어린이 환경 보건 법제에 관한 연구*

소 병 천**

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 입법론적 논의
Ⅲ. 비교법적인 논의: 미국의 어린이 환경보건법제
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

어린이가 신체적·생물학적 특성으로 인해 일반 성인보다 환경오염에 취약하다는 사실은 널리 알려진 사실이다.[1] 환경부는 이에 기초하여 2006년 환경보건계획을 수립하면서 취약·민감 계층를 우선 보호하는 정책을 주요 과제로 선정, 어린이환경보건정책을 발표 한 바 있다[2]. 어린이환경보건이란 영유아를 포함한 어린이들이 접하기 쉽거나 또는 먹기 쉬운 생산품 및 어린이가 쉽게 접하는 생활환경에서 발생 할 수 있는 위험, 소위 "환경적 건강위험과 안전위험들"로부터 보

* 본 논문은 민주노동당이 사단법인 환경정의에게 의뢰한 "어린이환경안전법률 제정 및 제도 도입을 위한 연구사업"에서 본인이 공동연구자로 참여하여 담당한 부분 중 일부를 수정하여 작성한 논문임을 밝힙니다.

** 아주대학교 법과대학 조교수

1) 대통령자문 지속 가능 발전위원회. 어린이 건강과 지속가능한 사회 자료집, 2006.3.

2) 환경보건정책 10개년 종합계획연구, 2006.

호하는 것이라 이해 할 수 있다. 다시 말해 어린이들이 마시는 공기, 먹는 음식, 먹는 물, 밟고 있는 흙, 혹은 놀이 시 사용하는 생산품들을 친환경적으로 조성하는 것이 어린이환경보건의 기본적인 목표라고 할 수 있다.

환경부가 발표한 어린이환경보건정책의 주요 골자는 1. 놀이터 등 어린이 활동공간의 환경안전 확보, 2. 장난감 등 유해제품으로부터 어린이 건강보호, 3. 보육시설 등 어린이 시설 등의 실내 공기 질 관리강화, 4. 어린이 환경건강 교육 및 홍보 강화, 5. 어린이 등 민감 계층 체내 수은중독 방지대책 추진, 6. 어린이 환경성 질환 조사·감시체계 구축 등으로 요약 할 수 있다. 그러나 이는 어린이 건강과 환경에 영향을 미치는 핵심적인 사안들인 농약, 잔류성 유기화합물 및 유해식품첨가물이 있는 어린이 먹거리의 규제방안, 교육 및 보육시설 외의 새집증후군과 같은 생활 속 유해화학물질의 문제, 아토피 및 천식등에 원인으로 추정되는 대기오염 및 실내 오염 등에 대한 대책 그리고 약물중독, 비만, 정신건강 등에 대한 고려는 제외되어 있다. 이는 규제대상이 환경부의 소관업무가 아닌 타 부처와의 협력을 요구하는 사안이기 때문인 것으로 이해 할 수 있으나 어린이환경안전 정책을 종합적으로 검토하고 대책을 세우기 위해서는 환경부 뿐 아니라 관련 부처의 종합적인 정책 수립이 필요하고 이를 효율적으로 집행하기 한 부처간 기능적인 역할 조정이 필요하다.

종합적인 어린이 환경보건 제도를 수립하기 위하여 선결되어야 하는 점은 정책이 구체적으로 집행되기 위한 근거법을 마련하고 각 부처간의 이해조정을 위해 부처간 조정기구를 수립하는 것이다. 본 연구는 현행 관련 법제를 검토하고 이를 개선·보완하기 위한 입법론적인 논의를 바탕으로 어린이 환경보건법제의 신설에 대해 고찰한다. 연구 범위를 한정하기 위해 어린이 환경 안전에서 도로교통법이나 학교보건법에서의 어린이 안전을 위한 내용과 같이 사회 안전 위험들로부터 보호 하는 것은 제외하고 주로 환경적 건강 위험을 중심으로 고찰한다. 연구의 진행은 우선 현재 환경부 소관업무인 대기, 수질, 소음.진동, 폐기물, 토양 및 유해화학물질관리와 관련된 법률을 중심으로 현행 법제 중 어린이의 환경보건을 위해 특별히 법률로서 규정하고 있는지 그리고 이들 중 어린이를 대상으로 특별한 환

경기준을 설정한 내용이 있는지를 검토한다.

현재 특별한 법령이나 기준이 없는 경우 기준 신설의 필요성에 입각하여 어린이 환경보건 관련 법제의 입법론적인 근거들로서 헌법상 환경권과 평등권 및 국제법적인 근거로서 1991년 발효된 아동의 권리에 관한 국제협약을 소개한다. 어린이 환경보건법제의 규제 대상, 내용 및 방식에 대해서는 현재 어린이보건과 관련하여 법제를 가지고 있는 미국의 예를 검토하는 비교법적인 방식을 채택한다.[3] 마지막으로 어린이 환경보건법제의 입법 형식으로 현재의 각 환경 분야별 기존 법률의 환경기준을 수정하는 형식의 개별적 개정 방식과 어린이 환경관련 단일 법제를 제정하여 통합하는 방식 그리고 특별법 형식으로 각 법률을 조정하는 방식을 제시하고 장단점을 고찰 한 뒤 어린이환경보건법제에 포함되어야 할 내용들을 제시한다.

Ⅱ. 입법론적 논의

1. 현행 환경법제의 검토

현재 우리나라에는 39개의 환경부 소관 법률이 있으며 기타 부서의 소관법률 중 환경보호 및 환경보건과 관련된 법은 무려 70여개에 육박하지만 어린이 환경보호와 관련된 법률은 전무한 현실이다. 그 뿐 아니라 어린이 환경보건의 핵심적인 내용이 될 수 있는 식품안전, 유해화학물질 및 대기질 관련 법률 중 어린이를 포함한 환경취

3) 외국의 법제를 검토하는데 연구범위를 한정하기 위해 미국의 어린이 환경 관련 법제만을 검토하는데 참고 되는 연방법으로는 식품과 관련한 식품영양안전보호법(Food Quality Protection Act: FQPA), 안전식수법(Safe Drinking Water Act), 어린이보건과 관련된 연구지원 법률로서 어린이건강법(), 정책집행을 위한 기구 관련법으로 대통령령 (Executive Order) 제 13045호를 검토하며 연방법에서는 아직 규율되고 있지 못한 분야인 대기와 관련해서는 캘리포니아 주의 건강안전법(Health and Safety Code)를 검토한다. 이외에도 연방법으로 비록 법률로 통과되지는 못했지만 화학물질 규제 또는 알권리에 관한 법률으로 입안되었던 내용을 참조한다.

약계층을 배려하는 특별한 기준이나 절차를 규정하고 있는 것은 많지 않다. 본 항에서는 어린이를 환경적 위해로부터 특별히 보호해야 하는 과학적인 필요성에 논외로 하고 단지 법률적 차원에서 그 당위성과 현행 법제상의 문제점만을 지적하기로 한다.

현행 모든 환경법의 기본적인 근거는 헌법에서 찾을 수 있다. 헌법 제 35조는 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 하면서 내용과 행사에 관한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있다.[4] 건강하고 쾌적한 환경은 환경보전기본법 제10조의 환경기준에 의해 수치화된다고 이해된다.[5] 현재 환경법상의 환경기준들의 종류와 근거법령 및 규칙들은 다음과 같다.

〈표 1〉 현행 환경기준 및 근거법령

기준	근거법	시행령	시행규칙	별표
환경기준	환경정책기본법제10조2항	2조		별표1
지하공기질기준	지하생활공간공기질관리법제5조1항		3조	별표2
지하수수질기준	지하수법제19조 및 지하수의수질보전등에관한규칙		6조	별표3

4) 헌법 제35조 1항.

5) 환경정책기본법 제10조. 및 시행령 제2조에서는 별표를 통해 대기, 수질, 소음 등에 관한 기준을 명시하고 있다. 일반적으로 환경기준이라고 지칭 할 때는 환경정책기본법 제10조의 환경기준을 의미하지만 실재로는 개별법들이 각각의 시행령 또는 시행규칙을 통해 규정하고 있는 환경기준 및 배출허용기준들도 있다. 예를 들어 지하생활공간공기질관리법은 지하공기질기준을, 먹는물관리법 및 수도법은 마시는 물의 기준에 대해, 지하수법은 지하수 수질기준을, 토양환경보전법은 토양오염우려기준 및 토양오염대책기준을, 소음진동규제법은 각 지역구분에 따른 소음 및 진동의 기준 등을 각각 규제하는 농도기준들이 있다. 양자의 구분과 법적인 차이에 대해서는 학술적으로 통일된 의견은 없고 소수의 학자들 만이 분류를 시도하고 있다. 예를 들면 홍준형 교수는 일본에서 논의되는 환경기준과 환경관련기준으로 구분하고 김해룡 교수의 경우 환경침해방지를 위한 기준과 환경오염예방을 위한 기준으로 분류한 독일식을 채택하고 있는 듯하다. 그러나 이러한 구분이 현행 환경법제의 속속 등장하는 새로운 유형의 환경기준등을 모든 완벽하게 분류하지는 못하는 듯하다. 본 연구에서는 광의의 환경기준으로 이러한 것들을 모두 포함하여 환경과 관련 건강하고 쾌적한 환경조성과 건강보호를 위해 규정되는 모든 행정상 기준이라 이해하고 논의를 전개하기로 한다; 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, p. 168; 김해룡, 환경기준에 관한 법적 문제, 환경법연구, 제19권, 1997, p.168; 전병선, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법연구, 제14권, 1992, p. 96.

토양오염우려기준	토양환경보전법제14조		19조	별표2
토양오염대책기준	토양환경보전법제16조		21조	별표3
배출허용기준	대기환경보전법제8조1항		12조	별표8
제작차배출허용기준	대기환경보전법제31조1항	40조	67조	별표20
운행차배출허용기준	대기환경보전법제36조	45조	86조	별표25
오염물질의 배출허용기준	수질환경보전법제8조1항		8조1항	별표5
방류수수질기준	수질환경보전법제32조2항		52조	별표11
방류수수질기준	오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률5조		9조1항	별표1
공장소음·진동 배출허용기준	소음진동규제법제8조1항		6조	별표4
생활소음·진동 규제기준	소음진동규제법제23조2항		29조의2 3항	별표7의2
자동차의 소음허용기준(제작차)	소음진동규제법제32조		38조	별표11
자동차의 소음허용기준(운행차)	소음진동규제법제36조		52조	별표11
폐기물처리시설의 관리기준(침출수배출허용기준)	폐기물관리법제30의3 1항		24조1항	별표8
안전관리규정의 제출면제규정수량	유해화학물질관리법제31조	18조		별표3
교사 안에서의 공기의 질에 관한 유지관리기준	학교보건법	3조1항		별표 4의2
어린이보호시설의 대질기 기준	다중이용시설공기질관리법		4조	별표3

현재 환경기준 중 어린이와 관련되어 특별히 상이한 기준을 가지고 있는 경우는 대기 관련해서 학교보건법의 시행령 제3조 1항에 의거한 “교사 안에서의 공기의 질에 관한 유지관리기준”과 다중이용시설공기질관리법에서 어린이보호시설 등이 있을 뿐 이다. 그러나 이러한 특별한 기준 역시 구체적으로 검토하면 기존 환경기준과 큰 차이가 없거나 오히려 완화된 것도 있음을 알 수 있다. 학교보건법은 학교의 환경위생 및 식품위생이라는 제목으로 학교의 장이 교사 안에서의 환기·채광·조명·온습도의 조절, 상하수도·화장실의 설치 및 관리, 오염공기·폐기물·소음·휘발성유기화합물·세균·분진 등의 예방 및 처리 등 환경위생과 식품위생을 적절히 유지·관리하도록 하고 시행규칙을 통해 구체적인 기준을 제시하고 있다.[6] 우선 소음의 기준을 보면 교사내의 기준을 55dB(A)로 정하고 있다.[7] 현행

6) 학교보건법 제4조.
7) 시행규칙 제3조 별표 4 [일부개정 2005.11.14 교육인적자원부령 제866호]

환경정책기본법 상의 소음기준은 일반지역으로 학교의 부지경계에서 50 미터이내의 지역에서의 소음의 기준이 낮(오전 6시에서 오후 10시)에는 50dB(A)이며 현행 소음진동규제법에서 정하고 있는 기준으로 공장이나 사업장에서 나오는 소음기준이 낮(오전 8시-오후 6시)인 경우 55dB(A)과 비교하여 볼 때 차이가 없거나 오히려 높음을 알 수 있다.[8)]

대기와 관련 기준 역시 유사한 양상이다. 현행 학교보건법 시행규칙에서 오염물질 항목당 그 기준은 미세먼지는 100㎍/㎥, 이산화탄소는 1000(ppm), 폼알데하이드 100 ㎍/㎥, 총부유세균 10 CFU/㎥, 낙하세균 10 CFU/㎥, 일산화탄소 10 ppm, 이산화질소 0.05ppm 총휘발성유기화합물 400㎍/㎥, 오존 0.06등이다. 그러나 이들 중 일부는 환경정책기본법이나 다중이용시설공기질관리법등의 기준과 차이가 없다. 예를 들어 어린이의 호흡기 및 기관지질병과 밀접한 관련이 있는 미세먼지의 경우 환경정책기준법은 베타선흡수법방식으로 연간평균치 70㎍/㎥, 24시간 평균치 150㎍/㎥으로 정하고 있으며, 심지어 초등학교 어린이보다 더 어린아이들이 다니는 어린이집의 경우 사설의 경우는 아예 그 기준이 설정되어 있지 않을 뿐 아니라 연면적이 1000제곱미터 이상이 국공립보육시설의 경우 역시 미세먼지의 기준이 100으로 전혀 차이가 없음을 알 수 있다.[9)] 이처럼 현행 환경법제를 검토 할 때 환경기준이 어린이의 신체적인 특수성을 고려한 현실적인 기준을 제시하지 못하고 있는 것으로 이해된다.

2. 헌법 및 국제법상의 입법론적 근거

현재의 환경권상의 건강하고 쾌적한 환경이라는 것이 여러 법률의 환경기준에 의해 결정되는 구조에서 환경기준이 환경취약계층을 배려하지 아니하고 일반 성인을 기준으로 작성된 것은 정부가 어린이를 포함한 모든 국민의 환경권을 실질적으로 보장하는데 미흡하다고 할 수 있다. 헌법 35조의 환경권의 수혜자는 어린

8) 환경정책기본법 시행령 제2조 별표 1 및 소음진동규제법 시행규칙 제29조 2 제3항 및 별표 7-2 참조.
9) 다중이용시설공기질관리법 시행규칙 제4조 별표 3 참조.

이, 임산부 및 노약자를 포함한 전체 국민임은 당연하며 성별, 종교, 사회적 신분으로 인해 차별을 해서는 안되는 평등권 차원에서도 어린이의 신체적 특수성을 감안하지 않은 일률적인 환경기준은 법률적인 문제가 있다. 헌법상 평등권 조항에서 언급된 성별, 종교, 사회적 신분 중 사회적 신분이라 함은 선천적으로 출생에 의해 고정되는 사회적 지위, 예를 들어 귀화인이나 전과자의 자손등 뿐 아니라 후천적으로 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것 역시 포함한다고 하는 것이 다수설인바 연령으로 차별성은 사회적 신분으로 볼 수 있다.[10] 뿐 만 아니라 설령 영·유아의 지위가 사회적 신분이 아니라 할지라도 우리나라 대법원은 제11조에 나열된 것은 단순한 열거주의에 입각한 것으로 해석하고 있다. 즉, 헌법의 차별금지사유를 예시적인 것으로 보고 평등의 관념을 상대적인 평등의 입장에서 이해하고 있어 연령에 근거한 어린이의 지위로서 결과적으로 국가로부터 부당한 차별을 받는 것은 평등권을 침해한 것이라고 볼 수 있다.[11] 뿐 만 아니라 우리나라 헌법은 사회보장과 관련하여 여자, 노인, 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 국가에게 부여하고 있으므로 국가는 어린이의 보건환경과 관련되어 어린이의 특수성을 고려한 정책을 시행하여야 할 의무가 있다.

헌법의 하위법률로서는 앞서 언급한 바와 같이 어린이를 특별히 고려할 것을 법률이 없고 단지 대통령령으로 어린이의 보호구역의 지정관리에 관한 시행규칙이 있을 뿐 이다. 그러나 헌법 제6조는 헌법에 의해 체결 공포된 조약은 국내법과 동일한 효력을 갖는다고 밝히고 있으므로 우리나라가 체결한 국제협약 중 어린이의 신체적 특성을 고려하여 환경으로부터 보호하여야 할 내용을 담고 있는 국제법이 있다면 이는 어린이환경보건에 관한 법률을 제정하는데 필요한 법적인 근거가 될 수 있을 것이다. 어린이의 환경보건을 위한 별도의 국제협약은 아직 체결되지 않은 상태이나 국제인권규약은 제10조에서 어린이와 연소자를 위한 특별한 보호와 원조를 하여야 한다고 하고 있으며 나아가 제12조에서는 체약국이 사산율과

10) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2000, p. 392.
11) 헌재 1990.10.8 89헌마 89, 헌재 1997.7.16. 97헌마 26.

유아사망률의 감소 및 어린이의 건강한 발육, 환경 및 산업위생의 모든 부문의 개선 등을 위해 조치를 취할 것을 요구하고 있다.

어린이의 인권을 보호하기 위한 대표적인 협약으로는 1990년 아동권리에 관한 협약이 있다.[12] 동 협약의 목적은 정신적으로나 신체적으로 미성숙한 인간인 어린이가 인간으로서의 권리, 특히 아직 어린 인간으로서의 고유한 권리를 보장 받을 수 있도록 법적으로 규정하는데 있으며 제24조에서 건강과 의료에 대한 아동의 관한 권리를 포함하고 있다.[13] 동 협약 제 24조는 어린이의 실현가능한 최상의 건강수준을 향유하고, 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 아동의 권리를 천명하고 있다. 이러한 어린이의 건강 의료권을 위해 체약국은 1. 유아와 아동의 사망율을 감소시키기 위한 조치, 2. 기초건강관리의 발전에 중점을 두면서 모든 아동에게 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 조치, 3. 환경오염의 위험과 손해를 감안하여 기초건강관리 체계 안에서 무엇보다도 쉽게 이용가능한 기술의 적용과 충분한 영양식 및 깨끗한 음료수의 제공 등을 통하여 질병과 영양실조를 퇴치하기 위한 조치, 4. 산모를 위하여 출산 전후의 적절한 건강관리를 보장하는 조치, 5. 모든 사회구성원 특히 부모와 아동은 아동의 건강과 영양, 모유· 수유의 이익, 위생 및 환경정화 그리고 사고예방에 관한 기초 지식의 활용에 있어서 정보를 제공받고 교육을 받으며 지원을 받을 것을 확보

12) 동 협약은 1959년 아동의 권리선언이 채택 된지 30주년을 기려 1989년 11월 20일 제44회기 UN총회에서 만장일치로 가결 채택되었으며 1990년 10월 2일 22개국의 비준을 얻어 구속력 있는 국제협약으로 발효하였다. 우리나라는 1991년 11월 20일 비준서를 기탁하였고, 동년 12월 20일 조약 제1072호로 발효되어 헌법 제 6조에 의해 국내법과 동일한 효력을 가지고 있다.

13) 본 협약은 이러한 어린이의 권리를 위해 체약국이 취한 조치 및 조치를 위해 취해진 진척상황에 대해 동 협약에 의해 설치된 어린이의 권리 위원회에 매 5년 마다 보고하여야 하며 해당 보고서는 협약 의무의 이행정도에 영향을 미치는 요소와 장애가 있을 경우 이를 적시하여야 한고 또한 관계국에서의 협약이행에 관한 포괄적인 이해를 위원회에 제공하기 위한 충분한 정보를 포함하도록 하고 있다. 또한 위원회는 당사국으로부터 이 협약의 이행과 관련이 있는 추가정보를 요청할 수 있으며 해당 보고서를 평가하고 이를 2년마다 경제사회 이사회를 통하여 총회에 제출하며 위원회에 제출된 보고서는 자국민들이 쉽게 접근 할 수 있도록 공개되어야 한다. 동 협약 제 44조 1-2항 및 4-6항.

하는 조치, 6. 예방적 건강관리, 부모를 위한 지도 및 가족계획에 관한 교육과 편의를 발전시키는 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 이중 세 번째 항목은 환경보건과 관련 환경위해로부터 어린이들을 보호하기 위한 조치를 취하도록 요구하고 있는 것으로 이해된다. 동 협약은 이러한 조치를 취할 의무가 있음을 국제적 뿐 아니라 국내적으로도 구속력을 부여하고 있는 법적 근거로서 현재 논의되고 있는 어린이 환경보건법률의 입법근거가 될 것 이다.

Ⅲ. 비교법적인 논의: 미국의 어린이 환경보건법제

1. 연방법제

(1) 식품영양안전보호법

1996년 8월 7일 의회에서 만장일치로 통과된 식품영양안전보호법(Food Quality Protection Act: FQPA)은 기존의 농약사용과 관련된 기준들을 식품의 안전성이라는 차원에서 강화하고 장기적으로는 친환경농업을 권장하는 차원에서 입법되었다. 본 법은 연방정부차원에서 처음으로 어린이의 신체적 특수성을 고려하여 농약잔류물과 같은 유해 환경관련 어린이를 위한 엄격한 기준을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다.[14] 식품영양안전보호법 제3장은 영유아의 보건을 보장하기 위한 자료수집활동을 규정하고 있는데 구체적으로 영유아의 식사 패턴 관련 정보를 수집하기 위하여 농림부장관이 환경청장과 보사부장관과 협의를 통해 조사하도록 하고 있다.[15] 본 법에 의해 수집되어야 할 정보에는 영유아가 주로 이용하는 식품의 농약 잔유물에 대한 정보가 포함 되어 있다.[16] 본 법은 농림부장관에

14) 5개장 44개 조항으로 구성되어 있는 본 법률은 기존의 연방 식·의약화장품법(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act:FFDCA 21 U.S.C. 501)과 연방살균·살충·살서제법(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act7 U.S.C. 136)등 식품 관련 기타 제법을 수정하는 형식으로 입법되었다.

15) 21 U.S.C. 301 (a)

게 통합적인 해충관리 채택을 위한 연구조사를 위임하고 있는데 본 연구에는 경제적, 보건적, 환경적 위해를 최소화하기 위해 환경적으로 지속가능한 방법을 채택하도록 하고 있다.[17] 특히 본 연구에는 농약 잔류물에 대한 조사는 어린이들만의 독특한 식이습관을 반영하여 독성 징후가 있거나 자료가 완전하지 않을 경우 태아와 관련해서는 발달 독성에 대해 불확실성 요인들을 고려해야 한다고 하고 있으며 이외에도 연구 대상으로 평가 시 식용이 아닌 모든 농약의 섭취도 고려해야 하며 위해성 평가 방법 역시 여러 농약들의 축적 효과를 염두에 두도록 하고 있다.[18]

식품영양안전보호법에 의해 수정된 연방의약화장품법 중 어린이 환경보건과 관련된 핵심적인 내용은 다음과 같다. 우선, 농약의 잔류허용한계를 정할 때 환경청은 특히 어린이들에 대한 노출을 고려하여 농약 잔류치의 위해성 평가를 하여야 하며 평가분석 시 (1) 어린이들의 소비 패턴이 평균 집단과 비교하여 잔류물을 포함하고 있는 음식물들을 많이 소비한다는 점 (2) 신경학적 차이와 자궁 내 영향을 고려한 농약에 대한 아이들의 감수성 (3) 농약 잔류물의 축적 영향과 다른 독성 물질에의 노출 등을 고려해야 함을 의무화 하고 있으며 농약의 승인에도 이러한 기준을 적용하도록 하고 있다.[19] 기준 설정에 있어서 환경청은 어린이들에게 해당 농약 잔류물질이 노출될 경우 해가 없다는 즉, 농약의 안정성에서 어린이에게 무해하다는 확실성의 기준으로 일반 성인을 대상으로 한 기준보다 10 정도의 추가 한계치를 부여해야 하며 이에는 자료의 완전/불완전성과 출생 전후의 위해성 영향 역시 고려하도록 하고 있다.[20] 농약의 위해성을 평가할 때, 환경청은 동물실험에서 부작용이 나타나지 않은 최소 용량을 정하고, 사람에서의 안전한 수준을 정하기 위해 이를 불확실 계수(uncertainty factor)를 두는데 기존에는 사람이 실험대상 동물에 비해 더 민감하고 민감계층은 농약에 더 민감할 수도

16) 21 U.S.C. 301 (c)
17) 21 U.S.C. 303
18) 21 U.S.C. 346a(b)(2)(C)(ii)
19) 21 U.S.C. 346a(b)(2)(C)(i)
20) 21 U.S.C. 346a(b)(2)(C)

있다는 사실에서 불확실계수로 100을 사용해 왔는데 비해 본 법은 어린이들을 보호하기 위해 10의 추가적인 안전 계수를 적용하도록 한 것이다.[21]

그러나 어린이 보호를 위해 추가적 안전계수를 적용하는 것은 행정청의 의무사항인 기속행위가 아니라 상당한 재량권이 내재되어 있는 재량행위에 가깝다는 지적이 제기되고 있다. 본법은 어린이에게서 안전성을 담보한다는 전제에서 신뢰성 있는 데이터가 다른 기준이 적절함을 나타낸다면 대안으로 다른 안전폭을 택할 수도 있는 즉, 10의 추가계수를 적용하지 않아도 되기 때문이다.[22] 실재로 어린이들의 건강을 연구하는 비영리단체인 어린이 건강 연대 (Children's Environmental Health Network: CEHN)는 본법이 통과한 이후 환경청이 신뢰성 있는 데이터가 없다는 것을 이유로 대부분의 농약 잔류 허용 한계량의 10배 안전 계수를 없애거나 축소해왔다고 주장한다.[23] 그럼에도 불구하고 본 법은 어린이들의 환경 보건을 보호하기 위해 일반 성인과 영유아는 환경유해성에 있어서 차별화가 필요하다는 것을 처음으로 인정하고 연방정부차원에서 어린이 건강에 대한 환경 위협과 위험 사이의 관련성을 지속적으로 연구를 촉발시킨 계기로서 의미를 찾을 수 있다.

---

21) EPA, 1996 Food Quality Protection Act: Draft Implementation Plan 12(March 1997)

22) Scott Douglas Bauer, Note, The Food Quality Protection Act of 1996: Replacing Old Impracticalities with New Uncertainties in Pesticide Regulation, 75 N.C. L. Rev. 1369, 1389 (1997); see also Lynn R. Goldman, Food Quality Protection Act of 1996: New Directions in Public Health Protection, Address to The American Crop Protection Association and McKenna and Cuneo (Sept. 10, 1996), available at <http://www.epa.gov/opppsps1/fqpa/sphgold1.htm> (discussing the need to revamp the regulatory system).실재로 1999년 2월 12일 본 법이 통과되기 전 상하의원 합동 회의에서 결의된 바 에 따르면 농림부와 환경청이 본법의 이행을 위해 어린이의 보건 보호와 동시에 농업산업의 보호라는 두가지 상반된 목표를 전제로 하고 있음을 명심하며 이에 따라 과학적으로 입증이 되고 실질적으로 적용가능한 범위 내에서 기준을 설정하여야 한다는 지침을 의회가 행정부에게 요청하였다.이러한 결의는 어린이의 보호라는 것보다 농업 산업의 보호에 더 중점을 둔 결의안이라는 비난이 있을 수 있다; S. Con. Res. 11, 106th Cong. 1 (1999)

23) CEHN, 10X Margin of Safety (FQPA) Network News Release: EPA Must Uphold Safety Margin for Kids in Regulating Pesticides, Health Groups Say <http://www.cehn.org/cehn/Chronology.html>.

(2) 대통령령 13045호

상기의 식품영양안전법에서 시작된 어린이의 환경보호의 전제조건으로서의 연구 및 정책개발의 필요성은 연방정부차원에서 종합적인 계획 및 총괄조정부서의 필요성을 제기하였다. 이에 1997년 4월 21일 클린턴 대통령은 "환경 건강 위해와 안전성 위해로부터의 어린이 보호"라는 명칭의 대통령령(Executive Order) 제 13045호를 발하였다. 7개장 21개 조항으로 구성된 본 대통령령은 입법배경으로 여러 과학적인 이유로 인해 어린이들은 일반 성인들과는 불균형적으로 환경보건위험성과 안전위험성으로부터 고통 받을 수 있다는 점을 천명하고 있다.[24] 본 대통령령의 주목적은 연방행정기관들이 어린이에게 불균형적으로 영향을 미칠 수 있는 환경보건위험성 및 안전위험성을 확인 평가하고 연방정부의 일정한 행위에는 상기의 위험성을 우선적으로 염두에 두고 집행하도록 하는 것이다.[25] 본 대통령령이 적용되는 연방정부의 행위는 본 대통령령이 발효된 후 1년 이후의 행위로서 경제적으로 연간 1억달러 이상의 영향을 미칠 수 있는 행정행위나 경제, 생산성, 경쟁, 일거리, 환경, 공중보건과 관련되어 있으며 정부가 환경보건위험성과 안전위험성으로 인해 어린이에게만 불균형적으로 영향을 미칠 수 있다고 생각되는 행정행위들이다.[26] 대통령령 13045호는 어린이에게 악영향을 줄 수 있는 환경보건 및 안전 위험성 연구를 위해 우선적으로 270만 달러의 예산을 확보하였으며 본 연구 및 향후 집행을 위해 실무대책기구가 구성되었다.[27] 본 기구는 어린이들의 환경 건강과 안전성을 증진시키려는 대통령의 연방 정책 개발, 연방·주·지방 정부와 민간, 학계, 비영리기구 등과의 협력, 공공참여의 확대 및 우선순위의 안건 확인 등의 임무를 부여받고 있다.[28] 본 기구에는 4개의 팀을 두어

24) Executive Order 13045 Sec. 1-101
25) Id.
26) Id. Sec. 2-202(a)
27) 실무대책기구는 보건복지부 및 환경청 뿐 아니라 교육부, 노동부, 법무부, 에너지부, 주거 및 도시개발부, 농림부, 교통부, 예산기획부, 소비자제품안전위원회, 환경질위원회 외에도 다양한 부서가 참여하도록 되어 있으며 보건복지부장관과 환경청장이 공동으로 위원장으로 구성되어 있다; Id. Sec. 3-301-3
28) Id. Sec. 3-304

천식, 출산 감염 등을 포함한 뇌 분비 장애 등에 주안점을 두고 이러한 어린이 질환과 장애에 대한 환경상의 원인 규명 특히 농약 잔유물과 어떠한 상관관계가 있는지에 초점을 맞춘 연구를 진행하여 1998년에 주요 연구 시설 8 곳에 자금을 지원하였다.[29]

상기의 실무대책기구는 4년의 한시적 기구로서 설치되었었는데 4년 후 본 기구는 어린이건강보호국(Office of Children's Health Protection)으로 대체되었다. 어린이건강보호국은 상기의 대통령령 13045호와 식품영양안전보호법을 구체적으로 이행 할 임무를 띠고 설치되었으며 현재는 후술 할 어린이건강법(Children's Health Act)등 어린이 관련 법규의 임무도 일부 담당하고 있다. 어린이건강보호국의 주요 목적은 첫째, 환경청 건강 기준이 어린이를 보호하도록 확실케 하는 것, 둘째 환경청 내에서 어린이 건강 이슈를 조정하고 어린이 건강에 영향을 주는 환경청 소관 법령과 다른 부서의 소관 법령들을 통합하는 것, 셋째 환경 독성물질로부터 어린이들의 감수성과 노출에 대한 연구와 새로운 정책을 만드는 것. 넷째 어린이 건강에 대한 공공 교육을 통해 지역사회에 알리는 것 등이다.[30] 어린이건강보호국은 환경청의 기존 기준들에 대한 검토를 통해 어린이들의 건강 이슈를 제기하고 어린이 건강보호를 고려하여 통합적인 규제 시스템을 개선할 것을 제안하고 있다. 또한 연구 예산 지원, 독립적인 검토, 연구와 정책의 연결고리 강화, 어린이만의 환경 민감성과 위험성 노출에 관한 과학적 연구 확대 등에 환경청이 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 촉구하고 있다.

(3) 어린이건강법

어린이건강법(Children's Health Act)은 2000년 10월 17일 제정된 법률로서 공공건강서비스법(Public Health Service Act)을 어린이의 보건과 관련된

29) Jennifer C. Miner, Do Environmental Laws Adequately Protect Children's Environmental Health? A Review of Existing Laws, Potential Legislation, and Policy Considerations, 78 Or. L. Rev. 1101,1119.

30) Id.

부분을 일부 수정하고 있는 형식을 취하고 있다. 본법은 어린이들의 보건 정책의 중요성을 인식하고 어린이보건과 관련된 다음의 과제를 보건복지부장관에게 부여하고 있다. 1. 어린이 보건을 위한 치료 연구증진, 2. 어린이 보호시설의 건강과 안전성 증진, 3. 부모와 격리되어 있는 또는 부모의 보호를 받지 못하는 어린이들의 보건대책, 4. 청소년 약물남용과 관련된 대책 및 연구, 5. 학교 안전사고 및 폭력을 근절하기 위한 종합대책, 6. 어린이 건강관련 자료구축. 이중 첫 번째 내용은 어린이 질병의 원인을 분석하고 이러한 질병으로부터 고통 받는 어린이들을 지원하는 내용을 담고 있으며 그 주된 내용은 기존의 진행되어온 어린이 보건 관련 연구를 계속 진행될 수 있도록 예산 지원을 승인하고 추가적으로 다양한 어린이보건과 관련된 연구를 증진하는 내용을 담고 있다. 구체적으로는 프리드리히 실조증(Friedreich's ataxia), 허친슨-길포드 조로증후근(Hutchinson-Gilford progeria syndrome)어린이 희귀질병에 관한 연구를 촉진하고 있으며[31] PKU와 같은 신진대사장애에 관한 연구 및 장기이식에 있어서 어린이들의 특수성을 고려한 수술 절차와 관련 된 연구들을 추진하여 2005년까지의 예산을 확보하게 하고 있다.[32] 둘째, 어린이보호시설과 관련되어 본 법은 어린이 시설에서의 안전사고 및 어린이 건강을 위협하는 요소를 제거가기 위해 각 주의 관련 기준들을 엄격히 준수하도록 하며 장애가 있는 어린이들에 관한 특별한 주의 및 범죄전력이 있는 자들에게 어린이시설의 운영을 제한하는 내용들을 담고 있다. 이중 어린이 시설의 환경관련 내용은 소위 어린이탁아시설보건안전법(Children's day care Health and Safety Act)에서 다루고 있다. 일반적으로 어린이탁아시설의 환경관련 기준은 주법에서 정하도록 하고 있으며 연방법은 단순한 가이드라인을 제시하는데 그친다. 그러나 해당 주의 법령이 연방정부의 기준에 미치지 못하거나 위반하는 경우가 있는 경우 연방정부의 지원을 제한하는 내용을 담고 있다.[33]

31) Sec.2801
32) ISec. 2101
33) Id.

(4) 안전식수법

이외에도 어린이 관련된 연방 환경법규로서는 안전식수법(Safe Drinking Water Act)이 있다. 원래 안전식수법은 기존의 안전공용수시스템장에 포함되어 있었는데 1996년 8월 6일 개정되었다. 법안을 통과 당시 의회는 식수 오염도를 평가하는 기존 과정과 음수 기준 설정이 부적절하고 몇몇 공용수 시스템이 경제적, 기술적 용량을 초과하였다고 하여 본 법의 개정의 필요성을 인정하였다.[34] 정부는 일반 성인 집단에 비해 아이, 임신부, 노약자, 심각한 질환이 있는 사람들이 식수 내의 오염물질에 노출되었을 때 유해한 건강 영향을 고려하여 기존 법규에서는 규제되지 않고 있던 오염 물질들은 선택적으로 규제되어야 한다고 천명하고 있다.[35] 이 법안은 유해성 평가와 비용-이익 분석을 통해 식수 규제시 우선 규제되어야 할 물질의 순위를 정하며 정부는 메일을 통해 소비자들이 이해하기 쉽도록 오염 문제를 발표하도록 요구함으로써 일반인의 교육과 참여를 유도하고 있다.[36]

이 법안은 어린이들의 환경 건강을 고려하는 점에서 긍정적인 영향을 가지고 있다. 우선, 본 법은 오염물질이 공중 보건상 어린이에게 위해를 끼치거나 수자원 시스템이 위험한 수준에 처한다면, 환경청 관리자는 해당 오염물질에 대한 물 관리 규제를 공포해야 하고 오염 물질 규제안을 통해 공공 수자원 시스템을 관리하여 인체의 건강 위해성을 줄여야 한다고 명시하고 있다. 또한 본법 실행 후 18개월 내에 규제가 필요하나 현재 규제 대상 물질에 등록되어있지 않은 오염물질 목록을 매 5년 마다 만들어야 한다.[37] 규제 대상 오염물질을 결정 시, 이용되는 과학적인 방법으로는 규제의 비용과 이익의 균형을 고려한 건강 위해성 감소 분석을 수행해야 하지만 어린이와 같은 건강상의 위해가 더 큰 취약계층에 대해서는 이를 충분히 고려하여야 하며 이를 위해 해당 연구를 지시하고 있다.[38] 또한, 동

34) Safe Drinking Water Act Amendments (SDWA), Pub. L. No. 104-182, 110 Stat. 1613, 3(1) (codified at 42 U.S.C. 300f to 300j-21 (1994 & Supp. 1998)
35) 42 U.S.C. 300g-1(b)(1)(C).
36) Id. 300g-1(b)(3)(A)(i).
37) Id. 300g-1(b)(B)(1)(i), (ii
38) Id. 300g-1(b)(3)(C)(i)(V).

시에 발생하는 오염물질, 처리 기술, 피해자의 자발/비자발적 의지 등 분석 과정과 관련된 모든 요건을 고려해야 한다. 해당 기관은 이러한 오염물질의 정보와 잠재적 위해성에 대해 공공에게 알려야 한다.[39]

(5) 입법되었던 법안들[40]

(가) 어린이환경보호법

1999년 이래 독성물질규제법에 대한 개정안은 거의 매년 발의되어 왔는데 본 개정안이 어린이환경보호법(Children's Environmental Protection Act)이라는 이름으로 1999년 캘리포니아주 상원의원인 박서(Boxer)의원과 뉴저지의 프랭크 로텐버그(Frank Lautenberg) 상원의원에 의해 제안되었다. 본 법안은 환경 오염물질의 노출에 어린이와 같이 민감한 취약 집단을 보호하려는데 그 목적이 있으며 독성물질규제법에 한 장을 추가하는 형식으로 구성되어 있다.[41] 본 법안은 어린이를 만 18세 미만의 자로 정의하고 환경기준을 환경 오염물질의 노출에 대한 위험으로부터 적합한 안전 폭을 추가함으로서 어린이와 환경 취약계층을 보호할 수 있도록 하고 있다. 또한 본 법안은 일반인은 어린이와 민감 집단 주변의 위험에 대해 알 권리가 있고, 어린이에게 안전한 생산물과 화학물질은 환경청에 의해서만 인증되고, 일반인이 쉽게 접근할 수 있어야 한다고 규정하고 있다.[42] 이러한 목적을 위해 환경청은 (1) 환경 오염물질에 대한 각각의 환경, 공중 보건상 기준은 적합한 안전 폭에서 어린이와 감수성 집단을 보호해야 하며, (2) 환경, 공중보건상의 기준이 정립된 환경오염 물질에 대해 특수 민감층과 어린이의 노출에 대해 명확하게 자료를 평가하고, (3) 신뢰성 있는 독성 정보가 없고, 어린이들

39) Id. 300g-1(b)(1)(C).

40) 본 항에서는 비록 입법화되지는 않았지만 상기의 내용과 관련 발의되었던 법령을 검토함으로서 향후 우리나라의 입법론에 대한 방향을 제시한다.

41) 제 5장 어린이와 기타 취약계층을 위한 환경보호 (Title V - Environmental Protection for Children and Other Vulnerable Subpopulations)

42) H.R. 199 2 (adding 501(b)(2) to TSCA); S. 1112 2 (adding 502(1), 501(b)(1) to TSCA).

이 환경오염 물질에 노출시 환경, 공중 보건상 기준을 정할 때에는 적어도 10 의 추가적인 안전계수을 채택해야 함을 규정하고 있다.[43] 또한 본 법안에 따르면 (1) 연방 자금을 지원받는 학교나 탁아소는 학교 운동장이나 실내, 실외에서 아이들의 농약 노출을 줄여야 하고 (2) 부모들은 학교 운동장의 농약 사용에 대해 미리 공지를 받아야 한다. 또한, 어린이들이 접하는 환경오염 물질을 확인하고, 건강에 위해를 미치는 물질들에 대한 과학적 검토를 실시해 오염물질에의 노출을 줄이거나 제거하는 것을 도와야 한다. 상기의 법안이 통과되지 않자 박서 의원은 2001년 5월 9일 동법 안을 다시 발의하였으나 역시 입법화되지는 못하였다.

(나) 어린이화학안전법

가장 최근에 입안된 법안으로서 어린이화학안전법(Kids Safe Chemicals Act)이 있다.[44] 본 법안의 정식명칭은 어린이, 노동자 및 소비자 안전 화학안전법(Child, Worker, and Consumer-Safe Chemicals Act of 2005)으로 2005년 11월 프랭크 로텐버그(Frank Lautenberg)을 대표로 클린턴 힐러리를 포함한 많은 여야의원들이 발의한 것으로 기존의 어린이 환경위해요소로서 가장 시급히 규제되어야 할 것으로 지목되어온 화학물질의 규제를 담고 있다. 본 법안은 제5편에 어린이화학안전(CHILD SAFE CHEMICALS)이라는 제목으로 총 11개 조항으로 구성되어 있다. 본 법안은 입법의 필요성으로 특정 화학물질과 공중건강의 위험 사이에 과학적 증명의 연계를 확립하는 것이 시급하고 특히 성장기의 신체에 대한 과학적 조사로 인하여 화학적 노출이 선천적 결손증, 천식, 신경·발달 장애, 불임 그리고 여타의 암과 같은 장애와 질병들을 초래하고 특히 태아, 유아 그리고 어린이들은 화학적 노출의 영향으로 인해 질병에 노출될 수 있음을 밝히고 있다.[45]

43) S. 1112 2 (adding 503(a)(1) to TSCA
44) S. 1391
45) 본 발의서가 인용하고 있는 미 질병관리센터(US Center for Disease Control's)의 "환경적 화학물질에 대한 인간노출의 3차 국가 보고서"(3rd National Report on Human Exposure to Environmental Chemicals)에 의하면 혈액과 조직에 100 종이 넘는 합성화학물질

본 법안은 화학물질에 규제의 구체적인 방법으로 사업의 혁신에 대한 보상을 통하여 유해 화학물질에의 노출을 감소하기 위한 보다 안전한 대용품과 해결책을 증진시키는 것, 화학 생산업자들이 상업화되는 화학물질을 배포하기 이전에 그들이 생산한 각각의 화학물질에 대하여 완전한 보건 및 안전성 데이터를 제공하는 책임을 지도록 하는 것, 데이터 또는 정보에 화학물질이 인간의 건강 또는 환경에 해가 없다는 신뢰할 수 있는 확실성이 있는 경우에만 환경청에 화학물질의 상업적 출시를 허가할 수 있는 권한을 부여하는 것, 마지막으로 공중과 노동자들에게 그들이 노출되어 있는 화학물질의 건강영향에 대한 충분한 알권리를 제공하는 것을 담고 있다. 특히, 모든 어린이, 근로자 및 소비자들과 민감 계층에 대한 위해 화학물질의 상업적 배포를 2020년까지 제거해나가기 위해 2007년 까지 재검토 해야할 가장 우선적인 화학물질을 확인하며 최초 300종의 우선 화학물질들을 최소한 2010년까지 안전성 검토를 하고, 안전성 기준에 부합하지 않는 화학물질의 사용을 금지하거나 제한하며 나아가 2020년까지 모든 화학물질의 안전성 검토를 하고, 안전성 기준에 부합하지 않는 화학물질의 사용을 금지하거나 제한한다.[46]

본 법안은 우선 독성적 특성(toxicological property)을 "실제적 또는 잠재적 독성, 생물농축 또는 기타 생물학적 또는 부정적 영향을 미치는 것으로 그 효과로 사망률, 이환율, 재생, 성장, 면역체계, 호르몬 체계, 뇌 또는 신경계, 또는 기타 다른 인간과 동물의 생물학적 기능 등에 영향을 미치는 것을 의미한다"고 밝히고 있다.[47] 화학물질의 제조업자는 본법의 채택 후 1년이 경과하지 않는 범위 내에서 유효한 정보에 근거하며 신의성실에 입각하여 조사한 후에 당해 화학물질이

이 발견되었으며 특히 탯줄혈액 내에 287 종의 화학물질이 발견되었음에도 불구하고 환경청이 화학물질 심사를 시작한 1979년 이래로 62,000종의 상업화된 화학물질 중 200종 이하만이 검사되었고 현재까지 단지 5종의 화학물질만이 생산이 제한되거나 금지되었다한다. 이는 신규 화학물질의 잠재 위해성을 확인하기 위한 충분한 자료가 부족함을 의미하며 신규 화학물질의 제조업자들에게 기본적인 건강과 안전성 자료검사를 이행하도록 의무를 부과하지 않음으로 소수만이 자발적으로 임했기 때문으로 이해되며 특히 대부분의 기업들은 자사의 화학물질에 관한 정보를 "기밀사업정보"라는 이유로 제공하지 않았으며 이는 전체의 95%에 해당하는 수치이다. S. 1391.

46) Id.

47) Id. Sec. 501(d).

제503조 (a)항의 안전성 기준범위에 부합한다는 사실과 당해 화학물질이 동 안전성 기준에 부합하는지를 결정할 수 있는 충분한 데이터가 있다는 사실을 담고 있는 문서를 생산업체의 최고경영자에 의해 서명 날인과 함께 환경청에 제출하여야 한다.[48] 이러한 서류의 제출시 환경청이 이를 검증 할 수 있도록 화학물질의 물리적, 화학적, 독성적 성질을 고려한 정보, 그리고 매년 생산량과 사용량 및 화학물질에 관련된 노출 및 처리정보와 관련된 이전에 행정청에 제출되지 않은 회사 소유 또는 회사 통제 내의 합리적으로 유효한 모든 정보를 제출하여야 하며 기제출된 정보의 경우 최소 매 3년간 갱신하여 다시 제출하며 비록 3년이 안 되었다라도 새로운 잠재적 독성효과를 나타내거나 독성효과를 보여주거나 제시하는 이전 정보를 확증하거나 이전에 증명된 것보다 더 낮은 독성효과를 제시하는 것 등을 포함하여 물리적, 화학적 또는 독성적 성질 또는 화학물질의 노출과 관련된 이용가능한 중대한 새로운 정보가 있는 경우는 언제라도 갱신하여야 한다.

환경청은 이러한 정보를 근거로 화학물질에 대한 결정을 하는데 다음의 각호의 사항을 고려해야 한다. 1. 화학물질의 환경적 퇴화, 지속성 및 환경매체로의 배포를 포함한 환경적 처리와 운송 2. 물질대사, 생물축적과 생물확대 잠재성, 그리고 약물독성동태실험을 포함한 생물학적 처리와 운송3. 재발적, 발생적, 유전자독성적, 신경독성, 면역독성 및 호르몬 분열 효과 등을 포함한 화학물질에 노출에 대한 급성, 및 만성의 인간건강의 효과 4. 부수적인 잠재성 또는 복합화학물질에 노출된 결과에 대한 상호작용 5. 조류, 지상, 수생 생물에 대한 생태독성 6.혈액, 분비액 또는 조직 또는 음식 또는 음용수에 최소한의 화학물질의 존재, 7. 이미 알려진 잠재적 방출과 노출에 관련된 화학물질의 사용.[49] 환경청은 화학물질이 우선 목록화 된 후 3년 내에, 제조업자가 동 화학물질을 안전성 기준에 부합하도

48) 그러나 만약 화학물질의 제조업자가 정부 또는 다른 연방기관에 제출하는 정보가 사업기밀에 해당하는 정보일 경우에는 해당 최고경영자는 동 정보가 제조업자의 상업상 비밀로 보호되어야 할 기밀임을 밝히고 정보의 기밀성을 보장할 수 있는 명시적 문서와 함께 제출 정보가 동 법안의 목적 외에는 다른 공적 사용이 불가하다는 내용을 가ㅣ재한 서류를 제출하여야 한다, 만일 그러하지 아니한 경우에는 화학물질의 명칭과 인간의 건강과 환경에 대한 그 효력에 관련된 모든 정보는 기밀사업정보로 간주되지 아니한다. Id. 510.

49) Id. 503(b)

록 조치하였는지의 여부를 결정하여야 하며 만일 환경청이 3년 내에 조치를 취하지 못한다면, 그 부작위에 의해 영향을 받는 제조업자는 환경청과 화학물질의 소비자들에게 안전성 결정이 계쟁 중임을 명시적으로 통지하여야 하며 화학물질이 우선목록이 된 지 5년 이내에도 결정이 나지 않는 경우에는 해당 화학물질은 상업적으로 출시될 수 없다.[50] 뿐 만 아니라 본법의 제정 후 15년 이내에, 환경청은 우선목록에 있는 물질이 아닌 화학물질의 경우에도 이들이 안전성 기준과 부합하는지의 여부를 결정하여야 하며 매 15년마다 1회씩 상업적으로 출시되는 화학물질의 안전성을 재평가해야 한다.[51] 기존에 없는 신규 화학물질 역시 본법의 제정 후 90일이 지나면, 상기의 안전성 기준에 부합하지 않는 한 상업적으로 출시될 수 없다.[52] 안정성 결정에 필요한 자료를 제공하지 않거나 안전성 기준에 부합하지 않는 화학물질들을 시장으로부터 퇴출하는 것은 본 법의 가장 강력한 환경보호수단으로 이해된다.[53] 그러나 해당 화학물질의 생산금지가 국가 안보의 밀접한 영향을 미치거나 국가경제에 심각한 혼란을 초래하게 되는 경우 또는 어떠한 적당한 대안도 없는 경우에는 대통령이 고유의 권한으로 퇴출에서 제외시킬 수 있으며 갱신이 필요하다고 결정한 경우 해당 면제를 5년 이내에 갱신시킬 수 있다.[54]

본 법안은 제502조에서 환경청의 안전성 결정을 위한 화학물질의 우선목록을 작성하도록 하고 있다. 본법이 통과된 후 18개월 이내에 환경청은 제503조에서 명시한 안전성이 결정된 300종의 화학물질 화학물질을 유해성이 큰 것을 우선순위로 하여 목록을 작성하여야 한다.[55] 화학물질에 대한 환경청의 안전성 결정에서 '안전성 기준'이라 화학물질이 태아, 유아, 아이, 근로자 또는 다른 민감계층들에 대해 집합적 노출로 인한 위해가 발생하지 않는다는 타당한 확실성을 제공하

50) Id. 503(c)(1)
51) Id. 503(c)(2)
52) Id. 503(c)(3)
53) Id. 504(a)
54) Id. 504(d)(1),(2).
55) Id. 502(a)

는 기준 그리고 태아, 유아, 아이들의 경우, 성인을 대상으로 작성된 기준에 추가적인 10항목의 안전성요소를 적용함으로써 출생 전·후의 잠재적 노출에 대한 그들의 특수한 취약성을 고려한 기준을 의미한다.[56] 화학물질의 우선순위 확인의 기준을 결정 할 때 고려하여야 할 사항으로 1. 화학물질이 합성이 아니며, 자연스럽게 혈액, 분비액 또는 조직에 존재하여 발견될 정도의 것이 아님에도 혈액, 분비액 또는 조직에서 동 화학물질이 발견되었는지, 2. 화학물질이 합성물이 아니며, 음식 또는 음용수에서 자연스럽게 존재하여 발견될 수 있는 정도가 아님에도 음식 또는 음용수에서 발견되었는지3. 연간 백만 파운드 이상의 양이 제조되었거나 환경에 유출되었는지, 4. 재발성이 있고 신경학적 또는 면역적인 유독물질, 발암물질, 돌연변이 유발물질 또는 호르몬 교란물질로 알려져 있거나 의심이 되는지 또는 부정적 발달 효과의 원인이 되는지 5. 분해가 어렵거나 생물축적적인지의 여부를 기준으로 하여야 한다.[57]

본 법안은 국민의 알권리라는 차원에서 행정부가 보유한 화학물질에 관한 정보를 국민들이 쉽게 접근 할 수 있도록 규정하고 있다.[58] 화학물질에 대한 노출의 위험 또는 위해성과 관련된 연방기관 또는 기구에 제공된 모든 정보 중 기밀이 아닌 사항은 전산자료화되고 국민들에게 제공된다. 본 법안은 어린이들의 건강과 독성물질에 대한 업무 자문을 위해 부처 간 과학자문위원회를 설립하도록 하고 있는데 동 위원회는 환경보건과학국, 질병통제예방센터, 국립독물학프로그램, 국립암연구소, 국립종과학연구소 그리고 어린이 건강에 선도적인 지위에 있는 대학 중 3개 기구 이상으로 구성되도록 하고 있다.[59] 본 위원회는 정부와 의회에 본 법에서 요구하는 과학 및 기술적 문제와 이슈에 대한 측면에 대해 독립적인 자문과 동등한 심사를 제공하며 동법 하의 기준, 규칙, 지침 및 다른 과학적 기반 결정을 위한 과학적, 기술적 기초를 검토하고 행정청에 대해 전문적 논의와 자문을 제공한다.[60]

---

56) Id. 503(a)
57) Id, 502(b)
58) Id. 509
59) Id. 507(a)

(다) 기타 법안들

이외에도 어린이의 환경보호와 관련 부모들의 알권리라는 차원에서 어린이 유해 환경에 대한 생산자들의 정보 공개의무를 제공함으로서 어린이의 환경을 보호하려는 취지의 법안들도 준비되었었다. 예를 들어 1997년의 "보다 나은 알권리 및 오염방지법"(The Right-to-Know-More and Pollution Prevention Act)은 1986년의 "긴급계획 및 공동체의 알권리법"(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act)[61]을 개정하여 오염방지를 위해 독성 물질의 사용과 방출에 대해 공공의 알 권리를 확대한 법안이다.[62] 이 법령은 EPA 관리자가 1. 독성물질이 지속적으로 존재하거나 생물농축이 있거나 내분비계를 교란시키거나 2. 독성물질의 다른 특징들 때문에 어린이 건강 혹은 환경에 심각한 위해를 줄지도 모른다고 결정한 유해 물질에 대해 한계치를 만들어야 함을 권고한다. 또한, 납, 수은, 다이옥신, 카드뮴, 크롬과 연방 등록처에 기재된 다른 화학물질에 대해서도 한계치를 정하고 한계치 평가시 어린이만의 감수성에 대한 중요성을 재강조하고 있다.[63] 이와 유사한 것으로 1999년 왁스만(Waxman) 하원의원에 의해 발의된 어린이 환경보호와 알권리법(Children's Environmental Protection and Right to Know ActB. The Children's Environmental Protection and Right to Know Act)있는데 본 법안은 제정 후 24개월 내에 납, 수은, 다이옥신, 카드뮴과 생물체에 농축되는 화학 물질과 같이 어린이의 건강에 심각한 위험을 미치거나 지속적이고 잠재적인 생물 농축 혹은 내분비계를 교란시키는 등의 독성 화학물질에 대한 기준을 정하도록 하며 1986년 제정된 긴급계획 및 공동체의 알권리법에서 정보를 제공할 의무가 있는 독성물질 사업에 금속 채업광, 석탄 채광업, 전기사업, 상업적 유해폐기물처리산업, 화학물질 도매사업, 원유도매사업, 솔벤트 회수업 등 일곱가지 사업을 추가하여 독성물질 방출에 대해 보고할 것을 명시하였다.

60) Id. 507(b)
61) 42 U.S.C. 11023(f) (1994 & Supp. 1998).
62) S. 769, 105th Cong. (1997)
63) Id. 101(a)(3)(A)

이외에도 1999년 발의되었던 법안으로 환경보호법(Defense of the Environment Act)은 의회에 발의되는 법안들이 어린이들에게 환경 유해 물질등의 노출이 증가되는 경우에 이에 대한 환경영향평가를 하도록 하는 내용을 담고 있었다.[64] 같은 해 종합환경보상책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act :CERCLA)[65]을 수정하는 어린이 보호 및 공동체 정화법(Children's Protection and Community Clean Up Act)은 대통령이 태아, 어린이, 노출과 감수성이 높은 집단을 포함하는 인체의 건강과 환경을 보호할 때 개선 효과를 생각해야 하고, 유해폐기물매립지의 정화 시 어린이와 다른 감수성 집단을 고려해야 함을 명시하고 있다.[66] 이 법안은 정화작업 시 대중의 알 권리와 환경 정의를 개선하면서 일반인, 특히 어린이와 민감군을 효과적으로 보호하는데 초점이 맞추어져 있다. 정화 기준은 명확하게 어린이 건강을 보호해야 하고, 땅과 수자원의 보호도 명백히 해야 하며 폐기물매립지를 청소하는 책임을 확실케 하기 위해 오염자가 비용을 부담해야 함을 명시하고 있다.[67]

Ⅳ. 결론

환경부가 발표한 어린이환경보건정책 보고서의 서두에는 미래세대의 주역인 어린이가 쾌적한 환경에서 건강하게 자라는 것이 미래 국가 경쟁력이라고 하여 아이들이 안전하고 건강하게 놀고, 먹고, 배우고, 자랄 수 있는 생활환경조성 필요하다고 시작하고 있다.[68] 그러나 아직까지 어린이의 환경보건을 위한 효과적인 법률 및 변변한 환경기준이 마련되고 있지 않은 것이 안타까운 현실이다. 환경적인 위해요소로부터 연약한 어린이를 보호하기 위한 법률 제정의 근거는 헌법상

64) H.R. 525 3(b)(3), 525 4 (a)(3)106th Cong. 3(a) (1999).
65) 42 U.S.C. 9601-9657 (1994 & Supp. 1998).
66) H.R. 2956, 101(a). 106th Cong. (1999).
67) Id.
68) 환경부, 어린이환경보건정책보고서, 2006. 5.

의 행복추구권, 평등권, 환경권 조항과 나아가 우리가 국제사회에 이행을 공언한 아동의 권리에 관한 국제협약에서도 찾을 수 있다.

어린이 환경 보건 법률의 입법의 방식으로는 다음 세 가지가 있을 수 있다. 첫째, 현재의 각 분야별 기존 법률의 환경기준을 수정하는 개별적 개정 방식이다. 본 방식은 비교법적인 고찰에서 본 바와 같이 미국의 환경보건법제의 형식이기도 하다. 본 방식은 각 분야별로 특화되고 전문화가 가능하다는 장점이 있으나, 관련 법령간의 중복·상충규정으로 인한 과다한 규제 및 입법상의 공백이 발생할 수 있다. 또한 각 소관부처별로 개별법을 별도로 운영하고 있는 현 체제에서는 어린이 환경보건정책에 대한 통합적인 조정이 곤란하여 정책수립 및 집행에 있어서 효율성이 저하될 수 있다는 단점이 있다. 미국의 경우 종합적 정책수립 및 조정을 위해 어린이건강보호국을 대통령령의 형식으로 신설하였으나 우리나라의 법제상 법률에 근거하여 신설되지 아니한 기구가 법률에 의거하여 제정되는 환경기준을 변경·관리하도록 하는 것은 법체계상 문제의 소지가 있다. 두 번째, 어린이 환경보건 관련 단일 법제를 제정하여 통합하는 방식이 있다. 이는 형식적으로는 가장 이상적인 방안이나 현실적으로 환경부 외에도 여러 부처에 나누어져 있는 소관업무를 취합하여 특정부서 또는 신설부서에 일임하는 것은 많은 혼란을 야기하고 부처간 이해관계의 조정이 쉽지 않다는 문제점이 있다. 예를 들어 식품관련법제만 하더라도 식품위생법(보건복지부) 뿐 아니라, 축산물가공처리법(농림부), 농산물품질관리법(농림부), 수산물품질관리법(해수부), 먹는물관리법(환경부), 주세법(국세청), 염관리법(산자부), 학교급식법(교육부) 등 식품의 품목에 따라 별도의 법률에 따라 각각의 소관부처에서 집행하고 있다. 이러한 법제상의 문제점으로 인해 식품안전관리에 공백이 빈번하게 발생함에 따라 수년 동안 정부는 식품안전관리의 체계화와 각 관련 법령간의 조화를 위하여 식품안전기본법안을 제정하고 식품안전처를 신설하다고 정책을 밝혀왔으나 현실적인 이유로 아직 법안조차 마련되고 있지 않다. 마지막으로 현행법제는 존치하되 특별법 형식으로 각 법률을 조정할 수 있는 어린이환경보건법률을 제정하는 방식이 있다. 본 방식은 양 방식의 절충된 모습으로 신설될 어린이 환경안전에 관한 기본법으로서의 역할

을 담당하고 개별적인 환경기준의 개정과 같은 사항은 개별법을 통해 이행하도록 하고 위임하게 하는 즉, 특별법형식으로 각 부서의 업무를 조율할 수 있는 방식이다. 본 방식은 정부가 발표한 어린이환경보건정책은 집행근거를 명확히 하고 여러 부처에 분산된 업무를 총괄적으로 조정하는 차원에서 바람직하나 연구·검사·정책·집행기능이 통합적으로 묶여지지 않는 이상 또 다른 옥상옥을 신설한다는 단점이 있을 수 있다. 그러나 특별법에서는 어린이환경보호의 당위성에 근거한 기본 정책을 규정하고 관련부서와의 협력 하에서 해당 정책을 총괄적으로 집행할 수 있는 기구를 신설하여 신설 기구가 관련 부서의 환경기준의 개정과 같은 사안을 총괄적으로 운영하며 연구사업을 지원하고 매년 보고서를 만들어 국회에 보고하도록 하는 장치를 통해 어느 정도 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다.

신설된 법률은 최소한 다음과 내용을 담아야 할 것이다. 첫째, 어린이는 자신들의 신체적 특수성을 감안한 건강하고 쾌적한 환경에서 살아갈 권리가 있음을 명시하여야 한다. 가장 바람직한 것은 헌법 제35조 환경권에 어린이의 환경에 관한 권리를 담는 것이지만 이는 헌법 개정의 문제이므로 최소한 환경정책기본법의 환경권 조항의 개정을 통해 어린이 환경권을 보장하고 본 법률에서도 이를 확인하여 본 법률의 존재 근거를 만드는 것이다. 둘째, 본법의 보호대상인 어린이의 개념을 정립하여 몇 세 이하의 어린이가 보호대상인지 그 연령을 적시할 필요성이 있다. 현행 법체제에서 어린이의 개념을 정확히 하고 있는 법률은 없고 대부분 민법상의 미성년자, 형법상의 소년 등으로 사용하고 있다. 비록 법률체제에서 통일된 연령을 사용하는 것이 이상적이나 본 법의 어린이의 개념은 민법상의 권리의 주체나 형법상의 형사책임능력자와는 달리 법적인 결과를 달리하는 것이 아니라 보호의 대상으로서 구분하는 것이기 때문에 현행의 연령개념을 그대로 적용하는 것이 반드시 바람직하지는 않을 것이다. 따라서 미국의 예와 같이 18세 또는 연령과 위해성과의 관련성을 연구하여 정립하는 것이 바람직 할 것이다. 셋째, 아직 과학적으로 입증되지 못한 환경 위해 요소가 어떻게 어린이에게 영향을 미치는지의 인과관계를 입증하기 위한 연구를 지원하며 육성하는 것이다. 미국의 법률을 통해 검토하였지만 현실적으로 어린이를 고려하여 환경기준을 설정하기 위

해서는 환경위해요소와 어린이들의 질병간의 인과관계를 밝혀내는 것이 우선이다. 이를 위해서는 많은 연구·조사가 필요하므로 이에 대한 예산확보를 충분히 하여 정부연구기관 및 외부 연구기관을 통해 연구하도록 하는 것이다. 넷째, 각 분야별로 만들어질 대책 특히 환경기준의 설정과 관련하여서는 어린이를 고려하는 추가적인 안전계수의 확보를 의무화하도록 하고 이를 행정청의 재량행위가 아닌 기속행위로 하여 미국의 예처럼 형식적으로 운영되게 하지 않아야 한다. 다섯째. 유해화학물질의 경우 미국의 어린이안전화학법과 같이 위험이 입증되기까지 물질이 안전하다고 추정하는 기존의 방식 대신 제조업자들에게 제품이 소비제품으로 출시되기 전에 건강과 안전정보를 제시할 것을 요청함으로써 자사의 제품이 어린이에게 안전하다는 입증책임을 제조사에게 전환하는 내용을 담고 만일 이를 입증하지 못하는 경우 시장진입을 막는 엄격한 조치를 취해야 한다. 여섯째, 관련 산업의 사기증진 및 친환경사회 조성을 위해 친환경제품의 발명이나 이와 관련된 기술혁신에 대한 지원을 하고 라벨링 등을 엄격히 관리하는 등의 인센티브 제공과 같은 유인책을 수립하여야 한다. 일곱째, 가장 위험한 화학물질이 가장 우선적으로 조사되어야 한다는 것을 보장하기 위하여 유해화학물질의 우선순위를 매기는 것이 필요하다. 마지막으로 어린이 및 어린이를 둔 부모의 알권리 차원에서 유해물질의 목록화 작업 및 제조사나 관련 부처가 유해물질 사항을 알게 될 경우 즉각적으로 이를 공공에게 통지하여야 할 강한 의무를 두고 이를 회피하거나 은폐하는 경우에는 형사 처벌까지 가능하도록 하는 조치를 포함하여야 한다.

<Abstract>

A Study on Children Environmental Health Legal System

So, Byung Chun

This paper explores the children environmental protection legal system. It is necessary to establish special environmental standards for children that are more sensitive than adults, especially in the food and air quality fields. However, it is difficult to find laws and regulations including those standards in Korean environmental law. This paper finds the legal grounds of the children environmental protection laws in the equal rights provision of the constitutional law and international law, Children's Rights Convention of 1990 which we ratified. In the viewpoints of the comparative legal approach, it also reviews the US children environmental protection acts such as Children's Health Act, Food Quality Protection Act, Executive Order 13045. The paper proposes that it is necessary to legislate an independent children health and environmental protection act. Moreover, it provides that the followings are included in the expected children health and environmental protection act: first of all, children have rights to live health and clean environment with special considerations, second, necessities of a scientific research to study the elements affecting children's health and its financial supports, third, the special environment standards for hazardous chemicals likely open to children, fourth, industry's responsibilities to provide the risk information of their products which is likely affecting children significantly and also incentive system such as labelling, and finally, parent's rights to know about environmental risk from the products that their children are open to.

주 제 어 : 어린이, 환경법, 미국 어린이 환경보건법제, 어린이 환경보호, 비교법적 고찰
Keywords : Children, Environmental Law, US Children Health Protection Legal System, Children Protection, Comparative Legal Approach