

P21. 미국 산업안전보건역의 역사와 관련 규제에 관한 고찰

A Study on the History and Regulations of Industrial Safety and Health in U.S.A

이경숙*, 김정란, 김호철, 김경수

농촌자원개발연구소

Lee, Kyung-Suk · Kim, Kyung-Ran · Kim, Hyo-Cher · Kim, Kyung-Su

Rural Resources Development Institute, NIAST, RDA

영국, 독일 등 유럽 선진국은 오랜 봉건사회의 역사적 배경 속에서 산업화에 수반된 신분제도 변화, 노동인력 부족으로 인한 농촌 노동력의 도시 유입, 어린이 등 노약계층의 노동문제 등으로 산업안전보건제도 마련되기 시작하고 본격적인 공업화가 더불어 사회적 보험제도로 자리 잡게 된다. 미국은 유럽의 산업안전보건제도의 발전에 자극받아 19세기 말부터 관련 연구와 법제정을 시작하여 현재의 산업안전보건 법령체제를 갖추게 된다. 본 연구는 이러한 미국 산업안전보건 역사와 관련 규제의 내용들을 고찰하고 시사점을 탐색하고자 국내의 연구문헌 및 인터넷 자료 등을 분석하였다.

1800년대 미국은 산업혁명을 통해 발달된 과학, 값싼 노동력, 풍부한 자원을 기반으로 세계 최강의 경제대국이 되었으며 동시에 저임금, 여성 및 미성년자의 고용, 도시빈민촌, 노사간의 대립 등을 발생시켜 직업병 등 산업재해가 사회문제화 된다. 그러나 당시의 자유방임정책은 노동조건 개선이나 빈부격차 해소를 위한 노력을 소홀히 하여 초기 산업안전보건 문제는 열악한 노동조건과 빈곤이 혼재하여 나타났으며 공장 노동 개선은 주로 노동시간 단축, 고용연령 제한, 안전규칙의 도입 같은 기본 문제에 치중되었다. 1848년에 펜실베이니아주의 아동노동법 제정을 계기로 아동노동을 제한하는 법들이 제정하였으나 공장감시제도 부재로 실효성을 지니지 못했다. 그러나 19세기 후반 급진적인 노동운동으로 미국노동총연맹(AFL)을 탄생되고 20세기 초에 노동쟁의를 조정하는 정부기관인 노동청이 설립되어 노동자 건강문제를 조사하고 노동조건 문제를 제기하여 1908년에는 연방대법원은 오레곤 주의 '부인 10시간 노동제' 지지로 장시간 노동이 부인건강과 가정의 안정을 침해한다는 사실을 인정했다. 1913년에는 '노동자의 복지향상, 근로조건 개선과 고용기회의 향상을' 위해 연방노동부가 노동청에서 분리되고 오늘에 이르게 된다. 1911년에는 뉴욕 피복공장 화재로 145명의 여공이 사망하자 사업장의 안전조치와 보건상태 조사 실시와 뉴욕주의 노동법 개정이 이루어지고 연방 공중보건국은 여성조합원을 위한 보건진료소를 설치하였는데 이는 현대 사업장의 의료실 모델이 되었다.

1912년 위스콘신 주에서 개최한 연합안전학회는 과학적 안전관리의 시발이며 전미안전협회(NSC)의 모체로 민간단체 활동을 통해 각종 안전 및 관리기술 기준 등을 개발하고 1940년대에는 Manhattan Project라는 핵에너지 개발사업은 근로자와 국민의 안전

을 위한 국가적 차원의 안전규제와 규칙을 제정하여 연방 안전보건법의 기반이 되었다.

이 외에도 연방정부는 1908년 재해보상을 시작으로 10개 주에 재해보상법이 생기고 1917년 연방대법원은 이를 합헌으로 인정한다. 이 후 산업재해만 다루던 산업재해보상법이 1948년에 33개 주에서 직업병 보상을 시행하여 산업보건 향상과 재해와 질병에 따른 비용 감소를 가져와 재해발생과 직업병 예방에 크게 공헌하게 되었다.

미국은 2차 대전후 냉전체제가 고착화되고 보수주의가 강화되면서 흑인의 인권개선과 같은 민권정책이 후퇴하고 노동보호정책도 약화되어 관련 정책을 찾기 어려웠다. 1960년대에 들어 다양한 경제 및 민권정책이 시행되면서 연방차원의 산업안전보건 관련법이 비로소 중요한 산업안전법령들로 제정되었다. 그러나 주(州)간 교역 확대에 따라 안전보건 규정의 통일 필요성이 제기되고 산업재해의 증가로 1970년에 연방정부 차원의 산업안전보건법인 OHS Act가 공포되고 현재와 같은 법령체제를 이루게 된다. 산업안전보건법(OSHAct)과 미연방규정 제29장(29 CFR)로 이루어진 산업안전보건법의 실제 집행은 각 주에 위임되어 집행되며 이러한 산업안전보건법은 매우 포괄적이나 사업장 안전관리가 체계적으로 일원화되어 유지되고 있다. OSH Act는 사업장 안전보건에 대한 사업주와 근로자의 책임과 권리를 설정하고 이에 대한 정부의 의무이행과 권리보호를 위한 행정 등을 법제화한 내용들로 산재예방을 위한 규정, 연구, 교육의 3가지 핵심과제를 중심으로 이루어지며 안전보건 기준제정, 안전보건기준 집행수단 마련, 연구 및 통계활동 강화, 각 주의 안전보건활동 강화, 사업주와 근로자 및 안전보건 관계자 등에 대한 교육방안 마련 등이 포함된다.

OSH Act를 집행하기 위한 기준인 CFR 29장은 산업안전보건과 직접적으로 관련되며 6개의 부문중 29 CFR Part 1910이 노동안전 및 보건기준 항목이고, Part 1928이 농업에 있어서의 산업안전보건기준으로 농기계 안전과 농약 등 농업용 화학물질 관리 등이 포함되어 있다.

환경보호청(EPA)은 농업인의 업무상재해를 유발할 수 있는 유해요인 중 농약 관련법을 시행하는데 연방 살충제·진균제·살서제법(FIFRA)과 연방식품의약품화장품법(FFDCA)이 있다. 1996년에 FIFRA와 FFDCA는 식품질예방법(FQPA)으로 개정되어 농약 규제 방법을 크게 변화시켰으며 환경보호청이 농약 재등록에 대한 일차기관이 된 후 1974년에 농업용 농약에 대한 작업자보호기준(WPS)을 제정하여 농산물생산 등에 사용되는 농약노출로 인한 직업성 질환과 사고 위험, 일반인의 사고성 농약노출 위험, 농약노출 감소를 위한 작업장 실천 사항들을 포함한다.

이 밖에도 미국은 31개 주의 의사와 검사실, 또는 병원이 농약중독이나 손상에 대하여 보고하도록 규정하고 이 중 5개 주(California, Florida, New York, Oregon, Texas)의 감시체계는 농약을 비롯한 일부 직업성질환의 위험에 대한 감시성 사건경고 시스템(SENSOR)을 운영하며 NIOSH로부터 운영비를 지원받고 있다.

위에서 살펴본 대로 미연방 산업안전보건법(OSHAct)과 미연방규정 제29장(29 CFR)

은 농업무문을 포함하여 건강·안전에 대한 의료진의 주기적 보고 및 감시체계를 운영, 관련통계 생산까지 법으로 규정하여 산업보건 연구, 교육, 규제 제정 및 집행의 일원화를 이루고 국가 정책수립 및 예방교육 등에 활용되도록 하였다. 그러나 농업인의 업무상재해 발생에 영향을 미치는 다양한 농업시설물, 유기분진 등에 대한 기준이 누락되거나 산업안전보건 관련법이 자영농업인에게 해당되지 않는 등 다소 미흡한 부분도 확인할 수 있었다. 따라서 향후 우리나라도 농업인의 직업성 질환에 대한 의료진의 주기적인 보고와 위험요인에 대한 감시체계 등을 산업안전관련법에 포함하여 농업인 재해현황 등에 관한 통계가 마련될 수 있어야 한다.