

日本에서의 國民衛生 動向

「본 내용은 日本의 厚生統計協會에서 발간한 「國民衛生의 動向」(1986년도) 중에서 勞働衛生에 관한 부분을 발췌한 것임」

편 집 실

제 1 장 .노동위생대책의 개요

1. 勞働基準行政의 役割과 노동위생대책의 수립

일본에는 현재 약 4,100万명의 근로자가 일하고 있으며 이들 근로자가 안전하게 일할 수 있는 직장을 만들고 그 생활을 풍요롭게 함을 노동기준행정(노동기준행정)의 사명으로 하고 있다. 그리고 안심하고 일할 수 있는 직장을 만들기 위해서는 우선 근로자의 노동조건을 일정수준 이상으로 하고, 근로자의 생명과 신체에 위해를 가져오지 않는 직장환경을 조성해 나가야 하는 것이다.

나아가서 근로자의 풍요로운 생활의 실현을 위해서는 소득의 향상, 주택의 확보, 여가의 충실, 노후의 안정 등의 근로자를 둘러싸고 있는 환경

의 제조건이 정비되어야 한다.

물론 근로자의 작업조건과 근로조건은 근본적으로 근로자와 사용자의 계약에 의해서 자주적으로 결정되어야 할 성질의 것이다. 그러나 근로자는 사용자에 대해서 약한 입장에 서게 되어 이와같은 자주적 결정에 위해서만은 쉽게 개선되지 않았음은 과거의 경험에서 알 수 있었다. 따라서 이들 근로자를 보호하기 위해서는 국가권력에 의한 근로조건(노동조건)의 유지 향상을 도모함이 필요시 되고 있다.

일본에서의 노동기준행정의 출발점은, 그 근로자의 최저근로조건을 확보하려는 것이었으며, 1947년에 제정된 노동기준법은 임금, 노동시간,

재해보상등에 대해 지켜야 할 최저기준을 정하였고, 그리고 1972년에 제정된 노동안전위생법과 법정기준의 확보를 위한 사업장예의 감독지도가 법제정 이래 일관된 근로기준행정의 根幹을 이루어 오고 있다.

특히, 근로자의 안전과 보건을 위한 대책은 근로기준행정에서 큰 비중을 점하고 있으며 최근의 기술혁신의 발전과 제3차 산업의 증가에 따르는 노동양상의 변화, 또한 근로자의 고령화에 대응하는 과제로 되고 있다.

또 불행하게도 業務上 通勤재해에 의해 사망하거나 부상, 혹은 질병에 걸리는 경우에 본인이 안심하고 치료할 수 있고 또 가족의 생활을 유지할 수 있는 적절한 보상을 받을 수 있도록 하기위한 근로자 재해보상보험사업을 행하는 것도 근로자기준행정의 주요사업의 하나로 되어 있다.

이와같이 근로기준행정은 근로자보호라고 하는 이념아래 최저근로조건의 확보와 노동재해방지를 기본으로 하고, 특히 직업병에 대해서는 그 예방, 건강관리, 치료보상에 이르는 체계적이고 통합적인 시책전개를 도모하며 나아가서는 발전하는 사회경제정세에 대응하는 근대적 근로조건의 확립과 근로자의 복지증진을 적극적으로 추진하고 있다.

2. 노동위생 대책의 기본

노동위생대책의 기본은 ① 작업환경관리 ② 작업관리, ③건강관리의 3가지로서 이것을 기업에서 서로 원활하게 보다 효과적으로 추진시키기 위해서는 위생관리체제의 확립과 위생교육등이 필요하다.

작업환경관리란, 작업환경중 각종 유해요인을

제거하고 또한 쾌적한 작업환경을 유지함을 목적으로 한다.

작업환경관리를 추진하는데 있어서는 먼저 작업환경측정등에 의해서 환경상태를 가능한 객관적으로 파악하고 평가할 필요가 있다. 작업환경관리의 구체적 방책으로는 발생원의 밀폐, 자동화, 격리와 국소배기장치, 전체환기장치의 설치등을 들 수 있는데 이 설비대책이 실행되어도 역시 유해물등에 근로자가 폭로될 우려가 있는 경우나 임시작업등과 같은 경우에는 각종 보호구에 의한 개인방호대책을 강구해야 한다.

작업관리란, 직업성질병의 예방이라는 관념에서 작업자체를 관리하는 것이다. 유해물은 물론 특히 물리적 유해인자 관련작업(진동, 고기압 등), 수작업(key-puncher, 引金工具 등)에 대한 작업관리는 건강장해 방지대책의 근본적인 것으로서 우선 고려되지 않으면 안된다.

건강관리는 근로자의 건강을 계속적으로 관찰(건강진단등)하고 위생관리의 개선, 향상을 도모하는 것이다.

노동위생대책은 상기한 3가지 기본원칙을 일관성있게 추진해 나가야 하는데 이 노동위생행정의 시점은 1972년에 제정된 노동안전위생법이 있다.

이 勞動安全衛生法에 의거하여 일반적인 안전위생규제를 정한 노동안전위생규칙이외에 특정 유해인자에 의한 건강장해예방등을 위한 것으로

- ① 유기용제 중독예방규칙, ② 고기압작업 안전위생규칙, ③ 電離방사선장해방지규칙, ④ 연중독예방규칙, ⑤ 4알킬연중독 예방규칙, ⑥ 특정 화학물질등 장해예방규칙, ⑦ 분진장해방지규칙, ⑧ 산소결핍증 방지규칙, ⑨ 事務所위생기준 규칙등이 있다.

3. 塵肺대책

日本에서 塵肺에 대한 시책은 昭和초기부터 여러번 강구되어 왔지만 체계적인 건강관리대책은 규폐등 특별보호법(1955년)을 거쳐 1960년의 진폐법 제정에 의해 확립되었다.

그리고 그후 산업구조의 변화, 의학의 진보 등에 따라 1977년에 진폐법이 개정되고 다음해인

1978년에 시행되었다. 또한 위생공학면에서의 연구진척에 따라 분진발생원등의 작업환경 관리대책의 철저를 기하기 위한 분진장해방지규칙이 1979년에 시행되었다. 또한 동규칙에 따른 분진대책의 보급과 정착 및 진폐법과의 통합운용을 기하기 위해 1981년도부터 3개년계획에 의한 분진장해방지 총합대책이 실시되고 1984년도부터 제 2차 분진장해방지대책을 실시중에 있다.

진폐법에는 상시 분진작업에 종사하는 (또는 종사한 일이 있는) 근로자에 대해 사업주는 진폐건강진단(취업시, 정기, 정기외, 이직시등 4종)을 하도록 되어 있으며 진폐건강진단의 결과를 근거로 해서 이들 근로자의 관리구분을 都道府縣勞動基準局에서 결정하도록 되어 있다.

또한 이들 근로자(또는 일했던 자)는 언제라도 진폐 관리구분의 결정을 都道府縣勞動基準局長에게 신청할 수가 있다.(隨時申請)

진폐 관리구분은 소견의 정도에 따라서 관리 1(무소견)에서 관리 4(要療養)까지 4단계로 정해져 있다.

진폐건강진단실시이외의 건강관리조치로서는 ①粉塵폭로 低減조치(관리 2), ② 작업전환의 노력의무(관리 3), ③ 작업전환의무(관리 3) ④ 療養등이 정해져 있다. 또는 관리 2, 관리 3에서 폐결핵등의 5가지 질환에 이환되어 있는

자에 대해서도 요양을 할 수 있도록 되어 있다.

4. 직업암대책

1972년에 제정된 노동안전위생법에는 벤젠등의 發癌物質, 제조등의 금지가 규정되어 있다.

또한 1974년에 ILO에서는 발암성물질 및 발암성인자에 의한 직업성장해의 방지 및 관리에 관한 조약이 채택되어 1977년에 비준되었다. 그후 1975년에 이르러 크롬과 염화비닐모놀롬에 의한 직업암이 사회문제로 되어 그 대책의 강화가 모색되어 왔다.

이같은 대책과 함께 직업암대책을 抜本的으로 강화하기 위해 1974년에 노동안전위생법의 개정이 이루어져 新規 화학물질의 유해성조사, 既存 화학물질의 발암성등 시험, 역학적조사의 제도가 신설되었다. 또한 이 제도의 원활한 운용을 위한 실험시설로서 神奈川현 奏野市에 「일본바이오 에세이(Bioassay Center) 연구센터」가 건설되었다. 또 노동안전위생법 규정에 의하여 癌原性으로 노출된 유해업무에 일정기간이상 종사한 자에 대해서는 이직시 또는 이직 후에도 신청에 의해 「건강관리수첩」을 교부하도록 하고 수첩소지자에 대해서는 국가가 정기적인 건강진단의 추진기회를 제공해 오고 있다.

5. 진동장해대책(振動障害對策)

1975년대 林業의 기계 톱(chain saw) 사용자에서 발생한 「백남병」이 사회적 주목을 끌게 되어 이로 발단한 진동장해문제는 다양한 실태조사결과 기계톱 이외의 착암기등의 진동공구 사용자에게도 퍼져있는 것이 발견되었다.

이로써 1965년에서 1970년에 걸쳐 진동공구 취급작업에 관한 작업관리, 건강진단실시의 행정

지도가 실시되었다.

그리하여 1976년 11월에는 厚生, 林野, 노동의 3省廳 연락협의회를 설치하여 진동장해방지를 위한 협의가 계속되어 왔으며 1980년부터는 林業에서 발생하는 진동장해의 방지대책을 추진하기 위해 林業縣에서 입업진동장해 방지대책회의의 설치를 진행하고 있다.

또한 건강진단의 보급철저를 위해 위탁순회 건강진단을 실시하고 있는것 외에 1981년부터 3개년계획으로 진동장해종합대책을 추진하고 있으며 그 일환으로서 防振기계공구의 개발개발등의 보조대책을 강구하고 있다.

6. 작업환경개선의 추진

작업환경에서 유해인자를 제거하기 위해 작업환경을 개선하는데는 유해인자의 존재와 발생상황이 충분히 파악되지 않으면 안된다.

작업환경측정은 이를위한 것으로서 환경에 적합한 디자인(측정계획등), 시료채취 및 정밀분석에 의하지 않으면 정확한 측정결과를 얻을 수가 없다. 따라서 충분한 지식과 기술을 지닌 자가 일정기준에 따라 측정해야만 한다. 그리하여 1970년에 작업환경측정법이 공포되어 적정한 작업환경측정의 확보를 위한 작업환경측정사 자격 및 작업환경 측정기관등에 대한 구체적 사항이 정해졌다. 그리고 1979년에 일본작업환경 측정협회가 설립되어 측정사 및 측정기관의 자질향상을 도모하고 있다. 또한 측정결과의 평가 및 그에 따른 조치에 대해 전문가에 의한 검토와 그 경과에 입각하여 「작업환경평가에 의한 작업환경관리요령」을 정하도록 하고 있다.

7. 中小企業에 대한 助成制度

1) 중소기업 共同安全改善사업 조성제도

중소기업에 관련한 안전위생대책에 대해서는 노동재해 발생율로 미루어 볼 때 대기업에 비해 상당히 높으며 노동위생관리면에 있어서도 건강진단, 작업환경측정등이 충분히 정착되지 않은 상황이 있다.

그래서 중소기업에서의 유해위험업부를 가려 긴급한 대책을 추진해야 할 필요성이 높은 것에 대해서는 그것을 지역별, 업종별로 집단으로 묶어 안전위생대책을 공동으로 시행하고 또한 집단내에서의 상호 깊은 연구로서 효과를 얻을 수 있기 때문에 1986년도부터 안전위생활동에 관련한 종합적인 조성제도로써 중소기업 공동안전, 생개선사업 조성제도가 창설되었다. 구체적으로는 중소기업이 집단으로 다음 사업을 할 경우에는 보조를 받고 있다.

- ① 안전위생 연간사업계획책정등 운영위원회 활동
- ② 안전위생교육등
- ③ 건강진단
- ④ 작업환경측정
- ⑤ 건강진단의 사후조치 및 건강상담

그리고 운영에 있어서는 중앙노동재해방지협회가 實施주체가 되고 있다.

2) 중소기업 위탁순회 특수건강진단

중소기업에 있어서 특수건강진단의 보급을 도모함을 목적으로 1961년부터 실시되고 있다.

1975년부터 그 대상이 되는 건강진단이 확대되었으나 1978년부터는 그 대상건강진단을 유기용제와 진동에 중점을 두고 있으며, 그 실시는 국가가 노동재해방지단체에 위탁하는 형태로 하고 있다.

3) 노동안전위생 용자제도

본 제도에는 「직장환경개선자금」과 「건강진단기관등 정비축진자금」 및 「건설공사 안전機資材金」이 있다.

「직장환경개선자금」을 중소기업등에서 직장환경을 개선하는데 필요한 자금을 용자하는 것이며, 「건강진단기관등 정비축진자금」은 건강진단 및 작업환경측정기관의 整備育成을 목적으로 하는 것으로서 건강진단용 機器 또는 환경측정기기를 구입키 위해 필요한 자금용자를 하는 것이다. 용자방법은 근로복지사업 단으로부터 용자업무를 위탁받은 금융기관이 취급하는 代理貸付방식으로 하고 있다.

8. 산업의학 진흥 및 건강관리의 질적 향상

산업의학 綜合研究所에서 직업성질병의 발생機序의 解明 및 예방대책을 위한 의학적, 공학적 기술개발등에 관한 연구를 하고 있다. 그리고 1978년에 개교된 산업의과대학에서는 산업의(産業醫)를 양성함과 동시에 학술적인 관점에서 직업성질병에 관한 기초적연구를 해가고 있다.

또한 사업장에서 건강관리활동의 중심이 되는 産業醫의 자질향상을 기하기 위해 일본의사회에 위탁해서 매년 「산업의학강습회」를 하고 있다. 그리고 근로자의 건강진단을 하고 있는 건강진단기관으로 조직되어 있는 「전국노동위생단체연합회」에서는 건강진단을 중심으로 한 건강관리활동의 質的 향상을 기하도록 지도하며 또 그 연합회에 소속되어 있는 건강진단기관에 대해서 1980년부터 미지의 검사물을 분석하여 그 결과가 실제의 값과 얼마나 근접한지를 확인하는 cross-check를 포함한 精度管理를 수행하여 적정한 건강진단실시에 박차를 가하고 있다.

9. 中高齡者 근로자의 건강관리

일본에서는 인구구성이 고령화되어 감에 따라 노동력인구의 고령화도 수반하여 이와같은 사태에 대응한 대책확립이 요청되고 있다.

雇用문제를 중심으로 한 종합적시책이 추진되고 있으나 安全衛生대책에 대해서도 중고령근로자의 육체적, 정신적능력에 대응하는 대책을 수립할 필요외에도 사업장에서의 건강관리의 수준향상이 필요하다.

이 관점에서 1979년에는 35세이상 중고령근로자의 건강관리운동을 기업내에 추진하기 위한 「Silver Health plan」이 시작되었다.

기업에 있어서 중고령근로자의 건강관리는 개인의 근로자가 자신의 생애를 통한 건강유지증진을 염두에 두고 자기관리(Self Care)를 자주적으로 실시하기 위해 필요한 운동과 건강교육의 실시 및 환경조성등을 하나의 시스템으로 만듦으로서 사업자의 자주적인 노력에 의해 기업내에 확립함을 기본으로 해서 총합적인 건강교육의 철저와 건강점검(Health check)에 근거한 적절한 운동 지도실시와 유기적으로 연계시킨 형태로 전개하여 노동적응능력의 향상을 기함을 목적으로 하고 있다.

이와같은 운동을 기업내에 보급, 정착시키기 위해 silver health plan으로서 ①産業醫에 대한 研修를 실시하여 Health Check 실시 체제를 정비하는 일, ②건강관리운동 책임자를 선임하여 건강관리책임과 양성을 이수케 하는 일, ③건강관리프로그램을 작성, 제공하는 일, ④건강관리훈련사(Health Care Trainer)(건강관리책임자보다 고도의 지식을 가진)를 사업장에 파견하여 출장지도하는 일, ⑤ 건강관리에 필요한

시설을 정비하는 일등이 중앙노동재해방지협회를 통해서 실시되고 있다. 1985년부터는 상기한 silver health plan 추진사업을 확대 실시하고 사업장에서의 건강관리운동을 보급정착시키는데 일층 박차를 가하고 있다. 그리고 중앙노동재해방지협회에서는 1983년부터 3개년계획으로 실시한 「스트레스관련 질병에 관한 조사 연구」의 결과등을 토대로 「기업에서의 스트레스 대응을 위한 지침」을 1986년에 총정리하여 그것을 활용함으로써 각 사업장에서 심신양면의 건강관리의 추진을 도모하고 있다.

10. 근로자의 心身兩面 건강확보대책

최근 근로자의 건강문제는 신체적 건강뿐 만 아니라 정신의 건강확보도 노동위생의 중요과제로 되었다. 근로자의 정신건강에 영향을 미치는 요인은 요소요소에 산재해 있는데 직장환경이나 작업내용등과 정신건강의 관련도 큰것으로 나타나고 있다.

따라서 사업장에서는 종합적인 노동위생관리의 일환으로서 心身兩面의 건강관리중에 정신건강의 확보대책을 수립하여 건강상담과 보건지도 뿐만 아니라 정신건강확보를 위한 작업환경과 작업내용의 개선등이 요구되고 있다.

노동성에서는 각사업장에서 이와같은 관점에 근거한 정신건강관리 추진을 도모하기 위해 1985년도부터 정신건강관리에 관한 연수사업을 실시하고 있다. 이 연수는 ① 기업에서의 건강상담, 보건지도등 의학적, 전문적 입장에서 근로자 건강유지, 증진에 기여할 産業醫, ② 산업의의 지도하에 이의 실시에 종사할 산업위생 관리자, 보건담당자들의 건강관리요원, ③ 이 요원과 함께 정신건강문제에 관여하는 人事, 勞務

擔當者등을 대상으로 해서 정신건강관리고안, 상담, 화법등의 지식, 기술을 제공하는 것에서부터 건강상담등의 실시체제를 정비하고 심신양면에 걸친 건강확보대책의 충실을 기하려는 것이다.

11. 국제적 동향

1974년, ILO 제 59 회 총회에서는 발암성물질 및 발암성인자에 의한 작업성장해방지 및 관리에 관한 條約이 채택되었다. 그리고 1977년 ILO 제 63 회 총회에서 「공기오염, 소음 및 진동에 기인하는 근로환경에 있어서 직업성위험에 대한 근로자의 보호에 관한 조약」 및 勸告가 채택되었다.

그외에 특별히 노동위생과 관련하는 조약 및 권고로는 다음과 같은 것이 있다.

- 就業장소에 있어서의 근로자 건강보호에 관한 권고(1953)
- 취업장소에 있어서의 직업위생기관에 관한 권고(1959)
- 전리방사선으로부터 근로자 보호에 관한 조약 및 권고(1960)
- 기계의 보호에 관한 조약 및 권고(1963)
- 업무재해를 당했을 경우 給付에 관한 조약(1964)
- 상해 및 사무소에서의 위생에 관한 조약 및 권고(1964)
- 벤젠에서 발생하는 중독위해에 대한 보호에 관한 조약 및 권고(1971)
- 항만노동에 있어서 직업성 안전 및 위생에 관한 조약 및 권고(1979)
- 직업상의 안전 및 건강과 작업에 관한 조약 및 권고(1981)