

# 산재보상제도에 대한 심층적인 접근: 산재피해자 관점에서 〈『산재를 말하다』, 권동희. 2023, 숨쉬는책공장〉

박종식\*

산업재해는 의학적 판단의 영역일까, 법률적 판단의 영역일까? 현행 산업재해보상보험법 제 37조 제1항은 ‘업무상의 재해의 인정 기준’에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. “근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.”

해당 법조항은 2006년 노사정위원회의 ‘산재보험 제도 개선에 관한 노사정 합의’에 기초해 2007년 산재보험법이 전면 개정되면서 신설됐다. 과거 노동부 예규였던 ‘업무상질병인정기준’이 노동부령, 대통령령 등의 형태로 존재하다가 사회적 합의를 계기로 법률로 자리 잡은 것이다. 해당 법조항을 지켜야 하는 대상, 즉 수급자는 업무상재해 인정 여부에 관한 판단을 담당하는 근로복지공단과 법원이다.<sup>1)</sup> 또한 공단이나 법원이 산재를 판단하는 과정은 상당인과관계라는 규범적 요건을 묻고 따지는 과정이어야 한다. 그렇다면 법은 잘 지켜지고 있을까.

## 산재전문 노무사의 실전 분투기

『산재를 말하다』의 저자 권동희는 산재사건 전문 공인노무사이자, 탄광 붕괴사고로 아버지

---

\* 한국노동연구원 부연구위원

1) 권오성(2021) 『업무상 재해의 상당인과관계에 관한 증명책임 재검토』 노동법연구

를 여윈 산재사건의 유족이기도 하다. 산재로 인한 비극을 누구보다 잘 알고 있을 그는 노동자의 입장에서 산재사건을 대리하고, 기회가 닿을 때마다 정부나 국회를 상대로 제도개선을 촉구해 왔다. 각종 논의체에 참여해 변화를 이끌어 내기도 하지만, 산재관련 제도개선을 위해서 계란으로 바위치기 같은 현실에 좌절을 겪기도 했다. 산업재해에 대한 저자의 안타까움과 현실변화를 위해서 그 동안 저자의 노력과 분투기가 책으로 나왔다. 지난 12년간 <매일노동뉴스>에 기고한 칼럼을 책으로 엮었다. 435페이지에 달하는 이 책은 산재 관련 법제도에 대한 전문적인 지식이 없다면 결코 쉽게 읽히지 않는다. (이러한 점에서 이 책에 대해 일반인들이 읽기 쉬운 서평을 쓰기도 쉽지가 않다.) 그리고 어떤 대목에선 울분을 담아 꺾꺾 늘려쓴 흔적이 역력하다. 저자는 서문에서 이렇게 말하고 있다.

“어떤 기고는 몇 달을 고민해서 쓴 것도 있지만, 최소 몇 주 또는 며칠을 숙고하고 쓴 것이다. 이런 나의 동력은 지식이 아니라 분노와 절망에 가까운 체념에서 나온 노동자들의 목소리였다 (...) 그 목소리와 눈물들을 외면할 수 없었다.”(p.9)

이 책은 7개 파트로 구성돼 있다. ‘산재를 말하다’가 제목에서 알 수 있듯이 이 책은 산업재해가 발생한 이후 산재 노동자와 법제도/시행기관의 한국 사회에서의 관계에 대해 비판적으로 검토하고 있다. 특히 저자는 상당 부분을 근로복지공단을 비롯한 산재 판정기관들(업무상질병 판정위, 산재 심사위 및 재심사위)의 문제점을 비판하는 데 할애하고 있다. 공단 등 판정기관들이 고수하는 산재인정 기준이 기존 법률이나 판례와 모순되며, 따라서 산재피해 노동자 친화적으로 법제도개선이 이루어져야 한다는 것이 책의 전반적인 요지다.

## 누구를 위한 산재승인 기준인가?

산업재해보상보험법 전문가인 저자는 산재 판단을 위한 의사결정은 ‘상당인과관계’라는 규범적 요건을 묻고 따지는 과정이어야 한다는 강한 소신이 있다. 그런데 공단 등 판정기관들이 재해와 업무 사이의 상당인과관계 전반(노동자들의 노동과정 및 관리자들의 작업통제 등)을 검증하기 보다는, 의학적 원인규명을 앞세우거나 법규범력이 없는 고사·지침을 기계적으로 적용해 산재인정 범위가 줄어들고 있다는 것이다. 결국 피해는 산재 노동자와 그 가족에게 돌아갈 수밖에 없다.

특히 뇌심혈관계질환의 산재 판단 과정에서 이 같은 문제가 두드러진다는 점에 대해서 저자는 강하게 비판하고 있다. 2021년 통계청 사망원인통계에 따르면 심장질환은 암에 이어 한국

인의 사망원인 2위다. 인구 10만명당 61.5명이 심장질환으로 사망했다. 뇌혈관질환은 사망원인 4위로 10만명당 44명이 사망했다. 2021년 한 해에만 5만4천여명이 뇌심혈관계질환으로 사망한 셈이다. 그런데 2021년 뇌심혈관계질환으로 산재 승인된 노동자는 659명<sup>2)</sup>에 불과했다. 우리나라 임금노동자수가 2천만명을 넘어서고 뇌심혈관계질환의 주요 발병원인이 과로와 스트레스라는 사실을 감안하면, 현재의 뇌심 산재승인건수는 지나치게 적다고 할 수 있다. 왜 이런 현실과 산재보상의 차이가 발생하고 있는가? 저자는 단순한 예에 불과한 고용노동부 고시를 (근로복지공단 산하) 산재판정기관들이 절대적 기준으로 인식하다보니 산재 인정범위가 협소해지고 있다는 점을 질타하고 있다.

“고용노동부 고시가 ‘예시적’ 판정기준이 아니라 ‘절대적’ 판정기준으로 작용한 것이다. 산재보험법이 생긴 이후 단 한 번도 법원은 고용노동부 고시의 법률적 효력을 인정하지 않았다. 내부 지침일 뿐이다 (….) 산재법리에 어긋난 터무니없는 판정 기준으로 인해 수많은 노동자와 그 가족들이 가난·절망·고통이라는 벼랑 끝으로 내몰렸고 지금도 마찬가지다.”(p.244)

저자는 뇌심혈관계질환뿐만 아니라 근골격계질환, 통근재해, 사고성질병, 복합부위통증증후군, 소음성난청, 요양 중 사고, 재택근무 중 업무상재해 등을 판단하는 데 있어 공단 등 판정기관들이 비슷한 문제를 반복하고 있다고 주장한다. 법 대신 고시·지침, 노동법 전문가보다는 의사의 주장에 따라 산재 판단 여부가 달라진다는 것이다. 이 대목에서 한 가지 의문이 생긴다. 공단 등 판정기관들은 왜 법률적 판단보다 의학적 검증이나 내부 규정을 우선시해온 것일까? 아쉽게도 이 책을 통해 그 이유를 온전히 파악하기는 어렵다. 저자는 직업환경의사보다 임상 의사(정형외과 등) 비중이 큰 질병판정위 인적구성이나 노동부 관료 출신의 입김이 막강한 의사 결정구조의 문제를 지적하고 있으나, 당사자들의 입장은 이 책에서 확인할 수 없어서 설명이 다소 부족하게 느껴진다. 저자의 문제제기에 대한 공단 등 판정기관들의 입장이 궁금하다.

## 기관사들이 소주 따른 대접에 손을 씻는 이유

그렇다고 이 책이 산재승인 영역의 법제도적인 쟁점만 다루고 있는 것은 아니다. 노무사인 저자는 책에서 본인이 맡았던 산재사건 사례를 통해서 산재문제에 대한 이해의 폭을 넓히고 있다. 공장 기숙사 여성노동자 투신자살 사건, 교대제 노동자 수면장애 상병의 업무상재해 인정 판결, 반도체공장 백혈병 사건, 세월호 희생교사 순직과 의사자 인정, 노사갈등 사업장에서 발

2) 고용노동부 2021 산업재해 현황분석

생한 노조 조합원 폭행사건과 근로복지공단의 산재 불승인 결정, 전자산업 하청업체 파견노동자 메틸알코올 급성중독 실명 사건, 이주노동자 피신 중 사상사고, 고 박선옥 간호사 자살사건, 철강회사 직업성 암 사건 등이다. 대부분 언론의 조명을 받은 굵직한 사건들이다. 많은 이들의 눈물과 한숨이 녹아 있다.

‘철도 기관사 K에게’라는 제목의 칼럼은 자살시도 후 무산소성 뇌손상 상태에 이른, 혼한 말로 식물인간이 된 철도노동자의 사연을 담고 있다. K는 열차 운행 중 두 번의 사망사고와 관련이 있었다. 열차운행 중 동료 전기원을 치어 사망에 이르게 하고, 자살하기 위해 선로에 뛰어든 사람을 치어 죽음에 이르게 했다. 그로부터 7년 뒤 K는 정신과 진료를 받기 위해 대기하던 중 병원 화장실에서 목을 매 자살을 시도했다.

“사상사고로 인해 분리된 신체를 한 곳으로 수습하고, 다시 운행한 후 사후보고서를 씁니다. 그리고 술집으로 달려가 소주를 담은 대접에 손을 씻는 관행이 있지요.”(p.398)

기관사들만의 ‘손씻기’ 관행이다. 소주에 손을 담근다고 해서 충격이 가질 리 없다. 폭음을 하고 쓰러져버리는 것 외에 다른 방도를 찾을 수 없었던 노동자들의 처지에 가슴이 먹먹해진다. K기관사는 자신의 정신과 진료를 산재로 인정해달라고 소송을 했고, 대법원까지 판단을 받았으나 결국 인정받지 못했다. 저자는 그날 법원의 선고를 듣고 충격을 받아 집에 가서 소주를 마시고 뺏어버렸다고 한다. 그날의 기관사들처럼 말이다.

산재노동자와 그 가족을 대신해 싸우는 저자는 언뜻 제도에 저항하는 투사처럼 보인다. 저자의 실제 온화한 성품과는 별개로 글 속에서 저자는 굉장히 격앙된 모습이다. 부당함을 지적하고 잘못을 바로잡기 위해 저자는 안간힘을 쓰지만 현실은 언제나 게으른 걸음으로 변화 앞에서 뭉그적거리고 있다.

## 산재 예방과 보상의 병행과 노사의 역할에 대한 고민도 필요

이 책의 제목은 『산재를 말하다』, 부제는 『산재의 문제, 변화 그리고 과제』이다. 보통 산재 문제를 논할 때는 예방과 보상, 두 개의 축으로 논의를 구분한다. 예를 들면 안전보건공단이 산재 예방사업을 담당하고, 근로복지공단이 산재보상(및 재활)을 담당하는 식으로 일종의 역할 분담을 하고 있다. 현실에서 역할 분담이 이루어지지만, 산재에 대한 논의는 예방과 보상이 병행되어야만 한다. 예방과 보상의 경중을 따질 수는 없지만 시간적인 선후관계에서 예방이 먼저고 보상이 다음이다. 그런데 이 책의 내용은 거의 대부분 보상의 측면에서 산재문제를 고찰하

고 있다. 저자는 산재문제의 해법을 주로 보상관련 제도 개선에서 찾고 있다. 하지만 예방과 보상이라는 두 개의 나사는 맞물려 돌아야 산재로 인해 고통받는 노동자들이 절대적으로 줄어들 수 있다.

저자는 이 책에서 다양한 업무상질병의 인정기준에 문제가 있다고 지적하고 있다. 또한 직업병에 영향을 미치는 각종 원인들 속에서 업무와 재해의 상당인과관계를 따져야지, 몇몇 요인을 엄격하게 적용하는 방식은 곤란하다고 주장하고 있다. 합당한 주장이다. 그런데 직업병에 영향을 미치는 요인들을 찾아나서는 것이 예방의 시작이다. 예방과 보상을 따로 분리해서 볼 필요가 없고, 또한 분리해서도 안 된다.

일반적으로 산업안전보건 논의에서는 노사정, 그리고 전문가까지 4주체를 이해당사자로서 언급하고 있다. 그런데 이 책은 산재보상 논의에 초점을 맞추다보니 산재인정 및 보상을 둘러싼 전문가 및 정부/산하기관 간의 논쟁과 저자의 노동중심적인 의견들이 주요 내용이 되고 있다. 그러다보니 이 책에서 노동자는 단순히 산재 피해자로, 사용자는 노동자에게 불리한 의견을 제시하면서 산재보상을 방해하는 세력으로 묘사되는데, 이러다보니 책에서 노사는 산업안전보건의 주체가 아니라 타자(他者)로서 존재하는 것처럼 느껴지는 점은 다소 아쉽다. 산재 문제에 있어서, 특히 사업장 내 산재예방 노력에 있어서 노사는 누구보다 가장 중요한 주체이다. 최근 중대재해 감소를 위해서 사업장 내 위험성평가 제도가 강조되고 있는데, 위험성평가의 핵심은 노동자/노조의 (적극적인) 참여와 이에 대한 회사의 지지와 안전보건투자이다.

이 책은 형식적 측면에서도 다소 아쉬운 부분이 있다. 장기간 신문에 쓴 칼럼 모음집이라는 특성으로 인해 대부분의 원고가 구문(舊聞)이다. 과거의 시점에서 문제를 지적하거나 비판하는 글이 대부분이다. 현재 시점에서 문제가 해결되었는지 아니면 갈등상태가 지속되고 있는지 책을 읽으면서 한번에 파악하기 어렵다. 저자가 각 파트 도입부에 해제를 추가해 놓았지만, 궁금한 대목이 나올 때마다 앞뒤로 왔다 갔다 하면서 책을 읽어야 하다보니 가독성이 떨어지고. 어떤 경우에는 설명이 없어서 현재는 어떠한 상황인지를 따로 검색해봐야 해서 책을 꼼꼼하게 읽고서 산재보상 제도를 이해하려고 하다보면 시간이 오래 걸릴 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 책의 미덕은 산재보상을 둘러싼 그간의 쟁점들을 상세하게 다루고 있다는 점이다. 저자가 무려 12년에 걸쳐 산재를 둘러싼 사회적 공방과 양측의 진화하는 입장을 성실하게 기록한 덕분이다. 이러한 점에서 특히 한국의 산재보험 제도의 구체적인 전개과정에 대해서 심층적으로 접근하고자 하는 사람들에게 이 책의 정독을 권한다.

“산재라는 것은 단순히 질병과 사고, 사망이 초래하는 문제가 아니라 한 명의 노동자가 인간으로서 가진 존엄성을 확인하는 투쟁의 과정이다 (...) 그래서 이야기 하고 싶었고 싸우고 싶었다.”(p.8)

저자가 직접 밝힌, 노동전문 일간지에 12년 동안 칼럼으로써 싸워온 이유이다. 저자가 산재 사건 결과에 실망해서 다시 소주를 마시고 뺏어버리는 날이 오더라도 늘 지치지 않고, 산재문제에 심층적인 고민을 지속해가기를 응원한다.