

새로운 노동기본권으로서 산업안전보건 : 기회와 도전

Desirée LeClercq (Assistant Professor of International Labour Law,
School of Industrial Labour Relations, Cornell University)

2022년 6월에 개최된 제110차 ILO 총회에서는 1998년 “노동의 기본원리와 권리에 관한 선언(이하 FPRW 선언)”을 개정하여 기본권 체제에 산업안전보건(OSH)을 포함하기로 결정하였다.¹⁾ 이 결정은 정부, 노동자 및 사용자의 대표로 구성되어 그 의견이 다양하고 때로는 상충하는 3자 기구인 ILO에서 드물게 이뤄낸 합의다. 또한 코로나19 팬데믹이 전 세계 수백만 노동자의 직장에서의 안전과 보건에 미친 유해한 영향을 반영하는 것이기도 하다. 하지만 이러한 합의에 이르렀다고 해서 OSH 기준의 실현과 보장을 단언할 수 있는 것은 전혀 아니다.

북반구 지역 전반, 특히 미국과 유럽에서는 정부와 노동자들이 진보적인 보건체제를 확보하기 위해 고군분투하고 있다. 사용자들은 팬데믹 기간 동안 노동자가 아파도 재택을 허용하는 대신 출근을 요구함으로써 외부로 인한 감염 노출과 추가 질환에 대한 위험을 감수하였다. 사용자들은 팬데믹의 전염성과 치명성을 병가 사용 사유로 인정하지 않았지만 사업장에서 파업이나 피케팅을 시도한 노동자들을 해고 또는 면직하는 것을 정당화하기 위한 사유로서 감염 우려를 제기했다.

ILO의 회원국들은 산업안전보건의 취약성을 인정하면서 FPRW 선언문 개정 등을 포함한 ILO의 OSH 관련 문서의 지위를 격상하기로 결정하였다. 하지만 회원국들은 OSH 문서들에

1) ILO(2022d), “Resolution on the Inclusion of a Safe and Healthy Working Environment in the ILO’s Framework of Fundamental Principles and Rights at Work”, <http://www.ilo.org/> (2022.7.14).

ILO의 다른 기본권을 규정한 문서와 동일한 자격을 주지는 않기로 하였다. 반면 미국과 EU는 이 새로운 기본권이 ILO 외의 문서들, 즉 무역협정 및 특혜 프로그램 등에는 자동적으로 이행되지 않도록 유보조항의 설정을 제안하였다. 이 조항에 따라 국제경제법 측면에서 ILO 노동기본권의 이행 방향은 두 갈래로 나뉘게 된다. 즉 OSH의 이행은 불이행 시 평판 훼손에 그치는 ILO의 이행 메커니즘에 위임되는 반면에, ILO의 기타 기본권의 이행 의무는 잠정적 무역제재를 포함한 무역 이행 체제를 따른다. 그 결과 노동기본권은 새롭고 분화된 체제를 갖춘다. 이 글은 이러한 동향이 국제경제법상의 권리에 미치는 영향에 중점을 두어 북반구의 선진국 관점에서 살펴보고자 한다.

■ ILO의 1998년 노동의 기본원리와 권리에 관한 선언(FPRW 선언)

1998년 6월 ILO 회원국들은 구속력이 없는 총회 결의안에 해당하는 “FPRW 선언”을 채택하였다.²⁾ 냉전 이후 세계화에 따른 새로운 과제들에 대한 (일종의) 대응책으로 내린 결정이었다. 또한 1996년 무역에 있어서 노동기준과 관련된 모든 사항에 대해서는 ILO가 관할 기구라고 정한 세계무역기구에 대한 답변이기도 했다. 하지만 ILO의 FPRW 선언은 무역과 노동에 관한 권한을 받아들이기보다는 “보호주의적 목적”의 노동권 행사를 금지하고 모든 ILO 회원국에 정부의 해당 협약 비준 여부와 관계 없이 4대 “기본” 노동권에 대한 의무를 부여한다. 이러한 4대 노동기본권은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적 인정, 모든 형태의 강제노동 철폐, 아동노동의 실질적 폐지, 고용 및 직업 관련 차별 철폐다.³⁾

FPRW 선언문의 채택 당시, 사용자 대표는 “ILO는 아무런 권한이 없는” 분야인 “국제무역 사항들과는 어떠한 관련이 없다.”라고 확인하였다. 마찬가지로 미국의 정부 대표는 “ILO에서는 회원국들의 권리 및 의무에 합치하지 않는 어떠한 조치도 취할 수 없으며, WTO에서 취하

2) ILO(2022c), “ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-Up”, <http://www.ilo.org/> (2022.7.14).

3) ILO(1998a), “ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”, <http://www.ilo.org/> (2022.7.14).

는 어떠한 조치도 노동 기준에 따라 무역 혜택을 조건화하는 회원국들의 권리를 침해하지 못한다.”라고 선언하였다.⁴⁾

선언문 작성 당시 이와 같은 성명에도 불구하고 ILO 회원국들은 자국의 무역 관련 문서에 FPRW 선언문을 지속적으로 포함시킴으로써 적용되어야 할 노동 관련 의무를 규정하여 왔다.⁵⁾ ILO에 따르면 현재 모든 무역협정의 65%에 FPRW 선언문이 명시적으로 언급되어 있다.⁶⁾ 미국은 오랜 기간 이 선언문에 명시된 네 개의 노동기본권을 무역 제재의 조건으로 삼고 있다. 또한 미국의 무역협정에서는 무역 상대국에게 “최저임금, 근로시간 및 산업안전보건에 있어 합당한 근로조건”에 관하여 “국제적으로 인정된 노동권”을 준수할 것을 요구하고 있다.⁷⁾ 2022년 6월 EU는 무역과 관련하여 지속가능한 개발을 위한 새로운 접근방식을 발표하였다. FPRW 선언문이 포함된 이 새로운 접근 방식은 이제 무역 제재의 기준이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 EU의 무역협정은 당사국들에게 OSH 대책의 개선을 독려하고는 있는 반면 OSH 권리에 구속력을 부여함으로써 제재 사유가 될 수 있는 미국의 무역협정을 따르고 있지 않다.⁸⁾

노동기본권의 옹호자들은 주로 ILO의 노동기본권과 구속력을 지닌 무역 관련 이행 의무 사이의 연계를 대체로 환영한다. 이들은 이러한 연계를 기업들이 수익을 높이기 위해 노동자의 권리를 포함한 생산비용을 낮추고자 전 세계적으로 진행되고 있는 “바닥으로의 경쟁”을 저지하기 위한 필수 수단으로 본다. 이에 비판적인 이들은 ILO의 수많은 노동권 중에서 4개만을 FPRW 선언에 열거함으로써 ILO 회원국들이 뜻하지 않게 권리에 서열을 매긴 셈이 되었다고 우려를 표한다.⁹⁾ 또한 FPRW 선언의 모호한 부분(“이러한 [기본] 협약의 대상이 되는 기본권

4) ILO(1998b), “Report of the Committee on the Declaration of Principles”, <http://www.ilo.org/> (2022.7.14).

5) ILO(2021a), “Proposal for Including Safe and Healthy Working Conditions in the ILO’s Framework of Fundamental Principles and Rights at Work”, <http://www.ilo.org/> (2022.7.14).

6) *Ibid.*, p.8.

7) USTR(2004), “US-Chile FTA”, <https://ustr.gov/>.

8) European Commission(2018), “Modernisation of the Trade part of the EU-Mexico Global Agreement Without Prejudice”, <https://trade.ec.europa.eu/>.

9) Alston Philip(2004), “‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European Journal of International Law* 15(3), pp.457~521.

에 관한 원리들”)이 미국을 포함한 여러 국가의 정부에 지나치게 방대한 재량권을 부여하여 기본협약의 세부 내용을 무시하고 협약 자체보다 더 광범위하거나 혹은 더 협소한 다른 무언가를 적용할 수 있다는 우려도 있다.

■ 코로나19 팬데믹

코로나19 팬데믹이 전 세계로 확산되기 시작한 2020년 3월 이전에 이미 전 세계 노동자 수백만 명이 업무상 재해 및 질병으로 목숨을 잃었다. ILO 보고에 의하면 15초마다 노동자 한 명이 업무상 재해나 질병으로 사망한다. 평균적으로 전 세계 총 GDP의 4%(미화 2.8조 달러)가 매년 OSH 비용으로 허비된다.¹⁰⁾ 이러한 인적, 경제적 비용을 줄이기 위해 ILO의 OSH 문서에서는 정부, 사용자 및 노동자가 안전하고 건강한 근로환경에 적극적으로 기여하는 노사관계 제도의 확립을 추구하고 있다.

2017년에 EU는 회원국들을 대표하여 ILO에 OSH를 기본권으로 인정할 것을 제안하였다. 2년 후인 2019년에는 ILO 100주년을 맞아 개최된 총회에서 OSH를 기본권으로 격상하는 선언문 초안이 제출되었다. 이 초안은 합의에 이르지 못했으나 이와 관련된 협의 절차는 개시되었다.¹¹⁾

팬데믹은 OSH 기준과 ILO의 기타 노동기본권의 불가분의 관계가 드러나는 계기가 되었다. 미국의 일부 기업들은 자사 노동자들에게 개인보호장비가 거의 없는 상태로 협소한 실내 시설에서 지속적으로 근무하게 하였다. 아마존 물류창고 직원들과 각 노동자 등이 이에 맞서 자신들을 보호하기 위한 조치로 파업과 업무중단에 들어갔다. 하지만 사용자들은 개인보호장비 개선 및 재택근무에 합의하는 대신 해당 노동자들을 해고함으로써 결사 및 교섭에 관한 기본권을 위반하였다.

팬데믹 기간 동안 노동기본권을 침해한 이들은 사용자뿐만이 아니었다. 여러 국가의 정부

10) ILO General Survey(2017), http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_543647/lang--en/index.htm/.

11) ILO(2022a), *op. cit.*

가 노동자의 파업권을 포함한 결사에 관한 기본권을 제한하는 비상 조치를 선포하였다. 미국을 포함한 어떤 정부들은 개인보호장비와 기타 필수 수입품에 대한 국내 수요를 충당하기 위해 강제노동으로 생산한 제품의 수입을 금지하는 무역법을 완화하고자 하였다. 공급망에 차질이 생기고 주요 보건 물품이 고갈되자 정부는 타국의 노동자 보호를 위한 입법 노력보다는 자국민 보호를 우선시하였다.

이와 같이 코로나19 팬데믹은 ILO의 다른 노동기본권과 마찬가지로 OSH 권리도 국내외의 노동자들에게 필수적인 권리임을 보여주었다. 또한 이러한 권리들이 얼마나 침해되기 쉬운지, 그리고 그 결과 상호의존하고 있는 글로벌 공급망에 어떠한 차질을 빚게 되는지도 드러났다.

2021년 11월 ILO 이사회 개최 시점에 이르러 ILO 회원국들은 FPRW 선언문 개정을 포함한 OSH 문서 지위의 재검토를 강력히 희망하였다. 이와 관련한 결정을 예상하여 ILO 사무국은 OSH 문서의 지위 격상이 FPRW 선언을 포함하고 있는 무역협정들에 어떠한 법적 효과를 지닐 수 있는지를 간략하게 기술하여 배포하였다.¹²⁾ 당시 ILO 범무국은 회원국들에 FPRW 선언문은 “구속력이 없는 총회 결의문”이며, 지위가 수정되는 경우 이러한 변화로 인해 [무역협정의] 당사국에게는 - 직접 또는 간접적으로 - 새로운 법적 의무가 발생하지는 않는다.”라고 보증하였다. 이러한 보증은 WTO 판례법과는 일치하지 않는 것으로, WTO 판례법에 의하면 분쟁해결 패널은 무역협정이 당초 발전적 해석을 의도한 것으로 전제할 수 있다.¹³⁾ 즉 분쟁해결 패널은 무역협정에 FPRW 선언과 같은 문서들이 언급된 경우 이 문서들을 갱신된 문서로 대체하여 지칭하는 것으로 간주할 수 있다는 것이다.

ILO 사무국은 이러한 해석 가능성을 인정하지 않고, 수정 내용은 “무역협정의 범위나 내용에 영향을 미치거나” 다른 방식으로 “해당 회원국에게 새로운 법적 의무를 발생시킬” 수 없다고 무작정 결론 지었다.¹⁴⁾ 더 나아가 ILO 사무국은 “총회 결의문이 회원국들에게 당사국으로서 체결한 [자유무역협정]을 수정하여 4대 노동기본권과 함께 OSH도 포함시키도록 촉구한

12) *Ibid.*, pp.7~9.

13) Arato, Julian(2010), “Subsequent Practice and Evolutive Interpretation : Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences”, *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 9(3), pp.443~494.

14) *Ibid.*, para.29.

다고 해도, 법적으로 이는 구속력이 없는 권유에 불과하다.”라고 재차 확인하였다.¹⁵⁾

2021년 11월에 개최된 제343회 ILO 이사회에서 회원국들은 FPRW 선언문에 OSH 관련 ILO 협약의 일부 또는 전부를 포함하기 위한 개정안에 합의하였다. 이는 회원국들이 OSH에 대해서도 이 선언문에 포함된 4개의 권리 부분과 동일한 수준의 존중, 중요성 및 촉진 노력을 부여할 수 있도록 하기 위함이다.¹⁶⁾

ILO 이사회는 FPRW 선언문 개정에는 합의하였지만 변경된 내용이 무역협정에 가져올 잠재적 여파에 대해서는 의견이 일치하지 않았다. 산업화시장경제국가(IMEC) 그룹의 대표는 선언문 개정이 “현행 무역협정에 영향을 미치지 않을 것”임을 명확히 하는 내용의 “문안을 제시”해 달라고 ILO 사무국에 요청하였다. 이러한 요청은 EU 회원국 대표의 발언에도 포함되었고, 미국은 사무국에 “유보조항”의 신설을 제안하며 더욱 강력하게 요청하였다. 결국 ILO 회원국들은, 특히 “회원국들이 체결한 기존 무역협정에 직접 및 간접적으로 미칠 수 있는 법적 효력”에 관한 배경보고서를 작성하여 2022년 3월 차기 회기에 제출하고 이 현안에 관한 비공식 협의를 실시할 것을 사무국에 요청하였다.¹⁷⁾

2022년 3월 2일 ILO 사무국은 요청대로 배경보고서를 배포하였다. 이 보고서는 FPRW 선언 개정이 기존 무역협정에 미칠 “간접적” 효과에 관한 세 가지 우려사항에 주목하였다. 첫째, 자유무역협정의 노동 조항이 “핵심 근로기준”이나 “노동자의 기본권”을 언급하고 있는 경우 발전적 해석(dynamic interpretation)을 통해 새로운 OSH 권리를 포함하는 것으로 간주할 수 있는지 여부다. 둘째, 개정 선언문이 “일반특례관세제도(GSP)”와 같은 무역특혜 제도 자격조건에 어떠한 영향을 미칠 것인가이다. 셋째, ILO 이사회나 총회의 토의 과정에서 정부 대표들이 표명한 공식 견해가 향후 무역분쟁과 관련하여 그 정부들에 구속력 있는 법적 의무를 발생시킬 수 있는가이다.¹⁸⁾

이러한 우려사항을 다루면서 ILO 사무국은 이전에 FPRW 선언 개정이 무역협정에 간접적으로도 영향을 미치지 않는다고 단언했던 부분을 미묘하게 언급하였다. 이 보고서에서는 조

15) *Ibid.*, para.30.

16) ILO(2021b), *op. cit.*

17) ILO(2021a), *op. cit.*

18) ILO(2022a), *op. cit.*

약 규정을 발전적으로 해석해야 한다는 국제적 법리를 인정하면서 “특정한 맥락과 일련의 상황에서 해석하는 주체가 자유무역협정의 당사국들이 그 용어를 변동에 맞춰 변화하는 의미로 사용하려는 의도였다고 해석할 수 있다.”라고 물러서는 입장을 보였다. 그러한 “의도치 않은 결과”를 피하기 위해 이 보고서는 “기존의 자유무역협정에 의해 주어진 의무가 체결 당사국의 명시적 동의 없이 변경되지 않도록 총회 결의를 통해 유보조항을 포함시켜야 한다.”라는 미국의 제안에 암묵적으로 동의하였다.¹⁹⁾

ILO 사무국은 FPRW 선언을 수정하기 위한 결의문 초안에서 위 유보조항에 대해 상세히 기술하고 있다. ILO 사무국은 가장 먼저 유보조항이 “여러 법적 기준문서에서 비롯된 규정들이 서로 상충하는 것을 방지하고 해결하기 위해 그러한 조항을 포함하고 있는 국제 협약과 기타 조약들의 관계를 규율하고자 조약에서 빈번하게 사용되고 있다.”라고 지적하였다. 또한 ILO는 국제법상 특정 용어와 권리의 사용을 명확히 하고자 두 건의 ILO 협약에서 유보조항을 사용한 바 있다고 밝혔다. 전통적으로 유보조항이 법적 구속력이 있는 조약에서는 사용되지 않지만, ILO가 FPRW 선언문과 같은 “연성법” 기준문서에 유보조항을 삽입하지 못할 근거는 전혀 없다고 하였다. 사무국은 이러한 조항이 있다고 해서 “회원국이 체결한 무역협정의 노동 조항이 개정 선언문에 합치하도록 상대 당사국과 합의하여 재량으로 변경하지 못하는 것은 아니다.”라는 점을 상기시켰다.²⁰⁾

■ 제110차 ILO 총회

이사회와 사무국의 준비 작업에 힘입어 2022년 6월 ILO 총회에서는 FPRW 선언을 개정하기 위해 이사회에 특정 문서를 제출하는 결정을 담당했다. 그 당시 이미 사무국은 유보조항을 포함하는 개정 선언문의 초안을 작성한 상태였다. 개정안이 “동적 비전(dynamic vision)”을 지녔다는 특징이 있음에도 불구하고 ILO는 무역협정 관련 개정 FPRW 선언문의

19) ILO(2022b), *op. cit.*

20) ILO(2022a), *op. cit.*

발전적 해석은 배제하고자 하였다. 개정안은 “이 결의문의 어느 부분도 회원국이 체결 당사국인 기존 무역협정으로 인해 발생한 권리와 의무에 어떠한 방식으로든지 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 안 된다.”라고 선언하고 있다.²¹⁾

전반적으로 ILO 총회에서 회원국들은 FPRW 선언의 개정을 강력하게 지지하였다. EU 회원국 대표는 이러한 변화가 매년 약 300만 명의 목숨을 앗아가는 업무상 사망 사고를 개선할 수 있을 것으로 기대하였다. 미국 정부 대표도 이에 대한 지지를 표명하면서 노동자의 안전과 보건에 대한 권리를 보호하기 위한 바이든 대통령의 행정명령을 “국가 우선과제 및 도덕적 의무”라고 언급하였다. 여러 OSH 협약 중 어느 것을 기본협약으로 격상해야 하는가에 대해서는 일부 이견이 있었지만, 결국 회원국들은 2개의 협약, 즉 “산업안전보건협약(제155호)”과 “산업안전보건체제 증진에 관한 협약(제187호)”으로 의견을 모았다.²²⁾

또한 총회에 참석한 회원국들은 법적 확실성을 위해 유보조항이 “매우 중요하다.”라고 보았다. 사용자 그룹의 대변인은 전통적인 무역협정뿐만 아니라 투자 및 경제협력 협약과 기타 일방적인 무역 프로그램도 포함해야 한다고 강조하였다. 미국은 무역 당사국들이 “해당 무역협정의 발효 당시 이해한 대로 협정의 조건들을 이행해야 할 의무가 있으며 그러한 의무는 협정의 체결 당사자들이 해당 조항을 변경하기로 결정하는 경우에 한하여 변경됨”을 확인하는 조항을 지지하였다. 기타 문서들을 포함시켜야 할 이유에 대해 토의를 거친 후 ILO 총회는 기존의 “무역 및 투자 협정”을 포함하도록 초안을 수정하기로 하였다.²³⁾

■ OSH 관련 개정안의 함축적 의미

ILO의 OSH 문서 지위를 격상하기로 한 ILO 총회의 결정 과정에서 이념적인 논쟁은 거의 없었다. 2022년 6월 총회가 개최될 시점까지 사업장에서 사고와 질병으로 인해 사망한 노동

21) *Ibid.*

22) ILO(2022e), “Summary of Proceedings Concerning the Draft Resolution to Amend the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998”, <http://www.ilo.org/>.

23) *Ibid.*

자의 수는 수백만 명에 이르고 있었다. 팬데믹은 미흡한 OSH 보호체제가 드러나는 계기가 되었고, 그 과정에서 의도치 않게 개인보호장비 등에 대한 각국의 OSH 수요와 글로벌 공급망 기준 사이의 연관성도 함께 드러났다.

회원국 간에 훨씬 더 논쟁을 불러일으켰던 주제는 그러한 격상된 지위가 무역 관련 문서에 어떠한 파급효과를 지닐 것인가였다. ILO 사무국이 결국 인정한 바와 같이, OHS 문서의 격상된 지위는 기존 무역협정에서 FPRW 선언 또는 ILO의 노동기본권의 이행을 명시한 정부에 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 중재인들은 그러한 용어들이 협정 작성 당시가 아니라 분쟁 당시 정의하는 대로 해석할 수 있다. 또한 정부들은 ILO의 범위 내에서 OSH의 지위를 격상한다는 결정에는 대부분 통일된 의견을 보였지만, 무역관계 차원에서 소급 적용될 수 있다는 점에는 상당히 불편한 입장이었다.

미국과 EU는 FPRW 선언이 포함되어 있는 무역협정의 당사국이며, 모두 발전적 해석을 통해 이익을 볼 수 있다. 양측 모두 OSH 관련 사고를 포함하여 무역 관련 착취로부터 글로벌 노동자들을 보호한다는 목적이 명시되어 있는 지속가능한 개발 정책을 채택하고 있다. 또한 글로벌 공급망 충격과 직업병이 글로벌 노동자들의 건강과 안전을 어떻게 저해하는지를 목격했다. 그럼에도 불구하고 미국과 EU의 대표는 OSH 보호조치를 무역에서 배제하려는 ILO 내 노력을 지휘하고 지지하였다.

이들이 제안한 유보조항은 정치적 타협이었을 수도 있다. 이제 OSH 문서들의 지위가 격상되었기 때문에 ILO는 증진 활동을 강화할 수 있는 여력과 자원을 갖게 될 것이며 ILO 회원국의 정부들이 OSH 협약을 비준할 가능성이 높아질 것이다. 이러한 이점이 무역 역동성 및 국제경제법의 지속가능성 증대 측면에서의 손실을 정당화할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 유보조항은 노동기본권 간의 서열, 무역 정책에 의한 이행의무, 글로벌 노동자들의 건강과 안전에 관한 새로운 문제들을 야기하고 있다. 유보조항은 각국 정부들이 무역으로 인한 이익을 취하면서 지속적으로 OSH 보호를 침해할 수 있는 길을 열어주는 셈이며, 이는 글로벌 공급망이 더욱 적체되고 노동자들이 서로 다른 대우를 받는 결과로 이어질 수 있다. **KLI**