

석면의 위해성과 국민건강권 확보를 위한 비교법적 검토

정 정 일*

- I. 개 요
- II. 석면의 위해성
 - 1. 석면 이용 현황
 - 2. 석면의 위험성
 - 3. 서울 지하철 석면노출 위험
- III. 석면 규제 현황
 - 1. 국내 석면 관리현황
 - 2. 외국의 석면규제현황
- IV. 제 언
 - 1. 슬레이트 관리
 - 2. 석면 해체·제거공사의 분리발주 시행
 - 3. 리모델링 공사에 대한 석면 관리 방안 구축
 - 4. 석면 조사 미실시 등에 대한 제재 규정 불합리
 - 5. 주택의 석면 해체·제거 기준 불합리
 - 6. 「석면피해구제법」 보완 사항

I. 개 요

석면(Asbestos)은 우리말로 돌솜을 의미하며, 그리스어로 ‘불멸의 물건’이라는 뜻을 함유하고 있으며 100만 년 전의 화산활동에 의해 발생된 화성암의

* 논문접수: 2011. 2. 7. * 심사개시: 2011. 5. 10. * 게재확정: 2011. 6. 10.

* 경기대학교 법과대학 대우교수, 법학박사

일종으로 유연성이 뛰어난 극세섬유상의 광물이다. 특히 석면은 흡음, 단열, 내부식성, 내약품성이 뛰어나 과거 60~70년대부터 기적의 광물로 불리며 건축자재로부터 보일러나 온방파이프의 피복, 자동차의 브레이크, 클러치판 등 3,000여 종류 이상의 제품 및 각종 공업용 원료로 널리 사용되어 왔다. 하지만, 지난 1986년 세계보건기구(WHO) 산하 국제암연구소(IARC, International Agency for Research on Cancer)에서 폐암, 악성중피종 등을 유발하는 1급 발암물질로 규정한 후 각국에서 사용을 금지하고 있고, 우리나라에서도 2007년 자동차용 브레이크 등에 사용을 금지하고 2009년부터는 군수용 등 대체품이 없는 경우를 제외한 모든 제품에 석면사용을 금지하고 있다.

그러나 2009년 4월 베이비파우더¹⁾에서 석면이 검출되는 등 석면사용 규제가 제대로 되지 않고 있고, 재건축·재개발·뉴타운 사업지구 등 석면이 사용된 노후 건축물 철거가 늘어나고 있어 이를 체계적으로 관리하지 않을 경우 2차 피해도 우려되고 있다. 특히 석면 질환은 10~40년의 긴 잠복기가 있어 석면에 노출되더라도 당장 피해가 발생하기보다 수십 년 후에 피해가 발생하게 되므로 사전 예방이 중요하다.

이에 석면이 인체에 미치는 영향 등과 정부의 석면 관련 정책을 종합적으로 검토하고 주요 선진국들의 석면관련 법제를 비교법적으로 검토하여 석면의 위험으로부터 국민건강을 확보하는 방안을 모색하고자 한다.

II. 석면의 위해성

1. 석면 이용 현황

석면은 섬유 형태의 규산염 광물로 그 구성성분에 따라 백석면(chry-

1) 식품의약품안전청 조사 결과 국내에서 유통중인 총 14개 회사 30개 제품 중 8개 회사 12개 제품에서 석면이 검출되어 12개 제품에 대해 판매, 유통금지 및 회수조치를 지난 2009년 4월 시행하였다(식약청 2009년 4월 3일 보도자료).

sofitile), 청석면(crocidolite)²⁾, 갈석면(amosite) 등으로 구분되고, 세계적으로 연간 400만 톤이 생산되고 있으며 이중 백석면이 약 95% 이상을 차지하고 있다. 특히 석면은 물리적·화학적으로 매우 안정적인 특징을 갖고 있으며 단열성, 내열성이 뛰어나 아래 표와 같이 건축자재(82%), 자동차 부품(11%), 섬유제품(5%) 등에 이용되어 왔으며, 1970년에서 1990년대까지 집중적으로 수입된 점 등을 감안할 때 향후 석면으로 인한 직업병이 급증할 것으로 예측된다. 더욱이 석면을 직접 다루거나 석면의 영향을 받은 노동현장에서 일을 하는 근로자에게 석면으로 인한 피해가 발생할 수 있다는 것은 어찌 보면 당연한 일이지만, 더욱 심각한 문제는 ‘비직업적 노출(환경성 석면노출)’은 광범위한 피해가 예상되어 향후 우리 사회의 큰 이슈가 될 것으로 예상된다.³⁾

〈표 1〉 주요 석면 제품 및 석면 함유율

분 야	품 목	석면 함유율	용 도
건축자재	슬레이트	10% 이상	지붕
	천장 텍스	10~15%	천장 마감재
	분사제	1~10%	지하철 등
자동차용 부품	브레이크 라이닝	40~60% 이상	브레이크
	조이트 시트	65% 이상	가스킷
기 타	석면포	80% 이상	방화막
	석면판	50% 이상	단열재 등

자료: 환경부(석면관리총람, 2009)

국내에서는 1940년대부터 1990년까지 총 145,533톤의 석면이 채광되었으며 1976년부터 2008년까지 총 1,229,206톤을 수입하였다. 석면 원료 수

2) 청석면과 갈석면은 백석면보다 날카롭고 폐에 들어가서도 백석면은 어느 정도 용해된다고 알려져 있으나, 청석면은 용해되는데 100년 이상 소요된다고 알려져 있다.

3) 실제 환경부가 2009년 충남지역 석면광산 인근 주민 9,084명을 건강영향조사 하였는데 대상자중 폐암 7명, 석면폐 179명, 흉막반 227명이 확진판정을 받았고 1년 뒤 좀 더 범위를 넓혀 조사한 결과에 의하면 주변주민 9,973중 폐암 3명, 흉막폐의증 24명, 석면폐의증 1명이 추가로 확진 판정을 받았다.

입량은 1990년대 중반까지 증가하다가 위해성이 알려지면서 점차 감소하였으나, 건축자재 등 석면 함유 제품 수입량은 1995년 7,932톤에서 2006년 51,730톤으로 6.5배 증가하는 등 최근까지 수입·유통이 지속되었다.

2. 석면의 위험성

석면은 국제암연구소(IARC)에서 지정한 1급 발암물질로 폐암(폐세포의 악성종양)⁴⁾, 악성중피종⁵⁾(흉막이나 복막에 생기는 암), 석면폐증⁶⁾(석면에 의한 폐의 섬유화)을 유발할 수 있다. 또한, 비록 짧은 기간의 석면노출이라도 일단 석면이 체내에 침착되고 체내에서 제거되지 못하여 염증 반응과 섬유화 반응이 계속 진행된다면 석면폐 등 석면관련 질환을 일으킬 수 있다.⁷⁾ 특히 석면 질환은 10~40년의 잠복기가 있어 1970~1980년대 석면사용이 많았던 우리나라의 경우 2010년 이후 석면 질환 발병이 급증할 것으로 예상된다. 세계보건기구(WHO)에 의하면, 석면의 직업노출로 인한 폐암, 중피종, 석면폐로 인한 사망자가 세계적으로 9만 명을 넘고 있으며, 이외의 석면관련 질환과 석면의 비직업성 노출로 인한 사망자도 수천 명에 이르는 것으로 추산되고 있다.⁸⁾

우리나라에 비해 석면 사용 시작이 약 10년 정도 빠른 일본의 경우 석면 건축자재를 생산하던 업체(구보타)⁹⁾에서 근로자 등 79명이 사망한 바 있으

4) 석면이 폐암을 일으키는 기전에 대하여 아직 충분히 규명되고 있지 않으나, 석면의 발병 기여율이 20~30%로 알려져 있다.

5) 석면노출과 관련된 대표적인 질병으로 석면의 발병기여율이 80%이상, 잠복기는 30~50년으로 알려져 있다.

6) 석면이 폐에 들어가면 가는 기관지나 몸에 산소를 흡수케 하는 폐포(肺胞)를 자극하게 된다. 그것이 진행을 계속하면 벌집처럼 되게 되어 점점 폐활량이 줄어들고 호흡곤란을 일으키게 된다. 더욱더 산소결핍이 계속되면 심장에 부담을 주어 심부전(心不全)을 일으키게 되고 끝내 심장마비 등으로 사망하게 된다.

7) 이호철, "석면(asbestos)피해에 대한 손해배상청구의 문제점", 『형평과 정의』, 제22집, 2005, 제177~178면.

8) WHO/SDE/OEH/06. 03, 2006

9) 지난 90년대 중반 일본 최대의 석면제품 제조업체 나치아스의 구보타에서 근로자가 사망하면서 일본열도를 충격에 빠뜨린 사건이다.

며, 영국은 매년 3,500명이 석면으로 인하여 사망한 것으로 알려지고 있고, 호주는 2020년까지 18,000명이 석면으로 사망할 것으로 예상하는 등 석면에 의한 피해는 세계 곳곳에서 가시화되고 있다.¹⁰⁾

현재 백석면의 경우 제조·사용할 경우 고용노동부장관의 사전허가를 받도록 하고 있으나 석면의 제조·수입·사용 금지 대상이 확대됨에 따라 2009년 말 기준 제조·사용 사업장은 국내에 없는 것으로 파악되고 있다.

3. 서울 지하철 석면노출 위험

하루에 약 400만 명이 이용한다는 서울지하철 1~4호선의 117개 역사 중 최근에 건설된 2호선 신정지선 등 3개 역사를 제외한 114개 역사는 건설 당시 석면을 다량 사용했다.¹¹⁾ 그런데 1993년부터 1호선을 시작으로 역사 리모델링 공사를 해오면서 안전 조치 없이 석면철거가 이루어졌다. 이에 따라 승객들의 건강에 대한 우려가 커지고 있다. 서울 지하철 1~4호선 운영 주체인 서울메트로 측에 따르면 지난 2009년 기준 석면이 남아있는 곳은 6개 시설분야(대합실, 승강장 등) 277개소인데, 이 경우에도 지난 수십 년 동안 다양한 형태의 공사가 석면이 함유된 부위에서 이루어져 왔다. 특히 2호선 시청역, 을지로입구역, 선릉역, 삼성역, 교대역, 신림역 등에서는 리모델링(냉방공사), 장애인엘리베이터설치공사, 스크린도어공사, 각종통신공사, 소방설비공사 등을 진행했는데 석면관리가 제대로 이루어졌는지는 알 수 없다. 또한 국회 국토해양위 소속 모 국회의원이 철도공사로부터 제출받은 자료를 분석하여 본 결과, 2008.5.16~6.29.까지 일산선과 과천선, 분당선 역사 33개 승강장의 석면 함유 실태를 조사하여 보니 30개 역에서

10) 고용노동부, 『2010년판 고용노동백서』, 288면.

11) 폐암으로 사망한 지하철 역무원에 대하여, 그 업무 내용, 지하철역 근무 당시 진행된 지하철 역사 내부공사로 인해 석면에 노출된 정도, 석면의 위해성과 폐암과 연관성 등에 비추어, 공사가 진행된 지하철역에 근무하면서 석면에 노출되었고 그것이 한 원인이 되어 폐암이 발병하였거나 자연적인 진행 경과 이상으로 악화되었다고 추단하여 업무상 재해를 인정한 사례도 있다(대법원 2007.6.1. 선고 2005두517 판결).

석면이 검출된 것으로 드러났다는 보도¹²⁾도 있었다.

이렇듯 철도공사, 서울메트로, 서울도시철도공사 등 하루에 수백만 명이 이용하는 서울지하철의 경우, 역사 내 불연제로 사용된 석면섬유의 노후나 제거로 인한 일반인의 피폭이 향후 우리 사회의 큰 이슈가 될 것으로 전망된다.

〈표 2〉 국가별 석면사용 금지 현황

국가	규제 내용
프랑스	97년부터 모든 석면사용 금지
EU	99년부터 모든 석면사용 금지
호주	03년부터 모든 석면사용 금지
일본	06년 모든 석면사용 금지
한국	07. 1. 석면 시멘트 제품 및 자동차용 석면 마찰제품 사용 금지 08. 1. 석면 개스킷제품, 석면 마찰제품을 제외한 석면 함유제품 사용 금지 09. 1. 모든 석면사용 금지(군수용, 화학설비용 제외)

III. 석면 규제 현황

1. 국내 석면 관리현황

가. 정부의 석면관리종합대책 수립

정부는 2007년 7월 환경부·고용노동부·국토해양부 등 관계부처 합동으로 제1차 석면관리종합대책을 수립하였으며, 2009년 7월에는 제2차 석면관리종합대책을 수립하여 석면관리체계 구축, 석면 폐광의 광해방지사업을 추진하고 있다. 제2차 석면관리종합대책에 따르면 아래 표와 같이 2009년부터 2013년까지 총 1,545억 원을 투입하여 「석면안전관리법」 제정 등 법령체계를 정비하고 석면 폐광의 광해방지사업 등을 추진할 계획이다.

12) 인터넷 판 YTN뉴스(2008.9.30.자).

〈표 3〉 제2차 석면관리종합대책 주요내용

(단위 : 백만원)

분 야	주 요 대 책	소요 예산
석면의 원천적 차단	○ 「석면안전관리법」 제정 ○ 석면 및 석면함유제품 수입유통관리 강화 ○ 텔크 등 석면 함유 기능물질 관리방안 마련	5,800
건축물 전생애 석면 안전관리체계 구축	○ 단계적 건축물 석면 함유 실태조사 및 통합관리시스템 구축 ○ 건축물 철거 시 석면 안전기준 강화 ○ 폐석면 처리 정보공유 및 처리기준 개선 ○ 농어촌 슬레이트 처리 지원 대책 강구	11,222
석면광산 및 자연발생석면 관리	○ 석면 및 석면함유 가능광산 조사 및 광해방지사업 추진 ○ 자연발생석면지역 조사 및 피해예방	132,380
석면 건강피해 관리 및 구제	○ 석면피해 건강영향조사 및 건강관리 지원 ○ 「석면피해구제법」 제정	3,813
석면 위해도 소통	○ 석면 위해 홍보 및 정보 제공 추진	1,360
계		154,575

나. 「석면안전관리법」 제정 추진

환경부에서는 체계적인 석면 관리를 위해 기존의 「유해화학물질관리법¹³⁾», 「산업안전보건법¹⁴⁾», 「폐기물관리법¹⁵⁾», 「건축법¹⁶⁾」 등 개별 법령에서 규정하고 있는 내용 등을 종합하여 「석면안전관리법」 제정을 추진하

- 13) 취급금지물질로 백석면을 제외한 청석면, 갈석면, 안소필라이트석면, 악티놀라이트석면, 트레몰라이트석면 및 이를 1% 이상 함유한 혼합물질을 제조, 수입, 사용을 금지하고 있다.
- 14) 2008년 1월부터 모든 석면함유제품의 제조·수입·사용·양도·제공 등을 전면적으로 금지하며 다만, 석면가스켓제품, 산업용 석면마찰제품은 2009년 1월부터 금지하고 있다. 단, 군수용 석면제품 및 화학공업용 석면가스켓 제품은 대체품 개발 시까지 유예를 하며, 건축물 해체·제거 시 석면함유 건축물을 허가 없이 해체·제거하다 적발될 경우 사법처리(5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금)하고 있다.
- 15) 2008년 7월 1일부터 석면이 1%이상 함유된 폐기물은 모두 지정폐기물로 분류하여 관리하여야 한다. 위반 시 2년 이하 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하고 있다.
- 16) 건축물 소유자 또는 관리자는 건축물을 철거 예정일 7일 전까지 시장·군수에게 석면 함유 여부를 신고하여야 한다. 만약 이를 어길 경우 200만 원 이하의 과태료를 부과한다.

고 있다.¹⁷⁾

동 법률안의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 석면관리 기본계획 및 시행계획의 수립(안 제5조 및 제6조).
- ② 석면 등의 사용금지 및 석면함유가능물질의 관리 등(안 제8조부터 제 11조까지).
- ③ 자연발생석면의 관리(안 제12조부터 제20조까지).
- ④ 건축물석면조사 및 석면건축물안전관리인의 지정(안 제21조부터 제 23조까지 및 부칙 제3조).
- ⑤ 사업장 주변의 석면배출허용기준 준수 및 석면해체·제거작업 감리인 지정 등(안 제28조 및 제30조).

다. 「석면피해구제법¹⁸⁾」 제정(2010.3.22. 공포)

환경부에서 2009년 6월부터 2010년 4월까지 충남 지역 14개 석면 광산 주변지역 주민 4,057명을 대상으로 건강영향조사를 실시한 결과 아래 표와 같이 290명이 석면폐증, 흉막반 등 석면 관련 질환에 걸린 것으로 조사되었다.

17) 정부는 지난 2010년 3월 31일 「석면안전관리법」 제정 법률안을 입법예고 하였으며, 아울러 동년 4월 21일 공청회를 거쳐 지난 2010년 10월 12일 국회에 법률안(의안번호 1809573)을 접수시켰으며 현재 소관위원회인 환경노동위원회에 계류 중이다.

18) 석면피해구제와 관련해 국회에 제출된 법률안은 2009년 당시 총 4개의 법안이 있었다. 먼저 2009년 1월 15일 양승조 의원이 대표 발의한 '석면피해보상법안', 2월 16일 박순선 의원이 대표 발의한 '석면에 의한 건강피해의 관리 및 구제에 관한 법률안', 2월 20일 권선택 의원이 대표 발의한 '석면피해 보상 및 지원에 관한 특별법안', 3월 20일 김상희 의원이 대표 발의한 '석면피해의 보상과 예방에 관한 법률안' 등이다. 위 4건의 법률안은 제281회 국회(임시회) 제5차 환경노동위원회(2009. 3. 26)에 상정되어 제안 설명, 전문위원의 검토보고를 마치고, 제284회 국회(정기회) 제13차 환경노동위원회(2009. 12. 4)에서 대제토론을 거쳐, 제285회 국회(임시회) 환경노동위원회 제2차 법안심사소위원회(2009. 12. 16)에서 4건의 법률안을 심사한 결과 그 내용을 통합보완하여 위원회 대안으로 제안하기로 하고, 위 4건의 법률안은 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 제285회 국회(임시회) 제3차 환경노동위원회(2009. 12. 17)는 4건의 법률안과 법안심사소위원회가 제안한 석면피해구제법안(대안)을 법안심사소위원회에 재회부하여 일부 사항을 보완하도록 하였다. 이어 제285회 국회(임시회) 제4차 환경노동위원회(2009. 12. 22)는 법안심사소위원회가 제안한 대로 4건의 법안은 각각 본회의에 부의하지 아니하고 석면피해구제법안(대안)을 제안하였다.

〈표 4〉 석면 광산 주변 주민건강영향조사 결과

총대상자	이상 소견자			
	소계	석면폐증	흉막반	폐암
4,057	290	179	227	5

주: 121명은 석면폐증과 흉막반 등 동시 이상소견 (자료: 환경부)

특히 문제가 되는 것은, 근로자의 경우 산업재해보상보험법에 따라 산재 보상¹⁹⁾을 받을 수 있지만, 석면광산 또는 석면공장 주변에 거주하는 주민들을 비롯한 환경성 석면 노출로 인한 건강 피해자는 구체적인 원인자를 구명하기 어려워 마땅한 보상과 지원을 받지 못하고 있는 게 현실이다. 이에 석면으로 인한 건강피해를 입었으나, 마땅한 보상을 받지 못하는 자를 구제하기 위하여 그간 석면사용으로 인한 혜택을 공유한 국가와 지방자치단체 그리고 산업계가 함께 재원을 마련하여 구제급여를 지급하고자 정부에서는 2010년 1월 국회에서 의결된 「석면피해구제법」을 2011.1.1.부터 시행하여 석면 관련 질환으로 판정받은 환자에게 의료비, 요양수당 등을 지급하고, 석면 관련 질환이 발병하지는 않았으나 발병 가능성이 있는 경우에는 정기적인 건강검진을 실시할 계획이다.

동 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 원발성 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증 등을 이 법의 구제 대상이 되는 질병으로 규정함(안 제2조제2호).
- ② 석면 노출로 인한 건강피해자에 대한 구제급여의 종류는 요양급여, 요양생활수당, 장의비, 특별유족조위금 및 특별장의비, 구제급여조정

19) 산재보상을 받을 수 있는 업무상 질병 인정 기준은 석면에 의한 폐암과 악성중피종이 같다. 첫째, 석면에 의한 폐암도 석면폐와 병발하면 쉽게 인정받을 수 있다. 석면폐가 발생한 사람의 폐암 발생률은 매우 높기 때문이다. 둘째, 흉막비후나 초자성비후와 판상석회화가 있으면서 폐암이 발생하면 인정을 받는다. 마지막으로 석면 노출이 되는 작업에서 10년 이상 근무하고 폐암이 발생한 경우에 인정을 받는다. 여기에서 석면이 노출되는 작업이란 저농도의 석면 노출이 아니라 고농도의 석면 노출(공기 중의 농도가 적어도 1.25개/cc수준을 말함)을 말한다.

금으로 함(안 제5조).

- ③ 한국환경공단이 사무를 전담하되, 석면피해인정 심의를 위해 관계전문가로 구성된 석면피해판정위원회를 둠(안 제6조 및 제8조).
- ④ 구제급여 지급 등에 필요한 재원조성을 위해 석면피해구제기금을 설치하고 산업재해보상보험 적용 사업장 사업주에게 석면피해구제분담금을 부과함(안 제24조 및 제31조).
- ⑤ 석면피해구제분담금은 산업재해보상보험료와 함께 통합하여 징수하도록 함(안 제34조).
- ⑥ 환경부장관으로 하여금 석면질병이 발병할 가능성이 높은 자에게 석면건강관리수첩을 발급하고 정기적인 건강검진 등을 실시하도록 함(안 제48조).

라. 「석면피해구제법 시행령」 공포(2010.11.19)

지난 2010년 말 공포된 석면피해구제법 시행령에서 확정된 석면질병 종류별(원발성 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증) 피해인정기준과 구제급여 지급액은 다음과 같다.

석면질병 종류별 석면피해인정기준은 원발성 악성중피종의 경우에는 조직병리학적 검사를 통하여 인정하고, 원발성 폐암의 경우는 흡연 등 발병 원인이 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 장애 정도에 따라 제1급, 제2급 및 제3급으로 구분하여 인정한다. 석면질병 피인정자에 대한 요양급여(의료비) 및 요양생활수당 지급액 및 지급기간은, 원발성 악성중피종과 원발성 폐암 피인정자에 대해서는 2011년의 경우 연간 최대 약 1,488만 원까지 지급하게 되며, 지급기간은 유효기간(5년, 갱신가능) 동안이다. 석면폐증 피인정자에 대해서는 요양생활수당

을 피해등급에 따라 연간 약 784만 원~261만 원으로 차등하여 24개월 동안 지급하며, 석면피해의료수첩의 발급을 통해 건강검진 및 치료에 소요되는 비용을 국가가 부담할 계획이다. 피인정자가 석면질병이 원인이 되어 사망한 경우에는 석면질병의 종류에 관계없이 2011년 기준으로 약 206만 원의 장의비가 유족에게 지급된다. 법 시행 전에 석면질병으로 사망한 경우에 적용하는 특별유족인정기준은, 원발성 악성중피종의 경우에는 사망진단서 또는 신체검안서 상 사망원인이 원발성 악성중피종인 경우 인정하고, 원발성 폐암의 경우는 사망진단서 또는 신체검안서 상 사망원인이 원발성 폐암이며, 석면폐증·흉막반 등을 통하여 석면노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우에 인정하게 된다. 석면폐증의 경우에는 사망진단서 또는 신체검안서 상 사망원인이 석면폐증이며, 진료·진단 기록 등을 통하여 석면노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우에 인정하게 된다.

석면질병 종류별 특별유족조위금 지급액은, 원발성 악성중피종과 원발성 폐암으로 사망한 사람의 유족에게 2011년의 경우 약 3,088만 원을 지급하게 되며, 석면폐증으로 사망한 사람의 유족에 대해서는 피해등급에 따라 약 1,544만 원~515만 원으로 차등하여 지급하게 된다. 특별장의비는 장의비와 마찬가지로 석면질병 종류에 관계없이 동일하게 약 206만 원이 지급된다.

석면피해인정·특별유족인정 신청 및 구제급여 지급신청은 피인정자 거주지(특별유족인정 신청은 석면질병으로 사망한 사람의 사망 당시 거주지)를 관할하는 시·군·구를 통하여 한국환경공단에 신청하고, 한국환경공단은 석면피해판정위원회(전문의·변호사 등 10명으로 구성)의 판정절차 등을 거쳐 피해인정 여부를 판단하게 되며, 시·군·구를 통하여 피인정자에게 구제급여를 지급하게 된다. 또한 석면으로 인한 피해를 인정받지 못한 사람의 경우에도 석면질병의 잠복기를 고려하여 의심자에 대해서는 석면건강관리수첩 발급 및 정기적인 건강검진을 실시토록 함으로써 체계적인 석면질병의 예방 및 관리가 가능하게 될 전망이다.

한편, 2011년도 석면피해구제제도 시행을 위해 약 139억 원의 석면피해 구제기금을 조성한다. 이 중 79억 원은 산업재해보상보험의 보험관계가 성립되어 있는 사업주²⁰⁾가 납부하는 석면피해구제분담금²¹⁾을 통하여, 나머지 60억 원은 정부 출연금으로 마련한다.

2. 외국의 석면규제현황

석면피해에 대한 근로자의 직업적 보상은 세계 대부분의 국가에서 산재보험법을 통해 이뤄지고 있으며, 우리나라도 이 부분에 있어서 엄격하지만 보상규정을 가지고 있다.²²⁾ 석면규제 관련 법률은 각 나라마다 다양한 형태를 가지고 있지만, 궁극적으로 산재 이외의 석면피해자, 즉 근로자의 동거가족 및 석면공장의 인근 주민들 그리고 특정질병에 대해서는 모든 국민들을 대상으로 보상하는 제도를 구비하고 있다.

보상 질병에 있어서 석면으로 인해 발병한다고 잘 알려진 석면폐, 폐암, 중피종 외에 흉막판, 후두암이 발생하는 것으로 알려져 있다. 후두암을 석면으로 인한 질병으로 인정해 보상하는 국가는 노르웨이, 덴마크, 오스트리아, 독일, 벨기에, 프랑스, 이탈리아가 대표적인 국가에 속한다. 인정건 수로는 1997년에서 2002년 5년간 독일 237건, 덴마크 15건, 프랑스 11건, 이탈리아 3건 등이 있으며, 흉막판 역시 대부분의 국가에서 인정하고 있다. 특히 국가차원에서 석면구제제도를 실시하고 있는 나라는 2008년 말을 기준으로 일본을 비롯해 유럽의 프랑스, 네덜란드 및 벨기에 4개국뿐이다.

20) 건설업과 건설업 외 업종은 상시근로자 수가 20명 이상인 사업주가 해당된다.

21) 석면피해구제분담금은 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따른 보험료 산정의 기초가 되는 보수총액에 석면피해구제분담금률을 곱해서 산정한다. 석면피해구제분담금률은 매년 12월중 환경부장관이 정하여 고시하며, 2011년의 경우 0.05~0.06/1,000 정도로 예상하고 있다.

22) 각주 21) 참조. 실제 우리 법원은(비록 하급심 판결이지만) 석면 기준치 미달 작업 중 폐암도 업무상 재해에 해당된다는 판결을 최근에 하였다(연합뉴스 2011.1.19 보도).

가. 프랑스의 석면피해구제법제²³⁾

프랑스에서는 석면노출 피해자들의 강력한 사회운동 전개에 따라 석면건강피해의 사실이 밝혀지게 되었다. 1995년 이전에는 석면노출 피해자가 석면 관련 질병에 대한 보상을 받은 예가 거의 없었으나, 1995년을 전후로 민사재판을 통한 석면피해배상청구와 급부는 놀랄 만한 정도로 증가하였다. 1996년 석면피해자들은 전국석면피해자협회(l'Association National de Victimes de l'Amiante, ANDEVA)를 설립하였고, 이에 따라 손해배상청구소송이 더욱 활발해졌다. 손해배상청구와 관련하여, 프랑스 파기원(Cour de cassation)²⁴⁾은 정당한 사유 없이 피해자를 위험에 빠트린다는 것을 알고 있었음에도 불구하고 사용자의 고의의 작위 또는 부작위가 있었던 경우, 즉 “특별히 중대한 과실”이 있는 경우에만 사용자의 과실을 인정하고 있었기 때문에 피해자가 이를 증명하기가 매우 곤란하였다.

이와 같이 손해배상청구만으로는 석면노출로 인한 건강피해의 충실한 구제에 충분하지 않았다. 또한 건강피해에 대한 신속한 구제가 필요함에도 불구하고 소송에 의한 구제에는 너무 많은 시간이 소요된다는 문제가 있었다. 이에 프랑스는 2000년 12월, 「2001년을 위한 사회보장재정법」 제53조에 근거하여 석면피해보상기금(Le Fond d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante, 이하 'FIVA'라 한다)을 설치하였다.²⁵⁾

23) 박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2008, 제 42면 이하 인용.

24) 하급심 판결에 대해 파기권을 가진 프랑스의 민사 및 형사상의 최고상소법원이다. 이 상급법원은 하급법원이 법을 제대로 적용했느냐 하는 관점에서만 판결을 고려하고 사건의 사실문제를 다루거나 사건의 재심을 맡지는 않으며, 그러한 일은 상소법원이 담당한다.

파기원은 프랑스에 있는 모든 법원이 법해석상의 통일을 기하도록 하는 데 그 목적이 있다.

25) FIVA는 ① 석면에 대한 직업성 노출로 인한 피해자, ② 석면에 대한 비직업성 노출로 인한 피해자, ③ 이들의 권리승계자에 대하여 완전보상을 하는 것을 목적으로 하고 있다(법 제53조 제1항). FIVA는 사회보장부에 설치되는 국가기관으로, 독자적인 법인격을 가지며(법 제53조 제2항), FIVA의 운영에 관한 구체적인 내용은 「FIVA에 관한 법률명령」에서 규정하고 있다.

FIVA는 석면노출로 인한 손해에 대한 완전보상을 목적으로 하고 있으며, FIVA에 의한 보상은 산업재해보험을 통한 보상을 받지 못한 석면노출 노동자뿐만 아니라, 원래 산업재해보상이 인정되지 않는 환경노출에 의한 피해자까지도 그 대상으로 하고 있다. 그 보상의 범위²⁶⁾에 있어서도, 석면노출에 의한 손해 전부를 보상한다고 하는 완전보상의 원칙에 따라, 일일 수익이나 간호비용 등과 같은 재산적 손해²⁷⁾뿐만 아니라, 정신적 손해나 신체적 고통과 같은 비재산적 손해²⁸⁾까지도 포함하고 있다. 이처럼 프랑스에서는 산업재해보험보상과는 별도의 제도로 석면피해자를 구제하기 위한 제도를 마련하고 있다.

프랑스의 석면피해자는 개별 피해자소송을 통해 사업주에게 피해보상을 요청할 수 있으며, 2002년 2월 28일 이전인 경우 산재보상기금(FCAATA)에 신청했으나, 2002년 2월 28일 이후에는 직접 FIVA가 보상을 대신해 주고 있다. FIVA의 재원은 국가의 출연금과 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문의 분담금, 가해자에 대한 FIVA의 대위소송을 통하여 지급받은 금액, 투자수익금, 차입금, 증여금 등으로 충당된다(법 제53조 제Ⅶ항, 법률명령 제12조). 하지만 실제로는 사회보장재원의 산업재해 및 직업병 부문의 분담금으로부터 전체 재원의 90% 정도가 충당되고 있다고 한다.²⁹⁾

26) 보상급부액은 노동불능률(장해등급 정도), 연령, 진단일, 피해자의 상황 등의 요소에 따라 아래 표와 같이 질환별 평균 보상급부액을 제안하고 있다.

(단위: 유로)

질환	피해자 생존	피해자 사망	평 균
석면폐	24,996	76,069	40,999
폐암	90,317	134,063	118,208
흉막비후	20,687	21,954	20,721
중피종	106,779	124,416	119,123
흉막질환	20,002	21,061	20,033

27) 재산적 손해의 범위에는 ① 기능장해(의료등급표에 따라 노동불능률이 결정됨), ② 직업상의 손해(일실이익), ③ 질병과 관련하여 피해자가 지불하여야 하는 모든 경비(간호비용, 제3자 간호인, 승용차 및 거주개조비용, 그 밖의 부대비용 등)가 포함된다.

28) 비재산적 손해의 보상은 질병의 중대성(주로 FIVA의 의료등급표에 기초한 노동불능률에 따라 판정됨) 및 연령을 기준으로 결정된다.

29) FIVA, supra note 57, p. 73.

나. 미국의 석면피해구제법제

미국에서는 석면노출로 인한 건강피해를 구제하기 위한 독자적인 법적 장치를 갖추고 있지는 않다. 다만, 산업재해보상³⁰⁾과 손해배상청구소송³¹⁾을 통해 석면건강피해구제에 대처하고 있을 뿐이다. 따라서 미국에서는 석면으로 인한 건강피해자들이 기업을 상대로 소송을 제기하는 사례³²⁾가 매우 빈번하며 이에 많은 비용과 시간이 소비되고 있다. 이로 인하여 파산에 이른 기업도 적지 않으며(약 6천 개), 때로는 파산한 기업으로부터 피해를 입은 피해자들은 소송을 통한 보상의 길이 막혀버리게 된다. 한편, 기업 측에서도 석면소송과 관련한 배상책임이 기업경영에 미치는 영향 때문에, 소송 이외의 구제수단을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

그러던 가운데, 2005년 미국의회 상원에 석면피해의 공평한 해결을 위한 S. 852법안(Fairness in Asbestos Injury Resolution Act, 이하 “FAIR Act”)이 제출되었고, 보상기금 설립에 의한 석면건강피해 보상제도가 논의된 바 있다. 이는 주로 노동에 의한 노출을 원인으로 한 석면건강피해를 보

30) 산업재해보상제도는 석면으로 인한 건강피해와 관련하여 크게 기능하지 못하는 것으로 지적되고 있다. 산업재해보상의 한계로는 특히 직업병에 대한 입증의 문제와 신청기한의 제한 등이 문제로 보인다. 또한 보상수준이 낮다는 점과 보상결정까지 시간이 너무 많이 걸린다는 점이 산업재해보상의 매력을 줄이고 있는 것으로 지적되고 있다 (Eric Stallard et al., Forecasting Product Liability Claims, Epidemiology and Modeling in the Manville Asbestos Case, Springer (2004), pp. 8~14).

31) 미국에서의 석면건강피해 관련소송은 집단소송 등의 법기술을 구사함으로써 산업이라고 볼릴 정도로 거대하게 발달되었다. 1960년대부터 2002년까지의 배상액은 약 490억 달러, 여기에서 원고소송비용과 피고소송비용을 더하면 소송에 든 총 비용은 약 700억 달러에 달하는 것으로 추계되고 있다(Joyce A. Lagnese, Economic Aspects of Mesothelioma, in Malignant Mesothelioma, Springer (2005), p. 829).

32) 미국에서는 2002년까지 약 73만 건의 석면관련소송이 제기되었다. 이는 1990년 전반에 연간 1만~2만 건의 소송이 제기되었음에 비하여, 2000년에는 이보다 약 3~5배 많은 소송이 제기되었다. 특히 증가된 소송 가운데 대부분은 아직 발병하지 않은 자들이 제기한 것으로 1990년대 후반부터 2000년대 전반까지는 연간 청구의 90% 이상이 건강피해가 발생되지 않은 자들이 제기한 것이었다. 석면노출로 인한 손해배상청구를 최초로 받아들인 대표적인 사건으로는, Borel v. Fibreboard Paper Products Corp. 사건을 들 수 있다(Borel v. Fibreboard Paper Products Corp, 493 F.2d. 1076(5th Cir.1973) cert. denied, 419 U.S.869(1974)).

상의 대상으로 하고 있다.

이 법안은 노동부에 석면질병보상국(Office of Asbestos Disease Compensation)을 설치하도록 하고, 건강피해와 석면노출의 정도에 따라 무과실책임에 기초하여 청구자의 손해를 인정하고 있다. 석면질병보상국은 민간으로부터 재원을 확보하여 석면피해청구해결기금을 조성하고, 이로부터 보상액을 지급한다.³³⁾ 이 법안에 따르면, 석면에 관한 새로운 배상청구, 계쟁 중인 대부분의 배상청구는 앞으로 연방법원 및 주법원에서 청구할 수 없게 된다.

기금을 통한 보상급부의 대상이 되는 질병은 9개 등급³⁴⁾으로 나누어 규정되어 있으며, 또한 급부되는 보상액은 그 등급별로 다르게 설정되고 있는 바, 가장 심각한 중피종(제9등급)의 경우에는 110만 달러가 지급된다. 다만, 피해자단체나 노동조합 등으로부터는 기금의 규모가 작다는 비판과 더불어, 석면에 관한 모든 보상청구를 이 제도의 틀 속으로 집약시킴으로써

33) FAIR Act에 따르면 국가는 기금에 대하여 전혀 재정적 부담을 지지 않는다. 기금은 '피고기업참가자(defendant participants)'와 '보험회사참가자(insurer participants)'의 분담금으로 조성된다. 기업과 보험회사를 포함하는 모든 피고참가자가 부담하는 총액은 900억 달러를 넘어서는 안 된다(제202조(a)(2)). 모든 보험회사참가자가 부담하는 총액은 460억 2,500만 달러이다(제212조(a)(2)(A)).

34) 대상질병 등급별 보상액

단계	증 상 / 질 병	보 상
I	석면폐 / 흉막질병 A(폐기능 정상)	의학적 경과 관찰
II	복합적인 질병(석면폐 및 다른 요인에 의한 호흡기능 손상)	2.5만 달러
III	석면폐 / 흉막질병 B(폐기능이 60% 정도로 저하)	10만 달러
IV	中度의 석면폐(폐기능이 50~60% 정도로 저하)	40만 달러
V	장애를 초래하는 석면폐(폐기능이 50% 이하로 저하)	85만 달러
VI	폐암 이외의 암(결장암, 후두암, 인두암, 위암)	20만 달러
VII	흉막질병을 수반하는 폐암	흡연자: 30만 달러, 과거흡연자: 72.5만 달러, 비흡연자: 80만 달러
VIII	석면폐를 수반하는 폐암	흡연자: 60만 달러, 과거흡연자: 97.5만 달러, 비흡연자: 110만 달러
IX	중피종	110만 달러

보상의 길이 막혀버리는 피해자가 나올 수도 있다는 비판이 나오고 있다.

다. 일본의 석면피해구제법제

일본은 일명 ‘구보타’ 사건을 계기로 특별법 형태인 「석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률, 이하 “석면피해구제법”이 지난 2006년 2월 제정³⁵⁾되었다. 이 법은 “석면에 의한 건강피해의 특수성에 비추어, 석면에 의한 건강피해를 입은 자와 그 유족에 대하여 의료비 등을 지급하기 위한 조치를 강구함으로써 석면에 의한 건강피해의 신속한 구제를 도모하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다(제1조). 이 법의 특색으로는, 먼저 산업재해보상제도의 이외의 석면피해 구제제도라는 점을 들 수 있을 것이다. 둘째, 석면으로 인한 건강피해의 ‘완전보상’을 위한 법이 아니라, ‘구제’를 위한 법이라는 점이다. 구제급부의 지급은 건강피해의 원인자를 대신하여 피해자의 손해를 전보하는 것이 아니라, 국가가 행정적인 구제조치를 신속하게 강구함으로써 건강피해에 의한 경제적 부담의 경감을 도모하기 위한 것이라는 점이다.³⁶⁾ 셋째, 석면과 질병 간의 의학적인 인과관계가 일반적으로 증명되어 있는 단계라고는 하더라도, 개개의 질병 피해와 개개의 석면 노출 간의 인과관계가 구체적으로 입증되어 있지 않은 단계에서 제정된 법이라는 점을 특징으로 꼽을 수 있다.³⁷⁾

이 법에 의한 구제는 ① 구제급부³⁸⁾의 지급과 ② 특별유족급부³⁹⁾의 지

35) 2006년 2월 3일 제164회 통상국회에서 석면피해구제법안이 가결되어 같은 해 2월 10일에 공포되었다. 이 법은 일부 규정을 제외하고는 2006년 3월 27일부터 시행되고 있다.

36) 環境省, 『石綿による健康被害の救済に關する法律(救済給付關係)逐條解説』, 2006, 7면.

37) 大塚直, “石綿健康被害救済法の費用負擔”, 『法學教室』, 第326号, 2007, 72면.

38) 구제급부의 종류로는 의료비, 요양수당, 장제료, 특별유족조위금, 특별장제료, 구제급부조정금 등 6종류가 있다.

39) 특별유족급부금은 특별유족연금과 특별유족일시금으로 나뉜다(제59조 제2항). 특별유족연금을 받을 수 있는 유족은 일정한 연령 요건을 충족하고 있는 배우자, 자녀, 부모, 손자, 조부모, 형제자매 등으로서, 노동자 등의 사망 당시 그의 수입에 의해 생계를 유지하고 있던 자로 되어 있다(제60조). 특별유족연금의 금액은 유족 수에 따라 240만

급으로 나뉜다. 전자는 「노동자재해보상보험법, 이하 “노재보험법”」의 대상이 되지 않는 자(예컨대, 근로자의 가족, 자영업자, 인근주민, 원인 불명의 피해자 등), 후자는 노재보험법의 적용을 받지 못하고 사망한 노동자의 유족으로서 노재보험법에 따른 수급권이 시효로 소멸한 자가 그 대상이 된다.

한편, 구제급부의 재원⁴⁰⁾ 확보를 위해 석면피해구제법은 석면건강피해 구제기금(이하 “구제기금”)을 설치하고(제31조 제1항), 석면이 산업기반이 되는 시설, 설비, 기계 등에 널리 사용되어 왔다는 점을 고려하여, 직간접적으로 경제적 이익을 얻은 사업주 전부에 대하여 자금 각출을 의무화하고 있다. 단, 사업주는 2007년 이후의 급부비용분을 각출한다.

석면으로 인한 건강피해는 개별적인 인과관계의 입증이 곤란하지만, 기본적으로 사업활동에 기인한 것이라는 점은 분명하며 모든 사업자가 사업활동을 통하여 석면의 사용에 따른 경제적 이익을 얻어 왔다는 점을 고려하여, 노동자를 사용하는 사업주(일반사업주)⁴¹⁾로부터 일반 각출금을 징수하고, 석면과의 관련성이 특히 깊은 사업활동을 하고 있었다고 인정되는 자(특별사업주)⁴²⁾에 대해서는 석면건강피해에 관하여 보다 큰 책임을 져야 한다는 시각에서 일반각출금 외에 특별각출금까지 징수하도록 하고 있는 것이다.

라. 네덜란드의 석면피해구제법제

네덜란드는 석면을 직접 생산하지는 않았으나, 수입한 석면을 가공하는

엔 내지 330만 엔이다(시행령 제14조).

40) 정부와 지방자치단체는 기구에 대하여 구제급부의 비용에 충당하기 위한 자금을 교부각출할 수 있다(제32조). 이에 초기 재원 확보를 위해 일본정부는 기금창설자금으로 2005년에 약 388억 엔을 교부하고, 2006년에는 약 8억 엔을 교부하였다. 2007년 이후에는 사무비의 2분의 1을 부담하고 있으며, 지방자치단체는 국가의 비용부담(사무비제외)의 4분의 1에 상당하는 금액(약 92억 엔)을 10년간 각출한다.

41) 노재보험이 적용되는 사업주는 약 260만 명으로 매년 약 70억 2천만 엔이 징수되고 있다.

42) 석면의 사용량, 지정질병의 발생상황, 그 밖의 사정을 고려하여 정령에서 정하는 일정한 요건에 해당하는 사업주(특별사업주)로부터 매년 특별각출금을 징수하는데, 그 규모는 연간 약 3억 4천만 엔 정도라고 한다.

석면제품제조업과 석면제품을 이용하는 각종 산업이 많이 이루어졌기 때문에, 국가 규모에 비하여 석면건강피해 규모가 큰 것으로 알려져 있다.

1989년부터 1992년까지 매년 200명 이상의 사람이 중피종으로 사망하였으며, 1993년 이후에는 매년 300명 이상의 사람이 중피종으로 사망하고 있는 것으로 보고되고 있다. 사망자의 대부분은 남성이지만, 최근에는 여성도 점차 증가하고 있다.

또한 지금까지 중피종으로 사망한 사람의 석면노출 시기를 보면, 1940년 이전이 11%, 1950년대가 38%, 1960년대가 20%, 1970년 이후가 6%로 나타나고 있다.⁴³⁾ 이는 석면 소비량이 최고점을 기록하였던 1970년대에 석면에 노출된 사람 대부분에게서 아직 석면관련질환이 발병하지 않고 있음을 말하는 것으로, 앞으로의 석면관련질환 발생 전망을 어렵게 하고 있다. 어떤 연구에 따르면, 중피종 발생의 최고시점은 2017년으로 연간 490명 정도가 사망할 것으로 전망되고 있으며, 앞으로 40년 동안 약 18,000명이 사망할 것으로 내다보고 있다.⁴⁴⁾

이처럼 네덜란드에서의 석면관련 문제는 이미 90년대 말부터 사회적으로 쟁점화 되었으며, 특히 석면건강피해자와 관련해 보상 문제는 2000년 1월부터 운용되고 있는 석면피해자기구(Institute for Asbestos Victims: IAS)의 조정제도를 통하여 이루어지고 있다.

IAS의 최고기관인 감독자문위원회는 석면피해자의 대표(조합 및 피해자 단체), 사용자 연합, 공적 사용자 연합, 보험협회 등 4개 그룹으로 구성되며 보상을 받기 위한 요건은 다음과 같다. 첫째, 네덜란드 중피종패널(Dutch Mesothelioma Panel: NMP) 또는 네덜란드 폐·결핵전문가협회(Dutch Society for Lung and Tuberculosis Specialists: NVALT)로부터

43) Alex Burdorf et al., Occupational Characteristics of Case with Asbestos-related Diseases in The Netherlands, 47(6) Ann. occup. Hyg. 485 (2003).

44) see O Segura et al., Update of predictions of mortality from pleural mesothelioma in the Netherlands, 60 Occup. Environ. Med. 50 (2003).

중피종 진단 확인을 받아야 한다. 둘째, 1997년 6월 6일에 생존해 있어야 한다. 셋째, 근로환경 내에서 석면에 노출되어야 한다. 넷째, 네덜란드 법에 따른 고용계약을 체결한 자이어야 한다. 다섯째, 사용자가 특정되어야 하고 현존하여야 한다. 이와 같이 현재로서는 IAS의 조정 및 보상 대상이 직업성 노출에 의한 중피종 환자로 한정되어 있다.

한편, 유족도 IAS제도에 의한 보상 또는 정부의 공적보상 제도인 TAS제도⁴⁵⁾에 의한 보상을 받을 수 있다. 유족이 보상을 받기 위해서는, ① 청구자가 생존하고 있는 동안 조정신청을 제기할 것, ② 해당 청구가 앞서 기술한 5가지 요건을 충족하거나 TAS 제도의 요건⁴⁶⁾을 충족할 것이 요구된다.

마. 호주의 석면피해구제법제

호주에서는 1880년부터 1980년까지 약 100년 동안에 걸쳐 석면이 채굴되어 대량으로 사용해 왔을 뿐만 아니라, 생산국으로서 대량의 석면을 생산·수출해 왔다. 이처럼 오랜 기간 동안 석면을 채굴 및 사용해 온 결과, 일찍이 1962년 최초로 중피종 발생이 보고된 이래 1980년에 16명이었던 것이 2001년에는 무려 671명을 기록하고 있어 향후 계속해서 중피종 발생 건수가 증가할 것으로 예상된다.⁴⁷⁾

호주에서는 노동자재해보상보험의 적용대상이 아닌 석면건강피해자의 구제와 관련하여, 기본적으로 석면제품제조업체의 보상기금이 설치되어 있을 뿐, 따로 연방정부 차원의 공적 보상제도가 마련되어 있지는 않다. 다

45) IAS의 조정에 따른 보상을 받을 수 있는 요건을 충족하고 있으면서도 사용자의 불명 또는 도산 등의 사유로 사용자로부터 보상을 받을 수 없는 경우, 해당 피해자를 구제하기 위한 정부의 공적 보상제도로 석면피해자보상(Regeling Tegemoetkoming Asbestslachtoffers: TAS) 제도가 2003년 1월부터 실시되고 있다.

46) ① 근로현장에서 석면에 노출되었을 것, ② 근로환경이 네덜란드 내에 존재하고 근로계약이 네덜란드 법에 근거한 것일 것, ③ 악성중피종 진단이 확인될 것, ④ 사용자를 알 수 없거나 사용자가 파산하였을 것, ⑤ 이전에 어떠한 성격의 중피종 관련 청구도 하지 않았을 것, ⑥ 신청 당시 신청자가 생존하고 있을 것 등의 요건이 충족되어야 한다.

47) James Leigh et al., Malignant mesothelioma in Australia, 1945~2002, 9(3) Int. J. Occup. Environ. Health 206 (2003).

만, 호주 중피종 환자의 3분의 1 이상이 거주하는 지역인 뉴사우스웨일스(New South Wales: NSW)⁴⁸⁾ 주에서는 NSW 주 분진질병보상위원회(Workers' Compensation Dust Diseases Board of NSW: DDB)⁴⁹⁾로 하여금 직업성 노출에 의한 질병⁵⁰⁾으로부터 노동자의 피해를 보상⁵¹⁾하도록 하는 한편, NSW분진질환법원(Dust Diseases Tribunal of New South Wales; DDT)을 설치하여 DDB의 보상대상에 포함되지 않는 석면건강피해에 대하여 신속한 재판에 의한 구제가 이루어지도록 하고 있다.

바. 벨기에의 석면피해구제법제

벨기에도 직업성 및 비직업성 석면 민사소송이 사회적 문제로 떠올라 이러한 소송을 효율적으로 다루기 위해 2007년 4월 정부가 특별 부서를 새로 신설하였다. 새로운 조직은 석면기금조직(The Asbestos Fund: AFA)이라 불렀으며, 기존의 산재기금 내에 만들었다.

AFA의 창설은 복잡한 석면 보상절차를 간소화하는 데 기여해 폭넓은 보상이 실시됐다. 그러나 민사소송을 통해 보상하는 금액보다 훨씬 적은 금액의 보상이 이뤄져, 근로자가 보상금을 수용하지 않고 반발하는 사례가 자주 발생하고 있다.

벨기에의 석면구제법인 석면기금의 특징은 기존의 산재기금 내에 설치했

48) NSW 주는 1942년 「노동자분진질병보상법(Workers' Compensation Dust Diseases Act)」에 근거하여, 노동자분진질병보상기금(Workers' Compensation Dust Diseases Board fund of NSW)을 설치하고 있으며, 기금의 재원은 NSW 주 내의 기업으로부터 징수되어 DDB가 그 운영을 맡고 있다.

49) DDB 내에 3인의 전문의로 구성된 의료위원회를 두고 있으며, 위원은 주지사가 임명하며 임기는 3년이다.

50) 대상질병으로는 ① 석면폐, ② 석면으로 인한 암, ③ 중피종, ④ 석면관련흉막질환 등 석면관련 질병을 포함하여 알루미늄폐 등 12개 질환과 그 밖의 분진으로 인한 질병이 규정되어 있다.

51) DDB로부터 보상인정을 받은 자는 현재 당해 노동에 종사하고 있는지 퇴직하였는지 여부에 따라 각기 다른 보상을 받는다. 통상 주별 급부금(Weekly Payment)과 의료비, 입원비 및 그 밖의 합리적인 지출비용이 포함된다.

으며, 보상절차의 간소화와 보상질병 대상이 석면폐증(양측 흉막반), 악성 중피종 등 석면질환 중 상대적으로 악성인 경우에만 대상질환으로 보상이 이뤄져 매우 제한적이다.⁵²⁾ 보상대상은 직업성 노출뿐만 아니라 비직업성 노출 등 노출경로 불문하고 보상을 해주고 있다.

사. 소 결

위에서 살펴본 바와 같이, 프랑스, 일본, 네덜란드 등에서는 국가차원에서 석면노출로 인한 건강피해자를 구제하기 위한 독자적인 법제도를 구축하고 있다. 이들 국가의 공통점은 종래 산업재해보상제도와 민사소송에 의한 손해배상청구에 기초하여 석면노출로 인한 건강피해의 구제에 대응하고 있었으나 이것만으로는 피해자의 충실한 구제가 곤란하다는 인식이 확대됨에 따라 새로운 제도를 도입하였다. 하지만 위 3개국의 새로운 제도를 좀더 검토해보면, 구제대상을 직업성노출로 한정할 것인가 아니면, 노출경로를 불문하고(환경성노출 포함) 구제대상으로 할 것인가가 가장 큰 차이가 나며 아울러 재원조달 측면에서도 국가 또는 지방자치단체가 출연을 할 것인가 아니면, 기업 또는 사회보장재원에서 충당할 것인가 큰 차이를 보이고 있다. 이는 각 국가별 사회보장시스템이 상이함으로 나타나는 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 즉, 사회보장제도가 잘 발달된 네덜란드, 스웨덴 등 일부 국가들은 산재보험제도가 없다. 국가의 사회보장제도가 요양급여와 생활급여를 충분히 보장하기 때문에 중복해서 산재보험제도를 두지 않는 것이다. 산재보험이 존재하지 않는 네덜란드의 석면피해자들은 사회보장제도로 일본보다 더 많은 급여혜택을 받고 있다. 프랑스의 경우 석면피해보상은 다른 사회보험의 손실 없이 부가적으로 받는 보상이다. 프랑스의 석면피해보상은 사업주의 배상적 성격이 강한 보상이며, 사회보험에서의

52) 석면질환 중 가장 악성인 중피종 보상액은 월 230만 원 수준으로 여타 석면구제법을 가지고 있는 나라와 비교 했을 때 상대적으로 낮은 수준이다.

급여와 석면피해보상금으로 충분히 영양과 생활을 영위할 수 있는 수준이다. 따라서 사회보장제도가 선진국보다 열악한 우리 현실에서는 석면피해자가 충분히 영양과 생활을 유지하려면 프랑스 수준보다 더 높은 보상이 필요할 것으로 보인다. 이는 우리나라 경제 규모를 감안했을 때 막대한 재원을 필요로 하여 제도 자체의 성립이 어려울 수도 있으므로 신중히 접근해야 할 부분이다.

IV. 제 언

석면질환의 경우 대부분 비가역적이고 향후 보전적 치료 이외의 적극적 치료의 가능성은 매우 낮고 폐광지역 피해주민들은 대부분 고령이기 때문에 영양급여, 생활급여 등은 피해감정에 비해 비현실·명목적 수준일 가능성이 높아 보인다. 따라서 간접적·보완적 구제책인 피해지역에 대한 지원 사업 등의 실질화가 중요하며, 이는 향후 피해발생 예방 차원에서도 의미가 있을 것이다. 또한 석면관련 특별법이 성공적으로 운용되기 위해서는 석면 피해자에 대한 충분한 보상이 이뤄져야 하며, 석면으로 인한 피해를 최소화할 수 있는 예방적인 성격도 포함해야 그 실효성이 극대화 될 것으로 보인다.

1. 슬레이트 관리

환경부 자료⁵³⁾에 의하면 전국에 슬레이트 약 123만 동 중 과반수(55.4%, 68만 동)가 내구연한 30년이 경과된 노후 건축물로, 지난 2008년 환경부 조사에서 슬레이트 지붕재 물받이, 토양 등에서 석면이 일부 검출

53) 이영기 과장(환경부 생활환경과), “미래의 석면관리 방향: 2011년 석면의 정책방향”, 대한석면관리협회 2011 석면심포지엄(2011.1.19) 발표문 제27면.

되었다. 특히 슬레이트 건축물에 거주하는 대부분의 주민들이 경제적 취약 계층으로 고가의 처리비용(평균 350~400만 원/동)으로 무단방치, 불법폐기 되고 있어 국민건강 피해 가능성이 증대되고 있다.

이에 대한 정부의 대책(슬레이트 처리 시범사업)은 올 한해 11개 자치단체에 국비 28억 원을 지원해 2,500동을 처리할 예정이다. 하지만 아무리 시범사업이라고 하지만 관련 예산 배정이 터무니없어 보인다. 즉 국비지원금, 112만 원과 지방비 110만 원으로 슬레이트 한 동 처리하는데 자부담 130~180만 원을 부담할 슬레이트 소유자가 있겠는가 하는 현실적인 문제이다. 정부에서도 노후 슬레이트 건축물의 심각성을 인지한 이상 전액 국고보조(지사체지원금 포함)를 하거나 아니면, 자부담일 경우 최소한의 부담(10~20% 이내)을 지워야만 슬레이트 철거가 가능할 것으로 보인다.

2. 석면해체·제거공사의 분리발주 시행

석면은 단열성·내화성이 뛰어나 건축물의 지붕재, 벽면재 등으로 널리 사용되었다. 정부에서는 2007년부터 석면 시멘트 등 석면이 함유된 건축자재의 사용을 금지하고 있으나, 2006년 이전에 지어진 건축물 대부분이 석면 자재를 사용한 것으로 나타나 사후 관리가 필요한 실정이다.⁵⁴⁾ 현재 서울을 비롯한 전국의 모든 곳에서 상시적으로 이루어지고 있는 재건축재개발 및 리모델링 과정에서, 시민들은 무방비로 석면에 노출되고 있다. 즉, 석면해체제거구역 전체를 보양비닐 등으로 밀폐한 후 음압기로 내부의 음압을 유지하여 외부와 완전히 차단된 상태에서 석면함유물질을 파손하지

54) 공공·민간 건축물 석면사용 실태

(단위: 개, %)

총 조사건수	석면 사용			석면 미사용
	소 계	사용 면적 50㎡	사용 면적 50㎡ 미만	
1,864(100)	1,646(88.3)	1,491(80)	155(8.3)	218(11.7)

고용노동부로부터 「산업안전보건법」 제38조의2에 따라 석면조사기관으로 지정받은 27개 기관에서 연면적 50㎡ 이상(주택은 200㎡ 이상)건축물을 대상으로 실시한 석면조사 결과(감사원, 『감사결과 처분요구서-석면관리실태』, 2010.11, 32면).

아니하고 제거하여야 함에도 불구하고 일반 구조물과 함께 압쇄기 등 중장비를 이용하여 깨거나 부수어 구조체를 철거함으로써, 작업장 주변의 일반 시민에 대한 석면노출은 그야말로 무방비 상태이다. 물론 현재의 턱없는 인력⁵⁵⁾으로는 석면해체·제거 작업장의 원활한 지도·감독에 있어 한계가 있을 수밖에 없다.

석면해체·제거공사는 “산업안전보건법”에 의하여 석면해체·제거업 등록제를 시행하고 있으나 등록요건에 현행 “건설산업기본법”이 반영되지 않아 전문성의 결핍은 물론 영세사업자가 석면해체·제거 등록업체로 난립하여 하도급 및 저가수주, 부실시공이 만연하고 있는 실정이다. 그러므로 석면해체·제거등록업체의 등록요건을 “건설산업기본법”을 반영⁵⁶⁾하여 강화하여야 할 것이며 “산업안전보건법”의 ‘도급금지’에 대한 규정(제29조)을 엄격히 적용하여야 하며, 건축물의 철거공사 시 석면함유물질의 해체·제거공사는 일반철거공사와 분리발주 되어야 하도급, 저가공사로 발생하는 여러 문제점을 원천적으로 차단할 수 있을 것이다.

3. 리모델링 공사에 대한 석면 관리 방안 구축

고용노동부에서는 「산업안전보건법」 제38조의2 내지 제38조의4의 규정에 따라 연면적 50㎡(주택은 200㎡) 이상인 건축물을 철거·해체하려는 경우 사전에 석면조사를 실시하고, 석면조사 결과 석면 자체 면적이 50㎡ 이상인 경우에는 등록된 석면 해체·제거업자가 석면 해체·제거작업을 하도록 하고 있다.

한편, 「건축법」 제14조 제1항 등의 규정에 따르면 기둥, 내력벽 등의 구

55) 2008년 11,114건, 2009년 18,159건의 석면 해체·제거작업이 이루어졌는데 현장을 감독할 근로감독관은 불과 300여명에 불과하다.

56) 법인인 경우에는 대차대조표·손익계산서, 개인인 경우에는 영업용자산액명세서와 그 증빙서류와 기술능력(기술인력보유현황), 자본금, 시설 및 건설공사용 장비의 현황(영업용에 제공되는 기계 및 기구의 명칭·종류·성능 및 수량을 말한다)을 기재한 서류 등

조변경 등 대수선을 동반하는 리모델링 공사를 하는 경우 관할 시·군·구에 건축신고를 하도록 되어 있고, 「건축산업기본법 시행령」 제26조 등의 규정에 따르면 공사 금액이 1억 원 이상인 공사를 도급받은 업체는 그 명세를 국토해양부에서 운영하고 있는 건설산업지식정보시스템(KISCON)에 등록하도록 되어 있다. 하지만 「산업안전보건법」이 개정된 2009년 8월 7일부터 같은 해 12월 31일까지 KISCON에 등록된 리모델링 공사 중 서울특별시 관내에서 시행 중인 공사의 석면처리 실태를 표본 조사해 본 결과 전체 99개 공사 중 83개 공사(84%)에서 석면조사를 하지 않고 그대로 건축물을 해체하고 있었다. 따라서 리모델링 공사의 석면 해체·제거작업을 지도·감독하기 위해 국토해양부 등으로부터 「건축법」 제14조 제1항에 따라 건축신고를 하게 되어 있는 리모델링 공사 및 「건설산업기본법 시행령」 제26조에 따라 KISCON에 등록되어 있는 규모의 리모델링 공사 자료를 제공받아 석면 해체·제거작업 관리방안을 마련할 필요가 있다.

4. 석면조사 미 실시 등에 대한 제재 규정 불합리

고용노동부에서는 석면이 함유된 건축물을 안전하게 철거하도록 하기 위해 「산업안전보건법」에 건축물 철거·해체 시의 의무사항 및 제재 규정을 정하고 있다. 즉, 「산업안전보건법」 제38조의2 및 제38조의4의 규정에 따라 연면적 50㎡ 이상(주택은 200㎡ 이상)인 건축물을 철거·해체하려는 자는 사전에 석면조사를 실시하고, 석면조사 결과 석면 자재 면적이 50㎡ 이상인 경우에는 등록된 석면 해체·제거업자로 하여금 석면을 해체·제거하도록 하고 있다. 그리고 같은 법 제6조 및 제72조 등의 규정에 따르면 석면 조사를 하지 않고 건축물을 철거·해체한 경우에는 행정처분(5천만 원 이하의 과태료)을 하도록 되어 있고, 석면 자재 면적이 50㎡ 이상인데도 석면 해체·제거업자 이외의 자에게 석면을 해체·제거하도록 한 경우에는 사법처리(5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금)하도록 되어 있다. 그런

데 같은 법 제38조의4의 규정에 따르면 석면조사 결과 석면이 함유된 것으로 확인된 경우에만 석면 해체·제거업자에게 위탁 처리하도록 되어 있어 석면 자재 면적이 50㎡ 이상인 건축물 등을 석면 해체·제거업자 이외의 자에게 위탁하여 철거·해체하여도 석면조사를 하지 않았을 때는 사법처리하지 못하고 과태료 등 행정처분만 부과하도록 되어 있다. 그 결과 석면조사를 실시한 뒤 등록된 석면 해체·제거업자가 아닌 사람에게 위탁하여 철거·해체한 경우에는 벌금 등에 처해지는 반면, 석면조사를 하지 않은 채 석면 해체·제거업자가 아닌 사람에게 위탁하여 철거·해체한 경우에는 이보다 가벼운 행정처분만을 받도록 되어 있어 불합리한 실정이다.

5. 주택의 석면 해체·제거 기준 불합리

「산업안전보건법」 제38조의2, 제38조의4 및 같은 법 시행령 제30조의3의 규정에 따라 일반 건축물은 연면적 50㎡ 이상인 경우 석면조사를 하되 주택은 과도한 부담이 되지 않도록 200㎡ 이상인 경우에만 석면조사를 하도록 하고, 같은 법 시행령 제30조의7에 석면조사 결과 석면 함유 면적이 50㎡ 이상인 경우에는 등록된 석면 해체·제거업자만 석면을 해체·제거하도록 하고 있다.

석면조사는 건축물의 석면 함유 자재 사용 여부를 파악하기 위한 것이고 석면이 일정 면적 이상 함유된 경우 등록된 석면 해체·제거업자만 석면을 해체·제거할 수 있게 한 것은 비전문가에 의한 작업으로 석면 피해가 발생하지 않도록 하기 위한 것이다. 따라서 석면조사를 하지 않았더라도 석면 함유 자재 사용 면적이 50㎡ 이상인 것이 명백한 경우에는 조사 실시 여부에 관계없이 석면 해체·제거업자로 하여금 석면을 해체·제거하도록 하는 것이 타당하다.

그런데 건축 면적이 50㎡ 이상 200㎡ 미만인 주택의 경우 석면조사 대상에 포함되지 않아 건축물 대장 등을 통해 슬레이트 등 석면 함유 자재 사용

면적이 50㎡ 이상으로 확인되어도 등록된 석면 해체·제거업자가 아닌 누구나 석면을 해체·제거할 수 있도록 하고 있어 불합리하다.

6. 「석면피해구제법」 보완 사항

먼저 피해보상기금의 출연대상을 확대하고 출연규모도 높여 피해보상규모를 산업재해수준으로 현실화해야 한다. 지금의 법 규정은 일시적 구제수준으로 이는 미국의 사례에서도 살펴본 바와 같이 석면피해자들의 줄 소송을 야기할 것이며, 이로 인한 사회적 갈등과 비용은 그 누구도 예측할 수 없을 것이다. 따라서 궁극적으로 현재의 일시적 구제가 아닌 완전한 보상이 이루어졌을 때만이 사회적 갈등이 해소될 것이다. 둘째, 후두암 및 흉막판 등 모든 석면관련질환으로 보상대상이 확대되어야 한다. 그렇지 않을 경우 석면건강피해자는 소송을 통해 보상을 받으려고 할 것이다. 셋째, 요양급여 지급시기를 신청시점이 아닌 최초 병원진단시점으로 소급화하여 현실화해야 한다.

석면피해구제법 제정을 계기로 우리 사회는 석면의 위험성에 대한 경각심을 가지고 앞으로 21세기 내내 몸살을 앓을 것으로 우려되는 석면문제 해결을 위해 사회적 노력과 함께 교육현장에서 어린 학생들에게 석면의 위험성을 교육해 그들로 하여금 몸으로 느낄 수 있도록 하여야 하며, 정부는 석면관련 피해자들에게 충분한 구제가 이루어질 수 있도록 기금확충 등 현실적인 대안을 마련하여야 할 것이다.

주제어 : 석면, 석면폐증, 악성중피종, 1급 발암물질, 석면피해구제법, 석면안전관리법

[참 고 문 헌]

- 박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2008.
- 이영기, “미래의 석면관리 방향: 2011년 석면의 정책방향”, 대한석면관리협회 2011 석면심포지엄, 2011.1.19.
- 이호철, “석면(asbestos) 피해에 대한 손해배상청구의 문제점”, 『형평과 정의』, 제22집, 2005.
- 고용노동부, 『2010년판 고용노동백서』.
- Eric Stallard et al., Forecasting Product Liability Claims, *Epidemiology and Modeling in the Manville Asbestos Case*, Springer (2004).
- James Leigh et al., Malignant mesothelioma in Australia, 1945~2002, 9(3) *Int. J. Occup. Environ. Health* 206 (2003).
- Joyce A. Lagnese, *Economic Aspects of Mesothelioma*, in *Malignant Mesothelioma*, Springer (2005).
- Robert L. Virta, *Worldwide Asbestos Supply and Consumption Trends from 1900 through 2003*, USGS (2006).
- 大塚直, “石綿健康被害救済法の費用負擔”, *法學教室* 第326号, 2007.
- 環境省, 石綿による健康被害の救済に関する法律(救済給付關係)逐條解説, 2006.

Harmfulness in asbestos and review from comparison method for securing national health right

Jeong, Jeong-Ile

Adjunct Professor. College of Law, Kyong-gi University / Ph.D. in Law.

=ABSTRACT=

Asbestos has been used for roofing, walling and the like for the constructions since 60's~70's owing to its excellent fire resistance and heat insulative nature. However, it has banned to be used in major countries all over the world since WHO-affiliated International Agency for Research on Cancer (IARC) stipulated asbestos by a top carcinogen causing lung cancer, malignant mesothelioma and so on in 1986. Therefore, we had prohibited the use of asbestos on brakes for automobile since 2007 and on most of the products other than some cases of having no alternatives such as munitions from 2009. Nevertheless, diseases from asbestos have a long incubation period of 10~40 years, therefore, even if being exposed to asbestos, preliminary prevention is rather more important than instant possible damage as damages can be greater decades later. Accordingly, this thesis has a purpose to seek a plan in order to guarantee the rights of national health from harmfulness of asbestos by comparing and reviewing the policies on asbestos in advanced countries such as France, Japan, Netherlands and such like.

Keyword : Asbestos, Asbestosis pulmonum, Malignant mesothelioma, Top carcinogen, Extermination act on asbestos damage, Asbestos safety supervision act