

● 제328회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 독성물질 중독 예방 및 사고 안전에
관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호: 2336)

2025. 03. 05.

보건복지위원회
수석전문위원

【이원형 의원 발의】

의안번호 2336

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이원형 의원(찬성 20명)

나. 발의일자 : 2025년 01월 24일

다. 회부일자 : 2025년 02월 06일

2. 제안이유

- 가습기살균제 사건처럼 독성물질에 의한 사회적 재난은 발생 시 시민의 건강과 재산에 장기적으로 피해를 미치고 있으므로 시장에 이와 같은 상황이 발생했을 때, 신속히 대처할 수 있는 책무를 부여하고자 함.
- 또한, 중독사고 발생 시 의료정보뿐만 아니라 피해구제에 관한 정보를 제공할 수 있도록 하고, 상황 발생 시 기민한 대응이 가능한 응급의료기관을 관련 센터에 추가하여 독성물질의 피해를 최소화하고자 함.

3. 주요내용

가. 독성물질의 신속한 치료와 확산 방지에 대한 시장의 책무 신설(안 제3조제2항)

나. 정보 제공에 피해구제에 관한 사항 추가(안 제5조제2항제1호)

다. 독성물질 사고에 기민한 대응이 가능한 의료기관 추가(안 제5조제2항제1호)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」, 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고 : 2025. 02. 11.~ 2025. 02. 15.

라. 기 타 : 신·구조문 대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개정안의 취지

가. 가습기살균제 사건 관련 주요 경과

- 2011년 서울아산병원 중환자실에 원인 미상의 폐질환으로 입원한 산모들이 치료 도중 사망하는 사건이 발생하자, 서울아산병원은 질병관리본부(현 질병관리청)에 새로운 감염병 유행의 의심스럽다며 역학조사 신고를 함¹⁾.
- 정부는 2012년 2월 역학조사, 동물실험 등을 거쳐 가습기살균제가 폐손상의 원인이라고 밝혔으며, 가습기살균제와 폐손상의 인과관계가 공식적으로 확인된 이후²⁾ 2022년 6월 말까지 집계된 피해자는 총 7,761명, 그중 사망자는 1,782명임³⁾.
- 이 사건과 관련하여 1심 판결에선 기업의 배상 책임을 인정하고⁴⁾, 2심은 국가는 “가습기살균제에 사용된 화학물질의 유해성 여부에 관하여 충분히 검증하고 관리하여 국민들의 생명과 건강을 보호하여야 할 의무가 있음에도 이를 게을리 하여 집단적 폐손상이라는 피해를 발생시켰다.”며 국가의 배상 책임도 인정함⁵⁾.

1) 자료: 2019.10.23., “가습기살균제 '참사 9년' 아직 끝나지 않았다”, 데일리메디뉴스, https://www.dailymedi.com/news/news_view.php?wr_id=848756

2) 자료: 국회 환경노동위원회 수석전문위원 검토보고(2016. 11.), p14.

3) 자료: 가습기살균제사건과 4.16 세월호 참사 특별조사위원회(2022. 9.) 가습기살균제참사 종합보고서, p275.

4) 자료: 서울중앙지방법원 2016. 11. 15. 선고 2014가합563032 판결 [손해배상(기)]

5) 자료: 서울고등법원 2024. 2. 6. 선고 2016나2086563 판결 [손해배상(기)]

2심 판결에 대해 원고와 피고 모두 상고를 제기했으나 대법원이 심리불속행 기각을 하면서 2심 판결은 최종 확정

- 개정안은 가습기살균제 사건처럼 독성물질에 의한 사회적 재난 발생 시, ① 시장이 발생원인 및 수습과정을 중앙정부 등과 공유하도록 ‘책무’를 부과하고, ② 독성물질 중독관리센터에는 피해구제에 관한 정보 제공 ‘기능’을 추가하면서, ③ 독성물질 중독관리센터의 민간 위탁 가능 ‘범위’에 권역응급의료센터와 지역응급의료센터를 추가하려는 것임.

2 주요 내용별 검토

- 가. 독성물질 중독사고 발생 시, 시장에게 발생원인 및 수습과정을 중앙정부 등과 공유하도록 ‘책무’ 부과
- 개정안은 독성물질 중독사고 발생 시, 시장에게 발생원인 및 수습과정을 중앙정부 등과 공유하도록 하는 등 ‘책무’를 부과하려는 것임(안 제3조제2항).

현행	개정안
제3조 (시장의 책무) ① (생략) <u><신설></u>	제3조 (시장의 책무) ① (현행과 같음) <u>② 시장은 독성물질 중독사고의 효율적 치료와 확산 방지를 위하여 발생원인 및 수습과정을 중앙정부와 지방자치단체, 서울특별시교육청, 지역 의료기관 등과 공유하고 상호 협력하여야 한다.</u>

- **현행조례 제2조제1항제2호6)에 “독성물질”이란 흡입, 경구, 피부 등을 통해 인체에 유입되어 건강상의 장애를 초래하는 ‘모든 화학물질’이라 규정하고 있음.**
- **국내 화학물질 중독 사례로는 앞서 언급한 ① 가슴기살균제 화학물질 중독(1994-2011년) 외에도, ② 방수 스프레이 화학물질 중독(2012년)⁷⁾, ③ 일회용 생리대 화학물질(2017년)⁸⁾, ④ 라돈 침대(2018년)⁹⁾, ⑤ 세정제 화학물질(2024)¹⁰⁾ 중독 등이 계속 발생하고 있음.**
- **위 화학물질과 제품 중 다수는 우리 시민들이 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 것들이라는 점을 고려할 때, 이러한 독성물질 노출로 인한 시민 피해를 최소화하기 위해서는 국가뿐만 아니라 서울수도 발생원인 및 수습과정 등을 관련기관 등과 적극 공유하고 대응할 필요가 있을 것으로 보임.**
- **또한, 현행 「화학물질관리법」 제4조제1항¹¹⁾에는 “국가와 지방자치단체는 화학물질의 유해성·위해성으로부터 국민건강과 환경에 미치는 영향을 늘 파악하고, 국민건강이나 환경상의 위해를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행”하도록 ‘책무’를**

6) 「서울특별시 독성물질 중독 예방 및 사고 안전에 관한 조례」 제2조(정의) ① 이 조례에서 사용하는 용어는 다음과 같다.
2. "독성물질"이라 함은 흡입, 경구, 피부 등을 통해 인체에 유입되어 건강상의 장애를 초래하는 모든 화학물질을 의미한다.

7) 자료: 2013.05.27., “방수스프레이 페렴 위험… 정부는 ‘無신경’ ”, 문화일보,
<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2013052701071227089002>

8) 자료: 2023.10.09., “"일회용생리대 화학물질, 생리통 등 위험가능성"...안전관리 착수”, 연합뉴스,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231006115900530?input=1195m>

9) 자료: 2024.12.06., “"라돈 논란' 대진침대 손배소 항소심서 소비자 일부 승소...패소 뒤집혀”, 뉴스1,
<https://www.news1.kr/society/court-prosecution/5623550>

10) 자료: 2024.09.20., “"카드뮴 최대 945배...해외직구 제품에 독성물질 범벅”, SBS 뉴스
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007805876&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

11) 「화학물질관리법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 화학물질의 유해성·위해성으로부터 국민건강과 환경에 미치는 영향을 늘 파악하고, 국민건강이나 환경상의 위해를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

부과하고 있고(현행조례 제3조제1항과 같음),

또, 현행조례는 “화학물질 및 생활화학제품의 오남용 등으로 인한 시민의 피해를 줄이고 독성물질로 인한 중독사고에 적극적으로 대응”하기 위해 제정¹²⁾되었다는 점을 고려할 때, 본 개정안을 통해 시장의 ‘책임’로 명시하려는 내용은 특별한 문제는 없다고 보임.

- 다만, 이러한 독성물질 중독질환을 예방하고 그 피해를 최소화하기 위해서는 주요 독성물질에 대한 관리와 함께 실제 독성물질에 노출된 중독환자의 발생에 대한 자료수집과 분석이 병행되어야 하는데, 구체적으로 ‘자료수집’은 중독환자의 인구학적 특성, 주요 노출 독성물질의 종류, 증상 및 징후, 해독제 사용, 예후 등에 대한 ‘전국 단위’ 자료의 확보와 축적이 필수적임¹³⁾.
- 이에 2022년 6월부터 ‘질병관리청’이 응급실 내원 환자 중 독성물질에 의한 급성 신체적 중독 환자를 대상으로 “중독 심층 실태조사”를 실시하고 그 분석결과를 공개¹⁴⁾하고 있으므로, 해당 실태조사 자료를 활용하여 서울특별시교육청 등과 공유하는 것도 대안이 될 수 있을 것으로 사료됨.

12) 「서울특별시 독성물질 중독 예방 및 사고 안전에 관한 조례」 제1조(목적) 이 조례는 화학물질 및 생활화학제품의 오남용 등으로 인한 시민의 피해를 줄이고 독성물질로 인한 중독사고에 적극적으로 대응하기 위한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

13) 자료: 질병관리청(2023), 응급실 기반 중독 심층 실태조사 보고서
<https://www.kdca.go.kr/contents.es?mid=a20308060300>

14) 자료: 질병관리청(2023), 응급실 기반 중독 심층 실태조사 보고서
<https://www.kdca.go.kr/contents.es?mid=a20308060300>

나. 독성물질 중독관리센터의 ‘기능’ 추가

- 개정안은 우선 현행조례 제4조제1항을 근거로 시장이 21년 8월부터 설치·운영 중인 독성물질 중독관리센터(현 수탁기관: 고려대학교 의과대학 부속병원(안암병원))에게 응급의료 정보뿐만 아니라 ‘피해구제에 관한 정보’도 제공토록 추가하여 피해자들의 구제를 도우려는 것임.

현행	개정안
<p>제4조 (중독사고의 예방 및 치료)</p> <p>① 시장은 시민이 독성물질에 중독되는 경우 효과적인 치료와 상담을 위한 중독관리센터(이하 "센터"라 한다)를 설치 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 시민의 독성물질 중독사고시 <u>응급의료정보의제공</u></p> <p>3. ~ 8. (생략)</p>	<p>제4조 (중독사고의 예방 및 치료)</p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>② ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. ----- <u>응급의료정보 및 피해구제에 관한 정보 제공</u></p> <p>3. ~ 8. (현행과 같음)</p>

- ‘가습기살균제 참사’와 같이 특정 사건 피해자 등에 대한 구제법이 제정¹⁵⁾되고 정부 기구 설치 및 피해자 구제 제도가 마련된

15) 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 독성이 판명된 화학물질을 함유한 가습기살균제의 사용으로 인하여 생명 또는 건강상 피해를 입은 피해자 및 그 유족을 신속하고 공정하게 구제하는 것을 목적으로 한다.
제7조(가습기살균제피해구제위원회 등) ① 가습기살균제 건강피해에 대한 구제 및 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 환경부장관 소속으로 가습기살균제피해구제위원회(이하 "피해구제위원회"라 한다)를 둔다.

경우라면, 피해자에게 관련 구제 정보를 제공해 줄 수 있겠으나, 이러한 법적 근거가 없는 다른 화학물질과 제품을 사용하는 과정에서 발생한 피해와 관련하여는 ‘독성물질 중독관리센터’가 모든 피해구제에 관한 정보를 제공하는 것은 어려울 것으로 보임.

- 특히, 현재 독성물질 중독관리센터에 ‘운영조직’을 보면 센터장(응급의학 전문의) 외 3명(환경보건학 박사, 응급구조사, 의료경영 및 전산 전공)이 상근 중인데, 이들 중에는 변호사나 법학에 관한 전문성을 보유한 인력은 없는 상황임.
- 한편, 독성물질 중독관리센터에 피해구제에 관한 정보 제공 ‘기능’을 추가할 경우 ‘서울시’와 ‘고려대 안암병원’ 이 수탁사무 범위 조정에 대하여 협의¹⁶⁾가 필요할 것으로 보임.

② 피해구제위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 피해구제위원회의 위원장은 환경부차관으로 하고, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 환경부장관이 위촉하거나 지명한다.

1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장이 추천하는 소속 공무원
2. 대통령령으로 정하는 기관·법인·단체의 장이 추천하는 소속 임직원
3. 영상의학, 호흡기내과, 예방의학, 병리학, 직업환경의학 등 가습기살균제 건강피해 관련 전문과목의 전문의
4. 환경보건, 독성학, 인문·사회학 또는 법학에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 공인된 대학이나 연구기관에서 5년 이상 재직할 사람
5. 판사·검사 또는 변호사로서 5년 이상 재직할 사람

16) 자료: 서울특별시 독성물질 중독관리센터 설치 운영 사무 위·수탁 협약서(2023.12.27.)

제8조(위·수탁사무) “시”가 “고려대 안암병원”에게 위탁하는 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 독성물질 데이터베이스(DB) 구축 운영
 2. 중독 상담 콜센터 시스템 구축 운영
 3. 서울시 독성물질 중독관리센터 홈페이지 구축 운영
 4. 독성물질 중독사고시 응급의료정보 서비스 제공(전화 및 인터넷)
 5. 독성물질 중독관리센터 운영
- 6.~7. (생략.)

② 제1항의 위·수탁사무 중 조정이 필요한 경우 “시”와 “고려대 안암병원”이 협의하여 위·수탁사무의 범위를 조정할 수 있다.

다. 독성물질 중독관리센터의 민간 위탁 가능 '범위' 추가

- 개정안은 독성물질 중독상황 발생 시, 기민한 대응이 가능하도록 독성물질 중독관리 센터의 민간 위탁 가능 '범위'에 권역응급의료센터와 지역응급의료센터를 추가하려는 것임(안 제5조제2항제2호).

현 행	개 정 안
제5조 (센터의 운영) ① (생략)	제5조 (센터의 운영) ① (현행과 같음)
② 시장은 센터의 응급의료정보 제공과 원활한 치료연계를 위하여 센터의 효율적인 운영을 위하여 민간에 위탁하여 운영할 수 있다. 단, 민간에 위탁하여 운영하는 경우 다음 각 호의 자에게 위탁하여야 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----
1. 「의료법」 제3조의4에 따른 상급종합병원 또는 이를 운영하고 있는 의료법인	1. 「의료법」 제3조의3에 따른 종합병원, 같은 법 제3조의4-----
2. 「의료법」 제3조의3에 따른 종합병원	2. 「응급의료에 관한 법률」 제26조에 따른 권역응급의료센터, 같은 법 제30조에 따른 지역응급의료센터
3. (생략)	3. (현행과 같음)
③ 시장은 센터를 민간위탁 하는 경우 예산의 범위 내에서 그 운영에 필요한 경비를 지원할	③ ----- ----- 안 ----- -----

수 있다. ④ (생략)	-----. ④ (현행과 같음)
-----------------	----------------------

- 현행조례 제5조제2항각호에는 시장이 독성물질 중독관리센터를 민간에 위탁할 수 있는 ‘범위’를 규정하고 있는데 제1호는 ‘상급 종합병원’ 제2호는 ‘종합병원’에 위탁할 수 있다고 규정하고 있음.
- 그런데 개정안을 통해 추가하려는 ‘권역응급의료센터17)와 지역 응급의료센터18)’는 ‘상급종합병원’ 또는 ‘종합병원’ 중에서 지정되고 있기 때문에, 별도로 ‘권역응급의료센터와 지역응급의료센터’를 명시하지 않아도 현행규정(상급종합병원 또는 종합병원에 포함됨)에 따라 위탁할 수 있어, 개정에 따른 실익이 없음.
- 참고로, 현 수탁기관인 고려대학교 안암병원은 상급종합병원이자 권역응급의료센터로 지정19)되어 있음.
- 한편, 이번 개정안 심사과정에서는 ‘독성물질 중독관리센터’ 향후 운영 또는 종료에 대한 서울시 계획을 점검할 필요가 있다고 판단됨.
- 그 사유는, 현재 ① 독성물질 중독관리센터는 ‘25년 상반기 본

17) 「응급의료에 관한 법률」 26조(권역응급의료센터의 지정) ① 보건복지부장관은 응급의료에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하게 하기 위하여 「의료법」 제3조의4에 따른 상급종합병원 또는 같은 법 제3조의3에 따른 300병상을 초과하는 종합병원 중에서 권역응급의료센터를 지정할 수 있다.

18) 「응급의료에 관한 법률」 제30조(지역응급의료센터의 지정) ① 시·도지사는 응급의료에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하게 하기 위하여 「의료법」 제3조의3에 따른 종합병원(이하 “종합병원”이라 한다) 중에서 지역응급의료센터를 지정할 수 있다.

19) 자료: 중앙응급의료센터 홈페이지. ‘2025년 1월 응급의료기관 및 응급의료기관 외의 의료기관(응급의료시설) 현황’
https://www.e-gen.or.kr/egen/notice_view.do?brdctsno=12881&upperfixyn=N

센터 운영이 종료²⁰⁾된다고 밝히고 있고, ② 서울시 역시 센터 사업 운영 평가(~'25년 3월) 후 25년 6월 민간위탁을 종료하겠다는 계획²¹⁾이므로, 이러한 현시점에서 해당 센터의 '기능'과 위탁 가능 '범위'를 확대하는 개정이 필요한가에 대하여 논의가 필요함.

※ 집행기관 의견(시민건강국 감염병관리과)

- 소관부서는 센터의 기능에 “피해구제에 관한 정보 제공” 추가와 관련하여 타 환경 관련 법령에 규정하고 있어 조례 개정에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 입장이며 이에 ‘수정 가결’ 의견을 제출함(안 제4조제2항제2호는 부동의).

3 종합의견

- 가슴기살균제 사건처럼 독성물질 중독상황 발생 시, ‘독성물질 중독관리센터’에 응급의료 정보뿐만 아니라 ‘피해구제에 관한 정보’도 제공토록 추가하여 피해자들의 구제를 도우려는 개정안의 취지에 공감함.
- 다만, 이 조례를 근거로 시장이 설치·운영 중인 ‘독성물질 중독관리센터’는 25년 상반기 운영이 종료될 예정임. 이처럼 종료를

20) 자료: 서울시 독성물질 중독관리센터 `24년 성과지표 중 성과 미도달 사유 및 향후 운영방향.

(센터 운영 중단) `25년 상반기 본 센터 운영이 종료되어 타 기관과의 지속적인 협조가 요구되는 상기 사업 진행 불가할 것으로 보이나, 종료하기 전까지 홈페이지를 통한 예방교육 정보 뉴스 게시 등을 통해 예방교육을 진행하도록 하겠음.

21) 자료: 제328회 임시회 보건복지위원회 시민건강국 주요 업무보고. p172.

(2024 행정사무감사 처리결과 보고) 서울시 독성물질 중독관리센터 향후계획 : 센터 사업 운영 평가(~ '25년 3월) 후 민간위탁 종료(' 25년 6월)

앞둔 현시점에서 해당 센터의 '기능'과 위탁 가능 '범위'를 확대하는 내용에 개정이 필요가 있는가에 대하여 논의가 필요함.

문 의 처

우현재 입법조사관 (02-2180-8155)
