

‘Fit for Work’의 개념, 뿌리, 역사 그리고 배울 점



대구가톨릭대학교 산업보건학과
명사초빙교수
(전 산업안전보건연구원 원장)
박 정 선

고용노동부 산업보건과에서는 작년(2015년)에 “고령사회에서의 노동능력 확보를 위한 재직 근로자의 건강관리 방안”이라는 연구과제를 산업안전보건연구원을 통해 대한직업환경의학회 위탁과제로 수행한 적이 있다.

이 보고서의 주요 내용은, 우리나라 근로자의 고령화에 따른 노동능력 손실 및 건강문제 등을 분석하고, 재직 시부터 노동능력을 유지증진하기 위해서는 어떻게 중앙정부 차원에서 보건복지부와 고용노동부가 협업을 하며 지역 수준에서 어떤 기관들이 참여하여 협업할 수 있겠는가에 대한 것이다.

향후 근로자의 고령화시대에 노동능력의 양과 질을 위협하는 건강문제는 전형적인 직업병보다는 뇌·심혈관질환, 암, 퇴행성관절염 등 만성퇴행성질환이 될 것이며, 뇌·심혈관질환의 발병 위험인자를 조기

에 잘 다스리면 뇌·심혈관질환뿐 아니라 암까지도 많은 부분 예방이 가능할 것이라는 전제 하에 국민 건강보험공단에서 실시하는 일반검진제도를 매개로 보건복지부와 고용노동부가 협업을 하자는 것이 이 보고서가 제안하는 핵심이다.

공동연구자의 한 사람으로 이 연구과제에 참여했던 필자는 최근 유럽에서 추진되고 있는 'Fit for Work'가 상기 고용노동부 정책연구보고서 내용이 지향하고 있는 관점과 주요전략이 매우 닮아 있을 뿐 아니라 한국에도 곧 닥칠 고령사회에서의 노동력 보호를 위해 좋은 해법이 될 수 있겠다 싶어 독자들에게 소개하고자 이 글을 쓰게 되었다.

'Fit for Work'의 뿌리는, 2006년부터 그 개념이 틀을 잡기 시작한 영국의 'Fit 3(Fit for Work, Fit for Life, Fit for Tomorrow) Strategic Program'이며, 영국은 지금도 'Fit 3'가 일하는 사람들(취업자 개념, 즉 공무원, 자영업자까지 포함)의 손상(injury)과 불건강(ill health) 및 (특히 상병결근으로 인한) 근로 손실일수의 발생을 줄이기 위한 목표 설정에 기여하도록 계획하고 있다. 영국에서 ill health란, 업무관련 스트레스, 근로자가 본래 갖고 있는 불건강 상태를 포함하여 지칭되는 표현이다.

영국의 Fit for Work 서비스는 2014년 12월부터 시작되었으며 두 가지 요소로 되어 있다. 그 하나는 환자들이나 고용주에게 환자를 돕도록, 예를 들어 환자의 건강상태가 그들이 하는 업무에 영향을 줄 때, 어드바이스를 하는 것이다. 다른 하나는 영국의 일반의(一般醫, general physician, GP)들이 자기 환자가 4주 이상 결근할 수 있겠다 판단이 되면 그 환자가 보조적인 건강평가를 받을 수 있도록 환자를 의뢰할 수 있는 루트를 제공하는 것이다. 환자는 의뢰한지 2일 이내에 사례 관리자와 연락이 되어 대개 전화를 통해 '신체 및 정신적인 건강평가(holistic biosychosocial assessment)'를 받게 된다. 사례 관리자는 그 환자가 왜 직장으로 못 돌아가고 있는지 장애물들을 규명하여, 안전하고 지속적인 직장복귀가 가능하도록 각각의 장애물을 짚어가며 직장복귀 계획을 세울 수 있도록 돕는다. 직장복귀계획은 앞에서 언급한 신체 및 정신적 평가를 반영하고 업무에 초점을 둔 어드바이스와 권고사항을 제시하여 환자가 더욱 빨리 직장에 복귀할 수 있도록 돕는다. 사례 관리자는 아무나 될 수 없고 특별히 훈련을 받은 직업보건 전문인력이어야 한다.

참고로, 영국의 의료제도(National Health Service, NHS)는 국가에서 무상으로 제공되며 일차의료는 무조건 일반의(GP)에게 받도록 되어 있어, 근로자도 어디가 아프면 설사 그것이 업무관련성으로 의심된다 하더라도 일반의(GP)를 찾아가 진료를 받고 진단서를 발급받고 있다.

이러한 제도가 전체 국민들을 위해서는 장점일 수 있지만, 근로자들의 업무 특성에 대해서 잘 알고 있

으면서 건강상태가 좋지 못한 근로자들의 업무적합성평가를 하기에는 일반의(GP)들의 전문성에 한계가 있다고 할 수 있다.

영국뿐만이 아니라 전 유럽 국가에서 근골격계장애는 스트레스와 함께 상병결근의 주요 원인이 되고 있을 뿐 아니라 직장복귀를 어렵게 하고 직장을 잃게 하는 원인이 되고 있으며, 직장에 다닌다 하더라도 생산성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 이러한 현상은 국가 경제에 막대하게 큰 손실을 끼치고 있으며, 국가 경쟁력에도 큰 영향을 주고 있다. 이에 유럽의 30여 개국이 모여 근골격계장애가 개인의 노동능력에 미치는 영향과 그로 인해 사회경제에 미치는 영향을 연구하기 시작하였다. 이들이 관심을 가지고 있는 근골격계장애란, 누적외상성손상(예: 골관절염), 자가면역질환(예: 류마치스성 관절염), 및 유전적 질환(예: 강직성 척추염)을 모두 포함한 것이다. 이들은 업무관련성 근골격계장애에 관심이 있는 것이 아니라 취업자의 총체적인 만성적 건강문제 특히 근골격계장애로 노동능력을 상실하여 일자리를 떠나 있어야 하는 문제에 초점을 두고 있다.

2009년에 마침내 류마티스 관절염 유럽지부(EULAR)등의 지원을 받아 'The Fit for Work Europe Coalition'이 만들어졌다. 2010년에는 "근로자의 나쁜 건강상태가 어떻게 여러 국가들의 노동시장과 경제시스템에 영향을 미쳤나"에 대한 국가별 보고서를 만들었고, 2011년 4월에는 "류마치스성 관절염과 근골격계질환의 부담: 유럽에서의 노동능력 및 장애 예방에 대한 도전"이라는 컨퍼런스를 개최하였다. 같은 해 2011년 10월에는 "안전보건정책 전문가 10명이 모여" 유럽과 각 국가 수준에서 근골격계장애를 공중보건의 우선과제로 만들기 위한 실천적 단계와 해결책에 대해 토론하였다. 2012년 6월에는 25명의 보건경제학자, 임상 의사 및 연구자들이 세계 각국에서 모여 "보건의료 의사결정에 있어 일(work)의 자리매김"을 주제로 라운드테이블 미팅을 한 바 있다. 이 미팅 동안 the Fit for Work Europe Coalition은 "보건기술평가를 할 때 유럽 사람들이 일자리에 남아 있을 수 있도록 평가 시 일(work)을 카운트할 것"에 대한 백서를 작성하였다.

이러한 노력을 통해 최근에는 유럽노동력의 건강이 중요한 요소로 인식되고 있고, 국가 및 유럽 정책의 일부에서 인적 자본에 더 투자해야 할 필요성이 인정되고 있다. 그러나 여전히 개인 건강을 위한 일(고용)의 가치에 대한 인식과 근골격계장애와 같은 만성질환에 조기 개입하는 정책과제가 유럽사회에서 두드러져 보이지는 않고 있다. 2013년에 the Fit for Work Europe Coalition은 정부 여러 부처 즉 보건의료, 노동, 복지 및 재정 부문 간의 협력을 권장하는 정책의제 쪽에 초점을 두고 있으며, 새로운 예산을 보건의료와 societal outcome에 돌리고자 하는 노력을 하고 있다.

일본은 2012년에 유럽의 The Work Foundation의 재정적 지원을 받아 근골격계장애가 노동 능력에 미치는 영향에 대한 보고서를 만든 바 있으며, 한국은 2013년에 숙명여대 경영학부 권순원 교수가 이 재단의 지원을 받아 2014년과 2015년에 두 건의 보고서를 발표한 바 있다.

Fit for Work의 주요전략을 요약하자면, 근로자들의 근골격계장애가 만성화되어 직장에서 영원히 떠나야 되지 않도록 조기개입하자는 것이다. 즉, 근로자가 근골격계증상을 호소하면 업무관련성 여부를 떠나 빨리 전문적인 진단과 어드바이스를 받게 하고, 증상이 완전히 사라지기 전이라도 업무에 조기복귀하도록 지도해야 한다는 것이다. 조기진단과 어드바이스는 보건복지부에서 맡고, 업무복귀 및 재활은 고용노동부에서 맡되 어떻게 양 부처에 관련된 전문인력과 기관이 서로 긴밀히 연락하고 협조할 수 있게 하는가가 관건이 될 것이다.

그러나 한국은 유럽과 보건의료제도 및 산재보상제도가 근본적으로 달라 유럽처럼 일단 먼저 진료를 받고 나중에 업무관련성 여부를 판단하여 보건의료재정이나 산재기금에서 지불되게 하는 제도가 아니며, 우리나라 의료보험급여에는 근로자가 병이 나서 직장을 떠나 있을 때 생활이 가능하도록 지원되는 상병급여제도도 없어 근로자들이 지나치게 산재보상승인에 집착하는 경향이 있다. 즉 업무관련성 여부를 판단하는 것이 쉽지 않은 작업관련성질환인 근골격계장애에 있어 승인 또는 불승인 결정까지 시간이 많이 걸린다는 점과 요양승인이 일단 결정 되면 요양기간을 되도록 길게 늘려 쉬 작업에 복귀하지 않으려는 경향이 근로자들에게 있어 Fit for Work의 주요전략인 조기개입과 조기업무복귀에 장애물이 될 수 있다.

이러한 점을 모두 고려하여 앞으로 다양한 분야의 다양한 관점을 가진 전문가 내지 정책입안자들이 폭넓게 모여 장애물을 제거하기 위한 실질적인 토론을 거친다면 바로 눈앞에 있는 근로자의 고통시대에 겪게 될 노동능력의 양과 질을 위협하는 건강문제에 대한 해법을 찾을 수 있을 것이다. 이 때 영국에서는 정부 부처 간의 벽을 타개하는 방법으로 보건과 노동 정책을 함께 다룰 수 있도록 cross-ministerial working department 를 보건복지부와 고용노동부 상위에 만들고 책임자를 임명하였다는 점도 참고할 필요가 있다. 🙏