

ILO 기본 산업안전보건 협약 : 개론

Sean Cooney (Professor, Melbourne Law School, University of Melbourne)

■ 머리말

1998년 국제노동기구의 “의회”격인 ILO 총회는 노동에서의 기본적 원리와 권리 선언(ILO 선언)을 채택하였다.¹⁾ 이 선언은 회원국들의 비준을 촉구하는 8개 기본 노동협약²⁾을 명시하고 있다. 이 기본협약들은 기본권 및 원칙의 4개 분야, 즉 고용상 차별 철폐, 아동노동 폐지, 강제노동 철폐, 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정과 관련된다. 1998년 ILO 선언문의 채택 이후 이 기본협약들은 회원국 대부분에 의해 비준되었으며 여러 국제무역협정에서도 인용되어 왔다.³⁾

1998년 선언에 누락되어 있는 가장 중요한 분야는 산업안전보건(OSH)이었다. 상해, 질병 및 사망 사고로부터 근로자를 보호하기 위한 조치들이 기본으로 여겨지지 않았다는 점은 의아하다. ILO 총회는 2019년 “일의 미래를 위한 100주년 선언”⁴⁾에서 “안전하고 건강한 노동조건은 양질의 노동을 위한 기본 요소”⁵⁾임을 밝히며 이러한 누락을 바로잡고자 하였다.

1) 1998년 6월 18일 제네바에서 열린 제86차 ILO 총회에서 채택되었다.

2) ILO 협약 제29호, 제87호, 제98호, 제100호, 제105호, 제111호, 제138호, 제182호.

3) 한-EU FTA 제13.4조를 추가로 참조.

4) 2019년 6월 21일 제네바에서 열린 제18차 (100주년) ILO 총회에서 채택되었다.

5) “일의 미래를 위한 100주년 선언”의 II(D)항 참조. ILO(2019), “ILO Centenary Declaration for the Future of Work”, <https://www.ilo.org/>.

2022년 6월 10일, ILO 총회는 1998년 선언을 수정하여 “안전하고 건강한 노동환경”을 다섯 번째 기본권 및 원리 분야로 포함시켰다.⁶⁾ 이에 따라 총회는 다음 2개의 OSH 협약을 기본협약으로 명명하였다.

- 1981년 산업안전보건협약(제155호)
- 2006년 산업안전보건 증진체계 협약(제187호)⁷⁾

ILO의 OSH 협약은 모두 약 20개에 이르지만 위 두 협약은 직장 내 보건과 안전을 위한 효과적인 국가 기본체제에 관한 일반적 요소들을 열거하고 있어 특히 중요한 의미를 지닌다.

이 글에서는 제155호 및 제187호 협약과 관련한 권고를 살펴보고 주요 특징을 알아보기로 한다.⁸⁾ 두 협약에 의한 각국 정부, 사용자 및 노동자의 의무에 초점을 두어 주요 특징을 이해하고, 이어서 두 협약이 수십 년 전에 제정된 점을 감안하여 협약들이 지니는 일부 한계점을 지적한다. 또한 노동시장 현 추세에 맞추어 개선 방안을 담고 있는 최신 협약인 2019년 “폭력 및 괴롭힘 협약(제190호)”에 대해서도 간략하게 살펴보고, 글을 맺는다.

■ 기본 OSH 협약

협약 제155호와 제187호는 1970년대에 영국에서 “로벤스 보고서”가 발간된 직후에 등장한 직장 내 안전보건에 관한 급진적인 접근방식을 반영하고 있다.⁹⁾ 이전의 OSH 규정은 주로 감독기구를 통해 집행되는 정부 규율로 이루어져 있었다. 정부는 특정 산업 부문의 특정 위험 요소에만 중점을 두었고 노동자와 기업들은 대체로 소극적이었다. 로벤스 개혁으로 인해 노

6) ILO의 기본원리와 직장에서의 권리에 대한 프레임워크에 안전하고 건강한 근무환경을 포함하는 것에 대한 결의로 2022년 6월 10일 제네바에서 열린 ILO 총회에서 채택되었다.

7) 공정한 세계화를 위한 사회 정의에 관한 국제노동기구 선언(2008) 등을 포함하여 ILO 문서에는 다수의 중대한 개정이 이루어졌다.

8) 1981년 산업안전보건권고(164호)와 2006년 산업안전보건 증진체계 협약 부속권고(197호) 참조.

9) Great Britain and Alfred Robens(1972), *Safety and Health at Work; Report of the Committee 1970-72*, London: Her Majesty's Stationery Office. 또한 ILO General Survey(2009)의 Report III (Part 1B) at [11]-[12] 참조. ILO(2009), “General Survey 2009”, <http://www.ilo.org/>.

동시장 전반에 걸쳐 산업안전보건에 대한 “체계적”인 접근으로의 전환이 이루어졌다.¹⁰⁾ 이러한 접근방식은 다음 요소들을 포함하고 있었다.

1. 정책, 제도 및 프로그램을 포함한 **일관된** 국가 OSH 기본체제
2. 산업 및 규모와 무관한 OSH 법령의 **포괄적 적용**
3. 주요 법규가 아닌 위임 규정 및 지침에 세부적 규율 및 절차를 명시하여 모든 기업과 노동자에게 적용되는 **명확한 일반 의무 및 권리**
4. 위험평가 및 단계적 통제를 통한 **예방 문화**의 조성
5. OSH 규율 및 절차 수립과 이행을 위한 **기업과 노동자(및 그 대표)의 적극적 협조**
6. 제재 부과에 그치지 않고 **이행의 실현에 중점**을 둔 집행 체제

이러한 요소들은 위의 두 기본 OSH 협약에도 반영되어 있으며, 이러한 요소들이 협약에 어떻게 표현되어 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 우선, 첫 번째 요소와 관련하여 두 협약 모두 OSH 규정이 일관되고 지속적 개선을 지향하도록 하고 있다. 이는 “국가 정책, 제도 및 프로그램”을 수단으로 이루어져야 한다.¹¹⁾ 또한 일관된 OSH 기본체제를 이루는 이 세 부분은 “가장 대표적인 사용자 및 노동자단체와 협의”하여 개발되어야 한다.¹²⁾ 다시 말해 국가는 OSH 기본체제를 일반적으로 개발해서는 안 되며 사용자단체 및 노조와의 대화를 통해야 한다.

정책, 제도 및 프로그램의 차이는 [그림 1]에 설명되어 있다.

10) Neil Gunningham and Richard Johnstone(1999), *Regulating Workplace Safety: System and Sanctions*, Oxford, UK: Oxford University Press; David Walters et al.(2011), *Regulating Workplace Risks: A Comparative Study of Inspection Regimes in Times of Change*, Cheltenham: Edward Elgar.

11) 산업안전보건협약 제155호의 제4~7조와 협약 제187호의 제3~5조 참조.

12) 산업안전보건협약 제187호 제2조 제1항 참조.

[그림 1] 정책, 제도 및 프로그램의 차이

국가 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 위험 및 유해요인의 평가 · 위 요인들의 원천적 봉쇄 · 정보제공, 협의 및 훈련을 통한 국가 차원의 예방문화 조성 · 정기적 검토
국가 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 노동자에게 적용되는 OSH 법규 제정 · OSH 관할기관(들) 설치 · OSH 감독기구 및 기타 이행체제 수립 · 사업장 단위 노사협력 촉진을 위한 방안 수립
국가 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 국가상황에 맞추어 수립 · 목표, 대상, 지표 또는 경과 포함 · OSH에 도움이 되는 기타 보완적 프로그램(예: 공공보건 및 경제개발)으로부터의 지원 · 정기적 검토 및 보완

위 협약에 의한 국가 정책, 제도 및 프로그램은 예방, 위험평가, 공조 및 이행을 위한 기본체제를 제공한다. 또한 기본원칙(정책), 법적 시행(제도), 상해 및 질병을 줄이기 위한 대상 중점적 계획(프로그램)을 수립한다.

두 번째 주요 요소로, OSH 기본체제는 포괄적이어야 한다. 전통적인 고용 계약을 체결한 경우에 한정되어서는 안 된다는 의미다. OSH는 기본권이므로 일하는 모든 이들을 그 대상으로 한다. 협약 제155호는 “모든 경제활동 분야”¹³⁾에 적용된다. 노사 대표가 협의를 통해 “중요한 성격의 특별한 문제가 발생하는” 특정 노동자들을 제외할 수는 있으나 이러한 경우에도 한시적이어야 한다. ILO 협약 및 권고 적용에 관한 전문가 위원회는 회원국이 특정 범주를 제외하고 있는 경우에 대해 “제외되어 있는 해당 범주의 노동자들이 자국의 다른 노동자들에 비해 OSH 관련 보호가 부족한 상태가 지속되도록 하지 않고, 이들을 포용하기 위해 협약의 적용 범위를 확대할 것으로 기대”하고 있다.¹⁴⁾

어떠한 노동자들이 국가 법제의 적용에서 제외될 위험이 있는가? 협약 제187호를 보완하기 위한 권고 제197호는 몇 가지 예시를 들고 있다. 즉 “고위험 업종의 노동자와, 비공식 경제 종사

13) 협약 제155호의 제1조 제1항 참조.
 14) ILO(2009), “General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981(No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981(No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981”, <https://www.ilo.org/>.

자, 청년 및 이주노동자와 같은 취약계층 노동자”가 이에 속한다.¹⁵⁾ 적용 제외 위험이 있는 또 다른 집단으로, 파견노동자, 자영노동자, 깃 노동자, 가사노동자, 인턴, 수련생 및 자원봉사자를 들 수 있다. 건전한 OSH 제도라면 이러한 노동자들을 모두 포괄할 수 있어야 한다.¹⁶⁾ 안타깝게도 다수의 국가들이 여전히 OSH 관련 법에서 고려대상이 될 수 없는 계약관계 등을 근거로 법 적용 범위를 제한하고 있다. 가령, 자사의 건설현장 작업을 관리할 수 있는 대기업이 그 건설 현장에 자사의 정규 직원과 함께 파견노동자 및 자영노동자를 근무하게 하는 경우, 자사 직원에 대해서만 OSH 제도에 의한 보호를 제공한다면 이는 옳지 않다. 안전하고 건강한 직장은 “모든” 노동자의 기본권이기 때문이다. 깃 노동자들도 마찬가지다. 디지털 노동플랫폼이 이 플랫폼을 통해 일하는 노동자들의 동선을 관리할 수 있다면, 디지털 노동플랫폼은 계약 방식의 성격과 상관없이 이 노동자들의 건강과 안전을 개선할 수 있는 힘이 있는 것이다.¹⁷⁾

두 협약, 특히 협약 제155호에서 강조하고 있는 세 번째 요소는, 정부, 기업 및 노동자가 명확한 일반 의무와 권리를 지녀야 한다는 점이다. 국가 차원에서 본다면 정부와 정부기관은 설계조건 명시, 유해 화학물질 금지, 직업병 통보, 제조업체와 수입업체의 명확한 주의사항 공지 의무화 등을 통해 전 산업에 걸쳐 유해요인을 제거 또는 축소하기 위한 “기준을 설정”하고 “지침을 제공”하여야 한다는 의미다.¹⁸⁾ 또한 정부는 OSH 교육훈련을 위한 자원을 제공하고 OSH 기관 및 기타 관련 당국 간 협조가 이루어지도록 하여야 한다.¹⁹⁾

사업장 단위에서는 사용자와 노동자도 OSH 법에 따라 일반적 의무를 지녀야 한다.²⁰⁾ 사업장은 정부 기준을 이행하고 정부 지침을 준수하는 것에 그치지 않고, “안전하고 건강에 대한 위험이 없는” 직장으로 관리될 수 있게 하여야 한다. 다시 말해 기업은 단순히 정부 규정에 의존하는 것만으로는 충분치 않고 “자체적으로” 사업장의 안전 여부를 적극적으로 평가하

15) 권고 제197호의 제3조 참조.

16) 호주 2011 산업안전보건법과 ILO의 폭력 및 괴롭힘 협약, 2019(제190호) 참조.

17) Richard Johnstone(2019), “Regulating Work Health and Safety in Multilateral Business Arrangements”, *Australian Journal of Labour Law*, 32(1), pp.41~61; ILO(2021), *World Economic and Social Outlook: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, pp.219~221.

18) 협약 제155호의 제10~12조 참조.

19) 협약 제155호의 제14~15조 참조.

20) 협약 제155호의 제16~18조 참조.

여야 한다. 위험평가를 실시했다면 막을 수 있었던 사고가 발생하더라도, 정부의 특정 규정을 위반하지 않았다는 사실로 인해 해당 기업 경영진의 책임을 면제해서는 안된다. 한 사업장에서 여러 업체가 함께 일하는 경우, 서로 책임을 전가함으로써 책임을 모면할 수도 없다. 안전한 사업장 조성을 위해 “상호 협력”해야 한다.²¹⁾

또한 노동자와 그 대표들도 사업장의 안전과 보건 유지를 단순히 정부나 사용자에게 의존해서는 안 되며, 위험요소들을 제거 또는 완화하기 위해 경영진과 협력하여야 한다.²²⁾ 한편 자신의 생명이나 건강에 “심각한 위험이 임박했다고 믿을 만한 합당한 이유”가 있는 업무 상황에서부터 벗어날 권리도 노동자에게 주어져야 한다.²³⁾

하지만 일반적 의무가 절대적인 것은 아니다. 노사가 완전히 안전한 작업장을 만들기가 가능치 않은 경우도 있다. 협약 제155호는 완전한 안전과 보건을 요구하는 것이 아니라 사용자가 “합리적으로 실행가능한 범위 내에서 최대한”²⁴⁾ 직장 내 안전과 보건을 보장해야 한다고 규정하고 있다. 이는 직장 내 “예방 문화”에 대한 논의로 이어진다. 예방 문화를 위해서는 사업체 차원의 적극적인 위험평가가 필요하며 이를 통해 위험 및 유해 요인을 파악한 후 이를 제거하기 위한 조치를 취하여야 하며, 제거가 가능하지 않은 경우 합리적으로 실행 가능한 최대한의 수준으로 그러한 요인들을 최소화하여야 한다. 이는 종종 “단계적 통제”²⁵⁾로 불리며, 이에 따라 기업은 ① 위험요소 제거, ② 위험의 원천적 통제, ③ 안전한 직무 설계 및 조직 관행을 통한 위험 최소화, ④ 개인보호장비를 통한 위험 감소를 순서대로, 그리고 합리적으로 실행 가능한 범위 내에서 최대한 실행하여야 한다.²⁶⁾

앞에서 언급한 바와 같이, 새롭게 기본협약으로 명명된 두 OSH 협약에 의거하여 기업, 노동자 및 그들의 대표는 안전하고 건강한 사업장이 되도록 상호 “협조”하여야 한다.²⁷⁾ 이는 국가 차원의 OSH 체제를 수립하여 노사정 “3자” 방식으로 운용해야 할 정부의 의무를 반영한

21) 협약 제155호의 제17조 참조.

22) 협약 제155호의 제19(a)조 및 제19(b)조 참조.

23) 협약 제155호의 제13조 및 제19(f)조 참조.

24) 협약 제155호의 제16조 참조.

25) ILO(2022), “Support Kit for Developing Occupational Safety and Health Legislation”, <https://www.ilo.org/>.

26) 광산의 안전보건에 관한 협약 1995(제176호)의 제6조와 비교.

27) 협약 제155호의 제19조와 제20조 참조.

다. 협약 제155호를 보완하는 권고 제164호에는 협의, 정보공유 및 훈련을 위해 활용해야 하는 장치들이 상세하게 기술되어 있다. 이러한 장치에는 노동자의 안전대표, 노동자로 구성된 산업안전위원회, 노동자의 동등한 참여권이 보장된 노사 공동의 산업안전위원회를 (선거 등으로) 선임하는 방안도 포함되어 있다.²⁸⁾ 권고 제164호에 의하면 이러한 대표들은 OSH 관련 사항의 의사결정 과정에 참여하고, 사업장의 모든 부분에 접근 권한을 지니며, 감독관 및 전문가와 접촉할 수 있고, (무엇보다도) 보복행위로부터 보호되어야 한다.²⁹⁾

끝으로 국가 OHS 기본체제는 강력한 “이행” 제도를 갖추어야 한다. 이러한 제도의 초석은 노동감독기구다. 이 감독기구는 다양한 방식으로 구성할 수 있다. 가령 프랑스와 브라질의 감독기관과 같이, OSH 관련 사항들을 다른 노동 이슈들과 통합할 수 있다. 이러한 경우에는 감독관들이 (OSH만이 아니라 임금, 차별 등과도 관련이 있는) 사업장 문제의 여러 측면을 함께 다룰 수 있다는 장점이 있다. 반면에 영국과 미국의 경우처럼 OSH 감독기구를 임금 등의 기타 노동 이슈들과 관련된 감독기구로부터 분리하는 방법도 있다. 이 방식은 특화 및 전문성 강화가 가능하다는 장점이 있다. 어떠한 모델을 택하든 효과적인 감독기관이 되려면 단순히 벌금을 부과하는 데 그치지 않고 시정을 명령할 수 있고 이러한 조치를 이행하지 않는 경우에는 영업중지를 강행할 수도 있는 광범위한 권한을 지녀야 한다.

하지만 이러한 감독기구는 때로 자원이 충분치 않으며 감독기구만으로는 이행을 보장할 수 없다.³⁰⁾ 앞서 언급한 바 있는 노동자 안전대표 및 노조 등 일부 공조 체제를 통해 이행을 강화할 수 있다. 일부 국가에서는 노동자 안전대표가 개선을 요구하거나 노동감독관의 확인 전까지 업무 공정의 중단을 명령할 수 있는 권한을 지니기도 한다.³¹⁾

28) 권고 제164호 제12항 참조.

29) 권고 제164호 제12(2)항 참조.

30) 협약 제155호의 제9조 참조.

31) 호주 2011 산업안전보건법의 제87절 참조.

■ 기본 OSH 협약의 한계 : 협약 제190호

두 개의 기본 OSH 협약이 안전하고 건강한 직장을 보장하기 위한 건전하고 포괄적인 기본체제를 명시하고 있기는 하지만, 이것이 OSH 규정에 대한 “최종판”은 아니다. 가령, 협약 제155호는 채택된 지가 40년도 더 지났으며, 포함된 원칙들이 오늘날에도 여전히 매우 큰 의미를 지니고 있기는 하지만, 사회, 경제, 그리고 특히, 노동시장이 당연히 많은 변화를 거치면서 결과적으로 오늘날에는 전통적인 사용자와 직원의 관계에서 벗어나 일하는 노동자들이 존재한다.

따라서 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 방지한다는 맥락에서 이러한 변화들을 다루고 있는 최신 ILO 협약인 제190호를 살펴보는 것도 유용할 것이다.³²⁾ 협약 제190호는 2019년에 채택되었으며 2021년에 발효되었다. 비준국의 수가 많거나 기본협약으로 분류되기를 기대하기에는 너무나 최근에 채택된 협약이기는 하지만³³⁾ 오늘날 OSH와 관련하여 우리가 안고 있는 과제들을 직접적으로 다루고 있다. 여기에서는 세 가지 혁신적 측면을 조명하고자 한다.

첫째, 매우 포괄적이다.³⁴⁾ 수련생과 자원봉사자를 포함하여 “계약상 지위에 상관 없이 모든 일하는 이들”에게 적용된다. 또한 “민간 및 공공 부문, 공식 및 비공식 경제, 도시 및 비도시 지역에 무관하게” 모든 부분에 적용된다.³⁵⁾ 사업장에 대한 정의도 매우 광범위하다. 즉 “근무 장소인 공공 및 민간 공간을 포함”하며 “정보통신기술로도 가능한 의사소통을 포함한 업무 관련 의사소통을 통해” 수행하는 업무도 포함한다.³⁶⁾ 이에 따라 디지털 경제에 종사하는 이들을 포함하여 모든 노동자들이 보호 대상이 된다.

둘째, 이 협약은 위험 및 피해에 대해 광범위한 접근 방식을 취하고 있다. 단순히 물리적인 피해만이 아니라 “심리적, 성적, 경제적 피해에도 적용되며 성폭력 및 성적 괴롭힘도 포함”한다.³⁷⁾

셋째, 협약 제155호와 제187호에 비해 훨씬 더 방대한 집행 및 구제 제도를 기술하고 있으

32) 폭력과 괴롭힘 권고 2019(제206호) 참조.

33) 2022년 8월 17일을 기준으로 현재 19건의 비준이 있다.

34) 협약 제190호의 제2조와 제3조 참조.

35) 협약 제190호의 제2(2)조 참조.

36) 협약 제190호의 제3조 참조.

37) 협약 제190호의 제1조 참조.

며, 분쟁해결기구에 대한 접근권도 포함하고 있다.³⁸⁾ 노동감독기구에는 “즉각적인 집행력을 지니는 조치를 요구하는 명령과, 생명, 건강 또는 안전에 대한 임박한 위험이 있는 경우 작업 중지 명령을 내릴 수 있도록 권한이 주어져야 한다. 단, 이러한 명령은 법에서 정하는 사법 또는 행정 기관에 대한 항소권의 대상이 되어야 한다.”³⁹⁾

협약 제190호는 ILO와 회원국들이 미래 지향적으로 사고하고 일의 세계의 변화에 지속적으로 대응해야 할 필요가 있음을 보여준다.

■ 맺음말

협약 제155호와 제187호는 현재까지 다른 기본협약에 비해 비준국가 수가 훨씬 적다.⁴⁰⁾ 하지만 OSH가 비로소 기본 노동권으로 인정되면서 비준국가 수의 급증할 것으로 예상된다. 따라서 많은 국가들이 자국의 OSH 기본체제가 위 두 협약에 부합하는지를 확인하기 위해 체제를 재점검하게 될 것이다. 직장 내 안전보건에 관한 자문 및 홍보 활동은 향후 몇 년간 ILO의 주요 업무 중 하나가 될 것이다. 이미 협약 제155호와 제187호를 비준하고 국내법들이 이 협약들의 기준에 부합하도록 최근에 방대한 개혁을 거친 대한민국과 같은 국가의 경우에도 기존의 절차들을 검토하는 계기가 될 수 있다. 이제 ILO 회원국들은 현행 OSH 법률을 점검하고 “진정 포괄적인가?”, “노사 협력을 충분히 촉진하고 있는가?”, “이해당사자들이 자신들의 일반 의무 이행 방법을 이해하고 있는가?”, “국가 OSH 정책 및 프로그램이 예방 문화를 장려하고 있는가?”, “이행 제도는 효과적으로 작동하고 있는가?” 등의 질문을 해야 할 때이다.

다시 말해 OSH 규정은 정적이어서는 안 된다. OSH 협약들에서 인정하고 있듯이 OSH 규정은 지속적으로 개선되어야 한다. 또한 협약 제190호는 ILO도 사회경제적 변화에 따라 폭력, 괴롭힘, 심리적 피해 등의 문제에 초점을 맞추고 적용 범위를 극대화하기 위해 OSH 기준을 보완하게 되었음을 보여준다. 물론 코로나19 팬데믹으로 사업장의 공기감염 질병 대처방

38) 협약 제190호의 Part V. 참조.

39) 협약 제190호의 제10(h)조 참조.

40) 협약 제155호(75, 호주와 대한민국을 포함)와 협약 제187호 참조.

안, 코로나19에 의한 단절이 정신건강에 미치는 영향 등 중요한 문제들도 제기되었다.

현재 ILO 자체만이 아니라 전 세계의 정부, 사용자 및 노동자들도 많은 안전보건 과제들을 안고 있다. 하지만 ILO와 회원국들이 기본 OSH 협약을 근거로 하여 이러한 과제들의 대처에 도움이 되는 정교한 OSH 제도들을 수립하고 있다는 사실은 긍정적이다. **KLI**