



ISSA 지침
산업 재해 예방

2016 확장판



사회보장행정을 위한 ISSA지침은 국제적으로 인정받는 관련 분야의 전문적인 기준들로 구성되어 있으며, ISSA 사회보장행정전문센터의 중요한 콘텐츠입니다. 공개자료인 본 지침은 ISSA 회원 기관에게만 제공되는 완전판 ISSA 사회보장행정 지침의 요약본입니다. 완전판은 개별 지침의 기능을 위한 운영 조직과 그 시행을 위한 기제와 관한 정보를 전부 담고 있습니다. 또한 이해를 돕기 위해 추가적인 자료, 참고 문헌, 모범 사례 등도 포함되어 있습니다. ISSA 사회보장행정 지침은 ISSA 아카데미와 아카데미 워크숍의 실무 체계 내에서 학습과 ISSA 회원 기관들 간의 지식 교환을 위한 기초를 제공합니다. ISSA 가입 정보는 <www.issa.int>를 참고하십시오.

ISSA 지침은 관계 전문가, 국제 기구, 전세계 ISSA 회원들의 폭 넓은 자문을 바탕으로 하여, ISSA 기술 위원회와 ISSA 사무국 직원들이 작성합니다.

모든 ISSA 지침은 기본적으로 영어로 작성됩니다.

ISSA 지침 및 관련 자료들은 <www.issa.int/excellence>를 참고하십시오.

지침에 포함된 데이터는 세심한 주의를 거쳐 수집 및 재생산된 것이지만, ISSA는 데이터의 부정확성, 누락, 오류에 대한 책임을 지지 않으며, 지침의 사용으로 인해 발생하는 금전적 또는 기타 손실 또는 손해에 대해 책임지지 않습니다.

본 출판물은 Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Unported License (CC BY-NC-ND 4.0)를 따릅니다.

초판 발행 2017

ISBN 978-92-843-1218-4

© 국제사회보장협회(International Social Security Association) 2016

목차

서론	1
ISSA <i>산업재해예방 지침</i> 의 목표	1
산업재해예방 체계	2
업무 상 질병 처리 체계	3
ISSA <i>산업재해예방 지침</i> 의 구조	4
A. 예방 프로그램의 기본 조건	5
A.1. 체계	5
지침 1. 법적 체계	5
지침 2. 예방 프로그램의 내부적 구조화	5
지침 3. 사회적 파트너 및 정부 관계 부처의 참여	5
A.2. 제도적 기반 구축	6
지침 4. 예방 전략 수립	6
지침 5. 자원 확보 및 관리	6
지침 6. 인적 자원	6
지침 7. 인프라 및 소모성 경비	6
지침 8. 업무 상 사고 및 질병 신고, 데이터 수집 및 분석	6
지침 9. 예방 서비스 대상 집단 파악	7
B. 예방 활동 및 서비스	8
B.1. 혜택 제도	8
지침 10. 위험 기반 분담금	8
지침 11. 경제적 혜택	8
지침 12. 비경제적 혜택	8
B.2. 정보 및 커뮤니케이션	9
지침 13. 예방에 관한 정보 및 커뮤니케이션	9
지침 14. 기업과의 커뮤니케이션	9
지침 15. 예방 전문가의 역할	9
지침 16. 각급 학교, 직업훈련원, 대학과의 커뮤니케이션	9
지침 17. 커뮤니케이션 도구로 활용되는 캠페인	9
지침 18. 내부적 커뮤니케이션	10

B.3. 업무 상 질병의 예방 및 조기 발견, 조기 개입	11
지침 19. 산업보건 서비스	11
지침 20. 업무상 질병 예방	11
지침 21. 예방적 의료 검진	11
지침 22. 조기 발견 및 개입	12
지침 23. 위험 노출 근로자 데이터베이스	12
지침 24. 이동식 검진팀 활용	12
B.4. 체계적인 업무 상 질병 파악 및 인정 프로세스	13
지침 25. 업무 상 질병 인정	14
지침 26. 의료적/직업적 재활	14
B.5. 자문 서비스	15
지침 27. 자문 서비스 체계 구축	15
지침 28. 업무 상 사고 및 질병 심사	15
지침 29. 위험 평가	15
지침 30. 측정 서비스	16
B.6. 연구 개발	17
지침 31. 위험 관측을 통한 조기 발견	17
지침 32. 연구 개발	17
지침 33. 과학적 협력 및 네트워크 구축	17
지침 34. 연구 개발 성과 전파	17
B.7. 기술 개발 및 훈련	18
지침 35. 훈련 제공	18
지침 36. 교관의 자격	18
지침 37. 자체 훈련 센터 활용	18
B.8. 협력 및 예방 네트워크	19
지침 38. 네트워크 구축	19
B.9. 예방 문화 촉진	20
지침 39. 예방 문화 조성	20
B.10. 중소기업	21
지침 40. 중소기업	21

B.11. 특정 위험에 대한 대처	22
지침 41. 교통 및 통근 사고	22
감사의 말씀	23

서론

본 *ISSA 산업재해예방 지침*은 사회보상기구에 의해 보장되는 산업 재해에 대해 다룬다. 본 지침은 사회보상기구를 발전시키고 업무 상 사고 및 질병 예방 활동을 촉진하기 위한 지침을 담고 있다.

예방 활동은 보상 및 재활과 함께 사회보장의 중요한 한 축을 담당하고 있으며, 산업안전보건 위험에 대한 보장을 받는 집단을 보호하는 것을 목적으로 한다. 대부분의 국가들이 사회적 상해보험 체계를 구축하고 있지만, ISSA가 수집한 정보에 의하면 기존의 상해보험 체계들 중 상당수는 아직 예방 기능이나 관련 프로그램을 포함하지 않고 있다.

산업 재해를 예방하는 것은 중요한 사회적 의미를 가지고 있다. 예방 조치를 통해 업무 상 사고와 질병을 크게 줄일 수 있으며, 이를 통해 생명을 구하고, 고통을 덜어주며, 근로자의 보건과 행복을 지킬 수 있다. 점점 더 많은 기업과 사회가 안전하고 건강한 근로 환경을 생산성과 경쟁력과도 직결되는 전략적 자산으로 이해하고 있다.

산업안전보건에 대한 투자의 비용 및 편익에 관한 ISSA의 국제적인 연구에 따르면 전 세계에 걸친 예방 활동의 편익(ROP)은 1:2.2, 즉 120%이며, 이는 예방 활동이 기업 경영과 사회 전반에 걸쳐 매우 큰 혜택을 줄 수 있다는 것을 명확하게 보여주는 수치라고 할 수 있다.

사회보장의 측면에서 예방 활동을 한다는 것은 치료, 재활, 조기 은퇴, 장애가 발생하기 전에 선제적으로 문제를 해결한다는 것을 의미한다. 즉, “예방이 재활보다 낫고”, “재활이 보상보다 낫다”는 원칙을 따르는 것이라고 할 수 있다.

본 ISSA 지침은 이런 전략적 접근법을 바탕으로, 사회보상기구에 포괄적인 예방 개념을 도입하고, 각 국가 및 제도가 가진 특성을 반영한 자체적인 예방 역량, 인프라, 프로그램, 활동을 갖추기 위한 도구를 제안한다.

본 지침은 산업재해를 다루는 사회보장기금, 근로자보상위원회, 업무 상 사고 및 질병에 대한 사회적 보험 등과 같은 통칭 “사회보장기구”에 속하는 조직을 대상으로 한다.

ISSA *산업재해예방 지침*의 목표

본 지침은 업무 상 사고, 질병, 기타 관련 보건 위험의 예방 및 관리에 초점을 맞추고 있다. 이런 내용들은 모두 사회보장, 산업 재해 예방, 보건 증진, 업무 복귀를 위한 선제적, 예방적 활동을 포함하는 광의의 예방 개념에 포함된다.

예방적 접근법과 서비스는 각국의 사회-경제적 발전 수준, 정책, 법률에 따라 다르게 나타난다. 예방 활동은 보통 정부가 주로 산업안전보건 관련 법령을 통해 주도하며, 산업안전보건 법령은 사회적 파트너들의 자문을 거쳐 수립되고, 주무 기관(노동 감독)을 통해 시행된다. 많은 국가들에서 사회보상기구가 이와 같은 예방 서비스를 보조하고, 관련 활동에 참여하는 모습을 볼 수 있다.

사회보상기구는 업무 상 사고 및 질병, 그리고 때로는 상해를 당한 근로자의 재활에 대해서도 책임을 져야 하기 때문에, 근로자의 안전과 보건을 보호하는 데 전략적 이해관계를 가진다(그리고 그래야 한다). 그러나 많은 국가들이 여전히 적극적인 예방 활동 보다는 업무 상 상해에 대한 보상에 초점을 맞추고 있다.

많은 국가들에서 사회보상기구는 보험에 가입된 근로자에 관한 세부적인 자료를 제공한다는 측면에서 안전보건 당국의 중요한 파트너이다. 이런 자료는 국가적인 예방 프로그램의 수립, 특히 위험 영역 선택과 우선순위 결정에 중요한 역할을 하며, 나아가 예방 프로그램의 성과를 평가하는데도 도움이 된다.

사회보상기구는 정부의 산업안전보건 기관뿐만 아니라 보장 대상이 되는 산업 부문을 관장하는 정부 기관도 지원하는 역할을 할 수 있다.

본 지침은 업무 상 사고 및 질병 발생 건수와 보상 청구 건수를 줄이기 위한 사회보장기구의 예방 활동을 지원하는 방안을 담고 있다. 사회보장기구는 사회적 파트너, 정부 기관, 관계 전문가와 같은 모든 관계 당사자들과의 협력을 통해 기업 및 국가 단위에서 적극적으로 선제적 예방 문화를 조성할 수 있다.

산업재해예방 체계

사회보장기구는 산업안전보건 활동을 조직하고 우선순위를 결정하기 위해 다음과 같은 네 가지 핵심 활동 분야에 초점을 맞춘 예방 체계를 구축한다: 사업장 안전 보건, 안전 기술, 개인 예방 역량 및 행태, 명확한 지시/지침. 이런 활동들을 체계적으로 시행할 수 있다면, 안전 보건 수준이 지속적으로 개선될 것이라고 기대할 수 있다. 예방 전략도 그 목표가 주어진 시간 안에 업무 상 사고 및 질병 발생 건수를 줄이는 데 있고, 사회적 파트너, 안전보건 당국(노동 감독)과 같은 다른 행위자들과의 협력의 틀을 갖추는 역할을 한다는 점에서 비슷한 활동 영역을 공유한다고 할 수 있다.

국제적으로는 국제노동기구(ILO)의 산업안전보건증진체계 협약(제 187호)이 국가적인 산업안전보건 정책, 체계, 프로그램 수립을 촉구하고 있으며, 세계보건기구(WHO)도 이와 관련하여 근로자보건을 위한 국제 행동 계획(2008-2017)을 채택한 바 있다. EU 회원국들은 산업안전보건 커뮤니티 전략에서 설정한 목표와 우선순위에 따라 동 전략의 시행을 위한 국가 예방 전략 및 프로그램을 수립할 의무를 진다. 영국 보건안전청(HSE)이 영국의 보건 및 안전: 해결책 모색을 발표한 것이 그 사례 중 하나이다. 같은 맥락에서 독일의 사회적 상해 보험(Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung - DGUV)은 필요한 모든 조치가 취해진다면 사업장 안전 보건은 더 이상 이를 수 없는 꿈이 아니며, 대상이 명확한 구체적인 대책을 통해 업무 상 사고 또는 질병으로 인한 모든 사망이나 중상 사례를 예방할 수 있고 또 그렇게 해야 한다는 비전을 담은 비전 제로 전략을 채택한 바 있다. 사망 또는 중상 사례에 예방 활동을 집중한다면 전체적인 안전 보건 수준도 향상될 것이다.

예방 활동 행위자

국가 산업안전보건 법률에 따르면, 기업 단위에서 예방 대책을 수립하고 시행할 1차적인 책임은 사용자에게 있다. 국가는 산업안전보건 체계 및 정책을 통해 사용자의 책임을 감독하고 지

원하는 역할을 한다. 산업안전보건 체계는 근로자와 사용자 간의 사회적 대화에 기반 한 삼자주의 접근법, (노동 감독을 통한) 산업안전보건 당국의 법률 집행, 사회보장기구에 의한 지원을 포함한 산업안전보건 서비스를 통한 지원 등을 모두 아우르는 개념이다. ILO 산업안전보건 협약(제 155호)은 건실한 국가 산업안전보건 프로그램의 기본 조건을 제시하고 있다.

업무 상 상해 및 보건 위험은 주로 공공 사회 보장 체계(예, 사회적 상해 보험, 근로자 보상 위원회 등)에 의해 보장되며, 대부분의 경우 업무 상 사고와 질병을 모두 보장한다. 그러나 몇몇 국가에서는 전문적인 기구가 아닌, 실업, 연금, 건강, 가족 수당 등 다양한 사회보장 부문들을 모두 포함하는 종합적인 사회보장기금이 보험을 운영한다.

의무 가입 형태의 산업재해 보험이 아직 실시되지 않고 있는 일부 국가에서는 그 역할을 민간 보험이 대신하고 있다. 공공 사회 보장 체계가 운영되는 경우에도, 민간 보험이 업무 상 질병까지 포함하여 공공 체계로는 보장되지 않는 위험까지 보장하는 보충적 역할을 할 수 있다.

건강 보험도 산업 재해 예방과 관련되어 있다. 상해 또는 질병의 기간이나 성격에 따라 피보험자에게 지급할 의료 보험금을 건강 보험과 근로자 보상 위원회가 분담할 수도 있고, 사회 보장 법령 규정에 따라 건강 보험이 전적으로 부담할 수도 있다. 상해는 장애로 이어질 수도 있기 때문에, 연금도 조기 개입과 장애 연금 청구로 이어질 수 있는 산업 사고 감소에 이해 관계를 가진다.

업무 상 질병 처리 체계

업무 상 질병 보험은 사회보장의 중요한 한 축을 담당한다. 특히 암과 같이, 위험에 노출된 후 몇 년이 지난 후 발병할 수 있는 지연성 질병은 보험을 통한 보장이 더욱 중요한 역할을 한다.

따라서 근로자에 대한 보장 범위는 사용자의 존재나 그 재정적 능력과 무관해야 한다. 업무 관련 건강 문제를 해결해야 하는 근로자가 소송이나 사용자의 지불 능력에 의존하지 않도록 하는 것이 중요하다.

보험을 제공하는 기구나 적용 범위와 무관하게, 업무 상 질병을 다른 원인으로 발생한 질병과 구분할 수 있는 명확하고 투명한 기준을 수립하는 것이 중요하다. 이는 업무 상 질병의 일반적인 “정의”(업무 상 질병 목록을 사용하지 않는 한 각각의 질병에 대한 정의 포함)는 물론 정해진 인과관계/가능성 기준에 부합되는지 여부를 결정하는 것과 같은 각 사례 별 진단 기준에도 적용된다.

국제적으로는 1925년에 국제노동기구(ILO)가 최초의 ILO 업무 상 질병 목록을 발표한 바 있다. 산업 구조의 변화, 새로운 화학 물질의 개발, 국가 근로자 보상 계획의 발전에 따라 ILO는 이 목록을 개정해왔다. 권고 제 194호(2002)에 첨부되어 있는 현행 ILO 업무 상 질병 목록은 2가지 기준(원인 및 질병)과 하위분류들로 구성되어 있다. 유럽 집행위원회의 현행 업무 상 질병 목록은 집행위원회 권고 2003/670/EC에 포함되어 있다(유럽 업무 상 질병 목록에

관한 집행위원회 권고 2003/670/EC 및 관련 자료 수집을 중심으로 한 EU 회원국 및 EFTA/EEA 국가들의 업무 상 질병 관리 체계에 관한 보고서 참고). 위험 노출과 발병 사이의 관계도 예방 전략 수립에 반영되고 있다.

국제 기준의 업무 상 질병 목록은 각 국의 필요와 현실에 따라 조정되는 경우가 많다. 그러나 국가 별 목록은 정기적으로 갱신되지 않을 수 있으며, 따라서 인간공학, 사회심리학, 특정 만성 질병과 같은 새로운 업무 상 질병이 반영되지 않을 수 있다. 정부 당국은 이런 문제를 해결하고 질병의 업무 기인성을 인정하기 위해 업무 상 질병 목록에 포함되어 있지 않은, 새로 발견된 병증의 업무 연관성을 검토하는 이른바 “개방형 체계”를 운영하는 경우가 많다.

ISSA 산업재해예방 지침의 구조

본 지침은 크게 두 파트로 구성 되어 있다:

파트 A, 예방 프로그램의 기본 조건은 사회보장 기구가 기업과 함께, 그리고 기업을 위해 예방 대책을 지원하고 촉진하는 역할을 할 수 있도록 하기 위해 필요한 구조적 문제에 대해 다룬다.

파트 B, 예방 활동 및 서비스는 구체적인 예방 활동 및 서비스에 대해 다룬다.

각 파트 별로 예방 프로그램의 구성 요소를 기준으로 지침들을 분류했으며, 설명 방식은 다음과 같다:

지침. 지침에 대해 최대한 명료하게 설명했다.

구조. 지침을 시행하고, 그 기본 원칙을 실현할 수 있는 예방 프로그램의 구체적인 요소들을 어떻게 체계적으로 구조화 할 것인지 제안한다. 예방 프로그램이 효과적으로 작동하기 위해서는 건실한 구조가 반드시 필요하다. 이를 위해 운영 및 감독 책임을 적절하게 구분해야 하며, 관계자의 자격과 책임을 명확하게 규정해야 한다.

기제. 지침은 다양한 방식으로 시행될 수 있다. 여기서 제안하는 기제에는 적시에 적절하게 시행되고, 성공적으로 성과를 달성하고, 정기적인 모니터링 및 평가를 촉진하기 위해 필요한 관리, 프로세스, 커뮤니케이션, 혜택을 포괄하는 충실한 예방 프로그램을 설계하기 위한 권고를 담고 있다.

A. 예방 프로그램의 기본 조건

이 파트에서는 사회보장기구가 시행할 예방 프로그램을 위한 국가적, 제도적 체계 구축에 대해 다룬다.

A.1. 체계

본 지침의 권고에 따라 예방 서비스를 구축 또는 개선하고자 하는 사회 보장 기구는 먼저 기존의 법적/제도적 국가 예방 활동 체계를 철저히 분석해야 한다.

특히 사회보장기구의 예방 활동 관련 규제 기능에 초점을 맞춰야 한다. 현행 법률에 예방 활동 의무가 규정되어 있지 않거나, 모든 필요한 예방 조치를 시행하기에 불충분한 경우, 사회보장기구는 정부 또는 관계 부처에 필요한 법률 개정을 제안해야 한다.

업무 상 사고 및 질병을 예방할 책임을 지고 있는 사회보장기구는 자신의 업무 범위 안에서 필요한 인프라, 역량, 우선 추진 활동이 담긴 예방 프로그램을 수립하고 시행해야 한다.

사회보장기구는 사회적 파트너와 안전보건 당국으로부터 자문을 구해야 하며, 관계 부처에서 새로운 안전보건 법령을 입안할 때 자문을 제공해야 한다. 사회보장 기구는 업무상 상해에 대한 독자적인 자료와 지식을 가지고 있으며, 입안될 법률 규정의 타당성을 평가하는데 도움을 줄 수 있기 때문이다.

지침 1. 법적 체계

사회보장기구는 예방 계획 및 활동이 현행 법령에 부합되는지 확인하기 위해 안전보건 법령을 철저히 분석해야 한다. 예방 활동에 관한 법적 의무가 규정되어 있지 않을 경우, 사회보장 기구가 적절한 예방 활동을 위한 법적 체계 구축 프로세스를 먼저 개시해야 한다. 이는 업무상 질병 인정에 대해서도 마찬가지로 적용된다.

지침 2. 예방 프로그램의 내부적 구조화

사회보장기구는 예방 업무 담당 부서가 예방 프로그램 시행을 책임지도록 해야 한다.

지침 3. 사회적 파트너 및 정부 관계 부처의 참여

사회보장기구는 예방 체계를 구축할 때, 초기 단계부터 사회적 파트너와 정부 관계 부처를 참여시켜야 한다.

수용과 지지를 이끌어내기 위해서는 초기 단계에서부터 긍정적인 커뮤니케이션을 유지하는 것이 중요하다. 프로세스 처음부터 끝까지 사회적 파트너와 정부 관계 부처와 같은 당사자들을 참여시키고, 정보를 제공해야 한다.

A.2. 제도적 기반 구축

사회보장 기구는 예방 프로그램을 시행하기 위해 필요한 내부적 구조와 자원을 갖춰야 한다. 여기에는 적절한 직원 자격 요건 및 역량, 주요 예방 원칙에 대한 명확한 이해, 필요한 인적 자원을 확보하기 위한 충분한 재정, 예방 서비스를 제공하기 위해 필요한 인프라, 신뢰할 수 있는 데이터베이스, 가능한 모든 대상 집단을 파악할 수 있는 수단이 포함된다.

지침 4. 예방 전략 수립

(전문) 위원회에서 사회보장기구 내부/외부를 대상으로 한 지침을 담은 예방 전략을 수립해야 한다.

지침 5. 자원 확보 및 관리

사회보장기구는 성공적이고 효과적인 예방 프로그램을 위해 필요한 지속가능한 재정적 기반을 확보해야 한다. 위원회와 간부진은 필요한 재정적 자원을 제공하기 위한 의사 결정을 내려야 한다.

지침 6. 인적 자원

사회보장기구는 예방 프로그램을 시행하기 위해 필요한 적절한 인적 자원을 확보해야 한다.

훌륭한 인적 자원 정책에는 예방 프로그램을 성공적으로 시행하기 위해 필요한 기술적, 법적, 사회적 능력이 명시되어 있어야 하며, (훈련을 통해) 기존 직원의 역량을 강화하고, 기구 내 추가 연구 소요를 파악하여 필요한 경우 외부 전문가를 채용하고, 예방 부서에 충분한 인력을 배치하는 방안이 포함되어야 한다.

지침 7. 인프라 및 소모성 경비

예방 프로그램을 지원하기 위한 기능적 인프라 구축과 소모성 경비 충당을 위한 예산이 확보되어야 한다.

소모성 경비에는 사무 용품, 현장 직원을 위한 교통수단, 연구실 장비 그 밖에 필요한 경비들이 포함된다.

지침 8. 업무 상 사고 및 질병 신고, 데이터 수집 및 분석

사회보장기구는 업무 상 사고 사례, 업무 상 질병 의심 사례 신고를 위한 신뢰할 수 있는 신고 체계를 구축해야 한다.

데이터 수집 및 분석을 위해서는 신고 체계를 갖추는 것이 매우 중요하다. 신고 체계를 통해 파악한 산업 위험을 바탕으로 예방 활동 대상을 선택할 수 있으며, 개입 활동을 전후한 종단 데이터 분석을 통해 예방 활동의 성과를 평가할 수 있다.

지침 9. 예방 서비스 대상 집단 파악

사회보장기구는 예방 서비스를 제공할 대상 집단과 구체적인 예방 활동 수요를 파악해야 한다.

이를 통해 대상 집단을 위해 특화된 효과적인 예방 활동을 전개할 수 있다.

B. 예방 활동 및 서비스

이 파트에서는 법적, 제도적 체계가 구축되었다는 가정 하에 사회보장기구가 시행할 수 있는 예방 프로그램에 대해 설명한다.

B.1. 혜택 제도

산업안전보건에서 경제적 혜택란 높은 수준의 안전 보건을 달성한 기업에게 보상을 제공하는 것을 의미한다. 정부에서 세금 감면 등을 통해 기업의 산업안전보건 수준 향상을 보상할 수도 있지만, 사회보장 기구도 경제적 혜택을 포함한 다양한 수단을 활용하여 기업의 안전 보건 성과에 대한 혜택을 제공할 수 있다.

위험 기반 분담금을 포함한 혜택 제도, 경제적/비경제적 혜택은 사용자와 기업에게 예방 분야에 대한 특별한 노력을 기울일 동기를 부여하기 위한 제도이다. 이런 제도는 기본적으로 기업이 납부하는 보험료를 안전 보건 성과와 연계시키는 방식으로 운영된다. 평균 이하의 사고 및 질병 발생률을 기록한 기업은 보험료를 덜 내고, 평균 이상인 기업은 보험료를 더 낸다(보조금-부과금).

지침 10. 위험 기반 분담금

사회보장기구는 사용자의 보험 분담금을 해당 기업의 문제(업무 상 사고 및 질병) 발생률과 연계하는 위험 기반 접근법을 사용해야 한다.

해당 기업이 속한 경제 부문의 보험금 지급 사례의 주기, 심각성, 비용을 고려하여 확률을 계산해야 한다.

지침 11. 경제적 혜택

사회보장기구는 경제적 혜택을 통해 기업들이 예방 프로그램에 참여하도록 장려해야 한다.

경제적 혜택의 예로는 “보조금-부과금 제도”, 위험 기반 분담금 제도에 더해 추가적으로 적용되는 보상제도 등을 들 수 있다.

지침 12. 비경제적 혜택

사회보장기구는 비경제적 혜택을 통해 기업들이 예방 프로그램에 참여하도록 장려해야 한다.

B.2. 정보 및 커뮤니케이션

정보와 커뮤니케이션은 모든 예방 서비스를 구성하는 기본 전제 조건이다. 정보는 모든 예방 서비스를 뒷받침하는 기본 요소이다. 정보는 체계적으로 수집, 처리, 설명, 제시되어야 하며, (예방 업무를 담당하는 직원에 대한 교육/훈련을 통해) 지식을 이전하고 모든 가용한 커뮤니케이션 채널을 통해 효과적으로 활용되어야 한다. 특정 대상 집단과 일반 대중에 대해 정보를 전파하는 것이 중요하다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 예방 지식이다.

지침 13. 예방에 관한 정보 및 커뮤니케이션

사회보장기구의 예방 전문가는 사용자, 안전 대표자와 직접 소통하면서 예방 지식을 전파하고 기업 단위의 예방 대책 시행을 촉진해야 한다.

지침 14. 기업과의 커뮤니케이션

사회보장기구는 적절한 미디어를 선택하고, 효과적으로 소통함으로써 예방 정보를 개별 기업 단위로 전파해야 한다. 또한 사업장에 제공할 자료를 만들 때는 대상 집단의 다양한 수요를 반영해야 한다.

지침 15. 예방 전문가의 역할

사회보장기구의 예방 전문가는 다양한 정보 채널을 통해 가입 기업들에게 예방에 관한 정보를 지속적으로 제공해야 한다.

지침 16. 각 급 학교, 직업훈련원, 대학과의 커뮤니케이션

예방 부서와 부서 소속 전문가들은 대상 집단의 발달 및 교육 수준을 감안하여, 어린이와 성인 학생을 대상으로 한 정보 자료를 제작하고 전파해야 한다.

지침 17. 커뮤니케이션 도구로 활용되는 캠페인

사회보장기구는 예방 정보를 전파하고, 관련 주제에 대한 인식을 제고하기 위한 캠페인을 실시해야 한다.

캠페인은 여러 미디어 채널을 통해 동시에 진행되며, 산발적인 홍보 활동보다 더 많은 관심을 불러 모을 수 있다는 점에서 매우 효과적인 커뮤니케이션 도구이다.

지침 18. 내부적 커뮤니케이션

사회보장기구 내부의 커뮤니케이션이 활발하면 조직의 관리 수준에 예방 활동 메시지를 보다 잘 전달할 수 있으며, 직원들의 예방 활동의 목적에 대한 이해 수준을 높이고, 동기를 부여할 수 있다.

B.3. 업무 상 질병의 예방 및 조기 발견, 조기 개입

업무 상 질병 예방은 사회보장 체계의 중요한 과제 중 하나이다. 대형사고 또는 상해의 발생 가능성은 사고율 조사를 통해 정확하게 예측할 수 있다. 그러나 업무 상 질병 발병률을 계산하기 위해서는 유병률, 치료 기간, 산업 위험을 높이는 환경적 요인 등과 같이 측정이나 예측이 어려운 여러 가지 요소들을 고려해야 한다. 업무상 질병이 사회에 미치는 영향을 예측하는 것도 쉽지 않기 때문에, 이런 위험을 보장하는 사회보장 체계의 실행 가능성을 평가하는 것도 쉽지 않다.

업무 상 질병은 조기에 발견하여 치료할수록 치료 및 업무 복귀 가능성이 높아진다. (신체적, 정신적) 증상을 적시에 진단하면 효과적인 치료에 도움이 될 뿐만 아니라 작업 프로세스나 보호 장비 개선과 같은 관련 대책 수립에도 기여할 수 있다.

업무 상 질병 외에도 근골격계 장애, 정신 보건 문제와 같은 업무 관련 질환도 관심을 모으고 있다. 업무 관련 질환은 국가 업무 상 질병 목록에는 포함되어 있지 않을 수 있지만, 업무 중 노출되는 위험과 직접적으로 연관되어 있는 경우가 많으며, 결근의 주요 원인이 될 수 있다.

적시에 문제를 해결하기 위해서는, 체계적인 검진, 표준화된 지침과 같이 신뢰성 높은 진단을 가능하게 하는 규제 체계, 산업보건과의 보조 인력이 확보된 의료 인프라가 필요하다.

아래 6가지 지침은 사회보장기구가 사용자를 위해 제공하는 예방 의료 검진에 관한 지침들이다.

지침 19. 산업보건 서비스

사회보장기구는 지원과 협력의 성격 및 범위를 포함하여 산업보건 서비스 정책을 명확히 규정해야 한다.

산업보건 서비스의 원칙, 권장 구조 및 기제에 대해서는 ISSA 사업장보건증진지침을 참고하라(예, 지침 27, 산업보건 서비스 개발 지원)

지침 20. 업무상 질병 예방

업무 상 질병을 보장하고 있는 사회보장기구는 국가 업무 상 질병 전략 수립과 정기적인 국가 업무 상 질병 목록 업데이트 과정에 참여해야 한다.

지침 21. 예방적 의료 검진

사회보장기구는 신체적, 정신적 증상이 나타날 때 적시에 업무 상 질병을 진단할 수 있도록 기업을 지원해야 하며, 이를 통해 조기에 사업장에 개입해야 한다.

조기 개입은 작업 공정 변경, 보호 장비 개선, 위험 제거, 효과적인 치료, 위험에 노출된 근로자들의 안전 행태 개선 등의 방식으로 이뤄질 수 있다.

지침 22. 조기 발견 및 개입

사회보장기구는 가능한 한 조기에 업무 상 질병 문제 사례를 파악하고 개입해야 한다. 의료 전문가, 사회적 파트너, 감독 기관과 협력하여 업무 상 질병 보고를 촉진해야 한다.

지침 23. 위험 노출 근로자 데이터베이스

사회보장기구는 건강 검진, 장기적인 후속 추적, 위험 및 진단 데이터 수집, 업무 상 질병 의심 사례에 대한 보험 청구 심사 등을 위해 산업 보건 위험 데이터베이스를 구축해야 한다.

지침 24. 이동식 검진팀 활용

사회보장기구는 가성비 높은 고품질의 현장 검진을 위한 이동식 검진팀을 활용해야 하며, 그 결과를 빠짐없이 기록해야 한다.

B.4. 체계적인 업무 상 질병 파악 및 인정 프로세스

아래 그림은 개별 업무 상 질병 의심 사례 발견에서부터, 해당 질병의 업무 상 질병 인정 여부를 판단하는 사회보장기구의 최종 결정에 이르기까지의 전 과정을 체계적으로 정리한 사례이다. 어떤 질병이 업무 상 질병으로 인정되기 위해서는 해당 질병과 사업장 사이에 인과관계가 인정되어야 한다.

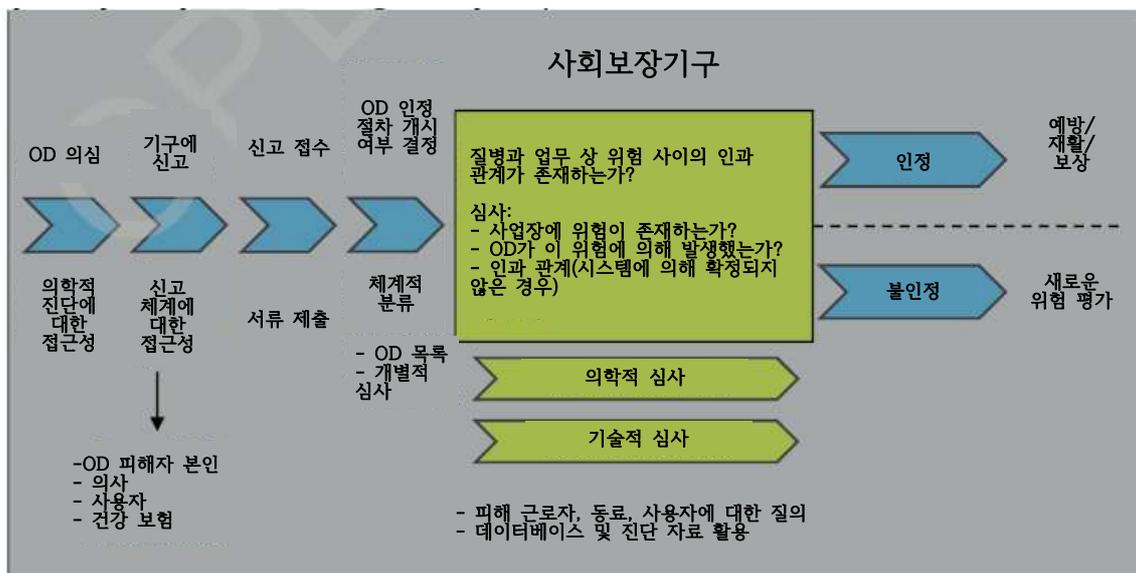
업무 상 질병 인정 절차는 법률로 명확하게 규정되어야 한다. 예방 부서에서 제공한 사업장 위험 자료, 산업 위험에 대한 과학적 조사 자료도 인정 절차에 활용될 수 있다. 명확한 진단 기준이 명시되어 있고, 필요에 따라 목록에 없는 질병도 추가할 수 있는 절차가 마련되어 있는 국가 업무 상 질병 목록을 사용하는 것이 가장 확실하고 효율적인 경우가 많다. 또 다른 방식으로는 전문가에 의한 개별적 심사 방식을 사용할 수도 있다. 이 두 가지 방식을 결합하는 것도 가능하다(국가 목록/ILO/EU를 기본으로 하되 사안에 따라 개별 조사).

산업재해 예방, 재활, 보상 서비스를 통합적으로 제공하는 현대적인 사회보장 체계는 치료/재활/보상보다 예방을 우선 시 해야 한다. 이런 접근법은 업무 상 사고 및 질병 양 쪽 모두에 적용할 수 있다. 재활 과정에 적용되는 원칙에 대해서는 *ISSA 업무 복귀 및 재통합 지침*을 참고하라.

적시에 이뤄지는 치료와 재활 외에 개인적인 예방 대책도 문제를 중요한 이슈로 다뤄야 한다.

업무 상 질병이 난치성이거나, 피해자가 업무에 완전히 복귀하지 못해서 소득 손실이 발생한 경우, 다른 사회보장 혜택과 함께 금전적 보상을 지급해야 한다.

업무 상 질병(OD) 파악-인정 체계



지침 25. 업무 상 질병 인정

사회보장기구는 업무 상 질병을 적시에 효율적으로 인정할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 통해 업무 활동과 질병 사이의 인과 관계를 심사하는 절차를 확립해야 한다.

지침 26. 의료적/직업적 재활

사회보장기구는 업무 상 질병을 처리하는 명확한 정책을 수립해야 한다. 이를 통해 업무상 질병으로 인해 초래된 장애 정도를 심사하는 절차를 확립해야 한다.

일반적으로 업무상 질병과 업무 상 사고에는 같은 재활 원칙 및 대책이 적용된다(ISSA 업무 복귀및재통합 지침 참고(예, 지침 8, 의학적 치료와 직업적 재활의 병행).

B.5. 자문 서비스

사회보장기구가 가입 기업을 대상으로 한 개별적인 자문 활동을 해야 하는 이유는 매우 많다. 정기 현장 방문의 주기는 대상 기업의 위험 분류에 따라 정해진다. 산업 사고 조사, 업무 상 질병으로 이어지는 위험 관리 이력 등도 현장 방문의 이유가 될 수 있다. 그러나 이런 전통적인 이유 외에도, 예방 캠페인 진행의 일환으로, 사용자들에게 동기를 부여하고 근로자들을 위한 자체적인 예방 활동을 장려하는 기회로 현장 방문을 활용할 수 있다. 사용자가 자문을 요청할 경우, 최대한 빨리 현장을 방문하는 것이 중요하다. 현장 방문은 예방 활동 목적 달성에 최대한 도움이 되도록 구성되어야 한다.

사회보장기구와 가입 기업 간의 개별적 접촉을 통해 관련 전문가들이 사용자, 관리자, 대표자에게 대면 조언을 제공할 수 있다. 자문 담당자는 해당 산업 분야의 산업안전보건 관련된 자격과 경험을 갖추고 필요한 훈련을 이수한 자여야 한다. 소기의 목적을 달성하기 위해서는 기업 방문의 이유와 방식을 명확히 해야 한다.

사회보장기구의 자문 서비스를 새로 도입하거나 개선하기 위해서는 몇 가지 전제 조건이 갖춰져야 한다. 먼저 서비스의 역할과 범위를 명확히 정의해야 하며, 예방 전문가들이 사업장들로 하여금 필요한 예방 대책을 도입할 수 있도록 할 수 있는 권한이 있어야 하며, 기술적/법적/사회적 역량을 갖춰야 한다.

서비스의 조직 구조 및 지역 분포를 명확히 하고 전문가 위원회의 지원을 확보해야 한다. 모든 예방 활동은 적합한 위험 평가 원칙을 근거로 해야 한다.

지침 27. 자문 서비스 체계 구축

사회보장기구는 가입 기업을 대상으로 현장 방문을 실시해야 한다. 현장 방문은 목표가 명확해야 하며, 대상 기업이 속한 산업 부문에 특화된 자문 서비스를 제공해야 한다.

지침 28. 업무 상 사고 및 질병 심사

사회보장기구는 업무 상 사고 및 질병이 발생한 경우 가능한 한 빠르게 체계적으로, 철저하게 심사를 해야 하며, 결과를 문서로 기록해야 한다.

이 심사의 목적은 기업들이 문제가 되는 환경, 행태, 관행을 파악하고, 다른 사업장에서도 비슷한 사고나 질병이 발생하지 않도록 예방하는 활동을 돕는 것이다. 심사 결과는 문서화하여 기초 통계 자료로 활용해야 하며, 필요한 경우 공정한 보상 수준 결정의 근거 자료로도 사용할 수 있다.

지침 29. 위험 평가

사회보장기구의 예방 서비스는 체계적인 위험 평가에 근거해야 하며, 보장 대상 활동에 대해 기업들이 의무적으로 위험 평가를 실시하도록 해야 한다. 이를 통해 기업들이 효율적인 위험 평가를 실시하도록 지원할 수 있으며, 위험 평가를 일상 업무에 포함시키도록 유도할 수 있다.

지침 30. 측정 서비스

사회보장기구는 화학적, 생물학적 요인이 사업장에 미치는 영향, 유해 물질 노출 정도, 소음이나 진동 등을 모니터링하고 기록할 수 있는 측정 서비스를 제공해야 한다.

정확한 위험 측정 결과는 모니터링 예방 활동, 개선 소요 파악, 산업 위험의 영향에 대한 연구, 기준치 설정 등 다양한 분야에 활용될 수 있다. 측정 결과는 보험금 청구 시 정당한 보상 수준 결정의 근거로도 사용할 수 있다.

B.6. 연구 개발

사업장에서 이뤄지는 혁신, 작업 공정 변화, 새로운 상품 또는 자재 사용은 새로운 위험을 야기할 수 있다. 이런 새로운 위험을 파악하고 대처하기 위해서는 예방 연구를 시행해야 한다. 평가 연구를 포함한 연구 개발은 산업안전보건 서비스 제공의 품질을 향상 시킬 수 있다.

지침 31. 위험 관측을 통한 조기 발견

사회보장기구는 “위험 관측소”를 통해 새로운 산업 위험을 탐지하고, 이를 바탕으로 새로운 위험에 대처하기 위한 정치적, 행정적, 기술적 지원을 제공해야 한다.

지침 32. 연구 개발

사회보장기구는 산업안전보건, 혁신, 상품/생산 공정 개선, 기타 관련 주제들에 관한 연구를 지원해야 한다.

지침 33. 과학적 협력 및 네트워크 구축

사회보장기구는 국내외 기관들과 협력하여 연구개발 성과를 공유하고 국제 연구 개발 네트워크를 구축해야 한다.

지침 34. 연구 개발 성과 전파

사회보장기구는 연구 개발 성과를 일반 대중, 가입 기업의 관리자에게 전파하여 최신의 예방 활동을 촉진해야 한다.

B.7. 기술 개발 및 훈련

위험 요소에 대한 지식과 그 대처 방안에 대한 지식 없이는 효과적으로 위험을 예방할 수 없다. 이 원칙은 사용자/관리자, 안전 공학자, 안전 대표자, 산업 보건의, 폭파기사와 같은 전문 근로자 등과 같은 모든 산업안전보건 관계자들에게 적용되며, 물론 사회보장기구 직원도 예외는 아니다.

기술 개발과 훈련을 통해 정보를 전파하고, 인식을 제고하고, 동기를 부여할 수 있다. 산업안전보건 관계자라면 누구나 자신의 지식을 최신화할 필요가 있다. 세미나 또는 훈련 워크숍을 통해 안전 보건 관련 기술의 빠른 변화에 대처하는데 도움을 받을 수 있다.

기술 개발과 훈련은 사회보장기구가 대상 집단과의 접촉을 유지할 수 있는(반대로 대상 집단이 사회보장기구와의 접촉을 유지할 수 있는) 중요한 기회 중 하나이다.

지침 35. 훈련 제공

사회보장기구는 예방 기술 및 지식 개발 수단의 하나로 관련 훈련을 실시해야 한다.

지침 36. 교관의 자격

사회보장기구는 자체/외부 교관이 필요한 자격과 산업안전보건 관련 전문 지식 및 경험을 갖추도록 해야 한다.

훈련 활동의 성공 여부는 훈련 콘텐츠와 인프라보다도 교관의 역량에 크게 좌우된다.

지침 37. 자체 훈련 센터 활용

사회보장기구는 훈련 품질, 효과성, 효율성에 대한 참가자의 기대에 부응하기 위해 자체 훈련 센터를 설립해야 한다.

B.8. 협력 및 예방 네트워크

협력과 네트워크 구축을 통해 관련 지식과 모범 사례를 공유할 수 있으며, 예방 활동의 효과를 높이고 도달 범위를 넓힐 수 있다. 또한 인적 자원과 경제적 자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있게 해주며, 관계자들이 공통된 접근법을 가지고 문제에 대처할 수 있게 해준다.

국내 파트너십을 통해서도 관련 활동을 조율하고 대상 집단에 보다 효과적으로 도달할 수 있지만, 산업안전보건 문제는 전 세계 어느 지역에서나 동일하거나 비슷하다는 측면에서 국제적인 협력도 도움이 될 수 있다. 세계 다른 지역의 사회보장기구의 연구와 모범 사례는 국내 예방 활동 개선에 큰 도움이 될 수 있다.

사회보장기구의 예방 활동은 근로자의 건강을 점점 더 강조하고 있다. 이 접근법은 업무 관련 요인과 비업무 관련 요인이 근로자의 건강과 생산성에 영향을 미치며, 사업장에서 건강을 증진하고 질병을 예방할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 것을 전제로 한다. 그러나 이런 활동을 촉진하기 위해서는 협력과 네트워크 구축이 반드시 필요하다. 예를 들어 산업 보건 서비스는 보건 수준 증진에 중요한 역할을 한다. 정기적인 건강 검진은 만성 질병 유병률을 줄일 뿐만 아니라 조기 검진을 통해 일시적/장기적 업무 능력 손실을 줄여준다. 근로자 보상 위원회, 건강 보험, 일차 의료 기관, 노동 관련 부처 사이의 협력을 통해 산업재해 예방과 건강 및 복지 증진을 위한 종합적인 대책을 추진하는 것도 이런 협력과 네트워크 구축의 예라고 할 수 있다.

따라서 사회보장기구는 산업안전보건 분야, 표준화, 노동 감독, 1차 의료 분야 관계자들과 접촉하고 협력해야 한다.

지침 38. 네트워크 구축

사회보장기구는 예방 활동의 영향과 도달 범위를 확장시키고, 인적 자원과 경제적 자원을 효과적으로 활용한다는 전략적 목표를 가지고 협력과 네트워크 구축을 추진해야 한다.

B.9. 예방 문화 촉진

사회보장기구는 예방 문화 촉진을 중요한 목표 중 하나로 설정해야 한다. 이를 위해서는 산업 안전보건 분야뿐만 아니라 관련 분야까지 포괄한 모든 관계자들이 협력하여 예방 활동의 대상을 설정하고, 사회 전반에 걸쳐 일상 곳곳에서 지속적으로 안전 보건 개선 활동에 참여해야 한다. 서울 선언에서 밝혔듯이 예방 문화 조성은 “사회 전체의 책임”이다.

지침 39. 예방 문화 조성

사회보장 기구는 전국적인 예방 문화 촉진을 위해 노력해야 하며, 예방 문화 조성의 책임은 사회 전체에 있다는 점을 강조해야 한다.

B.10. 중소기업

산업안전보건 대책의 가장 중요한 대상 집단 중 하나는, 어느 나라건 대부분의 근로자들을 고용하고 있는 중소기업이다. 중소기업은 구조, 자원, 예방 활동 측면에서 대기업과는 크게 다른 특성을 가지고 있다. 중소기업은 안전보건 전문가를 채용하는 경우가 드물다. 중소기업에 대한 예방 활동은 중소기업의 특성을 반영해야 하며, 중소기업이 무엇을 필요로 하는지, 어떤 대안을 선택할 수 있는지, 어느 수준의 역량을 가지고 있는지 고려해야 한다.

사회보장기구는 중소기업의 산업 위험을 줄이고 통제하기 위한 다양한 활동을 추진할 수 있다.

지침 40. 중소기업

사회보장기구는 중소기업에 특별한 관심을 기울여야 하며, 중소기업의 필요와 가능성에 맞춘 예방 서비스를 제공해야 한다.

B.11. 특정 위험에 대한 대처

다양한 산업재해 중에서도 특히 자주 접하게 되는 위험 요소가 대중교통을 통한 화물 및 승객 운송에서 야기되는 위험이다. 교통수단과 관련된 산업 재해는 전체 산업 재해 중 차지하는 비중이 높은 편이며, 다른 다양한 산업재해와 함께 사회보장기구의 보장 범위에 포함되는 경우가 많다. 교통 및 통근 사고 사고에 적용되는 예방 원칙은 그 밖에 다양한 경제 활동에도 적용할 수 있다. ISSA 예방특별위원회는 위원회 산하 국제 예방 분과를 통해 여러 산업 부문에 특화된 예방 활동을 전개하고 있다.

지침 41. 교통 및 통근 사고

교통 및/또는 통근 사고를 보장하는 사회보장기구는 사용자 및 도로 안전 관계자와 협력하여 교통 관련 위험에 대처해야 한다.

감사의 말씀

ISSA 사회보장행정지침은 ISSA 기술위원회의 지원을 받아 ISSA 사무국이 작성했습니다.

ISSA 산업재해예방 지침은 ISSA 예방특별위원회의 후원으로 작성되었습니다. 본 지침은 Bernd Treichel을 팀장으로 하는 ISSA 사무국 팀이 작성했습니다. 독일 재료/화학 산업 사회적상해보험협회(*Berufsgenossenschaft Rohstoffe und chemische Industrie - BGRCI*)의 Helmut Ehnes, Peter Schrandt, 독일 사회적상해보험(*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung - DGUV*)의 Sven Timm의 전문적인 지원을 받았습니다.

본 지침은 2016년, ISSA 업무상사고및질병보험기술위원회의 후원을 받아, 사회보장의 측면에서 업무 상 질병을 관리하는 방안에 대한 내용을 업데이트했다. 이 업데이트는 Bernd Treichel에 의해 조율되었으며, Eurogip의 Isabelle Leleu, Christine Kiefer, 독일 운수교통 사회적상해보험협회(*Berufsgenossenschaft für Transport und Verkehrswirtschaft - BG Verkehr*), Stefanie Palfner (DGUV), 벨기에 업무상질병기금(*Fonds de maladies professionnelles - FMP*)의 Patrick Strauss의 전문적인 지원을 받았습니다.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issa@ilo.org | www.issa.int

