

환경오염 피해보상 제도 연구

전창조/ 부산외국어대학 법학과교수

신현덕/ 경희대학교 환경보호학과교수

I

오늘날 환경오염 문제는 전지구적인 문제로 되었고 날로 그 심각성을 더해가고 있다.

우리나라에서도 급속한 경제성장에 수반하여 중화학공업의 발달, 인구의 도시집중, Motorization의 가속화 등으로 환경오염으로 인한 피해는 심각한 상황에 이르고 있다. 이러한 사실은 온산, 울산 지대의 공해, 최근 문제되고 있는 시멘트공장의 분진으로 인한 진폐증 안질의 예 그리고 중금속 오염으로 증병을 앓고있는 상수도원인 하천의 예를 들지 않더라도 그 심각성은 수궁이 된다.

침해의 효과가 비교적 단기적으로 가시적 현상으로 나타나는 재산적 손해에 관해서는 당사자간의 협정 또는 개별적인 재판을 통하여 해결이 모색되어왔다. 그러나, 침해의 효과의 회입기간이 긴 건강에 대한 침해 등 인신의 침해에 관해서는 침해가 서서히 누적적으로 침전되어 장기간 후에 나타나기 때문에 과실, 인과관계 및 손해의 입증에 곤란하게 되어 피해자의 구제가 어렵게 된다.

이와 흡사한 현상을 일본에서도 찾아볼 수 있다. 전반적인 경제발전이 우리나라와 약 15년의 시차를 두고 진행되고 있다고 보고있는 일본에 있어서 이미 오늘의 한국과 같은 대기오염 수질오

염이 전국적 현상으로 나타나 있었다. 소위 사일시 공해소송을 비롯한 4대 공해소송이 그간의 사정을 잘 말해준다. 그러나, 건강피해에 관해서는 피해자측으로서는 보다 신속한 구제와 손해의 보상의 확실성이 요구되었으며 산업계에서는 소송억제와 책임을 분담하는 새로운 제도가 요망되었다. 이러한 사정을 배경으로 일본의 공해건강피해보상법이 제정되었다.

공해건강피해보상법은 타에서 유례를 찾을 수 없는 특수한 제도이며 민사법상 발생한 손해의 보상을 공적으로 확보하고 생존권 보장의 확실을 기하려는 사회입법으로서의 성격을 지닌다고 한다.

공건법 제정 후 15년이 경과함에 따라서 그간 일본의 대기오염상태의 호전 지정질병의 인정 등을 중심으로 개정론이 대두하여 1987년 9월에 “공해건강피해의 보상 등에 관한 법률”로서 개정되었다. 동법에 대해서는 역학적 인과관계론의 포기, 피해자 구제의 단념 원인자로서의 책임관념의 희석 등 제도적으로 후퇴하였다고 비판되고 있다.

우리나라와 같이 그간 누적되었던 환경 오염의 건강상 피해가 폭발적으로 나타나고 있는 이때에 이와 흡사한 환경적 상황에서 제정되었던 일본의 공건법은 주목할만한 제도라고 할 수 있다. 물론

불법행위 법리에 의하여서도 환경오염으로 인한 건강피해가 불가능한 것은 아니다. 그러나, 근대 시민법이 예상치 못하였던 환경오염에 대하여서는 불법행위 법리에 의한 처리에 여러면에서 부정합성과 한계에 부딪치게 된다. 그 제약과 한계를 벗어나려고 갖가지 불법행위 법리의 수정이론이 시도되고 있으나 전통적인 불법행위 테두리속에서 맴돌고 있는 한 스스로 한계를 면하지 못할 것이다.

II

본 논문에서는 종래 비교적 주목밖에 있었던 건강에 대한 피해와 그 법적대책에 초점을 맞추어 현행 불법행위 법리에 의한 해결의 제약성과 한계성을 살펴보고 새로운 법리와 제도의 창설에 관심을 기울였다. 그러기 위하여서는 흡사한 환경상황과 그 해결책을 모색한 일본의 공건법의 입법경위 그 추이, 기본원리, 방법론 등을 연구하고 그 기초 위에서 우리나라에 있어서의 환경오염으로 인한 건강피해보상에 관한 법률이 어떤 법리론과 방법에 의하여 성안될 것인가를 살펴보았다.

Ⅲ. 환경오염건강피해의 구제에 관한 현행 법의 문제점

근대법인 불법행위법은 개인의 추상적 등질성, 지위의 교환가능성, 대등한 경제적 역관계를 전제로 한 개별적, 우발적 가해행위에 의한 피해의 구제를 목표로 구성되었다. 환경오염과 같이 당사자의 경제적 역관계에 현격한 차이가 있고 지위의 교환성이 없는 구조적 피해에 대하여서는 불법행위 법리의 기능은 제약을 받을 수밖에 없다. 이러한 불합리를 피하고 사자간의 이익의 균형을 도모하고 환경오염피해자를 구제하기 위하여 불법행위법리의 수정, 변모는 불가피하였다.

특히, 건강피해의 보상에는 과실과 인과관계의 입증에 곤란하며 승소의 경우에도 이행의 확보가 문제된다. 이리하여 피해자를 신속하고 확실적 표준에 준거하여 집단적으로 손해를 보상하

는 제도가 필요하게 되었다. 일본의 공건법도 이러한 요구에 부응하여 성립된 법이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 일본의 공해건강피해구제관계법의 성립과정

공해로 인한 건강피해를 구제하는 입법으로서 1969년의 “공해에 관한 건강피해의 구제에 관한 특별조치법”이 최초의 법률이다. 동법은 민사책임과는 관계가 없는 기업의 사회적책임 국가, 자치단체의 사회보장을 기본으로 하는 행정구제제도이다. 동법은 구제의 대상내용이 한정되어 있어서 종래의 민사책임제도가 차지하는 기능에는 변함이 없었다. 과실 인과관계의 입증에 관한 곤란성도 미해결된 문제로 남아 있었다.

이리하여 1972년 공해로 인한 건강피해의 무과실책임을 정한 “대기오염방지법 및 수질오염방지법의 일부를 개정하는 법률”이 제정되었다. 그러나, 인과관계의 입증문제는 해결되지 않은채로 남아 있었고 소송에 의한 해결에는 많은 시간비용, 노력이 소요되고 건강피해의 원상회복 불가능 등 많은 문제를 남기고 있었다. 이리하여 1972년 4월 새로운 구제제도의 제도화를 점검하는 중앙공해대책심의회와 그 밑에 각 전문위원회 분과위원회가 설치되었다. 공건법은 중앙공해대책위원회의 보고를 대부분 수렴하여 성립되었다.

Ⅴ. 공해건강피해보상법의 성립

공해건강피해보상법은 제도 자체의 성격은 민사책임을 전제로 하는 제도로서 구성되어 있다. 그러나, 집단적 인과관계의 채택, 피해보상, 비용부담 등 여러 면에서 일종의 사회입법으로서의 성격을 지니는 타에 유례가 없는 독특한 제도이다. 이 법은 그 후 대기오염상황의 호전, 비용부담의 불공정 등을 이유로 1987년 9월에 대개정이 있었고, 이에 따라 법률명칭의 변경, 제도적 인과관계의 포기, 제1종지정지역의 전면적 해제, 건강피해 예방사업 등이 신설되었다. 학자들은 핵

심적 부분을 탈골한 환경법의 후퇴라고 지적하고 있다. 개정전의 법률의 성격에 관하여서는 민사 책임유사설, 집단적손해배상설, 사회보장법설 등 다기한 학설이 주장되고 있다. 그러나, 공해법 민사책임제도로부터 독립된 행정상의 구제제도라고 할 수 있다.

Ⅵ. 공해건강피해보상법의 특징

공해건강피해 보상법은 사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는 상당범위에 걸치는 현저한 대기오염 또한 수질의 오염의 영향으로 인한 건강피해에 대한 피해를 보전하기 위하여 동시에 피해자의 복지에 필요한 사업을 하는 것을 목적으로 한다.

1. 지정지역

상당범위에 걸친 현저한 대기의 오염이 발생하고 그 영향으로 지정질병이 다발하는 지역을 제 1종지역, 수질오염의 영향으로 특이성 질환이 다발하고 있는 지역을 제 2종지역으로 하였다. 제 1종지역의 지정은 SO_2 의 년평균치가 $0.05ppm$ 이상이고 유증률이 자연발생률의 2~3배 이상이라는 두가지 지표에 의하여 지정되었다. 그러나, 대기오염은 복합오염이며, SO_2 이외에 일산화탄소, 질소산화물, 부유입자상물질 등도 오염물질에 포함시켜야 할 것이었다.

그리고 오염의 대상으로 동법은 대기오염 수질 오염에 국한하고 있으나 수질오염과 토양오염은 원래 불가분의 관련이 있는 것이므로 최소한 토양오염을 대상에 포함했어야 했다.

2. 지정질병

구제의 대상으로 되는 지정질병에는 제 1지역에 있어서는 만성기관지염, 기관지천식, 천식성 기관지염, 폐기종 및 이러한 병의 속발증 등이고 제 2종지역에 있어서는 만성 비소중독증 등 특이성 질환이다. 지정질병의 인정지표가 아황산 가스 이외에 일산화탄소, 질소산화물, 부유입자상물질 까지 포함시킨다면 지정질병의 종류는 좀더 증가할 것이다. 개개의 피해자가 구제를 받기 위하여

서는 당해 지역의 대기오염 또는 수질오염으로 인하여 지정질병에 걸렸다는 인정을 받아야 한다. 제 1종 지역에 있어서의 지정질병의 인정은 역학적 인과관계에 입각하여 지정지역, 폭로요건의 3요건을 충족하였을 때에 행한다.

3. 보상금부

공해건강피해의 보상금부는 ① 요양금부 및 요양비, ② 장해보상비, ③ 유족보상비, ④ 유족보상일시금, ⑤ 아동보조수당, ⑥ 요양수당, ⑦ 장제료 등이다. 인정환자에 대하여는 건강의 회복 보지 및 증진을 꾀하는 등 인정자의 복지를 증진하고 지정질병으로 인한 피해를 예방하기 위하여 필요한 공해건강복지사업을 도도부현지사 또는 시의 장이 행하게 되어 있다.

4. 비용부담

비용부담의 원칙은 원인자부담원칙을 채택하고 있다. 그러나, 공건법에 있어서는 원인자와 피해자가 직접 당사자적 관계에 서있지 않을 뿐 아니라 지정지역외의 고정발생원에게도 부과한다는 점에서 원인자부담이라고 할 수 없는 면도 있다. 다만 지정지역내의 사업자 등과 환자의 단체와의 사이에는 집단적 원인자관계가 있다고 할 수 있다. 집단적원인자부담은 사고 야기자를 포함한 집단이 지출한 재원으로부터 피해자집단에 속하는 피해자가 보상을 받는 것이다. 그러므로 공건법의 비용부담구조는 기본적으로 집단적 원인자책임원리에 입각하고 일반적오염자부담원칙을 포함하는 복합적 비용부담원칙을 취하고 있다.

5. 인과관계

공건법의 인과관계는 역학적인과관계를 기반으로 하는 제도적인과관계이다. 그것은 오염원인물질과 피해자간의 개별적 원인관계가 아니고 오염자집단의 오염행위와 피해자집단 사이에 집체적인과관계를 전제로 한다. 그러나, 그것은 자연과학 인과관계 자체는 아니고 누가 손해배상책임을 부담할 것인가를 결정하는 법적인과관계이다. 법적인과관계는 과학적으로 오염물질로 인한 질병발생의 메카니즘이 명백히 해명될 필요는 없다.