

2023. 05
정기연구 2023 - 04

외국인어선원 제도개선 및 운영 효율화 방향

박진규 (연구위원)

조용준 (선임연구위원)



수산업협동조합중앙회
수산경제연구원

보고서 집필 내역

- 연구책임자
 - 박진규 : 제1장~제6장
 - 조용준 : 제5장

요 약

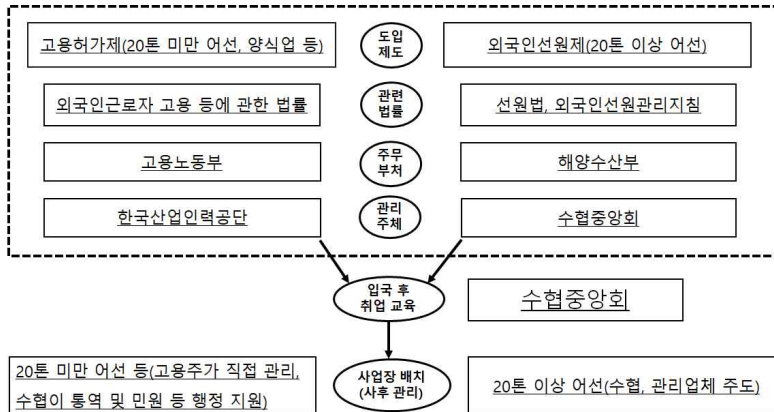
□ 연구 배경 및 목적

- 어선어업 분야 외국인선원 도입제도는 동일한 어선원임에도 어선 톤수를 기준으로 고용허가제와 외국인선원제로 이원화되어 어업현장의 불만 고조
 - 인력 적기 공급 불가, 행정 및 고충 처리 혼란, 이탈방지 등 사후관리 미흡
 - 고용허가제의 경우 관리업체 부재로 인력을 어선주가 직접 관리, 높은 이탈률 및 인력 배정까지 장기간 소요 등 외국인선원제 방식으로 통합 요구
- 이러한 배경하에 본 연구는 적사·양질의 외국인선원 인력 공급과 관리의 공공성 확보를 위한 외국인선원 도입제도 일원화 및 운영 효율화 방향 제시

□ 외국인선원 제도 이원화 배경 및 관리단계별 장단점 비교

- 외국인어선원 도입 배경
 - '80~'90년대 도시화와 이촌향도(離村向都)의 영향으로 어촌지역 청년 인력 부족, 고령화 및 인구 유출로 인한 인력난 고조
 - '95.9. 수협중앙회와 전국해상선원노동조합연맹(해상노련)은 연근해어선 구인난으로 외국인력 혼승 대정부 건의
 - '96.11. 대형선망어선에 외국인산업기술연수생 18명 최초 승선 시작
- 외국인선원 도입제도의 어선 톤수에 따른 이원화 배경
 - 소형 어선주들이 「선원법」 적용을 받을 경우 관리비(월 9만원 : 해상노련 5만원, 수협 3만원, 민간 관리업체 1만원) 납부 부담 고조
 - 선원의 관리 및 체계적인 사업운영이 가능한 대형 상선어선과 동일한 규제 적용 부담감

○ 외국인선원 도입제도별 법률, 주무부처, 관리주체, 교육 및 사후관리 비교



○ 고용허가제와 외국인선원제 관리 단계별(선발, 교육, 사후관리) 장단점

구 분	고용허가제(20톤 미만 어선, 양식업 등)	외국인선원제(20톤 이상 어선)
근로자 모집 및 선발	[단 점] - 한국어능력시험 합격자를 대상으로 근로자 모집 ⇒ 어업분야 경험 전무, 대부분 제조업을 희망하며 입국 후 어업분야 근무 만족도 매우 저하, 어선주 입장에서 직원에 대한 만족도 떨어짐	[장 점] - 모집시부터 어업분야 근무로 공고를 내고, 승선 유경험자 위주로 지원자를 선발 ⇒ 어업현장 조기 적응 가능
입국 전 교육	[단 점] - 고용허가제에서 정한 45시간(한국어 38시간, 한국문화이해 7시간) 교육 외에 승선실습 24시간 후 입국 ⇒ 어업분야 특화 교육 전무, 입국 후 어선어업 현장에 즉시 적응 힘들 ⇒ 입국하기 전에 본인이 근무할 장소 및 여건에 대한 사전지식 빈약	[장 점] - 현지 송출회사에서 본회가 배포한 교재를 중심으로 어업 전문교육 실시(30일 이상 합숙하면서 2주 이상 승선 실습) ⇒ 표준 교육교재와 업종별 조업 동영상 제작 배포
송출 비용	[장 점] - 정부가 송출 국가와 MOU 체결을 통해 실비위주의 비용 소액 징수(16개국 평균 약 900달러) ⇒ 한편, 국가의 불투명성, 급행료 등으로 인해 실제 현장조시에 따르면 나라별로 금액 차이 존재	[단 점] - 현지 송출업체에서 한국근무 희망자를 대상으로 직접 송출비용 징수(본회 규정상 1인당 5,500달러 이내로 정함) ⇒ 값이라 할 수 있는 송출회사와 근로자의 계약임에 따라 과다징수 가능성 높음(감독기능 강화 필요)

○ 고용허가제와 외국인선원제 관리 단계별(선발, 교육, 사후관리) 장단점(계속)

관리단계	고용허가제(20톤 미만 어선, 양식업 등)	외국인선원제(20톤 이상 어선)
고용주 비용 부담	[장 점] 외국인근로자 첫 고용 인수 시 1인당 총 40만4천천원만 일시불(3년) 납부 ⇒ 근로자 도입 위탁비로 한국산업인력공단에 6만원, 각종 대행신청비로 회원조합에 8만6천원, 취업교육비로 수협중앙회에 25만8천원 납부	[단 점] 외국인선원 고용 시 1인당 연 108만원 부담(3년 총계 324만원) ⇒ 선원관리비로 수협중앙회(50%)를 단위수협 전금에 월 3만원, 관리수수료로 알선업체에 월 1만원, 노조복지기금으로 노동조합에 월 5만원 납부
적기 고용	[단 점] 외국인고용정책에 따라 외국인 근로자 신규고용 신청 기간이 1년에 4회로 1월, 4월, 7월, 10월로 한정 ⇒ 인력수요에 비하여 수시적·적기적 인력공급 불가, 정부 일정에 따른 일괄공급으로 통상 3~6개월 소요	[장 점] 수협중앙회 시스템에 등록된 인력풀을 통한 고용계약 및 수시 입국으로 필요시 적기 고용 가능 ⇒ 이탈자 발생 시 타지역 근무자의 근무처 변경, 신규 입국 등으로 고용공백 최소화 가능
이탈 관리	[단 점] 한국생활 적응 시까지 밀착 지원할 수 있는 관리기관 부재. 고용주가 외국인선원을 직접 관리토록 함 ⇒ 한국산업인력공단, 출신국 대사관, 인권센터 등이 일정부분 역할을 수행하지만 전 산업계 및 전국을 대상으로 한 업무범위 상 한계 존재	[장 점] 한국의 선원관리업체가 적극적으로 사후관리 및 무단이탈 방지 노력 ⇒ 종합평가제 등 관리업체의 외국인선원관리실적 평가제 도입으로 외국인선원의 임금체불, 고충상담, 현지부적응 등에 적극적 대응 가능

□ 외국인어선원 도입제도 개선 관련 어선주 인지도(설문조사 사례)

○ 외국인선원 신청 후 대기기간

- 고용허가제 : 평균 6개월 내외 / 외국인선원제 : 수시 공급

○ 외국인선원 고용·관리 애로점

- 선원 근무태도 불량(무단이탈, 불평불만, 지시위반, 태업, 분쟁) 29.3% >
의사소통 및 문화차이 부적응 21.0% > 타업종으로 이직 또는 근로계약해지 요구 15.7% 등

- 타업종으로 이직 또는 근로계약 해지 요구 : 고용허가제 20.8% > 외국인
선원제 11.0%
- 각종 비용부담 : 고용허가제 6.1% < 외국인선원제 12.3%
- 외국인선원 관리지원업무 만족도
 - 고용허가제(한국산업인력공단 및 지역고용센터) 22.0% < 외국인선원제
(수협 및 민간관리업체) 26.8%
- 양 제도의 장단점 인지시킨 후 제도 이원화에 따른 불편함
 - 고용허가제 어선주 56.7% 불편 > 외국인선원제 어선주 34.8% 불편
 - 고용허가제 어선주의 고용허가제 불만족도 : 90.4%
 - 고용허가제 어선주 고용허가제 불만족 이유 : 장기간 고용대기, 잦은
사업장 변경 요구, 무단이탈 65.6% > 성어기 적기고용 불가 16.7% 등
 - 고용허가제 어선주 외국인선원제로 편입 시 「선원법」 적용대상 및
장단점 인지 후 외국인선원제로 편입 의향 : 찬성 78.4%
- 제도운영주체 관련, 해수부가 지정한 전담관리기관에서 인력 선발·도입·
관리 전담 의견 : 고용허가제 46.3% 찬성 < 외국인선원제 51.2% 찬성
* 참고) 해수부가 지정한 전담기관은 현재 어선원의 경우 수협중앙회(「외국인선원
관리지침 제5조의3(업무의 위탁) 및 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)»

외국인어선원 제도개선 관련 어업관계자 인식실태(집단심층면접)

- 조사 일정, 장소 및 조사 대상자, 조사항목
 - 1차 조사 : 2023. 2. 21 ~ 22 / 민간관리업체, 회원조합(부산시·대형선망·
대형기선저인망 수협), 연근해 어선주 등 총 12명을 3그룹으로 나눠 심층면접
 - 2차 조사 : 2023. 3. 2 ~ 3 / 목포수협(3.2), 여수수협(3.3) 담당직원과
연안 어선주 등 총 11명을 2그룹으로 나눠 심층면접
 - 조사항목 : ‘외국인어선원 관련 주요 민원사항’, ‘제도 이원화에 따른 문제점’,
‘제도개선 방향 및 통합제도 운영 시 적합 기관’, ‘기타 의견’

○ 주요 결과

- 제도 이원화에 따른 문제점 :

- ① (행정업무 혼선 발생, 처리절차의 복잡성) 동일 어선원임에도 주무관청의 차이, 행정처리 및 서류작성 양식의 상이성 등 행정 고충 호소
- ② (고허제와 외선제 간 어선원 관리비용 차이) 고용허가제와 외국인선원제 간 어선원 현지 송출비 및 어선주의 관리비 격차 발생
- ③ (고허제의 경우, 인력공급 지연으로 어업 적기 출어 차질) 고용허가제는 연 4회로 신규인력 신청 제한, 외국인선원제는 수시 신청 및 배정 가능
- ④ (고허제의 경우, 외국인선원 이탈 방지 등 사후관리 문제 지속) 고용허가제는 관리업체 부재로 어선주가 직접 관리하여 높은 이탈율, 고충해결 곤란 등

- 제도의 바람직한 개편 방향 : 외국인선원제 방식으로 통합 의견 절대적

- 제도개편 시 검토사항 : 외국인선원제로 제도개편 시 「선원법」 개정 필요, 소규모 영세 20톤 미만 어선주의 해상노련 관리비 납부 면제 등

* 참고) 제도 통합 시, 20톤 미만 어선원은 기존 고용허가제의 외국인력정책위원회에서 도입정원을 결정하는 기존체계를 유지하면 해상노련 노조복지기금 납부 면제 가능

- 제도 운영 적합 기관 의견 : 관리주체는 해수부 / 운영주체는 수산 분야 비영리법인을 선호

* 참고 ①) 한국어촌어항공단, 한국수산자원공단 등은 공공기관이지만 전문성 부재, 지역 단위 조직·인력의 한계, 민원 상담 시 사무적인 응대로 현장에서의 반대의견 강함

* 참고 ②) 수협중앙회는 비영리법인으로서 어업인 자조조직이며, 어업인(어선원 포함) 교육·문화·복지 증진이라는 고유목적사업 수행. 고용노동부로부터 20톤 미만 어선원 취업교육기관(비영리법인·단체만 가능)으로 지정(「국가별업종별 취업교육기관 지정고시」 (고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5.))

- 기타 건의사항 : 적합 어선원 선발 및 취업교육 강화, 불법행위 일벌백계, 동남아지역 외에 신규 송출국가 확대 등

□ 외국인선원 도입제도 개편 방향

○ 단계적 개편 : (단기 방향) '법 현행 유지 下 관리체계 일원화' / (장기 방향)
'외국인선원제 방식으로 선발·관리'

○ 현행 외국인선원 도입제도와 단·장기적 제도개편(안)의 기본 개념도

	고용허가제	외국인선원제	(단기) 법 현행 유지 下 관리체계 일원화	(장기) 외국인선원제 방식으로 선발·관리
법적근거	외국인근로자 고용 등에 관한 법률	외국인선원관리지침, 선원법	기존 각자체계 유지	좌 동
총괄기관	고용노동부(고용부)/ 한국산업인력공단	해양수산부(해수부)/ 수협중앙회	해양수산부 고용노동부/ 수산분야 비영리법인	해양수산부/ 수산분야 비영리법인
도입국가	인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남	인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마	기존 6국 + 아프리카 (세네갈, 가나) 등 다원화	좌 동
도입정원	외국인력정책위원회	노사합의	기존 각자체계 유지	좌 동
계약/ 인력 선발	정부간 MOU/ 송출국 공공기관	민간 기관간 계약/ 송출국 민간송출기관	고용부·해수부 vs 현지 정부간 MOU/현지·국내 비영리법인	해수부 vs 현지 정부 간 MOU/ 현지·국내 비영리법인
입 국	수협중앙회(인솔)	국내관리업체(인솔)	수산분야 비영리법인	좌 동
국내 직무 교육	수협중앙회		수산분야 비영리법인	
배 치	어선주(직접 인솔)	국내관리업체(인솔)	국내관리업체(인솔)	
사 후 관 리	한국산업인력공단	수협중앙회 ↓ 국내관리업체, 수협 회원조합	수산분야 비영리법인 (지역별 관리본부 설치) ↓ 국내관리업체, 수산분야 비영리법인	

○ (단기 방향) 법 현행 유지 下 관리체계 일원화

- 제도 개념 : 20톤 미만 어선원은 고용노동부 관할 하에 두고 현행 법 체계도 그대로 유지하면서 도입정원 결정(외국인력정책위원회)까지 완료. 이후의 어선원 선발·교육·사후관리를 수산분야 비영리법인이 전담하는 방식. 고용노동부장관 고시로 지정하여 업무 전반을 위임·위탁 필요
- 고시 지정 방향 : 수산분야 비영리법인이 20톤 미만 어선원 선발·관리 업무를 위탁·수행하기 위해서는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제28조(권한의 위임·위탁) 및 「동법 시행령」 제31조(권한 등의 위임·위탁)에 따라 “한국산업인력공단의 인적·물적 능력을 고려하여 어선원

선발·교육·사후관리 전반을 어선원 직종의 특수성을 반영해 수산분야 비영리법인에 위탁한다”는 고시 지정

○ (장기 방향) 외국인선원제 방식으로 선발·관리

- 제도 개념 : 어선톤수 구분 없이 외국인선원제 방식으로 외국인선원의 선발·도입·교육·사후관리까지 통합 추진하는 방식. 이를 위해 고용노동부와 해양수산부 간 합의를 통한 법개정(「선원법」 등)이 필요하며, 제도 개편 합의에 장기간 소요
- 법령 개정 방향 : 외국인선원을 통합 관리하기 위해서는 「선원법」 제3조 (적용범위)의 “총톤수 20톤 미만인 어선의 선박과 선박소유주에게는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항 삭제. 이를 통해 「선원법」은 모든 어선원을 포함하게 되며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」로부터 20톤 미만 어선원을 「선원법」과 「외국인선원 관리지침」으로 편입 가능

□ 제도운영 효율화 방향

- 교육콘텐츠 다양화·내실화, 해수부 ODA-연수(D-4)-국내 취업 연계
 - 한국어기초능력자 및 승선경험자 선발로 한국어교육 축소, 안전재해·인권 교육 보강
 - 현지 해양대학교와 연계하여 교육 내실화 및 해수부 ODA-연수*-국내 취업 연계

* (참고) 해수부는 세네갈 선원학교 ODA사업 교육생을 대상으로 부경대, 한국해양대, 한국해양수산연수원 등에서 교육훈련 프로그램으로 초청 연수 지원 중
- 도입국가 다원화로 우수 인력 확보 : 신체적으로 건장한 세네갈, 가나 등 아프리카 수산국가와 ODA 사업 연계 어선원 양성, 국내 연수 및 취업기회 제공
- 공정한 선발절차 도입
 - 인도네시아, 베트남 등 주요 도입국에 수산분야 비영리법인 현지사무소 개소
 - * 해양수산부 지원 하에 수협중앙회가 운영 중인 ‘해외 수산물무역지원센터’ 활용, 미설치 지역은 별도 설치 등
 - 업무능력 평가 기반의 공정한 선발절차 진행
- 체계적·효율적 사후관리 : 시도 지역에 ‘(가칭)외국인선원지원센터 지역본부’ 설치, 현장 출장을 통한 고충 해결 및 각종 행정 업무 지원 등

CONTENTS

제1장	서 론	1
	제1절 연구 배경 및 목적	3
	1. 연구 배경	3
	2. 연구 목적	5
	제2절 연구 방법 및 내용	6
	1. 연구 방법	6
	2. 연구 내용	8
	제3절 선행 연구 검토	9

제2장	외국인어선원 도입제도 현황	11
	제1절 외국인어선원 도입 배경	13
	1. 외국인어선원의 정의	13
	2. 외국인어선원 도입 배경	14
	3. 외국인어선원 제도 이원화 배경	15
	제2절 외국인어선원 고용 및 제도 현황	16
	1. 외국인어선원 고용 현황	16
	2. 외국인어선원 도입제도 비교	23
	3. 외국인어선원 제도별 장단점	31
	제3절 해외 외국인어선원 도입제도 사례	39
	1. 일본 외국인어선원 도입제도	40
	2. 기타국가 사례	44
	3. 시사점	54

제3장	외국인어선원 제도개선 관련 인식실태 조사	57
	제1절 외국인어선원제도 설문조사 사례	59
	1. 연근해어업 어선주 수용도 조사 결과	59
	2. 고용허가제 어선주 실태조사 결과	66
	제2절 외국인어선원 제도개선 인식실태	68
	1. 조사 개요	68
	2. 조사 결과	70

제4장	외국인어선원 제도 이원화에 따른 문제점	75
	제1절 어선원 도입 및 고용 시 문제점	77
	1. 어선원 송출비 및 관리비 차이	77
	2. 적합 어선원의 어기 적시적 공급 차질	78
	3. 어업 부적응자 이탈 빈발 및 처벌 한계	80
	제2절 행정절차 및 사후관리 문제점	81
	1. 양 제도의 행정절차 차이로 인한 혼란	81
	2. 관리업체 유무에 따른 관리 효율성 격차	82

제5장	제도개선 및 운영 효율화 방향	83
	제1절 기본 방향	85
	1. 시사점 종합	85
	2. 제도개선 기본 방향	86
	제2절 제도개편 방향	89
	1. (단기) 법 현행 유지 下 선발·관리체계 일원화	90
	2. (장기) 외국인선원제 방식으로 선발·관리	92
	제3절 제도운영 효율화 방향	97
	1. 교육콘텐츠 다양화·내실화	97
	2. 도입국가 다원화로 양질의 인력 확보	99
	3. 공정한 선발절차 도입	100
	4. 실시간 고용시스템 구축	101
	5. 체계적·효율적 사후관리	104

제6장	결 론	107
	제1절 연구 결과	109
	제2절 정책 제언	114

참고문헌		116
-------------	-------	-----

표 차례

〈표 1-1〉 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성	10
〈표 2-1〉 최근 10년간 고용허가제 어업분야 입국 및 근무 현황	16
〈표 2-2〉 최근 10년간 외국인선원제 어선원 입국 및 근무 현황	18
〈표 2-3〉 당해연도별 외국인선원제 어선원 이탈 현황	19
〈표 2-4〉 숙초시수협외의 외국인어선원 관리사례	21
〈표 2-5〉 멸치권현망수협의 외국인어선원 관리사례	22
〈표 2-6〉 어업분야 외국인근로자 관련 부처별 법령 및 제규정	24
〈표 2-7〉 어업분야 외국인력제도(고용허가제, 외국인선원제)별 공통점과 차이점	27
〈표 2-8〉 고용허가제(E-9-4) 외국인 선발 및 고용 세부절차	29
〈표 2-9〉 외국인선원제(E-10-2) 외국인 선발 및 고용 세부절차	30
〈표 2-10〉 고용허가제와 외국인선원제의 장단점 종합비교	32
〈표 2-11〉 고용허가제와 외국인선원제의 관리단계(선발, 교육, 사후관리)별 장단점	37
〈표 2-12〉 일본의 외국인어선원 도입·사후관리 제도 종합	42
〈표 2-13〉 독일의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합	46
〈표 2-14〉 미국의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합	48
〈표 2-15〉 싱가포르의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합	52
〈표 2-16〉 국가별 외국인력 관리기관 및 대행기관, 불법체류 단속기관 비교	55
〈표 2-17〉 국가별 불법행위자 처벌 수준 비교	56
〈표 5-1〉 외국인선원 도입제도의 단장기 개편방향 및 운영체계 종합 비교	95

그림 차례

[그림 1-1] 연구 추진체계 모식도	7
[그림 2-1] 외국인어선원 관련 법률·부처 및 관리주체 현황	23
[그림 2-2] 외국인선원제 어선원의 현지 해양대학교 연계 승선실습 등 직무교육 장면 ·	34
[그림 3-1] 외국인선원 고용관리 애로점	60
[그림 3-2] 외국인선원의 주요 요구사항	61
[그림 3-3] 외국인선원 관리지원 업무 불만족 이유	62
[그림 3-4] 외국인선원 도입제도 일원화 개편 방향	63
[그림 3-5] 외국인선원 도입제도 일원화 시 개선 필요사항	65
[그림 5-1] 외국인선원 제도개선 비전, 방향 및 핵심 과제 종합	88
[그림 5-2] 현행 외국인선원 도입제도와 단·장기적 제도개편(안)의 기본 개념도	90
[그림 5-3] 외국인어선원 사업장 적시·탄력적 배치를 위한 고용연계시스템 모식도 ···	102
[그림 5-4] 한국선원복지고용센터 취업정보망과 수협중앙회 인력관리시스템 연동체계 모식도	103
[그림 5-5] 고용노동부의 전 산업분야 외국인고용관리통합시스템 사례	104
[그림 5-6] 한국산업인력공단 전국 지역본부 및 지사 설치 사례	105

제 1 장

Fisheries
Economic
Institute

서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

제 2 절 연구 방법 및 내용

제 3 절 선행 연구 검토



제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

우리나라는 전 세계에서 유례없이 빠른 저출산·고령화 국가로 분류되고 있다. 2021년 기준 총 출생아수는 26만명으로 합계출산율 0.8을 기록했고, 65세 이상 고령인구 비율은 2022년 17.5%에서 2050년 40.1%로 증가할 전망이다. OECD 주요국 초고령사회 도달 연수(65세 인구 20% 이상)도 한국이 7년으로 가장 짧다.¹⁾

인구 고령화 추세는 취약한 입지적 특성을 가진 어촌지역으로 갈수록 특히 심각하다. 어촌지역의 경제인구는 보통 어업활동을 중심으로 수산물 유통·가공업, 어자재 판매업, 어선수리업 등 연관산업 종사자가 많은데, 어촌의 핵심산업 종사자인 어업인의 경우 2020년 기준 65세 이상 고령인 비중이 36.1%를 기록하였다.

고령 어업인의 경우 조업활동 시, 각종 안전재해 발생 증가, 조업 효율성 저하에 따른 어업경쟁력 약화 등이 초래될 수 있어 젊은 어업인과 어선원²⁾의 지속적인 확보가 절실하다. 하지만 젊은 청년들은 대도시 지역의 제조업 분야를 선호하며, 대표적인 3D 업종인 어업부문, 특히 어선원 분야의 취업을 꺼리는 실정이다. 심지어 수산계 학교 졸업생들조차 근로환경이 열악한 연근해어선 승선을 기피하고 있다.

이에 내국인으로 채워야 할 어선원의 공백은 인도네시아, 베트남, 미얀마, 중국 등 외국인으로 대체되고 있다. 이들은 어선 규모를 기준으로 20톤 미만은 고용노동부(한국산업인력공단)의 고용허가제(E-9), 20톤 이상은 해양수산부(수협중앙회)의 외국인선원제(E-10)를 통해 입국한다.

1) 통계청 2022 고령자 통계 보도자료

2) 어선원이란, 「어선원 및 어선 재해보상보호법」 제2조(정의)에서 임금을 받을 목적으로 어선에서 근로를 제공하기 위하여 고용된 사람을 말함

두 제도는 외국인어선원³⁾을 도입하는 제도이지만, 외국인어선원 선발 및 사후관리 방식이 전혀 다르다. 제도의 이원화로 인해 행정주무관청이 달라 어선주와 외국인어선원은 고충상담이나 행정처리 절차상의 혼란, 고용허가제의 높은 이탈율, 인력 도입에 장기간 소요 등 다양한 문제가 발생하고 있고, 현장에서의 제도 일원화 요구가 강하다. 특히, 어선원 관리업체가 없어 어선주가 직접 관리해야 하는 고용허가제 어선주로부터 외국인선원제로의 편입 등 제도 일원화 요구가 매년 계속되고 있다.

제도의 가장 큰 차이점은 외국인어선원 송출입 및 사후관리 기관의 유무이다.

고용허가제는 국내 입국 및 교육 후 사업장(20톤 미만 어선, 양식장, 염전 등)에 배치되기 전까지 고용노동부 주관으로 진행되고, 사업장 배치 후에는 고용주가 직접 인력을 관리한다. 이는 전 산업분야를 아우르는 고용노동부와 한국산업인력공단의 인적·물적 능력으로 볼 때, 전국의 모든 산업과 도서벽지 지역까지 밀착 지원·관리할 수 있는 여력이 부족하기 때문이다.

외국인선원제는 해양수산부의 주관하에 수협중앙회를 운영기관으로 지정함으로써 어선원 선발, 송입, 취업교육, 사후관리(고충해결, 인력 충원, 이탈 방지 등)를 효율적으로 수행하고 있다. 수협중앙회는 생산자대표단체로서 전국 읍면지역까지 91개 회원조합이 포진하고 있고, 송출입 업체와 연계하여 밀착지원이 가능하다.

한편, 선원이주노동자 인권단체에서는 고용허가제에 비해 외국인선원제의 경우, 운영주체인 수협중앙회가 사용자(어선주) 단체이고, 민간이라는 이유로 공공성 부재를 문제로 삼고 있다. 하지만 수협중앙회는 신용사업이나 경제사업도 있지만, 지도사업을 통해 어업인 및 어선원 복지·교육지원 사업도 꾸준히 수행하는 비영리단체 성격도 지니고 있다. 외국인어선원 부문도 지도사업에서 수행하는 것이다. 참고로 고용노동부장관은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제11조의3(외국인 취업 교육기관의 지정 등)에 따라 비영리법인 또는 비영리단체에 한하여 전문인력과 시설을

3) ‘외국인어선원’에 대한 법적 정의는 현재 부재하며, 「외국인선원 관리지침」에서 ‘외국인선원’으로 정의 및 전 선박에 적용. 본 연구는 연근해어선에 근로하는 외국인근로자에 대한 연구이며, 혼돈을 방지하고자 연근해어선 외국인근로자를 ‘외국인어선원’으로 용어를 통일함. 세부내용은 제2장(외국인어선원 도입제도 현황) 제1절(외국인어선원 도입 배경)의 1(외국인어선원의 정의)에서 상술

갖춘 기관에 대하여 외국인 취업교육기관으로 지정하고 있다. 수협은 비영리단체이며, 공공적 성격을 인정받아 고용노동부장관이 어업분야 외국인 취업교육기관으로 지정받았다(「국가별·업종별 취업교육기관 지정고시」(고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5.)).

결과적으로 현재와 같이 외국인어선원 운영주체의 공공성논란이 계속되어선 안 된다. 해양수산부와 수협중앙회도 대응 인력단체의 공공성 문제제기에 대한 논리 개발로 행정력을 낭비하는 것 보다 인력의 적기공급과 효과적인 이탈관리, 각종 고충 상담 및 행정 지원 등 현장에서 필요로 하는 고유 업무와 제도 개선에 집중할 필요가 있다.

이에, 현시점에서 외국인선원 도입제도 이원화에 따른 문제점, 양 제도의 단점을 보완한 제도 일원화 방향, 현장에서 원하는 적합 관리주체 및 운영주체, 그리고 개편 제도의 세부적인 운영방향에 대한 검토가 필요하다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 이원화되어 있는 외국인선원 도입제도의 문제점을 파악하고, 양 제도의 단점을 보완한 제도 통합 방향 및 적합한 관리·운영 주체 검토, 통합제도의 효율적 운영을 위한 세부 방향을 제시하는 것이다.

- ① 외국인어선원 도입제도별 장단점 및 국가별 외국인근로자 관리방식을 파악한다.
외국의 경우 전 산업분야에서 단일 제도로 외국인력을 도입하고 있다. 여기에서는 일본의 외국인어선원 분야를 중심으로 선발·관리 제도를 정리하고, 기타국가로 독일, 미국, 싱가포르의 인력 선발 및 무단이탈 관리사례를 간략히 소개한다.
- ② 외국인선원 도입제도 개선에 대한 전국 어선주 인식도는 조용준 등(2014)과 해양수산부(2017)의 설문조사 사례분석을 통해 본 연구의 제도개선 방향 설정에 활용한다.
- ③ 외국인력 도입관리 담당자(관리업체, 회원조합 직원, 연근해어업 어선주) 면담을 통해 외국인어선원 관련 주요 민원사항, 제도의 이원화에 따른 문제점 및 바람직한 통합 방향, 적합한 관리·운영주체 등에 대한 현장의견을 청취하고 검토한다.

제2절 연구 방법 및 내용

1. 연구 방법

같은 어선어업 분야임에도 외국인선원 도입제도가 이원화되어 운영됨에 따라 인력 선발·도입·교육·사후관리 담당 관청이 다르고, 제반 행정 절차, 고충 해결, 이탈 관리 부실, 인력의 어업 적기 도입 불가 등 다양한 문제가 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 현장에서의 요구사항에 부합하는 제도의 통합 방향 및 효율적인 제도운영 방향을 모색하기 위하여 문헌연구와 현장 관계자 의견 조사 방법을 토대로 연구를 수행한다.

1) 문헌연구(선행연구, 부처수협 자료, 관련 통계, 언론기사, 법령집 등)

각종 문헌 및 관련기관으로부터 확보한 자료를 토대로 고용허가제와 외국인 선원제의 어선원 선발·관리 단계별 장단점을 분석한다.

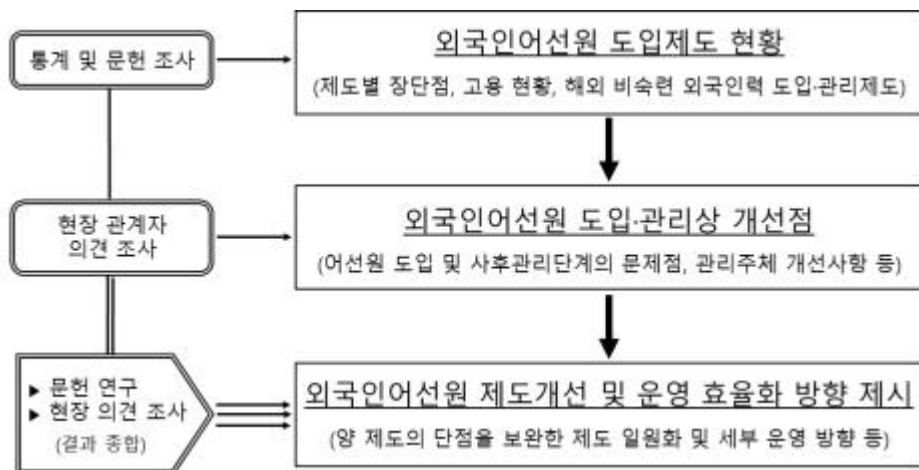
국외의 외국인근로자 도입제도 및 관리·운영 주체 파악, 무단이탈 발생 시 처벌 사례 등을 파악하여 본 연구의 시사점으로 활용하고자 일본의 외국인어선원 도입 제도를 중심으로 기타 국가(독일, 미국, 싱가포르)의 외국인근로자 주무 관청, 선발·도입 절차, 이탈 관리 및 처벌 수준 등을 살펴본다.

2) 현장 관계자 인식실태 조사(관련 설문조사 사례 분석 병행)

수협, 관리업체, 어선주 등 외국인어선원 관리를 담당하는 실무관계자 의견 수렴을 위해 현장 방문을 통한 외국인어선원 제도개선 인식실태조사를 실시한다. 효과적인 의견수렴을 위해 ‘민간관리업체’, ‘회원조합 직원’, ‘연근해어업 어선주’로 3개 그룹으로 나누어 각각에 대한 의견 청취와 논의를 진행한다.

한편, 연근해어선 어선주의 제도 일원화 등 제도개선 방향에 대한 인식도의 경우 기존 2건의 ‘외국인선원 제도개선방향 설문조사’⁴⁾ 사례가 있어 결과를 분석하고 활용토록 한다.

상기의 문헌연구와 현장 관계자 의견 조사 결과를 토대로 아래의 연구 추진 체계와 같이 양 제도의 단점을 보완한 제도 일원화 방향 및 세부 운영 방향을 제시한다.



[그림 1-1] 연구 추진체계 모식도

4) 해양수산부(2017) 「고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안」, 조용준 등(2014) 「외국인선원 도입제도 합리화 방안」 설문결과 참고

2. 연구 내용

본 연구는 총 6장으로 구성된다.

제1장 서론에 이어 제2장은 외국인어선원 도입제도의 현황을 살펴본다. 제1절에서는 외국인어선원의 정의, 제도 도입 및 이원화 배경에 대해 정리한다. 제2절에서는 외국인어선원 고용 현황, 양 제도의 비교, 어선원 선발관리 단계별 장단점을 분석한다. 제3절은 일본의 외국인어선원 도입제도를 중심으로 기타국가(독일, 미국, 싱가포르)의 외국인근로자 도입절차, 운영 주체, 불법행위자 처벌 수준을 검토하여 시사점을 제시한다.

제3장은 외국인어선원 제도개선 관련 인식실태 조사부분이다. 제1절에서는 외국인어선원 도입제도 개선방향에 관한 연근해어선주 설문조사 사례의 주요 결과를 소개한다. 제2절은 외국인어선원 관리 담당자(민간관리업체, 회원조합 직원, 관내 어선주) 대상 심층면접(주요 민원사항, 제도 이원화에 따른 문제점, 바람직한 제도 일원화 방향, 통합 제도 운영 시 적합한 관리·운영 주체 등) 결과를 제시한다.

제4장에서는 외국인어선원 도입제도 이원화에 따른 문제점을 서술한다. 제1절은 어선원 도입 및 고용 시 문제점(어선원 송출비 및 관리비 차이, 어선원 적기 공급 차질, 어업 부적응자 이탈 빈발 등), 제2절은 행정절차 및 사후관리의 문제점(양 제도의 주무 관청 및 행정절차 차이로 인한 혼란, 관리업체 유무에 따른 관리 효율성 격차 등)을 정리한다.

제5장은 외국인어선원 제도개선 및 운영 효율화 방향을 제시한다. 제1절 기본 방향으로 인력 선발관리의 투명성 제고, 신속한 공급 및 사후관리 강화를 제시한다. 제2절은 외국인어선원 제도개선 방향으로 ‘법 현행 유지 下 관리체계 일원화(단기)’, ‘외국인 어선원제 방식으로 선발관리(장기)’을 제언한다. 제3절 통합제도의 세부 운영 방향은 아프리카 등 인력도입국가 다각화, 현지 어선원 양성 ODA사업 지원, 인력 선발·관리의 공공성 강화, 입국 전후 취업교육 내실화, 외국인어선원 근로환경 및 복지 개선, 불법체류 및 불법고용 일벌백계를 중심으로 정리한다.

마지막으로 제6장은 결론으로서 연구의 결과를 요약하고 정책을 제언한다.

제3 절 선행 연구 검토

고용허가제와 외국인선원제로 분리운영되고 있는 외국인선원 도입제도 이원화의 문제점을 검토하고 제도의 통합 방향 등 개선 방향을 연구한 사례는 많지 않다. 대표적으로 김영운(2012), 조용준 등(2014), 해양수산부(2017) 등이 있다.

먼저 김영운(2012)은 ‘한일 외국인선원 고용제도 비교 연구’를 통해 연근해 외국인 어선원 관리에서 가장 큰 문제점인 이탈자 감소를 위해 한국(고용허가제, 외국인선원제)과 일본의 어선원 고용제도를 비교하고 외국인어선원 이탈 방지 및 관리 효율화를 위한 시사점을 제시하였다. 다음으로 조용준 등(2014)은 ‘외국인선원 도입제도 합리화 방안’ 연구에서 외국인어선원 도입제도 이원화 배경, 한일 비숙련 외국인어선원 도입제도 비교, 선주에 대한 의견수렴을 토대로 제도의 일원화 방향성을 모색하였다. 해양수산부(2017)는 ‘고용허가제 외국인어선원의 효율적 관리방안’ 연구를 통해 관리업체 부재로 외국어선원 이탈 빈발, 인력 도입까지 장기간 소요, 부적합 어선원 배정 등 어선원 직종만의 특수성을 고려하지 못한 고용허가제 어선원 도입제도를 중심으로 현장 의견을 수렴한 제도개선 방향 및 다양한 방식으로의 제도 일원화 방향을 검토하였다.

상기 선행연구들은 적합 어선원의 도입기간 단축, 국내 입국 후 효과적인 사후관리와 이탈 방지를 위해 현행 고용허가제와 외국인선원제의 단점을 보완한 제도 통합 방향을 제시한 연구이다. 하지만 제도 일원화 이후의 실질적인 제도 운영방향에 관한 검토는 구체적으로 이루어지지 않았다.

한편, 본 연구는 양 제도의 단점을 보완한 실현 가능성 높은 제도 일원화 방향을 제시하는 것에서 더 나아가 통합 제도의 세부적인 운영방향을 제시한다. 구체적으로 외국인 어선원 도입관리의 공공성 확보, 입국 전후 취업교육의 내실화, 외국인어선원 근로환경 및 복지 개선, 불법체류 및 불법고용행위 엄중 처벌, 아프리카 등 송출국가 신규확대 및 현지 어선원교육 지원 등 제도운영과 관련해 각 부문별 실행방향을 모색한다.

〈표 1-1〉 선행연구 내용 및 본 연구의 차별성

구 분	연구 제목	중점 연구 내용
김영운 (2012)	한일 외국인선원 고용제도 비교 연구	• 연근해 외국인어선원 관리에서 가장 큰 문제점인 이탈자 감소를 위해 한국(고용허가제, 외국인선원제)과 일본의 어선원 고용제도를 비교하고 시사점 제시
조용준 등 (2014)	외국인선원 도입제도 합리화 방안	• 외국인어선원 도입제도 이원화 배경, 한일 비숙련 외국인어선원 도입제도 비교, 선주에 대한 의견 수렴을 토대로 다양한 방식의 제도 일원화 방향성 설정
해양수산부 (2017)	고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안	• 관리업체 부재로 외국인어선원 이탈 빈발 등 인력 관리상의 문제점을 가진 고용허가제를 중심으로 현장 의견을 반영한 고용허가제 개선방향 및 어선원 도입제도의 일원화 방향성을 다양하게 검토
본 연구의 차별성	외국인어선원 제도개선 및 운영 효율화 방향	• 고용허가제와 외국인선원제의 장단점 분석, 제도 이원화에 따른 어업 현장에서의 문제점 파악을 통해 양 제도의 단점을 보완한 현실성 있는 제도 일원화 방향을 제시하고, 더 나아가 통합 제도의 효율적 운영을 위한 실행 방향(인력 선발관리의 공공성 강화, 불법체류 및 불법고용 행위 근절, 세네갈가나 등 아프리카 신규 송출국 확대 및 현지 어선원교육 지원 등) 모색

제 2 장

Fisheries
Economic
Institute

외국인어선원 도입제도 현황

제 1 절 외국인어선원 도입 배경

제 2 절 외국인어선원 고용 및 제도 현황

제 3 절 해외 외국인어선원 도입제도 사례



제 1 절 외국인어선원 도입 배경

1. 외국인어선원의 정의

현재 ‘외국인어선원’ 자체에 대한 법적 정의는 부재하며, ‘외국인선원’에 대한 정의로 모든 선박에서 통용되고 있다.

‘외국인선원’에 대한 정의를 보면, 행정규칙인 「외국인선원 관리지침」 제2조(정의)에서 ‘외국인선원’이란, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 선박 소유자의 선박에서 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자를 말한다.

수협중앙회 내부업무규정인 「어선 외국인선원 운용요령」 제2조(정의)에서 ‘외국인선원’이란, 출입국관리법 시행령에 따른 선원취업사증(E-10 VISA) 고용 가능 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 근로계약을 체결하였거나 하려는 외국인근로자를 말한다.

상기 ‘외국인선원’의 정의로 볼 때, 승선했을 수 있는 선박의 범위는 연근해어선(E-9-4/한국산업인력공단, E-10-2/수협중앙회·민간업체), 원양어선(C-3-11/원양산업협회), 내항선(E-10-1/한국해운협회), 순항여객(E-10-3/한국해운협회) 등이다.

참고로, 연근해어선은 어선 톤수를 기준으로 서로 다른 법제와 용어를 사용한다.

즉, 20톤 미만 어선은 고용허가제를 통해 어업부문 외국인근로자(E-9-4)로 도입하며, 이들의 법적 정의는 육상의 제조업, 건설업, 농·어업 등 전 분야에서 구분 없이 ‘외국인근로자’로 통칭한다(「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조(외국인근로자의 정의)). 반면, 20톤 이상 어선은 외국인선원제를 통해 외국인선원(E-10-2)으로 도입된다.

본 연구는 연근해어선에서 근로하는 외국인근로자에 대한 연구로서, 이들 외국인근로자에 대한 용어를 ‘외국인어선원’으로 통일하여 사용하도록 한다.

2. 외국인어선원 도입 배경

1) '80~'90년대 도시화와 이촌향도(離村向都)의 영향으로 어촌 인력난 심화

1980~90년대 들어 급격한 도시화와 공업화의 여파로 어촌지역 인구의 대도시 유입이 가속화되었고, 어업 경영주들은 고령화와 신규인력 유입 감소 등으로 심각한 인력문제를 겪게 되었다. 어선주들은 어선원을 구하지 못해 조업 적기 출어에 곤란을 겪는 등 조업차질이 빈발했고, 어선원의 희소가치 상승으로 임금 인상 및 어로경비 부담은 가중되어만 갔다.

2) '95.9. 수협중앙회와 해상노련은 연근해어선 구인난으로 외국인력 흡수 대정부 건의

이에, 1995년 9월 선주단체를 대표한 수협과 선원을 대표한 전국해상선원 노동조합연맹(해상노련)은 연근해어선원 구인난으로 인한 외국인력 승선 허용 대정부 건의를 했다. 그 결과, 1995년 12월 청와대 민정실 주관 관계부처 회의를 통해 1996년부터 시범적으로 외국인선원 승선을 허용하게 된다.

인력 도입 규모는 법무부의 외국인산업기술연수조정협의회를 통해 결정하고, 이들을 산업기술연수생으로 허용하며 수협중앙회는 1996년 4월 어업부문에서 외국인 산업기술연수 추천단체로 지정된다.

3) '96.11. 대형선망어선에 외국인산업기술연수생 18명 최초 승선

1996년 7월, 법무부 외국인산업기술연수조정협의회 개최를 통해 1996년 연수인력 2만명 중 연근해어선에 1,000명 시범승선을 허용, 11월 외국인산업기술연수생 18명이 대형선망어선에 최초로 승선한다.

1996년 11월부터 2007년 6월까지 외국인어선원 도입 인원은 약 8,300명에 이른다.

3. 외국인어선원 제도 이원화 배경

기피직종(3D)에 한하여 1992년 11월부터 전면 실시된 외국인산업기술연수 제도는 시행 도중 다양한 문제가 야기되었다.

외국인력의 편법 활용으로 국내 산업구조 왜곡, 외국인근로자 인권 침해, 송출 비리 등이 지속되었고, 실질적으로 노동자임에도 불구하고 연수생이란 명목으로 저임금을 강요받았다. 「근로기준법」의 적용이나 사회복지제도에서 배제되어 연수현장에서 무단이탈하거나 연수 후에도 국내 체류를 계속하는 등 사후관리 측면에서도 허점이 드러났다.

결국, 정부는 단순 기능의 외국인력 도입제도로써 산업기술연수생제를 폐지⁵⁾, 2007년 1월부터 어선어업 분야는 어선 톤수에 따라 두 제도로 나뉘어 외국인근로자를 도입하게 된다. 구체적으로 20톤 미만 연근해어선의 외국인 근로자는 육상산업체의 외국인근로자와 함께 ‘고용허가제’⁶⁾로 도입되고, 「선원법」이 적용되는 20톤 이상 연근해어선의 외국인근로자는 ‘외국인선원제’⁷⁾로 도입되면서 오늘에 이르고 있다.

어선 톤수에 따라 외국인어선원 도입제도가 나누어지게 된 배경은 첫째, 소형 어선 경영주들이 「선원법」 적용을 받을 경우, 관리비 명목 등으로 발생하는 1인당 월 9만원(해상노련 5만원, 수협 3만원, 민간 관리업체 1만원)의 추가 비용에 부담이 컸기 때문이다. 둘째, 선원의 관리 및 체계적인 사업운영이 가능한 대형 상선·어선과 동일한 규제를 적용받는 것에 대한 부담도 적지 않았다. 이러한 배경으로 결국, 20톤 미만 어선의 경우 고용허가제로 편입되었고, 20톤 이상은 외국인선원제의 적용을 받게 된 것이다.

5) 노동부 예규-546호

6) 고용허가제의 단순노무 취업비자(E-9)는 업종별로 E-9-1(제조업), E-9-2(건설업), E-9-3(농업), E-9-4(20톤 미만 어선, 양식업, 천일염 생산, 암염 채취업, 어장막 등) 임

7) 외국인선원제 단순노무 취업비자(E-10)는 업종별로 E-10-1(내항선원), E-10-2(어선원), E-10-3(순항여객선원) 임. 참고로 내항선원 외국인은 E-10-A로 '04.8. 사증 신설

제 2 절

외국인어선원 고용 및 제도 현황

1. 외국인어선원 고용 현황

1) 고용허가제 어업분야 고용 현황

(1) 고용허가제 어업분야 입국 및 근무 현황

고용허가제 어업분야 입국 인원수에는 20톤 미만 어선원, 양식업, 소금채취업 등이 포함된 수치이며, 최근 10년간 꾸준한 증가추세를 보인다. 단, 2020년과 2021년에는 코로나19의 영향으로 입국자수가 매우 적었고, 2022년에는 약 2년간 입국하지 못한 대기인원이 대거 몰리면서 5,730명이 입국하였다. 이를 통해 알 수 있는 사실은 고용허가제 입국 인원은 특수한 변수나 상황 발생 시 안정적인 인력수급에 차질이 발생할 수 있다는 점이다.

〈표 2-1〉 최근 10년간 고용허가제 어업분야 입국 및 근무 현황

(단위 : 명)

구 분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
입국 인원(연)	1,694	2,118	2,195	2,461	2,560	2,475	2,664	3,228	247	347	5,730
근무 인원	2,665	3,279	4,055	4,668	5,374	6,352	7,432	8,665	6,850	5,678	8,650

자료 : 수협중앙회 내부자료 참조

한편, 근무인원의 경우 기존 근무인원도 포함된 수치이며, 2012년 2,665명을 시작으로 2019년 8,665명까지 증가하였다. 하지만 2020년과 2021년의 코로나 시국에 입국인원수가 급감함에 따라 근무인원수도 2021년 5,678명으로 감소하였고, 2022년에는 대량 입국으로 8,650명으로 크게 늘었다.

(2) 고용허가제 외국인어선원 이탈 현황

고용허가제 어업부문 외국인근로자의 이탈현황은 고용노동부나 한국산업인력공단 등에서 대외비로 자료 확보가 불가능하여 파악하기 곤란하였다.

한편, 해양수산부(2017) 자료의 설문결과에 따르면, 고용허가제 수산부문의 이탈비율은 전체적으로 63.3%인 것으로 파악된다. 업종별 이탈비율을 보면, 어선어업이 67.7%, 어선어업 및 양식어업 겸업에서 77.3%, 양식어업은 42.9%로 나타나 어선어업 관련 업종의 이탈율이 월등히 높음을 알 수 있다.

상기 결과처럼 어선어업 부문의 이탈율이 높은 이유는 어선어업이 양식어업에 비해 노동강도가 높고, 노동시간 또한 불규칙하여 상대적으로 기피직종이기 때문이다. 또한 승선경험이 전무한 고용허가제 외국인력들에게 배멀미는 극복하기 쉽지 않은 문제다. 반대로 양식어업의 경우, 육지에서 근무하기 때문에 배멀미 걱정이 없고, 소득도 어선어업에 비해 상대적으로 높아 어업분야에서 외국인근로자가 선호하는 직군이다.

2) 외국인선원제 어선원 고용 현황

(1) 외국인선원제 어선원 입국 및 근무 현황

외국인선원제 어선원의 최근 10년간 입국인원수는 2012년 2,208명을 시작으로 2018년 3,413명이 입국하기까지 연도별로 증감을 반복해 왔고, 통상적으로 3,000명 내외 수준을 유지하고 있다.

아울러 고용허가제와는 달리 2020년과 2021년의 코로나 시국에서도 어선원을 안정적으로 공급했다는 것은 외국인선원제의 가장 큰 장점으로 볼 수 있다. 즉, 2020년 1,922명, 2021년 2,166명으로 고용허가제 입국자수(2020년 247명, 2021년 347명)와 비교 시 극명히 대조된다.

〈표 2-2〉 최근 10년간 외국인선원제 어선원 입국 및 근무 현황

(단위 : 명)

구 분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
입국 인원(연)	2,208	3,341	3,805	2,600	2,032	2,516	3,413	2,555	1,922	2,166	3,200
근무 인원	5,199	6,134	7,913	8,441	8,314	8,484	9,733	10,032	9,793	8,916	9,362

자료 : 수협중앙회 내부자료 참조

이러한 결과로 볼 때, 고용허가제 어업분야 고용주들은 인력 수급에 큰 어려움을 겪는 반면, 외국인선원제 고용주들은 상대적으로 인력 수급에 큰 차질 없이 코로나 시국을 극복할 수 있었을 것으로 사료된다.

한편, 근무인원수는 2012년 5,199명에서 꾸준히 증가하여 2019년 10,032명까지 증가하였으나, 코로나 시국에 약간 감소하였고, 2022년 기준으로 9,362명을 유지하고 있다.

(2) 외국인선원제 어선원 이탈 현황

외국인선원제 어선원의 당해연도별 이탈률을 살펴보면 대략 7.1~15.6% 범위의 낮은 비율을 유지하고 있다. 2012년 15.2%에서 서서히 감소하여 2020년 7.7%까지 떨어졌고, 최근 약간 증가하여 2022년 15.0%로 확인된다.

참고로, 고용허가제 어업분야 이탈율과 비교해볼 때 외국인선원제 어선원의 이탈률이 낮은 이유는 첫째, 외국인어선원의 현지 선발 단계에서부터 어선어업 분야 유경험자를 선발하기 때문이다. 이는 상대적으로 어선생활 적응 측면에서 유리하게 작용했을 것이다. 둘째, 국내 입국 후에도 민간 관리업체가 각종 고충 사항 신속 해결 등 외국인어선원을 지근거리에서 밀착 관리·지원하고 있는 점도 이탈방지에 영향을 미쳤을 것이다.

〈표 2-3〉 당해연도별 외국인선원제 어선원 이탈 현황

(단위 : 명, %)

구 분	관리인원			당해연도 이탈자(B)	이탈율 (B/A×100)
	계(A)	전년도말 근무자	당해연도 입국자		
2012	7,617	5,409	2,208	1,156	15.2
2013	8,540	5,199	3,341	1,003	11.7
2014	9,939	6,134	3,805	1,060	10.7
2015	10,513	7,913	2,600	1,190	11.3
2016	10,473	8,441	2,032	1,208	11.5
2017	10,830	8,314	2,516	1,388	12.8
2018	11,897	8,484	3,413	1,047	8.8
2019	12,288	9,733	2,555	874	7.1
2020	11,954	10,032	1,922	923	7.7
2021	11,959	9,793	2,166	1,866	15.6
2022	12,116	8,916	3,200	1,813	15.0

자료 : 수협중앙회 내부자료 참조

(3) 회원조합의 어선원 우수관리 사례

한편, 속초시수협, 멸치권현망수협은 외국인어선원 근로자수(전년도말 근무자+당해연도 입국자)가 120명 이상이면서 이탈률이 5%대로 낮게 나타나는 회원조합이며, 외국인어선원 이탈관리 우수조합으로 참고할 만하다.

외국인어선원 이탈관리 비결을 파악하기 위해 급여수준, 근로환경의 우수성, 복지 수준, 애로사항 등 고충해결에 대한 해당 수협 담당자와의 서면 인터뷰 및 의견 청취 결과를 정리하여 아래와 같이 제시한다.

먼저 속초시수협의 외국인어선원 근무자수는 '22.11. 기준으로 128명에 이탈자수 7명, 당기 이탈율은 5.5%로 매우 낮은 수준을 기록하고 있다.

해당 수협은 어선원들에게 어획실적에 따른 인센티브 제공, 휴식시간에 숙소 내 파티 허용 등 문제 되지 않는 범위에서 자율성을 보장해준다. 숙소의 주기적인 수리보수로 청결한 상태 유지하며, 외국인 고충상담 특히, 사업장 이동 요청이나 임금 불만족 등 민원에 대해서는 관리업체와 조합직원이 적극적으로 대응하고 있다.

다음으로 멸치권현망수협의 외국인어선원 근무자수는 '22.11. 기준으로 622명에 이탈자수 35명, 당기 이탈율은 5.6%로 매우 낮은 수준이다.

멸치권현망수협은 타업종에 비해 업무강도가 낮고, 휴어일수(3개월 금어기, 기상악화에 따른 휴무 등)도 많은 편이다. 근무시간(새벽 3~4시 출어, 18시 이전 종료)도 비교적 일정하다. 어선 승선 부적응자는 육상의 어장막 근무로 배치하여 인력 운영의 효율성과 이탈방지도 효과가 있다. 선박과 어장막에 사무장을 두어 중간관리자로서 외국인 고충 상담 및 밀착 관리, 사전 면담을 통해 부정적인 영향을 줄 여지가 있는 어선원은 미리 퇴출시키고 있다.

종합하자면, 급여수준도 중요하지만 근무 환경이 양호하고 난이도가 낮거나, 숙식 관련 편의 제공, 각종 고충사항 발생에 대한 관리업체와 조합직원의 적극적인 대처 등이 외국인어선원의 사업장 적응이나 무단이탈 방지에 도움이 된다.

〈표 2-4〉 속초시수협외국인어선원 관리사례

구분	주요 내용	관리 주체
급여 및 복지 수준	• 급여는 업무강도에 따라 차등 적용. 어획량이 좋거나 업무능력이 높으면 인센티브 제공(정치망-방어 등 특정어종 대량 어획시, 채낚기-100두름 초과 조업시(1두름=20마리))	어선주
	• 숙소에 아는 지인, 친구들을 초대하여 문제되지 않는 범위내에서 파티 허용 → 좋아하는 식자재 제공 및 자율 조리로 본인들의 선호음식 섭취 가능	
	• 신축건물 및 기존건물들도 지속적으로 이상 있을 시 최우선향목으로 시 보조사업 지원금을 받아 수리·보수, 필요 물품 지원	지자체 수협 중앙회
	• 고용주가 근로자의 계절별 의류(작업복, 방한복 등) 구매 지원	어선주
	• 각종 명절 상여금 지급, 휴가 시에 여행경비 지급	
고충 상담	• 근로자와 사업주 간의 의견 충돌 시 수협 직원 중재 하에 대화하여 상호 조율 가능한 부분 파악 및 조치	관리 업체 조합
	• 근로자의 첫 고용 시 사업장 이동을 원할 경우, 이동 가능 횟수와 업무처리 도움을 받을 수 있는 내용을 충분히 숙지시킴 → 차후 발생하는 요청사항에 적극 대응하여 이탈로 이어지는 것 사전 예방	
	• 임금 불만족 시에 타사업장과 업무강도를 비교하여 사업주에게 건의	
	• 각종 통역 가능한 콜센터를 숙지 후 작은 문제에도 통역을 통하여 정확한 내용을 전달	
기타 노하 우	• 관리자가 숙소를 자주 방문하여 친근한 관계 유지, 실태 점검을 통해 작은 문제도 상의할 수 있도록 함	

자료 : 저자 작성

〈표 2-5〉 멸치권현망수협외의 외국인어선원 관리사례

구분	주요 내용	관리 주체
급여 및 복지 수준	• 해양수산부고시 외국인선원 최저임금 적용('23년도 2,114,494원) - 성과금 없음	어선주
	• 어장막에 외국인 거주시설 보유(주거비를 별도로 받지는 않음) - 2~3명 같이 생활하나, 다인실이 불편할 경우 배에서 생활함 - 외국인을 조리원으로 하여, 본인들 입맛에 맞게 식사함	
	• 4년 10개월 후 퇴직시 출국 경비지원	
근무 환경 및 업종 특성	• 타업종에 비해 낮은 업무강도 - 3개월간의 금어기와 조업환경(파도, 태풍, 어탐 실패 등)에 따라 조업 일수가 적고, 근무시간 비교적 일정(3~4시 출어, 18시 이전 종료) • 어선 근무 부적응자는 육상의 어장막 작업으로 배치하여 인력 운영	관리 업체
	• 외국인 선원이 많음(1개 업체당 적게는 20명 많게는 30명 가까이 됨)	
고충 상담	• 선박·어장막 사무장들이 있으며 중간관리자로서 전반적인 관리를 함	어선주
	• 송출업체에나 사무장들에게 고충을 직접적으로 이야기하고, 관리업체를 통해서 빠르게 응대함	어선주 관리 업체
기타 노하 우	• 송입업체마다 2~3개의 주된 송출업체가 있어 관리 용이, 선주와 관리 업체 간 신속한 의사소통	관리 업체 조합
	• 외국인선원 관리에 적극적임 - 외국인선원수가 많기 때문에 선원들의 요구사항들을 들어주려고 노력하면서도, 부정적인 영향을 줄 수 있다고 판단한 인원은 사전 퇴출	

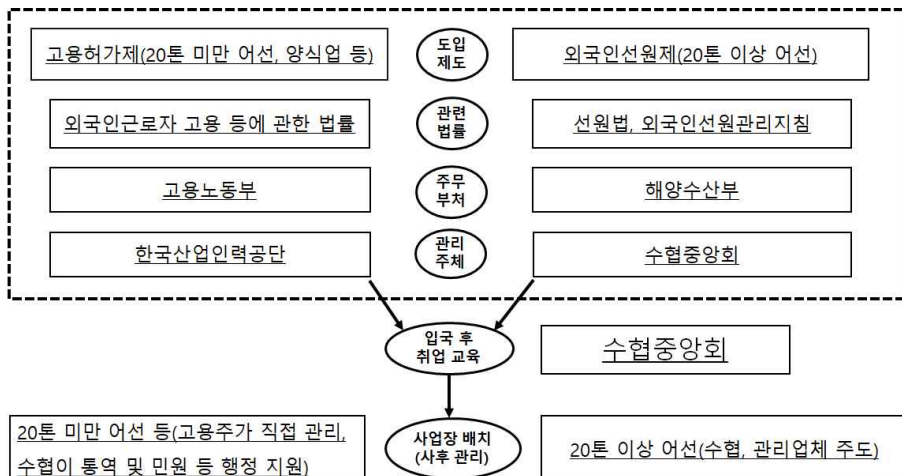
자료 : 저자 작성

2. 외국인어선원 도입제도 비교

1) 외국인어선원 관련 법률 및 관리 주체

외국인어선원은 20톤 미만은 고용허가제, 20톤 이상은 외국인선원제로 도입된다. 20톤 이상은 「선원법」 적용을 받는 어선원으로 볼 수 있고, 20톤 미만은 고용허가제로서 외국인근로자로 간주되고 있다. 본 연구는 고용허가제 어선원의 경우에도 편의상 외국인어선원으로 용어를 통일하여 사용하도록 한다.

20톤 미만 고용허가제 근거법령은 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」이며, 주무부처는 고용노동부다. 고용허가제의 운영주체는 한국산업인력공단이지만 관리업무의 한계상 대행기관⁸⁾인 수협중앙회에서 어선원 입국 후 교육, 회원조합에서 인력 신규 신청 및 사증발급 등 행정지원을 담당하고 있다.



자료 : 저자 작성

[그림 2-1] 외국인어선원 관련 법률·부처 및 관리주체 현황

8) 참고로 현행 고용허가제 업무대행기관은 농업 분야는 농협중앙회, 제조업 및 서비스업은 중소기업중앙회와 노사발전재단, 건설업은 대한건설협회, 어업은 수협중앙회 임

20톤 이상 외국인선원제 근거법령은 「선원법」과 「외국인선원관리지침」이며, 주무부처는 해양수산부다. 외국인선원제 운영주체는 수협중앙회이며, 외국인선원 도입⁹⁾ 추진, 외국인선원 고용관리¹⁰⁾, 교육사업¹¹⁾, 복지사업¹²⁾ 등을 담당한다.

2) 외국인어선원 관련부처별 근거법령

외국인어선원 관련 주무부처는 해양수산부와 고용노동부인데, 외국인근로자 출입국 및 체류관리 등 업무도 있기 때문에 법무부도 관련부처이다. 이들 부처 소관의 관련법령 및 제규정을 보면 아래 표와 같다.

〈표 2-6〉 어업분야 외국인근로자 관련 부처별 법령 및 제규정

구 분	법령 및 제규정
해양수산부	• 선원법·시행령·시행규칙 • 선박직원법·시행령·시행규칙 • 외국인선원 관리지침(행정규칙)
고용노동부	• 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률·시행령·시행규칙 • 외국인 취업교육기관 지정 및 운영에 관한 규정 • 고용허가제 고용업무 대행기관 운영에 관한 규정
법무부	• 출입국관리법·시행령·시행규칙 • 체류 외국인 관리지침
수협중앙회 내부업무규정	• 어선 외국인선원 운용요령 • 선원임금채권보장기금 운용규정·요령 • 외국인선원복지기금 규정

자료 : 저자 작성

- 9) 도입쿼터 확보를 위한 선원노조 노사협상, 정부 제도개선 건의, 관리업체별 정원 배정 및 점검평가 등
 10) 고충상담센터 운영, 전산시스템 유지·개발, 입출국 통계관리
 11) 입국 후 취업교육, 현장 재교육 등
 12) 방한용품 지원, 합숙소 물품 지원, 인권수첩 제작, 사고선원 위문품 지급 등

3) 외국인어선원 도입제도별 차이점

고용허가제와 외국인선원제의 공통점은 ‘근로계약 체결방식에서 노사간 근로 계약 직접 체결(사업주↔외국인)’, ‘체류기간이 3년(재고용 시 1년 10개월 연장)’, ‘양 제도 모두 어선주가 숙식을 제공(통상적으로 지원)’한다는 것만 동일하다.

이하에서는 도입정원 결정, 송출계약, 고용절차, 어선원 관리비용, 입출국 지원 및 사후관리 등 양 제도의 주요 차이점을 살펴보도록 한다.

(1) 도입국가 및 도입정원 결정

고용허가제 어업분야는 MOU 체결 16개국¹³⁾ 중 어업특화 4개국(인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남)에서 도입하며, 외국인선원제는 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마에서 어선원을 도입한다.

도입정원 결정은 고용허가제의 경우 매년 국무조정실 산하 외국인력정책 위원회 심의·의결을 거치며, 고용노동부장관이 외국인근로자 도입계획을 관보 등에 공고(매년 3월31일까지)한다. 외국인선원제의 경우 노사합의 결과를 토대로 해양수산부 승인을 거쳐 법무부에서 최종 도입정원을 결정한다.

(2) 송출계약 및 근로자 모집

송출계약의 경우, 고용허가제는 정부 간 인력송출 양해각서(MOU)를 체결하며, 외국인선원제는 수협중앙회와 국내관리업체, 국내관리업체와 현지송출 회사 간 계약을 체결한다.

근로자 모집방식은 고용허가제의 경우 송출국 공공기관을 통해 모집하며 통상적으로 승선 무경험자로서 한국어능력시험 성적에 따라 인력 풀을 보유하고 있다. 외국인선원제는 송출국 현지의 민간 송출기관을 통해 승선 경험자나 수산계 고교 출신 등 경력자를 모집한다.

13) 16개국은 베트남, 필리핀, 태국, 몽골, 인도네시아, 스리랑카, 중국, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 네팔, 미얀마, 키르기스스탄, 방글라데시, 동티모르, 라오스 임

(3) 외국인어선원 선발 및 고용절차

고용허가제의 고용절차는 첫째, 사업주가 3~7일간 내국인 구인노력을 한다. 둘째, 고용업체는 외국인 고용허가를 득하며, 사업주는 근로자(한국어시험 등 통과자) 구직명부에서 인력을 직접 선택한다. 셋째, 고용업체와 외국인 간 근로계약을 체결한다. 넷째, 고용업체는 지방출입국외국인청에 외국인근로자 사증발급 신청을 한다. 최종적으로 외국인근로자가 입국한다.

외국인선원제의 고용절차는 첫째, 사업주가 회원조합에 외국인고용신청을 한다. 둘째, 단위노조와 고용주 간 외국인선원 고용 합의를 한다. 셋째, 관리업체와 수협을 통해 외국인선원 고용추천서 발급 신청 절차를 진행한다. 넷째, 지방해양수산청으로부터 외국인선원 고용신고 및 고용신고 수리서를 발급받는다. 다섯째, 지방출입국외국인청에 외국인선원 사증발급 신청을 한다. 여섯째, 외국인선원이 입국한다.

고용허가제와 외국인선원제의 외국인 선발 및 고용 세부절차는 이하의 표에서 상세히 정리하였다.

(4) 고용주의 외국인 1인당 비용부담 내역

고용허가제 고용주는 외국인 1인당 1회성으로 총 40만4천원의 비용을 부담한다. 즉, 근로자 도입위탁 수수료로 한국산업인력공단에 6만원, 각종 대행 신청 수수료로 수협중앙회(전액 회원조합 전금)에 8만6천원, 취업교육비 명목으로 수협중앙회에 25만8천원을 납부한다.

외국인선원제 고용주는 매월 선원 1인당 9만원을 납부하며, 총 3년의 고용계약기간 동안 324만원의 비용이 발생한다. 즉, 선원관리비로 수협중앙회에 월 3만원(50%는 회원조합 전금), 관리수수료로 관리업체에 월 1만원, 노조복지기금으로 노동조합에 월 5만원을 납부하고 있다.

(5) 입출국 지원 및 사후관리

고용허가제는 한국산업인력공단에서 입출국 지원을 담당하며, 관리업체의 부재로 입국 후 사후관리는 미흡하다. 외국인선원제는 현지 송출업체 및 국내 관리업체에서 입출국을 담당하고, 사후관리도 적극적으로 추진하고 있다.

〈표 2-7〉 어업분야 외국인력 제도(고용허가제, 외국인선원제)별 공통점과 차이점

구 분	고용허가제(E-9-4 비자)	외국인선원제(E-10-2 비자)
법적근거	• 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 (고용노동부)	• 선원법, 외국인선원관리지침 (해수부)
적용대상	• 20톤 미만 어선, 양식업, 천일염 생산 등	• 20톤 이상 어선
주관부처 (관리주체)	• 고용노동부(한국산업인력공단)	• 해양수산부(수협중앙회)
도입국가	• MOU체결 16개국 중 어업특화 4개국 - 인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남	• 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마
도입정원 결정	• 외국인력정책위원회 심의·의결(국무 조정실 산하) • 외국인근로자 도입계획을 매년 3월 31일까지 관보 등에 공고(고용노 동부장관) ¹⁴⁾	• 노·사합의(해양수산부 승인→ 법무부 최종 결정) ¹⁵⁾
송출계약	• 정부간 인력송출 양해각서(MOU)	• 민간기관간 계약(수협중앙회↔ 관리업체, 관리업체↔송출회사)
근로자 모집	• 송출국 공공기관(한국어시험성적에 따라 인력 풀 보유, 승선 경험자 없음)	• 송출국 민간 송출기관(승선 경험자 또는 수산계 고교 등 경력직 인력 풀 보유)
근로계약 체결방식	• 노사간 근로계약 직접 체결(사업주↔외국인)	

14) 고용허가제 어업부문의 T/O는 외국인력정책위원회 결정에 따라 2007년 1,000명이었고, 매년 조금씩 증가해 2022년 기준 3,800명임

15) 외국인선원제의 T/O는 2007년 4,000명이었고, 노사합의 결과 및 법무부 최종 결정에 따라 매년 증가하여 2022년 기준 19,500명(2007년 이후로 국내 체류 중인 근로자의 누적 개념이며, 합법 및 불법체류 어선원을 포함한 수치)임. 이를 통해 고용허가제 어업분야 T/O와 외국인선원제의 T/O 산출 방식이 다를 수 있음

〈표 2-7〉 어업분야 외국인력 제도(고용허가제, 외국인선원제)별 공통점과 차이점(계속)

구 분	고용허가제(E-9-4 비자)	외국인선원제(E-10-2 비자)																																				
고용절차	3~7일간 내국인 구인노력(사업주) - 외국인 고용허가(고용업체) - 근로자는(노동부→고용업체) 구직자 명부(한국어시험 등 통과자)에서 사업주가 직접 선택 - 근로계약 체결(고용업체↔외국인) - 외국인근로자 사증발급 신청(고용업체→지방출입국외국인청) - 외국인근로자 입국	- 외국인 고용신청(사업주→회원조합) - 외국인선원 고용 노사 합의(단위노조) - 외국인선원 고용추천서 발급 신청 및 발급 - 외국인선원 고용신고 및 고용신고 수리서 발급(지방해양수산청) - 외국인선원 사증발급 신청(지방출입국외국인청) - 외국인선원 입국																																				
비용부담 내역 (외국인 1인당)	(단위 : 천원) <table><tr><th>구 분</th><th>부담주체</th><th>금액</th><th>징수주체</th></tr><tr><td>근로자 도입위탁</td><td rowspan="3">고용주</td><td>60</td><td>한국산업인력공단</td></tr><tr><td>각종 대행 신청</td><td>86</td><td>수협중앙회 (전액 회원조합 전금)</td></tr><tr><td>취업 교육비</td><td>258</td><td>수협중앙회</td></tr><tr><td colspan="2">총계</td><td colspan="2">404</td></tr></table>	구 분	부담주체	금액	징수주체	근로자 도입위탁	고용주	60	한국산업인력공단	각종 대행 신청	86	수협중앙회 (전액 회원조합 전금)	취업 교육비	258	수협중앙회	총계		404		(단위 : 천원) <table><tr><th>구 분</th><th>부담주체</th><th>금액</th><th>징수주체</th></tr><tr><td>선원 관리비</td><td rowspan="3">고용주</td><td>월 30</td><td>수협중앙회 (50% 회원조합 전금)</td></tr><tr><td>관리 수수료</td><td>월 10</td><td>관리업체</td></tr><tr><td>노조복지 기금</td><td>월 50</td><td>노동조합</td></tr><tr><td colspan="2">총계(3년 기준)</td><td colspan="2">3,240</td></tr></table>	구 분	부담주체	금액	징수주체	선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회 (50% 회원조합 전금)	관리 수수료	월 10	관리업체	노조복지 기금	월 50	노동조합	총계(3년 기준)		3,240	
구 분	부담주체	금액	징수주체																																			
근로자 도입위탁	고용주	60	한국산업인력공단																																			
각종 대행 신청		86	수협중앙회 (전액 회원조합 전금)																																			
취업 교육비		258	수협중앙회																																			
총계		404																																				
구 분	부담주체	금액	징수주체																																			
선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회 (50% 회원조합 전금)																																			
관리 수수료		월 10	관리업체																																			
노조복지 기금		월 50	노동조합																																			
총계(3년 기준)		3,240																																				
입출국 지원	한국산업인력공단	현지 송출업체 및 국내 관리업체																																				
체류기간	• 3년(재고용시 1년10개월 연장)																																					
노동 관계법 적용 및 처우상 차이	- 근로기준법 적용 : 내국인과 동등 대우 - 최저임금법 적용[‘23년 최저임금 시간급 9,620원 전년대비 ↑460원, 주 40시간기준 : 월 2,010,580원] 4대보험 : 산재·건강보험 적용, 고용보험 임의가입, 국민연금 일부국가 미적용	- 선원법 적용 (근로기준법 부분적용) - 최저임금 : 선원노동조합연합 단체와의 합의에 의해 결정[‘23년 월 2,114,494원 전년대비 ↑200,054원] 4대보험 : 산재·건강보험 적용, 고용보험 임의가입, 국민연금 일부국가 미적용																																				
사후관리	- 노동부(고용지원센터)에서 사업장 이동 시 취업알선, 사업장 지도점검 등 수행 - 관리업체 부재로 사후관리 미흡	수협중앙회 및 관리업체																																				
숙식지원 여부	E-9와 E-10 모두 어선주가 통상적으로 숙식비 지원 중(월세 및 식비 등)																																					

자료 : 수협중앙회 자료를 재구성하여 표로 작성

〈표 2-8〉 고용허가제(E-9-4) 외국인 선발 및 고용 세부절차

고용 절차	주요 내용
↓	
내국인 구인노력	관할센터에 내국인 구인신청 내국인 구인노력 기간 : 7일(농축산, 어업) 또는 14일(제조업, 건설업, 서비스업)
↓	
외국인 고용허가서 신청	관할 고용센터에 외국인고용허가 신청
↓	
고용허가서 발급	고용센터는 구인직원의 3배수로 외국인 알선, 고용주는 알선 인원 중 적격자를 선택하여 고용허가서 발급
↓	
근로계약 체결	고용주가 작성한 근로조건은 표준계약서로 작성되어 송출기관으로 전송 후 외국인 구직자가 근로계약 체결의사를 보이면 해당 계약서를 최종 확정 후 근로계약 체결
↓	
사증발급 인정서 발급	고용주는 사증발급인정서를 발급받은 후 한국산업인력공단을 통해 외국인 구직자에게 전달
↓	
외국인근로자 입국 및 취업 교육	입국 후 취업교육기관인 수협중앙회가 취업교육(2박3일, 16시간) 실시
↓	
사업장 배치, 고용 및 체류 지원	고용노동부, 법무부 등 국가기관과 송출국가, 고용허가제 업무대행 기관, 비영리 외국인근로자 지원단체 등이 담당

자료 : 외국인고용관리시스템(<http://www.eps.go.kr/>) 자료를 재구성하여 표로 작성

〈표 2-9〉 외국인선원제(E-10-2) 외국인 선발 및 고용 세부절차

고용 절차	주요 내용
↓	
인력 모집 및 입국 전 교육 실시	현지 송출회사에서 한국선원 지원자에 대해 교육(기본교육 30일 120시간 이상 및 2주 40시간 이상 승선 실습) 실시
↓	
입국 전 교육 후 '인력풀' 등록	현지에서 교육 수료한 지원자 이력(신체조건, 승선경험 등)을 외국인선원관리시스템에 등록
↓	
근로계약서 체결	사업주는 인력풀을 참조하여 외국인선원과 고용계약서 작성 후 제출
↓	
단위노동조합 '외국인선원' 고용의견 청취	해당 단위노동조합에서 사업주에게 '외국인선원 고용에 관한 의견서' 교부
↓	
고용추천서 고용 신청	관리업체에서 고용추천서 발급신청 및 고용신고 첨부 서류를 외국인선원 관리시스템에 등록 후 회원조합에서 확인승인
↓	
적합확인서 발급	수협중앙회는 고용기준 준수여부, 관리업체 및 회원조합 배정쿼터 등 확인 후 '외국인선원 배정정원 등 적합확인서' 발급
↓	
고용신고수리서 및 고용추천서 발급	지방해양수산청에서 고용신고수리서 및 고용추천서 발급
↓	
사증발급신청서 신청	관할 지방출입국·외국인청에 사증발급신청서 발급 신청
↓	
외국인선원 입국 후 교육 및 사업주 인수	입국 후 취업교육기관인 수협중앙회가 취업교육(2박3일, 16시간) 실시, 건강검진 후 해당 사업주에게 인계

자료 : 수협중앙회 자료를 재구성하여 표로 작성

3. 외국인어선원 제도별 장단점

1) 어선원 도입제도별 장단점 종합

(1) 고용허가제 장단점

장점은 고용노동부 주관으로 인력을 도입함에 따라 투명성과 공정성이 보장되고, 현지 외국인근로자가 현지 공공기관과 한국산업인력공단에 1회성으로 지불하는 송출비용¹⁶⁾도 900달러¹⁷⁾ 수준으로 저렴하다.

단점은 한국어능력시험만으로 선발·배정이 되므로 전문 어선원 모집이 곤란하다. 입국 후에는 선원관리 전담기관 부재로 이탈률이 높다. 고충상담의 경우, 20톤 미만 어선주는 수협이 관리대행 기관인 줄 알고 각종 민원해결을 요청하지만 제도의 분리로 실질적인 도움을 줄 수 없다.

(2) 외국인선원제의 장단점

장점은 현지 송출업체와 국내 민간 관리업체가 전문 어선원을 모집·관리하고 있어 적합 어선원 도입 및 사후관리가 효율적이며, 이탈률도 낮다.

단점은 민간업체 주관 인력 도입으로 송출비용이 과다¹⁸⁾하고, 인권단체로부터 인권침해와 공공성 부재 등에 대한 문제가 제기되기도 한다.

16) 해외취업 관련 시험료, 항공료 등

17) 조용준 등(2014)의 현장조사 결과에 따르면 국가별로 불투명성, 급행료 등의 명목에 따라 송출비용이 다르고, 평균적으로 약 2,000달러 수준인 것으로 파악되기도 함

18) 수협중앙회에서는 송출비용 상한액을 5,500달러로 한계를 정해놓았으나, 선원이주노동자 인권단체 주장에 따르면 출신국별로 약 10,000달러(이탈보증금 포함 금액)를 지불하고 입국한 어선원도 있다고 함. 한편 고용허가제로 한국에 입국하는 베트남인의 경우에도 베트남 총리의 결정(2020.4)에 따라 고용계약이 체결된 후 35일 이내, 출국 전 계약이행보증금 1억동(약 500만원)을 사회정책은행에 예치하고 있는데, 이는 베트남 이주노동자 중 미등록자 발생을 이유로 고용노동부가 이주노동자 입국을 중단시킨 조치 이후에 나온 것임

〈표 2-10〉 고용허가제와 외국인선원제의 장단점 종합비교

구 분	장 점	단 점
고용 허가제	• 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 체계적인 고용관리 가능 • 정부의 인력수급정책에 따른 개입이 가능 • 외국인근로자의 도입관리를 정부에서 관장하여 인력도입의 투명성과 공정성이 높음 • 선원의 과도한 송출비용 발생이 없고, 선주의 관리비 부담도 적음	• 외국인근로자 도입에 있어 민간의 자율성이 낮고, 도입절차 복잡 • 원하는 근로자 선발에 한계 • 입국 이후 관리업체가 없고 사후 관리 미흡, 근무지 이탈, 근무지 변경 요구, 각종 상해 발생 시 처리 불편 • 선주의 민원처리에 있어서 전 산업을 동일하게 관리하므로 비중이 작은 어업분야에 대한 신속한 대응과 해결 곤란 • 외국인근로자의 생활고충상담 등 지원이 충분치 않아 이들의 한국생활 적응을 어렵게 만들 • 무단이탈 시 즉각적인 대체고용이 불가능해 인력난 가중 및 출어포기 현상 발생
외국인 선원제	• 도입규모가 노사의 자율적 합의에 의해 신속히 진행, 도입절차도 비교적 간단함 • 관리업체를 통해 입국에서 출국까지 각종 사후관리가 쉽게 이루어 짐 • 선원의 송·출입이 민간자율에 의해 이루어지므로 양질의 선원공급 가능 • 선주가 상대적으로 접근하기 용이한 의사소통채널을 보유, 이러한 관리주체를 통해 선주는 외국인선원 고용에 관한 애로사항을 일정부분 해결 가능 • 사후관리가 체계적으로 가능하여 외국 인선원의 민원에 대해 처리가 빠르고 무단이탈 등의 관리가 상대적으로 효과적	• 법제도 미비로 위반자에 대한 적절한 처벌 불가 • 정부 인력수급정책의 적극적인 반영 곤란 • 수협중앙회와 선원노련 간의 합의가 원만하지 못할 때 도입지연사태 발생 우려 • 선원송출 시 절차에 있어 투명성 및 공정성 부족 • 외국인선원의 과도한 현지 송출비 부담 및 이탈보증금 과다 징수 등 문제가 있고, 선주는 별도의 관리비 부담이 있음

자료 : 수협중앙회 제공 자료를 재구성하여 표로 작성

2) 어선원 도입·관리 세부 단계별 장단점 비교

제도의 장단점 종합비교에 이어 고용허가제와 외국인선원제의 장단점을 인력 모집 및 선발, 입국 전 교육, 송출비용, 고용주 비용 부담, 적기 고용 여부, 이탈 관리 등 세부 항목별로 구분하여 비교해보았다.

(1) 도입국가 및 도입정원 결정

근로자 모집 및 선발에 있어서 고용허가제는 단점, 외국인선원제는 장점으로 작용한다.

고용허가제는 한국어능력시험 합격자를 대상으로 근로자를 모집하는데, 어업분야 경험이 전무하며, 대부분 인력이 제조업 배정을 원한다. 따라서 입국 후 어업분야 근무 만족도는 매우 낮고, 어선주 입장에서도 직원에 대한 만족도가 떨어진다.

외국인선원제는 인력 모집 시부터 어업분야 근무로 공고를 내고 승선 유경험자 위주로 지원자를 선발한다. 이로 인해 어업현장 조기 적응이 가능하다.

(2) 입국 전 사전교육

입국 전 교육에 있어서 고용허가제는 단점, 외국인선원제는 장점요인이다.

고용허가제는 약 70시간(한국어 38시간, 한국문화이해 4시간, 근로기준법 및 고충처리(성희롱 예방 포함) 2시간, 산업안전 1시간, 승선실습 24시간 등)의 사전교육 후 입국한다. 즉, 승선실습은 1일 미만으로 단순 체험 위주의 교육이다. 이로 인해 어업분야 특화교육이 부실하여 입국 후 어로작업에 즉시 투입이 곤란하고, 입국 전 본인의 근무장소와 근로여건에 대한 사전지식도 빈약하다.

반면, 외국인선원제 인력은 현지 송출회사에서 수협중앙회가 배포한 표준 교육 교재로 어업 전문교육을 받고, 업종별 조업 동영상도 제작하여 배포한다. 30일 이상의 합숙기간 동안 2주 이상 승선 실습(현지 해양대학교 연계)을 진행한다.



자료 : 외국인어선원 국내관리업체 제공자료 참조

[그림 2-2] 외국인선원제 어선원의 현지 해양대학교 연계 승선실습 등 직무교육 장면

(3) 현지 송출비용

송출비용의 경우 고용허가제는 장점, 외국인선원제는 단점으로 작용한다.

고용허가제는 정부가 송출 국가와 MOU 체결을 통해 실비위주의 비용¹⁹⁾만 발생하며, 16개국 평균 약 900달러 수준이다. 하지만 국가의 불투명성, 급행료 등으로 인해 실제 현장조사에 따르면 나라별로 송출비용은 차이²⁰⁾가 났다.

외국인선원제는 현지 송출업체에서 한국근무 희망자를 대상으로 직접 송출 비용을 징수하고 있고, 수협중앙회는 1인당 5,500달러를 넘지 않도록 기준을 정하고 있다.

19) 해외취업비(시험료, 항공료 등)로 현지 공공기관과 한국산업인력공단에 납부(세부 내역 비공개)

20) 평균적으로 2,000달러 수준임

(4) 고용주 비용 부담

고용주 비용 부담 면에서 고용허가제는 장점, 외국인선원제는 단점이다.

고용허가제는 고용주가 외국인근로자 첫 고용 인수 시 1인당 총 40만4천원을 일시불로 납부하면 추가비용이 없다. 근로자 도입 위탁비로 한국산업인력공단에 6만원, 각종 대행신청비로 회원조합에 8만6천원, 취업교육비로 수협중앙회에 25만8천원을 납부한다.

외국인선원제는 인력 고용 시 1인당 연 108만원을 부담하며 3년 총계는 324만원이다. 즉, 수협중앙회에 월 3만원(50%를 단위수협 전금), 관리업체에 월 1만원, 노조복지기금으로 노동조합에 월 3~5만원을 납부하고 있다.

(5) 적기 고용 가능성

외국인어선원의 적기 고용 가능성에 있어서 고용허가제는 단점, 외국인선원제는 장점으로 작용한다.

고용허가제는 외국인고용정책에 따라 외국인근로자 신규고용 신청 기간이 1년에 4회(1월, 4월, 7월, 10월)로 정해져 있다. 따라서 어업부문 인력수요에 비하여 수시 및 적기 인력공급이 곤란하며, 정부의 전 산업 인력상황 일정에 따른 일괄 공급으로 통상 3~6개월 정도가 소요된다.

외국인선원제의 경우 수협중앙회 시스템에 등록된 인력 풀을 통한 고용계약 및 수시 입국으로 언제든지 필요할 때 인력의 적기 고용이 가능하다. 근무지 이탈자 발생 시 타지역 근무자의 근무처 변경이나 신규 입국 등으로 고용 공백을 최소화할 수 있다.

(6) 이탈관리

외국인어선원 이탈관리에 있어서 고용허가제는 단점, 외국인선원제는 장점으로 작용한다.

고용허가제는 한국생활 적응 시까지 밀착 지원할 수 있는 관리기관의 부재로 고용주가 인력을 직접 관리하고 있다. 한국산업인력공단, 출신국 대사관, 인권센터 등이 일정부분 역할을 수행하지만 다양한 국가, 전 산업계 및 전국을 대상으로 한 업무범위로 인력관리 및 민원 지원에는 한계²¹⁾가 있다.

외국인선원제는 국내 관리업체가 적극적으로 사후관리 및 무단이탈 방지를 위해 노력하고 있다. 이는 수협중앙회가 외국인선원 관리업체 종합평가제 시행(2014.1) 등 업체의 외국인어선원 관리실적을 엄격하게 평가하기 때문이다. 동 제도를 통해 송출비용 준수, 외국인선원 이탈률, 외국인선원 인권침해 발생 여부 등을 종합적으로 평가하여 미흡한 업체를 퇴출시키는 반면, 관리실적이 우수한 업체는 외국인어선원 차등 쿼터 부여 등 혜택을 주고 있다.

21) 구타 및 임금체불 등 인권침해, 무단이탈 등 각종 사고 발생에 대한 신속 대응 및 해결 곤란. 지방 고용센터나 인권센터 등은 어촌지역에서는 찾아볼 수 없고, 전화를 하면 통화 중이거나 행정안내 위주로 대응하고 있음. 이로 인해 각종 법률 및 애로사항 발생 시 고용허가제 어선원은 주로 상관이거나 어선주를 통해 실질적인 조치를 받고, 어선주는 거주지 내 회원조합의 도움으로 각종 민원 및 고충사항을 처리함

〈표 2-11〉 고용허가제와 외국인선원제의 관리단계(선발, 교육, 사후관리)별 장단점

구 분	고용허가제(20톤 미만 어선, 양식업 등)	외국인선원제(20톤 이상 어선)
근로자 모집 및 선발	[단 점] - 한국어능력시험 합격자를 대상으로 근로자 모집 ⇒ 어업분야 경험 전무, 대부분 제조업을 희망하며 입국 후 어업분야 근무 만족도 매우 저하, 어선주 입장에서 직원에 대한 만족도 떨어짐	[장 점] - 모집시부터 어업분야 근무로 공고를 내고, 승선 유경험자 위주로 지원자를 선발 ⇒ 어업현장 조기 적응 가능
입국 전 교육	[단 점] - 고용허가제에서 정한 45시간(한국어 38시간, 한국문화이해 7시간) 교육 외에 승선실습 24시간 후 입국 ⇒ 어업분야 특화 교육 전무, 입국 후 어선어업 현장에 즉시 적응 힘들 ⇒ 입국하기 전에 본인이 근무할 장소 및 여건에 대한 사전지식 빈약	[장 점] - 현지 송출회사에서 본회가 배포한 교재를 중심으로 어업 전문교육 실시 (30일 이상 합숙하면서 2주 이상 승선 실습) ⇒ 표준 교육교재와 업종별 조업 동영상 제작 배포
송출 비용	[장 점] - 정부가 송출 국가와 MOU 체결을 통해 실비위주의 비용 소액 징수 (16개국 평균 약 900달러) ⇒ 한편, 국가의 불투명성, 급행료 등으로 인해 실제 현장조사에 따르면 나라별로 금액 차이 존재	[단 점] - 현지 송출업체에서 한국근무 희망자를 대상으로 직접 송출비용 징수(본회 규정상 1인당 5,500달러 이내로 정함) ⇒ 값이라 할 수 있는 송출회사와 근로자의 계약임에 따라 과다징수 가능성 높음(감독기능 강화 필요)

〈표 2-11〉 고용허가제와 외국인선원제의 관리단계(선발, 교육, 사후관리)별 장단점(계속)

관리단계	고용허가제(20톤 미만 어선, 양식업 등)	외국인선원제(20톤 이상 어선)
고용주 비용 부담	[장 점] 외국인근로자 첫 고용 인수 시 1인당 총 40만4천천원만 일시불(3년) 납부 ⇒ 근로자 도입 위탁비로 한국산업인력공단에 6만원, 각종 대행신청비로 회원조합에 8만6천원, 취업교육비로 수협중앙회에 25만8천원 납부	[단 점] 외국인선원 고용 시 1인당 연 108만원 부담(3년 총계 324만원) ⇒ 선원관리비로 수협중앙회(50%를 단위수협 전금)에 월 3만원, 관리수수료로 알선업체에 월 1만원, 노조복지기금으로 노동조합에 월 5만원 납부
적기 고용	[단 점] 외국인고용정책에 따라 외국인근로자 신규고용 신청 기간이 1년에 4회로 1월, 4월, 7월, 10월로 한정 ⇒ 인력수요에 비하여 수시적·적기적 인력공급 불가, 정부 일정에 따른 일괄 공급으로 통상 3~6개월 소요	[장 점] 수협중앙회 시스템에 등록된 인력풀을 통한 고용계약 및 수시 입국으로 필요시 적기 고용 가능 ⇒ 이탈자 발생 시 타지역 근무자의 근무처 변경, 신규 입국 등으로 고용공백 최소화 가능
이탈 관리	[단 점] 한국생활 적응 시까지 밀착 지원할 수 있는 관리기관 부재. 고용주가 외국인선원을 직접 관리토록 함 ⇒ 한국산업인력공단, 출신국 대사관, 인권센터 등이 일정부분 역할을 수행하지만 전 산업계 및 전국을 대상으로 한 업무범위 상 한계 존재	[장 점] 한국의 선원관리업체가 적극적으로 사후관리 및 무단이탈 방지 노력 ⇒ 종합평가제 등 관리업체의 외국인선원 관리실적 평가제 도입으로 외국인선원의 임금체불, 고충상담, 현지 부적응 등에 적극적 대응 가능

자료 : 조용준 등(2014) 내용을 재구성하여 표로 재작성

제3절 해외 외국인어선원 도입제도 사례

외국의 경우, 전 산업분야에서 외국인근로자를 단일 제도로 도입하고 있다. 일본은 기능실습제도, 기타국가(독일, 미국, 싱가포르)는 고용허가제를 시행하고 있다. 이하에서 일본의 외국인어선원 관리 행정조직, 도입 절차, 이탈관리 및 처벌 수준을 중심으로 기타국가의 인력도입제도를 간략하게 정리하고 시사점을 제시한다.

참고로, 일본은 법무성·외무성·경제통상성·후생노동성·국토교통성 산하에 비영리 재단법인인 국제연수협력기구(협동조합·현지 민간인력회사가 업무 대행)가 운영 주체이다. 독일은 경제노동부 산하에 공공법인인 연방고용공단에서 인력 선발 및 출입국 행정을 관장한다.

일본의 국제연수협력기구는 전 산업부문과 전국을 관할하기 때문에 외국인 및 고용주의 실질적인 행정지원·사후관리 업무를 민간단체(어업분야의 경우 어협, 현지민간인력회사는 선원인력 풀 확보)가 대행하고 있다. 즉, 국제연수협력 기구는 한국산업인력공단과 유사한 성격의 기관이다. 한국산업인력공단도 업무의 한계상 농협, 수협, 중소기업중앙회·노사발전재단, 대한건설협회 등에서 각 업종별 근로자 행정 지원, 입국 후 취업교육 등을 대행하고 있다.

한편, 싱가포르는 인력부의 관리 하에 민간 인력중개회사가 인력 선발, 취업 교육, 입국 후 각종 행정지원 등 고용주와 외국인의 사후관리를 대행한다. 이는 우리의 외국인선원제와 매우 유사하다.

미국은 정부(노동부, 국토안보부 내 시민권 및 이민서비스국, 국무부)가 비숙련 외국인의 이민에서 취업까지 관할하며, 대행기관은 없다.

이하에서는 국외의 외국인근로자 도입제도와 관련, 행정조직, 인력도입 절차, 이탈관리 및 처벌 수준을 살펴보고, 우리의 고용허가제 및 외국인선원제와 비교를 통해 시사점을 도출한다.

1. 일본 외국인어선원 도입제도

1) 외국인어선원 도입제도 개념

일본은 외국인어선원을 외국인기능실습제도를 통해 도입하며, 동 제도는 비숙련직에 대하여 3년 이내의 단기근로 및 단기순환 원칙을 적용하고 있다.

적용대상 업종은 가다랑어 낚시, 참치 주낙, 오징어 낚시, 쌍끌이, 저인망, 게·새우 종묘어업, 가리비·참굴 양식이다.

주된 인력도입 방식은 어협·농협 등 협동조합이나 상공회의소 등이 현지 민간 인력회사에 의뢰하여 채용이 결정된 자를 어선에 배정한다.

이를 통해 일본의 외국인기능실습제도는 외국인선원제 방식으로 인력 선발·도입·교육·사후관리를 하지만, 국제연수협력기구가 운영주체이므로 고용허가제 운영방식이 혼합된 형태의 제도로 이해할 수 있다.

이하에서는 관련 행정조직, 어선원 도입 절차, 이탈관리 및 처벌 수준을 중심으로 제도를 살펴본다.

2) 외국인력 관리 행정조직

외국인근로자 관리주체는 법무부, 외무성, 후생노동성, 경제산업성, 국토교통성 등 5개 부처이고, 제도운영은 5개 부처 산하 국제연수협력기구가 담당한다.

국제연수협력기구의 역할은 ‘외국인기능실습제도’ 실무기관으로서 해외 관계 기관과 연락 조정, 송출기관 감독, 신규 실습생을 도입하는 고용주(어선주 등)에게 정확한 정보 수집 및 제공, 각종 조사연구사업을 수행하는 것이다.

하지만 전 산업과 전국 관할 범위로 인해 어업의 경우 생산자단체인 어협에서 어선주와 실습생에 대한 행정지원, 교육 및 사후관리를 대행하고 있다.

3) 인력도입 절차

어선 실습생 도입을 위한 전제조건으로 신청자는 어협에 가입된 자여야만 한다.
참고로 농업 실습생은 농협에 가입된 자가 신청을 할 수 있다.

총 8단계로 구분하여 어선원 도입절차를 살펴본다.

1단계, 어선주가 어협에 외국인기능실습생을 신청한다.

2단계, 어협은 현지민간인력회사에 의뢰하여 후보자를 3배수로 추천한다.

3단계, 어협직원 및 선주가 현지 가정방문을 통해 후보자 면접 실시, 인간성 및
기능의 정도를 파악하여 선원을 선발한다.

4단계, 합격자는 입국까지 약 3개월간 일본어와 일본 생활 습관, 기초 체력
훈련 등 현지 강습을 받는다.

5단계, 현지 교육 완료 후 일본 체류를 위한 재류자격기능실습1호 서류를 작성
하고 동경입국관리국에 제출한다.

6단계, 입국자격을 득한 후 실습생 입국, 2개월 간 일본어 교육 및 어로기술,
안전위생 관련 좌학강습을 받는다.

7단계, 좌학강습 완료 후 어선 승선 및 10개월간 어선실습을 받는다.

8단계, 1년간의 기능실습 종료 후 대일본수산회의 어선어업기능평가시험을
응시하고 통과 시 추가로 2년간 일본 재류자격을 부여받는다.

상기의 과정에서 국제연수협력기구는 현지 송출기관에 대한 각종 정보와 연수
제도 정보 등을 제공하는 간접지원만 한다. 직접적인 행정대행 업무는 어협이
담당하며, 외국인어선원 선발, 교육, 사후관리, 실습비용, 주거비 및 보험료 등은
어선주가 부담한다.

4) 이탈관리 및 처벌 수준

일본은 어선원 선발단계에서부터 치밀하게 이탈관리를 진행한다.

어선주와 어협 관계자가 현지 면담을 실시하여 3배수 후보자 중에서 이탈 가능성이 낮은 사람을 선발한다. 어선주는 연수에 필요한 시설, 장비, 숙박시설 등을 구비하고 실습생의 안전관리를 위해 생활지도원을 두어 실습생 보호조치를 강구한다.

한편, 불법체류 처벌과 관련하여 불법체류 외국인, 불법체류 외국인을 고용한 고용주, 불법체류 외국인을 알선한 자 모두를 처벌하는 엄중한 법집행으로 불법 행위자는 극소수에 불과하다.

예를 들면, 실습계획서대로 실습을 진행하지 않고 사실상 근로를 시키는 등 부정행위가 적발되면 고용주는 3년간 실습생 수입이 금지된다. 또한 불법체류 외국인을 고용한 고용주에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 약 3천만원의 벌금형에 처한다.

〈표 2-12〉 일본의 외국인어선원 도입·사후관리 제도 종합

구 분	주요 내용
외국인어선원 관리 행정조직	• 외국인어선원 관련 행정지원 기구는 법무성·외무성·후생노동성·경제산업성·국토교통성 등 5개 부처 공동 설립 재단법인인 국제연수협력기구(JITCO)가 담당 - (국제연수협력기구 역할) ‘외국인기능실습제도’ 추진 주체로서 해외 관계 기관과 연락 조정, 송출기관 감독, 신규 실습생 도입 어선주에게 정확한 정보 수집·제공, 입국 및 재류 수속에 관한 지원, 실습성과 향상을 위한 지도, 실습생 안전 및 위생 확보와 재해보상, 단순노동 강요 및 인권침해 행위 예방을 위한 지도·관리, 실습제도 관련 홍보와 계몽활동, 조사연구 사업 추진 등 ⇒ 하지만 전 산업과 전국 관할 범위로 인해 통상 어업의 경우 생산자 단체인 어협에서 어선주·실습생 행정 지원, 교육 및 사후관리 수행 (농업은 농협, 제조업은 상공회의소 및 중소기업단체 등에서 관리) ⇒ 국제연수협력기구는 고용허가제의 한국산업인력공단과 유사 기관

〈표 2-12〉 일본의 외국인어선원 도입사후관리 제도 종합(계속)

구 분	주요 내용
어선원 도입 절차	• 어업분야 외국인실습생 도입을 위해 신청자는 어협에 가입된 자여야 함 - (1단계) 어선주가 어협에 외국인기능실습생 신청 - (2단계) 어협은 현지민간인력회사에 의뢰하여 후보자 3배수 추천 ⇒ 후보자 선발은 서류검사, 건강검진, 기능시험을 통해 진행. 어업 취업자는 주로 인도네시아로부터 모집 - (3단계) 어협직원 및 선주가 현지 가정방문을 통해 후보자 면접 실시, 인간성 및 기능의 정도를 파악하여 선원 선발 - (4단계) 합격자는 입국까지 약 3개월간 일본어와 일본 생활 습관, 기초 체력훈련 등 현지 강습 수강 - (5단계) 현지 교육 완료 후 일본 체류를 위한 재류자격기능실습1호 서류 작성 및 동경입국관리국 제출 - (6단계) 입국자격을 득한 후 실습생 입국, 2개월 간 일본어 교육 및 어로기술, 안전위생 관련 좌학강습 - (7단계) 좌학강습 완료 후 어선 승선 및 10개월간 어선실습 실시 - (8단계) 1년간의 기능실습 종료 후 대일본수산회의 어선어업기능평가 시험 응시→시험 통과자에 한해 추가로 2년간 일본 재류 자격 부여 ⇒ 국제연수협력기구는 현지 송출기관에 대한 각종 정보와 연수제도 정보를 제공하는 등 간접지원만 하고, 직접적인 행정대행 업무는 어업의 경우 어협이 담당 ⇒ 어선주는 외국인어선원 선발, 교육 등의 과정에 소요되는 비용, 그리고 매월 실습 비용, 주거비 및 보험료를 부담함
이탈관리 및 처벌 수준	• 선발 단계에서부터 치밀한 이탈관리 - 연수생 선발 과정에서 어선주와 어협 관계자가 현지 면담을 실시하여 3배수 후보자 중에 이탈가능성이 낮은 사람 선발 - 이탈자를 알선한 송출국 관계기관으로부터 실습생 소개 배제, 이탈자 많은 국가로부터 인력수입 억제 등을 통해 송출국이 이탈 가능성 낮은 사람을 추천하도록 유도 - 실습생을 받은 어선주와 어협이 인력관리를 책임지며(외국인선원제와 비슷), 인력관리를 할 수 있는 어선주에 대해서만 실습생 허용 ⇒ 어선주는 연수에 필요한 시설, 장비, 숙박시설 등 구비, 실습생 안전 및 위생 관련 보험 가입, 생활지도원을 두어 실습생 보호 조치 • 위법행위에 대한 엄중 처벌로 불법행위자는 극소수에 불과 - 어선주는 실습계획서 대로 실습을 실시해야 하며, 실습 대신 사실상 근로를 시키는 등 부정행위 시 3년간 실습생 수입 금지 - 외국인을 불법고용한 고용주에 대해 3년 이하의 징역 또는 약 3천만원의 벌금형 등 엄중한 처벌 조치

자료 : 해양수산부(2017), 김영운(2012), 유길상 등(2004)의 내용을 재구성 및 현행화하여 표로 작성

2. 기타국가 사례

기타국가 사례는 독일, 미국, 싱가포르를 중심으로 외국인근로자 관리행정 조직, 외국인 도입절차, 불법행위자 처벌수준을 중심으로 간략하게 살펴본다.

1) 독일 외국인근로자 도입제도 사례

(1) 외국인근로자 관리 행정조직

관리주체인 연방경제노동부(정부)는 외국인력 도입정책을 관장, 외국인력 도입에 관한 국가간 협약 체결, 산하기관인 연방고용공단(노동조합, 사업주, 연방정부·주정부·기초지자체 등 공익대표로 구성된 독립기관²²⁾의 감독 권한을 가진다.

공공법인인 연방고용공단은 산하에 중앙취업알선사무소²³⁾, 지역노동사무소²⁴⁾, 노동연구원²⁵⁾이 있고, 외국인근로자의 노동허가, 취업알선 등 업무를 담당한다.

(2) 외국인근로자 도입 절차

단순노무직 외국인 도입절차는 총 6단계로 구성된다.

1단계, 독일 연방고용공단과 노동력 송출국의 담당기구가 노동력 수입·송출 관련 협정을 체결한다.

22) 연방고용공단은 뉘른베르크에 본부를 두며, 10개의 지역고용공단, 178개의 지역 고용사무소, 660개의 현지 출장소로 구성되어 있음. 노·사·정 삼자 간 협의회 방식으로 운영(각 7인씩 21명)되며, 공단의 집행업무에 대한 감독, 노동시장정책의 자문, 공단의 예산조정 및 규정을 정하는 업무를 담당. 고용공단의 인력은 총 11만여명이 근무하며, 인력 비율은 공무원과 민간인이 약 25:75 비율임. 지역고용사무소는 지역 특성에 따라 최소 150명 내외, 최대 1,000여명이 근무하고 있고, 전체 직원 중 상당 및 취업알선에 60% 가량 종사하고 있음(박명준(2013), 「독일의 고용서비스: 공적 서비스 전달체계와 제공방식」 참조)

23) 내국인의 외국 취업 및 외국인의 국내 취업 알선

24) 고용허가서 발급 실무기관으로 내국인 우선 고용 원칙에 따른 노동시장 점검, 내국인과 동일 임금 및 근로조건 제공 여부 확인 등

25) 노동시장정책 수행을 지원하는 학문연구기관

2단계, 연방고용공단은 노동력 송출국의 주요 도시에 출장소를 설치하고 담당 직원을 파견한다.

3단계, 외국인을 고용하고자 하는 사용자는 내국인 구인노력을 입증한다.

4단계, 고용주는 연방고용공단에 외국인 노동조건을 보고하고, 외국인력 도입 알선을 의뢰한다.

5단계, 연방고용공단의 노동력 송출국 현지 출장소에서 본국의 고용주를 대신 하여 노동자를 모집·선발, 근로계약을 체결한다. 이때 고용주는 외국인노동자 모집·알선 비용 및 여비를 부담한다.

6단계, 외국인근로자는 자국 주재 독일대사관에 비자를 신청한다. 이때 비자 발급의 결정은 연방정부, 주정부, 기초 지자체 기관들 상호간의 협조라는 복잡한 과정을 거쳐 진행된다.

(3) 불법행위자 처벌 수준

독일은 불법체류자 등 법률위반 행위자에 대해 엄격한 제재를 가하고 있다. 단속은 연방재무부 소관으로 중무장한 세관 직원이 실시한다.

위법행위의 종류로는 체류 자체가 위법인 사람(불법체류자), 유효한 노동허가 없이 취업하고 있는 사람(노동허가 미획득자) 등이 있다.

불법체류자에 대한 처벌은 「외국인법」에 의거, 3년 이하의 징역 내지 최고 50만 유로(약 6억원)의 벌금형에 처하며, 그 외에 퇴거명령과 강제송환 등 강제조치를 취한다. 노동허가 미획득자에 대한 처벌은 「고용촉진법」에 의거 연방고용청 허가를 받지 않고 불법으로 외국인을 고용한 사업자에 대해 50만유로까지 벌금 부과, 불법취업한 외국인노동자에게 5천유로(약 600만원)까지 벌금을 가하고 있다. 외국인노동자의 고용조건(임금, 노동시간, 기타 노동조건)을 허위로 고지한 고용주에 대해서는 「고용촉진법」에 의거 3만유로(약 4천만원) 상당의 벌금을 부과하고 있다. 미등록 외국인근로자의 중개·알선·파견을 행한 자에 대해서도 「근로자 파견법」에 의거 3년 이하의 징역형에 처한다.

〈표 2-13〉 독일의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합

구 분	주요 내용
외국인 근로자 관리 행정 조직	- 연방경제노동부는 외국인력 도입 정책을 관장하고 외국인력 도입에 관한 국가 간 협약 체결, 산하기관인 연방고용공단(노동조합, 사업주, 연방정부·주정부·기초 지자체 등 공익대표로 구성된 독립기관)의 감독 권한 보유 - (연방고용공단 역할) 산하에 중앙취업알선사무소, 지역노동사무소, 노동연구원이 있고, 외국인근로자 노동허가, 취업알선 등 집행업무 담당 ⇒ 중앙취업알선사무소 : 내국인의 외국 취업 및 외국인의 국내 취업 알선 ⇒ 지역노동사무소 : 고용허가서 발급 실무기관으로 내국인 우선 고용원칙에 따른 노동시장 점검, 내국인과 동일 임금 및 근로조건 제공 여부 확인 등 ⇒ 노동연구원 : 노동시장정책 수행을 지원하는 학문연구기관
외국인 근로자 도입 절차	- 독일은 자국에서 취업하기를 희망하는 외국인에게 체류 허가과 노동 허가를 통합 발급 - (1단계) 독일 연방고용공단과 노동력 송출국의 담당기구가 노동력 수입·송출 관련 협정 체결 - (2단계) 연방고용공단은 노동력 송출국의 주요 도시에 출장소를 설치하여 담당 직원 파견 - (3단계) 외국인을 고용하고자 하는 사용자는 내국인 구인노력 입증 - (4단계) 고용주는 연방고용공단에 외국인 노동조건을 보고하고, 외국인노동자 도입 알선 의뢰 - (5단계) 연방고용공단의 노동력 송출국 현지 출장소에서 본국의 고용주를 대신 하여 노동자를 모집·선발, 근로계약 체결 ⇒ 고용주는 외국인노동자 모집·알선 비용과 여비를 부담 - (6단계) 외국인근로자는 자국 주재 독일대사관에 비자 신청 ⇒ 취업을 목적으로 독일에 입국하려는 자는 비자 신청 시 체류 목적, 취업 기업을 명시
불법 행위자 처벌 수준	- 불법체류 단속은 연방재무부 소관으로 중무장한 세관 직원이 진행 - 위법행위의 종류로 ‘체류 자체가 위법인 사람(불법체류자)’, ‘유효한 노동허가 없이 취업하고 있는 사람(노동허가 미획득자)’이 있음 - (불법체류자 처벌) 「외국인법」에 위반되며, 3년 이하의 징역 내지 최고 50만 유로(약 6.7 억원)의 벌금형 부여, 그 외에 퇴거명령과 강제송환 등 강제조치 - (노동허가 미획득자 고용주 처벌) 「고용촉진법」에 의거 연방고용청 허가를 받지 않고 불법으로 외국인을 고용한 사업자에 대해 50만 유로까지 벌금 부과, 불법 취업한 외국인 노동자에게 5천 유로(약 600만원)까지 벌금 부과 - (외국인노동자 고용조건 허위 고지한 고용주) 「고용촉진법」에 의거 근로자 임금, 노동시간, 기타 노동조건을 허위로 고지한 고용자에게 3만 유로(약 4,000만원)까지 벌금 부과 - (마등록 외국인근로자 중개알선파견을 행한 자) 「근로자파견법」에 따라 3년 이하의 징역형에 처함

자료 : 법무부(2005), 유길상 등(2004), 노동부(2004)의 내용을 재구성 및 현행화하여 표로 작성

2) 미국 외국인근로자 도입제도 사례

1) 외국인근로자 관리 행정조직

외국인근로자의 미국 내 단기취업 승인을 위한 정부기관은 크게 3곳이며, 공공적 성격의 업무대행기관은 없다.

우선 ‘노동부’는 외국인 고용허가서를 발급하는 기관이다.

다음으로 국토안보부 산하의 ‘시민권 및 이민서비스국’에서는 귀화, 망명, 신분 변경 등을 소관하며 노동부 취업비자 발급을 위한 이민초청장을 처리한다.

마지막으로 ‘국무부’는 미 입국 조건을 만족시키는 외국인근로자에게 이민 비자를 발급한다.

2) 외국인근로자 도입 절차

외국인노동자가 미국에 취업하기 위해서는 대략 3단계의 정부기관(노동부, 시민권 및 이민서비스국, 국무부) 승인이 필요하다.

1단계, 고용주는 미국 노동부에 고용허가서를 신청한다. 이를 위해 사전에 자격 있는 미국인 근로자가 불충분하며, 채용하고자 하는 분야에서 해당직업 종사자가 받는 일반적인 수준 이상의 임금을 지불한다 해도 그 일을 하고자 하는 미국인 근로자가 없을 경우에만 외국인 고용허가 취득이 가능하다.

2단계, 고용허가서 신청 승인 후 고용주는 비자 발급을 위해 시민권 및 이민 서비스국에 이민 초청장을 발송한다.

3단계, 고용허가서 신청 승인과 함께 국무부는 비자 신청자가 「이민 및 국적법」에 의거 미국에 입국할 수 있음이 입증되면 이민비자를 발급한다.

미국은 외국인근로자의 입국 및 고용허가 발급의 단계가 비교적 간단해 보이지만, 실제 외국인근로자 도입은 신청과정의 복잡성과 승인 절차가 오래 걸린다.

3) 불법행위자 처벌 수준

미국내 불법체류자 수는 대략 700만명에서 2,000만명 정도이며, 국경과 인접한 멕시코 국적자가 가장 많다.

미국은 고용주가 고의적으로 불법체류 외국인을 고용했다는 사실에 대한 입증책임이 관련 당국(세관국경보호국)에 있고, 불법체류자를 고용한 자와 불법체류자 둘 다 처벌을 받는다.²⁶⁾

불법체류자 고용 시 고용주는 초범인 경우 1인당 250달러~2,000달러, 3회 이상은 3,000달러~10,000달러의 벌금, 상습 고용주는 벌금형과 함께 최대 6개월의 징역형에 처한다. 불법체류자에 대한 처벌은 불법체류 6개월~1년인 자는 3년간 미국 입국 금지, 불법체류 1년 이상인 자는 10년 동안 입국을 금지한다.

〈표 2-14〉 미국의 외국인근로자 도입사후관리 제도 종합

구 분	주요 내용
외국인근로자 관리 행정조직	• 외국인근로자의 미국 내 단기취업 승인을 위한 정부기관은 크게 3곳이며, 앞의 일본 및 독일과 같은 업무대행기관은 부재함 - (노동부 역할) 외국인 고용허가서 발급 - (국토안보부 산하 시민권 및 이민서비스국 역할) 귀화, 망명 및 신분 변경 등의 책임. 노동부 취업비자 발급을 위한 이민초청장 처리 - (국무부 역할) 미 입국 조건을 만족시키는 외국인근로자에게 이민 비자 발급

26) 그늘집(2021.10.20.), 「미국 내 불법체류」 참조

〈표 2-14〉 미국의 외국인근로자 도입사후관리 제도 종합(계속)

구 분	주요 내용
외국인근로자 도입 절차	• 단순노무직 외국인노동자가 미국에 취업하려면 몇 단계의 정부기관(노동부, 시민권 및 이민서비스국, 국무부) 승인 필요 - (1단계) 고용주는 미국 노동부에 고용허가서 신청 ⇒ 자격 있는 미국인 근로자가 불충분하며, 채용하고자 하는 분야에서 해당 직업 종사자가 받는 일반적인 수준 이상의 임금을 지불한다 해도 그 일을 하고자 하는 미국인 근로자가 없을 경우에만 외국인 고용허가 취득 가능 - (2단계) 고용허가서 신청 승인 후 고용주는 비자 발급을 위해 시민권 및 이민서비스국에 이민 초청장 발송 - (3단계) 고용허가서 신청 승인과 함께 국무부에서는 비자 신청자가 「이민 및 국적법」에 의거, 미국에 입국할 수 있음이 입증되면 외국인 근로자가 미국에 입국할 수 있는 이민비자 발급 ⇒ 미국의 단순노무직 외국인근로자 도입제도는 신청과정의 복잡성과 승인 절차가 오래 걸리는 문제가 있음
불법행위자 처벌 수준	• 미국내 불법체류자 수는 약 700만명~2,000만명 정도로 추정되며, 멕시코 국적자가 가장 많고 엘살바도르, 과테말라, 온두라스 등임 ⇒ 불법이주 단속을 위한 인력배치는 수많은 불법 이주자들이 넘어오는 미국-멕시코 국경에 집중(21년 기준 10만여명이 미국 국경순찰대에 체포) • 미국은 고용주가 고의적으로 불법체류 외국인을 고용했다는 사실을 입증할 책임이 관련 당국에 있음. 또한 불법체류자 고용주와 불법체류자 둘 다 처벌²⁷⁾함 - (불법체류자 고용 시 고용주 처벌) 초범인 경우 1인당 250달러~2,000달러, 재범인 경우 2,000달러~5,000달러, 3회이상의 경우 3,000달러~10,000달러 벌금, 상습 고용주인 경우 벌금형과 함께 최대 6개월 징역형 부과 가능 - (불법체류자에 대한 처벌) 불법체류 6개월~1년인 자는 3년간 미국 입국 금지, 불법체류 1년 이상인 자는 10년 동안 미국 입국 금지

자료 : 법무부(2005), 유길상 등(2004), 노동부(2004)의 내용을 재구성 및 현행화하여 표로 작성

27) 그늘집(2021.10.20.), 「미국 내 불법체류」 참조

3) 싱가포르 외국인근로자 도입제도 사례

1) 외국인근로자 관리 행정조직

싱가포르의 외국인력정책과 집행업무는 인력부가 관장하고 있다. 인력부 내에는 외국인력고용국과 외국인력관리국 2개 부서가 존재한다.

외국인력고용국은 외국인 고용관련 업무를 관장한다. 국 아래에는 단순기능 외국 인력 업무를 담당하는 단순인력고용허가과, 전문기술 외국인력 업무를 담당하는 전문 인력고용허가과가 있다.

외국인력관리국은 외국인근로자의 복지업무를 담당하며, 국 아래에 외국인 불법 취업, 해고 및 외국인력제도 준수 등 관련 업무를 담당하는 고용감독과, 외국인력의 삶의 질 제고 및 복지 관련 업무를 담당하는 복지관리과, 경영·재정·훈련·인력관리 등 기업의 제반 업무를 담당하는 기업관리개발과가 있다.

한편, 싱가포르는 정부기관에서 정책 수립 및 집행 등을 담당하고, 실질적인 외국인 노동자의 도입·교육·사후관리는 민간 직업소개소가 담당한다. 이는 한국의 20톤 이상 외국인선원제와 운영방식이 유사하다.

2) 외국인근로자 도입 절차

싱가포르의 고용주는 외국인근로자 고용을 위해 인력부로부터 외국인 고용 사전 승인을 받아야 하며, 그 이후 외국인 충원, 계약, 고용 절차 착수가 가능하다. 이하에서는 총 7단계로 외국인근로자 도입절차를 살펴본다.

1단계, 고용주는 싱가포르 내 민간 직업소개기관과 연락하여 원하는 노동자의 특성을 제시한다. 참고로 고용주가 직접 외국인노동자를 모집할 수도 있는데, 보통은 전문성 및 행정처리의 번거로움으로 민간 직업소개기관을 통해 인력 충원, 현지 취업 교육²⁸⁾, 고용허가·체류허가 및 사업장 이동 신청을 맡기고 있다.

28) 약 1주일 간 싱가포르 언어, 생활양식, 작업방법 등 교육

2단계, 직업소개기관은 송출국의 인력송출기관과 연결하여 취업희망자의 신상정보 및 사진동영상 화면을 수집 후 고용주에게 제공한다.

3단계, 사용자가 자료를 보고 원하는 노동자를 선택한다.

4단계, 고용주는 외국인노동자의 싱가포르 입국에 필요한 서류(고용계약서 등)를 작성하여 인력부에 송부한다. 외국인노동자는 고용계약서를 토대로 방문패스를 발급받아 입국하며, 직업소개기관은 외국인노동자를 대상으로 사전 취업교육을 실시한다.

5단계, 외국인노동자는 방문패스로 입국한 후 14일 이내에 인력부 취업패스국의 취업패스 관리관에게 서류(고용계약서 원본, 건강진단서, 노동자 여권, 방문패스 신청서 등)를 제출하고 취업패스 발급신청을 한다.

6단계, 제출 서류는 취업패스서비스센터에 통보되어 외국인 등록절차 진행 및 취업허가카드를 발급한다.

7단계, 외국인노동자, 사용자 또는 공인 대리인이 외국인 등록 7일 후 취업패스 서비스센터에서 취업허가카드를 수령한다.

3) 불법행위자 처벌 수준

싱가포르는 불법을 저지른 자에 대하여 벌금형, 징역형 및 태형이라는 벌칙을 엄격하게 적용하고 있다.

밀입국 외국인 고용주에 대해 「이민법」에 의거, 징역 6개월~2년, 5,000싱가포르 달러(약 460만원) 이하의 벌금형에 처한다. 미등록노동자를 5명 이상 고용한 경우에는 반드시 태형 3대를 가한다. 또한 미등록 외국인노동자를 고용한 고용주는 1년간 외국인노동자를 고용할 수 없는 행정처분과 수시로 현장조사를 받아야 하는 불이익도 발생한다. 미등록 외국인노동자 취업을 알선한 자는 징역 6개월 이하, 5,000싱가포르 달러 이하의 범침금에 처하고, 징역과 범침금 모두 부과될 수 있다. 또한, 미등록 노동자로 적발되는 경우 해당 노동자의 출신국 노동자에 대한 취업허가 신청이 최소 1년 이상 제한된다.

〈표 2-15〉 싱가포르의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합

구 분	주요 내용
외국인 근로자 관리 행정 조직	• 외국인력정책과 그 집행업무는 인력부가 관장. 인력부 내에 외국인 인력과 관련하여 외국인력고용국과 외국인력관리국 2개 부서가 있음 - (외국인력고용국 역할) 외국인 고용관련 업무 관장 ⇒ 국 아래에 단순기능 외국인력 업무를 담당하는 단순인력고용허가과, 전문 기술 외국인력 업무를 담당하는 전문인력고용허가과가 있음 - (외국인력관리국 역할) 외국인근로자 복지 관여 ⇒ 국 아래에 외국인 불법취업, 해고 및 외국인력제도 준수 등 관련 업무를 담당하는 고용감독과, 외국인력의 삶의 질 제고 및 복지 관련 업무를 담당하는 복지관리과, 경영·재정·훈련·인력관리 등 기업의 제반 업무를 담당하는 기업 관리개발과가 있음 • 싱가포르는 대행기관인 민간 직업소개소가 외국인노동자 모집, 도입, 사업장 이동 신청을 대행하며, 이는 한국의 외국인선원제도와 유사함
외국인 근로자 도입 절차	• 단순노무직 외국인 고용을 위해 고용주는 인력부로부터 외국인 고용 사전 승인을 받아야 하며, 이후 외국인 충원·계약·고용 절차 착수 가능 - (1단계) 고용주는 싱가포르 내 민간 직업소개기관과 연락하여 원하는 노동자 특성 제시 - (2단계) 직업소개기관은 송출국의 인력송출기관과 연결하여 취업희망자의 신상 정보 및 사진·동영상 화면 등을 수집한 후 고용주에게 제공 - (3단계) 사용자가 자료를 보고 원하는 노동자 선택 - (4단계) 고용주는 외국인노동자의 싱가포르 입국에 필요한 서류(고용계약서 포함)를 작성하여 인력부에 송부 - (5단계) 외국인노동자는 방문패스로 입국한 후 14일 이내에 인력부 취업패스국의 취업패스 관리관에게 서류²⁹⁾ 제출 및 취업패스 발급 신청 - (6단계) 제출 서류는 취업패스서비스센터에 통보되어 외국인 등록절차 진행 - (7단계) 외국인노동자, 사용자 또는 공인 대리인이 외국인 등록 7일 후 취업패스서비스센터에서 취업허가카드 수령

29) 고용계약서 원본, 건강진단서, 노동자 여권, 방문패스 신청서, 노동전산망의 취업패스 신청서와 여권 사본, 취업안정채권과 개인재해보험 가입서류 등

〈표 2-15〉 싱가포르의 외국인근로자 도입·사후관리 제도 종합(계속)

구 분	주요 내용
불법 행위자 처벌 수준	• 취업안정채권제도³⁰⁾ 도입으로 불법체류자 발생 사전 예방 • 위법행위 종류는 밀입국 외국인 고용주, 미등록 외국인 취업 알선자, 미등록 노동자 등에 관한 처벌이 있음 - (밀입국한 외국인을 고용한 고용자 처벌) 「이민법」에 의거, 징역 6개월~2년, 5,000 싱가포르달러 이하 벌금형에 처함. 미등록노동자 5명 이상 고용 시 반드시 태형 3대를 가함 ⇒ 또한 고용주는 1년간 외국인력 고용 제한, 수시로 현장조사 수검 - (미등록 외국인노동자 취업을 알선한 자 처벌) 징역 6개월 이하, 5,000 싱가포르달러 이하의 범칙금, 또는 징역과 범칙금 모두 부과 - (미등록노동자로 적발될 시 처벌) 해당 노동자의 출신국 노동자에 대한 취업 허가 신청이 최소 1년 이상 제한됨

자료 : 법무부(2005), 유길상 등(2004), 노동부(2004)의 내용을 재구성 및 현행화하여 표로 작성

30) 고용허가증 소지자의 고용주는 5,000싱가포르달러(약 460만원)의 취업안정채권을 매입하고, 만일 기간만료 외국인을 귀국시키지 못했을 때 예치금은 몰수됨

3. 시사점

지금까지 일본의 외국인어선원, 독일, 미국 및 싱가포르의 외국인력 도입·관리제도를 살펴보았다. 이를 토대로 아래와 같이 시사점을 제시한다.

1) 단일 제도 시행, 관리주체는 정부이지만 운영주체는 비영리단체, 민간 등 다양

각국 정부는 한국처럼 고용허가제와 외국인선원제가 아닌 비숙련 외국인력을 단일 제도하에서 도입하고 있다. 일본은 외국인기능실습제도를 운영하고 있고 어선원 분야도 톤수 구분 없이 단일 제도를 통해 도입하고 있다. 기타국가는 고용허가제를 통해 외국인력을 선발·관리하고 있다.

외국인력의 관리주체는 정부가 담당한다. 일본의 경우 후생노동성, 독일의 경우 연방경제노동부, 미국은 노동부, 싱가포르는 일력부가 담당한다. 정부는 일반적으로 외국인력정책 기획 및 불법행위자 단속 등의 역할을 한다.

외국인력 선발·관리를 대행하는 운영주체는 비영리단체, 민간관리업체, 운영주체 부재(미국) 등 국가 상황에 따라 다양하다. 일본의 경우 비영리 재단법인인 국제연수협력기구가 기획·감독 역할을 담당하지만, 전 산업과 전국 범위의 관할 구역으로 인해 업종별로 협동조합과 상공회의소 등이 해외 민간송출회사와 연락하여 인력 도입, 교육 및 관리를 담당한다. 독일은 공공법인인 연방고용청이 외국인 도입·관리 전반을 관할한다. 미국은 외국인노동자 도입·사후관리 행정대행기관이 없고, 정부가 직접 고용허가서 및 사증 발급, 불법체류 단속관리를 수행한다. 한국의 고용허가제 운영도 상기 국가와 비슷하다. 운영주체로 한국산업인력공단이 있지만, 인적·물적 능력의 한계로 농업은 농협, 어업은 수협이 출입국 행정(고용허가서·고용추천서 발급, 취업교육, 고충 상담 등) 업무를 지원한다.

한편, 외국인선원제는 수협중앙회(민간관리업체)가 인력 선발·도입·교육·관리를 대행하는데, 이는 싱가포르(민간 직업소개소에서 외국인력 선발·관리)와 유사하다.

불법체류자나 미등록노동자 고용 행위를 단속하는 부처는 나라마다 상이하다. 공통적으로 경찰이 불법체류자 단속을 하고는 있으나 전담 업무는 아니다. 일본은 입국관리국이 전담 부처이며, 독일은 세관과 연방이민청이 전담부처다. 한국도 출입국관리국이 전담부처이지만 어업분야의 경우 지방해양수산청이나 해경청 등이 사전 고지 후 합동단속에 참여하기도 한다.

〈표 2-16〉 국가별 외국인력 관리기관 및 대행기관, 불법체류 단속기관 비교

구 분	일 본	독 일	미 국	싱가포르	한국(어선원)
노동력 관련 부처	• 후생노동성	• 연방경제 노동부	• 노동부	• 인력부	• 고용노동부 (E-9) • 해양수산부 (E-10)
도입·관리 대행기관	• 국제연수 협력기구/ 협동조합, 상공회의소	• 연방고용청	-	• 민간 직업 소개 기관	• E-9 (한국산업인력공단/ 농협, 수협, 중소기업중앙회 등) • E-10 (수협중앙회/민간 관리업체)
불법체류 단속	• 입국관리국 • 경찰	• 세관 • 연방이민청 • 경찰	• 이민세관 단속국 ³¹⁾ • 세관국경 보호국 ³²⁾	• 국경 이민청 • 경찰	• 출입국관리국 • 지방해양수산청 • 경찰(해경 등)

자료 : 저자 작성

31) 국토안보부 소속으로 미국 내 이민법(미국 내 밀입국자나 불법체류자 색출 및 추방, 이민자 범죄 수사 및 관련 정보 수집) 집행, 물자와 사람의 불법이동 수사, 테러 방지 등

32) 국토안보부 소속으로 국경 순찰 및 감시, 미국에 들어오는 외국인들의 서류 조사 등

2) 불법 체류자, 불법 고용주, 불법 브로커 등에 대한 단속 철저 및 엄중한 처벌

외국의 경우 불법체류자, 불법고용주 및 이를 알선한 브로커 등에게 강력한 처벌을 가함으로써 불법체류와 무단이탈 발생을 사전에 차단하고 있다.

반면, 한국은 「출입국관리법」에 따른 처벌 규정이 있으나, 마땅한 처벌 조항이 없어 과태료 처분이나 행정제재 처분에 그치고 있고, 제조업·건설업 분야의 인력난과 각종 인권단체 등의 영향으로 대부분 미온적인 처벌에 그치고 있다.

아울러, 20톤 이상 외국인어선원을 대상으로 한 「외국인선원 관리지침」의 경우, 행정규칙이다. 따라서 외국인선원 고용 미신고자, 선원 인권유린, 기간종료 어선원을 즉시 귀국조치하지 아니한 어선주에게 징역형이나 벌금형이 아닌 최대 2년간의 고용제한이라는 행정제재만 가할 수 있을 뿐이다.

〈표 2-17〉 국가별 불법행위자 처벌 수준 비교

구 분	처벌 수준
일 본	• 외국인 불법고용주는 3년 이하의 징역 또는 약 3천만원의 벌금형 • 근로계약 위반 고용주에 대해 3년간 실습생 수입 금지 • 이탈자 알선 송출기관(국가)으로부터 실습생 소개 배제
독 일	• 불법체류자는 3년 이하 징역 내지 최고 약 6.7억원 벌금형 부과 • 노동허가 미획득자의 고용주는 최대 약 6.7억원의 벌금형 부과 • 노동허가 미획득 노동자는 약 600만원의 벌금형 부과
미 국	• 불법체류자 고용주는 위반 횟수에 따라 벌금 가중. 3회 이상은 1만달러, 상습 고용주는 벌금형과 6개월 이내 징역형 부과 • 불법체류자는 1년 이상인 경우 10년 동안 입국 금지
싱 가 포 르	• 밀입국 외국인 고용주는 징역 2년 미만, 약 460만원 이하의 벌금형 • 미등록 노동자 출신국의 노동자에 대해서는 최소 1년 이상 취업허가 신청 제한
한 국	• 불법체류자 고용주는 3년 이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금형 • 20톤 이상 외국인선원 신고 등 의무 위반 어선주는 2년간 고용을 제한하는 행정제재만 존재

자료 : 저자 작성

제 3 장

Fisheries
Economic
Institute

외국인어선원 제도개선 관련 인식실태 조사

제 1 절 외국인어선원제도 설문조사 사례

제 2 절 외국인어선원 제도개선 인식실태



제 1 절 외국인어선원제도 설문조사 사례

제1절은 이원화되어 있는 외국인선원 도입제도의 일원화 등 제도개선을 위한 설문조사 선행사례를 소개한다. 이를 위해 기존 ‘연근해어업 어선주 수용도 조사’³³⁾와 ‘고용허가제 어선주 실태조사’³⁴⁾ 2개의 선행연구사례를 참고하여 본 연구의 제도개선 방향성 설정을 위한 자료로 활용하도록 한다.

1. 연근해어업 어선주 수용도 조사 결과³⁵⁾

1) 조사 개요

조용준 등(2014)은 ‘외국인선원 도입제도 합리화 방안’ 연구를 통해 연근해어업 어선주 수용도 설문조사를 실시하였다. 설문조사 표본수는 전국의 연근해어업 어선주 500명이며, E-9 어선주(250명) 및 E-10 어선주(250명)를 대상으로 실시하였다.

이하에서는 연근해어업 어선주가 인식하는 외국인선원 도입·관리제도의 문제점, 제도 이원화 운영에 대한 인식, 제도의 바람직한 통합 방향, 통합 제도의 적합 관리기관, 제도 통합 시 적정 관리비 수준 등 주요 설문결과를 간략하게 소개한다.

33) 조용준 등(2014), 「외국인선원 도입제도 합리화 방안」

34) 해양수산부(2017), 「고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안」

35) 조용준 등(2014)의 ‘외국인선원제 어선주 수용도 조사’ 주요 결과 정리

2) 주요 조사결과

(1) (외국인선원 신청 후 대기기간) 고용허가제 3~6개월, 외국인선원제 수시 공급
고용허가제는 외국인어선원을 관련 기관에 신청한 후 도입까지 평균 3~6
개월이 소요된다. 반면, 외국인선원제는 송출입 업체가 외국인선원 풀을 보유
하고 있어 어선주가 원하는 시기에 즉시적으로 인력공급이 가능하다.

(2) (외국인선원 고용관리 애로점) 선원의 근무태도 불량(무단이탈, 태업 등), 의사소통
외국인선원 고용·관리 시 애로점으로 ‘무단이탈, 불평불만, 지시위반, 태업
등 선원의 근무태도 불량(29.3%)’이 가장 높았다. 이 외에 ‘의사소통이나 문
화간 차이에 의한 부적응(21.0%)’, ‘타업종으로의 이직 또는 근로계약 해지 요구
(15.7%)’ 등의 순서를 보였다. 제도별로 비교하면, ‘타업종으로의 이직 또는 근로
계약 해지 요구’는 고용허가제(20.8%)가 외국인선원제(11.0%)보다 높았다.
‘사회보장보험, 숙식 및 각종 관리비 등 각종 비용부담’은 외국인선원제
(12.3%)가 고용허가제(6.1%)보다 높게 나타났다.



자료 : 조용준 등(2014) 자료 참조

[그림 3-1] 외국인선원 고용·관리 애로점

(3) (외국인선원 주요 요구사항) 임금 인상, 타업종으로 이직 및 계약해지 요구 등 외국인선원의 주요 요구사항은 ‘임금 인상’을 주로 요구하고 있고, 고용허가제가 42.4%, 외국인선원제가 58.4%의 비율을 보였다. 다음으로 ‘타업종으로의 이직 또는 근로계약 해지 요구’가 뒤를 이었는데, 이는 고용허가제가 25.6%로 특히 높게 나타났고, 외국인선원제는 12.0% 수준을 보였다.

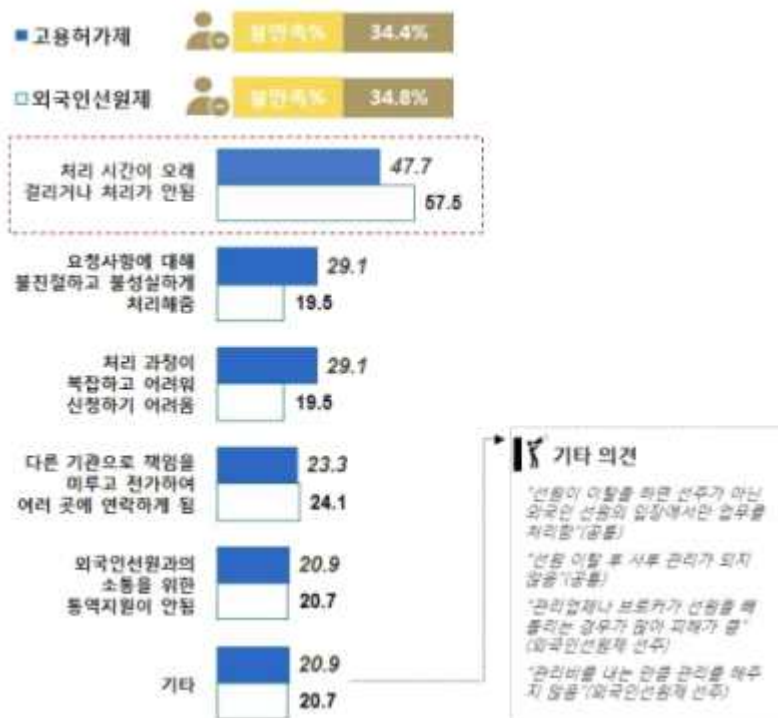


자료 : 조용준 등(2014) 자료 참조

[그림 3-2] 외국인선원의 주요 요구사항

(4) (외국인선원 관리지원업무 만족도) 관리지원업무 만족도는 외국인선원제가 높음 ‘외국인선원 관리지원 기관의 업무 만족도’는 고용허가제(한국산업인력공단 및 지역고용센터)가 22%, 외국인선원제(수협 및 민간관리업체)가 26.8%로 외국인선원제의 전반적인 만족도가 높았다.

(5) (외국인선원 관리지원업무 불만족 이유) 처리시간 장기간 소요, 불친절불성실 등 외국인선원 관리지원 불만족 이유는 두 제도 모두 약 절반 정도(고용허가제 47.7%, 외국인선원제 57.5%)가 ‘처리시간이 오래 걸리거나 처리가 안 됨’을 선택하였다. 나머지 불만족 이유로 ‘요청사항에 대해 불친절 및 불성실한 처리(고용허가제 29.1%, 외국인선원제 19.5%)’, ‘처리 과정의 복잡 및 신청의 어려움(고용허가제 29.1%, 외국인선원제 19.5%)’으로 응답했다. 참고로, 외국인선원제는 과반수 이상이 ‘처리시간이 오래 걸리거나 처리가 안 됨’을 선택하였는데, 이는 관리업체가 있기 때문에 이에 대한 높은 기대감에서 비롯된 것으로 파악되었다.



자료 : 조용준 등(2014) 자료 참조

[그림 3-3] 외국인선원 관리지원 업무 불만족 이유

(6) (제도 이원화로 인한 불편함) 고용허가제 어선주의 불편함 및 제도 일원화 요구 강함
외국인선원 도입제도별 차이점과 장단점 등 기본적인 설명 후 이원화된 제도에 대한 불편함을 물어본 결과, 고용허가제 선주의 56.7%가 제도 이원화로 인한 불편함을 매우 강하게 호소하였다. 반면, 외국인선원제 선주는 34.8%만 불편함을 선택하여 큰 차이를 보였다.

상기 결과는 수협중앙회가 20톤 미만 고용허가제 어선주(15톤 이상 어선)를 대상으로 2022년 실시한 설문결과와도 유사하다, 즉, ‘고용허가제도의 만족도 여부에서 불만족이 90.43%’, ‘불만족 이유로 장기간 고용대기, 잦은 사업장 변경 요구 및 무단이탈이 65.63%’, 외국인선원제로 편입 시 선원법 적용대상이 되며, 장단점 인지 후 ‘외국인선원제로의 편입 의향은 찬성 78.42%’의 결과를 보였다.

(7) (제도개편 방향) 외국인선원제 방식으로 통합, 새로운 특화된 제도 도입 순으로 응답
전체 어선주의 제도 통합 시 추진 방향은 외국인선원제(45.4%)로 통합, 새로운 특화 제도(35.8%) 도입, 고용허가제(18.8%)로 통합 순으로 나타났다.



자료 : 조용준 등(2014) 자료 참조

[그림 3-4] 외국인선원 도입제도 일원화 개편 방향

고용허가제 선주의 경우 ‘새로운 특화된 제도 도입’, ‘외국인선원제 방식으로의 통합’이 비슷(각각 38.0%, 36.4%)하게 나타났고, 고용허가제로의 통합은 25.6%에 그쳐 제도개선에 대한 요구는 총 74.4%에 이르고 있다.

반면, 외국인선원제 선주는 외국인선원제로의 통합이 54.4%로 앞도적으로 높게 나타났다. 이는 적합 어선원의 적시적 공급, 민간관리업체를 통한 어선원의 체계적인 관리가 가능하여 현 제도에 대한 만족감이 높기 때문이다.

(8) (새로운 특화제도 운영방식) 정부가 전담관리기관 지정 후 선발·관리업무 위탁 새로운 특화제도 도입 시 외국인어선원 선발·도입·관리에 대한 추진방향을 살펴본 결과 아래의 순서로 응답하였다.

- ① (48.6%) 정부(해수부)가 전담관리 기관을 지정 또는 설립하며, 전담관리 기관에서 외국인선원의 선발·도입·관리를 모두 함
 - ② (27.9%) 선발·도입은 현행 제도를 유지하되, 인력배치 이후에는 민간 기관이나 전담관리 기관 한 곳을 선정하여 관리함
 - ③ (10.6%) 민간관리업체에서 외국인선원의 선발·도입·관리를 모두 함
- 좀 더 세부적으로 살펴보면, 해수부가 지정한 ‘전담관리기관(어선원은 수협중앙회)’³⁶⁾에서 인력의 선발·도입·관리를 진행하는 것에 대하여 고용허가제 어선주는 46.3%, 외국인선원제 어선주는 51.2%의 높은 응답율을 보였다.

(9) (제도 일원화 시 개선 필요사항) 신속한 인력 입국, 적절한 사후관리 등 외국인어선원 도입제도의 일원화 시 가장 시급한 개선사항을 파악하였다. 전반적으로 ‘외국인어선원의 신속 입국’(고용허가제 43.6%, 외국인선원제 38.8%), ‘적절한 사후관리’(고용허가제 28.4%, 외국인선원제 19.2%) 순으로 응답율을 보였다. 두 제도를 비교하면, 관리업체 부재로 고용주가 직접 인력 관리를 해야 하는 고용허가제 어선주의 사후관리 고충이 큰 것을 알 수 있다.

36) 해수부는 「외국인선원 관리지침」 제5조의3(업무의 위탁) 및 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)에 따라 어선 외국인어선원 도입·관리업무 전반을 수협중앙회에 기위탁함



자료 : 조용준 등(2014) 자료 참조

[그림 3-5] 외국인선원 도입제도 일원화 시 개선 필요사항

(10) (전담 관리업체 필요도) 두 제도 모두 전담 관리업체 필요성 매우 높음
두 제도의 어선주 모두 ‘외국인선원의 생활 및 업무상 문제’, ‘의사소통 등 고충 사항 해소를 위해 전담관리업체가 필요하다’는 응답이 매우 높았다(고용허가제 78.8%, 외국인선원제 88.0%).

이는 두 제도 모두 외국인선원에 대한 사후관리업체가 매우 필요하며, 관리업체가 있는 외국인선원제 선주들이 관리업체 필요성을 더 높게 응답하였다.

(11) (관리비 지불 의향) 양 제도의 어선주는 적정 관리비 수준을 월 4~5만원 응답
고용허가제 선주 중에서 관리업체가 필요하다고 응답한 선주에게 관리비 지불 의향을 물어본 결과, 고용허가제 선주들은 ‘월 4~5만원’ 정도의 관리비 납부 의향이 32.6%로 가장 높게 나타났고, 평균 4.8만원 수준으로 파악되었다.

외국인선원제 선주에 대해 현재 제공 받는 관리서비스 대비 관리비 수준을 물어본 결과, 약 72.8%에서 현재의 관리비 수준이 높다고 응답했다. 월 최대 관리비로 ‘평균 4.5만원’을 선택하여 고용허가제 어선주와 비슷한 의견을 보였다.

2. 고용허가제 어선주 실태조사 결과³⁷⁾

1) 조사 개요

해양수산부(2017)는 ‘고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안’ 연구를 통해 고용허가제 어선주 대상 고용허가제도 개선에 관한 설문을 실시하였다. 설문조사 표본수는 총 125명(E-9 어선주 88명, 양식어업인 25명, 어선과 양식 겸업인 12명)을 대상으로 실시하였다.

이하에서는 고용허가제 어선주 88명에 대한 설문조사 결과(양 제도의 통합 운영 의견, 통합 운영시 월 부담희망 금액, 고용허가제 개선사항 우선순위, 고용허가제 개선을 위한 기타 의견)를 간략하게 소개한다.

2) 주요 조사결과

(1) (양 제도의 통합운영에 대한 의견) 양 제도의 통합 운영에 87.5% 찬성

고용허가제 어선주는 ‘양 제도를 통합운영해야 한다’에 87.5%의 매우 높은 응답율을 보였으며, 반대 의견은 2.8%에 불과했다.

어선주는 고용허가제도의 어선원 인력 선발 및 사후관리에 있어서 현 제도의 단점을 절실하게 느끼고 있고, 이는 조용준 등(2014)의 설문결과, 수협 중앙회의 고용허가제 어선주(15톤 이상) 대상 2022년도 설문결과에서도 일치하는 결과를 보여주고 있다.

37) 해양수산부(2017) ‘고용허가제 어선주 실태조사’ 주요 결과 정리

(2) (제도 통합 운영 시 월 부담 희망금액) 금액 상관 없음, 월 3~5만원 순으로 응답
외국인선원제 방식으로 통합 운영 시 관리업체의 존재 및 매월 9만원의 관리비가 발생한다. 이때, 매월 얼마 정도 추가 부담할 의향이 있는지 조사한 결과, ‘금액에 상관없다(51.4%)’를 과반수 이상 선택하였다. 한편, 월 5만원 이하 및 월 3만원 이하 납부는 각각 16.3%의 응답율을 보였다.

(3) (고용허가제 개선방안 우선순위) 어선원 적기 공급, 승선 유경험자 선발공급 순
고용허가제의 우선순위 개선사항으로 ‘어선원 적기 공급’(47.4%), ‘승선 유경험자 선발·공급(39.4%)’, ‘이탈관리조직 운영(13.2%)’ 순으로 나타났다. 이를 통해 고용허가제 어선주의 가장 큰 고충은 ‘어선원 적기공급 문제’, ‘승선 무경험자 선발·도입’, ‘무단이탈 빈발과 관리업체 부재로 인한 고충 해결 곤란’인 것을 본 설문결과를 통해 알 수 있었다.

(4) 고용허가제 개선을 위한 기타 의견

고용허가제 제도개선 관련, 아래와 같은 기타 의견이 있었다.

- ① **불법이탈자는 물론 이들 불법체류자를 고용하는 어선주 및 불법브로커에 대한 단속 강화**(신고포상제 도입, 불법체류자 단속을 위한 별도 조직 설치 등)
- ② **외국인어선원 의무 근무기간 설정 및 보증금 예치제도 도입**(적어도 1년 이내는 사업장 이동이 불가능하도록 하고, 이 기간 중에 일정한 보증금을 예치토록 하여 잦은 무단이탈 방지 필요)
- ③ **배정인원이 너무 적은 것이 임금상승의 주원인**(외국인어선원이 사업장 변경을 요청하면 임금을 올려 주어서라도 붙잡을 수밖에 없는 현실)
- ④ **어선원 이탈에 따른 어선주 별점제도 없앨 필요**(어선주가 임금, 근로시간, 이탈 방지 노력 등 관리의무를 다했을 경우, 차기에 인력을 반드시 배정해 줄 필요)

제 2 절

외국인어선원 제도개선 인식실태

제2절은 외국인선원 도입제도 이원화의 문제점, 현실적인 제도개편 방향, 적합 관리주체 및 운영주체 등에 대하여 외국인어선원 관리 담당 실무자(어선원 관리 업체, 회원조합 직원, 관내 어선주 등) 심층면접 결과를 제시한다.

1. 조사 개요

1) 조사 목적

외국인어선원 관리 실무자를 방문하여 인력 관리 현황, 주요 민원사항, 제도 이원화에 따른 문제점, 효과적 인력 관리를 위한 제도개편(E-10 방식으로 통합, E-9 방식으로 통합 등) 방향, 통합 제도 운영 시 적합한 기관(공공기관, 수협 중앙회) 등에 대한 현장 의견을 청취하였다.

2) 조사 일정, 장소 및 조사 대상자

(1) 1차 조사

2023년 2월 21일~22일까지 부산지역 'E-10 어선원 관리업체', '회원조합(부산시·대형선망·대형기선저인망 수협) 담당직원' 및 '관내 어선주(근해오징어채 낚기, 연안자망)' 등 총 12명을 대상으로 3그룹으로 나눠 심층면접을 실시했다.

(2) 2차 조사

2023년 3월 2일~3일까지 목포수협(3월 2일)과 여수수협(3월 3일)의 '외국인어선원 담당직원', '연근해어업 어선주(연안자망, 연안안강망, 연안통발)' 등 총 11명을 대상으로 2그룹으로 나눠 심층면접을 진행하였다.

3) 조사 방법

구조화된 인터뷰 질문지를 사전에 준비하고, 현장 방문 및 조사대상 그룹별로 구분하여 집단면접을 실시하였다.

4) 조사 항목

(1) 외국인어선원 관리 현황, 주요 업무 및 민원사항

‘담당 직원 현황 및 주요 업무’, ‘관내 외국인어선원 제도별 인원수’, ‘외국인어선원 업무 관련 주요 민원사항’을 조사하였다.

(2) 외국인선원 도입제도 이원화에 따른 문제점

동일 어선어업 분야임에도 외국인선원 도입제도의 이원화로 인한 문제점과 애로사항(어선원 도입 관련 행정절차 혼선, 인력의 어기 적기 공급 불가, 어선원 관리비 부담, 적합 어선원 선발 불가 및 무단이탈 빈발 등)을 실무차원에서 파악하였다.

(3) 제도개선 방향 및 통합 제도 운영 시 적합 기관

외국인어선원 도입제도의 통합 방향, 통합제도 도입 시 적합 운영기관(공공기관, 수협중앙회 등)을 파악하였다.

(4) 외국인어선원 선발, 도입, 사후관리 단계별 의견, 기타 건의사항

인력 송출입, 입국 전후 취업교육, 이탈 방지를 위한 처벌 강화, 사후관리(고충사항 해결, 행정서류 준비, 이탈 시 인력 공급 등)에 있어서 애로사항과 제도개선 방안에 대한 의견을 청취하였다.

아울러 불법고용주 처벌 강화에 대한 현장 의견, 제도 통합에 따른 E-9 어선주의 지역단위노조 관리비 납부 면제(최소 납부 등) 가능성, 제도개편에 따른 법개정 사항, 송출국가 확대(세네갈, 가나) 및 현지 어선원학교 설립 등 기타 건의사항을 청취하였다.

2. 조사 결과

민간관리업체(E-10 어선원 관리), 회원조합 외국인어선원 담당직원, 관내 어선주를 대상으로 주요 민원사항, 제도 이원화에 따른 문제점, 제도 일원화 방향, 통합 제도 운영 시 적합한 관리주체와 운영주체, 기타 의견(어선원 선발 및 현지교육 개선, 법처벌 강화, 아프리카 등 송출국가 확대 및 현지 어선원교육 ODA사업 등)을 청취한 결과를 간략히 제시한다.

1) 외국인어선원에 대한 주요 민원사항

외국인어선원과 연근해어업 선주들의 주요 민원사항은 아래와 같다.

먼저, 어선원은 임금 체불, 구타 및 폭언, 의사소통 문제에 대한 민원요청이 많다.

다음으로 어선주는 빈번한 야간 도주 및 무단이탈 문제, 외국인력 충원까지 장기간 소요로 인한 민원이 많다. 현장조사에 따르면, E-9 어선원의 무단이탈이 특히 심한데, 이는 한국어능력시험만으로 선발되기 때문에 승선경험이 전무하고, 애초에 이탈을 목적으로 입국하는 외국인이 상당수 존재하기 때문이다.

2) 외국인선원 도입제도 이원화에 따른 문제점

동일한 어선어업 분야임에도 외국인선원 도입제도의 이원화로 인해 회원조합 직원과 어선주는 크게 3가지 문제점에 노출되어 있다. 제도에 따라 ‘외국인어선원의 이탈관리 효율성 면에서 큰 격차 발생’, ‘인력 공급 지연으로 어업 적기 출어 차질’, ‘이원화된 제도로 인한 행정처리 절차 혼선 및 번거로움’ 등이 대표적인 문제점이다.

먼저, 외국인어선원 이탈 및 사후관리 효율성 측면에서 양 제도는 큰 차이를 보인다. 이는 고용허가제 어선주에게서 특히 심각한 문제이며 국내 입국 후 관리업체가 없다 보니 어선주가 직접 관리해야 한다는 점이 큰 고충이다. 다음으로 E-9 어선원은 한국어시험성적순에 따른 배정으로 승선 무경험자 선발 및 입국 직후 부적응으로 인한 이탈이 빈번(약 60% 이상)하고, 어선원 충원까지 오랜 기간(6개월 이상)이 소요되어

어업 적기 출어가 불가능하다는 점이다. 마지막으로 조합직원과 어선주는 같은 어선원 고용 신청임에도 불구하고 제도 이원화에 따른 주무 관청의 차이(지역고용센터, 지방 해양수산청)로 신규인력 신청 시 개별 기관을 방문해야 하고, 고용허가서(E-9)·고용 추천서(E-10) 서류발급 절차나 작성양식의 차이로 행정업무의 번거로움을 호소하고 있다.

3) 제도의 바람직한 개편방향 및 검토사항

어선원은 단순 노동직이 아닌 숙달이 필요한 직종이다. 혹독한 작업환경과 멀리라는 제약요건 극복이 필수적이며 통상 적응기간이 3개월 이상 소요되는 기피직종으로서 육상직종과는 다른 특수성이 있다. 따라서 어선원 도입제도만큼은 인력의 선발·도입·교육·관리를 톤수 구분 없이 하나로 제도로 운영할 필요가 있다. E-10 방식으로의 통합의견이 절대적이며, 이는 E-9 어선주가 특히 강하게 요청하고 있다.

하지만, 이를 실현하기 위해서는 법개정 등 사전 검토사항이 있다.

- ① 법개정사항으로 「선원법」 제3조(적용범위)의 “총톤수 20톤 미만인 어선의 선원과 선박소유주에게는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항의 삭제가 필요하다. 이를 통해 E-9의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 어선원을 「선원법」과 「외국인선원 관리지침」으로 편입할 수 있다.
- ② 소규모 영세 E-9 어선주의 경우에도 해상노련 관리비(지역에 따라 3~5만원) 납부 의무가 발생하게 된다. 하지만 E-9 어선주는 소규모 자영업자에 속하므로 근해 어선주(기업체)가 납부하는 노조 관리비를 면제 또는 소액(3만원 미만)만 납부하도록 해상노련측과 사전 협의가 필요하다.

참고로, 양식업과 소금채취업은 육상의 제조업처럼 단순노동직에 해당하며, 어선원 직종만의 특수성은 부족하다. 아울러 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제3조(적용 범위 등)에서 적용예외 사항으로 「선원법」 적용을 받는 대한민국 국적을 가지지 아니한 선원(E-10 어선원 포함)에 대해서는 적용하지 않는 것으로 되어 있다. 따라서 어선원 부문에 한해서만 부처(고용노동부, 해수부) 간 협의가 용이하고 실현 가능성도 높다.

4) 제도의 통합 운영 시 적합 기관

먼저 관리주체는 어선원 분야에 대한 특수성과 정책사업 추진의 전문성을 고려할 때 해양수산부가 적합하다는 의견이 강했다. 다음으로 운영주체는 공공기관(한국수산업공단, 한국어촌어항공단 등) 보다는 수협중앙회(외국인어선원 업무는 지도파트이며, 비영리법인으로서 고용노동부로부터 E-9어선원 교육기관으로 기지정됨)를 선호하고 있다.

현장 의견에 따르면 공공기관은 전문성 부족, 지역단위 조직인력의 한계, 고충사항의 사무적인 응대 등으로 반대 의견이 강했다. 반면 수협중앙회는 27년간 외국인어선원 관리기관으로서 전문성 인정, 어선주나 어선원 입장에서 읍면단위까지 회원조합과 관리업체가 밀착 지원으로 선호도가 높다. 결정적으로 고용노동부가 E-9 어선원 취업교육기관으로 수협중앙회를 지정한 것은 비영리법인으로 공공성을 인정했기 때문이며, 이는 선행사례로서 참고할 만하다 (「국가별 업종별 취업교육기관 지정고시」 (고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5.)).

또한 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 제31조(권한 등의 위임위탁)에서 “외국인근로자 교육, 민간단체와 협력사업, 외국인근로자 및 그 사용자에 대한 상담 편의 제공과 수수료 등의 징수, 외국인근로자의 국내생활 적응 및 문화 이해 증진사업, 출국만기 보험, 귀국비용보험 등 보증보험상해보험 운영 지원사업 등과 관련, 한국산업인력공단의 업무수행을 위한 인적물적 능력을 고려하여 고용노동부장관이 정하여 고시하는 비영리법인 또는 비영리단체에 위탁한다”고 되어 있다.

따라서 현행 법령에 근거하여, “한국산업인력공단의 인적물적 능력을 고려하여 E-9 어선원 선발도입교육사후관리에 대해서는 어선원직종의 특수성을 고려하여 비영리법인(공단, 수협중앙회 등에 위탁한다”로 개정 검토가 필요하다. 다만 업종에 대한 이해도, 어업관계자의 니즈, 전국 단위의 조직기반 여건 등을 고려하여 위탁기관을 결정해야 한다.

더 나아가 정부는 어선원 인력관리 전문성, 업무의 연속성, 어업인 및 어선원 민원 해결의 효율성을 위해 수산분야 비영리법인(수협중앙회 등)을 외국인어선원 선발도입교육사후관리 공공기관으로 지정하는 것도 논의가 요구된다.

5) 적합 어선원 선발 및 취업교육 강화, 불법행위 처벌 강화, 송출국가 확대 등

(1) 어선원 특수성을 고려하여 E-9 어선원 선발 시 승선 경력자 선발 및 승선실습 강화 제도 일원화 등 법개정에 앞서 단기 추진 사업으로 우수 선원을 선발할 수 있는 E-10의 어선원 선발·교육 방식을 E-9에 도입하도록 한다. E-9는 한국어시험 점수만으로 인력을 배정하며, 승선실습도 1일에 불과한데, 어선원만큼은 특수성을 인정하여 어촌지역 및 수산계고교 출신 등으로 선발하여 배멀미 증상이 없어야 한다. 현지 취업교육 시에도 E-10 어선원처럼 최소 2주 이상 승선실습(자국 해양대학교와 MOU 체결후 해상 실습을 통해 조난시 행동요령, 조리실습, 어구활용법, 선상용어, 그물손질 등 교육)을 통해 배멀미 등 승선 부적응자의 선별조치가 필요하다.

(2) 불법체류자, 불법고용주, 불법브로커에 대한 강력한 처벌 집행

외국인어선원의 무단이탈로 인한 어업 적기 조업 차질 등 어선주의 고충이 심각한 상황으로, 이는 무단이탈자도 문제지만 불법체류자를 받아주는 고용주나 이탈을 부추기는 불법브로커의 존재로 불법체류와 불법고용의 악순환이 반복되고 있는 것이다. 따라서 불법체류자로 적발될 경우 1달 이내에 강제 출국 및 재입국을 금지하고, 불법 고용주나 불법브로커들은 죄의 경중에 따라 「출입국관리법」에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형 등에 처하는 등 엄중한 법집행을 통해 일벌백계가 시급하다.

(3) 아프리카 수산국가 등 신규 도입국 개척 및 현지 어선원 역량강화 ODA 사업 확대

다양한 승선경력자를 보유한 제3의 수산국가를 대상으로 인력도입 다원화가 필요하다.

해수부 등 정부를 중심으로 아프리카 국가를 대상으로 해양수산 공적개발원조(ODA) 사업이 활발히 진행되고 있으며, 우수 어선원 확보를 위해 세네갈이나 가나 등 주요 수산국을 대상으로 어선원 신규 도입국가 개척이 요구된다. 예컨대, 해양수산부는 해양수산 ODA사업의 일환으로 세네갈 다카르에서 선원학교(ENFM) 학생 80명을 대상으로 선원 역량강화 교육을 실시(2017.11.20.~24)하였다. 그동안 세네갈 선원학교는 항해 및 기관학괴를 운영하여

예비 항해사와 기관사 양성에 힘써 왔으나, 훈련용 실습선이 없고 경험 있는 교육자도 부족하여 현장실습 훈련에 어려움을 겪어왔다. 이에 해수부는 2015년 국내 감척어선 1척을 세네갈 정부에 공여하였고, 2017년부터 2020년까지 이 선박을 활용한 실습훈련과 국제 규범이론(국제해양법 등) 역량강화 교육을 지원했다. 즉, 공여선박을 활용하여 항해 및 기관 분야 등 선내 실습훈련을 진행하고 불법(IUU)어업, 항만국 검색, 해상안전의 이해 등 해양 수산 분야 국제사회 규범 등에 관한 이론 교육을 진행하였다. 하지만 항행 목적인 해기사 교육에 치우치고 있고, 어선원 직종의 특수성(어구어법, 그물 수선작업, 조업 시 안전교육, 어획물 정리 및 운반 등 조업작업이 중요)을 반영한 어선원 전문교육이 부재하여 이에 대한 교육 프로그램 신규 도입 검토가 시급하다.

참고로, 세네갈과 가나의 수산업 주요현황을 살펴보면 아래와 같다.

세네갈은 우리가 즐겨 먹는 갈치의 주요 수출국(세네갈 갈치의 한국 수출액은 '16년 기준 약 500억원)이다. 수산업을 국가 중요산업으로 육성하고 있는 바, 현지 선원학교 학생을 대상으로 '어선원 역량강화 교육(어구어법, 조업의 종류, 선상용어 학습, 그물손질, 체력 훈련 요리 등 승선 실습)'을 통해 우수 어선원을 확보할 필요가 있다. 연간 어업 생산량은 40만톤이며 수산업은 GDP의 약 1.6%, 전체 수출액의 20.7%를 차지한다. 1인당 연간 수산물 섭취량은 약 29kg이며, 이는 세네갈 국민 단백질 섭취량의 70% 수준이다.³⁸⁾

가나는 세네갈과 함께 원양산업의 대서양 해역 전진기지 역할을 하고 있으며, 어업 분야 국제협력에서 있어서 중요한 위치를 차지한다. 이에 현지 어선원양성교육을 통해 우리나라의 우수한 어구어법 기술을 전수하는 한편, 현지에서 육성된 우수 어선원을 국내 연근해어업분야에 활용할 필요가 있다. 가나 역시 수산분야는 사회 경제 발전의 핵심 산업이다. 수산분야에서 매년 10억 달러의 소득이 발생하고 있으며, 약 13만여명이 어업분야에 종사하고 있다. 2020년 기준으로 수산업은 GDP의 1.0% 수준이다. 국민의 연간 생선 섭취량은 약 25kg으로 동물성 단백질 섭취량의 60%를 차지한다.³⁹⁾

38) 관계부처 합동(2022.1), “세네갈 국가협력전략”과 한국해양수산개발원 해양수산 해외산업정보포털(2017.6.30.), “세네갈 지속가능한 수산업 실현 노력에 박차”를 참고하여 재구성 및 작성

39) KOTRA 해외시장뉴스. “2021년 가나 농수산업 정보”를 참고하여 재구성 및 작성

제 4 장

Fisheries
Economic
Institute

외국인어선원 제도 이원화에 따른 문제점

제 1 절 어선원 도입 및 고용 시 문제점

제 2 절 행정절차 및 사후관리 문제점



제 1 절 어선원 도입 및 고용 시 문제점

지금까지 살펴본 바와 같이 고용허가제와 외국인선원제는 책임부처, 인력 관리 및 제도 운영 기관, 인력 도입 절차, 인력 선발 및 취업 교육, 고충 상담 및 이탈 방지 등 사후관리에 있어서 제도 간 차이점을 명확하게 파악할 수 있었다.

제도의 이원화는 동일한 어선어업 업종을 두고 연근해어업 어선주, 관리를 담당하는 정부 관계자, 외국인어선원 관리 및 제도 운영 기관의 실무자 입장에서 전혀 다른 제도가 적용됨에 따라 행정처리와 민원대응의 혼란 및 비효율성을 초래하는 주요 원인으로 작용하고 있다.

이하에서 외국인어선원 제도 이원화에 따른 문제점을 세부적으로 살펴본다.

1. 어선원 송출비 및 관리비 차이

1) 외국인어선원 송출비 부담

어선원 송출비에 있어서 고용허가제와 외국인선원제는 큰 차이가 있다.

고용허가제도 입국비용이 전혀 없는 것은 아니며 입국을 위해 준비하는 한국어 교육비, 항공료 등으로 100~200만원 정도가 소요된다. 외국인선원제의 경우 국가별로 차이가 있으나 보증금(300~500만원)을 제외한 평균 송출비용(취업 교육비, 항공료, 비자발급비, 관리수수료 등)이 약 450~550만원 정도로 확인된다.

이를 통해 어선어업 분야에서 어선의 톤수에 따라 고용허가제와 외국인선원제 두 제도 간 현지 송출업체에 납부하는 송출비용이 다르며, 입국 부담은 외국인선원제 어선원이 고용허가제 어선원보다 크다는 것을 알 수 있다.

2) 어선주 관리비 부담

어선주 입장에서 외국인어선원을 고용하는데 발생하는 부수적인 관리비도 두 제도 간 차이가 있다. 즉, 고용허가제 어선주는 인력 도입 시에 1회성으로 관리비를 납부하는데, 외국인선원제는 매월 관리비용이 발생한다.

고용허가제는 첫 고용 인수 시 근로자도입위탁, 각종 대행신청, 취업 교육비 명목으로 약 40만4천원의 비용(한국산업인력공단, 수협중앙회, 회원 조합 전금 등)만 납부하면 된다. 하지만 외국인선원제는 어선원 1인당 월 9만원의 관리비용(관리업체 1만원, 수협 3만원, 해상노련 노조복지기금 5만원)이 발생한다.

여기에서 검토 필요사항으로 제3장의 어선주 설문조사에서 확인한 바와 같이 해상노련의 역할은 외국인선원 고용에 관한 의견서를 교부하는 것이 주요 업무인데, 어선주들은 해상노련 회비납부에 대한 거부감이 강하다.

결과적으로 동일한 어선어업 분야임에도 불구하고 어선 톤수별로 고용 허가제 또는 외국인선원제를 적용받는 어선주들 사이에서는 어선원 관리 비용 차이로 인한 불만이 제기될 수밖에 없는 상황이다.

2. 적합 어선원의 어기 적시적 공급 차질

1) 적합 어선원 선발 곤란

고용허가제 어업부문의 경우 한국정부와 양해각서를 체결한 어업특화 4개국(인도네시아, 베트남, 동티모르, 스리랑카)에서 선발하며, 선발 기준은 승선경력이 아닌 한국어능력시험 결과에 따라 근무 직종이 결정된다(「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제7조(외국인구직자 명부의 작성)). 어업 분야는 육상의 제조업이나 건설업 등에 비해 상대적으로 기피직종이므로 한국어시험 하위권 인력이 배정된다. 입국자의 주된 특징은 도시에서 자란

중등교육 이상의 고학력자들이 상대적으로 많고, 승선경험이 전무하여 입국 후 어선에서의 근무만족도가 매우 떨어지고 근무지 변경 요청도 빈번하다.

참고로, 외국인선원제의 선발 기준은 「어선 외국인선원 운용요령」 제18조(외국인 선원 자격요건)에 따라 아래와 같은 요구조건을 모두 충족해야 하므로 승선 유경험자를 선발할 수 있다.

- ① 자국 교육기관에서 3일 이상 동안(국내체류 예정인 외국인선원으로 최초 승선인 경우에는 14일 이상의 승선실습교육을 포함하여 30일 이상) 교육 이수자
- ② 만 20세이상 만 45세 이하인 자. 단 근무처변경 없이 4년 10개월 동안 근무한 자가 재입국하는 경우 만 50세 이하인 자

2) 어기 적시적 인력 공급 한계

고용허가제는 국가 전체 산업적 관점과 공익 목적의 인력수급계획에 따라 인력을 모집하며, 연중 고용허가서 발급기간이 4회(1, 3, 7, 10월)로 정해져 있어 업종별·지역별 특성을 전혀 반영하지 못하고 있다. 고용허가서 및 사증발급 등 행정절차 소요기간을 고려하면 구인등록 후 고용까지 걸린 시간은 평균 6개월 이상이다. 고용허가제 어선원은 일정 기간 현장 적응이 필요한 점을 감안하면 어업 적기에 이탈 시 인력난이 더욱 심각해질 수밖에 없다.

반면, 외국인선원제의 경우 송출입 업체가 있어 어선주가 희망하는 시기에 인력을 1달 이내로 신속하게 공급받을 수 있다. 업종별·어종별 어업 적기가 다르기 때문에 인근 지역 간 근무지 교대 방식으로 탄력적 인력 확보도 가능하다. 하지만 외국인어선원 도입규모를 수협중앙회와 해상노련 등 선원노동조합 간 협상에서 결정하도록 되어 있어 노조파업 등 돌발변수 발생 시 어선원의 적기공급에 차질이 발생하는 경우도 있다.

결과적으로 실수요자인 어선주 입장에서 볼 때, 외국인선원제가 인력의 적기 확보에 훨씬 유리한 제도이지만 한계점도 분명히 있다.

3. 어업 부적응자 이탈 빈발 및 처벌 한계

1) 어업 부적응자 근무지 이탈 빈발

최근의 코로나 팬데믹 시국과 함께 불법체류자 관용정책으로 외국인어선원 불법이탈은 심화되었고, 불법이탈자는 주로 고임금 육상직으로 이동하고 있다.

참고로 승선 경력자를 선발·도입하는 외국인선원제와 달리 고용허가제의 외국인어선원들은 대부분 승선경력이 없다. 따라서 육상직중에 비해 노동 강도가 강하고 노동시간이 불규칙적이며 승선 중 배멀리 등의 고통에 시달리는 경우 어선어업에 적응하지 못해 근무지 변경을 요청하는 자가 많다. 또한 애초에 어선어업 근무를 목적으로 지원한 것이 아니므로 대부분 국내 입국 후 편하고 인기 있는 대도시 인근의 사업체로 근무지 변경이나 이탈을 위해 입국하는 자도 많은 것으로 현장 조사 결과 확인되었다.

2) 외국인어선원 이탈, 불법체류, 불법근로에 대한 처벌 한계

현행 출입국 및 외국인 관련 법령에는 무단이탈한 외국인근로자, 불법체류자를 고용한 고용주, 불법 브로커 등에 대한 처벌규정이 있다. 예를 들면 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받지 아니하고 취업활동을 한 사람 및 이를 고용한 사람, 또는 알선·권유한 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처해질 수 있다(「출입국관리법」 제94조(벌칙)).

하지만 관계 당국에서는 한정된 감시·단속 인력, 코로나 시국에 따른 인력난 심화에 따라 위반행위자 단속 및 처벌을 엄격하게 실시하지 않고 있다.

한편, 20톤 이상 외국인선원 관리규정인 「외국인선원 관리지침」이 행정규칙에 불과하여 법적근거 마련을 통한 이행력 담보가 필요하다. 즉, 제13조(행정제재)에 의거, 외국인선원 고용신고 등 의무위반 시 시정 지시, 주의 촉구, 경고 또는 2년 이하의 범위 내에서 외국인선원 고용을 제한할 수 있을 뿐이다.

제 2 절 행정절차 및 사후관리 문제점

1. 양 제도의 행정절차 차이로 인한 혼란

현행 고용허가제와 외국인선원제는 관리주체(고용노동부, 해양수산부) 및 운영주체(한국산업인력공단, 수협중앙회)의 차이, 어선원 선발 방식, 인력신청 및 도입을 위한 행정서류와 절차상 차이, 민원처리 기관에서도 차이가 있다. 즉, 동일한 어선어업 업종인데도 양 제도를 적용받는 어선주와 회원조합 직원은 각종 행정처리 시 혼선이 발생하며, 인력의 사후관리도 비효율적이다.

두 제도의 행정절차 차이점 중 어선원 선발의 경우 고용허가제는 전 산업을 관장하는 고용노동부 주관하에 한국산업인력공단에서 현지 알선, 선발 등 채용 절차를 직접 대행하므로 어선주는 한국산업인력공단의 행정 절차를 밟아야 한다. 반면, 외국인선원제는 해양수산부 주관하에 수협중앙회(민간관리업체)가 현지 송출, 국내 송입 및 관리업무를 대행한다.

다음으로 동일한 외국인어선원을 고용하고 있지만, 무단이탈 발생이나 고충상담 절차에 있어서도 두 제도는 완전 다르다. 고용허가제는 어선주가 인력을 직접 관리해야 하고, 고충 및 민원사항 발생 시 정부 산하 공공기관인 지역고용센터나 한국산업인력공단을 통해 해결해야 한다. 하지만 고용허가제 어선주는 가까이 있는 수협이 친숙하므로 민원사항을 문의하고, 어선원 신규 신청, 사증발급 절차 등 행정처리 지원을 요청함에 따라 수협직원의 업무부담이 가중되고 있다. 참고로 수협중앙회는 두 제도로부터 도입되는 어선원의 국내 직무교육만 공통업무이고 사후관리는 외국인선원제만 전담한다. 즉, 제도의 분리 상황에서 고용허가제 어선주의 고충을 해결해 줄 수 없고, 이는 양 제도의 적용을 받는 어선주 입장에서 제도에 대한 만족도 차이가 매우 크다.

2. 관리업체 유무에 따른 관리 효율성 격차

고용허가제 어선주는 외국인어선원을 인계받은 이후의 사후관리를 본인이 직접 해야 하며, 외국인선원제 어선주처럼 전문적인 관리업체도 따로 없다. 이에, 각종 민원 사항 해결도 어선주가 직접 지역 고용센터 등을 통해 처리해야 한다.

문제는 고용주가 어느 정도의 인력 관리 책임을 져야하는 것은 맞지만, 조업 성여기 등 시간적인 여유가 없을 때 외국인어선원 무단이탈이라도 발생하면 법적으로도 곤란을 겪을 수 있다. 예컨대, 현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제20조 및 시행령 제25조(외국인근로자 고용의 제한)에 따르면 외국인근로자로 하여금 근로계약에 명시된 사업 또는 사업장 이외에서 근로를 제공하게 한 자, 산업구조의 변화 등에 다른 사업규모의 축소, 사업의 폐업 또는 전환과 같은 불가피한 사유가 없음에도 불구하고 근로계약을 해지한 자 등에 대해 그 사실이 발생한 날부터 3년간 외국인근로자의 고용을 할 수 없게 된다. 무단이탈이 선주의 잘못도 있겠지만, 외국인어선원의 부적응이나 불법이탈을 목적으로 입국한 경우도 있는데, 인력확보가 절실한 상황에서 고용제한에 걸리게 되면 큰 문제가 아닐 수 없다.

고용허가제 외국인어선원의 입장에서든 언어소통은 물론 작업환경과 한국 생활에 적응할 때까지 밀착 지원하는 기관이 없어 근로환경이나 체류 과정에서 어려움을 겪고 있다. 이 경우, 불법 브로커들이 이들을 다른 작업장으로 빼돌리 고자 할 때 그 유혹에 쉽게 넘어간다. 물론 한국산업인력공단이나 출신국 대사관, 인권보호기관에서 고충상담 지원을 하고 있으나 소극적인 전화응대에 불과하다. 어선주의 임금체불이나 구타 등 인권침해 사건이 발생한다 하더라도 원활하게 해결해줄 수 없다.

반면, 외국인선원제의 경우 관리업체가 있어 어선주나 외국인어선원 간 발생 하는 다양한 문제들을 실시간으로 해결할 수 있고, 한국생활에 적응하는 데도 큰 불편함이 없도록 근거리에서 밀착관리를 받고 있다.

제 5 장

Fisheries
Economic
Institute

제도개선 및 운영 효율화 방향

제 1 절 기본 방향

제 2 절 제도개편 방향

제 3 절 제도운영 효율화 방향



제 1 절 기본 방향

1. 시사점 종합

지금까지 외국인선원 도입제도의 장단점, 일본 외국인어선원 및 기타국가 외국 인력 정책사례를 살펴보았다. 또한 연근해어업 어선주의 제도 일원화에 대한 수용도, 제도 일원화 시 관리주체와 운영주체에 대한 어업인 의견, 현장에서 느끼는 외국인 선원 도입제도 이원화의 문제점도 검토하였다.

상기 문헌연구 및 현장조사 결과를 토대로 시사점을 아래와 같이 종합 정리한다.

1) 외국인선원제 방식으로 선발·관리, 해수부 지정 전담기관의 공공성 인정 필요

어선주의 제도 일원화에 대한 인식도는 고용허가제 선주가 외국인선원제 선주에 비해 적용받는 제도의 불만족도가 월등히 높았고, 외국인선원제로 편입에 대한 수요가 강했다. 어선원 전담 관리기관의 경우 해수부가 지정한 전담관리 기관(어선원은 수협중앙회)⁴⁰⁾에서 인력의 선발·배차·사후관리 니즈가 강했다.

2) 제도 일원화 시 관리주체는 해수부, 운영주체는 수산분야 비영리기관이 담당 필요

제도 일원화 시 관리주체는 어선원 분야 특수성과 정책당국의 전문성을 고려할 때 해수부가 적합하다는 입장이었고, 운영주체의 경우 수산분야 비영리기관이 전담하기를 원했다. 이 경우 수산분야 비영리기관은 한국수산자원공단, 한국어촌어항공단 등이 있는데, 이들 기관은 전문성 부재, 지역단위 조직인력의 한계, 민원 상담 시 사무적인 응대로 현장 거부감이 있었다. 반면, 수협중앙회는 공공기관은 아니지만 고용

40) 해수부는 「외국인선원 관리지침」 제5조의3(업무의 위탁), 제3조(업종별 고용기준 결정 및 선사별 고용절차)에 따라 어선 외국인선원 도입·관리업무 전반을 수협 중앙회에 기위탁

노동부가 「국가별업종별 취업교육기관 지정고시(고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5)」에 의거, 20톤 미만 어선원 취업교육 기관으로 수협중앙회를 기지정했고, 이는 비영리법인으로서 공공성을 인정한 것이다. 참고로 수협중앙회는 27년간 시행착오를 겪으면서 외국인선원 전문기관(지도사업 일환)으로 정착하였고, 어선주와 어선원을 읍면단위까지 밀착지원 가능하여 어선주 선호도가 높은 편이다. 이에, 전문성을 보유한 수협중앙회를 어선원 분야의 공공기관으로 지정하여 외국인력 선발·관리의 공공성을 부여하는 방안도 추가 검토가 필요하다.

3) 제도 이원화로 양 제도의 적용을 받는 어선주의 행정 고충 심화, 제도개편 절실

같은 연근해어업 어선원임에도 제도의 이원화로 책임 관청, 인력 선발·도입 방식의 차이, 사후관리(이탈방지) 불편 및 행정처리 혼선 등으로 현장에서 불만이 강하게 제기되고 있다. 양 제도의 적용을 받는 어선주는 행정절차 차이로 인한 인력 신청 및 사후관리 상 불편, 제도에 따라 어선주의 관리비 차이, 어선원 역량 수준 격차, 어업 적기 인력 확보 차질, 어업 부적응자의 근무지 이탈 빈발 등에 대한 문제가 나타났다. 이는 관리업체 유무에 따라 외국인력 사후관리 및 고충해결 효율성에 큰 차이가 나기 때문이며, 양 제도의 장점을 살린 현실적이면서 합리적인 제도 개편이 절실히 요구되는 상황이다.

2. 제도개선 기본 방향

제도개선을 위한 기본 방향을 비전, 기본 방향, 분야별 핵심과제 순으로 구분하여 제시하고자 한다.

1) 비전

제도개선의 목표 및 비전은 적사양질의 어선원 인력 공급으로 어업인의 원활한 조업활동을 보장하는 것이다.

2) 기본 방향

첫째, 인력 선발·관리 공공성 확보로 투명한 송입체계를 구축한다.

둘째, 교육·배차·사후관리의 통합운영으로 효율적인 인력 관리를 도모한다.

셋째, 인력 양성 및 도입국가 다원화로 우수 인력을 원활히 확보한다.

3) 분야별 핵심 과제

(1) 공공성 확보 및 적시 공급

첫째, 공공기관-해외 취업국 정부기관 간 인력 선발 MOU 체결, 현지 공공기관에서 한국어·직무능력 등 선발시험을 주관하고 입국절차를 지원한다.

둘째, 전주선원에 대한 DB 확보로 실시간 인력수요를 확인하고, 신속히 공급한다.

(2) 통합관리체계 구축

첫째, 외국인선원 도입제도의 통합이 필요하다. 단기적으로 소관 법령은 현행유지하면서 관리체계를 일원화하는 방법이 있다. 장기적으로는 외국인선원제 방식으로 통합이 가장 바람직한 방향이다. 이에 대한 세부내용은 제2절의 제도개편 방향에서 상세히 살펴본다.

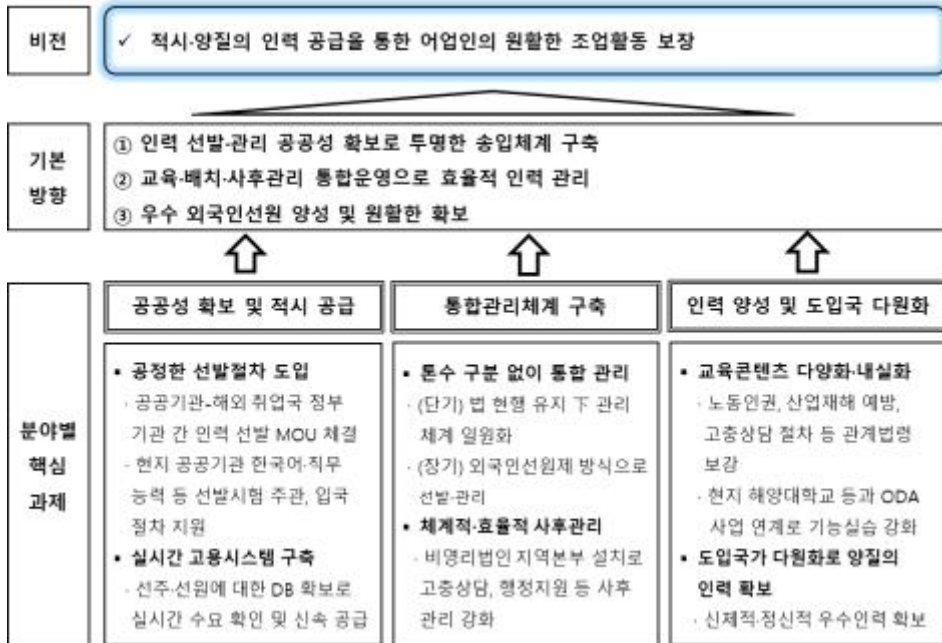
둘째, 체계적인 외국인선원 사후관리를 위해 수산분야 비영리법인에서 지역본부를 설치하여 각종 고충사항의 신속 해결과 복잡한 행정절차에 대하여 근거리 지원으로 사후관리를 강화한다.

(3) 인력 양성 및 도입국가 다원화

첫째, 직무교육 내실화를 위해 인권문제, 고충상담 절차 등 관계법령 교육을 강화하고, 현지 해양대학교와 ODA 사업 일환으로 연계협력을 통한 실습교육을 강화한다.

둘째, 우수한 신체능력을 보유한 인력 확보를 위해 가나, 세네갈 등 아프리카 수산국가로 도입국가를 다원화한다.

아래의 그림은 외국인선원 제도개선과 관련하여 비전, 기본 방향, 분야별 핵심과제를 종합적으로 도식화한 것이다.



자료 : 자자 작성

[그림 5-1] 외국인선원 제도개선 비전, 방향 및 핵심 과제 종합

제 2 절 제도개편 방향

외국인선원 도입제도 이원화에 따른 적정 인력 선발 및 배정의 문제, 이탈 빈발 등 사후관리 비효율성과 무단이탈자 불법 채용 문제, 공공성 논란 제기 등 다양한 제반 문제 해결을 위해서는 수산분야 비영리법인을 중심으로 통합 외국인선원 도입 제도의 시행이 필요하다.

하지만 관리 주체, 관련 법령 등의 차이로 인해 부처 및 이해관계자 간 논의와 합의점 도출에 장기간이 소요될 수 있어 제도개선을 위한 단계적인 접근이 현실 적일 것으로 판단된다.

본 절에서는 선행 설문조사 및 어업관계자 심층면접 과정에서 니즈가 강했던 2가지 제도개편 방향 즉, ‘법 현행 유지 下 관리체계 일원화’(단기), ‘외국인선원제 방식으로 선발·관리’(장기) 등 단계적인 제도 개편 방향을 설명한다.

이를 위해 먼저 현행 외국인선원 도입제도와 단장기적 제도개편(안)의 기본 개념도를 정리함으로써 제도 개편의 전체 컨셉을 이해한다. 다음으로 2가지 관점의 제도개편 방향에 대하여 개념, 고려 및 검토사항, 법령(고시 등) 개정 방향, 제도의 장단점을 상술한다. 마지막으로 소결 차원에서 단장기적 관점의 외국인선원 제도 개편 사항에 대한 종합비교표를 항목(소관법령·적용대상·주관부처·도입정원결정송출계약, 선발·고용절차·비용부담내역·사후관리)별로 구분하여 제시한다.

	고용허가제	외국인선원제	(단기) 법 현행 유지 下 관리체계 일원화	(장기) 외국인선원제 방식으로 선발·관리
법적근거	“외국인근로자 고용 등에 관한 법률”	“외국인선원관리지침, 선원법”	기존 각자체계 유지	좌 동
총괄기관	고용노동부(고용부)/ 한국산업인력공단	해양수산부(해수부)/ 수협중앙회	해양수산부·고용노동부/ 수산분야 비영리법인	해양수산부/ 수산분야 비영리법인
도입국가	인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남	인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마	기존 6국+아프리카 (세네갈, 가나) 등 다원화	좌 동
도입정원	외국인력정책위원회	노사합의	기존 각자체계 유지	좌 동
계약/ 인력 선발	정부간 MOU/ 송출국 공공기관	민간 기관간 계약/ 송출국 민간송출기관	고용부·해수부 vs 현지 정부간 MOU/현지 국내 비영리법인	해수부 vs 현지 정부 간 MOU/ 현지 국내 비영리법인
입 국	수협중앙회(인솔)	국내관리업체(인솔)	수산분야 비영리법인	좌 동
국 내 직 부 교 육	수협중앙회		수산분야 비영리법인	
배 치	어선주(직접 인솔)	국내관리업체(인솔)	국내관리업체(인솔)	
사 후 관 리	한국산업인력공단	수협중앙회 ↓ 국내관리업체 수협 회원조합	수산분야 비영리법인 (지역별 관리본부 설치) ↓ 국내관리업체 수산분야 비영리법인	

자료 : 자자 작성

[그림 5-2] 현행 외국인선원 도입제도와 단·장기적 제도개편(안)의 기본 개념도

1. (단기적 방향) 법 현행 유지 下 관리체계 일원화

1) 제도의 개념

20톤 미만 어선원을 고용노동부 관할 하에 두고 현행 법 체계도 그대로 유지하면서 도입정원 결정(외국인력정책위원회)까지 완료하고, 이후의 어선원 선발·교육·사후관리를 수산분야 비영리법인(공단, 수협중앙회 등)이 전담하도록 하는 방식이다. 이는 고용노동부장관이 고시로 지정하여 업무 전반을 위임·위탁할 수 있다.

2) 고려 및 검토사항

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제28조(권한의 위임·위탁) 및 「동법 시행령」 제31조(권한 등의 위임·위탁)에 의하면, “고용노동부장관은 각 호⁴¹⁾의 업무를 한국산업인력공단과 업무수행을 위한 인적·물적 능력을 고려하여 고용노동부장관이 정하여 고시하는 비영리법인 또는 비영리단체에 위탁한다”고 되어 있다.

상기 각호의 내용에 따르면 고용노동부장관은 외국인어선원의 선발, 교육, 사후관리에 대한 업무 전반도 비영리법인·단체(공단, 수협중앙회 등)에 위탁할 수 있다.

3) 고시 지정 방향

수산부문 비영리법인(공단, 수협중앙회 등)이 20톤 미만 어선원 선발·관리 업무를 위탁·수행하기 위해서는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제28조(권한의 위임·위탁) 및 「동법 시행령」 제31조(권한 등의 위임·위탁)에 따라 “한국산업인력공단의 인적·물적 능력을 고려하여 어선원 선발·교육·사후관리 전반을 어선원 직종의 특수성을 반영해 비영리법인·단체(공단, 수협중앙회 등)에 위탁한다”는 고시 지정이 필요하다.

다만 어선원 관리에 관한 전문성, 업종의 특수성 및 이해도, 해외 지사무소 및 국내 지역본부 등 조직기반을 보유한 기관을 업무위탁 기관으로 지정하는 것이 효율적이다.

참고로, 수협중앙회는 비영리법인으로서 어업인 자조조직이며 교육지원사업이라는 고유목적사업을 수행하고 있다. 또한 고용노동부로부터 비영리법인으로서 공공성을 인정받아 20톤 미만 어선원의 국내 취업교육기관으로 지정되어 있다(「국가별·업종별 취업교육기관 지정고시」(고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5.)).

41) 외국인근로자 교육사업, 외국인근로자 관련 민간단체와의 협력사업, 외국인근로자 및 그 사용자에 대한 상담 등 편의 제공 사업, 외국인근로자 고용업무 대행자가 사용자에게 수수료 등 필요한 비용 징수, 외국인근로자 국내 생활 적응 및 문화에 대한 이해증진사업, 출국만기보험, 귀국비용보험, 보증보험 및 상해보험 지원사업 등

4) 제도의 장단점

(1) 장점

고용노동부가 20톤 미만 어선원의 선발·교육·사후관리 업무를 수산분야 비영리 법인에 위탁하는 것으로 장관 고시를 통해 추진하며 현행 제도의 유지 및 법개정 절차가 불필요하다. 이를 통해 수산분야 비영리법인에서 전문적으로 업무를 전담함으로써 적합 어선원의 선발, 인력의 적기 도입 및 효율적 사후관리가 가능하다.

(2) 단점

고용노동부가 20톤 미만 어선원 관련 업무 전반을 수산분야 비영리법인 등에 위탁할지 여부에 대한 관계자 협의가 필요하다. 참고로 공단 외에 수협중앙회가 업무를 전담하면 되지만 이를 위해서는 비영리법인이긴 하지만 공공성 논란을 벗어나기 위하여 외국인어선원 관련 공공기관으로 지정 등 별도의 논의가 필요하다.

2. (장기적 방향) 외국인선원제 방식으로 선발·관리

1) 제도의 개념

어선원분야의 특수성을 고려하여 어선 톤수 구분 없이 외국인선원제 방식으로 외국인선원의 선발, 도입, 교육 및 사후관리까지 진행하는 방식이다. 이를 위해서는 우선 고용노동부와 해양수산부 간 협의를 통한 법개정(「선원법」 등)이 필요하며, 제도 개편 논의에 장기간이 소요될 수 있다.

2) 고려 및 검토사항

어선 톤수 구분 없이 외국인선원제 방식으로 제도를 운영할 경우, 20톤 미만 어선주도 매월 9만원(민간관리업체 1만원, 수협 3만원, 해상노련 5만원)의 관리비 납부 부담이 발생하게 된다. 참고로 현장 어업인들은 해상노련에 납부하는 노조복지기금에 대한 불만이 높은 편이다.

따라서 20톤 미만 어선주의 해상노련 관리비 납부 면제를 위해서는 20톤 미만 어선원에 대해 기존 고용허가제 방식의 외국인력정책위원회 심의의결에 따라 도입정원을 결정함으로써 해상노련 노조복지기금 납부 면제가 가능할 것으로 판단된다.

정리하자면 외국인선원제방식으로 통합시, 20톤 미만 어선주의 노조복지기금 면제를 위해 외국인력정책위원회의 도입정원 결정 이후 인력 선발·교육·사후관리 업무를 해수부와 수산부문 비영리법인(공단, 수협중앙회 등) 주관하에 운영토록 한다.

3) 법령 개정 방향

어선톤수 구분 없이 외국인선원을 통합 관리하기 위해서는 「선원법」 제3조(적용 범위)의 “총톤수 20톤 미만인 어선의 선박과 선박소유주에게는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항의 삭제가 필요하다. 이를 통해 「선원법」은 모든 어선원을 포함하게 되며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」로부터 20톤 미만 어선원을 「선원법」과 「외국인선원 관리지침」으로 편입할 수 있다.

참고로 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제3조(적용 범위 등)를 보면, “「선원법」의 적용을 받는 선박에 승무하는 선원 중 대한민국 국적을 가지지 아니한 선원 및 그 선원을 고용하고 있거나 고용하려는 선박의 소유자에 대하여는 적용하지 아니한다”고 되어 있다.

단, 고용노동부 소관의 20톤 미만 어선원을 해수부 소관의 「선원법」과 「외국인선원 관리지침」에 포함시키기 위해서는 앞서 강조한 바와 같이 두 부처 간 합의가 선행 조건이다.

4) 제도의 장단점

(1) 장점

외국인선원제방식으로 통합 운영하면서 운영 주체를 수산분야 비영리법인이 담당함에 따라 어선원 선발의 공공성 확보, 적합 어선원의 적시 도입, 효율적 사후관리, 어선원 송출비 및 20톤 미만 어선주의 해상노련 관리비 납부 등 제반 문제를 동시 해결할 수 있다. 예컨대, 어선원 송출비의 경우 현지 공공기관과 국내 공공기관이 인력선발을 담당함으로써 송출비를 실비 중심으로 최소화할 수 있다. 20톤 미만 어선주의 해상노련 관리비는 20톤 미만 어선원의 도입정원을 외국인력정책위원회에서 결정하도록 하여 해상노련의 정원 협상 개입을 원천봉쇄함으로써 노조회비 면제가 가능할 것이다.

(2) 단점

외국인선원제 방식으로 통합을 위해서는 고용노동부와 해수부 간 법개정(「선원법」 등) 사항, 제도 운영 방식 등에 대한 논의가 필요하며 합의 도출에 장기간이 소요될 수 있다. 첫째, 20톤 미만 어선원 부문을 해양수산부로 이관할 수 있는지 여부를 결정해야 한다. 둘째, 두 부처 간 소관 법령 개정과 관련하여 「선원법」 제3조(적용범위)의 “총톤수 20톤 미만인 어선의 선원과 선박소유주에게는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항만 삭제하면 될 것으로 보이나, 추가적인 법개정 사항은 없는지 면밀한 검토가 요구된다.

종합적으로 외국인선원 도입제도의 단장기적 개편방향 및 운영체계에 대한 비교 설명을 아래의 표에서 제시한다.

〈표 5-1〉 외국인선원 도입제도의 단·장기 개편방향 및 운영체계 종합 비교

구분	(단기) 법·행위 유지 하 관리체계 일원화 (20톤 이상 우 동, 20톤 미만 기존체계 유지)	(장기) 외국인선원제 방식으로 선발관리 (20톤 미만 T/O는 외국인력정책위원회가 결정)
법적근거	• (20톤 이상) 선원법 적용 • (20톤 미만) 외국인선원관리지침 적용	
적용대상	• 외국인어선원	
주관부처 (운영주체)	• (20톤 이상) 우 동 • (20톤 미만) 고용노동부(한국 산업인력공단)	• 해양수산부(수산부문 비영리법인)
도입국가	• 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마, 동티모르, 스리랑카, 아프리카 등 도입국 추가	
도입정원 결정	• (20톤 이상) 우 동 • (20톤 미만) 기존 외국인력정책 위원회 심의의결(국무조정실 산하)	• 노·사합의(해양수산부 승인→법무부 최종 결정) - E-9 어선원은 기존 외국인력정책위원회 심의·의결에 따라 T/O 결정 유지 ⁴²⁾
송출계약	• (20톤 이상) 우 동 • (20톤 미만) 정부간 인력송출 양해각서(MOU)	• 현지 공공기관(해외인력센터) ⁴³⁾ 과 수산 부문 비영리법인(공단, 수협 등) 양해각서 체결
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓		
인력 선발	• 송출국 공공기관과 수산부문 비영리법인(공단, 수협 등) ⁴⁴⁾ 현지출장소(한국 어시턴스전순+현지기능실습 강화) - 현지송출비용 최소화(실비 중심, 현지 송출업체 배제로 송출비용 약 50% 절감) ⁴⁵⁾	
근로계약 체결방식	• 노사간 근로계약 직접 체결(사업주↔외국인)	

- 42) 이를 통해 20톤 미만 **어선주는 노조복지기금 납부 면제 가능**(20톤 이상처럼 노사 합의에 따른 T/O 결정이 아니기 때문)
- 43) **베트남의 경우 노동보훈사회부(정부) 산하 공공기관인 해외인력센터에서 E-9 근로자의 송출업무를 전담하고 해외인력센터 외의 기관이나 업체는 송출과정에 관여할 수 없음. 외국인선원제 방식으로 통합 시 현지 해외인력센터(국가별 명칭 상이)와 수산부문 비영리법인(공단, 수협 등)이 송출계약 체결**
- 44) 20톤 미만 **어선원 선발·교육사후관리 공공기관 지정 필요. 현지 직무기술교육은 정부 예산지원으로 국내 공공기관과 현지 해양대학교 간 MOU 체결 또는 ODA 사업을 통해 교육 내실화**
- 45) **외국인어선원은 국내관리업체에 본인의 관리비 지불**(현재 민간관리업체는 인력관리 및 행정지원을 이유로 외국인에게 1,500달러 수준의 일회성 관리비 징수) 중인데, 제도 개선 이후 **어선주가 전액 부담**(일본, 싱가포르 등 사례), **어선주와 정부가 50%씩 부담, 현행 국내관리업체에 대한 어선원 본인의 관리비 부담**(현지 송출업체 배제로 입국 비용을 약 50%만 납부하는 것임) 등 납부자에 대한 추가 논의 필요

〈표 5-1〉 외국인선원 도입제도의 단장기 개편방향 및 운영체계 종합 비교(계속)

구 분	(단기) 법 현행 유지 하 관리체계 일원화 (20톤 이상 우 동, 20톤 미만 기존체계 유지)	(장기) 외국인선원제 방식으로 선발·관리 (20톤 미만 T/O는 외국인력정책위원회가 결정)																			
고용절차	• (20톤 이상) 우 동 • (20톤 미만) - 3~7일간 내국인 구인노력(사업주) - 외국인 고용허가(구직자명부에서 선택) - 근로계약 체결(고용업체↔외국인) - 외국인근로자 사증발급 신청 (고용업체→지방출입국외국인청) - 외국인근로자 입국	• 외국인 고용신청(사업주→회원조합) • 외국인어선원 T/O 결정 - (20톤 이상) 외국인선원 고용 노사합의(단위노조) - (20톤 미만) 외국인력정책위원회 결정 • 외국인선원 고용추천서 발급 신청 및 발급 • 외국인선원 고용신고 및 고용신고 수리서 발급(지방해양수산청) • 외국인선원 사증발급 신청(지방출입국외국인청) • 외국인선원 입국																			
비용부담 내역 (외국인 1인당)	• (20톤 이상 어선주) 외국인력 1인당 월 9만원																				
	<table><tr><th>구 분</th><th>부담주체</th><th>금액(천원)</th><th>징수주체</th></tr><tr><td>선원 관리비</td><td rowspan="3">고용주</td><td>월 30</td><td>수협중앙회(50% 회원부담)</td></tr><tr><td>관리 수수료</td><td>월 10</td><td>관리업체</td></tr><tr><td>노조복지기금</td><td>월 50</td><td>노동조합</td></tr><tr><td colspan="2">총계(3년 기준)</td><td colspan="2">3,240천원</td></tr></table>	구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체	선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회(50% 회원부담)	관리 수수료	월 10	관리업체	노조복지기금	월 50	노동조합	총계(3년 기준)		3,240천원			
	구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체																	
	선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회(50% 회원부담)																	
	관리 수수료		월 10	관리업체																	
노조복지기금	월 50		노동조합																		
총계(3년 기준)		3,240천원																			
• (20톤 미만 어선주) 외국인력 1인당 월 4만원 + 일시불 404천원																					
<table><tr><th>구 분</th><th>부담주체</th><th>금액(천원)</th><th>징수주체</th></tr><tr><td>선원 관리비</td><td rowspan="2">고용주</td><td>월 30</td><td>수협중앙회(50% 회원부담)</td></tr><tr><td>관리 수수료</td><td>월 10</td><td>관리업체</td></tr><tr><td colspan="2">총계(3년 기준)</td><td colspan="2">1,440천원</td></tr></table>				구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체	선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회(50% 회원부담)	관리 수수료	월 10	관리업체	총계(3년 기준)		1,440천원				
구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체																		
선원 관리비	고용주	월 30	수협중앙회(50% 회원부담)																		
관리 수수료		월 10	관리업체																		
총계(3년 기준)		1,440천원																			
<table><tr><th>구 분</th><th>부담주체</th><th>금액(천원)</th><th>징수주체</th></tr><tr><td>근로자 도입위탁</td><td rowspan="3">고용주</td><td>60</td><td>수협중앙회</td></tr><tr><td>각종 대행 신청</td><td>86</td><td>수협중앙회(전액 회원부담)</td></tr><tr><td>취업 교육비</td><td>258</td><td>수협중앙회</td></tr><tr><td colspan="2">총계</td><td colspan="2">404천원(일시불)</td></tr></table>				구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체	근로자 도입위탁	고용주	60	수협중앙회	각종 대행 신청	86	수협중앙회(전액 회원부담)	취업 교육비	258	수협중앙회	총계		404천원(일시불)	
구 분	부담주체	금액(천원)	징수주체																		
근로자 도입위탁	고용주	60	수협중앙회																		
각종 대행 신청		86	수협중앙회(전액 회원부담)																		
취업 교육비		258	수협중앙회																		
총계		404천원(일시불)																			
입출국 지원	• 수산부문 비영리법인(현지출장소) 및 국내 관리업체																				
체류기간	• 3년(재고용시 1년 10개월 연장)																				
적용 법률	• (20톤 이상 어선원) 선원법 적용 • (20톤 미만 어선원) 근로기준법 적용																				
사후관리	• 수산부문 비영리법인(지역본부 및 국내 관리업체)이 사업장 이동 시 취업 알선, 사업장 지도점검, 고충 상담 및 해결 등 지원																				

자료 : 저자 작성

제3절 제도운영 효율화 방향

본 절은 외국인선원 선발교육사후관리 전반을 수산분야 비영리법인(공단, 수협 등)이 담당하는 것을 전제로 제도운영 효율화 방향을 서술한다. 구체적으로 ‘교육콘텐츠 다양화·내실화’, ‘도입국가 다원화로 양질의 인력 확보’, ‘공정한 선발절차 도입’, ‘실시간 고용시스템 구축’, ‘체계적·효율적 사후관리’를 중심으로 정리한다.

1. 교육콘텐츠 다양화·내실화

1) 한국어기초능력자 및 승선경험자 선발로 한국어교육 축소, 안전재해인권 교육 보강

어선원의 재해율은 타산업에 비해 압도적으로 높은 편이다. 산업재해율을 기준으로 제조업은 0.72%, 건설업은 1.17%인데 어선어업은 7.62%로 약 7배 이상 높다.⁴⁶⁾

이에 현재의 입국 전후 어선원 취업교육 콘텐츠에서 산업재해 예방 등 안전교육에 대한 교육 강화 필요성이 어업현장으로부터 제기되고 있다. 현행 교육 커리큘럼을 보면 약 60% 이상이 한국어 및 한국문화 교육에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그 밖에 승선실습을 포함한 조업 관련 직무교육이 약 30% 비중, 출입국관리법, 고충상담 및 산업보건안전 등 관계법령 교육이 약 10%의 비중을 차지하고 있다. 결과적으로 조업 중 안전사고 발생 예방을 위한 실습 중심의 안전교육이 절대적으로 부족한 것을 발견할 수 있다.

참고로, 어선어업 분야에서 안전사고 발생이 빈발하는 이유는 다양한 어구어법에 존재하고, 육상직 대비 불안정한 바다환경에서 작업하는 특성 때문이다. 아울러 외국인 어선원이 어선에 배치된 후 발생하는 안전사고는 어구어법에 대한 낮은 이해도도 원인 이지만 어선주와의 한국어 의사소통 능력 부족도 중요 원인 중 하나다.

46) 농수축산신문(2021. 12. 1. 기사) 참조

따라서 이를 개선하기 위해 어선원 선발 단계에서부터 어느 정도의 의사소통이 가능한 한국어기초능력자이면서 승선경험자를 선발할 필요가 있다. 이를 통해 현행 외국인어선원 직무교육 시 한국어교육 비중을 줄이고, 실습, 산업재해 예방 및 노동인권 보호에 대한 교육 과정을 신설강화하는 방향으로 추진이 가능하다.

또한 지속적인 외국인어선원 실태조사를 통해 직무교육 프로그램 선호도를 조사하고 현장 및 실무에서 필요한 신규교육 콘텐츠 발굴도 필요하다. 예컨대, 민원 처리 및 고충 해결 절차 등 행정실무 교육을 강화하거나, 장기 근무한 외국인어선원(E-9 및 E-10)의 숙련가능인력점수제비자(E-7-4) 전환자격 및 신청 절차 등에 대한 교육도 유용할 것이다.

2) 현지 해양대학교와 연계하여 교육 내실화 및 해수부 ODA-연수-국내 취업 연계

현지에서의 취업교육 내실화를 위해 자국 해양대학교와 협력을 통한 승선실습, 그물손질, 선상안전 및 재해예방 교육, 어구어법과 선상용어에 대한 이해, 해난구조 훈련, 선상 요리 등 어선원 생활에 필요한 실습과목 중심으로 교육을 재구성한다. 이에 대한 제반 예산이나 추진 방식은 해양수산부 자체 ODA(공적개발원조)를 통해 진행하면 되며, 'ODA-연수-국내 취업'의 연계로 양질의 선원을 확보하도록 한다.⁴⁷⁾

해양수산부 자체 ODA사업 사례로 어선원 육성이 아닌 해기인력 양성사업이긴 하지만 2017~2020년까지 진행된 '세네갈 선원학교 교육훈련 및 역량강화'를 들 수 있다. 동 사업은 세네갈 국립해양선원학교 훈련생을 대상으로 공여선박을 활용하여 선박 안전운항 및 유지보수 교육훈련을 실시함으로써 세네갈 해기인력의 역량을 강화하는 것이 목적이다.

이를 참고하여 해양수산부는 ODA를 통한 해기사 양성교육 외에 어선어업 업종별로 어로작업에 대한 이론과 실습교육을 추진하여 실제 어선원으로 활용할 수 있는 인력 양성 교육도 필요하다.

더 나아가 해양수산부 ODA를 통해 해외 청년을 숙련 어선원으로 양성하는 것으로 끝낼 것이 아니라 해당 사업의 일환으로 국내에서 일정기간 연수를 받을 기회를 부여토록 한다. 참고로 정부는 특정 교육기관이나 기업체단체 등에서 교육

47) 대통령직속 농어업농어촌특별위원회(2022) 재구성 및 작성

또는 연수를 받는 외국인에 대하여 일반연수(D-4)⁴⁸⁾ 자격을 부여하고 있다.

연수를 위해서는 부경대, 한국해양대, 한국해양수산연수원 등에서 실습 등 연수과정⁴⁹⁾ 수업을 위한 교육훈련 시설의 검토가 요구된다. 아울러 어선원 실습을 마친 후 자격요건을 갖춘 외국인에 대해서 어선원 취업자격(E-10 등)으로 국내 취업기회를 부여하면 ODA-일반연수-국내 취업으로의 연계성을 통해 우수 기술 전수, 국가 이미지 제고 및 양질의 어선원 확보까지 동시에 달성할 수 있다.

2. 도입국가 다원화로 양질의 인력 확보

어선원 직종은 바다와 어선이라는 고립된 장소에서 고된 어로작업을 동반하는 것을 특징으로 하며, 안전재해의 위험성도 매우 높다. 따라서 다양한 산업의 육체노동자들 중에서도 특히나 강인한 정신력과 체력이 요구된다.

한편, 현행 외국인어선원 도입국가는 인도네시아, 베트남, 중국, 필리핀 등 동남아 국가 중심으로 구성되어 있는데, 이는 상대적으로 저임금이면서 우리나라와 가까운 거리에 위치해 있다는 점이 장점으로 작용한다. 하지만 상대적으로 왜소한 체구를 가지고 도시지역 출신이 많아 어선원으로서의 직무적합도가 떨어지고 상당수가 어선원 직종에 적응하지 못해 무단이탈이 빈발하고 있다.

이에 새로운 제3국 출신 중에서 수산업 중심의 산업을 영위하는 국가를 신규 개척하여 양질의 인력 확보처로 활용할 필요가 있다.

대표적으로 세네갈이나 가나 등 서부 아프리카 국가를 고려할 수 있다. 이들 국가는 한국 원양어업의 대서양 해역 전진기지로서 매우 중요한 수산분야 파트너 국가다. 이에, 해양수산부는 세네갈, 가나 등에 대한 수산분야 ODA 사업 수요조사, 신규사업 발굴 및 효율적 추진방안에 대한 검토를 지속적으로 진행 중이다.

가나의 경우를 살펴보면 수산업은 매우 중요한 기간산업이다. 수산업은 가나

48) 일반연수(D-4) 사증(체류자격)은 1회에 부여할 수 있는 최장 체류기간이 2년임

49) 해수부는 세네갈 선원학교 ODA사업 교육생을 대상으로 부경대, 한국해양대, 한국해양수산연수원 등에서 교육훈련 프로그램으로 초청 연수 지원 중

GDP의 약 4.5%를 차지하며, 가나 인구의 약 10%인 250만명의 생계와 직간접적으로 관련되어 있다.⁵⁰⁾ 가나정부 차원에서도 국가 전략산업으로 수산업 진흥을 위해 노력하고 있어 어선 해기사나 어선원 육성에 대한 교육수요가 높다.

따라서 이들 국가의 건장한 청년을 연근해어업 외국인어선원으로 육성·활용한다면 우수한 체격과 정신자세를 가진 어선원 인적자원 확보가 가능하다. 다만 현지 항공료 등 송출비용이 부담될 수 있으나, 이는 ‘세네갈 선원학교 교육 훈련 및 역량강화’ 초청연수 프로그램 등의 선행사례가 있어 이를 활용하면 된다.

3. 공정한 선발절차 도입

1) 인도네시아, 베트남 등 주요 도입국에 수산분야 비영리법인 현지사무소 개소

20톤 이상 어선원의 출신국별 근무비율(21년)은 인도네시아 48%, 베트남 46%, 중국 6%로서 주요 송출국가인 인도네시아 및 베트남 정부와 송출계약 MOU 체결 및 수산분야 비영리법인 현지사무소 우선 개소를 추진한다. 참고로 수협중앙회는 해수부 지원 하에 중국, 대만, 미국, 일본, 태국, 베트남, 인도네시아, 홍콩 등에 10개의 해외 무역지원센터를 운영 중이다. 이에 신규조직 신설이 부담스럽다면 기존 해외 센터를 활용하고 미설치 지역만 추가 설치하는 방법도 고려해볼 수 있다.

현지사무소 직원 운영의 경우 국가별로 수산분야 비영리법인 직원 1명을 파견하고, 현지인 2명을 채용하여 외국인선원 선발시험 주관, 사전 직무교육, 입국절차 지원업무를 수행한다. 제반 운영경비는 현지사무소 운영비⁵¹⁾와 선발시험 관련 사업비⁵²⁾가 소요되며, 사업비는 시험수수료로 충당이 가능할 것으로 판단된다.

50) KOTRA 해외시장뉴스. “2021년 가나 농수산업 정보”를 참고하여 재구성 및 작성

51) 개소당 약 2억원(현지직원 인건비 0.7억원+기타사업비 0.5억원+사무실 임차 등 기본경비 0.8억원 등) 예상

52) 고용허가제를 예로 들면 시험수수료(24달러)를 산업인력공단(18달러)과 현지 공공기관(6달러)이 분배함

2) 업무능력 평가 기반의 공정한 선발절차 진행

시험 절차는 1차시험과 2차시험으로 구성된다. 먼저 한국어시험(1차) 합격자를 대상으로 어업기능시험(2차)을 실시한다. 이는 현행 고용허가제 방식과 유사하며, 다만 2차시험은 체력·면접 및 직무능력(작업물 운반, 로프 정리 등) 평가를 통해 적합 어선원을 선발할 수 있도록 한다.

시험 시행 시 현지 공공기관에서 시험 공고 및 원서접수를 진행하며, 수산 분야 비영리법인은 시험 시행⁵³⁾ 및 합격자 선정 등의 업무를 총괄한다.

3) 양국 공공기관 간 협력체계 구축으로 해외 취업비 절감 도모

20톤 이상 외국인선원의 해외 취업비 한도를 현행 5,500달러 수준에서 현지 송출 업체의 배제로 합리적인 선에서 재설정하고, 국가 간 협력상황을 고려하여 취업 교육비 등을 감축하는 것도 추가적으로 검토한다.

아울러 선원이주노동자 인권센터에서 문제를 제기하고 있는 이탈보증금의 경우 현지 송출업체 미존재로 납부 의무가 사라지고, 어선원 1인당 부담하는 해외취업비는 현재의 절반 수준으로 감소할 것이다.

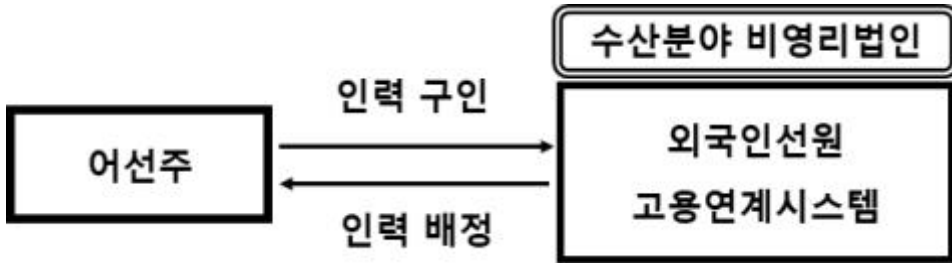
4. 실시간 고용시스템 구축

1) 어한기 및 어번기 업종별·지역별 탄력적 인력수급을 위한 고용연계시스템 구축

현재 외국인어선원 수급 상황에 대한 실시간 정보제공이 미약하여 어선주의 외국인선원 결원 발생이나 휴어기 및 어번기 시 효율적 인력 운영이 쉽지 않은 상황이다. 예컨대, 무단이탈자 발생에 따른 출어 불가상황, 업종별·지역별로 어업 적기 또는 어한기 차이로 인력 확보의 불균형 상황이나 고용 불안정이 발생할

53) 컴퓨터 시험장 시설을 활용하고 시험 출제·채점 시스템 등은 한국산업인력공단과 협력을 통해 진행

수 있다. 이러한 문제는 업종에 따라 인력의 탄력적인 전출입 시스템 도입을 통해 원활한 인력 확보 및 고용 안정화를 유지할 수 있다. 시스템 운영은 수산분야 비영리법인에서 담당하면 공공성 확보 차원에서도 바람직할 것이다.



자료 : 저자 작성

[그림 5-3] 외국인어선원 사업장 적시·탄력적 배치를 위한 고용연계시스템 모식도

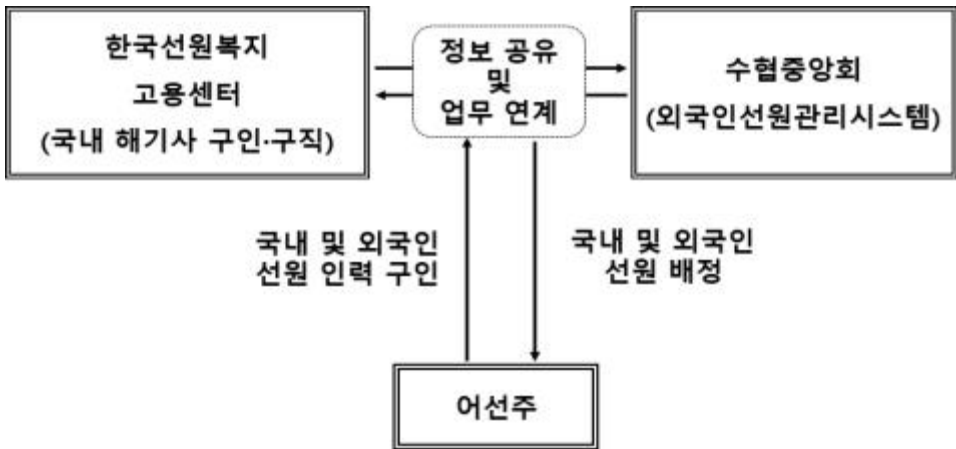
이에, 금어기 또는 어한기에 장기적으로 조업을 하지 못하는 어선 승선 외국인력의 고용안정을 도모하고, 외국인선원들이 업종별로 휴어기 돌입 시 타 업종에서 계속적으로 종사할 수 있도록 실시간 고용연계시스템 구축을 제안한다.

2) 한국선원복지고용센터 취업정보망(해기사)과 수협중앙회 외국인선원관리시스템 연계

현재 선주와 선원의 구인·구직 사이트는 한국선원복지고용센터의 취업정보망에서 전문적으로 제공하고 있다. 하지만 내항 및 외항상선 등 해기인력 중심의 채용 정보를 홈페이지에 제공하고 있어 연근해어선 외국인선원의 구인·구직 정보 제공 부재에 대한 아쉬움이 있다. 향후에는 외국인어선원의 구인·구직 서비스를 별도 개설하여 우수 외국인력의 신속한 고용을 지원할 필요가 있다.

한편, 수협중앙회도 외국인선원관리시스템을 자체적으로 구축운영 중이며, 외국인어선원 인력풀 구성을 통해 어선주의 외국인선원 배정 요청 시 단기간에 인력 배정이 가능하도록 지원 중이다.

이에, 한국선원복지고용센터의 구인·구직 사이트와 수협중앙회의 외국인선원 관리시스템 서비스를 연동한다면 내·외국인 인력의 실시간·적시적 수요 파악과 신규인력 확충 효율성을 높일 수 있다.



자료 : 저자 작성

[그림 5-4] 한국선원복지고용센터 취업정보망과 수협중앙회 인력관리시스템 연동체계 모식도

참고로 고용노동부의 전 산업 분야 외국인고용관리시스템을 선행사례로 제시한다. 동 시스템은 사업주와 외국인근로자를 대상 온라인으로 인력 알선 신청, 사업장 정보 제공, 사업자·외국인력 교육, 출국예정자 목록 조회, 민원 신청 및 처리 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 특히 외국인을 위해 18개국 언어로 번역된 사이트를 제공함으로써 민원 신청 및 처리의 효율성을 높이고 있다.

향후 한국선원복지고용센터에서 외국인어선원 구인·구직 사이트를 추가로 개설한다면 원활한 사이트 활용을 위해 어선원 도입국가(인도네시아어, 베트남어, 미얀마어, 스리랑카어, 영어, 신규 도입국 언어 등)별 현지어 번역사이트를 제공할 필요가 있다.



사업주 이용 사이트

일반외국인 이용 사이트

자료 : 고용노동부 홈페이지

[그림 5-5] 고용노동부의 전 산업분야 외국인고용관리통합시스템 사례

5. 체계적·효율적 사후관리

1) 읍면단위 사후관리 효율성 제고를 위해 ‘(가칭)외국인선원지원센터 지역본부’ 설치

외국인선원과 어선주의 고충사항 해결, 신규인력 신청 및 배정에 관한 행정 업무 수행 등 어업 현장에서의 행정지원사항은 매우 다양하며 빈발하고 있다. 하지만 현재의 한정된 조직과 인력으로는 외국인선원 관련 민원해결 역량이 부족할 수밖에 없고, 시군 및 읍면단위까지 관할하기에도 역부족이다.

따라서 행정담당자, 어선주, 외국인선원의 입장에서 원활한 민원처리와 행정 지원을 위해 지방 중소도시까지 관장할 수 있는 ‘(가칭)외국인선원지원센터 지역본부’ 설치를 제안한다.

2) 지역본부 인력 및 주요 역할

예컨대, 외국인선원지원센터 전남본부(광주) 또는 경남본부(부산) 등을 설치 하면 인력은 본청의 과장급 1명, 계약직 2명 등으로 구성하며, 이는 관할 범위나 업무량에 따라 인력을 탄력적으로 운영하면 된다.

본 지역본부의 역할은 담당직원이 시군과 읍면지역으로 현장 출장을 통해 외국인과 어선주 간 고충사항 파악 및 분쟁 조정, 필요한 행정서류 작성 지원 등의 업무를 지원하는 것이다. 이를 통해 회원조합 담당직원의 업무부담도 경감될 것이다.

참고로 한국산업인력공단은 전국 6개 지역본부와 26개 지사를 두고 있다. 물론 한국산업인력공단 지역본부에서 외국외국인근로자 사후관리 업무를 수행하는 것은 아니지만 지역본부 및 지사를 두어 외국인근로자 신규 신청, 고용허가서 발급업무 외에 내국인 취업 알선·교육 등 다양한 행정지원을 담당하고 있다.



자료 : 한국산업인력공단 홈페이지

[그림 5-6] 한국산업인력공단 전국 지역본부 및 지사 설치 사례

제 6 장

Fisheries
Economic
Institute

결 론

제 1 절 연구 결과

제 2 절 정책 제언



제 1 절 연구 결과

본 연구는 어선 톤수에 따라 고용허가제와 외국인선원제로 이원화되어 있는 외국인선원 도입제도의 문제점을 해소하고, 공공성을 강화한 제도개선 방향 수립, 제도의 적합 운영주체 검토 및 제도운영 효율화 방향을 모색하였다.

이하에서는 단기·장기적인 관점에서 제도개선 방향 및 제도운영 효율화 방향을 중심으로 주요 결과를 제시한다.

1. 단기 및 장기적 관점에서 제도개선 방향

단기적인 제도개편 방향은 ‘법 현행 유지 下 관리체계 일원화’ 방식이며, 장기적인 제도개편 방향은 ‘외국인선원제 방식으로 선발·관리’를 제안하였다.

상기 제도개편(안)은 2가지 측면에서 중요한 공통점이자 선결조건이 있다.

첫째, 제도의 법적 근거와 도입정원 결정까지는 기존 각자 체계를 유지하되 인력 선발-입국-직무교육-배치-사후관리를 해수부 주관하에 수산분야 비영리법인(공단, 수협중앙회 등)에서 전담하는 것이다. 도입정원 결정을 기존 각자 체계로 유지한 이유는 제도 일원화 시 20톤 미만 영세 어선주의 해상노련 노조복지기금 납부 문제가 발생하기 때문이다. 참고로 해상노련의 노조복지기금 납부는 20톤 이상 어선원의 도입정원 협상력에서 기인한다. 이에 20톤 미만 어선원의 도입정원을 기존 외국인력정책 위원회에서 결정하면 해상노련의 영향력이 미치지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 제도의 공정하고 투명한 운영을 위해 관리주체는 정부, 운영주체는 수산분야 비영리법인이 담당한다. 수산분야 비영리법인 중 수협중앙회도 대상이 될 수 있는데, 수협중앙회는 어업인 자조조직으로서 비영리법인이며, 지도사업을 통해 어업인(어선원 포함) 교육문화복지 증진이라는 고유목적사업을 수행하기 때문이다. 이와

함께 고용노동부로부터 비영리법인으로서 공공성을 인정받아 20톤 미만 어선원의 국내 취업교육기관으로 기 지정되어 있다(「국가별업종별 취업교육기관 지정고시」(고용노동부고시 제2021-334호, 2021.8.5.)).

외국인선원 도입제도의 현행 체계와 단계적인 제도개편(안)은 [그림 5-2] 현행 외국인선원 도입제도와 단장기적 제도개편(안)의 기본 개념도를 통해 설명한 바 있다.

1) (단기적 방향) 법 현행 유지 下 관리체계 일원화

(1) 제도의 개념

20톤 미만 어선원은 고용노동부 관할 하에 두고 현행 법 체계도 그대로 유지하면서 도입정원 결정(외국인력정책위원회)까지 완료하고, 이후의 어선원 선발·교육·사후관리를 수산분야 비영리법인이 전담하도록 하는 방식이다. 이는 고용노동부장관이 고시로 지정하여 업무 전반을 위임·위탁하면 되므로 현실적인 제도개선(안)이다.

(2) 고시 지정 방향

수산관련 공공기관이 20톤 미만 어선원 선발·관리 업무를 위탁·수행하기 위해서는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제28조(권한의 위임·위탁) 및 「동법 시행령」 제31조(권한 등의 위임·위탁)에 따라 “한국산업인력공단의 인적·물적 능력을 고려하여 어선원 선발·교육·사후관리 전반을 어선원 직종의 특수성을 반영해 수산분야 비영리법인·단체에 위탁한다”는 고시 지정이 필요하다.

2) (장기적 방향) 외국인선원제 방식으로 선발·관리

(1) 제도의 개념

어선톤수 구분 없이 외국인선원제 방식으로 외국인선원의 선발·도입·교육·사후 관리까지 통합 추진하는 방식이다. 이를 위해 고용노동부와 해양수산부 간 합의를 통한 법개정(「선원법」 등)이 필요하며, 제도 개편 합의에 장기간이 소요될 수 있다.

(2) 법령 개정 방향

외국인선원을 통합 관리하기 위해서는 「선원법」 제3조(적용범위)의 “총톤수 20톤 미만인 어선의 선박과 선박소유주에게는 이 법을 적용하지 아니한다”는 조항의 삭제가 필요하다. 이를 통해 「선원법」은 모든 어선원을 포함하게 되며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」로부터 20톤 미만 어선원을 「선원법」과 「외국인선원 관리지침」으로 편입할 수 있게 된다.

2. 제도의 효율적 운영 방향

1) 교육콘텐츠 다양화·내실화

(1) 한국어기초능력자 및 승선경험자 선발로 한국어교육 축소, 안전재해인권 교육 보강
어선원의 재해율은 타산업에 비해 압도적으로 높은 편이다. 이에 어선원 취업교육 과목 중 산업재해 예방 등 안전교육 강화에 대한 요구가 어업현장에서 강한편이다. 다만 제한된 교육시간을 고려하여 채용공고 단계에서부터 한국어기초능력자 및 승선경험자 우대조건을 부여하여 한국어교육에 소요되는 시간을 효율적으로 줄일 필요가 있다.

(2) 현지 해양대학교와 연계하여 교육 내실화 및 해수부 ODA-연수-국내 취업 연계
현지에서의 취업교육 내실화를 위해 자국 해양대학교와 협력을 통한 승선실습, 그물손질, 선상안전 및 재해예방 교육, 어구어법과 선상용어에 대한 이해, 해난구조 훈련, 선상 요리 등 어선원 생활에 필요한 실습과목 중심으로 교육을 강화한다.

현지 교육 내실화에 소요되는 비용 문제는 해양수산부 자체 ODA(공적개발원조)를 통해 진행하며, 'ODA-연수(D-4)-국내 취업'의 인력 육성도입 프로세스를 통해 양질의 어선원을 확보토록 한다. 참고로 해수부는 세네갈 선원학교 ODA사업 교육생을 대상으로 부경대, 한국해양대, 한국해양수산연수원 등에서 교육훈련 프로그램으로 초청 연수를 지원 중이다.

2) 도입국가 다원화로 우수 인력 확보

어원원 직종은 바다와 어선이라는 고립된 장소에서 고된 어로작업을 동반하는 것을 특징으로 하며, 타산업 육체노동자 대비 강인한 정신력과 체력이 필요하다.

이에 왜소한 체구의 동양인 중심에서 벗어나 아프리카 대륙의 수산국가를 신규 개척하여 양질의 인력 확보처로 활용할 필요가 있다. 대표적으로 세네갈이나 가나 등 서부 아프리카 국가를 고려할 수 있다. 마침 해양수산부는 이들 국가에 대한 수산분야 ODA 사업 수요조사, 신규사업 발굴 및 효율적인 추진방안에 대하여 지속적으로 검토하고 있다. 가나와 세네갈은 수산업이 국가 중요 기간산업이므로 어선 해기사나 어선원 육성에 대한 교육수요가 높다. 이들 국가의 건장한 청년을 연근해어업 분야 외국인선원으로 육성·활용한다면 우수한 체격과 조업능력을 보유한 어선원 자원 확보에 큰 도움이 될 것이다.

3) 공정한 선발절차 도입

(1) 인도네시아, 베트남 등 주요 도입국에 수산분야 비영리법인 현지사무소 개소
 기존 수산분야 비영리법인의 현지 지사를 활용하는 것이 효율적이다. 예컨대, 해양수산부가 지원하고 수협중앙회가 주관하는 해외 무역지원센터가 있다. 중국, 대만, 미국, 일본, 태국, 베트남, 인도네시아, 홍콩 등에 10개의 무역지원센터를 운영 중이며, 기존 해외 센터를 활용하고 미설치 지역만 현지사무소를 추가하면 된다.

(2) 업무능력 평가 기반의 공정한 선발절차 진행

시험 절차는 1차시험과 2차시험으로 구성한다. 먼저 한국어시험(1차) 합격자를 대상으로 어업기능시험(2차)을 실시한다. 이는 현행 고용허가제 방식과 유사하며, 다만 2차시험은 체력·면접 및 직무능력(작업물 운반, 로프 정리, 승선실습을 통한 배멀리 증상자 사전 선별 등) 평가를 통해 적합 어선원을 선발한다.

(3) 양국 공공기관 간 MOU 체결로 해외 취업비 절감

20톤 이상 외국인선원의 해외 취업비 한도를 현행 5,500달러 수준에서 현지 송출업체의 배제로 합리적인 선에서 재설정하고, 국가 간 협력상황을 고려하여 취업교육비 등을 감축하는 것도 고려할 필요가 있다. 또한 외국의 사례처럼 현지 송출비를 고용주가 부담하거나 고용주와 정부가 절반씩 부담하는 방법 등의 논의가 필요하다.

4) 체계적·효율적 사후관리

읍면지역에 거주하는 외국인선원과 어선주의 고충사항 해결, 신규인력 신청 및 배정에 관한 행정업무 수행 등 어업 현장에서의 행정지원사항을 효율적으로 수행하기 위해 ‘(가칭)외국인선원지원센터 지역본부’ 설치가 필요하다.

전국 시도단위 지역본부 설치를 통해 담당직원이 시군과 읍면지역으로 현장출장을 가서 외국인과 어선주 간 고충사항 파악 및 분쟁 조정, 필요한 행정서류 작성 지원 등의 업무를 수행한다. 이를 통해 회원조합 담당직원의 업무부담도 완화될 것이다.

제 2 절 정책 제언

1. 외국인선원 제도개편 논의 시 운영주체 지정에 대한 충분한 협의 필요

현행 외국인선원 도입제도 이원화의 문제점을 해소하기 위해 제도개편이 이루어질 경우, 해수부를 주무부처로 하고 운영주체를 어느 기관이 담당할 것인지에 대한 확정본 연구에서 한계가 있다. 이는 정부, 어업인단체, 공공기관, 국민 등 이해관계의 조정과 사회적 합의가 필요한 부분으로 후속 논의가 요구된다.

다만, 운영주체의 자격요건은 공공성을 가진 수산분야 비영리법인이 바람직하다. 여기에는 공단(어촌어항공단, 수산자원공단 등)을 중심으로 수협중앙회도 일부 자격을 갖춘 것을 확인할 수 있었다(고용노동부 고시 제2021-334호).

참고로 어업현장의 의견은 공단이 운영주체가 되면 공공성 논란으로부터 자유로울 수는 있겠으나 전문성 부재, 지역단위 조직·인력의 한계, 민원 대응 시 사무적인 응대로 현장에서의 이질감이 클 수 있다.

2. 외국인선원 관리 전문기관으로서 수협중앙회 공공기관 지정 검토 필요

수협중앙회는 고용노동부로부터 20톤 미만 어선원의 취업교육기관으로 지정되어 있으므로 비영리법인으로 공공성을 인정받았다. 지난 27년간의 외국인어선원 전문기관으로 노하우가 축적되어 있는 점, 어선주와 어선원에 대해 회원조합 계통조직을 이용해 읍면단위까지 친근하게 밀착지원하고 있는 점 등에서 현장으로부터 만족도가 매우 높다.

이에 수협중앙회의 전문성 활용, 전국 해안 도서지역에 위치한 수협의 계통 조직 활용, 시도지역 지역본부 활용, 해외무역지원센터에 외국인력지원을 위한 조직 설치로 현지업무 추진의 효율성 확보 등 강점을 고려해 수협중앙회를

외국인선원 업무 전담 공공기관으로 지정하자는 의견도 있었다. 공공기관 지정을 통해 외국인선원 도입 관리업무의 투명성 확보, 외국인선원 관련 업무의 연속성 유지 및 어업인 민원대응 측면에서 시너지효과를 기대할 수 있다.

3. 외국인선원 이탈 방지를 위한 체류조건 개선

외국인선원의 이탈 이유는 현장 부적응, 어선주 및 동료 간의 트러블 발생, 불법브로커의 개입도 있지만 비자 만료 시기에 귀국하지 않고 불법체류자가 되더라도 계속 근로하고 싶은 자가 의외로 많다. 이에, 강한 기피직종인 어선원 인력난을 고려해 어업분야 외국인력에 대한 장기체류 허용이 절실하다.

예컨대, 현재는 신규입국(4년10개월) 후 재입국(4년10개월)까지 총 2회 입국만 허용되어 있다. 하지만 이를 총 3회 입국이 가능하도록 법무부의 사증 발급 제한정책을 완화하는 것이다. 이를 통해 12년 이상 장기체류가 가능하며, 숙련인력의 안정적인 근로 제공과 이탈방지에도 어느 정도 도움이 될 것이다.

4. 행정규칙인 「외국인선원 관리지침」에 대한 법적근거 마련

법적인 근거가 빈약한 「외국인선원 관리지침」의 법제화가 필요하다. 이를 통해 외국인선원 폭행 등 인권유린사고 발생업체, 선원임금지급 체불업체 등 불법행위자에 대한 행정제재(최대 2년 이하의 범위에서 신규고용 제한)가 아닌 벌금형 및 징역형 등 실질적인 법 집행의 이행력을 담보할 수 있다.

아울러, 외국인어선원 중 애초부터 이탈 목적으로 입국한 자도 있으나, 성실 근로자 중에서 불법브로커의 유혹으로 이탈하는 경우도 빈번하다. 따라서 불법체류자, 불법브로커, 불법고용 행위에 대해 정부부처는 강력한 단속과 철저한 법집행이 필요하다. 아울러 단속당국의 행정인력 부족문제는 현행 외국인선원제의 합법적인 국내관리업체 등 민간기관과의 적극적인 공조를 토대로 불법체류자의 위치 추적 및 주거지 파악 등 협조가 가능하다.

참고문헌

[국내 문헌자료]

관계부처 합동(2022), 「산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안」.

김영운(2012), 「한일 외국인선원 고용제도 비교 연구」, 수산해양교육연구, 24(4).

노동부(2004), 「각국의 외국인근로자 고용관리체계 사례연구」.

대통령직속 농어업농어촌특별위원회(2022), 「숙련 외국인어선원 안정적 확보방안」.

박명준(2013), 「독일의 고용서비스·공적 서비스 전달체계와 제공방식」, 한국노동연구원 기획특집, 2013년 10월호.

박상우·황재희·이상규·이호림(2019), 「어업작업 안전해개 감소 대책 시급- 관련 제도 및 조직 정비 필요」, KMI 동향분석, 2019.6., V.123.

박영진·조용준(2018), 「외국인선원 수수료 적정성 등에 관한 연구」, 수협 수산경제연구원.

법무부(2005), 「외국인력제도 통합에 따른 효율적 사후관리방안 연구」.

유길상·이정혜·이규용(2004), 「외국인력제도의 국제비교」, 한국노동연구원 국제이주기구.

조용준·박진규·이창수(2014), 「외국인선원 도입제도 합리화 방안」, 수협 수산경제연구원.

해양수산부(2017), 「고용허가제 외국인 어선원의 효율적 관리방안」.

한덕훈·조정희·전혜은·김봉태(2019), 「가나의 수산분야 개발협력 방안 연구」, 대외경제정책연구원.

[언론 자료]

- 그늘집(2021.10.29.), 「미국 내 불법체류」.
- 노동부 보도자료(2007), 「외국인 채용 ‘고용허가제’로 일원화 시행, 외국 국적 동포에 대한 ‘방문취업제’ 실시」, 2007.03.
- 농수축산신문(2021), 「(이슈)한발 댄 어선원 노동환경 개선」, 2021. 12. 1.
- 매일노동뉴스(2020), 「입국비용 1천만원 빚내고, 땅집 저당잡히는 외국인 선원」, 2020.11.23.
- 선원이주노동자 인권네트워크(2020), 「20톤이상 연근해어업 선원이주 노동자(E-10-2)의 높은 송출비용」, 2020.10.
- 이주와 인권연구소(2021), 「해양수산부의 연근해어업 선원이주노동자 (E-10-2) 제도 개편방안에 대한 시민단체의 입장」, 2021.04.12.
- 파파야스토리(2021), 「농업 분야 고용허가제 대행기관, 농협의 외국인 근로자 지원」, 2021.12.22.
- 통계청, 「2022 고령자 통계 보도자료」.
- 해양수산부 보도설명자료(2021), 「해양수산부는 외국인선원 관리제도 개선을 위해 이해관계기관과 적극 협의해 나가겠습니다」, 2021.03.22.

[법령 및 규정 자료]

- 「고용허가제 대행기관 운영에 관한 규정」.
- 「선원법」.
- 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」.
- 「외국인선원 관리지침」.

수산경제연구원 연구보고서

외국인어선원 제도개선 및 운영 효율화 방향

발행처	수산업협동조합중앙회 서울특별시 송파구 오금로 62
발행인회	장 노 동 진
편집인	수산경제연구원장 엄 기 두
수 산 경 제 연 구 원 연 락 처	전 화 (02) 2240-0416 팩 스 (02) 2240-0426
인쇄처	현대아트콤 (02) 2285-3762~6
발행일	2023. 05

〈비매품〉