

국내 · 외 산업안전감독관의 업무수행 내용 비교 연구

Comparison of Domestic Inspectors' Roles with Those of
Foreign Inspectors in the Field of Industrial Safety

한국산업안전공단
산업안전보건연구원

提 出 文

韓國産業安全公團 理事長 貴下

본 報告書를 『국내·외 産業安全監督官의 業務遂行 內容 比較
研究』에 대한 最終 報告書로 提出합니다.

1999年 12月 31日

연구주관부서 : 산업안전보건연구원 안전공학연구실

총괄연구책임자 : 이 관 형 (서울지역본부 전문기술위원 팀장)

공 동 연 구 자 : 윤 석 준 (안전공학연구실 위촉연구원)

용역연구기관 : 한국항공대학교

용역연구책임자 : 차 근 호 (한국항공대학교)

공 동 연 구 자 : 강 만 옥 (삼성경제연구소 정책연구실 연구원)

요 약 문

1. 과 제 명 : 국내 · 외 산업안전감독관의 업무수행 내용 비교 연구

2. 연구기간 : 1999년 1월 1일 ~ 1999년 12월 31일 (12개월)

3. 연 구 자 :

총괄연구책임자 : 이 관 형 (서울지역본부 전문기술위원 팀장)

공동 연구자 : 윤 석 준 (위촉연구원)

용역연구책임자 : 차 근 호 (한국항공대학교)

공동 연구자 : 강 만 옥 (삼성경제연구소 정책연구실연구원)

4. 연구목적

경제 및 산업구조가 글로벌화되면서, 산업안전보건관련 노동정책에서도 새로운 변화가 시도되고 있다. 이러한 변화는 산업안전감독기능에서도 예외는 아니다. 글로벌시대를 맞이하여 산업안전감독관의 업무수행내용이 글로벌 스탠더드 기능수행과 각 국가의 개별 특성적인 기능수행의 조화로 변화하고 있는 것이다. 이를 흔히 산업안전감독정책의 글로벌리제이션(Glocalization)이라 한다.

한편 정부는 IMF 이후 정부 조직의 효율화와 기업경쟁력의 강화를 위하여 산업안전감독업무에서의 역할과 진로를 재검토하고 있다. 모든 분야에서 규제완화라는 국제적 큰 흐름이 있다하여 산업안전보건을 무조건적으로 기업의 자율관리체제에

둘 수도 없고 또한 산업재해예방이 중요하다하여 기업의 산업재해예방활동전반을 정부의 직접적인 규제의 틀 속에서 운영할 수 없는 실정이다. 이러한 이유로 우리는 새로운 변화의 틀 속에서 우리 나라가 나아갈 산업안전감독정책의 방향을 연구 검토하고자 하는 것이다.

즉, 본 연구는 WTO 체제와 작은 정부를 추구하는 현시점에서 산업안전감독관제도운영에 관하여 선진국의 동향과 우리 나라의 현황을 비교 분석하고, 이를 통하여 우리 나라가 나아갈 산업안전감독관 제도의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

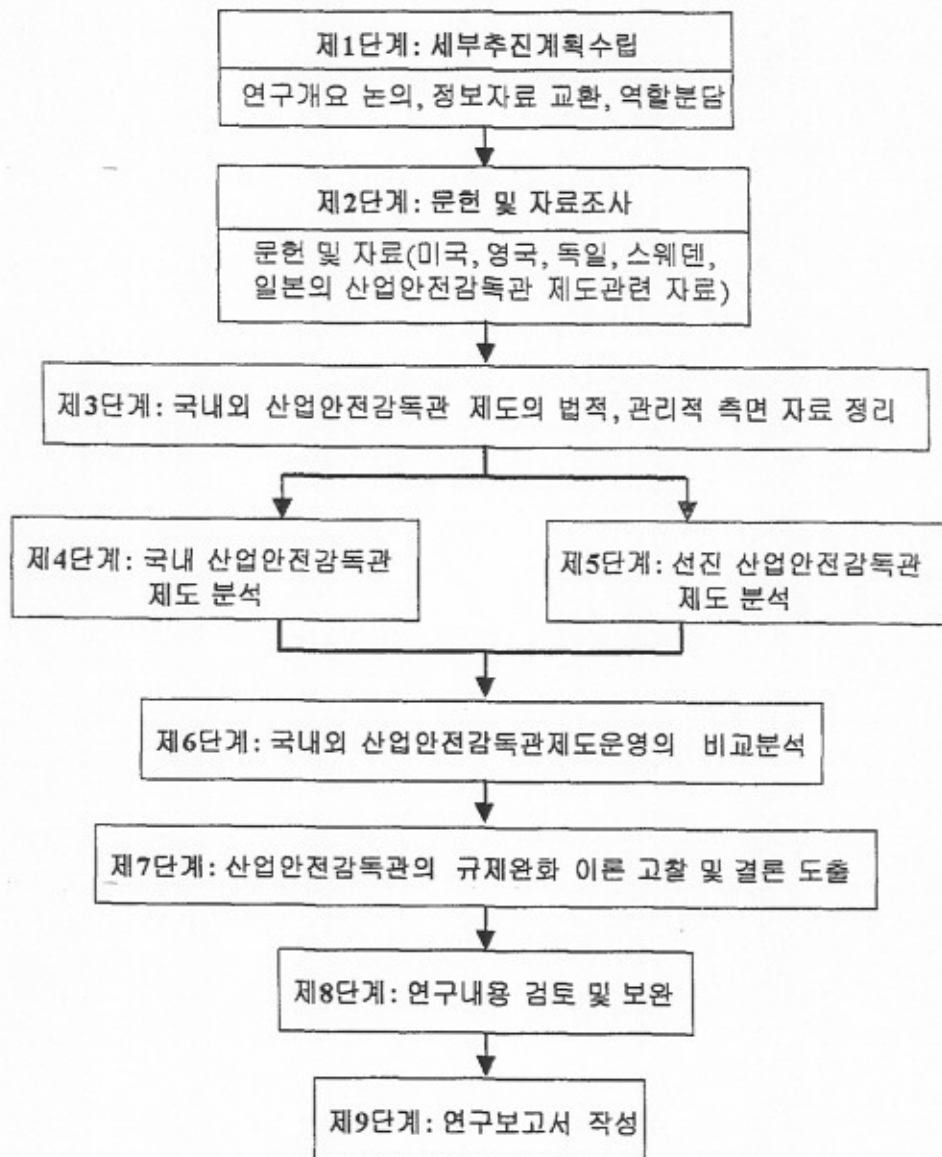
5. 연구내용

연구는 크게 다음의 4부분으로 구분되어 수행되었다.

- (1) 산업안전감독제도를 규제완화의 대상으로 인식하여 자율적 관리운영을 주창하는 규제완화론자들의 이론적 근거와 배경을 살펴본다.
- (2) 세계화·개방화 등 환경변화에 따라서 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본을 중심으로 산업안전감독관제도에 어떤 변화가 일어나고 있는지를 감독근거 및 법령체계와 업무수행체계에서 파악한다.
- (3) 우리 나라 산업안전감독관제도를 감독근거 및 법령체계와 업무수행체계에서 살펴보고, 외국의 제도운영과 비교한다.
- (4) 산업안전감독관제도운영의 방향을 감독근거 및 법령체계와 업무수행체제로 구분하여 제시한다.

6. 연구 방법

기본적으로는 문헌연구, 면담, 사례조사, 벤치마킹 기법을 연구방법으로 채택하고 다음과 같이 연구에 접근한다.



7. 연구결과

가. 산업안전감독업무의 규제동향

경제 및 산업 네트워크가 개별 국가를 바탕으로 한 국제화 시대(Internationalization Age)에서 경제자유화를 기본으로 운영되는 세계화 시대(Globalization Age)로 전환되면서, 산업안전감독에서도 변화의 목소리가 일고 있다. 이 중 가장 큰 목소리는 작고 효율적인 정부라는 측면에서 논의되고 있는 정부 권한의 민간 위임, 규제의 완화(Regulatory Relief) 또는 규제의 폐지(Deregulation)라는 슬로건 아래에서 산업안전감독정책을 규제중심에서 자율체제로 완화해야 한다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 주장에 대하여 선진국에서의 실질적 변화를 고찰하였다. 분석 결과 산업안전감독규제는 OECD를 중심으로 한 선진국에서조차도 환경규제 및 인권규제와 더불어 규제 수준이 오히려 강화되고 있음을 발견하였다. 이는 21세기 밀레니엄 세계경제의 패러다임 속에 삶의 질(Quality of Life)과 투명한 비즈니스 운영(Transparent Business Operations)이 보다 중요시되고 있기 때문이다. 일반적으로 선진국들을 중심으로 한 산업안전감독 정책에서의 큰 변화는 규제를 완화하는 것이 아니고, 규제 구조 측면과 규제 절차 측면에서 고 품질(High Quality)을 유지하려는 노력이 강화되고 있다는 사실이다. 아울러 비록 산업안전감독의 중요성이 강조되어 규제수준이 엄격화되고 있지만 과거의 정부 주도적이고 일방적인 지시방식에 추가하여 민간 인증기관을 통하여 피 규제자들에게 단순하면서도 인센티브를 부여하는 유인방식이 적극 활용되고 있음을 발견하였다. 즉, 선진국들은 규제와 감독의 일원화 및 체계화를 통하여 “질 좋은 산업안전감독(Safety Inspection Service Based on Higher Quality)”을 실행하고 있다. 예컨대, 미국의 경우 SA 8000이라는 민간기관을 통한 인증제도를, 영국의 경우 영국 표준협회(BSI)의 BS 8800 인증제도를 통하여 산업안전감독을 간접적으로 실행하고 있다. 물론 우리 나라도 KOSHA 2000이라는 제도를 도입하여 이러한 간접적 규제를 시행하고 있다.

나. 산업안전감독 규제 및 감독관 관련내용비교

미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본의 5개국을 대상으로 하여 산업안전감독 규제 및 감독관 업무내용을 문헌 연구 및 해외 현지출장을 통하여 분석하였다.

5개국과 한국을 조사 분석한 내용을 요약하면 다음과 같다. 대체적으로 기본체계는 모두 다 유사하다고 볼 수 있으며, 차이가 있는 부분은 사회구조적 차이에 따른 운영상의 차이이지 산업안전감독제도 자체의 기본적인 차이에 기인한 것은 아니다.

《6개국 산업안전감독 규제 및 감독관 관련내용비교 분석》

국가 내용	미국	영국	독일	스웨덴	일본	한국
기본법	OSHA Act 1970	HSW Act 1974	ASiG 1974	WE Act 1977	노동안전위생법 1972	산업안전보건법 1981
정부역할	노동부 산하 OSHA에서 감독업무수행	독립기관인 산업안전보건청(HSE)에서 감독업무수행	노동사회성근로감독관과 산업별보험조합에 의한 기술감독의 이중감독체제	노동부 산하 NBOSH에서 감독업무수행	노동성 노동감독관이 감독업무수행	노동부 근로감독관이 감독업무수행
감독관 자격	이공계 대학졸업자로 1년간 OSHA에서 교육 이수자	대학졸업자로 6개월간 full time 교육 후 1년 6개월간 연수후 자격시험 합격자	이공계 대학졸업자나 2년 6개월 교육 후 자격시험 합격자	이공계 대학졸업자로 일정기간 연수 후	대학졸업자로 해당 기관에서 연수 후	7급 주사보 이상으로서 산업안전보건 경력 1년 이상이나 산재재보상과 경력 1년 이상, 근로감독 1년 이상인 자
권한 및 책임	사업장 예방 점검 및 감독, 사법권행사, 지도, 행정조치, 사고 조사 및 조치 등등					
벌칙정도	\$100 ~ \$500,000	£ 10 ~ £ 20,000	최고 50,000 마르크	1,000SKR ~ 100,000SKR	50만엔 ~ 300만엔	최고 5,000만원

다. 우리 나라와 선진국간의 차이 분석

(1) 감독근거 및 법령체계에서의 비교

본 연구 대상으로 선정된 선진국들의 산업안전감독은 최상위 법으로 각 국가가 마련한 산업안전관련법을 근간으로 하여 지속적으로 규제하고 있으며 삶의 질 향상과 경영투명성이 요구되는 글로벌시대의 새로운 패러다임의 중심으로써, 산업안전의 요구수준을 보다 높이고 있다.

우리 나라의 산업안전감독업무 또한 1981년에 제정된 산업안전보건법에 근거하여 여전히 규제대상으로 견지되고 있다. 이런 점에서 우리 나라와 선진국과는 법률 및 정책측면에서 근본적인 차이는 없다고 본다.

(2) 업무수행체계에서의 비교

(가) 산업안전감독 계통 비교

우리 나라의 경우 기본적인 산업안전의 업무계획은 중앙부서인 노동부가 맡고 그 계획에 따라서 지방관서장이 근로자의 안전수준을 유지하고 증진시키기 위하여 사업장 감독을 실시하면서 산업안전전문 산하기관으로부터 지원을 받는 산업안전감독계통을 유지하고 있는데, 이는 일본 및 독일의 감독계통과 매우 유사하다. 또한 미국 노동부 산하의 OSHA, 영국의 HSE, 스웨덴의 NBOSH와 같이 1개의 중앙부처가 직접 관장함으로 인한 한계를 극복하기 위하여, 새로운 집행기구를 만들어 산업안전감독을 수행하기도 한다.

(나) 산업안전감독조직구조 비교

연구대상국가 대부분 산업안전감독계통이 중앙정부 중심으로 이루어지건, 아니면, 산하 집행기구를 두는 형식으로 이루어지건 간에, 중앙조직(정책수립)과 지역별 집행조직(감독수행) 및 지방자치단체로 구성되어 산업안전감독업무가 운영된다.

(다) 산업안전감독관의 권한, 임무 및 업무수행 절차

산업안전관련 감독업무편람에 따른 감독관의 권한이나 임무 그리고 감독

절차 등은 우리 나라나 선진외국이나 별 차이가 없다.

(라) 산업안전감독관의 자격 및 교육훈련 비교

조사대상 선진국의 경우 산업안전감독관의 자격이 일단 대학에서 공학 및 안전관련 학문을 전공하고 일정기간 안전관련 실무교육을 이수한 사람으로 제한하고 있는데 반하여, 우리 나라 경우는 일정직급에서의 경험을 중심으로 산업안전감독관의 자격을 규정하고 있다. 그러나 일단 감독관이 된 후의 감독관 자격 유지에 필요한 교육훈련의 경우는 선진국과 우리 나라 모두 관련기술중심의 교육이므로 큰 차이는 없다. 다만 영국과 스웨덴의 경우 업무대상이 기업체라는 특성을 감안하여 기업 경영에 관한 내용을 최근에 추가하고 있다.

(마) 벌칙 비교

우리 나라의 경우에는 벌칙의 정도는 선진외국과 비교하여 낮은 수준은 아니다. 그러나 실제 집행과정에서 엄격하게 집행되지 않을 뿐 아니라 법정 판결에서 매우 낮은 수준으로 판결되며 이러한 요인들이 산업재해를 기업경영의 중요한 가치요소로써 인정되지 않는 사회적 분위기를 이루고 있고 사고/재해에 대한 사업주의 경제적 인식이 매우 약하다.

라. 비교분석을 통한 제안

(1) 감독근거 및 법령체계에서의 제안

선진국들의 산업안전감독 법령정책은 기본적으로 산업안전부문을 강력하게 규제하여야 할 대상으로 그 기준을 인식하고 있다. 오히려 글로벌시대 새로운 패러다임의 필수요소로써, 산업안전보건의 이행 수준을 높이고 있다. 따라서 산업안전에 관련된 법은 대체로 그대로 유지할 뿐만 아니라 새로운 안전기준(예: 전자파 규정 등)을 적용함과 아울러, 위반에 대해서는 벌칙 부분을 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 우리 나라의 산업안전감독정책 또한 규제완화대상법령으로써 보기보다는 여전히 규제대상으로 견지할 필요가 있다. 다만 선진국의 경우와 같이 산업안전보건

감독관련 규제법령을 가능한 단일화 내지 체계화하는 것이 시급하다.

(2) 업무수행체계에서의 제안

(가) 관할기관의 독립

이미 앞에서 지적한 바와 같이 우리 나라의 경우 기본적인 산업안전보건의 정책수립은 중앙부서인 노동부가 맡고 그 계획에 따라서 지역별 산하기관에서 근로자의 안전·보건수준을 유지하고 증진시키기 위하여 사업장 감독을 실시하는 조직구조를 택하고 있는데, 독일 및 일본의 경우와 유사하다. 이에 반하여 미국은 OSHA, 영국은 HSE, 스웨덴은 NBOSH같이 중앙부처가 직접 관장함으로써 한계를 극복하기 위하여 새로운 산업안전감독기관을 설립하는 구조방식을 택하고 있다. 물론 이 경우도 중앙정부 지휘 감독 하에 있다.

이 두 방식 중 어느 방식이 보다 나은 것인가에 대한 연구결과는 없다. 그러나, 영국, 미국, 스웨덴 방식으로 별도의 독립기구를 신설하는 경우 ‘산업안전’이라는 한계를 벗어나 국가차원에서의 종합적인 안전(예: 원자력, 가스, 교통안전 및 보건으로 분야 등)을 추구하는데 이점이 있을 뿐 아니라 작은 정부를 추구하는 오늘날의 정부구조 분위기에서는 산업안전감독기관의 독립을 산업안전감독의 효율성 측면에서 면밀히 검토해 볼 만한 가치가 있다. 우리 나라에서 이와 같은 형태를 취하기 위해서는 법 체계에 따른 문제점 및 여러 곳으로 분산되어 있는 산업안전감독업무의 집중화 분석 및 여러 곳으로 분산되어있는 안전관련 정부 기능에 대한 검토 분석을 선행해야 할 것이다.

(나) 인증제도활성화에 입각한 산업안전감독제도육성

산업안전감독규제를 받는 각 기업이 모두 무사고를 이룬다하여도 이러한 무사고에 대한 편익(benefits)이 발견되지 않으면, 기업들은 이러한 제도에 대하여 부정적이고 소극적일 수밖에 없다. 따라서 외국과 같이 산업안전실태를 인증제도로써 활성화하고 이를 기업의 가치 평가요인으로 유인하는 행정적 지도가 필요하다. 우리 나라의 경우 지금 태동하고 있는 KOSHA 2000을 활용할 필요가 있다.

(다) 산업안전감독관의 자격 및 훈련

대부분의 선진국들은 감독관의 자격을 대학 졸업이상으로 제한하고 있다. 이는 학력에 따른 사회적 등급차별 때문에 형성된 것이 아니고 산업안전감독이라는 업무가 지닌 고도의 기술 전문성 때문이다. 더구나 첨단 기술의 발전과 나날이 변화되는 산업현실에서 볼 때 산업안전감독업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 전문기술 감독관이 더욱 요구된다. 따라서, 우리 나라의 경우도 산업안전감독관을 보건관련 감독관, 일반감독관, 안전전문 기술감독관으로 구분하고, 신규채용되는 안전전문 기술감독관의 경우는 안전관련학과(안전공학과, 환경공학과, 기계공학과, 원자력 공학과, 전자 및 전기 공학과 등)출신의 산업체 경험이 있는 기술자 또는 3개월 이상의 안전기술교육을 이수한 자로 제한하는 것이 바람직하다.

아울러, 산업안전감독관의 경영자적인 자질 배양을 위한 교육훈련 또한 중요한 요소이다. 너무 기술적인 측면에서의 감독이 이루어지면 사업장에서의 분위기는 부정적일 수밖에 없다. 사업장의 관심은 최소의 비용으로 이윤을 극대화하는데 관심이 있기 때문에, 감독관의 경영자적 자질은 감독업무의 부정적 시각을 없애는데 매우 중요하다. 이런 맥락에서 교육훈련내용에 행동과학안전(Behaviour Science Safety), 안전비용통제기법(Safety Cost Controlling Technique)등의 경영관련 교육이 산업안전감독관 재교육에 실행해야 한다.

(라) 벌칙의 형평성 제고

우리 나라에서 법규상 벌칙의 내용은 선진외국과 비교하여 낮은 수준은 아니다. 그러나 실제 법 위반 사실에 대한 법정 판결에서 매우 낮은 수준으로 판결되고 있다. 따라서, 벌칙의 크기를 현실에 맞게 조정하고 행정벌 성격의 과태료제도를 활성화할 필요성이 있다.

(마) 감독내용의 정보화

산업재해예방 활동이나 안전수준을 기업의 중요한 가치평가요소로써 인정하지 않는 사회적 분위기 때문에 안전에 대한 사업주의 안전의식이 매우 약하다. 기업경영의 투명성이 중요시되는 시점에서 각 개별 기업의 안전활동이나 재해에 관

한 정보를 인터넷망 등에 공개하고 또한 이를 관련 사업장의 이해자 집단들(특히, 기업신용평가기관, 금융기관 및 투자회사 등)이 쉽게 접근할 수 있도록 한다면, 기업들은 산업안전부분을 기업의 가치평가요소로써 인정하지 않을 수 없기 때문에 산업안전보건감독의 효과가 클 것으로 생각된다. 이러한 정보의 공개는 관련 타 사업장에게는 좋은 벤치마크 대상이 되기 때문에 산업 경쟁력을 더욱 향상시킬 수 있다. 그러나 공개시의 역효과나 부작용을 방지하기 위해 공개기준과 내용의 신뢰성을 고려해야 할 것이다.

8. 활용계획

가. 기여도 및 기대효과

산업안전보건정책 측면에서 선진국의 동향이 무엇인지를 파악하여 국제산업환경변화, 효율적인 정부구조 재조정이라는 흐름 속에서 논의되고 있는 산업안전감독제도의 규제완화 또는 규제의 지속적 강화에 관한 논쟁을 조정하고 의견수렴을 객관화하는데 기여하며, 그 효과를 기대할 수 있다.

나. 활용방안

- (1) 정부의 조직개편에서 산업안전감독관제도운영의 중심을 어디에 두어야 하는가를 결정하는 정책수립에 활용한다.
- (2) 규제완화라는 국제적인 흐름에서 명확한 산업안전감독운영방침을 설정함으로써 산업안전에 대한 기업의 명확한 책임과 국가의 명확한 책임을 결정하는데 활용한다.
- (3) 능력을 갖춘 산업안전감독관을 교육하는 교육훈련계획에서 무엇이 고려되어야 하는가를 결정하는데 활용한다.

목 차

요 약 문	i
목 차	x i
표 목 차	x iv
그 림 목 차	x iv

제 1 장 서 론1

1. 연구의 목적 및 필요성1
2. 연구 내용 및 연구 방법2

제 2 장 산업안전감독 수단의 변화5

1. 전통적 감독 수단의 문제점5
 - 가. 비효율적 자원배분의 조장7
 - 나. 경쟁제한적 기업체질의 유도7
 - 다. 규제기관의 포획 가능성과 기득권의 보호7
 - 라. 규제 수혜 집단의 저항과 회피에 의한 규제 변경의 곤란성8
 - 마. 누더기 규제현상의 등장8
 - 바. 규제의 불투명성과 자의성9
2. 고품질 시장친화적 규제수단 활성화9
 - 가. 무조치11
 - 나. 정보의 자발적 제공 및 교육11
 - 다. 안전 라벨링(Labelling)12

라. 파세, 보조금 및 부담금의 사용	13
마. 보험 및 책임 규정의 변경	13
바. 성과 또는 원칙에 근거한 기준	13
사. 협상과 산업 자율규제	14
아. 공동 규제	15
 3. 산업안전감독 수단의 변화	16
 제 3 장 선진국 산업안전감독 제도 및 감독관 업무내용	18
 1. 미 국	18
가. 감독근거 및 법령체계	18
나. 업무수행체계	19
 2. 영국	35
가. 감독근거 및 법령체계	35
나. 업무수행체계	36
 3. 독 일	42
가. 감독근거 및 법령체계	42
나. 업무수행체계	46
 4. 스웨 덴	57
가. 감독근거 및 법령체계	57
나. 업무수행체계	57
 5. 일본	65
가. 감독근거 및 법령체계	65
나. 업무수행체계	67

6. 한국	73
가. 감독근거 및 법령체계	73
나. 업무수행체계	77

제 4 장 우리 나라와 선진국제도와의 비교 78

1. 법령 및 정책 측면에서의 비교	79
2. 행정측면에서의 비교	80
가. 산업안전감독계통 비교	80
나. 산업안전감독조직구조 비교	80
다. 산업안전감독관의 권한, 임무 및 절차 비교	81
라. 산업안전감독관의 자격 및 교육훈련 비교	82
마. 벌금 및 벌칙 비교	83

제 5 장 결론 및 제언 84

1. 산업안전감독업무의 규제동향	84
2. 비교분석을 통한 제언	85
가. 감독근거 및 법령체계에서의 제언	85
나. 업무수행체계에서의 제언	86

참고문헌	89
------------	----

표 목 차

<표 3-1> 독일 정부근로감독관이 될 수 있는 자격	55
<표 3-2> 스웨덴 근로감독관의 활동 통계표	64
<표 4-1> 6개국 산업안전감독규제 및 감독관업무내용 비교분석	78
<표 4-2> 선진국과 우리 나라의 산업안전감독조직 비교	81
<표 4-3> 선진국과 우리 나라의 감독관자격 비교	82
<표 4-4> 선진국과 우리 나라의 벌금 비교	83

그 림 목 차

[그림 1-1] 연구수행절차	4
[그림 3-1] 영국의 산업안전체제도	37
[그림 3-2] HSE의 조직도	39
[그림 3-3] 독일 산업안전관계법의 이원적 체계	43
[그림 3-4] 독일 산업안전보건관계법령의 구성	45
[그림 3-5] 독일의 산업안전감독 계통도	47
[그림 3-6] 독일의 산업안전감독 조직	48
[그림 3-7] 독일 연방사회노동성의 조직구조	49
[그림 3-8] 독일 주노동사회성의 조직구조	51
[그림 3-9] 독일 산재보험조합의 조직구조	52
[그림 3-10] 독일의 산업안전감독절차	54
[그림 3-11] 스웨덴 전국산업안전위원회의 조직구조	58
[그림 3-12] 일본 노동성기준국의 조직	68
[그림 3-13] 노동부 산업안전보건의 체계도	74
[그림 3-14] 우리 나라 지방노동관서의 조직도	75
[그림 4-1] 산업안전감독규제의 변화동향	79

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적 및 필요성

경제 및 산업 네트워크가 개별 국가를 바탕으로 한 국제화 시대(Internationalization Age)에서 경제 통합(Economic Integration)적이고 글로벌 표준화(Global Standard)를 기본체제로 하여 자유무역과 경쟁을 핵심축으로하는 세계화 시대(Globalization Age)로 전환되면서, 산업안전감독(“산업보건을 포함” 이하 같다)제도에서도 새로운 변화의 목소리가 일어나고 있다.

OECD 국가들을 중심으로 한 선진국들은 이러한 세계 경제 및 산업구조의 변화 속에서 기존의 산업안전감독제도가 얼마나 효율적(Efficient)이고 유효적(Effective)일 수 있는가를 검토하고, 아울러 인터넷기반의 사회구조(e-Based Social Structure)로 전환되는 엄청난 환경변화를 목전에 두고 산업안전감독의 조직구조와 감독관의 역할과 책임을 어떻게 설정하고 운영하여야 하는가에 관하여 정책적 차원에서 심도 깊게 논의하고 있다. 대체적으로 이들 국가들은 세계화시대에 맞는 기능을 수용하면서, 비록 경제통합과정에 있다하더라도 각 국가의 구조적인 특성을 동시에 수용하는 소위 글로컬리제이션(Glocalization)방식으로 변화하고 있다.

전통적으로 선진국들도 산업안전감독에 관련된 활동은 대부분 명령 및 통제(Command and Control)적이며 지시적(Prescriptive)인 접근방법을 채택하는 경향이 많았다. 이러한 전통적 산업안전감독 방식은 세 가지의 주요 특성을 지니고 있다. 첫째, 피 규제자의 활동에 대한 상세한 지침과 기준을 미리 정립하여 산업안전 활동을 변화시키고자 하는 것이고, 둘째로 피 규제자의 산업안전 지침과 기준의 준수 여부를 점검하기 위하여 주로 공무원의 감독, 검사, 단속에 의존하는 것이고, 셋째로 규제위반자에 대하여 제재조치를 가하는 점이다. 이러한 사전적이고, 명령·통제

적이며, 획일적인 산업안전 규제방식은 잘 정의되어 안전문제를 다루는 데는 효과가 있었으나, 동시에 산업안전감독 규제방식이 비효율적인 자원배분을 조장하고, 경쟁 제한적인 분위기를 유도하며, 산업안전감독관련 대상집단의 저항과 회피에 의한 산업안전관련 감독의 내용 변경이 곤란하게 될 수 있다는 문제점들이 또한 도출되었다. 더구나, 새로운 경제 및 산업구조로의 전환에 따라서 정부권한의 민간 위임이 확대되고 규제의 완화(Regulatory Relief) 또는 규제의 폐지(Deregulation)라는 슬로건 아래에서 정부 간섭이 축소되는 분위기가 확산되면서 선진국들은 산업안전감독 정책방향을 재검토하고 있다.

우리 나라의 경우도 1998년 국민의 정부 출범 이후 정부조직의 효율화를 기하고 IMF에 따른 기업경쟁력의 악화를 보강하여야 한다는 차원에서, 규제개혁위원회를 중심으로 규제개혁을 위한 노력 과정에서 산업안전감독 규제에 관한 정책방향이 검토되고 있다. 규제완화 또는 규제폐지라는 국제적인 조류에 따라서, 산업안전감독관련 규제를 사업장 자율관리로 이양할 것인지, 아니면, 산업재해예방의 중요성에 따라서, 산업안전감독관련 규제를 정부 강제 규제로 그대로 유지할 것인지를 판단하여야 한다. 아울러 효율적인 산업안전감독제도운동을 위해 우리는 어떠한 변화를 시도하여야 하는지를 정립할 필요가 있다.

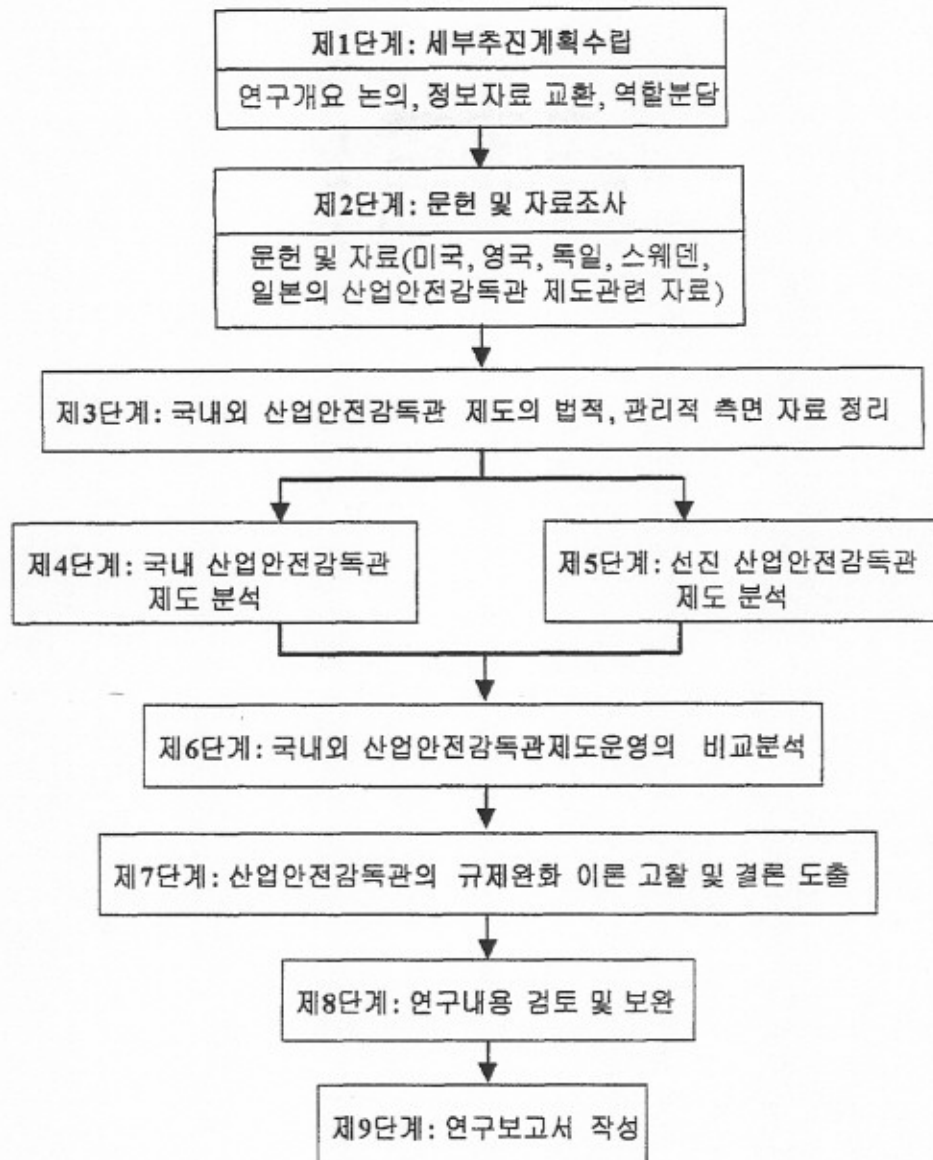
본 연구는 글로벌리제이션(Glocalization), 다자간 협상, 진입 장벽의 최소화, 투명한 경영활동, 이해자 집단(Stakeholder) 중심의 경제활동으로 특징되는 WTO체제하에서 또한 작고 효율적이며 기업 경쟁력에 공헌하는 작은 정부를 추구하는 현 시점에서 산업안전감독정책 중 산업안전감독관제도운영에 관하여 선진국의 동향과 우리나라 현황을 비교·분석하고 이를 통하여 우리 나라가 나아갈 산업안전감독관 제도정책의 방향을 제시하는 것을 연구 목적으로 한다.

2. 연구 내용 및 연구 방법

세계화·개방화되고 있는 국제 환경변화에 효율적으로 대처하고 기업 경쟁력 창출에 도움이 되며 정부 구조 조정의 부합되는 산업안전감독관운영제도를 제시하고자 본 연구의 내용은 크게 다음의 4 부분으로 구분된다.

- (1) 산업안전감독제도를 규제완화의 대상으로 인식하여 자율적 관리운동을 주창하는 규제완화론자들의 이론적 근거와 배경을 살펴본다.
- (2) 세계화·개방화 등 환경변화에 따라서 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본을 중심으로 산업안전감독관제도에 어떤 변화가 일어나고 있는지를 감독근거 및 법령체계와 업무수행체계에서 파악한다.
- (3) 우리 나라 산업안전감독관제도를 감독근거 및 법령체계와 업무수행체계에서 살펴보고, 외국의 제도운영과 비교한다.
- (4) 산업안전감독관제도운영의 방향을 감독근거 및 법령체계와 업무수행체제로 구분하여 제시한다.

한편, 본 연구는 문헌연구, 전문가와의 면담, 선진국 사례조사, 벤치마킹 기법을 연구방법으로 채택하고 [그림 1-1]과 같이 연구에 접근한다.



[그림 1-1] 연구수행절차

제 2 장 산업안전감독 수단의 변화

1. 전통적 감독 수단의 문제점

산업안전감독을 정부차원에서 명령·통제식으로 다루는 정부의 규제는 「개인, 기업 등 민간활동 주체의 행위를 강제화 함으로써 산업안전이라는 공공정책의 목적을 실현하는 통제적 성격의 정책수단」이라 할 수 있는데, 전통적으로 공공이익을 위하여 필요하고 또한 당연하다는 규범적 차원에서 논의되어 왔다. 이러한 규범적 산업안전감독 이론은 규제의 주체인 정부가 항상 공익을 대변할 수 있는 전지 전능한 능력과 의지를 가지고 있으며, 피 규제자들의 자발적 태도는 기대할 수 없다는 믿음을 그 근거로 삼고 있다. 그러나 정부규제를 현실적 측면에서 연구하는 학자들에 의하면 대부분의 산업안전감독정부규제가 공공이익의 추구와는 전혀 다른 사적 이익 추구의 결과로써 만들어진다고 주장하고 있다. 이러한 일방적 정부규제의 문제점을 가장 잘 설명하는 이론으로 포획이론(Capture Theory of Regulation), 허무주의적 규제이론(Nihilistic Theory of Regulation) 및 주-대리인 이론(Principal-Agent Theory of Regulation) 등이 있다.

스티글러(G. Stigler), 펠츠만(S. Peltzman), 베커(G. Becker) 등이 주장하는 포획이론에 의하면 정부규제는 정치적 시장을 통해 거래되는 공공적 재화로서 궁극적으로는 규제기관이 피 규제자에게 포획되어 규제가 피 규제자의 사적이익추구에 봉사하는 수단으로 전락한다는 것이다. 일반적으로, 규제의 수요자는 기업, 소비자, 이익단체, 선거구민 등으로 자신의 이익을 추구하는 집단이며, 규제의 공급자는 정치인, 관료 등 공권력의 행사자로서 이들 역시 자신의 이익 추구를 위하여 정치적 영향을 발휘하는 집단이다. 이때, 규제수준은 공권력의 거래를 매개로 한 정치시장에서 수

요공급의 원리에 의해 결정되는데 포획이론은 정부규제가 정경유착과 부정부패의 온상이 되며 경제적 비효율의 근본원인이 된다고 지적한다.

포스너(Posner) 등이 주장하는 허무주의적 규제이론은 규제는 소수에게만 이익을 주는 매우 비효율적인 제도이기 때문에 시장의 실패의 경우에 있어서조차 공정거래 질서의 유지 외의 모든 규제는 폐지되어야 한다고 주장한다.

한편, 배런(D.P. Baron), 홈스트롬(B. Holmstrom) 등 규제의 본질을 주-대리인 모형에 의하여 파악하는 이론에 따르면 규제자인 정부(주인)와 피 규제자인 기업(대리인) 사이의 추구하는 목표의 차이와 소유하는 정보의 차이(비대칭정보) 때문에 규제자는 피 규제자의 행태를 완전히 감독할 수 없어 규제가 실패할 수밖에 없으며, 이러한 규제 정책의 실패는 자원배분상의 비효율로 나타난다고 주장한다. 아울러 이러한 비효율성은 정보의 불균형 등에서 오는 사전적 선택의 어려움 또는 역 선택(Adverse Selection) 때문에 발생하는 사전적 비효율성과 감독의 불충분성을 이용한 피 규제자의 기회주의적 또는 전략적 행위인 도덕적 해이(Moral Hazard) 때문에 발생하는 사후적 비효율성의 두 가지 유형이 있다고 지적한다.

어찌하였던, 최근까지 전통적으로 정부에 의해 선호되고 실제로 추진되어 왔던 대부분의 규제들은 명령·통제적이며 지시적인 접근방법을 따르는 경향이 많았으며, 산업안전감독제도의 경우도 예외가 아니다. 이러한 전통적 규제수단으로는 인·허가에 의한 진입 규제, 신규투자 규제, 기준설정 등이 있는데, 이들 규제수단들은 정부가 시장의 실패를 직접적으로 치유하기 위하여 도입한 경쟁 제한적인 수단이라 할 수 있다.

산업안전감독 규제를 포함한 전통적 정부규제 방식은 세 가지의 주요 특성을 지니고 있다. 첫째, 피 규제자의 행위에 대한 상세한 사전적 지침과 기준을 통하여 행위를 변화시키고자 한다. 둘째, 피 규제자의 규제준수 여부를 점검하기 위하여 공무원이 감독, 검사, 단속을 한다. 셋째, 규제 위반자에 대하여 제재조치를 가한다. 물론 이러한 사전적이고 명령·통제적이며, 획일적 규제방법이 잘 정의되고 안정적인

문제를 다루는 데 효과가 있지만 세상은 동적으로 움직이기 때문에 다음과 같은 많은 문제점들이 있다고 지적 받고 있다.

가. 비효율적 자원배분의 조장

정부규제에 의한 인위적 시장개입은 일반적으로 산업구조를 왜곡시켜 시장기능을 통한 효율적인 자원배분을 저해한다. 자유경쟁 시장하의 기업은 기업 스스로의 책임 하에서 기업의 유지와 발전을 위하여 기술변화, 소비자 선호, 경쟁기업의 전략, 규제자가 주목하고 있는 이슈 등 여러 시장환경 변화를 고려하여 경영전략을 수립하지만 정부규제하의 피 규제 기업은 정부규제에 안주하거나 또는 규제자의 규제의도를 고려할 수밖에 없어 자율적인 기업합리화 노력을 하고자 하는 인센티브가 약하다.

나. 경쟁제한적 기업체질의 유도

정부주도규제 하에서는 피 규제 기업간의 담합행위가 발생할 가능성이 많다. 비록 규제의 정도가 약하다 할지라도 기업의 속성상 규제를 받는 피 규제 기업들 사이에는 연대의식이 생길 가능성이 높다. 특히 규제대상 업종에 대하여 정부가 획일적인 지도를 하거나 사업자 단체를 통하여 지도, 단속을 하는 경우에는 기업간의 담합이 쉽게 이루어져 경쟁 제한적인 기업체질로 변하기 쉽다.

다. 규제기관의 포획 가능성과 기득권의 보호

규제는 일정한 정책적 목적의 달성을 위하여 도입되지만 일단 규제가 실행되면 피 규제 기업들은 시장 환경변화에 대한 대응뿐만 아니라 규제에 대한 대응도 경영상 중요한 요소가 된다. 이 때문에 피 규제 기업은 규제가 적어도 스스로의 경영에 유리하게 이루어지도록 규제기관을 상대로 한 로비(Lobby)가 이루어진다. 또한 규제의 목적달성을 이유로 규제기관이 민간기업의 경영에 개입하는 한 피 규제 기업

의 경영상 결정에까지도 개입하게 될 가능성도 있다. 결국 규제는 점차 기존 사업자의 이익을 보호하는 양상을 띠어 신규참여나 경쟁으로부터 기존 기업의 사업을 보호하는 방향으로 규제가 이루어질 가능성이 높다.

라. 규제 수혜 집단의 저항과 회피에 의한 규제 변경의 곤란성

정부주도 규제의 시행초기에 있어서는 그 나름의 합리성을 지녀 그 당시의 상황에 적합한 규제가 될 수 있으나, 그 후 경제, 사회의 변화에 따라서 규제 내용이 시기 적절하지 못하게 되는 경우가 있기 때문에 규제는 수시로 개선될 필요가 있다. 그러나 규제가 일단 도입되면 규제를 전제조건으로 한 새로운 이해관계가 발생하게 되며 규제의 폐지나 완화에 강한 저항을 보일 가능성이 있다. 사실상 우리 나라의 경우를 보더라도 1998년 대폭적인 규제 정비과정에서 각종 사업자 단체나 협회 등의 개혁 저항사례가 많다. 물론 그 동안 규제를 담당하여 왔던 공무원 조직 역시 규제를 전제로 한 권한이나 조직의 축소에 부정적일 가능성이 높다.

마. 누더기 규제현상의 등장

경우에 따라서는 어떤 규제는 도입된 당시의 목적 이외에 여러 가지 목적이 추가되어 정당화되는 경우도 있다. 예를 들어, 안전규제의 경우 대형사고가 발생하면 기존 규제의 강화 및 새로운 규제방안이 등장하는데, 소위 규제자와 피 규제자간의 끊임없이 쫓고 쫓기는 게임(Perpetually Chasing and Escaping Game)속에 중복되는 규제들이 속출하여, 누더기 규제현상(The Tar Baby Effect)이 나타나기도 한다. 이 때문에 대부분의 규제는 규제 도입 당시와는 달리 규제 기간이 장기화될수록 점점 더 많은 규제를 필요로 하는 내부 메커니즘을 갖는다. 예를 들어 기존의 규제를 새로운 환경에 적용시키기 위해서나 규제가 잘 지켜지지 않는 문제를 해결하기 위하여 더욱 더 많은 규제가 필요하게 된다.

바. 규제의 불투명성과 자의성

규제 중에는 법령 등에 의하여 그 내용, 방법 등이 규정되어 있는 것 외에도 행정지도에 의하여 사실상의 규제로서 행하여지는 것도 적지 않다. 예컨대, 법률상으로는 신고로 되어 있어도 행정당국이 신고를 접수하지 않음으로써 사실상 인가와 같은 효과를 지니거나, 법령에 요건이 규정되어 있더라도 그 판단이 규제기관의 재량에 위임되어 있는 경우가 있어 신청이 거부되는 경우, 그 규제는 피 규제자에게 불명확하게 받아들일 수 있다. 일반적으로 규제의 불투명성은 새로운 진입을 시도하려는 기업들에게는 불확실성을 가중시켜 그 결과 과도한 비용부담을 지우고 나아가서 경쟁력을 악화시킨다.

2. 고품질 시장친화적 규제수단 활성화

전통적 유형의 지시적이고 명령·통제적인 정부규제는 안정적이고 표준화된 해결책을 필요로 하는 경우에는 적합하다고 볼 수 있으나 실제로 이러한 기준에 맞는 상황은 현실적으로 흔치않기 때문에 선진국에서는 시장기능을 전략적으로 이용한 시장친화적인 규제 수단을 활발히 도입하고 있으며, 이를 일명 유인규제(Incentive Regulation)라 한다. 물론, 유인규제가 정부의 시장개입 없이 자연스럽게 진화할 수 있는가에 대한 논쟁의 소지는 있다.

이론적으로 유인규제수단은 대리인 이론(Agency Theory)에 의한 최적 규제의 설계(Design of Optimal Regulation)에 근간을 두고 있다. 즉, 규제자와 피 규제자간의 정보의 불균형과 감독의 불충분 때문에 반드시 직접적이고 명령·통제적인 정부규제방식으로는 이 문제를 효율적으로 해결하기 불가능하며, 이 문제를 가장 효율적으로 해결하기 위해서는 피 규제자의 사적 인센티브(Private Incentive)를 전략적으로 이용하는 규제수단(Instrument) 또는 메커니즘(Mechanism)을 설계·적용하여야

만 한다. 따라서, 유인규제수단은 피 규제자의 사적 이기심과 시장 메커니즘을 활용하여 간접적으로 규제의 목적을 달성하는 방식으로 간주할 수 있다.

이러한 시장유인 접근법들은 명령·통제적이며 지시적인 정부 규제수단에 비해 두 가지 장점이 있다. 첫째, 개인과 기업들이 최소의 비용으로 주어진 규제 목표를 달성하게 해주며, 둘째, 비용을 절감시킨 주체들에게 추가적으로 보상을 지불하며 새로운 혁신의 촉진을 자극하고 훨씬 더 높은 수준의 규제 목적을 달성할 수 있게 만든다. 이런 이유로 인하여, OECD회원국에서는 규제의 실패를 최소화하며 규제의 성과를 최대화할 수 있는 규제수단으로서 시장친화적 유인규제수단이 새롭게 조명받고 있다. 특히, 유인 규제수단은 신축성이 있고, 환경 변화에 대응하기가 용이하며, 결과 지향적이며, 투명성, 종합적 목표성, 비용효과 및 유효성, 민관 협조성 측면에서 장점이 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 무엇보다도 시장친화적 유인규제접근방식은 비용절감 및 혁신측면에 그 특성이 있다.

직접적이고 명령·통제적 규제 접근법은 광범위하고 다양한 피 규제자들에 대하여 획일적으로 적용된다. 그러나 획일적 규제를 준수하는데 필요한 비용은 피 규제 기업들의 행위에 따라서 결코 동일하지 않기 때문에 규제수준에 따라 한 단위의 편익 당 한계비용에 상당히 차이가 있을 가능성이 많다. 교환을 통하여 이익이 발생할 수 있는 이유는 바로 이 한계비용의 차이 때문이다. 따라서, 시장친화적 규제접근법은 일반적으로 주어진 규제 목적을 달성하는 전체 비용을 최소화할 수 있게 해주는 장점이 있다.

또한, 지시적이고 명령·통제적인 규제수단들, 특히 기술에 기초한 기준들은 규제대상 집단들이 특정 기준을 달성하기 위해 비용이 적게 들거나 더 효율적인 수단을 찾도록 만드는 동기를 거의 제공하지 않는다. 그러나, 시장친화적 유인규제수단들은 규제수준을 위한 비용 절감적 수단을 찾도록 유도할 뿐만 아니라 최소 규제조건들을 초과하여 달성하는 방법도 개발하도록 강력한 인센티브를 제공한다. 더구나, 시장유인적 접근에서는 규제조건들을 만족시키고 초과하는 저 비용방식을 찾아낼

수 있었던 사람들에게 보상, 예컨대 규제조건들을 초과 달성함으로써 생산된 크레디트에서 발생한 비용절약이나 순수익 등을 직접적으로 제공해주는 장점이 있다.

그러면, 고 품질 시장친화적 수단으로 주목받고 있는 것들은 무엇인가?

가. 무조치

정부의 규제조치가 문제를 개선하지 못할 가능성도 있고, 또는 문제가 스스로 해결되는 경우도 있으며 때로는 문제를 잘못 이해한 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우는 시장환경이 급속히 변할 때 그렇게 될 가능성이 높다. 이때, 정부의 조치는 그 문제를 단순히 다른 곳으로 전가할 수도 있다. 따라서, 새로운 조치의 비용이 문제 자체의 비용보다 훨씬 더 많을 수도 있다. 때문에 다른 규제 대안들을 고려하기에 앞서 정부가 개입하지 않는 즉, 무조치 선택도 고려해볼 필요가 있다.

나. 정보의 자발적 제공 및 교육

특정 정보의 공개를 자발적으로 제공하도록 하는 규제는 경우에 따라서는 전통적인 정부 직접규제의 한 형태로 생각할 수도 있지만 이 방식이 생산과정, 생산량, 가격, 안전수준 등을 직접적으로 규제하는 것은 아니기 때문에 시장친화적인 규제에 대한 하나의 대안으로 볼 수 있다. 더구나, 적절한 정보의 공개에 의하여 자유경제시장은 더욱 활성화되기 때문에 정보의 공개는 경쟁 대체적 규제가 아닌 경쟁시장의 조건을 강화하는 수단이라 할 수 있다. 예컨대, 소비자 안전의 확보를 추구하는 정책과정에서 제품의 잠재적 위험에 대한 많은 정보를 소비자에게 제공하라는 정보공개규제는 제품생산의 금지나 기존 제품의 변경에 많은 비용이 소요되는 제품안전기준의 설정보다 더욱 효과적인 경우가 된다. 제품안전에 관한 정보 제공을 의무화하면 피 규제 기업들은 그들이 판매하는 제품의 설계단계에서부터 보다 많은 주의를 기울이게 될 것이다. 정보의 자발적 제공방식을 통한 간접적 규제방식은 소비자 욕구의 다양성과 소비자의 능력을 전제로 하고 있다. 물론 정보공개의 강제

역시 규제의 한 형태이지만, 적어도 부분적으로는 보다 나은 정부개입의 방식이 될 수 있다. 왜냐하면 정보제공의 의무화는 생산과정에 직접 간섭하지도 아니하며 소비자의 선택을 제약하는 것도 아니며, 풍부한 정보의 흐름에 의하여 시장이 보다 경쟁적으로 활성화될 수 있기 때문이다.

다른 대안들에 비하여 이 접근수단이 지니는 중요한 장점은 모두에게 하나의 처방을 주는 것이 아니라 개개인이 주어진 정보 하에서 스스로에게 가장 바람직한 선택을 내리도록 하는데 있다. 식품 및 의약품의 내용물과 그 효과에 관한 정보를 공개하도록 규정하고 있는 상표법은 하나의 예이다. 규제당국이 정보공개의 규정을 집행하기 위해서는 공개되어야 할 정보의 내용, 저장 및 방법에 관한 기준을 제시하여야 한다. 전통적 규제방식은 판매 제품 또는 생산공정의 지정 또는 금지에 의하여 소비자와 생산자의 자유를 제한하지만 정보공개의 기준은 특정 정보의 강제공개를 제외하고는 그렇지 아니하다는 점에 양자의 차이가 있다.

다. 안전 라벨링(Labelling)

안전 라벨링은 정보제공의 또 다른 방법으로 시민들에게 위협의 가능성이 있는 기업이 그 주된 대상이다. 안전 표시제는 기업이 요구받지 않았더라면 공개하지 않을 수도 있는 잠재적 위협에 관한 정보를 시민들에게 제공할 것을 요구하는 것이다. 개인들은 이 정보를 받아 기업에 관한 이미지 정도를 결정할 것이다

안전 라벨링은 기업들에게 준수비용을 부과한다. 이들 비용은 제품에 대한 높은 가격의 형태로 소비자에게 전가되기도 한다. 정보 역시 규제를 집행하는 데 비용이 든다. 따라서 안전 라벨링에 의한 편익이 비용에 비하여 미비하다면 이 규제는 필요가 없다. 물론, 안전 라벨링에 의하여 제공되는 정보가 시민들이 원하는 것이 아닐 경우, 또는 정보가 잘못 이해되는 경우 이 규제방식 역시 아무런 효과가 없을 것이다.

라. 과세, 보조금 및 부담금의 사용

경제적 인센티브는 피 규제자의 행태를 바람직한 방향으로 변화시키고자 하는 규제체계의 설계에 매우 유용하다. 경제적 인센티브를 이용한 규제수단은 기업이 자신의 행위에 따르는 비용과 편익의 비교, 분석을 스스로 하도록 함으로써 최소한의 비용으로 규제의 목표를 달성할 수 있기 때문에 명령·지시적 규제보다 훨씬 더 효과적일 수 있다. 규제기관 역시 집행비용을 감소할 수 있는 장점이 있다.

특히, 과세, 보조금, 및 부담금을 활용하는 경제적 인센티브를 이용하는 수단들은 사회전체의 관점에서 볼 때 특정 제품을 과대 혹은 과소 생산하게 유도하는 외부효과와 관련된 시장의 실패문제들을 해결하는 데 매우 유용하다.

마. 보험 및 책임 규정의 변경

전통적 직접규제방식에 대한 또 다른 대안으로 사법제도를 통한 개인적 권리의 보호를 들 수 있다. 학자들은 제품안전과 직업안전 및 환경오염의 경우, 보다 안전한 제품의 생산이나 환경보전에 보다 유익한 생산기술의 사용을 유도할 수 있도록 책임의 강화 및 보험규정의 개정을 제안하고 있다. 이 제안의 기본 취지는 책임부담과 보험부담금을 높여 기업의 자발적 노력을 유도한다는 것이다.

바. 성과 또는 원칙에 근거한 기준

기준에는 크게 원칙에 근거한 기준, 성과에 근거한 기준, 지시적 기준의 세 종류가 있다. 원칙에 근거한 기준은 추구하는 목표를 일반적인 용어로 설명하고 상황에 따른 해석을 규정하며, 성과기준은 바람직한 결과를 정확한 용어로 정의하고, 개인들은 목표의 달성을 위한 수단을 스스로 결정한다. 한편, 지시적 기준은 명시된 목표를 달성하기 위한 기술적인 수단을 구체적으로 지정한다.

그런데, 지시적 기준은 피 규제자들간의 다양한 준수비용을 고려하지 않고 특정 문제를 해결하는 한가지 수단에 초점을 두며 목표의 달성에 보다 중요한 영향을 줄 수도 있는 다른 요인들은 무시한다. 즉 지시적 기준은 전형적이거나 또는 평균적인 기업이나 당사자에 맞게 설정된다. 그러므로 지시적 기준은 목표달성의 방법이 제한적일 때와 그 기준에 의해 해결하고자 하는 문제가 정태적일 때 가장 적절하다. 이러한 경우에는 확실성이 신축성보다 더 중요하다. 그러나, 특정 문제에 대해 다양한 해결책이 있는 경우에는 보다 신축적인 접근방법이 선호될 것이고 따라서 성과 또는 원칙에 근거한 기준이 보다 더 효과적일 수 있다.

지시적 기준과 성과기준의 예를 들어보자. 생산과정의 부산물인 유독 화학가스에 대한 근로자들의 노출감소를 규제의 목표로 가정하자. 지시적 기준은 기업에게 환기시설 설치를 의무화하여 화학가스를 배출시킴으로써 근로자들의 노출을 감소하도록 할 것이다. 성과기준 하에서도 각 기업은 '근로자의 유독가스에의 노출 감소'라는 목표를 달성하기를 요구받는다. 그러나, 이 경우 각 기업들은 지시적 기준에 명시된 방식을 통해 이 목표를 달성할 수도 있고 또는 다른 방법을 사용할 수도 있다. 예를 들면 생산과정에 사용된 원자재를 변경하여 총 유독가스의 배출량을 감소시킬 수도 있다. 목표가 충분히 명확하게 명시되어 기업들이 최소 수준의 노출 감소 목표를 달성하여야 한다면 성과기준방식은 기업들이 목표달성을 하는데 보다 효율적인 수단을 강구하게 할 수도 있다.

사. 협상과 산업 자율규제

규제이해관계자들 사이의 협상은 전통적 방식의 직접 규제에 대한 대안이 될 수 있다. 협상의 장점으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, 기준설정방식에 비하여 협상 참여자들이 스스로의 이익을 극대화할 수 있는 기회를 보다 많이 가질 수 있다. 협상의 참여자들은 서로 다른 욕구와 목표를 가지고 협상에 임하게 된다. 참여자들은 여러 가지 개인적 목표들을 명확히 하여 그들간의 우선 순위를 정하여

야 한다. 참여자들의 서로 상충되는 목표들은 협상과정에서 조정되어 합의점을 찾게 된다. 둘째, 협상은 분권적 의사결정에 적합하다. 셋째, 협상에 의한 합의는 집행이 용이하다. 협상의 참여자들은 합의된 규칙을 보다 잘 이해할 수 있게 되며 자발적으로 준수할 가능성이 많다.

물론, 이러한 장점에도 불구하고 협상방식에도 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 불균등한 협상능력의 문제이다. 둘째, 협상에 의하여 협상당사자들은 이익을 볼 수 있지만 협상과정에 대표자를 참여시킬 수 없는 집단은 피해를 감수하게 되는 경우가 있다. 당사자들의 협상능력이 균등할 때, 분권적 의사결정이 중요하며 타협 및 우선 순위의 확정이 가능할 때, 비대표집단에의 영향이 미비할 때, 그리고 합의의 구체적 내용보다는 합의 자체가 중요할 때 협상의 효과가 크다. 이들 조건이 충족되는 경우 협상은 전통적 규제방식에 대한 매우 의미 있는 대안이 될 수 있다.

협상에 의한 규제의 대표적인 예로서 산업자율규제(Self Regulation)가 있다. 자율규제는 일반적으로 어떤 산업내의 기업들이나 어떤 직업의 구성원들이 상호간의 의무를 자율적으로 수용함을 의미하며, 이 의무들은 행위규약 또는 사업규약의 형태로 나타난다. 일반적으로는 이러한 합의하에 조직된 단체가 구성원들의 행동을 규제한다. 피 규제 구성원들에 의하여 규칙이 만들어지기 때문에 준수 가능성이 높다. 또한 보다 신속하게 개정될 수 있고 규제자들의 전문성을 반영할 수 있는 장점도 있다.

아. 공동 규제

산업체나 전문직종들 스스로의 자율규제만으로는 원하는 결과를 얻을 수 없거나 담합(Collusion)의 가능성이 있을 때 정부가 자율규제를 강요하는 경우가 있으며 이것이 소위 공동규제(Co-Regulation)이다. 공동규제는 협회가 만든 규칙이나 기준들을 정부가 감독하거나 비준하는 것을 의미하기도 한다.

3. 산업안전감독 수단의 변화

앞에서 살펴 본 바와 같이 직접적이고, 명령·통제적인 규제의 대안으로 다양한 고품질 시장친화적 유인규제수단들이 개발되고 있다. 그러나 이러한 고품질 시장친화적 유인규제수단들에도 단점은 있다. 유인규제수단은 사전적 규제수단이 아닌 사후적 규제수단이기 때문에 규제효과의 불확실성과 감독 및 집행상의 애로를 지적할 수 있다. 또한 현실의 다양한 문제를 해결하는데 적용 가능한 만능적인 시장친화적 유인규제수단도 없다.

더구나 시장친화적 유인규제수단들도 깊이 고찰해 보면, 소위 비규제적 수단들이 아니라는 점이다. 명령·통제적 수단에 더하여 추가적으로 유인적 성격을 갖춘 규제수단들이다. 이점은 산업안전감독 규제정책 더 나아가서, 모든 규제정책의 전환과 정에서 매우 중요한 사실이다. 일반적으로 선진형 규제정책은 무조건 규제를 철폐하는 비 규제형으로 인식하는데, 사실상 선진국의 동향은 무조건적 철폐가 아니고 중복되는 규제인 경우에 한하여 철폐하는 것이며, 전반적인 흐름은 과거의 직접적이고 명령·통제중심의 규제에서 고품질 시장친화적 유인규제로 전환되고 있다는 사실이다.

그러면, 산업안전감독 관련 규제의 경우는 어떠한가? 산업안전감독규제는 선진국에서도 환경규제 및 인권규제와 더불어 규제 정도가 강화되고 있는 실정이다. 이는 21세기 세계경제의 패러다임 속에 삶의 질(Quality of Life)과 투명한 운영(Transparent Operations)이 강화되고 있기 때문이다. 그러나 비록 산업안전감독의 중요성이 강조되어 규제수준이 엄격화되고 있지만 과거의 정부주도형인 일방적인 지시방식에 추가하여 민간기관들을 통하여 피 규제들에게 단순하면서 동시에 간접적으로 인센티브를 부여하는 유인규제 활용방식이 산업안전감독규제 분야에서도 적극 수용되고 있다. 즉, 중복적인 규제법령들과 감독기능은 일원화되고, 규제를 잘

순응할수록 인센티브를 받는 소위 "질 좋은 산업안전감독(Safety Inspection Service Based on Higher Quality)"이 실행되고 있다. 예컨대, 미국의 경우 SA 8000이라는 민간기관을 통한 인증제도를, 영국의 경우 영국표준협회(BSI)의 BS 8800 인증제도를 통하여 산업안전감독업무를 정부의 직접적인 지시에 추가하여 간접적으로 실행하고 있다. 물론 우리 나라도 KOSHA 2000이라는 제도를 도입하여 이러한 간접적인 규제를 시행하고 있다. 그러나 차이는 미국이나 영국의 민간기관을 통한 산업안전감독정책을 경제적, 사회적 인센티브를 부여하는 여러 방안이 마련되고 있는데 반하여, 우리 나라의 경우는 아직 이러한 보완적 제도가 미흡하다는 사실이다.

아울러, 산업안전감독분야에서의 접근방식에서 새로운 전환은 철저한 경제논리에 의하여 규제수단이 평가되고 있다는 점이다. 예컨대, A라는 시설물은 산업안전차원에서 중요하여 법적으로 규제감독 대상으로 지정되었다고 가정하자. 이 시설물에 대한 안전평가에서 시설물 소유주가 B라는 민간단체에 의뢰하여 규제내용대로 평가하면 관련 비용이 1억인데, 법 규제에 근거하여 이를 C라는 정부규제기관이 대행하게 되면 C기관은 1억5천만원을 시설물 소유주에게서 받고 이를 다시 B라는 민간단체에 위탁 의뢰하는 경우 결국 시장가격보다 훨씬 비싼 규제비용이 발생된다. 이런 경우 이러한 산업안전감독규제를 과감히 개선하는 접근방식이 선진국에서는 산업안전규제개선책으로 활성화되고 있다.

제 3 장 선진국 산업안전감독 제도 및 감독관 업무내용

1. 미 국

가. 감독근거 및 법령체계

미국은 1970년 12월 근로자의 안전·보건과 관련하여 종합적이면서 미국 내 최상위법인 산업안전보건법(OSHAct: Occupational Safety and Health Act)을 제정하면서 노동부(Ministry of Labor)산하에 산업안전보건업무를 전담하는 산업안전보건청(OSHA: Occupational Safety and Health Administration)을 설립할 수 있는 권한을 마련하였다. OSHAct는 모두 34개의 조로 구성되어 있으며, 여기에는 산업안전보건을 위한 사업주뿐만 아니라 근로자의 책임과 권리에 대한 내용도 포함되어 있다.

이 법은 미국 법체계의 특징에 따라서 1970년 제정 이후 1990년에 한 차례만 개정되었으며, 개정 내용도 벌칙을 강화하는 내용이었다. 주무장관이 정하는 이 법의 하위규정인 규칙(Regulation)은 산업안전감독의 주요 활동근거가 되고 있다. 그리고, 근로자의 안전·보건확보를 위한 구체적인 기술기준은 OSHAct의 사업주의 무조항을 근거로 하여 CFR 29(산업안전보건 관련 연방규정; Code of Federal Regulation), ASME Code(미국기계제조협회에서 정한 기준), NFPA Code(미국소방협회에서 정한 기준) 등을 OSHA 감독관이 적용하여 사업장을 감독·점검하고 있다. 따라서, 이들도 미국의 산업안전감독의 법적 근거가 된다. 결론적으로, 미국의 산업안전감독의 법률적 특징은 연방차원의 통합·단일화된 구조를 지니고 있으며, 이 법률과는 별도로 구체적이고 실질적인 규칙(Regulation)을 갖고 있다.

나. 업무수행체계

(1) 산업안전감독계통

미국의 산업안전감독계통은 OSHA라는 중앙정부조직을 갖는 강력한 국가주도의 안전활동을 한다. 뿐만 아니라 일반 사업장에 대한 감독은 연방정부 주도와 주 정부 주도(State Plans)의 이중 감독체계를 갖고 있다.

(2) 산업안전감독조직

앞에서 지적한 바와 같이 미국은 OSHA에 의해 산업안전보건의 감독 기관으로써, 노동부산하의 산업안전보건청(OSHA)이 사업장의 제반 안전보건에 대한 사법권을 가지고 안전보건 규칙(Regulation)을 이행하도록 지도·감독한다. 이 기관은 1970년에 설립되었으며, 1999년 현재 연방직원 2,221명, 25개 주 정부직원 1,246명이 근무하고 있으며 총인원 약 3,500명중 약 1,100명이 감독업무를 수행하고 있다.

산업안전보건청은 전 미국을 10개 지역으로 나누어 적용 대상[자영업자(가사, 자영농가)와 군인을 제외한 1인 이상의 각 주정부내의 통상업무에 종사하는 모든 사업장]인 약 620만개 사업장을 대상으로 산업안전에 대한 지도·감독을 하고 있는데, 25개 주에서는 주 계획(State Plan)에 의해 주 정부에서 자체적으로 지도·감독을 하고 있다. 25개 주 중 뉴욕주(New York)와 코네티컷주(Connecticut)는 오직 공공 고용인만을 대상으로 감독한다. 그리고, 각 10개 지역본부에 10~15개의 출장소를 각 지역에 개소하여 산업 안전문제를 지도·감독하고 있다.

한편, 산업안전보건청에는 산업안전보건 지도·감독을 맡고 있는 인력이외에, 행정 관리자, 연구원, 입법관 등이 동시에 근무하고 있다. 미국 산업안전보건규제 및 감독의 중추적 역할을 하고 있는 산업안전보건청의 조직 구성을 살펴보면 다음과 같다.

청장 (Director General) : 차관급
 부청장 (Deputy Director General) : 4인
 기획부 (Policy) : 3개과
 보건기준부 (Health Standards Programs) : 4개과
 안전기준부 (Safety Standards Programs) : 4개과
 행정관리부 (Administrative Programs) : 4개과
 연방/주정부 운영부 (Federal/State Operations) : 3개과
 기술지원부 (Technical Support) : 8개과
 행정조치부 (Compliance Programs) : 5개과
 건설안전부 (Construction) : 3개과
 기술정보부 (Information Technology) : 2개과
 지역(산하기관)관리부 (Regional Administrations) : 10개 지역본부

※ 한편 산업안전보건청은 미 전역을 아래와 같이 10개 지역으로 나누어
 지역본부를 두고 있으며, 이들 지역본부 산하에는 각각 10~15개의
 사무소를 운영하고 있음.

- 제1지역 (본부 소재지: Boston)
- 제2지역 (본부 소재지: New York)
- 제3지역 (본부 소재지: Philadelphia)
- 제4지역 (본부 소재지: Atlanta)
- 제5지역 (본부 소재지: Chicago)
- 제6지역 (본부 소재지: Dallas)
- 제7지역 (본부 소재지: Kansas)
- 제8지역 (본부 소재지: Denver)
- 제9지역 (본부 소재지: San Francisco)
- 제10지역 (본부 소재지: Seattle)

(3) 산업안전감독관의 임무

1970년에 제정된 OSHA에 따라서 OSHA는 사업주가 법령에서 정한 산업안전에 대한 의무를 사업장에서 이행하는지 여부를 감독·점검하는 권한을 갖게된다. OSHA는 또한 모든 근로자들이 반드시 안전하고 위생적인 작업 환경을 제공받아야 한다는 일반의무조항{General Duty Clause로 알려진 제5조(a)(1)}에 대한 규정을 집행한다.

사업장 감독은 산업안전분야에 지식과 경험을 가지고 있고, OSHA 규정에 대한 교육을 받은 산업안전보건 전문가인 OSHA 감독관(Compliance Safety and Health Officer)이 사업장을 감독 및 점검하는데, 주 정부 프로그램(State Programs)을 가지고 있는 25개 주에서는 주 자체내의 산업안전·보건 프로그램에 의해 적합한 자격을 가진 감독관들이 사업장 감독 및 점검을 한다. 그러나, 산업안전보건법(OSHA)의 제 18조(b)아래 승인된 법령에 따라 주 자체내의 산업안전보건 프로그램을 실행하는 주는 그 주의 규정을 따라야 하고 동시에 연방정부의 규정도 만족해야 한다. 따라서, 연방정부의 새로운 규정 공포 후 6개월 내에 주 정부는 연방정부의 규정을 반드시 따라야만 하고, 아울러 산업안전보건 요건이나 추가된 요구사항이 있는지를 연방정부와 긴밀히 연락해야 한다.

감독 및 점검은 원칙적으로 사전 통보 없이 실시되고, 사업장에 대한 정기감독(연방정부계획에 의함)은 당해 사업장의 근로자로부터 작업환경 등 사업장내 문제가 있고 OSHA에 진정이 있을 경우(전체업무의 30%이상 차지)에 사업장을 방문하여 감독 및 점검하고 과태료를 부과하는 등 실질적으로 근로자 보호조치업무를 수행하고 있다.

사업장에서 중대 재해가 발생된 경우에는 OSHA가 주도하여 원인을 조사하고 있으며 타 부처는 협조하고 있는 위치에 있고, 언론에 대한 사고원인 발표 등도 OSHA의 조사반장이 전담함으로써 OSHA의 권위를 뒷받침하고 있다. 경찰과 합동으로 조사하는 경우도 있으나 OSHA가 조사결과를 공표하고 주로 과태료를 부과

게 된다. 또한, 사회적 물의(신문에 게재 등)가 있는 중대재해는 전문적이고 기술적인 조사를 실시하는데 여러 전문기관 등에서 전문가를 조사반에 참여시킨다.

산업안전보건감독 업무는 OSHA 제8조 감독, 조사 및 자료보존에 의해 산업안전보건감독 및 점검을 실시하는데 대개 사전통보 없이 실시되나, OSHA의 감독이 적합한 절차 없이 사업주에게 경고를 하게 되면 OSHA 감독관 또는 주 정부 감독관은 1000달러의 벌금형 또는 6개월 구류에 해당하는 사법조치를 당할 수도 있다.

(4) 산업안전감독관의 자격

OSHA의 산업안전감독관은 산업안전보건분야의 경험과 지식을 가진 전문가로 이공계열의 대학졸업 후 1년간 OSHA 규정과 안전보건에 대한 강도 높은 교육 및 훈련을 받아야 한다.

(5) 산업안전감독관의 권한

OSHA 감독관들은 다음과 같은 권한을 갖는다.

- 정당한 사유가 있을 때 지체없이 공장, 사업장, 시설물, 건설 현장, 그 외 사업주와 피고용인 관계에 의해 작업이 이루어지는 모든 사업장에 들어갈 수 있다.
- 정상업무 시간동안 적절한 시간과 감독 및 점검 범위를 선택해서 고용상태의 모든 사업장, 구조물, 기계, 장치기구, 시설, 원료 등을 감독 및 조사하고 사업주, 근로자 등에게 개인적으로 질문을 할 수 있다.
- 감독관은 사전통보 없이 감독을 실행하고 OSHA가 사업주에게 통보할 필요가 있는 특수상황일 경우 24시간 이내에 사전통보를 하는데 이러한 특수상황이란 다음을 말한다.
 - 가능하면 빠른 시일 내에 개선 또는 보완을 요구하는 긴급한 위험 상황
 - 정상 업무시간 이후에 감독 및 점검해야 하거나 특별한 준비가 필요한 상황
 - 사업주와 근로자 대표 또는 다른 직원의 참석을 위해 통보가 필요한 경우
 - OSHA의 지역 출장소장이 사전통보를 함으로서, 더욱 철저하고 효과적인 감

독 및 점검이 될 것이라고 확신한 경우

한편, 1978년 최고 법원에서 규정한 법(Marshall v. Barlow's, Inc.)에 근거하여 OSHA는 사업주의 동의가 없이 부정당하게 사업장 감독 및 점검을 할 수 없으나 위법에 대한 상당한 근거가 있거나 위반한 증거를 기초로 영장을 획득한 후에는 강제적인 감독 및 점검을 수행할 수 있다.

(6) OSHA의 감독우선순위 (Inspection Priorities)

OSHA의 제한된 인력과 비용으로는 미국내의 6백2십만 사업장에 대한 감독 및 점검을 즉각적으로 실시할 수 없어서 위험도가 높은 사업장을 우선적으로 감독 및 점검할 수 있도록 감독의 우선순위(System of Inspection Priorities)를 아래와 같이 마련하였다.

(가) 긴급한 위험 (Imminent Danger)

- 긴급한 위험상황은 감독 및 점검에 있어 최우선권이 주어진다. 긴급한 위험이란 사망이나 심각한 신체적 부상을 초래할 것으로 예상되거나 위험이 일반적인 감독 및 점검 과정을 통해 제거되기 전에 이미 존재한다고 객관적으로 판단되는 상태를 말한다.
- 심각한 신체적 부상은 장기간 건강했던 신체에 영구적 또는 장기간의 상해를 입히거나 입원치료를 요하는 단기간 신체장애를 초래하는 부상을 의미한다. OSHA는 영구 또는 장기 부상은 신체의 일부가 협착되어 심하게 손상되거나, 팔, 다리, 손가락이 절단되거나 한쪽 또는 양쪽 시력을 상실할 경우로 간주하고 또한, 이러한 종류의 부상은 신체의 일부가 기능을 상실했거나 실질적으로 일을 할 수 없거나 효율이 감소하게 되는 상황을 포함한다. 예를 들면 기동성과 민첩성이 영구적으로 감소될 수 있는 팔 또는 다리의 뼈가 심각하게 부서진 경우다.
- 병원의 입원치료를 요하는 단기성 신체장애는 많은 혈액 부족, 봉합 응급 처치를 요하는 단순골절, 뇌진탕, 화상, 타박상과 같은 상해를 말한다.

일반적인 신체기능이 원활하지 못할 경우 신체적 또는 정신적 효율성이 떨어지거나 수명단축을 초래할 경우와 같은 관찰하기 어려운 상해와 병은 따로 분류해야 한다.

건강에 유해한 위험(Health Hazard)이 건강에 심각하고 즉각적인 위협으로 나타낼 때를 긴급한 위험상황으로 정하고 건강상 위험이 긴급한 위험상황으로 간주되기 위해서는 다음과 같은 타당한 이유가 있어야 한다. 연기, 먼지 또는 가스와 같은 유독 성분들에 노출될 경우 결과가 즉각적으로 분명히 나타나지 않음에도 생명을 단축하거나 신체적 정신적 효율성을 저하를 초래하는 결과를 낳을 때를 말한다.

사업장내에 긴급한 위험 상황을 발견했거나 의심이 갈 경우 근로자들은 감독관이나 사업주에게 즉시 알려야 하고, 만약 사업주가 위험을 제거하기 위한 행동을 하지 않을 경우 근로자들이나 근로자 대표는 가까운 OSHA 사무소에 이를 알리고 감독 및 점검을 요구해야 한다. 이러한 감독 및 점검을 요구할 시 작업 장소를 확인 시켜야 하고 위험과 상태를 상세히 설명해야 하며 근로자 자신의 이름, 주소, 전화번호도 알려야 한다. 감독 및 점검이 실시될 때 사업주는 불만을 호소했던 민원서류 사본을 볼 수 있는 권리는 있지만 근로자의 요구가 있을 경우, 신고인의 이름을 삭제할 수 있다.

OSHA의 지역 사무소 소장은 자료를 검토하고 충분한 근거가 있는 진술인지 즉시 결정하고, 감독 및 점검할 필요가 있는 경우 사업장의 즉각적인 감독 및 점검을 실행하기 위해 필요한 전문가를 임명한다.

감독 및 점검시 긴박한 위험 상황이 발견되면 감독관은 사업주에게 위험 작업을 자발적으로 중지하도록 요구하고 위험의 노출로부터 근로자들을 안전지역으로 이동시키도록 하고 사업주가 이를 행하지 않을 경우 지역변호사를 통해 OSHA는 적절한 법적 조치로 이러한 상황을 시정할 수 있도록 가까운 연방법원에 제소를 한다. OSHA 감독관이 작업현장을 떠나기

전 감독관은 위험에 노출되었던 근로자들에게 위험에 대한 조언을 하고 긴급위험 상황 통지서를 벽에 게시하여 법에 의해 단기간 작동 금지 명령이나 긴급한 위험이 존재하는 사업장을 구분 감독할 수 있도록 한다.

- 안전하지 못한 작업환경 때문에 작업을 중지하는 것은 일반 근로자의 권리가 아니므로 사업주가 징계 조치를 할 수도 있다. 그러나 근로자는 긴급한 위험상황의 노출을 피할 권리를 가지고 있어서 OSHA 규정은 근로자에 대한 위와 같은 차별로부터 근로자를 보호한다.

(나) 중대재해(Catastrophes and Fatal Accident) 발생

- 사업장 감독에 있어 두 번째 우선권은 3명 이상의 근로자들이 병원치료를 받았던 중대재해에 대한 조사가 있을 때를 말하고 사업주는 이러한 상황을 8시간 내에 OSHA에 반드시 보고해야 하며, OSHA 감독관은 관련 기준 위반 여부와 사고원인에 대한 조사를 수행한다.

(다) 근로자 불평신고 및 청원 (Complaints and Referrals)

- 사업장 감독의 세 번째 우선권은 법 기준에 위배되거나 안전하지 않고 비위생적인 작업환경에 대한 근로자의 불만이 있어 주 정부나 지방 자치단체와 같은 관계당국에 신고한 경우를 말한다.
- 근로자가 긴급한 위험 상황임을 느끼거나 신체적 손상을 위협하고 OSHA의 기준에 위배됨을 느낄 때 OSHA의 조사를 요구할 권리를 가지고 있고, OSHA는 요구에 따라 비밀을 유지할 것과 불만과 관련해 근로자가 취할 수 있는 행동을 알려주고 감독·조사를 하여야 하며 근로자의 요구가 있는 경우 그의 이름은 공개하지 않는다.

(라) 계획에 따른 감독 (Programmed Inspection)

- 다음의 감독우선권은 특정한 많은 위험 요인을 가지고 있는 산업, 직업, 건강상 위험 물질이 있는 환경에 대한 감독의 초점을 맞춘 계획된 감독으로 감독대상 산업들은 사망, 상해, 질병 발생비율, 유독성 물질에 대한

근로자의 노출과 같은 요인들을 기초로 하여 감독대상으로 선택된다(예: Health Care, Logging, Food Preparation, Construction, Shipyards 업종 등). 이러한 감독은 사업장 분포에 따라 감독 영역이 지역이나 국가 전체로 실시될 수 있고 산업안전보건 프로그램을 가진 주들은 감독을 하기 위해 가장 많은 위험 요소를 가진 산업이 무엇인지 결정하여 지역특성을 감안한 프로그램을 적용할 수 있다.

(마) 확인 감독 (Followup Inspections)

- 확인 감독은 이전에 일어났던 위반사항을 시정했는지를 감독하는 것으로 만약 사업주가 그 위반사항을 시정하지 않았을 경우 OSHA 감독관은 사업주에게 “재시정 조치명령서(Notification of Failure to Abate)”를 통보하고 시정될 때까지 매일 과태료가 부과되는 벌칙을 받게 된다.

(7) OSHA의 감독절차 (Inspection Process)

검사 전 OSHA 감독관은 해당 사업장에 대한 많은 관련된 정보를 입수하고 설립연혁, 사업종류, 적용규칙(Regulation), 규격(Code) 등을 참작해야 하고 감독을 위해서 연기, 가스, 유독 물질, 소음 등의 유해물질을 발견하고 측정하기 위한 적절한 기구를 준비해야 한다.

(가) 감독관 자격증의 제시 (Inspector's Credentials)

- 감독은 OSHA 감독관이 해당 사업장에 도착할 때부터 시작되며 감독관들은 공식 자격증을 보여주고 사업장 대표자의 면담을 요구하고 감독을 실시한다.
- OSHA 감독관은 미국 노동부에서 발급한 사진이 첨부된 자격증을 지니고 있으며, 일련번호는 가까운 OSHA 사무소로 연락하면 즉시 확인할 수 있다.
- 감독하는 동안 과태료를 부과하거나 상품이나 서비스의 판매를 조장한 자는 OSHA 감독관이 아니며 전문가로서 그러한 태도는 법에 위반된 것

이며, 사기의 혐의가 있는 자는 FBI 또는 지방법 실행 기관으로 즉시 신고한다.

(나) 서두 회의 (Opening Conference)

- 서두 회의시 감독관은 검사 대상 시설 및 현장이 어떻게 선택되었는지 설명하고 감독의 범위를 설명한다. 감독관은 또한 OSHA의 자문 프로그램 (Consultation Program)이 진행중인지 먼저 조사하고 감독 면제를 받았다면 감독은 대개 종결된다.
- 사업주는 감독 기간동안 감독관과 동행할 사업주 대표를 선임해야 한다. 또한 적합한 절차에 의해 선임된 근로자 대표는 회의에 참여할 수 있고 감독 기간동안 감독관과 동행할 수 있는 기회를 가지며, 만약 근로자가 인정한 교섭대표에 의해서 근로자 대표로 선출되면 근로자 대표는 감독관과 함께 동행할 수 있다. 동등하게 인증된 교섭대표의 부재시 사업장 안전보건위원회가 있다면 위원회의 위원이 근로자 대표를 선정한다. 또한 근로자 대표는 근로자 스스로가 선출할 수 있고 특정 근로자가 근로자들의 관심사항을 잘 대변할 수 있는 경우 감독관은 그 근로자를 선택한다.
- 법에서는 매 검사시 근로자 대표의 동반을 반드시 요구를 하지는 않는다. 임명된 근로자 대표가 없는 곳에서는 감독관이 작업현장에서 생기는 안전 보건 문제와 관련하여 적당한 인원의 근로자들과 상담을 해야 하고 이러한 상담은 비공개적으로 이루어진다.

(다) 현장확인 감독

- 노사대표를 동반한 감독관은 OSHA 규정을 지키고 있는지에 대한 감독을 하기 위해 선정한 사업장을 순회 감독한다.
- 순회 경로와 감독기간은 감독관에 의해 결정되고 근로자와 면담을 하면서 감독관은 작업 방해를 최소화하기 위해 노력한다. 감독관은 상태를 관찰하고, 근로자와 상담을 하고, 기록을 목적으로 사진을 찍을 수 있으며 설

비 및 장비에 나타난 내용을 판독하고 기록을 조사한다.

감독관에 의해 지득된 업무상 비밀은 누설하여서는 안되고 허가 없이 기밀 자료를 누설한 감독관은 벌금 1000달러 또는 1년 이하의 징역형을 당할 수 있다.

근로자는 순회 감독 동안 자문을 받게 되는데 감독관은 근로자에게 사업장의 안전보건 상태와 안전보건에 대한 실행이 이루어지는지에 대해 개별적으로 질문을 할 수 있고 근로자 개개인은 법 규정아래 안전보건 권리를 실행하는데 있어 어떠한 차별적 대우로부터 보호받는다.

게시되고 기록된 사항은 검토되어야 하는데 감독관은 사업주가 항상 보존해야하는 사망, 상해, 질병에 대한 기록을 조사한다. 또한 OSHA 재해조사표(No.200)의 마지막 페이지의 사본이 게시되어 있는지와 사업장 게시판에 근로자의 안전보건권리 포스터(OSHA 2203)가 눈에 띄게 게시되었는지를 점검하고 유해성 물질과 신체적 위험요인에 노출된 근로자가 있는 사업장은 기록조사와 함께 점검을 한다.

감독관은 용기에 위험사항을 표시하거나 물질안전보건자료(MSDS), 근로자 교육 프로그램을 위한 준비사항이 포함된 포괄적인 커뮤니케이션 프로그램을 서면으로 작성해야 하는 곳에 필요한 위험물에 관한 의사소통(Hazard Communication) 규격의 요구 사항을 설명한다. 프로그램은 항상 각 사업영역 안에서의 위험 화학물질의 리스트를 제공하고 근로자가 비일상적인 업무 수행에서의 위험 요인을 근로자에게 통보한다.

감독실행동안 감독관은 사업주에게 관찰된 불안전하거나 비위생적인 작업 상태를 지적하고 동시에 감독관은 근로자가 원한다면 가능한 수정 방안을 함께 의논한다.

감독관이 발견한 몇 가지 분명한 위반 사항은 즉시 개선되어야 하나 개선되어졌음에도 불구하고 시정지시나 과태료 통지서를 받게 될 명백한 위반 사항이 여전히 일어날 수도 있다.

(라) 종결 회의 (Closing Conference)

- 순회감독 후 종결회의가 감독관과 근로자 또는 근로자 대표사이에서 개최되어 문제점과 개선사항에 관한 자유 토론시간을 마련하여 솔직한 질문과 답변을 한다.
- 감독관은 근로자와 함께 감독시 관찰되었던 모든 불안전하고 비위생적인 상태에 대해 토론하고 문제화될 수 있는 명백한 위반 사항을 지적하고 사업주는 위반사항에 대해 항변권을 가진다. 감독관은 위반사항에 대해 어떠한 벌칙도 언급할 수 없으며 오직 OSHA의 지역 담당관(OSHA Area Director)만이 그 권한을 가지고 있으며 완전한 보고서를 받은 후에만 판단이 가능하다.
- 종결회의가 진행되는 동안 사업주는 감독관의 노력을 보여주는 기록을 작성하고 위반 사항을 감소시키기 위해 얼마나 많은 시간을 필요로 하는지 OSHA가 결정할 수 있도록 도울 수 있는 자료를 제공해야하고 적절한 때 적어도 한번 이상 종결 회의가 필요하고 이 회의는 대개 산업보건 위험성을 평가하거나 실험보고서가 요구될 때 필요하다.
- 종결회의는 근로자들이 원한다면 근로자 대표자가 직접적으로 근로자들이 관심을 갖고 있는 부분에 대해 논의 할 수 있도록 종결회의를 개최하고 근로자 대표도 참석할 수 있다.

(8) 시정지시(Citation)과 벌칙(Penalties)

사업장의 법 위반사항에 대해서는 시정지시서(Citation)가 발부되며, OSHA 지역 사무소장이 과태료를 부과할 수 있다. 1990년 개정된 OSHAct에서 약 7배 상향 조정되는 등 벌칙의 규제강도가 높아졌다.

(가) 지역 책임관에 의한 시정지시서(Citations Issued by Area Director)

- 감독관이 보고한 후 지역 책임관(소장)은 감독결과에 대하여 어떤 처리를

할 것인지 시정지시나 벌칙을 부과할지 여부 등을 결정한다.

- 시정지시서에는 사업주와 근로자에게 법을 위반하였을 때 따라야할 법규정, 기준, 소환날짜를 명시하고 등기 우편으로 발송한다. 사업주는 위반이 발생한 장소나 가까운 곳에 3일 동안 또는 위반이 개선될 때까지 시정지시서의 사본을 게시해야 한다.

(나) 과태료

시정지시를 하거나 과태료가 부과될 수 있는 위반의 형태들은 다음과 같다.

- 경미한 위반 (Other-Than-Serious Violation) - 사망이나 심각한 상해를 일으키지는 않으나 산업안전보건과 직접적인 관계가 있는 위반인 경우로서, 각 위반 건당 최소 0달러에서 최고 7000달러까지의 과태료가 부과된다. 심각성을 띄지 않은 경미한 위반에 대한 과태료는 사업주의 성실성 즉 법에 대한 준수 노력을 보인 사업주, 과거 위반 기록, 그리고 사업의 규모에 따라 95% 정도까지 하향 조정될 수 있다.
- 심각한 위반 (Serious Violation) - 사망이나 심각한 신체적 손상을 일으킬 수 있는 실질적인 가능성이 있는 위반을 말한다. 각 위반 건당 최소 1500달러에서 최고 7000달러까지의 강제 과태료가 부과된다. 심각한 위반에 대한 과태료는 사업주의 성실성, 과거 위반 기록, 사업 규모 그리고 위반 사항을 개선하기 위한 진지한 노력에 근거하여 하향이 가능하다.
- 고의성 위반 (Willful Violation) - 사업주가 법에 대한 철저한 무관심으로 저지른 고의성 위반으로 사업주가 스스로 위반이 무엇인지 알았거나 현존하는 위험 상태를 인식한 사업주가 그것을 제거하기 위해 아무런 타당한 노력을 하지 않을 때를 말한다. 고의성 위반은 각 위반시 최소 5,000달러의 과태료로 시작하여 70,000달러까지의 과태료가 부과된다. 고의성 위반에 대한 과태료는 사업규모와 이전 위반 사항 기록에 따라 하향 조정될 수 있으나 대개 사업주의 성실성은 인정하지 않는다. 만약 사업주가 근로자의 사망을 야기 시킨 고의성 위반을 저질렀던 사실이 법정에서 유죄가

인정될 경우 250,000달러(대기업은 500,000달러)의 벌금 또는 6개월까지의 구류 처벌을 받거나 두 가지 모두의 처벌을 받게 된다.

- 반복적 위반 (Repeated Violation) - 규칙, 규격, 규율, 또는 명령의 위반이 재검사시 실질적으로 동일한 위반으로 적발될 경우 정상참작의 여지가 없이 각 위반 사항마다 70,000달러까지의 과태료를 부과한다.
- 재해감소 노력 태만 (Failure-to-Abate) - 시정 기간 안에 개선을 못하여 시정기간을 넘기며 지속되는 위반은 초과일마다 7,000달러까지 민사상 과태료 부과될 수 있다.

시정지시서 발급과 과태료가 부과될 수 있는 기타 위반 사항들은 다음과 같다.

- 기록, 보고서 또는 신청서의 위조는 10,000달러의 과태료와 6개월까지 구류 또는 두 가지 모두의 처벌이 가능하다.
- 시정지시서를 게시하지 않은 위반은 7,000달러까지 민사상 과태료가 부과된다.
- 감독관에 대한 폭행이나 저항, 저지, 방해, 협박하는 행위나 감독관의 업무수행을 방해하는 행위는 형사상 범죄행위로서 5,000달러 이상의 벌금과 3년 이하의 징역형이 가능하다.
- 경미한 위반은 안전이나 보건에 직접적 또는 즉각적으로 관계하지 않은 규격을 불이행할 때를 말한다. 경미한 위반 형태는 감독 중 발견될 수 있으며 다른 위반 사항과 같은 방법으로 문서화되지만 시정지시로는 적용되지 않는다.

시정지시와 과태료의 처리절차는 주별로 산업안전보건 프로그램에 따라 다소 다를 수가 있다.

(9) 이의제기 절차 (Appeals Process)

(가) 근로자에 의한 이의제기

- 근로자측의 불만 때문에 신고(진정)로 실시한 감독인 경우 당해 근로자

또는 근로자 대표는 시정지시서의 발급이 이루어지지 않은 결과에 대해 비공식적인 검토를 요구할 수 있다.

- 근로자는 시정지시서, 과태료에 따른 처분내용에 대하여는 이의를 제기할 수 없으나 근로자는 위험 상태 중지를 위한 시정지시가 이루어질 때는 이의를 제기할 수 있다. 시정을 위한 기간의 연장을 요구하는 사업주의 탄원(Petition for Modification of Abatement; PMA)에 대해서도 이의를 제기할 수 있고 사업주는 PMA가 게시되면서부터 10일 이내이거나 임명한 근로자 대표가 그 사본을 받은 후 10일 안에 PMA에 대해 이의를 제기해야만 한다.
- 근로자는 감독, 시정지시, 과태료 통보 또는 사업주의 이의를 제기할 의향이 있는지에 대한 통보서와 관련된 문제들을 의논하기 위해 OSHA와의 비공식적인 회의를 요구할 수 있다.

(나) 사업주에 의한 이의제기

- 사업주는 시정지시서가 발급되면 수령일로부터 15일 이내에 서면으로 OSHA에 이의를 제기할 수 있고 OSHA 지역사무소장은 이 이의신청서를 OSHA와 독립적으로 운영되고 있는 산업안전보건 심의위원회(Occupational Safety and Health Review Commission; OSHRC)에 제출해야 한다.
- 시정지시나 과태료 통보서가 발급되면 사업주는 이것을 의논하기 위해 OSHA의 지역 감독관과의 비공식적 면담을 요청할 수 있고 근로자 대표는 이 면담의 출석이 요청될 수 있다. 지역 감독관은 장기간 법적 논쟁이 되는 것을 막기 위해 시정지시와 과태료 재검토하여 협상을 체결할 수 있는 권한을 가진다.

(다) 지시이행 기간 변경을 위한 탄원

- 시정지시서에 대해 사업주가 소환 날짜나 지시이행 기간에 이의를 제기할

경우가 아니라면 지정된 기간에 열거한 위험요인을 수정해야만 한다.

- 서면 탄원은 지시사항을 완료하기 위한 추가기간, 추가기간이 필요한 이유, 추가기간 동안 언급된 위험사항으로부터 근로자를 보호하기 위해 취해져야 할 잠정적인 조치사항들을 상세히 서술해야 한다.
- 사업주는 제출된 탄원서의 사본을 눈에 띄는 장소나 위반사항이 발생한 장소 근처에 게시하고 근로자 대표에게도 그 사본 1부를 보내야 한다.

(라) 이의 제기 통보

- 사업주가 시정지시, 위반에 대한 지시이행 기간이나 부과된 과태료에 따른 이의 제기를 결정했다면 OSHA 지역 감독관이 서면으로 통보한 시정지시와 과태료를 제시한 날로부터 15일 이내에 이의를 제기해야 한다.
- 이의 제기 통보를 위한 특정한 양식은 없으나 위반 사항, 과태료 통보, 지시이행 기간 또는 지시사항 불이행 통보에 대한 사업주의 기본입장을 명확하게 나타내야 한다.
- 이의 제기서의 사본은 임명된 근로자 대표에게 보내야만 하고 만약 해당 근로자가 능력이 인정되는 교섭자에 의해 대표되지 않는다면 이의 제기서의 사본을 작업장내의 눈에 띄는 장소에 반드시 게시하거나 그렇지 않으면 참석하지 않은 근로자에게 개별적으로 알려줘야 한다.

(마) 진행 검토

- 서면으로 된 이의제기 통보가 근무일 15일 이내에 작성되어졌다면 OSHA의 지역 감독관은 OSHRC에 이를 보내고 이 위원회는 OSHA나 노동부와 연관되지 않은 독립 단체로서, 이 사건을 행정법 판사가 맡도록 해야 한다.
- 공판은 사업장 근처의 공공장소에서 열도록 계획될 수 있고 사업주와 근로자는 공판에 출석할 의무를 가지며, OSHRC는 그들의 대리인이 출석할 것을 요구하지는 않는다.

- 행정법 판사의 판정이 나면 사건에 대해 어느 쪽도 OSHRC로부터 더 상세한 검토를 요구할 수 없고 OSHRC의 3명의 위원들 중 어느 쪽도 자발적으로 검토를 위해 그 사건을 위원회에 가져올 수 없다. 위원회의 판결에 불복할 경우 연방 상소법원에 항고할 수 있다.

(바) 자체 안전계획을 수립한 주의 이의제기 (Appeals In State Plan States)

- 산업안전보건 자체프로그램을 가지고 있는 州들은 열거한 위반사항들, 과태료 중지, 탄원이나 재심을 위한 州정부 시스템을 가지고 있고 소송 진행은 일반적으로 연방 OSHA의 진행과정과 비슷하나 사건들은 州 재심기관이나 동등한 권한을 갖는 기관에서 다루게 된다.

2. 영국

가. 감독근거 및 법령체계

산업혁명의 발생지로서 영국은 오래 전부터 산업안전분야에 관련된 규제와 감독법령이 다양하게 소개되면서 변천되어 왔다. 그러나 독립된 개념으로써의 산업안전감독을 체계화한 법은 1972년에 발의되어 1974년에 제정된 사업장안전보건법(HSWA: The Health and Safety at Work Act)이다.

사실상 이 법은 그 동안 영국 내 5개 부처 7개 감독기관에 의해 산만하게 중복되어 운영되어오던 산업안전관련 법령을 종합하여 단일화하였을 뿐 아니라, 적용대상도 작업에 관련된 모든 사람들의 안전을 규정하고있다는 점에서 영국 산업안전보건의 기본 관계법규로 인식되고 있다.

이 법은 총 4장 85조로 되어 있는데, 구성내용을 살펴보면, 사용자 및 근로자가 지켜야 할 의무, 안전보건위원회(The Health and Safety Commission; HSC), 안전보건청(Health and Safety Executive; HSE)의 조직과 기능, 안전보건 관련규칙의 적용에 관한 사항, 감독관의 권한과 직무, 이 법의 집행에 관한 사항, 벌칙, 보칙, 사업장의료지침에 관한 사항, 건물관리 및 건축법개정사항, 부칙 등이 있으며, 이 법을 통하여, 안전보건위원회(HSC) 및 안전보건청(HSE)이 설립되는 근거가 되었다.

앞에서 설명한 바와 같이 영국의 안전보건 기본법률은 HSWA(사업장 안전보건법)이며 동법 하위규정으로 규칙(Regulations)이 있는데 모든 규칙은 영국의회의 승인을 받는 점이 특이하다. 규칙을 보완하기 위한 법규로 ACoPs(사례규정)가 있으며 또한 법적 강제성이 없는 Guidance(지침)도 있다.

- ▶ HSWA(The Health and Safety at Work etc Act) : 다수 부처(5개 부처 7개 감독기관)에 의해 산만하게 집행되던 9개 안전보건 관계법령이 통합합되어 HSWA가 1974년 제정되었다. 동 법에 의해 최고 의결기관으로 1974년 HSC(안

전보건위원회)가 설립되고, 집행기관으로 1975년 HSE(안전보건청)가 설립되었다.

- ▶ Regulations(규칙) : HSC가 규칙을 제정하여 제정된 규칙은 영국 고용부장관을 거쳐 의회에 제출되어 승인을 받도록 되어있다.
- ▶ Approved Codes of Practice(ACoPs ; 사례규정) : 규칙(Regulations)을 보완하기 위한 예시 위주의 규정으로 특별한 법률적 지위를 가진다. 만약 사업주가 법 위반으로 구속되었는데 「사례규정」을 따르지 않았음이 입증될 경우 법정은 사업주에게 과실이 있다고 판결할 수 있다.
- ▶ Guidance(지침) : HSWA 해석 및 기술적인 지침으로서 법령은 아니다.

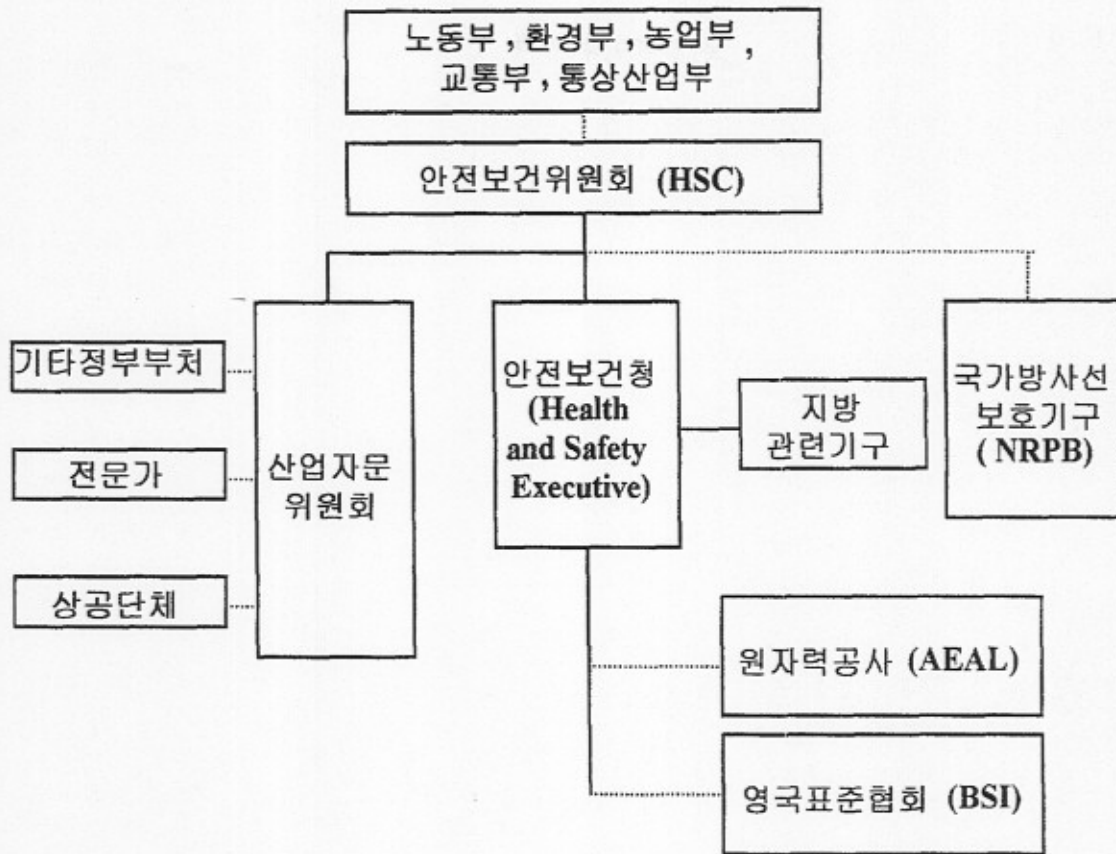
한편, 영국의 HSWA 집행책임은 두 기관으로 나뉘어져 있는데 하나는 HSE(안전보건청)이며 다른 하나는 LAs(지방자치기관)이다. 기본적으로는 제조업 및 수도, 가스, 전기와 같은 공공사업은 HSE 관할이며 서비스업은 LAs 관할로서 HSE 감독 대상 사업장수는 약 6십5만개소인 반면 LAs 감독대상 업체수는 약 1백2십5만개소나 된다.

나. 업무수행체계

영국에서의 업무수행체계는 [그림 3-1]과 같이 안전보건위원회에서 정책결정을 결정하면 안전보건청에 의해 집행된다.

(1) 안전보건위원회(HSC)

사업장 안전보건법에 근거하여 영국의 안전보건에 관한 최고정책자문 및 의결기구로 1974년에 설립된 이 위원회는 고용주, 피고용인, 지방관청, 기타 관련기구를 대표하는 10인 이하로 구성되는데 노동부장관이 임명한다. 이 위원회의 주요 기능은 다음과 같다.



[그림 3-1] 영국의 산업안전체계도

- ▶ 새로운 규칙의 입안과 집행의 순서 등 위원회의 업무와 안전보건청의 업무를 기획한다.
- ▶ 안전보건사업의 방향설정, 중장기 계획수립 및 연간사업계획을 작성하고 이를 안전보건청으로 하여금 집행하도록 한다.
- ▶ 제정한 규칙은 노동부장관을 거쳐 의회에 제출되어 승인을 받아야 하지만 안전보건에 관한 새로운 법과 기준을 제안한다.

(2) 안전보건청(HSE)

고용부 장관의 승인을 얻은 안전보건위원회에 의해 임명된 3인으로 구성된

단체로써, 안전보건청은 보건위원회의 기능에 대하여 조언하고 지원한다. 이러한 임무는 고유업무인 자체의 사업장안전보건법의 시행에 관한 몇몇 특정한 법적 책임을 지닌다. 1997년 기준 약 4500명이 감독관, 정책자문, 기술자들과 과학·의학 전문가들으로써 활약하고 있다.

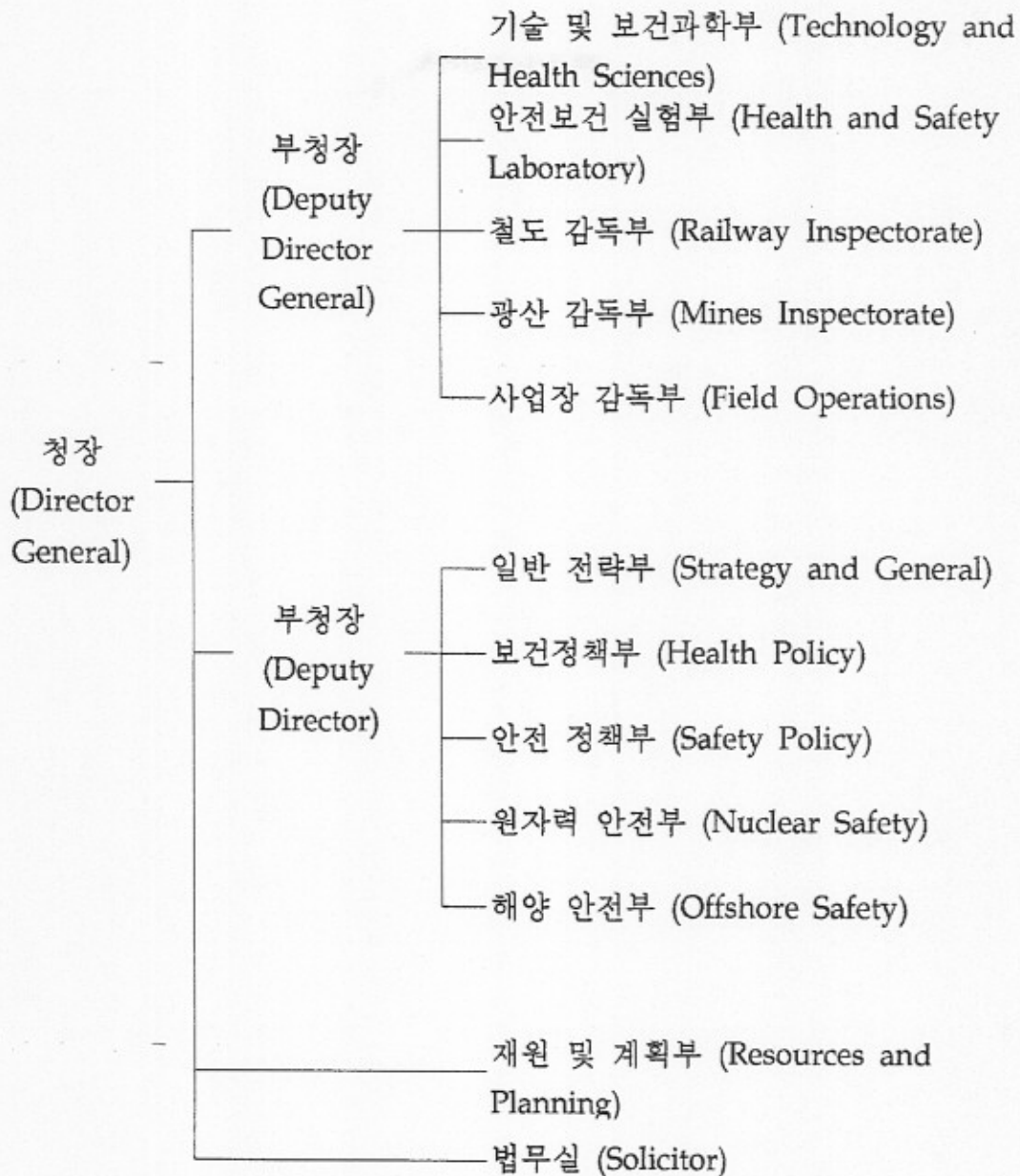
안전보건청은 다음 아래의 사항들을 포함하는 서로 다른 범위의 분야들로부터 적합한 스태프들로 [그림 3-2]와 같이 구성된다.

- ▶ 정부 부서에서 정책 개발의 경험이 있는 행정관과 법률가
- ▶ 감독관
- ▶ 과학자, 기술자, 의학 전문가

이들은 안전보건위원회에 법령들을 관한 조언을 주기 위하여, 그리고 HSC의 제안 사항들이 법적으로 완전하고 높은 기술적 과학적 기준들을 포함하며, EC(유럽 연합)와 기타 국제 여건들을 고려해 오고 있으며, 실제적으로 집행될 수 있다는 것을 보증하기 위하여, HSC의 계획, 정책, 지원부서들과 협력하여 일한다.

특히, 대부분의 HSE의 감독관들은 현장 실시 부서에서 직업의학자문위원회의 의사들, 간호사들과 함께 일하면서 주로 감독과 법 시행에 대한 업무를 주로 하고 있고 지방 협회들과의 연락, 문제점 개선, 의학적 자문을 하는 등 감독과 법 시행을 위한 다양한 업무를 수행하고 있다. 또한 통계자료들을 수집하고 영향을 주는 유해 요인들에 관한 조언을 구하는 일반 대중들과 최전선에서 접촉한다. 그러나, 핵 설비 감독직, 광업 감독직, 철도 감독직, 근해 시추 설비의 감독직 등 특별한 역할들을 필요로 하는 감독은 국가 원칙에 기초하여 HSE내에서 독립적으로 운영하고 있다.

한편, 감독감사로는 전국의 모든 산업현장에서의 재해에 대해 충분히 대처하지 못하고 있어서, 안전보건감독의 효율성을 높이기 위하여 업종별 전담감독반(National Industry Groups)을 편성, 전국 각지방사무소별로 관내에 있는 다수업종의 사업장을 중심으로 동 분야에 전문지식이 있는 감독관 5~6명을 집중배치, 재해 조사는 물론 작업환경진단과 안전보건지도를 실시토록 하고 있다.



[그림 3-2] HSE의 조직도

(3) 감독관 구성 및 자격

안전보건법의 집행을 맡고있는 감독관은 전국 21개 지방사무소 및 7개의 안전보건기술지원단에 배치되어 있으며 1개 지방사무소에 평균 30~40명의 감독관이 근무하고 보통 4~5명이 한 조가 되어 사업장에 대한 감독을 하고 있다.

영국에서는 감독업무의 질적 향상을 위해 감독관의 선발은 정규대학을 우수한 성적으로 졸업하고 안전보건에 경험이 있는 자에게 국한하며, 초임감독관은 아스톤 대학(University of Aston, Birkingham)에서 6개월간 관련 교육과정을 이수하고, 수료 후에는 1년 6개월간 지방사무소 수석 노동감독관 밑에서 실무교육을 받고 시험 후 감독관이 될 수 있다.

(4) 감독관의 감독 업무 및 내용

감독관은 사업장의 안전, 보건, 경영 시스템에 대한 내용에 대하여 감독하고 그 내용은 주로 재해보고접수, 재해조사 및 작업환경 개선지시 등이다.

- 첫째는 사용자로부터의 재해보고를 접수하는 일이다. 사업장에서는 24시간 이상의 근로손실을 요하는 재해가 발생한 경우 즉시 감독관실에 전화 등으로 통보하여야 하며, 3일 이상의 근로손실재해가 발생한 경우는 서면으로 보고하여야 한다. 이 보고는 공식적인 재해통계자료로 이용된다.
- 둘째로는 재해발생으로 사망 또는 다수의 부상이 생겼거나 직업병이 발생한 때 이를 조사하는 일이 감독관의 업무이다. 통상 보고되는 전체 재해건수의 3~4%정도가 이 감독관에 의해 조사될 정도로 인력 및 시간의 부족으로 그 활동이 저조하다고 한다.
- 셋째로는 감독관은 사업장의 작업환경이 관계법규가 정한 기준에 미치지 못하거나 긴급한 위험이 있는 것으로 판단할 경우 작업환경 개선지원 또는 작업지시 및 중지지시를 내릴 수 있다.

(5) 감독관의 권한

감독의 주요 목적은 안전기준이 확실하게 유지되도록 하는 것과 안전보건법을 잘 지킬 수 있게 장려하는 것이다. 감독관들은 사법권을 가지고 있고 작업이 수행되는 어떠한 장소라도 통보 없이 들어갈 수 있다. 또한, 감독관들은 근로자와 안전담당자들과 자유롭게 이야기를 나눌 수 있으며, 사진과 견본들을 취할 수 있고, 위험한 장비와 재료들을 압수할 수 있다. 만약, 안전보건기준에 대한 위반사항이 발

견된다면, 감독관은 아래와 같은 조치를 취한다.

- ▶ 비공식적 또는 문서화된 조언 또는 경고: 감독의 결과에 따라 문서화된 조언이나 경고를 한다. 필요한 경우 비공식적인 절차를 따르기도 한다.
- ▶ 공식적인 시정지시 또는 사용금지 통보: 개선통보는 설정된 시간의 한계 내에서 결함에 대한 개선을 요구한다. 금지통보는 직접적인 위험이 존재할 경우, 개선방안이 채택되어질 때까지 활동을 중단할 것을 공포한다. 물론 고용주가 산업재판소에 항소할 수 있는 권한이 있다. 개선통보는 연기될 수 있으나, 금지통보는 재판소가 직접 감독하지 않는 한, 판결되기 전까지 영향력이 남는다.
- ▶ 제소: 영국과 웨일즈에서, 대부분의 소송들은 중대한 법적 위반사항에 대해서 최고 £20,000의 벌금이 판사에 의해 부과될 수 있다. 스코틀랜드에서, 대부분의 소송들은 Sheriff 재판소에서 심사되기 전에 소송절차 또는 기소절차를 통해 처리한다. 확실하고 중대한 법적 위반사항들, 예를 들면 금지통보에 대해 응하지 않는 것 등은 형사상 처벌을 받을 수 있다.
- ▶ 특별한 사고의 경우 조사는 경험으로 배우거나 또는 법률에 입각하여 조사한다.

(6) 벌칙

잉글랜드와 웨일즈에서는 법원에 기소함으로써 중대한 법적 위반사항에 대해 최고 £20,000의 벌금이 부과된다. 또한, 안전보건법 제33조에 의거 최저 10파운드에서 최고 400파운드의 과태료가 부과될 수 있으며, 만약 시정기한을 위반할 경우, 매일 50파운드를 추가 부담시킬 수 있다.

3. 독 일

가. 감독근거 및 법령체계

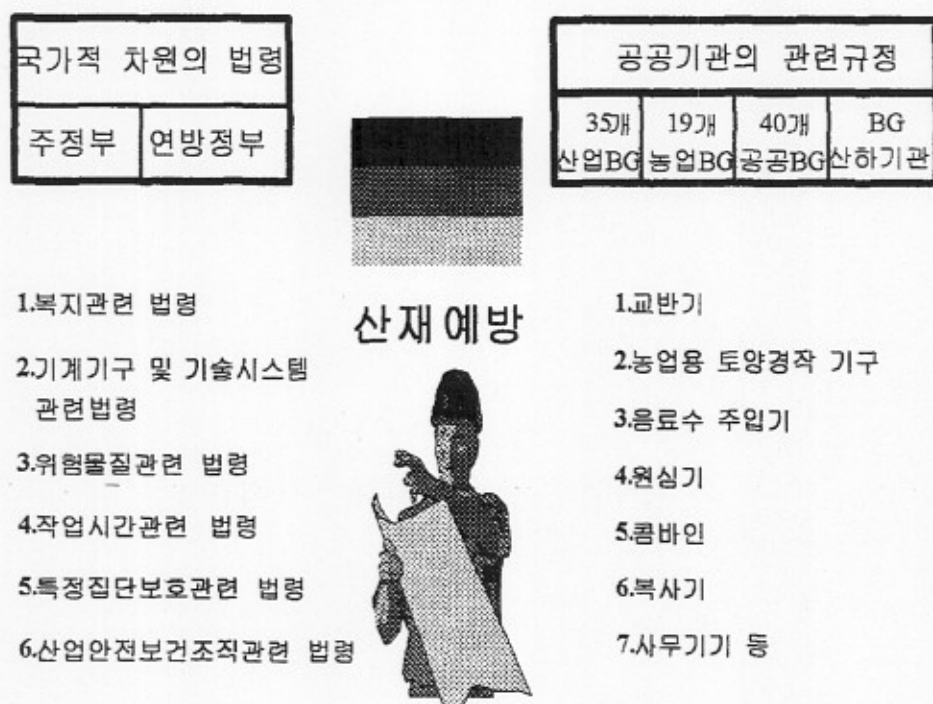
대부분의 독일 법령 및 제도와 유사하게 독일의 산업안전보건법도 연방헌법에 의한 중앙 및 지방 정부의 기능 분할과 더불어 사회보장보험제도에 의하여 특징되어진다. 즉, 독일에서는 중앙정부는 대부분 법 제정을 하고 지방정부는 집행을 담당한다. 또한 산업재해 및 질병자의 보상, 치료 및 재활은 모든 사업주가 가입해야 하는 산재보험조합(BG)에서 담당한다. 이렇게 여러 기관에 분할되어 산업안전보건업무가 수행되지만 모든 기관들에 있어서 가장 우선적으로 중요한 기능은 재해예방이며 이러한 목적들을 달성하기 위해 회원에게 구속력 있는 규정을 제정하는 권한이 있고 아울러 규정에 대한 지도 및 집행을 하는 기술감독관(Technische Aufsicht)제도를 마련하고 있다.

산업안전보건에 관한 국가기구인 연방노동사회성 소속 산업안전보건국에 있다. 이들은 법령마련, 국제적 협상에서 독일 대표로써 그 역할을 맡고 있다. 연방정부는 주정부의 노동감독사무소를 직접 관할하지는 않으나 매년 열리는 근로보호 총회와 주정부와의 협의를 통하여 업무를 조정한다. 한편, 주정부는 근로감독사무소장과 연방 정부대표와의 회의를 연간 10회 정도 개최하여 상호 그들의 감독 업무를 조정한다. 또한, 연방노동사회성은 주정부와 긴밀히 협력하여 산재보험조합의 사업계획을 감독하고 승인하는데 필요에 따라서는 권한위임도 하고 있다.

이와 같이 다양한 조직체계에 의해 독일의 산업안전보건 관련 정책이 마련되고 집행되기 때문에 독일의 작업안전보건 관련법령은 단일 법적 구조를 지니고 있지 않다. 그러나 전체적으로 보면 종합적인 체계에 따라서 법령들이 함께 붙어 가는 구조를 이루고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 많은 법 또는 하위법령 중에서 재해예방을 위한 규정을 산재보험조합(BG)에서 만들 수 있도록 한 1884년의 제국보험법

(Reichversicherungsordnung), 안전보건의무를 사업주에게 부여한 1869년의 공장법 (GEWO), 1976년의 청소년 고용보호법, 1968년의 모성보호법, 1980년의 화학물질법, 1973년의 산업안전보건법(Arbeitsschutz) 등이 현대 독일 산업안전보건 법적 체계를 이루고 있다.

독일의 산업안전보건 관계법령의 법적 체계는 [그림 3-3]과 같이 국가적 차원에서 제정한 법령과 공공기관 차원에서 제정한 규정으로 구성된 이원적 형태로 되어 있다.



[그림 3-3] 독일 산업안전관계법의 이원적 체계

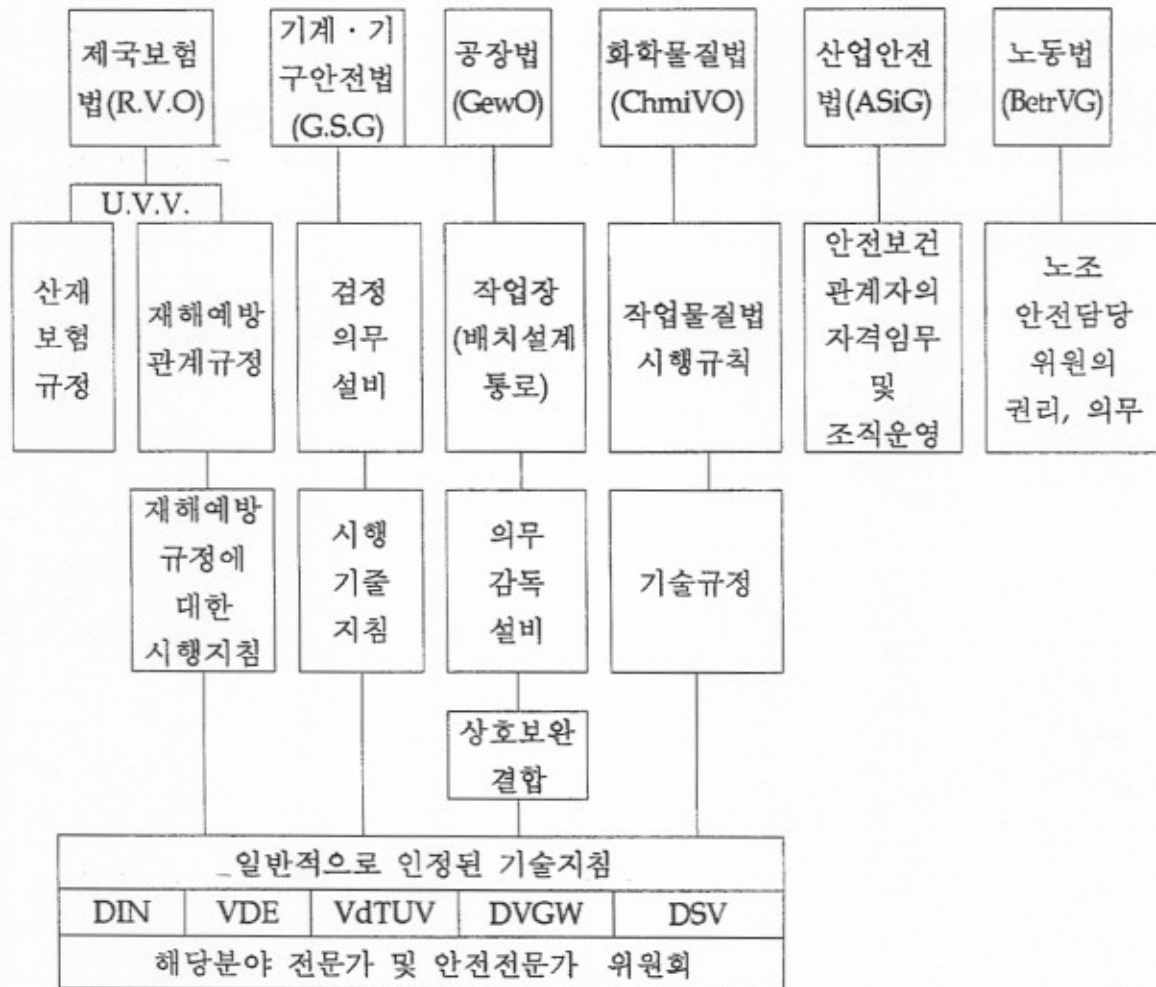
국가적 차원에서 제정된 법령은 연방정부 또는 주 정부에서 제정한 것으로 정부의 산업안전보건감독에 필요한 주요사항과 사업장에서 지켜야하는 기본사항이다. 반면에, 공공기관차원에서 제정한 규정은 국가적 차원에서 제정한 법령을 구체적으로 시행하기 위한 사항을 구체적으로 규정하고 있는바 산재예방보험에 의한 재해예방규정 등 기술적 안전보건기준을 말한다.

한편, 독일 산업안전관련법령의 기본적 체계는 [그림 3-4]와 같으며 하위의 규정은 상위의 법령을 보충하고 있다. "Gesetz" 또는 "Ordnung"의 이름이 붙은 국가적 차원에서 제정된 법령은 연방의회를 거친 법이며, "Verordnung"은 연방정부의 시행령으로 연방 노동성 장관(Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung)이 제정하여 연방정부의 이름으로 공포한다. 반면에 산재예방보험에 의한 재해예방규정(UVV)은 사업장에 직접적으로 적용되는 기술적 사항에 대한 규정으로써 연방노동성(BMA)의 승인을 거쳐 인정된다.

한편, 법령에서 규정하기 힘든 기술적 기준은 독일공업규격협회, 독일공학자협회, 가스 및 용수협회 등 전문적 기술단체에서 제정한 안전기준을 받아들인다. 이러한 제도는 법령의 제정에 있어 탄력적인 운영과 모든 기술기준에 대한 법제화의 어려움을 보충하며 각종 관련 단체의 활성화를 촉진시키고 있다.

[그림 3-4]에서와 같이 독일의 산업안전보건관계법령은 다양하다. 이러한 법령들 속에 담긴 산업안전감독의 특징적 요소는 사업장 내 안전 관계에 대한 사법적 권한을 가지고 있는 연방정부 및 주 정부의 감독행정과 사업장에 대한 기술적 안전감독 및 기계설비에 대한 검사를 실시하는 공공기관의 기술감독으로 구별되는 이중감독체제(Dual Inspection System)를 유지하고 있다는 점이다. 이러한 이중감독체제는 독일산업사회의 역사적 특수성에도 기인하지만 전문적인 기술능력이 필요한 산업안전감독의 효과를 충분히 거두기 위한 상호 보완적 의미가 크다.

또한 이러한 산업안전감독 업무에 참여하는 감독관들의 자질 역시 근로감독관, BG기술감독원, 기술검사협회(TUV)의 공인검사원 등이 해당분야에 대한 전문적인 지식과 경험을 가진 자로 감독업무의 질적 향상을 도모하고 있다.



- DIN (Deutsche Institute für Normung) 독일공업규격협회
- VDE (Verband der Deutsche Elektrotechniker) 독일전기기술자협회
- VDI (Verein der Deutsche Ingenieure) 독일공학자협회
- VdTUV (Verordnung der Technische Überwachung Verein) 기술감독협회 기술규정
- DVGW (Deutscher Verband der Gas und Wasser) 독일가스 및 용수협회
- DSV (Deutscher Sicherheitsingenieur Verband) 독일안전공학자협회

[그림 3-4] 독일 산업안전보건관계법령의 구성

나. 업무수행체계

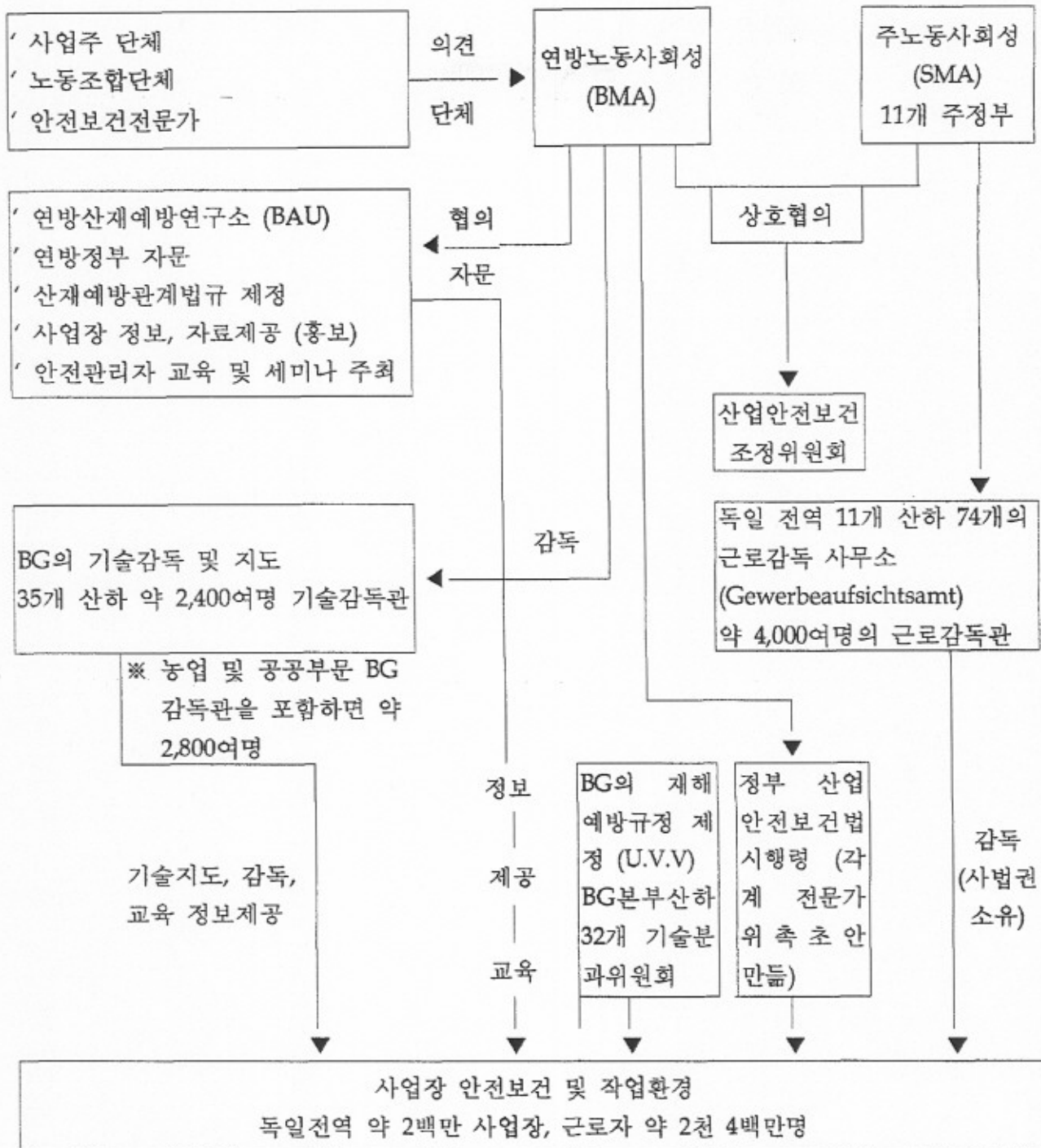
(1) 산업안전감독계통

법적 근거 및 법령체계 분석을 통하여 살펴보았듯이, 연방정부, 주 정부 및 산재보험조합은 정치적, 경제적 및 사회적 배경에서 재해 및 직업병의 예방에 관심을 가지고 있다. 그러므로 행정적으로는 이들 기관들의 산업안전감독행위를 통해 사업주 및 근로자에게 직업에 관련된 제반 안전보건 규정을 이행토록 감시·감독한다.

독일에서는 아래와 같이 2종류의 감독 조직이 존재한다.

- 정부의 근로감독(Gewerbliche Aufsicht)
- 산업별 보험조합에 의한 기술 감독(Technische Aufsicht)

독일의 근로감독과 관련하여, 연방노동사회성은 실질적인 산재예방 기능을 주 정부 산하 근로감독사무소 및 산재보험조합에 대폭 위임하고 있다. 근로감독관의 경우 사법권을 가지고 있으며, 기술적인 측면에서 재해보상과 예방을 취급하는 장점을 가진 산재보험조합이 실질적인 도움을 사업장에 주고 있으며 원칙적으로 감독적인 차원보다는 사업장과 동반자적인 위치에서 기술지도에 치중하고있다. 이들 상호관계는 [그림 3-5]와 같다.

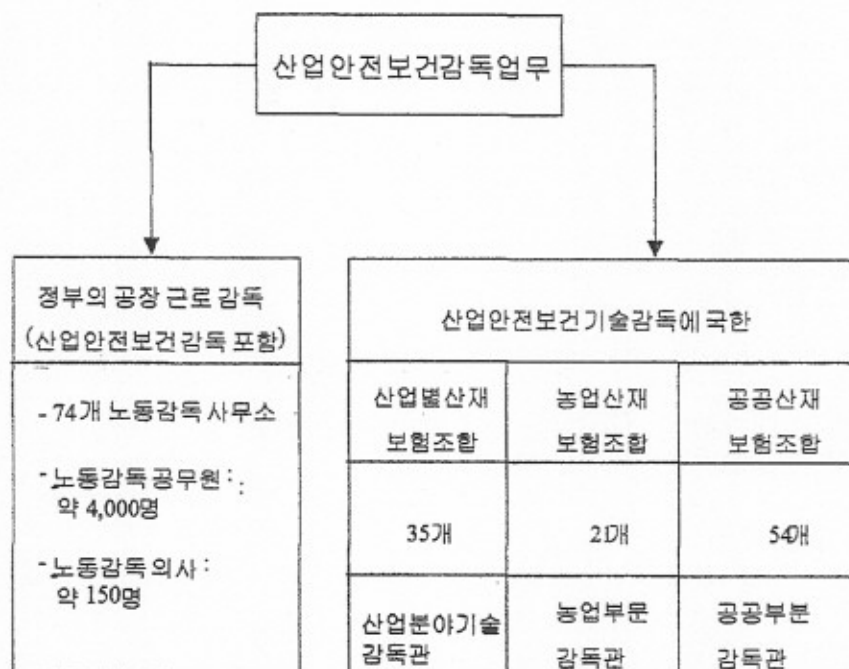


[그림 3-5] 독일의 산업안전감독 계통도

(2) 산업안전감독 주요 조직

[그림 3-5]에서 알 수 있듯이 산업안전감독은 각 주 정부 노동성의 지방사무소에 의해서 수행되며 법률에 의한 사법권 및 행정권을 가진다. 각 지방감독 사무소는 그 지역의 산업안전보건에 대한 책임을 지고 있으며, 사업장에 대한 관할권을 가지고 그 지역에 등록된 모든 종류의 사업에 대한 지도·감독을 실시한다. 그리고, 근로감독은 산업안전보건 뿐만 아니라 근로시간, 모성보호, 소년보호 등 노동 관련 제반 법령의 이행여부에 대한 감독을 하며, 주 정부에 따라 환경보존에 대한 감독도 병행하기도 한다.

한편, 기술감독(Technische Aufsichtsbeamte)은 각 업종별, 지역별 구성된 산재보험조합(BG)의 소속 직원들이 사업장에 대한 점검을 실시한다. 업종이 다를 경우 같은 지역내의 등록된 사업장에 대해 각 산재보험조합(BG)별로 각기 점검업무를 수행한다. 독일의 산업안전감독 조직을 살펴보면 아래의 [그림 3-6]과 같다:



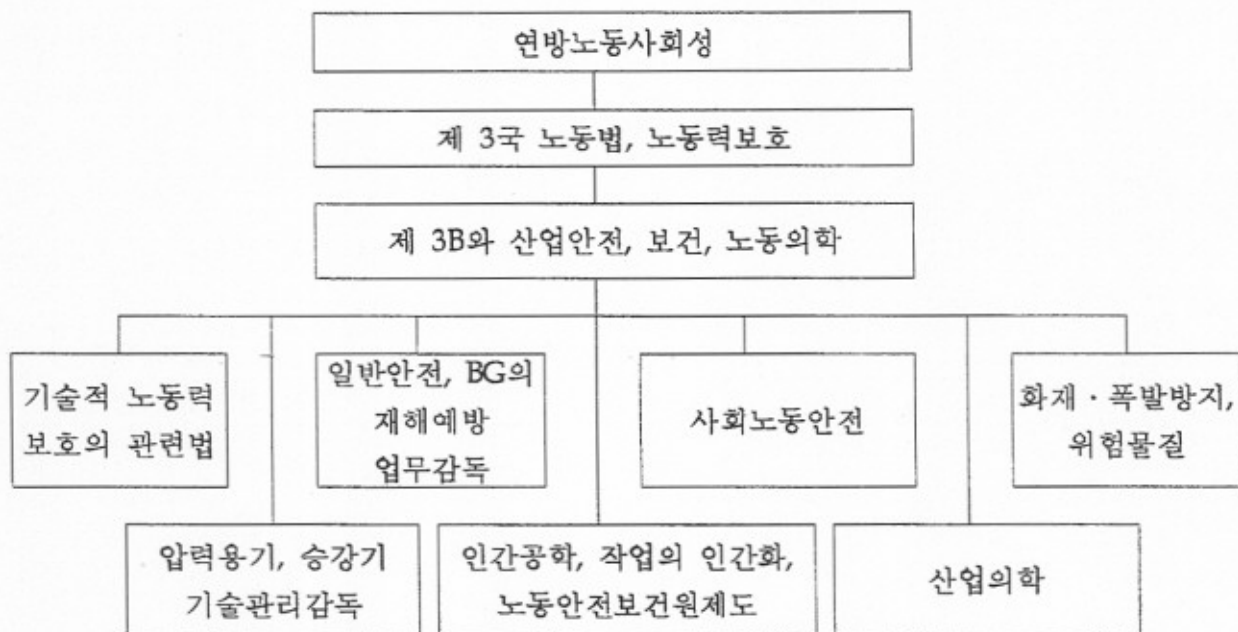
[그림 3-6] 독일의 산업안전감독 조직

(가) 연방노동사회성

주정부와 동등의 입장에서 산업안전보건문제를 취급하면서 산업안전보건 조정회의를 통해 상호협의 한다. 산업안전보건분야의 관련법 제정 및 정책방향 설정에 업무의 중점을 두며 전문적이고 기술적 문제는 연방산재예방연구소(BAU)에 위임한다. 연방사회성의 제3국은 노동관련법을 취급하는 3A와 산업안전보건문제를 취급하는 3B로 나뉘어진다. 주요임무는 다음과 같고, 조직구조는 아래의 [그림 3-7]과 같다.

▶ 주요업무

- 산업안전보건분야의 종합적 지도, 감독
근로감독-업무중 산업안전·보건에 대한 모든 업무를 취급
- 산재보험조합(BG)의 산업안전보건업무 감독
BG의 산업안전·보건 기술감독관
(BG의 기술감독관 총 2400명중 약 1,300명)의 감독
- 안전보건기준, 관련법규의 검토 승인, 공청회 및 심사를 거쳐 승인



[그림 3-7] 독일 연방사회노동성의 조직구조

(나) 주 노동사회성

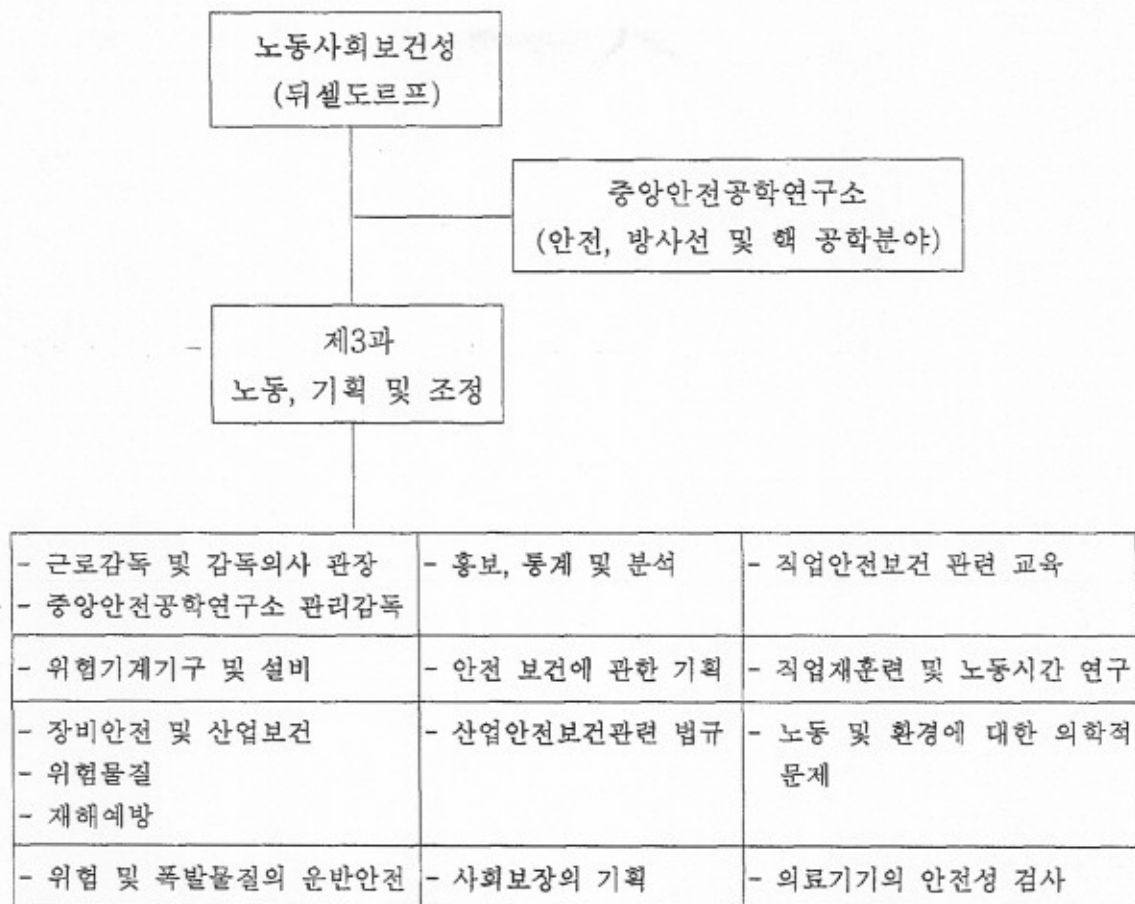
산업안전보건분야의 일반적 공통사항은 연방정부와 공동보조를 맞추면서, 연방정부의 산업안전보건 관련법령의 실행과 BG의 업종별 기술감독과 병행해서 사업장 안전보건감독을 한다. 이 경우, 관할 지역내의 일반 안전보건 문제만 관장한다. 즉, 주정부 근로감독사무소(74개소)에 의한 사업장 안전보건문제를 지도·감독하며, 주정부 근로감독관업무 종합연구소에 의한 기술자문 및 기계기구, 가정용품, 의료기기의 성능검정 등을 감독한다. 주노동사회성의 주요업무는 다음과 같고 조직구조는 [그림 3-8]과 같다.

▶ 주요업무

- 사업장의 안전·보건문제 감독
- 산재예방활동 및 민원처리
 - 작업장 점검
 - 위험설비 및 기계,
 - 기계기구 및 장치지도, 점검
 - 위험작업물질 지도, 점검
 - 위험폭발물질 지도, 점검
 - 유해고압선 보호
 - 산업안전조직지도 감독

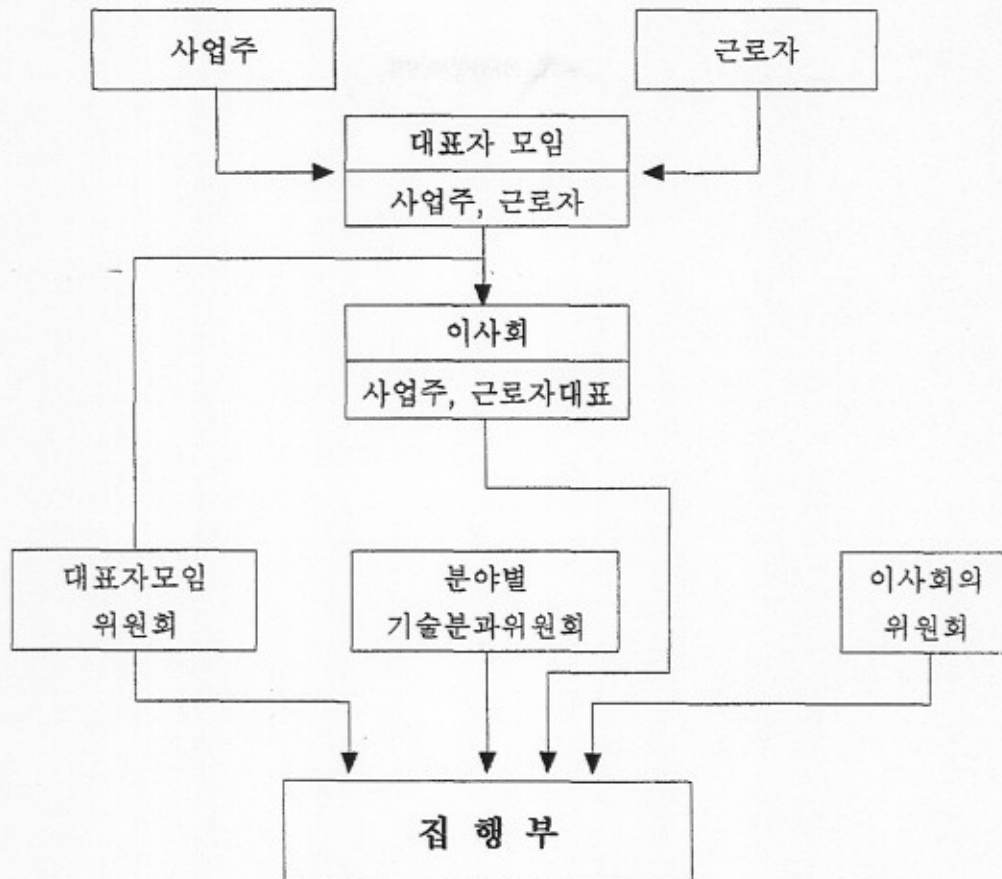
(다) 산재보험조합(BG)

정부로부터 공권력(과태료)을 부여받아 산재예방, 보상 및 재활 등의 기능을 수행하고 있으며, 아울러 산재예방관계기준 제정과 사업장 안전보건지도를 기술 점검 및 안전보건교육 기관으로써 역할을 수행하고 있다. 업종별 지역의 특수성에 따라서 여러 조합으로 나누어져 있고, 사용자의 보험료로 재정이 이루어져 사용자(50%)와 근로자(50%)에 의한 자치기구로 구성된 점이 특이하다. 산재예방비는 전체예산의 10% 이상을 점유하고, BG는 사업자 및 근로자 각각 동수로 산출된 대표자 모임에서 BG의 대표 및 이사회 임원을 선출한다. 이러한 BG의 조직은 [그림 3-9]와 같다.



[그림 3-8] 독일 주노동사회성의 조직구조

산재보험조합은 또한 규정제정권한을 갖고 있는데 분야별 기술분과위원회에서 분야별 안전규정을 제정 및 개정할 수 있는 권한을 갖고 있어 고도화 산업사회의 구조에 신속히 대처하는 능력을 보유하고, 안전기술점검을 통하여 신속히 사업장에 파급될 수 있도록 하였다.



[그림 3-9] 독일 산재보험조합의 조직구조

(3) 산업안전감독관 권한 및 임무

독일의 근로감독관은 공장법 제1396조에 따라 지방경찰과 같은 사법권을 갖는다. 따라서 근로자에게 급박한 위험이 있을 경우에는 공장가동을 전면중지 할 권한이 있으며 수사할 수도 있다.

근로감독관의 임무는 크게 4가지로 볼 수 있다.

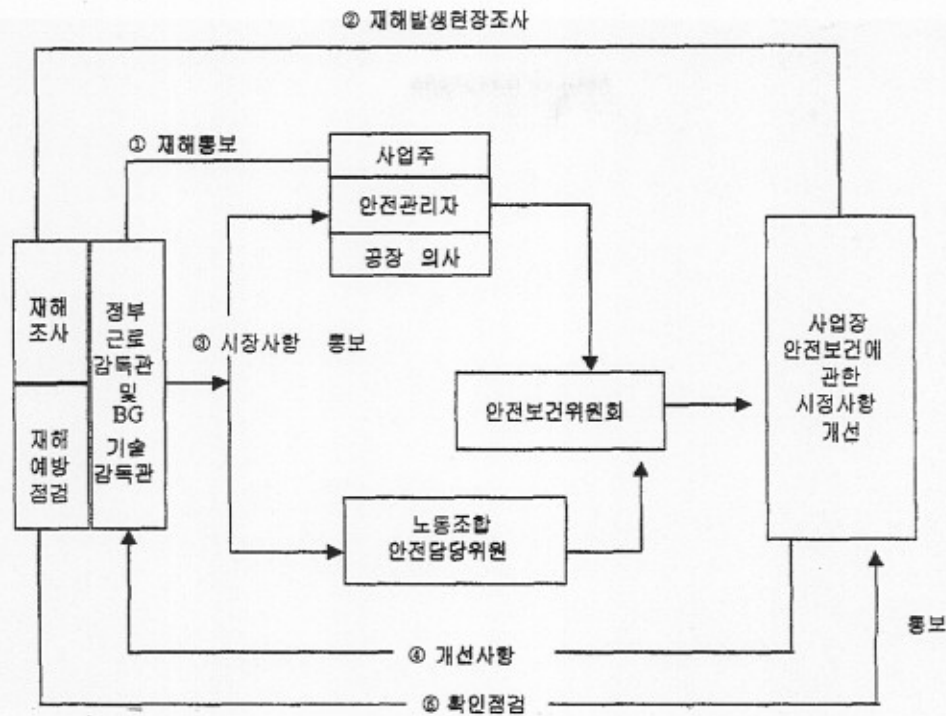
▶ 기술적 노동보호

- 공장법 제 120 aff, 139h 에 따른 산재예방 및 산업위생 관련

- 작업장소법, 위험물질법, 산업안전법, 방사선 보호법에 따른 노동 보호
- 공장법 제24조에 따른 허가 및 감독
- 폭발물질사용 허가 및 감독
- ▶ 환경적 보호
 - 연장유해환경 보호법에 따른 감독
- ▶ 기계기구 안전법의 효과적 실행
 - 재해예방규정(UVV)이나 정부에 의한 인정된 기술규정(VDE, DIN등)의 안전기준 준수 감독
 - 위반사항의 조사 및 필요한 행정적 조치
 - 위험 기계 장비의 판매나 전시를 하는 제조자 및 수입자에 대해 금지되는 사항의 통보 및 지적사항 시정 요구
- ▶ 사회적 노동보호
 - 노동시간 보호법에 따른 지도 및 감독
 - 특정집단 보호법에 따른 지도 및 감독

(4) 산업안전감독 절차

산업안전감독관이나 산재보험조합(BG)의 기술감독관이 사업장 내에 감독을 실시할 때는 노동법(Betriebsverfassungsgesetz)에 의해 노동조합(Betriebsrat)이나 또는 이의 대표자와 협의를 거쳐야 한다. 일반적으로 독일의 산업안전감독 절차를 살펴보면 [그림 3-10]과 같다.



[그림 3-10] 독일의 산업안전감독절차

사업장 내의 감독은 크게 공장방문(Betriebsbesichtigung), 재해조사(Unfalluntersuchungen)와 협의(Besprechungen)로 나뉜다. 감독관은 감독을 위한 방문시 노조에 감독의 취지와 내용을 설명하며, 이 감독에 노조가 참가할 수 있음을 알려주어야 한다. 특히, 재해조사 감독의 경우 노조의 안전담당위원에게 참여권리 및 조사협조 의무를 부여한다. 물론 노동조합원의 동행은 법적 강제성은 아니며 노조가 이러한 동행을 거부하는 경우 감독관은 단독으로 감독을 실시한다. 만일 노조가 구성되어 있지 않을 경우 이러한 절차는 생략될 수 있다. 산업안전 감독행위의 수행 중 감독관은 다음사항에 대해 노조에게 통보한다.

- 산업안전보건상의 위법사항
- 작업장의 안전보건상태의 증진을 위해 취해야 할 조치

더 나아가서 감독관은 사업장의 안전보건의 제반문제에 대한 자문을 한다. 이러한 자문을 통하여 감독수행 과정 중 감독관은 노조와 우호적이고 지속적인 관계를 가지며, 안전관리자와 안전보건 문제에 대한 논의를 심도 있게 하게 된다.

감독이 완료된 후 감독관은 사업장에 대한 감독보고서(Revisionsschreiben)를 작성하여야 하며 이 문서는 법적 효력을 가지는 중요한 문서가 된다. 물론, 노동법(Betriebsverfassungsgesetz)에 따라 노조는 감독 후 감독관에 의해 작성된 감독보고서의 사본을 요구할 수 있다.

(5) 산업안전감독관의 자격

(가) 정부 근로감독관

독일 정부 소속 근로감독관이 되기 위해서는 <표 3-1>과 같이 정규대학에서 전문분야를 전공한 후 일정기간 사업장 실무경력을 가진 자로서 약 6개월간의 감독관 실무에 필요한 관계법 등 이론교육을 받고 2년 6개월 이상 숙련된 감독관과 동행 실습 후 논문시험으로 자격을 획득한다. 현재 대부분의 감독관은 이공계 출신으로 석사이상 자격을 소지하고 있다.

<표 3-1> 독일 정부근로감독관이 될 수 있는 자격

전제조건 교육 (2년6개월)	이공계 대학 졸업 또는 그와 동등 이상의 교육 이수자
	사업장 실무 경력(2년 이상)
	안전교육 이론
	실무교육(OJT) - 숙련 감독관에 의한 실습 지도
	2학기간 대학 위탁교육 노동법, 일반법, 인간공학, 사회과학, 일반보험, 행정학, 형법
	논문시험
계속적인 감독교육	감독관으로 채용 및 활동 중

(나) 산재예방조합(BG)의 기술감독관

산재 예방조합 소속의 기술감독관은 정규 이공계 대학 졸업 후 일반 사업장의 전공분야에 최소 5년 이상 유경험자로 약 2년간 소관분야의 이론과 감독관 실습과정을 마친 후 논문시험으로 감독관 자격을 획득한다. 이들 산재보험조합(BG) 감독관들은 1인당 50~200개 회사를 고정 담당하여 정기적으로는 1~2회/년, 문제 발생 시는 수시로 방문하는데(방문 시 항상 포터블 카메라 휴대 : 증거제시 및 리포트용) 감독보다는 기술지도에 중점을 두고 있다.

(6) 벌칙

독일의 산업안전감독 관련 과태료 및 벌칙을 살펴보면 산업안전감독과 관련하여 법령을 위반할 경우 과태료 최고 5만마르크가, 그리고 벌칙으로는 최고 금고형을 규정하고 있다.

4. 스웨덴

가. 감독근거 및 법령체계

1889년 사업장위험법(Danger at Work Act)에 근거하여 3명의 감독관으로 출발한 스웨덴 산업안전보건감독에 관한 법적 근거는 1949년 근로자보호법(Workers' Protection Act)을 거쳐 1977년 의회를 통과하여 1978년 7월 1일자로 강제 시행된 작업환경법(The Work Environment Act)에서 법적 근거를 찾을 수 있다. 이 법은 1977년에 제정된 작업환경규정(Work Environment Ordinance)에 의해 보강되면서 스웨덴 노동안전보건행정을 관할하는 전국산업안전위원회(NBOSH: National Board of Occupational Safety and Health)에 보다 세부적 규칙을 마련할 수 있는 권한을 부여하였다. 작업환경법에 따라서 전국산업안전위원회에서 마련한 작업환경 내용은 일반규정 및 권고(General Recommendations & Provisions)라 불린다.

스웨덴 작업환경법은 9장으로 구성되어 있는데, 목적 및 범위, 작업환경에 따른 책임의 배분, 기법 등을 다루고 있으며, 1980년이래 수정을 거쳐 지금의 법적 구조로써 정립되어 있다. 독일과는 달리 다양한 법률구조 없이 산업안전감독행정을 실행하고 있다.

나. 업무수행체계

(1) 산업안전감독 계통

이중 구조체계를 갖는 독일의 경우와는 달리 산업안전감독은 영국의 산업안전보건청(HSE)과 그 기능이 유사한 전국산업안전위원회 중심의 단일 계통으로 구성되어 있다.

(2) 산업안전감독 조직

작업환경 법에 근거하여 단일체제로써 중앙정부가 아닌 전국산업안전위원회 (National Board of Occupational Safety and Health)가 스웨덴 산업안전보건 감독의 중추적 역할을 맡는다. 물론 이 위원회는 스웨덴 노동부와 연계되어 있다. 이 위원회는 스웨덴 산업안전 보건 분야에서의 감독, 조정, 개발에 책임을 지며, 권고안이나 규제안을 제안하기도 하는데, 그 구조는 [그림 3-11]과 같다.



[그림 3-11] 스웨덴 전국산업안전위원회의 조직구조

아울러, 이 위원회는 다음과 같은 10개 지역으로 구분하여 산업안전감독임무를 수행한다.

- | | |
|---------------|---------------|
| - Luieå지역 | - Örebro지역 |
| - Umeå지역 | - Göteborg지역 |
| - Härgösand지역 | - Växjö지역 |
| - Falun지역 | - Malmö지역 |
| - Stockholm지역 | - Linköping지역 |

(3) 산업안전감독관 권한 및 임무

(가) 산업안전감독관의 권한

스웨덴 산업안전감독관은 기타 여러 국가들의 감독관들과 유사하게 다음의 권한을 가지고 있다.

- 사업장 출입
- 사업장 감독과 검사
- 감독과 검사에 관련된 정보요구
- 사업장 안전보건 수준관련 보고서와 기록 검토
- 필요한 경우 사법적 제재 신청

(나) 각 지역 산업안전감독기관의 임무

① 연간 업무 계획수립

각 지역 산업안전감독기관은 일차적으로 당해 연도 산업안전준수감독 실행에 있어 우선적인 사업장을 선정하고 감독과 프로그램을 세부화하는 연간 작업 계획을 준비한다. 이때, 전국산업안전위원회가 3년 단위로 개발하는 산업안전감독 프로그램 목적을 기본으로하여 계획·수립하는데, 현재의 기본목적은 다음과 같다.

- 사업장내의 건강에 대한 위협과 사고를 감소한다.
- 작업환경은 전체적으로 개선한다.

한편, 지역 산업안전감독관은 이 연간 업무계획 수립을 바탕으로 운영을 위한 목표와 전략을 세우는데, 일반적으로 다음의 기준에 따라 검사 방문에 대한 우선권을 결정한다.

- 회사 유형
- 사업 분야 유형
- 문제 유형
- 사고와 직업병에 관한 정보
- 그 밖의 지역구와 국가 직업안전보건청으로부터 얻은 프로젝트 보고서

② 감독사업장 자료수집/분석

지역산업안전감독기관은 산업안전감독관들이 작업에 대한 목표를 세우고 계획할 수 있도록 스웨덴의 기업과 지도감독 사업장의 안전보건활동에 관한 자료를 수집, 조사, 분석을 한다. 이때 분석된 모든 자료는 SARA(Coordinated Workplace Register for the Occupational Health and Safety Administration)로 알려진 감독사업장 조사시스템에 저장되는데 현재 SARA에는 약 30만개 사업장에 관한 기록이 저장되어 있으며, 이들 자료의 대부분은 스웨덴 중앙통계국(Central Statistical Office), 신문, 전화부, 사업장 현장방문 등을 통하여 수집된다.

SARA에 기록 저장되는 주요내용은 다음과 같다.

- 회사(사업장)명
- 주소, 전화번호
- 산업코드
- 사업장 고용원 수
- 고용주(기업명, 조직구조 등)
- 산업안전근로감독관 방문 날짜 및 성명
- 산업안전근로감독관 방문 이유
- 방문 기간동안의 토의 주제
- 의사 소통 형태

- 의사소통 날짜
- 감독관 경고에 의해 요구되는 시정조치들
- 재해 피해자 성명
- 재해정도
- 재해 발생 이유 및 원인

③ 자료/감독 지침서

지역산업안전감독기관은 산업안전감독관들에게 지침서를 발급하고 작업을 실행하기 위해 필요한 교육과 정보를 제공한다. 감독을 위한 기본 규칙(Service Notice No. 5/94)은 산업안전감독 실행을 위한 직접적인 기본 문서가 되는데, 다음의 사항들을 포함한다.

- 산업안전감독관의 역할
- 산업안전감독관의 기능과 다른 기관과의 공조에 대해 정의
- 작업 계획
- 감독 준비
- 감독 방문
- 감독결과 보고서 및 감독결과 통지서
- 법적 제재
- 작업 정지
- 작업환경법 제6조항에 의거한 안전 관리 대표자의 협력
- 후속 조치(Follow up)
- 법 조치 통보와 법원의 소장
- 안전 관리 대표자를 위한 복사본과 원본 관리

④ 피고용인/고용주를 위한 가이드 책자 발간

지역산업안전감독기관은 산업안전감독관련 법령의 개정은 이루어질 때마다 이를 고용주 및 피고용인들이 주지하고 이해 할 수 있도록 책자를 발간하여 보급한다. 경우에 따라서는 비디오, 또는 학술대회를 통하여 소개하기도 한다.

⑤ 조정 역할

지역산업안전감독기관은 산업안전감독관들이 감독하는 동안 사업장 대표들과의 접촉이 용이하도록 도와준다. 아울러, 산업안전감독관들이 자신이 과거에 근무한 사업장에 대해서는 감독행위를 할 수 없도록 조정해 준다.

(4) 산업안전감독관의 자격

스웨덴 산업안전감독관은 보통 공학, 이학, 간호학, 산업인간공학, 경영학 등을 전공한 대학 졸업자로서 산업체 근무 경력이 있어야 한다. 특히 경영학 전공을 소지하면 특혜가 주어진다.

산업안전감독관의 선발과정에서 다음의 자질이 증시된다.

- 의사소통기술
- 사회인간관계기술
- 작업환경문제의 관심도
- 변화의 의지와 유연성

물론, 지역 산업안전감독관의 경우는 그 지역의 산업구조와 자체기준에 의해 선발할 수 있다. 스웨덴 산업안전감독관의 또 다른 특징은 공식적이지는 않지만, 정책적으로 여성산업안전감독관을 장려한다는 사실이다. 현재 약 30%정도가 여성산업안전감독관이다.

(5) 산업안전감독관에 대한 교육훈련

스웨덴 산업안전감독관은 중앙 NBOSH에서 40일간, 지역감독기관에서 80일간의 기본교육훈련을 받는다. 교육의 주요내용은 다음과 같다.

- 작업환경
- 산업안전보건 행정기관의 조직과 기능에 관한 정보
- 협동능력배양 훈련
- 감독작업을 위한 규정, 방법, 절차에 관한 기술과 노하우
- 감독관의 역할
- 감독절차
- 화학물질위험

- 지속적 훈련계획
- 재해예방
- 기계안전
- 개인보호구 등

한편, 교육훈련의 결과는 공식적으로 기록되어 보관되며, 경우에 따라서는 NBOSH가 다음분야의 특별훈련을 실시하기도 한다.

- | | |
|--------|------------|
| - 공학 | - 운반, 수송기술 |
| - 인간공학 | - 건설 |
| - 산업보건 | - 공정기술 |
| - 심리학 | - 사회문제 |
| - 의학문제 | |

(6) 산업안전감독관의 업무활동 통계표

1994/1995년 기간동안의 스웨덴 산업안전감독관의 주요업무 활동 통계표는 <표 3-2>와 같다.

(7) 벌칙

스웨덴 작업환경법 제 8장은 사업안전보건과 관련된 벌금과 벌칙을 규정하고 있는데, 벌금의 범위는 최소 1,000 SEK에서 최대 100,000 SEK이며, 벌칙으로는 경우에 따라서는 1년 이하의 징역을 규정하고 있다. 물론 기타 여러 국가들과 마찬가지로 작업환경법 제 9장은 근로감독관의 결정에 대하여 이의제기 가능하도록 규정하고 있다.

<표 3-2> 스웨덴 근로감독관의 활동 통계표

총비용(Total costs)	276.9 millions of kronor
총근로일(Total number of working days of Which total)	120 807
감독총근로일(number of inspector working days)	88 611
인원(Personnel)	
관리자수(Number of managers)	38
감독관수(Number of Labour Inspectors)	418
감독보조원수(Number of assistants)	175
성 과(Performance)	
방문횟수(Number of visits)	45 172
산업위생 측정수(Number of occupational hygiene measurements)	349
위반경고수(Inspection notices (INs) with requirements)	21 568
법률위반수(Decisions on injunctions/prohibitions of which injunctions)	544
벌칙금부과(imposing fines)	352
작업중지사례(Handling of stoppages of operations by safety delegates)	43
우선점검(Prior assessments)	13 231
상해사고조사(Occupational injury investigations)	1 302
처리/허가(Dispensations/authorisations)	2 284
사업장방문건당법률위반수(Number of INs with requirements per visit)	0.48
사업장방문건당총위반수(Number of INs in total per visit)	0.50
감독과의 근로일수당 사업장방문건수(Number of visits per inspector working day)	0.59
일간감독사업장(Number of visits per duty day)	2.01
근로감독관의 근무비율(Breakdown of Labour Inspectors' working time)	0.30
감독(Inspection)	51.2%
개인교육(Personal training)	13.1%
행정업무(Administration)	3.6%
계획(planning)	7.0%
관리(Management)	5.4%
우선점검(prior assessment)	5.2%
조언 및 정보제공(Information, advice)	6.2%
자료준비, 교육(Information provision, training)	4.7%
의무감독(Compulsory supervision)	3.5%
사업장방문시 인원구성(Organisation of worksite visits)	
기술(Technology)	22.1%
산업보건(Occupational hygiene)	27.0%
의료/사회적분야(Medical/social matters)	17.5%
특별분야(Special matters)	33.4%

5. 일본

가. 감독근거 및 법령체계

일본은 2차 대전 후 급속한 산업화로 인하여 증가된 산업재해를 감소하기 위해 1964년 소위 재단법(災団法)이라 불리는 「산업재해방지단체 등에 관한 법률」을 제정, 전국적으로 5개 업종별 단체를 조직하고 그 핵심 단체로서 중앙산업재해방지협의회(본 연구에서는 이하 '중재방'이라 기술함)를 설립하였다.

한편, 산업재해예방을 위하여 노동기준법만으로 규제하여 왔으나 이 법만으로는 종합적인 재해예방 및 산업사회의 급속한 발전 내지 변화에 적응할 수 없으며, 산업활동의 급진전에 따른 안전위생을 담당하는 기술자가 부족하고, 산업재해가 자주 발생하는 중소기업, 하청기업에 대한 능동적인 대책이 미비하여 새로운 법체계 정립 필요하여 1972년에 노동기준법 중의 안전위생에 관한 규정이나 노동안전 위생규칙 및 기타 규칙 등을 집대성하는 형태로 "노동안전위생법"을 제정하게 되었다.

과거의 노동기준 법이 최저 기준을 정하고, 그 준수를 강요하는 명령통제적인 성격이 강했던 것에 반해, 노동안전위생법은 최저기준의 확보수준에서 더 나아가 비즈니스 내용의 변화에 신속히 대응하는 것을 가능하게 하는 데 초점이 있었다.

이후에도 일본산업환경의 변화에 따라서 다양한 산업안전보건감독근거 법 또는 규제 법령이 마련되었는데, 중요한 관련 법령은 다음과 같다:

▶ 주요 법령

- 노동기준법, 노동안전위생법(1972년 제정)
- 노동재해방지단체법 (1964년제정)
- 진폐법,
- 작업환경측정법(1975년 제정),
- 광산보안법

▶ 규제법령

- 노동기준법(제5장에 안전과 위생에 관한 기본적 사항 규정)

- 노동안전위생법(1972년 제정)

* 안전과 위생에 관한 구체적 제도를 다음과 같은 주요 내역으로 설정

. 노.사.정의 책무

. 노동재해방지계획

. 안전위생관리체제

. 근로자의 위험 또는 건강 장애를 방지하기 위한 조치

. 기계 등 및 유해물질에 관한 규제

. 근로자의 취업에 따른 조치

. 건강보호의 유지 증진을 위한 조치

. 면허

. 안전위생 개선계획수립 시행과 감독

. 잡칙 및 벌칙

* 상세한 시행규칙으로는 노동안전위생규칙 이외에 다음을 세부적으로 규정

. 보일러 및 압력용기 안전규칙

. 크레인 등 안전규칙

. 유기용제중독 예방규칙

. 연중독 예방규칙

. 4알킬연 중독예방 규칙

. 특정화학물질 등 장해예방 규칙

. 전리방사선 장해방지 규칙

. 산소 결핍증 등 방지규칙

. 사무소 위생기준 규칙

. 분진장해방지 규칙

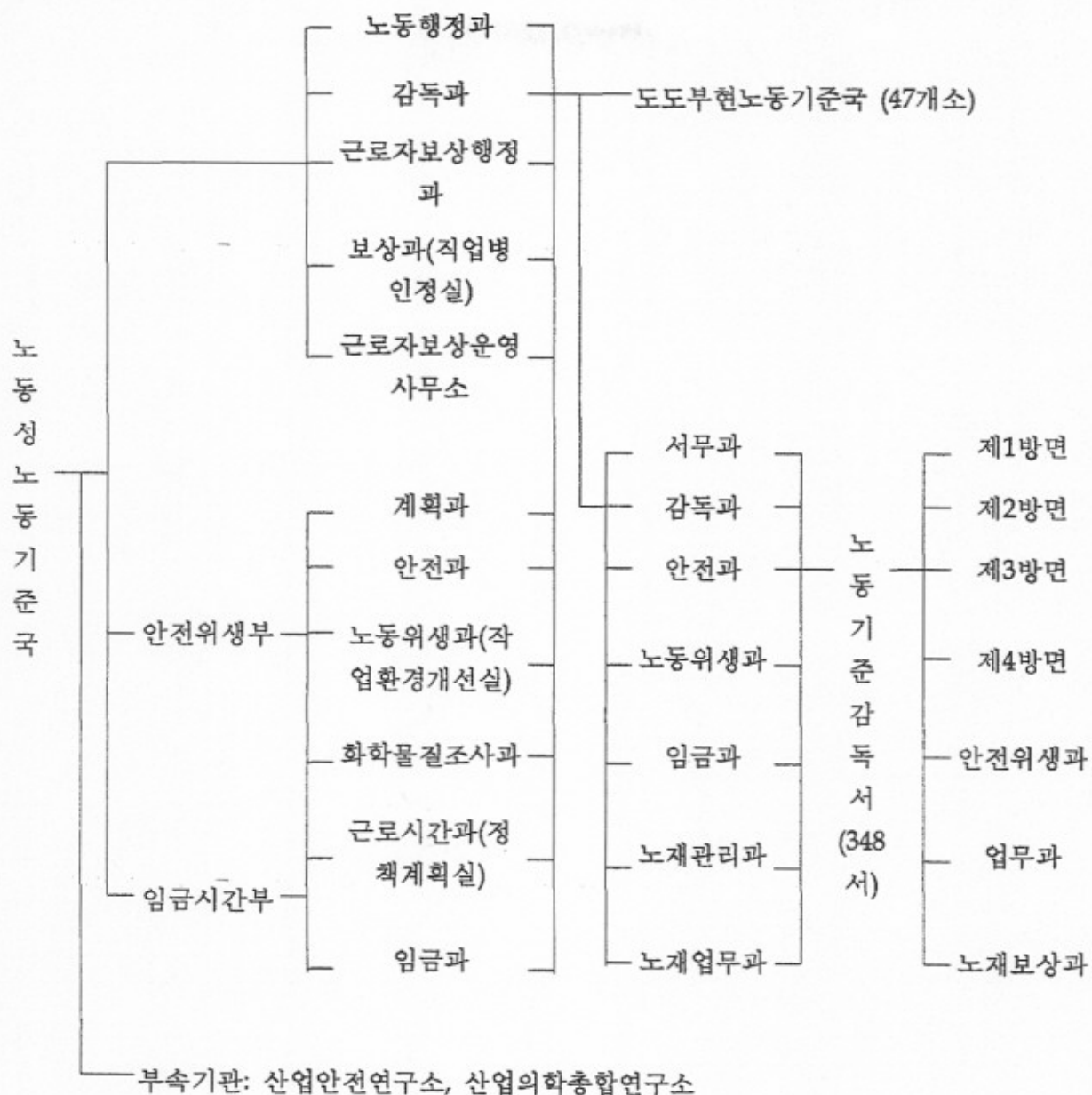
- . 기계 등 검정규칙 등
- 노동재해방지단체법(1964년 제정)
- 작업 환경 측정 법(1975년 제정)
- * 작업환경측정방법, 기준 등에 대한 구체적 전문적 사항 규정

나. 업무수행체계

(1) 산업안전감독계통

일본의 산업안전감독계통은 독일과 유사하게 노동성이 최고기관으로서 정책을 수립하고 또한 집행하면서 산하기관을 통하여 사업장에 대한 감독을 하는 체제를 유지하고 있다. 즉, 일본의 경우는 중앙정부가 국가 차원의 계획을 마련하고 동시에 계획을 실행에 옮기는 역할을 할뿐 아니라, 그 책임을 법규에 의무화하는 역할도 하는 산업재해예방 감독 특징을 지니고 있다.

일본의 산업안전감독계통은 [그림 3-12]와 같이 중앙정부에는 노동성 노동대신 아래 노동기준 국이 있고 노동기준 국에는 안전위생부 및 임금시간부로 된 2부가 있으며, 이 2부는 노동행정과, 감독과 등 11과 3실이 있다. 그리고, 부속기관으로 산업안전연구소와 산업의학총합연구소를 두고 있다. 한편, 지방에는 도도부현 노동기준국(都道府縣労働基準局)이 전국에 47개소, 도도부현 노동기준국 산하에 최 일선기관으로서 노동기준감독서(労働基準監督署)가 전국에 348개소가 있다.



[그림 3-12] 일본 노동성기준국의 조직

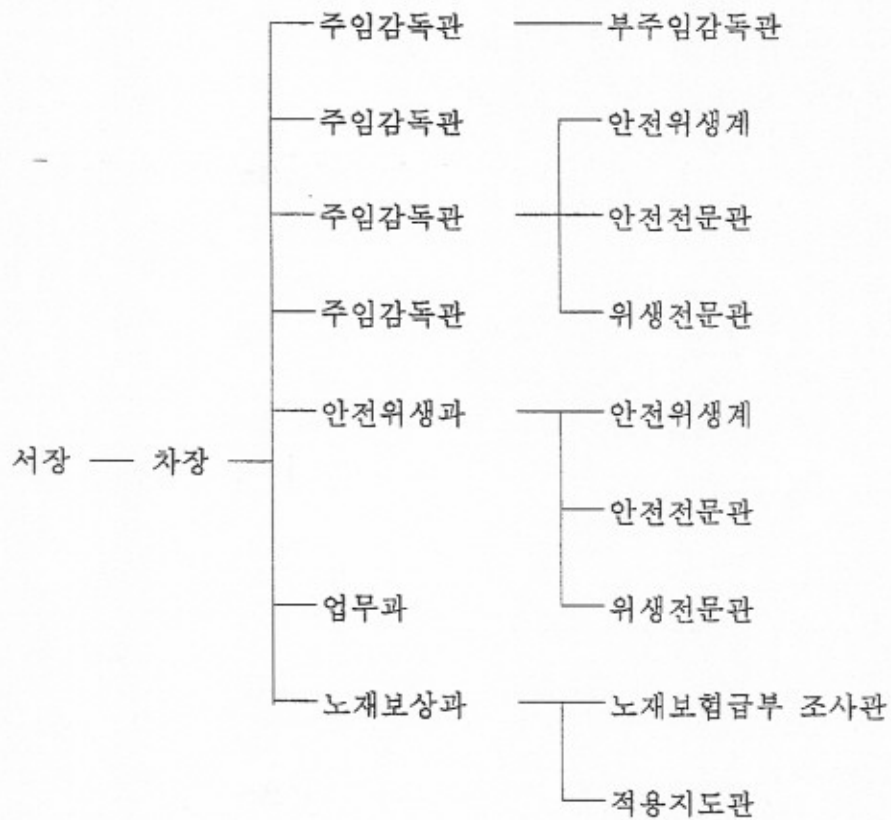
(2) 산업안전감독 주요 조직

일본 산업안전보건감독계통에서 살펴본 체계에 관련된 세부 조직과 이들의 구성 인원을 정리하면 다음과 같다.

노동기준감독서 : 348개소(전국노동감독관 3,265명, 감독서의 안전전문관 373명)

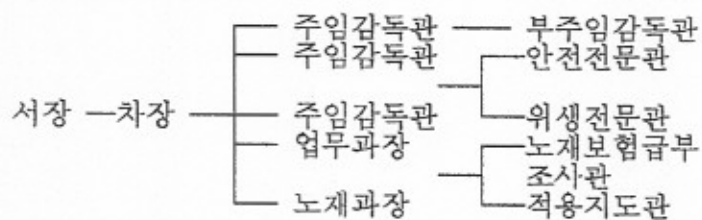
- 방면제서(方面制署): 117개소

. 4방면제서 (45)



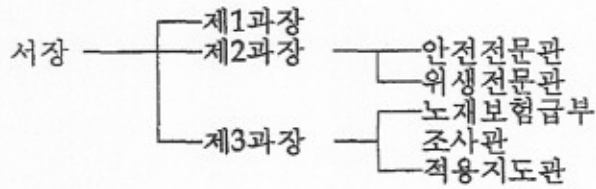
참조: 안전위생과는 36서에 설치되어 있음.

3방면제서 (72)

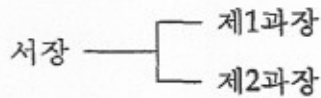


- 과제서(課制署) : 229개소

. 3과제서서 (55)



. 2과제서서 (174)



- 支署 : 2개소

(3) 산업안전감독관의 권한

일본의 경우 산업안전감독관의 권한은 일반감독관의 경우와 전문감독관의 경우로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(가) 일반 감독관의 권한

일본의 노동기준 감독관은 노동안전위생법 및 기타 관련법에 근거하여 다음을 수행할 권한을 갖는다:

- 사법경찰로써의 직무
- 사용정지 명령 등
- 보고
- 증표 규칙
- 벌칙
- 산업안전 전문관 및 노동위생 전문관 권한의 준용
- 관장 사무

(나) 전문감독관의 권한

- 노동안전위생법에 관한 행정지도는 노동재해의 방지 및 조직적 방지대책을 추진하기 위하여 사업주, 근로자, 사용자단체, 지역단체 또는 사업장의 안전위생위원회라는 노사의 협의회에 대하여 행정지도나 교육을 한다.
- 각종 신고의 심사 및 조사는 사업주가 특수한 혹은 위험한 기계류나 설비, 동력프레스, 화학설비, 건조설비, 비계, 국소배기장치, 보일러, 크레인 등을 건설 설치, 혹은 이전하고자 하는 경우에 신고한 계획서의 심사 및 조사를 한다.
- 특정기계류의 검사는 노동안전위생법에 의하여 설치된 특정기계(보일러, 크레인, 엘리베이터, 곤도라 등)에 대한 검사(대행기관에 의뢰, 실시)
- 특별안전관리지도 사업장, 특별위생관리지도 사업장은 재해다발 사업장 등의 지도를 한다.
- 안전위생개선계획 작성 지도
- 작업환경개선 지도
- 재해사고의 요인분석 조사 및 대책수립
- 진폐법에 관한 사무
- 노동재해 통계의 작성 및 분석은 안전. 위생관리자선임보고, 건강진단보고, 사고보고, 근로자사상자보고, 각종설치보고 등 근로자의 안전위생관리에 관한 업무 또는 비교적 위험한 기계설비의 설치에 관한 통계의 작성, 분석 업무.

(4) 산업안전감독관 자격

산업안전에 관한 학식경험을 가진 대학졸업자 중에서 노동대신이 임명한다.

(5) 벌칙

노동안전위생법에 따르면, 위법에 따른 벌칙 및 벌금은 다음과 같이 구분되어 집행되고 있으며,

- 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금
- 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금
- 6개월 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금
- 50만엔 이하의 벌금

법인의 대표자 또는 법인 또는 사람의 대리인, 사용인 종사자가 그 법인 또는 사람의 업무에 관하여 위반행위를 했을 때는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 사람에 대하여도 각 벌금형을 부과한다.

6. 한국

가. 감독근거 및 법령체계

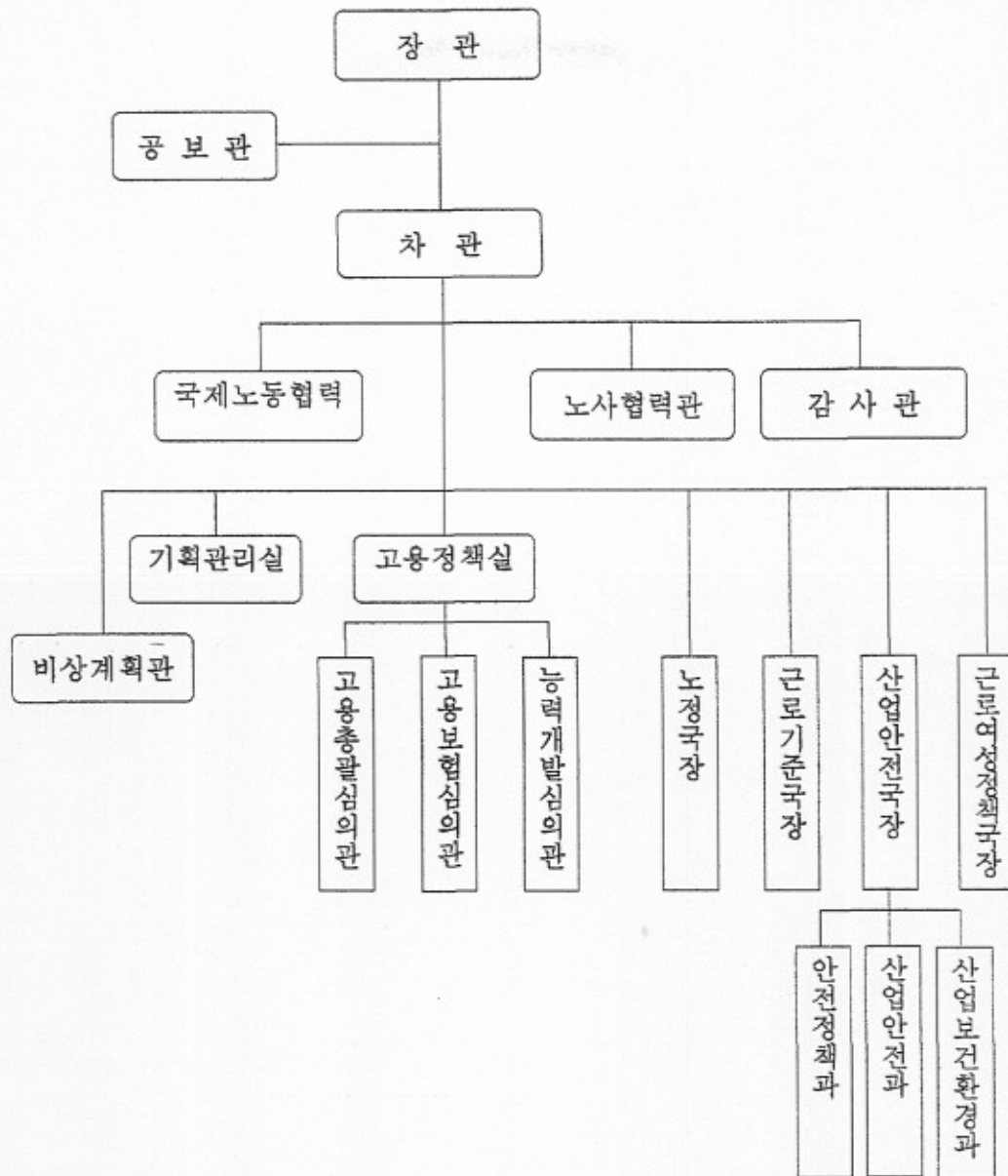
우리 나라는 1953년 안전과 보건에 관한 기준이 포함된 「근로기준법」이 제정됨으로서 산업안전보건감독에 관한 기본 근거가 마련되었다.

그후, 1961년에는 근로보건관리규정이, 1962년에는 근로안전관리규정이 대통령령으로 제정됨에 따라 안전보건 관리업무를 구체적으로 명문화하는 틀이 마련되었고, 1981년 12월 31일에는 미국·일본 등 국제추세에 따라 산업안전에 관한 독립법인 「산업안전보건법」이 탄생하게 된 것이다.

나. 업무수행체계

(1) 감독체계

산업안전보건 업무는 [그림 3-13]와 같이 노동부 산하 산업안전국의 안전정책과, 산업안전과, 산업보건환경과에서 정책, 기획, 사업, 규정 등을 마련하여 6개 지방노동관서 이하 46개 약 250명의 감독관이 지방노동사무소에서 안전보건 감독을 실시한다.

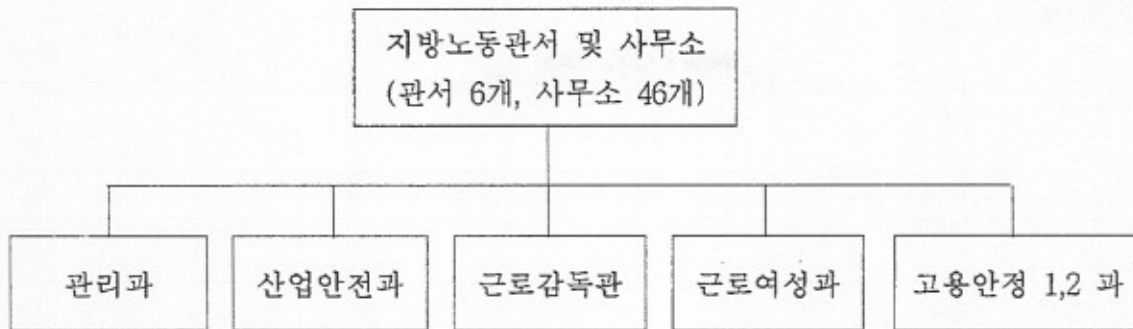


[그림 3-13] 노동부 산업안전보건의 체계도

(2) 지방노동관서 및 지방노동사무소

(가) 조직

우리 나라의 지방노동관서 및 지방노동사무소는 사무소 별로 약간의 차이가 있으나 아래의 [그림 3-14]와 같다.



[그림 3-14] 우리 나라 지방노동관서의 조직도

(나) 업무내용

5인 이상의 사업장을 대상으로 감독관 1인당 약 700개 사업장에서 800개 사업장을 담당하면서 다음 활동을 한다.

- * 근로자의 안전과 보건에 관계된 근로조건의 개선을 위하여 법령의 위반 여부를 사전에 점검(예방점검)하거나 사업장 감독(정기·특별감독)의 실시
- * 법령 위반 사실에 대한 진정·고소·고발 신고사건의 접수 및 처리
- * 사업장에 대한 유해·위험예방조치 지도 및 안전·보건관리 지도
- * 유해·위험방지계획서 및 공정안전보고서의 심사결과에 따른 조치
- * 안전·보건진단 및 안전보건개선계획의 명령
- * 산업재해예방을 위한 시정명령, 사용중지 또는 작업중지 명령
- * 법령 위반자에 대한 과태료 부과 결정
- * 각종 인가·허가·승인·지정 및 등록등과 관련한 업무
- * 관리책임자 선임보고 등 각종보고 및 신고의 접수 및 처리
- * 산업안전보건위원회 등 사업장 안전보고체제 확립지도
- * 법령 위반의 죄에 관한 수사 등 사법경찰관의 직무
- * 재해발생 상황 파악, 재해발생 원인조사 및 조치
- * 법령에 대한 질의회시 및 상담

* 기타 법령의 운영과 관련하여 노동부장관(이하 “장관”이라 한다)이 지시하는 업무

(3) 감독관의 권한과 의무

산업안전기본법 51조에 의거 다음의 권한과 의무를 갖는다.

- ① 근로기준법 제102조의 규정에 의한 근로감독관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 시행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 당해 사업장 또는 제52조의4의 규정에 의하여 등록한 지도사의 사무소에 출입하여 관계자에게 질문을 하고, 장부·서류 기타 물건의 검사 및 안전·보건점검을 행하며, 검사에 필요한 한도내에서 무상으로 제품·원재료 또는 기구를 수거할 수 있다.
- ② 노동부장관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업주·근로자 또는 제52조의4의 규정에 의하여 등록한 지도사에게 보고 또는 출석을 명할 수 있다.
- ③ 노동부장관은 제65조의 규정에 의하여 공단에 위탁된 권한을 행사하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공단 소속직원으로 하여금 사업장에 출입하여 산업재해예방에 필요한 검사 및 지도등을 행하게 하거나, 역학조사를 위하여 필요한 경우 관계자에게 질문하거나 필요한 서류의 제출을 요구하게 할 수 있다.
- ④ 제3항의 규정에 의하여 공단 소속직원이 검사 또는 지도업무 등을 행한 때에는 그 결과를 노동부장관에게 보고하여야 한다.
- ⑤ 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 사업장 또는 지도사의 사무소를 출입할 경우 출입자는 그 신분을 나타내는 증표를 지니고 관계인에게 이를 내보여야 한다.
- ⑥ 노동부장관은 제1항 및 제4항의 규정에 의한 검사등의 결과 필요하다고 인정할 때에는 사업주에 대하여 건설물이나 또는 그 부속건설물·기계·기구·설비·원재료의 대체·사용중지·제거 또는 시설의 개선 기타 필요한 조치를 명할 수 있다.

- ⑦ 노동부장관은 산업재해 발생의 급박한 위험이 있을 때 또는 제6항의 규정에 의한 명령이 지켜지지 아니하거나, 위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단될 때에는 당해 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부의 중지를 명할 수 있다.
- ⑧ 노동부장관은 제1항 및 제4항의 경우에 산업재해예방을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자에 대하여 안전보건관리규정의 준수 등 적절한 조치를 할 것을 명할 수 있다.
- ⑨ 노동부장관은 사업주가 다음 각호의 1에 해당하는 산업재해를 발생하게 한 때에는 관계행정기관의 장에게 관계법령의 규정에 의하여 당해 사업의 영업정지 기타 제재를 요청하거나 정부투자기관의 장에게 당해 투자 기관이 시행하는 사업의 발주에 있어서 필요한 제한을 요청할 수 있다.
1. 제23조·제24조 또는 제29조의 규정에 위반하여 다수의 근로자가 사망하거나 사업장 인근지역에 중대한 피해를 주는 등 대통령령이 정하는 사고가 발생한 때
 2. 제51조제6항 또는 제7항의 규정에 의한 명령에 위반하여 근로자가 업무로 인하여 사망한 때
- ⑩ 사업장에서 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 사실이 있는 때에는 근로자는 그 사실을 노동부장관 또는 근로감독관에게 신고할 수 있다.

(4) 벌칙

산업안전기본법 제 9장에 의하면 최하 500만원에서 최고 5천만원의 그리고 최고 5년 이하의 벌칙이 규정되고 있으며, 경미한 위반에 대해서는 300만원 이하의 과태료를 행정기관인 노동부 장관이 부과 징수할 수 있다.

제 4 장 우리 나라와 선진국제도와의 비교

제3장을 통하여 분석한 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본 국가들의 산업안전감독관련 법령체계 및 업무수행체계를 비교 요약하면 <표 4-1>와 같다.

<표 4-1> 6개국 산업안전감독규제 및 감독관업무내용 비교분석

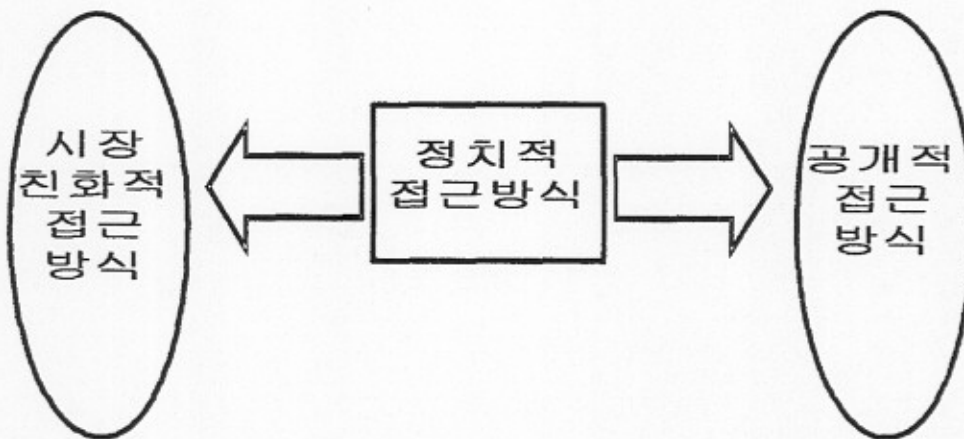
국가 내용	미국	영국	독일	스웨덴	일본	한국
기본법	OSHAct 1970	HSW Act 1974	ASiG 1974	WE Act 1977	노동안전 위생법 1972	산업안전 보건법 1981
정부 역할	노동부 산 하 OSHA 에서 감독 업무수행	독립기관인 산업안전보 건청(HSE) 에서 감독업 무수행	노동사회성 근로감독관 과 공공기관인 BG 의 이중 감독체제	노동부 산하 NBOSH에 서 감독업 무수행	노동성 노 동 감독 관 이 감독업 무수행	노동부 근 로 감독 관 이 감독업 무수행
감독관 자격	이공계 대학 졸업 자로 1년간 OSHA에서 교육	대학 졸업 자로 6개 월간 full time 교육 후 1년 6 개월간 연 수후 시험	이공계 대 학 졸업 자 나 2년 6 개월 교육 후 시험	이 공 계 대학 졸업 자로 일정 기간 연수 후	대학(초급 대학)졸업 자로 연수 한 후	7급 주사보 이상으로서 산업안전보 건 경력 1년 이상이나 산 재보상과 경 력 1년 이 상, 근로감 독 1년 이상 인 자
권한 및 책임	사업장 예방 점검 및 감독, 사법권행사, 지도, 행정조치, 사고 조사 및 조치 등등					
벌금 정도	\$100 ~ \$500,000	£ 10 ~ £ 20,000	최고 50,000 마르크	1,000SKR ~ 100,000SKR	50만엔 ~ 300만엔	최고 5,000만원

이 표를 기준으로 하여 선진국과 우리 나라의 산업안전감독 규정과 업무내용을 비교하면 다음과 같다.

1. 법령 및 정책 측면에서의 비교

본 연구 대상으로 선정된 선진국들의 산업안전감독은 최상위 법으로 각 국가가 마련한 산업안전관련 기본법을 근간으로 하여 각 국가의 특수성과 산업특성에 맞게 실행되고 있으며, 정책측면에서도 산업안전감독부문을 비 규제(deregulation) 대상으로 인식하기보다는 규제강화대상으로 여전히 유지하고 있다. 오히려 삶의 질과 경영투명성이 요구되는 글로벌시대의 새로운 패러다임의 중심으로써, 산업안전의 이행 수준을 높이고 있다. 이는 규제완화시대라는 세계조류 속에서도 산업안전 부문은 정책측면에서 여전히 강한 규제대상이라는 정책을 견지하고 있다는 것을 함축한다.

우리 나라의 산업안전감독업무 또한 1981년에 제정된 노동부 산업안전법 및 근로기준법을 기본으로 근거하여 여전히 규제대상으로 견지되고 있다. 이런 점에서 우리 나라와 선진국과는 법령 및 정책측면에서 근본적인 차이는 없다고 본다.



[그림 4-1] 산업안전감독규제의 변화동향

단 선진국의 경우 산업안전보건감독의 규제를 가능한 단일화하면서 위의 [그림 4-1]에서와 같이 정치적 성격을 지닌 명령·통제식으로 접근하기보다는 시장친화적이고, 감독결과의 공개를 원칙으로 하는 자발적인 접근수단을 적극적으로 활용하려

는 경향이 강한데 비하여 우리는 여전히 정치적 접근방식 성격에 머물고 있는 한계를 지니고 있다.

2. 행정측면에서의 비교

가. 산업안전감독계통 비교

우리 나라의 경우 기본적인 산업안전의 업무계획은 중앙부서인 노동부가 맡고 그 계획에 따라서 지방관서장이 사업장 감독을 실시하면서 산업안전전문 산하 기관으로부터 자문을 받는 산업안전감독계통을 유지하고 있는데, 선진 외국의 일본 및 독일의 감독계통과 매우 유사하다. 다만 선진 외국의 경우, 미국의 OSHA, 영국의 HSE, 스웨덴의 NBOSH같이 새로운 집행기구를 만들어 근로자 보호를 위한 산업안전감독 이외 안전분야까지 감독계통을 종합적으로 집행하는 국가들도 있다. 그러나, 이러한 감독계통 차이는 산업발전에 따른 차이 때문 이라기 보다는 해당 국가의 법률체계 및 효율성 차이 때문이라고 지적할 수 있다. 그리고 새로운 기구를 통한 간접통제 방식 또한 그 역시 중앙정부 노동부의 감독 하에 있기 때문에 양자간에 큰 차이가 있다고는 볼 수 없다.

나. 산업안전감독조직구조 비교

연구대상수가 모두 산업안전감독계통을 중앙정부 중심으로 하던, 아니면 별도의 집행기구를 두는 형식으로 취하던 간에, 중앙조직과 각 지방자치지역에 따른 또는 산업단지지역에 따른 지방조직으로 구성되어 산업안전감독업무가 운영된다. 우리나라의 경우에도 노동부 산업안전국을 중심으로 한 중앙조직과 지방노동관서라는 지방조직으로 구성되어 운영되기 때문에 선진국과 우리나라사이에는 산업안전감독조직구조 측면에서는 차이가 없다. 선진국과 우리 나라의 산업안전감독조직을 비교하면 아래의 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 선진국과 우리 나라의 산업안전감독조직 비교

국 가	산업안전감독조직
미 국	OSHA 본부 아래 10개 지역에 지역본부를 두고 지역본부 산하에 10~15개의 출장소를 두어 약 3,500명이 근무하고 있으며 이 중 약 1,100명이 23개 주를 제외한 25개 주에서 감독업무를 수행함. (대상사업장은 약6백2십만개)
영 국	HSE는 7개의 지역본부(Area Office)에 20개 구역을 두어 약 65만개 사업장을 4,500여명이 관리하며, 인력의 12%는 정책부분에 종사하고 53%는 감독과 지도 등 일선업무를 담당하며 22%는 일선업무를 지원하고 지방사무소에 약 1,600명의 감독관들이 근무. ※ 지방자치단체(LAS)에서 125만개의 사업장 감독
독 일	노동사회성에 74개 노동사무소를 두어 약 4000명의 노동감독 공무원과 노동감독 의사가 있음 (대상사업장 약 2백만개) ※ BG에는 약 2400명의 기술감독관들이 있음
스웨덴	노동부 산하의 전국산업안전위원회(NBOSH) 아래 10개 지역본부를 두고 631명이 근무하고 있으며 이 중 약 420명이 감독업무를 수행함.
일 본	노동성에 약 9000명이 근무하고 중앙의 노동기준국과 47개소의 도도부현 노동기준국에서 약 3700명이 근무하고 있으며 348개소의 노동기준감독서에 약 5000명이 근무하며 총 노동감독관은 약 3200명이고 안전전문가는 약 370명임.
한 국	노동부(중앙정책기관)아래 일선조직으로서 지방사무소(청포함) 52개소에 안전담당근로감독관이 약 250명 배치되어 있음.

다. 산업안전감독관의 권한, 임무 및 절차 비교

산업안전관련 감독업무편람에 따른 감독관의 권한이나 임무 그리고 감독 절차 등은 우리 나라나 선진외국이나 별 차이가 없다. 그러함에도 불구하고 산업안전감독 행위에 관하여 사업장의 태도에 있어서 우리 나라와 선진국간에는 차이가 있다. 즉 우리 나라의 경우 산업안전감독 행위를 매우 부정적 시각으로 보는 경향이 있는데 비하여, 선진국의 경우 초기에는 부정적 태도를 받았으나 지금은 서로 협조적인 관계를 유지하고 있다. 그러면 이러한 차이는 왜 발생하는 것일까? 이는 곧 산업안전관련 업무를 집행하는 과정에서 발생하는 기능 측면에서의 차이 때문이다.

라. 산업안전감독관의 자격 및 교육훈련 비교

산업안전감독관의 자격 및 교육훈련에 있어서도 외국과의 차이가 있다. 본 연구에서 선택한 선진국의 경우 산업안전감독관의 자격이 일단 공학을 전공한 대졸이상의 사람으로 제한되고 있는데 반하여, 우리 나라의 경우는 산업경험 중심으로 선발되고 있다. 선진국과 우리 나라의 감독관자격을 비교하면 아래의 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 선진국과 우리 나라의 감독관자격 비교

국가 내용	미국	영국	독일	스웨덴	일본	한국
감독관자격	이공계 대학 졸업자로 1년간 OSHA에서 교육 이수자	대학 졸업자로 6개월 full time 교육 후 1년 6개월간 연수 후 자격 시험 합격자	이공계 대학 졸업자나 2년 6개월 교육 후 자격 시험 합격자	이공계 대학 졸업자로 일정한 기간 연수한 자	대학 졸업자로 해당 기관에서 연수한 자	7급 주사보 이상으로서 산업 안전 보건 경력 1년 이상이나 산재 재보상과 경력 1년 이상, 근로 감독 1년 이상인 자

일단 감독관이 된 후의 감독관 자격 유지에서도 차이가 있다. 선진국의 경우, 감독관의 대상이 수익성을 바탕으로 한 기업체이므로 감독관에게 새로운 기술과 경영에 관련된 재 교육이 중요한 요소로 부각되고 있는 것에 비하여 우리 나라의 경우 새로운 기술동향과 경영에 관한 감독관으로써의 자격 요구가 미약하다. 특히 경영에 관한 감독관의 자질은 산업안전감독업무의 활성화에 매우 중요한 요소가 되고 있다. 너무 기술적인 측면에서의 감독이 이루어지면 사업장에서의 분위기는 부정적일 수밖에 없다. 사업장의 관심은 최소의 비용으로 이윤을 극대화하는데 관심이 있기 때문에, 감독관의 경영자적 자질은 산업안전감독업무의 부정적 시각을 없애는데 매우 중요하다.

마. 벌칙 비교

우리 나라의 산업안전보건법 위반에 따르는 벌칙은 선진외국과 비교하면 아래의 <표 4-4>와 같이 낮은 수준은 아니다. 그러나 실제 법정 판결에서 매우 낮은 수준으로 판결되며, 또한 이러한 산업재해를 기업의 중요한 가치평가요소로써 인정하지 않은 사회적 분위기 때문에 사고에 대한 사업주의 위험인식이 매우 약하다. 따라서, 벌칙의 크기를 현실에 맞게 조정하고 행정벌 성격의 과태료제도를 활성화할 필요성이 있다.

<표 4-4> 선진국과 우리 나라의 벌금 비교

국가 내용	미국	영국	독일	스웨덴	일본	한국
벌금정도	12만원 ~ 1억2천만원	1만8천원 ~ 3천6백만원	최고 3천만원	15만원 ~ 1천5백만원	550만원 ~ 3천3백만원	최고 5,000만원

제 5 장 결론 및 제안

1. 산업안전감독업무의 규제동향

경제 및 산업 네트워크가 개별 국가를 바탕으로 한 국제화 시대(Internationalization Age)에서 경제 통합(Economic Integration)적이고 글로벌 표준화(Global Standard)를 기본 체계로 하여 자유무역과 경쟁을 핵심축으로하는 운영되는 세계화 시대(Globalization Age)로 전환되면서, 산업안전 감독관의 역할과 업무 내용측면에서도 새로운 변화의 목소리가 일고 있다.

이러한 목소리 중 가장 큰 메아리는 작고 효율적인 정부의 기능이라는 측면에서 논의되고 있는 정부 권한의 민간 위임, 규제완화(Regulatory Relief) 또는 규제폐지(Deregulation)라는 슬로건 아래에서 산업안전 감독 정책을 규제중심에서 자율체제로 완화해야 한다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 주장에 대하여 선진국에서의 실질적 변화를 고찰하였다. 분석 결과 산업안전감독규제는 선진국에서조차도 환경규제 및 인권규제와 더불어 규제 수준이 오히려 강화되고 있음을 발견하였다. 이는 21세기 밀레니엄 세계경제의 패러다임 속에 삶의 질(Quality of Life)과 투명한 비즈니스 운영(Transparent Business Operations)이 보다 중요시되고 있기 때문이다.

아울러, 비록 산업안전감독의 중요성이 강조되어 규제수준이 강화되고 있지만 과거의 여러 정부기구에서 다양하고 중복적으로 행하던 지시·감독 일변도에서 새로운 제3기관들을 통하여 피 규제자들에게 단순하면서 동시에 간접적인 인센티브를 부여하는 유인규제 활용방식과 중복적인 규제들은 일원화하고 감독기능도 일원화되어 소위 “질 좋은 산업안전감독(Safety Inspection Service Based on Higher

Quality)"이 산업안전감독규제 분야에서도 적극 수용되고 있음이 발견된다. 예컨대, 영국의 경우 지난 70년대 초까지 5개 행정부처와 7개 감독기관이 안전분야에 각각 관여하였으나, 1974년 안전관련 9개 법령을 안전보건법으로 통합하고 안전정책기관도 단일화하여 감독업무강화, 행정력 단순화, 기업경쟁력 제고라는 3마리 토끼를 동시에 잡고 있으며 미국의 경우 SA 8000(노동, 안전, 환경에 대한 인증제도)이라는 민간 인증제도를 통하여 산업안전감독업무를 정부의 직접적인 지시에 병행하여 자율적인 안전관리가 실행될 수 있는 토대를 마련하는데 중점을 두고 있다. 물론 우리 나라도 KOSHA 2000이라는 제도를 도입하여 이러한 간접적 규제를 시도하고 있다. 그러나 차이는 미국의 민간 인증기관을 통한 산업안전감독정책은 경제적, 사회적 인센티브를 부여하는 여러 방안이 마련되고 있는데 반하여 우리 나라의 경우는 아직 이러한 보완적 제도가 미흡하다.

2. 비교분석을 통한 제안

문헌 연구 및 해외 시찰을 통하여 분석된 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본을 대상으로 하여 산업안전감독 규제 및 감독관 업무내용과, 아울러 우리 나라 산업안전감독 규제 및 업무내용을 비교 요약하면 앞에서 제시된 <표-5>와 같이 대체적으로 선진국과 우리 나라는 법, 제도 및 업무내용 측면에서 매우 유사하다고 볼 수 있으며, 일부 행적적 측면에서 차이를 보이고 있다.

이를 바탕으로 하여 우리나라산업안전감독의 선진화를 위한 제안을 제시하고자 한다.

가. 감독근거 및 법령체계에서의 제안

선진국들의 산업안전감독법령정책을 살펴보면, 타 부분은 상당한 규제완화를 실현하고 있는 반면 산업안전부문은 새로운 기준을 추가로 적용하는 등 규제를 오히려

려 강화하고 있는 실정이며 글로벌시대 새로운 패러다임의 하나로서 제품의 안전성 향상까지를 필수요소로 인정하는 등 산업안전감독의 이행 수준을 높이고 있다. 따라서 산업안전에 관련된 기본법은 대체로 그대로 유지되며, 오히려, 위반에 대해서는 벌칙 부분을 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 따라서 우리 나라도 국제화 추세에 발맞추기 위해서는 산업안전감독정책 및 제품안전에 대하여 규제를 완화하는 것은 곤란한 일이다. 선진국의 경우와 같이 산업안전감독관련 규제법을 가능한 단일화하거나 체계화함으로써 사업장에서의 중복규제를 완화시켜나가는 것이 시급하리라고 판단된다.

나. 업무수행체계에서의 제안

(1) 관할기관의 독립

이미 앞에서 지적한 바와 같이 우리 나라의 경우 기본적인 산업안전보건의 정책수립은 중앙부서인 노동부가 맡고 그 계획에 따라서 지역별 산하기관에서 근로자의 안전·보건수준을 유지하고 증진시키기 위하여 사업장 감독을 실시하는 조직구조를 택하고 있는데, 독일 및 일본의 경우와 유사하다. 이에 반하여 미국은 OSHA, 영국은 HSE, 스웨덴은 NBOSH같이 중앙부처가 직접 관장함으로써 인한 한계를 극복하기 위하여 새로운 산업안전감독기관을 설립하는 구조방식을 택하고 있다. 물론 이 경우도 중앙정부 지휘 감독 하에 있다.

이 두 방식 중 어느 방식이 보다 나은 것인가에 대한 연구결과는 없다. 그러나, 영국, 미국, 스웨덴 방식으로 별도의 독립기구를 신설하는 경우 '산업안전'이라는 한계를 벗어나 국가차원에서의 종합적인 안전(예: 원자력, 가스, 교통안전 및 보건의료 분야 등)을 추구하는데 이점이 있을 뿐 아니라 작은 정부를 추구하는 오늘날의 정부구조 분위기에서는 산업안전감독기관의 독립을 산업안전감독의 효율성 측면에서 면밀히 검토해 볼 만한 가치가 있다. 우리 나라에서 이와 같은 형태를 취하기 위해서는 법 체계에 따른 문제점 및 여러 곳으로 분산되어 있는 산업안전감독업무

의 집중화 분석 및 여러 곳으로 분산되어있는 안전관련 정부 기능에 대한 검토 분석을 선행해야 할 것이다.

(2) 인증제도 활성화에 입각한 산업안전감독제도 육성

산업안전감독규제를 받는 각 기업이 모두 무사고를 이룬다하여도 이러한 무사고에 대한 편익(benefits)이 발견되지 않으면, 기업들은 이러한 제도에 대하여 부정적이고 소극적일 수밖에 없다. 따라서 외국과 같이 산업안전실태를 인증제도로써 활성화하고 이를 기업의 가치 평가요인으로 유인하는 행정적 지도가 필요하다. 우리나라의 경우 지금 태동하고 있는 KOSHA 2000을 활용할 필요가 있다.

(3) 산업안전감독관의 자격 및 훈련

대부분의 선진국들은 감독관의 자격을 대학 졸업이상으로 제한하고 있다. 이는 학력에 따른 사회적 등급차별 때문에 형성된 것이 아니고 산업안전감독이라는 업무가 지닌 고도의 기술 전문성 때문이다. 더구나 첨단 기술의 발전과 나날이 변화되는 산업현실에서 볼 때 산업안전감독업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 전문기술 감독관이 더욱 요구된다. 따라서, 우리 나라의 경우도 산업안전감독관을 보건관련 감독관, 일반감독관, 안전전문 기술감독관으로 구분하고, 신규채용되는 안전전문 기술감독관의 경우는 안전관련학과(안전공학과, 환경공학과, 기계공학과, 원자력 공학과, 전자 및 전기 공학과 등)출신의 산업체 경험이 있는 기술자 또는 3개월 이상의 안전기술교육을 이수한 자로 제한하는 것이 바람직하다.

아울러, 산업안전감독관의 경영자적인 자질 배양을 위한 교육훈련 또한 중요한 요소이다. 너무 기술적인 측면에서의 감독이 이루어지면 사업장에서의 분위기는 부정적일 수밖에 없다. 사업장의 관심은 최소의 비용으로 이윤을 극대화하는데 관심이 있기 때문에, 감독관의 경영자적 자질은 감독업무의 부정적 시각을 없애는데 매우 중요하다. 이런 맥락에서 교육훈련내용에 행동과학안전(Behaviour Science Safety), 안전비용통제기법(Safety Cost Controlling Technique)등의 경영관련 교육이 산업안전감독관 재교육에 실행해야 한다.

(4) 벌칙의 형평성 유지

우리 나라에서 법규상 벌칙의 내용은 선진외국과 비교하여 낮은 수준은 아니다. 그러나 실제 법 위반 사실에 대한 법정 판결에서 매우 낮은 수준으로 판결되고 있다. 따라서, 벌칙의 크기를 현실에 맞게 조정하고 행정벌 성격의 과태료제도를 활성화할 필요성이 있다.

(5) 감독내용의 정보화

산업재해예방 활동이나 안전수준을 기업의 중요한 가치평가요소로써 인정하지 않는 사회적 분위기 때문에 안전에 대한 사업주의 안전의식이 매우 약하다. 기업경영의 투명성이 중요시되는 시점에서 각 개별 기업의 안전활동이나 재해에 관한 정보를 인터넷망 등에 공개하고 또한 이를 관련 사업장의 이해자 집단들(특히, 기업 신용평가기관, 금융기관 및 투자회사 등)이 쉽게 접근할 수 있도록 한다면, 기업들은 산업안전부분을 기업의 가치평가요소로써 인정하지 않을 수 없기 때문에 산업안전보건감독의 효과가 클 것으로 생각된다. 이러한 정보의 공개는 관련 타 사업장에게는 좋은 벤치마크 대상이 되기 때문에 산업 경쟁력을 더욱 향상시킬 수 있다. 그러나 공개시의 역효과나 부작용을 방지하기 위해 공개기준과 내용의 신뢰성을 고려해야 할 것이다.

참고문헌

1. 이성우, 「정부규제의 개혁을 위한 제도와 정책수단-미국을 중심으로-」, 한국행정연구, 여름호, 한국행정연구원, 1992.
2. 최병선, 「정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제-」, 법문사, 1995
3. OECD, 「OECD 노동기본정책백서」, 1996.
4. 한국산업안전공단, 「국가별산업안전보건관련법규」, 한국산업안전공단 위험설비안전센터, 1997
5. 「산업안전보건법」, 노동부, 1999
6. 「산업안전감독업무편람」, 노동부, 1998
7. 「산업안전보건업무담당근로감독관집무규정」, 노동부, 1998
8. 주요 선진국의 산업안전감독관 규정집
9. 주요 선진국의 산업안전보건 법령집
10. 독일 UVV 규정
11. OECD, 「The OECD Report on Regulatory Reform, Paris」, OECD, June 1997.
12. Breyer, Stephen, 「Regulation and Its Reform」, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1982
13. McKie, J. W., 「Regulation and Free Market: the Problem of Boundaries」, Bell Journal of Economics, 1, Spring, 1970, pp.6-26.
14. John Hardtnett, 「OSHA in the Real World」, Merritt Publishing, 1996
15. Rick Kaletsky, 「OSHA Inspections-preparation and Response」, McGraw-Hill, 1996
16. OSHA, 「All about OSHA, OSHA 2056」, U.S. Department of Labor, OSHA, 1995 (Revised)

17. Public Law 91-596, 91st Congress, S. 2193, December 29, 1970., As amended by Public Law 101-552, § 3101, November 5, 1990
18. OSHA, 「OSHA Inspections」 , OSHA 2098, U.S. Department of Labor, OSHA, 1998 (Revised)
19. OSHA, 「OSHA Inspections」 , Video Tape, U.S. Department of Labor, OSHA
20. The Swedish National Board of Occupational Safety and Health Translator, 「SWEDISH WORK Environment Legislation」 , Swedish National Board of Occupational Safety and Health, 1995
21. The Swedish National Board of Occupational Safety and Health Translator, 「Internal Control of the Working Environment」 , Swedish National Board of Occupational Safety and Health, 1996
22. The Swedish National Board of Occupational Safety and Health Administration, 「INL」 , The Swedish National Board of Occupational Safety and Health

국내 · 외 산업안전감독관의 업무수행 내용 비교연구
(연구원 2000 - 28 - 148)

발 행 일 : 1999년 12월 31일
발 행 인 : 산업안전보건연구원 원장 정 호근
연구책임자 : 서울지역본부 전문기술위원 팀장 이 관형
발 행 처 : 한국산업안전공단 산업안전보건연구원
주 소 : 인천광역시 부평구 구산동 34 - 4
전 화 : (032) 5100 - 842
F A X : (032) 5180 - 867
