

제4장 선원정책 발전과정과 선원 수급의 문제점

1. 우리나라 선원정책 발전과정과 주요내용

1) 우리나라 근대 선원제도 발달과정 개관

□ 1945년 이전의 선원제도 발달과정

- 우리나라에서 근대적인 의미의 선원제도는 1876년의 개항기를 전후하여 외국 신기선의 잦은 왕래에 자극받아 기선해운을 도입하면서부터 시작되었다고 할 수 있음.
- 개항이후에도 그 전의 장기간에 걸친 조운시대와 대원군의 쇄국정책으로 해운산업에 대한 기반이 극히 쇠약하여 선박의 운항기술을 갖춘 선원이 거의 없었음.
- 그 후 근대적 선원양성의 필요성을 인식하여 1901년부터 1903년까지 일본상선학교에 유학생을 파견하였고, 1904년에는 군함을 도입하여 부산항에 계류중이던 '양무호'에 선원 양성소를 설치하여 1909년까지 선원을 양성함.
- 1910년의 일본침략이후 일제식민지하에서는 1913년에 일본 선원법의 내용에 따른 조선 선원령과 동령 시행규칙을 제정하였고, 또 조선 선박직원령과 동령 시행규칙을 제정하여 1945년까지 시행하였으나, 일제 식민지하에서의 해운 내지 선원제도를 우리의 것으로 간주할 수 없으므로 그 후 일제식민지로부터 해방된 1945년부터 현대적인 선원제도로 정착되기 시작하였다고 보는 것이 타당함.

□ 1945년 이후의 선원제도 발달과정

- 해방이후 우리나라는 입법 기능이 정비되지 아니하여 일본의 법령을 사용하여 그 당시 우리의 실정에 맞도록 일부를 개정·보완하여 시행함. 즉 1948년 이후 선원령, 선박직원령 시행규칙 및 해기사 시험제도 등을 수 차례에 걸쳐 개정하였지만 1953년 12월 해기사면허 및 해기관계 자격증을 우리의 것으로 일제히 갱신한 이외에는 대부분이 일제시의 법규를 개정, 보완한 것에 지나지 않음.

- 그 후 1960년에 들어 국내 해사법규를 정비 제정하기 시작함. 즉 선박직원법이 1960년 2월 1일에 제정되었고, 선원법과 선원보험법이 1962년 1월 10일에 제정됨으로써 비로소 대한민국 정부수립 이후 우리의 선원제도가 법령상 확립되었음.
- 1960년대 중반부터 해운산업이 급속히 발전하고 선복량이 증가함과 더불어 선원의 취업이 늘어났고 또한 외국선 해외취업이 개척되기 시작하였음.

2) 선원인력관리정책 전개과정

(1) 선원양성정책 전개과정

□ 선원양성 정책수단

- 우리나라 선원양성은 신규양성기관과 재교육기관에 의해 이루어짐.
- 선원 신규 양성기관은 1945년에 설립된 한국해양대학교를 비롯하여 목포해양대학교, 부산해사고등학교, 인천해사고등학교 등 해운분야는 4개 학교가 있고, 선원 재교육기관은 유일하게 한국해양수산연수원이 있음.
- 양성된 선원은 해기사 면허 및 선원수첩 발급을 통해 자격을 관리함.

□ 선원 신규양성기관의 발전과정

- 상선 해기사의 양성은 8·15 광복직후 미군정하에서 1945년 11월 5일 진해고등상선학교(현 한국해양대학교)가 설립됨으로써 비롯되었음.
- 1950년 4월 5일 목포에 수산상선학교가 설립되었는데, 목포수산상선학교는 1952년에 독립 목포상선학교로 개편됨과 동시에 5급 해기사 양성기관으로 지정받아 본격적인 상선학교(현 목포해양대학교)가 되었음.
- 1956년 부산해양고등학교가 사립으로 설립되어 해기사 양성에 일익을 담당함. 그 후 부산해양고등학교는 1964년에 5급 해기사 양성기관으로 지정됨.
- 1956년 진해상선고등학교를 한국해양대학으로 교명을 변경하고, 단기 양성기관의 부설 및 입학정원의 증원 등 해기사 양성규모를 확대하도록 함.
- 1965년 11월에 해기사 단기양성을 위해 한국해양대학에 전수과를 부설토록하여 4급 해기사의 양성을 시작하였고, 1967년부터는 3급 해기사 양성과정(1년제)으로 개편하여 해기사를 양성하였음. 전수과는 수급상 필요에 따라 수시로 설치하였는데 1983년까지 총 17기에 걸쳐 항해과 846명, 기관과 506명의 해기사를 신규로 배출함.

- 1973년 3월 1일부터 한국해양대학 부설 해양전문학교(3급 해기사과정)를 신설하여 항해학과 및 기관학과의 입학정원을 각각 100명으로 하고 1978년까지 총 737명의 고급해기사를 배출함.
- 그 후 정부는 고급해기사의 장기적 수급균형을 도모하고자 한국해양대학교의 입학정원을 4차에 걸쳐 증원함. 즉 각각 50명이었던 항해과와 기관과의 입학정원을 1968년부터 100명으로 늘렸으며, 1975년에는 각과 150명으로, 그리고 1976년에는 각과 175명으로 증원하여 신규양성에 주력함. 1977년부터는 1973년 이후 부설 운영중이던 전문학교를 폐지하고 본과 정원을 각각 200명으로 증원하였음.
- 한편 1950년에 설립된 목포수산상선학교는 1952년 4월에 도립 목포상선학교로 개편한데 이어, 1956년 7월에는 국립 목포해양고등학교, 1964년 12월에는 해양고등전문학교로 승격 개편되었음. 그러나 이 때까지 목포해양고등전문학교는 5급 해기사 양성기관으로 존재하였음. 이후 해기사의 수급난이 심각해짐에 따라 교통부는 1969년 9월 선박직원법 시행령을 개정, 목포해양고등전문학교 졸업생에 대해 3급 해기사의 수험자격을 부여하였음. 그리고 목포해양고등전문학교는 1973년 9월 국립 목포해양전문학교로 개편되었다가 1977년 12월에는 목포해양전문대학으로 승격되었고, 그 후 현재와 같은 4년제 목포해양대학교가 되었음.
- 또한 정부는 1978년 3월과 1981년 3월에 부족한 부원선원을 양성하기 위해 부산 및 인천선원학교를 설립하여 1991년까지 5급 해기사 및 부원선원 3,670명을 양성 배출함.

□ 선원재교육기관의 발전과정

- 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무 기준에 관한 국제협약(STCW)이 요구하는 사항을 국내법으로 수용하기 위하여 선박직원법과 선원법을 각각 개정 시행하였으며, 선원에 대한 전문지식을 함양하고 국제경쟁력을 제고시킴으로써 해운 선진국으로 발돋움하기 위해 1983년 6월 국립선원학교 부설 한국해기연수원을 설립함.
- 1985년 12월 선원법 제107조에 근거하여 한국해기연수원을 독립법인으로 개편함.
- 한국해기연수원은 개원 이후 2000년까지 40만 32명의 해운분야 교육을 실시하였으며, 이 기간 중 국제수준의 선원재교육기관으로서 기반을 굳히기 위해 선박모형조정장비, 엔진 시뮬레이터, 레이더 시뮬레이터 등 최신의 첨단 실습기자재를 확보하여 이론교육을 보완하는 체제를 구축함.

- 특히 1991년에는 3급 및 4급 해기사 수급의 원활을 기하기 위해 선원직원법시행령 제16조 「지정교육기관의 교육과정 이수자에 대한 특례」 조항에 근거하여 일반전문대 및 대학졸업자에 대해 6개월간의 단기교육을 실시하여 3급 해기사로 진출토록 하는 등 선원양성에 크게 기여해왔음.
- 1998년 1월 한국해기연수원은 한국어업기술훈련소와 통합하여 명칭을 한국해양수산연수원으로 변경함.

□ 최근 선원양성정책 내용

- 승선실습예산의 부족 또는 실습선의 부재로 승선실습의 부실화가 우려되는 반면, 선박기술 발달하고 국제협약(STCW)상 선원자격 기준이 강화됨에 따라 국제기준에 적합한 선원양성이 긴요함.
- 따라서 해양수산부에서는 승선실습선 통합 관리·운영, 선원 재교육체제 개편, 선원양성기관의 국제적 해기품질 관리체제 구축, 부원선원의 공급확대를 위하여 체계적인 교육을 실시하고 해기사자격을 취득할 수 있는 교육과정 운영, ILO 해사협약 대응방안 수립 등을 통해 우수한 선원을 양성할 수 기반을 구축하고 있음.

(2) 선원공급정책 전개과정

□ 우리나라 선원공급 원천

- 우리나라 선원공급의 원천은 선원양성기관에 의해 배출되는 국적선원과 외국인선원으로 구분할 수 있음.
- 현재 외국인 선원은 외국인선원고용지침에 의거 국적선에 부원 6명까지만 승선토록 되어 있으나 계속적으로 확대되고 있음.

□ 국적선원 공급정책

- 국적선원의 공급정책은 선원양성기관에서 배출된 유자격 선원을 국적선사에 공급하는 정책으로 기본적으로 성원양성정책과 동시에 추진됨.
- 따라서 국적선원 공급정책은 선원 지원자 확대, 선원이직 방지를 위한 선원직의 매력화와 해기사 단기과정 신설 및 시험방법 개선 등의 선원수급안정화 정책에 많은 노력을 경주함.

- 이를 위해 선원교육기관 재학생의 산업기능요원 배정 확대, 장학제도 확대 등의 정책을 지속적으로 추진하고 있음.

□ 외국인선원 공급정책 전개과정

- 경제성장과 국민소득수준 향상, 핵가족화 등 사회여건의 변화로 선원직에 대한 기피현상이 심화되면서 선원 부족현상이 발생하여 외국인 선원을 고용하게 됨.
- 1991년 7월 18일 국내선원 부족문제를 해소하기 위해 중국선원의 국적선 혼승을 노사가 합의하여 추진.
- 당시 해운항만청에서 북방정책의 일환으로 중국 선원을 제한적으로 고용할 수 있는 「중국인력의 선원고용지침」(안)을 작성, 북방경제정책실무위원회 심의를 거쳐 1991년 10월 11일부터 시행하게 됨. 중국인력의 선원고용지침에서는 중국 선원을 1년의 범위내에서 선박 1척당 3명까지 고용할 수 있도록 하고, 우리나라 선원수첩을 교부받도록 했음.
- 이에 따라 중국선원 194명이 1992년부터 들어온 이후 2000년까지 총 7,639명의 선원이 국적선에 혼승하게 됨.

□ 최근 선원공급정책 내용

- 사회적 가치관의 변화, 선원임금의 상대적 하락 등 선원직의 매력도 저하로 장래 선원수급 불균형이 우려되고, 특히 2005년을 전후로 약 2,000명의 해기사 공급부족이 예상되고 있어 이에 대한 대책이 긴요함.
- 따라서 해양수산부에서는 「선원인력 중장기수급전망 및 정책방향에 대한 연구」 용역을 실시하여 용역결과를 토대로 중장기 선원수급대책을 수립코자 계획함. 또한 「선원정책 발전협의회」를 구성·운영하여 선원정책 발전방향 및 정책대안을 모색함.

(3) 선원 복지정책 전개과정

□ 연혁

- 1976년 3월 13일(대통령령) 항만청 노동과가 신설되어 선원에 대한 노동행정업무가 정부조직에 의해 개시됨.

- 1978년 3월 22일(대통령령) 선원복지 향상에 관한 사항을 관장할 목적으로 해운국에 선원노정과 신설.
- 1979년 3월 23일(대통령령) 선복량 증가와 더불어 선원에 관한 문제가 해운기업 진흥을 위주로 한 해운행정 속에 포함되고 있다는 불합리를 시정하기 위하여 선원선박국을 신설하고 선원노정과도 선원선박과로 이관
- 1981년 11월 2일 선원선박국 선원노정과를 노정과로 개편
- 현재 해운물류국 선원노정과에서 선원 전반에 관한 업무 관장

□ 선원복지정책 개관

- 그 동안 우리나라 선원정책은 주로 선원의 양성과 수급, 해기관리 등에 초점을 두었고, 선원복지분야는 상대적으로 비중이 낮았음.
- 선원복지정책이 다른 분야보다 비중있게 다루어지지 못한 이유는 주무부서인 해양수산부에 선원복지정책수단이 없기 때문임. 즉 선원을 비롯한 근로자의 복지향상에 큰 역할을 담당하고 있는 국민 4대 보험인 국민연금, 의료보험, 산재보험, 고용보험이 노동부나 보건복지부의 소관으로 되어 있을 뿐만 아니라 선원보험법은 시행령·시행규칙이 없어 사문화된 상태임.
- 반면 선원의 복지를 확대하기 위한 정책수단으로는 선원법이 유일함. 따라서 해양수산부는 선원의 복지행정을 전담하는 주무부서이지만 선원복지와 관련된 법률적 근거가 미비하고 동원 가능한 정책수단이 부족한 상태임.
- 따라서 전국 각지에 산재해 있는 10만명에 달하는 선원의 고용실태, 근로실태, 근무조건, 사회보험(산재보험 등) 가입실태 등을 관리·감독하고, 업무를 집행하는데 역부족임.

□ 최근 선원복지정책의 주요성과

- 어선원 최저임금제 도입
- 선원근로조건 개선
- 유급휴가부여 승선기간 단축
- 선원들의 근로조건 향상을 위한 주거설비 개선
- 근로감독 대상 사업장 확대 및 체불임금 해소를 위한 근로감독 강화
- 선원인력정보시스템 구축 및 선원해외취업 지원활동 전개
- 선원 및 선원가족에 대한 경제적 혜택 부여

2. 우리나라 선원수급의 문제점

□ 선원취업희망자 및 취업자의 지속적 하락

- 우리나라 상선분야 선원취업희망등록자는 2000년에 1만 1,741명으로 지난 1990년의 2만 9,478명에서 매년 8.8%씩 감소하였음. 동기간 해기사는 3.8%, 부원은 13.3%씩 감소하였음(<표 IV-1> 참조).
- 상선분야 선원취업희망등록자 중 취업자는 2000년에 10,004명으로 지난 1990년의 2만 7,456명에서 매년 9.6%씩 감소하였음. 동기간 해기사는 4.4%, 부원은 14.8%씩 감소하였음.
- 취업희망등록자 및 취업자의 절대적 감소와 함께 취업률도 지속적으로 하락하였음. 즉 상선선원 취업률은 지난 1990년의 91.8%에서 2000년에는 76.7%로 15.1%포인트가 하락함.
- 특히 우리나라 선원취업률은 사회전체의 실업률이 증가함에도 불구하고 계속적으로 하락하고 있어 문제가 되고 있음.

<표 IV-1> 상선선원 취업희망등록자 및 취업자 추세

구분 연도	취업희망등록자			등록자중 취업자			취업률(%)		
	계	해기사	부원	계	해기사	부원	계	해기사	부원
1990	29,478	10,669	18,809	27,456	10,180	17,276	93.1	95.4	91.8
1991	26,977	10,025	16,952	24,991	9,528	15,463	92.6	95.0	91.2
1992	24,802	9,769	15,033	20,837	8,830	12,007	84.0	90.4	79.9
1993	19,877	8,471	11,406	16,767	7,524	9,243	84.1	88.9	81.0
1994	17,624	8,187	9,437	15,706	7,687	8,019	89.1	93.9	85.0
1995	14,994	7,431	7,563	13,165	6,851	6,314	87.8	92.2	83.5
1996	13,679	7,023	6,656	12,438	6,638	5,800	90.9	94.5	87.1
1997	13,521	7,441	6,080	11,608	6,877	4,731	85.9	92.4	77.8
1998	14,651	7,923	6,728	10,319	6,476	3,843	70.4	81.7	57.1
1999	12,156	7,227	4,929	10,467	6,740	3,727	86.1	93.3	75.6
2000	11,741	7,205	4,536	10,004	6,524	3,480	85.2	90.5	76.7

자료 : 한국해양수산연수원.

□ 높은 이직율

- 선원이직이란 해상근무 능력이나 의사가 없어져 선원으로서 취업을 중단하거나 더 이상 구직활동을 하지 않게 되는 것을 의미함.
- 그 동안 우리나라 선원의 연간 이직율은 30%를 상회할 정도로 높아 해기전승 등에 많은 문제가 되었음. 그러나 다행히 2000년에는 상선 이직율이 22.6%, 어선이직율 26.1%로 예년에 비해 다소 하락했지만 향후 추세를 고찰할 필요가 있음.
- 상선선원의 이직율은 1990년 33.5%, 1995년 32.4%에서 1996년에는 38.8%로 최고치를 나타낸 이후 2000년에 22.6%로 다소 낮아졌음(<표 IV-2> 참조).
- 우리나라 선원 이직율이 이와 같이 높은 수준을 유지하고 있는 것은 3D 업종에 대한 기피경향과 선원직에 대한 사회적 인식 저하 그리고 삶의 질적 측면을 중요시하는 경향 등에 의한 것으로 판단됨. 그리고 이러한 국민적 인식은 IMF 국가경제 관리체제하에서도 크게 바뀌어지지 않고 있음.

<표 IV-2>

선원 이직 추세

구 분 연 도	상 선 인 원		어 선 인 원	
	이직자수	이직율(%)	이직자수	이직율(%)
1990	14,416	33.5	-	-
1991	12,157	33.1	14,235	53.4
1992	9,507	27.8	13,706	56.3
1993	12,466	39.8	9,006	50.7
1994	8,929	36.4	5,309	36.9
1995	6,956	32.4	5,307	40.5
1996	7,457	38.8	5,755	48.7
1997	5,321	32.6	3,056	33.2
1998	5,411	34.3	2,809	33.4
1999	5,809	35.2	2,479	29.3
2000	3,291	22.6	1,992	26.1

자료 : 한국해양수산연수원.

□ 국적선원의 해외취업 감소

- 우리나라 선원의 해외취업은 1960년대 초를 시작으로 1960~70년대에 걸쳐 그 규모가 급격히 증가하였음. 그러나 1980년대에 들어와서 증가세가 둔화되는 양상을 보이기 시작하였고 1980년대 후반부터는 필리핀, 중국, 미얀마 등 후발 개도국의 저임금 선원에 밀려나 점차 감소세로 전환되었음.

- 우리나라 선원의 해외취업은 1987년 말 4만 2,471명으로 최고치에 달하였으나 1990년에 3만 3,230명, 1995년 1만 1,100명으로 감소한 이후 2000년에는 6,057명으로 크게 줄었음(<표 IV-3> 참조).
- 이에 따라 해외취업선원에 의한 외화수입액도 한때 미화 5억달러를 넘었으나 2000년에는 3억달러 수준으로 낮아졌음.

<표 IV-3> 선원 해외취업 추세

구분 연도	전 체			상선선원 해외취업			어선선원 해외취업			해외취업의 화수입 (백만달러)
	계	해기사	부원	계	해기사	부원	계	해기사	부원	
1990	33,230	12,155	21,075	23,725	9,343	14,382	9,505	2,812	6,693	535
1991	26,336	10,471	15,865	19,427	8,010	11,417	6,909	2,461	4,448	536
1992	20,347	8,808	11,539	15,273	6,923	8,360	5,074	1,879	3,179	480
1993	17,283	7,881	9,402	12,678	6,082	6,596	4,605	1,799	2,806	466
1994	14,250	6,854	7,396	10,853	5,417	5,436	3,397	1,437	1,960	429
1995	11,100	5,720	5,380	8,621	4,656	3,965	2,479	1,064	1,415	399
1996	8,829	4,848	3,981	7,002	4,044	2,958	1,827	804	1,023	372
1997	7,322	4,321	3,001	6,037	3,703	2,334	1,285	618	667	354
1998	7,226	4,589	2,637	6,130	4,011	2,119	1,096	578	518	319
1999	6,772	4,488	2,284	5,812	4,004	1,808	960	484	476	319
2000	6,057	4,174	1,883	5,321	3,791	1,530	736	383	353	311

자료 : 한국해양수산연수원.

주 : 1) 취업인원은 연말 기준임.

2) 승선인원 기준임.

□ 외국인선원의 고용 급증

- 중국, 인도네시아, 베트남, 필리핀, 미얀마 등 외국인선원의 국적선 고용은 1991년 58명에서 2000년에 7,639명으로 10년간 무려 72%나 증가하였음. 더욱이 외환 위기로 실업율이 급증했던 1998년에도 외국인 선원의 국적선 고용인원은 전년대비 29.1% 증가하였음(<표 IV-4> 참조).
- 2000년 외국인선원 고용현황을 국적별로 보면, 중국인 선원이 2,437명으로 전체의 31.9%로 가장 많고, 다음으로 인도네시아 선원이 2,632명으로 34.5%, 베트남 선원이 1,209명으로 15.8% 등을 차지함(<표 IV-5> 참조).

- 선종별 취업현황을 보면, 외항선에 1,913명(25.0%), 원양어선에 5,112명(66.9%), 연근해 어선에 614명(8.0%) 등임.

<표 IV-4> 외국인선원 국적선 고용추세

연도	선 종 별				선 원 국 적 별							
	계	외항선	원양어선	연근해어선	계	중 국	인도네시아	베트남	방글라데시	미얀마	필리핀	기 타
1991	58	58	-	-	58	58	-	-	-	-	-	-
1992	194	194	-	-	194	194	-	-	-	-	-	-
1993	413	234	179	-	413	413	-	-	-	-	-	-
1994	1,250	303	947	-	1,250	784	186	274	6	-	-	-
1995	2,653	457 (34)	2,196	-	2,653	1,457	609	444	15	23	106	-
1996	3,713	901 (34)	2,812	-	3,713	1,331	1,361	414	-	204	309	13
1997	4,424	1,173 (34)	2,695	556	4,424	1,381	1,650	339	-	277	756	21
1998	5,713	976 (34)	4,117	620	5,713	2,001	1,786	1,004	-	276	569	77
1999	6,200	1,068 (34)	4,727	425	6,220	2,188	2,028	1,361	-	150	483	10
2000	7,639	1,913 (668)	5,112	614	7,639	2,437	2,632	1,209	-	235	1,069	57

자료 : 한국해양수산연수원 선원인력관리부

주 : 1) ()안의 통계는 외항여객선 취업인원으로 전체에 포함되어 있음. 따라서 외항상선의 외국인 고용규모는 ()안의 숫자만큼 감산해야 함.

2) 연도말 기준.

<표 IV-5> 외국인선원 국적별·선종별 취업현황(2000년말)

구 분	선 원 국 적 별						
	계	중 국	인도네시아	베트남	미얀마	필리핀	기 타
총 계	7,639	2,437	2,632	1,209	235	1,069	57
외항상선	1,245	480	181	-	204	380	-
외항여객선	668	24	46	-	-	554	44
원양어선	5,112	1,453	2,271	1,209	31	135	13
연근해어선	614	480	134	-	-	-	-

자료 : 한국해양수산연수원.