

화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 및 화학물질관리법상 효과적인 의무이행확보수단 연구

이 윤 정*

차 례

- I. 서론
- II. 행정형벌의 문제
- III. 입법목적 달성을 위한 효과적인 의무이행확보수단 모색
- IV. 결론

[국문초록]

현행 유해화학물질 관리법은 대부분의 행정의무에 대하여 행정형벌을 의무이행확보수단으로 사용하고 있으며, 이러한 현상은 내년 시행될 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률과 화학물질관리법 역시 마찬가지이다. 그러나 일률적인 행정형벌은 여러 가지 부작용을 초래할 뿐만 아니라 때로는 행정의 의무이행확보수단으로서의 기능을 오히려 약화시키는 경우도 있다. 행정형벌의 부작용을 해소하면서도 입법목적 달성을 할 수 있는 다양한 형태의 효과적인 의무이행확보수단을 모색할 필요가 여기에 있다.

경미한 행정법상 의무위반에 대하여는 행정형벌을 행정질서벌인 과태료로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 행정형벌의 부과가 필요한 경우와 아닌 경우를 세분하여 행정형벌과 과태료를 나누어 부과하는 방안이 가능할 여지는 없는지 검토할 필요가 있다.

또한 효과적인 의무이행확보를 위하여 사전적인 행정상 의무이행확보수단인 이

* 김·장 법률사무소 변호사

행강제금의 도입을 고려해 볼 것을 제안한다.

화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률에서 도입된 회수명령의 경우 그 효과적 인 실행을 위해서는 회수명령의 대상을 화학물질의 제조·수입자 뿐만 아니라 중간 판매자나 최종 소비자까지 확대하는 것에 대하여 논의할 필요가 있다.

I. 서론

유해화학물질 관리법(이하 “유해법”이라고 함)은 화학물질에 관한 기본법적 성격을 갖고 있으며, 산업체에서 사용되는 화학물질에 대한 관리를 총괄하고 있다.¹⁾ 1990. 8. 1. 종전의 독물및극물에관한법률이 폐지됨과 동시에 유해법이 제정되면서 우리나라에서 명실상부한 화학물질관리가 이루어지게 되었다. 이후 유해법은 1996년 및 2004년의 전문 개정을 거쳐 현재까지 화학물질관리를 담당하고 있다. 그 동안 유해법을 통하여 화학물질관리가 잘 이루어져 왔으나 그 시행과정에서 일부 문제점도 발견할 수 있었다. 특히 실무자인 필자의 입장에서 볼 때, 유해법의 의무이행확보수단과 관련한 문제들을 접할 기회가 자주 있었다.

2015. 1. 1.부터는 현행 유해법을 대신하여 유해법의 유해성심사를 비롯한 일부 내용은 신설되는 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률(이하 “화평법”이라고 함)로, 유해법의 나머지 대부분의 내용은 유해법이 화학물질관리법(이하 “화관법”이라고 함)으로 이름이 바뀌어 규율될 예정이다.

화평법 및 화관법의 의무이행확보수단은 일반적으로 현행 유해법 보다 더 엄격해졌다는 평가를 받는다. 과태료의 액수나 행정형벌의 상한이 더 높아졌다는 측면에서 맞는 평가이다. 하지만 과연 엄격해진 의무이행확보수단이 효과적으로 작동할 것 인가는 별개의 문제라고 생각한다. 화평법 및 화관법의 의무이행확보수단은 기본적인 틀 자체는 현행 유해법의 그것과 동일하거나 유사하다. 그리고 그러한 이유로 기존의 문제들이 반복되지 않을까 하는 우려를 필자는 가지고 있다.

이 글에서는 현행 유해법 및 화평법 및 화관법의 의무이행확보수단을 검토하고 그

1) 김홍균, 환경법, 박영사, 2014, 651-652면.

문제점 및 이를 해결하기 위한 방안으로 입법목적에 맞는 다양하고 효율적인 의무이행확보수단의 대안을 모색해 보기로 한다.

II. 행정형벌의 문제

1. 현행 유해법 하에서의 의무이행 확보 수단

현행 유해법은 의무 위반시 형사처벌만을 할 수 있는 규정을 다수 두고 있다. 이러한 일률적인 행정형벌 부과 규정은 위반행위의 불법성이 심각하지 않은 경우까지 개인에게 형사 처벌이라는 과도한 부담을 준다는 면에서 문제가 있다고 생각한다.

필자의 실무 경험 중 위반행위의 불법성이 심각하지 않은 예로 유독물 수입 신고 관련해서 경험한 사례를 들어 보겠다. A회사의 유독물 수입신고 담당자 甲은 2014. 3. 5. 해외 거래처에 유독물 X를 수입하겠다는 주문을 하였는바 그 동안 유독물 X가 국내에 들어오는 데에는 약 1달 정도가 소요되었다. 이후 甲은 2014. 3. 31.자로 A사를 퇴사하였고, 乙이 甲의 유독물 수입신고 업무를 인수받았다. 그러나 乙은 새로운 업무에 대한 교육과 인수인계를 받느라 유독물 X가 국내에 도착한 2014. 4. 5.까지 유독물 수입신고를 미처 하지 못하였다. 이후 A사는 자체점검 과정에서 2014. 4. 5. 수입한 유독물 X의 수입신고가 누락된 사실을 발견하고, 곧바로 2014. 4. 10. 유독물 X에 대한 수입신고서를 제출하였다. 그럼에도 불구하고 乙은 유독물에 해당하는 X를 수입하면서 사전에 유독물 수입신고를 하지 아니하였다는 이유로 벌금형을 선고 받았다.

유해법상 유독물을 수입하려는 자는 유독물의 종류와 용도 등을 환경부장관에게 신고하여야 한다. 유독물 수입신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고하고 유독물을 수입한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(유해법 제19조 제1항, 제59조 제2호). 이러한 규정은 유독물을 국내로 수입하기 전 단계에서부터 관할 행정청에서 파악하여 유독물 관리를 안전하고 효율적으로 하기 위함이다. 유독물 관리의 안전성 확보는 화학물질관리의 주요한 제도 중 하나이므로 그 위반시 제재로서 형사 처벌이 포함되어 있을 수 있다는 점에는 동의한다. 문제는 이 경우 조직적이고 의도적으로 수

입신고 절차를 회피하고 유독물을 수입한 사람뿐만 아니라 위 사례와 같이 실수로 유독물 수입신고 절차를 빠뜨린 사람 역시 예외 없이 형사처벌의 위협에 직면하여야 한다는 것이다. 위 사례와 같은 경우 현행 유해법 규정에 의하면 새로운 담당자 乙을 형사처벌 하는 것 이외에 다른 방도가 없다. 물론 수사단계나 재판과정에서 수입신고 의무위반의 정황을 참작하여 처벌 수위가 조정될 수 있지만, 개인에게 수사기관의 수사를 받거나 형사재판을 받는 것은 매우 고통스러운 일이 아닐 수 없을 것이다.

아래에서는 위와 같이 악의적이지 않고 단순실수에 의한 행정상 의무위반이나, 행정상 의무위반을 단기간에 시정하였음에도 불구하고 행정형벌을 가할 수 있도록 규정하고 있는 현행 유해법 규정에는 문제점이 없는지 그리고 새로 제정된 화평법 및 화관법에서는 위와 같은 문제점이 발생할 가능성이 없는지 검토한다.

2. 행정형벌의 의의

행정형벌은 행정법규위반에 대하여 형법에 형명이 있는 벌칙(사형·징역·금고·자격상실·자격정지·벌금·구류·과료 및 몰수)이 과하여지는 것을 말한다.²⁾ 이는 행정법상 의무위반에 대하여 사후적으로 형사제재를 가하는 것으로서 과거의 의무위반에 대한 제재라는 특징과 더불어 의무자에게 심리적 압박을 가함으로써 앞으로의 의무준수를 확보하는 간접적인 의무이행확보수단에 해당한다.³⁾ 즉, 행정형벌 그 자체는 행정법상 의무의 이행을 확보하기 위하여 과하여지는 것은 아니나, 행정법상 의무위반자에게 제재를 가함으로써 장래에 있어서 의무위반을 예방하는 효과를 가질 뿐 아니라, 구체적으로 제재를 가하지 아니하더라도 그 존재 자체가 의무위반을 예방하는 효과를 가지게 되는 것이다.⁴⁾

3. 과도한 행정형벌 조항의 문제점

행정형벌은 원칙적으로 행정법상 의무이행확보수단으로서 최후적·보충적인 것이

2) 박군성·함태성, 환경법, 박영사, 2013, 100면.

3) 김동희, 행정법 I, 박영사, 2014, 513면.

4) 김철용, 행정법, 고시계사, 2014, 380면.

어야 한다. 즉 행정법상 의무위반에 대하여 형벌을 과함은 불가피한 경우에 한하여야 한다.⁵⁾ 그런데도 현재 많은 수의 행정법규가 행정법상 의무위반의 제재방법으로 형벌을 채택하고 있어서 형벌법규과잉현상을 보이고 있다.

행정법상 의무이행확보수단으로서 형벌의 사용은 전과라는 위하력을 통한 강력한 제재라는 의미는 가지고 있지만, 형벌의 범죄억제력에 대한 과도한 신뢰와 행정편의주의 등에 기인한 과잉범죄화, 과잉형벌화 경향은 많은 문제를 낳고 있다.⁶⁾ 과도한 형벌규정에 의해 단순한 행정의무 위반에 대해서도 형벌을 부과함으로써 국민을 전과자로 양산할 뿐만 아니라, 어떤 행위가 형벌을 받게 되는 행위인지에 대한 판단을 어렵게 하고 경미한 위반행위에 대해서도 형벌이 부과된다는 사실을 아는 순간 형벌에 대해 무감각해 질 수 있어 국민들의 준법의식을 약화시킨다. 또한 형사사법기관의 업무부담을 가중하여 실질적인 집행을 어렵게 하고 있다.

결과적으로 행정형벌의 과잉현상은 행정형벌이 의무자에게 심리적 압박을 가함으로써 앞으로의 의무준수를 확보한다는 행정의 의무이행확보수단으로서의 기능을 약화시키게 된다.

4. 화평법 및 화관법의 행정형벌 규정

유해법은 대부분의 행정의무에 대하여 행정형벌을 의무이행확보수단으로 사용하고 있고 이는 화평법 및 화관법 역시 마찬가지이다. 화평법 및 화관법의 입법목적 달성을 위한 중요한 의무인 경우에는 행정형벌을 통한 심리적 압박이 필요할 수 있으나, 그렇지 않은 경우에도 악의적인 의무위반인지 실수로 인한 의무위반인지 묻지 않고 행정형벌을 부과하거나, 단순한 의무태만의 경우에도 행정형벌만을 의무이행확보수단으로 규정한 경우를 다수 발견할 수 있다.

예를 들면, 앞서 살펴 본 유해법의 유독물 수입신고 의무는 화관법의 유독물질 수입신고 의무로 동일하게 규정되어 있고(화관법 제20조 제2항), 유독물질의 수입신고를 하지 아니하고 유독물질을 제조·수입하는 경우 행정형벌을 부과하는 규정 역시

5) 헌법재판소 1995. 3. 23. 선고 92헌가14 결정.

6) 이천현, 행정형벌의 벌칙조항의 법정형 정비방안(II), 한국형사정책연구원, 2011, 117-118면; 이호용, 현행 행정형벌의 과태료 전환에 관한 연구, 국가경쟁력강화위원회, 2008, 2면.

동일하다(화관법 제61조 제2호). 또한 화평법의 경우 등록면제대상 화학물질임에도 불구하고 등록면제확인을 받지 아니하고 제조·수입하는 경우 행정형벌을 부과하며(화평법 제11조 제1항 제2호, 제51조 제2호), 화관법에 따르면 유해화학물질을 취급하는 자는 해당 유해화학물질에 적합한 개인보호장구를 착용하여야 하고, 이를 위반하여 개인보호장구를 착용하지 아니한 자에게 행정형벌을 부과한다(화관법 제14조, 제59조 제2호).

또한 화평법 및 화관법 어느 규정에서도 의무위반의 심각성의 정도나 이를 시정하였는지 여부를 고려하여 행정형벌 부과여부를 달리하는 하는 규정은 찾아볼 수 없다. 그렇다면 화평법 및 화관법 역시 행정형벌의 과잉이라는 문제로부터 자유로울 수 없는 듯이 보인다.

III. 입법목적 달성을 위한 효과적인 의무이행확보수단 모색

1. 행정형벌의 축소방안

앞서 살펴 본 것처럼 과도한 행정형벌만으로는 입법목적 달성을 할 수 없으므로, 행정형벌을 축소하고 이를 대체할 수 있는 대안을 모색하는 것이 필요하다. 아래에서는 우선 행정형벌 대신 행정질서벌을 확대하는 방안과 사전적 의무이행확보수단으로서 이행강제금을 검토하고, 마지막으로 화평법에서 새롭게 도입한 회수명령에 대하여 살펴본다.

2. 행정질서벌의 확대

(1) 행정질서벌로의 전환

경미한 행정법상 의무위반임에도 행정형벌을 규정한 경우에는 이를 행정질서벌인 과태료로 전환하는 것이 바람직하다.

행정형벌과 행정질서벌을 구별하는 전통적인 견해에 따르면, 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과하여지는 것임에 비하여⁷⁾, 행정질서벌은 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만의 경우에 과하여지는 것으로 보았다.⁸⁾ 그러나 오늘날에는 양자는 성질에 따른 구별이 아니라 위반된 법규의 중요성에 의거한 입법재량에 따른 구별로 변화하였다고 보는 것이 일반적이다.⁹⁾ 즉, 형벌을 과할 만한 고도의 위법성과 유책성을 가지는 행위인가 아니면 행정법규의 시행을 실효성 있게 하기 위한 수단에 그치는가를 기준으로 행정형벌과 행정질서벌을 구분하여야 한다는 것이다.¹⁰⁾

전통적인 견해 또는 오늘날의 유력한 견해 어느 것에 의하더라도 경미하고 단순한 행정법상 의무위반에 대해서는 행정질서벌인 과태료로 전환하는 것이 바람직하다.

예를 들면 화관법 제14조 제1항의 개인보호장구 착용의무의 경우에는 그 의무위반이 있는 경우 개인보호장구를 착용하지 아니한 자를 형사처벌 할 수 있도록 규정되어 있다(화관법 제59조 제2호). 그러나 유해화학물질을 취급하는 자가 개인보호장구를 착용하지 않은 것이 직접적으로 화관법의 입법목적이나 사회공익을 심각하게 침해하는 경우로 보기 어려우며, 형벌을 부과할 만한 고도의 위법성과 유책성을 가지고 있다고 보기도 어렵다. 특히 직접 유해화학물질을 취급하는 자는 개인보호장구를 착용하고자 하나, 회사가 제대로 지원해주지 않는 경우에도 위 법 문언에 따르면 회사가 아닌 유해화학물질 취급자에게 행정형벌을 부과할 수 있다. 따라서 이러한 경우에는 행정형벌 대신 행정질서벌인 과태료로 전환하는 것이 바람직하며 더불어 회사가 개인 보호장구를 제대로 지원하지 않은 경우에는 회사를 대상으로 제재를 가하는 것은 별론으로 하고 유해화학물질 취급자는 면책시켜 주는 것이 타당하다.

(2) 행정벌 부과규정의 세분화

모든 행정상 의무위반에 대하여 행정형벌을 행정질서벌로 전환하는 것 역시 문제

7) 박균성·함태성, 앞의 책, 100-101면.

8) 김홍균, 앞의 책, 874면; 대법원 1969. 7. 29.자 69마400 결정.

9) 김철용, 앞의 책, 382면.

10) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2013, 616면.

가 될 수 있다. 입법목적 달성을 위한 중요한 의무인 경우에는 형벌을 통한 심리적 압박이 필요할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 경우에도 하나의 행정상 의무위반에 대하여 행정벌 부과기준을 세분화하여 행정형벌을 최소화하는 것이 바람직하다.

- (가) 우선 단순히 의무를 이행하지 않은 경우에는 행정질서벌을 부과하는 반면, 거짓으로 행정의무를 이행한 경우에는 행정형벌을 부과하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

예를 들면, 화관법 제20조 제2항에 따라 유독물질을 수입하려는 자는 유독물질의 종류와 용도 등을 환경부장관에게 신고하여야 하며, 유독물질의 수입신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고하고 수입한 자에게는 행정형벌을 부과한다(화관법 제61조 제2호). 위 규정을 대신하여 우선 유독물질의 수입신고를 하지 아니한 자에게는 과태료를 부과하되, 거짓으로 유독물질의 수입신고를 한 자에게는 행정형벌을 부과하는 것으로 할 수 있다. 이와 같은 방법으로 행정상 의무이행을 확보하는 입법으로는 마약류 관리에 관한 법률상의 수출입 보고의무가 있다.¹¹⁾

- (나) 행정상 의무위반에 대하여는 우선 행정질서벌을 부과하되, 의무위반으로 인하여 입법목적에 반하는 나쁜 결과가 실제로 발생한 경우에 한하여 행정형벌을 부과하는 방안도 고려할 수 있다.

예를 들면, 화관법 제34조 1항 단서에 따르면 유해화학물질 영업자가 유해화학물질 영업을 폐업하는 경우 미리 사업장의 잔여 유해화학물질을 처분하고 환경부장관에게 폐업신고를 하여야 한다. 이를 위반하여 잔여 유해화학물질을 처분하지 아니한 자에게는 행정형벌을 부과한다(화관법 제58조 제5호). 위 규정을 대신하여 유해화학물질 영업자가 영업을 폐업하면서 잔여 유해화학물질을 처분하지 아니한 경우 우선 과태료를 부과하되, 잔여 유해화학물질

11) 마약류 관리에 관한 법률에 따르면, 마약류수출입업자가 마약 또는 향정신성의약품을 수출입한 경우에는 그 수출입에 관한 사항과 수입한 마약 및 향정신성의약품의 판매에 관한 사항을 식품의약품안전처장에게 보고하여야 한다. 보고의무를 이행하지 아니한 자에게는 과태료를 부과하되, 거짓된 보고를 하고 마약 또는 향정신성의약품을 취급한 자에게는 행정형벌을 부과한다(마약류 관리에 관한 법률 제19조, 제63조 제1항 제8호, 제64조 제3호, 제69조 제5호).

을 임의로 유통하거나 또는 그로 인하여 사람 또는 환경에 피해를 준 사실을 구성요건으로 하여 행정형벌을 부과하는 것으로 할 수 있다. 이와 같은 방법으로 행정상 의무이행을 확보하는 입법으로는 폐기물관리법상의 폐기물처리 기준 준수 의무가 있다.¹²⁾

(다) 마지막으로 행정상 의무위반에 대하여 우선 행정질서벌과 동시에 개선명령을 부과하고, 개선명령을 이행하지 않는 경우 그에 대하여 행정형벌을 부과하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

예를 들면, 누구든지 유해화학물질을 취급하는 경우에는 화관법 제13조의 유해화학물질 취급기준을 지켜야 하며, 이를 위반하여 유해화학물질 취급기준을 지키지 아니한 자에게는 행정형벌을 부과한다(화관법 제13조, 제59조 제1호). 위 규정을 대신하여 유해화학물질 취급기준을 지키지 아니한 자에게는 우선 과태료를 부과함과 동시에 일정기간을 정하여 유해화학물질 취급기준을 준수하도록 개선명령을 하고, 만약 정해진 기간 내에 개선명령을 이행하지 않는 경우 행정형벌을 부과할 수 있다. 이와 같은 방법으로 행정상 의무이행을 확보하는 입법으로는 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률상의 배출시설 및 처리시설 관리기준 준수 의무가 있다.¹³⁾

(3) 소결

과도한 행정형벌의 문제점을 인식하고 이를 행정질서벌로 전환하려는 노력은 1983년 법무부와 법제처가 중심이 되어 시도한 이래 지속적으로 논의되어 왔다.¹⁴⁾ 그러나

12) 폐기물관리법에 따르면, 누구든지 폐기물을 처리하려는 자는 폐기물처리 기준과 방법을 따라야 한다. 처리기준을 위반하여 폐기물을 처리한 자에게는 과태료를 부과하되, 처리기준을 위반하여 폐기물을 처리하여 주변환경을 오염시킨 자에게는 행정형벌을 부과한다(폐기물관리법 제13조, 제66조 제1호, 제68조 제1항 제1호).

13) 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률에 따르면, 가축분뇨의 배출시설설치·운영자 또는 처리시설설치·운영자는 관리기준에 따라 배출시설 및 처리시설을 운영하여야 한다. 배출시설 또는 처리시설이 관리기준에 적합하지 아니하게 운영된다고 인정할 때에는, 관리기준에 적합하지 아니하게 운영한 시설설치자·처리업자 또는 시설관리업자에게 과태료를 부과함과 동시에 기간을 정하여 해당 시설의 개선을 명할 수 있다. 위 개선명령을 이행하지 아니한 자에게는 행정형벌을 부과한다(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제17조 제3항, 제4항, 제51조 제2호, 제53조 제3항 제4호).

여전히 행정형벌의 행정질서벌로의 전환작업이 필요한 것으로 보인다. 화평법 및 화관법의 일부 행정형벌 규정에 대하여도 행정질서벌로 전환하거나, 부과기준을 세분하여 행정형벌과 행정질서벌을 나누어 부과하는 방안을 고려하는 것이 바람직할 것이다.

3. 이행강제금의 도입

(1) 사전적인 행정상 의무이행확보수단의 도입 필요성

대다수의 행정법이 사후적인 행정형벌 및 행정질서벌로 의무이행을 강제하고 있는 화평법과 화관법 역시 마찬가지이다. 그러나 앞에서 살핀 바와 같이 행정형벌 및 행정질서벌은 의무불이행에 대한 사후적인 제재수단이며 이를 통하여 간접적으로 의무이행을 확보하는 수단에 불과하다. 효과적인 행정상 의무이행을 담보하기 위해서는 사전적인 행정상 의무이행확보수단으로 행정상 강제집행을 활용할 필요가 있다.

행정상 강제집행이란 행정법상의 의무자가 그 의무를 이행하지 아니하는 경우에 행정주체가 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 그 의무를 이행시키거나 또는 이행된 것과 같은 상태를 실현시키는 행정작용을 말하며, 강제집행 수단으로는 대집행, 이행강제금, 직접강제, 강제징수가 있다.¹⁴⁾ 그러나 대집행은 대체적 작위의무 불이행을 대상으로, 강제징수는 행정상 금전급부불이행을 대상으로 하는 것으로서, 화평법 및 화관법에는 대체적 작위의무나 금전급부불의무가 거의 존재하지 않으므로 이 글에서는 도입 가능성을 검토하지 아니한다. 또한 직접강제는 직접적으로 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 행사하는 행정상 강제집행 수단 중에서 가장 강력한 수단으로서 다른 행정상 강제집행 수단으로 의무이행을 강제할 수 없을 때 최후의 수단으로서나 인정되는 것이므로¹⁵⁾ 역시 도입 가능성을 검토하지 아니한다.

따라서 아래에서는 화평법 및 화관법에 이행강제금을 도입하는 것이 타당한지 검토한다. 구체적으로는 이미 화평법 및 화관법에 규정된 의무이행확보수단과 비교하여

14) 이호용, 앞의 논문, 1-2면.

15) 김철용, 앞의 책, 366면; 박군성, 행정법강의, 박영사, 2014, 365면.

16) 김홍균, 앞의 책, 872면.

어느 것이 의무자에게 덜 침익적이면서도 의무이행확보에 더욱 효과적인지 여부를 중점적으로 살펴본다.

(2) 이행강제금의 의의 및 입법례

이행강제금이란 의무자가 행정법상 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하는 경우에 행정청이 일정기간 안에 그 의무를 이행하지 않으면 일정한 강제금을 과할 뜻을 의무자에게 예고함으로써 심리적 압박을 가하여 의무자로 하여금 스스로 의무를 이행케 하는 행정상 강제집행 수단을 말하며, 집행벌이라고도 한다.¹⁷⁾

이행강제금은 종전 우리 법제상 행정상 강제집행 수단이 갖는 불완전성을 보완하기 위한 수단으로 1991년 건축법 전문개정으로 도입되었고¹⁸⁾ 2012년 7월 통계에 따르면 25개 법률에서 이행강제금을 규정하고 있다.¹⁹⁾

(3) 벌금 및 과태료와 이행강제금의 비교

이행강제금은 행정주체가 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무이행을 확보한다는 점에서 행정형벌 중 벌금 및 행정질서벌인 과태료와 유사한 점을 가지고 있다. 그러나 아래와 같은 점에서 이행강제금은 벌금 및 과태료와 차이가 있다.²⁰⁾

우선 벌금 및 과태료와 같은 행정벌은 과거의 의무불이행에 대한 제재를 가함으로써 부수적으로 의무자에게 심리적 압박을 가하여 의무이행을 도모하는 반면, 이행강제금 제도는 현재도 존속하고 장래에도 존속할 의무불이행에 대하여 장래를 향하여 복종을 강제하는 것을 본래의 목적으로 한다. 즉 이행강제금은 이미 행한 불법에 대한 속죄를 위한 처분이 아니라 행정상 강제집행수단의 일종인 것이다. 따라서 이행강

17) 김철용, 앞의 책, 373면; 박균성, 앞의 책, 374면.

18) 건축법은 위법건축물의 건축주에게 시정명령을 내리고, 건축주가 시정기간 내에 당해 시정명령을 이행하지 아니하는 경우에는 다시 그 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기한을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과한다(건축법 제80조).

19) 홍의표, 이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2012, 16-17면.

20) 홍의표, 앞의 책, 25-27면.

제금은 행정벌과 병과가 가능하다²¹⁾ 따라서 이행강제금 제도로 인하여 의무이행자가 의무를 이행하고 있지 않다가 계고기간에 의무이행을 하게 되어 의무이행기간만 연장되는 부작용을 우려하는 경우에는 앞으로의 의무이행확보를 위하여 이행강제금 제도를 도입하는 것과 동시에 과거의 의무위반에 대하여는 별도로 행정벌을 부과할 수 있다.

또한 행정벌은 이중처벌금지의 원칙이 적용되나 이행강제금은 의무이행이 있을 때까지 반복하여 부과 가능하다. 대신 행정벌은 그 의무위반이 현재 소멸한 경우에도 과거의 의무위반에 대하여 행정벌을 부과할 수 있는 것에 반하여, 이행강제금은 현재 존속하고 있는 의무위반만을 대상으로 하므로 의무자가 의무의 이행을 하게 되면 더 이상 이행강제금은 부과할 수 없다.²²⁾

(4) 환경법령의 배출부과금 제도와 이행강제금의 비교

배출부과금 제도란 일반적으로 일정한 환경기준을 초과하는 공해배출량이나 잔류량에 대하여 일정한 단위당 부과금을 곱하여 산정되는 금전적 급부의무를 부과함으로써 환경오염을 방지하려는 수단을 말한다.²³⁾ 현행 배출부과금 제도는 대기환경보전법 및 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등에서 규정하고 있으며, 기본부과금과 초과부과금으로 구분된다. 기본부과금은 배출허용기준을 초과하지 않은 오염물질의 배출에 대하여 부과되는 것인 반면, 초과부과금은 배출허용기준을 초과한 경우에 사업장의 규모, 배출허용기준을 초과한 오염물질배출량과 배출농도 등에 따라 부과되는 것이다.

배출부과금의 법적 성격에 대하여는 의견의 대립이 있는바, 배출부과금제도는 오염행위자의 오염물질 배출정도에 따라서 부과금을 부과하여 오염피해에 대한 외부비용을 내부화하고 환경법상의 배출허용기준의 준수를 유도하는 목적과 더불어, 초과부

21) 헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2009헌마140 결정.

22) 다만 현행법상으로는 공통적으로 이미 부과된 이행강제금에 대해서는 정수하도록 규정하고 있다. 그 예로 건축법 제80조 제5항 등 참조.

23) 박근성·함태성, 앞의 책, 114면; 홍준형, 환경법특강, 박영사, 2013, 82면; 강운산, 환경법상 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구, 강원대학교 박사학위 논문, 2000, 158면.

과금의 경우 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 배출허용기준의 준수를 확보할 목적으로 금전상 제재를 가하는 목적을 함께 가지고 있는 것으로서 시장유인적 규제수단으로서의 의미와 행정법상 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재로서 일종의 과징금의 성격을 아울러 가지고 있다고 보는 견해가 있다.²⁴⁾ 반면, 배출부과금 제도는 과징금과 구별되는 새로운 의무이행확보수단이라거나,²⁵⁾ 유도적 기능을 가지는 특별부담금이라는 견해가 있다.²⁶⁾

어느 견해에 따르더라도 기본적으로 배출부과금은 오염행위자에게 부과금을 부과하여 경제적 유인을 통하여 간접적으로 배출허용기준을 준수하도록 하는 것인 반면, 이행강제금은 행정상 강제집행의 일종으로서 환경오염행위를 직접적으로 규제하는 의무이행확보수단에 해당한다는 차이점이 존재한다. 그러나 배출부과금과 이행강제금은 모두 행정주체가 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무이행을 확보한다는 점에서 동일하다. 특히 초과부과금은 오염물질을 배출한 자가 개선명령을 이행한 경우에는 오염물질의 배출기간이 감소하게 되고, 자발적으로 개선계획서를 제출한 경우에는 초과부과금 산정기준이 달라져 초과부과금이 감소하게 된다. 즉, 의무자가 부과기준 수의무를 빨리 이행할수록 내야 하는 금액이 줄어들어 의무자의 의무이행을 강제하는 효과를 가지고 있고, 이는 행정청이 일정기간 안에 그 의무를 이행하지 않으면 일정한 강제금을 과할 뜻을 의무자에게 예고함으로써 심리적 압박을 가하여 의무자로 하여금 스스로 의무를 이행케 하는 이행강제금 제도와 유사한 점이 있다고 볼 수 있다.

(5) 화평법 및 화관법에서의 이행강제금 도입 가능성

이행강제금 제도는 의무불이행 상태가 지속되는 경우 반복적으로 시정명령을 이행할 것을 계고하고 이를 이행하지 않을 경우 이행강제금을 부과할 수 있다. 이행강제금을 최초로 도입한 건축법의 경우에도 이중처벌금지원칙의 적용을 피하기 위하여 이행강제금을 도입하였다고 한다. 따라서 이행강제금이 행정벌보다 더욱 의무자에게 침익적이라고 볼 수도 있다. 그러나 시정명령을 이행할 것을 계고한 기간 내에 의무를

24) 박군성·함태성, 앞의 책, 115-116면; 홍준형, 앞의 책, 83-84면.

25) 조홍식, 관례환경법, 박영사, 2012, 239면.

26) 한국법제발전연구소, 환경부담금의 법적성격과 입법과제, 2006, 48면.

이행한 경우 이행강제금이 부과되지 않으므로, 단순한 실수에 의한 의무불이행의 경우에는 오히려 의무자의 부담을 경감시킬 수 있다. 그리고 조직적이고 의도적인 의무 위반으로서 행정형벌이나 과태료만으로 의무이행을 강제할 수 없는 경우에는 반복적인 이행강제금의 부과를 통하여 행정상 의무이행확보의 효과를 볼 수도 있다.

화평법 및 화관법의 경우에도 특별히 이행을 강제할 필요가 있는 의무에 대하여는 이행강제금을 도입하는 것을 검토할 필요가 있다²⁷⁾. 예를 들면, 유독물질 수입신고 의무위반에 대하여 이행강제금을 도입한다면 앞서 예를 들었던 단순 실수로 인한 의무위반자는 곧바로 시정명령을 이행할 것이므로 구제가 가능할 것이다. 또한, 화평법에서 새롭게 도입된 화학물질의 등록의무(화평법 제10조)나 유해화학물질 함유제품의 신고의무(화평법 제32조)와 같이 화평법상 핵심적인 제도로써 위반의 불법성이 큰 경우에는 과거의 위반에 대하여는 행정형벌을 부과하는 동시에 향후 일정기간 내에 의무위반을 시정하지 않으면 이행강제금을 부과할 것을 계고한다면 화평법의 입법취지에 맞게 화학물질의 등록의무 또는 유해화학물질 함유제품의 신고의무의 이행을 보다 효율적으로 확보할 수 있을 것이다.

4. 화평법의 회수명령

(1) 회수명령의 내용

현행 유해법에서는 신규화학물질을 제조하거나 수입하려는 자(이하 “신규화학물질 제조자등”)는 해당 화학물질에 대하여 미리 환경부장관의 유해성심사를 받아야 한다(유해법 제10조 제1항). 환경부장관은 신규화학물질제조자등이 유해성심사 또는 유해성심사 면제확인을 받지 아니하고 제조하거나 수입한 신규화학물질에 대하여는 그 판매나 사용의 중지를 명할 수 있고(유해법 제16조 제1항), 중지명령을 위반한 자에게는 행정형벌을 부과할 수 있다(유해법 제58조 제1호).

반면 화평법에서는 현행 유해법의 유해성심사를 대신하여 화학물질의 등록의무를 신설하였다. 즉, 신규화학물질 또는 연간 1톤 이상 등록대상기준화학물질을 제조·수

27) 이행강제금 도입시 고려할 점에 관하여는, 홍의표, 앞의 책, 161면 이하 참조.

입하려는 자는 제조 또는 수입 전에 미리 등록하여야 하며(화평법 제10조 제1항), 등록 여부를 통지받거나 등록면제 대상임을 통지받기 전까지는 해당 화학물질을 제조 또는 수입할 수 없다(화평법 제13조 제1항). 만약 등록통지를 받기 전에 해당 화학물질을 제조 또는 수입하는 경우에는 행정형벌을 부과할 수 있을 뿐만 아니라(화평법 제50조 제1호) 환경부장관은 화학물질을 제조·수입한 자에게 그 화학물질의 제조·수입·사용·판매의 중지, 그 밖에 해당 화학물질의 회수 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치²⁸⁾를 명할 수 있다(이하 “회수명령”, 화평법 제13조 제2항). 위 회수명령을 위반한 자에게는 다시 행정형벌을 부과할 수 있다(화평법 제50조 제3호).

또한 화평법은 유사한 방법으로 위해우려제품의 안전기준·표시기준 준수의무의 이행을 확보하고 있다. 즉, 환경부장관은 위해우려제품에 대한 위해성평가를 실시하여 위해우려제품의 위해성에 관한 안전기준·표시기준을 정하여 고시하고(화평법 제33조, 제34조), 누구든지 고시된 위해우려제품의 안전기준·표시기준에 적합하지 아니한 제품을 판매·증여하거나 판매·증여의 목적으로 수입·진열·보관·저장하여서는 아니 된다(화평법 제36조 제1항). 위 규정을 위반하여 표시기준에 적합하지 아니한 위해우려제품을 판매·증여하거나 판매·증여의 목적으로 수입·진열·보관·저장한 경우에는 행정형벌을 부과할 수 있을 뿐만 아니라(화평법 제49조 제1호) 환경부장관은 안전기준·표시기준에 적합하지 아니하거나 안전기준·표시기준이 고시되지 아니한 위해우려제품을 판매·증여함으로써 사람의 건강이나 환경에 피해를 초래할 수 있다고 인정하는 경우에는 해당 제품의 회수, 판매금지, 폐기 등의 필요한 조치를 명할 수 있다(이하 “회수명령”, 화평법 제37조 제1항). 위 회수명령을 위반한 자에게는 다시 행정형벌을 부과할 수 있다(화평법 제49조 제1호).

(2) 회수명령의 검토

(가) 화학물질 등록의무 및 위해우려제품의 안전기준·표시기준 준수의무는 화평법 제정의 직·간접적 계기가 된 가슴기살균제 사고 등 최근의 화학물질 관

28) 입법예고된 화평법 시행령 제11조 제1항에 따르면, “대통령령으로 정한 필요한 조치”에는 해당 화학물질의 파기, 등록의무 이행계획의 보고, 등록의무 불이행 사실에 대한 공개가 있다.

런 사고에 대처하고자 새롭게 도입된 화평법상의 핵심적인 의무로서 의무 이행확보가 매우 중요하다. 따라서 국민건강 또는 환경에 위해우려가 있는 화학물질의 회수 등을 통하여 추가적인 유통을 차단할 수 있는 조치를 추가한 화평법 규정은 화학물질의 적절한 관리를 통한 국민건강 및 환경보호라는 입법목적 달성에 반드시 필요한 것이다.

- (나) 다만, 법문상 회수명령의 대상이 “등록을 하지 아니하고 화학물질을 제조·수입한 자”(화학물질 등록의무를 위반한 경우, 화평법 제13조 제2항) 또는 “해당 위해우려제품을 생산하거나 수입하는 자”(위해우려제품의 안전기준·표시 기준 준수 의무를 위반한 경우, 화평법 제37조 제1항, 동법 시행규칙 제58조 제1항)로 규정되어 있어, 제조·수입자로부터 화학물질 또는 위해우려제품이 중간 판매자를 거쳐 최종 소비자에게 넘어간 경우에 중간 판매자나 최종 소비자를 상대로도 이러한 회수명령을 해야 하는 것이 아닌지 문제된다. 화평법의 입법목적 달성을 강조하는 입장에서는 중간 판매자나 최종 소비자를 상대로도 회수명령이 가능하도록 추가적인 입법을 해야 한다고 주장할 수 있다. 반대로 화학물질을 직접 제조·수입하지 않은 중간 판매자나 최종 소비자에게도 그러한 의무를 부과하는 것은 과도한 규제라는 비판도 가능하다. 이에 대하여는 입법자와 관계 부처 및 학계와 시민단체의 추가적인 논의가 필요할 것이다. 참고로 제조·수입자가 아닌 중간 판매자에게도 회수명령을 부과하는 입법례로 농약관리법²⁹⁾, 사료관리법³⁰⁾ 등을 찾아볼 수 있다.

29) **농약관리법 제14조(직권에 의한 품목등록의 취소 등)** ① 농촌진흥청장은 품목등록제조업자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 품목을 등록한 경우에는 그 품목의 등록을 취소하여야 하며, 제7조제1항에 따라 제조업의 등록이 취소된 경우에는 등록된 모든 품목의 등록을 취소하여야 한다.

② 농촌진흥청장은 품목등록을 한 농약을 그 등록신청서에 적힌 내용에 따라 사용하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 판단하면 대통령령으로 정하는 바에 따른 심의절차를 거쳐 그 품목의 등록사항을 변경 또는 등록 취소를 하거나 그 제조·수출입 또는 공급을 제한하는 처분(이하 “제한처분”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 농촌진흥청장은 제조업자·수입업자 또는 판매업자에게 해당 품목의 농약(이미 판매된 농약을 포함한다)을 회수하여 폐기할 것을 명할 수 있다.

1. 제9조제3항제2호부터 제8호까지의 어느 하나에 해당하는 경우

2. 국제기구, 외국정부, 유럽연합(EU) 등에 의하여 해당 품목 또는 유효성분이 심각한 위해(危害)를 일으킬 우려가 있다고 판명되는 경우

30) **사료관리법 제24조(폐기 등의 조치)** 농림축산식품부장관 또는 사·도지사는 제21조에 따른 사료검사

IV. 결론

최근 발생한 화학물질관련 사고에 대비하고자 현행 유해법을 대신하여 내년부터 화평법 및 화관법이 시행될 예정이다. 화평법 및 화관법을 통하여 앞으로 우리나라의 화학물질관리가 진일보할 것으로 기대한다.

다만 현행 유해법의 의무이행확보수단은 여타의 다른 행정법규와 마찬가지로 행정형벌에 치우쳐 있으며, 이는 화평법 및 화관법도 크게 다르지 않다. 과도한 행정형벌은 여러 부작용을 초래하는바, 행정형벌을 통하여 의무강제라는 일률적인 방법을 탈피하여 다양한 방식으로 입법목적을 달성할 수 있는 효과적인 의무이행확보수단을 모색할 필요가 있을 것으로 보인다.

먼저 경미한 행정법상 의무위반에 대하여는 행정형벌을 행정질서벌인 과태료로 전환하는 것이 바람직하며, 또한 행정형벌의 부과한 필요한 경우에도 구체적인 위반의 태양에 따라서 부과기준을 세분하여 행정형벌과 과태료로 구분하여 부과하는 방안을 고려할 필요가 있다.

반면에, 유해법상 유해성 심사 의무 위반이나 화평법상 등록 의무 위반과 같이 그 불법성이 심각한 경우에는 오히려 사후적인 행정 형벌만으로는 부족한 것으로 판단되는바, 이 경우 과거의 위반에 대해서는 행정 형벌을 부과함과 동시에 앞으로의 불법 행위에 대하여 이행강제금을 부과할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보인다. 회수 명령의 경우 현행유해화학물질관리법에 이미 존재하는 제도이기는 하지만 실무상 거의 집행된 바 없는바, 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률에서 보다 활발히 집행되어 다양한 방식의 의무이행 확보 수단 마련에 기여할 것을 기대한다. 다만, 회수 명령의 효과적인 실행을 위해서는 회수명령의 대상을 화학물질의 제조·수입자 뿐만 아니라 중간 판매자나 최종 소비자까지 확대하는 것에 대하여 논의할 필요가 있다.

결과 또는 제23조에 따른 재검사 결과 해당 사료가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관계 공무원으로 하여금 해당 사료의 제조·수입·판매 또는 공급의 금지에 필요한 조치를 하게 하거나 해당 사료의 제조업자·수입업자 또는 판매업자에게 해당 사료를 회수 폐기, 그 밖에 해당 사료의 품질 및 안전상의 위해가 제거될 수 있도록 용도·처리방법 등을 정하여 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다.

1. 사료의 성분이 성분등록된 사항과 농림축산식품부령으로 정하는 기준 이상으로 차이가 나는 경우
2. 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우

이 글을 통한 논의가 새로 시행되는 화평법 및 화관법의 입법목적을 달성할 수 있는 새로운 행정상 의무이행확보수단을 모색하는 계기가 되기를 기원한다.

논문투고일: 2014. 7. 21. 심사일: 2014. 8. 19. 게재확정일: 2014. 8. 27.

참고문헌

- 강운산, “환경법상 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구”, 강원대학교 박사학위 논문, 2000.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2014.
- 김철용, 『행정법』, 고시계사, 2014.
- 김홍균, 『환경법』, 박영사, 2014.
- 박균성, 『행정법강의』, 박영사, 2014.
- 박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2013.
- 이천현, 『행정형벌의 벌칙조항의 법정형 정비방안(II)』, 한국형사정책연구원, 2011.
- 이호용, 『현행 행정형벌의 과태료 전환에 관한 연구』, 국가경쟁력강화위원회, 2008.
- 조홍식, 『관례환경법』, 박영사, 2012.
- 한국법제발전연구소, 『환경부담금의 법적성격과 입법과제』, 2006.
- 홍의표, 『이행강제금 법제의 현황과 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2012.
- 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2013.
- 홍준형, 『환경법특강』, 박영사, 2013.

[Abstract]

A Study on Effective Means to Secure Performance of Duties
under the Act on the Registration and Evaluation, etc. of
Chemical Substances and the Chemical Control Act

Lee, Yoon Jeong
(Attorney at Law, Kim & Chang)

Sanctions in the form of criminal penalties have been used to secure the performance of duties under the current Toxic Chemicals Control Act, and such policy is expected to continue even after the Act on the Registration and Evaluation, etc. of Chemical Substances (the “K-REACH”) and the Chemical Control Act are enforced in January, 2015. However, applying criminal penalties only can cause unexpected negative side effects, which may from time to time result in decreasing the effectiveness of such as a means of securing an individual’s compliance of law. Therefore, it is necessary to devise various types of efficient penalty structures to achieve the legislative goal by securing compliance of law and, at the same time, to reduce negative side effects associated with the use of criminal penalties.

Administrative fines can be imposed for a violation of minor administrative duties. Also, it is advised to consider whether to impose a criminal penalty or to impose an administrative fine by establishing detailed standards for the imposition of sanctions. Also, as a proactive means of securing compliance with administrative duties, it may be considered to impose a charge for compelling the performance.

The K-REACH adopted a product recall system. For the effective implementation, further discussions are necessary to expand the scope of individuals that can be subject to a recall order: not only a manufacturer and an importer but also distributors and end users of relevant chemical substances will need to be included.

주 제 어 의무이행확보수단, 행정형벌, 과태료, 이행강제금, 회수명령

Key Words Means to Secure Performance of Administrative Duties, Criminal Penalty,
Administrative Fines, Charge for Compelling the Performance, Product Recall System