

안전권 보장을 위한 해외 선진국의 화학물질관리 및 사고 대응 법제 연구

김 중 길*

I. 들어가며

현대 사회에서 화학물질은 우리 일상생활에 다양한 형태로 상존하고 있어서 빈번하게 그리고 매우 광범위하게 사용되고 있기 때문에 피할 수 없는 관계에 있다. 그로 인해 화학물질사고에 대한 국민적 관심 증대, 신규화학물질의 시장 진입 증가 등으로 화학물질의 안전한 관리에 대한 근본적인 검토가 지속적으로 요청되었고, 현재도 그러하다.

특히 2011년 가습기 살균제 사고, 2012년 구미 불산가스 사고라는 대규모 화학사고 재난 이후 화학물질로부터 시민들의 안전권 보장, 화학물질의 체계적 관리 등이 중요하게 인식되면서 우리나라는 2013년 「화학물질관리법」을 전면 개정하였고, 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」을 제정하여 2015년부터 시행하고 있다. 이러한 법적 개선에도 불구하고 크고 작은 화학사고로 인명 및 재산피해가 지속적으로 발생하고 있고,¹⁾ 이러한 상황에서 화학사고에 보다 적절한 대응을 하기 위해 관련 법률의 재검토가 요청된다. 다른 한편으로는 화학물질관리에 대한 과도한 규제에 대해서도 법적 개선이 필요하다는 요구가 높은 것이 현실이다.²⁾

* 한국연구재단 인문사회학술연구교수(A), 법학박사(Dr.jur.).

1) 화학물질관리법이 전진적으로 정착되면서 2016년 78건, 2017년 87건, 2018년 66건, 2019년 57건으로 화학사고는 지속적으로 줄어들고 있는 추세이다. “화평법·화관법 5년전체 사고 줄었지만... 최근 부주의 사고 급증”, 전자신문 2020년 9월 13일자, <https://www.etnews.com/20200911000116>(최종검색일: 2020년 11월 28일, 이하 각주의 각 링크별 최종검색일은 모두 동일함) 참조.

이와 같은 사전배경에서 본 글에서는 화학물질관리 및 사고 대응에서 발전된 모습을 나타내고 있는 해외 선진국의 법제를 검토하기로 한다. 즉 영국, 프랑스, 미국의 화학물질관리 및 사고 대응 관련 법률을 살펴보고, 결론에 같음하여 우리나라의 화학물질관리 및 사고 대응 법제에 요구되는 시사점을 얻고자 한다.

II. 영국의 화학물질관리 및 사고 대응 관련 규칙 및 법률

1. 화학물질관리 관련 제 규칙

(1) 개관

성문법률 체계를 갖고 있지 않은 영국은 행정위임입법(Statutory Instruments) 및 행정위임규칙(Statutory Rules)의 규범 형태로 화학물질관리와 관련하여 규정하고 있다. 예를 들어 「살생물제품 규칙」, 「살충제관리 규칙」, 「세정제 규칙」, 「화학물질분류·표기·포장 규칙」, 「위험화학물질수출·입 규칙」 등으로 구성되어 있다. 아래에서는 차례로 제반 규칙들의 내용을 검토하기로 한다.

2) 2020년 11월 27일 대한화학회·한국화학공학회·한국고분자학회·한국공업화학회·한국화학관련학회연합회 5개 단체는 과도한 화학물질 규제와 관련하여 비판을 하면서 화학물질 관련 법률의 개정을 요구한 바 있다. “학자·전문가까지 전면 개정 요구하는 화평법과 화관법”, 매일경제 2020년 11월 28일자, <https://www.mk.co.kr/opinion/editorial/view/2020/11/1224424/> 참조; “국내 화학학술단체들 ‘현실 무시한 화학물질 관리법, 산업 발전 장애물’”, 동아사이언스 2020년 11월 26일자, <http://dongascience.donga.com/news.php?idx=41849> 참조.

〈표 1〉 영국 화학물질관리 관련 규칙

규칙명	제(개정) 연도	규범 유형
살생물제품(집행) 규칙 (The Biocidal Products and Chemicals (Appointment of Authorities and Enforcement) Regulations 2013)	2013 No. 1506	영국 행정위임입법
살생물제품(집행) 규칙(북아일랜드) (The Biocidal Products and Chemicals (Appointment of Authorities and Enforcement) Regulations (Northern Ireland) 2013)	2013 No. 206	북아일랜드 행정위임규칙
살생물제품 규칙 2010 (The Biocidal Products (Amendment) Regulations 2010)	2010 No. 745	영국 행정위임입법
살생물제품 규칙(북아일랜드) 2010 (The Biocidal Products (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2010)	2010 No. 163	북아일랜드 행정위임규칙
살충제관리 규칙 (The Control of Pesticides (Amendment) Regulations 1997)	1997 No. 188	영국 행정위임입법
살충제관리 규칙(북아일랜드) (The Control of Pesticides (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1997)	1997 No. 469	북아일랜드 행정위임규칙
세정제 규칙 2016 (The Detergents (Amendment) Regulations 2016)	2016 No. 1165	영국 행정위임입법
세정제 규칙 2013 (The Detergents (Amendment) Regulations 2013)	2013 No. 1244	영국 행정위임입법
화학물질분류·표기·포장 규칙 (The Classification, Labelling and Packaging of Chemicals (Amendments to Secondary Legislation) Regulations 2015)	2015 No. 21	영국 행정위임입법
화학물질분류·표기·포장 규칙(북아일랜드) (The Classification, Labelling and Packaging of Chemicals (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 2015)	2015. No. 265	북아일랜드 행정위임규칙

위험화학물질수출·입 규칙 (The Export and Import of Dangerous Chemicals Regulations 2008)	2008 No. 2108	영국 행정위임입법
신화학물질관리제도집행 규칙 2014 (The REACH Enforcement (Amendment) Regulations 2014)	2014 No. 2882	영국 행정위임입법
신화학물질관리제도집행 규칙 2008 (The REACH Enforcement (Amendment) Regulations 2008)	2008 No. 2852	영국 행정위임입법
신화학물질관리제도 규칙 2007 (The REACH (Appointment of Competent Authorities) Regulations 2007)	2007 No. 1742	영국 행정위임입법

(2) 살생물제품 규칙

「살생물제품 규칙」(Biocidal Products Regulation, BPR)³⁾의 주요 내용은 다음과 같다. 살생물제품은 화학적 또는 생물학적 방법으로 바이러스, 박테리아, 세균, 벌레 등과 같은 해충이나 쓸모없는 생물체를 관리하는 것이다. 이와 관련된 다양한 산업의 근로자나 일반 대중이 작업장이나 레저, 가정, 원예용 등으로 사용하고 있으며 살균제(소독제), 목재방부제, 방충제 등이 대표적이다.

따라서 살생물제를 포함한 제품이 인간, 환경, 동물에게 위해하지 않도록 보장하는 안전장치가 중요하다고 할 수 있다. 영국에서 살생물제를 관할하는 당국인 보건안전청(Health and Safe Executive, HSE)⁴⁾은 살생물제품과 살생

3) The Biocidal Products and Chemicals (Appointment of Authorities and Enforcement) Regulations 2013, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/1506/contents/made> 참조.

4) 보건안전청(HSE)은 영국에서 산업(work)과 관련된 보건 및 안전의 국가규제기관이다. 또한 화학물질의 규제를 총괄하는 기관으로 유럽연합 REACH 규칙을 집행하는 주무관청이다. 화학물질의 규제기관으로서 보건안전청의 주요 임무는 권고·정보·가이드라인 제공, 주요 유해산업에서 인허가규제, 조사·수사 집행, 위해를 예방하는 공식 법집행 및 REACH 집행활동(전술한 집행기관의 권한 및 처벌 규정 참조) 등이다. 여기서 조사(inspections)는 작업활동 동 표면조사, 문서평가, 위기관리체크, 규정위반확인, 사건조사, 부상·질병·사고의 보고

물질의 안전성을 평가하는 두 가지 규칙, 즉 살생물제품 규칙(BPR)과 아래에서 살펴볼 살충제관리 규칙(Control of Pesticides Regulation, COPR)을 운영하고 있다.

그러나 동규칙은 2013년 9월 1일부터 영국의 「살생물제품 지침」(Biocidal Products Directive 98/8EEC(the BPD))과 함께 「유럽연합 살생물제 규칙」(EU Biocides Regulation)⁵⁾으로 대체되었다. 유럽연합 살생물제 규칙은 살균제, 해충관리제품, 보존제 등 매우 다양한 제품을 관할한다.

(3) 살충제관리 규칙

「살충제⁶⁾관리 규칙」(Control of Pesticides Regulation, COPR)⁷⁾은 살생물제품 규칙(BPR)에서 규제되지 않는 다양한 해충관리제품을 포괄하는 더 오래된 영국의 국가계획이다. 이러한 제품에는 목재방부제, 공중위생용 살충제, 쥐약, 방충제 등이 있으며⁸⁾, 영국에서 현재 살충제관리 규칙(COPR)이 적용되는 제품들은 점차 살생물제품 규칙(BPR)으로 이동하는 추세이다.

규제기관으로서 보건안전청(HSE)은 살충제관리 규칙(COPR) 계획에 따라 위에서 열거한 제품들(일반적으로 비농업용 살충제품)의 관리에 책임을 지고 있다. 따라서 이 제품들은 살충제관리 규칙(COPR 1986, 1997년 수정, 위의 표 참조)에 따라 보건안전청의 허가를 받은 후에 영국 내에서 광고, 판매, 공급, 저장, 사용될 수 있다. 또한 동규칙에 따라 보건안전청 및 지방관청 조사

등을 말하고, 수사(investigations)는 증거수집·사실확인, 사고원인확인, 규정위반확인, 집행 조치검토 등을 의미한다. 보건안전청의 집행(enforcement) 활동에서 집행 유형은 정보제공 및 대면·서면 권고, 의무자에게 통지문발행, 인허가 취소, 고소 등이 있다.

5) Regulation (EU) no 528/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products.

6) 여기서 pesticides는 일반적으로 살충제, 살균제, 살서제 등을 말한다.

7) The Control of Pesticides (Amendment) Regulations 1997, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1997/188/contents/made> 참조.

8) 전체 제품 목록은 <http://hse.gov.uk/biocides/copr/copr.htm>에서 찾아볼 수 있다.

관 등은 조사권을 가지고 있다.

(4) 세정제 규칙

「세정제 규칙」(Detergents Regulations)은 크게 두 가지로 유럽연합의 규칙과 영국 국내 규칙으로 구분할 수 있다. 첫째, 2005년 10월 8일부터 효력을 가지는 「유럽공동체(EC)의 세정제에 관한 규칙」(Regulation 648/2004)⁹⁾의 집행이다. 동규칙은 영국 국내 입법이 없어도 되며, EU 전역에 직접 적용(directly applicable)되고 있다.

동규칙(EC Regulation No 648/2004)에서 세정제(detergents)는 “세탁용이나 청소용으로 비누 및(또는) 계면활성제(surfactants)를 포함하는 물질”로 정의된다. “세정제는 액체, 분말, 풀, 막대, 고형물(cake), 틀로 만든 것(moulded piece) 등 다양한 형태일 수 있으며 가정용 또는 산업용으로 시판·사용되는 것을 말한다”.

동규칙의 목표는 유럽연합 시장에서 자유로운 세정제 이동 촉진, 기존 세정제 규칙 개정, 환경보호증진, 소비자에게 구체적 정보 제공 등이다. 동규칙이 부과하는 것은 다음과 같다. 세정제 성분의 미생물분해(biodegradability)에 대한 더 엄격한 이중 테스트 제도, 모든 계면활성제를 포함하여 기존보다 더 넓은 범위를 포괄하는 입법, 제조자에게 더 엄격한 표기 조건(labeling requirements) 부과, 제조자에게 알레르기 치료 등 의료용 목적의 구성성분표(ingredients datasheets) 작성 요구 등이다¹⁰⁾.

다음으로 세정제에 대한 영국의 국내 규칙(Detergents Regulation 2010 SI740)이다. 영국 국내 규칙은 국내세탁청소제품(DLCPs)에 무기인산염(inorganic phosphates) 사용을 금하고 있으며, 유럽공동체(EC)의 세정제에 관한 규칙의 위반 및 불이행에 대

9) Regulation (EC) No 648/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on detergents.

10) 새로운 유럽연합 규칙(EU Regulation No 259/2012)에서는 세탁용 및 식기세척용 세정제에서 인산(phosphates)을 제한하고 있다.

한 형벌을 포함하여 강제 조치 등을 집행하고 있다. 2015년 1월 1일 이래로 무기인산 염의 무게가 0.4%를 초과하는 국내세탁청소제품의 시판을 금지하고 있다.

(5) 화학물질분류·표기·포장 규칙

「화학물질 및 합성물의 분류·표기·포장 규칙」(CLP Regulation, Classification, Labelling and Packaging Regulation of Substances and Mixtures)¹¹⁾의 주요 내용은 다음과 같다. 영국을 포함한 모든 「유럽연합 국가에서 화학물질 및 합성물에 대한 분류·표기·포장 규칙」(European Regulation (EC) No 1272/2008)이 2009년 1월 20일부터 발효되었는데 보통 ‘CLP 규칙’으로 알려져 있다. CLP 규칙은 국제연합(UN)의 화학물질의 분류 및 표기에 관한 세계조화시스템(UN’ Globally Harmonised System on the classification and labelling of chemicals, GHS)을 채택하였다. 국제연합의 세계조화시스템(GHS)이 법률보다는 자발적 협정이기 때문에 각국의 적합한 법적 메커니즘을 통해 채택되어야만 했다. 이것이 유럽연합의 CLP 규칙이 등장한 이유라고 할 수 있다.

인간이나 환경에 위해를 가할 수 있는 화학물질의 잠재성을 아는 것이 화학물질을 안전하게 공급·사용·처리하기 위해 설계된 화학물질 입법의 핵심이다. 화학물질이 위해를 가하는 방식을 확인하는 과정을 ‘분류’(classification)라고 부른다. 화학물질의 ‘분류’는 위해(예: 암·폭발·염증 유발)를 가할 수 있는지 여부에 대한 과학적 평가이다. 분류는 리스크(risk)를 통제하는 것이 아니라 내적 유해요소(hazards)를 확인하는 것이며, 위험 통제의 의사결정에 필요한 정보를 수집하는 것이다. 이러한 분류를 통하여 화학물질은 안전하게 제조·운반·사용·처리될 수 있다. 중요한 것은 화학물질의 톤수, 부피, 양 등에 관계없이 ‘분류’되어야 한다는 것이다.

화학물질을 분류한 후에 일부 화학물질에 대하여 취급주의 표시가 필요할

11) The Classification, Labelling and Packaging of Chemicals (Amendments to Secondary Legislation) Regulations 2015, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2015/21/made> 참조.

것이다. 표기(labels)는 더 유해한 화학물질을 확인하는데 도움을 줄 수 있으며 어떤 유해성이 있는지 어떻게 피해야 하는지 알려준다. 유해 표기는 특정 심볼(symbol)로 구성되어 있고, 그림과 문구는 법으로 지정¹²⁾되어 있으며 공급자는 이를 준수해야 한다.

화학물질의 분류·표기·포장에 관한 기존 입법은 유럽연합 수준으로 개정되었고, 2015년부터 영국을 포함한 모든 유럽연합 국가에 직접 적용되고 있다. 화학물질을 표기할 때 준수해야 하는 규칙은 보통 9가지 위험 그림문자(hazard pictograms)가 사용되고 있다.

대부분의 산업용 화학물질은 CLP 규칙 대상이지만 더 전문화된 직무와 관련된 일부 화학물질은 다른 법률에 의해 규제되고 있다. CLP 규칙 대상이 아닌 화학물질은 방사능 물질, 세관 감독 하의 물질, 비격리 중간체(intermediaries), 시판되지 않으며 통제된 조건에서만 사용되는 과학연구개발용의 화학물질, 폐기물 등이 있다. 최종 사용자용으로 최종 상태에 있는 다음의 화학물질도 CLP 규칙 대상이 아니다. 의약품, 의료 장치, 동물약품, 화장품, 식품, 식품재료(식품첨가물, 조미료, 동물용 식품재료) 등이 있다.

(6) 위험화학물질수출·입 규칙

「위험화학물질의 수출·입 규칙」이다. 이것은 유럽내에서 수출·입되는 위험화학물질의 사전통보승인절차(Prior Informed Consent - Export and Import of Dangerous Chemicals from and into Europe, PIC)로 알려져 있다. 1999년 영국은 사전통보승인절차(PIC)에 관한 로테르담협약(Rotterdam Convention)에 서명했는데, 이 협약을 통해 가맹국은 위험화학물질의 국제 교역을 모니터하고 관리할 수 있다.

12) 예를 들어 아래와 같이 “느낌표” 그림에 “인체·오존층 유해” 문구가 있다.

 Health hazard/hazardous to the ozone layer

유럽연합은 「위험(hazardous) 화학물질의 수출입과 관련된 규칙」(Regulation (EU) 649/2012)¹³⁾를 통해 로테르담협약을 집행하고 있으며 동규칙은 1992년 이래 국제화학물질교역에 대한 규제에서 가장 최근에 제정된 것이다. 동규칙은 화학물질의 수출입이나 화학물질이 포함된 물품을 거래하는 유럽연합에 기반을 둔 모든 회사에 적용된다. 동규칙을 통해 위험화학물질을 수입하는 유럽연합 각국은 그 물질이 충족해야 하는 조건을 열거·명시할 수 있다. 동규칙은 위험화학물질의 저장·수송·사용·처리하는 방법에 대한 정보를 공유하고 개도국에게 제공함으로써 인체 및 환경보호를 추구한다. 또한 동규칙은 잔류성유기오염물질(Persistent Organic Pollutants, POPs)에 관한 스톡홀름협약(Stockholm Convention)의 대상인 수출금지 화학물질을 포함한다.

유럽연합 위험화학물질의 수출입과 관련된 규칙은 모든 화학물질의 수출업자, 유럽연합 규칙이나 로테르담협약에서 금지 또는 엄격히 제한하는 화학물질의 수입업자에게 적용된다. 이 규정에서 제외되는 사항은 연구나 분석 목적의 10kg 이하 화학물질, 화학무기, 식품재료, 식품 및 식품첨가물, 유전자변형물질(GMO), 의약품 및 동물의약품, 마약 및 향정신성물질, 방사능물질, 폐기물 등이다.

영국 보건안전청(HSE) 및 북아일랜드 보건안전청(HSENI)¹⁴⁾이 유럽연합의 Regulation (EU) 649/2012 규칙에 대한 영국의 지정국가기관이다. 동규칙은 당사자국이 행정적 규제 기능을 수행할 기관을 지정하도록 했다. 또한 동규칙에 포함된 화학물질의 수출입을 관리할 책임을 부여하고 위반할 경우 제재

13) Regulation (EU) No 1078/2014 of 7 August 2014 amending Annex I to Regulation (EU) No 649/2012 of the European Parliament and of the Council concerning the export and import of hazardous chemicals, OJ L 297, 15.10.2014, pp.1-6.

14) 북아일랜드 보건안전청(The Health and Safety Executive for Northern Ireland)은 북아일랜드 경제부(the Department for the Economy, DfE)가 후원하는 공공기관(non-departmental public body, NDPB)이다. 북아일랜드 보건안전청(HSENI)의 주된 목적은 산업 현장에서 보건 및 안전에 관한 세계적 수준의 성과를 달성하여 지역사회의 전반적인 경제적 수준과 사회적 복지를 향상시키는 것이다. 이 기관의 과업은 산업 활동에서 발생하는 보건·안전에 대한 위험이 효과적으로 관리되도록 보장하는 것이다.

규정을 부여하였다. 살생물제품(기관지정 및 집행) 규칙 2013(The Biocidal Products and Chemicals (Appointment of Authorities and Enforcement) Regulation 2013)¹⁵⁾에서 영국의 국가지정기관으로 보건안전청(HSE)을 지정하였다. 영국에서 사전통보승인절차협약(PIC)의 실무적인 집행은 보건안전청, 세입관세청(HM Revenue and Customs, HMRC), 영국국경청(UK Border Agency, UKBA)이 공동으로 수행하고 있다.

(7) 신화학물질관리제도(REACH) 규칙

2000년대 중반 유럽연합이 도입한 신화학물질관리제도 관련 규칙(REACH Regulations)¹⁶⁾에서 영국의 자국내 REACH 관련 규칙은 「REACH Enforcement Regulations 2008」이 대표적이다.¹⁷⁾ REACH는 화학물질의 제조, 수입, 공급, 사용과 관련된 다수의 의무를 부과하고 있다. REACH 규칙은 기존 지역사회사업장 및 환경보호법에 대하여 ‘손상’(prejudice) 없이 적용되어야 한다. 따라서 REACH 규칙은 영국 내 다른 제도와 양립할 수 있어야 한다. 하나의 제도를 준수하는 것이 다른 제도의 위반을 면제해서는 안 된다.

15) The Biocidal Products and Chemicals (Appointment of Authorities and Enforcement) Regulation 2013, http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/1506/pdfs/uksi_20131506_en.pdf 참조.

16) REGULATION (EC) No 1907/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC.

17) 유럽연합의 신화학물질관리제도(REACH)에 관한 보다 자세한 내용은 탁영남, “유해화학물질로부터 안전할 권리 확보를 위한 법제 및 체계 연구 - 독일의 화학물질관리 검토를 중심으로 -”, 「인권이론과 실천」 제26호, 영남대학교 법학연구소 인권교육연구센터, 2019, 88면 이하 참조.

2. 화학사고 대응 관련 법률

(1) 시민비상대비법 2004

영국에서는 중대한 화학사고를 인적재난으로 살피고 있다. 영국의 위기관리체계는 ‘시민보호’(Civil Protection)라는 대명제 하에 민방위를 포함하여 재난재해·테러상황·사회기반시설 마비행위 등을 포함하는 포괄적 안보개념 체제로의 변화로 전개되었다. 이에 기본적으로 국가위기관리법에 해당하는 「시민비상대비법 2004」(Civil Contingencies Act 2004, CCA)가 적용될 수 있다.¹⁸⁾ 동법은 총 3부(part)로 구성되어 있다. 제1부는 비상대응 및 비상대비와 관련하여 지방 차원에서의 시민보호와 관련된 범조항을 포함하고 있고, 제2부에서는 1920년 긴급권(비상대응권)에 관한 법률을 개정하여 긴급권을 규정하고 있으며, 제3부에서는 법률개정, 효력범위, 재정 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

시민비상대비법 2004(CCA)에서는 지역 대비 및 대응 체계를 마련하여 국가적 차원의 관리체계의 근간으로 삼았다. 영국에서 위기관리는 전통적으로 지방자치단체, 지역경찰, 소방, 구급서비스, 지역의 보건당국 등 지역사회 위기대응기관들이 상호 협력하여 이루어졌고, 중앙정부는 직접적인 개입 내지 통제가 없었다.¹⁹⁾ 이러한 상황들을 반영하여 법률 규정에 담았다.

동법에서는 우선적으로는 국가적 규모의 재난 및 위기상황이 발생한 경우 지방정부가 따라야 하는 사항과 책임들을 규정하였다. 상술한 바와 같이 원칙적으로 지방정부가 1차적 재난대응과 위기관리를 담당하여 수행하기 때문이다. 여기에 29개의 위기 상황을 구별하여 각각 주무부처를 명시하고 있다. 중앙정부의 위기관리 조직인 내각부 브리핑룸(Cabinet Office Briefing Room, COBRA)의 설치 및 운영, 법적 권한과 관련하여서도 규정하였다.²⁰⁾

18) 「시민비상대비법 2004」의 전문은 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf 참조.

19) 국민안전처, 「안전 및 재난 관련 법체계의 합리화 및 개선방안에 관한 연구」, 2014, 83면 이하.

그리고 중앙정부가 국가적 규모의 재난에 개입하기 위한 법적 근거는 1920년에 최초로 마련한 「긴급권법」(The Emergency Powers Act, 1920)이 있으며, 이후 이 법률을 수정·보완하여 전쟁 및 테러를 비롯하여 내란, 초대형 자연재해, 경제공황 등의 국가적 차원의 재난이 발생한 경우에 중앙정부가 국회를 거치는 일련의 절차 없이, 일시적으로 각 재난상황에 필요한 법률을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.²¹⁾

(2) 산업안전보건법

또한 영국에서는 인적사고 예방을 위한 대대적인 법률개정 작업의 결과, 1974년도에 「산업안전보건법」(The Health and Safety at Work etc. Act)을 마련하였으며, 오늘날 영국의 안전보건 법령은 동법과 동법을 집행하는 보건안전청(the Health and Safety Executive, HSE)를 중심으로 하고 있다. 화학사고와 같은 중대한 산업사고 예방을 위한 재난사고 예방도 보건안전청(HSE)에서 관할하고 있다.²²⁾

Ⅲ. 프랑스의 화학물질관리 및 사고 대응 관련 법률

1. 화학물질관리 관련 법률

프랑스 역시 앞서 살펴본 영국과 같이 유럽연합(EU)의 화학물질관리에 관한 규정이 프랑스 국내에 직접적으로 적용된다. 따라서 EU 차원의 기구인 유럽화학물질청(ECHA)이 1차적 집행기관으로서 역할을 담당하고 있다. 그

20) 전영실 외 15인, 「국민안전 보장을 위한 행사정책 실효성 검증 및 효율성 제고 방안 연구 (I-하)」, 연구총서 16-B-09, 한국형사정책연구원, 2016, 363면 이하.

21) 전영실 외 15인, 앞의 책, 363면 이하.

22) 전영실 외 15인, 앞의 책, 373면 이하.

러나 REACH 집행과 관련한 통제권 및 관할권은 프랑스의 관련 행정청이 담당하게 된다. 또한 프랑스에서도 화학제품의 분류는 CLP 규칙²³⁾에 따라 2009년 아레떼(arrêté)²⁴⁾가 제정됨으로서 화학제품의 분류에 관한 유럽차원의 규정이 적용되었으며, 살생물질 제품(produits biocides)의 시판 및 이용에 관한 규정²⁵⁾ 또한 프랑스에 적용되었다.

(1) 환경법전

프랑스에서는 1977년 7월 12일 「화학제품의 통제에 관한 법률」²⁶⁾이 제정되면서 본격적으로 화학물질 규제에 대한 입법적 통제가 시작되었다고 할 수 있다.²⁷⁾ 동법의 목적은 ‘화학물질과 그 조합물(substances et préparations chimiques)에서 야기될 수 있는 위험으로부터 사람과 건강을 보호하는 것이었다. 이후 1977년 법률은 유럽연합의 1979년 지침에 따라 그 개정의 필요성으로 인하여 1982년 개정되었다.

2006년 12월 18일 화학물질의 등록, 평가, 허가 및 유럽화학물질청(ECHA)의 설치를 내용으로 하는 REACH가 제정되어 전 EU 차원에서 화학물질에 관한 규정이 제정되면서 이에 대응하기 위한 프랑스의 입법으로 2009년 2월 26일자 오르도낭스(ordonnance) 제2009-229호²⁸⁾와 2010년 2월 17일자 데크

23) Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16/12/08 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006.

24) 아레떼(arrêté)는 집행기관이 제정한 명령 또는 규칙의 총칭하는 형식을 말한다. Arrêté du 7 décembre 2009 relatif à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances et des préparations dangereuses.

25) Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

26) Loi n° 77-771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques.

27) 오승규, “프랑스의 화학물질 규제”, 「외법논집」 제41권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2017, 170면 이하 참조.

28) 오르도낭스(ordonnance)는 법률과 행정입법의 중간에 있는 법규범을 말한다. Ordonnance

레(Décret) 제2010-150호²⁹⁾가 마련되었다. 이러한 규정들로 인하여 프랑스의 국내법으로 화학물질에 대한 통제와 재제가 가능하게 되었으며, 이후 화학물질과 살생물질에 관한 규정들은 「환경법전」(Code de l'environnement)에 편입되어 있다.

프랑스 환경법전의 체계는 아래 <표 2>와 같으며 화학물질관리와 관련하여서는 제5편(Livre)의 제2장(Titre)에서 다루고 있다.

<표 2> 프랑스 환경법의 주요 체계

편제	내용
제1편	공통규정
제2편	물리적 환경
제3편	자연환경
제4편	자연유산
제5편	오염, 리스크, 공해의 예방
제1장	환경보호를 위해 분류된 시설
제2장	화학물질, 나노입자상태의 화학물질 및 살생물질
제1절	화학물질의 통제
제2절	살생물질의 시장통제와 살생물질의 시장에 관한 허가
제3절	나노입자상태의 물질 배출로 인한 보건과 환경에 대한 위험예방
제3장	유전자조작기관
제4장	폐기물
제5장	특정한 공사 또는 시설에 관한 특별규정
제6장	자연적인 위협의 예방
제7장	소음공해의 예방
제8장	일상적 생활의 보호
제9장	원자력 안전과 원자력시설
제6편	뉴칼레도니아, 폴리네시아 (...) 등에 적용가능한 규정

n° 2009-229 du 26 février 2009 prise pour l'application de l'article 12 de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.
 29) 테크레(Décret)는 대통령 또는 수상이 발동하는 명령을 말한다. Décret n° 2010-150 du 17 février 2010 relatif au contrôle des produits chimiques et biocides.

동법전 제L.521-5조부터 제L.521-11조까지를 통해 모든 화학물질에 적용되는 규정을 명시하고 있는 바, 제품 자체 또는 혼합물, 완제품, 장비에 포함된 물질에 대한 모든 제조자, 수입업자는 해당 물질의 노출과 관련하여 인체 및 환경에 미치는 영향을 인식하고 이에 대한 정보를 발전시켜야 함을 규정하고 있다(제L.521-5조).

이와 더불어 2013년 1월 1일부터 작은 입자를 가지고 있는 화장품, 스포츠용품, 건축자재 등에 사용되고 있는 나노물질에 대한 제조·수입·유통업체로 하여금 나노물질신고사이트에 그 사용여부를 신고하도록 의무화하고 있으며, 이는 2012년 2월 17일 테크레(Décret) 제2002-232호³⁰⁾로 환경법전 제 L.523-4조의 나노물질 신고에 관한 규정의 집행에 따르고 있다.³¹⁾

환경법전 제L.522-1조 이하에서는 살생물질에 관련된 사항을 규정하고 있다. 동조에서 살생물질이라 함은 화학적 또는 생물학적인 방법으로 유해생물을 파괴 또는 무해하게 만드는 하나 이상의 물질을 함유하고 있는 것이며, 해당 살생물질의 종류는 콩세이데따의 테크레(décret en Conseil d'Etat)³²⁾로 규정하도록 위임하고 있다.

(2) 노동법전

프랑스 「노동법전」(Code du travail)에서 화학적 리스크를 총체적으로 인식하여 화학물질의 시장출시에 관한 규정까지 포함하고 있다. 재생산시에 발암물질로서 독성을 갖는 유해화학물질에 대한 특별규정(제R.4412-59조~제R.4412-93조), 석면노출의 위험을 내포하는 작업에 관한 규정 및 특별규정

30) Décret n° 2012-232 du 17 février 2012 relatif à la déclaration annuelle des substances à l'état nanoparticulaire pris en application de l'article L. 523-4 du code de l'environnement.

31) 윤혜선·강지은, “프랑스 REACH 규정 적용에 관한 연구”, 「공법학연구」 제18권 제2호, 한국비교공법학회, 2017, 254면 참조.

32) 국사원으로 일컫기도 하는 콩세이데따(Conseil d'Etat)는 프랑스 최고행정법원을 말한다.

(제R.4412-97조~제4412-148조)등을 노동법전에서 명시하고 있다.

노동법전 제R.4412-61조에 따라 발암물질 및 돌연변이를 유발할 수 있는 물질 또는 독성에 노출될 위험이 있는 업무에 대해서는 고용주는 근로자의 건강에 미치는 위험성을 평가하기 위해 해당 업무의 특성, 정도, 기간을 측정해야 하고, 안전 및 예방에 관한 조치를 취해야 한다. 또한 노동 및 농업에 관한 주무장관은 이러한 평가를 위한 조건의 세부적 사항을 공동으로 규정할 수 있다. 근로자의 건강과 안전을 위협할 수 있는 모든 노출을 위험성 평가에 반영하여야 한다(제R.4412-65조)

〈표 3〉 프랑스 노동법전의 주요 체계

편제	내용
제4부	작업장에서의 보건 및 안전
제1편	일반규정
제2편	사업장에 적용되는 규정
제3편	작업장비와 보호수단
제4편	특정 리스크의 노출예방
제1장	화학적 리스크
제1절	물질 및 혼합물의 시장출시
제2절	화학적 리스크 방지대책
제2장	생물학적 리스크 예방

2. 화학사고 대응 관련 법률

(1) 기술적 및 자연적 리스크의 예방 및 손해배상에 관한 법률

프랑스 정부는 기술적 리스크, 자연적 리스크, 테러위협, 보건 리스크, 사이버 리스크로 구분하여 중대 리스크(risque majeur)라고 규정하고 있다. 기술적 리스크는 신체 및 재산, 환경에 중대한 영향을 미침으로서, 인간의 활동에 관련된 유해물질의 취급, 운송, 보건상의 리스크를 말한다. 이에는 산업 사고, 원자력사고, 광산사고, 댐 붕괴, 위험물질 운송 등을 있으며 프랑스에

서는 화학물질로 인한 사고를 기술적 리스크에 포함시키고 있다.

2001년 9월 21일 뉘르즈 시에 위치한 AZF화학공장 폭발사고 이후, 프랑스는 이러한 사고를 사전에 예방하기 위하여 「기술적 및 자연적 리스크의 예방 및 손해배상에 관한 법률」³³⁾을 2003년 7월 30일에 제정하였으며 「기술적 재난으로 인한 희생자의 보상 및 보험법전 개정에 관한 시행령」³⁴⁾을 마련해 두고 있다.³⁵⁾ 동 법령에 근거하여 국가는 산업시설의 기술적 리스크 예방대책(plan de prévention des risques technologiques, PPRT)을 매 5년마다 수립하며 계획을 실행해야 한다. 따라서 국가의 사무를 처리하는 각 지역의 프레페(préfet)³⁶⁾는 PPRT를 수립하며, 프레페는 지역주민의 공청회와 지역회의의 견해에 따라야 한다. 기술적 재난(catastrophe)상황이라 함은 사고발생으로 인하여 500가구 이상 거주가 불가능한 상태를 말하며 프레페는 기술적 재난 상태를 확인한다. 만약 기술적 재난이 발생한 경우에는 경제, 안전, 환경에 관한 장관의 공동훈령(arrêté conjoint)을 통해 최대 15일 이내에 관보(Journal officiel de la République française)에 표명해야 한다.

(2) 시민안전의 현대화에 관한 법률

이와 더불어 2004년 8월 13일 「시민안전의 현대화에 관한 법률」³⁷⁾이 제정되어 있으며 동법은 기술적, 자연적 리스크에 관한 예방 및 구호조직에 관하여 명시하면서 정보제공, 경고, 재난과 재난 후의 대응, 이동대책 등에 관

33) LOI n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

34) Décret n° 2005-1466 du 28 novembre 2005 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes technologiques et modifiant le code des assurances.

35) 동 법령은 환경법전, 노동법전, 보험법전 등에 편입되어 있다.

36) 지방자치단체의 행정구역 단위인 데빠흐뜨명(département)에 국가기관인 프레팩튀어(préfecture)가 있고, 프레팩튀어의 수장은 프레페(préfet)로서 데빠흐뜨명에서 국가(중앙정부)를 대표하는 사람을 칭한다.

37) LOI n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

한 사항들도 자세히 규정하고 있다. 기술적 위험으로 인한 재난에 관하여 동법의 전문에서 밝히고 있는 바와 같이 국민의 보호는 공권력의 중요한 임무 중의 하나이므로 시민안전은 국민모두의 과업임을 규정하고 있다. 특히 동법 제2조에서는 규정하는 바에 따르면 시민안전(sécurité civile)에 관한 임무는 일차적으로 소방관, 화재진압자원봉사자, 국가사무직종사자, 직업군인에게 있음을 밝히고 있다. 군부대, 국가헌병대(gendarmerie nationale), 국가경찰, 국가·지방자치단체·공적시설법인의 공무원 등은 프랑스 국민을 보호할 의무가 있으며 국가의 계속성을 유지할 의무를 명시하고 있다.

IV. 미국의 화학물질관리 및 사고 대응 관련 법률

1. 화학물질관리 관련 법률

(1) 개관

미국에서 화학물질관리 관련 법률은 「유해물질규제법」과 이를 개정한 「21세기 화학안전법」, 「연방 식품·의약품·화장품법」, 「원자력에너지법」, 「약물관리법」 등을 들 수 있다. 아래에서는 신규 및 기존 화학물질과 직접적으로 관련성이 있는 「유해물질규제법」과 「21세기 화학안전법」을 살펴보고자 한다.

〈표 4〉 미국 화학물질관리 관련 법률과 소관기관

관리대상	법률명	소관기관
신규 및 기존 화학물질	유해물질규제법(Toxic Substances Control Act) 21세기 화학안전법(the Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act)	환경보호청 (EPA)
살충제·살균제·살서제	연방 살충제·살균제·살서제법(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act)	

식품 · 식품첨가물 · 의약(외)품 · 화장품	연방 식품 · 의약품 · 화장품법(Federal Food, Drug and Cosmetic Act)	식품의약국 (FDA)
담배(원료)	가족금연 및 담배규제법(Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act)	
마약류 · 남용관리약물	약물관리법(Controlled Substances Act)	마약단속국 (DEA)
방사성물질	원자력에너지법(Atomic Energy Act)	원자력규제위원회 (NRC)

(2) 유해물질규제법

「유해물질규제법」(Toxic Substances Control Act, TSCA)³⁸⁾은 1972년에 의회에 상정되어 1976년에 제정된 것으로 잠재적 유해제품 및 화학물질사용법을 규정하기 위하여 제조업 및 상업에 이용되는 기존 화학물질과 신규 화학물질을 심사 · 평가하는 것을 목적으로 한다. 그러나 동법은 사후평가제도라는 단점으로 인해 이미 유통되고 있는 상태에서 유해성 발견, 영업비밀 명목으로 환경보호청의 자료요청거부 등 많은 문제점을 야기하였다.³⁹⁾

(3) 21세기 화학안전법

「21세기 화학안전법」(Frank R. Lautenberg Chemical Safety for the 21st Century Act)은 「유해물질규제법」을 개정한 것으로, 화학물질과 관련된 규제체계를 개선하기 위하여 2015년 5월 26일 미국 하원의 에너지상무위원회에 처음 상정되었고, 2016년 6월 22일 오바마 대통령이 서명하여 제정되었다.⁴⁰⁾

38) Toxic Substances Control Act, <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-toxic-substances-control-act> 참조.

39) 강성철, “미국 화학물질 관련 규제현황”, 「국내 · 외 규제 동향지」 2016년 2/4분기, 한국행정연구원, 2016, 24면 이하.

40) 강성철, 앞의 논문, 60면 이하.

전술한 「유해물질규제법」의 문제점을 보완하여 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)⁴¹⁾의 권한을 강화하는 주요 개정사항을 다음과 같이 세 가지로 정리하였다.⁴²⁾

첫째, 기존화학물질에 관한 규제 강화이다. 환경보호청에 약 62,000여종의 기존화학물질에 대한 명확한 기한 등의 법적 권한을 부여하였다. 또한 비용 편익이라는 경제적 측면의 고려보다는 위해성에 초점을 맞춰 화학물질을 평가하고, 환경보호청에 의한 위해성 평가 결과에 따라 합리적이지 않은 위해를 제거할 수 있는 권한을 부여하였다. 둘째, 신규화학물질 관리에 대한 규제 강화이다. 환경보호청에 시장 진입 이전에 신규 및 기존 화학물질의 중요 신규 사용에 대한 확실한 자료를 개발하도록 요구하였다. 또한 화학물질의 방대한 사용을 고려하여 화학물질에 대한 의사결정에 불충분한 정보가 있는지 확인할 수 있는 새로운 정보를 포함해야 한다. 셋째, 건강 및 안전정보 도입에 관한 사항이다. 환경보호청은 기업들에게 화학물질 우선순위화 또는 위해성 평가를 위한 자료를 요구할 수 있는 권한이 있다.

2. 화학사고 대응 관련 법률

미국은 화학사고를 예방하고 사고 이후의 대응을 관리하기 위하여 「청정 대기법」, 「산업안전보건법」, 「비상계획 및 지역사회 알권리 법」 등을 마련하

41) 환경보호청은 미국의 연방수준에서 화학물질, 농약 등을 관리하고 사고 예방 및 대응 기능을 담당하는 기관이다. 환경보호청에서 화학물질을 관리하는 부서는 화학안전 및 환경오염예방본부(Office of Chemical Safety and Pollution Prevention, OCSPP)이다. 이 부서의 주된 임무는 농약(살충, 살균, 살서, 제초제 등)과 유해화학물질의 잠재적 위험으로부터 인간의 건강과 환경을 보호하고 환경오염을 예방하는 것이다. 또한 가정, 학교, 직장을 더 깨끗하고 안전하게 유지하는 것이다. 화학안전 및 환경오염예방본부는 연방 살충제·살균제·살서제법(FIFRA), 연방 식품·의약품·화장품법(FFDCA), 유해물질규제법(TSCA), 환경오염예방법(PPA) 등의 규정을 집행하고 있으며, 농약프로그램국(Office of Pesticides Programs, OPP), 환경오염예방 및 유해물질국(Office of Pollution Prevention and Toxics, OPPT), 과학 조정 및 정책국(Office of Science Coordination and Policy, OSCP)의 3국으로 구성되어 있다.

42) 한국화학물질관리협회 국제동향 홈페이지, https://www.kcma.or.kr/sub_info/info_5.asp 참조.

고 있다.⁴³⁾ 여기에서는 순서대로 이 세 가지 법을 간략히 검토하고자 한다.

(1) 청정대기법

「청정대기법」(Clean Air Act, CAA)⁴⁴⁾은 고위험물질(Extreme Hazardous Substance, EHS)을 취급하는 사업장의 화학사고를 예방하기 위한 법률로서, 규제물질이나 고위험물질이 예기치 않게 사업장 밖으로 배출되는 것을 ‘사고’로 정의하고 있다.

동법에서는 화학사고를 예방하기 위한 조치수단으로서 위해관리계획(Risk Management Plan, RMP)을 실시하도록 한다. 위해관리계획은 독성물질과 가연성물질을 취급하는 유화산업, 정제산업, 화학물질소매업 등의 사업장이 등록형식에 따라 위해관리계획을 작성하여 환경보호청(EPA)에 제출해야 하는 것으로 장외영향평가분석(Off-site Consequence Analysis, OCA), 예방프로그램, 비상대응프로그램 등을 포함해야 한다.⁴⁵⁾

(2) 산업안전보건법

「산업안전보건법」(Occupational Safety and Health Act, OSHA)⁴⁶⁾은 근로자에게 안전하고 건강한 사업장을 제공하는 것을 목적으로, 물리적으로 유해하거나 건강에 위해가 나타나거나 단순 질식성으로 분류된 모든 화학물질을 유해물질로 정의하고 있다. 동법은 유해물질관리, 공정안전관리, 유해물질에 대한 안전자료 및 취급시 주의사항, 유해물질 정보전달기준 등에 관한 규정을 포함하고 있다. 유해물질 정보전달기준(Hazard Communication Standard, HCS)

43) 박정규 · 서양원 · 간순영, 「화학물질 사고대응을 위한 제도개선 연구」, 한국환경정책평가연구원, 2013, 97면 이하.

44) Clean Air Act, <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview> 참조.

45) 손삼기, 「미국 화학물질 및 살생물제 관리제도 고찰」, 환경부, 2019, 24면.

46) Occupational Safety and Health Act, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=43289&lang=ENG 참조.

은 국제연합의 화학물질의 분류 및 표기에 관한 세계조화시스템(GHS)과 유사한 역할을 하는 것으로, 화학물질의 분류, 경고표지, 안전보건자료 및 교육 등을 통해 사업자 및 근로자에게 정보를 제공하는 것이다. 이 규정은 물리적 위험성(예: 가연성 액체 등)과 건강유해성(예: 급성 독성 등)에 관한 기준을 제시한다.

(3) 비상계획 및 지역사회 알권리 법

「비상계획 및 지역사회 알권리 법」(Emergency Planning and Community Right-to-know Act, EPCRA)⁴⁷⁾은 연방·주·지방정부, 산업체로 하여금 유해 및 유독성 화학물질에 관한 비상대응프로그램을 개발하도록 하여, 이에 관한 정보를 지역사회에 알리도록 하는 의무를 부여하고 있다. 동법은 비상계획 수립 및 통지, 긴급유출신고, 물질안전자료(MSDS) 보고, 유해화학물질 배출목록 보고, 지역사회 알권리 충족을 위한 보고 등에 관한 규정을 포함하고 있다.

V. 결론에 갈음하여 : 법제 개선방안

1. 화학물질 구분의 단순화를 위한 법제 개선

첫째, 화학물질의 개념 구분을 보다 단순화할 필요가 있다. 주지하다시피 현재 우리나라에서 화학물질은 다양한 이름으로 구분되어 다루고 있다. 환경부가 발간하는 환경백서에 따르면,⁴⁸⁾ 유해화학물질, 유해·위험물질, 고압독성가스, 위험물 등으로 구분하고 있음을 알 수 있다. 그리고 일상생활에서 많이 사용하는 전기용품, 생활용품, 식품첨가물, 의약품, 화장품 등을 비롯하

47) Emergency Planning and Community Right-to-know Act, <https://www.epa.gov/epcra/wh-at-epcra> 참조.

48) 환경부, 「환경백서」, 2019, 267면.

여 농업 분야에서 사용하는 농약, 비료, 사료 등의 화학적 혼합물도 화학물질로 분류한다.

현재의 우리나라의 법률체계와 같이 화학물질의 관리대상에 따라 개별적으로 규제하고 있는 화학물질 관련 법률에 대해서는 위험물질 및 위험제품 등과 같이 일차적으로 복합적 화학물질 및 화학적 혼합물 유형으로 구분하여 현재보다 단순화하는 것이 필요하다 할 것이다. 복합적 화학물질의 구분은 화학물질 관련 법률의 체계성 도모와 함께 현재의 문제점을 해결하여 화학물질 안전관리의 효율성을 더욱 높일 수 있을 것이다.

2. 화학물질 규제수단의 단순화를 위한 법제 개선

둘째, 화학물질의 규제수단도 단순화할 필요가 있다. 부처별로 관리대상 화학물질 규제수단을 살펴보면 환경부가 소관인 「화학물질관리법」에 따른 장외영향평가서·위해관리계획서, 고용노동부가 소관인 「산업안전보건법」에 따른 공정안전보고서, 행정안전부가 소관인 「위험물안전관리법」에 따른 예방규정, 산업통산자원부가 소관인 「고압가스 안전관리법」에 따른 안전성향상계획 및 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」에 따른 안전인증 및 안전확인 등을 통해 사전적으로 관리되고 있다.⁴⁹⁾

〈표 5〉 유해화학물질 규제수단

소관부처	근거법령	관리대상	규제수단
환경부	화학물질관리법	화학물질	장외영향평가서 위해관리계획서 화학물질 통계조사
	잔류성유기오염물질 관리법	잔류성유기 오염물질	관리대상평가

49) 탁영남, 앞의 논문, 104면.

고용노동부	산업안전보건법	사업장 유해물질	공정안전보고서 작업환경측정
행정안전부	위험물안전관리법	위험물	예방규정
산업통상 자원부	고압가스 안전관리법	고압가스	안전성향상계획서
	액화석유가스의 안전관리 및 사업법	액화석유 가스	정밀안전진단 및 안전성평가
	전기용품 및 생활용품 안전관리법	전기용품, 생활용품	안전인증 및 안전확인 공급자적합성확인

각 부처별로 관리되고 있는 화학물질은 화학사고가 발생할 경우에는 개별 법률에 따라 서로 다른 관리기준 및 규제로 되어 있어, 사고에 대응함에 즉시성, 정보일관성 등이 낮은 문제점들이 있기 때문에 이러한 점을 개선해야 할 것이다. 이때에는 미국의 청정대기법에 근거를 두고 있는 위해관리계획 같은 사고 예방 및 대응프로그램과 관련한 검토가 요청된다.

3. 부처간 역할 통합을 위한 법제 개선

셋째, 부처간 역할 통합이 필요하다. 현재의 화학물질 관련 법률은 관리대상에 따른 소관부처의 구분으로 유기적인 역할분담이 이루어지면 안전관리의 효율성을 높일 수도 있으나, 한편으로는 이처럼 화학물질과 관련한 법률들이 너무 분산되어 있고, 그에 따라 소관부처도 산재되어 있어 관계 부처간 업무분장의 경계가 불명확하며 해당 법령의 명확한 적용에도 어려움이 나타나고 있다. 특히 중대한 화학사고 발생 시 각 부처의 대응과 복구는 큰 어려움을 겪고 있으며, 이상의 문제점을 해결할 수 있는 개선안이 요청되는 바이다. 소관부처 간 유기적인 역할분담 및 통합을 형성시킬 수 있는 법률안 모색이 필요하다.

또한 화학물질을 포함하고 있는 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리와 관련하여서는 화학제품의 교차영역이 나타나기 때문에 부처 내의 역할과 기

능뿐만 아니라 부처 간 역할을 통합할 법률의 필요성도 제기된다. 일례로 현재 시행되고 있는 법률 중에서 살피건 데, 산업통상자원부 소관의 제품의 안전성 확보를 위한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「제품안전기본법」 및 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」을 환경부 소관의 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 및 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」 등과 통합하는 것이다.

4. 독립적 통합기구 조직 신설을 위한 법제 마련

우리나라의 화학물질관리는 8개 부처 16개 법률로 관리되고 있으나, 이를 통합 관리하고 조정할 수 있는 주무부처와 관련 법률이 없는 실정이다. 다만 2000년대 초반부터 국립환경과학원의 환경건강연구부에서 화학물질의 등록 및 평가에 관한 업무를 수행하고 있으나, 본연의 업무는 화학물질에 관한 연구가 핵심이며, 아직까지 별도의 관리 조직이 없는 것이 현실이다. 2013년부터 화학물질의 안전한 관리, 화학물질에 의한 테러 관련 정보제공 및 사고 이후의 대응교육 전담기관으로 화학물질안전원을 두고 있기는 하다.

화학물질 관리정책과 관련하여 선도적인 역할을 하고 있는 유럽연합의 경우 유럽화학물질청(ECHA)이 등록 및 평가 등의 업무를 종합적으로 수행하고 있으며, 프랑스의 경우 행정적 영조물법인인 식품환경노동위생안전청(ANSES)이 화학물질에 관한 정보의 수집과 평가를 수행하고 있다. 이들 기관은 환경부 등 각 부처로부터 독립되어 화학물질의 평가를 수행하고 있다. 미국의 경우에도 환경보호청(EPA)이 화학안전 및 환경오염예방본부를 통해 화학물질관리 정책을 종합적으로 관리, 조정하고 있다. 해외 선진국의 조직체계와 같이 화학물질 등록 및 평가의 통합적 관리가 이루어지도록 상시적인 조직체계를 구성하는 것이 필요하다.

한편 화학사고는 일종의 사회적 및 인적 재난으로 살피서 대부분의 국가

에서는 재난관리로 대응하고 있다. 즉 프랑스는 환경부의 리스크예방총국 및 식품환경노동위생안전청과 내무부의 시민안전·위기관리총국으로 구분되어 있으며, 영국은 보건안전청 및 화학물질규제부와 재난 관련 경찰조직 및 소방조직 등이 각각 화학물질안전관리와 화학사고대응 업무를 담당하는 것이다. 이는 우리나라에서도 화학물질관리는 환경부에서, 화학사고대응은 행정안전부 및 소방청에서 담당하는 것과 유사하다고 볼 수 있다. 다만 유럽의 국가는 화학사고 발생시 초기의 즉각적인 대응은 내무부에서 담당하면서도 사후 대응, 관리 및 감독 등은 화학물질관리 조직에서 수행하고 있음을 주의 깊게 살펴야 한다.

이상의 내용들을 종합적으로 고려하였을 때, 결과적으로는 화학사고 대응 업무와 구별되는 화학물질관리를 위한 독립적 통합기구 조직 신설을 위한 법제 마련을 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 경기도재난안전본부, 「위험물질 사고유형 분석 및 안전관리 체계개선에 관한 연구」, 2016.
- 국민안전처, 「안전 및 재난 관련 법체계의 합리화 및 개선방안에 관한 연구」, 2014.
- 박정규 · 서양원 · 간순영, 「화학물질 사고대응을 위한 제도개선 연구」, 한국 환경정책평가연구원, 2013.
- 손삼기, 「미국 화학물질 및 살생물제 관리제도 고찰」, 환경부, 2019.
- 전영실 외 15인, 「국민안전 보장을 위한 형사정책 실효성 검증 및 효율성 제고 방안 연구(I)-하」, 연구총서 16-B-09, 한국형사정책연구원, 2016.
- 환경부, 「환경백서」, 2019.
- 강성철, “미국 화학물질 관련 규제현황”, 「국내 · 외 규제 동향지」 2016년 2/4분기, 한국행정연구원, 2016.
- 오승규, “프랑스의 화학물질 규제”, 「외법논집」 제41권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2017.
- 윤혜선 · 강지은, “프랑스 REACH 규정 적용에 관한 연구”, 「공법학연구」 제18권 제2호, 한국비교공법학회, 2017.
- 탁영남, “유해화학물질로부터 안전할 권리 확보를 위한 법제 및 체계 연구 - 독일의 화학물질관리 검토를 중심으로 -”, 「인권이론과 실천」 제26호, 영남대학교 법학연구소 인권교육연구센터, 2019.

【국문초록】

안전권 보장을 위한 해외 선진국의 화학물질관리 및 사고 대응 법제 연구

김 중 길*

본 글은 안전권 보장을 위한 해외 선진국의 화학물질관리 및 사고 대응 법제를 연구하는 것을 목적으로 하고 있다. 영국, 프랑스, 미국의 화학물질관리 및 사고 대응 관련 법률을 살펴보고, 다음과 같이 우리나라의 화학물질관리 및 사고 대응 법제에 요구되는 시사점을 도출하였다.

첫째, 화학물질 구분의 단순화를 위한 법제 개선이 요구된다. 화학물질의 개념 구분을 보다 단순화할 필요가 있고, 화학물질의 관리대상에 따라 개별적으로 규제하고 있는 화학물질 관련 법률을 일차적으로 복합적 화학물질 및 화학적 혼합물 유형으로 구분하여 현재보다 단순화하는 것이 필요하다.

둘째, 화학물질 규제수단의 단순화를 위한 법제 개선이 요구된다. 현재의 관리기준 및 규제는 사고대응의 즉시성, 정보일관성 등이 낮은 문제들이 있기 때문에 이러한 점을 개선해야 한다. 이때에는 미국의 청정대기법에 근거를 두고 있는 위해관리계획 같은 사고 예방 및 대응프로그램과 관련한 검토가 요청된다.

셋째, 부처간 역할 통합을 위한 법제 개선이 요구된다. 소관부처 간 유기적인 역할분담 및 통합을 형성시킬 수 있는 법률안 모색이 필요하고, 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리는 부처 내의 역할과 기능뿐만 아니라 부처 간 역할을 통합할 법률의 필요성도 제기된다.

넷째, 독립적 통합기구 조직 신설을 위한 법제 마련이 필요하다. 유럽연합,

* 한국연구재단 인문사회학술연구교수(A), 법학박사(Dr. jur.).

프랑스, 미국의 조직체계와 같이 화학물질 등록 및 평가의 통합적 관리가 이루어지도록 상시적인 조직체계를 구성하는 것이 필요하고, 화학사고를 재난 관리로 대응하여 화학사고 대응 업무와 구별되는 화학물질관리를 위한 독립적 통합기구 조직 신설을 위한 법제 마련을 고려해야 한다.

주제어: 안전권, 화학물질관리, 화학물질사고, 화학물질관리법, 화학물질안전원

【ABSTRACT】

Legal research on chemical substance control and accidents
in developed countries to ensure safety rights

Jung Gil KIM*

This article studies the laws and regulations on chemical substance control and accidents in developed countries to ensure safety rights. In other words, it looks at the laws related to chemical substance control and accidents response in the UK, France and the United States. Through this, the following implications were derived for South Korea.

First, there is a need to improve the legal system to simplify the classification of chemical substances. It is necessary to further simplify the classification of the concept of chemical substances, and to simplify the laws related to chemical substances that are individually regulated according to the subject of control. At this time, it is primarily classified into complex chemical substances and chemical mixture types.

Second, there is a need to improve the legal system to simplify chemical substance regulation measures. Current control standards and regulations have problems with low immediacy of accident response and information consistency. At this time, a review of accident prevention and response programs such as the U.S. risk management plan(RMP) is requested.

Third, there is a need to improve the legal system to integrate roles between ministries. A law is needed to form an organic division of roles and integration among ministries, and to unify the roles between ministries in the safety control of household chemical products and biocides.

Fourth, it is necessary to prepare a legal system to establish an

* Academic Research Professors(A), National Research Foundation of Korea, Dr.jur.

independent integrated organization. It is necessary to construct a regular organizational system so that the integrated control of chemical substance registration and evaluation, such as those of the European Union, France, and the United States, is carried out. In addition, it is required to establish a legal system to establish an independent integrated organization for chemical substance control, which is distinct from chemical accident response tasks.

Keywords : Safety Rights, Chemical Substance Control,
Chemical Substance Accident, Chemical Substances Control Act,
National Institute of Chemical Safety

