"코로나19 백신 부작용 쥐꼬리 피해보상 예산…심의위 쇄신부터"

백신국가책임 표류

尹정부 출범 석달째…안 보이는 '백신국가책임제'
"인과관계 심의위 구성·심의방식·운영 쇄신해야"
"의사·시민사회단체 추천인사·법조인 수 고르게"
"위원장 중심 만장일치 아닌 다수결로 바뀌어야"
백신구매예산 6조2천억…피해보상 예산은 0.47%

코로나19 백신피해자가족협의회 회원들이 21일 서울 여의도 국회 앞에서 백신 부작용 보상 강화 반박 기자회견을 하고 있다.

새 정부가 출범한 지 석 달째에 접어들었지만 윤석열 대통령의 1호 공약인 '백신 부작용 국가책임제'가 보이지 않는다. 인류역사상 전례 없는 코로나19 백신 접종과 부작용(이상반응)간 인과관계 심의에 여전히 기계적 잣대(정립된 부작용 인정 기준)만 적용되고 있다. 심지어 인과관계 입증 책임을 국민에게 전가하고 있다는 비판의 목소리도 나오고 있다. 전문가들은 백신 부작용 국가책임제가 제대로 실현되려면 인과관계 심의를 담당하는 위원회의 구성부터 심의 방식과 운영까지 전면적인 쇄신이 필요하다고 입을 모은다.

백신 부작용 국가책임제는 접종 부작용에 대한 인과성 입증 책임을 정부가 지겠다는 것이 주요 골자다. 백신 접종은 개인을 보호하기 위한 자발적 행위라기보다 국가 공동체를 지키기 위해 이뤄지는 공공 정책에 가깝다는 이유다. 하지만 질병관리청이 최근 내놓은 코로나19 백신 접종 피해보상 강화 대책은 피해보상 규모만 늘렸을 뿐, 정작 중요한 '회색지대'에 놓인 피해자들의 백신접종과 부작용 간 인과관계를 입증하려는 의지는 읽히지 않는다. 회색지대란 백신 접종과 부작용 간 개연성이 있다고 여겨지지만 객관적 입증이 어려운 경우를 말한다.

김윤 서울대 의대 의료관리학과 교수는 "백신 부작용은 매우 다양하고 잘 알려져 있지 않은데, 환자나 피해자에게 (인과관계)입증 책임을 떠넘기는 게 맞느냐"면서 "백신 접종 피해에 대한 적극적인 보상을 공약한 윤석열 정부인 만큼 회색지대 피해자에 대해 부작용을 어떻게 적극적으로 인정하고 국가가 보상할 것인지를 대책으로 내놨어야 했다"고 지적했다.

질병청 산하 예방접종 피해보상전문위원회에 따르면 코로나19 예방접종 피해보상 누적 신청건수는 8만1383건(이의신청 2286건 포함)으로, 이중 5만7637건(70.8%)이 심의를 거쳤다. 보상 대상으로 결정된 것은 1만9260건(33.4%)이다.

강윤희 전 식품의약품안전처 임상심사위원(진단검사의학과 전문의)은 "백신으로 인해 발생했을 시간적·과학적 개연성이 있음에도 불구하고 자료가 불충분한 경우 백신 외에 설명할 수 있는 다른 어떠한 근거가 없다면 인과성을 인정해줘야 한다"면서 "인과관계를 인정해야 자료가 쌓이고 부작용 원인 규명에도 다가갈 수 있다"고 목소리를 높였다. 정부는 입증하기 어렵거나 정립된 부작용 인정 기준을 조금이라도 벗어나면 인과관계를 인정하지 않고 있다.

전문가들은 인과관계 인정 또는 입증이 제자리걸음을 하고 있는 배경으로 코로나19 백신 접종과 이상반응의 인과성 및 피해 보상 여부를 결정하는 의사결정 구조에 문제가 있다고 진단했다. 예방접종 피해보상전문위원회가 감염병 분야 등 의료인 중심으로 구성돼 있고 사실상 위원장의 견해가 결론이 되는 사례가 대부분이라는 것이다. 현재 예방접종 피해보상전문위는 의사 12명·약사 1명·변호사 2명 등 총 15명으로 구성돼 있다.

의료인, 법조인, 시민사회단체 추천 인사 등을 고르게 배치해 예방접종 피해보상전문위를 전면 개편해야 한다는 목소리가 나온다. 접종 역사가 짧아 과거 백신과 달리 부작용을 정확히 알 수 없고 회색지대 피해자가 많은 코로나19 백신의 특성과 사실상 접종이 의무화된 사회적 환경 등을 종합적으로 반영할 필요가 있어서다.

의료사건 전문 변호사인 신현호 예방접종 피해보상전문위 전문위원은 "백신 접종과 부작용 간 인과관계를 규명하는 역학조사는 과학적(의학적) 평가가 기본이지만, 규범적(사회적 상식을 바탕에 둔) 평가를 할 수 있는 전문가들이 투입돼야 한다"면서 "예방의학전문의 등 의료인, 시민사회단체에서 추천한 교수·종교인 등 인사, 법조인을 3분의1씩 전문위원으로 구성해야 한다"고 주장했다. 규범적 평가란 공동체의 안전을 위해 정부 정책에 협조해 백신을 맞은 후 부작용이 나타났거나 사망한 국민을 보호해야 한다는 사회적 상식을 의미한다.

김두경 코로나19백신피해자가족협의회 회장은 "지역역학조사관이나 심의 전문위원들의 의견을 무시하고 건당 3분도 되지 않는 졸속심의 결과를 신뢰할 수 없다"면서 "피해보상전문위를 해체한 후 피해자와 희생자 가족을 심의에 참석할 수 있도록 하거나 피해자 측이 원하는 전문위원을 3분의1 이상 배정할 수 있도록 해야 한다"고 촉구했다.

김 교수는 "감염내과 중심의 전문가로 구성돼 있고, 코로나19 백신 접종의 사회적 맥락을 전혀 고려하지 않은 채 옛날식 의사결정을 한다"면서 "과거 백신부작용 피해제도를 모든 국민이 여러 차례에 걸쳐 계속 맞을 수밖에 없는 코로나19 백신에 적용하는 것은 새로운 백신과 변화된 환경을 전혀 고려하지 않은 기계적·관료적인 방식"이라고 꼬집었다.

현행 인과성 심의 방식은 1995년 시행된 '전염병예방법'을 근간으로 만들어졌다. 과거 예방접종은 주로 소아가 대다수 접종했던 디프테리아·백일해·파상풍(DPT)백신, 홍역 등으로 수십년간 접종해온 터라 부작용이 잘 알려져 있었고, 접종 후 사망사고도 많지 않았다. 하지만 코로나19 백신은 접종을 시작한 지 겨우 2년째에 접어들어 부작용 관련 정보가 쌓여가는 초기 단계다. 인과성 심의 방식에 변화가 필요한 이유다.

전문위원 과반수 이상이 찬성하면 인과관계를 인정하고, 피해조사반에 속한 의료인이 피해보상위원회 전문위원으로 활동하는 것을 제한해야 한다는 목소리도 나온다. 현재 피해보상위원장이 피해조사반장을 겸임하고 있다.

강 전 임상심사위원은 "보통 과반수 이상이 인과관계가 있다고 평가할 때 관련이 있다고 결론 내린다"고 말했다. 신 전문위원은 "현재 만장일치가 돼야 인과관계를 인정하는 분위기"라면서 "수사와 재판이 분리돼 있는 것처럼 피해조사반에 투입된 의료인은 어떤 경우라도 피해보상위원회에 발을 들여선 안 된다"고 강조했다. 역학조사 과정에서 '인과관계 없음'으로 판단한 의료인이 심의 과정에서 인과관계가 있다고 평가 내리긴 어렵다는 것이다.

전문가들은 전면적인 피해보상위원회 쇄신 등을 거쳐 백신 접종과 부작용 간 인과관계를 폭넓게 인정해야 한다고 강조한다.

강 전 임상심사위원은 "예방접종 피해보상 심의 기준 중 근거자료 불충분으로 인과성이 인정되기 어려운 ④-1은 '인과성에 개연성이 있다'고 인정해 보상하고, 백신이 아닌 다른 이유로 인과성이 인정되기 어려운 ④-2는 '인과성 가능성이 있을 경우'로 조정돼야 한다"고 말했다. 신 전문위원은 "코로나19가 인류역사에서 처음으로 출현했는데, 정부가 (인과관계를)피해자에게 입증하라고 하는 것은 결국 구제를 거부하는 것과 똑같다"면서 "④-1을 ③번(인과성에 가능성이 있는 경우로)으로 올려야 한다"고 했다.

한편, 질병청에 따르면 정부가 코로나19가 발생한 첫 해인 2020년부터 올해까지 코로나19 백신 구매를 위해 투입한 예산은 총 6조2천억 원 가량에 달한다. 반면 현재 예방접종 피해보상 및 지원을 위해 확보한 예산은 약 292억 원 수준으로, 백신 구매 예산의 212분의1(0.47%)에 그친다. 신 전문위원은 "예방접종 피해보상 예산을 적어도 1조 원은 확보해야 한다"고 말했다.

백신 접종-부작용 간 '인과성 인정 권한' 질병청장이 안 보인다

백신 전권 쥔 질병청장, 인과관계 인정 시 전문성·융통성 발휘 피해구제 적극 나서야
인과관계 인정범위 확대 독자적 권한 보유 부여받은 권한 제대로 행사하고 책임져야
내부 반발·유사 피해 사례 줄소송 부담도

코로나19 백신 접종 피해자가 백신 접종과 부작용 간 인과관계를 입증하는 것은 '낙타가 바늘 구멍 통과하기'다. 코로나19 백신은 지금까지와는 전혀 다른 백신이기 때문이다. 전례 없는 코로나19 팬데믹(대유행)으로 긴급 사용 승인을 받아 부작용(이상반응)이 발생할 가능성이 높지만, 백신의 역사가 짧아 축적된 자료는 턱없이 부족하다. 하지만 공동체의 안전을 위해 백신 접종을 강력히 권고한 정부는 접종 피해 보상 심의 과정에서는 기계적인 잣대만 들이대고 있다. 백신 정책의 전권을 쥔 것이나 다름 없는 질병관리청장이 인과관계 인정에 있어 전문성과 융통성을 발휘해 피해자 구제에 적극 나서야 한다는 목소리가 커지고 있다.

지난 5월 새 정부의 첫 주무 부처 수장이 된 백경란 질병청장이 취임한 이후에도 코로나19 백신 접종 피해자 구제를 위한 심의 방식은 달라지지 않았다. 질병청 산하 예방접종 피해보상전문위원회는 과학적(의학적) 기준으로 인과관계를 입증하기 어렵거나, 부작용 인정 기준을 조금이라도 벗어나도 '인과관계 없음'이라고 결론 내고 있다.

의료계에서는 백 청장이 과거와 달리 의료인으로서 전문성을 충분히 살리지 못하고 있다는 지적이 나온다. 백 청장은 취임 전 삼성서울병원 감염내과 전문의로 근무했고, 대한감염학회 이사장을 지냈다. 지난 2020년 3월 대구·경북 지역 중심의 1차 유행 당시 방역당국에 외국인 입국금지를 촉구했고, 방역 완화 시기에는 오히려 강화해야 한다고 고언을 내놨다.

강윤희 전 식품의약품안전처 임상심사위원(진단검사의학과 전문의)은 "(백 청장이)자신이 진료하는 환자를 대상으로 백신 임상시험 중 근거자료 불충분으로 인과성이 인정되기 어려운 ④-1 사례가 발생할 경우 과연 '인과관계가 없다'고 평가하겠느냐"면서 "거의 모든 의사들이 '인과관계가 있다'고 인정하는 ④-1 조차 인정하지 않아 접종 부작용 원인 규명에 활용할 수 있는 자료를 충분히 확보하지 못하고 있다"고 말했다. ④-1은 총 5가지 예방접종 피해 보상 심의 기준 중 하나다.

코로나19 접종 피해 보상 심의 과정에서 과거 '과학적 기준'이라는 고정된 틀에서 벗어나 "불확실성이 강한 코로나19 백신의 특성과 국민이 수 차례에 걸쳐 맞을 수밖에 없는 사회적 환경까지 두루 고려할 줄 아는 유연한 '지략'이 요구된다"는 목소리도 있다.

'감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법)'에 따르면 질병청장은 백신 접종과 부작용 간 인과관계를 인정할 수 있는 권한과 책임이 있다. 또 감염병예방법과 하위법령에 구체적인 기준이 명시돼 있지 않다. 질병청장이 인과관계 인정 범위를 넓힐 수 있는 독자적인 권한이 있다는 얘기다.

강 전 임상심사위원은 "청장이 인과관계를 얼마나 인정할 지 스스로 선택하고 책임을 져야 하는데 뒤로 물러나 있다"면서 "부여 받은 권한을 제대로 행사하지 않고 있다"고 목소리를 높였다. 의료사건 전문 변호사인 신현호 예방접종 피해보상전문위 전문위원도 "백신 접종 부작용 피해 보상은 정책적으로 해결해야 하는데, 정부가 인정 기준을 조금이라도 벗어나면 무조건 '인과관계 없음'으로 결론내고 있다"면서 "오히려 피해자 구제를 위한 예산과 인력을 추가로 확보함으로써 청의 위상을 높일 수 있는 좋은 기회"라고 말했다.

국회 입법조사처는 지난 3월 발간한 '백신 부작용 피해자 보상규정 및 실효성 제고를 위한 개선 과제' 보고서를 통해 코로나19와 같이 국가적·사회적 필요성에 따라 긴급 투여된 백신에 한해 부작용이 발생한 경우 질병청장이 '인과성 없음'을 증명할 수 없는 경우 보상하는 방안이 필요하다고 제안했다.

다만, 백 청장이 인과관계를 폭넓게 인정하기로 결정한다 하더라도 내부의 거센 반발에 부딪힐 가능성도 있다. 현재 질병청에는 정은경 전 청장과 손발을 맞췄던 간부와 직원들이 대부분 남아 있다. 이런 가운데 백 청장이 접종 피해 보상 범위를 확대하면 질병청이 추진해온 기존 정책을 부정하는 것으로 받아들여질 수 있다. 또 접종 피해 보상 확대로 자칫 유사한 접종 피해자들의 행정소송이 줄을 이을 수 있어 인과관계 인정 범위 확대에 부담으로 작용할 수 있다.

김두경 코로나19백신피해자가족협의회 회장은 "인간의 존엄성, 생명과 직결된 문제를 어떻게 국가가 아닌, 개인에게 입증하라고 하느냐"면서 "피해자들은 가정이 파괴되고 삶을 잃었다고 해도 과언이 아니다"고 말했다. 이어 "코로나19 백신 피해 구제를 위한 특별법을 만들어야 한다"면서 "정부가 부작용 피해를 제대로 책임지지 않으면 다음 팬데믹 때 고스란히 저조한 접종률로 반영될 것이며, 이는 이미 현실이 되고 있다"고 말했다. 뉴시스

호남신문 i-honam.com 대표전화 (062) 229-6000 광주 서구 운천로 213 스카이랜드 309호
회장·발행인·편집인 김 평 호 편집국장 직무대리 서 선 옥
동부취재본부 전남 순천시 충효로 63 가동 2호 (061) 905-2011
서울취재본부 서울시 노원구 공릉로 62가길 16-1 (02) 2238-0003
기사제보 (062) 222-2580 광고직통 (062) 228-2580 팩스 (062) 222-5547
등록번호 광주가 00021 (일간) / 1946년 4월 창간 / 구독료 월 10,000원 1부 500원 인 쇄 (주)남도프린테크
본지는 신문 윤리강령 및 그 실천 요강을 준수합니다.