

미국의 산업안전보건법령에서의 노·사·정의 책임 고찰

1. 법령 제정시 주요 쟁점사항

미국에서는 1900년대 초반부터, 산업안전보건법의 제정이 이루어진 1970년까지 여러 분야에서 사업장 안전보건규제 제정이 요구되고 있었다. 비록 몇몇 주나 연방정부차원에서 근로자 안전보건을 위한 법률이 부분적으로 있긴 했으나 포괄적이고 체계적이지는 못했다.

60년대 후반, 미국은 시민권, 여성권, 환경 문제와 베트남 전쟁 등 국내외 심각한 문제에 직면한 혼란의 시기였다. 사업장에서는 업무상 재해 및 질병의 심각성이 증가하고 있었다. 산업재해가 십년 동안 20% 증가하였으며, 한해 14,000명의 근로자가 작업장에서 죽어 갔다. 400,000명 이상의 미국인이 작업관련성 사고와 질환으로 죽었고, 거의 5,000만명 이상이 작업장에서 산재장해로 고통받고 있었다.

이로써 1970년에 산안법이 제정되었다. 산업안전보건법은 일명 William Steiger 법이라고 불리운다. 이는 상원의원 William Steiger가 기초한 상원법안과 하원의원 Steiger가 기초한 법안이 절충을 거친 뒤 통과되었음을 의미한다. 이 당시 미국의 노동조합측에서는 필요한 기준의 제정과 집행권한을 노동부에 주도록 하는 상원법안을 지지하고 있었으며, 행정부에서는 기준의 제정과 사법적 처리를 위한 별도의 기구 창설을 주장한 하원의 법안을 지지하고 있었으나, 두 개의 법안은 입법 목적 상으로는 커다란 차이를 보이고 있지 않았으며 법을 누가 어떻게 집행할 것인가 하는 차이점만이 있었다.

가. 사업주의 선언적 의무조항

‘사업주의무’에 관한 상원 법안은 “근로자에게 안

전하고 건강한 작업환경을 제공할 수 있도록, 인지된 위험(Recognized Hazards)이 없는 고용환경을 제공”하는 것으로, 위반에 관하여 벌금을 부과하지 않는 것이었다. 반면, 하원 법안은 “사망이나 심각한 신체적 손상을 일으키기 쉬운 어떠한 유해요인(Any Hazards)이 없는 고용환경을 제공하도록” 사업주의무를 부과하고, 이 조항 위반에 대하여 벌금을 부과하는 것이었다.

상·하원합동위원회에서는 “고도로 복잡한 산업 환경에서 사업주에게 모호한 명령을 지키도록 요구하는 것은 불공평하다”는 기본 취지하에, 사망 또는 심각한 신체적 손상을 유발하기 쉬운 “인지된 위험(Recognized Hazards)”에 대하여 사업주의무를 적용하고, 위반에 대하여 벌금을 부과할 수 있도록 절충안을 마련하였다. 이것이 오늘날의 법 5(a)(1)이다.

나. 급박한 위험상황

초기 상원 법안은 긴박한 위험상황에 대하여 “위험의 성격과 긴박함(법원의 명령을 구하기에는 시간이 부족함)”을 고려하여 작업을 중단할 수 있는 결정권을 노동부장관에게 부여하는 것이었고, 하원의 법안은 OSHA가 모든 긴박한 위험상황에 대하여 법원의 명령을 요청하도록 하는 것이었다. 상·하원합동위원회 위원들은 위험상황시의 권한이 개인인 감독자에게 주어지는 경우 남용의 우려가 있으므로 최종적으로 하원 법안을 채택하였다.

한편, 대법원은 Whirlpool Corp. 판결에서 심각한 신체위험이 존재하는 합당한 상황에서, 사업주로부터 불이익을 당하지 않고 작업을 거부할 근로자 권리

를 변호한바있다.

다. 기준의 실행가능성

산업안전보건기준은 실행가능한 범위내에서 규정되어야 한다. 실행가능성은 기술적·경제적 실행가능성을 포함한다. 경제적 실행가능성이란 사업주가 문제를 해결하기 위하여 재정적 측면에서 필요한 방법을 수행할수있는가하는문제이다.

라. 기준 제·개정 절차

OSHA 기준제정에 대하여 상원에는 '비공식적'인 과정을 제안하였고, 반대로 하원 대표들은 '공식적'인 기준제정과 좀더 엄격하고 실질적인 증거 검증을 제안하였다. 최종적으로 상·하원합동위원회 위원들은, 비공식인 기준제정을 채택하되, 실질적인 과학적 검증을 위해 필요하다면 공청회를 시행하는 절충안을 채택하였다.

OSHA의 기준제정은 '공식적', '비공식적' 기준제정 요소를 모두 포함하고 있어 일명 'Hybrid Rulemaking'으로 불리어진다. OSHA 기준제정은 다음의 세가지 종류로 구분된다.

① 초기 기준 : 법이 효력을 발휘한 이후 첫 2년 동안 OSHA의 기준제정절차없이 마련한 '잠정적인 기준'이라고도 한다. 개시기준은 더 최신의 기준으로 결국은 대체되겠지만, 최신의 기준으로 대체되어 효력이 없어질 때까지는 영구적기준이다.

② OSHA의 기준제정절차에 의해 만들어지는 기준이어야 한다.

③ 비상시 임시규정 : 근로자에게 중대한 위험이 현존하는 경우 마련되며, 6개월 동안 효력을 발휘한다.

법 6(a)에 의하여 노동부장관은 기준제정 절차없이 "국가합의 기준"과 "확정된 연방기준"을 채택할수있다. 국가여론기준이란 다양한 관점들이 고려되고, 관계전문가들로부터 '상당한 동의'를 얻어낸 '국가적으로 인정되는 기준'으로, 법 3(9)에 정의되어 있다.

'확정된 연방기준'은 연방청에 의해 기준에 채택되어진 것이다.

이를 근거로 하여 1971년 5월 29일, OSHA는 다양한 의견을 수렴하여, 국가적 여론에 따르는 미국립표준기구 (American National Standards Institute : ANSI)와 미연방방재협회(National Fire Protection Association : NFPA)의 기준을 그대로 인용하여 OSHA 기준을 법시행과 동시에 일괄 규정하였다.

한편, OSHA의 기준제정과정의 특성으로 "실행가능한 최소수준 정책"을 들 수 있다. 예를 들면, 개정된 석면의 허용폭로농도(1975년 10월 9일)는, 기존 석면기준의 허용폭로농도(0.5f/cc)와 허용최고한도(5f/cc)에 의하여 다양한 암과 중피종이 발생할수 있다는 "새로운 증거"들과 발암성 물질에 대한 "실행가능한 최소수준"의 허용농도를 정하는 OSHA의 정책에 근거한 것이다.

미국의 기준제정에 있어서 그 외의 원칙은 기준으로 인하여 "비용이 얼마나 소요되는가"라기 보다는 기준이 "상당한 유해에 대한 효과성"을 가지고 있느냐에 더 역점을 두고 있다. 다시 말하면 예방으로 인한 비용부담과 근로자에 대한 유해성이 서로 충돌한 경우 상당한 유해성이 있다는 판단에 근거하여 필요한 기준제정(규제)을 한다는 의미이다.

또한, 초기 기준 마련시 미국립표준기구(ANSI)와 미연방방재협회(NFPA)의 기준을 근거로 하였듯이, 명백한 과학적인 근거를 밝히는데 에너지를 소비하기보다, 상당한 과학적 근거가 입증된 기준을 도입하고 있다. 상당한 과학적 근거에 따른 기준제정은, 기술적 수준에 있어서 매우 강력한 규제라 할수 있다.

마. 연방정부승인 주정부 프로그램

직업안전보건법 18(c)(2)에 따르면, 계획 승인과 관련된 주권은 주사이의 통상에 의해 유통되는 물품에 적용되는 기준으로 제한된다. 안전보건 입법에 대한

논쟁이 있을 때, 이미 몇몇 주(州)에서는 효과적인 직업 안전보건 프로그램을 수행하고 있었다. OSHA는 주의 프로그램이 OSHA의 프로그램보다 더 효과적인 경우 주의 기준을 승인해 주었다.

1972년 후반, 남부 케롤라이나, 몬타나, 오레곤에서 OSHA의 승인을 최초로 받았다. 1983년에는 연방기준보다 훨씬 더 엄격한 기준인 캘리포니아주의 에틸렌디브로마이드 기준을 승인하였다. 승인되기 전에, 연방법원에서 캘리포니아주가 에틸렌디브로마이드 기준을 집행하는 것을 금지하였다.

바. 사법적 검토

초기 상원 법안에서는, 공표된 기준에 대한 항소를 콜롬비아 자치구 고등법원에만 전달하고, 공표된지 30일 이내에 재검토가 이루어져야 하며 '배제적' 수정의 입장이었다. 반면, 하원법안은 모든 고등법원에 항소가 전달되는 것을 허락했고, 배제적이라는 용어는 포함하지 않았다. 상·하원 합동위원회 위원들은 더 설득력있는 상원조항을 채택하였다.

2. 정부 · 사업주 · 근로자의 책임

가. 정부

(1) 기준제정

법에 의한 OSHA Rulemaking 단계는 다음과 같다. 자체의견이나 관련단체의 건의(NIOSH 권고 등)에 따라 기준제정작업에 시작된다. 자문위원회를 구성하여 기준안을 마련하고, 30일간 예고 후에 필요한 경우 서면 논평을 받거나 공청회를 개최한다. 최종 법안은 공청회 종료일로부터 60일 이내 혹은 공청회를 개최하지 않은 경우 논평기간이 종료된 후 60일 이내에 결정되어야 한다.

《법체계》

- 직업안전보건법(OSHAct): 상·하원을 통과하여 대통령령이 서명·공포
- 미연방규칙 29장(OSHA standards 29CFR): OSHA에서 정하는 법의 하위규정
 - part 1910 일반산업 (General Industry)
 - part 1915 조선업 (Shipyard)
 - part 1917 해양터미널 (Marine terminals)
 - part 1918 항만작업 (Longshoring)
 - part 1926 건설업 (Construction)
 - part 1928 농업 (Agriculture)

《보건관련 기준》

- 1910.1000 - 공기오염 (Air contaminants)
- 1910.1001 - 석면 (Asbestos)
- 1910.1002 - 콜타르피치 휘발물질 (Coal tar pitch volatiles)
- 1910.1003 - 13개 발암물질 (4-니트로바이페닐 등) [(13 Carcinogens (4-Nitrobiphenyl, etc.))]
- 1910.1004 - α-나프틸아민 (Alpha-Naphthylamine)
- 1910.1005 - [유보] (Reserved)
- 1910.1006 - 메틸클로로메틸에테르 (Methyl chloromethyl ether)
- 1910.1007 - 3,3'-디클로로벤지딘과 염 (3,3'-Dichlorobenzidine and its salts)
- 1910.1008 - 비스클로로메틸에테르 (Bis-Chloromethyl ether)
- 1910.1009 - 베타-나프틸아민 (Beta-Naphthylamine)
- 1910.1010 - 퀴피딘 (Quinidine)
- 1910.1011 - 4-아미노디페닐 (4-Aminodiphenyl)
- 1910.1012 - 에틸렌아민 (Ethylenimine)
- 1910.1013 - 베타-프로피오나이트 (Beta-Propionitrile)
- 1910.1014 - 아세틸아민플루오르 (Acetylaminofluorene)
- 1910.1015 - 4-디메틸아민아조벤젠 (4-Dimethylaminazo benzene)
- 1910.1016 - N-니트로디메틸아민 (N-Nitrosodimethylamine)

1910.1017- Vinyl chloride (VCL) OSHA 기록 유지	① 기록 유지	② 시작 회의
1910.1018- 무기비소 (Inorganic arsenic)	① 기록 유지	② 시작 회의
1910.1020- 근로자 폭로 · 의료 기록에 대한 접근	③ 사업장 순회	④ 종결 회의

records)
 1910.1025- 납 (Lead)
 1910.1027- 카드뮴 (Cadmium)
 1910.1028- 환형 (Benzene) 순서, 근로자 대표, 근로자인
 타워, 종결 회의, 근로자 대표 (Governance)
 1910.1030- 혈액원성 병원체 (Bloodborne pathogens)
 1910.1043- 면분진 (Cotton dust)
 1910.1044- 현장에서 죽은 근로자들에게 지문을 하기도 한다. 2-Dipropyl ether (DPE)의 비밀을 폭로해서
 1910.1045- 트라이클로에틸렌 (Trichloroethylene)을 유포한 자에
 1910.1047- 에틸렌 옥사이드 (Ethylene oxide)는 들다를 부
 1910.1048- 포름알데히드 (Formaldehyde)
 1910.1050- 메틸렌 디이소시아이레이트 (Methylene diisocyanate) 이후 노·사
 1910.1052- 아세트알데히드 (Acetaldehyde)를 유포한 자에
 1910.1053- 아세트알데히드 (Acetaldehyde)를 유포한 자에
 1910.1096- 이온화 방사선 (Ionizing radiation)
 1910.1200- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1201- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1202- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1203- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1204- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1205- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1206- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1207- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1208- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1209- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1210- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1211- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1212- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1213- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1214- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1215- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1216- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1217- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1218- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1219- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1220- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1221- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1222- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1223- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1224- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1225- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1226- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1227- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1228- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1229- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1230- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1231- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1232- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1233- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1234- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1235- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1236- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1237- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1238- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1239- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1240- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1241- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1242- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1243- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1244- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1245- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1246- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1247- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1248- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1249- 유해정보 제공 (Hazard Communication)
 1910.1250- 유해정보 제공 (Hazard Communication)

직접적인 이익과 관련된 문제를 논의할 필요가 있는 경우
 ① 가능한 빠른 개선이 필요한 급박한 위험 상황
 ② 감독이 정규시간 이후에 시행되어야 하거나 특별

- 한 준비가 필요한 경우
- ③ OSHA가 노·사 대표자 등의 참석을 미리 알려야 하는 경우
 - ④ 더욱 철저하고 효과적인 감독수행을 위해 사전 예고가 필요하다고 OSHA 지역사무소장의 결정이 있는 경우

산업안전보건 위반시 벌금이 부과된다. 안전사고의 직접적 위반은 되지만 사망 또는 심각한 신체손상의 발생가능성이 없는 경우 경미한 위반(Other than Serious Violation)으로 분류하고, 위반 1건당 최고 \$7,000까지 벌금을 책정할 수 있으나, 사업주의 노력, 과거위반경력, 사업장 규모 등에 따라 경감될 수 있다. 경감에 따른 벌금액이 \$100 이하인 경우는 면제된다. 사망 또는 심각한 신체손상이 발생할 명백한 가능성을 사업주가 알고 위반한 경우 심각한 위반(Serious Violation)으로 분류하고, 위반 1건당 최고 \$7,000~최하 \$1,500까지 벌금을 책정할 수 있으며, 경감될 수 있다. 사업주가 고의적으로 알고 위반하는 경우 고의적 위반(Willful Violation)으로 분류하고, 위반 1건당 최고 \$70,000~최하 \$5,000까지 벌금을 책정할 수 있다. 고의적 위반으로 근로자 1인을 사망케 하여 유죄로 확정되는 경우 사업주에게 벌금 \$25만(법인 \$50만)과 6개월의 징역에 처할 수 있다. 기타 사업주가 반복적으로 법을 위반하는 경우(Repeated Violation) 위반 1건당 최고 \$70,000 벌금을 부과할 수 있고, 위반사항이 시정기간을 초과한 경우(Failure to Abate) 초과 1일당 \$7,000 벌금을 부과할 수 있다.

(3) 자발적 참여 프로그램 (VPPs), 기술상담지원 (Consultation Assistant)

OSHA는 여러가지 방법으로 사업장의 자발적인 참여를 확보하려고 노력하였다. 무료 상담서비스를 확대하였고, 포괄적인 상담방문서비스에 참여하는 고용주는 1년 동안 감독에서 면제하는 프로그램을 운영

하기도 하였다. 1982년에 OSHA는 모범적인 안전보건 프로그램을 가지고 사업장을 각성시키기 위해 자발적 참여프로그램(VPP)을 개발하였다. VPP에 대한 경험을 바탕으로 OSHA는 1989년 자발적 안전보건프로그램 가이드라인을 제시하였다. VPP는 현재 KOSHA 2000 등 안전보건경영시스템과 유사하다.

나. 사업주의무

직업안전보건법 적용을 받는 근로자는 다음의 의무를 준수해야 한다.

- (1) 인지된 위험(Recognized Hazards)이 없는 작업 환경을 제공할 일반적 의무 준수
- (2) 산업안전보건문제에 대하여 근로자에게 주지
- (3) 직업안전보건법 하의 기준, 규정, 규칙에 대한 준수
- (4) 작업환경 평가
- (5) 잠재적 유해요인 최소화 혹은 제거
- (6) 적절한 개인보호구의 지급 등 도구와 장비의 적절한 제공
- (7) 근로자에게 잠재적 유해요인 경고
- (8) 작업순서 확립 및 개정, 근로자에게 전달
- (9) 필요시 의학적 검사 제공
- (10) OSHA 기준에 의해 요구되는 교육 제공
- (11) 세명 이상 사상자가 발생한 사고에 대해 8시간 이내 보고
- (12) 작업관련성 재해 및 질병에 대한 기록 유지
- (13) OSHA 200호 복사본 게시
- (14) 근로자의 권리 및 책임에 대하여 사업장 게시
- (15) 근로자, 이전 근로자, 근로자 대표가 OSHA 200호 기록을 열람할 수 있도록 함.
- (16) 근로자가 의학적 기록 및 폭로 기록을 열람할 수 있도록 함.
- (17) OSHA 감독관과 협력
- (18) OSHA 소환장 등의 게시

다. 근로자의무

- (1) 작업장내 OSHA Poster 읽기
- (2) OSHA 기준 준수
- (3) 작업장내 보호구 사용 · 착용과 안전보건규칙 · 규정 준수
- (4) 위험상황을 감독관에게 보고
- (5) 작업관련 재해 및 질병을 사업주에게 보고하고, 즉시 치료를 구할 것
- (6) 책임있는 자세로 직업안전보건법 하의 권리 실행

3. 미국 직업안전보건법에 의한 기구

(1) 산업안전보건청(OSHA)
노동성(DOL) 산하 외청, 근로자의 안전보건 및 쾌적한 작업환경 개선으로 직업병 예방

- ① 본부 조직 : 6부 28과
- ② 지방 조직(본부 지역관리과 소속) : 10개 청, 85개 지방사무소
- ③ 인원 : 총 6,000명(본부 약 400명, 지방 감독관 약 2,000명)

(2) 국립산업안전보건연구원(NIOSH)

법 제20조에 의하여 OSHA의 연구기능을 수행하며 보건사회부 내에 설치, 산업안전보건 권고기준의 연구개발, 산업체에서의 새로운 기술의 적용에 따른 안전보건문제 연구, 연구기능 등의 수행을 위한 사업장 방문점검, 연구기능의 수행을 위한 계약 등의 체결 등을 담당, 현재 본부 외에 3개의 연구소가 운영되고 있음.

- ① 주요 업무 : 노동부제정기준을 돕기 위한 권고기준의 책자발간, 산업안전보건기준 개발, 화학물질 독성자료집 발간, 화학물질의 유해성 평가, 산업안전보건전문가의 교육 등

(3) 산업안전보건심의위원회(OSHRC)

법 제12조에 따라 대통령이 임명한 3인으로 구성되어 임기는 6년임. 노동사무소에서 발한 위반장에 이

의가 있을 경우 심의위원회 소속 행정판사가 1차적으로 청문회 등을 개최하여 심의하며 심의위원은 1차 심의사항에 대한 재심기능을 원칙적으로 수행

4. 요약

미국 산업안전보건법에서 기준제정, 감독 등 정부의 역할과 사업주의 책임 등을 정함에 있어, ① 노·사이익단체 등의 장시간에 걸친 공공의 합의(Consensus)를 통해서 기본개념을 정립하였다. 규제 내용도 우리나라 산업안전보건법과 달리 사업주가 반드시 해야 할 범주를 정하고, 이를 중심으로 규제하고 있어 기술적인 사항은 우리나라 기준보다 구체적으로 규제하고 있는 반면, 우리나라 산업안전보건법에서 규정하고 있는 안전보건관리자 선임, 안전보건관리규정, 안전보건위원회 설치·운영 등 관리 부분은 제외한다. ② 근로자 보호에 대한 효과가 산업안전보건 전반에 중요한 잣대로 작용한다. ③ 근로자 참여권, 근로자 알 권리 등 근로자 권리가 강조한다. ④ 성과에 근거하여 기준을 제정하거나 법을 집행한다.

우리나라의 경우, 사업장내 유해요인으로부터 근로자 보호라는 대원칙보다는 사업주 단체, 근로자 단체 등 사회여론에 큰 영향을 받고 있다. 산업안전보건법 규가 왜 필요한지, 어떻게 목적을 달성해야 하는지에 대한 법철학의 부재가, 아직도 우리나라 법규의 후진성을 면치 못하게 하는 가장 큰 원인일 것으로 판단된다. 