

環境汚染 健康被害 補償制度에 관한 研究

全 昌 祚*

▣—————》차 레 《—————

I. 序 論

1. 머리말
2. 環境汚染健康被害의 救濟에 관한 現行法の 문제점

II. 環境汚染 對應策으로서의 不法行爲法理의 限界

1. 過失
2. 違法性
3. 因果關係
4. 特別補償制度의 必要性

III. 日本의 公害健康被害救濟關係法の 성립과정

1. 公害로 인한 健康被害救濟에 관한 特別措置法の 성립
2. 無過失責任法の 성립
3. 「公害健康被害補償法」의 성립과정

IV. 日本의 「公害健康被害補償法」: 性 格과 內容

1. 「公害健康被害補償法」의 성격
2. 「公害健康被害補償法」에 의한 救濟
3. 「公害健康被害補償法」에 의한 救濟의 內容

V. 日本의 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」(개정법)의 제정경위

1. 指定地域의 전면적 解除
2. 疫學的 因果關係의 부정
3. 公害健康被害豫防事業의 실시

VI. 日本의 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」의 概要

1. 第1種地域의 전면해제
2. 補償給付
3. 公害保健福祉事業의 존속
4. 健康被害豫防事業의 실시
5. 費用負擔
6. 健康被害豫防事業의 基金

VII. 맺는 말

I. 序 論

1. 머리말

현대인은 고도의 물질문명의 혜택을 누리고 있으나 그 반면에 공해, 교통사고, 공장이나 탄광에서의 폭발·낙반, 의약품에 의한 피해 등 각종 사

* 釜山外國語大 客員教授

고와 재해의 위험에 직면하고 있다. 현대인의 생활이나 생존에 대한 침해의 대부분은 과학기술의 발달과 사회생활의 복잡화에 수반되는 새로운 유형의 침해이며 環境汚染은 가장 현대적인 侵害類型의 하나이다. 環境汚染 내지 公害의 특징으로서는 동일 동종의 피해가 계속적으로 광범위하게 사회에 미쳐 다수 불특정인에게 재산적 피해는 물론 사람의 생명과 건강 기타 비재산적 손해를 발생하며 그 가해행위는 점점 중대화하는데 있다. 그리고 이러한 침해는 기업 등의 사업활동에서부터 발생하는 경우가 무거운 비중을 차지한다는 등의 특징을 지니고 있다. 이러한 위험 내지 침해로부터 국민의 생활을 보전하기 위하여 損害發生의 防止나 被害者의 救濟에 필요한 각종 수단을 강구하는 것은 현대국가와 현대법의 중요한 책무라고 할 수 있다. 이러한 목적, 특히 被害者 救濟를 실현하기 위한 여러 제도 중에서 전통적인 不法行爲法을 기초로 하여 발달한 損害賠償制度 그리고 최근에 이르러 그 연장선상에 있는 각종 補償制度 및 社會保障制度가 중요한 역할을 담당하고 있다.

우리 나라에 있어서도 급속한 경제발전에 수반하여 중화학공업의 발달, 인구의 도시집중, Mortorization의 가속화 등으로 環境汚染으로 인한 피해는 심각한 상태에 이르게 되었다. 이러한 사실은 溫山, 蔚山지대의 공해, 雙龍·東洋·高麗시멘트 공장의 塵肺症의 예를 들지 않더라도 수궁이 간다. 이러한 침해의 효과가 비교적 단기적으로 가시적 현상으로 나타나는 재산적 손해에 관하여서는 당사자간의 협정 또는 개별적인 裁判을 통하여 해결이 모색되어 왔다. 그러나 侵害의 효과의 회임기간이 긴 건강에 대한 침해 등 人身의 침해에 관하여서는 침해가 서서히 누적적으로 침전되어 장기간 후에 발생하기 때문에 過失·因果關係 및 被害의 立證이 대단히 곤란하게 되어 피해자의 구제가 어렵게 된다.

이와 비슷한 현상은 日本에서도 찾아 볼 수 있다. 전반적인 경제발전이 약 20년의 時差를 두고 진행되고 있다고 보고 있는 日本에 있어서 1960년대에 이미 오늘날의 한국과 같은 大氣汚染·水質汚染이 전국적 현상으로 나타나고 있었다. 소위 四日市公害訴訟을 비롯한 四大公害訴訟이 그간

의 사정을 말해 준다. 四日市公害訴訟은 1962년 7월에 판결이 내렸는데 그 판결의 결과로 大氣汚染으로 인한 건강피해에 관하여 콤비나트의 피고 기업에게 損害賠償責任이 인정되었다. 이 판결은 대기오염으로 인한 건강피해에 관하여 民事責任의 추구가 곤란하다는 종래의 일반 통념을 깨고 오염자에게 민사상의 책임을 인정하여 민사책임제도에 의한 구제의 가능성을 현실화하였다. 그러므로 이 판결은 피해자에 대하여서는 소송에 의한 구제의 길을 텃다는 뜻을 지니지만, 한편 대기오염의 원인자인 기업·산업계에 대하여는 대기오염건강피해에 관하여 책임을 추궁당할 수 있는 가능성을 보여 주었다. 이리하여 산업계는 소송에 의한 책임추궁이 격화될 것을 예상하여 訴訟抑制와 책임분담을 할 수 있는 救濟制度의 필요성을 인정하기에 이르렀고 한편 피해자측에는 공해로 인한 건강상 피해의 신속한 구제를 실현할 수 있는 제도의 존재가 필요했다. 이러한 사정을 배경으로 하여 「公害健康被害補償法」이 제정되었다. 「公害健康被害補償法」은 세계에서 유례를 찾을 수 없는 특수한 법제도이며 민사법상의 불법행위에 관하여 발생한 손해의 填補를 公的으로 確保하고 ‘生存權保障의 確實을 기하려는 사회입법으로서의 성격’을 지닌다고 한다.¹⁾

「公害健康被害補償法」(이하 公健法으로 약칭할) 제정의 배경은 피해자측과 가해자측이 자기 그 동기와 내용을 달리하지만 기본적으로는 환경오염으로 인한 피해의 건강 기타 인신에 대한 심각성에 비추어 그 침해로부터 피해자의 구제를 신속·확실히 하려는 의도가 깔려 있는 것으로 볼 수 있다. 公健法 制定後 15년이 경과하여 그간 日本에 있어서의 대기오염상황의 호전, 指定疾病의 인정 등을 중심으로 개정론이 대두하여 1987년 9월에 개정법인 「公害健康被害의 補償 등에 關한 法律」이 성립되었다. 「公害健康被害의 補償 등에 關한 法律」(이하 補償法이라 약칭함)에 관하여서는 疫學的 因果關係論의 표기, 피해구제의 단념, 원인자로서의 책임관념의 회색 등 제도적으로 후퇴하였다는 학계의 비판이 있다.

우리나라와 같이 그간 누적 되었던 公害의 건강상 피해가 폭발적으로

1) 原田尙彦, 「行政責任と國民の權利」, (弘文堂: 1979), 129面.

나타나고 있는 이 때에 이와 유사한 環境的 狀況에서 제정되었던 公健法은 주목할 만한 제도라고 할 수 있다. 물론 전통적인 不法行爲法理에 의하여서도 환경오염으로 인한 健康被害의 구제가 불가능한 것은 아니다. 그러나 근대시민법이 예상조차 못하였던 환경오염에 대하여는 不法行爲法理에 의한 처리는 여러 가지 不整合성과 제약에 부딪치게 되었으며, 그 제약으로부터 벗어나기 위하여 過失概念의 客觀化, 無過失責任, 위법성에 있어서의 受忍限度論 등이 원용되고 있으나, 전통적인 不法行爲法의 테두리 속에 머물러 있는 이상 스스로 그 한계가 있는 것이다.

本論文에서는 環境汚染으로 인한 被害 중 종래 비교적 주목되지 않았던 健康에 대한 피해와 그 법적 대책에 초점을 맞추어 현행 不法行爲法理에 의한 해결의 制約性과 限界性을 살펴 보고 새로운 법리와 제도의 창설에 관심을 기울였다. 그러기 위해서는 방향을 같이 한다고 생각하는 日本의 公害로 인한 健康被害에 대한 각종 救濟立法의 입법경위·내용·성과 등 그 추이를 연구하고 앞으로 우리나라에서의 유사한 立法에 있어서의 方向을 제시하려고 한다.

2. 環境汚染健康被害의 救濟에 관한 現行法の 문제점

우리나라에서도 급속한 경제성장과 더불어 公害 내지 環境汚染의 양적 확대·지역적 일반화·내용의 복잡화·피해의 심각화 등 선진제국에서와 같은 여러 현상이 가시화되기에 이르렀다. 그러나 環境汚染에 의한 피해는 교통사고와는 달리 繼續性·廣域性·間接性, 더 나아가서 過失·因果關係의 立證의 곤란성 등 여러 가지 특징을 지니고 있다.²⁾ 이와 같은 특질을 지닌 피해유형은 근대법이 예상조차 못하였기 때문에, 오늘날의 被害救濟를 위한 判例 및 法理論은 지극히 부적합·미비·불완전 할 수밖에 없다.³⁾ 오늘날 環境汚染에 대한 법적 구제는 公法的 救濟와 私法的

2) 吳錫洛, 「公害의 私法的 救濟」, 論文集(法務部法務諮問委員會), 第4集(1980.7), 253~254面.

3) 具然昌, 環境法論(法文社, 1985), 564面.

救濟로 二大分할 수 있으며 역사적으로는 私法的 救濟가 먼저 발달하였다. 그러나 제 2차 세계대전 이후부터 종합적·탄력적이고 사전예방이 가능한 公法的 規制로 관심이 높아가고 있다. 그러나 行政規制로서 효과를 거둘 수 없는 경우와 規制의 범위의 環境汚染으로 인한 피해자의 구제를 위하여서 私法的 救濟는 환경대책의 최후의 보장수단으로서의 중요한 의미를 가진다. 4) 私法的 救濟는 주로 전통적 구제방법인 不法行爲法에 依據하여 손해를 전보하는 것이 判例⁵⁾의 태도이며 대다수 학자들⁶⁾의 지금까지의 주장이다. 그러나 환경오염현상은 近代私法이 豫想조차 하지 못하였던 침해유형으로서 近代法의 不法行爲法으로서 처리하기에는 상당한 제약과 한계를 받게 된다. 더욱이 근대의 불법행위법은 抽象的 等質性, 地位의 교환가능성, 대등한 經濟的 力關係를 전제로 한 個別的·偶發的 加害행위에 의한 피해의 구제를 목표로 구성되어 있다. 환경오염은 기업에 의하여 계속적으로 불특정 다수인에게 광범위한 침해를 미치며, 侵害의 樣態도 가시적인 물리적 피해보다 가해행위의 누적과 침전으로 오랜 잠복기간을 거쳐 비로소 나타나는 건강상 피해가 더욱 심각한 양상을 보인다. 이러한 침해유형에 대하여서는 근대사법인 不法行爲法理는 스스로 한계와 不整合性을 들어내고 있다.

II. 環境汚染 對應策으로서의 不法行爲法理의 限界

1. 過失

전통적인 불법행위법에 의하면 가해자에게 과실이 없으면 피해자는 賠償을 받을 수가 없다. 가해자의 過失은 피해자에게 그 입증책임이 있다. 그런데 환경오염으로 인한 피해는 기업의 사업과정에서 발생하는 경우가

-
- 4) 全昌祚, 公害의 私法的 救濟의 法理에 관한 研究(東亞大學校出版部, 1974), 41面.
 - 5) 大判 1973.10.10, 73 다 1253; 大判 1979.1.23, 78 다 1658.
 - 6) 全昌祚, 前掲書, 134面; 李正雨, 「公害에 대한 私法的 救濟」, 저스티스 제 11권 제 1호(韓國法學院, 1973), 75面.

태반이므로 過失의 立證에는 고도의 전문지식을 필요로 하며 설사 그것이 가능하더라도 막대한 비용이 소요되는 경우가 많다. 이러한 책임확정을 위한 절차·비용을 일방적으로 피해자의 부담으로 하는 것은 사회적 공평의 견지에서도 문제가 있다. 이리하여 不法行爲法은 학설·판례를 통하여 불법행위의 성립요건인 過失의 立證責任을 완화 내지는 경감하는 법리를 발전시켰다. 특히 환경오염피해와 같은 대량적·집단적 침해유형에 대하여는 근대법의 과실주의원칙으로서의 피해자구제와 손해의 공평한 부담을 실현할 수 없다는 것이 명백해짐에 따라서 無過失責任主義의 정립이 요청됨에 이르렀다.

無過失責任主義를 구현하기 위하여는 우선 過失主義를 기본원칙으로 하는 우리 법제하에서는 特別立法을 제정하거나 또는 환경오염 피해에 적합하고 현행법규와도 부합되는 법기술상 또는 해석론상의 방법론이 학설·판례에 의하여 모색되었다.⁷⁾ 그 첫째는 過失概念의 客觀化이다. 과실의 客觀化理論은 機能的으로는 가해자의 면책을 허용하지 않고 피해자의 보호를 두텁게 하여 불법행위법적 보호를 확대하려는 데 있고 이론적으로는 의사활동에 있어서의 신뢰에 근거를 두고 있다.⁸⁾ 過失概念의 客觀化理論으로서의 결과발생의 예방을 위하여 일정한 방지시설을 해야 할 의무에 위반한 경우에 과실이 있다고 보는 防止義務違反說을 들 수가 있다.⁹⁾ 우리나라 판례에서도 結果回避 可能性을 전제로 하는 상당한 설비의 設置義務違反이 과실로 인정된다는 판례가 나와 있다.¹⁰⁾ 판례의 태도는 아직도 기업보호의 색채가 짙다고 하는 비판을 면할 수 없으나 過失의 客觀化는 心理的·主觀的 要素로부터 客觀的·有形的 要素로의 변질을 의미하며 過失

7) 加藤一郎, 「公害法の生成と展開」, (東京: 岩波書店, 1970), 384~414 面.
全昌祚, 「公害와 過失, 無過失」, 法과 公害(韓國法學教授會, 1974), 93~101 面.

安二濤, 「公害에 관한 私法的考察」, 博士學位論文(慶熙大, 1974), 85~96 面.
淡路剛久, 「公害賠償의 理論」, (東京: 有斐閣, 1978), 41~102 面.

8) 前田達明, 「不法行爲歸責論」, (東京: 創文社, 1978), 89 面, 210 面.

9) 全昌祚, 「前掲論文」, 93~94 面.

10) 大判 1973. 5. 22, 71 다 2016(損害賠償請求, 上告棄却).

의 입증책임을 경감하며 실질적으로 無過失責任에 접근하는 방법론임에는 틀림이 없다.

다음으로 豫見可能性을 過失의 중심적 내용으로 하는 豫見可能性說이 주장되고 있다¹¹⁾ 이 說의 豫見可能性의 범위를 확대해석하면 산업공해에 있어서는 대개의 경우에 과실이 있다고 인정된다. 이와 같이 과실개념내용의 확대해석은 이른바 ‘過失의 옷을 입은 無過失責任’, 즉, 과실책임 원칙에 의거하면서도 실질적으로는 無過失責任을 실현하는 것이 된다. 그러나 과실책임주의를 대원칙으로 삼으면서 解釋論的 方法論에 의한 無過失責任主義를 실현하려는데는 한계가 있다.¹²⁾

근래에는 特別立法을 통하여 무과실책임의 실현을 꾀하고 있다. 즉 鑛業法 제91조에서는 鑛害에 대하여, 水産業法 제76조에서는 수질오염으로 인한 漁業被害에 대하여, 그리고 原子力損害賠償法 제3조에서는 원자력 피해에 대하여 각각 무과실책임이 인정되었다. 한편 環境保全法 제60조 1항에는 “사업장 등에서 발생하는 汚染物質로 인하여 사람의 生命 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 賠償하여야 한다”고 규정하여 환경오염피해에 대하여 무과실책임을 선언하였다. 그러나 이 규정은 人身에 대한 피해에만 無過失責任을 인정하고 재산상 피해에 관하여서는 여전히 민법상 과실책임의 원칙에 의거하지 아니할 수 없게 되었다. 이렇듯 環境保全法 60조 1항의 규정은 피해법익이 財産上 피해의 경우에는 無過失責任의 적용을 배제한다는 뜻에서 피해자보호에는 미흡하다고 할 수 있다.

학설의 경향은 무과실책임의 인정으로서도 피해자의 손실의 전보가 불충분하거나 부적당한 경우에는 被害者補償制度, 責任保險制度 및 社會保險制度에 의한 피해보상제도의 방향으로 발전하고 있다.¹³⁾

11) 澤井裕, 「公害の私法的 研究」, (東京:一粒社, 1969), 186面.

淡路剛久, 「最近の公害訴訟と私法理論一 (4)」, 判例タイムズ NO.268, 6面.

12) 谷口知平, 「公害(環境汚染)責任の認定に關する法理」, 龍谷法學, 第4卷 第3號 246面.

13) 前田達明, 「不法行爲の制度と理論」, (その展開と限界), ジュリスト, NO.691, 19面.

2. 違法性

불법행위법상 私法的 救濟의 또 하나의 요건으로서 加害行爲가 違法한 것이어야 한다. 최근에는 공해사건의 違法性判斷에 受忍限度論이 등장하여 사람이 일상생활을 영위하는 과정에서 타인에게 피해를 준다고 할지라도 상호간에 어느 정도까지는 참고 受忍하여야 할 범위가 있다는 것을 전제로 하여 受忍限度를 넘는 손해를 입히면 違法性이 있다고 한다.¹⁴⁾ 이렇듯 受忍限度論은 사회적으로 受忍할 수 있는 범위를 넘어 타인에게 손해를 준 자는 損害賠償책임을 진다는 것으로 되어 事實上의 無過失責任을 인정하는 결과로 된다.¹⁵⁾ 그러나 受忍限度를 넘는 侵害가 있는가의 여부는 피해자가 입증하지 않으면 아니된다. 뿐만 아니라 受忍限度의 판단에 있어서는 여러 요소와 관련하여 利益衡量을 하여야 한다는 점에서 피해구제에 철저히 할 수 없다는 難點이 있다.¹⁶⁾

원래 受忍限度는 공해의 위법성 판단의 하나의 요소에 불과하였던 것이 넓은 의미의 違法性, 즉 공해로 인한 불법행위자체를 판단하는 종합적 판단기준으로 발전하였다. 이러한 일원적 판단기준에 관한 학설을 新受忍限度論이라고 한다.¹⁷⁾

新受忍限度論에 대하여는 明文上的 과실요건을 배제하는 것은 論理의 비약이며 법해석으로서 성립할 수 없기 때문에 설득력이 없다고 하며¹⁸⁾ 또한 재판관에게 위법성판단에 관하여 제약없는 백지위임을 하는 위험이 있고 현실로 피해가 있는 경우에도 가해행위의 양태에 불법성이 없음을 이유로 위법성을 부인하고 가해자측의 방과제로 기능하게 된다고 비판하는 견해도 있다.¹⁹⁾ 그러나 新受忍限度論은 과실과 위법성을 일원적으로 파악하려

14) 李勇雨, 「受忍限度論小考」, 法曹, 第27卷 第10號(1978.10), 1~19面.

15) 澤井裕, 「公害法の私法的研究」, 71面.

16) 具然昌, 環境法論, 577面.

17) 全昌祚, 公害의 私法的救濟의 法理에 관한 研究, 118面.

野村好弘, 「故意・過失および違法性」, 公害法の生成と展開(東京: 岩波書店, 1970), 399面.

18) 澤井祐, 「新過失水俣病判決의 綜合的研究」, 法律時報, 44卷 14號, 177面.

19) 大阪辯護士會 環境權研究會, 「環境權と私法的救濟—環境權批判にこたえて」, ジュリスト, NO. 506, 117面.

는 입장이기 때문에 실질적인 無過失責任을 인정할 수 있고 가해자와 피해자의 사정을 상관적이고 종합적 판단에 의하여 탄력성있는 판단이 가능하다고 新受忍限度論을 지지하는 설도 있다.²⁰⁾ 우리나라 판례에도 이 설을 따르고 있다고 사료되는 것이 나타나고 있으나²¹⁾ 아직 형성중의 법리이며 결론으로서 과실책임이 受忍限度에 흡수되었을 뿐이며 또한 相關的 利益衡량이 과연 공해피해자의 구제에 기여할 것인가에 대하여도 문제가 있다.

3. 因果關係

환경오염의 사법적 구제의 현실적 과정에서 가장 큰 난점은 가해행위와 손해사이의 因果關係의 입증인바, 이 인과관계의 존재는 피해자에게 立證責任이 있다. 그러나 공해사건의 경우에는 原因物質 및 原因者의 특정이나 원인물질 도달경로가 명확치 않은 경우가 적지 않다. 만약 공해사건에서도 일반불법행위에서와 같은 정도의 인과관계의 입증을 요구한다면 피해자는 立證困難 때문에 訴를 취하거나 가해자측의 和解압력에 굴복하기 쉽다. 여기에서 공해피해자의 입증책임을 완화하려는 새로운 법리가 추구되고 있다.

(1) 蓋然性理論

공해사건에서 피해자의 인과관계의 입증을 완화 내지 경감을 위하여 주장되고 있는 것이 因果關係立證에 관한 蓋然性理論이다. 이 理論에 의하면 “因果關係의 증명은 蓋然性 정도의 심증을 형성시키면 족하다”라든가 혹은 “원고는 인과관계의 개연성을 입증하면 족하고 피고가 反證으로서 인과관계의 부존재를 증명하지 않는 한 책임을 면하지 못한다”고 설명되고 있다.²²⁾ 이것은 손해배상을 청구하는 원고에게 입증책임이 있다는 종래의 立證責任分配의 원칙을 유지하면서 다만 피해자의 입증의 범위를 완

20) 淡路剛久, 「公害における 故意・過失と 違法性」, *ジュリスト*, NO. 458, 346面.

21) 서울民地, 1971.6.28. 判決, 70 가 9974 號 損害賠償請求事件.

22) 早川メッキ工場廢液事件(日本前橋地裁昭46年3月23日民事部判決), *判例時報* 第628號, 25面.

朴二俊 對 韓國電力事力, 大判, 1974.12.10, 72 다 1774(損害賠償 上告棄却).

화 내지 경감하는 반면에 가해자의 반증의 범위를 확대하는 것을 골자로 한다.²³⁾ 蓋然性理論의 법리적 구성은 ‘事實上 推定’의 理論과 ‘證據의 우월’의 理論이 있다.

蓋然性理論은 공해의 피해자구제의 확보라는 목표를 위하여 고찰된 것이지만 蓋然性理論의 불명확성, 일반적인 입증과 개연성 정도의 입증과의 구별, 蓋然性理論과 법적 인과관계와의 관계 및 蓋然性理論의 적용확보 등에 관하여 명백한 대답을 줄 수 없다면, 결국 蓋然性理論은 공해의 피해구제의 범위확장을 法官의 自由心證에 호소하는데 그치게 되며 자칫하면 개개의 법관에 의한 一貫性없는 인과관계의 입증판단을 야기시킬 위험마저 있다고 지적되고 있다.²⁴⁾ 이와 같은 蓋然性理論의 약점을 극복하기 위하여 이제까지 개연성의 입증으로 일반적으로 불려진 것의 내용을 소송법적으로 분석하는 이론이 새로이 나타나게 되었다. 이를 新蓋然性說 또는 蓋然性理論의 발전적 형태라고 부른다.

(2) 新蓋然性理論

新蓋然性說은 피해자의 立證責任을 구체화하기 위하여 間接反證이라는 개념을 도입하므로써 가해자의 立證責任을 강화하고 다음으로 법리의 經驗則의 적용범위를 확대하려는데 특징이 있다.²⁵⁾ 이 견해에 의하면 인과관계의 존재라는 종합적 사실을 ① 피해발생의 메카니즘과 원인물질, ② 원인물질의 피해자에의 도달경로, ③ 가해공장에서서의 원인물질의 생성 및 배출이라는 세 가지 사실의 類型分析, 그리고 이 세 가지 주요 사실을 직접증거에 의하여 증명하는 것은 곤란하지만 간접 사실에 의하여 그 중 두 가지 사실만 증명하는 경우에는 가해자측에서 다른 간접 사실을 증명하여

23) 加藤一郎, 「公害法の生成と展開」, 29面.

西原道雄, 「公害に對する私法的救済の特質と機能」, 戒能通孝編, 公害法の研究(東京:日本評論社, 1969), 34面, 35面.

佐藤竺・西原道雄編, 公害對策(1), (東京:有斐閣, 1969), 18~19面.

24) 具然昌, 「公害와 因果關係에 관한 判例의 研究」, 法曹, 第24卷 第9號(1975. 9), 94面.

伊藤進, 「早川メッキ工場事件」, 公害環境判例別冊 ジュリスト, NO. 43(1974. 5), 47面.

25) 伊藤進, 上掲論文, 48面.

因果關係가 존재불명으로 되지 않는 한 법원은 두 개의 사실을 추인함으로써 因果關係의 존재를 인정할 수 있다는 것이다.²⁶⁾ 新蓋然性說은 蓋然性說의 결점을 보완하기 위한 최근의 학설이고 판례도 이에 따르는 것도 있으나 蓋然性說 자체에 대하여 그 추상성과 종래의 법리론과의 연속성이 결여되어 있으며 한편 그 구체화에 따른 사실인정의 경직화의 난점이 지적되어 더 이상의 이론의 전개가 곤란한 상황에 있다고 주장하기도 한다.²⁷⁾

(3) 危險領域理論

최근에는 蓋然性理論의 한계성을 극복하기 위한 이론으로서 危險領域理論이 주장되고 있다. 危險領域理論은 環境訴訟, 交通事故, 製造物責任訴訟, 醫療過誤訴訟과 같은 현대형 소송에 있어서 피해자의 입증의 곤궁상태를 구제하고 입증책임을 輕減하여 당사자의 訴訟上의 實質的 平等을 실현하려는 법리이다. 危險領域理論이란 한편의 피해자가 증명곤란에 처해 있는데 반하여 다른 한편의 가해자는 적어도 자기의 책임이 문제되는 관계에 事實解明을 하는 것이 가장 용이한 입장에 있는 경우에, 손해의 원인이 가해자의 危險領域에 유래하는 때에는 입증책임분배에 관한 일반원칙은 변경되어 가해자가 요건사실의 반대사실에 관한 입증책임을 부담한다는 원리이다.²⁸⁾ 環境訴訟과 같은 전형적인 현대형 소송에 있어서는 법률요건분배설과 같은 공해를 예상하지 못한 立證責任分配基準을 더전으로 하여 다양한 입증책임경감의 방법론을 모색할 것이 아니고 公平의 원리, 이익형량 및 법의 흠결의 보충의 원리에 입각하여 입증책임분배에 관한

26) 淡路剛久, 「最近の公害訴訟と私法理論(1)」, 判例タイムズ, 第267號, 2面 이하.

伊藤進, 前掲論文, 47~48面; 吳錫洛, 公害訴訟의 諸問題(서울: 日新社, 1979), 68~74面.

27) 潮海一雄, 「公害訴訟における損害請求」, 判例タイムズ, 第311號, 28面.

28) 濱上則雄, 「製造物責任における證明問題(3)」, 判例タイムズ, 第312號, 15面. J. Pross, "Die Beweislast nach Gefahrenberichten Vers", R 1964, Note 7, S. 82.

康鳳洙, 「立證責任分配에 있어서의 危險領域理論」, 司法行政, 1979年 2月號, 20面.

吳錫洛, 「立證責任論」, (서울: 日新社, 1979), 76面.

새로운 기준인 危險領域理論을 적용하는 것이 바람직하다고 주장되고 있다. 이 이론에 의하면 입증책임전환은 반드시 주관적 요건인 과실의 입증에만 국한시킬 것이 아니고 가해자의 지배영역에 있는 사항은 과실이건 인과관계이거나를 가리지 않고 그 부존재의 입증책임을 가해자에게 부담시키는 것이 環境訴訟과 같은 현대형 소송에 합치된다고 한다.²⁹⁾

(4) 疫學的 因果關係

疫學이라 함은 병원균 또는 유독물질의 발견을 직접목적으로 하지 않고 집단현상으로서의 질병의 발생과 자연적 및 사회적인 모든 요인과의 相關關係를 통계적 방법으로 밝히고 개연적으로 명백해진 결과에 의하여 질병의 방지와 억제的方法을 발견하려는 학문이다.³⁰⁾ 이 疫學的方法에 의하여 집단현상과 어떤 因子간에 因果關係가 증명되고, 당해 피해자가 그 집단수에 있었다는 것이 증명되면 가해자에 의하여 다른 원인이 있다는 것이 엄격히 증명되지 않는 한 法的 因果關係를 인정할 수 있다고 본다. 다시 말하면 疫學的 因果關係가 인정되는 경우가 개연성입증이 있는 경우의 하나로 볼 수 있다는 것이다. 특히 환경오염으로 인한 생활방해와 건강장해의 원인을 추구하는 경우에 피해를 개별적으로 조사할 뿐 아니라 그 사실을 종합적으로 집약·정리하여 계통적 해석을 가하여 개별적 관찰에서는 곤란하였던 올바른 추론을 내릴 수 있게 된다. 이와 같은 방법은 후술하는 바와 같이 일본의 「公害健康被害補償法」에서 인과관계의 입증방법으로서 채택되고 있다.

4. 特別補償制度의 必要性

원래 불법행위제도는 개인간의 우발적인 사고를 대상으로 하고 가해자와 피해자의 지위의 互換性, 경제적 力關係의 대등을 전제로 하여 이루어

29) 全昌祚, 「危險領域理論과 環境訴訟에의 適用」, (安二濶 還甲紀念論文集), 652 面.

30) 吉田克己, 「疫學的因果關係論と法的因果關係論」, *ジュリスト*, NO. 440, 140 面.

牛山積, 「公害における因果關係」, *ジュリスト*, NO. 458, 283 面.

曾田長宗, 「公害と疫學」, *公害法の研究*, 236 面.

진 제도이다. 그러므로 불법행위제도는 環境汚染과 같은 경제적 강자인 기업과 경제적 약자인 개인사이의 恒常的·大量的·構造的 피해로 나타나는 소위 현대적 侵害類型은 예기치 못하였던 제도이다. 그리하여 불법행위제도는 環境汚染과 같은 현대적 侵害類型을 처리하기에는 많은 불합리성을 노정하기에 이르렀다. 이러한 불합리성을 피하고 당사자간의 이익균형을 도모하고 환경오염피해자를 구제하기 위하여 사회의 진전에 따라 判例·學說에 의한 법리의 수정·발전이 불가피하였다. 지금까지 검토한 바 있는 過失, 違法性, 因果關係, 危險領域理論 등의 법리의 변모·발전 등도 불법행위제도의 현실에 대한 不整合에 대처하려는 현대법의 방향이라고도 할 수 있다. 이러한 법리의 전개·발전은 형성도중에 있으며 아직 정착된 법리를 찾아 볼 수 없으며, 설혹 현재의 상태에서 적용가능하다 하더라도 현재의 소송구조를 전제로 하는 한 피해자의 구제는 불충분하게 될 것이다. 특히 健康被害의 진보에는 긴급성을 요하며 승소의 경우에 있어서도 이행의 확보가 문제 된다. 현행 소송구조에 의하여서는 피해자의 조속한 구제와 이행의 확보를 기대하기 어렵다. 이리하여 피해자를 신속히, 그리고 획일적 표준에 준거하여 國家財政, 保險 또는 集團的 보장제도에 의하여 피해를 구제하는 제도가 필요하게 되었다. 현재 우리나라 環境處에서 성안중에 있는 「環境汚染健康被害補償法案」도 이와 같은 요청에 부응하려는 제도인 것 같다. 이러한 법률제정에 있어서는 흡사한 사회적 환경에서 같은 목적을 가지고 제정된 日本의 「公害健康被害補償法」이 많은 자료를 제공해 주리라고 믿는다. 그러한 뜻에서 본 논문에서는 日本의 「公害健康被害補償法」을 중심으로 법률의 구조, 목적, 기본원리, 내용, 방법 등에 관하여 15년간의 변천을 추구해 보았다.

Ⅲ. 日本의 公害健康被害救濟關係法の 成立過程

1. 公害로 인한 健康被害救濟에 관한 特別措置法の 成立

일본에 있어서의 공해건강피해는 이미 1950년 이후 顯在化되어 있었으

나 이윤추구를 제일로 삼는 고도경제성장 위주의 정책속에서 구제를 위한 입법적 대응은 소극적이었고 종래의 민사책임제에 일임하고 있는 형편이었다. 그러나 대기오염·수질오염으로 인한 피해가 일부지역 뿐 아니라 전국적으로 확대됨에 따라서 공해퇴치와 피해자구제를 요구하는 공해피해자의 운동과 여론이 비등하게 되어 공해에 대한 立法的 對應이 정부의 새로운 정책과제로 되었다. 1967년의 「公害對策基本法」 제21조에서도 명문으로서 이 점이 규정되기에 이르렀다.

당초 구제는 일반적으로 民事責任制度에 의존하였으나 민법의 불법행위 요건은 공해사건의 경우에는 과실과 인과관계 등의 입증에 곤란이 수반되므로 이 要件立證의 곤란성의 경감 내지 완화없이는 피해자의 구제가 곤란하다고 생각되었다. 그리하여 「公害對策基本法」의 구상화의 단계에서 公害無過失責任이 제안되었으나 산업계의 반대로 제동이 걸렸다. 그러던 중 민사배상의 방법 이외에 행정구제제도의 필요성이 지적되어 「公害對策基本法」 제21조를 근거로 제도화의 작업이 진행되어 行政救濟制度의 입법화 작업이 추진되었다. 그 결과 성립한 것이 「公害에 관한 健康被害의 구제에 관한 特別措置法」(1969년 12월, 이하 舊救濟法)이다.³¹⁾ 동법은 健康被害의 구제단을 목적으로 하고 의료비, 의료수당, 介護手當 등 치료관계비단을 한정적으로 급부하며 더욱 소득에 의한 지급제한이 있었다. 제도의 재원에 관하여는 비용부담근거가 명백하지 않은 등 지극히 불충분한 구제제도라고 할 수 있다. 동법은 법안작성의 과정에서 민사책임과는 전혀 관계가 없는 제도로서의 性格을 지니고 있으며, 기업의 사회적책임, 국가, 자치단체의 사회보장의 지무를 기본으로 하는 제도라고 할 수 있다.³²⁾ 舊救濟法은 구제의 대상 내용이 한정되어 있으므로 피해자구제에 있어서 종래의 민사책임제도가 차지하는 기능에는 변함이 없었다. 과실과 인과관계의 입증에 관한 곤란성도 여전히 미해결 문제로 남아 있었다.

31) 宮川勝之, 「公害に係る健康被害の救済する特別措置法」, 註釋 公害法大系 4卷 (日本評論社, 1973) 參照.

32) 杉田昌之, 「公害健康補償制度について」, ジュリリスト, NO. 579, 26面.
野村好弘, 「被害者救済のための特別法」, ジュリリスト, NO. 458, 210面.

2. 無過失責任法の 成立

이리하여 1972년 6월 無過失責任을 정한 「大氣汚染防止法 및 水質汚染濁防止法의 일부를 개정하는 法律」(이하 無過失責任法)이 제정되었다. 동법은 健康被害에 관하여 민사책임의 요건을 완화하였으나 과실책임에 한정되었고 비록 동법이 성립되었으나 피해자는 여전히 인과관계를 입증해야만 되었고 소송에 의한 해결에는 많은 시간과 비용이 소요되었고 구제를 위한 제도적 대응의 필요성은 여전히 높았다. 그리하여 1972년 4월 中央公害對策審議會에 새로운 구제제도의 제도화를 검토하는 專門委員會를 설치하여 장기적인 검토가 예정되었다.

3. 「公害健康被害補償法」의 成立過程

無過失責任法이 성립된 약 1개월 후 1972년 7월 24일에 소위 四日市 公害訴訟판결이 있었으며, 이 판결은 專門委員會의 심의일정에 영향을 주어 촉진제가 되었다. 이 사건은 복수기업에 의한 대기오염이라는 전국의 도시나 공장지대에서 보편적인 현상인 공해에 관하여 손해배상을 청구하는 것이므로 사건에 관한 법적판단은 일반성을 가지고 있으며 公害紛爭에 적지 않은 영향을 줄 것으로 생각되었다. 그러므로 共同不法行爲의 성립요건과 因果關係의 입증에 관한 법원의 판단이 주목되었는데 판결의 결과는 거의 전면적으로 원고측의 주장을 인정하고 미량의 排出源을 포함하여 가해기업 6개 사에게 연대적인 손해배상책임이 인정되었다.

이 판결은 大氣汚染健康被害에 관하여 민사책임 추궁이 곤란하다는 일반통념을 뒤엎고 민사책임판결에 의한 구제가능성을 현실화하였으나 한편 원인자인 산업계에 대하여서는 책임이 추궁될 수 있는 가능성을 보여주었다. 이리하여 산업계는 訴訟에 의한 책임추궁이 격화될 것을 예상하고 이에 대하여 訴訟의 억제와 책임부담의 분산을 실현할 수 있는 제도를 창설할 필요성을 인정하게 되었다. 피해자측에서는 민사소송에 수반되는 여러 난점을 피하고 신속한 구제를 실현할 제도가 필요했다. 四日市 公害訴訟을 계기로 公害健康被害 구제에 대한 새로운 제도의 갈망은 설록 그 동

기가 가해자측과 피해자측이 서로 다르지만 公害健康被害補償法制定의 촉진제가 되었다.

(1) 醫療分科會의 인과관계에 관한 中間報告

한편 環境廳은 73년도 중에 새로운 구제제도를 발족시킬 방침을 세우고 中央公害對策審議會의 체제를 강화하고 의학적 문제점을 상세히 검토하기 위하여 손해배상부담제도 전문위원회에 醫療分科會를 설치하고 전문 위원으로서 의학전문가를 대폭증원하였다. 그것은 새로운 구제제도가 民事責任을 발판으로 하는 제도로 하는 점에는 의견의 일치를 보고 있었기 때문에 급부의 요건으로서 불법행위의 성립요건인 因果關係의 문제를 해결할 필요가 있었기 때문이다. 의료분과회는 專門委員會에 제출한 중간보고서에서 인과관계에 관하여 대략 다음과 같이 보고하고 있다:

“環境汚染과 疾病과의 因果關係를 판단하는 경우에는 실험의학, 병리학 등의 기초의학, 임상의학 등 의학의 각 분야에서 인과관계의 유무에 관하여 판단이 일치하지 않는 경우가 있는 것은 피할 수 없다. 그러나 自然科學的으로 因果關係를 입증하는데 충분한 조건이 모두 만족되지 않는 경우에는 法的 因果關係를 판단할 수 없다고 할 것은 아니다. 공해문제의 법적 처리에서는 가해자에게 법률상의 책임을 추궁할 수 있는 요소가 있는 한 자연과학적으로 기여도를 정량적으로 명확히 할 수 없는 경우라도 확률의 개념을 도입하여 因果關係存在의 蓋然性이 인정된다면 法的 因果關係가 있다고 판단하여 무방하다. 그러므로 어떤 인구집단의 특성의 질병과 그 인구집단이 폭로되었는가 또는 폭로되고 있는 환경오염 사이에 疫學의 수법에 의하여 관련성이 증명되고 거기에 다시 의학적 소견을 가하여 일응 因果關係가 있다고 판단되는 경우에는 그 人口集團 속에 있으며 當該疾病에 걸려있는 개인에 관하여서 특별한 사정이 없는 한 구제제도상에서는 양자간에 인과관계를 긍정할 수 있다고 본다. 이러한 경우에는 制度上 因果關係가 있다고 인정함으로써 비로서 공해로 인한 건강피해에 대한 損害賠償保障制度가 성립할 수 있을 것이다.” 이와 같이 의료분과회의 중간보고는 인과관계에 관하여 疫學的方法論을 도입하였던 것

이다.

다음으로 천식과 같은 非特異疾患에 관하여서는 질병과 대기오염물질과의 인과관계를 개개의 환자에 관하여 명백히 하기가 지극히 곤란하므로 指定疾病에 걸린 개개의 건강피해자에 관하여는 地域指定 및 폭로요전만 충족하면 制度上 因果關係를 인정하고 있다.

(2) 새로운 구제제도의 기본구성

한편 中公審 손해배상부담제도 전문위원회에서 논의된 주요한 문제는 公費負擔, 거출방법, 제도의 대상 및 위자료에 관한 문제외에 제도의 성격을 행정적 구제제도로 하느냐 민사책임을 전제로 하는 제도로 하느냐 하는 문제 및 급부수준에 관한 문제 등이었다. 그 중 제도의 성격에 관하여는 環境廳, 산업계, 피해자의 생각이 일치하였다. 즉, 環境廳은 補償의 적용을 原因者에게 부담시킨다는 의미에서 '민사책임 전제로 한 제도'로 생각했고, 產業界는 손해배상책임의 危險分散과 訴訟抑止效果를 기대하여 '민사책임 전제로 한 제도'로 구상하고 있었다. 그리고 被害者는 급부수준이 원상회복을 목적으로 하는 손해배상과 동일하여야 한다는 뜻에서 제도의 성격을 이해하고 있었다. 따라서 비교적 초기단계에서 기본적으로는 民事責任을 전제로 한 제도를 구성한다는 結論에 도달해 있었다.

(3) 專門委員會의 중간보고

인과관계의 인정에 관한 의료분과회의 보고를 받은 손해배상부담 전문위원회는 1972년 12월 22일에 중간보고인 「公害로 인한 健康被害損害賠償保障制度에 관하여」를 공표하였다. 그 주요내용은 대별하여 제도의 기본구성, 급부, 재원에 관한 문제 등으로 분류할 수 있다. 첫째로 제도의 성격에 관하여는 기본적으로 民事責任을 전제로 하는 損害賠償保障制度로 구성할 것이라는 점은 기술한 바와 같이 일찍이 각계가 합의에 도달되어 있었다. 둘째로 제도의 대상은 大氣汚染 및 水質汚染으로 인한 건강피해로 하고 수질오염에 관하여는 그 특질을 고려하면서 대기오염에 준한 조치를 취하기로 하였다. 셋째로 因果關係에 관하여서는 醫療分科會의 생각을 도입하여 非特異疾患에 대하여는 疫學을 기초로 인과관계가 있다고 판

단되는 대기오염지역에 있는 指定疾病患者는 일정한 暴露要件을 충족하면 대기오염과 환자의 질병사이에 인과관계를 제도상 인정하는 구성을 취하였다. 넷째로 財源에 관하여 指定地域制를 도입하는 관계상 구체제도로 地域別제도로 구성할 수도 있으나, 원인자 및 피해자가 행정구역에 걸쳐 있는 경우가 많다는 것과 지역마다 자금규모가 적기 때문에 제도의 안정성이 불안하다는 점을 고려하여 전국단일제도가 적당하다고 하였다.

給付에 관한 사항으로서 첫째로 對象疾病에 관하여 신제도 발족당시에는 救濟法의 지정질병을 그대로 인정하고 필요에 따라 조정한다. 둘째로 질병의 지정에 관하여서는 非特異疾患은 지정지역, 폭로요건, 지정질병의 세가지 요건에 의하여 인정한다. 셋째로, 給付의 종류에 관하여서는 ① 醫療費 ② 노동력 상실도, 일상생활의 곤란 등에 따른 보상책, ③ 유족보상, ④ 개호비, 통원비 등 특수수당 ⑤ 장제료로 한다. 위자료에 관하여는 급부의 종류 또는 급부의 수준의 문제로서 그 요소를 각종 급부에 포함시키는 것을 검토하고 있다. 넷째로 급부수준에 관하여는 구체적 제안은 없었고 다음과 같이 문제를 정리하고 있다. 즉, 급부의 수준은 첫째로 健康被害의 특질로서 원인기업은 생산활동에 의하여 이윤을 올리고 있는데 반하여 피해자는 이익을 얻지 못할 뿐 아니라 피해의 회피가 불가능하다는 요소가 있다는 점과 둘째로 민사소송에 비해 인과관계가 널리 인정된다는 점을 형량하여 결정하여야 한다고 하였다.

다음으로 專門委員會는 각 기업으로부터의 비용거출방법으로서 ① 原燃料賦課方式, ② 汚染負荷量賦課方式, ③ 負擔能力賦課方式 등을 고려의 대상으로 하고 있다. 負擔能力賦課方式에 관하여는 오염에 대한 기여도와 직접 관련이 없다가 기업의 防除能力을 촉진시키는 기능이 없다는 이유로 배척하였다. 原燃料賦課方式에 관하여는 徵收節次가 간편하고 간접적이거나 오염에 대한 기여도를 고려한다는 장점이 있으나 賦課金에 관하여 轉嫁의 문제가 발생하고 賦課料率에 地域性을 고려할 수 없다는 문제가 있다. 그러나 汚染負荷量賦課方法에 관하여서는 본제도가 손해배상보장제도라는 견지에서 국민감정과도 일치하며 개개의 사업자의 排出量을

감소시키는 防除努力을 촉진하는 기능을 가지고 있다는 점에서 긍정적인 평가를 하고 있다.

그리고 보고서는 汚染負荷賦課方式을 취한 경우의 구체적 징수방법에 관하여 다음과 같이 설명한다. 첫째, 固定發生源에 대한 徵收方法으로서 는 개개의 사업자의 賦課金の 額은 硫黃酸化物, 질소산화물 등의 원인이 되는 오염물질마다의 연간 總排出量에 당해물질마다의 賦課料率을 곱한 액으로 한다. 둘째, 賦課金の 납부방법을 신고납부방식으로 하되 납부고지 방법을 병용한다. 그리고 賦課徵收를 담보하기 위하여 국세의 예에 따라 滯納處分을 할 수 있다. 다음으로 移動發生源에 대한 부과금에 관하여서는 이미 존재하는 自動車重量稅 등의 각종 조세나 자동차손해배상보장법에 의거한 보험제도의 보험료 등의 부담제도와 관련시켜 방식을 안출하는 것이 효율적이라고 하고 있다.

(4) 中央公害對策審議會의 답신

전문위원회의 중간보고에 대하여는 산업계, 피해자단체, 법조계 등 관계자로부터 각종 의견이 개진되었다. 전문위원회는 이러한 의견을 수렴하여 72년 3월 29일 「公害로 인한 健康被害損害賠償保障制度에 관한 答申案」을 성안하였다. 이 답신안은 4월 5일 費用負擔特別部會 총합부회 합동회의에 보고되어 양해를 거쳐 동일 環境廳長에 中公審의 答申으로 제출되었다.

答申內容은 전문위원회 중간보고를 기초로 하고 그 후의 검토의 결과 일부를 변경 또는 구체화하였는데 중간보고와 다른 점을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 제도의 대상에 관하여 재산피해, 특히 농어촌 등의 生業被害 및 騒音被害를 대상으로 하였다. 生業被害는 피해의 모습이 다양하며 因果關係도 충분히 구명되지 않는 경우가 많으므로 금후의 연구조사를 기다려야 한다고 하였다. 騒音被害의 경우에는 현재 생활방해 또는 재산피해로서 그 대책이 강구되고 있으며 또 발생원이 보통 명백하다는 특수성이 있기 때문에 대상에서 제외하였다고 설명한다.

둘째, 給付의 종류에 관하여서는 피해자단체의 의견을 받아들여 아동 報償手當을 신설하고 중간보고의 특수수당을 介護費와 醫療手當으로 구분 하였다.

셋째, 급부수준에 관하여는 非特異性疾患에 대한 보상비의 급부수준은 공해재판의 판결에 나타난 수준, 사회보험제도에서의 급부수준, 공해피해의 특질, 본 제도에 있어서의 원인관계 인정의 특이성, 그리고 위자료적 요소를 종합적으로 감안하여 결과적으로는 전근로자의 평균임금과 사회보험제도의 급부수준의 중간으로 되도록 납부액을 설정하는 것이 적당하다고 하고 있다.

넷째, 公費負擔에 관하여서는 本 制度가 損害賠償保障制度라는 성격을 지니는 점에서 原因者負擔의 원칙에 배치되지 않는한 公費負擔을 행할 것이라고 한다. 公費負擔에 대하여는 산업계가 찬성을 주장하고 정부가 강력히 반대해 왔는데 汚染者負擔原則에 배치되지 않는 한이라는 한정을 설정하여 인정하고 있는 점이 주목된다.

다섯째, 固定發生源의 비용의 거출방법에 관하여는 본 제도가 손해보상의 보장제도인 점과 각 사업자의 방제노력을 촉진하는 기능을 다하겠금 하기 위하여 汚染負荷量賦課方式을 중심으로 하여야 한다고 결론 내리고 있다. 이 경우에 어떤 汚染原因物質을 부과대상으로 하느냐가 문제이다. 답신은 NO₂ 및 SO₂를 부과대상물질로 할 것이냐 NO₂에 관하여서는 측정 기술의 미확립, 데이터의 不備, 인체에의 영향의 미해명 등의 기술적 문제가 있기 때문에 당분간은 SO₂에 의하는 수 밖에 없다고 하여 SO₂排出量을 賦課基準으로 삼을 것이라고 한다.

이에 대하여 移動發生源에 관하여는 燃料賦課方式과 自動車重量稅稅收로부터 자동차배기가스로 인한 공해비용으로서 자동차 기여상당부분을 救濟制度에 전입시키는 방식 중 정부가 장단점을 비교교량하여 그 중 하나를 택할 것이라고 하고 있다.

이렇듯 答申은 제도의 기본구성과 급부에 관한 문제에 대하여서는 거의 결론을 표시했으나 財源에 관한 상당부분이 결론에 이르지 못하고 있다.

예컨대 “汚染者負擔原則에 배치하지 않는 한 公費負擔을 실시한다”고 하였으나 구체적 방법을 제시하지 않았으며 또 移動發生源으로부터 거출방법 2안을 병기하고 정부의 선택에 맡기고 있다.

(5) 「公害健康被害補償法」의 성립

1973년 4월 5일 정부는 中公審答申을 접수하고 구체적인 법안작성으로 들어 갔다. 정부는 5월 18일 閣議에서 우선 법안작성작업의 지침으로서 「公害健康被害補償法案要綱」이 보고되어 성립되었다. 同法案要綱은 기본적으로 中公審答申에 의거한 것이나 정부와 산업계간 문제로 되었던 公費負擔에 관하여서는 급부에 관한 비용은 公費로 부담하지 않고 사무비와 복지사업비의 일부분만 公費의 부담으로 하였으며 移動發生源으로부터의 거출방법에 관하여는 달리 법률로서 정하기로 하였다. 이 문제에 관하여 전술한 答申은 ① 燃料賦課方式과 ② 自動車重量稅充當方式 중 정부가 택일할 것으로 답신하였으나 정부는 징수비용이 저렴하다는 이유로 ②의 방식이 적당한 것으로 판단하였다. 그러나 ②의 방식은 汚染者負擔原則에 합치하지 않는 점이 있어 이 문제를 특별법에서 다루기로 한 것 같다. 그리고 답신의 ‘損害賠償保障’이라는 표현은 민사책임이 확정된 경우의 배상의 보장을 의미하며 제도의 내용에 부합되지 않는다는 이유로 법안의 명칭을 「公害健康被害補償法」으로 변경하였다.

法案要綱에 따라 작성된 법안은 73년 7월 10일부터 제71회 特別國會 公環特別委員會에서 심의되었다. 9월 13일 동법안은 公環特別委員會에서 거의 원안대로 가결되고 다시 18일의 衆議院 본회의를 통과하고 이어서 26일 參議院 본회의에서도 가결되어 「公害健康被害補償法」이 성립되었다.

일반적으로 새로운 형의 보상제도가 생겨나는 요인에는 첫째로 피해의 樣態가 문제된다. 피해자의 수가 많고 누구나가 피해자가 될 수 있는 경우에는 그렇지 못한 경우보다 특별한 보상제도가 강하게 요구된다. 둘째로 피해가 심각한 경우, 예컨대 사람의 생명과 신체에 대한 피해가 있는 경우는 단순한 재산피해의 경우보다 새로운 형의 보상제도가 강하게 요구

된다. 셋째로 종래의 不法行爲에 의한 배상은 가해자를 특정하고 원인관계와 歸責事由의 입증책임을 피해자에게 부담시키기 때문에 피해자의 구제가 어렵게 된다. 넷째로 실록 피해자가 승소하더라도 가해자에게 재력이 없는 경우에는 현실적으로 보상을 얻지 못하는 경우가 생긴다. 다섯째로 보상받을 때까지 소송을 통하여 많은 시간과 비용이 소요된다는 결점이 있다. 여섯째로 피해자의 범위가 넓고 피해의 종류나 정도가 증대하면 새로운 형의 보상제도에 대한 피해자측의 요구가 강해질 뿐 아니라 사회의 여론도 이것을 당연한 것으로 동조한다. 일곱째로 새로운 구제제도의 재원이 公費에 의하여 운영되지 않는 경우에는 원인자로부터 제도운영의 재원을 마련하는 경우가 많은데, 가해자가 불법행위로 인한 배상보다도 새로운 보상제도를 창설하는 편이 유리하다고 생각되는 사정이 있으면 보다 원활하게 새로운 보상제도로 이행하는 것이 가능하다. 그러한 사정으로서 가해자가 불법행위법에 의하여 손해배상의무를 부담할 蓋然性이 높은 경우와 손해배상액이 고액으로 될 위험성이 높은 경우이다.

「公害健康被害補償法」은 이상과 같은 새로운 健康被害補償法の 요구에 부응하는 제도로서 제도자체의 성격은 ‘民事責任을 전제로 하는 제도’로서 구성되어 있다.

「公害로 인한 健康被害의 구제에 관한 특별조치법」이 민사책임과는 결연된 행정상의 구제제도인데 반하여 동법은 ‘민사책임을 전제로 한’ 구제제도이다. ‘민사책임을 전제로 한 제도’라고는 하지만 뒤에서 설명하는 바와 같이 集團의 因果關係의 인정, 피해보상, 費用負擔 등 여러 점에 있어서 일종의 사회입법으로서의 성격을 지니는 유예가 없는 독특한 제도이다. 그러나 동법이 실시된지 15년만에 입법당시의 객관적 사정의 변천을 이유로 1987년 9월에 동법의 大改正이 있었다. 첫째로 법률명칭이 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」이라고 변경되었고 둘째로 제일종지역 지정의 전면해제와 건강피해예방사업이 신설되었다. 이 개정은 86년 10월 中央公害對策審議會의 담신을 기초로하여 이루어진 것으로 학계로부터는 동법률의 핵심부분을 포기한 법률의 폐지나 다름없다는 비판을 받고

있다. 여하튼 동법의 개정에 의하여 被害救濟費用負擔의 구성의 특수성으로 인하여 입법예에 유예가 없는 제도로 인정되었으나 脫骨된 법률로 化하고 公害健康被害 救濟制度로서는 제정당시보다는 후퇴해 버렸다.

동법 제정당시의 객관적 사정이 흡사한 우리나라로서는 개정전의 법률에 주목하지 않을 수 없으며 따라서 개정전 법률과 改正法の 기초가 된 中公審의 답신내용을 검토하지 않을 수 없다.

Ⅳ. 日本의 「公害健康被害補償法」: 性格과 內容

「公害健康被害補償法」은 1986년 10월 中央公害對策審議會의 답신을 토대로 하여 1987년에 법률이 개정되어 명칭부터 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」로 개칭되었고 이 법률의 핵심이라고 할 수 있는 第1種地域의 지정이 전면적으로 해제되고 健康被害豫防事業이 새로이 규정되었다. 법개정의 이유로서는 법제정 당시의 大氣汚染狀態의 호전을 들고 있으나 이에 대하여 많은 학자들은 공해건강피해의 구제제도의 후퇴를 지적하고 있다. 새로운 公害健康被害補償에 관한 법률을 모색하고 있는 우리의 입장에서 현행법과 개정전의 법률을 비교·검토하는 것이 바람직하므로 각 법의 기반이 된 中公審의 답신과 학자들의 주장을 소개·비판코저 한다. 편의상 개정전의 법률을 公健法이라고 약칭하고 현행법을 補償法이라고 약칭하고 우선 公健法の 성격과 내용을 살펴 보고 개정의 필요성 유무를 아울러 검토한다.

1. 「公害健康被害補償法」의 性格

公害健康被害補償法(이하 公健法이라 함)의 성격에 관하여서는 입법단계에서의 설명인 민사책임을 전제로 한 손해보상제도라는 설명에 의거하여 고찰하는 것이 보통이다. “민사책임을 전제로 한다”는 말은 지극히 애매하기 때문에 公害法の 성격에 관하여서는 民事責任類似說, 集團의 損害賠償說, 社會保障說 등 다양한 학설이 주장되고 있다.³³⁾ 그러나 이 말에

포함되어 있는 최대한의 법적 의미는 大氣汚染과 指定疾病의 관계에 制度的인 因果關係를 인정하고 원인자에게 보상비용을 부담케 한다는 것이 고작일 것이다. 그러나 이러한 것은 법제정 당시의 상황으로부터 보면 일정한 역사적 의의가 있을지 모르나 법의 성격을 규정하는데 있어서는 무의미한 것이라고 한다.³⁴⁾ “민사책임을 전제로 한다”는 말로부터 재판규범상의 책임과 접속하여 생각하는 경향이 있으나 행정적 인정에 의하여 민사책임을 인정된다고 할 수는 없을 것이다. 민사책임과 관계가 있다고 한다면 원인가가 본 제도에 의하여 이미 급부한 한도내에서 면책되는 것 뿐일 것이다. 이처럼 公健法은 민사상의 손해배상과 비용부담에 있어서 기능적으로 중복되기 때문에 民事責任制度와 접속되어 있으나 公健法은 어디까지나 民事責任制度로부터 독립된 行政上의 救濟制度이며 그 정하는 요건에 따라서 행정에 의하여 구제되는 제도이다.

公健法은 당초 損害賠償保障制度로서 추진되었으나 입법단계에서 損害補償制度로 명칭이 변경되었다. 그것은 손해보장이란 표현은 민사책임이 개별적으로 확정된 경우에 배상의 보장을 의미하는데 반하여 신제도는 勞災保險事業과 마찬가지로 집단적 책임을 기초로 하는 보상제도이기 때문이었다. 그러나 보상급부의 내용에 있어서 社會保險法과의 균형을 취하고 있고 財源의 면에서 公費의 일부도입을 꾀하고 그러면서도 汚染者負擔의 원칙을 관철하고 있지 아니하다는 점으로부터 손해배상을 기본으로 하면서도 그것이 관철되지 않고 사회보장적 색채도 포함한다고 말할 수 있다.³⁵⁾ 사회보장이라고 해서 公費負擔이 반드시 따라야 할 것은 아니고 私費負擔일지라도 행정이 관리운용한다면 사회보장이 포함된다고 이해하는 것이 현대의 公·私 융합화상황에 적합하다고 생각한다.³⁶⁾ 결국 公健法은 내용

33) 小川竹一, 「公害健康被害補償法(第1種地域)と自治體救濟制度」, 早稻田大學, 法研論叢, 第41號(1987), 146~147面.

34) 松浦以津子, 「公害健康被害補償法の成立過程(3)」, ジュリスト, NO. 824, 92面.

35) 西原道雄, 「チツソ救濟と汚染者負擔原則」, ジュリスト, NO. 673, 21面.

36) 西原道雄, 「私法學からみた社會保障法」, 法律時報, 59卷 1號, 15面.

면에서는 民事責任類似制度 또는 集團的 損害賠償制度라고 할 수 있으나 의견에 있어서는 社會保障法에 속한다고 할 수 있다.³⁷⁾ 민사책임을 전제로 한다는 말의 애매성으로 인하여 이 제도의 성격부여에 다툼이 생겼지만 그 의미내용에 관하여서는 環境廳, 산업계, 피해자측은 同床異夢의 생각을 갖고 있었다. 즉, 環境廳은 보상의 비용을 원인자에게 負擔시키는 의미로, 산업계는 위험의 분산과 소송억지효과를 기한다는 뜻으로, 한편 피해자는 급부수준을 원상회복을 목적으로 하는 손해배상과 같아야 한다는 의미로 민사책임을 전제로 한다는 말로 이해하였다.³⁸⁾

2. 「公害健康被害補償法」에 의한 救濟

(1) 指定地域

公健法은 “사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는 상당범위에 걸치는 현저한 大氣의 汚染 또는 水質汚濁의 영향으로 인한 건강피해에 관한 손해를 전보하기 위한 보상을 하는 동시에 피해자의 복지에 필요한 사업을 하는 것”을 목적으로 한다.

그리고 “상당범위에 걸친 현저한 大氣汚染이 발생하고 그 영향으로 인한 질병이 다발하는 지역”을 第一種地域으로 하는데 현재 指定地域은 41個에 달한다. “상당범위에 걸쳐서 심한 水質의 汚濁이 발생하고 그 영향으로 인해 오염물질에 의하지 않고서는 걸리지 않는 질병(특이성질환)이 다발하고 있는 지역”을 第2種地域이라 하고 현재 15개 지역이 지정되어 있다.

第1種地域指定을 中公審答申에 의하여 SO_2 의 연평균치가 0.05ppm 이상이고 40~50세대의 有症率이 자연발생률의 2~3배 이상이라는 두 가지 지표에 의하여 지정하게 되어 있다. 대기오염의 정도의 판정은 SO_x , NO_x , 부유입자상물질에 의한 오염정도를 지표로 할 것이나 SO_x 이외에 관하여는 당시의 측정기술로서는 건강영향조사도 충분치 못하였으므로 당분간

37) 小川竹一, 前掲論文, 148面.

38) 松浦以津子, 前掲論文, 92面.

SO₂를 지표로 삼았던 것이다. 그러나 그후 中公審의 NO_x에 관한 判定條件等專門委員會가 NO₂의 인체영향을 명백히 입증하는 보고가 있었고, NO₂의 측정도 전국적으로 정비되어 있는 점을 감안한다면 NO₂도 地域指定의 지표로 할 것이라고 한다.³⁹⁾ 그리고 有症率을 미오염지구의 2~3 배 이상으로 하는 것도 너무 엄격하다고 지적되고 있다.

(2) 指定疾病

구제대상으로 되는 지정질병으로서는 제 1종지역에있어서는 만성기관지염, 기관지천식, 천식성 기관지염, 폐기종 및 이러한 병의 續發症 등이고 제 2종지역에 있어서는 미나마타병, 이타이이타이병, 만성비소중독병 등 특이성질환 등이 지정질병으로 정해져 있다. 지정질병일지라도 지정지역 내의 지정질병이라야 구제대상이 된다.

(3) 認 定

개개의 피해자가 구제를 받기 위하여는 당해 지역의 大氣汚染 또는 水質汚濁으로 인하여 지정질병에 걸렸다는(인과관계) 認定을 받아야 한다. 인정은 본인 또는 그 유족의 신청에 의하여 당해 지역을 관할하는 都道府縣知事 또는 政令에서 정한 市區長이 公害健康被害認定審査會의 의견을 듣고 행한다. 제 1종지역에서의 인정은 疫學的 因果關係에 입각하여 지정 지역, 지정질병, 폭로기간의 요건을 충족하였을 때에 행한다. 피인정자는 요양의 급부, 요양수당의 지급을 받을 수 있으며 피인정자가 인정질병으로 인하여 장애를 받아 그 정도가 政令에서 정하는 정도에 해당하는 경우에는 정기로 보상비의 급부를 받는다. 그 밖에 피인정자가 인정된 질병으로 사망한 경우에는 유족에게 급부가 주어진다. 인정에는 유효기간이 있으며 기간만료전에 치료될 가망이 없는 경우에 피인정자는 갱신의 신청을 할 수 있다. 第 2種地域의 인정은 疫學的 因果關係에 입각하면서 개별적으로 행하며 갱신은 할 수 없다.

39) 田尻宗昭, 「環境基準緩和の告示をめぐる問題點」, ジュリスト, NO. 673, 32 ~ 35 面.

3. 「公害康健被害補償法」에 의한 救濟의 內容

(1) 補償給付

公健法上 보상급부는 7종류로 한정되어 있다. 그리고 급부는 인정신청 시 이후에 대하여서만 인정되고 그 이전의 피해발생시부터의 과거의 分에 대하여서는 인정되지 않는다. 또한 申請主義를 채택하고 있으므로 신청하지 않으면 받을 수 없다. 公健法은 건강피해의 전부를 구제하는 것은 아니다. 7종의 보상급부는 ① 요양급부 및 요양비, ② 장해보상비(개호가산액 포함), ③ 유족보상비, ④ 유족보상일시금, ⑤ 아동보상수당(개호가산액 포함), ⑥ 요양수당, ⑦ 장제로 등이다. 그 중 장해보상비는 공해로 인한 노동력상실, 생활상의 장애와 같은 손해를 전보하는 것으로 급부기초금을 근로자의 성·연령별 평균임금의 80%로 하고 장애의 정도에 따라서 특급·1급의 경우에는 100%, 2급의 경우에는 50%, 3급의 경우에는 30%가 매월 지급된다. 유족보상비, 유족보상일시금은 근로자의 성·연령별 평균임금의 70%를 급부기초월액으로 하고 여기에 지정질병으로 인한 死亡起因性(100%, 75%, 50%)을 곱하여 유족보상비의 경우에는 10년을 한도로 매월 지급하고, 유족보상일시금의 경우에는 36개월분이 일시에 각각 일정범위의 유족에게 지급된다.

그리고 認定患者에 대하여는 건강회복, 유지 및 증진을 꾀하는 등 인정자의 복지를 증진하고 지정질병으로 인한 피해를 예방하기 위하여 필요한 公害保健福祉事業을 都道府縣知事 또는 政令에서 정하는 市の 長이 행하게 되어 있다. 복지사업의 구체적 내용은 ① 건강회복에 관한 사업, ② 전지요양에 관한 사업, ③ 가정에서의 요양에 필요한 용구(특수침대, 공기청정기 등)의 지급에 관한 사업, ④ 가정에서의 요양의 지도에 관한 사업 등이 실시된다.

(2) 費用負擔

中公審答申은 “오염원인자가 그 기여도에 따라서 비용을 부담하는 것이 원칙이다”고 하여 原因者負擔原則을 채택하고 있다. 원인자부담원칙은 원인이자과 직접적인 피해자사이의 손해에 대한 보상관계이다. 그런데 公

健法の 부담관계는 일본 전국의 固定發生源이 종량적인 오염부과금을 ② 公害補償協會라는 제 3 기관에게 지불하고 ③ 사업은 행정이 관리하여 인정환자에게 自治體가 지정지역의 급부금에 대응하는 액수를 補償協會가 교부하게 되어 있다. 그렇다면 원인자와 피해자가 당사자관계에서 있지 않을 뿐 아니라 원인자라고 할 수 없는 지정지역외의 固定發生源에 대하여도 부과된다는 점에서 原因者負擔이라고 할 수 없는 면이 있다. 다만 지정지역내의 사업자와 환자의 단체와의 사이에는 집단적 원인관계가 있다고 할 수 있다. 그러므로 原因者負擔原則에는 當事者的 原因者負擔과 集團의 原因者負擔이 있다.⁴⁰⁾ 당사자적 원인자부담의 전형이 소송에 의한 배상관계이고 집단적 원인자부담은 사고야기자가 피해자에게 보상하는 것이 아니고 사고야기자를 포함한 집단이 거출한 재원으로부터 피해자집단에 속하는 피해자가 보상을 받는 것이다. 그러므로 公健法の 비용부담구조는 일반적 오염자부담원칙과 집단적 원인자부담원칙과의 복합적인 부담구조를 취하고 있으며⁴¹⁾ 기본적으로는 集團的 原因者責任原理에 입각하고 있다.

보상을 위한 비용의 부담은 公健法の 원칙인 오염자부담원칙에 의하여 오염물질의 배출자에게 부담된다. 구체적으로는 고정발생원이 8, 이동발생원(자동차)이 2의 비율로 부담하며, 전자에 관하여서는 1시간당 최대 배출가스량이 지정지역에서는 5,000 Nm³, 기타 지역에서는 1,000 Nm³ 이상의 공장사업장의 설치자로부터 전년의 유황산화물에 의한 오염부하량부과금을 징수하며, 후자에 대하여서는 자동차중량세로부터 협회에 대한 교부금으로서 처리된다. 그리고 公健制度에서는 비용의 일부분(국가 1/4, 현 또는 시 1/4)을 公費負擔으로 하는 公害保健福祉事業도 내용으로서 포함되어 있다.

(3) 因果關係

公健法の 인과관계는 疫學的 因果關係를 기반으로 하는 制度的 因果關

40) 小川竹一, 前掲論文.

41) 小川竹一, 前掲論文, 149面.

係이다. 그것은 오염원인물질과 피해간의 개별적 인과관계가 아니고 오염자집단의 오염행위와 피해집단사이의 集團的 因果關係를 전제로 하지만 자연과학적 인과관계 그 자체는 아니고 누가 손해배상책임을 부담할 것인가를 결정하는 法的因果關係이다. 法的因果關係에는 과학적으로 오염물질로 인한 질병발생의 메카니즘이 명백히 해명될 필요는 없다. 즉, 소위 疫學的 證명의 네 가지 조건의 충족으로 집단현상과 어떤 특정한 인자간에 疫學的 因果關係가 입증되고 피해자가 그 集團속에 있었다는 것이 증명되면 가해자가 피해자의 피해에 관하여 다른 원인이 있다는 것을 엄격히 증명하지 않는 한 法的因果關係를 인정하게 된다.

그런데 非特異性疾患인 만성폐쇄성폐질환은 대기오염 이외의 원인으로 서도 발생할 수 있기 때문에 개개의 환자에 관하여 대기오염과의 원인관계의 유무를 판단하기는 불가능하다. 그러나 公健法은 역학을 기초로 하여 인구집단과의 관계에서 인과관계가 있다고 판단되는 대기오염지역에 거주하는 지정질환환자에 대하여서는 일정한 暴露要件만 충족하면 그 질병과 대기오염사이 인과관계가 인정된다고 한다. 즉, 指定地域, 暴露要件 및 指定疾病의 3요건의 충족으로 개개의 환자에 관하여 대기오염과의 사이에 인과관계가 존재한다는 制度的 因果關係를 인정하고 있다.

V. 日本의 「公害健康被害의 補償 等に 關한 法律」(改正法)의 제정경위

「公害健康被害의 補償 等に 關한 法律」(이상 補償法이라 함)으로의 개정은 1983년 11월 環境廳長의 中公審에 대한 「公害健康被害補償法 第2條 第1項에 關한 對象地域의 形態」라는 자문에 대한 답신을 기반으로 이루어졌다. 그러므로 현행 개정법을 검토하고 公害健康被害의 구제를 위한 자료를 정리하는때는 中公審의 답신에 대한 검토가 필요하다. 中公審은 環境保健部 밑에 「대기오염과 건강피해와의 관계의 평가 등에 관한 전문위원회」(이하 전문위원회라 칭함)를 두고 상기 관계의 과학적 평가를 하게 하

여 답신의 대부분을 준비하였는데, 이 답신의 내용은 8개 항목으로 되어 있다. ① 緒論, ② 大氣汚染과 健康被害와의 인과관계의 과학적 평가, ③ 대기오염과 건강피해에 관한 法的 因果關係에 대한 견해, ④ 指定地域의 금후의 형태, ⑤ 被認定者의 취급, ⑥ 금후의 環境保護에 관한 시책, ⑦ 結論 등 항목이다.

답신의 결론의 중요한 것만 예거하면 現行指定地域의 全面的 解除, 疫學的 因果關係의 포기, 새로운 健康被害豫防事業의 창설 등이며 현행법도 답신의 취지에 따라서 개정되고 있다.

1. 指定地域의 全面的 解除

답신의 내용에 의하면 현행 지정지역은 이를 전부 해제하고 신규의 환자인정을 하지 아니한다. 이미 인정되었거나 인정신청중에 있는 자로서 금후 인정된 자는 인정이 유효(갱신도 인정한다)한 동안에는 보상금부가 계속된다. 계속되는 보상금부를 위한 비용부담에 대하여서는 고정발생원과 이동발생원의 부담비율은 종래와 같이 8대 2로 한다. 이동발생원의 費用負擔의 방식은 自動車重量稅로서 충당하는 방식을 계속한다. 그러나 고정발생원에 대하여서는 3안을 제시하고 행정의 판단에 의하여 택일하도록 제언하였으나 현행법은 전년의 유황산화물의 배출량에 따라서 오염 부하량부과금을 징수하도록 되어 있다.

지정지역의 전면적 해제라는 답신의 결론은 대기오염건강피해의 유무에 관한 자연과학적 판단으로부터 직접 이끌어낸 것이 아니고 거기에는 논리적 媒介項으로서 公健法の 법제도론이 개재되어 있다. 즉 公健法을 민사책임울 전제로 한 제도로 본다면 피해자에 대한 보상금부(손해전보)는 가해·피해의 관계를 전제로 하여 행해져야 한다는 것이다. 따라서 가해·피해의 관계를 상정할 수 없는 경우에는 구제될 수 없다는 결론에 이르게 된다.⁴²⁾

지정지역의 전면적 해제의 결론에 이르게 한 답신부분은 다음과 같다.

42) 富井利安·伊藤護也 編, 「公害と環境法の展開」(東京:法律文化社, 1987年), 75面.

“본제도하에서 일정지역을 指定地域으로 보상급부를 하는 것이 합리적이라고 하기 위하여서는 ① 인구집단에 대한 대기오염의 영향정도를 정량적으로 판단할 수 있으며, ② 그 영향이 개개의 지역에서 지역의 환자의 전부가 모두 대기오염으로 인한 것이라고 보는 것이 합리성이 있다고 생각될 정도이어야 한다”고 답신하였다.

답신의 취지는 指定地域을 지정하고 보상급부를 급여하는 것이 합리성이 있느냐 하는 판단은 인구집단에 대한 대기오염의 영향의 정도에 관하여 정량적으로 판단할 수 있느냐에 달려 있으며, 현시점에서는 정량적으로 판단할 수 없기 때문에 지정지역의 모든 환자를 대기오염에 기인한다고 인정하는 것은 합리적이 아니라고 하는 것이다.

이러한 결론은 신규의 대기오염건강피해자에 대한 救濟의 포기이며 公害行政의 후퇴를 의미한다고 비판을 받고 있다.

그러나 전문위원회의 보고는 “현재도 대기오염은 이산화유황, 이산화질소 및 대기중 입자상물질을 대표적 오염물질로 보아도 잘못이 없다. 그러나 연료소비사정, 오염대책, 발생원의 변화, 특히 교통기관의 구조변화에 의하여 최근의 대기오염은 이산화질소와 대기중입자상물질이 특히 주목되는 오염물질로 본다”고 하였다. 또 전문위원회의 보고서는 「현재의 대기오염은 총체로서 만성폐쇄성 폐질환의 발생에 어떤 영향을 미칠 가능성은 부정할 수 없다. 그러나 昭和 30~40년대와 달라서 현재의 대기오염의 만성폐쇄성 폐질환에 대한 영향은 그 당시와 같다고 할 수는 없다」고 하였다. 그리고 보고는 역학조사에서 누락될 가능성이 높은 감수성이 강한 집단에 대하여서는 대기오염의 영향을 과학적 지식의 부족으로 정량적 판단은 불가능하나 건강피해의 가능성은 오히려 높다는 것을 경고하고 있다. 그러나 답신에서는 과학적 지식의 부족을 피해자체가 미해명된 것으로 결론지어 피해자측에게 불이익이 되도록 평가하였다. 요컨대 답신은 피해자의 존재가능성은 위원회의 보고와 같이 인정하면서도 일정지역내에 대기오염 이외의 원인으로 인한 피해자의 混在率이 높고 따라서 他原因으로 인한 환자를 구제한다는 것은 민사책임을 전제로 한 公健法의 취지에 어

긋난다는 制度的·政策的 價値判斷을 거쳐 신규피해자의 구제를 당분간 포기한 것이다. 이러한 판단의 기초에는 비용부담에 관하여 타원인의 질환에 대하여 대기오염의 원인자가 비용을 부담하는 것은 불합리하다는 생각이 깔려 있다.⁴³⁾

그리고 전면적인 지정해제에 따른 피해자의 불이익에 대한 입법적 대응책으로 신규사업의 창설과 費用負擔이 제안되었고 개정법도 그 제언을 받아들이고 있으나 여기에는 두가지 문제가 있다. 첫째는 신규사업이 건강피해 방지에 효과적이 아닌 경우에는 건강피해자의 사후구제인 현행구제는 필요하며 신규사업으로서 이를 대체할 수는 없을 것이다. 둘째로 費用負擔에 관하여서는 답신에서 비용부담의 근거를 대기오염에 관하여는 원인자의 사회적 책무라고 하고 있으나 公健法의 책임구조의 관점에서 본다면 사회적 책무라고 하는 애매한 말로써 직접원인자의 책임을 회석 또는 불명확하게 하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점으로 보아 답신을 받아들인 개정법은 公健法과는 실질적으로 다른 새로운 입법이라고 할 수 있다.

專門委員會의 답신의 자연과학적 평가가 대기오염건강피해를 완전히 부정하였다면 전면해제도 당연할는지 모르나 일산화질소와 대기중입자상물질은 公健法 제정당시와 큰 차이가 없을 뿐 아니라 이러한 물질과 이산화유황과의 복합오염은 현재도 진행중이며 피해구제의 필요성은 상존하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역지정을 전면적으로 해제하고 새로운 지정을 하지 않는다는 것은 대기오염으로 인한 공해환자라고 생각하는 개인은 개별적으로 소송을 제기하여야 하고 원고가 가해행위와 피해사이의 인과관계를 입증하여야 된다는 것을 뜻한다. 그것은 피해자의 구제의 포기를 의미하며 모처럼 유례없는 제도로서 발족하였던 環境立法의 방향전환이며 後退라고 지적하고 있다.

2. 疫學的 因果關係의 부정

43) 富井利安·伊藤護也編, 上掲書, 77面.

다음으로 疫學的 因果關係에 관한 答申부분을 소개하면 “...그러나 4대 공해소송 이후 우리나라의 환경오염상황은 점차로 개선되고 이에 따라 환경오염과 피해와의 법적 인과관계를 판단하는 경우의 역학적 조사결과의 역할도 변화하였다. 판례·학설 중에서도 역학적 조사결과를 하나의 증거로 삼으면서도 질병발생에 대한 대기오염의 기여도, 대기오염의 배출원인자의 기여도, 환자의 직연 등의 모든 요인을 일층 고려하여 가능한 한 개개의 가해행위와 피해와의 인과관계의 存否 및 그 정도를 인정하여 손해배상의무와 범위를 판단한다는 생각이 나타나고 있다”고 하였다. 즉, 答申은 疫學的手法 이용에 제동을 걸면서 손해배상책임을 보다 제한적으로 이해하려는 경향을 특히 강조한다. 公健法은 환경오염의 심각성과 인과관계의 입증곤란 때문에 역학적 수법을 사용하여 민사책임을 전제로 한 제도적 인과관계를 실현하려는 제도로서 성립하였다. 그런데 현재의 환경오염상황은 대기오염이 건강에 영향을 미칠 가능성을 부정할 수는 없는 정도이며, 그 정도의 상황이라면 제도의 취지로 보아 대기오염물질의 배출원인자에게 손해배상책임을 지울 수 없다고 한다. 특히 이 보고는 대기오염은 지역의 有病率을 결정하는 많은 요인 중에서 주된 원인은 아니며 또 인구집단에 대한 대기오염의 정도를 정량적으로 판단할 수 없으므로 지역의 환자를 모두 대기오염에 의한 것으로 인정하는 것은 적절치 않다는 점을 강조한다.

개정법은 中公審의 答申을 접수하고 역학적 인과관계를 배척하고 있다. 역학적 인과관계에 대하여는 비판적 견해도 보이나⁴⁴⁾ 공해의 법적 인과관계를 밝히는 데 역학보다도 유효한 방법이 있는가가 문제이다. 만약 이보다 나은 방법이 없다면 역학적 수법에 의하는 수밖에 없다. 역학적 인과관계론을 부정하고 환경오염에 있어서도 역학적수법에 의한 입증

44) 神戸地判, 1986. 7. 17. 判例時報, 1203號, 1面.

吉村良一, 「道路公害の差止めと損害賠償」, 法律時報, 第58卷, 第12號, 81面以下.

新美育文, 「疫學的手法による因果關係の證明(下)」, ジュリスト, NO. 871, 89面以下.

으로서의 불충분하다고 하고 通常의 因果關係의 입증을 요구하는 것은 피해자의 구제를 단념하는 것과 마찬가지다. 인과관계의 입증을 과학이 진보할 때까지 기다린다가 피해가 중대하고 심각화할 때까지 기다린다는 것은 원인구명을 위하여 행해지는 일종의 사회적 규모의 人身實驗이라고 말할 수 있다. 45)

環境性疾患은 모든 원인이 복합하여 발생하기도 하고 또한 누적되므로 그 중에서 책임질 원인은 설사 기여도가 적어도 나름대로의 책임을 져야 한다고 보아야 할 것이다. 46) 그러나 답신은 대기오염에 의하여 질병에 걸린 자와 타원인으로 발명한 자가 있다고 하는 단순한 이분법을 기본으로 하고 보상급부를 결정하는 합리적인 기준·요건을 탐색하는 것으로 생각되고 있다. 47) 요컨대 답신과 개정법이 疫學的 因果關係論을 배척한 것은 공해입법의 후퇴를 의미한다고 볼 수 있다.

3. 公害健康被害豫防事業의 실시

답신은 지정지역의 전면해제로 인한 公健法の 空洞化를 메우기 위하여 健康被害豫防事業의 실시를 제안하였고 그것이 개정법에 반영되고 있다.

건강피해예방사업으로서 환경보전과 환경개선의 두 가지 사업이 예정되어 있다. 환경보전사업은 지정지역의 인정환자만을 대상으로 하는 것은 아니고 지역의 인구집단을 대상으로 하는 건강의 확보와 회복을 목적으로 하는 사업이다. 현행제도는 민사책임을 전제로 한 것인데 반하여 답신의 환경보전사업은 오염원인자의 사회적 책무로 책임이 회석되어 있고 대상도 인정환자로부터 지역의 인구집단으로 변경되어 특정한 건강피해자를 구제한다는 公健法の 취지로부터는 멀어지게 된다.

環境改善事業은 健康被害豫防이라는 관점에서 환경의 질을 개선하는 사

45) 吉村良一, 「公害における因果關係—疫學的手法による因果關係證明の意義」, 法律時報, 第59卷 第2號, 24面.

46) 清水誠, 「公害健康被害補償法の本質的問題」, 公害研究, 第16卷 第2號, 5面.

47) 牛山積, 「因果關係論—專門委員會報告, 中公審答申の批判的檢討」, 法律時報, 第59卷 第2號 21面.

업으로 되어 있다. 구체적으로는 계획작성, 低公害車의 연구·보급, 완충 녹지의 조성 등도 예정하고 있다. 이렇듯 당신의 환경개선사업은 지정지역의 전면해제와 대체하는 것으로 신규사업을 구상하고 있으나 핵심부분만 폐지된 셈이고 公健法の 폐지나 다름없다고 생각한다.

VI. 日本의 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」의 概要

公健法은 1976년 10월의 中央公害對策審査委員會의 答申 「公害健康被害補償法 第一種地域의 모습에 관하여」를 기반으로 1987년 9월에 개정법이 성립되고 1988년 3월에 第1種地域이 전면적으로 解除되었다.

개정법의 골격은 第1種地域의 전면해제와 新規 公害健康被害豫防事業의 추가이다.

개정법의 개요는 다음과 같다.

1. 第1種地域의 전면해제

법률의 제명 및 목적이 개정되었는데, 즉 제명은 「公害健康被害補償法」에서 「公害健康被害의 補償 등에 관한 法律」로 개정되었고 제일종지역의 전면해제에 따라 건강피해보상이 제한되었고 새로이 건강피해예방사업이 목적사업으로 추가되었다. 이에 따라 第1種地域의 지정질병으로서 만성 기관지염, 기관지천식, 천식성기관지염 및 폐기종, 그리고 이러한 질병의 續發病이 지정되어 있었으나 88년 3월 1일부터 41 지정지역 전부의 지정과 질병의 지정이 해제되었다. 따라서 금후에는 새로운 환자의 인정은 하지 않고 이미 인정을 받은 환자의 보상·인정의 갱신을 허용하게 되었다.

第2種地域에서 특이질환에 관하여서는 개개의 환자마다 당해 원인물질에 의한 오염지역으로서 지정된 지역(제2종지역)의 大氣汚染 또는 水質汚濁으로 인하여 발병된 경우에 인정을 하도록 되어 있다.

2. 補償給付

보상급부에 관하여서는 새로이 환자의 인정을 하지 않을 뿐 既認定者에 대한 보상은 개정전과 같다.

3. 公害保健福祉事業의 존속

본 제도에서는 지정질병에 의해 손상을 받은 피인정자의 건강의 회복, 유지 및 증진을 도모하는 등 피인정자의 복지를 증진하고 지정질병에 의한 피해를 예방하기 위하여 필요한 公害保健福祉事業을 都道府縣知事 또는 政令에서 정하는 市の 長이 행하도록 되어 있다. 구체적으로는 ① 건강회복에 관한 사업, ② 전지요양에 관한 사업, ③ 가정에서의 요양에 필요한 용구(특수병상, 공기청정기 등)의 지급에 관한 사업, ④ 가정에서의 요양의 지도에 관한 사업 등이 실시되고 있다.

4. 健康被害豫防事業의 실시

1987년의 법개정에 의하여 새로이 대기오염의 영향으로 인한 건강피해를 예방하는 사업이 행하여지게 되었다. 건강피해사업은 公害健康被害補償豫防協會가 직접 행하는 ① 조사연구, ② 지식의 보급, ③ 연수 이외에 협회의 조성을 받아서 지방공공단체 등이 舊제 1종지역을 대상으로 행하는 ④ 계획작성, ⑤ 건강상담, ⑥ 건강진단, ⑦ 기능훈련 ⑧ 시설등 정비사업, ⑨ 시설등 정비조사사업 등이 있다.

5. 費用負擔

공해건강피해자에 대한 보상에 소요되는 비용에 관하여서는 公害健康豫防制度가 민사책임을 전제로 한 제도라는 점으로부터 오염물질의 배출원 인자가 공동하여 부담하는 것을 기본으로 하고 있다.

제 1종지역에 관한 보상급부 비용에 관하여서는 매연발생시설 등 고정발생원과 자동차로 나누어 비용을 부담하게 하고 부담비율은 8대 2로 정하고 있다.

고정발생원의 부담분에 관하여서는 1시간당 최대배출가스량이 지정지역에서는 5,000 Nm³/h, 기타 지역에서는 10,000 Nm³/h 이상의 공장·사업장의 설치자로부터 전년의 유황산화물의 배출량에 따라서 오염부하량부과금을 징수한다. 오염부하량부과금의 부과료율은 매년도 당해년도에 필요한 경비와 전년의 유황산화물 배출량을 기초로 하여 대기의 오염상황에 따른 지역의 구별에 의하여 정해져 있다. 그리고 제1종지역의 지정해제에 따라서 88년도부터는 87년도의 汚染負擔賦課金の 納付義務者が 82년부터 86년까지의 5년간과 각 년도의 硫黃酸化物排出量을 기초로 하여 산정한 액을 납부하도록 비용부담방식이 개정되었다.

移動發生源인 자동차의 부담분에 관하여서는 제도발족 이래 87년도까지 자동차증량세수입의 일부가 이에 충당되었으나 법개정에 따라서 이 조치가 92년도까지 연장되게 되었다.

제2종지역의 補償給付費은 원인물질을 배출한 특정시설의 설치자로부터 필요한 비용을 원인의 정도에 따라서 특정부과금으로 징수하게 되어 있다.

6. 健康被害豫防事業의 기금

건강피해예방사업의 재원을 협회기금의 운용이익에 의하여 충당하기로 한다. 기금은 500 억원으로 하고 대기오염의 직접원인자 및 대기오염에 관련있는 사업활동을 하는 자가 거출하는 거출금과 국가의 출자금에 의하여 매년사업비를 확보하면서 6~8년에 걸쳐서 조성하도록 되어 있다.

VII. 맺는 말

이상에서 개정법의 개요를 살펴 보았으나 대기오염의 원인물질의 하나인 아황산가스의 好轉을 주된 이유로 공해로 인한 건강피해자의 구제를 포기하고 「公害健康被害補償法」을 空洞化시킨 개정법률보다는 대기오염이 극심할 당시에 제정된 개정전의 법률에 주목하지 않을 수 없다. 현재

우리나라의 대기오염·수질오염의 상태는 1950년대 내지 1960년대의 일본의 상황과 흡사하며 오랫동안 누적되고 침전되었던 공해로 인한 건강피해가 장기간의 진행과정을 거쳐서 일시에 가시화하게 되었다.

1989년 1월 31일 釜山地法 蔚山支院은 溫山工團地域 거주주민 안인규 씨 등 558명이 온산공단내 기업인 경기화학 등 11개 기업체를 상대로 제기한 손해배상청구 및 위자료청구사건에서 피해기업체가 배출한 오염물질로 인하여 공단지역 일대의 수역과 토양을 오염시켰을 뿐 아니라 농민들의 인체에도 피해를 주어 피부병과 눈병 등 각종질병을 발생시킨다고 인정하고 피고 11기업에 대하여 인체피해에 대한 위자료로서 가구당 최하 10만원 최고 30만원까지 지급토록 판결하였다. 이 판결은 공해로 인한 인체피해의 위자료를 인정한 것으로 국내에서는 처음 내린 판결로서 주목된다. 이 판결은 우리나라에서도 환경오염으로 인한 건강피해가 나타나기 시작하였다는 것과, 건강피해에 대한 사법적 구제의 가능성이 인정되었다는 의미를 가진다. 그러나 一審終結까지 3년이란 시간이 소요되었고 그간 피해자의 건강피해는 방치된 결과가 되었고 또한 원고에 가담치 않은 피해자는 구제를 받지 못하였다. 이러한 점 등으로 보아 환경오염건강피해자를 위하여서는 보다 간편하고 신속한 구제방법이 요구된다. 이와 동일한 필요에 의하여 제정된 법률이 세계에서도 유례를 찾아볼 수 없는 특이성을 가진 일본의 공해건강피해보상법이다. 그러나 유황산화물에 의한 대기오염상태의 호전을 이유로 제1종지역의 전면적해제, 제도적인과관계론의 포기 등 동법의 핵심적 부분이 개정(개악)되어 본래의 입법정신으로부터 후퇴해버렸다. 그러므로 공해피해자의 신속 간편한 구제제도를 모색하는 우리로서는 공해건강피해가 누적·잠복되었다가 나타나기 시작한 환경사업과 사회조건이 우리와 흡사한 시기에 제정된 개정전의 동법을 참고하지 않을 수 없다. 본 논문이 앞으로 우리나라에서의 유사한 立法에 참조가 되기를 빌어마지 않는다.

〈參考文獻〉

1. 淡路剛久, 「公害における故意・過失と違法性」, ジュリスト, No. 458.
2. 淡路剛久, 公害賠償の理論, 有斐閣, 1978.
3. 淡路剛久, 「最近の公害訴訟と私法理論—(4)」, 判例タイムズ, No. 268.
4. 淡路剛久, 「最近の公害訴訟と私法理論—(1)」, 判例タイムズ, No. 263.
5. 安二瀧, 公害에 관한 私法的 考察, 博士學位論文, 慶熙大, 1974.
6. 浜上則雄, 「製造物責任における損害論—(1)」, 判例タイムズ, 312號.
7. 原田尚彦, 行政責任と國民の權利, 弘文堂, 1977.
8. 李正雨, 「公害의 私法的 救濟」, 저스티스, 第11卷 第1號, 1973.
9. 伊藤進, 早川メッキ工場事件, 公害環境判例, 別冊ジュリスト, No. 43, 1974.
10. 李勇雨, 「受忍限度論小考」, 法曹 第27卷 第10號.
11. 全昌祚, 「危險領域理論과 環境訴訟에의 適用」, 安二瀧選甲記念論文集, 1986.
12. 全昌祚, 公害의 私法的 救濟의 法理에 관한 研究, 東亞大學校出版部, 1974.
13. 全昌祚, 「公害와 過失・無過失」, 法과 公害, 韓國法學教授會, 1974.
14. 具然昌, 「公害와 因果關係에 관한 判例의 研究」, 法曹 第24卷 第9號.
15. 具然昌, 環境法論, 法文社, 1985.
16. 前田達明, 「不法行爲の制度と理論(その展開と限界)」, ジュリスト, No. 691.
17. 宮川勝之, 「公害に係る健康被害の救濟に關する特別法」, 註釋公害大系 4卷, 日本評論社, 1973.
18. 前田達明, 不法行爲責任論, 創文社, 1978.
19. 松田男之, 「公害健康補償制度について」, ジュリスト, No. 579.
20. 松浦以津子, 「公害健康被害補償法の成立過程(3)」, ジュリスト; No. 824.

21. 野村好弘, 「被害者救済のための特別法」, ジュリスト, No. 458.
22. 西原道雄, 「チツン救済と汚染者負擔原則」, ジュリスト, No. 673.
23. 西原道雄, 「私法學からみた社會保障法」, 法律時報, 第59卷 第1號.
24. 新美育文, 「疫學的手法による因果關係の證明(下)」, ジュリスト, No. 871.
25. 野村好弘, 「故意過失および違法性」, 公害法の生成と展開, 岩波書店 1930.
26. 西原道雄, 「公害に對する私法的救済の特質と機能」, 戒能通孝編, 公害法の研究, 日本評論社, 1969.
27. 加藤一郎, 公害法の生成と展開, 岩波書店, 1970.
28. 吳錫洛, 「公害의 私法的 救済」, 論文集(法務部法務諮問委員會), 第4輯, 1980.
29. 吳錫洛, 公害訴訟의 諸問題, 日新社, 1979.
30. 吳錫洛, 立證責任論, 日新社, 1979.
31. 澤井裕, 公害の私法的 研究, 一粒社, 1969.
32. 康鳳洙, 「立證責任分配에 있어서의 危險領域理論」, 司法行政, 1979.
33. 大阪辯護士會, 環境權研究會, 「環境權と私法的 救済—環境權批判にこたえて」, ジュリスト, No. 506.
34. 澤井裕, 「新瀉水俣病判決の綜合的 研究」, 法律時報, 第44卷 第14號.
35. 佐藤竺・西原道雄編, 公害對策(1), 有斐閣, 1969.
36. 曾田長宗, 「公害と疫學」, 公害法の研究.
37. 清水誠, 「公害健康被害補償法の本質的問題點」, 公害研究, 第16卷 第2號.
38. 小川竹一, 「公害健康被害補償法(第一種地域)と自治體救済制度」, 早稻田大學, 法學論集, 第41號 1987.
39. 潮海一雄, 「公害訴訟における損害論(1)」, 判例タイムズ, 311號.
40. 田中建次, 「豫防接種法の一部改正について」, ジュリスト, No. 619.
41. 田尻宗昭, 「環境基準緩和告示をめぐる問題點」, ジュリスト, No.673
42. 富井利安・伊藤護也, 公害と環境法の展開, 法律文化社, 1987.
43. 谷口知平, 「公害(環境汚染)責任の認定に關する判例法研究」, 龍谷法學, 第4卷 第3號.
44. 吉田克己, 「疫學的因果關係論と法的因果關係論」, ジュリスト, No. 440.

45. 牛山積, 「因果關係論—專門委員會報告, 中公審答申の批判的檢討」, 法律時報, 第59卷 第2號.
46. 吉村良一, 「道路公害の差止めと損害賠償」, 法律時報, 第58卷 第12號.
47. 牛山積, 「公害における因果關係」, ジュリスト, No. 458.

〈判 例〉

1. 早川メツキ工場度液事件(日本前橋地裁昭和46年 民事部判決), 判例時報, No. 628.
2. 朴二俊 對 韓國電力事件, 大判 74.12.10, 72 다 1774.
3. 大判 73.10.10, 73 다 1253
4. 大判 79.1.23, 78 다 1658
5. 大判 73.5.22, 71 다 2016
6. 日本神戸地判, 1986.7.17. 判例時報, 1203號.