

물질안전보건자료 및 표시 제도의 개선 방향 제안 - 미국 유해정보소통기준(HCS)의 비판적 고찰에 기초하여

김신범* · 이윤근 · 최영은

노동환경건강연구소

How to improve the reliability of MSDS and labels?: A critical review on the U.S. Standard 29 CFR Part 1910 Hazard Communication

Shinbum Kim* · Yun Keun Lee · Youngeun Choi

Wonjin Institute for Occupational & Environmental Health

ABSTRACT

Objectives: The major objectives of this study are to review the U.S. Standard which affected Korean worker's Right-to-Know Standard and to propose the way of improving the reliability of MSDS and labels.

Methods: To review the U.S. Standard historically, we used the Federal Register, other criteria documentation and peer-reviewed literatures. Then we analysed major issues in the historical debatement on the worker's Right-to-Know Standard.

Results: Korean MSDS Standard benchmarked the U.S. Hazard Communication Standard which finally established by President Reagan in 1983. Reagan's Hazard Communication Standard was aimed to preempt States Right-to-Know Acts for chemical industry and not to improve the awareness of workers on chemical hazards. Too much protection on trade secrets and low reliability of hazard information were key problems of the U.S. Standard.

Conclusions: We recommend some ways to improve Korean MSDS and Label Standard. First, A new analysis frame is needed to understand the U.S Standard. Second, hazard identification is the key element of reliable information and chemical name and CAS number should be on the label of the container. Third, trade secrets should be limited to low hazardous substances and be permitted by government before the chemical product is on the market.

Key words: HCS, MSDS, label, right-to-know

I. 서 론

우리나라에서 물질안전보건자료는 1996년에 시행되었다. 라벨을 통한 화학물질의 표시는 그 보다 더 오래되어 1981년 산업안전보건법의 제정 때부터 시작되었다. 산업안전보건법 상 화학물질에 대한 알권리가 보장된 것은 짧게는 20년에서 길게는 35년이 된 셈이다. 화학물질의 성분과 그 건강영향을 사용자

들이 취급 전에 미리 알고 대처하도록 하고, 사고 등에 의해 노출이 발생하였을 때의 응급조치 등을 제시함으로써 피해의 규모를 최소화하는 것이 표시제도 및 물질안전보건자료의 취지였다. 사업주가 법에 정해진 다른 관리 의무를 이행하는 것도 중요하지만, 알권리의 보장은 노동자들을 주체로 역할하게 할 수 있다는 점에서 또한 중요하다. 알권리가 보장되면 노사 공동의 노력으로 해당 제품의 유해성에 맞는 환

*Corresponding author: Shinbum Kim, Tel: 02-490-2089, E-mail: sb.kim.wioeh@gmail.com

Wonjin Institute for Occupational & Environmental Health. Green-Hospital. 568-1 Myonmok3-dong, Jungang-gu, Seoul. 131-831.

Received: February 15, 2015, Revised: March 20, 2015, Accepted: March 20, 2015

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

경과 건강 관리대책을 수립할 수 있을 뿐 아니라, 더 나아가 유해성이 낮은 제품을 선택하는 대체노력도 노사 협의로 추진될 수 있기 때문이다.

하지만 아쉽게도 물질안전보건자료가 신뢰성이 낮고 영업비밀이 남용되고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 신뢰성의 경우 실제 성분과 자료상 성분의 불일치와 성분이 가진 독성정보의 불일치 등이 중요하게 제기되었는데(Lee et al., 2007), 개선방안 연구가 수차례 수행되었지만 과거에 비해 신뢰성이 향상되었다는 결과는 아직 제출되지 못하고 있는 실정이다. 영업비밀 또한 그 남용을 막기 위하여 영업비밀 사유를 제한하는 등의 조치가 취해졌으나 그 효과는 아직 검증되지 않았고, 대신 영업비밀이 오히려 더 늘어났다는 보고가 최근 제출되기도 하였다(Lee et al., 2015). 이 때문에 현재의 제도에 관련한 근본적 성찰이 요구되고 있다. 그 동안 우리가 시행한 대책이 문제의 핵심을 건드리지 못하는 것은 아니었는지, 또는 우리가 파악하지 못한 다른 문제가 숨어있는 것은 아닌지 진지하게 묻고 답할 필요가 있다.

이러한 성찰은 세 가지 이유에서 시의적절하다고 할 수 있다. 우선, 그동안 국가 간 제도 비교 연구를 통하여 우리나라가 다른 나라에 비해 영업비밀의 보장 범위가 지나치게 넓다는 문제인식이 공식적으로 제기되고 있었고, 유럽과 캐나다 등에서 실시 중인 물질안전보건자료의 등록제도와 영업비밀의 사전허가제 등이 대안으로 제출되어 있는 상황이다(Kim et al., 2007). 둘째는 전 세계적으로 화학물질의 공급망 관리가 강조되면서 물질안전보건자료의 위상이 더 높아지고 있어서 신뢰성 제고가 필수적인 상황이 되었다는 점이다. 그리고 마지막으로 우리나라의 노동조합과 시민사회운동이 성장하면서 알권리 요구가 본격적으로 등장하는 과정에 물질안전보건자료와 표시제도의 영업비밀 문제가 비중 있게 다루어지고 있다는 것이다.

물질안전보건자료와 표시제도에 대한 성찰 방법 중 하나는 제도의 출발점으로 돌아가 보는 것이다. 제도가 처음 디자인될 때부터 가진 한계라면 출발점에서 다시 디자인을 수정해야 하기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이 20년 전 도입된 우리의 물질안전보건자료 제도는 미국의 유해정보전달기준(Hazard Communication Standard,

HCS)을 본 딴 것이다(Lim et al., 2009). 물론, 20년 전에는 미국의 선진규제를 도입한다는 것만으로도 큰 의미가 있었고, 이를 통해 알권리의 개념이 우리의 산업안전보건법에 뿌리내리게 되었다는 것은 부정할 수 없는 성과이다. 그러나 20년이 지난 지금은 더 높은 수준의 알권리를 요구하는 흐름이 형성되어 있기 때문에 미국의 제도로부터 우리나라의 물질안전보건자료가 근거했다는 것에 혹여 문제점은 없었는지 살펴보는 것을 주저할 이유는 없다. 특히, HCS가 1983년 미국에서 도입되는 과정에서 여러 논란이 있었고 심지어는 알권리를 축소하는 법률로 비판받기까지 하였다는 점을 고려한다면, 미국의 제도적 한계가 우리나라에도 영향을 미치고 있는 것은 아닌지 반드시 검토할 필요가 있다.

이 논문은 1970년대부터 1990년대 초반까지 전개된 미국의 알권리 논쟁을 살펴봄으로써 우리의 오늘에 직접적 영향을 미친 미국 HCS의 한계를 짚어보고, 앞으로 우리의 물질안전보건자료 및 표시제도가 어떤 방향으로 나아갈 것인지 제안하고자 한다.

II. 미국 HCS에 대한 검토

1. 검토의 목적과 방법

Lim et al.(2009)은 ‘1996년 도입한 물질안전보건자료 제도는 화학물질의 제조자 또는 수입업자 등에게 물질안전보건자료의 제공만을 규정한 유럽연합의 MSDS 지침, 일본의 안위법과는 달리 1987년부터 전 업종에 대하여 화학물질의 유해위험성 분류, 경고표지, 물질안전보건자료 제공과 함께 근로자의 교육을 포함하고 있는 작업장 실행중심의 HCS를 모델로 삼았다’고 밝혔다. 유럽과 일본의 방식과 다른 미국적 방식을 우리나라에서 선택하였으며, 미국 제도의 특징은 유해성분류와 표시, 물질안전보건자료와 교육이 하나의 세트를 이루고 있다는 것이고 실행중심(Performance based) 규제에 해당한다는 것이다.

그러나 이러한 비교는 미국과 유럽의 제도적 차이가 무엇인지 충분히 드러내지는 못한다. 특히, 유럽의 경우 미국에 비해 정보의 신뢰도가 높은 편인데 그 이유를 설명하지는 못한다. 정보 작성 주체의 차이 때문에 미국의 MSDS나 라벨이 유럽에 비해 신뢰성이 떨어진다고 할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 그래서 본 연구는 미국의 HCS 제도가 어떤 과정을

거쳐 어떻게 제정된 것인지를 살펴봄으로써 HCS란 어떤 제도인지 보다 깊이 이해하고자 한다. 그리고 이를 통하여 우리나라의 물질안전자료와 표시제도에 존재하는 문제가 HCS로부터 파생된 것인지 여부에 대해 판단하고자 한다.

이를 위해서는 법률 제정과정의 논란과 선택을 이해할 필요가 있었다. 그래서 주된 검토자료로 관보(Federal register)를 선택하였다. 관보는 입법예고부터 최종 고시될 때까지 법률의 세부 내용 및 제정 배경과 목적, 그리고 이와 관련한 다양한 이해당사자의 입장과 정부의 조성과 최종판단 등을 구체적으로 확인할 수 있는 자료이기 때문이다. 1970년 미국 산업안전보건법(Occupational Safety and Health Act, OSHAct) 제정부터 1983년 HCS 최종 고시까지의 과정에서 관보로 확인할 수 없는 자료들은 해당 기관의 자료들을 직접 구하여 확인하는 것을 원칙으로 하였다. 마지막으로 각 시대의 변화에 대한 여러 이해당사자들의 성명이나 전문가들의 입장을 문헌을 통하여 살펴봄으로써 각 시대의 정황과 선택에 대한 이해를 풍부하게 하였다.

2. 미국 HCS 제정의 역사적 과정

1974년 미국국립산업안전보건연구원(National Institute for Occupational Safety and Health, NIOSH)에서 라벨에 대한 기준을 권고하였고, 1981년에 카터 행정부가 입법안을 제출하였다. 특징적인 것은 이 두 기준은 현재의 HCS와 다른 제목을 가지고 있었다는 점이다. HCS 이전의 권고안이나 입법안의 경우 커뮤니케이션(Communication)이라는 단어 대신 ‘확인, 분류 및 표시’라는 연속적 의미를 가진 아이덴티케이션(Identification)이라는 단어가 제목에 사용되었다. 예를 들어, NIOSH에서 권고한 기준의 이름은 ‘직업적 유해물질 확인 및 분류표시 시스템(An identification system for occupationally hazardous materials)’이었고, 카터 행정부의 입법안은 ‘유해성 확인 및 분류표시 기준(Hazard Identification Standard)’이었다. 입법안이 아닌 것까지 확대해서 살펴보더라도 마찬가지이다. 1976년 시민사회단체인 퍼블릭시티즌(Public Citizen)이 제기한 입법청원의 제목은 ‘화학물질 확인 및 분류표시에 관한 청원(Petition to OSHA on Chemical Identification)’이었고, 1977년 입법추진예고(Advanced

Notice of Proposed Rule-making)의 제목은 ‘유해물질의 라벨링(Hazardous Materials Labelling)’이었다. 화학물질의 아이덴티케이션이란 다른 아닌 화학물질 성질의 확인과 그에 따른 유해성의 분류와 표시를 일컫는 다고 볼 수 있을 것이다. 화학물질의 유해성 정보가 최종 소통되기 위해서는 제대로 된 성질 확인과 그에 따른 유해성 분류가 우선되어야 하는 것은 당연한 일이다. 따라서 소통(Communication)에 방점을 둘 수도 있고, 확인(Identification)에 방점을 둘 수도 있다. 어디에 방점을 둘 것이냐 하는 문제는 당시의 과학기술과 정보의 수준 및 화학물질에 대한 사회적 인식 수준에 따라 결정되는 것이다.

1970년 제정된 미국 OSHAct는 화학물질에 대한 라벨에 대해 규정하고 있다. OSHAct 6(b)(5)에서 노출기준에 의해 독성물질 노출에 의한 위험을 저감하도록 규정하고 있고, 6(b)(7)에서는 노출기준이 제정된 물질에 대해 사업주가 어떻게 경고를 해야 하는지 정하였다. 즉, OSHAct는 제정 초기부터 미국 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)에게 화학물질의 라벨을 사용할 권한을 부여한 것이다. 하지만 1976년 미의회 하원보고서를 보면 OSHA에서 라벨링을 규정한 OSHAct 제6조 b항의 7을 집행하지 않고 있다고 지적하면서, 산업안전보건청의 노출기준 목록(29 CFR 1910.1000)을 정한 것이 화학물질로부터 노동자들을 보호하는 첫 걸음인데, 이것에 그칠 것이 아니라 라벨링, 모니터링, 그리고 훈련에 대한 규제가 잇따라야 한다고 지적하였다는 기록이 있다(US DoL, 1977). OSHA가 규정한 라벨링 조항에 근거하여 입법청원이나 규제도입 연구 및 입법안 마련 등이 추진되었기 때문에 분류표시나 라벨링이라는 용어가 주로 등장하게 된 것은 당연한 일이라 할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 레이건 행정부의 1983년 HCS가 기준의 이름에 커뮤니케이션이라는 용어를 사용한 것이 오히려 특이하게 읽혀진다. 유해성의 분류표시에 그치지 않고 유해정보의 적극적 소통을 강조하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 유해성의 확인과 분류를 잘 할 수 있는 조건을 갖춘 상태에서 소통을 강조한 것인지 아닌지에 따라 큰 차이가 발생하게 된다. 이제부터 살펴볼 중요한 지점이 바로 여기에 있다.

카터 행정부에서 준비한 입법안은 라벨을 중심으로 화학물질의 성분명을 제공하고 유해성 분류의 근

Table 1. History of Hazard Communication Standard in USA

Date	Events	President
1970	Establishment of OSHA	
1971	Labor Union's Right-to-know Petition(AFL-CIO)	
1972	NIOSH National Occupational Hazards Study(NOHS)	Richard Nixon(R)
1973	Fifth Circuit court of Appeals(Borel vs Fiberboard)	
1974	NIOSH Criteria Recommendation(An identification system for occupationally hazardous materials)	
1974. 9.-1975. 7.	OSHA Standard Advisory Committee	
1976. 9.	Public Citizen's Petition to OSHA on Chemical Identification	Gerald Ford(R)
1976. 9.	House Committee on Government Operations Report(House Report No. 94-1688 : Chemical dangers in the workplace: thirty-fourth report)	
1977. 1.	Advanced Notice of Proposed Rule-making: Hazardous Materials Labelling(42 FR 5372)	Jimmy Carter(D)
1981. 1.	Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings: Hazard Identification(46 FR 4412)	
1981. 2.	OSHA withdrawal of the Carter's Hazard Identification NPRM(46 FR 12214)	
1982. 9.	Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings: Hazard Communication(47 FR 12092)	Ronald Reagan(R)
1983. 11.	Final Rule Promulgation: Hazard Communication Standard(48 FR 53180)	

거를 남기고 공개하도록 하였으며, 기업의 비밀을 엄격히 제한하는 방식을 택하고 있어 유럽과 유사한 모습이였다. 하지만, 레이건 행정부의 HCS는 라벨에 화학물질 성분명 명시를 삭제하였고 유해성을 분류한 근거를 요구하지 않았으며, 기업의 비밀에 대해서는 크게 제한을 두지 않았다. 대신 사업장에서의 유해성 정보에 대한 전달과 훈련을 강조하였다. 이에 대하여 Sheridan.(1983)은 화학물질의 정체에 대한 소통으로부터 화학물질 노출로 인한 유해성에 대한 소통으로 규제를 전환한 것이라고 평가하였다. 레이건 행정부에서 HCS로 이름을 바꾼 것은 화학물질의 정체성에 대해 충분히 확인할 수 있었기 때문에 정보 전달을 강조한 것이 아니라, 정체성 정보 대신 유해성 정보의 소통을 강조한 것이라는 뜻이다.

3. 알권리 논쟁의 핵심 : 유해성 vs 정체성

미국의 알권리 기준이 1970년대에 준비되기 시작했으므로, 당시의 과학기술과 정보의 수준이 정책논의에 영향을 미쳤을 것은 자명하다. 1970년대 미국은 유해성에 대한 분류체계도 표준화되지 않았고, 안전상의 위험에 비해 건강상의 위험은 상대적으로 소홀히 취급되고 있었다(NIOSH, 1974). 이 때문에 사업주들이 자발적으로 작성한 물질안전보건자료나 제품 라벨에 대해 노동자들은 잘 믿지 않는 분위기였다.

실제로 NIOSH에서 화학제품의 사용 및 제품정보 제공 실태를 확인해 본 결과 다수의 제품이 세부 성분을 제조사에서 임의적으로 만든 상표명으로 대체하고 있어, 실제 성분을 확인하는 것이 불가능하다는 점이 드러났다. 예를 들어 트리클로로에틸렌의 경우 제조사에서 정한 상표명은 Tri-Clene, Trielene, Trilene, Trichloran, Trichloren 등이 있었는데, 물질안전보건자료에 트리클로로에틸렌 대신 이런 상표명이 성분명을 대신하여 유통되었던 것이다. 1981년 카터 행정부가 추진한 입법안의 관보(Federal Register) 자료를 보면 NIOSH가 1972년 ‘전국 직업성 유해요인 조사(National Occupational Hazard Survey)’를 추진하였고, 5200개 사업장을 방문조사 한 결과가 잘 정리되어 있다. 조사 결과 화학물질 중 8만 5천개의 제품이 성분을 밝히지 않고 상표명만으로 유통되고 있었는데, 이 중 90% 제품은 성분을 확인하는 것이 불가능했다. NIOSH는 상표명으로 유통되는 제품들에 대한 후속 조사를 하였다. 1만개 이상의 화학제품 제조 사업장을 방문하여 총 45,404개 상표명 제품(Trade-name products, TRN)의 구체적 성분을 확인했다. 이 45,404개의 TRN 제품에 노출되는 노동자는 총 278,324명이었는데 이 중에서 45%는 OSHA에서 노출기준을 제정하는 등 규제를 이미 하고 있는 물질에 노출되고 있었다. 그리고 OSHA에서 정한 15종의 발암물질 중

하나라도 포함한 TRN 제품은 총 427개였고, 이 제품에 노출되는 노동자들은 5,638명으로 집계되었다. 이렇게 많은 노동자들이 OSHA에서 정한 유해물질이나 발암물질에 노출되면서도 그 유해성을 짐작조차 할 수 없었던 것으로 나타나 충격을 던져주었다(US DoL, 1981). 이 때문에 NIOSH는 OSHA의 규제물질들 만이라도 라벨을 통해 안전과 보건이 통합된 유해성정보가 제공되어야 한다는 입장의 권고안을 만들게 된다. 그리고 이 물질들에 대한 자세한 정보는 물질안전보건자료로 제공되어야 한다고 하였다. 매우 소극적인 권고안이라 사회적으로 환영받지는 못하였으나 당시의 고민을 반영한 권고안이었다.

같은 시기 라벨을 통하여 화학물질의 유해성 정보를 제대로 전달하는 것이 불가능할 수 있다는 인식이 노동조합과 알권리운동 진영에 형성되고 있었다. 이들의 결론은 단순했다. 사업주가 화학물질에 대해 유해성 분류를 하더라도 그 결과를 신뢰할 수 없으니, 물질의 이름과 고유번호를 라벨에 제시하라는 것이다. 해당 물질의 정체만 제대로 파악할 수 있으면 노동자들이 전문가나 정부에게 자문을 구하여 물질의 독성을 파악할 수 있고, 이것이 사업주가 분류해 준 정보를 활용하는 것보다 더 나을 것이라고 판단한 것이다. 하지만, 화학제품제조업 즉 화학산업에서는 이러한 방법을 좋아하지 않았다. 성분명 대신 상표명을 표시함으로써 자신들이 생산한 제품의 성분을 숨길 수 있었고, 이를 통해 화학산업의 소비자기업들과 독점적인 계약을 유지하였다. 만약 성분명을 소비자기업들이 알게 된다면 구매팀이 여러 제조사로부터 견적을 받게 될 것이고, 시장에서 가격 경쟁이 발생하여 현재와 같은 높은 가격을 유지하기 어려울 것이라고 보았다. 이 때문에 라벨에 성분명을 공개하는 것에 대해서는 절대 불가능하다는 입장을 견지하였다. 화학산업에서는 물질성분 같은 난해한 정보를 노동자들이 알아봐야 혼란만 가중될 것이니, 유해성 정보를 제대로 전달함으로써 노동자들을 보호하자는 논리를 전개하였다. 이로써 저절로 알권리의 첫 번째 논쟁지점이 명확해진 셈이다. 노동조합에서는 화학물질의 성분과 고유번호라는 정체성 정보를 요구하였고, 화학산업은 성분 대신 유해성 정보를 제공하겠다고 하였다. 결과적으로 라벨을 중요하게 여길 것이냐 물질안전보건자료를 중요하게 여길 것

이나 하는 차이가 발생하게 되었다. 정체성을 요구하는 사람들은 라벨을 중시하게 되었고, 유해성 정보를 제공하려는 기업에서는 물질안전보건자료를 중시하게 되었다. 라벨에 성분명과 카스번호를 명시하라는 주장과 물질안전보건자료를 통해 유해성 정보를 제공하겠다는 주장이 대립되는 양상이 되었다. 그리고 이것은 카터 행정부의 입법안과 레이건 행정부의 HCS의 차이이기도 하였다.

한편, 유해성 분류를 어떻게 해야 신뢰할 수 있느냐 하는 문제는 별도의 논쟁이 되었고, 다양한 입장들이 형성되었다. 크게 세 가지 입장으로 정리할 수 있다. 우선, 유해성 분류를 정부가 해야 한다는 입장이 있다. 예를 들어 뉴저지주의 경우 주에서 제정한 알권리법에 주정부가 물질별 팩트시트를 작성하여 표준화된 유해성 정보를 생산하도록 하였다. 해당물질에 대해 공공기관이 생산한 정보를 사용함으로써 유해성 정보의 신뢰도를 높이려 한 것이다. 이에 대해 Cohen.(1985)은 아예 물질안전보건자료의 작성책임을 뉴저지주 정부에게 주었다고까지 표현하였다. 또 다른 입장은 유해성 분류의 근거자료를 사업주가 일정 기관 보관하도록 하고, 필요한 경우 공개하도록 하자는 주장이었다. 사업주가 유해성을 분류하되 검증과 점검이 가능하도록 하겠다는 것으로, 카터 행정부의 알권리 기준이 이 방식을 택하였다. 1981년 입법안을 보면 Medline 등의 데이터베이스에서 카스번호를 이용하여 물질의 유해성을 검색하는 등 유해성 확인절차를 자세히 규정하고 있으며, 최종 분류 근거자료를 3년간 보관하도록 하였다. 제조자와 수입자가 보관해야 하는 파일에는 참고문헌, 연구결과들, 보고서들, 또는 기타 유해성 판단에 참고한 자료들이 포함되어 있어야 한다(US DoL, 1981). 세 번째 입장은 기업에게 성실하게 분류할 것을 요구하면서 정부에서는 유해성 분류를 위해 참고해야 할 참고자료의 목록만 제시하자는 것이다. 활용 가능한 권위 있는 독성학 정보들 중에서 화학물질의 제조자들이 반드시 참고해야 할 자료 목록을 제시하는 것이 이 방법인데, 레이건 행정부의 HCS에는 이 방법을 선택하였다. 1983년 HCS를 보면 맨 마지막에 Appendix C에 ‘정보자료(Information sources)’라는 제목 하에 IARC Monograph와 Merk Index 등이 나열되어 있는 것을 볼 수 있다(US DoL, 1983).

영업비밀 또한 중요한 논쟁 주제였다. 당시에는 영업비밀이 존중되어야 하지만 유해성이 있을 경우 비밀로 해서는 안된다는 입장만큼은 상호 동의가 있었다. 문제는 유해성의 범위였다. 유해성이 없는 물질은 영업비밀을 해도 된다는 입장이 카터행정부의 입장인 반면, 발암물질 등에 대해서 영업비밀을 할 수 없도록 하자는 것이 레이건 행정부의 입장이었다. 카터 행정부의 영업비밀에 대한 입장을 원문 그대로 인용하면 이렇다. “OSHA는 법률을 제정하는데 있어서 유해성에 관련된 정보를 공개하는 것이 안전과 건강을 보호하는 것과 사업주의 기업비밀을 지키는 것에 대해 균형을 이루어야 한다고 본다. 그러나 정보를 공개하지 않을 경우 노동자들에게 심각한 위험을 가져올 수 있다고 판단할 경우에는, 기업비밀이라고 하더라도 공개하도록 의무화할 수 있다. 즉, OSHA가 보기에 유해화학물질의 화학적 정체와 유해한 성질은 노동자들에게 공개되어야만 한다. 그러나 유해하지 않은 화학물질의 화학적 정보는 기업비밀이 될 수 있고, 이와 함께 유해화학물질 관련 공정, 조성에 관한 정보는 공개될 필요가 없다”(US DoL, 1981). 레이건 행정부의 1983년 HCS에 담긴 영업비밀에 대한 설명은 이렇다. “산업계로부터 정보접근에 관한 규정이 영업비밀을 충분히 보호하지 않을 것이라는 우려가 제기되었기 때문에 OSHA는 HCS에 있어서 영업비밀 공개와 관련하여 몇 가지 수정을 가하였다. 첫째, ‘고도의 만성유해성(High chronic hazard)’ 물질과 다른 유해물

질에 대해서 사업주의 화학물질 정체성 정보 공개의 기준을 달리하였다. 둘째, 의사나 다른 사람들이 영업비밀 정보에 접근하는데 있어서 ‘알필요(Need to know)’의 기준을 세웠다. (중략) 이처럼 HCS는 사업주가 해당 정보가 기업비밀이라는 것을 입증할 수 있고 해당 물질이 발암물질, 변이원성물질, 기형유발물질 또는 심각한 비가역적 피해를 주는 물질이 아닌 이상, 사업주로 하여금 자세한 화학물질 정체성 정보는 노동자를 치료하는 의사 이외의 누구에게도 공개하지 않는 것을 허락한다”(US DoL, 1983). 이렇게 카터와 레이건 행정부의 입장 차이는 매우 컸다.

기준이 적용될 대상물질의 범위 또한 논쟁 주제 중 하나였다. NIOSH처럼 현실성을 감안하여 OSHA 규제물질만 알권리 기준을 적용하자는 입장이 있었고, 모든 화학물질로 하자는 카터행정부의 입장이 대비되었다. 레이건 정부에서는 사업장에서 노출이 발생할 수 있는 모든 화학물질이 적용대상이라고 밝혔으나, 유해한 물질에 국한하여 정보전달 의무가 있다고 하면서 OSHA의 규제물질과 미국산업위생전문가협회(ACGIH)의 노출기준 설정 물질을 그 예로 들었다. 이러한 애매한 규정 때문에 HCS 적용대상물질을 편협하게 정한 것 아니냐 하는 의혹을 낳기도 하였다.

이상의 논쟁을 간략히 정리하면 다음과 같다. 정보전달의 중심 내용을 정체성 정보로 할 것이냐 유해성 정보로 할 것이냐 하는 데에서 첫 번째 논쟁이 시

Table 2. Comparison of the NIOSH Criteria, Hazard Identification Standard and Hazard Communication Standard.

	NIOSH(1974)	Carter Administration(1981)	Reagan Administration(1983)
Standard Name	An identification system for occupationally hazardous materials	Hazard Identification Standard	Hazard Communication Standard
Information	Warning	Chemical Identity(chemical name and CAS No.) and Warning	Warning
Main Tool	Label	Label	Label, MSDS and Training
Hazard Identification Responsibility	-	Manufacturer and Importer	Manufacture, Importer and User employer.
File Keeping	-	Responsibility to maintain documents used in the hazards evaluation procedure	-
Trade Secret	-	Non hazardous substances only	All substances but high chronic hazard
Covered Substances	Not comprehensive (limited to OSHA regulated substances)	Comprehensive and definitive (any substances listed in the TSCA inventory)	Comprehensive but not definitive

작되었고, 유해성 정보의 생산 책임을 누구로 하고 정보의 신뢰성을 검증하고 감독할 수 있게 할 것이냐 하는 것이 또 다른 중요한 논쟁이었다. 영업비밀을 엄격히 제한할 것이냐 아니면 일부 고독성물질만 제외하고 영업비밀을 모두 인정할 것이냐 하는 대립도 있었고, 적용대상 물질의 규모에 관한 논쟁도 있었다. 결론적으로 볼 때, HCS는 모든 논쟁에서 산업계의 편에 입각한 결론을 도출한 셈이었다. NIOSH의 권고안과 카터 행정부의 입법안, 그리고 레이건 행정부의 최종 HCS를 논쟁주제별로 비교해보면 Table 2와 같다.

4. HCS와 연방법 선점

카터 행정부에서는 1980년까지 건강검진 및 작업환경측정결과와 같은 노동자의 정보접근을 보장하는 법률을 제정하였고, 그 후 화학물질의 유해성을 확인하고 라벨로 표시하는 것에 대한 기준을 추진하였다(BingHam, 1983). 정보접근에 관한 법률을 제정한 것은 큰 성과였다. 미국공중보건학회에서는 노동자의 알권리를 증진하는 것과 관련된 최초의 일반기준이 마련되었다고 평가할 정도였다(APHA, 1984). 하지만, 두 번째 기준 제정은 쉽지 않았다. 카터 행정부는 화학물질 확인에 있어서 강력한 정보공개기준을 제정하고자 하였지만 산업계의 강력한 반대에 부딪혔다. 뿐만 아니라 정부 내부에서도 극복해야 하는 문제가 있었다. O'Reilly.(2008)는 산업계의 반발과 입법추진과정의 난맥에 대해 이렇게 설명한다. “카터 행정부에서 예산의 투명한 집행을 위해 신설한 ‘예산기획국(Office of Management and Budget)’이 제동을 걸고 나섰다. 카터행정부의 검토하고 있는 알권리 기준의 경우 비용이 너무 많이 발생하는데 비해 그 효과가 그만큼 큰 것인지 평가하라는 것이었다. 게다가 기준이 복잡하게 만들어진 탓에 계속 수정안이 제출된 것도 지연된 이유 중 하나였다. 결국 1981년 1월 카터행정부 임기 말에서야 입법예고가 이루어졌다. 이것은 기업의 전술적 승리였다. 기업들은 1980년 말 대통령 선거 이후로 입법예고를 최대한 미루도록 로비하였다. 유권자들이 카터 행정부의 재임을 원하지 않는다고 보았기 때문이다. 그리고 그 예상은 적중했다.” 결국, 카터 행정부는 임기 종료 한 달도 채 남겨놓지 않고 Hazard Identification Standard 입법안을 제출하고

물러났다(US DoL, 1981). 그러나 레이건 대통령은 취임직후 카터 행정부의 입법안을 폐지하였는데 폐지 사유는 기존에 고려하지 않았던 대안적인 기준에 대해 충분히 검토하기 위해서라고 하였다(US DoL, 1981). 결국, 카터 행정부의 기준을 수용할 수 없다는 뜻을 공식적으로 밝힌 셈이다.

여기까지는 산업계가 원하던 대로 된 셈이었다. 그런데 문제가 발생하였다. 연방 차원의 알권리법 제정이 어렵다고 판단한 시민사회단체와 노동조합이 주별로 알권리법 제정운동에 나섰고, 노동자의 알권리와 지역주민의 알권리가 결합된 새로운 형태의 알권리 운동이 등장하였다. 그 결과 카터 행정부의 노동자를 대상으로 한 알권리 기준에 비해 훨씬 영향력이 큰 법률들이 주마다 추진되기에 이르렀다. 뉴저지의 노동자와 주민의 알권리법은 기업들이 가장 곤혹스러워 하는 법률이었다. 이 법률은 강제적으로 정보를 공개하도록 하였다. 노동조합 조직률이 높은 일부 지역에서는 작업장의 화학물질 정보를 지역사회에 공개하는 조례가 제정되었다(O'Reilly, 2008). 뉴저지주 뿐 아니라 위싱턴주, 메사추세츠주, 펜실베이니아주에서도 노동자와 주민의 알권리가 결합된 형태로 법률이 추진되었다(Uzycz, 1984). 연방법의 제정이야말로 가장 확실하게 대중의 건강과 안전을 보호할 수 있는 수단이지만, 실제로 노동자와 지역사회의 알권리를 보장한 것은 연방법이 아닌 지방정부의 법률이었다. 그리고 이것이 가능했던 것은 공중보건 활동가들, 노동조합, 시민들의 지역별 연대가 만들어졌던 것이 결정적인 힘이 되었던 것이다(BingHam, 1983).

상황이 이렇게 전개되자 산업계는 레이건 정부에게 연방법 제정을 요구하는 것으로 태도를 다시 바꾸었다. 미국에서는 동일한 법률이 연방법과 주법이 동시에 있을 경우 연방법이 우선한다는 원칙이 있다. 연방법률 선점(Preemption)의 원칙이다. 만약, 연방법에서 선점하지 않겠다는 것을 명시하지 않는다면, 선점하는 것이 일반적이다. 그런데, OSHA에 HCS 기준을 신설하면서 레이건 행정부는 선점하겠다는 강력한 의지를 표명한다. 기업의 요청에 따라 각 주에서 제정된 알권리법을 모두 무효화하겠다는 의도를 숨기지 않은 것이다. 1982년 레이건 행정부는 HCS의 입법예고를 한다. 입법예고가 실린 관보에는 당시 주별로 알권리법 제정현황이 분석되어 있다.

Table 3. Summary of State Labeling Provisions in USA

	Labelling Provisions	States
Substance Identification	(a) Requires substance identification by chemical name or common name(s).	California, Connecticut, Maine, Massachusetts, Oregon, Washington, West Virginia
	(b) Requires substance identification by chemical name and common name(s).	Michigan, New York
Identification Criteria	(a) Includes a list of regulated substances.	Connecticut, Massachusetts, West Virginia
	(b) The employer determines which substances are regulated on the basis of definitions.	Michigan, Oregon, Washington,
	(c) Sources of information the employer can use are provided.	New York
	(d) A combination of lists and definitions is used.	California, Maine, New York
Requires the Use of Material Safety Data Sheets.		Michigan, New York
Information Required to be Provided on Labels or Equivalent	(a) Requires hazards warning information.	California, Massachusetts, Michigan, New York, Oregon, Washington, West Virginia
	(b) Requires precautionary measures information.	California, Connecticut, Massachusetts, Michigan, New York, Oregon, Washington,
Requires Employee Training.		Connecticut, Maine, New York,
Recordkeeping Requirements	(a) Provides for employee access to records maintained by employer.	California, Connecticut, Maine, Michigan, New York, West Virginia
	(b) Requires retention of records by employer.	Maine, New York,

노동부는 당시 이미 9개 주에서 법률이 제정되었고, 7개 주에서 법률이 추진 중이었다고 분석하였다. Table 3은 관보에 정리된 주별 알권리 기준의 현황을 다시 정리한 것이다. 미시간주나 뉴욕주의 경우 라벨에 일반명과 성분명을 모두 명시하도록 요구하는 모습을 확인할 수 있다(US DoL, 1982).

당연히, 이에 대해서는 큰 비판이 제기되었다. 미국 공중보건학회는 1984년에 정책성명서를 통해 공식 비판을 제출하였다. 학회는 주와 지역별로 제정된 알권리 법률을 선점한 것이 HCS의 가장 큰 문제라고 비판하였다. 그러면서 연방법은 지역차원에서 알권리 규제가 도입되지 못한 곳을 위한 최소한의 규제로 자리매김 하고 주별 알권리법을 선점하지 말 것을 요구하였다(APHA, 1984). 노동조합과 시민사회단체들은 레이건 행정부의 1983년 HCS가 주법을 선점하지 않도록 법원에 소송을 걸었다. 그러나 법원에서는 노동자들에 대한 알권리는 연방법이 우선한다고 레이건 행정부의 손을 들어주었다. 대신, 제조업에 국한한 알권리는 문제가 있으니 업종을 늘리도록 명령하였고, 기업비밀이 너무 쉽게 인정되는 것에 대한 문제제기가 있었으며, 노동자가 아닌 지역주민의 알권리는 연

방법에 의해 선점되지 않는다고 판결하였다. 이것은 주별로 알권리법을 제정하기 위해 노력하던 알권리 운동진영에게는 큰 타격이 아닐 수 없었다.

이렇게 미국의 알권리 법률은 HCS로 종결되는 듯했다. 하지만, 곧 큰 변수가 등장한다. 1984년 말 인도 보팔 유니온카바이드 공장의 화학물질 누출로 인해 최대의 참사가 발생한 것이다. 사고 당시 사망자만 수 천 명이고, 피해자는 수십만 명에 이르는 사고였다. 여론은 강력한 사고대책을 요구하였다. 알권리 운동 진영은 이 기회를 놓치지 않았고, 지역사회알권리를 통한 사고예방이 필요하다는 여론이 형성되었다. 각 주별로 노동자의 알권리와 지역주민의 알권리가 통합되어 요구되던 그 흐름에 다시 힘이 실리기 시작한 것이다. 결국, 1986년 비상대응계획과 지역사회알권리에 관한 법률(Emergency Planning & Community Right-to-know Act, EPCRA)이 제정되기에 이른다. 이 법률은 우리나라 화학물질관리법의 모태가 된 법률로서 전 세계에서 가장 강력한 알권리법률 중 하나로 꼽힌다. 특히, EPCRA는 연방법 선점을 거부했다. 각 주별로 기존에 만들어진 주별 알권리법이 더 강하게 만들어져 있는 것을 인정하

고, 오히려 지역별로 필요에 따라 더 강력한 기준을 제정하라고 권하였다. 어찌 보면 산업계와 레이건 행정부의 규제완화 흐름이 가장 강력한 규제를 낳게 된 셈이다.

Ⅲ. 미국 HCS 제도의 문제점과 우리에게 주는 의미

1. 미국 HCS의 문제점

미국 HCS에 대한 비판은 매우 가혹했다. Hjelm. (1987)은 ‘주민은 주법으로 보호받고자 하였고, 기업은 연방법으로 자신을 지키려 하였다’고 말했으며, ‘비록 노동자의 건강을 보호하기 위한 수단으로 HCS가 제정되었지만, 실제로는 노동자들의 건강보호를 희생하여 기업의 이익을 보호하는 것이 오히려 목적이었다’고 비판했다. 노동조합 지도부는 HCS를 기업의 숨길권리 법이라고 불렀다고 한다. 하지만, 우리는 이러한 식의 비판보다는 레이건 행정부의 HCS에 담긴 조문의 구체적 내용을 가지고, 그것이 현재의 물질안전보건자료와 라벨의 신뢰성에 미치는 영향을 따져볼 필요가 있다. 우리의 관점에서 볼 때, HCS의 문제는 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, HCS는 영업비밀을 과다하게 허용하였다. 발암물질 등 고독성물질만 영업비밀에서 제외하고 나머지 물질은 영업비밀을 최대한 보장한다고 밝혔다. 동시대 유럽의 경우 자극성 물질 정도만 영업비밀 대상이 될 수 있다고 말할 정도로 영업비밀의 독성 기준이 엄격하게 제정되었고, 영업비밀의 허가제도는 이미 시행되고 있었다.

둘째, 제조자와 수입자에게 화학물질의 성질을 확인하고 그 유해성을 분류한 다음 그 근거를 남겨놓도록 의무화하지 않았다. 제조자와 수입자의 성실한 책임이행을 점검하고 감독할 수 있는 도구를 두지 않음으로써, 신뢰성을 향상시킬 수 있는 방안을 확보하지 못하였다.

셋째, 당시의 과학기술과 정보의 수준을 감안할 때 기업이 분류하는 유해성 정보의 신뢰성에 문제가 있다는 것을 충분히 알고 있으면서도, HCS는 정체성 정보(성분과 카스번호)를 전달하는 것보다는 유해성 정보의 전달이면 충분하다는 입장을 세웠다. 정체성 정보는 제조 수입자가 모를 리 없는 정보이며 딱히

확인하고 분류를 위한 노력이 필요하지 않다는 점에서 신뢰성을 의심받지 않는 정보이다. 그러나 이 대신에 신뢰성이 매우 낮은 유해성 정보만 전달되도록 함으로써, 태생적으로 신뢰성의 문제를 낳게 되었다.

물론, HCS의 가장 근본적 한계는 그 제정의 정치적 목적이었다. 알권리를 보장하기 위한 목적보다는 주별로 제정된 알권리 법을 무력화할 정치적 의도로 제정된 법률이었기 때문에 위의 세 가지 문제에 대해 어떠한 대책도 수립하지 않았다고 할 수 있다.

2. HCS와 우리나라의 물질안전보건자료 및 표시제도 문제의 연결

우리나라가 HCS를 참고하여 1996년 물질안전보건자료 제도를 시행하면서, 노동자들의 알권리가 이전에 비해 더 많이 보장된 것은 사실이다. 물질안전보건자료의 작성과 비치 및 교육은 가장 기본적인 사업주의 의무사항이 되었다. 노동자들의 알권리 이외에도 작업환경측정이나 건강검진 시에 작업자가 사용하는 물질을 확인하기 위하여 물질안전보건자료가 활용되었다. 이와 같이 물질안전보건자료가 실제 사용되는 것이었기 때문에 물질안전보건자료의 부실 정보와 신뢰성에 대한 문제제기가 있어왔다고 할 수 있다. 만약 사용되지 않는 제도였다면 문제제기도 없었을 것이다. 이러한 점에서 물질안전보건자료는 노동자들의 건강과 안전을 지키는 매우 중요한 도구임이 분명하다.

그런데, HCS를 참고했기 때문에 필연적으로 발생된 문제들이 존재하고, 이제는 이 문제들을 해결해야 한다는 사회적 요구가 커지고 있는 상황이다. HCS와 연동하여, 우리나라의 물질안전보건자료와 표시제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정체성 정보 보다는 유해성 정보의 전달에 중심을 놓게 되었다. 라벨에 구체적인 성분명을 표시해야 할 의무는 현 산업안전보건법에 없다. 하지만, 이것이 처음부터 없었던 것은 아니었다. 1981년 산업안전보건법 제정 당시 제29조(유해물질표시)에 벤젠을 비롯한 특정 유해물질에 대해서는 라벨에 성분 표시를 의무화하였었다. 그 목록은 1997년까지 총 93개 항목으로 확대되었다. 그러다가 2002년 산업안전보건법 개정안이 제출되면서 유해물질의 표시를 물질안전보건자료 제도로 흡수하고 항목을 삭제하기

로 한다. 대신 이 목록은 현재의 관리대상물질 목록으로 전환되었다. 이렇게 개정된 내용은 2003년부터 시행되었고, 이때부터 물질안전보건자료의 작성 비치 등에 관한 기준(고시 제97-27호) 제12조(경고표지)에 따라 화학물질명 또는 제품명을 라벨에 명시하도록 되었다. 즉, 구체적 성분명이 라벨에 표시되지 않아도 된 것이다. 미국 방식의 물질안전보건자료 도입은 라벨에서 일부 유해성분의 성분명이 사라지게 되는 계기가 되었다고 할 수 있다.

둘째, 영업비밀을 엄격히 제한하지 못하였다. 1996년 물질안전보건자료 제도가 도입되었지만, 물질안전보건자료의 작성 비치 등에 관한 기준이 고시로 제정된 것은 1997년의 일이다(MoEL, 1997). 이 고시는 나중에 여러 비판에 직면한다. 특히, 법에서 다루지 않은 영업비밀을 고시에서 언급함으로써, 법적 체계에 맞지 않는다는 비판도 있었다. 그러나 이 문제는 다른 연구에서 검토하기로 하고, 여기에서는 영업비밀의 보장 내용만 검토하기로 한다. 1997년 고시에서 영업비밀은 ‘사업주는 대상화학물질 중에서 화학물질명 등의 정보가 영업비밀로서 보호하여야 할 가치가 있는 경우에는 동 대상 화학물질을 구체적으로 식별할 수 있는 정보를 공개하지 않을 수 있다’고만 하여 사업주에게 전면적인 보장을 허락하였다. 물론 비밀유지 적용배제 조항이 있었지만 의사의 치료목적과 건강보호를 위한 보건관리자의 요청 등에 대한 것이었을 뿐, 독성에 관한 기준이나 영업비밀의 사전 허가 등에 대한 언급은 전혀 없었다. 그러다가, 법에 영업비밀이 명시된 것은 2006년 일이다. 2005년 당시 노동부에서 제출한 개정 법률안에는 ‘사업주가 근로자에게 알릴 목적으로 작성·게시하는 물질안전보건자료에는 관련 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제(製劑)의 명칭·성분 및 함유량을 모두 기재하여야 하나, 현재 노동부 고시에서 기업의 영업비밀과 관련되는 경우에는 기재를 생략할 수 있도록 하고 있어 근로자의 건강관리에 중대한 장애를 초래하는 화학물질의 관리가 제대로 이루어지지 아니할 가능성’이 있다고 밝혔다. 그러면서 ‘근로자에게 중대한 건강장애를 일으킬 우려가 있어 노동부장관이 정하여 고시하는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제에 대하여는 영업비밀로서의 보호가치 여부와 관계없이 기재’하도록 법을 개정한다고 밝힌다(MoEL, 2006). 이

취지는 2006년 2월에 제출된 국회 환경노동위원회 심사보고서에 그대로 인정된다(ELC, 2006). 이때부터 노동부 장관이 정하는 물질은 영업비밀이 될 수 없다는 규정이 신설되었다. 법 개정에 의해 화학물질의 분류·표시 및 물질안전보건자료에 관한 기준이 개정되었고, 여기에 영업비밀이 될 수 없는 물질로 금지물질, 허가대상물질, 관리대상유해물질이 들어오게 된다. 앞서 살펴보았듯, 관리대상물질은 기존의 성분명이 공개되던 유해물질들이었기 때문에 물질안전보건자료의 영업비밀 제도가 크게 문제될 것은 없었다. 현재는 여기에 환경부의 유독물도 추가되었다. 이것은 미국과 유사하면서도 다른 점이었다. 미국 HCS는 발암성 등 독성을 기준으로 영업비밀 제한을 한 반면, 우리는 정부의 관리물질목록을 기준으로 영업비밀 제한을 하였기 때문이다. 이 때문에 미국 HCS에 비하여 우리나라는 문제를 하나 더 안게 된 셈이 된다. 발암물질과 같은 고독성물질 중 우리나라의 금지물질, 허가대상물질, 관리대상유해물질에 포함되지 않은 물질이 다수 존재한다. 즉, 발암물질과 같은 고독성물질 중에서도 영업비밀 대상이 아닌 물질이 존재하는 것이 우리나라의 제도라 할 수 있다.

셋째, 물질안전보건자료 작성 주체의 문제가 발생하였다. HCS를 국내에 도입하면서 물질안전보건자료의 작성 주체를 ‘제조·수입·사용·운반 또는 저장’하려는 자로 하였다. 이것은 미국 HCS에서는 정보의 작성 주체는 제조자와 수입자가 하지만, 사용자 중에서 제조 수입자가 분류한 유해성 정보를 사용하고 싶지 않은 경우 스스로 분류할 수 있다는 조항을 과도할 정도로 적극 수용한 것이라 할 수 있다. 이 문제는 2011년 4월 정부가 물질안전보건자료 작성주체를 제조 수입자로 한정하는 법 개정안을 제출함으로써 해소되었다. 개정법률은 2012년 1월 시행되었다.

넷째, 정보의 신뢰성 문제가 심각하게 발생하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 실제 제품 내 성분과 물질안전보건자료 상의 성분정보가 일치하지 않는 경우가 많고, 독성분류 정보도 잘못된 경우가 많이 있는 상황이다. 또한 영업비밀이 남용되고 있어 그로부터 비롯되는 불신도 크다. 정부에서는 2012년 시행규칙 개정을 통하여 영업비밀의 남용을 막는 조치를 취하기도 하였다. 영업비밀을 ‘구성성분 및 함유량’으로 제한하고, 부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법

를 제2조제2호에 따른 영업비밀에 해당한다고 인정되는 것만 영업비밀로 인정하기로 한 것이다. 이때부터 비로소 영업비밀이란 ‘공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보를 말한다’고 정의되었다. 하지만, 제조 수입자들이 정말로 이러한 원칙에 근거하여 영업비밀을 사용하였는지 검증할 장치는 두지 않았다. 예를 들어 영업비밀을 주장한 이유에 대해 관련 자료를 작성하여 보관하도록 하지 않았고, 정부에게 영업비밀을 그 사유와 함께 등록하도록 하지도 않았으며, 영업비밀을 사전에 신청하여 허가받도록 하지는 더더욱 않았다. 다만, 근로감독관들의 감독을 통해 영업비밀 남용을 막는다는 것이 정부의 현재 대책이다. 따라서 영업비밀 남용 문제는 앞으로도 쉽게 해결되지는 않을 것으로 예상된다.

IV. 제 안

1996년 물질안전보건자료를 도입하던 때에 이러한 문제까지 예상하고 대응할 수는 없었을 것이다. 당시 물질안전보건자료는 알권리를 위한 소중한 수단이었으며, 우리보다 안전보건 분야에서 앞서 있는 미국에서 추진하던 선진제도로 이해되었을 것이다. 이 제도를 도입한 것은 노동자들의 건강을 지키는데 하나의 진전으로 평가되어야 한다. 다만, 지금도 이 선택이 옳으나 하는 점은 함께 생각해볼 가치가 있다. 우리나라의 안전보건 규제와 정책은 높은 수준으로 발전해왔고, 알권리에 대한 시민과 노동자의 관심도 상당한 수준으로 높아졌다. 따라서, 우리나라의 물질안전보건자료제도가 HCS를 본 따면서 비롯된 이상의 문제들을 그대로 두어도 좋겠는가 하는 질문에 대해 이제는 진지하게 답을 할 필요가 있다.

본 논문에서는 이러한 상황인식에 기초하여 두 가지 제안을 함으로써 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 물질안전보건자료와 같은 알권리 국제비교에 있어서 구분틀의 전환이 필요하다. 기존에는 물질안전보건자료의 목적을 ‘노동자의 보호’나 ‘공급망 내 정보 전달’이냐로 구분하면서, 노동자 보호에 방점이 찍힌 것이 미국과 우리나라이며 공급망에 방점

이 찍힌 것이 유럽이라고 말하기도 하였다. 하지만 공급망 내 정보 전달의 궁극적 목적은 화학물질의 안전한 사용을 통한 소비자나 노동자의 보호이기 때문에 이렇게 구분하는 것은 옳은지 의문이다. 또 다른 분류방식으로는 정보생산의 주체에 따른 분류가 있었다. 유럽을 ‘제조/수입자 중심 분류표시’로, 미국과 우리나라를 ‘작업장 중심 분류표시’로 구분한 것이다. 이것은 형식적으로는 옳지만, 미국과 유럽의 차이를 드러내진 못하였다. 예를 들어 우리나라의 물질안전보건자료 작성 책임이 제조 수입자로 바뀐 지금, 우리의 제도는 유럽에 가까워졌는가? 그렇지 않다. 왜냐하면 성분표시나 영업의 비밀을 인정하는 면 등에서 유럽이 아닌 미국의 방식을 따르기 때문이다. 우리는 ‘정체성 정보 중심’과 ‘유해성 정보 중심’이라는 구분틀을 제안한다. 정체성 정보를 강조하는 입장에서는 라벨을 중시하고 영업비밀을 엄격히 제한하여 성분명의 제공을 최대한으로 보장한다. 유럽의 물질안전보건자료와 라벨 제도의 특성이 바로 이리하다. 반면, 유해성 정보를 강조하는 입장에서는 성분명을 정확히 알리는 것을 덜 중요하게 보기 때문에 라벨에 성분표시를 하지 않고, 영업비밀을 더 인정하려는 경향이 있다. 라벨보다는 물질안전보건자료를 더 중요하게 본다. 우리는 이러한 구분틀 확립을 통하여 ‘유해성 정보 중심’ 체계로부터 벗어나 ‘정체성 정보 중심’의 알권리 제도를 향해야 할 필요성을 더욱 명확히 할 수 있을 것이다.

둘째, 정체성 정보를 중심으로 한 제도개선 방향을 제안한다. 우선, 라벨 즉 표시제도에 성분표시를 복원해야 한다. 그리고 물질안전보건자료는 신뢰성 향상을 위하여 유해성분류의 근거를 제품의 제조 수입자가 작성보관토록하고 영업비밀은 사전승인을 받도록 제도를 개선해야 한다. 마지막으로 영업비밀에 관련하여 현재와 같이 관리대상물질로 비밀 예외를 둘 것이 아니라, 유럽이나 미국과 같은 독성기준을 채택하는 것이 바람직하다. 향후 국제화학물질 시장에 대한 유럽의 강력한 영향을 고려하여 유럽방식의 영업비밀 예외 독성기준을 도입한다면, 노동자 보호와 화학산업의 보호 두 가지 성과를 모두를 이룰 수 있을 것으로 예측한다. 최근 스마트 폰의 보급 등으로 인하여 노동자들이 정보를 얻을 수 있는 방법과 정보의 수준이 과거와 크게 달라졌다. 중소기업

사업장 노동자들이 물질안전보건자료가 없는 제품을 사용하더라도 라벨에 성분만 표시되면 전문가에게 의뢰하거나 스스로 독성을 찾아볼 수 있을 것이다. 정체성 정보란 이렇게 정보검색을 가능하게 한다는 점에서 소중한 것이다. 그러나 물질안전보건자료에만 성분이 드러나도록 할 것이 아니라 라벨에서부터 중요 성분이 표시될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 유럽의 사례를 참고하여 신속하게 라벨 제도를 개선할 필요가 있다. 한편, 영업비밀의 승인 시스템은 한번에 도입하기 어려운 것이다. 제품이 제조 수입자가 충분히 준비할 시간을 줄 필요가 있고, 행정력이 지나치게 소모되지 않는 방식이 필요하다. 따라서, 승인으로 이행할 수 있는 중간단계의 개선방안을 도입하여 연착륙하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 예를 들어, 영업비밀의 승인 대신 등록만 의무화하는 전산 등록 시스템을 우선 과도기적으로 운영할 수 있다. 영업비밀 전산 등록 시스템은 전산을 이용하여 영업비밀로 하고자 하는 성분의 명칭과 카스번호가 기록된 물질안전보건자료를 등록하는 것이다. 이렇게 전산 등록을 하면 제품의 제조자와 수입자는 영업비밀을 자유롭게 사용할 수 있다. 대신, 등록 후 일정 기간이 지나면 자동으로 영업비밀 정보가 담겨 있는 물질안전보건자료는 공개되도록 하고, 계속 영업비밀을 유지하고자 하는 사업주는 재신청을 하여 승인을 받아야 한다. 이러한 방법을 택한다면 행정력을 크게 동원하지 않으면서도 자연스럽게 영업비밀 사전 승인 시스템을 구축할 수 있을 것이다.

References

- American Public Health Association(APHA). Increasing Worker and Community Awareness of Toxic Hazards in the Workplace: Policy Number 8416(PP). 1984
- Bingham E. The 'Right-to-Know' movement. *Am J Public Health*. 1983;73(11):1302
- Cohen F. Workplace Hazards: Do We Have a Right to Know. *Hofstra Environ. Law Dig*. 1985;2(1):10-11
- Environment and Labor Committee(ELC). Review on Occupational Safety and Health Act Amendment Proposal. 2006.
- Hjelm C. Environmental Law I: Worker and Community Right to Know Laws. *Annu Surv Am Law*. 1987;1: 701-730
- Kim KY, Cho KH, Lee YH, Yi DW, Hwang IY et al.. A Study on the Comprehensibility of Material Safety Data Sheet Control and Its Improvement on REACH. KOSHA, 2007
- Lee KS, Jo JH, Choi JH, Choi SB, Lee JH. A study on the ways of improving the reliability of MSDS written and controlled in workplaces. KOSHA. 2007
- Lee KS. Roundtable Presentation of 2015 Korean Industrial Hygiene Association Conference. 2015.
- Lim CH, Kim HO, Lee HJ, Choi JH. Study on Improvement of Hazard Communication System According to Global Harmonization in Korea. KOSHA. 2009.
- Ministry of Employment and Labor(MoEL). Notice 97-27: Standard on Material Safety Data Sheet. 1997
- Ministry of Employment and Labor(MoEL). Occupational Safety and Health Act Amendment. 2005.
- National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). An Identification System for Occupationally Hazardous Materials. 1974
- O'Reilly J. Worker Right to Know in 30-Year Retrospect: Did We Get it Right, with What We Know Today. *Pitt. J. Envntl. Pub. Heal. L*. 2008;1:1-26
- Sheridan D. Labor and Environment-New Jersey Worker and Community Right to Know Act. *Seton Hall Legis. J*. 1983;6(2):401-408
- United States Department of Labor(US DoL). 29 CFR Part 1910 Hazard Communication: Final Rule. *Fed Regist*. 1983;48(208):53280
- United States Department of Labor(US DoL). Hazard Communication; Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings. *Fed. Regist*. 1982;47(54):12092-12124
- United States Department of Labor(US DoL). Hazard Identification: Withdrawal of Proposed Rules. *Fed Regist*. 1981;46:12214
- United States Department of Labor(US DoL). Hazard Identification; Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings. *Fed Regist*. 1981;46(11):4411-4453
- United States Department of Labor(US DoL). Hazardous Materials Labeling: Advanced Notice of Proposed Rulemaking. *Fed. Regist*. 1977;42(19):5372-5374
- Uzych L. Law: Chemical Disclosure Laws. *Environ. Sci. Policy Sustain. Dev*. 1984;26(5):4-5