

독일의 작업장에서의 사회심리적 위험과 정부의 예방전략

Marlen Cosmar (독일산재보험조합중앙회(DGUV) 노동보건연구소 연구원)

■ 도입

독일에서 작업장에서의 사회심리적 위험은 과거에는 대부분 간과되고 있었는데, 지난 몇 년간 산업안전보건 분야에서 주요 관심사로 등장하였다. 이를 촉발한 주된 요인 중 하나는, 독일 건강보험과 연기금이 보고한 바 있는 정신질환으로 인한 결근율과 조기 퇴직률의 증가에 있다. 정신질환으로 인한 결근율은 지난 15년 동안 180% 증가하였다.¹⁾ 일반적으로 업무상 위험이 정신질환의 유일한 원인은 아니지만, 이러한 요소들과 직무 관련 위험을 비롯한 개인적 취약성, 사적 배경 등이 상호 작용하는 점이 대중의 관심을 끌었다. 이러한 관심은, 지난 20년간 공공부문만이 아니라 민간부문에서도 업무량이 대체로 늘어났고 이것이 정신질환 진단과 결근율이 증가하는 원인이 될 수 있다는 보편적인 인식에 근거하는 것으로 보인다. 이러한 인과관계를 과학적 자료로 증명할 수는 없겠지만, 이 주제는 기업과 일반대중으로부터 큰 관심을 불러일으켰다. 지난 몇 년 동안 대중의 관심은 괴롭힘, 사회적 지원의 부족, 미숙한 리더십이나 업무성과에 대한 불만족과 이러한 요소들이 정신건강에 미치는 영향 등과 같은 특

1) 이러한 증가가 정신질환율의 실제 증가를 반영하는 것은 아니며, 정신질환에 대한 의사들의 민감성이 높아졌고 정신적 문제를 겪고 있는 이들이 의사에게 자신의 문제를 밝히려는 의향도 더 커진 것이 큰 원인으로 보인다(Jacobi, 2009). 따라서 이전의 정신질환율이 과소평가되었다고 결론을 내리는 것이 옳을 것이다.

정한 부하 요소들(load factor)에 초점이 맞추어져 있는 경우가 적지 않았다.

독일산재보험조합중앙회(DGUV)뿐만 아니라 정부와 노사 이해당사자들을 포함하는 산업 안전보건 분야의 모든 주체들은 이러한 동향에 대해 대응하지 않을 수 없었고, 이에 따라 새로운 전략이 이행되었다.

구체적인 예방전략을 살펴보기에 앞서, 독일의 안전보건제도 전반에 대해 살펴보도록 한다.

■ 독일의 안전보건제도

EU산업안전보건청(European Agency for Safety and Health at Work)²⁾은 독일의 안전보건제도를 다음과 같이 개략적으로 기술하고 있다.

독일의 산업안전보건제도는 이중 구조를 갖추고 있다. (연방 및 연방 주 차원의) 주 안전보건제도와 산재보험조합 자치운영기구들로 나뉜다. 각 주에서는 법률을 제정하고 (연방 및 연방 주 단위) 주 위원회의 규정과 세칙을 수립한다. 산재보험조합들은 자체 필요 사항을 검토한 후에 연방 및 연방 주의 승인을 얻어 자체 사고예방 규칙을 발표한다.

연방 주 감독당국과 산재보험조합의 담당관들은 기업에 대한 감독을 실시하고 조언을 제공한다.

산재보험에는 (목재 및 금속, 행정, 상거래 등) 민간부문의 9개의 산재보험조합과, 공공부문의 23개 산재보험조합이 포함되어 있다.

정부와 산재보험조합 활동의 원활한 협의 및 조정을 위해, 공동안전보건전략(GDA)이 2008년부터 시행되고 있다.

2) www.osha.europe.eu

공동산업안전보건전략(GDA)

공동산업안전보건전략의 웹사이트³⁾는 이 전략을 다음과 같이 기술하고 있다.

독일 공동산업안전보건전략(GDA)은 독일 정부, 연방 주, 산재보험조합이 공동으로 수립한 전략이다. 이러한 연합은 독일의 산업안전보건제도를 현대화하고 기업이 작업장에서 안전보건을 강화할 수 있는 인센티브를 부여하는 데에 목적이 있다.

공동산업안전보건전략(GDA)의 기본원칙은 협력이다. 연방 정부, 연방 주, 산재보험조합은 예방정책을 공동으로 협의·조정하기 위해 노력해 왔다. 산업안전보건 목표를 합의하고 기업들에게 컨설팅을 제공하고 감독을 실시하기 위한 절차들을 개발한다. 또한 투명하고 이해하기 쉬운 규칙과 규정들을 수립하고자 한다.

공동산업안전보건전략(GDA)의 핵심 요소

- 공동산업안전보건 목표 및 공동 업무프로그램: 연방 정부, 연방 주, 산재보험조합들은 공동의 산업안전보건 목표에 합의하고 공동 업무프로그램을 통해 이 목표를 실현한다. GDA 업무프로그램은 기업의 안전보건 현안을 직접적으로 다룬다. 업무프로그램에서는 작업장에서의 안전보건 개선을 위해 전문가뿐만 아니라 사용자, 경영진, 근로자들을 지원한다.
- 사용자들에게 향상된 컨설팅과 감독 실시: GDA는 독일 산업안전보건제도의 주축을 이루고 있는 공공 산업안전보건 당국과 산재보험조합 사이의 실질적 협력을 강화한다. 이러한 협력은 공동 가이드라인과, 감독기구들의 사업장 방문에 관한 정보 교류를 바탕으로 한다.
- 사용자 친화적인 규칙과 규정: GDA는 산업안전보건 분야의 복잡한 법적 기본틀을 최적화하고 조화롭게 하는 데 초점을 맞춘다. 기업과 근로자가 각자의 안전보건 책무와 관련하여 법률적으로 더욱 확실히 이해할 수 있도록 한다.

3) www.gda-portal.de

■ 사회심리적 위험 예방전략

사회심리적 위험에 관한 법규정

독일의 산업안전보건법(ArbSchG)은 적절한 산업안전보건 조치들을 통해 직장 내 모든 근로자들의 안전과 보건을 보장하며 개선하는 데 목적이 있다. 이 법에서 요구하고 있는 주요 전략 중 하나는 기업 또는 기관 내 근로조건에 대한 체계적인 평가다. 여기에는 사회심리적 위험 요인들도 포함된다(ArbSchG§5). 사회심리적 위험은 2013년에야 비로소 법에 명시되었다. 사회심리적 위험이 법에 명시되기 전에는, 자격요건, 근로시간, 업무 순환주기와 같은 조직적 측면들을 평가해야 한다는 내용만이 포함되어 있었다. 업무의 사회심리적 측면으로 해석될 수 있는 이러한 요소들에 대한 평가가 이루어지는 기업이나 기관은 소수에 불과하다. 따라서 위험성 평가는 주로 물리적, 화학적, 생물학적 근로조건에 한정되었다.

‘사회심리적 위험’이 산업안전보건법에 도입되면서 기업의 인식이 개선되기는 했지만, 여전히 많은 기업들이 사회심리적 위험 요소들을 고려대상으로 삼기를 꺼려하고 있다. 기업과 기관 내 위험 평가에 사회심리적 요소들이 포함된 현황에 관한 공식적인 통계자료는 없지만, 현재 전체 기업 중 50%에도 미치지 못하는 기업들만이 근로조건 위험성 평가에 사회심리적 위험을 포함시켜 실시하고 있다고 보아도 무리는 없을 것이다. 특히 중소기업의 경우에는 사회심리적 위험 요소에 대한 평가가 이루어지지 않고 있다.

이러한 특정 요소들에 대한 집행을 강화하는 것도 상황을 개선하는 한 방법이 될 수 있다. 2015년 초 이후로, 산업안전보건당국과 산재보험조합의 근로감독관들은 상호 협의하여 사회심리적 위험에 대한 감독을 실시하여 왔다. 현장 감독의 경우, 위험성 평가 시 사회심리적 위험이 고려되고 있는지 여부에 초점을 둔다. 또한 감독관들은 근로시간제도 마련과 같은 특정한 사회심리적 요소들, 직장 내 외상 사고 발생 시 대처방법 등에 관하여 기업들에 조언을 제공한다.⁴⁾ 그러나 산재보험조합뿐만 아니라 연방 주도 충분한 감독 인력을 확보하지 못하고 있기 때문에 이러한 감독은 모든 기업과 기관을 대상으로 포괄적으로 실시되지 못한다. 또한

4) www.gda-portal.de

감독관들이 기업에 대한 감독을 실시할 때 사회심리적 위험 외에도 주의를 기울여야 할 요소들이 많다.

기업이 사회심리적 위험을 포함한 모든 관련 근로조건들을 망라한 위험성 평가서 제출 의무를 반복적으로 불이행하는 경우, 감독관들은 해당 기업에 벌금을 부과할 수 있다. 그러나 이러한 강제이행 방식이 실제로 이루어지는 경우는 드물다. 감독당국의 역량 부족이 주된 이유다. 그러나 기업에 벌금을 부과하는 것보다 사회심리적 위험을 고려대상으로 삼아야 하는 중요성과 의미에 대해 제대로 정보와 조언을 제공하는 것이 기업들을 더 잘 설득할 수 있는 길이라는 주장에 동의하는 이들도 많다.

노동조합의 규제 강화 요구

위험성 평가에 사회심리적 위험을 포함시키기를 주저하는 주된 이유 중 하나는, 산업안전보건법의 요건을 충족하는 방법에 대해 법이 구체적으로 명시하지 않고 있기 때문이다. 이러한 입장은 특히 독일의 노동조합이 피력하는 것으로, 따라서 노조들은 ‘과로 방지규정(Anti-Strain-Regulation)’ 도입을 요구한다.

산업안전보건법의 요건을 뒷받침하기 위해, 공장, 작업장비 및 업무에 관한 수많은 법규들이 제정되었다. 그러나 사회심리적 위험의 평가 또는 관리를 명시하고 있는 규정은 없다. 독일 노동사회부 산하 정부 연구기관인 연방 산업안전보건연구소(Federal Institute for Occupational Safety and Health)는 현재 사회심리적 위험에 관한 규제 도입의 효과를 평가하는 연구를 진행 중이다. 이 규정은 2017년에 도입될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 이 규정이 도입되더라도 기업들에 모든 방법과 대책들이 제시되는 것은 아니다. 따라서 기업들은 자체적으로 구체적인 이행전략을 개발하여야 할 것이다. 산재보험조합뿐만 아니라 연방 관련기구들도 기업과 기관들에 정보, 자격 및 조언을 제공하며, 공동산업안전보건전략(GDA)도 기본적인 권고사항을 제시하고 있다(아래 공동산업안전보건전략(GDA) 활동 참조).

DGUV 규정 2(DGUVVorschrift 2)

사회심리적 위험에 관한 중요한 사고예방 법규라면 무엇보다도 ‘규정 2번’이라고 할 수 있다. 이 규정은 산업안전규정이 성공적으로 이행될 수 있도록 산업안전보건과의 산업안전보건 전문가를 임명해야 할 사용자의 의무를 규정하고 있는 산업안전보건법을 근거로 한다. 산업안전보건과의 산업안전보건 전문가는 모두 사업장 위험성 평가와 관련하여 중요한 파트너들이다. 그러나 사회심리적 위험성 평가와 연관된 특정 난관들과 산업안전보건과 관련된 기타 새로운 문제들(예를 들면, 디지털화)로 인해, 연방 주 대표, 이해당사자 및 전문가들은 다른 직업집단의 참여도 법률과 규정에 포함시켜야 하는 것이 아닌지 여부에 대해 논의하기에 이르렀다. 사회심리적 위험과 관련하여 주로 산업심리학자나 보건관리 전문가의 참여가 논의에서 언급된다.

이러한 논의가 마무리될 조짐은 아직 보이지 않지만, 이러한 현상은 사회심리적 위험이 독일의 산업안전보건에 있어 중요한 분야로 등장하였음을 재차 보여주고 있다.

■ 공동산업안전보건전략(GDA) 활동

사회심리적 위험을 법규정에 통합시키고 이러한 규정들을 강행하려는 노력 외에도, 학계 전문가와 산업안전보건 전문가들 사이에서는 기업 내 사회심리적 위험을 평가하는 최적의 방법과 이러한 위험에 적절하게 대처하기 위한 대응방안을 실시하는 방법에 대해 강도 높은 논의가 진행되어 왔다. 이러한 논의의 결과, GDA에서 실무적으로 유용한 일련의 권고사항이 제시되었다.

GDA는 2013년에 2기로 접어들었다. 2기의 세 가지 목표 중 하나는 ‘사회심리적 위험과 관련하여 건강을 보호하고 강화’하는 것이다. 직장 내 이해당사자들이 작업장에서의 사회심리적 위험 분야에서 활동할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고 자격을 부여하는 데 목적이 있다. 이해당사자에는 기업가, 관리자, 직원 대표, 산업안전보건 담당자들이 포함된다. 이 목표는 다음의 활동 분야들을 포함한다.

- 사회심리적 위험성 평가 이행을 위한 권고 : GDA에서 산업안전보건법과 관련된 사회심리적 위험성 평가를 위한 일반 권고에 대한 합의가 이루어졌다. 안내서에는 사회심리적 위험에 대한 위험성 평가, 평가방법 및 도구들이 설명되어 있다. 이 안내서는 특히 기업과 산업안전 주체들(사용자, 직장 및 종업원협의회, 직장 내 산업안전보건의, 산업안전 전문가)을 대상으로 한다(아래 사회심리적 위험성 평가 실시를 위한 권고참조).
- 작업장을 위한 실무도구 : 직장 내 심리적 스트레스를 해결한 여러 모범사례들을 수집하고 대중에게 홍보하고 소개한다. 기업, 근로자, 산업안전보건 전문가는 일상 업무에 있어 근로조건 개선을 위한 실무차원의 지원을 제공받는다.
- 감독관 훈련 : 산업안전보건당국과 산재보험조합의 감독관들이 정신적 스트레스 현황을 파악하고 기업들에게 적절한 조언을 제공할 수 있도록 훈련한다. 2017년 말까지 모든 감독 인력이 사회심리적 스트레스에 대한 기초지식을 갖추도록 할 예정이다.

이러한 활동 분야들은 사회심리적 위험을 평가, 관리하기 위한 최상의 전략에 대해 합의하고 기업들에 이러한 전략을 제시하기 위한 최초의 국가적 시도라 할 수 있다. 그리고 이 목표의 이행은 사회심리적 위험을 연방 산업안전보건 전문가와 산재보험 전문가의 활동에 통합시키려는 노력의 첫 단계다.

사회심리적 위험성 평가실시를 위한 권고

GDA는 기업과 기업 내 산업안전보건 이해당사자들에게 산업안전보건법에 의거하여 사회심리적 위험 요인들을 고려하는 방법에 관하여 실질적으로 유용한 정보를 제공하는 권고를 발표하였다.

평가를 시작하기에 앞서, 직장 내 모든 산업안전보건 이해당사자들(경영진, 산업안전보건 전문가, 산업안전보건의, 근로자평의회 등)을 포함시키는 것이 매우 중요하다. 또한 외부 전문가를 영입하는 것도 도움이 될 수 있다. 사회심리적 위험성 평가를 성공적으로 계획, 실시하기 위해서는, 그 평가에 관여하는 당사자들이 이 주제의 중요성을 인식하고 업무상 사회심리적 위험의 발생과 그 영향 사이의 근본적인 상관성에 대해 기초지식을 갖추고 있어야 한다.

GDA 권고에는 직장 내 사회심리적 위험의 평가를 위한 필수 7단계가 다음과 같이 기술되어 있다.

1단계: 직무 또는 업무 분야의 분류

사회심리적 요소의 측면에서 유사한 근로조건을 지닌 직무 또는 업무 분야들을 하나의 단위 집단으로 묶을 수 있다. 직종별(버스기사, 차장, 금속산업 종사자 등) 또는 업무 분야/조직 부문별(가령, 관리, 생산, 행정 등)로 여러 단위 집단이 생성될 수 있다. 조직도와 업무기술서는, 단위 집단으로 분류하는 경우 충분한 근거에 의한 결정을 내리는 데에 매우 유용할 수 있다.

2단계: 업무상 사회심리적 위험 파악

이 단계에는 가장 먼저 해당 기업 내 현황에 대한 조사가 포함된다. 직원 설문조사 또는 이전에 실시된 (기타) 위험성 평가 결과로부터 유용한 정보를 수집할 수 있다. 관찰 대상인 직무 또는 업무 분야에서 품질 문제, 직원 이직률, 불만 접수, 질병 정도, 건강문제 등에 관한 정보를 얻을 수 있는 경우, 이러한 정보는 위험성 평가를 먼저 실시해야 할 직종이나 업무 분야의 순서를 결정하는 데 활용될 수 있다. 이와 같이 문제가 가장 시급한 직무나 업무 분야부터 시작하여 다양한 직무와 업무 분야에 대한 위험성 평가를 단계적으로 실시할 수 있다.

관찰대상인 특정 분야에서 관련된 사회심리적 요소들에 대한 정보가 없거나 너무 오래된 경우, 자료들을 분석, 평가하여야 한다. 기본적으로 다음과 같은 세 가지 방법으로 파악해 볼 수 있다.

- ① 표준화된 설문지에 의한 직원 조사
- ② 관찰/관찰내용과 관련된 면담
- ③ 심층분석 워크숍(facilitated analytical workshop)

위에 기술된 방법들 각각에 대해 매우 다양한 도구들이 활용 가능하다. 도구 선택은 해당 기업의 일반적 상황(기업 규모, 업종, 부문 등)과 직무에 따라 결정된다. 단계적 접근법도 유용할 수 있다.

3단계:업무상 사회심리적 위험 평가

사회심리적 위험이 확인되면, 산업안전보건 대책이 필요한지 여부와 필요하다면 어떠한 방안이 유용할 것인지를 평가하여야 한다. 근로자들의 안전과 건강을 보장하고 개선해야 하는 기본적 의무 외에, 여러 스트레스 요인의 평가에 대한 구체적인 범규정은 마련되어 있지 않다. 평가 기준점을 제시하는 도구들이 있는가 하면, 특정 직업집단에 대해 파악한 결과와 비교할 수 있는 평균값(means)을 제시하는 도구들도 있다. 기준점이나 평균값은 근로자의 안녕과 건강에 위협한 요소라고 간주할 수 있는 사회심리적 요소를 의미한다. 기준점이나 평균값이 존재하지 않는 경우, 단위 집단별로 워크숍에서 그 결과를 논의하여 가장 의미 있는 사회심리적 위험 요소들을 파악하는 것이 매우 유용하다.

4단계:대책의 개발 및 실시

워크숍은 위험을 줄일 수 있는 적합한 대책들을 개발하고 그에 합의하며 그러한 대책들이 근로자들에 의해 원활하게 수용되도록 하는 데에도 매우 유용하다. 이러한 대책들은 평가 결과에 근거하며 타당한 논리로 설명될 수 있어야 한다.

5단계:대책의 실효성 점검

대책들이 실시되고 나면 그 결과를 평가하여야 한다. 즉 사회심리적 위험 상황이 원하는 방향으로 변화하였는지 여부를 평가하여야 한다. 평가시기를 결정함에 있어서, 단기간에 효과가 나타나는 대책들도 있지만 반면에 오랜 시간을 필요로 하는 대책들도 있음을 고려하여야 한다.

6단계:대책의 보완

위험성 평가는 최신 정보를 담고 있으며, 현재의 조건과 상황을 반영해야 한다. 위험성 평가의 현재성을 정기적으로 점검하는 것이 바람직하다. 위험성 평가의 기준이 되는 상황이 변화하면 그에 맞추어 위험성 평가도 수정·보완되어야 한다.

7단계:평가 및 대책의 문서화

모든 기업은 위험성 평가를 문서화하여야 할 법적 의무가 있다(산업안전보건법). 문서화를 통해 해당 위험성 평가가 적절하게 수행되었음을 분명하게 보여주어야 한다. 따라서 문서에는 위험성 평가 결과, 그에 따라 수립된 주요 산업안전보건 대책, 실시된 대책에 대한 사후점검 결과가 구체적으로 포함되어야 한다.

■ 산재보험조합의 ‘예방문화’ 캠페인

산재보험조합은 기업 내 ‘예방문화(culture of prevention)’를 촉진하는 새로운 예방 캠페인을 2017년부터 향후 10년간 실시할 예정이다. 리더십, 소통, 직장 분위기와 같은 사회심리적 요소들이 이 캠페인 기간 동안 중요한 요소들로 다루어질 것이다. 이러한 활동을 통해, 오늘날 노동을 둘러싸고 있는 세계에서 사회심리적 위험 요소가 지니는 중요성이 더욱 강조될 것이다.

■ 요약

작업장에서의 사회심리적 위험에 관한 최근 동향은, 이 분야가 독일의 산업안전보건에서 높은 비중을 차지하게 되었음을 잘 보여준다. 정부, 산재보험조합, 근로자 및 사용자 대표, 산업안전보건 전문가, 학자 등의 다양한 이해당사자들이 이러한 동향에 영향을 미친다. 독일 정부가 산업안전보건법을 보완하려는 노력을 기울이면서 사회심리적 위험 요소에 대한 인식이 고취되었다. 이에 못지 않게 공동안전보건전략(GDA)을 통한 연방 주 대표 및 산재보험조합의 활동도 중요한데, 이들의 활동으로 기업과 기관들은 산업안전보건법에 의거하여, 그리고 무엇보다도 근로자들에게 이로운 방향으로 사회심리적 위험에 대처하는 방안에 대한 실무적 조언을 제공받고 있다. 연방 주와 산재보험조합이 실시하는 감독에서도 사회심리적 위험에 대한 비중이 높아지고 있다. 그러나 사회심리적 위험이 아직도 독일 전체 기업의 절반 이상에

서 체계적으로 고려되고 있지 못하다는 점에서, 여전히 갈 길은 멀다. **KL**

참고문헌

- Jacobi, F.(2009), “Nehmen psychische Störungen zu?,” *Report Psychologie* 34 (1/2009), pp.16-28.