

석면피해구제에 대한 법적 검토

함태성*, 정민호**

<목차>

- I. 서 설
- II. 석면노출의 유형
- III. 석면피해에 대한 법적구제방법
 - 1. 직업성 노출과 석면피해구제
 - (1) 산업재해보상보험법상 급여청구
 - (2) 석면피해구제법상 급여청구
 - (2) 채무불이행에 의한 손해배상청구
 - (3) 불법행위에 의한 손해배상청구
 - 2. 환경성 노출과 석면피해구제
 - (1) 석면피해구제법상 급여청구
 - (2) 불법행위에 의한 손해배상청구
 - 3. 제조물책임법 적용 여부
- IV. 각 청구권의 관계(조정과 대위의 문제)
- V. 결어

I. 서 설

석면은 내화성, 단열성, 내구성 등이 뛰어나 건축자재나 자동차 부품 등에 이용되어 왔으며, 이러한 공업재료로서의 뛰어난 특성 때문에 한 때 ‘마법의 물질’이란 이름이 붙여졌었다.¹⁾ 그러나 석면은 이와 같이

* 강원대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

** 강원대 비교법학연구소 전임연구원

1) 피용호, “석면노출 근로자에 대한 산재보상의 규율과 문제점”, 원광법학 제 25권 제1호, 2009, 196면.

공업재료로는 뛰어난 성질을 갖고 있는 반면, 악성중피종, 폐암, 석면폐 등의 원인물질이라는 사실이 밝혀지고 있다.²⁾ 석면분진을 장기간에 걸쳐 호흡기로 흡입하는 경우 석면폐, 폐암, 악성중피종 등이 발생하게 되는 것이다.

석면의 제조·사용이 금지되어 있는 오늘날에도 외국에서는 중피종의 발병 수가 계속적으로 증가하고 있다. 세계보건기구에 의하면, 석면의 직업성 노출로 인한 폐암, 중피종, 석면폐로 인한 사망자가 세계적으로 9만명을 넘고 있으며, 이외의 석면관련질환과 석면의 비직업성(환경성) 노출로 인한 사망자도 수천명에 이르는 것으로 추산되고 있다.³⁾ 이에 석면을 ‘침묵의 살인자’ 또는 ‘조용한 시한폭탄’이라고 칭하고 있는 것이다.

한국에서 석면광산은 1920년대부터 채굴되었으며, 1970년대부터는 석면이 건축자재, 마찰재 및 단열재와 배관 가스켓 제품 등으로 제조되어 광범위하게 사용되기 시작하였다. 그러나 이로 인한 석면노출 및 석면관련질환발생에 대한 조사와 규제는 1984년 이후에야 수행되었고⁴⁾, 2009년에 이르러서 전면적인 석면제품의 제조 및 사용이 금지되게 되었다.

우리나라에서는 최근 직업성 노출 뿐만 아니라 환경성 노출에 의한 피해가 발생하고 있고, 석면이 화장품과 베이비파우더 등 일반인들이 사용하는 여러 제품에 사용된 것이 밝혀져 사회적으로 큰 문제를 일으킨 바 있다.

앞으로 우리나라에서 어느 정도의 석면관련질환이 발생할 것이고 그 피해자가 얼마나 될 것인지는 쉽게 예측하기는 어렵지만, 악성중피종에 대한 진료건수가 계속해서 증가하고 있음을 보여주는 통계를 감안

2) 김현욱, “석면유해성 및 사용실태”, 석면에 의한 근로자 건강장해 예방을 위한 석면정책심포지엄, 노동부, 2006, 4-5면 참조 ; 박종원, “석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙”, 환경법연구 제31권, 2009, 195면.

3) 박종원, 위의 논문, 196면.

4) 백도명, “Asbestos Problems of Korea”, 환경법과 정책 제2권, 2009, 5-6면.

할 때, 그리고 석면소비의 최고시점이 1990년대 중반이었고 석면관련 질병의 잠복기가 30-40년의 장기에 걸친다는 점을 고려할 때 석면노출 피해는 앞으로 장기간 동안 지속적으로 증가될 것이라는 전망이 일반적이다. 이러한 석면피해의 심각성과 그 배상으로 인한 재정적 피해는 복잡하고 심각한 사회경제적 문제를 야기할 것으로 보인다.

기존의 석면피해구제는 주로 산업재해보상보험법이나 민사상 불법행위에 의한 손해배상청구에 의해서 이루어졌으나, 이것들로는 환경성노출로 인한 피해자들을 구제하기가 어려웠다. 이에 근로자가 아닌 일반피해자들의 석면노출피해를 구제하기 위해 2010년 3월 22일에 석면피해구제법이 제정되어 2011년 1월 1일 부터 시행에 들어갔다.⁵⁾ 동법의 시행으로 석면노출로 인한 건강피해자에 대한 구제제도가 본격적으로 시행될 수 있는 제도적 틀이 마련되었다.

석면노출로 인한 피해의 특성상 우리나라는 앞으로 장기간 지속적으로 석면관련질병으로 고통받는 사람들이 증가할 것으로 예상되며, 이들의 권리구제 요구도 확대될 것이다. 산업재해보상보험법상의 급여청구나 석면피해구제법상의 급여청구도 증가할 것이고, 민사소송을 통한 손해배상청구도 지속적으로 제기될 것으로 보인다.⁶⁾ 이러한 상황을 맞

5) 한편, 2011년 4월 28일에 「석면안전관리법」이 제정되었다(시행 2012. 4.29). 종래 석면안전에 관한 사항이 「산업안전보건법」, 「식품위생법」 등 개별법에 분산되어 있어 종합적이고 체계적인 대응이 미흡하였다. 또한 최근 채개발·채건축지역 인근 주민들의 석면피해와 자연발생석면 등 새로운 석면발생원에 대한 효율적인 관리 필요성이 대두하고 있음에 따라 석면에 대한 보다 근본적인 국가 차원의 안전관리를 위하여 동법이 제정되었다. 동법은 석면관리 기본계획 및 시행계획의 수립(제5조 및 제6조), 석면등의 사용금지 및 석면함유가능물질의 관리 등(제8조부터 제11조까지), 자연발생석면의 관리(제12조부터 제20조까지), 건축물석면조사 및 석면건축물안전관리인의 지정(제21조부터 제23조까지), 사업장 주변의 석면배출허용기준 준수 및 석면해체·제거작업 감리인 지정 등(제28조 및 제30조)을 주요 내용으로 담고 있다.

6) 이들 산업재해보상보험법나 석면피해구제법에서는 일정한 행정적 절차를 통하여 보다 간이하게 구제를 받을 수 있는 길을 열어두고 있지만, 석면피해구제관련 개별 법률에서 정하고 있는 급여의 성질을 완전보상이 아닌 위

아 석면피해구제에 대한 법적방안을 정리하고 쟁점을 검토해보는 것은 의미가 있다고 본다. 본고에서는 석면노출의 유형에 따른 피해구제방법을 살펴보고, 각각의 관계에 대해서도 검토해보기로 한다.

II. 석면노출의 유형

석면은 광물로서 채광, 제조, 사용, 폐기의 생애주기를 갖는다. 석면노출은 전 과정에서 직업적 또는 환경적으로 발생할 수 있다. 석면노출은 크게 작업현장에서 노출되는 직업성 노출(Occupational asbestos exposure)과 일반 환경에서 노출되는 환경성 노출(Environmental asbestos exposure)로 크게 나눌 수 있다.

또한 환경성 석면노출은 채광과정에서의 환경성 석면노출⁷⁾과, 제조과정에서의 환경성 석면노출,⁸⁾ 사용과정에서의 환경성 석면노출,⁹⁾ 그리고 폐기과정에서의 환경성 석면노출¹⁰⁾로 나눌 수 있을 것이다. 환경성 석면노출 문제와 관련하여 우리나라에서는 석면방직공장 주변 주민, 석면광산 주변 주민, 재개발과 재건축 주변의 주민과 지하철 역사 내 석면노출 등이 주요하게 문제로 부각되고 있다.

직업성 요인과 환경성 요인이 섞이는 경우도 있는데 가족일원이 석면공장에서 석면을 묻혀와 노출되는 가족노출(가정 내 노출)과 석면을

로금적 성격으로 파악하는 경우에는 불법행위로 인한 손해배상청구 등 법원을 통한 구제방안은 피해자에게 중요한 선택수단이 될 수밖에 없다.

- 7) 석면광산지역에 거주하다 노출되는 경우를 말하며, 이는 석면광산이 가동되는 중에 노출되는 경우와 폐광이후 안전조치가 취해지지 않아 노출되는 경우로 나누어진다.
- 8) 석면방직업, 석면시멘트제조업 등 석면원료를 사용하는 작업장 인근에서 거주하는 경우가 이에 해당한다.
- 9) 석면슬레이트, 브레이크 라이닝 등 석면제품을 사용하는 과정에서 석면에 노출되는 경우가 이에 해당한다.
- 10) 석면건축자재의 철거과정에서 석면에 노출되는 경우를 말한다.

사용하는 직장이지만 사무직으로 근무하다 노출되는 간접적 직업노출 등이 있다.¹¹⁾ 그러나 전자의 경우에는 환경성노출로¹²⁾, 후자의 경우에는 직업성노출로 파악하여도 별 문제는 없다고 본다.¹³⁾

피해구제와 관련하여 직업성 노출과 환경성 노출을 구별하는 실익은 환경성 노출로 인한 피해구제의 경우에는 산업재해보상보험법의 적용을 받지 않으므로 석면피해구제법의 적용여부를 검토하여야 한다는 데 있다. 그리고 환경성 노출의 경우에는 불법행위로 인한 손해배상청구에서 있어서도 환경문제의 특수성으로 인하여 인과관계 입증책임의 완화라든가, 입증책임의 전환 등의 문제가 보다 적극적으로 고려될 필요가 있다. 또한 직업성 노출로 인한 피해구제에 있어서는 피해자의 ‘직업력’이 중요한 판단기준이 되지만, 환경성 노출의 경우에는 피해자의 ‘거주력’이 중요한 판단기준이 된다.

III. 석면피해에 대한 법적구제방법

1. 직업성 노출과 석면피해구제

(1) 산업재해보상보험법상 급여 청구

석면에 의한 질병은 주로 직업적 노출로 인하여 발생하는 경우가 많다. 이 때문에 많은 국가에서는 오랫동안 산업안전보건 분야에서 주로 대책이 마련되어 왔으며, 우리나라 역시 산업재해보상제도를 두고 있다. 이는 근로자의 업무상 부상·질병 또는 사망 등 산업재해를 보상함

11) 최예용, “환경성 석면노출과 건강문제”, 환경법과 정책 제2권, 2009, 61면

12) 가정 내 노출을 환경성 석면 노출로 분류하는 견해도 존재한다(강동목, “환경성 석면노출의 건강영향”, 한국환경보건학회지 제35권 제2호, 2009, 73면 이하 참조).

13) 본고에서는 논의의 편의를 위해 직업성 노출과 환경성 노출로 대별하여 검토하기로 한다.

으로써 당해 근로자 또는 유족을 보호하기 위하여 마련된 제도이다.¹⁴⁾ 근로기준법상의 산업재해보상책임의 이행을 담보하기 위하여 제정된 것이 바로 산업재해보상보험법(이하 ‘산재보험법’이라 한다)이다. 이 법에서는 보상보험제를 택하고 있는바, 보상관계의 당사자는 근로자와 국가이며 사용자는 단지 보험료 납부의무만을 부담하고 보험금은 국가가 근로자에게 지급하게 된다. 업무상 재해의 경우에 민법상의 불법행위로 인한 손해배상청구를 생각할 수 있지만, 그 원인입증의 곤란함, 즉 복잡하고 단계가 많은 시설에서 발생한 재해, 작업환경에 따라 상당한 기간동안 누적되어 발생하는 제삼자의 고의 또는 과실의 입증이 어려운 점 등으로 인하여 근로자가 민법상 손해배상청구를 통하여 손해를 전보하는 것이 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 이유로 보험원리에 따라서 공동으로 부담하는 산업재해보상보험이라는 형식이 발전하였다.¹⁵⁾ 산업재해보상보험은 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망 등 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하기 위하여 필요한 보험금부를 하는 국가의 보험제도이다. 이에 따른 보험금부는 업무상의 재해, 즉 업무상의 사유에 따른 부상, 질병, 장해 또는 사망에 대하여 지급된다.

산재보험법의 적용에 있어서는 3면관계가 존재한다. 우선 산재보험법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되므로 사업주와 근로자 사이에는 근로계약관계가 존재한다. 그리고 이러한 사업의 사업주는 당연히 산재보험법에 의한 산재보험의 보험가입자가 되고 가입과 함께 사업주와 근로복지공단 사이에는 보험관계가 성립한다.¹⁶⁾ 사업주의 가입과 동시에 그 사업주(사용자)가 사용하는 근로자와 공단

14) 김수복, 「산업재해보상보험법」, (주)중앙경제, 2008, 48면 ; 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 33면 ; 山田省三, 「リーディングス 社会保障法」, 八千代出版, 2003, 45頁.

15) 장병일, “독일에서의 규범적 손해개념과 손해보험법상의 손해개념”, 한양대 법학논총 제24집 제3호, 2007, 13-14면.

16) 김형배, 「노동법」 제18판, 박영사, 2009, 461면.

사이에는 보상관계가 성립하게 된다. 따라서 그때부터 업무상 재해가 발생하면 근로자는 공단에 대하여 보험급여를 청구할 수 있다(산재보험법 시행령 제21조 제1항 참조). 근로자의 보험급여를 받을 권리는 사용자와의 근로관계가 종료하여도 소멸되지 않는다(산재보험법 제88조 제1항).

판례는 근로관계종료 후에 새로이 발생한 질병 등도 근로관계 중에 그 원인이 인정되는 경우에는 산재보험법상의 보험급여를 받을 권리를 근로자에게 인정하고 있다.¹⁷⁾ 석면과 관련해서는 석면에 노출되는 업무에 종사한 경력이 있는 근로자에게 석면폐증, 원발성 폐암 또는 악성중피종으로서 석면폐증과 동반한 경우이거나 늑막비후, 초자성 비후, 판상석회화, 담액증, 석면소체 또는 석면섬유를 동반하거나 발견되는 경우이거나 석면에 10년 이상 노출된 경우에 해당하는 증상 또는 소견이 나타나면 업무상 질병으로 보도록 규정되어 있다(산업재해보상보험법 시행령 별표 3).

직업성 석면노출로 인한 근로자의 피해가 업무상 질병으로 인정되면, 산재보험법상 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여 등의 산재보험급여를 받을 수 있다. 산재보험법 적용제의 사업의 근로자인 경우, 그 사업주가 산재보험에 임의가입한 경우가 아니라면, 산재보험급여를 청구할 수 없으므로 근로기준법상 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장의비 등의 재해보상을 받을 수 있을 것이다.

산재보험법 적용 사업의 근로자인 경우라도 업무상 질병 또는 부상이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있으면 요양급여를 지급하지 아니하므로, 근로기준법상의 요양보상을 받아야 하나, 석면노출로 인한 업무상 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 가능성은 의학적으로 전무하므로 별다른 의미를 가질 수 없다.¹⁸⁾

17) 대법원 1992. 5. 12. 선고 91누10466 판결.

18) 피용호, 앞의 논문, 204면.

석면으로 인하여 악성중피종이 발생한 경우 근로자가 요양급여 및 휴업급여를 지급받는 것은 가능할 것이다. 그러나 장해급여의 경우에는 악성중피종이 거의 불치병이고 이 병에 걸린 환자는 거의 5년 내에 사망하는 경우가 대부분이므로 장해급수를 산정하기가 아주 어렵다. 악성중피종 등 석면질환의 경우에는 현재 의학수준으로는 완치가 불가능한 불치의 병이기 때문에, 대다수의 환자는 현상유지적 치료를 받는 과정에서 사망하는 경우가 많아 장해급여청구는 실제로 불가능하게 된다. 이와 같이 석면으로 인한 업무상 재해가 인정된다고 하더라도 실제적으로 근로자가 보험급여를 받을 수 있는 범위가 제한되어 있다는 문제가 있다.

또한, 산업재해보상보험에 따른 급여는 손해배상의 경우와는 달리가동연한, 노동력 감소, 근로자의 과실여부와 관계없이 정액급여제도를 채택하고 있기 때문에 보험급여가 손해배상액에 비하여 높게 책정되거나 아주 낮게 책정되는 경우가 있을 수 있다. 즉 민사상 손해배상과 산업재해보상보험법상의 보험급여 사이에 심한 불균형이 발생할 수 있다는 문제가 있는 것이다.¹⁹⁾

산업재해보상청구권의 시효는 3년으로 정해져 있는데, 석면관련질환은 잠복기간이 길고 노동자 본인이 석면노출을 자각하지 못하는 경우가 많기 때문에 산업재해보상청구를 하지 못하고 시효가 완성되는 경우가 있을 수 있다.

산재보험법상 손해개념과 민법상의 손해개념은 동일하지 않다고 보아야 할 것이다.²⁰⁾ 산재로 인정되기 위해서는 업무와 업무상 재해사이의 상당인과관계를 입증하면 족하고 사용자는 과실여부는 불문한다.²¹⁾

19) 한경식, “산업재해보상체계의 문제와 개선방향”, 재산법연구 제24권 제3호, 2008, 231면 ; 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 37면.

20) 민법상의 손해개념은 차액설과 규범적 손해로부터 출발하지만, 산재보험법에서는 보험기술에 의거한 개별손해에서 정액손해의 분류를 필요로 하고 있으며, 보험자는 그 개별적 손해배상만을 인정할 수 있을 뿐이라고 한다 (장병일, 앞의 논문, 15면).

업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대하여는 이를 주장하는 측에서 입증하여야 할 것이며, 입증의 정도는 반드시 의학적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것은 아니고 제반사정을 고려할 때 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 그 입증이 있다고 할 것이다.²²⁾

노동자가 직장에서 가지고 온 의복이나 마스크 등에 의해 가족이 석면에 노출되는 사례가 알려지고 있는바, 가족은 산업재해보상제도의 대상이 아니며, 석면제품공장의 인근주민이 석면에 노출된 경우에도 산업재해보상제도의 적용을 받을 수 없으며, 일시적·단기적 석면 노출자의 경우 업무관련성을 인정받지 못할 염려도 있을 것이다.²³⁾

석면피해로 인한 소송은 주로 작업환경에서의 석면노출에 따른 피해에 대하여 업무상 재해에 해당하느냐의 문제로 다루어지고 있는데, 노출 인정 여부, 인과관계인정 여부가 주요한 쟁점이 되고 있다.²⁴⁾ 대법원은 발암물질로 알려진 석면과 유리규산에 노출된 작업환경에서 8년 이상 근무하다가 폐암으로 사망한 자의 유족이 근로복지공단을 상대로

21) 이 경우 상당인과관계에 관하여 대법원은 ‘재해가 업무와 직접적인 관련이 없는 기존의 질병이더라도 업무상의 정신적·육체적 과로가 질병의 주된 발생원인에 겹쳐서 질병을 유발 또는 악화시켰다면 그 인과관계가 있다고 보아야 할 것이고, 또한 과로로 인한 질병에는 평소에 정상적인 근무가 가능한 기존질환이 업무의 과중으로 그 질병의 자연진행 정도를 넘어 급속히 악화된 경우까지도 포함된다고 할 것이며, 업무와 질병사이의 상당인과관계의 유무는 보통 평균인이 아니라 당해 근로자의 건강과 신체조건을 기준으로 하여 판단하여야 할 것이다’라고 판시하고 있다(대법원 1992. 5. 12. 선고 91누10466 판결 등).

22) 피용호, 앞의 논문, 200-201면 ; 재해발생원인에 관한 직접적인 증거가 없는 경우라도 간접적인 사실관계 등에 의거하여 경험법칙상 가장 합리적인 설명이 가능한 추론에 의하여 업무기인성을 추정할 수 있는 경우에는 업무상 재해라고 보아야 한다(대법원 1999. 1. 26. 선고 98두10103 판결) ; 山田省三, 앞의 책, 55頁.

23) 김동일, “석면 건강피해 구제방향”, 워터저널 통권 제49호, 2008, 102면 ; 박중원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 39면.

24) 정남순, “국내외 석면피해 소송의 현황과 문제점”, 환경법과 정책 제2권, 2009, 92면.

소송을 제기한 사례에서 석면과 폐암발병과의 인과관계를 인정하고 석면노출에 의한 피해를 업무상 재해에 해당한다고 보았다.²⁵⁾ 또한 대법원은 지하에 있는 역사 안 매표소, 개집표소, 승강장 등에서 주로 업무를 수행하다가 폐암으로 사망한 지하철 역무원에 대하여 석면과 폐암 발상의 인과관계를 인정하고 업무상 재해에 해당한다고 보았다.²⁶⁾

산재로 보상을 받는 경우에도 민법상 불법행위로 인한 손해배상을 따로 청구할 수 있음은 물론이다.²⁷⁾ 이 경우 근로자는 사용자의 고의 과실을 입증해야 한다.²⁸⁾ 재해보상은 무과실책임인 점에서 민법상 손해배상책임보다 근로자에게 유리하지만 보상의 범위가 제한되어 있는 점에서는 후자보다 불리하다. 따라서 근로자의 입장에서는 산업재해보상을 받고 부족한 부분에 대하여는 추가로 민법상 손해배상을 청구할 수 있을 것이다.²⁹⁾

25) 대법원 2005. 11. 10. 선고 2005두8009 판결 【유족급여및장의비부지급처분 취소】

26) 대법원 2007. 6. 1. 선고 2005두517 판결 【요양불승인처분취소】 약 1년여 근무한 대기역을 제외하고 원고측 근로자가 주로 근무하여 온 잠실역 등 지하철 역사가 모두 국내에 석면의 유해성이 잘 알려지지 않은 1980~1983년 사이에 준공된 역사로, 직원들이 사용하는 역무실, 매표소 등의 마감재와 덕트 연결부위에도 석면이 상당 포함된 자재가 사용되었으며, 특히 잠실역 근무 당시 역사와 놀이시설 롯데월드 연결공사 과정에서 상당량 비산된 석면에 노출된 점을 들어 기본적인 인과관계를 인정한 다음, 흡연과 폐암이 관련성이 있으나 설령 흡연이 발병의 한 원인이라 하더라도 석면에 상당기간 노출된 상태에서 근무함으로써 흡입된 석면도 흡연과 더불어 발병의 한 원인이 될 수 있다는 점을 인정하여 업무상 재해로 보았다.

27) 최근에 근로자인 경우에도 산재보상보다는 민사상 손해배상을 통하여 그 피해를 구제받는 경향이 나타나고 있다고 한다(자세한 내용은, 피용호, 앞의 글, 195면 참조)

28) 정남순, 앞의 논문, 85면; 김춘환, “석면피해구제에 관한 입법론”, 환경법연구 제31권 1호, 2009, 150-151면.

29) 박균성, “석면에 대한 법적 규제와 석면피해배상소송”, 국제법무연구 제3호, 1999, 39면.

(2) 석면피해구제법상 급여청구

산재보험법의 보호대상이 되지 않는 작업장에 일하는 일용직 근로자 등이 석면피해를 입은 경우에는 직업성 노출에 해당하더라도 산재보험법에 따른 산재보상을 받지 못하게 된다. 이 경우 그 피해가 석면피해구제법상의 적용대상이 되는 때에는 일정한 절차를 거쳐 동법상의 급여청구를 할 수 있다.³⁰⁾

우리나라에서도 점차 석면노출로 인한 피해가 점차 확대되고 있는 것으로 드러나고 있지만, 산업재해보상청구나 손해배상청구 등 종래의 제도만으로는 그 구제가 곤란한 부분이 있는 것이 현실이다. 이러한 현실의 문제를 극복하고자 제정된 법이 석면피해구제법이다. 일본에서는 2006년 2월, 「석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률」이 제정되었다.³¹⁾ 이 법의 제정은 종래의 노동재해보상청구와 손해배상청구의 한계에 대한 인식에서 비롯된 것이다.

현행 석면피해구제법은 석면피해의 수준이 심각해짐에 따라 종래의

30) 네덜란드는 직업성 노출과 가정 내 노출만을 대상으로, 프랑스나 일본은 직업성 노출, 가정 내 노출, 환경성 노출 등 그 노출경로를 불문하고 모든 석면건강피해자를 구제대상으로 하고 있다. 다만, 프랑스는 산업재해보상의 대상이 되는지 여부와 관계없이 직업성 노출로 인한 피해자를 그 구제 대상으로 하고 있음에 반하여, 일본의 경우는 노재보험법(산업재해보상보험법)의 대상이 되는 자의 경우는 특별법의 적용대상으로 하지 않고 있다는 점에 차이가 있다(자세한 내용은, 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 43면 이하의 내용을 참조할 것).

31) 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 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) ; 자세한 내용은, 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 환경법과 정책 제2권, 2009, 32면 참조.

제도만으로는 피해자의 충실한 구제가 곤란하다는 인식이 확대됨에 따라 새로운 공법적 제도를 도입하였다는 데에 그 의의가 있다

석면피해구제법상의 구제대상 질병은 원발성 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증 등이고, 석면질병으로 최종 판정을 받은 환자에게는 의료비, 요양생활수당이 지급되며, 유족에게 특별유족조위금 및 장의비 등이 지급된다(보다 자세한 내용은 후술하는 환경성 노출 부분에서 언급하기로 한다).

서울시의 경우 2011년 4월 29일 서울에 사는 석면 피해자 및 유가족 9명에게 총 9천여만원의 구제급여를 처음으로 지급한바 있다.³²⁾

(3) 채무불이행에 의한 손해배상 청구

민법상 채무불이행이 성립하기 위해서는 책임능력 있는 채무자의 귀책사유로 채무의 내용에 좇은 이행이 행하여지지 않고 위법한 그 행위로 인해 손해가 발생해야 한다(민법 제390조). 제3자를 위한 계약의 경우를 제외하고는 채무불이행으로 인한 손해배상청구권은 원칙적으로 계약당사자만이 가진다고 할 것이며, 간접적으로 손해를 입은 제3자는 손해배상청구권이 없다고 할 것이다.³³⁾

석면을 제조하거나 석면원료를 이용하여 제품을 만드는 제조업체에서 근무하던 근로자는 제조업체를 상대로 안전배려의무³⁴⁾ 또는 보호

32) 연합뉴스, “서울시, 석면 피해자·유족 9명 첫 보상”, 2011.4.29. (서울시는 석면피해자 3명에게 요양급여 및 요양생활수당으로 약 780만원을, 피해자 유족 6명에게는 조위금 및 장례비 등으로 약 8천264만원을 지급했다. 이번 보상대상자는 9년여간 건축현장에서 일한 박모씨와 슬레이트 공장 등에서 10여년간 근무한 조모씨 등 상당수가 건설·건축 관련 업종에 장기간 종사한 것으로 나타났다고 한다. 주로 건설·건축 관련 직종에 종사하다 석면피해를 입었지만 산업재해보상보험법, 공무원연금법상 보호대상이 되지 않아 어려움을 겪어온 일용직 노동자 등이 도움을 받을 것으로 보인다.

33) 대법원 1999. 7. 27. 선고 99다19384 판결.

34) 안전배려의무는 어느 법률관계에 기초하여 특별한 사회적 접촉의 관계에 들어간 당사자간에 해당 법률관계의 부수의무로서 당사자 일방 또는 쌍방

의무³⁵⁾ 위반을 이유로 채무불이행에 의한 손해배상을 청구할 수 있을 것이다.³⁶⁾³⁷⁾ 제조업체의 사용자는 자신의 지배하에 있는 근로자의 생명·건강을 적절히 보호할 의무가 있고 근로자의 생명·건강을 침해해서는 안 된다는 소극적 의무뿐만 아니라 예상되는 생산시설의 위험으로부터 근로자를 안전하게 보호하기 위하여 적절한 조치를 강구하여야 할 적극적인 의무도 포함하고 있기 때문이다.³⁸⁾ 이 경우 대개 채무불이행의 유형 중 불안전이행에 해당될 것이다.³⁹⁾

이 상대방에 대하여 신의칙상 부담하는 의무를 말한다(内田 貴, 「民法Ⅲ 第3版 債権總論·擔保物権」, 東京大学出版会, 2008, 132頁).

- 35) 보호의무의 개념과 인정여부에 관한 논의는, 곽윤직(편집대표), 「민법주해 제9권 채권(2)」, 박영사, 1997, 217면 이하를 참조할 것.
- 36) 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 한국법제연구원 현안분석 2008-27, 2008, 25면 ; 석면관련전문회사의 사용자에게는 근로자에게 보호복, 보호마스크 및 장갑을 착용시키고 환기를 철저히 하는 것은 물론, 작업시간 중에 충분한 휴식시간을 주는 등 필요한 조치를 취하여야 하고, 석면의 위험성과 이로 인한 질병 등에 관하여 근로자들을 교육하고 훈련시켜야 할 의무가 있다는 견해가 있다(자세한 내용은, 이호철, “석면 피해에 대한 손해배상청구의 문제점”, 형평과 정의 제20집, 2005, 177-178면 참조).
- 37) 석면피해소송에 관한 내용은 아니지만 일반론으로서 山田省三, 앞의 책, 74頁 이하의 내용을 참조할 것.
- 38) 대법원 2002. 11. 26. 선고 2000다7301 판결.
- 39) 우리나라에서는 종래 근로자에 대한 사용자의 민사책임을 묻는 경우에 불법행위책임을 근거로 하는 것이 일반적이었다고 볼 수 있다(대법원 1989. 8. 8. 선고 88다카33190 판결 등). 그러나 근래에 와서 채무불이행책임을 기초로 손해배상청구를 하는 것이 적절하다는 견해가 제기되고 있다. 이 견해는 입증책임 등의 문제에 있어서 계약관계를 전제로 하고 있는 채무불이행 책임을 묻는 것이 더 유리하다고 한다. 근로자가 사용자에게 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 묻기 위해서는 그 손해가 사용자에 의한 안전·배려의무위반으로 발생하였다는 사실을 입증하면 된다. 이에 대하여 사용자가 그 책임을 면하기 위해서는 안전·배려의무가 존재하지 않는다는 사실, 안전·배려의무에 따른 제반조치를 모두 이행하였다는 사실 또는 발생한 재해가 업무상의 재해가 아니며 예측가능성이 없다는 사실, 근로자 자신의 귀책사유 또는 불가항력과 같은 사유에 의하여 발생하였다는 사실 등을 입증하지 않으면 안 된다(자세한 내용은, 김형배, 「노동법」, 462면 이하 참조).

(4) 불법행위에 의한 손해배상 청구

불법행위로 인한 손해배상이 인정되기 위해서는 ① 피고에게 고의·과실이 있어야 하고, ② 가해행위가 위법한 행위이어야 하고, ③ 가해행위와 피해의 발생 사이에 인과관계가 있어야 하며, ④ 손해가 발생하여야 한다.

불법행위로 인한 손해배상책임은 원칙적으로 원고인 피해자가 먼저 가해자의 고의·과실을 입증하여야 한다. 환경침해가 고의에 의해 일어나는 경우는 거의 없을 것이며, 문제가 되는 것은 주로 과실에 의한 경우일 것이다.⁴⁰⁾ 위법성이란 법질서에 반하는 인간의 행위를 말하며, 타인의 법익을 침해할 수 있는 반규범적 행위가 있을 때 위법성이 인정된다.⁴¹⁾ 환경민사소송의 위법성론과 관련하여 그 판단기준으로서 수인한도론이 존재한다. 수인한도론이란 가해자와 피해자의 이익을 비교·형량하여 상호간에 어느 정도 수인을 필요로 하며 그 한계를 넘는 경우 피해자에게 방해예방청구권이나 손해배상청구권을 인정한다는 견해로 일본의 판례이자 다수설이며,⁴²⁾⁴³⁾ 타당하다고 여겨진다. 그리고 이 경우 수인한도론 뿐만 아니라 권리남용이론도 기준으로 삼아 판단 가능할 것이다.⁴⁴⁾

40) 박균성·함태성, 「환경법」 제4판, 박영사, 2010, 136면 ; 大塚 直, 「環境法」第2版, 有斐閣, 2008, 541頁.

41) 광운직(편집대표), 민법주해 제18권 채권(11), 박영사, 2005, 205면 이하 참조 ; 김형배, 「민법학강의」 제8판, 신조사, 2009, 1558면 ; 지원림, 「민법강의」 7판, 홍문사, 2009, 1595면 ; 内田 貴, 「民法Ⅱ 第2版 債權各論」, 東京大学出版会, 2008, 337頁 ; 山村恒年, 「検証しながら学ぶ環境法入門」, 昭和堂, 2001, 248頁.

42) 松村弓彦·柳憲一郎·織朱實, 「ロースクール環境法」, 成文堂, 2007, 427頁 이하 ; 阿部泰隆·淡路剛久, 「環境法」, 有斐閣, 2006, 350-351頁 ; 大塚 直, 「環境法」第2版, 有斐閣, 2008, 559頁.

43) 수인한도론은 환경침해의 위법성 판단의 기준에 관한 이론으로서, 환경침해는 그것을 인용하여야 할 한도를 넘을 때에야 비로소 위법성을 띤다는 견해이다. 우리나라 판례와 다수의 학설도 동일한 견해를 취하고 있다(박균성·함태성, 앞의 책, 140면).

직업성 노출로 인한 경우 근로자는 사용자에게 민법 제756조상의 사용자 배상책임을 물을 수 있을 것이다. 이 책임은 일반불법행위의 요건을 갖추는 외에 사용관계⁴⁵⁾가 존재할 것, 사무집행관련성⁴⁶⁾이 있을 것, 사용자가 선임·감독상의 과실이 없음을 입증하지 못하였을 것을 요구한다.

제조사를 포함한 석면관련취급 사업장의 사용자는 자신의 지배하에 있는 근로자의 생명·건강 등을 적절히 보호할 의무 있고 근로자의 생명·건강을 침해해서는 안 된다는 소극적 의무뿐만 아니라 예상되는 생산시설의 위험으로부터 근로자를 안전하게 보호하기 위하여 적절한 조치를 강구하여야 할 적극적인 의무가 있으므로 이를 위배한 경우 과실이 인정된다.⁴⁷⁾ 사용자의 과실을 전제하지 않는 산재의 경우를 제외하고 산재로 인정받지 못한 노근로자나 산재가 인정된 경우에도 추가로 민사소송을 제기하는 근로자의 경우에는 사용자의 과실을 입증해야 한다.⁴⁸⁾

44) 淡路剛久·大塚 直·北村喜宣, 「環境法判例百選」, No.171, 有斐閣, 2004, 160-161頁.

45) 고용관계나 근로관계보다 넓은 개념으로 반드시 유효한 고용관계에 한하지 않고 사실상 지휘·감독관계만 존재하면 족하다(대법원 1998. 8. 21. 선고 97다13702 판결).

46) 외형상 객관적으로 사용자의 사무집행에 관련된 것인지 여부는 피용자의 본래 직무와 불법행위와의 관련정도 및 사용자에게 손해발생에 대한 위험창출과 방지조치결여의 책임이 어느 정도 있는지를 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2003. 12. 26. 선고 2003다49542 판결).

47) 대법원 1997. 4. 25 선고 96다53086 판결; 대판 2002. 11. 26. 선고 2000다7301 판결 참조.

48) 일반적으로 사용자에게는 근로자의 안전을 배려해야 할 의무가 있음에는 의문의 여지가 없지만 석면에 대한 체계적인 관리의 역사가 그리 길지 않은 것이 현실이기 때문에 사용자는 석면의 유해성에 대하여 잘 알지 못했다거나 작업환경이 관련 법령에서 규정한 기준에 부합하는 것이라는 사유를 들어 책임이 없다고 다룰 수 있게 된다. 이러한 주장은 실제 소송사례에서 사용자의 주요항변이기도 하다. 각종 행정법적 기준을 모두 준수하였다고 주장하는 경우에도 과실을 인정할 수 있을 것인지 역시 논란이 될 수 있다. “피고공장이 그 공장설립당시나 그 가동에 있어 현대과학이 가능

인과관계의 입증 문제와 관련하여 석면으로 인한 피해 질환은 상당히 다양하지만 석면이 이들 질환의 유일한 원인이라거나 중대한 원인이라는 점을 입증한다는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 석면으로 발병할 수 있는 폐암을 예로 들면, 그 발생원인은 유해물질에의 노출이라는 환경적 요인뿐만 아니라 흡연, 가족력 등 개인적 요인 등 다양한 원인들이 존재하기 때문이다. 담배가 폐암을 일으킬 수 있다는 점이 사실상 공지의 사실임에도 불구하고 구체적인 개인이 담배로 인하여 폐암에 걸렸다고 할 수 없다는 판결이 나올 수 있는 것이 바로 그러한 이유이다.

인과관계 입증근란의 문제를 해결하기 위한 방안으로 입증책임의 전 환규정을 마련해야 한다는 요구가 오랫동안 있어 왔지만 현실적 수용여부는 불투명한 게 사실이다. 우리 법원은 양어장사건에서 ‘가해기업이 어떤 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해자에게 도달하여 손해가 발생했다면, 가해자 측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 보는 것이 사회형평의 관념에 적합하다’는 개연성이론 받아들여 입증책임 완화를 위한 시도를 하고 있다.⁴⁹⁾ 이외에도 신개연성설,⁵⁰⁾ 일응의 추정설, 위험영역설, 역학적 인과관계이론⁵¹⁾ 등이 인과관계 입증 완화와 관련하여 논의되고 있다.⁵²⁾ 그러나

한 모든 방법을 취하여 손해를 방지하는 시설을 갖추고 있다 하여 피고가 원고에게 가한 불법행위에 과실이 없다고 말할 수 없다”는 것이 대법원의 입장이기도 하다. 인간의 행위가 아니라 기술적인 설비를 통한 것이거나 제품자체의 잠재적 위해로 인해 발생하는 환경피해사건의 특성상 전통적인 과실논리로 해결하기 어려운 부분이 있는 것은 사실이다.

49) 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결

50) 신개연성설은 환경오염책임의 인과관계를 ① 피해발생의 원인물질, ② 원인물질이 피해자에게 도달한 경로, ③ 가해사업체에서의 원인물질의 생성 및 배출이라는 세 유형의 사실로 분석하여 이 주요사실을 간접사실에 의하여 증명하되, 이 중 두 사실만을 증명한 경우에 가해자가 다른 간접사실을 증명하여 인과관계가 존부불명으로 되지 않는 한 인과관계를 인정할 수 있다는 견해이다.

51) 역학적 인과관계이론은 일본의 하급심 판결에 의해 수용되고 있다(富山地

실제 개연성 이론이나 제조물책임에 있어 인과관계 입증책임을 완화한 사례가 많지 않아 피해자들이 느끼는 입증책임은 여전히 무겁다고 할 것이다.⁵³⁾

석면에의 노출여부 입증도 문제가 되는데 직업성 노출의 경우 석면에의 노출 여부는 그다지 어렵지 않게 인정될 수 있을 것이다. 산업안전보건법은 작업환경유해측정 인자로 석면을 포함하고 있어 석면 노출 여부는 쉽게 확인할 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾

석면노출의 경로가 다양한 경우 과연 누구를 상대로 피해를 청구하

判昭和 46・6・30 下民 22卷 5・6号 別冊 1頁[富山イタイイタイ病訴訟 第1審判決]. 이타이이타이병 소송 판결은, 역학적 입증은 법적 인과관계의 입증 수단으로서 인정된 점에서 중요한데, 제1심 판결은 역학적 입증의 필요성을 주장하여 역학적 특징에서 이타이이타이병의 발생원인을 명백히 하였으며, 제2심 판결은 「역학을 활용하여 이를테면 역학적 인과관계가 증명된 경우에는 원인물질이 증명된 것이라고 하여, 법적 인과관계도 존재하는 것이라고 해석하는 것이 상당하다」고 하여, 역학과 법적 인과관계와의 관계를 보다 적극적으로 결부짓는 것으로, 간접반증설의 입장을 취하는 것이라고 평가되고 있다(日本弁護士連合会, 「ケースメソッド 環境法 第2版」, 日本評論社, 2006, 55頁).

- 52) 김홍균, 「환경법」, 1044면 이하 ; 박군성·함태성, 앞의 책, 142면 이하 ; 大塚 直, 「環境法」 第2版, 有斐閣, 2008, 546-549頁 ; 内田 貴, 「民法Ⅱ 第2版 債権各論」, 東京大学出版会, 2008, 368-370頁 ; 近江幸治, 「民法講義Ⅵ 事務管理・不當利得・不法行爲」, 成文堂, 2007, 153-154頁. 일응의 추정과 개연성이론의 관계에 대해서는 박윤직(편집대표), 앞의 책, 235면 이하 참조.
- 53) “담배는 고도의 기술이 집약되어 생산되어서 그 생산과정을 전문가인 제조업자만이 알 수 있는 제품이라고 보기 어렵고, 폐암 발병이 피고들의 배타적 지배하에 있는 영역에서 발생하였다고 보기 어려우며, 뒤에서 보는 바와 같이 폐암은 다양한 요인들이 복합적으로 작용하는 비특이성 질환으로 흡연 이외의 다른 원인에 의해서도 발병할 수 있고 비흡연자에게서도 발병할 수 있어서 피고들의 과실 없이는 통상 발생하지 않는다고 보기도 어려우므로, 위 입증책임 완화 법리를 이 사건에 직접 적용할 수는 없다”고 하여 입증책임완화를 인정하지 않았다(서울중앙지방법원 2007. 1. 25. 선고 99가합77378판결).
- 54) 그러나 석면이 직업환경유해측정 대상이 된 것은 1982. 10. 이후부터이어서 그 이전의 경우 작업장의 석면노출여부는 공식적인 자료가 없는 상황이다.

여야 하는지도 쉽지 않다. 피해는 분명 있는데 가해자가 불명하여 사실상 가해자가 없는 상태가 될 수 있다. 석면의 특성상 노출로 인한 피해 발생에 상당한 기간의 잠복기가 있기 때문에 실제 피해가 발생한 시점에서는 이미 피고인 석면제조업체나 석면취급 사업장이 폐업 등으로 존재하지 않는 경우도 발생한다. 사업장이 현재하는 경우에도 가해 시설의 운영자에게 충분한 재정능력이 없는 경우에는 현실적으로 손해 배상은 어렵게 되는데, 대부분의 석면관련 사업장이 영세한 국내의 사정을 고려하면 이 경우 사실상 구제가 불가능하게 될 것이다.

불법행위로 인한 손해배상청구권의 소멸시효는 ‘그 손해 및 가해자를 안 날’로부터 3년, ‘불법행위를 한 날’로부터 10년이며(민법 제766조), 채무불이행으로 인한 손해배상청구권의 소멸시효는 일반채무의 경우와 같이 그 권리를 행사할 수 있는 때로부터 10년이다(민법 제162조, 제166조). 그러므로 고용계약관계가 아닌 한 손해를 안날로부터 3년 이내에 소를 제기해야 한다. 그런데 문제는 질병 발병원인이 석면인지 여부를 알기가 여의치 않다는 점이다. 석면이 거의 유일한 원인으로 알려진 악성중피종의 경우만 하더라도 현재 그 확정 진단이 어려운 것이 현실이다.⁵⁵⁾ 악성중피종 이외의 석면관련 질환 등도 마찬가지이다.

하급심 판결이긴 하지만 석면피해소송에서 우리 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 등 각종 석면관련질환에 감염될 수 있으므로 망인의 사용자인 피고로서는 작업장에 비산된 석면분진을 모아 배출하는 방진 및 집진시설을 갖추고, 망인 등 근로자들에게 방진마스크 및 방호장갑, 방호작업복을 지급하여 석면노출의 정도를 최소화하며 석면노출로 인하여 유발될 수 있는 질병의 내용과 그 예방방법 등

55) 석면피해자 구제 및 지원방안 연구, 환경부, 2008 ; 정남순, 앞의 논문, 92면에서 재인용.

에 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 판시한 바 있다.⁵⁶⁾

⁵⁶⁾ 대구지법 2007. 12. 4. 선고 2005가단51553 판결 ; 백석면을 이용하여 석면사(石綿絲) 제조회사에 근무하였던 근로자가 퇴사 후 약 26년이 지난 뒤 석면 노출로 인한 악성중피종에 감염되어 사망한 경우의 사례이다. 이 사안은 망인의 유족들이 사용자를 상대로 불법행위로 인한 손해배상청구를 한 것으로 직업적 노출 피해자가 제기한 첫 민사소송사례이다. 사용자측은 ① 안전배려의무 판단은 현재의 기준이 아닌 1976~1978년 당시의 국내 산업현장의 현실을 고려하여야 한다는 점 ② 1976~1978년 당시 국내에는 석면과 관련하여 특별한 규제나 피해사례가 없었던 점에 비추어 회사로서는 석면의 중대한 위험성을 예견할 수 없었다며 과실이 없다고 주장하였다. 그러나 법원은 사용자에게는 ① 작업장에 비산된 석면 분진을 모아 배출하는 방진 및 집진 시설을 갖추고 ② 근로자들에게 방진마스크 및 방호장갑, 방호작업복을 지급하여 석면 노출의 정도를 최소화하며 ③ 석면 노출로 인하여 유발될 수 있는 질병의 내용과 그 예방방법 등에 관하여도 구체적인 안전교육을 실시하는 등 근로자들이 재직 당시는 물론 퇴직 이후에도 석면 노출로 인한 질병에 감염되지 않도록 하여야 할 주의의무가 있다며 피고의 주장을 배척하였다. 사용자는 인과관계에 대해서도 ① 퇴사 후 30년 경과하여 발병하였으므로 발병원인이 피고회사 근로에 의한 것이라 단정하기 어렵다는 점, ② 악성 중피종이 발병은 환자자신의 신체적 소인의 영향이라도 상당부분 영향을 미쳤을 것이라 점, ③ 회사에서 생산한 석면은 유해한 청석면이 아니라 유해하지 않은 백석면이었다는 점을 들어 이를 부인하였다. 그러나 이 판결은 사용자의 과실을 이유로 책임을 인정하고 있을 뿐 인과관계 인정근거에 대해서는 구체적인 설시를 하지 않고 있다. 이는 다른 질병과 달리 악성중피종의 경우는 90%이상이 석면으로 기인하는 것으로 알려져 있기 때문에 석면에 노출된 이상 악성중피종이 석면으로 인한 것인지 여부를 심리할 필요가 없다고 판단한 것으로 보인다(정남순, 앞의 논문, 95면).

2. 환경성 노출과 석면피해구제

(1) 석면피해구제법상 급여청구

위에서 언급한 바와 같이 석면피해구제법은 석면피해의 수준이 심각해짐에 따라 종래의 산업재해보상제도와 민사소송에 의한 손해배상청구만으로는 피해자의 충실한 구제가 곤란하다는 인식이 확대됨에 따라 새롭게 제정된 법률이다. 이 법률의 취지는 근로자의 경우 산업재해보상보험법에 따라 산재보상을 받을 수 있지만, 석면광산 또는 석면공장 주변에 거주하는 주민들을 비롯한 환경성 석면 노출로 인한 건강피해자는 구체적인 원인자를 규명하기 어려워 마땅한 보상과 지원을 받지 못하고 있는 실정이므로 석면으로 인한 건강피해를 입었으나 마땅한 보상을 받지 못하는 자를 구제하기 위한 것이다.

이는 환경정책기본법의 이념을 실현하는 것이기도 하다.⁵⁷⁾ 환경정책기본법 제21조의 4에서는 “국가 및 지방자치단체는 환경오염으로 인한 국민의 건강상의 피해를 규명하고 환경오염에 따른 질환에 대한 대책을 마련하여야 한다”고 규정하여, 국가 및 지방자치단체로 하여금 환경성 질환에 대한 대책을 마련하도록 책무를 부여하고 있다.

환경성 노출의 경우, 예컨대 석면원료를 사용하는 공장 주변의 주민이 석면에 노출되는 경우, 석면광산지역 주변의 주민이 석면에 노출되는 경우, 건물의 철거과정에서 석면에 노출되는 경우, 석면제품을 사용하는 과정에서 석면에 노출되는 경우, 지하철 역사내에서 석면에 노출되는 경우 등에 대하여도 석면피해구제법의 적용대상이 되는 경우에는 동법상의 급여청구를 할 수 있다.

석면피해구제법은 원발성 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증 등을 구제대상 질병으로 하고 있으며, 석면질병으로 최종 판정을 받은 환자에게는 의료비, 요양생활수당이 지급되며, 법 시행 이전에 석면질병으로 사망한 것으로 인정된 자에 대해서는 유족에게 특별유족조위금 및

57) 박균성·함태성, 앞의 책, 201면.

장의비 등을 지급토록 하고 있다. 또한 석면질병으로 인정되지는 않았으나 중장기적으로 석면질환의 발병 가능성이 의심되는 자에 대해서는 석면건강관리수첩을 발급하고 무상으로 정기적인 건강검진을 실시할 예정이다.

석면질병 종류별 석면피해 인정기준은, 원발성 악성중피종의 경우에는 조직병리학적 검사를 통하여 인정하고, 원발성 폐암의 경우는 흡연 등 발병원인이 다양하기 때문에 조직병리학적 검사와 석면폐증·흉막반 등을 통하여 석면노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우에 인정하게 된다. 석면폐증의 경우에는 컴퓨터 단층촬영 사진 판독을 통한 석면폐증의 병형과 폐기능 장애정도에 따라 제1급, 제2급 및 제3급으로 구분하여 인정한다.

석면피해 의료수첩의 발급을 통해 건강검진 및 치료에 소요되는 비용을 국가가 부담하며, 피인정자가 석면질병이 원인이 되어 사망한 경우에는 석면질병의 종류에 관계없이 2011년 기준으로 약 206만원의 장의비가 유족에게 지급된다.

법 시행 전에 석면질병으로 사망한 경우에 적용하는 특별유족 인정기준은, 원발성 악성중피종의 경우에는 사망진단서 또는 시체검안서 상 사망원인이 원발성 악성중피종인 경우 인정하고, 원발성 폐암의 경우는 사망진단서 또는 시체검안서 상 사망원인이 원발성 폐암이며, 석면폐증·흉막반 등을 통하여 석면노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우에 인정하게 된다. 석면폐증의 경우에는 사망진단서 또는 시체검안서 상 사망원인이 석면폐증이며, 진료·진단 기록 등을 통하여 석면노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우에 인정하게 된다.

석면피해인정·특별유족인정 신청 및 구제급여 지급신청은 피인정자 거주지(특별유족인정 신청은 석면질병으로 사망한 사람의 사망 당시 거주지)를 관할하는 시·군·구를 통하여 한국환경공단에 하고, 한국환경공단은 석면피해판정위원회(전문의·변호사 등 10명으로 구성)의 판정절차 등을 거쳐 피해인정 여부를 판단하게 되며, 시·군·구를 통하여

피인정자에게 구제급여를 지급하게 된다. 석면피해판정위원회의 판정 결과를 수용하지 못하는 경우에는 석면피해구제심사위원회(한국환경공단)에 심사청구, 석면피해구제재심사위원회(환경부)에 재심사청구 할 수 있다.⁵⁸⁾

석면피해구제법은 그간 석면사용으로 인한 혜택을 공유한 국가, 지방자치단체 그리고 산업계가 함께 재원을 마련하여 구제기금을 조성토록 하고 있다.

(2) 불법행위에 의한 손해배상청구

환경성 노출의 경우에 있어서의 피해자, 즉, 석면원료를 사용하는 공장 주변의 주민, 석면광산지역 주변의 주민, 건물철거가 이루어지는 재개발·재건축지역 주변의 주민, 석면이 포함된 제품의 사용자, 석면에 노출된 지하철 이용객 등은 석면노출로 피해가 발생하게 되면 불법행위로 인한 손해배상청구를 할 수 있다.

이 경우에도 당연히 고의·과실, 위법성, 인과관계, 손해의 발생이라는 민법상의 불법행위로 인한 손해배상청구에 관한 요건을 갖추어야 한다. 그리고 원칙적으로 일반불법행위에 대한 해석론이 그대로 적용된다.

다만, 과실입증이나 인과관계의 입증 등에서 환경문제의 법적 판단에서 보여지는 특성이 반영될 수 있다. 즉, 과실입증과 관련하여 환경법 분야에서 논해지는 무과실책임이 인정될 가능성이 존재하고, 인과관계 입증책임의 완화 또는 입증책임의 전환 등의 문제가 고려될 수 있다.

현행 환경정책기본법은 제31조 제1항에서 “사업장 등에서 발생하는

⁵⁸⁾ 환경부는 2011년에는 약 1,000~1,300여명 정도가 구제급여를 지급받을 것으로 추정하고 있으며, 2015년까지는 약 3,300여명이 구제제도의 혜택을 받을 수 있을 것으로 추정된다고 밝혔다(환경부 보도자료, “2011년부터 석면피해구제제도가 시행됩니다”, 2010. 11. 25, 5면).

환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하여 사업장 등에서 발생하는 환경침해로 인한 책임은 당해 사업자가 과실과 관계없는 무과실의 손해배상책임을 지도록 규정하고 있는데, 환경성 노출의 경우 이러한 무과실 책임규정이 적용될 수 있다.⁵⁹⁾

동 규정상의 무과실책임이 성립하기 위해서는 우선, ‘사업장등’에서 환경오염이 발생하여야 한다. 따라서 ‘사업장등’이 아닌 곳에서 발생하는 환경오염피해는 민법상의 과실책임이 적용된다. 여기서 ‘사업장’은 환경오염을 일으키는 사업 활동이 이루어지는 장소를 말한다. 오염물질의 배출 등으로 환경오염을 일으키는 공장이나 작업현장이 그 예이다. 그리고 동 규정은 ‘사업장등’이라고 하고 있으므로 사업장에 한하지 않고 자동차나 건설 중기, 작업시설 등도 여기에 포함된다고 해석하여야 한다. 환경정책기본법 제31조의 취지가 피해자의 입장에서 환경오염피해에 대한 구제의 충실화라는 점, 대기환경보전법에서 석면을 대기오염물질로 명시하고 있다는 점을 고려할 때, 석면제품공장의 경우도 ‘사업장 등’의 개념에 포함된다고 해석하는 것이 타당하다.⁶⁰⁾ 따라서 석면제품공장에서 비산한 석면으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 해당 사업자에게 책임을 물을 수 있다고 보아야 한다.

그리고 석면피해에 대하여 동법상의 무과실책임을 묻기 위해서는 ‘환경오염’으로 인하여 ‘피해’가 발생하여야 한다. 환경정책기본법 제2조 제4호는 “환경오염이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진

59) 대법원은 “환경정책기본법 제31조 제1항 및 제3조 제1호, 제3호, 제4호에 의하면, 사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 당해 사업자는 귀책사유가 없더라도 그 피해를 배상하여야 하고, 위 환경오염에는 소음·진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로, 피해자들의 손해에 대하여 사업자는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는 한 이를 배상할 의무가 있다”고 하여 동 규정의 구체적 효력을 인정하고 있다(대법원 2001.2.9. 선고 99다55434 판결).

60) 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 29면

동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있다. 한편, 피해의 발생여부, 피해의 종류 및 범위 등을 정확히 산정하는 것은 쉽지 않으나 사회통념에 비추어 객관적이고 합리적으로 판단하여야 하며, 여기에는 사람의 생명이나 신체, 재산상의 손해가 모두 포함된다.⁶¹⁾

한편, 환경성 노출로 인하여 피해구제에 있어서도 인과관계의 입증문제가 제기된다. 여기서는 직업성 노출의 경우보다 더 어려운 상황이 존재한다. 즉, 환경성 노출로 인한 석면피해자의 경우 석면노출을 추정할 수 있는 단초로서의 ‘직업력’이 없다는 점에서 피해구제를 받음에 있어 불리한 요소로 작용할 수 있다.⁶²⁾ 직업성 노출의 경우에는 주로 업무와 관련된 작업장이라는 특정 공간에서 피해를 입는 경우가 대부분이므로 피해의 인과관계 입증도 환경성 노출에 비하여 상대적으로 용이하다. 예컨대, 석면공장주변의 주민 또는 지하철 이용승객 등이 석면공장 또는 지하철 역사 등에서 비산되는 석면으로 인해 피해를 입었다고 주장하는 경우 그들의 석면노출경위를 입증하는 것은 상당히 어려운 문제이다. 석면관련제품을 사용하는 과정에서 발생한 피해 역시 마찬가지이다. 또한 어렵사리 피해대상이 확인되는 경우에도 노출정도를 밝히는 것 역시 피해자의 몫으로 남겨진다.

따라서 환경성 노출의 경우에는 석면에의 노출과 피해입증에 관한 증명부담은 경감되어야 할 것이다. 일정한 경우 피해자의 ‘거주력’ 등을 석면의 환경성 노출 판정기준으로 삼는 것이 필요하다고 본다. 석면관련질병이 다발지역에 거주하는 경우나 석면노출의 개연성이 높은

61) 환경분쟁조정법 제2조 제1호는 “환경피해라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해를 말한다. 다만, 방사능오염으로 인한 피해를 제외한다”고 규정하고 있다.

62) 박태현, “우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”, 환경법과 정책 제2권, 2009, 130면.

지역에 거주하는 경우에는 보다 용이하게 환경성 노출로 인정될 수 있을 것이다.⁶³⁾ 또한, 인과관계 입증책임의 완화라든가, 입증책임의 전환 등의 문제가 보다 적극적으로 고려될 필요가 있다.

한편, 제조업체에게 실질적인 손해발생이 아닌 석면제품의 위험성에 따른 정신적 고통(충격)만을 이유로 손해배상을 청구한다면 비록 불법행위의 경우에 위자료가 그 손해배상의 내용으로 인정된다고 하더라도 받아들여지기 쉽지 않을 것이다.⁶⁴⁾

3. 제조물책임법 적용 여부

석면이 포함된 제품을 지속적으로 사용해 온 소비자는 제조자를 상대로 제조물책임에 기초한 손해배상을 청구할 수 있을 것이다. 석면을 함유하는 제품이 신체장애를 유발할 수 있도록 불완전하게 제조되었거나 시험을 제대로 거치지 않았거나 그 피해에 대한 경고를 제대로 하지 않은 경우, 제조물책임을 주장할 수 있는 것이다.

63) 예컨대, 부산지역에서 발생한 원인불명의 악성중피종 환자 25명 가운데 14명이 석면공장들로부터 반경 2km안에 거주하였던 점이나 환경부 석면 광산 인근주민들에 대한 건강영향조사에서 조사대상의 광산주면 주민들 대부분에게서 석면폐증 등 석면노출에 따른 질환이 관찰되었다는 사실은 '거주력'이 석면의 환경성 노출을 판단하는 기준으로 작용할 수 있음을 보여준다(박태현, 위의 논문, 131면).

64) 석면이 함유된 베이비파우더를 구입·사용한 영·유아와 그 부모들이 베이비파우더 제조업체와 그 업체에 베이비파우더의 주원료인 탈크를 공급한 업체들을 상대로 영·유아의 피부에 직접 바르는 베이비파우더에 석면이 함유되어 있음을 알게 됨으로 인한 정신적 충격 및 부모로서 아이에 대한 죄책감, 차후 성장과정에서 발병할 수 있는 각종 석면 관련 질병에 대한 불안감 등의 정신적 고통, 소비자의 선택권 및 인격권 등의 침해를 이유로 하는 정신적 손해배상을 구한 사안에서, 위 영·유아와 그 부모들이 일부 정신적 충격을 받았을 것으로 짐작되기는 하지만, 그들이 주장하는 정신적 고통, 충격 등이 구체적, 객관적으로 의학적, 과학적 근거에 의해 지지되지 못하는 이상, 위 업체들에게 정신적 손해에 대한 배상책임이 있다고 보기 어렵다고 하였다(서울중앙지방법원 2010. 6. 22. 선고 2009가합120431 판결).

석면제품으로 인한 피해에 대하여 제조물책임법상의 제조물책임을 인정하기 위해서는 첫째, 결함이 입증되어야 하고, 둘째, 그 결함으로 인한 손해라는 인과관계,⁶⁵⁾ 셋째, 피고가 그 결함의 제조자라는 요건이 충족되어야 한다.

제조물책임에서 결함의 유무는 책임을 묻기 위한 중요한 요건이 되는데, 동법은 결함을 제조물의 제조·설계 또는 표시상의 결함이나 기타 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 있는 것으로 정하고 있다(제2조 제2호). 석면이 포함된 제품을 제대로 검사하지 못하였거나 경고를 제대로 하지 아니한 것 등이 결함에 해당될 수 있을 것이다.

제조물책임법에서는 책임주체를 제조물의 제조·가공 또는 수입을 업으로 하는 자로 하고 있으며(제2조 제3호), 제조업자의 책임범위를 제조물의 결함으로 인하여 피해자에게 발생한 생명·신체 또는 재산손해로 하고 있다(제3조).

그런데 이 법에서는 면책사유로 제조업자가 당해 제조물을 공급한 때의 과학·기술수준으로는 결함의 존재를 발견할 수 없었다는 사실, 제조물의 결함이 제조업자가 당해 제조물을 공급할 당시의 법령이 정

65) 우리 법원은 “고도의 기술이 집약되어 대량으로 생산되는 제품의 결함을 이유로 그 제조업자에게 손해배상책임을 묻는 경우, 그 제품의 생산과정은 전문가인 제조업자만이 알 수 있으므로, 그 제품에 어떠한 결함이 존재하였는지, 그 결함으로 인하여 손해가 발생한 것인지 여부는 일반인으로서는 밝힐 수 없는 특수성이 있고, 소비자 측이 제품의 결함 및 그 결함과 손해의 발생과의 사이의 인과관계를 과학적·기술적으로 입증한다는 것은 지극히 어려우므로, 그 제품이 정상적으로 사용되는 상태에서 사고가 발생한 경우, 소비자 측에서 그 사고가 제조업자의 배타적 지배하에 있는 영역에서 발생하였다는 점과 그 사고가 어떤 자의 과실 없이는 통상 발생하지 않는다고 하는 사정을 증명하면, 제조업자 측에서 그 사고가 제품의 결함이 아닌 다른 원인으로 말미암아 발생한 것임을 입증하지 못하는 이상, 그 제품에 결함이 존재하며 그 결함으로 말미암아 사고가 발생하였다고 추정하여 손해배상책임을 지울 수 있도록 입증책임을 완화하는 것이 손해의 공평·타당한 부담을 그 지도원리로 하는 손해배상제도의 이상에 맞다”고 하여 인과관계 입증책임 완화를 시도하고 있다(대법원 2004. 3. 12. 선고 2003다16771 판결(손해배상)-자동차급발진사건).

하는 기준을 준수함으로써 발생한 사실 등을 정하고 있다. 따라서 과거 석면의 위험성이 알려지지 않았고 이에 따라 석면에 대한 규제가 없던 당시에 이루어진 석면노출에 관해서는 제조물책임에 따른 구제를 낙관하기 힘들다고 하겠다.⁶⁶⁾ 즉, 제품이 시장에 출시될 당시의 과학적 지식에 비추어 피해가 도저히 예상될 수 없었다면 동법에 의하여 책임을 묻는 것이 힘들 것이다.⁶⁷⁾

제품의 설계상 결함과 관련하여 법원은 “제품의 특성 및 용도, 제조물에 대한 사용자의 기대의 내용, 예상되는 위험의 내용, 위험에 대한 사용자의 인식, 사용자에 의한 위험회피의 가능성, 대체설계의 가능성 및 경제적 비용, 채택된 설계와 대체설계의 상대적 장단점 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 비추어 판단”하고 있다.⁶⁸⁾ 표시상의 결함과 관련하여 결함이 존재하는지 여부에 관한 판단을 함에 있어서는 제조물의 특성, 통상 사용되는 사용형태, 제조물에 대한 사용자의 기대의 내용, 예상되는 위험의 내용, 위험에 대한 사용자의 인식 및 사용자에 의한 위험회피의 가능성 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 사회통념에 비추어 판단하여야 한다고 하고 있지만 결함의 정의에서 사용되고 있는 ‘통상적으로 기대할 수 있는 안전성’이나 ‘합리적인’ 등의 의미는 그리 명확하지 않은 것이 사실이다.⁶⁹⁾

제조물책임법에 의한 손해배상청구권은 피해자 또는 그 법정대리인이 손해 및 제3조의 규정에 의하여 손해배상책임을 지는 자를 안 날부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 소멸하며, 제조물을 공급한 날로부터 10년 이내에 이를 행사하여야 하는데 이 기간의 성질은 민법

66) 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 27면.

67) 김홍균, “내분비계 장애물질의 규제와 피해구제”, 저스티스 통권 제73호, 2003, 184-185면 ; 内田 貴, 「民法Ⅱ 第2版 債權各論」, 494頁.

68) 대법원 2004. 3. 12. 선고 2003다16771 판결 ; 이 판결에 대한 평가는 김민동, “석면의 법적 규제와 제조물책임”, 재산법연구 제25권 제2호, 2008, 148면.

69) 대법원 2008.2.28. 선고 2007다52287 판결.

제766조의 해석론과 동일하다고 할 것이다.⁷⁰⁾ 즉 이 중 3년의 기간은 소멸시효기간이고, 10년의 기간은 제척기간이라고 할 것이다.

한편, 제조물책임법은 2002년 7월부터 시행되었으나 제조물책임법에 대한 소비자의 인식과 활용도가 낮고 기업의 책임의식도 그다지 강하지 않은 상황이어서 현재는 제조물 결함피해의 대부분은 소비자상담기관에서의 중재로 주로 해결되고 있는 실정이다.⁷¹⁾

주의할 점은 제조물책임법 부칙 제2조에서 ‘이 법은 이 법 시행(2002.7.1.)후 제조업자가 최초로 공급한 제조물부터 적용한다’고 규정하여 이 법 시행이후의 제조·판매된 제조물에 대해서만 적용할 수 있게 하고 있어서, 석면피해에 관련하여서도 2002. 7. 1. 이후에 만든 석면제품에 대해서만 제조물책임법의 적용이 논의될 수 있을 것이다. 잠복기가 긴 석면피해의 특성상 제조물책임법이 적용될 수 있는 사안은 당분간 찾기 힘들 것이다.

IV. 각 청구권의 관계 (조정과 대위의 문제)

이상 살펴본 각 피해구제도는 각각 서로 다른 이념과 역사를 거쳐 발전해 왔는데, 각각의 급여가 확충되자 동일피해에 대하여 복수의 급여가 행해지게 되어, 이른바 이중배상의 문제가 나타나게 되었다. 피해자나 유가족을 어느 정도로 두텁게 보호할 것인가. 특정 보상방식에 의해 먼저 수령한 급여액을 후속하는 급여의 계산에 있어서 공제할 것인가, 아니면 이를 전혀 무시하고 보상할 것인가? 결국 이러한 문제는 그 논리의 문제라기보다 법정정책적 판단에 맡겨야 할 성질의 것이다.⁷²⁾

70) 内田 貴, 「民法 I 第2版 總則·物權總論」, 東京大学出版会, 2002, 306-328頁 ; 我妻 榮·有泉 亨·清水 誠·田山輝明, 「コンメンタール 民法」, 日本評論社, 2005, 1356-1359頁.

71) 한국소비자원, 소비자보호 입법정책의 방향, 2006 ; 정남순, 앞의 글, 87면에서 재인용.

산재보험급여와 손해배상은 상이한 별개의 제도이지만, 산재보험급여가 금전급여로 행해지는 경우에는 그 기능면에서 양자는 관련성을 가지지 않을 수 없다.⁷³⁾ 손해배상은 일실효익의 배상이 주된 내용이고 산재보험급여는 피재근로자의 평균임금을 기준으로 산정된다. 일실효익은 피재근로자의 임금을 기준으로 산정되는 것이고, 근로자의 생활을 유지하기 위해서는 금전적인 관계에 있어서 근로수입의 확보에 의해서만 가능하기 때문에 산재보상보험급여와 손해배상은 일정한 관련성을 맺지 않을 수 없다.

산재보험급여의 본질에 관해서는 손해전보설과 생존권보장설이 있는데, 전자는 산재보험급여의 본질을 재해로 인하여 생긴 노동력 훼손에 대한 손해전보에서 구하는 견해이고, 후자는 재해를 생활위험이라는 면에서 포착하고 보상의 목적을 근로자 또는 유족의 생활보장으로 보는 견해이다.⁷⁴⁾ 이에 대해 판례는 손해전보설에 생존권보장설의 입장을 가미하고 있다.⁷⁵⁾ 산재보험급여의 본질에 관해 손해전보설을 취할 경우 산재보험급여도 재해로 인한 손해의 전보이므로 손해배상과 표리관계에 있다고 할 수 있고, 생존권보장설에 의할 경우에도 산재보험급여와 손해배상은 모두 수급권자의 생활을 보장하는 측면이 있으므로

72) 곽윤직(편집대표), 앞의 책, 113-114면.

73) 김진웅, “현행 노동재해보상제도의 구조와 법적 성격”, 노동법과 노동정책, 일신사, 1985, 372면 ; 유충권, “산재보험급여와 손해배상의 조정에 관한 연구”, 전북대학교 대학원, 2007, 139면에서 재인용.

74) 윤경, “제3자의 행위로 인한 재해로 유족급여를 지급한 공단의 대위권의 범위”, Jurist 382호, 2002, 2-3면.

75) 대법원은 산업재해보상보험법에 의한 보험급여는 사용자가 근로기준법에 의하여 보상하여야 할 근로자의 업무상 재해로 인한 손해를 국가가 보험자의 입장에서 근로자에게 직접 전보하는 성질을 가지고 있는 것으로서, 보험급여의 사유와 종류, 급여액의 산정기준이 재해보상과 동일하거나 유사하고, 손실전보라는 기능의 동일성을 근거로 하여 상호조정규정을 두고 있는 점에 있어서 근로자의 생활보장적 성격 외에 근로기준법에 따른 사용자의 재해보상에 대하여는 책임보험의 성질도 가지고 책임보험적 기능도 수행하고 있다고 보는 것이 상당하다고 하였다(대법원 1994. 5. 24. 선고 93다38826 판결).

상호보완관계에 있다고 할 수 있다.⁷⁶⁾

산재보험급여와 손해배상은 기능적으로 중복되므로 경합청구를 전제로 상호 조정할 필요가 있다. 이는 산재보험급여와 손해배상의 관계를 단순히 사용자의 이중부담의 조정이라는 점에서가 아니라 그 기능면에서 상호보완성을 인정하는 면에서 조정을 해야 한다. 산재보험법은 3가지의 조정을 규정하고 있다.⁷⁷⁾ i) 수급권자(근로자)가 산재보험법에 따른 보험급여를 받을 수 있으면 보험가입자(사용자)는 동일한 사유에 대하여 근로기준법에 따른 재해보상책임이 면제된다(산재보험법 제80조 제1항). ii) 수급권자(근로자)가 동일한 사유에 대하여 산재보험법상의 보험급여를 받으면 보험가입자는 그 금액의 한도 안에서 민법이나 그 밖의 법령에 따른 손해배상책임이 면제된다. 이 경우에 장해보상연금 또는 유족보상연금을 받고 있는 자는 재해보상일시금 또는 유족보상일시금을 받은 것으로 본다(산재보험법 제80조 제2항). iii) 수급권자가 동일한 사유로 민법이나 그 밖의 법령에 따라 산재보험법상의 보험급여에 상당한 금품을 받으면 공단은 그 받은 금품을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 환산한 금액의 한도 안에서 산재보험급여를 지급하지 않는다(산재보험법 제80조 제3항). 재해보상이나 산재보험을 받고 그 밖의 민법상의 손해배상청구권을 포기한다는 내용의 사용자와 근로자 사이의 합의는 하자가 없는 법률행위인 한 유효하다고 보아야 한다.⁷⁸⁾

석면노출 근로자에게 있어서 소위 청구권의 경합, 즉 산재보상 이외의 손해배상청구권을 각각 행사할 수 있는 경우는 석면피해에 관하여 사용자 또는 제3자에게 고의·과실이 있는 경우에 한정될 것이다. 그리고 다른 손해배상을 청구하는 이유는 상호병존주의하에서도 중복보상

76) 유충권, 앞의 논문, 140면.

77) 일본도 노재보험법 12조의 4에서 우리와 동일한 취지의 규율을 하고 있는데, 학설은 조정필요설과 병존설로 견해 대립이 있었다. 이에 대한 자세한 설명은 我妻 榮·有泉 亨·清水 誠·田山輝明, 앞의 책, 1303頁 이하 참조.

78) 김형배, 「노동법」, 462면.

은 허용되지 않지만, 시효나 적용범위 등 요건상의 문제를 배제하고 보면, 보다 현실적인 측면에서는 정액제를 택하고 있는 산재보상보다는 덜 부족한 배상을 받을 수 있기 때문일 것이다. 특히 정신적 손해에 대한 위자료의 경우 산재보상과는 별개의 영역에서 인정되는 배상 책임이므로 이를 포함한 손해배상을 청구하는 것은 석면노출 근로자 내지 그 유족에게는 상당히 유의미한 것일 수밖에 없다.⁷⁹⁾

구상권이란 가해행위를 한 제3자가 근로자에게 이행하여야 할 의무를 보험사업의 집행기관(근로복지공단)이 제3자를 대신하여 근로자에게 변제한 후, 근로자의 권리를 대위하여 제3자가 이행하여야 할 의무에 대해 반환청구권을 행사하는 것을 말한다.⁸⁰⁾ 여기서 대위란 권리의 주체 또는 객체의 지위에 같음한다는 뜻이다. 근로복지공단은 제3자의 행위에 따른 재해로 보험급여를 지급한 경우에는 그 급여액의 한도 안에서 급여를 받은 자의 제3자에 대한 손해배상청구권을 대위한다. 다만, 보험가입자인 둘 이상의 사업주가 같은 장소에서 하나의 사업을 분할하여 각각 행하다가 그 중 사업주를 달리하는 근로자의 행위로 재해가 발생한 때에는 그러하지 아니하다(산재보험법 제87조 제1항).

석면피해 구제급여와 손해배상은 기능적으로 중복되므로 경합청구를 전제로 상호 조정할 필요가 있을 것이다. 이 때 각 제도의 기능면에서 상호보완성을 인정하면서 조정을 해야 한다. 산재보험법에서는 3가지의 조정을 규정하고 있으나, 석면피해구제법에서는 다른 보상이나 배상을 이미 받은 경우의 조정만을 규율하고 있다. 즉, 석면피해구제법 제20조에서는 “석면피해구제법상 구제급여를 지급받을 수 있는 사람이 동일한 사유로 민법이나 그 밖의 법령에 따라 이 법의 구제급여에 상당한 금품을 받은 경우 그 받은 금품을 환산한 금액의 한도에서 구제급여를 지급하지 아니한다”고 규정하고 있다.

79) 피용호, 앞의 논문, 199면.

80) 이상국, “산재보험급여의 구상권에 관한 연구”, 단국대학교 법학박사학위 논문, 2001, 6면 ; 김수복, 앞의 책, 597면.

석면피해 구제급여를 행한 한국환경공단은 가해행위를 한 제3자에게 구상권을 행사할 수 있음은 물론, 그 급여액의 한도 안에서 급여를 받은 자의 제3자에 대한 손해배상청구권을 대위할 수 있을 것이다.⁸¹⁾

채무불이행책임과 일반불법행위책임의 관계는 통설과 판례가 보고 있는 바와 같이 양자는 요건과 효과가 다르므로 독립하여 성립한다고 해야 할 것이다.⁸²⁾ 그리고 제조물책임은 보통 일반불법행위의 특례로서 그 인식되어 그 두 권리의 관계가 문제되지만, 채무불이행책임 특히 불완전이행책임의 관계도 문제될 수 있을 것이다. 예를 들어 제조자와 직접 피해를 입은 자 간에 직접 매매 기타 계약관계가 존재하는 경우에 제조물책임과 불완전이행책임의 관계가 문제되는데 이 경우 청구권 경합(선택적 경합)으로 보아야 할 것이다.⁸³⁾

V. 결 어

석면노출의 유형은 크게 직업성 노출과 환경성 노출로 나누어 볼 수 있다. 각 유형에 따른 피해구제방법들이 존재한다. 이들 사이에는 청구권의 경합 내지 중복적용 가능성이 있는데, 이에 조정과 대위의 문제가 등장한다. 지금까지 판례와 학설상의 논의는 산업재해보상보험법상 급여와 다른 보상·배상제도와와의 관계에 대해 논의되어 왔는데, 이러한 논의는 석면피해구제법상의 조정과 대위에 대해서도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

또한, 석면피해구제와 관련된 소송을 제기함에 있어서 집단소송을

81) 이에 대해 산업재해보상보험법과 달리 석면피해구제법에서는 명문의 대위 규정이 없으나, 이는 법리상 당연히 인정되어야 할 것이다.

82) 일본에서는 청구권경합설, 범조경합설, 규범통합설, 청구권 이중구조설 등의 견해 대립이 있다. 이에 대한 자세한 논의는, 近江幸治, 앞의 책, 97頁 이하를 참조할 것.

83) 我妻 榮·有泉 亨·清水 誠·田山輝明, 앞의 책, 709頁, 1249頁.

인정할 것인가의 문제가 있다. 수십년에 걸쳐 수십만명의 피해자들이 개별적으로 소를 제기할 것을 고려하여 장래에 손해가 발생할 자들을 포함하여 일괄적으로 분쟁을 해결할 필요가 있는 것이다. 이를 해결하기 위하여 절차법적으로는 미국처럼 집단소송에서의 대표당사자소송을 허용할 것인지를 검토하여야 할 것이다.⁸⁴⁾

우리나라에서는 석면슬레이트 생산과 사용을 중지시킨 것은 불과 몇 년 되지 않는다. 더군다나 슬레이트 지붕을 이고 사는 농어촌 지역 주민들 대다수가 가난해서 석면이 환경과 건강에 나쁘다는 사실을 잘 알지만, 해체·제거하고 새로운 지붕재로 바꿀 경제적 여건이 되지 않는다. 그래서 정부는 슬레이트 지붕을 제거하려는 사람에게 중앙정부과 지자체가 전액 또는 일정부분 지원을 함으로써 이 문제점을 해결하려고 한다.⁸⁵⁾ 2011년 4월 28일에 제정된 석면안전관리법은 건물의 해체·철거 등의 경우에 발생하는 석면을 안전하게 관리하고 농어촌 슬레이트 지붕의 적정처리를 위한 법적 장치로서의 기능을 할 것으로 기대된다. 그리고 동 법에서는 비의도적 석면함유가능물질, 자연발생석면, 석면배출허용기준의 설정 등 새로운 제도의 도입을 규정하고 있는바, 이들 제도들이 보다 효과적으로 작동될 수 있는 구체적인 세부정책과 하위법령의 마련이 필요하다고 본다.

투고일자 2011.4.18. 심사일자 2011.5.4. 게재확정일자 2011.5.11.

84) 김민동, “석면의 법적 규제와 제조물책임”, 재산법연구 제25권 제2호, 2008, 136면 참조 ; 김홍균, 앞의 책, 1057면.

85) 안중주, “석면안전관리법 제정 시급하다”, 한겨레 2010. 11. 21.

[參考文獻]

- 강동목, “환경성 석면노출의 건강영향”, 한국환경보건학회지 제35권 제 2호, 2009.
- 김동일, “석면 건강피해 구제방향”, 위더저널 통권 제49호, 2008.
- 김민동, “석면의 법적 규제와 제조물책임”, 재산법연구 제25권 제2호, 2008.
- 김수복, 「산업재해보상보험법」, (주)중앙경제, 2008.
- 김현옥, “석면유해성 및 사용실태”, 석면에 의한 근로자 건강장해 예방을 위한 석면정책심포지엄, 노동부, 2006.
- 김형배, 「노동법」 제18판, 박영사, 2009.
- 김형배, 「민법학강의」 제8판, 신조사, 2009.
- 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010.
- 김홍균, 「환경법 문제·사례」, 홍문사, 2007.
- 김홍균, “내분비계 장애물질의 규제와 피해구제”, 저스티스 통권 제73호, 2003.
- 김홍균, “환경오염피해에 대한 사법적 구제의 효율성 제고방안”, 인권과 정의 제294호, 대한변호사협회, 2001.
- 김춘환, “석면피해구제에 관한 입법론”, 환경법연구 제31권 1호, 2009.
- 곽윤직(편집대표), 「민법주해 제9권 채권(2)」, 박영사, 1997.
- 곽윤직(편집대표), 「민법주해 제18권 채권(11)」, 박영사, 2005.
- 박균성, “석면에 대한 법적 규제와 석면피해배상소송”, 국제법무연구 제3호, 1999.
- 박균성·함태성, 「환경법」 제4판, 박영사, 2010.
- 박종원, “석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제연구”, 한국법제연구원 현안분석 2008-27, 2008.
- 박종원, “석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙”, 환경법연구 제 31권, 2009.

- 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 환경법과 정책 제2권, 2009.
- 박태현, “우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토”, 환경법과 정책 제2권, 2009.
- 백도명, “Asbestos Problems of Korea”, 환경법과 정책 제2권, 2009.
- 유충권, “산재보험급여와 손해배상의 조정에 관한 연구”, 전북대학교 대학원, 2007.
- 윤경, “제3자의 행위로 인한 재해로 유족급여를 지급한 공단의 대위권의 범위”, *Jurist* 382호, 2002.
- 이상국, 산재보험급여의 구상권에 관한 연구, 단국대학교 법학박사학위 논문, 2001.
- 이호철, “석면피해에 대한 손해배상청구의 문제점”, 형평과 정의 제20집, 2005.
- 정남순, “국내외 석면피해 소송의 현황과 문제점”, 환경법과 정책 제2권, 2009.
- 장병일, “독일에서의 규범적 손해개념과 손해보험법상의 손해개념”, 한양대 법학논총 제24집 제3호, 2007.
- 지원림, 「민법강의」 7판, 홍문사, 2009.
- 피용호, “석면노출 근로자에 대한 산재보상의 규율과 문제점”, 원광법학 제25권 제1호, 2009.
- 최예용, “환경성 석면노출과 건강문제”, 환경법과 정책 제2권, 2009.
- 한경식, “산업재해보상체계의 문제와 개선방향”, 재산법연구 제24권 제3호, 2008.
- 환경부, 석면피해자 구제 및 지원방안 연구, 2008.
- 山田省三, 「リーディングス 社会保障法」, 八千代出版, 2003.
- 内田 貴, 「民法Ⅰ 第2版 總則·物權總論」, 東京大学出版会, 2002.
- 内田 貴, 「民法Ⅲ 第3版 債權總論·擔保物權」, 東京大学出版会, 2008.
- 内田 貴, 「民法Ⅱ 第2版 債權各論」, 東京大学出版会, 2008.

我妻 榮·有泉 亨·清水 誠·田山輝明, 「コンメンタール 民法」, 日本評論社, 2005.

近江幸治, 「民法講義VI 事務管理·不當利得·不法行爲」, 成文堂, 2007.

日本弁護士連合会, 「ケースメソッド 環境法 第2版」, 日本評論社, 2006.

山村恒年, 「検証しながら学ぶ環境法入門」, 昭和堂, 2001.

松村弓彦·柳憲一郎·織朱實, 「ロースクール環境法」, 成文堂, 2007.

阿部泰隆·淡路剛久, 「環境法」, 有斐閣, 2006.

大塚 直, 「環境法」 第2版, 有斐閣, 2008.

淡路剛久·大塚 直·北村喜宣, 「環境法判例百選」, No. 171, 有斐閣, 2004.

<Abstract>

A Review of Legal Issues over relief of damages resulting from asbestos

Hahm tae-seong* ; Jeong min-ho**

The type of asbestos exposure can be divided into occupational exposure and environmental exposure. The asbestos industries have been in decline since the early 1990s in Korea, mainly as a result of a worsening economic environment, but also partly due to the stricter regulations to prevent health problems. After the economic crisis in 1997, the importation of raw asbestos fell to less than a third of the previous peak level. The asbestos industry had moved or died out continuously as it could not compete with the cheap imports from other Asian countries. From 2009, all the use and manufacturing of asbestos products are finally banned.

Post-measures as a remedy for victims of asbestos exposure to asbestos is very important. 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. Korean legal arrangements to ensure compensation for asbestos-related injuries include civil compensation for damages and industrial accident compensation.

Due to lack of knowledge about asbestos usage and exposure type, en-

* Professor, KNU school of law

** researcher, KNU Institute of legal studies

vironmental asbestos problems are very new and beginning to touch in Korea. On the contrary occupational cases could be relieved by industrial insurance system, environmental cases have no law or system to get any compensation or medical care. But recently Decree of salvage asbestos victims fear caused by asbestos exposure as a remedy for victims of health system can be implemented in earnest, the institutional framework was set. Common remedies for asbestos exposure are tort and product liability for damages. Each of these claims have a conflict so there is problem of adjustment and subrogation. They should be adjusted in the aspect of complement.

직업성 노출, 환경성 노출, 산업재해보상보험법, 석면피해구제법, 조정과 대위

the type of asbestos exposure, occupational exposure, environmental exposure, adjustment, subrogation