

# 규제대응보고서

전성분 공개로부터 원료 안전성 평가까지  
- 자발적 협약 4년이 보여준 가능성



환경부

KEITI

# 전성분 공개로부터 원료 안전성 평가까지 - 자발적 협약 4년이 보여준 가능성

노동환경건강연구소 김신범 부소장

## 1. 서론

안전을 강화하고 위험을 줄이려고 노력한다면, 안전과 위험의 경계는 명확해지고 사고의 가능성은 최소화된다. 하지만 그러한 노력이 부실하다면, 위험상황을 안전한 것으로 간주해버려 경계가 무너지는 일도 가능하다. 안전과 위험의 경계가 모호하면 사고가 발생하기 쉽다. 만약 큰 사고가 발생하여 국민들 사이에 안전에 대한 불신이 형성되면 쉽게 치유되지 않는다. 2016년 우리나라의 상황이 바로 그러했다. 안전할 것이라 믿고 있던 생활화학제품에 대한 의심이 순식간에 국민들 사이에 퍼져나갔다. 전국적인 불매운동이 전개되었고 수많은 국민이 참여하였으며, 국회에서는 국정조사특별위원회가 설치되었다. 하지만 불신이 가진 순기능도 있다. 정부가 과감한 제도개선을 통해 국민이 신뢰할 수 있는 정책을 추진하는 계기가 되기 때문이다.<sup>1)</sup> 2018년 3월 20일 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률(이하 화평법)」이 유럽 REACH(Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction on Chemicals)와 동일하게 1톤 이상 기존화학물질 모두를 등록하도록 개정된 것과 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률(이하 화학제품안전법)」이 제정된 것은 과감한 제도개선의 사례라 할 수 있다.

그런데 이보다 1년 앞선 2017년 2월 정부와 생활화학제품 제조 유통사 사이에 <생활화학제품 안전관리 자발적 협약(이하 자발적 협약)>이 체결되었다.<sup>2)</sup> 많은 경우 정책 위기 상황에서 체결되는 자발적인 협약들은 오래 지속되지 않는데 반해, 2017년 자발적 협약은 2020년 오늘까지 이어지고 있다. 정부와 이해당사자가 상호 노력을 위해 마련한 공간이 4년 동안 지속될 수 있는 생명력은 어디에서 나온 것일까? 자발적 협약은 2016년부터 2018년으로 이어지는 길목에서 어떤 역할을 하였을까? 이 글은 이해당사자간 합의에 기초한 목표 수립과 노력의 사례로서 자발적 협약이 갖는 의의를 평가하고, 생활화학제품 안전관리에 관심있는 많은 분들에게 자발적 협약을 소개하기 위해 작성되었다.

1) Geiser K, Tickner J. New Directions in European Chemicals Policies: Drivers, Scope and Status. 2003.

2) 환경부. 보도자료: 생활화학제품 안전관리...정부·기업 자발적으로 손잡아. 2017년 2월 28일.

## 규제대응보고서

## 2. 자발적 협약의 경과

자발적 협약은 1기와 2기로 나눈다. 1기는 2017년 2월부터 2019년 2월까지이고, 2기는 2019년 6월부터 2021년 6월까지이다. 2기는 원래 예정되어 있던 것은 아니었고, 1기가 마무리 되면서 새로이 추진되었다. 1기 자발적 협약에 성과가 있었기 때문에 2기 자발적 협약이 추진된 것으로 볼 수 있다. 자발적 협약 1기가 정부와 생활화학제품 제조 유통사 사이의 협약이었다면, 2기는 정부-기업-시민사회단체 간 협약으로 진화한 것이 특징이다.<sup>3)</sup>

자발적 협약은 환경부 화학제품안전과와 한국환경산업기술원 생활화학제품안전센터가 운영을 담당하였고, 프로세스와 중요 정책은 실무협의체 회의를 통해 정부와 기업과 시민사회단체가 민주적으로 토론하고 합의하였다. 물론, 큰 틀에서의 방향성은 협약을 체결할 때 정했다. 예를 들어 1기 자발적 협약은 기업의 안전관리체계 강화와 제품 전성분 공개를 주된 목적으로 하였고, 2기 자발적 협약은 원료 안전성 평가를 목적으로 하였다. 그렇다고 하여도 실무협의체의 중요성은 작아지지 않는다. 실무협의체는 전성분 공개와 원료 안전성 평가에 대한 가이드라인을 합의하는 정책결정기구임과 동시에, 이행을 점검하면서 실질적으로 프로세스가 작동되도록 하는 실행기구 역할도 담당했다.

〈표 1〉 자발적 협약 연도별 주요 활동

연도	자발적 협약 1기			자발적 협약 2기	
	2017	2018	2019	2020	2021
주요 활동	전성분 공개 준비	전성분 공개 가이드라인 확정 전성분 공개 (1)	전성분 공개(2)	전성분 공개(3)	전성분 공개(4)
			원료안전성 평가 준비	원료안전성 평가 가이드라인 확정	원료안전성 평가 결과 공개 및 유해물질 대체

자발적 협약은 외부로 드러나는 노력보다 내실 있게 생활화학제품 안전관리도구를 개발하고 합의 하는데 집중하였다. 전성분 공개 가이드라인과 원료안전성평가 가이드라인은 매우 중요한 도구로서, 정부-기업-시민사회단체간 협의를 통해 마련되었다. 다른 사회적 합의가 그러하듯 가이드라인을 합의하는 과정은 지난했지만, 합의된 가이드라인의 이행은 상대적으로 순탄하게 진행되는 편이다.

3) 환경부. 보도자료: 생활화학제품 안전관리...정부·기업·시민단체 두 번째 맞손. 2019년 6월 25일.

### 3. 전성분 공개의 의의

2016년부터 생활화학제품 전성분 공개는 우리 사회의 중요 의제로 부상되었다. 환경운동연합을 중심으로 한 시민운동이 생활화학제품 전성분 공개를 요구하고 나섰다.<sup>4)</sup> 따라서, 정부와 기업이 2017년 2월 자발적 협약을 추진한 것은 국민의 목소리에 대한 화답이기도 했다.

그런데 사실 전성분 공개는 쉬운 일이 아니다. 성분에 비밀이 많아서 그런 것이 아니라, 모든 원료 성분을 확인하는 것이 어렵기 때문이다. 2016년 당시 생활화학제품 제조 유통사들은 자신들이 제조하거나 판매하는 제품의 모든 원료 성분을 다 파악하지는 못하고 있었다. 원료 공급자가 비밀을 주장하는 경우 설득해서 정보를 알아내는 것이 쉽지 않았고, 원료에 어떤 첨가제나 불순물이 섞여 있는지 알고 싶지만 원료 공급자가 알려주지 않으면 그만이었다. 제품 제조자들은 ‘화학물질 공급망에서 공급자가 갑이고 사용자는 을에 불과하다’는 이야기를 입버릇처럼 말했다. 물론, 제품 제조자들이 애써서 모든 원료 성분을 알아낼 필요가 없었던 것도 중요한 이유였다. 모든 원료를 파악하는 것이 법적인 의무도 아니었고, 모든 원료를 파악했는지 아닌지 소비자들이 알 수도 없었다. 가슴기살균제 사고가 발생한 이후 생활화학제품의 안전에 대한 깊은 불신이 형성되면서 원료 성분을 모두 공개하라는 요구가 발생하기 전까지는 말이다. 따라서, 2017년 당시 전성분 공개를 추진하기로 한 것은 그간 확인되지 않았던 전성분을 파악하는 노력이 본격화된 것으로 보아야 한다.

다행인 것은 자발적 협약을 통해 이러한 상황이 기업과 시민사회단체 간에 공유되었다는 점이다. 환경부와 한국환경산업기술원은 전성분 공개 가이드라인을 시민사회와 함께 의논해서 만들어야만 자발적 협약 노력을 사회가 수용할 수 있다고 판단했다. 그래서 시민사회단체의 의견을 수렴하여 조정하는 작업이 이루어졌다. 이 과정에서 시민사회단체는 전성분을 파악하는 것이 공급망 관행을 바꾸는 일이라는 점을 이해하게 되었고, 최선을 다해 기업이 노력한다면 인정하겠다는 태도를 취하였다. 자발적 협약 덕분에 기업과 시민사회단체 사이에 전성분을 어디까지 파악할 것이며 어떻게 공개할 것인지에 대한 합리적인 토론이 이루어지기 시작했다. 예를 들어 기업은 성분은 공개하되 함량은 공개하지 않기를 원했다. 시민사회단체는 이를 존중하였고, 대신 혼합물인 제품의 유해성을 분류하여 공개하자고 제안했다. 기업은 함량 대신 제품유해성을 소비자에게 알리는 것은 동의할 수 있었다. 이러한 몇 번의 반복적인 소통 작업을 통해 ‘생활화학제품 전성분 공개 가이드라인’이 만들어지게 되었다. 그 결과 2020년 8월 현재 초록누리를 통해 전성분이 공개된 제품은 총 1,125건이다.<sup>5)</sup>

전성분 확인작업은 공급망의 관행을 개선하는 것이었고, 원료 정보를 생활화학제품 제조 유통사들이 공급자로부터 제대로 받기 위해 노력하는 것이었다. 꾸준한 노력이란 등산과도 같다. 묵묵히 걷다보면 새로운 경치가 보인다. 1기 자발적 협약이 종료될 시점에 협약 참여자들은 새로운 질문을 던질 수 있는 준비가 되었다. “다양한 원료성분으로 생활화학제품이 만들어지는데, 안전한 제품을 만들려면 무엇을 해야 하는가?” 자발적 협약 이전까지 기업들은 환경부 금지·허가물질이나

4) 정운형. "판매중인 생활화학제품 모두 성분 공개하라". 시사저널 2016년 11월 22일.

5) 환경부. 생활환경안전정보시스템 초록누리. <http://ecolife.me.go.kr/ecolife/>

유독물질 등 정부가 위험하다고 정한 물질이 들어있지 않도록 관리하는 것이 제품안전을 확보하는 방법이라고 생각했다. 하지만 “유독물이 없다고 제품이 안전한가?”라는 질문을 스스로 품고 있었다. 단지 생각에 머문다면 또 다른 노력이 시작되지 않았겠지만, 협약 참여자들은 생각을 서로 말하고 토론하기 시작했다. 토론은 질문을 다듬어주고, 결국 좋은 질문이 남게 이끌었다. “제품 안전을 위해 원료의 안전성을 파악하고 유해한 원료를 최대한 줄이는 노력을 할 수 있을까?” 이 질문이 바로 2기 자발적 협약의 배경이자 목적이었다.

#### 4. 원료 안전성 평가 추진 현황과 과제

더 안전한 원료를 사용하면 더 안전한 제품이 만들어진다. 하지만 세상에는 최선이 아니라 차선을 선택해야 할 상황이 많다. 생활화학제품의 영역에서도 그럴 때가 있다. 더 안전한 원료를 찾고 싶지만 아직 개발되어 있지 않을 때도 있고, 원료 가격이 너무 비싸서 선택이 불가능할 때도 있다. 그래서 기업들은 한정된 원료를 사용하면서 제품 위해성평가(risk assessment)를 통해 소비자에게 해를 미치지 않는 제품을 생산하기 위해 노력한다. 제품 위해성평가는 이와 같이 제품 안전관리의 중요한 도구일 수밖에 없다. 하지만, 더 안전한 원료를 사용하면 더 안전한 제품이 만들어진다는 것 역시 독립적인 중요한 팩트이다. 어찌보면 더 안전한 원료를 찾기 위한 노력과 함께 제품 위해성평가가 병행되면서 상호 보완적으로 작동할 때 제품안전이 궁극적으로 도모되는 것일지 모른다. 녹색화학(green chemistry) 및 대체(substitution)와 위해성평가(risk assessment) 중 어느 하나만 선택할 문제는 아닐 것이다.

사실, 자발적 협약이 원료 안전성 평가를 다루게 된 것은 필연적 결과이다. 전성분 공개가 먼저 이루어졌기 때문에 전성분 공개에 따른 후속적 조치가 필요했다고 할 수 있다. 전성분이 공개되면 소비자들은 공개된 원료의 안전성을 따져서 제품에 대해 판단할 것이다. 소비자가 원료의 안전성에 대해 문제제기하는데 기업이 제품 위해성평가로 대응하는 것은 나쁜 그림은 아니지만, 가장 좋은 그림도 아니다. 만약 정부와 기업과 시민사회단체가 원료의 안전성에 대한 합의된 정보를 제공할 수 있다면 전성분 정보공개로 인한 불안정성이 최소화되면서 합리적인 제품안전 정보소통이 가능할 것이다. 진짜 유해성이 높은 원료는 줄여나가고, 합리적으로 수용가능한 유해성에 대해서는 용인하는 분위기가 형성될 수 있다면 멋진 일이 아닐 수 없다. 정부와 기업과 시민사회단체가 한 자리에 모여서 회의할 수 있는 자발적 협약이라는 공간이 있기 때문에 이런 꿈이 가능했다.

막상 실무협의체를 열어서 원료 안전성평가 방법을 의논하자 또 다른 의미들이 확인되기 시작했다. 화평법이나 REACH가 도입되었지만, 아직 시장에는 안전한 제품을 만들만큼의 충분한 정보가 공급되지는 못하고 있다. 원료의 안전성을 평가한다면 정보가 있는 원료와 없는 원료를 구분할 수 있게 된다. 정보가 없는 원료는 가급적 사용을 자제하고, 정보가 있는 원료를 더 많이 사용하는 시장을 형성한다면 소비자를 더 안전하게 보호할 수 있을 것이다. 화평법에 따라 화학물질을 등록할 때 호흡노출 경로로 사용하지 않겠다고 밝힌 원료는 스프레이 제품에 사용하지 않도록 한 다거나 하는 것도 가능할 것이다. 발암성원료나 생식독성원료 같은 유해성이 높은 원료는 따로

지정하여 우선 그 원료들부터 사용을 하지 않는 약속을 할 수도 있을 것이다. 각 기업마다 제품 위해성평가를 통해 각각 안전한 제품을 만들도록 하는 것도 좋지만, 자발적 협약에 모인 기업들이 공동의 기준을 마련하여 공동의 노력을 하는 것은 소비자를 위해 더 좋은 일을 하는 것이 분명했다.

물론, 원료 안전성평가 가이드라인을 만드는 과정은 예상대로 쉽지 않은 게 사실이다. 생각보다 다수의 제품이 안전한 원료들로 만들어지고 있었지만, 유해성이 큰 원료를 사용하는 제품이 있는 것도 사실이기 때문이다. 기업이 생각하는 원료 안전성 등급과 시민사회단체나 전문가가 생각하는 원료 안전성 등급에도 차이가 존재할 수밖에 없어 밀고 당기기가 이루어지고 있다. 향료와 같은 원료는 정보가 없는 물질이 많이 사용되고 있으며, 대체를 하고 싶어도 대체가 용이하지 않을 때도 많다. 향료를 많이 사용하는 기업의 걱정이 클 수밖에 없는 상황이다. 하지만, 자발적 협약은 4년의 경험을 활용해 이 어려운 상황을 극복할 것으로 예상된다. 자발적 협약을 통해 정부와 기업과 시민사회단체는 목적을 합의하고 목표를 수립하여 함께 추진하는 경험을 나누었기 때문이다. 자발적 협약에서는 세계 최고 수준의 소비자 안전을 궁극적 목적으로 공유하되, 기업의 역량과 시장의 상황을 고려하여 단계적인 목표지점들을 상호 합의할 것으로 기대한다. 기업이 조금 더 용기를 내고 시민사회단체가 조금 더 포용할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 원료 안전성 평가를 성공시키는 가장 효과적인 방법일 것이다.

## 5. 마치며

이제와 깨닫는 것은, 전성분 공개 가이드라인이나 원료 안전성평가 가이드라인은 사회의 공공재산이라는 것이다. 안전을 상호 확인하고 합의할 수 있는 공공의 도구가 등장하면, 소비자 안전을 위해 무엇을 해야 하는지 사회가 공동의 목표를 수립하고 함께 노력하는 것이 더 가능해질 것이다. 노력하는 기업과 노력하지 않는 기업의 차별성을 드러내는 것도 가능하며, 실질적인 기업 견제와 견인이 더욱 가능해질 것이다. 자발적 협약을 통해 용기를 내고 뚜벅뚜벅 소비자 안전을 향해 나아가고 있는 기업들에게 소비자들이 칭찬과 박수를 보내는 날도 올 것이다. “가습기살균제 사고를 계기로 한국사회가 달라졌는가?”라고 누군가 내게 묻는다면, 생활화학제품의 영역에서만큼은 자발적 협약이 한국사회를 다르게 만들고 있는 중이라고 답할 수 있을 것 같다.

전성분 공개로부터 원료 안전성 평가까지  
- 자발적 협약 4년이 보여준 가능성

