

## 우리나라 석면 피해 구제를 둘러싼 법적 쟁점의 검토\*

— 피해보상기금 조성문제와 석면노출의 증명책임 경감문제를  
중심으로 —

박 태 현\*\*

### <목차>

- I. 서론
- II. 석면피해구제의 책임자
- III. 피해구제입법에 있어 석면에의 노출 등 입증책임의 경감  
방법의 탐구
- IV. 피해구제입법에 있어 피해보상기금 재원조성방안 탐구
- V. 우리나라 석면피해구제법안의 검토
- VI. 결론

### I. 서론

석면은 내화성·단열성·내구성·절연성·유연성이 등이 뛰어나 석면 가스켓(단열재), 석면시멘트(내화재) 석면직물(방화재) 석면브레이크라이닝(마찰재) 등 산업에 광범위하게 이용되며 한 때 마법의 광물질(a magic mineral)로 각광받았다. 석면의 유익성에 관한 그 같은 평가가 얼마나 견고하고 일방적이었는지 석면의 유해성이 알려져 사용을 규제해야 한다는 데 대해 공감대가 형성된 시점에서<sup>1)</sup> 석면의 사용을 금

\* 이 글은 2008. 2. 14. 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터가 주최한 『환경성노출로 인한 석면피해 구제의 법적문제와 과제』라는 학술대회에서 발표한 글을 수정·보완한 것입니다. 이 글에 대해서 유익한 토론과 논평을 해주신 서강대학교 이은기교수님과 전북대학교 유진식교수님께 다시 한번

지하는 것은 어리석은 일이라는 논지의 글이 1967년 영국의 저명한 의학지 Lancet에 실렸다는 사실에서 알 수 있다. 석면이 생명을 위협할 가능성보다는 더 많은 생명을 구할 수 있다는 점에서 이 귀중하고도 종종 대체불가능한 물질을 모든 상황에서 그 사용을 불법화한다는 것은 어리석은 짓이다.<sup>2)</sup>

선진국에서 석면의 사용을 금지한 지는 오래 전의 이야기이고 지금은 매년 증가하고 있는 석면피해자를 구제하기 위하여 나름의 노력을 다하고 있다. 우리나라에서 최근의 석면피해와 관련된 사례들-석면을 취급하는 공장에서 일을 한 근로자가 석면노출로 인하여 악성중피종에 걸렸다면 사업주를 상대로 손해배상을 청구한 사례<sup>3)</sup>, 석면관련 직업력

---

감사드립니다. 이교수님의 토론문은 본 『환경법과 정책』지에 게재될 예정이므로 여기서는 필자의 판단에 따라 특별히 언급할 필요하다고 인정되는 내용에 한하여 언급하고자 합니다. 한편, 이 글의 범위와 관련하여 이교수님은 특별법제정의 필요성(1)에서 그동안 “우리 현행 실정법상 석면문제가 법적으로 어떻게 규율되어 왔는가” 즉 기존 법제의 연혁과 그 내용을 검토해 볼 필요도 있고 또 석면피해구제법이 행정적 구제법(피해보상법)형태가 될 것인지 그것을 넘어 제조물책임법과 관련하여 민사적 구제에 관한 부분까지도 포괄하는 법형태가 될 것인지에 대한 피해구제법의 법적 성격도 규명해 볼 필요가 있다는 취지로 토론을 하였는데 필자는 피해구제입법시 가장 중요한 문제는 역시 보상기금을 어떻게 마련할 것인가와 피해자의 입증책임을 어떻게 경감시킬 것인가 하는 것이라고 생각하였고 따라서 이 문제에 초점을 맞추어 글을 썼습니다.

\*\* 강원대학교 법학전문대학원 교수, 변호사

1) 1934년 전 의료근로감독관장(ex Chief Medical Inspector of Factories) Thomas Legge는 석면관련질환과 관련하여 다음과 같이 회한을 표시한 바 있다. “현재의 지식에 비추어 과거를 돌이켜 고찰해보면, 석면질환을 발견하고 예방할 수 있는 기회를 놓친 점은 매우 유감스러운 일이라 하지 않을 수 없다”. David Gee & Morris Greenberg, *Asbestos: From 'Magic' To Malevolent Mineral*, in Poul Harremoës et al.(eds.) 『The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warning, European Environment Agency』(2002), p.52.

2) Id., p.58.

3) 대구지방법원 2007. 12. 4. 선고 2005가단51553 판결: 법원은 피고 회사에게 석면노출로 인한 피해를 예방하기 위한 적절한 보호조치를 다 하지 아니하였음을 이유로 피고 회사에게 배상을 명하였다(참고로, 피고 회사는 이

이 없는 석면제조공장 인근의 주민들 및 석면광산 주변 주민들에게서 석면관련질환이 관찰된 사례, 재개발공사현장 주변에서 거주한 것 말고는 석면에의 직업노출력이 없는 시민이 악성중피종에 걸린 사례 등은 이제 우리나라도 석면관련 질병이 기나긴 잠복기를 끝내고 본격적으로 발생할 것임을 예고하는 전조라 하겠다.

이러한 피해사례들이 언론을 통하여 국민들에게 알려지면서 석면피해자를 구제해야 한다는 여론이 형성되었고 이에 2009. 1. 15. 양승조 의원을 대표발의자로 한 “석면피해보상법안”(이하 “양승조의원안”이라고 한다)이 발의되었다.<sup>4)</sup> 이 안은 동법의 제안이유를 “과거 석면탄광에서 근로했거나 가내수공업 형태로 석면 추출 작업에 종사했던 많은 근로자, 또, 석면 산업으로 인해 오염된 지역에 거주하는 국민들은 석면으로 인한 건강상의 위해를 안고 있었으나 이를 보상하기 위한 법제는 마련되어 있지 아니하였음 이에 석면피해를 보상할 수 있는 법제를 만들어...산업발전과 함께 국가발전에 막대한 기여를 해온 우리 국민을 국가가 최선을 다해 돌볼 수 있도록 하기 위함”이라고 설명하고 있다.<sup>5)</sup>

석면으로 인한 건강피해를 구제하기 위한 특별법의 제정과 관련해서는 다루어야 할 쟁점이 적지 않다.<sup>6)</sup> 그러나, 이 글은 개별 석면제조자

판결에 대해 항소하지 아니하여 이 판결은 확정되었다).

- 4) 양승조의원안은 국회 홈페이지 의안정보시스템에서 검색할 수 있다. Available at [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=PRCF0Z9I0U1Z1Y5B1K6S2B00I9Y0R1G5](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRCF0Z9I0U1Z1Y5B1K6S2B00I9Y0R1G5)(검색일자 2009. 2. 8.). 또한, 민주당 김상희 의원은 “석면피해의 보상과 예방에 관한 법률안”의 초안(이하 “김상희의원안”이라고 한다)을 마련 중에 있다. 이 안은 필자가 의원실을 통하여 개별적으로 입수한 것으로 아직 공개되지 않았다.
- 5) 한편, 김상희의원안”의 제안이유도 같은 취지이다: 업무상 질병으로 인정받지 못하는 환경성 노출로 인한 피해에 대해서는 따로 보상받을 수 있는 법제가 마련되어 있지 않은 실정임. 원인제공자인 석면 사업장은 이미 폐업되었거나 영세한 사업장이 대부분이어서 실질적인 보상책임을 실현하기 어려운 실정임. 이에 직업성 석면질환만이 아니라 환경성 석면질환으로 고통을 받고 있는 피해자들의 보상과 석면으로 인한 피해를 예방하고 관리할 수 있는 법제를 만들어...경제발전에 헌신·기여한 국민들에 대한 국가의 사회적 책임을 다하고자 동 법을 제정하려는 것임”.

또는 유통판매자 등을 상대로 한 피해배상청구 방식에 의한 구제방안을 넘어서 특별법 제정을 통하여 석면피해자들을 집단적으로 구제해야 할 논거를 중점적으로 논구하는 것을 제1의 목적으로 한다(II. 석면피해구제의 책임자). 뒤에서 보는 바와 같이 이 주제는 피해보상재원의 조성문제와 밀접한 연관을 가지고 있다는 점에서 단순히 이론적 차원에 머물러 있는 논의가 아니다. 또한, 법적 관점에서 중요하게 다루어져야 할 사항인 석면에의 노출 및 피해 입증의 문제를 검토하고자 한다(III. 피해구제입법에서의 석면에의 노출 등 입증책임의 경감 방법의 탐구). 특별법에 의하여 피해구제를 실시하더라도 피해구제를 신청하는 자는 자신이 석면에 노출됨으로 인하여 특정한 질병에 이르게 되었음을 증명해야 한다. 그런데, 그 증명의 정도에 관하여 통상의 증명수준을 요구하게 되면 특별법에 의한 실효적 구제라는 입법목적의 달성에 장애를 초래할 수 있다. 따라서, 특별법에 의한 피해구제의 실효성을 보장하기 위하여 증명의 정도를 완화하는 적절한 수준과 방법을 탐구하지 않을 수 없다. 그리고, 어쩌면 현실적으로 가장 중요한 문제라고 볼 수 있는 피해보상기금의 재정을 어떻게 효과적으로 또 법의 일반원칙에 맞게 조성할 것인가 하는 문제를 살펴보고자 한다(IV. 피해보상기금 재원조성 방법의 탐구). 마지막으로, 양승조의원안과 김상희의원안이 지닌 문제점을 이상의 논의를 바탕으로 간단히 검토하는 것으로 이 글을 마무리하고자 한다(V. 우리나라의 석면피해구제법안의 검토).

6) 이 쟁점들에 대한 개관은 박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2008, 139면 이하 참조.

## II. 석면피해구제의 책임자

### 1. 국가의 책임(the State's liability)

#### (1) 프랑스의 국가책임 인정사례

프랑스 Marseille 행정법원은 2000. 5. 30. 석면에 노출된 뒤 사망한 4명의 근로자들의 가족이 국가를 상대로 제기한 소송에서 국가책임을 인정하는 판결을 선고하였다. 이 사건에서 법원이 국가책임을 인정하는 책임사유로 다음 두 가지를 들었다. 첫째, 국가가 1977. 행정명령(Decree of 17 August)을 발령하기 전 석면먼지의 영향에 노출되고 있는 직원이 존재하는 시설에 적용가능한 특수한 안전조치에 관하여 입법행위를 하지 아니하였다는 점<sup>7)</sup>과 둘째, 프랑스 국립보건의학연구소(French National Health and Medical Research Institute)가 연구결과를 발표한 1995년 전에 그 주제에 관하여 과학적 조사연구를 요청하지 아니하였다는 점이 그것이다.

항소법원은 2001. 10. 18. 1심 법원의 결론의 지지하였는데 특히 국가가 정확한 과학적 데이터에 의하여 노출한계치(exposure thresholds)를 정당하게 낮추지 아니한 채 단순히 1987년 및 1992년 유럽지침(European Directives)을 국내입법화 한 행위를 비난하면서 유럽기준을 준수하였다는 사정이 국가가 합리적으로 행위하였음을 인정하는데 충분한 근거가 될 수 없다고 판시하였다. 이어 2004. 3. 3. 국참사원(conseil d'etat)은 하급심 판결을 유지함으로써 국가책임을 최종확정하였다.<sup>8)</sup>

국참사원의 판결에서 특기할 것은 직업적 리스크를 예방할 책무를

7) 프랑스 노동법은 보건안전(health and safety) 영역에서는 작업장 환경조건을 결정할 사업주의 권리를 제한할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

8) Cécile Manaouil et al. "Compensation of Asbestos Victims in France", 25 Med. & L 435 (2006), at 442-443.

지고 있는 국가에게는 근로자들이 노출될 수 있는 위험에 관한 정보와 지식을 잘 알고 있어야 할 의무(a duty to keep itself informed of dangers for workers' health; 이하에서는 “최신과학지식유지의무”라 한다)가 있다고 실시한 부분이다.<sup>9)</sup> 근로자의 건강을 위협하는 위험(원)에 관하여 국가에게 위와 같은 의무를 인정한 것은 그 법적의미가 크다고 본다. 과학·기술의 발전에 따라 특정한 작업환경에서 뿐 아니라 일상의 생활환경에서 국민들의 건강한 삶을 위협하는 위험(개연성과 규모)이 지속적으로 축적, 강화되고 있는 현실적 상황에서 국가의 그러한 의무는 근로자의 보건이라는 한정된 영역에서 인정되는 제한적 의무성을 넘어서 일반국민들의 건강에까지 확대적용가능한 일반적 의무성을 가진다는 입론이 충분히 가능하다고 본다. 국가는 이러한 의무에 따라 위험에 관한 최신의 과학지식(the cutting edge of scientific knowledge)을 보유하여야 하며 그 지식의 ‘최신성’을 유지하기 위하여 필요적절한 연구조사를 실시해야 할 의무가 있는 것이다.<sup>10)11)</sup>

9) Roger Errera, "Liability of the state-administration under a duty to keep itself informed of dangers for workers' health arising from contact with certain products or substances", P. L. 2004, Aut, at 681. “나아가 그러한 위험을 제거 또는 제한하기 위하여 근로자들이 사용하거나 접촉하는 제품이나 물질에 대하여 적정한 모든 조치를 취하고 구득가능한 과학적 지식을 고려하고 필요하다면 조사 및 연구해야 할 적극적 의무가 있음을 인정하였다”.

10) 국가가 최신과학지식유지의무에 기속됨에 따라 이러한 의무위반을 이유로 국가의 배상책임을 청구하는 소송에서 특정 제품 또는 물질의 위험성을 알지 못했다는 국가의 부지의 항변은 부정될 것이다. 또한, 그 위험성을 당시의 과학지식으로는 알 수 없었다는 주장도 제한적으로 인정되어야 할 것이며 나아가 이 부분의 입증책임은 피해자 원고가 아닌 피고 국가에게 있다고 해야 할 것이다.

11) 이와 관련하여 이은기교수님은 토론에서 미국의 사례가 없어 국가책임에 대한 사법부의 태도가 궁극하다고 하셨는데 필자가 이 글을 준비하면서 국가책임을 묻는 사례를 발견하지는 못했는데 실제로도 그런 사례가 없을 것 같다. 왜냐하면 국가에게는 기본적으로 과실책임에 기반하여 책임을 묻어야 하는 반면 제조자등에게는 엄격책임인 제조물책임을 물을 수 있기 때문에 국가를 상대로 책임을 묻어야 할 유인이 없다고 본다.

## (2) 대한민국의 최신과학지식유지의무 위반 여부

우리나라에서는 1993년 악성중피종에 걸린 46세의 석면섬유근로자 (asbestos textile worker)의 피해사례를 통하여 석면관련질병이 최초로 보고되었다.<sup>12)</sup> 그러나, 석면의 위험성을 경고하는 기사는 이미 수 년 전에 보도되었다. 1986. 1. 29. 경향신문은 국내 언론으로는 최초로 “단열, 절연재- 석면 폐암위험, 유독성물질...규제관리시급 미국선 한 해만여 명 사망 추정 일부 제품 사용 금지”라는 내용으로 석면의 유해성을 알렸다. 이어 1987. 4. 23. 서울신문은 “무방비, 석면공해”란 컷과 “강력한 발암물질...규제 없이 남용”, “장기 접촉 땀 폐암발생률 정상인 14배”라는 내용의 기사를 보도하였으며, 1988. 5. 25. 한겨레신문은 1면 머리기사로 “악성중피종으로 100여 명 사망”이라는 제목의 기사를 실었다.<sup>13)</sup>

국내에서 최초로 전국의 석면제조근로자를 대상으로 한 체계적인 석면관련질환조사는 1993년에 실시되어 1995년 139명의 근로자 중에서 25명이 이상소견을 보였다는 내용의 조사결과가 대한산업의학회지에 발표되었다.<sup>14)</sup> 한편, 국제사회에서는 1989. 6. 16. ILO 제72회 총회에서 “석면 사용 안전에 관한 협약”(Convention concerning Safety in the Use of Asbestos)을 채택하였는데 정부는 2007. 4. 4.에서야 비준서를 ILO에

<sup>12)</sup> Domyung Paek, “Asbestos Problems Yet to Explode In Korea”, International Journal of Occupational and Environmental Health Vol 9/No 3, Jul/Sep 2003, p.266.

<sup>13)</sup> 안중주, 『침묵의 살인자』, 2008, 51, 63, 72면; 한겨레신문은 계속하여 국내 석면암 환자 해마다 늘어: 악성중피종 10년 새 3배...발병 1년 안 사망, 석면 사용량 증가 불구 규제 무방비(1989.8.2.자)와 “국내 최초의 석면폐증 의심환자 3명 발견” 등의 심층취재기사를 보도하였다. 한편, 위 기사를 작성한 기사는 1988년 당시 한국의 석면오염 실태와 정부의 무대책 등을 고발한 『석면공해: 조용한 시한폭탄』출간하였다(안중주, 같은 책, 63면).

<sup>14)</sup> 백도명 외, “우리나라 일부 석면사업장의 석면폐 유병률”, 대한산업의학회지 제7권 제1호, 1995; 백도명, “석면관련질환의 역학적 현황과 과제”, 『환경성질환 석면중피종 연구센터 개소식 및 기념 심포지엄』, 109면.

기탁함으로써 동 협약은 2008. 4. 4. 조약 제1893호로 발효되게 되었다.<sup>15)</sup> 동 협약은 국가법령은 작업 중 석면에 노출되어 발생하는 건강상의 위험을 예방, 관리하며 그러한 위험으로부터 근로자를 보호하기 위한 조치들을 규정하며(제3조 제1항), 제1항에 따라 작성된 국가법령은 기술 진보와 과학 지식의 발전에 비추어서 정기적으로 재검토되어야 한다고 하고 있다(제2항).

석면폐의증 유병률은 10년 이상 폭로된 근로자들에게서 16%에 달하고 있으나, 최초 보도된 이후 정부가 석면을 연구하고 사용·제한·금지 등 규제를 한 바 거의 없고 겨우 2-3년 전부터 유관부처 노동부, 환경부 등이 관련대책을 수립하며 시행하고 있는 실정이다.<sup>16)</sup> 노동부는 1997. 산업안전보건법령을 개정하여 청석면(crocidolite)과 갈석면(amosite)은 제조·수입·양도·제공 또는 사용을 금지하였을 뿐(제29조 제1항 제6의2호)<sup>17)</sup> 별다른 조치를 취하지 않고 있다가, 2005.에 들어서야 석면대책 T/F를 구성하여 2006. 석면으로 인한 근로자 건강장해예방 1차 대책을 발표하기에 이르렀다.<sup>18)</sup> 환경부도 최근 석면문제가 사회문제화되면서 다중이용시설 실내공기 중 석면기준 0.1개/cc 설정하고, 석면을 특정대기유해물질로 규정하는 한편 석면을 1% 이상 함유한 폐기물을 지정폐기물로 분류하여 관리하는 계획을 수립하였다.<sup>19)</sup> 그리고 2007. 정부는 관련부처 합동으로 ‘석면관리 종합대책’을 마련하였다.<sup>20)</sup>

15) 외교통상부, 대한민국 다자조약 정보, available at <http://www.mofat.go.kr/state/treatylaw/treatyinformation/index2.jsp?TabMenu=TabMenu>. (검색일자: 2009. 2. 5.)

16) 안중주(註 12), 365-367면.

17) 다만, 개정시행령 부칙 제1조에 따라 동 조항은 2000년 1월 1일부터 시행되었다. 한편, 백석면(chrysotile)은 2009.에 제조 등이 전면 금지된다.

18) 조원식, “우리나라의 석면관리정책”, 석면피해에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 정책토론회, KESP, 2007, 60-61면.

19) 백운석, “환경부 석면관리 정책방향”, 『환경성질환 석면중피종연구센터 개소식 및 기념 심포지엄』, 24-25면; 또한, 석면노출 가능성이 높은 석면광산 공장인근 주민의 건강영향조사를 위한 기초연구를 진행하고 있다

20) 조원식(註 17), 61면.



이러한 점에 비추어 보면 국가는 석면위험을 연구하고 예방하지 아니한 데 대한 국가책임을 수증할 수 있지 않을까 한다.

## 2. 석면제조사, 유통판매자, 사용자 등의 책임에서 본 타당근거

석면제조사 및 유통판매자의 책임문제를 제조물책임의 법리에 따라 살펴본다.<sup>21)</sup> 제조물책임법은 제조물의 결함을 당해 제조물에 제조·설계 또는 표시상의 결함이나 기타 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 있는 상태라고 정의하고 있다(제2조 2호). 제조물책임법은 Restatement (Third) of Law Torts, Product Liability(1997)를 모본으로 하여 만들어졌고 또 미국에서는 석면피해와 관련된 제조물책임에 관한 주목할 만한 판례가 축적되어 있으므로 이하에서는 미국의 판례 및 이론을 바탕으로 이 부분 논의를 전개하고자 한다.

미국법정에서는 제조물 결함의 판단기준으로 주로 소비자기대기준(consumer expectation test)<sup>22)</sup>과 위험-효용기준(risk-utility test)<sup>23)</sup>이 채용

21) 석면과 제조물책임에 관하여 참고할 만한 글로는 김민동, “석면의 법적 규제와 제조물책임”, 재산법연구 제25권 제2호, 2008; 여기서는 제조물책임의 적용가능성을 전제하고 검토하는 것은 아니다. 제조물책임법 부칙에 의하면, 동법은 동법 시행 후 제조업자가 최초로 공급한 제조물로부터 적용한다고 하고 있으므로 결국 동법은 2002. 7. 1. 이전에 공급된 건축설비나 건축재 등으로 인한 피해에는 동법이 적용되지 않기 때문이다(김민동, 147면).

22) 소비자기대기준을 근거로 한 판결로는 Sparks v. Owens-Illinois. Inc. 32 Cal. App.4th 461, 38 Cal. Rptr. 2d 739.

23) 위험-효용기준을 근거로 한 판결로는 Douglas A. ABADIE, et al. v. Metropolitan Life Insurance Company et al. 791 So.2d 126: “Halphen and its progeny provide that a product is unreasonably dangerous per se if a reasonable person would conclude that the danger-in-fact of the product, whether foreseeable or not, outweighs its utility. To determine whether a product is unreasonably dangerous per se, a risk/utility test must be applied. Simply, if a product's usefulness to society outweighs the risks associated with its normal use, then the product cannot be unreasonably dangerous.”

되고 있다.<sup>24)25)</sup>

결함의 존재여부와 관련하여 제조당시에 과학적으로 알 수 없었던 위험(scientifically unknown risk)이면 대체로 결함 있는 상품으로 취급하지는 않지만, 석면에 의한 암 발생과 관련하여서는 그러하지 아니하였다<sup>26)</sup>. Beshada 사건<sup>27)</sup>에서 피고는 판매당시에 석면의 위험성을 과학적으로 알 수 있었을 경우에만 책임을 진다며 과학기술수준의 항변(state-of-the-art defence)을 제출하였는데 법원은 동 항변은 본질적으로 과실항변(a negligence defense)으로<sup>28)</sup> Freund 판결<sup>29)</sup>을 인용하면서 위험

24) 이 판결들에 대한 간략한 소개는 김민동(註 20), 150-151면.

25) 한마디로 결함이란 상품이 사용자에게 비합리적으로 위험한 상태(unreasonably dangerous)에 있음을 의미하는데, 이는 일반적인 소비자의 예상을 넘은 위험한 상품(more dangerous product beyond the expectation of the ordinary consumer)이라는 점을 또는 경제적으로 실행가능한 덜 위험한 대체수단이나 개선책(less dangerous alternative or modification which was economically feasible)이 있다는 점을 증명함으로써 입증할 수 있다(서철원, 『미국 불법행위법』, 2005, 142면).

26) 서철원(註, 24), 144면.

27) Beshada v. Johns-Manville Products Corp. N.J., 447 A.2d 539.

28) Id., at 546: "과실(negligence)은 행위자 지향적(conduct-oriented)으로 피고의 행위가 합리적인지 여부를 따지는 것이다. 반면 엄격책임(strict liability)은 제품 지향적(product-oriented)으로 그 제품의 예상용도(for its foreseeable purposes)에 비추어 합리적으로 안전한지 여부를 따지는 것이다"(Id., at 544)

29) Freund V. Cellofilm Properties, Inc., 87 N.J 229, 432 A.2D 925(1981) at 545: the Freund holding that "knowledge of the dangers of the product is **imputed to defendants as matter of law**". 지식의 귀여(歸與)(the imputation of knowledge)라는 개념에 주목하자. 법원은 이것이 법적 허구(legal fiction)라고 하였으며 이는 피고가 제품의 위험성을 알았거나 혹은 알 수 있었다고 추정함을 뜻하는 것이 아니라고 하였다(the imputation of knowledge is, of course, a legal fiction...the imputation of knowledge is not represent any presumption that defendant knew or even that they could have known of the product's dangers; Keeton, "Products Liability-Inadequacy of Information", 48 Tex. L. Rev 398(1970) at 407-08(Beshada, fn 3.에서 재인용). 따라서, 김민동 교수의 글(註 20) 중 "위험-효용기준은...제조자가 그 제품의 위험성을 알고 있다는 지식을 귀속의 근거로 한다는 점(the imputed knowledge)

에 관한 인식은 당위적(as matter of law)으로 피고에게 있는 (귀속된) 것이라고 하였다. 이어 법원은 제조당시에 알려지지 아니하여 위험의 경고를 하지 못한 것을 이유로 한 책임의 부과가 엄격책임 규정에 의하여 달성하려고 하는 목적과 정책(the goals and policies)을 진전시킬 수 있는지 여부가 이 사건에서 가장 중요한 탐구사항(inquiry)이라고 하며 “위험의 사회적 분산(Risk Spreading)”이라는 개념을 들며 이를 긍정한다. 법원은 동 개념을 다음과 같이 설명하고 있다:

제품으로 인한 손해비용을 가장 잘 배분할 수 있는 사람은 제조자와 유통판매자(the manufactures and distributors)이다. 손해비용을 포함한 제품의 모든 비용은 제품가격에 반영되어야 하는데 이는 책임의 부과를 통해서 이루어진다. 즉, 제조자와 유통판매자는 책임보험에 가입한 뒤 보험비용을 제품가격에 반영하고 이 같은 방식으로 제품의 비용은 제품의 판매이익 및 사용이익을 얻는 사람들-제조자, 유통판매자 및 구입자(buyer)에게 부담 지워진다. 손해비용을 책임 없는 피해자(the innocent victims)보다 제조자, 판매자 및 구입자에게 부과하는 것이 우선이고, 이것이 엄격책임 규정의 규범적 기본전제(basic normative premise)다.<sup>30)</sup> 궁극적으로 우리 경제가 만든 다양한 제품들로부터 편익을 누린 사회전체가 석면과 같은 위험한 제품으로 인한 질병에 대한 책임을 부담해야 한다.<sup>31)</sup>

### 3. 종합검토: 국민연대라는 이념으로 도약

석면은 우리나라 건축물 90%이상이 석면자재를 사용하였으며 모든

---

이 가장 큰 특징이다. 이 점이 과실책임(negligent liability)과의 기본적 차이점이다”(148-149면) 라는 부분은 그 의미가 모호하여 오독을 낳을 수 있는 표현이다.

<sup>30)</sup> BeshadaId, at 547.

<sup>31)</sup> Id. at 549.

차량과 철도차량의 브레이크 라이닝과 패드에 석면이 상용되었다.<sup>32)</sup> 석면의 건강위험에 대한 일반대중의 관심 때문에 석면대체물질을 개발하기 위한 시도가 오래 전부터 있었고, 상업적 생산측면에서 석면 대체물질이 개발되어 많은 것들이 상업적으로 석면을 대체해오고 있다.<sup>33)</sup> 그러나, 가격 및 효능측면에서 석면보다 상대적으로 열위에 있다는 이유로 더 안전한 물질로 충분히 대체되지 아니한 것으로 여겨진다.

제조물책임에 있어서 엄격책임을 부과하고 있는 Beshada판결은 자신의 결론의 설명논거로 피해자의 관점에서 선 정의규범적 근거<sup>34)</sup>와 법경제학적 근거를 제시하고 있는데 이것은 특별법 제정의 타당근거를 탐색하는데 있어 어떠한 시사점을 제공해줄 수 있을까. 책임원리에 비추어 귀책성이 결여된 피해자에게 아니라 제조자, 판매자 및 구입자에게 손해비용의 부담책임을 부과하는 것이 정의규범에 부합한다(정의규범적 근거). 또한, 사고로 인한 비용부담에 대한 책임을 제조자 등이 적절한 주의를 베풀었는지 여부와 상관없이 부과한다면 제조자 등으로서는 사고발생을 예방하는 것이 최선일 것이고 이 점은 제조자 등으로 하여금 대체수단을 개발하게 하는 등 덜 위험한 대안을 고려하도록 하는 유인을 제공할 것이다. 한편, 제조자 등은 회피할 수 없는 사고에 대해서는 보험에 가입할 것이며 이 비용은 곧 가격에 반영되고 그 결과 수요가 감소함으로써 사고는 적정수준으로 줄어들 것이다(법경제학적 근거).<sup>35)</sup>

그런데, 여기서 문제는 제조자 등 책임주체가 도산 등으로 인하여 부재한 상황에서 피해자-가해자의 행위주체의 존재를 전제로 하는 법경제학적 논거는 사실상 작동될 수 없다는 데에 있다. 결국, 특별법 제

32) 시민환경연구소, 『석면공해와 시민건강』, 17-24면.

33) 편집실, “석면 대체물질”, 광물과 산업 Vol. 6 No 1(1993), 2-4면>(\*이는 Industrial Minerals지 1992. 12.에서 발췌한 내용이라고 한다)

34) 이에 대해서는 정태욱, “슈클라의 자유주의”, 『자유주의 법철학』, 2007, 73면 이하 참조

35) Richard A. Posner(정기화 역), 『법경제학 상』, 2004, 275-276면 참고.

정 논의에서 우리는 석면으로 말미암은 기술 및 산업 발전의 최종수혜자는 경제공동체로서의 국민이라는 거시경제적 논거, 다수의 선량한 (innocent) 석면피해자는 보호되어야 한다는 정의규범론 나아가 이러한 논거들을 포괄적으로 아우르는 타당이념으로서 국민연대의 요청이라는 논거로 도약할 필요가 있다.

프랑스는 석면피해보상법제를 운영하고 있는 나라들 중 하나인데<sup>36)</sup>, 프랑스 노동·사회보장 장관은 석면피해보상기금(Le Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'amiante; Indemnification fund for asbestos victims 이하 "FIVA"라 한다)을 설치의 정당성에 대해 다음과 같이 말하였다: 우리 모두는 석면피해자에게 지속되는 고통을 그리고 그 주변사람에게 미치는 가공할 파괴적 영향들을 잘 알고 있다. 국민연대의 이름으로(in the name of national solidarity)<sup>37)</sup> 우리는 우리공동체가 피해자에게 공평한 보상을 지급하는 것이 낫다고 믿는다. 석면의 비극은 '보상의 관점(in terms of indemnification)'에서 관련 절차의 복잡성뿐만 아니라 직업적 사고와 질병에 관한 법률이 지닌 한계를 보여준다.<sup>38)</sup> 양

36) 프랑스는 2000. 12. '2001년을 위한 사회보장재정법'을 제정하였고, 이 법 제53조에 근거하여 석면피해보상기금(FIVA)을 설치하였다(박종원(註 6), 48면).

37) 심창학 교수에 의하면 Solidarity의 개념에 대해서는 프랑스 체계의 공식적 이데올로기로서 일반적 공감대가 형성되어 있다고 한다. 1946년 이후 이 연대의 틀 내에서 사회보호는 헌법상 기본권의 하나로 명시되어 있는데 다만 연대의 적용범위와 그 종류에 대해서는 이를 사용하는 행위자의 이해관계에 따라 다르게 사용되고 있다고 한다. 한편, 전 국민을 대상으로 하는 연대를 National Solidarity(국민연대)라고 하고, 특정 그룹을 대상으로 하는 연대를 국민연대와 구분하여 Group Solidarity(집단 연대)로 분류된다(심창학, "국민연대와 집단연대: 프랑스 사회보장 개혁(1944-1948)", 한국정치학회보 제31집 제2호(1997.9), 319면 이하 참조)

38) Cécile Manaouil et al.(註 8), at 438; FIVA의 설치목적은 피해보상시스템의 결점 즉, 한편으로는 직업질병보상법(occupational disease legislation) 아래에서 정액급여(a flat-rate payout)에 따르는 불충분한 보상, 다른 한편으로 피해자 특히 기대수명이 짧은 중피종 피해자(mesothelioma victims)의 관점에 비추어 신속하지 아니한 구제절차의 지연을 극복하려는 시도이다. 부수적으로 국가책임소송을 막으려는 것이다(Id. at 440)

승조의원안의 제안이유 중 산업발전과 함께 국가발전에 막대한 기여를 해온 우리 국민을 국가가 최선을 다해 돌볼 수 있도록 하기 위하여 라는 부분도 이러한 국민연대의 정신에 기초한 것이라고 볼 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

### Ⅲ. 피해구제입법에 있어 석면에의 노출 등 입증책임의 경감 방법의 탐구

#### 1. 문제의 소재

서론에서 언급한 바와 같이 특별법 방식을 통한 피해구제라 하더라도 피해자는 자신의 건강영향 뿐 아니라 석면에의 노출의 실재성을 증명해야 한다. 그러나, 석면으로 인한 질병의 인정기준을 엄격하게 정하거나 석면노출에의 증명의 정도를 통상소송에서 요구하는 수준으로 한다면 특별법 형식을 통한 구제의 실효성은 반감될 가능성이 있다.

일본의 석면피해구제법은 석면폐암을 구제대상 질병으로 지정하고 있다. 그러나, 이 질병의 인정기준으로 흉막플라크 소견에다가 석면폐에 상당하는 폐 섬유화 소견이 필요하다고 정하고 있는바 이는 사실상 ‘석면폐’를 요구하고 있는 것으로, 석면폐를 구제대상 질병으로 지정하고 있지 않다는 점에서 석면폐암이 구제법을 통해 인정되는 사례는 사실상 없다고 한다.<sup>40)</sup> 한편, 일본의 피해구제법에서 직업노출력을 확인할 수 있는 자영업자에 대해서는 직업종사력만으로 석면에의 노출을 인정받을 수 있으나 직업노출력을 확인할 수 없는 경우에는 그러하지

39) 김상희의원안의 제안이유도 “경제발전에 헌신·기여한 국민들에 대한 국가의 사회적 책임을 다하고자”하는 것이라고 한다.

40) 후루야수기오, “모든 석면 건강 피해자·가족에 대한 공정/평등한 보상의 실현-일본의 경험”, 한국석면추방네트워크 외, 석면특별법 제정위한 국회 토론회 “석면공해와 시민건강”, 17면.

아니한 문제가 있다고 한다.<sup>41)</sup> 따라서, 석면에의 노출증거의 증명과 구제대상 질병의 의학적 인정기준은 석면관련질환의 증후의 특수성과 특별법의 입법취지 등을 반영하여 정해야 한다.

## 2. 석면에의 노출 및 석면노출과 피해발생과의 인과관계에 관한 증명

우선 이와 관련한 판결(결정)을 살펴본다. WTO 항소기구(the Appellate Body)는 2001. 석면 수입을 금지 조치의 정당성을 둘러싼 프랑스/EU-캐나다의 사건에서 다음과 같이 결정한 바 있다.

“각국은 자신들의 건강·환경·동물복지 조치를 오직 소수의 과학자들에 의하여 주창·유지되는 나름 타당하고 존중되는 (qualified and respected) 과학적 식견에 근거할 수 있다...회원국이 건강정책을 수립함에 있어 자동적으로 ‘특정시점’에서의 다수의견을 구성하고 있는 것을 따를 의무가 없다... (이는)...우월적 증거법칙(a preponderant weight of the evidence)에 근거하여 자신의 결정에 이를 필요가 없고, 그보다 낮은 정도의 증명수준 (a lower level of proof)에서도 결정할 수 있음을 의미한다.<sup>42)</sup>

네덜란드의 대법원도 석면피해자를 보호하는 방향으로 자신의 태도를 발전시켜 나아갔다. 그 첫 표명은 ‘사실상의 혐의’(factual suspicion)에 바탕하여 피해와 근로 사이의 인과관계를 증명할 수 있다고 한 판결이고, 이어서 질병과 근로 사이에 인과관계가 존재하지 아니한다는 증명부담을 사업주에게 확실하게 지운 판결이다. 그리고 1993년 대법원은 고용주가 근로자를 보호할 의무(care of duty)를 해태하고 근로자의

41) 후루야수기오, 같은 면.

42) David Gee & Morris Greenberg(註 1), p. 57; WTO Report of the Appellate Body, "EUROPEAN COMMUNITIES-MEASURES AFFECTING ASBESTOS AND ASBESTOS-CONTAINING PRODUCTS", WT/DS135/AB/R(12 MARCH 2001), p. 64.

질환이 석면관련질병으로 발전한 경우, 고용주가 다른 원인의 존재를 증명하지 않는 한(이것은 사실상 불가능하다) 그 과실(the negligence)이 질병의 유일한 원인으로 간주된다고 하였다. 또한, 근로자의 석면노출이 고용주가 석면의 위험성을 알고 있었어야 할 시기(a period when the employer should have known of the dangers)와 그보다 앞선 시기, 즉 고용주가 위험성에 관한 지식의 결여를 합리적으로 변명할 수 있는 시기(a preceding period, when the employer might reasonably have excused its lack of knowledge concerning the dangers of asbestos)에 있었던 경우 석면노출이 앞선 시기에 이루어졌음을 증명해야 할 의무는 고용주에게 있다고 하였다(물론 이것의 증명도 불가능하다).<sup>43)</sup>

2002년 영국 귀족원(the House of Lords)은 Fairchild 사건<sup>44)</sup>에서 석면 흡입으로 인해 악성중피종에 걸렸다는 것을 부정한 항소원의 판결을 파기하면서 고용주가 근로자 상해의 위험을 증가시켰다면 비로 고용주가 실질적으로 그 상해를 주었음을 입증하는 것이 불가능하더라도 책임을 져야 한다고 하였다.<sup>45)</sup>

43) Yvonne R.K. Waterman, “the Dutch Institute for Asbestos Victims”, *International Journal of Occupational and Environmental Health* Vol 10/No 2(Apr/June 2004) p.167; 그럼에도 보상을 받기까지의 시간은 지나치게 길어 피해자의 생존 시 보상을 받을 수 있도록 하는 범위에서 법적 절차에 걸리는 시간을 단축시키는 방안이 제안되었는데 이는 ‘석면피해자연구소’(the Institute for Asbestos Victims; IAS)의 설립으로 이어졌다. 이 연구소의 제1차 목적은 가능한 한 신속하게 그러면서도 피해자의 (법적-필자부기) 지위를 훼손하지 않고 최소한의 불편으로 보상을 보장하는 것이다. 또 석면관련문제에 관한 전문기구로서 개별피해자의 피해를 공식적으로 인정 (a public acknowledgement)함으로써 사법부의 부담을 경감하는 것을 부수적 목적으로 하고 있다.

44) Fairchild v Glenhaven Funeral Services Ltd (t/a 호 Dovener & Son [2000] UKHL 22; [2003] 1 A. C. 32 (HL))

45) 김민동(註 20), 158-159면. 이 사안은 여러 곳에서 일을 하다 상당한 양의 석면면지에 노출되어 악성중피종에 걸린 근로자는 어느 곳에서의 노출로 인하여 질병에 걸렸는지를 증명할 수 없음에도 불구하고 사업주 중 어느 누구를 상대로 제소할 수 있다고 한 사례이다. 이 사안에서 귀족원은 확립된 판단기준(the standard rule)에 의하면 피고의 행위가 손해발생의 가능



한편, 증명부담을 경감한 입법례도 발견된다. 미국의 FAIR Act(the Fairness in Asbestos Injury Resolution act of 2005) 법안은 석면에의 노출에 관한 입증을 청구자의 진술 또는 청구자가 사망한 경우 동료 또는 가족의 진술로 그 밖에 건축기록 등 합리적으로 신뢰할 수 있는 증거로 할 수 있도록 하였다. 그리고 노출의 추정과 관련하여 석면에 대한 실질적인 직업노출이 전형적으로 이루어지는 업종 또는 직종(이러한 업종 또는 직종은 석면질병보상국장이 지정한다)에 일정한 기간 동안 종사하였음을 입증하는 경우 직업적 노출이 있었던 것으로 추정한다. 한편, 몬태나 주 리비(Libby) 광산의 특수성을 이유로 일정한 사람<sup>46)</sup>에 대해서는 노출요건을 아예 면제해주고 있다.<sup>47)</sup>

프랑스 FIVA는 더 나아가 증명부담을 경감해줄 목적으로 피해자가 보상대상의 직업성질병에 걸린 것으로 판정되면 피해자는 석면에 노출된 것으로 간주되어 석면노출과 질병발생 사이의 인과관계를 증명할 필요가 없는데 같은 원리가 직업성 노출로 인한 경우가 아니더라도 정부의 공식목록(an official government list, Ministerial Decision of 5 May 2002)에 등재된 석면질환에 걸린 신청자의 경우에도 적용된다.<sup>48)</sup>

성(the likelihood of damage)을 증가시켰음을 보여주는 것만으로 충분하지 않고, 피고의 행위 말고는 달리 원인이 없다는 의미에서 피고의 행위가 손해를 일으켰음을 증명해야 한다고 한다. 그런데, 석면섭유가 중피종을 일으키는 메커니즘에 관한 현재의 과학지식수준에 의하면 적어도 1곳 이상의 작업장에서 석면에 노출된 청구인은 이러한 기준을 만족시킬 수 없게 되는데 이러한 결론은 이 사건의 모든 정황을 고려하면 부당한(unjust) 것이라고 한다. 따라서, 이 사건에서는 행위와 손해 간에 필요한 인과관계에 관하여 예외적이고 완화된 기준(an exceptional and less demanding test)을 적용하였다(Janice Elliott Montague, "Smoothing the roughness of the justice of joint and several liability of employers: asbestos victims in the House of Lords", Cov. L. j. 2006, 11(1), at 92-93).

<sup>46)</sup> 2004. 12. 31. 이전에 리비질석광산에서 일하고 있던 사람 또는 2004. 12. 31. 이전에 리비로부터 반경 200마일 이내의 지역에서 12개월 이상의 기간 동안 계속하여 생활하거나 근로하고 있는 사람을 말한다(박종원(註 6), 86면)

<sup>47)</sup> 박종원(註 6), 85-56면.

이를 귀여성의 가정(the presumption of imputability)이라고 한다.<sup>49)</sup>

### 3. 검토

환경성 노출로 인한 석면피해자의 경우 석면에의 노출을 추정할 수 있는 단초로서의 ‘직업력’이 없다는 점은 피해구제를 받음에 있어 불리한 요소로 작용할 수 있다. 따라서, 석면에의 노출에 관한 증명의 부담은 경감되어야 한다. 이것은 비단 직업성 노출 피해자와 비직업성 노출 피해자 간의 형평성 논리에만 전적으로 기댄 당위론적 주장은 아니다. 순수하게 비자발적 노출로 인한 피해자의 경우 동등한 수준으로 보호되어야 하는 것은 물론이다. 그러나 무엇보다도 특정한 석면관련 질환의 경우에 역치가 없다는 사실을 고려해야 한다. 석면노출량과 석면폐의 발생 사이에는 양-반응관계(dose-response relationship)가 성립한다고 보고되었으나, 석면노출량과 암 발생과의 상관관계는 아직 알려져 있지 않다.<sup>50)</sup>

우리나라는 공기 중 석면기준을 0.1/cc로 설정하고 있는데 이는 미국 노동성 산업안전보건청(OSHA; Occupational Safety and Health Administration)의 기준을 따른 것이다. OSHA는 1994년 석면노출기준을 0.2개에서 0.1개로 내릴 경우 20년간 노출된 근로자의 암 발생률은 1000명당 4.5명에서 2.3명으로 감소한다고 추정하였다. 즉 0.1개의 기준에 의하더라도 암 발생을 방지할 수 없는 것이고 따라서 암 발생을 예방할 수 있는 기준은 없다고 할 수 있다.<sup>51)</sup> 악성중피종의 80% 이상에서

48) Cécile Manaouil et al.(註 8), at 440-441.

49) Annie Thēbaud-Mony, “Justice For Asbestos Victims And The Politics Of Compensation: The French Experience”, International Journal of Occupational and Environmental Health Vol9/No3, Jul/Sep 2003, p. 284.

50) 백남원, “‘석면노출기준 20배 강화의 의미’”, 대한산업보건학회 vol 164, 6면.

51) 백남원, 같은 면; 이는 석면에 관한 앞서 본 WTO 항소기구의 결정(註 41)에서도 언급된 바 있다: “all forms of asbestos(‘white’, ‘brown’ and ‘blue’ are carcinogenic; there is **no known threshold of safety** for this carcinogen”

석면 노출과 연관된다고 보고된다.<sup>52)</sup> 앞서 본 영국 귀족원 판결에서 증명책임을 과감하게 경감시킨 이유는 악성중피종의 경우 석면이 피해의 단일인자(a single agent)라는 점에 있었다.

지난 10년간 부산지역 발생한 원인불명의 악성중피종 환자 25명 가운데 14명이 **석면공장들로부터 반경 2km안에 거주하였던 것으로 확인**되었다는 보고<sup>53)</sup>와 환경부 석면광산 인근 주민들에 대한 건강영향조사에서 조사대상의 **광산주변 주민들 대부분**에게서 석면폐증 등 석면노출에 따른 질환이 관찰되었다는 사실<sup>54)</sup>은 무엇을 말해주고 있는지를 한번 따져봐야 한다. 일본에서도 직업노출력을 확인할 수 없는 경우에도 노출의 개연성이 높은 지역이나 중피종다발지역에 거주력이 있는 경우 일정한 거주력으로 노출을 인정하는 것이 석면폐암을 둘러싼 과제라고 이야기된다.<sup>55)</sup> 프랑스와 미국의 사례를 참고하여 이 문제를 법적으로 해결해야 할 것이다.

(David Gee & Morris Greenberg(註 1), p. 57)

- 52) 김윤성, “석면관련 질환의 내과적 진단과 치료의 전망”, 환경성질환 석면중피종연구센터 개소식 및 기념 심포지엄, 80면.
- 53) 강동목, "부산지역 석면방직공장 환경성 석면노출과 건강문제"(한국 최초로 환경성 노출로 인한 석면피해자들이 석면제조회사와 대한민국을 상대로 한 손해배상청구소송의 소장 7면에서 재인용)
- 54) 한겨레, 2009. 1. 6.자 기사에 의하면 석면광산 3곳에 인접한 마을 4곳과 대조지역인 5곳의 주민 가운데 정밀검사에 응한 33명을 컴퓨터 단층(CT) 촬영을 한 결과 대부분에게서 석면폐증 등 석면 노출에 따른 질환이 관찰되었는데 조사를 실시한 한 연구자는 석면질환으로 진단된 사람의 정확한 숫자는 밝히지 않으며 다만 석면광산에서 1킬로미터 이상 떨어진 주민들에게까지 석면폐증이 관찰된 것은 심각한 문제라고 말했다고 한다.
- 55) 후루야수기오(註 39), 17면.

## IV. 피해구제입법에 있어 피해보상기금 재원조성방안 탐구

### 1. 입법례

일본의 석면건강피해구제기금은 석면이 산업기반이 되는 시설, 설비, 기계 등에 널리 사용되어 왔다는 점이 고려되어 직간접적으로 경제적 이익을 얻어온 사업주(노재보험 적용되는 사업주) 전부에 대하여 보상기금 자금의 각출을 의무화하고 있다.<sup>56)</sup> 다만 석면과의 관련성이 특히 깊은 사업활동<sup>57)</sup>을 하는 사업주(특별사업주)에는 일반각출금에 특별각출금을 부과하고 있다. 그밖에 정부와 지자체는 자금을 교부, 각출할 수 있다고 한다.

미국의 FAIR Act안은 피고기업참가자(defendant participants)석면관련 건강피해에 관하여 제소된 기업)와 피고기업의 보험회사 참가자(insurer participants)의 분담으로 조성되고 국가는 재정부담을 지지 아니한다.<sup>58)</sup> 특히 법안에서는 부담총액을 정하고 있고 각 참가 6개 그룹으로 분류하여 납부금을 달리 정하고 있다. 부담예정자가 재정적 어려움 또는 불공평을 증명하며 부담액의 조정을 요청할 수 있도록 하고 있다.

프랑스 FIVA의 재원은 사회보장부서(사업주가 출연하는)와 국가 기여로 조성되는 사업주와 국가 간의 비용부담비율은 75%:25%라고 한다.<sup>59)</sup>

### 2. 검토

누구의 부담으로 보상기금의 재정을 충당할 것인가 하는 문제는 앞선 I. 부분의 논의와 밀접하게 관련되어 있는데 이에 적용될 수 있는 환경법원칙은 오염원인자 부담의 원칙(Polluter Pays Principle)이다. 앞

<sup>56)</sup> 박중원(註 6), 110면.

<sup>57)</sup> 이에 대해서는 같은 글, 112-113면 참조

<sup>58)</sup> 박중원(註 6), 93면.

<sup>59)</sup> Annie Thēbaud-Mony(註 48), 285면.

서 언급한 바와 같이 석면이 산업기반이 되는 시설, 설비, 기계 등에 널리 사용되어 사업주와 ‘경제공동체’로서의 국민은 석면사용으로부터 직·간접적으로 경제적 이익을 얻어온 점, 국가는 석면으로 인한 손해의 위험성을 인식하였거나 인식할 수 있었음에도 손해를 예방하기 위한 적절한 조치를 취하지 아니하였다는 점, 한편 석면으로부터 직접적 이익을 얻은 사업주와 간접적으로 이익을 얻은 사업주를 고려하는 것이 적절하다는 점 등을 종합적으로 고려한다면 국가에게 실질적 분담을 하게 하는 프랑스의 기금조성방식과 특별사업주와 일반사업주를 구분하는 일본의 그것을 적절하게 조합하는 것이 정의의 원칙, 배상책임의 법리 및 오염원인자 부담의 원칙 등에 가장 부합하는 것이라고 본다.

## V. 우리나라 석면피해구제법안의 검토

### 1. 양승조의원안 검토

양승조의원안의 주요내용은 다음과 같다. 먼저, ‘피해예방 및 복원’과 관련하여 가. 폐광구 실태조사(안 제6조) 나. 광산 주변지역의 지하수 수질검사의 실시(안 제27조) 다. 석면오염지역에 대한 생태환경 복원에 관한 연구사업, 지역주민 숙원사업 등대한 지원사업(안 제28조) 등을 실시할 근거규정을 두고 있다. ‘피해자구제’와 관련하여서는 가. 석면피해대책위원회와 조정위원회의 설치(안 제8조) 나. 석면피해자에 대한 생계지원 방안 마련(안 제7조) 및 피해보상금의 지급(안 제12조), 다. 건강검진의 실시(안 제26조)할 수 있는 근거규정을 두고 있다.

양승조의원안의 내용은 지극히 선언적·권고적 형식으로 규정되어 있다. 선진국의 특별법안의 내용과 피해사례 등에 비추어 보면 구제보상법안의 핵심내용은 ‘보상문제’와 관련하여서는 구제대상 질병 및 이의 의학적 판정기준, 석면노출에의 노출입증 방법 그리고 보상기금 조성방안 등이 될 것이다. 그런데 양승조의원안은 이러한 사항에 관하여

아무런 규정을 두고 있지 아니하다.

## 2. 김상희의원안

김상희의원안은 다음과 같은 규정을 두고 있다는 점에서 양승조의원안보다 진일보한 법안이라 평가할 수 있다. 먼저, 석면으로 인한 건강피해를 예방·관리하기 위한 전문적인 조사·연구와 종합적인 대책을 마련하기 위한 석면전문기관으로 국립석면센터를 설치할 수 있는 근거규정(안 제24조)을 두고 있으며, 또한 **석면피해 보상을 위해** 환경부장관으로 하여금 석면오염의 현황과 석면으로 인한 건강피해의 실태를 파악하기 위한 조사계획을 실시할 것을 명하고 있다(안 제23조). 구체적인 석면피해보상과 관련하여서는 석면 노출과 질병 사이에 인과관계가 입증될 경우 석면피해로 인정하되 입증책임은 인과관계가 없음을 주장하는 측에 있다고 하며, 아울러 석면피해로 인정받는 질환을 지정하고 있다(안 제8조)<sup>60</sup>.

석면전문기관으로 국립석면센터를 설치한다는 것과 피해자의 신청을 기다리지 아니하고 적극적으로 석면으로 인한 건강피해의 실태를 파악하도록 하는 것은 바람직하다고 본다. 그러나 증명문제와 관련하여 석면 노출과 질병 사이에 인과관계가 입증될 경우 석면피해로 인정하되 입증책임은 인과관계가 없음을 주장하는 측에 있다는 부분은 해석이

60) 안 제8조(석면피해의 인정기준) ① 석면 노출과 질병 사이에 인과관계가 입증될 경우 석면피해로 인정한다. 석면 노출과 질병 사이에 인과관계가 없는 경우에는 그러하지 아니하다. 이 경우 인과관계의 입증 책임은 인과관계가 없음을 주장하는 측에 있다.

② 석면피해로 인정받는 지정질환은 다음과 같다.

1. 원발성 악성 중피종
2. 원발성 후두암, 폐암
3. 석면폐
4. 증상과 함께 폐기능 감소를 동반한 흉막반
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 석면관련 질환

③ 석면피해의 구체적인 인정기준은 대통령령으로 정한다.

쉽게 되지 아니하며, 보상절차에 따르면 석면피해보상판정위원회가 석면피해의 인정여부를 판정하도록 하고 있는데(안 제9조)<sup>61)</sup> ‘인과관계가 없음을 주장하는 측’이라 함은 누구를 상정하는 것인지 알 수 없다. 또한, 양승조의원안과 마찬가지로 보상기금 재원을 마련하는 문제에 대해서는 침묵하고 있다.

## VI. 결 론

이상으로 석면피해자를 구제하기 위한 입법을 함에 있어 특히 논의가 필요하다고 여겨지는 법적 쟁점 두 가지를 살펴보았다. 보상기금의 조성과 관련하여서는 국가책임이 인정됨에 비추어 국가의 실질적 출연이 있어야 할 것이고 또한 석면의 제조, 판매 및 사용으로부터 이익을 얻는 자들도 기금의 재원을 출연해야 한다고 본다. 그리고 이 문제는 궁극적으로 석면과 관련한 위험의 사회화(또는 사회적 분산)라는 관점에서 파악해야 한다고 본다. 또한 구제의 효율성을 보장하기 위하여 특히 환경성 노출로 인한 피해자의 경우 석면에의 노출에 관한 증명부담은 입증책임에 관한 일반원칙을 훼손하지 아니하는 범위 내에서 적정한 수준으로 경감되어야 한다고 본다. 이 부분에 관해서는 프랑스 입법례가 참고가 될 것이다.

투고일 2009. 2.17., 심사완료일 2009. 2.20., 게재확정일 2009. 2.24.

61) 제9조(석면피해보상판정위원회) ① 석면피해의 인정 여부를 심의하기 위하여 석면피해 보상기구 산하에 석면피해보상판정위원회(이하 “판정위원회”라 한다)를 둔다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김민동, “석면의 법적 규제와 제조물책임”, *재산법연구* 제25권 제2호, 2008.
- 김윤성, “석면관련 질환의 내과적 진단과 치료의 전망”, 『환경성질환 석면중피종연구센터 개소식 및 기념 심포지엄』
- 김민동, 『제조물책임에서 설계상 결함의 판단기준에 관한 연구』, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2005. 7.
- 박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2008.
- 백남원, “‘석면노출기준 20배 강화’의 의미”, *대한산업보건학회* vol 164.
- 백도명 외, “우리나라 일부 석면사업장의 석면폐 유병률”, *대한산업의학회지* 제7권 제1호. 1995.
- 백도명, “석면관련질환의 역학적 현황과 과제”, 『환경성질환 석면중피종 연구센터 개소식 및 기념 심포지엄』
- 백운석, “환경부 석면관리 정책방향”, 『환경성질환 석면중피종연구센터 개소식 및 기념 심포지엄』
- 심창학, “국민연대와 집단연대: 프랑스 사회보장 개혁(1944-1948)”, *한국정치학회보* 제31집 제2호1997. 9.
- 정태욱, “슈클라의 자유주의”, 『자유주의 법철학』, 한울, 2007.
- 조원식, “우리나라의 석면관리정책”, 『석면피해에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 정책토론회』, KESP, 2007.
- 편집실, “석면 대체물질”, *광물과 산업* Vol. 6 No 1. 1993.
- 서철원, 『미국 불법행위법』, 법원사, 2005.
- 안종주, 『침묵의 살인자』, 한울, 2008.
- 시민환경연구소, 『석면공해와 시민건강』, 환경운동연합 시민환경연구소, 2008.



후루야수기오, “모든 석면 건강 피해자·가족에 대한 공정/평등한 보상의 실현-일본의 경험-”, 한국석면추방네트워크 외, 『석면특별법 제정위한 국회토론회 “석면공해와 시민건강”』  
한국산업안전공단 산업안전보건연구원, 『석면노출 관련 근로자의 직업성질환 보상제도에 관한 연구』, 2008.

#### 외국문헌

- David Gee & Morris Greenberg, "Asbestos: From 'Magic' To Malevolent Mineral, in Poul Harremoes et al.(eds.) The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warning, European Environment Agency, 2002.
- Roger Errera, “Liability of the state-administration under a duty to keep itself informed of dangers for workers' health arising from contact with certain products or substances”, P. L. 2004.
- Domyung Paek, “Asbestos Problems Yet to Explode In Korea”, International Journal of Occupational and Environmental Health I Vol 9/No 3.
- Keeton, “Products Liability-Inadequacy of Information”, 48 Tex. L. Rev 398, 1970.
- Cécile Manaouil et al., “Compensation of Asbestos Victims in France”, 25 Med. & L 435, 2006.
- WTO Report of the Appellate Body, "EUROPEAN COMMUNITIES-MEASURES AFFECTING ASBESTOS AND ASBESTOS-CONTAINING PRODUCTS", WT/DS135/AB/R, 12 MARCH 2001.
- Yvonne R.K. Waterman, “the dutch institute for asbestos victims”, International Journal of Occupational and Environmental Health Vol 10/No 2, 2004.
- Janice Elliott Montague, “Smoothing the roughness of the justice of joint and several liability of employers: asbestos victims in the House of

Lords”, Coventry Law Journal, 2006.

Annie Thēbaud-Mony, “Justice For Asbestos Victims And The Politics Of Compensation: The French Experience”, International Journal of Occupational and Environmental Health Vol 9/No 3, 2003.

Richard A. Posner(정기화 역), 『법경제학(상)』자유기업원, 2004.

<Abstract>

## A Review Of Legal Issues over Relief of Damages to Asbestos Victims in Korea

: In terms of Indemnification Fund for Asbestos Victims  
and the Alleviation of the Burden of Proof as to Exposure  
To Asbestos

Park, tae-hyun

The primary purpose of this article is to review some details of “draft special legislation on the legal relief of asbestos victims”. the review work has been carried out in teams of two viewpoints as follows: First, how compensatory fund(hereafter referred to as “fund”) is to be established-this is equal to that who should bear the burden of a finance related to the fund. Second, how the burden of proof as to exposure to asbestos is to be dealt with-especially for the benefit of victims resulting from environmental exposure to asbestos.

On the former, I discussed who should take a legal responsibility for damages to asbestos victims and concluded that the portion of the liability can be attributed to State due to a failure to comply with a duty to keep itself informed of dangers for workers' and citizens' health. The residues of that have to be imposed upon manufacturers and distributors on the based the fact that they had manufactured and circulated products in defectiveness determined on the standard of the risk-utility test. Ultimately the costs of the product including the cost of injuries caused thereby will be borne by those who profit from it: the manufacturers and distributors who profit from its sale and the buyers who profit from its use.

As to the latter, the applicant must prove the reality of the asbestos exposure, as well as the impact on his health, which must be evidenced at the time of the application. but it is not easy for the applicant to prove that exposure, therefore unjust to impose the burden of proof wholly on the applicant so that the burden is to be diminished to the extent to which the victims could be recovered from their damages without impairment of the principle of burden of proof. In France with the aim of reducing the burden of proof of exposure for the victim, legislation provides that recognition of an occupational disease is sufficient for the victim to be deemed to have suffered asbestos exposure. the same principle applies when the applicant suffers from a disease caused by asbestos and which is included on an official government list. we can consider this way of alleviation of the burden of proof as one of available alternatives.

주제어 : 석면관련질환, 제조물책임, 프랑스 석면보상기금(FIVA), 입증책임, 최신과학지식유지의무

Key-Words : Asbestos-related diseases, Product liability, Indemnification fund for asbestos victims, The burden of proof, A duty to keep itself informed of danger of worker's and citizen's health, The presumption of imputability