17 어업인의 산재보험인 '어선원재해보험' 개선

| 공인노무사 | 이 현 승

해상근로자의 권리보호와 실질적 사회보험 혜택을 위해, 소음성 난청 등 재해보상 관련 실무지침을 개선하여 육상근로자에 준하는 '어선원재해보험 제도'의 기틀을 마련

요약 내용

Ⅰ 검토 배경

- 2025. 4. 7. 시행 수협중앙회 '소음성 난청 보상 실무지침'으로 인해, 보험급여 청구에 대한 필수 제출 서류를 과도하게 요건화함으로써 신청하기 전부터 이미 어선원의 사회보험수급권을 사실상 제한함.
- '업무상 질병' 판단에 대한 제도적 미비로 인해, 보험급여 청구에 대한 민원 처리가 장기간 지연됨에 따라 해당 직업병 진단일로부터 소멸시효가 도과하는 등 어선원의 법적 불안정상태를 초래

Ⅱ 의견 내용

- 해상 근로의 특수성과 직업병의 특성을 지침에 반영하고, 판단기관의 전문성 제고와 실질적 심사를 통한 사회보험 기능 정상화 절실
- 처분기관(수협)의 소음성 난청 보험급여 신청 서류 반송 및 고질적 접수 지연 등 '사실상 업무처리 거부'에 대한 개선 조치 시급

Ⅲ 결론

- 관련 지침의 위법성을 확인하여 개선하고, 업무상 재해 판정(업무관련성 평가)에 대한 실질적 심사가 이루어지도록 지침 내용 반영
- 신청 서류를 공식적으로 접수하여 업무상 질병 판단 절차를 조속히 진행하고, 투명한 행정 처리를 위한 제도개선 노력 필요
- 지정의료기관 확대 및 산재 신청에 대한 부정적 인식을 개선하고, 궁극적으로 '육상 근로자에 준하는' 수준의 행정제도 개편 필요

Ⅰ 검토 배경

1. 어선원 소음성 난청 지침 개정 관련

- 2025. 4. 7. 개정된 수협중앙회의 '소음성 난청 보상 실무지침(이하 '개정 지침')을 개정하여, '작업환경측정결과'를 필수로 제출하도록 하였고, 시행일을 기준으로 업무 관련성 평가를 실시하지 않은 심사 건부터 소급 적용하도록 하였음. 이로 인해, 결국 피재 어선원들은 사회보험수급권 자체가 제한되는 문제가 발생하고 있는바, 당해 문제의 심각성과 이에 대한 개선 방안을 검토함.

2. 처리기관의 사건 처리 거부 관련

- 또한, 상기 개정 지침 시행 후 처리기관은 작업환경측정 결과가 없다는 이유로 반송·무응답으로 일관함으로써 '사실상 업무처리를 거부'하고 있는바, 이에 대한 문제점을 파악하고 신속한 개선 조치의 필요성에 대해 검토함.

3. 기타 육상 근로자에 준하는 제도개선 노력 관련

- 추가로, 연근해 어업에 종사하는 어선원의 재해 발생 시 이를 신속·공정하게 보상하여 어선원을 보호하고자 하는 '어선원재해보험'은, '육상근로자의 산업재해보상보험'과 마찬가지로 국가적 정책보험 제도로써 그 도입의 취지가 다르지 아니한바, 이와 관련하여 어선원재해보험의 전반적인 개선 사항에 대해 검토함.

Ⅱ 의견 내용

1. '소음성 난청' 개정 지침의 위법성과 개선 방안

가. 문제점

● 수협중앙회는 2025. 4. 7. '소음성 난청 보상 실무지침'을 개정하면서, 어선원 및 어선재해보상보험(이하 '어재법') 시행규칙 제5조의2에 따라 필수 제출 서류로 '작업환경측정결과'를 요구하고 있음.

● 수협중앙회가 근거로 삼은 어재법 시행규칙의 경우 법령상 예시적 규정에 해당함이 명백하지만, 수협중앙회는 일방적으로 법령의 제·개정 이유를 고려하지 않은 채 오인 해석하여 어선원 등에게 과도한 입증책임을 부과하고 있음.

● 이러한 개정 지침은 어재법이 보장하는 사회보험으로서의 기능을 완전히 몰각한 것으로, 어선원의 업무상 재해에 대한 청구권을 전면 배제하고 있음. 따라서 개정 지침의 위법성에 대해 구체적으로 검토하고자 함.

나. 개정 지침의 위법성

◎ 내부 행정지침이 법령보다 상위에 위치하여 운영되고 있다는 점

● 어재법은 연근해 어업에 종사하는 어선원 등의 재해 발생을 신속·공정하게 보상함으로써 어선원의 생계를 보호하고, 어선소유자의 안정적인 어업 활동을 뒷받침하고자 2004. 1. 1. 시행된 국가 주도의 사회보장 제도임. 제정 당시, 농림해양수산위원회는 2003. 2.

19. 법안을 수정 가결하면서 어선소유자에게 관련 증명서를 발급하도록 하는 의무 조항을 신설하였으며(어재법 제68조 제1항 및 제2항), 이후에도 2022. 12. 15. 시행규칙을 개정하여 피재 어선원의 요양급여 신청 시, 보험 가입자의 '사전 확인' 절차를 없애도록 하였음. 이처럼 어재법은 어선원 등의 사회보험수급권에 대한 접근성을 높이고 신청 단계에서 불필요한 절차적 장벽을 줄이기 위해 지속적으로 개선의 노력을 해오고 있음.

- 특히 '승선 중 직무외재해' 제도와 같이 배상책임 관계를 넘어서 해상 근로가 갖는 특수성과 환경적 위험성을 반영하여 국가가 책임지는 사회보장제도로 설계됨으로써, 해상근로자를 육상 근로자보다 두텁게 보호하는 것을 목적[1]으로 함.

- 또한 수협중앙회에서 개정 지침의 근거로 든 어제법 시행규칙 제23조의2는, 문리적 해석상 '요양급여'를 받을 자에 대한 규정에 해당함. 그러나, 어선원 난청의 경우 '장해급여'를 곧바로 지급하기에 개정 지침은 모순성을 내재하고 있음. 한편, 어재법은 산업재해보상보험법을 준용하고 있으며, 판례[2]는 해당 법령의 업무상 질병 인정 기준을 '예시적으로 규정'한 것으로 보고 있음.

- 이처럼, 어재법 시행규칙 제5조의4 제1항 제4호의 내용은 단순히 작업환경측정 결과에 한정할 수 없으며, 역학조사와 같은 신뢰성 있는 측정 결과를 통해 업무상 재해 여부를 충분히 판단할 수 있음. 관련 판결[3][4]에서도 동일한 업종의 역학조사를 신뢰하여 근로자의 입증책임을 완화하고 있음. 즉, 해당 규정은 '어선원 등이 승선한 어선의 작업환경 또는 유해 요인과 위험 요인을 확인할 수 있는 서류'로 규정하고 있으며, 여기에서

1) 대법원 2018두43774 판결
2) 대법원 2012두24214 판결
3) 대법원 2011다7437 판결
4) 서울행정법원 2019구단72765 판결

'확인할 수 있는'이라 함은 피재 어선원의 작업환경 또는 유해 요인에 대한 직접증거뿐만 아니라 이러한 직접증거가 없다고 하더라도 간접사실의 증명을 포함하는 내용으로 해석함이 타당함[5].

- 그럼에도 불구하고, 수협중앙회는 2025. 4. 7. 지침 개정을 통해 피재 어선원이 승선한 모든 선박의 작업환경측정 결과를 **'무조건적인 필수서류'로 제시**함으로써, 국민의 사회보장수급권을 사실상 원천적·일방적으로 배제하고 있으므로, 해당 개정 지침은 그 위법성이 명백하다고 할 것임.

◎ 어선원의 특성상 모든 선박의 작업환경측정결과를 확보하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점

- 2021년 기준 전체 등록 어선 약 65,531척 중 20t 미만의 소형어선은 62,084척으로 전체 어선의 95.8%에 해당하고 이 중 1톤 이상 5톤 미만의 어선은 39,356척으로 약 63.5%에 해당하는바, 대부분의 어업은 그 '영세성'이 뚜렷함.

- 일반적으로 어선원들은 계절적·단기적 출항 시기에 따라 하나의 선박에 오래 종사하기보다 '비정기적·간헐적인 근로 제공 형태'를 보이면서 이직과 전직이 빈번하게 이루어지기 때문에, 한 명의 피재 어선원이 과거에 탑승한 모든 선박의 작업환경측정 결과를 확보하는 것은 사실상 불가능함.

- 또한 작업환경측정결과는 사업장의 환경을 정량적으로 파악하는 도구 중 하나에 불과하며 사업주의 영향력이 직접적으로 미치는 구조적 한계가 존재함. 즉, 작업환경측정결과 그 자체는 사업주에게 유리한 방식으로 왜곡될 가능성을 상시 내포하고 있으며, 이

5) 대법원 2015두3867 판결

를 통해 업무상 질병의 인과관계를 단정할 수는 없음. 실제 서울고등법원[6]에서도 작업환경측정 결과는 사업장이 유해 요인에 노출되어 있는지와 그 노출 요인이 무엇인지 살펴보는 기준에 불과하며, 이를 절대적인 기준으로 질병의 이환 여부를 판단할 수는 없다고 판시함.

- 더하여, 측정의 의무 주체도 아닌 피재 어선원에게 과거 승선한 모든 선박의 소음 노출 정도를 직접 측정하도록 사전에 강제함으로써, 피재 어선원에게 모든 책임을 전가하는 것은 사회보험 기능을 명백히 상실한 조치로서 위법함.

◎ 행정기관으로서 직권조사 의무를 해태하고 있다는 점

- 어재법은 산업재해보상보험법을 준용하면서 별도로 위탁기관인 수협중앙회의 재해조사와 자문 의뢰 등에 관하여 규정(어재법 제69조, 동법 시행규칙 제5조의3 제3항)하고 있음.

- 즉, 산업재해보상보험법을 운용하는 근로복지공단과 마찬가지로 수협중앙회는 '요양급여업무처리규정'에 따라 재해조사(제5조) 및 직무상 질병에 대한 자문 의뢰(제9조) 등을 규정하고 있음에도, 이러한 조사 의무를 이행하고 있지 않음.

- 특히 근로복지공단은 폐업 사업장 등 작업환경측정결과가 존재하지 않아 직접적인 자료를 확인할 수 없는 경우에도, 유사 업종·직종의 작업환경을 참고하여 규범적 판단을 통한 실질적인 행정처분이 이루어지고 있음.

6) 서울고등법원 2023누30477 판결

- 그럼에도 불구하고, 상기 법령이 명시한 자체 조사나 전문 기관의 자문을 통한 보완 절차의 이행을 시도조차 하지 아니한 채, 피재 어선원에게 확보 불가능한 자료 입증의 전부를 일방적으로 전가하는 개정 지침의 내용은 위법함.

다. 개선 방안

◎ 위법한 행정지침의 개선과 적법한 기준 마련

- 주무관청인 해양수산부의 소극 행정에 대한 지적과 수협중앙회의 문제가 되는 개정 지침 내용의 신속한 폐기가 필요함.

- 요양급여 신청 시, 전문의의 진단서와 피재 어선원의 근무이력에 기반하여 업무 관련성에 대한 실질적 심사가 이루어지도록 관련 내용을 실무지침에 반영함.

- 상기 실질적 심사를 통해 진단서와 근무이력만으로도 재해와 업무 관련성에 대한 판단이 이루어지므로, 기존의 소음성 난청 용역 결과 및 연구자료와 과거 업무 관련성 판단 사례 등을 종합적으로 활용하여 판단 기준의 일관성과 판단기관의 신뢰성을 확보하여야 함.

◎ 진단 및 신청이 오래된 사건부터 신속한 처리

- 개정 지침 시행 이전 청구된 사건의 경우, 당연히 개정 전 지침을 활용하여 더 이상의 처리 지연을 방지하고 조속한 진행이 이루어지도록 조치하여야 함.

- 개정 지침으로 인한 어선원 난청 피해자의 빠른 권리 회복을 위해, 오래 지체된 사건의 순서부터 우선하여 조속한 처리가 이루어지도록 하여야 함.

- 실질적 심사를 통한 업무상 재해 여부 판정 시, 부족한 사항은 재해조사 기관이 신속하게 직권조사를 실시할 수 있도록 조사관에 대한 교육이 필요함.

◎ 공정성 확보와 전문 기관의 도입

- 육상 근로자(근로복지공단 관할)에 준하는 행정적 제도개선에 대한 전반적인 인식 전환과 노력이 요구됨.

- 기존 용역 결과와 연구자료를 활용하면서 다양한 선박에 대한 획일적 접근을 보완할 수 있도록 직업 환경 전문의 소견과 전문 심의 기관 등을 도입하여, 업무상 재해 판정의 공정성을 확보하여야 함.

◎ 모니터링과 지속적인 대화

- 어업인에 대한 산업재해보상보험 제도로서 실효적 운용을 위해서는, 제도권의 지속적인 감시와 어업인 권리에 대한 많은 관심이 요구됨.

- 장기적으로는 '어선원 제도개선 토론회' 등을 통하여 관련 기관과 전문가들의 지속적인 소통 창구가 필요함.

2. 수협중앙회의 '사실상의 업무처리 거부' 와 개선 방안

가. 문제점

- 위법한 상기 개정 지침을 이유로, 수협중앙회의 지역본부와 영업점은 피재 어선원의 소음

성 난청 신청 서류에 대해 무분별한 반송을 하거나 사건의 등록 자체를 거부하는 등 '사실상 업무처리를 거부'하고 있음.

- 실제 처리기관은 신청 서류에 대해 착불 반송하거나 무기한 접수보류, 심지어 신청 서류를 분실하기도 하며, 이로 인해 어선원 등은 정당한 청구권에 대하여 '소멸시효 도과 등 법적 불안정상태'가 초래되는 심각한 문제가 발생하고 있음.

나. 개선 방안

◎ 신청 서류를 공식적으로 접수하고, 본부 차원의 일괄 조사를 통한 후속 처리

- '개정 지침 이전 청구 사건'은 조속한 업무상 재해 판단이 이루어지도록 영업점에서 즉시 사건을 접수하고, 신속하게 판단 절차를 진행할 것이 요구됨.

- '개정 지침 이후 청구 사건'은 무분별한 서류 반송 행위를 즉시 중단하고, 서류 접수를 통하여 소멸시효에 대한 피해 어선원이 발생하지 않도록 조치함.

◎ 수협 영업점의 관행적 행정 처리 문제 개선

- 자료 보완 등의 행정 처리 시 관련 법령(어재법 시행령 제50조 제1항, 민원처리에 관한 법률 제5조 제1항 및 제27조 제1항)에 따라 반드시 공문 직성을 통해, 피재 어선원과 대리인이 사건에 대한 처리 경과를 명확히 알 수 있도록 개선함.

3. '육상 근로자에 준하는' 재해보상 행정제도 개선 노력

가. 특별진찰 지정의료기관 대상 확대

- 어선원 소음성 난청의 경우 특별진찰의료기관이 5곳에 불과[7]하므로, 신속한 업무처리를 위해 해당 이외 특별진찰의료기관을 적극적으로 확보하여야 함.

나. 어선원 재해 인식 개선

- 신청 대상인지조차 모르거나 현장에서 만연한 산재 신청에 대한 회의적인 관점을 개선하여야 하며, 업무상 질병 신청 시 선주 불이익 존부에 대한 올바른 고지를 통해 전반적인 신청 기피 문제를 해소하도록 노력하여야 함.

다. 심사·재심사 제도에 대한 신뢰성·공정성 확보

- 진술, 처리 기한, 처분기관의 의견서 회신 등 관련 법령[8]에 따른 절차와 기한을 준수하도록 하여 구제 제도에 대한 신뢰성 확보하고, 재해자 및 대리인에게 진술 기회 알림 등 권리 현실화를 통해 심사에 대한 공정성을 확보하여야 함.

라. 소규모 어선원에 대한 임금 실태조사 추진

- 소규모 어선원 등에 대한 임금 조사가 현실적으로 어렵다는 이유로 고용노동 통계조사에 따른 임금에 대한 조사 보고가 제대로 이루어지지 않고 있음.

- 특히 20톤 미만의 어선원은 선원법이 아닌 근로기준법을 적용받는바, 고용노동부와 해양

7) 인하대병원, 고신대학교복음병원, 울산대학교병원, 동국대학교 경주병원, 조선대학교병원
8) 어재법 제5장 심사청구 및 재심사청구(법 제57조 내지 제63조)

수산부는 명백한 관할의 정립과 협력을 통하여 소규모 어선원에 대한 구체적인 임금 실태 조사가 추진되어야 함.

Ⅲ 결론

- 이처럼, 어선원재해보험제도가 어업인을 위한 산재보험 제도로서 육상 근로자와 준하는 수준까지 자리 잡기 위해서는, 고용노동부 및 근로복지공단과 해양수산부 및 수협중앙회가 국가적 사회보험 운영의 주체로서 협력의 기틀을 마련하고, 지속적인 관심과 제도적 개선 노력이 요구됨.

18 산재 국선 노무사제도의 한계와 입증책임 완화

| 공인노무사 | 이 현 승

‘업무상 질병’에 대한 입증의 어려움을 해소하기 위해, 대리인 지원보다는 궁극적으로 ‘입증책임의 완화’를 통하여 취약계층 근로자의 실질적인 권리 보호 실현

요약 내용

Ⅰ 검토 배경



- ‘업무상 질병’은 업무상 사고에 비해 대리인 선임 비율이 높지만 승인율은 낮아, 실제 입증의 어려움에 대한 문제 존재
- 과거 장기간 복합적 유해인자 노출 및 오랜 기간 잠복기 등 직업병 발현 특성상, 근본적인 해결로써 입증책임 완화 노력 필수

Ⅱ 의견 내용



- 국선대리인 제도의 인정률 저하 우려는 결국 취약계층 근로자의 실질적인 권리 보호와 배치
- 업무와 질병 간의 인과관계에 대한 입증의 어려움을 실질적으로 해결하기 위해서는 입증책임 완화 노력 필요
- ‘업무상 질병’ 입증책임 완화를 위해 재해자 등이 전문 기관의 역학조사를 직접 요청할 수 있도록 신청권 도입
- 판정기관의 실질적 심사를 통해 궁극적으로 ‘업무상 질병’에 대한 개별 근로자의 입증 부담 완화

Ⅲ 결론



- 이의제기나 행정소송 등 사회적 갈등 해소 비용 감소를 위해서는 국선대리인의 단순 조력보다 ‘업무상 질병’ 입증책임 완화가 우선
- 수행 주체인 산재 전문 분야 공인노무사의 자발적 참여를 보장하기 위해서는 충분한 사전 의견수렴절차 필요

Ⅰ 검토 배경

- 새 정부의 '산재 국선 노무사제도 도입' 공약은 업무상 질병 등 산재 입증에 어려움을 겪는 취약노동자를 지원하는 국선대리인(노무사) 제도를 도입하여, 취약노동자에게 무료 법률 자문 서비스를 제공하는 것을 주요 내용으로 함.

- 과거 2020. 8. 19. 산업재해보상보험법 일부개정법률안(한정애 의원 대표발의)은 산업재해 근로자를 두텁게 보호하기 위하여, 특히 취약계층 근로자에게 '업무상 질병'에 대한 산재 신청 시 전문가의 조력을 받을 수 있도록 하는 입법 개정안을 발의한 바 있음.

- 당시 환경노동위원회 검토보고서에 의하면, 2017년부터 2020년 업무상 사고의 승인율(94.7%~96.5%) 및 대리인 선임 비율(1.5%~1.9%)과 비교하여, 업무상 질병 승인율(51.2%~62.2%)은 낮고 대리인 선임 비율(27.4%~30.6%)은 높은 점을 제시[1]함. 이를 근거로 업무와 질병 간 인과관계 입증이 더 전문적으로 요구되는 '업무상 질병'에 대한 국선대리인의 조력이 필요하다고 설명하고 있음.

- 실제로 업무상 질병은 오랜 기간을 거쳐 잠행(潛行)적으로 발생하는 등 발병 특성상 일반적으로 근로자가 재해 발생 원인과 업무와의 연관성을 입증하는 데 상당한 어려움이 따름. 이렇듯 업무상 질병에 대한 입증의 어려움은 국선대리인(노무사) 제도와 더불어 입증책임의 전환 또는 완화의 문제로써 산재보험의 국가 정책적·사회 보험적 기능에 입각한 시각에서 활발히 논의되고 있음.

- 이에 관하여, **'산재 국선 노무사제도'는** 제도적 한계와 노무사의 사회적 책임을 일방적으로 강요하는 등의 문제로 인해 **그 실효성에 대한 많은 지적이 있음.** 따라서, 아래에서는

1) 환경노동위원회, '산업재해보상보험법 일부개정법률안 검토보고', 2020.11., 4-5쪽.

'국선 제도의 문제점'을 파악하고, 근로자의 권리에 대한 실질적인 도움을 제공할 수 있는 제도적 방향으로써 '입증책임의 완화'를 중심으로 의견을 제시하고자 함.

Ⅱ 의견 내용

1. '국선 제도'의 문제점

가. 문제점

- **(인정률)** 이미 시행되고 있는 노동위원회 부당해고 등 **국선 노무사의 인정률**은 11.6%~12.%(2017년~2019년)인 반면, 사선 노무사의 심판사건 평균 인정률은 20.5%(2015년~2019년)로, **그 절반 수준**으로 나타남.

- 여기에는 ①실제 관련 사건 수행 경험 등이 고려되지 않는 기계적인(순번제) 국선대리인 배정 문제, ②각하·기각이 예상되는 무의미한 사건도 수임료가 들지 않는다는 이유로 근로자가 구제신청을 남용하는 문제, ③현실적이지 않은 국선 업무의 보수 수준으로 인한 국선대리인의 동기 저하 문제가 있으며, 이는 종국적으로 사회적 갈등 해소 비용 증대의 문제를 근본적으로 해결할 수가 없음.

- **(다수의 반대의견)** 추가로 과거 2020년 10월 24일부터 2020년 11월 9일까지 진행된 '설문 조사'에 따르면, **공인노무사의 95.8%가 국선 제도의 도입을 반대**하는 것으로 나타남.

- 이는 ④이미 대부분 착수금이 없는 사선의 시장을 전혀 고려하지 못한 문제(전문가 도움의 문턱이 이미 높지 않음), ⑤업무상 질병의 경우 대부분 잠복기 등으로 인해 근로자가 퇴직한 이

후 한참이 지나서야 발병하거나 인지하게 되는데 이러한 특성을 전혀 고려하지 못한 채 일정한 소득 기준에 따라서만 일률적으로 제도의 지원 대상을 선정하게 됨으로써 결국 모든 직업병 이환 근로자가 제도적 혜택의 대상이 되는 문제, ⑥이로 인하여 사선 시장의 혼재를 초래하게 됨으로써 공인노무사의 영업 자유를 과도하게 침해하는 문제 등이 주된 이유임.

나. 소결

- 따라서 '산재 국선 노무사제도'는 근원적으로 '인정률'이 현저히 낮아 실효적인 수단이라 할 수 없음. 또한, 공인노무사의 사선 시장과 현실을 고려하지 않은 성급한 제도의 도입은 오히려 혼란을 야기할 수 있음.

- 즉, 산재 승인율을 높이고 취약계층 근로자의 업무상 질병에 대한 진입장벽을 낮추기 위해서는, **'대리인 지원 제도'는 근본적인 한계로 인해 적절하지 않음.** 이보다 업무상 질병에 대한 **'입증책임의 완화'**에 대한 논의가 먼저 이루어져야 할 것인바, 아래에서는 이에 관하여 검토하고자 함.

2. 업무상 질병에 대한 입증책임의 완화

가. 업무상 재해 판단의 실질적 심사 기능 강화

- **(예시적 기준 명확화)** 산업재해보상보험법 제37조 및 [별표 3]에서 규정하고 있는 '업무상 질병에 대한 구체적인 인정 기준'은 동법 제37조제1항제2호가목에서 정하는 업무 수행 과정에서 유해·위험 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병에 해당하는 경우를 '예시적'으로 규정한 것인바(대법원 2012두24214 판결 등), 이에 대하여 판정기관 내부적으로 다시 한번 확고히 할 필요가 있음.

- 즉, 이와 관련한 근로복지공단의 업무처리 기준 역시 예시적인 규정이지 제한적·열거적 규정이 아님. 이러한 행정지침 기준에 매몰되어 판정기관은 업무상 질병 판단의 가이드라인이 아닌, 데드라인으로써 인정 여부를 일률적으로 적용하는 기계적인 판단을 지양하여야 함.

- **(실질적 심사 및 소송 부담 완화)** 일례로, 폐암의 경우 10년 이상의 석면 노출 기간이라는 기준에 매몰되어 다양한 유해인자의 복합적인 노출을 고려하지 아니한 채 노출 기간이 단순히 1~2년 미달한다는 이유로 불승인되기도 함. 또한 근골격계질환의 경우 단순히 유효기간 내인지 외인지에 따라 승인 여부가 결정되기도 함. 소음성 난청의 경우에도 사업장의 최고 소음수준(100dB 이상) 등을 고려하지 아니한 채 단순히 85dB 수준의 소음에 3년 이상 노출이라는 기준에 따라 노출 기간이 1~2개월 미달한다는 이유로 불승인되는 등 실질적인 판단보다는 기계적·일률적인 판단이 이루어지고 있음.

- 따라서 판정기관의 전문성을 확보하여 업무상 질병 여부 판단에 대한 **'실질적 심사'**가 이루어지도록 하여야 함. 이러한 문제는 아래처럼, 실제로 근로자가 행정소송을 제기하게 되는 주된 원인으로 작용함. 이는 결국 사회적 분쟁과 갈등 해소 비용의 증대로 이어짐.

[표] 2024년도 근로복지공단 소송 상황 분석[2)]

(단위: 건, %)

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	
행정소송	사건 수	4,379	4,593	4,613	4,947	5,299
	패소율	13.1	12.3	14.1	13.6	18.7

※ 2024년 업무상 질병 소송 점유율 : 전체 행정소송의 72.7%인 3,851건.

※ 2024년 업무상 질병 소송 패소율 : 전년(12.7%) 대비 4.7%P 증가한 17.4%.

2) 근로복지공단, '2024년도 소송상황 분석', 2024.3., 2-4쪽.

나. 현장 조사(전문 기관의 역학조사 및 자문) 기능 강화 : 신청권 도입

- **(역학조사의 중요성)** 업무상 질병은 업무와의 관련성에 대한 입증이 매우 어려움. 이처럼 업무상 질병에 대한 판정은 실제 직업환경연구원이나 산업안전보건연구원의 역학조사 결과에 상당 부분 의존해야 하는 경우가 존재함.

- **(재해자의 신청권)** 이러한 역학조사 및 자문은, 업무상 질병 여부 판단과 관련하여 근로복지공단이 필요한 경우에 실시함(산업안전보건법 제141조, 산업재해보상보험법 시행규칙 제22조 및 근로복지공단 요양업무처리규정 제9조). 일반적으로는 근로복지공단의 필요에 따라 내부 보험급여자문위원회의 자문을 거쳐 직업환경연구원 등에 자문을 의뢰함. 즉, 근로복지공단이 자문 등이 필요하다고 스스로 판단하지 않는 경우에는 역학조사 자체가 이루어지지 않음.

- 따라서 업무상 질병에 대한 입증책임의 완화 및 산재 신청의 진입장벽을 낮추기 위해서는, 재해자나 유족 또는 대리인이 근로복지공단으로부터 역학조사를 요청할 수 있도록 **'전문 기관의 자문에 대한 신청권'의 근거를 마련**하여야 함. 이에 따라, 근로자 등이 업무상 질병 역학조사의 필요성에 대한 심사를 요청하거나 직접 신청 및 지원받도록 하는 내용으로 관련 규정을 정비할 필요가 있음.

다. 업무상 질병에 대한 인식 개선과 홍보

- **(인식개선)** 직업병인지조차 모르는 근로자들을 위해 정부 차원에서 업무상 질병과 신청 등에 대하여 적극적으로 알려야 하며, 노무사의 전문성과 신뢰성을 바탕으로 한 대외적인 홍보가 수반되어야 함.

- **(신청 기피 해소 노력)** 업무상 질병 신청 시 사업주 불이익 존부에 대한 올바른 고지가 필요하며, 실제 현장에서 만연한 산재 신청에 대한 부정적인 인식을 개선하는 정부의 적극적인 노력이 요구됨.

Ⅲ 결론

- 상기와 같이 '산재 국선 노무사제도'는 실효성 측면에서 **여전히 국선 제도의 근본적인 한계가 존재**함. 따라서 **단순히 '대리인을 지원하는 제도'보다,** 업무상 질병에 대한 **'입증책임의 완화'를 통해 궁극적으로 산재 신청의 진입장벽을 낮출 수 있도록 제도적 방향이 재설정되어야 함.**

- **가장 중요한 것은, 먼저 제도의 '수행 주체'인 산재 전문 분야 노무사들의 의견을 사전에 충분히 반영할 수 있어야 함.** 이는 궁극적으로 제도의 실효성에 대해 직접적인 영향을 주기 때문임.

- 의견 수렴 과정에서 산재 전문가의 참여를 보장하고, 궁극적으로 국가 정책적·사회 보험적 산재보험의 기능을 강화하여 종국적으로는 무분별한 분쟁과 사회적 갈등의 해소 비용을 감소시키는 방법을 검토하여야 함. 이를 전제로 하여, 보다 신속하고 공정한 산재보상 체계의 기틀을 다져나갈 수가 있을 것임.