



효율적 산업안전보건정책을 위한 독일의 공동 산업안전 보건전략 (GDA)

이규영 (독일 카셀대학교 박사과정 (경제학))

■ 머리말

사업장 내 근로자의 안전과 보건 그리고 근로능력을 유지하고 개선시키는 것은 현대적 산업안전보건체계가 추구해야 할 가장 근본적인 목표다. 효과적인 산업안전보건의 보장을 통해 기업의 경쟁력을 강화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 지속가능한 경제성장과 안정적인 사회보장 시스템의 구축에 기여할 수 있다. 그러기 위해서는 산업안전보건체계가 급격한 경제구조 및 노동환경의 변화에 신속하게 대응하고 지속적인 변화를 모색해 가야 할 필요가 있다. 특히 기술진보에 따른 노동환경의 변화로 인해 새로운 근로형태 및 직업군이 나타나고 있으며, 이에 따른 산업안전 및 위험요소들에 대한 요구지도 지속적으로 변화하고 있다¹⁾. 또한 인구감소 추이와 더불어 노동인력의 고령화는 산업안전보건의 정책적 중요성을 부각시키는 계기가 되고 있다. 안전하고 인간친화적인 노동환경의 보장과 효과적인 산업안전보건정책의 시행을 위해 독일에서는 공동 산업안전보건전략 (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie : GDA)이 마련되었으며, 이를 통해 유럽연합 및 세계적인 변화추이를 반영할 수 있게 되었다²⁾. 따라서, 본고에서는 독일의 이원적 산업안전보건체계에 대해 간략히 살펴본 후, 이러한 이원적 체계의 최적화된 운영을 위해 마련된 공동 산업안전보건전략의 내용에 대해 살펴보고자 한다.

1) GDA, Grundlagen, Ziele, Verfahren, 03. 2008, p. 3.

2) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008-2009, p. 38.

■ 독일의 이원적 산업안전보건체계

독일의 산업안전보건체계는 산업안전보건정책 및 산재예방 사업이 연방(Bund) 및 주(Länder) 정부뿐만 아니라, 산업재해보상보험(Gesetzliche Unfallversicherung)의 운영자인 단위별 산재보험조합(Berufsgenossenschaften)을 통해서 이루어지는 형태로 이원화되어 있기 때문에 소위 '이원적 산업안전보건체계(duales Arbeitsschutzsystem)' 로 불리고 있다(그림 1 참조)³⁾.

[그림 1] 독일의 이원적 산업안전보건체계의 구성도



자료: BMAS/BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2008, p. 18.

정부 차원의 산업안전보건정책

연방 및 주 정부 차원의 산업안전보건정책은 모든 산업부문에 일괄적으로 적용되는 산업안전보

3) Coenen, Das duale Arbeitsschutzsystem, BG, 2000, p. 694; Rimcha, Das duale Arbeitsschutzsystem, BG, 2001, p. 305.

건 관련법, 시행령 및 각종 규칙의 제정을 들 수 있다. 이를 통해 산업안전보건을 개선시키고 근로자를 보호하기 위한 일반적이고도 기본적인 법적 기준 및 요구치를 설정하게 된다. 이 중에서 가장 대표적인 법들은 바로 1996년에 제정된 「산업안전보건법」⁴⁾과 1973년에 제정된 「산업안전법」을 예로 들 수 있다.

산업안전보건법(Arbeitsschutzgesetz)은 소위 ‘산업안전의 기본법’으로 산업안전보건을 위한 일반적 법적 테두리를 제공하고 있다. 독일 산업안전보건법은 제1조에 따라 사업장 내 근로자들의 안전과 보건을 산업안전정책의 시행을 통해 보장하고 개선하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 사용자 및 근로자의 기본적인 의무사항과 권리들에 대해 규정하고 있다⁵⁾. 따라서 사용자들은 사업장 내 근로자들의 안전과 보건을 위한 산업안전보건 시책을 수립하고 시행하여야 하며, 이러한 시책들의 효과에 대해 평가 및 검증을 실시하고 수정 및 보완하여야 할 의무가 있다⁶⁾. 또한 사용자들은 근로자들의 작업과 관련된 위험요인에 관한 평가를 시행하고, 해당 위험요인 방지를 위한 대책을 마련하여야 한다. 한편, 산업안전보건법에 따라 근로자들도 자신의 근로행위에 따른 안전과 보건에 대한 주의를 기울여야 하며, 기계장치 및 공구, 작업재료 및 운송수단 등에 관한 합목적적 사용에 대해 주지하고 있어야 한다. 그 외에도 근로자들은 사업장 내 산업안전보건 문제와 관련하여 사용자에게 제안을 하거나 시정조치를 요구할 수 있는 권리를 갖는다⁷⁾.

독일 사업장 내 산업안전보건과 관련해서는 산업안전법상(Arbeitssicherheitsgesetz)의 규정들이 적용된다⁸⁾. 산업안전법에 따라 사용자들은 사업장 내 산업안전보건 관련기구 및 조직을 설치할 의무가 있으며, 이에 따라 산업체 의사(Betriebsärzte)와 안전위촉자(Sicherheitsingenieure) 외에도 산업안전 전문인력(Fachkräfte für Arbeitssicherheit)을 채용하여야 한다. 이러한 산업안전법상의

4) 산업안전보건법의 명칭은 원래 ‘작업시 근로자의 안전과 건강보호의 개선을 위한 산업안전정책 시행에 관한 법(7. 8. 1996, BGBl. I S. 1246)’으로, 이 법은 1989년의 작업시 근로자의 안전과 보건 개선조치에 관한 유럽연합지침(89/391/EWG)을 법제화시키는 과정에서 입법화되었다. Larisch, Arbeitsschutz und ökonomische Rationalität, 2009, p. 35.

5) Bäcker et al., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, p. 69.

6) Larisch, Arbeitsschutz und ökonomische Rationalität, p. 36.

7) Löwisch, Arbeitsrecht, § 21 Rn. 1144.

8) Bäcker et al., Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, p. 75.

의무규정들은 단위별 산재보험조합의 재해예방 규정을 통해 보완되거나 구체화된다⁹⁾.

산재보험조합의 재해예방사업

독일 산재보험(gesetzliche Unfallversicherung)이 추구하는 가장 일차적인 목적은 바로 산업재해의 예방에 있다¹⁰⁾. 산재예방사업의 담당 주체는 바로 업종단위별 산재보험조합(gewerbliche Berufsgenossenschaften)이며, 핵심 재해예방사업으로는 재해예방규칙(Unfallverhütungsvorschriften)의 제정과 안전감독관(Aufsichtspersonen)을 통한 사업장 감시·감독을 예로 들 수 있다.

독일 산재보험법(사회법전 VII) 제14조에서 산재보험 운영자는 “모든 가능한 수단을 동원해(mit allen geeigneten Mitteln) 산업재해, 즉 업무상 사고와 업무상 질병, 그리고 업무와 연관된 건강위험 요소를 적극적으로 예방하고 효과적인 응급체계(Erste Hilfe) 구축을 위해 노력해야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 산재예방 목적을 달성하기 위해 산재보험 운영자는 제15조 규정에 따라 재해예방규칙을 제정할 수 있다. 재해예방규칙에는 내용상 사용자가 업무상 재해 및 업무관련 건강위험 요인을 예방하기 위해 마련해야 하는 시설, 장비 및 대책, 재해방지를 위한 근로자의 행동지침, 노동 의학적 진단 및 처방, 효과적인 응급체계의 보장, 그리고 안전위촉자의 수 등에 대해 규정하고 있다¹¹⁾. 재해예방규칙은 산재보험 운영자의 자치법으로서 대표자총회를 통해 의결되고 정관을 통해 공표되며, 이의 시행을 위해서는 연방노동사회부의 승인을 받아야 한다.

한편, 산재보험 운영자는 사업장 내에서 산업안전보건 법규 및 재해예방규칙이 준수되고 있는지 여부, 그리고 효과적인 응급체계의 구축되어 있는지 여부에 대한 감시·감독과 근로자들에 대한 상담 및 조인 업무를 위해 전문 자격능력을 갖춘 안전감독관(Aufsichtspersonen)을 고용하고 있어야 한다. 안전감독관은 업종단위별로 나뉘어진 산재보험조합의 상황에 맞는 전문지식을 갖추고

9) Larisch, Arbeitsschutz und ökonomische Rationalität, p. 38.

10) 독일 산재보험법에서 가장 우선시되는 되는 정책 목표는 바로 산재예방이며, 그 다음으로는 효과적인 재활정책을 통해 산업재해의 피해를 최소화하고, 맨 마지막으로 금전적인 보상을 실시한다고 규정하고 있다. 이는 한국의 산재보험이 산재예방보다는 보상기능에만 치중하고 있는 것과는 대조된다.

11) DGUV, Qualität in der Prävention, p. 4.

있기 때문에, 업종에 특화된 재해예방사업을 실시할 수 있도록 지원하는 역할을 하게 된다¹²⁾.

■ 독일 공동 산업안전보건전략(GDA)

GDA의 발전 과정

앞에서 설명한 바와 같이 독일에서는 오랜 기간 동안 산업안전보건 및 재해예방정책을 위해 연방 및 주 정부의 국가행정체계와 산재보험 운영자의 자치체계가 동시에 공존하는 이원적 산업안전보건체계를 유지해 왔다. 그러나 산업안전보건 및 재해예방의 성과를 담보하는 데 있어서 중요한 감시·감독 업무의 수행에 있어서 정부의 산업안전행정체계와 산재보험조합의 재해예방사업이 중복되는 문제들이 발생하였으며, 이에 따라 보다 효율적인 상호협력 및 조정의 필요성이 제기되었다. 한편, 산업안전보건 관련법 설정에 있어서도 사업장의 실제 상황을 제대로 반영하지 못하거나 규제적인 법규들이 제정되거나 관료주의적으로 집행되는 문제도 발생하게 되었다¹³⁾.

이러한 체계적 경직성과는 반대로 경제 및 노동환경에 상당한 변화들이 진행되었다. 기술진보에 따라 전통적인 근로방식이 사라지고 새로운 작업방식 및 근로형태가 출현하게 되었으며, 기업의 경쟁압력이 가중됨에 따라 높은 책임의식, 시간적 압박, 그리고 일자리 상실에 대한 우려와 같은 정신적 장애요인들에 대한 중요성도 급격히 증가하게 되었다. 그 외에도 독일 내 인구감소로 인해 취업연령의 고령화가 진전됨에 따라, 연령에 맞는 예방적 산업안전정책이 중요한 이슈로 부각되었다¹⁴⁾.

독일 및 유럽 국가들의 경제 및 노동환경 변화추세에 맞추어 유럽연합에서는 소위 ‘일자리 안전과 보건을 위한 공동전략(Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz)’을 발표하였다. 유럽연합 공동전략의 취지는 산업안전보건의 단지 근로자의 생명과 안전을 보호하는

12) Herbst, BGZ-Handbuch II: Aufsichtspersonen, p. 16.

13) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008-2009, p. 38.

14) GDA, Grundlagen, Ziele, Verfahren, p. 4.

역할에만 그치는 것이 아니라, 동시에 기업의 경쟁력 및 생산력을 강화시키고 지속가능한 사회보장 시스템 구축에 기여해야 한다는 것이다. 이를 위해 법규 및 감독 기능의 개선, 노동환경 변화에 따른 새로운 장애요소 파악, 연령 변화에 따른 적합한 일자리 구축, 예방축진을 위한 경제적 유인 개선 등과 같은 내용들이 제시되었으며, 유럽연합 회원국들은 이러한 공동전략의 내용을 자국법에 반영하도록 요구를 받았다¹⁵⁾.

유럽연합 차원의 산업안전보건정책 변화에 맞추어 독일은 체계적이고도 일괄적인 산업안전보건정책의 시행을 통해 근로자의 건강과 안전을 유지, 개선 및 지원하기 위해 2007년 11월에 개최된 제84차 주단위 노동사회부 장관 회의(ASMK)에서 독일 공동 산업안전보건전략(Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie : GDA)을 수립하였다. 이에 따라 GDA는 연방 및 주정부 그리고 산재보험 운영자가 공동으로 결정한 산업안전보건 목표 달성을 위한 행동규범적 기초를 제공하게 되었다¹⁶⁾. 이러한 GDA의 구성 및 각 관할자 간의 협력사항에 대해서는 산업안전보건법과 산재보험법상에 규정되어 있다.

GDA의 목표, 사업 영역 및 노동프로그램

공동 산업안전보건전략(GDA)의 최상위 목표는 예방적이고도 체계적인 산업안전 및 사업장 내 건강촉진정책을 통해 작업시 근로자의 안전과 보건을 유지, 개선 및 촉진시키는 것이다. 이러한 목표 달성을 위해 GDA는 산업안전보건법 제20a조 제2항의 규정에서 다음의 핵심 요소들을 제시하고 있다.

- ① 공동 산업안전보건 목표(Arbeitsschutzziele)의 개발
- ② 우선적 공동 사업 영역(Handlungsfelder)과 핵심적 노동프로그램(Arbeitsprogramm), 그리고 이의 시행을 위한 통일적 원칙의 설정
- ③ 공동 목표, 사업 영역 및 노동프로그램에 대한 평가(Evaluierung)

15) GDA, Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008–2012, p. 2.

16) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008–2009, p. 38.

- ④ 사업장에 대한 감독 및 조연 업무에 있어서 주단위 담당관청과 산재보험 운영자 간의 의사 결정 및 작업분할 절차의 설정
- ⑤ 투명하고 공정하며 중복되지 않는 법규 및 규칙의 창출

GDA의 운영 주체인 연방 및 주정부와 산재보험 운영자는 노사 당사자인 사용자 및 노동자 단체 그리고 기타 건강정책 담당기관과 함께 자신들의 전문성을 바탕으로 GDA의 산업안전보건 목표와 공동 사업 영역 설정을 위한 방안들을 제시하고 토론한다. 목표 설정에는 사회보장 시스템의 부담 경감과 같은 사회적 필요성, 사업장과 근로자에게 미치는 영향, 그리고 실용성, 이행 및 실행 가능성 등이 종합적으로 고려되며, GDA 운영 주체와 노사 당사자의 합의 및 표결을 거쳐 최종적으로 결정된다¹⁷⁾.

공동 산업안전보건 목표는 주로 기술적 안전, 재해예방, 건강보호, 사업장 내 건강촉진과 인체공학적인 근로환경 조성 등과 관련된 영역들과 관련되어 있으며, 여기에는 작업과제, 일자리 및 근로환경의 조성, 근로조직 및 근로시간 구성, 그리고 인적개발에 관한 사항들이 포함된다. 공동 산업안전보건 목표는 중기적으로 약 3~5년 단위로 설정되며, 이 기간 동안 GDA 운영 주체들은 제시된 공동의 목표 달성을 위해 중점사업 및 공동 정책을 시행하여야 한다. GDA에서 일차적으로 2008~2012년 기간 동안 설정한 공동 산업안전보건 목표를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다¹⁸⁾.

- ① 사업장 내 정신적 부담의 감소와 체계적인 산업안전보건 인식 촉진을 통한 업무상 재해의 빈도 및 강도 감소
- ② 사업장 내 정신적 부담의 감소와 체계적인 산업안전보건 인식 촉진을 통한 근골격계 (Muskel-Skelett) 질환의 감소
- ③ 피부질환(Hauterkrankungen)의 빈도 및 강도의 감소

공동 산업안전보건 목표는 공동 사업 영역과 노동프로그램을 통해 보다 구체화되고 시행된다.

17) GDA, Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008–2012, p. 4.

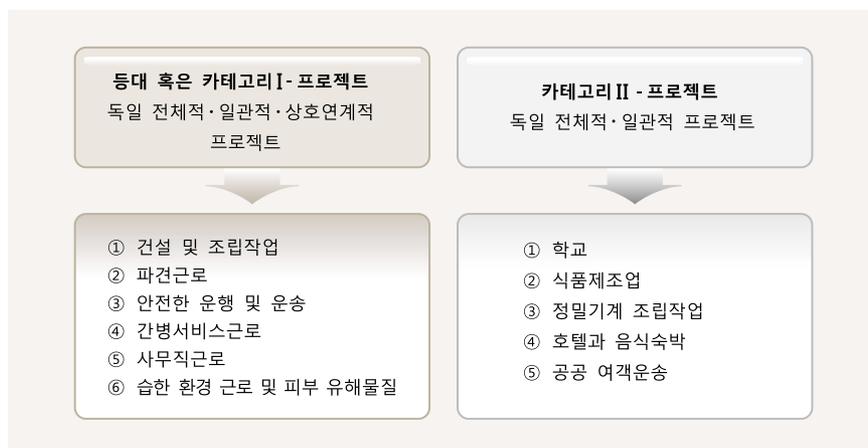
18) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008–2009, p. 40.

GDA의 목표 설정에 따른 중점적 사업 영역을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 업무상 재해의 빈도 및 강도 감소와 관련된 사업 영역
 - 건설 및 조립작업, 물류
 - 운송 및 교통
 - 신규 직업참가자(신입사원, 신규 이직근로자, 파견근로자)
- ② 골격계 질환의 감소와 관련한 사업 영역
 - 움직임이 적은 근로를 행하는 사무직 종사자
 - 건강서비스업 근로자
- ③ 피부질환 감소와 관련한 사업 영역
 - 습한 환경에서의 근로(Feuchtarbeit)
 - 피부 유해물질의 취급

위에서 언급한 공동 목표 및 사업 영역들과 연관된 중점 테마들은 11개의 노동프로그램을 통해 시행된다. 노동프로그램은 6개의 등대 혹은 카테고리I-프로젝트(Leuchtrum- oder Kategorie I-Projekte) 그리고 5개의 카테고리II-프로젝트(Kategorie I-Projekte)로 나누어 진다(그림 2 참조).

[그림 2] GDA의 노동프로그램



자료: DGUV, Jahrbuch Prävention 2008-2009, p. 40.

카테고리I-프로젝트는 GDA의 모든 운영 주체인 연방 및 주정부, 그리고 산재보험 운영자가 독일 전체적으로 일괄적인 기준을 가지고 상호연계적(verbindlich)으로 실시하여야 하며, 카테고리 II-프로젝트 또한 독일 전체적으로 일괄적으로 모든 운영 주체가 실시하여야 하지만, 서로 상호연계할 필요는 없다¹⁹⁾.

GDA의 운영 주체 및 국가산업안전보건회의(NAK)

GDA의 운영 주체는 연방 및 주정부 그리고 독일 산재보험조합중앙회(DGUV)이며, GDA에서 설정한 공동의 목표 달성을 위해 상호간에 협력을 하게 된다(그림 3 참조). 당초 GDA는 독일의 이원적 산업안전보건체계를 최적화하는 목적을 가지고 도입되었다. GDA를 통해 산재보험 운영자와 주단위 행정관청 간에 상호협력을 통해 업무 부담이 이루어지고 중복적 업무 집행을 방지할 수 있게 되어 산업안전보건정책의 효율성을 증진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 투명하고 공정한 법규 및 규칙이 마련됨에 따라 이의 시행에 따른 기업의 불필요한 비용들도 감소시킬 수 있게 되었다²⁰⁾.

한편, GDA 사업에 대한 계획, 조정 및 평가를 위한 핵심 의결기구로 산업안전보건법 제20b조 규정에 따라 소위 ‘국가산업안전보건회의(Nationale Arbeitsschutzkonferenz : NAK)’가 설치되며, 이는 다음과 같은 역할을 수행한다²¹⁾.

- 구체적인 산업안전보건 목표의 개발과 공동 목표, 공동 사업 영역과 노동프로그램 시행을 위한 중점 설정
- 평가 개념 및 평가 기준의 작성, 효과적이고 지속적인 산업안전보건체계의 달성을 위한 국가 산업안전보건 제어체계 개발
- 사업장에 대한 정보제공, 상담 및 감독 업무의 조정

따라서 NAK는 제도적 차원에서 GDA를 조정하는 역할을 하며, 이를 위해 의결권을 갖는 연방 및 주정부, 그리고 산재보험중앙회 각각의 대표 3인과 보조적 조언 역할로 노동자와 사용자

19) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008–2009, p. 41.

20) GDA, Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008–2012, p. 13.

21) GDA, Grundlagen, Ziele, Verfahren, p. 9.

[그림 3] GDA의 운영 주체



자료: DGUV, Jahrbuch Prävention 2008–2009, p. 39.

단체의 대표 각각 3인으로 구성된다. NAK를 통해 산업안전보건정책과 관련하여 신속하고 협력적인 의사결정 절차를 진행시킬 수 있으며, GDA의 전체적인 운영과정을 최적화시키고 평가할 수 있는 협력플랫폼이 마련되었다²²⁾. 한편, NAK 업무를 지원하기 위해서 연방노동사회부(BMAS)에서는 연방산업안전보건연구원(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin : BAuA)에 고정적으로 사무소를 설치한다.

■ 맺음말

독일에서는 오랜 기간 동안 연방 및 주정부 차원의 산업안전보건정책과 더불어 단위별 산재보험조합의 재해예방사업을 통한 이원적 산업안전보건체계를 발전시켜 왔다. 이원적 산업안전보건체계는 모든 사업장에 일괄적으로 적용되는 정부 차원의 일괄적인 산업안전보건 법규뿐만 아니라, 산재보험조합에서 제정한 업종에 특화된 재해예방규칙을 통해 기업 현실에 보다 알맞는 구체적인 재해예방사업이 가능하다는 점에서 상호보완적인 기능을 한다. 한편, 이원적 산업안전보건체계 운영의 최적화 및 효율적인 산업안전보건정책의 시행을 위해 독일 공동 산업안전보건전략(GDA)이 개발되었으며, 이를 통해 공동 산업안전 목표 및 사업 영역의 설정과 구체적인 노동프로

22) DGUV, Jahrbuch Prävention 2008–2009, S. 41.

그럼 실시가 가능해졌다. 특히 GDA를 통해 개별 운영 주체 간의 상호협력과 업무 분담이 원활해졌으며, 중점적인 공동 사업의 실시를 통해 자원의 효율적 사용(투입)이 가능해져 산업안전정책의 비용 절감 및 효율성 증진에 크게 기여하게 되었다. **KLI**

참고문헌

- Bäcker, Gerhard / Naegele, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus / Neubauer, Jennifer (2008), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung, 4. Auflage.
- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 연방노동사회부) / BAuA (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 연방 산업안전 및 노동의학청)(2010), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2008, Unfallverhütungsbericht Arbeit. <http://osha.europa.eu/fop/gemany/de/statistics/statistiken/suga/suga2008>.
- Coenen, Wilfried (2000), Das duale Arbeitsschutzsystem – Grundlage und Chance auf für die Zukunft?, in: die Berufsgenossenschaft (BG), pp. 694–700.
- DGUV (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, 독일 산재보험조합중앙회), Jahrbuch Prävention 2008–2009: Gemeinsam handeln – Prävention gestalten!.
- DGUV (2007), Qualität in der Prävention: Unfallverhütungsvorschriften. http://www.dguv.de/iag/de/forschung/forschungsprojekte_archiv/qdp/qdp_abschluss/_dokumente/qdp_ab06.pdf.
- GDA (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie)(2007), Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008–2012. http://www.gda-portal.de/gdaportal/de/pdf/GDA-Fachkonzept-gesamt.pdf?_blob=publicationFile&v=2.

- GDA (2008), Grundlagen, Ziele, Verfahren – das Basispapier vom 13. http://lasi.osha.de/docs/GDA_Basispapier_03_2008.pdf.
- Herbst, Sabine(2004), BGZ-Handbuch II “Aufsichtspersonen” – Kapitel I: “Aus- und Fortbildung von Aufsichtspersonen”, HVBG. http://www.dguv.de/inhalt/praevention/aus_weiter/documents/bgzhand02_69644.pdf.
- Larisch, Joachim (2009), Arbeitsschutz und ökonomische Rationalität – Ansätze und Grenzen einer “Verbetrieblichung” von Sicherheit und Gesundheitsschutz.
- Löwisch, Manfred (2007), Arbeitsrecht: Ein Studienbuch, 8. Auflage.
- Rimscha, Hans J. (2001), Das duale Arbeitsschutzsystem: Aufsicht und Beratung durch staatliche Aufsichtsbehörden und Unfallversicherungsträger – Ein Modell, in: die Berufsgenossenschaft (BG), pp. 305–310.