

## 핵실험 피해 보상에 있어서 인과관계 추정 반복 규정의 소급적용<sup>1)</sup>

### I. 사건개요

M. A.는 1973년 10월 14일부터 1974년 8월 1일까지 남태평양에 위치한 프랑스령 폴리네시아의 무루로아(Mururoa)에서 군복무를 하였다. 동 기간 무루로아에서는 핵실험이 있었다. M. A.는 2009년 7월 10일 소장암으로 사망했으며, 소장암은 「프랑스 핵실험 피해자 인정 및 보상에 관한 2014년 9월 15일 데크레」<sup>2)</sup>에 부속된 특정 방사선 유발 질병을 열거한 병리학 리스트에 포함되어 있다. 이에 따라 2011년 11월, M. A.의 유가족(이하 ‘청구인’이라 한다)은 핵실험 피해자 보상위원회(Comité d’indemnisation des victimes d’essais nucléaires : CIVEN)에 피해 보상을 청구하였다. 그러나 핵실험 피해자 보상위원회는 M. A.의 군복무 기간에 실시된 핵실험에서 낙진이 없었음을 나타내는 원자력위원회의 연구를 기반으로, 핵실험 당시 M. A.의 이온화 방사선 연간 노출량이 법률로 정한 선량한도(線量限度) 이하였다고 판단하였다.<sup>3)</sup> 또한 위 위원회는 이온화 방사선 연간 노출량이 법률로 정한 위험수위 이하였음이 입증된 경우 인과관계 추정을 반복할 수 있도록 규정한 2018년 12월 28일 법률 제2018-1317호(Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, 이하 ‘2018년 12월 28일 법률’이라 한다) 제232조<sup>4)</sup>에 근거하여 보상을 거부하였다. 이에 청구인은 위 위원회 결정의 취소를

1) Décision n°2021-955 QPC du 10 décembre 2021.

2) Décret n°2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

3) 공중보건법전 제R.1333-12조에 언급된 특별한 경우를 제외하고 모든 핵 활동으로 인한 전리 방사선에 대한 인구의 노출에 대한 유효 선량 한도는 연간 1mSv(1 밀리시버트)로 설정된다.

4) [2018년 12월 28일 법 제232조]

I. 프랑스 핵실험 피해자의 인정 및 보상에 관한 2010년 1월 5일자 법률 제2010-2호는 다음과 같이 개정된다.

1° 제1조는 다음과 같이 수정된다:

a) 첫 번째 단락의 시작 부분에 "I.-"라는 단어가 추가된다.

b) 두 번째 단락의 시작 부분에 "II.-"라는 단어가 추가된다.

c) 동일한 두 번째 단락은 다음과 같은 두 문장으로 보완된다. “만일 청구인이 2018년 12월 28일

구하는 소송을 릴(Lille) 행정법원에 제기하였다.

릴 행정법원은 2017년 1월 31일 판결(jugement n°1303203)을 통하여 유가족들의 청구를 기각하였고, 청구인은 릴 법원의 결정 취소를 주장하며 두에(Douai) 행정고등법원에 항소하였다. 두에 행정고등법원 역시 2019년 7월 8일 판결(arrêt n°17DA00589)을 통하여 청구인의 청구를 기각하였다. 이에 청구인은 국사원에 2심 결정의 취소를 구하는 소를 제기하였다. 국사원은 인과관계 추정을 반복할 가능성을 확장한 2018년 12월 28일 법률 제232조의 소급적용을 규정한 「보건위기에 관한 다양한 규정들 · 기타 긴급조치 그리고 영국의 유럽연합 탈퇴에 관한 2020년 6월 17일 법률 제2020-734호 제57조(이하 ‘심판대상조항’)가 헌법이 보장하는 권리와 자유에 부합하는지 여부가 이 사건의 선결문제임을 확인하였다.

이에 국사원은 2021년 10월 6일 헌법재판소에 심판대상조항이 헌법이 보장하는 권리와 자유에 부합하는지에 관한 사후적 위헌법률심판을 제청<sup>5)</sup>하였고, 헌법재판소는 2021년 12월 10일 심판대상조항에 대하여 위헌결정을 하였다.

## II. 결정주문

---

법률 공포 전에 사망한 경우, 보상청구는 2021년 12월 31일까지 청구해야 한다.”

“만일 청구인이 2018년 12월 28일 법률 공포 후에 사망한 경우, 청구인 사망 후 늦어도 3년째 되는 해의 12월 31일까지 청구해야 한다.”

d) 수정된 III은 다음과 같이 추가된다.

“III - 제4조에 근거한 보상청구가 국방부장관 혹은 2017년 2월 28일 법률 시행 전에 위원회 거부 결정의 대상이 된 경우 청구인 또는 청구인이 사망한 경우 상속인은 2020년 12월 31일 전에 새로운 보상청구를 할 수 있다.”

2° 제4조는 다음과 같이 수정된다.

a) II의 여덟 번째 문단 뒤에 다음과 같은 문구가 삽입된다.

“이러한 자격을 갖춘 인물을 대체하는 사람들은 동일한 조건에서 임명된다. 부재 또는 장애가 있는 경우 해당 멤버를 교체한다.”

b) V의 첫 번째 단락은 다음과 같다.

“V - 당사자가 공중보건법전 제L.1333-2조 3°(전리방사선의 노출을 받은 경우 선량의 합계는 규정에 의해 설정된 제한을 초과할 수 없으며, 공중보건법전 제L.1121-1조의 1°에서 언급한 연구의 맥락에서 의료목적으로 피폭대상인 경우를 제외한다)에 규정된 조건 내에서, 프랑스 핵실험으로 인한 전리방사선의 연간선량(1 밀리시버트)이 선량한도보다 낮았다는 것이 확인되지 않는 한 인과관계의 추정 혜택을 받고 위원회(CIVEN)는 해당 조건이 충족되는지 여부를 검토한다.”

II. 2014년부터 2019년까지의 군사프로그램에 관한 2013년 12월 18일 법 제2013-1168호 제54조의 II와 해외에서의 진정한 평등과 사회경제적 기타 규정의 계획에 관한 2017년 2월 28일 법률 2017-256호 제113조의 II는 폐지한다.

5) Conseil d'État décision n°451407 du 5 octobre 2021.

헌법재판소는 다음과 같이 결정한다 :

제1조 - 「보건위기에 관한 다양한 규정들 · 기타 긴급조치 그리고 영국의 유럽연합 탈퇴에 관한 2020년 6월 17일 법률 제2020-734호(loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne)」 제57조는 헌법에 위반된다.

제2조 - 제1조의 위헌선언은 본 결정 पै러그래프 15에 규정된 조건 내에서 효력이 있다.

### III. 결정이유

심판대상조항은 다음과 같이 규정한다 : “과거 법원 결정의 기판력을 해하지 않는 범위 내에서, 2019년 재정에 관한 2018년 12월 28일 법률 제 2018-1317호 제232조 I 2 ° b는 2018년 12월 28일 법률 제2018-1317호 발효 전 핵실험 피해자보상위원회에 제청된 청구에 적용할 수 있다.”

청구인은 2018년 12월 28일 법률에 규정된 제도가 종전 제도에 비하여 불리함에도 불구하고, 핵실험 피해자의 보상청구를 소급하여 2018년 12월 28일 법률에 규정된 제도에 따르도록 한 이 규정에 대하여 비난하였다. 청구인에 따르면, 공익적 동기에 의하여 정당화되지 않은 이 규정은 법적 안정성의 원칙 및 1789년 인간과 시민의 권리선언 제16조에서 나온 권리보장을 위반하였다는 것이다.

또한 청구인은 심판대상조항의 발효일에 최종적인 보상을 받거나 그렇지 못하느냐에 따라 보상청구를 한 사람들 사이에 위헌적인 차이가 있음을 규

탄하고, 나아가 심판대상조항이 소유권을 지나치게 침해한다고 주장하였다. 마지막으로 청구인은 위와 같은 이유로 입법자가 그들의 권한 범위를 위반하였다고 비난하였다.

1789년 선언 제16조에 따르면 “권리보장이 확보되어 있지 않고, 권력분립이 규정되어 있지 아니한 모든 사회는 헌법을 가진 것이라고 할 수 없다.” 이 규정으로부터, 입법자가 소급하여 법규를 수정하거나 행정행위(acte administratif) 또는 사권(droit privé)을 소급적으로 유효하게 하고자 할 때에는 기판력을 가지는 법원의 결정과 형벌·제재에 대한 불소급 원칙을 준수하여야 하며, 소급입법으로 인한 개인의 권리 제한이 공익상 필수불가결한 이유에 의해 정당화되어야 한다는 결론이 나온다. 더욱이 소급입법은 공익에 대한 절대적 동기가 그 자체로 헌법적 가치인 경우를 제외하고 어떠한 규칙이나 어떠한 헌법적 가치의 원칙을 위반하여서는 안 된다. 끝으로, 소급입법의 효력은 엄격하게 정해져야 한다.

프랑스 핵실험 피해자의 인정 및 보상에 관한 2010년 1월 5일 법 제 2010-2호<sup>6)</sup>(Loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, 이하 ‘2010년 1월 5일 법률’이라 한다) 제1조<sup>7)</sup>는 프랑스 핵실험으로 인한 이온화 방사선 노출과 관련된 특정 방사선 유발 질병으로 고통받은 모든 사람에게 그들의 피해에 대한 완전한 보상 가능성을 열어두었다.<sup>8)</sup>

6) 1960년과 1996년 사이에 알제리 사하라 지역과 프랑스령 폴리네시아 군도에서 200회 이상의 군사 핵실험이 수행되었고 이 중, 사람이 거주하는 지역에 약 20개의 방사능 낙진을 일으켰다. 이후 방사선 유발병리 사례가 나타나기 시작해서 입법부는 핵실험 피해자의 보상을 용이하게 하고 혜택을 받을 수 있도록 하기 위해 동 법률을 제정했다. Commentaire de la décision n°2021-955 QPC du 10 décembre 2021, conseil constitutionnel, pp.1-2.

7) [2010년 1월 5일 법 제1조]

I. 프랑스 핵실험으로 인한 방사선 노출로 인하여 방사선 유발성 질병을 앓고 있고 국제과학공동체가 인정한 작업에 따라 국사원 법령으로 정한 목록에 등록된 사람은 이 법에 제공하는 조건 하에서 완전한 보상을 받을 수 있다.

II. 만일 청구인이 사망한 경우 상속인이 보상청구를 제기할 수 있다. 2019년 재정에 관한 2018년 12월 28일 법률 제2018-1317호 공포 전에 사망한 경우 수혜자는 2024년 12월 31일 이전에 청구서를 제출해야 한다. 동법 공포 후 사망한 경우에는 사망 후 6년이 되는 해의 12월 31일까지 청구서를 제출해야 한다.

2010년 1월 5일 법률 제4조는 특정 시기에 특정 지역 내에 거주 또는 체류한 사람에 대하여는<sup>9)</sup> “질병의 성격 및 핵실험에 기인한 리스크 노출 조건에 비추어 무시할 수 있는 위험(risque négligeable)<sup>10)</sup>이 아닌 한” 프랑스 핵실험으로 인한 이온화 방사선 노출과 그의 질병 발병 사이의 인과관계를 추정한다고 규정하였다. 다만, 2010년 1월 5일 법 제4조 제II항은 CIVEN이 질병의 특성과 환자의 상태를 감안할 때 핵실험에 기인한 위험(귀속위험, risque attribuable)이 무시할 수 있는 위험으로 간주된다고 평가하는 경우 인과관계 추정이 반복될 수 있다고 규정하고 있다.

이러한 상황에서, 방사선 유발 병리 목록에 언급된 질병을 앓고 있고 법률에 규정된 시기·지역에 거주 또는 체류했던 피해자가 향유하는 인과관계의 추정은 행정부가 특히 피해자의 질병이 핵실험으로 인한 방사선 노출과 무관하게 발생하였음을 입증하는 경우에만 반복될 수 있다. 귀속위험의 개념은 기존의 역학연구에 기반을 둔 과학적 접근 및 주관적인 평가가 아니라 국제적 수준에서 고안된 방법론이다. 이는 피해자가 받은 방사선 노출이 방사선 유발 질병의 위험을 어느 정도 증가시켰는지 평가하는 것으로, 전리방사선 노출로 인한 위험이 너무 낮아 이로 인한 발병 가능성이 없다고 판단되는

8) 핵실험 피해를 입은 피해자들이 인과관계를 입증하는데 어려움이 있다. 전리 방사선 노출은 신체에 흔적을 남기지 않기 때문에 인과관계 추정이 없는 경우 피해자는 보상을 받을 수 없다. 핵실험이 방사선과 연관이 있다고 보여도 전리 방사선 노출에 대한 모니터링을 피해자가 증명하는 것은 불가능하다. 따라서 피해자는 자신의 질병과 전리 방사선 노출 사이에 확실한 인과관계를 확립할 수 없기 때문에 피해자들의 보상청구는 대부분 거부당한다. 따라서 보상을 촉진하고 인과관계의 증명을 위해 2010년 1월 5일 법에 따른 특별보상체제가 마련되었다(2010년 1월 5일 법 제1조).

그리고 보상조건을 충족하기 위해 피해자는 다음을 증명해야 한다(2010년 1월 5일 법 제5조).

- 테크레에서 명시한 방사선 유발로 얻어지는 21가지 병리 중 하나의 질병을 갖는 경우

- 핵실험이 있었던 당시 알제리 및 폴리네시아 지역에 거주 또는 체류한 적이 있는 경우

이러한 두 조건이 충족되면 피해자는 질병과 핵실험 사이의 입증책임에서 면제되는 인과관계의 추정의 혜택을 받는다.

9) M. A.는 2010년 1월 5일 법 제2조에서 규정하는 장소와 시간 동안 머물렀음이 확인되고 그가 앓았던 병리는 「프랑스 핵실험 피해자 인정 및 보상에 관한 2014년 9월 15일 테크레」 목록에 있다. 따라서 M. A.는 프랑스 핵실험으로 인한 방사선 노출과 질병 사이의 인과관계 추정을 받는다. [2010년 1월 5일 법 제2조]

방사선 노출로 고통 받은 사람은 다음의 장소에 거주했거나 체재했어야 한다.

1° 1960년 2월 13일부터 1967년 12월 31일 사이에 사하라 군사 실험 센터, 또는 1961년 11월 7일에서 1967년 12월 31일 사이에 오아시스 군사 실험 센터 혹은 이들 센터의 주변 지역

2° 1966년 7월 2일과 1998년 12월 31일 사이 프랑스령 폴리네시아

국사원의 테크레는 1°에서 언급한 구역의 범위를 정한다.

10) CIVEN은 귀속위험에 따른 질병 발병 확률이 1% 미만인 경우를 “무시할 수 있는 위험”에 해당하는 것으로 보았다. Rapport d'activit 2020, Comite d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, 2020, p.3.

경우에는 인과관계의 추정을 반복할 수 있다. 반대로 이러한 위험이 무시할 수 있는 수준을 넘는 경우 피해자는 방사선 노출과 질병 사이에 인과관계가 있는 것으로 추정되며 보상을 받을 수 있다.

해외에서의 진정한 평등과 사회경제적 기타 규정의 계획에 관한 2017년 2월 28일 법률 제2017-256호(Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, 이하 '2017년 2월 28일 법률'이라 한다)는 2010년 1월 5일 법률 제4조의 "무시할 수 있는 위험(risque négligeable)" 부분을 삭제하였다. 즉, 핵실험에 기인한 위험이 종전 규정의 '무시할 수 있는 위험'에 해당하는 정도라 하더라도 인과관계의 추정을 반복할 수 없도록 한 것이다. 국사원의 확립된 판례에 따르면, 이 추정의 반복은 행정기관이 그 사람의 병리가 핵실험으로 인한 방사선 노출과 무관한 다른 원인에 의한 것임을, 특히 방사선에 어떠한 노출도 되지 않았음을 입증한 경우에만 가능하였다.

2018년 12월 28일 법률 제232조는 2010년 1월 5일 법률 제4조를 피해자의 이온화 방사선 연간 노출량이 법률로 정한 위험 수위(선량한도) 이하였음이 입증된 경우 인과관계 추정을 반복할 수 있도록 개정하였다.<sup>11)</sup> 국사원은 2020년 1월 27일 결정에서 이 개정 조항은 2018년 12월 28일 법률 발효일 이후 제기된 보상청구에만 적용될 수 있다고 판결하였다.

심판대상조항은 2018년 12월 28일 법률 제232조 규정이 과거 결정의 기판력을 해하지 않을 것을 조건으로, 발효일 이전에 제기된 청구에 적용할 수 있다고 규정하였다.

---

11) 2018년 12월 28일 법률 제232조에 의하면, 피해자의 병리유형 및 시공간적 조건이 부합하는 경우 피해자가 프랑스 핵실험으로 인한 연간 전리방사선량이 인과관계의 추정치보다 낮다는 것이 확인되지 않는 경우에만 피해자는 인과관계의 추정에 따른 혜택을 받는다. 즉, 2017년 2월 28일 법률에 의하면 피해자가 특정 기간·지역에 거주한 경우 핵실험으로 인한 방사선 노출과 질병 발생 사이의 인과관계가 추정되었는데, 2018년 12월 28일 법률 제232조는 노출된 방사선 연간 투여량이 임계치 이하인 경우 그 추정을 반복할 수 있다고 규정함으로써 종전보다 피해자에게 불리하게 개정되었다.

입법자는 이 규정들을 채택함으로써 2020년 1월 27일 국사원 결정과 반대로 2018년 12월 28일 법률의 개정 조항을 동 법률 발효 전에 제기된 보상 청구에 소급적용하는 것을 인정하였다.

그러나 첫째, 이 개정 조항의 적용은 행정부가 법률로 규정된 조건을 충족한 사람들이 혜택을 받는 사항과 관련한 인과관계 추정을 번복할 가능성을 확장함으로써 보상청구가 덜 유리한 보상제도에 따르도록 한다. 둘째, 보상청구의 제출일에 상관없이 보상청구 전체에 동일한 제도를 적용하려는 입법자의 의도는 2018년 12월 28일 법률 발효일 전 행정절차 또는 소송절차가 시작된 사람들의 권리 침해를 정당화하는 필수불가결한 공익을 구성하지 않는다.

그러므로 심판대상조항은 1789년 선언의 제16조의 요청에 위배된다. 다른 청구이유를 심사할 필요 없이, 심판대상조항은 헌법에 위반된다고 선언되어야 한다.

헌법 제62조 제2항에 따르면, “제61-1조에 따라 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소 결정의 공포 시 또는 헌법재판소의 결정에 따라 정해지는 장래의 시기부터 폐지된다. 헌법재판소는 해당 법률규정이 발생시킨 영향들이 재검토될 수 있는 조건과 한계를 정한다.” 원칙적으로, 위헌선언은 위헌성 선결문제 당사자에게 이익이 되어야 하며, 헌법에 위반된다고 선언된 조항은 헌법재판소 결정이 공포된 날로부터 계쟁 중인 사건에 적용될 수 없다. 그러나 헌법 제62조는 헌법재판소에게 위헌 선언된 조항의 폐지 날짜를 정하고 해당 기간 동안 그 효력을 연기할 권한과 당해 조항이 발생시키는 영향을 재검토할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또한 헌법 제62조는 헌법재판소에 위헌 선언된 조항을 이유로 한 국가배상책임을 면하게 하거나 국가배상책임

에 대한 특별한 조건 또는 제한을 정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

[패러그래프 15] 이 사건의 경우, 위헌선언의 효력을 유예할 만한 어떠한 이유도 없다. 따라서 본 결정 선고일로부터 위헌선언의 효력은 발생한다.

#### IV. 결정의 의의

핵보유국인 프랑스는 2010년 1월 5일 법률을 통하여 정해진 기간, 특정 지역 내에 거주 또는 체류한 때에는 “질병의 성격 및 핵실험에 기인한 리스크 노출 조건에 비추어 무시할 수 있는 것이 아닌 한” 프랑스 핵실험으로 인한 이온화 방사선 노출과 그의 질병 발병 사이의 인과관계를 추정한다고 규정하였다. 핵실험과 피해 사이의 인과관계를 추정하여 이온화 방사선 노출과 관련된 특정 방사선 유발 질병으로 고통받는 모든 사람에게 국가가 손해를 보상하도록 입증책임을 완화한 것이다.

이러한 인과관계의 추정은 2018년 관련 규정의 개정 전까지는 국사원 판례에 따라 그 사람의 병리가 핵실험으로 인한 방사선 노출이 아닌 다른 원인에 의한 것, 특히 방사선에 어떠한 노출도 되지 않았다는 것을 행정기관이 입증한 경우에만 반복될 수 있었으나, 2018년 12월 28일 법률 제232조는 만약 피해자의 이온화 방사선 연간 노출량이 법률로 정한 선량한도 이하였음이 입증된 경우, 인과관계 추정을 반복할 수 있도록 함으로써 종전 제도에 비하여 피해자들에게 불리하게 개정되었다.

이 결정에서 헌법재판소는 인과관계 추정의 반복에 관하여 당사자에게 불리하게 개정된 2018년 12월 28일 법률 제232조를 소급적용할 수 있도록 한 심판대상조항이 헌법에 위반된다고 선언하였다.

우리나라는 핵실험은 아니지만, 원자로의 운전 등으로 인한 손해에 대하여 「원자력 손해배상법」 제3조에서 ‘무과실 책임 및 책임의 집중 등’이라는 표제 하에 해당 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다고 규정하



고 있다. 또한 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 ‘환경오염의 피해에 대한 무과실책임’을 규정하고, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제9조는 인과관계의 추정이라는 표제 하에 “시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다.”고 규정하고 있다. 그러나 2012년 시작된 월성 원전 주변 갑상샘암 발병 피해 소송에서 1심 법원은 “방출된 방사선량이 정부가 규정한 연간 유효선량 한도에 미치지 못하더라도 이는 최소한도의 기준일 뿐 절대적 안전을 담보할 수 있는 수치를 나타내는 것이라고 단정할 수 없다”고 밝히면서 한국수력원자력의 책임을 인정하였으나, 항소심과 상고심 법원은 원고 측 증거와 현재까지의 국내외 관련 연구 결과만으로 피고에게 원자력손해배상법, 민법 등에 근거한 손해배상책임이 있다고 보기 어렵다며 원고 모두의 청구를 기각했다.

그 밖에도 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」 제5조도 가습기살균제에 노출된 사실과 가습기살균제 노출 이후 질환이 발생하였거나 기존 질환이 악화되었다는 사실 그리고 대통령령으로 정하는 조사·연구에 따라 제1호의 가습기살균제 노출과 제2호의 질환 간에 역학적 상관관계가 있음이 확인된 사실이 모두 증명된 경우에는 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다고 규정함으로써 가습기살균제 피해에 대한 입증책임을 완화하고 있다.

이와 같이 우리나라는 환경, 의료, 산업재해 등의 분야에서 인과관계 추정에 관하여 규정하거나 판례<sup>12)</sup>를 통하여 인과관계의 입증책임을 완화하고 있다. 추후 인과관계 추정의 범위를 조정하거나 인과관계 추정의 번복 사유를 새로이 규정할 경우, 이 결정에서와 마찬가지로 불리한 제도의 소급적용 문제가 제기될 수 있다는 점에서 이 결정의 의의를 찾을 수 있다.

---

12) 대법원 1995. 2. 10. 선고 93다52402 판결.