

「화학물질관리법」과 「산업안전보건법」의 영업비밀 사전 허가 제도 도입과 관련한 쟁점 분석

김신범* · 이윤근 · 최영은

노동환경건강연구소

Issue Analysis on ‘Trade Secret Claim’ in 「Chemicals Control Act」 and 「Amendment on Occupational Safety and Health Act(1917-227)」

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 issues surrounding trade secret claims in the Chemicals Control Act and Amendment on Occupational Safety and Health Act(1917-227) and to propose a way of improving the reliability of chemical information in MSDSs, labels and National Chemical Survey results.

Materials: To review the issues on trade secret claims, we made an analysis frame which was divided into three steps: Value and Problem Recognition; New Regulation Design; and Enforcement and Amendment. We then compared Korean issues with issues from the United States’ Hazard Communication Standard and Emergency Planning & Community Right-to-Know Act, Canada’s Workplace Hazardous Materials Information System and Hazardous Materials Information Review Act and the European Union’s Regulation on Classification, Labelling and Packaging of substances and Mixtures.

Results: The stage of right-to-know development in Korea has passed the Value and Problem Recognition phase, so efforts are needed to elaborately design new regulation.

Conclusions: We recommend two ways to improve right-to-know in Korea. First, strict examination of the quality of documents for trade secret claims is very important. Second, trade secrets should be limited to less-hazardous substances.

Key words: Chemicals Control Act, MSDS, Occupational Safety and Health Act, right-to-know, trade secret claim.

I. 서 론

2015년에 화학물질 영업비밀과 관련하여 두 가지 중요한 사건이 있었다. 환경부가 「화학물질관리법」을 시행하면서 「화학물질 조사결과 및 정보공개제도 운영에 관한 규정」 고시를 입법예고 하였고(MoE, 2015d), 국회에서는 환경노동위원회 김영주 위원장이 물질안전보건자료 영업비밀을 사전 허가 받도록 하는 등의 취지로 「산업안전보건법」 개정안을 제출

하였다(Kim et al., 2015). 환경부 고시는 그간 유통량 조사 결과를 발표하는 과정에서 기업의 비밀이 남용되어온 문제를 해결할 것으로 기대된다. 영업비밀을 사업주가 주장하기만 하면 다 인정되는 것이 아니라 사전 심사에 의해 자격을 갖춘 경우만 인정하는 사전 허가 방식이 마련되었기 때문이다. 김영주 위원장의 개정안은 노동법 관련 여야간 힘겨루기로 인해 법안심사소위원회에서 다뤄지지 않고 있지만, 최초로 물질안전보건자료의 영업비밀에 대한 사전 허가

*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, Jungnang-gu, Seoul. 02221.

Received: December 4, 2015, Revised: December 18, 2015, Accepted: December 18, 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.

제도를 제안하였다는 의의가 있다.

환경부 고시와 김영주 위원장의 개정안 모두 영업 비밀의 사전 허가를 기본으로 하는데, 이것이 시사하는 바는 크다. 2015년 이전까지 한국사회는 알권리보다 기업의 비밀이 더 우선하는 사회였다. 기업에서 비밀로 주장하면 그대로 인정되어 왔기 때문이다. 하지만, 영업비밀 사전 허가제도 도입은 알권리가 우선하는 사회로의 전환 가능성을 의미한다. 이제부터 기업은 화학물질 취급량에 대한 통계조사 결과를 비공개로 하고 싶더라도 과거처럼 자유롭게 비공개를 사용할 수 없다. 비공개를 할 이유가 타당한지 심사를 받아야 하고, 그 타당성을 인정받지 않으면 정보를 공개해야 한다. 두 사건은 필연적으로 논쟁을 유발시켰고, 논쟁 과정에서 떠오른 쟁점은 한국사회 알권리의 과거와 현재를 투영하는 것이었다.

본 논문의 저자들은 이미 2015년 산업보건학회지에 두 편의 논문을 게재하여 물질안전보건자료 및 표시제도의 개선방향을 제시한 바 있다. 첫 번째 논문은 우리나라 물질안전보건자료 제도를 제정하는데 참고하였던 미국의 물질안전보건자료 제도가 가진 문제를 분석하였고, 이를 통해 우리나라에서 영업비밀이 남용되게 된 배경을 확인하였다(Kim et al., 2015a). 한편, 두 번째 논문에서는 유럽의 화학물질정보제공에 관한 법규정을 검토하면서 물질안전보건자료와 라벨의 신뢰성 제고를 위한 도구로서 영업비밀의 사전 허가제도 도입을 주장하였다(Kim et al., 2015b). 한국사회에서 영업비밀의 사전 허가제도에 관한 논의는 더 이상 물질안전보건자료에 국한되지 않고, 화학물질의 정보공개와 정보제공이라는 넓은 영역으로 확장되었다. 따라서 이번 논문은 앞의 두 논문과 문제의식이 연결되어 있지만, 달라진 정책 지형에 대해 적극 고려한 것이 특징이다. 기존 연구를 통해 확인된 해외의 영업비밀에 대한 쟁점과 함께 환경부 고시와 김영주 위원장의 개정안에 나타난 영업비밀에 관한 쟁점을 비교 검토함으로써, 화학물질 정보공개와 정보제공에 있어 영업비밀을 제한하고 정보의 신뢰성을 높이기 위한 방안을 마련하고자 한다.

II. 연구방법

제도 개선과정에서 형성된 모든 쟁점이 의미 있지

는 않으며, 단기간에 사라지는 쟁점들도 많다. 하지만 중요한 일부 쟁점은 지속적으로 유지되거나 분화되면서 새로운 제도의 배경과 원칙으로 자리한다. 따라서 쟁점의 현황을 정리하고 의미 있는 쟁점들을 가려내는 것은 제도개선 과정에서 상당히 중요하다. 특히 같은 제도에 대해 먼저 경험한 다른 나라의 사례와 비교할 수 있다면, 이 작업의 의미는 더 커질 수 있다. 본 연구에서는 미국, 유럽, 캐나다의 영업비밀 관련 제도 정착 과정의 중요 쟁점을 살펴보고, 2015년 국내에 형성된 쟁점들을 비교할 것이다. 이를 통하여 환경부 고시와 김영주 위원장 개정안이 한국사회에 가져온 쟁점을 진단하고, 이 중에서 어떤 쟁점이 특히 유의미한지 구분할 것이다. 쟁점을 검토하는 이유는 한국사회의 영업비밀 관련제도가 개선되는 데 있어 현재의 상황을 냉철하게 이해하는데 도움이 되기 때문이다. 향후 한국사회에서 영업비밀을 제한하고 알권리를 강화하기 위해 어떤 논의를 더 심화해야 하는지 알게 된다면, 우리는 보다 현명하게 제도개선을 의논할 수 있게 될 것이다.

쟁점을 분석하기 위해서는 쟁점을 단계에 따라 구분하는 것이 필요하다. 같은 시기에 형성된 쟁점이라고 하더라도 서로 다른 차원에 있거나 성질이 다른 것일 수 있다. 예를 들어, 제도와 관련된 쟁점은 필연적으로 ‘가치/문제 진단’ - ‘제도 도입’ - ‘운영과 개선’이라는 각 단계와 관련한다. 가치와 관련된 쟁점은 가장 근본적이며 다른 쟁점들보다 시기적으로 우선 형성되지만, 그 자체로 명확하게 드러나기 보다는 무엇을 얼마나 문제로 인식하느냐 하는 문제 진단과정에서 구체적으로 드러나는 경우가 더 많다. 그러므로 가치와 문제 진단은 같은 단계로 구분하고, 문제 진단은 가치가 발현되는 과정으로 이해하는 것이 바람직하다. 문제 진단 단계를 지나면 새로운 제도를 도입하려는 노력이 시작되며, 시행해 보지 않은 새로운 제도에 대해서는 필연적으로 다양한 우려가 제기될 수 있다. 이 때 제기되는 우려는 근거가 있을 때도 있고 없을 때도 있다. 특히, 우려의 근거가 가치에 의존하는 쟁점들은 제도가 시행되어야만 해소되는 경우가 많다. 그러나 문제의 진단을 지난 상태이기 때문에 새로운 제도를 도입하기 위해 제도의 내용과 형태를 중심으로 구체적 쟁점이 형성될 수 있다. 이 때문에 ‘가치/문제 진단’과 ‘제도 도입’ 시

기의 쟁점이 다른 성격을 갖는다. 제도가 새로 도입 될 때까지는 수많은 논쟁이 불가피하며, 결국 제도가 도입되는 방식은 각 국가와 지역의 역사적 경험과 문화에 의존하게 된다. 하지만, 제도가 한 번 도입되고 나면 상황은 달라질 수 있으며, 가치의 대립도 새로운 양상으로 전환될 수 있다. 제도 도입을 이끌어 낸 가치는 제도의 원칙으로 자리하게 되며, 원칙과 관련한 논란은 최소화되기 때문이다.

본 연구에서는 현재 우리나라에 형성된 쟁점과 해외에서 형성되었던 쟁점들을 ‘가치/문제 진단’ - ‘제도 도입’ - ‘운영과 개선’이라는 단계적 구분 틀에 넣고 분석하고자 한다. 이를 통하여 우리는 각 단계별로 어떠한 쟁점이 형성되었는지 이해할 수 있을 것이다. 또한, 한국사회에서 영업비밀에 관련한 제도 변화가 어떤 단계에 이르렀는지도 이해할 수 있을 것이다.

III. 연구결과

1. 김영주 위원장 개정안의 주요 내용과 쟁점

1) 개정안의 상정과 폐기

국회 의안정보시스템에 따르면, 김영주 위원장의 개정안은 제19대 국회의 마지막 회기인 제337회 국회에서 2015년 10월 15일 의안번호 1917227로 제안되었다. 개정안은 환경노동위원회에 10월 16일에 회부되어 11월 16일에 상정되었다. 이 때 법안의 취지가 설명되었고 환경노동위원회 전문위원의 검토보고서를 통해 법안에 대한 의견이 제출되었다(NA, 2015). 하지만, 11월 20일에 열리기로 한 환경노동위원회 법안심사소위는 여야간사 간에 비쟁점법안만 상정하기로 합의되면서, 김영주 위원장의 개정안을 법안심사소위에 상정하지 않기로 결정한다. 결국, 환경노동위원회 법안심사소위의 심사가 회기 내에 마무리되지 못하면서 개정안은 자동적으로 폐기될 위기에 이르렀다.

2) 개정안의 제안배경과 주요 내용

김영주 위원장은 제안의 배경을 다음과 같이 설명하였다.

“생산기술이 급변함에 따라 산업현장에서는 새로운 화학물질을 생산공정에 경쟁적으로 도입하고 있

고, 2011년 산업안전보건연구원이 발표한 자료에 의하면 조사대상 73개 화학제품제조 사업장이 보유하고 있는 물질안전보건자료 중 45.5%에 영업비밀이 적용되었을 정도로 기업들의 영업비밀 범위는 날로 커져가고 있다. 이로 인하여 근로자의 질병 발생 시 업무연관성 여부에 대하여 규명하기 어렵고, 무엇보다도 현재 사업장에 근로를 제공하고 있는 근로자들의 건강에 대한 위협에 대하여 조사되거나 연구되기가 극히 어려운 상황이다. 이에 영업비밀 정보를 물질안전보건자료에 기재하지 아니하려는 자는 미리 고용노동부장관에게 승인을 받도록 규정하고, 해당 영업비밀 여부에 관한 심의를 위하여 안전보건자료 공개 심의위원회를 두도록 함으로써 근로자의 알 권리를 보장하고 안전·보건 상의 위협으로부터 근로자를 보호하려는 것이다(Kim et al., 2015).”

이러한 취지하에 개정안은 물질안전보건자료와 관련하여 정부와 작성자(화학물질의 양도 및 제공자)의 책무를 몇 가지 신설하고, 재해자 및 노동자의 권리를 추가하였다. 개정안의 주요 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 함께 양도하거나 제공해야 할 뿐 아니라, 그 물질안전보건자료를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 고용노동부장관은 이를 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하여야 한다(안 제41조제1항, 제41조의3 신설).

둘째, 물질안전보건자료에 성분명과 함량을 비밀로 하기 위해서는 서류를 첨부하여 고용노동부장관에게 비공개 승인 신청을 하여야 하고, 고용노동부장관은 이를 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 물질안전보건자료 기재 여부를 결정한다(안 제41조의2 신설). 안전보건자료 공개 심의위원회는 위원장 포함 30명 이하의 위원으로 구성하며, 사업주단체와 근로자단체가 추천하는 전문가 중에서 동수로 위원을 위촉하고 정부관계자들로 당연직 위원을 위촉하도록 하였다(안 제64조의5 신설).

셋째, 고용노동부장관은 제출받은 물질안전보건자료 및 영업비밀식별정보 등에 관한 서류 등 안전보건자료를 30년간 보존하여야 한다(안 제64조의2 신설). 누구든지 자신이 작업 중이거나 작업하였던 사업장에 대한 안전보건자료의 제공을 고용노동부장관

에게 청구할 수 있다(안 제64조의3 신설). 안전보건 자료의 제공요구를 받은 고용노동부장관은 해당 안전보건자료의 내용이 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 등의 요건에 해당하는 경우에는 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 공개하지 아니할 수 있다(안 제64조의4 신설).

3) 개정안 관련 쟁점

개정안은 공개적인 토론회를 거치지 않았고 개정안에 대한 법안심사소위가 없었으므로 정부와 여당 의원들의 입장은 공식 확인이 곤란하다. 대신, 환경노동위원회 전문위원 검토보고서를 통해 일부 쟁점을 확인할 수 있었다. 환경노동위원회 김양곤 전문위원은 우선 김영주 위원장의 개정안과 관련하여 다음과 같은 내용을 인정하였다(ECL, 2015).

먼저, 전문위원 보고서는 물질안전보건자료를 국민들에게 공개하는 것을 반대하지 않았다. 오히려 ‘물질안전보건자료가 일반에 공개되는 경우 근로자를 위협하는 안전·보건 상의 위험으로부터 근로자를 보호하기 위한 예방조치 등을 강구하는 데에 기여할 수 있으며, 국민의 알권리를 제고할 수 있을 것’으로 보았다. 한편, 현재 물질안전보건자료의 영업비밀이 남용되고 있는 현실에 대해 우려를 표할 뿐 아니라, ‘물질안전보건자료에 영업비밀이 과도하게 적용되는 경우 물질안전보건자료를 작성·비치하도록 한 법 제41조의 취지가 훼손될 우려가 있으므로, 이를 개선하려는 개정안의 취지는 바람직한 것’이라고 밝혔다. 그리고 ‘근로자와 유족급여를 신청한 유족이 사업장의 안전보건 자료를 제공받아 근로자 본인의 안전·보건상의 위험에 대응할 수 있도록 하고, 사업장에서 유해한 물질에 노출되어 발병한 것으로 예상되는 질병을 앓게 되는 경우 해당 자료를 질병의 치료 등에 활용하며, 「산업재해보상보험법」에 따른 보상을 받거나 사업주에게 책임을 묻기 위해 활용할 수 있도록 하려는 취지’가 있으므로 안전보건자료를 제공하는 것의 필요성을 부정하지는 않았다. 한편, 영업비밀식별정보를 정부가 30년간 보존하도록 한 것에 대해서는 이의제기가 없었으므로 인정할 것으로도 해석할 수 있다.

대신 전문위원은 다음과 같은 질문을 검토보고서를 통해 제기하였다(ECL, 2015).

첫째, 물질안전보건자료의 작성과 양도 및 제공의 주체는 사업주인데, 물질안전보건자료 공개를 정부가 할 수 있는가?

둘째, 국내에 유통되는 물질안전보건자료의 수가 수 십 만개에 이르는 것으로 추정되는 바, 이에 대해 영업비밀 여부를 심의하는 것이 행정적, 기술적으로 실현가능한가?

셋째, 물질안전보건자료, 작업환경측정결과, 건강진단결과, 역학조사결과, 유해·위험방지계획서, 안전보건진단결과, 공정안전보고서 등 공개의 대상이 되는 안전보건자료가 너무 광범위하므로 개별적으로 공개 필요성과 방법을 검토할 필요가 있지 않은가?

넷째, 업무상 질병을 입증하기 위한 목적으로 안전보건자료의 제공을 요청하는 내용에 대해서는 「산업재해보상보험법」에 규정하는 방안을 고려할 필요가 있지 않은가?

2. 환경부 고시의 주요 내용과 쟁점

1) 환경부 고시의 배경과 주요 내용

환경부 고시의 공식명칭은 「화학물질 조사결과 및 정보공개제도 운영에 관한 규정」이고, 환경부 공고 제2015-700호로 2015년 11월 16일 환경부 홈페이지를 통해 행정예고 되었다. 환경부는 ‘화학물질 취급정보의 공개를 통해 화학사고를 예방하고 국민의 알권리를 충족하기 위해 「화학물질관리법」 제12조 제1항에서 화학물질 통계조사·배출량조사 결과를 사업장별로 공개’하도록 하였기 때문에 규정을 만들게 되었다고 배경을 밝히고 있다. 특히, ‘화학물질관리법」에 따라 조사결과 및 정보의 공개와 관련한 기준, 공개절차 등에 필요한 사항을 같은 법 시행규칙 제6조에 정하였으나, 공개대상정보의 범위와 공개절차 등을 구체화할 필요가 있어 관련 규정을 제정’하고자 한다고 구체적인 취지를 밝혔다. 결국, 규정에는 기업이 영업비밀 등을 사유로 비공개를 요청하는 절차 등을 명시하고, 기업이 신청한 것에 대해서는 정보공개심의위원회에서 공개여부를 결정하는 절차가 제시되었으며, 화학물질 취급정보 공개방법을 인터넷 등을 통한 기본공개와 공개청구자에게 제공하는 개별공개로 구분하였고, 기본공개와 개별공개의 공개정보 범위를 구체적으로 명시하였다(MoE, 2015e). 요약하자면, 이번 고시를 통하여 각 사업장의 화학물

질 취급정보는 모든 화학물질에 대해 각 화학물질별 취급량의 범위가 인터넷을 통해 기본적으로 공개되도록 되었다.

2) 환경부 고시의 마련 및 행정예고 추진 과정

이 고시는 2015년 「화학물질관리법」 시행으로 화학물질통계조사가 시작되면서 필연적으로 마련될 수밖에 없는 상황이었다. 계획대로라면 2015년 9월 30일까지 화학물질통계조사표가 사업장에서 제출되고, 12월 31일까지 영업비밀 항목에 대한 비공개 요청서가 제출될 것이다. 이결과는 2016년 6월까지 심의를 모두 마쳐 7월 1일 인터넷을 통해 공개될 예정이다. 환경부에서는 2014년 10월에 한국환경법학회에 연구용역을 주어 화학물질정보공개범위에 대한 가이드라인을 준비하였다. 연구진은 2014년 11월에 미국 텍사스주를 방문하여 「화학물질관리법」의 모태가 된 미국 「Emergency Planning & Community Right-to-know Act(EPCRA)」의 운영실태를 직접 확인하였다. 연구결과는 2015년 2월 6일 은수미 의원실과 환경부 후원으로 한국환경법학회가 ‘화학물질 정보공개 범위 기준 마련을 위한 공청회’를 개최하면서 공개되었다. 한국환경법학회는 이 자리에서 ‘화학물질로부터 모든 국민의 생명과 재산 또는 환경을 보호’하기 위한 큰 취지를 달성하기 위하여 구체적으로 ‘화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방’하고, ‘화학물질의 적절한 관리’를 유도하며, ‘화학물질로 인하여 발생하는 사고에 신속히 대응’하고, ‘사회적 신인도 제고를 위한 기업체의 자발적 화학물질사용량 감축 유도’와 ‘지역주민들과 기업 간의 자발적 협약 체결을 통한 화학사고 예방대책 강화’를 위한 제도로서 「화학물질관리법」의 정보공개제도의 의의가 있다고 밝혔다. 그리고 정보공개제도 운영의 기본기조로서 ‘화학물질통계조사와 배출량조사 완료 후 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개’하는 것이 원칙임도 확인하였다. 그리고 이 원칙을 이행하는데 있어 국가안전보장에 위협이 되거나 조사결과의 신뢰성이 낮거나 기업의 영업비밀이 관련되어 공개하지 않을 필요가 인정되는 경우는 예외로 한다는 것도 밝혔다(KELA, 2015). 요약하자면, 정부가 조사한 화학물질 정보 중에서 기업의 비밀인 정보 등 비공개가 필요한 정보 외에는 모두 공개가 되어야 한다는

뜻이다. 그러므로 기업의 비밀이 될 수 있는 정보가 무엇이나 하는 것이 중요 쟁점이 되어야 했다. 하지만 쟁점은 다른 부분에서 형성되었다.

「화학물질관리법」은 시행령 제21조에서 이미 영업비밀에 해당하지 않는 자료를 열거하였다. 이에 따르면, 화학물질의 상용명칭이나 상품명, 사용용도, 취급 시 주의사항, 폐기방법, 사고발생시의 대응방법, 물리적 성질 또는 화학적 성질, 유해성, 환경배출량에 관한 자료는 영업비밀이 되지 않는다(MoE, 2013). 한국환경법학회에서는 이에 따라 기업이 영업비밀로 할 수 있는 것은 화학물질의 구성성분과 생산공정이나 설비 등에 대한 정보라고 밝혔다. 그리고 기업의 영업비밀은 대법원 판례(대판 2002다60610결정)에 입각하여 비공시성, 경제성, 비밀관리성, 유용성을 충족시킬 때 인정된다고 하였다. 기업이 이 네 가지 사항을 충족시킨다는 것을 입증할 서류를 환경부에게 제출할 때, 환경부가 검토하여 승인해주면 기업의 비밀로 비공개될 수 있다는 뜻이다. 이에 대해서는 공청회에서 이견이 전혀 제출되지 않았다. 결과적으로 비밀의 자격을 검토하는 세부 기준 등은 향후 구성될 ‘정보공개심의위원회’에 맡겨지게 되었다.

공청회에서 한국환경법학회는 세 가지 쟁점을 제기하였다. 첫째, 화학물질의 취급량 정보의 공개여부, 둘째, 공급망 정보의 공개여부, 그리고 마지막으로 유해성에 따른 차등적 정보 공개 여부였다. 우선 공급망 정보부터 보면, 기업이 어떤 업체로부터 제품을 구매하였는지에 대한 정보는 비밀 정보로 인정되었다. 공급망 정보를 알면 해당 업체로부터 정보를 얻을 수 있다는 이유였다. 이 쟁점에 대해서는 공청회에서 전혀 이견이 제기되지 않았다. 한편, 산업계에서는 취급량을 기업비밀이라고 주장했다. 하지만, 미국의 EPCRA는 취급량을 공개하고 있다. 다만, 정확한 취급량이 아니라 취급량 범위로 정보를 제공한다. 한국환경법학회는 미국의 선례에 따라 취급량은 비밀이 될 수 없으며 대신 범위로 공개하는 방식을 택해야 한다고 제안하였다. 이에 대해서도 큰 이견은 제기되지 않았다. 마지막으로, 한국환경법학회는 ‘모든 화학물질’의 정보가 공개되는 것이 아니라 ‘유해한 화학물질’의 정보만 공개하자고 제안하였다. 연구진이 산업계의 요구를 어느 정도 수용한 결과였다.

결국, 화학물질의 유해성에 따라 정보 공개를 해도

되고 안해도 되는지 여부가 가장 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 상위법에서 공개를 원칙으로 하는데 공개 범위를 하위 규칙이나 고시에서 제한할 수 있는가 하는 문제가 제기되었고, ‘유해한 화학물질’의 범위를 놓고도 논쟁이 벌어졌다. 한편, 공청회에 초대된 토론자들은 쟁점을 추가하였다. 환경법률센터 정남순 변호사는 ‘기업이 영업비밀을 신청한 경우 해당 기업의 영업비밀 신청 사유는 공개’해야 한다고 주장했다. 영업비밀을 어떤 기업이 얼마나 신청했고 어떤 이유로 신청했는지에 대한 정보는 국민의 알권리에 해당하는 정보라는 것이 정남순 변호사의 주장이었다. 강원대학교 법학전문대학원 박태현 교수는 ‘정보공개심의위원회가 기본적으로 공익들에서 판단을 해야 하므로 공익을 대변할 수 있는 위원 과반수가 상으로 구성’해야 한다고 주장했다. 노동환경건강연구소 김신범 실장은 ‘영업비밀을 신청할 때 사용할 신청양식이 개발되어야 기업이 영업비밀 신청을 남발하지 않도록 유도할 수 있다’고 하였다. EPCRA에서는 영업비밀 신청 서류 자체가 엄격한 기준을 가지고 있다는 것을 근거로 들었다. 이 쟁점들은 토론자들이 사전에 토론문을 제출하여 공청회 자료집에 수록되어 있다(KELA, 2015).

환경부는 이 공청회를 마지막으로 하여 정보공개 범위에 대한 가이드라인을 제정하고, 그것에 기초하여 고시를 마련할 생각이었다. 하지만, 환경부는 2015년 5월 15일 ‘화학물질 정보공개 범위 및 심의 절차 등에 관한 간담회’를 다시 개최하였다(MoE, 2015a). 이해당사자와 전문가 의견을 더 수렴하겠다는 이유였다. 간담회를 통해 환경부가 제안한 것은 세 가지였다. 첫째, 화학물질정보는 기본공개와 개별 공개로 구분하자는 것, 둘째, 취급량 정보는 범위로 공개하되, 유해한 화학물질에 국한하여 공개하는 것, 그리고 마지막으로 정보공개심의위원회의 위원구성 방안이었다. 이 중에서 논쟁이 벌어진 쟁점은 유해성에 따라 정보 공개여부를 결정해도 되는가 하는 것과 위원회 구성 두 가지였다. 기본공개는 화학물질통계조사 결과와 배출량 조사 결과 중 기본항목에 대해 인터넷으로 공개하고 추가적인 정보에 대해 정보 공개신청을 받아 개별공개하자는 것으로 별다른 이의제기는 없었다. 취급량을 범위로 제공하는 것도 이견은 없었다. 하지만, 화학물질 명칭과 취급량 정보

를 ‘유해한 화학물질’에 대해서만 공개하자는 것에 대해서는 서로 의견이 달랐다. 원래 ‘유해한 화학물질’은 법적 용어가 아니기 때문에 환경부는 「화학물질관리법」에 따른 유해화학물질, 제한물질, 금지물질, 사고대비물질과 허가물질은 물론 「산업안전보건법」에 따른 관리대상 유해물질, 제조 등의 금지물질, 제조 등의 허가물질 및 노출기준 설정대상 유해인자 중 화학적 인자를 포함하는 개념이라고 설명하였다. 그런데, 산업통상자원부가 ‘유해한 화학물질’의 범위를 더 좁히자고 제안하였다. ‘유해한 화학물질’이 법적 개념이 아니므로, 「산업안전보건법」에서 정한 물질들을 제외하고 환경부 물질 목록만 사용하자는 주장이었다. 환경부는 산업계의 의견을 어느 정도 수용하여 환경부와 고용노동부가 규정한 유해한 물질을 중심으로 정보공개를 추진하고자 하였는데, 다시 원점에서 검토할 수밖에 없는 상황에 놓였다. 산업통상자원부의 요구는 사실상 수용하기 곤란한 것이었다. 산업통상자원부가 요구한 것을 따르면 지나치게 협소한 정보공개가 될 것이므로, 정보 공개를 원칙으로 한다는 법의 제정취지를 위반하였다는 비판을 거세게 받게 될 것이었다. 결국, 간담회에서는 유해한 물질만 정보를 공개한다는 환경부의 제안은 폐기되었고, 모든 화학물질 정보를 공개하기로 정리되었다. 한편, 정보공개심의위원회는 정부위원 4명(환경부, 산업통상자원부, 고용노동부, 국민안전처)과 민간위원 5명(화학·환경·보건 관련 분야 전문가 2인, 정보공개분야 전문가 1인, 시민단체 1인, 법률가 1인)으로 구성하는 방안이 제안되었다. 산업통상자원부에서는 산업계를 대표하는 위원이 없다는 문제를 제기하였고, 기업의 영업비밀을 산업계 대표가 직접 참여하여 심의할 수는 없는 일이므로 화학·환경·보건 관련 분야 전문가 2인 중 1인을 산업통상자원부에서 추천하는 것으로 결론이 내려졌다.

환경부는 간담회 결과를 반영하여 2015년 6월 3일 화학물질관리위원회를 개최하였다(MoE, 2015b). 화학물질관리위원회는 「화학물질관리법」의 주요 정책을 심의의결하기 위해 법에서 정한 기구이다. 이 회의 안건은 총 세 개였는데, 이 중에서 정보공개심의위원회 운영규정 제정 안건과 정보공개심의위원회 구성 안건 두 개가 정보공개와 관련된 것이었다. 이 회의는 참석자들의 입장 차이가 크게 드러나 결렬되

었다. 가장 큰 이유는 산업계가 정보공개심의위원회 위원에서 시민사회단체를 빼거나 산업계 위원을 넣어야 한다고 주장했기 때문이다. 결국, 회의는 결렬되었고 정보공개심의위원회 위원구성과 운영규정은 2015년 7월 29일부터 8월 5일까지 서면심의를 통해 위원들의 의견을 수렴하여 통과되었다(MoE, 2015c).

「화학물질 조사결과 및 정보공개제도 운영에 관한 규정」이 등장한 것은 제4차 화학물질관리위원회 회의였다(MoE, 2015d). 이 안건은 심의가 아닌 보고안건이었지만, 화학물질관리위원회의 법률전문가의 문제제기가 있었다. 화학물질 정보를 기본공개와 부분공개로 구분한 것이 법률에서 모두 공개하도록 한 취지를 훼손하는 것은 아닌지 재검토하라는 것이었다. 환경부에서는 재검토 후 규정을 행정예고 하겠다고 답변하였다. 그리고 2015년 11월 16일 규정안이 행정예고 되기에 이르렀다.

3) 환경부의 화학물질 조사 결과 및 정보공개제도와 관련한 쟁점

2015년 2월 한국환경법학회의 공청회로부터 쟁점이 본격적으로 형성되기 시작했고, 쟁점은 계속 변화하였다. 우선, 한국환경법학회의 발제와 토론을 종합하면 크게 다섯 가지의 쟁점이 형성되었다고 할 수 있다.

첫째, 화학물질 정보는 유해한 화학물질에 국한하여 공개하여도 되는가?

둘째, 화학물질 취급량은 구간으로 공개되어도 되는가?

셋째, 어떤 기업이 어떠한 사유로 비밀을 신청하였는지 공개되어야 하는가?

넷째, 정보공개심의위원회의 공익성을 담보하기 위한 위원구성을 어떻게 할 것인가?

다섯째, 영업비밀을 인정하기 위한 자격요건을 얼마나 엄격하게 만들 것인가? 그리고 그 엄격성을 신청양식에 어떻게 반영할 것인가?

이 중에서 유해한 화학물질에 국한하여 정보를 공개하는 것은 2015년 5월 15일 환경부 간담회를 계기로 모든 화학물질 정보가 공개되는 것으로 결정되었기 때문에 일단 쟁점에서 사라지게 된다. 취급량 정보를 구간으로 공개하는 것에 대해서도 큰 이견이 제출되지 않았다. 한편, 정보공개심의위원회 구성은 가

장 뜨거운 쟁점으로 떠올랐으며, 기업의 영업비밀 신청에 대한 정보공개와 영업비밀 자격요건을 엄격하게 하는 것은 정보공개 제도가 운영되는 과정에서 새로운 쟁점으로 떠오를 가능성이 남아있다. 한편, 논의과정에서 새롭게 등장한 쟁점은 정보공개가 원칙임에도 불구하고 기본공개와 부분공개로 구분하는 것이 가능한가에 대한 것이 있었다. 그러나 기본공개에서 대부분의 정보가 공개되기 때문에 큰 문제가 없다는 것이 환경부의 입장이고, 논쟁의 문제가 아닌 해석의 문제로 정리되면서 쟁점으로서의 영향력은 크지 않을 것으로 예상된다. 하지만 만일 기본공개 정보가 유해성 물질 등에 국한될 경우는 언제나 쟁점으로 떠오를 가능성은 남아있다. 한편, 비밀 신청을 한 기업 정보와 비밀 주장의 이유를 공개하는 문제는 2016년 말 정보공개 시점에 쟁점으로 떠오를 가능성이 존재한다.

3. 국내에서 형성된 쟁점과 해외에서 형성된 쟁점의 비교 검토

1) 가치/문제 진단과 관련한 쟁점의 분석

영업비밀에 있어서 가치와 관련된 쟁점은 ‘기업의 비밀은 적극 보장되어야 한다’와 ‘기업의 비밀은 엄격히 제한되어야 한다’는 것이다. 가장 분명하게 가치가 대립했던 사례는 미국 Hazard Communication Standard(HCS) 도입 과정이었다. 카터행정부의 입법안은 기업의 비밀을 엄격히 제한한다는 입장이었지만, 레이건행정부에서 최종 도입한 법률은 기업의 비밀은 최대한 보장한다는 입장이었다. 당시 미국에서는 사회적 대화와 타협이 아닌 정권의 지향에 따라 두 가치 중 하나를 일방적으로 선택하였다. 결과적으로 심각한 반발을 낳았으며, 같은 대통령 집권 중에 알권리를 전면적으로 보장하는 정 반대의 성격을 가진 EPCRA라는 법률이 제정되는 배경이 되기도 하였다(Kim et al., 2015a). 한편, 캐나다의 경우 노사정대 타협을 통해 1980년대 중순에 Workplace Hazardous Materials Information System(WHMIS)를 도입하게 되었기 때문에 두 가치는 서로 타협한다. 노동조합은 비밀이란 있을 수 없다고 주장했고 기업은 비밀의 자유를 요구했지만, 결국 노동조합은 비밀을 인정했고 기업은 공개가 원칙임을 인정하였다(Bennett, 2008). 유럽은 가치와 성향이 서로 다른 여러 국가가 연합하여

제도를 모색하는 형태였다. 그래서 앞선 제도를 가진 국가가 다른 국가를 설득하는 과정을 겪게 된다. 또한, 화학물질에 관한 정보공개가 교역을 위하여 투명하게 이루어지는 형태로 1960년대부터 자리 잡았다 (Kim et al., 2015b). 그래서 영업비밀과 관련한 가치적 논쟁이 극단적인 대립으로 가지 않을 수 있었던 듯하다. 종합적으로 보면, 미국, 캐나다, 유럽에서 전개된 영업비밀에 대한 가치적 논쟁은 ‘공개가 원칙이며 기업에게 정말로 중요한 비밀정보만 비공개로 보호한다’는 형태로 정리되면서 쟁점영역에서 벗어났다고 할 수 있다.

「화학물질관리법」 도입 이전의 「유해화학물질관리법」은 화학물질유통량조사 결과에 대해 기업이 비공개요청을 하면 무제한으로 수용하였다. 기업의 비밀은 국민의 알권리보다 절대적으로 우선하였다고 할 수 있다. 「산업안전보건법」에 따른 물질안전보건자료 제도의 영업비밀은 미국 HCS와 크게 다르지 않았다. 관리대상물질이나 유해화학물질(유독물질) 등 법상 관리되는 물질은 영업비밀이 될 수 없게 하였지만, 영업비밀에 대해 검증시스템이 작동되지 않고 있었기 때문에 영업비밀이 무제한 허용되는 것과 같은 효과를 낳았다. 그런데, 「화학물질관리법」이 미국 EPCRA를 모델로 제정되면서, 기업의 화학물질 정보는 공개를 원칙으로 한다는 가치가 전면적으로 등장하게 된다. 「화학물질관리법」 제12조(화학물질 조사 결과 및 정보의 공개) 제1항에는 ‘환경부장관은 화학물질 통계조사와 화학물질 배출량조사를 완료한 때에는 사업장별로 그 결과를 지체 없이 공개하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다’고 하였으며, ‘기업의 영업비밀과 관련되어 일부 조사 결과를 공개하지 아니할 필요가 있다고 인정되는 경우’를 그 어느 하나로 명시하였다. 여기에서 주목할 것은 ‘공개하지 아니할 필요가 있다고 인정되는 경우’라는 표현이다. 만약 기업의 영업비밀을 우선적으로 보장할 생각이었다면 ‘기업의 영업비밀과 관련 있다고 인정되는 경우’라고 하였겠지만, 기업이 비밀이라고 주장하는 정보라도 비공개가 필요하다고 인정될 때만 비공개하겠다는 ‘공개 우선의 원칙’이 천명된 것이다. 법 시행 후에 산업계로부터 영업비밀을 적극 보장하라는 요구가 거세게 일었지만, 제12조 때문에 환경부는 ‘정보는

공개를 원칙으로 한다’는 일관된 논리를 펼 수 있었다. 유해한 화학물질만 정보를 공개한다는 것도 원칙에 위배되었기 때문에 폐기되었으며, 기본공개와 부분공개를 구분하는 것이 법의 취지를 훼손하는 것은 아닌가 하는 문제제기가 가능한 것 역시 이 때문이었다. 하지만, 「화학물질관리법」 제12조에 담긴 정보공개의 원칙을 산업계가 완전히 수용한 것은 아니다. 정보공개심의위원회의 구성과 운영절차 및 비밀의 심의절차와 관련한 치열한 논쟁이 예상된다.

김영주 위원장은 개정안을 제출하면서 영업비밀의 남용을 제한하자는 것을 제정취지로 설명하였다. 이에 대해 산업계와 고용노동부의 입장은 확인되지 않았지만, 전문위원이 이 취지를 인정하였으므로 적어도 영업비밀이 남용되는 것은 문제이며 개선 필요성은 동의하는 분위기가 있다고 할 수 있다. 전문위원은 영업비밀의 남용에 대해 안전보건공단의 보고서를 인용하고 있다. 그동안 안전보건공단에서 영업비밀과 물질안전보건자료의 신뢰성에 문제가 있다는 일련의 연구결과들을 일관되게 내놓았는데(Choi et al., 2003; Lee et al., 2005; Lee et al., 2007; Kim et al., 2007; Lee et al., 2009), 이러한 노력이 영업비밀 남용 문제를 사회가 인정하는 배경으로 작용하고 있다고 할 수 있었다. 물론, 환경노동위원회 전문위원은 영업비밀을 심사하는데 있어서 기업으로부터 너무 많은 비밀신청이 접수되면 이를 행정적으로 감당할 수 있겠는지 질문을 남김으로써 정보공개가 원칙이더라도 현실에서 그 원칙이 실현될 수 있겠는지에 대해서는 의혹을 제기하였다.

종합하자면, 한국사회는 지금까지 영업비밀이 알권리보다 압도적으로 우세하던 상황이었으나, 「화학물질관리법」의 시행과 김영주 위원장의 개정안 제출로 인해 가치의 대립이 본격화하고 역전하는 현상이 발생하였다고 할 수 있다. 이후 캐나다처럼 양보와 타협으로 정리될 것인지, 미국처럼 어느 한 가치가 압도적인 힘으로 이길 것인지는 아직 예견할 수 없는 상황이다. 그러나 「화학물질관리법」에서 정보공개를 원칙으로 밝혔기 때문에 문제 진단과 관련한 소모적 쟁점보다는 정보공개의 대상과 공개의 수준 및 방법을 둘러싼 구체적인 쟁점들이 형성될 것으로 기대된다. 그리고 「화학물질관리법」의 이러한 전환은 「산업안전보건법」의 물질안전보건자료 영업비밀

관련 규정에 영향을 줄 수밖에 없을 것이며, 이 때 영업비밀의 규모와 인정범위에 대한 쟁점이 부각될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 결국 한국사회가 영업비밀에 대해 얼마나 엄격한 태도를 갖게 되느냐에 따라, 제도의 최종적 모습이 결정될 것으로 보인다.

2) 제도도입과 관련한 쟁점의 분석

미국에서 EPCRA를 제정할 때, 산업계는 마지못해 제도 도입을 지켜볼 수밖에 없는 상황이었다. 산업계는 레이건행정부에게 요구하여 1983년 시민사회와 노동조합의 저항에도 불구하고 HCS를 제정했고 기업비밀이 전면적으로 보장될 수 있게 하였다. 하지만, 1984년 보팔사고 이후 전면적 알권리 보장이 사회적 분위기로 형성되면서 상황이 역전된 것이다. 그렇기 때문에, 새로운 규제가 도입되는 대신 규제에 대한 우려를 적극 제기하여 규제를 완화하는 것에 집중하였다. 1986년 EPCRA 제정 당시 산업계가 제기한 가장 큰 우려는 영업비밀 허가와 관련한 것이었다. 기업들이 아주 많은 영업비밀을 허가해 달라고 신청할 것이므로 환경부 업무가 마비될 것이라는 주장이 펼쳐졌다. 또한, 정부가 영업비밀을 허가하게 되면서 기업의 비밀정보가 정부에게 전달되는 것도 문제라고 지적했다. 국회에서 정부에게 자료를 요청하여 공개한다면 기업의 비밀이 보장될 수 없을 것이라는 논리였다. 산업계의 이러한 문제제기는 지나친 것이었지만, 결과적으로 EPCRA에는 도움이 된 셈이었다. 미국 정부는 기업비밀의 자격을 구체적으로 확립하였고, 법이 요구하는 서식에 맞게 비밀성을 주장하지 못하면 비밀로 인정하지 않겠다는 태도를 취하였다. 1987년 10월 17일 기업비밀신청에 관한 기준을 입법예고한 이후 40건의 서면의견을 받았고 워싱턴과 시카고 등 6개 지역에서 공청회를 개최하여 1988년 7월 29일 기준을 확정한다(USEPA, 1987; USEPA 1988). 이 기준이 관보로 고시될 때 기준에 대한 설명이 있었는데, 그 중에는 ‘EPA가 요구하는 비밀신청서식이 아닌 다른 서식을 사용할 경우 자료의 완결성이 없다고 판단될 것이며 비밀은 인정되지 않을 것’이고, ‘EPA가 요구하는 서식을 충실히 채우지 못할 경우 우연한 실수가 아니라 일부러 누락한 것으로 판단될 경우 비밀은 인정될 가능성이 낮다’는 내용이 포함되어 있다. 또한, 이러한 불충실한 비

밀 신청에 대해서는 1만 달러의 벌금이 부과된다고도 밝혔다. 뿐만 아니라 영업비밀 자격이 없는데도 무리하게 신청하는 것에 대해서도 벌금을 부과할 수 있게 하였다. 미국 환경부는 기업의 비밀을 인정하는데 있어 기업이 주장해야 할 설명항목을 정하였고 그것을 충실히 입증하지 않으면 비밀이 인정되지 않을 뿐만 아니라 기업에게 불이익이 갈 수 있는 시스템을 구축한 것이다. 그 결과, Wolf(1996)는 아주 적은 규모의 신청만 발생했다고 평가했다.

“그러나, 아무런 문제도 생기지 않았다. EPCRA 법에 의한 기업비밀 요청은 매우 드물게 발생하였다. Toxic Release Inventory(TRI) 보고가 시작된 첫째 19,000개 이상의 사업장에서 TRI 보고를 제출하였다. 이 중에서 겨우 28개의 기업비밀 신청이 이루어졌을 뿐이다. EPCRA 311조항에 근거하여 물질안전보건자료가 제출되어야 하는데, 5만 중 이상의 화학물질에 대해 3백만 개의 물질안전보건자료가 제출된 것으로 추정된다. 이 중에서 기업비밀 신청을 받은 것은 겨우 2000개에 불과했다.”

기업의 정보를 공개하게 할 경우 비밀신청이 행정력을 압도할 것이라는 우려는 1986년 캘리포니아에서 주민발의법 제65호가 통과될 때에도 있었다(Robert, 1989). 하지만 역시 아무 일도 일어나지 않았다. 캐나다에서도 같은 결과는 확인되었다. McLellan(1989)에 따르면 캐나다의 경우 산업용 화학물질의 95%를 수입에 의존하기 때문에 영업비밀 사전심사제도 정착이 쉽지 않을 것으로 예상되었는데, Bennett(2008)에 따르면 영업비밀 신청이 1998년부터 2004년까지 한 해에 불과 69-245건 정도에 머물고 있어 영업비밀심사위원회의 업무에 전혀 어려움이 없었다고 한다. 캐나다 정부에 따르면 15만 건의 물질안전보건자료가 관리되고 있다고 하니(GOC, 2015), 이 중에서 300 건도 안 되는 것이 영업비밀을 신청한다면 영업비밀 신청은 거의 없는 것이나 마찬가지인 셈이다. 캐나다 역시 미국과 같이 기업의 비밀을 인정받기 위해 사업주가 제출해야 하는 최소한의 자료가 법에 명시되어 있었다. 이와 같이 비밀의 기준을 엄격히 확립하고 비밀 요청의 충실성을 평가하는 시스템을 구축하면, 기업의 비밀신청은 그렇게 많지 않을 수 있다고 보는 것이 옳다. 즉, 비밀의 규모와 행정부담에 관한 우려는 정보공개와 관련한 법률에서 흔하게 발생하였으며, 제도적 장치

의 마련으로 우려를 해소할 수 있다는 것이 확인되어 왔다.

따라서, 김영주 위원장의 개정안에 대해 전문위원이 제기한 ‘수십만 개의 물질안전보건자료에 대한 영업비밀 심사는 행정적으로 불가능할 수도 있다는 우려’에 대한 논쟁은 해외 사례를 통해 건강한 쟁점으로 전환될 필요가 있다. 예를 들어, ‘어떻게 하면 꼭 필요한 영업비밀이 주장될 수 있도록 하고, 합리적인 평가에 의해 인정되도록 할 것인가?’ 이를 위해 영업비밀의 엄격성은 어떻게 확립할 것인가?’ 같은 논의가 한국사회에 필요한 상황이다.

한편, 캐나다에서 노사정합의로 영업비밀을 사전에 심사하기로 하였을 때, 공정한 심사를 보장하기 위한 독립기구를 만드는 것이 쟁점으로 등장하였다. 그리고 영업비밀로 인하여 물질안전보건자료에 있는 노동자의 건강보호를 위해 필요한 정보가 훼손되는 것은 아닌지 심사하면서 물질안전보건자료의 신뢰성 평가가 함께 이루어져야 한다고 하였다. 이 때문에 캐나다에서는 WHMIS 외에 Hazardous Materials Information Review Act(HMIRA)가 제정된다. HMIRA는 Hazardous Materials Information Review Committee(HMIRC)의 구성과 비밀 심사 기준과 절차 등을 다룬 법률이다. HMIRC는 홈페이지를 통해 심사결과를 보고하면서 신뢰성을 구축하였다. 그리고 2012년 캐나다는 제3의 위원회가 심사하던 것을 폐지하고 정부가 심사하는 것으로 전환하였다(GOC, 2015). 심사의 건수가 많지 않고 공정성에 대한 시비가 없을 것으로 예상되었기 때문이다. 이와 같이 심사위원회의 공정성을 확보하는 것은 제도 도입시에 반드시 고려해야 할 중요한 쟁점이 될 수 있다.

한국사회에서 심사기구의 공정성은 「화학물질관리법」에서 이미 뜨거운 쟁점으로 떠올랐다. 정보공개심의위원회의 위원구성은 결국 산업계가 직접 참여하지는 않으며, 산업통상자원부가 추천하는 전문가를 수용하는 것으로 결론이 내려졌다. 이제, 심사의 공정성은 정보공개심의위원회의 운영결과에 따라 평가될 것이다. 캐나다의 사례를 볼 때, 심사 결과를 공개하는 것은 위원회 운영의 공정성을 보여주는 중요한 지표가 된다. 미국의 경우 심사의 절차에서 서류적 완결성을 강조하는 태도가 공정성을 높이는 도구로 작용하였다. 이런 점에서 볼 때, 환경부 간담회에서 정남순 변호사가 제기한 ‘비밀 신청을 어떤 기

업이 얼마나 하고 있는지 공개’하는 것은 심사기구의 공정성을 위한 장치로서 검토될 가치가 충분하다. 영업비밀에 대한 엄격한 태도가 절차적으로 확보되고 심사의 공정성이 비밀 청구와 심사결과의 공개를 통해 확보된다면, 환경부의 정보공개심의위원회는 안착될 수 있을 것이다. 한편, 김영주 위원장은 개정법안에서 노사 추천 전문가를 동수로 참여시키고 30명 이내의 위원으로 위원회를 구성하여 비밀을 심의하도록 하였다. 9명으로 구성된 환경부의 정보공개심의위원회가 어떻게 운영되느냐에 따라, 이후 물질안전보건자료의 영업비밀 심사기구의 규모와 운영방식이 영향을 받게 될 것이다.

3) 운영과 개선에 관련한 쟁점의 분석

아직 우리나라에서는 제도의 개선이 논의될 상황은 아니다. 하지만, 캐나다와 유럽의 사례를 살펴보면 효과적인 제도 마련과 운용을 위하여 우리가 어떤 고민을 하고 있어야 하는지 미리 파악할 수 있다. 물질안전보건자료나 라벨의 유해성 분류가 잘못되어 있다면, 제도의 취지 그 자체가 훼손되는 것이다. 캐나다와 유럽은 이러한 주제에 대한 고민이 컸다.

우선 캐나다에서는 WHMIS와 HMIRA 제정 당시부터 물질안전보건자료의 신뢰성에 대한 평가가 영업비밀 심사의 한 항목으로 배치하였다. 캐나다는 미국으로부터 화학물질을 수입하는 것이 많은데, 미국의 기업으로부터 제출된 물질안전보건자료들은 신뢰성이 매우 낮았기 때문이다. 그래서 모든 물질안전보건자료의 신뢰성은 검토할 수 없다고 하더라도, 영업비밀을 신청한 것에 대해서라도 신뢰성을 평가하도록 하였다. Bennett(2008) 등 노동계는 이 제도가 꼭 필요한 것이라고 여겼지만, 기껏해야 1년에 300건도 안되는 물질안전보건자료 만이 영업비밀 심사가 이루어지고 신뢰성 평가가 이루어질 뿐이다. 모든 물질안전보건자료의 신뢰성을 평가하는 것은 캐나다에서도 엄두를 내지 못하는 일이다. 유럽의 경우도 유해성 분류나 영업비밀 신청의 근거자료를 보관하도록 하고 있어서 신뢰성에 문제제기가 있을 경우 감독이 가능하게는 하였지만, 신뢰성을 별도로 검증하는 시스템은 구축하지 않았다. 오히려 유럽에서는 Regulation on Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures(CLP Regulation)을 운영하는 과정에서,

사업주들로 하여금 화학물질의 유해성 분류결과를 정부 홈페이지에 등록하도록 함으로써 스스로 타 사업주들과 비교하여 분류를 표준화하도록 유도하였다. 이를 통하여 물질안전보건자료와 라벨의 정보에 대한 신뢰성을 향상시켰다. 우리나라의 기존 연구 중에는 물질안전보건자료의 신뢰성을 향상시키기 위한 안전보건공단의 평가사업을 확대하자는 의견도 있고(Lee et al., 2007), 물질안전보건자료를 국가가 수거하여 평가하는 수거검정사업을 법에 정하자는 의견도 있었다(Lee et al., 2009). 안전보건공단이 지금까지 물질안전보건자료의 신뢰성을 평가한 것이 물질안전보건자료 제도 개선의 배경이 된 것은 사실이지만, 신뢰성을 높이기 위해 정부가 신뢰성을 평가하는 구조를 갖추는 것이 과연 답인지는 의문이다. 아직까지 유럽 CLP Regulation이 택한 Classification & Labelling Inventory (C&L Inventory)의 중요성에 대해서는 Kim et al.(2015) 등 소수만이 그 필요성을 제기한 상황이다. 향후, 우리나라에서는 물질안전보건자료의 신뢰성에 대한 평가시스템을 국가적으로 구축하는 것이 옳은가, 아니면 사업주의 유해성 분류결과를 상호검증하여 자연스럽게 표준화를 유도하는 것이 옳은가에 대한 토론이 절실하다고 할 수 있다.

한편, 최근 캐나다에서는 GHS를 도입하면서 여러 가지 기존 제도를 개선하였다. 2015년 시행된 법률인 「WHMIS 2015」에서는 더 이상 Ingredient Disclosure List(IDL)를 유지하지 않기로 결정하였다. 원래 IDL은 노사정합의 과정에서 갑작스럽게 등장한 것이다. 캐나다 정부의 보건부에서 독자적으로 유해성기준을 제정함에 따라 노동조합 측에서 반드시 정보가 공개되어야 하는 물질 목록을 추가로 둘 것을 요구하여 만들어진 것이 IDL이다(Bennett, 2008). 그래서 IDL은 유해성 등 일관성 있는 기준에 의해 제정된 목록이 아니라 타협적으로 작성된 목록이라는 성격을 갖는다. 캐나다에서는 영업비밀이 매우 적고 심사과정에서 유해성 등에 대한 확인이 모두 가능하다고 보았기 때문에 「WHMIS 2015」에서는 IDL 조항을 삭제하기에 이르렀다(GOC, 2014). 한편, 유럽의 경우는 애초에 유해성으로 영업비밀을 제한해 왔기 때문에 이러한 논쟁으로부터 벗어날 수 있었다. 유럽에서는 자극성물질과 급성독성물질 중 일부만 영업비밀이 허용된다. 그 이상의 유해성을 가진 물질은 영업비밀이 될 수 없다. 반면, 우리나라에서는

정부의 관리물질 목록에 있어야만 영업비밀이 될 수 없는 자격을 갖는다. 발암물질이나 생식독성물질 또는 천식과 같은 심각한 독성을 일으키는 물질이라고 하더라도 정부가 정한 목록에 없으면 영업비밀이 가능하다는 뜻이다. 캐나다와 유럽의 사례를 볼 때, ‘비밀이 될 수 없는 물질’의 목록을 정하기 보다는 ‘비밀이 되어서는 안되는’ 유해성 기준을 정하는 것이 더 합리적이다. 우리나라의 물질안전보건자료 영업비밀 인정 제외 대상은 「화학물질의 분류·표시 및 물질안전보건자료에 관한 기준」 제19조에 정해져 있으므로, 고용노동부가 이 기준을 개정하는 것이 바람직하다. 마찬가지로 환경부에서 정보공개심의위원회를 운영할 때에도 유해성에 따른 영업비밀 제한이 논의되어야 한다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따르면 ‘사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보’는 원칙적으로 공개대상이다. 이 법률을 해석하여 일정 수준 이상의 유해성을 가진 물질은 영업상의 비밀로 할 수 없다는 기준을 정보공개심의위원회 규정으로 제정하는 것이 바람직하다.

IV. 결론 및 제언

본 논문의 저자들은 2015년 한 해에 물질안전보건자료와 표시제도의 신뢰성 향상을 위하여 총 세편의 논문을 기획하였다. 이번 논문은 애초에는 해외사례의 검토 결과를 토대로 물질안전보건자료 제도개선을 제출하는 것으로 기획하였지만, 2015년 발생한 두 가지 큰 사건으로 인하여 논문의 기획이 변경될 수밖에 없었다. 사실, 영업비밀에 대한 한국사회의 관심은 작지 않았고, 관련된 연구가 계속 수행되어 왔다. 사전허가제도의 도입을 주장한 연구보고서도 이미 존재한다(Kim et al., 2007; Lee et al., 2007). 하지만, 2015년 「화학물질관리법」이 시행되면서 기업의 비밀에 대한 사전허가제도가 이론의 영역을 넘어 현실의 문제로 성큼 다가왔다. 김영주 위원장 개정안은 비록 최종 법개정으로 이어지지는 못하였으나, 물질안전보건자료의 영업비밀에 대한 사전허가제도가 국회에 제출되었다는 점에서 사건적 의미를 갖는다. 이 두 사건 덕분에 한국사회의 영업비밀에 대한 쟁점 지형이 드러났다. 본 논문은 ‘가치/문제 진단’ -

‘제도 도입’ - ‘운영과 개선’이라는 제도마련과 정착의 단계에 따라 쟁점을 구분하고, 국내에 형성된 쟁점과 해외의 쟁점을 비교분석 하였다. 그 결과 한국사회는 화학물질 정보에 있어 비밀이 우선하던 시대에서 알권리가 우선하는 사회로 전환되고 있다는 결론에 도달하였다. 특히, 영업비밀 사전허가제도의 도입은 그 필요성을 논쟁할 시기를 지났으며, ‘어떻게 도입할 것’이고 ‘어떻게 신뢰성과 공정성을 높일 것인가’의 문제에 대해 토론이 집중될 때라고 본다. 이러한 관점에서 본 논문은 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

첫째, 한국사회의 쟁점 분석결과 ‘알권리 우선’과 ‘비밀 보호 우선’이라는 가치가 원론적으로 충돌하는 문제 진단 단계를 넘어서 새로운 제도 도입의 단계로 이행된 것이 확인되었지만, 상당기간 동안 영업비밀이 남용되어 오면서 형성된 낮은 감수성을 극복해야 하는 상황이다. 이를 위하여 해외의 경험을 적극 검토할 필요가 있다. 미국과 캐나다에서도 영업비밀 사전허가제도를 도입할 때, 영업비밀의 규모와 관련하여 큰 우려가 제기된 바 있었다. 그러나 막상 제도를 시행하자 영업비밀이 그렇게 많지 않다는 사실이 드러났고, 우리는 말끔히 해소되었다. 이러한 해외 사례를 참고하여 영업비밀의 자격을 엄격히 규정하고 영업비밀 심사의 공정성을 확보하면, 영업비밀 사전허가제도 도입으로 인한 문제는 발생하지 않는다는 것을 국회와 정부 및 전문가들이 전반적으로 공유할 필요가 있다.

둘째, 영업비밀에 대한 엄격성은 영업비밀의 자격요건을 강화하는 것과 함께 유해성에 따른 영업비밀 제한을 병행해야 가능하다. 영업비밀의 자격요건을 강화하기 위해서는 영업비밀의 신청양식부터 명확해야 하며, 검토절차에서 서류적 완결성을 꼼꼼히 확인하는 노력이 반드시 있어야 한다. 환경부에서 곧 정보공개심의위원회가 가동되고 영업비밀에 대한 심사가 시작될 것이므로, 이 때 이러한 엄격성이 사회적으로 확립될 수 있게 노력할 필요가 있다. 한편, 유해성에 따른 영업비밀 제한은 기업의 어떠한 경제활동도 국민과 노동자의 건강과 안전에 피해를 주어서는 안된다는 취지에 입각하여, 유럽처럼 상대적으로 경미한 유해성에 국한하여 영업비밀을 인정하는 방향으로 가는 것이 타당하다.

References

- Bennett D. The right to know about chemical hazards in Canada, 1982-2006. *New Solut.* 2008;18(2):233-243
- Choi JW, Kim DS, Kim HS, Park HC, Yoon SJ. A Study on Implementation of MSDS systems & their Promotion. KOSHA. 2003
- ELC(Environment and Labor Committee). Review Report on Amendment for Occupational Safety and Health Act(No. 17227). 2015
- GOC(Government of Canada). Hazardous Product Regulations regulatory impact analysis statement. *Canada Gaz.* 2014;148(32)
- GOC(Government of Canada). Hazardous Products Regulations(SOR/2015-17). *Canada Gaz. PartII* 2015; 149(3):343-476
- KELA(Korean Environmental Law Association). Public hearing for chemical information disclosure. 2015
- 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
- Kim SB, Lee YK, Choi YE. How to improve the reliability of MSDS and labels?: A critical review on the U.S. Standard 29 CFR Part 1910 Hazard Communication. *J. Korean Occup. Environ. Hyg.* 2015a;25(1):1-12
- Kim SB, Lee YK, Choi YE. How to Improve the Reliability of MSDS and Labels?(2): A Review on the EU CLP(REGULATION(EC) No 1272/2008). *J. Korean Soc. Occup. Environ. Hyg.* 2015b;25(2):115-125
- Kim YJ, Yoo IT, Jin SJ, Yoo EH, Kim HM et al. Amendment for Occupational Safety and Health Act(No. 17227). 2015
- Lee JH, Lee KS, Park JW, Jo JH. A Research on the Actual Conditions of Trade Secrets in the MSDSs and Improvement of the Relevant System. KOSHA 2009
- Lee KS, Seung SW, Hwang SS, Yoon SJ, Yang HS et al. A study on the chemical substance information control and its improvement. KOSHA. 2005
- 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
- McLellan JW. Hazardous substances and the right to know in Canada. *Int. Labour Rev.* 1989;128(5):639-650
- MoE(Korean Ministry of Environment). Chemicals Control Act. 2013
- MoE(Korean Ministry of Environment). Materials for the conference to discuss on the range of information disclosure and review process. 2015a

MoE(Korean Ministry of Environment). Materials for the 2nd meeting of Chemical Management Committee. 2015b

MoE(Korean Ministry of Environment). Materials for the 3rd meeting of Chemical Management Committee. 2015c

MoE(Korean Ministry of Environment). Materials for the 4th meeting of Chemical Management Committee. 2015d

MoE(Korean Ministry of Environment). Notice on Regulation for Management of Chemical Survey Result and Disclosure of Information(Notice No. 2015-700). 2015e

NA(The National Assembly of Republic of Korea). Parliamentary information system. [cited 2015 Nov. 17] Available from <http://likms.assembly.go.kr/>

Roberts L. A corrosive fight over California's toxics law. *Science*. 1989;243(4889):306-309

Wolf S. Fear and loathing about the public right to know: the surprising success of the Emergency Planning and Community Right-to-Know Act. *J L Use Envtl L*. 1996;11(2):217-254