

가습기살균제 피해의 행정구제의 문제점과 개선방안

박태현[†]

강원대학교 법학전문대학원

The Problems of Administrative Relief of Humidifier Disinfectant Injuries and Its Reform

Taehyun Park[†]

Law School of Kangwon National University

ABSTRACT

Objectives: The purpose of this study is to identify the causes of the retardation of administrative relief under the Special Act on Remedy for Damages Caused by Humidifier Disinfectant and to suggest the systematic refurbishment of this act for the quick and fair of relief of damages.

Methods: This study was conducted through the application of the case study, literature review and systematic interpretation of law methods.

Results: The disease subject to administrative relief under the Special Act is defined as health damage causally associated to a substantial degree with exposure to humidifier disinfectant. This definition is a strict requirement in light of the legislative purpose of prompt and fair relief of damages. Furthermore, the damage relief committee established under the Special Act judged causal relationships according to a rigorous standard in terms of medical certainty. This medical evidence-based judgment is a result of the committee's failure to understand the normative meaning and function of a causal relationship as an outcome of inference based on empirical rules and common sense.

Conclusions: Humidifier disinfectant health damage should be defined as a health-related injury capable of occurring or deteriorating after exposure to humidifier disinfectant (HD). If the fact that a particular injury occurred or worsened after exposure to HD was found, then the damage can be presumed as being caused by HD. However, this might not be the case when the injury was considered to have occurred or been exacerbated entirely due to other factors.

Key words: Humidifier disinfectant, epidemiological study, general/specific causation, administrative remedy damages

I. 서 론

2019. 7. 26. 기준으로 가습기살균제 피해신고자 중 사망한 사람의 수는 1,422명이다. 그러나 가습기 살균제피해구제 특별법(이하 '특별법'이라 한다)에 따라 행정구제가 이루어진 사망자는 219명(폐질환

및 태아피해)에 불과하다. 1,422명과 219명. 이 숫자와 그 차이는 가습기살균제 사건의 비극성을 상징함과 동시에 가습기살균제 피해 구제 현황을 함축하고 있다.

피해자들이 가습기살균제 사업자를 상대로 한 개별적 민사소송이 가습기살균제에 노출 사실의 증명

[†]Corresponding author: Law School of Kangwon National University, 1 Kangwondaehak-gil, Chuncheon-si, Gangwon-do, 24341, Republic of Korea, Tel: +82-33-250-6526, E-mail: pth73@kangwon.ac.kr

Received: 1 August 2019, Revised: 14 August 2019, Accepted: 16 August 2019

또는 그 노출과 건강피해 간의 인과적 관련성의 증명이 관련 자료의 부재 등으로 인하여 어려움에 봉착하게 되었고, 피해자들이 맞닥뜨린 이러한 증명책임의 곤란을 덜고자 특별법을 제정해 행정 피해구제 방안을 도입하였다. 특별법이 제정, 시행된 지 2년 반이 흐른 지금, 그간 개정도 한 차례에 이뤄졌음에도 피해 구제는 여전히 더디게 이뤄지고 있다. 무엇보다 문제인 것은 가습기살균제 노출과 건강피해 간의 ‘상당한 인과관계’의 인정을 전제로 하는 ‘구제급여’는 Table 2에서 보는 바와 같이 신청자 수 대비 835/(6,496)명에 불과해, 피해구제가 가습기살균제 노출과 건강 간의 ‘관련성’ 인정을 전제로 한 ‘구제계정’ 중심으로 이뤄지고 있다는 것이다. 특별법에 따른 행정구제는 피해의 완전한 전보(填補)가 될 수 없다. 궁극적으로 피해자들은 가습기살균제 사업자를 상대로 한 손해배상소송을 통하여 피해를 전보 받아야 한다. 그러나 구제계정의 피해자는 ‘상당한 인과관계’가 인정된 피해자가 아니므로 민사 손해배상소송에서 스스로 그 인과관계를 증명해야 한다. 결국 피해자들은 특별법 제정 전의 그 곤란한 상황으로 다시 돌아가게 되는 것이다.

도대체 이러한 사태의 원인은 어디에서 연유하는 것일까. 이와 관련하여 필자는 특별법상의 건강피해 인정 기준·방식과 피해구제위원회의 역할에 주목하였다. 특별법 시행령은 가습기살균제 건강피해 고시 단계에서 가습기살균제 노출과 피해 간의 ‘상당한 인과관계’를 요구하고 있다. 피해자에 대한 개별 심사단계에서 최종적으로 확인되어야 할 그러한 수준의 인과관계를, 왜 가습기살균제 노출로 인하여 발생 가능한 건강피해를 확인하는 단계에 불과한 고시 단계에서 요구하고 있는 것일까? 이는 건강피해와 관련한 인과관계의 판단 방식에 관하여 일반적으로 확립된 방식(이른바 “일반적·개별적 인과관계의 2단계 판단 방식”)에 맞지 않다.

한편, 특별법에 따라 설치된 피해구제위원회는 건강피해 인정 등 피해구제에서 핵심 기능을 수행하고 있다. 그런데 피해구제위원회는 가습기살균제 건강피해의 인정에서 ‘발병 기전’과 ‘임상적 특이성’을 확인하려고 하였다. 이는 위원회가 법에서의 인과관계란 ‘의학적 확실성’을 입증하는 과정이 아니라, 궁극적으로 현실적으로 발생한 손해를 누구에게 책임

지을 것인지를 가리기 위한 법적 가치결정이라는 점을 간과한 것이다.

필자는 이처럼 특별법에 따른 행정구제의 문제점의 원인을 건강피해 인정 기준·방식과 피해구제위원회 구성·활동에서 찾고 있는 바 이 글에서 보다 구체적으로 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 신속하고 공정한 피해구제를 위하여 무엇이 어떻게 개선되어야 할지 나름의 방안을 제시하고자 한다.

II. 연구방법

1. 사례 연구

사례 연구는 관련 판례 분석을 통해 이뤄졌다. 분석 대상은 공해소송에서 인과관계 증명과 관련하여 이른바 개연성 법리를 최초로 수용한 대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결과 이 법리를 바탕으로 원·피고 간 인과관계에 관한 증명책임을 배분한 대법원 1984. 6. 12. 선고 81다558 판결, 대법원 2012. 1. 12. 선고 2009다84608 판결 그리고 인과관계 증명에서 역학연구의 증거적 가치를 실시한 대법원 2013. 7. 12. 선고 2006다17539 판결(‘고엽제’ 사건)과 대법원 2014. 9. 4. 선고 2011다7437 판결(‘서울시 대기오염’ 사건) 등이다.

2. 문헌조사

건강피해에 대한 손해배상청구 소송에서 인과관계의 증명책임과 역학연구의 증거가치에 관한 미국 법원의 태도는 미국 연방사법센터와 국립연구위원회가 공동으로 발간한 ‘과학증거편람(Reference Manual on Scientific Evidence)’의 제7장(VII. What Role Does Epidemiology Play in Proving Specific Causation? in Reference Guide on Epidemiology)과 미국 각 주(州)의 판례의 태도를 정리한 리스테이트먼트 손해배상편(Restatement (Third) of Torts: Liability for Physical and Emotional Harm) 제5장(Factual Cause)에 대한 문헌 조사를 통해 이뤄졌다.

3. 체계적 법해석론

가습기살균제 피해구제 제도 조사는 특별법에 대한 ‘체계적 해석’을 통해 이뤄졌다.

III. 결 과

1. 가습기살균제 피해 행정구제 현황

특별법은 크게 1) 가습기살균제 건강피해자의 행정구제와 2) 가습기살균제 사업자의 손해배상책임에 관하여 규정하고 있다. 행정구제는 다시 정부의 일반 제정으로 시행되는 ‘구제급여’와 가습기살균제 사업자의 분담금으로 시행되는 ‘구제계정’으로 구분된다.

가습기살균제 피해 신청·접수 현황(2019. 7. 26. 기준)은 1차 피해조사에서부터 4차 피해조사에 이르기까지 총 6,496명이다(Table 1).¹⁾

특별법에 따라 지원을 받는 피해자는 구제급여대상자가 835명, 구제계정대상자는 2,144명으로 총 2,791명(질환별 중복자 제외)이다(Table 2).²⁾

2. 공해소송에서 인과관계 증명에 관한 개연성 법리의 수용과 증명책임의 배분 그리고 역학연구의 증거적 가치

2.1. ‘경험칙과 사회통념에 따른 합리적 추론’으로서 인과관계

불법행위의 성립요건으로서 인과관계는 “현실로 발생한 손해를 누구에게 배상책임을 지울 것인가를 가리기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계가 아니라 법관의 자유심증에 더 잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 인과관계”다(대법원

1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결). 이러한 인과관계는 반드시 “의학적·자연과학적으로 명백히 증명되어야 하는 것은 아니고 법적·규범적 관점에서 상당인과관계가 인정되면 증명이 있다”고 보아야 하며, 소송에서 드러난 여러 사정을 고려하여 “경험칙과 사회통념에 따라 합리적인 추론”을 통하여 인과관계를 인정할 수 있다(대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결).

2.2. ‘개연성’ 법리의 수용

법원은 공해소송에서 피해자의 인과관계의 증명 정도를 “확실성”에서 “개연성”으로 완화하였다.

“개연성이론은 공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 당해 행위가 없었더라면 결과가 발생하지 아니하였으리라는 정도의 개연성이 있으면 그로써 족하다는 다시 말하면 침해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증은 함으로써 족하고 가해자는 이에 대한 반증을 한 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다고 하는 것으로...수증 못 할 바 아니다.”(대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결)

2.3. 증명책임의 배분

개연성 법리를 바탕으로 원·피고 간의 구체적 증

Table 1. Current Status of Application of Humidifier Disinfectant Damages (As of July 26, 2019)

구 분	계	생 존	사 망	비 고
합 계	6,496	5,074	1,422	
1차 피해조사	361	251	110	판정완료
2차 피해조사	169	124	45	판정완료
3차 피해조사	752	666	86	판정완료
4차 피해조사	5,214	4,033	1,181	접수·판정중

Table 2. Current Status of Administrative Remedies under the Special Act (as of July 26, 2019)

행정구제 유형	구제대상자 수
	총 835명
구제급여	=폐질환(484명)+태아피해(27명)+천식피해(341명)-폐질환·태아 중복인정자(4명)-폐질환·천식 중복인정자(13명)
	총 2,144명
구제계정 (긴급지원 및 무자력 지원 포함)	=폐질환(169명)+천식(86명)+아동 간질성폐질환(10명)+성인 간질성폐질환(643명)+기관지확장증(527명)+폐렴(855명)+긴급의료지원(12명)+원인자 미상·무자력 피해자(34명)+진찰·검사비(29명)-중복(221명)

Table 3. Distribution of Burden of Proof between Plaintiff and Defendant under the Causation Doctrine in Environmental Litigation established by Supreme Court of Korea

원고	피고
<p>아래의 사실이 각 모순 없이 증명되면 폐수 배출과 양식 김의 병해 간의 인과관계 입증 증명</p> <p>(i) 피고공장에서 김의 생육에 악영향을 줄 수 있는 폐수 인물질이 들어 있지 않은 사실 또는 안전농도 범위 내에 배출,</p> <p>(ii) 그 폐수 중 일부가 유류를 통하여 김양식장에 도달,</p> <p>(iii) 그 후 김에 피해 발생</p>	<p>아래의 사실을 반증하면 인과관계의 입증 증명은 깨짐</p> <p>(a) 폐수 중에는 김의 생육에 악영향을 끼칠 수 있는 원 인물질이 들어 있지 않은 사실 또는 안전농도 범위 내에 속한다는 사실</p> <p>또는</p> <p>(b) 피해가 폐수가 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 발생한 사실</p>

명책임은 다음과 같이 배분된다. “가해기업이 어떠한 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다.”(대법원 81다558 판결_김양식사업을 하고 있는 원고가 비료 제조회사인 피고가 배출한 폐수로 인하여 김양식 사업을 포기하게 되었다며 손해배상을 청구한 사건; 대법원 2009다 84608 판결_어민이 수도권매립지에서 발생, 배출되는 침출수에 의한 수질오염으로 인하여 수도권매립지공사를 상대로 손해배상을 구한 사건). 이를 상설 Table 3과 같다.

2.4. 건강피해소송에서 2단계 인과관계의 증명

재산상 손해배상소송과 달리 생명·신체 등 건강상 손해배상소송에서는 개연성 법리를 바탕으로 2단계 인과관계의 증명, 곧 “일반적 인과관계”(일반적으로 인체가 당해 유해물질에 노출될 경우 문제된 질병이 야기될 수 있다)와 “개별적 인과관계”(피해자가 당해 유해물질에 노출된 후 그 질병이 발생하였다)의 증명이 요구된다(대법원 2006다17539 판결; 대법원 2011다7437 판결 등).

2.5. 역학연구의 증거적 가치

환경소송에서는 통상인이 일반적으로 어떤 사실의 존재가 일정한 결과를 가져온다고 생각하는 것이 합리적이라고 판단할 수 있는 경우 경험칙에 의하여 인과관계가 추정된다. 이때 그와 같은 경험칙을 뒷받침하는 유력한 수단이 역학적 조건의 활용이다.³⁾ 역학적 인과관계론에 따르면 임상의학이나 병리학의 입장에서 그 원인 또는 발병의 기전이 밝혀지지 않는 경우 집단적으로 발병한 질병과 원인물질 사이의 인과관계를 추정하는 것과 같은 방법으로 여러 가지

간접사실을 정리·분석하여 그로부터 일정한 법칙에 따라 인과관계를 추정할 수 있다.⁴⁾

한국 법원은 개별적 인과관계의 증명에서 역학연구의 증거적 가치에 관하여 다음과 같은 입장을 취하고 있다.⁵⁾

첫째, 유해물질로 인한 건강피해소송에서는 일반적으로 인체가 당해 유해물질에 노출될 경우 문제된 질병이 야기될 수 있다는 일반적 인과관계와 피해자가 당해 유해물질에 노출된 후 그 질병이 발생하였다는 개별적 인과관계가 모두 입증되어야 비로소 유해물질과 해당 질병 사이의 인과관계를 인정할 수 있다.

둘째, 역학적 인과관계 또는 역학적 상관관계는 통계적 연관성에 불과하다. 따라서 역학적 결과를 가지고 일반적 인과관계를 입증하는 것은 허용될 수 있으나 개별적 인과관계의 입증에 바로 적용할 수 없다.

셋째, 역학적 연구결과 특정 위험인자에 노출된 집단에서 그렇지 아니한 대조집단에 비하여 질환에 걸린 비율을 상당히 초과하고 있음을 전제로, ‘특이성 질환’의 경우 피해자가 당해 원인물질에 노출된 후 질병이 발생하였다는 사실이 인정되면 인과관계가 입증 인정된다. 그러나 비특이성 질환의 경우 그 집단에 속한 개인이 위험인자에 노출된 시기와 노출 정도, 발병시기, 그 위험인자에 노출되기 전의 건강 상태, 생활습관, 질병 상태의 변화, 가족력 등을 추가로 증명하는 등으로 그 위험인자에 의하여 그 질환이 유발되었을 개연성이 있다는 점을 증명하여야 한다.

한편, 학자들은 역학적 인과관계론에 대체로 부정적이거나 매우 신중한 입장이다. 역학적 인과관계는 어디까지나 일반적·평균적 관련성의 정도를 나타낼 뿐 원고 개인의 구체적 관련성에 대한 입증은 별도로 요구된다^{6),7)}고 하거나, 개연성의 비율을 나타내는

것에 불과한 역학적 연구성과의 증거가치를 지나치게 과대평가하여서는 안 된다⁸⁾고 한다. 인과관계 입증에서 역학 역할의 중요성을 인정하면서도 역학적 방법에 따르는 표본의 불충분성, 연구자의 자질문제, 과도한 조사경비 등 역학 자체의 문제점을 지적하는 견해도 있다⁹⁾.

3. 인과관계의 증명에서 역학연구의 증거적 가치에 관한 미국 법원의 태도

민사사건에서 증명책임은 대체로 사실인정자에게 ‘사실이 아닐 가능성보다 사실일 가능성이 더 크다 (more likely true than not)’는 심증을 갖게 하여야 한다. 역학연구에서 얻은 상대위험(도)은 이러한 50 퍼센트 이상이라는 기준에 활용되어, 어떤 요인이 어떤 개인의 질병을 일으켰다는 개연성(probability or likelihood)을 산출할 수 있다.

일부 법원은 문제된 요인에의 노출로, 노출집단에서 발병률이 비노출집단에서 발병률을 2배 초과하는 경우(즉, 상대위험이 2.0을 초과하는 경우), 해당 노출은 유사 상황에 있는 개인에 질병을 일으킬 수 있는 개연성이 50%를 넘어 ‘more likely true than not’ 기준을 충족할 수 있으므로 이 경우 집단에 기반한 증거는 원고의 증명책임을 다하는데 충분하다. 다만, 여기에는 몇 가지 중요한 가정이 내재하고 있다.

- i. 타당한 연구와 위험 추정(A valid study and risk estimate)
- ii. 연구 대상과 원고 간의 유사성(Similarity among study subjects and plaintiff)
- iii. 단순히 질병의 발생시기를 앞당긴 것이 아닐 것(Nonacceleration of disease)
- iv. 요인의 독립적 작용(Agent operates independently)
- v. 그 밖의 가정들: “해당 요인은 해당 질병 외의 다른 치명적인 질병의 원인이 아니다”, “해당 요인은 연구대상 인구집단의 일부에 해당 질환에 대한 보호 효과를 보여서는 안 된다” 등¹⁰⁾

어떤 사건에서 증거는 위 가정과 관련하여 다툼이 생길 수 있다. 원고는 문제가 되는 요인에 연구에서의 노출량보다 더 높게 혹은 더 낮게 노출되었을 수 있다. 또 원고는 연구대상보다 고연령(이는 노출이 원고의 질병을 일으켰을 가능성을 떨어뜨린다)이라는 등 개별 인자를 지닐 수 있다. 또 원고는 해당

질병의 일으키는 잘 알려진 다른 원인(배경 원인), 가령 유전적 소인을 배제할 수 있는데 이는 해당 요인이 원고의 질병을 일으킨 원인일 개연성을 높인다. 역학연구에서 얻은 인과적 상대위험(causal relative risk)을 해당 요인이 원고의 질병을 일으켰을 개연성을 추정하는 데 사용하기에 전에 이러한 관련 인자들에 대한 고려가 있어야 한다.

한편, 역학증거에서 얻은 상대위험이 2.0 미만이라 하더라도, 법원은 개별적 인과관계와 관련한 추가 증거를 통하여 원고가 증명책임을 다하였다고 결론 내릴 수 있다. 예컨대 유전적 소인이 요인에의 노출과 독립적으로 발병의 50%에 이르는 원인으로 알려진 경우 유전적 소인이 당해 사건에서 배제될 수 있다면 상대위험이 1.5 정도를 넘는 경우라 하더라도 해당 요인이 원고의 질병의 원인일 수 있다는 추론을 지지하는데 충분할 수 있다¹¹⁾.

4. 건강피해에 대한 행정구제에서 인과관계의 증명

4.1. 인과관계의 ‘특정성’ 정도

인과관계는 특정성 정도(the degree of specificity) 문제라 할 수 있다¹²⁾. 행정구제에서 특정 행위가 건강에 부정적 영향을 일으킬 수 있는지에 관한 인정은 민사소송에서 원고가 증명하여야 하는 정도의 특정성을 요구할 필요는 없다. 살충제, 제초제, 의약품, 그 밖의 화학물질의 사용에는 실질적 혜택과 더불어 위해가 수반된다. 궁극적으로 명령-통제 방식의 규제는 이 비용과 편익에 대한 고려 후에 이루어지는 정책적 선택을 반영하는 것이다. 이러한 규제는 일반적으로 건강피해비용을 내부화하지 않고 그 비용을 다른 누군가가 짊어지도록 허용한다는 문제점을 갖고 있다. 여기서 행정구제(보상)시스템은 오염을 절대적으로 금지하는 대신 오염원이 오염에 따른 사회적 비용을 내부화하도록 강제함으로써 이러한 간극을 메울 수 있기 때문이다.¹³⁾ 따라서, ‘환경기준’을 설정할 때 요구되는 어떤 요인(agent)과 인체 피해 간 연계의 특정성의 정도와 ‘행정구제’ 및 ‘불법 행위법’에서 요구되는 연계 특정성의 정도는 반드시 같을 필요는 없다.

4.2. 인과관계 증명 완화 방법

행정상 피해구제에서 증명 부담의 완화는 ‘반박 가능한 추정(rebuttable presumptions)’방식의 사용으로

가능할 수 있다. 행정청이 작성한 ‘유해물질 목록(Toxic Substances Documents)’은 특정 유해물질이 특정 질환을 일으켰음을 추정할 수 있는 증거자료로 제공될 수 있다. 그러한 지정된 질병 유발 요인에 노출은 추정, 곧 그러한 노출이 당해 피해를 일으킨 밀접한 원인이라는 추정을 할 수 있도록 한다. 그리고 그러한 추정이 반증되지 않는 한, 청구인에게 합리적 의료비용과 일실수익을 보상받을 수 있는 권리가 주어질 수 있다.¹⁴⁾

5. 특별법에 따른 피해구제에서 인과관계의 증명: 피해구제위원회의 구제급여를 중심으로

특별법에 따른 행정구제중 구제급여는 피해구제위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 가습기살균제 건강피해 인정을 한 사람에게 이뤄지는 행정구제다(법 제10조). 여기서 건강피해는 가습기살균제 노출과 ‘상당 인과관계’가 인정되어야 한다(법 시행령 제2조제2호). 구제계정에는 긴급의료지원, 무자력지원 그리고 구제급여상당지원이 있다(긴급지원과 무자력지원은 ‘의료적·경제적 긴급성’ 또는 ‘무자력성’이라는 특별한 요건의 존재를 전제로 실시되는 행정구제이므로 이 글에서는 ‘구제급여상당지원’ 중심으로 살핀다). 구제급여상당지원은 가습기살균제 사용과 ‘관련성’이 있는 건강피해를 대상으로 실시되는 행정구제다(법 제32조제2호).

피해구제위원회는 구제급여 인정에 필요한 ‘상당한 인과관계’ 증명을 위해서는 개인별 노출 확인은 물론 독성실험 등을 통한 질환 유발 메커니즘의 확인과 다른 요인과 구별이 가능한 임상적 특이성 규명이 필요하다고 보았다.¹⁵⁾

“가습기살균제 인한 의심 피해는 대부분 비특이적으로 인과관계의 판단과 피해인정기준의 근거 마련에는 다양한 분야의 장기 연구 필요하다. 개인별 노출 확인, 독성실험 등을 통한 질환 유발 메커니즘 확인, 다른 요인과 구별이 가능한 임상적 특이성 규명 등이 필요하다. 따라서 구제급여 인정에 필요한 ‘상당한 인과관계’ 입증에 가능한 다수의 과학적 근거를 단기간에 확보하기는 한계가 있다. 적극적이고 신속한 피해 구제범위 확대하라는 피해자들의 기대에 부응하는데 어려움이 따른다”.

한편, 특별법은 가습기살균제 사업자의 무과실 손해배상책임 조항(제4조), 상당한 개연성을 요건으로 인과관계를 추정하는 조항(제5조) 및 손해배상청구권 대위조항(제25조)을 두고 있다. 정부는 가습기살균제 노출과 상당한 인과관계가 인정되는 건강피해에 대하여 우선 정부재정으로 구제급여를 실시한 다음, 피해자가 가습기살균제 사업자에 갖는 손해배상청구권을 대위하여 급여상당액을 사업자로부터 상환한다. 이러한 손해배상청구권 대위조항은 아래 IV. 고찰 3에서 보는 바와 같이 구제급여 결정에 부정적 영향을 미치게 된다(Table 4).

IV. 고찰

1. 법(법실무)에서 인과관계의 의미와 기능: 규범적 관점에서

자연과학에서 인과관계는 사실판단의 문제이다. 그러나 법에서는 종국적으로 규범판단의 문제이다. 따라서 법과 과학이 요구하는 인과관계에 관한 서로 다른 기준을 이해하는 것이 매우 중요하다. 과학공동체는 과학은 관련성의 일관성, 정확한 시간적 선후관계, 관련성의 특이성과 강도 그리고 생물학적 개연성을 포함하는 특정 기준(criteria)이 충족될 때 비로소 관련성을 ‘인과적(causal)’으로 부르려 한다. 반면에 법은 책임성을 인정하고, 배상책임을 부과하려는 것이므로 법적 인과관계의 요건은 배상책임을 적절한 부과를 보장할 수 있도록 설계된다. 민사소송에서 원고는 증거가 증거의 우월(preponderance of the evidence)-단지 51퍼센트를 상회하는 정도의 개연성-에 의하여 그 행위가 그 피해를 유발하였다는 인과관계를 증명한다면 배상을 받을 수 있다. 유해물질로 인한 손해배상소송(toxic tort litigation)에서는 유해물질에 노출이 특정 피해를 유발하였음을 확실하게 증명하는 것은 자주 불가능하다. 따라서 전문가들은 의학적 확실성(medical certainty)이 아니라 개연성을 기준으로 판단하는 것이 필요하다.¹⁶⁾

2. 인과관계 증명에서 역학연구의 증거적 가치

인구집단에서 질병 발생과 관련된 역학연구는 개인 질병의 원인, 곧 개별적 인과관계(specific

Table 4. The Outlines of the Institutional Administrative Remedy and Civil Liability applicable to Humidifier Disinfectant Supplier under the Special Act

		주 체	기 준	실 무	문 제 점
특별법에 따른 행정구제	구제급여 (정부재정)	환경부장관에 의한 가습기살균제 건강피해 인정 (법 제10조)	가습기살균제 노출과 상당한 인과 관계가 인정되는 건강피해 (시행령 제2조 제2호)	-폐질환 1,2단계 : 임상학적 확실성 (병리조직검사, 영상의학검사, 임상 소견 등) -기타 질환 : 역학+독성학+임상학적 근거	상당인과관계 판단에서 '확실한 임상'의학적 근거 요구
	구제계정 지원* (=구제급여 상당 지원) (기업분담금)	구제계정 운용위원회 심의를 거쳐 환경부장관 결정 (법 제32조 제2호)	가습기살균제 노출 정도, 가습기살균제 사용과 생명 연성 또는 건강상의 피해와의 관련성 등 (법 제32조제2호) ① 의학적 개연성 ② 시간적 선후성 ③ 중증성 또는 지속성 (시행령 제32조 제1항)	-폐질환 3단계 : (임상)의학적 개연성 등 -기타 질환 : 역학, 독성학적 근거 등	근법에서는 '관련성' 요건, 시행령에서 '의학적 개연성' 요구
특별법상 민사책임	민사상 불법행위 책임	가습기살균제 사업자의 무과실책임 (법제4조)	인과관계 추정 (법제5조)	손해배상청구권 대위 (법제25조제2항)	손해배상청구권 대위 조항이 구제 급여의 엄격한 결정에 영향

causation)를 다루지 않는다. 즉, 역학은 일반적·평균적 관련성의 정도를 나타낼 뿐이므로 원고 개인의 구체적 관련성에 대한 입증은 별도로 요구된다. 그러나 역학적 연구결과는 본질적으로 인구 집단을 대상으로 한 통계이므로 이로부터 개인에 관한 통계적 추론을 하는 것은 부적절하다는 견해는 부당하다.

인과관계는 경험칙과 사회통념에 따른 합리적 추론이다. 역학연구로부터 인과성을 추론할 때 ㉠ 특정인자가 발병의 일정기간 전에 작용하였을 것(시간적 선후관계), ㉡ 그 인자가 작용하는 정도가 현저할수록 그 질병의 이환율이 높아질 것(용량-반응 관계), ㉢ 그 인자가 제거되거나 적어지면 질병의 이환율 내지 정도가 적어지고(가역성), ㉣ 그 인자가 원인이 되어 작용하는 병리기전(mechanism)이 모순 없이 설명될 것(생물학적 개연성) 등(이른바 '역학 4조건')에 대한 판단을 거친다. 이러한 과정을 거쳐 (위 4조건이 모두 충족되어야 한다는 뜻은 아니다) 역학적으로 확인된 인과관계는 경험칙에 기한 판단

기준이 될 수 있다. 왜냐하면 역학은 이러한 사고방식을 근대통계학의 고도의 수법에 의하여 실천하는 것이기 때문이다.¹⁷⁾

결론적으로 역학연구는 상대위험을 파악하고 당해 사건에서 응용하기 위한 일정한 가정이 유지되는지 여부를 살피는 한편 다른 개별 인자와의 종합적 검토 속에서 역학연구가 개별 인과성 추론을 지지하는 충분한 증거가 될 수 있는지를 결정해야 한다.

3. 가습기살균제 건강피해에 대한 행정구제와 가습기살균제 사업자에 대한 손해배상청구소송의 연계에 따른 소극적 행정구제

행정 피해구제는 통상 특정한 구제기금 조성을 통하여 이루어진다. 예를 들면, 환경오염피해구제제도(환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 제35조 환경오염피해구제제도), 의약품부작용 피해구제제도(약사법 제86조의2 의약품 부작용 피해구제 부담금)가 그러하다. 한편, 일반재정으로 피해구제를

실시하는 경우 손해배상청구권 대위소송을 둔다. 예를 들면, 백신접종피해구제제도(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제72조)와 가습기살균제 피해 구제급여 등이 그러하다. 따라서 일반재정으로 구제를 실시하는 경우 구제인정(결정)이 구제기금으로 실시하는 경우에 비해 상대적으로 엄격해지는 경향이 있다.

가습기살균제 건강피해 구제급여에서도 손해배상청구권 대위소송에서 ‘승소 가능성’의 전망을 의식하였고, 그 결과 구제급여인정을 엄격하게 한 것으로 여겨진다.

“검토위원회는 소아 간질성폐질환 등 8개 질환을 인정질환 검토 대상으로 선정하고 과학적 근거 및 인정 기준(안)을 마련 중. 이 중 간질성폐질환이 역학조사와 독성학적 근거를 토대로 가습기살균제와 건강피해의 개연성이 일부 있는 것으로 판단되나 현재로서는 직접적인 연관성을 인정하기에는 근거자료가 제한적이므로 간질성폐질환 인정기준(안)을 제시하며 “소아 간질성 폐질환’을 구제계정에서 지원하고 추후 임상적 근거 등을 보완하는 경우 구제급여로 상향하여 지원”하는 것을 권고 (피해구제위원회는 2017. 12. 27. 검토위원회의 검토결과를 근거로 소아 간질성폐질환은 구제계정에 의한 지원을 권고)

피해구제위원회가 법(소송)에서 일반적/개별적 인과관계의 의미와 건강피해 고시단계는 일반적 인과관계를 확인하는 과정이라는 점을 정확히 이해하였더라면, 역학조사와 독성학적 연구 등 유의한 연구 결과를 근거로 가습기살균제 건강피해를 확정할 수 있었을 것이다. 그렇다면 현재 구제계정으로 인정된 폐질환(3단계), 천식, 기관지확장증, 성인·아동 간질성폐질환, 비염 등 동반질환, 독성간염 등도 가습기살균제 건강피해로 고시될 수 있었을 것이다.

4. 가습기살균제 건강피해에 대한 행정구제(구제급여)의 인정 기준과 방식의 개선

구제급여는 가습기살균제 건강피해인정(결정)이 있어야 한다. 건강피해인정은 먼저 대상질환을 고시(1단계)하고, 이어서 인정신청자에 대한 개별심사(2단계)를 거쳐 결정된다.

4.1. 가습기살균제 건강피해 고시단계

가습기살균제 건강피해 고시에서 “가습기살균제 노출과 상당한 인과관계가 인정되는 생명 또는 건강상의 피해”일 것을 요구하고 있다. 그 결과 정부의 대상질환의 범위는 피해자가 진단받은 질환에 건취 상당히 제한적이다(Table 5).¹⁸⁾

그러나 건강피해의 고시(단계)는 일반적 인과관계 인정단계(“Is X capable of causing Y”)로 볼 수 있다. 따라서, 고시대상 건강피해는 가습기살균제 노출과 관련성이 인정되는 건강피해로 정하면 충분하다.

여기서 관련성은 다음의 연구결과를 참고할 수 있을 것이다(Table 6).¹⁹⁾ 일반적 인과관계로서 관련성은 행정구제에서는 Table 6의 ‘가능한 근거’로까지 확대할 수 있다고 본다. 물론 피해자가 가습기살균제 사업자를 상대로 한 손해배상청구소송에서 개별적 인과관계를 증명하려 할 때 그 피해가 ‘가능한 근거’만을 가진 것이라면 다른 근거수준에 비해 상대적으로 더 추가적인 증명 노력이 요구될 것이다.

4.2. 개별 심사단계

법에서 인과관계란 결국 현실로 발생한 손해를 누구에게 책임을 지울 것인가를 가리기 위한 개념으로 궁극적으로 법적 가치판단이다. 인과관계가 법적 가치판단이라면 과학적 불확실성이 존재할 경우 그것을 누구의 불이익으로 할 것인가라는 가치결정의 문

Table 5. Comparison of Diseases subject to Administrative Relief and Diseases made the diagnosis of by Victims

	정부지원(2020년까지 계획포함)	피해자 진단받은 질환(자가보고)
구제급여	폐 질환(1-2단계), 태아피해, 천식, 아동 간질성폐질환, 독성간염	폐질환(천식, 기관지확장증, 폐렴, 간질성폐렴, 폐섬유화, 폐기종), 태아피해(사산, 유산, 선천성 기형아), 독성간염, 비염 등 비질환, 결막염 등 안과질환, 간질 등 신경계 질환, 피부염 등 피부질환, 당뇨 등 내분비계 질환, 암질환, 신장염 등 신장질환, 고혈압·고지혈증 등 심혈관계 질환, 위염, 궤양, 자폐증·주의력결핍과잉 행동장애 등 발달장애
구제계정	폐 질환(3단계), 천식, 기관지확장증, 성인·아동 간질성폐질환, 비염 등 동반질환, 독성간염	

Table 6. Reference Criteria for Causal Association

근거 수준	역학 분야	독성 분야	임상 분야	비고
확실한 근거	전 국민 대상 추세 분석 +피해 신고자 노출 상관성 +일반인 대상 노출 상관성	<i>in vivo+in vitro</i>	특이적 진단 가능	
유력한 근거	전 국민 대상 추세 분석 +피해 신고자 노출 상관성 또는 피해 신고자 노출 상관성 +일반인 대상 노출 상관성 또는 전 국민 대상 추세 분석 +일반인 대상 노출 상관성	<i>in vivo</i>		
가능한 근거	전 국민 대상 추세 분석 또는 피해 신고자 노출 상관성	<i>in vitro</i>		

제를 포함하게 된다. 특별법에는 가습기살균제 피해자의 이익 보호를 우선하겠다는 우리 사회의 가치결정이 분명하게 표현되어 있다.

행정구제에서 특정 요인이 건강에 부정적 영향을 일으킬 수 있는지에 관한 인정은 민사소송에서 원고가 증명하여야 하는 정도의 특정성을 요구할 필요는 없다. 다만, ‘반박 가능한 추정’기법의 아이디어를 빌려 건강피해인정신청자가 가습기살균제에 노출되었고(사용), 고시된 가습기살균제 건강피해를 갖고 있는 경우 피해구제를 받은 권리가 일응 부여된다. 다만 그것이 다른 선행질환 등 다른 제3의 원인으로 발생한 것이 확실한 경우에는 그러하지 아니하다.

V. 결 론

이상의 고찰을 통하여 특별법의 목적과 취지에 따른 신속하고 공정한 피해구제를 위하여 몇 가지 입법적 개선안을 제시하고자 한다.

1. 가습기살균제 건강피해 인정 기준과 방식의 개선

특별법에 따른 구제급여에서 가습기살균제 건강피해 인정 기준과 방식을 ‘피해자의 이익에 기여하는’ 방향으로 합리적으로 완화할 것을 제안한다. 제품의 인체 위해성에 관한 자료 부족에 따른 불확실성 및 그에 따른 불이익은 피해자가 아니라 피해를 창출하면서도 관련 자료의 생산에 소극적인 가습기살균제 사업자가 부담하도록 하는 것이 공정하기 때문이다.

건강피해는 가습기살균제 사용(노출)과 생명·신체 피해 간의 인과적 관련성에 관한 2단계 과정을 거쳐 인정될 수 있다. 먼저 역학조사 등 관련 연구 결과 가습기살균제 노출과 관련성이 인정되는 생명 또는 건강상의 피해를 확인하는 과정이다. 이 과정을 통해 관련성이 확인된 피해가 가습기살균제 사용(노출) 이후 발생 또는 악화된 사실이 인정되면, 이 피해는 ‘일응’ 가습기살균제로 인한 것으로 인정할 수 있다. 다만, 가습기살균제 노출 시기와 노출 정도, 발병 시기, 노출되기 전 건강상태 등을 고려하여 그

Table 7. Criteria and Methods for Recognizing Health Damages caused by Humidifier Disinfectants in Administrative Remedies

단계	인정방법
건강피해고시	역학조사 등 관련 연구 결과 가습기살균제 노출과 관련성이 인정되는 생명 또는 건강상의 피해
개별심사	가습기살균제 노출 이후 가습기살균제 건강피해가 발생 또는 악화된 사실이 인정되는 경우 그 피해는 가습기살균제에 의한 것으로 볼 수 있다. 다만, 가습기살균제 노출 시기와 노출 정도, 발병 시기, 노출되기 전 건강상태 등을 고려하여 그 피해가 전적으로 다른 요인으로 인하여 발생 또는 악화되었다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

피해가 전적으로 다른 요인으로 인하여 발생 또는 악화되었다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다 (Table 7).

위에서 제안한 바에 따르면 특별법 제5조와 법 시행령 제2조제2호는 다음과 같이 바뀌어야 한다.

○ 특별법 제5조

현행	개정안
제5조(인과관계의 추정) 생명 또는 건강상의 피해가 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 의한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 해당 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다. ② (신설) ③ (신설)	제5조(인과관계의 추정) ① (현행과 같음) ②가습기살균제 노출 이후 가습기살균제 건강피해가 발생 또는 악화된 사실이 인정되는 경우 그 피해는 제1항에 따른 가습기살균제로 인하여 발생한 것으로 추정한다. ③가습기살균제 건강피해가 전적으로 다른 원인으로 인하여 발생 또는 악화되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 추정은 배제된다.

○ 특별법 시행령 제2조제2호

현행	개정안
2.역학조사 등 관련 연구 결과 가습기살균제 노출과 상당한 인과관계가 인정되어 환경부장관이 법 제7조에 따른 가습기살균제피해구제위원회(이하 "피해구제위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 고시하는 생명 또는 건강상의 피해	2. ... <u>관련성이</u> ...

2. 피해구제위원회의 구성 등 개선

특별법에 따르면 건강피해 인정의 전 과정에 걸쳐 ‘피해구제위원회’가 결정적인 기능과 역할을 수행하게 된다(법 제8조 피해구제위원회의 기능 참고). 따라서, 건강피해 인정 기준과 방식을 실제 적용, 집행하는 것은 피해구제위원회다. 특별법의 ‘상당한 인과관계’를 의학적 인과관계의 의미로 엄격하게 판단한 것은 위원회다. 따라서 위원회의 구성과 실제 운용에도 상당한 주의를 기울려야 한다.

업무의 성격상 의학연구자와 임상외과가 상당한 역할을 수행하겠지만, 자료의 부재 등으로 과학적 불확실성에 극적으로 노출된 상황-건강 피해 고시를 위한 ‘관련성’을 판단하는 상황일 수도 있고, 아니면 건강피해가 가습기살균제 사용으로 인한 것인지 아니면 다른 선행질환으로 인한 것인지를 ‘개별 심사’하는 상황일 수도 있다.에서는 결국 가치판단적 결정을 할 수밖에 없다. 이 경우 그 가치판단적 결정의 합당성은 결국 그것이 특별법의 정신(입법목적)을 어느 정도 구현하는 것이냐 기준에서 찾을 수밖에 없는데, 이러한 결정을 위하여 위원회 구성에서 사회적 다양성이 보장되어야 할 것이다. 특별법에 따라 “인문·사회학에 관한 학식과 경험이 풍부한 사

람으로 공인된 대학이나 연구기관에서 5년 이상 재직 한 사람”은 위원으로 위촉될 수 있다(법 제7조제3항제4호). 이 규정은 제2기 피해구제위원회의 구성에서 보다 적극 활용되어야 할 것이다.

위원들은 사실적 인과관계인 의학적 인과관계와는 달리 법적 인과관계는 궁극적으로-그것이 민사상 손해배상소송에서든 아니면 행정피해구제에서든- 손해(피해)의 개인 간 혹은 개인과 사회 간의 공평한 분담이라는 이상을 실현하기 위한 법적 장치라는 점을 명확히 인식하고 있어야 한다. 이러한 맥락에서 위원들의 인식 증진과 위원회 운영과정에서 나타나는 문제점을 조기에 인지하고 합리적인 개선방안을 마련하기 위한 정기 또는 수시의 교육의 장이 제공되어야 한다. 이를 통하여 위원들은 능동적으로 위원회 역할을 자기규정하고 또 실행한다는 내적 동기를 형성하게 될 것이다.

References

1. KEITI. Portal supporting for Humidifier Disinfectant Damages <https://www.healthrelief.or.kr/home/main.do>
2. Ministry of Environment Press Release. (2019. 7.

26. “27 additional victims of humidifier disinfectants recognized... 835 persons in total”; 2019. 7. 10. (“victims who are to qualify for administrative remedies...2,144 persons in total”)
3. Supreme Court of Korea. Reference Manual on the Environmental Adjudication, series IV; 2003. p.20.
 4. Ahn KH. The Relief of Environmental Injury under Civil Liability Systems. *Environmental Law Review*. 2006; 28(3): 3-57.
 5. Park TH. The Analysis of Judicial Doctrines concerning Proving Causal Relationship between Toxic Substances and Certain Diseases through Epidemiological Studies in Environmental Damages Lawsuits. *Dankook Law Review*. 2014; 38(3): 171-197.
 6. Kim HK. Environmental Law, 3rd ed. Seoul: Hongmoonsa; 2014. p.1015.
 7. Lee YG. Proving Causation by Epidemiologic Data in Toxic Torts. *Lawyers Association*. 2012; 670: 110-150.
 8. Cheon KW. The Theory on Environmental Civil Law, Seoul: Jipmoondang; 2009. p.157.
 9. Park GS. Taesung Ham, Environmental Law, 6th ed. Seoul: Pakyoungsa; 2013. p.167.
 10. Federal Judicial Center/National Research Council, Reference Manual on Scientific Evidence, 3rd ed. 2011, p.549-632.
 11. The American Law Institute, Restatement of the Law Third Torts: Liability for Physical and Emotional Harm, 2010; Vol. 1: Chapter 5. Factual Cause.
 12. Marcia R, Gelpe, A, and Dan Tarlock, The Uses of Scientific Information in Environmental Decision-making. *Southern California Law Review*. 1974. 48: 371-427.
 13. Albert C. Lin. Beyond tort: compensating victims of environmental toxic injury. *Southern California Law Review*. 2005. 78: 1439-1528.
 14. Ruhl. JB. Toxic tort remedies: the case against the ‘superduper fund’ and other reform proposals. *Baylor Law Review*. 1986; 597-637.
 15. Chairman of Review Committee for Standard of Health Damage of Humidifier Disinfectant, The Plan for Expansion of Health Damage of Humidifier Disinfectant direction (draft), p.1-2
 16. L. Grant Foster, A case study in toxic tort causation: scientific and legal standards work against recovery for victims. *Environmental Law*. 1988; 19(1): 141-165.
 17. Cheon GS. The proof of causation in the environmental pollution litigation. *Supreme Court Law Review*. 1977; 8: 127-150.
 18. Special Investigation Commission on Humidifier Disinfectant Disaster and April 16 Sewol Ferry Disaster, Household survey for the victims due to humidifier disinfectants; 2018; p.93-97.
 19. Lim JH, et al. Study for Improving recognition and judgment standard of health damage of humidifier disinfectant (I); 2018; p.218-220.

<저자정보>

박태현(교수)