

EU의 새로운 산업안전보건 전략 체계

Laurent Vogel (유럽노동조합연구소(ETUI) 전임연구원)

2021년 6월 28일 EU 집행위원회는 2021~2027년의 기간에 대한 산업안전보건 전략체계를 채택하였다.¹⁾ 이 글은 이 전략체계의 배경을 설명하는 데 그 목적이 있다. 이 글은 한편으로는 EU에서 산업안전보건정책이 역사적으로 발전해온 과정을 간략히 소개하고, 다른 한편으로는 이 전략체계의 내용에 대한 이해를 돕기 위해 이를 둘러싼 논쟁과 갈등 및 긴장을 조명한다. 대부분의 EU 집행위원회 공식문서에서와 같이 이 전략체계에서도 실질적인 정치적 이슈는 잘 드러나지 않는다. 이 전략체계에서는 서로 다른 여러 요소가 체계적인 분석 없이 취사선택적으로 열거되어 있다. 노동조건과 그 변천, 그리고 건강의 사회적 불평등에 노동조건이 미친 영향 등을 고려할 때만 이러한 요소의 진정한 의미가 비로소 명확해진다.

■ 거의 반세기에 이르는 산업안전보건 전략의 역사

EU는 6개의 서유럽 산업국이 만든 경제공동체로 처음 출범하였다. 이러한 경제공동체 중

1) European Commission(2021), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2021-2027, Occupational Safety and Health in a Changing World of Work", COM/2021/323 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN> (검색일 : 2021.8.15).

1952년에 창설된 첫 번째 경제공동체는 전후 재건 시기에 매우 중요한 산업부문이었던 석탄과 철강에 관한 경제공동체였다. 1958년에는 유럽원자력공동체에 더하여 유럽경제공동체가 설립되었다. 이는 회원국이 특정 경제부문에 한정되지 않으면서 다양한 분야에서 입법활동을 펼칠 수 있는 입법권을 이 경제공동체에 부여할 것임을 의미했다. 기본 원칙은 경제적 자유주의 원칙이었다. 주된 목표는 유럽경제공동체에 있는 경쟁에 대한 장애물이 국내시장일 경우보다 더 많지 않게 하면서 상품, 자본, 서비스 및 노동자의 자유로운 이동을 허용하는 데 있었다. 1970년대 초반까지는 이러한 체제의 사회적 차원이 매우 기초적인 수준에 머물렀다. 이러한 경제공동체는 한 국가에서 다른 국가로 노동자의 자유로운 이동을 촉진하는 데 중점을 두었다.

1960년대 말에 유럽은 전반적으로 노동자 투쟁과 심각한 사회적 갈등의 재발을 경험했다. 유럽공동체의 건설을 둘러싼 정치적 합의가 흔들렸다. 당시의 유럽 지도자들은 사회정책의 중요성에 관한 수많은 성명을 발표했다. 최초의 사회행동프로그램은 1974년에 채택되었으며, 여기에는 산업안전보건 이슈와 관련한 다양한 조치가 포함되었다. 1974년 6월에는 노사정 3자가 참여하는 산업안전보건 자문위원회가 설립되었다. 이 위원회는 1978년에 채택된 1차 산업안전보건 세부 행동프로그램을 작성하는 과정에 긴밀히 관여하였다.²⁾ 2차 행동프로그램은 1984~1988년의 기간에 대해 채택되었다.³⁾

야심 찬 목표에도 불구하고 15년간 입법적 발전은 더디고 소극적으로 이루어졌다. 이 기간에 제정된 가장 중요한 지침(Directive)은 화학적·물리적 및 생물학적 위험에 관한 지침이다. 이 지침은 특히 발암물질에 대해 다수의 직업적 노출기준(Occupational Exposure Limits : OEL)을 채택하도록 규정하였다. 납, 석면 및 소음에 대한 직업적 노출기준이 채택되면서 이러한 지침의 목적은 매우 부분적으로 달성되었다. 당시 주요 장애물은 모든 회원국으로부터 만장일치의 승인을 받아야 하는 표결 요건이었다. 이로 인해 자국의 산업에 엄격한 규

2) The Council of the European Communities(1978), “Council Resolution of 29 June 1978 on an Action Programme of the European Communities on Safety and Health at Work”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).

3) The Council of the European Communities(1984), “Council Resolution of 27 February 1984 on a Second Programme of Action of the European Communities on Safety and Health at Work”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).

정을 적용하는 것을 반대하는 국가에 거부권이 부여된 셈이었다.

1986년의 조약 개정으로 노동환경에 관한 EU의 권한이 확대되고 명확해졌다(Vogel, 2015). 지침을 채택하는 것은 이 분야에서 유럽 정책을 추진하는 주된 도구였다. 지침은 법적 구속력을 가지는 입법적 행위로서 회원국이 달성해야 할 목표를 설정한다. 산업안전보건 분야에서 이뤄진 주요 변화는 다수결 투표로 지침이 채택될 수 있도록 한 것이었다. 회원국은 최소한 지침의 규정을 이행해야 한다. 또한 회원국은 노동자의 건강에 대해 한층 높은 수준의 보호를 보장하는 좀 더 유리한 규정을 채택하거나 유지할 수도 있다. 목표는 노동조건의 상향 조화였다. 이러한 토대 위에서 2차 산업안전보건 행동프로그램(1984~1988)이 종료되기도 전인 1987년 말에 1987~1992년의 기간에 대한 새로운 행동프로그램이 채택되었다.⁴⁾

이번에는 계획된 조치의 대부분이 시행되었다. 1989년과 1995년 사이에는 상당히 많은 입법이 추진되었다. 이러한 과정은 3가지 요인에 의해 촉진되었다. 유럽공동체⁵⁾ 국가의 대부분은 노동자 투쟁으로 인해 산업안전보건 분야에서 국가적 차원의 주요 개혁이 시행되었고, 이는 좀 더 넓게 보면 노동자의 권리를 위한 국가적 차원의 주요 개혁으로 이어졌다. 전 세계적 수준에서도 유사한 발전과정에 따라 ILO 제155호 협약(1981년)과 제161호 협약(1985년)이 채택되었다. 유럽의 사용자들은 상품과 자본의 이동을 크게 촉진할 입법패키지로 이른바 단일시장⁶⁾을 구축하기를 원하였다. 그들은 노조와 기꺼이 타협할 의사도 있었다. 당시 산업안전보건에 관한 엄격하고 선진화된 EU 규정에 대한 사용자들의 반대는 이후의 시기에 비해 훨씬 약했다.

1995년부터 입법 추진이 둔화되었다. 이러한 현상은 질적 측면과 양적 측면 모두에서 나타났다. 채택된 지침의 수는 감소하는 경향을 보였고, 채택과정이 지연되었으며, 지침의 내용 측면에서도 많은 경우 이전에 비해 야심 찬 내용을 담고 있지 못했다. 이러한 둔화는 2004년 이후부터는 준마비상태에 이르렀다. 이러한 상황에는 여러 요인이 기여했다. 규제완화적인 노동정책의 분위기 속에서 EU의 산업안전보건 법제는 기업에 부담으로 여겨졌다. 점차적으로 비용-편익 평가요건에 의해 노동자의 건강이 경제적 고려사항에 종속되게 되었다.

4) The Council of the European Communities(1987), "Council Resolution of 21 December 1987 on Safety, Hygiene and Health at Work", <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).

5) 현재 형태의 EU는 2009년에 리스본 조약이 발효되면서 설립되었다.

6) 실제로 이 실행 프로그램에는 유럽단일시장의 구축 목표 시한인 1992년 말까지 완료되어야 할 여러 조치들이 명시되어 있었다.

사용자들은 구속력 있는 규정에 점점 더 반감을 갖게 되었다. 그들은 자율규제와 같이 의사 결정권을 경영진의 통제하에 놓이도록 하는 대안을 모색하였다. 하나의 예로, 화학산업에서 전 세계적으로 전개되고 있는 책임관리(Responsible Care) 캠페인을 들 수 있다. 사용자들은 모범사례 가이드라인과 같은 연성법 도구들이 개발되어야 한다고 생각했다. 어떤 경우에는 심지어 입법적 발전에 대한 대안으로 일부 노조와의 협약 체결조차도 반대하려고 시도하기도 하였다[2006년 결정성 실리카(crystalline silica)에 관한 협약]. 유해물질의 규제와 관련하여 사용자들은 유해성 기반(hazard based) 접근 방식을 거부하고 대신 위해성 기반(risk based) 접근 방식을 선호하는데,⁷⁾ 후자의 경우에는 일차 예방의 체계성이 훨씬 떨어진다. 또한 이들은 EU의 기능에 관한 조약⁸⁾ 제191조에 의해 인정된 사전예방 원칙에 반하는 혁신 원칙을 장려한다. 게다가 EU는 2004년에 10개의 신규 회원국이 가입하면서 확대되었고, 다수 결 합의를 확보하는 것이 더욱 힘들어졌다. 바호주(Barroso)가 두 차례 집행위원장을 역임한 시기(2004~2015년)부터 그 이후로, EU 집행위원회는 더 이상 EU 정책에서 산업안전보건에 관한 새로운 구상을 추진하는 원동력이 되지 못하였다. 어느 정도 진전이 있었다고 한다면, 이는 노동조합운동, 유럽의회 및 다수 회원국으로부터의 압력이 수렴된 결과였을 것이다. 1996~2000년, 2002~2006년, 2007~2012년, 2014~2020년의 각 기간에 대해 채택된 문건들을 비교해보면 유럽공동체 전략의 내용이 점차 모호해지고 있음을 알 수 있다.

■ 2021~2027년 전략체계의 내용

새로운 전략체계는 특별한 시기에 채택되었다. 유럽은 코로나19로 크게 타격을 입고 있다. 현재 이용 가능한 자료에 의하면, 코로나19 대유행이 시작된 시점과 2021년 8월 15일 사이에 주민 1백만 명당 사망률이 가장 높은 15개국 중 8개국은 EU에 있고, 5개국은 라틴아메리카

7) 편집자 주: 유해성 기반 접근 방식은 유해성의 식별에 중점을 두며, 사전예방 원칙에 기초하여 유해성을 제거하거나 감소시키려고 시도한다. 반면, 위해성 기반 접근 방식은 유해성을 식별하는 것으로 시작하지만 상황에 개입하는 것이 합당한지 결정하기 전에 유해성의 발생 가능성을 평가한다. 즉, 위해성 기반 접근 방식은 발생 가능성이 있는 유해성에 중점을 둔다.

8) Treaty on the Functioning of the European Union.

에 속해 있으며, 2개국은 EU 회원국이 아닌 유럽국가였다. 건강의 사회적 불평등이라는 관점에서 코로나19 대유행을 바라보면, 20~64세 연령집단에서 여러 사회적 직업집단 간에 위험이 불균등하게 분포하게 된 데는 노동조건이 결정적인 역할을 했다는 것에 의심의 여지가 없다(Purkhayata et al., 2021). 노동은 코로나19 대유행의 핵심 동인이었다. 공공당국이 사업장에서 특정 예방조치에 소홀했던 정도는 경험을 통해 알 수 있다. 모든 유럽국가에서는 노동자를 충분히 보호하지 못하는 상황에서도 노동활동을 유지하거나 재개하라는 압력이 사용자들로부터 지속적으로 있어 왔다. 일부 산업부문에서는 구조적 취약성으로 인해 다수의 노동자가 코로나19에 감염되었는데, 이러한 구조적 취약성은 노동 및 고용 조건의 서로 다른 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과였다. 직접적인 원인은 명백히 코로나19 바이러스에 의해 제기된 생물학적 위험이지만, 구체적인 노동조건이 그러한 위험의 수준을 상당히 증폭시켰다. 이러한 사실은 보건부문, 도축장 및 기타 식품산업 기업, 농업의 계절노동, 운송업, 출장요리업 등의 수많은 군집에서 확인할 수 있었다. 공공보건정책에서 규정한 방역조치에 예방을 국한시키는 관점은 집단적 작업조직의 주요 변화 없이는 비효과적인 것으로 밝혀졌다(Vogel, 2020). 모든 예방계획은 그러한 관점에서 검토되어야 했지만, 대부분의 기업에서는 그렇지 못했다. 직장에서 효과적인 예방책을 마련할 수 없다는 사실로 인해 직장 내 민주주의의 부재도 드러났다. 실제 업무에 부합하는 예방을 정의하기 위해서는 노동자의 인식과 지식이 동원되어야 했다. 이러한 이슈들을 둘러싸고 많은 갈등이 있었다. 효과적인 예방책이 마련될 때까지 기업이 활동을 중단하거나 단축하도록 강제하기 위해 파업이 조직되었다(특히 다국적 기업인 아마존의 여러 물류센터에서 그랬다). 독일에서는 노조의 압력하에 도축장과 기타 육류 생산과 관련된 활동에서 하도급이 금지되었으며 파견업체의 사용이 엄격히 제한되고 통제되었다(Staunton, 2021). 다수의 유럽국가에서 노동자는 중대한 위험이 실재하거나 임박한 경우 작업을 중단할 권리를 행사하여 왔다. 이 권리는 ILO 협약 제155호에 의해 1981년부터 인정되었으며, 1989년의 EU 산업안전보건 기본지침⁹⁾에 의해서도 인정되었다.

새로운 산업안전보건 전략은 남용이 명백했던 특정 상황(특히, 계절적 농업노동, 플랫폼 노동자)과 관련하여 산발적이고 사후에 대응하는 방식으로 이러한 필요에 대응할 뿐이다. 새로

9) 1989 EU Framework Directive on Health and Safety at Work.

운 전략의 제안들은 긍정적이지만, 일관된 전략과는 거리가 멀다. 이 제안들은 코로나19 대 유행으로 발생한 문제가 아닌 그로 인해 드러난 여러 문제도 다루지 않는다.

계획된 조치들은 이 전략체계의 세 가지 목표에 따라 구분된다. 목표는 야심 차게 정의된 반면 구체적인 조치는 매우 제한적으로 남아있어 상당한 대조를 이룬다.

전략체계의 목표는 다음과 같이 정의되었다.

1. 새로운 일의 세계에서 변화를 예측하고 관리한다.
2. 업무상 질병 및 재해의 예방을 개선한다.
3. 미래에 발생 가능한 건강상 위협에 대한 대비를 강화한다.

첫째와 둘째 목표에 모두 명시되어 있는 가장 긍정적인 요소는 발암물질로부터 노동자를 보호하는 법제의 개정이 지속된다는 점이다. 업무상 암은 단독으로 EU 내 업무상 사망건의 50% 이상을 차지한다. 안타깝게도, 이 전략은 아직까지 해결되지 않고 남아있는 주요 이슈를 다루지 않는다.

둘째 목표와 관련해서는 유럽의 노동자에게 중대한 영향을 미치는 여러 건강 문제가 열거되어 있다. 이 전략에서는 무엇보다도 업무 관련 순환기 질환, 산업보건 영역에서의 성 주류화(gender mainstreaming), 심리사회적 요소의 중요성 및 근골격계 질환이 언급되어 있다. 이러한 모든 요소에 대한 언급은 긍정적이다. 가장 중요한 정치적 이슈는 EU의 개입에 사용될 가장 적합한 도구가 무엇인지를 규정하는 일이다. 선택된 조치의 수준은 규제완화적 접근 방식으로 인해 여전히 약한 수준에 머물러 있는데, 이러한 규제완화적 접근 방식은 EU 집행위원회에 의해 채택된 전략의 전반을 지배하고 있다. 여기에는 두 가지 방안이 선호된다. 하나는 EU 차원에서 시행되는 비입법적 조치(인식개선 활동, 정보제공, 가이드라인 제정 등)이며, 다른 하나는 회원국이 국가별로 추진하는 새로운 구상이다.

■ 3가지 주요 차이점

EU 집행위원회의 입장과 유럽의회 및 유럽노동조합총연맹이 제시한 제안들 사이에는 세

가지의 주요 갈등 지점이 존재한다.

첫째 문제는 발암물질 지침을 개정하는 작업의 핵심과 관련되어 있다. 직업적 노출기준에 대한 결정은 투명하지 않은 방식으로 이루어진다. 지금까지 채택된 25개의 생물학적 직업적 노출기준(BOELs)은 건강에 대한 서로 매우 다른 위험 수준에 대응한다(Johanson and Tinnerberg, 2019). 2017년에는 실리카에 대한 직업적 노출기준이 $100\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 정해졌지만, EU 집행위원회는 2010년과 2069년 사이에 이러한 수준의 위험에 노출된 노동자 중 34만 명 이상이 사망할 것으로 추산한다. 심지어 이 수치도 폐암에만 해당하는 수치라는 점에서 과소평가된 것이다. 지난 2003년에는 이 분야에서 집행위원회에 자문을 제공했던 과학위원회가 이 기준이 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 의 하한선 미만으로 설정되어야 한다고 권고한 바 있다. 스페인에서는 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 설정된 직업적 노출기준이 2015년부터 이미 시행되고 있다. 미국에서는 2016년에 해당 직업적 노출기준이 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 낮추어진 바 있다. 퀘벡과 호주에서도 동일한 수치로 합의가 이루어졌다. 호주의 빅토리아주에서는 실리카로 인한 건강문제가 사회적 현안으로 다시 대두되자 노조와 산업안전부 장관이 모두 이 수치를 $20\mu\text{g}/\text{m}^3$ 로 낮출 것을 촉구하고 있다. 6가 크롬의 경우, 2016년에 집행위원회가 처음 제안한 $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 의 직업적 노출기준은 유럽의회와 EU 이사회에 의해 $5\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 개선되었다. 이와 같이 개선된 직업적 노출기준조차도 직장생활 내내 그러한 수준에 노출될 경우 노동자 50명 중 1명 꼴로 폐암에 걸릴 수 있는 심각한 위험이 있음을 의미한다.

둘째 문제는 생식독성 물질과 관련된다(Musu and Vogel(eds.), 2018). 시장규칙과 공중보건에 관한 유럽의 다른 법제에서는 발암원, 돌연변이원, 생식독성 물질에 대한 기준이 동일하다. 오로지 노동자의 보호와 관련해서만 생식독성 물질에 대해 덜 엄격한 예방기준이 적용된다. EU 집행위원회는 2007년에 이러한 상황을 종식시키고 생식독성 물질도 발암물질 지침의 적용범위에 포함시키겠다는 의향을 밝혔다. 그런데 마침내 2016년에 지침 개정작업이 시작되었을 때 EU 집행위원회는 입장을 정반대로 전환했다. 현 전략에서 EU 집행위원회는 다음과 같은 언급으로 이러한 입장을 정당화하려고 시도한다. “위험사례 시나리오 추정에서 보면, 생식독성 물질은 매년 최대 1,274건의 신규 생식기 관련 질환의 원인이 될 수 있으며, 이에 따라 연간 3억 8,100만 유로의 경제적 비용이 발생할 수 있다.” 이러한 주장은 동료심사 절차에 제출된 과학적 자료에 근거한 것이 아니다. 이는 프랑스 자료를 조작해서 얻은 편향된

추정치를 단순히 반복한 것일 뿐인데, 이 프랑스 자료는 집행위원회가 자체의 소극적인 입장을 정당화하기 위해 재정 지원한 문건에 포함되어 있었다.

셋째 문제는 근골격계 질환과 관련된다. 이는 「유럽노동조건조사」에서 노동자가 가장 자주 언급하는 직업 관련 건강문제이다. 유럽 노동자의 약 1/4이 근골격계 질환을 앓고 있다. 이 건강문제와 60세 이후에도 동일한 업무를 계속할 수는 없을 것이라는 인식 간에는 매우 강한 상관관계가 존재한다. 근골격계 질환은 작업의 조직, 작업을 조직하는 강도, 인체공학적 기준에 대한 불충분한 고려 등과 직접적인 관련이 있다. 이 지침안은 거의 완성 단계에 있었고 여러 회원국의 지지를 받고 있었으나, 2012년에 집행위원회는 사용자단체들의 압력에 굴복하여 이 이슈에 관한 법제를 채택하지 않을 것이라고 발표하였다. 현재의 전략은 동일하게 규제 완화적인 접근 방식을 따른다. 이와 같이 중요한 이슈에 관하여 입법발의가 있었다고 발표된 바는 없다.

■ 비전제로(Vision Zero) : 예방에 대한 하향식 접근 방식

비전제로 캠페인을 언급하고 있다는 점은 놀랍다. 집행위원회의 입법문서(Communication)에서는 비전제로의 유일한 출처로 유럽의회 결의안이 인용되고 있으나, 실제로 그 결의안에는 국제사회보장학회(International Social Security Association : ISSA)가 주로 조직한 이 캠페인에 대한 언급이 전혀 없다. 비전제로라는 용어는 매우 야심 찬 포부가 있는 것처럼 들리지만, 그 근거에는 의구심이 든다.

전 세계적 수준에서 보면 비전제로 캠페인은 과거에 다국적 기업들이 채택했던 접근 방식과 연속선상에 있다. 가장 잘 알려진 예는 화학기업인 듀폰의 무사고 정책이다(Zweetslot et al., 2013). 듀폰이 장기적인 건강문제(암, 생식 위험 등)를 전혀 고려하지 않았다는 점이 폭로되면서 이러한 접근 방식에 대한 비판적 반성이 정당성을 얻고 있다.¹⁰⁾

10) 영화 다크 워터스(Dark Waters)는 다국적 기업 듀폰이 위험에 실제로 어떻게 접근하는지를 극적 방식으로 잘 보여준다.

비전제로 캠페인 문서들은 산업안전보건에 대한 하향식 관점을 장려하는데, 이러한 관점은 주로 사용자에 의해 결정된다.¹¹⁾ 이러한 문서들에서 노동자의 자율적이고 집단적인 기여는 무시된다. 비전제로 캠페인은 사용자의 리더십이라는 개념을 체계적으로 홍보함으로써, 예방이 전적으로 사용자의 통제하에 놓이도록 한다. 이 캠페인은 작업조직과 관련한 모든 사안이 중앙 경영진의 자애로운 의지에 의해 결정되는 일종의 유리회사를 장려한다. 이러한 개념에는 두 가지 주요 결함이 있다. 첫째, 이 개념에서는 인체공학의 발전이 고려되지 않고 있는데, 인체공학의 발전은 실제 업무와 규정된 업무 간의 큰 간극을 분명하게 보여준다.¹²⁾ 둘째, 이 개념에서는 이윤과 산업보건 간의 갈등관계가 철저히 무시되고 있다.¹³⁾

비전제로 웹사이트에서 이 캠페인은 “홍보대사”와 “프로필”이라는 두 집단에 속한 사람들에게 의해 홍보되고 있지만, 이 두 집단 중 어느 곳에도 노조활동가는 포함되어 있지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 프로필에는 태평양 지역의 코카콜라, 지멘스, 그루포 프로그레소와 같은 기업의 대표가 포함되어 있으며, 특히 그루포 프로그레소는 중미 지역에서 여전히 석면 시멘트를 생산하고 있다.¹⁴⁾

■ 코로나19의 교훈

새로운 전략은 회원국이 향후 위기에 대한 대비계획을 개발하는 것을 지원한다.

여기서 서로 다른 두 가지 문제점을 구분할 필요가 있다.

한편으로 지난 2년간의 경험은 2000년에 채택된 생물작용제 지침¹⁵⁾을 개정할 필요가 있음을 보여주었다. 이 지침에는 중요한 원칙들이 포함되어 있지만, 코로나19 대유행의 상황에

11) <https://visionzero.global> (검색일: 2021.8.15).

12) 이 문제는 Lamonde and Montreuil(1995)이 종합적으로 다루었다. “전문 경영인은 생산과 관련된 모든 다양한 측면이 사전에 결정되고, 지도되며, 예측될 수 있다는 생각에 의문을 제기하기 시작했다 ... 규정된 업무와 실제 업무 사이의 간극은 생산활동과 업무수행활동을 전적으로 결정하는 절차와 규정을 이행할 능력이 없는 경영구조를 기업이 가지고 있음을 보여준다”.

13) 산업안전보건과 이윤에 대한 비판적 관점에 대해서는 Nichols and Walters(eds.)(2013) 참조 .

14) 2017년에 그루포 프로그레소는 석면 폐기물이 자사 사업 활동의 결과라고 명백하게 언급하였다.

15) Biological Agents Directive.

맞게 조정될 필요가 있다. 코로나19 대유행은 노동인구의 일반적인 노출을 특징으로 한다. 그런데 지침은 현재 특정 업무과정(예컨대 병원, 식품산업 등)에서 좀 더 확정할 수 있고 그 위치를 찾아낼 수 있는 위험에 대처하도록 설계되어 있다. 2020년 6월에 EU 집행위원회는 생물작용제 지침을 개정하는 방향으로 한 걸음 나아갔다.¹⁶⁾ 유럽의회의 압력하에서 EU 집행위원회는 다음과 같이 발표하였다. “EU 집행위원회는 새로운 산업안전보건 전략체계를 통해, 특히 코로나19 대유행 시기에 안전보건에 관한 기존 EU 규제체계의 기능을 개선하기 위해 추가 조치가 필요한 상황에 대처할 것이다”. 하지만 이와 같이 유럽의회에 양보하여 내건 약속도 빠르게 잊혔다. 현재의 전략에서는 대유행 상황에서 법규를 조정하는 문제가 각 회원국에 맡겨졌다. 이는 적어도 EU 수준에서라도 조정된 대응이 필요한 상황에서 상이하고 어쩌면 모순될 수도 있는 규칙들이 시행될 수 있음을 의미한다. 여러 국가에서는 코로나19를 순전히 공중보건 문제로 간주하고 기본적인 위생 보호를 넘어서는 사업장에서의 특정 예방조치로부터 노동자를 배제해야 한다는 강한 압력이 존재한다.

생물학적 위험을 예방하는 것을 넘어, 코로나19는 놀라운 사실들을 일깨워 주는 역할을 하고 있다. 코로나19로 인해 산업보건 영역의 매우 중요한 구조적 결정요인들이 드러났다. 이는 성별 업무분리, 노동 및 고용 조건의 불안정성, 직장 내 민주주의 부재 등이다. 대비계획이 확실히 필요하지만, 이것만으로는 충분하지 않다. 좀 더 일반적으로 말하면, 새로운 전략은 노동조건에 의해 결정되는 건강의 사회적 불평등을 대부분 간과하고 있다. 하지만 노동조건에 관하여 유럽에서 실시된 여러 설문조사 결과는 사회적 위계 내 노동자의 위치에 따라 위험이 얼마나 불균등하게 분포되어 있는지를 보여준다(Benach et al.(ed.), 2013, Parent-Thirion et al., 2016).

16) European Commission(2020), “Commission Statement Following the Presentation of Commission Directive(EU) 2020/739 to the European Parliament and the Council in Respect of the Prevention and Protection of the Health and Safety of Workers that Are or Can be Occupationally Exposed to SARS-CoV-2”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).

■ 맺음말

새로운 전략의 내용은 산업보건과 관련한 노동자의 주요 기대 사항을 거의 충족시키지 못하고 있다. 하지만 이것이 우리가 EU에서 새로운 “산업안전보건 규제 침체기”를 감수해야 함을 의미하는 것은 아니다. 현 상황은 매우 불안정한 상황 중 하나에 해당한다. 우리 사회에 던져진 가장 중요한 질문은 “포스트 코로나 사회는 어떤 모습일까?”이다. 우리는 좀 더 엄격해진 공중보건 규칙만을 가지고 이전의 정상 상태로 복귀하는 방향으로 나아가고 있는가? 아니면 다양한 사회적 불평등과 중대한 변화에 의문을 제기하면서 다른 사회를 향해 나아가고 있는 것인가? 직장 내 민주주의와 노동조건의 질이라는 문제는 이러한 논의에서 중요한 요소이다(Ferreras et al., 2020).

포스트 코로나 사회가 요구하는 사항에 관한 좀 더 광범위한 의제의 일환으로서 산업보건 정책이 유럽과 세계 다른 지역에서 부활할 수 있을지의 여부는 노동이슈에 대한 사회적 동원의 강도에 따라 결정될 것이다. **KLI**

참고문헌

- Benach, J. et al.(ed.)(2013), *Employment, Work and Health Inequalities : A Global Perspective*, Icaria Editorial.
- European Commission(2021), “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2021-2027, Occupational Safety and Health in a Changing World of Work”, COM/2021/323 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN> (검색일 : 2021.8.15).
- _____(2020), “Commission Statement following the Presentation of Commission Directive(EU) 2020/739 to the European Parliament and the Council in Respect of the Prevention and Protection of the Health and Safety of Workers that Are or Can be Occupationally Exposed to SARS-CoV-2”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).
- Ferreras, I., J. Battilana, and J. Méda(2020), *Le manifeste travail : démocratiser, démarchandiser, dépolluer*, Le Seuil, pp.1~216.
- Johanson, G. and H. Tinnerberg(2019), “Binding Occupational Exposure Limits for Carcinogens in the EU - Good or Bad?”, *Scand J Work Environ Health*, 45(3), pp.213~214.
- Lamonde, F. and S. Montreuil(1995), “Work, Ergonomics and Industrial Relations”, *Relations Industrielles-Industrial Relations*, 50(4), pp.719~740.
- Musu, T. and L. Vogel(eds.)(2018), *Cancer and Work : Understanding Occupational Cancers and Taking Action to Eliminate Them*, Brussels : ETUI, pp.1~283.
- Nichols, T. and D. Walters(eds.)(2013), *Safety or Profit? International Studies in Governance, Change and the Work Environment*, Baywood Publishing Company.
- Purkayatha, D. et al.(2021), “Work, Health and Covid-19 : A Literature Review”, https://www.etui.org/sites/default/files/2021-03/Work%20health%20and%20Covid-19%20a%20literature%20review_2021_WEB.pdf (검색일 : 2021.8.15).
- Parent-Thirion, A. et al.(2016), “Sixth European Working Conditions Survey - Overview Report”, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf (검색일 : 2021.8.15).
- Staunton, B.(2021), “Change a Long Time Coming for Subcontracted Slaughterhouse Workers”, *Hesamag*, 23, pp.14~17.

-
- The Council of the European Communities(1978), “Council Resolution of 29 June 1978 on an Action Programme of the European Communities on Safety and Health at Work”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).
 - _____(1984), “Council Resolution of 27 February 1984 on a Second Programme of Action of the European Communities on Safety and Health at Work”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).
 - _____(1987), “Council Resolution of 21 December 1987 on Safety, Hygiene and Health at Work”, <https://eur-lex.europa.eu> (검색일 : 2021.8.15).
 - Vogel, L.(2015), *The Machinery of Occupational Safety and Health Policy in the European Union - History, Institutions, Actors*, Brussels : ETUI, pp.1~81.
 - _____(2020), “Work, a Blind Spot in the Covid-19 Crisis”, *Hesamag* 22, pp.4~9.
 - Zweetslot, G. et al.(2013), “The Case for Research into the Zero Accident Vision”, *Safety Science*, 58, pp.41~48.