

「화학물질관리법」의 전면 개정(안)에 관한 고찰*

김 종 천**

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 화학물질의 안전성 확보를 위한 국가의 안전보호의무 이론
- III. 현행 「유해화학물질관리법」 및 「화학물질관리법」상 안전관리제도의 비교평가
- IV. 나오는 말

[국문초록]

과거 화학물질 사고로 2005년 여수산업단지에서 염화수소사고로 65명이 중독되었고, 2008년 김천에서 페놀 유출사고로 16명의 사상자가 발생했다. 특히, 최근 2012년 9월 27일 경북 구미 (주)휴브글로벌 공장에서 8톤 가량의 불산가스 누출로 인하여 사망 5명, 부상 18명 및 주민 만이천여명이 피해를 입었으며, 농작물 237.9ha와 가축 3,209두 등 554억원의 막대한 피해를 발생시켰다. 이어서 2013년 1월 15일 충북 청주 LCD 가공공장에서 2,500L 가량의 불산누출로 인하여 일부 근로자의 얼굴에 화상 및 일부 주민이 피해를 발생했다. 또한 2013년 1월 30일 경기도 화성 삼성반도체화성공장에서 불산누출로 1명 부상 및 4명의 부상자가 발생하는 화학사고가 잇따라서 계속 발생하였다.

이에 따라 화학사고는 폭발적인 누출로 인하여 짧은 시간에 큰 피해가 발생함으로써 사전에 예방하고 대비하는 것이 중요하며, 사고발생시에는 신속한 대응조치를 한 이후에도 사후복구 대책을 강구하여야 한다고 할 것이다. 하지만 현행 「유해화

* 이 논문은 한국환경법학회 제118회 학술대회에서 발표한 논문임.

** 한국법제연구원 부연구위원

학물질관리법」으로는 구미불산사고, 경북 상주 염산사고, 충북 청주 불산사고, 경기도 화성 불산사고를 신속하고 일사불란하게 대응하는데 있어서 법적인 흠결이 노출되어 있다는 점에서 1991년 2월에 제정된 「유해화학물질관리법」의 전면적인 법제 개선방안을 요구 받기에 이르렀다.

이에 따라 19대 국회에서 2013년 5월 현행 「유해화학물질관리법」을 「화학물질관리법」으로 전면 개정(안)을 통과시키게 되었다. 즉 「화학물질관리법」의 주요내용으로 기존의 「유해화학물질관리법」을 「화학물질관리법」으로 수정하고, 화학사고를 즉시 신고하도록 하며, 미신고시 처벌을 강화하였으며, 화학사고 장외영향평가제도 도입, 영업정지 처분에 갈음하여 부과하는 과징금을 매출액의 해당 사업장 매출액의 100분의 5 이하로 하되, 단일 사업장을 보유하고 있는 기업의 경우에는 매출액의 1천분의 25를 초과할 수 없도록 규제를 완화하였고, 유해화학물질 취급을 도급하여 준 경우, 이 법에 따른 수급인의 위반행위는 모두 도급인의 위반행위로 보도록 한 것에 대해서는 벌칙 적용은 제외하는 등의 유해화학물질 취급사업자에 대한 관리를 대폭 강화하는 등 화학사고 방지 및 대응을 위한 제도로 준비를 하게 되었다.

I. 서론

1938년에 미국의 듀폰사가 나일론을 개발했을 당시에 거미줄 보다 가늘고 철선보다 강한 “꿈의 섬유”의 등장은 화학이 인류의 행복을 가져다 줄 축복으로 여겨졌다. 하지만 인류에 편리함을 누릴 수 있는 혜택이 있지만, 그 배후에는 인간의 생명과 신체 등을 침해할 위험의 그림자가 항상 동반하고 있다는 점에서 화학사고의 리스크·위험으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하여야 하는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 할 것이다. 예컨대, 화학사고가 인간에게 얼마나 위험한 것 인지를 알 수 있는 대표적인 사고로 1984년 인도 보팔의 유니온 카바이드사 공장에서 발생한 메틸이소시안 독성물질 누출사고이다. 농약제조 원료로 쓰이고 있는 메틸이소시안이라는 유독가스가 2시간동안 36톤가량 누출되었고, 2,800여명의 주민이 사망하였고, 20만명 이상의 피해를 발생한 초대형 화학사고 참사였다. 또한 미국에서도 2013년 4월 미국 텍사스주의 비료공장에서 폭발사고로 15명이 사망하였고, 200여명

이 부상당하는 등의 화학사고가 국외에서도 발생했다.

우리나라의 경우에도 대표적인 화학물질 사고로 2005년 여수산업단지에서 염화수소사고로 65명이 중독되었고, 2008년 김천에서 페놀 유출사고로 16명의 사상자가 발생했다. 특히 2012년 9월 27일 경북 구미 (주)휴브글로벌 공장에서 8톤 가량의 불산 가스 누출로 인하여 사망 5명, 부상 18명 및 주민 만이천여명이 피해를 입었으며, 농작물 237.9ha와 가축 3,209두 등 554억원의 막대한 피해를 발생시켰고, 2013년 1월 12일 경북 상주 웅진 폴리시리콘 공장에서 염산누출사고가 발생하여 주민 760여명이 대피를 했다. 이어서 2013년 1월 15일 충북 청주 LCD 가공공장에서 2,500L 가량의 불산누출로 인하여 일부 근로자의 얼굴에 화상 및 일부 주민이 피해를 발생했다. 또한 2013년 1월 30일 경기도 화성 삼성반도체화학공장에서 불산누출로 1명 부상 및 4명의 부상자가 발생하는 화학사고가 잇따라서 계속 발생하였다.¹⁾ 이러한 과학기술의 발전은 국민들에게 편리함과 안락함을 가져다 줌과 동시에 국민들의 생명, 신체, 재산 등을 빼앗아간다는 점에서 독일의 사회학자 울리히 벡 교수²⁾는 이러한 현대사회를 리스크 사회(Risikogesellschaft)라고 하면서, 과학기술의 발전과 활용에 매몰되어서는 안되고, 더욱더 많은 성찰을 필요로 한다고 지적을 하였다.

이에 따라 화학사고는 폭발적인 누출로 인하여 짧은 시간에 큰 피해가 발생함으로써 사전에 예방하고 대비하는 것이 중요하며, 사고발생시에는 신속한 대응조치를 한 이후에도 사후복구 대책을 강구하여야 한다고 할 것이다. 하지만 현행 「유해화학물질관리법」으로는 구미불산사고, 경북 상주 염산사고, 충북 청주 불산사고, 경기도 화성 불산사고를 신속하고 일사불란하게 대응하는데 있어서 법적인 흠결이 노출되어 있다는

1) 2014년 4월 16일 전남 진도 인근 해역에서 발생한 세월호참사는 우리사회에 너무나 많은 희생을 요구했고, 국민들에게 너무나 많은 아픔을 남기게 되었다. 세월호참사는 우리사회에 더 많은 반성과 성찰을 하도록 경종을 울리고 있고, 맹골수도에서 기다리고 있다. 또한 2014년 2월 17일 경북 경주시 마우나오션리조트 체육관 붕괴로 10명 사망, 128명 부상자가 발생하는 사고가 발생하였다. 2014년 5월 26일 경기도 고양시 중합터미널에 화재가 발생하였는데, 8명 사망, 68명 부상자가 발생하였으며, 이어서 5월 28일에 전남 장성 효사랑요양병원에 화재가 발생하였는데, 21명 사망하고 8명 부상자가 발생하였다.

2) 독일의 사회학자 U. Beck은 과학기술발전이 따른 현대의 사회를 “리스크사회(Risikogesellschaft)”라 하여 현대 사회의 위기적 징후들에 대하여 간파한바 있다. U. Beck, *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp, 1986; 홍성태 역, 위험사회 - 새로운 근대성을 위하여 -, 새물결출판사, 1997, 49면.

점에서 1991년 2월에 제정된 「유해화학물질관리법」의 전면적인 법제 개선방안을 필요로 한다고 할 것이다. 이에 19대 국회에서 2013년 5월 현행 「유해화학물질관리법」을 「화학물질관리법」으로 전면 개정(안)을 통과시키게 되었다. 즉 「화학물질관리법」의 주요내용으로 기존의 「유해화학물질관리법」을 「화학물질관리법」으로 수정하고, 화학사고를 즉시 신고하도록 하며, 미신고시 처벌을 강화하였으며, 화학사고 장외영향평가서 제도 도입, 영업정지 처분에 갈음하여 부과하는 과징금을 매출액의 해당 사업장 매출액의 100분의 5 이하로 하되, 단일 사업장을 보유하고 있는 기업의 경우에는 매출액의 1천분의 25를 초과할 수 없도록 규제를 완화하였고, 유해화학물질 취급을 도급하여 준 경우, 이 법에 따른 수급인의 위반행위는 모두 도급인의 위반행위로 보도록 한 것에 대해서는 벌칙 적용은 제외하는 등의 유해화학물질 취급사업자에 대한 관리를 대폭 강화하는 등 화학사고 방지 및 대응을 위한 제도를 정비한 것이었다.

그러므로 우리나라는 세계 7위 규모로 화학산업 강국에 걸맞는 화학물질안전관리에 관한 법체계를 갖추게 되었고, 2015년 1월 1일부터 본격적으로 시행하게 되면 화학물질관리가 대폭 강화하게 되어 화학사고 예방, 대비, 대응, 복구에 커다란 기여를 할 것으로 판단된다. 이에 2015년 1월 1일부터 본격적으로 시행하게 될 「화학물질관리법령」에 관한 연구를 필요로 한다고 하겠다.

II. 화학물질의 안전성 확보를 위한 국가의 안전보호의무 이론

1. 화학물질에 관한 국가의 안전보호의무

국가가 화학물질 폭발사고로부터 리스크 및 위험을 방지하여야 할 의무를 부여받게 된 데에는 국민이 국가에게 권력을 독점적으로 행사할 수 있게끔 부여하는 데서부터 출발하게 된다. 국가만이 권력을 독점하고 있기 때문에 국민이 다른 사인으로부터 생명, 신체 또는 재산권을 침해받지 않도록 국가만이 보장할 수 있게 되고, 이러한 국가의 권력독점권은 국가를 유지하기 위한 필수적인 사회안전화에 기여하고 있다. 그러므로 오늘날 국가가 화학물질로부터 발생할 수 있는 리스크와 위험을 방지하여야

하는 의무는 당연한 국가가 존재하는 이유이며, 국가의 목적으로 의심의 여지없이 받아들여지고 있다.³⁾ 왜냐하면 화학물질 폭발사고로 부터 국가의 안전보호 의무는 국가가 성립함과 동시에 전제된 국가의 체제를 유지하기 위한 본질적인 국가목적이기 때문이다. 가령, 국민의 생명과 신체 등의 안전이 위협받게 되는 경우, 인류가 지금까지 발전시켜 온 문명도 의미 없게 됨과 동시에 과학기술의 발전을 용납하지 않는 사회로 변화되어, 국가의 발전을 기대할 수 없게 된다는 점이다. 따라서 화학물질로부터 발생할 수 있는 폭발사고와 화재로 인한 리스크와 위협으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전을 확보하는 것은 국가에게 부여된 본질적인 안전과제라고 할 수 있다.

이러한 점에서 국가는 화학물질 폭발사고로부터 발생할 수 있는 리스크와 위협으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전을 보장해야할 과제를 부여받고 있으므로, 우리나라 헌법규정에서 명시적으로 국가의 안전보호 의무에 관해 규정하고 있지 않더라도 국가가 국민의 생명과 신체에 대한 위협을 방지하여야 하는 국가과제를 국가의 목적론이나 존립정당성에서 찾아야 할 필요성은 더 이상 없으며 헌법규정에서 관련을 가지는 기본권의 특성에서 찾아야 한다. 즉 우리나라 「헌법」은 국민의 생명과 신체 등에 관한 “안전 기본권”을 규정하고 있다. 예컨대, 「헌법」 전문에는 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”라고 하면서 국가는 국민의 생명과 신체 등의 안전의 확보를 위하여 노력하여야 하는 의무를 지고 있음을 보여주고 있다. 또한 「헌법」에서 국가목적 중에 하나로 안전을 들고 있는 것으로 볼 수 있고, 이와 관련해서 헌법 제10조, 제23조, 제34조제6항, 제37조제2항에서 근거한다고 보아야 한다.⁴⁾ 그러므로 화학물질 폭발사고로 부터의 안전성은 「헌법」이 보장

3) 국가의 권력독점이론은 토마스 홉스의 국가철학이론에서 연유한다. 즉 국가라는 것은 인간 안에 있는 파괴적인 힘을 억제하기 위해 공포로부터 생겨난 강제조직인 것이며, 국가의 목적은 만인에 의한 만인의 보호에 있다고 한다. W. Brugger, *Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse*, VVDStRL 63, 2004, S. 101ff.; U. Volkman, *Sicherheit und Risiko als Probleme des Rechtsstaats*, JZ, 2004, S. 697.; M. Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, Tübingen, 2002, S. 7f.

4) 그런데, 독일의 경우 J. Isensee 교수가 국가의 안전보호의무 근거를 기본권 외적인 근거, 즉 “安全”이라는 國家的 課題에서 찾고 있다. 安全이란 과학기술발전에 따른 현대사회에서 국가가 존재하고 그 때문에 국민들로 하여금 복종을 요구하고, 國家에게는 權力獨占權을 부여하는 국가의 근본적인 존립목적이라고 한다. 安全이라고 하는 국가의 과제는 헌법에 명문으로 규정되어야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 安全은 국가가 존재하는 당연한 전제조건이기 때문이다. J. Isensee, *Das Grundrecht auf*

하는 국민의 생명권, 신체의 자유, 재산권을 제한하는 성격이 띠게 되는데, 이 경우에 「헌법」 제37조제2항에서 예정하고 있는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 목적으로 한다는 점과 기본권을 제한하는 경우 반드시 “형식적인 의미의 법률”에 의하여야 한다는 점이다.

결국 화학물질에 관한 국가의 안전보호 의무는 헌법상 기본권에 의하여 보호되는 생명권, 신체의 자유, 재산권에 대한 국민의 기본적인 법익을 사인인 화학물질사업자의 행위에 의하여 침해되지 않도록 필요한 제도적인 장치를 마련하여야 할 의무를 말한다. 즉 화학물질에 관한 국가의 안전보호 의무는 동등한 기본권 주체인 사인의 기본권 영역들을 상호확정하고, 확정된 영역에서 타 기본권 주체의 행위나 영역으로부터 나오는 기본권적 법익에 대한 리스크와 위험을 억제하여 각 기본권 주체가 자신의 기본권을 원만히 행사할 수 있도록 법질서를 형성하고 안전을 유지해야 할 의무로 이해할 수 있을 것이다.⁵⁾ 즉, 화학물질에 관한 국가의 안전보호의무 구조는 1차적으로 화학물질 관련 사업자이고, 2차적으로 화학물질 사업자로 부터 화학물질을 구입하는 국민이다. 그러므로 과학기술의 발전에 따른 현대사회에서는 화학물질부터 발생할 수 있는 폭발사고와 화재로 인한 국민의 생명과 신체 등의 안전을 담보할 수 있는 헌법 이론을 요구받고 있는데, 이 이론이 “국가의 안전보호 의무”이다.⁶⁾

Sicherheit, 1983, S. 33f.; Isensee, *Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht*, in : ders., / Kirchhof(Hrsg.), *HdbStR* Bd. V, 1992, §111, S. 186f.

5) P. Unruh, *Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten*, Berlin, 1997, S. 74.; C. Callies, *Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis*, *JZ*, 2006, S. 321f(329); J. F. Lindner, *Theorie der Grundrechts -dogmatik*, Tübingen, 2005, S. 356ff. 하지만, D. Murswiek는 기본권적 법익(이익)이라는 표현을 대국가적 방어권으로서의 기본권을 넘어서는 것을 나타내기 위함이다. 방어권으로서의 기본권은 국가와 국민의 관계에서만 존재하고, 기본권이 보호하려는 법익은 국가와 국민관계와 무관하게 “절대적”으로 존재함을 표현하는 것이다. 따라서 사인에 의한 기본권 침해는 정확히 사인에 의한 기본권법익의 침해라고 불러야 한다고 한다. ders., *Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik - Verfassungs -rechtlichen Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung*, Berlin, 1985, S. 94f.

6) 최근까지만 하더라도 국가의 안전보호 의무에 관한 이론은 충분히 논의되고 있지 않았으나 독일연방헌법재판소 판결에 의하여 발전되어 우리나라 헌법재판소도 「교통사고처리특례법」 제4조제1항 헌법소원(헌법재판소 2009. 2. 26. 2005헌마764 결정), 미국산 쇠고기의 수입위생조건에 관한 고시에 관한 헌법소원(헌법재판소 2008. 12. 26. 2008헌마419·423·436 병합결정)을 통하여 법원리인 “과소금지 원칙”을 적용하고 있다. 또한 국가의 안전보호의무와 관련된 논문으로 이종영, 개정된 독일 기본법상 국가목표규정으로서의 환경보호, 독일통일관련 연방헌법재판소의 관례 및 기본법개정에 관한 연구,

2. 화학물질의 안전 실현을 위한 가늠기준 : 과소금지원칙

화학물질에 관한 국가의 안전보호의무의 구체적인 실현을 위하여 다른 헌법상 의무와 기본권을 존중하면서 최적의 법제도적인 수단을 결정하여 법률에 규정하는 것은 원칙적으로 입법자의 입법형성권에 해당된다. 입법자는 화학물질 폭발사고로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전을 보호하기 위하여 보호하려는 법익과 침해될 수 있는 위험의 특성에 맞게 여러 가지 효과적인 수단 중에 하나를 선택할 수밖에 없다. 입법자의 제1차적인 의무는 화학물질에 관한 리스크와 위험을 평가하고, 평가된 리스크와 위험이 최소화될 수 있도록 관리하는 제도적 수단을 선택하여 결정하여야 한다.⁷⁾ 입법자는 국민을 보호하기 위하여 적합한 안전조치 중 다양한 수단을 사용할 수 있기 때문에 입법자에게는 광범위한 형성의 자유가 인정된다. 그러나 특별한 경우 입법자의 안전조치에 대한 입법재량권은 법률의 목적에 부합하는 유일한 수단을 선택하도록 재량이 “零”으로 수축하게 되는 경우도 있다. 가령, 전자파에 대한 신체의 유해성에 대하여 아직 명백하게 과학적으로 증명되지 않았기 때문에 이에 관하여 입법자는 보호조치 필요성에 대한 정도를 확정할 수 없다. 그러나 전자파로 인한 국민의 건강에 대한 리스크와 위험이 존재하는 상황에서 국가의 안전보호 의무는 “입법자의 조사 의무”로 변화될 수 있을 것이다.

국가 안전보호 의무는 법률을 통하여 구체화함에 있어서 원칙적으로 입법자는 화학물질 사업자에 특정된 안전의무를 하도록 법률로 제정함으로써 해당 법률에서 구체적인 수단을 정하여야 한다. 그리고 입법자는 국민의 생명과 신체 등의 안전을 확보하기 위하여 과소금지(Untermaßverbot)⁸⁾의 원칙을 존중하고, 사업자에게는 과잉금지

헌법재판소, 1996. 12, 371-471면.; 이종영, 국가의 후세대 보호의무와 유전공학의 안정성, 공법연구, 제30집 제1호, 2001. 12, 47-71면.; 김중권, 리스크 행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고, 중앙법학, 제7집 제1호, 2005. 2, 141-142면.

7) J. Isensee, a.a.O., S. 231.

8) 과소금지의 원칙은 과잉금지의 원칙에 비교된 것으로 Canaris에 의하여 주장되어 Götz, Isensee 등으로 독일연방헌법재판소(BverfGE 88, 203(254), BverfGE 98, 265(355), BverfGE 109, 190(247ff.))에 수용하게 되었다. Canaris는 국가의 안전보호의무의 판단기준으로 과소금지의 원칙을 제시하였다. ders., *Grundrechte und Privatrecht*, Berlin, 1999, S. 43ff; K.-O. Klein, *Das Untermaßverbot – Über die Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichtenerfüllung*, JuS, 2006. 11, S. 961ff; C. Calliess, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, Tübingen, 2001, S. 322(324).

의 원칙(Übermassverbot)을 존중하여야 한다.⁹⁾ 즉 입법자는 화학물질 사업자에 대한 보호의무상의 개입은 가해자의防禦權을 지키면서 국민의 생명과 신체 등의 안전 보호를 충족하지 않으면 안 된다는 양면가치를 가지기 때문에 서로 조화시키지 않으면 안 된다. 따라서 한편으론 화학물질 사업자와 국가간 기본권적 법익에 관하여 문제가 되는데, 이는 방어권의 원리에 따라 過剩禁止의 原則을 충족시켜야 하고, 다른 한편으론 국민의 생명·신체 등 안전성을 확보하기 위하여 법률을 형성함에 있어, 국민을 보호하기 위한 최저한도로 수준에 부합하는 過少(保護)禁止의 原則을 준수하여야 한다.¹⁰⁾

따라서 화학물질로 부터 발생할 수 있는 폭발사고와 화재에 관한 국가의 안전보호 의무는 입법자가 국민의 기본권을 보호하기 위한 最低限度의 水準을 만족시키는 法律을 입법화했는지 관건이다. 즉, 과소금지의 원칙은 화학물질에 관한 안전보호 의무의 목적을 달성했는지 가늠하는 잣대이다. 과소금지의 원칙에 적합한가의 여부에 관하여 M. Möstl 교수가 “침해를 통한 보호”의 상황에서 과잉-과소(보호)금지에서 제안하고 있다.¹¹⁾

9) 이종영·김종천, 식품영양표시제도-식품소비자보호와 식품사업자의 영업의 자유간의 법익형량에 관한 원칙, 중앙법학, 제8집 제1호, 2006. 3, 198-206면; L. Michael, *Die Argumentationsstrukturen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit-Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze*, in: JuS, 2001, S. 148(151f).

10) 최근에 「교통사고처리특례법」 제4조제1항 헌법소원(헌법재판소 2009. 2. 26. 2005헌마764 결정), 미국산 쇠고기의 수입위생조건에 관한 고시에 관한 헌법소원(헌법재판소 2008. 12. 26. 2008헌마 419·423·436 병합결정)사건에서 “국민의 생명·신체 등의 안전을 보호하기 위하여 입법자가 필요한 적절하고 효율적인 조치를 취하였는가 여부”에 관한 가늠잣대로 “過少禁止原則”을 적용하고 있다.

11) M. Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung-Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union*, 2002, S. 99ff(112); ders., *Probleme der verfassungsprozessualen Geltendmachung gesetzgeberischer Schutzpflichten*, DÖV, 1998, S. 1029ff(1039f).

“침해를 통한 보호”의 상황에서 과잉-과소(보호)금지 (Über- und Untermaßverbot in der Konstellation “Schutz durch Eingriff”)	
만약 A의 기본권을 보호의 목적으로 B의 기본권을 침해하게 된다면, 목적에 대한 수단이 비례관계에 있지 않으면 안된다.(비례성의 원칙)	
목적에 대한 수단이 A의 권리에 과잉침해를 야기해서는 안된다.(과잉금지)	목적에 대한 수단이 B의 권리에 대한 과소보호를 실현하여야 한다.(과소금지)
a) 목적달성에 대한 수단은 적합하여야 한다.(적합성)	
b) 목적을 달성하기 위한 수단은 (A에게 결정적으로 보다 적게)약화되어서는 안되고, 동등하게 (B의 열등하지 않은 보호)좋은 수단을 제공하여야 한다.(필요성)	b) 목적을 달성하기 위한 수단은 (B의 더 좋은 보호)보다 나은 것이 아니라, 동등하고 관대한 수단 (A에 강력한 침해가 아닌)을 제공하여야 한다.(효과성) ¹²⁾
c) 만약 A에 야기된 침해가 존재하는 경우, B 권리의 관점에서 수인가능성이 존재한다.(수인가능성=기대가능성)	c) 만약 B로부터 계속된 침해의 위험이 존재하는 경우, A의 권리의 관점에서 수인가능성이 있다.(수인가능성=기대가능성)

그러므로 국가의 안전보호 의무의 실현은 제1차적으로 “입법자”에게 화학물질로 야기될 수 있는 안전의무를 이행할 책임을 부여받는다.¹³⁾ 2차적으로 행정부가 입법부

12) 효과성(Effektive)이란 침해강도에 대한 보호수준의 최적화를 의미한다. 또한 경영학과 행정이론의 학문적인 어의에서 효과성이란 (희생자에 대한 기본권보호) 효용의 극대화와 동일하게 (가해자에 대한 기본권개입의 강도)의 지속적인 비용을 의미한다. G. Krings, *Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche –Die subjektivrechtliche Rekonstruktion der grund rechtlicher Schutzpflichten und ihre Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Fundierung des Verbrauchervertragsrechts-*, Berlin, 2003, S. 303ff; L. Michael, *Die drei Argumentationsstrukturen des Grundsatz der Verhältnismäßigkeit –Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze*, JuS, 2001, S. 148ff.

13) 즉 입법자는 화학물질로 야기될 수 있는 리스크와 위험으로부터 국민의 안전을 확보하기 위하여 그 리스크와 위험을 미리 사전에 예방하여야 하는바, 이러한 법원리로 “사전예방의 원칙” 또는 “사전배려의 원칙”이라 한다. 즉, 사전예방의 원칙 또는 사전배려의 원칙은 未來豫測的이고 形成的인 計劃的措置들을 통하여 모든 사회적·국가적 행위주체들이 환경보호적으로 행동하고 이들이 결정을 내림에 있어서 가능한 환경영향을 고려하도록 함으로써 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙을 말한다. 다시 말하면, 손해가 이미 발생하였다면 위험이 존재한다는 것은 명백할 것이나, 위험상태가 절대로 발생하지 않도록 하고 가능한 한 불가역적인 인과의 연쇄가 진행되지 않도록 할 뿐만 아니라, 이미 손해가 증명된 경우에는 물론 손해가 증명되지 않은 경우에도 국가의 보호조치가 가능하도록 하는 노력을 사전예방의 원칙 또는 사전배려의 원칙이라 한다. P.-T. Stoll, *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft –Verfassungsordnung, Umwelt- und Technikrecht im Umgang mit Unsicherheit und*

에서 제정되고 개정된 법률에 따라 법집행을 하여야 하고, 이에 사법부는 행정부가 법집행을 자의적으로 하였는지 여부에 대하여 판단을 하여야 한다. 따라서 화학물질 입법자는 화학물질로부터 야기될 수 있는 폭발사고와 잠재적인 리스크와 위험을 사전에 예방하고 대비하기 위하여 국민의 생명과 신체 등의 안전기본권을 보호하여야 하고, 다른 한편으로 침해자인 화학물질 사업자의 자유를 보장하는 법률을 제정하여야 하는바, 현재 화학사고에 적용되는 법률은 「유해화학물질관리법」이고, 2015년 1월 1일부터 시행되는 법률이 「화학물질관리법」인 것이다.

III. 현행 「유해화학물질관리법」 및 「화학물질관리법」상 안전관리제도의 비교평가

1. 현행 「유해화학물질관리법」상 안전관리규제제도

현행 「유해화학물질관리법」은 화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 유해화학물질을 적절하게 관리함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하기 위하여 제정되었다. 연혁적으로 동법의 전신에 해당하는 1963년의 「독물및극물에관한법률」은 독극물관리사의 자격(제3조), 독극물의 제조·수출입 및 판매업에 관한 사항(제5조~제14조), 독극물의 취급에 관한 사항(제15조~제29조) 등에 관한 규정을 두고 있는데, 이는 이미 과학적으로 유해한 것으로 알려진 물질에 대한 규제를 정하고 있음에 불과했다.¹⁴⁾

동법 제3조제1항에 의하면, 화학물질은 「원자력안전법」에 따른 방사성물질, 「약사법」에 따른 의약품과 의약외품, 「마약류관리에 관한 법률」에 따른 마약류, 「화장품법」에 따른 화장품(같은 법 제4조제3항에 따라 안전성에 관한 심사를 받아야 하는 원료와 식품의약품안전청장이 지정·고시한 화장품의 원료를 포함한다), 「농약관리법」에 따른 원제(原劑)와 농약, 「비료관리법」에 따른 비료, 「식품위생법」에 따른 식품과

Risiko, Tübingen, 2003, S. 319f.

14) 최근 유해화학물질에 관한 자세한 연구논문으로 박종원, 환경리스크 대응법제 연구, 한국법제연구원, 2009, 33면; 박종원, 화학물질의 리스크 규제와 사전배려원칙, 중앙법학, 제12집 제2호, 2010. 6, 313면.

식품첨가물, 「사료관리법」에 따른 사료, 「총포·도검·화약류 등 단속법」에 따른 화약류, 「고압가스 안전관리법」에 따른 독성가스, 「군수품관리법」에 따른 군수품(통상 품은 제외한다)을 제외한 화학물질만 적용대상이 되지만, 동법 제3조제2항과 제3항에서 「농약관리법」상의 원제와 농약과 「고압가스안전관리법」에 의한 독성가스에 대해서는 동법의 규정을 적용할 수 있도록 개정되었다. 동법 제3조제4항에 “제1항제2호부터 제11호까지의 규정에 따른 화학물질 중 유독물에 대하여는 관계 법령에서 유독물의 관리기준을 따로 정하고 있지 아니한 경우 제1항에도 불구하고 제24조에 따른 유독물 관리기준을 적용한다”고 정하고 있다.

<현행 화학물질 안전관리 관련 법령 검토>

관리대상	소관부처	근거 법령	입법목적
유해화학물질	환경부	유해화학물질 관리법, 잔류성유기오염물질관리법	유해화학물질로 인한 사람의 건강 및 환경보호
건강장해물질	고용노동부	산업안전보건법	산업재해예방 및 근로자의 안전보건의 유지·증진
농약·비료·사료	농림축산식품부	농약관리법, 비료관리법, 사료관리법	농약, 비료, 사료의 품질향상과 수급관리
의약품, 마약류	보건복지부	약사법 마약류관리에 관한 법률	의약품의 적정관리를 통한 국민건강 향상
식품첨가물	보건복지부	식품위생법	식품으로 인한 위해방지 및 식품영양의 질적 향상
화장품	보건복지부	화장품법	화장품의 안전관리
위험물, 화약류	안전행정부/ 소방방재청	위험물안전관리법 총포·도검·화약류등단속법	위험물로 인한 위해를 방지하여 공공의 안전 확보 화약류 등으로 인한 위험과 재해 방지
고압가스	산업통상자원부	고압가스안전관리법	고압가스로 인한 위해방지
방사성물질	원자력안전위원회	원자력안전법	원자력이용과 안전관리

동법 제4조에 “국가책무”규정으로 “국가는 유해화학물질이 국민건강과 환경에 미치는 영향을 늘 파악하고, 국민건강이나 환경상의 위해를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다”는 것과 “국가는 유해화학물질의 관리를 위한 오염도 측정,

조사·연구, 기술개발, 전문인력양성, 교육 및 홍보시책 등을 강구하여야 하고, 유해 화학물질의 안전관리에 필요한 행정 및 재정 지원을 하여야 한다”고 규정하고 있다. 동법 제5조에 영업자의 책무규정으로 “유해화학물질을 제조, 수출, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자는 유해화학물질로 인한 국민건강 또는 환경상의 위해가 발생하지 아니하도록 적절한 시설·설비의 유지, 종업원의 교육, 기술개발 및 정보의 교환 등 필요한 조치를 하여야 하며, 유해화학물질의 적절한 관리를 위한 국가의 시책에 참여하고 협력하여야 한다”고 정하고 있다.

그리고 동법 제6조에 따르면, 환경부장관은 유해화학물질을 효율적으로 관리하기 위하여 5년마다 유해화학물질의 관리에 관한 기본계획을 수립하도록 “유해화학물질의 관리에 관한 기본계획”에 관하여 정하고 있다. 동법 제9조에 화학물질을 제조하거나 수입하려는 자(수입을 수입 대행자에게 위탁한 경우에는 그 위탁한 자를 말한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 해당 화학물질이나 그 성분이 신규화학물질, 유독물, 관찰물질, 취급제한 금지물질, 사고대비물질에 해당하는지를 확인하고, 그 내용을 환경부장관에게 제출하도록 하는 “화학물질확인제도”를 도입하였다.

「유해화학물질 관리법」은 유해화학물질의 평가에 대해서는 이를 기존화학물질¹⁵⁾과 신규화학물질¹⁶⁾로 구분하고, 동법 제11조에 “제10조제1항에 따른 유해성심사의 신청을 받은 신규화학물질과 연간 10톤 이상 제조되거나 수입되는 관찰물질 등 유해성심사가 필요하다고 인정되는 화학물질로서” 시장에 이미 유통되고 있는 기존화학물질에 대해서는 유해성심사(안전성시험)를, 동법 제10조에 시장진입 이전의 신규화학물질을 제조하거나 수입하려 자에 대해서는 유해성심사를 통하여 화학물질에 대한 리스크를 평가하고 있다. 이러한 유해성심사(안전성시험)와 유해성심사의 결과를 통하여 해당 화학물질을 일반화학물질, 유독물, 관찰물질로 분류하여 관리하게 된다.¹⁷⁾ 한편

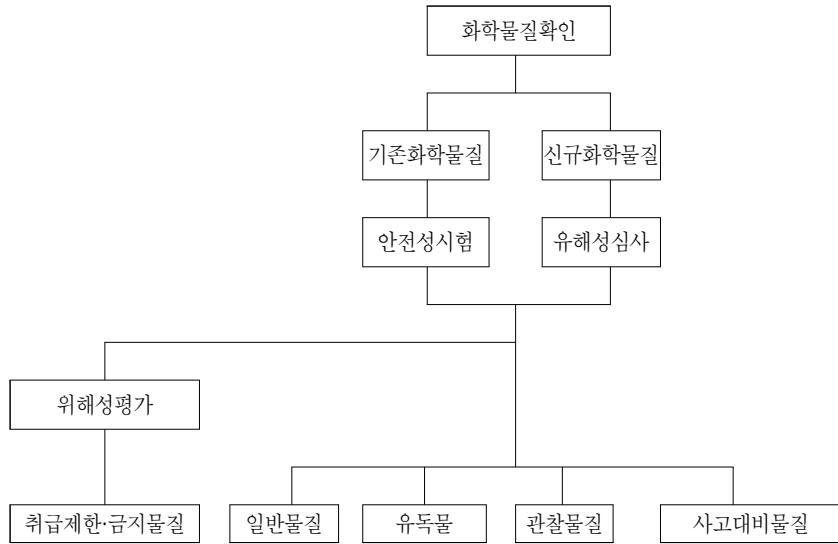
15) 「유해화학물질관리법」 제2조제1호에 “화학물질”이란 원소·화합물 및 그에 인위적인 반응을 일으켜 얻어진 물질과 자연 상태에서 존재하는 물질을 추출(抽出)하거나 정제(精製)한 것을 말한다”고 정하고 있다.

16) 「유해화학물질관리법」 제2조제1호에 “신규화학물질”이란 가. 1991년 2월 2일 전에 국내에서 상업용으로 유통된 화학물질로서 환경부장관이 고용노동부장관과 협의하여 1996년 12월 23일 고시한 화학물질; 나. 1991년 2월 2일 이후 종전의 규정이나 이 법의 규정에 따라 유해성심사를 받은 화학물질로서 환경부장관이 고시한 화학물질을 제외한 화학물질을 말한다”고 정의하고 있다.

17) 유해성은 화학물질 자체의 독성 등 사람의 건강이나 환경에 좋지 아니한 영향을 미치는 화학물질 고

동법 제18조제1항에 “환경부장관은 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대해서는 위해성평가를 실시하고, 그 결과에 따라 해당 화학물질을 취급제한·금지물질로 지정하거나 그 밖에 위해성을 낮추기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 취할 수 있다”고 규정하고 있다(제18조 제3항).

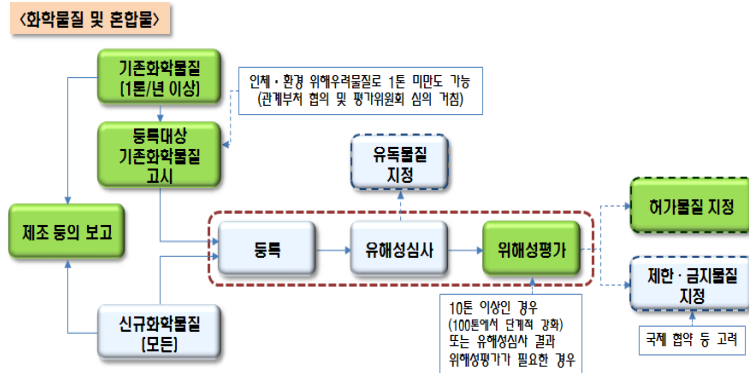
<기존 우리나라의 화학물질 안전관리 체계>



유해화학물질에 대한 사전안전규제체제로 살펴보면, 동법 제19조제1항에 유독물을 수입하려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 유독물의 종류와 용도 등을 환경부장관에게 “신고”하여야 하고, 예외적으로 시험·연구·검사용 시약을 해당 목적으로 사용하기 위하여 수입하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다고 정하고 있다. 그리고 유독물 제조업, 유독물 판매업, 유독물 보관·저장업, 유독물 운반업, 유독물 사용업에 해당하는 영업을 하려는 자는 환경부령으로 정하는 기준에

유의 성질(Hazard)를 말하며, 위해성은 유해성 있는 화학물질이 건강이나 환경에 실제 노출되어 미칠 수 있는 피해정도(Risk)를 말하며, 이는 화학물질의 특성, 유해성, 사용용도 및 노출정도에 따라 결정을 한다.

<「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제정에 따른 화학물질 관리체계 변화>¹⁸⁾



맞는 취급시설을 갖추어 환경부령으로 정하는 바에 따라 업종별로 환경부장관에게 “등록”하도록 정하고 있다.

또한 유독물영업자 및 유독물수입자는 유독물을 제조하거나 수입하면 그 용기나 포장에 해당 “유독물에 관한 표시”를 하여야 하고, 아울러 환경부장관으로 하여금 유독물 외의 유해화학물질에 대한 안전 관리를 위하여 필요하다고 인정되면 그 물질을 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용하는 영업을 하는 자에게 물질별로 적절한 표시를 하도록 권고할 수 있도록 정하고 있다(동법 제29조제1항·제2항 및 제29조제3항).

이어서 유독물을 다루는 사업자로 하여금 국민의 생명과 신체 등의 안전을 확보하기 위한 미리 사고를 예방하는 제도로 “정기검사와 수시검사제도”가 있다. 가령, 유독

18) 환경부, 환경백서, 2014, 52면; 최근 제정된 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」은 2010년 말부터 유해 화학물질로부터 국민의 건강과 환경을 사전에 예방하고, 우리나라 화학 산업의 경쟁력 강화를 위하여 추진하였는데, 2012년 9월 28일에 제출된 법률(안)은 국회 환노위의 심사를 거쳐 반년만에 통과하게 되었고, 2013년 5월 22일에 제정·공포되었다. 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」의 주요내용은 첫째, 화학물질 제조·수입·판매자는 매년 제조량, 용도 등을 보고하도록 하였고, 둘째, 화학물질을 제조·수입하려는 자는 등록 신청자료를 제출하여 관리 당국에 등록하도록 하되, 셋째, 등록된 화학물질에 대하여 유해성심사 및 위해성평가를 실시하여 유독물, 허가물질, 제한·금지물질의 유해화학물질을 지정하도록 하였다.

물영업자 중 대통령령으로 정하는 유독물 취급시설을 운영하는 자는 해당 유독물 취급시설에 대하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 또는 수시로 환경부장관의 검사를 받아야 한다(동법 제22조제1항). 환경부장관은 정기검사 또는 수시검사에 따른 검사 결과 유독물 취급시설의 구조물이나 설비가 침하·균열·부식 등으로 안전상의 위해가 우려된다고 인정되면 유독물영업자에게 해당 유독물 취급시설에 대하여 안전진단을 받도록 명할 수 있다. 이 경우 유독물영업자는 대통령령으로 정하는 전문기관으로부터 안전진단을 받아야 한다(동법 제22조제2항). 예외적으로 안전진단을 받은 자에 대하여는 다음 1회의 정기검사를 면제할 수 있다고 정하고 있다.

그리고 동법 제24조에 사업자 중 해당 사업과 관련하여 유독물을 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용하는 자는 유독물 취급시설이 본래의 성능을 발휘할 수 있도록 적절하게 유지·관리할 것, 유독물의 취급과정에서 안전사고가 발생하지 아니하도록 예방대책을 강구하고, 사고가 발생하면 응급조치를 할 수 있는 방재장비(防災裝備)와 약품을 갖추어 둘 것, 유독물을 보관·저장하는 경우 종류가 다른 유독물을 혼합하여 보관하지 말 것, 유독물을 차에 실거나 내릴 때나 다른 유독물 취급시설로 옮겨 실을 때에는 제25조에 따른 유독물관리자가 참여하도록 할 것¹⁹⁾, 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 규정에 준하는 사항으로서 유독물의 안전관리를 위하여 필요하다고 인정하여 환경부령으로 정하는 사항의 유독물 관리기준을 지켜야 한다. 유독물영업자는 해당 유독물 취급시설에서 유독물을 적절하게 관리하기 위하여 사업장마다 환경부령으로 정하는 자격기준에 맞는 자²⁰⁾를 유독물관리자로 임명하도록 정하고 있다

19) 초일류 기업인 삼성전자는 화학·기흥사업장에서 황산, 염산, 납 등 유해화학물질을 2011년도에 23만 7천 톤을 사용하였고, 2012년도에는 30여만 톤을 사용했다고 한다. 또한 삼성전자는 녹색기업 인증을 위하여 환경부에 제출한 녹색기업신청에 의하면 삼성전자 화학공장에 유독관리자가 1명에 불과했다고 한다. 이와 더불어 삼성전자는 「유해화학물질관리법」 제24조제4호에 따라 안전관리자(유독물관리자)의 참여하에 불산등의 화학물질을 옮기고 중화·세척·보수 등을 하여야 했음에도 불구하고 안전관리자(유독물관리자) 참여 없이 작업을 실시했다는 점에서 많은 비판을 받았다.

20) 동법 시행규칙 제25조제1항 [별표5]에 따르면 유독물관리자의 자격기준으로 "(i) 「고등교육법」에 따른 전문대학(실업계고등학교 화학과 또는 화공과를 포함한다) 이상의 학교에서 화학과목을 이수한 자, (ii) 「국가기술자격법」에 따른 수질환경·대기환경·폐기물처리산업기사, 환경기능사, 위험물산업기사 또는 산업안전산업기사 이상의 자격을 취득한 자, (iii) 제51조에 따른 유독물관리자 양성과정 교육을 이수한 자, (iv) 그 밖에 환경부장관이 기목 또는 나목에 해당하는 자와 같은 수준 이상의 자격이 있다고 인정하는 자"로 정하고 있다.

(동법 제25조). 즉 유독물관리자의 자격기준을 보면 전문대학 이상의 학교에서 화학 과목 이수자, 국가기술자격법²¹⁾에 따른 수질환경·대기환경·폐기물처리산업기사, 환경기능사, 위험물산업기사 또는 산업안전산업기사 이상의 자격을 취득한 자, 유독물관리자 양성과정 교육을 이수한 자, 환경부장관이 자격이 있다고 인정하는 자로 선임할 수 있도록 정하고 있어 화학물질 사고를 예방하는 데 한계가 있다는 점을 노출하고 있다고 하겠다.

동법 제40조제2항에 따르면, “유해화학물질을 취급하는 자는 해당 유해화학물질로 인한 사고로 사람의 건강 또는 환경에 관한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 관할 지방자치단체, 지방환경관서, 국가경찰관서, 소방관서 또는 지방고용노동관서에 신고하여야 한다”고 정하고 있다. 동 규정과 관련하여 A업체 관계자는 “법 자체가 사고가 발생할 우려가 있으면 신고하라는 것으로 애매하게 규정되어 있으며, 업체로서는 자체적으로 충분히 확산을 방지할 수 있다는 판단을 하고 발견해서 조치를 취한 뒤 신고했는데”, 이를 “능장신고”라는 것에 대하여 난색을 표명하는 기업도 있다. 하지만, 사업자의 예를 비유하자면, 산불이 발생했는데 당사자가 진압을 했다면 신고를 하지 않아도 된다는 규정이 아니라, 사고발생시 또는 산불사고 확산을 방지하기 위하여 사전에 미리 신고하라고 하는 입법의도가 있다고 해석하여야 할 것이다. 따라서 동규정의 법률해석을 하면, 사업자로 하여금 유해화학물질 사고를 예방하고 난 뒤에 신고를 하도록 하는 규정이 아니라, 사고발생시 또는 유해화학사고 확산을 방지를 위하여 사전에 예방하기 위한 것으로 해석하여야 할 것으로 판단된다.

또한 환경부장관은 사고대비물질 등 유해화학물질의 유해성·안전성·방제요령 및 응급대응요령 등 화학물질 사고의 대비와 대응에 필요한 정보를 환경부령으로 정하는 바에 따라 소방관서와 지방자치단체 등 사고대응 기관에 제공하여야 한다고 정하고 있다(동법 제42조).²¹⁾ 즉 동법 제42조상의 정보제공은 환경부장관으로 하여금 사고대

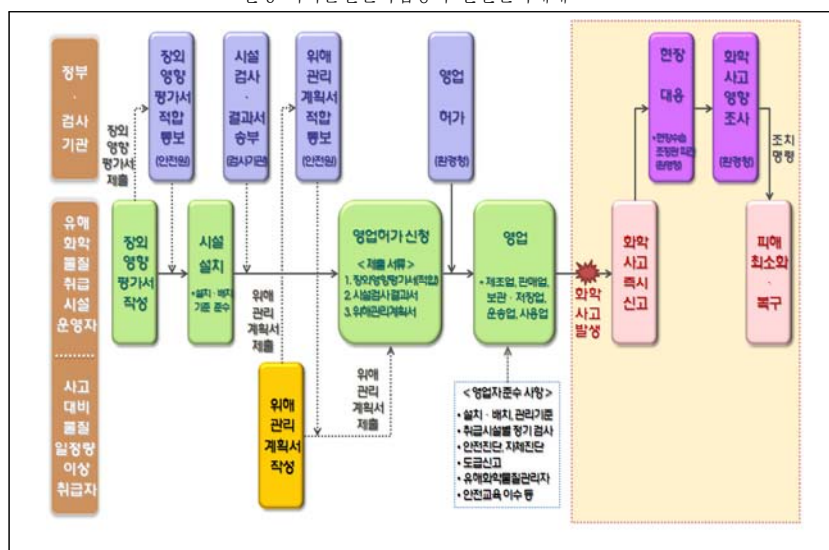
21) 동법 시행규칙 제40조제1항에 의하면 “국립환경과학원장은 법 제42조에 따라 화학물질 사고의 대비 및 대응을 위하여 화학물질의 독성·위험성·방제요령 등 응급대응에 필요한 정보, 화학물질의 잔류성, 오염도 측정자료 등 사고 후 영향조사에 관한 자료, 화학물질의 취급정보, 자체방제계획, 사고에 방대응 교육 및 훈련 등에 필요한 기술정보, 그 밖에 유해화학물질의 안전관리에 필요한 정보에 해당하는 국내외의 정보를 수집·평가·관리하고 관련 정보를 제공하기 위하여 화학물질안전관리센터를 운영할 수 있다”고 정하고 있다.

비물질 등 유해화학물질의 유해성·안전성·방제요령 및 응급대응요령 등 화학물질 사고의 대비와 대응에 필요한 정보를 소방관서와 지방자치단체 등 사고대응기관에 제공하도록 하는 규정으로써 현대사회에서 “정보제공”의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않음으로 인하여 이에 관한 의무를 위반한 경우에 대한 “처벌”규정을 마련하여야 할 것으로 판단된다.

따라서 「유해화학물질관리법」의 경우에도 화학물질 누출이라는 리스크와 위협으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하기 위하여 여러 가지 안전관리규제 수단을 입법화하고 있었지만 2012년 9월에 발생한 구미 불산사고를 예방, 대비, 대응, 복구를 하는데 한계점을 노정하고 있었다고 판단된다.

2. 전면 개정된 「화학물질관리법령」상 안전관리규제제도

<현행 화학물질관리법상의 안전관리체계도>²²⁾



22) 환경부, 환경백서, 2014, 42면.

(1) 「화학물질관리법령」상 안전관리규제체제의 개관

「화학물질관리법」은 유해화학물질 영업허가제도를 도입하여 유해화학물질 영업: 즉시적용, 기존취급시설 : 단계별 유예=> 2016.12.31., 2017.12.31)를 받으려는 자는 장외영향평가서, 검사결과서 위해관리계획서를 제출하고, 시설장비 및 인력에 대한 일정기준을 갖추어 환경부장관의 허가를 받도록 하였고, 화학사고를 근원적으로 차단 하기 위하여 화학사고 발생시 장외(off-site)에 미치는 영향을 정량적으로 평가하여 취급시설의 배치·설계·설치 단계에서부터 반영하도록 하는 “장외영향평가제도 (Off-site Consequence Analysis)”를 도입하였다. 또한 유해화학물질 영업자에 대한 책임을 강화하기 위하여 유해화학물질에 대한 안전관리를 도급할 경우에 수급인의 위반행위가 도급인에게 영향을 미치도록 관련규정을 신설하였고, 영업정지에 같은 과 징금을 해당 사업장 매출액 5% 이하 또는 단일 사업장을 가진 기업의 경우에 2.5% 이하까지 부과할 수 있도록 하였다.

그리고 현행 사고대비물질을 지정수량(물질별 제조·사용량 30~2,250톤) 이상 취급하는 업체는 자체방재계획 수립·제출하고 있으나, 자체방재계획 작성시 사고위험성, 환경·인근주민의 영향, 대비책 등 화학사고 관련 항목 부족으로 안전사고 예방이 미흡한 실정이며, 사고발생시 대응계획 및 주민보호 조치 등이 미흡하여 효과적인 사고대응에 한계가 있어, 사고대비물질 취급자에 대하여 5년 마다 화학사고 유출시나리오, 응급조치계획, 피해복구 등을 포함한 “위해관리계획서”를 수립·제출하도록 하였다.

현재 화학사고 발생시 사고의 유형에 따라 사람의 건강 또는 환경에 관한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 관할지자체, 환경관서 등에 신고하도록 규정하고 있으나 누장신고, 신고누락 등의 사례가 발생함에 따라 화학물질 취급자는 화학사고가 발생하면 위해관리계획에 따라 응급조치를 하고, 즉시 관계기관에 신고하도록 하였고, 환경부장관은 화학사고 발생시 현장에 현장수습조정관을 파견하고, 사고발생 우려가 높은 지역을 특별관리지역으로 지정·관리할 수 있도록 화학사고 대응 체계를一新하게 되었다.

(2) 영업정지처분에 갈음하여 부과되는 “과징금”제도 도입

화학물질관리법 [시행 2015.1.1.] [법률 제11862호, 2013.6.4, 전부개정]	화학물질관리법 시행령(안) [대통령령 제00000호, 0000.00.00., 전부개정]
<p>제36조(영업정지 처분에 갈음하여 부과하는 과징금 처분)</p> <p>① 환경부장관은 유해화학물질 영업자에 대하여 제35조제2항²³⁾에 따라 영업정지를 명하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업정지 처분을 갈음하여 해당 사업장 매출액의 100분의 5 이하의 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 단일 사업장을 보유하고 있는 기업의 경우에는 매출액의 1천분의 25를 초과하지 못한다.</p> <p>② 제1항에 따른 과징금은 위반행위의 종류, 사업 규모, 위반횟수 등을 참작하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 과징금을 부과되, 그 금액의 2분의 1의 범위에서 가중(加重)하거나 감경(減輕)할 수 있다.</p>	<p>제14조(영업정지 처분에 갈음하여 부과하는 과징금의 산정)</p> <p>① 법 제36조제2항에 따른 과징금의 금액은 제1호의 기간에 제2호의 금액을 곱하여 산정한다.</p> <p>1. 기간 : 법 제35조제2항에 따른 위반행위의 종류별로 위반횟수를 고려하여 산정한 영업정지의 일수(1개월은 30일을 기준으로 한다)</p> <p>2. 1일당 과징금의 금액 : 해당 사업장의 영업에 따른 연간 매출액의 3,600분의 1(단일 사업장을 보유한 기업의 경우에는 해당 사업장의 영업에 따른 연간 매출액의 7,200분의 1)</p> <p>② 제1항제2호의 연간 매출액은 다음 각 호의 구분에 따라 산정한다.</p> <p>1. 영업의 전부를 정지하는 경우 : 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액</p> <p>2. 영업의 일부를 정지하는 경우 : 제1호에 따른 연평균 매출액을 해당 영업정지 대상 시설의 매출액 비율로 곱한 금액(다만, 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에는 제1호에 따른 연평균 매출액에서 해당 영업정지 대상 시설에서 직접 제조 후 판매한 금액, 해당 영업정지 대상의 전체 매출액 기여도 또는 자산 가치 비율을 곱한 금액 등의 방법으로 환경부장관이 정한다)</p> <p>③ 제1항에서 해당 사업장이란 인적 설비 또는 물적 설비를 갖추고 사업 또는 사무가 이루어지는 장소(사업소를 포함한다)를 말한다.</p>

23) 「화학물질관리법」 제35조제2항에 영업허가를 취소하거나, 영업의 전부 또는 일부정지에 해당하는 사유로 다른 사람에게 명의를 대여하여 해당 영업을 하게 하거나 허가증을 사용하게 한 경우, 제10조제4항에 따른 화학물질 통계조사 또는 제11조제2항에 따른 화학물질 배출량조사에 필요한 자료의 제출을 하지 아니한 경우, 제13조를 위반하여 유해화학물질 취급기준을 준수하지 아니한 경우, 제14조제1항

행정법상 과징금 제도란 행정법상의 의무를 불이행하였거나 위반자에 대하여 당해 위반 행위로 얻은 경제적 이익을 박탈하기 위하여 부가하거나 또는 사업의 취소, 정지 등에 갈음하여 부과되는 금전상의 제재를 말한다. 특히, 공공성이 강한 화학물질 사업에 영업정지 처분을 하게 되면 국민경제 및 국민들에게 불편을 초래하기 때문에 영업정지 등 행정처분 대신에 과징금처분이 가능하다고 보아야 할 것이다.

현행 법령상 과징금제도는 다양한 유형으로 나타나고 있기 때문에 1가지의 개념으로 정의하기는 매우 어려운 상황에 있다. 과징금은 경제법상 의무를 위반한 자가 해당 위반행위로 경제적 이익을 얻을 것이 예정되어 있는 경우에 의무위반행위로 인한

을 위반하여 개인보호장구를 착용하지 아니한 경우, 제15조제1항을 위반하여 유해화학물질 취급량을 초과하여 진열·보관하거나 같은 조 제2항을 위반하여 보관·저장 시설을 보유하지 아니하고 유해화학물질을 진열·보관한 경우, 제15조제3항을 위반하여 운반계획서를 제출하지 아니하고 유해화학물질을 운반한 경우, 제16조제1항 및 제2항에 따른 유해화학물질에 관한 표시를 하지 아니한 경우, 제17조제1항에 따른 유해화학물질 취급의 중지명령을 위반하여 유해화학물질로 인하여 사람의 건강이나 환경에 위해가 발생한 경우, 제24조제3항에 따른 유해화학물질 취급시설 검사 또는 같은 조 제4항에 따른 안전진단을 실시하지 아니하고 취급시설을 설치·운영한 경우, 제24조제4항에 따른 안전진단결과 보고서를 제출하지 아니하거나 같은 조 제5항에 따라 적합 판정을 받지 아니하고 취급시설을 설치·운영한 경우, 제25조에 따른 개선명령을 이행하지 아니한 경우, 제26조제1항을 위반하여 취급시설 및 장비 등을 점검하지 아니하거나 그 결과를 5년간 기록·비치하지 아니한 경우, 제27조에 따른 업종 구분과 영업 내용의 범위를 벗어나는 영업을 한 경우, 제28조제4항에 따른 영업허가를 받은 후 2년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 정당한 사유 없이 계속하여 2년 이상 휴업한 경우, 제28조제5항 전단에 따른 변경허가를 받지 아니한 경우, 제31조제1항을 위반하여 유해화학물질 취급의 도급신고를 하지 아니한 경우, 제31조제3항을 위반하여 능력과 기준을 갖추지 못한 자에게 도급한 경우, 제31조제4항을 위반하여 무리한 취급시설의 운영 등을 요구한 경우, 제32조제1항 및 제2항에 따라 유해화학물질관리자를 선임하지 아니한 경우, 제40조를 위반하여 사고대비물질의 관리기준을 지키지 아니한 경우, 제42조를 위반하여 위해관리계획서를 고지하지 아니한 경우, 제43조제1항을 위반하여 위해관리계획에 따른 응급조치를 하지 아니한 경우, 제43조제2항을 위반하여 즉시 신고를 하지 아니한 경우, 제49조제1항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 경우와 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 경우, 제50조제1항에 따른 유해화학물질의 취급과 관련된 사항을 기록·보존하지 아니한 경우, 업무상 과실 또는 중대한 과실로 화학사고가 발생하여 사상자가 발생하거나 환경부령으로 정하는 기준에 따른 재산·환경에 영향이 발생한 경우에 한한다고 규정하고 있다. 즉 「화학물질관리법」 제35조제2항에 규정된 26가지 사항을 위반한 경우에 대하여 위법횟수 누적에 따라 “경고→개선명령→영업정지”를 순차적으로 할 수 있도록 하였고, 위반행위의 동기, 내용, 횟수, 위반의 정도 등과 같은 사정을 고려하여 그 처분을 감경할 수 있도록 했다. 특히, 화학사고의 경우, 현행 「유해화학물질관리법」은 1차 위반의 경우에 바로 영업정지를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 입법예고(안)은 1차 화학사고의 경우에 경고를 할 수 있도록 규정하고 있어, 기업의 부담이 한층 완화된 측면이 있다.

불법적 이익을 박탈하기 위하여 도입된 것이나, 지금은 다양한 형태로 존재하고 있음을 발견할 수 있을 것이다. 여하튼 과징금제도는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 최초로 도입된 이후, 1987년 말까지 22개 법률에서, 1992년까지는 37개 법률에서 과징금을 도입하였으나, 현재 120여개 법률에서 규정하고 있으며, 앞으로는 과징금제도의 도입사례가 증가할 것으로 예측되고 있다.

과징금의 유형에는 부당이득환수를 위한 과징금, 행정제재적 과징금, 영업정지를 대체하는 과징금 등 다양한 형태가 있고, 부과금액도 위반행위와 책임을 중심으로 부당이득액 등을 고려하여 부과금액을 정하는 경우, 부당이득액을 주로 고려하는 경우, 위반행위의 가벌성과 책임을 주로 고려하는 경우 등 다양한 형태가 있다. 특히 일정한 부과기준이나 부과금액 등이 존재하는 것이 아니며, 개별 법률마다 그 형식이나 내용 등이 일정하지 않다. 따라서 이를 유형화하는 것은 매우 어려우나, 과징금을 규정하고 있는 관계 법령의 취지·목적 및 성격 등을 기준으로 제1유형, 제2유형, 제3유형으로 구분할 수 있을 것이다.

예컨대, 제1유형은 경제법상의 의무위반 행위로 얻은 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 입법유형이다. 그 대표적인 법률로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 있으며, 이 법은 1980년 12월에 과징금제도를 처음 도입하면서, 법 제6조에서 당시 경제기획원 장관이 가격인하명령에 불응한 시장지배적 사업자에게 그 가격 인상의 차액에 해당하는 금액을 국고에 납입하도록 하고, 이를 과징금으로 규정하였다. 이러한 제1유형의 과징금은 대체로 경제 관련 법령에서 도입·시행되고 있으며, 「대외무역법」이나 「부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률」 및 「증권거래법」 등을 들 수 있다. 제2유형은 허가취소·영업정지와 선택적으로 또는 영업정지에 갈음하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는 입법유형이다. 이 유형에 속하는 법률이 최초로 등장한 것은 「자동차운수사업법」으로서, 1981년 12월 개정당시 이 법 제31조에서 사업의 정지, 면허 또는 등록의 취소사유를 규정하고, 제31조의2에서 위 제31조에 해당하여 사업정지처분을 할 사유가 발생한 경우에 교통부장관으로 하여금 사업정지처분에 갈음하여 위반행위의 종류와 정도에 따라 500만원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 규정하였다. 현재 이 유형의 법률로는 「건설산업기본법」이나 「고압가스안전관리법」 등을 들 수 있다. 제3유형은 법령의 문언상 과

징금이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 과징금제도와 그 취지·목적 및 성격에서 유사한 제도를 규정하고 있는 입법유형을 의미한다. 이 유형에 속하는 법률에 규정되어 있는 부과금은 명칭에 있어서 과징금과는 다르지만, 그 명칭과는 관계없이 성격상 과징금과 유사하므로, 이를 과징금의 한 유형으로 구분할 수 있을 것이다. 제4유형은 최근에 변형된 과징금으로 「화학물질관리법」 및 「관세법」에 규정되어있는데, 영업정지처분에 갈음하여 해당 사업장 매출액의 100분의 5이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있는데, 이는 과징금액을 최고한도액을 규정하고 있지 않다는 측면에서 “제1유형”, “제2유형”, “제3유형”에 해당하지 않고, “제4유형”에 해당된다고 보아야 할 것이다.

이에 「화학물질관리법」 제36조제1항에 유해화학물질 영업자에 대하여 제35조제2항에 따라 영업정지를 명하여야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업정지 처분을 갈음하여 해당 사업장 매출액의 100분의 5 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 했고, 예외적으로 단일 사업장을 보유하고 있는 기업의 경우에는 매출액의 1천분의 25를 초과하지 못하도록 규정을 하였다. 따라서 「화학물질관리법 시행령」 제14조제1항에서 과징금의 금액을 “(i) 기간 : 법 제35조제2항에 따른 위반행위의 종류별로 위반횟수를 고려하여 산정한 영업정지의 일수(1개월은 30일을 기준으로 한다), (ii) 1일당 과징금의 금액 : 해당 사업장의 영업에 따른 연간 매출액의 3,600분의 1 (단일 사업장을 보유한 기업의 경우에는 해당 사업장의 영업에 따른 연간 매출액의 7,200분의 1)”의 (i) 과 (ii)를 곱한 금액을 산정하도록 했다. 또한 연간매출액²⁴⁾은 (i) 영업의 전부를 정지하는 경우 : 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액, (ii) 영업의 일부를 정지하는 경우 : 제1호에 따른 연평균 매출액을 해당 영업정지 대상 시설의 매출액 비율로 곱한 금액(다만, 매출액이 없거나 매출액 산정이 곤란한 경우에는 제1호에 따른 연평균 매출액에서 해당 영업정지 대상 시설에서 직접 제조 후 판매한 금액, 해당 영업정지 대상의 전체 매출액 기여도 또는 자산 가치 비율을 곱한 금액 등의 방법으로 환경부장관이 정한다)을 구분하여 산정하도록 하였다.

24) 매출액은 직접매출(국내 생산설비로 직접 제조후 판매)+상품판매(재수출, 역수입, 외부상품, 매입/매출 등)+ 기타매출(임가공/설치, 커미션, 자재매출 등)으로 판단한다.

(3) 화학물질 취급시설의 배치·설계·설치 단계에서부터 안전관리 강화를 위한 “장외영향 평가제도(Off-site Consequence Analysis)” 도입

「화학물질관리법」상 장외영향평가제도를 도입한 입법취지가 화학사고에 대한 국민의 생명과 신체 등의 안전성을 확보하기 위하여 유해화학물질을 설치·운영하려는 사업장 밖의 제3자에게 인적·물적 중대한 피해를 끼치지 않도록 2중, 3중의 안전개념에 따라 시설을 설치했는지를 확인하기 위하여 도입되었다.²⁵⁾ 즉, 장외영향평가(Off-site Consequence Analysis)제도는 화학사고의 피해를 2017년도까지 2013년 대비(사망자 총 67명) 절반(33명 이하)으로 줄이는 것을 국가목표로 설정함에 따라 화학사고 예방을 위하여 특단의 대책이 필요한 상황에서 미국과 화학선진국가의 세베소지침에 따라 유럽 국가별로 장외영향평가제도를 실시하고 있는 바, 우리나라의 「화학물질관리법」에 장외영향평가 제도가 도입하게 되면 화학사고발생시 사고 시나리오를 정량적으로 평가하여 취급시설의 배치·설계·설치 단계에서부터 반영하게 하는 등 안전대책을 강구하기 때문에 화학사고 차단에 크게 기여할 것으로 판단되어 도입하게 되었다.

이에 「화학물질관리법 시행규칙」에서 절차적인 규정을 마련하였는데, 유해화학물질 취급시설을 설치·운영하려는 자는 취급시설 설치 공사 착공일 30일 이전에 별지 제31호서식의 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 (i) 기본 평가정보 : 취급 화학물질의 목록, 취급량 및 유해성 정보, 취급시설의 목록, 명세, 공정정보, 운전절차 및 유의사항, 취급시설 및 주변지역의 입지 정보, 기상 정보, (ii) 장외 평가정보: 공정 위험성 분석, 사고 시나리오, 가능성 및 위험도 분석, 사업장 주변지역 영향 평가,

25) 1974년 영국의 플릭스보로에서 사이클로hexan이 누출 폭발되어 28명이 사망했고 89명이 부상을 당하는 사고가 있었다. 1976년 이탈리아 세베소에 소재한 농약공장에서는 다이옥신이 누출되어 주민 수만 명과 동·식물에 막대한 피해를 준 사고가 발생하였다. 이에 EU 국가 중 영국의 Land Use Planning(Seveso II 지침)에 따라 유해화학시설로부터 주민과 환경보호를 위한 입지의 최소거리 유지를 필요로 했고, 토지의 경제적 이용과 상충하는 것을 합리적으로 의사결정을 하는 제도가 필요로 하게 되었다. 즉 영국 HSE의 Land Use Plan 평가방법은 시설 주위에 3가지 평가거리(Consultation Distance)를 제시했는데, 평가기준은 독성가스 확산과 폭발위험성에 따른 개인의 위해도에 따라 Inner Zone: 10 CPM(Chance per Million years=사고로 인한 사망 및 사고 발생률), Middle Zone : 1, Outer Zone : 0.3의 평가거리로 결정을 하였다.

안전성 확보 방안, (iii) 다른 법률과의 관계 정보를 포함하는 유해화학물질 화학사고 장외영향평가서(이하 “장외영향평가서”라 한다)를 첨부하여 화학물질안전원장에게 제출하여야 하며, 동일 사업장 내의 증설, 설치 위치 변경 등의 사유로 화학사고 발생 시 사업장 주변 지역의 사람이나 환경 등에 미치는 영향이 달라지는 경우에도 또한 같다는 규정을 마련하였다.²⁶⁾

그럼에도 불구하고 화학사고가 발생하더라도 사업장 주변 지역의 사람이나 환경 등에 미치는 영향이 없을 정도의 소량을 취급하는 취급시설을 설치·운영하려는 경우에는 별지 제31호서식의 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 제1항제1호 가 목·나목 및 제1항제3호의 자료만을 첨부하여 화학물질안전원장에게 제출할 수 있도록 했고, 이 경우 주변 지역의 사람이나 환경 등에 미치는 영향이 없을 정도의 소량에 관하여는 화학물질안전원장이 유해화학물질별로 정하여 고시하도록 했다. 또한 화학물질안전원장은 신청을 받은 날부터 30일 이내에 신청서를 검토하여 취급시설의 위험도²⁷⁾(공정위험성 및 사고가능성에 따라 고위험도, 중위험도, 저위험도로 구분한다) 및 적합여부²⁸⁾ 등을 명시한 별지 제32호서식의 검토결과서(전자문서로 된 검토결과서를 포함한다)를 신청인에게 발급하고 관할 지방환경관서의 장에게 통보하여야 하였다.

따라서 화학물질안전원장은 제1항 및 제3항의 신청서 및 첨부서류의 보완·조정이 필요한 경우에는 별지 제33호서식의 요청서(전자문서로 된 요청서를 포함한다)에 따

26) 다만, 입법예고안 시행 전에 유독물영업의 등록 등을 한 경우에는 ‘장외영향평가서’의 제출에 일정한 유예기간을 부여하고 있는바, (i) 「산업안전보건법」상 공정한정보고서와 「고압가스안전관리법」상 안전성향상계획의 작성·제출 대상: 1년 이내, (ii) 연간 취급량이 100톤 이상: 2년 이내, (iii) 연간 취급량이 100톤 미만: 3년 이내로 규정하고 있다.

27) 취급시설의 위험도 및 주변지역 시설의 민감도에 따라 안전관리 수위를 결정하는 바, 정기안전진단은 고위험은 4년, 중위험은 8년, 저위험은 12년마다 실시하고, 민감도가 높은 시설(학교, 아파트 등)의 사업장 밖에 위치를 하더라도 안전성 확보방안을 마련한 경우에는 취급시설의 증설을 가능하다고 결정할 것이다(「화학물질관리법 시행규칙」 제24조(안전진단 등) 참조).

28) 장외영향평가서 평가기준은 사업장 주변지역의 위험도에 따라 사업장 부지 경계선으로부터 사고로 인하여 주변지역 사람이 사망할 확률을 기준으로 3개 구역(내대, 중대, 외대)로 구분하여 민감도가 높은 시설에 영향을 최소화할 수 있는 “안전성 확보방안”을 마련하였는가에 따라 평가한다. 즉 민감도 1 시설은 단독주택 등, 민감도 2 시설은 다가구주택, 숙박시설, 주유소 등, 민감도 3 시설은 아파트, 의료 시설, 학교, 수련시설 등으로 현장적용 및 전문가의 의견 등 통하여 결정한다.

라 신청인에게 자료의 보완·조정을 요청할 수 있으며, 이 경우 자료의 보완·조정기간은 검토기간에 포함하지 아니한다는 규정을 두었고, 장외영향평가서를 작성할 수 있는 기관은 장외영향평가서 작성 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 인력(화학물질 안전 분야 박사학위 소지자 또는 기술사를 말한다)을 갖추어야 하고, 장외영향평가서 작성 업무와 관련하여 배상액 1억원 이상의 책임보험에 가입하여야 하며, 그 밖에 장외영향평가서 작성 업무에 필요한 시설 및 장비 등 환경부장관이 정하여 고시하는 요건을 갖추어야 함을 했다.

(4) 화학사고 물질 중 사고대비물질 부문에 “위해관리계획제도” 도입

위해관리계획제도란 사업장에서 사고대비물질을 일정수량 이상 취급시 공정안전, 응급조치, 비상계획 등 만약에 일어날 수 있는 화학사고를 사전에 대비하는 제도를 말한다.²⁹⁾ 즉, 위해관리계획은 화학사고로 인한 사업장 인근 주민과 환경에 대한 위험성이 높은 화학물질을 지정하고 가능성이 있는 사고를 예측하여 사고를 예방하고 사고위험성을 줄이는 활동을 자율적으로 실시 및 보고하게 함으로써 화학사고로부터 지역주민과 환경을 보호하고자 하는 제도이다. 종래의 「유해화학물질관리법」으로 화학사고를 사전에 예방하고 사후에 대비 또는 대응을 하기에 한계가 있다는 점에서 사고대비물질을 취급하는 자에게 5년마다 위해관리계획서를 마련하도록 하였다. 즉, 위해관리계획서 제출대상과 관련하여 사고대비물질별 수량은 별표 11과 같고, 예외적으로 환경부장관이 사고대비물질을 추가로 지정·고시하는 경우에는 사고대비물질별 수량도 함께 고시하도록 하였다. 위해관리계획서의 작성·제출 등과 관련하여 사고대비물질별 수량 이상을 취급하는 자는 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 위해관리계획서(이하 “위해관리계획서”라 한다)를 첨부하여 매 5년마다 화학물질안전원

29) 미국의 위해성관리계획(Risk Management Planning)은 미국 EPA의 화학사고 예방의 핵심제도이며, 주민과 환경보호를 목적으로 하는데 반하여 근로자보호 목적으로 하는 PSM과 차별성이 있다. 위해성관리계획(Risk Management Planning)의 주요 구성요소로 위해성평가(Hazard Assessment), 사고예방 프로그램(Prevention Program), 비상대응프로그램(Emergency Response Program)이며, 보고 대상시설은 지정물질 한계량 초과 취급시의 경우, 신규 및 기존시설을 대상으로 특성별로 차등화된 프로그램을 매 5년마다 보고서를 갱신하는 제도이다.

장에게 제출하여야 하고, 작성방법은 [별표 12]에 마련을 하였다.³⁰⁾

그런데, 위해관리계획서를 작성하여 제출하여야 함에도 불구하고 화학사고 발생 시 영향 범위에 있는 주민, 공작물·농작물 및 환경매체 등의 확인된 영향범위에 주민이 없고 과거 5년간 화학사고 발생 사례가 없는 경우에는 취급하는 사고대비물질의 목록 및 유해성정보, 사고대비물질 취급시설의 목록, 방제시설 및 장비의 보유 현황, 사고대비물질 취급시설의 운전책임자, 작업자 현황, 화학사고 대비 교육·훈련 및 자체점검 계획, 화학사고 발생 시 비상연락체계 및 가동중지에 대한 권한자 등 안전관리 담당조직의 사항만을 포함한 위해관리계획서를 제출하면 되도록 하였다.

이어서 위해관리계획서에 따른 신청을 받은 화학물질안전원장은 신청서를 받은 날부터 30일 이내에 위해관리계획서를 검토하여 적합여부를 명시한 별지 제60호서식의 결과서(전자문서로 된 결과서를 포함한다)를 신청인에게 통보하여야 한다. 화학물질안전원장은 제1항에 따른 신청서와 첨부서류의 수정·보완이 필요한 경우에는 신청서 제출자에게 수정·보완기간을 정하여 별지 제61호서식의 수정·보완 요청서(전자문서로 된 수정·보완 요청서를 포함한다)를 발급하여야 하고, 이 경우 검토기간에는 자료의 수정·보완기간은 포함하지 아니하도록 규정을 하였다.

또한 위해관리계획서의 지역사회 고지에 대한 내실화³¹⁾와 관련하여 위해관리계획서 내용 중 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성, 화학사고 발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위, 조기경보 전달방법, 주

30) 위해관리계획서의 작성 및 제출시점과 관련하여 신규취급시설은 즉시 적용토록 하였고, 기존취급시설은 단계별 유예하도록 하였으나, 공정안전보고서, 안전성향상계획 작성 대상자는 2015년 12월 31일까지, 공정안전보고서, 안전성향상계획 작성 대상자 외에는 사업장규모에 따라 2016년 12월 31일 또는 2017년 12월 31일까지 제출하도록 할 것이다.

31) 미국의 환경보호부(<http://www.epa.gov/oecaagct/lcra.html>)는 1984년 인도 보팔시의 유니언카바이드사의 비료공장에서 40여톤의 메틸이소시아염이 누출되어 2천여명이 사망하고 60만명의 부상자가 발생하자, 화학물질 사고대응과 관련하여 1986년에 비상계획 및 지역사회 알권리법(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, 이하 "EPCRA"라 한다)을 제정하게 되었다. 즉 EPCRA의 기본골격은 (i) 비상시 긴급계획 수립 및 통지, (ii) 긴급배출 통지 비상상황 발생시 긴급 통지, (iii) 공동체 알권리 보고, (iv) 유해화학물질 배출 보고, (v) 해당 의무들을 위반할 경우 하루 \$25,000의 벌금, 민사상 무과실책임 등 민·형사상의 엄격한 책임 규정을 마련하고 있다. 미국의 비상계획 및 지역사회 알권리법에 관하여 Linda-Jo Schierow, *The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA): A Summary*, Congressional Research Service, 2012.4. pp. 1-6.

민대피 등 행동요령을 알기 쉽게 매년 1회 이상 인근 지역주민에게 고지하도록 하였다. 이에 위해관리계획서를 고지해야 하는 자가 해당 고지를 실시한 경우에는 위해관리계획서의 고지서, 고지대상 명단 및 고지방법을 보관하여야 한다. 그리고 고지방법은 서면통지는 우편, 전자우편 중 하나의 방법으로 하고, 개별설명 후에는 서명날인을 받아야 하고, 집합전달은 공청회 또는 설명회의 방식으로, 제1호부터 제3호까지의 고지방법 이외에 개별사업장 또는 여러 사업장이 공동으로 일간신문에 게재하거나, 관찰 시청·구청·군청 홈페이지에 게재하거나, 아파트 관리사무소, 동사무소·면사무소, 통반장을 통해 대표 전달하는 방법으로 고지할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 지방자치단체의 장은 위해관리계획서의 고지방법에 대한 고지가 원활히 이행될 수 있도록 해당 사업장을 지원하고 협력하여야 함을 규정하였다.

(5) 기존 유해화학물질 “영업등록제”에서 “영업허가제도” 변경으로 안전관리규제 강화

전면 개정된 「화학물질관리법」은 유해화학물질 영업³²⁾을 “登録制”가 아닌 “許可制”로 변경하였는데, 유해화학물질 허가를 받기 위해서는 사전에 장외영향평가 적합판정, 취급시설 적합판정 검사결과서, 사고대비물질의 경우 위해관리계획서를 제출하여 환경부장관으로부터 유해화학물질별 취급시설·장비 및 기술인력을 갖추어 업종별로

32) 유해화학물질 영업은 유해화학물질 중 허가물질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질에 대한 영업을 말한다. “유독물질”이란 유해성(有害性)이 있는 화학물질로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 환경부장관이 정하여 고시한 것을 말한다. “허가물질”이란 위해성(危害性)이 있다고 우려되는 화학물질로서 환경부장관의 허가를 받아 제조, 수입, 사용하도록 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제7조에 따른 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 고시한 것을 말한다. “제한물질”이란 특정 용도로 사용되는 경우 위해성이 크다고 인정되는 화학물질로서 그 용도로의 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용을 금지하기 위하여 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제7조에 따른 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 고시한 것을 말한다. “금지물질”이란 위해성이 크다고 인정되는 화학물질로서 모든 용도로의 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용을 금지하기 위하여 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」 제7조에 따른 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 고시한 것을 말한다. “사고대비물질”이란 화학물질 중에서 급성독성(急性毒性)·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.

허가를 받아야 한다(「화학물질관리법」제28조제1항 및 동조 제2항). 전면 개정된 「화학물질관리법」에서 유해화학물질 영업을 등록제에서 허가제로 변경한 이유는 기존의 등록제도로는 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 점에서 “영업허가제” 신설을 통하여 “화학물질 예방체계”를 강화하기 위한 것으로 판단된다. 이러한 허가는 “예외적 승인”에 해당되는바, 입법자가 사회적으로 해로운 일정한 행위를 금지시키면서 예외적인 경우에 이러한 금지를 해제시켜주는 것을 말한다.³³⁾ 이는 “강학상 통제허가”가 아니라 “면제유보부 억제적 금지의 해제”와 관련이 된다고 보는 견해도 있고, 이때의 유해화학물질 영업허가제는 성질상 “통제허가”가 아닌 “예외적 승인”으로 보아야 한다는 견해도 있다.³⁴⁾

이에 유해화학물질 영업을 허가 받으려는 자는 별지 제43호 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 별지 제44호서식에 따라 작성된 취급 유해화학물질의 종류 및 물질별 연간(1월1일부터 12월31일까지를 말한다. 이하 같다) 취급 예정량에 관한 자료, 유해화학물질 취급시설·장비 명세서(취급시설 명세서에는 시설별 면적(m²) 및 용량(m³), 수량, 위치도 및 배치평면도 등을 기재한다), 유해화학물질 기술인력 명세서, 「화물자동차 운수사업법」에 따른 화물자동차운송사업허가증 또는 그 사본(유해화학물질 운반업의 경우에만 첨부한다), 신청인(법인인 경우에는 그 임원을 포함한다)이 외국인인 경우에는 법 제30조제1호 및 제2호에 해당하지 아니함을 증명하는 해당 국가의 정부나 그 밖의 권한 있는 기관이 발행한 서류, 공증인이 공증하고 「재외공관 공증법」에 따라 해당 국가에 주재하는 대한민국공관의 영사관이 확인한 신청인의 진

33) 강학상 허가(통제허가)는 위험방지라고 하는 통제목적에 위하여 잠정적으로 금지된 행위를 적법하게 할 수 있게 하여 주는 행정행위인데 반하여, 예외적 승인은 사회적으로 유해한 행위임으로 인하여 일반적으로 금지된 행위를 특정한 경우에 예외적으로 할 수 있게 하여 주는 행정행위인 점에서 준별된다. 예컨대, 주거지역 내의 주택건축은 통제허가의 대상인데 반하여, 개발제한구역 내의 건축은 예외적 승인의 대상이 된다고 한다. 통제허가와 예외적 승인에 관한 자세한 내용은 김남진/김연태, 행정법 I, 법문사, 2013, 235면; 김중권, 행정법상 억제적금지에 대한 예외적 승인, 저스티스, 제31권 제1호, 1998. 3. 138면; 김중권, 행정법상의 금지와 그것의 해제에 관한 소고, 권영성 교수 정년기념논문집 『헌법규범과 헌법현실』, 법문사, 1999, 562-563면.

34) 즉, “예외적 승인”으로 보아야 하는 이유는 화학물질관리법 제28조제3항에 “환경부장관은 해당 유해화학물질 취급에 적절한 관리를 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다”고 “법정부관”을 규정하고 있다는 점도 작용한다고 보아야 할 것이다. 유해화학물질의 영업허가제와 관련하여 정남철, 화학물질의 안전 관리와 리스크 규제, 한국행정법학회 학술대회 발표문, 한국행정법학회, 2013. 12, 52면.

술서에 해당하는 서류를 첨부하여 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다. 이에 따른 신청을 받은 담당 공무원은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서(법인인 경우만 해당한다), 사업자등록증, 후견등기부의 서류를 확인하여야 하고, 예외적으로 신청인이 사업자등록증의 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 신청인이 직접 사업자등록증 사본을 첨부하게 하여야 한다.

또한 유해화학물질 영업의 변경허가 또는 변경신고를 하고자 하는 자는 변경허가 사항: 업종별 보관·저장시설의 총 용량 또는 운반시설 용량의 100분의 50 이상 증감, 연간 제조량 또는 사용량의 100분의 50 이상 증가, 허가받은 유해화학물질 품목의 변경, 제19조제1항제2호의 장의 평가정보의 변경, 법 제41조제1항제3호 및 제7호의 공정위험성, 유출·누출 시나리오의 변경, 사업장의 소재지(사무실만 있는 경우는 제외한다), 변경신고사항: 사업장의 명칭·대표자 또는 소재지(사무실이 있는 경우에만 해당한다.)의 구분에 따라 서류를 제출하여야 한다. 즉 변경허가 또는 변경신고를 하려는 유해화학물질 영업자는 사전에 신청서 또는 신고서(전자문서로 된 신청서 또는 신고서를 포함한다)에 변경 사항을 증명할 수 있는 서류, 유해화학물질 영업 허가증 원본의 서류를 첨부하여 지방환경관서의 장에게 제출하여야 하고, 이 경우 변경신고는 변경한 날부터 20일 이내에 제출할 수 있도록 하였고, 지방환경관서의 장은 유해화학물질의 영업을 허가하였을 경우에는 신청인에게 별지 제46호서식의 허가증(전자문서로 된 허가증을 포함한다)에 변경사항을 기재하여 발급하여야 하며, 법 제28조제5항에 따른 변경허가를 하였을 경우에도 또한 같고, 유해화학물질 영업자가 허가증의 훼손 또는 분실 등으로 허가증의 재발급을 신청하는 경우, 유해화학물질 영업자가 허가증과 정정 사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 허가증에 적힌 사항의 정정을 신청하는 경우에는 허가증을 재발급하거나 정정하여야 하도록 규정을 했다. 따라서 지방환경관서의 장은 유해화학물질 영업의 변경신고를 하였을 때에는 신청인에게 확인증(전자문서로 된 확인증을 포함한다)을 발급을 한다.

이와 더불어 유해화학물질을 영업을 하려고 하는 자는 영업허가를 받아야 하지만 「화학물질관리법 시행규칙」 제31조에 “유해화학물질 영업허가의 면제”와 관련하여 법 제29조제4호에서 “환경부령으로 정한 자”란 (i)1회에 1톤 이하의 유해화학물질을 운반하는 자, (ii) 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역 밖의 사업장에서 연간 120톤

이하의 유독물질(유독물질 중 사고대비물질은 제외한다)을 사용하는 자. 다만, 사업장이 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역 안에 있는 경우에는 연간 60톤 이하의 유독물질(유독물질 중 사고대비물질은 제외한다)을 사용하는 자로 하고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 제2종지구단위계획구역(주거형은 제외한다) 또는 같은 법 시행령 제30조에 따른 전용공업지역 안에 있는 경우에는 연간 240톤 이하의 유독물질(유독물질 중 사고대비물질은 제외한다)을 사용하는 자로 한다. (iii) 연간 60톤 이하의 제한물질(제한물질 중 사고대비물질인 것은 제외한다)을 사용하는 자. 다만, 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역 또는 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역 안에서 제한물질(제한물질 중 사고대비물질인 것은 제외한다)을 사용하는 자는 제외한다. (iv) 사고대비물질을 취급하는 자 중 법 제23조제1항에 따른 장외영향평가서와 법 제41조제1항에 따른 위해관리계획서의 제출 대상이 아닌 자. 다만, 「환경정책기본법」 제38조에 따른 특별대책지역 또는 「수도법」 제7조에 따른 상수원보호구역 안에서 사고대비물질을 사용하는 자는 제외한다. (v) 「산업안전보건법」 제38조제1항에 따른 유해물질의 제조 또는 사용 허가를 받은 자. 다만, 법 제23조에 따른 장외영향평가서 또는 법 제41조에 따른 위해관리계획서를 제출하여야 하는 자는 제외한다. (vi) 「약사법」에 따른 약국개설자 또는 의약품판매업자 중 유해화학물질을 가정용품으로 판매하는 자. (vii) 그 밖에 환경부장관이 유해화학물질 영업허가가 필요 없다고 인정하여 고시하는 자에 해당하는 경우에 영업허가를 면제하도록 하였다.

(6) 기존의 “유독물관리자”보다 강화된 “유해화학물질관리자”의 선임기준

전면 개정된 「화학물질관리법」 제32조는 “유해화학물질 영업자는 유해화학물질 취급시설의 안전 확보와 유해화학물질의 위해 방지에 관한 직무를 수행하게 하기 위하여 사업 개시 전에 해당 영업자의 유해화학물질 취급량 및 종사자수 등 환경부령으로 정하는 기준에 따라 유해화학물질관리자를 선임”하도록 규정하고 있다. 이에 화학사고의 대형화와 빈발, 유해화학물질 대량 사용 및 화학사고의 증가에 따른 효율적인 대응하기 위하여 유해화학물질 취급시설의 안전 확보 및 유해화학물질의 위해방지에

대한 총괄 관리로 유해화학물질관리책임자, 유해화학물질관리 점검원을 선임하도록 하였다.³⁵⁾

이어서 유해화학물질 영업자는 유해화학물질 취급시설의 안전 확보와 유해화학물질의 위해 방지에 관한 직무를 수행하게 하기 위하여 사업 개시 전에 해당 영업자의 유해화학물질 취급량 및 종사자수 등에 따라 유해화학물질관리자 선임하여야 한다. 이에 화학물질관리법 시행규칙에서 선임기준을 마련하였는바, (i) 유해화학물질관리 책임자 : 1명(다만, 연간 유해화학물질 취급량이 1,000톤 미만이거나 종업원이 10명 미만인 경우에는 유해화학물질관리 점검원이 유해화학물질관리 책임자 직을 겸한다), (ii) 유해화학물질관리 점검원: 연간 유해화학물질 취급량이 1,000톤 미만인 경우: 1명, 연간 유해화학물질 취급량이 1,000톤 이상이고 10,000톤 미만인 경우: 2명, 연간 유해화학물질 취급량이 10,000톤 이상이고 100,000톤 미만인 경우: 3명, 연간 유해화학물질 취급량이 100,000톤 이상이고 1,000,000톤 미만인 경우: 4명, 연간 유해화학물질 취급량이 1,000,000톤 이상인 경우: 5명을 선임하되, 유해화학물질 제조업, 보관·저장업, 운반업, 판매업(취급시설 없이 판매하는 자는 제외한다)의 경우에는 종사자 500명당 1명, 유해화학물질 사용업의 경우에는 종사자수 5,000명당 1명을 추가적으로 선임하도록 하였다. 그리고 유해화학물질관리자를 선임한 자는 유해화학물질관리자의 선임, 해임 및 퇴직이 있는 경우에는 지체없이 신고서(전자문서로 된 신고서를 포함한다)에 별지 제50호서식의 선임·해임·퇴직서(전자문서로 된 선임·해임·퇴직서를 포함한다)를 첨부하여 지방환경관서의 장에게 제출하여야 하고, 신고서를 제출받은 지방환경관서의 장은 확인증(전자문서로 된 확인증을 포함한다)을 발급하여야 한다. 또한 유해화학물질관리자 선임에 필요한 기간의 연장 승인을 받으려는 자는 업무 대리자를 정하여 별지 제52호서식의 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 지체없이 지방환경관서의 장에게 제출하여야 함. 이에 따른 신청서를 받은 지방환경관서의 장은 연장기간 등을 명시한 별지 제53호서식의 통지서(전자문서로 된 통지서를 포함한다)을 발급하도록 하는 “유해화학관리자 선임신고 등”에 관한 규정을 마련하였다.

35) 「화학물질관리법 시행령」 제12조제1항에 “유해화학물질관리자의 종류는 (i) 유해화학물질관리 책임자 : 유해화학물질 취급시설의 안전 확보 및 유해화학물질의 위해방지에 대한 총괄 관리, (ii) 유해화학물질관리 점검원 : 유해화학물질관리 책임자의 지시에 따라 유해화학물질 취급시설의 안전 확보 및 유해화학물질의 위해방지에 대한 현장 실무 업무 수행자를 말한다”고 규정하고 있다.

(7) 화학사고 발생시 누출 신고를 대비하기 위하여 “즉시” 신고 규정 입법화

전면 개정된 「화학물질관리법」 제2조제13조에 “화학사고란 시설의 교체 등 작업 시 작업자의 과실, 시설 결함·노후화, 자연재해, 운송사고 등으로 인하여 화학물질이 사람이나 환경에 유출·누출되어 발생하는 일체의 상황”을 말한다. 이러한 화학사고 발생신고는 「화학물질관리법」 제43조제2항에 “화학사고가 발생하면 해당 화학물질을 취급하는 자는 즉시 관할 지방자치단체, 지방환경관서, 국가경찰관서, 소방관서 또는 지방고용노동관서에 신고하여야 한다”고 규정을 하고 있다. 즉 화학사고의 “즉시” 신고의 기준은 화학물질별 유출량·누출량, 화학사고 양태 등을 고려하여 환경부 장관이 정한다고 규정하고 있는바, “즉시 신고의 판단시점”을 “사고발생 또는 인지시점 15분을 기준”으로 검토하되, “불가항력, 긴급대응·조치로 인한 시간지연”은 “면제 또는 감경사유로 인정을 하여야 할 것”으로 판단된다. 또한 소규모 사고의 경우에 여러 대응기관이 출동하여 발생하는 기업의 부담을 최소화할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

(8) 화학사고 발생시 현장대응 강화를 위한 “현장수습조정관” 파견제도 도입

화학사고 발생시 현장수습조정관을 파견하는 제도를 도입한 입법취지는 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인하여 기존의 유해법으로는 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 점에서 국민의 불안감을 해소 및 축소하기 위하여 제정을 하였다.³⁶⁾ 이에 전면 개정된 「화학물질관리법」 제42조제2항에 “환경부장관은 영향조사를

36) 미국의 화학안전 및 위험조사국(Cheical safety and Hazard Investigation Board: CSB)은 1990년 11월 15일 근로자와 공공의 안전증진을 위한 목적으로 설립된 독립조사기관으로 규제 또는 집행기관이 아니다. 미국의 대기정화법(Clean Air Act)에 따라 대통령과 의회가 화학물질의 위험에 대하여 공감하고 관련 사고피해를 감소시키는데 업계와 공동보조가 필요하다는 결론에 따라 설립된 연방 독립기관으로 역시 연방 독립기관으로서 높은 명성을 얻고 있는 미국수송안전위원회(National Transportation Safety Board, NTSB)를 그 모델로 삼고 있다. 즉 동 조사국은 의회의 명령에 따라 고정 및 이동시설에서 발생한 화학사고에 대한 조사와 결과를 보고하고, 환경보호청과 직업안전보건청과 같은 집행기관을 포함한 화학물질 사고예방업무의 효율성을 평가하고 의회에 자문을 제공한다. 또한 화학안전 및 위험조사국은 위험 화학물질 누출과 관련된 중요 사고에 대한 철저하고 전문적인 조사수행, 사고의 원인에 대한 적시의 이해하기 쉬운 고품질 보고서 발간, 사고조사보고서 및 권고활동을 보완하기 위한

수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제44조에 따른 현장수습조정관을 단장으로 하는 화학사고 조사단을 구성·운영할 수 있도록” 했다.

즉, 「화학물질관리법 시행령」 제18조에 현장수습조정관을 단장으로 20여명의 민간 전문가와 관계 기관의 공무원으로 구성하도록 하였고, 환경부장관은 조사단의 구성원, 조사시기와 기간을 화학사고의 유형, 피해규모 및 현지여건에 따라 달리 정할 수 있도록 하였다. 이에 조사단의 단장은 조사단의 사무를 총괄하고 조사단에 소속된 구성원을 지휘하고 감독하도록 하는 규정을 마련하였다. 조사단은 조사활동에 필요한 자료를 법 제45조제1항에 따른 관계기관의 장에게 요청할 수 있고, 조사단의 요청을 받은 관계기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하고, 조사단이 영향조사를 실시한 경우에는 그 조사결과를 지체없이 환경부장관에게 보고하도록 하는 규정을 마련하였다. 다만, 현장수습조정관의 자격요건을 환경부령으로 정한 요건을 갖춘 현장수습조정관을 위임하고 있는바, 즉, “환경부령으로 정하는 요건”은 지방환경관서의 장과 소속공무원으로서 화학사고 대응능력을 갖춘 경우를 말한다고 규정을 하였다.

(9) 신속한 현장대응체계 강화를 위한 “화학사고 특별관리지역 지정”제도

최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 현행 「유해화학물질 관리법」으로는 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있는바, 국민들의 불안감이 가중되어 화학사고 발생에 따른 신속한 현장 대응체계를 강화하기 위하여 산업단지 등 화학사고가 높은 지역을 “화학사고 특별관리지역으로 지정”할 수 있도록 하여 안전관리체계를 강화하게 되었다. 즉 개정된 「화학물질관리법」 제47조제1항에 환경부장관은 화학사고 발생에 따른 현장 대응을 강화하기 위하여 산업단지 등 화학사고 발생 우려가 높은 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 화학사고 특별관리지역(이하 “특별관리지역”이라 한다)으로 지정할 수 있다고 했다. 특별관리지역을 지정하려는 경우 환경부장관은 그 지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사와 협의하여야 하고, 환경부장관은 특별관리지역 내에 화학물질을 취급

위험조사 및 자료연구수행, 화학물질의 생산, 수송, 취급 사용 및 폐기업무에 대한 권고안 발행, 고정 시설의 중요 화학사고 감소 진척도 평가를 위한 기법 개발, 실무 연방기관으로서 다양하고 숙련된 인력의 개발과 관리 및 유지에 대한 업무와 활동을 한다. <<http://www.csb.gov>>.

하는 사업장에 대한 상시적인 관리·감독 및 화학사고 대응 등을 위하여 전담기관을 설치·운영할 수 있도록 규정을 했다(동법 제47조제2항 및 동조제3항). 이에 「화학물질관리법 시행령」제19조에 관리위원회의 심의와 해당 특별관리지역을 관할하는 광역자치단체와의 협의를 통하여 “특별관리지역”을 지정하도록 하는 절차적인 규정을 마련하였다. 이어서 환경부장관은 특별관리지역으로 지정하는 경우에 특별관리지역의 범위 등을 공고하고, 지체없이 이를 관할하는 광역자치단체에게 통지하도록 했고, 광역자치단체장은 그 내용을 14일 이상 일반인 열람할 수 있도록 하였다. 또한 환경부장관은 지정절차에 따라 특별관리지역으로 지정한 경우에는 (i) 특별관리지역의 관리 목표 및 기본방향에 관한 사항, (ii) 특별관리지역 내 화학사고 발생현황과 화학물질 취급현황, (iii) 특별관리지역 내 화학사고 예방계획에 관한 사항, (iv) 특별관리지역 내 화학사고 대비·대응에 관한 사항, (v) 특별관리지역 내 화학물질 취급시설 개선에 관한 사항, (vi) 화학사고 예방을 위한 지방자치단체 또는 사업자에 대한 지원, (vii) 특별관리계획의 시행에 필요한 재원의 규모와 재원조달계획에 관한 사항, (viii) 그 밖에 특별관리지역의 화학사고 예방을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 포함하여 화학사고 특별관리계획을 광역자치단체의 장과 협의 하도록 수립·시행하도록 규정을 마련하였다.

(10) 소결

2015년 1월 1일부터 시행하게 될 「화학물질관리법」의 주요내용은 기존의 「유해화학물질관리법」을 「화학물질관리법」으로 법률 제명을 변경하였고, 영업정지 처분에 갈음하여 부과하는 과징금을 매출액의 해당 사업장 매출액의 100분의 5 이하로 하되, 단일 사업장을 보유하고 있는 기업의 경우에는 매출액의 1천분의 25를 초과할 수 없도록 규제를 완화하는 규정을 마련하였으며, 화학물질 취급시설의 배치·설계·설치 단계에서부터 안전관리 강화를 위한 “장외영향평가제도(Off-site Consequence Analysis)”를 도입하였고, 화학사고 물질 중 사고대비물질 부문에 “위해관리계획제도”를 마련하였으며, 기존 유해화학물질 “영업등록제”에서 “영업허가제도”로 변경으로 안전관리규제 강화하는 쪽으로 법규정을 변경하였다. 또한 기존의 “유독물관리자”보다

강화된 “유해화학물질관리자”의 선임기준 규정과 화학사고 발생시 누장 신고를 대비하기 위하여 “즉시” 신고 규정을 입법화하였고, 화학사고 발생시 현장대응 강화를 위한 “현장수습조정관” 파견제도 및 신속한 현장대응체계 강화를 위한 “화학사고 특별관리지역 지정”제도를 마련하여 기존의 「유해화학물질관리법」의 규정보다 강화된 화학물질안전관리규제제도를 마련하였다고 판단된다. 이와 더불어 화학물질 폭발사고로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전을 확보하기 위하여 사전예방 단계에서부터 대비단계, 사고가 발생하면 대응단계, 복구단계까지 할 수 있도록 하는 체계적인 화학물질안전관리 시스템을 마련했다는 점에서 법제적인 평가를 할 수 있다고 판단된다.

IV. 나오는 말

2014년 6월 21일 대한민국에서 가장 큰 화두로는 국민의 생명과 신체 등과 직결된, 단연 “安全(Sicherheit)” 확보에 있다고 하겠다. 우리나라는 2014년 4월 16일 전남 진도 팽목항 인근 해역에서 발생한 세월호 침몰참사로 인하여 우리사회에 너무나 많은 희생을 요구하고 있으며, 지금 현시점에서 국민들의 가슴속에 너무나 많은 고통을 남기고 있다. 세월호 침몰참사는 안전한 대한민국을 만들기 위하여 국민들에게 더 많은 반성과 성찰을 하도록 경종을 울리고 있고, 진도 인근 맹골수도에서도 기다리고 있다는 점이다. 이러한 관점에서 국민의 생명과 신체 등의 안전을 보장하지 못하는 국가는 사실상 존재할 필요성 없다고 할 수 있을 것이다. 하지만 안전국가를 구축하고 실현하는 것, 그것이야말로 국가가 가장 기본적으로 추구하여야 하는 책무이자 국가가 존재하는 이유일 것이다.

이에 화학물질로부터 발생할 수 있는 폭발사고와 화재로 인한 리스크와 위험으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전을 확보하는 것은 국가에게 부여된 본질적인 안전 과제라고 할 것이다. 즉 구체적으로 국가는 화학사고로부터 발생하는 리스크와 위험으로부터 국민의 생명과 신체 등의 안전성 확보를 1차적으로 “입법자”로 하여금 실현하게 되는데, 즉 「화학물질관리법」의 전면개정을 통하여 실현하고 있다고 할 것이다.

따라서 2015년 1월 1일에 시행예정인 「화학물질관리법」은 제정당시만 해도 매출

액 대비 과징금 5% 부과, 유해화학물질 영업허가시 장외영향평가서, 사고대비물질의 위해관리계획서, 시설검사결과서 등 많은 규제사항 담고 있음으로 인하여 기업체들로부터 많은 질타를 받았다. 하지만, 화학물질관리법 하위법령에서 과징금 등 과잉규제가 우려되는 부분을 하향조정함과 아울러 제출 대상 시험자료의 간소화 등을 통하여 상당부분 규제의 적정성을 담보하였다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 중소기업의 현실을 여전히 반영하지 못했다는 지적이 있는 것도 사실이지만, 「화학물질관리법」에서 영업정지처분에 같은 과징금 산정의 기준이 되는 해당 사업장의 범위에 관한 규정을 “정의”규정에 담아야 함에도 불구하고 하위법령에서 담고 있다는 점은 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 「화학물질관리법」 제43조제2항에 “화학사고 즉시 신고”를 할 때 “즉시”의 기준에 대하여 하위법령에 아무런 규정을 담고 있지 않지만, 실질적으로 즉시 신고의 판단시점을 사고발생 또는 인지시점 “15분”을 기준으로 검토하되, 불가항력, 긴급대응·조치로 인한 시간지연은 면제 또는 감경사유로 인정을 하여야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 우리는 대형사고가 발생한 이후에 사후안전대책을 마련하지 않고 시간이 지나고 나면, 우리의 뇌리속에는 대형사고가 발생했는지 또 발생했구나 하는 전근대적인 사고방식 벗어나야 한다. 두 번 다시는 세월호 침몰참사나 화학사고가 발생하지 않도록 하기 위하여 사전에 예방, 대비, 대응, 복구를 할 수 있는 법적인 현장 시스템이 조속히 정착될 수 있도록 해안을 모아야 할 것이다. 이와 더불어 전면 개정된 「화학물질관리법」만으로 화학사고로부터 국민의 안전을 확보 할 수 있을 것이라는 사고를 버리고, 과학기술발전으로 야기되는 화학물질의 리스크와 위험을 수시로 평가 또는 관찰하여 「화학물질관리법」상의 안전관리제도를 개선하여야 하며, 인간의 “실천적 이성(der praktischen Vernunft)”을 기준으로 인간이 개발한 “현재의 과학기술 수준”에 합치하는 안전관리기준을 계속해서 정비해 나아가야 할 것이다.

논문투고일: 2014. 7. 3. 심사일: 2014. 8. 19. 게재확정일: 2014. 8. 27.

참고문헌

- 김남진·김연태, 『행정법 I』, 법문사, 2013.
- 김중권, “행정법상 억제적금지에 대한 예외적 승인”, 『저스티스』, 제31권 제1호, 1998. 3.
- 김중권, “행정법상의 금지와 그것의 해제에 관한 소고”, 권영성 교수 정년기념논문집 『헌법규범과 헌법현실』, 법문사, 1999.
- 김중권, “리스크 행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고”, 『중앙법학』, 제7집 제1호, 중앙법학회, 2005. 2.
- 박종원, 『환경리스크 대응법제 연구』, 한국법제연구원, 2009.
- 박종원, “화학물질의 리스크 규제와 사전배려원칙”, 『중앙법학』, 제12집제2호, 2010. 6.
- 이종영, “개정된 독일 기본법상 국가목표규정으로서의 환경보호”, 헌법재판소, 1996. 12.
- 이종영, “국가의 후세대 보호의무와 유전공학의 안정성”, 『공법연구』, 제30집 제1호, 2001. 12.
- 이종영·김종천, “식품영양표시제도-식품소비자보호와 식품사업자의 영업의 자유간의 법익형량에 관한 원칙”, 『중앙법학』, 제8집 제1호, 2006. 3.
- 정남철, “화학물질의 안전관리와 리스크 규제”, 한국행정법학회, 2013. 12.
- 홍성태 역, 『위험사회-새로운 근대성을 위하여』, 새물결출판사, 1997.
- C. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen, 2001.
- ders., Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ, 2006.
- Isensee, J., Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983.
- ders., Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in : ders., / Kirchhof, HdbStR Bd. V, 1992.
- Klein, K.-O., Das Untermaßverbot- Über die Justiziabilität grundrechtlicher

Schutzpflichtenerfüllung, JuS, 2006. 11.

Krings, G., Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche –Die subjektivrechtliche Rekonstruktion der grund rechtlicher Schutzpflichten und ihre Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Fundierung des Verbrauchervertragsrechts–, Berlin, 2003.

Michael, L., Die drei Argumentationsstrukturen des Grundsatz der Verhältnismäßigkeit–Zur Dogmatik des Über– und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze, JuS, 2001.

M. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung–Sicherheits gewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, 2002.

ders, Probleme der verfassungsprozessualen Geltend machung gesetzgeberischer Schutzpflichten, DÖV, 1998.

Murswiek, D., Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik– Verfassungs–rechtlichen Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformung, Berlin, 1985

Unruh, P., Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin, 1997.

[Abstract]

A Study on the Full Amendment of ‘Toxic Chemicals Control Act’ into ‘Chemicals Control Act’

Kim, Jong Cheon

(Associate Researcher, Korea Legislation Research Institute)

The invention of Nylon by DuPont Company in 1938 was regarded as a blessing that chemistry would bring to the mankind, being praised as “the fiber of dream” that is thinner than a spider web but stronger than a steel wire. However, it always comes with a risk that threatens the life of a human being. For example, 65 were poisoned by the hydrogen chloride leak at Yeosu Industrial Park in 2005, and 16 people were killed or injured at the phenol leak in Kimcheon in 2008. Eight tonnes of hydrofluoric acid was accidentally released on September 27, 2012 at the Hube Global plant. The leak killed five people, injured 18 others, and affected about 12,000 residents with damages estimated at 55.4 billion won including 237.9ha of contaminated land and 3,209 of sickened livestock. Following the accident, another hydrofluoric acid was released on January 15, 2013 at the LCD factory in Cheongju, which left some workers with a burn on their faces and affected some residents. It was followed by the hydrofluoric acid leak on January 30, 2013 at Samsung Semiconductor Hwaseung plant in Gyeonggi-do, which claimed one life and injured four others. The advancement of technology bring convenience to people at a risk of the loss of life and assets. The German sociologist Ulrich Beck coined the term ‘Risk Society (Risikogesellschaft)’ and pointed out that the world should not only focus on the advancement and use of technology but needs to have more thoughts about it.

Chemical accidents can cause a severe damage over a short time due to a possible explosion. Prevention and preparation in advance become important for a chemical accident, and a prompt restoration plan after an accident should be in place. However, the current ‘Toxic Chemicals Control Act’ has a loophole

to promptly counteract Gumi hydrofluoric acid leak, Sangju hydrochloric acid accident, Cheongju hydrofluoric acid leak, and Hwasung hydrofluoric acid leak. The act enacted on February, 1991 came to be required for amendment in an overall scale. The 19th national assembly passed the bill of 'Chemicals Control Act' on May, 2013 which is an amendment of 'Toxic Chemicals Control Act'. The main change of the amended 'Chemicals Control Act' include: the title was changed from 'Toxic Chemicals Control Act'; any chemical accident shall be reported immediately; punishment of the failure of such report is strengthened; Off-site Consequence Analysis on chemical accident is introduced; some regulations were softened including that penalties substitute to the suspension of operation shall be less than 5/100 of the sales revenues of the business in question, but a company that owns a single work site shall not have a penalty that exceeds 25/1000 of its sales revenues.

The previous law stipulated that any violation of a subcontractor will be considered as that of a contractor's, when a handling of toxic chemicals was contracted out. The amended bill softened the provision and exempted the application of penalty to a contractor. Instead, it has strengthened other provisions on the management of a toxic chemicals-related businesses, overhauling the system to prevent and counteract a chemical-related accident.

주 제 어 울리히 벡, 리스크사회, 유해화학물질관리법, 화학물질관리법, 장외영향평가제도, 위해성 관리계획, 즉시신고, 과징금, 구미 불산 누출사고, 비상계획 및 지역사회 알권리법
Key Words Ulrich Beck, Risk Society, Toxic Chemicals Control Act, Chemicals Control Act, Off-site Consequence Analysis, Risk Management Planning, Immediate Report, Monetary Penalty, Gumi Hydrofluoric Acid Leak, Emergency Planning and Community Right-To-Know Act