

유럽연합의 세베소 지침 III (Seveso-Richtlinie III)과 리스크관리체계 (Risikomanagementsystem)¹⁾

— 화학물질 정보공개 및 공공참여 등을 중심으로 —^{*}

문 병 호**

차 례

- I. 서론
- II. 화학물질 관련 정보의 공개 및 공공참여 등에 관한 현행법령의 문제점
- III. 유럽연합의 세베소 지침 III(Seveso Richtlinie III)
- IV. 오르후스(Aarhus) 협약과 유럽연합의 지침 2003/4/EG
- V. Seveso 지침 III의 시사점 및 과제
- VI. 결론

【국문초록】

화학물질사고는 흔히 심각한 결과를 가져오며 때로는 국경을 넘어서까지도 영향을 미칠 수도 있다. 시민과 지역사회, 환경에 대한 고도의 보호수준을 보장하기 위해서는 적절한 예방조치가 취해지도록 하는 것이 필수적이다. 그러나 화학물질관리법 등 현행법의 화학물질관리체계는 많은 허점을 보여주고 있어서 우려된다. 세계적 화학물질 사고로부터 우리는 화학물질 관리에 관한 주민의 알권리와 참여가 최대한 보장되도록 하는 것이 시민의 안전을 위해 기본이고 필수적인 요소라는

* 본 논문은 2013년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음(This study is supported by Kangwon National University).

** 강원대학교 법학전문대학원 교수.

¹⁾ Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates. vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, L 197/21(24.7.2012).

것을 인식하게 되었다. 이러한 의미에서 세베소지침이 새로이 화학물질에 관한 정보공개와 공공의 참여 등을 명시적으로 규정하고 있는 것은 당연하면서도 바람직한 모범을 제시한 것이라고 할 수 있다. 사실 Seveso 지침 III은 그 동안 크고 작은 사고의 발생과 산업계의 대응에 대한 불신, 그리고 특히 규제당국의 법집행 및 통제능력에 대한 불신이 쌓임으로 인하여 화학물질에 관한 관리와 안전을 위해서는 그 동안 법제만으로는 부족하고 시민들이 이를 직접 감시하고 그 전체로써 환경정보의 공개, 시민참가를 함으로써 확보된다는 인식을 바탕으로 한 것이다.

세베소 지침 III에서는 중대한 사고를 방지하기 위한 계획을 문서로 작성하여 이행하도록 의무지우면서 그 기준을 사람의 건강과 환경에 대한 고도의 보호수준 (ein hohes Schutzniveau, a high level of protection)을 보장하도록 설계되도록 하고 리스크관리와 안전을 확보하기 위해서는 시민에 대한 정보공개와 공공참여가 필수적이라는 점을 강조함으로써 세베소 지침 II에 비하여 보다 진전된 리스크관리 체계를 보여주고 있다. 그러한 의미에서 세베소 지침 III은 리스크 소통 (Risikokommunikation)을 과거보다 더 진전된 모습으로 구현하고 있다.

Seveso 지침 III은 특히 화학물질에 관한 환경정보의 공개 및 일반대중의 참여와 관련하여 바로 오르후스 협약과 유럽연합 지침을 받아들이고 있으며 개별 시민과 비정부조직, 사적 섹터가 환경보호에 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 환경민주주의를 강화하는데 기여할 수 있다.

I. 서론

현대산업사회에서 ‘위험사회’라는 화두는 늘 우리가 깊어지고 가야할 짐이나 다름 없다. 산업을 바탕으로 한 성장을 지향할 수밖에 없는 자본주의 사회에서 인간이 누리는 편익이 증가하는 만큼이나 그로 인한 위험 역시 늘어날 수밖에 없을 것이다.

2012년 9월 구미 불산누출사고 이후 최근 빈번히 일어나고 있는 화학물질사고 등 화학물질에 의한 화재·폭발·누출사고는 2013년에 총 87건이 발생하였고 2014년 103건이 발생하여 종전 평균 12건에 비해 7-8배 이상 급증하였다. 이처럼 급증하고 있는 화재, 폭발, 누출로 인한 화학물질 사고는 무엇보다도 지역주민들의 안전과 생명을 위협하는 위험요인이 되고 있다.²⁾

2) 국내의 유해화학물질사고의 동향에 관해서는 주현수·이영수·임오정·유정민, 화학물질 누출 사고의 위해성 평가를 통한 산업단지 환경영향평가 개선방안 연구, 한국환경정책·평가연구원,

외국에서도 세베소(Seveso), 보팔(Bhopal), 슈바이처할레(Schweizerhalle), 툴루즈(Toulouse), 번스필드(Buncefield) 등 세계 도처에서 화학물질 사고가 발생하고 있다. 이들 사고에서 보듯이 중대한 산업사고는 심각한 결과를 초래한다. 최근 중국 텐진항 물류창고 폭발사고를 보더라도 200여명의 사상자가 발생하고 폭발사고 지역의 수질이 크게 오염되었음이 밝혀졌다.³⁾ 화학물질에 관한 사고는 경우에 따라서는 국경을 넘어서까지도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 심각한 영향 때문에 사고를 미연에 방지하는 것이 최선이며 사고가 발생하더라도 최대한 피해를 줄일 수 있어야 한다. 이를 위해서는 시민과 지역사회, 환경에 대한 고도의 보호수준을 보장하기 위한 적절한 예방조치가 취해지도록 하는 것이 필수적이며 현재의 보호수준 이상의 높은 보호수준을 확보하도록 노력하여야 한다.

이와 함께 올바른 화학물질관리를 위해서는 주민의 알권리와 참여가 최대한 보장되도록 하는 것이 매우 중요하다는 점을 인식해야 한다. 2013년 조사결과에 따르면 조사대상인 우리나라 전국 16,547개 기업체 중 86%인 14,225개 기업이 자신들이 취급하는 화학물질정보를 공개하지 않고 있으며 특히 대기업의 경우는 92.5%가 화학물질 비공개 사업장인 것으로 나타났다.⁴⁾ 시의적절한 예방과 대책 마련을 위해서는 주민의 알권리와 참여가 보장된 관리체계 마련이 시급하다. 이미 밝혀졌지만 메르스사태의 최대원인은 정보의 비공개와 정보관리의 독과점이었다. 화학물질 관련 안전사고 발생의 경우 막상 주변 주민들은 모르고 있는 경우가 많고 현장에서 일하는 노동자들 도 그 위험성에 대하여 충분한 정보를 가지고 있지 못하다.

유럽연합에서는 이탈리아의 Seveso 지역 등에서 발생한 화학물질사고를 경험하면서 리스크 관리체계⁵⁾와 관련하여 정보공개와 시민참여가 결정적으로 중요하다는 인

2013년 12월, 3면 이하 참조.

3) 폭발사고가 난 텐진항 주변 42곳 가운데 25개 지역에서 시안화나트륨이 검출되었으며 8곳에서는 국가허용기준치의 356배가 넘는 양이 검출되었다. 또한 인근에는 폭발사고가 난 창고 이외에도 최소 2곳 이상의 고위험 화학물질 보관창고가 더 있었으며 7 종류의 맹독 인화성 화학물질이 저장되어 있었다. 충격적인 것은 이들 물류창고는 주변 유치원이나 초등학교, 주요 도로와 불과 1km도 떨어지지 않은 곳에 있었고 인근주민들에게 위의 사실이나 그 위험성 등에 대해 전혀 공지되지 않았다는 점이다. 이에 대해서는 한겨레 2015년 8월 21일자 참조.

4) 레디앙 2014년 4월 16일자.

5) 엄격히 말하면 리스크에 대해서는 리스크 평가와 리스크 관리로 구분된다. 유럽연합 집행위원회(Kommission)은 리스크 평가와 리스크 관리를 명료하게 분리하려고 하는데 이는 그렇게 함으로써만 리스크에 대한 과학적 평가와 리스크 관리의 경제적, 사회적, 정치적 측면이 혼합되는

식이 점차 확산되었고 이를 법제를 통하여 구체화하고 있다. 물론 우리 현행법에서도 그러한 인식이 받아들여져 정보공개 등에 대해서는 부분적으로 규정을 두고 있고 또 일정한 진전을 보여주고 있으나 유럽연합에서의 법제와 비교하여 볼 때 여전히 많은 허점을 가지고 있다. 그러므로 이 글에서는 화학물질 관련 정보공개 및 공공참여 등에 관한 현행법령을 살펴본 후 유럽연합의 세베소 지침 III(Seveso Directive III 또는 Seveso Richtlinie III)의 정보공개 및 공공참여 등의 내용을 검토하고 그로부터 일정한 시사점을 얻고자 한다.

II. 화학물질 관련 정보의 공개 및 공공참여 등에 관한 현행법령의 문제점

1. 화학물질관리법(이른바 ‘화관법’)

유해화학물질관리법이 화학물질관리법으로 개정된 후 과거보다 진일보한 것은 사실이나 여전히 허점이 발견되고 있다. 특히 정보공개 및 공공참여에 관한 규정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 화학물질관리법 제12조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개)

화학물질관리법 제12조는 환경부장관으로 하여금 화학물질 통계조사와 배출량조사를 한 후 그 조사결과 및 정보를 공개하도록 규정하고 이 법을 위반하거나 환경부장관의 명령을 이행하지 않는 경우에도 정보를 공개하도록 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 특히 제3

것을 방지할 수 있기 때문이다. vgl. Monika Böhm, Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem, NVwZ 2005, S. 609 ff. 그러나 이 글에서 리스크 관리체계에는 리스크 평가와 리스크 관리 양자를 포함하는 의미로 사용하되 양자를 특히 구분할 필요가 있는 경우에만 이를 구분하여 표시하도록 한다. 국내의 리스크관리와 리스크 평가에 대한 문헌으로는 박종원, 환경리스크 대응법제 연구, 한국법제연구원, 2009를 참조할 것.

6) 화학물질관리법 제12조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개)

① 환경부장관은 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사를 완료한 때에는 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지

항은 조사결과 및 정보를 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법에 따르도록 하고 있어 과거의 법령에 비하여 다소 진일보한 점이 있으나 여전히 다음과 같은 허점이 나타나고 있다.

첫째, 정보공개 대상이 화학물질 통계조사와 배출량조사⁸⁾에 그치고 있다는 점에서

아니한다.

1. 공개할 경우 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리에 현저한 지장을 초래할 것으로 인정되는 경우
 2. 조사 결과의 신뢰성이 낮아 그 이용에 혼란이 초래될 것으로 인정되는 경우
 3. 기업의 영업비밀과 관련되어 일부 조사 결과를 공개하지 아니할 필요가 있다고 인정되는 경우
- ② 환경부장관은 화학물질을 취급하는 자가 이 법에 따른 규정을 위반하였거나 환경부장관의 명령을 이행하지 아니한 경우 제10조 및 제11조에 따른 조사결과 중에 해당 화학물질을 취급하는 자의 인적사항, 화학물질 취급량 및 취급시설의 정보, 법령 위반사실 등(이하 “화학물질 취급정보”이라 한다)을 공개할 수 있다. 다만, 위반사실과 관련하여 행정심판 또는 행정소송이 계류 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 화학물질 취급정보에 대한 공개 여부를 심의하기 위하여 관리위원회에 화학물질정보공개심의위원회를 둔다.
- ④ 환경부장관은 화학물질정보공개심의위원회의 심의를 거친 화학물질 취급정보의 공개대상자에게 서면으로 통지하여 소명의 기회를 부여하여야 한다. 이 경우 공개대상자는 제52조제1항 본문에 따른 자료의 보호를 요청할 수 있다.
- ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 공개는 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법에 따른다.
- ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 조사결과 및 정보의 공개와 관련한 기준, 공개절차 및 화학물질정보공개심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.
- 7) 화학물질관리법 시행규칙(환경부령) 제6조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개절차 등)
- ① 환경부장관은 법 제12조제3항에 따른 화학물질정보공개심의위원회(이하 “화학물질정보공개심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 공개하기로 결정된 같은 조 제2항 본문에 따른 화학물질 취급정보(이하 “화학물질 취급정보”라 한다)에 대해서는 해당 화학물질 취급정보의 공개대상자에게 별지 제4호 서식에 따라 서면으로 정보의 공개계획을 통보하여야 한다.
- ⑤ 환경부장관은 제2항 전단에 따른 기간 이내에 소명서가 제출되지 아니하는 경우에는 제1항에 따라 정보공개 계획을 통보한 날부터 30일 이내에 해당 화학물질 취급정보를 관보에 게재하거나 환경부의 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.
- 8) 구 시행령에서는 배출량조사 대상 화학물질을 유독물, 관찰물질, 취급제한 또는 취급금지물질로 하고 있었으나 현행 시행령에서는 사고대비물질까지 포함한 유해화학물질 뿐만 아니라 국제기구에서 지정한 발암성·생식독성 또는 유전독성 등을 가진 화학물질까지도 조사대상이 될 수 있도록 확대하고 있는 점에서 의미가 있는 것으로 보인다. 유해화학물질 관리법 시행령 제6조(배출량조사 대상 화학물질) 법 제11조제1항에서 “대통령령으로 정하는 화학물질”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
1. 유해화학물질
 2. 「대기환경보전법」 제2조제1호에 따른 대기오염물질 중 화학물질

한계가 있다.

둘째, 국가안보, 질서유지, 공공복리에 의한 예외뿐만 아니라 조사결과와 신뢰성이 낮다는 이유가 있는 경우, 영업비밀에 해당하는 경우 정보를 공개하지 않을 수 있도록 유보를 하고 있다는 점에 한계가 있다.

셋째, 법률의 위임에 따라 제정된 시행령에서 정보공개예외를 허용할 가능성이 있는 등 한계가 있다.⁹⁾ 특히 유해화학물질 관리법 시행령 제7조 제2호에서는 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(대통령령과 조례, 규칙 등)으로 비밀 또는 비공개로 규정하는 경우 정보공개예외가 되도록 하고 있어 허점이 보이고 있다.

넷째, 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지에 게시하도록 하고 있으나 관보가 가지고 있는 제한적인 영향뿐만 아니라 환경부의 홈페이지에 게시하도록 하는 것으로 보이는데 주민들이 알기에는 역시 한계가 있다.

다섯째, 화학물질정보공개심의위원회를 두도록 하고 있으나 그 구성을 공무원들과 환경부장관이 위촉한 전문가로 하고 있어 구성 자체에 한계가 있는 것으로 보인다.¹⁰⁾

(2) 화학물질관리법 제42조(위해관리계획서의 지역사회 고지)

화학물질관리법 제42조는 위해관리계획서를 지역사회에 고지하는 규정을 두고¹¹⁾

3. 「대기환경보전법」 제2조제10호에 따른 휘발성유기화합물
4. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 수질오염물질 중 화학물질
5. 국제적인 전문기관이나 국제기구에서 지정한 발암성·생식독성 또는 유전독성 등을 가진 화학물질로서 관리위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 국민의 건강 및 환경을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 화학물질

9) 유해화학물질 관리법 시행령 제7조(화학물질 취급정보 공개의 예외)

법 제12조제2항 단서에서 “위반사실과 관련하여 행정심판 또는 행정소송이 계류 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 위반사실과 관련하여 행정심판(다른 법률에 따른 특별행정심판을 포함한다) 또는 행정소송이 계류 중인 경우
2. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개로 하도록 규정하고 있는 경우

¹⁰⁾ 환경부령인 화학물질관리법 시행규칙 제7조(화학물질정보공개심의위원회의 구성·운영) 제1항은 다음과 같다: ① 화학물질정보공개심의위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 산업통상자원부장관, 환경부장관, 고용노동부장관 및 국민안전처장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 공무원 각 1명 2. 화학·환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가 중에서 환경부장관이 위촉하는 민간위원 5명.

위반할 경우 징역 또는 벌금에 처하도록 벌칙까지 규정하고 있어¹²⁾ 위험물 취급지역의 지역주민들의 안전과 사후 대비를 위하여 바람직한 측면이 있는 것은 사실이나 위해관리계획서의 지역사회 고지가 실제로 이루어지는지 의문일 뿐만 아니라 위해관리계획서의 지역사회 고지의무를 사고대비물질 취급자에게 부과하고 있다는 점과 그 대상이 되는 화학물질을 유해화학물질이 아니라 사고대비물질로 제한하고 있다는 점에 한계가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 사고 대비물질은 급성독성이나 폭발성 등이 강한 물질로서 피해규모가 클 것으로 예상되는 물질에 한정되기 때문이다.¹³⁾

11) 화학물질관리법 제42조(위해관리계획서의 지역사회 고지)

① 사고대비물질을 취급하는 자는 취급 사업장 인근 지역주민에게 제41조제1항에 따른 위해관리계획서의 내용 중에서 다음 각 호의 정보를 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지하여야 한다. 또한 고지사항이 변경된 때에는 그 사유가 발생한 날부터 1개월 이내에 변경사항에 대하여 고지하여야 한다.

1. 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성
2. 화학사고 발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위
3. 화학사고 발생 시 조기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령

② 제1항에 따른 지역주민에의 고지는 서면통지, 개별설명, 집담전달 등의 방법 중에서 하나 이상의 방법으로 한다.

③ 사고대비물질을 취급하는 자는 제2항에 따른 고지 이외에도 지역주민의 요청이 있을 경우 제1항의 내용에 대하여 개별적으로 통지하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 정하는 사항 외에 위해관리계획서의 고지에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

12) 화학물질관리법 제58조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조제1항에 따른 유해화학물질 취급의 중지명령을 위반하여 그 취급을 중지하지 아니한 자
2. 제18조제1항 본문을 위반하여 금지물질을 취급한 자
3. 제19조를 위반하여 허가를 받지 아니하거나 거짓으로 허가를 받고 허가물질을 제조·수입·사용한 자
4. 제28조에 따른 유해화학물질 영업허가를 받지 아니하거나 거짓으로 허가를 받고 유해화학물질을 영업 또는 취급한 자
5. 제34조제1항을 위반하여 사업장의 잔여 유해화학물질을 처분하지 아니한 자
6. 제40조를 위반하여 사고대비물질의 관리기준을 지키지 아니한 자
7. 제41조제1항에 따른 위해관리계획서를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자
8. 제42조를 위반하여 위해관리계획서를 고지하지 아니한 자

13) 화학물질관리법 제2조(정의)에 따르면, “사고대비물질”이란 화학물질 중에서 급성독성·폭발성 등이 강하여 화학사고의 발생 가능성이 높거나 화학사고가 발생한 경우에 그 피해 규모가 클 것으로 우려되는 화학물질로서 화학사고 대비가 필요하다고 인정하여 제39조에 따라 환경부장관이 지정·고시한 화학물질을 말한다. 이에 비해 “유해화학물질”이란 유독물질, 허가물질, 제한물질 또는 금지물질, 사고대비물질, 그 밖에 유해성 또는 위해성이 있거나 그러할 우려가 있는

유해화학물질로 지역사회고지의 범위를 넓혀야 할 것으로 보인다.

(3) 화학물질관리법 제48조(화학물질 종합정보시스템 구축·운영)

화학물질관리법 제48조는 화학물질 종합정보시스템을 구축·운영하도록 규정하고 있으나 제48조는 환경부장관으로 하여금 화학물질 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있는 재량을 부여하면서 확보된 화학물질의 안전관리 등과 관련된 정보를 하위 법령인 대통령령에 위임에 의하여 관계 기관 또는 국민에게 제공하도록 의무를 부여하고 있다.¹⁴⁾ 이에 따라 유해화학물질관리법 시행령 제20조는 화학물질의 안전관리 등에 관한 정보를 간행물 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 제공하도록 의무지우고 있다.¹⁵⁾ 한편 화학물질관리법 시행규칙 제52조는 화학물질안전원장으로 하여금 화학물질 종합정보시스템을 구축·운영하기 위한 국내의 정보를 수집·분석 및 관리하도록 의무지우고 있다.¹⁶⁾

화학물질을 말한다.

- 14) 화학물질관리법 제48조(화학물질 종합정보시스템 구축·운영) ① 환경부장관은 화학물질의 안전관리 및 화학사고 대비·대응 등과 관련된 정보를 수집·보급하기 위하여 화학물질 종합정보시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 환경부장관은 제1항에 따른 화학물질 종합정보시스템에 의하여 확보된 화학물질의 안전관리 등과 관련된 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 화학물질을 취급하는 자, 화학사고 대응 관계 기관 또는 국민에게 제공하여야 한다. ③ 제1항의 화학물질 종합정보시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.
- 15) 유해화학물질관리법 시행령 제20조(화학물질의 안전관리 등에 관한 정보의 제공 방법) 환경부장관은 법 제48조제2항에 따른 화학물질의 안전관리 등과 관련된 정보를 화학물질을 취급하는 자, 화학사고 대응 관계 기관 또는 국민에게 간행물 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 제공하여야 한다.
- 16) 화학물질관리법 시행규칙 제52조(화학물질 종합정보시스템의 구축·운영) ① 화학물질안전원장은 법 제48조에 따라 화학물질 종합정보시스템을 구축·운영하기 위한 다음 각 호의 국내의 정보를 수집·분석 및 관리하여야 한다. 1. 화학물질의 명칭(국문명, 영문명, 유사명 등), CAS(Cheical Abstracts Service) 번호 및 국제연합 번호 등 화학물질 일반정보 2. 유독물질, 제한물질, 금지물질, 사고대비물질, 위험물 및 독성가스 등 화학물질 관련 법률에 따라 관리되는 화학물질 정보 3. 화학물질의 유해성 및 위해성 등에 관한 정보 4. 사업장별 화학물질 취급량 및 취급시설 등에 관한 정보 5. 화학물질의 용도·위험성·방제요령 등 화학사고 대비에 필요한 정보 6. 화학물질의 누출·유출시 이격거리, 화재 시 이격 및 방호활동거리 등 화학사고 대응에 필요한 정보 7. 화학사고 발생 이력에 관한 정보 8. 화학물질 및 화학물질 함유 제품의 국내의 정보 9. 제1호부터 제8호까지에서 규정한 사항 외에 화학물질의 안전관리 및 화학사고 대비·대응 등과 관련된 정보 ② 화학물질안전원장은 법 제48조에 따른 화학물질 종합정보시스템의 구축·운영에 관한 계획을 수립하여 시행하여야 한다.

이들 규정과 관련해서는, 화학물질 종합정보시스템의 구축·운영 자체를 환경부장관의 재량사항으로 하고 있다는 점과 자료보호와 관련하여 한계가 있다.¹⁷⁾ 환경부장관은 이 법에 따라 자료를 제출한 자가 비밀보호를 위하여 화학물질의 성분 등에 대한 자료 보호를 요청하면 대통령령으로 정하는 자료보호기간 동안 이를 공개하여서는 아니 되도록 규정하고 영업비밀에 해당하는 경우에는 공개대상에서 제외되며 대통령령인 유해화학물질관리법 시행령에서 자료보호기간을 5년으로 하되 연장신청하는 경우 5년씩 두 번까지 연장이 가능하도록 하여 최장 15년 동안 자료공개가 안될 수 있게 하였다.¹⁸⁾

2. 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(이른바 ‘화평법’)

화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률은 제20조에서 유독물질의 지정·고시,¹⁹⁾ 제21조에서 유해성심사 결과의 공개와²⁰⁾ 제42조에서 일반인에 대한 화학물질 정보의

-
- 17) 화학물질관리법 제52조(자료의 보호) ① 환경부장관은 이 법에 따라 자료를 제출한 자가 비밀보호를 위하여 화학물질의 성분 등에 대한 자료 보호를 요청하면 대통령령으로 정하는 자료보호기간 동안 이를 공개하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 보호를 요청한 자료가 국내외에 공개된 자료 2. 제12조제1항 및 제2항에 따라 공개하기로 결정된 자료 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료
- 18) 유해화학물질관리법 시행령 제21조(자료보호기간 등) ① 환경부장관은 법 제52조제1항 각 호의 부분 본문에 따라 제출받은 자료를 5년 동안 공개하여서는 아니 된다. 다만, 자료를 제출한 자가 환경부령으로 정하는 바에 따라 자료보호기간의 연장을 신청하는 경우에는 5년씩 두 번까지만 연장할 수 있다. ② 법 제52조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 자료”란 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀에 해당하지 아니하는 자료로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자료를 말한다. 1. 화학물질의 상용 명칭 또는 상품명에 관한 자료 2. 화학물질의 용도에 관한 자료 3. 화학물질의 취급 시 주의사항이나 폐기방법 등 안전사용에 관한 자료 4. 화학물질의 사고발생 시 대응방법에 관한 자료 5. 화학물질의 물리적·화학적 성질에 관한 자료 6. 화학물질의 유해성에 관한 요약 자료 7. 화학물질의 위해성에 관한 요약 자료 8. 화학물질의 환경 배출량에 관한 자료 9. 그 밖에 사람의 건강 및 환경을 보호하기 위하여 공개가 필요하다고 환경부장관이 인정하여 고시하는 자료
- 19) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제20조(유독물질의 지정) 환경부장관은 유해성심사 결과 유해성이 있는 화학물질에 대하여는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 유독물질로 지정하여 고시하여야 한다.
- 20) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제21조(유해성심사 결과의 공개) ① 환경부장관은 유해성심사를 마친 경우 해당 화학물질의 명칭, 유해성, 제20조에 따른 유독물질에 해당하는지 여부 및 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항을 고시하여야 한다. ② 환경부장관은 제1항에 따라 고시하는 화학물질의 명칭이 제45조제1항에 따른 자료보호 대상이면 그 자료보호기간이 끝나기

공개를²¹⁾ 규정하고 있다. 그러나 동법의 적용범위가 제한적이라는 점에 문제가 있을 뿐만 아니라²²⁾ 동법의 위 규정들은 일반적인 정보만을 공개하도록 하고 있을 뿐 어떤 장소에 그러한 화학물질이 어느 정도의 양으로 존재하는지에 대한 공개는 포함하고 있지 않다는 점, 자료보호의 대상이 될 경우에는 일정한 제한을 둔다는 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.

그리고 동법 제29조는 화학물질의 정보제공을 규정하면서 등록된 화학물질 또는 이를 함유한 혼합물을 양도하는 자는 양수하는 자에게 해당 화학물질의 등록번호, 명칭, 유해성 및 위해성에 관한 정보, 안전사용정보 등 환경부령으로 정하는 정보를 환경부령으로 정하는 바에 따라 작성하여 제공하도록 의무를 부과하고,²³⁾ 제30조는 하위사용자 등의 정보제공, 제31조는 화학물질의 정보제공을 위한 통보 등, 제35조는 제품 내 함유 화학물질의 정보제공 등을 규정하고 있으나 이들 규정은 주로 제품을 양도하는 자가 양수하는 자에게 제공하는 정보일 뿐 시민들에 대한 정보의 제공을 규정한 것이 아니다.

동법 제39조는 화학물질 또는 제품을 제조·생산·수입하고 있거나 제조·생산·수입하려는 자가 제8조에 따른 제조 등의 보고, 제10조제3항에 따른 등록신청 또는 제32조에 따른 신고 등 대통령령으로 정하는 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 하기 위하여 화학물질 정보처리시스템 구축·운영을 규정하고 있다.

전까지는 총칭명으로 고시하여야 한다. 다만, 그 화학물질이 제20조에 따른 유독물질에 해당하는 경우에는 화학물질의 명칭을 고시하여야 한다. ③ 제1항과 제2항의 고시에 필요한 세부적인 사항은 환경부령으로 정한다.

- 21) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제42조(화학물질 정보의 공개) 환경부장관은 일반인이 화학물질의 유해성 및 위해성에 관한 정보를 쉽게 확인하고 활용할 수 있도록 하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 화학물질의 명칭, 유해성 등의 정보를 공개하여야 한다.
- 22) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제3조(적용범위)에서는 방사성물질이나 의약품, 마약류 외에도 각각의 법률에 규정된 화장품이나 농약, 비료, 식품, 사료, 화약류, 군수품, 건강기능식품, 의료기기 등 실로 넓은 범위에 해당하는 화학물질에 적용을 제외하는 광범위한 예외 규정을 두고 있다.
- 23) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제29조(화학물질의 정보제공) ① 제10조에 따라 등록된 화학물질 또는 이를 함유한 혼합물을 양도하는 자는 양수하는 자에게 해당 화학물질의 등록번호, 명칭, 유해성 및 위해성에 관한 정보, 안전사용정보 등 환경부령으로 정하는 정보를 환경부령으로 정하는 바에 따라 작성하여 제공하여야 한다. 다만, 「산업안전보건법」 제41조에 따른 물질안전보건자료를 작성·제공하여야 하는 경우에는 해당 정보를 물질안전보건자료에 기록하여 제공하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 화학물질의 정보제공에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

특히 동법 제42조는 환경부장관이 일반인으로 하여금 화학물질의 유해성 및 위해성에 관한 정보를 쉽게 확인하고 활용할 수 있도록 하기 위하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 화학물질의 명칭, 유해성 등의 정보를 공개하도록 하여 환경부령으로 위임하고 있기 때문에 하위법령에 따라 정보공개の内容과 질이 달라질 수 있다는 점도 문제이다.²⁴⁾ 공개대상이 되는 정보도 화학물질의 명칭과 유해성 등의 정보에 국한하고 있어서 매우 제한적이다. 게다가 자료를 제출한 자가 비밀보호를 위하여 자료보호를 요청하면 이른바 화평법 제45조에 따라 자료를 일정한 자료보호기간 동안 자료를 공개하지 못하도록 규정되어 있어 재량의 여지가 없게 되어 있으며 화학물질의 명칭의 경우 자료보호기간동안에는 총칭으로만 공개하도록 하고 있어 지나친 보호를 하고 있는 것으로 보이는 점도 문제이다.²⁵⁾ 또한 국립환경과학원 홈페이지 등을 통해 일반인에게 공개하도록 하고 있으나 국가기관의 홈페이지에 일반인이 쉽게 접근하지 않는다는 점을 고려하면 실효성이 별로 없을 수 있다. 그리고 시행규칙에는 기타 홈페이지 외에 어떤 방법을 통해 공개하겠다는 것인지 명시되어 있지도 않다.

3. 산업안전보건법

산업안전보건법은 특히 위험한 사업장에서 작업하는 근로자의 안전을 위한 조치들

24) 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률 시행규칙 제51조(화학물질 정보의 공개 등) 국립환경과학원장은 법 제42조에 따라 다음 각 호의 정보를 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다. 다만, 화학물질의 명칭이 법 제45조제1항에 따른 자료보호 대상인 경우에는 그 자료보호기간이 끝나기 전까지는 총칭명으로 공개하여야 한다. 1. 화학물질의 명칭 및 고유번호 2. 화학물질의 용도분류 체계에 따른 용도 3. 화학물질의 분류 및 표시 4. 유독물질, 허가물질, 제한물질, 금지물질 해당 여부 5. 물리적·화학적 특성에 관한 결과 6. 유해성 및 위해성에 관한 결과 7. 취급시 주의사항 등 안전사용에 관한 내용.

25) 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 제45조(자료의 보호)

① 환경부장관은 제8조제1항, 제11조제2항, 제12조제1항, 제14조제1항, 제18조제2항, 제24조제2항, 제32조제1항 및 제3항, 제36조제2항에 따라 자료를 제출한 자가 비밀의 보호를 위하여 화학물질의 성분 등에 대한 자료보호를 요청하면 대통령령으로 정하는 자료보호기간 동안 자료를 공개하여서는 아니 된다. 다만, 보호를 요청한 자료가 이미 공개된 자료이거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료에 해당되는 경우에는 공개할 수 있다.

② 환경부장관은 제1항 본문에 따라 보호를 요청한 자료가 제1항 단서에 따라 보호 대상이 아닌 경우에는 보호를 요청한 자에게 그 사실을 알려야 한다.

③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 자료 보호 요청의 절차 등 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

을 규정하고 있다. 동법 제29조는 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업을 도급하는 자로 하여금 해당 작업을 수행하는 수급인의 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전·보건에 관한 정보를 제공하는 등 필요한 조치를 하도록 규정하고 있고 동법 제39조에서는 고용노동부장관으로 하여금 근로자의 건강장해를 유발하는 화학물질 및 물리적 인자 등(이하 “유해인자”라 한다)을 고용노동부령으로 정하는 분류기준에 따라 분류하고 관리하도록 하고 유해인자의 노출기준을 정하여 관보 등에 고시하며 유해인자가 근로자의 건강에 미치는 유해성·위험성을 평가하고 그 결과를 관보 등에 공표할 수 있도록 규정하고 있다. 그 밖에도 제40조에 따라 화학물질의 유해성·위험성 조사 및 조사보고서 제출, 관련조치와 공표, 제41조에 따라 물질안전보건자료의 작성·비치 등을 규정하고 있다. 최근 사고에서 보듯이 주로 하도급업체의 근로자들이 희생을 당하고 있고 여전히 영업비밀 등을 이유로 공개가 제한되는 등의 한계가 있다.²⁶⁾

4. 환경기술 및 환경산업 지원법

환경기술 및 환경산업 지원법도 녹색기업과 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 및 환경영향이 큰 기업 등에 대하여 환경정보를 작성, 공개하도록 규정하고 있으나²⁷⁾ 주로 환경관리의 성과나 녹색경영 등에 관한 정보들이어서 안전과는 거리가 있는 것으로 보이고 영업비밀에 대해서는 정보공개가 제한되는 등 단서조항과 예외조항이

26) 산업안전보건법 제41조(물질안전보건자료의 작성·비치 등) ② 제1항에도 불구하고 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 작성할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 구체적으로 식별할 수 있는 정보는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 적지 아니할 수 있다. 다만, 근로자에게 중대한 건강장해를 초래할 우려가 있는 대상화학물질로서 고용노동부장관이 정하는 것은 그러하지 아니하다. <개정 2010.6.4, 2011.7.25.> 1. 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 화학물질 2. 제1호의 화학물질을 함유한 제제

27) 환경기술 및 환경산업 지원법 제16조의8(환경정보의 작성·공개) ① 제16조의2에 따른 녹색기업과 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관 및 환경영향이 큰 기업 등은 다음 각 호에 해당하는 환경정보를 작성·공개하여야 한다. 다만, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀에 해당하는 환경정보에 대하여는 그러하지 아니하다. 1. 환경보호, 자원절약, 환경오염물질 배출 저감 등의 관리(이하 이 조에서 “환경관리”라 한다)를 위한 목표 및 주요활동 계획 2. 환경관리를 위한 제품 및 서비스의 개발·활용에 관한 사항 3. 환경관리 성과에 관한 사항 4. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제7호에 따른 녹색경영에 관한 사항

들어있다는 점에서 한계가 있다.

5. 화학물질 안전관리 조례의 사례

위에서 보았듯이 관련 법률에서 정보공개 등과 관련한 규정을 두고 있으나 유해화학물질을 취급하는 업체 주변의 주민들의 안전을 위해서는 일정한 한계가 있기 때문에 지방자치단체 차원에서 조례를 제정하여 그에 대비하려는 노력이 강구되고 있다. 이는 화학물질관리법 제4조에 근거하여 화학물질 안전관리와 관련하여 지방자치단체의 책무를 다하기 위한 측면에서도 상당한 의미가 있는 것으로 보인다.²⁸⁾

(1) 경기도 화학물질관리조례

지방자치단체로서는 가장 먼저 화학물질 안전관리에 관한 조례를 제정한 사례에 해당한다. 2013년 8월 5일 제정 이후 두 차례 개정되었다.

경기도 화학물질관리조례 제6조에 따르면 도지사는 주민의 안전과 환경보전을 위하여 필요한 경우에는 화학사고가 발생하여 사람이나 환경에 피해가 발생한 사업장이나 화학물질의 관리와 관련하여 지역 주민들로부터 지속적인 민원이 제기되는 사업장 주변의 대기, 물, 토양 등에 있는 유해성·위해성 등 화학물질 현황을 조사하여 공개할 수 있다고 하여 도지사에게 재량을 부여하고 있다.

(2) 충청북도 화학물질 안전관리 조례

충청북도 화학물질 안전관리 조례는 2015년 1월 1일 제정되었고 화학물질관리 이행보고서를 해마다 작성하여 공개하고 화학물질 전문관리기구를 설치하여 운영하는 것을 주된 내용으로 하고 있다(조례 제11조, 제12조).²⁹⁾

²⁸⁾ 화학물질관리법 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 화학물질의 유해성·위해성으로부터 국민건강과 환경에 미치는 영향을 늘 파악하고, 국민건강이나 환경상의 위해를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 화학물질의 관리를 위한 오염도 측정, 조사·연구, 기술개발, 전문인력 양성, 교육 및 홍보시책 등을 강구하여야 하고, 화학물질의 안전관리에 필요한 행정 및 재정 지원을 하여야 한다.

²⁹⁾ 충청북도 화학물질 안전관리 조례 제11조(정보 공개) 도지사는 제3조에 따른 관리계획의 주요 내용과 추진 상황 등을 알리기 위하여 충청북도 화학물질관리 이행보고서를 해마다 작성하여

(3) 인천광역시 화학물질 안전관리 조례

인천광역시 화학물질 안전관리 조례는 2015년 5월 26일 제정되었으나 지방자치단체 가운데에서는 화학물질의 정보공개에 관하여 비교적 상세하게 규정하고 정보공개 방법까지 규정하는 등 진일보하고 있다. 그러나 시민의 안전과 환경보전에 필요한 경우에 한하여 사업장 주변의 화학물질 현황을 조사하여 공표할 수 있다고 하여 시장의 재량사항으로 한데다 화학사고가 발생하여 사람이나 환경에 피해가 발생한 사업장과 화학물질의 관리와 관련하여 주민들로부터 지속적인 민원이 제기되는 사업장에 한하도록 하고 있어 시민의 안전과 환경보전이 근본적으로 가능할지는 의문이다.³⁰⁾ 다만, 동 조례 제12조 제3항은 다른 지방자치단체의 조례보다 의미가 있을 것으로 보인다.³¹⁾

6. 현행법령에 대한 개괄적 평가

기존 법령의 화학물질에 관한 리스크평가 및 관리에 대해서는 일부 문헌에서 이미 한계가 지적된 바 있고³²⁾ 정보공개 및 공공참여에 대해서도 유럽연합이나 외국의 법제가 소개된 바 있다.³³⁾

공개하여야 한다. 제12조(화학물질 전문관리기구 설치 및 운영) ① 도지사는 제2조의 시책 발굴, 제3조의 관리계획 수립, 제11조의 이행보고서 작성 등을 위하여 전문적인 업무를 수행할 수 있는 상시적인 화학물질 전문관리기구(이하 “전문관리기구”)를 설치·운영할 수 있다.

30) 인천시의회 발의로 제정한 ‘인천시 화학물질 안전관리 조례’ 제정 당시에 화학물질감시 인천네트워크는 환경단체와 노동계 등 시민참여를 보장할 것을 촉구한 바 있다. 미디어인천신문 2015년 4월 22일 자.

31) 인천광역시 화학물질 안전관리 조례 제11조(정보 공개) 시장은 제3조에 따른 안전관리계획의 주요 내용과 추진 상황 등을 알리기 위하여 인천광역시 화학물질 안전관리 보고서를 매년 작성하여 공개하여야 한다.

동 조례 제12조(화학물질 현황 조사 및 공표 등) ① 시장은 시민의 안전과 환경보전을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업장 주변의 대기·물·토양·식물 등에 있는 화학물질 현황을 조사하여 공표할 수 있다. 1. 화학사고가 발생하여 사람이나 환경에 피해가 발생한 사업장 2. 화학물질의 관리와 관련하여 주민들로부터 지속적인 민원이 제기되는 사업장 ② 제1항 규정에 의한 화학물질 현황 조사 대상 및 절차 등에 관한 사항은 규칙으로 정한다. ③ 시장은 「화학물질관리법」 제12조에 따라 환경부장관이 공개한 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사를 지역주민이 알기 쉽게 정리하여 인터넷 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

32) 박종원, 화학물질 리스크평가·관리의 환경법적 문제, 환경법연구, 제33권 제2호, 2011, 103-154면 참조.

현행법령에 대하여 전체적으로 개관할 때 화학물질 관련 정보의 공개에 관해서는 위에서 보듯이 과거에 비하여 상당히 진일보한 측면이 있으나 여전히 공개대상을 한정하거나 영업비밀 등을 이유로 공개를 제한할 수 있도록 하는 등의 한계가 있다. 현행법령에 있어서 그러한 한계를 인식하고 있어서인지 최근에 지방자치단체 차원에서 조례제정을 통하여 주민들의 안전을 위한 노력이 일부 보이고는 있으나 그 내용이 제한적일뿐 아니라 전체 지방자치단체로 확대되지 않고 있다는 점에서 그 효과가 제한적일 것이다.

한편 화학물질의 관리나 안전과 관련한 주요 결정이나 입법 등에 공공이 참여하는 절차에 대해서는 화학물질관리위원회나 정보공개심의위원회 등에 민간전문가가 참여할 수 있도록 하는 규정 등을 제외하고는 관련법령에서 별다른 규정이 발견되지 않고 있어 주요 결정에 대하여 공공에게 가능한 한 최대한 참여의 기회를 보장할 필요가 있다.

Ⅲ. 유럽연합의 세베소 지침 III(Seveso Richtlinie III)

1. 세베소 지침의 연혁과 세베소 지침 III의 개정된 내용

(1) 세베소 지침의 제정과 세베소 지침 III으로의 변화

1976년 이탈리아 Seveso의 화학공장에서 있었던 사고를 계기로 유럽차원에서 Seveso 지침이 제정되었고 이후 세계적으로 발생하는 화학사고에 대하여 여전히 대처하지 못하는 점을 고려하여 지침을 개정하여 Seveso지침 II(Directive 96/82/EC)로 개정되었으나 다시 이를 2012년 1월 4일 새 지침인 Seveso 지침 III(Directive 2012/18/EU)로 개정하였고 2015년 6월 1일부터 시행되고 있다.³⁴⁾ 세베소 지침의

³³⁾ 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 -오르후스 제1기등의 내용과 시사점, 토지공법연구, 제37집 제2호, 2007. 8, 335-358면; 김현준, 환경인권으로서 환경행정절차 참여권 -오르후스 제2기등의 내용과 시사점, 토지공법연구, 제38집, 2007. 11, 337-360면; 소병천, 영국의 환경정보공개에 관한 법제 연구, 외법논집, 제35권 2호, 2011. 5, 85-99면; 현준원, 유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰 - 독일의 사례를 중심으로-, 아주법학, 제6권 1호, 2012. 6, 640-669면 등 참조.

개정은 화학사고로부터 사람의 건강과 환경을 더 잘 보호하고 시민에게 관련 정보에 대한 접근권을 보장하는 내용으로서 총 투표수 가운데 593표가 찬성표를 10표가 반대표, 7표가 기권을 함으로써 통과되었다.

최근 개정된 Seveso 지침 III의 주된 개정내용은 다음과 같다:³⁵⁾

- 지침에 의해 규율되는 위험물질의 목록이 업데이트되었다.
- 정보에의 접근 및 사법절차에의 접근, 결정과정의 참여에 관련된 시민의 권리가 강화되었다.
- 정보 수집, 관리, 이용, 공유되는 방법이 개선되었다.
- 조사를 위한 더 엄격한 기준을 도입하고 더 효과적인 이행 및 집행을 보장하고 있다.
- 규정의 명료화 및 업데이트, 행정부담을 줄이기 위한 간소화를 포함하고 있다.

(2) Seveso 지침의 원칙 및 내용

세베소 지침은 위험물질을 포함한 주요 사고를 예방하는데 목적이 있으나 그럼에도 사고는 일어날 수 있기 때문에 사람의 건강뿐만 아니라 환경에 대한 사고의 논리적 결과를 제한하는 것을 또한 목표로 하고 있다.³⁶⁾

세베소 지침은 위험물질이 일정한 임계점을 넘어서는 양으로 존재할 수 있는 시설을 규율한다. 유사한 보호를 제공하는 다른 법령의 규율을 받는 산업활동들, 예컨대 원자력 시설이나 위험물질의 수송 등에 대해서는 지침이 적용되지 않고 다른 법이 적용된다.

³⁴⁾ Seveso 지침 III의 국내법으로 전환사례(독일): 세베소 지침은 2015년 5월 31일까지 회원국의 국내법으로 전환되어야 했고 이에 따라 독일의 경우 세베소지침 III을 전환하기 위한 법률안과 명령안을 공포하였다. 법률안은 연방임및시온방지법(BImSchG)의 개정 내지 환경영향평가법(UVPG), 환경권리규제법(UmwRG)의 개정을 포함하며 명령초안은 연방임및시온령 제12조(Störfall-Verordnung) 내지 제9조(Verordnung über das Genehmigungsverfahren) 개정을 규정하고 있다. 이에 대해 자세한 것은 지면관계상 여기서 생략함.

³⁵⁾ 이에 대해 더 자세한 것은 <http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm>. European Commission의 홈페이지를 참조할 것.

³⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm>. 이에 대해 더 자세한 것은 European Commission의 홈페이지를 참조할 것. 그 밖에 시설안전에 대한 세베소지침의 영향에 관한 문헌으로는 vgl. Manfred Rebutisch, Auswirkungen der neuen "Seveso-Richtlinie" auf das deutsche Anlagensicherheitsrecht, NVwZ 1997, S. 6 ff.

세베소 지침은 위험물질의 양을 기준으로 상급-하급시설(in lower and upper tier establishments)로 범주화되어 있다.³⁷⁾ 상급시설에 대해서는 더 엄격한 요건이 적용된다.

세베소 지침은 크게 위험물질을 취급하는 업체 운영자의 주된 의무와 회원국의 주된 의무, 시민의 권리로 구성되어 있다.

위험물질 취급업체의 운영자는 중대한 사고를 피하고 사람의 건강과 환경에 대한 결과를 제한하기 위하여 필요한 모든 조치들을 취할 일반적 의무가 있고 회원국은 이를 보장해야 한다. 또한 업체 운영자는 언제든지, 특히 조사 및 통제와 관련하여 관할관청에 그가 이 지침에 따른 모든 필요한 조치를 취했다는 것을 입증해야 할 의무가 있고 회원국은 이를 보장해야 한다(지침 제5조).

업체 운영자는 관할관청에 지침에서 요구하는 정보를 보고할 의무가 있으며 회원국은 이를 보장해야 한다. 그러한 정보에는 업체 운영자의 이름 및 회사, 관련된 업체의 완전한 주소, 등록된 회사 소재지 및 완전한 주소, 운영에 대해 책임이 있는 사람들의 이름과 직무, 존재할 수 있는 위험물질 및 물질의 위험의 범주를 확인하기 위한 내용, 위험물질의 양과 물리적 형태, 시설이나 저장고에서의 활동, 업체의 직접 주변지역 및 중대한 사고를 야기하거나 그 결과를 악화시킬 수 있는 요소들, 인접한 업체들에 대한 상세한 내용 등이 그에 포함된다(지침 제7조).

그리고 지침은 특히 중대한 사고를 방지하기 위한 계획(Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle, 지침 제8조)³⁸⁾을 회원국들이 시설업체로 하여금 문서로 작성하고

37) 상급시설과 하급시설의 구분은 지침 제3조의 개념정의에 규정되어 있다. 제3조 제3호에 따르면, 상급시설(Betrieb der oberen Klasse)은 부록 I(Anhang I)의 Teil 1(part 1)의 세 번째 칸(Spalte 3) 또는 부록 I의 Teil 2(part 2)의 세 번째 칸에 기술된 양에 해당하는 량 이상의 양으로 위험물질이 있는 업체시설로서 경우에 따라서는 부록 I의 주석 4에 따른 추가규정이 적용되는 시설을 말한다. 지침 제3조 제4호에 따르면, 하급시설(Betrieb der unteren Klasse)은 부록 I의 Teil 1의 두 번째 칸 또는 부록 I의 Teil 2의 두 번째 칸에 기술된 양에 해당하는 량 이상이지만 부록 I의 Teil 1의 세 번째 칸 또는 부록 I의 Teil 2의 세 번째 칸에 기술된 양에 해당하는 량 미만의 양으로 위험물질이 있는 업체시설로서 경우에 따라서는 부록 I의 주석 4에 따른 추가규정이 적용되는 시설을 말한다. 참고로 부록 I의 Teil 1(part 1)은 위험물질의 위험 카테고리를 규정하고 있으며 Teil 2(part 2)는 위험물질의 명칭에 따라 분류하고 있다. 자세한 것은 지침의 부록 I을 참조할 것. 독문으로 된 지침은 Amtsblatt der Europäischen Union, L 197/21(24.7.2012)을 참조하고 또는 영문으로 된 지침은 Official Journal of the European Union, L 197/6(24.7.2012)을 참조하기 바람.

38) 영문으로는 major-accident prevention policy (MAPP)라고 한다.

적절히 이행하도록 의무지우도록 하고 있다.³⁹⁾

그 밖에도 도미노 효과(Domino-effect, 제9조), 상급시설에 대한 안전보고(제10조), 시설의 변경(제11조), 상급시설에 대한 내부의 비상시 계획(제12조), 시설의 설치 또는 변경 등에 대한 감독(제13조), 사고발생시 정보제공(제16조) 등을 규율하고 있다.

한편 세베소 지침 III은 무엇보다도 시민의 알권리와 참여권을 확대하고 있다는 점에서 특징인데 회원국은 세베소 지침을 따르기 위한 정보를 시민들이 이용할 수 있도록 보장해야 하고(제14조) 특수한 개별 프로젝트에 대한 결정에 참여하고 의견을 제시할 수 있도록 보장해야 한다(제15조). 또한 사법절차에의 접근도 보장되어야 함을 규정하고 있다(제23조).

(3) Seveso 지침 III의 개정된 내용

개정된 세베소지침 III에 의하면 위험한 화학물질을 투입하는 업체는 더 빈번하게 통제받아야 하고 산업시설과 비상시 계획에 관하여 시민들에게 더 나은 정보를 제공하도록 규정하는 등 더욱 엄격해졌다는 점에 특징이 있다.

개정된 지침에 따르면 조사(Inspektion)에 관한 규정이 더 엄격해진다. 즉 상급 리스크 단계의 업체는 매년 최소 1회의 통상적인 콘트롤을 받도록 보장되며 하급 위험시설은 최소 3년마다 조사를 받도록 되어 있다. 또한 관할 행정청은 필요한 경우 추가적인 조사도 시행할 수 있다.

지침은 시민들에게 정보에 대하여 더 명료하게 이해할 수 있도록 하며 온라인으로도 접근할 수 있도록 보장하고 또한 업체의 시설확대나 비상계획의 수립시 시민들의 참여권도 보장하고 있다.

³⁹⁾ 중대한 사고를 방지하기 위한 계획(Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle)에는 사람의 건강과 환경에 대한 고도의 보호수준(ein hohes Schutzniveau, a high level of protection)을 보장하도록 설계되어야 하며 중대한 사고위험과 비례관계에 있도록 하여야 한다. 이 계획에는 시설업체운영자의 상의목표와 행위원칙들, 시설운영의 역할 및 책임, 중대한 사고위험에 대한 통제를 계속적으로 개선하며 고도의 보호수준을 보장할 의무를 포함하고 있어야 한다(제8조 제1항). 이 계획은 적절한 수단과 구조, 안전관리시스템(Sicherheitsmanagementsystem, a safety management system)에 의하여, 부록 III에 따라 중대한 사고 위험과 조직의 복잡성 또는 시설업체의 활동에 비례하여 이행되어야 한다. 하급 시설업체(untere Klasse)와 관련하여 이 계획을 수행할 의무는 다른 적절한 수단과 구조, 관리시스템에 의해 중대한 사고 위험에 상응하되 부록 III에 확정된 원칙을 고려하여 이행될 수 있다(제5항).

이외에도 새로운 규정들은 사람의 건강 및 환경에 대한 위험을 더 잘 확인할 수 있도록 국제기준에 따른 매우 상세한 화학물질분류체계를 따르고 있다는 점도 특색이다.

리스크관리제도도 개정되어 중대한 사고를 방지하기 위한 계획(Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle, 지침 제8조)에 따라 안전관리체계를 포함하도록 하고 있다.

한편 중대한 사고에 기인하는 환경손해에서는 보통 2004년 4월 21일의 환경손해의 회피 및 정화를 위한 환경책임에 관한 유럽연합지침 2004/35/EG가 적용된다.

2. 세베소지침 III에 따른 정보공개제도 (지침 제14조)

(1) 의의

앞에서 보았듯이 Seveso 지침 III에서 가장 달라진 것은 지침 제14조와 제15조이다. 이 가운데 지침 제14조에 따르면, 회원국들은 공공(일반 대중)이 화학물질관련 정보에 언제나 접근가능하도록 보장하여야 함을 규정하고 있다. 이러한 규정들은 뒤에서 보듯이 오르후스 협약과 유럽연합의 지침 2003/4/EG의 영향을 받고 있다.

(2) 지침 제14조의 규정내용

즉, 제14조 제1항에 의하면, 회원국들은 부록 V에 따른 내용에 공공이 늘 접근하도록 보장해야 하며,⁴⁰⁾ 전자적 방식으로도 보장해야 한다. 정보는 필요한 경우 그리고 지침 제11조에 따른 변경의 경우에도 최신의 상태로 유지된다.

제2항에서는 상급 화학물질시설(oberen Klasse, upper-tier)의 운영시 회원국들이 보장하여야 할 내용을 규정하고 있다. 즉, 회원국들은:

⁴⁰⁾ 세베소 지침 III의 부록 V(Anhang V)는 동 지침의 제14조 제1항과 제14조 제2항 a)에 따라 공공에게 알려야 할 항목들을 규정하고 있다. 두 부분으로 나뉘는데 첫 번째 부분(part 1)은 모든 시설에 대하여 적용되는 항목들이고 두 번째 부분(part 2)은 양을 기준으로 상급 시설(upper-tier establishments)에 대하여 적용되는 항목들로서 첫 번째 부분에 더 추가되는 정보의 항목들이다. 자세한 것은 동 지침의 부록을 참조할 것.

- a) 사고 시 중대한 사고와 관련될 수 있는 사람들에게 안전조치 및 올바른 행동에 대한 명료하고 이해하기 쉬운 정보가 정기적으로 적절한 형식으로, 어떠한 요구(신청)를 할 필요없이, 알려지도록 보장하여야 한다.
- b) 안전보고가 제22조 제3항⁴¹⁾의 유보 하에 신청에 따라 이용할 수 있도록 보장해야 하며 제22조 제3항의 적용 시에는 변경된 정보가 최소한 중대한 사고에 관한 일반 정보와 사람의 건강과 환경에 대한 가능한 영향에 관한 일반 정보를 포함하는, 예컨대 비기술적 요약의 형식으로, 이용할 수 있도록 보장해야 한다.
- c) 위험물질의 표시는 제22조 제3항의 유보 하에 공공(일반대중)이 이용할 수 있게 보장해야 한다.

a)에 따라 제공되어야 할 정보는 최소한 부록 V에 따른 내용을 포함한다. 이 정보들은 모든 공공의 건물과 지역, 학교와 병원을 포함한, 제9조에 따른 모든 인접 업체(Betriebe)에 제공된다.⁴²⁾ 회원국들은 그 정보가 매 5년마다 제공되도록 하며 정기적으로 검토하고 필요하면 업데이트되도록 보장해야 한다. 지침 제11조에 따른 변경의 경우에도 마찬가지이다.

한편 제3항에서는 위험물질관련 사고가 국경을 넘어 영향을 미칠 경우에 대비한 규정을 두고 있는데, 이에 따르면, 회원국들은 상급 위험물질을 취급하는 업체에서 중대한 사고가 국경을 넘어가는 영향에 의해 관련될 수 있는 그 밖의 회원국들에게 충분한 정보를 이용할 수 있게 하며 이를 통해 관련될 수 있는 회원국들이 필요한 경우 지침 제12조와 제13조, 제14조의 해당 규정들을 적용할 수 있도록 하고 있다.⁴³⁾

(3) 부록 V의 내용

정보공개의 대상이 되는 정보는 최소한 부록 V의 내용을 포함하여야 하는데, 이에

41) 지침 제22조는 정보에 대한 접근과 신뢰성을 규정하고 있는데 동조 제3항은 일정한 경우 업체운영자가 신청할 경우 정보제공이 거부될 수 있음을 규정하고 있다. 자세한 것은 지침을 참조하기 바람.

42) 인접 업체(benachbarter Betrieb)란 인접해 있음으로 인해 중대한 사고의 위험(Risiko) 또는 그 결과가 확대될 수 있는 다른 업체를 말한다(지침 제3조 제4호). 기타 사고 후 조치에 대해서는 지침 제16조, 제17조, 제18조 등이 규정하고 있다.

43) 지침 제12조는 비상시 계획(Notfallpläne)을 규정하고 있고 제13조는 업체의 정착이나 시설 등의 변경에 관한 감독(Überwachung der Ansiedlung)을 규정하고 있다.

해당하는 것들을 부록 V는 상·하급시설의 두 개 부분으로 구분하여 상급 시설에 해당하는 시설에 대하여는 공개되는 정보를 추가하고 있다. 즉,

모든 시설에 대하여 공통적으로 적용되는 정보와 상급시설에 대하여 적용되는 추가 정보를 구분하고 전자에 해당하는 것으로서 동 지침이 적용되는 모든 업체에 대하여는 다음 1호 내지 7호의 정보가 공개대상이 됨을 규정하고 있다. 즉,

- 1호. 시설운영업체의 이름 또는 회사 내지 관련 업체의 완전한 주소
- 2호. 업체가 동 지침을 전환하는 법령의 적용을 받는다는 점 및 지침 제7조 제1항에 따른 고지(Mitteilung) 내지 제10조 제1항에 따른 안전보고(Sicherheitsbericht)가 관할 관청에 제출되었는지의 확인
- 3호. 이해할 수 있게 작성된 업체활동에 관한 설명
- 4호. 현재 운영되고 있는 것과 관련된, 중대한 사고를 야기할 수 있는, 위험물질의 통상적인 표시 또는 -부록 I의 Teil 1의 위험물질의 경우- 종류표시(Gattungsbezeichnung) 또는 위험등급 내지 그 물질의 본질적인 위험특성을 간단한 단어로 명시
- 5호. 관련된 공공(일반대중)이 필요한 경우 어떻게 경고를 받는지에 관한 일반적인 보고, 중대한 사고시 상응하는 절차에 관한 정보 또는 이들 정보를 전자적으로 어디서 접근할 수 있는지에 관한 안내
- 6호. 동 지침 제20조 제4항⁴⁴⁾에 따른 최종 현장실사의 일자 또는 어디에서 그러한 정보들이 전자적으로 접근할 수 있는지에 관한 안내; 지침 제22조의 요건에 따라 조사 및 해당 조사계획에 관한 상세한 정보들을 신청할 경우 어디서 얻을 수 있는지에 관한 보고
- 7호. 지침 제22조의 규정을 고려하여 그 이상의 정보를 어디에서 얻을 수 있는지에 관하여 자세한 내용.

위와 함께 동 지침에 규정된 상급 시설 업체(Betriebe der oberen Klasse)에 대하여는 위의 1호 내지 7호에 추가하여 다음 1호 내지 4호의 정보를 공개하도록 규정하고 있다. 즉,

⁴⁴⁾ 동 지침 제20조 제4항은 관할관청이 조사계획에 기초하여 업체에 대한 현장 실사 프로그램을 설정하는 내용임.

- 1호. 중대한 사고의 위험 유형과 그러한 사고의 사람의 건강 및 환경에 대한 가능한 영향, 중대사고의 시나리오의 주요 유형에 관한 상세한 내용의 요약과 함께 그 대응하여 취할 수 있는 조치들을 포함한 내용들과 관련된 일반적인 정보
- 2호. 시설운영자가 시설장소에서 - 긴급상황서비스 내지 구조와 관련하여서도 - 사고에 대응하고 그 영향을 가능한 한 최대한 제한하도록 하는 조치들을 취할 의무가 있다는 확인
- 3호. 시설업체 운영장소 밖에서 발생하는 사고가 가질 수 있는 영향에 대한 조치들을 취하는데 기여하는 외부 긴급상황계획에 관한 적절한 정보. 사고시 구조의 명령 및 권고를 따르라는 안내도 여기에 속함.
- 4호. 필요한 경우, 시설의 업체가 다른 회원국의 고권지역의 인근에 위치하는지 여부와 그에 따라 유럽연합공동체의 경제위원회의 산업사고의 국경을 넘는 영향에 관한 협약에 따른 국경을 넘는 영향을 가진 중대한 사고의 가능성이 존재하는지 여부에 관한 진술

3. 세베소 지침 III에 따른 공공의 효과적인 참여보장 (제15조)

세베소 지침 III은 제15조에서 공공의 효과적인 참여를 보장하는 규정을 두고 있는데 뒤에서 보듯이 이 규정 역시 오르후스 협약과 유럽연합의 지침 2003/4/EG의 내용을 수용하고 있음을 알 수 있다.

지침은 제15조 제1항에서 회원국들은 관련된 공공(일반대중)이 특수한 개별 프로젝트에 대한 그들의 입장을 제시할 기회를 사전에 갖도록 보장해야 함을 규정하고 관련되는 사항을 다음과 같이 열거하고 있다:

- a) 지침 제13조에 따른 새로운 업체의 정착계획
- b) 제11조에 따른 업체의 본질적인 변경, 이 변경을 위하여 제13조에 규정된 의무가 적용되는 경우
- c) 업체 주변의 새로운 개발 - 제13조의 의미에서- 입지선택과 개발이 중대한 사고의 위험(Risiko)을 증대시키거나 그러한 사고의 결과를 악화시킬 수 있을 때

동조 제2항에서는 공공에 대한 정보제공의 대상이 되는 사항들과 사전에 공개되도

록 하는 내용을 규정하고 있는데, 이에 따르면, 제1항에 따른 특수한 개별 프로젝트와 관련하여 공공(일반대중)은 (공지를 통하여 또는 다른 적합한 수단으로, 전자매체를 포함, 이것이 가능한 경우) 결정절차의 경과에서 사전에 그러나 늦어도 정보가 합리적 인 재량에 따라 제공될 수 있는 즉시 다음에 관하여 정보가 제공되도록 한다:

- a) 특수한 프로젝트의 대상
- b) 필요한 경우에는 그 프로젝트가 개별 국가의 또는 국경을 넘어가는 환경영향평가의 대상이거나 제14조 제2항에 따라 회원국들 간의 협의(Konsultation)의 대상이라는 사실
- c) 결정에 권한있는 행정청으로서 관련 정보가 그 행정청에게 있고 그에 대하여 입장이나 질문이 제기될 수 있는 각 행정청에 관한 상세한 내용 내지는 입장이나 질문의 전달을 위해 규정된 기한에 관해 상세한 내용
- d) 가능한 결정의 유형이나 결정의 초안이 존재할 경우 그 초안
- e) 언제, 어디서, 어떤 식으로 해당 정보에 접근할 수 있는지에 관한 내용
- f) 이 조의 제7항에 따라 공공의 참여와 의견제시(자문 또는 협의, Konsultation)를 위한 조치에 관해 상세한 내용

제3항에서는 정보공개 및 이용을 위한 시간적 범위 내에서 이용될 수 있는 정보들을 규정하고 있는데, 이에 따르면, 제1항에 따른 특수한 개별 프로젝트와 관련하여 회원국들은 관련된 공공(일반대중)이 적절한 시간적 범위 내에서 다음을 이용할 수 있도록 보장해야 한다:

- a) 국내 법규정에 합치하여 관할 관청이 관련된 공공(일반대중)이 제2항에 따라 정보가 제공되는 시점까지 행정청에 존재하는 중요한 보고서와 권고들
- b) 환경정보에 관한 2003년 1월 28일의 유럽연합 지침 2003/4/EG의 규정과 합치하여 본 조 제2항에 열거된 정보들과 다른 정보들, 의문스런 결정에 대하여 중요하고 관련된 공공(일반대중)이 이 조항에 따라 정보를 제공받은 후에 비로소 접근할 수 있게 되는 정보들

그리고 제4항은 회원국들이 관련된 공공(일반대중)이 제1항에 따른 특수한 개별 프로젝트에 관한 결정을 내리기 전에 관할 행정청에게 코멘트나 입장을 전달할 권리를

갖도록 보장해야 하며 제1항에 따른 의견제시(Konsultationen)의 결과가 그 결정시 적절하게 고려되도록 보장해야 함을 규정하고 있다.

제5항에서는 회원국들이 관할관청으로 하여금 당해 결정이 내려질 때 공공(일반대중)에게 다음을 이용하도록 보장할 것을 규정하고 있다. 즉 :

- a) 결정의 내용과 결정에 이르게 된 이유, 이후의 모든 업데이트를 포함.
- b) 결정 전에 행해진 의견제시(Konsultationen)의 결과와 그것이 어떻게 결정 내에서 고려되었는지에 대한 해명

제6항에서는 환경관련 계획이나 프로그램에 공공이 참여할 수 있도록 보장하고 있는데, 이에 따르면, 제1항 a)나 c)에 열거된 사안에 관한 일반적인 계획이나 프로그램이 준비될 때 회원국들은 공공(일반 대중)이 사전에 효과적인 방법으로, 환경관련한 일정한 계획 및 프로그램의 입안시 공공(일반대중)의 참여에 관한 유럽연합지침 2003/35/EG 제2조 제2항에 따른 절차의 도움으로 그 준비와 변경, 재검토에 참여할 기회를 얻도록 보장해야 한다고 규정한다.

제6항 후단에는 또한 회원국들은 이 조항의 목적을 위해 참여권을 갖는 공공(일반대중)의 범주를 조사함을 규정하고 특히 개별국의 법적 요건을 충족하는 당해 비국가 조직(NGO), 예컨대 환경보호를 증진하는 조직과 같은 조직이 그에 속한다는 것을 명시적으로 규정하고 있다. 이 조항은 유럽연합의 지침 2001/42/EG에 따라 공공의 참여를 위한 절차가 이행되는 계획과 프로그램에는 적용되지 않는다.

제7항에서는 공공에 대한 정보제공을 위한 구체적인 조치 및 관련된 공공(일반대중)에 대한 청문은 회원국들에 의해 확정됨을 규정하고 다양한 단계를 위한 시간적인 범위는 공공에 정보가 제공될 수 있도록 충분한 시간이 주어지도록 선택되어야 하며 환경과 관련한 결정절차가 진행되는 동안에 효과적인 준비와 참여를 위한 충분한 시간이 주어지도록 선택되어야 함을 규정하고 있다.

4. 정보에 대한 접근과 신뢰성 (제22조)

지침 제22조 제1항에서는 회원국들이 관할 행정청이 투명성을 위하여 이 지침에

따라 자연인 또는 법인에 존재하는 각각의 정보를 2003/4/EG 지침에 의한 신청에 따라 공개하도록 보장하여야 함을 규정하고 있다.

정보공개를 보장하는 제1항을 규정하는 한편 제2항 이하에서는 정보가 거부될수 있음을 규정하고 있는데, 제2항에서는 제14조를 포함한 이 지침에 의하여 필요한 정보의 공개는 2003/4/EG 지침 제4조에 따른 요건⁴⁵⁾이 충족되면 관할관청에 의하여 기각되거나 제한될 수 있다고 규정하고 있다.

그리고 제3항에서는 제14조 제2항 b)와 c)의 의미에서 관할관청에 존재하는 완전한 정보의 제공은 안전보고의 일정한 부분이나 위험물질 표시의 일정부분이 2003/4/EG 지침 제4조에 따른 이유로 공개되지 않도록 업체운영자가 신청한 경우에는 본조 제2항에도 불구하고 관할 관청에 의하여 거부될 수 있음을 규정하고 있다.

이 경우 관할관청은 동일한 이유로 보고나 표시의 일정한 부분이 공개되지 않는 것으로 결정할 수 있다. 그러한 경우에 업체 운영자는 그 관청의 승인을 얻어 관할관청에게 그 부분이 제외된 변경된 보고 또는 변경된 표시를 제출하여야 한다.

5. 사법절차에의 접근보장(Zugang zu Gerichten) (제23조)

지침은 또는 제23조에서 정보공개 및 공공참여와 관련해서는 법원에서 심사받을 수 있는 절차를 보장하려고 하고 있다. 즉 회원국들은 다음을 보장하여야 한다:

- a) 본 지침 제14조 제2항 b)와 c) 또는 제22조에 따라 정보를 요청하는 신청자는 2003/4/EG 지침 제6조에 따라 관할관청의 정보요청과 관련한 작위 또는 부작위의 심사를 신청할 수 있도록 보장하여야 한다.
- b) 관련된 공공(일반 대중)의 구성원(Mitglieder)이 그 국내법규정의 범위에서 본 지침의 제15조 제1항에 따른 사례에서 2011/92/EU 지침 제11조에 규정된 심사 절차에 대한 접근을 하도록 보장하여야 한다.

⁴⁵⁾ 이에 대해서는 현준원, 앞의 논문, 654면 이하를 참조할 것.

IV. 오르후스(Aarhus) 협약과 유럽연합의 지침 2003/4/EG

앞서 보았듯이 세베소 지침 III의 가장 큰 특징은 오르후스 협약과 그에 따른 유럽연합 지침 2003/4/EG의 환경정보의 공개와 공공참여에 관한 내용을 수용하여 화학물질 등 위험물질의 운영과 관리에 이를 반영한 것이라는 점이다. 따라서 이하에서 그 내용을 간략히 알고 넘어갈 필요가 있다.

1. 오르후스(Aarhus) 협약에 따른 공공의 효과적인 참여 보장

(1) 오르후스 협약의 기초와 인식

오르후스 협약은 1998년 1월 25일 덴마크 오르후스에서 개최된 장관회의의 결과로서 체결된 협약이다.⁴⁶⁾ 오르후스 협약은 건강하고 행복한 환경에서의 삶에 대한 현재 대 및 미래세대의 모든 남녀의 권리를 보호하기 위하여 이 협약의 당사자들은 이 협약과 합치하여 환경사안에서 정보에 대한 접근권과 결정절차에 대한 참여권, 범원절차에 대한 접근권을 보장하는 것을 목표로 한다(제1조). 오르후스 협약은 인간환경에 관한 스톡홀름선언 원칙 1과 환경과 개발에 관한 리오선언 원칙 10, 나아가 1982년 10월 28일 자연을 위한 세계헌장에 관한 UN의 총회 결의 37/7과 1990년 12월 14일 인간의 복리를 위해 건강한 환경을 보존할 필요성에 관한 UN 총회 결의 45/94의 결정과 1989년 12월 8일 세계건강기구(WHO)의 건강 및 환경에 관한 제1차 유럽회의에서 결의된 환경 및 건강에 관한 유럽헌장을 기초로 하고 있다.

여기에는 모든 인간이 건강과 복리에 유익한 환경에서 살아갈 권리가 있으며 개인으로서 뿐만 아니라 타인과의 공동체에서도 그가 현재세대와 미래 세대의 복리를 위해 환경을 보호하고 개선할 의무가 있다는 인식과 개별 시민과 비정부조직, 사적 섹터가 환경보호에 중요한 역할을 할 수 있다는 인식, 협약의 이행이 유럽경제공동체 지역

⁴⁶⁾ 정확한 명칭은 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. 1998년 6월 25일 서명되고 2005년 2월 17일의 결정(mit Beschluss 2005/370/EG des Rates)으로 유럽공동체 이름으로 승인되었음(ABl. L 124, S. 1).

(ECE)에서 민주주의를 강화하는데 기여한다는 확신이 토대가 되어 있다.

(2) 환경정보공개 및 정보공개거부사유

동 협약은 제4조에서 환경정보에 대한 접근권을 규정하면서(제1항)

- a) 어떤 이익의 입증없이(ohne Nachweis eines Interesses)⁴⁷⁾
- b) 다음과 같은 경우가 아니면, 바라는 형태대로(in der erwünschten Form) 공공(일반 대중)에 대하여 정보를 제공하도록 협약당사자가 보장하도록 하고 있다.
즉,

- i) 다른 형태로 정보를 제공하는 것이 행정청에게 더 적절한 것으로 보이고, 이유가 있는 경우

- ii) 그 정보가 이미 공공(일반 대중)에게 다른 형태로 주어져 있을 경우 제1항에 언급된 환경정보는 가능한 한 즉시 늦어도 신청 후 1개월 내에 제공되도록 하여야 하며 다만, 정보의 범위나 복잡성이 신청 후 2개월까지의 기한 연장을 정당화하는 경우에는 그러하지 아니하다.⁴⁸⁾ 신청자는 기한연장과 그에 대한 이유에 대하여 고지 받는다(제2항).

협약은 또한 환경정보에 대한 신청을 일정한 경우에는 행정청이 거부할 수 있음을 규정하고 있다. 즉, 신청한 정보를 행정청이 보유하고 있지 않거나 정보공개신청을 남용한 경우, 신청이 아직 완성되어야 할 자료와 관련되거나 행정청 내부의 의사전달 정보에 관련된 경우 등에는 정보공개를 거부할 수 있다(제3항).

그 밖에도 협약은 환경정보공개가 다음과 같은 사항에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 경우에는 정보공개 신청이 거부될 수 있음을 규정하고 있다:

- a) 행정청의 자문(조언, Beratung)의 신뢰성, 그 신뢰성이 국내법에 규정되어 있는 경우
- b) 국제관계, 국가안보, 공공의 안전
- c) 진행 중인 법원절차, 개인이 공정한 절차를 거칠 가능성, 행정기관이 형사 또는 징계 류의 조사를 수행할 가능성

47) 이와 달리 세베소 지침 제14조에서는 “어떠한 요구(신청)를 할 필요없이”로 규정하고 있다는 점에서 표현의 차이가 있다.

48) 이와 달리 세베소 지침 제14조에서는 구체적인 정보제공의 시한이 발견되지 않는다.

- d) 영업 및 업체의 비밀, 정당한 경제적 이익을 보호하기 위하여, 이것이 법적으로 보호되는 경우
- e) 지적 재산에 관한 권리
- f) 자연인과 관련된 인적 관련한 데이터나 문서의 신뢰성, 본인이 그 정보의 공개에 대하여 동의하지 않은 경우 그리고 그러한 류의 신뢰성이 국내법에 규정되어 있는 경우
- g) 제3자가 신청된 정보를 법적으로 제공할 의무가 없이 또는 제공할 의무부담이 될 수 없이 제공한 경우 제3자의 이익, 그 제3자가 그 자료의 공표에 동의하지 않은 경우
- h) 그 정보가 관련된 환경, 예컨대 희귀 동물의 번식지와 같은 환경

위에서 열거된 거부사유는 사실 광범위하지만 협약의 동 조항은 거부사유가 좁게 해석되어야 한다고 명시적으로 선언하고 있으며 이 경우 공개에 관한 공익 내지 신청 정보의 환경에 대한 배출관련성이 고려되어야 함을 명시하고 있다.⁴⁹⁾

(3) 결정이나 정책 등에 대한 공공의 참여 (제6조 내지 제8조)

협약의 제6조 이하에서는 일정한 산업활동 등(화학산업 포함)에 관한 결정에 대한 공공의 참여(제6조)와 환경관련 계획과 프로그램, 정책에 대한 공공의 참여(제7조), 행정입법이나 일반적으로 법적 구속력 있는 규범수단을 준비하는 동안에 공공의 참여(제8조)를 규정하고 있다.

일정한 산업활동 등(화학산업 포함)에 관한 결정에 대한 공공의 참여(제6조)에 대해서는 관련된 공공(일반 대중)이 환경관련 결정절차의 범위에서 공적인 공지를 통해서 또는 개개인에 대하여 사항에 적합한 적시의 효과적인 방법으로 사전에 일정한 사항들 특히 다음과 같은 사항들에 대하여 정보가 제공되어야 한다(제6조 제2항):

- a) 계획된 활동 및 그에 관하여 결정이 내려지게 되는 신청,
- b) 가능한 결정의 유형 또는 결정초안,

⁴⁹⁾ 오르후스 조약에 대해서는 이미 김현준, 환경정보에 대한 접근·이용권 -오르후스 제1기등의 내용과 시사점, 토지공법연구 제37집 제2호(2007년 8월), 335-358면 등에서 소개된 바 있다. 자세한 것은 동 문헌을 참조할 것.

- c) 결정에 대한 관찰관청,
- d) 다음과 같은 정보가 제공될 수 있을 경우 즉시 그러한 정보를 포함한 규정된 절차:
 - i) 절차의 개시
 - ii) 공공(일반 대중)이 절차에 참여할 가능성
 - iii) 예정된 공청회의 시간과 장소
 - iv) 관련된 정보를 보유하고 있는 행정청과 관련된 정보를 공공이 열람할 수 있는 장소
 - v) 의견제시나 질문이 제기될 수 있는 관찰 행정청 또는 그 밖의 공적 기관 내지 예정된 기한
 - vi) 계획된 활동에 대한 환경관련정보를 획득할 수 있는데 관한 내용
- e) 그 활동이 국내 또는 국경을 넘어가는 환경친화성심사절차를 받는 사실.

공공참여절차는 다양한 단계에 대하여 각각 적절한 시간적 범위를 규정하며 그럼으로써 공공이 제2항에 따라 정보를 받을 수 있는 충분한 시간이 주어지도록 하며 그리고 환경관련한 결정절차가 진행되는 동안에 공공(일반 대중)이 효과적인 준비와 참여를 위한 충분한 시간이 주어지도록 한다(제3항). 각 계약당사자는 공공참여의 결과가 결정에서 적절하게 고려되도록 보장하여야 한다(제8항).⁵⁰⁾

협약 제7조는 계약당사자는 공공(일반 대중)에게 미리 필요한 정보가 제공되어 있는 후 공공이 환경관련한 계획 및 프로그램을 준비하는 동안에 투명하고 공정한 범위에서 참여하도록 하기 위한 적절한 실천적 조치 또는 기타의 조치를 취해야 함을 규정하고 있다.

협약 제8조는 환경에 대하여 중대한 작용을 할 수 있는 행정입법이나 일반적으로 법적 구속력 있는 규범수단을 준비하는 동안에 공공의 참여에 관하여 규정하고 있다. 이러한 목적을 위하여 다음 조치들이 취해져야 한다. 즉,

- a) 효과적인 참여를 위하여 충분한 시간적인 범위가 확정되어야 한다.
- b) 규정초안은 공표되거나 다른 방법으로 공적으로 접근 가능하게 되어야 한다.

⁵⁰⁾ 이와 함께 상세한 내용이 있으나 지면 관계상 여기서는 생략하기로 한다. 더 자세한 사항은 오르후스 협약을 참조할 것.

c) 공공은 직접 또는 그를 대표하거나 조언하는 기관을 통하여 입장을 표명할 가능성을 얻어야 한다.

위와 같은 공공참여의 결과는 가능한 한 널리 고려되어야 한다(제8조 3문).⁵¹⁾

(4) 사법절차에 대한 접근권 (제9조)

협약은 정보공개거부처분에 대해서는 사법절차에서 심사를 받을 수 있도록 보장하고 있는 점에 특색이 있다. 즉, 모든 협약당사자는 국내법의 범규정의 범위에서, 환경정보를 신청한 자가 자신의 신청이 무시되거나 전부 또는 일부가 거부된 경우, 불충분한 답변이 이루어진 경우, 협약의 관련조항과 합치하여 처리되지 않은 경우, 법원에 대한 심사절차 또는 법률의 근거에 의해 설치된 독립적이고 공정한 기관에 대한 접근할 수 있도록 보장하여야 한다(제1항).

협약 당사자가 법원을 통한 심사를 규정하는 경우에 대해서 당사자는 관련자가 신속하고 법률로 확정된 내지 수수료가 없거나 비용을 부담하는 행정청을 통한 심사절차에 대한 접근 또는 법원이 아닌, 독립적이고 공정한 기관에 의한 심사에 대한 접근도 보장하여야 한다.

모든 협약당사자는 각 국내법의 범위에서 다음을 보장해야 한다. 즉, 충분한 이익을 가지거나 또는 협약당사국의 행정소송법이 권리침해의 주장을 요건으로 하는 경우 권리침해를 주장하는 관련 공공(일반대중)의 구성원이 결정이나 작위, 부작위의 실제 법적, 절차법적 적법성을 다투기 위하여 법원이나 기타 법률에 근거하여 설치된 독립적이고 공정한 기관에서의 심사절차에 대한 접근하도록 보장하여야 한다.

충분한 이익이나 권리침해로서 간주되는 것이 무엇인가는 각 국내법의 요건에 따라 결정되거나 관련된 공공에 대하여 이 협약의 범위 내에서 법원에 대한 광범위한 접근을 보장하려는 목표와 합치하여 결정된다. 이러한 목적을 위하여 협약 제2조 제5호의 요건을 충족하는 모든 비정부조직(NGO)은 본 항의 a)의 의미에서 충분한 것으로 간주된다. 그러한 조직들은 본항 b)의 의미에서 침해될 수 있는 권리의 주체로서 또한 간주된다. (제2항)

51) 공공의 환경절차에 대한 참여에 관한 오르후스협약에 대해서는 이미 김현준, 환경인권으로서 환경행정절차 참여권 -오르후스 제2기동의 내용과 시사점, 토지공법연구, 제38집, 2007. 11, 337-360면 등에서 소개된 바 있다. 자세한 것은 동 문헌을 참조할 것.

제2항은 그러나 행정청에 의한 사전 심사절차의 가능성을 배제하지 않는다. 그리고 법원의 심사절차 전에 행정청에 의한 심사절차를 모두 거쳐야 한다는 요건은 그러한 요건이 국내법에 규정되어 있는 경우에는 영향을 받지 않는다.⁵²⁾

2. 유럽연합의 지침 2003/4/EG

유럽연합 지침 2003/4/EG⁵³⁾는 오르후스 협약을 유럽연합의 법으로 전환한 것이다. 이는 시민 또는 기업으로 하여금 행정기관에 보관하는 환경정보에 대한 접근권을 보장하는 것이다. 환경정보에 대한 접근을 위해 어떤 이익이 주장될 필요가 없다는 점에 특징이 있다.⁵⁴⁾ 주관적인 이익을 요하지 않으므로 소송에 있어서 원고적격의 범위가 넓어지며 객관소송화 하게 된다. 따라서 환경단체 등의 소송도 가능해지게 된다.

정보접근권에 대해서는 물론 예외가 없는 것은 아니다. 동 지침은 회원국으로 하여금 정보접근권을 배제할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 즉 정보의 공개가 행정청의 권고나 자문(Beratung)의 신뢰에 부정적인 영향을 미칠 경우에는 환경정보의 신청이 거부될 수 있다.⁵⁵⁾ 이 지침은 독일 환경정보법(Umweltinformationsgesetz)이 제정됨으로써 독일 국내법으로 전환되었다.⁵⁶⁾

52) 기타 자세한 내용은 오르후스 협약을 참조할 것.

53) Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41, S. 26).

54) 유럽연합재판소(Gerichtshof der Europäischen Union)의 2012년 2월 14일 보도자료(PRESSEMITTEILUNG Nr. 7/12). 토르가우 유리회사(Flachglas Torgau GmbH)가 독일을 상대로 제기한 소송에 관한 판결(Urteil in der Rechtssache C-204/09).

55) 다만 동지침은 정보공개 예외사유라도 배출정보에 해당하는 경우에는 정보공개를 거절할 수 있도록 하고 있다(동 지침 제4조 제2항 단서). 정보비공개사유 등 자세한 내용은 현준원, 앞의 논문, 654면 이하를 참조할 것.

56) 독일 환경정보법(Umweltinformationsgesetz)에 관해서는 한만주, 독일의 환경정보공개청구제도, 안암법학, 제43권, 2014, 409면 이하를 참조할 것.

V. Seveso 지침 III의 시사점 및 과제

1. Seveso 지침 III의 진전된 리스크관리 체계

Seveso 지침 III은 크게 위험물질을 취급하는 업체 운영자의 주된 의무와 회원국의 주된 의무, 시민의 권리로 구성되어 있고 각자의 의무사항들을 상세히 규정하고 있다. 그리고 Seveso 지침 III은 기본적으로 화학물질 관리를 상하급으로 분류하고 상급 관리에 대해서는 더 엄격한 규제를 하고 있다. 또한 업체로 하여금 리스크관리체계를 마련하도록 의무화 하고 있으며 시민들에게 정보가 공개되도록 하고 화학물질 관리와 관련한 주요 사안에 시민참여가 가능하도록 하고 있고 사법절차를 통한 구제가 보장된다.

지침은 특히 회원국들이 시설업체로 하여금 중대한 사고를 방지하기 위한 계획(Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle)을 문서로 작성하고 적절히 이행하도록 의무지우고 있다. 이러한 중대한 사고를 방지하기 위한 계획은 사람의 건강과 환경에 대한 고도의 보호수준(ein hohes Schutzniveau, a high level of protection)을 보장하도록 설계되어야 하며 중대한 사고위험과 비례관계에 있도록 하여야 한다. 이 계획에는 시설업체운영자의 상위목표와 행위원칙들, 시설운영의 역할 및 책임, 중대한 사고 위험에 대한 통제를 계속적으로 개선하며 고도의 보호수준을 보장할 의무를 포함하고 있어야 한다(지침 제8조 제1항). 이 계획은 적절한 수단과 구조, 안전관리시스템(Sicherheitsmanagementsystem, a safety management system)에 의하여, 부록 III에 따라 중대한 사고 위험과 조직의 복잡성 또는 시설업체의 활동에 비례하여 이행되어야 한다. 하급 시설업체(untere Klasse)와 관련하여 이 계획을 수행할 의무는 다른 적절한 수단과 구조, 관리시스템에 의해 중대한 사고 위험에 상응하되 부록 III에 확정된 원칙을 고려하여 이행될 수 있다(제5항).

이처럼 세베소 지침 III에서는 중대한 사고를 방지하기 위한 계획을 문서로 작성하여 이행하도록 의무지우면서 그 기준을 사람의 건강과 환경에 대한 고도의 보호수준(ein hohes Schutzniveau, a high level of protection)을 보장하도록 설계되도록 하고 리스크관리와 안전을 확보하기 위해서는 시민에 대한 정보공개와 공공참여가 필수적이라는 점을 강조함으로써 세베소 지침 II에 비하여 보다 진전된 리스크관리체계를

보여주고 있다. 그러한 의미에서 세베소 지침 III은 리스크 소통(Risiko-kommunikation)을 과거보다 더 진전된 모습으로 구현하고 있다.⁵⁷⁾

2. Seveso 지침 III과 환경민주주의의 실현

앞서 보았듯이 오르후스(Aarhus) 협약은 환경정보 및 환경민주주의에 대한 새로운 전환점이 되었다. 이러한 정신을 유럽연합이 지침으로 수용을 하였고 이것이 회원국의 국내법으로 전환된다. Seveso 지침 III은 특히 화학물질에 관한 환경정보의 공개 및 일반대중의 참여와 관련하여 바로 오르후스 협약과 유럽연합 지침을 받아들이고 있다는 점에서 의의가 있다.

모든 인간은 건강과 복리에 유익한 환경에서 살아갈 권리가 있으며 개인으로서 뿐만 아니라 타인과의 공동체에서도 그가 현세대와 미래 세대의 복리를 위해 환경을 보호하고 개선할 의무가 있다. 개별 시민과 비정부조직, 사적 섹터가 환경보호에 중요한 역할을 할 수 있다는 점에서 민주주의를 강화하는데 기여한다.⁵⁸⁾

세베소 지침 III에 의해 부과된 정보공개 및 공공참여의 요건은 아직 많은 논쟁과 갈등을 내재하고 있고 과거보다 산업에 대한 더 큰 압력이 될 수 있지만 그 동안 세계적으로 위험물질을 취급하는 산업의 많은 업체들에서 계속되는 크고 작은 사고와 그들의 행동에 대한 불신, 그리고 특히 규제당국의 법집행 및 통제능력에 대한 불신이

⁵⁷⁾ 리스크 소통(Risikokommunikation)은 관련된 시민들에 대한 정보제공 뿐만 아니라 결정 및 결정준비과정에 대한 협력으로서 참여와 대화를 포괄한다. 이를 위해서 관련된 자들과 조직된 사회그룹들이 결정에 참여하고 행정청 내부에서의 소통 내지 행정청 간의 소통이 요청된다. 뵘(Böhm)은 참여의 기본형태를 다음과 같은 다섯 가지로 분류하고 있다: 제1유형으로서 행정청 내부의 표결절차(Abstimmungsverfahren), 제2유형으로서 행정청 상호간의 전문적인 코멘트행위, 제3유형으로서 외부전문가 및 직접적 관련자들의 대화, 제4유형으로서 관련자 및 조직된 사회그룹 대표자들의 참여, 제5유형으로서 공공의 참여. 이 가운데 리스크 평가에서는 원칙적으로 제1유형과 제2유형의 참여가 필요하지만 보호법칙과 보호목표에 관한 불확실성이 존재하거나 규제를 위해서 리스크가 매우 다투어지고 논쟁적일 경우에는 관련자나 조직된 사회그룹의 대표, 공공의 참여가 필요할 수 있다. 리스크평가에서는 내외 전문가들과의 대화도 중요하다. 리스크 관리의 단계에서는 관련자 및 공공과의 소통이 중요하다. 결정절차의 문서화 및 투명화, 척도가 되는 형량기준들도 소통의 부분으로 간주된다. vgl. Monika Böhm, Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem, NVwZ 2005, S. 614 f.

⁵⁸⁾ Vgl. Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

쌓여왔고 이제 화학물질에 관한 관리와 안전은 시민들이 직접 감시하고 그 전제로써 환경정보의 공개, 시민참가를 함으로써 확보된다는 인식이 증가하고 있다. 이는 화학물질 사고의 위험성에 대한 심각한 경각심에 근거하고 있을 뿐만 아니라 인적, 물적 손해뿐만 아니라 경제적 손실도 고려한 것이다. 유럽은 공중에 대한 리스크 소통을 개선할 필요성을 적극 추진하여 이미 1990년에 모든 시민에게 환경정보공개청구권의 보장을 주된 내용으로 하는 환경정보공개지침(EG-Umweltinformationsrichtlinie, UIRL)이 제정된 바 있으며⁵⁹⁾ 이러한 흐름이 지금까지 이어지고 있는 것이다. 사회 및 정치적 삶에 참여하는 것은 적절한 정보의 결과이며 결국 시민들의 알권리와 참여는 스스로의 안전을 위해 지속적으로 투쟁할 민주주의 원칙이 되고 있다.⁶⁰⁾ 나아가 세베소 지침은 정보공개 및 일반 대중의 참여 가능성을 확대했을 뿐만 아니라 화학물질과 관련된 환경정보를 통한 위험에 대한 알권리가 그 자체 인권으로서 인식되고 있다는 점도 또한 보여주고 있다.

3. 정보공개 및 공공참여의 진전된 사례

세베소 지침 III의 제14조에 따르면 화학물질관련 사고 시에는 중대한 사고와 관련 될 수 있는 사람들에게 안전조치 및 올바른 행동에 대한 명료하고 이해하기 쉬운 정보가 정기적으로 적절한 형식으로 어떠한 요구(신청)를 할 필요없이 알려지도록 보장할 것을 회원국에게 의무지우고 있으며 위험물질의 표시는 지침 제22조 제3항의 유보 하에 공공(일반대중)이 이용할 수 있게 보장해야 함을 규정하고 있다.⁶¹⁾ 이 경우

⁵⁹⁾ 이에 대해 자세한 것은 한만주, 앞의 논문, 433면 참조.

⁶⁰⁾ Luis Serrano Rodriguez/Arturo Pinedo, *The Seveso III Directive and its impact on risk communication and emergencies*, 09. 2014, pp.1. 이러한 의미에서 전국 27개 노동, 환경, 여성, 소비자 시민사회단체로 구성된 ‘알권리 보장을 위한 화학물질감시네트워크’가 최근 언론과 시민에게 공개한 ‘우리동네 위험지도’ 애플리케이션은 주변(학교, 어린이집) 화학물질 위험정보를 국민들에게 알기 쉽게 보여주는 앱으로 전국 3268개 업체 화학물질 배출량과 발생 가능한 위험정보를 제공한다는 점에서 주민들의 지지와 참여를 높이는 좋은 수단이 될 수 있을 것이다. 화학물질감시네트워크 주최, 화학물질공개 ‘우리동네 위험지도’ 앱 공개시연회, 2015년 5월 6일.

⁶¹⁾ 우리의 경우 환경정보에 대한 환경부 사이트들이 있으나 여기저기 흩어져 있어 아직 체계화되어 있지 못하다. 화학안전정보공유시스템이나 화학물질안전관리정보시스템, 화학물질정보시스템, 화학물질정보처리시스템, 유해화학물질 분류표시 지원시스템 등 산재하여 있어 일관되지 못한 모습을 보여주고 있다.

사고와 관련될 수 있는 사람들에게 제공되어야 할 정보는 최소한 부록 V에 따른 내용을 포함하는데 이 정보들은 모든 공공의 건물과 지역, 학교와 병원을 포함한, 모든 인접 업체(Betriebe)에 제공되어야 함을 규정하고 있다. 우리의 법령이 화학사고 발생 시 관계 기관에게만 신고할 뿐 공공기관, 학교, 병원, 주민들에게 알리지 않도록 되어 있다는 점과 대비되고 있다.⁶²⁾

또한 세베소 지침 III은 오르후스 협약과 유럽연합의 지침 2003/4/EG의 내용을 수용하여 지침 제15조에서 공공의 효과적인 참여를 보장하는 규정도 두고 있다. 즉, 앞서 보았듯이, 지침은 제15조 제1항에서는 회원국들이 관련된 공공(일반대중)이 새로운 업체의 정착계획이나 업체의 본질적인 변경, 업체 주변의 새로운 개발 등 특수한 개별 프로젝트에 대한 그들의 입장을 제시할 기회를 사전에 갖도록 보장해야 함을 규정하고 있다. 그리하여 동조 제2항에서는 정보제공의 대상이 되는 사항들과 사전에 공개되도록 하는 내용을 규정하고 있는데, 앞에서 언급한 특수한 개별 프로젝트와 관련한 결정에 대하여 언제, 어디서, 어떤 식으로 해당 정보에 접근할 수 있는지에 관한 내용이나 공공의 참여와 의견제시를 위한 조치에 관해 상세한 내용 등에 관하여 공공(일반대중)에게 (공지를 통하여 또는 다른 적합한 수단으로, 전자매체를 포함, 이것이 가능한 경우) 결정절차의 경과에서 사전에 그러나 늦어도 정보가 합리적인 재량에 따라 제공될 수 있는 즉시 관련 정보가 제공되도록 의무지우고 있다. 제3항에서는 특수한 개별 프로젝트와 관련하여 회원국들이 관련된 공공(일반대중)으로 하여금 적절한 시간적 범위 내에서 행정청에 존재하는 중요한 보고서와 권고들 또는 유럽연합 지침 2003/4/EG의 환경정보 등을 이용할 수 있도록 보장하도록 규정하고 있다. 그리고 제4항은 회원국들이 특수한 개별 프로젝트에 관한 결정을 내리기 전에 관련된 공공(일반대중)이 관할 행정청에게 코멘트나 입장을 전달할 권리를 갖도록 보장하도

62) 화학물질관리법 제43조(화학사고 발생신고 등) ① 화학사고가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 해당 화학물질을 취급하는 자는 즉시 위해관리계획에 따라 위해방지에 필요한 응급조치를 하여야 한다. 다만, 화학사고의 중대성·시급성이 인정되는 경우에는 취급시설의 가동을 중단하여야 한다. ② 화학사고가 발생하면 해당 화학물질을 취급하는 자는 즉시 관할 지방자치단체, 지방환경관서, 국가경찰관서, 소방관서 또는 지방고용노동관서에 신고하여야 한다. ③ 제2항에 따라 신고를 받은 기관의 장은 즉시 이를 환경부령으로 정하는 바에 따라 화학사고의 원인·규모 등을 환경부장관에게 통보하여야 한다. ④ 제2항에 따른 신고 또는 제3항에 따른 통보를 한 경우에는 「재난 및 안전관리 기본법」 제18조에 따른 신고 또는 통보를 각각 마친 것으로 본다. (필자 주: 「재난 및 안전관리 기본법」 제18조는 개정에 의하여 제19조로 이동함)

록 하고 의견제시의 결과가 그 결정시 적절하게 고려되도록 보장하도록 의무를 부과하고 있다. 한편 제5항에서는 회원국들이 관할관청으로 하여금 당해 결정이 내려질 때 공공(일반대중)에게 결정의 내용과 결정에 이르게 된 이유 또는 결정 전에 행해진 의견제시(Konsultationen)의 결과와 그것이 어떻게 결정 내에서 고려되었는지에 대한 해명 등을 이용하도록 보장할 것을 규정하고 있다. 특히 제6항에서는 환경관련 계획이나 프로그램에 공공이 참여할 수 있도록 보장하고 있고 후단에서 회원국들이 참여권을 갖는 공공(일반 대중)의 범주를 조사하도록 하고 특히 개별국의 법적 요건을 충족하는 NGO, 예컨대 환경보호단체가 그에 속한다는 것을 명시적으로 규정하고 있다. 마지막으로 제7항에서는 공공에 대한 정보제공을 위한 구체적인 조치 및 관련된 공공(일반대중)에 대한 청문 등 참여를 위하여 공공에 정보가 제공될 수 있을 정도의 충분한 시간이 주어지도록 하며 환경과 관련한 결정절차가 진행되는 동안에 효과적인 준비와 참여를 위한 충분한 시간이 주어지도록 보장하고 있다.

물론 세베소 지침 III은 여전히 정보공개거부사유를 유럽연합 지침 2003/4/EG에 의존하고 있다는 점에서 한계를 보여주고 있기는 하지만⁶³⁾ 세베소 지침 III에서 새로이 도입된 정보공개와 공공의 참여제도는 상당히 진전된 모습을 보여주고 있는데 이는 회원국의 관할 행정청뿐만 아니라 업체 스스로도 위험한 화학물질의 관리에 대해 경각심을 가지게 되는 효과를 가지게 될 것이며 이를 통해 실질적인 안전이 보장될 수 있다. 그러므로 주민에게 화학물질의 관리 및 안전에 관한 정보가 적절하게 제공되고 주민이 실질적으로 참여하도록 하는 지역통합관리대응체계를 마련함으로써 시민의 안전과 환경, 관련시설의 인적, 물적 손해도 방지할 수 있게 된다는 점에서 세베소 지침 III은 상당한 시사점을 주고 있다.

4. 사법절차에의 접근을 보장

지침은 또한 제23조에서 정보공개 및 공공참여와 관련해서는 법원에서 심사받을 수 있는 절차(Zugang zu Gerichten)를 보장하고 있다. 즉 회원국들은 정보를 요청하

63) 특히 동 지침은 업체 또는 영업비밀의 개념을 특정하고 있지 않고 있고 동 지침을 전환한 독일 환경정보공개법에서 이 개념을 특정하지 않고 있어 결국 법원의 판례에 따라 결정될 여지가 있다는 점에서 한계가 있다. 이에 대해서는 현준원, 앞의 논문, 656면 참조.

는 신청자가 2003/4/EG 지침 제6조에 따라 관할관청의 정보요청과 관련한 작위 또는 부작위의 심사를 신청할 수 있도록 보장하여야 하며 관련된 공공(일반 대중)의 구성원이 그 국내법규정의 범위에서 본 지침의 제15조 제1항에 따른 사례에서 2011/92/EU 지침 제11조에 규정된 심사절차에 대한 접근을 하도록 보장하도록 하여 사법절차를 통한 구제절차를 명시적으로 규정하고 있다는 점에서 세베소 지침 II에 비하여 진일보하였다. 우리의 법령을 제·개정할 때 참조할 만하다.

5. 화학물질관리와 지역사회 알권리법 제·개정에 대한 시사점

2014년 5월 화학물질감시네트워크가 환경부에 대하여 2013년도 사업장으로부터 제출받은 사업장 화학물질별 사용량·배출량·이동량 자료에 대한 정보공개를 요청했으나 환경부는 조사사업장 화학물질 배출·이동량은 공개하고 사용량 자료는 경영상·영업상 비밀에 관한 사항이라는 이유로 비공개 결정을 내린 사안에서 보듯이⁶⁴⁾ 영업비밀 등의 이유로 화학물질 정보에 대해서는 정보공개가 안 되는 경우가 많다.

이에 따라 최근 ‘화학물질관리와 지역사회알권리법’ 제정이 추진되고 있다.⁶⁵⁾ 우리의 경우 현행법상 화학물질에 관한 정보의 공개와 공공의 참여를 보장하는 법제가 부분적으로 마련되어 있긴 하나 앞서 보았듯이 여전히 허점이 많고 불시에 발생하는 화학사고에 대하여 충분한 대응을 하기에는 한계가 있다. 그러므로 세계적 화학물질

64) 민주노총·일과건강·환경운동연합 등 26개 노동·환경·시민단체로 구성된 ‘알권리 보장을 위한 화학물질 감시네트워크’가 환경부에 대하여 2014년 5월 22일 1·2차 전국사업장 화학물질 정보공개를 청구한 데 대하여 환경부가 거부한 사건임. 매일노동뉴스 2014년 7월 11일자.

65) 2014년 6월에 국회의원 53명 공동발의로 “지역사회알권리법(유해화학물질관리법 개정안)”에 대한 청원서명운동이 벌어진 바 있다. 당시 우리나라도 화학물질 사고예방과 사고시 비상대응체계 마련을 위해 미국 의회가 1986년 제정한 ‘응급계획과 지역사회 알권리법’이나 ‘미국 캘리포니아의 주민발의 65호, 캐나다 토론토의 지역사회알권리 조례안’과 같은 법제도가 필요하다는 취지로 개정안을 청원하는 서명을 벌였다. 지역사회 알권리법의 주요내용은 첫째, 우리주변 인근 공장에서 지역사회로 배출되는 화학물질의 종류와 양을 주민들이 인지할 수 있도록 알권리를 보장하는 것, 둘째, 지역주민이 참여하고 동의하는 화학물질 관리 및 사고 발생시 비상 대응계획 수립을 위해 지역별 화학물질관리위원회를 두는 것. 현행제도는 화학물질 관리계획을 환경부에서만 수립하도록 되어있는데 이 권한을 지자체에 이양해서 도나 시차원의 주민대표를 포함한 민관이 참여하는 화학물질관리위원회를 구성하고 동 위원회에서 화학물질 정보공개와 사고시 비상대응계획을 수립, 시행하는 것을 주된 취지로 하고 있다. 이에 대해서는 2014년 5월 15일 알권리 보장을 위한 화학물질감시네트워크와 은수미 의원실이 주도한 기자회견 등을 참조할 것.

사고에서 주는 교훈으로부터 올바른 화학물질관리를 위해서는 주민의 알권리와 참여가 최대한 보장된 지역차원 관리체계가 필요하다는 인식이 증대하고 있다.

화학물질관리법이나 화학물질등록및평가등에관한법률 등 현행법령을 전체적으로 개관할 때 화학물질 관련 정보의 공개에 관해서는 여전히 공개대상을 한정하거나 영업비밀 등을 이유로 공개를 제한할 수 있도록 하는 등의 한계가 있고 화학물질의 관리나 안전과 관련한 주요 결정이나 입법 등에 공공이 참여하는 절차에 대해서도 화학물질관리위원회나 정보공개심의위원회 등에 민간전문가가 참여할 수 있도록 하는 규정 등이 있으나 이 것 역시 주요 결정에 대하여 공공에게 가능한 한 최대한 참여의 기회를 보장하고 있는 세베소 지침 III에 비추어 볼 때 상당히 소극적이다.

최근 시행된 유럽연합의 세베소 지침 III은 정보공개와 시민참여에 관하여 상세하고도 진일보한 규정을 두고 있다. 그러므로 현행 화학물질관리법이나 화학물질 등록 및 평가에 관한 법률 등 현행법령의 제·개정을 위해서는 세베소 지침 등 국제적 차원의 노력을 참조할 필요가 있다.

따라서 관련 법률을 구체화하는 데에는 세베소 지침 III에서 규정하는 정보공개 및 공공참여에 대한 내용과 기준으로부터 일정한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

다만 기존의 화학물질관리법이나 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률에 통합하거나 새로운 법을 제정해야 할 것인지는 다소 논의가 필요하나 기존 법령에 통합하여 규정하더라도 문제는 없다고 본다. 문제는 규정의 내용과 질이다. 정보공개 및 공공참여에 관한 법률 제정 시에는 세베소 지침 III 제14조와 제15조, 제23조 등을 참조할 필요가 있다. 그 중에서도 특히 지침 제14조에서는,

- 사고 시 중대한 사고와 관련될 수 있는 사람들에게 안전조치 및 올바른 행동에 대한 명료하고 이해하기 쉬운 정보가 정기적으로 적절한 형식으로, 어떠한 요구(신청)를 할 필요없이, 알려지도록 보장하여야 한다는 원칙과 제공되어야 할 정보들은 모든 공공의 건물과 지역, 학교와 병원을 포함하여 모든 인접 업체(Betriebe)에 제공되도록 하는 규정(제14조 제2항 a)과
- 관련된 공공(일반대중)이 필요한 경우 어떻게 경고를 받고 중대한 사고발생시 상응하는 절차에 관한 정보 등을 전자적으로 어디서 접근할 수 있는지에 관한 안내, 최종 현장실사의 일자 또는 관련 정보들에 대한 접근 가능성, 그 밖의

정보를 어디에서 얻을 수 있는지에 관하여 자세한 내용(제14조 제2항 b)와 c)) 등과 지침의 부록 V에 규정된 내의 긴급상황이 발생했을 경우에 대비한 긴급상황 계획에 관한 정보와 사고시 인명구조계획 등을 참조하여야 한다.

그리고 지침 제15조의 공공참여와 관련해서는,

- 관련된 공공(일반대중)이 개별 프로젝트에 관한 결정을 내리기 전에 관할 행정청에게 코멘트나 입장을 전달할 권리를 갖도록 보장하고 의견제시의 결과가 그 결정시 적절하게 고려되도록 보장하도록 해야 하며(제4항)
- 관할관청으로 하여금 당해 결정이 내려질 때 공공(일반대중)에게 결정의 내용과 결정에 이르게 된 이유, 이후의 모든 업데이트, 결정 전에 행해진 의견제시의 결과와 그것이 어떻게 결정 내에서 고려되었는지에 대한 해명 등이 가능하도록 보장한다는 내용(제5항)
- 환경관련 계획이나 프로그램에 공공(일반 대중)이 사전에 효과적인 방법으로, 유럽연합지침 2003/35/EG 제2조 제2항의 절차에 따라 그 준비와 변경, 재검토에 참여할 기회를 얻도록 보장하도록 하는 내용(제6항), 특히 이러한 목적을 위해 참여권을 갖는 공공(일반 대중)의 범주를 조사하고 법적인 요건을 충족하는 비국가조직(NGO), 에컨대 환경보호를 증진하는 단체 등과 같은 조직이 참여할 수 있도록 보장하는 내용(제6항 후단)은 참조할 만하다.
- 그 밖에 공공에 대한 정보제공을 위한 구체적인 조치 및 관련된 공공(일반대중)에 대한 청문을 하도록 한 내용과 시간적으로도 공공에 정보가 제공될 수 있도록 충분한 시간이 주어지도록 하며 환경과 관련한 결정절차가 진행되는 동안에 효과적인 준비와 참여를 위한 충분한 시간이 주어지도록 한다는 내용(제7항) 역시 참조할 필요가 있다.

이 외에도 지침 제23조와 같이 법원의 절차에 참여할 수 있는 사법 접근권을 포괄적으로 보장함으로써 권리구제절차도 명시적으로 규정할 필요가 있다.

6. 화학물질 안전관리 조례의 확대 필요성

화학물질 안전관리에 대해서는 국가 차원에서 법령에 규정하는 것도 중요하지만 실제 화학사고는 어떤 지역에서 언제 발생할지 모르기 때문에 화학물질을 취급하는

시설이나 업체가 존재하는 지방자치단체에서 관련 조례를 제정하는 것이 필요하다. 경기도 화학물질관리조례와 충청북도 화학물질 안전관리 조례, 인천광역시 화학물질 안전관리 조례 등은 화학물질관리법 제4조에 근거하여 화학물질 안전관리와 관련하여 지방자치단체의 책무를 다하기 위하여 제정된 것이라 할 수 있다. 그러나 정보공개 등과 관련하여 여전히 자치단체장의 재량을 널리 인정하고 있을 뿐만 아니라 정보공개 대상도 매우 제한적이고 그 내용도 개괄적으로 규정하고 있기 때문에 시민의 안전과 환경보전이 근원적으로 가능하도록 더욱 구체화가 필요하다. 또한 위의 조례가 제정된 사례들에서 보듯이 화학물질 안전관리 조례는 소수의 자치단체만이 제정시행하고 있을 뿐 아직 전체 지방자치단체 차원으로까지 확대되지 않고 있다. 이를 지방자치단체 전체로 확대할 필요가 있다.⁶⁶⁾

7. 공공참여로서 위원회제도의 한계

공공참여를 광범위하게 보장하는 세베소 지침의 내용과 달리 현행법령은 공공참여를 매우 제한적으로 인정하고 있다. 그리하여 주로 화학물질관리위원회 등을 통하여 민간전문가가 참여할 수 있는 길을 마련해 놓고 있으나 주로 환경부 장관이 위촉하거나 그나마 전문위원회 등의 구성을 대통령령으로 위임하는 등 위원회 구성이 왜곡되거나 민주적 구성이 보장되어 있지 않은 것으로 보인다.⁶⁷⁾ ⁶⁸⁾ 그 밖에 화학물질관리법

66) 최근 군산 OCI 실란가스 누출사고를 계기로 군산시에서 화학물질 안전관리 및 지역사회알 권리 조례제정을 촉구하는 움직임이 있었다. 화학물질감시네트워크 긴급성명, 2015년 6월 23일.

67) 예컨대, **화학물질관리법** 제7조(화학물질관리위원회) ① 기본계획의 수립 등 화학물질 관리와 관련한 중요 사항을 심의하기 위하여 환경부장관 소속으로 화학물질관리위원회(이하 “관리위원회”라 한다)를 둔다. ② 관리위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 관리위원회 위원장은 화학물질 관리업무를 주관하는 환경부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 환경부장관이 지명하고, 부위원장은 위원 중에서 위원이 임명하거나 위촉한다. ④ 관리위원회 위원은 화학·환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가와 화학물질 관련 업계의 대표 및 관련 분야의 업무를 담당하는 공무원 중에서 환경부장관이 임명하거나 위촉한다. ⑤ 관리위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(개의)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥ 관리위원회의 심의사항을 전문적으로 연구·검토하기 위하여 필요한 경우에는 관리위원회의 위원과 관련 분야의 전문가로 구성되는 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. ⑦ 그 밖에 관리위원회 및 분야별 전문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

68) 경기도 화학물질관리조례도 제8조에서 경기도 화학물질관리위원회 설치를 규정하고 있으나 제9

제12조⁶⁹⁾에 근거하고 있는 화학물질정보공개심의위원회를 구성함에 있어서도 유사한 문제점이 발견된다.⁷⁰⁾ 따라서 세베소 지침을 참조하여 공공이 더욱 광범위하고 용이하게 참여할 수 있는 제도를 도입하는 것이 필요하다.

8. 화학물질 정보공개 가이드라인 등에 관한 최근 동향

화학물질 정보공개에 관련해서는 환경부에서도 최근 2015년 1월 화학물질관리위원회를 개최하여 화학물질정보공개심의위원회의 구성, 화학물질 정보공개가이드라인 마련 등에 관한 논의를 하였고 이에 따라 2015년 2월 6일 화학물질 정보공개 가이드라인 마련 공청회가 국회에서 개최되어 화학물질통계조사 및 배출량조사의 공개 범위 및 기준, 위해관리계획서상의 지역사회 고지 내용 등 공개범위 가이드라인(안)을 제시하고 의견수렴을 한 바 있다. 이후 환경부에서 후속 작업을 하여 화학물질정보공개심의위원회의 심의절차를 거친 후 고시를 통하여 가이드라인이 일반에 공개될 것으로

조에서 위원회의 구성을 규정하면서 기관장들을 당연직 위원으로 함으로써 경우에 따라서는 위원회를 구성함에 있어 심의가 왜곡될 가능성도 있는 것으로 보인다. 참고) 경기도 화학물질관리 조례 제9조(위원회의 구성 및 임기) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장은 도 사회통합부지사가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ③ 당연직 위원은 화학물질 담당국장, 재난관리 담당국장, 고압가스 담당국장, 위험물관리 담당국장, 화학물질 관련 측정·분석업무를 담당하는 기관의 장으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉한다. 1. 도의회 의원 2. 화학·환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가 3. 지방환경관서 및 지방노동관서의 담당 공무원

69) 화학물질관리법 제12조(화학물질 조사결과 및 정보의 공개) ③ 제1항 및 제2항에 따른 화학물질 취급정보에 대한 공개 여부를 심의하기 위하여 관리위원회에 화학물질정보공개심의위원회를 둔다. ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 조사결과 및 정보의 공개와 관련한 기준, 공개절차 및 화학물질정보공개심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

70) 화학물질관리법 시행규칙 (환경부령) 제7조(화학물질정보공개심의위원회의 구성·운영) ① 화학물질정보공개심의위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 산업통상자원부장관, 환경부장관, 고용노동부장관 및 국민안전처장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 공무원 각 1명 2. 화학·환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가 중에서 환경부장관이 위촉하는 민간위원 5명 ② 화학물질정보공개심의위원회의 위원장은 위원 중에서 환경부장관이 임명 또는 위촉하는 사람이 된다. ③ 제1항제2호에 따른 위원의 임기는 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. ④ 화학물질정보공개심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(개의)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 화학물질정보공개심의위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 환경부장관이 정한다.

예상된다. 정보공개 가이드라인에는 정보공개 대상 화학물질이나 정보공개청구절차, 비공개요구절차 등이 포함될 것으로 보이나 과연 그러한 가이드라인이 얼마나 화학물질 사고를 예방하는데 도움이 될 실질적인 가이드라인이 될지는 지금까지의 환경부와 업계의 태도로 보아 미지수이다. 정부와 업계, 국내 전문가들과 화학물질 감시네트워크 등 시민단체와 시민들이 광범위하게 참여하는 절차를 통하여 시민의 안전을 확보하기 위한 국제적인 수준의 가이드라인을 제시하여야 할 것이다.

VI. 결론

최근 들어 화학물질의 누출 및 폭발사고가 빈발하고 있어 시민들의 건강과 환경 및 관련업체의 노동자들에게 심각한 위협이 되고 있다. 화학물질사고는 흔히 심각한 결과를 가져오며 때로는 국경을 넘어서까지도 영향을 미칠 수도 있다. 시민과 지역사회, 환경에 대한 고도의 보호수준을 보장하기 위해서는 적절한 예방조치가 취해지도록 하는 것이 필수적이다. 그러나 화학물질관리법이나 이른바 화평법 등 현행법의 화학물질관리체계는 많은 허점을 보여주고 있어서 우려된다. 세계적 화학물질 사고로부터 우리는 화학물질 관리에 관한 주민의 알권리와 참여가 최대한 보장되도록 하는 것이 시민의 안전을 위해 기본이고 필수적인 요소라는 것을 인식하게 되었다. 이러한 의미에서 세베소지침이 새로이 화학물질에 관한 정보공개와 공공의 참여 등을 명시적으로 규정하고 있는 것은 당연하면서도 바람직한 법체계를 제시한 것이라고 할 수 있다. 사실 Seveso III에 의해 부과된 정보공개 및 공공참여의 요건은 아직 많은 논쟁과 갈등을 내재하고 있고 과거보다 산업계에 대한 더 큰 압력이 될 수 있지만 그 동안 크고 작은 사고의 발생과 산업계의 대응에 대한 불신, 그리고 특히 규제당국의 법집행 및 통제능력에 대한 불신이 쌓임으로 인하여 화학물질에 관한 관리와 안전을 위해서는 종래의 법제도만으로는 부족하며 시민들이 화학물질의 관리를 직접 감시하고 그 전제로써 환경정보의 공개, 시민참가를 함으로써 확보된다는 인식이 유럽사회에서 점차 확산된 결과로서 세베소지침의 개정이 이루어진 것이라고 할 수 있다. 이는 화학물질 사고의 위험성에 대한 심각한 경각심에 근거하고 있을 뿐만 아니라 인적, 물적 손해뿐만 아니라 경제적 손실도 고려한 것이다.

개정된 세베소 지침은 일반 대중들이 화학물질에 관한 정보에 가급적이면 쉽고 명료하게 접근할 수 있도록 보장하고 있고 화학물질에 관한 프로젝트나 시설의 변경 등 중요한 결정에 대하여 공공이 널리 참여할 수 있는 기회를 보장하고 있을 뿐만 아니라 사법절차에의 참여를 명시적으로 규정하고 있다는 점에 특색이 있다. 이로부터 우리의 법제의 문제점이 무엇인지 발견할 수 있을 뿐만 아니라 우리 법제가 어떤 방향으로 제정 또는 개정되어야 하는지 알 수 있다. 결국 앞서 살펴 본 세베소 지침과 오르후스 협약, 유럽연합 지침 등은 아직 한계가 있는 것은 사실이지만 국제사회에서 환경과 관련한 리스크 관리체계의 진전을 보여주는 것이며 환경민주주의를 이루어 나가는 모범이 되고 있다.

논문투고일 : 2015. 7. 15. 심사일 : 2015. 8. 13. 게재확정일 : 2015. 8. 20.

참고문헌

- 김현준, “환경인권으로서 환경행정절차 참여권 -오르후스 제2기둥의 내용과 시사점”, 「토지공법연구」, 제38집, 2007. 11.
- 김현준, “환경정보에 대한 접근·이용권 -오르후스 제1기둥의 내용과 시사점”, 「토지공법연구」, 제37집 제2호, 2007. 8.
- 박종원, “화학물질 리스크평가·관리의 환경법적 문제”, 「환경법연구」, 제33권 제2호, 2011.
- 박종원, 『환경리스크 대응법제 연구』, 한국법제연구원, 2009.
- 소병천, “영국의 환경정보공개에 관한 법제 연구”, 「외법논집」, 제35권 제2호, 2011. 5.
- 주현수·이영수·임오정·유정민, 『국내의 유해화학물질사고의 동향에 관해서는 화학물질 누출사고의 위해성 평가를 통한 산업단지 환경영향평가 개선방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2013. 12.
- 한만주, “독일의 환경정보공개청구제도”, 「안암법학」, 제43권, 2014.
- 현준원, “유럽연합의 공법상 환경정보공개제도에 관한 고찰 - 독일의 사례를 중심으로 -”, 「아주법학」, 제6권 제1호, 2012. 6.
- Böhm, Monika, Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem, NVwZ 2005, S. 609 ff.
- Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee, Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie: Entwurf des Umsetzungspakets, Berlin, 28.05.2015.
- Luis Serrano Rodriguez/Arturo Pinedo, The Seveso III Directive and its impact on risk communication and emergencies, 09. 2014.
- Rebentisch, Manfred, Auswirkungen der neuen “Seveso-Richtlinie” auf das deutsche Anlagensicherheitsrecht, NVwZ 1997, S. 6 ff.
- European Commission의 홈페이지:
<http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm>.

[Zusammenfassung]

Seveso-Richtlinie III und Risikomanagementsystem

- Über den Zugang zu Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit -

Moon, Byoung-Hyo

(Professor, School of Law, Kangwon National University)

Chemieunfälle können oft einen Einfluss auch über die Grenzen und manchmal bekommen schwerwiegenden Folgen. Um ein hohes Schutzniveau für Bürger, Gemeinden und die Umwelt sicherzustellen, ist es wichtig, um sicherzustellen, dass geeignete Vorkehrungen getroffen werden. Chemischen Management-Systeme des Rechts, wie das koreanischen chemischen Kontrollgesetz usw. haben jedoch viele Schlupflöcher.

Von der globalen Chemieunfällen waren wir uns bewusst, dass das Recht zu wissen, und Beteiligungen der Bewohner an Chemikalienmanagement grundlegende und wichtige Elemente sind, um die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten.

Seveso Richtlinie III sieht ausdrücklich die Offenlegung von Informationen über den chemischen Substanzen und die Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Dies stellte das bevorzugte Modell.

In der Tat Seveso-III-Richtlinie ist auf der Grundlage des Misstrauen gegenüber der Reaktion der großen und kleinen Unfall und vor allem den Kontrollkapazitäten der Regulierungsbehörden. Und auch auf der Grundlage der Erkenntnis, dass Offenlegung von Informationen über die Umwelt und die Sicherung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger notwendig sind.

Seveso-Richtlinie III sieht klare Verpflichtung zur Erstellung und Durchführung eines Plans vor, um schwere Unfälle für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verhindern. Um die hohe Schutzniveau zu entwickeln, es ist wichtig, die Offenlegung der Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Das Risikomanagementsystem in der Seveso-Richtlinie III ist weiter fortgeschritten als in der Seveso-Richtlinie II. Seveso-Richtlinie III zeigt die Risikokommunikation, um weitere Fortschritte

als in der Vergangenheit zu suchen.

Seveso-III-Richtlinie hat vor allem die EU-Richtlinien und Aarhus-Konvention im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltinformationen über Chemikalien akzeptiert. In dem Sinne, dass der einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor eine wichtige Rolle spielen, könnte Seveso-Richtlinie III zu einer Stärkung des Umwelt Demokratie beizutragen.

주 제 어: 세베소 지침 III, 리스크 관리체계, 정보공개, 공공의 참여, 오르후스 협약, 화학 물질관리법

Key Words: Seveso-Richtlinie III, Risikomanagementsystem, Zugang zu Informationen, Beteiligung der Öffentlichkeit, Aarhus-Konvention, das koreanischen chemischen Kontrollgesetz