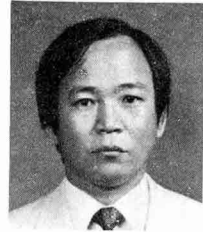


# 소규모 사업장에서의 산업보건사업



가톨릭의대 예방의학교실

이 병 국

## I. 머리말

산업보건사업 (Occupational Health Service) 이란 사업장에서의 보건상태를 유지 증진시킬 목적으로 실시되는 조직적이며 지속적인 활동을 총칭하는 것으로서 크게 작업환경관리와 근로자 건강관리로 대별할 수 있다. 즉 어느 사업장에서 산업보건사업이 존재하는지의 여부를 파악하기 위하여는 이 두가지 활동이 있는지 없는지를 확인하면 알 수 있다.

필자는 지난 8월 싱가포르에서 개최된 WHO 서태평양지역사무소 주관의 “소규모 사업장에서의 산업보건사업”이란 세미나에 참가한 바 있기에 이 기회에 우리나라 소규모 사업장의 산업보건 실태가 어떠한지를 필자가 속해있는 산업의 학연구소의 과거 경험을 통하여 잠깐 언급하고 소규모 사업장에 근무하는 근로자들의 건강유지와 증진을 위한 보다 나은 개선대책이 무엇인지를 고찰하고자 한다.

소규모 사업장 (Small-scale industry)의 정의는 각 나라의 산업구조에 따라 다르므로 일률적으로 표현하기는 어려우나 대개는 사업장근로자수와 투자자본액, 그리고 작업조건 등이 기준의 조건이 된다.

본란에서는 편의상 50인 이하의 근로자가 근무하는 사업장을 소규모 사업장으로 정의하여 사

용키로 한다.

우리나라 산업안전 보건법에 의한 축탁 및 전임 보건관리자 선임기준이 50인 이상의 사업장이기 때문이다. 그러나 산업보건에서 특별관심이 되고 있는 소규모사업장이란 용어의 일반적 의미는 숫자개념에 관계없이 작업조건이 나쁘고 적절한 건강관리를 못받고 있는 소위 *Under-served groups* 이라는 개념이기에 본란에서도 숫자에 크게 의미를 부여하지는 않으려 한다.

## II. 우리나라 소규모 사업장의 산업보건 실태

1985년 노동부발행의 노동통계연감에 의한 우리나라 근로자들의 사업장 규모별로 본 분포는 표 1과 같다.

50인 이하의 사업장수는 전체사업장수의 약 86%를 차지하고 근로자수로도 약 30%를 차지한다. 그러나 본 자료가 실제 우리나라 소규모 사업장 근로자들을 전부 반영한다고 볼 수 없다. 왜냐하면 근로기준법과 산업안전보건법의 적용을 받는 5인 이상의 사업장 근로자들만을 대상으로 얻은 자료이기 때문이다. 실제로 5인 이하의 소규모사업장이나 자영사업자, 어업 및 농업종사자들 같은 많은 근로자들이 통계에서조차 빠져 있다.

표 1. 근로자 규모별 사업장수 및 근로자수  
(1984년 4월)

	사업장수	근로자수		
		남	여	계
5~49	86,315	804,264	364,215	1,168,479
50~99	7,318	346,008	170,407	516,415
100~299	4,718	500,457	289,159	789,616
300~999	1,371	413,531	267,574	684,105
1,000~	339	503,879	327,206	831,085
계	100,061	2,604,139	1,418,557	4,022,696

우리나라는 법에 의해 근로자들이 정기건강진단을 받게 되어 있고 작업환경도 측정하여 사업장에 비치토록 되어 있으나 이들 자료가 체계적으로 분석 평가된 적은 거의 없고 단지 직업병과 일반질환들이 매년 노동부에 보고되어 통계작성되고 있는 형편이다. 현실이 이러하건데 소규모사업장의 산업보건실태에 관한 자료가 희소하거나 없다는 것은 당연할지 모른다.

본 대학 부속 산업의학연구소와 관련된 몇 건의 조사연구에서 보면 소규모 사업장 근로자들의 건강상태나 작업환경이 중간규모 사업장이나 대기업보다도 나쁘다는 사실이 조사된 바 있으며 최근 조사에서도 재해발생률이 소규모 사업장에서 더 높다는 사실이 확인되었다.

이와 같이 소규모 사업장에서 고재해율을 보이거나 근로자들 건강상태가 더 나쁜 것은 첫째, 이들이 근무하는 작업환경이나 작업조건이 대기업보다 불량하거나 둘째로는, 소위 Selection effect에 의하여 우수하고 기술이 있는 근로자들은 시설이 더 좋은 큰 공장에 취업하는 경향이 있고 미숙련 또는 여러 신체조건이 불리한 근로자들이 영세소규모 사업장에 취업하기 때문이다.

필자의 경험에 의하면 위의 2가지 요인이 상존하는 사업장들이 많아서 원천적으로 고율의 산업재해와 건강장해를 유발할 잠재요인이 소규모 사업장에는 상존한다고 볼 수 있다.

필자가 참석한 WHO 세미나에서도 이와 같은 영세소규모 사업장의 근본적인 취약점을 인정하고 특히 자본이 영세하여 자발적인 산업보건사업

을 실시할 여력이 없는 사업장이 많기 때문에 정부나 해당지역의 지역사회가 이들의 문제를 적극적으로 해결하여야 한다고 주장한바 있다. 후진국뿐만 아니라 선진국에서조차 소규모 사업장의 산업보건관리는 제대로 시행되고 있지 못하다. 실제로 문제가 얼마나 심각한지 또 무엇을 어떻게 시작해야 할지도 결정하지 못하고 있는 나라가 대부분이다.

문제의 심각성을 설명할 수 있는 단편적인 예로 필자가 몇년전에 모공단지역에서 조사한 연취급근로자들의 연중독 발생소사를 들 수 있다. 한달밖에 근무경험이 없는 연취급공장에서 근무하는 실습생이 본 대학부속병원에 심한 복통을 주소로하여 본 연구소에서 혈액 및 소변검사 결과 연중독으로 판명되어 이로 인해 실시된 조사에서 불과 수백명도 안되는 근로자들에서 30~50%의 고율의 연중독 유소건을 보였던바 이 숫자는 어림잡아 과거 수년간 노동부에 보고된 연중독 유소건자보다 몇 배 많은 숫자였다. 해당 지역에서 Sampling 해서 조사한 것이 이정도이니 전국을 대상으로 동일업종을 조사한다면 그 심각성을 미루어 짐작할 수 있다. 이 조사에서 더욱 놀랐던 것은 상당수의 근로자들이 법에 의한 건강진단도 받지 않았었다는 사실이었다.

영국같이 산업보전이 처음 시작된 선진국에서도 보고되고 있는 직업병은 실제의  $\frac{1}{10}$  정도에 불과하다고 금번 WHO 세미나에 참석한 prof, shewood가 지적했듯이 우리나라도 우리의 현실을 직시할 필요가 있다. 그나마 보고되고 있는 통계조차 병산의 일각에 불과하고 더더욱 소규모 사업장에 관한 자료는 산업보건에 관한 자료 이전에 보다 정확한 호구조사가 필요할지 모른다. 필자는 본탄에서 우리나라가 소규모 사업장 근로자들의 산업보건 실태가 얼마나 심각한지 재삼 설명하려고 하지 않는다. 이같은 상황을 어쩔 수 없는 산업화의 과도기적인 현실로서 이를 인정하고 긍정적으로 대처하는 것이 더 바람직한 일일 것이다. 그리고 선진국의 경험을 통해서 우리의 문제의 심각성을 미루어 짐작할 수도 있기 때문이다. 문제는 건전한 상식을 가진

사람이 조금만 관심을 가지면 누구나 쉽게 파악할 수 있는 문제들을 애써 모르는척 하기 때문에 문제는 더 심각해져 가는 것일런지도 모른다.

### Ⅲ. 개선대책

산업장에서 일하는 근로자들의 직업병이나 산업재해를 예방하기 위한 개선대책은 이미 잘 알려져 있다. 즉, 작업공정을 개선 혹은 대체하거나 작업공정을 밀폐 격리하여 근로자들의 위험폭로를 줄이거나 문제가 되는 유해물질의 사용금지 등 기술적으로 가능한 방법과 근로자들을 정기적으로 건강진단하여 조기에 유소견자를 발견하는 건강관리 등을 들 수 있다. 그러면 왜 잘 알고 있는 개선대책을 적용하지 못하고 있는지 검토할 필요가 있다. 모든 개선대책의 적용에는 상당한 예산이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 예산의 뒷받침 없는 이론상의 개선방안은 무의미할 뿐이다. 특히 개발도상국가나 선진국에 근접한 산업국가에서 일종의 간접비용으로 생각하기 쉬운 직업병 예방을 위한 개선대책에 소요되는 예산은 기업의 국제경쟁력을 약화시키거나 생산단가를 상승시키는 요인이 될 수도 있다는 사실을 간과해서는 안된다.

다시 말하면 복합적인 여러 변수가 관여되는 개선대책 중에서 실제로 우리가 선택할 수 있는 방법은 아주 적거나 없는 경우가 있을수 있다는 점이다. 이런 여건에서 그나마 우리가 택할 수 있는 개선방안을 필자 나름대로 열거하면 다음과 같다. 가장 바람직한 개선방안은 교과서에 나와 있는 방법들이지만 이의 실현이 불가능할 경우 제도적으로나 우리의 의식개선으로 현재보다 나은 혹은 최소한의 방향만이라도 제시될 수 있는 내용들을 검토하였다.

#### 1. 대기업의 유해작업장(조건) 하청금지 및 대기업의 연대책임제 도입

선진국에서 후진국으로 공해산업을 수출한다고 세계여론이 비등하고 있다. 비윤리적이라는 것이다. 불행히도 우리나라에서도 이와 비슷한

일이 벌어지고 있다. 대기업에서 작업공정중 유해하거나 위험하여 직업병발생 위험이 높은 경우 이를 개선하기 보다는 작업공정 자체를 하청을 주거나 폐쇄하여 제품만을 영세 기업에서 구입하는 경우가 부인할 수 없는 현실이다. 이와 같은 현상을 꼭 부정적으로 볼 필요는 없다. 기업의 생리가 이윤추구가 우선이고 자선사업 단체는 아니기 때문이다. 그러나 사회적 도덕률과 기업의 공익성 등을 고려하여 어느 정도의 제어장치는 필요하리라 본다.

대기업이 법에 의한 책임은 설사 면한다고 하더라도 도덕적 책임은 결코 면할수 없기 때문이다. 유해작업 공정이 소규모 영세 사업장으로 이전 될수록 작업환경의 개선이나 근로자들의 건강관리는 대기업보다 훨씬 어렵기 때문이다. 많은 경우 대기업들이 이와 같은 영세기업에서 제품을 싸게 사려고만 할 때 어떻게 영세기업이 개선대책을 생각이나 할 수 있겠는가를 고려해야 한다. 어떠한 형태로든 이와 같은 유해작업 공정의 전이현상은 규제되어야 한다. 유해작업공정을 우리보다 후진국에 수출하여 필요한 제품이나 원자재를 구입할 수 있다면 그렇게 하면된다. 우리가 그들의 건강까지 걱정할 만큼 우리의 현실이 여유있지 않다. 그러나 지금 문제의 대상은 다른 사람 아닌 우리 이웃이라는 점을 잊어서는 안된다.

#### 2. 최소한의 법적 혜택 보상

현행근로기준법 및 산업안전보건법에 적용을 받지 않는 5인 이하의 사업장도 점차적으로 법의 적용을 받아 근로자로서의 기본권리를 보장 받을 수 있는 조치가 이루어져야 한다. 특히 산업재해보험의 경우 10인 이하의 사업장은 보험 적용에 제외되어 있는데 최소한도 재해보험은 어느 근로자나 적용을 받을 수 있어 모든 근로자들이 법의 보호속에 안심하고 일할 수 있는 제도적 개선이 이루어 져야 할 것이다. 필자가 참석했던 WHO 세미나에서도 이 점이 특히 강조되었는데 왜냐하면 사업장 규모가 적을수록 기업주가 근로자가 재해를 입었을 시 보상할 능력이

없는 경우가 많아 이런 경우 근로자는 누구에게도 보상을 받지 못하게 됨으로 이와 같은 최소한의 기본권리만이라도 모든 근로자들이 누려야 한다고 생각되었기 때문이다.

### 3. 산업보건 관련기관의 역할의 증대

산업장 근로자들의 건강유지와 증진을 위한 정부, 기업주, 근로자 그리고 전문기관의 협동노력이 중요하다.

특히 정부의 역할이 중요한 것은 두말할 필요도 없다. 보다 중요한 것은 정부의 산업보건을 보는 시각이다. 정말로 정부는 근로자들의 건강증진과 직업병 예방을 위하여 보다 적극적인 대책을 세우고자 하는지 그 의지의 존재여부가 중요하다. 많은 개발도상 국가들이 훌륭한 법과 제도를 가지고 있으면서도 산업보건 사업이 유명무실한 것은 법과 제도가 너무 선진화되어 있어 실제로 집행이 되지 않는 경우가 허다하다. 우리나라가 정한 허용기준이 사업장에서 지킬 수 있는 현실적인 기준인가 아니면 선진국 기준을 그대로 적용한 것인지 검토가 필요하리라 본다. 또한 정부가 오늘날 조사보고 되는 산업보건 실태를 우리의 현실을 잘 반영한 것으로 보는지 아니면 과소평가 되고 있다고 보는지에 따라 각 기업들이 산업보건에 대처하는 자세는 달라진다. 예를들어 현재의 보고되는 직업병이 실제의  $\frac{1}{10}$ 에 불과하다고 가정한다면 나머지  $\frac{9}{10}$ 를 찾으려는 노력의 유무에 따라 경우에 따라서는 유명무실한 법이 될 수도 있고 법에 의한 건강진단을 비롯한 산업보건 사업이 형식화 될 수 있다.

선진국의 경험으로 미루어서 우리도 많은 직업병 유소견자를 가지고 있지만 찾아내지 못하고 있다고 인정한다면 직업병이 발생했다고 야단스레 시정조치가 내려지는 처벌위주의 행정보다는 오히려 이들 사업장들을 격려하고 발생된 직업병자들은 적극 치료하여 주며 한편으로는 동일한 작업조건이면서도 직업병 보고를 하지 않는 사업장들을 보다 적극적으로 확인 조사하여 미보고된 직업병자를 찾아내어 적절한 조치를 하

여야 할 것이다. 이와같은 풍토에서만 사업장들이 직업병 발생을 숨기지 않고 보다 적극적으로 근로자들의 건강증진을 위하여 정진할 것이다. 특히 사업장 규모가 적을수록 정부의 이와 같은 권장정책은 더욱 필요하리라 본다.

한편 경영자들의 산업보건을 보는 시각의 변화가 중요하다. 아직까지는 기업운영에 산업보건의 차지하는 위치는 미미하다. 어느면에서는 존재하지도 않는다고 할 수 있다. 1982년 산업안전보건법이 통과되고 각사업장의 유해물질 허용기준 등이 공표되었을 때 이러한 기준들 중에서 어떤 기준은 선진국의 기준과 같아서 우리 현실에 맞지 않아 이를 성실히 지키기에는 무리한 기준이라고 이의 시정을 요구한 사업체 단체는 없는 것으로 알고 있다. 이와 같은 산업안전보건이란 주제가 아직은 해당 사업장들이 관심을 가지고 시정을 요구할 만큼 중요한 사안이라는데 문제의 심각성은 있다.

앞으로는 보다 적극적인 대처자세가 필요하리라 본다. 선진국의 경험에 비추어서 머지않은 장래에 우리나라에서도 방관과 무관심이 어떠한 결과를 초래할 수 있다는 것을 잘 알게 될 것이다.

끝으로 근로자들의 자세이다. 자신의 건강을 자신이 지키겠다는 신념이 없으면 아무리 좋은 법과 제도가 있어도 효과가 없다. 선진국의 경우 많은 근로자들이 자신이 근무하는 작업조건 때문에 발생된 질병을 보상받기 위해 적극적으로 법정소송 등을 통하여 자신들의 권리를 찾으므로서 이에 대처하여 기업주들도 직업병 및 산업재해 등의 문제를 적극적으로 대처하여 작업환경 등을 개선한다든가 근로자들을 돌볼 수 있는 보건관리자들을 상주시킨다든가 하는 조치를 취하게 되었다. 이런 점에 비추어 보아 근로자들의 권익단체인 노동조합의 역할이 아주 중요하다. 지금까지의 임금문제 위주의 노조활동에서 탈피하여 근로자들의 건강문제를 중요시 다루어야 할 때이다.