 조합비 납부는 노사합의 사항(’08. 7월, 선원노정과) 】

- 외국인선원 관리지침에 ‘외국인 선원 고용시 선박소유자와 선원노동조합간의 합의’는 **국내선원 보호 및 선박의 특수한 근로환경을 감안한 노·사간 자율적인 합의사항을 제도적으로 담보하기** 위해 「선원법」 제110조(취업규칙의 작성절차)의 절차에 준하도록 규정한 사항임
- 외국인선원 고용시 선원 1인당 **일정액의 조합비 납부여부는 노·사간 자율적으로 합의한 사항**으로 정부에서 권유하거나 관여한 바 없으므로, 이의 존속이나 폐지 여부는 당연히 해당 노사간 협의할 사항임

- 최근 민주노총 측에서도 노조(전국민주선원노동조합연합)를 설립하고 협상 대상으로 인정 요구

【 민주노총 선원노조 '외국인선원 관리지침' 위반 규탄('22. 11월 언론보도) 】

- 민노총은 올해 5월 산하에 전국민주선원노동조합연합을 설립하고, 이를 해수부에 알려 외국인 선원 도입규모 등 고용기준 협의대상자로 인정해달라고 요구

○ **복지기금, 관리비 등 집행내역 공개 미흡으로 불신 초래**

- 외국인 선원 대상 노조회비 집행내역 공개가 필요하며 복지기금 집행내역에 대해서도 외국인 선원과 선주 대상 공개 필요

※ 복지기금의 경우 당초 외국인 선원이 아닌 국내 선원 근로조건 개선과 복지증진 및 선원 처우개선 활동을 지원하기 위해 징수하기로 단체협약 체결

※ 해운조합에는 노사 합의에 따라 복지기금 집행내역을 제공하였으나, 대부분 장학금 등 국내 선원을 위한 용도로 집행

< (참고) 해운조합 관련 2021년도 복지기금 집행내역 >

(단위 : 원)

내용	집행액	내용	집행액
방역용 마스크 제작·구입	220,957,500	부산해사고 장학금 발전기금	20,000,000
바다의 날 기념 타올 제작·배포	168,245,000	선원(비조합원) 자녀 장학금	100,000,000
선원용 다국어 회화 책자 제작비	9,000,000	장학기금(한국해양장학재단)	100,000,000
선원(조합원) 자녀 장학금	300,000,000	온라인 교육프로그램 지원(4개 학교)	44,606,112
한국해양대학교 장학금 및 발전기금	50,000,000	수산계고교 승선실습생 장학금	1,800,000
목포해양대학교 장학금 및 발전기금	110,000,000	6급 해기사 양성 교육비 지원	16,820,700
강원도립대학교 장학금 및 발전기금	20,000,000	이메일 뉴스 서비스(선원/선박)	25,100,000
충남해양과학고 장학금 및 발전기금	20,000,000	수산 후계인력 육성방안 연구지원비	30,000,000
포항해양과학고 장학금 및 발전기금	20,000,000	LNG 운반선 선원일자리 연구용역	9,000,000
경남해양과학고 장학금 및 발전기금	20,000,000	선원 위령탑 관리비	95,212,610
인천해사고 장학금 및 발전기금	20,000,000	총액	1,400,741,922

- 국내선원 보호, 복지 향상을 위해 기금 조성이 필요할 수 있으나 별도 법적 근거를 마련하여 운영하는 방안이 적정할 것임
- 복지기금 등을 노조운영 경비로 사용할 경우 사측의 노조 운영비 부담 원조행위에 해당되는 여부에 대해서도 검토 필요

※ (참고) 노동조합 및 노동관계조정법 제81조(부당노동행위)

- ①사용자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “**부당노동행위**”라 한다)를 할 수 없다.
4. 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위. 다만, 근로자가 근로시간 중에 제24조제2항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 그 밖에 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공 및 그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위는 예외로 한다.

【 (구)해상노련 회비, 복지비 등 사용내역(‘18. 5월 언론보도) 】

- ‘16~’18년 해상노련 특별회비 수입은 39억~42억원이며, 이중 외국인 선원 관련 국내 선주들로부터 받는 수입은 약 23억원에 달함. 그 외 별도항목으로 책정된 복지기금은 18~19억원 수준으로 이를 합하면 40억원이 넘어 총예산 74~88억원의 절반 수준임
- ‘17년 선원복지 지출예산은 총 18억원이며, 이중 외국인 특별조합원 관리비 예산은 4억 5천만원이며, 나머지는 국내선원 장학사업비(5억원), 선원인력 양성기관 지원(5억원), 연구용역 등이나, 실제 집행금액은 6억 8,860만원으로 절반도 안됨
- 해상노련 관계자와 가맹노조 대표들 해외출장 및 해외연수에 들어간 예산이 ‘17년 2억 7,924만원, ‘18년 2억 5,332만원이고, 대부분 목적외 사용이 많음

- 선주 관련단체도 관리비 수입을 별도로 관리하지 않고, 집행내역을 공개하지 않아 외국인 선원 관리를 위해 집행했는지 여부 파악 곤란

※ 수협중앙회 등은 결산 검사 자료를 외부에 공개하고 있으나, 관리비 수입과 세부 집행내역을 별도 구분해서 정리하지 않아 외국인 선원 관리 집행비용을 파악하기 어려운 실정

3 외국인 선원 무단이탈 지속 발생

○ 외국인 선원 무단이탈 지속 발생

- 외국인 선원의 무단이탈률은 타업종 보다 낮으나 무단이탈은 지속적으로 발생

※ '21년 기준 등록외국인 1,093,891명 중 불법체류자 수는 125,022명으로 전체의 11.4%

< 연도별 불법체류 외국인 현황('21년 출입국·외국인정책 통계연보) >

(단위 : 명)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
등록외국인	1,171,762	1,246,626	1,271,807	1,145,540	1,093,891
불법체류자	82,837	90,067	95,815	108,665	125,022
불법체류율	7.1%	7.2%	7.5%	9.5%	11.4%

※ 다른 업종으로 불법취업 등으로 인한 외국인 선원 불법체류자 수는 '21년 기준 6,985명(전체 외국인 불법체류자 125,022명 중 5.6% 수준)

< 체류자격별 불법체류 외국인 현황('21년 출입국·외국인정책 통계연보) >

(단위 : 명)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
계	82,837	90,067	95,815	108,665	125,022
유학(D-2)	1,054	1,357	2,712	4,540	6,774
일반연수(D-4)	6,373	11,675	18,249	22,756	24,780
비전문취업(E-9)	45,387	46,142	44,832	45,757	49,439
선원취업(E-10)	5,421	5,689	5,808	6,062	6,985
방문동거(F-1)	2,724	3,072	2,956	3,657	4,111
거주(F-2)	3,063	2,631	2,276	2,133	1,950
방문취업(H-2)	2,282	2,177	1,943	2,703	2,867
기타	16,533	17,324	17,039	21,057	28,116

※ 연근해어선 외국인 선원 무단이탈률은 '22년 기준 15.4% 수준(수협중앙회 통계)

- 무단이탈은 노동강도가 높은 업무 기피, 낮은 보수 등이 원인으로 보이며, 건강상 이유로 선원업무를 수행할 수 없는 문제도 있음

【 **외국인 선원 무단 이탈 사례 ①**(‘23. 3월 국민권익위 실태조사) 】

- 연근해 어선에 고용된 외국인 선원은 두세 달 일하다가 임금이 높은 다른 어선으로 옮기고, 일부는 건강상 이유로 육상 숙소에서 장기간 휴식을 취한 후 비교적 노동강도가 낮은 다른 업종으로 이탈하기도 함

【 **외국인 선원 무단 이탈 사례 ②**(‘17. 12월, 언론 보도) 】

- 수협중앙회와 선원 근로감독관에 등 자료에 따르면 ‘12년부터 ‘16년 7월까지 수협을 통해 연근해어선에 취업에 취업한 **외국인 선원 1만 3,278명 중 1,620명 (12.2%)이 근무지를 이탈**했으며,
- 법무부 통계에 따르면 E10비자(선원 취업 비자)를 통해 입국해 체류중인 외국인 근로자는 전체 1만 5,348명이고 이중 **불법체류자는 약 34%에** 이르고 있음

- 법령상 위임근거가 불명확한 상태에서 지침에 따라 무단이탈 발생 시 선주들에게 책임을 부여하고 있어 현장 불만 발생

※ 선박소유자가 사후관리 소홀로 무단이탈이 빈번할 경우 시정지시, 주의, 또는 2년간 **외국인 선원 고용 금지 조치**(외국인 선원 관리 지침 제13조)

○ **외국인 선원 보수 책정 등 근거 미흡**

- 외국인 선원 최저임금은 ‘선원 최저임금 고시(해수부 고시)’ 특례에 따라 선원단체와 선박소유자 단체가 정하도록 재위임

※ (참고) ‘2023년도 선원 최저임금 고시’(해수부 고시)

1. 적용대상: 「선원법」 제2조제1호에 따른 ‘선원’

2. 최저임금액 및 적용방법

가. 일반사항

1) 선원 최저임금: 월 2,487,640원

나. 적용의 특례 --- (생략)

3) **외국인선원의 경우 해당 선원노동단체와 선박소유자단체 간에 단체협약으로 최저임금을 정할 수 있음.** 다만, 최저임금이 종전의 임금수준을 낮추어서는 안 됨

- 「선원법」 제59조 위임에 따라 ‘선원 최저임금 고시’가 제정되었으나 명확한 법적근거 없이 외국인 선원 항목만 재위임하는 것은 위임범위를 벗어난 것으로 판단되므로 법적 근거 보완 필요

※ (참고) 「선원법」 제59조(최저임금)

해양수산부장관은 필요하다고 인정하면 선원의 임금 최저액을 정할 수 있다.
이 경우 해양수산부장관은 해양수산부령으로 정하는 자문*을 하여야 한다.

*해양수산부에 설치되는 정책자문위원회 자문(선원법 시행규칙 제38조의2)

- ※ (참고) '22년 노사정 합의를 거쳐 외국인선원의 최저임금을 '26년까지 국적 선원과 동일하게 인상*하기로 결정

< (참고) 연도별 연근해어선 선원 최저임금 현황 >

(단위 : 천원)

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
내국인선원	1,238	1,319	1,415	1,518	1,641	1,760	1,982	2,153	2,216	2,250
외국인선원	1,040	1,100	1,180	1,180	1,265	1,265	1,400	1,632	1,723	1,822
육상노동자*	957	1,016	1,089	1,166	1,260	1,352	1,574	1,745	1,795	1,822

* 국내 육상노동자 최저임금(고용부 고시)

○ 외국인 선원 송입업체 관리체계 강화 필요

- 외국인 선원 관리와 계약 등을 통한 송출업체 통제 등을 위해서는 송입업체에 대한 체계적인 관리 필요

※ '22. 10월 기준 '한국선박관리산업협회' 등록 선박관리업체는 157개이며, 이중 선주단체가 계약한 송입업체는 '수협중앙회' 20개소, '해운조합' 8개소임

【 송출입 회사 관리 필요 의견('23. 4월 현장 간담회 시 외국인 선원 관리회사 의견) 】

- 일부 현지 송출회사는 외국인 선원 지망자에게 약 2,500만원 요구, 외국인 선원 중에는 송출비용 충당을 위해 국내 다른 일자리를 찾아 무단이탈하는 사례 발생
- 수협중앙회 등 일부 단체는 별도 관리회사를 설립, 500만원 이하로 통제를 시도 중이나, 이를 준수하는 곳은 5개 회사 정도이며, 송출·입회사 전반에 대한 관리는 사실상 안되고 있는 실정임

- 수협중앙회, 해운조합 등은 체계적 관리를 위해 자체 내규를 통해 송출비, 교육비, 사후관리비를 정하고 정기점검도 실시하고 있으나 지도·감독에 대한 명확한 위임·위탁 관리근거 없는 상태

< (참고) 수협중앙회 외국인선원 1인당 송·출입 및 관리비용 부담주체·귀속대상 >

부담주체	항목	금액	귀속대상
외국인 선원	송출비용	5,500\$ 한도	송출회사
고용주(선주)	선원관리비	월 30,000원	수협중앙회
	관리수수료	월 10,000원	송입업체
송출회사	사후관리비	월 45,000원 한도	송입업체
	입국 후 교육비	210,000원	수협중앙회

※ (참고) 수협중앙회 ‘어선 외국인 선원 운용요령’

제14조(관리업체 선정) ① 중앙회는 필요한 경우 공개모집을 통하여 관리업체를 선정하고 외국인선원 관리기본계약(중앙회 표준계약서식)을 체결하여야 한다.

제24조(관리업체 평가 및 쿼터배정) ① 중앙회는 --- 관리업체의 운영적정성 확인 및 관리업체별 외국인선원 송입쿼터를 배정하기 위한 평가를 실시할 수 있다.

제25조(관리업체 및 송출회사 점검) ① 중앙회는 제24조의 관리업체 평가 등을 위하여 관리업체와 송출회사에 대해 서류 및 현지점검을 실시할 수 있으며, 그 점검결과에 따라 시정조치를 요구할 수 있다.

- 참고로 관계부처(해수부)는 수협중앙회 감사 시 송출비용 관련 과도한 부담을 지적하고 이를 개선하도록 요구

【 (참고) 해수부 수협중앙회 감사사례(‘20. 12월 처분) 】

- 과도한 송출비용은 외국인선원 부담가중 및 급여감소로 이어져 외국인 선원 무단 이탈 증가요인으로 작용할 수 있으므로 사후관리비용, 교육비용 등을 고용주나 수협중앙회가 부담하거나 국가에서 지원하는 방안을 강구할 것

IV. 개선방안

1 외국인 선원 제도 근거 정비

○ 외국인 선원 도입, 고용, 관리 관련 법적근거 마련

- (1안) 「(가칭)외국인 선원 고용 등에 관한 법률」 제정, 외국인 선원 관리 근거, 방법, 절차 등 마련

※ 주요내용 예시(「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 참고)

- 외국인선원고용정책위원회 및 실무회의 운영(고용규모 등 주요정책 심의)
- 외국인선원 도입계획 공표, 내국인 구인 노력, 외국인선원 구직자 명부 작성, 외국인선원고용허가, 근로계약, 사증발급 관련 규정
- 외국인 취업교육, 사용자교육, 교육기관 지정·관리
- 건강보험, 보증보험, 출국보험, 차별금지, 기숙사 제공, 사업장 변경 등 선원 보호규정
- 대행기관 지정, 관리, 수수료 징수 관련 규정 등

- (2안) 「선원법」을 개정, 외국인 선원 도입, 고용, 관리를 ‘외국인 선원 관리지침’에서 정하도록 하는 등 위임근거를 명확히 규정

※ '14년, '17년 정부 「선원법」 개정안 참고, 도입규모, 고용신고 절차, 교육·관리 등 위임

○ 정부차원에서 외국인 선원 도입규모, 고용기준 등 결정

- 외국인 근로자 고용 제도와 유사하게 총리실, 해수부, 고용부, 법무부 등 관계부처 합동 「(가칭)외국인선원정책위원회」에서 외국인 선원 도입규모, 고용기준 등 주요 정책을 결정하도록 근거 마련

○ **외국인 선원 고용 시 노조 확인 절차 개선**

- 노조의견서 제출 절차를 삭제하거나 외국인 선원을 고용하는 선사 등에 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 해당 노조의 확인을, 없는 경우에는 해당 선박 선원 과반수 이상 의견을 듣도록 개선

※ 임금체불, 선원보험 미가입 등 법령 위반으로 외국인 선원 고용 제한이 필요할 경우 별도 법적근거를 마련하여 지방해양청에서 확인·제재 추진

○ **국적선원 우선 고용 근거 마련**

- 국적선원 고용불안 해소를 위해 국적선원 우선 고용을 원칙으로 하고, 외국인 선원 고용 전 국적선원 고용 노력을 증빙하도록 근거 마련

○ **외국인 선원 고용·교육·관리 업무 위탁근거 마련**

- 관련 단체에 외국인선원 관리업무를 추진할 수 있는 위탁근거를 마련하고, 업무범위를 명확히 하는 한편, 해수부 지도·감독 근거 마련

※ (1안) 현행과 같이 업종별 선주 관련단체에 위탁(업무실적 평가, 지도·감독 근거 보완)

※ (2안) 외국인 선원 관리 전담 공공기관 설립 또는 지정·운영

※ (3안) 다른 업종 노동자 사례와 같이 '한국산업인력공단'에 위탁

2 **관리비 등 징수근거 마련 및 집행내역 공개**

○ **관리비, 복지기금 등 징수근거 마련**

- 외국인 선원 관리비, 복리후생비 등 징수 근거를 마련하되, 징수 금액, 납부대상 결정·변경 시 사전에 노사정 실무협의를 거치도록 절차 마련

※ 선원 복지 전담 기관 또는 외국인 선원 관리 대행기관에서 징수·관리하는 방안 검토

○ **관리비, 복지기금 등 집행내역 공개**

- 외국인 선원 관리비, 복리후생비 등 각종 비용의 집행용도를 명확히 규정하고, 세부 집행내역 등을 선주, 외국인 선원 등에게 정기적으로 공지하고 외부에 공개하도록 규정

* (집행용도 예시) 외국인 선원 통역 등 근무 지원, 교육, 숙소·휴식공간 지원 등 외국인 선원의 복지증진을 위해 사용

3 **외국인 선원 교육·복지 및 관리 강화**

○ **외국인 선원 최저임금 근거 명확화**

- 외국인 선원의 최저임금을 내국인 선원과 유사하게 해수부 자문회의 등을 거쳐 결정하도록 관련 근거 보완

○ **외국인 선원 교육 및 관리 강화**

- 외국인 선원 우수 인력 확보를 위해 어업 등 관련 경력자를 우선 모집할 수 있는 근거 마련
- 외국인 선원 근로조건 개선 및 체계적 관리를 위해 외국인 선원, 관련단체에 대한 정기조사 및 관계부처 합동점검 근거 마련
- 외국인 선원 전담 상담·교육 및 복지증진 지원기관 지정·운영
- 외국인 선원 고용 우수 선주 등 선정, 포상 등 인센티브 부여
- 법무부, 해수부 등 관련 부처 합동 정기·수시 실태조사 및 단속 실시 후 엄정한 법 집행 추진

※ 「출입국관리법」 제21조(근무처의 변경·추가), 제95조(벌칙)에 따라 근무처 변경 허가를 받지 않고 근무처를 변경한 사람, 고용주 등은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하 벌금 대상임

- 외국인 선원 무단이탈 발생에 따른 선주 책임 부여 관련 법적 근거 보완

○ **외국인 선원 관리 공공성 강화**

- 송입·송출업체가 외국인 선원에게 송출비용을 과도하게 부담시키거나 외국인선원 권익을 침해할 경우 제재근거 마련
 - * 송입업체 평가를 강화하고, 평가 하위 업체 등에 대해서는 배정 규모 삭감 등
- 외국인 선원 관리업무를 수행하는 공공기관 등이 해양수산부장관 위탁을 받아 송입업체에 대한 정기점검할 수 있는 근거 명확화

□ **(참고) 조치사항**

- 대상기관 : 해수부, 법무부
- 조치내용 : 「(가칭) 외국인선원 고용 등에 관한 법률」 제정, 「선원법」, 「선원법 시행령」, 「외국인 선원 관리지침(해수부 고시)」 개정
- 조치기한 : 2025. 12월

이민석(해양수산부 선원정책과장)

김우철(한국해운조합 경영지원본부장)

박광범(수산업협동조합중앙회 선원지원부장)

김동윤(전국해상선원노동조합연맹 부위원장)

권기흥(전국해상선원노동조합연맹 부위원장)

이영근(중앙일보 기자)

(현장발표)

이민석(해양수산부 선원정책과장)

토론문 2

외국인 선원 고용 관리 합리화 방안 토론문

김우철(해운조합 경영지원본부장)

외국인 선원 고용관리 합리화 제도개선 토론회 자료

(한국해운조합, '23. 7. 7.)

1 현 황

□ 내항상선 외국인 선원(E-10-1) 제도 운영현황

- (고용현황) '22년말 기준 135개사 257척 1,039명
 - 내항상선 소유자 미얀마 · 인니로부터 송입하여 예부선 · 화물선 · 유조선 등에 고용 중
- (관리현황) 무단이탈률 0.17%로 안정적인 제도 운영
 - 총 7개 업체(미얀마 5개사, 인니 2개사)가 외국인선원 송출입 및 관리 하며, 조합이 매년 이들 관리업체를 점검 · 평가
 - '04년도부터 총 11,162명 입국하였으며 이 중 이탈자는 19명
- (순항여객선, E-10-3) '22년말 기준 1개사 1척 33명

□ 내항상선 선원 현황

- 60세 이상 선원 비중, 전체 국적선원(37%) 대비 내항상선(60%) 매우 높은 상황
 - 안전운항 중요도가 높은 여객선도 60세 이상 선원이 44%, 70세 이상 선원이 9%에 달하는 실정
 - 저출산 및 급격한 고령화, 사회적 인식변화 등 선원직 기피현상으로 청년선원 유입 한계

(단위 : 명, %)

구분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
선원	8,269	8,207	7,850	7,847	7,854	8,033	8,153	8,100	7,915	7,414	7,435
60세 ↑	3,383	2,769	3,665	3,993	4,078	4,354	4,388	4,484	4,543	4,130	4,432
고령화 비중	<u>41</u>	34	47	51	52	54	54	55	57	56	<u>60</u>

※ (출처) 해양수산부 · 한국선원복지고용센터, 한국선원통계연보, 2013~2023년

- 지속 감소한 국적선원 대체하여, 외국인 선원(부원) 비중은 지난 10년간 두 배 증가

(단위 : 명, %)

구분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
내국인	2,145	2,034	1,931	1,905	1,867	1,944	1,806	1,621	1,674	1,617	1,646
외국인	583	587	631	642	756	790	841	923	937	922	1,039
전 체	2,728	2,621	2,562	2,547	2,623	2,734	2,647	2,544	2,611	2,539	2,685
외국인 비중	<u>21</u>	22	25	25	29	29	32	36	36	36	<u>39</u>

※ (출처) 해양수산부 · 한국선원복지고용센터, 한국선원통계연보, 2013~2023년

2 건의사항

□ 단기 개선방안 병행

- 법적 근거 마련 등 외국인 선원 제도 정비 필요성 매우 동감하나, 법률 개정 추진 시 장기간 소요와 이에 따른 제도 운영상 차질 불가피
- 「외국인선원 관리지침」 개정을 통해 단기적인 제도개선 추진 후, 장기과제로 법률 개정 추진 필요

□ 해운산업 발전을 위한 제도운영 안정화

- 현행 제도는 선원노동조합 의견서 유무에 따라 외국인 선원 고용 여부가 결정되어 선박소유자의 인력관리 및 운항일정 불확실성 증가

- 임금체불, 선원보험 가입여부, 취업규칙 등은 관련법령*에 따라 해양수산부에서 감독 중으로 노조의 추가 확인절차 불필요

* 「선원법」, 「근로기준법」, 「선원근로감독관직무규칙」, 「선원근로감독관 직무취급요령」 등

□ 외국인 선원 최저임금 근거 명확화

- 내-외국인 선원 최저임금 일원화 시, 국내·외 해수업 경쟁력 하락의 원인이 될 수 있으므로, 경영환경 등 여러 요인 고려하여 별도 임금 결정체계 필요

□ 내항상선과 연근해어선 관리체계 구분

- 내항상선 외국인선원은 STCW(선원의 훈련·자격증명·당직근무 기준에 관한 국제협약) 및 「선원법」에 따른 당직·유능부원 자격과 평균 4년 3개월의 승무경력(입국 전)을 보유한 숙련인력
- 내항상선은 국제협약 등에 따라 선주가 모든 제반비용(숙식, 항공, 건강검진, 관청수수료 등)을 부담하고 무단이탈률이 매우 낮으나, 외국인 선원수(9,242명)가 많은 연근해어선과 동일한 체류자격(선원 취업, E-10)을 취득함에 따라 규제 계속 강화 중*

* (「출입국관리법 시행규칙」 개정 / '17. 11. 30.) 선원취업(E-10) 자격 최대 체류기간 '무제한 → 최대 9년8개월' 변경

< 「출입국관리법 시행규칙」 개정('17. 11. 30.)이유 >

비전문취업(E-9) 또는 선원취업(E-10) 체류자격을 가지고 있는 단순노무 외국인력은 장기체류할 경우 내국인의 일자리를 침해하거나 사회적 비용이 증가하는 등의 문제가 있어 비전문취업(E-9)이나 선원취업(E-10) 체류자격으로 국내에 5년 이상 체류한 후 비전문취업(E-9)이나 선원취업(E-10) 체류자격으로 사증발급인정서 발급을 신청하는 경우에는 그 발급을 제한하려는 것임

- 체류기간 제한 후 약 300여명의 숙련된 내항상선 외국인 선원이 본국(미얀마, 인니)에 대기 중으로, 재입국 방안 마련 필요

* 300여명의 숙련 외국인 선원 양성에는 임금 외 108.3억원의 비용 소요(1인당 721만원 x 5년)

토론문 3

외국인 선원 제도 문제점 및 개선방안

박광범(수협중앙회 선원지원부장)

□ 현 황

- 20톤이상 근해어선원 고령화 및 어선승선 기피로 외국인선원 의존 증가
(명)

구 분	2013	2016	2018	2020	2021
한국인선원수	15,725	14,692	13,982	13,743	13,534
고령자(50세이상) 수	9,009	11,440	11,151	10,848	9,902
고령자 비율(%)	57.3%	77.9%	79.8%	78.9%	73.2%
외국인선원수	6,193	8,314	9,733	9,793	8,916
외국인선원 비율(%)	28.3%	36.1%	41.0%	41.6%	39.7%

<출처 : 한국선원통계연보>

- 어업분야 외국인력은 적용법률에 따라 선박톤수를 기준으로 E-9(20톤 미만, 고용허가제)과 E-10(20톤 이상, 외국인선원제)으로 이원화

■ 외국인력(E-9, E-10) 근무 현황

(명)

구 분	'07	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
E - 1 0	1,512	5,159	5,409	5,199	6,134	7,913	8,441	8,314	8,484	9,733	10,032	9,793	8,916	9,242
E - 9	1,271	2,150	3,195	2,665	3,279	4,055	4,668	5,374	6,352	7,432	8,665	6,850	5,678	8,650
합 계	2,783	7,309	8,604	7,864	9,413	11,968	13,109	13,688	14,836	17,165	18,697	16,643	14,594	17,892

※ 수협자체통계(단, '14년 이후 고용노동부 고용허가제 통계 비공개로 추정치)

■ 외국인선원(E-10) 도입 현황

(명)

구 분	'07	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
도입규모	4,000	8,000	9,500	11,400	13,000	15,100	15,100	15,100	16,100	17,300	17,300	17,300	18,300	19,500
입국인원(연)	1,740	2,766	3,153	2,208	3,341	3,805	2,600	2,032	2,516	3,413	2,555	1,922	2,166	3,200
입국인원(누적)	1,740	8,926	12,079	14,287	17,628	21,433	24,033	26,065	28,581	31,994	34,549	36,471	38,637	41,837

※ 도입규모(총정원) : E-10-2 합법 및 불법 체류자 총합

■ 고용허가제(E-9) 도입 현황

(명)

구 분	'07	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
T/O	1,000	1,100	1,750	1,750	2,300	2,300	2,619	2,840	2,817	2,743	3,491	3,441	3,121	3,800
입국인원(연)	422	963	1,841	1,694	2,118	2,195	2,461	2,560	2,475	2,664	3,228	247	347	5,730
입국인원(누적)	422	3,652	5,493	7,187	9,305	11,500	13,961	16,521	18,996	21,660	24,888	25,135	25,482	31,212

※ 재입국자(한국산업인력공단 담당) 제외 통계 [재입국 '20년(39명), '21년(245명), '22년(486명)]

□ 문 제 점

- 어업인 입장에서는 외국인 도입, 고용, 사후관리에 있어 이원화된 제도 불편
- E-9은 고용주가 원하는 근로자 선택에 한계가 있고, 고용주 또는 외국인 근로자의 민원응대 등 사후관리 어려움
- E-10은 민간업체를 통한 외국인 송입 및 관리로 인권문제 지속 제기
 - 해수부 고시에 근거한 민간차원 사업 수행으로 법률적 근거 미흡
- 어업분야 외국인력 체류기간 총 체류기간이 9년 8개월로 제한
 - (고용주)인력수급 단절, (외국인)출입국 비용 과다, 불법체류자 발생

■ 어업분야 외국인력 제도 비교

구 분	고용허가제(E-9)	외국인선원제(E-10)
관련법규	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로기준법 ○ 외국인근로자의 고용등에 관한 법률 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선원법 ○ 외국인선원관리지침
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20톤미만 어선, 양식업, 천일염생산 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20톤 이상 어선
도입정원 결 정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인력정책위원회 심의·의결(국무총리실) ○ 외국인근로자 도입계획 공표(고노부) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노·사합의(수협중앙회, 선원노련) (해수부 승인 → 법무부 최종결정)
주관부처	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용노동부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양수산부
운영주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국산업인력공단 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수협중앙회
고 용 주 부담비용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정대행비(1회성 15만원) ○ 교육비(1회성 26만원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관리비(월 7.5만원) (수협 1.5*, 선원노조 5, 관리업체 1) * '23. 5. 1. 기준 변경
장 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부주도 도입 결정 용이 ○ 법률에 근거한 체계적 고용관리 ○ 공공성 담보(수수료, 교육비 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 적기 유연한 선원 수급 가능 ○ 조업 현장 적응력 우수 (승선 유경험자 선발) ○ 관리업체의 사후관리 용이 (노무관리 대행, 선주 민원응대, 외국인 고충상담 등)
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인력 적기 공급 어려움 ○ 조업 현장 적응력 미흡 (한국어능력시험 평가로만 선발 하므로 한국 입국수단으로 변질) ○ 인력배치 후 사후관리 미흡 ○ 무단이탈 발생시 대체고용 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법률 미비로 법적 근거 미약 ○ 고용주, 외국인 비용부담 발생 ○ 노노/노사갈등시 도입 어려움

□ 개선방안

■ 외국인선원(E-10)제도 관련 대정부 건의사항

- 외국인력 고용 결정 방식 개선
 - (단기) 노노/노사갈등시 정부가 중재 또는 조정 가능토록 개선
 - (장기) 노·사·정(전문가 포함) 회의체에서 도입규모 등 결정
- 어업 분야 외국인력의 안정적인 근로를 위한 장기 체류기간 보장
 - (현행) 최대 9년8개월 → (개선) 최대 14년6개월
 - 고용 불안정성 해소를 통한 불법체류 발생 억제
- 어업 분야 외국인력의 불법체류 관련 사항 단속 및 처벌 강화
 - 임금이 높은 일자리로 이탈하는 불법체류자 처벌(과태료, 강제출국 등) 강화
 - 불법체류자 취업 브로커 및 불법고용주 처벌 강화
 - 단속 인력 확보를 위해 (해양)경찰 등 정부기관 합동단속 정례화 필요
 - ※ 송입업체 등 민간에 의한 불법체류자 단속 및 출국 조치는 납치·감금·불법체포 등으로 고발당하는 등 한계가 있음
- 외국인선원(E-10)에 대한 근무처변경 제한 필요
 - (현행) E-10 취업활동기간 내 근무처변경 제한 없음
 - (개선1) 입국 후 일정기간(1년) 근무처 변경 금지
 - (개선2) 근무처 변경 횟수 제한
 - ※ 일부 외국인선원은 자유로운 근무처변경을 악용하여 고용주에게 근로 계약기간 내 수시로 무리한 임금 인상 요구, 조업 거부 등으로 어가경영 부담
 - ※ E-9 : 취업활동기간 3년내 근무처변경 3회로 제한(외고법 제25조)
- 외국인력 입국 후 승선실습 등 국내에서 어업 특화 교육 실시
 - (고용허가제) 어업 특화 교육 미흡으로 인한 어업 현장 부적응 해소
 - (외국인선원제) 현지 교육 대체하여 교육 효율성 증대 및 송출비용 경감

- 동일 사업장 소속 선박에 대해 외국인선원(E-10)의 이동 근무 허용
 - 동일 사업장(선주) 소속 어선이 여러 척인 경우에 근무처가 선박 단위로 지정되고 있어 현장 인력의 탄력적 운용에 어려움 발생
 - ※ 현재 선망, 권현망 등 선단으로 운영되고 있는 사업장에서만 선박 간 이동 근무 가능
- 연근해 어업분야 외국인 해기사 시범 도입 적극 검토 필요
 - 현행 출입국관리법 시행령상 외국인선원(E-10)은 부원에 대해서만 체류자격 부여 가능
 - 연근해 인력난은 단순 노무인력 부족에서 벗어나 선장, 기관장으로 확대
- 어업분야 외국인력의 다양한 도입체계에 대한 정비
 - 현행 E-9(비전문취업, 고용노동부), E-10(선원취업, 해양수산부), E-9(계절근로, 법무부), E-7-4(특정활동, 법무부) 간 복잡한 어업분야 외국인력 고용제도에 대해 어업인 입장에서 필요한 인력을 용이하게 활용할 수 있도록 제도 정비 필요

□ 수협중앙회의 외국인어선원 업무 전담 기관 지정(안)

- 가칭 「외국인어선원 고용 등에 관한 법률」 제정을 통해 고용허가제(E-9) 어업분야와 외국인선원제(E-10)의 통합관리(송출입, 교육 및 사후관리 등)를 수협중앙회에 전담시키고 외국인선원 도입 및 보호를 위한 전담기관으로 지정 운용
 - 외국인선원(E-10)제도를 운용해온 수협의 전문성 활용
 - 전국 해안 도서지역에 위치한 수협 계통조직(조합 본소, 지소, 영업점 등) 활용
 - 수협중앙회의 해외사무소 등 업무 협조 용이

과거 해수부의 “한국수산물수출공단법 입법 추진”시 제시한 현지선발, 국내외 교육, 송입업체 관리는 공단에서 담당하고, 도입규모 결정을 위한 노사협의 및 지역수협 및 송입업체를 통한 국내관리는 유지하겠다는 방안은 실효성이 없어 근본적인 개선안 필요

- 어업분야 외국인력 업무 전담기관 지정에 따른 정부 예산 지원
 - 수협의 외국인선원 도입 및 관리 업무 조직 확대 등 비용 증가
 - 외국인 고용에 따른 각종 부담(숙식비 등)에 대한 어가 경영 보조
 - 외국인선원의 송출비용 부담 경감 가능

토론문 4

(현장발표)

김동윤(선원노련 부위원장)

토론문 5

(현장발표)

권기흥(선원노련 부위원장)

토론문 6

외국인 선원 고용 관리 합리화 방안 토론문

이영근(중앙일보 기자)

886만명.

서울시 인구가 아닙니다. 2020년부터 20년간 줄어들 생산가능인구(15~64세 해당하는 인구) 예상치입니다. 통계청 '장래인구 추계'에 따르면 생산가능 인구는 2019년 3763만 명을 정점으로 내리막길을 걷기 시작했습니다. 인구가 줄고, 젊은이는 더 많이 감소하다 보니 일할 수 있는 노동력 역시 심각할 정도로 줄었습니다. 제조업 등 생산 현장에서는 이미 외국인 없이는 일할 수 없는 지경에 이르렀습니다. 근무 강도가 세고 환경이 열악한 농업과 어업은 더 심각합니다.

비슷한 고민을 안은 전 세계는 '이민'을 해법으로 내놨습니다. 중앙일보는 최근 <이제는 이민시대>라는 국내, 경쟁국(일본), 인력 송출국(베트남), 선진국(캐나다·독일)을 직접 방문해 이민자, 전문가, 정치인 등을 만나 이민자에게 '선택받는 나라'가 되기 위한 대안을 모색했습니다. 이런 상황에서 외국인 선원 제도가 투명하고 통합적인 법적 근거 하에 재편돼야 한다는 국민권익위원회의 시의적절한 제도 개선 방향에 깊이 공감하면서, 이민 정책의 관점에서 함께 생각해볼 수 있는 사안에 대해 간략히 말씀드리겠습니다.

1. 도입과 체류 관리

발제에서 지적해주신 것처럼 국내 외국인 선원의 도입 및 관리 업무는 법령상 명확한 위임 근거 없이 오랫동안 이뤄져 왔습니다. 도입 규모, 임금, 송출국가 및 업체 선정 취소 등은 외국 인력 도입에서 핵심적인 요소들입니다. 고용허가제(E-9)의 경우 고용노동부가 쥐고 있는 권한들입니다. 이것이 법이 아닌 지침이나 시행령으로 결정되고, 지나치게 많은 이해관계자들의 조율로 결정되는 현실은 개선이 필요합니다.

특히 도입 규모는 내국인 일자리 잠식과 직결되는 문제입니다. 노동시장 영향평가 등 과학적 방법에 따라 수요를 정확히 파악한 상태에서 의사결정이 이뤄져야 하는데, 이것이 선주 관련 단체와 선원 노동조합의 협상으로 정해지는 것은 부적절해 보입니다.

이해관계자가 많아질수록 높은 송출비와 낮은 투명성을 가진 제도가 변질된다는 사실은 한국의 과거 산업연수생제, 일본의 기능실습제도가 경험적으로 증명해왔습니다.

발제에서는 개선방안으로 (가칭)외국인 선원 고용 등에 관한 법률」을 제정해 20톤 미만 고용허가제와 20톤 이상 외국인 선원 제도를 통합 관리하는 방안을 1안으로 제시하셨습니다. 20t 이상과 미만을 나누는 합리적인 근거가 없고, 부처 간 칸막이 현상만 심화하고 있다는 지적이 전문가들 사이에서 있어왔기 때문에 합리적인 개선 방안으로 보입니다. “외국 인력을 시장 변화에 맞춰 종합적, 탄력적으로 운용할 수 있도록 각 부처에 산재해 있는 외국 인력을 통합 관리할 수 있는 방안을 강구하라”는 윤석열 대통령의 26일 지시와도 부합합니다.

다만 주요 내용 예시는 사실상 고용허가제의 운영 방식과 흡사해 보입니다. 고용허가제는 정부가 도입규모뿐 아니라 알선까지 도맡아하기 때문에 인력 미스매칭이 생길 수밖에 없다는 태생적 한계가 있습니다. 미스매칭은 제조업 현장에서도 심각한데, 여러모로 환경이 열악한 어업 현장에서 무단 이탈 현상을 심화할 수도 있다는 우려가 듭니다. 따라서 도입 규모와 고용 기준은 정부가 정하되, 알선은 송출업체가 맡는 방안도 생각해볼 수 있습니다. 물론 여기에는 지나친 송출비를 책정하는 송출업체를 퇴출할 수 있는 실효성 있는 조치가 병행돼야 할 것입니다.

무단 이탈 문제로 골머리를 앓는 어민들의 하소연을 많이 들었습니다. 인력난을 악용하는 일부 외국인 선원의 행태와 현장의 파행으로 인한 울분은 충분히 공감이 갔습니다.

그런데 이민 정책에서 단속 일변도로 불법체류자를 획기적으로 감소시킨 사례는 일본이 거의 유일합니다. 일본은 2004년 ‘불법체류자 5개년 반감 계획’을 수립했습니다. 단속인력을 400여 명에서 850명으로 증원하였고, 5년 동안 불법체류자 숫자를 25만 명에서 13만 명으로 급감시켰습니다. 지난 4월 일본 취재 당시 전문가들에게 비결을 물었더니 불법체류자 뿐 아니라 고용주에 대한 강력한 처벌도 동반한 것이 주효했다고 귀띔했습니다.

여기서 얻을 수 있는 교훈은 단속을 통한 불법체류자를 효과적으로 감소시키기 위해서는 수요자와 공급자 모두에게 가차 없는 페널티가 주어져야 한다는 것입니다. 현재 고용주와 불법체류자 모두 'Skin in the game', 즉 자신의 살점을 걸고 선택의 결과와 영향에 책임을 질 준비가 되어 있을까요. 단속을 펼치는 정부는 고용주와 인권 단체의 원성을 뚫어낼 자신이 있을까요. 쉽지 않은 일입니다.

단속만으로 무단 이탈 문제를 완전히 해결할 수 없다면, 이직을 원칙적으로 금지하는 경직된 제도의 실효성을 의심해볼 때입니다. 서양 중세에는 영주의 토지에 긴박돼 거주이전의 자유가 없었던 농노라는 계급이 있었습니다. 그들이 살던 곳을 떠나 도시로 야반도주를 할 수 있는 원인은 인권 운동이 활발해져서가 아니었습니다. 흑사병 대유행으로 당시 노동 시장의 수요·공급 균형이 완전히 깨졌기 때문이었습니다. 코로나19가 활궤고 간 국내 어촌에서도 비슷한 현상이 발생하고 있다고 느꼈습니다. 균형이 무너진 상황에서 아무리 이직을 금지해봐도 임금을 더 준다는 곳으로 떠나는 외국인 선원을 막을 방도는 없습니다. 충분한 인력 도입과 동시에 적어도 외국인 선원의 업종별·지역권역별 합법적 이동순환 방안도 진지하게 고민해볼 시점이라고 생각합니다. 일본은 2019년부터 '특정기능' 제도를 통해 외국인 노동자에게 업종 내 이직을 허용하고 있습니다.

2. 정주 및 통합

어촌 고령화는 관계자분들께서 더 깊이 체감하고 있을 것이라고 생각합니다. 20~30년 뒤 누가 어촌에 남아있을지 심히 걱정스럽습니다. 국내 어선원을 어촌에 정착시키는 것이 우선이지만, 현실적으로 쉽진 않아 보입니다. 숙련 어선원이 지역에 장기 정착할 수 있는 비자 경로 설계가 필요한 이유입니다. 문제는 지금처럼 들여왔다 내보내는 '단기순환'형 외국인 어선원 제도 하에서는 제 아무리 능력이 있고 의지가 있는 어선원인들 정착할 경로가 사실상 없다는 점입니다. 현재 외국인 어선원이 장기 체류할 수 있는 방법은 법무부가 지난 2017년 도입한 '외국인 숙련기능인력 점수제 비자' 제도를 통해 E-7-4 비자로 변경하는 방법입니다.

이 제도는 비숙련 취업이민제도(E-9·E-10·H-2)를 통해 들어온 외국인 노동자가 소득, 자격증, 학력, 한국어 능력 등에서 일정 점수를 확보하면 준숙련기능(E-7-4) 비자로 전환을 해줍니다. E-7 비자는 체류 기간의 제한이 없으므로 사실상 정주를 염두에 둔 비자로 불립니다. 하지만 이 제도를 통해 체류 자격을 바꿀 수 있는 인원은 전체의 0.51%(2022년 기준)에 불과합니다. 이 제도가 사실상 E-9에서 E-7 비자로 전환해 주기 위해서가 아니라 99%를 거르기 위한 역할을 하는 셈입니다. 이에 전문가들은 전환 비율을 인구 대비 이주민 비율인 5% 수준까지 확대해야 한다고 주문해왔고, 한동훈 법무부장관은 28일 이 쿼터를 3만 명 이상으로 늘리겠다고 발표했습니다.

하지만 해당 제도는 점수제이므로 어업 분야의 외국인 어선원은 점수 확보 자체가 어렵다는 한계가 있습니다. 대졸 미만이 대부분이라 학력 항목에서 득점이 어렵고, 한국어 활용도가 낮은 어업의 특성상 한국어 능력도 뒤처질 수밖에 없습니다. 일괄적 규제 정책이 아닌 현장별 제도 유연화가 필요합니다. 이외에도 법무부는 최근 체류기간의 제한이 없고 가족을 동반할 수 있는 ‘지역특화형 비자 제도’를 시범사업으로 실시해 외국인 노동자의 정주를 유도하고 있기는 합니다만, 제조업 분야 쏠림도 우려된다는 의견이 적지 않습니다.

따라서 어업 분야에 특화한 이민 프로그램을 만들 필요가 있다고 봅니다. 캐나다의 사례를 참고할 수 있을 것입니다. 캐나다 역시 지방의 농어업 인구가 줄어 고민이 많습니다. 코로나 기간 외국인 노동자의 유입이 제한되면서 농어업 분야 식량 자원 생산에 어려움을 겪었다고 합니다. 그래서 캐나다 이민 정책을 총괄하는 캐나다 연방 이민·난민·시민부(IRCC)는 인구가 적고 농어업이 활성화된 소도시를 중심으로 AIPP(Atlantic Immigration Pilot Program), RNIP(Rural and Northern Immigration Pilot 같은 이민 프로그램을 만들어 최소 영어, 학력 조건 등을 내걸고 이민자 유치에 심혈을 기울이고 있습니다.

외국인 어선원에게 정주를 위한 비자 경로를 설계하고 청사진을 보여준다 해서 곧장 큰 효과가 있을지는 확신할 수 없습니다.

이민자 입장에서 한국이 가장 매력적인 국가는 아니기 때문입니다. 하지만 더 이상 머뭇거릴 시간이 없다는 것만은 확실합니다. 이민자에 우호적인 환경을 조성하고 비자 경로를 설계한다면, 정착 의지가 있는 일부는 한국을 선택할 것입니다.

지난달 캐나다 밴쿠버 취재 당시 베트남 출신의 이민자이자 어부로 일하고 있는 리키 평(62)과 우연히 이야기할 기회가 있었습니다. 1986년에 캐나다로 와 시민권을 취득한 그에게 왜 캐나다를 선택했냐고 물었더니 이런 답이 돌아왔습니다. “캐나다의 바다가 넓고, 나는 바다를 사랑한다. 수산업이 발달한 캐나다는 어부가 필요했고, 이민은 어렵지 않았다. 당연한 선택 아니었겠나?”