

연근해 어선부원 기초안전교육 실효성 확보 방안에 관한 연구

최윤원 · 조장원 · 김기선*
한국해양수산연수원(교수)

A Study on the Effectiveness of Basic Safety Training for Coastal and Offshore Fishing Vessel

Yoon-Won CHOI · Jang-Won CHO · Ki-Sun KIM†

Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology(professor)

Abstract

The incidence of occupational accidents (death and disappearance) in coastal and offshore fishing vessels during recent 5 years (2017-2021) was found to be 4.5 times higher than ocean-going fishing vessels. The study aims to propose policies that enhance safety training effectiveness for coastal and offshore fishers by analyzing the current training and supervision system. This analysis is intended to reduce marine accidents among coastal and offshore fishers. Problems of the training system identified from the findings are that of the application scope of those subject to the basic safety training (ratings) in [Table 5-5] of Enforcement Rule of the Seafarers Act and that of exemption from basic safety training pursuant to Remarks No. 4. Also, a problem of supervisory system was identified that domestic and foreign ratings in coastal and offshore fishing vessels failed to complete basic safety training due to the provision of official exemption. Hence, as methods for improvement thereof, this study proposed that the scope of those subject to basic safety training (fishing vessel ratings) be expanded to fishing vessels with gross tonnage of 20 tons or higher as in the Seafarers Act, and that the provision of exemption from basic safety training (ratings) in [Table 5-5] Remarks 4 of Enforcement Rule of the Seafarers Act be deleted. And as a method for the improvement of supervisory system, this study proposed that the provision of exemption from official approval of seafarers' list for the ratings of coastal and offshore fishing vessels should be deleted as a way to secure executive power for basic safety training for domestic and foreign ratings of coastal and offshore fishing vessels.

Key words : Fishing vessel, Basic safety training, Exemption of official approval of seafarers' list

I. 서론

해상에서 어선의 조업과 항행 중 부주의 등으로 인한 충돌, 침몰 등의 사고가 빈발하고 있고, 어선사고의 예방과 사고 발생 시 신속한 대응을 위한 국가의 지원과 노력이 필요한 상황이지만 체계적인 법률적·제도적 장치가 미흡함을 개선하고자 “어선의 안전한 조업과 항행을 위하여 필

요한 사항을 정함으로써 건전한 어업질서를 확립하고 국민의 생명·신체·재산을 보호함”을 목적으로 「어선안전조업법」이 2019년 8월 27일 제정(2020년 8월 28일 시행)되었다. 그럼에도 불구하고 어선 해양사고 발생률은 2017년 2.91%에서 2018년 3.05%, 2019년 3.24%, 2020년 3.55%, 2021년 3.01%로 「어선안전조업법」 시행 전과 비교하여 비슷한 수준으로 유지되고 있다(KMST,

† Corresponding author : 051-620-5842, kskim@seaman.or.kr

2022).

어선 해양사고를 줄이기 위해서는 관련 법령의 개정을 통한 설비 개선 및 검사 강화 등 물적안전 확보와 인적오류(Human error)를 줄이기 위한 교육 및 감독 강화 등을 통한 인적안전 확보가 필요하다. 그러나 이를 실현하기 위해서는 정부의 예산 및 인력의 추가적인 부담, 어선원들의 비용 및 시간 부담이 추가로 발생하게 되어 어선 해양사고를 줄이기 위한 추가적인 정책이나 제도의 시행에 많은 어려움이 따른다(Ryu and Kim, 2019).

최근 5년간(2017~2021년) 연근해어선과 원양어선의 직무상 사고(실종 및 사망) 발생률을 살펴보면, 인원수 기준으로 연근해어선의 직무상 사고(실종 및 사망) 발생률이 원양어선보다 4.5배 높게 나타났다(MOF, 2022). 또한 최근 5년간(2018~2022년) 어선의 해양사고 원인의 78% 이상이 인적요인에 의한 운항과실로서(KMST, 2022), 어선 해양사고를 줄이기 위해서는 어선원에 대한 교육 및 감독 강화를 통한 인적안전 확보가 필요하다.

어선원에 대한 안전교육은 「선원법」에 따른 기초안전교육과 「어선안전조업법」에 따른 조업안전교육이 있다. 그러나 「선원법 시행령」 제6조에서 승·하선 교대가 잦은 연근해어선 부원의 경우 행정 간소화를 위해 승·하선 공인이 면제되고 있다. 선원의 승선자격 요건으로 정해져 있는 선원안전교육 이수 여부를 확인하는 법적 절차 없이 승·하선이 이루어지고 있다. 이로 인해 연근해 어선부원의 경우 안전교육의 실효성이 확보되지 못하고 있다.

그동안 우리나라 어선원 안전교육 개선을 위한 선행연구에는 어선원 안전교육과정의 개선이 주를 이루고 있다. 이에는 상선과 어선의 설비 차이로 인해 어선원에 적합한 안전교육 시행을 위한 「선원법」상 기초안전교육과정 개선에 관한 연구(Cho et al., 2017) 및 어선원 안전교육 과정별 특화와 전문 해기교육 기회 제공을 통한 전반

적인 어선원 안전교육 개선에 관한 연구(Ryu and Kim, 2019) 등이 있다. 그러나 현행 법제하에서 이러한 안전교육의 이행에 있어서의 문제점 및 실효성 확보에 관한 연구는 진행되고 있지 않다.

본 연구에서는 연근해 어선원의 해양사고를 줄이기 위해 현행 「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상의 연근해어선 어선원을 중심으로 교육 및 감독제도 분석을 통해, 연근해 어선원의 안전교육 실효성 확보를 위한 정책을 제안하고자 한다.

II. 연구 방법

연근해어선의 인적원인에 의한 해양사고를 줄이기 위해서는 어선원들에 대한 충분한 사전교육과 관리가 이루어져야 한다(Kang, 2008).

본 연구에서는 「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상 연근해어선을 중심으로 내·외국인 어선원의 안전교육 실태와 어선원 공인제도의 현황과 문제점을 분석하기 위해 문헌조사를 실시하였다. 이를 뒷받침하기 위해 해양안전심판원의 해양사고통계자료, 해양수산부의 한국선원통계연보, 한국해양수산연수원의 안전교육통계자료와 「선원법」, 「어선안전조업법」 등 안전교육 관계 법령을 검토하였다.

이를 통해 연근해어선 부원의 안전교육 실효성 확보를 위한 방안으로 현행 「선원법」상 기초안전교육 규정 및 연근해어선 부원의 공인면제 규정에 대한 문리적 해석에 따른 개선방안을 제시하고, 원양어선 부원과의 비교법적 분석을 통한 내·외국인 연근해어선 부원의 안전교육 이행방안을 제시하였다.

III. 연구 결과

1. 어선원 안전교육 현황 및 문제점

가. 어선 및 어선원 현황

2021년 기준 총 어선 척수는 65,531척이며, 그 중 총톤수 20톤 이상의 어선은 2,727척으로 전체의 4.16%, 20톤 미만 어선은 62,804척으로 전체의 95.83%로 어선의 대부분은 「선원법」 적용을 받지 않는 총톤수 20톤 미만 어선으로 상세 현황은 <Table 1>과 같다(FIPS, 2023).

<Table 1> Status of Fishing Vessel by Kind of Business

	Less than 10 Ton	10 Ton ~ Less than 20 Ton	20 Ton or more	Total
Ocean-going Fishing Vessel	0	0	192	192
Offshore Fishing Vessel	320	216	1,956	2,492
Coastal Fishing Vessel	36,831	78	153	37,062
Aquaculture	18,140	716	59	18,915
Inland water fishery	2,997	4	0	3,001
Others	3,366	136	367	3,869
Total	61,654	1,150	2,727	65,531

Source: Fisheries information portal service(FIPS), 2023

<Table 2> Status of fishery employed in korean-flag fishing vessels in 2021

	Korean fishery			Foreign fishery
	Officers	Ratings	Sub-total	
Ocean-going fishing vessel	991	160	1,151	4,324
Coastal/offshore fishing vessel	4,446	9,088	13,534	8,916
Total	5,437	9,248	14,685	13,240

Source: MOF, 『Korean seafarer's statistical year book』, 2022

2021년 말 기준 「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상 어선에 승선하는 선원은 총 27,925명이며, 이중 내국인 선원은 총 14,685명(52.6%), 외국인 선원은 13,240명(47.4%)으로 상세 현황은 <Table 2>와 같다(MOF, 2021).

나. 내국인 어선원 안전교육 현황 및 문제점

(1) 선원법 적용 선박

「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상의 어선원의 안전교육은 「선원법」 제116조, 「선원법 시행령」 제43조, 「선원법 시행규칙」 제57조 및 [별표 5의5]에 근거하여 어선원의 직급, 선박톤수 및 항행구역에 따라 구분하여 시행하고 있다. 「선원법」상 기초안전교육과 관련하여 어선의 선박직원, 원양어선의 갑판장 또는 조기장으로 승무하고자 하는 사람은 4.5일의 신규교육과 5년내 2일의 재교육을 이수하여야 하고, 연해구역 이상을 항행구역으로 하는 어선(20톤 이상 25톤 미만 어선 제외한다)의 부원으로 승무하고자 하는 사람(원양어선의 갑판장 또는 조기장으로 승무하고자 하는 사람을 제외한다)은 2일의 신규교육과 5년내 1일의 재교육을 이수하여야 한다.

현행 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5]에 따른 어선원의 안전교육은 적용범위와 관련하여 다음의 개선이 필요하다. 첫째, 「선원법」 적용선박 확대를 위한 2005년 노사간의 합의에 따른 총톤수 20톤 이상 25톤 미만의 어선에 종사하는 어선 부원의 기초안전교육 대상면제가 아직까지 유지되고 있다. 이러한 “20톤 이상 25톤 미만 어선 제외한다”는 적용제외 규정은 해상근로의 특수성을 고려하여 근로조건을 규정하고 있는 「선원법」의 적용대상을 25톤 이상 어선의 선원에서 20톤 이상 어선의 선원으로 확대하도록 노사간에 합의를 반영한 2005년 3월 31일 「선원법」 제2조 제1항 제3호 적용범위 개정에 따른 결과로서 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5]가 2005년 10월 17일 개정됨에 따라 추가된 규정이다.

둘째, 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5] 비고 제4호 어선의 부원에 대한 기초안전교육 면제규정과 2015년 1월 6일 「선원법 시행규칙」 개정에 따른 어선의 부원에 대한 재교육 규정이 상충된다. 동 규칙 [별표 5의5] 비고 제4호는 “1월 이상의 승무경력이 있는 자 또는 1999년 6월 24일 이전에 신규교육을 이수한 자가 어선의 부원(원양 어선의 갑판장 및 조기장을 제외한다)으로 승무하고자 하는 경우에는 기초안전교육을 면제한다”고 규정하고 있다. 그러나 「선원법 시행규칙」 부칙 제2조에 의해 “기초안전교육을 받은 사람으로서 연해구역 이상을 항해구역으로 하는 어선(20톤 이상 25톤 미만 어선을 제외한다)의 부원으로 승무하고자 하는 사람(원양어선의 갑판장 또는 조기장으로 승무하고자 하는 사람은 제외한다)은 이 규칙 시행 후 3년 이내에 별표 2의 개정규정에 따른 재교육을 받아야 한다”는 어선의 부원에 대한 재교육이 규정이 도입되었다. 따라서 현행 규정상 어선의 부원에 대한 기초안전교육 면제규정과 재교육 규정이 상충하고 있다.

(2) 선원법 미적용 선박

총톤수 20톤 미만 어선원의 안전교육은 「어선안전조업법」 제25조에 근거하여 안전조업교육을 시행하고 있다. 어선의 소유자와 선장, 기관장, 통신장 또는 그 직무를 대행하는 자는 조업질서의 유지 및 안전한 조업을 위한 안전조업교육을 이수하여야 한다. 안전조업교육은 질서유지 및 안전한 조업 등의 내용으로 하는 연 1회 4시간의 정기교육과 월선·피랍 대비 안전사항 등의 내용으로 하는 연 1회 2시간의 특별교육으로 구분된다.

현행 「어선안전조업법 시행규칙」 [별표 4]에 따른 안전조업교육의 문제점은 교육의 대상자가 ‘어선의 소유자와 선장, 기관장, 통신장 또는 그 직무를 대행하는 자’로 한정되어 있다는 것이다. 「어선안전조업법 시행규칙」 [별표 4] 비고에서 안전조업교육 대상자 외의 선원에게는 어선의 소

유자 또는 선장이 그 교육받은 내용을 전달하는 전달교육을 하도록 규정하고 있다. 선행연구에서도 실습형 안전교육이 이론 위주의 교육보다 선원의 해상생존지식, 선상소화지식 및 비상대응 리더십의 정도가 향상됨을 알 수 있다(Han, 2017). 해양사고 발생 시 사고당사자인 선원이 비상대응의 주체이나 생존에 대한 심리적 압박(심리적 공황상태)으로 인한 이성적 판단이 어렵다. 이를 극복하기 위한 방법에는 이론교육보다는 실습형 교육, 선내 훈련을 강조하고 있으므로 안전조업교육 대상자 외의 선원에 대한 현장에서의 전달교육이 적절히 실시되고 있는지 확인할 수 있는 현장점검이 필요하다.

다. 외국인 어선원 안전교육 현황 및 문제점

(1) 외국인 어선원의 고용제도

2007년 외국인산업기술연수제도가 폐지되면서 수산·어업분야 외국인 선원의 도입제도는 「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상 연근해어업 어선은 ‘외국인 선원제’, 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」을 적용받는 총톤수 20톤 미만의 어선은 ‘고용허가제’로 구분되었다. 즉 수산·어업분야는 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」에 따라 고용노동부의 고용허가제를 통해 들어오는 인력(E-9-4 비자)과 해양수산부가 관장하고 있는 「선원법」 및 「외국인선원 관리지침」에 따라 민간 송·출입업체를 통해 들어오는 외국인 어선원(E-10-2 비자)으로 나뉜다.

(2) 외국인 어선원의 교육제도

‘고용허가제’를 통해 들어오는 외국인근로자는 「외국인 근로자 고용 등에 관한 법률」 제11조에 따라 입국한 후 15일 이내에 산업인력공단 또는 외국인 취업교육기관에서 국내 취업활동에 필요한 사항을 주지시키기 위하여 실시하는 ‘외국인 취업교육’을 받아야 한다. ‘외국인 취업교육’의 교육시간은 16시간 이상으로 ① 취업활동에 필요한 업종별 기초적 기능에 관한 사항, ② 외국인근로자 고용허가제도에 관한 사항, ③ 산업

안전보건에 관한 사항, ④ 「근로기준법」, 「출입국관리법」 등 관련 법령에 관한 사항, ⑤ 한국의 문화와 생활에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 취업 활동을 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함된다.

‘외국인 선원제’를 통해 들어오는 외국인 어선원은 「외국인선원 관리지침」 제7조 제8항에서 한국선원과 혼승하고자 하는 외국인선원은 「선원법」에서 규정하고 있는 교육 외에 선원업무 수행에 필요한 내용, 안전교육, 한국어기본회화, 한국의 출입국관계법령, 인권 침해 예방 및 폭행·임금 체불 등 인권 침해시 권리구제 방법 등의 직무적응교육을 이수하여야 한다. 이러한 직무적응교육은 자국 교육기관에서 3일 이상 받아야 하는 입국 전 교육과, 국내 선원교육기관에서 3일 이내의 교육을 이수(선박운항 일정상 불가피한 경우에는 선박소유자 또는 선장 책임 하에 선상교육으로 대체)하도록 하는 입국 후 교육이 있으며, 선박소유자, 관리업체 및 선장은 외국인선원이 교육을 이수하였는지 여부를 확인하도록 하고 있다. 외국인 어선원(E-10-2 비자)의 입국 후 교육은 수협중앙회에서 주관하고 있다. 수협중앙회의 입국 후 교육은 ‘어선 외국인선원 운용요령’에 따라 교육시간은 16시간이며 교과목은 한국어, 한국문화, 어업기초, 산업안전보건 및 관계법령으로 구성되어 있다.

(3) 외국인 어선원의 교육제도의 문제점

2021년 말 기준 ‘외국인 선원제’를 통해 입국한 외국인 어선원은 총 13,240명으로 원양어선에 4,324명, 연근해어선에 8,916명으로 상세 현황은 <Table 3>과 같다(MOF, 2022). 그러나 「외국인선원 관리지침」 제7조 제8항의 직무적응교육은 “「선원법」에서 규정하고 있는 교육 외”의 교육으로 ‘외국인 선원제’를 통한 외국인 어선원도 「선원법」상의 교육을 이수하여야 한다. 부산지방해양항만관청 및 수협중앙회 확인결과 원양어선에 종사하는 외국인선원은 「선원법」 또는

「선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약」에서 정하는 교육훈련을 이수하고 있으나, 연근해어선에 종사하는 외국인선원은 「선원법」상의 기초안전교육을 이수하지 않고 있다. 이러한 결과는 「선원법 시행령」 제6조 제1호 및 제2호에서 연안어업 및 근해어업에 사용하는 어선에 승무하는 부원에 대한 선원명부의 공인을 면제하고 있기 때문으로 파악된다.

<Table 3> Status of foreign seafarers employed in Korean-flag fishing vessels in 2021

	Nationality						Total
	Indo-nesia	Phili-ppine	Viet-nam	Mya-nmar	China	Other	
Ocean-going fishing vessel	3,416	603	268	9	5	23	4,324
Coastal/Offshore fishing vessel	4,282	-	4,072	4	558	-	8,916
Total	7,698	603	4,340	13	563	23	13,240

Source: MOF, 『Korean seafarer’s statistical year book』, 2022

2. 어선원의 승하선 공인제도

가. 공인제도의 의의 및 법적성질

「선원법」은 선원근로의 특수성을 감안하여 선원근로조건의 최저한을 보장하기 위해서는 행정관청의 적극적인 감독이 필수적이라는 점을 고려하여 선박소유자에게 선원의 승하선에 대한 신고의무 및 행정관청의 공인제도를 규정하고 있다. 즉 「선원법」상 공인은 해양노동의 특수성을 감안하여 선원의 근로조건을 보호할 목적으로 만들어진 것으로 선원의 근로조건이 적법한지 여부, 안전항해에 지장이 없는지 여부, 선원의 승하선, 직무변경, 계약 갱신 등이 적법하게 이루어졌는지 여부를 심사하여 선원근로보호의 실효를 기대하기 위한 것이다(Kwon, 2022).

공인제도의 의의 및 목적을 달성하기 위해 지방해양항만관청은 선박소유자 또는 선장으로부터 승선공인 신청을 받은 때에는 「선원법 시행규칙」 제26조에 따라 ① 선원근로계약이 항해의 안전 또는 선원의 근로관계에 관한 법령에 위반되는지 여부, ② 선박소유자가 선원법령에서 정한 재해보상 및 유기구제를 위한 보험 또는 공제에 가입하였는지 여부, ③ 선원근로계약 당사자의 합의 여부, ④ 법 제56조에 따른 임금채권보장 보험·공제 또는 기금에 가입하였는지 여부, ⑤ 법 제87조제1항에 따른 건강진단서, ⑥ 법 제109조에 따른 구직등록 및 구인등록의 여부, ⑦ 제57조의 규정에 의한 선원의 교육·훈련에 관한 사항, ⑧ 선원수첩 또는 「출입국관리법」에 의한 입국사증 발급 여부를 확인한 후 공인하여야 한다.

선박소유자의 공인의무는 공법상 의무이나 공인의 법적성질에 관하여는 ‘확인설(증명설)’과 ‘행정상 사실행위설’의 견해대립이 있다. ‘행정상 사실행위설’은 선박소유자 또는 선장으로부터 승선공인 신청을 받은 때 지방해양항만관청의 승선공인 확인사항(「선원법 시행규칙」 제26조)에 다름이 없이 명확한 기준의 법률관계를 행정청이 확인하는 행위로서 단순한 행정상 사실행위에 지나지 않는다는 견해이다(Lee, 2019). 그러나 ① 공인은 선원의 승선·하선·직무변경·계약갱신 등이 적법하게 이루어졌음을 확인하고, 선원의 근로조건이 적법한지 여부, 안전항해에 지장이 없는지 여부를 감독하여 선원근로보호의 실효를 기대하기 위한다는 점, ② 승선공인이 유지되는 동안 선원은 다른 선박에 승선공인을 신청하지 못하는 등 공법상 지위에 영향을 미치는 점, ③ 선원근로계약에 관하여는 신고제를 규정하고 있을 뿐 공인은 선원근로계약이 성립이나 효력에 하등의 영향이 없다는 점 등에 비추어보면 ‘확인설(증명설)’(Kwon, 2022)이 타당하다.

나. 어선원 승하선 공인제도 현황

「선원법」 제44조에 따라 선박소유자는 선원의 근로조건 또는 선박의 운항 형태에 따라서 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 선원의 승선·하선 교대가 있을 때마다 선박에 갖추어 둔 선원명부에 그 사실과 승선 선원의 성명을 적어야 하고, 이에 따른 승선·하선 교대가 있을 때에는 선원명부에 대하여 해양항만관청의 공인을 받아야 한다. 그러나 항해구역이 「선박안전법」 제8조제3항에 따라 정하여진 근해구역 안인 선박의 선원으로서 ① 「수산업법」 제40조제1항에 따른 근해어업에 사용하는 어선에 승무하는 부원, ② 「수산업법」 제40조제2항에 따른 연안어업에 사용하는 어선에 승무하는 부원, ③ 「선박안전법 시행령」 제2조제1항제3호가목에 따른 평수구역(이하 “평수구역”이라 한다) 안을 운항하는 부선에 승무하는 선원, ④ 국가 또는 지방자치단체의 공무원으로서 관공선에 승무하는 선원에 대하여는 선원명부의 공인이 면제된다(「선원법」 제44조 제3항 전단, 「선원법 시행령」 제6조). 「선원법 시행령」 제6조는 선원 및 선박소유자의 편의를 증진하고, 선원의 복지증진 및 고용촉진을 도모하기 위하여 「선원법」이 2001년 3월 28일 개정됨에 따라 근해어업 또는 연안어업에 사용하는 어선에 승무하는 일부 선원(부원)에 대하여는 선원명부에 대한 공인을 면제하는 규정으로 2001년 6월 29일 시행된 규정이다.

다. 어선원 승하선 공인제도 문제점

인적요인에 의한 어선의 해양사고를 줄이기 위해서는 교육 및 감독 강화를 통한 인적안전 확보가 필요하다. 「선원법」 제116조는 “선원과 선원이 되려는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관이 시행하는 교육훈련을 받아야 하고(제1항), 해양수산부장관은 교육훈련을 이수하지 아니한 선원에 대하여는 특별한 사유가 없으면 승무를 제한하여야 한다(제2항)”라고 규정하고 있다. 또한 「선원업무 처리지침」 제16조에서 지방해양항만관청은 「선원법 시행규칙」 제

57조 제1항 또는 「선박직원법 시행규칙」 제2조 제1항 제3호 및 제5호에 따른 교육대상자로서 그 교육을 이수하지 아니하였을 경우 승선공인을 하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 따라서 공인 제도는 어선원의 인적안전 확보를 위한 행정관청의 적극적인 감독행위이다.

한국해양수산연수원은 「선원법」 제116조에 따른 교육훈련 업무를 해양수산부장관으로부터 위탁받은 선원교육기관으로서 어선원의 기초안전 교육을 시행하고 있다. <Table 4>는 어선의 부원에 대한 재교육 규정이 시행된 2015년 1월 6일 이후 한국해양수산연수원에서 시행한 기초안전교육(어선부원)과 기초안전재교육(어선부원) 현황을 나타낸 것이다.

<Table 4> Status of basic safety training for rating of fishing vessel

	BST for rating of fishing vessel	BSTR for rating of fishing vessel
2015	427	0
2016	692	0
2017	365	25
2018	321	0
2019	298	0
2020	273	2
2021	389	0
2022	818	1
Total	3,583	28

BST : Basic safety training course(period : 2 days)

BSTR : Basic safety training course refresher(period : 1 day)

Source: Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology(KIMFT), 2023

<Table 4>에서 기초안전교육(어선부원)의 주요 교육이수자는 수산계 지정교육기관의 고등학생 및 대학생이며, 2022년 기초안전교육(어선부원) 교육이수자가 818명으로 증가한 것은 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 시행에 따라 그동안 기초안전교육(어선부원)을 이수하지 않은 대형선망 수산업협동조합원 등의 교육이수가 반영된 결과

이다(KIMFT, 2023). 또한 「선원법 시행규칙」 부칙 제2조 기초안전교육에 관한 특례규정에도 불구하고 기초안전재교육(어선부원) 이수자가 2015년 이후 28명밖에 되지 않고 있다. 따라서 2021년 말 기준 연근해어업 어선에 종사하는 내국인 부원 9,088명의 선원 중 대다수가 기초안전교육(어선부원) 및 기초안전재교육(어선부원)을 이수하지 않고 있음을 알 수 있다(KIMFT, 2023).

<Table 5>는 최근 5년간(2017~2021년) 연근해 어선과 원양어선의 직무상 사고(실종 및 사망)를 나타낸 것으로, 인원수 기준으로 5년 평균 직무상 사고율이 원양어선은 1.2%인 반면, 연근해어선은 4.36%으로 연근해어선의 직무상 사고율이 원양어선의 직무상 사고율보다 5년 평균 4.5배 높다. 이는 「선원법 시행령」 제6조 연안어업 및 근해어업에 사용하는 어선에 승무하는 부원의 선원명부 공인면제 규정으로 인해 연근해어선 어선원의 기초안전교육 이수에 대한 행정관청의 감독이 이루어지지 않는 제도적 공백이 하나의 원인이 될 수 있다.

<Table 5> Status of crew injured in fishing vessel

	Ocean-going fishing vessel			Coastal/Offshore fishing vessel			(B)/(A)
	Injured (No.)	Crew (No.)	(A) Rate (%)	Injured (No.)	Crew (No.)	(B) Rate (%)	
2017	3	1,406	2.1	51	14,020	3.6	1.7
2018	1	1,397	0.7	54	13,982	3.8	5.4
2019	1	1,369	0.7	54	13,666	3.9	5.4
2020	1	1,232	0.8	88	13,743	6.4	7.9
2021	2	1,151	1.7	56	13,534	4.1	2.4
Ave.	1.6	-	1.2	60.6	-	4.36	4.5

Source: MOF, 『Korean seafarer's statistical year book』, 2022

*Injured: The sum of dead and missing

3. 연근해 어선원 안전교육 실효성 확보 방안

가. 연근해 어선원 안전교육 개선방안

(1) 기초안전교육(어선부원) 적용범위 확대

「선원법 시행규칙」 [별표 5의5]에 따른 기초안전교육(어선부원)의 교육대상자는 현행 규정상 총톤수 20톤 이상 총톤수 25톤 미만 어선의 부원은 기초안전교육(어선부원)에서 적용제외 되어있다. 또한 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5] 비고 제10호에서 기초안전교육 대상에서 제외되는 자에 대한 선상훈련 내용 및 실시 방법 등을 규정하고 있으나 「선원업무 처리지침」 제16조의2에서 “기초안전교육, 선박보안기초교육 및 여객선교육 대상에서 제외되어 선상훈련을 받는 대상자는 공연종사자, 청소원, 선박조리사 등 여객서비스 업무에 종사하는 사람을 말한다”라고 규정함을 고려할 시 현행 규정상 총톤수 20톤 이상 25톤 미만 어선의 부원은 「선원법」상 어떠한 교육도 받지 않고 있다. 따라서 기초안전교육(어선부원)의 교육대상자의 범위를 현행 총톤수 25톤 이상의 어선이 아니라 「선원법」의 적용범위와 동일하게 총톤수 20톤 이상의 어선으로 확대해야 한다.

(2) 기초안전교육(어선부원) 면제규정 삭제

「선원법 시행규칙」 [별표 5의5] 비고 제4호는 1999년 9월 16일 「선원법 시행규칙」 개정시 도입된 기초안전교육 면제규정이다. 그러나 2015년 1월 6일 「선원법 시행규칙」 개정에 따른 기초안전교육(어선부원) 규정의 도입 이유는 “선원의 해상안전사고에 대한 대응능력을 강화하기 위하여 연해구역 이상을 항행구역으로 하는 어선의 부원은 기초안전교육 재교육을 5년마다 받도록 하여 선원에 대한 재교육을 강화”하기 위함이며, 「선원법 시행규칙」 부칙 제2조 기초안전교육에 관한 특례에 따라 이 규칙 시행 후 3년 이내에 별표 2의 개정규정에 따른 재교육을 받도록 규정함을 고려할 시 [별표 5의5] 비고 제4호의 규정이 현행규정으로 유지되는 것은 행정처리상의 실기라 할 수 있다. 따라서 기초안전교육 면제 대상자인 “1월 이상의 승무경력 있는 자” 또는 “1999년 6월 24일 이전에 신규교육을 이수한

자”라도 신법 우선의 원칙에 따라 기초안전교육(어선부원) 규정이 도입되었으므로 [별표 5의5] 비고 제4호의 규정은 삭제되어야 할 것이다.

나. 연근해 어선원 공인제도 개선방안

「선원법 시행령」 제6조는 선원 및 선박소유자의 편의를 증진하고, 선원의 복지증진 및 고용촉진을 도모하기 위한 선원명부 공인면제 규정이다. 즉 「선원법 시행령」 제6조 제1호내지 제2호는 승·하선 교대가 잦은 연근해어선 부원의 경우 선주 및 선원의 편의 증진 및 행정간소화를 위해 선원명부의 공인을 면제하고 당해 어항의 관할 해양경찰서의 단순한 인원점검으로 대체하고 있다. 그러나 이로 인해 선원에 대한 승선 자격요건 확인 절차(승선원명부 공인, 해기면허 및 안전교육증서 확인 등)가 생략되어 해양사고 발생 시 승선원 확인 불가, 선원의 적정성 확인 불가 및 승선경력 관리 어려움 등의 문제 제기에 따라 해양수산부는 2022년 ‘「선원법 시행령 및 시행규칙」 개정계획’에서 연근해어선 부원을 공인면제 대상에서 제외시켜 선원명부 공인을 받도록 「선원법 시행령」 제6조 제1호내지 제2호를 삭제할 것을 추진하였다(「선원법 시행령 및 시행규칙」 개정계획, 2022). 그러나 해양수산부의 「선원법 시행령」 제6조 제1호내지 제2호의 삭제는 ① 지방해양항만관청의 공인인력 확보 문제, ② 어선소유자의 승선공인에 대한 추가 업무로 인한 반대 등의 이견이 발생함에 따라 아직까지 추진되지 못하고 있다.

제Ⅲ장 제2절 공인제도의 의의 및 법적성질에서 알 수 있듯이 「선원법」상 공인은 해양노동의 특수성을 감안하여 선원의 근로조건을 보호할 목적으로 만들어진 것으로 선원의 근로조건이 적법한지 여부뿐만 아니라 안전항해에 지장이 없는지 여부를 확인하는 것이다. 그러나 연근해어선 부원에 대한 공인 면제의 목적이 선원 및 선박소유자의 편의를 증진하고, 선원의 복지증진 및 고용촉진을 도모하는 것임에도 불구하고 외국인 선

원을 포함한 연근해 어선부원의 기초안전교육 미이수의 문제가 식별됨에 따라 연근해어선 부원의 공인면제 규정은 노사정 협의를 통해서 개선 또는 삭제가 이루어질 필요가 있다.

다. 연근해 어선부원 안전교육 이행방안

연근해어선의 내국인 부원은 2021년말 기준 9,088명으로 「선원법」상의 기초안전교육(어선부원)은 현행과 같이 「선원법」 제117조에 따라 한국해양수산연수원 시행할 수 있다. 현재 한국해양수산연수원은 기초안전교육(어선부원)을 시행할 수 있는 교육장으로 3곳(영도 본원, 용당캠퍼스, 목포 본원)을 갖추고 있어 기초안전교육(어선부원) 시행에 대한 홍보와 교육수요 분산을 위한 계획 수립을 통해 기초안전교육(어선부원)을 시행할 수 있다.

연근해어선의 외국인 부원은 2021년말 기준 8,916명으로 「선원법」상의 기초안전교육(어선부원)의 시행방안은 입국 후 한국해양수산연수원에서 교육을 이수하는 방안과 원양어선의 어선원과 같이 자국에서 이수하고 입국하는 방안이 있다. 외국인 연근해어선원의 국적은 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마 등으로 다양한 국적에 따른 언어의 장벽, 기존 교육에 추가되는 교육과 장거리 이동(인천 등에서 부산 또는 목포로 이동) 및 이로 인해 발생하는 추가 경비 등을 고려할 시 한국해양수산연수원을 통한 기초안전교육(어선부원) 시행은 많은 어려움이 예상된다. 따라서 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마에도 「선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약」에 따른 교육기관이 존재하므로 원양어선의 어선원과 같이 자국에서 기초안전교육을 이수하고 입국하는 것이 가장 현실적인 방안이다.

IV. 결론

이 연구는 최근 5년간(2017-2021년) 직무상 사고(실종 및 사망) 발생률이 원양어선보다 4.5배

높은 연근해어선의 해양사고를 줄이기 위해 「선원법」을 적용받는 총톤수 20톤 이상의 연근해어선을 중심으로 어선원의 교육제도로서 기초안전교육(어선부원)을 분석하고, 감독제도로서 「선원법 시행령」 제6조에 따른 연근해어선 부원에 대한 공인면제 규정의 문제점을 분석하여 그 개선점을 도출하는 연구이다.

연구의 결과 교육제도의 문제점으로 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5]의 기초안전교육(어선부원)과 관련하여 기초안전교육(어선부원) 대상자에 대한 적용범위 문제, 비고 제4호에 따른 기초안전교육 면제 문제를 식별하였다. 또한 감독제도와 관련하여 연근해어선 부원에 대한 승·하선 공인절차 면제에 대한 문제를 식별하였다. 선원의 기본 승선자격 요건을 확인하는 제도적 절차가 생략됨으로서 법정교육과정 이수 등 선원의 승선자격 요건을 확인할 수 없다. 이로 인해 선원에 대한 기초안전교육이 법정교육임에도 불구하고 연근해어선에 승선하는 내·외국인 어선부원이 기초안전교육을 수료하지 않고 승선하고 있음을 확인하였다.

본 연구에서는 이에 따른 개선방안으로 먼저 연근해 어선원의 안전교육과 관련하여 기초안전교육(어선부원)의 교육대상자의 범위를 현행 총톤수 25톤 이상의 어선이 아니라 「선원법」의 적용범위와 동일하게 총톤수 20톤 이상으로 확대하고, 「선원법 시행규칙」 [별표 5의5] 비고 제4호의 기초안전교육(어선부원) 면제규정 규정 삭제를 제안하였다. 그리고 감독제도의 개선방안으로 연근해어선 내·외국인 부원의 기초안전교육 미수료를 개선하기 위해 안전교육 시행방안 및 실행력 확보방안으로 연근해어선 부원을 공인면제 규정 개선 또는 삭제를 제안하였다.

이 연구는 최근 5년간 해양사고 발생 현황과 관련된 문제를 통계자료와 관련 법령을 통하여 식별하였다. 이러한 사실적인 데이터 분석은 정책 수립에 필요한 근거를 제공하는 데에 도움이 되며, 문제 해결에 중요한 출발점이 될 수 있다.

특히 이 연구는 기초안전교육(어선부원) 교육대상자의 적용범위 문제와 면제규정 문제를 분석함으로써 교육제도의 문제점을 명확하게 식별하였다. 이를 통해 문제점에 대한 인식을 제고하고 해결에 초점을 맞출 수 있도록 도와주었다. 더불어 이 연구는 연근해어선 부원의 승·하선 공인절차 면제에 대한 문제점을 식별함으로써 감독제도의 취약점을 드러냈다. 이는 안전한 근로환경 확보를 위해 감독제도 개선의 필요성을 강조하는데 기여할 수 있다.

향후 이 연구에서 제시된 개선방안의 시행 결과를 평가하고, 연근해어선의 해양사고 감소 효과를 분석하는 것이 중요하다. 새로운 교육제도와 감독제도가 실제 사고예방에 어떠한 영향을 미치는지를 확인하여 정책의 효과성을 평가하여야 한다. 특히 어선소유자와 관련 산업체에 연근해어선의 안전에 대한 사회적 책임을 강조하고, 이를 이행하도록 유도하는 정책이 필요하다. 안전에 대한 높은 인식과 책임의식은 안전사고 예방에 큰 도움이 될 수 있다.

References

Cho JW, Han SH and Kim KS(2017). A Study on the Improvement of the Basic Safety Training Course and Regulation for Fishing Vessel Seafarers, 29(3), 857~868.
<http://dx.doi.org/10.13000/JFMSE.2017.29.3.857>

Fisheries Information Portal Service(FIPS)(2023). Fishing Vessel Status by Kind of Business. Retrieved from <http://fips.go.kr>. on July 10.

Han SH(2017). Effects of a Hands-on training on Sea survival knowledge, Shipboard fire-fighting knowledge

and Emergency response leadership in Seafarers. *Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 29(1), 1~12.
<http://dx.doi.org/10.13000/JFMSE.2017.29.1.1>
<http://fips.go.kr>
<http://www.kmst.go.kr>
<http://www.mof.go.k>

Kang Young-Seung(2008), The Maritime Casualty and Countermeasure for Prevention, *The journal of Professional engineers association*, 41(5), 41~44.

Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology (KIMFT)(2023). Completion Status of Basic Safety Training Course.

Korean Maritime Safety Tribunal(KMST)(2022). Statistics of marine accident and casualty 2022.

Kwon CY(2022). The Commentary on the Seafarer's Act. Bae HS. 3rd edition. Bobmunsa, Paju Book City, Korea., 447~486.

Lee JW(2019). A Study on Legal Status of Seafarers on Seagoing Service and Official Approval of Embarkation of Seafarers under Seafarers' Act. *Maritime Law Review*, 31(3), 1~22.
<https://doi.org/10.14443/kimlaw.2019.31.3.1>

Ministry of Ocean and Fisheries(MOF)(2021). Statistical Yearbook of Oceans & Fisheries 2021.

Ministry of Ocean and Fisheries(MOF)(2022). Korean Seafarer's Statistical Year Book 2022.

Ryu KJ and KIM HS(2019). A Study on Improving Safety Education of Fishermen's for Decreasing of Marine Accidents in Korea. *Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 31(3), 893~902.
<http://dx.doi.org/10.13000/JFMSE.2019.6.31.3.893>

-
- Received : 24 July, 2023
 - Revised : 18 August, 2023
 - Accepted : 04 September, 2023