

# 미국 산업안전보건법의 규제범위와 입법구조

연세대 환경공해연구소 정 재 춘

## I. 서 론

미국의 산업안전보건법은 1970년 12월에 제정되었다. 이 법은 노동부장관에게 안전 및 건강기준을 제정, 수정, 폐지할 수 있는 권한을 부여하였고, 수사 및 검사, 소환장 발부, 벌칙 부과, 고용주에게 안전 및 건강에 관한 기록을 유지케 하는 권한, 급박한 위험상황을 제어하기 위해 법원에 청원할 수 있는 권한, 동법에 기초한 주 사업계획을 승인 또는 기각할 수 있는 권한, 노동부장관으로 하여금 타연방기관의 기록을 열람할 수 있는 권한을 부여하였다.

동법은 또한 고용주 및 피고용자에게 훈련과 교육의 편의를 제공하기 위하여 (건강·교육·후생국과 협의하여) 노동부장관에게 직원에 대한 단기 훈련교육을 과할 수 있는 권한도 부여하였으며, 아울러 노동부장관과 그 권한위임자가 상해와 질병의 예방에 대하여 고용주 및 고용자와 협의할 수 있는 권한도 부여하였다.

동법은 타 환경관계법들과는 달리 매우 간결

하고 명쾌하게 작성되었기 때문에 하위법규 제정에 있어서도 혼란의 여지가 적었다. 그래서 타환경관계법들과는 달리 이 법은 제정·통과 이후 한번도 개정되거나 수정된 적이 없다.

## II. 미 산업보건안전청

미국의 산업보건안전청은 1970년 10월 산업보건안전법의 제정에 의해 (미 환경청의 탄생과 같이) 창설되었으며 1971년 4월에 공식적으로 운용을 시작하였다. 이 기관은 미 정부기관중 가장 중요한 환경보건기관이라 하겠다. 미 환경청과 비교해 볼 때 환경청이 훨씬 더 많은 자원과 공중의 관심이 있음에도 불구하고 산업안전보건청보다 공중의 건강에 관한한 훨씬 좁은 범위의 위해성 물질을 다루고 있지만 산업보건안전청은 그 반대라 하겠다.

또한 미 산업안전보건청은 업무상의 분장외에도 미 환경청과는 다음의 몇가지 점에서 그 기능과 조직상의 특징이 명백히 구별된다. 첫째

로 산업안전보건청이 작업장에서의 건강과 안전에 관한 제 1 차적 책임부서란 점이며, 둘째로 미 산업안전보건청은 근본적으로 법의 집행기관이란 점이다. 따라서 대부분의 직원들이 검사관으로서 연간 50,000건 이상의 검사를 행한다. 이에 비해 미 환경청의 검사와 법집행기능은 부수적인 부분이라 할 수 있다. 세째로 편제상에 있어서 미 환경청은 대통령 직속의 독립적 규제기관이지만 미 산업안전보건청은 노동부의 하위기관이란 점이다. 두 기관이 상기한 몇개의 범주에 의해 그 기능상의 차이가 있지만 많은 건강문제에 관하여 별개의 관점에서 규제하는 중복적인 행정기관이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 규제대상 고용주 및 피고용자의 범위

이 법은 미 50개주 및 미 연방 행정관할구역의 모든 고용주와 피고용자에 적용된다. 고용주란 피고용자를 고용하여 상업에 영향을 미치는 사업활동을 하는 모든 사람을 지칭하며 미 연방 공무원, 주 공무원 및 정치단체는 제외된다. 이 법의 인적 적용범위는 1972년 1월 12일자 미 관보에 명시되어 있다. 동법 19절에서 각 기관장의 행정명령에 의해 안전하고 건강한 작업환경을 제공하도록 하는 책임을 부과하고 있기는 하지만, 이러한 미 연방 및 주 공무원의 제외규정은 이제까지 많은 논란의 대상이 되어온 것이다. 이같은 입법상의 미비점을 보완하기 위하여 1980년에 공무원의 산업보건 및 건강에 관한 대통령령이 제정되었다. 이 령은 공무원에 대한 제 연방기관의 책임과 직원들의 건강 및 안전 프로그램에의 참여기회를 확대하였으며 산업안전보건청이 일정한 상황에 있어서는 연방기관의 시설을 검사할 수 있도록 하였다.

### Ⅳ. 건강기준

작업장에 있어서 환경오염물질에 의한 건강문

제는 과거 수년간 미 산업안전보건청의 주요 관심사였다. 건강위해는 안전위해가 비교적 명확하게 규정할 수 있음에 비해 정의하기가 훨씬더 어렵고 발견하는데 시간이 걸리는 것이다. 이는 건강위해의 증상발현이 더디고 누적적, 비가역적이며 갖가지 비직업적 요인에 의해 문제가 복잡해지기 때문이다.

미국내 작업장에서 수만종의 독성물질이 발견되고 이들중의 많은 수가 반드시 규제되어야 하는 것이지만 미 산업안전보건청은 사실 산업위생단체의 추천목록에서 채택한 400여종의 화학물질에 대한 단순 역치한계(threshold limits)를 규정하고 있을 뿐이다. 이는 건강기준을 제정하려면 많은 복잡한 문제, 즉 개개의 건강기준설정에 대하여 의학적 조사, 기록유지, 측정, 다각적인 물리적 검사 등이 요구되기 때문에 수많은 위해성 물질에 대한 역치한계를 규정하자면 대체로 수년간 내지 그이상의 시간이 걸리게 될 것이다.

아무튼 현재 통용되고 있는 기준은 ①합의기준(6절 a 항), ②영구기준(6절 b 항), ③긴급적 일시기준(6절 c 항)의 3개 기준이다.

#### 가. 합의기준(6절 a 항)

미 의회는 산업안전보건청이 그의 독자적인 기준을 개발하는 동안에 적용시킬 어떤 기준의 필요성을 인식하였다. 동법 제6절 c 항에 있는 기준은 1973년 4월 25일로 종료되는 2년간의 기간동안 타 연방기관에 의해 개발된 기준이나 각종 산업 및 사설단체의 합의기준을 채택할 수 있도록 하였다. 이렇게 하므로써 산업체에게도 편의성을 제공하고 산업안전보건청에게도 일시적으로나마 업무의 과중을 경감시켜 주고자 하였다. 산업체에서 채택한 산업안전보건청의 기준과 연방기관의 기준 사이에 법적으로 불일치하는 사항이 있을 때에는 피고용자를 더 두텁게 보호하는 쪽으로 기준을 설정하였다. 이렇게 하

여 1974년 6월에 대부분의 기준이 설정되었는 바, 청산가스를 포함하는 몇백 종류의 일상적인 독성물질에 대한 공기중의 최대허용농도 기준이 발표되었다.

이 기준에는 몇가지 문제점이 내제하는데 첫째는 역치(threshold values)만이 이 기준의 유일한 구성요소이며 경고표찰의 부착의무, 측정, 의학적인 기록유지에 관한 사항 및 노출시간별(8시간, 15분, 최고, 연간, 기타)역치 구분 등은 고려되지 않았다는 점이다. 둘째로 역치의 설정에 있어서 어떠한 농도 이하에서는 작업자가 아무런 영향도 받지않고 안전하다는 보편적인 가정에 입각하고 있다는 점이다. 이는 근거가 박약한 가정이다. 특히 대 인구집단의 평균치 범위를 놓고 개인에 대해 평가할 때 무영향 수준이 생각될 수 있지만 현재로서는 이를 입증할 만한 과학적인 「데이터」가 없으며 발암 물질에 있어서는 농도-반응곡선(dose-response curve)이 원점을 지나기 때문에 무영향수준을 가정함에 통념에 위배된다. 세째로 합의기준은 대부분이 분명한 과학적 증거에 의해 설정된 것이 아니라 이름이 의미하는 바대로 각종 산업체와 정부고용 산업위생 전문가들의 합의에 의해 이루어 졌다는 점이다. 그러므로 합의기준설정 과정시 회람 및 합의에 도달하는데 상당한 시일이 소요되어 실제로 기준이 설정될 때에는 많은 기준들이 낙후되게 마련이다.

합의기준은 이와같이 상기한 단점들이 있지만 산업안전보건청의 설립당시에는 아쉬운대로 필요했던 것이며 현재에도 별다른 확정적 기준을 제시할 수 없는 물질에 통용되고 있다.

#### 나. 영구기준

영구기준은 동법 6절 b항에 의거 제정된다. 이 기준은 일반에게 잘 알려진 재난, 소송, 신 과학적 연구 등에 의해 확정되어지며, 미 국립 산업안전보건원의 범주설정문서(criteria do-

cument)를 토대로하여 작성된다. 범주설정문서는 일정한 화학물질에 대한 역학적, 동물시험적 연구를 비롯한 과학적 연구내용을 담고 있고 이러한 근거에 의해 산업안전보건청의 기준 설정에 대한 추천안을 제시한 것이다. 이 추천안은 노출시간별 한계치를 제시함은 물론(예, 8시간 평균, 최고농도 등), 적절한 의료검진, 표식, 대응책 등을 포함하고 있다.

범주설정문서를 참조하여 미 산업안전보건청은 증거조사에 착수하여 조사완료 후에 어떤 기준을 제시한다. 제안된 기준은 60~90일간 일반인에게 공개하여 의견을 수집하여 반응을 분석한다. 다음 단계는 이에 대한 비공식 청문회가 열리고 다시 청문회 이후의 일반인의 의견을 수렴하는 과정이 있는데, 이 단계가 관계 이익단체들에게는 자신의 의견을 반영하는 가장 중요한 단계가 된다. 이것이 끝나면 다시 기준을 재심사한 후 최종기준이 확정된다. 이론상으로는 전과정이 1년안에 종료될수 있으나 실제로는 수년내지 10년이상이 걸리고 있다.

최종 기준이 공표된다 하더라도 전 입법과정이 완전히 끝난것은 아니고, 어떤 기준에잘못이 있다고 판명될 때는 재입법과정에 들어갈 수 있다. 가령 석면에 대한 기준을 보면 인간에 대한 발암물질이란 것이 인정되지 않았었다. 그래서 1975년 말에 새 기준을 설정하도록 다시 제안되었는데 8년후에 긴급적 일시기준이 설정되었고 현재 기준설정 심의과정 중에 있다.

「리건」행정부하에서 또 다른 방식의 입법제정수단이 도입되었다. 이는 제 기준중 최종적으로 설정되고 재판과정을 거쳐 연방최고법원에서 확정된 것은 문제삼지 않는다는 관례이다(예, 목화에서 발생하는 먼지 기준, 납에 관한 기준).

미국의 산업안전보건청이 제정하여 상기와 같은 방식으로 확정된 것은 다음에 열거하는 10개의 건강기준을 들수 있다. ①석면 ②14개의

·아민, 메칠·클로로메칠·에테르, 3,3'-디·클로로롤엔지딘, 비스-클로르·메칠·에테르, 베타-나프틸·아민, 벤지딘, 4-아미노·디·페닐, 에칠렌·이민, 베타-프로필·락톤, 2-아세틸·아미노·홀로린, 4-디·메칠·아미노·아조·벤젠, N-나이트로소·디메칠·아민) ③ 바이닐·클로라이드 ④ 무기 비소 ⑤ 납 ⑥ 코크스 연소로배연물 ⑦ 목화 먼지 ⑧ 1,2,디·브로모-3-클로로·프로펜 ⑨ 아크릴로·니이트릴 ⑩ 에칠렌·옥사이드

#### 다. 긴급적 일시기준

미 산업안전보건법은 또한 법에 규정된 일정한 긴급상황하에서, 즉 정상적이고 충분한 고려를 요하는 법규제정절차가 너무 지연될 때에 대처할 수 있는 방안도 제시하였다. 동법 6절 c항에 보면 독성이 있거나 물리적 위해성이 있는 것, 또는 새로운 위해를 일으킬 수 있는 물질로 인하여 중대한 위험에 노출된 근로자를 보호하기 위하여 긴급적 일시기준을 제정할 수 있게 되어 있다. 이러한 기준은 판보에 공포되는 즉시 효력을 발생하고 6개월간 통용될 수 있다. 이 기간은 단기간이고 또 산업안전보건청은 이 기간이 끝나기 전에 영구기준을 마련해야 하므로 상당한 압력으로 작용된다. 이러한 이유때문에 어떠한 물질에 대해 새로운 기준을 설정해 보려는 노동조합이나 단체에게는 긴급적 일시기준의 제정은 새로운 기준을 설정하기 위한 편법이 되기도 하였다. 사실상 현존하는 많은 영구기준들이 이렇게 하여 탄생된 것이다.

#### V. 안전기준

안전위해는 작업환경에 관련된 것으로서 화상이나 전기감전, 골절, 사지절단, 실명, 사망 등의 급박하고 맹렬한 성격을 띤 상해를 말한다. 건강위해가 화학물질에서 비롯된 것이라면 안전위해는 기계적, 전기적 작용에 의한 것이다.

소음은 확정하기가 곤란하나 건강위해로 본다. 산업안전보건법에 풍부히 담겨진 기준은 안전 기준이다.

산업안전보건법 6절 g항은 산업안전보건청이 구체적인 작업환경하(공업, 상업, 수공업 등)에서 안전업무의 중요성에 입각하여 업무수행의 우선순위를 정해야 한다고 규정한다. 보통 제일의 우선순위는 안전도가 가장 요구되는 산업 부문(industry)에 주어진다. 안전기준의 달성 방법은 주로 검사에 의존하며 효율적인 검사방법의 수행여부에 달려있다 하겠다.

#### VI. 행동농도수준(Action level)의 개념

산업안전보건법에서 규정하는 것 중에 흥미있는 것은 “행동농도수준”이란 개념이다. 행동농도수준은 허용노출수준의 반이 되는 농도수준이며 작업장에서 어떤 유해물질이 행동농도수준 초과하게 될때는 의학적 조사 및 전반적인 공기질의 측정을 비롯한 부가적인 보건업무가 산업체에 부과된다.

미 산업보건안전청은 하나의 정책적인 목적으로 행동농도수준을 규정하여 피고용자를 과노출로부터 철저히 보호하기 위하여 노출허용한계치 이하의 어떤 농도수준에서부터 측정의무를 부과한 것이다. 산업보건안전청은 이 방법이 고용주에게도 최소한의 부담으로 피고용자를 최대한도로 보호할 수 있는 방법이며 문제발생을 억제한다고 보았다. 피고용자에 대한 노출이 허용수준보다 클때에만 의학적 조사 및 노출농도의 저감대책을 강구한다면 이미 때는 늦고 피고용자를 충분히 보호할 수 없기 때문이다.

이 행동농도수준 개념도 논란의 여지가 존재한다. 산업안전보건 전문가들은 행동농도수준을 허용농도수준의 50%에 자의적으로 규정하므로서 사실상 새로운 허용농도수준이 창설되었다고 비판하며 또한 독성에 대한 명백한 증거가 없는 한 50%의 포괄적인 적용은 불합리하고 독성물

질과 자극물질을 구별해야 한다고 하였다. 기타 산업안전보건청이 행동농도수준을 결정할 때에 모든 경우에 있어서 오직 한종류의 대수정규 분포를 가정하였고 한번 측정된 8시간 시간가중평균치를 가지고 여러종류의 8시간 시간가중평균치 분포의 평균을 추정하는데 이용하였으므로 행동농도수준이 지나치게 엄격하다는 비판도 있다.

행동농도수준에 있거나 그 이상의 농도에 달한 작업장은 소환되거나 벌칙이 부과되는 것이 아니고 행동농도수준에 이를 때에 취해야 하는 조치를 태만히 하였을 때에만 벌칙이나 제제가 가해진다.

## VII. 변법의 허용 (Variances)

미 산업안전보건청은 일정한 요건을 갖춘 경우에 당해청의 승인을 받아 변법의 허용을 신청할 수 있다. 이에는 일시적 변법허용과 영구적 변법허용이 있으며 일시적 변법허용은 담당전문가가 없거나 기술자가 없는 경우, 재료 및 장비가 부족하거나 시설변경공사의 착공으로 기간 내에 공사를 완료할 수 없을 때에 신청할 수 있으며 신청인은 위해방지를 위해 주어진 여건하에서 최대한 노력하여야 한다. 그리고 가능한한 빨리 기준에 부응할 수 있도록 조치해야 하며 이에 대한 효율적인 「프로그램」을 가지고 있어야 한다. 일시적 변법허용기간은 1년 이상을 초과해서는 안된다. 영구적 변법허용은 고용주가 채택한 제 조건, 방법, 공정 등이 법적 기준에 필적할 만한 중후한 증거를 제시했을 때 주어진다.

## VIII. 위반에 대한 강제 및 처벌

미 산업안전보건청은 검사 및 소환, 벌금부과 등에 의해 법을 집행한다. 매년 연방기관이 수행하는 검사가 5만건에 달하고 주 기관이 시행하는 검사가 10만건에 달한다. 검사는 전수검

사가 아니고 무작위 선별검사를 하여 경각심을 높이는 데도 그 기능이 있다고 하겠다.

검사관이 작업장에서 어떠한 위해를 발견하면 공식적으로 이를 통고하고 법원에 처벌을 제소할 수 있다. 공식적인 통고에 있어서는 중대한 것, 중대하지 않은 것, 고의적, 반복적인 것으로 구분하여 취급한다. 중대한 위반은 어떠한 작업장에서 선량한 주의의무를 기울였다면 발견되었을 재해로서, 현재 사용하는 방법, 과정, 공법 등에서 사망, 심한 물리적 상해를 야기시킬 가능성이 높을 때 중대한 위반으로 정의하며 이에 대한 처벌은 필수적이다. 중대하지 않은 위반에 대한 처벌은 검사관의 재량에 의한다.

또한 고의적인 위반행위에 대해서는 “중대한 위반”의 경우보다도 벌칙이 강화되어 10,000불까지 벌금을 부과할 수 있다. 반복적 위반에 대해서는 매일 위반이 발생한 것으로 간주하여 일당 1,000불까지 부과할 수 있다.

## IX. 결 어

이상과 같이 미국의 산업안전보건법의 규제범위와 입법구조를 살펴보았는데 미국의 산업안전보건법의 입법과정상 특징을 보면 첫째로 광범한 일반대중의 참여가 입법과정의 필수요소로 되어 있으며 둘째로 입법과정이 오래 걸리더라도 민주적이고도 합리적인 절차에 의해 제정된다는 점을 들 수 있겠다.

### < 필자 후기 >

이 글은 아래의 2개 참고문헌을 토대로하여 작성된 것이며 이 글에 존재하는 오류는 전적으로 필자의 책임임을 밝혀둡니다. ①Arobuckle, J.G et al (eds)1985, Environmental Law Handbook, 8th edition, Government Institute, Inc. ②Olishifski, J.B(eds), 1971, Fundamentals of Industrial Hygiene, National Safety Council.