

통합해사협약의 제정과 경과

지상원⁺

A Study on the Establishment and Progress of the Consolidated Maritime Labour Convention

Sang-Won Ji⁺

Abstract : Between 1920 and 1996, a total of 39 Conventions, 29 Recommendations and one Protocol were adopted by the International Labour conference. But Many ILO Instruments were outdated, deficient and not reflective of modern practice, many contained technical detail which discouraged ratification and were thus ineffective. However, many issues which had become relevant were not covered by existing instruments. Therefore, the Governing Body of ILO, at its 262nd Session(March-April 1995), decided to set up a Working Party on Policy regarding the Revision of Standards. It was decided that the Working Party would examine the need for revision of all maritime Conventions and Recommendations adopted before 1985 with a view to rejuvenating and strengthening the standard-setting system. The Working Party initiated its examination of maritime instruments during 273rd Session(November 1998) of the Governing Body. The review made by the Working Party has concluded that of the maritime Conventions examined, seven of them are obsolete and should be revised, 13 should be denounced and six were considered either up to date or were identified for promotion, most of which were approved by the Governing Body. The consolidated maritime labour convention will be adopted in February 2006.

Key words : ILO(국제노동기구), JMC(합동해사총회), Maritime convention(해사협약), Maritime labour(해사노동)

1. 서론

1919년 설립된 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)는 1996년까지 39개의 해사협약, 29개의 권고를 채택하였다. 그러나 이들은 급속하게 변화하는 해운산업, 선원 배송구조와 다국적 선원의 출현 등에 따른 요구를 충족하지 못하는 등, 여러 문제점이 제기 되었다. 이에 ILO 이사회는 1995년 제262차 회의에서 작업반을 구성하여 이를 검토하였으며, 작업반은 1998년 273차 이사회에 전면적인 개정 필요성을 보고하였고, 이사회는 이를 승인하였다. 이에 따라 2001년부터 해사 노동기준의 기존 내용을 최신화하고, 통합하는 작업이 진행중이다. 통합해사노동협약(Consolidated Maritime Labour Convention)은 2006년 2월 채택할 예정이다¹⁾. 따라서 여기에서는 통합해사협약의 제정 배경과 그 동안의 경과 및 향후 대처방안에 관하여 논하고자 한다.

이 논문에서는 문헌조사와 법사학적 연구 방법과 입법론적 연구 방법을 채택하였다.

2. ILO와 해사협약

2.1 ILO의 설립

바다를 항행하는 선박에서 전개되는 해상노동의 특성으로는 위험성, 고립성, 이동성, 장소 한정성, 책임의 중대성, 이가정성과 이사회성, 비건강성 등을 들 수 있다²⁾. 원래 항해업이라고 하는 것은 바다라고 하는 공통의 무대에 있어서, 일정한 문화국에서는 대체로 같은 선내조직과 동일한 형태의 노동방법이 채용되어 있기 때문에, 각국의 해상 노동에 관한 법규와 제도도 많은 접촉점을 가지고 있다³⁾. 해상노동기준은 육상의 그것에 비하여 한층 국제적이며, 필연적으로 국제적인 통일이 요망되는 것이다. 국제노동기구 헌장 전문도 “어떤 국가가 인도적 노동조건을 채용하지 않는다는 것은, 근로조건을 개선할 희망하는 타국의 장애가 된다”고 천명하고 있다⁴⁾. 이와 같이 해상노동의 국제성은 ILO와 관련하여 가장 잘 나타나고 있다. 따라서 해상근로에 관한 법규제는 국제적으로 이루어져야 할 것이며, 근로자는 보호되어야 한다는 규범은 해상근로자에 있어서도 다를 바가 없다⁵⁾. 제1차 세계대전의 결과는 근로계급인 신흥세력의 참여가 없는 어떠한 문제도 본질적으로 해결되지 않는다는 인식을 가져와 1919년 6월 28일 조인된 “베르사이유 평화조약” 제13편(노동편) 전문에 근로자의 인격과 권리를 보장하는 선언이 채택되었다. 이 선언은 국제노동기구 헌장 전문에 같은 취지가 채택되어 있다. 1919년 국제연맹의 조직과 함께 동 조약 제13편의 제1관 노동기관 및 제2

⁺ 지상원(한국해양대학교 해사수송과학부), E-mail : swji@hhu.ac.kr , Tel : 051)410-4232

관 일반원칙에 기하여 사회정의 향상을 목적으로 ILO가 설립되었고, 1944년 필라델피아 선언⁶⁾은 이러한 접근을 더욱 명확히 하고 발전시켰다. 제2차 세계대전 후 ILO는 국제평화기관인 국제연합이 성립되면서 1946년 양 기관 사이의 협정에 따라 그 전문기구로서 활동을 재개하여 오늘에 이르고 있다.

2.2 합동해사총회

해상노동의 특수성에서 비롯하는 선원근로 보호를 위한 해상노동기준은 국제노동기구의 국제노동총회(International Labour Conference: ILC)가 아닌 별도의 합동해사총회(Joint Maritime Conference: JMC)에서 채택한다. JMC는 통상적으로 ILC 회기중에 별도의 회의일을 정하여 개최한다. JMC에서의 토의 준비를 위해 ILO 사무국에 해사담당부가 있으며, 총회에서 선출한 선주 및 선원측 위원과 이사회에서 지명한 위원으로 구성된 합동해사위원회가 설치되어 있다. 열악한 근로조건하에 근로하는 선원보호가 시급하다는 인식으로 1920년 6월 제2회 ILC는 해사에 관한 특별총회로 되었으며, 이를 제1회 JMC로 간주한다. ILO회의에는 회원국의 사용자, 노동자, 정부의 3개 대표가 참석하여 각 그룹별 회의와 3자가 참석하는 전체회의를 진행한다. JMC관련 회의에 회원국은 선박소유자, 선원, 정부의 대표를 보낼 필요가 있기 때문에, 각국에는 해원노동조합과 선박소유자협회 등이 설립되어 있어야 한다.

3. 통합해사협약의 제정 배경

1920년 처음으로 채택된 선원의 최저 연령에 관한 조약 제7호 이후, 그 동안 ILO에서 채택한 해사협약은 그 노동기준이 해운산업의 발전에 따르지 못하고 복잡하며, 잘 조정되어 있지 않아 중복 및 일관성이 결여되어 있고, 각국의 비준율이 낮아 국제 기준으로서의 적용이 부적절 하며, 많은 시간과 비용을 요하는 개정 절차 때문에 신속한 개정을 통한 최신화가 어렵고, 평등하게 시행되지 않아 양호한 근로(decent work)에 대한 불공정한 부담을 주고 있으며, 비3자간기구의 그것보다 불리한 측면이 있음이 제기되었다⁷⁾.

1998년 7월에 구성된 국제선주협회(ISF)와 국제운수연맹(IFT) 합동작업반은 23개 해사협약과 22개 권고에 관한 조사 결과 개정할 필요성이 많음을 1998년 11월 ILO 이사회 제273차 회의에 보고하였으며, 이는 대부분 승인되었다⁸⁾. 이에 ILO의 JMC는 2001년 1월 22일부터 26일까지 개최된 제29차 회의에서 2004년 예비총회 및 2005년 ILC 해사총회를 개최하여 해사기준의 기존내용을 가능한 한 통합하여 단일의 협약을 채택할 것을 ILO 이사회에 권고하였고⁹⁾, 이 권고는 2001년 3월에 ILO이사회에서 승인되었다. 이에 따라 JMC는 작업반을 구성하여 단일 해사협약 제정 작업을 시작하였다.

4. 경 과

4.1 고위 3자간 작업반 제1차 회의

JMC의 요청과 이사회의 승인에 따라 고위 3자간 작업반²⁾ 제1차 회의가 2001년 12월 17일부터 12월 21일까지 ILO본부에서 개최되었다¹⁰⁾.

4.1.1 정부대표단의 합의 사항

가. 정부대표단측은 작업반의 새로운 통합문서의 개발 작업에 참여하고 헌신한다.

나. 선박소유자와 선원측이 제안한 최신화된 국제해사노동기준 전체를 가능한 범위까지 우선적으로 통합, 실질적 내용은 단순하며, 일관성 있는 하나의 문서로 통합, 국제해사노동기준의 핵심원칙을 설정하는 수 개의 편들로 구성하고 세부 요건은 부속서로써 보충, 단순화된 개정절차의 마련, 권고 및 타 비 강행문안 내용도 포함, 폭넓게 수락될 수 있는 방법으로 작성, 모든 국가에게 책임을 부과하는 규정을 포함하는 8개 해결방안을 지지한다.

4.1.2 주요 논의 사항

가. 신 통합문서는 ILO 기준의 기존 내용에 기초하고 필요시 최신화 하여 통합작업을 한다.

나. 신 통합문서는 명료하고, 간단하며 또한 비준과 이행이 용이하도록 기준을 설정한다.

다. 효과적인 법집행 메커니즘의 중요성을 강조하는 견해가 많았다.

4.2 해사노동기준에 관한 제1차 소작업반 회의

ILO본부에서 2002년 6월 24일부터 6월 28일까지 우리나라 포함 35개국, 105명의 대표 및 4개 비정부기구(EU포함)가

2) 협약의 통합작업을 뒷받침하기 위하여 JMC는 “해사노동기준에 관한 고위 3자간 작업반(High-level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards)을 구성 기존의 해사노동기준을 최신화 하고 가능한 범위까지 통합하여 하나의 새로운 기본협약을 준비하는 작업을 수행토록 하였다.

참가하여 개최되었다. 주요 회의 내용 및 그 결과는 다음과 같다.

4.2.1 법집행 문제

가. 당사국의 책임: 유효성 확보를 위해 기국, 항만국, 선원공급국 및 선박소유자의 책임을 강화하여야 한다.

나. 국제노동기준 적합증명서: 항만국 통제와 관련하여 국제노동기준 적합증명서 발급제도를 도입하자.

다. 항만국 통제: 현행 147호 협약은 협약 위반시 보고서를 작성하여 기국과 ILO사무총장에게 제출하는 등 제한적인 조치권만을 부여하여 실효성이 적기 때문에 기준미달 선박에 대한 출항 정지권을 부여하여 약점을 보완한다.

4.2.2 통합해사협약의 구조

기본 구조는 4단계 구조로 하여 최상위에 일반규정에 해당하는 Articles를 두고 용어의 정의, 개정 절차, 발효요건 등을 규정하며, 다음 Regulations에는 원칙 및 권리에 해당하는 요소를 Rules에는 세부요건을 분야별로 그룹화하여 규정하고, Recommendations에는 권고사항을 분야별로 그룹화하여 규정한다.

4.3 고위 3자간 작업반 제2차 회의

2002년 10월 13일부터 10월 18일까지 ILO본부에서 개최되었다.

4.3.1 법집행 및 통제

노동 협약의 분야별 요소별 기국, 선원공급국 및 항만국의 책임 소재를 나타내는 초안을 작성하였다.

4.3.2 간략 개정 절차(Simplified amendment procedures)로 최상위 규정인 Article과 제2단계 규정인 Regulation은 명시적 개정절차, Code A는 묵시적 수락절차로 하되 적용범위, 용어의 정의 등 일반규정과 법집행과 통제관련 규정은 명시적 수락절차 및 제4단계 규정인 Code B(Section)는 묵시적 수락절차로 하자는 논의가 있었다.

4.4 해사노동기준에 관한 제2차 소작업반 회의

2003년 2월 2일 - 7일 (6일간) ILO본부에서 개최되었다.

4.4.1 용어의 정의

선원의 정의는 본문에는 선박에 고용되거나 또는 종사하는 자 및 근로하는 자 모두를 선원으로 하고, 선원을 선장, 직원, 부원 및 기타의 자로 분류하며 선장, 직원 및 부원의 정의는 본문에서 규정으로 이관하여 필요할 경우 해당 장에서 따로 정의를 하기로 하였다.

4.4.2 적절한 유연성 및 선택적 접근 등

고용 및 승선조건, 선내 작업 및 생활조건, 사회보장 제도 및 항만국 통제는 선내 작업 및 생활 조건(최저연령, 건강증명서, 해기면허, 선원신분증명서, 고용계약서(Articles of agreement), 근로/휴식시간, 승무정원, 식량 및 조달, 건강안전 및 사고방지, 선내 및 육상체류시 의료관리)과 관련하여서만 이를 행사할 수 있도록 한정하여야 한다는 등에 관한 논의가 있었다.

4.5 고위 3자간 작업반 제3차 회의

2003년 6월 30일부터 동년 7월 4일까지 ILO 본부에서 5일간 개최되었다.

4.5.1. 본문에 대한 논의

선원, 선박소유자(shipowner), 총톤수(gross tonnage), 선원고용계약(seafarers' employment agreement), 적용범위와 선원의 기본권(단결권, 단체교섭권, 강제노동금지, 아동노동의 철폐, 고용과 직업관련 차별금지), 선원관리업에 대하여 적합한 규제, 코드 B의 법적 지위, 발효요건, 현존선에 대한 협약적용 등에 관한 논의가 있었다.

4.5.2 규정(Regulation) 및 Code A에 대한 논의

선원의 직업훈련 향유권은 자국민에게만 제한되어야 한다. 고용계속 관련규정에 대하여 외국민에 대한 적용은 어렵다는 등 구체적인 합의 없는 각국의 우려사항이 주로 언급되었다. 승·하선 중의 의료관리, 선원상병 및 사망에 대한 선박소유자의 면책조항, 선원의 상륙 및 항구내 복지시설, 사회보장, 선내 불만처리절차, 해양사고 보고 등에 관한 논의가 있었다.

4.6 고위 3자간 작업반 제4차 회의

ILO는 지난 2004년 1월 18일부터 23일까지 6일간 프랑스 낭트에서 제4차 고위 작업반 회의를 개최하여 주로 선원의 근로환경 개선을 위해 선원의 사회보장제도, 선원의 고용조건 및 선박의 거주설비 등에 관한 사항을 토의하였다.

4.6.1 사회보장제도에 대해서는 회원국 모두 필요성에 인식을 같이 하고, 이종 의료관리, 질병급여, 직무상 장애급여 등 기본사항은 강행규정으로 하되, 실업급여, 연금지급 등 장기적인 부분에 대하여는 권고사항으로 하기로 했다.

4.6.2 통합해사노동협약의 구조 및 구성 및 예비기술해사총회에 상정할 통합해사노동협약(안)의 전문, 본문, 규정(Regulation), 코드 A, 코드 B의 내용 전반에 걸친 논의가 있었다.

4.7. 예비기술해사총회

통합해사협약 채택을 위한 예비기술해사총회가 2004. 9. 13-9. 24 (12일간) ILO본부에서 88개국의 정부·선주·선원 대표, 3개 국제기구, 9개 NGO 등 총 636명이 참가하여 그 동안 작업반 회의에서 검토되어온 토대로 쟁점 사항 몇 가지를 제외하고 해사총회에 제출할 통합해사협약(안)을 마련하였다.

4.7.1 통합협약의 구조

전문에는 채택 취지, 16개 조문으로 구성된 본문(Article)에는 기본 원칙 및 권리와 일반규정, 용어의 정의 및 적용 범위 등 협약내용을 포괄적으로 포함하는 내용으로 구성된다. 기존 협약을 관련성이 있는 것으로 5개편으로 구분하고 각 편에는 해사노동협약의 기본원칙들로 구성된 규정(Regulation)을 두었다.

4.7.2 적용범위

협약의 적용범위를 총톤수 500톤 이상의 선박에 대해서만 적용할 것인지 여부와 통합협약의 적용범위에서 내항선을 제외할 것인지 여부에 대한 입장의 대립으로 해사총회 해결하기로 하였다.³⁾

4.7.3 해사총회에 상정할 통합협약(안) 마련을 위하여 전반적인 내용을 세 개의 위원회를 구성하여 검토하고 합동회의에서 논의 하였다.

4.8 해사노동기준에 관한 특별중간 작업반회의

2005. 4. 21(목) ~ 4. 27(수)까지 ILO본부에서 개최되어 예비해사총회에서의 주요 쟁점사항에 관하여 논의하였다. 선원, 선박소유자 등에 관한 정의, 적용범위, 발효 요건 등에 관하여는 합의하지 못하고 해사총회에서 결정하기로 하였다.

5. 결 론

ILO는 그 동안 채택된 해사협약과 권고를 최신화하고, 개정절차를 간소화 하며, 그 비준과 이행을 용이하게 하기 위하여 1995년 제262차 이사회부터 이에 관한 검토를 시작하였다. 이를 위하여 2001년12월 고위 3자간 작업반 제1차 회의가 개최된 이래 2004년 1월 제4차 회의까지 4번의 회의와 2002년 6월 제1차 소작업반 회의 및 2003년 2월 제2차 소작업반 회의를 개최하였으며, 2004년 9월 예비기술해사총회 및 2005년 4월 특별중간 작업반 회의를 개최하여 주요 쟁점 사항을 제외한 협약안을 마련하였다. 통합해사노동협약은 2006년 2월 채택할 예정이다. 통합협약의 채택에 때를 맞추어, 우리나라도 조기 비준을 위한 국내 관련 법령의 검토와 항만국 통제 및 관련 요원의 교육 등 이를 시행하기 위한 준비를 철저히 할 필요가 있다.

참고문헌

- 1) ILO, Consolidated maritime labour convention(Recommended draft), Preparatory Technical Maritime Conference, Geneva, 13-14 September 2004.
- 2) 이준수, 국제선원법연구, 단국대학교 법학박사학위논문, 1969.
- 3) 石井照久 編著, 海上労働の國際統一法運動と海上労働法の推移 - ILOと日本海運, 8面(財團法人 日本海技協會(1984), 船長ハンドブック第2巻 船長の勞務管理, 東京, 成山堂書店, 111面에서 再引用).
- 4) ILO(2004), CONSTITUTION of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference, Geneva: International Labour Office,
- 5) 菊池勇夫, 労働法講座, 第7卷(上)(東京; 有斐閣, 1959),
- 6) ILO(2000), Fundamental rights at work and international labour standards, Geneva, International Labour Office,
- 7) ILO, TWGMLS/2001/1, High-Level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards(first meeting), Appendix 1 (a) List of ratifications of international maritime labour Conventions, Geneva, 2001,
- 8) ILO, Review of relevant ILO maritime instruments(JMC/29/2001/1), Geneva, 2001,
- 9) ILO, Final report, Joint Maritime Commission(29th Session), JMC/29/2001/14, Appendix 2 Resolution concerning the review of relevant ILO maritime instruments, Geneva, 22-26 Jan. 2001,
- 10) ILO, TWGMLS/2001/10, Final report High-Level Tripartite Working Group on Maritime Labour Standards(first meeting),

3) 아시아 태평양 지역의 국가는 선박소유자의 입장과 같으나 유럽 국가의 입장은 모든 선박에 적용하되 내항선은 노사간의 협의를 거쳐 적용제외 할 수 있도록 하여야 한다는 입장이었다.