

일본 「석면건강피해구제법」의 2006년 이후 개정내용

정보신청기관 : 한국환경공단

1. 서설

2005년 6월 “기계제조 및 건축자재 제조업체인 구보타회사의 칸자키공장 근로자 93명과 공장의 인근 주민 5명이 악성 중피종과 폐암에 걸렸다”는 사실이 마이니치 신문을 통해 보도되었다. 이 보도 전에는 석면에 의한 건강피해상황이 외부에 공개되지 않았던 만큼 일본 사회는 상황의 심각성에 대해 엄청난 충격을 받았고(구보타 쇼크), 정부 및 관련 단체는 본격적인 대책 마련에 나섰다.

정부는 2005년 12월 ‘석면문제에 관한 종합대책’을 발표하였고, 국회는 다른 법률로 구제되지 못한 석면피해자를 구제하기 위하여 2006년 「석면에 의한 건강피해구제법」을 제정하였다.¹⁾

제정법률의 성격은 민법상의 배상책임제도가 아닌 사회 전체의 부담으로 피해자를 신속히 구제하는 ‘사회보장적 행정제도’로서의 성격을 갖는다. 이 법은 1973년에 제정된 「공해건강 피해보상법」²⁾에서 석면에 의한 건강피해의 특수성을 가미한 것이다. 관련

1) 「석면에 의한 건강피해구제법(石綿による健康被害の救済に関する法律)」, 2006. 2.10. 법률 제4호(이하 석면건강피해구제법).

2) 「공해건강피해보상법」은 대기오염 등으로 건강피해를 받은 자에 대하여 그 손해를 전보하고자 요양급여와 장해보상비를 지급함과 동시에 피해자의 복지에 필요한 사업을 수행함으로써 피해자를 신속·공평하게 보호함과 동시에 피해자의 건강 유지를 도모하기 위한 법률임.

내용은 크게 산재보상의 구제대상이 되지 못한 자에 대한 '구제급여조치'와 산재보상을 받지 못하고 사망한 근로자의 '유족에 대한 구제조치'로 나뉜다.

그러나 제정법률의 시행 후 피해자, 유족 등의 신청이 늘어나면서 기간 누락 등 입법조치의 미비점이 드러나게 되었다. 이에 2008년 의료비 등의 지급대상기간의 확대, 급여금을 신청치 않고 사망한 자의 유족에 대한 구제 등을 내용으로 한 제1차 법개정이 추진되었다(제1차 개정법률).³⁾

또한 제정법률에 포함된 '5년 이내에 시행상황의 재검토'라는 부칙규정에 의해 환경대신(환경부장관)은 중앙환경심의회에 시행상황에 대한 자문을 구하였고, 그 결과 특별유족조위금과 특별유족급여금의 청구기한 연장 및 특별유족급여금의 지급대상 확대 등을 내용으로 한 법개정이 있었다(제2차 개정법률).⁴⁾

이상과 같이 「석면건강피해구제법」이 제정된 후의 개정작업은 주로 제정법률에 따른 시행과정에서 발생한 절차상의 문제 등을 해결하기 위한 것이다. 따라서 본고에서도 먼저 제정법률의 내용을 살펴본 후 개정법률의 내용을 기술하고자 한다.

II. 2006년 제정 법률

1. 제정 배경

일본은 석면광산을 갖고 있지 않으므로 사용 석면의 전부를 수입에 의존하였다.⁵⁾ 석면에 대한 수요는 1960년대 이후 고도 경제성장과 함께 선박, 자동차 및 전력업계에서 증가하였으며, 빌딩 및 주택 건설에서도 방화 및 내열을 위한 자재로 사용하였다. 그리고 이러한 상황과 함께 중피종으로 인한 사망자도 늘어났으며 직업병과 관련된 보상도 증가하기 시작하였다.

석면에 의한 건강피해의 특징으로는 관련 질환의 잠복기간이 매우 길며(30~40년), 일단 질환이 발생하면 회복하기 어려운 심각한 증세를 보인다는 점 그리고 피해자가 어디에서 석면을 흡입했는지 알 수 없다는 점 등이다.

이러한 특징에 의해 원인제공자가 피해자의 손해를 배상하여야 하나 민사법에 근거해서는 피해자를 충분히 구제할 수 없고, 석면으로 사망한 근로자의 유족에 대한 유족보상급여가 시효의 경과로 소멸함으로써 이들에 대한 구제조치가 필요하며, 석면제품 제조공장의 인근 주민에 대한 대책도 마련해야 했다. 이를 해결하

3) 「석면에 의한 건강피해구제법의 일부 개정법률」(石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律), 2008. 6.11. 법률 제77호(이하 제1차 개정법률).

4) 「석면에 의한 건강피해구제법의 일부 개정법률」, 2011.8.20. 법률 제104호(이하 제2차 개정법률).

5) 타카구치 나오키(일본 환경보전재생기구), "일본 '석면건강피해구제제도' 지속강화," 워터저널 2008.8.

기 위해 2006년 2월 「석면건강피해구제법」이 제정되었다.⁶⁾

2. 제정 내용

1) 지정질병

법에서 지정한 질병은 중피종과 폐암만으로, 이는 산재보상의 대상질병(중피종, 폐암, 석면

폐, 양성석면흉수, 미만성 흉막비후, 기타 석면 노출에서 기인된 명확한 질병)과 비교하여 그 범위가 좁다. 이렇게 범위를 좁게 인정한 이유는 당시 석면폐, 양성석면흉수, 미만성 흉막비후 등이 ‘직업성 질병’으로 알려져 있었고, ‘일반 환경질환’인 사례가 없었기 때문이다. 따라서 우선 중피종과 폐암만을 인정하고 다른 질병에 대해서는 다시 검토할 것으로 정하고 유보하였다.

〈표 1〉 산재보상과 석면건강피해구제법에 의한 구제⁷⁾

| 구분 | 산재보상 | 석면건강피해구제법 | | |
|------|---|----------------------------|-----------------|---------------------------|
| | | 환경성 구제 | | 산재보상 시효구제 |
| | | 생존 | 법시행 전 사망 | 사망 |
| 재원 | 산재보험료 | 석면건강피해구제기금 | | 산재보험료 |
| 실시기관 | 정부 | (독)환경재생보전기구 | | 후생노동대신 |
| 적용기관 | 초진날로 소급 적용, ‘인정유효기간’ 규정 없음 | 신청일부터 적용, 인정유효기간 5년 (갱신가능) | 시행 후 3년간 시한적 조치 | 시행 후 3년간 시한적 조치 |
| 대상질병 | 중피종, 폐암, 석면폐, 양성석면흉수, 미만성 흉막비후, 기타 명확히 석면 노출에 의한 질병 | 중피종, 폐암 및 기타 후생노동성령으로 정한 것 | | 중피종, 폐암, 기타 후생노동성령에서 정한 것 |
| 의료비 | 전액 보상 | 자기부담분 | 없음 | 없음 |
| 통원비 | 실비 전액 보상 | 없음 | 없음 | 없음 |
| 휴업수당 | 월 33만엔 (평균임금 80%) | 요양수당으로 월 103,870엔 | 없음 | 없음 |

6) 大川正人(일본환경성 환경보건부 기획과 석면건강피해대책실), “石綿による健康被害者に対する救済給付・特別遺族給付金の支給等の救済措置を定める,” 時の法令 1767号, 2006.

7) 김양호, “석면피해자 구제방안,” 안전보건 연구동향 Vol.2, 2007.

| | | | | |
|--------|---|--|-----------------|------------------------------------|
| 장례비 | 82만 엔(평균임금 30일분 +31.5만 엔 또는 60일분) | 약 199,000엔 (시효2년 : 산재와 동일) | 199,000엔 | 없음 |
| 유족 일시금 | 약 300만 엔 (+연금지급 대상이 안되는 유족에게는 1,370만 엔(평균임금 1,000일분)) | 법 시행일 전 환자가 시행 후 2년 이내 사망하고 의료비+요양수당 지급총액이 특별유족위로금 280만 엔에 달하지 않는 경우에만 구제급여조정금으로 차액 지급 | 특별유족 조위금 280만 엔 | 연금지급대상이 안되는 유족에게 특별유족일시금 1,200만엔 |
| 유족연금 | 275만 엔 | 없음 | 없음 | 유족수 1명 240만 엔, 4명 이상 330만 엔 특별유족연금 |
| 취학지원 | 보육원/초등학교 월 12,000엔, 대학 38,000엔 | | | |

2) 구제급여금

(1) 구제급여금의 종류

구제급여는 산재보상에 의해 구제되지 못한 자를 대상으로 ㉔ 석면의 흡입에 의해 지정질병에 걸렸다고 인정받은 자(피인정자)에 대한 급여와 ㉕ 본법의 시행 전에 지정질병으로 인하여 사망한 자의 유족에 대하여 지급하는 급여로 나뉜다.

본 제도는 민사상의 보상제도가 아닌 사회보장적인 보충제도이기 때문에 급여내용은 일실 이익이나 적극적인 손해액 등을 포함치 않고 의료비와 입원비와 관련된 잡비, 요양비용, 장례비 등 손해의 일부를 전보하는 것이다.

즉, 생존 중인 피인정자에 대해서는 ① 의료비(자기부담분), ② 요양수당(103,870엔), ③ 장

례비(199,000엔)가 지불되며, 법시행 전에 사망한 자의 유족에게 지급되는 급여는 ④ 특별유족조의금(2,800,000엔)과 ⑤ 특별장례비(199,000엔)가 있다. 그리고 피인정자가 요양 후 2년 이내 사망할 경우에는 본인이 지급받은 의료비와 요양수당의 합계가 특별유족위로금에 못 미칠 경우에 그 차액을 지불한다(⑥ 구제급여조정금).

(2) 인정 절차

석면의 흡입으로 지정질병에 걸렸다는 사실에 대한 인정은 신청자의 신청을 근거로 (독)환경재생보전기구가 실시한다. (독)환경재생보전기구는 의학적인 판정에 대해 환경대신에게 판정신청을 구하며, 환경대신은 중앙환경심의회 의 의견을 듣고 판정한 뒤 (독)환경재

생보전기구에 그 결과를 통지한다. (독)환경재생보전기구는 이 통지를 바탕으로 최종결정을 한다.

(3) 구제급여금의 비용

구제급여의 비용을 충당하기 위하여 (독)환경재생보전기구에 ‘석면건강피해구제기금’을 설치하였다. 그리고 기금의 비용은 정부, 지방공공단체 그리고 산재보험사업주로부터 각출하였다. 사업주로부터의 각출은 모든 산재보험 적용 사업주로부터의 일반각출금과 석면노출과 깊게 관련된 사업주로부터의 추가적인 특별각출금이 있다(2단계 방식 적용).

이렇게 2단계 방식을 적용한 이유는 일반각출금의 경우는 석면이 광범위하게 사용되었고 모든 사업주가 석면사용으로 직간접적인 경제적 이익을 얻었다는 점에서 모든 사업주에게 부담시킬 근거가 있었고, 이에 대해 특별사업주에게는 석면에 의한 건강피해에 대해 보다 많은 책임을 부담시켜야 한다는 관점에서 일반각출금에 추가적으로 각출금을 부가시킬 근거가 있었던 것이다.

3) 특별유족급여금

(1) 특별유족급여금의 의의

업무상 석면에 노출된 자는 원칙적으로 산재보험법에 의한 유족보상을 받을 수 있다. 그러

나 석면건강피해의 잠복기간이 길어 근로자가 사망한 후에 산재급여청구를 하려고 하면 이미 산재신청 소멸시효기간(5년)이 경과한 경우가 많아 이를 보충할 수 있는 제도가 필요하였으며, 그 제도가 ‘특별유족급여금’이다.

특별유족급여금의 구체적인 적용대상은 소멸시효로 산재보험법의 유족보상급여를 받지 못한 사망근로자의 유족으로, 이때 사망근로자는 제정법률의 시행(2006. 3. 27) 전날의 5년 전인 2001년 3월 26일까지 사망한 자이다. 그리고 대상질병은 근로자를 대상으로 하기에 산재보상의 질환인 ‘중피종, 폐암, 석면폐, 양성성면홍수, 미만성 흉막비후 그리고 석면노출에서 기인된 것이 명백한 질병’이다.

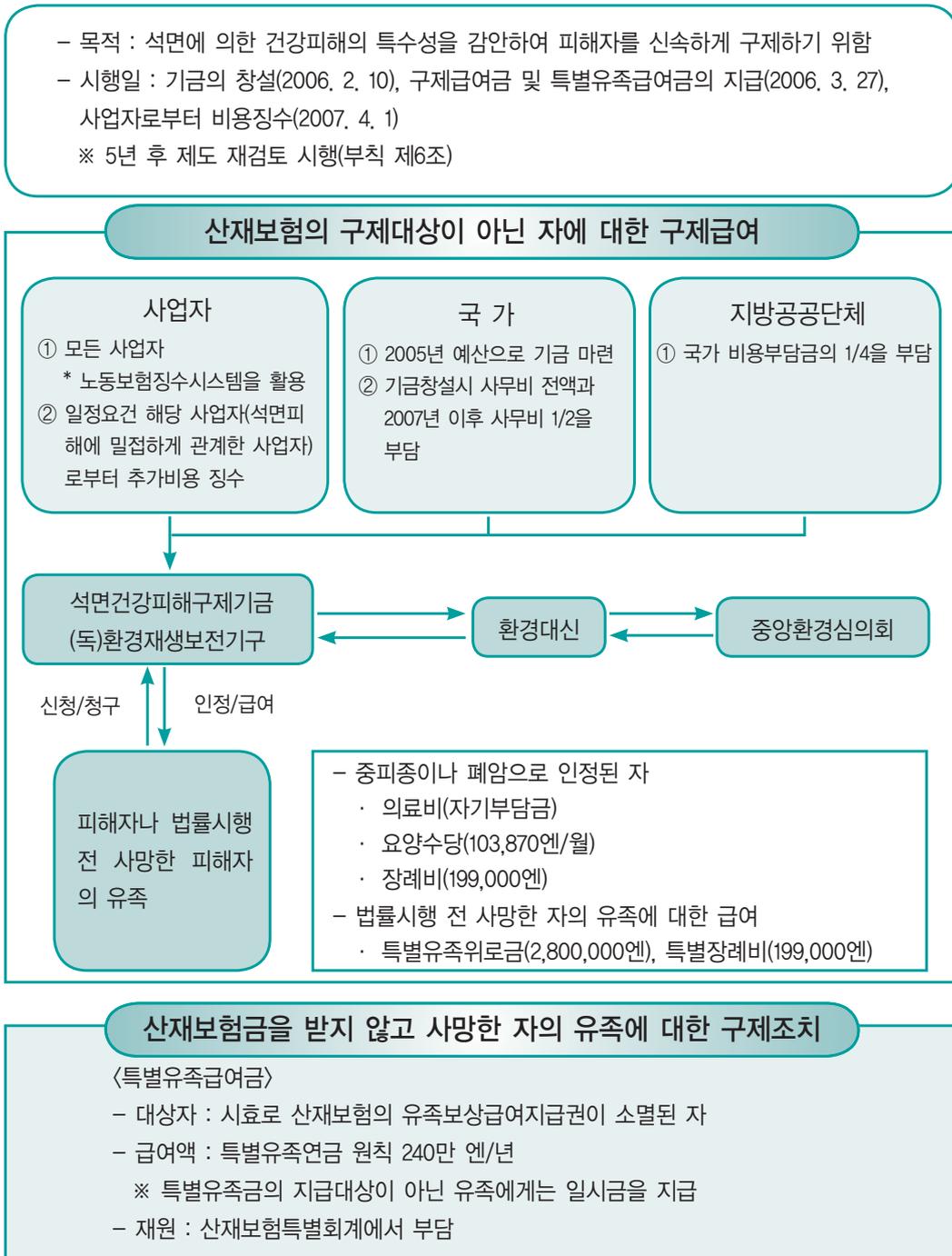
(2) 특별유족급여금의 종류

특별유족급여금의 종류로는 특별유족연금과 특별유족일시금이 있다. 특별유족연금은 근로자의 사망당시 생계를 유지하고 있었다는 요건을 충족시킨 자에게 지급하며, 원칙상 240만 엔/년이다. 특별유족일시금은 특별유족연금을 받을 수 있는 자격을 가진 유족이 없을 경우에 배우자 등 다른 유족에게 지급하며, 1,200만 엔이다.

(3) 특별유족급여금의 비용

특별유족급여금은 산재보험의 적용사업주에게 산재보험료로 부과한다.

〈그림 1〉 2006년 석면건강피해구제법의 개요⁸⁾



8) 일본환경성 환경보건부 기획과 석면건강피해대책실, “석면에 의한 건강피해구제법”, юри스트 No.1318, 2006.

Ⅲ. 2008년 제1차 개정법률

1. 개정 배경

「석면건강피해구제법」의 시행일(2006. 3. 27)로부터 2008년 5월까지 약 2년 동안 3,520명이 구제되었다.⁹⁾ 그러나 다음과 같은 절차상의 문제점이 드러나게 되었다.

즉, ① 사망 후 해부결과로 중피종에 걸렸다는 사실을 처음으로 알게 된 경우의 피해보상 문제, ② 인정신청을 하지 않고 사망한 자는 구제대상이 아니라는 점, ③ 중피종인 사실을 안 경우에도 인정신청이 늦어져 상대적으로 충분한 급여를 받지 못한 경우, ④ 석면건강피해구제법의 시행 후 산재보험법의 유족보상급여를 5년의 시효소멸로 받지 못한 경우의 보상대책(특별유족급여금의 지급 여부) 등이다.

일본은 이러한 문제들을 해결하기 위해 제1차 법개정을 추진하였다.

2. 주요 개정내용

1) 의료비 등 지급기간의 확대

제정법률에서는 (독)환경재생기구의 인정을 받으면 의료비 및 요양수당의 지급은 ‘지급신청일’로 소급하여 그 효력을 발생하였다(제4조

제4항). 그러나 이 규정으로 신청이 지연된 경우나 사망 후 해부에 의해 중피종으로 판명된 경우에 신청이 늦어질수록 지급일수가 짧아진다는 불합리성이 지적되었다. 이 문제에 대해 개정법은 석면질환의 특수성을 고려하여 ‘요양을 개시한 날(3년의 제한 있음)’을 지급일로 하여 소급적용을 인정하고 있다.

또한 ‘구제급여조정금’의 지급에 있어서도 제정법률에서는 법 시행일로부터 ‘2년 이내 사망한 경우’로 기한을 한정시켰으나 개정법률에서는 ‘기한’을 삭제하여 의료비 등(의료비, 요양수당, 장례비)이 특별유족위로금 등(특별유족위로금, 특별장례비)에 미달한 경우에 그 차액을 지급하도록 하였다(제23조).

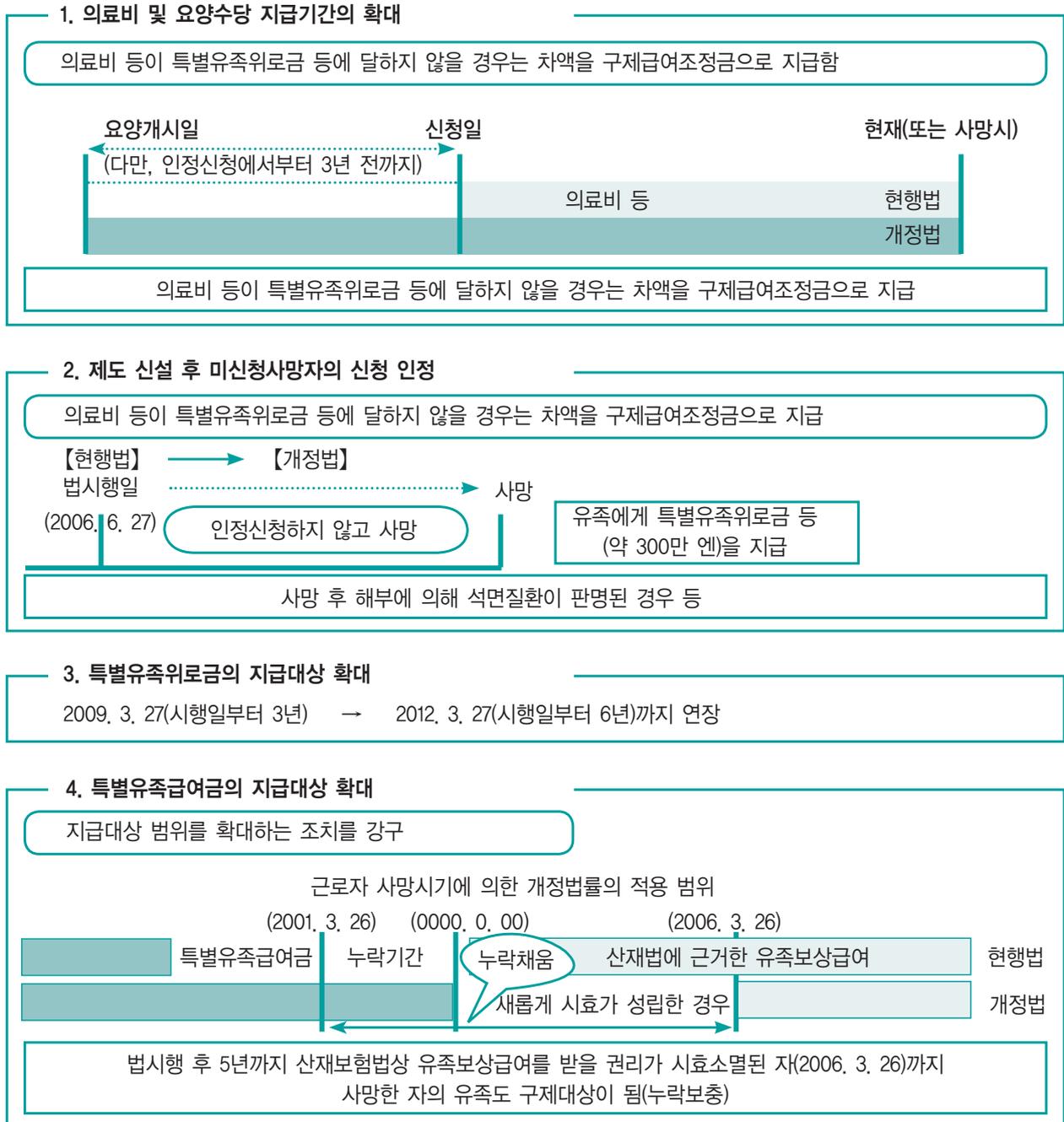
2) 특별유족급여금 지급대상의 확대

제정법률에서는 특별유족급여금의 지급대상을 “이 법률의 시행일 전일의 5년 전(2001년 3월 26일)까지 사망한 자에 한한다” 라고 정하고 있다(제2조 제2항). 이 규정으로 2008년 3월 27일 이후에 사망한 근로자의 유족으로 지급권의 소멸시효가 경과한 자에 대해서는 구제가 누락되었다. 이에 개정법률은 ‘5년 전’을 삭제하여 법 시행일인 2006년 3월 26일 이후에 산재보험의 유족보상급여권이 소멸한 경우에도 특별유족급여금을 지급받을 수 있게 하였다.



9) 2008년 6월 3일, 중의원 환경위원회의 사다 겐이치로(佐田 玄一郎)의 발언.

〈그림 2〉 2008년 석면건강피해구제법의 개정내용¹⁰⁾



10) 일본 환경성 홈페이지, “개정사항의 개요도”, <<http://www.env.go.jp/air/asbestos/kaisei080618/gaiyo.pdf>> 최종검색일 2013.3.20.

3) 특별유족급여금의 청구기간의 연장

제정법률에서 정한 특별유족급여금 등(특별유족연금, 특별유족일시금)의 청구기한을 '시행일로부터 3년(2008년 3월 27일)'으로 정하였다(제59조 제5항). 그러나 특별유족급여금의 청구기간이 1년여 남게 됨에 따라 개정법률은 청구기간을 '시행일로부터 6년(2012년 3월 27일)'으로 연장하였다. 그 이유는 청구가 늦어진 이유가 제도에 대한 주지가 불충분한 것에서 비롯된 것이므로 특별유족급여금제도에 대한 충분한 주지를 위해 시행일을 연장한 것이다

4) 특별유족위로금 등 청구기간의 연장

제정법률에서 정한 특별유족위로금 등(특별유족위로금, 특별장례비)의 청구기한이 시행 전 사망자에 대해서는 '시행일로부터 3년(2008년 3월 27일)'으로 1년여 남게 됨에 따라 개정법률은 특별유족급여금의 청구기간의 연장과 같은 이유로 청구기간을 '시행일로부터 6년(2012년 3월 27일)'으로 연장하였다(제22조 제2항).

5) 미신청사망자의 유족에 대한 특별유족위로금의 지급

제정법률은 특별유족위로금에 대해 석면질환에 기인하여 '시행일 전에 사망한 자'를 지급대상으로 함으로써 '시행일 이후 인정신청

을 하지 않고 사망한 자(미신청사망자)'는 지급대상이 아니었다.

이러한 문제점에 대해 개정법률은 인정신청을 하지 않고 시행일 이후 지정질병으로 사망한 자(미신청사망자)에 대해서도 특별유족위로금 및 특별장례금을 지급하기로 하였다(제20조 제1항 제2호). 다만, 미신청사망자의 유족에 의한 청구기간은 '사망 시로부터 5년 이내'로 한정시켰다(제22조 제2항).

IV. 2011년 제2차 개정법률

1. 개정 배경

「석면건강피해구제법」의 부칙은 “법률 시행 후 5년 이내에 법률의 시행상황을 검토하며 그 결과를 근거로 필요한 수정을 가한다”라고 정하고 있다(제6조). 이를 바탕으로 2009년 10월 26일 환경대신은 중앙환경심의회에 '석면건강피해구제제도의 운영 방침'에 대해 자문을 구하였다. 그리고 2010년 5월 심의회 소위원회에서는 '석면건강피해구제제도의 지정질병에 대한 검토보고서'를 작성하였고, 정부는 이를 바탕으로 「석면건강피해구제령」을 개정하여 2000년 7월 1일부터 지정질병에 '현저하게 호흡기능장애를 일으키는 석면폐'와 '현저하게 호흡기능장애를 일으키는 미만성 흉막비후'를 추가하였다.

또한 특별유족급여금 지급대상에 대해 제1

차 개정법률은 제정법률의 법 시행일 '5년 전까지 사망한 자'일 것을 삭제함으로써 '법 시행일 전일까지'로 특별유족급여금의 지급대상을 확대시켰으나, '법 시행일 이후'인 2006년 3월 27일 이후에 사망한 근로자의 유족으로 산재의 유족보상급여권을 5년 시효로 소멸한 유족의 경우는 특별유족급여금의 지급이 누락되었다는 문제에 대해 제2차 개정법률에서는 특별유족급여금의 지급대상의 확대와 함께 청구기간을 연장하였다.

2. 주요 개정내용

1) 특별유족급여금 지급대상의 확대

개정법률은 특별유족급여금의 지급대상으로 '시행일로부터 10년을 경과한 날'인 2016년 3월 27일의 전일까지 사망한 근로자의 유족에 대해서도 산재의 유족보상급여를 받을 권리가 시효로 소멸된 경우에는 특별유족급여금을 지불하는 것으로 하였다(제2조 제2항).

또한 제2차 개정법률이 시행(2011. 8. 30)되기 전에 이미 산재법의 유족보상급여를 받을 권리가 시효로 소멸한 2006년 3월 27일부터 2006년 8월 29일까지의 사이에 발생한 특별유족급여금에 대해서는 산재보험법의 유족보상급여를 받을 권리가 시효로 소멸한 날이 속하는 달의 다음달부터 소급하여 지급하도록 하였다(부칙 제2조).

2) 특별유족급여금 청구기간의 연장

제1차 개정법률에서 특별유족급여금의 청구기간을 '시행일로부터 6년(2012년 3월 27일)'으로 연장하였으나, 제2차 개정법률은 지급대상의 확대와 함께 청구기간을 10년으로 연장하여 '시행일로부터 16년(2022년 3월 27일)'이 되었다(제59조 제5항).

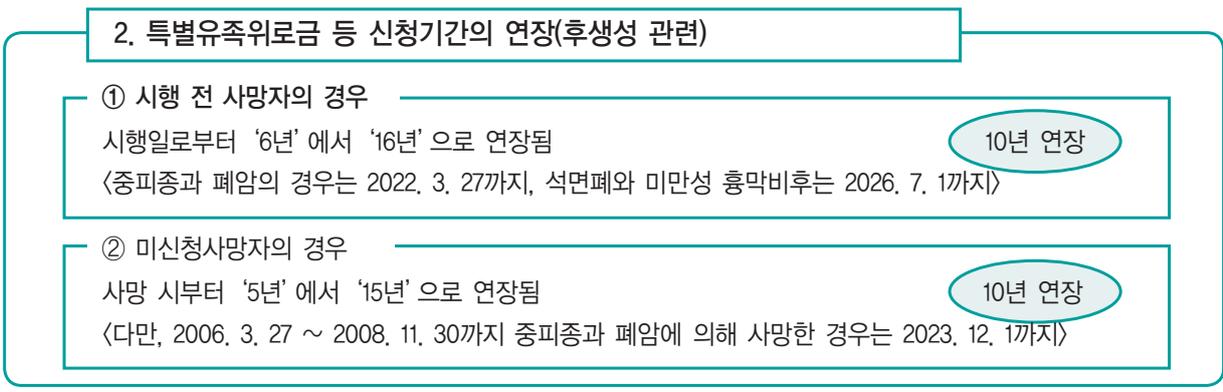
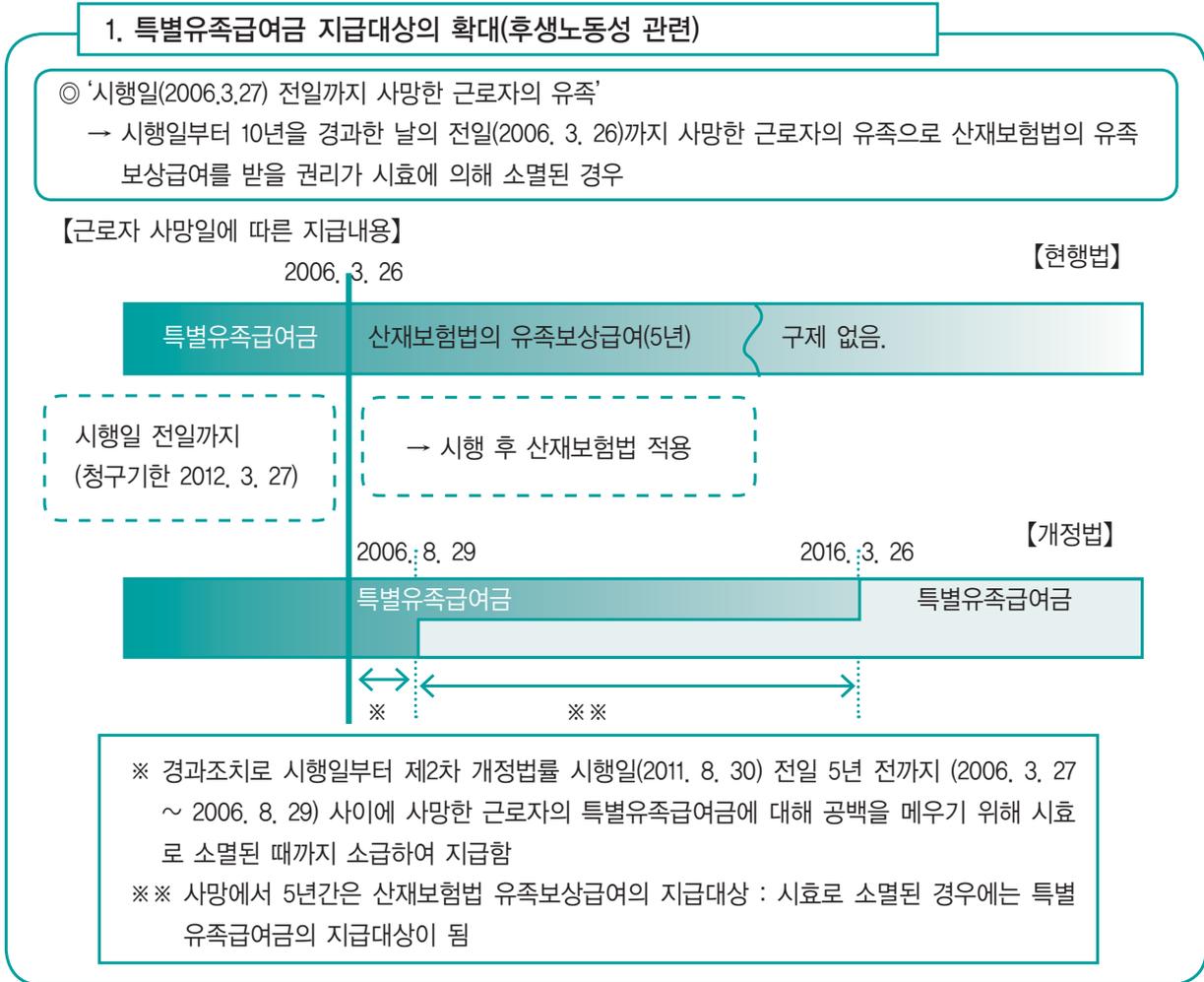
3) 특별유족위로금 등 청구기간의 연장

제1차 개정법률은 청구기간을 '시행일로부터 6년(2012년 3월 27일)'으로 연장하였으나, 여전히 특별유족위로금제도를 알지 못하여 신청하지 못한 유족이 있다는 사실에 의해 제2차 개정법률에서는 청구기간을 '시행일로부터 16년(2022년 3월 27일)'으로 연장시켰다(제22조 제2항).

4) 미신청사망자 유족에 대한 특별유족위로금 청구기간의 연장

제1차 개정법률에서는 특별유족위로금 등의 청구기간이 근로자 사망 시로부터 5년이었으나, 제2차 개정법률은 특별유족위로금 등 청구기간의 연장과 함께 그 청구기한을 10년 늘려 사망 시로부터 '15년'으로 연장시켰다(제22조 제2항).

〈그림 3〉 2011년 석면건강피해구제법의 개정내용¹¹⁾



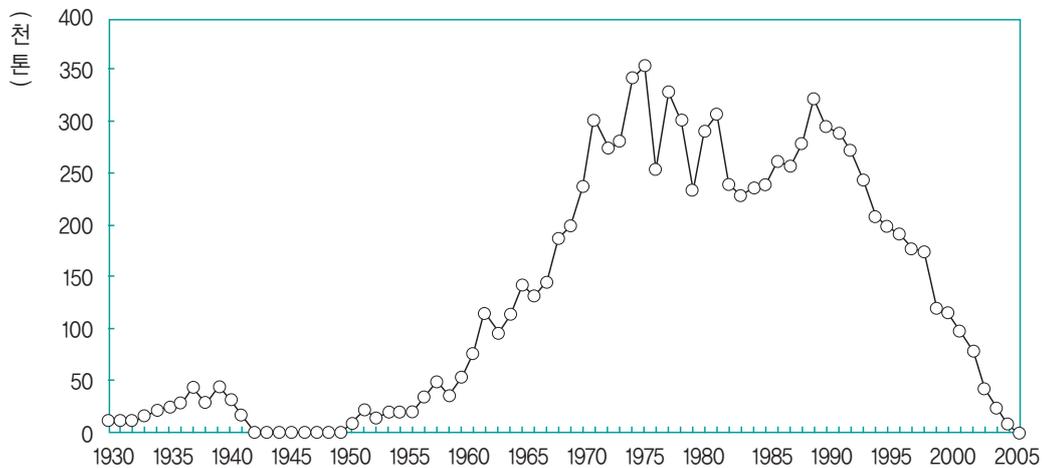
11) 일본국회참의원 사무국기획조정실 환경위원회조사실 角 智子, “석면에 의한 건강피해구제를 둘러싼 국회의 논의,” 입법과 조사, 2011.11 No.322.

V. 결론

제2차 개정법률 부칙 제3조에서는 “정부는 이 법률의 시행 후 5년 이내에 신법의 시행상황을 검토하여 그 결과에 따라 필요한 수정을 가한다”라고 재검토 규정을 두었다.

이를 <그림 4>에서 살펴보면, 석면 수입이 끝나는 2005년에서 석면의 잠복기간인 30~40년 이후가 되는 2035~2045년까지도 석면질환의 발병이 예상되므로 「석면건강피해구제법」은 이후의 석면질환의 발병률 등을 검토하여 상황변화에 대처하고자 한 것으로 판단된다.

<그림 4> 일본의 연도별 석면수입량¹²⁾



한편, 2011년 개정법률의 시행 후 후생노동성에서는 지금까지 지급대상이 아니었던 오키나와 미군기지에서 석면작업에 종사한 후에 사망한 자의 유족에게 시효로 인한 특별유족급여금과 특별유족일시금을 지급하기로 하였다.¹³⁾

이처럼 법률의 개정 및 시행령의 시행으로 일

본에서의 석면 피해자의 구제는 향후에도 단계적으로 추진될 것으로 예상된다.

조 경 희

(국회 법률자료조사관, 법학박사)

12) 일본환경성 홈페이지, “건축물 해체에 의한 석면비산방지 대책매뉴얼,” 2011. <http://www.env.go.jp/air/asbestos/litter_ctrl/manual_td/full.pdf> 최종검색일 2013.3.17.

13) 「오키나와 복귀(1972.5.15) 전 근로자재해보상의 적용을 받은 미군관계근로자에 관한 석면에 의한 건강피해구제에 관한 법률의 적용」(2011.8.26. 基勞發0826제1호), 「석면에 의한 건강피해구제에 관한 법률의 규정에 의한 특별유족일시금 지급 대상의 재검토 등」(2012.3.16. 基發0316 제6호).

참고문헌

김양호, “석면피해자 구제방안,” 안전보건 연구동향 Vol.2, 2007.

大川正人(일본환경성 환경보건부 기획과 석면건강피해대책실), “石綿による健康被害者に対する救済給付・特別遺族給付金の支給等の救済措置を定める,” 時の法令 1767号, 2006.

일본환경성 환경보건부기획과 석면건강피해대책실, “석면에 의한 건강피해구제법,” 류리스트 No.1318, 2006.

일본국회참의원 사무국기획조정실 환경위원회조사실 角 智子, “석면에 의한 건강피해구제를 둘러싼 국회의 논의,” 입법과 조사, 2011.11 No.322.

일본환경성 홈페이지, “건축물 해체에 의한 석면비산방지 대책매뉴얼,” 2011. <http://www.env.go.jp/air/asbestos/litter_ctrl/manual_td/full.pdf> 최종검색일 2013.3.17.

타카구치 나오키(일본 환경보전재생기구), “일본 ‘석면건강피해구제제도’ 지속강화,” 워터저널 2008.8.