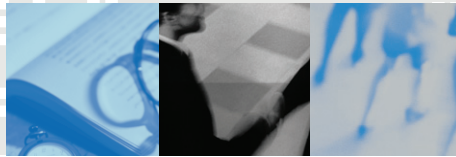


National Assembly Research Service



석면 관련 법제의 개선방안 : 현황, 문제점, 해외사례를 중심으로

국회입법조사처

석면 관련 법제의 개선방안

: 현황, 문제점, 해외사례를 중심으로

김 준(환경노동팀 팀장)

최준영(환경노동팀 입법조사관)

2009. 10. 21

요 약

석면은 악성중피종·폐암 등 치명적인 질병을 유발하기 때문에 우리나라에서도 2009년부터 그 사용이 완전히 금지되었다. 그러나 석면이 지난 수십년간 다양한 산업에서 사용되어 왔기 때문에 우리 주변에는 아직 석면함유 물질이 많이 존재하고 있어서 그 안전한 관리와 폐기의 필요성이 절실하다. 그 뿐 아니라 석면으로 인한 질병은 잠복기간이 매우 길어 향후 20~30년에 걸쳐 다수의 피해자가 발생할 것으로 예측되고 있다.

우리나라의 석면관련 법령을 살펴보면, 석면 사용금지, 작업환경 측정, 근로자 건강진단 규정 등은 비교적 잘 정비되어 있다. 다만 석면이 다중이용시설의 실내공기질과 관련하여 연1회 측정하여야 하고 위반시 벌칙이 부과되는 ‘유지기준’이 아니라, ‘권고기준’이 적용되는 대상물질로 지정되어 있기 때문에, 위반하더라도 제재할 방법이 없다는 문제가 있다. 또한 농가에 석면을 함유하고 있는 슬레이트 지붕이 많은 반면, 농가가 철거를 위한 비용을 부담할 능력은 부족하기 때문에 철거지원 등을 위한 특별한 제도의 마련이 필요하다.

그러나 석면과 관련하여 가장 시급한 정책적 현안은 석면 피해보상의 문제이다. 현행 법제상 직업성 질환으로서의 석면피해는 산업재해보상보험제도에 의해 보상받을 수 있지만, 환경성 질환으로서의 석면피해는 민사소송 절차 이외에는 보상의 방법이 없기 때문이다. 이에 따라 피해 입증의 어려움이나 사업자의 도산·정리·폐업 등으로 인하여 배상받지 못하는 사람이 다수 발생할 수 있다. 따라서 이들 환경성 질환자에 대한 보상의 방법과 절차를 마련하는 것이 가장 시급한 과제로 지적되고 있다.

이와 관련하여, 프랑스는 석면피해보상기금을 통하여 피해자들에 대해 경제적·정신적 손해를 보상하는 제도를 마련하였다. 일본은 석면피해자 가운데 노재보험(산재보험)의 적용대상이 아닌 사람들을 대상으로 하는 특별 구제제도를 만들어 시행하고 있다. 네덜란드는 석면으로 인하여 건강상의 피해를 본

사람들을 위하여 조정을 통한 보상시스템을 마련하는 한편, 국가가 직업성 피해자 및 환경성 피해자들에 대하여 일정액의 선지급금을 신속히 지급함으로써 피해자의 고통을 경감시키는 구제제도를 시행하고 있다. 벨기에는 산재보험기금 내에 독립적인 석면기금을 만들어 직업성·환경성 피해자들에 대해 보상하고 있고, 미국에서도 관련 입법이 추진되고 있다.

이 글은 위에서 언급한 문제점 분석과 해외사례 검토에 기초하여 다음과 같은 결론을 도출하였다. 우선 석면의 안전한 관리를 위해 여러 법령에 분산되어 있는 규정이나 제도를 통합 조정할 수 있도록 하는 「석면안전관리법(가칭)」의 제정이 필요하다는 논의와 관련해서는, 새로운 법률을 제정하는 방안이 많은 지지를 얻고 있지만, 보다 신속한 대응을 위해서는 기존 법령을 재조정하는 방안도 타당성이 있는 것으로 보인다.

다음으로, 석면피해자 구제와 관련한 특별법과 관련해서는 다음과 같은 방안을 제시하였다. 첫째, 직업성 질환자들은 기존의 산재보상보험제도에 의해 보상받을 수 있기 때문에, 신설될 제도는 산재보상보험제도에 의해 보호받지 못하는 사람들만을 대상으로 하는 것이 바람직하다. 둘째, 보상의 수준과 관련해서는, 재정적 여건 및 다른 제도와의 형평성 등을 고려할 때 일본처럼 일정 액수를 신속하게 급부함으로써 피해자의 고통을 경감시키는 방안이 현실성이 높은 것으로 판단된다. 셋째, 신설될 제도는 그 운용비용을 최소화하는 것이 바람직하며, 그러한 관점에서 볼 때 제도운영을 담당할 기관을 신설하는 것보다는 유사업무를 수행하던 기존의 기관이 이를 담당하는 것이 효율성이나 전문성의 측면에서 보다 바람직할 것이다. 끝으로 재원과 관련해서는 우리나라에서도 환경성 질환자에 대한 보상을 위한 별도의 기금을 마련하는 것이 필요하다. 그 기금은 일본의 방식처럼 국가가 일정 부분을 부담하는 한편 다량의 석면을 사용한 사업주들이 내는 특별각출금과 일반사업주들이 내는 일반각출금 등으로 조성하는 것이 타당할 것이다.

차 례

□ 요약

I. 문제제기 / 1

II. 석면피해 규모와 우리나라에서의 사용·규제 추이 / 3

- 1. 석면 피해규모 3
- 2. 우리나라의 석면사용·규제 추이 6

III. 우리나라의 석면관련 법령 현황과 문제점 / 7

- 1. 석면관리 법령의 현황과 문제점 7
 - 가. 석면사용금지 7
 - 나. 작업환경 측정과 근로자건강진단 8
 - 다. 실내공기질 관리 9
- 2. 석면 제거·처리 관련 법령의 현황과 문제점 10
 - 가. 건축관계 법령 10
 - 나. 노동관계법령 10
 - 다. 폐기물관계법령 11
 - 라. 문제점 11
- 3. 석면피해보상 관련 법제의 현황과 문제점 13

IV. 주요국의 석면관련 제도와 법령 / 16

- 1. 석면사용 금지국가 16
- 2. 석면노출기준 17
- 3. 석면 관리 법제 17
 - 가. 영국 17

| | |
|--------------------------------|----|
| 나. 미국 | 18 |
| 4. 석면 피해자 구제 및 보상 관련 법제 | 19 |
| 가. 프랑스 | 19 |
| 나. 일본 | 21 |
| 다. 네덜란드 | 24 |
| 라. 벨기에 | 27 |
| 마. 미국 | 29 |
| 바. 외국의 석면피해보상제도의 비교와 시사점 | 29 |
| V. 석면 관련 법제의 정비방안 / 32 | |
| 1. 통합적 석면 안전관리 법제의 정비방안 | 32 |
| 2. 석면피해자 구제 특별법 제정 방안 | 35 |
| 가. 법률의 목적과 대상 집단 | 38 |
| 나. 보상질병 | 41 |
| 다. 지원내용 | 41 |
| 라. 담당기구와 주관부처 | 42 |
| 마. 재원 | 43 |
| VI. 결론 / 45 | |
| <input type="checkbox"/> 부록 | |
| <input type="checkbox"/> 참고문헌 | |

표 차례

| | |
|---|----|
| [표 1] 석면노출 관련 질환의 종류와 특성 | 1 |
| [표 2] 미국의 연간 석면관련 질병 사망자수 추정(1999~2001년 평균) | 3 |
| [표 3] 일본의 중피종으로 인한 사망자수와 석면관련 직업병인정건수 | 5 |
| [표 4] 우리나라 석면관련 직업병 인정자수 및 사망자수 추이 (2000~2009.6 현재) | 5 |
| [표 5] 주요국의 석면 사용금지 연혁 | 16 |
| [표 6] 병명별 평균 보상금(FIVA 창설시~2008년말) | 21 |
| [표 7] 일본의 석면피해구제법에 기초한 급부내용 | 23 |
| [표 8] 네덜란드·일본·프랑스·벨기에의 석면피해보상제도 비교 | 30 |
| [표 9] 부처별 석면관리 현황 | 32 |
| [표 10] 석면피해 구제 특별법 관련 의원발의안의 비교 | 36 |

그림 차례

| | |
|---|---|
| [그림 1] 미국의 석면관련 질병 사망자수 추이(1979~2001) | 4 |
| [그림 2] 국내 석면원료 및 석면함유제품 수입 추이 | 6 |

I. 문제제기

석면은 광택성의 섬유모양 광물질로서 청석면, 갈석면, 백석면, 악티노라이트석면, 트레모라이트석면, 안소필라이트석면 등 총 6종으로 분류된다. 석면은 값이 싸고, 내화성·단열성·내구성·절연성·유연성 등이 뛰어나 건축자재·자동차부품·섬유 등 다양한 제품의 원료로 이용되어 왔다.¹⁾ 그런데 석면은 폐암·악성중피종·석면폐 등 치명적인 질환을 유발하는 것으로 알려져 있으며([표 1]), 이미 선진국에서는 매우 많은 피해자가 발생하고 있다.

[표 1] 석면노출 관련 질환의 종류와 특성

| 구분 | 특성 | 비고 |
|-------|---|----------------------------------|
| 흉막질환 | <ul style="list-style-type: none"> - 종류는 흉막삼출액, 흉막비후, 흉막반으로 구분됨 - 잠복기는 10-20년, 특별한 증상 없음 - 주기적 관찰이 필요 | 특히 흉막반은 이전에 석면에 노출되었다는 증거임 |
| 석면폐증 | <ul style="list-style-type: none"> - 진폐증 처럼 석면에 의한 폐섬유화 질병 - 잠복기는 10-30년 - 주요증상: 호흡곤란, 기침, 체중감소, 흉통 등 | 만성적이나 암은 아니며, 점진적 악화 가능 |
| 폐암 | <ul style="list-style-type: none"> - 주요 원인은 흡연으로 알려져 있음 - 흡연 이외의 원인: 직업성 석면 노출, 방사선 치료 과거력 등 | |
| 악성중피종 | <ul style="list-style-type: none"> - 흉막·복막·심막의 중피 표면조직에 생기는 암 - 잠복기는 10-40년 - 국내에서 진단이 어려우며, 확립된 치료법은 없음 | 다른 원인이 알려지지 않아 가장 확실한 석면질환으로 인정됨 |

자료: 환경부(2009)의 표를 수정함

1) 업종별 사용비중은 건축자재(82%), 자동차부품(11%), 섬유제품(5%), 기타(2%) 순이다. 환경부, 「석면에 대한 궁금증! 풀어드립니다」, 석면홍보자료, 2009.

우리나라는 1990년대 초부터 석면에 대한 규제를 조금씩 강화해오다가 2009년에 이르러서는 석면사용을 완전히 금지하였다. 그러나 잠복기간이 매우 긴 석면노출로 인한 질환(이하 ‘석면질환’)의 특성상 최근 들어 피해자가 증가하고 있으며, 앞으로 더욱 빨리 증가할 것으로 예상되고 있어 대책마련이 시급하다. 또한 최근에는 뉴타운 사업을 위한 건물철거 과정 및 주요 공공 및 민간건물의 개보수 과정에서 주변지역으로 석면이 비산되었다는 환경단체의 주장이 잇따라 제기됨에 따라 석면에 대한 국민들의 불안감도 커져가고 있다.

이러한 상황과 관련하여 우리나라의 법제를 살펴보면, 석면관련 작업장 안전관리, 석면 폐기 등과 관련한 법제는 비교적 잘 정비되어 있지만, 관련 법령과 담당 정부부처가 여럿으로 분산되어 체계적인 관리가 되지 않고 있다는 문제점과 비직업성(환경성) 노출에 의한 석면피해자 구제(보상)를 위한 제도가 마련되어 있지 않다는 문제점이 주로 지적되고 있다.

따라서 이 글에서는 우리나라의 석면 사용 및 규제의 추이(제2장), 석면관련 법제의 현황과 문제점(제3장), 외국의 법제(제4장) 등을 살펴보고, 이에 기초하여 석면관련 법제의 개선방안(제5장)을 법률체계의 재정비와 석면피해에 대한 구제(보상)를 위한 특별법 제정방안을 중심으로 논의해보고자 한다.

II. 석면피해 규모와 우리나라에서의 사용·규제 추이

1. 석면 피해규모

미국에서는 1975년 이후 악성중피종으로 매년 평균 2,500명이 사망하고 있으며, 향후 7만 명이 추가적으로 사망할 것으로 예상되고 있다.²⁾ 또 다른 자료에 의하면 1979~2001년 사망진단서에 석면이 사망원인으로 기재된 것만 43,073건이다. 그러나 석면관련 질병 사망이 다른 원인에 의한 것으로 오진되어 보고되지 않는 경우가 많기 때문에 실제 석면관련 질병에 의한 사망자는 이보다 훨씬 많을 것이라고 주장하는 사람들도 있다. 실제로 한 환경단체는 미국에서 1999~2001년에 연평균 약 9,900명이 석면관련 질병으로 사망한 것으로 추정한다([표 2] 참조).

[표 2] 미국의 연간 석면관련 질병 사망자수 추정(1999~2001년 평균)

| 질병 | 연간사망자수(명) |
|--------------------------------|-----------|
| 중피종(Mesothelioma) | 2,509 |
| 석면폐증(Asbestosis) | 1,398 |
| 폐암(Lung Cancer) | 4,800 |
| 위장관암(Gastro-intestinal cancer) | 1,200 |
| 합계 | 9,907 |

주: ‘중피종’과 ‘석면폐증’은 사망진단서에 중피종 또는 석면폐증이 각각 원인 또는 기여요인으로 기재된 숫자의 연평균을 가리킴. 한편 ‘폐암’은 직업성 석면노출에 의한 폐암 사망자만을 가정한 것임

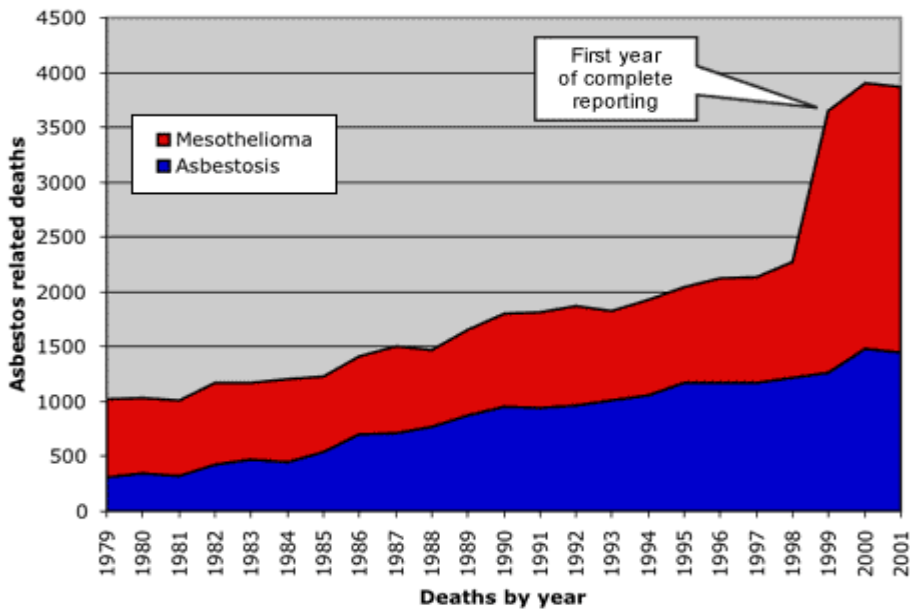
자료: EWG Action Fund(<http://reports.ewg.org/reports/asbestos/facts/fact1.php>)

2) Weill, H., J. M. Hughes, and A M Churg, “Changing Trends in US Mesothelioma Incidence, *Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 61, 2004.

또한 공식적인 자료에 의하더라도, 미국의 석면관련 질병 사망자수는 매년 증가하고 있으며,³⁾ 석면관련 질병의 잠복기간이 통상 30년이라는 것을 감안할 때 사망자수는 더 증가할 것으로 전망되고 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] 미국의 석면관련 질병 사망자수 추이(1979~2001)

단위: 명



자료: EWG Action Fund(<http://reports.ewg.org/reports/asbestos/facts/fact1.php>)

일본에서도 1995년~2007년 사이에 중피종으로 인한 사망자가 10,042명 발생하였고([표 3] 참조), 석면에 의한 직업병으로 인정된 건수가 4,166건이었으며, 이 둘 모두 증가 추세를 보이고 있다.

3) 미국의 질병통제센터(CDC)에 따르면 중피종 사망자수는 1999년 2,482명에서 매년 증가하여 2005년 2,704명에 이르렀다. “Malignant Mesothelioma Mortality --- United States, 1999--2005”, *MMWR Weekly*, April 24, 2009.

[표 3] 일본의 중피종으로 인한 사망자수와 석면관련 직업병인정건수

단위: 인, 건

| 연도 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | 합계 |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|--------|
| 중피종 사망자수 | 500 | 576 | 597 | 570 | 647 | 710 | 772 | 810 | 878 | 953 | 911 | 1,050 | 1,068 | 10,042 |
| 직업병 인정건수 | 23 | 27 | 22 | 42 | 42 | 55 | 55 | 78 | 123 | 186 | 722 | 1,796 | 995 | 4,166 |

자료: 厚生労働省人口動態統計

영국에서는 1979~2001년 사이에 석면관련 질병으로 4만여 명이 사망하였고, 2010년부터는 매년 약 1만 명이 사망할 것으로 예측되고 있다.⁴⁾ 호주에서도 2020년까지 18,000명이 석면관련 질병으로 사망할 것으로 예상되고 있다.

한편, 우리나라의 석면관련 직업병 인정자 수는 2000년~2009년 6월 기간에 총 98명(폐암: 46명, 악성중피종: 30명, 석면폐 등: 22명)이며, 그 가운데 66명이 사망하였다([표 4] 참조). 우리나라에서는 석면이 1970~80년대부터 집중적으로 사용되었고, 1995년 무렵에 그 사용이 최고조에 이르렀기 때문에, 조만간 석면으로 인한 질병이 본격적으로 발생할 것이며, 향후 장기간 이로 인한 사망자 수가 증가하여 2035년 전후에 최고조에 이를 것으로 예상된다.⁵⁾

[표 4] 우리나라 석면관련 직업병 인정자수 및 사망자수 추이 (2000~2009.6 현재)

| 년도 | 계 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09.6 |
|--------|------------------|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 질병자(명) | 32 (33%) | - | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 | 8 | 14 |
| 사망자(명) | 66 (67%) | 4 | 2 | 3 | 13 | 3 | 10 | 9 | 4 | 10 | 8 |
| 계(명) | 98 (100%) | 4 | 2 | 3 | 14 | 4 | 11 | 10 | 10 | 18 | 22 |

자료: 노동부 산업안전보건국 자료(2009. 9)

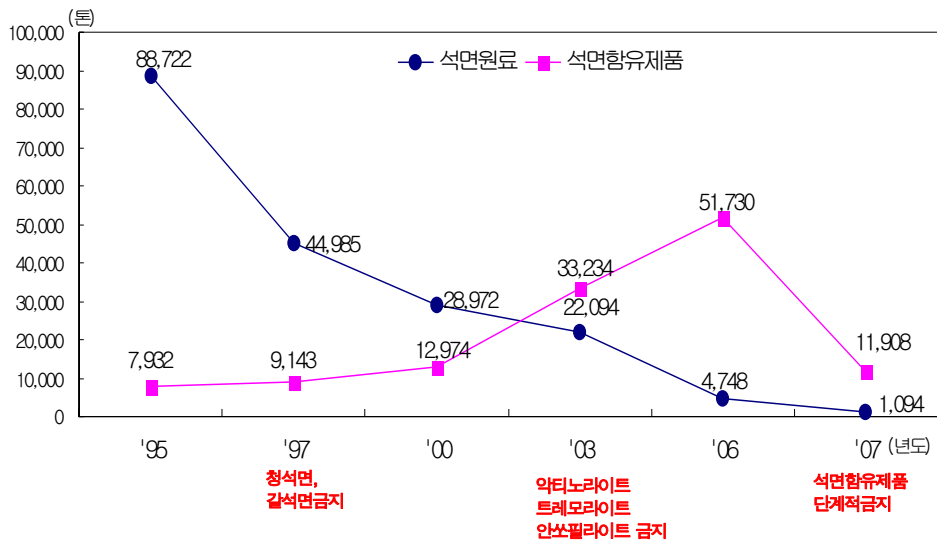
4) Dyer, Clare, 2002, "Ruling lifts bar on asbestos compensation", *The Guardian*, 17 May 2002.
 5) 국회 환경노동위원회, 「석면피해보상 관련 제정법안에 관한 공청회」(2009. 4. 21)에서의 진술인 김현욱(카톨릭대학교 의대 교수)의 진술.

2. 우리나라의 석면사용·규제 추이

석면의 유해성이 알려지면서 우리 정부도 1990년대 후반부터 석면에 대한 사용규제를 강화해왔다. 1997년에는 청석면과 갈석면을, 2003년에는 악티노라이트석면, 안소필라이트석면, 트레모라이트석면을 제조·수입·양도·제공·사용이 금지되는 유해물질로 규정하였다. 2007년부터 석면함유제품의 사용도 단계적으로 금지하였고, 2008년부터는 석면가스켓제품 및 산업용 석면마찰제품을 제외한 모든 석면함유제품의 제조·수입·양도·제공·사용을 금지하였으며, 2009년부터는 석면함유제품의 제조·수입·양도·사용을 전면 금지했다.

이로 인하여 우리나라의 석면원료 수입은 1990년대 중반 이래 큰 폭으로 감소되었고, 2008년 이후에는 거의 중단되기에 이르렀다. 또한 석면원료를 대신하여 2000년대 중반까지 수입이 급증하는 경향을 보였던 석면함유제품 수입량도 2007년부터는 크게 감소하였다([그림 2] 참조).

[그림 2] 국내 석면원료 및 석면함유제품 수입 추이



자료: 관계부처 합동, 「석면 위해로부터 국민건강 보호를 위한 석면관리 종합대책」, 2009. 7.

Ⅲ. 우리나라의 석면관련 법령 현황과 문제점

1. 석면관리 법령의 현황과 문제점

가. 석면사용금지

우리나라는 「산업안전보건법」 제37조제1항제1호와 동법시행령 제29조제1항제5호 및 제7호를 통해 악티노라이트석면·안소필라이트석면·트레모라이트석면·청석면·갈석면의 제조·수입·양도·제공 또는 사용을 금지하고 있다. 「자동차관리법」 제9조제5호는 제동장치에 석면을 사용한 자동차의 신규 등록을 금지하고 있고, 「철도차량안전에 관한 규칙」 제67조는 철도차량 기초제동장치에의 석면 사용을 금지하고 있다.

우리나라는 2009년 1월 「석면함유제품의 금지에 관한 고시」(노동부)의 석면 제조 등 금지대상에 석면가스켓 제품, 산업용 석면마찰제품을 추가함으로써, 명실 공히 석면 및 석면함유 제품의 제조·수입·양도·제공·사용을 금지하는 법제를 대체로 완비하게 되었다.⁶⁾

그러나 법령이 완비되어 있다고 해서 석면의 제조·수입·양도·제공·사용이 없어지는 것은 아니다. 이미 우리나라에 수입되어 들어와 있는 많은 석면제품들이 당사자들의 고의 또는 무지로 인하여 양도·제공·사용될 가능성은 얼마든지 있기 때문이다.

또한 특정한 광물질 등에 석면이 자연상태로 미량 포함되어 있을 경우, 제조자나 수입자가 의식이나 의도 없이 해당물질을 유통시킴으로써 결과적으로 석면을 유통시키는 결과를 초래할 수도 있다. 지난 번 석면함유 톨크(Talc)

6) 한편 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제4조제2호에 “국토해양부령이 정하는 기준에 적합한 구조”로서 “석면시멘트관”이 포함되어 있지만, 국토해양부 담당자(2110-8218)에게 확인한 결과 곧 삭제될 예정이라는 답변을 들었다.

사태는 관계자들이 석면함유 사실에 대한 인식 없이 석면함유 제품을 제조·수입·양도·제공·사용할 가능성이 있다는 점을 보여주었다.

이에 따라 비의도적 석면함유 가능물질 등에 대해서도 규제할 수 있도록 법령을 정비할 필요성이 제기되고 있다.

나. 작업환경 측정과 근로자건강진단

「산업안전보건법」 제42조(작업환경측정), 동법시행규칙 제93조(작업환경 측정 대상작업장등) 제1항 및 별표 11의4에 의하면, 석면에 노출되는 근로자가 있는 작업장은 정기적으로 작업환경을 측정해야 한다. 작업환경 측정 시 석면의 허용기준은 시간가중평균값(Time-Weighted Average: TWA)⁷⁾으로 0.1개/cm³인데, 석면은 허용기준 이하로 유지되어야 할 유해인자로 규정되어 있다.

또한 석면에 노출되는 근로자에 대해 「산업안전보건법」 제43조제1항, 동법시행규칙 제98조제3호 내지 제9호에 따라 정기적인 특수건강진단⁸⁾, 배치전건강진단⁹⁾, 수시건강진단¹⁰⁾, 임시건강진단¹¹⁾을 실시해야 한다.

- 7) 시간가중평균값이란 1일 8시간 작업을 기준으로 한 평균농도를 가리킨다.
- 8) "특수건강진단"이란 특수건강진단대상 유해인자에 노출되는 업무에 종사하는 근로자와 직업병 유소견자로 판정받은 후 작업전환을 하거나 작업장소를 변경하고, 직업병 유소견판정의 원인이 된 유해인자에 대한 건강진단이 필요하다는 의사의 소견이 있는 근로자를 대상으로 하는 건강진단을 말한다.
- 9) "배치전건강진단"이란 특수건강진단대상업무에 종사할 근로자에 대하여 배치예정업무에 대한 적합성 평가를 위하여 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다.
- 10) "수시건강진단"이란 특수건강진단대상업무로 인하여 해당 유해인자에 의한 직업성 천식·직업성피부염 기타 건강장해를 의심하게 하는 증상을 보이거나 의학적 소견이 있는 근로자에 대하여 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다.
- 11) "임시건강진단"이라 함은 특수건강진단대상유해인자 기타 유해인자에 의한 중독의 여부, 질병의 이환여부 또는 질병의 발생원인등을 확인하기 위하여 법 제43조제2항의 규정에 의한 지방노동관서의 장의 명령에 따라 사업주가 실시하는 건강진단을 말한다.

다. 실내공기질 관리

「학교보건법」 제4조제1항, 동법시행규칙 별표 4의2는 학교 교사 안에서
의 공기의 질에 대한 유지·관리기준을 규정하고 있는데, 석면을 단일재로 사
용하는 학교의 경우 석면의 ‘유지기준’은 ‘0.01개 이하/cc’이다.

반면 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」은 석면에 대하여 유지기준
이 아닌 ‘권고기준’을 규정하고 있다. 다중이용시설이란 불특정다수인이 이용
하는 시설로서, 지하역사, 지하도상가, 여객자동차터미널의 대합실, 공항의 여
객터미널, 항만의 대합실, 도서관, 박물관 및 미술관, 의료기관, 실내주차장, 철
도역사의 대합실, 국공립보육시설, 법인보육시설, 직장보육시설 및 민간보육시
설, 기타 대통령령으로 정하는 시설(대규모의 점포·노인의료복지시설·목욕탕
·장례식장 등)을 가리킨다.¹²⁾ 이들 시설의 실내공기질과 관련하여 동법은 ‘유
지기준’(제5조)과 ‘권고기준’(제6조)을 구분하여 규정하고 있는데, 석면은 권고
기준에 포함되며 그 기준은 ‘0.01개 이하/cc’이다(동법 시행규칙 별표 3).

유지기준과 권고기준의 차이는 다음과 같다. 우선 유지기준 대상 오염물
질은 1년에 1회 측정해야 하는 반면에, 권고기준 대상 오염물질은 2년에 1회
측정해야 한다(동법 시행규칙 제11조제3항). 또한 다중이용시설의 소유자·점
유자 또는 관리자 등 관리책임이 있는 자(이하 다중이용시설의 소유자 등)가
유지기준을 위반하면 과태료 부과와 개선명령이 내려지고 이를 이행하지 않을
때는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있는 반면에,
권고기준은 이를 위반하더라도 이에 대해 제재할 수 있는 방법이 없다.¹³⁾

12) 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」 제3조제1항, 동법시행령 제2조제1항 및 제2항

13) 이러한 문제점에 관하여 환경부 생활환경과 담당자(02-2110-6815)에게 문의한 결
과, 과거 다중이용시설의 실내공기 측정 시 석면의 검출빈도가 낮았고 석면의 유해
성에 대한 인식 또한 낮았기 때문에 이러한 규칙이 제정된 것으로, 환경부는 금년
내에 전문가포럼 등을 통해 이를 개정할 계획이라고 밝혔다.

2. 석면 제거·처리 관련 법령의 현황과 문제점

가. 건축관계 법령

건축물을 철거하려는 자는 건축물 철거·멸실 신고 시 석면함유 여부를 신고해야 한다(「건축법 시행규칙」 제24조제1항, 서식 25). 그리고 시장·군수·구청장은 건축물 철거·멸실 신고서를 검토하여 석면이 함유된 것이 확인된 경우에는 지체 없이 지방노동관서의 장과 시·도지사, 유역환경청장·지방환경청장에게 이를 통보하여야 한다(「건축법 시행규칙」 제24조제3항).¹⁴⁾

또한 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제41조제2항제15호는 석면이 함유된 건축자재가 사용된 기존주택의 철거계획서 제출시 석면을 함유한 건축자재의 사용현황 및 철거·처리계획을 포함하도록 규정하고 있다.

나. 노동관계법령

「산업보건기준에 관한 규칙」 제12장 제6절에서는 석면의 제조·사용작업 및 해체·제거작업 시 준수하여야 할 각종 조치들의 기준을 규정하고 있다. 이는 다음과 같다; 격리(제227조), 바닥(제228조), 밀폐 등(제229조), 국소배기장치의 설치 등(제230조), 석면분진의 흘날림방지 등(제231조), 작업수칙(제232조), 작업복관리(제233조), 보관용기(제234조), 석면오염 장비 등의 처리(제235조), 직업성 질병의 주지(제236조), 사전조사(제236조의 2), 석면해체·제거작업 계획수립(제237조), 경고표지의 설치(제238조), 개인보호구의 지급·착용(제238조의2), 출입의 금지(제238조의3), 흡연 등의 금지(제238조의4), 위생

14) 이러한 기준의 규정에 더하여 정부는 현재 건축물 철거·멸실 신고시 「산업안전보건법」에 따른 석면조사서 첨부 및 관계기관(지방노동청)에 대한 통보를 의무화하는 방향으로 「건축법 시행규칙」을 개정하는 방안을 추진 중이다.

설비의 설치 등(제238조의5), 석면 해체·제거작업시의 조치(제239조), 석면 함유 잔재물 등의 처리(제240조), 잔재물의 흡탈립 방지(제241조).

그리고 2009년 2월 6일에 일부개정 되어 2009년 8월 7일부터 시행된 개정 「산업안전보건법」에서는 석면조사 및 석면해체·제거작업 시 준수하여야 할 각종 기준 등이 신설되었다. 주요 조문은 제38조의2 석면조사, 제38조의3 석면 해체·제거 작업기준의 준수, 제38조의4 석면해체·제거업자를 통한 석면의 해체·제거, 제38조의5 석면농도기준의 준수, 제51조 감독상의 조치, 제64조 서류의 보존 등이다.

다. 폐기물관계법령

석면은 지정폐기물¹⁵⁾로서 사업장폐기물 배출자는 「폐기물관리법」에 의해 다음과 같은 의무를 지닌다. 첫째, 폐기물의 종류와 발생량 등을 환경부령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사, 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(「폐기물관리법」 제17조제2항). 둘째, 수탁자가 환경부가 정하는 기준에 맞게 폐기물을 수집·운반·처리할 능력이 있는지를 환경부령이 정하는 바에 따라 확인한 후 위탁해야 한다(「폐기물관리법」 제17조제1항제3호).

라. 문제점

이러한 일련의 법령정비로 인하여 건축물의 철거·해체시 작업자 및 인근 주민의 건강에 미치는 피해를 예방하기 위한 조치는 대략적으로 완비되었다고 할 수 있다. 그러나 문제는 건축물의 철거·해체시 이러한 제반 규정들이 잘 지켜지고 있는지 의문과 불신이 계속 제기되고 있다는 점이다.

최근 서울시의 왕십리 뉴타운 사업의 과정에서 석면이 함유된 건축물 철

15) 「폐기물관리법 시행규칙」 제18조의2제1항제3호

거 이후 “백석면 17%의 석면폐기물이 발견되고 어린이집 창문 먼지에서 석면이 검출”되었으며, 인근 아파트 등 “가정집 먼지에서도 석면이 검출”되었다는 인근 주민과 환경단체의 주장이 제기된 바 있다(뉴시스, 2009. 9. 2).¹⁶⁾ 또 이들 주민이 공개한 동영상에서는 철거작업자들이 “마스크나 방진복을 착용하지 않은 채 석면 해체작업”을 하는 모습과 석면폐기물을 “일반폐기물처럼 마대자루에 담아 처리”하는 모습 등이 공개되었다(매일경제, 2009. 9. 25).¹⁷⁾

요컨대 석면함유 건축물의 안전한 철거와 철거근로자의 보호, 폐기물 처리에 이르기까지 법령은 잘 정비되어 있지만, 이러한 법령들이 실제로 잘 지켜지고 그리하여 국민의 신뢰를 얻기까지는 아직 갈 길이 멀다는 의미이다.

다음으로는 이러한 문제의 외연에 존재하는 농가의 슬레이트 지붕문제가 있다. 환경부가 2008년 4월에서 2009년 1월까지 조사한 「농가건물의 석면함유물질 사용 실태조사」에 의하면, 표본인 전국 981개(호)의 농가건물 가운데 슬레이트 지붕재를 사용한 비율이 372호(38%)(본채 기준)에 달했고¹⁸⁾, 별채, 창고, 축사 등 부속건물에도 슬레이트 지붕을 사용한 경우가 많아 호당 슬레이트 보유량은 1.75톤으로 조사되었다.

특히, 노후화된 슬레이트 지붕재의 경우 풍화와 침식으로 표면 결합력이 약화되어 석면분진이 비산(飛散)할 가능성이 있는 것으로 조사되어 이에 대한 대책마련이 시급하다. 슬레이트 지붕건물 주변 공기 중 시료에서는 석면이 검

16) 한편 이에 대해 서울시는 환경단체가 문제를 제기한 지점에 대하여 2009. 9. 5. 석면조사전문기관에 의뢰하여 조사한 결과 대기중 석면농도가 모두 기준치에 크게 미달되어 안전한 것으로 나타났다고 해명한 바 있다(서울시 보도자료, 2009. 9. 13).

17) 2009년 9월 현재 뉴타운 6개 지구 9개 구역 1,256,345㎡, 재개발·재건축 4개 구역 147,722㎡에서 철거가 진행되고 있다. 이 중 석면 철거대상 자재면적은 239,732㎡에 이른다. 최근 서울시는 ▲주민감시단 운영과 인터넷 공개 ▲석면지도 작성 ▲시공사와 철거공사 일원화 ▲석면철거 처리비용 현실화 ▲감리자 의무화 등을 주요 골자로 하는 「5대 석면관리종합대책」(2009. 10. 5)을 발표했다.

18) 환경부, 2008, 「건축물 석면함유물질 실태조사 결과」, 보도자료, 2008. 4.

출되지 않았으나, 슬레이트 지붕 물받이와 토양에서 석면이 검출되었기 때문에 비산이 있을 것으로 추정된다. 더구나, 노후화 가능성이 높은 60, 70년대에 설치된 슬레이트 지붕재 건물 비율이 67%에 이르는 것으로 조사되어, 전체 농가건물 123만호(07. 통계청) 중 노후된 슬레이트 지붕재 건물은 약 31만호로 추정된다. 이러한 슬레이트 지붕 철거·개량 비용이 호당 300~400만원이 소요됨에 따라 철거 지원 등을 위한 특별법·제도 마련이 필요하다.

3. 석면피해보상 관련 법제의 현황과 문제점

석면으로 인한 피해보상은 다음과 같이 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 직업성 질병으로서의 석면피해에 대한 보상이다. 석면폐증, 원발성 폐암, 악성중피종은 현재 석면으로 인한 업무상 질병으로 인정되고 있다(「산업재해보상보험법시행령」 별표3). 그러나 근로자가 석면으로 인한 직업성 질병을 얻었을 경우에도 청구권이 시효소멸한 경우에는 보상받을 수 없게 된다.¹⁹⁾

| | |
|-------------------------------|--|
| <p>「산업재해보상보험법시행령」 별표3</p> | <p>20. 석면으로 인한 질병 석면에 노출되는 업무에 종사한 경력이 있는 근로자에게 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증상 또는 소견이 나타나면 업무상 질병으로 본다. 가.석면폐증 나. 원발성 폐암 또는 악성 중피종 중 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 1) 석면폐증과 동반한 경우 2) 늑막비후, 초지성 비후, 판상석회화, 담액증, 석면소체 또는 석면섬유를 동반하거나 발견되는 경우 3) 1)이나 2)에 해당하지 않으나, 석면에 10년 이상 노출된 경우. 다만, 노출기간이 10년 미만인 경우에도 흡연 기간, 석면에 노출된 기간, 노출 후 발병까지의 기간 등을 고려하여 석면으로 인한 질병으로 인정되면 포함한다.</p> |
|-------------------------------|--|

19) 「산업재해보상보험법」 상 보험수급권의 소멸시효는 3년이다(제112조제1항).

둘째, 환경성 질환으로서의 석면피해에 대한 보상이다. ‘환경성 질환’이란 역학조사 등을 통하여 환경유해인자와 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 「환경보건법」 제9조에 따른 환경보건위원회 심의와 보건복지가족부장관과의 협의를 거쳐 환경부령으로 정하는 질환을 가리킨다(「환경보건법」 제2조제2호). 즉 석면에 노출되는 업무에 종사한 경력이 없는 사람이 석면광산 인근이나 기타 석면에 오염된 환경에서 거주·활동하다가 석면에 의해 건강상의 피해를 입은 경우를 가리킨다.

「환경보건법 시행규칙」 제2조제3호에 “석면으로 인한 폐질환”이 환경성 질환으로 규정되어 있고, 「환경보건법」 제19조는 사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성 질환을 발생하게 한 자는 그 피해를 배상하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 환경성 질환으로서의 석면피해에 대해서는 별도의 배상방법이나 절차 등이 법률적으로 규정되어 있지 않기 때문에, 피해자는 민사소송 절차를 통해서만 배상받을 수 있다.

따라서 환경성 질환자가 피해배상을 받기에는 현실적으로 여러 가지 어려움이 있다. 예컨대 사업자가 도산·정리·폐업하였거나 재력이 부족할 경우에 피해자는 배상을 받기 어렵다. 또한 1960, 70년대부터 최근까지 석면이 건축 자재로서만이 아니라 다양한 산업분야에서 다양한 용도로 사용되었기 때문에 배상책임이 있는 특정한 사업자를 지목하기 어려운 피해자가 다수 발생할 가능성이 있다.²⁰⁾ 이러한 경우가 아니라도 일반적인 민사상의 손해배상 재판으로 진행할 경우 입증의 문제 등으로 인하여 배상받지 못하는 다수의 피해자가 발생할 가능성도 높다.

20) 예컨대, 환경운동연합은 노동부가 서울메트로 1~4호선 직원 2,900명을 대상으로 한 석면건강영향 검진에서 27%~30%가 폐흉막에 이상이 있는 것으로 나타났다는 조사결과를 인용하여, 이는 일반인에 비해 3배나 높은 환자비율로 그동안 지하철 환경이 석면 등 오염물질에 상당기간 동안 노출되었음을 의미한다고 지적하였다. 이에 따라 환경운동연합은 400만 명에 달하는 지하철 이용시민에 대해서도 건강역학조사를 실시해야 한다고 주장하였다(『에코저널』, 2008. 1. 11).

석면광산이나 공장 인근 주민이 환경성질환자 가운데 대표적인 집단이다. 현재 우리나라에는 전국적으로 22개의 폐광된 석면 광산이 존재하며, 부산에 9개, 대전 1개, 그리고 경기도 수원 1개 등 석면공장이 존재했었다. 따라서 이로 인한 인근 주민의 건강피해 우려가 심각하며, 실제로도 최근 조사에 의하면 석면에 의한 건강피해를 입은 것으로 추정되는 주민이 다수 발견되었다.²¹⁾

따라서 이들 환경성질환자들에 대한 배상 또는 보상의 방법과 절차를 마련하는 것이 가장 시급한 법제화의 과제로 지적되고 있다.

21) 환경부와 국립환경과학원이 2009년 6월 발표한 「석면광산·공장 인근 주민 건강 영향 기초조사결과 발표」에 의하면, 충남 홍성·보령 석면광산 인근 주민 215명 중 55명에게서 석면폐(폐에 석면섬유가 쌓여 생기는 진폐증)가 발견되었고 87명에게서는 흉막반(흉막 일부가 두꺼워지는 현상)이 발견되었다. 또 부산의 석면방직공장 인근주민 197명을 대상으로 한 조사에서는 1인이 석면폐 가능성이 있는 것으로 조사되었다.

IV. 주요국의 석면관련 제도와 법령

1. 석면사용 금지국가

2009년 8월 현재 세계적으로 약 47개국이 석면사용을 전면 또는 부분적으로 금지하고 있다.²²⁾ 영국·호주·일본 등은 석면의 수입·생산·사용을 전면 금지했고, 미국의 경우 2007년 상원이 만장일치로 석면사용금지법안("Ban Asbestos in America Act")을 통과시켰지만 이 과정에서 ‘전면금지’가 ‘석면을 1%이상 함유한 물질의 금지’로 바뀌었으며 아직 최종 통과되지 않았다.²³⁾

[표 5] 주요국의 석면 사용금지 연혁

| 년도 | 국가 |
|------|-------|
| 1981 | 노르웨이 |
| 1986 | 덴마크 |
| 1986 | 스웨덴 |
| 1989 | 스위스 |
| 1990 | 오스트리아 |
| 1991 | 네덜란드 |
| 1992 | 핀란드 |
| 1992 | 이탈리아 |
| 1993 | 독일 |
| 1996 | 프랑스 |
| 1998 | 벨기에 |
| 1999 | 영국 |
| 2000 | 아일랜드 |
| 2002 | 스페인 |
| 2005 | 그리스 |

자료: http://www.health21.or.kr/Files/presentations/Asbestos_Europe.ppt

22) 2009년 8월 현재 석면사용 금지국가의 목록은 http://ibasecretariat.org/lka_alpha_asb_ban_280704.php 을 참조.

23) <http://www.banasbestos.us/>

2. 석면노출기준

석면은 주로 공기에 섞여 호흡을 통해 인체에 흡수되지만 물·음식 등을 매개로 흡수될 수도 있다. 따라서 석면 노출기준(exposure limits)과 관련하여 가장 대표적인 기준은 공기 중 노출기준이지만, 일부 국가는 매개체에 따라 다른 석면노출허용기준을 적용하기도 한다. 그리고 석면의 공기 중 노출과 관련하여 ‘1일 평균 허용노출량’과 ‘단기간 노출허용량’을 병용하는 경우도 있다.

미국 직업안전보건청(OSHA)은 석면노출기준을 0.2개/cc에서 0.1개/cc로 강화하면, 20년간 노출된 근로자의 암발생률이 1000명당 4.5명에서 2.3명으로 감소할 것으로 추정한 바 있다. 따라서 세계 주요국가들은 공기중 석면 노출기준을 매우 엄격하게 규정하고 있다. 예를 들면, 미국 0.1개²⁴⁾/cm³, 영국 0.1개/cm³, 일본 0.15개/cm³, 독일 0.05mg/ml, 스웨덴 0.1개/cc 등이다. 우리나라도 2002년 2월, 공기 중 석면노출 허용기준을 2개/cm³에서 0.1개/cm³로 20배 강화하였다.

3. 석면 관리 법제

가. 영국

영국은 그동안 여러 노동관계법령에 산재해 있던 석면과 관련한 각종 작업 및 관리기준을 통합하여 「2006년 석면관리규정」(The Control of Asbestos Regulations 2006)을 제정하였다.

이 규정은 석면을 취급하는 근로자와 사용자 등에게만 적용되므로, 환경과 관련한 석면관리는 포함하고 있지 않다. 그리고 석면과 관련된 작업환경

24) 여기서 ‘개’란 영어로는 fiber로 표현된다.

관리, 근로자 건강보호를 주된 목적으로 하고 있기 때문에 피해보상 등에 관해서는 규정하고 있지 않다(이 법의 목차는 [붙임 1]을 참조).

나. 미국

미국에서는 아직 석면의 제조·사용·제공 등이 전면 금지되고 있지 않지만, 석면의 제조·사용·제공을 전면 금지하기 위한 입법이 시도되고 있다. 2007년 3월 1일 페티 머레이(Patty Murray) 연방상원의원(민주당, 워싱턴주) 등이 발의한 석면금지법안이 그것이다.²⁵⁾ 「2007년 석면금지법」(Ban Asbestos in America Act of 2007)으로 명명된 이 법안은 2007년 10월 4일 상원을 통과하였으며, 현재 하원에 계류 중이다.

이 법안은 모든 형태의 석면을 규제대상으로 삼는다. 그리고 국립직업안전보건연구소(NIOSH) 소장에게 ① 석면이 건강상 문제를 일으키는 메커니즘을 연구하고 향후 연구방향을 제시할 의무, ② 석면의 유해성에 대한 평가결과 및 검출·판별·측정 방법과 관련된 연구결과를 환경청(EPA)과 의회 위원회에 보고할 의무, ③ 석면이 인체 내에서 왜 분해되지 않고 치명적인 질병을 일으키는지와 석면의 유해성을 통제하고 건강에 미치는 악영향으로부터 인간을 보호할 수 있는 방법에 대한 연구결과를 의회 위원회에 보고할 의무, ④ 석면대체물질의 개발 등과 관련된 연구를 주도할 의무 등을 부여한다.

또한 환경청장에게 ① 석면의 유해성 홍보, 정보제공, 치료와 관련된 전문가에 대한 정보제공 등의 의무, ② 소비자와 근로자들이 사용하는 물질 중 석면을 포함하고 있어서 건강에 유해한 물질들에 대하여 우선적으로 주의를 기울일 의무 등을 부여하는 한편, 석면함유 제품의 수입, 제조, 가공, 유통 등을 금지하기 위한 규정을 제정·공포할 권한을 부여하되, ① 석면함유물질의 사

25) <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:SN00742:@@L&summ2=m&>

용이 건강상의 위험을 초래하지 않을 것이라는 근거가 있을 경우 청원에 의해 제한적으로 예외를 인정하는 것, ② 국방부와 항공우주국(NASA)이 다른 물질로 대체할 수 없어서 환경과 인체에 유해하지 않은 한도 내에서 제한적으로 석면을 사용할 수 있도록 예외를 인정하는 것, ③ 전기분해설비에서의 격판으로 사용하는 경우에 예외를 인정하는 것 등을 허용한다.

이 법 제정 이후 2년 이후부터는 석면함유물질을 버리는 것이 금지되고, 환경청장은 매년 이 법의 시행성과를 조사하여 보고하여야 한다. 국립보건원(NIH)과 질병통제센터(CDC)의 장은 석면관련 질병의 연구를 위해 특별한 노력을 기울이고 서로 협력하여야 하고, 육군 의학연구소사령부도 석면관련 질병에 대한 연구에 노력하고 다른 기관과 협력하여야 한다.

위에서 살펴본 것처럼 이 법안은 석면관련 질병의 극복을 위하여 연방정부 산하의 각종 연구기관들이 상호 협력하여 노력할 의무를 부여하는데 중점을 두고 있다. 하지만 치료 및 보상·배상에 대한 규정이나 작업장 안전관리, 또는 환경상의 석면관리에 대해서는 규정하고 있지 않다.

4. 석면 피해자 구제 및 보상 관련 법제

선진 외국의 경우 석면 피해자 구제 및 보상과 관련된 특별법을 제정하여 시행하고 있거나, 관련 입법을 추진하고 있다. 이하에서는 프랑스, 네덜란드, 일본의 법제와 미국에서의 입법동향을 소개한다.

가. 프랑스

프랑스에서는 1996년 석면피해자들이 전국석면피해자협회(L'Association Nationale de Défense des Victimes de l'Amiante: ANDEVA)를 설립함에 따라 손해배상 청구소송이 활발해졌다. 그러나 구제범위가 제한되고 손해배상청구에

지나치게 시간이 소요되는 등 많은 문제점들이 나타났다. 또한 손해배상청구와 관련하여 법원이 특별히 중대한 과실이 있는 경우만 사용자 과실을 인정함에 따라 피해자가 이를 증명하기가 매우 곤란하였다. 프랑스 정부는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 2000년 12월 제정된 「2001년을 위한 사회보장재정법」 제53조에 근거하여 2002년 석면피해보상기금(Le Fond d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante: FIVA)을 설치하였다. FIVA의 기금총액(2001~2008년)은 총 23억 2500만 유로(한화 약 4조 223억원)로, 그 88%를 산재보험(La branche accidents du travail et maladies professionnelles: AT/MP)이 부담했고 나머지 12%를 국가가 부담했다.

FIVA는 석면피해에 대한 완전보상의 원칙(principe de la réparation intégrale)을 가지고 있다. 보상대상 질병, 보상대상자, 급여내용 등이 다른 나라와 비교할 때 훨씬 넓고 포괄적이다. 우선 보상대상 질병의 범위는 ① 산업재해 보상법상 석면에 기인한 직업병으로 인정되는 질병, ② 통상적으로 석면에 기인하는 것으로 인정되는 질병, ③ 프랑스 영토 내에서 석면에 노출된 경우로 석면노출상황평가위원회가 그 인과관계를 인정하는 질병으로 되어 있으며, 구체적으로는 석면폐, 원발성 폐암, 중피종, 흉막비후, 흉막관 등이 주로 인정되는 질병이다.

보상대상자와 관련해서는 직업성 노출에 의한 피해자만이 아니라, 환경성 노출에 의한 피해자, 그리고 피해자 사망시 그들의 권리승계자도 포함된다.

피해자가 피해사실을 입증하는 서류를 첨부하여 신청서를 제출하면, FIVA는 6개월 이내에 신청서를 평가하여 보상금액을 제안한다. 피해자가 이 보상제안을 수용하면 사안은 종결되며, 동일 사안에 대한 소송을 제기할 수 없다. FIVA의 보상제안에 대해 동의하지 않는 피해자는 항소법원(Cour d'appel)에 소송을 제기할 수 있다.

보상항목에는 장해·휴업·요양 등과 같은 재산적 손해에 대한 보상만이

아니라 정신적 손해나 신체적 고통과 같은 비재산적 손해에 대한 보상까지 포함되며, 피해자가 사망한 뒤에는 유족에게 연금형태의 지원을 제공한다. 보상액은 피해자의 장해정도·연령 등 여러 변수에 따라 달라지는데, FIVA 창설(2002년)부터 2008년 말까지의 평균보상금액은 47,332 유로(한화 약 8,190만원)이며, 중피종을 기준으로 보면 122,411 유로(한화 약 2억 1,180만원)이다.

[표 6] 병명별 평균 보상금(FIVA 창설시~2008년말)

단위: 유로

| 병명 | 평균 보상금 |
|-------|---------|
| 석면폐 | 36,236 |
| 폐암 | 128,760 |
| 흉막비후 | 20,005 |
| 중피종 | 122,411 |
| 흉막판 | 18,655 |
| 정보 없음 | 41,970 |
| 합계 | 47,332 |

주: 1 유로=1,730원(2009. 9. 30. 현재)

자료: FIVA, 8ème rapport d'activité au Parlement et au Gouvernement ANNÉE 2008, FIVA, 2009.

나. 일본

일본에서는 2006년 2월 「석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률」(이하 석면피해구제법)이 제정되었다.²⁶⁾ 그 이전에는 「노동재해보상보험법」에 따라 석면으로 인한 건강피해에 대해 보상해 왔다. 그러나 여기에는 여러 가지 한계가 존재했다. 첫째, 노동재해보험(이하 노재보험)은 노재보험 가입사업장의 근로자만을 적용대상으로 하기 때문에 노동자 가족이나 석면공장 인근

26) 이 법의 일본어 원문과 한글 번역본은 국회도서관 「외국법률정보」를 참조

주민인 피해자는 이 제도로부터 보상받을 수 없었다. 둘째, 노재보험 청구권의 시효는 유족보상(사망에 의한 보상)의 경우 노동자가 사망한 날부터 5년, 요양보상의 경우 2년으로 정해져 있어 잠복기간이 긴 석면질환의 경우 노재신청 이전에 시효가 완성되는 경우가 많아 보상받지 못하는 석면피해 노동자가 다수 발생하였다.²⁷⁾

그러던 가운데 2005년 6월 ‘쿠보타 쇼크’²⁸⁾로 인해 석면피해문제의 심각성과 기존의 노동재해보상청구와 손해배상청구의 한계에 대한 사회적 인식이 확산되었고, 그것이 석면피해구제법 제정에 결정적인 영향을 미쳤다.

이 법률에 의한 일본의 석면피해구제제도는 피해의 ‘완전보상’을 위한 것이 아니라—원인자를 대신하여 피해자의 손해를 전보해주는 것이 아니라—신속하게 부분적인 구제조치를 강구함으로써 피해자의 고통을 경감시켜주기 위한 것이다. 따라서 프랑스 제도에 비해 대상이나 급부수준이 제한적이다.

이 법률에 의한 구제대상은 석면을 흡입함으로써 발생하는 지정질병(중피종과 폐암)²⁹⁾에 걸린 것으로 인정받은 자 및 그의 유족(노재보험 등의 대상자 제외)이다. 즉 석면피해자 가운데 노재보험의 대상이 아닌 자(근로자의 가족, 자영업자, 원인을 모르는 피해자)와 시효소멸로 노재보상을 받지 못하고 사망한 근로자의 유족들인 것이다.

환경성 석면 질환자에 대한 급부는 6종류이며, 급부종류별 청구권자와 급부내용 및 금액은 [표 6]에서 보는 바와 같다.³⁰⁾ 구제급부조정금과 장제료를

27) 임상혁, 『석면 노출 관련 근로자의 직업성질환 보상제도에 관한 연구』, 한국산업안전공단 산업안전보건연구원, 2008.

28) 효고현 소재 주식회사 쿠보타의 석면제품공장 근로자와 주변 주민 중 75명이 사망했고, 18명이 요양중이라는 충격적인 사실이 신문보도로 알려짐에 따라 석면피해의 심각성을 사회적으로 인식하는 계기가 되었다. 임상혁, 같은 글.

29) 중피종은 석면노출이 주원인이므로 이환사실만 확인되면 급여를 지급하지만, 폐암은 ‘환경에서의 석면노출에 의한 폐암’이라는 것을 입증해야 한다. 임상혁, 같은 글.

30) 급부종류별로 청구기한이 있다. 의료비는 지불일부터 2년 이내, 장제료·구제급부

기준으로 볼 때 일본의 석면피해구제금액은 사망자의 경우 1인당 평균 약 300만엔(2009년 9월 30일 현재 한화 약 3,945만원)이라고 할 수 있다.

[표 7] 일본의 석면피해구제법에 기초한 급부내용

| 급부의 종류 | 급부청구자 | 급부의 내용·급부액 |
|------------------------------|---|--|
| 의료비 | <ul style="list-style-type: none"> - 피인정자(被認定者)로서 인정질병(認定疾病)에 걸려 치료를 받음으로써 본인부담액이 발생한 사람 - 사망한 피인정자의 미청구된 의료비를 유족이 청구할 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> - 요양개시일 이래 발생한 자기부담액 |
| 요양수당 | <ul style="list-style-type: none"> - 피인정자 | <ul style="list-style-type: none"> - 요양개시 익일부터 지급사유가 소멸한 날이 속한 달까지 월 103,870엔을 지급 |
| 장제료 | <ul style="list-style-type: none"> - 인정질병에 의해 사망한 사람의 장제를 행한 사람 | <ul style="list-style-type: none"> - 199,000엔 |
| 특별유족조위금·특별장제료 ³¹⁾ | <ul style="list-style-type: none"> - 인정질병에 의해 사망한 사람과 생계를 함께 하던 유족중 최우선순위자 | <ul style="list-style-type: none"> - 특별유족조위금은 2,800,000엔 - 특별장제료는 199,000엔 |
| 구제급부조정금 | <ul style="list-style-type: none"> - 인정질병에 의해 사망한 사람과 생계를 함께 하던 유족중 최우선순위자 | <ul style="list-style-type: none"> - 특별유족조위금액에서 의료비와 요양수당의 합계액을 공제한 금액 |

자료: <http://www.erca.go.jp/asbestos/relief/seido/kyufu.html>

조정금은 사망 익일부터 2년 이내이다. 특별유족조위금·특별장제료는 법개정 전 후가 다른데, 법개정 이후에 대해서만 소개하면 사망 익일부터 5년 이내이다.

31) 특별유족조위금과 특별장제료는 석면질환으로 법 시행일 이전에 사망한 자의 유족에 대한 급부이다.

한편 이와 별개로 특별유족급부금이 있는데 이는 중피종으로 사망한 ‘근로자’의 유족으로서 석면피해구제법 시행일(2006. 3. 27) 현재 노재보험의 유족보상급부를 받을 권리가 시효(5년) 소멸하여 보상을 받지 못하게 된 사람들을 구제하기 위하여 도입된 급부다. 유족은 특별유족조위금을 연금(원칙적으로 연간 240만엔) 또는 일시금(1,200만엔)으로 받을 수 있다.³²⁾

이 제도의 운영은 독립행정법인인 환경재생보전기구(環境再生保全機構)가 담당한다.³³⁾ 재원은 석면건강피해구제기금인데, 이 기금은 산재보험을 적용받는 일반 사업주가 부담하는 일반각출금과 석면관련 사업주가 부담하는 특별각출금, 그리고 국가의 교부금 및 지방자치단체의 각출금으로 구성된다. 일본 정부는 2006년 제도시행후 5년간 약 757억엔(한화 약 9955억원)이 소요될 것으로 예상하였으며, 국가가 약 1/2인 280억엔을 부담하고, 지방자치단체가 약 92억엔(제도관리비용을 제외한 국가 부담액의 1/4),³⁴⁾ 사업자가 약 300억엔을 부담하도록 하는 계획을 세웠다.³⁵⁾

다. 네덜란드

네덜란드에는 우리나라의 산업재해보상보험제도와 같은 산업재해 및 직업병에 관한 특정한 보상제도가 없다. 대신 관련 이해당사자간 조정기구인 석면

32) 이 급부제도는 법제정시 3년 한시제도로 도입되었으나, 2008년 개정법에 의해 2012년까지 3년 더 시한이 연장되었다.

33) 일본 환경재생보전기구는 2004년 공해로 인한 건강피해의 예방·보상, 민간의 환경보전활동 지원, 폴리염화비페닐 폐기물 처리의 지원 등을 목적으로 설립된 독립행정법인이다(<http://www.erca.go.jp/guide/summary/index.html>).

34) 지방자치단체 부담액의 1/2은 인구비례로, 나머지 1/2은 중피종 사망자 발생확률을 기준으로 분담하기로 하였다. 大阪府, 「石綿健康被害救済基金の費用負担について」(大阪府アスベスト推進本部会議 第5回会議資料[2006. 9. 20]) <http://www.pref.osaka.jp/ji-gyoshoshido/asbestos/honbutorikumi.html> 참조.

35) 제도시행 5년 경과시 평가하여 재산정하기로 하였다.

피해자기구(Instituut Asbestslachtoffers: IAS)가 구제 및 피해보상을 담당하고 있다.³⁶⁾ 피해자의 이익을 손상시키지 않으면서 가능한 신속하게—특히 피해자가 생존하고 있는 동안—보상을 제공함으로써 석면피해자의 고통을 최소화하는 것이 이 기관의 주된 설립 목적이다.

IAS의 주된 역할은 다음과 같은 3가지이다.

첫째, IAS는 석면으로 인하여 건강상의 피해를 받았다고 주장하는 사람으로부터 피해신고를 접수하고, 이들이 확인진단을 받을 수 있도록 안내하고 추천하며, 확진을 받은 사람들에게 대하여 피해보상 절차와 방법을 안내한다.

둘째, IAS는 확진을 받은 사람들의 정보를 사용자에게 통지하고 필요한 정보의 제공을 요구하며, 피해자와 사용자 사이의 피해보상에 관한 조정서비스를 제공한다. IAS가 조정서비스를 제공하는 대상은 중피종 환자로 한정되어 있다. 조정서비스를 받기 위해서 피해자는 ① 네덜란드 중피종 패널 또는 네덜란드 폐·결핵전문가협회로부터 중피종 진단확인을 받을 것, ② 1997년 6월 6일 기준 생존자일 것, ③ 직업과 관련하여 석면에 노출되었을 것, ④ 네덜란드 법에 따른 고용계약 체결자일 것, ⑤ 사용자를 특정할 수 있고 그 사용자가 현존할 것 등의 기준을 충족시켜야 한다. 조정에는 평균 13개월이 소요되며, 조정이 실패하면 피해자는 사용자를 대상으로 민사소송을 청구할 수 있다. 2009년의 표준 조정액은 56,433유로(한화 약 9,765만원)이다.

셋째, IAS는 확진을 받은 피해자들에 대하여 피해보상금 선지급 서비스를 제공한다. 조정에 이르기까지 많은 시간이 소요될 뿐 아니라 피해자들의 평균 생존기간이 1차 조정후 약 100일이라는 통계가 있기 때문에, 네덜란드 정부는

36) IAS는 석면피해자 보상을 위해 1999년 3월 설립된 기관이다. 이 기관의 설립 근거가 된 것은 법령이 아니라 네덜란드 노사정 3자가 1998년 11월에 체결한 「IAS 설립에 관한 협약」(Convenant Instituut Asbestslachtoffers)이었다. IAS의 최고 의사결정 기구인 감독자문위원회(Raad van Toezicht en Advies)는 석면피해자 대표(노동조합 및 피해자단체), 사용자 단체, 공공부문 사용자 연합 및 네덜란드 보험협회 등 4개 집단을 대표하는 10명의 위원으로 구성되어 있다(<http://www.asbestslachtoffers.nl>).

피해자 생존시 최소한의 보상을 우선적으로 제공함으로써 그들의 고통을 최소화하기 위하여 이 제도를 만들었다. 이 제도는 그 대상에 따라 직업성 석면피해보상제도(Regeling tegemoetkoming asbestslachtoffers: TAS)와 비직업성 석면피해보상제도(Regeling tegemoetkoming nietloondienstgerelateerde slachtoffers van mesothelium: TNS)로 구분된다.

직업성석면피해보상제도(TAS)는 2000년 1월 창설되었다. TAS를 창설한 목적은 보상금의 조기 지급을 통해 피해자의 고통을 최소화하는 것 이외에도, 사용자를 특정하기 어렵거나 사용자의 도산·폐업·자력부족 등의 이유로 조정이나 재판을 통해 보상받을 가능성이 불투명한 피해자에 대해 최소한의 보상을 해주기 위함이었다. 창설 당시 급부대상은 직업성 노출로 인하여 중피종에 걸린 노동자로 제한되었지만, 2003년 7월부터는 노동자의 가족으로 확대되었다.³⁷⁾ TAS에 의한 보상금 선지급은 신청 후 2개월 이내에 이루어지며, 그 금액은 2009년 현재 17,531유로(한화 약 3,031만원 상당)이다. TAS의 운영에 소요되는 비용은 모두 정부가 부담하며, 보상금 지급은 사회보험제도 실시기관인 사회보험은행(Sociale Verzekeringsbank: SVB)이 담당하고 있다. 이후 피해자가 조정·재판 등을 통해 정식 보상금을 받게 되면, SVB는 그 지급한 금액의 한도 내에서 피해자가 가지는 손해배상청구권을 대위하게 되며, 피해자는 선지급금을 받기 전에 이에 동의해야 한다.

비직업성석면피해보상제도(TNS)는 비직업성(즉 환경성) 노출에 의해 중피종에 걸린 사람들과 자영업자인 피해자, 그리고 일정한 조건을 충족시킬 경우 그 가족들까지 보상해주는 제도이다. 이 제도는 오랜 검토 끝에 2007년 12월부터 네덜란드 주택·국토계획·환경부령³⁸⁾으로 도입되었다. TNS에 의한 선

37) 노동자의 가족이 석면피해자로 인정받은 근거는 노동자의 옷 등에 묻은 석면분진으로 인해 이환되었을 가능성이 있기 때문이다.

38) 이 법령의 원문은 Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 22 november 2007, nr. SAS 2007115642

지급금 지급방식이나 금액, 기타 운영과 관련된 제도는 기본적으로 TAS와 동일하다.

라. 벨기에

벨기에에서도 석면피해자들이 손해배상을 구하는 민사소송을 잇달아 제기했으나 배상받지 못하는 경우가 많아 사회문제가 되었다. 이에 벨기에 의회는 「2006년 12월 27일 프로그램 (I)법」(Loi-programme (I) du 27 décembre 2006)을 제정함으로써, 피해자들이 신속히 보상받을 수 있는 제도를 만들었다. 이 제도는 사회부, 내무부, 중간계급부, 연금부, 고용부 등이 공동으로 관리한다.

이 법에 의한 보상대상은 중피종, 석면폐, 기타 왕령에 의해 석면관련 질환으로 인정되는 질병이다.³⁹⁾ 환경성 피해자만이 아니라 직업성 피해자들도 이 법에 의해 보상을 받을 수 있다. 벨기에의 제도가 특이한 점은 이전에 석면질환으로 인하여 산재보험으로부터 보상을 받은 사람도 다시 이 제도에 의해 보상을 받을 수 있을 뿐 아니라, 자동으로 보상자격 심사 대상이 된다는 점이다. 다만 산재보험으로부터도 보상을 받은 사람들은 그만큼 줄어든 보상액만을 받게 된다.

보상은 피해자 및 피해자의 유족(배우자, 이혼하였지만 배우자수당을 받는 전배우자, 가족수당의 대상인 18세 미만의 자녀)이 받을 수 있다. 그러나 이 법 시행일(2007년 4월 1일) 이전에 사망한 자의 유족은 보상을 받을 수 없다.

이 법은 보상을 위해 산재보험기금(Fonds des maladies professionnelles) 내에 독립적인 기금으로 석면피해보상기금(Fonds amiante: AFA)을 설치하도록 하고 있다. 기금 총액은 일단 총 1천만 유로(한화 약 173억원)로 규정되었

(<http://wetten.overheid.nl/BWBR0022913/>)을 참조

39) 이 법 제118조. 현재 병소부위가 양측인 흉막비후(bilateral diffuse pleural thickening)는 인정되지만, 폐암은 인정되지 않고 있다.

다. 기금은 사용자들이 부담하는 사회보장기여금의 일부로서 징수된다. 현재는 피용자 임금의 0.01%로 정해져 있다.⁴⁰⁾

피해자에 대한 보상금은 다음과 같다. 중피종 피해자로서 생존한 자는 매 월 1,560유로(약 270만원)의 연금을 받고, 피해자가 사망하였을 경우 배우자는 31,212유로(약 5,400만원)의 일시금, 전배우자는 그 반액인 15,606유로(약 2,700만원)의 일시금, 자녀는 26,010유로(약 4,500만원)의 일시금을 받는다.⁴¹⁾ 석면 폐 피해자에 대한 보상액은 생존자 연금의 경우는 장애율 %당 15유로이며, 사망자 유족에 대한 보상액은 중피종의 반액이다. AFA의 결정에 불복하는 신청자는 노동법원에 산재보상기금을 상대로 소송을 제기할 수 있다.

이 법에 의해 보상받은 사람들은 동일한 사안에 대하여 제3자(사용자)에게 보상을 청구할 수 없다(법 제125조제1항). 다만 제3자의 고의가 있었을 경우에는 민사소송을 통해 추가적인 배상청구를 할 수 있다(법 제125조제2항).

이 법은 피해자들에게 비교적 엄격한 입증책임을 부과하고 있지만, 이 제도의 창설로 인하여 피해자들은 더 빨리 그리고 더 쉽게 보상받을 수 있게 되었다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 피해자들이 시간과 비용이 많이 들고 승소가능성이 낮은 민사소송보다는 이 법에 의한 보상을 선호하는 경향이 있어, 결과적으로는 소송의 부담이 가벼워진 사용자들도 이 법의 혜택을 보고 있다는 평가도 있다.⁴²⁾

40) 동법 시행을 위한 왕령(Arrêté royal portant exécution du chapitre VI, du titre IV, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 créant un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante) 제2조제1항.

41) 연금과 일시금은 물가 등을 반영하여 조정된다. 2007년 4월 제도 출범당시 보상액은 피해자 연금 1,500유로, 배우자 일시금 30,000유로, 전배우자 일시금 15,000유로, 자녀 일시금 25,000유로였다(AFA 홈페이지 FAQ 참조. <http://www.afa.fgov.be/>)

42) Waterman, Yvonne R.K., "The New Belgian Asbestos Fund", International Ban Asbestos Secretariat(http://www.btinternet.com/~ibas/yw_new_belg_asb_fund.htm)

마. 미국

미국에서는 1970년대 이래 석면관련 건강피해를 이유로 제기된 손해배상 소송건수가 70만 건을 넘으며, 이로 인한 소송비용 및 보험청구액이 700억 달러에 달할 것으로 추정되고 있다. 그리고 80개가 넘는 회사가 석면관련 소송과 손해배상으로 인해 파산했다.

최근 미국에서는 오래 전부터 분출되어 온 이러한 문제를 해결하기 위한 입법이 시도되고 있다. 2005년 4월 19일 알렌 스펙터(Arlen Specter) 연방상원 의원(공화당, 펜실베이니아주)의 석면질환의 공정한 해결을 위한 법안(The Fairness in Asbestos Injury Resolution Act of 2005: FAIR Act, S. 852)과 스펙터 의원이 2006년 5월 26일 위 법안을 수정하여 다시 발의한 S. 3274가 대표적인 예이다.

S. 852는 석면 질환자의 피해를 보상하고, 석면제조회사들을 소송으로부터 보호하기 위하여 신탁펀드를 설치하는 것을 핵심으로 하고 있으며, S. 3274도 기본적으로 내용이 동일하다([붙임 2] 참조).

하지만 피해자단체 및 석면반대운동 단체들은 이 법안이 석면피해자들을 위한 법안이라기보다는, 오히려 석면피해자들의 손해배상청구소송을 제한함으로써 파산위기에 처한 석면관련 기업과 보험회사들을 구제해주기 위한 것이라고 비판하고 있다.⁴³⁾

바. 외국의 석면피해보상제도의 비교와 시사점

이상에서의 논의를 토대로 네덜란드, 일본, 프랑스·벨기에의 석면피해보상제도를 비교해보면 [표 8]과 같이 요약할 수 있다.

43) Public Citizen, "Federal Asbestos Legislation: The Winners Are...", *Congress Watch*, May. 2005.

[표 8] 네덜란드·일본·프랑스·벨기에의 석면피해보상제도 비교

| 구분 | 네덜란드 | 일본 | 프랑스 | 벨기에 |
|-------------------|--|--|---|---|
| 보상 질병 | 중피종 | 중피종·폐암 등 | 대부분의 석면질환 | 중피종·석면폐 |
| 보상 대상 | 직업성·환경성 질환 | 원칙적으로 환경성 질환 다만 특례로서의 직 업성 질환자의 유족 중 보상받지 못한 자 | 직업성·환경성 질환 | 직업성·환경성 질환 |
| 산재 보험 | 산재보험 제도가 없음 | 직업성 질환은 노재 보험에서 보상함 | 석면질환은 FIVA 에서 전담함 (산재보험은 기금 을 부담) | 직업성 질환 : 산재보험·석면 기금 환경성질환 : 석면기금 |
| 제도 운영 | 제도운영 : 노사 협의기구(IAS) 급부 : 사회보장 은행(SVB) | 공공기관 : 환경재생보전기구 | 공공기금 : FIVA | 석면피해보상기금 (산재보험기금내의 독립기금) |
| 보상 심의 | 없음(ISA가 조정 역할) | 환경재생보전기구 환경성 | 기금운영위원회 | 석면피해보상기금 |
| 기금 조성 | 사회보험은행 (사업주가 약 50% 부담) | 국가·자치단체 ·사업자 | 산재보험 88% 정부 12% | 국가·사용자 |
| 급부 종류 | 없음 (선지급금제도와 조정에 의해 보상 받을 수 있을 뿐 임) | 본인 : 의료비·요양수당 유족 : 장제비·조위금· 급부조정금·특별 유족급부금 | 본인 : 재산·정신적 피 해에 대한 보상 유족 : 유족급부 및 연금 | - 본인 : 연금 - 유족 : 유족일시금 |
| 보상 수준 (09년) | 선지급금 : 약 3,031만원 표준조정액 : 약 9,765만원 | 약 3,945만원(사망자) | 2억 1,180만원 | - 본인 : 월 약270만원 - 유족 : 배우자 약 5,400만원 : 18세미만 자녀 약 4,500만원 |

주 : 보상액은 중피종 기준이며, 평균 보상액 또는 보상제안액을 2009. 9. 30. 현재 환율로 환산한 것임. 다만 일본은 사망자 기준이며, 프랑스는 2002~2008년 평균 보상수준임

제도의 포괄성이나 급부수준의 측면에서 볼 때 프랑스의 제도가 피해자들에게 가장 넓고 많은 혜택을 부여하는 제도이지만, 제도적 환경이 다르기 때문에 우리나라에 적용시키기는 어려운 점이 있을 것으로 예상된다. 우리나라의 경우 석면피해자 가운데 직업성 노출에 의한 피해자는 산재보험에 의해 보상받을 수 있기 때문에 굳이 직업성·환경성 질환자를 모두 포괄하는 별도의 제도를 만들 필요가 있을지 의문이라는 점, 재산상·정신상 피해까지 보상하는 것이 우리나라 산재보험의 원리와 맞지 않다는 점,⁴⁴⁾ 그리고 결과적으로 급여수준이 우리나라 산재보험이나 정부재정으로 충당하기에는 지나치게 높다는 점 등을 그 이유로 들 수 있다.

네덜란드 제도의 장점은 신속한 선지급금 제도에서 찾을 수 있다. 그러나 역시 산재보험제도가 존재하지 않고, 석면피해보상이 기본적으로 조정을 통해 이루어지는 등 제도적 환경이 우리나라와 많이 다르기 때문에 우리나라에 도입하기에는 어려운 점이 있을 것으로 예상된다.

한편 일본의 경우는 우리나라와 제도적 환경이 매우 유사하다는 점에서 많은 참고가 될 수 있다. 다만 현재 산업재해보상의 특별사례로서의 진폐 피해근로자 및 그 유족들이 받는 급여와의 관계에서 형평성 등을 검토할 필요가 있을 것이다. 벨기에의 사례도 기존의 산재보험에서 직업성 석면피해를 보상해주는 제도를 가지고 있다가 그 구제의 대상을 환경성 피해자들로까지 넓히기 위하여 만들어진 제도라는 점에서 우리와 제도적 환경이 비교적 유사한 사례라고 할 수 있다. 특히 흥미로운 점은 기존의 산재보험기금 내에 독립적 기금으로 석면피해 보상기금을 만들어 운영하고 있다는 점이다.

44) 그러나 일종의 특별사례 진폐환자와 그 유족들에 대해서는 민법이나 그 밖의 법령에 의한 손해배상 청구를 갈음하는 조건으로 위로금이 지급될 수 있다는 점에서(「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률(이하 진폐법)」 제24조내지 제26조) 석면피해자들에 대해 유사한 제도가 도입되어야 한다는 주장이 성립될 수도 있다. 위로금은 각종 급여에 부가하여 지급된다.

V. 석면관련 법제의 정비방안

1. 통합적 석면 안전관리 법제의 정비방안

앞서 보았듯이 석면의 안전한 관리를 위한 규정들은 여러 법령에 흩어져 있고, 관련 정부부처도 매우 많다.⁴⁵⁾ 현재 석면 및 석면함유 가능물질의 제조·수입·생산 관리는 대상에 따라 환경부·노동부·지식경제부(전기용품·공산품의 석면 안전관리기준 설정·운영)가 나누어 맡고 있고, 석면함유건축물의 관리 역시 그 대상에 따라 환경부·노동부·국토해양부·교육과학기술부(학교)·국방부(군 건축물) 등이 나누어 맡으며, 석면 함유 건축물의 해체·철거는 노동부(석면 해체·제거 작업장 관리)와 국토해양부(건축물 철거·멸실 시 석면 조사 등 건축물의 등록·관리), 그리고 폐석면 처리는 환경부가 각각 나누어 담당하고 있기 때문이다([표 9] 참조).

[표 9] 부처별 석면관리 현황

| 부처 관계부처 | 제조·수입· 생산 | 석면함유 건축물 | 석면 해체·철거 | 폐석면 처리 |
|------------|--------------|-------------|-------------|--------|
| 환경부 | ○ | ○ | | ○ |
| 노동부 | ○ | ○ | ○ | |
| 국토해양부 | | ○ | ○ | |
| 교육과학기술부 | | ○ | | |
| 국방부 | | ○ | | |
| 지식경제부 | ○ | | | |

자료: 관계부처 합동, 「석면 위해로부터 국민건강 보호를 위한 석면관리 종합대책」, 2009. 7.

45) 2009년 7월 10일 국무총리 주재 하에 관계부처 합동회의를 거쳐 「석면관리 종합 대책」을 발표하였는데, 여기에 참여한 부처는 기획재정부, 교육과학기술부, 국방부, 행정안전부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 국토해양부, 관세청, 산림청, 식품의약품안전청 등 총 13개 부처였다.

이에 따라 관련 업계나 일반 국민들이 석면의 안전한 관리와 관련한 제반 규정을 알기 어렵고, 정부가 석면을 통합적으로 관리하기도 어렵다는 문제제기가 있어왔다. 아울러 기존의 석면관리 법령의 일부 미비점도 지적되면서, 차체에 통합적 석면 안전관리를 위한 법률을 제정하여 여러 법에 흩어져 있는 관련 규정들을 한 법률로 모아야 한다는 주장들이 제기되기도 하였다.

그러나 건축물과 관련한 사항은 「건축법」에서, 작업환경과 관련한 것은 「산업안전보건법」에서, 직업성 석면질환과 관련한 것은 「산업재해보상보험법」에서 각각 다루는 것이 법률체계의 측면에서나 해당 업무영역의 담당부처와의 관계 측면에서 볼 때 더 타당할 것이라고 생각된다. 또한 석면관련 법령의 대상범위가 하나의 법률로 모으기에는 너무 광범위하다는 점도 고려되어야 할 것이다.

따라서 석면의 안전관리를 위한 법제의 통합성·일관성을 제고하는 방안으로서는 모든 관련 법령을 하나의 법률을 중심으로 통합하는 방안보다는, 기존의 법제를 유지하는 가운데 범정부차원의 종합적 계획과 정책조정에 근거를 부여하고, 기존 법률의 미비한 사항으로서 여러 분야에 공통적으로 적용될 수 있는 사항과 다른 법률에서 다루기 곤란한 사항만을 내용으로 포함하는 새로운 법률을 제정하는 방안이 더 타당하다고 생각된다.

이와 관련하여 2009년 7월 정부는 관계부처 합동으로 발표한 「석면관리 종합대책」에서 「석면 안전관리법(가칭)」을 제정할 계획을 밝힌 바 있다. 정부는 이 법안의 추진원칙을 ① 기존 법제의 미비점을 보완하고, ② 부처별·개별법령별로 분산된 관리체계를 일원화하며, ③ 석면전문인력을 양성하고 부처간 유기적 협력체제를 구축하는 등 석면의 안전한 관리를 위한 기반을 정비하는 것으로 설정하고 있다.

이 계획에 따르면, 이 법안에 담길 내용은 다음과 같다.

- ① 석면사용 금지 및 비의도적 석면함유 가능물질 관리: 백석면 등 석면

을 금지하고, 비의도적인 석면함유 가능물질에 대한 검사 및 용도제한을 규정하며, 석면함유제품 및 생활용품 관련 소비자 안전기준을 규정한다.

② 자연발생석면(NOA)⁴⁶ 지역에 대한 조사와 동지역에서의 토석채취·토지굴착 등 석면비산 우려 행위시 예방조치를 의무화하는 규정을 마련한다.

③ 석면함유 건축물 조사·유지·관리: 공공건물 및 일정규모 이상 건축물에 대하여 석면지도 작성을 의무화하고, 석면함유자재 표시 및 정기적인 비산성 평가, 유지·관리 기준을 마련한다.

④ 석면해체·제거 작업관리: 석면해체·제거 작업에 대해 주변 대기중 석면배출 기준을 설정함으로써 주변환경으로의 비산방지 기준을 마련하고, 석면해체·제거작업에 대한 감독·감리를 강화하기 위하여 관리자 선임을 의무화하고 관리자의 권한과 책임을 규정한다.

⑤ 폐석면 처리 및 농가슬레이트 철거 지원: 폐석면 수집·운반·처리 기준을 마련하고, 농가 슬레이트의 철거·처리를 위한 지원방안을 강구한다.

⑥ 기타 석면관리에 관한 규정: 석면관리 전문인력(조사자, 분석자, 감독자) 및 전문기관(조사기관, 분석기관 등)을 육성·관리하고, 석면환경센터를 국립환경과학원 내에 설치하며, 석면정책의 조정을 위해 석면정책협의회의 운영 등에 관한 규정을 마련한다. 또 범정부적 ‘석면정보통합시스템’을 구축·운영할 수 있는 근거규정을 마련한다. 아울러 석면에 대한 교육 및 정보공개에 관한 규정을 마련한다.

이상에서 살펴본 「석면 안전관리법(가칭)」의 기본구상은 그동안 학계와 시민·환경운동 단체에서 제기하던 여러 가지 개선방안을 대부분 반영한 것으로서 바람직한 방향이라고 생각된다. 다만 석면지도의 작성이나 농가슬레이트

46) 자연발생석면이란 지질적 특성으로 인해 토양 내에 자연적으로 포함되어 있는 석면을 가리킨다. 자연발생석면을 포함하고 있는 지역에서 토석을 채취하거나 토지를 굴착할 경우 석면이 비산하여 피해를 야기할 우려가 있지만, 우리나라에서는 이에 대한 실태파악이 미흡한 형편이다.

철거·처리 지원 등에는 막대한 예산이 소요될 것으로 예상되는 바, 재원마련을 위한 계획이 보다 구체화될 필요가 있을 것이다.

다만 이 법안 구상내용의 대부분은 굳이 법률로 규정할 필요 없이 기존 법령의 일부 수정을 통해서도 실현할 수 있는 것이기 때문에 시급히 필요한 사항에 대해서는 굳이 복잡하고 시간이 많이 걸리는 법제정 절차를 거치기보다는 행정입법을 통해 신속히 입법화하는 것이 바람직하다는 반론이 제기될 수도 있을 것으로 보인다.⁴⁷⁾

2. 석면피해자 구제 특별법 제정 방안

석면과 관련하여 무엇보다 시급한 것은 석면 피해자 구제와 관련한 특별법의 제정이다. 이와 관련하여 이미 국회에는 4건의 의원발의 제정법률안이 계류 중이다. 「석면피해보상법안」(양승조 의원 대표발의 2009. 1. 15), 「석면에 의한 건강피해의 관리 및 구제에 관한 법률안」(박준선 의원 대표발의 2009. 2. 16), 「석면피해 보상 및 지원에 관한 특별법안」(권선택 의원 대표발의, 2009. 2. 20), 「석면피해의 보상과 예방에 관한 법률안」(김상희 의원 대표발의, 2009. 3. 20) 등이 그것이다([표 10] 참조).

이 4건의 법안은 「산업재해보상보험법」에 따라 구제받을 수 없는 석면 관련 근로자와 비근로자로서 석면피해를 받고 있는 주민에 대한 보상과 지원 제도를 마련하려는 목적은 동일하나, 보상질병, 보상대상자, 보상지원의 내용, 주관부처, 보상업무 담당기구, 보상신청절차 및 불복절차, 보상재원의 마련방법, 석면피해지역 주민지원에 관한 사항 등에서 차이점이 있다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾

47) 「석면관리 종합대책」에 의하면 정부는 2010년 2월경 이 법안을 국회에 제출할 예정이다. 한편 일각에서는 이 법안을 석면관련 정책을 둘러싼 환경부와 노동부의 주도권 다툼의 결과물로 보는 시각도 존재한다.

[표 10] 석면피해 구제 특별법 관련 의원발의안의 비교

| 구분 | 양승조 의원안 | 박준선 의원안 | 권선택 의원안 | 김상희 의원안 |
|------|---|--|--|--|
| 보상질병 | - 중피종, 석면 폐, 폐암, 흉막 비후 등 대통령령으로 정하는 질병 | - 악성중피종, 그 밖에 석면의 흡입으로 기인한다고 대통령령으로 정하는 질병 | - 악성중피종, 폐암, 석면폐증 등 석면을 흡입함으로써 발생하는 질병으로서 대통령령으로 정하는 질병 | - 중피종, 후두암, 폐암, 석면폐, 흉막반, 기타 대통령령으로 정하는 석면관련 질환 |
| 지원대상 | - 직업성·환경성 노출 피해자·유족 | - 직업성·환경성 노출 피해자·유족 | - 직업성·환경성 노출 피해자·유족 | - 직업성·환경성 노출 피해자·유족 |
| 지원내용 | - 피해보상금(피해자·사망자) - 의료비(피해자·사망자) - 요양급여(피해자) - 장제비 - 유족조위금 | - 요양급여(자부담 의료비) - 요양수당(매월 정액지급) - 장의비 - 특별유족 조위금(법 시행 이전 사망한 피해자) | - 손실보상급여(미취업 기간에 대한 손실보상) - 요양급여(지정된 의료기관에서의 요양을 원칙으로 하되, 부득이 한 경우 자부담 의료비를 요양비로 지급) - 장의비 - 유족급여 - 특별유족보상금(법 시행 이전 사망한 피해자) | - 위로금(재산적·비재산적 손해에 대한 보상) - 요양급여 - 생활급여(미취업 기간에 대한 손실 보상) - 유족급여 - 장의비 |

48) 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 「석면피해보상 관련 제정법률안 3건에 대한 검토보고서」, 2009. 2

49) 한편 정부는 원칙적으로 이 특별법의 제정에 찬성하며 별도의 제정안을 제출하지 않는다는 입장인 것으로 알려져 있다.

| 구분 | 양승조 의원안 | 박준선 의원안 | 권선택 의원안 | 김상희 의원안 |
|--------|-------------------------------|---|---|--|
| 담당기구 | - 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 | - 석면피해구제기구(법인) 설립 | - 석면피해보상기금공단 설립 | - 석면정책심의위원회 (환경부 산하) |
| 보상신청 | - 시장·군수·구청장 또는 시·도지사 | - 석면피해구제기구 | - 석면피해보상기금공단 | - 환경부장관 |
| 판정주체 | - 석면피해대책위원회 (국무총리 소속) | - 석면피해구제기구(의학적 판단 필요시 석면피해구제심의위원회의 심의를 거쳐 판정) | - 석면피해보상심의위원회(환경부 소속)를 거쳐 석면피해보상기금공단이 판정 | - 석면피해판정위원회 (환경부 소속) |
| 불복절차기구 | - 시도지사(심의) - 보건복지가족부장관(재결) | - 석면피해구제심사위원회(기구 소속, 심사청구 심리·결정) - 석면피해구제재심사위원회(환경부 소속, 재심사청구 심리·재결) | - 석면피해보상심사위원회(공단 소속, 심사청구 심리·결정) - 석면피해보상재심사위원회(환경부 소속, 재심사청구 심리·재결) | - 석면피해심사위원회 (환경부 소속) |
| 재원확보방안 | - 국가자치단체 부담 | - 석면피해구제기금 설치·조성 · 정부 출연금 (기금지출예산 총액의 100분의 3 범위 내) · 석면관련 주요사업자(광산/공장) 비용 부담 | - 석면피해보상기금 설치 · 정부 출연금 (기금지출예산 총액의 100분의 5 범위 내) | - 석면피해보상기금 설치 · 정부출연금, 기부금, 사업주 출연금, 기타 수입금 등 |

| 구분 | 양승조 의원안 | 박준선 의원안 | 권선택 의원안 | 김상희 의원안 |
|------------|--|--|--|--|
| 피해지역지원사업 등 | <ul style="list-style-type: none"> - 석면산업 관련 종사자 및 주민 건강검진 실시 (연 2회) - 지하수 수질검사 (연 2회) - 토양, 대기, 수질 등 오염조사 - 생태환경 실태조사 및 복원 연구사업 - 주민 숙원사업 지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 환경오염 및 주민건강조사 (정기) | <ul style="list-style-type: none"> - 석면노출평가, 건강역학조사, 정기건강검진 - 토양, 지하수, 대기 등에 대한 석면오염조사 - 생태환경 실태조사 및 복원 연구사업 - 복지시설 확충, 교육지원사업 - 지역개발사업, 주민 숙원사업 지원 | <ul style="list-style-type: none"> - 국립석면센터를 설치하여 등록대상 질환을 관리 |

자료: 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 「석면피해보상 관련 제정법률안 3건에 대한 검토보고서」(2009. 2), 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 「석면피해의 보상과 예방에 관한 법률안 검토보고서」(2009. 3)

이하에서는 외국의 법제와 우리나라에서의 현실 등을 고려하여 석면피해보상(구제) 특별법의 제정방안에 대하여 논하고자 한다.

가. 법률의 목적과 대상 집단

가장 먼저 이 법률의 목적을 일정액의 신속한 보상(구제)으로 한정할 것인가, 혹은 완전한 보상을 지향하는 것으로 넓힐 것인가를 선택해야 한다. 이와 관련하여 중요한 고려사항은 그에 따른 비용부담의 문제와 사회정책적 판단이다.

먼저 비용의 문제를 생각해보면, 일본의 경우 석면구제특별법의 목적을

일정액의 신속한 보상으로 한정하고, 그 대상도 직업성 질환 피해자 중 시효 문제로 보상받지 못한 자와 환경성 질환 피해자로 제한했음에도 불구하고 5년간 약 1조원에 가까운 비용이 소요될 것으로 예상되고 있다. 우리나라의 경우에도 기존 연구에 의하면 향후 석면피해자가 2040년에 정점을 찍을 때까지 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 처음부터 지나치게 관대한 제도로 설계하면, 이후 정부와 사용자가 부담해야 할 비용이 막대해질 우려가 있기 때문에 신중할 필요가 있을 것으로 보인다.⁵¹⁾

비용 문제를 차치한다면, 그 다음의 고려사항은 사회정책이다. 사회정책적 관점에서 보면, 새로 만들어져야 할 제도의 최소한(minimum)은 기존의 보상제도에서 배제되어 있는 사람들만을 대상으로 일정액을 신속하게 보상함으로써 피해자의 고통을 경감시키는 것이며, 최대한(maximum)은 프랑스처럼 기존 제도를 넘어서는 ‘완전한 보상’을 하는 것이다. 최소한과 최대한 사이의 선택은 어디까지나 입법자들이 사회정책적 관점에서 판단할 일이다.

그러나 이 경우에도 민사소송 절차를 통한 추가적 배상과의 관계를 고려해야 한다. 예컨대 ‘완전한 보상’을 지향하는 프랑스 제도에서는 피해자나 유족이 FIVA의 보상제안을 수락할 경우 이후 동일한 사안에 대해 손해배상 소송을 제기할 수 없다. 또한 우리나라의 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」에서도 보상급여에 더하여 지급하는 ‘위로금’은 민법이나 그 밖의 법령에 의한 손해배상 청구를 갈음하는 조건으로 청구하는 경우에만 지급할 수 있도록 규정하고 있다(제26조).⁵²⁾ 반면에 일정액의 신속한 보상을 지

50) 임상혁, 앞의 글.

51) 『조선일보』는 2009. 7. 2. “정부가 석면 관련 질환에 걸린 피해자나 유족에게 1인당 약 3000만원의 보상금을 주는 방안을 추진 중”이라고 보도한 바 있다. 이에 대해 환경부는 보도자료를 통해 우리나라가 “일본 사례를 적용할 경우 구제범위가 약 3천만원 수준이 될 것으로 추정한 것으로 정부대책으로 확정되지 않았”다고 설명한바 있다. 환경부 보도설명자료(2009. 7. 2)

52) 우리나라의 「산업재해보상보험법」에서도 장애특별급여나 유족특별급여는 민법에

향하는 일본의 제도에서는 피해자가 사용자를 대상으로 동일한 사안에 대하여 추가적으로 손해배상 소송을 제기할 수 있다.⁵³⁾

따라서 입법자들은 일정액의 신속한 보상을 해주되 그것을 넘어서는 피해에 대해서는 민사소송 절차를 통해 추가적 배상을 받을 수 있는 길을 열어두는 것과, 완전한 보상을 해주되 이후 동일한 사안에 대해 손해배상 소송을 제기할 수 없도록 하는 방안 가운데 하나를 선택해야 할 것으로 보인다. 그런데 완전한 보상을 택할 경우 그 보상액수가 프랑스처럼 매우 높지 않으면, 이 제도가 오히려 피해자들이 정당한 보상·배상을 받을 수 있는 길을 막는 것으로 작용할 우려가 있으며, 반대로 그 보상액수가 프랑스처럼 매우 높으면 이 제도를 운영하는 비용부담이 매우 높아진다는 딜레마가 발생한다. 또한 우리나라의 경우 보상액수를 프랑스처럼 높이면 산재보험에 의한 보상이나 진폐법에 의한 보상과의 사이에서 형평성의 문제가 발생할 우려도 있다.

다음으로 대상 집단과 관련해서는 석면피해자 가운데 가장 시급히 구제 또는 보상책을 마련해야 할 사각지대에 있는 사람들이 환경성 질환자들과 직업성 질환자 가운데 보상받지 못한 자들이라는 데는 별다른 이견이 없다. 따라서 직업성 질환자들은 기존의 산업재해보상보험 제도에 의해 보상받도록 하고, 새로 제정될 법률은 일본처럼 기존의 산재보험제도의 사각지대에 있는 사람(직업성 질환자 가운데 시효소멸 등의 이유로 보상받지 못한 사람과 환경성 질환자)을 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다.

다른 손해배상청구를 갈음하여 그 지급을 청구할 수 있고, 이 급여를 받은 경우 민법에 의한 손해배상을 청구할 수 없다(제78조, 제79조). 그러나 이것은 사용자의 고의 과실이 인정되는 경우에 한하며, 급여지급 후 근로복지공단은 사용자에게 대하여 피해자의 손해배상청구권을 대위행사 할 수 있다.

53) 그러나 후생노동성장은 유족이 사용자로부터 동일한 사안에 대하여 민법 등에 의한 손해배상을 받은 때에는 그 금액의 한도 내에서 특별유족급부금을 지급하지 않을 수 있다(일본 「석면구제특별법」 제65조).

나. 보상질병

보상의 대상이 되어야 할 질병과 관련해서는 국제적으로도 통일된 기준이 없고, 국내 학계에서도 아직 합의된 진단기준 등이 마련되지 않고 있기 때문에 법률에 병명을 나열하기보다는, 거의 대부분의 나라에서 인정되고 있고 인과관계성이 거의 입증된 중피종만을 언급하고 나머지에 대해서는 일본처럼 “기타 석면을 흡입함으로써 발병한 것으로서 대통령령으로 정하는 것”과 같은 방식으로 시행령으로 위임하는 것이 탄력적인 적용을 위해 보다 바람직한 방향일 것으로 생각된다.

다. 지원내용

지원내용은 보상의 범위를 어느 정도로 할 것인지에 따라 달라질 것이며, 어떠한 선택을 하든지 기존의 산재보상제도나 진폐환자에 대한 보상제도 등 유사한 제도와의 형평성을 고려해야 할 것이다.

일정액의 신속한 보상을 목적으로 하는 경우를 상정하여 가능한 급부내용을 살펴보면 다음과 같다. 의료비(요양개시일 이래 발생한 자기부담액), 요양수당(산재보험의 휴업급여에 해당하는 급여로서 매월 일정액 지급), 장의비, 유족급여(일시금 또는 연금) 등은 당연히 지급하여야 할 것이다. 여기에 더하여 사회정책적 관점에서 일본처럼 이 법 시행 이전에 사망한 환경성 질환자의 유족에 대해서는 특별유족급여(일시금 또는 연금)나 특별장의비를 지급하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 특별유족급여와 특별장의비 제도를 도입한다면, 직업성 질환으로 사망한 사람 가운데 시효소멸 등의 이유로 보상받지 못한 사람의 유족에 대해서도 특별유족급부금(일시금 또는 연금)을 지급하는 것이 형평성 등을 고려할 때 필요할 것이다.

라. 담당기구와 주관부처

석면피해자에 대한 신속·공정한 보상을 위해서는 전담기구를 두어 이를 담당하도록 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 현재는 석면피해에 대한 현황조사가 제대로 이루어지지 않은 상태이므로 새로이 전담기관을 만드는 것은 다소 신중하게 접근할 필요가 있다. 추후 석면피해 현황조사결과에 따라 석면피해자의 규모와 지원 수준이 확정된 이후에 결정하는 것이 바람하다는 검토의견이 타당한 것으로 보이기 때문이다.⁵⁴⁾

좀더 구체적으로 살펴보면, 전담기구의 필요성은 환경성 석면피해자의 규모와 이에 따른 업무량에 따라 좌우될 것이다. 만일 환경성 석면피해자가 직업성 피해자에 비해 많지 않다면,⁵⁵⁾ 별도의 전담기구를 설치하는 것보다는 유사한 업무를 담당하던 기존 기구(예컨대 근로복지공단)가 환경성 석면피해자에 대한 접수·심사·급부 업무를 담당하는 것이 전문성의 측면에서나 효율성의 측면에서 더 나을 것이기 때문이다.⁵⁶⁾

다음으로 주관부처의 문제를 살펴본다. 외국의 사례를 보면 네덜란드는 별도의 민간기구가 기존의 사회보장기구인 SVB와 함께 보상업무를 처리하고 있고 주관부처는 주택·국토계획·환경부인 반면, 프랑스는 별도기구인 FIVA가 전담하고 주관부처는 사회보장부이며, 일본은 기존의 환경성재해 전담기구인 환경재생보전기구가 담당하고 있다.⁵⁷⁾ 한편 벨기에는 산재보험기금 내의 독립

54) 국회 환경노동위원회 수석전문위원, 「석면피해보상 관련 제정법률안 3건에 대한 검토보고서」(2009. 2)

55) 프랑스의 경우 보상받은 피해자 가운데 환경성 피해자는 약 10% 내외였으며, 일본의 경우 2006~2008년에 7,424건이 접수되어, 그 가운데 4,552건이 인정되었다(環境省, 「環境白書」, 平成21年版, 2009.) 한편 우리나라는 2000년~2009년 6월까지 석면으로 인한 직업성 질환자가 총 98명이 확인되었다(이 글 5쪽의 [표 5] 참조).

56) 참고로 산재보험 업무를 담당하고 있는 근로복지공단은 2008년에 약 12만 건의 요양신청과 약 170만 건의 보험급여 청구를 접수·처리하였다.

57) 호주의 경우는 주 정부가 주관하는데, 이는 보상법이 주법이기 때문이다. 임상혁,

기금으로서의 석면기금이 보상업무를 담당하고, 여러 정부부처가 이 업무에 관여하고 있다.

석면피해자 구제 특별법의 주된 대상을 환경성 노출로 인한 피해자로 한정할 경우, 환경부가 주관부처가 되는 것이 일견 타당해 보인다. 그러나 이 문제 역시 환경성 피해자의 규모와 피해 접수·심사·보상업무를 담당할 기구의 성격 등과 연관 지어 고려해야 할 사항일 것이다.⁵⁸⁾ 따라서 앞서 논의했던 바와 같이, 환경성 피해자의 규모가 그다지 많지 않을 것으로 예상되어 산재보험 업무를 담당하는 근로복지공단으로 하여금 그 업무를 담당하게 할 경우에는 주무부처를 노동부로 할 수도 있을 것이다.

마. 재원

다른 나라의 사례를 볼 때 석면피해보상, 특히 환경성 피해에 대한 보상을 위해 별도의 기금을 마련하는 것이 일반적이다. 따라서 우리나라에서도 기금의 설치는 필요할 것으로 생각된다.

문제는 기금을 누가 부담할 것인가 하는 문제인데, 환경성 피해자의 경우 노출경로 등을 특정하기 어렵기 때문에, 그리고 국민경제 발전과정에서 석면이 광범위하게 사용되었다는 점에서 국가가 일정부분 그 재원을 부담하는 것은 불가피할 것으로 보인다.

동시에 석면이 다수의 산업에서 사용되었다는 것을 고려하면, 사업주들이 내는 보험금으로 조성되는 산재보험에서 일정한 재원을 각출하는 프랑스의 방식이나, 산재보험과는 별도로 다량의 석면을 사용한 사업주들이 내는 특별각출금과 일반사업주들이 내는 일반각출금 등의 형태로 사업주들에게 약 절반

앞의 글.

58) 일본의 경우 환경성을 주관부처로 한 것은 제도의 대상이 주로 환경성 노출로 인한 피해자라는 점, 환경재생보전기구가 담당기구라는 것이 고려된 것으로 보인다.

정도의 재원을 부담시키는 일본의 방식이 상당한 타당성이 있는 것으로 생각된다.⁵⁹⁾ 프랑스 방식과 일본 방식의 차이는 석면피해보상제도가 직업성 피해자를 포괄하고 있는지 여부에 따른 차이라고 볼 수 있다. 프랑스의 FIVA에 의한 보상은 약 90%가 직업성 피해자를 대상으로 하는 반면, 일본의 석면구제특별법에 의한 보상은 대부분 환경성 피해자를 대상으로 하기 때문이다.

따라서 만약 우리가 프랑스처럼 직업성 피해자를 포괄하는 제도를 설계한다면 약 90%의 재원을 산재기금이 담당하는 프랑스방식을 따르는 것이 보다 타당할 것이고, 만약 우리가 일본처럼 환경성 피해자를 주된 대상으로 하는 제도를 설계한다면, 별도의 각출금 방식이 더 타당할 것이다.

59) 일본의 경우 특별각출금을 부담하는 사업장의 기준은 다음과 같이 정해졌다. ① 1951~2005년까지의 석면사용량 누계가 1만톤 이상인 사업장 ② 사업장이 소재하거나 소재했던 시구정촌(市区町村)의 인구 10만명당 중피종에 의한 사망자 수가 전국평균 이상인 곳, ③사업장에서 석면에 의한 직업상 폐암과 중피종의 노동재해 인정건수(2004년까지의 합계 기준)가 10건 이상인 곳(環境省総合環境政策局環境保健部長, 「企画課 石綿による健康被害の救済に関する法律の施行(救済給付に係る事業主負担関係の施行)について」, (通知, 平成18年12月27日) 2006).

VI. 결론

우리나라에서도 2009년부터 석면의 사용이 완전히 금지되었지만, 우리 주변에는 아직 석면함유 물질이 많이 존재하고 있어서 그 안전한 관리와 폐기의 필요성이 절실하다. 또한 향후 환경성 피해자가 다수 발생할 가능성이 있기 때문에 그들에 대한 구제 또는 보상방안의 마련이 시급하다.

우리나라의 석면 관련 법령은 비교적 잘 정비되어 있지만, 일부 하위 법령이나 기준 등에 미비점이 발견되기 때문에 이의 시정이 필요하다. 기존 법률의 미비점을 일부 보완하고, 여러 법령에 산재되어 있는 석면 관리 규정과 여러 부처가 관련 정책을 담당함으로써 인하여 불가피하게 발생하는 조정과 조율의 문제를 해결하는 것과 관련해서는, 석면의 안전 관리를 위한 종합적 법률을 제정하는 방법과 신속한 대응을 위하여 기존의 법률들을 부분적으로 개정하는 방안이 있는데, 어느 쪽이 나은지 심도 있게 검토될 필요가 있다.

석면과 관련하여 가장 시급한 입법·정책적 현안은 석면 피해보상의 문제, 특히 환경성 피해자들에 대한 보상의 방법과 절차를 마련하는 것이다. 이 글에서는 외국의 사례와 이미 발의되어 있는 4건의 관련 법제정안에 대한 분석을 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 직업성 질환자들은 기존의 산재보상보험제도에 의해 보상받을 수 있기 때문에 신설될 제도는 일본의 제도처럼, 산재보상보험제도에 의해 보호받지 못하는 사람들을 대상으로 하는 것이 바람직하다.

둘째, 보상의 수준과 관련해서는, 재정적 여건, 다른 제도와의 형평성 등을 고려해야 한다. 이러한 점들을 고려할 때 일본처럼 일정액을 신속하게 급부함으로써 피해자의 고통을 경감시키는 방향이 현실성이 높은 것으로 판단된다.

셋째, 신설될 제도는 그 운용비용을 최소화하는 것이 바람직하다. 그러한

관점에서 볼 때 제도운영을 담당할 기관을 신설하는 것보다는 기존에 유사업무 수행하던 기관이 이를 담당하는 것이 효율성이나 전문성의 측면에서 보다 바람직할 것이다.

끝으로 재원과 관련해서는 우리나라에서도 환경성 질환자에 대한 보상을 위한 별도의 기금을 마련하는 것이 필요할 것이다. 그 기금은 일본의 방식처럼 국가가 일정 부분을 부담하는 한편, 나머지는 다량의 석면을 사용한 사업주들이 내는 특별각출금과 일반사업주들이 내는 일반각출금 등으로 조성하는 것이 타당할 것이다.

[부록 1] 영국의 「2006년 석면관리규정」 [The Control of Asbestos Regulations 2006] 목차

PART 1 PRELIMINARY(전문)

1. Citation and Commencement(약칭과 시행일자)
2. Interpretation(정의)
3. Application of these Regulations (적용범위)

PART 2 GENERAL REQUIREMENTS(일반적 요건)

4. Duty to manage asbestos in non-domestic premises(집안 이외의 장소에서의 석면취급자의 의무)
5. Identification of the presence of asbestos(석면의 확인)
6. Assessment of work which exposes employees to asbestos(석면노출 작업의 평가)
7. Plans of work(작업계획)
8. Licensing of work with asbestos(석면 작업의 허가)
9. Notification of work with asbestos(석면 작업의 공지)
10. Information, instruction and training(정보, 교육, 훈련)
11. Prevention or reduction of exposure to asbestos(석면노출의 예방 또는 저감)
12. Use of control measures etc.(통제장치의 사용)
13. Maintenance of control measures etc.(통제장치의 관리)
14. Provision and cleaning of protective clothing(보호복의 제공과 세탁)
15. Arrangements to deal with accidents, incidents and emergencies(사고 및 비상사태에 대한 대처)
16. Duty to prevent or reduce the spread of asbestos(석면 비산의 방지 또는 저감)
17. Cleanliness of premises and plant(작업장소와 공장의 청결유지)
18. Designated Areas(지정된 장소)
19. Air Monitoring(공기질 검사)
20. Standards for air testing and site clearance certification(공기검사와 청소확인 기준)
21. Standards for analysis(분석기준)
22. Health records and medical surveillance(건강기록과 건강검진)

- 23. Washing and changing facilities(설비의 세정 및 교체)
- 24. Storage, distribution and labelling of raw asbestos and asbestos waste(생석면과 폐석면의 저장, 분배, 표시)

PART 3 PROHIBITIONS AND RELATED PROVISIONS(금지사항과 관련 규정)

- 25. Interpretation of prohibitions(금지사항의 정의)
- 26. Prohibitions of exposure to asbestos(석면노출의 금지)
- 27. Prohibition of the importation of asbestos(석면수입의 금지)
- 28. Prohibition of the supply of asbestos(석면제공의 금지)
- 29. Prohibition of the use of asbestos(석면사용의 금지)
- 30. Labelling of products containing asbestos(석면함유물질의 표시)
- 31. Additional provisions in the case of exceptions and exemptions(예외적인 경우에 대한 규정)

PART 4 MISCELLANEOUS(기타)

- 32. Exemption certificates(면제증명)
- 33. Exemptions relating to the Ministry of Defence(국방부와 관련된 면제)
- 34. Extension outside Great Britain(영국 국외에의 확장 적용)
- 35. Existing licences and exemption certificates(기존 면허와 면제증명)
- 36. Revocations, amendments and savings(폐지, 수정, 예외)
- 37. Defense(면책)

SCHEDULE 1— PARTICULARS TO BE INCLUDED IN A NOTIFICATION

SCHEDULE 2— THE LABELLING OF RAW ASBESTOS, ASBESTOS WASTE AND PRODUCTS CONTAINING ASBESTOS

SCHEDULE 3— EXCEPTIONS TO THE PROHIBITIONS ON THE IMPORTATION, SUPPLY AND USE OF CHRYSOTILE

SCHEDULE 4— REVOCATIONS

SCHEDULE 5— AMENDMENTS

자료: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20062739.htm>

[부록 2] The Fairness in Asbestos Injury Resolution Act of 2005: FAIR Act, S. 852의 목차

Title I : Asbestos Claims Resolution

Subtitle A: Office of Asbestos Disease Compensation

(노동부 산하에 석면질환보상처를 설립하고, 처장은 대통령이 임명함. 처는 보상요구 접수, 사실확인, 피해자에 대한 사전지원, 보상 등의 업무를 담당함)

Subtitle B: Asbestos Disease Compensation Procedures

(피해보상절차를 규정함: 진단후 5년 이내에 보상신청, 90일내에 결정, 180일 내에 결정되지 않을 경우 무조건 보상, 흡연자·비흡연자에 대한 차등적 적용, 석면광산으로 인하여 최악의 피해를 발생시킨 몬태나주 리비지역의 피해 보상요구에 대한 특별 절차 등)

Subtitle C: Medical Criteria

(질환의 석면관련성 판정 기준 등 규정, 국립보건원(National Institute of Health: NIH)과 의약연구소(Institute of Medicine)로 하여금 석면노출과 중피종 및 폐암 이외의 암들 사이의 상관관계를 연구하여 확정함)

Subtitle D: Awards

(보상액은 9등급으로 구분함, 급여방식, 흡연자·비흡연자의 구분, 다른 제도에 의한 보상과의 관계 등)

Title II: Asbestos Injury Claims Resolution Fund

Subtitle A: Asbestos Defendants Funding Allocation

(피고들이 출연하여 900억달러의 보상기금을 조성함, 연간 단위 분할납부를 가능케함, 중소기업에 대한 특례, 재정상 어려움을 겪고 있는 회사에 대한 납부액 조정 등)

Subtitle B: Asbestos Insurers Commission

(석면관련 피해보상과 관련 있는 보험자들로 위원회와 펀드를 조성함. 국립 중피종 연구·치료 프로그램의 설치: 중피종 연구치료 센터의 설치, 중피종 등록·조직 은행 설립, 중피종 교육센터의 설립, 국립보건원의 해당 프로그램의 효과성에 대한 의회보고 등)

Title III: Judicial Review

(DC의 순회항소법원이 이 법의 해석, 합헌성 등 관련 재판에 대한 배타적 관할권을 가짐)

Title IV: Miscellaneous Provisions

(사기청구 등은 형사처벌 대상임, 이 법률은 석면피해보상에 관한 다른 법률에 우선함 등)

자료: 법안에 대한 CRS의 Summary를 필자가 요약·번역한 것임

(<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN00852:@@D&summ2=m&>)

進本部会議 第5回会議資料[2006. 9. 20]

環境省, 「環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書」, 平成21年版, 2009.
環境省総合環境政策局環境保健部長, 「石綿による健康被害の救済に関する法律の施行（救済給付に係る事業主負担関係の施行）について」, (通知, 平成18年12月27日) 2006.

Centers for Disease Control, National Center for Health Statistics, *Multiple Cause of Death Files, 1999-2001*.

Dyer, Clare, "Ruling lifts bar on asbestos compensation", *The Guardian*, 17 May 2002.

FIVA, 8ème rapport d'activité au Parlement et au Gouvernement ANNÉE 2008, FIVA, 2009.

Public Citizen, "Federal Asbestos Legislation: The Winners Are...", Congress Watch, May. 2005.

Waterman, Yvonne R.K., "The New Belgian Asbestos Fund", International Ban Asbestos International Ban Asbestos Secretariat (http://www.btinternet.com/~ibas/yw_new_belg_asb_fund.htm)

Weill, H., J. M. Hughes, and A M Churg, "Changing Trends in US Mesothelioma Incidence, *Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 61, 2004, pp. 438-441.

현안보고서 발간 일람

| 호 수 | 제 목 | 발간일 | 집필진 |
|------|---------------------------------|------------|-------------|
| 제1호 | 태안기름누출사건에 따른 국가 위기대응태세점검 및 향후대책 | 2007.12.18 | 김종연 최준영 |
| 제2호 | 국제지명표준화 관점에서 바라본 독도표기문제 및 대응방안 | 2008. 7.31 | 김종연 최준영 |
| 제3호 | 인터넷 실명제 쟁점 | 2008. 8.28 | 김여라 |
| 제4호 | 한·미 방위비 분담의 현황과 쟁점 | 2008. 8.28 | 김영일 신종호 |
| 제5호 | 국민연금과 직영연금 간 가입기간 연계제도 | 2008.10. 6 | 원시연 |
| 제6호 | 2008 미국 대선의 주요 이슈와 우리나라에 대한 시사점 | 2008.10. 8 | 김준 외 7인 |
| 제7호 | 미국의 대북제재현황과 테러지원국 지정 해제의 영향 | 2008.10.15 | 이승현 |
| 제8호 | 지방행정체제 개편의 쟁점과 입법부의 과제 | 2008.10.31 | 하혜영 외 6인 |
| 제9호 | 오바마시대 개막의 의의와 시사점 | 2008.11. 6 | 김준 외 7인 |
| 제10호 | 자전거 이용 활성화를 위한 관련 법률 검토 및 쟁점 분석 | 2008.12. 8 | 박준환 |
| 제11호 | 군경력 가산점제 재도입 논의의 쟁점 | 2008.12.10 | 조규범 |
| 제12호 | 쇠고기 수입위생조건 국회심의규정의 검토 및 개정방향 | 2008.12.11 | 정민정 김남영 |
| 제13호 | 사이버공간에서의 이용자 보호와 인터넷서비스제공자의 역할 | 2008.12.11 | 이유주 |
| 제14호 | 인터넷 전화와 번호이동제도의 현황과 발전방향 | 2008.12.11 | 박 철 |
| 제15호 | 선진국형 식품안전관리체계 마련 방안 | 2008.12.12 | 김 준 배민식 |
| 제16호 | 공무원연금제도 개혁논의와 주요 쟁점 | 2008.12.22 | 원시연 |
| 제17호 | 주식 공매도 현황 및 개선방안 | 2008.12.29 | 박총렬 |

| 호 수 | 제 목 | 발간일 | 집필진 |
|------|---|------------|------------|
| 제18호 | 기초보장 급여체계의 개선 : 개별급여 방식을 중심으로 | 2008.12.30 | 유해미 |
| 제19호 | 국가대표선수 은퇴 후 진로 강화를 위한 지원체계의 현황 및 발전방향 | 2009. 1. 7 | 김신애 |
| 제20호 | 국회 및 주요국 의회의 질서유지제도 | 2009. 2. 6 | 전진영 |
| 제21호 | 선상투표제도 도입관련 쟁점 및 시사점 | 2009. 2.20 | 김종갑 외 3인 |
| 제22호 | 강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법적 개선방향 | 2009. 2.23 | 조규범 |
| 제23호 | 신재생에너지 의무할당제 도입관련 쟁점분석 | 2009. 4. 1 | 유재국 |
| 제24호 | 「교통사고처리특례법」 일부 위헌 판결에 따른 영향분석 및 후속조치 검토 | 2009. 4. 1 | 박준환 |
| 제25호 | 정치자금 소액기부의 현황과 활성화 방안 | 2009. 4.14 | 조만수 |
| 제26호 | 헌법재판소 변형결정의 기속력에 관한 입법개선방향 | 2009. 4.16 | 김선화 |
| 제27호 | 대량살상무기확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점 | 2009. 5.11 | 정민정 |
| 제28호 | 영리병원 도입 논의 및 정책과제 | 2009. 5.15 | 이만우 |
| 제29호 | 일자리 나누기 정책의 개선과제 | 2009. 6. 2 | 정종선 |
| 제30호 | LED 조명산업의 현황과 지원정책의 개선방향 | 2009. 6.30 | 유재국 이상은 |
| 제31호 | 금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향 | 2009. 7. 9 | 임동춘 주규준 |
| 제32호 | 존엄사 입법화의 쟁점과 과제 | 2009. 8.13 | 이만우 조규범 |
| 제33호 | 온라인상 불법저작물 대책 및 개선방향 | 2009. 8.21 | 나채식 |
| 제34호 | 전화금융사기(보이스피싱) 대응책의 현황 및 개선방안 | 2009. 8.21 | 이유주 |
| 제35호 | 일본의 정권교체 그 의미와 시사점 | 2009. 9. 3 | 이현출 |

| 호 수 | 제 목 | 발간일 | 집필진 |
|------|----------------------------|------------|------------|
| 제36호 | 북한 황강댐 방류에 대한 국제법적 고찰 | 2009. 9.22 | 정민정 김상욱 |
| 제37호 | 미국하원의 발언관련 규범 | 2009. 9.28 | 전진영 |
| 제38호 | 법률명 약칭 법제화 방안 | 2009. 9.28 | 김남영 |
| 제39호 | 저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제 | 2009.10.15 | 유해미 |
| 제40호 | 신종플루의 대유행(Pandemic) 및 정책대응 | 2009.10.16 | 이만우 허종호 |
| 제41호 | 대규모 소매점에 대한 규제: 쟁점과 대안 | 2009.10.20 | 박충렬 정민정 |

-----NARS]

현안보고서 제42호

발 간 일 2009년 10월 21일
발 행 임종훈
편 집 사회문화조사실 환경노동팀
기획관리관 기획협력팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·4524
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 본 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 자료마당에 게시되어 있습니다.

ISSN 2005-3215
발간등록번호 31-9735030-000642-14

© 국회입법조사처, 2009

현안보고서 제42호

석면 관련 법제의 개선방안 : 현황, 문제점, 해외사례를 중심으로

