

石綿被害救濟에 관한 立法論

김 춘 환*

차 례

- I. 序論
- II. 石綿被害의 訴訟事例과 救濟制度
- III. 外國의 立法例과 우리 法律案의 檢討
- IV. 結論

I. 序論

우리나라에서 석면광산은 1920년대부터 채굴되기 시작하였으며, 1970년대부터는 석면이 건축자재, 마찰재, 단열재, 배관 가스켓 제품 등으로 제조되어 일상생활에 광범위하게 사용되기 시작하였다. 1970-1980년대의 한국 석면사업의 규모와 노출수준은 지난 1960-1970년대 선진국에서 진행되었던 석면사업의 모습과 흡사하다.

우리나라에서는 1993년 석면방직 작업자에게서 발생한 중피종이 첫 석면관련 질환으로 인한 산업재해로 인정되고 난 이후, 석면관련 질환이 지속적으로 보고되고 있으며 앞으로 석면관련 질병이 꾸준히 증가할 것으로 예상되고 있다.¹⁾

석면은 악성중피종, 폐암, 석면폐 등의 원인물질이라는 사실이 밝혀지고 석면노출로부터 발병에 이르기까지는 약 30-40년의 긴 잠복기간이 걸리기 때문에 석면의 제

* 조선대학교 법과대학 교수

1) 백도명, "석면관련 질환의 역학적 현황과 예방의학적 과제," 「환경성 노출로 인한 석면폐해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2), 1면.

조·사용이 금지되어 있는 오늘날에도 외국에서는 악성중피종의 발병수가 계속적으로 증가하고 있어 큰 사회문제로 대두되고 있다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 석면의 직업성 노출로 인한 폐암, 악성중피종, 석면폐로 인한 사망자가 세계적으로 9만 명을 넘고 있으며, 그 밖의 석면관련 질병과 석면의 비직업성 노출로 인한 사망자도 수천에 이르는 것으로 추산하고 있다.²⁾

이와 같은 석면피해는 산업국가에서 거의 공통적으로 발생하고 있고, 피해자의 수나 피해의 성질에 있어서 무시할 수 없을 정도로 큰 규모이며 잠복기간이 길다는 점 등의 특징 때문에 석면피해를 어떻게 구제할 것인가라는 문제가 제기되고 있다.

우리 보다 앞서 석면피해를 경험한 선진산업국가들에서는 손해배상청구나 산업재해보상청구 등 종래의 구제제도만으로는 인과관계의 입증 곤란성, 소멸시효 등을 이유로 충실한 구제를 받기 어렵다는 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 다양한 형태의 법제도를 구축하고 있다.³⁾

그러나 우리나라에서는 아직까지 손해배상청구, 산업재해보상청구 등의 구제제도에 의존하고 있을 뿐 석면관련 질병의 인정과 그 범위, 보상의 기준과 그 절차 등이 제대로 마련되어 있지 않아⁴⁾ 석면피해구제에 어려움이 있는 것이 현실이다. 그리하여 석면피해구제를 위한 특별법 제정을 요구하는 목소리가 높다.⁵⁾

본고는 석면피해구제의 특별법 제정을 위한 입법론을 제시한 것으로 그동안의 석면피해에 관한 소송사례, 현행제도의 문제점, 외국의 법제 및 우리 현행법률안 등을 검토하고 석면피해에 관한 법률안을 제시하자고 한다.

II. 石綿被害의 訴訟事例와 救濟制度

2) WHO/SDE/OEH/06.03.2006; 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점,” 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2), 15면.

3) 박종원, 앞 논문, 15면.

4) 우리나라는 석면노출과 석면관련 질환발생에 대한 조사와 규제는 1984년 이후에야 한국에서 수행되었으며, 2009년에 이르러서야 전면적인 석면제품의 제조 및 사용이 금지되게 되었다(앞 논문, 1면).

5) 우리나라에서도 석면피해구제를 위한 입법안이 발의된 바가 있다(박태현, “우리나라 석면피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2), 73-74면.

1. 소송사례

석면으로 인한 피해 소송은 작업환경에서의 석면노출에 다른 피해에 대하여 업무상 재해에 해당하느냐의 문제로 주로 다루어지고 있는데 노출인정 여부, 인과관계 인정여부가 주요한 쟁점이 되고 있다.⁶⁾

(1) 발암물질로 알려진 석면과 유리규산에 노출된 작업환경에서 장기간 근무하다가 폐암으로 사망한 경우, 업무상 재해에 해당한다고 한 사례

망인은 1991. 8. 1. 주식회사 (상호 생략)(이하 '소외 회사'라고 한다)에 입사하여 1997. 7.경까지는 시유공정에서, 그 이후 퇴사일인 1999. 10. 19.경까지는 전사지 소성로공정에서 각 근무하여 왔는데, 1999. 7. 19. 폐선암 진단을 받고 치료를 받던 중 2001. 10. 19. 전이성 폐암말기 증상에 따른 심폐정지로 사망한 사실, 망인은 폐암 진단을 받기 전까지 건강에 별다른 이상이 없었고 평소 흡연도 하지 않았던 사실, 대한산업보건협회 충북지부에서 1999. 3. 15.경 소외 회사 내 작업장에 대한 작업환경을 측정한 결과 근로자들이 분진·유기용제·납 등의 유해물질에 노출되고 있는 것으로 보고된 바 있고, 망인이 사망한 후 관련 민사사건에서 시행한 감정 결과에서도 암발생과 관련이 있는 것으로 알려진 석면과 유리규산 성분이 검출되었으며, 비록 그 검출량은 작업환경노출 허용기준 미만이지만 저농도로 장기간 노출될 경우에는 건강상 장해를 초래할 수 있는 사실, 시유공정에서 도자기에 도포하는 유약의 주성분인 실리카 중 결정형 유리규산이 분진형태로 노출될 경우에는 폐암을 유발시킬 수 있는 것으로 알려져 있고, 도자기에 유약을 바르는 과정 또는 소성과정에서의 불완전연소에 의하여 유리규산 분진이 발생할 수 있는 사실, 망인은 전사지 소성로공정으로 작업장을 옮긴 이후 퇴사 전까지 2년 여 동안 1주일씩 교대로 주·야간근무를 반복하였으며 폐암진단을 받기 수개월 전부터는 잦은 연장근무를 하였을 뿐만 아니라, 하루 10시간 내지 12시간 정도의 야간근무를 한 달에 적어도 15일 이상 수행하였던 사실, 위 감정을 시행한 감정의는 소외 회사의 작업환경이

6) 정남순, "국내의 석면피해 소송의 현황과 문제점," 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2), 53면.

망인에게 폐암을 발생시키거나 이미 발생한 폐암을 악화시키는 데 영향을 미쳤을 가능성이 50~75%(원심은 50~70%라고 하고 있으나, 이는 오기로 보인다)로서 업무관련성을 배제할 수 없다는 의견을 표명했던 사실 등을 인정한 다음, 망인이 8년 이상 위와 같이 발암물질로 알려진 유해물질에 노출된 작업환경에서 비교적 과도한 업무를 수행하여 왔던 점 등에 비추어 보면 비록 망인의 사망원인인 폐암에 이르게 된 의학적 경로가 정확하게 밝혀지지 아니하였다고 하더라도 망인은 암 발생과 관련이 있는 유해물질에 장기간 노출된 상태에서 과도한 업무를 계속하느라 면역기능이 약화되어 폐암이 발병하였거나 발생한 폐암이 조기에 발견되어 치료되지 못한 채 자연적인 진행경과 이상으로 급속히 악화된 후에야 발견됨으로써 그 치료에 불구하고 사망에 이르렀다고 인정함이 상당하므로, 망인의 사망은 업무상 재해⁷⁾에 해당한다고 판단하였다.⁸⁾

(2) 폐암으로 사망한 지하철 역무원에 대하여 업무상 재해를 인정한 사례

폐암으로 사망한 지하철 역무원에 대하여, 그 업무 내용, 지하철역 근무 당시 진행된 지하철 역사 내부공사로 인해 석면에 노출된 정도, 석면의 유해성과 폐암과 연관성 등에 비추어, 공사가 진행된 지하철역에 근무하면서 석면에 노출되었고 그것이 원인이 되어 폐암이 발병하였거나 자연적인 진행 경과 이상으로 악화되었다고 추단하여 업무상 재해⁹⁾를 인정하였다.¹⁰⁾

7) 산업재해보상보험법 제4조 제1호 소정의 업무상 재해라 함은 근로자가 업무수행 중 그 업무에 기인하여 발생한 재해를 말하므로 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있어야 하고, 이 경우 근로자의 업무와 재해 사이의 인과관계에 관하여는 이를 주장하는 측에서 입증하여야 할 것이나, 업무와 재해 사이의 상당인과관계의 유무는 보통 평균인이 아니라 당해 근로자의 건강과 신체조건을 기준으로 하여 판단하여야 하고, 또한 인과관계의 입증 정도에 관하여도 반드시 의학적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것은 아니고 제반 사정을 고려할 때 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 그 입증이 있다고 할 것이다 (대법원 1999. 1. 26. 선고 98두10103 판결 참조; 대법원 2005. 11. 10. 선고 2005두8009 판결 【유족급여및장의비부지급처분취소】 [공2005.12.15.(240), 1977]).

8) 대법원 2005. 11. 10. 선고 2005두8009 판결 【유족급여및장의비부지급처분취소】 [공2005.12.15.(240), 1977])

9) 구 산업재해보상보험법(2007. 4. 11. 법률 제8373호로 전문 개정되기 전의 것) 제4조 제1호에서 말하는 '업무상 재해'라 함은 근로자가 업무수행 중 그 업무에 기인하여 발생한 재해를 말하므로, 업무와 재해 발생

소외인(1960. 4. 15.생)은 1985년 7월 서울메트로(2005년 10월 회사 이름을 바꾸기 전에는 서울특별시 지하철공사)에 운수사무직으로 입사하여 역무원으로 주로 지하에 있는 역사 안 매표소, 개집표소, 승강장에서 승차권 판매, 개집표소 기기 상태 확인, 고장시 초동 조치, 부정 승차 단속, 이용질서 계도, 열차·여객 감시, 사고 예방, 선로 상태 확인 등의 업무를 수행하다, 2001년 3월 폐암 중 비소세포(비소세포) 폐암의 일종인 선암(선암) 진단을 받았고, 그 후 2003. 1. 29. 사망하였다.

망인이 1985. 7. 1.부터 1989. 8. 4.까지 24시간 맞고대 형태로 근무한 서울 지하철 2호선 잠실역에는 1987. 5. 18.부터 1988. 7. 30.까지 부근에 건축 중이던 놀이시설 롯데월드의 지하 1층 입구와 지하역사 통로를 연결하기 위하여 기존 출입구 1곳을 지하도로 대체하고, 기존의 정거장 환기구 1곳을 이설하며, 기존 출입구 통로 폭을 9m에서 14m로 확장하고, 역무실과 매표소를 이전하는 등의 공사가 진행되었다.

그 공사 과정에서 잠실역 해당 부분의 천장과 바닥, 벽체가 일부 해체되고, 환기실의 일부가 철거되었으며, 환기실 안에 있던 환기덕트가 해체되면서 덕트 이음부에 있는 가스켓을 뜯어내는 일이 벌어졌다. 그런데 위 잠실역사는 우리나라에 석면의 유해성이 잘 알려지지 않은 1980년부터 1983년 사이에 준공된 서울 지하철 2호선 역사 중 하나로서, 직원들이 사용하는 역무실, 매표소 등의 바닥재로 석면이 1% 포함된 염화비닐 아스타일이 사용되었고, 환기덕트 이음부의 가스켓에도 상당량의 석면이 포함되어 있어(2001년, 2002년에 서울 지하철 역사 중 내방공사가 진행 중이던 역사를 포함하여 표본 추출된 역사에 대하여 석면 등 유해물질 실태조사가 벌어졌는데, 그 결과 환기덕트 이음부의 가스켓에 있는 섬유상 물질의 90% 이상이 석면이거나, 그 가스켓에서 적게는 10~15%, 많게는 30~40%의 백석면이 검출되었다는 결과가 나왔다. 이러한 조사 결과에 비추어 보면, 위 공사 당시 잠실역사에 쓰인 환기덕트 이음부의 가스켓에도 비슷한 정도의 석면이

사이에 상당인과관계가 있어야 하고 이 경우 근로자의 업무와 질병 사이의 인과관계에 관하여는 이를 주장하는 측에서 입증하여야 하지만, 그 인과관계는 반드시 의학적, 자연과학적으로 명백히 입증하여야만 하는 것은 아니고, 여러 사정을 고려할 때 업무와 질병 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 입증이 있다고 보아야 한다(대법원 1997. 2. 28. 선고 96누14883 판결, 2005. 11. 10. 선고 2005두8009 판결, 2006. 3. 9. 선고 2005두13841 판결, 대법원 2007.6.1. 선고 2005두517 판결 【요양불승인처분취소】 [공2007.7.1.(277),991]) 참조.

10) 대법원 2007.6.1. 선고 2005두517 판결 【요양불승인처분취소】 [공2007.7.1.(277),991]

포함되어 있었을 것이라 추단된다), 위와 같이 바닥재와 환기덕트 이음부 가스켓 해체 등의 작업이 이루어졌고, 공사 과정에서 석면의 유해성에 유념하여 석면 비산 방지 대책을 세우고 그에 따른 작업을 하지 않았다면, 그 과정에서 상당량의 석면이 비산하였을 가능성이 짙는데, 위와 같이 바닥재와 가스켓 해체 작업 당시 석면 비산 방지 대책을 세우고 작업하였다는 자료를 찾아볼 수 없고, 당시 우리나라의 석면 유해성 인식 정도를 볼 때 이러한 대책을 세우고 작업하였으리라고 보이지도 않는다.

석면은 직경이 0.02~0.03 μm 으로 아주 미세한 결정을 가지는 섬유 모양의 규산화합물로서 한번 노출되면 그 후에 다시 노출되는 일이 없어도 장기간의 잠복기를 거쳐 폐암, 석면폐, 중피종 등 치명적인 질병을 유발할 수 있다.

망인은 약 20년간 하루에 평균 3분의 2갑의 담배를 피워왔고, 한편 망인의 폐암인 선암은 폐암 가운데 비교적 흡연과 관련성이 적지만 전혀 없지는 않다(망인과 같이 하루에 10~19개피의 담배를 피우는 남성의 경우 비흡연자에 비하여 폐암에 걸릴 확률이 편평상피세포암은 12.2배, 소세포암은 5.6배, 선암은 2.7배 높다는 연구결과가 있다).

이와 같이 인정되는 망인의 업무 내용, 잠실역 근무 당시 잠실역사 통로 연결공사 당시 석면 노출 정도, 석면의 유해성과 폐암과 연관성 등을 종합하면, 망인이 1987년부터 1988년까지 공사가 진행된 잠실역에 근무하면서 석면에 노출되었고, 그와 같이 노출된 석면이 한 원인이 되어 망인의 폐암이 발병되었거나 자연적인 진행 경과 이상으로 악화되었다고 추단된다.¹¹⁾

(3) 백석면을 이용하여 석면사 제조회사에 근무하였던 근로자가 퇴사후 약 26년이 지난 뒤 석면노출로 인한 악성중피종에 감염되어 사망한 경우예의 사례¹²⁾

망인이 담당하던 업무가 백석면을 이용하여 석면사를 만드는 것이어서, 석면 분진(粉塵)을 흡입하는 등 석면에 노출될 경우 흡입 당시는 물론 그로부터 약 15~40년이

11) 대법원 2007.6.1. 선고 2005두517 판결 【요양불승인처분취소】 [공2007.7.1.(277),991]

12) 석면사(石綿絲) 제조회사에 근무하였던 근로자가 퇴사 후 약 26년이 지난 뒤 석면 노출로 인한 악성중피종에 감염되어 사망한 경우, 사용자였던 위 제조회사에 대한 손해배상책임의 인정 여부 및 손해배상금을 산정함에 있어 참작하여야 할 근로자의 과실의 정도(대구지방법원 2007.12. 4. 선고 2005가단51553 판결 【손해배상(산)】).

지난 후에도 석면폐, 악성중피종¹³⁾ 등 각종 석면관련 질환에 감염될 수 있으므로, 망인의 사용자로서 안전한 작업환경 내지 근로여건을 조성하고 안전교육을 시행하는 등 재해를 미연에 방지하여야 할 주의의무를 부담하는 피고로서는, 작업장에 비산된 석면 분진을 모아 배출하는 방진 및 집진 시설을 갖추고, 망인 등 근로자들에게 방진 마스크 및 방호장갑, 방호작업복을 지급하여 석면 노출의 정도를 최소화하며, 석면 노출로 인하여 유발될 수 있는 질병의 내용과 그 예방방법 등에 관하여도 구체적인 안전교육을 실시하여 망인 등 근로자들이 재직 당시는 물론 퇴직 이후에도 석면 노출로 인한 질병에 감염되지 않도록 하여야 할 주의의무가 있음에도 불구하고, 작업장에 방진 및 집진 시설(환풍기)을 충분히 설치하지 아니하거나 제대로 가동하지 아니하여 작업현장의 석면 분진을 그대로 방치하고, 방호장갑을 지급하지 아니하거나 일반 작업복만을 지급하였을 뿐만 아니라 방진에 필수적인 방진마스크의 필터도 제대로 교체해주지 아니하여 망인으로 하여금 석면 분진을 흡입하게 함으로써 석면에 노출되도록 하였을 뿐만 아니라, 석면 노출로 인하여 유발될 수 있는 질병의 내용이나 그에 대한 예방방법 등에 관하여 구체적인 교육을 시행하지 아니하여 이에 적절히 대처하지 못한 망인이 악성중피종에 감염되도록 한 잘못이 있으므로, 이 사건 재해로 인하여 망인 및 원고들이 입은 모든 손해를 배상할 책임이 있다.¹⁴⁾

다만, 망인에게도 위험을 수반하는 작업현장에서 그 업무수행의 본질상 자신의 생명, 신체 등에 위험을 야기하지 않도록 행동하여야 할 자기안전의무와 업무나 작업의 성질상 행하여야 할 안전작업의무 있음에도 불구하고, 방진마스크 필터의 교체, 방호장갑 및 방호작업복의 지급, 집진시설의 추가 설치 및 작업장의 석면 분진 제거 등을 적극적으로 요구하지 아니한 채 만연히 약 2년의 기간 동안 석면사 제조 작업에 종사한 잘못이 있고, 이러한 망인의 잘못이 이 사건 재해로 인한 손해의 발생 및 확대에 한 원인이 되었으므로, 피고가 배상하여야 할 손해액을 정함에 있어 이를 참작하기로 하되 그 비율은 10%로 봄이 상당하다고(피고의 책임비율을 90%로

13) 악성중피종은 흉막, 복막 등을 덮고 있는 중피조직에 생기는 종양(암의 일종)으로서 주된 원인물질은 석면이고, 석면에 노출된지 약 15~40년 후에 발병하는 것으로 알려져 있다(대구지방법원 2007.12. 4. 선고 2005가단51553 판결 【손해배상(산)】).

14) 망인에게는 흡연(吸煙)력이 없었으며, 가족 중 폐질환을 앓은 사람도 없었다(대구지방법원 2007.12. 4. 선고 2005가단51553 판결 【손해배상(산)】).

제한한다).

(4) 평가

위의 사례는 모두 직업상 석면에 노출되어 사망에 이르게 된 사건으로 1), 2) 판례는 업무상 재해로 인정하였고, 3)은 민사상손해배상을 인정하였다. 그러나 석면피해에 대한 손해배상청구에는 과실의 입증, 인과관계의 입증, 가해자 불명 또는 부재, 소멸시효의 문제로 인한 한계가 있다.¹⁵⁾

사례1)은 비록 망인의 사망원인인 폐암에 이르게 된 의학적 경로가 정확하게 밝혀지지 아니하였지만 여러 가지 정황으로 환자가 석면에 노출되었고 그로 인해 폐암이 발생하였을 가능성이 높음을 인정하여 업무상 재해를 인정하였고, 사례2)는 환자의 폐암발병원이 석면이외에 담배에서도 기인할 수 있지만 작업장에서 석면에 노출되었다는 것을 이유로 업무상 재해를 인정하였다. 사례3)은 고용주의 작업장에서의 질병에 대한 적절한 예방대책을 제대로 하지 못한 부주의로 인한 재해로 고용인이 사망한 경우 고용주에게 손해배상책임이 있음을 인정하였다. 위에서와 같이 석면피해자나 유족이 구제를 받기 위한 첫 번째 조건은 현행법상의 업무상 재해와 손해배상의 요건을 갖출 것을 요구하고 있다고 볼 수 있다.

2. 현행법상 구제제도와 그 문제점¹⁶⁾

(1) 산재로 인한 손실보상청구

직업적 노출로 인하여 석면피해를 입은 경우 노동자는 근로기준법 및 산업재해보상법에 근거하여 補償을 받을 수 있다. 산재로 인정되기 위해서는 업무와 업무상 재해 사이의 상당인과관계를 입증하면 족하고 사용자의 과실여부는 불문한다. 산재로 보상을 받는 경우에도 민법상의 불법행위로 인한 손해배상을 따로 청구할 수 있음은

15) 정남순, 앞 논문, 50-53면 참조.

16) 앞 논문, 48-49면.

물론이다. 이 경우 노동자는 사용자의 고의·과실을 입증하여야 한다.

(2) 불법행위로 인한 손해배상청구

불법행위로 인한 손해배상이 인정되기 위해서는 피고에게 ① 고의·과실이 있어야 하고, ② 원고에게 손해가 발생하여야 하며, ③ 고의·과실과 손해사이에는 인과관계가 있어야 한다. 불법행위로 인한 손해배상청구는 직업적 노출뿐만 아니라 비직업적 노출 피해자 모두 가능하다. 비직업적 노출로 인한 피해의 경우, 예컨대 지하철을 이용하는 시민이나 석면공장주변에 거주하는 주민이 석면피해를 입은 경우에는 공작물의 설치 또는 보존의 하자로 인한 책임도 물을 수 있다(민법 제758조).

제조사를 포함한 석면관련취급 사업장의 사용자는 자신의 지배하에 있는 근로자의 생명·건강 등을 적절히 보호할 의무가 있고 근로자의 생명·건강을 침해해서는 안된다는 소극적 의무뿐만 아니라 예상되는 생산시설의 위험으로부터 근로자를 안전하게 보호하기 위하여 적절한 조치를 강구하여야 할 적극적인 의무가 있으므로 이를 위배한 경우 과실이 인정된다.¹⁷⁾

(3) 제조물책임에 근거한 손해배상청구

석면 함유제품을 사용한 소비자는 제조자를 상대로 제조물책임에 기초한 손해배상을 청구할 수 있다(제조물책임법 제3조). 피해자가 제조물책임에 근거한 손해배상을 청구하려면 제조물 자체에 결함의 존재, 손해의 발생, 손해와 결함사이의 인과관계가 있어야 한다. 이때 결함의 존재가 가장 중요한 요건인데 제조물책임법은 결함을 제조·설계 또는 표시상의 결함, 설계결함, 표시결함 등으로 구별하고 있다.¹⁸⁾

17) 대법원 1997.4.25 선고 96다53086 판결; 대판 2002.11.26 선고 2000다7301 판결 참조.

18) 강창경, “제조물책임법상 결함의 의미,” 『경제법연구』 제6권 제2호 참조.

(4) 현행법의 문제점

현행법상 석면피해구제에 관해서는 민사상 손해배상청구, 제조물책임상 손해배상 청구, 산업재해보상청구 등이 가능하지만 석면피해의 특수성으로 인하여 인과관계의 입증곤란성, 소멸시효 등을 이유로 충실한 구제를 받기 어려운 것이 현실이며, 또한 석면관련 질환의 인정이나 보상의 기준과 절차가 제대로 마련되어 있지 못하다. 그리하여 이들을 해결할 수 있는 특별법을 제정하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다.¹⁹⁾

Ⅲ. 外國의 立法例와 우리 法律案의 檢討

1. 外國의 입법례

석면사용으로 국민의 건강피해가 심각한 프랑스, 일본 등의 국가에서는 석면피해의 구제를 위한 독자적인 법제를 가지고 있다. 이하에서는 석면피해구제에 관한 대표적인 이들 법제를 중심으로 검토하기로 한다.

(1) 프랑스

1) FIVA의 개요

프랑스에서는 2000년 12월 「2001년을 위한 사회보장재정법」을 제정하였고, 이 법 제53조에 근거하여 석면피해보상기금(Le Fond d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante, 이하 FIVA라 한다)을 설치하였다. 이는 국민연대의 견지에서 리스크의 사회화를 위한 것이다. FIVA는 ① 석면에 대한 직업성 노출로 인한 피해자, ② 석면에 대한 비직업성 노출로 인한 피해자, ③ 이들의 권리승계자에 대하여 완전보상을 하는 것을 목적으로 하고 있다(법률 제52조 제1항). FIVA는 사회보장부에 설치되는 국가

19) 박종원, 앞 논문, 15면; 자세한 내용은 정남순, 앞의 논문, 50-53면 참조.

기관으로, 독자 법인격을 가지며(법 제53조 제II항), FIVA의 운영에 관한 구체적인 내용은 「FIVA에 관한 법률명령」에서 규정하고 있다.

FIVA는 기본적으로 개별 피해자의 상황, 예컨대 피해자가 걸린 질병 등에 따라 완전한 보상을 하도록 하고, 정액제를 채용하고 있지 않다. FIVA의 구제를 받고자 하는 자는 석면노출 및 건강피해 사실을 입증하는 서류를 첨부하여 신청서를 제출한다(법 제53조 제III항). 이에 대하여 FIVA는 신청 접수일로부터 6개월 내에 신청서를 평가하고 보상금액을 명시하여 보상안을 제시한다. 신청자가 FIVA의 보상안을 수락 하면 동일한 손해에 대한 배상의 획득을 목적으로 하는 소송을 제기할 수 없다(법 제53조 제IV항). 한편 FIVA는 기금으로 보상한 금액의 범위 내에서 피해자가 사용자 등 제3자에 대하여 갖는 권리를 대위행사할 수 있다(법 제53조 제VI항). 그리고 FIVA가 신청을 기각한 경우 또는 FIVA가 제시한 보상안에 이의가 있는 경우, 신청자는 자신의 거주지를 관할하는 항소법원에 소송을 제기하여 다툴 수도 있다(법 제53조 제V항).²⁰⁾

2) FIVA의 평가

프랑스 FIVA의 석면피해에 대한 구제는 사회보장적 측면에서 완전보상을 목적으로 하고 있으며, 이를 위하여 석면피해구제기금을 설치하고 있다. 석면노출의 경로를 불문하고 피해자를 구제대상으로 하고 있으며, 석면폐, 폐암, 악성중피종 등 석면과 관련된 모든 질병이 구제의 대상이다. 구제범위에는 일실이익을 포함한 재산적 손해는 물론 비재산적 손해도 포함되며, 구제기금의 재원은 국가출연금, 사회보장재원으로 조달하고 있다. 이와 같이 프랑스 FIVA는 모범적인 입법모델을 마련하고 있는데, 이는 석면피해에 대한 사회적 심각성을 크게 인식하고 사회적 합의를 통해 이 문제를 해결하려는 국민적 노력의 결과라고 할 수 있을 것이다. 한편, 프랑스의 경우 보상신청 건수가 계속 증가하고 있고, 심사기간이 제대로 지켜지지 않으며, 긴급지원의 문제도 발생하고 있다.²¹⁾

20) 앞 논문, 16면.

21) 浜島裕美, “아스베스트救済法の問題點と課題,” 『環境法研究』 第32號(有斐閣, 2007), 161-162면.

(2) 일본

1) 석면건강피해구제법의 개요²²⁾

일본에서 석면에 의한 건강피해구제에 관한 법률(이하 석면건강피해구제법이라고 한다) 2006년 2월 10일 공포되어 동년 3월 27일에 시행되었다.

첫째, 이 법은 「석면으로 인한 건강피해의 특수성에 비추어」 그 신속한 구제를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 석면피해는 잠복기간이 긴 석면이 다양한 곳에서 사용되고 있기 때문에 인과관계를 파악하기 어려운 한편, 피해는 중독이므로 피해자에게 발병되면 대부분 1, 2년 안에 사망한다는 특질이 있다.

본법의 특색은 첫째로 勞災이외의 석면피해의 구제제도라는 점인데, 이와 같은 예는 프랑스, 벨기에, 네덜란드 입법례에서 찾아볼 수 있다.²³⁾ 미국에서는 석면피해에 대한 소송은 많지만 구제제도가 없는데 그 배경에는 勞災가 해결가능한 부분에 관해서는 석면피해구제는 어느 정도 행해지고 있다는 인식이 깔려있다. 둘째로 의학적인 인과관계는 일단 명백하더라도 개개 피해자 사이의 인과관계는 인정되지 않는 가운데 대응이라고 할 수 있다. 특히 폐간에서는 50%정도의 개연성이 있다고 판단되고 있다. 법안의 제안이유 설명에서는 새로운 법제가 필요한 이유로 석면에 의한 건강피해자 사이에 간극이 생기지 않도록 신속하고 안전하게 구제제도를 실현하도록 하기 위한 것이라고 한다.

둘째, 이 법의 구제제도는 ① 구제급부의 지급제도와 ② 특별유족급부금의 지급제도로 나누어진다. ①은 勞災保險法에서 구제대상으로 되지 않는 자, ②는 勞災保險法의 적용을 받지 않고 사망한 노동자의 유족에게 노재보험법에 근거하여 수급권이 시효로 소멸된 자가 대상이 된다.

셋째, 지정질병은 법률상 중피종과 기관지 또는 폐의 악성신생물(폐간)이고, 정령에 추가 가능하지만 현재까지는 추가되지 않았다. 勞災에서는 그 외에 석면폐, 양성 석면흉수, 瀰漫(미만)性胸膜肥厚가 대상으로 되어 있지만 이들은 위의 두 가지에 비

22) 大塚直, “石綿健康被害救済法と費用負擔,” 「法學教室」 No. 326(2007. 11), 72-73면.

23) 上河原獻二, 「先進國における石綿健康被害と同救済(補償)制度に關する動向-非職業性曝露を對象とした制度導入の擴大」 比較法學41卷2號(近刊).

하여 豫後가 그 정도로 악화되지 않고 질병까지 시간이 그 정도로 오래 걸리지 않는다. 그리고 석면폐는 직업노출의 결과이다. 그러나 이들은 일반 환경에서는 발병한 예가 없으므로 당장 피해구제의 대상으로 삼지 않았다.

중피종은 특이성질환이지만 폐간은 그렇지 않다. 폐간에 관해서는 렌트켄에서 석면의 의학적 소견을 볼 수 있다. 폐중에는 일정한 석면소체, 석면섬유가 존재할 필요가 있다.²⁴⁾

구제급부는 ① 「피인정자에 속하는 급부(의료비 자기 부담분), 의료수당 월 10만 3870엔, 장제료 19만 9000엔), ② 「시행전에 사망한 자의 유족에 속하는 급부(특별유족조의금 280만엔, 특별장제료 19만 9000엔), ③ 기타 (구제급부 조정금)」로 나누어진다.

환경재생보전기구(이하 機構라 한다.)는 석면의 흡입으로 인해 지정질병에 걸렸다고 인정받은 자(피인정자)에 대하여는 ①, ③을, 본법의 시행전에 이 지정질병에 기인하여 사망한 자의 유족에 대하여 ②를 지급한다.

위 사항의 인정여부는 신청에 기하여 機構가 실시한다. 이 때 의학적 판정을 요하는 사항에 관하여 환경대신에게 판정을 신청하고 환경대신은 중앙환경심의회 의견 등을 들어 판정한다.

인정 및 구제급부의 지급에 관한 신청에 대해서는 기구, 환경성지방환경사무소 및 보건소등에서 받을 수 있도록 범위를 확대하였다.

구제급부의 지급수령이 가능한 자에 대하여 동일한 사유로 손해전보가 행하여진 경우 등에는 기구는 그 가액의 한도에서 구제급부를 지급하지 아니한다(제25조, 제26조).

넷째, 구제급부의 비용에 충당하기 위하여 기구에 「석면건강피해구제기금」이 설치되고 있다(당장 5년간에 있어서 약 760억엔). ① 정부·지방자치체는 기구에 대하여 구제급부의 비용에 충당하기 위하여 자금을 교부·거출한다(국가는 평성 17년도에는 약 388억엔, 평성 18년도에는 약 8억엔, 평성 19년도 이후는 사무비의 반액을 교부한다. 지방공공단체는 국가의 비용부담<사무비를 제외>의 4분의 1에 상당하는 금액 <약 92억엔>을 10년간에 각출한다). ② 또한 노재보험적용사업주등(약260만 사업

24) 이 요건을 충족하면 깃연등 다른 원인이 있어도 관계없다.

소)(일반사업주)로부터 매년도, 「일반각출금」을 징수한다(매년도 약 70.2억엔). 이것은 수도관, 발전소 등 석면으로 인해 경제적 이익을 여러 가지의 면에서 받기 때문이다. ③ 더욱이 석면의 사용량, 지정질병의 발생상황 등을 감안하여 정령에서 정하는 일정한 요건에 해당하는 사업주(특별사업주)로부터 매년도, 특별각출금을 징수하는데(매년도약 3.4억엔), 직접 이익을 받은 자는 이와 관련이 있다. ②에 관해서는 구체적인 요건은 정령에서 정하고 있지만 「법률상 석면의 사용량, 지정질병의 발생상황 기타 사정을 감안하여」(제47조) 로 되어 있고, 석면제품의 제조등은 「석면사용」에 해당한다. 정령에 의하면 대기오염방지법에 근거하여 특정분진발생시설신고공장등에 게재되어 있는 공장·사업장 가운데, (i) 소화26년부터 평성17년까지 누계의 석면 사용량이 1만톤 이상일 것, (ii) 그 소재하는(또는 소재한) 시정촌의 中皮腫에 의한 사망수(인구 10만당이다. 평성 7년부터 평성 16년까지)가 전국평균이상일 것, (iii) 석면으로 행하여진 업무에 의한 폐간·중피종의 勞災인정건수(평성14년도부터 평성16년도까지의 합계)가 10건 이상일 것이라는 세 가지 요건을 모두 충족하는 사업주를 특별사업주로 한다.

다섯째, 본법의 기금의 비용징수는 2007년 4월부터 개시되었다. 본법은 시행 후 5년 이내에 필요한 조사를 실시하는 것으로 되어 있다(양원의 附帶決議에서는 5년을 기다리지 않고 필요하면 검사해야 한다고 되어 있다).

2) 석면건강피해구제법의 평가²⁵⁾

먼저, 구제제도는 어떻게 평가될 수 있는가이다. 본법이 신속한 구제를 도모하는 것은 피해자구제의 관점에서는 수긍해야 할 점이다. 다른 한편 본법에서는 문제점도 적지 않다.

첫째로 배상액이 충분하지 않다는 점이다.²⁶⁾ 이것은 석면건강피해의 특색에서 기술하였듯이 개개의 행위, 관리, 손해와의 인과관계가 명확하지 않다는 점과 관련되지만²⁷⁾ 가급적 신속하게 충분한 배상액의 구제가 필요할 것이다.

25) 大塚直, 앞 논문, 73-75면.

26) 액이 적정한 보상이라는 생각에서 그다지 만족하지 않는다면 보상시스템전체가 실효성을 잃은 것에 관하여 棚瀬孝雄, 「アスベストの設計」 NBL 826號23면(2006년).

27) 第164回 國會衆議院環境委員會(平成18年1月27日) 寺田達環境省大臣官房審議官答辯.

둘째로 위와 같이 개개 사업자의 행위, 관리 및 피해자의 손해 사이의 인과관계의 증명이 상당히 곤란하지만 다른 한편 국가의 부작위라면 손해와의 인과관계는 인정되기 쉬운 면이 없지 않다는 점에서 보면 앞으로 상당한 제도변경이 필요하게 될 것이다.

셋째로 보다 근본적으로는 비용부담에 관하여 원인자부담도 아니고 공적부담도 아닌 애매한 부담방식을 취하고 있는 점을 부정할 수 없다. 본법에 관하여 大臣답변에서는 「개별적인 인과관계를 때때로 명확하게 할 수 없다는 특수성」을 배경으로 하여 「민사책임과는 분리하여 사업자, 국가, 그리고 지방공공단체」 전체의 비용부담으로 피해자에 대하여 신속한 구제를 도모한다는 것이고, 피해자의 모든 손해의 전보를 목적으로 하는 것은 아니다.²⁸⁾ 이 제도하에서는 사업자-국가-지방공공단체가 부담하고, 사업자에 관해서는 ① 勞災보험징수시스템을 활용하여 전사업주로부터 징수하는 부분(일반각출금)과, ② 일정한 요건에 해당하는 사업주로부터 추가비용을 징수하는 부분(특별각출금)으로 나누어진다.

석면피해에서 원인자라 함은 생산자, 수입자, 석면제품의 제조자, 석면제조품의 이용자들이 고려될 수 있지만 생산지는 해외에 있으므로 수입자를 현재 취급한다는 것은 곤란하다. 석면제품의 이용자에 관해 원인자라고 하기 위해서는 본래 석면을 피폭시킨 상황에서의 이용이 필요하지만 그 점을 특정하기란 극히 곤란하다. 그러한 의미에서 특별각출금은 일본 전체에서 파악하면 원인자 類似의 카테고리로 볼 수 있다.

본래는 국가-지방공공단체에 의한 공공부담의 부분과 원인자부담의 부분의 비율을 확정하고 원인자부담을 가능한 관철하기 위하여 사업자 중 특별각출금의 범위를 확정한다(집단지 원인자부담의 사고방식)는 것이 고려되었지만 본법은 일반각출금의 액이 많고, 애매한 부담방식으로 되어 있다. 석면의 특색으로 잠복기간이 특히 길다는 점, 다양한 곳에서 사용되고 있어 원인을 특정하기 어렵다는 점 때문에 특히 특수한 대응이 필요할 것이다.

일반각출금의 징수에 관해서는 수익자로서의 측면이 근거로 열거되고 있지만²⁹⁾ 특별

28) 第164回 國會衆議院環境委員會(平成18年2月3日) 小池百合子環境大臣答辯.

29) 본법은 원인자부담에 의한 것은 아니라고 할 수 있다(石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する檢討會「石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する考査え方について」(2006), 1면).

한 수익이 있는 것도 아니고, 오늘날 이런 종류의 유해물질이 삭감되어 간다는 관점에서 보면 오염을 시키더라도 스스로는 부담을 지지 않는다는 선례를 만들어 낼 우려가 있어 일반적인 설명으로는 적절하지 않다. EU에서도 강조되고 있고 오염자부담원칙 내지 원인자부담원칙에 있어서 가장 중요한 점이고 豫防 즉, 환경보전의 실효성의 점이 등한시되지 않도록 주의해야 할 것이다.³⁰⁾ 오염자부담원칙과 원인자부담원칙을 완화하려는 움직임은 산업계를 중심으로 뿌리 깊게 존재하고 있고 규제완화와와의 관련하여 유력화 되어 있다. 본법에서도 석면의 특수성을 감안한 제도라는 점을 명확히 해둘 필요가 있다.

넷째로 현재 석면폐에 관해서는 지정질병으로 되어 있지 않지만 국회에서도 크게 논의되고 있고 오늘날 발생상황을 감안하면서 계속적으로 검토할 필요가 있다. 오늘날 석면에 의한 건강피해의 구체제도가 민사책임을 명확히 한 제도가 아니라 구빈법적인 색채가 강하여 특히 보호 필요성이 높은 자에 한정되어 있다고 할 수 있다.

다섯째로 이 제도 자체는 아니지만 관련 문제로서 국가는 술선하여 석면의 환경노출 피해에 대한 역학조사를 실시해야 한다.³¹⁾ 이것은 국가의 부작위가 현재의 피해를 발생시킬 수 있다는 가능성에 비추어보면 반드시 필요한 것이다.

다음으로 본법은 5년 이내에 필요한 검사를 하도록 하고 있으므로 소위 공해건강피해에 관해서와 동일하게 구체법에서 보상법으로 전환할 가능성이 없지 않다. 그렇다면 대기오염에 관한 공해건강피해보상제도의 사고방식을 석면에 대하여도 할 수 있을 것이다. 공해건강피해에 관하여 구체법에서 보상법으로 발전함에 있어서 ① 대상의 확대, ② 사업자의 부담 의무화, ③ 재원으로서의 공비부담의 축소와 원인자부담의 철저, ④ 급부액의 고액화가 행하여졌다.³²⁾ 이미 석면건강피해구제법은 ②를 달성하고 있지만 오늘날 석면건강피해에 관해서는 ①은 석면폐등에 관하여 대상 확대

30) 大塚直, 「環境法(第2版)(2006), 62면, 본법이 민사책임을 문제로 하지 않기 위하여 이와 같은 방식을 취하는 것으로 합리성이 있다고 하는 논의가 일부에서 있다(高橋滋, 「石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する検討會」について」平成18年度環境リスク研究會報告書(2007年), 28면). 그러나 여기서 문제는 민사책임이 행정상의 책임인가의 문제가 아니라 원인자부담주의를 취할 것인가의 문제이다. 원인자부담주의는 독일이나 EU에 있어서도 환경행정법의 기둥으로 되어 있고(淵源이 民事責任에 있다), 이 점에 관한 이해가 행해질 필요가 있다.

31) 吉田邦彦, 「多文化時代と所有・住居福祉・補償問題」(2006), 629면.

32) 大塚直, 앞 책, 530면.

의 검토가 필요하고, ④는 실질적으로는 극히 중요하다. 다른 한편 ③을 어느 정도 행할 것인가라는 문제에 직면하게 될 것이다.

③에 관하여 주의해야 할 점을 지적하면 다음과 같다.

첫째로 대기오염(유황산화물)의 경우, 배출로부터 피해에 이르기까지 장시간이 걸리는 않기 때문에 당해사업장의 현재 배출량과 함께 과거의 유황산화물의 배출에 수반하는 피해 구제에 대한 부과금을 징수할 수 있다. 이에 대하여 석면의 경우에는 배출로부터 피해까지 30-40년이라는 장시간이 경과하기 때문에 과거의 사용량(석면제품제조량)이 중요하다고 할 수 있지만 그 데이터가 없는 것이 많고 석면이 도처에서 사용되어 왔기 때문에 원인을 특정하기 어렵다. 이 점은 특히 특별거출사업주를 원인자부담에서 가급적 순화할(예컨대, 무엇보다도 직접 인과관계는 인정되지 않기 때문에 일종의 집단적 원인자부담³³⁾이라고 할 수 있을 것이다) 때에 배려하여야 할 과제이다.

둘째로 국가에 관하여 잠정적으로 국가배상가능성이 있다면 위와 같은 공비부담으로서의 각출이 아니라 원인자부담으로서의 국가·지방공공단체의 각출도 고려될 수 있을 것이다. 무엇보다도 국가·지방공공단체의 손해발생에의 기여는 직접적이지 않기 때문에 원인자로서의 사업자의 부담부분은 손해배상에 관해서는 사업자는 전액에 대하여, 국가·지방자치단체는 일부에 대하여 부담하고 부분적으로 연대하는 것이 적절할 것이다. 기금의 각출금에 대해서는 연대가 아니라 분할된 부담을 고려하지 않을 수 없기 때문에 국가·지방공공단체의 부담부분이 5할을 넘는 것은 적당하지 않다.³⁴⁾ 본법에서는 이미 국가·지방공공단체는 전체 기금의 절반이상을 각출하고 있고, 그 부담비율에 관해서는 본법과 동일하거나 약간 감소하고 사업자·국가·지방공공단체 각자의 부담액의 증대를 도모하는 것이 고려되고 있다.

셋째로 사업자로서의 원인은 법률상 「석면사용량, 지정질병의 발생상황 기타 사정을 감안하여」(제47조) 결정되고 석면피해에 있어서 원인자라 함은 생산자(수입자), 석면제품의 제조자, 석면제품의 이용자등이 고려될 수 있지만 30-40년 전의 석면제품의 이용자등을 특정하기 어렵다는 것 등을 이유로 실제로는 석면의 사용자(석면제품

33) 무엇보다도 데이터가 어느 정도 수집할 수 있다면 사업자의 거출에 관해서는 과거의 사용량(시장점유율)의 누적을 기초로 하여 부담을 정하도록 하는 제도가 고려될 수 있다(吉田邦彦, 앞의 책, 630면).

34) 吉田邦彦, 앞 책, 623면도 세부담으로서 국민전체에 부담이 되는 것을 비판적으로 파악하고 있다.

의 제조자)를 대상으로 할 수밖에³⁵⁾ 없다.

결국 전체로서 부담액의 증대 외에 원인자로서의 사업자의 부담을 강화하고, 국가·지방공공단체의 부담의 근거를 공비부담만이 아니라 원인자책임에도 배려하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 과거의 시장점유율에 관해서 데이터가 어느 정도 나올 것인가라는 의문이 있다는 점, 도산한 회사도 적지 않다는 점 등에서 일정부분에 관해서는 공비부담이 문제로 될 것이다.³⁶⁾

3. 우리나라 석면피해구제법안의 검토와 고려사항

우리나라의 석면피해는 지금까지 알려진 프랑스, 일본의 경우와 같이 심각한 수준은 아니지만 지금까지 우리나라의 석면사용량과 석면관련 질병의 잠복기간을 고려한다면 우리나라에서도 프랑스나 일본과 같이 심각한 수준의 석면피해가 발생할 가능성이 아주 높다고 내다보는 것이 일반적인 전망이다. 그러므로 이제는 종래의 산업재해보상청구나 민사상 손해배상청구만으로는 그 피해를 충실하게 구제하는 것은 곤란하고 더 늦기 전에 석면노출, 석면피해 등에 관한 정보를 체계적으로 수집·관리할 수 있는 법적 기반을 마련하고, 일반국민이 석면피해의 위험성과 그 피해의 심각성을 널리 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다.³⁷⁾

(1) 양승조의원안의 검토

양승조의원안의 주요내용은 먼저, 피해예방 및 복원과 관련하여 가. 폐광주실태조

35) 이 점을 소송에서 문제로 하는 때에는 1995년의 제조물책임법시행이후는 제조물책임에 의하여 그것 이전은 민법 제709조에 의한 것으로 될 것이다.

36) 또한 본법에 관해서는 2006년에 있어서 구보다에 의한 환자에 대한 금원의 지불(4000만엔 정도)이 본법에서 말하는 손해의 전보에 해당하는가 라는 문제가 있었다. 이것은 구보다가 종래의 상식을 파괴하고 손해배상으로서가 아니라 소송과 관계없이 피해자에게 상당액을 지불하려는 행위로 나왔기 때문에 문제로 되었던 것이다. 현시점에서는 당사자 쌍방이 손해전보가 아니라고 주장하고 있다. 이 점에서 상당한 중요성이 있다는 것은 부정하지 않았지만 법률의 해석은 당사자가 하는 것이 아니라 본법의 손해전보는 어떤가는 최종적으로는 법원이 판단하게 된다.

37) 박종원, 앞 논문, 25-26면.

사(안 제6조) 나. 광산 주변지역의 지하수 수질검사의 실시(안 제27조) 다. 석면오염 지역에 대한 생태환경 복원에 관한 연구사업, 지역주민 숙원사업 등에 대한 지원사업 안(안 제28조) 등을 실시할 근거를 규정을 두고 있다. 피해자구제와 관련하여서는 가. 석면피해대책위원회와 조정위원회의 설치(안 제8조) 나. 석면피해자에 대한 생계 지원 방안마련(안 제7조) 및 피해보상금의 지급(안 제12조), 다. 건강검진의 실시(안 제26조)할 수 있는 근거규정을 두고 있다.

그러나 양승조의원안의 내용은 지극히 선언적·권고적 형식으로 규정되어 있다. 선진국의 특별법안의 내용과 피해사례 등에 비추어보면 구체보상법안의 핵심내용은 보상문제와 관련하여서는 구제대상 질명 및 이의 의학적 판정기준, 석면노출에의 노출입증 방법 그리고 보상기금 조성방안 등이 될 것이다. 그런데 양승조의원안은 이러한 사항에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않다.³⁸⁾

(2) 김상희의원안의 검토

김상희의원안의 주요내용은, 먼저 석면으로 인한 건강피해를 예방·관리하기 위한 전문적인 조사·연구와 종합적인 대책을 마련하기 위한 석면전문기관으로 국립석면 센터를 설치할 수 있는 근거규정(안 제24조)을 두고 있으며, 또한 석면피해 보상을 위해 환경부장관으로 하여금 석면오염의 현황과 석면으로 인한 건강피해의 실태를 파악하기 위한 조사계획을 실시할 것을 명하고 있다(안 제23조). 구체적인 석면피해 보상과 관련하여서는 석면노출과 질병 사이에 인과관계가 입증될 경우 석면피해를 인정하되 입증책임은 인과관계가 없음을 주장하는 측에 있다고 하며, 아울러 석면피해로 인정받는 질환을 지정하고 있다(안 제8조).

석면전문기관으로 국립석면센터를 설치한다는 것과 피해자의 신청을 기다리지 아니하고 적극적으로 석면으로 인한 건강피해의 실태를 파악하도록 하는 것은 바람직하다고 본다. 그러나 입증문제와 관련하여 석면노출과 질병사이에 인과관계가 입증될 경우 석면피해로 인정하되 입증책임은 인과관계가 없음을 주장하는 측에 있다는

38) 백태현, "우리나라 석면피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토" 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2), 73면.

부분은 해석이 쉽게 되지 아니하며, 보상절차에 따르면 석면피해보상판정위원회가 석면피해의 인정여부를 판정하도록 하고 있는데(안 제9조) 인과관계가 없음을 주장하는 측이라 함은 누구를 상징하는 것인지 알 수 없다. 또한 양승조의원안과 마찬가지로 보상기금 재원을 마련하는 문제에 대해서는 침묵하고 있다.³⁹⁾

(3) 입법시의 고려사항

우리나라가 프랑스, 일본과 같이 특별법 제정형식으로 석면피해에 대한 공법적 구제제도를 도입하고자 한다면 ① 누구를 구제할 것인가, ② 석면노출로 인하여 당해 질병에 감염되었는지 여부에 관한 판정을 누가 어떻게 할 것인가, ③ 어느 범위까지 피해를 구제할 것인가, ④ 피해구제에 드는 비용을 누가 부담할 것인가, ⑤ 손해배상 청구와의 관계는 어떻게 할 것인가 등의 문제가 우선적으로 결정되어야 할 것이다.

1) 피해구제의 대상

석면노출에는 직업성 노출, 환경성 노출 등 다양하다. 프랑스의 경우는 노출경로를 묻지 않고 구제의 대상에 포함시키고 있지만 일본의 경우는 노재보험법의 적용대상이 되는 자는 적용대상에서 제외하고 있다. 석면노출로 인한 피해의 공정한 구제를 달성하기 위해서는 그 노출의 경로를 묻지 않고 구제대상에 포함시키도록 하여야 할 것이다.

또한 구제대상이 되는 질병에 관해서는 프랑스는 석면폐, 흉막반, 악성중피종, 폐암 등 석면과 관련된 거의 모든 질병을 구제대상에 포함시키고 있지만 일본은 악성중피종, 폐암과 같이 석면과의 관련성이 특히 높은 질병만을 구제대상으로 하고 있다. 물론 석면에 기인할 수 있는 모든 질병을 구제대상에 포함시키는 것이 석면피해자구제라는 면에서 가장 이상적일 것이지만 기술상 재정상 등의 이유로 현실적으로 곤란하다면 법률로 대상 질병을 지정할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

39) 앞 논문, 73면.

40) 박종원, 앞 논문, 26-27면 참조.

2) 판정주체 및 방법

석면노출로 인하여 당해 질병에 감염되었는지 여부에 대한 판정주체에 관해서는 프랑스는 일정한 학력과 전문의 자격 등을 갖춘 자로 구성되는 석면노출상황평가위원회(CECEA)로 하여금 의학적 판정을 내리도록 하고 있고, 일본은 기본적으로 환경재생보건기구가 그 인정여부를 결정하고 환경대신은 다시 중앙환경심의회 의견을 들어 판정을 내리도록 하고 있다. 석면관련질병의 진단 및 그와 석면노출과의 인과관계 유무 등에 대한 판단은 고도의 의학적 전문지식을 요하는 것이므로 해당 질병 분야의 전문의 자격 등 일정한 자격을 가진 전문가로 하여금 이를 판단하도록 하는 것이 바람직할 것이다.⁴¹⁾

판단방법에 관해서는 신청자의 입증부담을 완화하기 위한 장치를 마련해 둘 필요가 있을 것이다. 예컨대 악성중피종과 같은 석면노출에 기인하였을 개연성이 아주 높은 질병에 관해서는 이에 석면노출과의 인과관계를 추정하도록 한다거나 다른 질병에 비하여 그 인과관계의 입증을 크게 완화할 필요가 있을 것이다.⁴²⁾

3) 피해구제의 범위

어느 범위까지 피해를 구제할 것인가에 관하여 프랑스에서는 재산적 손해는 물론 비재산적 손해까지 그 구제범위에 포함시키고 있고, 기능장애, 일실이익을 포함하는 직업상의 손해, 질병과 관련하여 피해자가 부담하는 모든 경비까지 구제범위에 포함시키고 있는 완전보상을 원칙으로 하고 있지만 일본은 일실이익, 적극적 손해, 위자료를 모두 전보하는 것이 아니라 의료비, 요양수단, 장제료 등을 지급하고 있으며 일실이익을 포함하는 직업상의 손해는 구제범위에 포함시키고 있지 않는 사회보장적 이념에 기초한 위로금적 급부를 제정하고 있다. 피해구제의 충실이라는 입장에서는 가능한 구제범위를 넓히는 것이 바람직하겠지만 향후 예측되는 피해규모, 재정확충 문제 등을 고려하여 입법정책적으로 판단하여야 할 것이다.⁴³⁾

4) 재원확보

41) 앞 논문, 26-27면 참조.

42) 앞 논문, 28면 참조.

43) 앞 논문, 28-29면 참조.

건강피해구제에 드는 비용을 어떻게 마련할 것인가의 문제와 관련하여 프랑스에서는 FIVA 재원의 거의 90%를 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부분에서 분담하고 있다. 이는 석면노출에 대한 기여도와는 무관하게 일반기업에게 구제에 드는 비용부담을 지우는 것으로, 기본적으로 원인자부담원칙을 관철하고 있다고 보기 어렵다. 일본은 국가 및 지방자치단체의 교부·각출 및 기업이 부담하는 일반각출금과 특별각출금을 통하여 재원을 마련하고 있는데 이것은 원인자부담도 아니고 공동부담도 아니다.⁴⁴⁾

석면피해에 관해서는 사실상 오염원인자를 규명하는 것이 불가능하거나 환경비용을 추산하기 쉽지 않을 수 있기 때문에 원인자책임원칙을 고집하기 어렵다는 점에서 기업, 국가, 지방자치단체가 공동부담하는 방식이 바람직할 것이다.⁴⁵⁾

5) 손해배상청구와의 관계

손해배상청구와 관련해서는 프랑스에서는 피해자가 FIVA의 보상안을 수락하는 경우 동일한 손해에 대한 보상의 획득을 목적으로 하는 일체의 제소권을 포기하도록 되어 있지만 일본에서는 특별법에 따라 구제를 받은 경우라도 손해배상청구를 포기하도록 하는 규정을 따로 두고 있지 않다.⁴⁶⁾

일본에서와 같이 특별법에 따라 구제를 받도록 하고 거기에 불복하는 경우에는 따로 손해배상을 청구할 있도록 하는 방식이 다른 손해배상제도와 관련해 볼 때 바람직할 것이다.⁴⁷⁾

6) 시효제도

석면피해의 특징은 질병이 장기간의 잠복기간을 거쳐 발병한다는 점을 감안하여 민법상 시효제도보다 융통성을 가질 수 있는 제도를 채택하여야 할 것이다.⁴⁸⁾

44) 大塚直, 앞 논문, 73면.

45) 박종원, 앞 논문, 29-30면 참조.

46) 동일한 사유로 손해의 전보가 이루어졌거나 다른 법령에 의한 급부가 이루어진 경우 그 가액의 한도에서 구제급부를 하지 않도록 규정하고 있을 뿐이다(제25조, 제26조).

47) 앞 논문, 31면 참조.

48) 불법행위에 기한 손해배상채권에 있어서 민법 제766조 제2항에 의한 소멸시효의 기산점이 되는 “불법행위를 한 날”이란 가해행위로 인한 손해의 결과발생이 현실적인 것으로 되었다고 할 수 있을 때를 의미하고

IV. 結論

이미 산업선진국의 예에서 알 수 있듯이 석면피해의 문제는 심각한 사회문제로 등장할 가능성이 잠재되어 있다. 프랑스, 일본 등 선진국에서는 석면피해를 구제하기 위한 법률을 자국의 사정을 고려하여 제정하여 시행하고 있다. 우리나라에서도 현재 석면피해에 관한 몇 가지 사례가 나타나고 있으나 아직 그에 대비한 법제정비는 미흡한 실정이다. 따라서 석면피해구제를 위한 법률을 시급히 정비하거나 제정할 필요가 있다고 본다.

새롭게 입법을 하는 경우에는 앞에서 검토한 바와 같이 우리나라가 프랑스, 일본과 같이 특별법 제정형식으로 석면피해에 대한 공법적 구제제도를 도입하고자 한다면 누구를 구제할 것인가, 석면노출로 인하여 당해 질병에 감염되었는지 여부에 관한 판정을 누가 어떻게 할 것인가, 어느 범위까지 피해를 구제할 것인가, 피해구제에 드는 비용을 누가 부담할 것인가, 손해배상청구와의 관계는 어떻게 할 것인가 등이 고려되어야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 지금까지 석면피해와 관련된 정확한 실태를 전국적으로 파악필요가 있으며 그것을 근거로 국민적 합의에 바탕을 둔 석면피해구제특별법의 제정이 요구된다고 하겠다.

그 소멸시효는 피해자가 손해의 결과발생을 알았거나 예상할 수 있는가 여부에 관계없이 가해행위로 인한 손해가 현실적인 것으로 되었다고 볼 수 있는 때로부터 진행한다(대법원 1993.7.27. 선고 93다357 판결 [손해배상(산)] [공1993.10.1.(953),2399] 등 참조).

참고문헌

- 강창경, “제조물책임법상 결함의 의미,” 「경제법연구」 제6권 제2호
- 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점,” 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2)
- 박태현, “우리나라 석면피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토,” 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2),
- 백도명, “석면관련 질환의 역학적 현황과 예방의학적 과제,” 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2)
- 정남순, “국내의 석면피해 소송의 현황과 문제점,” 「환경성 노출로 인한 석면피해 구제의 법적 문제와 과제」(강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 학술대회, 2009.2)
- 高橋滋, 「石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する檢討會」について」平成18年度環境リスク研究會報告書(2007年)
- 吉田邦彦, 「多文化時代と所有·住居福祉·補償問題」(2006)
- 大塚直, 「環境法」(第2版)(2006)
- 大塚直, “石綿健康被害救済法と費用負擔,” 「法學教室」 No. 326(2007. 11)
- 棚瀬孝雄, 「アスベストの設計」 NBL 826號(2006년).
- 浜島裕美, “アスベスト救済法の問題點と課題,” 「環境法研究」 第32號(有斐閣, 2007)
- 上河原獻二, 「先進國における石綿健康被害と同救済(補償)制度に關する動向-非職業性曝露を對象とした制度導入の擴大」 比較法學41卷2號(近刊). 石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する檢討會, 「石綿による健康被害の救済に係る事業主負擔に關する考忖え方について」(2006)

[Abstract]

Forming Stronger Laws to Support Asbestos Victims

Kim, Choon Hwan

As developed countries fall under unfavorable circumstances regarding asbestos, there is a possibility of the same situation occurring in Korea. Only few patients who suffer from asbestos poisoning have shown up until now, but the numbers may increase in the future because high levels asbestos have been used within construction. In several recent cases lawsuits, the injured people were not awarded good relief from the existing laws in Korea as they are not strong enough.

At the present time, Korean laws arranged to ensure compensation for asbestos related injuries include civil compensation for damages and industrial accident compensation.

Therefore, Korea has to establish a new law to solve the problems. The object for remedy, the subject and method of deciding who is a victim, the scope of compensation, the level of relief funding, and the harmony with other laws must be included in the new law.

In the following article, French and Japanese Laws are introduced, and a comparative analysis of their legal systems is studied extensively.

주 제 어 석면, 석면피해보상기금, 손해배상, 손실보상, 산업재해
Key Words asbestos, FIVA, damages, compensation, industrial disaster