

03

해외 주요 국가
산업안전보건 제도집

일본



일본 Contents

I. 국가 및 산업현황	59
1. 경제활동 인구	59
2. 산업구조 및 경제지표	59
3. 사업장 수 및 산재보험 가입자 수	59
4. 산업재해현황	60
II. 산업재해예방 구조	64
1. 행정체계	64
2. 법체계	65
(1) 제정경위	65
(2) 특징	66
3. 의무이행 확보	67
(1) 감독	67
(2) 수사	72
(3) 특징	75
4. 그간의 정책	77
(1) 기존 시행 주요 산재예방정책 및 사망사고 미친 영향	77
(2) 최근 정책 동향	77
III. 기타	85
1. 일본중앙노동재해방지협회(JISHA)	85
2. 노동안전위생법 조문 체계	86
3. 일본 노동재해방지계획(요약)	87

I

국가 및 산업현황

1. 경제활동 인구

- 총인구 : 1억 2,580만명(2020, World Bank)
- 경제활동인구 : 1억 1,080만명(2020, 통계청)

2. 산업구조 및 경제지표

- 명목 GDP : 5조 577억US\$(2020, World Bank)
- 실질경제성장률 : 1.7%(2021, 日내각부)
- 1인당 GDP : 4만 193US\$(2020, World Bank)
- 산업구조 : 1차산업 1.2%, 2차산업 26.6%, 기타산업 72.2%(2020, 일본총무성)
- 교역규모 : 수출 7,586억US\$, 수입 7,716억US\$(2017, CIA)

3. 사업장 수 및 산재보험 가입자 수

- 업종별 적용사업장 수 및 노동자 수(2020)

(단위: 명, 개소, %)

업종	노동자수		사업장수		점유율
		구성비		구성비	
전업종	61,344,331	100.0	2,991,191	100.0	
임업	76,122	0.1	13,953	0.5	
어업	27,632	0.0	3,785	0.1	
광업	21,233	0.0	2,788	0.1	
건설업	5,289,213	8.6	659,785	22.7	
제조업	8,788,736	14.3	350,176	12.0	
운수업	2,980,589	4.9	76,597	2.6	
전기가수도 및 열 공급	143,722	0.2	2,503	0.1	
기타의사업	43,961,965	71.7	1,797,187	61.7	
선박소유자사업	55,119	0.1	4,417	0.2	

※ 후생성 令和2年度労働者災害補償保険事業年報(2020년 노동자 재해 보상 보험 사업 연보)

● 근로자수(전체총계)*

- 2021년도 연평균 근로자수는 6,017만 명

- 주요 업종은 제조업 1,007만 명, 건설업 396만 명, 기타사업 4,614만 명**

(단위: 만명)

구분	2011	2013	2015	2017	2019	2021
근로자수	5,513	5,566	5,663	5,830	6,028	6,017
제조업	998 (18.1%)	991 (17.8%)	988 (17.4%)	1,008 (17.3%)	1,021 (16.9%)	1,007 (16.7%)
건설업	410 (7.4%)	409 (7.3%)	410 (7.2%)	408 (7.0%)	410 (6.8%)	396 (6.6%)
기타	4,105 (74.5%)	4,166 (74.8%)	4,265 (75.3%)	4,414 (75.7%)	4,597 (76.3%)	4,614 (76.7%)

※ 일본 통계국 労働力調査(基本集計) 主な産業別雇用者数(노동력조사-주요산업별 노동자수)

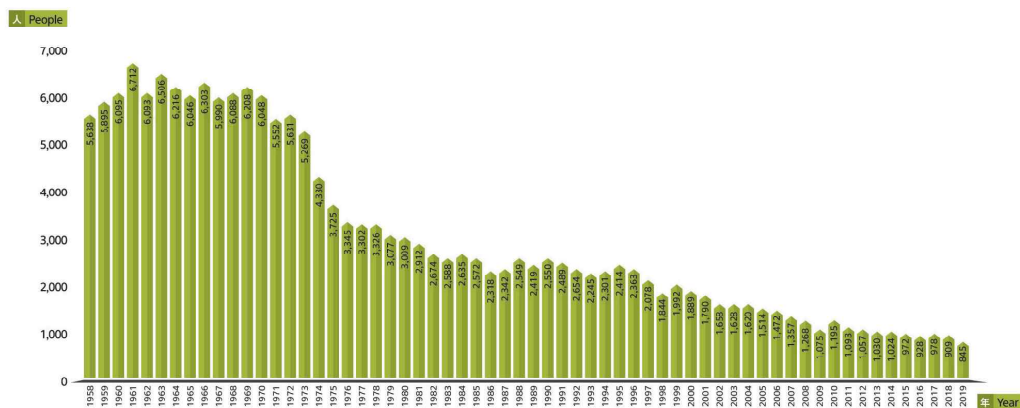
* 근로자 수는 농/임업과 비농업 근로자 수의 합

** 기타사업은 전체 근로자 수에서 제조업 및 건설업을 제외한 근로자 수를 산정

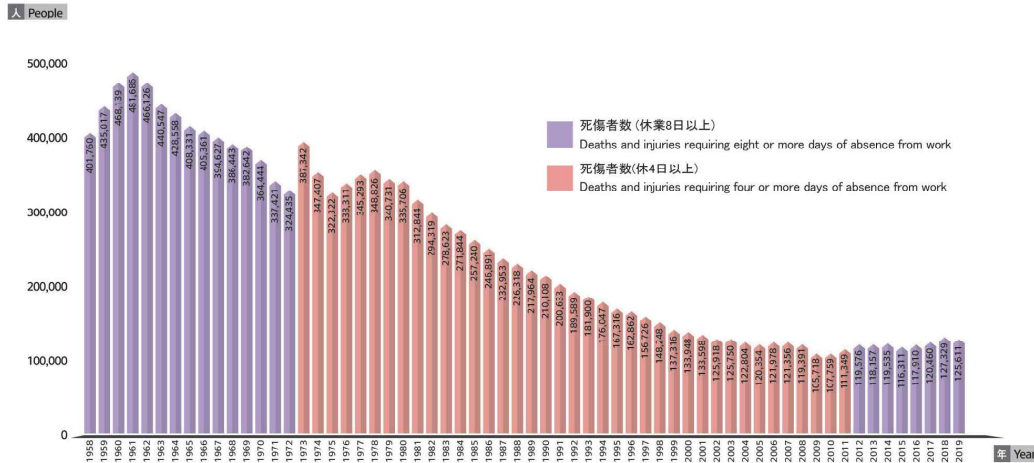
4. 산업재해현황

● 연도별 전업종 재해발생추이(1958~2019)

가. 2019년 산업재해 사망자 845명(2018년 대비 64명(7.0% 감소))



나. 2019년 산업재해자 125,611명(사망, 4일이상 휴업 포함)(2018년도 127,329명 대비 1,178명(1.3%) 증가)



● 사고재해 발생현황

가. 2021년도 사고재해 발생 현황 (사망재해 및 휴업 4일 이상의 사상 재해)

연 도	2021년		2020년		2020년 대비	
업 종	재해자(명)	구성비(%)	재해자(명)	구성비(%)	증감(명)	증감율(%)
전업종	149,918	100.0	131,156	100.0	18,762	14.3
제조업	28,605	19.1	25,675	19.6	2,930	11.4
광 업	216	0.1	199	0.2	17	8.5
건설업	16,079	10.7	14,977	11.4	1,102	7.4
교통 운수업	2,998	2.0	2,706	2.1	292	10.8
육상화물운송사업	16,732	11.2	15,815	12.1	917	5.8
항만운송업	382	0.3	330	0.3	52	15.8
임 업	1,235	0.8	1,275	1.0	-40	-3.1
농업,축산·수산업	3,217	2.1	3,220	2.5	-3	-0.1
제3차산업 (기타산업)	80,454	53.7	66,959	51.1	13,495	20.2

※ 후생성 令和 3 年における死傷災害発生状況(死亡災害及び休業4日以上の死傷災害) 21년 사상재해 발생 상황(사망 재해 및 휴업 4일 이상의 사상 재해)

나. 2021년도 업종, 사고 유형별 사고재해 발생 현황

(단위 : 만명)

구분	떨어짐	넘어짐	부딪힘	낙하비레	붕괴·도괴	충돌	끼임·말림	절단·베임	찢림	익사	고온·저온·접촉	유해물질·접촉	감전	폭발	파열	화재	교통사고·도로	교통사고·기타	반복·무리한 동작	기타	분류불가능	계
전업종	21,286	33,672	6,838	5,934	2,065	5,491	14,020	7,638	246	29	2,772	510	98	70	44	54	7,079	81	20,777	21,028	186	149,918
제조업	2,944	5,332	1,333	1,811	512	1,160	6,501	2,319	29	3	813	222	30	27	16	27	265	6	2,929	2,305	21	28,605
광업	82	27	9	9	1	11	48	1	0	0	2	0	0	0	3	0	5	0	17	1	0	216
건설업	4,869	1,666	690	1,363	447	825	1,676	1,339	115	10	210	74	43	7	5	5	500	8	981	1,236	10	16,079
교통·운수업	278	756	161	28	1	75	119	19	0	1	20	3	1	1	0	1	706	4	425	383	16	2,998
육상·화물·운송·사업	4,496	2,813	1,212	703	456	800	1,605	176	20	0	103	21	4	4	5	2	839	9	2,984	472	8	16,732
항만·운송업	84	54	34	31	9	29	56	7	3	1	3	0	0	1	0	0	8	1	37	24	0	382
임업	156	139	30	170	34	284	73	239	7	1	8	3	0	1	0	0	18	0	54	16	2	1,235
농업·축·수산업	737	533	156	117	22	345	493	270	13	6	30	22	1	0	2	0	32	7	319	108	4	3,217
제3차 산업	7,640	22,352	3,213	1,702	583	1,962	3,449	3,268	59	7	1,583	165	19	29	13	19	4,706	46	13,031	16,483	125	80,454

※ 후생성 業種、事故の型別死傷災害発生状況、令和3年(2021년 업종, 사고 유형별 사상 재해 발생 상황)

● 사망재해 발생현황

가. 업종별 사망재해 발생현황(확정)

(2021)

	업종	2021년		2020년		2020년 대비		비고
		사망자수(명)	구성비(%)	사망자수(명)	구성비(%)	증감(명)	증감률(%)	
전업종		867	100.0	841	100.0	65	8.1	
제조업		137	15.8	156	18.5	1	0.7	
광업		11	1.3	6	0.7	3	37.5	
건설업		288	33.2	277	32.9	30	11.6	
교통·운수업		20	2.3	14	1.7	8	66.7	
육상·화물·운송·사업		95	11.0	83	9.9	8	9.2	
항만·운송업		4	0.5	10	1.2	0	0.0	
임업		30	3.5	38	4.5	-6	-16.7	
농업, 축산·수산업		41	4.7	35	4.2	5	13.9	
제3차산업		241	27.8	222	26.4	16	7.1	

※ 후생성 令和3年における死亡災害発生状況(2021년 사망 재해 발생 상황(확정))

나. 2021년도 업종별 사고유형별 사망재해 발생현황

(단위: 만명)

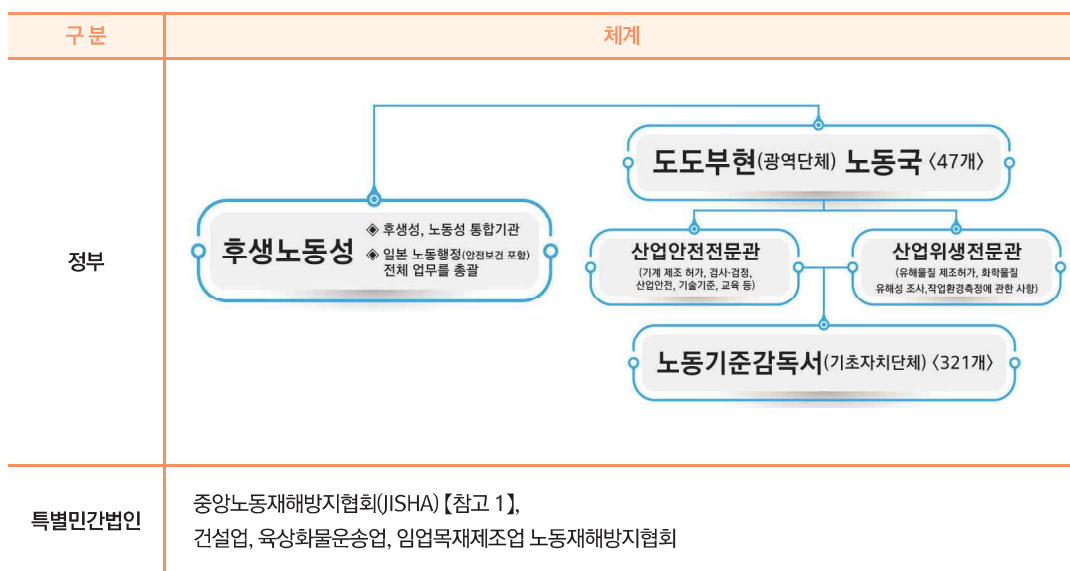
구분	떨어짐	넘어짐	부딪힘	낙하 비레	붕괴· 도괴	충돌	끼임 말림	절단 베임	찰림	익사	고온 저온 접촉	유해 물질 접촉	감전	폭발	파열	화재	교통 사고 도로	교통 사고 기타	반복 무리 한 동작	기타	분류 불능	계
전업종	217	26	3	38	42	62	135	2	0	25	22	17	13	3	1	8	129	6	0	113	5	867
제조업	25	2	2	10	2	11	54	0	0	2	4	6	2	2	0	0	7	0	0	8	0	137
광업	4	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
건설업	110	5	1	10	31	19	27	2	0	10	11	9	8	0	0	1	25	1	0	15	3	288
교통 운수업	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	12	0	20
육상 화물 운송 사업	12	3	0	5	3	6	11	0	0	0	1	0	0	0	1	0	37	0	0	16	0	95
항만 운송업	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
임업	5	2	0	4	1	15	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	30
농업 축· 수산업	12	3	0	1	1	3	5	0	0	6	2	0	1	0	0	0	1	5	0	1	0	41
제3차 산업	48	9	0	8	3	7	29	0	0	4	4	2	2	1	0	7	55	0	0	61	1	241

※ 후생성 業種、事故の型別死亡災害発生状況(2021년 업종, 사고 유형별 사망 재해 발생 상황)

II 산업재해예방 구조

1. 산업안전행정체계

- 일본의 산업안전행정은 정부(후생노동성-도도부현 노동국)가 정책 및 제도를 수립·집행하고 사업주 단체가 협력
 - 경제성장 당시 높은 재해율과 사망률에 대한 대응책으로서 행정당국에 의하여 '60년대부터 노동재해방지 5개년 계획 수립 및 추진
 - '노동재해방지단체등에 관한 법률' 제정을 통하여 사업주 단체의 산재예방 관련 기구를 계획 실시 단위로 엮어냄으로써 정책효과를 최대한 발휘하도록 조직을 정비



- 일본의 산재예방사업을 위한 재원은 노동보험 특별회계 노재재정에서 지출하도록 규정함으로써 우리나라의 산재예방기금이 산재보험에서 지출되고 있다는 점에서 유사
 - 산재예방사업이 노동복지사업(노동보험특별회계)의 일부로 포함되기 때문에 큰 틀에서 산재예방사업의 지출한도가 간접적으로 규정됨
 - 노동보험특별회계 세출예산에서 안전위생확보사업(산재예방 및 근로자보건사업)이 차지하는 비중은 대체로 3.5%임
 - ※ 일본의 경우 산재예방사업과 관련하여 법률적으로 정부 예산에서 차지하는 비중에 대한 제한을 두는 규정은 없음

2. 산업안전보건 법 체계

1) 일본 노동안전위생법(안위법) 제정 경위

■ (배경) 1972년까지 법 규제의 강화에도 불구하고, 고도 경제 성장 과정의 산재 다발, 중대재해 증가, 신기술 등 심각하고 새로운 사태 전개

☞ 노동기준법(노기법) 중심 규제로는 실질적 산재예방 불가 판단

시기	법제도 개요
1890년대	- 광업조례(1890년 제정, 1905년 광업법의 제정에 따라 폐지) - 광업경찰규칙(1892년)
1900년대 初	- 공장법(1911년) - 공장부속기숙사규칙(1927년) - 공장위해예방 및 위생규칙(1929년) - 증기보일러 단속령(1936년) - 토석채취장 안전 및 위생규칙(1934년) - 토목건축공사장 안전 및 위생 규칙(1935년) - 토목건설공사장 부속기숙사규칙(1941년)
1900년대 中	- 노동기준법(1947년) - 노동안전위생법(1972년)

■ (제정) 산업사회의 급격한 발전에 부응한 종합적인 예방정책을 실시하기 위하여 독립법으로서의 「노동안전위생법」 제정

● 「노기법」 제5장 ‘안전 및 위생’과 「노동재해방지단체법」 제2장 ‘노동재해방지계획’ 및 제4장 ‘노동재해 방지에 관한 특별규제’ 통합

☞ 근로자의 안전 및 보건에 관해서는 「노기법」의 규정 삭제【참고 2】

● (목적) 산업재해 예방에 관한 종합적·계획적인 대책을 수단으로 하여, ①근로자의 안전과 건강을 확보하고, ②쾌적한 직장환경의 형성 촉진

노동안전위생법 제1조 (목적) 이 법률은 노동기준법(소화 22년 법률 제 49호)에 따라 노동재해방지를 위한 위생방지기준을 확립하고 책임체제를 명확화 및 자주적 활동의 촉진을 강구하는 등 그 방지에 관한 종합적이고 계획적인 대책을 추진하여 직장에 있어서 근로자의 안전과 건강을 확보함으로써 쾌적한 직장 환경의 형성을 촉진하는 것을 목적으로 한다

● (의의) 단순한 산업안전보건대책 입법의 영역을 넘어 쾌적한 직장환경의 형성을 추진하는 직장환경 입법으로서의 성격을 가짐

1) 특징

- ① 유해위험방지기준은 「노기법」과 다르게 사용종속관계에 있는 사업장 최저 기준 설정에 그치지 않음
 - ☞ 기준 설정 전단계인 제조계획, 양도 등 노동과정 이전 단계에서의 위험방지기준을 포함
 - 또한 건설업, 제조업 등의 도급관계에 있는 사업주가 강구해야 할 유해위험방지기준을 포함
- ② 최저기준에 추가하여 쾌적한 직장환경을 형성 및 촉진하는 것이 사업주의 노력 의무로서 제시
 - ☞ 건설업, 제조업 등의 도급관계에 있는 사업주가 강구해야 할 유해위험방지기준을 포함
- ③ 사업주의 재해방지책임에 근거하는 안전위생관리체제의 조직화를 의무화
 - ☞ 산재방지는 사업운영의 책임을 지는 경영수뇌부의 자각적인 재해방지대책이 없으면 실효를 기대하기 어려움
 - 재해방지책임을 사업경영의 책임자를 정점으로 하는 관리책임체제로서 정비하고 이를 종합적 산재방지대책의 일환으로 명확화
- ④ 재해방지에 관한 자율적 활동의 추진에 관련되는 정부기관에 의한 재해방지대책의 조성 조치 정비
 - ☞ 후생노동대신(우리나라 고용노동부 장관)은 산업재해의 주요대책사항과 중요사항을 책정·공표하여 재해방지대책의 지침을 제시
 - 화학물질의 유해성 조사에 관한 원조
 - 사업주의 안전보건교육의 효과적 실시를 조성하는 등 사업주의 자율적 활동을 촉진·조성하기 위한 조치 실시

■ 안위법 적용범위

- (근로자) “노동기준법 제9조에 따른 근로자(제2조제2호)”로 규정
 - 노동기준법 제9조에 따른 근로자는 “직업의 종류를 묻지 않고, 사업 또는 사업소에서 사용되는 자로서 임금을 지불받는 사람” * 광산의 보안(광산보안법 제2조제2항 및 제4항) 및 선원법상 선원은 미적용
- (책임주체) 산업재해(이하 노동재해)에 대한 조치 의무자는 사업자, “사업을 행하는 자로서 노동자를 사용하는 자(제2조제3호)”로 규정
 - 근로계약을 체결하고 있는 사업자와 근로자와의 관계에 있어 사용자에 의한 산업안전보건에 관한 의무를 규율
 - 근로계약을 체결하지 않은 사업자와 근로자 관계에서의 사업자에 대한 의무는 명시 하지 않음
- (도급인의 의무) 근로계약관계에 있는 사업자와 근로자의 관계만을 규율하는 것을 원칙으로 하고 있는 것으로 판단
 - 대표적으로 도급인 사업자에 대한 총괄안전위생책임자(동법 제15조), 안전위생책임자(동법 제16조) 등의 의무가 있음
 - 수급인이 원청 사업자의 의무조치 및 지도에 따르도록 하고 있으며(동법 제29조에서 제31조), 도급인이 강구하여야 할 조치를 규정

III

의무이행 확보

1. 감독

1) 집행기구

■ 후생노동성

- 일본 산업안전감독 집행체계의 중앙정부조직으로 산업안전보건 관련 법령의 제·개정 및 준비를 담당
- 감독·조사 등의 사무는 후생노동성 노동기준국 안전위생부에서 담당

■ 도도부현 노동기준국

- 노동보험과 고용보험의 운영 및 후생노동성의 지휘감독을 받아 실제적인 「노동안전위생법」의 집행을 위한 점검 및 감독 담당
- 각 지역에 설치된 노동기준감독서를 지휘·감독하며 노동조건 확보 및 개선을 지도하는 등 안전보건법령 집행을 위한 업무를 지휘감독 및 지원

■ 노동기준감독서

- 노동관련 법규를 실제 현장에서 집행하는 역할, 노동기준감독관이 배치되어 이와 관련한 업무를 수행
- * 노동기준법 및 노동안전위생법, 진폐법, 작업환경측정법, 노동자재해보상보험법, 최저임금법, 임금지불확보에 대한 법률, 가내노동법 등에 의한 지도 및 감독 노재보험의 급부 등

2) 감독관 채용

■ 감독관 조직(연혁)

- 일본에서 공장법 제정을 계기로 근로(공장)감독관이라는 용어와 제도가 등장
- 1911년 대표적인 노동보호법인 공장법(工場法) 제정(1916년 시행)
- 2차 세계대전 패전 후 공장법 폐지, 1947년 제정된 노동기준법에 국가 기관으로서 근로 감독기관의 설치 및 권한을 규정
- 현재 근로감독기관은 후생노동성 노동기준국 산하에 전국 47개 도도부현(都道府縣; 우리나라 광역자치단체) 노동기준국 설치('21년)
- 산하에 전체 321개의 노동기준감독서가 있고, 노동기준감독관은 3,018명 배치('21년)

■ 채용시험

- 감독관 채용시험은 후생노동성의 일반시험, 전문시험 중 전문시험으로 분류. 감독관은 전문직
 - 노동기준감독관 채용시험에는 법문계·이공계의 구분이 있음. 법문계·이공계 채용 후 처우의 차이는 없고, 이공계의 지식이나 사고방식이 노동기준감독관의 업무에 활용할 수 있음. 예를 들어 대학에서 이공계 전공한 자가 노동기준감독관 채용시험에 이공계로 시험 본 후 임관된 경우, 해당 감독관이 대학에서 전공한 화학 지식을 활용하여 화학물질에 의한 노동재해의 가해물질을 특정하여 재발방지를 위해 필요한 지도를 할 수 있음. 다양한 산업재해에 대응하기 위해서 이과계열 지식의 활용이 요구되기도 함
 - 채용 시 문과, 이과 구분하여 시험을 치러도 채용 후에는 구분 없이 업무에 종사함. 채용 후 연수과정에서 업무 시 필요한 사항을 습득할 수 있으므로 문과, 이과 구분 없이 공통으로 감독업무가 가능함. 예를 들어 이공계열로 시험을 치러 임관 된 경우일지라도 연수 시 법령 지식을 습득할 수 있는 기회가 있음
- 1차 필기시험
 - 절차 : (2월 상순) 신청서 교부 → (4월 상순) 인터넷 접수 → (5월 하순) 1차 필기시험 → (7월 중순) 2차 면접 → (8월 하순) 최종합격자 발표 → (10월 중) 채용 내정 → (익년 4월 1일) 채용
 - 과목 : 기초능력시험 선택형 40문제
 - 노동기준감독(문과) : 노동법(7문제), 노동사정(5문제, 취업구조, 노동수급, 근로시간, 임금, 노사관계) 12문제 필수, 헌법·행정법·민법·형법(16문), 경제학·노동경제·사회보장·사회학(20문)의 합계 36문제 중 28문제 선택
 - ※ 48문제 출제에 40문제 답안 작성
 - 노동기준감독(이과) : 노동사정(취업구조, 노동수급, 근로시간, 임금, 노사관계, 노동안전 위생) 8문제 필수, 공학에 관한 기초(공학계 공통의 수학, 물리, 화학) 38문제 중 32문제 선택
 - ※ 46문제 출제에 40문제 답안 작성
 - 과목 : 전문시험 40문제
 - 노동기준감독(문과) : 노동법 1문제, 노동사정(취업구조, 노동수급, 근로시간, 임금, 노사관계) 1문제,
 - ※ 2문제 중 2문 답안 작성
 - 노동기준감독(이과) : 공업사정 1문제 필수, 공학 전문기초(기계, 전기, 토목, 건축, 위생·환경, 응용화학, 응용수학, 응용물리 등) 3~5문제 중 1문제를 선택
 - ※ 4~6문제 중 2문제 답안 작성
- 2차시험은 개별면접 및 신체검사, 2013년부터 신체검사는 폐지

■ 연수

- 채용 후 독립행정법인 노동정책연구연수기구가 운영하는 노동대학교에서 2개월 연수. 채용 후 5년, 노동기준감독서 과장 취임 시, 노동기준감독서장 취임 시 노동대학교의 연수를 받음
- 필요 시 경찰학교, 일본원자력연구개발기구, 자위대, 해상보안청, 주일미군 시설 등에 파견되어 연수
- 일본 노동기준감독관은 법령에 의해 그 신분이 보장되고, 감독과 관련된 업무에서 평균 22.8년 근속

■ 직무경력

- 채용 후 7년차 : 감독서·계원급
- 8~14년차 : 감독서·계장급
- 15~22년차 : 감독서·과장급
- 23년차 : 감독서·서장급
- 본인의 희망에 따라 채용 후 3년 차 이후부터 후생노동본성에서 근무하는 선택지도 있음

3) 감독관의 권한

■ 안전위생업무

- 노동안전위생의 전문적 지식을 키워 일하는 사람의 안전과 건강을 확보하기 위한 조치가 마련되도록 사업장에 지도
- 구체적으로는 크레인 등의 기계를 조사하거나 건설공사에 관한 계획서를 심사 하고, 사업장에 출입하여 산업재해 혹은 건강장해가 발생할 우려가 있는 상황이 발견되는 경우 사업주 개선 및 지도
- 산업재해가 발생한 경우에는 원인을 조사하고 재해방지를 위한 지도

■ 사법경찰업무

- 사업주 등이 「노동안전위생법」을 위반하여 이에 대한 거듭된 지도에도 불구하고 시정을 실시하지 않는 중대 또는 악질적인 사안
- 노동기준감독관이 「형사소송법」에 근거하여 특별사법경찰의 신분으로 임의 수사나 수색·압류, 체포 등의 강제 수사를 실시하여 검찰청에 송치(「노동안전위생법」 제92조)

4) 노동기준감독관 관련 직렬제도

■ 산업안전전문관 및 노동위생전문관

※ 산업안전전문관 및 노동위생전문관의 규모(숫자)는 공표하지 않음(IISHA 확인)

- 노동기준감독관은 감독업무 범위 내에서만 정기채용 및 경력관리 등이 이루어짐. 추가적으로 높은 전문적 지식을 필요로 하는 업무에 대해서는 전문관과 노동위생지도의를 통해 제도적으로 보완하고 있음(「노동안전위생법」 제93조)
- 산업안전감독제도 중, 우리나라와 감독관 제도가 비슷해 보이지만 일본은 산업안전전문관과 노동위생전문관을 통해 나름의 전문성을 확보하고 있는 것으로 보임
- 「산업안전전문관 및 노동위생전문관 규정」
 - 후생노동성에 두는 산업안전전문관 및 노동위생전문관을 각각 중앙산업안전전문관 및 중앙노동위생전문관이라 하고, 도도부현 노동국 및 노동기준감독서에 두는 산업안전전문관 및 노동위생전문관을 각각 지방산업안전전문관 및 지방노동위생전문관이라고 함
 - 중앙산업안전전문관 및 중앙노동위생전문관은 후생노동성 노동기준국에 근무하는 「일반직 직원의 급여에 관한 법률」제1호 가목에서 규정하는 행정직 봉급표(1)에서 정하는 직무급이 4급 이상인 직원으로 산업안전 또는 노동위생에 관한 전문적 지식을 가진 자 중에서 임명
 - 지방산업안전전문관 및 지방노동위생전문관은 도도부현 노동국에 두는 자의 경우로 도도부현 노동국에 근무하는 직무의 급이 3급 이상인 직원으로 산업안전 또는 노동위생에 관한 전문적 지식을 가진 자 중에서 임명
 - 노동기준감독서에 두는 자의 경우에는 노동기준감독서에 근무하는 직무의 급이 2급 이상인 직원으로 산업안전 또는 노동위생에 관한 전문적 지식을 가진 자 중에서 임명
- 주요 업무
 - 산업안전전문관은 「노동안전위생법」 제93조 제2항에 따라 특정기계 등의 제조의 허가, 검사·검정, 안전보건개선계획 중 산업안전에 관한 사항, 공사 등의 계획의 제출내용의 심사 등의 업무 및 산업안전 컨설턴트 등에 관한 것, 안전과 관련한 기술기준에 관한 것, 산업안전 교육의 실시 및 원조, 기술지침 등의 보급 등의 업무를 담당
 - 노동위생전문관은 「노동안전위생법」 제93조 제3항에 따라 유해물의 제조허가, 화학물질의 유해성 조사에 관한 권고 또는 지시, 작업환경측정에 대한 전문기술적 사항, 안전보건개선 계획 중 산업보건에 관한 사항, 공사 등의 계획의 제출내용의 심사 등의 업무 및 산업보건 컨설턴트 등에 관한 것, 작업환경기준의 보급에 관한 것, 건강관리수첩제도의 운용 및 건강 진단의 실시 촉진에 관한 것, 산업보건교육의 실시 및 원조 등의 업무를 담당
- 권한
 - 산업안전전문관 또는 노동위생전문관은 「노동안전위생법」 제93조 제2항 또는 제3항의 규정에 따른 사무를 실시하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 사업장에 출입하여 관계자에게 질문하고 장부, 서류 및 그 밖의 물건을 검사하거나 작업환경측정을 하거나 검사

에 필요한 한도에서 무상으로 제품, 원재료 또는 기구를 수거할 수 있음(「노동안전위생법」제94조 제1항)

- 사법경찰업무의 권한은 없음

5) 대상선정 및 진행과정

- 노동위생지도의는「노동안전위생법」제95조에 따라 도도부현 노동국장이 지시하는 작업환경 측정 및 임시건강진단을 실시할 때 필요한 의견을 말하는 외에 작업환경의 개선, 건강관리 등의 추진 등 근로자의 건강확보를 위하여 필요한 사항에 관하여 산업보건 분야의 전문의학적인 입장에서 산업보건행정에 참여

■ 감독대상 사업장 선정 시 근거(방침)

- 매년 후생노동성 노동기준국이 행정 통달로 실달하는 「지방노동행정운영방침」에 근거, 각 도도부현 노동기준국이 관할 지역에서 중시되는 상황을 결정하고 노동기준감독서에 감독 계획 작성 지시
- 노동기준감독서도 이에 따라 ‘감독지도업무계획’을 작성하고 이를 근거로 정기 감독 대상 사업장 선정
- 산업재해의 발생건수와 유해물질 사용 및 장시간노동이 계속적으로 이루어지는 등의 문제가 있는 업종 및 사업장이 우선적으로 임검 감독의 대상

■ 감독유형

구분	주요내용
정기 감독	- 노동기준감독서가 수립한 매년도 감독조사계획에 따라 노동법령의 모든 면을 감독 - 매년도 감독조사계획에 의해 정하는 ‘조사대상 사업소’를 중점적으로 관리 - ‘조사대상 사업소’는 범위반 여부에 불문하고 감독
재해 감독	- 노동기준감독관이 사업주로부터 제출받은 사상병 보고나 산업재해 청구서 등을 보고 법령 위반이 의심되는 사업장을 추출하여 임검 실시 - 재해원인의 규명, 재해사고의 재발방지를 위한 지도로서 통상 예고 없이 실시
신고 감독	- 노동기준감독서가 근로자(퇴직자 포함)에 의한 임금체불, 부당해고 등의 신고 시 실시 - 사업장 출입 조사는 별도의 예고 의무가 부여되고 있지 않음(예고 없이 감독 가능)
재감독	- 선행 법령위반 사항에 대한 시정권고가 이루어진 이후, 관련 법령에 맞게개선 조치가 완료되었는지를 확인하기 위한 절차 - 시정권고를 받은 이후 지정 기일까지 노동기준감독서에 시정보고서를 제출하지 않는 등 사업장의 대응이 미흡·악질적인 경우 실시
재해 조사	- 재해조사는 중대한 산업재해 발생 시 실시, 사후 재발 방지에 목적이 있음 - 법령 위반 사실이 있는 경우에는 시정조치, 중대한 과실 또는 악의적 위반이 있는 경우 형사사건으로 전환(시정조치 생략)

6) 제재

■ 감독 실시 후 행정조치

- **지도** : 법령 위반사항이 발견되지는 않았더라도 사업주에게 요청할 협력사항이 있는 경우 지도·조언·협조요청 등의 형태로 실시. 법적의무 및 법적 구속력 발생하지 않음
- **시정권고** : 법령위반이 발견되는 경우 구두로 시정권고 가능. 그러나 사업주 및 책임자가 현장에서 완료하는 경우가 아닐 경우에는 서면으로 기재하여 교부
 - 노동기준감독관이 사업장 조사와 현장검사를 실시한 경우에 해당하며, 사업장에서 법령 위반에 해당하는 사실을 확인했을 때 행해지는 행정지도로서 행정처분이 아님
- **사용정지명령** : 노동기준감독서의 조사 결과, 시설 및 설비의 결함이나 하자로 근로자에게 급박한 위험이 있고 긴급하다고 판단하는 경우 산업재해 방지를 위해 도도부현 노동국장 또는 노동기준감독서장이 사업자 등에 대한 작업을 중지 또는 건물 등의 사용정지 등을 명하는 것.
 - 행정처분의 성격을 가지고 법적 강제력이 있음. 「노동안전위생법」 제119조에 따라 사용 정지명령을 따르지 않을 경우 6개월 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금이라는 벌칙 적용

2. 수사

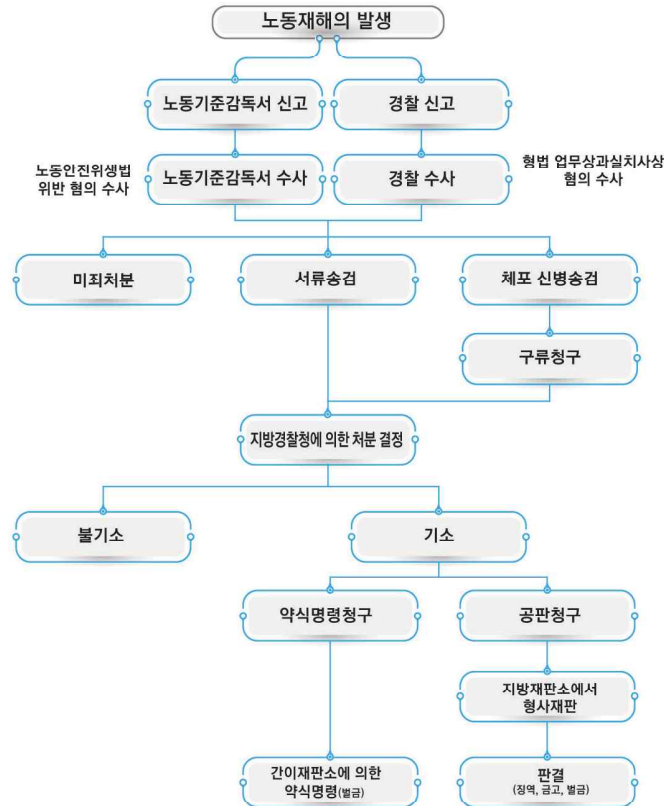
■ 집행기구

- 일본의 노동안전위생법은 산업재해의 예방과 단속에 관한 권한을 오로지 후생노동성에만 부여
- 일본의 근로기준감독기관(노동기준감독서)는 중앙정부 소속의 일원화된 행정조직으로서 노동법의 주지에서부터 범위반에 대한 시정지도 및 검찰송치에 이르기까지 강력한 자기 완결성을 갖추고 있음

■ 수사 내용

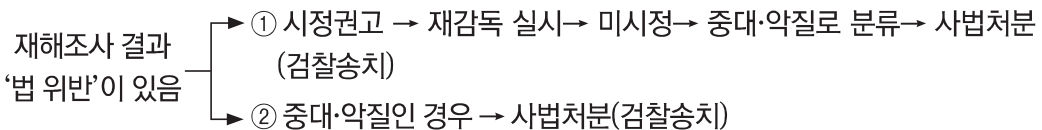
- 중대재해 등 노안법 위반사건을 검찰에 송치하기 위해서는 근로기준감독관이 특별사법 경찰관 직무를 수행(「노동안전위생법」 제92조)
 - ①재해발생 현장에서 사고발생원인과 작업내용 및 법령위반사항 등을 정리, ②원칙적으로 청사(노동기준감독서) 내에서 ‘사건조사’를 작성
 - ①에서 정리된 상황내용을 목격자, 현장 감독자, 생산·안전관리를 담당하는 관리·감독자 및 대표자 등을 통해 사실을 확정, ③확정된 사실로부터 재해와 법령위반사항을 특정
- 수사를 통해 피의자가 특정되면 수사기관으로서의 수사는 종료, ‘노동안전위생법 위반 피의사건’으로서 지방검찰청에 사건 송치.
 - 검찰은 사안의 경중에 따라 공소제기(「형사소송법」 제247조) 또는 약식기소(「형사소송법」 제461조·제461조의2)로 처리

■ 산업재해 수사 및 기소 절차¹⁾



● 재해조사 결과 사법처분 되는 경로

- 중대재해인 경우라 하더라도 법 위반이 발견되면 우선 시정권고조치를 함. 그러나 법령위반 사실이 중대·악질인 경우 바로 사법처분하게 됨



※ 중대·악질의 예 : 노동기준감독서에 허위 보고를 하고 증거를 인멸하기 위해 서류를 폐기하는 등의 행위

- 과정중심의 관리 : 일본에서 산업재해는 모든 관리와 대응이 철저하게 이루어지고 있더라도, 작은 실수로 인하여 발생할 수 있는 것이라고 생각하는 것이 일반적. 즉 「노동안전위생법」을 전부 만족하였음에도 그 외의 이유(예를 들어 자연재해, 작업 및 조작 실수 등)에서 산업 재해는 발생할 수 있는 것으로 봄. 따라서 산업재해가 발생했다고 해서 바로 「노동안전위생법」 위반으로 처벌되거나 「노동안전위생법」 위반을 전제로 조사를 받는 것은 아님²⁾

1) 대한건설정책연구원(2019), 「일본 건설현장의 안전관리 체계 분석 및 시사점」 113면 표 참고

2) 산업재해 발생 그 자체로 책임을 지는 것은 현장의 총괄책임자에 해당되는 원도급자의 소장으로 한정되며, 이외에는 직접적인 잘못이 있는 경우에만 책임이 부과된다. 이러한 관점은 제재 내용에서도 확인할 수 있다. 산재가 발생한 경우에는 원도급자 현장소장과 사고의 직접적인 원인이 되는 지사를 내린 자가 징역 6개월이 내려지고, 업체는 영업정지 3일과 지명정지 3개월이 부과된다. 그러나 만약 산재은폐가 적발되는 경우에는 각 개인에 대한 처벌에 벌금형이 추가되고, 관련된 모든 업체는 지명정지 무기한이 선고된다. 즉 건설업체 입장에서 산재는 지명정지 3개월의 처분을 받으면 되지만, 산재은폐를 시도하다가 적발되는 경우에는 무기한의 지명정지가 부과된다(대한건설정책연구원(2019), 「일본 건설현장의 안전관리 체계 분석 및 시사점」, 234면 참고).

※ 행정조치·검찰송치 집계결과(후생노동성 「노동기준감독연보」참고)

집계 해당 연도	사용정지 등 행정처분 사업장 수 (노동기준법+노동안전위생법 위반 관련)	검찰송치 사건 수 (노동안전위생법 위반 관련)
2016	5,284	497
2017	5,443	474
2018	5,090	529
2019	4,894	469
2020	4,604	506

※ 검찰송치 결과 추이(후생노동성 「노동기준감독연보」참고)³⁾

구분		총계	검사처분			재판결과			
			기소	불기소	기소율	징역	벌금 (정식)	벌금 (약식)	무죄
2016	사건 수	890	364	490	42.6%	2	9	353	0
	인원 수	1,786	621	1,093		2	12	607	0
2017	사건 수	896	316	561	36.0%	0	3	313	0
	인원 수	1,800	566	1,195		0	3	563	0
2018	사건 수	896	335	534	38.6%	3	7	325	0
	인원 수	1,809	599	1,147		3	14	580	0
2019	사건 수	821	333	474	41.3%	1	8	323	0
	인원 수	1,602	568	1,001		1	11	554	0
2020	사건 수	887	360	510	41.4%	1	3	355	0
	인원 수	1,819	637	1,144		1	6	628	0

3) 「노동안전위생법」상의 안전보건조치위반이 직간접적인 원인이 되어 근로자가 부상하거나 사망한 경우에 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 「형법」 제211조의 업무상과실치사상죄로 경찰에 의해 기소의견으로 검찰에 송치되는 건수, 나아가 기소된 경우의 재판 결과를 알 수 있는 통계는 없다. 「노동안전위생법」 위반으로 검찰에 송치된 사건이 검찰과 법원에 의해서 어떻게 처리되었는가에 관해서도 역시 별도의 통계는 없다. 다만 위 표와 같이 전체 노동관련법 위반 사건의 검찰송치 결과에 대한 통계만 확인할 수 있었다.

3. 특징

■ 사업주의 자주적 안전관리 촉진

- 일본은 원칙적으로 사업주의 책임으로 자주적 안전관리를 촉진하는 체제
 - 「노동안전위생법」은 법령을 준수하면 산업재해 및 사고를 예방할 수 있다는 법규 준수형 입법체계
 - ※ 영국의 산업안전보건법(HSWA)은 사업주의 책임에 의한 자발적인 대응을 중시하는 자주관리형의 법체계
 - 「노동안전위생법」은 법규준수를 담당할 안전관리체계 구축을 선결과제로 하고 있음
 - ※ 예시 : 사내하도급이 많은 조선소 등에서 중대한 산업재해가 발생하는 경우 사업장을 관할하는 지방노동국장이 사업주를 소집하여 산재예방을 촉구하는 정부의 방침을 전달.
 - 이러한 협의회를 통해 사업주에 대해 자주적으로 안전관리를 촉진하도록 환경을 정비하는 체제.
 - ※ 또한 안전보건에 관한 정부 지원체계와 협조적 노사관계를 바탕으로 안전에 대한 의무 조치는 ‘규제’가 아닌 사용자의 ‘의무’로 인식

■ 후생노동성 단독으로 산업재해 예방과 단속 권한 보유

- 일본의 노동안전위생법은 산업재해의 예방과 단속에 관한 권한을 오로지 후생노동성에만 부여하고 있음
 - ※ 우리나라는 산재예방 조치 및 사망사고 등 산재 발생 시 사후적 조사 등 모두 지방노동청 등에서 담당
- 산업재해예방을 위한 중앙정부와 지방자치단체간의 협력 사례는 찾아볼 수 없음
 - 산업재해에 적절하게 대응하기 위해 행정체계 및 산업재해방지단체, 업계 단체, 민간의 안전 위생 전문가 등이 서로 협동하여 대처하는 것이 중요하다는 인식

■ 노동안전위생위원회의 높은 설치율

- 노동안전위생위원회제도는 근로자가 사업장의 안전·보건 문제에 대해 당사자 의식을 가지고 근로자의 의견이 사업주가 수행할 안전·보건의 제반 조치에 충분히 반영되도록 「노동안전위생법」상 규정
- 사업장의 인적 규모에 따라 안전·위생위원회 등의 설치를 의무화(「노동안전위생법」 제17조 내지 제19조). 안전·위생위원회는 위험방지, 건강장애 등에 대하여 조사하고 심의 하여 사업자에게 의견을 개진
 - 안전·위생위원회를 설치하여야 할 사업주는 관련 근로자로부터 의견을 청취할 기회를 마련 등 규정(「노동안전위생규칙」 제23조의2)
 - 상시 근로자 50인 미만의 사업장에서도 70-80%가 안전위원회 등 설치
 - 조사 대상은 일본노동조합총연합회에 가맹되어 있는 노동조합이 결성된 사업장으로서, 노동조합 존재 여부가 근로자 50인 미만의 사업장에서의 안전위원회 등의 설치·운영에 영향을 줬을 것으로 추측

- 이러한 점을 감안하더라도 70~80%의 설치율은 매우 높은 수준
 - ※ 우리나라도 「산업안전보건법」 제24조 제1항에 따라 산업안전보건위원회를 설치·운영하도록 하고 있으나 실제 사업장에 산업안전보건위원회가 설치되어 있다는 응답은 현저히 낮음.
- 일본의 단일 노동조합의 숫자는 2021년 6월 30일 기준 23,392개
- 추정 조직률(고용자 수에서 노동조합원 수 비율)은 16.9%, 노동조합원 수는 1,007만8천명
 - ※ 우리나라는 2020년 기준 14.2%, 전체 조합원 수는 2,805천명
- 일본노동조합총연합회의 안전위생운동방침('18년~'22년)에서 “사업장 규모에 관계없이 모든 사업장에 안전위원회 등의 설치”를 목표
- 이와 관련하여 30인 이상의 사업장에서 안전위원회·위생위원회·안전위생위원회를 설치하는 것을 추진 중
- 정부는 「노동안전위생법」상 안전위생위원회의 실질적 운영사항에 대한 감독 추진
 - (대상) 근로자 위험예방 기본대책, 산업재해 원인 및 재발방지 대책으로 안전 및 보건에 관한 사항, 근로자의 건강장해의 방지와 건강유지추진에 대한 중요사항
 - (내용) ㉠ 총괄안전위생관리자, ㉡ 위생관리자, ㉢ 산업의, ㉣ 안전관리에 경험을 가지는 자, ㉤ 작업환경측정기사 등이 참여하고 반수 이상의 근로자 참가와 주요사항에 관한 기록보관 등 사업장 내 안전관리

■ 정부(후생노동성)과 중앙노동재해방지협회(JISHA)와의 협력

- 중앙노동재해방지협회는 「노동재해방지단체법」에 의거하여 일본 산업발전 초창기인 1964년에 설립된 대표적인 민간재해예방기관임
- 일본 내 선진 안전문화를 정착·확산시키는데 큰 기여를 해왔다는 평가를 받음
- 위험성평가 등 보급 및 산업안전보건 매니지먼트 시스템 구축 사업장의 인증, 그밖에 연수
- 교육 실시 등을 통해 산재 예방 도모

■ 벌칙

- 우리 산안법의 특징 중의 하나가 많은 벌칙규정이 과태료로 전환되었다는 점. 일본 「노동안전위생법」은 원래 형벌규정(징역형과 벌금형)만 있었고 우리나라 산안법 제175조와 같이 별도의 과태료(행정벌)부과 규정은 없음
- 활용 측면(차이점)
 - (우리나라) 정기감독과 과태료 부과로 안전보건법령의 이행을 확보
 - (일본) 「노동안전위생법」상 감독 시 과태료 부과 규정이 없음. 노동기준감독관은 정기감독과 시정권고, 중대사건(업주의 반복되는 법령 위반 등 고의적이고 악질의 사안인 경우)에 대한 검찰송치로 안전보건법령의 이행을 확보

IV

그간의 정책

1. 기존에 시행한 주요산재예방정책 및 사망사고에 미친 영향

■ 1980년 노동안전위생법 개정 당시 신설된 제도

- 일본 건설업의 산재사망이 크게 감소한 배경에 1980년 법이 개정되면서 ‘건설공사 계획 안전성 사전심사제도’와 ‘원도급 안전보건관리자 제도’를 신설한 것이 중요한 역할을 했다고 평가됨
- 사전심사제도에 따라 일본 건설업체는 중대 재해가 발생할 수 있는 공사이거나 특히 대규모 공사를 개시할 때, 건설계획을 업무 개시일 30일 전까지 후생노동성 대신(장관)에게 제출해야 함
- 원도급 안전보건관리자 제도에 따라 원도급 사업자는 원도급 노동자와 동일한 장소에서 이뤄지는 하도급 노동자의 작업에 대해 총괄 안전관리를 하고 산재 예방조치를 마련해야 함. 하도급 노동자의 안전보건 교육을 진행하고 기계·설비 사용을 지도하며, 운전 관련 신호와 경보를 통일하는 내용 등을 포함

2. 최근 정책동향

안전보건 정책동향

- ◆ 장기적인 관점에서 일본의 산업재해는 지속적으로 감소해 왔으나, 최근 들어 산업재해가 증가추세를 보이는 이상 현상이 나타남.
 - 이러한 현상이 발생하는 원인으로는 산업구조의 다변화 등에 따라 다양한 위험요인이 등장하기 때문인 것으로 판단
- ◆ 현재 일본 내 일손 부족, 고령화, 미숙련 근로자 및 비정규직 근로자의 증가 등으로 안전보건 준수의 어려움이 있음
- ◆ 시대적으로 베이비붐 세대가 은퇴하면서 기술역량이 저하되는 것은 물론, 우수한 기술력이 다음 세대로 전승되지 않는 문제점도 나타남.
- ◆ 이밖에도 신규화학물질 등 새로운 유해위험 요인의 출현, 제조사업장의 설비 및 장치의 노후화, 안전의식이 비교적 미흡한 서비스업 등 제3차 산업의 비중 증가 등도 문제점으로 지적됨

① 기업의 자율안전보건체계

■ 기업의 자율예방 시스템 : 노동안전보건경영시스템(OHSMS) 구축과 이행 촉진

- 사업자가 PDCA 사이클을 통해 지속적으로 수행 가능한 자발적 안전 촉진 구조(체계)를 정하는 것으로, 노동안전위생규칙 제24조의2의 규정에 따라 후생노동대신이 공표
 - 하나의 사업장뿐 아니라 법인이 동일한 여러 사업장을 하나로 묶을 수 있어 유연하게 실시 가능

● 건설업 안전보건관리시스템 개발·운영

– 코스모스

1. 코스모스(COHSMS, Construction Occupational Health and Safety Management System)

- ◆ 후생노동성에서 공표한 노동안전보건관리시스템 지침에 따라 건재방(建災防)에서 개발
 - 건설업의 특성 반영, 건설업계의 안전보건수준을 향상시키기 위한 체계
- ◆ 인정사업장은 공공 발주공사 입찰시 0.2~10점까지 가점 부여

– 콤팩트 코스모스

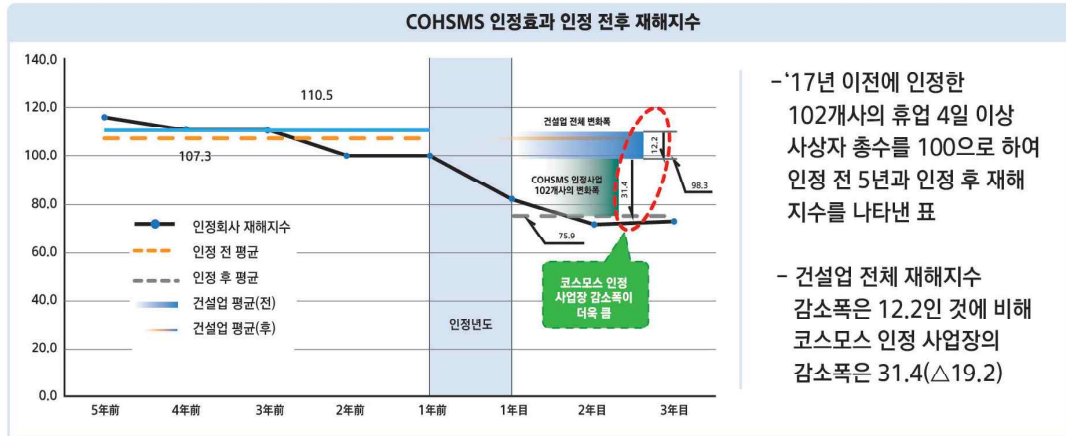
2. 콤팩트 코스모스(Compact COHSMS)

- ◆ 50인 미만 중·소규모 건설사업장을 위해 코스모스의 기본사항을 유지
- ◆ 실사·운용상의 부담을 경감하기 위해 콤팩트 코스모스 개발(2019)
 - ①코스모스 기본적 사고방식 유지, ②기본 31개 항목은 유지하고 운용방법을 개발하여 운영 부담 경감,
 - ③본사가 실시하는 기본사항 현장에서 활용, ④본사·현장 역할 명확화

– 코스모스(COHSMS)와 콤팩트 코스모스(Compact COHSMS) 비교

기본사항	콤팩트 코스모스		뉴코스모스	
	본사	현장	본사	현장
정책표명	★		○	○
근로자 등의 의견 반영	○	○	○	○
시스템 체제의 정비·주지 등	★		○	○
시스템 교육의 실시	○	-	○	-
관계인의 안전위생 관리능력 등의 평가	○	○	○	○
명문화	○	○	○	○
기록	○	○	○	○
위험성 또는 유해성 등의 조사 및 실시 사항의 결정	★		○	○
건강 유지 증진 및 쾌적한 직장 형성을 위한 대처	○	○	○	○
안전위생 목표 설정	★		○	○
안전위생 계획 작성	★		○	○
안전위생 계획의 실시 등	★		○	○
긴급 상황에 대한 대응	★		○	○
일상적인 점검·개선 등	○	○	○	○
재해방생원인의 조사 등 일상적인 점검·개선 등	★		○	○
시스템 감사	○		○	-
시스템 검토	○		○	-

■ 코스모스 사업 성과(재해지수) 분석 결과



■ 안전 위생 우량 기업 공표 제도 운영

- 안전위생에 확보에 적극적 대처를 하고 있는 기업을 인정하고 기업명을 공표하여 사회적 인지도를 높임으로써 다른 기업의 참여 유도
- 3년간 노동안전위생 관련 중대한 법위반이 없어야 하며, 근로자의 건강 증진, 정신건강, 과중 노동방지대책 등 폭넓은 분야의 대처 요구

안전 위생 우량 기업 공표제도(개요)

- ◆ 인정된 기업도 구직자나 거래처 등에 홍보할 수 있고, 구직자도 안전하고 건강한 직장에서 일하는 것을 선택 가능
- ◆ 안전위생우량기업이란 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위한 대책에 적극적으로 임하고, 높은 안전위생수준을 유지, 개선하고 있다고 후생노동성으로부터 인정을 받은 기업
 - 과거 3년간 중대한 법위반이 없어야 하는 것은 기본사항
 - 노동자 건강유지 증진대책, 정신건강대책 수립 등 적극적인 대처의 실시 요구
 - 인증의 유효기간은 3년

■ 기업·산업 단위의 안전보건활동 강화

- 국제표준화기구 안전보건경영시스템(ISO45001)에 따라 일본공업규격(Japan Industrial Standard, JIS)을 제정
- ISO45001에 포함되지 않은 산업현장의 안전보건 활동 및 대응, '안전보건경영시스템에 관한 지침(후생노동성 고시)'의 검토 결과포함
- 중소기업 사업장의 안전보건 관리체계 강화, 5S*, '위험의 가시화', 위험성 평가 등의 안전 보건 활동 지원

* 정리(Seiri), 정돈(Seiton), 청소(Seiso), 청결(Seiketsu), 습관(Shitsuke)

■ 위험성 평가

● (배경) 2006년 개정된 법 시행 이후 위험성 평가제도 전면 도입

- 일본의 위험성 평가 제도는 2006년 「노동안전위생법」 제28조의2에 “건설물, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업행동 그 외 업무에 기인하는 위험성 또는 유해성 등을 조사해 그 결과에 근거하고 이 법률 또는 이것에 근거하는 명령의 규정에 의한 조치를 강구하는 것 외에 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위해 필요한 조치를 마련하도록 노력하여야 한다”라고 규정을 신설한 후 본격적으로 시작됨

● 일본에서 위험성 평가 제도의 준수율이 높은 이유

- 2006년 법 시행 시기에 맞추어 위험성 평가가 정착되도록 하기 위해 「노동안전위생법」 제28조의2 제2항에 따라 「위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침」을 공시하였고 이 지침이 위험성평가 실무의 근간을 이룸

* 이 지침의 목적은 위험성 평가라는 방법이나 규제에 대한 세부사항을 규정하는 것이 아니라 사업자가 실제로 자기 사업장의 유해위험요인에 대해 자주적으로 안전위생활동을 하도록 촉진하는데 있음

- 또한 2006년 전부터 이미 ‘자주적 안전관리’ 및 ‘안전보건경영 시스템(OHSMS)’의 개념과 원리에 따른 산업안전보건관리를 시행하도록 유도한 바 있음

* 이 지침의 목적은 위험성 평가라는 방법이나 규제에 대한 세부사항을 규정하는 것이 아니라 사업자가 실제로 자기 사업장의 유해위험요인에 대해 자주적으로 안전위생활동을 하도록 촉진하는데 있음

- 특히 대기업과 중소기업에 대한 위험성평가 전략은 다를 수 있으므로 중소기업에서의 위험성평가를 장려하고, 특히 중앙노동재해방지협회에서는 특정 산업단체 지원 및 위험성평가 시스템 보급을 추진함

● (특징) 위험성 평가제도의 도입을 계기로 「노동안전위생법」 규제이념과 방식의 커다란 변화가 있었던 것으로 평가

- 위험성평가 제도 도입하기 직전인 2005년도와 2013년의 조사결과를 비교 해 보면, 2005년도 조사에서는 일본 사업장의 약 20%가 이미 위험성 평가를 실시하고 있었다가 2013년도 조사에서는 일본 사업장의 약 53.1%가 위험성 평가를 실시하고 있는 것으로 나타남⁴⁾

* 2013년도 조사 중 위험성평가 실시여부 비율을 보면, 노동자 규모 1,000인 이상인 사업장은 72.2%, 300-499인 사업장은 75.1%, 100-299인 사업장은 69.7%, 30-49인 사업장은 56.8%로 나타남. 일본은 위험성 평가라는 취지와 원리가 이미 사업장에 하나의 산업안전보건 관리방식으로 자리 잡고 있음을 알 수 있으며 소규모 사업장의 안전 관리 방식으로 실행가능하다는 것을 시사

4) 해당 일본 후생노동성 조사결과는 백종배(2016), 「위험성평가 내실화 방안 연구」, 산업안전보건연구원 49-50면에서 재인용

② 사전 예방 중심 점검·감독

■ 각 도도부현에서 ▲건설업(추락·전도), ▲운송업, ▲제조업(협착·끼임) 등 산재다발업종의 사망사고를 예방하기 위해 집중 감독·점검

■ 중앙노동재해방지협회(JISHA)의 산재예방 활동

● 산재에 취약한 주요업종별로 소속 노동재해방지협회가 구성되어 사업주의 산재예방 활동 촉진 가능

- 근로자의 안전보건 조치에 대한 교육 및 기술지원, 정보제공, 조사 홍보 등 다양한 지도 및 지원 사업을 통해 사전 예방

* 단, 2000년에 JISHA가 민간법인으로 독립하여 감독의 권한은 가질 수 없음

③ 안전문화 확산

일본 사회 전반에 안전보건문화 확산 (사고재해방지 안전대책회의, 1999)

◆ 모든 조직과 개인들이 안전을 최우선으로 하는 풍토나 기질을 갖도록 육성해 가는 것이 중요하고, 이를 위해 학교교육이나 기업 내 교육에 있어 안전교육 충실화

◆ 노동재해방지계획의 주요 과제로 삼아 추진동력 확보

■ 제13차 노동재해방지계획('18~'22)의 8대 중점과제 중 「국민 전체의 안전·건강 의식 고양」을 주요 과제로 선정

● 학교(고등·대학교)와 연계한 안전보건교육 실시

- 문부과학성과 제휴하여 직장에서의 안전, 정신건강 등 기초지식을 학교 교육에 도입 유도

- 산업용 로봇, 플랜트 설계·시공관리 전공 이공계 학부생 대상 안전보건 국제 규격·인증, 위험성평가 등 커리큘럼 제공 노력

☞ 일본의 각 급 학교에서는 매년 최소 32시간을 안전*에 대해서 교육, 특정한 교과나 영역에 한정시키지 않고 범교과적으로 실천함

* 초등학교 : 교통안전, 중학교 : 자연재해, 고등학교 : 생활안전

● 과학적 근거와 국제 동향을 감안한 대책 추진

- 노동자건강안전기구와 연계하여 산업기계나 화학물질 등의 안전보건에 관한 연구를 추진

- 후생노동성의 국제개발협력사업(ODA) 추진 등을 통해 개발도상국의 안전보건체계 구축을 지원함으로써 글로벌 안전문화 확산에 기여

④ 새로운 위험요인

■ 근로자의 건강권 증진을 위한 「일하는 방식 개혁법」과 「노동안전위생법」 개정 시 대두

- 2018년에 「일하는 방식 개혁법」을 통하여 「노동안전위생법」을 개정

「일하는 방식 개혁법」

「일하는 방식 개혁법」은 근로자의 각자의 사정에 따른 다양한 근무방식을 선택할 수 있는 사회를 실현하는 일하는 방식 개혁을 종합적으로 추진하기 위하여 장시간 근로의 시정, 다양하고 유연한 근무방식의 실현, 고용형태에 관계없는 공정한 대우의 확보 등을 위한 조치를 강구하기 위한 법률

- 일하는 방식 개혁법의 성립(2018)에 더불어 이루어진 개정 「노동안전위생법」의 주요 목적은 첫째 산업의 및 산업보건기능의 강화, 둘째 면접지도 등의 강화, 셋째 근로시간 상황 파악의무의 강화
 - 면접지도 실시 주체 : 산업의에 의한 면접지도
 - 노동안전위생법 제66조의 8 제1항에서 ‘문진, 기타의 방법에 따라 심신의 상황을 파악하고 이에 따라 면접으로 필요한 지도를 행하는 것’으로 규정함
 - 진찰의 결과에 근거로 하여 의사는 사업자에게 취업상의 조치 등에 대하여 의견서를 작성하고, 근로자에게는 직장이나 사생활의 개선 등에 대하여 보건지도를 실시
 - 개정 전에는 대략 40시간을 초과하는 노동이 1월당 100시간을 초과하고 피로의 축적이 인정되는 자에 대하여 면접지도의 신청이 있으면 사업주가 해당 근로자에게 의사에 의한 면접지도를 실시하는 것이었으나
 - 개정 후에는 근로자의 신청여부와 상관없이 면접지도의무가 발생하게 되는 근로자의 경우를 새롭게 규정함
 - 일본은 그동안 근로자의 과중근로 등으로 인한 근로자의 과로사 및 과로자살 등의 문제가 다발하여 이에 대한 근로자의 정신건강을 포함한 포괄적인 건강 관리에 주안점을 두게 되었고, 이러한 논의가 「일하는 방식 개혁법」의 일환으로서 「노동안전위생법」 개정으로 반영
 - ※ 우리나라는 이른바 “위험의 외주화” 방지의 관점에서 산업안전보건법의 논의가 본격적으로 이루어져 전면개정 법안 통과에 영향을 줌
- 근로자 건강관리에 대한 사전적 예방의 노력
 - 일본의 「노동안전위생법」에서는 제조업 노동뿐만 아니라 서비스 노동과 고도프로페셔널 제도 등, 다양한 형태의 노동에 종사하는 자에 대한 일반적인 건강관리뿐만 아니라, 면접지도(제66조의 8)와 이른바 스트레스체크라고 하는 심리적 부담의 정도를 파악하기 위한 검사 등(제66조의 10)이 규정
 - 이러한 관점에서 근로자의 건강관리에 대한 사전적 예방의 노력 및 근로자의 정신건강 부하에 대한 건강관리까지 이루어짐

※ 우리나라 「산업안전보건법」은 제조업 노동을 기반으로 인하여 입게 되는 육체적인 피해 및 산업재해를 예방하고 작업환경을 개선하는 방향으로 개정이 이루어진 것으로 평가할 수 있지만, 한편으로는 사전적 예방으로서 근로자의 건강을 관리하고 유지하기 위한 방향에서는 부족한 부분이 있음

● 「노동안전위생법」상 고령 근로자 보호

구분	~19세	20세~29세	30세~39세	40세~49세	50세~59세	60세~	계
‘17	13	89	100	213	235	328	978
‘18	11	78	99	176	202	343	909
‘19	4	82	95	174	184	306	845
‘20	10	65	93	130	186	318	802
‘21	2	67	72	142	216	368	867

〈 일본 연령별 사고사망자수(노동자사망재해보고에 의한 사망자수) 〉

- 최근 일본 건설업도 고령화 및 안전성 문제로 젊은 인력이 건설업으로 유입되지 않는 어려움이 있음
- 또한 안전성을 높이기 위해 발주자, 설계자, 시공자, 노동자 모두가 연계해 협력하는 시스템을 마련하고 건설 계획 초기단계부터 발주자가 산업안전조정자를 지정해 전 과정 안전과 보건을 관리하는 방안을 검토 중
- 한편, 이전부터 일본은 「노동안전위생법」제62조에 중장년노동자 등에 대한 배려에 대해 "사업자는 중고연령자 기타 노동재해의 방지 상 그 취업에 있어서 특히 배려가 필요한 자에 대해서는 이러한 자의 심신조건에 따라 적절한 배치를 실시하도록 노력해야 한다"고 규정
- 또한 중장년 노동자의 산업재해 방지는 종래부터 실시중인 설비 관련 대책뿐만이 아니라, 노화에 의한 신체 기능의 변화에 대응한 대책이 필요하다고 판단하여 2020년 3월 '고연령 노동자의 안전과 건강 확보를 위한 가이드라인(후생노동성)'을 발표함
- 후생노동성이 발표한 '고연령 노동자의 안전과 건강 확보를 위한 가이드라인'에 의하면 고령 노동자의 취업상황이나 업무내용 등의 실정에 따라 국가나 관계단체 등에 의한 지원을 통하여 노동재해 방지대책에 적극적으로 임하고, 사업장 안전관리위생관리의 기본 체제와 구체적 대응체계를 제시하도록 함. 이 지침에 따라 고령자의 안전·건강 확보에 임하는 중소 기업을 대상으로 지원 사업을 실시

※ 고연령노동자를 고용하는 중소기업 대상 조성금(「에이지프렌들리 조성금」, 이하 항목은 2022년도 기준 내용)

- 대상 사업자 : 고연령노동자(60세 이상)를 상시 1명 이상 고용하고 있고, 상시 사용하는 노동자 수와 자본금 기준⁵⁾ 등을 충족하고 있고, 노동보험에 가입하고 있는 사업자

5)

업종	상시 사용하는 노동자 수	자본금 또는 출자 총액
소매업	50인 이하	5,000만엔 이하
서비스업	100인 이하	5,000만엔 이하
도매업	100인 이하	1억엔 이하
기타 업종	300인 이하	3억엔 이하

- 보조대상 : 고연령노동자를 위한 직장환경개선에 소요된 경비(물품의 구입·공사시설 등)
- 보조율 : 1/2
- 상한액 : 100만엔(소비세는 제외)

※ 이 보조금은 사업장 규모, 고연령 노동자의 고용상황 등을 심사한 후 교부를 결정

- 보조 대상이 되는 직장환경 개선 대책

- 일하는 고령자의 코로나19 감염 예방을 위한 비용
- 신체기능의 저하를 보충하는 설비·장치의 도입에 관한 비용
- 건강이나 체력상황 등을 파악하는 데에 드는 비용
- 안전위생교육 실시에 관한 비용

- 2021년 후생노동성이 실시한 노동안전위생조사(실태조사)에 의하면 60세 이상의 고령 노동자가 종사하는 사업장의 비율은 75.6%[2020년 조사74.6%]로 되어 있으며, 이 중 고령노동자에 대한 산업재해방지대책에 임하고 있는 사업장의 비율은 78.0%로 되어 있음. 대응 내용(복수응답)별로 보면 ‘본인의 신체기능, 체력 등에 따라 종사하는 업무, 취업장소 등을 변경’이 41.4%, ‘작업 전에 컨디션 불량 등의 이상이 없는지 확인’이 36.1%로 나타남

- 우리나라 고령근로자들의 산업재해 비율이 높은 상황 가운데, 일본의 「노동안전위생법」에 명시하고 있는 것과 같이 고령근로자에 대한 배려 조항을 마련한다면, 이 조항이 앞으로의 고령근로자의 산업재해 사고를 예방하기 위한 방안의 기본적 조치 및 법적 근거가 될 수 있음

※ 우리나라 재해현황(2021.1~12월)을 살펴보면, 실제 연령별 업무상 사고사망자 현황을 보면 60세 이상 근로자가 전체의 32.8%(943명)로 가장 높음. 연령이 많을수록 사망자 비율이 높다는 경향이 나타남

V

기타

참고 1 중앙노동재해방지협회(JISHA)

■ 기관 개요

- (기관성격) 노동재해방지단체법에 의거 1964년에 설립된 민간재해방지단체
* 2000년 6월에 민간법인화
- (설립목적) 사업주 협의체로 구성된 법인으로 사업주의 생산증진 및 산업재해 예방활동을 증진
- 본부 조직은 6개 부로 구성되며 지역은 11개 안전위생센터, 산하기관은 교육센터 및 조사 분석센터 등으로 구성



■ 예산('20년) : 수입 64억 4천만 엔, 지출 66억 2천만엔

■ 주요업무

- 산업안전보건지도 및 지원
 - 지방노동관서와 협조하여 산업안전보건관리 목적 외 시설 및 재해다발사업장에 대한 안전 보건 지도 실시
 - 중소기업 공동 안전보건증진계획에 대한 기술지도 및 지원
- 안전보건 자료 개발
- 지역별·산업별 중소기업그룹 안전보건 지도
- 산업보건서비스 강화(작업환경측정 및 특수건강진단 기술향상)
- 근로자 건강진단 및 캠페인 전개

참고 2 노동안전위생법 조문

구 분	내 용	해 당 조 문
제1장	총칙	제1조-제5조
제2장	노동재해방지계획	제6조-제9조
제3장	노동위생관리체제	제10조-제19조의3
제4장	근로자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위한 조치	제20조-제36조
제5장	기계 등과 위험물 및 유해물에 관한 규제	
제1절	기계 등에 관한 규제	제37조-제54조의6
제2절	위험물 및 유해물에 관한 규제	제55조-제58조
제6장	근로자의 취업에 있어서의 조치	제59조-제63조
제7장	건강의 유지증진을 위한 조치	제64조-제71조
제7장의2	쾌적한 직장환경 형성을 위한 조치	제71조의2-제71조의4
제8장	면허 등	제72조-제77조
제9장	사업장의 안전 또는 위생에 관한 개선조치 등	
제1절	특별안전위생개선계획 및 안전위생개선계획	제78조-제80조
제2절	노동안전컨설턴트 및 노동위생컨설턴트	제81조-제87조
제10장	감독 등	제88조-제100조
제11장	잡칙	제101조-제115조의2
제12장	벌칙	제115조의3-제123조
-	부칙	

참고 3 일본 노동재해방지계획

■ 노동재해방지계획 개요

- 1958년 제1차 5개년 계획 수립 이래 사회·경제 정세, 기술 혁신, 노동방법의 변화 등에 대응하였으며 총 13차에 걸쳐 책정됨

일본 노동재해 방지 계획

- (목적) 산업재해 및 직업병 예방을 위해 국가, 사업자, 노동자 등 관계자에게 안전보건 활동을 추진하기 위한 실행사항과 목표를 제시하고 활동 촉진
- (배경) 산업재해 사망자수는 감소 추세, 제3차 산업 노동자수의 급속한 증가와 노동력의 고령화로 지속적인 감소를 기대할 수 없어 다른 관점의 대책 필요
- 산재사망자 1,500명 수준의 노동재해방지계획과 1,000명 이하 수준의 최신 계획을 비교함으로써 동 계획의 방향성·대응성 파악
- (10차 계획) 모든 일하는 사람들의 안전과 건강을 확보하기 위해 사망재해근절, 안전위생 확보, 업무상 심신부담 감소 등의 대책 추진
- (13차 계획) ‘정부, 사업자, 노동자’가 일체가 되어 한 명의 재해자도 안낸다는 기본 이념의 실현을 위해 세부목표를 계획기간 내에 달성

제10차 노동재해 방지 계획('03~'07)	제13차 노동재해 방지 계획('18~'22)
■ 전체 목표 - 노동재해 사망자수를 연간 1,500명 아래로 감소 - 5년간 노동재해 총 건수를 20% 감소 - 진폐, 직업성 암 등 심각한 직업성질환 감소 및 산소결핍, 일산화탄소 중독 근절 - 과중 노동, 직장 스트레스 의한 건강장해 감소	■ 전체 목표 - 사망재해 : 15% 이상 감소 - 사고재해 : 5% 이상 감소 ■ 업종별 대책 - 건설, 제조, 임업 : 사망자수 15% 이상 감소 - 육상화물운송, 소매, 사회복지시설, 음식업 : 사상자 천인율 5% 감소

※ 산재사망자 1,500명 수준의 노동재해방지계획과 1,000명 이하 수준의 최신 계획 비교

■ 일본 노동재해 방지 계획의 시사점

- 노동재해 사망자수(사망률), 사상재해자수(발생률), 업종·규모별, 성별 및 연령별로 분석하고 개선점을 정책에 반영
- 개선책이 매우 전문적이고 기술적이며, 향후 증가가 전망되는 새로운 형태의 공법*에 대한 내용도 포함됨.
 - * 컨스트럭션 매니지먼트(CM)방식의 새로운 발주·계약형태에 대한 조치 등
- 매년 방지계획의 평가를 실시하여 노동정책심의회 안전위생분과회에 보고함으로써 정책의 수립-평가-개선의 절차를 거침