

화학물질관리법제의 이해

박종원 (부경대 법학과)

I. 들어가며

소중한 생명을 앗아간 가슴기살균제 사건을 계기로 ‘케미포비아’라는 신조어까지 생겨날 정도로 생활화학제품 전반에 대한 국민적 불안이 고조되고 있다. 참으로 안타까운 사건이기는 하지만, 규제를 암덩어리라 말하고 규제완화를 만병통치약으로 아는 이 시대에 화학물질에 대한 사전규제의 필요성을 일깨워줬다는 점을 위안거리로 삼아 본다. 무엇보다 중요한 것은 다시는 이러한 사고가 생기지 않도록 하여야 한다는 것이다. 가슴기살균제 사건의 근본적 원인은 가슴기살균제로 인한 폐손상의 원인물질인 PHMG 등이 어떠한 성질을 갖고 있는지, 인체 건강에 미치는 유해성이 어떠한지 등에 관한 정보를 제대로 알지 못한 데서 찾을 수 있을 것이다.

이러한 문제 인식에 따라 제정된 것이 바로 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」(이하 “화평법”)이다. 2013년 5월 제정되어 2015년 1월부터 시행 중인 화평법은 화학물질을 제조하거나 수입하기 전에 화학물질의 용도, 물리적·화학적 특성, 유해성, 위해성 등의 정보를 등록하도록 의무화하고 있다. 등록된 정보를 바탕으로 유독물질, 허가물질, 제한물질, 금지물질 등으로 지정·관리되며, 화학물질 관련 정보가 우리에게 공개된다.

화평법 제정의 법적 기초에는 사전배려원칙, 원인자책임원칙 등의 환경법원칙이 자리하고 있다. 2011년, 환경부에서 화평법안을 기초하고 입법예고할 당시 가장 많이 참고하였던 것이 바로 EU의 REACH 규칙¹⁾이었다. REACH 규칙에 대한 일반적 평가와 마찬가지로,²⁾ 화학물질로 인한 리스크의 유무나 정도 등에 관하여 과학적 불확실성이 남아 있는 상태에서부터 등록, 평가, 허가, 제한 등의 조치를 통하여 리스크를 관리할 수 있도록 하고 있다는 점에서, 화평법의 제정 그 자체가 사전배려원칙(precautionary principle)³⁾의 적용에서 비롯된 것이라고 볼 수 있고, 화학물질을 제조·수입하는 사업자에게 정보제출책임을 지우고 있다는 점에서 환경법상 원인자책임원칙(polluter pays principle)⁴⁾에도 부합한다는 평가가 가능할 것이다.⁵⁾

1) REGULATION (EC) No 1907/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, 2006 O. J. (L 396) 1.

2) REACH 규칙의 주요내용 분석 및 법적 평가에 관해서는 박종원, “REACH 규칙과 사전배려원칙”, 『환경법연구』 제31권 제3호, 한국환경법학회 (2009. 11), 109면 이하 참조.

3) 사전배려원칙에 대한 개념 정의는 다양하게 이루어지고 있으나, 리우선언 원칙 15가 규정하고 있는 사전배려원칙, 즉 심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다는 것이 사전배려원칙에 대한 가장 일반적인 정의라고 할 수 있다. United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, 31 I.L.M. 874, 1992. Applegate는 이를 “사전배려원칙에 대한 가장 권위 있는 공식화(the most authoritative formulation of the principle)”라고 한다. John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol’y Rev. 13, 2002, p. 13.

4) 현행 「환경정책기본법」 제7조는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정함으로써, 원인자책임원칙을 명시적으로 선언하고 있다.

5) 이 글에 대한 보다 쉬운 이해를 위해서는 리스크분석기법이나 사전배려원칙에 관하여 보다 구체적으로 검토할 필요가 있으나, 이미 다른 글을 통해 충분히 논의한 바 있으므로 이 글에서는 논의를 생략하기로 한다. 이에 관한 구체적인 논의는 박종원, “화학물질 리스크평가·관리의 환경법적 문제”, 『환경법연구』 제33권 제2호, 한국환경법학회 (2011. 8), 103면 이하 참조.

그렇다고 해서, 가슴기살균제 사건과 같은 안타까운 일이 다시는 일어나지 않을 것인가? 생각건대, 화평법은 그 제정과정에 있어서, 그리고 하위법령 제정과정에 있어서 산업계의 요구와 우려를 무시할 수 없었고 그에 따라 사전배려원칙과 원인자책임원칙은 다소 약한 형식으로 규범화된 것으로 판단된다. 또한, 화평법은 화학물질을 함유하는 생활화학제품과 관련해서도, 국민의 건강 또는 환경에 미치는 리스크를 평가·관리하기 위한 제도적 장치를 도입하고 있기는 하나, 이것만으로 제2, 제3의 가슴기살균제 사건을 막을 수 없다는 비판이 끊이지 않고 있다.

이에, 국회는 2016년 7월 7일부터 10월 4일까지 90일간 가슴기살균제 사고의 진상규명과 피해구제 및 재발방지 대책 마련을 위해 국정조사특별위원회를 구성·운영하였고, 유해생물의 제거, 억제 등의 기능을 가진 살생물물질과 가슴기살균제와 같이 살생물물질을 함유한 제품에 대한 체계적인 관리를 위하여 화평법 개정 또는 별도의 신법 제정이 필요하다는 의견을 제시한 바 있다.

또한, 정부는 2016년 11월 29일, 관계부처 합동으로 『생활화학제품 안전관리 대책』을 확정·발표하였으며,⁶⁾ 이에에는 생활화학제품 전수조사 및 위해성평가, 생활화학제품 관리 소관부처 정비, 살생물제 안전관리제도 도입 등이 추진과제로 포함되었다. 이에 따라 2017년 8월 16일, 정부는 화평법에 따른 생활화학제품 리스크 평가·관리의 한계를 극복하기 위한 목적으로 “생활화학제품 및 살생물제 안전관리법 제정안”을 국회에 제출하였다. 한편, 같은 해 9월 14일, 임이자 의원이 그와 유사한 내용을 담고 있는 “화학제품관리법안”을 대표발의하였다. 2018년 2월 6일, 제356회 국회(임시회) 제1차 환경노동위원회 전체회의에서 이들 두 법률안을 심사한 결과 이를 본회의에 부의하지 않고 이를 통합하여 대안으로 제안하는 것으로 심의·의결하였으며, 2월 28일 국회 본회의는 위원회대안을 원안 가결하였다. 이에 따라 올해 3월 20일, 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」(이하 “살생물제관리법”)이 제정·공포되었고 내년 1월 1일부터 시행될 예정이다.

살생물제관리법은 현행 화평법에 따른 생활화학제품 관리제도를 발전적으로 수용하고, 살생물물질과 이를 함유한 제품에 대한 사전승인제도를 도입하는 등 살생물제에 대한 관리를 강화하는 것을 골자로 하고 있는데, 그 주된 내용은 EU의 살생물제품규칙⁷⁾을 모델로 한 것으로 알려져 있다.

이에, 이 글에서는 화평법과 살생물제관리법을 중심으로 화학물질 및 생활화학제품으로 인한 리스크 평가·관리체계의 주요내용을 살펴보고, 그 의의를 확인함과 동시에 향후의 과제를 제시하기로 한다.

II. 현행법상 화학물질 리스크평가·관리의 기본체계

화평법은 그 범명을 통해서도 확인할 수 있는 바와 같이, REACH 규칙과 마찬가지로 화학물질의 등록, 평가, 허가 및 제한 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 화평법은 총 8개의 장, 54개의 조항으로 구성되어 있다. 화평법에 따른 리스크평가·관리는 몇 단계로 나누어지는데,⁸⁾ 등록, 평가, 허가, 제한, 그리고 정보제공이 그

6) 관계부처 합동, 『생활화학제품 안전관리 대책』(2016. 11. 29). 이 대책은 4개의 주요 전략과 9개의 추진과제로 구성되어 있다. 주요 전략에는 (i) 시장유통제품 조사 및 퇴출 강화, (ii) 생활화학제품 관리체계 전면 개편, (iii) 제품관리제도 이행기 반 구축, (iv) 기업의 역할 확대 등이 포함되어 있고, 주요과제에는 (i) 생활화학제품 전수조사 및 위해성평가, (ii) 유통제품의 상시 안전점검 강화, (iii) 생활화학제품 관리 소관부처 정비, (iv) 살생물제 안전관리 제도 도입, (v) 고위험물질의 제품 내 사용제한 강화, (vi) 화학물질 유해성 정보 확보·공유, (vii) 위반 사업자 처벌 강화 등 이행수단 확보, (viii) 성분표시 등 제품 안전정보소통 강화, (ix) 자발적 제품 안전관리 강화 등이 포함되어 있다.

7) REGULATION (EU) No 528/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 May 2012 concerning the making available on the market and use of biocidal products, 2012 O. J. (L 167) 1. 이하 “살생물제품규칙”이라 한다. 동 규칙에 대한 국내 소개는 한민지·송동수, “살생물제의 안전관리를 위한 유럽연합 법제에 관한 연구”, 『환경법연구』 제39권 제3호, 한국환경법학회 (2017. 11), 405면 이하 참조.

8) ‘리스크평가(Risk Assessment)’는 리스크의 크기를 승인된 과학적 방법에 따라 확률적으로 측정하는 것을 의미하며, ‘리스크관리(Risk Management)’는 리스크평가, 비용-편익 분석, 소비자 관심, 이해관계자의 의견 등을 통하여 획득한 정보를 비

절차를 구성한다. 첫째, 등록 단계에서는 주로 리스크 정보의 수집이 이루어진다. 둘째, 등록이 완료된 후에는 환경부장관이 물질의 리스크를 평가한다. 셋째, 허가는 특히 위험성이 높은 고위험물질에 대하여 적용된다. 넷째, 물질로 인하여 사람의 건강 또는 환경에 수용불가능한 리스크를 초래되는 경우, 제한의 대상이 된다. 결국 등록과 평가는 리스크평가, 허가과 제한은 리스크관리에 속하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 이와 더불어 「화학물질관리법」에서 규율하고 있는 화학물질 안전관리나 영업규제도 리스크관리에 속하는 것으로 볼 수 있다.

1. 등록(Registration)

화평법에 따르면, 신규화학물질 또는 연간 1톤 이상 등록대상기존화학물질을 제조·수입하려는 자는 제조 또는 수입 전에 미리 등록하여야 하며(제10조 제1항), 등록 여부를 통지받거나 등록면제 대상임을 통지받기 전까지는 해당 화학물질을 제조 또는 수입할 수 없다(제13조 제1항). 나아가 환경부장관은 등록 없이 화학물질을 제조·수입한 자에게 그 화학물질의 제조·수입·사용·판매의 중지, 그 밖에 해당 화학물질의 회수 등 필요한 조치를 명할 수 있다(동조 제2항).⁹⁾ 이는 REACH 규칙에서 말하는 “No data, No market”의 원칙을 수용한 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

가. 등록대상

등록대상이 되는 것은 신규화학물질과 등록대상기존화학물질이다(제10조 제1항).

“신규화학물질”은 기존화학물질을 제외한 모든 화학물질을 말하는 것으로(제2조 제4호), 구 「유해화학물질관리법」상의 신규화학물질과 동일한 것으로 이해된다. 신규화학물질은 제조·수입량과 무관하게 등록대상이 된다.

한편, 기존화학물질¹¹⁾은 모두 등록대상이 되는 것은 아니다. 첫째, “등록대상기존화학물질”로 고시된 것만이 등록대상이 된다. 즉, 기존화학물질 중에서 유해성심사 또는 위해성평가를 하기 위하여 등록할 필요가 있다고 인정하여 환경부장관이 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 고시한 등록대상기존화학물질(제2조 제5호)만이 등록대상이 되는 것이다. 환경부장관은 등록대상기존화학물질을 지정함에 있어서 (i) 해당 화학물질의 국내 유통량, (ii) 해당 화학물질에 대한 유해성 또는 위해성에 관한 정보를 고려하여야 한다(제9조).

둘째, 등록대상기존화학물질이라고 하더라도 연간 제조량·수입량이 1톤 이상이어야 등록대상이 된다. 다만, 사람의 건강 또는 환경에 심각한 피해를 입힐 우려가 크다고 인정되어 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 지정·고시한 화학물질에 대하여는 제조량·수입량이 연간 1톤 미만이라도 등록하여야 한다(제10조 제1항 단서).

나. 등록을 위한 제출 정보

등록을 위해서는 (i) 화학물질의 명칭, 분자식·구조식 등 화학물질의 식별 정도, (ii) 화학물질의 용도, (iii) 화학물질의 분류 및 표시, (iv) 화학물질의 물리적·화학적 특성, (v) 화학물질의 유해성, (vi) 안전사용

교·형량하는 정치적 과정으로 이해된다.

9) 올해 3월 20일 일부 개정으로 내년부터 시행되는 개정법에서는 등록하지 않거나 등록된 내용과 다르게 화학물질을 제조 또는 수입한 경우 매출액의 100분의 5 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고 있다(제17조의2).

10) REACH 규칙(*supra* note 1), Art. 5.

11) “기존화학물질”이란 (i) 1991년 2월 2일 전에 국내에서 상업용으로 유통된 화학물질로서 환경부장관이 고용노동부장관과 협의하여 고시한 화학물질, (ii) 1991년 2월 2일 이후 종전의 「유해화학물질 관리법」에 따라 유해성심사를 받은 화학물질로서 환경부장관이 고시한 화학물질을 말한다(제2조 제3호).

을 위한 지침 관련 자료(보호구, 폭발·화재·누출 시 응급조치사항 등) 등의 등록신청자료를 제출하여야 한다. 또한, 제조·수입하려는 화학물질의 양이 연간 10톤 이상인 경우에는 화학물질의 전과정에서 취급방법과 노출통제·관리방법을 기술한 노출시나리오를 포함한 위해성에 관한 자료의 제출도 요구된다(제14조 제1항).

이 가운데 화학물질의 물리적·화학적 특성 및 유해성에 관한 등록신청자료 중 일부는 일정한 기준에 부합하는 시험기관에서 실시한 시험결과를 기록한 서류로 제출하여야 하며(동조 제2항), 화학물질의 물리적·화학적 특성 및 유해성에 관한 등록신청자료의 일부를 시험의 내용 및 일정 등을 포함한 시험계획서로 대체하여 제출할 수도 있다(동조 제3항).

법문상으로 명확하지는 않지만, 등록을 위해서는 적어도 구 「유해화학물질 관리법」상의 유해성심사를 위하여 제출하여야 하는 정보는 물론, 제조·수입하려는 화학물질의 양이 연간 10톤 이상인 경우에는 구 「유해화학물질 관리법」에 따라 환경부장관이 실시하는 위해성평가와 유사한 수준의 평가를 실시하고 그에 따른 위해성 정보를 제출하여야 하는 것으로 이해된다. 한편, 등록을 위하여 제출하여야 하는 정보를 생산하기 위해서는 연구나 실험이 요구될 것인바, 화평법은 연구나 실험의 중복을 피하기 위하여 정보공유시스템을 마련하고 있다(제16조, 제17조).

다. 등록의 완료

환경부장관(국립환경과학원장)은 등록신청을 받은 날부터 30일 이내에 등록 여부를 결정하여 신청인에게 통지하여야 한다(제10조 제4항, 시행규칙 제6조). 이 단계에서는 30일이라는 짧은 기간 안에 제출된 자료의 질이나 적정성에 대한 평가가 이루어지는 어려울 것으로 보이며, 제출된 자료의 형식적 완전성을 검토하는 것으로 이해된다.

등록이 완료된 후에도 화학물질의 제조·수입량, 용도, 유해성, 위해성 등의 변경이 있는 경우에는 추가적인 의무가 주어진다. (i) 등록한 화학물질의 연간 제조량·수입량이 일정한 범위 이상 변경된 경우¹²⁾, (ii) 등록한 화학물질의 용도가 변경된 경우로서, 화학물질 용도분류체계가 변경된 경우 또는 화학물질의 구체적 용도가 변경되거나 새로운 용도가 확인된 경우, (iii) 등록한 화학물질의 유해성 및 위해성 등이 변경된 경우로서, 등록 당시와 달리 화학물질의 분류 및 표시에 변경을 주는 화학물질의 특성·유해성과 관련한 새로운 정보가 확인된 경우 또는 등록 당시와 달리 화학물질의 위해성과 관련하여 사람의 건강 또는 환경에 미치는 새로운 정보가 확인된 경우에는 변경등록을 하여야 한다(제12조 제1항, 시행규칙 제10조).

라. 등록된 화학물질의 정보제공

등록된 화학물질 또는 이를 함유한 혼합물을 양도하는 자는 해당 화학물질의 등록번호, 명칭, 유해성 및 위해성에 관한 정보, 안전사용정보 등을 작성하여 양수자에게 제공하여야 한다(제29조). 한편, 화학물질 또는 혼합물의 하위사용자 및 이를 판매하는 자는 해당 화학물질 또는 혼합물을 제조·수입하는 자가 등록을 이행하기

12) 다음 표의 구분에 따른 화학물질 제조·수입량의 톤수 범위에서 상위의 톤수 범위로 변경된 경우를 말한다(시행규칙 제10조 제1호, 별표 6).

구분	톤수 범위
1	화학물질의 연간 제조·수입량이 0.1톤 이상 1톤 미만인 경우 (2020년 1월 1일부터 적용한다)
2	화학물질의 연간 제조·수입량이 1톤 미만인 경우
3	화학물질의 연간 제조·수입량이 1톤 이상 10톤 미만인 경우
4	화학물질의 연간 제조·수입량이 10톤 이상 100톤 미만인 경우
5	화학물질의 연간 제조·수입량이 100톤 이상 1,000톤 미만인 경우
6	화학물질의 연간 제조·수입량이 1,000톤 이상인 경우

위하여 요청한 경우 그 자에게 사용·판매하고 있는 화학물질의 용도, 노출정보, 사용량·판매량, 안전 사용 여부 등의 정보를 제공하여야 하고(제30조 제1항), 화학물질 또는 혼합물을 제조·수입하는 자는 해당 화학물질 또는 혼합물의 하위사용자 및 이를 판매하는 자가 요청한 경우 그 자에게 화학물질의 특성, 용도, 제조량·수입량, 안전사용 정보 등을 제공하여야 한다(동조 제2항).

2. 평가(Evaluation)

이상과 같이 화학물질의 등록절차가 완료되면 환경부장관은 평가를 실시한다. 평가는 유해성심사와 위해성평가로 나뉘며, 환경부장관은 평가 결과에 따라 허가 또는 제한의 필요성을 판단한다.

가. 유해성심사

먼저 환경부장관은 제10조에 따라 등록한 화학물질에 대하여 유해성심사를 실시하여야 한다(제18조 제1항). 환경부장관은 유해성심사를 위하여 필요하면 해당 화학물질을 등록한 자에게 추가적인 자료 제출을 명할 수 있다(동조 제2항). 유해성심사의 기간은 신규화학물질의 경우 6개월(일정한 사유가 있으면 연장 가능), 등록대상기존화학물질의 경우 1년으로 되어 있다(시행규칙 제23조 제2항). 유해성심사는 제출된 정보의 내용이 나 근거를 평가한다는 점에서 제10조 제4항에 따른 등록 여부의 결정과는 구별된다. 유해성심사가 완료된 경우에는 그 결과를 해당 화학물질을 등록한 자에게 통지하여야 하며(제18조 제1항), 해당 화학물질의 명칭, 유해성, 유독물질 해당 여부 등을 고시하여야 한다(제21조).

나. 위해성평가

환경부장관은 등록된 화학물질 중에서 (i) 제조 또는 수입되는 양이 연간 10톤 이상인 화학물질 또는 (ii) 유해성심사 결과 위해성평가가 필요하다고 인정하는 화학물질에 대하여 유해성심사 결과를 기초로 위해성평가를 하여야 한다(제24조 제1항). 환경부장관은 위해성평가를 위하여 필요한 경우 해당 화학물질을 등록한 자에게 위해성평가에 필요한 자료의 제출을 명할 수 있다(동조 제2항).

환경부장관은 위해성평가 결과를 해당 화학물질을 등록한 자에게 통지하여야 하며(동조 제1항), 그 결과에 따라 위해성을 최소화하기 위하여 해당 화학물질을 취급하는 과정에서 위해성을 차단할 수 있는 조치 등을 포함하는 위해성관리대책을 마련하여, 관계 행정기관, 공공기관, 화학물질의 제조·수입자 및 하위사용자 등에게 위해성관리대책을 이행할 것을 권고하는 등의 조치를 할 수 있다(동조 제3항, 시행규칙 제18조). 이밖에, 뒤에서 보는 바와 같이 위해성평가 결과 위해성이 있다고 인정되면 제한물질 또는 금지물질로 지정되어 관리된다(제27조).

3. 허가(Authorisation)

화평법에 따른 허가제도, 엄밀하게는 화평법과 「화학물질 관리법」에 따른 허가제도는 고위험물질의 리스크를 적절하게 관리하기 위한 장치라고 할 수 있다. 환경부장관은 (i) 유해성평가 또는 위해성평가 결과 위해성이 있다고 우려되는 화학물질, (ii) 사람에게 암, 돌연변이, 생식능력 이상 또는 내분비계에 장애를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 물질, (iii) 사람 또는 동식물의 체내에 축적성이 높고, 환경 중에 장기간 잔류하는 물질, (iv) ii 및 iii의 물질과 동등한 수준 또는 그 이상의 심각한 위해를 줄 수 있는 물질에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 제조·수입·사용 전에 환경부장관의 허가를 받아야 하

는 허가물질로 지정하여 고시할 수 있다(제25조 제1항). 이 경우 환경부장관은 허가를 받아야 하는 용도 및 허가유예기간 등을 함께 정하여야 한다(동조 제2항).

허가물질에 대한 허가에 관해서는 「화학물질 관리법」에서 따로 규정하고 있다. 이에 따르면, 허가물질을 제조·수입·사용하려는 자는 (i) 화학물질의 명칭, 분자식·구조식 등 화학물질의 식별정도, (ii) 화학물질의 용도, (iii) 화학물질의 위해성, (iv) 허가물질의 대안 분석 및 실행가능성, (v) 허가물질의 대체계획 등의 자료를 제출하여 미리 환경부장관의 허가를 받아야 한다(제19조 제1항). 환경부장관은 (i) 인간의 건강 및 환경에 대한 위해성을 적정하게 관리할 수 있고, (ii) 허가물질의 사용으로부터 발생하는 사회경제적 이득이 인간의 건강 및 환경에 대한 위해성보다 크며, (iii) 허가물질을 대체할 적절한 물질이나 기술이 존재하지 아니하는 경우이어야 허가를 할 수 있으며(제19조 제4항), 허가를 통지하는 경우에는 허가물질의 용도와 제조·수입·사용의 한정기간 등의 조건을 부여하여야 한다(동조 제5항).

4. 제한(Restriction)

화평법에 따른 제한제도, 이 역시도 엄밀하게는 화평법과 「화학물질 관리법」에 따른 제한제도는 해당 물질의 제조 또는 사용으로 인하여 사람의 건강 또는 환경에 수용 불가능한 리스크가 초래되지 아니하도록 하기 위한 장치라고 할 수 있다.

환경부장관은 (i) 유해성심사 및 위해성평가 결과 위해성이 있다고 인정되는 경우, (ii) 국제기구 등이 위해성이 있다고 인정하는 경우, (iii) 국제협약 등에 따라 제조·수입 또는 사용이 금지되거나 제한되는 경우, (iv) 허가물질을 대체할 수 있는 물질 또는 신기술을 개발하여 허가물질을 사용하지 아니하여도 된다는 사유로 지정 해제된 허가물질에 해당하는 경우, 해당 화학물질을 제한물질 또는 금지물질로 지정하여 고시하여야 한다(제27조 제1항). 이 경우 역시 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐야 하며, 제한물질 또는 금지물질의 명칭, 용도에 따른 금지의 내용 등을 함께 고시하여야 한다(동조 제3항). 제한물질의 경우에는 위해성이 크다고 인정되는 특정 용도로의 제조·수입·판매 등이 금지되는 것이고, 금지물질은 모든 용도로의 제조·수입·판매 등이 금지되는 것이다.

제한물질 또는 금지물질의 관리에 관해서는 「화학물질 관리법」에서 따로 정하고 있다. 누구든지 금지물질을 취급하여서는 아니 된다(제18조 제1항).¹³⁾ 제한물질을 수입하려는 자는 해당 제한물질의 용도가 명확하고 적정한 관리가 가능한 경우에 한하여 환경부장관의 허가를 받아야 한다(제20조 제1항). 또한 제한물질(취급이 제한된 용도에 한함) 또는 금지물질을 수출하려는 자는 매년 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제21조). 한편, 제한물질의 제조 등에 관해서는 유해화학물질 영업에 관한 영업허가 등을 통하여 규율되고 있다(제27조 이하).

III. 현행법상 화학물질 리스크평가·관리체계에 대한 평가와 과제

1. 목적 및 기본구조

화평법은 화학물질의 등록, 화학물질 및 유해화학물질 함유제품의 유해성·위해성에 관한 심사·평가, 유해화학물질 지정에 관한 사항을 규정하고, 화학물질에 대한 정보를 생산·활용하도록 함으로써 국민건강 및 환경을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 비록 REACH 규칙처럼 사전배려원칙을 기본이념으로 하고 있

13) 다만, 금지물질에 해당하는 시험용·연구용·검사용 시약을 그 목적으로 제조·수입·판매하려는 자가 환경부장관의 허가를 받은 경우는 그러하지 아니하다.

음을 명시하고 있지는 않지만,¹⁴⁾ 화평법의 제안취지나 제정이유에서 현행법상으로는 기존화학물질에 대한 정보 부족으로 화학물질에 대한 사전예방적인 관리체계가 미흡한 실정임을 강조하고 있다는 점, 그리고 화평법이 사전배려원칙을 기본이념으로 명시하고 있는 REACH 규칙을 모델로 하고 있고 그 리스크평가·관리체계 역시 REACH 규칙상의 등록·평가·허가·제한제도를 모방하고 있다는 점 등을 고려할 때, 화평법 역시 사전배려원칙을 반영하고 있는 것이며 화평법의 제정 그 자체가 이미 사전배려원칙의 적용이라고 이해하는 것도 가능할 것이다.

또한, 화평법은 등록제도를 통하여 화학물질을 제조·수입하는 자에게 정보제출책임을 지우고 있는바, 이는 환경법상 원인자책임원칙에 부합하는 것으로 이해할 수 있다. 원인자책임원칙에서 누가 원인자가 되는지와 관련해서는, 외형적 생활관계의 장소적 범위 내에서 오염물질을 방출한 자(형식적 생활관계설), 사실상의 생활지배의 범위 내에서 오염을 발생시킨 자(사실상의 지배영역설), 환경오염의 원인을 야기하고 오염을 제거·방지하는 데 가장 적합한 상황에 있는 자(적합지위설), 계속적인 인과관계의 고리 속에서 환경오염에 참여하거나 요인을 분담한 자(인과관계 연속에의 참여설) 등 그 견해가 나뉘고 있기는 하지만,¹⁵⁾ 이들 가운데 어떠한 견해에 따르든, 화학물질의 제조·수입자가 해당 화학물질로 인한 리스크 발생에 관한 원인자에 해당하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 화평법은 특히 화학물질을 제조·수입하는 자가 해당 화학물질로 인한 인체 건강 및 환경에 대한 악영향을 최소화하도록 하는 데 가장 적합한 지위에 있다는 인식에 기초하고 있는 것으로 이해된다. 즉, 화학물질의 제조·수입자는 자기가 취급하는 화학물질에 관하여 이미 일정한 정보를 갖고 있음에 비하여 행정청은 인적 자원의 한계를 안고 있는바, 사업자에게 일정한 정보제출책임을 지우는 것이 원인자책임원칙에 부합한다는 것이다.

이와 같이, 화평법의 제정취지나 그 기본구조가 사전배려원칙, 원인자책임원칙 등의 환경법원칙에 기초하고 있음은 사실이다. 그렇지만, 등록, 허가, 제한 등의 제도적 장치에서 이들 환경법원칙을 규범화하고 있는 정도는 각기 다른 것으로 보이는바, 이를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있을 것이다.

2. 등록

전술한 바와 같이 신규화학물질, 그리고 연간 제조·수입량이 1톤 이상인 등록대상기존화학물질은 화평법에 따른 등록 없이는 원칙적으로 제조 또는 수입될 수 없다. 화평법상의 등록제도는 (i) 정보제출의 범위를 신규화학물질에서 등록대상기존화학물질로까지 확대하고 있고, (ii) 등록대상 물질에 대한 정보제출의무를 불이행하는 경우 해당 물질의 제조·수입을 금지하며, (iii) 신규화학물질인지 기존화학물질인지 관계없이 제조·수입자로 하여금 과학적 평가를 실시하도록 하고 있다는 점에서 구 「유해화학물질 관리법」상의 유해성심사제도¹⁶⁾와는 큰 차이를 보이고 있다.

이러한 사전등록절차는 해당 물질이 인체 건강 또는 환경에 대하여 미치는 영향에 관하여 아무런 과학적 평가가 이루어져 있지 아니한 단계, 즉 과학적으로 불확실한 단계에서 사업자에게 화학물질의 물리화학적 특성,

14) REACH 규칙은 사전배려원칙을 기본이념으로 하고 있음을 명시하고 있다. 동 규칙 제1조 제3항은 “이 규칙은 제조자, 수입자 및 하위사용자가 인체 건강 또는 환경에 대하여 악영향을 미치지 아니하는 물질을 제조, 출시 또는 사용하도록 보장한다는 원칙에 기초한다. 본 규칙상의 규정은 사전배려원칙에 근거한다.”고 규정하고 있다. 아울러 동 규칙 전문에서도 사전배려원칙을 2차례나 언급하고 있다. 즉, 전문 제9문에서는 현행법의 시행상황을 평가할 때 사전배려원칙에 따라 공중의 건강과 환경을 보호하기 위하여 추가적인 대응이 필요하다고 규정하고 있으며, 제69문에서는 높은 수준의 인체 건강 및 환경의 보호를 위하여 사전배려원칙에 따라 고위험물질을 신중하게 감시하여야 하며 허가를 얻기 위해서는 신청자가 리스크를 적절히 관리할 수 있음을 입증하여야 한다고 규정하고 있다.

15) 윤서성, “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”, 『환경법연구』 제10권, 한국환경법학회, 1988, 24-26면 참조.

16) 구 「유해화학물질 관리법」에 따른 유해성심사의 대상은 신규화학물질로 한정되어 있었다.

유해성, 위해성 등의 정보제출책임을 부과하고 이러한 책임을 완전히 이행할 때까지는 해당 물질의 제조·수입을 금지하는 제도로 이해할 수 있는바, 이는 환경법상 사전배려원칙과 원인자책임원칙이 구체적으로 규범화된 것으로 볼 수 있다.

즉, 등록제도에 있어서 사전배려원칙의 적용요건으로서의 ‘과학적 불확실성’은 평가대상물질 또는 신규화학물질로서 과학적 평가가 이루어져 있지 아니하여 해당 물질로 인한 리스크에 관하여 과학적 불확실성이 존재하는 것으로 구체화되어 있는 것이며, 사전배려원칙의 효과는 사업자가 관련 정보를 제출함으로써 등록을 완료할 때까지 해당 물질의 제조·수입을 금지하는 것으로 구체화되어 있는 것이다. 이는 불확실성이 존재하는 경우 사람들에게 잠재적인 리스크를 가하는 자가 그와 관련된 정보를 공개하여야 한다는 Sunstein의 Information Disclosure Precautionary Principle과도 부합한다.¹⁷⁾ 그리고 원인자의 범위는 등록대상기존화학물질 또는 신규화학물질의 제조·수입자로, 그리고 책임의 범위는 등록대상 물질의 물리화학적 특성, 유해성, 위해성 등의 정보제출책임으로 구체화되어 있는 것이다.

그렇다면, 해당 물질의 제조·수입에 대한 금지가 해제되기 위해서, 즉 등록을 완료하기 위해서는 사업자에게 구체적으로 어떠한 의무가 부과되고 있는지를 검토할 필요가 있다. 전술한 바와 같이, 화평법은 등록대상 물질 가운데 연간 제조 또는 수입하려는 양이 10톤 미만인 물질에 관해서는 화학물질의 용도, 분류 및 표시, 물리적·화학적 특성, 유해성 등에 관한 자료의 제출을, 10톤 이상인 물질에 관해서는 이와 더불어 해당 화학물질의 위해성에 관한 자료의 제출을 의무화하고 있다. 그리고 화학물질의 제조·수입량이 (i) 0.1톤 이상 1톤 미만인 경우, (ii) 1톤 이상 10톤 미만인 경우, (iii) 10톤 이상 100톤 미만인 경우, (iv) 100톤 이상 1,000톤 미만인 경우, (v) 1,000톤 이상인 경우로 구분하여 물리적·화학적 특성에 관한 시험자료¹⁸⁾, 인체 유해성에 관한 시험자료¹⁹⁾, 환경 유해성에 관한 시험자료²⁰⁾를 차별적으로 제출하도록 하고 있으며, 고분자화합물 또는 살생물제품에 사용되는 화학물질의 경우에는 특례를 따로 정하고 있다(시행규칙 제5조 제1항 제1호, 별표 1). 이와 같이 화평법은 등록대상에 포함되는 모든 물질에 대하여 연간 제조 또는 수입량을 기준으로 차등적으로 정보제출책임을 부과하고 있는 것이다.

사전배려원칙의 효과 가운데 가장 엄격한 형태로 ‘입증책임의 전환’이 들어지고 있다.²¹⁾ 그렇다면, 이를 두

17) Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, 151 U. Pa. L. Rev. 1003 (2003), pp. 1014-1015.

18) 물질의 상태, 물용해도, 녹는점/어는점, 끓는점, 증기압, 옥탄올/물 분배계수, 밀도, 입도분석, 인화성, 폭발성, 산화성, 점도, 해리상수 등.

19) 급성경구독성, 복귀돌연변이, 피부 자극성/부식성, 피부 과민성, 급성경피독성 또는 급성흡입독성, 눈 자극성/부식성, 표유류 배양세포를 이용한 염색체이상, 시험동물을 이용한 유전독성, 반복투여독성(28일, 90일), 생식 및 발달독성 스크리닝, 추가 유전독성(생식세포 유전독성 등), 최기형성, 2세대 생식독성, 발암성 등.

20) 어류급성독성, 이분해성, 물벼룩급성독성, 담수조류 생장저해, pH에 따른 가수분해, 본질적분해성, 분해산물의 확인, 어류 만성독성, 물벼룩만성독성, 육생식물 급성독성, 육생 무척추동물 급성독성, 활성슬러지 호흡저해, 흡착 및 탈착, 환경 거동 및 동태에 대한 추가 정보, 육생식물 만성독성, 육생 무척추동물 만성독성, 흡착 및 탈착에 대한 추가 정보, 저서생물 만성독성, 생물농축성 등.

21) 사전배려원칙의 효과와 관련하여, 입증책임의 전환, 즉 문제가 될 수 있는 행동을 행한 측에서 환경피해가 전혀 발생하지 않는다는 것을 입증할 것이 요구된다고 보는 입장이 있다. 1998년 사전배려원칙에 관한 윈스프레드 공동성명이 그 예이다. Wingspread Consensus Statement on the Precautionary Principle, January 26, 1998, <<http://www.sehn.org/wing.html>>. 그러나 이를 사전배려원칙의 일반적인 효과로 보는 것에 대하여 의문을 표하는 입장도 많다. P. W. Birnie & A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press (2002), p. 118; 堀口健夫, “予防原則の規範的意義”, 『國際關係論研究』第18号 (2002), 60頁. 그렇지만, 무해증명을 적어도 사전배려원칙 적용의 한 형태로 보는 견해는 많다. 예컨대, 사전배려원칙은 “가장 약한 형식으로는 종래의 사전예방원칙에 가깝고, 가장 강한 형식으로는 입증책임의 전환을 요구하는 것이다.”는 견해가 그 예이다. David Freestone & Ellen Hey, *Origins and Development of the Precautionary Principle*, in David Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, Kluwer Law International (1996), pp. 12-13. 이밖에, 사전배려원칙의 효과로 입증책임의 전환을 포함시키고 있는 견해로는 See Richard B. Stewart, *Environmental Regulatory Decision Making Under Uncertainty*, in Timothy Swanson

고 사전배려원칙의 효과로서 입증책임이 전환되어 있다고 볼 수 있을 것인가? 입증책임이 완전히 전환되었다고 할 수 있기 위해서는 사업자에게 해당 물질이 인체 건강 또는 환경에 대하여 안전하다는 사실을 입증하는 수준의 정보를 제출하도록 요구하는 것이어야 할 것이다. 그러나 화평법상의 등록제도에서는 일정한 정보를 제출하도록 의무화하고 있을 뿐이며 어느 정도로 입증하여야 하는 것인지에 대한 기준을 명시하고 있지 아니한바, 이것만으로 입증책임이 전환된 것이라고 볼 수 있을지는 의문이다. 아울러 등록절차 완료 이후 환경부장관이 평가를 실시하고 그 결과에 따라 허가 또는 제한의 필요성을 판단하도록 하고 있는바 이는 사업자가 제출한 정보에 기초하여 추가적인 평가가 실시되어야 함을 전제로 한 것이므로, 이를 고려할 때 등록단계에서 사업자가 제출하여야 하는 정보가 해당 물질이 인체 건강 또는 환경에 대하여 안전하다는 사실을 입증하는 수준이라고 볼 수는 없을 것이며, 따라서 완전한 입증책임의 전환에 해당한다고 보기는 곤란하다 할 것이다.

요컨대, 화평법상의 등록제도와 관련하여, 사전배려원칙의 적용효과는 물질의 안전성에 대한 입증책임을 사업자에게 전환시키는 정도의 것은 아니지만, 사업자로 하여금 해당 물질의 안전성에 관한 일정한 정보를 제출하도록 의무화하고 그 의무를 이행할 때까지 해당 물질의 제조 등을 잠정적으로 금지하는 형태로 나타나고 있다.

한편, 화평법상 등록제도에서 규범화하고 있는 사전배려원칙이나 원인자책임원칙을 REACH 규칙상 등록제도에서의 그것과 비교해 본다면, 규범화의 수준이 다소 약하지 않은가 조심스럽게 추측해 본다. REACH 규칙은 연간 1톤 이상 제조 또는 수입되는 물질이기만 하면 신규 혹은 기존을 불문하고 등록대상이 되지만, 화평법은 기존화학물질의 경우 그 국내 유통량이나 유해성 또는 위해성에 관한 정보를 검토하여 등록대상기존화학물질로 지정되어야만 등록대상이 된다는 점에서 차이가 있다. 그리고 그 구체적인 기준에 대해서는 하위법령에서도 침묵하고 있으며, 지정의 주기, 절차 등에 관하여 규정하고 있을 뿐이다(시행규칙 제9조).

이와 같이 등록대상기존화학물질의 지정 기준을 구체적으로 정하지 않고 일정한 고려사항만을 규정함에 따라, 화학물질평가위원회의 심의 및 환경부장관의 지정 과정에서 등록대상 선정기준이 엄격하게 적용된다면, 기존화학물질의 상당수가 등록의무대상에서 제외될 우려가 있다. 물론 환경부장관의 결정 여하에 따라 달라질 수는 있으나, 수량뿐만 아니라 현재의 과학 수준에서 밝혀진 유해성 자료를 선정기준으로 포함하고 있음을 고려하더라도, 화평법상의 등록대상물질의 범위가 REACH 규칙의 그것보다는 좁은 것으로 보인다.

현재 등록대상기존화학물질로 지정된 화학물질의 수를 보더라도 그러하다. 현재 등록대상기존화학물질은 약 500여 종에 불과하다. 현재 국내 유통 중인 화학물질이 4만 종을 넘어서고 있음에 비추어 보면 턱없이 모자란 수치인 것이다. 이것만으로 우리가 일상생활에서 접하는 수많은 화학물질 정보를 제대로 확보할 수 있을지 의문이다.²²⁾

다음으로, 사업자의 정보제출책임의 범위와 관련하여, REACH 규칙은 10톤 초과인 경우에만 유해성 자료의 제출을 요구하고 있는 반면,²³⁾ 화평법에서는 물론 그 제조·수입량의 다소에 따라 제출이 의무화되는 유해

(ed.), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, JAI (2002), pp. 75-78; Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, 151 U. Pa. L. Rev. 1003 (2003), pp. 1014-1015; Jonathan B. Wiener, *Precaution in a Multi-Risk World*, Duke Law School Working Paper No.23 (2001), pp. 5-8.

22) 올해 3월 일부 개정되어 내년 1월 1일부터 시행 예정인 개정 화평법에 따른 등록대상은 “연간 100킬로그램 이상 신규화학물질 또는 연간 1톤 이상 기존화학물질”이다(제10조 제1항).

23) REACH 규칙에서 일반적인 등록을 위해서는 (i) 기술서류(technical dossier)가 요구되며(제10조), 연간 10톤 이상의 등록대상이 되는 물질의 경우에는 화학물질안전성보고서(Cheical Safety Report: CSR)가 요구된다(제14조). 기술서류에는 물질의 확인, 제조·사용, 분류·표시, 안전사용을 위한 지침 등에 관한 정보가 포함되어야 한다. 또한 1~10톤의 물질의 경우에는 노출정보의 제출도 요구된다(제10조(a)). 아울러 제조·수입량에 따라 제출하여야 하는 정보가 차등적으로 규정되어 있다(제12조). 등록자별 연간 10톤 이상의 등록대상 물질에 관해서는 기술서류뿐만 아니라 화학물질안전성평가(Cheical Safety Assessment: CSA)의 결과를 기재한 CSR의 제출이 의무화된다(제10조(b), 제14조). CSA는 제1단계 평가로서,

성 자료의 종류와 수가 다르기는 하나, 제조·수입량이 0.1톤 이상만 되면 일정한 유해성 자료의 제출을 요구하고 있음을 고려할 때, 화평법에 따른 정보제출대상의 범위가 보다 넓은 것으로 볼 여지도 있다. 정량적인 위해성평가와 관련해서는, REACH 규칙은 사업자의 위해성평가 결과에 따라 그 위험성이나 잔류성·생물농축성·독성(PBT) 등을 고려하여 사업자가 추가적으로 위해성을 평가하도록 의무화하고 있음²⁴⁾에 반하여, 화평법은 사업자가 제출한 유해성 정보와는 무관하게 제조 또는 수입하려는 화학물질의 양이 연간 10톤 이상이면 위해성에 관한 자료를 제출하도록 의무화하는 한편, 환경부장관이 제조·수입량이 연간 10톤 이상인 화학물질과 유해성심사 결과 위해성평가가 필요하다고 인정하는 화학물질에 대하여 위해성평가를 실시하도록 하고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.

한편, 변경등록에 관해서는 최근 가습기살균제 사건에 비추어 볼 때 특히 아쉬움이 남는 부분이 있다. 화학물질의 용도와 관련하여, 가습기살균제 내의 PHMG나 PGH는 원래 욕실바닥 청소용으로 쓰이기 위한 것이었고, 피부에 묻는 것만으로는 그 유해성이 그다지 크지 않지만, 이게 가습기살균제로 용도가 바뀌면서 호흡기를 통해 체내에 흡수됨으로써 그 유해성이나 위험성이 커졌고 엄청난 피해가 발생하게 된 것이라고 한다. 화평법은 PHMG 등의 경우와 같이 이미 등록한 화학물질의 구체적 용도가 변경되거나 새로운 용도가 확인된 경우 변경등록을 의무화하고 있다. 그렇지만, 문제는 화학물질의 용도가 등록 당시와 달리 변경되더라도 변경등록의 무만 부과될 뿐, 해당 화학물질의 제조·수입에는 아무런 영향을 미치지 못한다는 점이다. 환경부가 처음 화평법을 입법예고했을 당시에는 변경등록 완료 전 제조 수입 금지조항이 있었으나, 현행법에는 이 같은 내용이 빠져 있는 것이다. 2012년 8월, 규제개혁위원회가 당초 화평법안에 대한 심의과정에서 업계에 과도한 부담을 준다는 이유로 변경등록 전 제조수입 금지 조항의 삭제를 권고한 결과이다.

3. 허가

화평법은 전술한 바와 같이, 환경부장관의 유해성심사 및 위해성평가 결과에 따라 독성, 잔류성, 생물농축성 등을 고려하여 허가물질로 지정하고 이들 물질의 제조·수입·사용을 일반적으로 금지하는 한편, 환경부장관이 허가하는 경우에 한하여 일정 기간 동안 특정한 용도로의 제조·수입·사용만을 예외적으로 허용하는 엄격한 시스템을 채용하고 있다. 특히, 위해성평가, 즉 정량적인 리스크평가뿐만 아니라 물질 고유의 성질에 대한 유해성평가, 즉 정성적인 리스크평가에 기초하여 해당 물질의 허가물질로 지정하고 일반적으로 금지할 수 있도록 한 점은 주목할 만하다.

또한, 화평법은 잔류성·생물농축성·독성(PBT) 물질 및 고잔류성·고생물농축성(vPvB) 물질에 해당하는 물질을 허가대상물질로 지정하고 해당 물질의 사용을 일반적으로 금지할 수 있도록 하고 있는바, 이는 이미 과학적으로 입증되어 있는 인체 건강 또는 환경에 대한 악영향을 고려한 것이라기보다는 앞으로 일어날지도 모르는 영향의 가능성을 가진 성질, 즉 잔류성이나 생물농축성 등을 고려한 것이라 할 수 있으며, 특히 유해성과는 관계없는 vPvB 물질의 경우는 과학적으로 충분한 증거가 있음을 이유로 허가대상에 포함된 것으로 이해하기 어

(i) 인체건강 유해성평가, (ii) 물리화학적 유해성평가¹⁾, (iii) 환경 유해성평가, (iv) 잔류성·생물농축성·독성(Persistent, Bioaccumulative and Toxic: PBT) 및 고잔류성·고생물농축성(very Persistent and very Bioaccumulative: vPvB) 평가를 포함한다(제14조 제3항). 즉, CSA는 유해성평가(hazard assessment)를 중심으로 이루어진다.

24) REACH 규칙에서는 CSA의 제1단계 평가 결과, 당해 물질이 위험물질지침에 따른 위험의 분류기준에 부합하거나 PBT 또는 vPvB로 평가되는 경우에는 추가평가로서 (i) 노출시나리오(또는 적절한 경우에는 관련 용도 및 노출유형의 확인)의 작성을 포함하는 노출평가 및 노출예측, (ii) 리스크 특성화(risk characterisation)를 실시하여야 한다. 여기에서 '노출시나리오'란 당해 물질이 전 과정 동안 어떻게 제조 또는 사용되는지, 제조자 또는 수입자가 어떻게 인간 또는 환경에 대한 노출을 통제하는지 혹은 하위사용자로 하여금 어떻게 통제하도록 권고하는지를 보여주는 일련의 조건으로서, 운영조건(operation conditions) 및 리스크관리조치를 포함한다(제3조 제37호). 노출시나리오, 노출평가 및 리스크 특성화는 확인된 용법(identified use) 전부에 관하여 이루어져야 한다.

려운 측면이 있다.

이와 같이, 화평법은 정성적 리스크평가 결과에 따라 일정한 유해성이나 특성이 인정되는 물질을 허가대상물질로 지정하고 해당 물질에 대한 정량적 리스크평가 결과와 관계없이도 일반적으로 금지할 수 있는 구조를 취하고 있다. 즉, 이는 정량적인 리스크평가가 실시되지 아니한 경우, 혹은 정량적인 리스크평가가 실시되기는 하였으나 그 적정성이 의문시되거나 그 결과의 신뢰성을 인정하기 곤란한 경우라 하더라도, 해당 물질의 제조·수입·사용을 일반적으로 금지하고, 사업자가 해당 물질의 안전성 등에 관한 추가정보를 제출하여 허가를 얻은 경우에 한하여 예외적으로 일정 기간 동안 특정 용도로의 제조·수입·사용을 허용하는 것으로 이해할 수 있는바, 이는 사전배려원칙과 원인자책임원칙이 구체적으로 규범화된 것이라고 볼 수 있다.

즉, 허가제도에 있어서 사전배려원칙의 적용요건으로서의 ‘과학적 불확실성’은 해당 물질에 대한 정성적 리스크평가 결과에 따라 일정한 유해성이나 특성이 인정되지만 그에 대한 정량적 리스크평가가 실시되지 아니하거나 혹은 실시되었더라도 그 적정성이 의문시되거나 그 결과의 신뢰성을 인정하기 곤란하여 당해 물질로 인한 리스크에 관하여 과학적 불확실성이 존재하는 것으로 구체화되어 있는 것이며, 사전배려원칙의 효과는 해당 물질의 사용을 일반적으로 금지하고 사업자가 해당 물질의 안전성 등에 관한 추가정보를 제출하게 하여 허가결정이 내려진 경우에 한하여 예외적으로 해당 물질의 특정 용도로의 제조·수입·사용을 허용하는 것으로 구체화되어 있는 것이다. 그리고 원인자의 범위는 정성적 리스크평가 결과 일정한 유해성이나 특성이 인정되어 허가물질로 지정된 물질을 제조·수입·사용하려는 자로, 책임의 범위는 해당 물질의 안전성 등에 관한 추가적 정보의 제출로 구체화되어 있다.

그렇다면, 화평법상의 허가제도를 두고, 사전배려원칙의 적용효과로서 입증책임이 전환되었다고 볼 수 있을 것인가? 이와 관련하여, 화평법은 해당 물질의 제조·수입·사용에 대한 일반적인 금지가 해제되기 위해서, 즉 환경부장관의 허가를 받기 위해서 사업자는 (i) 화학물질의 명칭, 분자식·구조식 등 화학물질의 식별정도, (ii) 화학물질의 용도, (iii) 화학물질의 위해성, (iv) 허가물질의 대안 분석 및 실행가능성, (v) 허가물질의 대체계획 등의 자료를 제출하여야 한다. 등록 단계에서 요구되는 정보제출책임보다는 더욱 가중된 책임이 부과되는 것이다. 그리고 허가기준으로 (i) 인간의 건강 및 환경에 대한 위해성을 적절하게 관리할 수 있고, (ii) 허가물질의 사용으로부터 발생하는 사회경제적 이득이 인간의 건강 및 환경에 대한 위해성보다 크며, (iii) 허가물질을 대체할 적절한 물질이나 기술이 존재하지 아니하는 경우일 것을 정하고 있다.

한편, REACH 규칙상의 허가제도에서는 역시 등록제도에서와 같이 화학물질안전성보고서(Chemical Safety Report: CSR)를 제출하는 것만으로 부족하며 그 외에도 해당 화학물질의 사용으로 인하여 발생하는 인체 건강 또는 환경에 대한 리스크가 적절히 관리될 수 있음을 입증할 것을 요구하고 있다. 이는 사업자가 단순히 기술서류나 CSR을 제출하는 수준을 뛰어넘어 인체 건강 또는 환경에 대한 리스크가 적절히 관리된다는 것, 즉 인체 및 환경에 대한 노출 수준이 일정한 기준을 초과하지 아니한다는 것을 적극적으로 입증할 것을 요구하는 것이며, 등록을 위하여 사업자가 부담하는 정보제출책임과는 그 성질이나 정도를 달리 하는 것인바, REACH 규칙상의 허가제도에 있어서는 사전배려원칙의 효과로서 안전성에 대한 입증책임이 사업자에게로 전환된 것이라고 볼 수 있을 것이다.²⁵⁾

25) REACH 규칙에 따르면, 허가의 신청자인 제조자, 수입자 또는 하위사용자는 허가를 신청함에 있어서 당해 물질의 사용용법을 특정하고 CSR을 제출하여야 하며, 대체수단이 이용가능한 경우에는 대체계획을 제출하여야 한다(제62조 제4항). 아울러 사회·경제성 분석도 제출할 수 있다(동조 제5항). 허가가 발급되는 것은 ① 신청자가 제출한 CSR의 내용과 같이 해당 물질의 사용에 따른 사람의 건강 또는 환경에 대한 리스크가 적절히 관리되는 경우, 또는 ② 당해 물질의 사용에 따른 사람의 건강 또는 환경에 대한 리스크보다 그로 인한 사회·경제적 이익이 더 크고, 다른 적절한 대체물질 또는 대체기술이 존재하지 않는 경우이다(제60조 제2항, 제4항). 다만, 제57조가 정하는 바에 따른 일정한 물질에 관해서는 ①의 요건을 충족하더라도 허가가 발급되지 아니하며, ②의 요건을 충족하여야 한다(제60조 제3항, 제4항). 그 대상이 되는 물질은 (i) 위험물질지침의 분류에 따른 발암성·돌연변이유발성·생식독성 물질 및 발암성·돌연변이유발성·생식독성·PBT·vPvB 물질과 동등한 수준으로 사람

이에 비하여 화평법상의 허가제도를 어떻게 평가할 수 있을지는 향후 운용상황을 지켜보아야 할 것 같다. 법 규정상으로는 허가기준으로 인간의 건강 및 환경에 대한 위해성을 적정하게 관리할 수 있을 것 등과 같이 REACH 규칙에서 요구하는 것과 유사한 규정을 두고 있는바, 제도의 취지 자체는 안전성에 대한 입증책임은 사업자에게로 전환시키려는 것으로 해석되지만, 그러한 기준을 충족하는지 여부에 관한 최종적인 판단은 환경부장관에게 맡겨져 있다. 더구나 허가기준에는 “적정하게”, “적절한” 등의 불확정개념이 다수 사용되어 있고, 허가물질의 사용에 따른 편익과 비용에 대한 정확한 비교분석이 사실상 불가능함을 고려할 때 환경부장관의 정성적 판단이 개입될 수밖에 없을 것인바, 환경부장관의 판단 여하, 나아가서는 이를 심의하는 화학물질평가위원회의 판단 여하에 따라 입증책임 전환의 정도가 크게 달라질 수 있는 것이다.

그리고 허가물질이 제대로 지정되지 못한다면 허가제도의 도입취지는 크게 훼손되고 말 것이다. 그런데, 문제는 아직까지 허가물질을 어떠한 규모로 지정할 것인지에 관하여 공식적으로 알려진 바 없고, 단 한 개의 허가물질도 지정되고 있지 못하다는 것이다.²⁶⁾ 또한, 허가물질의 지정과는 달리 허가 여부의 결정에 관해서는 화학물질평가위원회의 심의를 필수절차로 규정하고 있지 아니한바, 허가 여부의 결정에 있어서도 화학물질평가위원회의 심의를 반드시 거치도록 함으로써 환경부장관의 재량을 절차적으로 통제할 필요가 있을 것이다.

4. 제한

화평법상의 제한제도는 기본적으로 구 「유해화학물질 관리법」을 거의 그대로 유지하고 있는 것으로 보인다. 다만, 위해성이 있다고 인정되는 경우뿐만 아니라, 허가물질을 대체할 수 있는 물질 또는 신기술을 개발하여 허가물질을 사용하지 아니하여도 된다는 사유로 지정 해제된 허가물질에 해당하는 경우도 제한물질 또는 금지물질 지정대상으로 추가하고 있다. 제한물질로 지정되면 특정 용도로의 제조·수입·사용·판매 등이, 금지물질로 지정되면 모든 용도로의 제조·수입·사용·판매 등이 금지된다.

그렇다면, 이와 같은 제한제도가 사전배려원칙을 규범화하고 있는 것이라고 볼 수 있을 것인가? 화평법상의 제한제도가 사전배려원칙을 규범화한 것인지 여부를 판단하기 위해서는 제한물질·금지물질 지정요건을 구체적으로 확인할 필요가 있을 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 제한물질 또는 금지물질의 지정을 위해서는 기본적으로 환경부장관의 유해성심사 또는 위해성평가 실시가 요구되며 그 결과 위해성이 있다고 인정되어야 한다. 물론 환경부장관이 직접 위해성평가를 실시하지는 않더라도 국제기구의 판단이나 국제협약의 내용에 기초하여 지정할 수 있는 근거는 마련되어 있으나, 이 역시 주체가 환경부장관만 아닐 뿐 기본적으로는 위해성평가에 기초하는 것이라 이해할 수 있을 것이다.

의 건강 또는 환경에 대한 심각한 영향을 미칠 수 있다는 과학적 증거가 있는 물질 중에서 한계기준(threshold)을 정할 수 없는 물질과 (ii) 부속서 XIII의 기준에 따른 잔류성·생물농축성·독성(PBT) 물질과 고잔류성·고생물농축성(vPvB) 물질이다. 뿐만 아니라, REACH 규칙 전문 제69문에서는 허가를 얻기 위해서는 신청자가 “당해 물질의 사용으로 인하여 발생하는 인체 건강 및 환경에 대한 리스크를 적절히 관리할 수 있음을 입증(demonstrate)”하여야 한다고 규정하고 있는바, 이는 전문 제19문에서 등록을 위한 정보의 “작성(generate)”을 규정하고 있는 것과는 확실한 차이를 보이고 있다. 특히, REACH 규칙 부속서 I에서는 인체 건강 및 환경에 대한 리스크가 적절히 관리되는 것으로 판단될 수 있기 위하여, 인체 및 환경에 대한 노출 수준이 도출무영향수준(導出無影響水準, DNEL: Derived No-Effect Level) 또는 예측무영향농도(豫測無影響濃度, PNEC: Predicted No-Effect Concentration)를 초과하지 아니하여야 한다고 규정하고 있다. 부속서 I. 6. 4. 참조.

26) 내년 시행 예정인 개정 화평법에서는 “중점관리물질” 지정제도를 도입하여, (i) 사람 또는 동물에게 암, 돌연변이, 생식능력 이상 또는 대분비계 장애를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 물질, (ii) 사람 또는 동식물의 체내에 축적성이 높고, 환경 중에 장기간 잔류하는 물질, (iii) 사람에게 노출되는 경우 폐, 간, 신장 등의 장기에 손상을 일으킬 수 있는 물질, (iv) 사람 또는 동식물에게 가목부터 다목까지의 물질과 동등한 수준 또는 그 이상의 심각한 위해를 줄 수 있는 물질 중 어느 하나에 해당하는 화학물질 중에서 위해성이 있다고 우려되어 화학물질평가위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 정하여 고시하는 것을 중점관리물질로 지정해두고(제2조 제10호의2), 중점관리물질과 그 밖에 유해성심사 및 위해성평가 결과 유해성이 있다고 우려되는 화학물질에 대하여 허가물질로 지정하여 고시할 수 있도록 하고 있다(제25조 제1항).

생각건대, 화평법상의 제한제도는 구 「유해화학물질 관리법」을 거의 그대로 계수한 것으로, 특별히 과학적 불확실성을 고려하고 있지 아니한 점, 제한물질 또는 금지물질의 지정을 위해서는 기본적으로 행정청이 리스크 평가를 실시하고 그에 따라 일정한 리스크가 초래됨을 입증할 것이 요구된다는 점 등을 고려할 때, 사전배려원칙을 반영하고 있는 것으로 보기는 어렵다 할 것이다. 만약 화평법상의 제한제도가 사전배려원칙을 반영하고 있다고 이해한다면, 이는 등록제도나 허가제도가 규범화하고 있는 사전배려원칙과는 그 정도를 달리 하는 것으로, Freestone과 Hey가 말하는 아주 약한 형식의 사전배려원칙, 즉 종래의 사전예방원칙에 가까운 것으로 보아야 할 것이다.²⁷⁾

한편, 제한물질 또는 금지물질의 지정과 관련하여, 제3자가 임의적으로 제출하는 위해성정보까지도 평가에서 고려할 수 있는 여지를 열어둘 필요가 있다고 본다. 리스크평가는 그 본질상 이를 실시하는 전문가의 견해와 관점에서부터 독립될 수 없고, 필연적으로 가치판단을 수반할 수밖에 없는바, 가능한 한 다양한 주체가 제시하는 위해성 정보를 고려할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.²⁸⁾ 공공정책을 통하여 건강 및 환경에 대한 불확실하지만 중대한 위협에 대처하여야 하는 경우, 그때마다 과학자의 가치와 신념이 작동하게 된다는 것은 이미 많은 사회학적 연구를 통해 밝혀진 바 있다.²⁹⁾

IV. 현행법상 생활화학제품 관리의 주요내용과 문제점

1. 관리체계의 분산

화평법 시행 이후 화학물질 그 자체의 관리는 화평법에 따라 규율되고 있으나, 화학물질이 함유된 제품의 관리는 아래 <표>에서 보는 바와 같이 화평법 이외에도 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」(이하 “전기생활용품 안전법”이라 한다), 「약사법」, 「화장품법」, 「위생용품안전관리법」 등 복수의 개별법령에 따라 여러 관계부처에 의해 규율되고 있다.

27) See Freestone & Hey, *supra* note 21, pp. 12-13. 한편, REACH 규칙상의 제한제도에 대해서도 사전배려원칙 반영 여부를 두고 견해가 갈리고 있다. See Steffen Foss Hansen, Lars Carlsen & Joel A. Tickner, *Chemicals Regulation and Precaution: Does REACH really Incorporate the Precautionary Principle*, 10 Environ. Sci. Policy 395, 2007, p. 398; Questions and Answers on REACH, July, 2007, p. 3. (<http://ec.europa.eu/environment/chemicals/pdf/qa.pdf>).

28) 물론 리스크평가가 객관적으로 실시되는 과학적 분석으로 구성되는 것으로 가치중립적인 성격을 갖는 반면, 리스크관리는 하드 데이터(hard data)를 사회정책으로 형성해가는 과정과 관련된 것이라고 보는 견해도 있다. Ellen K. Silbergeld, *Risk Assessment & Risk Management: An Uneasy Divorce*, in Deborah G. Mayo & Rachelle D. Hollander (eds.), *Acceptable Evidence: Science and Values in Risk Management*, Oxford University Press (1991), pp. 99-100; J. S. Gray, *Statistics and the Precautionary Principle*, 21 Marine Pollution Bulletin 174 (1990), p. 174. 이에 반해 가치가 불확실성 문제의 해결에 영향을 미친다고 보는 입장도 만만치 않다. 전문적인 판단, 권고 등 과학적 구성요소라고 하더라도 전문가의 자신의 견해와 관점에서부터 독립될 수 없기 때문에, 필연적으로 가치라는 구성요소를 수반하게 되어 있다는 것이다. Sheila Jasanoff, *The fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*, Harvard University Press (1989), p. 9, p. 231; Dinah Shelton, *The Impact of Scientific Uncertainty on Environmental Law and Policy in the United States*, in David Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, Kluwer International, (1996), p. 212; Mary Douglas & Aaron Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, University of California Press (1982), p. 73, pp. 80-81.

29) See Liora Salter, *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*, Kluwer Academic Publishers (1988); Sheila Jasanoff, *The fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*, Harvard University Press (1989); Bruno Latour & Steven Woolgar, *Laboratory life: The Social Construction of Scientific Facts*, Sage Publications (1979).

〈표〉 현행법상 화학제품 관리 현황

관리대상	근거 법률	관리 품목
위해우려제품	화평법	· 세정제, 접착제, 탈취제, 코팅제, 방향제, 소독제 등 5개 유형 18종
공산품	전기생활용품안전법	· 가구, 섬유제품, 화장지 등 14개 유형 88종
의약품	약사법	· 전체 의약품
의약외품	약사법	· 생리대, 마스크, 구강청결제 등 17개 유형 46종
화장품	화장품법	· 향수, 샴푸, 비누, 왁스 등 12개 유형 74종
위생용품	위생용품관리법	· 음식 세척제, 물티슈, 이쑤시개 등 3개 유형 7종

인체나 식품에 직접 적용되는 제품의 경우에는 해당 분야의 전문성을 고려하여 식품의약품안전처장이 「약사법」과 「위생용품관리법」 등에 따라 제품 및 함유물질을 관리하고, 그 밖의 생활화학제품의 경우에는 물질 유출 가능성과 위해 정도를 고려하여 환경부장관 또는 산업통상자원부장관이 관리하고 있는 것이다.

즉, 물질 유출 가능성이 높은 제품은 환경부장관이 화평법에 따라 관리하고, 물질 유출 가능성이 낮은 제품은 산업통상자원부장관이 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 등에 따라 관리하는 구조이다. 한편, 이들 중 어느 하나에도 해당하지 않는 비관리제품으로 인한 리스크도 배제할 수 없는바, 관계부처 합동 『생활화학제품 안전관리 대책』에서는 이와 같이 새로운 형태의 융합제품 등 비관리제품에서 위해성이 발견될 경우에는 제품안전협의회에서 소관 부처를 결정하기로 하였다.

2. 관리대상의 한정성

이들 가운데 화평법에 따른 생활화학제품 관리체계를 살펴보면, 화평법은 그 대상이 되는 제품을 “위해우려제품”으로 한정하고 있다. 여기에서 “위해우려제품”이란 (i) 세정제, 방향제, 접착제, 광택제, 탈취제, 합성세제, 표백제 및 섬유유연제 등 일반 소비자들이 주로 생활용으로 사용하는 화학제품, (ii) 방충제, 소독제, 방부제 등과 같이 사람과 동물을 제외한 모든 유해한 생물을 죽이거나 생물의 활동을 방해·저해하는 데 사용하는 화학제품 중에서 국민의 건강이나 환경에 위해성이 있다고 우려되어 환경부장관이 관계행정기관의 장과의 협의를 거쳐 고시한 것을 말한다(제2조 제16호).

화평법 제6장에서는 유해화학물질 함유제품의 신고(제32조)를 제외하고는 나머지 규정의 적용대상이 “위해우려제품”으로 규정되어 있는바, 결국 화평법에 따른 관리대상이 되는 화학제품은 모든 화학제품이 아니라 국민의 건강이나 환경에 위해성이 있다고 우려되어 환경부장관이 “고시”하는 제품으로 한정된다는 점에서, 그리고 고시함에 있어서도 관계행정기관의 장과의 협의를 거쳐야 한다는 점에서, 그 적용범위가 한정되어 있다는 한계가 있다.³⁰⁾ 물론 관계행정기관의 장과의 협의는 강학상 “협의”의 성질을 갖는 것으로 해석되는바, 환경부장관이 절차적으로 관계행정기관의 장과 의견을 교환하는 절차를 거치면 되고 관계행정기관의 장의 의견에 법적으로 구속되지는 않으나, 사실상으로는 전혀 구속을 받지 않는다고는 할 수 없을 것이다.

3. 사전적 관리수단의 부재

환경부장관은 제품 내 함유된 유해화학물질로 인하여 발생할 수 있는 사람의 건강이나 환경에 대한 위해를 예방하기 위하여 위해우려제품에 대하여 제품의 품목별로 위해성평가를 실시하여야 하고(제33조 제1항), 위해성평가가 완료된 경우 생산되거나 수입되는 위해우려제품의 품목별로 위해성 등에 관한 안전기준·표시기준을

30) 박종원, “가습기살균제 사건에 비추어 본 화학물질 리스크 평가·관리법제의 문제점과 개선방안”, 『한양법학』 제28권 제2집, 한양법학회 (2017. 5), 106면.

정하여 고시하여야 한다(제34조 제1항).

환경부장관이 고시한 위해우려제품의 안전기준·표시기준에 적합하지 않은 제품의 판매·증여 또는 이를 목적으로 하는 수입·진열·보관·저장은 금지되며(제36조 제1항), 안전기준·표시기준이 고시되지 아니한 위해우려제품을 생산·수입하려는 자는 미리 환경부장관의 승인을 받아야 하는데(동조 제2항), 이를 위반하여 안전기준·표시기준에 적합하지 아니하거나 안전기준·표시기준이 고시되지 아니한 위해우려제품을 판매·증여함으로써 사람의 건강이나 환경에 피해를 초래할 수 있다고 인정하는 경우에는 환경부장관이 해당 제품의 회수, 판매금지, 폐기 등의 필요한 조치를 명할 수 있다(제37조 제1항).³¹⁾

여기에서 볼 수 있는 바와 같이, 환경부장관이 위해우려제품을 대상으로 실시하는 위해성평가의 결과는 안전기준·표시기준의 설정 및 고시를 위한 기초가 될 뿐이고, 그 결과에 근거하여 사업자에 대한 직접적인 행정처분을 할 수는 없다는 점에서 일정한 한계가 있다. 또한, 안전기준과 표시기준은 판매 등의 금지 및 회수명령을 내리기 위한 기준으로 기능하게 되는데, 안전기준과 표시기준이 설정되기 위해서는 위해성평가가 선행되어야 하고 위해성평가는 이미 유통되고 있는 화학물질 함유제품 중에서 환경부장관이 위해성이 있다고 우려되어 고시하는 위해우려제품을 대상으로 실시되기 때문에, 결국 문제가 발생하고 나서야 관리대상으로 지정하게 되는 사후적인 관리에 머무를 수밖에 없는 본질적인 한계가 있다.³²⁾

더구나 살생물물질은 대부분 소량 유통되고 있는 관계로 다수가 화평법상의 등록 대상에서 제외되어 있고, 그에 따라 그 리스크에 관한 정보 없이 무분별하게 유통되고 있는 현실이다. 환경부가 2016년 6월부터 12월 까지 위해우려제품을 조사한 결과에 따르면, 조사대상 위해우려제품 23,216개 가운데 18,340개의 제품에서 733종의 살생물물질이 함유되어 있는 것으로 확인되었는데,³³⁾ 이 가운데 독성 정보가 확인된 물질은 55종에 불과하다고 한다.³⁴⁾

V. 살생물제관리법의 주요내용

현행 화평법이 생활화학제품을 관리하기 위한 장치를 도입하고 있기는 하나, 사전적 관리수단의 부재 등 많은 한계를 안고 있음에 비하여, 살생물제관리법은 살생물제 등에 대한 승인, 허가 등의 제도 도입을 통하여 시장 출시 이전 단계부터 그 리스크를 평가하고 관리할 수 있는 제도를 갖추고 있다는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

즉, 살생물제관리법은 현행 화평법상의 위해우려제품을 ‘안전확인대상생활화학제품’으로 수용하여 그 관리를 강화하는 한편, 살생물물질과 살생물제품에 대한 사전승인제를 도입함으로써 사전에 리스크를 평가하여 안전성이 확인된 제품에 한하여 시장유통이 가능하도록 하고, 더 나아가 향균필터 등과 같은 살생물처리제품의 경우에도 승인받은 살생물제품만을 사용하도록 의무화하고 있는바, 사전예방적 관리체제로 전환하고 있다고 평가할 수 있다. 또한, 사후관리수단으로는 불법제품의 제조·수입·판매 금지 및 회수 조치 외에 과징금 부과 근거를 마련하고 있으며, 살생물제품 전성분과 리스크 정보를 국민에게 공개하도록 함으로써 리스크커뮤니케이션도 강화하고 있다.

31) 이를 위반하여 안전기준·표시기준에 적합하지 아니한 제품을 판매·증여하거나 판매·증여의 목적으로 수입·진열·보관·저장한 자, 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출하고 안전기준·표시기준이 고시되지 아니한 제품을 생산·수입한 자, 제품의 회수, 판매금지, 폐기 등의 조치명령을 이행하지 아니한 자, 응급조치 명령을 이행하지 아니한 자는 7년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다(제49조).

32) 박종원, 앞의 논문(주 30), 106-107면.

33) “생활화학제품 전수조사, 방향제 등 18개 제품 ‘위해우려’ 퇴출”, 2017년 1월 10일자 머니투데이 4면.

34) “생활화학제품 ‘위해우려’ 기준 초과 품목 확인하세요”, 2017년 1월 10일자 세계일보 A14면.

1. 기본원칙 및 체계

(1) 기본원칙

동법 제2조는 생활화학제품 및 살생물제가 다음의 원칙에 따라 관리되어야 한다고 규정하고 있다: (i) 생활화학제품 및 살생물제와 사람, 동물의 건강과 환경에 대한 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 생활화학제품 및 살생물제가 사람, 동물의 건강과 환경에 해로운 영향을 미치지 아니하도록 사전에 배려하여 안전하게 관리되어야 한다; (ii) 어린이, 임산부 등 생활화학제품 또는 살생물제로부터 발생하는 화학물질 등의 노출에 취약한 계층을 우선적으로 배려하여 관리되어야 한다; (iii) 오용과 남용으로 인한 피해를 예방하기 위하여 생활화학제품 및 살생물제의 안전에 관한 정보가 정확하고 신속하게 제공되어야 한다. 즉, 동법은 사전배려원칙, 어린이 등 민감계층의 우선 보호³⁵⁾, 정보 공유 등을 기본원칙으로 천명하고 있다.

(2) 주요 관리대상

살생물제관리법에 따른 주요 관리대상을 이루는 것은 안전확인대상생활화학제품과 살생물제(살생물물질, 살생물제품 및 살생물처리제품)이다.

동법은 먼저 ‘생활화학제품’을 “가정, 사무실, 다중이용시설 등 일상적인 생활공간에서 사용되는 화학제품으로서 사람이나 환경에 화학물질의 노출을 유발할 가능성이 있는 것”으로 정의하는 한편(제3조 제3호),³⁶⁾ 이들 생활화학제품 중에서 위해성평가를 한 결과 위해성이 있다고 인정되어 환경부장관이 지정·고시한 생활화학제품을 ‘안전확인대상생활화학제품’으로 규정짓고 있다(동조 제4호). ‘생활화학제품’의 포괄적인 개념정의만으로는 그 법적 관리의 대상을 특정하기가 곤란할 수 있으므로, 피규제자의 예측 가능성을 확보하기 위하여 환경부장관의 지정·고시를 통하여 그 관리 대상을 특정하도록 한 것으로 이해된다.

그리고 동법은 ‘살생물제(殺生物劑)’를 살생물물질, 살생물제품 및 살생물처리제품을 통칭하는 개념으로 정의하고 있다(동조 제6호).

‘살생물물질’은 “유해생물³⁷⁾을 제거, 무해화(無害化) 또는 억제(이하 “제거등”)하는 기능을 가진 화학물질, 천연물질 또는 미생물”로 정의된다(동조 제7호).

<표> 살생물물질 예시

물질	유해성
PHMG (구조식: $(C_7H_{15}N_3)_n \cdot xH_3BO_4P$)	- (용도) 항균제 - (인체독성) 급성경구독성, 심한 눈 손상 - (환경독성) 어류·물벼룩 등 수생생물에 급성독성 ↑
OIT (구조식: $C_{11}H_{19}NOS$)	- (용도) 방부제, 방균제 - (인체독성) 피부부시성, 심한 눈 손상, 피부 과민성 등 - (환경독성) 어류·물벼룩 등 수생생물에 급성독성 ↑

35) 생활화학제품이나 살생물제에 대한 노출 위험이 크거나 그로 인한 건강피해가 상대적으로 크게 나타날 수 있는 민감계층에 대한 우선적 보호와 특별 배려는 환경정의 및 환경형평성, 더 나아가 사회적 형평성의 확보 및 실현 차원에서도 반드시 강조되어야 한다.

36) 이는 “... 일반 소비자들이 주로 생활용으로 사용하는 제품”으로 정의되고 있는 현행법상의 위해우려제품에 비하여 그 대상이 확대된 것으로 보인다.

37) ‘유해생물’은 “사람이나 동물에게 직접적 또는 간접적으로 해로운 영향을 주는 유기체(有機體)”로 정의되어 있다(제2조 제5호).

‘살생물제품’은 유해생물의 제거등을 주된 목적으로 하는 제품으로서 (i) 한 가지 이상의 살생물물질로 구성되거나 살생물물질과 살생물물질이 아닌 화학물질·천연물질 또는 미생물이 혼합된 제품 또는 (ii) 화학물질 또는 화학물질·천연물질 또는 미생물의 혼합물로부터 살생물물질을 생성하는 제품을 말한다(동조 제8호).

<표> 살생물제품 예시

제품	기능	비고
	- (주기능) 염소계 살균·소독제	- 살균제, 향료 등이 함유된 주방·욕실 소독제
소독제		
	- (주기능) 흰개미 등 퇴치(방충), 살균, 부패방지	- 프로피코나졸이 함유된 목재용 방부제
방부제		

‘살생물처리제품’은 제품의 주된 목적 외에 유해생물 제거등의 부수적인 목적을 위하여 살생물제품을 사용한 제품으로 정의되어 있다(동조 제9호).



<표> 살생물처리제품 예시

제품	기능	비고
	- (주기능) 속옷으로 흡습, 보온을 통해 쾌적함을 유지 - (부가기능) 땀냄새 등 체취 제거	- 섬유에 향균성분을 기술적으로 처리하여 땀냄새 등 체취를 억제하는 기능
향균기능성 의류		

(3) 종합계획의 수립

살생물제관리법 제4조에 따르면, 환경부장관은 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 생활화학제품 및 살생물제 관리위원회³⁸⁾의 심의를 거쳐 생활화학제품 및 살생물제 관리에 관한 종합계획을 수립하여야 한다

38) 관리위원회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성되는데(제6조 제2항), 위원장은 생활화학제품 및 살생물제 관리 업무를 주관하는 환경부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 환경부장관이 임명하고(제3항), 관리위원회의 위원은 (i) 화학물질 또는 제품에 관한 업무를 담당하는 관계 중앙행정기관 소속 공무원 중에서 해당 기관의 장이 추천하는 사

(제1항, 제2항).

종합계획에는 (i) 생활화학제품 및 살생물제 관리 정책의 목표 및 기본방향, (ii) 생활화학제품의 실태조사 및 위해성평가 등을 위한 방법 및 계획에 관한 사항, (iii) 살생물물질의 승인 및 살생물제품의 승인 등 살생물제 관리를 위한 방법 및 계획에 관한 사항, (iv) 생활화학제품 및 살생물제에 관한 연구 및 기술개발에 관한 사항, (v) 생활화학제품 및 살생물제의 안전관리와 관련하여 국제기구 또는 외국정부와의 협력에 관한 사항, (vi) 그 밖에 생활화학제품 및 살생물제의 안전을 확보하기 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다(제3항).

환경부장관은 종합계획을 수립하면 지체 없이 그 내용을 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하고(제4항), 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 종합계획에 따라 소관 사항에 속하는 시책을 수립·시행하여야 한다(제5항).

(4) 적용범위

살생물제관리법 제5조에 따르면, 생활화학제품 또는 살생물제가 (i) 「건강기능식품에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 건강기능식품, (ii) 「군수품관리법」 제2조 및 「방위사업법」 제3조제2호에 따른 군수품(「군수품관리법」 제3조에 따른 통상품(通常品)은 제외한다), (iii) 「농약관리법」 제2조제1호, 제1호의2, 제3호 및 제3호의2에 따른 농약, 천연식물보호제, 원제(原劑) 및 농약활용기자재, (iv) 「먹는물관리법」 제3조제5호에 따른 수처리제(水處理劑), (v) 「사료관리법」 제2조제2호에 따른 단미사료(單味飼料) 및 같은 조 제4호에 따른 보조사료(補助飼料), (iv) 「선박평형수(船舶平衡水) 관리법」 제2조제10호에 따른 처리물질, (vii) 「식품위생법」 제2조제1호, 제2호, 제4호 및 제5호에 따른 식품, 식품첨가물, 기구 및 용기·포장, (viii) 「약사법」 제2조제4호에 따른 의약품, 같은 조 제7호에 따른 의약외품(醫藥外品) 및 같은 법 제85조제1항에 따른 동물용 의약품·의약외품, (ix) 「위생용품 관리법」 제2조제1호에 따른 위생용품, (x) 「의료기기법」 제2조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 의료기기, (xi) 「화장품법」 제2조제1호에 따른 화장품 중의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 이들 법률에서 정하는 목적과 용도로 제조, 수입, 판매 또는 사용되지 아니하는 경우에는 이 법을 적용한다.

이와 같이 동법 역시 현행 화평법과 마찬가지로, 타 부처 소관 법령에 따른 건강기능식품, 군수품, 의약외품, 위생용품, 화장품 등을 적용대상에서 제외하고 있는 관계로, 이들 제품의 경우에는 살생물물질이 함유되어 있더라도 동법을 적용할 수 없게 되는 결과가 된다.

2. 생활화학제품의 관리

동법에 따른 생활화학제품 관리는 (i) 생활화학제품에 대한 실태조사(제7조), (ii) 위해성평가(제8조 제1항), (iii) 안전확인대상생활화학제품 지정·고시(제8조 제3항), (iv) 안전기준 설정·고시(제9조), (v) 안전기준 확인·신고 또는 승인(제10조 제1항~제5항), (vi) 표시기준(제10조 제6항), (vii) 위반 제품의 제조·수입 금지(제11조) 등의 단계로 구성된다.

환경부장관은 생활화학제품으로 인한 국민 건강 또는 환경상의 위해 예방 및 안전확인대상생활화학제품의 지정 여부 결정에 필요한 자료 수집 등을 위하여 생활화학제품을 제조, 수입, 판매 또는 유통하는 자를 대상으로 생활화학제품의 종류, 제조·수입·판매량 및 용도, 성분·배합비율 및 유해성 등에 관한 실태조사를 할 수 있다(제7조 제1항). 환경부장관은 실태조사를 위하여 필요한 경우 생활화학제품을 제조, 수입, 판매 또는 유통

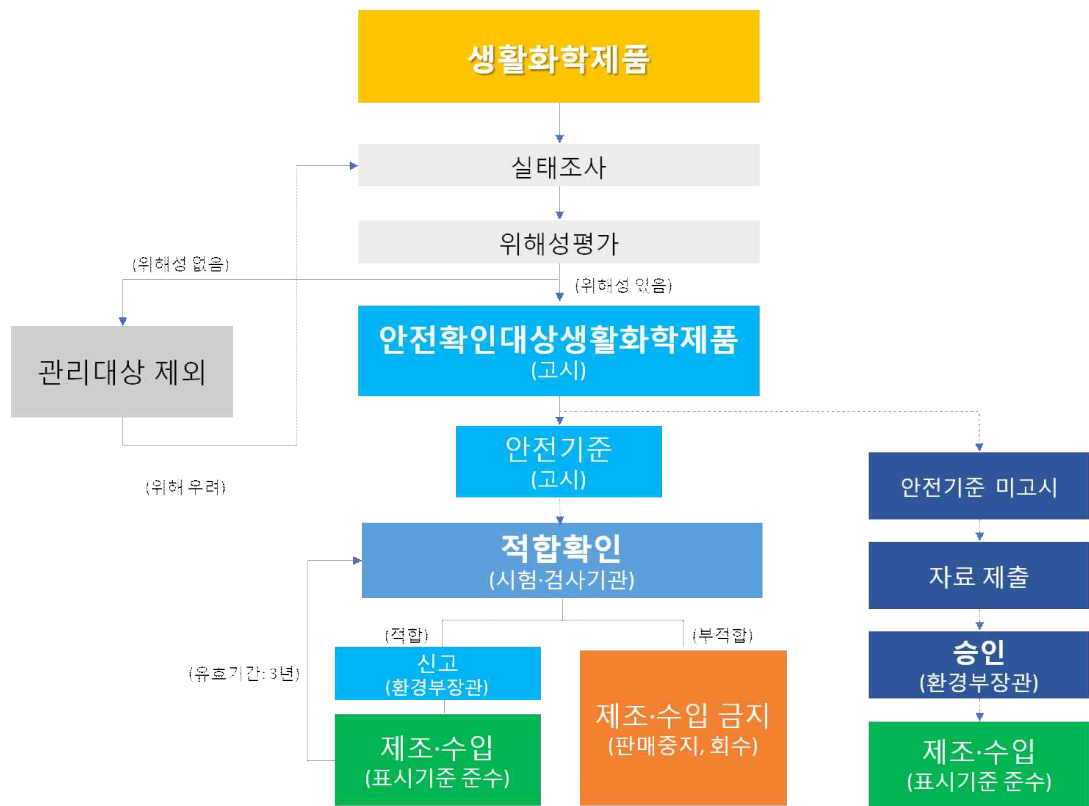
람, (ii) 화학·환경·보건 등 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가와 화학물질 관련 산업계·민간단체 관계자, (iii) ii의 사람 중에서 관계 중앙행정기관의 장이 추천하는 사람 중에서 환경부장관이 임명하거나 위촉한다(제4항).

하는 자에게 해당 자료의 제출 또는 보고를 요구할 수 있으며(제2항), 이에 따르지 않거나 거짓으로 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료가 부과된다(제60조 제1항 제1호).

환경부장관은 실태조사 결과 생활화학제품의 위해성이 우려되는 경우 또는 생활화학제품에 함유된 화학물질의 위해성이 크다는 우려가 국내외에서 제기되는 경우에는 해당 생활화학제품에 대하여 위해성평가를 할 수 있으며(제8조 제1항), 그 결과 위해성이 있다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 생활화학제품관리위원회의 심의를 거쳐 해당 생활화학제품을 안전확인대상생활화학제품으로 지정·고시하여야 한다(동조 제3항).

환경부장관은 안전확인대상생활화학제품에 대하여 종류별로 위해성 등에 관한 안전기준을 정하여 고시할 수 있는데(제9조), 안전기준이 고시된 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하려는 자는 해당 제품이 안전기준에 적합한지에 관하여 환경부장관이 지정하는 시험·검사기관의 확인을 받은 후(제10조 제1항) 제품정보·성분, 함량 등을 환경부장관에게 신고하여야 하며(제4항), 안전기준이 고시되지 않은 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하려는 자는 해당 제품에 함유된 화학물질의 용도, 유해성, 노출 정보 등에 관한 자료를 제출하여 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제5항). 또한, 안전확인대상생활화학제품을 제조하거나 수입하여 국내에 판매 또는 유통시키려는 자는 안전확인대상생활화학제품 걸면 또는 포장에 제품의 명칭, 제품에 사용된 화학물질에 관한 사항, 중량 또는 용량, 사용할 때의 주의사항, 적합확인 또는 승인을 받은 사항 등을 한글로 표시하여야 한다(제6항).

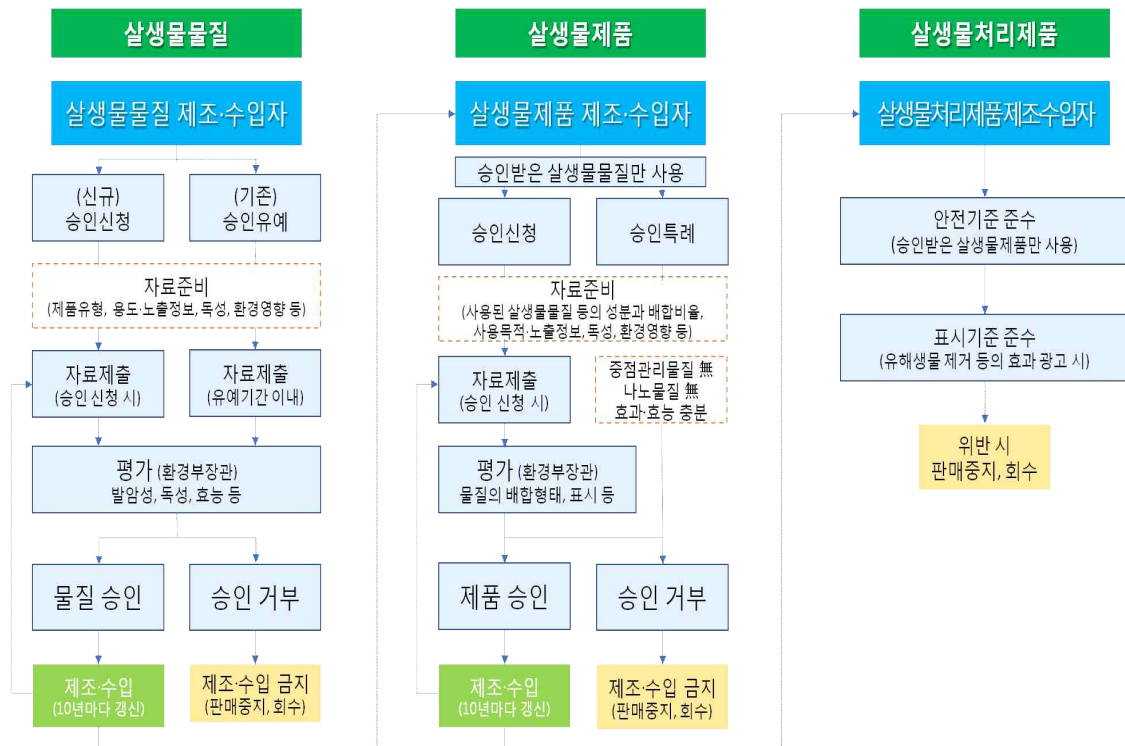
이에 따른 시험·검사기관의 확인이나 환경부장관의 승인을 받지 않거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 경우, 확인 또는 승인받은 내용과 다르게 제품을 제조·수입하는 경우, 확인의 유효기간이 종료된 후에도 다시 확인을 받지 아니하고 계속하여 해당 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하는 경우, 제품정보 등을 환경부장관에게 신고하지 아니하고 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하는 경우, 표시기준을 위반한 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입하는 경우 등에는 환경부장관이 해당 제품의 제조 또는 수입의 금지를 명할 수 있다(제11조).



<그림> 생활화학제품의 리스크 평가관리체계도

3. 살생물제의 안전 관리

살생물제는 살생물물질, 살생물제품, 살생물처리제품으로 구분되어 관리된다. 이를 도식화하면 다음 <그림>과 같다.



<그림> 살생물제의 리스크 평가관리체계도

(1) 살생물물질의 안전 관리

살생물제품에 사용하기 위하여 살생물물질을 제조 또는 수입하려는 자는 해당 살생물제에 대하여 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제12조 제1항). 환경부장관의 승인을 받으려는 자는 해당 살생물물질의 유해성, 위해성 등에 관한 자료를 갖추어 환경부장관에게 승인을 신청하여야 하며(제13조), 환경부장관은 물질승인에 관한 평가를 실시하고(제14조) 살생물물질이 사람·동물의 건강 또는 환경에 미치는 영향 등을 고려하여 승인 여부를 결정하게 된다(제12조 제2항).

보다 구체적으로는, 살생물물질의 제조·수입자는 살생물물질의 명칭, 분자식, 화학적 조성 등 식별정보, 해당 살생물물질이 사용될 수 있는 살생물제품의 유형, 살생물물질의 물리·화학적 또는 생물학적 특성, 살생물물질의 용도, 주요 노출정보, 노출경로 등 노출정보, 인체·동물 및 환경에 대한 유해성·위해성 정보, 효과·효능, 분류 및 표시, 살생물물질의 제조에 사용되는 원료 및 제조 공정, 그리고 이들 자료를 종합적으로 고려하여 평가한 살생물물질의 안전성에 관한 종합 자료를 제출하여야 하고(제13조 제1항), (i) 살생물물질 또는 그 잔류물이 사람·동물의 건강 또는 환경에 부정적인 영향을 미치지 아니할 것, (ii) 살생물물질의 유해생물 제거 등에 대한 효과·효능이 충분할 것, (iii) 살생물물질이 제거등의 목적이 되는 유해생물에게 내성(耐性)이 생기게 하지 아니할 것, (iv) 살생물물질이 척추동물의 제거등을 목적으로 사용될 경우 제거등의 과정에서 척추동물에게 불필요한 고통을 유발하지 아니할 것 등의 기준을 충족하여야 승인을 받을 수 있게 하고 있다(제12조 제2항).

한편, (i) 물질승인 대상 살생물물질의 사용목적 및 용도가 제한되어 사람 또는 환경에 노출될 가능성이 작은 경우 또는 (ii) 물질승인 대상 살생물물질을 대체할 수 있는 위해성이 낮은 물질이 없어 해당 살생물물질의 사용이 국민의 건강 및 환경에 필요한 경우에는 승인 기준의 완화가 가능하다(제12조 제3항). 이는 어디까지나 예외에 해당하는 것으로 그에 대한 입증책임은 예외를 주장하는 사업자에게 있다 할 것이다.

이밖에, 서로 다른 살생물물질이라도 이미 물질승인을 받은 살생물물질과 그 화학적 조성(組成), 위해성 및 유해생물 제거 등의 효과·효능이 기술적으로 동등하다고 인정되는 경우, 즉 물질동등성이 인정되는 경우에는 일정한 절차를 거쳐 물질승인을 받은 것으로 간주하도록 하는 제도도 도입되어 있다(제16조).³⁹⁾

다만, 법 시행 전, 즉 2018년 12월 31일 이전에 국내에서 유통된 살생물제품에 함유된 살생물물질(이하 “기존살생물물질”)에 대해서는 10년 이내의 범위에서 승인유예가 가능하다. 즉, 해당 승인유예기간 동안은 승인 없이도 제조·수입이 가능하게 되는 것이다. 승인유예기간 동안 물질승인을 받지 않고 기존살생물물질을 제조 또는 수입하려는 자는 2019년 6월 30일까지 기존살생물물질의 명칭, 화학적 조성, 제조량 또는 수입량, 기존살생물물질이 사용될 수 있는 살생물제품의 유형 등을 환경부장관에게 신고하여야 하며, 환경부장관은 이에 따라 신고받은 기존살생물물질의 위해성·위해성을 고려하여 신고기한의 만료일부터 6개월 이내에 승인유예대상 기존살생물물질로 지정·고시하여야 한다(제18조).⁴⁰⁾

승인유예대상 기존살생물물질에 관해서는, 그 지정·고시일부터 1년 내에 물질승인 신청계획서 제출이 의무화된다(제19조 제1항). 즉, 승인유예를 통하여 시간적 여유를 제공하되, 그 기간 동안 계획적으로 해당 살생물물질의 리스크 정보를 생산할 것을 명하고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 해당 기간 안에 물질승인 신청계획서를 제출하지 않는 등 승인유예기간 내에 승인신청 자료의 제출이 어렵다고 인정되는 경우에는 해당 물질의 제조 또는 수입 금지를 명할 수 있다(동조 제2항).

또한, 환경부장관은 물질승인을 받은 살생물물질의 명칭, 물질승인의 유효기간, 살생물물질의 위해성 및 위해성 정도, 해당 살생물물질의 사용이 가능한 살생물제품유형 등의 정보를 공개하여야 한다(제29조 제1항).

(2) 살생물제품의 안전 관리

살생물제품을 국내에 판매하거나 유통시키기 위하여 제조 또는 수입하려는 자는 해당 살생물제품에 대하여 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제20조 제1항). 제품승인을 받으려는 자는 해당 살생물제품의 안전성 등에 관한 자료를 갖추어 환경부장관에게 신청하여야 하며(제21조), 환경부장관은 제품승인에 관한 평가를 실시하고(제22조) 살생물제품의 위해성의 최대 정도, 살생물제품의 사용 및 폐기로 인한 부정적 영향 등을 고려하여 살생물제품 또는 그 잔류물이 사람·동물의 건강 또는 환경에 부정적인 영향을 미치지 않는지, 살생물제품에 함유된 모든 살생물물질이 물질승인을 받은 범위 내에서 사용되는 것인지 등의 기준을 충족하는지를 심사하고 승인 여부를 결정하여야 한다(제20조 제2항·제3항).

보다 구체적으로는, 살생물제품의 제조·수입자는 살생물제품의 제품명 및 살생물제품유형, 살생물제품에 함유된 살생물물질을 포함한 모든 물질의 성분·배합비율·사용목적 및 용도, 살생물제품에 함유된 살생물물질의 공급자명 및 주소, 살생물제품에 나노물질이 의도적으로 함유된 경우에는 나노물질의 명칭·사용목적 및 용도,⁴¹⁾ 살생물제품의 물리·화학적 또는 생물학적 특성, 살생물제품의 용도·주요 노출정보·노출형태 등 노출정보, 인체·동물 및 환경에 대한 위해성·위해성 정보, 효과·효능, 분류·표시 및 포장, 살생물제품의 제조에

39) 이는 EU의 살생물제품규칙에 따른 기술적 동등성(technical equivalence) 제도를 수용한 것으로 이해된다. 살생물제품 규칙(*supra* note 7), Art. 54.

40) 결국 환경부장관이 고시하지 않은 살생물물질은 2020년 1월부터 사실상 시장에서 퇴출되는 결과가 될 것이다.

41) “나노물질”이란 (i) 3차원의 외형치수 중 최소 1차원의 크기가 1나노미터에서 100나노미터인 입자의 개수가 50퍼센트 이상 분포하는 물질 또는 (ii) 3차원의 외형치수 중 최소 1차원의 크기가 1나노미터 이하인 풀러렌(fullerene), 그래핀 플레이크(graphene flake) 또는 단일벽 탄소나노튜브를 말한다(제2조 제10호). 살생물제품의 리스크 평가·관리와 관련하여, 나노물질의 리스크까지 고려하고 있다는 점 역시 EU 살생물제품규칙의 영향을 받은 것으로 이해된다. 이 역시 동 법안이 사전배려원칙을 기초로 하고 있음을 보여주는 대목이라고 할 수 있다. 나노기술로 인한 환경리스크와 그에 대한 제어방안에 관한 논의는 Vincent R. Johnson, *Nanotechnology, Environmental Risks, and Regulatory Options*, 121 Penn St. L. Rev. 471 (Fall, 2016) 참조.

사용되는 원료 및 제조 공정, 그리고 이들 자료를 고려하여 평가한 살생물제품의 안전성에 관한 종합 자료 등을 제출하여야 하고(제21조 제1항), (i) 살생물제품 또는 그 잔류물이 사람·동물의 건강 또는 환경에 부정적인 영향을 미치지 아니할 것, (ii) 살생물제품에 함유된 모든 살생물물질이 물질승인 등을 받은 범위에서 사용되는 살생물물질이거나 제12조제1항제1호에 따라 (위해성이 낮다고 인정되어) 고시된 살생물물질일 것, (iii) 살생물제품의 유해생물 제거등에 대한 효과·효능이 충분할 것, (iv) 살생물제품이 제거등의 목적이 되는 유해생물에게 내성이 생기게 하지 아니할 것, (v) 살생물제품이 척추동물의 제거등을 목적으로 사용될 경우 제거등의 과정에서 척추동물에게 불필요한 고통을 유발하지 아니할 것, (vi) 살생물제품의 취급 또는 사용에 따른 안전사고를 방지하기 위하여 환경부령으로 정하는 기준에 따른 안전용기 또는 포장을 사용할 것 등의 기준을 충족하여야 승인을 받을 수 있게 함으로써(제20조 제2항), 살생물제품의 안전성에 관한 입증책임을 사업자에게 돌리고 있다.

살생물물질 승인에서의 물질동등성 인정과 마찬가지로, 서로 다른 살생물제품이라도 동일한 살생물물질을 함유하고, 그 살생물제품에 함유된 물질의 성분·배합비율, 살생물제품의 용도, 위해성 및 유해생물 제거등의 효과·효능이 유사하다고 인정되는 경우, 즉 제품유사성이 인정되는 경우에는 일정한 절차를 거쳐 제품승인을 받은 것으로 간주하는 제도도 도입되어 있다(제25조). 한편, 살생물제품에 함유된 모든 살생물물질이 승인유예대상 기존살생물물질인 경우에는 승인유예기간의 종료일부터 2년 이내의 기간까지, 이에 해당하지 않는 살생물제품의 경우에는 환경부장관인 승인유예대상 기존살생물물질을 지정·고시한 날부터 1년 이내의 기간까지 각각 제품승인이 유예됨으로써 제품승인을 받지 않고 해당 제품을 제조 또는 수입할 수 있다(부칙 제3조).

제품승인을 받은 살생물제품을 국내에 판매하거나 유통시키기 위하여 제조 또는 수입하는 자는 살생물제품에 사용된 모든 살생물물질의 성분 및 배합비율, 살생물제품의 사용에 따른 위험성 및 응급처치 방법, 살생물제품의 유통기한 및 폐기방법 등을 해당 제품의 겉면에 구매자가 알아보기 쉽게 표시하여야 한다(제27조). 환경부장관은 제품승인을 받은 살생물제품의 명칭 및 제품승인의 유효기간, 살생물제품의 위해성 및 위해성 정도, 해당 살생물제품이 살생물처리제품에 사용되는 경우 사용이 가능한 살생물처리제품의 종류 및 사용방법 등의 정보를 공개하여야 한다(제29조 제2항).

(3) 살생물처리제품의 안전 관리

외부의 먼지를 걸러내는 제품의 주된 용도 외에 부수적인 용도로 옥틸이소티아졸론(OIT) 보존제와 같은 살생물제품을 사용하여 항균기능을 첨가한 항균필터와 같이, 살생물처리제품을 국내에 판매하거나 유통시키기 위하여 제조 또는 수입하는 자는 제품승인을 받은 살생물제품만을 그 승인을 받은 범위에서 살생물처리제품에 사용하여 하는 등 일정한 안전기준을 준수하여야 한다(제28조 제1항). 그리고 살생물처리제품의 제조·수입자가 해당 살생물처리제품의 유해생물 제거등의 효과·효능을 구매자에게 알리려는 경우에는 살생물제품이 사용되었음을 알리는 문구, 살생물처리제품에 사용된 살생물제품에 함유된 모든 살생물물질의 명칭 및 기능, 살생물처리제품에 사용된 살생물제품의 위험성 및 취급 시 주의사항 등을 해당 제품의 겉면에 구매자가 알아보기 쉽게 표시하여야 한다(동조 제2항). 한편, 살생물처리제품을 구매한 자는 살생물처리제품에 사용된 살생물제품에 대한 정보의 제공 또는 열람을 그 살생물처리제품의 제조·수입자에게 청구할 수 있다(제30조).

4. 생활화학제품 및 살생물제의 사후관리

안전확인대상생활화학제품 또는 살생물제품을 제조, 수입, 판매 또는 유통하는 자는 해당 제품을 포장하거나 광고하는 경우에는 사람·동물의 건강과 환경에 미치는 부정적 영향에 대한 오해를 일으키지 아니하도록 “무독

성”, “환경친화적” 등의 문구 또는 이와 유사한 표현을 사용해서는 아니 되며, 제품의 사용으로 인한 위해를 방지하기 위한 문구를 명확하고 알아보기 쉽게 제품의 광고에 포함시켜야 한다(제34조 제1항). 한편, 제품승인을 받은 살생물제품 또는 살생물처리제품이 아닌 제품을 제조·수입·판매 또는 유통하는 자는 해당 제품이 살생물제품 또는 살생물처리제품임을 표시·광고하거나 그로 오인될 우려가 있는 표시·광고를 하여서는 아니 된다(동조 제2항).

이 법에 따라 확인 또는 승인을 받지 않았거나 신고를 하지 않았거나 표시기준을 위반하였거나 제조 또는 수입이 금지된 안전확인대상생활화학제품, 제품승인을 받지 않았거나 제품승인이 취소되었거나 제조·수입이 중지되었거나 제품 표시를 하지 않은 살생물제품, 안전기준 또는 표시기준을 준수하지 않은 살생물처리제품은 판매·증여 및 그를 목적으로 하는 진열·보관·저장이 금지되며(제35조 제1항), 이를 위반한 경우에는 회수·폐기 등의 조치명령의 대상이 된다(제37조). 또한, 그 판매금액에 상당하는 금액의 과징금이 부과될 수 있고(제38조), 이들 위반사실에 관한 정보는 공표의 대상이 된다(제40조).

한편, 안전확인대상생활화학제품이나 물질승인·제품승인을 받은 자 또는 살생물처리제품의 제조·수입자는 그 유해성·위해성에 관한 정보 또는 효과·효능이 충분하지 아니하다는 정보를 새로 알게 된 경우 지체 없이 환경부장관에게 보고하여야 한다(제36조 제1항). 환경부장관은 보고받은 제품 또는 살생물제로 인한 생명·신체 및 재산상의 위해를 방지하기 위하여 필요한 경우 해당 제품 등의 제조·수입자에게 수거·파기·교환 등의 조치를 권고할 수 있으며(동조 제2항), 정당한 사유 없이 권고를 따르지 않는 경우에는 회수·폐기 등의 조치명령의 대상이 된다(제37조).

IV. 살생물제관리법에 따른 생활화학제품 리스크평가·관리체계에 대한 평가와 과제

1. 사전배려원칙의 명문화

살생물제관리법은 생활화학제품 및 살생물제 관리의 기본원칙 중 하나로 “생활화학제품 및 살생물제와 사람, 동물의 건강과 환경에 대한 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 생활화학제품 및 살생물제가 사람, 동물의 건강과 환경에 해로운 영향을 미치지 아니하도록 사전에 배려하여 안전하게 관리되어야 한다.”고 규정함으로써(제2조 제1호), 사전배려원칙을 명문으로 수용하고 있다. 동법이 모델로 하고 있는 EU의 살생물제품규칙 역시 제1조의 목적 규정에서 동 규칙이 사전배려원칙에 기초한 것임을 명시하고 있는 외에 곳곳에서 사전배려에 관한 규정을 두고 있다.⁴²⁾

미국에서 발전된 종래의 리스크분석 모델 내지 접근방법은 과학을 통하여 인간의 모든 활동으로 인한 환경영향을 “충분하게(to a sufficient extent)” 예견할 수 있다는 가정에 근거한 것으로, 이에 따르면 정부의 개입이 없으면 인간의 활동으로 인해 피해가 발생할 것이라는 결정적인 증거가 있는 경우에 한하여 환경보호에 관한 정부 개입의 정당성이 인정될 수 있다.⁴³⁾ 즉, 과학적 불확실성은 곧 규제 불능으로 이어지게 된다.⁴⁴⁾

이에 비해, 환경리스크의 정확한 측정이 어렵다는 인식에서 제창된 것이 바로 ‘사전배려원칙’이다. 사전배려

42) EU의 살생물제품규칙 제1조는 사람과 동물의 건강 및 환경을 보호하는 것을 목적으로 하는 사전배려원칙에 기초한 것임을 명시하는 한편, 취약계층 보호에 관한 특별한 배려를 주문하고 있다. 살생물제품규칙(*supra* note 7), Art. 1. 이와 유사하게 살생물제관리법 제2조 제1호에서 이와 같은 규정을 두고 이어서 제2호에서 취약계층 보호를 규정하고 있다.

43) Arie Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, Kluwer Law International (2002), p. 11.

44) James Cameron & Juli Abouchar, *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, in David Freestone & Ellen Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, Kluwer Law International (1996), p. 31.

원칙에 관한 가장 일반적인 정의로 평가되고 있는 리우선언 원칙 15에서는 “심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다.”고 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 사전배려원칙은 본질적으로 ‘과학적 불확실성’에 직면한 경우 환경에 대한 잠재적인 피해를 방지하기 위한 조치를 취할 것을 명하고 있는 것이다.

총칙에서 규정하는 기본원칙에 관하여 어디까지나 선언적 효력을 가지는 것에 불과하므로 큰 의미가 없다는 시각도 있을 수 있으나, 법령상의 원칙 조항은 해당 법령의 개별 조항을 해석하고 집행함에 있어서 그 기준을 제시한다는 점에서 결코 그 중요성을 간과하여서는 안 된다.

특히, 동법상 물질동등성, 제품유사성 등의 요건을 충족하는지 여부에 대한 판단, 살생물물질 등의 승인 기준을 충족하는지 여부에 대한 판단 등에 있어서, “기술적으로 동등한”, “위해성 및 유해생물 제거등의 효과·효능이 유사한”, “사람·동물의 건강 또는 환경에 부정적인 영향을 미치지 아니할 것”, “유해생물 제거등에 대한 효과·효능이 충분할 것”, “불필요한 고통을 유발하지 아니할 것” 등과 같이 일의적으로 확정할 수 없는 불확정 개념이 다수 사용되고 있고, 이들 개념을 해석하고 적용함에 있어서는 행정청에게 광범위한 재량이 인정될 수 있음을 유의할 필요가 있다.

행정청이 사전배려원칙에 입각하여 이를 해석하고 적용할 것인가, 아니면 리스크평가 결과 과학적으로 확정된 결과에 의존해서만 이를 판단할 것인가 여부에 따라 전혀 다른 판단이 내려질 수 있는 것이다. 동법에서 사전배려원칙을 기본원칙으로 천명하고 있는 이상, 실제 해당 살생물제의 사용농도와 사용량 등을 고려하되 현실적인 최악의 경우를 가정하여 노출평가가 이루어져야 할 것이고 그에 기초하여 위해도가 결정되는 방식으로 제도가 운영되어야 할 것이다.

동법이 살생물제품 승인의 기준과 관련하여 살생물제품의 위해성의 최대 정도를 고려하도록 하고 있는 것(제20조 제3항 제1호) 역시 이러한 취지에서 비롯된 것으로 이해할 수 있으며, 이는 동법이 사전배려원칙에 기초하고 있음을 재확인시켜 주는 부분이라고 할 수 있다.⁴⁶⁾

아울러, 환경보전에 관한 일반법적 지위에 있는 「환경보전법」에서 이미 “환경유해인자와 수용체의 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 환경유해인자의 무해성(無害性)이 최종적으로 증명될 때까지 경제적·기술적으로 가능한 범위에서 수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다(제4조 제1호).”고 규정함으로써 사전배려원칙을 명문화하고 있음에 비추어 보더라도, 살생물제 관리법안에서도 사전배려원칙을 보다 구체화된 형태로 명문화할 필요가 있을 것이다.

2. 안전성에 관한 입증책임 전환을 통한 사전관리

화평법상의 등록 제도는 단순히 정보제출책임을 사업자에게 부과하는 수준에 머물러 있음에 비하여, 살생물제관리법에 따른 물질승인 및 제품승인 제도는 살생물물질 또는 살생물제품의 안전성에 관한 입증책임을 사업자에게 돌린 것으로 평가할 수 있다. 즉, 살생물물질 또는 살생물제품의 제조·수입을 일반적으로 금지하고, 사업자가 해당 물질 또는 제품의 안전성 등에 관한 정보를 제출하고 이로써 살생물물질이나 살생물제품 또는 그

45) United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development, 31 I.L.M. 874 (1992), Principle 15.

46) EU의 살생물제품규칙 역시 승인기준의 충족 여부와 관련하여 실제로 살생물제가 사용될 수 있는 최악의 조건을 고려하도록 의무화하고 있다. 살생물제품규칙(*supra* note 7), Art. 19(2)(a). EU 살생물제품규칙에 따라 실시된 퍼메트린 정 부평가보고서를 보더라도 최악의 상황을 가정하여 노출평가가 이루어졌음을 확인할 수 있다. *See* Evaluation of active substances, Assessment Report, Permethrin, Product-Type 18 (Insecticides, acaricides and products to control other arthropods), Rapporteur: Ireland (April 2014), pp. 20-23, 39. <http://dissemination.echa.europa.eu/Biocides/ActiveSubstances/1342-18/1342-18_Assessment_Report.pdf>.

잔류물이 “사람·동물의 건강 또는 환경에 부정적인 영향을 미치지 아니할 것” 등의 기준을 충족함으로써 승인을 얻은 경우에 한하여 예외적으로 일정한 기간, 즉 유효기간 동안 살생물제품에의 사용이라는 특정 용도로의 살생물물질의 제조·수입, 그리고 살생물제품의 제조·수입을 허용하는 것으로 이해될 수 있는바, 이는 사전배려원칙이 구체적으로 규범화된 결과로서 안전성에 대한 입증책임이 사업자에게로 전환된 것으로 해석할 수 있다. 이는 정부가 설명하고 있는 바와 같이, 화평법에 따른 “No Data, No Market”에서 한 걸음 더 나아가 “No Safety, No Market”으로 진화된 것으로 볼 수 있을 정도이다.⁴⁷⁾ 물론 살생물물질의 사용목적 및 용도의 제한성으로 사람 또는 환경에 노출될 가능성이 작은 경우 등에는 물질승인 기준의 완화가 가능하고 제품승인에 관한 특례도 예정되어 있으나, 이는 어디까지나 예외에 해당하는 것으로 그에 대한 입증책임 역시 예외의 적용을 주장하는 사업자에게 있다 할 것이다.

한편, 살생물제가 아닌 생활화학제품의 경우에는 여전히 국가 차원에서 위해성평가를 실시하고 그 결과 위해성이 확인되어야만 관리의 틀 안으로 들어오게 되는 구조에 머물러 있다. 안전성에 대한 입증책임을 사업자가 부담하는 구조가 아니라, 위해성에 대한 입증책임을 국가가 부담하는 구조이다. 즉, 환경부장관이 실시하는 실태조사 결과 생활화학제품의 위해성이 우려되면 위해성평가를 실시할 수 있게 되고, 위해성평가 결과 위해성이 있다고 확인되어야만 안전확인대상생활화학제품으로 지정될 수 있다. 또한, 안전확인대상생활화학제품의 제조·수입자가 그 안전성을 적극적으로 입증하는 수준에 이르지 않더라도 제조·수입이 허용된다. 위해성평가 결과에 기초하여 환경부장관이 정한 안전기준에 적합하다는 시험·검사기관의 ‘확인’을 해당 제품의 제조·수입 이전에 받는 것으로 족하다. 물론 사전관리의 여지가 전혀 없는 현행 화평법에 비해서는 진일보하였다고 볼 수 있으나, 살생물제 관리방식에 비해서는 사전배려원칙의 규범화 수준이 약하다고 볼 수 있다.

3. 리스크 정보 제공과 커뮤니케이션

살생물제관리법은 기본원칙에서부터 “오용과 남용으로 인한 피해를 예방하기 위하여 생활화학제품 및 살생물제의 안전에 관한 정보가 정확하고 신속하게 제공되어야 한다.”고 규정함으로써(제2조 제3호), 리스크 정보 제공을 강조하고 있다. 그리고 동법은 곳곳에서 리스크 정보 제공에 관한 법적 근거를 마련하고 있다.

환경부장관은 물질승인 또는 제품승인이 이루어진 살생물물질 및 살생물제품의 명칭, 승인의 유효기간, 그 유해성 및 위해성 정도 등에 관한 정보를 공개하여야 한다(제29조). 이는 사업자가 제출한 정보를 바탕으로 행정청이 그 정보를 공개하는 것으로, Sunstein이 주장하는 “Information Disclosure Precautionary Principle”을 구체화한 것으로 이해할 수 있다.⁴⁸⁾

살생물처리제품의 경우에는 전술한 바와 같이 사전승인이 의무화되지 않고 안전기준 등의 준수가 의무화될 뿐이므로, 행정청이 그 유해성이나 위해성에 관한 정보를 확보하는 데 어려움이 있다. 이에 따라 살생물처리제품 구매자가 살생물처리제품 제조·수입자를 상대로 살생물처리제품에 사용된 살생물제품에 대한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있도록 하는 한편, 정보의 제공 또는 열람이 거부된 경우 일정한 절차를 거쳐 환경부장관이 정보의 제공 또는 열람 명령을 할 수 있는 길도 열어두고 있다(제30조).

반면, 동법은 자료의 보호에 관해서도 규정하고 있다. 즉, 환경부장관은 물질승인신청자, 제품승인신청자 등이 물질승인, 제품승인 등을 위하여 제출한 자료를 15년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 보호기간까지 공개할 수 없다(제31조 제1항). 또한, 해당 자료가 영업비밀에 해당하는 경우로서 자료를 제출한 자가 자료보호를 요청한 경우에도 해당 자료를 공개하지 않을 수 있다(동조 제2항).

47) 홍정기, “‘케미포비아’ 시대 극복을 위한 첫걸음”, 2017년 10월 23일자 서울신문 25면 참조.

48) Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle*, 151 U. Pa. L. Rev. 1003 (2003), pp. 1014-1015.

동 조항을 근거로 자칫 비공개 범위가 지나치게 확대 해석될 경우에는 국민에게 제대로 된 리스크 정보가 제공되지 못할 우려가 있다. 생각건대, 살생물물질이나 살생물제품의 명칭, 승인의 유효기간, 그 유해성 및 위해성의 정도 등은 영업비밀과 무관한 것으로 반드시 공개되어야 할 것이다.

다만, 살생물제품에 포함되어 있는 살생물물질의 명칭이나 함유량 등을 공개하도록 하는 경우에는 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」에 따른 영업비밀⁴⁹⁾에 해당할 여지가 있다고 판단된다. 그렇다고 해서 이를 아예 공개하지 아니하는 것은 국민의 알 권리를 침해하고 동법의 입법취지를 몰각시키는 결과를 초래할 수 있는바, 적절한 공개방법을 택함으로써 양자의 균형을 기하는 방안을 모색할 필요가 있다. 예컨대, 함유량이나 비율을 수치 그대로 정확하게 공개하기보다는 일정한 범주를 설정하여 그 범주만 공개하는 등 영업비밀을 침해하지 아니하는 방법으로 가공하여 공개하는 방안을 강구할 필요가 있다.⁵⁰⁾

동법은 살생물제의 경우와 달리 안전확인대상생활화학제품에 관해서는 이와 같은 정보 제공에 관한 명시적 근거를 두고 있지 않다. 입법의 불비다. 조속히 법률을 개정하여 안전확인대상생활화학제품 정보공개에 관한 근거를 마련하여야 할 것이다. 또한, 법률 개정이 이루어지기 전까지는 반드시 국민에게 공개할 필요가 있는 정보에 관해서는, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제8조의2⁵¹⁾에 근거하여 공개하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

이밖에도, 살생물제관리법은 안전확인대상생활화학제품 및 살생물제의 제조·수입자가 그 유해성·위해성에 관한 정보를 새로 알게 된 경우 그 내용을 환경부장관에게 보고하도록 의무화하고 있는데(제36조 제1항), 이러한 정보는 생활화학제품 및 살생물제에 관한 정보를 일반인에게 널리 알리기 위한 목적으로 구축하는 생활화학제품 및 살생물제 관리 정보망을 통해 국민에게 공개될 수 있다(제47조). 안전확인대상생활화학제품이나 살생물제품의 정보가 제대로 전달되도록 하기 위한 표시·광고 제한(제34조), 교육훈련 및 홍보(제44조) 등도 리스크 정보 제공의 일환으로 이해할 수 있다.

이와 같이 소비자나 국민에게 생활화학제품 및 살생물제의 리스크 정보를 신속하고 정확하게 제공하는 것은 반드시 필요한 것이고 환영할 만한 것임에 틀림없다. 그런데, 이들 규정은 한 걸 같이 소비자 또는 국민을 일방적으로 정보를 제공받는 객체로 인식하고 있다.

본래 리스크커뮤니케이션(Risk Communication)이란 “리스크평가자, 리스크관리자, 소비자 및 그 밖의 이해관계자 사이에서 이루어지는 리스크에 관한 정보와 의견의 상호 교환”을 말한다.⁵²⁾ 전문가에 의해 평가된 리스크 정보를 국민에게 제공하는 것도 중요하지만, 리스크평가·관리 단계에서부터 커뮤니케이션이 이루어질 필요가 있다. 리스크평가에 있어서 리스크평가자의 가치판단이 어떠한 형태로든 스며들지 않을 수 없을 것인바, 이로 인한 리스크 인식과 평가의 차이를 극복하기 위해서는 관계당사자들이 해당 리스크에 관하여 의사소통할 필요성이 강력하게 제기된다. 가능한 한 관계당사자가 서로 의사소통하여 리스크에 관한 인식의 차이를 좁히는 것이 리스크관리의 어려움을 줄이는 첩경이 된다고 할 것이다.⁵³⁾

49) 공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 합리적인 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보(제2조 제2호).

50) 「화학물질관리법」 제12조에 따른 「화학물질 조사결과 및 정보공개제도 운영에 관한 규정」 별표 2에서는, 영업비밀 해당 여지가 큰 유해화학물질 보관·저장현황의 공개에 관하여 정확한 양을 공개하는 것이 아니라 유해화학물질의 보관·저장형태별로 사업장내에서 보관·저장하는 모든 유해화학물질(제품)의 최대 보관·저장 규모(용량)를 범주로 공개하도록 하고 있음을 참고할 필요가 있다.

51) “공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다.”

52) Thomas O. McGarity, *Seeds of Distrust: Federal Regulation of Genetically Modified Foods*, 35 U. Mich. J. L. Reform 403 (2002), p. 496.

53) 조홍식, “리스크 법: 리스크관리체계로서의 환경법”, 『서울대학교 법학』 제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소 (2002), 108면.

살생물제관리법상 일반국민의 리스크 인식이 리스크평가나 관리 단계에서 반영될 수 있는 통로는 생활화학제품 및 살생물제 관리위원회의 심의 절차가 유일한 것으로 보인다. 즉, 동법은 생활화학제품 및 살생물제 관리위원회로 하여금 물질승인이나 제품승인 등에 관한 사항을 심의하도록 하고 있는데, 위원회의 위원으로 관계 공무원이나 전문가, 산업계 관계자 외에도 민간단체 관계자 등이 포함되어 있다(제6조). 그러나 이것만으로 일반시민의 합리적 우려가 고려될 수 있을지, 사회적·경제적·윤리적 요소에 대한 종합적 고려가 가능할 것인지, 나아가 전문가만의 리스크평가가 갖는 한계가 극복될 수 있을지는 앞으로의 제도 운용상황을 두고 보아야 할 것이다.

4. 사후관리

살생물제관리법은 이상과 같이 제품의 제조·수입 이전 단계에서 그 리스크를 평가하고 일정 수준 이상의 리스크가 우려되는 제품의 제조·수입을 금지함으로써 생활화학제품 및 살생물제의 제조·수입 단계에서부터 그 리스크를 평가·관리하고 있는 외에, 불법적으로 제조·수입된 제품에 대해서는 그 판매·증여 또는 판매·증여 목적의 진열·보관·저장, 중개 또는 구매대행 등을 금지하고(제35조), 해당 제품의 회수·폐기 등의 조치를 명하도록 함으로써(제37조), 시장감시를 통하여 불법제품을 적극적으로 발견하고 불법제품의 유통을 차단할 수 있는 체계를 구축하고 있다. 또한, 제조·수입 당시 알지 못했던 새로운 유해성·위해성에 관한 정보가 파악된 경우에도, 그에 대한 수거·파기 등의 조치가 이루어질 수 있도록 제도화되어 있다(제36조, 제37조).

또한, 동법은 불법 제품을 제조, 수입 또는 판매하는 경우 해당 제품의 판매금액에 상당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고(제38조), 이들 위반사실을 공표할 수 있도록 하고 있다(제40조).

일반적으로 과징금의 법적 성격에 관해서는 (i) 사업자가 법 위반행위를 통해 부당하게 취득한 경제적 이득을 환수하는 것으로 보는 견해(경제적 이익환수설), (ii) 법령 위반으로 인한 부당한 경제적 이득의 유무와 관계없이 법 위반행위 그 자체에 대한 제재로 보는 견해(금전적 제재설), (iii) 경제적 이익 환수와 금전적 제재 양자의 성격을 모두 갖고 있다고 보는 견해(이중적 성격설) 등이 나뉘는데, 판례는 이중적 성격설의 입장을 취하고 있는 것으로 보인다.⁵⁴⁾

살생물제관리법상의 과징금 역시 기본적으로는 금전적 제재의 성격을 갖는 것이지만, 종래의 과태료와 같은 행정벌만으로는 법 위반을 통해 얻게 되는 경제적 이익에 비추어 볼 때 의무의 충실한 이행을 기대하기 어렵다는 점을 고려하여, 불법이익의 환수를 통하여 국민 건강 및 환경에 대한 위해의 우려를 높이는 불법 제품이 제조·수입·판매되는 유인을 억제하기 위한 취지에서 도입된 것으로 이해된다.

예컨대, 물질 승인을 받지 아니한 경우 원래에는 법령을 준수하기 위하여 물질 승인에 필요한 자료를 생산하여야 함에도 불구하고 이를 이행하지 아니하고 살생물제를 제조·수입하였을 경우, 원래 물질 승인에 필요한 자료 생산 등을 위하여 응당 지불하였어야 할 비용을 들이지 않고 살생물제를 제조·수입하거나 나아가 판매함으로써 일정한 불법이익을 얻었다고 볼 수 있을 것이다.

이렇게 본다면, 과징금을 부과함에 있어서는 과징금의 금액을 해당 살생물제 등을 제조·수입 또는 판매한 금액 수준으로 한정할 것이 아니라, 본래 승인을 위한 정보 생산에 필요한 비용까지 포함되도록 할 필요가 있다. 또한, 불법이익의 징벌적 환수라는 관점에서는 판매금액에 상당하는 금액만을 과징금으로 부과하는 것만으로는 그 실효성을 기대하기 어려우므로, 이들 금액을 합한 금액의 5배의 범위에서 과징금을 부과하는 등 과징금의 부과기준을 상향 조정하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

한편, 과징금의 산정 기준에 관해서도 해석상의 혼란이나 그에 기한 분쟁이 우려된다. 동법 제38조 제1항에

54) 대법원 2004.4.9. 선고 2001두6197 판결; 헌법재판소 2003. 7. 24.자 2001헌가25 전원재판부 결정 등.

따라 환경부장관이 과징금을 부과할 수 있는 대상자를 다음과 같이 6가지 유형으로 한정하고 있다: (i) 제10조 제1항·제5항을 위반하여 확인 또는 승인을 받지 아니하거나 같은 조 제3항을 위반하여 확인의 유효기간이 종료된 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입한 경우, (ii) 제11조제1항을 위반하여 제조 또는 수입의 금지 명령을 받은 안전확인대상생활화학제품을 제조 또는 수입한 경우, (iii) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문을 위반하여 물질승인을 받지 아니하거나 같은 조 제5항을 위반하여 유효기간이 종료된 살생물물질을 제조 또는 수입한 경우, (iv) 제17조제1항에 따라 물질승인등 또는 물질동등성 인정이 취소되거나 제조 또는 수입의 중지 명령을 받은 살생물물질을 제조 또는 수입한 경우, (v) 제20조제1항 각 호 외의 부분 본문을 위반하여 제품승인을 받지 아니하거나 같은 조 제6항을 위반하여 유효기간이 종료된 살생물제품을 제조 또는 수입한 경우, (vi) 제26조제1항에 따라 제품승인등 또는 제품유사성 인정이 취소되거나 제조 또는 수입의 중지 명령을 받은 살생물제품을 제조 또는 수입한 경우.⁵⁵⁾

이 가운데 (i), (iii), (v)의 경우는 확인이나 승인 없이 제조·수입이 이루어진 기간 동안 제품의 판매금액을 기초로 과징금을 산정하면 될 것이다. 그러나 (ii), (iv), (vi)의 경우는 그리 간단하지 않다. (ii), (iv), (vi)의 경우, 그 대상이 안전확인대상생활화학제품, 살생물물질 또는 살생물제품인지에 따른 것이고 주된 내용은 크게 다르지 아니하다. (vi)의 경우를 예로 들어보기로 한다.

제품승인이 취소되었음에도 불구하고 혹은 제조중지명령을 받았음에도 불구하고 그 제품을 제조한 경우 과징금을 부과할 수 있다고 하였을 때, ㉔ 승인취소 또는 제조중지명령 시점 이후에 제조한 제품의 판매금액을 기준으로 과징금이 부과되어야 한다는 견해도 있을 수 있는가 하면, ㉕ 승인취소 또는 제조중지명령의 사유가 발생한 시점, 예컨대 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제품승인을 받았거나 제품승인을 받은 내용과 다르게 살생물제품을 제조한 시점 이후에 제조한 제품의 판매금액을 기준으로 과징금이 부과되어야 한다는 견해도 있을 수 있다.

㉔의 견해가 법문에 충실한 문리적 해석이라고 할 수 있으나, 단지 승인 없이 제품을 제조한 경우에는 해당 기간 동안의 제품 판매금액을 기준으로 과징금이 부과됨에 비하여, 허위의 방법으로 승인을 받고 제품을 제조한 경우에는 적발 시점까지 판매한 제품에 대해서는 과징금이 부과되지 않고 해당 위법사실이 적발되어 승인취소 등이 이루어진 시점 이후에 판매한 제품에 대해서만 과징금이 부과되도록 해석하는 것⁵⁶⁾은 형평의 관념에 부합하지 아니하며 불법제품의 제조·수입에 대한 유인을 억제한다는 과징금 제도의 도입 취지를 몰각시킬 수 있다는 점에서 ㉕의 견해가 보다 합목적적이라 할 것이다. 문리적으로도 동 조항 각 호의 부분에서는 “... 제조 또는 수입한 **경우**”로 규정하고 있음과 달리, 동 조항 본문에서는 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 **자에게**” 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있음에 주목한다면, 동 조항은 과징금이 부과될 수 있는 부과대상자를 정한 것에 불과한 것이고 과징금 산정의 기산점을 한정하는 것으로 볼 것은 아니라고 해석할 수 있을 것이다.

이러한 점을 인식해서인지 얼마 전 환경부장관이 입법예고한 동법 시행령안에서는 “... 판매량은 법 제38조 제1항 각 호에 따라 안전확인대상생활화학제품 또는 살생물제를 위법하게 판매한 시점(같은 항 **제2호, 제4호 또는 제6호의 경우에는 해당 규정에 따른 명령 또는 취소의 사유가 발생한 시점**을 말한다)부터 적발시점까지의 제조·수입량에서 실제로 판매되지 아니한 양을 제외한 수량으로 한다(제29조 제2항).”고 규정하고 있음을 확인할 수 있다. 여하간 이에 관한 해석상 논란 및 그에 기한 분쟁의 가능성은 상존하고 있으므로, 속히 법

55) 해당 조항이 “부과대상자”를 정한 것인지 “부과요건”을 정한 것인지도 해석상 논란의 여지가 있다. 동 조항 본문에서는 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 **자에게**” 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있는데, 각 호의 부분에서는 “... 제조 또는 수입한 **경우**”로 정하고 있기 때문이다.

56) 이와 같은 해석에 의존하게 되면, 허위의 방법으로 승인을 받고 제품을 제조하다가 허위로 승인받았음이 적발되어 승인이 취소된 경우 통상적으로 제조자는 해당 제품의 제조를 중지할 것이고 그러한 경우에 대한 부과할 수 있는 과징금은 0원이 된다.

를을 개정하여 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 승인을 받은 경우 등을 명시적으로 과징금 부과대상에 포함 시켜야 할 것이다.

5. 적용범위의 제한성

살생물제관리법은 타 부처 소관 법령에 따른 건강기능식품, 군수품, 의약외품, 위생용품, 화장품 등을 적용 대상에서 제외하고 있다. 다만, 해당 법률에서 정하는 목적과 용도로 제조·수입·판매 또는 사용되지 아니하는 경우에는 살생물제관리법이 적용되도록 하고 있다(제5조).

단서 조항을 둔 취지에는 공감하나 단서 조항이 실제로 실효성이 있을지는 의문이다. 그 결과 대개는 이들 제품에 살생물물질이 함유되어 있더라도 살생물제관리법을 적용할 수 없게 되는 결과가 될 것이다. 특히, 이들 제품을 규율하는 법령에서는 인체 건강에 대한 고려는 어느 정도 이루어지고 있다고 볼 수 있으나, 생태계에 미치는 리스크에 대한 고려는 거의 이루어지고 있지 못함을 고려한다면, 이들 제품에 대한 적용을 일률적으로 배제하는 것이 옳은 것인지는 의문이다.

백번 양보하여 이들 제품에 대한 동법 본칙 적용을 배제한다고 하더라도, 제4조에 따른 생활화학제품 및 살생물제 관리 종합계획의 대상에서 배제하는 것은 더욱 곤란하다. 건강기능식품, 의약외품, 위생용품, 화장품 등을 망라한 모든 생활화학제품이 종합계획의 대상으로 포함되어야만, 부처별로 법령이 분산되어 관리되고 있는 현실에서 부처 간의 통합·조정을 가능하게 하는 그야말로 명실상부한 종합계획으로 기능할 수 있을 것이며, 종합계획에 기초하여 보다 계획적으로 체계적으로 관계 부처 소관 법령상의 미비점을 개선해 나갈 수 있을 것이다. 만약 종합계획이 이러한 기능을 수행할 것이 기대될 수 없다면, 종합계획을 심의하는 위원회의 구성으로 환경부 소속 공무원 이외에 관계 중앙행정기관 소속 공무원을 포함시킬 이유도 없다 할 것이다.

아울러 해당 종합계획의 수립이나 집행에 있어서 일반국민이 참여할 수 있는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 계획의 수립을 심의하는 위원회의 구성에 있어서 일반국민이나 이를 대표하는 시민단체 관계자를 다수 포함시키는 방안에서부터, 기본계획의 확정 이전에 일정한 기간 동안 행정예고를 거쳐 일반국민의 의견을 수렴하는 방안 등을 강구할 필요가 있을 것이며, 일정 기간 이후 해당 계획을 실현하기 위한 법령의 개정이나 집행, 그 밖의 입법적·행정적·정책적 조치의 추진실적을 평가하고 이에 있어서도 일반국민이 참여할 수 있도록 하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

6. 살생물물질승인 및 살생물제품승인의 대상의 모호성

살생물제관리법은 전술한 바와 같이 유해생물을 제거, 무해화 또는 억제하는 기능으로 사용하는 화학물질, 천연물질 또는 미생물을 살생물물질로 정의하고 있다(제3조 제7호). 그런데, 화학물질은 미약하게나마 고유의 독성을 지니고 있기 때문에, 동 개념 정의에 따르면 대다수의 화학물질이 살생물물질에 해당하게 될 수도 있다. 그리고 하나의 화학물질이 유해생물의 제거, 무해화 또는 억제라는 용도와 더불어 용매 등과 같이 다른 용도로 사용되는 경우도 적지 않을 것이므로, 어떠한 화학물질이 동법에 따른 물질승인의 대상이 될 것인지를 판단하는 것이 쉬운 일은 아니다.⁵⁷⁾

한편, 동법 제12조 제1항에서는 살생물제품에 사용하기 위하여 살생물물질을 제조 또는 수입하려는 자로 하

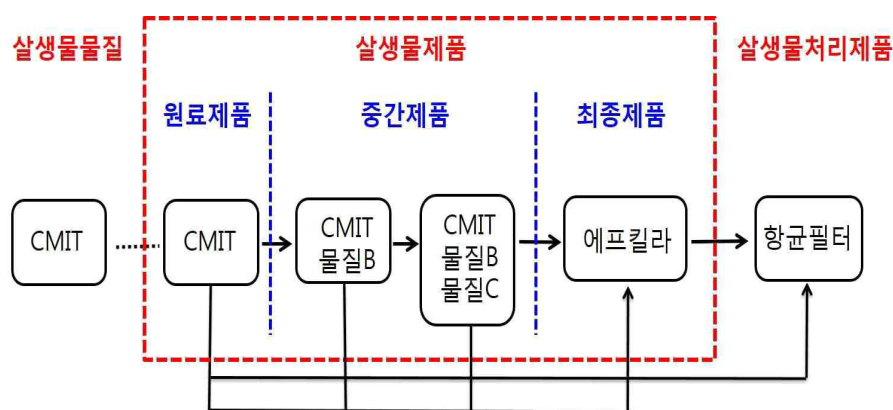
57) EU의 살생물제품규칙에서 살생물제관리법안상의 '살생물물질'에 상응하는 개념은 '활성물질(active substance)'인데, 이 역시 "유해생물에 작용하거나 저항하는 물질 또는 미생물(a substance or a micro-organism that has an action on or against harmful organisms)"로 정의되어 있을 뿐, 그 판단기준이 구체적으로 법정되어 있지는 않다. 살생물제품규칙(*supra* note 7), Art. 3(1)(c).

여금 물질승인을 받도록 의무화하고 있기 때문에, 동 조항을 문리적으로 해석하게 되면 어떠한 물질이 살생물 기능을 가진 화학물질이고 살생물제품에 사용되는 것이라면 그 주된 용도가 유해생물 제거 등이 아니라 용매 등의 다른 용도로 사용되는 경우라도 살생물물질 승인을 받아야 하는 결과가 될 수 있다. 예컨대, 조류를 제거하기 위한 목적의 살조제(殺藻劑, algicide)의 제조와 관련하여 유해생물 제거의 용도가 아니라 용매로 사용된 물질이라도, 해당 물질이 유해생물을 제거하는 성질을 갖고 있다면 살생물물질에 해당하는 것으로 보고 승인의 대상으로 포함시키는 결과가 된다.

생각건대, 살생물제품에 사용되더라도 유해생물 제거의 용도로 사용되는 물질이 아니라면, 물질승인의 대상에서 제외하는 방안도 충분히 고려할 수 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면, 살생물제품 승인 단계에서의 평가를 통해서도 그 안전성을 충분히 확보할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 방식을 채택하게 되면, 살생물처리제품의 경우에는 사전적인 리스크평가·관리가 도입되어 있지 않기 때문에 살생물처리제품 내에 유해생물 제거 이외의 다른 용도로 사용되는 살생물물질의 안전성을 확보하기 어려운 문제가 발생할 수 있으므로, 신중한 검토가 필요하다. 예컨대, 방향제 제조를 위하여 용매 용도로 사용되는 에탄올의 경우에는, 위 방식에 따르면 물질 승인 또는 제품승인의 대상에서 제외되는 문제가 있다.

제품승인의 경우에도 법 적용상 논란이 제기될 수 있다. 동법 제20조에 따르면, 살생물제품을 국내에 판매하거나 유통시키기 위하여 제조 또는 수입하려는 자는 해당 제품에 대한 승인을 받아야 한다. 여기에서 ‘살생물 제품’이란 유해생물의 제거등을 주된 목적으로 하는 (i) 한 가지 이상의 살생물물질로 구성되거나 살생물물질과 살생물물질이 아닌 화학물질·천연물질 또는 미생물이 혼합된 제품 또는 (ii) 화학물질 또는 화학물질·천연물질 또는 미생물의 혼합물로부터 살생물물질을 생성하는 제품을 말한다.

그런데, 살생물물질을 함유하는 제품의 제조 단계를 살펴보면 그 제품 승인의 대상을 무엇으로 하여야 할지 판단의 어려움이 존재한다. 즉, (i) 다른 사업자에게 공급하기 위하여 이미 승인받은 살생물물질을 용기에 담은 제품, 즉 원료제품(Manufactured Product), (ii) 다른 사업자에게 공급하기 위하여 원료제품에 다른 화학물질을 배합한 제품, 즉 중간제품(Formulated Product), (iii) 일반가정용이나 산업용으로 판매하기 위하여 원료제품 또는 중간제품을 최종적으로 가공한 제품, 즉 최종제품(End Use Product) 등과 같은 단계로 살생물 제품의 제조가 이루어지고 있는데, 이들 각 유형의 제품 모두를 제품승인의 대상으로 할 것인지, 아니면 최종제품만을 제품승인의 대상으로 할 것인지가 명확하지 않다.



<그림> 살생물제품의 단계별 유형

EU의 살생물제품규칙에서는 이들 세 가지 유형의 제품 모두가 승인의 대상이 되는 것으로 해석된다.⁵⁸⁾ 살생물제관리법 역시 개념 정의 조항에 대한 문리적 해석에 의존할 경우 이들 제품 모두 살생물제품에 해당하는

것으로 해석된다. 다만, 이렇게 될 경우 승인대상이 지나치게 증가함으로써 규제비용이 증가하고 산업계의 부담이 증가된다는 문제가 지적될 수 있다. 생각건대, 국민 건강 및 환경 보호라는 동법의 입법목적에 비추어 볼 때 이들 제품 모두를 승인의 대상으로 하되, 자료제출의무나 평가절차의 간소화를 통하여 그 부담을 완화시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

7. 기존살생물물질 승인의 유예

살생물제관리법은 기존살생물물질 승인에 관하여 일정한 유예 기간을 허여하고 있다(제18조). 사업자가 승인을 위한 자료를 생산하는 등 준비할 수 있는 시간적 여유를 제공하는 것은 신뢰보호원칙의 관점에서도 필요한 당연한 조치로 볼 수 있다.

그러나 유예기간을 지나치게 장기로 정하게 되면 동법 제정의 취지가 몰각될 우려가 있다. 법안에서는 승인 유예기간의 최대를 10년으로 정하는 한편, 구체적인 유예기간은 기존살생물물질의 유해성·위해성, 해당 물질이 사용되는 살생물제품 유형 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다(제18조 제4항). 이에 따라, 살생물물질의 종류에 따라서는 최대 10년이라는 장기간 동안 살생물물질 관리의 공백이 생기게 되고 국민 건강에 위해를 초래할 우려가 있으므로, 일률적으로 유예기간을 부여하기보다는 물질의 사용용도나 노출빈도 등을 고려하여 유예기간을 차등적으로 적용할 필요가 있으며,⁵⁹⁾ 살생물물질 가운데 그 독성이 높거나 일상생활에서 널리 사용되는 물질의 경우에는 유예기간을 짧게 설정하거나 아예 유예기간을 두지 않는 방안까지도 검토할 필요가 있다.

고독성 물질이라는 이유로 승인유예를 인정하지 않는 것은 신뢰보호원칙 위반이라는 주장도 제기될 수 있을 것이지만, 그간 대법원이나 헌법재판소의 일관된 입장에 따라 경우 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우에는 신뢰보호원칙의 적용이 배제되는바, 고독성 물질의 경우와 같이 이에 대한 승인을 유예함에 따라 일반국민의 건강과 생태계에 중대한 위해를 초래할 우려가 있는 경우에는 승인 유예를 하지 않더라도 신뢰보호원칙 등 헌법원칙 위반에 해당한다고 볼 것 아니다.

또한, 살생물제품의 경우 그에 함유되어 있는 모든 살생물물질이 기존살생물물질이면 기존살생물물질의 승인유예기간이 종료된 날부터 2년까지 제품승인을 유예받을 수 있으므로(부칙 제3조 제1항 제1호), 그 유형에 따라서는 최대 12년까지 제품승인이 유예될 수 있어서, 그 기간 동안 안전성이 입증되지 않은 살생물제품이 무분별하게 제조·유통될 우려가 상존하게 된다.

특히, 종래에는 화평법에 따른 위해우려제품(소독제[가정용], 방충제, 방부제 등)⁶⁰⁾, 「약사법」에 따른 의약외품(소독제[인체·방역용], 가습기살균제, 파리·모기 구제제, 살충제[방역용] 등)⁶¹⁾ 등으로 관리되고 있던 살생물제품의 경우에는 지난 2016년 11월 29일 확정·발표된 『생활화학제품 안전관리 대책』에 따라 살생물

58) See European Chemicals Agency, Guidance on the BPR: Volume II Efficacy - Assessment and Evaluation (Parts B+C), ECHA-17-G-03-EN (February 2017). EU의 살생물제품규칙은 '살생물제품(biocidal product)'을 (i) "물리적 또는 기계적 활동 외의 다른 방식으로 유해생물의 활동을 제거·억제·무해화 또는 방지하거나 유해생물을 통제하는 효과를 발휘하는 것을 목적으로 하는, 하나 이상의 활성물질로 구성되거나 이로 구성되거나 이를 함유하거나 이를 생성하는 물질 또는 혼합물로서, 사용자에게 공급되는 형태의 것" 또는 "물리적 또는 기계적 활동 이외의 다른 방식으로 유해생물의 활동을 제거·억제·무해화 또는 방지하거나 유해생물을 통제하는 효과를 발휘하는 것을 목적으로 사용되는, (i)에 해당하지 아니하는 물질 또는 혼합물로부터 생성된 물질 또는 혼합물"을 의미하는 것으로 정의되어 있다. 살생물제품규칙(*supra* note 7), Art. 3(1)(a). 이들 살생물제품은 승인(authorisation) 없이는 시장유통 또는 사용이 금지된다. *Id.*, Art. 17(1).

59) 한편, 얼마 전 환경부장관이 입법예고한 시행령안에 따르면, 기존살생물물질이 사용될 수 있는 살생물제품의 유형에 따라 짧게는 3년, 길게는 10년으로 승인유예기간이 정해져 있다(제15조, 별표 1).

60) 「위해우려제품 지정 및 안전·표시기준」 제3조, 별표 1 참조.

61) 「의약외품 범위 지정」 제2호 다목·바목·차목, 제3호 가목·나목 참조.

제관리법의 규율을 받는 것으로 결정되었는데,⁶²⁾ 이들 제품이 살생물제관리법 시행에 따라 승인유예대상으로 포함되어 2019년 1월 1일부터 길게는 2030년 12월 31일까지 아무런 관리의 대상이 되지 않게 되는 규제의 공백이 발생할 우려가 있다. 이들 제품 유형의 경우 승인유예의 대상이 되지 않는 안전확인대상생활화학제품으로 지정함으로써 그 관리 가능성을 열어 두거나, 승인유예기간을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

IV. 나오며

국내에는 수많은 화학물질이 유통되고 있다. 종래부터 제조·유통되고 있는 물질이라고 해서 그로 인한 리스크를 쉽게 넘길 수 없음을 “침묵의 살인자” 석면 피해사례나 가습기살균제 사건 등을 통해 충분히 인식할 수 있을 것이다. 국내에서 제조·유통되는 화학물질에 대한 리스크 정보를 제대로 확보하여 평가·관리하지 못한다면, 화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 리스크를 회피할 수 없을 것이다.

화평법은 그 제정 자체가 사전배려원칙의 적용임과 동시에, 등록·평가·허가·제한 등 다양한 장치를 통하여 사전배려원칙을 규범화하고 있는 것으로 확인된다. 아울러 화평법은 화학물질을 제조·수입하는 자가 해당 화학물질로 인한 인체 건강 및 환경에 대한 악영향을 최소화하도록 하는 데 가장 적합한 지위에 있다는 인식에 기초하여, 사업자에게 다양한 수준의 정보제출의무를 부과함으로써, 원인자책임원칙을 규범화하고 있다. 그러나 화평법은 화학물질의 리스크평가·관리에 관한 주요한 사항을 하위법령으로 다수 위임한 채 국회를 통과하였고, 하위법령 제정과정에서 산업계의 부담 등을 고려하여 사전배려원칙이나 원인자책임원칙의 규범화 수준이 상당 부분 약화된 것으로 판단된다.

살생물제관리법 역시 어렵게 제정되어 내년 시행을 앞두고 있기는 하나, 여전히 동법에 대해서는 지나친 규제로 산업계를 위축시킬 수 있다는 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 그리고 중요한 사항이 다수 하위법령으로 위임되어 있다. 우리는 지난 시간 화평법의 입법과정에서 이와 똑같은 경험을 겪었다. 환경부가 화평법을 최초로 선보였던 2011년의 입법예고안에 대해서는 지나친 규제로 산업계를 위축시킬 수 있다는 우려가 제기되었고, 2013년 5월 화평법은 주요사항을 하위법령으로 다수 위임한 채 국회를 통과하였다. 그리고는 하위법령 제정과정에서 산업계의 부담 등을 고려하여 사전배려원칙이나 원인자책임원칙의 규범화 정도가 상당 부분 약화되고 말았다.

물론 살생물제관리법은 물질승인 또는 제품승인 등의 기준이나 고려사항 등과 관련하여, 종래 법률 수준에서는 보기 어려울 정도로 구체적이고 기술적인 사항까지 세세하게 정하고 있기는 하나, 물질승인의 유예, 제품승인의 특례, 과징금 산정기준 등에 있어서는 하위법령의 규정 여하에 따라 살생물제관리법의 입법취지가 훼손될 수 있는 여지도 없지 않다. 하위법령 제정 과정을 우리가 두 눈을 부릅뜨고 지켜보아야 하는 이유이다.

또, 한 가지 짚어두고 싶은 것은 법을 만들었다고 해서 모든 것이 해결되는 것은 아니라는 점이다. 입법을 하는 것은 국회이지만, 이를 집행하는 것은 정부이다. 그리고 이를 제대로 집행하기 위해서는 충분한 인력과 예산이 뒷받침되어야 한다. 특히, 현행과 같이 화학물질 및 생활화학제품의 평가·관리 업무가 여러 관계부처로 흩어져 있는 현실에서는 그 전문성은 물론 일관적인 행정집행을 기대하기 어렵다.⁶³⁾ 아무리 좋은 법을 만들어 본들 그 법을 제대로 집행할 수 있는 행정조직과 예산이 뒷받침되지 않는다면, 그 법은 그저 걸만 번지르르한 장식품에 불과함을 명심하여야 할 것이다.

62) 관계부처 합동, 『생활화학제품 안전관리 대책』 (2016. 11. 29).

63) 같은 취지에서 모든 화학물질을 전체적으로 총괄할 수 있는 유럽화학물질청(European Chemicals Agency: ECHA)과 같은 킷트돌타워 종합기구의 설치를 주장하는 견해도 제기되고 있다. 한민지·송동수, 앞의 논문(주 7), 431-432면 참조.