

기고

: 소음성난청 업무상질병 인정기준 개선안에 대한 고찰



소음성난청 업무상질병 인정기준 개선안에 대한 고찰



근로복지공단 산재보상국에서는 올해 3월부터 새로운 소음성난청 업무상질병 인정기준을 마련하여 적용하고 있다. 여기서는 산재보상국에서 소음성난청 업무처리기준을 개정하게 된 주요배경을 소개하고, 산업보건 관계자들이 알아두었으면 하는 신규 기준의 주요사항들을 살펴보기로 한다.



박정래
근로복지공단 창원병원
직업환경의학과장

필자는 근로복지공단 소속 병원에서 소음성난청 재해신청자에 대한 업무 관련성 특별진찰을 담당해 오고 있다. 근로복지공단 산재보상국에서는 올해 3월부터 새로운 소음성난청 업무상질병 인정기준을 마련하여 적용하고 있는데, 당장 드러나는 주요 이해관계자들의 반응으로는 노동계의 적극적 환영과 경총의 불만, 지역 근로복지공단 소속기관(지사) 요양담당자들의 업무적 혼선 등으로 요약될 수 있다.

여기서는 근로복지공단 산재보상국에서 소음성난청 업무처리기준을 개정하게 된 주요배경을 소개하고, 산업보건 관계자들이 알아두었으면 하는 신규 기준의 주요사항들을 살펴보기로 한다.

기준 개선안의 배경

우선적으로는 지난해 근로복지공단을 대상으로 한 국회 환경노동위원회 국정감사 과정에서 지적된 바와 같이 2018년 소음성난청 불승인 처분에 따른 취소소송에서 근로복지공단의 패소율이 51.4%에 달하는 것으로 확인된 점이다. 지난해 확정판결이 난 소음성난청 불승인 처분 취소소송은 총 72건이다. 이중 근로복지공단이 패소한 사건은 절반이 넘는 37건에 달한다. 반면 공단이 승소한 사건은 10건(13.8%)에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 화해로 소송을 취하한 14건까지 포함하게 되면 법원에서 뒤집힌 근로복지공단의 불승인 처분은 무려 71%에 달하는 수 치이다.

근로복지공단의 전체 산재불승인 판정에 대한 법원 소송의 패소율이 14.3%라는 사실에 비해 소음성난청에서의 패소율은 세 배가 넘는 수준인 셈이다.

구분	수행 건수	확정사건결과						계류중
		계	승소	패소	일부승소	취하 등(화해건수)	패소율	
2015년	47	22	4	5	0	13(1)	22.7	25
2016년	57	20	8	3	0	9(0)	15	37
2017년	93	30	13	7	0	10(8)	23.3	63
2018년	169	72	10	37	2	23(14)	51.4	197

최근 4년간 소음성 난청 불승인 처분 취소소송 판결 현황. (단위=건, %) (자료=근로복지공단)

근로복지공단에서는 소음성난청에 대한 내부 업무처리기준을 마련하여 2016년 1월 14일부터 시행해 온 바 있다. 이 업무처리기준에 따르면 (1) 85dB 이상 연속소음에 3년 이상 노출되었으며 (2) 내이병변에 의한 감각신경성 난청의 경우에만 업무상질병으로 인정하도록 제시하고 있다.

이때 ‘3년 이상 노출’의 의미는 소음작업기간을 합산하여 총 근무기간 중 3년 이상의 소음노출력이 있음을 의미하고 있으며, 인사기록이나 유관기관이 발급한 증빙자료 등과 같이 객관적으로 확인 가능한 자료로 확인하는 것으로 정한다. 또한 소음노출의 정도는 작업공정에 대한 작업환경측정결과표를 원칙으로 적용하고 있으나 예외적으로 사업장 휴·폐업 및 광업종사 근로자 여부에 따라 공단에서 제시하는 기준으로 소음노출의 정도를 판단하여 왔다.

그간 근로복지공단 내부적으로도 공단이 유지하고 있는 자체의 소음성난청 산재판정기준과 법원의 판결 입장에 상당한 차이가 있다는 점을 충분히 인지하고 있었고, 그 원인에 대해서는 소음성난청 인정기준인 ‘산재보험법 시행령 별표 3. 업무상질병에 대한 인정기준’에 명시된 “85dB 이상의 소음에 3년 이상 노출”이라는 기준을 절대적인 기준으로 삼아 산재판정 행정처리를 진행해 왔던 것으로 분석한 바 있다.

법원은 이 문제에 대해서는 “시행령의 기준과 더불어 개인별 감수성, 상당한 정도의 소음노출, 객관적 검사인 뇌간반응유발검사결과 등을 종합적으로 판단하여 소음성난청 여부를 판정하는 것이 타당하다”는 입장을 일관되게 유지하면서 근로복지공단이 불승인한 소음성난청 재

해처분을 취소해 왔다. 결과적으로는 근로복지공단 내부행정지침에 따른 심사방식이 곧 높은 소송패소율을 초래한 셈이다.

이러한 차이는 상소심으로 갈수록 더욱 두드러지고 있는데, 근로복지공단이 제기한 소음성난청 관련 항소심 사건 중 2018년 2심에 해당하는 15건, 3심에 해당하는 6건의 확정판결에서는 모든 사건에서 근로복지공단이 패소하는 결과를 보였다.

이 때문에 재해 근로자의 권익을 적극적으로 지켜나가야 하는 근로복지공단이 오히려 과도한 소송제기로 산재근로자에게 정신적 괴롭힘을 조장하는 것이 아니냐는 비난을 받는 상황에 처하기도 하였다. 이러한 일련의 결과들이 근로복지공단이 그간의 법원의 판결 취지를 고려한 소음성난청의 업무관련성 판단기준을 새롭게 마련하게 된 배경이 된 셈이다.

인정기준 개선안의 주요내용

새로운 인정기준에서 우선적으로 주목할 부분은 소음성난청과 노인성난청이 복합된 고령층 재해자에 대한 판단기준이 달라진 점이다.

즉 소음노출 중단 후 장기간 경과되어 감각신경성 난청으로 진단된 경우 소음노출력이 없을 경우에 한정하여 노인성난청으로 진단하게 되고, 노화의 진행이 청력손실에 영향을 미쳤음을 부인할 수는 없으나 소음노출 이외 노화 등의 다른 원인에 의한 난청임을 명확히 입증할 수 없으면 업무상질병으로 적극 인정하는 방향으로 기준이 마련되었다.



66

그간 노인성난청이 복합되었다는 이유로 산재 진입단계의 문을 넘지 못했던 고령층 재해자들이 신규 인정기준에 따라 산재혜택을 누릴 수 있는 보장폭이 크게 확대되었다고 볼 수 있다.

99

내이의 달팽이관 유모세포 손상에 의한 감각신경성 난청의 종류인 노인성난청과 소음성난청은 그 구별기준이 명확하지 않다는 점을 인정하고, 소음에 노출된 이력이 있고 그로 인하여 연령증가에 따른 자연경과적 변화가 더욱 빠르게 진행된 것이라면 업무상질병으로 인정한다는 것이다. 그간 다수 판결사례에서 확인할 수 있듯이 법원은 일관되게 진단 당시 고령의 나이인 점을 감안할 때 노화와 소음 노출 모두에 의한 청력 손실로 보는 것이 타당하며, 여기에 더하여 소음작업으로 인해 난청이 발병하였거나 자연경과적 진행 속도 이상으로 악화되었다고 추단함이 타당하다는 입장을 취해온 바 있다.

결과적으로 그간 노인성난청이 복합되었다는 이유로 산재 진입단계의 문을 넘지 못했던 고령층 재해자들이 신규 인정기준에 따라 산재 혜택을 누릴 수 있는 보장폭이 크게 확대되었다고 볼 수 있다.

인정기준개선으로 과거 탄광업에 종사했던 고령층 재해자의 난청승인혜택이 늘어날 전망이다.

그간의 연구결과에 의하면 소음성난청에 대한 연령의 영향은 나이가 증가할수록 커지는 경향이 있으며, 10년이상 소음에 노출된 경우에는 근무기간에 따른 소음의 누적효과 영향보다 연령에 의한 영향이 우세한 것으로 보는 의견이 많았다. 특히 70~75세 이상의 경우이거나 소음성 난청 진단을 받은 이후에는 연령에 의한 영향이 두드러진 것으로 보고 있다. 그 때문에 일부 전문가들은 고령층 난청자에 대해서는 별도의 연령보정방식이 타당하다는 의견을 주창해 온 바 있다. 일부 연구결과에서는 60세 이후에는 매년 평균적으로 1dB의 청력저하가 초래될 것으로 제시되기도 하였고, 이러한 연구결과에 근거하여 그간의 근로복지공단의 내부 행정지침에서는 연령보정 방식을 채택해 왔던 것이 사실이다.

그러나 이러한 방식에 대한 반대의견을 제시한 연구자도 있어왔다. 이 반대의견을 제시한 연구자의 주장은 소음에 의한 청력변화는 연령과 소음수준 및 근무기간의 상호작용이 있는 것으로 볼 필요가 있다는 것이다. Wald 등은 근무기간의 전반적인 부분에서 이미 연령효과가 보정되기 때문에 여기에 더하여 별개로 연령보정을 적용하는 것은 소음노출에 의한 청력손실부분이 이중으로 상쇄되는 부작용이 있다는 반대입장을 밝힌 바도 있다.



새로운 인정기준은 소음성난청 인정관련 최소 소음노출량에 대한 해석에 있어 청력손실 예방 기준으로 80dB 이상 노출수준을 적극적으로 수용하였다.

다음으로 새로운 인정기준은 소음성난청 인정관련 최소 소음노출량에 대한 해석에 있어 청력손실 예방기준으로 80dB 이상 노출수준을 적극적으로 수용하였다. 이전의 85dB 이상의 소음노출에 대해서만 의미를 두었던 기계적 해석방식을 폐기한 것으로 간주되는 부분이다.

이미 미국산업위생학회(ACGIH)에서는 80dB부터는 명백한 청력손실이 있으므로 청력손실을 예방하기 위한 소음노출수준을 80dB로 제한한 바 있다.

새로운 인정기준은 법원판결의 취지를 수용하여 종전의 직업력인정 기준(연속음으로 85dB 이상 3년이상 노출)을 충족하지 못하는 경우라고 해도 80dB 이상의 소음노출기간, 노출 후 발병까지의 기간 및 개인의 청력손실 감수성정도, 발병당시 연령 등을 종합적으로 고려하여 질병과 업무의 상당인과관계가 인정되는 경우 업무상질병으로 인정받을 수 있게 한 것이다.

그간 법원판결에서는 시행령 규정상의 업무상질병인정기준(85dB 이상에 3년이상 노출)이 업무상재해로 인정할 수 있는 일반적인 기준을 제시 또는 예시한 것이지, 이 기준 외의 방법에 의한 업무상재해의 인정을 배제하는 취지로 받아들여져서는 안된다는 입장을 명확히 해 온 바 있다. 즉 85dB 이하의 소음노출에 의해서도 소음성난청이 발생할 수 있다

는 점과 소음에 의한 건강 영향은 개인의 감수성에 의해 많은 영향을 받는다라는 점을 인정한 것이다. 이는 그간 근로복지공단이 수십 년 이상의 소음노출력이 있다고 하더라도 85dB에 미치지 못하거나, 또는 고강도의 소음노출력이 있다 하더라도 노출기간이 3년에 미치지 못하는 경우에는 업무관련성을 부정해 온 것과는 상반되는 입장이었던 것이다.

소음원	소음도 (dB(A))	영향
나뭇잎 부딪히는 소리	20dB(A)	쾌적
조용한 농촌, 심야의 교회	30dB(A)	수면에 거의 영향 없음
조용한 공원	35dB(A)	수면에 거의 영향 없음
조용한 주택의 거실	40dB(A)	수면 길이 낮아짐
조용한 사무실	50dB(A)	호흡·맥박수 증가, 계산력 저하
보통의 대화소리, 백화점 내 소음	60dB(A)	임상적 건강영향 (만성 노출)
전화벨소리, 거리 시끄러운 사무실	70dB(A)	TV·라디오 청취 방해, 정신 집중력 저하, 말초혈관 수축
철로변 및 지하철 소음	80dB(A)	청력 장애 시작 (만성 노출)
소음이 심한 공장 안	90dB(A)	직업성 난청 시작, 소변량 증가
학압기, 경적소리	100dB(A)	단시간 노출시 일시적 난청

* 출처: 환경부, 환경통계포털(보이지 않는 불청객, 환경소음이야기)

이번 개선안에서는 만성노출시 청력장애가 시작되는 80dB 이상의 소음노출수준을 직업성난청을 초래하는 유해소음수준으로 적극 인정하고 있다.

새로운 인정기준에서는 80dB 이상의 소음노출력이 입증되는 경우는 전체적인 소음노출기간을 종합적으로 고려하여 업무상질병 여부를 판단하게 되었다. 한편 근로자가 여러 사업장에서 근무하면서 소음에 노출된 경우, 각각의 사업장에서의 근무가 소음성난청의 발생에 영향을 미친 기여의 정도는 다를 수 있으나 여러 사업장에서 근무하면서 노출된 소음이 누적되어 질병의 발생에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

따라서 과거의 소음노출수준을 명확히 파악할 수 있는 객관적 자료가 확보되지 않는다고 하더라도 소음작업장에서의 근무이력이 입증되는 경우에는 유사 작업장에서의 소음노출 측정치를 고려하여 과거 노출 정도를 추정할 결과를 참고하여 업무상질병여부 판단에 적용할 수 있게 되었다.

이번 개선안에서는
만성노출시 청력장애가
시작되는 80dB 이상의
소음노출수준을 직업성
난청을 초래하는 유해
소음수준으로 적극 인정
하고 있다.



양측 청력역치가 비대칭인 경우에도 소음노출력이 있고, 다른 원인에 의한 난청이 발생한 것이 명확하지 않으면 업무상 질병으로 인정받게 될 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다.

마지막으로는 청력손실에서의 개인적 감수성의 차이에 따른 건강영향의 차이를 인정기준에서 적극 수용하고 있는 부분에 주목할 필요가 있다.

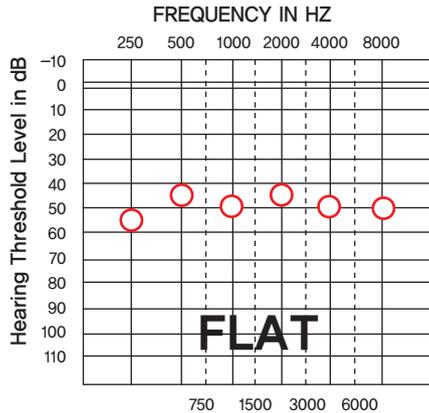
그간의 산재판정기준으로는 양측 청력역치가 비대칭(또는 편측)인 경우 또는 청력역치가 심도난청(농; 91dBHL 이상)에 해당하는 경우, 청력 검사에서 전체 주파수에 걸쳐 편평한 형태의 난청 등은 소음성난청의 전형적인 패턴에 부합하지 않는다는 입장으로 불승인처분을 내리는 경우가 적지 않았다.

이는 2011년 National Hearing Conservation Association에서 아래와 같은 청력형태는 소음성난청으로 인정하기 어렵다는 제시안에 근거를 둔 바 있다.

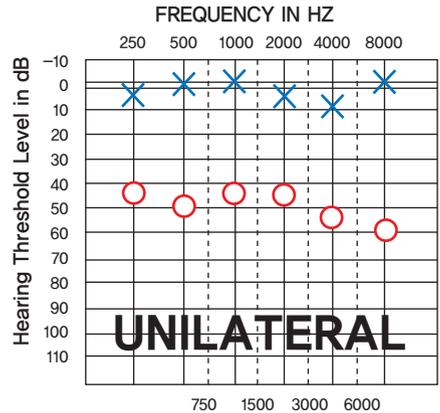
- 주파수와 관계없이 청력도에서 편평한 형태의 난청
- 고주파보다 저주파청력이 더 나쁜 경우
- 특히 50세 미만의 근로자가 70dBHL 이상의 고도난청일 경우
- 반복되는 검사에서 청력역치변화가 매우 심할 때
- 좌, 우측의 난청 정도 차이가 매우 클 때

일반적인 소음성난청은 소음노출이 대칭적이므로 양측 청력이 대칭적인 특징이 있지만, 사격 등과 같이 한쪽 귀에만 소음노출되는 경우 편측성 청력손실 가능성이 있다는 반론이 많았고, 소음에 대한 두 귀의

감수성에 차이가 있고, 손상과 회복기전이 다르게 작용할 수 있어 비대칭적 청력역치를 나타낼 수 있다는 입장을 개선하는 전문가 의견이 적지 않았다.



(편평형 : FLAT) 저주파수와 고주파수의 청력손실정도에 차이가 없는 편평상태



(편측형 : UNILATERAL) 좌측 청력은 정상임에 반해 우측만 난청이 초래된 상태

이 문제에 대한 근로복지공단의 질의에 대해 이비인후과 학회에서는 개인의 나이(특히 유모세포)의 소음에 대한 감수성의 차이가 존재하므로 비대칭 난청의 발생가능성이 있다는 의견을 제출하였다. 직업환경의 학회에서도 양측 귀에 동일하게 소음이 노출된다고 하더라도 손상과 회복이 다를 수 있어 비대칭이 발생할 수 있고, 다른 질환의 영향이 증명되지 않는다면 소음성난청을 간주할 수 있는 개연적 연관성이 있고, 설령 양측 귀 내부 모양, 깊이 등과 같은 개인별 소인에 따라 비대칭적 소음성 난청이 발생이 발생한다고 해도 소음에 의한 영향이 있는 것으로 해석해야 한다는 입장을 제출한 바 있다. 이비인후과와 직업환경의학회, 대한청각학회에서 공통된 의견을 제시함에 따라 양측 청력역치가 비대칭인 경우에도 소음노출력이 있고, 다른 원인에 의한 난청이 발생한 것이 명확하지 않으면 업무상질병으로 인정받게 될 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다.

한편 청력역치가 심도난청(농; 91dB 이상)인 경우에도 90dB 이상의 고강도의 소음에 지속적으로 노출될 경우에는 농으로 될 가능성이 높다는 의견을 직업환경의학회에서 제출한 바 있다. 다만 이 경우는 고강

도의 소음노출력이 입증되어야 하고, 난청특진결과에서 위농이나 사청, 위난청 등의 의심되지 않는 검사신뢰도가 뒷받침되어야 한다는 점을 감안하여야 한다.

또한 청력검사결과 수평형(flat, 주파수간 청력역치가 5dB 이내로 각 주파수별 난청의 정도가 비슷한 경우) 등 전형적인 소음성 난청이 아니더라도 소음노출경력이 인정기준에 부합하면 업무상질병으로 인정될 수 있는 가능성을 적극 심사하는 것으로 합의되었다.

시급한 과제 : 소급적용 처리여부

신규 인정기준 개선안에서는 노인성난청이 복합된 고령층의 난청사례, 80~85dB에 장기간 노출된 직업력이 확인되는 사례, 청력검사에서 청력역치의 비대칭 및 고도난청 소견을 보이는 사례 등에 대해서도 업무상질병으로 인정받게 될 가능성이 크게 열렸다는 점에서 재해근로자의 권익을 크게 향상시킨 조치라고 볼 수 있다.



66

새로운 소음성난청인정기준은 소음작업에 종사하고 있는 근로자들의 권익을 최대한 보장하기 위한 근로복지공단의 적극적 행정의지가 반영된 결과로 보여진다.

99

2020년 3월 현재 근로복지공단에서는 처리 중인 난청 재해신청건과 이후 접수되는 건에 대해서는 새로운 업무처리 기준 개선안을 적용하고, 이미 결정이 완료된 건에 대해서도 재해신청인의 재접수가 이뤄질 경우에도 소급적용 처리하는 방향의 적극적 행정의지를 밝히고 있다.

소확정으로 기관력이 발생한 경우는 제외하더라도 시행일 현재 진행 중인 심사, 재심사, 행정소송 등 권리구제절차가 진행 중인 건도 신규 지



침의 적용대상이 된다. 또한 내이병변이 없는 노인성, 비대칭, 편평형 난청 등의 사유로 부지급된 사건이 다시 청구될 경우 필자가 속해 있는 소속병원에 업무관련성 특별진찰을 적극 의뢰하겠다는 방침이 확인되고 있다.

새로운 소음성난청 인정기준은 소음작업에 종사하고 있는 근로자들의 권익을 최대한 보장하기 위한 근로복지공단의 적극적 행정의지가 반영된 결과로 보여진다. 산업보건 관계자들에게 이러한 제도적 변화를 주변의 소음작업자들에게 적극 홍보하는 노력을 당부드린다. ☺

참고 문헌

1. 국회의원 이용득 환경노동위원 보도자료 2019.10.15.
2. 근로복지공단 업무상질병부 대책회의자료 2018.12.
3. 이지호. 소음성난청 인정기준 명확화를 위한 연구 2018.
4. 근로복지공단, 소음성난청 판단기준 개선관련 전문가 회의결과 2019.12
5. National Hearing Conservation Association, Guidelines for recording hearing loss on the OSHA 300 Log, NHCA Spectrum, 2011;28(1):1-15.