

근로자 100인 이상 민간기업 백신 의무화 관련 행정명령에 대한 위임입법의 한계¹⁾

I. 사건개요

직업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration, 이하 ‘OSHA’)는 노동부 장관 명의로 코로나19 백신 의무화 행정명령(이하 ‘백신 의무화 행정명령’)을 발동하였다. 위 행정명령에 따르면 100인 이상이 근무하는 민간 기업의 근로자는 백신접종을 하거나, 이를 원치 않는 경우 매주 자비로 여가시간에 코로나19 검사를 받고 근무시간 내내 마스크를 착용하여야 한다. 위 행정명령은 상반되는 주법에 우선한다.

많은 주정부, 사업체 및 비영리기관은 백신 의무화 행정명령에 대하여 여러 주법원에 소송을 제기하였다. 사건 초기 제5항소법원은 백신 의무화 행정명령을 중지하였다. 그러나 여러 주에서 제기되었던 소송이 제6항소법원에서 병합되었고, 제6항소법원은 위 행정명령 중지를 해제하였다. 이에 신청인들은 미국연방대법원에 긴급 구제(emergency relief)를 신청하였고, 미국연방대법원은 제6항소법원의 결정을 뒤집고 백신 의무화 행정명령을 중지하는 결정을 내렸다.

II. 결정요지

법정의견

가. 직업안전보건법상 긴급상황에 따른 임시적 기준

1) NFIB v. OSHA, 595 U. S. ____ (2022) (2022.1.13.결정).

의회는 1970년 직업안전보건법(Occupational Safety and Health Act)²⁾을 제정하였다. 위 법률에 따라 노동부 산하로 OSHA가 출범하였다. OSHA는 직업 관련 안전 및 보건기준을 마련함으로써 안전하고 건강한 노동환경을 보장하는 책무를 담당하고 있다. 이러한 기준은 안전하고 보건에 이로운 고용환경을 제공하기 위해 합리적으로 필요하고 적절한 것이어야 한다. 또한 이러한 기준은 공고, 의견수렴절차³⁾ 및 공청회를 포함한 엄격한 절차를 통해 고안되어야 한다.

직업안전보건법은 ‘긴급상황에 따른 임시적 기준(emergency temporary standards)’⁴⁾에 대한 내용을 포함하고 있는데, 이러한 임시적 기준은 일반적인 공고-의견수렴절차를 거치지 않고 연방 관보에 게재되는 즉시 효력을 가질 수 있다. 그러나 이는 극히 한정된 상황에서만 허용될 수 있다. 이러한 예외를 인정받기 위해서는 노동부 장관이 ① 근로자들이 독성물질 혹은 인체에 유해하다고 판단된 물질에 대한 노출로 인한 또는 새로운 위험원으로부터의 심각한 위험에 노출되었으며, ② 긴급상황 기준이 이러한 심각한 위험으로부터 근로자를 보호하기 위해 필요하다는 것을 증명해야 한다. 코로나 19 사태 이전 노동부는 9차례 긴급상황에 따른 임시적 기준을 마련하였지만, 백신 의무화 행정명령과 같이 광범위한 행정명령을 발령한 적은 없었다. 9개의 긴급상황에 따른 임시적 기준 중 6개와 관련하여 법원에 소송이 제기되었고, 이 중 1개만 법원이 그 타당성을 온전히 인정하였다.⁵⁾

나. 백신 의무화 행정명령

2021년 9월 9일 바이든 대통령은 백신 접종 확대를 위한 계획을 발표하

2) 29 U. S. C.는 노동과 관련한 법률을 다루고 있으며, 직업안전보건법은 29 U. S. C.의 일부로 제 651조부터 제678조로 이루어져 있다.

3) 우리나라의 입법예고절차와 유사하며, 행정명령을 연방관보에 게재한 후 이해관계자의 의견을 받는 절차이다.

4) 29 U. S. C. 제655조 제c항 제1호.

5) BST Holdings, L.L.C. v. Occupational Safety and Health Admin., 17 F. 4th 604, 609 (CA5 2021).

였다. 이러한 계획의 일환으로 바이든 대통령은 근로자 100인 이상 기업이 직원들에게 백신을 맞거나 아니면 코로나19 검사 음성결과를 최소 주 1회 제출하도록 할 것을 요구하는 내용의 행정명령을 노동부가 공표할 것을 주문하였다. 이는 미국 전역의 기업에서 백신접종률을 높이기 위한 것이었다. 노동부 행정명령 이외의 다른 규제를 함께 시행함으로써 바이든 행정부는 미국 노동자의 2/3인 약 1억 명에게 백신접종 의무를 부과하는 것을 목표로 삼았다. 2달 후 OSHA는 노동부 장관 명의로 긴급상황에 따른 임시적 기준으로 백신 의무화 행정명령을 발령하였고, 바이든 대통령의 발표 내용에 발맞추어 행정명령이 근로자 100인 이상의 기업에 적용되도록 하였다.

백신 의무화 행정명령은 매우 한정된 예외만 인정하고 있다. 100% 재택근무를 하는 근로자나 100% 야외에서만 근무하는 근로자는 백신을 의무적으로 접종하지 않아도 되지만, 이러한 예외를 인정받는 것은 거의 불가능하다. 가령, 노동부 장관의 추산에 따르면 조경업자 및 토지관리인(grounds keeper)의 9%만 100% 야외에서 근무하는 근로자에 해당한다. 또한 위 행정명령은 산업 혹은 코로나19 노출 위험에 따른 구분을 하고 있지 않다. 따라서 인명구조요원과 의료계 종사자가 동일한 규제를 받게 된다.

백신 의무화 행정명령에 따르면 근로자 100인 이상의 기업의 경우 코로나19 백신 관련 정책을 도입하고, 시행해야 한다. 기업은 각 근로자의 백신접종 상태를 확인하고 이에 대한 증빙을 보관해야 한다. 기업이 이러한 규제의 예외를 인정받기 위해서는 백신 미접종자에게 코로나19 검사를 받고, 근무시간 내내 마스크를 착용하도록 요구해야 한다. 그러나 기업이 근로자가 백신 접종을 대신하여 코로나19 검사를 받고 근무시간에 마스크를 착용하는 것을 반드시 허용할 의무를 부담하는 것은 아니다. 또한 위 행정명령은 상반되는 주법에 우선한다. OSHA의 행정명령을 준수하지 않은 백신 미접종 근로자는 사업장에서 방출된다. 또한 기업이 위 행정명령을 의도적으로 1회 위반할 때마다 최대 \$13,653의 과태료가 부과될 수 있다.

다. OSHA의 위임권한 일탈 여부

본 재판부는 노동부가 백신 의무화 행정명령을 발령할 권한이 없다는 주장과 관련하여 신청인이 본안에서 승소할 가능성이 높다고 판단하는 바이다.⁶⁾ 행정기관(administrative agency)은 법률에 근거하여 조직되므로, 의회가 위임하는 권한만을 가지게 된다. 노동부는 8천 4백만 미국인들에게 백신을 접종하든 아니면 자비로 코로나19 검사를 매주 받으라고 명령하였다. 이는 위임받은 ‘권한을 이행’하는 것이 아니라,⁷⁾ 수많은 근로자들의 생명 및 건강에 심각하게 개입하는 것이다. “우리는 의회가 광범위한 경제·정치적 의미를 갖는 권한을 행정기관에 위임할 때는 이를 분명하게 밝힐 것을 기대한다.”⁸⁾ 백신 의무화 행정명령이 광범위한 경제·정치적 의미를 갖는 권한 행사에 해당한다는 것에는 의심의 여지가 거의 없다.

이제 질문은 직업안전보건법이 명백하게 백신 의무화 행정명령을 승인하느냐는 것이다. 정답은 그렇지 않다는 것이다. 직업안전보건법은 노동부가 사업장에 대한 안전기준을 마련할 권한을 위임하였을 뿐 광범위한 보건조치를 도입할 권한을 위임하지 않았다.⁹⁾ 직업안전보건법은 근로자들이 사업장에서 마주하는 위험에 대해 다루고 있다.¹⁰⁾ 직업안전보건법의 그 어떠한 조항도 보건문제에 대해 다루고 있지 않고, 보건문제는 OSHA의 전문영역을 벗어난 것이다.

반대의견은 본 재판부가 ‘관련 법률에서 근거를 찾을 수 없는 제한’을 하는 것이라고 주장하였지만,¹¹⁾ 이는 사실이 아니다. 직업안전보건법의 문언은 분명히 반복적으로 OSHA가 ‘직업’ 관련 위험 및 ‘근로자’의 안전과 건강을

6) 행정명령 중지 관련 결정을 내리는 데 있어 법원은 본안에서의 승소 가능성, 회복하기 어려운 손해, 공익 등을 고려한다.

7) In re MCP No. 165, 20 F. 4th, at 272.

8) Alabama Assn. of Realtors v. Department of Health and Human Servs., 594 U. S. ___, ___ (2021).

9) 29 U. S. C. 제655조 제b항.

10) 29 U. S. C. 제651조, 제653조, 제657조.

11) 반대의견 p.15 참조.

규제할 책무가 있다고 밝히고 있다.¹²⁾

노동부도 OSHA의 책무가 ‘직업 관련 위험’을 규제하는 것에 한정된다는 것에 이의를 제기하지 않았다. 대신 노동부는 코로나19에 감염될 위험이 직업과 관련한 위험이라고 주장하였다. 우리는 여기에 동의할 수 없다. 코로나19가 많은 직장에서 발생한 위험이기는 하지만, 대부분의 경우 직장 관련 위험은 아니다. 코로나19는 집, 학교, 운동경기장 등 사람이 모이는 모든 곳에서 확산되었고, 확산될 수 있다. 이러한 보편적인 위험은 우리 모두가 일상적으로 마주하는 범죄, 공기오염 및 다양한 감염병으로 인한 위험과 다를 바가 없다. 단순히 대부분의 미국인이 직장이 있고, 근무 중에 이러한 위험에 직면할 수 있다고 해서 OSHA가 일상의 위험을 규제하도록 허용하는 것은 OSHA의 권한을 의회의 승인도 없이 크게 확장하는 일이 된다.

반대의견은 백신 의무화 행정명령이 화재나 위생관련 규제와 비견될 만한 것이라고 주장한다.¹³⁾ 그러나 백신 의무화 행정명령은 기존의 OSHA의 일반적인 직장 관련 규제와는 매우 다르다. 이미 이루어진 백신접종을 되돌릴 수는 없기 때문이다.¹⁴⁾ 반대의견의 주장과는 달리, 전 세계적 팬데믹에 대응하여 8천 4백만 미국 노동자가 백신을 접종하도록 하는 것은 ‘OSHA가 조직된 이유’가 아니다.

그러나 OSHA가 코로나19와 관련한 특수한 직업의 위험을 규제할 권한이 없다고 말하고자 하는 것은 아니다. 근로자의 직무나 사업장의 특수성으로 인해 코로나19가 특수한 위험을 야기하는 상황에서 이를 겨냥한 OSHA의 규제는 일반적으로 허용된다. 가령, OSHA는 코로나19를 연구하는 연구소를 규제할 수 있다. 사람이 밀집된 환경에서 근무하는 것과 관련한 위험도 규제할 수 있다. 그러나 이러한 장소에서의 코로나19의 위험은 모든 사람이 직면한 일상 속의 감염 위험과 그 정도나 종류가 다르다. OSHA는 상이한 직업 및 직종 등에 대해 동일한 접근법을 취하고 있다. 즉, OSHA는 직업과

12) 29 U. S. C. 제652조 제8항, 제654조 제a항 제2호, 제655조 제b항-제c항.

13) 반대의견 p.13 참조.

14) In re MCP No. 165, 20 F. 4th, at 274 (Sutton, C. J., dissenting).

관련된 위험과 일반적인 위험을 구분하지 못하고 있다. 백신 의무화 행정명령은 직업 관련 안전이나 보건 기준이라기보다는 일반적 보건조치의 특징을 띤다.

반대의견은 백신 의무화 행정명령을 의회가 지지하고 있다며 미국 구조계획법(American Rescue Plan Act of 2021)¹⁵⁾을 언급하였다.¹⁶⁾ 의회가 2021년 3월 11일 서명한 법률인 미국 구조계획법은 백신 의무화 행정명령이 나오기 6개월 전에 발표되었다. 그러므로 위 법률은 백신 의무화 행정명령을 지지할 수 없다. 사실상 백신 의무화 행정명령과 관련하여 의회가 취한 가장 주목할 만한 행위는 2021년 12월 8일 과반의 상원이 백신 의무화 행정명령을 승인하지 않은 것이다.¹⁷⁾

OSHA가 출범 이후 약 50년 동안 인과적으로 사업장과 무관하게 발생한 위험과 관련한 광의의 보건규제 조치를 취한 바 없다는 것은 시사점을 준다. 이러한 선례가 없다는 것은 백신 의무화 행정명령이 OSHA의 권한을 넘어선 것이라는 것을 보여준다.¹⁸⁾

주정부와 사업체들은 백신 의무화 행정명령으로 인해 수십억 달러의 비용이 발생하고, 수십만 명의 근로자들이 사직할 것이라고 주장하였다. 반면 노동부는 위 행정명령이 6천 5백 명의 생명을 살리고, 수십만 명이 입원하는 것을 막을 수 있을 것이라고 주장하였다. 이 둘을 형량하는 것은 이 법원이 해야 할 일이 아니다. 이는 민주적 절차를 통해 국민들이 선출한 자들의 책무이다. 의회가 OSHA에게 직업 관련 위험을 규제할 권한을 주었지만, 공중보건을 규제할 권한을 준 것은 아니다. 8천 4백만 미국인이 100인 이상 직원을 둔 기업에서 근무한다는 이유로 백신접종을 의무화하는 것은 공중보건 관련 사항이다.

따라서 제6항소법원에서 항소가 진행되는 동안 백신 의무화 행정명령의

15) 코로나19 관련 경기침체 및 보건 영향에서 회복을 가속화하기 위한 법률.

16) 반대의견 p.16 참조.

17) 의회가 권한을 위임한 행정기관을 통제하는 방법으로, 상·하의원의 의결로 행정명령을 무효화할 수도 있다.

18) Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Bd., 561 U. S. 477, 505 (2010).

시행을 중지하는 바이다.

보충의견(3인)¹⁹⁾

이 사건의 핵심질문은 ‘결정권이 누구에게 있는가?’이다. 코로나19 팬데믹으로 인해 모든 미국인이 어려움을 겪고 있다는 데 의심의 여지가 없다. 주 및 지방정부들은 모두 코로나19와 싸우는 데 있어 각자의 역할이 있다. 그렇다면 이제 질문은 직업 관련 안전을 감독할 책임이 있는 OSHA가 8천 4백만 명의 백신 접종 혹은 정기적 코로나19 검사를 의무화할 권한이 있는느냐는 것이다.

주와 지방정부가 공중보건 규제와 관련하여 상당한 권한이 있다는 데 의심의 여지가 없다. 주와 지방정부는 헌법에 따라 특별하게 연방정부에 위임된 권한을 제외한 일반적 통치권을 가지고 있다.²⁰⁾

연방정부의 권한은 제한적이고 분립되어 있다.²¹⁾ 연방정부는 헌법에 명시된 권한을 행사하면서 권력분립원칙을 지켜야 한다. 그리고 이러한 의무와 관련하여 이 법원은 한 가지 확고한 원칙을 가지고 있다. 바로 의회가 광범위한 경제·정치적 의미를 가지는 결정에 대한 권한을 행정기관에 위임할 때는 분명하게 이를 밝혀야 한다는 것이다. 이를 중요문제원칙(major questions doctrine)이라고도 한다.

백신 의무화 행정명령은 중요문제원칙 테스트를 통과하지 못한다. 백신 의무화 행정명령은 광범위한 경제·정치적 의미를 가지는 문제에 관한 것이며, OSHA가 이러한 행정명령을 발동하기 위해서는 의회가 ‘분명하게’ 권한을 OSHA에게 위임해야 하지만 의회는 권한을 위임한 바 없다. 또한 백신 의무화 행정명령보다 훨씬 파급력이 적은 행정명령도 중요문제원칙 테스트

19) 대법관 Gorsuch, Thomas 및 Alito 의견.

20) National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 U. S. 519, 536 (2012) (opinion of ROBERTS, C. J.).

21) McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316, 405 (1819).

를 통과하지 못했다.²²⁾

OSHA는 29 U. S. C. 제655조 제c항 제1호²³⁾를 언급하며, 의회가 OSHA에 ‘근로자들이 독성물질 혹은 인체에 유해하다고 판단된 물질에 대한 노출로 인한 또는 새로운 위험원으로부터의 심각한 위험에 노출되었다’고 판단하면 바로 ‘긴급상황’ 규제를 시행할 수 있는 권한을 부여하였고, 현재 근로자들을 보호하기 위해 이러한 임시적 기준이 필요하다고 주장하였다. OSHA의 주장에 따르면 위 조항은 사업장의 안전과 합리적으로 관련된 것이기만 하면 전국적으로 적용될 조치를 도입할 ‘거의 무제한적인 재량’을 OSHA에게 부여한 것이 된다.

법정의견이 이 사건에 중요문제원칙을 적용한 것과 29 U. S. C. 제655조 제c항 제1호가 백신 의무화 행정명령을 정당화하지 않는다는 결론은 옳다. 29 U. S. C. 제655조 제c항 제1호는 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 도입된 것이 아니라 약 50년 전 OSHA 출범 당시에 만들어진 조항이다. OSHA는 석면이나 희귀 화학물질과 같이 사업장에서 자주 발생하는 특유한 위험을 해결하기 위한 상대적으로 온건한 행정명령만 발동해왔다.²⁴⁾ OSHA가 2년 전쯤 법원에서 설명하였듯이, 직업안전보건법은 사업장 밖에서 근로자에게 영향을 미치는 광범위한 보건 기준을 공포할 권한을 OSHA에게 부여하지 않았다.²⁵⁾ 그럼에도 이제 OSHA는 사업장 안에서 발생하는 위험뿐만 아니라 사업장 밖에서 근로자의 삶에 영향을 미치는 의료절차에 개입하고자 하는 것이다. 과거부터 지금까지 이러한 문제들은 주차원에서 더 일반적이고 더 넓은 권한을 가진 당국에 의해 다루어져 왔다. 연방차원에서 이 문제를 다룬다 해도, OSHA는 공중보건 규제를 다루는 기관이 아니기 때문에 이러한 문제를 다룰 수 있는 연방행정기관이 아니다.

중요문제원칙이 중요한 이유는 무엇인가? 중요문제원칙은 정부가 행정명

22) MCI Telecommunications Corp. v. American Telephone & Telegraph Co., 512 U. S. 218, 231 (1994).

23) 긴급상황에 따른 임시적 기준.

24) In re: MCP No. 165, 20 F. 4th 264, 276 (CA6 2021).

25) Brief for Department of Labor, In re: AFL-CIO, No. 20-1158, pp. 3, 33 (CADC 2020).

령 등을 발동하는 데 있어 헌법 제1조²⁶⁾의 원칙을 지킬 수 있도록 해준다. 즉, 행정기관이 수백만 명의 미국인의 일상생활과 자유를 규제하려고 한다면, 행정기관은 의회로부터 분명하게 권한을 위임받아야 한다. 이러한 측면에서 중요문제원칙은 비위임원칙(nondelegation doctrine)과 관련이 있다.

비위임원칙은 의회가 의도적으로 입법권한을 비선출직 관리들에게 위임하는 것을 방지함으로써 민주적 책임성(democratic accountability)을 보장한다. 의회는 인기 없는 정책으로 인한 자신의 책임범위를 축소하기 위해 행정기관에 권한을 위임하고자 할 수 있다. 그러나 헌법은 이러한 유혹에 제동을 건다.²⁷⁾ 의회가 입법권을 비선출직 행정부 관리들에게 위임한다면 헌법의 전체 구조가 망가지고, 국민이 선출한 대표들의 합의가 아닌 칙령에 의해 미국인들의 사생활과 자유가 침해될 수 있다.²⁸⁾

중요문제원칙은 의도 없이 혹은 모호하게 입법권을 위임하는 것을 방지함으로써 비위임원칙과 유사한 기능을 담당한다. 때로 의회는 중요한 정책적 문제를 해결하기 위해 법률을 포괄적으로 기술하고 통과시킨 후 해당 법률의 이행과 관련한 세부 내용을 행정기관이 정하도록 한다.²⁹⁾ 이때 행정기관은 법률의 모호함, 표현상의 의문 혹은 허점 등을 활용하여 위임받은 권한보다 더 큰 권한을 행사하려고 할 수 있다. 중요문제원칙은 의회가 문제를 해결해야 한다는 것을 인정함으로써 이러한 가능성을 차단한다.³⁰⁾

중요문제원칙이든 비위임원칙이든 핵심은 같다. 바로 행정부가 국민이 선출한 의회를 대체하는 것을 방지한다는 것이다. 위 원칙들 모두 이 사건에 의미가 있다. OSHA는 중요한 문제에 대해 전국적으로 영향을 미치는 행정명령을 공포할 권한이 있다고 주장하였지만 그 권한이 의회의 분명한 수권에 의한 것임을 밝히지 못했다. 또한 OSHA가 원용한 29 U. S. C. 제655조

26) **헌법 제1조** 이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권은 합중국의회에 속하며, 합중국의회는 상원과 하원으로 구성한다.

27) Gundy, 588 U. S., at ___ (GORSUCH, J., dissenting).

28) Department of Transportation v. Association of American Railroads, 575 U. S. 43, 61 (2015) (ALITO, J., concurring).

29) King v. Burwell, 576 U. S. 473, 485-486 (2015).

30) Whitman v. American Trucking Assns., Inc., 531 U. S. 457, 468 (2001).

제c항 제1호가 OSHA에 입법권한을 위임하였다 하더라도, 그 법률은 헌법에 위반될 것이다.

이 사건의 쟁점은 팬데믹에 대응하는 방식에 관한 것이 아니라 누가 팬데믹에 대응할 수 있는 권한을 가지고 있는냐는 것이다. 정답은 분명하다. 이러한 권한은 OSHA가 아닌 주와 의회가 가지고 있다.

반대의견(3인)³¹⁾

가. 행정명령 중지를 위한 기준

행정명령의 중지를 규율하는 법적 기준은 잘 정립되어 있다. 신청인은 ① 본안에서 승소 가능성이 높고, ② 행정명령 중지 신청이 기각될 경우 회복하기 어려운 손해가 발생하며, ③ 행정명령 중지 신청이 인용될 경우 공익을 해하지 않을 것이라는 것을 입증해야 한다.³²⁾ 신청인들은 이러한 요건 중 그 어떤 것도 충족시키지 못했다.

나. 본안에서의 승소 가능성

신청인은 본안에서 승소할 가능성이 높지 않다. 백신 의무화 행정명령은 직업안전보건법을 완벽하게 준수하고 있다. 직업안전보건법은 OSHA가 ① 근로자들이 독성물질 혹은 인체에 유해하다고 판단된 물질에 대한 노출로 인한 또는 새로운 위험원으로부터의 심각한 위험에 노출되었으며, ② 이러한 심각한 위험으로부터 근로자들을 보호하기 위해 임시적 기준이 필요하다고 판단한다면 긴급상황에 따른 임시적 기준을 공포하도록 명령하고 있다.

코로나19는 인체에 해로운 물질이자 새로운 위험원이다. 또한 코로나19는

31) 대법관 Breyer, Sotomayor 및 Kagan.

32) Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 592 U. S. ___, ___ (2020).

수백만 명의 근로자에게 심각한 위협을 야기하고 있다. 코로나19가 실내공간을 공유하는 사람들 사이에서 퍼지기 때문에 대부분의 사업장에서 위협이 높아지고 있다. 백신 의무화 행정명령은 코로나19의 위협을 해결하기 위해 ‘필요하다.’ 백신 의무화 행정명령은 백신 접종을 하거나 코로나19 검사를 받고 마스크를 쓰는 방법이 코로나19 확산 위험을 제한하는 데 가장 유용하다는 것을 보여주는 수많은 연구와 정부 보고서에 기반을 두고 있다. OSHA는 매우 상세하게 감염자와 비감염자 사이의 밀접접촉이 코로나19를 확산시키고, 산업이나 사업장의 유형에 따른 감염역학상 차이가 없으며, 코로나19 검사, 마스크 착용 및 백신 접종이 감염, 입원 및 사망위험을 낮추는 데 매우 효과가 있다는 것을 보여주었다. 또한 모든 연령의 백신 미접종 근로자는 백신접종 근로자에 비해 코로나19 감염 위험이 크게 증가한다는 것도 입증했다. 즉, 백신 의무화 행정명령보다 더 온건한 정책으로는 코로나19로 인한 사망과 피해를 예방할 수 없다는 것을 입증한 것이다.

다. 근거법률의 위임범위

법정의견은 코로나19가 새로운 위험원이자 인체에 해로운 물질이고, 근로자에게 심각한 위협을 야기하며 코로나19 검사를 하고 마스크를 쓰거나 백신 접종이 필요하다는 것에 이의를 제기하지 않았다. 대신 법정의견은 직업안전보건법이 OSHA에게 사업장에서의 안전 기준을 마련할 권한을 위임하였고, 코로나19가 사업장 안팎 모두에 존재하기 때문에 직업안전보건법에 의해 ‘분명하게 백신 의무화 행정명령이 정당화되지’ 않는다고 실시하였다.³³⁾ 즉, 법정의견은 OSHA가 사업장 외부에서 코로나19 문제를 해결한 권한을 가지고 있지 않기 때문에 코로나19로부터 사업장을 안전하게 할 수 없다고 주장하는 것이다. 그러나 직업안전보건법의 문언은 OSHA의 규제 권한에 대한 법정의견의 제한을 지지하지 않는다. 직업안전보건법은 사업장에서 모든

33) 법정의견 p.4 참조.

위험으로부터 근로자를 보호하기 위한 규제를 승인하고 이러한 위험이 사업장 밖에서도 존재하는지, 근무 이외 시간에도 발생하는지는 관심을 두지 않는다. 의회가 행정기관의 권한을 제한할 것을 규정하지 않은 법률을 제정하면, 행정기관의 재량에 대해 해당 법률의 문면에 의해 뒷받침되지 아니하는 제한을 할 수 없다.³⁴⁾ 그러나 법정의견은 관련 법령에서 찾아볼 수 없는 제한을 OSHA에 부과한 것이다.

의회의 위임에 따라 OSHA는 오랫동안 사업장 안팎에서 발생하는 위험을 규제해 왔다. 가령 OSHA는 화재, 배선, 비상구 관련 위험 관련 규정을 공포하고 거의 모든 사업장에 적용하였다. 이러한 위험이 사업장뿐만 아니라 경기장, 학교, 호텔 및 가정 등 그 외 여러 시설에서 발생했을 때에도 말이다. 사실 의회는 지난해 OSHA가 사업장 안팎에서 발생하는 위험을 규제할 권한이 있다는 것을 분명하게 했다. 의회는 OSHA가 모든 종류의 근로 환경에서 코로나19 관련 근로자들을 보호하는 활동을 시행할 수 있도록 1억 달러의 예산을 배정하였다.³⁵⁾ 코로나19는 미국 전역에서 산업분야를 막론하고 대부분의 사업장에서 특별한 위험을 야기하고 있다. 사람들은 직장에서 장시간 함께 시간을 보내기 때문이다. 중요한 것은 근로자들은 사업장에 대한 통제권을 거의 갖지 못한다는 것이다. OSHA는 근무를 하는 동안 근로자들은 동료, 고객, 대중, 환자 등과의 접촉을 제한할 능력이 거의 없다고 주장하였고, 심각한 위험에 근로자들을 노출시키지 않으면서도 일부 근로환경에 대한 예외를 허용하여 행정명령을 세심하게 맞춤형으로 제정하였다. 결론적으로 백신 의무화 행정명령은 직업안전보건법을 준수했다.

상술했듯이 OSHA는 사업장에서 ‘심각한 위험’에 근로자를 노출시키는 새로운 위험원에 대응하여 긴급상황에 따른 임시적 기준을 마련해야 한다. 29 U. S. C. 제655조 제c항 제1호의 핵심은 OSHA가 긴급상황을 다룰 수 있도록 해야 한다는 것이다. 물론 의회가 OSHA가 코로나19에 대응하여 행정명

34) Little Sisters of the Poor Saints Peter and Paul Home v. Pennsylvania, 591 U. S. ___, __ (2020).

35) American Rescue Plan Act of 2021, Pub. L. 117-2, 135 Stat. 30.

령을 공표해야 한다고 한 것은 아니다. 의회가 미래를 예측할 수는 없기 때문이다.

라. 이익형량

만에 하나 본안에 대한 의견이 첨예하게 대립할 것이라고 가정하더라도, 이 법원의 오늘 결정은 심각한 우를 범하고 있다. 법원은 행정명령 중지로 인한 해악과 공익을 형량한 후 중지 명령을 내려야 하기 때문이다. 36)

먼저 경제적 해악을 살펴보도록 하자. 고용주들은 백신 의무화 행정명령으로 인해 수십만 명의 근로자들이 퇴사할 것이기 때문에 사업에 방해가 될 것이라고 주장한다. 그러나 OSHA는 이러한 주장이 과장되었다는 것을 확인하였는데, 백신 접종을 의무화한 회사 직원의 퇴사 건수가 백신 접종을 의무화하지 않은 회사 직원 퇴사 건수보다 훨씬 더 적었다. 그리고 위 행정명령은 백신접종을 의무화하지 않았다. 백신접종의 대안으로 직원들이 마스크를 착용하고 테스트를 하는 것을 허용하였기 때문이다.

OSHA는 고용주들이 주장하는 경제적 해악을 상쇄하는 효과도 제시하였는데, 근로자들이 OSHA의 행정명령의 안전 예방수칙을 준수하는 기업에 계속 다니거나 지원할 가능성이 더 높고, 직원들이 병가를 내는 날이 더 적어질 것이라는 것이다. 이러한 결론들은 합리적이다.

더욱 근본적인 문제인 공익에 대해서 살펴본다. 근로자를 질병과 죽음에서 보호할 이익은 고용주들이 주장하는 손해보다 더 크다. 상술하였듯이, OSHA는 6개월간 위 행정명령을 시행하면 6,500명의 목숨을 구하고, 250,000건의 입원을 막을 수 있다고 추산하였다. 심지어 이러한 추산은 너무 보수적일 수 있다. OSHA가 행정명령을 공표한 이후 신규 확진자의 수가 10배 증가하였고, 입원자의 수는 4배 증가하였다. 팬데믹이 계속되는 한 새로운 변

36) *Trump v. International Refugee Assistance Project*, 582 U. S. ___, ___ (2017).

이가 더 많이 생겨날 위험도 계속된다. 이러한 사항들을 고려하였을 때 OSHA의 행정명령을 중지하지 않는 것에 무게가 실린다.

Ⅲ. 결정의 의의

이 결정에서 미국연방대법원은 100인 이상 근로자를 둔 사업장에게 직원들이 코로나19 백신접종을 하거나 검사를 받도록 하는 행정명령이 항소법원에 본안 소송이 계류 중인 상황에서 중지되어야 하는지 여부를 판단하였다. 비록 이 결정이 본안에 대한 결정은 아니지만, 이에 대한 미국연방대법원의 입장을 추측할 수 있게 한다는 데 의의가 있다. 이 결정이 내려진 후 OSHA는 백신 의무화 행정명령을 취소하였다.

비록 법정의견이 명시적으로 중요문제원칙이라는 표현을 사용하지는 않았지만, 법정의견은 OSHA가 백신 의무화 행정명령을 발령할 권한이 있는지 여부를 판단함에 있어 중요문제원칙을 적용하였다. 중요문제원칙이란 법원이 경제·정치적으로 매우 중요한 문제와 관련하여서는 행정기관의 행정법규 해석을 존중하지 않는다는 원칙이다. 이는 행정법규가 모호한 경우 법원은 합리적인 행정기관의 법규해석을 존중해야 한다는 Chevron원칙의 예외로, 경제·정치적으로 중요한 문제는 행정기관이 아닌 의회가 결정해야 한다는 원칙이다. 또한 중요문제원칙은 행정기관이 경제·정치적으로 중요한 행위를 할 경우 의회가 과거 포괄적으로 제정한 법률을 그 행위의 근거로 할 수 없다는 의미를 가진다. 이와 관련하여 George Washington University 법학대학원 Richard J. Pierce교수는 중요문제원칙과 미국 의회의 양극화 문제가 동시에 작동함으로써, 정부는 의회가 예견하지 못한 문제를 효과적으로 해결하기 위한 수단을 잃게 되었다고 논평한 바 있다.

사실상 중요문제원칙은 미국에서 논란이 많았던 원칙이다. 의회가 법률을 제정하는데 오랜 시간이 소요되고 제정 당시 모든 상황을 예측하여 법률을 제정할 수는 없다. 반면, 오늘날 세상은 급변하고 있고, 이번 코로나19 사태

와 같이 신속한 대응을 요구하는 경우가 늘어나는 환경에서는 행정명령 활용의 중요성이나 빈도가 더욱 높아질 것으로 예상되는바, 중요문제원칙과 관련한 논란은 향후에도 계속될 것으로 보인다.