



호주의 경험

신준식 (호주 시드니대학교 노사관계 박사과정)

■ 머리말

호주에서는 '죽음의 섬유'라 불리는 석면에 의한 피해자 보상을 둘러싼 문제로 2004년 하반기 커다란 논란이 있었다. 그 문제는 1888년 설립되었고, 1900년 초부터 1980년초 까지 석면을 생산했던 '제임스 하디 인더스트리즈(James Hardie Industries, 이하 제임스 하디)사가 향후 40년간 보상을 약속함으로써 일단락되었다. 이 합의로 현재의 펀드에 단계적으로 15억 호주 달러(한화 약 1조 5백억)을 더 조성한다. 지난해 12월 21일, 제임스 하디, Asbestos Victim Group, 호주노총(ACTU), Unions NSW (NSW주 노동조합연맹)과 NSW 주정부가 합의서에 서명함으로써 펀드 추가 조성에 대한 확실성을 담보하고 있다.¹⁾

하지만 이 회사가 만든 석면을 사용·수입했던 아시아 태평양국가에서도 피해자가 발생했다. 이 회사는 호주, 뉴질랜드, 말레이시아와 인도네시아에서 석면을 생산·판매해 왔고, 태평양 연안국가들, 미국과 뉴질랜드 등에 수출을 했다. 뉴질랜드에서 이 회사의 석면 피해자가 최근 피해보상을 받게 됨으로써 보상이 국제화되는 새로운 국면을 맞고 있다.

이에 본고는 호주에서의 석면규제가 시작된 동기, 관련 법적 규제와 피해자 보상에 대한 내용을 검

1) ACTU (12/12/2004) 'Union & asbestos groups secure James Hardie compo agreement' Media Release



토하려고 한다. 이를 위해 첫째, 석면에 대한 규제의 동기 및 특별재판소 설립 배경, 둘째, 석면 규제에 대한 법과 발전, 셋째, 보상운동의 동기와 의의, 그리고 향후 전망을 제시해 보려고 한다.

■ 석면에 대한 규제 동기와 특별재판소 설립

석면의 위험성에 대한 최초의 언론보도는 1974년에 있었다.²⁾ 그리고 석면을 규제하는 각 주정부의 법과 규정들은 1978~1985년 사이에 생겨났다. 석면관련 질병에 대한 최초의 보상 판결은 1985년 빅토리아 주 고등법원의 222,500 호주 달러 보상 건이었다.³⁾

그리고 1945~1985년까지, 40년 사이에 폐암인 악성 중피종(mesothelioma)에 대한 소송은 1,700건이었지만,⁴⁾ 1984년의 빅토리아주 우편전신노동조합과 호주우체국 사이에 우편물 교환소에서 근무한 노동자들의 석면 노출문제에 대한 분쟁이 이후 크게 늘어났다.⁵⁾ 1986년부터 1995년까지 10년 사이의 소송은 2,400건으로 늘었다.⁶⁾ 노동조합들은 재판이 신속히 진행되지 않아 많은 피해자들이 소송이 끝나기도 전에 사망한다고 주장하면서 독립적인 특별재판소 설립을 요청했다. 이후 지방법원 또는 고등법원에서 진행했던 석면관련 재판이 뉴사우스웨일스 주의 경우, 1989년 설립된 ‘분진질병 재판소(Dust Diseases Tribunal)’에서 처리되었다. 이 독립적인 특별재판소는 석면과 기타 분진에 관련된 소송만 담당한다.⁷⁾

2) Bulletin (06/07/1974), ‘Is this killer in your home?’ (cover story), pp.30-33.

3) Parliamentary Library (02/06/2005), Asbestos-related Claims (Management of Commonwealth Liabilities) Bill 2005, Bills Digest, p. 3.

4) CFMEU(n/n/n), Is It Safe?, CFMEU National Safety Manual, 6th Edition, Construction and General Division, p. 361.

5) Mathews, J. (1993), Health and Safety at Work: Australian Trade Unions Safety Representatives Handbook, Pluto Press, p. 472.

6) CFMEU (n/n/n), p. 361.

7) 현재의 뉴사우스웨일스 ‘분진질병재판소’는 4명의 재판관, 2명의 임시재판관, 1명의 등록관과 9명의 등록 사무원으로 구성되어 있으며, 1년에 100건 이상의 석면관련 소송을 처리하고 있다.

■ 석면에 대한 규제 및 노출 예방제도

석면사용 및 제거에 관한 법적 근거는 호주 국가직업보건과안전위원회(National Occupational Health and Safety Commission : NOHSC, 이전의 연방안전관리청, Worksafe Australia)의 가이드라인에 따라 직업보건안전에 관한 책임을 담당하는 각 주정부에 의해 규제되고 있다. 그래서 석면사용 및 제거에 관한 규제는 각 주가 비슷하다. 뉴사우스웨일스 주의 경우, 석면사용 및 제거에 대한 규제는 직업보건안전법 2000(Occupational Health and Safety Act 2000),⁸⁾ 직업보건안전법 시행령 2001(Occupational Health and Safety Regulations 2001),⁹⁾ 석면의 안전한 제거에 관한 규약[NOHSC : 2002 (1998)]과 빌딩 및 구조물의 석면 위험의 통제에 관한 가이드[(NOHSC: 3002 (1998))¹⁰⁾ 등에 의해 규제되고 있다.

석면의 노출 허용 기준의 변화

호주의 석면 허용 기준은 1974~1988년까지는 위험도가 높은 청석면(Crocidolite, Blue Asbestos)과 황석면(Amosite, Brown Asbestos) 모두 4.0fibre/cc이었다. 한편 1987년 호주노동총과 빅토리아주 노동조합평의회(Victoria Council of Trade Unions : VTHC)는 모든 석면의 노출 허용기준을 0.1fibre/cc이 되어야 한다고 주장하기 시작했다.¹¹⁾ 이후 1988년 Worksafe Australia는 청석면과 황석면의 허용기준을 0.1fibre/cc로, 위험도가 조금 낮은 백석면(Chrysotile, White Asbestos)의 기준을 0.5fibre/cc로 낮추었다. 그리고 NOHSC(국가직업보건안전 위원회)는 2003년, 1988-2003년까지의 백석면 허용 기준도 0.5개fibre/cc에서 0.1fibre/cc로 낮춤으로써 모든 석면의 노출 허용 기준이 0.1fibre/cc가 되었다.

8) http://www.workcover.nsw.gov.au/html/reg_31aug2001.asp

9) http://www.workcover.nsw.gov.au/pdf/occ_health&safety.pdf

10) <http://www.nohsc.gov.au/>

11) Mathews, J. (1993), p. 238.

석면의 사용금지

호주에서의 석면 사용금지는 세 단계로 나눌 수 있다. 첫째 단계는 위험도가 높은 것으로 알려진 청석면과 황석면의 사용이 1980년 초에 금지된 것이다.¹²⁾ 둘째 단계는 NOHSC가 2001년 10월 17일 발표한 백석면도 2003년 12월 31일 이후 사용을 금지케 한 조치이다. 이와 함께 사용, 공급과 처리도 모두 금지되었다. 다만 특별한 허가를 받은 경우와, 연구와 분석을 위한 목적으로는 석면을 사용할 수 있도록 했다. 셋째 단계는 2007년 12월 31일 이후에는 연구 및 분석을 위한 목적 이외는 전면적으로 석면 사용이 금지된다.¹³⁾

석면 쓰레기 처리 및 처분에 관한 규정

석면의 제거 및 처분은 호주 환경보호청(Environment Protection Authority : EPA)의 규정에 의해 엄격히 규제되고 있다. 처리 및 처분은 세 단계를 거쳐 이루어지는데, 첫째 단계는 수집 및 보관, 둘째는 이동 그리고 셋째는 처분이다.¹⁴⁾ 첫째, 수집과 보관은 습식법을 따른다. 특히 석면을 하천, 강 또는 바닷물에 접근되지 않도록 해야 한다. 둘째, 권장된 플라스틱 또는 유출되지 않는 용기를 사용하여 모으고, 분류하고 봉해야 한다. 셋째, 안전한 장소에 보관한다.

둘째 단계, 이동은 반드시 누출방지장치가 있는 EPA로부터 특별 면허를 받은 차량만을 이용해 이동해야 한다. 반드시 EPA에 의해 승인된 이동방식을 따라야 한다. 셋째, 석면 쓰레기는 반드시 EPA 또는 특별한 처분 관리청에 의해 승인된 방식으로 허가된 장소에서 처분해야 한다. 차량과 운반 컨테이너는 처분 장소를 떠나기 전에 반드시 깨끗이 청소해야 한다. 석면 쓰레기 처분을 위해서는 호주환경보호청과 지역의회(한국의 구청)에 연락해서 석면 쓰레기 처리를 위한 차량을 요구할 수 있다. 대

12) Workcover (2003a), Your Guide to Working with Asbestos: Safety guideline and requirements for working involving asbestos, March, p.2.

13) Workcover (2003b), Compliance and Enforcement Strategy: Occupational Health and Safety Amendment (Chrysotile Asbestos) Regulation 2003, December, pp. 1-7.

14) Workcover (2003a), p. 8.

부분의 지역 의회와 뉴사우스웨일스 직업안전관리공단(Workcover)은 적법하게 처분한 증명서를 요구한다.

■ 석면 피해 보상운동의 동기

호주에서는 석면의 피해로 1945년 이래 약 7,000명이 사망했고, 2020년까지 18,000명이 사망하며, 약 30,000~40,000명이 암에 걸릴 것으로 예상된다. 이로 인한 피해 보상액은 전체적으로 약 60억 호주 달러(한화 약 4조 2천억 원)로 추산된다.¹⁵⁾ 이 중 해군, 발전소, 철도청 등에 근무했던 공무원에 대한 호주 정부의 보상액은 9억 호주 달러 정도이고, 제임스 하디가 보상할 금액이 약 18억 호주달러로 제일 많고, 다음이 석면을 생산했던 기업 CSR과 철강회사인 BHP Billiton이 보상할 금액이 그 다음으로 크다. 즉 호주에서의 보상을 위한 소송은 호주정부와 주로 위의 3개 회사를 상대로 이루어진다. 보상액은 판례를 참고로 각주의 '분진질병재판소'의 판결 또는 합의에 의해 결정된다. 소송 금액은 평균 200,000~300,000 호주달러이다.¹⁶⁾

이렇게 호주는 석면 피해자수와 보상액을 산정하고 있다. 이로써 각 책임이 있는 회사가 2040년까지 지불할 보상액을 예상할 수 있다. 이런 상황에서 가장 책임이 큰 회사인 제임스 하디가 책임 회피를 시도하는 것이 포착되면서 보상운동이 시작되었다. 첫째 제임스 하디는 그룹의 구조조정을 통해 기존의 석면을 생산했던 자회사인 Amaca(건축자재 생산)와 Amada(블레이크 라이닝 생산)의 자산을 1996~2001년 사이 제임스 하디로 통합했다. 둘째, 2001년 말 제임스 하디의 자산을 네덜란드에 새롭게 설립한 '제임스 하디 네덜란드'로 옮겼다. 셋째, 2003년 3월 Amaca와 Amada의 기존 자산 일부인 2억 9천 3백만 달러로 '의학연구 및 보상재단(Medical Research and Compensation Foundation)을 만들어 향후 석면 피해에 대한 보상을 하려고 했다.¹⁷⁾

15) Parliamentary Library (02/06/2005), p. 3.

16) Parliamentary Library (02/06/2005), p. 6.

17) Ferguson, A. (2004), James Hardie-US Multinational Versus CFMEU, Australian Trade Union Movement, asbestos victims and UITBB, Speech (Paper) delivered at Global Asbestos Conference, Tokyo, Japan, November, pp. 4-5.



그러나 이 금액은 피해보상 예상액인 18억 호주 달러(노동조합은 20억달러 주장)의 16% 정도밖에 안 되는 금액이었다. 석면피해자/지지단체(Asbestos Diseases Foundation of Australia), 호주건설노동조합(Construction Forestry Mining and Energy Union : CFMEU), 호주제조업노동조합(Australian Manufacturing Workers Union : AMWU)과 호주노총은 변호사 단체의 도움으로 제임스 하디에 대한 소송을 계기로 본격적인 보상운동을 시작했다.¹⁸⁾

■ 결론

다량의 석면을 생산해 소비·수출했던 호주는 석면에 의한 피해도 인구비례로 가장 큰 나라이다. 이런 배경으로 인해 비교적 석면 규제 제도도 잘 정비되어 있다. 그리고 전후 1970년대까지 호주는 고도의 경제성장이 이루었고, 그 이면에는 많은 노동자들, 특히 이민자들이 석면에 의한 질병으로 고통을 당해 왔다.¹⁹⁾ 그들은 네덜란드로 본사를 옮겨 가면서 책임을 회피하려는 제임스 하디에 맞서 힘겹게 싸웠다.

그러나 호주의 양심을 지키는 세력들은 ‘인권회복’이란 차원에서 그들을 적극 지원했다. 그래서 법률 지원팀의 무료 법률 서비스와 호주건설노조(CFMEU), 호주제조업노조(AMWU), 호주노총을 중심으로 뉴사우스웨일스 노동당 좌파 국회의원들, 녹색당, 진보단체들, 시민단체들, 이민자 그룹들과 종교단체들의 적극 지지와 연대로 2004년 하반기 내내 전개되었던 ‘전액 보상운동’은 몇 가지 교훈을 남겼다. 첫째 이 운동은 1950, 60, 70년대 호주에 이민 와서 황금의 경제성장을 위해 헌신했던 생산직 노동자들의 ‘인권 회복’이란 차원에서 진행되었다.²⁰⁾ 둘째, 많은 지지 세력의 적극적인 참여로

18) Tuner Freeman과 Slater and Gordon이라는 두 법률회사의 변호사들로 구성된 법률 지원팀은 소송과 뉴사우스웨일스 정부의 특별위원회의 조사 등을 위해 약 100만 호주달러가 넘는 무료 법률 서비스를 제공했다.

19) 그들의 대부분은 영어가 서툴고, 석면에 의한 질병으로 집에 머물러 있는 호주 사회의 취약한 계층의 노인들이다.

20) Tanya Segelov (30/09/2005)를 인터뷰했다. 그녀는 이번 보상운동의 법률지원팀에도 참가했던 변호사로 석면관련 소송의 전문가이다.

제임스 하디가 기존의 펀드(2억 9천 3백만 달러)에 15억 호주 달러를 더 조성하게 됨으로 써 석면 피해자들이 전액 보상받을 수 있는 길을 연 성공한 보상운동이다.²¹⁾ 셋째, ‘죽음의 섬유’ 석면에 대해 시민의 경각심을 불러 일으켜 보건과 안전에 관한 산교육이 되었다.

이제 호주의 보상운동은 국제화되고 있다. 지난 9월 26일 뉴사우스웨일스주의 ‘분진질병 재판소’는 1963~66년까지 석면 단열재 설치 하청노동자로 일했던 한 뉴질랜드인에게 제임스 하디는 320,000 호주 달러(한화 약 2억 2천 4백만 원)를 보상하라는 판결을 내렸다. 뉴질랜드에서는 2030년까지 이 회사의 석면에 의한 질병으로 2,000~4,000명 정도가 사망할 것을 예상되고, 현재 16,000명의 석면 환자가 등록되어 있다.²²⁾ 또한 호주의 제임스 하디는 석면을 말레이시아와 인도네시아에서도 생산했었고, 태평양 국가에 수출을 했다. 또한 1980년 초 청석면과 황석면의 생산과 사용이 호주 내에서 금지되자 이 회사는 아시아에 덤핑으로 판매한 것으로 알려졌다. 그래서 뉴질랜드를 비롯해 외국의 피해자들도 보상에 동참할 것으로 보인다. 보상의 국제화가 진행되는 과정에서 또 다른 논란이 예상된다. **KLI**

21) 뉴사우스웨일스 정부가 설립한 특별 조사위원회는 ‘제임스 하디의 ‘의료연구 및 피해보상재단’이 보상을 위한 충분한 자금을 가지고 있다는 것과, 이 회사가 네덜란드로 본사를 옮기는 것이 세금 감면 혜택 때문이라고 한 임원들의 발표가 거짓이라는 보고서를 공개했다. 이 보고서가 ‘전액 보상운동’을 활성화 시키는 데 결정적인 역할을 했다. 이후 교회 등 주주들의 주식판매 운동, 많은 지역 의회는 제임스 하디 생산품 불매를 결정하고, 네덜란드 노동조합과 국제연대 등이 진행되었다.

22) <http://www.new.com.au/storty/print/0,10119,16718403,00.html>