

# 석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙

박종원\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 석면피해에 대한 행정적 구제의 필요성
- III. 환경법상 원인자책임원칙에 대한 검토
- III. 석면피해구제의 비용부담방식
- IV. 결론 및 제언

## I. 서론

최근 석면노출로 인한 피해가 사회적으로 큰 문제가 되고 있다. 작년 11월 13일에는, 부산에 있던 석면방직업체 제일화학 부근에 거주하다 지난 2002년과 2006년에 각각 악성중피종으로 숨진 피해자 2명의 유가족 7명이 제일화학과 정부, 제일화학의 일본 합작사인 니치아스를 상대로 1인당 2억 원의 손해배상을 청구하는 소송을 제기한 바 있으며,<sup>1)</sup> 같은 해 12월 10일에는 제일화학에서 근무했던 피해자 및 가족 22명이 제일화학과 정부, 제일화학의 일본 합작사인 니치아스를 상대로 17억3천만 원의 손해배상을 청구하는 소송을 제기하였다.<sup>2)</sup> 보다 최근에는 환경부 조사 결과, 석면광산 인근에 살고 있는 마을주민들에게 석면관련질병이 집단 발병한 사실이 확인된 바 있다. 조사대상 마을주민들의 절반가량이 석면폐나 흉막반 등 각종 석면노출 후유증

\* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

1) 2008년 11월 14일자 경향신문 14면 참조.

2) 2008년 12월 11일자 한겨레신문 10면 참조.

에 시달리고 있는 것으로 나타났다.<sup>3)</sup>

이를 통해 알 수 있는 바와 같이 우리나라에서는 적지 않은 석면피해가 확인되고 있으며, 이러한 피해는 앞으로도 장기간 동안 지속적으로 증가될 것이라는 전망이 일반적이다. 그러나 손해배상청구나 산업재해보상청구 등 종래의 제도만으로는 인과관계의 입증 곤란성, 소멸시효 등을 이유로 충실한 구제를 받기 어려운 것이 현실이며, 이로 인해 특별법을 제정하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

석면노출로 인한 피해는 산업화된 국가에서는 거의 공통적으로 발생하고 있다는 점, 피해자의 수나 피해의 성질에 있어서 무시할 수 없는 큰 규모의 것이며 잠복기간이 길다는 점 등의 특징 때문에, 석면피해를 어떻게 구제할 것인가의 문제는 외국에서도 큰 문제로 인식되고 있다. 특히, 과거 우리나라에 앞서 석면을 활발하게 사용·소비하였고 그 결과 석면노출로 인한 건강피해가 심각한 수준에 이르고 있는 프랑스, 일본, 네덜란드, 벨기에 등의 국가에서는 국가 차원에서 석면노출로 인한 건강피해를 구제하기 위한 독자적인 법제도를 구축하고 있다. 이들 국가는 종래 손해배상청구나 산업재해보상청구 등에 기초하여 석면노출로 인한 건강피해의 구제에 대응하고 있었으나 이것만으로는 피해자의 충실한 구제가 곤란하다는 인식이 확대됨에 따라 새로운 행정적 구제 제도를 도입하고 있다는 점에서 공통점을 찾을 수 있다.

우리나라에서 논의 중인 특별법 또한 이와 같은 행정적 구제제도의 도입을 위한 것으로 이해된다. 생각건대, 석면피해에 대한 행정적 구제를 법제화함에 있어서는 (i) 어떠한 자를 구제할 것인가, (ii) 어떠한 질병을 구제대상으로 할 것인가, (iii) 석면노출로 인하여 해당 질병에 감염되었는지 여부에 대한 판정을 누가 어떻게 할 것인가, (iv) 어느 범위까지의 피해를 구제할 것인가, (v) 특별법에 따른 구제를 받는 경우 다른 보상이나 배상과의 관계를 어떻게 할 것인가 등의 다양한 문제가 검토되어야 할 것이다.<sup>4)</sup> 그 중에서도 특히 문제되는 것은 재원조달의 문제가 아닌가 생각된다. 석

3) 가톨릭대 김현욱 교수팀은 4일 “과거에 석면 광산이 있었던 충남 홍성군 광천읍(2곳)과 은하면, 보령시 오천면과 청소면 등 5개 마을 주민 가운데 215명을 무작위로 골라 흉부 X-레이를 촬영한 결과 100여 명에게서 석면폐와 흉막반, 폐섬유화 등으로 추정되는 흔적이 관찰됐다.”고 밝혔다. 2009년 1월 5일자 조선일보 A1면.

4) 이들 쟁점에 대한 개관은 박종원, 석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구, 한국법제연구원 (2008), 141-155면 참조.

면피해구제에 드는 비용을 누가 부담하여야 할 것인가의 문제이다. 비용부담방식과 그를 통한 재원의 규모에 따라 그 구제대상이나 구제범위 등이 다르게 설정될 수도 있을 것이다. 이하에서는 먼저 석면피해에 대한 행정적 구제제도의 도입 필요성을 확인하고, 주요 외국의 석면피해구제 비용부담 방식과 현재 국회에 제출되어 있는 법안상의 비용부담 방식을 환경법상 원인지책임원칙에 비추어 검토·평가함으로써, 향후 특별법 제정에 있어서 석면피해구제 비용부담 방식을 제안하고자 한다.

## II. 석면피해에 대한 행정적 구제의 필요성

### 1. 석면피해의 특수성 및 그 실태

#### 가. 석면피해의 특수성

석면은 열이나 마찰, 산이나 알칼리 등에 강하고 탄탄하며 잘 변화하지 않는 특성을 가진 규산염 광물류로, 종래부터 건축재, 마찰재, 단열재 등 다양한 용도로 사용되어 왔다. 석면은 이와 같이 공업재료로는 뛰어난 성질을 갖고 있는 반면, 악성중피종, 폐암, 석면폐 등의 원인물질이라는 사실이 밝혀지고 있다.<sup>5)</sup> 석면분진을 장기간에 걸쳐 호흡기로 흡입하는 경우 석면폐, 폐암, 악성중피종 등이 발생하게 되는 것이다.<sup>6)</sup> 백석면의 경우에는 갈석면, 청석면 등에 비하여 분진이 덜 날리고 인체에 대한 유해성도 적은 것으로 알려져 있으나, 청석면과 갈석면의 경우는 섬유가 곧고 날카로

5) 김현욱, "석면 유해성 및 사용실태", 석면에 의한 근로자 건강장해 예방을 위한 석면정책심포지엄, 노동부 (2006), 4-5면 참조.

6) 석면이 폐에 들어가게 되면 가는 기관지나 몸에 산소를 흡수시키는 폐포를 자극하게 된다. 이것이 계속 진행되면 벌집처럼 변하여 점점 폐활량이 줄어들고 호흡곤란을 일으키게 하는데, 이를 석면폐(asbestosis)라고 한다. 더욱이 산소결핍이 계속되면 심장에 부담을 주어 심부전을 일으키게 되고 끝내 심장마비 등으로 사망하게 된다. 한편, 석면폐의 50%는 암으로 발전하여 사망을 초래한다. 미국에서 발생하는 암 환자의 20%가 석면과 관련되어 있다는 추산도 있다. 특히, 석면으로 인한 질병은 현대 의학으로 거의 속수무책이라고 한다. George A. Peters & Barbara J. Peters, Sourcebook on Asbestos Diseases: Medical, Legal, and Engineering Aspects, Taylor & Francis (1980), pp. B1-B20.

을 뿐만 아니라 그 화학구조적 특성 때문에 분진이 많이 발생하고 인체 내에서의 지속성이 높아서 인체에 특히 유해한 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup>

특히 악성중피종은 청석면으로 인하여 발생하는 것이 가장 많다고 하며 흉막과 복막의 중피에 발생하는 악성종양이다. 피해자는 석면을 취급하는 근로자인 경우가 대부분이지만, 최근에는 근로자의 가족이나 공장 주변 주민에게도 악성중피종이 발생한다는 사실이 밝혀지고 있다. 최근의 역학연구에서는 0.01개/cc 이하의 저농도노출이라도 폐암이나 악성중피종의 발생원인이 된다는 사실이 증명된 바 있다. 또한, 비록 짧은 기간의 석면노출이라도 일단 석면이 체내에 침착되고 체내에서 제거되지 못하여 염증반응과 섬유화반응이 계속 진행되면 석면폐, 폐암, 악성중피종 등을 일으킬 수 있다.<sup>8)</sup>

이와 같은 석면의 위험성이 알려짐에 따라 오늘날 많은 국가에서 석면의 제조 및 사용이 원칙적으로 금지되기에 이르고 있다. 그러나 석면노출로부터 폐암, 악성중피종 등의 질병이 발병하기까지는 약 40년의 긴 잠복기간이 걸린다고 한다. 석면폐의 경우는 8년~25년, 폐암이나 악성중피종의 경우는 18~40년 정도의 잠복기간을 거치게 된다. 체내에 흡입된 석면이 천천히 작용하여 어느 날 갑자기 자각증상을 나타내기 때문에 일반인은 자신의 질병이 석면에 의해 발생하였는지도 잘 인식하지 못하는 경우가 많다.

이 때문인지 석면의 제조·사용이 금지되어 있는 오늘날에도 외국에서는 중피종의 발병 수가 계속적으로 증가하고 있다. 세계보건기구(WHO)에 의하면, 석면의 직업노출로 인한 폐암, 중피종, 석면폐로 인한 사망자가 세계적으로 9만 명을 넘고 있으며, 이외의 석면관련질환과 석면의 비직업성 노출로 인한 사망자도 수천 명에 이르는 것으로 추산되고 있다.<sup>9)</sup>

#### 나. 석면피해의 실태

7) 노영만, 실내환경중의 석면 측정 및 평가, 한국실내환경학회 (2006), 68면.

8) 이호철, "석면(asbestos)피해에 대한 손해배상청구의 문제점", 형평과 정의 제20집 (2005), 177-178면.

9) WHO/SDE/OEH/06. 03, 2006. 즉, 업무 중에 석면을 직접적으로 접촉한 노동자뿐만 아니라 그의 가족이나 전혀 관계가 없는 주변 사람들까지 석면관련질환에 걸릴 수 있게 된다는 것이다. 예컨대, 노동자가 집으로 가지고 돌아온 작업복이나 마스크에 부착된 석면이 비산하여 이를 가족이 흡입하는 경우(가정 내 노출)도 발생하는 것이며, 석면광산이나 석면제품공장 등에서 대기 중으로 비산된 석면을 인근 주민이 흡입하는 경우(환경성 노출)도 발생할 수 있는 것이다.

우리나라에서 언론보도 등을 통해 석면피해가 사회적 문제로 부각된 것은 얼마 되지 않았으나, 이미 1990년대 초반부터 석면피해가 나타났던 것으로 확인된다. 1994년 한국 산업안전공단의 역학조사 결과 4건의 석면폐가 발생한 바 있으며, 이 가운데 2건이 산업재해보상으로 인정되었다. 산업재해보상에서 폐암이 석면관련질환으로 인정된 것은 2007년까지 총 41건이며, 악성중피종의 경우 총 19건이다.<sup>10)</sup> 또한, 석면노출과의 관련성이 80~90% 이상 인정되는 악성중피종의 경우 2000년 이후 연평균 165건이 발생하고 있는 것으로 보고되고 있다. 한편, 통계청 자료에 의하면, 악성중피종으로 인한 사망자 수는 2000년 이후 연간 평균 24명이며, 계속 증가하는 추세인 것으로 보고되고 있다.<sup>11)</sup>

앞으로 우리나라에서 어느 정도의 석면관련질환이 발생할 것이고 그 피해자가 얼마나 될 것인지는 쉽게 예측하기는 어렵지만, 악성중피종에 대한 진료건수가 계속해서 증가하고 있음을 보여주는 통계를 감안할 때, 그리고 석면 소비의 최고시점이 1990년대 중반이었고 석면관련질환의 잠복기가 30~40년의 장기에 걸친다는 점을 고려할 때 석면노출피해는 앞으로 장기간 동안 지속적으로 증가될 것이라는 전망이 일반적이다. 한 연구에 따르면, 외국의 석면소비와 악성중피종 발생의 상관관계에 비추어 우리나라에서 2010년부터 악성중피종 환자 발생이 상승기에 접어들 것이며 2045년경에는 최고시점에 이를 것이라고 내다보고 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 현행법상 석면피해구제의 한계

### 가. 손해배상청구

손해배상청구소송에서 고의·과실의 입증과 관련하여, 석면제품제조업체의 사용자에게는 안전배려의무가 인정된다는 점에서 고의 또는 과실의 입증에 큰 문제가 없으며, 제조물책임, 공작물책임 또는 「환경정책기본법」 제31조의 책임 등의 경우에는 무

10) 강동목, “우리나라 석면의 건강피해 현황”, 국회 환경정책연구회 창립기념 한·일석면심포지움 (2008), 20-21면.

11) 김형렬, “국내 석면관련 질환과 보상의 실태”, 석면 문제 해결을 위한 한일 공동심포지움 (2007), 457-459면 참조.

12) 강동목, 註 10, 29면.

과실책임이 적용되기 때문에 피해자인 원고는 고의·과실의 입증책임을 면할 수 있다. 가장 문제가 되는 것은 인과관계의 입증, 그리고 가해자의 부존재 또는 불명이 아닌가 싶다. 이밖에도, 제소의 부담<sup>13)</sup>, 장기간의 소요<sup>14)</sup>, 손해배상청구권의 소멸시효 등도 그 한계로 지적된다.<sup>15)</sup>

#### (1) 인과관계의 입증

피해자와 관련된 석면제조업체가 1개뿐이라면 문제가 덜할 것이나, 일반적으로 관련된 석면제품의 제조업체는 여러 개이기 때문에 피해자가 어떤 제조업체에서 제조된 석면제품에 노출되었는지 알기 어려우며, 석면관련질병의 긴 잠복기간 때문에 어느 시기에 피해자가 석면질환에 감염되었는지는 더욱 판단하기 어렵다.

악성중피종의 원인은 석면분진이라는 것은 확실시되고 있다. 그러나 폐암과 같은 경우는 석면이 그 원인이 될 수도 있으나 흡연 등 다양한 원인이 있을 수 있다. 그리고 언제 어디에서 누가 배출 또는 비산시킨 석면분진에 의해 악성중피종 등의 질병에 걸렸는지를 특정하는 것은 상당히 곤란하다. 비산한 석면분진이 어떠한 경로를 거쳐 질병을 발생시켰는지를 엄밀하게 확정하는 것은 거의 불가능하다. 또한, 석면분진이 비산하는 직장에서 일하고 있었던 경우라고 하더라도, 피해자가 극히 짧은 기간 근무하였거나 아르바이트로 일하였던 경우 등에는, 그곳에서 일하고

13) 피해가 발생하는 즉시 이를 신속하게 구제하는 행정상의 구제제도가 없거나 불완전한 경우에 활용되는 것이 바로 불법행위나 채무불이행에 기초한 손해배상청구이다. 이와 같은 소송의 경우, 법원이 가해자의 책임을 인정하더라도, 그 판결을 통하여 구제되는 것은 재판을 제기한 피해자뿐이며 그 재판에 참가하지 않은 피해자는 당연히 구제받을 수 없다. 또한, 피해자는 자신이 입은 피해를 구제받기 위하여 소송을 제기함에 있어서 많은 노력과 물질·심적 부담이 요구된다.

14) 수많은 석면노출 피해자에 대하여 법원이 이를 개별적으로 판단한다고 한다면, 그 작업량과 소요되는 시간이 막대할 것으로 예상된다. 피해자가 악성중피종 등 석면으로 인한 질병에 걸렸다는 것과 피해자가 석면분진을 비산시켰다는 것 자체는 비교적 용이하게 확정될 수 있다고 하더라도, 개별적인 손해액 산정에 대한 판단을 요하기 때문에, 결국 현실적으로 고통을 겪고 있는 피해자에 대한 구제에는 보다 많은 시간이 필요하게 된다.

15) 山本隆司, “アスベスト被害からの救済”, 宮本憲一 外(編), アスベスト問題: 何が問われ、どう解決するのか, 岩波ブックレット 第668号 (2006), 34-42頁; 池田直樹, “日本におけるアスベスト訴訟: 現状と今後の課題”, NBL 第827号 (2006), 40-47頁 参照.

있었음을 증명하는 것이 곤란한 경우가 많다. 하물며 석면분진을 비산시키고 있던 공장이나 작업현장의 주변에 살고 있던 사람들에게 있어서는 도대체 언제 어디에서 석면을 흡입하였는지조차 알지 못할 가능성이 있으며, 가해자가 법정에서 이를 다투는 경우 가해자가 비산시킨 석면분진이 자신의 질병의 원인이 되었음을 피해자가 법원에 납득시키는 것이 상당히 곤란할 것이다.

#### (2) 가해자의 부존재 또는 불명

손해배상을 통하여 금전을 지급받을 수 있는 자도 일반적인 계약상의 이익을 받는 자와 마찬가지로 '채권자'의 입장에 서게 된다. 그러나 손해배상을 청구할 수 있는 채권자의 입장에 서는 것은 결코 그 당사자가 원한 것이 아니다. 석면의 흡입으로 인하여 질병에 걸린 자들은 설령 이에 대한 충분한 금전을 지급받을 수 있다고 하더라도, 이러한 금전의 급부를 받기보다는 오히려 이러한 질병에 걸리지 않는 쪽을 택하였을 것이다. Moss는 이러한 채권자를 '비자발적 채권자'라고 한다.<sup>16)</sup> 석면이 채굴되고 제조되고 제품화되고 유통되고 폐기되기까지의 과정에서 질병의 발생에 이르기까지는 장기간이 걸린다. 이 기간 사이에 가해기업이 이미 폐업하였거나 과중한 배상책임의 부담을 견디지 못하고 도산해 버리는 경우도 있을 수 있으며, 가해자 자체를 알 수 없는 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우 비자발적 채권자인 피해자는 손해배상청구를 통한 구제를 기대할 수 없게 되는 것이다.

#### 나. 산업재해보상청구

산업재해보상청구를 통하여 석면건강피해를 구제받는 데에도 여러 가지 한계가 있다. 첫째, 충실한 구제를 받기 어렵다. 특히, 악성중피종의 경우는 사실상 석면노출과의 관련성이 80~90% 이상 인정됨에도 불구하고, 업무상 재해로 인정되기 위해서는 폐암과 마찬가지로 석면폐증을 동반하는 등의 엄격한 요건이 요구되고 있는바,<sup>17)</sup>

16) See David A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Harvard University Press (2004).

17) 「산업재해보상보험법」 제37조 제1항, 시행령 제34조 및 별표 3 참조.

이를 충족하기가 곤란하다는 문제점이 있다.

둘째, 적용범위에 관한 문제가 있다. 「산업재해보상보험법」 제6조는 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장을 적용범위로 규정하고 있는바,<sup>18)</sup> 법원은 근로제공과정에서 사용자의 구체적인 지휘·감독을 받는 사용종속관계에 있을 것을 요구하는 경향이며,<sup>19)</sup> 근로복지공단은 채용 당시 임금수준이 확정되어 현실적인 임금을 받으면서 사용종속관계에 있는 자만을 근로자로 해석함으로써 보험급여의 수급권을 제한하고 있다. 또한, 이 법에서는 관련 법률에 의한 주택건설사업자가 아닌 자가 시공하는 총 공사금액이 2천만 원 미만인 공사 또는 건축연면적이 330㎡ 이하인 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사, 상시근로자 1인 미만의 사업 등을 산업재해보상보험 적용제의 사업으로 규정하고 있는바(제6조, 시행령 제3조), 이들 적용제의 사업과 관련하여 질병에 감염된 경우에는 일체의 보험급여를 지급받지 못할 뿐만 아니라 사용자를 상대로 「근로기준법」상의 재해보상이나 민사상의 손해배상을 청구하는 경우에도 사업주의 재정능력이 열악하여 거의 보상 또는 배상을 받지 못한다는 문제가 있다.<sup>20)</sup> 이에 따라, 석면에 노출되기 쉬운 일용직 노동자의 경우 「산업재해보상보험법」에 따른 보험급여를 받을 수 없게 된다. 또한, 중소기업자나 자영업자의 경우에도 실질적으로 근로자에 가까움에도 불구하고 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”에 해당하지 않기 때문에 「산업재해보상보험법」 제124조에 따른 특별가입을 하지 않는 한 적용대상이 되지 않는다는 문제가 있다.

이밖에도, 노동자가 직장에서 가지고 온 의복이나 마스크 등에 의해 가족이 석면에 노출되는 사례가 알려지고 있는바, 가족은 산업재해보상의 대상이 아니며, 석면관련공장의 인근주민이 석면에 노출된 경우에도 산업재해보상제도의 적용을

18) 「근로기준법」 제2조 제1호는 ‘근로자’를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의하고 있다.

19) 대법원은 계약의 형식에 관계없이 실질에 있어서 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공하고 있는지 여부에 따라 근로자 여부를 판단하여야 함을 전제하면서, 종속관계가 있는지 여부를 판단하는 기준으로 (i) 전속관계의 유무, (ii) 근무에 대한 승낙 또는 거부 자유의 유무, (iii) 근무시간 및 근무장소의 지정 유무, (iv) 노무제공의 대체성 유무, (v) 업무수행과정에 있어서의 지휘·명령의 유무, (vi) 재료·업무용 기구의 부담관계, (vii) 보수의 성격 등을 예시하고 있다. 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결.

20) 한경식, “산업재해보상체계의 문제와 개선방향”, 재산법연구 제24권 제3호 (2008), 227-228면.

받을 수 없다. 또한, 일시적·단기적 석면 노출자의 경우 업무관련성을 인정받지 못할 염려도 있다.<sup>21)</sup>

### 3. 석면피해구제제도 도입의 근거

이와 같이, 우리나라에서도 점차 석면노출로 인한 피해가 점차 확대되고 있는 것으로 드러나고 있다. 그렇지만, 산업재해보상청구나 손해배상청구 등 종래의 제도만으로는 그 구제가 곤란한 것이 현실이다. 이러한 현실에서 국가가 아무런 조치도 취하지 않고 다수의 피해자가 그대로 방치되어도 되는 것인가? 이에 대한 국가의 책임은 없는 것인가?

이와 관련하여, 외국에서는 국가배상책임이 인정된 사례도 있다. 비록 직업성 노출과 관련된 사례이기는 하지만, 프랑스의 최고행정법원에 해당하는 국사원(Conseil d'État)에서는 석면을 취급하는 직장에서 일하는 근로자의 건강피해를 방지하기 위하여 국가가 그 규제권한을 행사하지 않았음을 이유로 국가배상책임을 인정한 바 있다.<sup>22)</sup> 그렇지만, 우리나라의 경우 「국가배상법」에 따른 국가배상책임이 인정될 수 있을지는 의문이다. 「국가배상법」 제2조에 따른 국가의 과실책임이 성립되기 위해서는 (i) 공무원, (ii) 직무행위, (iii) 직무관련성, (iv) 법령 위반, (v) 고의 또는 과실 등의 요건이 충족되어야 할 것인바,<sup>23)</sup> 종래 법원의 태도를 고려할 때 국가가 석면의 위험성을 인식하고 이를 적절히 규제하기 위한 법령을 마련하지 않았음을 이유로 국가배상책임이 인정되기는 어려울 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 또한, 법원은 형식적 의미의 법령

21) 이상과 같은 한계는 통계를 통해서도 확인할 수 있다. 진술한 바와 같이, 우리나라의 악성중피종 사망자 수가 지금까지 총 198명이었음에도 불구하고, 산업재해보상이 인정된 사례는 단 19건뿐이라고 한다. 김동일, “석면 건강피해 구제 방향”, 위터저널 통권 제49호 (2008), 102-103면 참조.

22) See Cécile Manaoui, et al., *Compensation of Asbestos Victims in France*, 25 *Med. & L.* 435 (2006), pp. 442-443; 北村和生, “フランスにおけるアスベスト被害と国家賠償責任”, *立命館法学* 第311号 (2007), 218頁以下. 이에 관한 국내 소개는 박태현, “우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”, *환경법과 정책* 제2권 (2009), 117-118면 참조.

23) 박균성, *행정법론(상)*, 박영사 (2009), 650-683면 참조.

24) 이와 관련하여, 이른바 ‘거창사건’에서 대법원은 “우리 헌법이 채택하고 있는 의회민주주의하에서 국회는 다원적 의견이나 각가지 이익을 반영시킨 토론과정을 거쳐 다수결의 원리에 따라 통일적인 국가의사를 형

에 명시적으로 작위의무가 규정되어 있지 않은 경우 제한적으로 조리상의 작위의무를 인정하고 있는바,<sup>25)</sup> 법령에 석면규제에 관한 작위의무가 규정되어 있지 않던 과거의 시점에 있어서는 국가가 그 규제권한을 행사하지 않았음을 이유로 국가배상책임이 인정되기는 어려울 것이다. 한편, 현재와 같이 석면으로 인한 위험을 규제하기 위한 법령이 마련되고 그에 따라 국가에 규제권한이 부여된 이후 시점에서 국가의 규제권한 불행사로 석면피해가 발생하였다면, 그에 대한 국가배상책임의 인정 가능

성하는 역할을 담당하는 국가기관으로서 그 과정에 참여한 국회의원은 입법에 관하여 원칙적으로 국민 전체에 대한 관계에서 정치적 책임을 질 뿐 국민 개개인의 권리에 대응하여 법적 의무를 지는 것이 아니므로, 국회의원의 입법행위는 그 입법 내용이 헌법의 문언에 명백히 위배됨에도 불구하고 국가가 굳이 당해 입법을 한 것과 같은 특수한 경우가 아닌 한 국가배상법 제2조 제1항 소정의 위법행위에 해당한다고 볼 수 없고, 같은 맥락에서 국가가 일정한 사항에 관하여 헌법에 의하여 부과되는 구체적인 입법의를 부담하고 있음에도 불구하고 그 입법에 필요한 상당한 기간이 경과하도록 고의 또는 과실로 이러한 입법의를 이행하지 아니하는 등 극히 예외적인 사정이 인정되는 사안에 한정하여 국가배상법 소정의 배상책임이 인정될 수 있으며, 위와 같은 구체적인 입법의를 자체가 인정되지 않는 경우에는 애당초 부작위로 인한 불법행위가 성립할 여지가 없다. 앞에서 본 바와 같이 거창사건 희생자들의 신원 등을 위하여 원고들이 주장하는 바와 같은 내용의 특별법을 제정할 것인지 여부는 입법정책적인 판단문제로서 이에 관하여 피고 국가가 구체적인 입법의를 부담한다고 보기 어렵기 때문에, 피고 국가가 현재까지 이러한 특별법을 제정하지 아니하였다는 사정만으로는 거창사건 이후 유족들에 대한 관계에서 부작위에 의한 불법행위가 성립한다고 볼 수 없다.”고 판시한 바 있다. 대법원 2008. 5. 29. 선고 2004다33469 판결.

25) 조리상의 작위의무는 피해자의 생명, 신체, 재산 등에 대하여 급박한 위험이 있는데 공무원이 쉽게 권한을 행사함으로써 그 위험을 유효 적절하게 피할 수 있는 경우에 비로소 인정된다. 김홍균, 환경법: 문제·사례, 홍문사 (2007), 480면. “국민의 생명, 신체, 재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어서 국민의 생명, 신체, 재산 등을 보호하는 것을 본래적 사명으로 하는 국가가 초법규적·일차적으로 그 위험 배제에 나서지 아니하면 국민의 생명, 신체, 재산 등을 보호할 수 없는 경우에는 형식적인 의미의 법령에 근거가 없더라도 국가나 관련 공무원에 대하여 그러한 위험을 배제할 작위의무를 인정할 수 있을 것이나, ..... 관련 공무원에 대하여 작위의무를 명하는 법령의 규정이 없다면 공무원의 부작위로 인하여 침해된 국민의 법익 또는 국민에게 발생한 손해가 어느 정도 심각하고 절박한 것인지, 관련 공무원이 그와 같은 결과를 예견하여 그 결과를 회피하기 위한 조치를 취할 수 있는 가능성이 있는지를 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.” 대법원 2005. 6. 10. 선고 2002다53995 판결. “국가 또는 지방자치단체가 오폐수방지시설을 하지 아니한 결과 하천의 수질이 악화되고 그 하천수가 바다로 유입된 탓에 바다에서 양식되고 있던 조개 등이 폐사하였다 하여도 국가 또는 지방자치단체에게 오폐수방지시설을 할 구체적이고 개별적인 법령상의 작위의무나 조리상의 작위의무가 현실적으로 발생하였다고 볼 수 없으므로 국가배상법 제2조에 의한 책임이 없다.” 서울민사지법 1993. 7. 2. 선고 91가합42895 판결.

성은 상대적으로 높아질 것이다. 그렇지만, 이 경우에도 그 규제권한은 대부분 재량 행위의 형식으로 규정되어 있는바, 재량행위의 불행사에 대해서는 “그 권한을 행사하지 않은 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우” 예외적으로 위법성을 인정하는 것이 관례의 태도이므로,<sup>26)</sup> 이를 충족하기는 쉽지 않을 것이다.

설령 국가에게 배상책임이 인정되지는 않는다고 하더라도, 국가가 석면피해를 계속해서 방치하는 것이 국가의 책무를 다하고 있는 것이라고 볼 수는 없을 것이다. 국가배상책임이 인정되는지 여부는 별론으로 하더라도, 국가의 규제권한 행사 또는 불행사에 대한 책임과는 별개로, 헌법상의 행복추구권(제10조), 생존권(제34조), 환경권(제35조)의 실현, 그리고 공정성의 확보 등을 고려할 때, 물론 이들 조항이 국가로 하여금 석면피해의 행정적 구제제도의 마련을 의무화하는 것은 아니지만, 석면피해구제를 위한 특별법 제정의 필요성과 근거는 충분히 제공하고 있다 할 것이다.

아울러, 환경관계법의 최상위법에 위치하는 「환경정책기본법」에서 “국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제30조).”고 규정하고 있음도 주목할 필요가 있다. 생각건대, 이 규정에서 말하는 “피해를 원활히 구제하기 위하여 필요한 시책”에는 개별적인 구제조치도 포함되겠지만, 행정적 구제제도의 마련 역시 포함될 수 있다 할 것이다. 현재 석면노출로 인한 건강피해의 실태, 그리고 그에 대한 법적 구제의 현황을 고려할 때, 현재 석면노출로 인한 피해가 원활히 구제되고 있다고 할 수 있는가? 극히 일부의 피해자만이 개별적으로 소송을 제기하여 구제를 받고 있을 뿐이다. 현재로서는 피해가 원활히 구제되고 있다고 볼 수 없다.

현재 석면피해의 구제를 필요로 하는 피해자들은 다수 존재하고 있으며, 산업재해보상청구나 손해배상청구 등 종래의 제도만으로는 원활한 피해구제가 곤란하다. 그

26) “소방공무원이 소방법 규정에서 정하여진 직무상의 의무를 게을리 한 경우 그 의무 위반이 직무에 충실한 보통 일반의 공무원을 표준으로 할 때 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 경우에는 국가배상법 제2조에서 말하는 위법의 요건을 충족하게 된다. 그리고 소방공무원의 행정권한 행사가 관계 법률의 규정 형식상 소방공무원의 재량에 맡겨져 있다고 하더라도 소방공무원에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 소방공무원이 그 권한을 행사하지 않은 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에는 소방공무원의 직무상 의무를 위반한 것으로서 위법하게 된다.” 대법원 2008. 4. 10. 선고 2005다48994 판결 참조.

리고 앞으로의 전망을 고려할 때 장기적이고 지속적인 구제가 필요한 것이 사실이다. 이와 같은 현실적인 상황을 고려하더라도, 석면피해에 대한 새로운 행정적 구제제도 마련의 필요성과 근거는 충분하다고 할 것이다.

### Ⅲ. 환경법상 원인자책임원칙에 대한 검토

「환경정책기본법」에서는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다(제7조).”고 규정함으로써 원인자책임원칙을 환경법의 기본원칙으로 선언하고 있다. 우리가 석면노출로 인한 피해, 특히 환경성 노출로 인한 피해에 대한 행정적 구제제도의 도입을 논함에 있어서는, 환경법상 원인자책임원칙에 대한 고려가 반드시 필요하다 할 것이다.

#### 1. 원인자책임원칙의 의의 및 성격

원인자책임원칙이란 환경오염의 방지, 제거, 회복 및 피해구제에 대한 책임을 누가 질 것인가의 문제를 담고 있는 환경법의 기본원칙으로, 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 제공한 자가 그 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다. 전술한 바와 같이, 환경관계법의 최상위법에 해당하는 「환경정책기본법」에서도 이를 명시하고 있다.

이 원칙은 환경오염·훼손의 방지 및 오염·훼손된 환경의 회복·복원을 위하여 원인자에게 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 ‘실질적 책임귀속의 원칙’으로 기능함과 동시에, 환경오염·훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담시키는 ‘비용부담의 원칙’ 또는 ‘비용귀속의 원칙’으로 기능한다.<sup>27)</sup> 원인자책임원칙은 귀책의 측면을 갖고 있다는 점에서는 일반경찰법상의 책임원칙과 상통하고, 비용부

27) 박균성·함태성, 환경법, 박영사 (2009), 54면.

담의 측면을 갖고 있다는 점에서는 OECD의 원인자비용부담원칙(Polluter Pays Principle: PPP)과 상통한다고 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 결국 이 원칙은 환경의 오염·훼손행위를 한 자는 자기의 비용으로 그 행위에 수반되는 오염·훼손의 사전방지 및 사후회복에 대한 책임을 지며, 그 오염·훼손행위로 인한 피해가 있다면 그 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다는 것으로 이해된다.

원인자책임원칙의 법적 성격과 관련해서는, 법원칙이 아니라고 보는 것이 일반적인 견해인 것으로 보인다. 즉, 원인자책임원칙은 구체적 효력을 갖지 않는 선언적·프로그램적 성격을 가질 뿐이며, 개별 환경법에서 구체화됨으로써 비로소 법적 책임으로 작용하게 된다는 것이다.<sup>29)</sup> 예컨대, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조, 「토양환경보전법」 제10조의3 등과 같이 원인자에게 구체적인 책임을 묻는 규정에 의해서 원인자책임원칙은 구체적 효력을 갖는 법적 책임으로 작용하게 되는 것이다. 그렇지만, 원인자책임원칙이 환경관계법의 기본법적 지위에 있는 「환경정책기본법」에 의해 뒷받침되고 있는 이상, 이는 단지 행정작용에 대한 환경정책원리에 머무르는 것이 아니라 환경입법에 대해서도 기본원칙으로서 구속력을 갖는다고 보아야 할 것이다.<sup>30)</sup>

## 2. 원인자의 범위

그렇다면, 오염·훼손의 방지, 오염·훼손된 환경의 회복·복원, 피해구제에 소요되는 비용 부담 등의 책임을 져야 하는 원인자의 범위는 어디까지인가? 후술하겠지만, 석면피해와 관련해서는 수입자, 생산자, 제조자, 이용자 등이 그에 직접적 혹은 간접적으로 관여하였다고 할 수 있을 것인데, 이들 가운데 누가 원인자가 되는 것인가?

28) 홍준형, 환경법, 박영사 (2005), 104면. 이 원칙은 환경비용의 내부화(Internalization of Environmental Costs)와 부합하는 것으로, 1992년 리우선언 원칙 16은 “국가는 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하되, 이에 있어서 공익을 적절히 고려하고 국제무역과 투자를 왜곡시키지 않도록 하여야 한다.”고 선언함으로써 이를 지지하고 있다. United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992).

29) 조현권, 환경법, 법률문화사 (2006), 152면; 조은래, 환경법, 세종출판사 (2003), 49면.

30) 「환경정책기본법」에서 명시적으로 규정하고 있지 않은 사전배려원칙에 대해서도 이와 같은 성격을 인정하는 견해가 있다. 홍준형, 註 28, 102면.

가가 문제될 수 있을 것이다.

일반적으로 원인자책임원칙에서 누가 원인자가 되는지와 관련해서는 견해가 나뉘고 있다. 즉, 외형적 생활관계의 장소적 범위 내에서 오염물질을 방출한 자(형식적 생활관계설), 사실상의 생활지배의 범위 내에서 오염을 발생시킨 자(사실상의 지배영역설), 환경오염의 원인을 야기하고 오염을 제거·방지하는 데 가장 적합한 상황에 있는 자(적합지위설), 계속적인 인과관계의 고리 속에서 환경오염에 참여하거나 요인을 분담한 자(인과관계 연속에의 참여설) 등이 그것이다.<sup>31)</sup>

현행 환경관계법상의 규정을 살펴보면, 그 원인자의 범위는 서로 일치하고 있지 않은 것으로 보인다. 생각건대, 현행 환경법은 구체적으로 누구를 원인자로 할 것인지의 문제를 판단함에 있어서, 원인자에 대하여 책임을 묻는 구체적인 상황이 갖는 특수성, 원인자에 대하여 부과하는 책임의 성질과 정도 등을 종합적으로 고려하고 있으며, 결국 개별 환경입법에 따라 그 원인자의 범위가 다르게 규정되고 있는 것으로 확인된다.<sup>32)</sup> 예컨대, 「환경개선비용부담법」에서는 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 기타 시설물의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자로부터 환경개선부담금을 부과·징수하도록 하고 있는바(제9조), 이는 ‘형식적 생활관계설’의 입장에 가까운 것으로 보인다. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서는 (i) 공공수역에 특정수질유해물질, 지정폐기물, 유류, 유독물, 농약을 누출·유출하거나 버리는 행위, (ii) 공공수역에 분뇨, 축산폐수, 동물의 사체, 폐기물 또는 오니를 버리는 행위 등으로 인하여 공공수역이 오염되거나 오염될 우려가 있는 경우 그 행위자·행위자가 소속된 법인 및 그 행위자의 사업주로 하여금 당해 물질을 제거하는 등 오염의 방지·제거를 위한 조치를 하도록 하고 있는바(제15조 제2항), 이는 ‘사실상의 지배영역설’의 입장에 가깝다. 한편, 대법원은 이른바 ‘화선키메탈 사건’에서 「폐기물관리법」상의 처리자 개념을 넓게 해석한 바 있는데,<sup>33)</sup> 이는 ‘적합지위설’의 입장에 가까운 것으로 이해된다.

나아가, 「토양환경보전법」에서는 (i) 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, (ii) 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, (iii) 토양오

31) 윤서성, “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”, 환경법연구 제10권 (1988), 24-26면 참조.

32) 조현권, 註 29, 152면 참조.

33) 대법원 1997. 8. 22. 선고 95누17724 판결 참조.

염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 (i) 및 (ii)에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, (iv) 「민사집행법」에 의한 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가, 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세법」에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염관리대상시설을 인수한 자 등을 ‘오염원인자’로 규정하고, 이들에 대하여 토양오염으로 인한 피해의 배상 및 오염토양의 정화 책임을 부과하고 있다(제10조의3). 이는 ‘인과관계 연속성의 참여설’의 입장을 따른 것으로 이해된다.

### 3. 원인자책임원칙의 확장·수정

최근의 환경문제는 산업활동의 확대 등의 요인으로 가해·피해관계가 구조화·복잡화됨에 따라, 당사자가 다수가 되어 사전적 또는 사후적 조치의 비용부담에 있어 원인자책임원칙을 단순히 적용하기 곤란한 경우가 많다. 지구온난화 문제가 그 대표적인 예에 해당한다. 이와 같은 경우는 가해자와 피해자를 1:1의 구조로 파악하기 어렵다. 더구나 환경피해가 드러난 시점에서 이미 원인자에 해당하는 주체가 존재하지 않고 있거나 불명한 경우에는 그 사후적 조치의 비용부담에 있어서 원인자책임원칙을 적용하는 것이 거의 불가능하다. 이와 같이 원인자에게 비용을 부담시키는 것이 현실적으로 불가능하거나 형평성 차원에서 타당하지 않을 경우에는 원인자책임원칙을 고집하기가 어려울 수도 있다. 이에 따라 원인자책임원칙의 확장 내지 수정이 요구되기도 한다.

미국의 종합환경대응·배상·책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA)은 오염지역의 정화책임을 지는 ‘잠재적 책임당사자(Potentially Responsible Parties: PRPs)’로 (i) 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자, (ii) 유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자, (iii) 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약을 체결하였거나, 당해 시설로 운반하기 위하여 운송인과 계약을 체결한 자, (iv) 유해물질을 자기가 선택한 처리 또는 취급 시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반하기

위하여 수령한 자 등을 규정하고, 기본적으로 이들로 하여금 직접 정화조치를 하거나 그 비용을 부담하도록 하고 있다.<sup>34)</sup> 이는 원인자의 범위와 관련하여 '인과관계 연속에의 참여설'의 입장에 있다고 볼 수 있다. 한편, '잠재적 책임당사자를 확정할 수 없거나 정화조치를 실시할 만한 자력이 없는 경우에는 '슈퍼펀드(Superfund)'라는 기금에서 해당 정화조치에 드는 비용을 충당하도록 하고 있다. 그런데, '슈퍼펀드'의 상당 부분은 제조업 부문에서 부담하였으며, 그 중에서도 특히 화학제품, 석유·석탄제품, 전자제품 등의 제조업자가 많은 비용을 부담한 것으로 알려져 있다.<sup>35)</sup> 물론 이들 제조업자 가운데에는 토양오염행위를 전혀 하지 않은 자도 포함되어 있을 것이다. 그럼에도 이들은 그 비용을 부담하는 것이다. 이는 비용부담자가 개별 토양오염 사례에서 반드시 그 원인자이지는 않은 경우가 포함되어 있으며, 확장된 범위의 원인자에게까지 그 비용부담을 시키고 있음을 뜻하는 것이다. 이러한 의미에서, 원인자책임원칙이 확장·수정된 경우로 이해할 수 있을 것이다.

오염·훼손의 방지, 오염·훼손된 환경의 회복·복원, 피해구제에 소요되는 비용은 그 원인을 초래한 자를 규명하여 그 책임의 정도에 따라 분담시키는 것이 원인자책임원칙에 가장 충실하며 정의의 관념에 부합한다 할 것이다. 그러나 이는 명백한 원인자의 발견과 책임분배의 가능성을 전제로 한다. 문제는 환경오염·훼손의 누적성, 장기성, 복잡성 등으로 인하여 원인자를 규명하기가 쉽지 않고 책임 정도를 산정하는 것도 어렵다는 것이다. 필요한 비용을 혼자서 조달할 수 없고, 그렇다고 해서 국가가 그 비용을 전적으로 부담할 수 없다는 현실적 필요성도 원인자책임원칙의 수정을 요구한다. 이에 공동부담이 인정될 필요가 있게 된다. 또한, 경우에 따라서는 원인자의 무자력 등을 이유로 원인자책임원칙을 적용하는 것이 무의미하고 비효율적일 수도 있다. 이러한 경우에는 일정한 자에게 비용부담을 승계하도록 하는 것이 정책적으로 바람직할 수 있다.<sup>36)</sup> 아울러 어느 일방의 희생의 대가로 다른 일방이 수혜를 입는 경우 등과 같이 수혜자(수익자)에게 비용부담을 시키는 것이 타당한 경우도

34) 42 U.S.C. §9607. 이에 관한 설명은 김홍균, "미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자", 환경법연구 제24권 제1호 (2002), 66-75면 참조.

35) See Mark Reisch & David M. Bearden, Superfund and the Brownfields Issue, Novinka Books (2003), pp. 26-29.

36) 「폐기물관리법」 제48조 제2항이 대표적인 예이다.

있고,<sup>37)</sup> 이용자에게 비용부담을 시키는 것이 타당한 경우도 있으며,<sup>38)</sup> 경우에 따라서는 이들에게 공동으로 비용부담을 시키는 것이 타당할 수도 있다.

이와 같이 환경오염·훼손의 특수성, 피해의 신속한 구제 필요성 등을 이유로 원인자책임원칙의 확장 내지 수정을 인정하지 않을 수 없는 경우가 있다. 이것이 오히려 정의의 관념에 부합하는 경우가 있기 때문이다. 그러나 이는 어디까지나 원인자책임원칙의 한계를 보완하기 위한 수단으로만 적용되어야 한다.<sup>39)</sup> 원인자책임원칙의 확장 내지 수정은 자칫 환경오염·훼손의 직접적인 원인이 아닌 자가 책임을 지게 됨으로써 원래의 원인은 그 책임을 면한다고 인식하는 원인의 도덕적 해이를 불러일으킬 수 있으며, 현실적으로는 국민의 강한 저항에 부딪칠 수도 있다. 따라서 원인자책임원칙을 통한 오염 및 훼손의 사전예방의 관점에서 보더라도, 원인자책임원칙의 수정은 사업자의 입장에서 오염·훼손행위를 하더라도 자신만이 부담을 지는 것은 아니라는 인식을 심어줄 우려가 있으므로, 이것이 일반화되어서는 안 될 것이다. 또한, 원인자책임원칙의 수정 또는 확장이 이루어지더라도 이는 원인자책임원칙이 담고 있는 취지를 손상시키지 않는 범위 내에서 이루어져야 할 것이다.

### Ⅲ. 석면피해구제의 비용부담방식

전술한 바와 같이, 석면노출로 인한 건강피해, 특히 환경성 노출로 인한 건강피해의 구제에 드는 비용부담 방식을 구상함에 있어서는, 가능한 한 원인자책임원칙이 관철되도록 하여야 할 것이다. 이하에서는 환경법상 원인자책임원칙의 시각에서 현재 석면피해에 대한 행정적 구제체도를 갖추고 있는 프랑스, 일본 등 주요 외국의 비용부담방식, 그리고 국회에 제출되어 있는 석면피해구제 관련 법안상의 비용부담방식을 검토하기로 한다.<sup>40)</sup>

37) 「수도법」 제11조 제1항이 대표적인 예이다.

38) 「자연공원법」 제37조가 대표적인 예이다.

39) 조현권, 註 29, 157면

40) 프랑스와 일본의 석면피해구제법제 전반에 관한 내용은 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 환경법과 정책 제2권 (2009), 25-40면 참조.

## 1. 주요 외국의 비용부담방식

### 가. 프랑스

프랑스는 2000년 12월, 「2001년을 위한 사회보장재정법<sup>41)</sup>」을 제정하였고, 이 법 제53조에 근거하여 석면피해보상기금(Le Fond d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante, 이하 'FIVA'라 한다)을 설치하였다. 이는 국민연대의 견지에서 대규모의 리스크를 구제하기 위한 것, 즉 “리스크의 사회화(socialisation du risque)”를 위한 것이다. FIVA는 (i) 석면에 대한 직업성 노출로 인한 피해자, (ii) 석면에 대한 비직업성 노출로 인한 피해자, (iii) 이들의 권리승계자에 대하여 “완전보상(réparation intégrale)”을 하는 것을 목적으로 하고 있다(법 제53조 제1항). FIVA는 사회보장부에 설치되는 국가기관으로, 독자의 법인격을 갖는다(법 제53조 제II항). FIVA의 운영에 관한 구체적인 내용은 「FIVA에 관한 법률명령<sup>42)</sup>」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 석면 노출 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 수락하면 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 항소법원(Cour d'appel)에 소송을 제기하여 다툴 수도 있다(법 제53조 제V항).

FIVA의 재원은 국가의 출연금과 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문의 분담금,

41) LOI n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

42) Décret n° 2001-963 du 23 octobre 2001 relatif au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante institué par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

가해자에 대한 FIVA의 대위소송을 통하여 지급받은 금액, 투자수익금, 차입금, 증여금 등으로 충당된다(법 제53조 제Ⅶ항, 법률명령 제12조). 실제로는 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문의 부담금으로부터 전체 재원의 90% 정도가 충당되고 있다. 한편, 국가가 일정 재원을 부담하는 것은 공무원 중에도 석면건강피해자가 있기 때문이다. 즉, 국가는 사용자로서 재원을 부담하고 있는 것이다. 국가의 출연은 매년 일괄적으로 이루어지고 있음에 비해, 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문에서는 FIVA의 필요에 따라 부담하고 있다. 즉, FIVA 재원의 대부분은 일반기업에서 부담하고 있다고 볼 수 있다.

<표> 예산안 및 사회보장예산에 계상되어 있는 FIVA 재원<sup>43)</sup>

(단위: 천 유로)

년 도	국 가	산업재해·직업병 부문	FIVA 재원총액
2001년		438,000	438,000
2002년	38,110	180,000	218,100
2003년	40,000	190,000	230,000
2004년		100,000	100,000
2005년	52,000	200,000	252,000
2006년	47,500	315,000	362,500
2007년	47,500	315,000	362,500
계	225,110	1,738,000	1,963,110
	11.5%	88.5%	100%

#### 나. 일본

일본에서는 2006년 2월, 「석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률(石綿による健康被害の救済に関する法律, 이하 “석면피해구제법”)」이 제정되었다.<sup>44)</sup> 이 법의 제정은 중

43) FIVA, 6<sup>ème</sup> Rapport d'activité, au Parlement et au Gouvernement, Juin 2006/Mai 2007, p. 76.

<<http://www.fiva.fr/pdf/rapport-fiva-06-07.pdf>> (2009. 2. 9. 방문).

44) 이 법은 2008년 6월 11일, 1차례 개정된 바 있으며, 개정법은 2008년 12월 1일부터 시행되고 있다. 개정법에서는 (i) 의료비, 요양수당 등의 지급대상기간을 확대하고(제4조 제4항, 제16조 제2항), (ii) 인정신청을

래의 노동재해보상청구(이하 '노재보상')와 손해배상청구의 한계에 대한 인식에서 비롯된 것이다. 이 법은 일부 규정을 제외하고는 2006년 3월 27일부터 시행되고 있다. 이 법 제정의 직접적인 계기가 된 것은 바로 2005년 6월의 “쿠보타(クボタ) 쇼크”이었다. 2005년 6월말, 아마가사키(尼崎)에 소재하고 있던 주식회사 쿠보타의 구 공장 주변의 주민들에게 악성중피종이라는 특수한 질병이 발생하고 있다는 사실이 알려짐에 따라, 석면피해 문제를 환경문제로 파악하여야 할 필요성이 부각되게 된 것이다.

이 법안의 제출이유에서는 석면건강피해의 특수성으로 (i) 석면이 장기간에 걸쳐 일본의 경제활동전반에 광범위하고도 대량으로 사용되어 온 결과, 많은 건강피해가 발생하고 있다는 점, (ii) 석면에 기인하는 건강피해에 관해서는 장기간에 걸친 잠복기간이 존재하고 인과관계의 특징이 어려워서 현 상태로는 구제가 곤란하다는 점이 적시되고 있다. 또한 새로운 법의 필요성으로 (i) 석면에 의한 건강피해자로 노재보상 등에 의한 구제의 대상이 되지 않는 자를 대상으로, (ii) 사업자, 국가 및 지방자치단체가 비용을 부담하여, (iii) 석면에 의한 건강피해자 간에 간극이 생기지 않도록 신속하고 안정적인 구제제도를 실현하는 것을 들고 있다. 그리고 이 제도의 기본적 성격은 “개별적인 인과관계를 좀처럼 명확하게 밝힐 수 없다는 특수성을 배경으로, 민사상의 책임과는 분리된, 사업자, 국가, 지방자치단체 전체의 비용부담을 통하여, 피해자에 대하여 신속한 구제를 도모하고자 하는 것”이며, “피해자 전부의 손해의 전보를 목적으로 하는 것은 아니다.”라고 되어 있다.<sup>45)</sup>

이 법은 “석면에 의한 건강피해의 특수성에 비추어, 석면에 의한 건강피해를 입은 자와 그의 유족에 대하여 의료비 등을 지급하기 위한 조치를 강구함으로써 석면에 의한 건강피해의 신속한 구제를 도모하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다(제1조). 이 법에 의한 구제는 ① 구제급부의 지급과 ② 특별유족급부금의 지급으로 나뉜다. 전자는 「노동자재해보상보험법(労働者災害補償保険法, 이하 “노재보험법”)」의

하지 않고 사망한 자의 유족에 대해서도 특별유족조위금을 지급하도록 하며(제20조 제1항), (iii) 특별유족조위금 및 특별유족급부금의 청구기한을 연장하고(제22조 제2항, 제59조 제5항), (iv) 특별유족급부금의 지급대상을 확대하는(제2조 제2항) 등 석면피해구제를 보다 충실화하고 있으며, 사업소의 조사 등에 관한 규정을 새로이 신설하고 있다(제79조의2).

45) 上河原献二, “先進国における石綿健康被害と同救济(補償)制度に関する動向”, 比較法学 第41卷 第2号(2008), 155-156頁.

대상이 되지 않는 자, 후자는 노재보험법의 적용을 받지 못하고 사망한 노동자의 유족으로서 노재보험법에 따른 수급권이 시효로 소멸한 자가 그 대상이 된다.

석면피해자에 대하여 구제급부를 지급하기 위해서는 당연히 재원의 확보가 요구된다. 석면피해구제법은 구제급부의 비용에 충당하기 위하여 기구에 석면건강피해구제금을 설치하고(제31조 제1항), 석면이 산업기반이 되는 시설, 설비, 기계 등에 널리 사용되어 왔다는 점을 고려하여, 직·간접적으로 경제적 이익을 얻어온 사업주 전부에 대하여 자금 각출을 의무화하고 있다. 단, 사업주는 2007년 이후의 급부비용분을 각출한다.

석면으로 인한 건강피해는 개별적인 인과관계의 입증이 곤란하지만, 기본적으로 사업활동에 기인한 것이라는 점은 분명하며 모든 사업자가 사업활동을 통하여 석면의 사용에 따른 경제적 이익을 얻어 왔다는 점을 고려하여, 노동자를 사용하는 사업주(일반사업주)로부터 일반각출금을 징수하고, 석면과의 관련성이 특히 깊은 사업활동을 하고 있었다고 인정되는 자(특별사업주)에 대해서는 석면건강피해에 관하여 보다 큰 책임을 져야 한다는 시각에서 일반각출금 외에 특별각출금까지 징수하도록 하고 있는 것이다.<sup>46)</sup>

#### (1) 국가와 지방자치단체의 교부·각출

정부와 지방자치단체는 환경재생보전기구에 대하여 구제급부의 비용에 충당하기 위한 자금을 교부·각출할 수 있다(제32조). 국가는 기금창설자금으로 2005년에 약 388억 엔을 교부하고, 2006년에는 약 8억 엔을 교부한다. 2007년 이후에는 사무비의 1/2을 부담한다. 지방자치단체는 국가의 비용부담(사무비 제외)의 1/4에 상당하는 금액(약 92억 엔)을 10년간 각출한다.<sup>47)</sup>

#### (2) 일반각출금

후생노동대신은 노재보험의 보험관계가 성립되어 있는 사업의 사업주와 일정한

46) 環境省, 環境省, 石綿による健康被害の救済に関する法律(救済給付関係)逐條解説 (2006), 54頁.

47) 大塚直, “石綿健康被害救済法と費用負担”, 法学教室 第326号 (2007), 73頁.

선박소유자로부터 매년 일반각출금을 징수하고, 이를 환경재생보전기구에 교부한다(제35조, 제36조). 노재보험이 적용되는 사업주(일반사업주)는 약 260만 명으로, 매년 약 70억 2천만 엔이 징수된다고 한다. 이는 건재, 자동차부품, 수도관, 발전소 등 다양한 부문에서 석면으로 인한 경제적 이익을 얻어왔다는 점을 고려한 것이다.<sup>48)</sup>

### (3) 특별각출금

환경재생보전기구는 구제급부의 지급에 드는 비용을 충당하기 위하여 석면의 사용량, 지정질병의 발생상황, 그 밖의 사정을 고려하여 정령에서 정하는 일정한 요건에 해당하는 사업주(특별사업주)로부터 매년 특별각출금을 징수한다(제47조). 그 규모는 연간 약 3억 4천만 엔이다.<sup>49)</sup> 특별사업주는 석면을 통하여 직접적 이익을 얻고 있었던 자로 이해된다. 특별각출금의 금액은 석면의 사용량, 지정질병의 발생상황, 그 밖의 사정을 고려하여 정령에서 정하도록 하고 있는바(제48조), 여기에서 석면제품의 제조 등은 “석면의 사용”에 해당하는 것으로 해석된다.

정령에 의하면, 「대기오염방지법(大氣汚染防止法)」에서 규정하는 특정분진발생시설이 설치된 공장 또는 사업장 중에서, ① 1951년부터 2005년까지의 석면사용량 누계가 1만톤 이상인 곳, ② 당해 공장 또는 사업장이 소재하거나 소재하고 있던 시정촌(市町村)에서 중피종에 의한 사망자의 총수(인구 10만명당, 1995년부터 2004년까지)가 전국평균 이상인 곳, ③ 석면에 노출되는 업무로 인한 폐암·중피종의 노동재해인정건수(1939년부터 2004년까지의 합계)가 10건 이상인 곳 등 3가지 요건을 모두 충족하는 사업주를 특별사업주로 한다(제12조 참조).

석면피해구제법은 사업주 가운데 석면과의 관련성이 특히 높은 사업활동을 해 온 것으로 인정되는 자, 즉 사업활동에 있어서 비교적 많은 양의 석면을 사용해 온 자에게는 피해자 구제에 있어서 보다 큰 부담을 져야 한다고 인식하면서도,

48) 環境省, 註 46, 59-60頁. 일반각출금의 금액을 산정함에 있어서는 석면 사용을 통하여 어느 정도의 경제적 이익을 얻었는지가 고려되어야 할 것인바, 석면피해구제법은 그 이익의 정도에 관하여 ‘임금총액’을 이용하고 있다. 즉, 일반각출금의 금액은 임금의 총액과 일반각출금률을 곱한 금액으로 한다. 일반각출금률은 구제급부의 지급에 소요되는 비용의 예상금액, 정부의 교부금, 지방자치단체의 각출금, 지정질병의 발생상황 등을 고려하여 환경대신인 후생노동대신과 협의하여 정하도록 한다(제37조).

49) 大塚, 註 47, 73頁.

각 사업주의 종류별 사용량을 파악하는 것이 사실상 불가능하다는 점을 고려할 때 석면의 사용량만으로 추가적인 부담에 대한 이해를 구하기가 어려움을 감안하여, 석면의 사용량과 더불어 지정질병의 발생상황을 감안하여 특별사업주의 요건 및 특별각출금의 금액 산정방법을 정하도록 하고 있는 것이다.<sup>50)</sup>

## 2. 국회 제출법안상의 비용부담방식

2009년 3월 현재, 석면피해구제와 관련된 4개의 법안이 국회에 제출되어 있다. 1월 15일, 양승조 의원이 발의한 「석면피해보상법안」(이하 “양승조의원안”이라 함), 2월 16일, 박준선 의원이 대표 발의한 「석면에 의한 건강피해의 관리 및 구제에 관한 법률안」(이하 “박준선의원안”이라 함), 2월 20일, 권선택 의원이 대표 발의한 「석면피해 보상 및 지원에 관한 특별법안」(이하 “권선택의원안”이라 함), 3월 20일, 김상희 의원이 대표 발의한 「석면피해의 보상과 예방에 관한 법률안」(이하 “김상희의원안”이라 함) 등이 그것이다. 이들 법안은 모두 석면피해에 대한 행정적 구제제도의 도입을 규정하고 있다. 이들 법안의 주요내용을 정리하면 다음 <표>와 같다.

<표> 석면피해구제 관련 국회제출법안 비교

구분	양승조의원안	박준선의원안	권선택의원안	김상희의원안
구제대상	직업성 노출, 환경성 노출 (§2-iii)	노출경로 불문 (§2-ii, §4①)	직업성 노출, 환경성 노출 (§2-ii)	직업성 노출, 환경성 노출 (§3)
대상질병	중피종, 석면폐, 폐암, 흉막비후 등 (§2-i)	악성중피종 등 (§2-i)	악성중피종, 폐암, 석면폐 등 (§2-i)	악성 중피종, 후두암, 폐암, 석면폐, 흉막반 등 (§8②)
구제범위	피해보상금, 의료비, 요양급여, 장제비 및 유족조위금 (§11)	요양급여, 요양수당, 장의비, 특별유족조의금 (§5)	손실보상급여, 요양급여, 장의비, 유족급여 (§41)	위로금, 요양급여, 생활급여, 유족급여·장의비 (§10①)

50) 柳憲一郎, “아스베스트被害救済法: 아스베스트被害とその法的対応”, 岩間徹・柳憲一郎(編), 環境リスク管理と法, 慈学社(2007), 151頁 以下 参照.

재원마련	국가, 지방자치단체 부담 (§§11~15)	석면피해구제기금 (§22)	석면피해보상기금 (§6)	석면피해보상기금 (§18)
------	-------------------------------	-------------------	------------------	-------------------

이와 같이 이들 법안은 구제대상, 대상질병, 구제범위, 재원마련 등 각 쟁점별로 약간의 차이를 나타내고 있는 것으로 확인된다. 그 중에서도 특히 피해구제에 드는 비용의 부담방식을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 양승조의원안에 따르면, 피해보상의 종류를 피해보상금, 의료비, 요양급여, 장제비 및 유족조위금으로 규정하고 국가 또는 지방자치단체로 하여금 이를 지급하도록 하고 있으면서(제11조~제17조), 그 재원조성에 관해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다. 급여를 지급하는 데 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있을 뿐이다(제16조). 기본적으로 이 법안은 원인자책임에 대한 고려 없이 국가와 지방자치단체가 피해보상에 드는 비용 전부를 부담하는 것을 상정하고 있는 것으로 보인다.

한편, 나머지 3개 법안에서는 모두 환경부장관으로 하여금 기금을 설치하도록 규정하고 있다. 먼저 박준선의원안에서는 석면피해구제기금을 설치하도록 하고, 그 재원을 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금 등으로 규정하고 있다(제22조). 또한, 환경부장관으로 하여금 석면의 사용량, 석면피해의 발생상황 등을 고려하여 (i) 석면광산, (ii) 석면공장, (iii) 석면을 사용하거나 석면이 사용된 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 설치·운영하는 사업자에게 비용을 부담하게 하여 기금의 재원으로 할 수 있도록 하고 있다(제26조). 이는 원인자책임원칙을 제한적으로나마 수용한 것으로 보인다. 반면, 권선택의원안과 김상희의원안에서는 사업자의 원인자로서의 비용부담을 예정하고 있지 않은 것으로 보인다. 권선택의원안에서는 기금운용 수익금, 적립금, 기금의 결산상 잉여금, 정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 기금의 재원으로 규정하고 있으며(제6조), 김상희의원안에서는 기금운용 수익금, 기금의 결산상 잉여금, 정부와 지방자치단체, 사업주의 출연금 및 기부금, 차입금, 그 밖의 수입금을 기금의 재원을 규정하고 있다(제19조). 비록 김상희의원안에서는 사업주의 출연금 및 기부금을 기금의 재원으로 규정하고 있기는 하나, 이는 강제력을 수반하지

않는 것으로 원인자로서의 비용부담으로 해석되지 않는다.

즉, 현재 국회에 제출되어 있는 법안들은 기본적으로 원인자책임원칙을 관철시키지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히, 박준선의원안을 제외한 3개 법안은 피해구제에 드는 비용의 거의 전부를 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것을 예정하고 있는바, 원인자책임원칙을 전혀 고려하고 있지 않다. 그나마 박준선의원안만이 사업자에게 비용을 부담시킬 수 있는 가능성을 열어둠으로써 원인자책임원칙을 제한적으로 수용하고 있을 뿐이다.

### 3. 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 프랑스, 일본 등의 국가에서는 석면노출로 인한 피해를 구제하기 위한 독자적인 법제도를 구축하고 있다. 이들 국가의 공통점은 종래 산업재해보상제도와 민사소송에 의한 손해배상청구에 기초하여 석면노출로 인한 건강피해를 구제해 왔으나, 석면피해의 수준이 심각해짐에 따라 종래의 제도만으로는 피해자의 충실한 구제가 곤란하다는 인식이 확대됨에 따라 새로운 행정적 제도를 도입하였다는 데에 있다.

우리나라 역시 언론보도 등을 통해서 석면의 위험성이 점차 알려지고 있으며, 그로 인한 피해도 서서히 드러나고 있는 것으로 확인됨에 따라, 석면피해구제를 위한 특별법을 제정하여야 한다는 목소리가 높아지고 있으며, 실제로 국가, 지방자치단체, 시민단체 등의 차원에서 특별법안 검토 작업이 이루어지고 있다. 현재 국회에 제출되어 있는 법안도 이러한 흐름에 따른 것으로 이해된다.

그렇다면, 석면피해구제에 드는 재원을 어떻게 확보할 것인가? 즉, 누가 피해구제에 드는 비용을 부담하여야 할 것인가의 문제와 관련하여, 프랑스, 일본 등은 기금설치를 통하여 그 해법을 찾고 있다.<sup>51)</sup> 현재 국회에 제출되어 있는 법안 역시, 3개 법안이 기금의 설치를 규정하고 있다. 그러나 구체적으로 그 비용을 누가 부담할 것인가에 대해서는 조금씩 차이를 보이고 있다.

51) 미국에서 논의 중인 석면피해구제법안(Fairness in Asbestos Injury Resolution Act: FAIR Act) 역시 기금의 설치를 규정하고 있다. 구체적인 내용은 박종원, 註 4, 77-97면 참조.

먼저, 프랑스에서는 FIVA 재원의 거의 90%를 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문에서 분담하고 있다. 이는 석면노출에 대한 기여도와 무관하게 일반기업에게 구제에 드는 비용부담을 지우는 것으로, 기본적으로 원인자책임원칙을 관철하고 있다고 보기는 곤란하며, 크게 확장·수정된 형태의 원인자 비용부담방식을 취하고 있는 것으로 이해된다.<sup>52)</sup> 한편, 일본은 국가 및 지방자치단체의 교부·각출 및 기업이 부담하는 일반각출금과 특별각출금을 통하여 재원을 마련하고 있는바, 원인자부담과 공동부담을 혼합시킨 애매한 형태의 비용부담방식을 취하고 있다.<sup>53)</sup> 특히, 그 금액을 보더라도 2005년의 국가 교부금이 388억 엔이고 일반 기업이 부담하는 금액이 연간 약 70억 2천만 엔임에 비하여, 석면과의 관련성이 비교적 큰 기업이 부담하는 특별각출금의 규모는 연간 약 3억 4천만 엔에 불과한바, 원인자부담보다는 공동부담 쪽으로 무게중심이 기울어져 있음을 확인할 수 있다.

한편, 현재 국회에 상정되어 있는 법안 중에서는 박준선의원안, 권선택의원안, 김상희의원안 등 3개 법안에서 환경부장관으로 하여금 기금을 설치하도록 규정하고 있으며, 양승조의원안에서는 기금 설치에 관한 규정을 두고 있지 않다. 그런데 이들 법안은 기금 설치에 관한 규정 유무와 관계없이, 기본적으로 국가 또는 지방자치단체가 석면피해의 구제에 드는 비용의 대부분을 부담하는 것을 전제로 하고 있는 것으로 확인된다. 즉, 확인·특정이 어려운 원인자에 대한 비용부담을 포기하고 공동부담을 택하고 있는 것이다. 다만, 박준선의원안에서는 기본적으로는 국가와 지방자치단체의 비용부담에 의존하면서도 석면광산, 석면공장 등을 설치·운영하는 사업자 등 원인자에게 비용을 부담시킬 수 있는 가능성을 제한적으로 열어두고 있다.

이와 같이, 프랑스, 일본 등의 국가가 원인자책임원칙을 그대로 관철하지 못하고 크게 확장·수정된 형태의 원인자 비용부담방식을 채용하거나 공동부담방식을 채용하는 현상, 혹은 이들 방식을 혼합하고 있는 현상, 그리고 현재 국회 제출법안에서 확인할 수 있는 이와 유사한 현상은 아마도 석면관련질병의 잠복기간이 상당히 길다는 점, 석면이 다양한 곳에서 사용되어 왔기 때문에 그 원인을 특정하기 어렵다는 점

52) 한편, FIVA는 피해자를 대위하여 기업을 상대로 제기한 손해배상청구소송을 통하여 얻은 배상액도 기금의 재원으로 하고 있다.

53) 大塚, 註 47, 73頁.

등 석면의 특수성 때문에, 석면노출로 인한 건강피해에 관하여 원인자책임원칙을 그대로 관철하는 것이 사실상 불가능하였기 때문인 것으로 생각된다.

석면피해에 있어서 원인자로는 석면의 생산자와 수입자, 석면제품의 제조자, 석면제품의 이용자 등을 생각해 볼 수 있겠으나, 석면의 생산자는 현존하지 않는 경우가 많고 수입자에게 책임을 묻는 것도 곤란한 측면이 있다. 석면제품의 이용자에 관해서도 원인자라고 할 수 있기 위해서는 석면을 노출될 수 있는 상태로 이용할 것이 요구될 것인바, 이를 특정하는 것은 아주 어려운 일이다. 이와 같이 사실상 석면피해의 원인자를 규명하는 것이 어렵다는 현실적 곤란성 때문에, 석면피해구제의 비용부담과 관련해서도 원인자책임원칙의 확장 내지 수정이 시도되고 있는 것으로 보인다.

#### IV. 결론 및 제언

이상에서 살펴본 바와 같이, 현재 석면피해의 구제를 필요로 하는 피해자들이 다수 존재하며 앞으로 계속해서 증가할 것으로 예측된다는 점, 산업재해보상청구나 손해배상청구 등 종래의 구제제도만으로는 석면피해의 원활한 구제가 곤란하다는 점 등을 고려할 때, 석면피해에 대한 새로운 행정적 구제제도 도입의 필요성과 근거는 충분히 인정된다고 할 것이다. 그렇다면, 그에 있어서 석면피해의 구제에 드는 비용을 어떠한 방식으로 누구에게 부담시키도록 하여야 할 것인가?

현행법상 석면피해구제의 어려움은 석면피해의 원인이자 현존하지 않거나 불명하다는 점, 즉 석면피해의 원인자를 확인하는 것이 사실상 곤란하다는 점에 있다. 그러나 예산상의 문제 등을 고려할 때, 국가가 전국에 걸쳐 있는 수많은 석면피해자를 직접 구제하는 것은 역부족일 것이다. 장래 예측되는 바와 같이 석면피해가 더욱 증가된 시점에서는 더욱 그러할 것이다. 기금의 조성은 이러한 문제를 해결하는 중요한 방안이 될 수 있다. 이러한 이유에서, 앞서 살펴본 프랑스, 일본 등의 국가에서도 기금을 설치하고 있고, 현재 국회에도 기금설치를 규정하고 있는 법안이 제출되어 있다. 물론 기금제도는 예산에 비하여 통제가 약화될 소지가 있으므로 기금 설치의 필요성이나 타당성에 대한 고려가 반드시 이루어져야 할 것이다. 생각건대, 석면의 특

수성으로 인한 인과관계의 입증 곤란, 직접적인 원인자 특정 곤란 등의 문제점을 고려할 때, 그리고 석면으로 인한 피해의 심각성과 중대성에 비추어볼 때, 기금설치의 필요성과 타당성은 충분히 인정된다 할 것이다. 물론 그 재원의 조성방법과 용도, 기금의 관리·운용주체 등은 법률에서 명확히 규정함으로써, 기금이 투명하고 효율적으로 운영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그렇다면, 기금의 조성에 있어서 어떻게 재원을 마련할 것인가? 누구에게 얼마만큼의 비용을 부담시켜야 할 것인가? 석면노출, 특히 환경성 노출로 인한 피해구제의 비용부담을 논함에 있어서는 기본적으로 환경법상 원인자책임원칙이 최대한 존중되어야 마땅하다. 아울러 부담의 수준 및 비율을 정함에 있어서는 해당 주체의 석면피해에 대한 책임의 정도 또는 관여의 정도가 중요하게 고려되어야 할 것이다. 현재 국회에 제출되어 있는 일부 법안과 같이, 무작정 국가와 지방자치단체의 책임으로 돌리는 것은 바람직하지 않다. 먼저, 현재 나타나고 있는 석면피해의 원인이 누가인가를 규명하기 위한 작업이 우선되어야 할 것이다.

석면피해의 원인이 누가인가를 판단하기 위해서는, 석면노출로 인한 피해발생의 구조를 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 아울러 이에 있어서는 석면피해의 발생뿐만 아니라 석면피해의 확대 또는 방지에 관여하는 여러 주체의 책임도 분명히 할 필요가 있다. 이는 각 주체가 관여한 총체적 결과로서의 석면피해의 발생이 문제되고 있는 지금, 특히 중요한 과제라 할 것이다.

첫째, 석면의 생산과정에서 석면노출이 이루어질 수 있다. 즉, 석면광산에서 석면을 채굴하는 과정에서 직업성 또는 환경성 노출이 이루어질 수 있다. 최근 충남 홍성·보령 지역의 사례가 이를 확인시켜주고 있다.<sup>54)</sup> 둘째, 석면의 가공 및 제조 단계에서 석면노출이 이루어질 수 있다. 우리나라 최초의 석면피해 관련 손해배상청구사건도 백석면을 이용하여 석면사를 제조하는 회사에서 근무하던 근로자에게 악성중피종이 발생함에 따른 것이었다.<sup>55)</sup> 또한, 최근에는 환경성 노출로 인하여 악성중피종이

54) 2009년 1월 5일자 조선일보 A1면 참조.

55) 이 사건에서 법원은 "망인이 담당하던 업무가 백석면을 이용하여 석면사를 만드는 것이어서, 석면 분진을 흡입하는 등 석면에 노출될 경우 흡입 당시는 물론 그로부터 약 15~40년이 지난 후에도 석면폐, 악성중피종 등 각종 석면관련질환에 감염될 수 있으므로, 망인의 사용자인 피고로서는 작업장에 비산된 석면분진을 모아 배출하는 방진 및 집진 시설을 갖추고, 망인 등 근로자들에게 방진마스크 및 방호장갑, 방호작업복을

로 사망한 석면제품생산업체 인근주민의 유가족이 손해배상청구소송을 제기한 바 있다.<sup>56)</sup> 셋째, 석면의 사용·소비 단계에서도 석면노출이 이루어질 수 있다. 석면을 건축재로 하는 건축공사, 제동장치에 석면이 포함된 자동차 제조 등의 과정에서도 석면노출이 이루어질 수 있는 것이다.<sup>57)</sup> 넷째, 생산과정 또는 사용·소비과정에서 발생하는 석면 폐기물을 처리하는 과정에서 석면노출이 이루어질 수 있다. 과거 석면이 사용되었던 건축물을 철거하거나 리모델링하는 현장 또는 건축폐기물처리장으로부터의 석면분진 발생 및 노출이 그것이다.<sup>58)</sup> 다섯째, 석면이나 그 가공제품, 석면 폐기물 등의 운송과정에서 석면노출이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.<sup>59)</sup> 뿐만 아니라, 이와 같은 일련의 석면노출과 그 피해는 석면의 유용성에서 기인하는 석면에 대한 사회적 수요에서 비롯된 측면도 없지 않다. 아울러 국가도 이들 전체의 과정에 대하여 법제도를 통하여 구조적으로 관여하고 있다고 볼 수 있다.

생각건대, 원인지책임원칙을 관철시킨다고 할 때, 우선적으로는 과거의 석면사용량이나 시장점유율 등을 조사하여 많은 적든 석면피해에 일정한 원인을 제공한 사업자에 대하여 부담금 부과와 같은 형식으로 일정한 비용부담을 지우는 것이 필요할

---

지급하여 석면노출의 정도를 최소화하며, 석면노출로 인하여 유발될 수 있는 질병의 내용과 그 예방방법 등에 관하여도 구체적인 안전교육을 실시하여 석면노출로 인한 질병에 감염되지 않도록 하여야 할 주의의무가 있음에도 불구하고, 이를 제대로 이행하지 아니한 잘못으로 망인에게 악성중피종이 감염되도록 하였으므로, 피고는 이 사건 재해로 인하여 망인 및 원고들이 입은 모든 손해를 배상할 책임이 있다.”고 판시하였다. 대구지법 2007. 12. 4. 선고 2005가단51553 판결.

56) 2008년 11월 14일자 경향신문 14면 참조.

57) 우리나라에서 석면의 사용용도는 건축자재가 82%, 자동차부품이 11%, 섬유제품이 5%인 것으로 조사되어 있다. 기운호 외, “우리나라 일부 석면 함유제품에 대한 실태조사”, 한국환경보건학회지 제34권 제1호(2008), 109면 참조.

58) 환경부에 따르면, 석면 해체·제거 작업이 벌어지고 있는 155개 노후 건물 주변의 대기를 분석한 결과, 전체의 20%인 31곳 작업장에서 대기 중 석면 농도가 기준치(0.01개/cc)를 초과하였다. 31개 공사장 중 최고치는 기준치의 66배인 0.6659개/cc에 달했는데, 6개 공사장에서는 작업 전후에도 주변의 석면 농도가 기준치를 넘어선 것으로 나타났다. 2009년 3월 23일자 한국일보 16면.

59) 환경운동연합 시민환경연구소에 따르면, 2009년 3월 5일부터 20일까지 3차례에 걸쳐 서울 중구 태평로 2가 옛 삼성본관 건물 주변 280m 반경에서 채취한 55개 시료를 조사한 결과 27개 시료에서 석면이 검출되었고, 삼성본관에서 나온 폐기물차량의 경로를 추적한 결과 이동로에서도 청석면이 검출되었다고 한다. 삼성본관 내부와 폐기물을 싣고 나르는 차량에서 석면이 비산되었다는 것이다. 2009년 3월 26일자 서울신문 9면 참조.

것이다.<sup>60)</sup> 석면노출로 인한 피해발생의 구조를 고려하여 석면노출과 그 피해의 발생이라는 계속적인 인과관계의 고리 속에서 그에 참여하거나 요인을 분담한 자에 대하여 그 정도에 따라 비용을 부담시키도록 할 필요가 있다. 예컨대, 석면 채굴 및 가공, 석면방직, 석면을 사용한 자동차·선박 제조, 석면을 건재로 사용한 건축, 석면 폐기물의 운반·처리 등에 관여한 자에 대해서도 그 정도에 따라 일정한 비용을 분담하도록 하는 것이 그것이다.

또한, 석면피해에 있어서는 그 특수성을 고려할 때 이들에게 일정한 부담을 지우는 것만으로는 구제에 필요한 충분한 재원을 확보하는 것이 불가능할 것인바, 원인자책임원칙의 확장·수정을 고려할 필요도 있다. 즉, 이용자나 수익자에게 비용을 부담시킨다거나 공동부담으로 한다거나 어떠한 형태로든 원인자책임원칙의 확장·수정을 고려할 필요가 있게 될 것이다. 다양한 산업부문에서 석면으로 인한 경제적 이익을 얻어 왔다는 점을 고려할 때, 일본의 경우와 같이 석면과의 관련성에 크게 얽매이지 않고 일정 규모 이상의 기업으로 하여금 일정한 비용을 분담하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있으며, 공동부담방식으로 국민 전체의 부담으로 하여 국가가 일정한 비용을 분담하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 더구나 지금까지 일반국민이 석면을 통하여 생산된 제품을 이용함으로써 직·간접적으로 그 편익을 누려왔다는 점을 고려한다면, 공동부담 차원에서 국가가 일정 부분 분담하여야 할 필요성은 인정된다고 할 것이다.

한편, 우리나라가 선진 외국에 비하여 석면에 대한 규제조치를 뒤늦게 취함으로써 인하여 석면으로 인한 건강피해의 규모가 확대되었다는 관점에서는, 공동부담으로서

60) 부담금 부과대상을 정함에 있어서는 특별부담금의 헌법적 정당화 요건을 고려하여야 할 것이다. 헌법재판소는 특별부담금의 헌법적 허용한계로 (i) 일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정집단이라고 이해할 수 있는 그러한 사람들에게만 부과되어야 할 것(집단의 동질성), (ii) 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 할 것(객관적 근접성), (iii) 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 지야 할 책임이 인정될 만한 집단에 대해서만 부과되어야 할 것(집단적 책임성), (iv) 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 것(집단적 효용성) 등을 들면서, 객관적 근접성과 집단적 책임성을 특별부담금의 본질적인 허용요건이라고 보고, 나머지 요건은 구체적인 사안에 따라 완화될 수도 있고 요청되지 않을 수도 있다고 판시하고 있다. 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌가2 결정 참조.

의 국가 부담에서 더 나아가 확장된 원인자책임으로서의 국가 부담을 주장할 수 있는 여지도 있을 것이다. 물론 국가의 부작위가 손해발생에 직접적으로 기여하였다고 보기는 어려울 것이므로, 원인자로서 국가가 부담하는 부분이 원인자로서 사업자가 부담하는 부분보다 커지는 것은 적절하지 않을 것으로 보인다. 여하튼, 과거의 시장 점유율에 관한 데이터 부족, 기업의 파산 등의 문제 때문에 국가가 석면노출로 인한 건강피해의 구제를 위한 재원의 일정 부분을 부담하는 것을 불가피할 것으로 보인다.

물론 이와 같은 방식은 석면건강피해에 대한 직접적인 원인을 제공하지 않은 자에게도 일정한 비용을 부담하게 하는 것으로, 이를 위해서는 기본적으로 석면으로 인한 건강피해의 행정적 구제 필요성에 대한 공통된 인식과 사회적 합의가 전제되어야 할 것이다. 프랑스, 일본 등의 국가는 석면피해의 구제와 관련하여 원인자책임원칙을 그대로 관철시키지 않고 있다. 이는 결국 석면건강피해에 대한 직접적인 원인을 제공하지 않은 자도 그 구제를 위한 비용을 부담하고 있음을 뜻한다. 엄밀하게 따지자면, 석면건강피해의 직접적인 원인이 누구인지에 관하여 크게 얽매이지 않고 사회적 비용을 동원하여 석면건강피해를 구제하는 방식을 취하고 있는 것이다. 아마도 이들 국가에서 이 같은 사회적 합의가 이루어질 수 있었던 것은 석면건강피해가 사회에 큰 충격을 줄 정도로 많이 발생하였고 그 피해를 산업재해보상이나 민사소송을 통하여 구제받는 데에는 한계가 있다는 것을 공통적으로 인식하였기 때문일 것이다. 이러한 공통된 인식이 전제되었을 때 비로소 이러한 제도가 사회적으로 큰 저항 없이 받아들여질 수 있는 것이다. 이는 우리나라가 더 늦기 전에 석면노출, 석면피해 등에 관한 정보를 체계적으로 수집·관리할 수 있는 법적 기반을 마련하고, 일반국민이 석면의 위험성과 그 피해의 심각성을 널리 인식할 수 있도록 하여야 하는 이유이기도 하다.

## 참고문헌

- 강동목, “우리나라 석면의 건강피해 현황”, 국회 환경정책연구회 창립기념 한·일석면심포지엄 (2008).
- 기운호 외, “우리나라 일부 석면 함유제품에 대한 실태조사”, 한국환경보건학회지 제34권 제1호 (2008).
- 김동일, “석면 건강피해 구제 방향”, 위터저널 통권 제49호 (2008).
- 김현욱, “석면 유해성 및 사용실태”, 석면에 의한 근로자 건강장해 예방을 위한 석면정책심포지엄, 노동부 (2006).
- 김형렬, “국내 석면관련 질환과 보상의 실태”, 석면 문제 해결을 위한 한일 공동심포지움 (2007).
- 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 환경법연구 제24권 제1호 (2002).
- 김홍균, 환경법: 문제·사례, 홍문사 (2007).
- 노영만, 실내환경중의 석면 측정 및 평가, 한국실내환경학회 (2006).
- 박균성, 행정법론(상), 박영사 (2009).
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사 (2009).
- 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 환경법과 정책 제2권 (2009).
- 박종원, 석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구, 한국법제연구원 (2008).
- 박태현, “우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”, 환경법과 정책 제2권 (2009).
- 윤서성, “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”, 환경법연구 제10권 (1988).
- 이호철, “석면(asbestos)피해에 대한 손해배상청구의 문제점”, 형평과 정의 제20집 (2005).
- 조은래, 환경법, 세종출판사 (2003).
- 조현권, 환경법, 법률문화사 (2006).
- 한경식, “산업재해보상체계의 문제와 개선방향”, 재산법연구 제24권 제3호 (2008).
- 홍준형, 환경법, 박영사 (2005).

- Cécile Manaoui, et al., *Compensation of Asbestos Victims in France*, 25 *Med. & L.* 435 (2006).
- David A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Harvard University Press (2004).
- George A. Peters & Barbara J. Peters, *Sourcebook on Asbestos Diseases: Medical, Legal, and Engineering Aspects*, Taylor & Francis (1980).
- Mark Reisch & David M. Bearden, *Superfund and the Brownfields Issue*, Novinka Books (2003).
- 宮本憲一 外 (編), *アスベスト問題: 何か問われ、どう解決するのか*, 岩波ブックレット 第668号 (2006).
- 大塚直, “石綿健康被害救済法と費用負担”, *法学教室* 第326号 (2007),.
- 北村和生, “フランスにおけるアスベスト被害と国家賠償責任”, *立命館法学* 第311号 (2007).
- 上河原献二, “先進国における石綿健康被害と同救済(補償)制度に関する動向”, *比較法学* 第41巻 第2号 (2008).
- 岩間徹・柳憲一郎 (編), *環境リスク管理と法*, 慈学社 (2007).
- 池田直樹, “日本におけるアスベスト訴訟: 現状と今後の課題”, *NBL* 第827号 (2006).
- 環境省, 環境省, *石綿による健康被害の救済に関する法律(救済給付関係)逐條解説* (2006).

**[Abstract]**

There are gradually increasing numbers of people who suffer from injuries resulting from exposure to asbestos in Korea. The numbers are predicted to continue rising, when considering the amount of asbestos used, latency of asbestos-related diseases, and so on. Korean legal arrangements to ensure compensation for asbestos-related injuries include civil compensation for damages and industrial accident compensation. Yet, we have many difficulties in obtaining quick and fair compensation of injuries resulting from exposure to asbestos under current legal systems.

In this aspect, many people have been suggesting to make a special law, in order to compensate injuries from exposure to asbestos more successfully. The law shall include provisions on the persons subject to compensation, deciding body, method of decision, scope of compensation, financial resources and relation with other compensation or indemnity.

I focused on who should pay cost of compensating for asbestos-related injuries. In a point of view that Polluter Pays Principle should be taken into considering cost sharing, I tried a comparative analysis of cost allocation methods in France's FIVA, Japan's Asbestos Health Damage Relief Fund and the bills presented to Korean assembly. Based on these analysis, I suggested how to incorporate provisions on the financial resources in the special law.

주 제 어 석면, 원인자책임원칙, 비용부담, 석면피해보상기금(FIVA), 석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률

Key Words Asbestos, Polluter Pays Principle, Cost Sharing, FIVA, Act on Asbestos Health Damage Relief