

중국이 직면한 산업보건 과제

중국은 지난 30년간 사회적, 경제적으로 엄청난 변화를 겪으면서 빠르게 성장해왔다. 그러나 이런 빠른 성장의 이면에는 직업명의 증가라는 그림자가 드리워져 있다. 2013년까지 중국 전역에서 직업병을 전문적으로 진단할 수 있는 기관은 단 603개에 불과했다. 이는 하나의 기관이 진료를 필요로 하는 근로자 40,000명을 책임져야 했다는 것을 의미한다. 그나마도 전문 의료 기관들은 대부분 경제가 발전한 지역이나 대도시에 몰려 있었고, 개발정도가 낮은 지역이나 서부 지역에서는 근로자의 직업병 의료 서비스에 대한 접근성이 매우 부족했다. 전문 기관을 관리하는 것도 쉽지 않은 문제였다. 2011년에 개정된 직업병예방통제법은 직업병의 진단과 치료를 보다 용이하게 하고, 직업병의 확산을 예방하는데 중요한 역할을 했다. 직업병예방통제법은 산업보건 서비스, 산업보건 규칙에 근거한 직업병 보상 제도에 대해 규정하고 있으며, 직업병 예방을 위한 법적 근거를 제공하는 법이다.

9억 명으로 추산되는 중국의 근로자들 중 2,500만 명 이상의 근로자들이 매년 산업 위험에 노출되어 있으며, 매년 수많은 새로운 직업병 사례들이 보고되고 있다. 중국 보건부의 2009년 보고서에 따르면, 위험한 자재 또는 근로 환경이 문제가 되고 있는 기업의 수가 1,600만 개에 달한다. 또한 새로운 직업병 발병은 18,128건, 직업병 관련 사망 사례는 748건이 보고되었으며, 특히 직업성 진폐증이 빠르게 증가하고 있다. 그러나 근로자들이 심각한 안전 보건 문제에 그대로 노출되어 있고, 직업병에 대한 보고 또는 진단이 제대로 이뤄지지 않고 있는 소규모 지역 회사, 무허가 작업장이 수 없이 많다는 것을 감안하면 이 수치가 현실을 그대로 반영하고 있다고 보기는 어렵다. 뿐만 아니라 이 수치에는 질병으로 인해 해고를 당하고 낙향한 사람들도 대부분 누락되어 있을 가능성이 높다. 실제로 중국 질병예방통제센터(CDC), 복지부 관계자들도 이런 통계 수치는 직업병으로 확진된 사례만을 취합한 것이며, 현실과는 큰 괴리가 있다는 사실을 인정하고 있다. 2010년 보건부 발표에 따르면 신규 직업병 발병 건수는 27,240건이며, 이 중 진폐증이 23,812건, 직업성 중독이 2,034건, '기타'가 1,394건이다. 이 중에서 사망률이 가장 높은 진폐증의 경우, 69%의 신규 발병 사례가 석탄, 철도, 비철금속 산업에서 발생했다.

1950년에서 2010년까지 중국에서 발생한 직업병 관련 사망자 수는 연평균 약 5,000명이며, 같은 기간 동안 전국적으로 발생한 직업병 사례는 749,970건이다. 이 중 진폐증이 676,541건, 사망 사례가 149,110건, 직업성 중독이 47,079건이었다. 최근 발표된 보건부 보고서에 따르면 신규 직업병 발생 건수가 감소세로 돌아섰다고 하지만, 여전히 중국은 세계에서 직업병 발생 건수가 가장 많은 나라이다. 중국에서 가장 엄격한 호흡성 이산화규소 노출 한도는 0.2mg/m³지만, 이 기준은 제대로 지켜지지 않고 있으며, 특히 저개발 지역이

나 시골에서는 거의 준수되지 않고 있다. 진폐증은 여전히 중국에서 가장 흔하게 나타나는 직업병이며 급성 직업성 중독이나 그 밖의 직업병 사례도 점점 늘어나고 있다. 중국의 산업보건 수준은 분명히 개선되고 있지만 여전히 직업병 사례는 증가하는 추세다. 뿐만 아니라 삼대이전론(三大移轉論)에 따르면 직업성 질병의 부담이 도시에서 시골로, 발전된 해안 지역에서 낙후된 내륙 지역으로, 대규모 국영 기업에서 중소기업 민간 외국계 기업으로 이전되고 있다. 이런 변화는 중국의 산업보건 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있지만, 다른 한편으로는 직업병 관리 대책을 발전시킬 수 있는 새로운 기회가 될 수도 있다.

표 1. 중국의 연간 직업병 신규 발병 건수(2000-2014)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	[2]	[3]	[4]	[5]	[6] ^a	[7]	[8]	[9]	[10] ^b	[11]	[12]	[13]	[14]	[1]	[15]
진폐증	9100	10505	12248	8364	8743	9173	8783	10963	10829	14495	23812	26401	24206	23152	26873
급성 중독	785	759	590	504	383	613	467	600	760	552	617	590	601	637	486
만성 중독	1196	1166	1300	882	1077	1379	1083	1638	1171	1912	1417	1541	1040	904	795
기타	637	788	683	2761	198	1047	1186	1095	984	1169	1394	1347	1573	1700	1818

^a 1차 출처는 중국 질병예방통제센터(CDC)에서 발표한 자체 통계이며, 추가 출처는 인용된 참고 문헌이다.

^b http://www.qh.xinhuanet.com/2009-06/09/content_16760903.htm 의 자료를 사용했다. 중국 보건부가 국가보건가족계획위원회로 명칭이 변경되면서 현재는 이 홈페이지에 접속할 수 없다. 관련 자료는 인용된 홈페이지를 참고하라.

중국의 산업보건 관련 법령은 국제적인 수준에 맞게 점진적으로 발전하고 있다. 중국은 지난 2001년, 회원국들에게 (직업병을 포함한) 질병의 예방, 치료, 통제 의무를 부과하는 UN 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제 규약을 비준했으며, 2006년에는 산업 사고 및 직업병의 체계적인 예방과 이를 위한 노사간의 협력을 촉구하는 산업안전보건협약을 비준했다. 중국의 산업보건 관련 법령은 오랜 시간에 걸친 우여곡절 끝에 도입되었지만, 독성물질 관리에 관한 근로자 보호 규칙 등과 같은 여러 가지 중요한 정책들이 관련 법령을 근거로 정비되고 있다. 또한 2001 직업병예방통제법은 직업병 예방 및 관리에 관한 근로자, 기업, 산업보건 전문 기관, 보건 당국의 의무, 권리, 법적 책임을 규정하고 있다. 직업병예방통제법이 발효된 후 보건부는 동법을 시행하기 위한 시행 규칙들을 잇달아 발표했다. 2011년에는 동법이 개정되면서 직업병 진단 및 치료 관련 규정이 강화되었으며, 지방노동안전청이 산업보건에 대한 1차적인 책임을 지도록 했다. 이에 따라 지방노동안전청은 다양한 관련 시행 규칙을 발표했으며, 보건부는 산업보건 검진, 직업병 예방/진단/치료/분류 규칙 등과 관련 규칙을 정비했다.

직업병의 높은 유병률에도 불구하고 중국의 산업보건 서비스 체계는 표준화되어 있지 않으며, 이로 인해 건강 검진, 직업병 진단이 중구난방으로 진행되는 경우가 많으며, 관련 보고서도 통일된 기준 없이 산발적으로 발표되고 있다. 직업병을 진단하고 치료하기 위한 시설의 부족도 문제를 더욱 악화시키고 있다. 더욱 심각한 것은 관련 법률이 제정되고, 협약이 비준되면서 안전한 환경

에서 일을 할 권리를 근로자의 기본적인 권리로 인정하는 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 관계 당국이 직업병을 예방하기 위한 적극적인 노력을 보이지 않는다는 것이다. 이로 인해 많은 근로자들이 자신의 권리를 지키기 위한 마지막 절차로 의료 소송을 택하고 있다.

직업병 보상 체계도 아직 불충분하며, 개인의 보험 가입률도 낮은 실정이다. 예를 들어 2011년 조사에 따르면 부상을 당해 근로 능력을 상실했지만 1회성 보상금 밖에 받지 못한 근로자의 비율이 50%에 달했다. 그나마 1회성 보상금이라도 받은 근로자 중 78%가 후속 치료비에도 미치지 못하는 보상금을 받았으며, 2년간의 치료비를 충당할 수 있는 금액을 받은 근로자의 비율도 47%에 그쳤다. 직업병은 그 특성상 장기적인 치료와 재활을 요하며, 일부 직업병(예, 진폐증)의 경우 지속적인 치료를 필요로 하기 때문에 2년간의 치료비로는 부족한 경우가 많다.

2001년 산업보건법이 제정된 후에도 주무부처가 변경되면서 혼란이 계속되고 있다. 1998년부터 2011년까지는 산업보건 관련 법률을 시행할 책임이 여러 정부 부처들 사이에 분산되어 있었다. 사용자들이 관련 법령을 제대로 준수하지 않는 상황에서 근로자들은 제대로 된 보호와 의료 서비스를 받지 못했으며, 어느 기관에 도움을 요청해야할지도 알 수 없는 혼란이 이어졌다. 법률이 개정되면서 이제 산업보건 행정을 담당하는 1차적인 주무 기관은 지방노동안전청으로 정해졌다. 그러나 지방노동안전청의 책임과 권한은 보건부를 비롯한 여러 부처와 중복되는 경우가 많기 때문에 여전히 책임전가 행위가 만연해 있기 때문에 관련 법령이 제대로 집행되지 않고 있으며, 사각 지대가 줄어들지 않고 있다. 관련 책임이 지방 정부로 넘어 왔지만 막상 지방정부들은 경제 발전에만 관심을 쏟을 뿐 산업보건 법률의 시행은 뒷전인 것도 문제를 더욱 악화시키고 있다. 지방 정부들은 사용자를 대상으로 한 필수 직업병/산업보건 교육을 외면하고 있으며, 규제 업무에 대한 예산 지원에 인색한 편이며, 처벌도 솜방망이 처벌에 그치고 있다. 예산과 교육 부족으로 인해 산업보건 규제 인력도 제대로 확보하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 산업보건 감사나 조사도 근로자들의 항의에 수동적으로 대응하는 수준에 그치고 있다.

다른 산업화된 국가들의 산업보건 감사 비율은 20~50%인 반면 중국은 10%에 불과하다. 2009년을 기준으로 1,600만 개의 기업 중 산업보건 감사를 받은 기업은 125,231개(0.78%)에 불과하며, 감사 대상 기업 중 기준에 따른 산업보건 기록을 제출한 비율도 60%에 미치지 못했다. 산업보건 위험 관련 기록을 유지하고 있는 기업들 중에서도 근로자를 대상으로 건강 검진을 실시한 기업은 59%에 그쳤다. 그나마 여기에도 속하지 않은 나머지 기업들의 근로자들은 제대로 된 산업보건 기록도 없이 위험한 작업 환경에 무방비로 노출되어 있다. 건강 검진을 받은 근로자 중에서 직업병이 의심된다는 진단을 받은 근로자는

1% 미만이었으며 의심 사례 21,000건 중 실제 직업병 진단이 내려진 비율은 단 28%였다. 단, 2011년 직업병예방통제법 개정을 통해 검사 기준이 엄격해지고 처벌이 강화되면서 상황이 다소 개선되었을 것으로 기대된다.

산업보건의 중요한 문제로 대두되고 있지만, 보고 및 진단이 제대로 이뤄지지 않기 때문에 직업병 관련 통계 수치는 현실과 매우 큰 괴리를 보이고 있다. 소규모 기업이나 무허가 작업장 근로자들은 직업병 검진 기회를 거의 얻지 못하고 있으며, 막상 병에 걸리면 직장을 잃고 고향으로 내려가야 하는 경우가 많다. 중국 당국도 공식 통계 자료는 확진을 받은 사례만을 취합한 것이기 때문에 실제 수치와는 큰 차이가 있다는 사실을 인정하고 있다. 이런 상황을 개선하기 위해 중국 정부는 먼저 직업병 진단 절차, 규칙, 기준을 개선해야 한다. 또한 산업보건 감독 및 관리 관련 법령을 보다 강력하게 시행할 필요가 있다. 산업보건과 관련된 모든 정부 부처가 직업병 관리, 진단, 치료, 보상을 위한 보다 효과적인 접근법을 모색해야 한다.

직업병은 주로 위험 물질에 대한 노출로 인해 발생하며, 노출 시간이 길어질수록 근로자의 건강에 미치는 영향도 커진다. 중국의 빠른 경제 성장과 그로 인한 사회적, 경제적 변화로 인해 직업병의 위험성이 크게 높아진 상황에서 직업병을 법률적, 체계적으로 분류하는 작업이 무엇보다 중요하다. 효과적인 산업보건 대책을 당장 내놓는 것은 물론이고, 현재 실태를 파악하는 일조차 쉽지 않은 것이 현실이다. 그러나 현재 중국의 산업보건 문제는 용인 가능한 수준을 넘어선지 오래다. 중국 사회의 관심이 아직 온통 경제 성장에 쏠려 있는 상황에서, 다국적 기업을 대상으로 작업 환경 개선을 유도하고, 기존 법령의 집행을 강화하는 조치가 선행되어야 할 것이다. 경제 성장과 산업안전보건 사이에 균형을 찾는 것은 결코 쉬운 일이 아니지만, 균형을 찾기 위한 노력을 결코 멈춰서는 안 된다.