

생활 속 환경리스크

02. 생활 속 화학물질로 인한 환경리스크와 법제도적 대응(I)



I 화학물질로 인한 환경리스크의 특성

1. 화학물질 리스크의 특성

화학물질로 인한 환경리스크는 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

첫째, 리스크평가의 불확실성이 크다.

둘째, 리스크가 현실화되었을 경우 그 피해를 회복하는 것이 거의 불가능하다.

셋째, 리스크를 수반하는 활동으로 발생하는 이익과 그 리스크가 발현함으로써 발생하는 피해가 상호 비대칭적이다.

넷째, 리스크관리에 있어서 사회적인 판단(정책적인 가치판단)이 불가결하다.

이들 특징 가운데 화학물질로 인한 리스크 대응과 관련하여 가장 문제되는 것은 해당 화학물질이 환경 또는 인체 건강에 미칠 수 있는 영향의 크기나 정도, 인과관계 등을 과학적으로 확정하는 것이 곤란하다는 점이다.

2. 화학물질 리스크 발현으로 인한 피해의 특성

화학물질로 인한 환경리스크가 피해로 현실화될 경우 이는 다음과 같은 특성을 띠는 경우가 많다.

1) 피해의 광역성과 대규모성

화학물질 노출로 인한 피해는 경우에 따라 지역적으로 광범위하게 발생하는 경향이 있으며, 그 결과 그로 인한 건강피해를 비롯한 각종 피해는 막대하고, 피해액수가 엄청난 규모에 이르는 경우도 있다. 2012년 9월, 23명의 사상자와 554억원의 물적 피해를 낳은 구미산업단지 불산누출 사고가 대표적인 예이다. 이와 같은 피해의 광역성 내지 대규모성은 기금이나 보험 등을 통한 책임 분산 및 사회적 책임에 대한 관심을 제고하는 요인이 되기도 한다.

2) 분쟁당사자의 다수성

화학물질로 인한 피해와 관련한 가해자나 피해자가 1:1의 구조인 경우는 많지 않다. 적어도 가해자나 피해자 중 어느 한 쪽은 다수인 경우가 거의 대부분이다. 또한, 경우에 따라서는 가해주체와 피해주체가 불명확하여 그 특징이 어려운 경우가 많다. 분쟁 관련당사자의 다수는 피해의 광역성과도 밀접한 관련을 갖는다. 이와 같은 분쟁당사자의 집단성은 종래부터 집단소송, 단체소송 등에 대한 관심을 증폭시키는 이유이기도 하다.

3) 인과관계 규명의 곤란성

화학물질로 인한 피해는 주로 환경이라는 매개체를 통하여 인간의 생명이나 신체에 피해를 미치는 경우가 많다. 따라서 화학물질로 인한 피해는 그 오염원인의 복잡성과 불명확성, 피해의 누적적·광역적 성격 등으로 그 인과관계를 규명하기가 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 원인물질의 성분, 오염 경로 등을 과학적으로 일일이 밝히는 것도 쉬운 일이 아니다. 이는 화학물질로 인한 피해의 구제를 어렵게 하는 중요한 요소로 작용한다.



4) 양태의 다양성

산업화가 진전되고 과학기술이 발전함에 따라, 새롭고 다양한 화학물질이 생산, 제조, 유통되고 배출되면서 그 오염 형태는 종래의 대기·수질오염 등으로 인한 전통적인 피해에 국한하지 아니하고, 다양한 형태를 띠고 있다. 우리가 미처 예상하지 못하는 문제가 발생할 가능성이 있으며, 전통적인 시민법 원리로 해결하는 데에는 한계가 발견된다.

5) 장기성, 계속성, 누적성

화학물질로 인한 피해는 화학물질사고와 같이 일회적으로 급격하게 진행되기도 하지만, 흔히 장기적·누적적으로 진행되는 경우도 많다. 이와 같이 그 원인행위가 완만하게 진행되면서 피해의 발생 시기를 명확히 판단하기 어렵고, 피해가 누적되면서 피해에 대한 단일한 원인 규명이 어려운 경우가 많다. 다수의 오염원인으로 인한 건강피해는 장기적으로 나타나며, 그 피해가 가시화될 때에는 이미 치유되기가 매우 어렵거나 치유에 상당한 비용과 시간이 들게 된다.

6) 힘의 불균형성과 수익성

화학물질로 인한 피해와 관련하여, 흔히 가해자의 사회적·경제적 지위는 피해자에 비해 월등하고 관계정보 또는 자료를 독점하고 있는 경우가 많다. 또한, 흔히 화학물질 누출 등으로 환경오염을 유발하는 기업은 막대한 이윤을 획득하게 되는 데 반해, 기업 활동의 결과 배출시설에서 배출된 오염물질이 노출되거나, 혹은 제품 사용 과정에서 그에 포함된 화학물질에 노출됨으로써 건강피해를 입게 되는 피해자는 재산적·정신적으로 엄청난 손실만을 감당하게 된다.

II 화학물질로 인한 환경리스크에 대한 사후적 구제수단과 그 한계

화학물질로 인한 피해가 발생한 후, 그 피해를 구제받기 위해서는 허베이스피리트특별법이나 석면 피해구제법과 같은 별도의 법적 구제장치가 마련되어 있지 않은 한, 민사상의 손해배상청구에 의존할 수밖에 없게 된다. 그런데, 문제는 민사상의 손해배상청구를 위해서는 ① 고의 또는 과실, ② 위법성, ③ 인과관계, ④ 손해의 발생 등을 피해자가 입증하여야 한다는 데 있다. 이밖에, 일반인 으로서는 소송을 제기한다는 것 자체가 부담이 될 수 있고, 어떠한 경우에는 피해를 인식한 후에는 이미 손해배상청구권의 소멸시효가 완성되어 더 이상 소송을 제기할 수 없는 경우도 있을 수 있다. 또, 가해기업이 도산한 경우에는 구제받을 길이 없게 된다.

1) 인과관계 입증의 어려움

화학물질을 제조하거나 배출하는 공장이나 사업장이 1개뿐이라면 문제가 덜할 것이지만, 일반적으로 피해 발생 이후 그 원인을 제공하였을 것으로 의심되는 공장이나 사업장은 여러 개이기 때문에 피해자로서는 어떠한 업체에서 배출된 화학물질, 혹은 어떠한 업체가 생산한 화학물질에 노출됨으로써 피해가 발생한 것인지를 파악하기 어렵다. 특히, 잠복기간이 긴 질병의 경우에는 어느 시기에 피해자가 어떤 화학물질에 노출되어 피해가 발생한 것인지를 판단하는 것은 거의 불가능하다.

특히, 그 원인물질이 특정되어 있는 특이성 질환의 경우와 달리, 비특이성 질환의 경우에는 그 원인물질을 특정하기가 더욱 어렵다. 그리고 언제 어디에서 누가 제조 또는 배출한 화학물질에



의해 해당 질병에 걸렸는지를 특정하는 것도 상당히 어렵다. 화학물질이 어떠한 경로를 거쳐 질병을 발생시켰는지를 엄밀하게 확정하는 것도 거의 불가능하다.

화학물질을 사용하거나 배출하는 직장에서 일하고 있던 경우라고 하더라도, 피해자가 짧은 기간 근무하였거나 아르바이트로 일하였던 경우 등에는, 거기에서 일하고 있었다는 사실 자체도 증명하기 어려운 경우가 많다. 하물며 해당 화학물질을 취급하고 있던 공장이나 작업현장의 주변에 살고 있던 사람들에게 있어서는 도대체 언제 어디에서 해당 화학물질에 노출되었는지조차 알지 못할 가능성이 있으며, 가해자가 법정에서 이를 다퉈 경우 가해자가 취급한 화학물질이 자신의 질병의 원인이 되었음을 피해자가 법원에 납득시키기가 상당히 곤란할 것이다.

또한, 판결에 이르기까지 장기간이 걸린다는 문제도 있다. 화학물질 리스크 발현으로 인한 피해는 광역성, 대규모성, 분쟁당사자의 다수성 등의 특성을 가지고 있기 때문에, 많은 피해자에 대하여 법원이 개별적으로 판단하게 될 경우, 그 작업량과 소요되는 시간이 아주 많을 수밖에 없다. 피해자가 어떠한 피해를 입었다는 것과 가해자가 취급한 화학물질의 원인이 되었다는 것 자체를 비교적 쉽게 확정할 수 있었다고 하더라도, 개별적인 손해액 산정에 대한 판단이 필요하기 때문에 결국 현실적으로 고통을 겪고 있는 피해자에 대한 구제에는 보다 많은 시간이 필요하게 된다. 또한, 소송비용이 부담되는 경우도 있을 수 있다.

2) 소송의 장기성과 가해자의 무자력

화학물질에 노출되고 특정 질병의 발생에 이르기까지는 장기간이 걸리는 경우가 많다. 이 기간 사이에 가해기업이 이미 폐업하였거나 과중한 배상책임의 부담을 견디지 못하고 도산해 버리는 경우도 있을 수 있으며, 가해자 자체를 알 수 없는 경우도 있을 수 있다. 또한, 화학물질 노출로 인한 피해가 광범위하게 발생할 경우에는 현실적인 피해액이 엄청날 것이고, 이러한 경우에는 어려운 입증과정을 거쳐 책임자를 규명하더라도 막상 그 책임자가 고액의 비용을 부담할 능력이 없는 상황도 있을 수 있는 것이다.

결국, 화학물질 노출로 인한 피해 발생 이후 사후적으로 구제받기 위해서는 너무나 많은 장벽이 놓여 있다. 결국 화학물질로 인한 리스크를 사전에 평가하고 관리하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

III 우리나라는 화학물질 리스크에 어떻게 대응하고 있나?

2012년 9월, 23명의 사상자와 554억원의 물적 피해를 낳은 구미산업단지 불산누출사고, 그리고 그 후의 크고 작은 화학물질사고 이후, 우리나라에서는 화학물질사고 방지와 대응을 위한 입법도 급물살을 타고 있다. 화학물질로부터 국민의 생명과 건강, 그리고 환경을 보호하기 위한 규제가 더욱 강화될 움직임이다. 현 정부가 국정과제로 내걸고 추진하고 있는 ‘환경오염피해 배상 및 구제에 관한 법률’(안)에서는 화학물질 취급업자에게 의무보험을 가입하게 하고, 화학물질 사고에 대하여 귀책사유를 묻지 않고 책임을 지우는 내용을 담고 있다. 얼마 전 공포된 「화학물질 관리법」에서도 화학사고 장외영향평가, 안전불감증 해소를 위한 삼진아웃제, 매출액 대비 5% 과징금 부과 등 화학사고 방지를 위한 규제를 한층 강화하고 있다.

그렇다면, 이제 우리는 화학물질로부터 안전해졌는가? 단언컨대, 그렇지 않다. 현재 전 세계적으



로 유통되고 있는 화학물질의 수는 10만여 종에 이르고 있고, 매년 2천여 종의 새로운 화학물질이 개발·상품화되고 있다. 우리나라에서는 4만 종 이상의 화학물질이 유통되었거나 유통되고 있고, 매년 400여 종 이상의 화학물질이 새로이 국내시장에 진입되고 있다. 우리가 모르는 사이, 화학물질은 우리 생활 깊숙이 침투되어 있다.

그런데도, 우리가 매일 같이 접촉하는 화학물질이 어떠한 특성을 갖고 있는지, 우리 건강이나 환경에 얼마나 유해한지 등에 관한 정보는 생각보다 많이 알려져 있지 못하다. 우리나라에 유통되고 있는 화학물질 중 유해성 정보가 알려진 물질은 약 15%밖에 되지 않는다. 얼마 전까지만 해도 ‘신비의 광물’인 줄만 알았던 석면이 ‘침묵의 살인자’였음을 알게 된 것은 전 세계적으로 엄청난 피해를 겪은 후였고, 깨끗한 공기를 마시고 싶은 마음으로 사용한 가습기살균제가 살균제가 아니라 ‘살인제(殺人劑)’였음을 알게 된 것도 소중한 생명들을 안타깝게 보내고 난 후였다.

화학물질로부터 건강과 생명을 보호하기 위해서 화학물질사고를 예방하기 위한 규제를 강화하는 것도 물론 중요하지만, 그보다 우선되어야 할 것이 있다. 우리가 사용하고 있는 화학물질이 무엇인지, 어떤 특성을 갖고 있는지, 그리고 우리에게 얼마나 유해한지를 아는 것은 어찌 보면 너무나 당연한 일이다. 그런데도, 우리는 지금껏 기본적으로 알아야 할 것을 모르고 살아온 것이다.

이러한 인식에 따라, 최근 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」이 제정되었다. “화평법”이라고 불린다. 화평법은 화학물질을 제조하거나 수입하기 전에 화학물질의 용도, 물리적·화학적 특성, 유해성, 위해성 등의 정보를 등록하도록 의무화하고 있다. 이제는 더 이상 화학물질로 인한 리스크에 관한 정보 없이는 유통될 수 없고, 등록된 정보를 바탕으로 유독물질, 허가물질, 제한물질, 금지물질 등으로 지정·관리된다. 화학물질 관련 정보가 우리에게 공개됨은 물론이다. 그리고 가습기 살균제와 같은 생활화학제품에 대한 관리도 이루어진다.

등록된 화학물질에 대한 위해성평가 결과, 화학물질의 위해성이 뚜렷하지 않은 상황에서도 해당 물질에 대하여 알려진 정성적인 유해성 정보나 잔류성, 생물농축성 등의 특성 정보를 바탕으로 해당 물질의 제조·수입·사용을 일반적으로 금지할 수 있게 되었다. 이들 물질의 경우에는 허가가 있어야만 예외적으로 특정한 용도로 제조·수입·사용할 수 있게 되는데, 허가를 받기 위해서 사업자는 추가적인 정보를 제출해야 한다. 이와 같은 내용의 허가물질 지정·관리는 화학물질 리스크의 과학적 불확실성을 고려한 사전배려원칙(precautionary principle)에도 잘 부합하는 것이다.

늦었지만, 이제라도 화학물질을 제대로 알고 사용할 수 있게 한다면, 화평법, 참으로 반가운 법이다. 화평법이 시행되면, 석면이나 가습기살균제와 같이 몰라서 당하는 안타까운 일은 없어지지 않을까? 그렇지만, 화평법이 화학물질로부터 우리를 얼마만큼 지켜줄 수 있을지는 좀 더 지켜봐야 할 듯하다.

오래 전부터 화평법 제정·시행을 기다려 왔는데, 지금까지 산업의 성장논리에 밀려 미뤄져 오다가 이제야 제정되었는데, 또 다시 2015년까지 더 기다려야 한단다. 그리고 수많은 중요한 사항들이 시행령, 시행규칙 등 하위법령으로 미뤄져 있다. 아마도 하위법령을 만들어 나가는 과정에서도 산업계의 반발이 만만치 않을 것이다.

화평법은 이미 우리나라에 유통되고 있던 화학물질 전부가 아니라 그 중 일부, 즉 등록대상으로 지정되어야 비로소 정보 제출이 의무화된다. 그런데, 등록대상화학물질 지정기준이 명확하지 않다. 국내 유통량, 유해성 또는 위해성 정보를 기준으로 제시하고 있지만, 국내 유통량이 얼마 이상이라야 하는지, 얼마만큼의 유해성이나 위해성이 밝혀져야 하는지 알 수가 없다. 허가물질로 지정되기 위한 요건도 분명하지 않고, 허가물질로 지정되더라도 허가유예기간이 주어지는데 이 또한 하위법령으로 위임되어 있다.



결국 석면이나 가습기살균제 피해와 같은 불행한 일이 다시 일어나지 않을 것인지는 앞으로 하위 법령이 어떻게 만들어지는가, 그리고 등록대상이나 허가물질 지정 등을 심의하는 화학물질평가위원회가 어떠한 결정을 내리는가에 달려 있다고 할 수 있다.

이는 우리가 두 눈을 부릅뜨고 화평법을 제대로 이해하고 앞으로의 입법과정, 그리고 집행과정을 주시하여야 하는 이유이다. 화평법에서 도입하고 있는 화학물질 리스크 대응체계의 구체적 내용과 그 밖의 다른 유형의 환경리스크 대응체계는 다음 차시에서 학습하기로 한다.

