

공무원의 산업보건 : 위험과 실태



순서	원고제목	필자	게재예상시기
총괄	공무원의 산업보건 : 위험과 실태	김인아 교수 (한양대 직업환경의학교실)	5월호
1	우정사업 종사자의 건강관리	장태원 교수 (한양대 직업환경의학교실)	6월호
2	소방공무원의 건강관리	장태원 교수 (한양대 직업환경의학교실)	7월호
3	경찰과 교정종사자의 건강관리	김인아 교수 (한양대 직업환경의학교실)	8월호

* 본 원고를 시작으로 표와 같은 순서를 따라 공무원의 건강보호를 위한 방향 및 연구의 방향을 소개하고자 합니다.



최근 모든 국민들이 건강을 걱정하고 있는 사람이 있다. 바로 코로나19로 매일 국민들에게 브리핑을 하고 있는 질병관리본부 정은경 본부장이다. 첫 환자가 발생한 1월 20일부터 국민들에게 관련 정보를 정확하고 차분하게 전해주며 위기 소통을 담당했다. 정 본부장에 대한 신뢰가 건강에 대한 걱정과 우려로까지 이어지고 있는 것이다. 정은경 본부장뿐만이 아니다. 검역 일선을 지키고 있는 보건소 직원들, 환자 이송 등을 책임지고 있는 소방관들, 감염병 확산을 막기 위해 역학조사에 도움을 주고, 시위 등을 통제하고 있는 경찰관, 선별진료소로 파견된 공중보건의까지 공중보건의 위기 상황을 맞이하여 각자의 자리에서 충실히 역할을 수행하고 있는 공무원들에 대한 국민들의 관심과 격려가 쏟아지고 있다.

산업보건 사각지대에 있는 공무원

사실, 재난과 같은 큰 사고가 터질 때마다 우리는 공무원의 죽음을 목격하게 되는 경우들이 있다. 대형 화재나 재난 현장에서의 소방공무원의 희생도 있고, 큰 사고를 수습하느라 과로를 하던 공무원이 뇌심혈관계 질환으로 사망하거나 자살을 하는 경우도 있었고, 방역의 최일선에서 일을 하던 공무원이 감염병에 걸리는 경우도 있었다. 그리고 공개적으로 보고되지는 않겠지만 국민의



김인아

한양대학교 의과대학
직업환경의학교실

안전을 위해 작전을 수행 중이던 군인이나 정보요원이 다치거나 사망하는 경우도 있을 것이다. 실제로 코로나19 사태가 시작된 후 한 달여가 지난 지금 과로로 사망한 공무원들의 안타까운 소식이 들리고 있다.

공무원은 전 세계적으로 노동시장에서 차지하는 비율이 높다. OECD 국가에서는 공무원이 차지하는 비율이 21%를 넘어서고 있으며 전체적으로 약간씩 증가하는 추세를 보여준다. 한국도 최근 사회 안전에 대한 경각심이 높아지면서 소방관, 경찰관의 정원이 증가하였다. 사회를 유지하는 것이 공무원의 기본적인 역할이기는 하지만 일부 직무의 경우에는 지속적인 중량물 작업을 수행하는 경우도 있으며 직무긴장이 높고 작업장 폭력에의 노출이 많아 육체적, 정신적 건강에 취약한 것으로 알려져 있다.¹⁻²⁾ 이러한 산업보건 상의 위험이 있음에도 불구하고 과거에는 건설업이나 제조업에 비해 안전하고 재래형 사고가 거의 없는 직업군이라는 이유로 또, 최근에는 노동시장의 변화와 함께 주로 사무직으로 구성된 '괜찮은 일자리'라는 인식이 확대되면서 공무원의 노동조건과 건강에 대한 관심은 항상 후순위였다.

소방공무원에 대한 연구는 꾸준히 이뤄져

그러나 외국에 공무원을 대상으로 한 연구가 없는 것은 아니다. 소방공무원의 경우에는 전 세계적으로 연구가 진행되고 있고, 이러한 연구 결과들을 바탕으로 캐나다 온타리오 주 등 일부 지역에서는 소방관으로서의 종사 기간만을 근거로 재해보상을 해주는 추정의 원칙을 적용하기도 한다. 또한 화재 진압을 하는 소방관 이외에도 응급 구조사들을 대상으로 피로 관리를 위한 방법들도 연구 중에 있다. 경찰관을 대상으로 한 연구는 최근에 각 국가에서 연구가 발표되고 있는 상황이다. 한편 직무스트레스와 심혈관계 질환에 대한 연구 결과들을 지속적으로 발표하고 있는 영국의 화이트홀 코호트는 영국의 공무원을 대상으로 한 대규모 연구로서 공무원의 직무스트레스와 다양한 질병 발생에 대한 양질의 연구결과들을 지속적으로 발표하고 있다.

한국에서도 최근 소방관 등 공무원을 대상으로 한 연구들이 일부 진행되고 있다. 국민건강보험공단의 빅데이터를 이용하여 2002년부터 2014년까지 860,221명의 공무원을 대상으로 한 코호트 연구에서는 경찰관과 소방관이 일

사회를 유지하는 것이 공무원의 기본적인 역할이기는 하지만 일부 직무의 경우에는 지속적인 중량물 작업을 수행하는 경우도 있으며 직무긴장이 높고 작업장 폭력에의 노출이 많아 육체적, 정신적 건강에 취약한 것으로 알려져 있다.

1) OECD, Government at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing, 2015.

2) Daskalova N. High levels of stress in public administration work, Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/highlevels-of-stress-in-public-administration-work> (accessed 21 Jul 2017)

반직 공무원에 비해 상대적으로 질병 발생이 많다고 하였다.

경찰관에서는 뇌심혈관계 질환의 위험이 높아 협심증은 일반직 공무원에 비해 1.52배(95%CI=1.49-1.54), 급성심근경색은 1.84배(95%CI=1.77-1.92), 뇌혈관질환은 1.36배(95%CI=1.77-1.92) 높았다. 근골격계 질환과 정신질환의 경우에도 일반직 공무원에 비해 약간 높았다.

소방관의 경우에는 뇌심혈관계 질환과 근골격계 질환, 외상후 스트레스 장애의 위험이 상대적으로 높아서 급성심근경색이 일반직에 비해 1.21배(95%CI=1.10-1.32), 손상으로 인한 입원은 1.58배(95%CI=1.53-1.63), 요통은 1.52배(95%CI=1.43-1.63), 요추간판탈출증 1.43배(95%CI=1.39-1.46), 외상후스트레스 장애 1.40배(95%CI=1.26-2.56)였다.

이 논문에서는 강조하고 있지는 않지만 교육공무원은 전체적으로 일반직 공무원에 비해서 모든 질환의 위험이 상대적으로 낮았다. 연령표준화 발생률을 보면, 일반직 공무원의 경우 교육직 공무원에 비해 알콜성 간질환, 당뇨, 뇌혈관질환 등의 위험은 높았는데, 일반직 여성 공무원의 경우 교육공무원에 비해 거의 만성질환과 뇌심혈관계 질환, 근골격계 질환 및 손상, 정신질환 등 모든 질환에서 그 발생률이 높았다.³⁾ 이러한 위험에도 불구하고 이 같은 현상이 발생하는 원인, 현상에 대한 대책은 여전히 미진한 상황이다.

〈표 1〉 한국 공무원의 직군에 따른 질병 발생의 일반직(국가직/지방직) 대비 연령, 성별 보정 HR (Hazard ratio, 위험비)

	경찰	소방	교육
알코올성 간질환	1.10 (1.07 to 1.12)	0.80 (0.76 to 0.83)	0.82 (0.81 to 0.83)
위궤양	1.19 (1.18 to 1.20)	1.13 (1.11 to 1.15)	0.97 (0.96 to 0.98)
이상지질혈증	1.25 (1.23 to 1.27)	0.89 (0.86 to 0.92)	0.89 (0.88 to 0.90)
당뇨병	1.05 (1.02 to 1.08)	0.73 (0.69 to 0.77)	0.77 (0.75 to 0.78)
제2형 당뇨병	1.05 (1.03 to 1.07)	0.85 (0.82 to 0.88)	0.85 (0.85 to 0.86)
고혈압	1.05 (1.03 to 1.07)	0.85 (0.82 to 0.88)	0.85 (0.85 to 0.86)
협심증	1.52 (1.49 to 1.54)	1.06 (1.02 to 1.10)	0.93 (0.92 to 0.94)
급성심근경색	1.84 (1.77 to 1.92)	1.21 (1.10 to 1.32)	0.89 (0.86 to 0.92)
뇌혈관질환	1.36 (1.31 to 1.40)	0.97 (0.90 to 1.04)	0.87 (0.85 to 0.89)
손상으로 인한 입원	1.41 (1.39 to 1.43)	1.58 (1.53 to 1.63)	0.95 (0.93 to 0.96)
요추염좌	1.47 (1.41 to 1.52)	1.52 (1.43 to 1.63)	0.96 (0.93 to 0.99)
요추추간판탈출증	1.20 (1.18 to 1.22)	1.43 (1.39 to 1.46)	1.00 (0.99 to 1.01)
어깨부 연조직 질환	1.20 (1.18 to 1.21)	1.26 (1.24 to 1.29)	1.00 (0.99 to 1.01)
정신질환	1.07 (1.06 to 1.09)	1.11 (1.08 to 1.13)	0.98 (0.98 to 0.99)
기분장애	1.03 (1.01 to 1.05)	1.12 (1.08 to 1.16)	0.96 (0.95 to 0.97)
수면장애	1.06 (1.04 to 1.08)	1.04 (1.01 to 1.08)	0.94 (0.92 to 0.95)
외상후스트레스장애	1.00 (0.93 to 1.07)	1.40 (1.26 to 1.56)	1.11 (1.07 to 1.15)

2002년부터 2014년
까지 860,221명의
공무원을 대상으로
한 코호트 연구에
서는 경찰관과
소방관이 일반직
공무원에 비해
상대적으로 질병
발생이 많다고
하였다.

3) Han M, Park S, Park JH, Hwang S, Kim I. Do police officers and firefighters have a higher risk of disease than other public officers? A 13-year nationwide cohort study in South Korea. *BMJ Open* 2018;8:e019987. doi:10.1136/bmjopen-2017-019987



재해보상으로 집중된 공무원 산업안전보건 정책

공무원이 산업보건의 사각지대에 있었다는 사실은 정부조직을 통해서도 확인할 수 있다. 공무원의 인사 및 복지 관리 등을 총괄하고 있는 인사혁신처가 행정안전부 인사실에서 독립하여 최초 신설된 것이 2014년이고, 공무원의 재해보상 및 예방을 담당하는 재해보상정책관이 독립적으로 신설된 것은 2018년 9월이다. 이전에도 관련 업무를 하고 있었으나 정부부처에서 독립된 '국'으로 공무원의 재해보상을 다루는 부서가 생긴 것이 불과 2년 전이라는 사실은 공무원연금 및 재해보상의 역사를 생각할 때 매우 놀라운 일이다.

특히, 재해보상정책관의 직무 중 대부분은 공무원의 재해보상에 대한 것이다. 예방과 관련된 것은 전체 업무 중 아주 일부에 불과하다는 점을 감안하면, 공무원의 산업안전보건 정책은 현재 재해보상으로 집중되어 있다고 볼 수 있다.

한국 공무원의 재해는 산업재해와는 별도로 공무원 연금에서 별도의 과정을 통해 보상이 되고 예방은 「산업안전보건법」에 따라 필요한 조치들이 시행되거나 소방이나 경찰의 경우 「복지기본법」이라는 특별법의 형태로 진행이 되었기 때문에, 예방과 보상의 유기적 연결성을 찾기도 어렵다.

산업재해를 통해 보상되고 신청되는 질병을 직업별, 원인별로 분석하고 새로운 질환이거나 집단 발생의 경우 역학조사 및 연구를 통해 예방대책을 마련하는 민간의 산재보상과 산업안전보건의 연계 체계에 비해 공무원의 예방 및

재해보상정책관의 직무 중 대부분은 공무원의 재해보상에 대한 것이다. 예방과 관련된 것은 전체 업무 중 아주 일부에 불과하다는 점을 감안하면, 공무원의 산업안전보건 정책은 현재 재해보상으로 집중되어 있다고 볼 수 있다.

보상의 연계는 약할 수밖에 없다. 따라서 공무원의 산업보전에 대한 관심 또한 낮을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 공무원의 산업보건 문제를 고민할 수 있는 독립된 조직이 생겼다는 것은 그 자체로 중요한 시작점이 될 수 있다.

공무원의 산업보건 문제에 관심 기울여야

최근 소방관을 중심으로 암, 정신질환, 소음성 난청 등 다양한 업무상 질병에 대한 신청이 이뤄지고, 소방 및 경찰의 자살 문제 등이 발생하면서 보상 정책에 대한 관심이 높아졌다. 또한 최근에는 산업재해가 과거의 업무상 재해 중심에서 벗어나 질병을 중심으로 특히 재활과 복귀, 조기치료와 예방을 중심으로 변화하고 있다. 일반 근로자들이 업무상 질병과 관리, 건강증진에 대한 관심이 높아지고 있는 상황임을 감안하면, 지금이라도 공무원들의 산업보건 문제에 관심을 기울여야 한다. 그러나 현재는 공무원을 대상으로 한 연구나 실태 조사도 매우 단편적이고 제한적이라 과학적 근거에 기반을 둔 정책적 우선순위 설정과 개입의 방식들을 체계적으로 제시하는 것은 한계가 있다.

2019년 6월 30일 현재 공무원 정원은 총 1,095,962명이다. 행정부 소속으로는 교원이 359,940명으로 32.8%를 차지하고 있었고 다음으로 지방 일반직이 284,101명, 국가 일반직이 170,020명, 경찰이 131,036명, 지방 교육직이 69,920명, 소방직이 54,032명의 순이었다. 행정부 이외에 사법부에는 19,651명, 입법부 4,064명, 선관위 2,867명, 현재 310명의 순으로 정원이 구성되어 있다. 이 인원은 군인 및 군무원, 국가정보원 직원 등은 제외된 수치이다.⁴⁾ 즉, 백만 명이 넘고 다양한 직무가 섞여 있는 집단이 산업보건의 사각지대로 남아있었던 것이다.

따라서 공무원의 건강수준 및 실태 등을 파악한 후 정책적 개입의 필요성을 환기하기 위해 필진은 최근 국내 실태 조사 등이 있고, 외국에서도 지속적으로 연구가 이루어지고 있는 소방, 경찰 등 일부 직업군에 대한 실태 및 건강수준, 한국에서 과로사 등의 문제가 집중적으로 제기되었던 우정 공무원 등의 근무 실태와 건강상태에 대한 연구 결과들을 차례대로 살펴보고자 한다. 주목을 받고 있는 사례들을 우선적으로 살펴보고 공무원의 건강보호를 위한 방향 및 연구의 방향 등을 검토하고자 한다. ☺

일반 근로자들이 업무상 질병과 관리, 건강증진에 대한 관심이 높아지고 있는 상황임을 감안하면, 지금이라도 공무원들의 산업보건 문제에 관심을 기울여야 한다.

4) 정부조직관리정보시스템.
<http://org.go.kr/psnqa/pbsvnt/selectAll.do>