

(3) 미국 산업안전보건법(OSHAct)  
유해정보전달기준(Hazard Communication  
Standard)에 대한 비판적 고찰



# (3) 미국 산업안전보건법(OSHAct) 유해정보전달기준(Hazard Communication Standard)에 대한 비판적 고찰

김신범<sup>1)</sup>

노동환경건강연구소<sup>2)</sup> 화학물질센터 실장

이 보고서는 2015년 화학물질의 평가 등에 관한 법률(화평법)과 화학물질관리법(화관법) 시행에 발맞추어, 국내의 노동자 및 지역사회알권리 운동을 지원하기 위해 작성된 것이다. 이번 보고서는 특히, 우리나라의 물질안전보건자료가 영업비밀을 사전에 허가하는 등의 절차를 마련하지 않은 이유를 고찰하고자 기획되었다. 물질안전보건자료에 영업비밀을 두기 위해서 사전에 허가를 받아야 하는 국가로는 유럽, 캐나다, 대만 등이 있다.<sup>3)</sup> 우리나라의 물질안전보건자료는 1983년 제정된 미국의 유해정보전달기준(Hazard Communication Standard, 이하 HCS)을 본 딴 것으로 추정되는데, 미국의 이 제도는 당시에 ‘기업편향적’ 기준으로 비판이 크게 제기되었다. 이 보고서는 미국의 HCS의 문제가 무엇이었는지 비판적으로 검토함으로써, 미국을 따라하는 것 만으로 노동자들의 건강을 보호할 수 있겠는가 하는 근본적 문제를 제기하고자 한다. 이를 통하여 우리나라의 영업비밀 보장 수준을 재검토해야 하는 논리적 근거를 마련하고자 하였다. 노동환경건강연구소 정책에 따라 시민과 노동자의 건강과 환경을 보호하려는 모든 분들은 이 자료의 내용을 변경하지 않는 선에서 자유롭게 사용할 수 있다.

## 1. 왜 미국 유해정보전달기준(HCS)에 대해 이해해야 하나?

우리나라에 도입된 물질안전보건자료는 미국의 제도를 본 딴 것으로 추정된다. 예를 들어 임철홍 등(2009)의 아래와 같은 의견이 있다.

“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.”<sup>4)</sup>

1) 연락처 : 02-490-2089, sb.kim.wioeh@gmail.com

2) 노동자와 시민의 건강과 환경보호를 위한 연구를 전문적으로 수행하기 위하여 1999년 설립된 민간연구소. [www.wioeh.org](http://www.wioeh.org).

3) 유럽의 라벨과 물질안전보건자료에 대해서는 ‘노동환경건강연구소 알권리보고서 (1) 유럽연합의 라벨링, 물질안전보건자료, 그리고 기업비밀(2015)’ 참조

여기에서 HCS란 미국에서 1983년에 제정된 유해정보전달기준(Hazard Communication Standard, 이하 HCS)을 뜻한다. 작업장 실행중심이란 퍼포먼스스탠다드(performance based standard)라는 것을 지적하는 단어이다. 이러한 주장이 사실인지는 알 수 없지만, 우리나라의 물질안전보건자료는 미국의 제도와 가장 흡사한 것이 사실이다.

노동환경건강연구소에서는 이미 우리나라 물질안전보건자료 제도의 문제점을 정리한 바 있다. 기업비밀에 대해 유럽보다 허용범위가 넓고 임의적으로 비밀을 남용하는 것에 대한 제동장치가 존재하지 않는 것이 큰 문제라고 지적하였다. 그런데, 만약 미국 HCS 제도로부터 우리나라의 물질안전보건자료가 태어난 것이라면, 이것은 필연적인 결과로 이해할 수 있다. 미국 HCS 제도는 규제완화를 내건 레이건 정부가 알권리를 보장하기 위해 만든 것이 아니라 기업의 숨길권리를 보장하기 위해 만든 제도이기 때문이다. 아쉽게도 국내에는 HCS 제도가 이런 배경 속에 제정되었다는 것이 잘 알려지지 않았다. 그래서 현재의 물질안전보건자료는 물론 미국 HCS가 막연히 ‘좋은 제도’인 것처럼 여겨지고 있다. 물질안전보건자료에 대해 노동자들이 불만을 가지고 있지만, 이에 대한 문제제기가 적극적으로 제기되지 않았던 배경에는 이런 이유가 있지 않을까?

이 글은 미국 HCS 제도에 대해 제도의 제정배경과 그 과정에 대해 비판적 시각으로 고찰함으로써, HCS와 물질안전보건자료의 문제가 어디에서 비롯된 것인지 따져보는 것이 목적이다.

## 2. HCS 도입의 연대기

HCS는 어떤 과정을 거쳐서 제정된 것인지 간단히 살펴보면 다음과 같다.

표 1. HCS 제정의 과정

연도	사건	내용	대통령
1970년	산업안전보건법(Occupational Safety and Health Act) 제정	라벨 의무 근거 마련	리처드 닉슨 (공화당)
1971년	노동조합(AFL-CIO) 화학물질 성분 공개를 요구하는 입법 청원 시작	매년 반복해서 청원	리처드 닉슨 (공화당)
1972년	미국 국립 산업 안전 보건 연구원(NIOSH) 전국 직업성 유해인자연구(National Occupational Hazards Study, NOHS)	화학물질 성분파악이 어려운 문제 확인	리처드 닉슨 (공화당)
1973년	연방 5차 순회 고등법원(Fifth Circuit court of Appeals) Borel	적절한 경고 없는 것에 대한 사업주 책임 제기	리처드 닉슨 (공화당)

4) 임철홍, 김현옥, 이해진, 최진희. 국제적 조화를 위한 화학물질 분류표시 제도 개선에 관한 연구. 2009.

	대 Fiberboard 건 판결		
1974년	미국 국립 산업 안전 보건 연구원 (NIOSH) 화학물질 확인시스템(An identification system for occupationally hazardous materials) 기준 권고	법적 의무는 없고, OSHA에서 기준 제정 시 고려	리처드 닉슨 (공화당)
1974년 9월 - 1975년 7월	산업안전보건청(OSHA) 유해물질 라벨링 위한 기준자문위원회 (Standard Advisory Committee) 운영		제럴드 포드 (공화당)
1976년 9월	시민단체 <Public Citizen>에서 노동자 알 권리 입법 청원(Petition to OSHA on Chemical Identification)	화학물질의 이름(성분)을 노동자들에게 알리고, 노동부에게 근로감독을 요구할 권리 제공	제럴드 포드 (공화당)
1976년 9월	미하원 Committee on Government Operations 보고서 (House Report No. 94-1688) 발간 : “Chemical dangers in the workplace: thirty-fourth report”	발암물질 등 독성물질의 비밀은 인정될 수 없다는 입장을 포함하여, OSHA가 라벨에 대한 기준을 제정하지 않는 것을 문제로 지적.	제럴드 포드 (공화당)
1977년 1월 28일	유해화학물질 라벨링 입법추진에 대한 예고(Hazardous Materials Labelling: Advanced Notice of Proposed Rule-making)	라벨에 대한 기준 마련 알림	제럴드 포드 (공화당)*
1981년 1월 16일	유해성 확인을 위한 입법 예고 (Hazard Identification: Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings)	라벨에 물질성분 명 공개 등 시민사회 요구 대폭 수용	지미 카터 (민주당)
1981년 2월 12일	레이건 행정부 노동부장관 도노번에 의해 화학물질 라벨링 입법 예고 무효화		로널드 레이건 (공화당)
1982년 3월 19일	유해정보전달기준에 대한 입법 예고(Hazard Communication: Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings)	기업의 요구를 대폭 수용한 기준 제정안 입법 예고	로널드 레이건 (공화당)
1983년 11월 25일	유해정보전달기준 (Hazard Communication Standard) 제정		로널드 레이건 (공화당)

\* 지미 카터 대통령의 임기가 시작되었으나, 입법예고는 제럴드 포드 대통령의 산업안전보건청에서 준비한 내용임

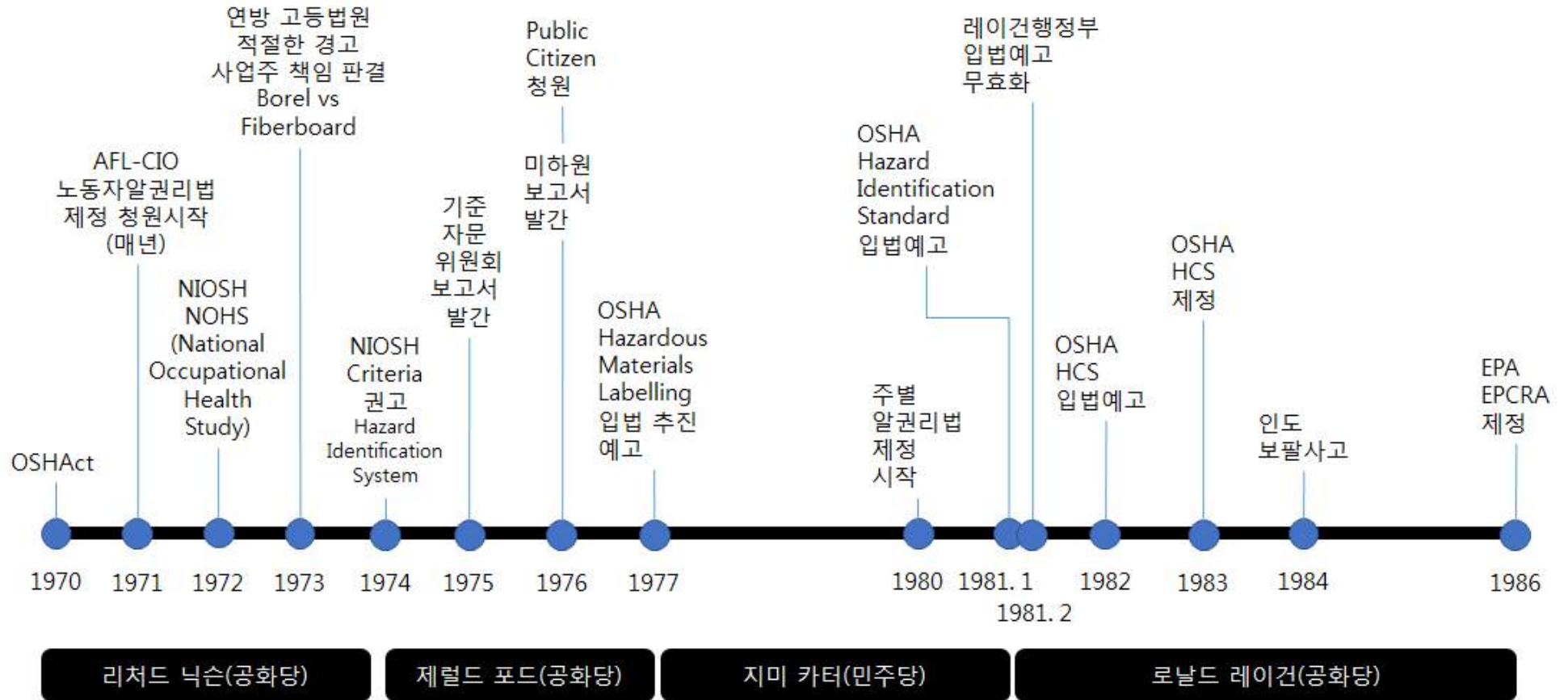


그림 1. 미국 HCS 제정의 흐름

산업안전보건청이 설립되고 나서 노동조합들은 매년 알권리를 위한 청원을 전개하였다고 한다. 미국국립산업안전보건연구원에서도 화학물질의 성분을 파악하기 위한 연구를 수행하였고, 법원에서는 적절한 라벨링을 제공하지 않는 관행에 제동을 거는 판결이 등장하기도 하였다.

“1971년부터 노동조합 AFL-CIO는 노동부에게 6개월마다 요구서한을 보내기 시작했다. OSHA에서 규제하는 모든 화학물질에 대해 성분명을 밝히도록 요구하는 것이 그 내용이였다. OSHA법이 1971년 시행됨에 따라 기준들도 효력이 발생하였다. OSHA는 법적인 노출기준을 제정한 400여 화학물질에 대해서는 노동자들이 노출될 때 해당노동자에게 정보를 제공하도록 하였다. 그러나 이것은 불가능하였다. 왜냐하면, 사업주들이 자신이 무슨 화학물질을 사용하는지 알지 못했기 때문이다. 그리고 사업주들은 작업환경 측정을 잘 하지 않으려고 하였다. 노동자들은 화학물질의 이름을 알지 못하면 작업환경측정을 요구할 수도 없는 상황이었다. NIOSH에서는 전국 직업성 유해인자연구(National Occupational Hazards Study, NOHS)를 1972년에 시작했고, 이를 통하여 어떤 화학물질들이 대량으로 사용되는지 파악하고 기타 다른 유해인자들의 정보를 확보하고자 하였다. 그런데 문제는 NIOSH조차도 화학물질이 무엇인지 그 성분을 확인하는 것에 애를 먹었다는 점이다. 화학물질들이 브랜드명(통칭명)으로만 적혀있었기 때문이다. 문제를 더 악화시킨 것은 화학물질의 제조과정에서도 성분명이 사용되지 않고 브랜드명이 사용되었다는 점이다. 한 회사에서 사용하던 브랜드명으로 다른 회사가 원료를 구입한 다음, 그것을 통해 제조한 제품에 자신들의 브랜드명을 붙이는 방식이었다. 그리고 이러한 브랜드명을 가진 화학물질은 대부분 '기업비밀'로 간주되었다. 화학물질 제조자들은 그 성분을 알리고 싶어하지 않았다. 이 시기에 알권리에 중대한 영향을 미치는 다른 사건이 있었다. 석면이 함유된 제품에 관련한 소송으로 1973년 Borel 대 Fiberboard 건에 대해 연방 5차 순회 고등법원(Fifth Circuit court of Appeals)에서 내려진 판결이었다. 이 판결은 노동자에게 유해성을 경고하는데 실패한 화학물질 제조자에게 그 책임을 묻는 것이었다. 판결은 다섯가지의 원칙적인 관점을 제시하였다. 1. 유해물질을 사용하는 사용자에게 경고하지 않는다면, 해당 제품은 그 사용에 의한 이득이 있다고 하더라도 부당하게 위험한 제품으로 간주되어야 한다. 2. 제조자는 전문적인 지식과 기술을 가지고 있어야 한다. 제조자는 최신의 정보를 따라잡아야 하며, 제품을 테스트할 의무를 가지고 있다. 3. 제조자는 최종적인 소비자에게 경고를 해야 할 의무를 질 수 있다. 라벨을 훼손하는 등 과정에서의 방해만 없다면 말이다. 4. 소비자가 방진마스크를 착용하는 것에 대해 듣고도 착용하지 않는 등 제품을 잘못 사용한 경우에는 보상받지 못한다. 5. 경고는 피해의 심각성을 고려해야 한다. 노동자에게 먼지를 마시지 마시오라고 경고하는 것은 블랙유머와 같다. 노동자가 석면먼지를 피할 수 있는 수단이 없기 때문이다.”<sup>5)</sup>

그런데 산업안전보건청(1977)에 따르면, 1970년 산업안전보건법이 제정될 때부터 산업안전보건청에게 라벨에 대한 기준을 도입하도록 권한을 주고 있었다고 한다.

“1970년 제정된 산업안전보건법 제6조 b항 7에 따르면, 산업안전보건청은 라벨 또는 적절한 경고를 통해 노동자들이 노출되는 화학물질의 위험과 관련 증상 및 응급조치, 작업조건과 안전사용을 위한 예방조치 등에 대해 알 수 있게 규정하는 기준을 제정할 권한을 가지고 있다.

5) Morse T. Dying to know: a historical analysis of the right-to-know movement. New Solut. 1998;8(1):117-145.

이에 따라 법률에 의거 <유해화학물질 라벨에 관한 기준자문위원회(standard adversary committee)>가 설립되었다. 이 위원회는 화학물질의 유해성에 대해 범주화하고 등급을 부여하는 가이드라인을 개발하고, 유해성에 대한 경고와 증상, 보호조치, 보호장구, 안전작업절차 등에 관한 정보를 제공하는 것에 대한 가이드라인을 만드는 것이 목적이었다. 다시 말해 라벨, 물질안전보건자료(data sheet), 훈련 같은 장치들을 도입하는 것에 대한 기준을 마련하는 것이었다. 위원회는 법률에 의거 270일 동안 활동할 수 있고 노동부에 보고서를 제출해야 했다. 1974년 9월 19일 위원회가 가동되었으며, 1975년 7월에 활동을 종료하였다. 위원회에서는 라벨, 물질안전보건자료, 훈련을 하나의 체계로 묶는 기준 마련이 필요하다는 제안을 보고서에 담았다.”<sup>6)</sup>

1974년 구성된 기준자문위원회에서 최초로 라벨과 물질안전보건자료에 대한 기준을 검토한 것은 아니었다. 기준자문위원회는 미국국립산업안전보건연구원(NIOSH)의 ‘유해물질 확인 시스템에 대한 권고(An Identification System for Occupationally Hazardous Materials)’를 참고하였다. 이 권고안에서는 유해화학물질 확인시스템이 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다고 주장하였다.

“성공적인 확인시스템(Identification System)은 몇 가지 특징을 갖는다. (1) 안전과 보건이 모두 통합된 포괄적 시스템이어야 한다. 과거에는 안전이 주로 고려되었고 단기적인 건강증상들이 고려되었다. 그러나 만성적인 건강영향들도 그만큼 중요하게 되었다. 그러니 정보제공에 있어서 건강유해성에 대한 정보는 필수적 항목이라고 할 수 있다. (2) 경고 라벨과 플래카드는 잠재적인 유해의 정도(level)를 알려줄 수 있어야 한다. 이를 통해 어느 정도의 위험이 사업장에 존재하는지 노동자들이 판단할 수 있어야 한다. (3) 유해물질에 대한 자세한 정보도 구비해 놓아야 한다. 물질안전보건자료는 라벨에 추가되어 화학적, 물리적 데이터들과 함께 의료적인 정보들까지 제공할 수 있어야 한다. 이를 통해 사전적으로 관리대책을 수립하고 과다 노출시에 적절한 대응을 취할 수 있을 것이다.”<sup>7)</sup>

국립산업안전보건연구원의 권고안을 보면 화학물질에서 보건적 요소를 중요히 여기는 방향설정과 유해의 정도를 등급화하는 것, 그리고 자세한 정보로서 물질안전보건자료를 라벨과 함께 제공하는 것 등이 중요 내용이었다. 자세히 다루지는 않았으나, 훈련에 대한 언급도 존재했다. 그러나, 가장 중심에 있는 것은 라벨이었다. 예를 들어, 권고안 제1조(적용)을 보면 “사업주는 자신이 고용한 노동자가 사용할 유해화학물질과 유해화학물질이 있는 작업구간에 대하여 아래 section 2부터 5까지 규정된 바와 같이 해당 물질이나 해당 작업구간에 라벨이 표시되지 않을 경우 물질을 저장하거나 나눠주거나 사용하도록 하거나, 갖추어놓거나 공급하는 행위를 하여서는 안된다.”는 내용이 있다. 적용대상 자체가 라벨이므로, 기본적으로 라벨에 대한 권고임을 알 수 있다.

기준자문위원회에서는 이 권고안을 검토하여 1975년에 보고서를 산업안전보건청에 제출하였

6) United States Department of Labor. Hazardous Materials Labeling: Advanced Notice of Proposed Rulemaking. Federal Register. 1977;42(19):5372-5374.

7) National Institute for Occupational Safety and Health. An Identification System for Occupationally Hazardous Materials. 1974.

다. 그러나, 산업안전보건청은 기준 제정 작업에 들어가지 않았다. 그러다가, 1976년 9월 27일 Public Citizen의 건강연구그룹에서 산업안전보건청으로 하여금 기준을 제정하도록 요구하는 청원이 제출되었다. 이 청원은 사업장에서 생산되거나 사용하는 모든 화학물질의 고유명칭 목록을 사업주가 노동자대표에게 제공할 의무를 부여하라는 것이 중요 내용이었다. 1975년 기준자문위원회의 보고서에 대한 비판적 시각이 담겨있었다. 물질 성분 공개가 기준자문위원회에서는 거론되지 않았기 때문이다. 그리고, 이 청원은 1977년 산업안전보건청이 기준제정에 들어간다는 입법예고를 하도록 이끌었다고 평가받는다.<sup>8)</sup>

물론 산업안전보건청에서도 이 청원의 역할을 인정했다. 하지만, 산업안전보건청은 청원 뿐 아니라 의회의 요구 때문에 1977년 입법예고가 이루어졌다고 주장한다.

“1976년 9월 하원 <Committee on Government Operations>에서 보고서(House Report No. 94-1688)를 발간하였다. 이 보고서는 작업장의 화학물질 위험에 대해 다루고 있었다. 보고서에서는 이런 내용이 있었다. "산업안전보건청은 산업안전보건법 제6조 b항의 7을 집행하지 않고 있다. 이 조항은 노동자들이 노출되는 유해물질에 대해 평가하고, 유해물질로부터 노동자들을 보호하기 위한 것이다." 이 보고서는 그러면서 산업안전보건청의 노출기준목록(29 CFR 1910.1000)을 기준(standard)으로 정한 것이 화학물질로부터 노동자들을 보호하는 첫 걸음인데, 이것에 그칠 것이 아니라 "라벨링, 모니터링, 그리고 훈련에 대한 규제"가 잇따라야만 된다고 지적하였다. 하원위원회 보고서의 권고에 따르기 위하여 산업안전보건청은 1977년 입법예고를 통해 법안 마련에 들어간다는 것을 알리게 되었다.”<sup>9)</sup>

이 입법예고는 1977년 1월 19일 사인을 하여 1월 28일 관보에 실렸다. 그리고, 1977년 1월 20일부터 카터대통령의 임기가 시작되었다. 상황은 이제 달라지기 시작했다. 이 상황을 O'Reilly(2008)는 이렇게 설명하였다.

"1977년 제도를 도입하려는 움직임이 시작되었다. 1976년 Public Citizen의 청원과 노동조합의 노력이 낳은 결과였다. 청원 내용을 보면 작업장의 모든 화학물질 이름을 의무적으로 공개하라는 요구가 들어있었다. 하지만 미국에서 산업안전보건법의 기준을 신설하는 과정은 매우 까다로운 절차를 거쳐야 했다. 일반적인 규제사항(general rule)이 아니라 기준(standard)을 제정하는 과정은 의견수렴 등에 많은 시간이 소요된다. 카터 행정부는 이 문제 때문에 알권리를 두 개로 나누었다. 하나는 라벨과 훈련에 대해 기준을 제정하는 것이고, 다른 하나는 물질의 성분을 의사나 노동조합에게 알리는 의무를 일반적 규제로서 신설하는 것이다. 1978-1980년에 걸쳐 두번째 규제 도입이 추진되었고, 결국 1980년에 노동자 노출과 노출기록의 제공의무(Access to Employee Exposure & Exposure Records)가 신설되었다. 기업들은 소송을 걸며 저항하였지만, 루이지애나케미컬 사건을 통해 기업이 패배하여 규제는 효력을 이어가게 되었다. 이것은 꼭 막혔던 댐에 작은 균열이 생긴 것이었다. 특정인에게 특정 정보가 제공되도록 했기 때문이다. 그러나 노동자들이 원했던 수준은 아니었다. 더 많은 정보가 노동자들에

8) O'Reilly J. Worker Right to Know in 30-Year Retrospect: Did We Get it Right, with What We Know Today. Pitt J Env'tl Pub Heal L. 2008;2:1-26.

9) United States Department of Labor. Hazardous Materials Labeling: Advanced Notice of Proposed Rulemaking. Federal Register. 1977;42(19):5372-5374.



게 필요했다. 수년간의 공청회와 미팅과 토론을 마치고, OSHA 청장 올라 빙햄(Eula Bingham)은 강력한 정보공개를 내용으로 하는 기준을 제정하자는 결론에 도달했다."<sup>10)</sup>

하지만, 그 이후 작업은 순탄하지 않았다. 기업의 저항이 만만치 않았다. 그리고 카터행정부에서 정부의 규제를 투명하게 만들기 위해 강한 권한을 부여한 예산기획국(Office of Management and Budget)에 의해 새로운 규제의 발목이 잡혔다. 카터행정부가 검토하고 있는 알권리 기준의 경우 비용이 너무 많이 발생하는데 비해 그 효과가 그만큼 크지에 대해 평가가 필요하다는 것이었다. 카터행정부가 준비한 알권리 기준에 대한 가장 강력한 비판은 경제성이었다. 카터행정부는 노동조합의 요구를 수용하여 화학물질이 이동하는 배관에까지 라벨 표시를 하는 안을 수립하고 있었기 때문이다. 복잡한 기준이 만들어진 탓에 계속 수정안이 제출된 것도 지연된 이유 중 하나였다. 결국 1981년 1월 카터행정부의 임기 말에서야 입법예고가 이루어졌다. 이것은 기업의 전술적 승리였다. 기업들은 1980년 말 대통령선거 이후로 입법예고를 최대한 미루었다. 유권자들이 카터행정부의 재임을 원하지 않는다고 보았기 때문이다. 그리고 그 예상은 적중했다.

규제완화를 내걸고 당선된 레이건 행정부는 카터행정부의 입법예고안을 무효화하였다. 카터행정부에서 입법 예고를 한 지 한 달도 채 안 되어서 벌어진 일이었다. 그리고 레이건 행정부는 1년 만에 새로운 입법 예고를 한다. 그것이 지금의 위해정보전달기준(HCS)의 등장이다. 1982년 입법예고에 이어 1983년 최종 기준이 제정되었다.

## 2. 세 가지 알권리 기준의 비교

결국, 1970년 산업안전보건법의 제정부부터 1983년 HCS의 마련에 이르기까지 크게 세 가지 형태의 알권리 기준이 있었다고 할 수 있다. 하나는 NIOSH에서 제안한 '유해성 확인 시스템(Hazard Identification System)'이다.<sup>11)</sup> 그리고, 두 번째는 카터 행정부의 '유해성 확인을 위한 기준(Hazard Identification Standard)'<sup>12)</sup>, 마지막 세 번째가 레이건 행정부의 '유해정보전달기준(Hazard Communication Standard)'이다.<sup>13)</sup> 레이건 행정부의 기준은 1983년 final rule을 보아야 하나, 이 자료를 구하지 못하여 1982년 입법예고에 담긴 내용을 검토하기로 한다.

이 세 가지 기준은 그 내용에 있어서 매우 큰 차이를 보여준다. 물론, 그 차이란 기준의 제정

10) O'Reilly J. Worker Right to Know in 30-Year Retrospect: Did We Get it Right, with What We Know Today. Pitt J Envtl Pub Heal L. 2008;1:1-26.

11) National Institute for Occupational Safety and Health. An Identification System for Occupationally Hazardous Materials. 1974.

12) United States Department of Labor. Hazard Identification: Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings. Fed Regist. 1981;46(11):4411-4453.

13) United States Department of Labor. Hazard Communication: Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings. Fed Regist. 1982;47(54):12092-12123.

목적과 철학의 상이함에서 비롯된 것이다. 비교를 위하여 비교항목을 선정해보았다. 크게 여섯가지로 구분할 수 있었다.

첫째, 위해정보 제공의 중요 내용을 무엇으로 놓고 있는지 비교할 수 있다.

정보의 제공에 있어서 화학물질의 성분명과 고유번호 같은 정체(identity)를 제공하는 것이 중심에 있는지 아니면 유해성의 분류와 그 정보의 제공이 중심에 있는지 차이가 나고 있다. 1974년 NIOSH가 제안한 기준에는 화학물질의 유해성을 범주화하여 제공하는 것을 가장 중요하게 보았다. 기존에는 폭발이나 화재와 같은 물리적 성질이 중심에 있었다면, 이제는 건강의 유해성이 범주화되어 체계적으로 제공되어야 한다고 설명하고 있다. 반면, 카터행정부의 기준은 화학물질의 명칭과 고유번호가 제공되는 것이 무엇보다 중요하게 여겼다. 입법예고의 정의를 보면 'chemical identity'란 'CAS No'와 'chemical name'이라고 명시하고 있다. 이 때 chemical name은 IUPAC 등이 정의한 화학물질의 공식적 명칭을 뜻한다고 하였다. 그리고 서문에는 유해성정보를 제공한다고 하여 화학물질 정체성에 대한 정보가 덜 소중한 것은 절대 아니라고 주장하였다. 또한 화학물질의 제조자나 사용사업주가 노동자로부터 유해화학물질에 대한 정보요청을 받으면 해당 유해물질의 이름과 카스번호를 제공해야 하며, 물질안전보건자료가 있을 경우 그 사본을 함께 제공하도록 하였다. 이와 같이 해당 물질의 정체를 알리는 것은 카터행정부의 기준에서 매우 중요한 일이었다. 그에 반해 레이건행정부의 기준에서는 주로 유해성정보와 그에 따른 안전취급정보 등이 체계적으로 제공되어야 한다고 보았다. 물질의 이름은 유해화학물질인 경우에 한하여 물질안전보건자료에서 사용하는 물질명과 동일한 것이 제공되어야 한다고 정하였다. 이것이 반드시 성분명을 뜻하지는 않는다. 1982년 입법예고에서는 물질의 이름 또는 일반명이라고 하였다. 카스번호는 언급이 전혀 없다.

둘째, 위해정보 제공의 중요 도구를 무엇으로 놓고 있는지 비교할 수 있다.

정보의 내용과 연동되는 것인데, 화학물질의 정체를 제공하는 것이 중심에 있으면 라벨을 중요 도구로 설정하게 되고, 라벨에 화학물질의 이름과 카스번호를 제공하도록 하게 된다. 반면, 화학물질의 정체가 아닌 유해성의 분류와 그에 따른 취급방법 등에 대한 정보를 제공하는 것이 중심 목적이라면 라벨보다는 물질안전보건자료와 훈련을 강조하게 된다. NIOSH 기준은 라벨에 유해성 표시를 중요하게 보았다. 기준의 적용범위를 설명할 때 라벨만 등장한 것이 그 예이다. 한편, 카터행 정부는 라벨에 화학물질의 명칭과 카스번호가 제공되어야 한다고 보았다. 그러나, 레이건행 정부는 라벨을 중심에 놓기보다는 라벨과 물질안전보건자료 그리고 노동자에 대한 훈련을 모두 이루어져야 한다고 주장하였는데, 물질의 유해성 정보와 그에 따른 안전취급 정보 등을 제공하는 도구로서 물질안전보건자료가 특히 강조되었다.

셋째, 정보생산의 주체를 누구로 놓는지 비교할 수 있다.

화학물질의 제조자와 수입자에게 화학물질의 독성분류와 정체에 대한 정보를 생산하도록 하여 하위사용자에게 전달하는 것을 중심에 놓느냐 아니면 화학물질의 독성정보 생산은 별 강조 없이 사용자에게 해당 화학물질의 유해성 정보를 노동자에게 전달할 의무를 주로 규정하느냐에 차이가 발생한다. NIOSH는 이에 대해 특별한 언급이 없다. 카터행 정부는 제조자와 수입자에

게 그 책임을 둔다고 명시하고 있으며, 하위사용자(downstream) 또는 화학물질 사용자(industrial user)라는 개념을 동원하여 마치 유럽의 리치와 같이 정보의 작성과 전달을 중요하게 보고 있었다. 한편, 레이건행정부는 수입자의 경우 정보가 충분하지 않아 유해성을 분류할 수 없다고 보고 제조자에게만 유해성 분류 책임을 두었다. 제조자는 화학제품을 납품할 때 유해물질에 대해서는 물질안전보건자료를 함께 제공하도록 의무가 부여되었다. 하지만 물질안전보건자료의 작성이나 라벨 작성의 의무는 모든 사업주들에게도 주어졌다. 예를 들어 물질안전보건자료의 경우 사용사업주가 구하거나 개발하도록 명시하였다. 제조자가 독성을 분류한 정보를 활용하기만 하면 된다.

넷째, 세 번째와 연동되는 것인데, 화학물질의 독성을 분류한 근거를 자료로 작성하여 일정기간 동안 보관하고 필요에 따라 노동자나 정부가 그 자료를 볼 수 있게 하느냐 아니냐에 차이가 발생한다.

NIOSH와 레이건행정부의 기준에는 이에 대한 언급이 전혀 없지만, 카터행정부에서는 3년간 자료를 보관하도록 하였고, 요청에 따라 노동자와 정부가 접근 가능하도록 하였다. 제조자와 수입자는 이 자료를 요청받으면 7일 이내에 제출하도록 되어 있었다.

다섯째, 기업비밀에 대한 태도를 비교할 수 있다.

기업비밀을 엄격히 제한하느냐, 아니면 가급적 허용하는 방식을 택하느냐의 차이이다. NIOSH 기준에서는 아예 기업비밀에 대한 언급이 없다. 그러나 카터행정부는 기업비밀과 안전보건이 균형을 이루어야 한다고 하면서도, 노동자들에게 심각한 피해를 줄 수 있는 경우는 기업의 비밀마저도 공개해야 한다는 입장을 밝히면서 유해물질에 대해서는 기업비밀 불가의 원칙을 세웠다. 대신 유해하지 않은 물질은 기업비밀을 허용하고 유해물질이라고 하더라도 그 공정이나 혼합물의 조성 등에 대한 정보는 기업의 비밀로 할 수 있게 하였다. 반면, 레이건행정부는 기업의 비밀을 폭넓게 허용하였다. 우선 사업주가 입증할 수 있다면 기업비밀이 인정된다고 하여 기업비밀 인정의 범위를 넓혔다. 그리고 발암물질, 변이원성물질, 생식독성물질 및 기타 비가역적인 피해를 유발하는 물질에 대해서만 화학물질 명이 공개되어야 한다고 하였다. 나중에 법원에서는 실험적으로 성분분석을 해서 알아낼 수 있는 정보까지도 기업의 비밀로 인정할 수는 없다는 판결을 냄으로써 레이건행정부의 기업비밀 보장정책에 일부 제동이 걸리기도 하였다.

여섯째, 대상화학물질의 범위를 비교할 수 있다.

가급적 많은 화학물질이 포괄되도록 하느냐 아니면 유해화학물질로 판명되어 정부가 관리하고 있는 특정 물질을 대상으로 하느냐에 따라 차이가 발생한다. NIOSH 기준은 OSHA에서 관리하고 있는 물질을 중심으로 라벨에 표시하는 것을 주장하였다. 반면, 카터행정부는 가급적 포괄적인 물질에 대해 정보제공이 이루어져야 한다는 원칙을 제시하였다. 제조자와 수입자가 문헌고찰 등을 통하여 유해성에 대해 평가하여, 유해성이 인정되는 경우에는 라벨 등의 기준이 적용되는 것으로 하였다. 이 때 유해성은 물리적 유해성 9종과 건강 유해성 8종으로 총 17종이었다. 건강 유해성에는 발암성, 생식독성 등도 들어있지만 자극성, 과민성, 독성(toxic) 등도

포함되어 있었다. 한편, 레이건행정부도 유해화학물질에 한하여 정보제공이 필요성이 있다고 하였다. 유해화학물질은 물리적 유해성과 함께 건강유해성이 포함되는데, 건강유해성의 개념을 급성 및 만성 영향을 주는 것이라고 하여 좀 더 포괄적인 반면 여러 해석의 여지가 있는 개념으로 정의하였다.

이것을 간략하게 정리하면 아래 표와 같다.

표 2. NIOSH, 카터행정부, 레이건행정부의 알권리기준 비교

	NIOSH(1974)	카터행정부(1981)	레이건행정부(1983)
중요 정보	유해성	성분명과 고유번호	유해성과 안전정보
전달 도구	라벨 > 물질안전보건자료	라벨(물질안전보건자료는 가능할 경우 제공)	프로그램(라벨, 물질안전보건자료, 훈련을 통합)
정보생산 주체	언급 없음	제조자와 수입자가 정보생산하여 용기에 라벨로 표시	제조자는 유해성 분류, 사용사업주는 정보전달
정보 검증	언급 없음	정해진 기간동안 유해성 판정 근거자료 보관 및 노동자와 정부에게 공개	없음
기업비밀	언급 없음	엄격히 제한	적극 보장
대상화학물질	제한적(OSHA 노출기준 제정 물질만)	포괄적(분명한 기준)	포괄적(임의적)*
대상업종	언급 없음	화학물질 제조자, 수입자, 공급자, 사용자(제조업)	제조업

\* 1982년 입법예고안에는 대상화학물질이 hazardous chemicals로 포괄적이다. 대신, 유해성의 분류체계가 카터행정부의 것과 다르게 되어 있고, 조금 더 임의적이라는 느낌이다. 한편, 1983년 통과된 법률에 대한 비판적 입장에서는 HCS의 대상화학물질 수가 약 600개 밖에 안되어 제한적이라는 미국공중보건학회의 주장이 있지만, 그 근거를 확인할 수는 없었다.

### 3. 레이건행정부의 HCS, 왜 등장한 것인가?

사실, 레이건행 정부는 알권리에 대한 기준을 제정할 의향이 전혀 없었다. 카터행 정부가 제출한 입법예고안을 무력화하는 것에서 자기 역할을 다했다고 생각했을 수도 있다. 하지만, 기업들은 레이건행정부에게 알권리에 대한 연방기준이 필요하다고 주장하기 시작했다. 그 이유는 각 주별로 상황이 악화되고 있었기 때문이다. 카터행정부에서 알권리에 관한 기준 제정에 시간이 너무 오래 걸리면서 각 주별로 알권리법이나 조례를 제정하기 시작했다. 1980년부터 이러한 법률이 등장하였으며, 이 때 당시에는 연방법의 허점을 메꾸기 위한 정도의 목적을 가졌던 것으로 보인다.

“연방법에 의한 허점을 메꾸기 위하여 최소 다섯 개 주에서 최근에 주법을 제정하였다. 노동자들에게 직업 보건상의 위험을 알려주는 것을 목적으로 한 법률들이다. 다양한 수준에서 사업주가 노동자들에게 정보를 제공하도록 하였는데, 뉴욕의 법률은 가장 포괄적인 것이었다. 뉴욕주법에 따르면 사업주는 제조자 및 다양한 정부기관들로부터 독성물질에 대한 정보를 확보하고, 그 정보를 노동자들이 사용할 수 있도록 해야 했다. 그리고 해당 물질에 일상적으로 노출될 수 있는 노동자들에게는 교육과 훈련을 제공해야 했다. 법을 위반한 사업주들은 민형사상 처벌을 받게 되지만, 정보를 받지 못한 노동자들 개개인이 법적인 액션을 취할 권리를 인정하지는 않았다. 이것은 뉴욕주법 외의 다른 주법들이 모두 그러했다. 이처럼 의욕적으로 주법이 제정되었지만, 애초 노동자들의 알권리를 보장하겠다는 취지에는 크게 못미치는 상황이었다. 사업주들이 부적절하고 비체계적인 정보를 가지고 있었기 때문에 법률의 효과는 제약되고 있었다. 노동자들의 법적인 액션을 보장하지 않는 것도 법률의 효과를 제약하는 요인이었다. 정보를 생산하는 측면에서도 규모의 경제가 작용하기 때문에, 주별로 이러한 조치를 취하는 것이 꼭 바람직하다고 보기는 어려운 상황이다.”<sup>14)</sup>

그러나, 1981년 레이건행 정부가 들어서면서 카터행 정부의 법률안을 무효화하였을 때 이 속도는 가속화되기 시작했다. 그리고, 그 목적도 달라지고 있었다. 1982년 레이건 행정부에서 입법예고를 하였을 때에는 이미 9개 주에서 법률이 제정되었고, 7개 주에서 법률이 준비 중인 상황이었다. 아래 표는 1982년 레이건행정부의 입법예고에 등장하는 각 주별 상황표이다.<sup>15)</sup>

표 3. 각 주별 라벨링 규정 요약

<p>주 법률에 포함될 수 있는 조항들:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 물질의 확인:             <ol style="list-style-type: none"> <li>(a) 화학물질 또는 일반명으로 물질 확인 요구(둘 중 하나)</li> <li>(b) 화학물질과 일반명으로 물질 확인 요구(둘 다)</li> </ol> </li> </ol>
--

14) Occupational Health Risks and the Worker's Right to Know. Yale Law J. 1981;90(8):1792-1810.

15) United States Department of Labor. Hazard Communication: Notice of Proposed Rulemaking and Public Hearings. Fed. Regist. 1982;47(54):12092-12124.

2. 확인 기준:
  - (a) 규제대상물질목록 포함
  - (b) 사업주들이 자발적으로 정하도록 확인 기준(정의)를 제시
  - (c) 사업주들이 유해성확인을 할 수 있는 참고문헌 목록 제공
  - (d) 물질목록과 정의 복합 사용
3. 물질안전보건자료 요구
4. 라벨 또는 표시수단에 제공되는 정보 요구
  - (a) 유해성 경고 정보
  - (b) 예방조치 정보
5. 노동자에 대한 훈련 요구
6. 기록 관리 요구
  - (a) 사업주가 보관하고 있는 자료에 대해 노동자의 접근 가능
  - (b) 사업주에게 기록 유지 의무 부여

각 주에서 제정된 법률들은 카터행정부의 입법예고안과 닮은꼴이었다. 알권리법에 물질안전보건자료가 잘 등장하지 않는다는 것이 큰 특징이고, 라벨에 물질명을 명시하는 방향으로 가고 있다는 것도 중요한 공통점이었다. 일부 주에서는 자체적으로 유해물질 목록을 제정하기도 하였고, 일부 주에서는 사업주들에게 판단권을 주었다.

예를 들어, 1982년 입법예고에서는 각 주별 법률을 위의 표를 이용하여 이렇게 분석하였다. 이 분석에 따르면, 캘리포니아의 경우 물질의 성분명 또는 일반명을 제공하도록 하고 있고, 유해성 기준에 따라 사업주가 라벨링 대상이 되는 유해성 물질을 판단하고 있으며, 물질안전보건자료에 대한 언급은 없고, 라벨에 경고에 관한 정보와 예방수단에 대한 정보를 요구하고, 라벨을 만든 정보를 사업주가 보관하다가 노동자들의 요청에 의해 제공하도록 하고 있다는 것이다. 반면, 뉴욕주의 경우 성분명과 일반명 모두 제공해야 하며, 유해성을 확인하기 위한 정보목록이 제공되면서도 유해물질목록을 주정부가 작성하고, 물질안전보건자료를 제공해야 하며, 라벨에는 경고문구와 예방조치가 모두 표시되어야 하고, 노동자들에 대해 훈련을 실시해야 하고, 라벨에 관련된 자료는 사업주가 지속적으로 보관해야 하고 노동자들도 이 자료를 볼 수 있어야 한다고 정하고 있다.

- 캘리포니아 : 1(a), 2(d), 4(a),(b), 6(a)
- 코네티컷 : 1(a), 2(a), 4(b), 5, 6(a)
- 메인 : 1(a), 2(d), 5, 6(a),(b)
- 메사추세츠 : 1(a), 2(a), 4(a),(b)
- 미시간 : 1(b), 2(b), 3, 4(a),(b), 6(a)
- 뉴욕 : 1(b), 2(c),(d), 3, 4(a),(b), 5, 6(a),(b)
- 오레건 : 1(a), 2(b), 4(a),(b)
- 워싱턴 : 1(a), 2(b), 4(a),(b)
- 웨스터버지니아 : 1(a), 2(a), 4(a), 6(a)

이 9개 주 외에도 여러 주에서 알권리법이 추진되고 있는데, 뉴저지주의 법률 같은 경우는 이전의 주들보다도 훨씬 강력한 법률로 등장할 것이 예상되는 등 갈수록 알권리가 강화되는 추세가 확인됐다. 뉴저지에서는 발암물질 등 독성과 사고위험성이 높은 물질은 기업의 비밀이 될 수 없다고 명시하였고, 물질안전보건자료 대신 물질별 fact sheet를 주정부가 작성하여 공신력 있는 정보를 보급하도록 하였으며, 저장용기에는 가스번호가 명시되어야 했다.<sup>16)17)</sup> 당시의 상황을 O'Reilly는 이렇게 설명하였다.

“연방정부에서 알권리에 관한 기준이 제정되지 않고 지연되자 노동조합들은 실망하였고, 주정부차원에서 법률을 제정하도록 요구하고 나섰다. 약 25개의 주에서 다양한 수준의 유해정보소통에 관한 법률이나 규정을 제정하게 되었다. 이 중에서도 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.”<sup>18)</sup>

새로운 흐름의 특징은 노동자의 알권리 뿐 아니라 지역사회 알권리가 통합되고 있었다는 것이다.

“뉴저지주의 알권리법은 누구라도 사업장에 대한 환경조사와 작업장조사 결과를 요청해서 사본을 받을 수 있게 하였다. 뉴저지의 이 두 조사는 작업장의 화학물질 유해성에 관련한 정보를 특정한 형태로 공개하도록 하는 수단이다. 워싱턴주는 누구라도 작업장 조사결과의 사본을 요청해서 받을 수 있게 하였다. 메사추세츠주에서는 대중의 건강을 위협한다고 의심되는 사업장의 화학물질에 대한 조사를 주민들이 요구할 수 있게 하였다. 펜실베이니아주에서는 노동자와 주민에게 영향을 줄 수 있는 사업장의 독성물질에 대한 정보를 제공하기 위해 네트워크를 구성하도록 하였다. 캘리포니아, 일리노이, 코네티컷, 미시간, 위스콘신, 그리고 웨스트버지니아에서도 화학물질의 정보를 공개하도록 하는 법률이 제정되었거나 고려중이다. 필라델피아의 조례는 대기중으로 배출되는 독성물질에 대한 정보를 주민들에게 제공하도록 하였다. 신시내티 조례는 관내 사업장의 독성물질 정보를 소방관서에서 알 수 있게 하였다.”<sup>19)</sup>

이러한 흐름은 레이건행정부의 1982년 알권리법 무효화조치에 따른 반발이었다. 기업들로서는 이 상황을 그대로 두고 볼 수 없는 상황이었다. 카터행정부의 알권리법을 무력화한 의미가 사라지게 되었고, 오히려 주별로 서로 다른 기준을 지켜야 하기 때문에 기업은 더 혼란과 비용이 가중되는 문제까지 발생하였다.

16) Cohen F. Workplace Hazards: Do We Have a Right to Know. Hofstra Environ. Law Dig. 1985;2(1):10-11.

17) Callaway M. Promoting Occupational Safety and Health: The Preemptive Powers of the OSHA Hazard Communication Standard. Am. J. Trial Advocacy 1991;15(2):395-414.

18) O'Reilly J. Worker Right to Know in 30-Year Retrospect: Did We Get it Right, with What We Know Today. Pitt. J. Envtl. Pub. Heal. L. 2008;1:1-26.

19) Uzych L. Law: Chemical Disclosure Laws. Environ. Sci. Policy Sustain. Dev. 1984;26(5):4-5.

결국, 미국 산업안전보건법이 가진 연방법 선점(우선)의 원칙을 이용하여, 각 주별로 제정된 알권리법을 무효화하는 것으로 산업계의 입장이 정리되었고, 레이건행정부는 이를 적극 받아서 1982년 입법예고, 1983년 최종 법률 제정이라는 신속한 움직임을 보였던 것이다. 미국의 법률은 연방법이 주법보다 우선하도록 되어 있어서 연방법이 주법을 선점하지 않겠다고 명시하지 않는 이상 연방법이 우선하게 된다. 그런데 미국 산업안전보건법은 연방법 선점을 하는 입장이었기 때문에, 기업들이 적극적으로 연방의 알권리 기준을 요구하는 아이러니한 상황이 발생하게 된 것이다.

당연히, 이에 대해서는 큰 비판이 제기되었다. 미국공중보건학회는 1984년에 정책성명서를 통해 공식 비판을 제출하였다.

“HCS의 가장 심각한 문제점은 기존의 주와 지역 알권리법률들을 선점했다는 것이다. 30개 이상의 주와 시에서 알권리법을 제정하고 있는데, 이것이 연방법에 의해 선점되면서 무효화될 수 있다. 그리고 또 다른 문제로는 기준의 적용대상이라고 할 수 있다. 제조업에 국한된 규제이고, 약 600개 정도의 화학물질에 대해서만 적용되는 규제라는 문제가 있다. 그리고 마지막으로 기업이 기업비밀을 쉽게 유지할 수 있게 허용하고 있다는 문제가 있다. 노동자의 건강을 지키는 의료인들조차도 기업비밀 정보를 노동자에게 공개하지 못하도록 하였는데, 이것은 의료윤리에 위반하는 것일 수도 있다. (중략) 연방의 알권리법은 주법을 선점해서는 안된다. 연방법 선점은 오직 연방법에서 금지한 것을 주법에서 요구하거나 허가하려고 하는 경우로 국한되어야 한다. 연방법의 이러한 태도는 주와 지역에서 더 강력한 규제를 추진하도록 허용할 것이다. 연방법은 지역차원에서 규제가 도입되지 못한 곳을 위한 최소한의 규제로 자리매김 해야 한다.”<sup>20)</sup>

노동조합과 시민사회단체들은 레이건행정부의 1983년 HCS가 주법을 선점하지 않도록 법원에 소송을 걸었다. 그러나, 법원에서는 노동자들에 대한 알권리는 연방법이 우선한다고 레이건행정부의 손을 들어주었다. 대신, 제조업에 국한한 알권리는 문제가 있으니 업종을 늘리도록 명령하였고, 기업비밀이 너무 쉽게 인정되는 것에 대한 문제제기가 있었으며, 노동자가 아닌 지역주민의 알권리는 연방법에 의해 선점되지 않는다고 판결하였다. 이것은 주별로 알권리법을 제정하기 위해 노력하던 알권리 운동진영에게는 큰 타격이 아닐 수 없었다.

하지만, 큰 변수가 등장한다. 1984년 말 인도 보팔 유니온카바이드 공장의 화학물질 누출로 인해 최대의 참사가 발생한 것이다. 사망자만 수 천명이고, 피해자는 수십만 명에 이르는 사고였다. 산업계의 로비로 알권리법을 후퇴시킨 탓에, 여론은 연방정부의 사고대책법률을 요구하면서 지역사회알권리를 주장하는 목소리가 커지기 시작했다. 이미 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, 이하 EPCRA)가 제정되기에 이른다. 이 법률에 대해서는 연구소 알권리보고서 (4)에서 다룰 계획이다. 간략하게 소개하면, 각 주별로 요구되던 사업장의 화학물질 취급정보가 노동자는 물론 지역사회까지 공개되도록 만든 법률이라고 할 수 있

20) American Public Health Association. Increasing Worker and Community Awareness of Toxic Hazards in the Workplace: Policy Number 8416(PP). 1984.



다. 게다가 EPCRA는 연방법 선점을 거부했다. 각 주별로 기존에 만들어진 주별 알권리법이 더 강하게 만들어져 있는 것을 인정하고, 오히려 지역별로 필요에 따라 더 강력한 기준을 제정하라고 권하였다. 어찌보면, 산업계와 레이건행정부의 규제완화 흐름이 더 강력한 규제를 낳게 된 셈이다.

#### 4. HCS, 비판적 검토의 결론과 제안

이상의 검토를 통하여 미국 HCS가 기업의 비밀을 적극 보장하고, 지역사회의 알권리법을 무력화할 목적으로 제정된 법률이라는 것을 확인하였다. 이제 우리는 아래와 같은 비판에 대해 고개를 끄덕일 수 있게 되었다.

“비록 노동자의 건강을 보호하기 위한 수단으로 HCS가 제정되었지만, 실제로는 노동자들의 건강보호를 희생하여 기업의 이익을 보호하는 것이 오히려 목적이었다고 할 수 있다. 예를 들어, 위험한 물질인지 아닌지 판단하는 재량권을 기업에게 많이 주었고, 기업비밀을 보호하는 조항을 강력하게 만들었다. 기업비밀 과다 보호는 나중에 법원에서 지적받기도 하였다. 결국, 더 강력한 주법이 무력화되는 효과가 발생하면서, 노동조합 지도부는 HCS를 기업의 "숨길권 리법"이라 불렀다”<sup>21)</sup>

HCS에 대해 제정의 역사적 과정을 추적하면서, 비판적 시각으로 확인한 것을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, HCS는 1970년 산업안전보건법 제정 이후 노동자의 알권리를 보장하기 위한 고민을 계승하기보다는 기업을 위하여 단절적인 선택을 한 기준이다.

둘째, HCS는 노동자의 알권리를 ‘성분명과 고유번호 같은 화학물질의 정체’를 알려주는 것으로 보장하는 것이 아니라, 사업주들이 스스로 평가한 유해성 정보를 제공하고 그것에 따라 안전하게 작업하라는 정보를 전달하는 기준이다. 이 때문에 이 제도 하에서 노동자들의 적극적 참여나 문제제기는 활성화되지 못한다.

셋째, HCS는 기업의 비밀을 제한하기 위해 필요한 ‘유해성 평가의 근거 기록’을 보존하고 공개하도록 한다거나, 유럽이나 캐나다 등과 같이 기업의 비밀 사항은 사전에 신청을 통하여 허가되도록 하는 절차를 도입하지 않음으로써, 기업의 비밀이 자유롭게 보장되도록 하였다.

이러한 문제는 고스란히 우리나라의 물질안전보건자료 제도에 흡수되었다. 물질안전보건자료의 신뢰성에 대한 문제제기가 계속 제기되지만 개선되지는 않는다. 기업의 비밀이 남발된다고 하면서도 구체적인 제동장치를 마련하지 않는다. 결국, 노동자들은 ‘화학물질의 이름과 고유번호’만 알면 스스로 위험여부를 확인할 수 있음에도 불구하고, 화학물질 제조자들이 만든 정보

21) Hjelm C. Environmental Law I: Worker and Community Right to Know Laws. Annu. Surv. Am. Law 1987;1:701-730.

범위 내에서 그것도 공개하는 정보 범위 내에서만 정보를 얻게 되었다. 노동자들의 알권리는 적극적 주체적 권리가 아니라, 타인이 선택적으로 제공해주는 정보를 받아보는 정도의 수동적 비주체적 권리가 되었다.

그러나 이것은 알권리가 아니다. 알권리란, 노동자 스스로 화학물질의 정체를 알고 그 정보를 갈구하여 자신을 보호하기 위한 적극적 행동에 나서는 것이기 때문이다.

물론, 기업에서 화학물질의 유해성을 평가하는 것은 의미 없는 일이 아니다. 그러나 이 일은 엄밀하게 말하여 유럽에서 REACH가 시행되면서부터 공신력을 얻게 되었다고 할 수 있다. REACH에서는 화학물질 제조자와 수입자와 유통자에게 화학물질 독성정보를 생산하고 전파할 책임이 있으며, 그 책임을 이행하지 않을 경우 시장에서 쫓겨난다는 명백한 의무를 부여하였다. REACH의 시행으로, 독성정보는 정부가 생산하는 것이 아니라 기업이 책임있게 생산해야 하는 것이 되었다. REACH 이전에는 유럽에서도 라벨링을 더 중요하게 여겼다. 라벨에 성분명과 카스번호가 공개되도록 하는 것이 유럽의 법률이었다. 그러나, 이제 유럽에서는 기업이 독성정보 생산의 책임이 있기 때문에 라벨보다 더 풍부한 정보인 물질안전보건자료(유럽에서는 Safety Data Sheet, SDS)를 적극 활용하게 되었다. 여기에서 1981년 카터행정부의 입법 예고안을 떠올린다. 제조수입자에게 독성정보의 생산책임을 두고, 제조수입자들이 라벨을 통해 유해성 정보를 전달하도록 하며, 라벨에 물질명과 고유번호가 제공되도록 한 유해성확인기준(Hazard Identification Standard)은 미국에서 REACH만큼 선진적인 제도를 1980년 초부터 시행할 수 있었던 좋은 기회가 아니었을까?<sup>22)</sup>

노동조합과 시민사회의 알권리 운동진영에게 제안한다. 노동자의 알권리란 화학물질의 정체를 알게 하는 것이다. 화학물질의 정체를 숨기고 가공된 정보만 전달하는 것은 공신력 있는 국가 또는 거짓을 행할 경우 강력한 처벌을 받는 기업에 의해서만 이루어져야 한다. 한국사회는 기업이 독성정보를 어떻게 수집하여 어떻게 판단해서 유해성을 분류한 것인지 입증할 책임이 없다. 즉, 기업이 생산한 독성정보만 믿고 노동자들이 안전하게 일할 수 있을 것이라 생각해서는 안된다. 우리는 이제 1980년대 초 미국의 노동자와 시민사회가 요구했던 알권리로 돌아가야 한다. 어떻게 하면 화학물질의 정체를 공개하도록 하여 노동자들의 알권리를 보호할 것인가 하는 고민에서 우리의 운동을 출발하도록 하자.

세부적인 물질안전보건자료 및 표시제도의 개선방향에 대해서는 ‘노동환경건강연구소 알권리 보고서 (2) 우리나라 물질안전보건자료 제도의 문제와 개선방향’을 참고해주시기 바란다.

---

22) 물론, 현재의 HCS 역시 제조자와 수입자에게 유해성 판단 및 정보생산의 책임을 두고 있다. 그리고 하위사용자라는 단어도 등장은 한다. 하지만, 만약 제조자나 수입자가 제공한 정보를 사용사업주가 갖고 있지 않을 경우 사용사업주는 MSDS를 구해야 할 의무를 가지고 있다. 완전히 공급망에서의 책임이 분할된 것은 아니라는 뜻이다(<https://www.osha.gov/Publications/osha3084.html>). 한편, 1987년 개정된 final rule에서는 1983년부터 사용사업주에게 제조자나 수입자가 분류한 유해성 자료를 사용하지 않을 권리가 있고 이 경우 스스로 유해성 평가를 해야 한다고 정했다고 밝히고 있다. 즉, 자료를 구하지 못한 경우가 아니라 자료를 사용하고 싶지 않을 경우에 스스로 MSDS를 만들 수 있다는 것이다(United States Department of Labor, Hazard Communication: Final Rule, Fed Regist. 1987;52(163):31865).



※ 본 보고서의 내용을 인용할 때에는 저자와 기관, 보고서 이름을 구체적으로 명시해주시기 바랍니다 .