

이 글은 1996년 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions의 재원으로 편찬한 "The Identification and Assessment of Occupational Health and Safety Strategies in Europe"을 번역한 것이다.

# 유럽 각국의 산업보건제도

## — 덴마크(Denmark) —

역. 하은희<sup>1)</sup>, 박혜숙<sup>2)</sup>, 김정연<sup>1)</sup>

1) 이화의대 예방의학교실, 2) 인하대병원 산업의학과

### I. 국가 산업안전 정책의 배경

#### 1. 경제구조 및 노동 시장

약 250만명의 인구가 고용되어 있으며 이중 다수인 170만 명이 서비스 부문에 약 68만 명이 제조업에 약 12만 명이 농업에 종사하고 있다. 1993년에 170만 명이 민간부문에 80만 명이 공공부문에 속한다.

##### 가. 실업인구

1989년과 1994년 사이에 노동시장은 광범위한 실업을 야기하였는데 특히 여성, 비숙련 근로자, 외국인 노동자 중심이었다. 실업률은 1988년에 8.7%에서 1993에는 12.4%에 이르렀다.

##### 나. 연장근로와 시간제 근로

최근의 수치에 의하면 시간제 근로에 종사하는 노동력은 1988년에 17.1%에서 1992년에 16.2%로 감소하였다. 1992년의 한 연구에 의하면 1991년에 인구의 14%가 연장근로를 하였으며 평균 63분/

일 이었다. 이중 건설업이 특히 업무의 변동이 많으며 연장근로가 많았으며, 서비스부문과 건설업의 소규모 사업장에서 특히 연장근로가 두드러졌다. 최근에는 건설업에 대한 지방당국의 감독으로 인하여 감소하고 있는 추세이다.

##### 다. 여성과 외국인 근로자

여성은 서비스직에 주로 고용되는 추세이다. 최고관리자가 되는 경우는 거의 없으나, 중간관리자의 수는 증가하고 있다. 외국인 근로자중 특히 덴마크에 서투른 다수의 외국인 근로자를 고용하고 있는 기업들의 작업환경은 다른 근로자들에 비해 더욱 열악해지고 있다.

##### 라. 결근율

상병 결근율은 매우 낮다. 개인적인 질병이나 사고로 인한 결근은 남성에서 4%, 여성에서 6%이다. 사무직 근로자에게서 이 수치는 절반 이하이다. 덴마크인들은 일을 열심히 하려고 하는 편이어서 1990년 11월에 시행된 생활기준에 관한 연구에서는 숙련 근로자의 27%, 비숙련 근로자의

37%가 상병에도 불구하고 매일 일하는 것으로 나타났다. 이 수치는 최고 관리자에서는 40%, 그 이하의 사무직 중간관리자에서는 30%로 나타났다.

### 2. 노사관계

덴마크의 분쟁해결구조는 매우 구조화되어 있으며 수년간 비교적 변화 없이 유지되어 왔다. 노조원은 최근 수십 년간 증가되는 추세로 1988년에 총 노동력의 78%에서 1992년에 81%로 증가하였다. 이와 같은 기간에 사용자들의 조직 가입율도 증가하였다.

수년간에 걸쳐 확립된 분쟁해결의 도구로서의 법률은 유럽연합의 구성원이 된 이후에도 유의하게 변형되지 않았다. 그러나 유럽 법원이 그동안 덴마크 정부와 정당들이 합의해 온 문제들에 대해 결정권에 영향을 끼칠 것이라는 불확실한 기대는 남아있다.

덴마크식 시스템의 근본적인 원칙은 '생산'은 손실과 태만으로부터 보호되어야 한다는 것이다. 이에 대한 합의에 의하여 특별한 경우를 제외하고는 대부분의 파업은 불법으로 간주되어진다. 따라서 작업손실일수는 쟁의가 가장 많았던 시기에도 매우 낮은 수준이었다. 그러나 사용자들에 의해 신고되지 않은 불법 분쟁도 상당히 많다.

노동시장의 철학으로서의 '생산의 보호'는 덴마크에서의 노동시장은 근로자를 보호하지 않는다는 것을 의미한다. 시간제 근로자는 해고에 대한 아무런 보호 장치가 없으며 단체협약에 의한 보상도 극히 제한을 받는다. 복지와 건강의 문제는 이러한 협약에 있어 길고 긴 협의 사항이었다.

## II. 산업안전보건 정책과 구조

### 1. 입법

유럽연합지침에 의한, 근로환경법은 덴마크의 근로자를 보호하고 연장근로를 포함한 모든 종류의 근로를 포함하도록 하였으나, 자영업자에게는 적용되지 않는다. 앞으로는 유해 작업에 대한 작업증지권까지 확대 적용될 것이다. 이는 안전기구와 근로자 대표기구와의 역할 분담에 영향을 미칠 것이다. 강제적인 작업장 평가는 환경 보호 활동에 있어 회사의 포괄적인 책임을 강조할 것이다. 유럽연합지침의 영향으로 규칙이 엄격하게 해석되고 철저히 수행되게 될 것이다.

### 2. 산업안전보건구조

#### 1) 문화와 전통

노·사·정의 3자구조가 변화하고 있다. 1982년까지 이는 노동 환경에서 능동적인 역할을 수행하여 왔으나 비사회당 정부가 집권하면서부터 정치가들은 노동시장 조직에서 점점 수동적 역할을 하게 되었다. 현재에도 여전히 3자구조는 유지되고 있으나 이전과 같지는 않다. 주도권은 정부 기관과 장관이 가지고 있으며, 이들의 동반자로서 상. 하원 위원회, 세번째는 이전에는 국가의 정당들이 가지고 있던 기능을 일부 담당하는 유럽 법원과 유럽 연합 위원회이다.

#### 2) 통합과 대표

덴마크는 고도로 통합되어 있는 사회이다. 이러한 결과로 노동 환경에 있어 모든 산업에 걸쳐 정보가 동등하게 전달되며 각각의 태도의 차이가 미미하다. 덴마크식 체계의 특성은 대표제이다. 이는 매우 보편적이어서 10인 이상 사업장의

90% 이상이 안전보건 대표자를 두고 있으며 20인 이상 사업장의 90% 이상이 안전보건 기구를 두고 있다.

사업장 안전보건 체계의 핵심은 권고와 주도권을 제공하는 것이다. 안전보건위원회는 체계의 중심이며 안전보건 사업을 공동으로 관리하며 노동 환경에 관한 문제에 대하여 관리자에게 권고하는 책임이 있다. 안전보건위원회의 산하 기구인 안전 기구는 사고의 실제적인 예방에 힘쓰며 정보를 기록하는 역할을 한다.

많은 안전 대표자와 안전기구(安全機關)는 회사의 노동 환경에 관한 주도권을 잡고 있으나 모두 긍정적인 것만은 아니다. 이들은 협력 체계를 이루지 못하고 있는데 이는 구태(舊態) 의연한 위계 구조를 유지하고 있기 때문이다. 또한 근로자들과 분리되어 있어서 근로자들은 자신의 문제를 안전조직의 대표자나 감독과 상의하는 것이 아니라 스스로 문제를 해결하고자 힘쓴다. 사내 안전조직의 긍정적인 측면은 그 자체로 공식적인 기구로서 존재하기 때문에 의사소통의 신뢰성이 높은 통로라는 점이다.

문제점은 대화를 발전시켜 나갈 동기가 없다는 것이다. 왜냐하면 안전조직은 하부조직을 갖는 형식을 갖춘 공식 조직이기 때문에 노동 조건을 개선하고자 하는 자발적인 주도권을 가로막기 때문이다. 정당들은 현재 이러한 문제점을 극복하기 위한 처방을 논의하고 있다. 위원회에서는 안전보건위원회와 산하 안전기구와의 명확한 업무 분담을 강조하고 있다. 이는 안전 관리에 있어 전문성을 강화시키고 토론보다는 행동에 강조를 두게 하도록 이끌 것이다.

3) 근로 감독원

수년간 근로 감독원은 회사에로 하여금 사고나

결근과 같은 문제에 대한 단순한 대처가 아닌 예방적 조치를 유도하도록 노력해왔다. 이러한 접근은 회사에 영향을 주기 위한 전략적 계획에 기초하였다.

- 목적
- 지속적인 문서화 과정
- 원인과 영향의 관계 분석
- 우선 순위 설정하고 문제 해결적 접근을 발전시킴

근로감독원과 산업보건서비스 체계와의 역할 분담은 점점 분명해져 후자는 많은 자원을 활용할 수 있게 하는 정보 기능을, 근로감독원은 감독과 명령의 역할을 수행한다. 근로감독원은 정부와 조직과 관련된 자문 역할을 계속 수행할 것이다.

3. 통제와 감독

일년당 약 6만건의 감시가 이루어졌다. 가장 중요한 원칙은 사업장 수준에서의 금지명령이고 덴마크 당국은 금지명령을 잘 내리지 않는다. 치명적인 산재는 줄었으나 유기용제에 의한 직업병은 증가하였다.

4. 산업안전보건서비스

근로환경법(Working Environment Act)에 의해 고용주가 OHS에 참여하게 되어있다.

- OHS는 세 가지 형태
- 개인공장서비스
- industry-side services
- local centres

아직도 포함되어야만 하는 많은 서비스 기능과 행정업무가 OHS에 포함되지 않고 있다. 사업장 내의 안전조직과 제휴하며, 작업장에 대해 외부

consultant 역할을 한다. OHS는 작업환경분야의 주요 경력활동무대(major career arena)가 된다. 인력은 다분야로 물리치료사, 작업치료사, 의사, 간호사, 기술자 등이 포함된다.

### 5. 산업보건 보험제도

고용주 책임의 강제적용보험이다. 10~15 보험회사가 민간부문을 차지하고 공공부문은 자체의 보험체계를 가진다. 건강과 안전의 상해에 대한 비용은 4천만 ECU로 추정되나, 보험체계는 이것의 2.8%만을 담당하였다.

### 6. 훈련

안전조직요원들은 모두 1주 동안의 강제교육을 받으며, 노동조합은 더욱 심화된 안전대표훈련을 받는다. 전문가협회는 중요한 훈련제공처이고, 과학적인 훈련은 대학에 의해서 행해진다. 산업위생연구소에서는 연구활동을 수행한다.

### 7. 기타

보고된 산재건수와 중증도는 감소(1986~1993)하고 있으며, 근로감독자에 의해 보고된 직업병도 감소(1986~1989)하고 있다. 근로감독관서에서는 산재와 직업병의 통계에 따른 위험요인과 작업환경에 관한 정보 출판하고 있다. 여기에서는 위험의 사회, 정신적인 면에 관심을 두지 않음이 지적되었다.

