

## 「석면피해구제법」의 현황과 앞으로의 법적 과제\*

박 종 원\*\*

---

### 국문초록

---

이 글은 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도를 최초로 도입한 「석면피해구제법」의 입법배경과 그 주요내용, 시행현황 등을 차례로 살펴보고, 「석면피해구제법」이 안고 있는 법적 과제를 모색하는 한편, 이와 유사한 행정적 구제제도의 도입이나 개선 논의에서 유의하여야 할 시사점을 제시하고 있다.

「석면피해구제법」의 제정배경과 그 주요내용 및 시행현황 등을 검토한 결과, 「석면피해구제법」은 비교적 안정적으로 시행되고 있으며 그 성과 역시 성공적이라 평가할 수 있다. 그러나 (i) 석면피해인정기준, (ii) 구제의 대상 및 구제급여 수준, (iii) 국가와 지방자치단체 간의 구제급여 비용부담, (iv) 특별분담금률의 적용 등을 둘러싸고 여전히 적지 않은 법적 과제를 안고 있으며 이들 숙제를 풀어가기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다.

한편, 「석면피해구제법」이 제정될 수 있었던 배경에는 당시 석면피해를 호소하는 피해자들이 다수 존재하고 있는 반면 종래 손해배상청구나 산업재해보상청구 등의 제도만으로는 원활하고 충실한 피해구제가 곤란하였다는 점, 석면질병의 긴 잠복기간 등의 특성으로 피해가 지속적으로 발생할 것으로 예견되는 한편 그 원인자 규명의 어려움 등으로 장기적이고 계속적인 피해구제시스템이 요구되었다는 점 등이 복합적으로 고려되었기 때문이라고 할 수 있

---

\* 이 논문은 2020학년도 부경대학교 연구년 교원 지원사업에 의하여 연구되었으며, 그 연구내용 중 일부를 제23회 사회보장법학회 정기학술대회(2022. 11. 11.)에서 발표한 후 수정·보완한 것임.

\*\* 부경대학교 법학과 교수

## 2 사회보장법학 제11권 제2호(2022. 12.)

다.

그리고 구체적인 제도화에 있어서도 석면 노출로 인한 질병이 특정적이고 그 수가 한정적이었고, 각각의 질병과 석면 노출 간의 인과관계를 제도적으로 인정하기 위한 요건 내지 기준을 정립하거나 각각의 석면질환의 특성별로 치료나 요양 등에 드는 비용을 예측하여 정액화하는 데에 비교적 큰 어려움이 없었기 때문에, 그리고 석면피해의 심각성을 사회적으로 널리 인식함에 따라 그 잠재적 원인으로 평가되는 기업들이 비교적 흔쾌히 그 구제에 드는 비용 분담에 동의하였기 때문에, 석면피해가 드러난 시점으로부터 비교적 단기간에 입법에 성공할 수 있었고 지금까지 충실하고 원활하게 제도가 운영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

그 반면, 구제대상이 되는 질병의 범위가 포괄적이라거나 그 원인으로 지목될 수 있는 오염물질이나 환경유해인자가 포괄적인 경우에는 그 오염물질 내지 환경유해인자 노출과 질병 간의 인과관계를 제도적으로 인정하기 위한 요건 또는 기준을 마련하거나 그에 대한 구제급여의 종류나 금액 등을 정하는 데 많은 어려움이 있을 수밖에 없으며, 이를 불확실하게 혹은 추상적으로 설정한 채로 제도화할 경우에는 그 운영에 상당한 어려움이 존재할 수밖에 없다. 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』에 따른 행정적 구제제도가 그 대표적인 예이다.

앞으로 만약 새로운 유형의 원인자 불명의 피해가 발생하게 될 경우, 그에 대한 행정적 구제제도를 도입할 것인지, 만약 도입한다면 구체적으로 어떻게 제도화할 것인지 등을 고민하고 검토함에 있어서는 『석면피해구제법』이 제정될 수 있었던 배경과 그 구제대상이 되는 질병이나 피해의 특성이나 양상에 따라 어떠한 구조로 제도화되었는지 등을 좀 더 충분하고 신중하게 고려할 필요가 있을 것이다.

**주제어:** 석면, 석면피해구제법, 석면피해구제기금, 석면피해구제분담금, 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률, 인과관계, 행정적 구제

---

목 차

- I. 들어가며
- II. 「석면피해구제법」의 입법배경과 경위
- III. 현행 「석면피해구제법」의 주요내용
- IV. 「석면피해구제법」의 시행현황
- V. 앞으로의 법적 과제
- VI. 나오며

## I. 들어가며

「석면피해구제법」이 벌써 10여 년째 시행되고 있다. 동법은 2010년 3월 22일 제정된 이래(2011년 1월 1일 시행), 크고 작은 개정을 거쳐 현행에 이르고 있다.

「석면피해구제법」은 종래의 사법시스템 등에 따른 구제가 곤란한 환경오염피해에 대하여 행정적 구제제도를 도입한 우리나라 최초의 법이라 할 수 있다. 그리고 지금까지 「석면피해구제법」의 시행성과는 나름대로 성공적이라고 평가된다. 이는 동법 제정·시행 이후 그와 유사한 형태의 구제제도가 속속 제정·시행되고 있음을 보더라도 확인할 수 있다.

구미 불산누출사고를 계기로 2014년 12월 31일 제정된 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(2016년 1월 1일 시행)은 원인자 불명 등의 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도를 도입하고 있고,<sup>1)</sup> 가슴기살균

---

1) 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제 제도에 관한 분석과 평가는 박종원, “환경오염피해 배상 및 구제 제도 개선을 위한 입법방안 연구: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제제도를 중심으로”, 「법과 정책연구」 제15집 제4호, 한국법정책학회 (2015. 12), 1면 이하; 박종원, “환경오염피해에 대한 행정적 구제의 실효성 제고를 위한 입법론: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 구제급여 지급현실에 비추어”, 「환경법연구」 제40권 제3호, 한국환경법학회 (2018. 11), 3면 이하

제 참사의 여파로 2017년 2월 8일 제정된 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」(2017년 8월 9일 시행)은 가습기살균제 피해에 대한 행정적 구제제도를 도입하고 있으며,<sup>2)</sup> 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」은 2021년 5월 18일 개정(2021년 11월 19일 시행)을 통해 살생물제품 노출로 인한 건강피해에 대한 행정적 구제제도를 도입하였다.

그렇다고 해서, 「석면피해구제법」에 대한 비판이나 개정 논의가 전혀 없는 것은 아니다. 구제의 대상을 확대하거나 구제급여의 수준을 상향 조정하여야 한다는 주장에서부터 「석면피해구제법」을 전면 개정하여 일정한 범위의 환경성질환을 구제대상으로 포함시키려는 입법 논의도 이루어진 바 있다.<sup>3)</sup>

이 글에서는 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도를 최초로 도입한 「석면피해구제법」의 입법배경과 그 주요내용, 시행현황 등을 차례로 살펴보고, 「석면피해구제법」이 안고 있는 법적 과제를 모색해보려 한다. 석면피해구제제도의 도입과 그 시행현황 및 그에 따른 여러 법적 과제에 대한 검토는 장차 이와 유사한 행정적 구제제도 도입을 고민하거나 제도 개선을 논의하는 데 있어서 적지 않은 시사점을 던져 줄 수 있을 것이다.

## II. 「석면피해구제법」의 입법배경과 경위

「석면피해구제법」이 제정될 수 있었던 데에는 다음과 같은 사회적·법제도적 배경이 자리하고 있었다.

총래의 법제만으로는 석면으로 인한 건강피해의 충실한 구제에 한계가 발견되었다. 물론 근로자의 경우에는 「산업재해보상보험법」 등에 따라 보

---

등 참조.

- 2) 동법에 따른 행정적 구제제도는 원인사업자에 대한 손해배상청구권의 대위를 전제로 하고 있다는 점이 타법상의 구제제도에 비해 특징적인 부분이다.
- 3) 현준원 외, 『석면피해구제제도 구제범위 확대방안 연구』, 환경부/한국법제연구원 (2016) 참조.

협급여를 받을 수 있는 가능성이 없지 않았으나, 석면광산 또는 석면공장 주변에 거주하고 있거나 거주하였던 주민을 비롯하여 석면에 대한 환경성 노출로 인한 건강피해자는 그 원인자를 특정하기가 어려웠고 인과관계 입증의 어려움 등으로 마땅한 법적 구제를 받지 못하고 있는 형편이었다.<sup>4)</sup>

당시에도 「환경정책기본법」 제33조<sup>5)</sup>나 「환경보건법」 제19조 등에 따른 무과실책임은 도입되어 있었고, 개연성이론의 도입과 같이 법원의 해석에 의한 인과관계 입증부담 완화가 없었던 것은 아니지만, 인과관계의 입증 문제는 종래의 시스템에 따른 피해구제에 있어 크나큰 장벽이었다.

더구나 석면질병과 같이 잠복기간이 장기간에 걸치는 질병의 경우, 그리고 악성종괴종과 같이 그 원인이 석면으로 특정될 수 있는 특이성 질환이 아니라 폐암과 같이 그 원인이 어느 한 물질로 특정되는 것이 아니라 다양한 물질에 걸쳐 있는 비특이성 질환의 경우에는 그 인과관계 입증의 어려움이 더욱 배가될 수밖에 없다.<sup>6)</sup> 또한, 석면질병의 긴 잠복기간 동안 그 가해기업이 이미 폐업하였거나 과중한 배상책임의 부담을 견디지 못하고 도산해 버리는 경우도 있을 수 있다. 그 가해자 자체를 알 수 없는 경우도 있을 수 있다.<sup>7)</sup>

석면에 대한 직업성 노출로 피해를 입은 근로자 역시 당시의 산업재해보상청구제도를 통해 구제받는 데에는 여러 어려움이 있었다. 악성종괴종의 경우 업무상 재해로 인정받기 위한 요건이 엄격하게 설정되어 있어 이를 충족하기가 어려웠고, 적용범위상의 한계로 석면에 노출되기 쉬운 일용직 노동자는 그 구제를 기대하기 어려우며, 일시적·단기적 석면 노출자

---

4) 「석면피해구제법」 제정 이전의 피해구제시스템의 한계에 관해서는 박종원, 「석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙」, 『환경법연구』 제31권 제1호, 한국환경법학회 (2009. 4), 197-201면 참조.  
 5) 현행 「환경정책기본법」에서는 제44조에서 환경오염피해에 대한 무과실책임을 규정하고 있다.  
 6) 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”, 『예방의학회지』 제34권 제2호, 대한예방의학회 (2001. 5), 119면 이하 참조.  
 7) 박종원, 앞의 논문(註 4), 199면.

의 경우에도 업무관련성을 인정받지 못할 염려가 있다는 등의 한계가 지적되었다.<sup>8)</sup>

석면피해의 구제를 필요로 하는 피해자들은 다수 존재하고 있었고, 산업재해보상청구나 손해배상청구 등 종래의 제도만으로는 원활한 피해구제가 곤란하였다는 점, 앞으로의 전망을 고려할 때 장기적이고 지속적인 구제가 필요하다는 점,<sup>9)</sup> 특히 석면으로 인한 건강피해가 심각한 수준에 다다른 시점에서는 긴 잠복기간 등으로 인하여 해당 피해의 원인이 된 석면노출의 원인자를 찾는 것이 아예 불가능할 수 있다는 점 등은 석면피해에 대한 행정적 구제제도 도입의 필요성을 드높였다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

이러한 인식에 따라, 석면으로 인한 건강피해를 입었으나 마땅한 배상이나 보상을 받지 못하는 자를 구제하기 위하여 그간 석면사용으로 인한 혜택을 공유한 국가와 지방자치단체, 그리고 산업계가 함께 재원을 마련하여 구제급여를 지급하도록 하기 위한 목적으로 제정된 것이 바로 「석면피해구제법」이다. 2010년 3월 제정된 동법은 “석면으로 인한 건강피해자 및 유족에게 급여를 지급하기 위한 조치를 강구함으로써 석면으로 인한 건강피해를 신속하고 공정하게 구제하는 것”을 목적으로 명시하고 있다(제1조).

이와 관련하여, 국회에서 동법의 제정이 논의되던 2009년 당시 석면피해의 구제와 관련하여 4개의 법안이 국회 환경노동위원회에 상정되어 있

---

8) 이에 관한 보다 구체적인 내용은 박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원 (2008), 33-39면. 2008년 당시 우리나라의 악성중피종 사망자 수가 총 198명이었음에도 불구하고, 산업재해보상이 인정된 사례는 단 19건뿐이었다고 한다. 김동일, “석면 건강피해 구제 방향”, 『위터저널』, 제49호, 몰사당신문사 (2008), 102-103면 참조.

9) 당시의 한 연구에 따르면, 외국의 석면소비와 악성중피종 발생의 상관관계에 비추어 우리나라에서 2010년부터 악성중피종 환자 발생이 상승기에 접어들 것이며 2045년경에는 최고시점에 이를 것이라고 전망하기도 했다. 강동묵, “우리나라 석면의 건강피해 현황”, 국회 환경정책연구회 창립기념 한·일석면심포지엄 (2008), 29면. 당시의 석면건강피해 실태와 전망에 관해서는 박종원, 앞의 연구보고서(註 8), 18-24면 참조.

10) 박종원, 앞의 논문(註 4), 203-204면 참조.

었다. 이들 4개 법안은 구제대상, 대상질병, 구제범위, 재원마련 등 각각의 쟁점별로 약간의 차이를 보이고 있었는데,<sup>11)</sup> 같은 해 12월 16일, 제285회 국회(임시회) 환경노동위원회 제2차 법안심사소위원회에서 이들 4건의 법률안을 심사한 결과 그 내용을 통합·보완하여 위원회 대안으로 제안하기로 하고, 위 4건의 법률안은 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다. 이에, 12월 17일, 제285회 국회(임시회) 제3차 환경노동위원회는 4건의 법률안과 법안심사소위원회가 제안한 석면피해구제법안(대안)을 법안심사소위원회에 재회부하여 일부 사항을 보완하도록 하였고, 12월 22일, 제4차 환경노동위원회는 법안심사소위원회가 제안한 대로 4건의 법안은 각각 본회의에 부의하지 아니하고 석면피해구제법안(대안)을 제안하는 것으로 의결하였다. 동 법안은 2010년 2월 24일, 제6차 법제사법위원회의 의결(수정가결)을 거쳐 같은 해 2월 26일, 국회 본회의를 통과하였으며, 3월 22일 공포되었다.<sup>12)</sup> 이후 동법은 2014년 3월 18일 일부개정, 2015년 2월 3일 일부개정, 2016년 12월 27일 일부개정, 2018년 5월 29일 일부개정, 2021년 7월 6일 일부개정 등을 거쳐 현행에 이르고 있다.

11) 이들 4개 법안의 쟁점별 비교에 관해서는 박종원, 앞의 논문(註 4), 215-217면 참조.

12) “석면피해구제법은 매우 빠르게 제정되었다. 이는 먼저 피해자 및 시민단체의 석면피해구제법 제정에 대한 요구가 높았고, 행정부와 입법부 역시 이 법의 필요성에 적극 공감했기 때문에 가능했다.” 강연실·김지원·박진영, “환경보건재단의 사회적 구성: 석면과 가슴기살균제 피해를 중심으로”, 『ECO』 제25권 제2호, 한국환경사회학회 (2021. 12), 147면. 「석면피해구제법」이 비교적 신속하게 제정될 수 있었던 요인에 관한 분석은 남명숙·김창수·양기용, “석면위험과 석면정책 변동”, 『지방정부연구』 제20권 제4호, 한국지방정부학회 (2017. 2), 194-207면 참조.

### III. 현행 「석면피해구제법」의 주요내용

#### 1. 구제대상

동법은 「산업재해보상보험법」 등에 따라 급여 등을 받을 수 있는 사람이 적용대상에서 배제하고 있다(제3조). 예컨대, 동일한 사유로 「산업재해보상보험법」에 따라 급여를 받았거나 받고 있는 자는 이 법의 적용대상에서 배제된다. 이는 이 법의 제정취지가 손해배상청구나 산업재해보상청구 등 종래의 제도만으로는 석면피해에 대한 충실한 구제가 곤란하다는 인식에서 비롯된 것이기 때문에, 이미 기존의 제도를 통하여 구제받을 수 있는 자까지 이 법에 따른 구제를 받을 수 있도록 하는 것은 종래 제도의 한계를 극복한다고 하는 당초 이 법의 취지에 맞지 않기 때문이다.<sup>13)</sup>

주의할 것은 「산업재해보상보험법」에 따른 보험관계가 성립되어 있는 사업장의 근로자 자체가 이 법의 적용대상에서 배제되는 것은 아니며, 그 자가 동일한 사유로 급여 등을 받을 수 있는 자라야 적용대상에서 배제된다는 것이다. 따라서 보험관계가 성립되어 있는 사업장의 근로자라 하더라도 다른 석면공장이나 석면광산 인근에 거주하면서 석면에 노출됨으로써 건강피해를 입은 경우에는 이 법의 적용대상이 될 수 있다. 이밖에, 근로자의 가족, 자영업자, 석면광산이나 공장 등의 인근주민, 원인불명의 피해자 등이 이 법의 적용대상에 포함될 수 있음은 물론이다. 이와 같이 동법은 기본적으로 석면에 대한 환경성 노출이나 가정 내 노출로 인하여 건강피해를 입은 자를 적용대상으로 상정하고 있다.<sup>14)</sup>

13) 박종원 외, 『석면피해 예방 및 구제를 위한 법령·제도 연구(II)』, 환경부/한국법제연구원 (2010), 39-40면.

14) 근로자가 업무 중에 석면을 직접적으로 접촉하는 유형의 ‘직업성 노출’ 외에도, 근로자의 가족이나 전혀 관계가 없는 주변 사람들까지 석면에 노출될 가능성이 있다. 즉, 근로자가 집으로 가지고 돌아온 작업복이나 마스크 등에 부착된 석면이 비산하여 이를 가족이 흡입하게 되는 유형의 “가정 내 노출”도 있을 수 있고, 석면공장 등에서 대기 중으로 배출·누출된 석면을 인근 주민이 흡입하게 되는 유형의 “환경성 노출”도 있을 수 있다. 이에 관해서는 박종원, 앞의 논문(註

구체적으로는, 한국환경산업기술원(이하 “기술원”이라 한다)<sup>15)</sup>으로부터 국내에서 석면에 노출됨으로써 석면질병에 걸린 것이라는 취지의 인정(석면피해인정)을 받은 사람 및 그의 유족이 구제대상이 된다(제6조 제1항, 제14조 제1항). 여기에서 “석면질병”이란 “석면을 흡입함으로써 발생하는 것으로 원발성(原發性) 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 질병”을 말한다(제2조 제2호). 즉, 이 법은 석면질병의 감염경로와 관련하여, 당장 시급하게 구제하여야 할 필요성이 있는 질병은 악성중피종, 폐암, 석면폐증 등 모두 호흡기질환에 해당하는바, 석면질병의 범위를 석면을 “흡입”함으로써 발생하는 것으로 제한하고 있다. 다만, 이들 질병 이외의 석면관련질병 또한 대통령령으로 정할 수 있도록 함으로써, 향후 다른 석면관련질병으로 인한 피해의 구제 필요성 여하에 따라 이를 추가할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 현행법상 구제대상이 되는 “석면질병”에는 원발성 악성중피종, 원발성 폐암, 석면폐증 외에도 미만성 흉막비후가 포함되어 있다(시행령 제2조 제1호).

한편, 구제에 드는 비용을 부담하는 주체가 국가, 지방자치단체, 국내 기업 등이라는 점을 고려하여, “국내에서”라는 조건을 붙이고 있다. 다만, 그 국적을 한정하고 있지 않으므로, 외국인 역시 국내에서 석면을 흡입함으로써 석면질병에 걸린 자의 경우에는 이 법에 따른 구제대상에 포함될

---

4), 17-18면 참조. 우리나라와 같이 석면피해에 대한 행정적 구제제도를 갖추고 있지 못한 미국에서는, 가정 내 노출로 인한 석면피해에 대한 사업주의 책임 문제가 최근 많은 이슈가 되고 있다. 이에 관해서는 William L. Anderson, *The Unwarranted Basis for Today's Asbestos “Take-home” Cases*, 39 Am. J. Trial Advoc. 107 (2015), Jake Snow, *Considering Duty in Take-home Asbestos Exposure Cases*, 12 Liberty U. L. Rev. 199 (2017); Brendan Kelly, *Take-home Toxin: Following Kesner’s Lead and Creating a Consistent Framework for Determining Duty toward Victims of Secondary Asbestos Exposure*, 77 Md. L. Rev. 1166 (2018); Phillips Workman, *Dust in the Wind: Revisiting Georgia’s Refusal to Extend Liability to Employers in Take-home Asbestos Litigation*, 53 Ga. L. Rev. 1169 (2019) 등 참조.

15) 당초에는 석면피해인정 등의 업무를 한국환경공단에서 수행하고 있었으나, 2017년 11월 일부개정에 따라 한국환경산업기술원으로 이관되었다.

것이다.

## 2. 구제급여의 종류 및 지급기준

구제급여의 종류로는 요양급여, 요양생활수당, 장례비, 특별유족조위금, 특별장례비, 구제급여조정금 등 6종류가 있으며, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 이를 지급한다(제5조, 제17조). 이 법에 따른 구제는 민사상 배상책임에 근거한 것이 아니라, 사회보장적인 견지에서 위로금적 급부를 하는 것이라 할 수 있다. 따라서 그 급부내용도 일실이 익이나 적극적 손해, 위자료 등을 모두 전보하는 것이 아니라, 의료비를 포함한 요양급여, 요양생활수당, 장례비 등을 포함하는 위로금적인 것이라 할 수 있다.<sup>16)</sup>

구제급여를 지급받을 수 있는 사람이 동일한 사유로 「민법」이나 그 밖의 법령에 따라 이 법의 구제급여에 상당한 금품을 받은 경우 그 받은 금품을 현재가치로 환산한 금액의 한도에서 구제급여를 지급하지 아니한다(제20조). 이 법의 취지는 기존의 각종 구제제도에 따른 보상이나 배상을 받을 수 없는 피해자를 구제하는 것이기 때문에, 피해자가 다른 법령에 따른 급여를 받는 경우나 민사상 손해배상을 받는 경우에 달리 비용을 부담하여야 할 원인자가 존재하고 그 원인자로부터 보상이나 배상이 이루어져야 하는 것이므로, 해당 배상 또는 보상이 우선하는 것으로 하여 그에 상당하는 금액으로 산정한 액수의 한도에서 이 법에 따른 급여를 하지 않도록 한 것이다.

### (1) 요양급여

요양급여는 석면피해인정을 받은 사람(피인정자)에게 지급한다(제9조 제1항). 이 법에 따른 구제는 석면으로 인한 건강피해로서 석면질병을 대상으로 하는 것이기 때문에, 신청자가 석면에 노출됨으로써 석면질병에

<sup>16)</sup> 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 41면.

결렸다는 내용의 인정을 하는 것이 구제급여 지급의 전제가 된다. “석면피해인정”을 하는 주체는 기술원이다(제6조 제1항). 다만, 기술원이 석면피해인정 여부 및 피해등급 등을 결정함에 있어서는 석면피해판정위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동조 제4항). 석면피해인정 및 구제급여의 지급에 관한 신청은 그 주소지를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 한다.

피인정자는 석면피해의료수첩을 제시하고 의료기관으로부터 석면질병의 치료를 받은 경우, 요양급여를 지급받을 수 있다. 요양급여의 금액은 해당 질병의 치료에 드는 비용 중 「국민건강보험법」 또는 「의료급여법」에 따라 피인정자가 부담하는 금액의 범위에서 피해등급에 따라 정하도록 하고 있다(제9조 제2항). 즉, 피인정자는 피해등급에 따라 본인부담금의 전부 또는 일부를 받을 수 있는 것이다.

현행 시행령 별표 2에서는 다음과 같이 요양급여의 금액을 정하고 있다.

<표 1> 석면질병의 종류 및 피해등급별 요양급여의 금액

석면질병의 종류 및 피해등급	요양급여
1. 원발성 악성종괴종 및 원발성 폐암	의료기관에서 치료를 받은 경우 그 치료에 드는 비용 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금액 가. 「국민건강보험법」 제41조에 따른 요양급여 비용
2. 석면폐증(제1급) 및 미만성 흉막비후	중 같은 법 제44조에 따라 피인정자가 부담하는 금액. 다만, 같은 법 시행령 제19조에 따른 연간 본인부담상한액을 초과할 수 없다.
3. 석면폐증(제2급)	나. 「의료급여법」 제7조에 따른 의료급여 비용 중 같은 법 제10조에 따라 피인정자가 부담하는 금액
4. 석면폐증(제3급)	

## (2) 요양생활수당

요양생활수당 역시 피인정자에 대하여 지급한다(제10조 제1항). 요양생활수당의 금액은 요양급여 이외에 석면질병의 치료·요양 및 생활에 필요한 비용을 고려하여 석면질병의 종류와 피해등급에 따라 대통령령으로

정하도록 하고 있다(동조 제2항). 요양생활수당은 치료에 수반하는 의료비 이외의 비용을 감안하여 일정하게 정형화시켜 월 단위로 지급하는 것으로, 이에는 통원에 따르는 경비, 간호수당 등의 요소가 포함될 수 있는 것이다.<sup>17)</sup>

요양생활수당은 월 단위로 지급하되, 석면피해인정 신청일이 속하는 달의 다음 달부터 지급사유가 소멸한 날이 속하는 달까지 지급한다(동조 제3항). 요양생활수당은 특단의 변경이 없는 한 일정기간 어느 정해진 금액이 계속적으로 지급되는 것이므로, 그 지급은 월 단위로 이루어지게 된다. 예컨대, 2010년 5월 25일에 석면피해인정을 신청하여 2013년 2월 15일에 석면질병이 치유됨으로써 인정이 취소되었다고 한다면, 2010년 6월부터 2013년 2월분까지 요양생활수당이 지급된다.

현행 시행령 별표 2에서는 다음과 같이 요양생활수당의 금액을 정하고 있다. 예후가 가장 심각하다고 할 수 있는 악성중피종이나 폐암의 경우 가장 많은 요양생활수당이 지급되는데, 2022년을 기준으로 1,548,540원이다.

<표 2> 석면질병의 종류 및 피해등급별 요양생활수당의 금액

석면질병의 종류 및 피해등급	요양생활수당
1. 원발성 악성중피종 및 원발성 폐암	「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(지급 신청 당시를 기준으로 2인가구의 기준 중위소득을 말한다)의 1000분의 475에 해당하는 금액
2. 석면폐증(제1급) 및 미만성 흉막비후	「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(지급 신청 당시를 기준으로 2인가구의 기준 중위소득을 말한다)의 1000분의 342에 해당하는 금액
3. 석면폐증(제2급)	「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(지급 신청 당시를 기준으로 2인가구의 기준 중위소득을 말한다)의 1000분의 228에 해당하는 금액
4. 석면폐증(제3급)	「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(지급 신청 당시를 기준으로 2인가구의 기준 중위소득을 말한다)의 1000분의 114에 해당하는 금액

17) 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 42면.

### (3) 장례비

피인정자가 사망한 경우 그 장례를 지낸 유족에게 장례비가 지급된다. 다만, 석면질병과 명백히 다른 사유로 사망한 경우에는 장례비를 지급하지 아니한다(제11조 제1항). 동법 제정 당시에는 “피인정자가 석면질병으로 사망한 경우”에 지급하는 것으로 규정함에 따라 그 유족에게 석면질병과 사망 간의 인과관계 입증책임이 부여되었으나,<sup>18)</sup> 2016년 12월 개정으로 “피인정자가 사망”하면 원칙적으로 장례비를 지급하되, “석면질병과 명백히 다른 사유로 사망한 경우” 예외적으로 장례비를 지급하지 아니하도록 규정함으로써 입증책임을 전환하여 유족의 입증 부담을 덜어준 것으로 볼 수 있다. 장례비는 장례에 드는 비용을 일정하게 정형화하여 장례를 지낸 유족에 대하여 위로금적으로 지급하게 되는데, 현행 시행령상으로 장례비는 2,924,290원이다.<sup>19)</sup>

### (4) 특별유족조위금 및 특별장례비

국내에서 석면에 노출됨으로써 석면질병에 걸린 사람으로서 (i) 이 법 시행 전에 사망한 사람, (ii) 석면피해인정을 신청하지 아니하고 이 법 시행 후 사망한 사람 또는 (iii) 석면피해인정 신청을 하였으나 인정을 받기 전에 사망한 사람의 유족이 기술원으로부터 특별유족인정을 받은 경우에는 특별유족조위금 및 특별장례비가 지급된다(제12조 제1항, 제14조 제1항).

특별유족조위금 및 특별장례비는 석면이 우리나라 경제 전체에 큰 편

18) 2016년 12월 개정 전에는 장의비의 지급요건으로 “석면질병”으로 인하여 사망하였을 것이 요구되었다. 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 42면 참조.

19) 제8조(장례비의 금액) ① 법 제11조제2항에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득(2인가구의 기준 중위소득을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 1000분의 897에 해당하는 금액을 말한다.

② 제1항에 따른 기준 중위소득은 장례비 지급을 신청하는 당시의 해당 연도 기준 중위소득으로 한다.

익을 가져다 준 반면 일부의 피해자만이 희생을 치르고 있는바, 특히 이 법 시행 전에 사망한 자에 관해서는 석면으로 인한 피해로 인식하지 못하고 아무런 구제도 받지 못한 채로 석면으로 인한 심각한 질병으로 사망하였다는 특수한 상황을 감안하여 국가가 특별히 조의를 표하는 취지에서 그 유족에게 지급하는 것으로 이해된다.<sup>20)</sup>

특별유족조위금 역시 종래에는 “석면질병으로 사망한 자”에게 지급되는 것으로 규정되어 있던 관계로, 유족이 석면질병과 사망 간의 인과관계를 입증하여야 하는 것으로 해석될 수밖에 없었다. 그러나 사망으로부터 장기간이 지난 시점에서 석면질병에 걸렸다는 것도 입증하기 어려운데, 그로 인해 사망하였다는 것까지 입증하도록 하는 것은 사실상 특별유족조위금 지급을 거부하는 결과가 될 수 있다는 비판이 제기되어 왔으며, 2016년 12월 개정을 통해 석면질병과 사망 간의 인과관계 인정 여부와 관계없이 특별유족조위금 등을 지급할 수 있게 되었다.

특별유족조위금의 금액은 해당 석면질병의 치료에 드는 비용, 요양생활수당의 금액 등을 고려하여 대통령령으로 정하며(동조 제2항),<sup>21)</sup> 특별장례비의 금액은 장례비와 동일한 금액으로 한다(동조 제3항). 이에 따르면, 2022년 현재 기준으로 원발성 악성중피종 및 원발성 폐암에 대한 특별유족조위금은 43,864,350원이다.

### (5) 구제급여조정금

피인정자가 사망한 경우 해당 석면질병에 관하여 지급받은 요양급여와

---

20) 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 43면.

21) 제9조(특별유족조위금의 금액 및 지급방법) ① 법 제12조에 따른 특별유족조위금의 금액은 다음 각 호의 구분에 따른다.

1. 원발성 악성중피종 및 원발성 폐암: 제8조에 따른 장례비의 100분의 1천500에 해당하는 금액
2. 석면폐증(제1급) 및 미만성 흉막비후: 제8조에 따른 장례비의 100분의 750에 해당하는 금액
3. 석면폐증(제2급): 제8조에 따른 장례비의 100분의 500에 해당하는 금액
4. 석면폐증(제3급): 제8조에 따른 장례비의 100분의 250에 해당하는 금액

요양생활수당의 합계액이 특별유족조위금의 액수보다 적은 때에는 구제급여조정금을 지급한다. 구제급여조정금은 피인정자의 사망 당시 그 자와 생계를 같이 하고 있던 유족에 대하여 지급하며, 그 금액은 특별유족조위금의 액수에서 당해 합계액을 뺀 금액으로 한다(제15조).

이 법에 따른 석면피해인정을 받지 못하고 사망한 자의 유족에 대하여 일시금으로 특별유족조위금이 지급됨에 반하여, 이 법에 따른 석면피해인정을 받은 후 사망한 자는 석면피해인정을 받은 후 사망하기까지 아주 짧은 기간 동안 소액의 요양급여와 요양생활수당만 지급받게 되는 상황이 있을 수 있다. 이러한 불공평의 해소를 위하여 특별유족조위금의 액수와 현재까지 지급받은 요양급여 및 요양생활수당의 합계액의 차액분을 구제급여조정금으로 피인정자의 유족에게 지급하도록 한 것이다.<sup>22)</sup>

### 3. 석면질병에 대한 판정

이 법에 따른 구제급여의 지급을 위해서는 기술원으로부터 “석면피해인정” 또는 “특별유족인정”을 받아야 한다. 석면피해인정 또는 특별유족인정을 받으려는 자는 석면질병에 관한 의학적 소견, 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항을 적은 서류를 첨부하여 그 주소지를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신청하여야 한다(제6조 제2항, 제14조 제1항). 이에 따라 신청을 받은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 지체 없이 인정 여부의 결정을 기술원에 청구하여야 하며, 기술원은 그로부터 60일 이내에 석면피해인정 여부 및 피해등급 등을 결정하여야 한다(제6조 제3항·제4항, 제14조 제1항).

한편, 이 법은 석면피해인정 또는 특별유족인정에 관한 결정에 있어서 국내에서 석면에 노출됨으로써 석면질병에 걸린 것이라는 취지의 의학적 판정의 방법에 관하여 구체적으로 규정하고 있지 않다. 구체적인 인정기준은 대통령령으로 위임되어 있다(시행령 제4조, 별표 1). 석면노출로 인

<sup>22)</sup> 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 43-44면.

하여 해당 질병에 걸렸는지 여부에 대한 의학적 판정은 고도의 의학적 지식과 전문성을 요하는 것인바, 관련 분야 전문가로 구성되는 석면피해판정위원회의 심의·의결을 거치도록 하고 있다(제6조 제4항, 제8조).

또한, 이 법은 석면피해인정의 유효기간을 5년으로 정하고 있다(제7조, 시행령 제6조 제1항). 이 법에 따른 구제는 현재 석면질병으로 인해 건강피해를 입고 있는 자에 관하여 그 건강피해를 감안하여 구제급여를 지급하는 것이므로, 질병이 치유된 자에 관해서는 신속하게 그 인정을 취소할 필요가 있는바, 이러한 취지에서 질병의 종류 및 피해등급 등에 따라 유효기간을 정하도록 하는 한편 유효기간 동안 질병이 치유되지 않은 경우에는 이를 갱신하도록 하고 있는 것인데,<sup>23)</sup> 시행령에서는 질병의 종류와 무관하게 모두 5년으로 정하고 있다.

#### 4. 구제급여의 재원

석면피해를 입은 자에게 구제급여를 지급하기 위해서는 당연히 재원의 확보가 요구된다. 이 법은 구제급여의 지급 비용을 충당하기 위하여 석면피해구제기금을 설치하고(제24조 제1항), 이를 정부 출연금, 석면피해구제분담금 등의 재원으로 조성하도록 하고 있다(동조 제2항). 특히 이 법은 정부의 기금에 대한 출연을 의무화하고 있다(동조 제3항). 또한, 석면이 산업기반이 되는 시설, 설비, 기계 등에 널리 사용되어 왔다는 점을 고려하여, 직·간접적으로 경제적 이익을 얻어온 사업주 전부에 대하여 분담금 납부를 의무화하고 있다(제31조 제1항).

근로자를 사용하는 거의 모든 사업주로부터 분담금을 징수하도록 한 것은 모든 사업주가 사업활동을 통하여 석면의 사용으로 인한 경제적 이익을 향수하였다는 점을 감안하여, 보상책임의 관점에서 부담을 지도록 한 것이다. 즉, 건축자재나 자동차부품 등 석면을 함유하는 제품을 제조하는 사업주뿐만 아니라, 많은 사업주가 그 인식 여부와 관계없이 석면을

---

23) 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 44-45면.

사용한 건축물을 사무소로 하고, 석면을 사용한 자동차를 영업차량으로 이용해 왔다. 또한, 석면을 함유하는 패키징을 사용하는 발전소에서 발전된 전기, 그리고 석면을 함유하는 수도관을 통하여 급수된 용수를 자원으로 사용하여 사업활동을 해 왔다는 점을 고려하면, 거의 모든 사업주는 석면의 사용으로 인한 경제적 이득을 얻어 왔다고 볼 수 있기 때문에, 근로자들을 사용하는 모든 사업주로부터 비용을 징수하도록 한 것이다.<sup>24)</sup>

이와 같이 석면으로 인한 건강피해는 개별적인 인과관계의 입증이 곤란하지만, 기본적으로 사업활동에 기인한 것이라는 점은 분명하며 모든 사업주가 사업활동을 통하여 석면의 사용에 따른 경제적 이익을 얻어 왔다는 점을 고려하여, 근로자를 사용하는 사업주에게 석면피해구제분담금을 부과하도록 하는 한편, 석면과의 관련성이 특히 큰 사업활동을 하였던 것으로 인정되는 자에 대해서는 석면으로 인한 건강피해에 관하여 보다 큰 책임을 져야 한다는 시각에서 일반분담금률을 상회하는 특별분담금률을 적용하도록 하고 있는 것이다.

분담금의 금액을 산정함에 있어서는 석면사용을 통하여 어느 정도의 경제적 이익을 얻었는지가 고려되어야 할 것인바, 이 법은 그 이익의 정도에 관하여 ‘보수총액’을 이용하고 있다. 아울러 산업재해보상보험의 보험관계가 성립되어 있는 모든 사업 또는 사업장의 사업주에 대한 징수에 관해서는 산업재해보상보험제도의 보험료 징수시스템을 활용하여 징수하도록 하는 것이 효율적이라는 점 또한 ‘보수총액’을 기준으로 삼은 중요한 이유이다. 산업재해보상보험의 보험료 계산의 기초가 되는 것 역시 ‘보수총액’이기 때문이다. 즉, 분담금의 금액은 보수총액과 석면피해구제분담금률을 곱한 금액으로 한다(제32조 제1항). 석면피해구제분담금률은 기금에 대한 정부의 출연금액, 예상되는 구제급여의 지급액, 전년도까지 적립된 분담금의 총액 등을 고려하여 환경부장관이 매년 고시하도록 하

24) 이와 같은 분담금 부과·징수를 통한 피해구제 재원 확보는 환경법상 원인자책 임원칙의 관점에서도 충분히 설명될 수 있다. 이에 관한 구체적인 사항은 박종원, 앞의 논문(註 4), 220-223면 참조.

고 있다(동조 제2항).

아울러 전술한 바와 같이, 석면과의 관련성이 특히 큰 사업활동을 하였던 것으로 인정되는 자에 대해서는 석면으로 인한 건강피해에 관하여 보다 큰 책임을 져야 한다는 시각에서 일반분담금률을 상회하는 특별분담금률을 적용하도록 하고 있다. 즉, 「산업안전보건법」에 따라 제조 또는 사용허가를 받은 석면량 누계가 1만톤 이상이 되는 사업장을 설치·운영하는 사업주에게는 특별분담금률을 적용하게 된다. 이는 사업주 가운데 석면과의 관련성이 특히 높은 사업활동을 해 온 것으로 인정되는 자, 즉 사업활동에 있어서 비교적 많은 양의 석면을 사용해 온 자에게는 피해자의 구제에 있어서 보다 큰 부담이 요구된다는 인식에 기초한 것으로 이해된다. 다만, 특별분담금률을 적용하는 사업장에 부과하는 분담금 총액의 상한을 정하도록 하고 있는바,<sup>25)</sup> 이는 피해 구제가 계속적이고 안정적으로 이루어질 필요가 있음을 고려하여 이들 사업주의 파산이나 현저한 경영상의 장애를 초래하지 않을 정도의 금액을 부담시키도록 배려하는 취지로 이해된다.<sup>26)</sup>

#### IV. 「석면피해구제법」의 시행현황

##### 1. 석면피해인정 및 특별유족인정 현황

2022년 9월 30일 현재, 석면피해인정 및 특별유족인정 신청 현황과 인정 현황은 다음 <표 3> 및 <표 4>와 같다.<sup>27)</sup>

---

25) 제33조(석면피해구제특별분담금률) ② 특별분담금률을 적용하는 사업장에 부과하는 분담금 총액은 대통령령으로 정하는 금액을 넘지 아니한다.

26) 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 45-46면.

27) 석면피해구제시스템 통계현황 참조. <<https://www.adrc.or.kr/user/board/statusView.do?search=&boardSearchType=&pageNo=1&boardType=10&boardNo=1733>> (2022. 11. 15. 최종방문)

<표 3> 석면피해인정 및 특별유족인정 신청 접수현황

(단위: 명)

구분		계	악성중피종	원발성 폐암	석면폐증	미만성 흉막비후	
총계	9,509	석면피해인정	7,980	838	1,683	5,400	59
		특별유족인정	1,529	854	602	73	0

<표 4> 석면피해인정 및 특별유족인정 현황

(단위: 명)

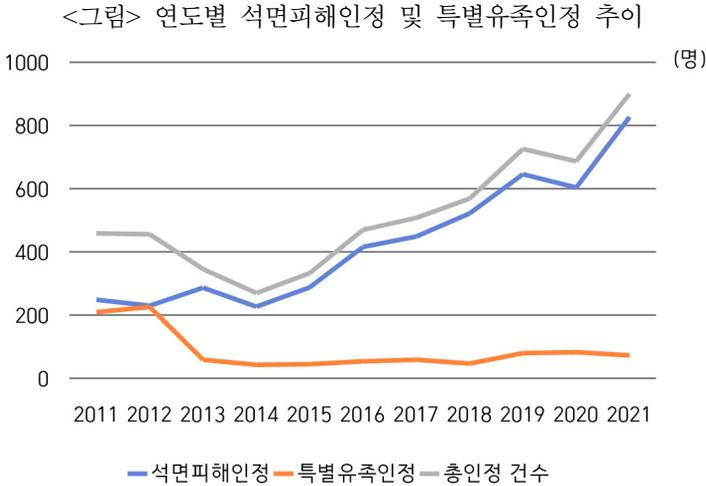
연도	구분	계	악성 중피종	폐암	석면폐증				미만성 흉막비후
					소계	1급	2급	3급	
합계	석면피해인정	5,367	666	989	3,708	305	1,308	2,095	4
	특별유족인정	1,047	666	326	55	23	14	18	0
	소계	6,414	1,332	1,315	3,763	328	1,322	2,113	4
‘22년	석면피해인정	622	49	232	341	16	157	168	0
	특별유족인정	68	23	40	5	1	2	2	0
	소계	690	72	272	346	17	159	170	0
‘21년	석면피해인정	827	72	218	537	37	229	271	0
	특별유족인정	73	29	39	5	4	1	0	0
	소계	900	101	257	542	41	230	271	0
‘20년	석면피해인정	604	51	119	434	25	134	275	0
	특별유족인정	83	34	44	5	2	0	3	0
	소계	687	85	163	439	27	134	278	0
‘19년	석면피해인정	646	47	73	526	25	97	404	0
	특별유족인정	80	25	45	10	0	4	6	0
	소계	726	72	118	536	25	101	410	0
‘18년	석면피해인정	522	59	68	395	23	118	254	0
	특별유족인정	47	26	20	1	1	0	0	0
	소계	569	85	88	396	24	118	254	0
‘17년	석면피해인정	449	62	74	313	39	109	165	0
	특별유족인정	59	20	31	8	4	2	2	0
	소계	508	82	105	321	43	111	167	0
‘16년	석면피해인정	416	45	75	294	31	96	167	2
	특별유족인정	54	25	21	8	3	1	4	0
	소계	470	70	96	302	34	97	171	2
‘15년	석면피해인정	288	41	48	199	22	85	92	0
	특별유족인정	45	13	30	2	1	1	0	0
	소계	333	54	78	201	23	86	92	0

연도	구분	계	악성 중피종	폐암	석면폐증				미만성 흉막비후
					소계	1급	2급	3급	
‘14년	석면피해인정	227	42	21	162	18	82	62	2
	특별유족인정	43	27	10	6	2	3	1	0
	소계	270	69	31	168	20	85	63	2
‘13년	석면피해인정	287	44	34	209	27	81	101	0
	특별유족인정	59	41	16	2	2	0	0	0
	소계	346	85	50	211	29	81	101	0
‘12년	석면피해인정	230	72	15	143	15	66	62	0
	특별유족인정	226	206	20	0	0	0	0	0
	소계	456	278	35	143	15	66	62	0
‘11년	석면피해인정	249	82	12	155	27	54	74	0
	특별유족인정	210	197	10	3	3	0	0	0
	소계	459	279	22	158	30	54	74	0

악성중피종에 대한 석면피해인정의 경우 신청 대비 인정 비율이 약 80%에 이르고 특별유족인정의 경우 약 78%에 이르는 반면, 원발성 폐암에 대한 석면피해인정 비율은 약 59%, 특별유족인정은 약 54%에 머무르고 있다. 이 같은 현상은 악성중피종의 경우 그 특성상 석면 노출에 의하지 않고는 발병할 가능성이 거의 없는 특이성 질환임에 비해 폐암은 비특이성 질환의 특성을 띠고 있기 때문에 상대적으로 석면 노출과의 인과관계를 입증하기 어려움에 따른 것으로 볼 수 있다.

한편, 석면피해인정 및 특별유족인정 건수는 아래 <그림>에서 보는 바와 같이 대체로 증가하는 양상을 보이고 있다. 한 연구에 따르면, 2045년 경까지 악성중피종 환자 발생이 지속적으로 증가할 것이라는 전망한 바 있는데,<sup>28)</sup> 이러한 전망이 아직까지는 들어맞고 있는 셈이다.

28) 강동목, 앞의 논문(註 9), 29면.



## 2. 구제급여 지급현황

2022년 9월 30일 현재, 구제급여의 종류별 지급현황은 다음과 같다.<sup>29)</sup>

<표 5> 구제급여 지급현황

(단위: 백만원, 명)

구분		합계	요양 급여*	요양생활 수당	특별유족 조위금 및 특별장례비	구제급여 조정금**	장례비**	석면피해 검사비용***
합 계	금액	138,936	4,566	84,114	34,158	13,364	2,475	259
	인원수 (인정자 대비 지급인원)	6,176	2,862	5,078	1,018	733	1,073	1,318

\* 요양급여: 미지급 요양급여를 포함하여 산출

\*\* 지자체 예산부족으로 분할 지급에 의한 연도별 중복 인원: 구제급여조정금 5명(2012-17년), 장례비 1명(2018-10년)

\*\*\* 석면피해미인정자 1명 포함(검사비용, 2017년)

29) 석면피해구제시스템 통계현황 참조. <<https://www.adrc.or.kr/user/board/statusView.do?search=&boardSearchType=&pageNo=1&boardType=10&boardNo=1739>> (2022. 11. 15. 최종방문)

### 3. 석면피해구제기금 운용현황

석면피해구제기금의 수입 및 지출 내역과 사업별 지원 현황은 각각 다음 <표 6> 및 <표 7>과 같다.<sup>30)</sup>

<표 6> 석면피해구제기금 수입 및 지출 현황

(단위: 억원)

수입(조달)				지출			
항목	'19실적	'20실적	'21계획	항목	'19실적	'20실적	'21계획
합계	347	600	391	합계	347	600	391
○ 자체세입	154	159	142	○ 사업비	196	195	207
- 법정부담금	143	146	134	- 경상사업	196	195	207
- 이자수입	5	4	3	○ 기금운영비	19	19	19
- 사업수입	-	-	-	- 인건비	9	9	9
- 기타	6	9	5	- 기타운영비	8	8	8
				- 정보화경비	2	2	2
○ 정부내부수입	10	309	7	○ 정부내부 지출	-	150	-
- 환경개선특별회계전입	5	5	5	- 공자기금 예탁	-	150	-
- 공자예탁원금 회수	-	300	-				
- 공자예탁이자 회수	5	4	2				
○ 차입금	-	-	-	○ 차입금이자 상환	-	-	-
○ 기타여유자금 회수	183	133	242	○ 기타여유자금 운용	133	242	165
- 비통화금융기관회수	183	133	242	- 비통화금융기관예치	133	242	165

30) 기획재정부, 『2021 기금현황』, 211면 참조. <<https://www.korea.kr/common/download.do?fileId=194824320&tblKey=EDN>> (2022. 11. 15. 최종방문)

<표 7> 사업별 지원현황

사업명	사업내용	지원대상	실적 및 계획 (당년, 억원)		
			'19실적	'20실적	'21계획
합계			161	164	207
○석면피해구제 급여	- 석면피해구제 급여 지급 등	- 석면피해인정자 - 특별유족인정자	161	164	170
○석면건강영향 조사	- 석면피해의심지역 주민 석면건강영향 조사 실시 등	- 석면건강피해의 심자 등	8	8	7
○석면안전관리 사업	- 자연발생석면 및 건 축물석면안전관리 등	- 석면안전관리	26	24	29

## V. 앞으로의 법적 과제

### 1. 석면피해인정기준의 재검토

동법의 입법취지가 종래의 제도에 따른 충실한 피해구제의 곤란성에 있으며, 이에 따라 그 구제급여의 수준 역시 민사상의 손해배상에 준하는 것이 아니라 위로금적 수준에 머물러 있음에도 유의할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 석면피해인정을 위한 요건으로 통상적인 손해배상청구소송에서와 같은 상당인과관계의 입증에 준하는 수준을 요구하는 것은 곤란하다 할 것이다.<sup>31)</sup>

31) “특정 병인에 의하여 발생하고 원인과 결과가 명확히 대응하는 ‘특이성 질환’과 달리, 이른바 ‘비특이성 질환’은 그 발생 원인 및 기전이 복잡다기하고, 유전·체질 등의 선천적 요인, 음주, 흡연, 연령, 식생활습관, 직업적·환경적 요인 등 후천적 요인이 복합적으로 작용하여 발생하는 질환이다. 이러한 비특이성 질환의 경우에는 특정 위험인자와 그 비특이성 질환 사이에 역학적으로 상관관계가 있음이 인정된다 하더라도, 그 위험인자에 노출된 개인 또는 집단이 그 외의 다른 위험인자에도 노출되었을 가능성이 항상 존재하는 이상, 그 역학적 상관관계는 그 위험인자에 노출되면 그 질병에 걸릴 위험이 있거나 증가한다는 것을 의미하는 데 그칠 뿐, 그로부터 그 질병에 걸린 원인이 그 위험인자라는 결론이 도

앞서 통계자료에서 확인할 수 있는 바와 같이, 악성종괴종에 대한 석면 피해인정의 경우 신청 대비 인정 비율이 약 80%에 이르고 특별유족인정의 경우 약 78%에 이르는 반면, 원발성 폐암에 대한 석면피해인정 비율은 약 59%, 특별유족인정은 약 54%에 그치고 있다.

이와 같은 인정비율의 현격한 차이는 비특이성 질환으로 볼 수 있는 원발성 폐암에 관하여 현행법이 원발성 폐암으로 진단되는 것 외에 (i) 석면폐증의 병형이 진행형 또는 초기형이거나 (ii) 석면이 원인이 되어 흉막반이 있거나, (iii) 석면소체나 석면섬유가 일정 개수 이상 있을 것을 요구하고, 이들 중에서도 석면 노출로부터 발병까지의 잠복기간, 노출력 등을 고려하여 석면 노출과 발병 간의 인과관계가 인정되는 경우이어야만 구제급여의 지급이 가능하도록 하고 있는 것과 무관하지 않다 할 것이다. 과연 피해자에게 이러한 수준까지의 입증을 요구하는 것이 피해자의 입증부담의 경감이라는 동법의 입법취지에 부합하는 것인지에 대해서는 다시 한번 의학적으로나 환경보건학적으로, 그리고 법적으로 신중하게 검토할 필요가 있다고 본다.

예컨대, 역학조사 등의 결과 석면노출원에 인접한 지역으로서 다른 지역에 비하여 원발성 폐암이 일정 비율 이상 다발하고 있다고 인정되는 지역에서 일정 기간 이상 거주 또는 근무함으로써 그 노출요건이 충족되고 원발성 폐암으로 진단받은 경우라면 특별한 사유가 없는 한 개개의 환자

---

출되는 것은 아니다. 따라서 비특이성 질환의 경우에는 특정 위험인자와 비특이성 질환 사이에 역학적 상관관계가 인정된다 하더라도, 어느 개인이 그 위험인자에 노출되었다는 사실과 그 비특이성 질환에 걸렸다는 사실을 증명하는 것만으로 양자 사이의 인과관계를 인정할 만한 개연성이 증명되었다고 볼 수 없다. 이러한 경우에는 그 위험인자에 노출된 집단과 노출되지 않은 다른 일반 집단을 대조하여 역학조사를 한 결과 그 위험인자에 노출된 집단에서 그 비특이성 질환에 걸린 비율이 그 위험인자에 노출되지 않은 집단에서 그 비특이성 질환에 걸린 비율을 상당히 초과한다는 점을 증명하고, 그 집단에 속한 개인이 위험인자에 노출된 시기와 노출 정도, 발병시기, 그 위험인자에 노출되기 전의 건강상태, 생활습관, 질병 상태의 변화, 가족력 등을 추가로 증명하는 등으로 그 위험인자에 의하여 그 비특이성 질환이 유발되었을 개연성이 있다는 점을 증명하여야 한다.” 대법원 2014. 9. 4. 선고 2011다7437 판결.

에 관하여 석면 노출과 폐암 발병 간의 인과관계를 제도적으로 인정하는 방안에도 신중한 검토가 필요할 것이다.

「석면피해구제법」이 도입하고 있는 행정적 구제 제도는 이미 사법시스템에 따른 한계를 극복하기 위하여 고안된 것이고 그에 따른 구제급여의 수준 또한 위로금적 급여 수준에 머물러 있음을 고려한다면, 재판상 요구되는 인과관계 입증보다 훨씬 완화된 수준으로 제도화하는 것은 불가능하지도 않고 어찌 보면 지극히 당연한 것이다. 또한, 비특이성 질환과 같이 특정 병인 이외의 다른 요인이 개입될 가능성이 배제되지 않는 경우 역학적 인과관계만으로 법적 인과관계를 인정하지 않는 판례의 태도에 구애될 것 없이, 동법에 따른 행정적 구제 제도에서는 다른 요인의 개입 가능성이 존재하는 것만으로 석면피해인정 가능성을 부정할 것이 아니라, 다른 요인의 개입 가능성이 어느 정도 존재하더라도 현재의 의학적·과학적 수준에 비추어 석면 노출과 해당 질병 발병과의 관련성이 어느 정도일지를 추단하고 그에 따라 구제급여의 금액 수준을 차등 지급하는 방안도 얼마든지 고려할 수 있을 것이다.

이와 관련하여, 석면건강관리수첩 제도를 보다 적극적으로 활용할 필요성도 있다. 동법은 환경부장관으로 하여금 석면질병이 발병할 가능성이 높은 사람에 대하여 석면건강관리수첩을 교부할 수 있도록 하는 한편, 그 사람에 대하여 정기적인 건강검진을 실시할 수 있도록 하고 있다(제48조). 석면건강관리수첩의 교부대상자는 (i) 건강피해에 대한 조사 또는 건강영향조사 결과 석면폐증의 질병 유형이 의심형인 사람 또는 (ii) 그 밖에 석면건강관리수첩의 교부가 필요하다고 환경부장관이 인정하는 사람으로 포괄적으로 규정되어 있다(시행규칙 제35조).

생각건대, 석면질병의 징후가 당장 나타나지는 않았더라도 석면에 노출될 가능성이 높은 지역에 거주·근무하고 있거나 일정 기간 이상 거주·근무하였던 자 등도 석면건강관리수첩의 교부대상으로 명시할 필요가 있다. 물론 위 시행규칙의 해석상 환경부장관이 필요하다고 인정만 하면 건강관리수첩 교부가 가능하기는 하나, 현재와 같은 포괄적인 규정만으로는

실무상 원활한 교부가 어려울 수 있다.

설령 아직까지는 각종 검사 결과 석면피해인정의 수준에는 이르지 않더라도, 석면광산, 석면 및 석면함유제품을 다량으로 제조·사용한 사업장 등이 운영되었던 지역 인근에 거주하였거나 근무하였던 경험이 있는 자라면, 그 잠복기간을 고려할 때 얼마든지 석면질병이 발병할 가능성이 있으며, 이들을 지속적으로 추적·관리하는 것은 피해자를 보다 적극적으로 파악함으로써 적극적인 행정을 통한 피해구제의 확대 및 충실화를 꾀하는 데 적지 않은 도움이 될 수 있을 뿐만 아니라, 석면 노출과 특정 질병 발병 간의 역학적 인과관계를 규명함으로써 석면피해인정기준을 재검토하기 위한 기초자료도 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 구제의 대상 및 구제급여 수준의 조정에 대한 장기적 검토

구제의 대상을 확대하거나 구제급여의 수준을 상향 조정하여야 한다는 주장이 제기되고 있는바, 이에 관해서도 여러 관점에서 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

구제대상과 관련하여, 「석면피해구제법」 제정 당시에는 원발성 악성종피종, 원발성 폐암 및 석면폐증으로 한정되어 있었으나, 2013년 5월 동법 시행령 개정에 의해 미만성 흉막비후를 석면질병으로 추가하였다. 구제급여의 수준 역시 요양생활수당, 장례비 등이 기준 중위소득과 연동되어 있기 때문에 기준 중위소득의 상향 조정에 따라 지속적으로 그 금액이 일정 부분 상향되고 있기는 하다.

그러나 구제급여의 수준을 획기적으로 상향하는 방안과 관련해서는 보다 신중한 검토가 필요하다. 구제급여의 수준과 관련해서는, 우리와 달리 완전보상을 추구하고 있는 프랑스의 경우와 단순 비교하는 것은 곤란하며,<sup>32)</sup> 우리와 유사하게 위로금적 급부 수준으로 제도화하고 있는 일본의

---

32) 프랑스는 2000년 12월, 「2001년을 위한 사회보장재정법」(LOI n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001)을 제정하고,

경우를 참고할 필요가 있는데,<sup>33)</sup> 현행법상 우리나라나 일본의 경우나 그 구제급여의 수준이 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

<표 8> 프랑스와 일본의 석면피해구제제도 비교

	프랑스	일본
주된 목적	완전보상	부담경감 (위로금적 성격)
구제대상	노출경로 불문	노출경로 불문
대상질병	석면폐, 폐암, 악성중피종 등 석면과 관련된 모든 질병	폐암, 악성중피종, 현저한 호흡기능장해를 수반하는 석면폐와 미만성 흉막비후
구제범위	재산적 손해 (일실이익 포함) + 비재산적 손해	일괄정액제 (의료비, 장제료, 요양수당 등)
재원조달	국가 출연금, 사회보장재원	국가, 지방자치단체, 기업
손해배상청구와의 관계	보상안 수락시 손해배상청구 불가	손해배상청구 가능

우리나라의 경우 제도 도입 당시에 완전보상이라기보다는 위로금적 수준의 구제급여를 지급한다는 전제가 있었고, 그러기에 일반적인 민사상의 손해배상청구소송에서 요구되는 인과관계 입증의 수준보다 상대적으로

이 법 제53조에 근거하여 석면피해보상기금(Le Fond d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante: FIVA)을 설치하였다. FIVA는 (i) 석면에 대한 직업성 노출로 인한 피해자, (ii) 석면에 대한 비직업성 노출로 인한 피해자, (iii) 이들의 권리승계자에 대하여 “완전보상(réparation intégrale)”을 하는 것을 목적으로 하고 있다. 재산적(경제적) 손해와 비재산적(인격적) 손해 모두 구제 범위에 속하며, 재산적 손해에는 기능장애, 직업상의 손해(일실이익), 질병과 관련하여 피해자가 지불하여야 하는 모든 경비가 포함된다. FIVA에 따른 구제의 대상, 범위, 지급기준, 재원 등 구체적인 내용은 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 『환경법과 정책』 제2권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 (2009. 2), 25-32면 참조.

33) 일본에서는 2006년 2월 제정된 「석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률」(石綿による健康被害の救済に関する法律)에 따라 피해자의 부담 경감을 위한 위로금적 차원에서 의료비, 요양수당, 장제료, 특별유족조위금, 특별장제료, 구제급부조정금 등을 지급하고 있다. 이에 관한 구체적인 내용은 박종원, 앞의 논문(註 32), 32-40면 참조.

완화된 요건 충족만으로도 석면피해인정을 하고 국가, 지방자치단체, 사업주 등이 분담하여 그에 따른 구제급여를 지급한다는 사회적 합의가 도출될 수 있었던 것임을 유의할 필요가 있다. 이미 구제급여를 지급받은 피인정자와의 형평성 문제도 제기될 수 있을 것이다. 더구나 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』, 『가습기살균제 피해구제를 위한 특별법』, 『생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률』 등 여러 법률에서 유사한 성질의 피해에 관하여 위로금적 급부 수준의 행정적 구제 제도를 도입하고 있는 현실에서, 형평의 관념에 비추어 보더라도 유독 석면 피해에 관해서만 완전보상 수준으로 구제급여를 획기적으로 상향하는 것은 더욱 어려운 일이다.

결국 향후 구제급여의 수준을 상향 조정함에 있어서는 해당 질병의 치료에 드는 비용이라든가 그 요양 및 생활에 필요한 비용 등이 증가되었다는 등의 사유에 대한 충분한 논거가 제시되어야만 보다 용이한 사회적 합의 도출이 가능할 것이다. 구제급여의 상향 조정에 대해서도 지속적으로 검토하여야 할 것이나, 석면피해인정 기준의 재검토에 대한 사회적 합의를 이끌어 내고 이를 통하여 보다 많은 석면피해자들이 동법에 따른 구제 대상으로 포함될 수 있도록 하는 것이 보다 우선되어야 할 것이다.

구제대상을 확대하여야 한다는 주장도 제기된다. 구제대상이 되는 석면 관련질환을 보다 확대하여야 한다는 주장에서부터 아예 석면과 관련성이 없는 환경성질환에 대해서도 구제대상으로 포함시켜야 한다는 논의도 제기된다.

『석면피해구제법』은 우리나라에서 민사소송 등을 통한 건강피해구제의 한계를 극복하기 위한 행정적 구제제도를 도입한 최초의 법률로 평가될 수 있는바, 석면질환과 같이 원인자 특성의 어려움, 인과관계 입증의 곤란성, 피해의 심각성 등과 같은 특성을 띠고 있는 일정한 범위의 환경성 질환에 대해서도 『석면피해구제법』과 유사한 행정적 구제 제도 도입을 위한 연구가 이루어져왔고, 이 가운데에는 입법화가 이루어진 것도 있다.<sup>34)</sup> 또한, 더 나아가 아예 『석면피해구제법』을 전면 개정하여 일정한

범위의 환경성질환을 구제대상으로 포함시킬 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>35)</sup>

다만, 석면피해구제기금은 그 재원 중 상당 부분이 석면피해구제분담금을 통해 충당된다는 점에서 그 기금의 재원 조성과 용도를 분리하지 않을 경우에는 기금의 재원이 극히 일부의 원인자 집단으로 한정됨으로써 원인자책임원칙에 반하게 된다는 지적이 제기될 수 있는바, 기존 「석면피해구제법」에 따른 부과대상자로부터 징수한 분담금을 석면과 직접적 관련성이 없는 일정 환경성질환의 구제에 사용하도록 하는 것에 대한 충분한 법적 논거가 마련되어야 할 것이며, 만약 그것이 곤란하다면 기금 내에 계정을 각기 달리 두거나 그 용도를 제한하는 등의 입법적 조치가 함께 검토되어야 할 것이다.

석면피해구제분담금을 납부하는 사업주의 입장에서 자신이 석면질병 이외의 환경성질환 발생과의 관련성이 없음에도 자신이 부담하는 분담금이 석면질병을 포함하는 보다 넓은 범위의 환경성질환 피해 구제를 위한 기금으로 편입되고 그에 관한 구제급여 지급을 위한 용도로 사용되는 것에 관하여 문제를 제기할 수도 있고, 잠재적인 석면피해자의 입장에서도 구제대상의 확대가 자칫 자신에 대한 구제 가능성의 축소 내지 구제급여의 감소 등 불이익으로 이어질 수 있지 않을까 우려할 수 있을 것이다.

다만, 석면피해구제분담금 자체가 석면과는 직접적인 관련 없는 개별 기업(산업재해보상보험관계가 성립된 사업장의 사업주)에게 부과·징수되는 것이고 이들 기업은 기본적으로 석면으로부터 직·간접적으로 혜택을 보아오면서 일정한 이윤을 얻어왔다는 점에 근거하여 부담금 부과·징수가 법적으로 정당화될 수 있었음에 비추어 볼 때, 이들 기업은 많은 적든 환경오염에 기여하고 있는 자라는 점, 그리고 그로 인해 일정한 이윤을

34) 전술한 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제23조 이하에서 도입하고 있는 환경오염피해에 대한 행정적 구제 제도, 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」 제48조의2 이하에서 도입하고 있는 살생물제품 노출로 인한 건강피해에 대한 행정적 구제 제도 등이 그것이다.

35) 현준원 외, 앞의 연구보고서(註 3) 참조.

얻어왔다는 점 등에 비추어 보면, 그 분담금이 환경오염을 원인으로 하는 건강피해의 구제를 위한 구제급여의 지급 용도로 사용된다고 하더라도 그에 관한 법적 정당성이 전혀 없다고 단정할 수 있을 것인가? 그리고 장기적으로 석면질병으로 인한 피해자가 점차적으로 감소하고 더 이상 구제급여를 지급할 대상자가 존재하지 않게 된다면, 그간 조성된 석면피해 구제기금의 재원을 어떻게 할 것인가? 당장은 아니더라도, 이 점에 대하여 앞으로 여러 관계자들이 함께 터놓고 고민하고 토론할 수 있는 기회가 있어야 할 것이다.

한편, 특별분담금률이 적용되는 석면사용량 누계가 일정량 이상인 사업주가 납부하는 분담금의 경우에는 이를 환경오염피해구제 일반에 사용하는 것과 관련하여 실질적인 관련성이 떨어진다고 볼 수 있으므로, 이들 특별분담금률이 적용되는 분담금을 석면질병 이외의 용도로 사용하는 것은 그 정당성을 인정받기 어렵다 할 것이다.

또한, 향후 그 구제대상을 석면질병 이외의 질병으로 확대하는 경우에는 타법에 따라 부과되고 있는 배출부과금 등 환경법 영역에서의 부담금을 재원으로 활용하는 방안이라든가 환경개선특별회계 등의 일부 재원을 동법상의 기금으로 전입시키도록 하는 방안도 함께 고려될 필요가 있을 것이다.

### 3. 국가와 지방자치단체 간의 구제급여 비용부담

국가와 사업주뿐만 아니라, 지방자치단체도 석면피해의 발생에 기여한 바가 있으며, 그에 따라 일정한 비용을 부담하여야 마땅하다. 그러나 「석면피해구제법」 입법 당시 어떠한 지방자치단체가 어느 정도의 비용을 부담하여야 할 것인지에 대한 합의가 이루어지지 못했고, 그에 따라 현행법은 지방자치단체가 직접 기금에 출연하는 것이 아니라 구체적인 구제급여의 지급이 결정된 후에 관할 지방자치단체가 해당 구제급여액의 일부를 부담하는 구조를 취하고 있다. 그래서 석면피해구제기금에서 90%를

부담하는 한편, 나머지 10%는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 부담하도록 되어 있는 것이다(제17조 제1항, 시행령 제13조 제1항).

이와 같이, 지방자치단체가 석면피해구제기금에 일정 재원을 출연하도록 하는 방식을 채용하지 아니하고, 개별 건별로 지방자치단체가 구제급여 지급에 소요되는 비용의 일부를 분담하도록 한 것은 지방자치단체가 기금에 직접 재원을 출연하도록 하는 경우 각 지방자치단체가 자기 책임 범위 밖에 있는 지역의 피해자에 대해서까지 책임을 지게 되는 결과가 될 수 있음을 고려한 결과로 이해된다.

물론 이것이 원인자책임원칙에 보다 부합하는 측면이 있기는 하지만, 지방자치단체로서는 매년 관할 구역 안의 석면피해가 어느 정도 발생할 것인지, 그에 따른 신청 건수 및 석면피해인정 건수는 어느 정도일지를 예측하기 어려운 현실에서, 이에 관한 예산을 해마다 편성하는 데에는 적지 않은 어려움이 있을 것이다.<sup>36)</sup> 더구나 각각의 석면피해인정 결과 및 구제급여 지급에 관한 결정을 기술원이 시장·군수·구청장에게 알리고 이에 따라 기금에서 일정 비용을 시장·군수·구청장에게 지급하고, 시·도지사도 일정 비용을 시장·군수·구청장에게 지급하고, 이를 지급받은 시장·군수·구청장이 해당 시·군·구의 재원을 보태어 피인정자에게 구제급여를 지급하는 복잡한 구조는 피인정자에게 구제급여가 지급되는 데에 상당한 기간이 소요될 것임을 예상하고 있는바, “신속한 구제”라는 입법목적과는 거리가 있어 보인다.

만약 이와 같이 우려되는 문제가 현실화되어 충실하고 신속한, 그리고 일관된 피해구제업무의 추진이 곤란한 현상이 나타난다면, 합리적이고 공정한 비율에 따라 각 지방자치단체가 기금에 일정 재원을 출연하도록 하고, 실제 업무는 기술원과 같은 전문기관이 추진하도록 함으로써 일관되

36) 실제로 “석면피해구제시스템”(adrc.or.kr)에서 공개하고 있는 석면피해구제급여 지급현황(2022.09.30.)을 보면, 지자체의 예산부족으로 구제급여를 분할 지급하는 사례도 6건 정도 확인되고 있다. <<https://www.adrc.or.kr/user/board/statusView.do?ssearch=&boardSearchType=&pageNo=1&boardType=10&boardNo=1739>> (2022. 11. 15. 최종방문).

면서도 효율적이고 신속한 구제업무 처리가 가능하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

참고로, 일본의 경우에는 지방자치단체도 국가의 비용부담(사무비 제외)의 4분의 1에 상당하는 금액을 10년간 각출하도록 되어 있다. 그러나 이와 같은 각출의무가 법적으로 의무화되어 있는 것은 아니며, 정부와 지방자치단체 상호간의 합의에 따라 이루어지고 있는 것으로 보인다. 개별 지방자치단체의 구체적인 부담비율은 중피종의 발생상황 및 인구비율을 기초로 다음의 식에 따라 산정되고 있다.

$$\frac{\text{도도부현의 매년도 각출총액}}{2} \times \frac{\text{도도부현별 인구 10만명당 중피종 사망자수}}{2} + \frac{\text{도도부현의 매년도 각출총액}}{2} \times \frac{\text{도도부현별 인구}}{\text{전국의 인구}}$$

한편, 동법 시행령 제13조 제2항은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간의 분담비율을 명시하지 아니하고 양자의 협의에 따르도록 하고 있는데, 물론 각각의 지방자치단체마다 구체적인 사정이 다를 수밖에 없을 것이므로 이를 고려하여 유연하게 분담비율을 정할 수 있도록 할 현실적 필요성도 인정되기는 하나, 사실상 시·도에서 거의 부담하지 않으려고 하고 이를 기초지방자치단체에게 떠넘길 가능성도 있지 않을까 우려된다. 실제 양자간의 분담비율을 확인하고 만약 불균형이 발견된다면 이를 바로잡기 위한 최소한의 기준이라도 법정화할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 특별분담금의 부과·징수가 아닌 특별분담금률 적용에 따른 문제

현행법에서 일정 사업주에 대하여 특별분담금률을 적용하도록 하고 있는 것은 사업주 가운데 석면과의 관계가 특히 많은 사업활동을 해온 것으로 인정되는 자의 경우 석면으로 인한 건강피해에 관하여 보다 큰 책임을

지는 것이 타당하다는 관점에 바탕을 둔 것이다. 그렇지만, 피해자의 구제가 계속적이고 안정적으로 이루어질 필요가 있음을 고려할 때 사업주의 파산이나 현저한 경영상의 장애를 초래하지 않을 정도의 금액을 부담시키도록 하여야 할 것인바, 이를 위하여 일반분담금을 적용 사업장에 대한 분담금 총액과의 비율 수준을 정한 것으로 볼 수 있다.

동법에 따른 석면피해구제분담금은 4대 사회보험통합징수시스템을 통하여 부과·징수된다. 이는 법 제34조에서 석면피해구제분담금 등의 납부 및 징수에 관하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」을 준용하도록 하고 있는 규정을 통해서도 확인할 수 있다.<sup>37)</sup> 그렇지만, 실제 4대 사회보험통합징수시스템 운용 형편에 비추어 볼 때, 동일한 요율이 적용되는 경우에는 통합징수시스템을 활용한 분담금의 부과·징수에 큰 문제가 없으나, 법에 따른 특별분담금률과 같이 정해진 요율과 상이한 요율을 몇 개 사업장에 대해서만 적용하도록 하는 것은 통합징수시스템의 특성에 비추어 볼 때 사실상 불가능하다.

이에 따라, 부득이하게 특별분담금을 적용대상 사업장에 대해서는, 일반분담금을 적용 시의 분담금에 상당하는 금액은 4대 사회보험통합징수시스템을 통하여 징수하도록 하되, 특별분담금을 적용에 따른 분담금 총

37) 법 제34조(준용) 이 법에 따른 분담금이나 그 밖의 징수금의 납부 및 징수에 관하여는 보험료징수법 제16조의2부터 제16조의11까지, 제17조부터 제19조까지, 제19조의2, 제20조, 제22조의2, 제23조, 제23조의2, 제24조, 제25조, 제26조의2, 제27조, 제27조의2, 제27조의3, 제28조, 제28조의2부터 제28조의7까지, 제29조, 제29조의2, 제29조의3, 제30조, 제32조부터 제37조까지, 제39조, 제41조부터 제43조까지 및 제50조를 준용한다. 이 경우 “제13조제1항에 따른 보험료” 또는 “보험료”는 “분담금”으로, “공단” 또는 “건강보험공단”은 “환경부장관(이 법 제51조에 따라 그 권한을 위탁받은 경우에는 근로복지공단 또는 국민건강보험공단을 말한다)”으로, “고용보험료율 및 산재보험료율” 또는 “보험료율”은 “분담금률”로, “월별보험료”는 “월별분담금”으로, “보험가입자”는 “사업주”로, “개산보험료”는 “개산분담금”으로, “보험연도”는 “회계연도”로, “보험관계”는 “석면피해구제분담금관계”로, “확정보험료”는 “확정분담금”으로, “보험사무”는 “석면피해구제분담금사무”로, “「고용보험법」 제7조에 따른 고용보험위원회 또는 「산업재해보상보험법」 제8조에 따른 산업재해보상보험및예방심의위원회”는 “환경부장관”으로 본다.

액에서 일반분담금을 적용에 따라 산정되는 금액에 상응하는 금액을 공제한 부분에 대해서는 따로 환경부장관이 부과·징수할 수밖에 없게 된 것이다.<sup>38)</sup>

결국 법과 현실의 괴리로 인하여 법률 규정과 그에 따른 시행령의 규정이 상호 모순되는 결과가 되어 버린 것이다. 물론 이것이 결과적으로 분담금의 부과대상 사업주의 권리·이익에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 보이지는 않지만, 향후 법 개정 논의에 있어서 이와 같은 법과 현실의 괴리의 폭을 줄이고 법률과 하위법령 규정 간의 모순이 발생하지 아니하도록, 법률 규정을 개정할 필요가 있다. 당초에는 석면과의 관련성이 깊은 기업에 대하여 ‘특별분담금’을 적용하는 것이 아니라 따로 ‘특별분담금’을 부과·징수하는 방안이 주로 논의되었으나,<sup>39)</sup> 해당 기업의 이미지 추락 등을 우려하는 기업의 목소리를 반영하여, 결국 동일하게 ‘석면피해구제분담금’이라는 이름의 부담금을 부과하도록 하되 그 요율만 일정 수준 달리하는 방향으로 결론지어진 것이다. 그러나 이러한 방식에 대하여 전술한 바와 같은 문제점이 지적된다면, 일본의 경우와 마찬가지로 일반분담금과 특별분담금으로 구분하는 한편, 일반분담금은 4대 사회보험통합징수시스템을 활용하도록 하고 특별분담금은 환경부장관이 징수하도록 하는 방식으로 전환하여야 할 것이다.

38) 즉, 동법은 석면피해구제분담금의 납부 및 징수에 관하여 보험료징수법을 준용하도록 하면서도(제34조), 동법 시행령 제28조는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 법 제33조에 따른 석면피해구제특별분담금을 적용 사업장에 부과하는 분담금(이하 “특별분담금”이라 한다)의 금액은 제27조에 따라 산정된 금액의 범위에서 제조 또는 사용 허가를 받은 석면량 누계에 비례하여 사업장별로 환경부장관이 매년 정하여 해당 사업주에게 통보한다.

② 특별분담금 중 법 제32조제1항에 따른 석면피해구제분담금을 적용하여 산정되는 분담금(이하 “일반분담금”이라 한다)에 해당하는 금액은 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따라 부과·징수하고, 특별분담금에서 일반분담금을 뺀 금액은 환경부장관이 납부하여야 할 금액, 납부계좌, 납부기한 등을 정하여 해당 사업주에게 납부하도록 통지하여야 한다.

39) 박종원 외, 앞의 연구보고서(註 13), 308-309면 참조.

## VI. 나오며

지금까지 「석면피해구제법」의 제정배경과 그 주요내용과 시행현황, 그리고 앞으로의 법적 과제를 차례로 짚어 보았다. 「석면피해구제법」은 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도를 도입한 우리나라 최초의 법률로서, 비교적 안정적으로 시행되고 있으며 그 성과 역시 성공적이라 평가할 수 있다. 그렇지만, 여전히 적지 않은 법적 과제를 안고 있으며 이들 숙제를 풀어가기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다.

한편, 「석면피해구제법」이 제정될 수 있었던 배경에는 당시 석면피해를 호소하는 피해자들이 다수 존재하고 있는 반면 종래 손해배상청구나 산업재해보상청구 등의 제도만으로는 원활하고 충실한 피해구제가 곤란하였다는 점, 석면질병의 긴 잠복기간 등의 특성으로 피해가 지속적으로 발생할 것으로 예견되는 한편 그 원인자 규명의 어려움 등으로 장기적이고 계속적인 피해구제 시스템이 요구되었다는 점 등이 복합적으로 고려되었기 때문이라고 할 수 있다.

그리고 구체적인 제도화에 있어서도 석면 노출로 인한 질병이 특정적이고 그 수가 한정적이었고, 각각의 질병과 석면 노출 간의 인과관계를 제도적으로 인정하기 위한 요건 내지 기준을 정립하거나 각각의 석면질병의 특성별로 치료나 요양 등에 드는 비용을 예측하여 정액화하는 데에 비교적 큰 어려움이 없었기 때문에, 그리고 석면피해의 심각성을 사회적으로 널리 인식함에 따라 그 잠재적 원인으로 평가되는 기업들이 비교적 흔쾌히 그 구제에 드는 비용 분담에 동의하였기 때문에, 석면피해가 드러난 시점으로부터 비교적 단기간에 입법에 성공할 수 있었고 지금까지 충실하고 원활하게 제도가 운영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

그 반면, 구제대상이 되는 질병의 범위가 포괄적이라거나 그 원인으로 지목될 수 있는 오염물질이나 환경유해인자가 포괄적인 경우에는 그 오염물질 내지 환경유해인자 노출과 질병 간의 인과관계를 제도적으로 인정하기 위한 요건 또는 기준을 마련하거나 그에 대한 구제급여의 종류나

금액 등을 정하는 데 많은 어려움이 있을 수밖에 없으며, 이를 불확실하게 혹은 추상적으로 설정한 채로 제도화할 경우에는 그 운영에 상당한 어려움이 존재할 수밖에 없다. 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』에 따른 행정적 구제제도가 그 대표적인 예이다.

『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』은 『석면피해구제법』의 체계나 내용을 상당 부분 벤치마킹하고 있다. 그러나 『석면피해구제법』은 본질적으로 이미 발생한 피해로서 특정할 수 있는 질병을 그 대상으로 하는 것인 반면, 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』은 아직까지 발생하지 아니한 피해로서 특정 불가능한 질병을 대상으로 하는 것이어서, 그 접근방법이 달라야 할 것임에도 불구하고, 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』은 『석면피해구제법』의 구조를 거의 그대로 차용하고 있다.

환경오염을 원인으로 하여 앞으로 어떠한 유형의 질병이 발생할 것인지, 혹은 건강피해가 발생할 것인지를 쉽게 예측할 수 없는 상황에서 의료비, 요양생활수당 등의 종류나 금액을 정하는 것 자체가 어려울 수밖에 없다. 또한, 환경성질환의 특성상 환경유해인자의 노출경로나 수준, 특정인자와의 인과관계(특이성·비특이성) 유무 등이 전혀 달라서 어떠한 건강피해에 대하여 구제급여를 지급하여야 할지 여부를 판단하는 기준을 설정하는 것은 더욱 어려운 작업이 될 수밖에 없다.

이에 따라, 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률』 제23조에서는 너무나도 포괄적인 요건, 즉 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존재 여부가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우 등으로 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우를 충족하기만 하면, 그 질병이나 건강피해의 심각성이 어떠한든 예후가 어떠한든 묻지 않고 구제급여의 지급 대상이 될 수 있는 방식으로 규정할 수밖에 없었다.<sup>40)</sup> 또한, 일정한 요건이나 기준에 적합하다는 “인정”을 받은 자에게

40) 제23조(환경오염피해 구제) ① 환경부장관은 피해자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우에

기속적으로 구제급여를 지급하도록 하고 있는 「석면피해구제법」이나 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」 등과 같이 특정 질환에 대한 행정적 구제를 도입하고 있는 입법례와 달리, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 “지급한다” 혹은 “지급하여야 한다”가 아니라 “지급할 수 있다”고 규정함으로써 일정한 요건을 충족하는 경우 구제급여를 지급할지 여부를 정할 수 있는 폭넓은 재량을 행정청에게 부여하는 방식으로 규정할 수밖에 없었다.<sup>41)</sup>

그러다 보니 이 법에 따른 구제제도 운영에는 어려움이 있을 수밖에 없다. 지금까지 이 법 제23조 제1항에 따라 구제급여가 지급된 사례는 단 1건도 없었으며, 궁여지책으로 같은 조 제2항에 따른 선지급 제도를 활용하여 원인자에 대한 구상을 전제로 한 구제급여의 지급 사례가 일부 있었을 뿐이다.<sup>42)</sup> 성공적으로 운영되고 있는 「석면피해구제법」과 확연히 대비되는 부분이다.

는 피해자 또는 그 유족(이하 “피해자등”이라 한다)에게 환경오염피해의 구제를 위한 급여(이하 “구제급여”라 한다)를 지급할 수 있다.

1. 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존재 여부가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우

2. 제7조에 따른 배상책임한도를 초과한 경우

② 제1항에도 불구하고 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 피해자등의 신청에 따라 구제급여를 선지급할 수 있다.

1. 환경오염피해에 대하여 제17조제1항에 따른 환경책임보험 계약 또는 보장계약이 성립되지 아니하거나 실효된 경우

2. 제20조제2항에도 불구하고 보험자가 보험금 일부를 선지급하지 아니할 경우

3. 그 밖에 환경부장관이 필요하다고 인정하는 경우

③ 구제급여의 종류와 한도금액 등 구제급여에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 사업자가 배상할 책임이 있는 환경오염피해에 대하여 제1항제1호 또는 제2항에 따라 환경부장관이 피해자에게 구제급여를 지급한 경우 해당 사업자에게 제7조에 따른 배상책임한도와 지급한 구제급여의 범위에서 구상할 수 있다.

41) 박종원, “환경오염피해에 대한 행정적 구제의 실효성 제고를 위한 입법론: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 구제급여 지급현실에 비추어”, 『환경법연구』 제40권 제3호, 한국환경법학회 (2018. 11), 6면.

42) 이에 관한 구체적인 내용은 박종원, 앞의 논문(註 41), 12-15면 참조.

앞으로 만약 새로운 유형의 원인자 불명의 피해가 발생하게 될 경우, 그에 대한 행정적 구제제도를 도입할 것인지, 만약 도입한다면 구체적으로 어떻게 제도화할 것인지 등을 고민하고 검토함에 있어서는 「석면피해 구제법」이 제정될 수 있었던 배경과 그 구제대상이 되는 질병이나 피해의 특성이나 양상에 따라 어떠한 구조로 제도화되었는지 등을 좀 더 충분하고 신중하게 고려할 필요가 있을 것이다.

\*투고일 2022. 12. 10. / 심사개시일 2022. 12. 18. / 게재확정일 2022. 12. 26.

## 참고문헌

### 1. 논문

- 강동묵, “우리나라 석면의 건강피해 현황”, 국회 환경정책연구회 창립기념 한·일 석면심포지엄 (2008).
- 강연실·김지원·박진영, “환경보건재난의 사회적 구성: 석면과 가습기살균제 피해를 중심으로”, 『ECO』 제25권 제2호, 한국환경사회학회 (2021. 12).
- 김동일, “석면 건강피해 구제 방향”, 『위더저널』 제49호, 물사랑신문사 (2008).
- 남명숙·김창수·양기용, “석면위험과 석면정책변동”, 『지방정부연구』 제20권 제4호, 한국지방정부학회 (2017. 2).
- 박종원, “석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙”, 『환경법연구』 제31권 제1호, 한국환경법학회 (2009. 4).
- 박종원, “외국의 석면피해에 대한 법적 구제와 시사점”, 『환경법과 정책』 제2권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 (2009. 2).
- 박종원, “환경오염피해 배상 및 구제 제도 개선을 위한 입법방안 연구: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제제도를 중심으로”, 『법과 정책연구』 제15집 제4호, 한국법정책학회 (2015. 12).
- 박종원, “환경오염피해에 대한 행정적 구제의 실효성 제고를 위한 입법론: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 구제급여 지급현실에 비추어”, 『환경법연구』 제40권 제3호, 한국환경법학회 (2018. 11).
- 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”, 『예방의학회지』 제34권 제2호, 대한예방의학회 (2001. 5).
- Brendan Kelly, *Take-home Toxin: Following Kesner’s Lead and Creating a Consistent Framework for Determining Duty toward Victims of Secondary Asbestos Exposure*, 77 Md. L. Rev. 1166 (2018).
- Jake Snow, *Considering Duty in Take-home Asbestos Exposure Cases*, 12 Liberty U. L. Rev. 199 (2017).
- Phillips Workman, *Dust in the Wind: Revisiting Georgia’s Refusal to Extend Liability to Employers in Take-home Asbestos Litigation*, 53 Ga. L. Rev. 1169 (2019).

40 사회보장법학 제11권 제2호(2022. 12.)

William L. Anderson, *The Unwarranted Basis for Today's Asbestos "Take-home" Cases*, 39 Am. J. Trial Advoc. 107 (2015).

## 2. 연구보고서

박종원 외, 『석면피해 예방 및 구제를 위한 법령·제도 연구(II)』, 환경부/한국법제연구원 (2010).

박종원, 『석면으로 인한 건강피해 구제를 위한 법제 연구』, 한국법제연구원 (2008).

현준원 외, 『석면피해구제제도 구제범위 확대방안 연구』, 환경부/한국법제연구원 (2016).

## 3. 정부간행물 기타 인터넷 자료

석면피해구제시스템 <<https://www.adrc.or.kr>>.

기획재정부, 『2021 기금현황』.

<Abstract>

## Current Implementation Status of the Asbestos Damage Relief Act and Its Legal Challenges and Implications

Park, Jong Won\*

This article analyzes the legislative background, main contents, and implementation status of the Asbestos Damage Relief Act, which first introduced an administrative relief system for environmental damages. This paper also examines the problems and limitations under the current law and suggests some legislative solutions to solve these problems and address these limitations and considers some factors that must be taken into account in the stages of introducing or improving an administrative relief system in a field such as this.

As a result of these analyses, the Asbestos Damage Relief Act has been implemented relatively stably and well, and its performance can be evaluated as successful. However, there are still some legal challenges surrounding (i) the criteria of recognition as an asbestos victim, (ii) the scope and amount of administrative relief, (iii) cost-sharing between the state and local governments, and (iv) the application of a specially allotted charge rate. Continuous efforts are needed to solve these problems.

Some important reasons that led to the introduction of the Asbestos Damage Relief Act and its quick implementation are as follows: many

---

\* Professor, Pukyong National University

victims complained of asbestos damages, it was difficult to remedy damage only using existing systems, it was predicted that asbestos damages would continue to occur due to the long incubation period of asbestos diseases, and a long-term and continuous damage relief system was required due to difficulties in identifying the causation of asbestos damages.

Some important reasons that the act pass relatively easily are: the number of diseases caused by asbestos exposure was limited, there were not substantial difficulties in preparing requirements or criteria for the institutional recognition of the causal relationship between each disease and asbestos exposure and calculating the cost of treatment or medical care for each characteristic asbestos disease; and companies evaluated as bearing potential liability for asbestos diseases relatively willingly agreed to share the cost of relief because the seriousness of asbestos damage was widely recognized socially.

However, if the scope of the diseases subject to administrative relief or the scope of pollutants or environmental hazardous factors that may potentially cause the disease is comprehensive, there will be inevitably many difficulties in establishing requirements or criteria for recognizing the causal relationship or determining the type or amount of relief benefits. Moreover, if the act is institutionalized under uncertain or abstract settings, there will be considerable difficulties in its operation. An administrative relief system under the Act on Liability and Relief for Environmental Pollution Damage is a representative example.

If a new type of environmental damage whose cause is unknown occurs in the future, it will be necessary to consider fully and carefully the characteristics or patterns of diseases or damages subject to the administrative relief, reflecting on the reasons why the Asbestos Damage

Relief Act has been enacted and implemented successfully before hasty institutionalization of an act.

Key Words: Asbestos, Asbestos Injury Relief Act, Asbestos Injury Relief Fund, Charges for Asbestos Injury Relief, Act on Liability for Environmental Damage and Relief Thereof, Causation, Administrative Relief