한국환경산업기술원
연구용역 최종보고서

위해우려수준 초과 제품 행정처리절차 수립 연구

2017. 7.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

2011년 가습기살균제의 사용으로 폐가 점차 뻣뻣하게 굳어가는 섬유화 증상이 나타나면서 최대 239명이 사망하였고, 현재 환경보건시민센터에 신고된 약 1,528명의 경우에는 심각한 폐질환으로 심각한 후유증에 시달리고 있는 등 사회적으로 큰 관심이 집중된 바 있다.

이러한 화학물질과 화학제품의 관리에 관한 현행 국내법으로는 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」, 「농약관리법」, 「약사법」, 「식품위생법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」등이 있으며, 2016년에는 생활화학제품 안전관리대책이 다음과 같이 발표되었다.

[정부 생활화학제품 안전관리대책(2016. 11. 29) 문서 2면]



아울러 2017년 초에는 「생활화학제품 및 살생물제 안전관리법」이 입법 예고되었다.

이와 같이 화학물질 함유 제품에 관하여 적용되는 법률로는 「화학물질 등록 및 평가에 관한 법률(이하 '화평법'이라 함)」과 「제품안전기본법」이 대표적이라 할 수 있다. 화평법은 제품보다는 화학물질 그 자체의 유해성과 위해성에 관한 정보를 확보하고, 이로써 화학물질로 인해 발생할 수 있는 인체건강 또는 환경상의 위해 우려를 사전적으로 예방하는 데 입법목적을 두고 있다. 따라서일반 생활화학제품(세정제, 방향제, 접착제, 광택제, 탈취제, 합성세제, 표백제 및 섬유유연제 등 일반 소비자들이 주로 생활용으로 사용하는 제품) 또는 살생물제품(방충제, 소독제, 방부제 등과 같이 사람과 동물을 제외한 모든 유해한 생물을 죽이거나 생물의 활동을 방해·저해하는 데 사용하는 제품화학제품) 중에서 국민의 건강이나 환경에 위해성이 있다고 우려되어 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 고시한 것을 '위해우려제품'으로 정의하여 그 안전성에 관하여 관리하고 있다(화평법 제2조 제16호). 이러한 위해우려제품에 관하여는 위해성 평가를 통하여 품목별로 위해성 등에 관한 안전기준·표시기준에 관한 고시에 따라 관리되고 있으며, 기준을 위반하여 사람의 건강이나 환경에 피해를 초래할 수 있다고 인정하는 경우에는 해당 제품의 회수, 판매금지, 폐기 등의 필요한 조치를 명할 수 있다(법 37조). 이를 구체적으로 정한 시행규칙 제48조에 따르면 지방환경관서의 장이 위해우려제품의 수거·회수, 판매금지, 폐기, 개선·시정 등의 필요한 조치명령('회수 등의 조치명령')을 하려는 경우에는 해당 위해우려제품을 생산·수입하는 자로부터 조치계획서를 제출받도록 하고, 제출받은 후에 서면으로 회수 등의 조치명령을 하도록 하고 있으며, 조치명령을 받은 회수의무자는 명령을 이행한 후 조치결과서를 제출하도록 하여야 한다.

아울러 「제품안전기본법」의 경우에도 화학제품뿐만 아니라 일반적인 제품안전에 관하여 공통적으로 적용될 수 있는 제도로 기본법적으로 작용하고 있기에 화학물질의 특성에서 비롯되는 화학물질 함유제품의 환경상 또는 인체건강상 위해를 적절히 관리하는 데에 있어서는 적절한 제도라 보기 어렵다고 할

수 있다. 하지만, 위해우려제품에 대해서는 별도 환경부훈령으로 “위해우려제품 안전관리에 관한 지침”(환경부훈령 제1187호)을 통하여 위해우려제품에 대한 안전성조사(법 제3조 제3호: 제품과 관련된 생명·신체 또는 재산상 위해를 방지하기 위하여 제품의 제조·설계 또는 제품상 표시 등의 결함 여부에 관하여 검증·검사 또는 평가하는 일체의 활동)을 실시하도록 정하고, 환경부장관이 위해우려제품에 대해 조사를 실시한 결과 안전·표시기준의 위반 또는 그 밖의 위해가능성이 확인된 경우 화평법에 따른 회수 등의 조치를 취할 수 있도록 정하고 있다(지침 제19조 제1항).

이처럼 환경부에서는 2015년 이후 현재 생활화학제품 18종을 위해우려제품으로 지정하고 안전·표시기준을 설정하여 관리하고 있으며, 안전기준·표시기준에 적합하지 않은 위해우려제품에 대하여 회수·판매금지·폐기 행정처분 등 안전관리 추진하고 있다. 하지만, 2016년부터 시행된 생활화학제품 전수조사 및 위해성평가 결과 위해우려제품으로 지정되지 않은 위해우려수준 초과 제품의 경우에는 그 위해성에 대한 우려에도 불구하고 현행 제도상 위해우려제품으로 포함시키기 어렵다는 점에서 행정처리절차상 어려움이 있는 실정이다. 비관리 생활화학제품의 위해성 평가 기반을 구축하여 단계적으로 위해우려제품 확대 지정함으로써 안전관리 사각지대를 해소하고 있으나, 동 사안의 시급성을 고려할 때 이에 대한 처리를 위한 제도 및 절차 수립이 당장 이행될 수 있도록 마련되어야 할 것으로 본다. 「제품안전기본법」 제11조에 따르면 안전성조사를 실시한 결과 해당 제품의 위해성이 확인된 경우에는 해당 제품의 사업자에 대하여 대통령령으로 정하는 절차에 따라 수거 등을 명령하고, 그 사실을 공표할 수 있다.

따라서 위해우려수준 초과 제품에 대한 수거 등 신속한 조치의 병행 추진의 경우 「제품안전기본법」에 따른 적용이 가능하다고 할 것이며, 이에 관한 보다 세부적이며, 실효성 있는 절차 수립이 마련되어야 할 것이다. 따라서 동 연구에서는 안전기준을 위반한 위해우려제품과 위해우려수준을 초과한 제품의 회수 명령 이행과 그 효과적인 수행을 위한 행정처리 절차를 마련하는 것을 목적으로 한다. 이는 회수처리의 신속한 조치를 통하여 국민의 알권리 및 안전

을 담보할 뿐만 아니라 제품 사업자에게 회수처리에 있어 그 중요성과 시급성을 알려 주고, 화학제품의 안전한 생산 및 유통 관리를 통하여 유사한 피해의 재발 방지 노력을 촉구하여 소비자가 안심하고 사용할 수 있는 제품시장환경 조성에 이바지하게 되리라고 본다.

제 2 절 연구의 방법과 추진체계

1. 연구방법

본 연구에서는 안전기준을 위반한 위해우려제품과 위해우려수준 초과 제품의 행정처리 절차 마련을 위하여 국내 제품 회수 관련 법제로 화평법, 제품안전기본법, 품질안전 및 공산품관리법, 식품안전법, 약사법 등을 분석하고, 해외의 제품안전과 회수 제도에 관한 법제 분석을 통하여 시사점을 도출한다. 이를 바탕으로 안전기준을 위반한 위해우려제품과 위해우려수준 초과 제품의 행정처리 절차안을 제시한다.

※ 구현전략

입법론적 연구	○ 국내 화학제품 관련 법제 및 회수처리절차 등에 관한 연구 ○ 국외 제품 관련 법제 및 회수처리절차 조사・분석
문헌조사 연구	○ 관련법제 및 제도에 관한 국내・외 문헌을 분석 ○ 제품 회수 처리절차 관련 현행 제도와 세부 내용 등 관련 자료 분석
비교법적 연구	○ 주요외국의 제품 회수처리 절차 등을 비교법적으로 연구함으로써, 관련법제의 입법론적 시사점 및 처리안 도출
실태조사 연구	○ 각 부처 담당관계자와의 면담 및 의견수렴 등 ○ 관련 전문가회의(부처공무원, 학계 등) 개최 ○ 유관기관 정책간담회 및 토론회 개최 ○ 워크숍 및 전문가회의 개최하여 다양한 의견을 반영함

2. 연구 추진체계

본 연구는 한국법제연구원이 중심이 되어 수행하되, 연구의 전문성을 높이

고, 다양한 의견을 수렴하여 실효성 있는 연구결과를 도출하기로 한다. 이에 연구의 방향과 내용에 있어 현실 적합성과 실효성을 확보하기 위하여 발주처 및 주무 부처 등 관련 기관과 긴밀한 협의를 계속하며, 동 연구 수행의 경우 국내 화학제품과 소비자안전에 관한 사항이 주요 배경인 점을 감안하여 행정법·환경법·소비자안전법상 관련된 전문가 풀을 활용하여 전문가회의와 자문회의 등을 통한 검토 및 분석을 통한 제도적 개선방향 제시한다.

[연구진별 역할 분담]

구 분	업무분장 내역	비 고
연구책임자	•사업 총괄 및 행정처리(안)의 최적모델 수립 •위해우려제품 등의 회수처리 절차에 관한 방향설정 •입법체계정비 관련법리의 분석 및 입법기술적 타당성 검토 •전문가회의, 세미나 등 주관	1명
공동연구자	•화학제품 안전관리 국내외 법제의 특징 및 회수절차 분석 •분야별 제도 분석 •회수처리 절차안 가이드라인 작성 및 검토	2명
자문위원단	•연구내용의 타당성 검증 •연구방향의 합리성 제시 •전문가회의 등에의 참석 및 의견개진	10명 내외
연구원	•주요 행정업무 수행 •보고서, 자료집 등 편집 및 발간업무 수행	2명

제 5 장 결 론

동 연구에서는 화학제품의 안전관리라는 측면에서 위해우려제품 및 위해우려수준초과제품에 관한 회수처리 시 세부 절차와 회수율 산정, 그리고 회수율을 높일 수 있도록 사업자의 참여를 독려할 수 있는 회수처리절차안을 연구하였다. 특히, 실제 회수처리에 있어 단지, 안내 혹은 공표 등 알리는 수준에서 그치고 있어 그 실질적 효과가 미흡한 실정을 고려할 때 위해우려제품 등과 같이 일상 생활에서 국민의 건강에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하여 보다 신속하게 이루어 져야 한다는 점, 소비자 등 국민에게 회수 처리에 관한 세부 사항이 정확하게 전달되어야 한다는 점, 생활화학제품이라는 소모품의 특징에도 불구하고 회수율을 높여 국민의 건강을 담보하고, 동 회수절차의 실효성을 확보해야 한다는 점 등을 고려하였다. 이는 생활화학제품이 소모품이며, 그 사용량이 미량임에도 불구하고 국민의 건강에 미치는 영향이 적지 않다는 점과 일반 제품들보다 더 적극적으로 회수되어야 한다는 현실에 따른 것으로, 동 연구에서 수행한 회수처리지침안이 국민 건강뿐만 아니라 회수처리를 해야 하는 사업자에게도 신속하게 절차를 진행하는 데 있어 가이드라인으로 도움이 될 수 있기를 기대한다.