

위험사회에서의 리스크커뮤니케이션에 관한 법적 연구

김지영 · 김성원 · 김형섭 · 김은주

글로벌법제전략 연구 14-20-⑤

위험사회에서의 리스크커뮤니케이션에 관한 법적 연구

김지영 · 김성원 · 김형섭 · 김은주



위험사회에서의 리스크커뮤니케이션에 관한 법적 연구

A Study on Legislation System of Risk
Communication in Risk Society

연구자 : 김지영(前 부연구위원,
대구대 경찰행정학과 조교수)
KIM, Ji Young
김성원(원광대 법학전문대학원 부교수)
KIM, Sung Won
김형섭(한밭대 공공행정학과 조교수)
KIM, Hyoung Seob
김은주(제주대 법학전문대학원 부교수)
KIM, Eun JU

2014. 10. 25

요 약 문

I. 연구의 필요성 및 목적

- 현대 고도로 과학화·기술화된 산업사회에서 적절한 리스크의 규율과 리스크커뮤니케이션은 인간의 건강보호와 환경보호를 위한 필수적인 요건임. 국가는 위험으로부터 시민을 보호해야 할 의무가 헌법적 요청임을 인식하다면, 위험을 예방하고 관리하기 위한 리스크커뮤니케이션에 대한 이론적 논의가 필요함.
- 특히 충분하지 못한 위험 정보에 대한 접근과 상충하는 전문가들의 견해는 리스크에 대한 이해를 어렵게 하고, 공공 정책에 대한 불신을 초래. 이러한 불신은 매스 미디어를 통해 확대·재생산 되어 지속적으로 국가 정책 수행에 어려움을 야기함.
- 후쿠시마 원전 사고, 작업장에서의 석면에 대한 논쟁, 광우병 위기와 같이 첨단 에너지 산업에서 뿐만 아니라 산업시설의 통상적인 운영에서의 리스크의 예측과 관리 및 커뮤니케이션의 중요성이 부각되고, 대규모 개발사업 등에서는 민주적 정당성의 요청의 요소로서 리스크 커뮤니케이션이 중요한 역할을 수행함.

- 따라서 본 연구에서는 기존에 수행되던 리스크 커뮤니케이션의 이론적 배경과 토대를 종합하여 정리하고, 제품 또는 상품 등에 국한되어 한정적인 개별영역에서만 논의되던 리스크 커뮤니케이션을 연구하고, 이후 변화된 상황에서의 리스크 커뮤니케이션에 대한 연구에 중점을 둘 필요가 있음.
- 보다 광의에서는 국가내의 리스크 커뮤니케이션 뿐만 아니라 대규모 자연재해에 의한 국가간 협력체계 구축과 원자력 사고와 같은 주변국에 심각한 영향을 초래할 수 있는 리스크에 대한 국제법적인 연구도 수행할 필요성이 있음.

II. 주요 내용

- 개별행정법상의 리스크커뮤니케이션 법제 분석
 - 식품안전법상의 리스크커뮤니케이션 법제 분석
 - 원자력안전법상의 리스크커뮤니케이션 법제 분석
 - 환경법상의 리스크커뮤니케이션 법제 분석
- 국제법상의 리스크커뮤니케이션 법제 분석(전염병, 대규모 재난 재해 등)
- 리스크커뮤니케이션에 대한 국내·외 법제 분석 연구
 - 각각의 연구과제를 수행하되 연구책임자 상호간의 워크숍 개최를 통한 영역간의 융복합적 연구
 - 리스크커뮤니케이션에 대한 기존의 내용을 분석하고, 새

로운 여건의 반영을 통해 장래 국내법에서의 리스크커뮤니케이션 법제정비 시 방향성 도출

Ⅲ. 기대효과

- 우리 법제의 리스크커뮤니케이션 법제에 대한 심층 연구를 통해 관련법의 개정시 참고자료의 기능을 수행할 수 있음
- 리스크 커뮤니케이션에 대한 법리적 검토에 기초하여, 리스크관련 법체계의 개선방향을 제시함으로써, 실제 리스크 관리에 있어서 투명성과 공정성을 제고.

▶ 주제어 : 리스크커뮤니케이션, 리스크 관리, 위험사회, 사전배려의 원칙

Abstract

I . Background and Purpose

- In recent, public law recognizes the importance of communicating effectively about administration-regulated area to achieve its mission of protecting the environment and the public health. In fact, risk can be defined with uncertainty. Risk can be seen as relating to the probability of uncertain future events.
- Risk regulation and communication become more important, as technology has advanced and human activities have diversified. Korean legislation has incorporated the technique of risk assessment, risk regulation and risk communication in order to control probability of danger. However, in many aspects, they are not consistent with one another, and are not enough to ensure an appropriate level of human health or environment.
- This report tries to analyse the processing of risk included in Korean system, aiming at understanding their problem in depth. Then this report tries a comparative analysis of legal system in other countries.

II. Main Contents

- In the Chapter 2, this report tries a systematic analysis of the techniques of risk assessment, risk management and risk communication included in Korean foods law. Then, this report aim to compare legal system in other countries, focusing on food security, in order to resolve these problems and seek legal solution to protect human health against risk and ensure an appropriate level of protection of human health.

- In the Chapter 3, this report tries a systematic analysis of the techniques of risk assessment, risk management and risk communication included in Korean nuclear system. Then, this report aim to compare legal system in other countries, focusing on nuclear security, in order to resolve these problems and seek legal solution to protect human health and environment against risk and ensure an appropriate level of protection of human health and environment. In fact all communities need a way to communicate about present, emerging, and evolving risks. There is a general consensus that risk communication is a two-way process between the communicator and recipients of messages, but different definition often include unique variable and understanding. Risk communication definitions are often similar to the definition, who wrote of the process of exchanging information

among interested parties about the nature, magnitude, significance, or control of a risk. Organized and centralized risk communication efforts grew out of legal and regulatory mechanisms regarding community right-to-know, enforced by state and local governments, that required organizations or institutions to inform communities of any potential consequences of their existence.

- In the Chapter 4, this report tries a systematic analysis of the techniques of risk assessment, risk management and risk communication included in Korean environmental law. Then, this report aim to compare legal system in other countries, focusing on nuclear security, in order to resolve these problems and seek legal solution to protect human health and environment against risk and ensure an appropriate level of protection of human health and environment.
- In the Chapter 5, this report tries a systematic analysis of the techniques of risk assessment, risk management and risk communication included in international law.

III. Expected Effect

- It is expected to contribute to studies on the Korean legislation and to effective researches on the judicial and legislative applications.

This report is expected to contribute to presenting a legislative direction for future advancement and optimization of Korean legal system.

▶▶ Key Words : Risk Communication, Management of Risk, Risk Society, Precautionary Principle

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
1. 연구의 배경 및 목적	15
2. 연구의 범위 및 구성	17
제 2 장 식품안전영역에서의 리스크 커뮤니케이션 법제	19
제1 절 서 론	19
제 2 절 식품안전법상 위기와 리스크 관리체계	21
1. 식품안전문제로서 위기 및 리스크의 의의와 특성	21
2. 국가의 리스크규율 임무와 그 원리	30
3. 식품안전법상 리스크의 분석체계	33
제 3 절 식품안전법상 리스크관리를 위한 규율현황	36
1. 주요 국가의 식품안전관련 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션	36
2. 우리나라의 식품안전관련 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션	53
제 4 절 식품안전법상 리스크 커뮤니케이션의 중요성과 실효성 제고방안	58
1. 리스크 극복을 위한 리스크 커뮤니케이션	58
2. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 제고방안	68

제 5 절 결 론	72
제 3 장 원자력법제상의 리스크커뮤니케이션	75
제 1 절 개 설	75
제 2 절 리스크의 법적 의의	80
1. 리스크의 비교법적 개념정의	80
2. 리스크에서 적용되는 법원리	82
3. 리스크분석체계	86
4. 리스크커뮤니케이션의 중요성	88
제 3 절 리스크 커뮤니케이션의 관점에서 바라본 프랑스 원자력법제	93
1. 프랑스 원자력안전법제	93
2. 리스크 영역에서의 사법적 통제	110
3. 리스크 커뮤니케이션 측면에서의 프랑스 원자력 투명성 확보 체계	115
제 4 절 리스크커뮤니케이션 측면에서의 우리 나라 원자력 법제에 대한 시사점 및 제언	122
1. 원자력 법제의 리스크 영역으로의 포섭	122
2. 협력과 참여의 원칙을 확립하기 위한 투명성 확보	125
제 4 장 환경영역에서의 리스크커뮤니케이션 분석	127
제 1 절 환경법상 위기와 리스크 규율의 현황	127
1. 리스크의 개념	127
2. 환경법상 리스크의 분석 및 관리체계	134
3. 미국 및 유럽의 환경법상 리스크 분석 및 관리체계	166

제 2 절 환경법상의 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션	186
1. 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션의 개념	186
2. 리스크 관리에서의 공중참여의 필요성 : 리스크 커뮤니케이션의 이론적 배경	188
3. 리스크 커뮤니케이션	204
제 3 절 리스크 커뮤니케이션의 문제점과 실효성 제고방안	224
1. 리스크 커뮤니케이션의 문제점	224
2. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 제고방안	228
제 4 절 요약 및 결론	236
제 5 장 리스크커뮤니케이션 관련 국제법체제 분석	243
제 1 절 서론	243
제 2 절 위험의 인간안보 측면에서의 분석	247
제 3 절 위험 관리에 있어서 사전배려원칙의 중요성 고찰	261
제 4 절 위험 및 위험 요소에 관한 국제통상법의 태도	276
제 5 절 위험 및 위험 요소에 대한 국제보건법의 태도	296
제 6 절 위험 및 위험 요소에 대한 국제재난대응법의 태도	322
제 7 절 결론	340
제 6 장 결론	347
참고문헌	355

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

현대사회는 과학·기술의 발달로 인하여 많은 편익을 누리고 있지만, 다른 한편에서는 확정할 수 없는 리스크라는 것이 증대되어 이에 따른 불확실성으로 말미암아 미래를 예측하기 힘든 상황에 놓여 있다. 위험은 인류역사와 공존하여 왔으나 오늘날의 불확실성에 기인한 위험은 실존적, 운명적인 것이 아니라 인간 스스로 초래한 인간 의지 결정의 부수물이고, 그것이 예견불가능한 속성을 가지고 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 불확실성에 근거한 위험에는 새로운 감염증, 플라스틱 등의 사용에 따른 폐기물, 식량증산을 위한 유전자 조작, 안전한 에너지 공급을 위한 원자력의 사용을 들 수 있다.

이와 같은 사회현상을 오히려 백은 단순근대성의 사회에서는 부와 재화의 생산 및 분배원리에 집중하였지만, 근대화의 부산물로 예측불가능한 위험에 의한 생태학적 리스크, 경제금융 리스크, 테러리스크, 개인 리스크 등의 형태로 발현된다고 하여 전근대성, 단순한 근대성, 성찰적 근대성으로 구분하고 성찰적 근대성에 기인한 위험사회로 정의하였다.

따라서 위험사회에서 중요한 것은 리스크의 개념을 어떻게 정의하고 수용할 것인가 하는 문제이다. 리스크의 증대로 인한 미래에 대한 예측불가능성에 따른 불안은 이를 평가하고, 관리하며, 커뮤니케이션을 통해 사회적 합의를 통해 예방하고, 방지하며, 줄일 수 있는 지에 대한 필요성을 제기하기에 이른다. 위험사회의 출현이 사회학적인 접근의 결과물이라면, 이러한 위험사회에서 국가와 개인의 역할과 제도적으로 리스크를 예측하고, 대응할 수 있는 법제도적 측면은 법학의 당면과제라고 할 수 있을 것이다.

우리 법학 특히, 행정법학에서 리스크라는 개념이 도입된 이후에 다양한 논의가 활발하게 일어나고 있고 이는 여전히 진행형이다. 그러나 기존의 논의는 ‘위험방지임무’를 중심으로 이론적 체계의 틀을 확립하고 발전시켜온 측면에서 리스크 개념의 행정법적 도입 여부는 어려움이 있는 것도 사실이다. 이는 경찰법상의 위험개념과는 달리 리스크 개념을 법적 개념으로 정의하기가 어렵기 때문이다. 종래의 행정법학에서의 위험은 침해자에게 책임을 귀속시킬 수 있으며, 법익침해의 발생이 충분한 개연성이 있을 때 인정되는 데 반해, 리스크는 이러한 개념적 징표가 불확실한 특성을 가지고 있다. 이와 같은 개념적 정의의 곤란성에도 불구하고 2000년대에 이르러서는 리스크의 개념이 환경법, 식품안전법, 의약품법의 한정적인 영역을 벗어나, 행정법의 전 영역에 확산되고 있는데 반하여, 리스크의 개념과 적용원리, 리스크규제수단에 대한 종합적·체계적 수단에 대한 연구는 우리나라에서는 여전히 진행 중이라 할 수 있다.

리스크의 규제체계 혹은 분석체계가 리스크 평가, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션으로 구분된다는 입장에 서게 된다면, 우리 행정법학은 여전히 경찰법상의 관계에서 상정되는 규제와 관련한 리스크 관리에 천착하고 있는 듯 보인다. 이는 리스크를 확인하고 평가하는 단계에서 전문가 집단과 행정청이 공조하고, 전문가집단에 의해서 제안된 여러 가지 선택 중 행정청이 불확실성에 기인한 넓은 재량을 토대로 하나의 결정을 도출해내는 구조에만 행정법적 관심이 초점 맞추어져 있음을 의미한다. 즉 현행 행정법상 논의는 리스크의 개념 설정과 리스크를 평가하며, 이러한 평가 과정에서 전문가 집단에 의한 리스크 평가를 토대로 행정청이 다양한 사회적 요소를 반영하여 정책적 결정을 내리게 된다는 측면에 국한되어 있다.

본 연구에서는 기존에 식품 및 환경 영역에서 리스크 관리의 법제가 어떻게 구축되어 있고, 나아가 리스크 커뮤니케이션이 강조되고

있는 현 시점에서 각각의 영역에서 어떠한 법적 문제가 제기되고 있는지를 식품, 원자력, 환경, 국제법의 영역에서 고찰해 봄으로써 우리 법제에 있어서 흠결을 진단해 보고 이에 대한 대안을 제시해 보고자 한다.

2. 연구의 범위 및 구성

본 연구에서는 현대 위험 사회에서 리스크 커뮤니케이션 법체계의 의미를 분석하여 보고, 이에 대한 법정정책적 대안을 모색함과 동시에 각각의 법영역에서 리스크 커뮤니케이션이 어떻게 도입 적용되고 있으며, 기존의 리스크 관리에서 벗어나 과학적 불확실성에 기인하는 리스크에 대응하기 위한 각국의 입법례를 식품안전의 영역, 원자력 안전의 영역, 환경법 영역, 국제법의 영역에서 비교·분석하였다.

연구의 범위는 제2장에서 식품안전영역에서의 리스크 커뮤니케이션을 한밭대학교 김형섭 교수가 집필하였고, 제1장, 제3장 및 제6장 결론은 연구책임자인 대구대학교 김지영 교수가, 제4장의 환경법영역에서의 리스크 커뮤니케이션은 제주대학교 김은주 교수, 제5장의 국제법영역에서의 리스크 커뮤니케이션의 분석은 원광대학교 김성원 교수가 집필하였다.

제 2 장 식품안전영역에서의 리스크 커뮤니케이션 법제

제 1 절 서 론

불확정적인 것과 빈번히 교류하는 현대인의 삶에서 리스크가 없어 지리라는 것은 상상하기 힘들다.¹⁾ 최근에는 위험의 복잡성과 불확실성의 증가로 인해 사회가 직면한 위험은 보다 더 새롭고, 폭 넓고, 훨씬 더 다양해지고 있다. 기존의 전통적인 재해관리의 경험만으로는 광우병, 멜라민, 유전자조작식물, 줄기세포 등 과학기술의 불확실성과 위험으로부터의 새로운 형태의 사회적 논란에 당황할 수밖에 없을 것이다.²⁾ 고도로 기술화된 현대사회에서 개인과 조직은 외부로부터 기인되는 다양한 종류의 리스크에 대해 끊임없이 도전을 받고 있다.³⁾ 사실 완전무결한 안전이란 일종의 환상일 뿐이다. 우리의 일상생활에도 적지 않은 위험요소가 숨어있고 안팎으로도 무방비 상태로 자연적, 사회적 힘에 노출되는 경우가 허다하기에 예측할 수 없는 경우가 다반사다.⁴⁾

만약 상존하는 리스크가 건강에 대한 위험들로 발생가능하다면 그 위험들을 회피하거나 제한하기 위해서 필수적인 조치를 취하는 것이

-
- 1) 인류의 불확정한 미지의 것과의 교류에는 통상 무지로 인한 불확실성의 문제가 가장 크다. ‘독일연방공화국의 건강에 이로운 환경보호에 있어 리스크평가와 표준 설정을 위한 절차와 구조의 새로운 규율에 관한 특별위원회(소위 ‘리스크위원회’, ad hoc-Kommission “Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland”)’ 최종보고서, 2003. 06.
 - 2) 김은성 편저, 불확실성에 대응하는 위험거버넌스: 신기술 및 신종재난을 중심으로, 법문사, 2009, 259면.
 - 3) 이건호, 국내 식품위해사건 사례와 리스크 커뮤니케이션의 발전방향, Safe Food 제 2권 제2호, 2007, 33면.
 - 4) 볼프강 조프스키, 이한우(역), 안전의 법칙: 위험사회, 자유나 안전이나, 도서출판 푸른숲, 2007, 33-35면; 이재은, 식품·의약품 안전 문제와 효율적인 리스크 커뮤니케이션 확보 방안, 한국위기관리논집 제9권 제1호, 2013, 76면.

필요하다. 이러한 조치는 국민을 위험으로부터 안전하게 보호하고자 하는 국가의 중요한 임무에 속한다. 예를 들어 식품안전사고가 발생한 경우에 행정의 임무는 위험의 제거를 비롯하여 그 위험이나 위해의 예방에까지 이르고 있다. 나아가 국가는 식품안전정책의 수립과 집행을 통하여 이와 같은 리스크를 적절하게 분석하고 관리하며 리스크 커뮤니케이션을 통하여 현명하게 대응하는 것이 중요하다. 이러한 목적을 위해 개별적이고 집합적인 리스크를 제한하기 위한 올바른 척도가 발견되어야 하고, 더불어 리스크와 관련있는 활동의 잠재적인 효용성(영향)이 고려되어야 한다.⁵⁾ 다만 공중에게는 리스크의 평가와 특정한 활동의 영향은 중대하게 구별된다.⁶⁾

그러한 관점에서 오늘날 인간의 건강보호와 환경보호를 위해서는 적절한 리스크 규율과 리스크 커뮤니케이션은 필수적인 요건으로 보인다. 이러한 국가임무가 종종 불충분하게 달성되어왔음은 광우병과 동과 같은 위기상황에서야 비로소 드러나는 것은 아니다. 늘 충분하지 못한 국가의 정보정책과 어렵게만 접근할 수 있고 서로 상충하는 전문가들의 견해는 국민의 리스크에 대한 이해를 더욱 어렵게 하고 규제하는 국가에 대하여 깊은 불신을 초래한다. 더욱이 이러한 불신은 부분적으로 지나치게 과장된 보도하에서 개별적인 유해소재에 대한 집중된 나머지 여론을 뜨겁게 달구고 적지 않은 경우에 뒷북을 치는 듯한 국가의 조치에 대한 반감을 가지게 하는 미디어의 보도를 선호하도록 한다. 여기에서 공적 리스크 커뮤니케이션의 결함이 지속적으로 나타난다.⁷⁾ 그러나 결함은 국가내부의 커뮤니케이션에서도 드물

5) 국가의 리스크책임에서의 결정적인 영향의 다양성에 관하여 Wolfgang Kahl, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovation?, DVBl 2003, S. 1105 ff.

6) 리스크(위해)의 크기와 사회·경제적 영향의 관계에 대하여 4가지 그룹으로 분류할 수 있다. 이 중에서 위해의 크기에 비하여 사회·경제적인 파장이 컸던 제3그룹의 경우가 가장 비중이 크고 문제될 수 있다. 이견호, 국내 식품위해사건 사례와 리스크 커뮤니케이션의 발전방향, Food, 2007. 06. 35면 이하.

7) 이에 대하여 이견호, 앞의 논문, 36면; 이귀옥 / 박성복, 식품사건에 관한 신문보도

지 않다. 관할관청으로 하여금 병렬적이고 대립적이며 대개는 우호적으로 처리케 하는 관할구조는 때로는 적절한 임무수행을 장려하기 보다는 오히려 이를 어렵게 하고 거의 해결할 수 없도록 한다.⁸⁾

본 연구는 공익적 관점에서 위해의 방지라는 리스크관리정책의 궁극적 목표를 위하여 다국간의 비교를 통하여 정부, 지방자치단체와 모든 리스크의 이해당사자 사이에, 리스크 커뮤니케이션의 문제점을 진단하고 그 기준과 새로운 기법을 검토함으로써 합리적이고 적절하며 경쟁력있는 리스크 커뮤니케이션의 방안을 연구하고자 한다.

제 2 절 식품안전법상 위기와 리스크 관리체계

1. 식품안전문제로서 위기 및 리스크의 의의와 특성

(1) 식품안전의 위기와 리스크관리의 필요성

세계보건기구(WHO) 보고서에 따르면 오염된 음식으로 인해 매년 수백만 명이 심각한 질병에 걸리거나 종국에는 사망에 이르는 것으로 보고된다. 이는 인류의 생존을 위하여 필수적인 식품이 오히려 생존에 큰 위협이 되고 있다고 해도 지나친 표현은 아니다. 선진국에서 만들어진 식품들이 개발 도상국에서 만들어진 것들보다 결코 더 안전하지 못하다. 가령, 1996년 유럽에서의 BSE과동, 2006년 독일 불량 되너케밥사건⁹⁾과 2013년 영국에서 시작되어 유럽전역에 확산된 말고기 파문¹⁰⁾, 미국에서의 병원성 대장균(E.Coli 0157 H7)사건, 2008년 중국

내용분석: 리스크 커뮤니케이션 관점, 2007년 한국광고홍보학회 춘계학술대회, 149-150면; 이귀옥, 식품 리스크 커뮤니케이션과 미디어, Safe Food 제2권 제2호, 2007. 06, 21-24면.

8) 김형섭, 학제간 문제로서 리스크 커뮤니케이션에 관한 소고, 법과 정책연구 제11권 제2호, 2011. 06, 608면.

9) 인기있는 패스트푸드인 되너케밥에 유통기한이 무려 4년이나 지난 상한 고기가 사용되고 있다는 사실이 알려져 큰 충격을 주었다. 되너용 고기는 독일은 물론, 오스트리아와 스위스 등 인근 국가로도 판매되었다.

의 멜라민과동¹¹⁾을 비롯한 불량식품관련 사고¹²⁾ 그리고 우리나라의 각종 식품관련 수많은 안전사고와 이들로 인한 사회적 파장들은 전세계적으로 연일 마스크를 뒤흔들며 펼쳐지고 있다. 물론 식품으로 인한 안전사고는 수십억 명의 인류가 매일 수회 섭취하는 엄청난 빈도수에 비하면 그 수치가 다소 과장된 측면도 없지는 않지만, 그 위험이 우리와 아주 가까이 현존하고 있고 더욱이 생명과 건강에 밀접하게 영향을 미친다는 측면에서 관리되지 않는 경우 크나큰 사회적 혼란¹³⁾을 야기할 수도 있다는 점에서 그 심각성이 강조되고 있다.

최근에는 일본 동북부 대지진과 관련하여 방사능오염의 가능성이 큰 후쿠시마 주변지역 농·수산물에 대하여 여러 나라에서 전면적

10) 2013년 2월 쇠고기가 말고기로 둔갑되어 유럽 전역에서 가공식품으로 팔리고 있다는 사실이 밝혀졌는데 이 사건으로 스웨덴의 냉동식품회사의 라자나와 버거용 고기가 다량 회수 및 폐기되었다. 그런데 문제는 고기의 유통과정이 복잡한 탓에 키프로스, 네덜란드와 루마니아까지 연루되었고 더군다나 말에는 식육동물에 사용이 금지된 진통소염제 ‘페닐부타존(일명 뷰트)’라는 약물이 사용되었다는 사실이 밝혀져 큰 충격을 가져왔다. 이후 유럽의 말고기파문은 쇠고기를 갈아 만든 재료가 들어간 냉동식품의 대부분에서 발견되었다.

11) 중국 최대 유제품업체인 ‘산루그룹(Sanlu Group)’은 2008년 멜라민 화학물질을 첨가한 분유를 생산한 것으로 밝혀져 충격을 줬다. 섭취할 경우 치명적인 멜라민을 분유의 단백질 함량이 높은 것처럼 속이기 위해 사용한 것이다. 가짜 분유를 먹은 유아들 중 6명이 사망했고 30만 명 넘게 신장결석 증상 등으로 병원치료를 받게 됨으로써 사회적 파장을 가져왔다.

12) 식품의 안전문제는 최근 수년 간 중국의 주요 사회문제로 떠올랐다. 지난 9월 중국정부의 발표에 따르면, 화학 오염물질을 첨가한 고기, 해산물, 야채 가공식품과 약품을 팔다가 적발되어 8년 동안 17건의 식품안전 관련범죄로 39명이 징역형을 선고받았다. 심지어 한 범죄단은 불량 콩나물을 매일 3톤씩 팔아치웠다. 2013년에는 저장성(浙江省) 원저우(溫州)에서는 유효기간이 지난 고기를 엄청난 양의 화학 첨가제와 착색제를 이용해 신선한 고기인 양 감쪽같이 속여 판매해온 지하공장 10 곳이 적발됐다. 공안부는 상하이 소비자들에게 최근 양고기 제품이 쥐, 여우, 혹은 밍크 고기일 가능성이 있다고 공공연히 밝히고 있고 그 밖에도 카드뮴 쌀, 하수구 식용유 등 소비자들의 식품에 대한 신뢰는 완전히 무너져 내렸다. 그 심각성은, 지난 4월 1일 중국의 최대 검색엔진 바이두의 창업자가 오염된 ‘하수구 식용유’를 구분하기 위한 ‘스마트 젓가락’을 혁신제품으로 소개하는 것에서 방증된다. 大紀元時報, 2014. 09. 16자 기사.

13) 2008년 미국산 소고기파동사건에서 먹거리에 대한 국민적 관심과 광우병의 위험성에 대한 국민적 불안감, 그 불안감을 해소하지 못한 정부와 불투명한 협상과정 등으로 인해 한 해 동안 엄청난 사회적 혼란을 경험하였다.

이나 부분적으로 수입금지 조치가 내려지고 있다.¹⁴⁾ 우리의 경우에도 마찬가지로 제한적 수입금지조치를 실행중이다.¹⁵⁾ 이러한 정부의 조치에 대해 국민들은 언론의 방사능오염식품의 위험성을 언급한 기사나 정보를 통해 불안감은 점점 증폭되고 있으며 전문가들 사이에서도 정부조치에 대해 미흡하다는 등 갑론을박이 이루어지고 있다. 이와 같이 필수재화인 농수산물에서 안전성이 확보되지 않는 경우 생존에 대한 위협으로 그 파급력은 대단히 클 수밖에 없다. 특히 소비자들 개개인은 대부분 식품위해의 영향을 평가할 수 없기 때문에 대체로 그 안전을 정부정책 및 식품에 대한 신뢰와 제품 신의를 기초로 판단하게 되기에 크나큰 사건이나 사고를 경험하게 되면 소비자들은 식품안전에 대한 불신과 위기감이 엄청날 수밖에 없는 것이다.

더욱이 식품산업은 점점 더 글로벌화하고 있으며 이에 따라 위해의 발생으로 인한 사고가 발생할 경우 그 위기의 형태도 더욱 광역적으로 확대되고 있다. 최근 통계에 따르면 우리의 식품산업은 그 생산액에서 2008년 33조 3천억 원에서 2012년에는 43조 4천억 원으로 23.3% 계속 성장하였고, 수입액에서 2008년 98억 달러에서 2012년 144억 달러로 46.9% 비약적으로 증가하였다. WHO의 보고서¹⁶⁾를 볼 때, 식품산업분야의 성장은 우리 국민들에게 다양한 식품을 소비할 수 있는

14) 후쿠시마 제1원전 사고가 발생한지 꽤 오랜시간동안 중국, 대만, 러시아와 한국 등 44개 국가에서 일본 농수산물의 방사성물질에 의한 오염을 우려해 수입금지 및 검사증명서 요구 등 수입규제를 계속하였다. 캐나다와 멕시코 등 10개국은 현재 규제를 해제한 상태지만 아시아 주변국가를 비롯한 전체적인 상황은 그렇게 개선되지 않고 있다.

15) 우리 정부는 임시특별조치를 통해 후쿠시마 주변 8개현의 농산물 일부품목과 수산물의 수입을 규제하다가 수산물은 수입을 재개하려고 검토하였는데, 원전방사능 오염수가 계속 누출되는 상황에서 그러한 정부계획의 중단 및 일본산 폐기물의 수입도 금지하라는 환경운동연합 등 시민단체와 국민들의 강한 여론에 직면해 있다. 경향신문, 뉴시스 등 2014년 10월 6일자 기사 참조.

16) WHO의 ‘2013~2022 식품안전 전략계획’에 따르면 “식품교역의 세계화로 소비자들 다양한 식품을 소비하는 혜택을 누리고 있으나, 건강을 위한 새로운 식품안전 관리 정책이 필요하고 식품안전은 지속가능한 사회발전의 중요요소로서 질병감소 생산성증가생활향상에 기여한다”고 언급되어 있다.

있는 기회를 제공하지만, 국가와 정부에게는 글로벌수준에 맞는 식품 안전을 위한 정책 및 안전망의 구축을 요청한다고 볼 수 있다.

(2) 식품영역에서의 안전과 리스크의 의의

1) 식품에 있어 안전의 개념

식품에 있어서 안전이란 소비자보호정책 및 국민보건정책적 관점에서 중요한 개념이라고 할 수 있으며, 앞에서 살펴본 바와 같이 실제로도 이의 확보가 오늘날 국가의 주요정책적 목표가 되고 있다. 따라서 식품에 있어서 심각한 안전문제는 단지 과학적 방법론과 정책학이나 사회학에 의존하여 해결되어야만 하는 것이 아니라 법학적 관점에서 국민 안전을 확보하기 위하여 관리하고 극복해야 할 국가를 비롯한 공동체의 주요한 임무로서 인식되고 다루어져야 한다. 따라서 식품안전의 보장은 국민의 자유와 안전을 보장하는 중요한 공익의 하나로 평가될 수 있다. 시민의 안전은 공공질서의 유지를 통해 얻어지고 공익의 실체를 채우는 개념으로 파악된다.¹⁷⁾

식품안전은 다른 종류의 형태의 안전성과 건전성을 의미하는 위생¹⁸⁾과 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면 식품안전을 추구하는 경우 통상 사람들이 소비하는 것의 위험성을 보여주고 더불어 그 위험성을 방지하기 위한 특수한 조치를 요구하기 때문이다. 그런 의미에서 식품안전을 위한 정책의 실행은 식품안전에 대해 이해가 선행되어야 한다.¹⁹⁾ 식품의 소비자인 시민의 건강과 안전의 보장은 국가가 추구하

17) Jean-Marie Pontier(장마리 폰티에), 오승규(역), La Securite Alimentaire(식품의 안전), 한양대 법학논총 제23집 제1호, 2006, 528면.

18) 식품위생이란 WHO에서는 “재배, 생산 또는 제조 시부터 사람이 섭취할 때까지 모든 단계에서 모든 식품의 안전성, 완전성 및 건전성이 확보되도록 하기 위한 모든 조치”라고 정의한다.

19) 식탁의 안전을 위협하는 요소로는 식중독균, 부정·불량식품(무허가식품, 인체에 유해한 물질 등을 사용하거나 병원성 미생물에 오염된 식품, 무신고 용기 포장류 제조식품, 식품첨가물 사용기준을 위반한 제품, 유통기한이 지난 제품을 지나지 않

는 식품안전에 대한 직접적 내용이다. 구체적으로 이 분야에 대한 관리 및 규제는 한편으로는 위험한 식품에 대해 경계하고 예방하는 데 있고, 다른 한편으로는 그 위험을 회피하는 데 있다. 또한 간접적으로는 식품의 품질개념을 매개로 검토할 필요가 있다.²⁰⁾ 그 점에서 소비자로서 시민의 안전은 자기가 구입하는 식품에 대해 가질 수 있는 정보의 식별력을 통해 안전이 보장된다. 이를 위해 공권력은 소비자들에게 정보제공의무를 부과하고 있고 차별적인 품질표시제도를 창설했다.²¹⁾

2) 리스크의 정의와 구별개념

리스크의 개념에 대해 사전적으로 ‘심각한 결과를 초래하게 될지도 모르는 치명적인 위험 또는 문제에 당면한 경우’이거나 ‘즉각적인 조치를 요하는 예상하지 못했던 갑작스러운 상황’을 말한다. 학자들 간에는 다소 차이를 보이지만 일반적으로 ‘사람들에게 유익하지 못한 사건의 발생가능성’으로 의미하는 듯하다.²²⁾ 따라서 리스크는, 넓은 의미에서 통상적으로 단지 부정적인 전개를 포함하는 것으로 이해되고 있고 좁은 의미에서 손실위험 또는 손해위험을 뜻한다고 한다. 경제적인 관점에서는 긍정적인 발전(기회)으로 파악됨으로써 넓게 이해되고 있다.²³⁾ 이러한 리스크는 본질적으로 예측이 쉽지 않고 발생원인 또한 매우 복잡한 경우가 많다. 그러므로 해당 조직과 이해관계자 간의 충분한 상호작용을 통하지 않고서는 정확히 파악하기는 곤란한

는 것처럼 변조하거나 변조된 제품 등을 말함), 유해물질 등이 있다.

20) Jean-Marie Pontier(장마리 폰티에), 오승규(역), La Securite Alimentaire(식품의 안전), 한양대 법학논총 제23집 제1호, 2006, 529~533면 참조.

21) Jean-Marie Pontier(장마리 폰티에), 앞의 논문, 529면.

22) 리스크에 대해 ‘사건의 발생가능성이 불확실하지만 발생했을 경우 부정적인 결과를 초래하는 경우’(전미숙)라고 말하거나 ‘바람직하지 않은 일이 발생할 확률 또는 불확실성을 의미하고 위하나 손실을 초래하는 가능성’이라고 정의하기도 한다. 이재은, 앞의 논문, 79면.

23) Bernhard Kromschöder / Wolfgang Lück, Grundsätze risikoorientierter Unternehmensüberwachung, DB 1998, S. 1573.

경우가 빈번하다.²⁴⁾ 따라서 그 점에서는 리스크관리란 문언적으로 모험(초기 이탈리아어로 ‘risicare’; risico, risco, rischio의 어원)이 성공(영어로 ‘관리하는(manage)’하는지의 문제라고 할 수 있다.²⁵⁾

전통적으로 식품법에 있어서는 안전의 도그마로부터 일반적으로 등장하는 위험(Gefahr), 리스크(Risiko)와 잔존리스크(Restrisiko)라는 3가지의 개념을 구별하여 정의하고 있다²⁶⁾. 고전적인 경찰법상 의미에서 위험이란 사건의 경과가 방해받지 않을 경우 어떠한 행위나 상태가 손해를 초래하게 될 충분한 개연성을 가진 상황을 의미한다. 이에 따르면 위험은 방해받지 않은 일련의 사건과정에서 상태 또는 행태가 충분한 개연성을 가지고 구체적인 보호이익에 대한 손해로 이어지는 상황이 존재하는 경우에 나타난다.²⁷⁾ 이에 반해 리스크는 수학적으로 보아 사건이 발생할 개연성을 의미하는 것이므로 리스크의 개념은 학문의 영역에 따라 그 연결점이 달라질 수 있다.²⁸⁾ 과학적이고 기술적인 관점에서는, 리스크를 손해정도와 손해발생에 대한 개연성이라는 매개변수의 문제라고 본다. 그리고 법적인 의미에서 리스크는 ‘법적인 보호이익에 있어 경미하게 불리한 전개 발생가능성’²⁹⁾ 또는 ‘사건의 실현을 통해 기대되는 손해정도와 사건에 특징적인 발생개연성’³⁰⁾으

24) 설승현, 리스크 커뮤니케이션의 메시지 프레이밍 효과에 관한 연구: 조절초점적 관점에서, 동국대 박사학위논문, 2010, 8면.

25) 고전 이탈리아어로 “불확실한 근원으로부터 발생된 위험에 뱃심 좋게 도전하다”라는 의미를 지닌다. 이 단어는 risico, risco, rischio의 어원이다. 윤혜선, 리스크규제에 관한 공법적 연구 - 식품안전법제를 중심으로 -, 서울대 박사학위논문, 2009, 26면.

26) Michael Brenner / Anja Nehrig, Das Risiko im öffentlichen Recht, DÖV 2003, S. 1024; Udo Di Fabio, Risikoentscheidung im Rechtsstaat, 1994, S. 104.

27) Wolfgang Kahl, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovation?, DVBl 2003, S. 1108; 위험개념의 다양한 정의에 대해서 상세한 것은 손형섭, 위험사회에서의 헌법이론 - 헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 서언 -, 법학연구 제51집, 2013, 3-4면 참조.

28) Holger Schütz / Hans Peter Peters, Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, APuZ B 10-11, 2002, S. 40.

29) Wolfgang Kahl, a.a.O., S. 1108 f.; 김형섭, 앞의 논문, 609면.

30) Lars Krause, Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S. 497; 문

로 이해된다.³¹⁾ 후자의 의미에서는 손해발생개연성과 손해범위의 변수에 따라 요청되는 보호의 정도가 달라라진다.³²⁾ 리스크의 개념은 점차적으로 법률용어로도, 특히 경제행정법에서도, 또는 경제학 및 금융학의 용어로도 명확하게 사용되고 있다. 이와 구별하여 사회적으로 수용가능하여 감수할 수 있는 불확실성을 잔존리스크라 부른다.³³⁾ 이에 따르면 잔존리스크는 법적으로 중요하지 않은 리스크이고 일반적인 생활리스크(Lebensrisiko)의 구성요소로서 누구나 감수해야 할 리스크인 것이다.³⁴⁾ 이 경우 국가의 보호의무는 발생하지 않는다. 이와 같은 위험, 리스크와 잔존리스크의 3단계의 구분은 각각의 한계치가 초과될 때 입법적 결정이나 법적용이 이루어진다. 여기에서 가치론(Wertauffassungen)이 중요한 역할을 수행한다.³⁵⁾

<법적 위험개념의 3단계 모델>³⁶⁾

구 분	대상 및 발생가능성	대 응
위험(Gefahr)	구체적 보호이익에 대한 손해의 충분한 개연성 (hinreichende Wahrscheinlichkeit)	위험방지 (Gefahrabwehr)

병효, 독일의 원자력에너지 리스크관리법제, 행정법연구 제30호, 2011. 08, 4면.
 31) 그밖에도 Schneiderbauer와 Ehrlich는 리스크를 ‘일정한 위험요소로부터 특정한 시기 동안에 위태 또는 위험상태의 일정한 구성요소까지의 결과로서 발생하는 기대손실 또는 유해한 결과의 가망성’이라고 정의한다. Stefan Schneiderbauer/Daniele Ehrlich, Risk, hazard and people’s vulnerability to natural hazard, 2004.
 32) Rainer Schröder, Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel, Tübingen 2007, S. 96; 문병효, 앞의 논문, 4면 각주 6.
 33) Michael Brenner / Anja Nehrig, a.a.O., S. 1025; Rainer Pitschas, Öffentlich- rechtliche Risikokommunikation, in: Udo Di Fabio / Peter Marburger / Meinhard Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Bd. 36, 1996, S. 179.
 34) Lars Krause, a.a.O., S. 497; 문병효, 앞의 논문, 5면.
 35) Michael Brenner / Anja Nehrig, a.a.O., S. 1025 f.
 36) 문병효, 앞의 논문, 6면 <표1>의 재구성.

구 분	대상 및 발생가능성	대 응
리스크(Risiko)	불이익에 대한 단순한 개연성 (Wahrscheinlichkeit)	사전배려(Vorsorge)
잔존리스크 (Restrisiko)	경계를 넘지 않은 불확실성 또는 가능성(Möglichkeit)	생활리스크로서 수용: 법적 규율대상 아님

위에서 살펴본 바와 같이 법의 영역에서는 통상 리스크와 위험을 구분하고 있다. 그런데 양자사이에는 불확실성의 차이가 있는 것이지 본질적인 차이가 있는 것은 아니라고 주장하기도 한다.³⁷⁾ 이러한 관점에서 식품영역에서 안전과 대칭되는 의미로 리스크(위험)을 파악하자면, 위험이란 위해에 노출되어 건강피해로 이어질 가능성을 의미하고 식품의 소비자에 대한 이 같은 위험은 피해발생 가능성, 피해의 정도, 심리요인이 작용하여 발생하는 것이다. 위험이 절대로 없는 상태(zero risk)는 사실상 기대하기 어려우므로 최소의 개념으로 ‘위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 이득이 더 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험’(acceptable risk)을 의미하는 것으로 이해되기도 한다. 이에 리스크(위험)는 사람의 보호이익에 반하는 손해의 가능성과 어떤 범위에서 어느 정도 영향을 미치고 손실을 끼칠 것인가라는 손실의 심각성, 얼마나 안전한 상황을 위협할 것인가라는 취약성이 복합적으로 결합된 상대적 개념으로 이해할 수 있다. 위험성의 증가는 안전성의 감소로 이어지므로 안전을 유지하고 확보하기 위해서는 반드시 이러한 위험요소를 예측하거나 확인하고 대비하여야 한다.³⁸⁾

37) 조흥식, 리스크법 - 리스크관리체계로서의 환경법 -, 서울대 법학 제43권 제4호, 2002, 38면.

38) 이재은, 앞의 논문, 80면 참조.

3) 식품안전영역에서의 리스크의 특징

리스크는, 불확실성을 전제로 구체적 보호이익에 대한 손해의 발생 가능성(개연성)으로 이해될 경우 다음의 여러 특징을 가진다.³⁹⁾

첫째, 불확실성을 본질적 요소로 한다. 예측불가능성이라는 상황과 결부되어 대상의 불확실성, 메커니즘의 불확실성, 그 가치와 상관없이 결과 및 영향의 불확실성, 인과관계의 불확실성, 실현시점의 불확실성과 인식의 불확실성이 존재한다.

둘째, 리스크는 복잡하고 전문적인 과학적, 기술적 정보와 결부되어 있다. 현대사회에서 과학기술과 산업의 발달은 인류에게 여러 가지 이익을 주었지만 반대로 그에 따른 부작용도 낳았다. 사회체계의 복잡성과 상호의존성의 증가는 불확실한 상황을 확장시켰고 이로써 리스크는 점점 더 증가된다.⁴⁰⁾ 따라서 리스크는 과학적, 기술적 정보에 의해서 인식될 수 있다.

셋째, 리스크는 손해의 크기와 그 발생할 확률 또는 가능성으로 측정될 수 있다. 리스크로 인한 손해의 중대성과 개연성에 대한 정확한 예측은 불가능하나, 과학을 이용하여 리스크를 야기하는 활동의 긍정적 결과와 부정적 결과에 대한 손익계산은 어느 정도 가능하다.

넷째, 리스크는 문화, 사회의 가치, 개인의 인식과 감정 지적 수준, 경험, 심리적인 요소들로 가공되어 주관적으로 해석되는 경향이 있다. 가령 사건이 발생할 경우 리스크에 대한 객관적인 정보가 전달되더라도 주관적으로 해석된다면 사회 전체를 극단적인 방향으로 몰아갈 위험성있거나, 리스크의 실현화 가능성이 높음에도 불구하고 낮게 평가하여 그에 반응하지 않은 결과를 낳을 수 있다.⁴¹⁾

39) 광정기, BSE 리스크의 규제에 관한 연구, 고려대 법학석사논문, 2012, 20-22면; 이재은, 앞의 논문, 79-80면.

40) 유현정의 3인, 위험사회를 사는 소비자와 생활안전, 대영문화사, 2011. 19면; 손형섭, 앞의 논문, 5면.

41) 윤혜선, 앞의 논문, 28면 참조.

리스크는 항상 결정을 전제로 하기에 불확실성 속에서의 선택에 의한 부산물로 발생한다.

다섯째, 리스크는 집단적 성격을 가진다. 제한된 범위나 지역의 사람들에게 국한된 문제가 아니라 BSE, GMO 등과 같이 국경을 초월하여 많은 사람들에게 광범위하게 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

2. 국가의 리스크규율 임무와 그 원리

(1) 국가임무로서 리스크규율

시민의 건강과 안전을 확보하는 헌법국가의 목적은 당면한 리스크에 대해 적절히 대응하고 조치함으로써 달성될 수 있다. 그러한 이유로 리스크의 조정과 규율은 주요한 국가임무에 속하지만 동시에 명백한 해법을 찾기 어려운 복잡다기한 문제이다.⁴²⁾

우리의 경우에도 헌법전문에서 기본적인 국가선언으로 “안전과 자유와 행복”을 들고 있다.⁴³⁾ 이는 1948년 헌법이 제정된 이래 줄곧 유지되어온 국가목적⁴⁴⁾으로 받아들여진다. 이러한 국가목적은 구체화하는 국가임무로서 리스크규율의 목적은 위험을 사전에 예방적으로 방지하여 국민의 안전을 보호하는 데 있다.⁴⁵⁾ 따라서 고도로 발전된 기술사회에서 국가목적으로서 인간의 건강보호를 위하여 적절한 리스크규율은 헌법적 임무로서 국가에게 반드시 요청된다. 이러한 리스크규율은 리스크관리의 개념에서 출발하여 조직상의 규율과 조치들을 총

42) 김형섭, 앞의 논문, 610면 이하.

43) 헌법전문은 “... 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 ...”을 선언하고 있다. 송석윤, 위험사회에서의 안전과 기본권으로서의 안전권, 헌법과 사회변동, 2007, 3면.

44) 헌법국가의 국가목적에 대하여는 김형섭, 독일에 있어 생존배려의 주체로서 공기업과 경제성원리에 관한 소고, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009. 02, 616면 이하 참조.

45) 윤혜선, 리스크규제에 관한 공법적 연구 - 식품안전법제를 중심으로 -, 서울대학교 박사학위논문, 2009, 87면 이하.

괄한다.⁴⁶⁾ 여기에서는 목적의 체계적인 도달을 위해서 선택적인 조치와 체계적인 조정과 감독에 주목하여 리스크와의 목적지향적인 교류가 중시된다.⁴⁷⁾

(2) 리스크에 대한 전통적 규제의 어려움과 새로운 규율원리

본래 위험에 대한 규제는 공공의 안전에 대한 규제라는 측면에서 전통적으로 경찰행정법의 영역에서 출발하였다. 여기에서는 자유주의적 법치주의원리에 입각하여 위험과 자기책임이 중심개념으로 등장한 것이다.⁴⁸⁾ 그러나 리스크는 그 불확실성으로 인해 국민의 생명, 인체, 건강 등 중대한 법익보호의 문제임에도 전통적 규제의 한계가 한계영역에 속한다. 더욱이 인과관계의 불확실성으로 인해 손해발생은 생산자에게도 묻기에도 어려움이 따르고 반대로 그 책임을 국민들이 모두 감수해야 하는 문제가 생긴다는 측면에서 공평하지도 않다.⁴⁹⁾

이러한 이유로 리스크규율에 관해서는 전통적인 위험대신에 ‘리스크’를, 자기책임대신에 ‘책임분재의 다원화’를 도입하였고 새로운 규제원리가 개발되어 적용되고 있다. 이는 전통적인 규제법원리들이 모순·충돌하여 완전히 대체된다는 것이 아니라 기존의 규제법원리는 여전히 유효하고 단지 규제법의 패러다임이 변화되었음을 의미한다.⁵⁰⁾ 가령 불확실한 리스크를 규제하고자 하는 행정청에게는 폭넓은 재량이 부여되고 있고 규제의 대상이 불명확함으로써 규제의 내용 또한 매우 기술적이고 전문적이며 복잡하다고 할 수 있다. 이러한 난제를 극복하여 전문적이고 일관성있는 규제를 확보하고자 하면 새로운

46) Bernd Schubert, Risikomanagement in der Sozialwirtschaft, NDV 2001, S. 43; Marco Trips, Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung, NVwZ 2003, S. 805.

47) Marco Trips, a.a.O., S. 805 f.

48) 이원우, 식품안전규제법의 일반원리와 현행법제의 개선과제, 이원우편저, “식품안전법연구 I: 현행식품안전법제의 쟁점과 개선과제”, 경인문화사, 2008, 4면.

49) 이원우, 앞의 논문, 4-5면.

50) 윤혜선, 앞의 논문, 125-126면.

규율과 함께 행정의 여러 절차에서 이해관계인 및 국민의 참여 등 민주적인 절차가 법적으로 보장되어야 할 뿐 아니라 규제하는 경우에는 가급적 명확하게 규정되고 법규성이 보장되는 법령의 형식으로 규정되어야 하는 등 법치행정의 원리는 여전히 유효하게 반영되어야 한다.

그리고 과학기술의 발달로 인해 어느 정도 측정과 분석이 가능해짐에 따라 ‘리스크’라는 개연성(확률)의 기준을 가지고 접근하는 새로운 규율원리가 등장하게 되었다. 특히 식품안전법의 영역에 유효한 새로운 규율원리로는 사전배려의 원칙, 참여 및 협동의 원칙, 과학적 합리성의 원칙⁵¹⁾, 정보전달의 합리성의 원칙, 효율성의 원칙, 공동부담의 원리 등이 나타난다.⁵²⁾ 사전배려의 원칙은 규제를 하지 않는다면 리스크로 인해 중대하고 회복할 수 없는 심각한 결과(손해)를 야기할 가능성이 있는 경우에 그 결과의 발생에 대한 과학적 입증이 존재하지 않은 경우에도 이를 방지하거나 축소하는 예방적 조치가 취할 수 있다는 원리로서 건강 및 환경에 대한 심각한 위험에서 출발하여 다양한 법영역으로 그 외연을 확대하고 있다. 이는 회복불가능한 손해에 대하여는 위해발생개연성만으로도 사전대비를 위한 규제가 가능하다는 점에서 법치주의에 반할 우려도 있다.⁵³⁾ 그러나 리스크규제로 인해 침해되는 이익과 리스크관리로 얻게 되는 공익을 형량하는 비례의 원칙으로 그 한계를 지운다면 리스크에 대한 적절한 대응조치가 가능하리라 본다.⁵⁴⁾ 기타의 다른 법원칙은 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 후술하기로 한다.

51) 행정의 의사결정에 있어 과학적 합리성이 요청되기에 과학적 지식의 고려되어야 한다. 조태제, 식품법에서의 리스크행정조직, 한양대 법학논총 제24집 제4호, 2007, 44면.

52) 개별 원칙의 상세한 내용에 대해서는 윤혜선, 앞의 논문, 126-158면 참조.

53) 불확실성에의 대응이라는 사전배려의 목적으로부터 발생하는 사전배려의 특유의 법적 문제에 대해 조태제, 환경행정에서의 리스크법의 발전, 환경법연구 제33권 제2호, 2011, 438면.

54) BVerwGE 69, 37. 44 ff.; 조태제, 앞의 논문, 438면.

3. 식품안전법상 리스크의 분석체계

위험에 대한 의심은 과학적이고 합리적인 방법을 통하여 극복되어야 한다(리스크분석). 이러한 리스크의 분석은 리스크 평가, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션으로 구성되어 3요소가 밀접하게 연관되어 상호보완적인 역할을 수행한다. 3단계의 리스크분석체계는 유럽공동체 식품명령 178/2002⁵⁵⁾(이하 유럽식품기본명령)에서 규정되어 있고⁵⁶⁾ 주요 선진국의 안전관리체계에서도 사용되고 있다. 결과적으로 그 3 단계를 거쳐서 최선의 조치가 집행된다.⁵⁷⁾

유럽식품기본명령은 식품안전의 영역에서 기본이 된다. 유럽식품기본명령 제6조는 기본원칙으로 리스크분석에 관한 의무를 규정한다. 다만 누가 이러한 의무의 수범자에 속하는지는 불분명하다. 식품법에서 리스크분석에 근거한다는 표현은 공동체의 입법자와 회원국들의 입법자 및 명령수권자는 의무를 가진다는 의미이다.⁵⁸⁾ 이는 제6조의 규정이 일반적으로 모든 조치에서 고려되어야 하는 기본원칙에 속하는 제4조 제2항과 제4항에서 도출되는 바와 같이 행정청과 식품기업

55) 유럽공동체명령 178/2002 (Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit)는 유럽연합에서의 식품에 대한 일반법으로 기능한다. 따라서 동명령을 식품에 대한 기본명령(EG-BasisVO)으로 부르기도 한다. 동명령은 유럽공동체조약 제249조에 따라 일반적 효력을 갖고, 모든 회원국에 직접적으로 적용된다. 이러한 직접적 효력은 유럽공동체법이 회원국의 국내법 보다 우위에 있음을 의미한다.

56) 유럽식품기본명령 제3조 제10호에서의 정의에 따르면 리스크분석은 상호 연결된 3개의 개별단계, 리스크평가, 리스크관리와 리스크 커뮤니케이션으로 구성된다. § 3 Nr. 10, EG-Lebensmittel-Rahmen VO 178/2002.

57) 3단계 모델과 관련하여 각국의 리스크행정조직의 비교법적 검토에 대하여 조태제, 식품법에서의 리스크행정조직, 한양대학교 법학논총 제24집 제4호, 2007, 49면 이하 참조.

58) Walter Zipfel / Kurt-Dietrich Rathke, Lebensmittelrecht Kommentar, EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002, § 6, 142. Ergänzungslieferung, 2010, Rn. 1.

에 대하여 구속력있는 의무이어야 하기 때문이다. 반대로 식품법상의 기본원칙이 행정청과 식품기업에 적용되지 않는다는 것은 받아들여질 수 없기 때문이다. 이하에서는 식품안전의 영역에서 유럽식품기본명령 제6조를 기본으로 우리의 식품위생법령 등을 참조하여 분류한다.⁵⁹⁾

(1) 리스크 평가(Risikobewertung; risk assessment)

리스크평가는 과학적으로 지지된 평가과정으로 서로 연속된 4가지 단계, 즉 위험성 확인(Gefahrenidentifizierung, 평가대상물질에 의해 발생가능한 인체 위해영향을 확인하는 단계), 위험성 결정(위험성 서술; Gefahrenbeschreibung, 위해요소가 인체에 노출된 양을 산출하는 정량적 확인과 위해요소 자체의 정성적 확인의 단계), 노출평가(Expositionsabschätzung, 노출된 인원 및 노출기간, 노출경로, 노출의 심각성을 확인하여 예상가능한 노출수준을 결정하는 노출량추정의 단계), 리스크 결정(리스크 서술; Risikobeschreibung, 이전의 위험성확인, 위험성 결정, 노출평가의 단계에서 모든 정보를 종합적 고려하여 유해식품의 노출에 의해 발생하는 위험한 결과가 나타날 가능성을 결정하는 단계)로 구성되어 있다⁶⁰⁾. 리스크평가는 사용가능한 과학적인 인식에 기초하고 독립적이고 객관적이며 과학적인 방법으로 실행되어야 한다⁶¹⁾. 그러므로 리스크에 대한 내부의 판단은 제2조의 의미에서 리스크평가는 아니라고 귀결된다. 왜냐하면 경영내부의 조치는 독립적일 수 없기 때문이다⁶²⁾. 평가의 대상이 되는 리스크의 요소로는 잔류농약, 중금속, 식품첨가물, 잔류동물용의약품, 환경오염물질 및 제조·가공·조리과정에서 생성되는 물질 등 화학적 요인, 식품 등의 형태 및 이물 등 물리적 요인, 식중독유발세균 등 미생물적 요인 등이 있다.

59) 이하의 리스크분석체계는 김형섭, 앞의 논문, 611-613면 참조.

60) § 3 Nr. 11 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

61) § 6 Abs. 2 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

62) Walter Zipfel / Kurt-Dietrich Rathke, a.a.O., § 6, Rn. 5.

(2) 리스크 관리(Risikomanagement; risk management)

리스크관리는 리스크평가결과를 고려하여 적절한 리스크 관리방안을 선택하는 과정을 말한다. 이것은 참여자와의 협의아래 리스크평가와 참작할 가치있는 다른 요소들을 고려하는 전략적인 대안의 형량(Abwägung strategischer Alternativen)과 경우에 따라서는 적합한 예방가능성 및 통제가능성의 선택(Wahl geeigneter Präventions- und Kontrollmöglichkeiten)의 과정을 의미한다.⁶³⁾ 리스크관리에서 리스크평가의 결과와 사전배려의 원칙(Vorsorgeprinzip)을 고려하여야 한다.⁶⁴⁾ 여기에서 제22조에 따른 유럽의 식품행정관청의 감정에 특별한 중요성을 부여한다.

(3) 리스크 커뮤니케이션(Risikokommunikation; risk communication)

리스크 커뮤니케이션은 리스크분석의 범주에서 리스크평가자, 리스크관리자, 소비자, 식품기업 및 사료기업, 학자 그리고 기타 이해관계자들 사이에서 위험과 리스크, 리스크 관련요소와 리스크 인식에 관한 정보와 의견의 상호작용적 교환을 의미한다⁶⁵⁾. 여기에는 리스크평가의 결과와 리스크관리결정의 기초에 대한 해명을 포함한다.

63) § 3 Nr. 12 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

64) § 6 Abs. 3 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

65) § 3 Nr. 13 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

제 3 절 식품안전법상 리스크관리를 위한 규율현황

1. 주요 국가의 식품안전관련 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션

(1) 독 일

1) 리스크관리조직

독일은 2000년말 광우병발생으로 식품관리체계에 대한 국민들의 신뢰가 급격히 무너지자 식품안전관리조직을 개편하여서 그동안 분산되었던 식품안전업무를 확대·개편된 연방소비자보호식품농업부(BMELV)가 담당하고 그 산하에 연방소비자보호식품안전청(BVL)와 연방위해평가연구소(BfR)을 두고 있다. 연방소비자보호식품안전청은 리스크관리에 대한 책임을 지는 반면 연방위해평가연구소는 리스크평가에 관한 권한을 가진다. 개별 조직 사이에는 리스크 커뮤니케이션을 통해 의사와 결정의 연결이 이루어지고 있다.

a. 연방소비자보호식품안전청(BVL)

연방소비자보호식품안전청(BVL)은 업무에 있어서 연방식품농업소비자보호부에 속하는 연방상급관청(Bundesoberbehörde)으로서 식품안전 및 소비자보호에 있어서 연방소비자보호식품농업부의 지원기관으로서 역할을 수행한다. 식품 위기상황이 발생할 경우, 연방소비자보호식품농업부를 대표하여 위기관리센터 역할을 담당하고 EU의 신속경보시스템에 연계하는 중요한 역할을 수행한다.⁶⁶⁾ 또한 연방소비자보호식품안전청은 매년 유럽의 집행위원회에 활동상황에 대하여 보고한다.

66) 연방소비자보호식품안전청은 유럽연합의 식품 및 사료에 관한 신속경고체계(RASFF)의 독일 담당기관이다. 연방정부와 주의 관할기관 사이에 정보전달을 담당한다.

b. 연방위해평가연구소(BfR)

2002년 설치된 연방위해평가연구소(BfR)⁶⁷⁾, 식품의 안전과 소비자 보호를 보장하기 위하여 과학적으로 평가하고 조언하는 임무를 맡고 있다. 아울러 연방위해평가연구소의 중요한 임무 중의 하나는 리스크 커뮤니케이션이다⁶⁸⁾. 연방위해평가연구소는 연방식품농업소비자보호부의 감독하에 있다. 그러나 리스크평가 및 연구의 범주에서 자신의 평가와 관련하여 연방위해평가연구소는 연방식품농업소비자보호부의 지시로부터 독립적이다⁶⁹⁾.

연방위해평가연구소가 수행하는 리스크 커뮤니케이션의 내용은 다음과 같다.

- ① 공공의 목표를 지향하며 리스크 커뮤니케이션을 위한 요건으로 일관성, 목표공중, 신속성, 지속성, 종합성을 요한다.
- ② 리스크 발생 후 대응하기보다 리스크를 예측하고 이에 대응하는 선제적 대응을 중시한다.
- ③ 기관의 신뢰성을 유지한다.
- ④ Risk-benefit을 고려하여 선택의 자유를 보장한다⁷⁰⁾.

67) BfR-Gesetz vom 6.8.2002, BGBl, I, S.3082.

68) http://www.bfr.bund.de/de/risikokommunikation_am_bfr-1798.html

69) 연방소비자보호식품안전청과 연방위해평가연구소는 연방소비자보호식품농업부의 업무영역에 속하기는 하나, 업무상 완전분리되어 독립된 형태로 수행하고 있으며, 예산지원을 받는 것은 아니다. 예산은 독일연방재무부(BMF)로부터 받는다.

70) 연방위해평가연구소 홈페이지 참조(www.bfr.bund.de).

[독일의 식품안전 리스크관리기관 및 커뮤니케이션조직 및 사이트 현황]

독일	정부기관	연방소비자보호 식품농업부(BMELV)	http://www.bmelv.de/cln_137/DE/Presse/presse_node.html
		연방소비자보호 식품청(BVL)	http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_495478/EN/Home/homepage__node.html__nnn=true
		연방위해평가원(BfR)	http://www.bfr.bund.de/
		바이에른주건강 식품안전지방청(LGL)	http://www.lgl.bayern.de/index.htm
		노트라인베스트팔렌 자연환경소비자보호 지방청(LANUV)	http://www.lanuv.nrw.de/home.htm
		니더작센소비자보호및 식품안전검사기관 (LAVES)	http://www.laves.niedersachsen.de/master/C827_L20_D0.html
		라인란트팔츠주 지방검사청(LUA)	http://www.lua.rlp.de/
		헤센주 소비자포털	http://www.verbraucherfenster.de/
		바덴뷔텐베르그주 식품감시및동물건강 검사기관(CVUA)	http://www.cvuas.de/pub/default.asp?Lang=DE
		식품법 및 식품과학연맹	www.bll.de
		로버트 코흐연구소(RKI)	http://www.rki.de/
		연방소비자보호식품농업부 연구원	http://bmelv-forschung.de

제 2 장 식품안전영역에서의 리스크 커뮤니케이션 법제

		메클렌부르크포포메른 주 농업식품안전 수산지방청(LALLF)	http://www.lallf.de/Pressemitteilungen.472.0.html
언론 및 포털		식품소비자정보포털	http://www.was-wir-essen.de/
		구글뉴스	http://news.google.de/
소비 자 단체		식품소비자단체	http://foodwatch.de/
		소비자상담기관	http://www.konsumo.de/news/tag/Lebensmittel
		그린피스	http://www.greenpeace.de/
		외코테스트	http://www.oekotest.de/
기타		식품영양잡지	http://www.ernaehrungs-umschau.de/news/
		독일 푸드모니터	http://www.food-monitor.de/category/informationsdienst/
		소비자회수정보포털	http://www.produktrueckrufe.de/
		소비자보호, 식품, 농업 정보서비스 포털(AID)	http://www.aid.de/home.php
		품질평가법인	http://www.test.de/

2) 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션

독일의 리스크규율체계의 특징은 식품의 위생·안전 및 품질을 통합적으로 관리하고 있다는 점, 통합된 연방식품·생필품·사료법(LFGB, 이하 연방식품법)을 근거로 리스크평가기관과 리스크관리기관을 구분하면서 리스크평가기관은 중립적인 위치에서 그 업무를 수행하는 점이다..

최근에 독일하원은 식품법(LFGB)에 대한 세 번째 수정안 및 기타규정에 대해 의결하였다⁷³⁾. 이번 개혁을 통해 미래에는 국가의 행정기관이 식품위기에 좀 더 빠르고 효과적인 대응을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이번 법률개정으로 관할행정기관의 협력 및 소비자정보공개연계가능성이 근본적으로 향상되었다⁷⁴⁾. 나아가 이번 법률개정으로 다이옥신의 실행계획에서 여전히 해결되지 않은 점이 국가법 차원에서 구현될 전망이다.

이하에서는 주요개정 중에서 리스크 커뮤니케이션과 관련되는 두 가지 사항을 간단히 보기로 한다.

a. 정보 공개의 향상(Bessere Information der Öffentlichkeit)

2013년 독일에서는 말고기가 포함된 오폐기 식품이 유럽 전역으로 확산된 식품스캔들로 인해, 전국의 관할관청을 통한 신속하고 포괄적인 정보공개 필요성이 더욱 요구되었다. 2012년 가을 새로운 소비자정보법(VIG)이 발효되어 정보공개 의무가 새롭게 도입되어 시행되고 있기는 하지만 - 예를 들어, 담당기관은 허용량을 초과한 식품위반사례에 대한 공개를 소비자들에게 신속하게 공개할 의무가 있지만 - 말고기 스캔들은 매우 심각한 위반사례임에도 불구하고 오히려 온건한 대응으로 인한 문제가 지적되었다. 따라서 독일연방 소비자보호식품농업부는 식품 및 사료법의 법률 개정을 통해 식품사고의 발생시 신속하게 대응할 수 있도록 하는 방안들을 마련하였다.

관할 행정청은 건강에 위해를 끼칠 우려가 있는 경우뿐만 아니라 식품허위사례의 우려가 있는 경우에도 즉시 공개해야 한다. 연방정부는 이러한 의심사례가 접수된 상황에서는 확실한 대응평가 상황만을

73) "Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S.1426), das durch Artikel 4 Absatz 20 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist"

74) http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2013/071-LFGB_Bundestag.html

만들어 대응하며 중대한 허위사례로 판단될 경우 즉시 공개하며 대응해야 한다.

b. 식품위기사 관할기관들의 협력강화 (Bessere Zusammenarbeit der Behörden bei Lebensmittelkrisen)

2011년 EHEC 스캔들 사례에서 보여 주었듯이 전국 관할 행정청의 연대와 협력이 주를 초월하여 식품위기의 경우에 더욱 향상될 필요가 있다는 사실들이 지적되었다. 연방과 주정부의 협력을 통해 식품 및 사료로 인한 식품 위기 발생시, 전문지식을 도입해 신속하고 효과적인 대응을 하는 것이 무엇보다 중요하며 특히 이력추적제도의 통일적인 전략들을 적용하여 각 주정부를 효과적으로 지원하고 적절한 조치를 취할 수 있게 하는 ‘intersectoral action’이 시급하다는 결론이 도출되었다.

나아가 계약을 통해 위기상황을 정부 및 주정부에 신속히 알리고 업무를 담당할 ‘특별 위기대응팀’과 같은 위원회의 필요성이 요청되었다. 따라서 연방 및 주정부의 소비자보호부는 2012년 가을에 행정협력에 관한 협약을 체결했다. 이는 주정부간 신속한 데이터공유가 중요한 의미이며 나아가 식품감시에 대한 관할기관의 정보전달내용들이 관할 보건당국에 안전한 법적 기반을 토대로 전달되게 된다.

3) RASFF(유럽식품및사료신속경보시스템)

유럽식품안전청은 리스크 커뮤니케이션의 원칙으로 공개성(Offenheit), 투명성(Transparenz), 독립성(Unabhaengigkeit), 신속대응(Reaktionsschnelle)를 표방하고 있다. 그리고 이러한 원칙들을 바탕으로 실제로 성공적인 리스크 커뮤니케이션을 위한 원칙들을 내놓고 있는데, 첫째 모든 중요한 문서들의 공고(Veroffentlichung aller wichtigen Dokumente), 둘째 분명하고 사용가능한 커뮤니케이션(Klare und verwertbare Kommunikation),

셋째 시사성있는 커뮤니케이션(Zeitnahe Kommunikation), 넷째, 리스크 평가와 리스크관리 간의 대화(Dialog zwischen Risikobewertern und Risikomanagern), 다섯째 이익대변인과 목적그룹의 대화 이해(Dialog mit Interessenvertretern - Zielgruppen verstehen), 여섯째 불확실한 상태의 고백과 전달(Eingestehen und Übermitteln von Ungewissheit)이다⁷⁵⁾.

유럽(유럽식품안전청 European Food Safety Authority: EFSA)은 유럽 내의 신속하고 효율적인 정보교류와 통일된 식품관리체계의 구축을 위해 식품사료신속경보시스템을 운영하고 있다. 신속경보시스템은 식품이나 사료에 관한 사고를 탐지하였을 경우에 각 관계기관들로 하여금 대응수단에 관한 정보를 효과적으로 교환하여 효율적으로 대응하도록 하기 위한 시스템이다.

이에 대하여는 유럽공동체명령 178/2002 제50조부터 제52조에서 성격, 범위, 통보기준 등을 자세히 규정하고 있다. 독일은 신속경보시스템의 가입국으로서 신속경보시스템의 통일적인 적용과 사용을 보장하기 위하여 식품과 사료에 관한 신속경보시스템의 실행을 위한 일반행정규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel, AVV SWS)을 법적 근거로서 마련해 두고 있다. 앞서 서술한 바와 같이 독일의 담당기관은 연방소비자보호식품안전청이다. 유형으로는 경보통지와 정보통지가 있다. 유럽신속경보시스템의 현황은 인터넷을 통해 매주 집계되는 보고를 손쉽게 확인할 수 있고, 아울러 매해마다 보고서를 발간하고 있다⁷⁶⁾.

75) EFSA, Wenn sich beim Essen etwa zusammenbraut -Leitlinien für die Risikokommunikation, 2012. 9-11면.

76) European Commission, RASFF 2012 Annual Report, 2013.

(2) 프랑스

1) 식품안전 관리체계

프랑스의 식품안전체계는 유럽공동체와 프랑스 국내의 단계로 구성된다. 특히 유럽연합의 규정들은 식품의 생산, 유통, 소비의 전 과정에서 위생 및 안전에 대한 조건들을 규정하고, 중금속, 살충제, 다이옥신 등의 화학물질과 박테리아 및 바이러스의 생물적 감염정도에 대한 한계를 정하고 있다. 유럽연합의 규정을 프랑스 국내로 적용하기 위한 프랑스 식품안전체계는 식품안전에 대한 행정청의 통제기관과 식품의 안전을 지속적으로 감시하는 감시기관의 이원적 구조를 가지고 있다. 식품안전에 관련되는 법률은 농림수산업법전(Code rural de la pêche maritime), 소비법전(Code de la consommation), 공공보건법전(Code de la santé publique), 환경법전(Code de l'environnement)에서 규율하고 있다.

a. 통제기관

소비자에게 제공되는 식품의 품질을 감시하기 하고 식품관련규정의 준수하기 위해, 프랑스 국·내외의 식품생산업자와 유통업자는 식품의 생산과 소비에 이르는 전과정에서 미생물학적, 화학적 또는 물리학적 오염도를 최소화하기 위해서 위생규정을 엄격하게 준수하여야 한다. 이렇게 다양한 행위주체들은 식품안전을 담보하기 위해 위생조치의 효율성을 보장하고 스스로 자기통제를 할 의무가 있다. 행정조직 내에서는 통제와 감시를 위해 국가적 차원 및 유럽연합적 차원에서 식품안전을 위해 농수산부 산하의 “식품국(la Direction générale de l'alimentation: DGAL)”과 경제재정부 산하의 “소비자보호국(la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes: DGCCRF)”, “보건국(la Direction générale de la santé: DGS)”이 통제 및 관리업무를 주로 담당한다.

a) 식품국(*la Direction générale de l'alimentation: DGAL*)

식품국은 농축산품이 생산되고 시장에 출시되거나 수입되는 것에 대한 위생환경을 규제함으로써 소비자의 건강을 보장하는 것을 목적으로 하는 기관이다. 또한 식품에 대한 공공정책의 일관적인 집행을 위해 “식품에 관한 범부처적 국가계획(*le Programme national interministériel pour l'alimentation*)”을 수립한다. 식품안전에 대한 체계적이고 정책의 집행을 위해서는 리스크를 예방하고, 리스크를 측정하고, 그 변화를 예측할 수 있어야 하고 이러한 역할을 식품국이 담당하고 있다.⁷⁷⁾

특히 식품의 안전을 보장하기 위해서는 상시적으로 식품안전조치를 적용하고 이를 지속적으로 감시해야 하는데 이를 위해서는 국내외의 관련기관의 적극적인 협력이 필요하다. 세계교역이 점증하고, 인간과 동·식물에게 새로운 병원체가 등장하며, 온실가스에 의한 기후변화 등은 식품에 있어서 새로운 안전규제가 필요하고 이러한 임무를 수행하는 기관이 식품국이다. 특히 식품국은 야채류나 육류를 기반으로 하는 식품의 통제와 감시를 담당하게 된다.

b) 소비자보호국(*la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes: DGCCRF*)

소비자보호국의 주된 임무는 시장의 공정한 경쟁을 유도하고, 소비자의 경제적 이익을 보호함과 동시에 소비자의 안전을 담당함을 목적으로 한다. 특히 소비자의 건강과 안전을 위하여 소비자보호국(DGCCRF)은 모든 식품과 공업품 등의 모든 제조품에 대해서 개입하고, 그 생산과 수입, 수출 등에 대해서도 통제를 한다. 예를 들어, 작물을 기초로 한 생산물의 살충제 잔류검사, 장난감 등의 육아용품, 스포츠 관련 활동, 생활안전사고 등에 있어서의 위험을 예방하고 관리하는 역할을 수행하고 있다. 즉, 소비자보호국은 식품의 명칭·표시·

77) DGAL, *La Direction générale de l'alimentation*, 2013, p. 8.

성분 등에 관한 기준을 정하여 가공된 식품의 안전을 담보하고 있다.

2012년 소비자보호국의 “위기경보” 사례 954건 중 215건이 식품에 관한 것이고 주로 식품첨가물, 살충제 오염 야채 등에 관한 것이었다.⁷⁸⁾

c) 보건국(la Direction générale de la santé: DGS)

보건복지부 산하의 동기관은 공공보건법전(Code de la santé publique) 제L.1411-1조의 규정된 공중의 건강정책을 수립하고, 국민의 건강에 대하여 권한 있는 다른 중앙부서 및 기관 및 산하기관과 직접적으로 협력하여 공공보건정책을 집행하는 기관이다.⁷⁹⁾ 이를 위해 보건국은 식품과 관련된 보건위생에 관한 리스크의 예방, 관리, 감독을 하며, 리스크에 관한 정보를 수집하고 이에 대한 방안을 마련하는데 기여한다.⁸⁰⁾

<프랑스 식품안전관련 통제기관 분류>

식품안전 및 위기정보관리에 관한 권한의 배분		
식품국(DGAL): 농림부 소속	소비자보호국(DGCCRF) :경제·재정부 소속	보건국(DGS): 보건복지부 소속
육류, 육가공품, 채소류, 수의약품 잔류검사, 유전자변형식품 통제	채소가공품, 영양식품, 식품첨가물, 유전자변 형식품, 알레르기 검 사, 미승인물질	인간관련 모든 생산품

b. 감시기관

프랑스 국민의 보건과 안전을 위해서, 어떤 생산물이 인간에게 예상치 못한 부작용을 유발하는 것을 방지하기 위해서 다양한 감시체계가

78) DGCCRF, *Résultats 2012 de la DGCCRF*, 2012, p. 4.

79) Direction générale de la santé, *Rapport annuel 2008*, 2008, p. 4.

80) 박균성·정관선, “한국과 프랑스의 식품안전법제에 관한 비교연구”, *경희법학 제 47권 제3호*, 2012, 89면.

구축되어 있다. 의약품에 관해서는 “보건위생안전청(L’Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé: Afssaps)”이 담당하고, 수의약품은 “식품·환경·노동보건안전청(L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail: ANSES)”이 국립수의약청(L’Agence nationale du médicament vétérinaire)을 통해 감시를 담당한다.

이 중에서 식품과 관련하여 “식품·환경·노동보건안전청(L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail: ANSES)”은 건강식품, 새로운 식품, 농축식품 등에 대하여 안전에 대한 감시 임무를 수행한다. 공중의 보건과 건강을 위협하는 집단식중독 등의 공중 보건의 위급한 상황과 인간의 건강에 대한 잠재적 위험 등에 대한 감시임무는 “보건감시원(L’institut de veille sanitaire: InVS)”가 담당한다.

a) 식품·환경·노동보건안전청(L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail: ANSES)

기존에 “식품위생안전청(L’agence française de sécurité sanitaire des aliments)”과 “환경 및 근로환경 보건안전청(L’agence française de sécurité sanitaire de l’environnement et du travail : AFSSE)”을 통합한 “식품·환경·노동보건안전청(ANSES)”은 새로운 식품, 농축식품, 건강식품 등에 대하여 감시를 수행하는 기관이다. 특히 식품의 소비와 관련된 다양한 부작용을 식별하고, 전문적인 조사를 실시하는 역할을 수행한다. 프랑스에서는 위생규정의 적용과 식품생산과 소비의 전체적인 단계에서 행위주체들이 노력하여 식품위생에 비약적인 발전이 있었음에도 불구하고, 기술의 발달과 함께 식품의 구성성분의 발전, 농축 식품과 음료의 증대, 수입식품과 인터넷 구매 등으로 식품에 대한 안전이 위협받고 있다고 평가되었다. 이러한 새로운 위기상황에

대응하기 위하여 새로운 식품 및 건강식품 등을 전담할 기구의 창설이 필요하게 되었고 이를 식품·환경·노동보건안전청(ANSES)이 담당하게 된 것이다. 프랑스 공공법전(Code de la santé publique) 제 L.1313-1조는 식품·환경·노동보건안전청(ANSES)의 법적 성격을 ‘국가의 행정적 성격의 공적주체(un établissement public et de l’État à caractère administratif)’로 정의하고, 인간의 환경, 근로환경, 식품에 있어서 보건안전을 보장하는 데 기여하는 것을 임무로 한다고 규정하고 있다. 동법전은 또한 식품·환경·노동보건안전청(ANSES)이 자신의 임무를 수행하기 위해 자신의 임무 영역에서 리스크의 평가를 실시하고, 관계행정청에 리스크에 관한 모든 정보를 제공하며, 법규의 제정에 필요한 과학적·기술적 지원과 리스크관리를 위한 실행조치에 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다. 동기관은 또한 공중보건에 필요한 모든 조치들을 관계행정청에게 제안할 수 있다.

b) 보건감시원(L’institut de veille sanitaire)

“보건감시원(L’institut de veille sanitaire)”은 공중의 보건위생을 상시적으로 감시하고 관찰하는 임무를 수행한다. 이를 위하여 국가의 공공보건 네트워크 내의 정보원들에 의해 수집된 정보들을 모으고 처리한다. 또한 위생의 감시와 위기발생시에 경고를 발하는 기능을 수행한다. 이를 위하여 보건감시원(L’institut de veille sanitaire)은 보건상 위험을 초래하는 인자를 추적하며, 그 추위에 대한 정보를 수집·분석하며, 위험인자에 대한 전반적으로 조사한다. 또한 국민건강에 중대한 위험이 되는 경우에 보건장관에게 지체 없이 이를 알려야 하고 알맞은 모든 조치와 행동들을 권고해야 한다. 위험발생 시에는 리스크 상황의 통제에 기여해야만 한다.

부여된 임무를 수행하기 위하여, 동기관은 자신의 권한 내의 모든 연구와, 교육과 정보제공을 담당하게 된다. 이를 위해 정보시스템을

구축하고 위험 지표를 고안하며, 국가의 다른 보건관련 중앙부처와 지방자치단체, 공공보건종사자들로 구성된 네트워크를 통해 정보를 수집한다. 동기관은 독성감시(toxicovigilance)도 수행한다. 국가 부처 혹은 위생 감시와 관련한 위생감시와 안전에 관련한 모든 조사와 통제 평가 보고서와 감정의 종착지이다. 또한 동기관은 공공보건에 관한 주제들에 대한 공청회를 수행하고 매년 위생 감시와 주의에 대한 종합보고서를 발간한다.

보건감시원은 보건 위험별로 관계 장관들에게 공공의 건강 규정의 적용을 통제하는 권한을 가진 공무원이 이를 수행하도록 요구할 수 있다. 그밖에 동기관은 인체에 건강을 위하여 중대한 위험을 예방하고 통제하는 것이 필요하다고 판단되는 경우에 개인이나 법인으로 하여금 그들이 소유한 정보나 그러한 위험과 관련한 정보들의 제출을 요구할 권한을 부여 받고 있다. 또한 동기관은 공공 혹은 민간 바이오 메디칼 연구소들이 국립센터나 지정된 연구소에 그들이 소유하고 있는 병원성 물질의 숙주나 바이오 관련 물질들이 그러한 위험과 관련된 경우에 그 제출을 강제할 수 있다.

보건감시원에 대한 규정은 프랑스 공공법전(Code de la santé publique) 제L.1413-1조 이하에 근거규정을 두고 있다.

2) 리스크 커뮤니케이션 관련 사례

a. 식품국(la Direction générale de l'alimentation: DGAL)의 사례

2012년의 경우에 식품국은 7월 12일 산하조사기관에 의해 브레스트(Brest) 지방의 조개류에 대한 채집 및 섭취 금지, O-157균에 오염된 스테이크제품 판매금지 및 회수조치, 브루셀라균 감염된 소의 도축 등에 있어서 관계 정보의 공개 및 제품의 회수조치를 취한 사례가 있다.

b. 보건국(la Direction générale de la santé: DGS)의 사례

2008년도의 경우 보건국은 언론과의 긴밀한 협력체계 하에서 약40여건의 보도자료를 배포하였다. 예를 들어, “거위 간에 보툴리누스균 병원체 포함”, “샷갓머섯 섭취 시 중독 위험경고”등이 이에 해당한다. 언론을 통한 식품에 관한 리스크 경보 이외에도 행정청 내부에 MAICOM이라는 정보교환 시스템을 구축하여 보건국이 인터넷을 통하여 제공하는 모든 정보와 공무원들이 필요한 정보를 제공하고 수집하는 체계를 구축하고 있다.

보건국 내에는 언론에 대한 보건위생상의 위급한 상황의 발생 시에 이를 전문으로 대처하는 공무원이 있고, 이를 통해 공중보건 상의 위험을 알림과 동시에 국민이 불안하지 않도록 하고 있다. 또한 “www.sante-sports.gouv.fr”의 정부사이트를 통해 보건위생관련 정부부처와 실, 국 단위의 정보를 매일 업데이트 하고 있다.

c. 식품·환경·노동보건안전청(L’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail: ANSES)의 사례

식품·환경·노동보건안전청(ANSES)은 식품의 영양학적 구성에 관한 데이터 뱅크를 운영하고 있다. 소위 “la base Ciqual”이 그것이다. 이 데이터 뱅크에는 프랑스에서 소비되는 1300 여종의 식품의 42개 물질의 함유량이 기록되어 있고 이것은 인터넷을 통해 일반에게 공개되고 있다. 이 데이터 뱅크는 농산물가공기업의 ‘식품표시(l’étiquetage nutritionnel)’에 근거를 제공하거나 보건관련 종사자 즉 영양학전문이나 영양사들이 식단의 구성이나 환자들에게 적절한 식이요법을 권고할 때 사용되고 있다. 이외에도 시장에서 판매되는 식품의 질을 추적 조사하는 식품품질을 식품관련생산업자, 유통업자등과 공동으로 감시하는 “Oquali(Observatoire de la qualité de l’alimentation)” 등이 있다.

(3) 미 국

미국은 1990년대 중반 E.Coli O157:H7검출사건 등 대규모 식품안전 사고 발생으로 식품안전대책에 중심을 두기 시작하였는데, ‘농장에서 식탁까지(from farm to table)’의 원칙 아래 통합적인 식품안전관리체계를 마련하고 있다.

식품안전체계의 주요한 특징으로는 명확한 삼권분립, 투명성, 과학적 근거, 시민의 참여 등이 있다. 구체적으로 투명성이란 식품안전에 관한 의사결정과 그 집행은 투명해야 함을 의미하고, 식품안전규제에 있어서는 의사결정에 있어 과학적 근거를 토대로 내려져야 하며, 식품에 대한 정책수립, 법령이나 규정의 제정 및 그 집행, 식품의 판매나 유통 시에 국민의 참여가 중요하다.⁸¹⁾

1) 리스크 관리조직

미국에서는 식품안전규제를 6개의 연방부처의 12개의 기관에서 담당하고 있다. 보건복지부(Department of health and human services) 산하의 식품의약청(Food and Drug Administration), 농무부(Department of Agriculture)와 그 산하의 식품안전검사국(Food Safety and Inspection Service) 및 동식물검역처(Animal and Plant Health Inspection Service), 상무부 산하의 해양수산물국(National Marine Fisheries Service)와 환경보호청(Environment Protection Agency) 등이 중요한 역할을 수행한다. 그 중 식품의약청과 농무부가 주요기관으로서 식품안전규제 전반을 담당한다. 다만 미국은 우리나라와 같이 식품안전관리에 대한 주무기관이나 조정기관은 존재하지 않으며, 부처별로 다원적으로 업무를 수행하고 있다. 업무분장은 비교적 명확하지만 중복된 규제와 식품정책의 비효율성 등이 문제되고 있다.⁸²⁾

81) 윤혜선, 앞의 논문, 260-261면 참조.

82) 윤혜선, 앞의 논문, 262-263면.

리스크분석은 품목별로 나누어져 있으나 리스크평가와 리스크관리를 동일한 기관에서 총체적으로 수행한다. 그러나 리스크 커뮤니케이션의 담당하는 기관이 없는 점이 특색이다.

2) 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션

미국의 식품안전법률, 규정 및 정책은 리스크를 근거로 하여 사전배려적 접근방식을 취한다. 행정절차법, 연방자문위원회법, 정보자유화법 등 다양한 법률에서 규제의 투명성확보를 위하여 공개적이고 상호작용적인 규제절차를 확립하고 있다.⁸³⁾ 2011년 4월에는 70여년 이상 지속되어온 식품안전법을 전면적으로 개혁하기 위해 FDA식품안전성선진화법(FDA Food Safety Modernization Act; FSMA)이 발효되었다. 동법은 미국의 식품공급을 예방적으로 안전을 확보함을 목적으로 한다.

FDA는 식품안전을 목적으로 한 리스크관리를 위하여 식품안전프로그램, 식품별 정보제공, 식품 알레르기 방지제도, 식중독 관리제도, 식품오염물 및 불량식품, 위해요소중점관리기준(HACCP) 등과 리스크 커뮤니케이션을 위하여 공표제도를 마련하는 등 다양한 제도들을 구비하고 있다.⁸⁴⁾

(4) 일 본

일본은 후생노동성(Food Safety Commission in Japan: FSC)의 ‘식품안전위원회’에서 공청회 및 브리핑 제도 운영하는 등 식품에 대한 리스크 커뮤니케이션을 실시하고 있다. 후생노동성은 식품안전 관련 위해평가 결과 및 기타 사안에 관한 의견교환을 위하여 위해평가기관과 협력하여 일본의 여러 지역에서 공청회와 브리핑 제도를 운영하고 있는데, 이를 통해 후생노동성은 소비자를 포함한 다양한 이해관계자와

83) 윤혜선, 앞의 논문, 264-265면.

84) US FDA 홈페이지 참조(<http://www.fda.gov/Food>).

정보와 의견을 교환하고 있는데, “Improving Risk Communication Related to Food Safety”를 발표하였다.

후생노동성은 리스크 커뮤니케이션의 목적과 실행방안에는 여러 가지 견해가 존재하기 때문에 해결해야 할 문제가 많다고 판단하여, 빠르고, 정확하고, 간단하게 위해평가 및 위해관리 정보를 전달할 수 있는 체계에 대한 필요성을 절감한 결과, 2006년 11월에는 리스크 커뮤니케이션 전문가위원회의 자문을 받아 ‘식품안전과 연관된 리스크 커뮤니케이션 개선안’을 발표하였고, 이를 바탕으로 효과적인 리스크 커뮤니케이션을 위한 많은 노력을 기울이고 있는 실정이다.

2. 우리나라의 식품안전관련 리스크 규율체계와 리스크 커뮤니케이션

(1) 리스크 관리조직

1) 리스크관리기관

우리나라의 식품사고 대응을 위한 대표적인 행정조직은 식품의약품안전처(MFDS)이다. 1996년 보건복지부 소속 식품의약품안전본부로 출발하여 1998년 보건복지부 외청을 거쳐 2013년 3월 국무총리실 산하 기관으로 승격하였다. 식품의약품안전처는 식품안전관련 리스크를 전담하여 관리하는 행정조직이다. 식품안전 리스크와 관련되는 주요업무로는 위해예방, 위해정보 분석과 리스크 커뮤니케이션(소통) 활성화 등 안전관리업무를 담당한다. 구체적으로 식품·의약품 등의 위해예방 및 위기관리를 위한 정책 개발 및 계획의 수립, 식품·건강기능식품·식품첨가물·기구 또는 용기·포장의 위생·안전관리 정책 수립 및 제도개선, 식품 영양 안전 및 건강기능식품에 관한 정책의 개발 및 종합계획의 수립·관리, 농축수산물 위생·안전관리에 관한 정책 및 안전관리계획 수립 총괄, 의약품 및 마약류의 정책 및 종합계획의

수립·조정, 생물·의약품 등의 안전 관련 정책 및 관리에 관한 종합계획 수립·조정, 의료기기 정책에 관한 종합계획의 수립 및 조정, 식품·의약품 등의 위해사범 수사 및 관련 범죄행위 조사 등을 수행한다. 이러한 업무수행을 위하여 6개의 지방청을 두고 있다.

2) 리스크평가기관

식품에 대한 리스크평가기능은 여러 기관으로 분산되어 있으나, Codex에 준한 건강영향평가, 즉 인체위해성평가는 식품의약품안전평가원, 국립수의과학검역원에서 주로 수행하고 있다.⁸⁵⁾ 평가에서의 독립성은 반드시 유지해야 할 것인데, 여기에서 평가의 독립성은 기관의 독립이라기보다는 기능적으로 평가와 관리기관을 독립시키면서도 상호간에 적절하게 식품안전에 대한 유기적인 커뮤니케이션이 요청된다.

주된 기관으로서 식품의약품안전평가원은 식품의약품안전처의 산하 기관으로서 식품의 위해나 리스크평가를 수행한다. 이 기관은 1998년 국립독성연구소로 설치된 뒤 2009년부터 지금의 명칭으로 개칭되어 식품안전관리 정책추진에 필요한 과학기술적 지원을 목적으로 한다. 주요업무로는 식품, 의약품 등의 위해평가 및 시험방법 개발과 의약품·의료기기 등의 허가심사를 담당한다.

(2) 규율체계와 리스크 커뮤니케이션

식품의약품안전처는 우리나라의 식품사고 대응 및 리스크 커뮤니케이션을 수행한다. 우리의 경우에도 리스크평가와 리스크관리의 효율성의 향상을 위한 노력은 부단히 이루어져 왔지만, 오늘날 점점 중요해지고 있는 리스크 커뮤니케이션(정보소통)에 대해서는 상대적으로 소홀한 편이라고 볼 수 있다. 독일 등 각국에서는 커뮤니케이션을 매

85) 김정선, 우리나라 식품 위해분석 체계 현황 및 개선방향, 보건복지포럼, 2011.04, 41면.

우 중요하게 다루고 있으며 관련조직까지 갖추고 있는 반면, 우리의 경우 식품의약품안전처가 리스크 커뮤니케이션의 어느 정도의 기능을 수행하겠지만 커뮤니케이션 전담조직으로서 전문적인 기능수행이 이루어질지 걱정이다. 실제로 식품사고 발생시 신속하게 대응하기 위한 전문화된 커뮤니케이션 조직을 갖춘다면, 리스크 커뮤니케이션의 문제가 보다 적절히 다루어질 수 있다.

식품의약품안전처는 효율적인 리스크 커뮤니케이션의 운용을 위해 2010년 위해관리 및 리스크 커뮤니케이션 교육교재와 교육과정을 개발한 바 있으며, 이 교재를 활용하여 ‘리스크 커뮤니케이션 실무과정’을 개설하여 산하 공무원 및 지방자치단체 위해관리업무담당자들이 참석하여 교육을 실시하고 있다.⁸⁶⁾ 그리고 2010년 이래로 커뮤니케이션 분야, 위기관리 분야, 소비자단체, 식품전문가 등 식약처장이 위촉하는 “리스크 커뮤니케이션 자문위원회”를 구성 운영하고 있다. 더불어 평가에서의 독립성은 반드시 유지해야 할 것인데, 여기에서 평가의 독립성은 기관의 독립이라기보다는 기능적으로 평가와 관리기관을 독립시키면서도 이들 기관이 적절하게 식품안전에 대한 유기적인 커뮤니케이션을 이루어내야 한다는 것이다.

그러나 더욱 세부적인 리스크 커뮤니케이션의 전략이 부족하고⁸⁷⁾, 보급될 가이드라인이 없다는 게 문제이다. 그러므로 식품에 대한 리스크가 발생했을 때 최대한 신속하게 대처할 수 있도록 구체적인 지침이라든지 보다 효과적인 커뮤니케이션 방법이 마련되어야 한다. 물론 이미 식품사고 위기에 대응하기 위한 매뉴얼(2011년 7월), 식품사고와 예방을 위한 위기대응 가이드로써 학교식중독 조기경보시스템, 식중독 사고 위기 대응 등이 있기는 하다. 하지만 실제 상황이 발생

86) 식약청, 이해관계자맞춤형리스크커뮤니케이션실행방안연구, 2011, 70-73면.

87) 식약처는 국민과의 인식차이를 해소하고 식품의 안전관리정책이 국민에게 신뢰 받기 위해 지난 2010년 리스크 커뮤니케이션 전략 기본계획을 수립한 바 있다.

할 경우 실효성이 있는지 그리고 그러한 교육과 훈련이 이루어졌는지는 의문이다.

(3) 식품안전 관련시스템

우리나라의 경우 식품안전 관련시스템으로는 식이노출평가시스템(한국인의 식습관을 반영한 위해평가를 위하여 필요한 국민의 식품섭취 및 유해물질의 식품오염도 자료를 구축·관리하는 시스템), 식품별/유해물질별 리스크 프로파일 DB(품별 또는 유해물질별로 잠재적으로 문제가 될 수 있는 유해물질 및 유해미생물과 그 특성에 대해 필요한 정보를 구축해 놓은 데이터베이스), 푸드윈도우(대외 위해정보교환을 위해 식품의약품안전청이 구축한 위해 관련 전문 홈페이지이다. 식품사건·사고 등 유해물질에 대한 전문정보, 소비자정보 등 13개 콘텐츠를 운영하며 현재 1,100여건의 정보를 제공하고 여러 전문DB에서 한번에 정보를 검색할 수 있는 식품위해평가자료통합검색시스템 등 운영)⁸⁸⁾ 등을 구축하고 있다.

이력추적관리제도는 유럽의 광우병 발발을 계기로 많은 국가에서 식품안전성 문제에 신속하게 대처하기 위해 시행됐으며 식품 등의 제조·가공부터 판매까지의 정보를 기록, 관리해 해당 식품의 안전성 문제가 발생했을 경우, 식품 이력을 역 추적하여 신속하게 원인을 규명하고 유통을 차단하는 등의 필요 조치를 취할 수 있고 문제 상품을 회수할 수 있도록 하는 제도이다. 국내에서는 농산물은 농산물품질관리법에 의해, 수산물은 수산물품질관리법에 의해, 가공식품은 식품위생법에 의해, 건강기능식품은 건강기능식품법에 의해 각각 이력추적관리를 규정하고 있다.

88) 그밖에도 안전→주의→경계→심각의 4단계로 국민에게 식품의 위해 정도를 알려주는 ‘식품안전창’, 일반소비자, 학계, 업계 등 다양한 이해관계자의 온라인 토론의 장인 ‘e-식품안전열린포럼’ 등이 있다(www.foodwindow.go.kr).

(4) 소 결

우리나라는 국민의 건강하고 안전한 식생활을 영위함을 목적으로 2008년 식품안전기본법을 제정하여 식품의 안전에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 식품안전정책의 수립·조정에 관한 기본적인 사항을 새로이 규정하고 있다. 그러나 여전히 법과 제도상 미비점에 대한 비판의 소리가 끊이지 않고 조직상 행정업무의 배분에 있어 비효율성 등이 꾸준히 거론되고 있다. 국제적으로도, 1990년대 후반부터 각종 식품스캔들로 인해 식품의 안전성에 대한 국민들의 신뢰가 급격히 하락하자 유럽과 미국을 비롯한 주요 식품생산국들은 그 정도의 차이는 있으나 식품법의 핵심요소로서 식품안전을 강조하고 정책의 개발과 집행을 위하여 전력하고 있다.

우리나라의 경우 리스크평가기관 및 리스크관리기관의 다원화로 인해 식품안전관리에 있어 비효율적이라는 문제점을 안고 있는데, 이를 위해서는 장기적으로는 이들 기능을 일원화시키거나 이들을 조정할 조정기구인 국무총리실의 식품안전정책위원회⁸⁹⁾의 기능을 보다 활성화시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

더불어 새로운 식품안전정책의 개발과 그 조직의 운영에 맞추어 시민에게 정보를 제공하여 문제의 본질을 이해시키고 합리적인 논의를 가능하게 하는 리스크 커뮤니케이션의 중요성은 더욱 시의성을 가지기에 충분하다고 할 수 있다.

89) 식품안전기본법 제7조(식품안전정책위원회)① 식품안전정책을 종합·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 식품안전정책위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 기본계획에 관한 사항
2. 식품등의 안전 관련 주요 정책에 관한 사항
3. 국민건강에 중대한 영향을 미칠 수 있는 식품안전법령등 및 식품등의 안전에 관한 기준·규격의 제정·개정에 관한 사항
4. 국민건강에 중대한 영향을 미칠 수 있는 식품등에 대한 위해성평가에 관한 사항
5. 중대한 식품등의 안전사고에 대한 종합대응방안에 관한 사항
6. 그 밖에 식품등의 안전에 관한 중요한 사항으로 위원장이 부의하는 사항

제 4 절 식품안전법상 리스크 커뮤니케이션의 중요성과 실효성 제고방안

1. 리스크 극복을 위한 리스크 커뮤니케이션

(1) 리스크 커뮤니케이션의 중요성

식품관련 위해가 발생했을 경우 보통의 일반인은 그 위험수준을 정확히 판단하기에 어려움이 있다. 이로써 오히려 자신의 주관적인 경험 등을 바탕으로 옳지 않은 판단을 내릴 수도 있는데, 그러한 잘못된 판단에 기인하여 위해는 과대평가될 수 있으며 그 결과 위기는 더욱 확대될 수도 있다. 더욱이 기술이 발달한 현대사회에서 발생하는 위험은 예측이 불가능하여 과학적인 확실성에 대한 정보를 제공하는 것은 어렵다. 이러한 위험들에 대한 이해관계자별 인식의 차이점을 최소화하고 위험의 사회적 논쟁의 확산을 방지하기 위하여 정보를 교환하는 것은 필수적으로 요청된다.⁹⁰⁾ 리스크 커뮤니케이션은 일반 커뮤니케이션과 마찬가지로 정보공개, 정보전달, 정보수집·의견청취, 참가와 상호이해 촉진, 정책합의와 파트너십 구축 등이 목적이다.⁹¹⁾

특히 식품안전문제의 경우, 리스크분석을 위한 필수요소로서 리스크 커뮤니케이션은 식품의 안전성 확보에 관한 정책을 적절하게 강구하기 위해서 소비자, 식품관련사업자, 전문가, 언론 등 각계의 이해관계자 상호간의 정보와 의견을 다방향으로 교환하고, 정책에 대한 국민의 의견을 반영해 나가는 과정으로 볼 수 있다. 이를 위하여 식품안전의 위해에 관한 정보들이 조직내부에서와 외부의 이해관계자들에게 적절한 시기에 정확히 제공되어야 한다. 이러한 리스크 커뮤니케이션

90) 김경희, 식품사고에 대한 위해인식 및 리스크 커뮤니케이션 연구, 고려대 박사학위논문, 2012, 6면.

91) 이재은, 앞의 논문, 84-85면.

은 오늘날 리스크평가와 리스크관리와 통합되어 운영될 때 효과적으로 집행될 수 있다.

예를 들어 리스크 발생이 예방적인 조치를 통하여 저지되지 못하였다면, 적합한 조치들을 통하여 가능한 한 빨리 종료시켜야 하고, 그 원인과 상태가 밝혀진다면 계속된 조치로써 리콜행위 및 영업금지와 같은 거래에 대한 개입, 소비자들에 대한 소비권고, 경우에 따라서는 법령의 제정 및 변경이 고려될 수 있다. 이와 동시에 리스크의 모든 당사들에게 그 상태와 그때까지 취한 조치를 알려야 할 것이다(리스크 커뮤니케이션). 이로써 이해당사들에게 리스크의 점차적 감소라는 공통적인 목표를 추구하기 위한 지속적으로 조정되어 대응하고, 적합하고 신속한 행동이 보장될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 리스크평가와 리스크관리는 기능의 혼동을 피하고 리스크평가에서의 과학적인 견실성을 보장하기 위하여 기능의 분리가 이루어져야 하겠지만, 전체로서의 리스크분석은 상호작용적 프로세스 이어야 하며, 당사자와 모든 관계자와의 효과적인 커뮤니케이션과 협의를 리스크분석의 프로세스 전체를 통하여 확보되어야 한다. 따라서 리스크 커뮤니케이션에 대한 연구는 위기의 단계별로 고찰되어야 하고, 조직내부 구성원과 조직외부의 전문가집단, 미디어(대중매체), 국민에 대한 직접적인 커뮤니케이션으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.

(2) 리스크 커뮤니케이션의 의미와 유형

리스크 커뮤니케이션을 ‘위험성평가자, 위험관리자 그리고 이해관계자들 사이의 위험에 대한 의견교류 과정’(WHO), ‘사회적 리스크가 발생하였을 경우 그 리스크분석절차에서 개인, 집단 그리고 기관들 사이의 정보 및 의견교환의 상호작용 과정’⁹²⁾ 또는 ‘현안이 되는 리스크

92) U.S. Department of Health and Human Services, Communicating in a Crisis: Risk Communication Guidelines for Public Officials, 2002, p. 4.

의 내용, 리스크관리를 위한 법적, 제도적 관련내용 등에 대한 메시지를 개인, 집단, 조직 간에 상호 교환하는 과정⁹³⁾이라고 말한다. 따라서 리스크 커뮤니케이션을 ‘리스크와 관련된 이해관계자들 사이의 상호 이해를 돕기 위한 지속적인 상호 의견교환의 과정’이라고 정의하면 충분하다.⁹⁴⁾

이러한 관점에서 리스크 커뮤니케이션은 위험성 평가와 관리에 있어서 핵심적이며 지속적인 부분으로서 위험성관리의 시작부터 전 과정에 이르기까지 모든 이해관계자들이 참여하는 것이 바람직하다. 그 대상도 단순히 리스크 정보만을 다루는 것이 아니라 리스크 요인과 직접·간접적으로 연관된 모든 정보를 대상으로 한다. 구체적으로 리스크 커뮤니케이션은 크게 현황과약, 대비, 광범위한 홍보, 계획 및 커뮤니케이션, 결과평가의 다섯 단계로 이루어진다.⁹⁵⁾

리스크 커뮤니케이션은 리스크(위해) 요인의 특성에 따라 관심 커뮤니케이션, 합의 커뮤니케이션, 위기 커뮤니케이션으로 분류할 수 있다.⁹⁶⁾ 관심 커뮤니케이션(care communication)은 우리가 리스크의 위험성과 이를 어떻게 관리할 것인가를 과학적으로 확인한 경우에 하는 커뮤니케이션 활동으로 관련 집단들이 지속적으로 리스크에 대한 관심을 유지하도록 하는 것이다. 합의 커뮤니케이션(consensus communication)은 관련자들의 참여를 독려하여 리스크를 감소시킬 방안을 합의하는 활동을 말한다. 위기 커뮤니케이션(crisis communication)은 사고와 같이 급박하게 당면한 위험에 대하여 리스크를 최소화하기 위한 활동을 의미한다.

93) NRC(National Research Council), Improving Risk Communication, National Academy Press, 1989,

94) 이재은, 앞의 논문, 83면.

95) 우종민 외 5인, 식품 중 유해물질에 대한 성공적인 리스크 커뮤니케이션, Safe Food 제2권 제2호, 2007, 12면; 이재은, 앞의 논문, 82-83면.

96) 최성락, 2010, 13-14면; 이재은, 앞의 논문, 83면.

(3) 리스크 커뮤니케이션의 문제점 및 이해관계인의 특성

식품의약품안전처의 식품사고에 대응하는 리스크 커뮤니케이션의 실태를 보면, 프로그램 운영, 연구영역, 국민과의 소통 등이 타 부처와 비교해 볼 때 그 수준이 높은 편이다. 그러나 다른 나라와 비교했을 때 리스크 커뮤니케이션을 수행하는 행정관청들의 통합적 전략이 부족하고, 이를 수행할 전담부서나 인력이 매우 부족할 뿐만 아니라, 전문적인 조직은 아직 없는 실정이다. 결과적으로 부서별로 산발적으로 대응하다 보니, 사태수습에 문제가 존재한다.

또한 리스크 커뮤니케이션에 대한 이해나 인식 등이 아직도 부족하다고 할 수 있다. 인식개선을 위한 교육프로그램 개발 및 운영에도 어려움이 많다. 이러한 이유들로 인해 실제로 식품사고가 발생할 경우 커뮤니케이션이라고 하여 언론쪽으로만 생각하는 바람에 대응 면에 있어 전체적으로 미숙한 점들이 많다.

그리고 식품에 대한 위해인식은 받아들이는 측의 전문성에 따라 차이가 날 수 있다. 가령 식품의 한 성분이 인체에 어떠한 영향을 미치거나 어떤 피해를 주는지를 제대로 이해하려면 전문적인 관련지식을 가지고 있어야 한다. 그러므로 일반인 다수의 경우 식품관련 위해가 발생했을 경우 그 위험수준을 정확히 판단하기에 어려움이 있다. 오히려 자신의 주관적인 경험 등을 바탕으로 옳지 않은 판단을 내릴 수도 있다⁹⁷⁾.

식품 위해에 대한 리스크 커뮤니케이션은 그 대상이 누구냐에 따라 다시 말해 이해관계자가 누구냐에 따라 그 방법 등이 달라질 수 있다. 그 이유는 이해관계자는 각각 다른 성향, 가치관, 지식수준, 판단력을 가지므로, 식품 위해의 정보를 들었을 때 받아들이는 정도 및 판단이 달라질 수 있기 때문이다. 이해관계자 집단의 대표적인 예로

97) 식약청, 이해관계자맞춤형리스크 커뮤니케이션실행방안연구, 2011, 38면

전문가와 일반인을 들 수 있다. 같은 유해를 대상으로 정보를 접한 경우에도 전문가의 경우 유해를 과학적, 구체적으로 분석해 인식하는 반면, 일반인은 분노한다던지 두려워하는 등 감정적으로만 접근할 수 있다는 점에서 차이가 있을 수 있다⁹⁸⁾.

오늘날 일반인의 경우 뉴미디어, 인터넷, 페이스북, 트위터 등의 이용이 빈번해지면서 활발한 의사소통이 이루어짐으로 인해 식품위해에 대한 인식도에 영향을 미치고 있다⁹⁹⁾. 많은 정보를 손쉽게 얻을 수 있다는 장점도 있지만, 오히려 검증되지 않은 사실이 진실인 것처럼 오인할 수 있는 위험요소들이 더 많다. 그러므로 식약처 및 관할 행정청은 뉴미디어 등을 통한 적극적인 의사소통에 관심을 가지고, 더 나아가 이들을 통해 전달되는 식품 위해 관련 정보를 신속하게 파악함은 물론 오해하거나 잘못 알려진 부분을 적극적으로 정정 및 공지할 필요가 있다. 이와 같은 활동이 이루어지면 일반인들의 식품위해에 대한 잘못된 인식으로 인한 막연한 불안 및 위기 분위기를 진정시킬 수 있다.

일례로 일반인의 경우 방사능, 장출혈성대장균, 비스페놀A, 소해면상뇌증, 벤조피렌, GMO, 조류인플루엔자 등 전문적인 지식을 요하는 위해요인에 대하여 그 이해의 수준이 상대적으로 낮다. 이러한 경우 일반인들을 위한 원활한 리스크 커뮤니케이션을 위해 해당 위해 요인에 대하여 최대한 알기쉽게 자세하게 풀어서 설명해야 한다. 또한 식품사고와 관련된 보도를 접한 일반인들의 경우 감정적으로 부정적 이미지가 큰 만큼 국민을 안심시키고 신뢰를 줄 수 있는 대책도 마련되어야 할 것인데, 이 때 전문가 집단을 적절하게 잘 활용하여 정보전달을 하는 것이 필요하다. 그러므로 이해관계자별로 각각 맞춤형 리스크 커뮤니케이션을 위한 전략을 마련하여야 할 것이다.

98) 식약청, 이해관계자맞춤형리스크 커뮤니케이션실행방안연구, 2011, 40면

99) 식약청, 이해관계자맞춤형리스크 커뮤니케이션실행방안연구, 2011, 87면

(4) 리스크 커뮤니케이션의 법원칙 및 기준

1) 리스크 커뮤니케이션에 관한 법원칙

a. 투명성원칙

식품안전기본법은 제4조 제2항에서 국가 및 지방자치단체에게 식품안전정책을 수립·시행할 경우에 투명성을 유지할 의무를 부과함으로써 리스크정책에서의 투명성원칙을 강조하고 있다. 더불어 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 행정규제기본법 제5조 제3항에서도 규제의 원칙으로 규제의 목적실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 투명성이 확보되도록 규정하고 있다.

리스크의 규제에 있어서 투명성의 확보는 개별 과정에서 예측가능성을 높이고 규제기관의 자의성에 대한 의심을 제거하여 규제의 준수를 촉진하고 신뢰를 제고할 수 있다.¹⁰⁰⁾ 더불어 규제의 투명성이 올라갈수록 리스크관리의 각 단계별 시민의 참여와 감시가 수월하게 되어 투명성의 원칙은 민주주의적 가치실현에도 바람직하다. 이러한 의미에서의 투명성은 민주적 결정과정이나 정보공개와 함께 소수의견을 반영하는 기회가 확대되고 소수자의 수용가능성도 증가하는 장점이 있다.¹⁰¹⁾

리스크 규제 정책의 수립 및 그 집행에 있어서 투명성의 확보는 정보의 문서화, 정보공개, 투명한 절차확보를 통해서 이루어지고 이로써 이해관계자와 국민의 협력과 참여를 가능하게 하고 국민의 신뢰를 회복하는 리스크 커뮤니케이션에 기여한다.¹⁰²⁾

100) 이희정, 식품위해방지를 위한 법집행절차 합리화 방안의 모색, 이원우편, 『식품안전법연구 I: 현행 식품안전법제의 쟁점과 과제』, 2008, 246면; 윤혜선, 앞의 논문, 130면.

101) 조태제, 식품법에서의 리스크행정조직, 한양대 법학논총 제24집 제4호, 2007, 48면.

102) 윤혜선, 앞의 논문, 130-131면.

b. 참여(참가)의 원칙

리스크 규제는 불확실한 규제대상에 대하여 사전에 예방적 조치를 취하는 것으로 그 결정에는 가치판단이 포함되고 이해대립이 크다는 특징이 있다. 따라서 참여의 원칙은, 국민과 이해관계인들로 하여금 의사결정과정에 참여하게 함으로써 민주적 정당성을 확보하는 민주적 의사결정을 가능하게 한다.¹⁰³⁾ 이로써 궁극적으로 국민주권을 실현하고 부수적으로 국가정책에 대한 국민의 수용을 용이하게 하고 협력의 증대를 가져오는 역할을 한다. 우리의 경우에는 식품안전기본법 제5조 제1항 전단¹⁰⁴⁾과 제28조(소비자의 참여)¹⁰⁵⁾, 행정규제기본법 제9조¹⁰⁶⁾와 제30조(조사 및 의견청취 등)에 규정되어 있다.

참여의 원칙을 현실화하기 위해서는, 먼저 투명하고 합리적인 정보 공개가 선행되어야 하고¹⁰⁷⁾ 리스크 정책결정에 대한 참여 절차 및 방법이 구비되어야 하며 이에 대한 교육과 홍보가 필요하다.¹⁰⁸⁾ 이를 위해 온오프라인별로 다양한 형태의 국민참여제도가 모색될 필요가 있다. 따라서 참여의 원칙은 리스크 커뮤니케이션을 통해 이해관계인이 수용가능한 합리적인 의사결정을 가능하게 하고 조직 및 기관구성에 있어서 이해관계인과의 원활한 소통에 기여한다.

103) 윤혜선, 앞의 논문, 132-133면.

104) 식품안전기본법 제5조(국민의 권리와 사업자의 책무) ①국민은 국가나 지방자치 단체의 식품안전정책의 수립·시행에 참여하고,...

105) 식품안전기본법 제28조(소비자의 참여) ①관계행정기관의 장은 식품등의 안전에 관한 각종 위원회에 소비자를 참여시키도록 노력하여야 한다.

106) 행정규제기본법 제9조(의견 수렴) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화 하려면 공청회, 행정상 입법예고 등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인· 연구기관·전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다.

107) 리스크의 불확실성과 복잡성이 커질수록 과학기술의 발달은 예측능력을 향상시킬 수 있는 반면, 그 지식의 선택을 조작적으로 행함으로써 정치화 또는 정보왜곡의 가능성이 존재한다. 따라서 평가 및 규제 기관에게 일정한 독립성 또는 중립성이 요청된다. 조태제, 식품법에서의 리스크행정조직, 한양대 법학논총 제24집 제4호, 2007, 52면.

108) 윤혜선, 앞의 논문, 133면.

c. 정보공개 및 정보관리의 합리성의 원칙

정보공개 및 정보관리의 합리성의 원칙이란 일차적으로 국민이 규제 정책과 그 대상에 대하여 알권리가 있음을 인정하고 사업자, 국민·소비자 및 기타 이해당사자들에게 관련 지식과 정보를 합리적으로 전달하고 국민이 그러한 정보에 대해 쉽게 접근할 수 있도록 하여야 한다는 것을 말한다.¹⁰⁹⁾ 이는 국민의 알권리를 충족하기 위한 관련 정보를 제공할 뿐만 아니라 국가와 이해당사자를 포함한 국민에게 합리적으로 정보를 전달하고, 정보접근에의 용이성이 보장되어야 한다.

우리 식품안전기본법은 정보공개 및 정보관리의 합리성의 원칙의 보장을 위하여 제5조 제1항 후단에서 식품안전정책에 대한 정보에 관하여 알권리를 규정하고, 제19조 제2항(식품회수 시 회수사유, 회수계획, 회수현황 등 공개), 제24조(정보공개, 안전정보관리체계의 구축), 제25조 제1항(소비자 및 사업자의 의견수렴, 사유 및 과학적 근거의 공개)과 제2항(식품표시기준), 제26조 제2항(관계행정기관 간의 정보공유) 등을 두고 있다. 이 규정은 리스크 커뮤니케이션의 활성화라는 관점에서 식품정보에의 접근을 보장하고 정보공유를 위한 시스템을 구축한다는 점에서 중요하다.

더욱이 국가는 고도의 내재적 불확실성을 가지는 과학적·전문적 지식을 가지고 식품안전에 관한 리스크 정책의 결정을 내리기 위해서 그 지식을 전문가로부터 획득할 수밖에 없다. 이 점에서 리스크 커뮤니케이션은 더욱 중시된다.¹¹⁰⁾ 정보공개 및 정보전달에서의 합리화는 국민의 선택권을 보장하기 위한 리스크관련 정보관리의 합리화를 의미하고 이는 리스크에 관한 합리적 소통의 문제로서 리스크 커뮤니케이션의 기능을 강조한다.

109) 윤혜선, 앞의 논문, 146면.

110) 조태제, 리스크정보의 공표와 그 법적 통제, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 540면.

일반적으로 커뮤니케이션은 정보·전달·이해라는 3층 구조로 되어 있고 그 사이클이 커뮤니케이션의 최소단위가 된다. 또한 과학적·경험적 사실관계의 지식정보(사실관계정보)와 그 사실관계정보를 기초로 한 행정기관의 평가 내지 가치판단이나 의사결정에 관한 정보(평가정보)로 구분할 수 있는데, 그 가운데 사실관계정보의 공표를 정보제공이라 하고 행정기관이 단순히 특정한 목적물에 관한 지식·정보를 제공하는데 반해 그것을 어떻게 받아들이는가는 전적으로 개별 국민에게 맡겨져 있다.¹¹¹⁾ 다만 이러한 구별은 하나의 기준일 뿐이고 행정기관에 의한 정보의 공표는 이들의 성격을 복합적으로 가지고 있다.¹¹²⁾

이와 관련하여 행정정보를 시민에게 제공할 때에 법적 근거가 필요한지가 논란이 되고 있으나 전통적인 침해유보설의 관점에서는 법적 근거를 요구하지 않으나 일반적인 견해에 따를 경우에는 기본권에의 영향력이 의도되고 있거나 그 영향력이 권리의 보호범위에서 심각한 불이익을 일으킬 경우에는 법적 근거를 요구한다고 볼 수 있다.¹¹³⁾

d. 협동의 원칙

협동의 원칙이란 리스크규제의 목적을 달성하기 위하여 국가와 국민이 협동하여야 한다는 원칙으로, 국가의 행정기관 상호간, 국가와 지방자치단체 상호간, 지방자치단체 상호간, 나아가 국가, 관계행정기관, 지방자치단체, 국민, 이해관계인 모두가 협력하여야 한다는 것을 의미한다.¹¹⁴⁾

111) 조태제, 리스크정보의 공표와 그 법적 통제, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 542-543면.

112) 조태제, 리스크정보의 공표와 그 법적 통제, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 544면.

113) 조태제, 환경행정에서의 리스크법의 발전, 환경법연구 제33권 제2호, 2011, 449-450면; 리스크정보공표에서의 법률의 유보원칙의 타당여부와 사전절차의 보장에 대해서 상세한 것은 조태제, 리스크정보의 공표와 그 법적 통제, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 544-556면 참조.

114) 윤혜선, 앞의 논문, 제151면.

우리의 경우 헌법 제35조 제1항 후단¹¹⁵⁾에서 그 근거를 찾을 수 있고, 식품안전법 영역에서는 식품안전기본법 제15조 제5항(긴급대응방안 시행 시 관계행정기관의 장, 사업자 및 소비자의 협력), 제24조 제5항(시험·분석·연구기관 상호간 협력), 제26조(관계행정기관 간의 상호협력)을 볼 수 있다.

리스크 규제 분야는 법규들이 제정되어도 제대로 집행되거나 준수되지 않아서 그 실효성이 미약하므로 리스크의 극복을 위해서는 사회구성원의 협력이 무엇보다도 필요하고, 국민의 적극적이고 실천적인 협력이 요청된다.¹¹⁶⁾ 이러한 협력의 전제조건으로서 정보의 공개 및 리스크 커뮤니케이션이 요청된다. 이로써 리스크 관련 정보망은 더욱 확장되고, 구성원들의 전문기술이 활용될 수 있으며, 국민의 정책에 대한 수용도가 높아져서 실효성에 제고될 수 있다.

2) 커뮤니케이션의 구체적 기법

리스크 커뮤니케이션은 위해의 정확한 종류와 그 위해 정도에 대한 정보를 갖고 있는 집단이 피해를 볼 수 있는 수요자에게 정보를 신속하고 정확하게 전달하는 수단이며, 이를 통해 불확실성을 제거하고 수요자에게 자기 보호수단을 강구할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 그 역할이 대단히 중요하다. 가령 평소에는 일반인으로 하여금 식품위생 및 안전성에 대한 이해의 정도를 향상시킬 수 있으며, 안전사고가 발생할 경우에는 정확한 정보를 제공함으로써 신속하게 대처방안을 마련하도록 하며 더불어 예방적 조치를 취하여 사고의 확대나 더 큰 사고의 발생을 미연에 방지할 수 있다. 그리고 루머의 확산을 억제함으로써 소비자의 불안과 사회적 긴장감을 완화시킬 수 있다.¹¹⁷⁾ 이로써 국가의 식품안전시스템에 대한 국민의 신뢰는 제고될 수 있다.

115) 헌법 제35조 ① ... 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

116) 윤혜선, 앞의 논문, 152면.

117) 신동화, 식품안전관리를 위한 Risk Communication: Risk Communication for Food Safety, Control, Safe Food 제2권 제2호, 2007, 6면; 이재은, 앞의 논문, 85면.

이러한 관점에서 리스크 커뮤니케이션의 역할을 강조하며 이를 위한 구체적 원칙으로 첫째, 청중을 커뮤니케이션의 파트너로 인정하고, 둘째, 청중의 의견에 귀를 기울이고, 셋째, 정직하고 열린 마음으로 청중을 대하고, 넷째, 다른 신뢰할만한 그룹과 함께 일하고, 다섯째, 미디어의 요구에 맞추고, 여섯째, 명료하게 전달함과 동시에 열정을 가지고 임하며, 일곱째 계획을 신중하게 세우고 결과를 평가할 것을 제시한다.¹¹⁸⁾

2. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 제고방안

(1) 위기의 단계별 공적 커뮤니케이션의 구축

식품에 의해서 사람의 건강에 직접 또는 간접적인 리스크를 초래하는 경우 (위기)가 발생하여 아직 마무리되지 않은 불안정한 상황 또는 이러한 상황에 대하여 충분하게 알지 못하는 경우에는 커뮤니케이션은 오히려 상황이 더 악화된 듯한 풍문을 만들기 마련이다. 이 경우에 위기극복의 메커니즘이 가동되어 성과를 거둘 수 있다면, 리스크는 일반 대중에게 점차 약화된 것으로 인식되어, 마침내 종료하게 된다.

리스크가 점차적으로 커져 위기의 발생 초기에는 사건에 관한 문의나 보고의 빈도가 매우 빠르게 높아진다. 이렇게 급박하게 격화되는 상황을 행정청이 장악하기 위해서는 위기극복의 필수적인 자원을 신속하게 동원하여 효율적으로 투입하는 것이 중요한 과제이다. 리스크의 증가를 저지하기 위해서는 첫 징후가 나타날 때 원인의 해명과 문제의 발단의 전개에 대한 적합한 조치가 시작되고 적절하고 신속한

118) Covello V.T., Allen F., Seven Cardinal Rules of Risk Communications, US Environmental Protection Agency, Office of Policy Analysis, 1988; 우종민의 5인, 식품 중 유해물질에 대한 성공적인 리스크 커뮤니케이션, Safe Food 제2권 제2호, 2007, 13면.

행정청의 대응이 필수적이라고 하겠다. 여기에서 리스크관리와 리스크 커뮤니케이션에 관한 계획과 절차는 원칙적으로 위기관리에 또한 적용된다.

(2) 리스크 커뮤니케이션을 위한 전략계획의 수립

리스크의 증대로 인한 위기의 발생을 예방적인 조치를 통하여 저지되지 못한다면, 위기의 극복을 위하여 적합한 조치를 통해 최대한 신속하게 감축시키고 종료시켜야 한다. 동시에 각각의 단계에 행해진 조치들은 모든 이해관계자와 당사자에게 그 상태와 그때까지 취한 조치를 반드시 알려야 한다. 적합하고 신속한 행동이 보장되려면, 이해관계자들과 당사자들의 지속적으로 조정된 대응을 통하여만 비로소 위기의 점차적 감소라는 공통적인 목표를 계속적으로 추구할 수 있기 때문이다.

리스크예방, 리스크관리, 리스크 커뮤니케이션은 주체적 리스크관리 조직에서 서로 밀접하게 조정되고 효율적으로 조직되어야 한다. 여기에서 모든 개별적인 조치와 관할은 정확하게 규율되어야 하고, 조기 관찰단계·사건단계·위기극복단계 등으로 임무영역을 명확하게 분류하여야 한다. 따라서 리스크를 감소시키기 위해서는 리스크관리조직의 예상된 모범사례에 따라 정확하게 정의된 조치와 함께 식품의약품 안전청을 중심으로 한 계획이 진행될 수 있어야 한다. 일반적으로 리스크 커뮤니케이션은 위기극복의 단계에서 중요성을 가지지만, 리스크관리의 최적화를 위해서는 리스크 커뮤니케이션을 위한 필수적인 준비조치 또한 예방적으로 마련되어야 한다.

(3) 위해에 관한 정확한 정보전달체계의 확립

리스크 커뮤니케이션에 있어서 정보교류는 공중을 목표로 명확하고 적절하며 정확하게 이루어져야 한다. 사람들은 교통사고나 각종 강·

절도사고 등에 대해서는 일상적인 리스크로 이해하여 수인하는 반면에 라면유지사건, 광우병사건, 낙지카드뮴사건과 같은 식품사고와 사스(SARS coronavirus)나 조류인플루엔자(Avian influenza) 및 돼지독감이라고 불리는 신종 인플루엔자 A(H1N1) (novel swine-origin influenza A(H1N1))의 발병, 구제역(foot-and-mouth disease)발생에 대해서는 과대하게 평가하는 경향이 있다. 물론 이러한 위해요소들이 건강에 대한 직접적 위험을 야기하는 측면도 있지만, 엄청난 사회적·경제적 파급효과는 과거의 사례에서 보듯이 정확한 정보가 국민에게 전달되지 못하여 식품안전관리에 대한 불신이 증폭되었고 국민의 불안을 더욱 확대재생산하였기 때문이기도 하다. 더욱이 이렇듯 증폭된 파급효과는 거시적으로 사회·경제적 손실을 가져온다. 따라서 적절한 관리방안을 마련하고 각 단계별 정확한 정보를 이해관계자들에게 정확히 제공함으로써 식품안전관리 정책의 집행자로서 식품의약품안전처에 대한 국민의 신뢰를 회복해야 한다. 따라서 리스크관리조직을 적절히 관리하고 적극적으로 홍보함으로써 리스크가 안전하게 관리되고 있음을 커뮤니케이션을 통하여 보여주어야 한다.

(4) 식약처 등 리스크담당관청과 언론 사이의 소통문제의 해소

식약처 및 관할관청이 언론인과의 커뮤니케이션을 할 때 중요한 요소 중 하나는 솔직함이다. 리스크가 발생했을 때 상황을 감추거나 축소시키고자 거짓말을 하는 경우가 종종 있는데, 오히려 이로 인해 오해가 빚어져 더욱 혼란에 빠질 우려가 있다. 언론과의 신뢰는 리스크 커뮤니케이션에 있어 중요하고 이를 위한 솔직함은 필수이다.

앞서 설명한 이해관계자 집단에서 일반인과 전문가를 꼽았는데, 기자들의 경우 전문성의 관점에서 볼 때 오히려 일반인에 가깝다고 볼 수 있다. 그러므로 기자들과 커뮤니케이션을 할 때는 일반인을 대할 때와 같이 이해하기 쉽게 설명하는 것이 필요하다. 가령 일방적인 전

문용어 사용을 최대한 자제하면서, 전문용어의 경우 무슨 뜻인지 알기 쉬운 단어로 전달해야 한다. 아울러 식약처 및 관할관청이 전달하고자 하는 내용을 기자들이 올바르게 이해했는지 반드시 확인하고, 분위기에 대처하는 자세가 필요하다.

이외에도 언론에 정보를 제공할 때 구체적인 자료도 함께 제공하여야 하는데, 이를테면 식품 위해 사고로 인한 피해 현황, 구체적인 위험 정도, 이전의 유사 사례 및 해외 사례 등 자료를 언론에 제공함으로써 언론에 신뢰감을 줌과 아울러 일반인에게 정확한 정보를 알려줄 수 있다.

식품사고가 발생할 때 주요한 정보는 식약처 및 관할 관청이 가지고 있음에도 불구하고 종종 기피하거나 축소하여 정보를 제공하는 경우가 많다. 식약처 및 관할 관청과 언론과의 성공적인 리스크 커뮤니케이션을 위해 무엇보다도 식약처 및 관할관청의 정확하고 지속적인 정보제공이 중요할 것이다¹¹⁹⁾.

(5) 미디어를 통한 리스크 커뮤니케이션의 역량강화

식품안전사고에 대한 미디어의 보도경향을 분석한 바에 따르면 단속위주의 식품행정에 대한 보도가 이루어지기 보다는 현대사회에서 다양하게 등장하는 새로운 유해물질에 대한 관심이 급증하고 있음을 알 수 있다. 또한 2010년 낙지카드뮴사건에서 서울시와 식품의약품안전청의 미디어에 대한 미숙한 대처가 언론의 선정적인 보도를 유발하였고, 이는 서울시와 식품의약품안전청의 갈등을 더욱 부추겼으며 결과론적으로 국민의 불안감을 더욱 야기하였다.

여기에서 알 수 있듯이 식품위해와 관련된 미디어는 그 사회적 파급효과가 매우 크므로 정보의 완결성을 도모하고 장기적으로 리스크와 갈등을 감소시키는 방식의 보도를 유도하기 위하여 정보의 투명성

119) 식약처, 이해관계자맞춤형 리스크 커뮤니케이션 실행방안 연구, 2011, 89-90면.

과 더불어 미디어에 대한 커뮤니케이션 수단의 전문화를 추구하여야 한다. 리스크 커뮤니케이션과정에서 미디어를 통하여 공중에게 정확한 정보를 알리고 인지하게 함으로써 사회 내의 리스크요소를 미리 감소시키거나 제거하게 하고, 리스크로부터 피해를 방지할 뿐만 아니라 정부의 적극적인 정책이나 규제를 유도하는 긍정적인 기능을 유도하여야 한다.

제 5 절 결 론

일상생활에 상존하는 다양한 리스크가 우리의 건강에 대한 위협들로 발생가능한 경우라면 우리는 그 위협들을 회피하거나 제한하기 위해서 필수적인 조치를 취해야 할 것이다. 오늘날은 국가가 국민을 위협으로부터 안전하게 보호하고자 하는 중요한 임무를 담당하고 그 임무로부터 식품안전사고의 발생한 경우에 위협의 제거를 비롯하여 그 위협이 구체화되기 전인 단계에서도 리스크(위해)를 예방하고 있다. 따라서 국가는 식품안전정책의 수립과 집행을 통하여 이러한 리스크를 적절하게 분석하고 관리하며 리스크 커뮤니케이션을 통하여 현명하게 대응하는 것이 중요하다. 그러한 관점에서 오늘날 인간의 건강 보호를 비롯한 회복할 수 없는 손해에 대한 대응을 위하여 적절한 리스크 규율과 리스크 커뮤니케이션은 필수적이라고 판단된다. 늘 충분하지 못한 국가의 정보제공과 관련 정보접근에의 어려움, 서로 상충하는 전문가들의 의견은 국민의 리스크에 대한 이해를 더욱 어렵게 하고 국가에 대한 깊은 불신을 가지게 한다. 더욱이 이러한 불신은 부분적으로 지나치게 과장된 보도로 인해 여론을 더욱 뜨거워지게 하고, 적지 않은 정부의 뒷북 행정에 국가에 대한 반감을 초래한다. 여기에서 공적 리스크 커뮤니케이션의 결함이 지속적으로 나타난다.

우리는 앞에서 공익적 관점에서 리스크의 방지라는 리스크관리정책의 궁극적 목표를 위하여 주요 선진국가의 리스크규율체계를 비교법

적으로 검토해보았다. 이로써 식품안전법제의 공통적인 특징으로는, 먼저 선진국들은 식품의 리스크관리를 특정기구에 집중시키고 일원화하는 경향이 있으며, 예방적 리스크관리를 위해서 리스크평가기능을 독립시켜 강화하고 있다. 또한 최근 유럽을 비롯한 선진국들은 식품안전관리체계의 개편을 위하여 통합식품법의 제정을 추진하고 있다는 점이다.

그러나 우리나라의 경우 각종 식품스캔들의 경험을 통해 국민들의 불안함은 여전한데 비해 리스크 분석체계와 그 담당기관, 일반 국민, 이해관계인 등의 소통에 문제점을 안고 있다. 먼저 리스크평가기관 및 리스크관리기관의 다원화로 인해 식품안전관리에 있어 비효율적이라는 문제점을 안고 있는데, 이를 위해서는 장기적으로는 이들 기능을 일원화시키거나 이들을 조정할 조정기구인 국무총리실의 식품안전정책위원회의 기능을 보다 활성화시키는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 식품정보공개와 소비자의 참여를 위한 장치는 마련되어 있으나 그 실효성이 미흡하고 소통을 위한 교육 및 홍보가 매우 부족하다는 점이 비판되고 있다. 이를 위해서는 새로운 식품안전정책의 개발과 그 조직의 운영에 맞추어 시민에게 관련 정보를 공개하고 국가 및 지방자치단체, 관련 사업주와 이해관계인, 일반 국민에게 그 정보를 합리적으로 전달하여 문제의 본질을 이해시키고 모두가 참여하는 합리적인 논의를 가능하게 하는 리스크 커뮤니케이션을 활성화시킬 필요가 있다. 특히 전략적 리스크 커뮤니케이션의 중요성이 부각되고 있다.

제 3 장 원자력법제상의 리스크커뮤니케이션

제 1 절 개 설

현대사회는 과학·기술의 발달로 인하여 많은 편익을 누리고 있지만, 다른 한편에서는 확정할 수 없는 리스크라는 것이 증대되어 이에 따른 불확실성으로 말미암아 미래를 예측하기 힘든 상황에 놓여 있다. 위험은 인류역사와 공존하여 왔으나 오늘날의 불확실성에 기인한 위험은 실존적, 운명적인 것이 아니라 인간 스스로 초래한 인간 의지 결정의 부수물이고, 그것이 예견불가능한 속성을 가지고 있다는 점에서 차이가 있다.¹²⁰⁾ 이러한 예견불가능한 위험에는 새로운 감염증, 플라스틱 등의 사용에 따른 폐기물, 식량증산을 위한 유전자 조작, 안전한 에너지 공급을 위한 원자력의 사용을 들 수 있다. 또한 기타 교통사고, 범죄피해, 실업, 빈곤, 질병, 이혼 등 다양한 영역에서 그 예를 들 수 있을 것이다.¹²¹⁾

이와 같은 사회현상을 오히려 백은 단순근대성의 사회에서는 부와 재화의 생산 및 분배원리에 집중하였지만, 근대화의 부산물로 예측불가능한 위험에 의한 생태학적 리스크, 경제금융 리스크, 테러리스크, 개인 리스크 등의 형태로 발현된다고 하여¹²²⁾ 전근대성, 단순한 근대성, 성찰적 근대성으로 구분하고 성찰적 근대성에 기인한 위험사회를 정의하였다.

이러한 위험사회에서 중요한 것은 리스크의 개념을 어떻게 정의하고 수용할 것인가 하는 문제이다. 리스크의 증대로 인한 미래에 대한

120) 임미원, “백의 위험사회론에 대한 기초적 고찰”, 법학논총 제31집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2014, 197면.

121) 손형섭, “위험사회에서의 헌법이론 - 헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 선언-”, 법학연구 제51집, 한국법학회, 2013, 2면.

122) 임미원, 앞의 논문, 198면.

예측불가능성에 따른 불안은 이를 평가하고, 관리하며, 커뮤니케이션을 통해 사회적 합의를 통해 예방하고, 방지하며, 줄일 수 있는 지에 대한 필요성을 제기하기에 이른다. 위험사회의 출현이 사회학적인 접근의 결과물이라면, 이러한 위험사회에서 국가와 개인의 역할과 제도적으로 리스크를 예측하고, 대응할 수 있는 법제도적 측면은 법학의 당면과제라고 할 수 있을 것이다.

우리 법학 특히, 행정법학에서 리스크라는 개념이 도입된 이후에 다양한 논의가 활발하게 일어나고 있고 이는 여전히 진행형이다. 그러나 기존의 논의는 ‘위험방지임무’를 중심으로 이론적 체계의 틀을 확립하고 발전시켜온 측면에서 리스크 개념의 행정법적 도입 여부는 어려움이 있는 것도 사실이다.¹²³⁾ 이는 경찰법상의 위험개념과는 달리 리스크 개념을 법적 개념으로 정의하기가 어렵기 때문이다. 종래의 행정법학에서의 위험은 침해자에게 책임을 귀속시킬 수 있으며, 법의 침해의 발생이 충분한 개연성이 있을 때 인정되는 데 반해, 리스크는 이러한 개념적 징표가 불확실한 특성을 가지고 있다.¹²⁴⁾ 이와 같은 개념적 정의의 곤란성에도 불구하고 2000년대에 이르러서는 리스크의 개념이 환경법, 식품안전법, 의약품법의 한정적인 영역을 벗어나, 행정법의 전 영역에 확산되고 있는데 반하여, 리스크의 개념과 적용원리, 리스크규제수단에 대한 종합적·체계적 수단에 대한 연구는 우리나라에서는 여전히 진행 중이라 할 수 있다.¹²⁵⁾

리스크의 규제체계 혹은 분석체계가 리스크 평가, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션으로 구분된다는 입장에 서게 된다면, 우리 행정법학은 여전히 경찰법상의 관계에서 상정되는 규제와 관련한 리스크 관리에 천착하고 있는 듯 보인다. 이는 리스크를 확인하고 평가하는 단계에서 전문가 집단과 행정청이 공조하고, 전문가집단에 의해서 제안

123) 윤혜선, “리스크규제에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 2009, 4면.

124) 김중권, “독일 원전폐쇄의 공법적 문제점”, 행정법학 제6호, 2014, 92-93면.

125) 윤혜선, 앞의 논문, 7면.

된 여러 가지 선택 중 행정청이 불확실성에 기인한 넓은 재량을 토대로 하나의 결정을 도출해내는 구조에만 행정법적 관심이 초점 맞추어져 있음을 의미한다. 즉 현행 행정법상 논의는 리스크의 개념 설정과 리스크를 평가하며, 이러한 평가 과정에서 전문가 집단에 의한 리스크 평가를 토대로 행정청이 다양한 사회적 요소를 반영하여 정책적 결정을 내리게 된다는 측면에 국한되어 있다. 리스크 평가와 관리를 경우에 따라서는 전문성과 기술성이 높은 영역에서 독립행정청이 이를 수행하게 된다.¹²⁶⁾ 우리나라 원자력안전위원회가 그 대표적인 예이다. 그러나 리스크 평가와 관리에만 초점이 맞추어지게 되면, 리스크가 가지는 불확정성에 대한 근본적인 해결책은 찾지 못하게 된다.¹²⁷⁾¹²⁸⁾ 예를 들어 리스크 관리단계에서 요구되는 사전배려원칙에서 과학적 불확실성은 전문가의 평가뿐만 아니라 일반시민의 합리적인

126) 독일에서의 논의 사항을 보면 독일의 리스크위원회는 리스크 평가와 리스크 관리를 명확하게 분리하고 있다. 즉 과학적 리스크평가는 리스크관리의 경제적, 기술적, 사회적 및 정치적 형량을 통해 다층적으로 이루어져야 하기 때문이다. 특히 특정영역에서 리스크를 확인하고 위해정도를 확인하는 것은 자연과학적인 전문지식에 기인하지만, 리스크관리는 필수적인 조치와 선택 그리고 변화를 포함한다는 측면에서 대별되기 때문이다. 김형섭, “학제간 문제로서 리스크커뮤니케이션에 관한 소고”, 법과 정책 연구 제11집 제2호, 2011, 19-20면.

127) “우리나라에서의 논의는 리스크관리에만 집중되어 있고 외국에서 논의되고 있는 리스크 소통에 대한 부분은 많이 주목받지 못했다. 소비자보호 분야에서 리스크 소통에 관한 논의가 이루어지고 있지만, 행정법학에서는 논의가 잘 안되어 있다.” 윤혜선, 앞의 논문, 7면.

128) “우리나라의 경우 리스크의사소통의 현황을 살펴보면 예컨대 GMO나 생명공학에 대한 대중의 인식은 아직 낮은 수준에 머무르고 있다. 그럼에도 불구하고 대중의 인식을 제고하기 위한 체계적인 노력도 부족한 실정이다. 외국과 같이 과학기술자들의 전문단체가 시민의 대변자로서 안전성 확보를 위하여 활동한다거나 시민단체에 적극 참여하여 활동하고 정보를 제공하는 역할을 하지 않을 뿐만 아니라, 시민단체들도 개발자나 연구자들로부터 많은 정보를 제공받지 못하고 있으며 골치아픈 존재로서 따돌림을 당하고 있을 뿐이다. 즉, 리스크생산자인 연구·개발자들과 리스크수용자인 시민 사이에 의사소통의 통로가 제대로 열려있지 않는 것이다.” 소영진, “GMOs 위험소통의 문제점과 개선방안”, BIOSAFETY Vol. 5 No2, 한국생명공학연구원 바이오안전성정보센터, 2004, 70면 이하, 조인성, “학제적 문제로서 리스크규율 및 리스크의사소통의 흠결 및 해결방안 - 독일에서의 논의를 중심으로-”, 토지공법연구 제43집 제2호, 2009, 141면 재인용.

우려까지 포함되어야 한다. 이것은 리스크가 객관적인 수치에 의해서 예초부터 결과가 예측 할 수 없는 것에 기인한다. 따라서 리스크에 대한 사회적·경제적·윤리적 요소까지 종합적으로 고려되는 것이 필요하다.¹²⁹⁾ 이를 위해서는 리스크 커뮤니케이션을 통한 리스크관리 주체와 시민과의 다양한 상호작용이 필요하다. 여기에서 리스크 커뮤니케이션은 관계있는 시민들의 정보뿐만 아니라, 대화와 결정준비, 결정발견에 대한 협력으로서의 참여를 포함한다. 결정발견에 있어 관계자와 조직된 사회그룹의 적절한 참여뿐만 아니라 행정기관 내와 행정기관 사이의 커뮤니케이션에 의한 조정도 포함된다.¹³⁰⁾

특히 행정국가의 출현으로 행정의 임무와 범위는 확대되고, 과학·기술 영역에서도 행정의 적극적인 역할이 요구되는 시점에서 미지·부지 내지 불확실성에의 대응 측면에서 법적·제도적 변화가 필연적으로 요구된다. 이와 같은 맥락에서 리스크에 대한 법적인 혹은 정책적인 결정을 내려야 하는 국가기관은 리스크에 관한 평가에 있어서 전문가에게 의존할 수밖에 없고, 국가기관은 리스크에 관한 학문적 논의의 과정에 의하여 창조되도록 법적인 틀을 설정하는 방법을 택하게 된다. 즉 행정국가 하에서 행정청의 임무는 ‘위험의 방지’에 제한되었으나, 점차 리스크의 사전배려로 그 임무가 확대되고 있다. 더불어 국가의 임무도 소위 “행정국가” 혹은 “급부국가”에서 “보장국가”로 확대되고 있음을 고려해야 한다. 법학에서 “리스크”의 출현은 관료주의를 근간으로 한 행정국가에 대한 도전으로서 국가가 궁극적으로 지향하는 방향성에 대한 고민도 함께 던져 주고 있다. 즉 관료들은 더 이상 실제의 복잡하고 기술적인 문제에 대해서 해답을 내놓지 못하고 있으며, 정책의 결정과정에서 전문가들의 조력 없이는 어떠한 결정도 내리지 못하는 시점에 이르게 된 것이다. 이와 같은 단계에서 선택할

129) 박종원, “화학물질 리스크 평가·관리의 환경법적 문제”, 환경법 연구 제33권 제2호, 2011, 147면.

130) 김형섭, 앞의 논문, 624면.

수 있는 것은 “불확실성”에 대한 전문가의 조력과 “정책 선택” 및 “정책 결정”에 대한 시민 혹은 국민의 협력을 요청하는 것이다. 이를 통해 국가 또는 행정청의 입장에서는 민주적 정당성을 확보할 수 있으며, 정책 결정의 책임의 분배도 가능하게 된다.

이러한 점에서 리스크 사회에서는 리스크 커뮤니케이션이 큰 의미를 갖게 된다.¹³¹⁾¹³²⁾ 나아가 원자력과 같은 위험이 내재되어 있지만 그에 따른 안정적 에너지원의 확보라는 측면에서 유용성이 인정되는 영역에서는 법리적 문제뿐만 아니라 경제적·사회적 고려까지도 이익형량을 해야 하는 고도의 정책적·경제적 판단을 요구하는 영역에서는 민주적 정당성이 확보되어야 한다. 이와 같은 경우에 민주적 정당성은 정부와 의회에서, 국가와 국민의 관계에서, 또한 독립행정청에 의해 담보되어야 한다. 다음으로, 과학기술로 인한 위험성은 항상 존재하는 것이지만, 그 위험성이 인간 및 자연에 중대한 영향을 미치는 것이라면, 국민이 이에 항상 접근할 수 있어야 하고, 제공되는 정보가 신뢰할 만한 것이어야 한다. 특히나 사법부가 고도의 정책적이고 기

131) 조태제, “리스크정보의 공표와 그 법적 통제”, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009, 540면.

132) “원자력법 등의 시설안전법에는 환경문제 등에의 대응으로서 ‘외부에 닫힌 시스템’에 의한 리스크통제가 행해지고 있다. 국가(주로 입법·행정)는 과학기술수준의 변화를 관찰하여 그것에 리스크통제를 적합하게 할 일반적 의무를 지고 있다. 어떤 물질의 사용·활용에 관하여 에너지이용이나 국민생활수준향상과 같은 공익실현의 관점으로부터 그 사용·이용의 여부 및 조건을 설정하여 주민 등에의 피해에 대한 보험이나 배상 등에 의한 조정을 제도화함과 함께 잔존리스크가 사회적으로 타당하며 수용되어야 한다고 결정되고 있다. 이러한 영역에서는 국가·지방자치단체 차원에서의 의사결정 또는 일정한 법적제약 하에서 행해지는 사업자 등의 의사결정이 최종적인 것이며, 의사결정자와 상정되는 피해자가 다르게 된다. 개인의 수용리스크의 수준이 타자에 의하여 결정되며 그 수용이 강제되기 때문에 민주적인 리스크 커뮤니케이션을 포함한 의사결정의 틀이나 그 공정성·투명성을 필요하게 된다. 이와는 달리 식품·의약품 등의 제품안전법에서는 ‘시장에 개방된 리스크통제 시스템’이 타당하다. 여기서는 과학기술수준에 의한 대응과 리스크 규제에 추가하여 시장에서의 행동 등 개인에게 귀책되는 영역이 있다. 예컨대 의약품의 경우 잔존리스크의 수용의 여부에 대해 최종적으로는 사용자인 개인의 의사결정에 귀책되며 의사결정자와 상정되는 피해자가 일치한다.”, 조태제, 앞의 논문, 541면.

술적인 분야라고 치부하여, 행정청에게 ‘판단여지’를 부여한 원자력과 관련한 분야라면 정책 수립 단계에서부터, 리스크에 관한 정보가 국민에게 제공되어야 할 것이다. 이러한 측면에서, 리스크 분야에서의 행위주체간의 다양한 커뮤니케이션과 국민의 참여절차에는 그 중요성이 더욱 강조될 수 있다.

제 2 절 리스크의 법적 의의

1. 리스크의 비교법적 개념정의

리스크의 개념에 대한 설명은 국가마다 차이가 있는 듯하다. 독일에서는 ‘위험(Gefahr)’과 ‘리스크(Risiko)’를 구별하는 입장이다.¹³³⁾ 독일에서는 대체로 ‘위험(Gefahr)’은 경찰법의 영역에서 문제가 되는데, “방해하지 않을 경우 가까운 장래에 공공의 안녕과 질서, 구체적인 보호재에 대한 손해로 이어질 수 있는 충분한 개연성이 있는 행위나 상태”를 지칭하고, 반면에 리스크는 단순히 “사건발생의 개연성”만 있어도 된다는 입장이다. 즉 리스크는 지금까지의 경험에 비추어 예측할 수 있는 “최소한의 개연성”만 있는 경우를 말하며, 위험과 달리 “완전한 불확실성”을 전제로 한다.¹³⁴⁾

미국법에서 리스크의 개념은 리스크에 대한 법적 대응에 따라 유동적으로 변화하였다. 미국법상 리스크의 개념은 초기에는 위험으로 정의되었다가 오늘날에는 개연성(probability)을 정의된다.¹³⁵⁾ 즉 리스크가 전혀 없는 상태에서 경미한 리스크-수인가능한 리스크-수인불가능한 리스크-위해로 구성되는 리스크 정도의 차이와 그 수인가능성의 문제로 파악되고 있다.¹³⁶⁾

133) 정남철, “화학물질의 안전관리와 리스크규제”, 행정법학 제6호, 2014, 69면.

134) 정남철, 앞의 논문, 69면.

135) 윤혜선, 앞의 논문, 33면.

136) 윤혜선, 앞의 논문, 36면.

프랑스법에서 리스크는 단독으로 개념정의가 되기보다는 주로 ‘사전배려원칙(le principe de précaution)’을 설명하기 위한 기초로서 ‘위험(danger)’과 ‘리스크(risque)’ 및 ‘사건발생(aléa)’을 구분하여 설명하고 있다. ‘위험(danger)’은 사람 혹은 물건의 안전과 존재를 위협하거나 침해하는 것으로 정의하고, ‘리스크(risque)’는 어느 정도 예측가능한 개연성 있는 위험으로 정의한다. 또한 ‘리스크(risque)’는 ‘사건발생(aléa)’은 아니다. ‘사건발생(aléa)’은 가치판단에 의해 한정할 수 없는 예측불가능한 일을 의미하기 때문이다. 리스크는 잠재적이거나 실현될 수 있다. 이러한 구별은 리스크를 예측하는 데에 필요하다. 불확실한 상황 속에서 합리적인 분석의 첫 단계는 리스크의 개연성을 도식화 하는 것이다. 가능성의 영역에서 이러한 지적인 연구는 다양한 시나리오를 상정할 수 있다. 결국 리스크의 분석을 통해 개연성 있다고 판단되는 것을 취하고, 그 외에 개연성이 없는 것은 배제시키게 된다.¹³⁷⁾ 이러한 정의에 따르면 발생가능성이 전혀 없는(0) 리스크는 존재하지 않지만, 잠재적 리스크가 실현되지 않을 수는 있다. 즉 비행기나 차량 등의 사고 리스크를 줄일 수는 있지만 그 리스크 발생가능성 자체를 제로로 할 수 없다.¹³⁸⁾

리스크에 관한 개념적 정의는 각국에서 ‘사건발생의 개연성’으로 도출할 수 있다. 다만 리스크의 개념정의를 통한 수용의 정도는 다른 것으로 파악된다. 독일에서는 리스크개념이 문헌상·입법상 실현됨으로써 법적 개념으로 정착된 데에 반해¹³⁹⁾ 미국에서는 리스크가 규제방식의 선택 기준으로 기능한다.¹⁴⁰⁾ 프랑스에서는 리스크의 개념이 법적 개념으로 정의되는가에 대한 문제보다는 사전배려원칙을 설명하기 위한 개념적 도구로 사용되고 있음을 알 수 있다. 이것은 각국의 법

137) Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier Ministre, 1999, p. 10.

138) Ibidem.

139) 김중권, 앞의 논문, 94면.

140) 윤혜선, 앞의 논문, 43면.

전통에서 기인한 것으로 생각된다. 도그마 정립을 기준으로 접근하는 독일에서는 리스크가 법적 개념으로 도출할 수 있는 것인가에 대한 문제에 집중하고, 행정청이 현실 문제에 있어서 규제를 통해 기능하는 것에 초점을 맞추고 있는 미국에서는 리스크가 규제 실행의 여부와 규제 실행 시에 방식의 선택 기준에서 수용가능성의 측면에서 접근한다. 이와는 달리 개념적 정의에 몰두하기 보다는 사전배려원칙이 사법심사의 기준으로서 기능할 수 있는가에 관심이 있는 프랑스는 리스크가 법적 개념으로 정립할 수 있는가의 문제보다는 사전배려원칙이 리스크 영역에서 적용되기 위한 전제로서의 리스크에 대한 정의를 시도하고 있는 것으로 생각된다.

2. 리스크에서 적용되는 법원리

리스크 영역에서 법적인 원리는 법률유보의 원리, 명확성의 원리, 투명성의 원리, 비례원칙, 참여의 원칙, 사전배려의 원칙 등을 들 수 있다.¹⁴¹⁾ 이 중에서 리스크 커뮤니케이션과 관련되는 원칙들을 보면 다음과 같다.

(1) 투명성의 원리

투명성의 확보는 리스크 영역에서 가장 중요한 원리로 리스크 규제의 설계와 집행에 있어서 개별 과정에서 예측가능성을 높여 규제의 준수를 담보할 수 있으며, 행정청의 자의적인 집행을 예방할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 규제의 투명성이 높아질수록 리스크 평가-관리-커뮤니케이션으로 이어지는 사회 구성원의 참여와 감시가 용이하게 되어 민주주의적 가치의 실현에 기여하는 측면이 있다.¹⁴²⁾ 투명성 원칙은 국민 또는 시민에게 정보의 정확한 전달이 전제되어야

141) 이에 대해서는 윤혜선, 앞의 논문, 126면 이하 참조.

142) 윤혜선, 앞의 논문, 129-130면.

한다. 예를 들어, 원자력분야에서 투명성 원칙의 적용은 국가가 시민에게 원자력 사용의 영향, 원전사고 발생 시에 국토에 미치는 영향에 대하여 정보를 제공할 의무를 부담하는 것으로 표현된다.

(2) 참여의 원칙

참여의 원칙이란 리스크 규제 목적 달성과 실현을 위하여 규제에 대한 국민의 참여가 필요하다는 규제의 기본원리로 민주주의 원리에서 파생된다. 리스크 규제는 불확실한 규제 대상에 대하여 사전에 예방적 조치를 취하는 것이므로 결정 과정에서 이해 당사자 간에 이해 대립이 크고, 가치 판단을 포함하며, 불확실성을 내포하고 있다. 따라서 민주적 의사결정이 중요한데, 참여의 원칙은 국민과 이해관계인들에게 의사결정과정에서 참여의 기회를 제공하여 민주적 정당성을 확보할 수 있게 한다.¹⁴³⁾

공중의 참여 원칙을 구체화 하면 다음과 같이 구분되고 있다.¹⁴⁴⁾

첫째, 어떤 계획을 위한 것인가에 관한 것이다. 공중참여를 적용하기 위한 분야에 관하여 무엇을 필요적 혹은 선택적인 사항으로 할 것인가가 관건이 된다. 이에 대해 유럽환경헌장(*la Charte de l'environnement*) 규정에는 “환경에 영향을 미치는 공공결정”이라고 되어 있지만 프랑스 판례에서는 구체적이지 않다. 둘째, “공중”이란 용어에 대한 이해가 필요하다. 이에 관해서는 우선 환경 분야에서 취해진 결정에 따른 위험을 당할 수 있는 모든 자연인 또는 연관된 법인을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 공중참가의 방식은 시행되는 절차에 따라 매우 다양하다. 공중은 공공조사나 공공토론회 과정에서 참여할 수 있으며 행정권의 재량에 의해 이루어질 수 있다. 이러한 협력방식에 대한 최

143) 윤혜선, 앞의 논문, 132-133면.

144) 이하는 전훈, “프랑스에서의 환경민주주의”, 환경법연구 제33권 제2호, 2011, 398-399면.

소한의 요구 사항이 있는가 하는 점이 논의된다. 넷째, 의견청취의 타이밍은 법문에서 구체적으로 정해져야 한다. 아르후스 조약 제6조 제4호가 의미하는 바와 같이 공중참가는 절차의 초기에 개시되며, 다시 말해, 모든 선택가능성과 해결책이 가능하고 공중이 실질적인 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 다섯째, 공중의 의견청취 절차를 하지 않았을 경우에 대한 제재수단이 가능한가 문제이다. 행정법상 이러한 공중참가 절차의 불비는 행정권의 의사결정의 형식적 요건을 결하는 하자로 간주되어 사법적 통제의 대상이 되어야 한다.

(3) 사전배려의 원칙

사전배려원칙은 “심각하거나 회복불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다”는 원칙이다.¹⁴⁵⁾ 최근에는 대부분의 국가정책이나 입법 등에 수용될 정도로 일반화, 보편화되는 경향에 있지만 그 법적 지위는 여전히 상당히 취약하고, 그 적용에는 많은 한계가 있다.¹⁴⁶⁾ 사전배려의 원칙은 종종 사전예방의 원칙과 구별되지 않고 있는데, 구별하는 것이 타당한 것으로 보인다. 사전배려의 원칙은 환경문제가 과학적 불확실성이 존재하고 있다는 점을 인식하고 이러한 과학적 불확실성이 어떠한 예방조치를 취하는 데 장애요소가 되어서는 안된다는 것을 의미한다. 즉 사전배려원칙에서는 과학적 입증이 없더라도 어떠한 조치가 취해져야 한다는 것을 의미하므로 확실성에 근거한 사전예방원칙과 구별할 필요성이 있다. 즉 위험의 불확실성에서는 사전배려의 원칙이 위험이 확실한 경우에는 사전예방의 원칙이 적용된다.

145) 박종원, “REACH 규칙과 사전배려원칙”, 환경법연구 제31권 제3호, 2009, 112면.
146) 김홍균, “환경법상 사전배려원칙의 적용과 한계”, 저스티스 통권 제119호, 2010, 263-264.

리스크 커뮤니케이션과의 관계에서 사전배려원칙은 중요한 의미를 가진다. 위험의 관리라는 측면에서 사전배려원칙은 입법자와 행정청에게 불확실한 위험에도 보다 책무를 강화하는 역할을 수행하기 때문이다. 사전배려원칙은 개인의 위험에 관한 결정권을 실효성 있게 한다는 측면에서 의미를 보다 더 큰 의미를 갖는다. 위험사회에서 발생하는 위험의 대부분은 그 발생 가능성이 불확실함과 동시에 이러한 불확실한 위험에 처한 개인이 자신이 어떤 상황에 처하고 있는지를 판단할 수 없는 경우가 대부분이다. 개인의 위험에 대한 판단의 어려움은 전문성과 복잡성에만 국한되지 않고, 리스크를 관리하는 단계에서 국가 등이 정보를 불충분하고 제한적으로 공개하며, 상충하는 전문가들의 의견대립은 국민이 관련 사안에 대한 이해력을 저하시키는 문제를 초래한다.¹⁴⁷⁾ 이러한 문제에 대응하기 위하여 개인은 사전배려원칙을 통해 불확실한 위험을 국가 등의 공적 주체에게만 전적으로 의존하지 않고 그 위험을 막기 위하여 참여와 통제를 가할 수 있게 되는 것이다.¹⁴⁸⁾

이와 같은 사전배려의 원칙이 적용되기 위해서는 다음과 같은 요건이 충족되어야 하는데, i) 과학적 불확실성, ii) 최소한의 과학적 근거, iii) 개연성 있는 위험의 존재, iv) 수인가능성이 없을 것, v) 손해가 중대하고, 회복할 수 없는 것, vi) 비례의 원칙에 합치할 것이다.¹⁴⁹⁾ 그러나 사전예방원칙의 요건은 리스크를 둘러싼 다양한 상황과 개별국가의 도덕적, 윤리적 가치를 반영하고 있기 때문에 개별적인 상황에서 구체적으로 어떤 조취를 취해야 하는 지에 대한 일관되고, 명확한 기준이 제시되고 있지 못하다.¹⁵⁰⁾

147) 김형섭, 앞의 논문, 608면.

148) 박균성, “과학기술위험에 대한 사전배려원칙의 적용에 관한 연구”, 행정법 연구 제21호, 2008, 148면.

149) 박균성, 앞의 논문, 150-152면.

150) 김은주, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의미”, 행정법연구 제20호, 2008, 76면.

(4) 협동의 원칙

협동의 원칙이란 리스크규제의 목적을 달성하기 위하여 국가와 국민이 협력해야 한다는 원칙이다. 국가의 관계행정기관 상호간에, 국가와 지방자치단체 상호간에, 나아가 지방자치단체 상호간에도 협력할 필요성이 있고, 또한 국가, 관계행정기관, 지방자치단체, 국민이 협력해야 한다는 원칙이다.¹⁵¹⁾

리스크를 관리하기 위해서는 리스크가 가지는 불확실성으로 인하여 국가가 전담하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 기초 자료의 심사나 신고절차 등과 같이 리스크를 조사하는 단계에서의 과제를 사인에게 위탁하는 것은 가능하다. 이것이 환경법상 발전하여 행정법 단계에서 수용되고 있는 협동의 원칙이다.¹⁵²⁾

그러나 리스크 규제 영역에서 법이 집행과 준수가 매우 중요한 분야임에도 불구하고 식의약품안전이나 환경법 분야를 보면 법의 집행에 있어서 결함이 심각한 분야이다. 법규가 제정되어 있어도 이를 제대로 집행하지 않거나 준수하지 않아서 그 실효성 확보가 문제되고 있다. 따라서 사회구성원의 협력이 필요하고 국민의 적극적인 협력이 없이는 원래의 규제 목적을 달성하기 어렵기 때문에 협동의 원칙이 필요하다.¹⁵³⁾

3. 리스크분석체계

리스크 분석의 모델은 리스크 평가, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션으로 구성된다. 이와 같은 리스크 분석을 통하여 적극적인 조치가 집행된다. 첫째, 리스크 평가는 사용가능한 과학적인 인식에 기초

151) 윤혜선, 앞의 논문, 151면.

152) 정남철, 앞의 논문, 80면.

153) 윤혜선, 앞의 논문, 152면.

한 독립적·객관적인 수단에 의해서 수행되어야 한다.¹⁵⁴⁾ 리스크 분석에 있어서 공정성을 보장하기 위해서는 평가기관의 정치, 행정 및 리스크를 창설한 자로부터의 독립성과 평가과정의 투명성이 보장되어야 하고, 전문가 상호간에도 평가 체제를 구축하여 위험 평가의 객관성과 균형성이 확보되어야 한다.¹⁵⁵⁾

둘째, 리스크 관리는 과학적이고 객관적 요소 이외에 사회적·경제적 요소가 반영된다. 이와 같은 다른 요소를 고려함에 있어서 적합한 예방가능성 및 통제가능성의 선택이 이루어진다.¹⁵⁶⁾ 리스크 관리 단계에서 리스크 평가의 결과와 사전배려의 원칙이 고려된다.

셋째, 리스크 커뮤니케이션 단계에서는 리스크 평가자, 리스크 관리자, 국민 및 기타 이해집단 사이에서 위험과 리스크, 리스크 요소와 인식에 관한 정보와 의견의 상호작용을 하게 된다.¹⁵⁷⁾ 하지만 리스크 커뮤니케이션 단계에서 의사소통은 단순히 정보 및 의견의 교환과 같은 단선적인 방식만을 의미한다고 보아서는 안 된다. 리스크 커뮤니케이션의 단계에서는 정보교환과 더불어 리스크 결정준비 및 그 결정에 대한 협력으로서 참여까지도 포함되어야 한다.¹⁵⁸⁾ 특히 리스크 커뮤니케이션에서 상기해야 할 것은 아르후스 협약 제6조 제4호이다. 동 규정에 따르면 리스크 분야에서 모든 선택의 가능성이 열려 있고, 각각의 선택에 따라 해결이 가능하고 이러한 과정에서 공중이 실질적인 영향을 미칠 수 있어야 한다고 규정하고 있다.¹⁵⁹⁾ 즉 리스크 커뮤니케이션은 리스크 평가 및 관리와 별개의 것이 아니다. 각각의 단계들은 유기적으로 이루어져야만 그 실효성을 확보할 수 있다. 기존에는 리스크 관리 단계에서만 리스크 커뮤니케이션에 의한 피드백이 이

154) 김형섭, 앞의 논문, 612면.

155) 박균성, 앞의 논문, 155면.

156) 김형섭, 앞의 논문, 612면.

157) 김형섭, 앞의 논문, 612면.

158) 조인성, 앞의 논문, 138면.

159) 전훈, 앞의 논문, 398면.

투어진다고 생각되어 왔지만, 현재에는 이러한 생각에 어느 정도 변화가 감지되는 것으로 보인다. 다시 말하면, 객관적이고 과학적인 분석이 이루어져야 하는 리스크 평가의 단계에서도 리스크 커뮤니케이션을 통한 결과가 전문가에게 주관적인 영향을 미친다는 점이다. 다른 측면에서는 리스크와 관련된 단순한 정보의 제공과 교환만으로는 투명성과 협력의 원칙, 참여의 원칙이 강조되는 리스크 규제 목적이 달성될 수 없다. 따라서 정보를 매개로 한 커뮤니케이션뿐만 아니라, 보다 넓은 의미에서의 커뮤니케이션은 리스크 전 단계에서 이루어지고 있다고 보아야 한다.

4. 리스크커뮤니케이션의 중요성

위험사회의 정치성을 표현하는 하위정치는 백에게서 양면적-이중적인 의미와 역할을 지닌다. 이를 기술경제적 하위정치와 시민적 하위정치로 표현해 볼 수 있다. 전자는 급속한 위험사회화에 맞서 무기력한 의회와 정보 및 거대 관료행정 체계를 대신하여 기술-경제 영역이 자립적으로 정치권력화 하는 과정을 뜻한다.(생략) 위험사회에서 보다 절실하고 불가결해지는 민주적 동의와 정당화 요구를 뛰어넘어 ‘기술-경제적 하위정치’의 형태로 위험사회를 돌파하려는 이 경향은 역설적이게도 가장 비정치적-탈정치적 자세로 정치화를 시도한다.¹⁶⁰⁾ 다른 한편으로는 시민적 하위 정치로 시민적-구조적 민주화의 토대가 마련될 수도 있다. 시민 하위정치의 구상은 국가의 지배력-영향력 상실 속에서 정치의 탈권력화-민주화 및 의사결정의 탈집중화를 통해 궁극적으로 정치의 소멸 대신 정치의 전환 내지 정치의 해방을 추구한다. 의회와 정부, 거대 관료행정체계를 대신하여 다양한 조합-전문가 집단이나 압력집단들이 주도하는 저항의 네트워크를 형성할 수 있고 명령-복종의 위계 대신 지식-정보-전문화에 의존하는 효율적 자기조정 및

160) 임미원, 앞의 논문, 208면.

탈관료화된 투명하고 수평적인 조직화가 가능하다는 진단 하에, 특히 전형적 정치모델이었던 합리적 선택이론이나 위계적 수단-목적의 정치모형 대신 자문, 상호행위, 협상, 네트워크 모형들을 통해 정치의 유연성이나 상호의존적-유동적 정치 '과정'성을 드러내고 살리려는 시도이다. 자연히 비국가적 정치의 자체 조직화, '직접'정치의 방식, 대립의 사안별로 연합, 적극적 소비자 지위와 직접민주주의 결합 등의 시도가 섞여 나타난다. 근본적으로 공공의 감수성과 대안적 지식-전문성을 연결하고, 저항의 진실성과 저항의 과학성을 확보하여 위험사회라는 근대화의 막다른 지점에서 기존정치가 빠져든 무기력과 신뢰상실, 자기모순을 해소하려는 것이다.¹⁶¹⁾

가. 리스크 커뮤니케이션의 재조명

오늘날 다양한 영역의 리스크와 관련된 사회적 갈등은 의사소통의 실패에서 기인하고 있으며, 이러한 의사소통의 실패로 인한 사회적 비용은 천문학적으로 증가하고 있다. 예를 들면 밀양송전탑 사건, 방사성폐기물처리장 입지 선정 문제, 광우병 파동 문제를 거론할 수 있다. 이러한 문제들에 있어서 리스크와 관련된 행위 주체 간에 투명한 정보의 공유와 정확한 리스크 평가 및 정책 결정단계에서의 상호 존중에 대한 리스크 커뮤니케이션의 중요성은 그 어느 때 보다 커지고 있다.

과학적 불확실성을 수반하는 환경리스크에 대응하기 위해서는 관계 당사자 간의 리스크 커뮤니케이션을 확대하고 당사자 간에 환경리스크의 크기나 정도에 관한 인식 차이를 좁힘으로써 과학적 불확실성을 수반하는 환경리스크대응의 어려움을 완화하는 것이 필요하다. 더구나 국민에 대한 환경리스크 정보의 쉽고 정확한 전달, 국민으로부터 환경리스크 관련 정보의 적극적이고 활발한 제공 등 쌍방향 리스크

161) 임미원, 앞의 논문, 209면.

커뮤니케이션의 확립은 환경리스크 대응을 위한 각종 조치의 절차적 정당성을 확보할 수 있도록 한다.¹⁶²⁾

프랑스에서는 지난 20 여 년간 시민사회의 환경 분야에 대한 토론들이 사회적 요구와 정부의 의사에 따라 공식적으로 등장하게 되었다. 특히 정보공개와 주민참여를 의미하는 공공토론회(CNDP)는 이를 통해 시민에게 근접한 참여적 민주주의를 확립하는 계기를 마련해 주었다. 이러한 공공토론회는 정부 계획에 대한 적시성과 적정성, 목표, 주요 사안들을 다루고 있다. 특히 공공토론회는 독립행정청인 “공공토론회위원회”를 중심으로 국가, 지방자치단체, 영조물법인, 기업의 개발계획 수립절차과정에 공중참여 원칙의 준수와 환경영향평가 이외에 국토계획평가에 대한 부분으로 확대되었다.¹⁶³⁾

나. 리스크 커뮤니케이션 상의 문제점

리스크 커뮤니케이션이 유기적으로 이루어지기 위해서는 협동과 참여의 원칙이 준수되어야 한다. 리스크 커뮤니케이션은 ‘조직화된 무책임성’으로 인해 부정적인 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 리스크에 권한 있는 기관들 간에 병존·대립하는 경우에 수평적 정보 교환 및 정책 결정 구조는 리스크 관리에 오히려 장애가 될 수도 있다. 또한 개별적 차원에서 수많은 전문가위원회를 통해 보완되는 유럽의 입법체계와 전문행정청, 독일의 사례에서 이는 일관적이거나 체계적이지 않는 문제를 상정해 왔다.¹⁶⁴⁾ 사실 리스크관리의 측면에서 리스크의 평가절차와 이를 기반한 정책적 판단의 결정의 단계로 이어지는 구조에서는 리스크 평가와 관리가 구분됨으로써 기술관료적 결정에 매몰되지 않고 민주적 의사결정을 담보할 수 있게 된다.¹⁶⁵⁾ 따라서 다른

162) 박종원, “송전선로 건설에 따른 전자파 분쟁과 환경법의 역할”, 환경법연구 제 35권 제3호, 2013, 271면.

163) 전훈, 앞의 논문, 399-400면.

164) 조인성, 앞의 논문, 128면.

165) 김태호, “원자력발전의 안전성 담보 시스템에 대한 법적 검토 - 발전용 원자로

나라에서와 같이 원자력의 안전에 관한 사항을 독립행정청의 성격을 갖는 원자력안전위원회에서 담당하는 것은 이러한 리스크 평가를 전문적이고 객관적인 형태로 달성하고자 하는 의도에서 출발했음을 부인할 수는 없다.

다만 이와 같은 경우에 문제가 되는 것은 원자력 안전위원회를 어떻게 구성하고 운영할 것인가의 문제¹⁶⁶⁾와 외부에서 이를 감시하고 투명성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는가이다. 이러한 측면에서 원자력 시설 부지의 선정, 원자력 운영에 있어서 상시적인 지역 주민의 참여, 폐로 절차와 방사선 폐기물의 처리에 있어서의 투명한 절차 등이 마련되어 있어야 하고, 의회는 전문성을 이유로 이를 행정청에게만 일임할 것이 아니라 원자력 이용에 따른 법제와 리스크의 발생에 있어서 지속적인 감시와 통제에 대하여 책임을 질 수 있어야 한다. 그러나 우리가 최근의 사태에서 보듯이 원자력 안전을 담당하고 수행하는 기관 내에서의 불투명성과 규제기관과 운영기관의 유착에 따른 원전 비리는 여전히 리스크 커뮤니케이션의 측면에서 볼 때에는 입법적인 모색이 필요함을 여실히 드러내고 있다. 이는 오히려 백이 위험사회에서 지적인 바와 같이 거대 관료집단과 의회의 무능력에 대응하기 위해서는 적극적인 측면에서 시민의 참여와 협력을 통해서만 해결될 수 있음을 다시 한번 상기시키는 것이고¹⁶⁷⁾ 이러한 측면에서 리스크 커뮤니케이션은 재조명을 받게 되는 것이다.

에 대한 리스크 관리를 중심으로-”, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회, 2011, 50면.

166) 김태호, 앞의 논문, 55-56면.

167) “불확실성 하에서 실체법적 타당한 해답을 규범으로부터 도출할 수 있다는 것은 픽션에 가깝고, 그럴수록 리스크관리에 있어서 의사소통적 합리성의 중요성이 강조될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 리스크관리와 관련해서 절차규정이 이미 정해진 결정을 합리화시키고 설득하기 위한 목적으로 기능한다면, 다시 말해 진정한 의미에서의 의사수렴절차의 기능을 하지 못한다면 이러한 절차는 의사소통적 합리성을 제고하는 데에는 기여하지 못하는 절차라고 보아야 할 것이다.” 김태호, 앞의 논문, 57면.

제3장에서 원자력과 관련한 리스크커뮤니케이션을 다루는 이유는, 현재 식품안전과 유전자변형식품, 건강과 생명공학, 새로운 감염병 출현 및 원자력과 에너지는 리스크커뮤니케이션에서 관심의 대상이 되고 있는 영역이다. 우선 원자력 분야는 사용의 안전성이 리스크와 직결된다. 일련의 원전사고를 통해 보듯이 원자력 사고의 위험성은 불확실하다. 하지만 원자력 사고가 발생할 경우 환경과 인체의 건강에 회복할 수 없는 치명적인 손해를 발생시킨다. 이를 통해 보면, 위험 발생의 불확실성의 측면에서 원자력은 리스크에서 대표적인 분야라는 것을 알 수 있다.¹⁶⁸⁾ 두 번째, 원자력 문제는 건강 및 환경에 관련된다. 즉 국민의 안전을 책임져야 하는 국가의 임무와 미래 세대에게 지금의 환경을 그대로 보전해야 하는 국가의 임무가 중첩되며, 경찰 행정법의 영역과 환경행정법의 영역이 중첩된다. 세 번째, 원자력 사고에서 발생하는 피해는 광범위하게 발생한다. 따라서 원자력 안전과 관련한 문제는 개인, 지역사회, 국가, 민간단체 및 국제적인 관계와 밀접한 관련성을 갖고 있다.¹⁶⁹⁾ 즉 식품, 제조물 등에서의 건강 혹은 보건보다는 광범위성을 내포하고 있으며, 다양한 행위주체들 간의 리스크 커뮤니케이션이 보다 중요한 영역이기 때문이다.

168) 원전시설과 관련한 잠재적 리스크의 심각성은 일상에서 노출되는 방사선 오염과는 범위와 파급효과 등에 있어서 동일할 수 없다. 원전시설에 의한 오염은 양적으로 큰 오염일 뿐만이 아니라 윤리적 차원의 문제와 기술적 차원의 문제를 제기하는 등 다른 성질의 것이기 때문이다. 따라서 원전시설의 지정과 운영 해체 등에 있어서 절차의 투명성과 국민의 진정한 정보권의 보장을 위해 이러한 원전시설 등에 관한 법제는 환경법전에서 규정해야 한다. Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 681.

169) “원자력의 안전성 판단에는 고도의 과학기술적인 지식을 요하므로 행정기관이 원자력의 안전성을 판단하는 데에는 어려움이 많다. 따라서, 원자력의 안전성 판단 절차에 대한 절차적 통제를 강화해야 할 것이다. 안전성의 판단에 과학자들의 참여가 평등하고 자유롭게 보장되어야 하고 지역주민의 참여도 보장되어야 한다.” 박군성, 앞의 논문, 176면.

제 3 절 리스크 커뮤니케이션의 관점에서 바라본 프랑스 원자력법제¹⁷⁰⁾

1. 프랑스 원자력안전법제

“환경상 국가의무에 관한 2010년 7월 12일 법(la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement)” 제256조 제1항에 따라 “원자력에너지에 관한 민사책임법(la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire)”, “원자력분야의 투명성·안전성에 관한 2006년 6월 13일 법률(la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire : loi TSN)” 및 “방사선물질과 폐기물의 지속적 관리에 관한 2006년 6월 28일 프로그램법(la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs)”의 규정을 환경법전에 편입시킴으로써 원자력 안전과 투명성에 관한 규정을 환경법전에서 일관성 있게 규율할 수 있게 되었다. 구체적으로 2012년 오르도녕스¹⁷¹⁾에 따라 원자력기본시설에 관한 규정, 공공에 대한 정보제공 정책과 투명성 및 원자력관련 활동에서의 책임성 관련 조항들이 동일한 하나의 법전으로 편입됨으로써 일관성 있는 원자력관련 법체계를 구축할 수 있게 되었다. 이와 같은 원자력 법제의 법전화는 우리나라의 “원자력안전법”과 “원자력진흥법”으로의 분법화 경향과는 다소 방향이 다른 것으로 보인다.¹⁷²⁾

170) 제3절 리스크 커뮤니케이션 관점에서 바라본 프랑스 원자력 안전법제는 2013년 11월 환경법 연구에 게재된 내용을 수정·보완한 것이다. 이에 대해서는 김지영, “프랑스 원자력안전법제의 현황과 과제 - 우리나라 원자력안전법체로의 시사점 도출을 중심으로-”, 환경법 연구 제35권 제3호, 2013, 169-207면 참조.

171) Ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l’environnement

172) 김지영, 앞의 논문, 176-177면.

우리나라는 2011년 기존의 “원자력법”을 “원자력 안전법”, “원자력 진흥법”, “원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률” 등으로 분법하여 제정하였다. 이와 같은 분법으로 “원자력법”에 의해 일원화 되어 있던 체계는 원자력 관련 규제를 담당하는 “원자력안전법”과 원자력 관련 연구개발 등을 담당하는 “원자력진흥법”으로 분법화 된다. 또한 원자력안전 관련 리스크 규제를 담당할 “원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”이 제정되어, 원자력안전위원회의 권한과 구성에 관한 사항을 규율하고 있다. 이렇게 원자력에 관련된 사안을 분법화한 가장 큰 이유는 원자력을 안전하게 이용하기 위해서는 무엇보다 리스크 규제 기관의 독립성이 요구되고 국제원자력기구의 기본안전원칙 등에서 원자력안전담당 기관은 원자력진흥기관과 독립해야 한다는 측면에서 이루어진 것이다.¹⁷³⁾

그러나 원자력을 단순히 안전과 진흥의 영역으로 분법하는 것이 보다 안정적인 원전 사용을 위한 것이라고 하기에는 다소 무리가 있어 보인다. 국제기구 등에서 지적하는 바와 같이 원자력의 안전성을 확보하기 위해서는 안전과 원자력 진흥은 분리되는 것이 타당하지만 임무의 분산 및 구분과 분법은 별개의 문제라는 것이다. 현행 우리 법제에서 원자력의 안전에 관한 사안은 “원자력안전위원회”가 담당하고, 원자력의 연구·개발·생산·이용은 미래창조과학부가 담당하며, 원개발사업과 방사성폐기물 관리는 산업통상자원부가 담당하고 있다. 그리고 각각의 임무는 개별법에 근거를 두고 있다. 이러한 분법화는 원자력에 관한 법령의 관리와 책임소재를 명확히 한다는 측면에서는 분명히 할 수 있다는 측면에서는 장점이 있다. 그러나 원자력 관련 법령을 하나의 법전으로 통일시키는 프랑스의 방식도 그 나름의 장점이 있다. 원자력법의 이용 및 진흥과 안전을 통합적으로 규율할 수 있고, 법체계 정합성의 측면에서 안정적이며, 원자력의 진흥과 안전의

173) 김남철, 앞의 논문, 43면.

구분이 명확하지 않은 영역에서는 장점을 가진다.¹⁷⁴⁾ 여기에서 생각해 보아야 할 것은 하나의 부처가 자신의 소관 법령을 관리한다는 측면에서의 분법은 명확한 임무와 책임의 경계설정이 용이함이 있지만 수범자인 국민의 입장에서는 자신이 살고 있는 인근 지역에 원자력 관련 시설이 들어오는데, 이것이 원자력발전시설인지, 방사성폐기물시설인지에 따라 관련 법령이 달라진다는 측면이 있다. 즉 의견을 개진하거나 정보공개청구 등이 다르게 이루어짐을 의미한다. 다른 측면에서는 원자력 안전과 진흥을 다른 행정청에서 담당하게 하는 것은 상호 견제와 균형을 통해 원자력 안정성을 담보하는 것이다. 따라서 별도의 행정청이 담당하면 되는 것이지 분법의 문제는 별개이다. 오히려 안전에 해당하는 것은 별도의 독립행정청에서 담당하고 그 이외에 연구, 개발, 방사성폐기물의 관리와 같은 것은 동일한 부처 또는 행정청에서 담당하는 것이 리스크 영역에서의 정책의 일관성과 책임성을 강화하는 방안이 될 수도 있다. 이러한 시각에서 볼 때 지금 우리나라에서 원자력분야에서의 분법과 임무의 구분은 구분하여 생각해 볼 문제이다.

프랑스의 경우 각각의 개별법에 산재되어 있던 원자력 관련 규정이 환경법전에 편입됨으로써 발생한 또 다른 측면에서의 주목할 점은 환경법전상의 일반적인 원칙이 원자력분야에서도 적용될 수 있게 되었다. 이에 따라 사전예방의 원칙, 원인자 부담의 원칙, 사전배려의 원칙, 참여의 원칙, 비례의 원칙, 최적화의 원칙, 제한의 원칙, 원자력사업자 우선 책임의 원칙이 적용될 수 있다. “사전예방의 원칙(le principe de prévention)”은 수용가능한(acceptable) 경제성을 기반으로 가능한 한 최선의 기술을 바탕으로 하여 환경과 관련한 규칙과 행위에 있어서 모든 환경침해를 고려하는 것이다. 둘째, “원인자부담(le principe pollueur-payeur)”은 환경침해에 책임이 있는 원인자가 환경오

174) 박균성, 앞의 논문, 182면.

염을 예방하고 경감시키기 위한 조치의 비용을 제공해야 함을 의미한다. 셋째, “사전배려의 원칙(*le principe de précaution*)”은 현재의 과학적·기술적 수준에서의 불확실성이 적합한 조치를 취하는 것을 지연시켜서는 안 된다는 원칙을 의미한다.¹⁷⁵⁾ 넷째, “참여의 원칙(*le principe de participation*)”에 따르면, 국민은 공공정책결정 과정에 참여해야 함을 의미하는 것이다. 다섯째, “정당성 원칙(*le principe de justification*)”은 원자력의 사용은 원자력 사용으로 발생하는 노출의 위험보다 이득이 클 경우에만 가능함을 의미하는 것이다. 즉 원자력의 사용과 그에 따른 리스크 발생의 개연성 사이에는 적절한 이익 형량이 이루어져야 함을 의미한다. 여섯째, “최적화 원칙(*le principe d'optimisation*)”은 전리성 방사선으로부터의 노출은 가능한 환경, 보건상 가능한 최소 침해의 수준에서 이루어져야 함을 의미한다. 일곱 번째 “제한성의 원칙(*le principe de limitation*)”은 의료와 연구 목적 이외의 원자력 활동에서 기인하는 전리성 방사선에의 노출은 법규로 제한해야 함을 의미한다. 마지막으로 원자력사업자의 일차책임의 원칙이 있다.¹⁷⁶⁾

즉, 프랑스의 원자력안전법제는 기술적인 안전만을 준수하도록 하는 것이 아니라 원자력의 이용에 따른 리스크를 환경법상의 일반원칙에 따라 규율하도록 하는 특징이 있다. 이러한 환경법상의 일반원칙을 따를 경우에 사전배려의 원칙이나 투명성의 원칙이 원자력안전법제에 그대로 투영될 수 있게 된다. 사실, 원자력 발전으로 인한 리스크는

175) 사실 프랑스에서도 2005년 3월 1일 헌법 개정 이후 환경헌장(*Charte de l'environnement*)이 헌법 블록으로 편입된 결과 동 헌장 제5조의 사전배려원칙이 헌법적 규범력을 가지기 이전에는 사전배려원칙의 규범성에 대해서는 비판적인 시각이 존재했다. 그러나 환경헌장의 헌법적 규범력이 인정된 이후 2008년에 제기된 유전자변형생물체에 관한 법률의 한협성 판단에 있어서 환경헌장 제5조의 헌법적 효력을 인정했으며, 이로 인해 공권력과 행정청은 “사전배려원칙”을 헌법상 원칙으로 준수해야 할 강제력이 발생하였다. 정관선, “프랑스 식품안전 분야에서의 사전배려 원칙의 적용”, 환경법연구 제36권 제2호, 2014, 275면.

176) 김지영, 앞의 논문, 177-178면.

위험발생의 구체적인 상황이 초래되지 않았을 경우에는 지속적으로 관리되어야 한다. 즉 위험 발생의 가능성만이 존재하는 경우에는 국가는 이를 예방하기 위한 조치 또는 대비 의무를 부담해야 한다.¹⁷⁷⁾ 따라서 원자력안전에 있어서 “사전배려의 원칙(le principe de précaution)”이 준수되어야 한다.¹⁷⁸⁾ 그러나 우리나라의 원자력안전관련 법제는 절차와 조직에 근거한 기술적 안전성에만 초점 맞추어져 있고, “사전배려의 원칙” 적용은 미온적이라는 측면에서 우리나라에서는 원자력을 리스크의 영역으로 규율하고 있는가에 대한 근본적인 의문점을 가지게 된다.

리스크 영역에서 요구되는 안전의 수준은 위험과 비례관계에 놓여 있어야 한다. 손해의 결과가 중대할수록 이에 반비례하여 위험성 관정의 요소인 개연성의 정도는 완화되어야 한다. 따라서 원자력사고의 중대성 등을 감안한다면 원자력의 안전성에 대한 요구는 높아져야 한다. 여기에서 안전성에 대해서는 단순한 의심만이 있어서는 안되고 과학적으로 합리적이 의심이 있을 경우에는 안전성을 확보를 위한 조치를 취할 필요가 있다.¹⁷⁹⁾ 이러한 점에서 사전배려원칙 적용의 필요성이 인정되는 것이다.

(1) 원자력 발전소의 건설 및 운영

가. 원자력기본시설(les installations nucléaires de base: INB)의 허가(l'autorisation)

프랑스 환경법전 제L.593-2조에서 “원자력기본시설(les installations nucléaires de base: INB)”이란 첫째, 원자로(les réacteurs nucléaires), 둘째, 핵연료의 준비, 농축, 제조, 처리 및 보관시설과 방사성폐기물의

177) 김태호, 앞의 논문, 49면.

178) 박균성, “원자력 안전법제의 재검토”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012, 187면.

179) 박균성, 앞의 논문, 175면.

처리·보관 및 저장 시설¹⁸⁰⁾, 셋째 방사성과 핵분열 물질을 보관하는 시설 및 콩세이데따의 데크레로 정하는 특징에 부합하는 시설¹⁸¹⁾, 마지막으로 분자가속기(les accélérateurs de particules)를 의미한다. 이러한 원자력기본시설(INB)의 건설은 행정청의 허가를 받아야 한다(환경법전 제L.593-7조 1문). 환경법전 제L.593-7조 2문상의 건설허가는 현재의 과학적·기술적 수준을 고려함과 동시에, 시설운영자가 설계, 건설, 운용에 적용되는 기술 및 조직에 관한 조치들과 해체, 방사성폐기물 저장시설, 관계법령이 정하는 바에 따른 원전정지 후에 시설 유지 및 감시에 대한 일반적 원칙들이 충분히 위험발생을 예방하고 위험의 발생 시에 장해를 제한할 수 있음을 증명할 때에만 발급될 수 있다.¹⁸²⁾ 즉 건설허가 당시에 시설운영자는 원전시설 정지 후의 대책과 방사성폐기물 저장시설에 대한 충분한 계획을 마련하고 있어야 함을 의미한다.

건설허가를 발급함에 있어서 시설운영자가 시설운영 시에 시설해체, 원상회복, 시설부지의 감시와 유지에 소요되는 비용의 총당 혹은 방사성폐기물의 저장시설, 원자력 정지 및 이후의 유지 및 감시에 소요되는 비용을 조달할 수 있는가의 여부에 따른 운영자의 기술적·재정적 여력을 고려한다(환경법전 제L.593-7조 3문). 즉 원전 시설의 건설허가를 할 당시에 원전의 유지와 감시, 해체, 해체 후 핵연료의 저장시설에 대한 재정적 여건을 미리 검토 하게 한다는 측면에서 여전히 각 부분별로 규율하고 있는 우리법제와는 차이점이 있다. 우리의 경우에는 “원자력안전법”상의 발전용원자로 및 관계시설의 건설 허가는

180) 핵연료(les combustibles nucléaires) 제조공장, 방사선연료처리공장, 방사성폐기물 처리 및 저장 시설을 의미한다. ASN, *Rapport de l'ASN sur l'État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2012*, p. 54.

181) 방사능 물질의 처리, 저장, 사용 시설과 이를 포함하는 폐기물 등을 보관하는 시설을 말한다. ASN, *Rapport de l'ASN sur l'État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2012*, p. 54.

182) 김지영, 앞의 논문, 179-180면.

동법 제10조에 따라 이루어지게 되는데, 이러한 건설허가의 발급 시에 원전 시설의 해체에 관한 사항은 고려 사항이 아니다.

환경법전 제L.593-8조 1문에 따라 건설허가는 원자력안전위원회(ASN)의 심의와 공공조사(une enquête public)를 거친 이후에 발급된다. 건설허가를 발급하는 경우에 시설의 특징과 지역을 결정하고, 당해 시설이 운용개시기한을 정한다(2문). 건설허가를 함에 있어서, 원자력안전위원회는 환경법전 제L.593-4조에 규정된 일반적 규정이 적용됨을 전제로, 관계법령이 정하는 법익의 보호를 위해 시설의 설계, 건설, 운용과 관련한 규정을 정할 수 있다(환경법전 제L.593-10조).

원자력기본시설이 설치된 이후에는, 원자력안전위원회는 동법전 제L.593-38조¹⁸³⁾에 따른 콩세이 데따의 데크레에서 정한 조건하에서 원전시설의 운영을 허가하고, 원자력기본시설에 가압장치 설비규정에 입각하여 개별적인 결정을 할 수 있다(환경법전 제L.593-11조). 허가신청에 대한 심의 중에도, 원자력안전위원회는 동법전 제L.593-1조에 규정된 목적을 위해 필요한 일시적 조치를 취할 수 있다. 환경법전 제L.593-13조에 따르면, 원자력기본시설이 건설허가 상에서 정해진 기한 내에 운영되지 않을 경우에는, 원자력안전위원회의 심의를 거쳐 건설허가를 취소할 수 있다. 또한 원자력안전위원회는 동법전 제L.593-1조에 규정된 원자력안전, 공공보건, 공중위생, 환경보호와 ‘시설부지의 원상회복(la remise en état du site)’을 위해 허가신청자에게 특별한 규정의 준수를 요구할 수 있다. 원전시설의 운영자가 변경되었을 경우 또는 원

183) 환경법전 제L.593-38조 “콩세이 데따의 데크레로 원자력기본시설 관련 규정의 적용 형태, 특히 추후에 운영허가를 받아야 할 대상시설에 적용되는 규정과 제L.593-37조의 단순허가의 절차규정에 대해서 정한다.”

184) 환경법전 제L.593-37조 “6개월 미만의 기간 동안 운영함을 목적으로 하는 시설은 단순허가(une autorisation simplifiée)의 대상이 된다. 이 경우 발급된 허가는 갱신될 수 없다. 이 단순허가의 경우에도 공공의 의견개진 이후에 발급된다. 의견개진 절차는 한 달 동안 전자적인 방법에 의해 의견개진서류를 공개하고, 취합하는 방법으로 진행된다. 관계 행정청은 의견개진의 절차와 방법에 대해서 공개한다. 공공의 의견개진의 결과를 포함하는 서류는 원자력안전위원회에 제출된다.”

전부지의 경계가 변경되거나, 원전시설의 현저한 변경이 있을 경우에는 새로운 허가를 발급받아야 한다(환경법전 제L.593-14조 제1항).¹⁸⁵⁾

나. 원자력 발전소의 운영에 따른 법제

원자력기본시설의 운영자는 주기적으로 가장 최근의 국제적 실무지침(les meilleures pratiques internationales)을 반영하여 원자력시설의 안전에 대해서 재검사(réexamen)를 실시한다. 이는 “Backfitting 제도”를 입법화 한 것으로, 우리나라에서도 현재 “원자력안전법 시행규칙” 제 21조 제4항 제1호에서 “발전용원자로 운영자는 계통·기기·구조물에 대한 안전성 향상을 위하여 국내·외의 최신 운전경험 및 연구결과를 반영한 기술기준을 활용하여 안전성평가를 수행하여야 하며, 그 결과 원자로 및 관계시설의 안전성이 확보되도록 할 것”이라고 하여 이를 도입하고 있는 것으로 생각된다. 다만, “Backfitting 제도”가 원자력시설은 잠재적인 위험이 상존하고, 원자력관련 기술은 시간이 진행됨에 따라 발전하고 있기 때문에 이러한 발전된 원자력기술을 적용하여 원자력의 안전성을 확보하는 것에서 출발하는 것이라면¹⁸⁶⁾, 원자력 안전에 관한 지금의 시행령 제21조 제4항 제1호의 조항은 “활용”이라는 것보다 “강제”하는 방향으로 개정되어야 할 것으로 생각된다.

프랑스 환경법전상의 재검사는 원전시설의 상태, 운용 중에 획득한 경험, 유사시설에 적용되는 지식 및 규정의 변화를 고려하여, 원전시설에 적용되는 규정과 원자력안전 등의 목적달성을 함에 있어서 발생하는 위험과 장애의 평가를 현실화 하는 측면에서 원전시설의 상황을 정확히 평가해야 한다. ‘안전성재검사(les réexamens: 주기적 안전성 평가)’는 10년마다 시행된다. 그러나 허가결정시에 원자력기본시설의 특수성이 인정된다고 판단될 경우에는 그 주기를 달리 정할 수 있다(환경법전 제L.593-18조).

185) 김지영, 앞의 논문, 180-181면.

186) 박균성, 앞의 논문, 176면.

원전시설의 운영자는 원자력안전위원회 및 환경·지속가능개발·에너지 장관에게 환경법전 제L.593-18조의 규정에 따른 검사 보고서를 제출해야 하고, 경우에 따라서는 확인된 문제점을 개선하거나 시설의 안전성을 개선하기 위해 요구되는 조치들을 보고한다. 제출된 보고서의 분석 이후에, 원자력안전위원회는 새로운 기술지침을 부과할 수 있다. 동위원회는 원자력안전을 담당하는 장관과 제출된 보고서의 분석에 대해서 협의한다(환경법전 제L.593-19조). 원자력안전, 공공보건, 공중위생 및 자연·환경 등에 위험이 발생하는 경우에는 그 위험의 발생이 원전기본시설 등의 지정 이후에 확인된 것이라 하더라도, 원자력안전위원회는 항상 이에 대한 진단과 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다. 또한 위급한 경우를 제외하고는, 시설의 운영자는 자신의 견해를 개진할 수 있다(환경법전 제L.593-21조). 원자력안전위원회의 심의를 거쳐 공포세이 데따의 데크레에서 정한 원자력안전, 공공보건, 공중위생, 환경보호 등에 대하여 관계법령이 정하는 조치들에 의해서 충분히 위험을 예방하거나 제한할 수 없는 중대한 위험이 발생한 경우에는 원자력기본시설의 종국적 가동정지 및 해체를 명령할 수 있다(제L.593-23조). 또한 원자력기본시설이 2년 이상 가동을 멈춘 경우에는, 원자력안전을 담당하는 장관은 원자력안전위원회의 심의를 거쳐 시설의 운영재개를 금지하거나 시설의 운영자로 하여금 정해지기한 내에 영구정지허가신청과 시설해체허가신청을 제출하도록 요구할 수 있다(환경법전 제L.593-24조).¹⁸⁷⁾

(2) 원자력시설 등의 영구정지·해체 및 지정해제

가. 원자력기본시설의 정지 및 해체에 관한 규정

원자력기본시설의 영구정지 및 해체는 사전에 허가를 받아야 한다. 허가신청은 신청 당시의 과학적·기술적 수준과 시설부지의 향후 활

187) 김지영, 앞의 논문, 181-182면.

용계획, 원자력안전, 공중보건, 환경보호 등에 대한 위험과 장애를 예방 및 제한하는 것 등을 고려하여, 이에 따른 원전의 정지, 해체방식, 폐기물관리 및 향후 설치시설 감시 및 유지에 관한 조건들이 포함되어야 한다(환경법전 제L.593-25조). 영구정지 및 해체의 허가는 원자력안전위원회의 심의와 공공조사 이후에 발급된다(환경법전 제L.593-26조 제1문). 동 허가는 해체의 특수성, 해체실행기한 및 해체 이후의 시설운영자가 취해야 할 조치들을 정한다. 영구정지 및 해체에 관한 허가를 위해, 원자력안전위원회는 환경법전 제L.593-4조¹⁸⁸⁾에 규정된 일반적인 규정들을 준수하는 범위 내에서, 원자력안전, 공공보건, 공중위생, 자연 및 환경보호에 필요한 해체규정들을 정할 수 있다(환경법전 제L.593-27조).¹⁸⁹⁾

우리의 경우에 “원자력안전법” 제28조에 제1항에서 “발전용원자로 운영자가 발전용원자로 및 관계시설을 해체하려는 때에는 발전용원자로 및 관계시설의 해체계획서를 작성하여 미리 위원회의 승인을 받아야 한다”고 규정한다. 동법 동조 제2항에서는 “발전용원자로 및 관계시설의 해체계획서에는 1. 발전용원자로 및 관계시설의 해체방법 및 공사일정, 2. 방사성물질 및 그에 따른 오염의 제거방법, 3. 방사성폐기물의 처리·처분 방법, 4. 방사선으로부터의 재해를 방지하는 데에 필요한 조치, 5. 방사성물질등이 환경에 미치는 영향의 평가 및 그 대책, 6. 발전용원자로 및 관계시설의 해체에 관한 품질보증계획, 7. 그 밖에 위원회가 정하는 사항이 포함되어 있어야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 발전용 원자로 등의 해체계획을 원자력안전위원회에 승인

188) 환경법전 제L.593-4조 원자력안전, 공공보건, 공중위생, 자연 및 환경보호를 위해, 원자력기본시설의 설계, 건설, 운영, 영구정지 및 해체와 방사성폐기물의 저장 시설의 정지, 유지 및 감시는 모든 시설에 적용되는 일반적인 규정에 적용을 받거나 특정 영역에만 적용되는 규정의 적용을 받는다. 이것은 시설에 특정한 장비의 설치 및 사용에도 동일하게 적용된다. 기존 시설에 특별적용형태로 규정될 수 있는 이러한 형태의 일반적인 규정은 원자력안전위원회에 의해 확정된다.

189) 김지영, 앞의 논문, 182면.

을 받으려면, 원자력 관련 시설의 해체 방법과 공사일정 뿐만 아니라 이에 수반되는 방사성폐기물의 처리·방법도 정해야 한다. 이와 같은 규정 태도로 볼 때, 발전용원자로 및 그 관계시설의 해체는 발전용운영자가 하도록 하고, 이에 대한 계획의 승인 및 감독은 원자력안전위원회가 담당하도록 하는 구조를 취하고 있다.

그러나 방사성폐기물의 경우에는 “원자력안전법” 제63조 제1항 제1문에서 “방사성폐기물의 저장·처리·처분 시설 및 그 부속시설(이하 “폐기시설등”이라 한다)을 건설·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 허가를 받아야 한다.”고 하고 제70조 제2항은 “폐기시설등건설·운영자가 아닌 자는 총리령으로 정하는 종류 및 수량의 방사성폐기물을 땅속에 천층(淺層)처분(동굴처분을 포함한다) 또는 심층(深層)처분 등의 방법으로 처분할 수 없다”고 규정하고 있다. “방사성폐기물 관리법” 제2조제2호에서 방사성폐기물의 관리란 “방사성폐기물을 발생시키는 자(이하 “방사성폐기물 발생자”로 한다)로부터 「원자력안전법」 제70조제2항에 따라 처분이 제한된 방사성폐기물을 인수하여 운반·저장·처리 및 처분하는 것과 이를 위한 모든 활동을 말한다”고 규정한다. “방사성폐기물 관리법”은 제9조에서 방사성폐기물 관리사업을 방사성폐기물의 운반·저장·처리 및 처분, 관리시설의 부지선정, 건설, 운영 및 폐쇄후 관리 등을 의미한다고 규정하고 제10조에서 방사성폐기물 관리사업자로 “한국원자력환경공단”을 지정하고 있다. 즉 원전의 폐로 이후에 발생하는 방사성폐기물의 경우에는 “원자력안전법” 제63조 제1항에 따른 방사성폐기물 폐기시설의 건설·운영자가 담당하고, 이러한 폐기시설의 운영자가 아닌 자에 의해 발생한 방사성폐기물의 경우에는 “방사성폐기물 관리법” 제10조 상의 “한국원자력환경공단”이 이를 관리하는 구조로 되어 있다. 그러나 이러한 법령의 규정은 “발전용원자로운영자”가 “방사성폐기시설등의 건설·운영자”인지에 대해서 불분명하다.

이러한 점에서 볼 때 우리나라에서 원전해체와 관련된 법제는 여전히 승인기준·제출시기 및 단계별 세부절차가 미비하여, 해체계획 조기 수립 및 주기적 갱신요건 부재, 원자력시설의 설계 시 해체용이성을 고려토록 하는 방안의 부재¹⁹⁰⁾, 원자력 설계 당시에 원전의 폐로, 해체, 방사성폐기물의 처리방안을 종합적으로 고려하여 재정적인 여건 등을 연계¹⁹¹⁾하도록 하는 것이 법제적으로 정비가 되어 있지 않다는 결론에 도달하게 된다. 특히 원전 해체와 방사성 폐기물에 대한 적절한 재정적 고려에 대한 법제가 미비하다는 것은 원전 운영 후 사후 처리비용에 대한 입법적 흠결이 존재하는 것을 의미한다. 원자력 발전에 의한 전기의 생산은 다른 형태의 발전과는 달리 전력생산 이후에 추가적으로 비용이 발생한다는 점이다. 그러나 미래에 발생하는 비용에 대해서는 여전히 구체적인 산정기준 등이 없다고 보아야 한다. 프랑스에서는 “방사성 물질과 폐기물의 지속 가능한 관리를 위한 2006년 6월 28일 n°2006-739 프로그램 법(la loi de programme n° 2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs)” 제20조에서 “원전운영자는 신중하게 원전시설의 해체에 관한 비용 혹은 방사성 폐기물의 저장시설에 대한 비용, 원전의 종국적 정지, 원전의 유지 및 감시에 소요되는 비용을 산정해야 한다”고 규정하고 있다. 또한 이것은 환경법전 제L. 542-12조 이하에서 사후 후 핵연료와 그에 따른 방사성 폐기물에 대해서도 적용된다. 이와 같은 재정적 고려에 대한 구속은 원전운영자로 하여금 자신의 활동과

190) 김대원·최환용, “원자력안전법의 비교법적 검토 분석 - 프랑스 원자력안전법제의 시사점을 중심으로-”, 한국법제연구원, 2013, 71면.

191) 프랑스에서는 특히 원전의 해체와 방사성폐기물과 관련한 비용의 산정 문제를 적극적으로 입법화 하였다. “원인자비용부담의 원칙(principe de pollueur-payeur)”에 입각하여 원전의 해체와 방사성폐기물 처리와 관련하여 원전운영자에게 제반 비용을 부담하게 하고 있다. 이것은 미래 세대, 공공주체에게 제반비용의 전가를 방지하기 위함이다. 이와 같은 원칙은 환경법전 제L. 594-1조 이하의 규정 되어 있다. ASN, *Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2013-2015*, 2013, p. 42.

비용에 적합한 방식으로 자신의 비용을 정확하게 산정하게 하고, 사후비용 발생의 간극으로 인한 시차를 현재의 재정 상태에 반영하도록 한다는 측면에서 의의를 가진다.¹⁹²⁾

나. 방사성폐기물 저장시설의 정지 등에 관한 규정

환경법전 제L.593-29조는 방사성폐기물의 저장시설과 관련해서는 원자력기본시설의 정지, 해체 및 지정해체에 관한 일반적인 규정이 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 동법전 제L.593-30조는 방사성폐기물 저장시설에 대한 최종 폐쇄 및 감시단계로의 이행은 허가사항이고, 방사성폐기물 저장시설의 폐쇄허가신청은 당시의 과학적·기술적 수준을 고려하여, 원자력안전, 공중보건, 환경보호 등에 대한 위험과 장해를 충분히 예방 및 제한할 수 있도록, 영구정지에 관련한 조치와 시설부지의 유지와 감시에 관한 조치를 포함해야 한다고 규정하고 있다. 방사성폐기물 저장시설의 폐쇄허가신청 등은 원자력안전위원회의 심의를 거쳐 공공조사를 실행한 이후에 발급된다. 동법전 제L.593-31조에 따라 행정청은 폐쇄허가를 발급하면서 저장시설의 폐쇄 이후에 시설운영자가 취해야 할 행위들의 유형을 정한다.¹⁹³⁾

(3) 원자력 시설의 검사 및 통제

우리 원자력 시설의 검사 및 통제에 관한 규정은 “원자력안전법” 제16조 제1항에 따른 안전검사, 동법 제22조와 시행령 제26조에 의한 계량관리검사, 동법 제10조 및 제16조와 시행령 제31조의 품질보증검사, 동법 제22조 진단과 시행령 제35조의 정기검사 및 동법 제23조 및 동시행령 제36조 이하의 주기적 안전성평가가 있다.¹⁹⁴⁾ 즉 원전의

192) Cours des comptes, *Les coûts de la filière électronucléaire*, 2012, p. 84.

193) 김지영, 앞의 논문, 183면.

194) 김태호, 앞의 논문, 45면 이하.; 박군성, “원자력 안전법제의 재검토”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012, 173면 이하 참조.

검사와 관련해서는 원전의 안전검사제도와 주기적 안전성 평가로 구분할 수 있다.¹⁹⁵⁾ 실제 원자력시설 등의 안전검사 및 주기적 안전성을 평가하는 기관은 원자력안전법 제111조 제1항 및 한국원자력안전기술원법 제6조에 따라 한국원자력안전기술원이 담당한다.¹⁹⁶⁾

프랑스의 경우에는 환경법전 제L.593-18조에 따라 10년마다 한 번씩 원자력기본시설의 운영자가 원전시설에 대한 안전성 심사를 받게 된다. 이러한 주기적 안전성 심사결과 보고서는 동법전 제L.593-19조의 규정에 의해 원자력안전위원회 및 관련 장관에게 제출된다. 제출된 보고서의 분석을 통해 원자력안전위원회는 새로운 기술지침을 부과할 수도 있다. 그 외에 안전검사제도의 경우에 우리나라는 원자력안전위원회가 한국원자력안전기술원에 위탁하여 검사를 수행하게 하지만, 프랑스에서 안전검사의 주체는 원자력기본시설운영자이고, 그에 대한 보고서를 원자력안전위원회와 관련 장관에게 제출하도록 한다는 점에서 차이가 있다.

프랑스 원자력 안전검사제도에 있어서 우리제도와와의 차이점은 “원자력안전감독관(Inspecteurs de la sûreté nucléaire)”을 통해 상시적인 통제가 이루어진다는 점이다.¹⁹⁷⁾ 원자력안전감독관의 임무는 기존의 원자력기본시설 이외에 환경법전 제L.593-7조에 규정된 건설허가신청시설 및 동법전 제L.593-5조 혹은 제L.593-33조의 대상이 되는 지정해제 원자력기본시설에까지 확장된다(제L.596-3조). 이를 위해 원자력안전감독관은 원자력기본시설에 현장 조사를 할 수 있고, 방사성물질의 수송, 저장, 적재, 하역을 통제한다(제L.596-4조). 또한 감시와 통제의 임무수행을 위한 범위 내에서, 감독관은 필요한 모든 서류와 문서에 접

195) 김태호, 앞의 논문, 45면.

196) 김종천, “그린에너지 원자력발전소의 안전성 확보를 위한 공법적 연구”, 홍익법학 제12권 제3호, 2011, 133면.

197) 환경법전 제L.596-1조 “원자력기본시설과 방사성물질의 수송은 원자력안전관련 규정을 준수하기 위한 감시의 대상이 된다. 이 감시는 원자력안전위원회가 자신의 공무원 중에 임명한 감독관에 의해 이루어진다.”

근할 수 있고, 복사를 할 수 있으며, 현장에서 혹은 소환하여 필요한 정보와 증빙서류들을 수집할 수 있다(제L.596-5조). 원자력안전감독관의 조사결과 시설의 운영자 혹은 핵물질의 수송책임자의 위법사실이 적발 되면, 원자력안전위원회는 형사소추와는 별도로 이해 당사자에게 정해진 기간 내에 적발된 사안의 개선명령을 취할 수 있다(제L.596-14조).

결론적으로 프랑스의 원자력 시설 등에서의 안전 및 주기성 평가는 시설운영자가 자체적으로 점검하여 보고서를 작성하고, 이에 대하여 원자력안전위원회가 분석을 통해 지침을 내릴 수 있는 자발적인 구조로 되어 있다. 그러나 원자력분야에서 안전이 무엇보다도 중요한 문제이기 때문에 원자력안전감독관이 상시적으로 현장조사 및 서류검토를 통해 원자력안전을 담보하고 있는 구조로 구성되어 있다. 지역정보위원회(Commissions locales d'information: CLI)와 같은 조직이 외부에서 투명성을 담보하고 있기 때문에 원전운영자에 의한 1차적인 안전성 평가는 “원인자 일차책임의 원칙”에 보다 부합할 수 있다.

(4) 방사성 폐기물의 처리에 관한 법제

“방사성물질과 방사성폐기물 지속적 관리프로그램에 관한 2006년 6월 28일 법률(la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs)”은 방사성 폐기물의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.¹⁹⁸⁾ 동법의 목적은 첫째, 인체의 건

198) 고준위 방사능폐기물(les déchets de Haute Activité: HA)과 중준위 방사능폐기물(les déchets de Moyenne Activité à Vie Longue: MAVL)에 대한 3가지 처리방식을 규정하고 있다. 즉 고·중준위 폐기물(les déchets de HA-MAVL)은 분리·재처리(séparation-transmutation)방식과 재처리를 위한 심층저장방식(le stockage réversible en couche géologique profonde), 그리고 영구저장 방식(l'entreposage)이 있다. 특히 고·중준위 폐기물의 기준처리방식인 두 번째 방식에 대하여 “방사성폐기물관리청(Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs: ANDRA)”는 2013년 5월 15일부터 7월 31일까지 그리고 9월 1일부터 10월 15일까지 공공토론(débat public)과 2015년에 착공을 위한 폐기물 저장시설의 건설허가를 위해 방사성폐기물 심층저장 시설에 대한 연구를 수행 중에 있다. 저준위 방사성폐기물(les déchets de Faible

강과 환경을 보호하고, 둘째, 방사성폐기물의 양과 독성을 저감시키며, 셋째, 미래세대에 전가되는 책임을 예방하거나 제한하고, 넷째, 환경법상 “원인자 비용부담의 원칙”을 적용하는 것이다.¹⁹⁹⁾ 동법은 또한 방사성폐기물 전체의 관리, 특히 3년마다 수립되는 “방사성 물질 및 폐기물 관리 국가계획(Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs: PNGMDR)”에 관한 사항을 정하고 있다.²⁰⁰⁾ 방사성폐기물계획(PNGMDR)의 목적은 크게 세 가지이다. 첫째, 방사성 물질과 폐기물에 관하여 현존의 관리 방식에 대한 평가를 도출하는 것이다. 둘째, 방사성 폐기물 ‘임시저장시설(installation d’entreposage)’과 ‘저장시설(installation de stockage)’의 예측수요를 측정한다. 마지막으로 동 계획은 필요한 저장시설의 용량과 저장기간을 명확하게 하는 것이다.²⁰¹⁾

Activité à Vie Longue: FAVL)의 처리 방식을 위해 방사성폐기물관리청은 2012년에 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 저준위방사성폐기물의 처리를 구체화 했다는 데에서 의미가 있다. 이 연구결과는 각기 다른 저준위방사성폐기물의 가능한 관리 방식 즉, 격납, 분류, 재처리, 저장의 방식에 따른 대응을 제시하고 있다. Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie, *Panorama énergies-climat*, 2013, p. 112.

199) ASN, *Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2013-2015 Synthèse*, 2013, p. 7.

200) 프랑스 정부는 2012년 말에 의회의 “과학·기술정책 의회사무국(l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques: OPECST)”의 평가를 받기 위해 “방사성 물질 및 폐기물 관리 국가계획(Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs: PNGMDR)”을 제출하였다. 동 계획은 핵물질과 폐기물의 성질과 방사성양 등에 상관없이 투명하고, 통합적이며, 지속적인 관리를 위해 핵물질 및 방사성폐기물의 관리에 관한 정책 및 조사 수단으로서의 기능을 담당한다. 2006년 6월 28일 법률에 의해 규정된 이후, 제3차 “방사성 물질 및 폐기물 관리 국가계획(PNGMDR)”은 제1차 및 제2차 관리계획을 일관성 있게 수행하고 대상의 범위를 지속적으로 넓혀 왔다. 동계획은 제2차 계획인 2010-2012 관리계획 평가 상에서 제기된 요구사항을 반영하였고, “원자력안전위원회(ASN)”는 계획 수립단계에서 의견을 개진하였다. 이에 따라 핵물질 관리 및 폐기물의 관리 정책에 대한 평가를 하고, 새로운 요구를 반영하며, 연구와 개발에 있어서 미래에 도달해야 할 목적을 정한다. Ministère de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie, *Panorama énergies-climat*, 2013, p. 112.

201) ASN, *Rapport de l’ASN sur l’État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2012*, p. 39.

환경법전 제L.542-1-1조는 “핵물질(une substance radioactive)”과 “방사성물질(une matière radioactive)”, “방사성폐기물(déchets radioactifs)”, “종국적 방사성폐기물(déchets radioactifs ultimes)”로 구분한다. 또한 원자력기본시설(Installations nucléaires de base: INB)과 기밀원자력기본시설(Installations nucléaires de base secrètes: INBS) 및 공공보건법전(Code de la santé publique) 제L.1333-4조 상의 원자력관련산업에 있어서 오염되었거나 사용된 혹은 그러할 가능성이 있는 모든 폐기물은 특별하고 강화된 관리의 대상이 되어야 한다. 이러한 관리대상에는 방사성 폐기물시설에 저장대상이 되는 종국적 방사성폐기물도 포함된다.²⁰²⁾

환경법전 제L.542-12조에 따라 “방사성폐기물관리청(Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs: ANDRA)”이 방사성폐기물의 장기간의 관리를 수행한다. 또한 “방사성폐기물관리청”은 프랑스 내에서 방사성물질과 폐기물에 관한 조사를 3년마다 수행하고, 방사성 폐기물의 임시저장과 저장시설에 관한 연구를 수행하며 이를 관리한다. 또한 고·중준위 방사성폐기물의 관리방식에 관한 비용평가를 분석하며, 원자력안전을 위해 방사성폐기물의 저장에 관한 특별규정을 제정하고, 관계 행정청에게 방사성폐기물의 관리에 관한 의견을 제시하는 등의 임무를 수행한다.

방사성폐기물과 원전해체에 있어서 재정적인 고려 또한 프랑스 환경법의 규율대상이다. 프랑스 환경법전 제L. 594-1조 이하의 규정에 따르면 원전시설의 운영자는 관할행정청에 3년마다 장기적인 측면에서 적립금 총당의 산정과 방식에 대한 평가 보고서를 작성하여 제출하여 한다. 또한 적립금 총당과 관련하여 내용의 변경 사항과 함께 평가 보고서의 이행사항에 관한 연간보고서를 매년 제출해야 한다. 이러한 보고서를 토대로 관할행정청은 비용산정의 평가가 불충분하거

202) ASN, *Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2013-2015*, 2013, p. 7.

나 적합하지 않다고 판단하는 경우에는, 원전시설운영자의 의견을 들어 이에 대한 적절한 조치를 취할 것을 명할 수 있다.²⁰³⁾

2. 리스크 영역에서의 사법적 통제

원자력에 관련한 프랑스 판례를 분석하면, 프랑스도 우리와 마찬가지로 원자력관련 사항이 “국가적 사유(raison d’État)”로, 행정관사들은 경제적·정치적 관점에서 일반적인 행정행위(des actes administratifs)이 아니라 고도의 정치적 행위(des actes de haute politique)라고 판단하여 원자력관련 행정처분 등을 취소하는 것에 주저하고 있다.²⁰⁴⁾ 그럼에도 원전시설부지 조사절차나 이에 따른 허가처분은 분명 행정법상의 월권소송(recours pour excès du pouvoir)의 대상이 된다.

(1) 행정행위의 무효(Voie de fait)관련 판례

프랑스에서 ‘행정행위의 무효이론(la théorie de la voie de fait)’은 판례에 의해서 형성되었다. 행정청은 자신에게 주어진 임무를 수행함에 있어서 개인의 기본권이나 재산권을 중대하게 침해할 수 있다. 이 경우에 자신의 기본권이나 재산권을 침해당한 개인은 취소소송과 국가배상청구소송을 행정법원에 제기할 수 있다. 그러나 특정한 경우에는 행정청의 위법성이 일정한 정도를 넘은 경우에는 행정은 자신의 권한

203) ASN, op. cit., p. 43.

204) “오늘날 현실적으로 사법심사의 대상이 되기 어려운 사안들이 존재하고 있다. 예컨대 고도의 정치적인 범주에 속하는 사안의 경우 사법심사의 대상이 되기에는 부적절한 것으로 인식된다. 또한 법원이 당해 사안에 대해 전문성을 가지지 못하는 경우 사법심사는 실체적 쟁점들 보다 절차적 쟁점에 중점을 두고 행해지는 경향이 있다. 즉, 법원은 결정의 궁극적인 효과가 적절한 것인지 판단하기 보다는 그러한 결정에 내려지게 된 절차를 판단하기에 용이하다고 인식한다.(생략) 즉, 법원은 심사의 대상인 행정결정이 법원의 전문성을 능가하거나 복잡한 이해관계의 균형을 요구하거나 혹은 매우 복잡한 쟁점을 가진 경우 행정재량을 존중하고 최소한의 심사에 그칠 수 있다.” 김은주, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의미”, 행정법연구 제20호, 2008, 79면.

을 유일한 것으로 여겨지게 된다. 이 경우에 행정청의 의도는 더 이상 행정청의 권한의 위법한 집행이 아니라, 구체적 사실행위에 불과하고 행정행위에 인정되는 법적 효력은 상실된다. 따라서 행정청은 더 이상 권력분립원칙과 행정청의 권한임을 원용할 수 없게 된다. 즉, 행정행위는 자신에게 부여된 법적 효력을 상실하게 되고, 행정법원이 아닌 일반법원이 수소법원이 되어 개인의 권리구제를 할 수 있다.²⁰⁵⁾ 즉 프랑스에서 ‘행정행위의 무효’란 행정청이 합법적 요건을 충족하지 못한 경우에 내린 결정의 권력적 조치, 합법적 요건을 충족한 경우에 내린 결정이라 하더라도, 결정에 따른 권력적 조치가 국민의 기본권 혹은 재산권에 명백한 침해로 가져오는 경우이거나, 혹은 행정청의 결정 자체가 명백하게 행정권에 속하는 것이 아닌 경우에 국민의 기본권 또는 재산권의 중대한 침해를 가져온 경우를 말한다.²⁰⁶⁾

이러한 행정행위의 무효가 성립하기 위해서는 3가지 요소가 필요하다. 첫째 구체적인 조치가 있어야 한다. 어떠한 결정의 존재 자체가 행정행위의 무효를 구성하는 것은 아니다. 행정청이 결정에 따른 집행을 하거나, 하려고 하는 표시가 있어야 한다. 행정행위의 무효는 행정행위 또는 법적행위에 있어서 행정청의 우월적 권력행사에 대하여 개인의 보호와 관련이 있다. 둘째, 행정청의 구체적인 조치가 개인의 재산권이나 기본권을 침해해야 한다. 셋째, 법적 하자가 충분히 중대한 것이어야 한다. 단순한 위법성이 행정행위의 효력을 부인하는 것은 아니다. 실제로 위법성은 결정의 위법에 있거나 결정에 따른 권력적 조치의 하자에 근거한다. 그러나 행정행위 무효가 성립하기 위해서는 결정상에 명백한(manifestement) 위법이 있거나²⁰⁷⁾ 결정에 따른

205) Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 19 éd, Dalloz, 2002, p. 170 et s.

206) TC, 23 octobre 2000, M. Boussadar/Min. Aff. Etrangère.

207) 이 경우는 행정청의 결정이 법률이나 법규명령과 명백히 결부시킬 수 없는 것 이어야 한다. v. TC, 11 févr. 1947, Perrin. 혹은 보다 광의로 행정청에 속하는 권한의 수행과 명백히 결부시킬 수 없는 것 이어야 한다. v. CE 18 nov. 1949, Carlier.

집행행위에 있어서 명백한 위법²⁰⁸⁾이 존재해야 한다.²⁰⁹⁾

프랑스 ‘행정행위의 무효이론’을 소개한 것은, 프랑스의 원자력관련 소송에 있어서 행정행위의 무효가 주장되었지만 일정한 기간 동안 계속 기각되었기 때문이다. 과거 일정한 기간 동안 원자력시설운영자인 “프랑스 전기(Électricité de France: EDF)²¹⁰⁾”는 사전에 어떠한 허가도 받지 않고 사전영향평가를 진행한 사례가 다수 있었다. 이에 따라 이해당사자는 행정행위의 무효(voie de fait)를 주장함과 동시에 관련공사의 중지를 요구한 사안에서, 수소민사법원의 판사는 이를 계속적으로 각하하였다. 각하의 논거로는 단순히 사전영향평가(les travaux préalable d'études)의 문제이고, (이는) 원전의 건설의 문제가 아니기 때문에 개인의 재산권을 침해하지 않으며, 삶의 질(la qualité de la vie)은 법상으로 인정되는 권리가 아니기 때문에 어떠한 기본권이나 공권도 침해받지 않는다고 판단했기 때문이다. 즉 행정행위의 무효 요건이 충족되지 않는다고 판단하였다.²¹¹⁾

(2) 원자력시설의 건설허가와 관련한 판례

원전의 건설을 허가하는 데크레에 대한 첫 번째 소송은 “페센하임(Fessenheim) 원전”과 관련한 사안이었고, 콩세이 데따(Conseil d'État)는 이 사안에서 비례의 원칙(la théorie du bilan)의 적용을 거부하고,

208) 집행력과 관련하여, 행정청은 명확하게 제한된 범위 내에서만 강제력을 행사할 수 있다. 만약 행정청이 강제력을 행사함에 있어서 이러한 조건을 준수하지 않게 되면 행정의 결정이 합법적으로 이루어졌다 하더라도, 그 집행은 무효가 된다. 즉 행정행위의 무효는 선행결정이 완전히 존재하지 않거나, 행정청이 행한 행정적·형벌적 조치에 대한 근거가 없거나, 추구되는 목적과 실행된 조치 사이에 비례가 성립하지 않는 경우에 인정된다. Jean Waline, *Droit administratif*, 23 éd, Dalloz, 2010, p. 570.

209) Jean Waline, *Droit administratif*, 23 éd, Dalloz, 2010, p. 568 et s.

210) ‘프랑스전기’는 에너지법전(Code de l'énergie) 제L.111-67조에 의해 국가가 자본의 70%를 소유하는 주식회사이다.

211) TGI Bourgoin-Jallieu, 30 mai 1975, RJE, 1976, p. 51 cité par Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 691.

최소한의 통제만을 하였다. 콩세이 데따는 페센하임의 원전 건설에 있어서 행정청의 판단에 구체적인 사실의 오인이나 명백한 오류가 없다고 판단하였다.²¹²⁾

사실 프랑스에서 “비례성 통제(le contrôle de proportionnalité)”가 판례에 의해서 처음 도입된 것은 1971년 5월 28일 콩세이 데따의 판결에 의해서였다. 이 판결에서 ‘논고담당관(le commissaire du gouvernement)’이었던 기이 브래방(Guy Braibant)은 ‘비례의 원칙(la théorie du bilan)’과 관련하여, “행정작용은 행정작용으로 인해 개인의 재산권에 침해, 재정적인 여건과 경우에 따라서는 사회적인 불편함을 동반하더라도 그 불이익이 공공의 이익보다 크지 않을 경우에만 법적으로 유효한 공용성(l’utilité publique)을 인정받을 수 있다”고 언급하였다. 이 판결을 통해 행정청 결정에 있어서 비례성의 종속성은 이후 다양한 판례를 통해 재확인되었다.²¹³⁾

원전의 운영허가와 관련한 또 다른 중요한 판결은 크레이-말빌(Creys-Malville)의 슈퍼피닉스(Superphénix) 원자력고속증식로²¹⁴⁾ 건설허가와 관련된 사안이었다. 동 사안에서 콩세이 데따는 원전의 건설허가 이전에 2년에 걸쳐 ‘공용성 조사(l’enquête d’utilité publique)’가 이루어졌음을 전제하고, 법적으로 구분되는 결정인 ‘공용성 인정(la déclaration d’utilité publique)’의 불법을 주장하여, 건설허가의 위법성을 다투는 것은 적절하지 않다고 판단하였다.²¹⁵⁾ 건설허가에 관련된 규정을 심사함에 있어서, 콩세이 데따는 전문적인 조사 없이 이러한 규정들이 원자력안전의 준수에 문제가 없다고 판단하였다. 즉, 이와 같은

212) CE, 28 févr, 1975, Herr. Rettige et Boss, Rec., p. 160. cité par Michel Prieur, *Droit de l’environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 691.

213) René Chapus, *Droit administratif général tome I*, 15 éd., Montchrestien, 2004, p. 1074.

214) 크레이-말빌(Creys-Malville)의 슈퍼피닉스(Superphénix) 원자력고속증식로는 잦은 사건과 사고로 1997년 영구정지 되었다.

215) CE, 4 mai 1979, Département de la Savoie.

퐁세이 데따의 판단은 원전시설의 건설에 있어서 토지 등의 수용을 위한 ‘공용성 인정’과 ‘원전건설허가’의 성질은 별개로 판단하였다. 그러나 이러한 태도는 1997년 2월 28일 퐁세이 데따의 결정으로 변경된다. 동 결정에서 퐁세이 데따는 새로운 ‘공공조사(une nouvelle enquête)’ 없이 ‘슈퍼피닉스(Superphénix) 원자력고속증식로’의 운용을 연장하는 1994년 7월 11일 데크레를 취소하였다. 이러한 취소결정은 원자력고속증식로가 1997년 폐쇄된 데에 영향을 미치게 된다.²¹⁶⁾

(3) 원전시설의 ‘공용성 인정(la déclaration d’utilité publique)’과 관련한 판례

1971년부터 프랑스 행정소송에서 ‘비례의 원칙(la théorie du bilan)’이 인정된 바, 원자력 등에 관한 사업에 있어서 공용성을 판단하기 위해서는 법원은 비례의 원칙에 따라 당해 사안을 판단하여야 함에도 불구하고, 퐁세이 데따는 크레이-말빌(Creys-Malville)의 슈퍼피닉스(Superphénix) 원자력고속증식로와 관련한 1979년 5월 4일 결정 이후로, 원자력분야에서의 비례성 통제를 일관되게 부정하였다.²¹⁷⁾ 동 결정에서 퐁세이 데따는 “에너지 수요와 국내의 사용가능한 자원의 불균형으로 인해, 전기에너지생산의 발전은 통상적인 (심사) 방식과는 다른 방식으로 전개되어야 한다”고 판단하였다. 동 결정을 통해 퐁세이 데따는 자신의 사법적 권한에서 벗어나 자신의 권한이 아닌 에너지정책에 있어서 경제적·정치적 선택권을 가지게 되었다. 프랑스에서는 이러한 퐁세이 데따의 결정이 과연 퐁세이 데따가 어떤 경제적·기술적인 평가를 바탕으로 원자력에너지 정책에 친화적인 결정을

216) Michel Prieur, *Droit de l’environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 691.

217) CE, 9 nov. 1979, Association comité antipollution de Dunkerque, central de Gravelins, Rec., p. 759; CE, 27 juill. 1979., Association comité d’action écologique pour la sauvegarde de la Provence, usine d’enrichissement de l’uranium de Tricastin, Rec., p. 759. etc. cité par Michel Prieur, *Droit de l’environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 692.

내렸는가에 비판을 가했다. 결국 이러한 결정을 통해 원자력시설의 건설에 있어서 비례의 원칙은 배제되게 된다. 이에 따라 원자력관련 사안에 있어서 콩세이 데따는 다음의 사항만 확인하게 된다. 첫째, 원자력시설의 건설자에게 엄격한 규정이 부과되었는지, 둘째, 시설의 건설이 환경에 심각한 피해를 미치지 않는지, 셋째, 원전건설계획이 경제·환경·원자력안전상 공용성 인정을 콩세이 데따가 취소할 만큼의 장해를 포함하는 것은 아닌지가 이에 해당한다.²¹⁸⁾

3. 리스크 커뮤니케이션 측면에서의 프랑스 원자력 투명성 확보 체계

(1) 투명성 확보를 위한 법체계

리스크가 “불확실성”을 내포하고 있고, 이에 대한 전문가의 조력과 “정책 선택” 및 “정책 결정”에 대한 시민 혹은 국민의 협력이 필요하다. 이러한 전문가의 리스크 평가의 전문성과 독립성 확보 및 국민의 참여와 협력이 실현되기 위해서는 정보의 투명성이 보장되어야 한다. 특히 원자력과 같이 손해가 발생하면 중대하고 회복불가능한 상태에 도달하기 때문에 관련 정보를 투명하게 공개함으로써, 행정청의 입장에서는 민주적 정당성을 확보할 수 있으며, 정책 결정의 책임도 분배할 수 있게 된다.

이와 같은 측면에서 프랑스 환경법전 제L.125-10조에서는 일반국민이 원자력기본시설운영자 혹은 방사능물질의 운송책임자에 대하여 일정한 정보를 요구할 권리가 있음을 정하고 있다. 여기에서 정보는 원자력기본시설운영자 혹은 방사능물질의 책임자에 의해 수집되고 작성된 것으로서 자신의 운영 또는 수송으로 인해 발생할 수 있는 전리성 방사선의 노출과 관련한 위험과 이러한 위험과 노출을 예방하고 줄이

218) Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 5éd., Dalloz, 2004, p. 692.

기 위한 원자력안전 및 방사선방호상의 조치에 관한 것을 의미한다 (동조 제2문).²¹⁹⁾

환경법전 제L.125-12조는 원자력안전 영역에서 신뢰할 수 있고 (fiable), 접근가능한(accessible) 국민의 정보접근권을 인정하고 있다. 이렇게 정보접근권을 보장하는 것은 국민이 리스크 관련 정책과 그 대상에 대하여 알권리가 있음을 인정하고 원전운영자, 국민·지역주민 및 기타 이해당사자들에게 관련 정보를 합리적 공개하고, 이해당사자가 그러한 정보에 대해 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

이러한 원자력안전에 관한 정보접근권은 원자력안전위원회의 다른 활동영역에서도 인정된다. 예컨대, 첫째, 원자력기본시설 관련 사고에 대한 국민의 정보공개청구권이라든지, 원자력기본시설과 관련된 방사성물질 혹은 폐기물의 수송 시에 발생한 사고에 대한 정보권이 이에 해당한다. 둘째, 원자력시설에서 개별적인 방사선노출에 대한 노동자의 정보청구권이 있다. 마지막으로 의료행위, 특히 방사선을 이용한 의료행위에 있어서 환자의 정보청구권이 인정된다.²²⁰⁾ 국가는 동법전 제L.591-1조에 따라 원자력안전과 방사선방호의 방식과 결과에 대해서도 정보공개에 책임을 진다. 환경법전 제L.125-13조에 따라 국가는 국민에게 국내에서의 원자력관련 활동에 대한 영향에 대해서 정보를 제공하고 원전사고 발생 시에 국외에서 수행된 원자력활동에 대한 정보를 제공해야 한다. 환경법전 제L.125-14조에서는 원자력관련 활동을 수행하는 자는 원자력관련 활동으로 인한 위험과 국민의 건강에 미치는 영향, 인간에 대한 보호 및 환경에 미치는 영향과 원자력시설 등의 폐기물 유출에 관하여 기본권이 특별히 보호되어야 함을 규정하고 있다.²²¹⁾

219) 김지영, 앞의 논문, 197면.

220) ASN, *Rapport de l'ASN sur l'État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2012*, p. 196.

221) 김지영, 앞의 논문, 197-198면.

리스크가 과학적 불확실성에 터잡고 있기 때문에 리스크 규제 여부 또는 규제의 방식을 선택함에 있어서 행정청에게 광범위한 재량이 부여되기 때문에 정보 접근권은 절차적 투명성과 함께 중요한 의미를 가진다. 이것은 의회에 의한 행정부 통제의 근거가 될 수 있고, 행정청의 결정에 대한 국민의 판단의 근거로 기능할 수 있기 때문이다.

원자력 영역에서 투명성 확보를 위해 환경법전 제L.125-15조는 원자력기본시설의 모든 운영자는 매년 원자력관련 정보가 담긴 보고서를 작성해야 한다. 그 보고서에 내용으로는 첫째, 원자력안전과 방사선방호를 위해 취해진 조치, 둘째, 시설부지 내에서 발생한 원자력 사건과 사고에 관한 것과 발생한 사고가 인체의 건강 및 환경 상에 영향을 미치는 것을 제한하기 위해서 취해진 조치, 셋째, 환경 상에서 시설의 방사선 혹은 비방사선 유출조치의 성질과 결과, 마지막으로 시설 부지 내에 저장된 방사성폐기물의 성질과 양 및 폐기물의 양을 제한하기 위한 조치와 보건 및 환경 특히 토지와 수질에 미치는 영향에 대한 것이 포함된다. 환경법전 제L.125-15조에 규정된 보고서는 “원자력기본시설의 위생, 안전과 작업환경 위원회(Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'installation nucléaire de base)”에 제출된다. 동위원회는 자신의 권고사항을 피력할 수 있다. 경우에 따라서 권고사항은 보고서의 발간과 제출 시에 첨부된다. 보고서는 공개를 원칙으로 한다. 이 보고서는 “지역정보위원회(Commission locale d'information)” 및 “원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회(Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire)”에도 제출된다(제 L.125-16조).²²²⁾ 원전운영자가 제출한 보고서가 “지역정보위원회(Commission locale d'information)” 및 “원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회(Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire)”에 제출된다는 것은 원전 인근 주민들에게 원전에서

222) 김지영, 앞의 논문,

발생하는 정보를 제출하여 사회적 이슈화 시킨다는 측면 참여의 원칙과 관련되고, 다른 한편으로는 협리스크규제의 목적을 달성하기 위하여 국가와 국민이 협력을 요구하는 협동의 원칙에도 부합된다. 원전 운영자가 제공한 원전운영보고서를 토대로 국가의 관계행정기관 상호간에, 국가와 지방자치단체 상호간에, 나아가 지방자치단체 상호간에도 협력할 필요성이 있고, 또한 국가, 관계행정기관, 지방자치단체, 국민이 협력할 수 있는 기반이 조성되는 것이다.

(2) 투명성 확보를 위한 리스크 커뮤니케이션 체계

원자력 영역에서 리스크 커뮤니케이션에 관한 제도는 프랑스에서 일찍부터 기틀이 마련되어 있다. 환경법전 제L.121-1조의 “국가공공토론위원회(Commission nationale du débat public: CNDP)”는 독립행정청(AAI)이며, 콩세이 데파의 데크레로 정하는 사업에 관하여, 국가와 지방자치단체, 공법인의 국가적 이익을 위한 정비·설치의 검토과정에서 시민참여의 보장을 감시하는 역할을 담당한다. 공공토론이기에 시민들은 누구나 참여하여 발언할 수 있고, 토론의 내용은 국가계획의 목적, 성질, 타당성에 근거하여 공공토론은 이루어진다. 시민의 토론 참여는 사전예비조사의 개시로부터 공공조사의 종료까지 계획의 수립 단계에서 이루어진다(환경법전 제L.120-1조). 공공토론위원회의 원자력 기본시설에서의 권한은 “2002년 10월 22일 공공토론 및 공공토론위원회의 조직에 관한 법률(Décret n°2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l’organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public)” 제1조에 규정하고 있다. 국가공공토론위원회가 국가정책에 대한 비상시적인 투명성확보를 위한 제도라면 지역정보위원회와 고등위원회는 원자력 주변의 인근주민 등이 상시적인 통제와 감시를 통한 상시적인 투명성 확보 수단이라는 점에서 차이가 있다.²²³⁾

223) 김지영, 앞의 논문, 198-199면.

원자력분야에서 투명성이 요구되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 원자력이 고도의 정책적·경제적 판단을 요구하는 결과 이에 대한 민주적 정당성이 확보되어야 한다.²²⁴⁾ 둘째, 과학기술로 인한 위험성은 항상 존재하는 것이지만, 그 위험성이 인간 및 자연에 중대한 영향을 미치는 것이라면, 국민이 이에 항상 접근할 수 있어야 하고, 제공되는 정보가 신뢰할 만한 것이어야 한다. 특히, 사법부가 고도의 정책적이고 기술적인 분야라고 인정하여, 행정청의 ‘판단여지’를 인정하고, 의회가 전문성과 복잡성을 이유로 행정청에 포괄적 위임을 한 원자력과 관련한 분야라면 정책 수립 단계에서부터, 원전시설의 운영에 관한 정보가 국민에게 제공되어야 할 것이다. 이와 같은 취지에서, 프랑스의 원자력 영역에서의 투명성 확보는 환경법전에서 정하고 있는 기본원칙과 원자력분야에서의 행위주체간의 커뮤니케이션 및 국민의 참여절차에 의해서 담보되고 있다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 있다.

가. 지역정보위원회(Commission locale d'information: CLI)

지역정보위원회는 환경법전 제L.593-2조에서 정의하고 있는 하나 혹은 다수의 원자력기본시설을 포함하는 모든 지역에 설치한다. 지역정보위원회는 관할 지역 내의 원자력 시설과 관련한 원자력활동이 인간 및 환경에 미치는 영향과 원자력안전 및 방사선방호에서의 일반적인 조사, 정보수집, 협력의 임무를 수행한다. 동위원회는 가능한 한 많은 사람이 정보에 접근할 수 있는 형태로 자신의 활동에 대한 결과를 전파한다(환경법전 제L.125-17조). 지역정보위원회는 원자력기본시설이 위치한 지역에 하나만 설치하거나, 인접한 다수의 원자력기본시설에

224) “원자력사고의 심각성에 비추어 원자력의 안전은 국민에 의해 지지되어야 한다. 그러므로 원자력의 안전을 정치적 안전이라는 관점에서 조명할 필요가 있다. 정치적 안전이라 함은 국민이나 지역주민이 갖는 원자력의 안전에 대한 인식을 말한다. 정치적 안전은 원자력시설의 설치 및 연장의 경우 사전에 주민의 의견을 수렴하고, 주민투표에 의해 결정하는 것에 관한 문제이다.” 박균성, “원자력 안전법제의 재검토”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012, 171면.

하나의 위원회를 설치하여 활동할 수도 있다(환경법전 제L.125-18조). 지역정보위원회는 하나의 원자력기본시설이 건설허가신청의 대상이 될 때부터 설치된다(환경법전 제L.125-19조).

지역정보위원회의 구성은 환경법전 제L.125-20조 제1항에 따라 첫째, 데파르트망 단계의 지방의회인 Conseil général의 의원, 꼬뮌 단계의 지방의회인 Conseil municipal의 의원과 지방자치단체조합의 의원과 관련 레지옹의 의원들 즉 각 단계별 지방의원들, 둘째, 당해 데파르트망에서 선출된 상·하원의 의원들, 셋째, 환경보호단체대표자, 노동자·재계 대표, 의료직역 대표자, 넷째, 관련분야에 유능한 인사들로 구성된다. 동조 제2항은 “원자력안전위원회의 대표자들, 관련 국가부처의 공무원, 레지옹 보건당국, 운영자대표자들도 위원회 회의에 옵저버로 참여할 수 있다”고 규정하고 있다.

지역정보위원회는 하나 혹은 다수의 원자력기본시설 부지가 있는 데파르트망의 Conseil général의 의장(지방자치단체장)의 결정에 의해서 창설되거나 원자력기본시설의 부지가 여러 데파르트망에 걸쳐 있는 경우에는 당해 지방자치단체장들의 공동결정에 의해 창설된다. 데파르트망의 장은 위원회의 위원들을 지명한다. 동 위원회는 데파르트망의 장이 의장을 맡거나 위원으로 지명된 자 중 데파르트망의 지역의원이 의장의 직을 맡는다(환경법전 제L.125-22조).

지역정보위원회는 자신의 임무를 수행하기 위하여, 역학조사를 포함한 전문적인 조사를 실행할 수 있고, 지역 내의 원전시설의 방출 혹은 폐기에 의한 환경적인 관점에서의 모든 조치 및 분석한다(환경법전 제L.125-24조 제1문). 시설운영자, 원자력안전위원회, 정부부처의 공무원은 지역정보위원회에 자신의 임무수행에 필요한 모든 문서와 정보를 제공한다(동조 제2문). 원자력안전위원회와 원자력안전을 담당하는 장관은 지역정보위원회에 원자력기본시설의 경계와 관련한 모든 계획에 대하여 협의를 할 수 있다(환경법전 제L.125-26조). 지역정보위

위원회는 원자력안전위원회와 원자력안전관련 장관에 대하여 자신의 지역 내에 설치된 부지와 관련한 원자력안전 및 방사선방호 관련 모든 문제를 제기할 수 있다(환경법전 제L.125-27조). 지역정보위원회와 “원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회(Le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire)”는 환경법전 제 L.125-29조에 따라 자신들의 임무수행에 필요한 정보를 공유할 수 있고, 정보의 수집을 공동으로 할 수도 있다.²²⁵⁾

이러한 지역정보위원회의 의의는 원자력 운영에 따른 다양한 리스크 관련 정보를 지역주민들이 참여할 수 있는 통로를 확보 하는 것이고, 원자력과 같이 광범위한 영역에 영향을 미칠 수 있는 것은 그 지역에 살고 있는 주민에게 많은 영향을 미칠 수 있기 때문에 상시적으로 원전인근에서 조사 및 자료수집 활동을 통해 감시와 통제를 할 수 있다는 데에 있다.

나. 원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회(Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire)

“원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회(Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire)”는 원자력활동과 관련한 위험과 공공보건, 환경, 원자력안전 상에서 원자력활동의 영향에 관하여 정보제공, 협력, 논의하는 기관이다(환경법전 제L.125-34조 제1문). 이를 위해, 동위원회는 원자력 관련 모든 문제와 통제, 정보 등에 대해서 자신의 견해를 낼 수 있다. 또한 동위원회는 원자력 안전 분야에서 정보접근과 관련한 모든 문제에 관여하며, 환경법전 제 L.125-12조에서 정한 투명성을 보장하거나 향상하는 모든 조치들을 제안한다(환경법전 제L.125-34조 제2문). 원자력안전담당 장관, 상·하원의 상임위원회 의장, “과학·기술정책 의회사무국(OPECST)”의 장, 지

225) 김지영, 앞의 논문, 199-200면.

역정보위원회 의장 혹은 원자력기본시설운영자들은 원자력안전과 통제에 관한 모든 문제에 관련된 정보에 대해서 동위원회에 제소할 수 있다(환경법전 제L.125-34조 제3문). 동위원회는 자신의 임무수행에 필요한 모든 전문조사를 실시할 수 있고, 대심적 토론을 진행할 수 있다. 동위원회는 정기적으로 방사성폐기물과 방사선물질의 지속적인 관리와 관련한 협의와 토론을 진행한다. 원자력활동과 관련한 책임자, 원자력안전위원회, 관련 국가부처의 공무원은 동위원회에 자신들의 임무수행에 필요한 문서와 정보를 제공한다(환경법전 제L.125-35조).

동위원회는 자신의 공식 입장을 표명하고 매년 보고서를 발간한다(환경법전 제L.125-36조). 위원회는 6년간의 임기로 임명된 위원들에 의해 구성된다. 구성은 양원에서 지명한 각각 2명의 의원들, 다수의 지역정보위원회의 대표자들, 환경보호협회와 공공법전 제L.1114-1조에 의한 협회 대표자, 원자력활동 관련 책임자들의 대표자, 노동조합의 대표자들, 원자력안전위원회의 대표자들과 원자력안전관련 중앙부처의 공무원들과 과학, 기술, 경제, 사회 영역 등에서 학식이 있는 인물들 중 선임된 자들로 이루어진다(환경법전 제L.125-37조). 동위원회의 임무수행에 필요한 경비는 국가예산으로 계상된다(환경법전 제L.125-39조).²²⁶⁾

제 4 절 리스크커뮤니케이션 측면에서의 우리 나라 원자력 법제에 대한 시사점 및 제언

1. 원자력 법제의 리스크 영역으로의 포섭

위험발생이 과학적 불확실성에 근거하고 있는 원자력의 이용은 리스크적 관점에서의 관리와 규제 및 커뮤니케이션이 필요한 영역이다.

226) 김지영, 앞의 논문, 201면.

또한 리스크의 발생시에는 환경과 인체에 중대하고 회복불가능한 손해를 발생시키며, 위험 발생의 범위도 식품이나 송전탑과 같은 영역보다 광범위한 특성을 가지고 있다. 원자력관련시설의 경우에도 원전 시설은 30년 이상 장기적으로 운용되고, 아직은 아니지만 원자력 운용으로 인하여 발생하는 사용후 핵연료와 중국적 방사성폐기물 저장 시설의 경우에는 시설운영의 기간 또한 현 세대뿐만 아니라 미래세대와도 결부된다는 특성이 있다. 따라서 원자력 분야는 인체의 건강 및 자연환경에 미치는 영향을 고려해야 하고, 장래 발생할 수도 있는 위험을 리스크적 관점에서 규율해야 함에도 불구하고, 현행 우리나라의 법제는 이러한 당면 과제에 대해서 미비한 것으로 판단된다.

이와 같은 측면에서 프랑스의 원자력안전관련 법제를 분석하면 환경법전에서 원자력시설의 건설, 운영, 폐로, 원상회복, 원전 폐로 후 시설의 관리와 방사성 폐기물의 처리에 관해서 규정토록 함으로써, 원자력에너지 사용에 있어서 공중보건적 측면에서의 규제와 환경보전적 측면에서의 규제를 동시에 이행할 수 있도록 법제를 정비하였다. 환경법전에 원자력 시설 등에 관한 일반적인 규정을 둬으로써 프랑스 환경법의 일반원칙인 사전배려의 원칙, 협동의 원칙, 참여의 원칙, 공개의 원칙과 같은 리스크상에 적용되는 일반적인 법원리가 원자력 영역에서도 그대로 적용될 수 있게 되었고, 미래에 발생할 수 있는 원자력사고에 대한 국가의 책임과 의무를 명확히 하고 있다. 원자력 이용으로 인한 방사능의 누출이 인간과 환경에 충분히 심각한 영향을 초래한다면, 우리나라도 원자력법제에 있어서 환경법상의 일반원칙의 적용에 대한 검토가 필요하다.

이와 관련하여 프랑스 2005년 이후 사전배려원칙이 환경헌장 제5조에 의해 사법적 판단의 기준으로서 규범력을 확보하기 시작했다. 사전배려의 원칙은 심각하거나 회복불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과

적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다는 원칙을 의미한다. 이러한 측면에서 리스크 발생의 개연성이 존재하고, 충분한 확실성이 결여된 경우에도 중대하고 회복하기 어려운 손해발생을 예방하는 것을 목표로 한다. 이러한 사전배려원칙의 적용으로 행정청에게는 리스크 관리에서 리스크 평가의 객관적 절차를 확보해야 하고 국민에 대해서는 리스크에 관한 정보제공의 의무가 부과된다.²²⁷⁾

그러나 우리나라에서는 사전배려원칙의 적용이 환경법 및 식품안전법의 영역에서도 그 적용에 이견이 있으며, 원자력법제에서는 사전배려원칙에 근거한 규정을 찾기 힘든 실정이다.

다음으로, 발전용 원자로 및 관계시설의 운영에 있어서 환경적 고려는 미비한 것으로 판단된다. “전원개발촉진법” 제5조에서 “전원개발사업의 실시계획”의 승인을 위한 조건으로 제3항 6호에서 “국토자연환경 보전에 관한 사항”으로 다소 모호하게 표현되어 있고, “원자력안전법” 제10조 제2항에 따라 발전용원자로의 건설자는 발전용원자로 등의 건설허가 당시에 “방사성환경영향평가서”를 제출해야 한다고 규정한다. “방사성환경영향평가서”에는 동법 시행규칙 제4조에 따라 “시설의 건설 및 운영으로 인하여 주변 환경에 미치는 방사선영향의 예측”과 “운전 중 사고로 인하여 환경에 미치는 방사선 영향”이 포함되어 있어야 한다. 또한 원자력안전위원회의 “원자력이용시설 주변의 방사선 환경조사 및 방사선환경영향평가에 관한 규정” 제4조에 따르면 이러한 환경과 인체에 대한 환경의 조사는 원전 사업자가 주체가 된다. 그러나 원전 건설 및 운영 당시의 환경조사는 원전사업자가 주체가 되어 진행하더라도 주민의 의견개선절차, 주민과의 리스크 커뮤니케이션 절차가 확보되어 있어야 하지만 현행 법제는 이에 대한 별다른 규정이 존재하지 않는다.

227) 정관선, 앞의 논문, 284면.

2. 협력과 참여의 원칙을 확립하기 위한 투명성 확보

환경에 관한 공공정책의 정당성 평가는 공적 개발이나 원자력발전소 부지선정이나 해체 및 방사성 폐기물의 처리시설의 경우와 같이 환경침해, 건강에 대한 침해 혹은 위험가능성이 높은 것과 관련된다. 그리고 현행 법제도상 환경정책의 수립과 결정에 관한 공공성과 합리성, 정당성이 판단기준으로서 설계되어 있지만 현실에서는 그 정책결정의 수용성은 개별사업의 시행과정에서 나타나는 전통적인 경찰행정의 규제방식인 위법성 심사로 나타나는 문제점을 가지고 있다.²²⁸⁾ 따라서 다른 어느 분야보다도 원자력 리스크 영역에서는 협력과 참여의 원칙이 적용되어야 하고, 이러한 협력과 참여의 원칙을 구현하기 위해서는 투명성이 확보되어야 하지만, 우리의 원자력법제는 여전히 불투명한 것으로 평가 받고 있다.

이러한 측면에서 프랑스의 법제를 분석해 보면, 원자력 영역에서 정책결정의 민주적 정당성 확보와 시민의 협력과 참여를 확보하기 위하여 투명성을 강화하고 있다. 원자력정책이 행정청에 넓은 정책적 판단의 재량이 부여되어 있는 영역이라면, 적어도 원자력 에너지 사용에 따른 잠재적 리스크는 국민에게 충분히 신뢰할 수 있는 정도에서 제공되어야 할 것이다. 이에 따라 원전시설의 부지선정에 있어서 “국가공공토론위원회”에서 관련 국민들이 충분히 자신의 의사를 개진할 수 있도록 하고, 지역단위의 “지역정보위원회”가 원전부지선정에서 원전건설, 운영, 해체 등에 있어서 상시적인 감시를 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 ‘지역정보위원회’의 논의와 정보는 국가차원에서 “원자력안전의 투명성과 정보를 위한 고등위원회”에서 다시 종합적으로 검토된다. 즉 지역단위·국가단위에서 원자력에 대한 국민의 정보권을 충분히 보장하고 있는 것이다.

228) 전훈, 앞의 논문 402면.

그러나 우리나라의 현행 “전원개발촉진법” 제5조의2 제1항 상의 주민의 의견개진절차나, “원자력안전법” 제103조 제1항의 공청회개최, “중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법” 제7조 제1항 상의 주민투표상의 우리법제를 비교하면²²⁹⁾, 이는 사업시행의 정당성을 확보하기 위한 일시적이고 제한적이라는 결론에 도달하게 된다. 원자력관련 사업은 장기적인 계획에 따라서 충분한 이해당사자의 의견개진 절차를 거쳐야 함에도 불구하고, 우리나라의 법제는 원자력안전관련계획단계²³⁰⁾에서 국가의 의무가 불분명하고, 프랑스의 ‘지역위원회’와 같은 상시적인 투명성 담보 절차가 마련되어 있지 못하다.²³¹⁾²³²⁾ 따라서 원자력 영역에서도 리스크상의 커뮤니케이션 절차가 빨리 법제화 될 필요성이 있다.

229) 박균성, “원자력 안전법제의 재검토”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012, 177-179면 참조.

230) 비록 “원자력안전법” 제3조와 제4조 상에 종합계획의 수립과 시행을 하도록 하고 있으나, 계획의 주체는 ‘원자력안전위원회’로 되어 있다.

231) “방사성폐기물 관리법” 제6조의 2에 따른 “공론화위원회”와 “중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법” 제3조에 따른 “유치지역지원위원회” 모두 프랑스의 “지역정보위원회”와 같은 상시적인 통제와 정보제공 업무를 수행하지 않는다.

232) 김지영, 앞의 논문, 203면.

제 4 장 환경영역에서의 리스크커뮤니케이션 분석

제 1 절 환경법상 위기와 리스크 규율의 현황

1. 리스크의 개념

(1) 환경 리스크

모든 생명체는 본질적으로 ‘리스크(risk)’를 모두 예방할 수 없다. 리스크는 명확히 표현하기 어렵고 많은 논란이 있는 개념으로 학자들 간에 다양한 방식으로 개념적 정의가 이루어져왔다. 먼저 리스크는 현재나 미래에 일어날 수 있는 잠재적인 부정적 영향 또는 결과로 인식된다. 이러한 리스크의 정의는 그것이 적용되는 개별, 구체적인 상황에 따라 상이할 수 있고 현실적으로 명확한 수량적 측면으로부터 정신적, 감정적 측면에 이르는 다양한 측면을 가진다는 점을 포괄적으로 이해하는 것이다. 이러한 의미에서 리스크는 결과(outcome), 가능성(likelihood) 및 심각성(severity)이라는 3가지 요소로 구성된 것으로 설명되기도 한다.²³³⁾ 가장 중요한 점은 리스크가 실제로 발생했거나 발생할 것으로 예상되는 결과에 한정되는 것이 아니라 잠재적인 결과, 가능성 및 심각성이라는 구성요소 전부의 모든 범주를 의미한다는 것이다. 리스크의 다른 중요한 측면은 불확실성이다. 즉, 잠재적으로 발생할 수 있는 결과가 불확실하다는 사실은 사람들이 그러한 결과를 피할 수 없게 만들고 이것이 리스크를 야기한다.

233) Stanley Kaplan & B. John Garrick, On the Quantitative Definition of Risk, in 1 *Risk Analysis* 11, 12 (1981) ; Robert G. Hetes, Science, risk and risk assessment and their role supporting environmental risk management, *Environmental Law* (2007), p.1010
재인용

이를 좀 더 명확히 구별하는 견해는, ‘리스크’라는 용어가 2가지 중요한 의미를 내포한다고 설명한다. 그 하나는 재난(mischance)이나 위해(peril)에의 노출 즉, 위험(danger, hazard)이고 다른 하나는 부정적 결과를 감당하거나 손실을 당할 가능성(probability)이다. 이러한 견해에서 “환경 리스크”는 자연적으로 혹은 환경을 통해 전달되는 인위적인 작용으로 발생하는 바람직하지 않은 사건이나 그 결과의 가능성으로 정의된다.²³⁴⁾ 이에 따르면 “영향평가(impact assessment)”와 “리스크 평가(risk assessment)”는 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 즉, 영향평가는 그것이 발생할 합리적인 개연성이 있는 결과와 관련이 있으나, 리스크 평가는 발생할 가능성이 있는 결과와 관련이 있다. “발생할 합리적인 개연성 있는 결과”와 “발생할 가능성 있는 결과”간의 차이는 그러한 결과 자체의 본질에서 비롯되는 것이 아니라 그러한 결과와 그 결과를 야기하는 과정에 관한 인간의 이해에서 비롯되는 것이다.

환경법에서 리스크 평가라는 개념이 사용된 것은 역사적인 현상에 기인한다. 환경영향평가의 초기에는 가능성에 대한 평가의 기술이 적용되지 않았다. 영향평가의 개념에서 영향은 이미 알려진 부정적 결과로 인식되었고 그러한 결과의 양을 측정하는 기술이 평가에 적용되었다. 제기된 문제가 점점 복잡해질수록 역기능의 성질이나 결과의 발생 가능성과 관련된 불확실성이 점점 중요해졌다. 평가해야 할 문제들이 복잡해진 것은, 결과들 간의 상호작용에 대한 이해가 증가한 것도 중요한 이유가 된다. 이러한 복잡한 문제들을 다루기 위해 그 평가에 수학적 기술이 도입되었고 가능성 이론과 확률 모델이 부분적으로 적용되었다. 가능성에 대한 평가가 점차 증가하면서 리스크 평가는, 결과의 가능성적 측면에 중점을 두지 않던 기존의 영향평가와 구별되는 개념으로 이용되었다. 이러한 역사적 측면에서 보면, 리스크

234) Scientific Committee on Problems of the Environment, *Risk Assessment of Environmental Hazard*, Carnegie Institution, Department of Global Ecology, (1978), p.2

는 현재의 지식의 상태, 분석의 방법, 관리 혹은 그 모든 것들로 인해 가능성의 요소가 중요한 위협으로 정의할 수 있다.

한편 환경 리스크는 이러한 가능성에 근거한 성질 뿐 아니라 연관성이라는 다른 특성도 가진다. 즉, 환경 리스크는 일련의 복잡한 원인과 결과 간의 관계를 포함한다. 환경 리스크의 원인에서 결과에 이르는 과정에서 환경, 기술 및 사회적 측면의 여러 요소들이 포함되어 서로 영향을 미친다. 따라서 환경 리스크에 관한 연구는 이러한 관련 요소들을 모두 고려하여야 한다. 또한 일반적으로 복수의 리스크가 한 국가, 사회, 지역에서 동시에 발생하는 경향이 있고 이러한 리스크들은 서로 영향을 미친다. 더욱이 이러한 리스크들이 사회적 가치와 밀접한 관련을 가지는 경우 하나의 리스크를 감소시키는 것은 다른 하나의 리스크를 증가시키는 결과를 야기할 수 있다. 이러한 점에서 환경 리스크는 단일의 사건이 아니라 일련의 상관된 현상으로 다루어질 필요가 있다.

(2) 환경법상 리스크의 개념 정의

1) 국내 환경법의 체계

우리나라 환경법의 현행 법체계는 국가의 최고규범인 「헌법」 하에서, 기본법으로서의 「환경정책기본법」, 사전예방적 규제수단을 규정하고 있는 「환경영향평가법」 및 각 오염분야별 개별법에 해당하는 여러 환경관계법으로 구성되어 있다.

오염원별 개별법으로는 먼저 대기오염 분야에서 「대기환경보전법」, 「악취방지법」 등이 있다. 수질오염분야에는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」을 중심으로 각 오염원의 유형 및 보호대상에 따라 「하수도법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「환경수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」을 비롯한 4대강 수계법, 「수

도법], 「먹는물 관리법], 「지하수법」 등이 있다. 또한 소음·진동과 관련하여 「소음·진동관리법」이 있고 「토양환경보전법」이 토양오염을 규율하고 있다. 「자연환경보전법」은 자연환경보전에 있어서 일반법의 지위를 가진다. 이 외에도 「야생동식물보호법», 「백두대간보호에 관한 법률», 「자연공원법, 습지보전법», 「독도등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법», 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」등 다양한 자연환경보전 관련법이 존재한다. 폐기물 관련법으로는 기본법에 해당하는 「폐기물관리법」을 비롯하여 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률», 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률», 「전기, 전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률», 「폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 등이 있다.

마지막으로 「환경분쟁조정법」은 「환경정책기본법」의 목표 중 하나인 분쟁조정과 피해구제를 위해 만들어진 법률로서 환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차 등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제함을 목적으로 한다.

2) 국내 환경법상 리스크 및 리스크 관련 개념

우리나라의 경우 환경리스크 및 리스크를 명확히 정의한 법규정은 아직 존재하지 않는다. 다만 일부 법령에서 “리스크”라는 용어를 사용하고 있다. 예컨대 해양수산부령인 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제7조 제10항에서 어촌양식정책과장의 사무분장 중 하나로 ‘17. 수산물 안전정보시스템의 운영 및 리스크 커뮤니케이션에 관한 업무’를 명시하고 있으며, 환경리스크 이외의 리스크와 관련하여 「해외건설촉진법」 등 일부 법령에서 “리스크 관리 컨설팅” 등의 용어가 사용되고 있다.²³⁵⁾

235) 「해외건설촉진법」 제15조의 4

그러나 현행 환경관계법령에서 리스크와 관련된 용어로서 “위해” 또는 “위해성”이라는 용어를 발견할 수 있다. 그러한 예로서 「유해화학물질관리법」은 제2조의 정의규정에서, “위해성(危害性)”이란 “유해한 화학물질이 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도”를 말한다고 규정하고 있으며, 「환경보건법」은 제2조의 정의규정에서 “위해성평가”란 “환경유해인자가 사람의 건강이나 생태계에 미치는 영향을 예측하기 위하여 환경유해인자에의 노출과 환경유해인자의 독성(毒性) 정보를 체계적으로 검토·평가하는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 「환경보건법」은 또한 환경유해인자에 대한 위해성평가 및 관리에 관한 규정과 평가결과에 따른 조치에 관한 규정도 두고 있다.²³⁶⁾ 「유해화학물질관리법」도 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대하여 위해성평가를 실시하도록 하는 규정을 두고 있다.²³⁷⁾

한편 “위해” 또는 “위해성”이라는 용어에 대한 정의규정을 두고 않고 관련규정을 두고 있는 환경관계법령도 다수 존재한다. 「환경정책기본법」은 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 위해성평가 등 적절한 조치를 마련할 의무를 정부에 부여하고 있다.²³⁸⁾

236) 「환경보건법」 제11조(환경유해인자의 위해성평가 및 관리) ① 환경부장관은 환경유해인자의 위해성평가를 실시하고, 환경부령으로 정하는 위해성기준을 초과하는 환경유해인자를 관리하기 위한 대책을 마련하여야 한다. 제12조(새로운 기술 및 물질의 적용 또는 사용 제한) ① 환경부장관은 새로운 기술이나 물질에 대한 위해성평가 결과 위해성이 높다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 위원회의 심의를 거쳐 새로운 기술의 적용 또는 물질의 사용을 제한할 수 있다.

237) 「유해화학물질관리법」 제18조(위해성평가) ① 환경부장관은 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대하여는 환경부령으로 정하는 바에 따라 위해성을 평가할 수 있다. ② 환경부장관은 제1항에 따른 위해성평가를 끝내면 환경부령으로 정하는 바에 따라 위해성을 평가한 화학물질의 명칭, 위해성 등의 평가 결과를 공개할 수 있다. ③ 환경부장관은 제1항에 따른 위해성평가 결과에 따라 해당 화학물질을 제32조제1항에 따른 취급제한·금지물질로 지정하거나 그 밖에 위해성을 낮추기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 취할 수 있다.

238) 「환경정책기본법」 제35조(과학기술의 위해성평가 등) 정부는 과학기술의 발달

또한 「대기환경보전법」, 「생물다양성보전 및 이용에 관한 법률」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「토양환경보전법」 등에도 위해성 관련 규정들이 다음과 같이 포함되어 있다.

<표> 환경법상 “위해” 또는 “위해성” 관련 주요규정

법 률	관련 조항	주요 내용
환경정책 기본법	제 2 조(기본이념) 제 4 조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제 8 조(환경오염등의 사전예방)	- 위해의 예방
	제35조(과학기술의 위해성 평가 등)	-위해성평가
환경보건법	제 4 조(기본이념)	- 환경유해인자가 수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 조치와 시책마련
	제11조(환경유해인자의 위해성평가 및 관리)	- 위해성평가 및 관리
유해화학물질 관리법	제 2 조(정의)	- 위해성
	제18조(위해성평가)	- 위해성평가
대기환경 보전법	제 7 조(대기오염물질에 대한 심 사·평가)	- 위해성의 심사, 평가(대기오염물질의 독성 및 생태계에 미치는 영향 평가)

로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다.

법 률	관련 조항	주요 내용
수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	제 1 조(목적)	-환경상의 위해예방
	제10조의2(수질 및 수생태계 목표기준 결정 및 평가)	- 위해성평가(수질오염으로 사람이나 생태계에 피해가 우려되는 경우)
토양환경 보전법	제 1 조(목적)	- 국민건강 및 환경상의 위해예방
	제15조의5(위해성평가)	- 위해성평가
생물다양성보전 및 이용에 관한 법률	제23조(생태계교란 생물의 지정·고시)	- 위해성평가 (생태계에 미치는 위해성)

앞서 살펴본 바와 같이, 이론적으로 환경리스크는 “자연적으로 혹은 환경을 통해 전달되는 인위적인 작용으로 발생하는 바람직하지 않은 사건이나 그 결과의 가능성”으로 정의된다. 또한 미국 환경보호청(EPA)은, 리스크를 “환경적으로 스트레스를 일으키는 요인들에 대한 노출로 야기되는 인간의 건강이나 생태계에 미치는 부정적 결과의 가능성”이라고 정의하고 있다. 나아가 그러한 스트레스 요인(a stressor)은 역기능을 야기할 수 있는 물리적, 화학적, 생물학적인 것이라고 인식한다.²³⁹⁾

우리 환경법 상의 “위해성(危害性)” 및 “위해성평가”에 관한 정의를 위와 같은 환경리스크에 관한 정의와 비교하여 보면 양자는 다음과 같은 점에서 매우 유사하게 사용되고 있다고 판단된다. 즉, 양자는 모두 사람의 건강이나 생태계 등의 환경에 대한 피해(부정적 결과 혹은 역기능)와 그러한 결과를 감당하거나 손실을 당할 가능성(정도)를 중

239) <http://epa.gov/riskassessment/basicinformation.htm#risk>(2014. 7. 22. 방문)

요한 요소로 하여 정의된다. 또한 그러한 피해를 가져올 수 있는 요인들이 포괄적으로 규정되고 있다는 점도 동일하다. 우리 환경관계법령은 「환경보건법」에서 “위해성평가”란 “환경유해인자가 사람의 건강이나 생태계에 미치는 영향을 예측하기 위하여 환경유해인자에의 노출과 환경유해인자의 독성(毒性) 정보를 체계적으로 검토·평가하는 것을 말한다”고 규정하고 있으며, 「대기환경보전법」에서는 “대기오염물질의 독성 및 생태계에 미치는 영향평가”를, 「비료관리법」에서는 “토양환경 및 식물에 중대한 위해에 대한 위해성 검사”를, 「유해화학물질관리법」에서는 “유해한 화학물질에 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 대한 위해평가”를 규정하는 등 다양한 유형의 유해인자에 대한 위해성평가규정을 두고 있다. 리스크를 ‘위해성’으로 직접적으로 표시한 고시도 존재한다.²⁴⁰⁾

이러한 점에서 본 연구에서는 “위해” 또는 “위해성”이라는 용어를 “리스크”와 동일한 개념으로 이해하고 이러한 용어를 포함하고 있는 환경관계법령을 중심으로 고찰하고자 한다.²⁴¹⁾

2. 환경법상 리스크의 분석 및 관리체계

(1) 환경리스크의 다양성과 관리대상인 주요 환경리스크

환경 리스크의 원인과 성격은 매우 다양하다. 일부는 인간에 의해 새로운 기술, 상품, 화학물질 등이 도입되면서 야기되고 일부는 자연

240) 「국립환경과학원 고시」 제2006-30호, 환경부 고시 제2011-139호

241) 국내의 논문들 중에도 “risk assessment”를 “위해성평가”로 번역하고 있는 논문들이 다수 존재한다. 예컨대 박원석, “유럽연합의 유전자변형생물체 규제제도 : 위해성평가와 승인절차를 중심으로”, 한국국제경제법학회, 국제경제법연구8(1), (2010), 108-147면 ; 최해선, “SPS협정상 위해성 평가의 문제점 및 개선방안”, 대한국제법학회, 국제법학회논문총59(2), (2014), 119-141면 ; 또한 환경리스크와 관련하여 환경관계법 상 “위해” 및 “위해성”이라는 용어를 “risk”와 거의 동일한 개념으로 이해하고 ”위해성평가“를 ”risk assessment”와 동일한 의미로 이해한 선행연구도 존재한다. 박종원, 환경리스크 대응법제 연구, 한국법제연구원, 연구보고서 (2009).

적으로 또는 인간의 행위와 자연작용의 상호작용으로도 발생한다. 환경 리스크의 일부는 합리적인 수준에서 예측이나 예방이 가능하지만, 전혀 예측할 수 없는 경우도 존재한다. 또한 그로 인한 부정적 결과는 그러한 역기능을 감당할 의사가 없는 사람들에게 영향을 미친다는 점에서 그 규제와 관리가 요구된다.

앞서 살펴본 바와 같이 환경리스크는 광범위하게 정의되고 있고 그 원인 및 성격 또한 매우 다양하기 때문에 이를 체계적으로 유형화하는 것은 매우 어려운 일이다. 또한 리스크가 가지는 불확실성, 복잡성, 상호관련성 등의 특성으로 인해 각 국가와 사회가 관리할 수 있는 리스크의 유형이나 범위도 서로 상이할 수 밖에 없다.

국제연합 환경계획(The United Nations Environment Programme : UNEP)과 자연자원의 보존을 위한 국제연합(the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN)은 63개 개발도상국을 대상으로 각국의 주요 환경리스크 유형을 조사하였고, 이로부터 20개의 주요 환경리스크를 확인하여 ① 자원고갈(동물군 감소, 어류의 고갈, 토양침식, 목초지 고갈, 산림남벌 등), ② 주거지(불충분한 물, 하수배출, 가정용 물 공급부족), ③ 오염(폐유, 독성 폐기물, 산업폐기물로 인한 대기오염, 수질오염)으로 구분하였다. 또한 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 중요하게 다루어질 환경 리스크로서, ① 대기, 수질 및 토양에 해를 끼치는 분해되지 않는 오염물(예컨대 자동차에서 배출되는 오염물), ② 감염성 질병(생물학적 매개체를 포함), ③ 방사선 오염물질(예컨대 원자력 등), ④ 화학물질(예컨대 독성 노출 등), ⑤ 리스크 자체가 소통되는 방법 즉, 충분한 정보가 제공되도록 뒷받침하지 않는 관련 규정 등을 제시한 연구보고서도 존재한다.²⁴²⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 경우 ‘리스크’ 혹은 ‘환경리스크

242) Abkowitz, Mark D. Environmental Risk Communication What is it and how can it work?. ENVIRONMENTAL PROTECTION-WACO- 13.10 (2002), p.44.

크'에 관한 명확한 개념정의가 아직 존재하지 않기는 하지만, '위해성'에 관한 정의규정 및 관련규정을 통해 주요 환경리스크들이 규율되고 있다. 따라서 아래에서는 '위해성'을 포함하는 환경관련법령을 통해 리스크의 분석 및 관리체계를 검토하고자 한다.

(2) 환경법상 주요 리스크의 분석 및 관리체계

1) 환경정책기본법

① 개 관

「환경정책기본법」은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경보전시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함을 목적으로, 1990년 제정되어 1991년 2월 2일부터 시행되었다. 「환경정책기본법」은 환경법의 법체계상 개별 환경법을 총괄하는 기본법으로서의 성격을 가진다. 「환경정책기본법」에는 환경정책의 이념, 방향, 국가의 책무, 환경법의 기본원칙 등의 규정이 포함되어 있는 바, 이들은 환경관련 개별법의 해석지침이 된다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

「환경정책기본법」은 제2조에서 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구환경상의 위해(危害)를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으로써 현 세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다고 규정함으로써 위해예방을 위한 노력을 기본이념으로 명시하고 있다. 또한 제4조에

서 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 시행할 책무를 진다고 규정하여 위해예방을 위한 환경보전계획 수립책무를 국가에 부여하고 있다.

「환경정책기본법」은 이러한 원칙적 규정 외에도 유해화학물질 및 과학기술과 관련하여 정부의 의무규정을 두고 있다. 즉, 제33조는 정부로 하여금 화학물질에 의한 환경오염과 건강상의 위해를 예방하기 위하여 유해화학물질을 적정하게 관리하기 위한 시책을 마련하여야 한다고 규정하고 있으며 제35조는 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다고 규정함으로써 리스크에 대한 예방조치와 평가의무를 부여하고 있다.

한편 「환경정책기본법」은 제8조에 환경오염 등의 사전예방에 관한 원칙적 규정을 두고 있다. 이에 따르면 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다. 종래 리스크와 관련하여 사전예방의 원칙(precautionary principle)이 많은 논의를 거쳐 중요한 규제적 근거로 인식되어왔는데 이는 공중의 건강 또는 환경에 대한 위협이 존재하는 경우 그에 관한 과학적 불확실성이 존재한다는 이유로 위해를 예방할 조치를 취하지 않아서는 안 된다는 것을 내용으로 한다.²⁴³⁾ 이와 관련하여 「환경정책기본법」 제8조의 환경오염 등의 사전예방원칙이 리스크에 대한 사전예방의 원칙을 의미하는 것인지에 관하여는 명확하지 않다. 리스크에

243) Elizabeth Fisher, Is the precautionary principle justiciable?, *Journal of Environmental Law* Vol 13 No 3, Oxford University Press, (2001), p.316

대한 사전예방은 잠재적 위험을 대상으로 하기 때문에 확인된 위험에 대한 예방의 원칙과 서로 구별할 필요가 있다는 점에서 「환경정책기본법」 제8조의 원칙이 예방의 대상으로 하는 것이 잠재적 위험인 리스크를 포함하는 것인지에 관하여 의문이 존재한다. 그러나 이러한 규정들은, 환경에 대한 역기능을 예방하기 위해 환경에 대한 위험을 조기에 탐색하며, 위해(harm)에 앞서 어떠한 조치를 취한다는 점에서 예방원칙과 관련을 가지는 것으로 평가할 수 있다.

(나) 리스크 관리

「환경정책기본법」은 이러한 원칙적 규정 외에도 유해화학물질 및 과학기술과 관련하여 정부의 의무규정을 두고 있다. 즉, 제33조는 정부로 하여금 화학물질에 의한 환경오염과 건강상의 위해를 예방하기 위하여 유해화학물질을 적정하게 관리하기 위한 시책을 마련하여야 한다고 규정하고 있으며 제35조는 과학기술의 발달로 인하여 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 해로운 영향을 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 그 영향에 대한 분석이나 위해성 평가 등 적절한 조치를 마련하여야 한다고 규정함으로써 리스크에 대한 예방조치와 평가의무를 부여하고 있다. 그러나 리스크에 대한 분석방법이나 관리 체계에 관한 구체적인 규정은 두고 있지 않다.

2) 환경보건법

① 개 관

「환경보건법」은 환경오염과 유해화학물질 등이 국민건강 및 생태계에 미치는 영향 및 피해를 조사·규명 및 감시하여 국민건강에 대한 위협을 예방하고, 이를 줄이기 위한 대책을 마련함으로써 국민건강과 생태계의 건전성을 보호·유지할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

이 법은 산업단지 폐금속광산 인근 지역주민의 건강피해가 발생하고 있고, 새로운 기술 및 물질의 사용으로 국민과 생태계에 대한 위협이 증가함에 따라 환경유해인자의 위해성을 지속적으로 평가·관리하고, 환경에 영향을 미치는 개발사업과 개발계획을 수립할 때에 주민의 건강을 고려하도록 하는 한편, 환경유해인자로 인한 국민의 건강피해 현황을 조사하고 그 결과에 따라 조치를 하는 등 국민건강 보호의 관점에서 환경정책을 추진하도록 하여 국민건강과 생태계의 건전성을 보호하려는 이유에서 2008년 3월 21일 제정되어 2009년 3월 22일부터 시행되고 있다.

이 법은 위해성평가에 대한 정의, 위해성평가 및 관리규정, 개별 수용집단에 해당하는 어린이에 대한 위해성관리규정, 위해성에 관한 정보제공 및 공중참여 규정 등을 두고 있다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

「환경보건법」은 “환경보건”을 환경유해인자가 사람의 건강과 생태계에 미치는 영향을 조사·평가하고 이를 예방·관리하는 것으로 정의하고 있으며, 환경유해인자는 「환경정책기본법」 제3조 제4호에 따른 환경오염 즉, 사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태와 「유해화학물질 관리법」 제2조제8호에 따른 유해화학물질 즉, 유독물, 관찰물질, 취급제한물질 또는 취급금지물질, 사고대비물질, 그 밖에 유해성 또는 위해성이 있거나 그러할 우려가 있는 화학물질로 규정하고 있다. 또한 제4조는 기본이념의 하나로 ‘환경유해인자와 수용체의 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 환경유해인자의 무해성(無害性)이 최종적으로 증명될 때까지 경

제적·기술적으로 가능한 범위에서 수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다'는 내용을 포함하여 리스크에 대한 사전예방의 원칙을 명시적으로 수용하고 있다.

(나) 리스크평가 및 관리

「환경보건법」은 “위해성평가”란 환경유해인자가 사람의 건강이나 생태계에 미치는 영향을 예측하기 위하여 환경유해인자에의 노출과 환경유해인자의 독성(毒性) 정보를 체계적으로 검토·평가하는 것을 말한다고 정의하고 환경부장관에게 환경유해인자에 대한 위해성평가 및 관리책임을 부여하고 있으며 제2장에서 리스크평가 및 관리조치에 관한 규정들을 두고 있다. 법제11조는 환경유해인자의 위해성평가 및 관리에 관한 원칙적 규정으로서 이에 따르면 환경부장관은 환경유해인자의 위해성평가를 실시하고, 위해성기준을 초과하는 환경유해인자를 관리하기 위한 대책을 마련하여야 한다. 환경부장관은 위해성평가를 실시하기 위한 절차와 방법 등에 관한 지침을 마련하여야 한다.²⁴⁴⁾

환경부장관은 새로운 기술이나 물질에 대한 위해성평가 결과 위해성이 높다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 위원회의 심의를 거쳐 새로운 기술의 적용 또는 물질의 사용을 제한할 수 있다.²⁴⁵⁾

(다) 환경정의와 형평성

「환경보건법」은 환경정의의 이념을 반영한 다수의 규정을 두고 있다. 환경정의는 미국의 환경정의운동(environmental justice movement)을 기원으로 하는 것으로 현재 범지구적 환경논쟁에서 가장 많이 회자되는 관념 중 하나이다.²⁴⁶⁾ 또한 환경정의는 지난 20년간 환경법 영역에

244) 시행령 제11조

245) 「환경보건법」 제12조

246) 전재경, 환경정의의 법적 과제, 한국법제연구원, (2000), 53면

서 가장 중요하고 역동적인 발전을 해온 쟁점 중 하나이다.²⁴⁷⁾ 오늘날 환경정의는 “우리사회에서의 환경적 위해와 이익의 분배를 다루고 환경적 결정에 영향을 받는 모든 지역사회 구성원이 실질적으로 참여할 수 있도록 절차적 개선을 추구하는 정치적, 사회적 운동”으로 인식되기도 하고,²⁴⁸⁾ 미래세대와 사회정의를 포함하는 보다 넓은 의미에서 “인간 활동 전체에서 환경에 주는 부담을 줄이는 동시에, 지구적 차원에서 또 미래 세대를 배려하는 관점에 서서, 환경에서 얻는 편익(환경 자원의 향유)과 환경파괴의 피해에 공평원칙을 적용함으로써 환경보전과 사회정의를 동시에 달성하려는 사상이라고도 인식된다.²⁴⁹⁾

리스크라는 것이 본질적으로 양적인 개념에 해당하는 것은 아니지만, 환경 행정기관이 환경오염으로 인해 야기될 수 있는 위해를 공식적으로 평가하는 것은, 리스크가 수치로 산정되고 표시될 수 있다는 가정에서 출발하는 것이다. 오늘날 환경오염으로부터의 리스크를 고려함에 있어 두드러진 패러다임은 역기능의 발생 가능성과 심각성에 대한 정량적 기술을 수반한다.²⁵⁰⁾ 정량적 리스크 평가는 리스크가 가

247) 초기 미국에서의 환경정의 운동은 인종문제와 밀접한 관련을 가지고 전개되었으며 환경 인종차별주의(environmental racism)”와 혼용되어 사용되기도 하였다. 또한 미국 연방 환경청(EPA)도 초기에 “environmental equity”를 “인구집단(population group) 간의 환경 리스크의 공정한 분배”로 정의했다. 이러한 용어는 리스크의 감소나 회피 보다는 인종적, 경제적 집단 간의 리스크의 재분배를 의미하는 것이기 때문에 현재는 이를 사용하고 있지 않다. 이 시기 인종차별주의는 “인종이나 피부색에 근거하여 개인, 집단 및 지역사회에 상이한 영향이나 불이익을 가져오는 정책, 관행 및 지침”으로 정의되었고, 환경 인종차별주의는 환경적 쟁점에서 인구집단 간 상이한 취급을 의미하는 제한적 용어로 사용되었지만 오늘날 환경정의의 범주가 점차 확대되면서 이러한 정의는 사용되지 않고 있다. Clifford Rechtschaffen, et al., *Environmental Justice, Law, Policy & Regulation*, Carolina Academic Press, (2009), p.6

248) Clifford Rechtschaffen, Advancing environmental justice norms, 27 *Environ Evtl. L. & Pol'y J.* 95, (2003), p.96

249) 토다 키요시, 환경정의를 위하여, 김원식 옮김, 창작과 비평사, 1996 ; 전재경, 앞의 책, 30면 재인용

250) Clifford Rechtschaffen, et al., op. cit., p.176

지는 과학적 정보의 부족과 불확실성을 수치로 제공함으로써 리스크의 위해성에 대한 체계적이고 신뢰할만한 방법을 제공한다는 측면에서 유용성이 있다.²⁵¹⁾ 그러나 리스크 평가는 통상 평균적인 사람들이 역학 연구에서와 같은 정도의 반응성을 가지거나 일부 동물실험에서 가장 민감한 정도와 같은 반응성을 가지는 것으로 전제하는 것이다. 이 경우 평균적인 사람이란 대개 성인 남자를 의미하는 경우가 많은 점에 비추어 볼 때 어린이, 고령자, 임산부, 환자 등과 같이 환경적 리스크에 취약하거나 혹은 평균적인 개인들 보다 심각한 정도로 오염원에 노출된 지역이나 집단 구성원이 가지는 오염에의 반응성을 대변할 수 없게 된다.²⁵²⁾ 따라서 이러한 개인 및 집단의 리스크에 대한 다양한 반응성에 대한 정보 수집 및 연구에 근거하여 리스크 평가가 이루어져야 할 것이며 이를 토대로 환경기준이 정립될 필요가 있다.

이러한 의미에서 환경유해인자를 전달하는 대기, 물, 토양 등 매체 중심이 아니라 이러한 매체를 통해 전달되는 환경유해인자에 따라 영향을 받는 사람과 동식물을 포함한 생태계 즉, 수용체 중심의 리스크 관리가 요구되는 것이다. 「환경보건법」은 어린이 등 환경유해인자의 노출에 민감한 계층과 환경오염이 심한 지역의 국민을 우선적으로 보호하고 배려하여야 하고, 수용체 보호의 관점에서 환경매체별 계획과 시책을 통합, 조정하여야 하며, 환경유해인자에 따라 영향을 받는 인구집단은 위해성에 관한 적절한 정보를 제공받는 등 관련정책의 결정 과정에 참여하도록 하는 내용을 기본이념에 포함하고 있으며 제4장에서 어린이 건강보호를 위해 어린이활동공간에 대하여 환경유해인자의

251) Robert R. Kuehn, The environmental justice implications of quantitative risk assessment, *University of Illinois Law Review*, (1996), p.105

252) 우리나라의 경우 환경기준의 설정근거가 되는 구체적인 인체기준을 제시하고 있지는 않으나 대기질기준, 수질기준 등은 세계보건기구(WHO)의 기준을 참조하였음을 밝히고 있다. 2008년 환경백서, 환경부, p.291, 참조 ; 한편 미국의 경우 건강한 70kg의 백인 남성을 기준으로 평가하고 있는 바, 이에 대한 비판적 평가가 존재한다.

노출을 평가하고 어린이활동공간에 대한 환경안전관리기준을 정하도록 하고 있다. 이러한 규정들은 환경정의적 규정으로 평가할 수 있다.

(라) 리스크 커뮤니케이션

리스크 커뮤니케이션은 그 범위와 방식에 있어 매우 다양한 형태를 가지지만, 리스크 관리 과정 속에서 리스크 문제에 관해 일반공중에 더 많은 정보를 제공하고 공중의 참여를 확대시키는 일련의 작용들을 핵심적 요소로 한다. 「환경보건법」은 이러한 의미에서 리스크 커뮤니케이션에 관한 규정들을 다수 포함하고 있다. 먼저 제4조는 ‘환경유해인자에 따라 영향을 받는 인구집단은 위해성 등에 관한 적절한 정보를 제공받는 등 관련 정책의 결정 과정에 참여할 수 있어야 한다’는 내용을 기본이념에 포함시키고 있다. 또한 환경부장관은 환경보건에 관한 정보와 통계를 널리 보급하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며,²⁵³⁾ 어린이의 건강에 영향을 미치는 환경유해인자에 대한 독성 및 위해성 정보를 체계적으로 구축하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다.²⁵⁴⁾

3) 유해화학물질 관리법

① 개 관

「유해화학물질 관리법」은 1990년 8월 1일 화학물질의 유해성을 심사하고, 유해화학물질을 적정하게 관리함으로써 국민보건 및 환경보전에 이바지하려는 목적으로 제정되었다. 이 법은 법률의 제명을 「화학물질관리법」으로 변경하여 2015년 1월 1일 자로 시행될 예정이다. 이는 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 현행 「유해화학물질 관리법」으로는 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 지적이

253) 「환경보건법」 제22조 제2항

254) 「환경보건법」 제25조

제기되고 국민들의 불안감이 가중되고 있는바, 화학물질에 대한 통계 조사 및 정보체계를 구축하여 국민의 알권리를 보장하고, 유해화학물질 취급기준 구체화, 화학사고 장외영향평가제도 및 영업허가제 신설 등을 통해 유해화학물질 예방관리체계를 강화하며, 화학사고 발생 시 즉시 신고의무를 부여하고, 현장조정관 파견 및 특별관리지역 지정 등을 통해 화학사고의 신속한 대응체계를 마련하는 한편, 제명 「유해화학물질 관리법」을 「화학물질관리법」으로 변경하여 화학물질의 체계적인 관리와 화학사고의 예방을 통해 화학물질의 위험으로부터 국민 건강 및 환경을 보호하는 법률로서의 위상을 정립하려는 목적에서 이루어졌다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

「환경정책기본법」 및 「환경보건법」과 달리 「유해화학물질 관리법」은 리스크에 대한 사전예방적 규정을 명시적으로 두고 있지는 않다. 그러나 법제2조의 정의규정에서 “유해성(有害性)”을 ‘화학물질의 독성 등 사람의 건강이나 환경에 좋지 아니한 영향을 미치는 화학물질 고유의 성질’로, “위해성(危害性)”을 ‘유해한 화학물질이 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도’로 구별하고 “유해화학물질”에 ‘유독물, 관찰물질, 취급제한물질 또는 취급금지물질, 사고대비물질, 그 밖에 유해성 또는 위해성이 있거나 그러할 우려가 있는 화학물질’을 모두 포함하고 있는 것으로 미루어 불확실한 리스크에 대한 규율을 포함하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 국가는 유해화학물질이 국민건강과 환경에 미치는 영향을 늘 파악하고, 국민건강이나 환경상의 위해를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하여 위해에 대한 예방적 규정을 두고 있다.

(나) 리스크 분석 및 평가

환경부장관은 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대하여위해성을 평가할 수 있고, 위해성평가의 대상물질 선정기준, 절차 및 방법 등에 관한 세부사항은 국립환경과학원장이 정하여 고시한다.²⁵⁵⁾ 「위해성평가의 대상물질 선정기준, 절차 및 방법 등에 관한 지침」²⁵⁶⁾은 위해성평가의 절차와 관련하여 (i) 유해성 확인 (ii) 노출량-반응 평가 (iii) 노출 평가 (iv) 위해도 결정을 고려하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 이에 관한 정의는 다음과 같다.²⁵⁷⁾

<표> 위해성평가의 대상물질 선정기준, 절차 및 방법 등에 관한 지침의 주요 개념정의

개 념	정 의
위해성평가 (risk assessment)	화학물질이 인체와 생태계에 미치는 결과를 예측하기 위해 관련 노출 및 독성 정보를 체계적으로 검토 및 평가하는 것
유해성확인 (hazard characterization)	화학물질의 독성 및 작용기작에 대한 연구자료를 바탕으로 화학물질이 인체나 생태에 미치는 유해영향을 규명하고 그 증거의 확실성을 검증하는 것
노출량-반응평가 (dose-response assessment)	화학물질의 노출수준과 이에 따른 인체 및 생태에 미치는 영향과의 상관성을 규명하는 것
노출평가	환경 중 화학물질의 정성 및 정량적 분석

255) 「유해화학물질관리법」 제18조 및 시행령 제14조

256) 「국립환경과학원 고시」제2006-30호

257) 「국립환경과학원 고시」 제2006-30호 제2조

개 념	정 의
(exposure assessment)	자료를 근거로 화학물질이 인체나 기타 수용체 내부로 들어오는 노출 수준을 추정하는 것
위해도 결정 (risk characterization)	노출평가와 노출량-반응평가 결과를 바탕으로 화학물질의 노출에 의한 정량적인 위해수준을 추정하고 그 불확실성을 제시하는 것

환경부장관은 위해성평가를 끝내면 위해성을 평가한 화학물질의 명칭, 위해성 등의 평가 결과를 공개할 수 있고, 이에 따라 공개하는 위해성평가 결과에는 (i) 평가대상 화학물질의 명칭 (ii) 평가기간 (iii) 인체 및 생태 독성평가 (iv) 인체 및 생태 노출평가 (v) 노출량 반응평가가 포함되어야 한다.²⁵⁸⁾

(다) 리스크 커뮤니케이션

「유해화학물질관리법」은 평가과정에서의 일반공중의 의견청취 등과 같은 적극적인 공중참여의 규정은 포함하고 있지 않으나, 정보제공과 관련하여 참여규정을 두고 있다. 이는 ‘유해성 즉, 화학물질의 독성 등 사람의 건강이나 환경에 좋지 아니한 영향을 미치는 화학물질 고유의 성질에 대한 심사결과’와 ‘위해성 즉, 유해한 화학물질이 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도에 대한 평가결과’에 대한 정보공개 규정으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저, 유해성심사 결과에 대한 공중에의 정보제공 규정이 있다. 환경부장관은 유해성심사의 신청을 받은 신규화학물질의 경우에는 유해

258) 「유해화학물질관리법」 제18조 제2항, 시행규칙 15조 및 「국립환경과학원 고시」 제2006-30호 제9조

성심사를 마치고 그 결과를 신청인에게 알린 날부터 3년이 지난 후에, 신규화학물질 외의 화학물질의 경우에는 유해성심사를 마친 후 지체 없이 화학물질의 명칭, 유독물 또는 관찰물질 해당 여부, 유해성 등을 각각 고시하여야 한다. 또한 신규화학물질의 유해성심사 결과 유독물이나 관찰물질의 지정기준에 해당되는 경우에는 신청인에게 그 결과를 알린 후 지체 없이 고시하여야 한다.²⁵⁹⁾ 유해성심사 결과의 고시에는 해당 화학물질별로 (i) 유독물 또는 관찰물질 해당 여부 (ii) 화학물질의 고유번호 (iii) 화학물질의 명칭 또는 총칭명 (iv) 법 제29조에 따른 유독물 등의 표시 사항²⁶⁰⁾을 포함하여야 한다. 환경부장은 이에 따라 고시한 화학물질의 목록을 일반인이 쉽게 이용할 수 있는 방법으로 제공하여야 한다.

다음으로 위해성평가의 경우 참여규정을 살펴본다. 환경부장은 사람의 건강이나 환경에 대한 위해가 클 것으로 우려되는 화학물질에 대하여 위해성평가를 끝내면 위해성을 평가한 화학물질의 명칭, 유해성 등의 평가 결과를 공개할 수 있다.²⁶¹⁾ 이에 근거하여 국립환경과학원장은 (i) 평가대상 화학물질의 명칭 (ii) 평가기간 (iii) 인체 및 생태 독성평가 (iv) 인체 및 생태 노출평가 (v) 노출량 반응평가를 포함하여 위해성평가 결과를 공개한다.²⁶²⁾

이러한 결과공개규정을 비교하여보면, 「유해화학물질관리법」은 유해성에 대한 심사결과 공개는 의무규정으로 두는 한편, 위해성에 대한 평가결과는 임의공개규정을 두고 있음을 알 수 있다.

259) 「유해화학물질관리법」 제13조

260) 「유해화학물질관리법 시행령」 제9조

261) 「유해화학물질관리법」 제18조 제2항

262) 「유해화학물질관리법 시행령」 제15조

4) 대기환경보전법

① 개 관

「대기환경보전법」은 1990년 환경보전법에서 분화되어 단행법으로 제정되었다. 현행 「대기환경보전법」은 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해(危害)를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것을 목적으로, 사업장 등의 대기오염물질 배출규제, 생활환경상의 대기오염물질 배출규제 및 자동차·선박 등의 배출가스 규제 규정을 두고 있다.

그 주요 규제수단으로는 배출허용기준의 설정, 허가, 조업정지 등의 행정명령, 벌칙 부과 등과 같은 직접적 규제수단과 배출부과금 부과와 같은 간접적 규제수단을 두고 있다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

「대기환경보전법」은 그 목적규정에 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해(危害)의 예방을 명시적으로 포함하고 있는 바, 리스크에 대한 사전예방적 규범으로 평가할 수 있다. 또한 관리의 대상인 ‘유해성대기감시물질’ 및 ‘특정대기유해물질’을 각각 ‘대기오염물질 중 위해성에 대한 심사·평가 결과 사람의 건강이나 동식물의 생육(生育)에 위해를 끼칠 수 있어 지속적인 측정이나 감시·관찰 등이 필요하다고 인정된 물질’ 및 ‘유해성대기감시물질 중 위해성에 대한 심사·평가 결과 저농도에서도 장기적인 섭취나 노출에 의하여 사람의 건강이나 동식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 끼칠 수 있어 대기 배출에 대한 관리가 필요하다고 인정된 물질’로 정의하고 있는 것도 리스크에 대한 예방적 규정으로 평가할 수 있다.²⁶³⁾

(나) 리스크 분석 및 평가

환경부장관은 대기 중에 존재하는 물질의 위해성을 (i) 독성 (ii) 생태계에 미치는 영향 (iii) 배출량 (iv) 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준에 대비한 오염도 기준에 따라 심사·평가할 수 있다. 위해성 심사·평가의 구체적인 방법과 절차는 환경부령으로 정하고 있는데 이에 따르면 환경부장관은 매년 기준에 지정된 대기오염물질 중 일부와 신규로 지정하려는 물질의 위해성을 대기오염물질 심사·평가위원회의 심의를 거쳐 심사·평가한다.²⁶⁴⁾

대기오염물질 심사·평가위원회는 국립환경과학원에 두며, 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 국립환경과학원 기후대기연구부장이 되며 위원은 환경부의 대기관리과장, 국립환경과학원의 대기공학연구과장과 대기오염, 배출량, 위해성평가 등의 분야에 학식과 경험이 풍부한 전문가, 대기오염, 배출량, 위해성평가 등의 분야와 관련된 업무를 수행하는 공무원 중에서 위원장의 추천을 받아 국립환경과학원장이 위촉하는 사람이 된다.

「대기오염물질 심사·평가위원회 운영, 절차 및 지정 등에 관한 규정」은 “독성”이라 함은 생명체에 대해 악영향을 나타내는 물질의 능력 또는 잠재력을 말한다고 규정하고 “생태계에 미치는 영향”이라 함은 노출로 인한 사람의 건강이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 끼칠 수 있는 정도를 말한다고 규정한다.²⁶⁵⁾ 위원회는 (i) 인간의 건강 및 생태계에 악영향을 끼칠 수 있는 물질로서 대기 중에 상시 존재하여 관리가 필요한 물질 (ii) 대기 중에 오랜 기간 체류하면서 오존 또는 광화학산화물 등 2차 오염물질 생성과 부식 및 악취를 유발하는 원인 물질 (iii) 사회적 이슈가 대두되어 긴급히 지정

263) 「대기환경보전법」 제2조 참조

264) 「대기환경보전법」 제12조의2

265) 「국립환경과학원 고시」 제2013 - 18호 제2조

관리가 필요거나 독성, 위해성이 있어 규제가 필요하다고 인정되는 대기오염물질을 대상으로 심사·평가를 통해 대기오염물질 또는 유해성대기감시물질, 특정대기유해물질로 지정한다. 또한 대상물질에 대한 심사·평가의 기준은 다음과 같다.

<표> 대기오염물질 심사·평가 기준²⁶⁶⁾

구분	대기오염물질 평가 기준(100)				
	대기거동특성 (20점)	인체독성 (20)	대기배출량 및 오염도 (20)	인체위해도 (20점)	국내·외 규제 (20점)
주요 변수	- 대기반감기 - 헨리상수 - 물-옥탄올 분배계수	- 흡입발암 등급 - 흡입 단위 위해도 - 자극성	- 국내 배출량 - CAPSS 및 SEMS, PRTR 조사 대상 물질 - 대기 모니터 링 자료 및 대기 반응성	- 평균 독성 위험값 - 최대 독성 위험값 - 위해도 변이	- 국내 및 선 진국

※ 대기거동특성, 인체독성, 대기배출 및 노출, 인체 위해도 항목은 기본 점수 5점을 갖는다.

(다) 리스크 커뮤니케이션

위 리스크 평가에 관한 법령 및 지침을 살펴본 바에 의하면 「대기환경보전법」은 리스크 평가와 관련하여 공무원 및 전문가가 아닌 일반공중의 참여를 위한 규정은 두고 있지 않다.

다만 환경부장관은 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획을 10년마다 수립하여 시행하여

266) 「국립환경과학원 고시」 제2013 - 18호 별표1

야 하는데, 이러한 종합계획에는 ‘대기오염이 국민 건강에 미치는 위해 정도와 이를 개선하기 위한 위해수준의 설정에 관한 사항’, ‘유해성 대기감시물질의 측정 및 감시·관찰에 관한 사항’ 등이 포함되어 있고 환경부장관이 종합계획을 수립하는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 공청회 등을 통하여 의견을 수렴하여야 한다고 규정하고 있다.²⁶⁷⁾ 이를 통해 유해성 및 위해를 야기할 수 있는 물질에 관한 공중의 의견을 청취할 수 있다. 그러나 사회적 이유가 대두되어 긴급히 관리가 필요한 물질 등에 대한 평가에 공중의 의견이 포함될 수 있는 기회가 전혀 마련되어 있지 않다는 점, 종합계획에 대해 의견을 제출할 수 있다고 하지만, 그것이 공청회 등의 제한된 참여절차에 그친다는 점 등에 근거하여 충분한 참여절차가 마련되어 있는 것으로 평가할 수는 없다.

한편 「대기환경보전법」은 대기오염도에 대한 발표 및 경보 규정을 두고 있다. 즉, 환경부장관은 대기오염이 국민의 건강·재산이나 동식물의 생육 및 산업 활동에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 대기에 측 모형 등을 활용하여 대기오염도를 예측하고 그 결과를 발표하여야 하며, 시·도지사는 대기오염도가 대기에 대한 환경기준을 초과하여 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 심각한 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되면 그 지역에 대기오염경보를 발령할 수 있다.²⁶⁸⁾ 이러한 경보제는 리스크 관리 방법 중에서 리스크 회피의 하나로 구분된다. 리스크 회피는 리스크의 제거와 감소를 위한 노력이 행해지는 동안 일반공중에 대하여 리스크의 유해성에 관한 정보를 제공하고 그에 대한 노출억제를 권고할 수 있는 보완적 기능을 수행할 수 있다.²⁶⁹⁾ 그러나 이와 같은 리스크 회피는, 오염원이 감소되지 않은 채로 두고 오염된 대기, 물, 농작물, 수산물 등의 오염원으로부터 회피할 책임을

267) 「대기환경보전법」 제11조 참조

268) 「대기환경보전법」 제7조 및 제8조

269) Clifford Rechtschaffen, et al., op. cit., p.208

오염원에 노출된 사람들에게 부여한다는 점에서 비판적 평가를 받고 있다.²⁷⁰⁾ 또한 리스크 회피는 단지 사람의 건강에의 역기능만을 대상으로 하며 건강에 대한 특정된 직접적인 위해만을 고려한다는 점에서 환경규제의 쟁점을 축소시킨다는 점이 문제로 지적되기도 한다.²⁷¹⁾ 더욱이 리스크 회피는 오염물질이 가지는 역기능은 그대로 두고 단지 오염원과 사람의 건강에 대한 역기능 간의 연결고리를 끊는 것만을 목적으로 하는 방법으로서, 그 목적을 달성하기 위해서는 리스크에 대한 노출억제가 관찰되고 집행되어야 하며 궁극적으로는 개인들의 행동양식이 변화되어야 한다. 그러나 현실적으로 이러한 측면에서 리스크 억제는 실현되기 어려운 한계를 가진다. 특히 다원주의 사회 하에서 다양한 직업, 연령, 주거환경을 가진 개인들의 경우 리스크에의 회피는 여러 가능성을 가지지만 리스크 회피는 이러한 성질을 고려하지 않는다는 점에서 환경정의적 비판의 대상이 된다. 리스크 회피의 책임을 개인들에게 부담시키게 되면, 많은 경우 오염원이 밀집된 지역에 거주하는 개인들과 오염된 수질, 토지, 대기 등에 상대적으로 장기간 노출되어야 하는 직업군 혹은 그러한 오염된 환경에서 생산되는 수산물, 농산물 등을 상대적으로 많이 섭취하게 되는 개인들의 경우 다른 지역 내지 환경에 거주하는 개인들에 비해 리스크에 대한 회피의 가능성이 적기 때문에 이러한 리스크 관리 정책을 통해 불공정한 리스크 부담이 야기될 수 밖에 없다는 것이다. 따라서 리스크 회피는 리스크 규제에 주된 기능을 수행할 수 없는 바, 그 확대는 경계되어야 한다고 한다.²⁷²⁾

270) Clifford Rechtschaffen, et al., op. cit., p.204

271) 아래 리스크 회피에 관한 비판론은 Catherine A. O'Neill, No Mud Pies : Risk Avoidance as Risk Regulation, 31 *Vermont Law Review* 273(2007), pp.307-322 참조

272) Clifford Rechtschaffen, et al., op. cit., p.208

5) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률

① 개 관

일반적으로 수질오염은 물의 자연정화능력을 초과하는 오염물질이 자연수역에 배출되어 물의 이용목적에 적합하지 않게 된 상태를 말한다.²⁷³⁾ 수질오염은 환경오염 문제 중에서 특히 심각한 문제라고 할 수 있다. 물은 인간을 포함한 모든 생물의 필수적인 요소일 뿐 아니라 농작물의 생산, 어패류의 채취 등과도 밀접한 관련을 가지기 때문이다. 이처럼 물은 인류의 삶에 필수적인 자원에 해당하는데 물리적 특성상 한번 오염되면 그 피해가 광범위하게 미치고 완전한 회복이 거의 불가능하기 때문에 오염에 대한 예방이 더욱 중요하다. 우리나라의 수질오염규제법률은 기본법이라 할 수 있는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」을 중심으로 각 오염원의 유형 및 보호대상에 따라 「하수도법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「환경수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」을 비롯한 4대강 수계법, 「수도법」, 「먹는물 관리법」, 「지하수법」 등이 있다.

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은, 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 한다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

이 법은 제1조에서, 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害) 예방을 목적으로 규정하고 있는 바, 리스크에 대한 사전예방적

273) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, (2010), 336면

규율을 예정하고 있음을 알 수 있다. 또한 주요 규제대상이 되는 “특정수질유해물질”이란 사람의 건강, 재산이나 동식물의 생육(生育)에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질로서 규정하고 있다. 현재 구리와 그 화합물, 납과 그 화합물, 비소와 그 화합물, 수은과 그 화합물, 시안화합물, 유기인 화합물 등 28종이 특정수질유해물질로 지정되어 있다.²⁷⁴⁾ 특정수질유해물질에 대하여는 공공수역에의 배출금지²⁷⁵⁾, 수질오염사고의 신고²⁷⁶⁾, 상수원수질보전을 위한 통행제한²⁷⁷⁾ 등의 예방적 규제규정을 두고 있다.

(나) 리스크 분석 및 평가

환경부장관은 하천·호소등의 수질오염으로 사람이나 생태계에 피해가 우려되는 경우에 그 위해성에 대한 평가를 하고 그 결과를 공개하여야 한다.²⁷⁸⁾ 그러나 현행법은 수질오염으로 인한 위해성 평가의 방법 및 절차 등에 관한 구체적인 규정은 두지 않고 환경부장관에게 위임하고 있다.

(다) 리스크 커뮤니케이션

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 공중에 대한 정보의 제공을 요구하는 관련규정을 두고 있다. 즉, 이 법 제5조에 따르면 환경부장관은 하천, 호소 등의 수질오염도에 대한 상시측정(常時測定) 및 조사 결과, 수계영향권별 오염원 조사 결과, 폐수배출시설에서 발생하는 폐수의 오염도 및 배출량 등의 정보에 국민이 쉽게 접근할 수 있도록 전산망을 구축·운영하여야 한다. 또한 환경부장관 또는 시·도지사는 수질오염으로 하천·호소의 물의 이용에 중대한 피해를 가져올 우

274) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행령」 제4조 별표3

275) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제15조 제1항

276) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제16조

277) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제17조

278) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제10조의 2 제2항

려가 있거나 주민의 건강·재산이나 동식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정될 때에는 해당 하천·호소에 대하여 수질 오염 경보를 발령할 수 있다.²⁷⁹⁾ 이는 앞서 대기오염경보제에서 살펴본 바와 같이 리스크에 대한 관리작용의 하나인 회피에 해당한다. 이는 리스크의 제거와 감소를 위한 노력이 행해지는 동안 일반공중에 대하여 리스크의 위해성에 관한 정보를 제공하고 그에 대한 노출억제를 권고할 수 있는 보완적 기능을 수행할 수 있는 바, 리스크 관리의 차원에서 한계를 가지기는 하지만, 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 일정한 기능을 수행한다.

6) 토양환경보전법

① 개 관

토양은 물, 공기 등과 함께 자연생태계를 구성하는 중요 요소이다. 일반적으로 토양은 암석이 잘게 부서어진 광물질, 화산회 등이 오랫동안 물리적, 화학적, 생물학적 작용을 받아 형성되며 물질과 에너지를 원활하게 순환시켜 수많은 생물들이 살아가는 터전을 지칭한다. 따라서 토양환경의 보전은 사람, 동물 등의 생명체 보호, 지하수 오염 예방 및 자연적 생태기능 유지확보에 중요하다. 토양오염은 대기오염, 수질오염과 비교하여 환경 및 건강에의 영향이 장기간에 걸쳐 나타나고 그로 인한 피해도 직접적으로 발생하기 보다는 식량, 지하수 등을 통해 간접적으로 발생한다는 점에서 차이가 있다. 또한 토양에 대한 오염은 그 회복에 오랜 시간이 소요되는 바, 예방 및 관리가 매우 중요하다.

우리나라에서의 토양오염의 규제는 1977년 제정된 「환경보전법」을 통해 시작되었다. 이 법은 토양환경보전과 관련하여 농경지의 오염방지, 농약잔류허용기준, 농업용수 사용규제 등의 관련규정을 두었다.

279) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제21조

이어 1995년에는 개별법으로서 「토양환경보전법」이 제정되었고 현재의 법률은 2014년 3월 24일부터 시행되고 있다. 현행 「토양환경보전법」은, 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고, 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높이며, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 한다. 이에 따라 토양오염유발시설의 관리를 통해 토양오염을 사전에 예방하고 사후적으로 토양오염의 조사를 통해 오염된 토양을 발견하여 오염원인자에 대해 필요한 조치를 취하도록 하는 규정을 함께 두고 있다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

이 법은 제1조에서, 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害) 예방을 목적으로 규정하고 있는 바, 리스크에 대한 사전예방적 규율을 예정하고 있음을 알 수 있다. 또한 주요 규제대상이 되는 “토양오염관리대상시설”이란 토양오염물질의 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리 등으로 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물(構築物) 및 그 부지와 토양오염이 발생한 장소를 말한다고 규정하고 있다. 토양오염물질은 토양오염의 원인이 되는 물질로서 환경부령으로 정하는 것으로 정의하고 있다. 시행규칙 제1조의 2 별표1은 카드뮴 및 그 화합물, 구리 및 그 화합물, 비소 및 그 화합물, 수은 및 그 화합물, ... 기타 위 물질과 유사한 토양오염물질로서 토양오염의 방지를 위하여 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 고시하는 물질을 토양오염물질로 규정하고 있다. 그러나 이는 중금속위주의 일부 물질만 규제대상으로 하는 것이어서 실질적인 위해성에 대한 검토 하에 보다 체계적이고 보완적인 선택이 이루어져야

할 것이다. 토양오염관리대상시설에 대하여는 신고의무규정을 두고 있다. 이에 따라 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리하는 자가 그 과정에서 토양오염물질을 누출·유출한 때, 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하는 자가 그 소유·점유 또는 운영 중인 토양오염관리대상시설에서 토양이 오염된 사실을 발견한 때에는 지체 없이 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.²⁸⁰⁾

한편 토양오염에 대한 관리기준이 되는 토양오염기준은 우려기준과 대책기준으로 나눌 수 있다. 우려기준은 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 줄 우려가 있는 토양오염의 기준이다 이에 반하여 대책기준은 우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산과 동물·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책이 필요한 토양오염의 기준이다. 우려기준과 대책기준은 모두 환경부령으로 정한다. 우려기준과 대책기준은 지역의 각 유형별로 정해지게 된다. 각 지역의 구분 중 1지역은 지적법에 따른 지목이 전, 답, 과수원, 학교용지, 어린이 놀이시설 등의 부지를 말한다. 2지역은 지적법에 따른 지목이 임야, 염전, 하천, 수도용지, 체육용지, 유원지, 종교용지 등인 지역이 해당하고, 3지역은 지목이 공장용지, 주차장, 도로, 철도용지, 국방, 군사시설 부지를 말한다. 이러한 각 지역별로 우려기준과 대책기준이 정해지는데 예컨대 카드뮴의 경우 1지역의 우려기준은 4mg/kg인데 반해 대책기준은 12mg/kg이다. 대책기준의 경우 오염의 정도가 커서 토지의 이용중지, 시설의 설치금지 등 규제조치가 필요한 오염상태에 해당한다. 이에 반해 우려기준은 더 이상 오염이 심화되는 것을 예방하기 위한 오염수준으로 규정된다.²⁸¹⁾

280) 「토양환경보전법」 제11조

281) 홍준형, 환경법, 박영사, (2005), 763면

(나) 리스크 분석 및 평가

「토양환경보전법」 및 관련법령은 현행 환경법령 중에서 비교적 구체적인 위해성 평가 규정을 두고 있다. 이 법은 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 오염원인자는 위해성평가기관으로 하여금 오염물질의 종류 및 오염도, 주변 환경, 장래의 토지이용계획과 그 밖에 필요한 사항을 고려하여 해당 부지의 토양오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해의 정도를 평가하게 한 후 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있다고 규정한다.²⁸²⁾ 이에 따른 위해성평가 대상 오염물질은 (i) 유류: 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌 (ii) 중금속류: 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 아연, 니켈 (iii) 그 밖에 환경부장관이 인체와 환경에 위해를 줄 우려가 있다고 인정하여 고시하는 물질이다.²⁸³⁾ 위해성평가를 하려는 자는 위해성평가 대상지역의 특성을 고려하여 위해성평가를 실시할 오염물질, 현장조사 방법, 오염물질의 노출경로, 독성평가 자료를 포함한 위해성평가 계획서를 작성해야 한다. 이 경우 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 오염원인자는 위해성평가 계획서를 환경부장관에게 제출하여 검토를 받아야 한다.²⁸⁴⁾ 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 오염원인자는 위해성평가기관으로 하여금 위해성평가 계획서에 따라 오염범위 및 노출농도, 노출평가 및 독성평가 결과, 위해의 정도 및 정화시기, 정화범위, 정화수준에 대하여 위해성평가를 하고 위해성평가서를 작성하게 해야 한다. 오염원인자는 작성된 위해성평가서를 환경부장관 또는 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출해야 하고, 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 위해성평가서의 요약본, 위해성평가서의 공람기간 및 공람장소, 위해성평가

282) 「토양환경보전법」 제15조의 5 제1항

283) 「토양환경보전법 시행규칙」 제19조의 3 제1항

284) 「토양환경보전법 시행규칙」 제19조의 3 제2항

서에 대한 의견의 제출시기 및 방법에 대한 사항을 해당 기관의 인터넷홈페이지 등에 20일 이상 공고하고 위해성평가대상 오염토양으로 영향을 받게 되는 지역 또는 위해성평가 대상지역이 포함된 해당 특별자치도·시·군·구의 주민이 위해성평가서를 공람할 수 있도록 해야 한다.²⁸⁵⁾ 위해성평가대상 오염토양으로 영향을 받게 되는 지역 또는 위해성평가 대상지역이 포함된 해당 특별자치도·시·군·구의 주민은 위해성평가서에 대한 의견을 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출할 수 있다.²⁸⁶⁾

위해성 평가를 실시함에 있어 위해성평가계획서의 작성 및 제출, 위해성평가 방법, 위해성평가서의 작성방법, 위해성평가서의 공고·공람 및 주민의견 제출 방법, 위해성평가 검증 및 위해성평가 대상지역의 사후관리에 관한 구체적인 사항을 정하기 위하여 「토양오염물질 위해성 평가 지침」이 마련되어 있다.²⁸⁷⁾ 이 지침은 리스크와 관련하여 다음과 같은 정의규정을 두고 있다.

<표> 「토양오염물질 위해성 평가 지침」의 주요 개념 정의

개 념	정 의
위해도 (risk)	오염물질에 노출됨으로써 악영향을 받게 될 개연성(probability)
위해성평가 (risk assessment)	위해성을 정량적으로 측정하는 과학적 과정
위해성관리 (risk management)	위해성에 대한 정치적, 사회적인 의사 결정과정

285) 「토양환경보전법 시행규칙」 제19조의 3 제4항 및 제5항

286) 「토양환경보전법 시행규칙」 제19조의 3 제6항

287) 「환경부 고시」 제2011-139호

이 지침에 따른 위해성 평가서의 작성 방법 및 절차는 다음과 같다.

먼저 오염범위 및 노출농도를 결정한다. 이를 위해 평가기관은 부지 내 토양오염물질의 존재를 확인할 수 있는 토지이용도 이력, 과거 토양조사 자료, 오염물질 사용 자료 등을 조사하고 토양시료를 채취하여 토양오염범위를 산정하여야 한다. 대상부지는 토지의 현재와 미래의 이용계획에 따른 수용체와 그 노출특성에 따라 여러 개의 평가단위로 구별할 수 있다. 평가단위를 구별 했을 때는 토지 이력, 소유 및 이용 현황, 향후 이용 계획, 부지 주변의 활용도, 부지의 크기 등을 포함한 평가단위 구분의 근거를 위해성평가서에 명시하여야 한다. 특히 주변지역에 비해 농도가 확연히 높은 지역인 핫스팟(hot spot)이 존재할 경우 이 지역은 반드시 개별 평가단위로 선정하여 위해성을 평가하도록 한다. 토양노출농도는 토양정밀조사결과로부터 토양노출농도 결정과정에 의해 상위 95%신뢰구간에 해당하는 토양노출농도를 결정한다. 다음으로 노출평가를 수행한다. 이 과정에서 다양한 노출경로에 의한 토양오염물질의 노출평가를 하고자 할 경우 다음의 사항을 고려하여야 한다. (i) 노출경로 결정 : 오염부지의 현재와 미래 이용도를 검토하여 노출경로를 결정한다. 단, 현장 상황에 따라 필요한 기타 경로를 추가할 수 있다. (ii) 토지이용도 구분 : 토지이용도는 주거용지, 농업용지, 상업용지, 공업용지로 구분한다. (iii) 수용체 구분 : 인체 수용체는 성인과 어린이(만 1-6세)로 구분한다. (iv) 노출경로별 인체 노출량 산정 : 결정된 노출경로로부터 노출경로별 인체 노출량을 산정한다. (v) 농작물 내 오염물질농도 : 오염부지에서 채취한 토양 시료를 이용하여 측정한 토양-식물간 생물축적계수 또는 토양-식물간 생물축적계수를 이용할 수 있으며, 그 외의 값을 사용할 때에는 과학적으로 타당한 근거를 제시해야 한다. (vi) 노출인자 : 노출인자는 해당 토지이용도 및 수용체에 해당하는 기본값을 선택한다. 다만, 위해성평가기관이 이와 다른 노출인자를 사용할 경우, 명확한 근거를 제시하여야 한다.

이러한 과정을 통해 노출평가가 이루어지면 독성평가를 수행한다. 독성평가 과정에서 평가의 대상물질은 인체 발암물질과 비발암물질로 구분한다.

토양오염물질이 인체에 미치는 위해도를 결정하고자 할 경우 위해성평가 대상물질의 초과발암위해도와 위험비율(비발암위해도)를 각각 계산한다. 허용가능한 총 초과발암위해도는 10⁻⁵~10⁻⁶이며, 산정된 총 초과발암위해도가 허용가능한 총 초과발암위해도보다 크면 발암 위해성이 있는 것으로 판단한다. 또한 허용가능한 위험지수는 1이며, 산정된 위험지수가 1보다 크면 비발암 위해성이 있는 것으로 판단한다.

인체 위해성평가 결과, 위해성이 있다고 결정되면 국내 토양 중 자연배경농도를 고려하여 발암 및 비발암 정화목표치를 환경매체별(토양, 지하수 등)로 설정하여 오염부지의 위해도 저감 방안을 선정할 때 이용할 수 있다. 단, 위해성평가에 따른 정화목표치는 토양오염 대책 기준을 초과할 수 없다.

마지막으로 평가단위별 위해도 및 정화목표치 등의 결과를 고려하여 토양정화의 범위, 정화시기, 정화수준 등의 조치 계획을 작성한다.

(다) 리스크 커뮤니케이션

토양환경보전법령은 위해성평가와 관련하여 다음과 같은 주민참여 절차를 두고 있다. 먼저 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 오염원인자가 제출한 위해성평가서 또는 위해성평가서의 요약본, 위해성평가서의 공람기간 및 공람장소, 위해성평가서에 대한 의견의 제출시기 및 방법을 해당 기관의 인터넷홈페이지 등에 20일 이상 공고하고 위해성평가대상 오염토양으로 영향을 받게되는 지역 또는 대상지역이 포함된 해당 특별자치도·시·군·구의 주민이 위해성평가서를 공람할 수 있게 하여야 한다.²⁸⁸⁾

288) 「토양환경보전법 시행규칙」 제19조의 3 제5항 및 6항, 「환경부 고시」 제 2011-139호

위해성평가대상 오염토양으로 영향을 받게 되는 지역 또는 대상지역이 포함된 해당 특별자치도·시·군·구의 주민은 위해성평가서 공람기간이 시작된 날부터 공람기간이 끝난 후 7일 이내에 위해성평가서에 대한 의견을 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출할 수 있다. 또한 위해성평가 대상지역 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 주민 의견을 제출받거나 통보받은 경우에는 그 의견을 환경부장관과 오염원인자에게 송부하여야 한다. 이 경우 위해성평가서에 대하여 의견이 있는 경우에는 함께 통지할 수 있다.

한편 토양오염 위해성평가 검증 및 위해성평가 대상지역 사후관리 과정에서도 주민참여 절차가 마련되어 있다. 환경부장관은 위해성평가서의 검증을 위하여 국립환경과학원 담당자 및 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단 담당자, 위해성평가관련 전문가 등으로 구성된 위해성평가 검증위원회를 구성·운영할 수 있으며, 환경부장관은 위해성평가서를 검증하려는 경우 (i) 위해성평가 실시 오염물질의 적정여부 (ii) 위해성평가 과정 (iii) 위해도 및 정화시기, 정화범위, 정화수준의 적정여부를 검증할 수 있다. 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 오염원인자는 위해성평가서에 대하여 주민의견, 검증위원회의 의견, 기술검토자의 의견을 반영하여 환경부장관에게 다시 제출하여야 한다.

7) 생물다양성보전 및 이용에 관한 법률

① 개 관

「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」은 생물다양성의 종합적·체계적인 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 도모하고 「생물다양성협약」의 이행에 관한 사항을 정함으로써 국민생활을 향상시키고 국제협력을 증진함을 목적으로 제정되었다.²⁸⁹⁾ 이를 통해 관계부처가 참

289) 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, CBD)은 기후변화협약, 사막화

여하여 국가 생물종 목록을 마련함으로써 우리나라 생물자원의 현황 파악과 향후 권리주장을 위한 근거를 확보하고 외국인 등의 생물자원 획득신고제 및 국외반출 승인제를 시행하여 우리나라 생물자원의 무분별한 유출을 관리하게 된다. 또한 외래생물 관리계획을 5년마다 수립하고, 위해우려종 수입승인제를 시행하여 사전에 그 유입을 차단하고 이미 유입되어 문제가 되고 있는 생물은 생태계 교란 생물로 지정하여, 포획·채취 등 제거 활동을 수행함으로써 체계적으로 관리하게 되었다.

이 법은 “생물다양성”이란 육상생태계 및 수생생태계와 이들의 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 생물체의 다양성을 말하며, 종내(種內)·종간(種間) 및 생태계의 다양성을 포함한다고 정의하고 외래생물 중 생태계의 균형을 교란하거나 교란할 우려가 있는 생물, 외래생물에 해당하지 아니하는 생물 중 특정 지역에서 생태계의 균형을 교란하거나 교란할 우려가 있는 생물, 유전자의 변형을 통하여 생산된 유전자변형 생물체 중 생태계의 균형을 교란하거나 교란할 우려가 있는 생물 중 위해성평가 결과 생태계 등에 미치는 위해가 큰 것으로 판단되어 환경부장관이 지정, 고시한 생물을 “생태계교란 생물”로 규정하여 관리하고 있다.

② 리스크의 분석 및 관리체계

(가) 리스크에 대한 사전예방

이 법은 리스크에 대한 사전예방적 규정을 명시적으로 두고 있지는 않다. 다만, 위해우려종 즉, 국내에 유입될 경우 생태계 등에 위해(危害)를 미칠 우려가 있어 환경부장관이 지정·고시하는 생물종을 수입 또는 반입하려는 자에 대한 승인제도, 외래생물 등에 대하여 생태계 등에 미치는 위해성을 평가하여 생태계교란생물로 지정하고 관리할

방지협약과 더불어 리우 3대 환경협약중 하나이다.

수 있는 위해성심사제도 등은 생태계에 대한 위해성을 사전에 예방하기 위한 제도로 평가할 수 있다.²⁹⁰⁾

(나) 리스크 분석 및 평가

환경부장관은 외래생물 등에 대하여 생태계 등에 미치는 위해성을 평가할 수 있다. 이에 따른 위해성평가의 기준 및 방법, 생태계교란생물의 지정 절차, 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정하고 있다. 생물다양성보전 및 이용에 관한 법률 시행규칙 제10조에 따르면, 국립생태원장은 위해성평가를 하기 위하여 매년 12월 31일까지 위해성평가의 대상 및 범위, 정기평가와 수시평가 등 위해성평가의 종류와 시기, 위해성평가의 절차 및 방법이 포함된 다음 해의 위해성평가계획을 수립하고, 그 계획에 따라 위해성평가를 하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 그 밖의 이해관계인은 지방환경관서의 장에게 위해성평가를 요청할 수 있다. 또한 국립생태원장은 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 그 밖의 이해관계인에게 위해성평가에 필요한 자료를 요청할 수 있다.

국립생태원장은 (i) 평가 대상 생물종의 특성 (ii) 평가 대상 생물종의 분포 및 확산 양상 (iii) 평가 대상 생물종이 생태계에 미치는 영향 (iv) 그 밖에 위해성평가를 위하여 국립생태원장이 정하는 기준에 따라 위해성평가를 하고, 위해성 정도에 따른 등급을 정할 수 있다. 국립생태원장은 이에 따라 수립된 위해성평가계획과 그에 따른 위해성평가 결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다. 또한 국립생태원장은 전문적인 위해성평가를 위하여 관련 분야의 전문가 등으로 구성된 생태계 위해성평가 심사단을 구성·운영할 수 있다.

한편 생물다양성보전 및 이용에 관한 법률에 따라 외래생물 등이 생태계 등에 미치는 위해성을 평가하기 위한 기준 및 방법 등을 구체

290) 「생물다양성보전 및 이용에 관한 법률」 제22조 참조

화하고, 그 시행과 관련하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 「외래생물 등의 생태계 위해성평가 방법 등에 관한 규정」²⁹¹⁾이 마련되어 있다.²⁹¹⁾ 이에 따르면 위해성평가는 위해성평가단에서 다음에 따라 순차적으로 실시한다. 먼저 전문위원은 평가 대상종의 생물학적 특징, 원산지 및 도입국가에서의 생태적 특징 및 영향, 위해종 지정국, 국내 분포 등 위해성평가에 필요한 자료를 수집·분석한다. 다음으로 평가단장은 전문위원이 수집, 분석한 자료를 평가단 위원에게 서면으로 배포하고, 평가를 요청받은 사람은 배포된 자료를 바탕으로, 외래생물 등의 생태계 위해성평가표를 사용하여, 국내 분포 현황 혹은 국내 생태계에 미칠 수 있는 위해의 정도에 대한 서면 평가를 수행한다. 마지막으로 위해성 등급의 결정은 평가단 위원 2분의 1 이상의 찬성으로 의결한다.²⁹²⁾ 외래생물 등의 생태계 위해성 등급은 위해성 정도에 따라 1급(생태계 위해성이 매우 높고 향후 위해성이 우려되어 관리대책을 수립하여 조절하거나 퇴치할 필요가 있는 중), 2급(생태계 위해성은 보통이나 생태계에 대한 부정적 영향을 미칠 우려가 있어 확산 정도와 생태계 등에 미치는 영향을 지속적으로 관찰할 필요가 있는 중) 및 3급(생태계 위해성이 낮고 현재까지 생태계에 대한 부정적 영향이 거의 없어 별도의 관리가 요구되지 않는 중)으로 구분한다.

(다) 리스크 커뮤니케이션

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법령은 리스크 분석 및 평가와 관련하여 전문가가 아닌 일반공중의 참여절차는 명시적으로 규정하고 있지 않다. 위해성평가를 수행하는 위해성평가단은 외래생물 등의 생태계 위해성평가 등의 전문성을 높이기 위하여 국립환경과학원에서 운영하는데, 평가단장은 국립환경과학원의 외래생물 등의 업무를 수행하는 부장이 맡는다. 평가단장은 평가 회의를 주관하며, 부득이한

291) 국립환경과학원예규 제625호

292) 「외래생물 등의 생태계 위해성평가 방법 등에 관한 규정」 제6조

사유로 평가단장이 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 외래생물 등의 업무를 수행하는 자연평가연구팀장이 그 직무를 대행한다. 또한 평가단의 구성은 위원장 1인과 20인의 내·외부 전문가로 국립농업과학원, 농림축산검역본부, 국립산림과학원, 국립수산물과학원, 대학 등 및 유관 기관에서 평가대상종 분야의 전문가 혹은 업무 담당자를 포함한다. 또한 위해성평가 과정에서 일반공중의 참여절차가 마련되어 있지 않을 뿐 아니라 평가의 결과 및 검증과정에서도 주민참여절차는 규정되지 않았다. 다만, 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률은, 국가와 지방자치단체는 생태계의 보전 및 복원에 참여하는 주민·단체 등에 대하여 지원할 수 있다고 규정하고 있는 바, 주민, 단체 등이 적극적으로 생태계에 대한 리스크 관리작용을 수행하는 경우 국가 등의 지원을 받을 수 있는 근거는 마련되어 있다고 볼 수 있다.²⁹³⁾

3. 미국 및 유럽의 환경법상 리스크 분석 및 관리체계

(1) 미 국

1) 리스크 관리법령 개요

미국의 경우, 지난 수십년간 환경보호청(Environmental Protection Agency), 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission), 직업안전청(Occupational Safety & Health Administration), 농무부(the Department of Agriculture), 교통부(the Department of Transportation) 등의 연방 행정기관 및 관련 주 행정기관 등을 중심으로 기준정립, 프로그램 집행 등에 리스크 평가의 이용이 증가하여왔다. 리스크 관리의 권한을 가지는 행정기관은 리스크가 정책적 고려의 필요가 있는지를 결정하는데 리스크 평가를 이용해왔다. 리스크 평가의 범주는 사안에 따라 매

293) 「생물다양성보전 및 이용에 관한 법률」 제15조 제2항

우 다양하다. 즉, 노출에 대한 기준 추정을 이용하여 비교적 간단하게 적합성 평가를 하는 것으로부터 상황이나 장소를 특정하여 고도로 세부적인 분석을 하기 위해 자료수집을 진행하는 훨씬 더 고비용을 요하는 평가까지 다양하게 이루어진다.

1980년대 이후 미연방의회는 건강, 안전 및 환경의 질을 규율하는 다수의 법률을 제정하였다. 이러한 법률들은 각 행정기관 및 각주에 따라 리스크에 관한 기준정립과 우선적 고려를 위한 권한범위를 매우 다양하게 부여하고 있다. 일부 법률은 권한있는 행정청에 대해 상당한 재량권을 부여하고 있는 반면, 일부 법률은 엄격한 법적 요건들에 기속되어 행정작용을 수행하도록 규정하고 있다. 사법심사를 통해 재량이 존중되는 행정결정의 범주가 변경되기도 하고 법률 간의 절차적 요건의 차이가 지적되기도 하였다.

<표> 미국 환경법상 주요 리스크 관련조항

법 른	관련조항	관리대상인 리스크	주요내용
직업의 안전과 건강에 관한 법 (Occupational Safety and Health Act)	- 제3조 (8) 정의 ²⁹⁴⁾	건강이나 기능적 능력에 대한 물리적 손상	가장 높은 수준의 건강하고 안전한 보호
	- 제6조 (b)(5) 작업장 내에서의 안전 및 건강 기준	안전하고 건강한 고용을 제공하기 위한 합리적이고 적합한 요건	기술적, 경제적으로 가능한 최선의 상태
대기청정법 (Clean Air Act)	- 제109조 대기질 기준	공중의 건강보호	광범위한 안전을 제공하기 위한 기준정립
	- 제112조 유해 대기오염물질의 배출	건강과 환경에 대한 역기능	최선의 통제기술을 이용한 배출감

제 4 장 환경영역에서의 리스크커뮤니케이션 분석

법 률	관련조항	관리대상인 리스크	주요내용
	기준		소와 잔여 리스크 관리
	- 제202조 신규 자동차의 배출기준	건강, 쾌적한 삶(welfare) 및 안전에 대한 불합리한 리스크	비용, 에너지 및 안전요소를 고려한 현재의 기술수준을 통한 최선의 배출 감소
유독물질 관리법 (Toxic Substances Control Act)	- 제6조 유해화학물질과 혼합물에 대한 규제	건강과 환경에 대한 불합리한 리스크	대안적 기술을 고려한, 경제적 편익에 대한 리스크의 균형
연방 살충제, 살균제 및 살서제법 (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act)	제3조 농약의 등록	건강과 환경에 대한 불합리한 리스크	농약 사용자와 사회에 미치는 경제적 편익에 대비한 리스크의 균형
포괄적 환경대응, 보상책임법 (Comparative Environmental Response, Compensation and Liability Act)	제9621조 정화기준	인간의 건강과 환경에 대한 위협 (지속성, 독성, 유동성, 축적되는 성질을 가지는 건강에 대한 장, 단기적 영향)	비용효과적인 방법으로 인간의 건강과 환경을 보호

법 률	관련조항	관리대상인 리스크	주요내용
음용수의 안전에 관한 법 (Safe Drinking Water Act)	제300조 g-1(b)(4) 국가 음용수 규제 기준 제300조 g-1(b)(3) 리스크 평가, 관리, 커뮤니케이션	이미 알려져 있거나 예견되는 인간의 건강에 대한 역기능	충분한 안전 목표를 설정하고 그 목표에 최대한 도달할 수 있는 오염수준을 규정

2) 리스크 분석 및 관리체계

(가) 사전예방의 원칙

미국은 리스크와 관련하여 1960년대 말에서 1970년대 초에 제정된 여러 환경법규에 사전예방의 원칙을 반영한 조항을 포함하고 있다. 예컨대 1969년 제정된 환경정책법(The National Environmental Policy Act) 제101조는 연방정부가, 환경의 파괴, 건강 및 안전에 대한 리스크 및 의도하지 않은 바람직하지 않은 결과를 야기함 없이 환경을 유용하게 이용할 수 있는 연방 계획, 기능, 프로그램 및 자원을 향상시키고 조율할 수 있는 모든 실질적인 수단을 이용할 의무를 부과하고 있다.²⁹⁵⁾ 또한 대기청정법 제109조는 환경청이 일반 대중의 건강을 보

294) 이 법 제3조의 (8)은 “작업장에서의 안전과 건강 기준”이라 함은, 안전하고 건강한 고용 및 그러한 고용의 장소를 제공하는 데 합리적이며 적합한 하나 이상의 관행, 수단, 방법, 운영체제, 과정을 제공, 채택 및 이용할 것을 요구하는 기준을 의미한다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 연방대법원(The Supreme Court)은 이 법 제3조의 (8)은 이 법 하에서 공포되는 모든 기준에 적용되며, 장관은 기준을 발하기에 앞서 그것이 건강의 손상에 대한 심각한 리스크를 구제하는데 합리적으로 필요하며 적합한 것인지를 판단하여야 한다고 실시하였다. 또한 현재의 최선의 증거가 과학적으로 확실한 입증을 보장할 수 없는 경우, "심각한 리스크(significant risk)"를 결정함에 있어 수학적 정밀성이나 과학적 확실성에 접근하는 입증수단을 요구하는 것은 아니라고 판시하였는 바, 이 규정들은 리스크 관련 규정들로 포함할 수 있다.

Industrial Union Department v. American Petroleum Institute, 448 U.S. 607 (1980) 참조
295) 42 U.S.C. <section> 4321

호하기 위해 요구되는 기준들을 확립하도록 규정하고 있으며, 이러한 기준들은 대기오염과 관련하여 이미 알려진 역기능 뿐 아니라 예상되는 역기능도 고려하도록 규정하고 있다.²⁹⁶⁾ 미국 콜롬비아 순회 항소 법원은 1976년의 한 판결²⁹⁷⁾에서 대기청정법 제109조의 예방적 성격을 명확히 하였고 이는 과학적 불확실성에 직면하여 행정기관에 주어진 재량권한에 대한 획기적인 전환을 포함하는 중요한 선례가 되었다. 법원은 “환경보호청이 건강에 대한 역기능이 분명해질 때까지 환경기준을 정립하지 않도록 요구하는 것은 대기청정법의 사전예방적 성질에 부합하지 않는 것”이라고 판단했다. 또한 법원은 대기청정법 제211조가 행정기관이 공중의 건강 및 복지에 위험을 야기할 것으로 예견되는 대기오염원인 연료의 제조 및 판매를 규제할 재량을 부여한 것이라고 판단함으로써 동 조항의 사전예방적 성격도 확인하였다.²⁹⁸⁾

(다) 규제영향평가

리스크 평가는 닉슨(Richard Nixon) 대통령 이래 모든 대통령에 의해 발해진 행정명령(executive order)에 영향을 받는다. 이러한 행정명령들은 행정기관이 행정규제를 발하는 경우 규제에 대한 계획을 수립하고 규제영향평가를 수행하도록 요구한다. 1993년 클린턴(Clinton) 대통령에 의해 발령된 행정명령 12866호는 규제에 대한 계획수립과 행정부에 의한 감독작용에 많은 변화를 가져왔지만, 모든 중요한 규제적 행정작용에 대한 공식적인 평가서 준비요건은 그대로 존속시켰다. 이 평가는 당해 행정작용과 그 대안적 작용(비규제적 수단도 포함한다)에 대한 잠재적인 비용 및 편익에 대한 고려를 요구한다. 따라서 리스크 평가는 건강에 대한 역기능의 감소를 추정하기 위한 분석적

296) 42 U.S.C. <section> 7401 참조 ; Gregory D. Fullem, "The precautionary principle : Environmental protection in the face of scientific uncertainty", *31 Willamette L. Rev.* 495, (1995), p.509

297) *Lead Indus. Ass'n, Inc. v. EPA*, 647 F.2d 1130 (D.C. Cir. 1976)

298) Gregory D. Fullem, *op. cit.*, p.510

근거 즉, 편익적 측면과 새로운 리스크 관리작용을 채택함으로써 야기될 수 있는 다른 영향들을 포함해야 한다. 예컨대 유독물질 관리법 (Toxic Substances Control Act : TSCA)은 리스크 평가에 있어 경제적 편익에 대한 고려를 포함하고 있으며²⁹⁹⁾, 음용수의 안전에 관한 법도 건강에 대한 리스크의 감소와 비용의 분석에 있어, 건강에 대한 리스크의 양적 감소(Quantifiable) 및 비양적 감소(nonquantifiable)의 각 수준에 따라 나타날 것으로 예상되는 편익을 고려하도록 규정하고, 음용수 규제를 위한 기술적 방법을 포함하는 주요 규제적 행정작용을 수행하는 경우 그러한 기술적 방법 및 대안적 방법으로 야기될 수 있는 비용과 편익에 대한 분석이 포함되어야 한다고 규정하고 있다.³⁰⁰⁾

(라) 환경정의

미국에서 시작된 환경정의 운동은 한 시대의 담론을 넘어 정책적 목표로 발전하게 되었고 위와 같은 환경정의의 원칙들을 법제도 내에서 구체적인 정의 규정과 의무 조항에 포함시키려는 노력이 이루어졌다. 그 대표적인 예로 또한 1994년 클린턴 대통령은 모든 연방기관의 임무 중 하나를 “환경정의 구현”으로 하여 그 수행을 의무화하는 행정명령 제12898호를 발령하였다. 이는 각 연방기관들이 “집행할 수 있는 최대한의 범위 내에서 법률이 허용하는 한, 소수자 및 저소득계층에 대한 프로그램, 정책, 그리고 각종 조치의 환경적 효과 또는 인간의 건강에 대한 부작용을 적절히 확인하고 해결함으로써 환경정의를 구현해야 하고, 이를 임무로 한다”고 규정하고 있다. 이에 근거하여 환경청 내에 환경정의국(office of environmental justice)이 설치되고, 각 연방의 행정기관은 환경정의적 전략을 개발할 의무를 부담하게 되었다. 환경정의적 전략은 소수인종 및 저소득층에 대해 행해지는 프로그램, 정책 등의 행정작용에 있어 인간의 건강 및 환경에 대한 고도

299) TSCA Section 6

300) SDWA Section 300g-1(b)(3)

로 불균형적인 역기능을 적절히 확인하고 다루는 전략을 말하는 것으로, 소수인종과 저소득층의 거주지역에서 건강 및 환경에 관한 법령의 집행을 촉진하고 광범위한 공중참여를 보장하고 소수인종 및 저소득층과 관련된 연구, 자료의 수집을 향상시키고,³⁰¹⁾ 소수인종과 저소득층의 국가 자원에 대한 상이한 소비양식을 확인하는 등³⁰²⁾ 건강 및 환경과 관련된 프로그램, 정책, 계획, 공중참여 절차, 집행 및 규칙 제정에 관한 내용이 포함되어야 한다. 또한 연방 행정기관은 인간의 건강 및 환경에 실질적으로 영향을 미치는 프로그램, 정책 등의 행정 작용을 수행함에 있어, 소수인종 및 저소득층을 참여에서 배제시키거나 수익에서 제외시키거나 그러한 작용에서 인종, 피부색 등의 이유로 차별적 취급을 하는 등의 효과를 발생시키지 않아야 한다.³⁰³⁾

301) Executive Order 12,898 Sec. 3-3. 연구, 자료수집 및 분석 3-302. 인간의 건강 및 환경에 관한 자료 수집 및 분석... 연방 행정기관은 가능하고 적절한 범위 내에서 인종, 소득 등에 따른 건강 및 환경에 대한 리스크 부담을 평가하고 비교하는 정보를 수집, 유지 및 분석하여야 한다. 가능한 범위 내에서 행정기관은 그들의 프로그램, 정책 등의 행정작용이 소수인종 및 저소득층에 대해 건강 및 환경에 대한 고도로 불균형적인 역기능을 미치는지의 여부를 결정하는데 이러한 정보를 이용해야 한다.

302) Executive Order 12,898 Sec. 4-4. 생선 및 야생생물(wildlife)의 소비 4-401. 소비패턴. 생선 등 야생생물의 상이한 생활 소비패턴과 관련하여 소수인종 및 저소득층의 보호를 위해 필요한 사항을 확인하기 위해 연방 행정기관은 가능한 모든 경우에 식생활에서 생선 등의 야생생물에 주로 의존하는 인구집단의 소비패턴에 관한 정보를 수집, 유지 및 분석해야 한다. 연방 행정기관은 그러한 소비 패턴의 리스크를 공중과 상호교류하여야 한다.

303) 미국의 경우 주차원에서 환경정의의 규범화가 이루어졌다. 예컨대 캘리포니아 주는 환경정의에 관한 여러 입법을 했고 그 대표적인 법률인 SB 115는, 캘리포니아 환경청(EPA)이 클린턴 대통령의 행정명령 규정에 거의 대응하는 원칙들을 준수하도록 요구했다. 동 법률은 1999년에 통과되었다. 이 법률 하에서 캘리포니아 환경청은 모든 인종, 문화 및 소득 계층의 사람들을 공정하게 대우할 수 있는 방법으로 프로그램 및 정책을 수행하고 건강 및 환경 관련 법령의 집행을 촉진하여야 한다. 또한 그 구성 부서를 위해 표준이 되는 환경정의 임무지침을 개발하도록 요구되었다. 또한 캘리포니아 환경청이 캘리포니아 환경 질에 관한 법률(California Environmental Quality Act(NEPA의 주 차원 법률)에 근거하여 이루어지는 환경 평가에서 환경정의적 고려가 이루어지도록 요구하고 영어 사용이 제한적인 집단을 위해 번역물을 제공하는 등 공중의 이해와 접근이 용이한 상태에서 공고, 고지 및 청문이 이루어질 수 있도록 권고했다. 최근의 캘리포니아 주 기후변화 법률에 해당

또한 환경정의는 경제협력개발기구(OECD)에 제출한 미국 클린턴 행정부의 보고서에 의해 미래 환경정책의 핵심으로 등장하였다. 즉, 1995년 3월에 발표된 보고서 “환경규제의 재고(reinventing environmental regulation)”에서 미국 연방 환경청(EPA)은 환경정의에 관한 방안을 이에 포함시키고 비용과 편익을 형평성있게 분배함으로써 환경정의를 증진시킬 것을 주창하였다.³⁰⁴⁾

연방 환경청은 환경정의를 “환경법, 규제 및 정책의 개발 및 집행과 관련하여 인종, 피부색, 원국적(national origin)과 관계없이 모든 사람들이 공정하게 대우받고 실질적으로 참여할 수 있는 것”으로 정의하고 있다. 여기서의 공정한 대우(fair treatment)라 함은 인종, 민족, 사회경제적 집단 등 어느 특정한 집단도 연방, 주, 지방정부 및 원주민부족정부의 프로그램 및 정책의 산업화, 도시화, 상업적 작용으로 인한 부정적인 환경적 결과를 불균형적으로 부담해서는 안 되는 것을 의미한다. 또한 실질적인 참여(meaningful involvement)란 (1) 그러한 프로그램이나 정책에 잠재적으로 영향을 받는 지역사회의 거주자들이 환경이나 건강에 영향을 미칠 당해 행정작용에 관한 결정에 적절히 참여할 기회를 가지며 (2) 공중의 참여가 규제적 행정결정에 영향을 미칠 수 있고 (3) 모든 참여자들의 이해관계가 그 결정과정에서 고려되고 (4) 결정권자는 그러한 잠재적으로 영향을 받는 자들의 참여를 도모하고 유용하게 하는 것을 의미한다.³⁰⁵⁾

이러한 연방 환경청의 개념은 환경정의를, 모든 국민이 안전하고 건

하는 AB 32는, 온실가스 방출의 감축을 위해 채택된 규제에 환경정의적 고려가 포함되어야 한다고 요구했다. 캘리포니아 주 외에도 델라웨어주, 하와이주, 일리노이주, 루이지애나주, 메릴랜드주, 뉴욕주 등도 환경정의에 관한 법률을 제정하였으며, 폐기물처리시설의 지리적 집중을 제한하는 법령을 두거나 행정기관이 폐기물 처리시설의 허가결정에서 주요 지역사회의 사회경제적 상황과 같은 유연한 범주를 고려할 수 있도록 하는 법령을 두는 주도 있다.

304) 자세한 내용은 전재경, 앞의 책, 8면 참조

305) U.S. EPA 웹사이트(<http://www.epa.gov/compliance/environmentaljustice/index.html> : 방문일자 2012. 5. 25.) 참조

강하고 심미적이며 문화적인 만족스러운 환경에서 생활하고 근로할 기본적인 권리로 인식하고 있는 것으로 평가되며 여기에는 환경적 쟁점만이 아니라 공중의 건강에 대한 쟁점도 포함되는 것으로 이해된다. 또한 환경정의는 미래지향적인 목표로서 인종적 불평등 뿐 아니라 경제적 불평등도 포함하는 포괄적 개념으로서 기본적으로 공정성의 개념에 근거하는 것이다.

다수의 리스크 관련 환경법령들도 이러한 환경정의적 규범을 포함하고 있다. 예컨대 음용수의 안전에 관한 법은 건강에 대한 리스크의 감소와 비용의 분석에 있어, 일반적인 인구집단에서의 오염물질의 영향과 유아, 어린이, 임산부, 노인, 심각한 질환자 등 일반적인 인구에 비해 음용수의 오염원에 노출될 경우 보다 중대한 건강에 대한 역기능을 야기할 것으로 인식되는 인구집단에 대한 영향을 고려하도록 규정하고 있다.³⁰⁶⁾ 또한 유독물질 관리법은 환경보호청이 동 법을 집행하기 위해 행하는 행정작용의 환경적, 경제적, 사회적 영향을 고려하여야 한다고 규정하고 있다.³⁰⁷⁾ 오늘날 환경문제와 편익의 공정한 분배가 점차 중요한 사회적 쟁점이 되고 있으며, 이러한 규정들은 환경보호청에 대하여 미국 내 저소득층과 유색인종 사회에 집행되는 행정결정의 영향에 대한 충분한 고려를 요구함으로써 환경정의의 원칙을 달성하는 데 기여하고 있다.

(라) 리스크의 분석 및 평가

통상 리스크 평가는 행정결정 과정 내에서 이루어진다. 또한 리스크 평가를 일반적으로 규정하는 법령은 존재하지 않고 각 개별법령에서 평가 주체와 평가를 위한 요건들을 규정하고 있다. 특히 규제적 행정작용의 일부로 이루어지는 평가는 그 수권법령에서 규정하는 법적 요

306) SDWA Section 300g-1(b)(3)

307) TSCA Section 2(c)

건들을 준수해야 한다. 예컨대 유아, 임산부, 노인 등 환경적 약자에 대한 고려, 리스크 감소로 인한 경제적 편익에 대한 고려 등을 의무적인 평가요소로 규정하고 있는 법령이 존재하며, 평가단계에서의 공중참여를 규정하고 있는 법령도 다수 존재한다.

아래에서는 먼저 환경보호청에서 제시하고 있는 일반적인 리스크 분석의 과정을 검토하고자 한다. 위험물질 및 위험원은 그것이 발생된 이후 대응방법에 따라 상당히 다른 결과를 가져온다. 일반적으로 리스크 평가의 방법들은 이처럼 상이한 대응과 상황이 존재한다는 사실에 근거하여 각각의 사안에 따라 적용되어야 한다.

건강에 대한 리스크 평가는 잠재적으로 유해한 물질에 노출되어 야기될 수 있는 건강에 대한 역기능을 확인하고 특정한 노출수준에서 특정한 인구 집단이 그러한 손해를 입을 가능성을 예측하는 것을 목적으로 한다. 종래 대부분의 리스크 평가는 독성 화학물질에 대한 노출이 건강에 미치는 결과 특히 암의 발병이라는 특정한 결과를 측정하고자 했다. 이러한 연유로 건강에 대한 리스크 평가 과정을 기술함에 있어 개념, 방법, 용어 등은 암과 밀접한 관련이 있다. 그럼에도 불구하고 암이 아닌 건강에 대한 역기능 및 화학물질이 아닌 다른 리스크 요인들에 대해서도 오늘날 심각한 염려가 제기되고 있다.

1983년 연방정부의 리스크 평가를 담당하는 National Academy of Sciences panel은 건강에 대한 리스크 평가를 위한 4단계의 과정을 채택하여 권고하였고 이는 오늘날 일반적으로 이용되고 있다.³⁰⁸⁾

제1단계는 위험확인(hazard identification)이다. 이는 리스크 평가의 개시단계로서 어떤 물질이 인간의 건강에 대한 특정한 역기능을 야기할 수 있는지의 여부를 결정하는 것을 목적으로 한다. 예컨대 특정한

308) Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, *Risk Assessment in the Federal Government : Managing the Process*, Washington D.C., (1983).

물질에 노출되면 암이 발병할 수 있는지, 혹은 신경체계나 면역체계에 해를 끼칠 수 있는지 등의 여부를 결정한다.

제2단계와 제3단계는 노출량-반응평가(dose-response assessment)와 노출평가(exposure assessment)이다. 위험이 확인되면 그에 대한 평가가 이루어지는데 통상 발견된 리스크의 위험수준을 판단하기 위해 노출량-반응곡선(the dose-response curve)과 노출수준(exposure levels)을 평가한다. 이러한 평가를 위해서는 주로 2가지 방법이 이용된다. 즉, 인구수에 관한 통계학적 연구를 통해 위험이 확인된 특정물질로 인한 질병 등의 발생자수, 사망자수 등을 일반인의 그러한 질병의 발병자수, 사망자수를 비교하는 방법과 위험이 확인된 특정물질에 노출된 동물에 관한 연구방법이 이용된다. 그러나 이러한 연구들은 여러 측면에서 불확실성을 내포한다. 즉, 현대에 발병하는 암 등의 질병은 유해물질에 노출된 지 수년이 지나 발병하기 때문에 노출과 질병에의 반응도, 안전한 범주의 노출 수준 등을 결정하기 위해 연구에 포함해야 하는 대상자의 범위를 결정하는 데 많은 어려움이 있고, 많은 경우 위험이 확인된 물질에 노출되는 직업군의 식습관, 흡연이나 음주의 정도 등이 일반인과 다른 측면이 있기 때문에 특정물질의 위험 수준의 판단에는 여러 복잡한 문제들이 존재한다. 더욱이 현실의 환경에서는 통상 훨씬 낮은 수준의 노출이 이루어지지만 통계적 분석을 위해 설정되는 과거의 노출수준 및 동물실험의 노출수준은 통상 훨씬 높은 수준의 노출이 포함되며 리스크 평가의 한정된 비용으로 인해 충분한 대상을 통한 분석이 어렵다. 이처럼 리스크의 평가를 위해 현실적으로 이용되는 방법들은 많은 불확실성과 추정에 근거한 판단 과정을 내포하고 이러한 이유로 리스크 평가는 논란이 되고 있다.³⁰⁹⁾ 더

309) 예컨대 Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, *Risk Assessment in the Federal Government : Managing the Process*, Washington D.C., (1983), p.28

육이 노출이 발생한 이후 오랜 시간이 경과하여 발생할 수 있는 낮은 리스크 가능성에 대한 염려의 효과는 직접적으로 측정될 수 없다. 리스크평가는 단순히 과학적 측정의 문제가 아닌 것이다.

제4단계는 리스크 규정(risk characterization)이다. 이는 리스크 평가를 결론짓는 임무를 수행하는 단계로서 위험규정에 관한 원칙, 용량반응, 노출단계 등을 통합하여 리스크에 노출된 인구 집단에 빈번히 나타날 수 있는 건강에 대한 역기능과 그 특징 등을 도출해낸다.

(마) 리스크 커뮤니케이션 : 공중참여

환경보호청은 공중참여를 인간의 건강과 환경보호를 위한 행정결정 과정의 본질적인 측면으로 인식한다. 즉, 공중참여는 구체적인 사안에 적용할 리스크 관리 방법 뿐 아니라 문제가 된 쟁점에 관한 다양한 견해와 정보를 고려할 기회를 부여하는 것으로 숙의적 과정을 가능하게 하고 행정결정의 질을 향상시키는 중요한 기능을 수행한다고 본다.³¹⁰⁾

대부분의 건강 및 환경에 관한 행정기관들은 공중에의 고지, 서면에 의한 의견제출 및 확정된 규칙과 그 이유의 공표를 포함하는 약식의 규칙제정(informal rulemaking)을 통해 중요한 구속적 결정을 내리기 때문에 리스크와 관련하여 공중참여는 법 규정에 의해 규율되고 있다. 다만, 개별법규에 따라 그 참여의 범위, 시기, 정도에 있어 차이가 있다.

공중참여를 규정하고 있는 법률의 예로서, 음용수의 안전에 관한 법(Safe Drinking Water Act : SDWA)은 제300조의 g-1(b)(3) 리스크 평가, 관리, 커뮤니케이션에 관한 조항에서 국가 음용수 규제기준과 관련된 행정결정이 과학에 근거하여 이루어지는 경우 다른 과학자들의 검토와 건전하고 객관적인 과학적 관행에 따라 수행된 연구의 뒷받침이 있어야 하고 또한 이미 받아들여진 방법이나 현재의 최선의 방법으로

310) U.S. Environmental Protection Agency, *Framework for cumulative risk assessment*, EPA/630/P_02_001F, Washington D.C. (2003). 참조

수집된 자료에 근거하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 공중에의 정보 제공과 관련하여 행정기관은 공중의 건강에 미치는 영향에 관한 정보를 포괄적이며 교육적이고, 공중이 이해할 수 있도록 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 나아가 행정기관은 음용수에 대한 규제적 명령을 발령하는 경우, 공중이 이용할 수 있는 문서에 가능한 한 최대한도로 (i) 공중의 건강에 대한 영향을 추정하기 위한 각 인구집단 (ii) 특정 인구집단에 대해 예견되는 리스크와 그러한 리스크의 주요 평가 (iii) 리스크에 대한 상한과 하한의 추정치 (iv) 공중의 건강에 대한 영향을 평가하는 과정에 나타난 심각한 불확실성과 그러한 불확실성을 해결하는 데 기여할 수 있는 연구 등을 명시적으로 포함하여야 한다.

이 조항에는 이 외에도 음용수 규제를 위한 기술적 방법을 포함하는 주요 규제적 행정작용을 수행하는 경우 그러한 기술적 방법 및 대안적 방법으로 야기될 수 있는 비용과 편익에 대한 분석이 포함되어야 하고 이를 위해 행정기관은 공중에 고지하고 공중의 의견을 청취하여야 한다는 규정을 두고 있다. 또한 앞서 살펴 본 바와 같이, 환경정의국 등이 수행하고 있는 공중참여를 통한 환경정의 전략도 미국 환경법의 중요한 참여제도로 기능하고 있다.

(2) 유럽연합

1) 리스크 관리법령 개요

1960년대부터 1980년대 중반까지는 미국의 상당수 규제들이 유럽국가들과 유럽연합의 규제보다 더 강화되고 혁신적이며 포괄적인 경향이 있었으나, 1980년대 후반부터는 이러한 경향에 다소 변화가 생겼다. 오늘날 많은 중요한 규제의 영역에서 유럽 국가들이 보다 강력한 규제적 행정작용을 수행하는 경우도 나타난다.³¹¹⁾ 유럽에서 리스크 관

311) 그러한 예로 자동차 리사이클링(automobile recycling), 전자제품 리사이클링, 기후변화, 생물종다양성(biodiversity) 등을 들고 있다. David Vogel, *The politics of risk*

리 정책의 변화를 야기한 주요 원인 중 하나로는 일련의 규제 실패와 국가와 유럽연합이 건강과 환경에 대한 충분한 보호작용을 수행하지 못했다는 공중의 신뢰저하를 들 수 있다. 보다 엄격한 건강과 환경기준에 대한 공중의 관심과 요구들이 유럽 각 국가에 확산되었고 이에 대응하여 영국, 독일 등 개별국가들의 리스크에 대한 규제정책도 강화되었다. 예컨대 영국의 경우 1989년 the National Rivers Authority가 설립되고 1995년 환경법(the Environment Act)이 제정되었다. 1987년 발효된 단일유럽의정서(the Single European Act) 이후 유럽연합의 규제정책 또한 유럽 국가들의 리스크 규제정책에 많은 영향을 미쳤다. 이 법은 환경기준이 “높은 보호수준(a high level of protection)”을 채택하는 경우 예방적 조치가 취해져야 한다는 규정을 포함함으로써, 유럽연합의 후속 규범들에 중요한 영향을 미쳤다. 1993년 발효된 마스트리히트조약(the Treaty on the European Union)은 사전예방(precaution)을 유럽연합 환경정책의 기본원칙으로 포함하고 있다.³¹²⁾ 이처럼 사전예방의 원칙은 리스크 규제에 대한 유럽의 새로운 접근방법에 중요한 요소이다.³¹³⁾

2) 리스크 분석 및 관리체계

(가) 사전예방의 원칙

1970년대에 독일은 대기오염 규제를 위한 근거로서 사전배려의 원칙(Vorsorgeprinzip)을 도입하여 발전시키기 시작했는데, 이것이 사전예방의 원칙의 시초라고 인식된다.³¹⁴⁾ 당시 독일은 산성비, 지구온난화,

regulation in Europe and the United States, *The yearbook of European Environmental Law*, (2003), p.3

312) Article 130r(2) of the Treaty Establishing the European Economic Community, as amended by the Treaty on European Union (the Maastricht Treaty) at Art. 174x

313) David Vogel, 위의 글, p.3

314) 오늘날 통상 1976년 독일의 환경보고서(Umweltbericht 1976, BTD 7/5684)가 사전예방의 원칙의 모태가 된 사전배려의 원칙으로 인식되고 있으나 스웨덴의 환경보

북해의 오염 등에 대처하기 위해 적극적인 환경정책을 추진하였는 바, 사전배려의 원칙은 이를 정당화하기 위해 도입되었다. 즉, 환경규제기준을 정립하는 과정에서 사전배려(vorsorge)는 기업이 오염 방출물을 최소화하는데 가장 유용한 저감기법을 채택하도록 하는 요건으로 해석되었다. 오늘날 사전예방의 원칙에 근거한 규제적 행정작용들은 상품 및 서비스의 자유로운 이용 및 제공이라는 개인적 권리에 대한 침익적 작용으로 인식되고 이에 근거한 환경 및 건강의 보호와 경제개발과는 부합할 수 없는 것으로 인식되는 경향이 있다. 그러나 환경보호와 개발의 관계는 필연적으로 적대적인 것이 아니고 상호의존적일 수 있다. 실제로 독일은 예방(precaution)을 경제성장을 저해하는 요소가 아니라 경제성장의 긍정적인 촉진제로 인식했다. 즉, 환경규제기준은 성장에 대한 제약이라기 보다는 성장의 기회를 제공하는 것으로 인식한 것이다. 환경보호를 위한 적극적인 규제기준들은 그린 기술(green technologies)의 개발에 박차를 가하고, 폐기물을 감소시키며 환경에 관한 공중의 인식욕구를 충족하는 것으로 인식되었다. 또한 이 시기는 환경적 역기능 특히 독일이 소중하게 간직해 온 천연 숲에 대한 유래없는 염려가 제기된 시기였다. 따라서 고도의 기술적 상품과 서비스를 도입한 생태학적 개발정책은 32만명의 고용창출효과를 가져왔다.³¹⁵⁾

이처럼 독일에서의 예방적 규제는 독일 행정기관이 산성비를 감소시키기 위해 기술에 근거한 기준을 일방적으로 적용하는 것을 정당화

호법이 사전배려원칙을 최초로 표명한 것이라 주장하는 견해도 존재한다. World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, *The Precautionary Principle*, (2005), p.9 ; 조홍식, “리스크 법”, 서울대학교 법학 제43권 제4호, (2002), p.34

315) Andrew Jordan and Timothy O’Riordan, *The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics*, Paper prepared for the Wingspread Conference on 'Implementing the Precautionary Principle', (1998), pp.23-25 참조(출처: <http://www.johnsonfdn.org/conferences/precautionary/jord.html>)

하기 위해 도입된 것으로서 예방에 대한 명확하고 고정적인 개념을 발전시키기 보다는 자원에 대한 사전적 배려라는 차원에서 규제적 목적을 위한 개방적 개념으로 이용하였다.³¹⁶⁾ 그러나 오늘날 이러한 독일의 사전배려원칙이, 환경에 대한 역기능을 예방하기 위한 장기적 계획에 중점을 두고, 포괄적인 연구를 통해 환경에 대한 위험을 조기에 탐색하며, 위해(harm)에 관한 결정적인 과학적 증거에 앞서 어떠한 조치를 취한다는 점에서, 예방원칙의 시조라고 인식되고 있다.³¹⁷⁾

이처럼 1970년대 독일에서 생성, 발전된 사전예방의 원칙은 많은 국제적 논의를 통해 오늘날 유럽연합의 환경법 영역에서도 중요한 기본 원칙이 되었다.

먼저, 1982년 유엔은 자연에 관한 세계헌장³¹⁸⁾을 결의하였는 바, 동 결의안이 사전예방의 원칙을 직접적으로 포함하고 있지는 않지만 제 11조가 예방에 관한 현대적 개념에 기초가 되는 2가지 지침을 포함하였다. 그 하나는 “자연에 대한 회복할 없는 손실을 야기할 수 있는 행위는 회피되어야 한다”는 것이고 다른 하나는 “자연에 대한 심각한 리스크를 야기할 수 있는 행위는 철저한 조사가 선행되어야 하며, 그러한 행위의 제안자는 그 행위로 기대되는 이익이 자연에 대한 잠재적인 손실보다 크다는 것을 입증해야 하고 잠재적인 역기능이 완전히 밝혀지지 않은 경우 그 행위는 지속되어서는 안된다”는 것이다. 이처럼 유엔결의안 제11조는 회복할 수 없는 손실과 과학적 불확실성이라는 두 가지 이론을 결합함으로써 사전예방을 위한 초기원칙으로 인식되고 있다³¹⁹⁾. 이후 5년이 지나 1987년에는 북해보호에 관한 제2차 국

316) Cass R. Sunstein, Beyond the precautionary principle, 151 *University of Pennsylvania Law Review* 1003, (2003), p1005

317) Scott LaFranchi, Surveying the precautionary principle's ongoing global development: The evolution of an emergent environmental management tool, 32 *B.C. Envtl. Aff. L. Rev.* 679, (2005), p.680

318) World Charter for Nature, G.A. Res. 7, U.N. GAOR, 37th Sess., Annex, Agenda Item 21, at 5, U.N. Doc. A/RES/37/7, 1982

319) Scott LaFranchi, op. cit., p.682

제회의³²⁰⁾에서 “매우 위험한 물질에 의한 손해의 결과로부터 복해를 보호하기 위해서는 절대적으로 명백한 과학적 증거에 의하여 인과관계가 입증되기 전이라도, 그와 같은 위험물질의 유입을 규제하기 위한 조치를 요구하는 사전예방적 접근방식(the precautionary approach)이 필요하다”고 선언하였다. 그 과정에서 초기 사전예방의 원칙은 해양 환경을 중심으로 전개되었다.³²¹⁾

1987년 이래 여러 국제 협약을 통해 사전예방의 원칙이 도입되었는 바, 범세계적 차원에서 동 원칙이 도입된 것은 지구환경보호에 관한 기본적인 법원칙을 선언한 1992년의 환경과 개발에 관한 리우선언이다.³²²⁾ 당시 유엔환경개발회의는 독일을 비롯한 서유럽 국가들의 제안에 따라, 리우선언 원칙 15에서, “환경을 보호하기 위해 국가는 그 능력범위 안에서 예방적 접근방법을 광범위하게 적용해야 한다. 회복할 수 없는 중대한 손해의 위협이 있는 경우 과학적으로 완전히 확실하지는 않다고 해서 환경적 손해를 예방하기 위해 비용효과적 조치를 지연해서는 안 된다”고 선언했다.

사전예방의 원칙이 리우선언에서 환경보호에 관한 기본 원칙의 하나로 채택된 이후, 1992년에 유럽연합의 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 174조에 포함되었고³²³⁾, 동 규정은 각 회원국들의 환경법적 규제의 중요한 근거가 되고 있다. 이후 유럽연합의 여러 지침과 규정들에도 사전예방의 원칙이 포함되어 있다. 이 원칙은 유럽 GMO 규제법의 중요한 핵심원칙으로 인식되고 있으며, EU(EC) 조약과 제2차 입법

320) Second International Conference on the Protection of the North Sea: Ministerial Declaration Calling for Reduction of Pollution, Nov. 24-25, (1987).

321) Ragnar E. Löfstedt, The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis, The Journal of Risk and Uncertainty, 28(3), (2004), p.245

322) Rio Declaration on Environment and Development, U.N. Conference on Environment and Development, Annex I, princ. 15, U.N. Doc. A/ Conf.151/5/Rev.1, (1992)

323) E.C. Treaty art. 174

(지침, 규정) 및 기타 ‘soft law’라 칭해지는 규범들은 유럽법원의 판례에서 원용되고 있다.³²⁴⁾

(나) REACH 상 리스크 분석 및 관리체계

유럽연합에서 리스크 분석 및 평가를 포함하고 있는 대표적인 규정으로, 화학물질의 등록, 평가, 허가 및 제한에 관한 규정(the Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals : REACH)을 들 수 있다. 이 규정은 2007년 6월 1일에 효력을 발하였다. REACH 규칙은 15개의 장 141개 조항과 17개의 부속서로 구성되어 있다. 이 규정은 유럽연합의 화학물질에 관한 이전의 입법적 틀을 합리화하고 개선한 것으로 평가받는다. REACH는 화학물질에 의해 야기될 수 있는 리스크로부터 인간의 건강과 환경을 높은 수준으로 보호할 수 있도록 하는 것을 주요 목적으로 한다. REACH는 화학물질에 의해 야기된 리스크에 대한 평가와 관리의 책임을 기업이 부담하도록 하고 이와 더불어 그러한 화학물질의 이용자들에게 적절한 안전에 관한 정보를 제공할 책임을 부여하고 있다.

리스크 평가에 관한 주요 내용은 제14조 및 부속서 I “화학물질의 평가 및 안전성 보고서 준비를 위한 일반규정”에 포함되어 있다. 1인의 등록자가 연간 10톤 이상의 화학물질을 등록하는 경우 등록대상인 모든 물질에 대하여 화학물질안전성보고서가 제출되어야 한다.³²⁵⁾ 이 보고서에는 동조 및 부속서 I에 따른 화학물질에 대한 안전성 평가가 포함되어야 한다. 화학물질의 안전성평가는 2단계로 이루어진다. 제1단계 평가는 (a) 인간의 건강에 대한 위해성 평가, (b) 물리화학적 위해성 평가, (c) 환경 위해성 평가, (d) 잔류성(persistent), 생물농축성

324) 장경원, “EU 환경법상 사전예방원칙”, 행정법연구 제31호 (2011), 174-176면 참조

325) The Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals Article 14. 1.

(bioaccumulative), 독성(toxic) 및 고잔류성(very persistent), 고생물농축성(very bioaccumulative) 평가를 포함한다.³²⁶⁾ 1단계 평가의 결과 등록자가 당해 화학물질이 EU 위험물질의 분류,포장,표지에 관한 지침(Directive 67/548/EEC) 상의 위험물질에 해당하거나 잔류성, 생물농축성, 독성 및 고잔류성, 고생물농축성 물질로 평가된다고 판단한 경우, 추가적으로 제2단계의 평가를 수행하여야 한다. 제2단계의 평가는 (a) 화학물질에 대한 노출 시나리오를 포함하는 노출평가 및 노출예측 (b) 리스크 규정(characterisation)을 통해 이루어진다.³²⁷⁾ 모든 등록자는 이러한 평가를 통해 확인된 리스크를 적절히 관리하기 위한 조치를 결정하고 적용하여야 한다.³²⁸⁾

(다) 리스크 커뮤니케이션 : 공중참여

리스크 커뮤니케이션은 그 범위와 방식에 있어 매우 다양한 형태를 가지지만, 본질적으로 일반공중에 대하여 건강 및 환경에 대한 리스크의 수준, 그 심각성과 관리에 관한 정보를 제공한다는 점은 공통적이다. 이러한 차원에서 유럽연합에서 시행되고 있는 공중참여에 관한 대표적인 법령으로서 1998년 유럽연합과 35개 국가가 서명하고 2001년 발효된 아르후스 협약(Aarhus Convention)을 들 수 있다.³²⁹⁾ 이 협약은 “환경문제에 관한 정보적 접근, 결정과정에서의 참여 및 사법적 접근에 관한 협약”으로 당사국에 대한 법적 구속력을 가진 국제법규이다. 이 협약 제2조 3항은 “환경정보란 (a) 대기, 수질, 토양, 유전적으로 조작된 것을 포함한 생물적 다양성 및 그 요소와 같은 환경적 요소 (b) 위의 (a)의 범주 내의 환경요소에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 물질, 에너지, 소음, 방사능물질, 행정작용, 환경협약, 정책,

326) 위의 규칙 Article 14. 3.

327) 위의 규칙 Article 14. 4.

328) 위의 규칙 Article 14. 6.

329) 그 정식명칭은 Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters이다.

입법, 계획 및 프로그램 그리고 환경의사결정에 이용되는 비용편익 및 기타 경제분석 및 이론 (c) 환경요소 또는 위(b)의 행위 등에 의해 영향을 받는 사람의 건강이나 안전상태, 삶의 조건, 문화적 구조적 건물에 관한 문서화, 시각화, 청각화, 전자화 또는 기타 형식상의 정보를 의미한다”고 하여 매우 광범위하게 규정하고 있다. 아르후스 협약은, 또한 특정 영역의 행정작용에 관한 결정과 관련하여 일반대중의 참여를 강제 규정으로 포함하고 “국가는 공공참여의 결과를 정당하게 고려해야 한다”고 명시하고 있다.³³⁰⁾

한편 앞서 살펴본 REACH는 제123조에서 Member State Competent Authorities(MSCAs)에 대해 인간의 건강과 환경의 보호를 위해 고려가 필요하다고 판단되는 물질로부터 야기되는 리스크에 관한 정보를 일반공중에 제공하도록 요구하고 있다.

또한 이 규정의 집행을 위해 유럽연합 화학물질 행정청(the European Chemicals Agency : ECHA)은 화학물질의 리스크와 안전한 사용에 관한 정보의 커뮤니케이션에 관한 지침(Guidance on the communication of information on the risks and safe use of chemicals)을 제공하고 있다.³³¹⁾ 지침은 커뮤니케이션의 대상이 되는 일반공중을 화학물질에 노출될 수 있는 사람들 뿐 아니라 그 최종 소비자도 포함하는 것으로 해석하고 있다. 또한 특정한 조직에 속하지 않은 사람들과 특정한 유형의 지식을 가지지 않은 사람들을 포함해야 하며, 정부 행정기관, 업계의 단체, 소비자 조직 등의 비정부기구 등도 일반공중과의 커뮤니케이션에 포함될 필요가 있다고 기술하고 있다. 이 지침에 따르면 리스크 커뮤니케이션은 (1) 쟁점 이해 (2) 커뮤니케이션의 필요성 결

330) Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters Article 8

331) REACH Article 77(2)(i)는 유럽연합 화학물질 행정청의 장에 대하여 MSCAs 등의 이해관계인에게 화학물질의 리스크와 안전한 사용에 관한 정보를 공중과 커뮤니케이션하기 위한 지침을 제공할 의무를 부여하고 있다.

정 (3) 리스크 커뮤니케이션 실행 (4) 평가 및 검토의 4단계로 이루어진다.

제 2 절 환경법상의 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션

1. 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션의 개념

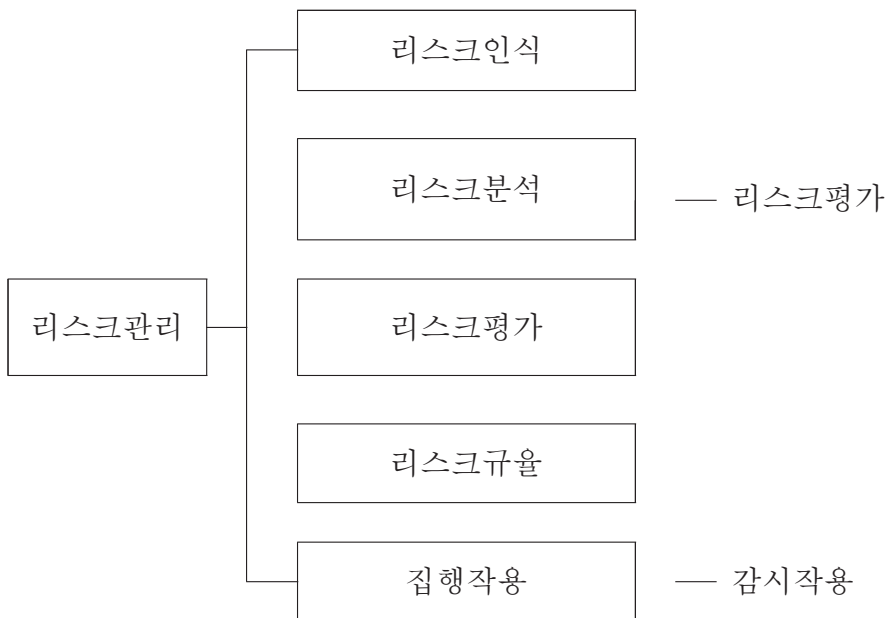
성격을 구분하는 견해가 있다. 이에 따르면 리스크에 대한 규제적 행정작용은 리스크를 규제하기 위해 과학적 근거를 수립하는 “리스크 평가(risk assessment)”단계와 규제수단을 선택하는 “리스크 관리(risk management)”단계로 구분된다.³³²⁾ 전적으로 과학적 지식에 근거하게 되는 리스크 평가단계와 달리 리스크 관리 단계의 경우 환경이나 공중의 건강을 보호하기 위한 규제는 완전히 과학에만 근거할 수 없기 때문에 사회 정책적 선택을 포함하게 되므로 가능한 규제수단 중 현실적으로 적용할 수단을 선택함에 있어 각 전문적 분야가 협력하는 과정으로서, 이러한 과정 안에서 리스크의 수용가능성, 규제비용의 합리성, 규제의 효율성 등과 같은 가치판단이 이루어진다고 한다.³³³⁾ 이에 따르면 다양한 수권법 하에서 규제적 행정기관에 의해 수행되는 리스크 관리는, 규제의 수단을 개발, 분석, 비교하여 잠재적인 위해에 대한 적절한 규제적 대응을 선택하기 위해 리스크와 관련된 정치적, 사회적, 경제적, 기술적 정보를 고려하도록 요구되는 행정결정과정이다. 따라서 그 결정의 정당성을 확보하기 위해 이해관계인 및 공중참여를 포함하는 절차적 통제의 중요성이 제기된다. 리스크 커뮤니케이션은 이러한 맥락에서 리스크 규제와 관련하여 매우 중요한 요소가 된다.

332) Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, Commission on Life Sciences, National Research Council, op. cit., p.18

333) Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, Commission on Life Sciences, National Research Council, op. cit., pp.18-19.

한편 리스크 관리를 “준비단계(initiation)”, “리스크분석(risk analysis)”, “리스크평가(risk evaluation)”, “리스크 규율(risk control)”, “집행작용(action)”, “감시작용(monitoring)”을 포함하는 포괄적 개념으로 인식하는 입장이 있다. 이에 따르면, 리스크 분석은 어떠한 위해성 요소를 확인하고 그것이 개인, 집단, 재산 및 환경 등에 손해를 미칠 가능성 및 그 심각성을 평가하기 위하여 정보를 체계적으로 이용하는 것을 의미하며, 리스크 관리는 리스크의 분석, 평가, 규율, 커뮤니케이션 등의 임무에 관한 관리정책, 절차 및 집행을 체계적으로 수행하는 것을 의미한다. 또한 리스크 커뮤니케이션은 리스크의 존재, 성질, 형태, 심각성 및 수용가능성 등에 관한 이해관계인 간의 양방향 커뮤니케이션으로 인식된다.³³⁴⁾ 이러한 입장에서 리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리의 전 단계에 적용된다.

<그림> 리스크 관리 단계



334) Canadian standards association, *Risk management : Guideline for decision-makers, National Standard of Canada CAN/CSA-Q850-97, (1997), p.3*

2. 리스크 관리에서의 공중참여의 필요성 : 리스크 커뮤니케이션의 이론적 배경

(1) 현대사회의 변화와 행정결정에서의 공중참여

종래 행정법학에서의 공중참여는 협력적 거버넌스(collaborative governance), 숙의 민주주의(deliberative democracy) 이론 하에서의 행정 절차적 논의, 행정결정 과정에서의 협력적 문제해결 등 다양한 이론 및 법제도적 개혁의 경험을 둘러싸고 논의되어왔다. 이러한 논의들의 공통점은 행정결정 과정에서 일반 공중에게 실질적인 참여의 기회를 제공한다는 점이다. 먼저 협력적 거버넌스는 행정결정 및 집행에 있어 전통적인 명령통제적 접근방식에 대한 대안으로 나타났다. 이는 행정결정의 사전단계에서 사인의 협력을 요구하고 행정의 책임을 단일체인 관료조직으로부터 네트워크(networks)와 계약으로 이전하는 등의 행정결정 수단들을 포함하는 “뉴 거버넌스(new governance)” 이론과 관련이 있다.³³⁵⁾ 행정법학적 맥락에서 뉴 거버넌스는 전통적인 명령통제적 행정전략을 아래로부터의 거버넌스로 대체하고 행정과정을 관련 이해관계인에 의한 지속적이고 역동적인 협치의 과정으로 인식하는 새로운 법사고로 인식되기도 한다.³³⁶⁾ 특히 뉴 거버넌스 이론 하에서, 환경행정과 관련하여 생태환경의 본질에 관한 새로운 과학적 지식이 축적된 데 대응하여 일찍이 명령통제적 접근방식에서 탈피한 규제개혁의 요구가 주장되었다.³³⁷⁾ 또한 숙의 민주주의(deliberative democracy)와 같이 참여를 강조하는 대안적 민주주의론이 전개되었고

335) Lisa Blomgren Bingham, “The next generation of administrative law : Building the legal infrastructure for collaborative governance”, Wisconsin law review Vol.2010 Issue 2, (2010), p.300

336) Lisa Blomgren Bingham, op. cit., p.301

337) Orly Lobel, “The renew deal : The fall of regulation and the rise of governance in contemporary thought”, 89 *Minn. L. Rev.* 342, (2004), pp.423-424 참조

이러한 정치이론에 근거하여 행정결정의 민주적 정당성의 확보와 관련하여 공중참여의 논의가 활발히 전개되었다.³³⁸⁾ 현대의 자유민주주의는 대의제 민주주의와 결합된 기술관료적 행정체제를 취하고 있으나 대의제 민주주의의 의사결정과정은 가지는 구조적 문제점이 지속적으로 주장되어왔다. 즉, 대의제 민주주의는 정치에 직접 참여하지 않는 집단과 참여 능력이 없는 개인들을 의사결정과정에서 구조적으로 배제하기 때문에 경우에 따라서는 소수의 이익집단이 의사결정과정을 지배할 수 있다는 한계가 존재한다.³³⁹⁾ 특히 과학적 불확실성이 존재하는 환경, 생태, 건강 등의 영역에서, 리스크 규제 문제는 전통적인 대의제 민주주의의 의사결정 방식에 의해 충분히 대변될 수 없는 다양한 이해관계가 존재한다. 더욱이 리스크에 내재된 불확실성의 한계로 인해 행정관료의 결정능력이나 공정성에 대한 비판도 지속적으로 제기되고 있다.³⁴⁰⁾ 이러한 상황에서 리스크 규제의 문제 역시 광범위한 공중의 실질적 참여를 통해 다양한 개인들의 가치와 인식을 포함함으로써 그 한계를 극복할 필요가 있다.

나아가 행정결정과정에서의 협력적 문제해결은 주로 복잡하고 다수 당사자가 관련된 분쟁의 해결에 이용되는 갈등해결과정으로 합의형성 (consensus building)이라고도 불리워진다.³⁴¹⁾ 이는 1980년대 이래로 미

338) 예컨대 Ethan J. Leib, "Can direct democracy be made deliberative?", *54 Buff. L. Rev.* 903, (2006), pp.903-914

339) 숙의 민주주의 이론과 같은 대안적 민주주의 이론들은 대의제 민주주의 하에서 나타난 여러 문제 상황의 원인이 "참여의 결함"에 있다고 인식하고 참여의 확대 내지는 참여의 강화를 통해 문제 상황을 해소, 극복하고자 한다. Graham Smith, *Deliberative Democracy and the Environment*, Routledge, New York, (2003), p.56

340) 리스크의 불확실성 하에서 과학적 전문성이나 비용편익분석을 수행하는 전문가 역시 그러한 행정결정에서 제한된 부분에서의 전문성을 가진다. 일반공중은 사회적 가치를 대변하고 공중의 선호를 명확히 하기 위하여 참여할 필요가 있다. Jeremy D. Fraiberg and Michael J. Trebilcock, "Risk regulation : Technocratic and democratic tools for regulatory reform", *43 McGill L. J.* 835 (1998), p.872

341) 합의형성에 관한 자세한 내용은, Lawrence Susskind, "An Alternative to Robert's Rules of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate By Consensus," in *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide*

국 내에서 환경 및 공공정책의 분야에서 광범위하게 이용되어 왔으며 그 중심적 절차는 다양한 이해관계인들이 함께 상호 수락가능한 해결을 도출해내는 것이다. 리스크 규제 문제는 피규제자인 기업, 피고용인, 지역주민, 환경단체 등과 같이 다양한 이해관계를 가지는 집단들에게 영향을 미친다. 더욱이 아래에서 자세히 살펴보는 바와 같이 리스크의 규제를 위해 이용되는 리스크 평가와 이를 근거한 규제적 결정들이 리스크의 불확실성을 둘러싸고 그 정당성에 대한 논란이 지속되고 있는 현실에서 합의형성 과정은 매우 중요한 의미를 가진다. 합의형성과정은 논란이 되는 문제들을 행정기관이 일방적으로 결정하기 보다는 그 결정과정에 다양한 사람들이 참여할 수 있도록 한다. 또한 합의형성과정이 적용될 수 있는 가장 일반적인 영역으로 독성물질, 에너지, 자연자원, 대기질, 토지이용 등과 같은 환경행정 영역이 제시된다.

(2) 리스크규제의 특징과 행정결정의 정당성의 요구

리스크 규제는 종래 잘 알려져 있거나 과학적으로 증명된 위험을 방지하여오던 것을 어떠한 행위나 물건이 일정한 위험을 야기할 가능성이 있다면 그러한 원인이 되는 행위나 물건과 위험이라는 결과 간에 과학적 불확실성이 존재하는 경우에도 이를 예방적 차원에서 규제하는 것을 목적으로 한다. 환경영역에서의 리스크 규제는 환경 및 공중의 건강을 보호하기 위한 목적으로 이루어지는 것으로 다음과 같은 특징을 가진다.

먼저 리스크 규제는 경찰법상 규제의 대상이 되는 명확한 위험 뿐 아니라 불확실한 위험까지도 규제의 대상에 포함하는 것이기 때문에 그러한 리스크를 규제하기 위한 기준을 정립하는 것이 매우 중요하

to *Reaching Agreement*, eds. Lawrence Susskind, Sarah McKernan, and Jennifer Thomas-Larmer (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999) 참조

다. 현대와 같이 과학기술의 복잡성이 증가하고 있는 상황에서 어떤 상품이나 서비스의 역기능에 관한 과학적 확실성은 그로인한 손실이 발생한 이후에야 존재할 수 있다. 현실적으로 모든 가능한 가설들을 검토하는 것이 불가능하기 때문에 과학적 결론에 어느 정도의 불확실성은 언제나 존재하는 것이다. 따라서 리스크 규제를 위한 기준이라는 것은 특정한 국가 또는 사회에 있어 어느 수준의 리스크가 용인될 수 있고 누구에게 책임이 부여되는가에 관한 규범적 명령(normative prescription)으로 이해할 수 있다.

둘째, 리스크의 규제는 상품 및 서비스의 자유로운 이용과 제공을 요구하는 관련 이익들과의 상호작용을 고려해야 하는 복잡성을 가지는 경향이 있다³⁴²⁾. 따라서 리스크의 규제기준은 이러한 과학적 불확실성 하에서 관련된 모든 이익들을 조율하여 사회적 확실성으로 전환하는 역할을 수행해야 하는 바, 복잡하고 다원화된 현대사회에서 리스크 규제를 위한 기준을 정립함에 있어 중요한 것은 이러한 상황 하에서 어떠한 행위를 명하거나 행위지침을 제시하는 일반규범을 정립하는 절차인 것이다³⁴³⁾.

리스크 규제의 세 번째 특징은 기준정립 절차가 전문가인 행정의 재량행사를 요구한다는 것이다. 오늘날 공행정의 역할과 본질은 무엇이며 어떠한 행위에 관해서는 그 자체만으로 논란이 지속되고 있다. 규제의 정당성이나 세계화, 공중참여에 관한 많은 논점들이 제기되고 있고, 리스크 규제를 위한 기준의 정립절차가 어떻게 이루어져야 하는지, 사실과 과학 및 과학적 불확실성이 어떻게 조화를 이루어야 하는지는 이러한 광범위한 논점들에 많은 영향을 받는다. 현실적으로도 환경기준, 전자파 규제기준 등의 문제는 리스크 규제의 정당성 뿐 아니라 행정절차 전반에 걸쳐 많은 문제를 야기하였다. 특히

342) Elizabeth Fisher, op. cit., p.322

343) R. Baldwin, *Rules and Government*, Clarendon Press, (1995) ; Elizabeth Fisher, op. cit., p.317 재인용

리스크 규제를 위한 기준정립과 관련하여 행정기관에 부여된 광범위한 재량과 절차적 투명성이 결여된 결정과정에 대해 많은 비판을 받았기 때문에 리스크 기준을 정립하기 위한 법적 틀을 마련하는 것에 대한 관심이 증가하고 있다. 이상적으로는 리스크와 관련된 쟁점을 다룰 수 있는 전문성을 갖춘 공적 제도를 통해 신중한 숙고 후에 그 규제기준이 정립되어야 할 것이다. 또한 리스크 규제의 본질에 근거하여 그 기준을 정립하는 절차는 매우 유연해야 하고 이를 통해 사회 내 관련 이익들의 비교 고량이 이루어져야 한다³⁴⁴⁾.

한편 리스크의 심각성에 대한 인식, 각국의 이론적 발전정도와 사회, 경제적 현실 등에 따라 실정법적으로도 이러한 변화가 다양한 형태로 수용되어왔다. 그 결과 1970년대 이래로 현대기술에 의해 야기된 인간 및 환경 리스크 일부에 대한 두드러진 감소가 진행되었다는 평가를 받고 있다.³⁴⁵⁾ 무엇보다도 대기과 수질이 보다 깨끗해졌고 독성 화학물질의 방출도 감소하였다. 또한 작업장과 자동차도 보다 안전해졌다는 평가를 받는다. 그러나 리스크의 규제에 대해서는 여전히 많은 비판이 존재한다. 가장 대표적인 것은 현재의 규제적 접근방법이 “불합리한” 규제를 야기한다는 것이다.³⁴⁶⁾ 이들은 무엇보다도 비용편익을 고려하지 않는 리스크규제는 불합리하다고 주장한다. 즉 리스크규제 법령이, 행정기관이 기술적 리스크가 야기할 수 있는 위해가 완전히 입증되기 전에 규제할 것을 요구하게 되면, 행정기관으로서 공익집단과 대다수 시민들의 리스크에 대한 불합리한 편견에 대응하여 최고 수준의 보호수준을 채택하게 될 것이라는 것이다. 또한 리스크규제의 불합리성이 집단적인 정책에 대한 민감성에 기인한다는 것

344) Elizabeth Fisher, Drowning by numbers : Standard setting in risk regulation and the pursuit of accountable public administration, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.20, No.1, (2000), p.119

345) Sidney A. Shapiro, *Risk regulation at risk, Stanford law & politics*, Stanford University Press, (2003), p.8

346) Sidney A. Shapiro, op. cit., p.8

이다. 이들은 일반적으로 이러한 불합리가 일반시민들이 리스크를 객관적으로 평가할 수 없다는 점, 이해관계인 집단의 정책들이 만들어내는 결과 개별 집단에는 유익하지만 전체로서의 공익에는 그렇지 않은 점, 공익론자들의 기업 및 사경제시장에 대한 반감, 규제의 경제적 영향에 대한 무관심 등에 기인한다는 주장을 제기한다.³⁴⁷⁾ 예컨대 산업활동과 관련이 되는 대다수의 리스크는 특정한 위해에 노출된 인구에 대한 발병률과 사망률이라는 통계학적 결과로 평가되는 경우가 많다.³⁴⁸⁾ 그런데 직업적 특수성에 의한 암발병률이나 사망률, 특정 화학물질이나 방사능에의 노출로 인한 유전적 손상 등의 위해는, 본질적으로 이익(benefit) 즉, 고용과 같이 사회적으로 가치있는 과정이나 전기, 소비재와 같은 생산 및 소비적 차원의 이익과도 밀접한 관련을 가지는 것이다. 이처럼 리스크 규제는 본질적으로 인간 및 환경의 보호와 그러한 보호를 위해 소요되는 비용 간의 거래를 포함한다. 즉, 양자간에는 보호와 비용을 어떻게 결정할 것인가에 관한 가치의 갈등이 존재하는 것이다. 따라서 정책결정자들은 리스크규제 이익과 비용 간의 균형을 유지하기 위해, 사회적으로 수용할 수 있는 리스크수준을 결정하게 된다.³⁴⁹⁾

과학과 비용편익분석은 리스크에 대한 규제정책을 이끌 수 있는 체계적 절차이다. 이들은 사회의 희소한 자원을 가능한 효과적으로 배분하고 현재 지불할 수 있는 비용으로 더 많은 안전을 유지하려는 목표를 달성할 수 있다. 그러나 과학과 비용효과적 분석은 상당 부분 심각한 한계를 가진다. 불확실성으로 인해 불가피하게 가치판단이 이루어져야 한다. 이러한 가치판단은 정치적인 문제에 속하는 경우가 많고 과학적 전문가들은 그러한 가치판단을 함에 있어 공중의 다른

347) Sidney A. Shapiro, op. cit., p.9

348) Michael D. Mehta, "Risk assessment and sustainable development : Towards a concept of sustainable risk", *Risk : Health, Safety and Environment*, Spring, (1997), p.137

349) Michael D. Mehta, op. cit., p.137

구성원보다 전문적이지 않다. 전문가들은 결과의 범주를 추측하기 위한 지식과 수단을 가지고 있기 때문에, 이러한 결정에 참여하여야 한다. 그러나 전문가 아닌 일반공중에 의한 참여는 전문성에 대한 사회적 가치를 대변하고 정치적 과정이 취해야 할 선택을 명확히 하기 위해 필요하다.³⁵⁰⁾ 기술사회는 민주적 가치에 대한 인식을 유지하고 사회적 결정에서 그러한 가치를 장려할 제도적 장치를 모색함으로써만 민주사회를 유지할 수 있다.³⁵¹⁾

(3) 리스크 관리의 기준과 그 한계³⁵²⁾

1) 비용편익분석

종래 리스크규제 이론은 이러한 비판에 대응하여 리스크규제의 한계로서 비용편익적 분석을 적용하여왔다. 비용편익 분석(Cost Benefit Analysis)이란, 투입된 비용과 얻어지는 이익을 측정, 대비하여 어느 방법이 가장 효율적인지 결정하는 경우 이용되는 분석방법이다. 이는 한정된 재정 하에서 가급적 편익을 손상시키지 않으면서 리스크를 관리하는 기법으로 경영학분야에서 널리 발전해 왔다. 이러한 방법이 사회적 의사결정방법으로 이용된 예로는 댐건설에 따르는 이익과 손해를 비교평가하여 그 건설여부를 결정하는 것을 들 수 있다. 이처럼 정부가 시행하는 공공사업의 계획 단계에서 객관적인 비용효과 및 비용편익을 분석하여 그 결과를 공표하게 되면 공공사업의 결정과정을 투명하게 하고 평가의 적정을 도모할 수 있기 때문에 오늘날 널리 도입되고 있다.³⁵³⁾

350) D.J.Fiorino, "Environmental risk and democratic process", *14 Col. J. of Env'l L.* 501, (1989), p.509

351) D.J.Fiorino, *op. cit.*, p.523

352) 리스크 관리의 기준에 관한 자세한 내용은 김은주, 녹색성장을 기반으로 한 리스크 관리의 법제화에 관한 연구, 환경법연구 제32권 3호, 한국환경법학회, (2010), 245-249면 참조

353) 미국의 경우 규제유연성에 관한 법률(Regulatory Flexibility Act), 소규모 사업의

비용편익분석 방법의 장점은 환경에 대한 정책이나 사업 등이 야기할 수 있는 사회적 이익과 사회적 비용을 한 개의 지표 속에 포함시키는 것이 가능하기 때문에 결과에 대한 평가가 명확해 진다는 것이다. 또한 복수의 정책이나 사업에 대해서 동일한 비용편익분석 방법이 적용된다면 그 결과를 상호 비교하는 것이 가능해 진다.

이와 같은 경제적 분석은 여러 가지 이유로 비판이 제기되어왔다.³⁵⁴⁾

첫째, 행정정책을 결정하기 위한 척도로 이용될 경제적 측면들은 매우 복잡한 성격을 가지기 때문에 그와 관련된 제2, 제3, 제4의 변수들의 결정과 측정이 동반되어야 하는 것으로 그 자체가 재량적 판단을 불가피하게 요구한다. 또한 효율적 배분을 위한 척도를 정량적 조건으로 환산함에 있어 광범위하고 복잡한 경제적, 사회적 효과들을 단순화하는 과정에는 심각한 왜곡이 존재한다. 인간다운 삶, 건강 등의 가치는 시장성이 부족하고 지표설정에 어려움이 있으며 모호하기 때문에 이를 정량화하는 과정에서 편견이 개입될 수 있다.

둘째, 경제적 분석이라는 것은 대개 여러 대안 중 선택된 안은 재화나 서비스에 대한 주민들의 선호도에 의해 만들어진 것임을 보여준다. 그러나 대중의 선호는 고정된 것이 아니라 변화하는 것이다. 행정

공정한 규제를 위한 법률(Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act) 등을 비롯한 여러 법률과 집행명령들이 경제적 분석을 요구하고 있다. 경제적 분석은 비용과 편익이 예상되고 비교되는 비용편익분석(benefit-cost analysis)과 사회 내 특정 집단에 미치는 경제적 영향의 규모와 분배에 중점을 두는 영향분석(impact analysis)으로 구분된다. 경제적 분석을 요구하는 법적 요건들은 특정한 영역에서 행정기관에게 규제권한을 부여하는 데 포함되는 경우가 많다. 예컨대 대기청정법(the Clean Air Act)은 환경청(EPA)이 대기정화 프로그램을 집행함에 있어 기간별로 비용편익 분석을 수행하도록 요구하고 있다. 또한 대통령은 집행명령 제12866호를 통해 집행부가 중요하다고 인식하는 모든 규칙에 비용편익분석을 시행하고 이러한 분석을 경영 및 예산청(the Office of Management and Budget : OMB)의 심사를 위해 제출하도록 요구하고 있다. 영향분석 또한 여러 법률과 집행명령에 포함되어 있다. 대기청정법은 동법 하에서 부과되는 특정한 규제와 기준들에 대해 소요비용과 영향(반드시 편익에 해당하는 것은 아니다)을 예측하도록 하고 있다.

354) 경제적 분석에 대한 비판은 Richard B. Stewart, "Administrative Law in The Twenty-First Century", 78 *New York University Law Review* 437, (2003), pp. 1703-1711 참조

결정에 있어 대중은 집합적이다. 이런 역동적 특성은 행정정책이 경제적 분석을 통해 선택된다는 전제에 심각한 문제를 제기한다.

셋째, 경제적 분석은 분배적 고려를 다루기 어렵다. 먼저 올바른 부의 분배에 관한 경제적 기준이 존재하지 않고, 또한 분배적 이익과 배분 비용간의 균형에 관한 객관적 근거가 없다. 이처럼 경제적 분석 모델은 경제적으로 환산할 수 없는 이익에 대한 평가와 분배적 고려의 어려움이 중요한 한계로 지적되어 왔다.

2) ALARA의 원칙

리스크에 대한 안전 목표를 어떻게 설정할 것인가와 관련된 기준으로 ALARA(As Low As Reasonably Achievable)의 원칙을 들 수 있다. 이는 리스크 안전 목표로서 합리적으로 달성할 수 있는 한 낮은 수준을 요구하는 접근 방법으로서, 영국을 중심으로 방사능의 노출과 관련하여 전개되어 왔다.³⁵⁵⁾ 그러나 오늘날 일반 환경 정책의 일환으로 고려되고 있는 바, 네덜란드의 경우 1980년대부터 위험한 물질을 이용하는 행위에 의해 주변지역에 바람직하지 못한 영향을 미치는 경우에는 가능한 한 발생을 방지하여 그 영향을 줄이기 위한 정량적 안전 기준 검토가 정책적으로 시행되어 왔다.³⁵⁶⁾ 일반적으로 사회적 리스크에 대해 “어떤 행위가 그로부터 생기는 경제적, 사회적 이익과는 무관하게 허용되지 않는” 리스크의 상한치(절대적으로 허용되지 않는 리스크)가 있고, 다른 한편에는 “더 이상 추가의 리스크 감소가 정당화되지 않는” 리스크의 하한치(무시할 수 있는 레벨)가 있는 것으로 인식된다.³⁵⁷⁾ 이 두 개의 한계치 사이에서 합리적으로 달성 가능한 한

355) Steven Lierman, Ludo Veuchelen, “The optimisation approach of ALARA in nuclear practice: an early application of the precautionary principle? Scientific uncertainty versus legal uncertainty and its role in tort law”. *European Environmental Law Review*, (2006. 4), p.98

356) Steven Lierman, Ludo Veuchelen, op. cit., p.98

357) 原子力安全委員会 『原子力安全白書』 (原子力安全委員会 一三年版) 一七一頁 참조

낮은(ALARA) 수준의 리스크 관리가 이루어질 수 있다. 이 경우 리스크가 야기할 수 있는 손해나 역기능의 중대성에 비추어 전통적인 경찰법 상의 위험방지조치보다 적극적으로 리스크를 감축할 필요성이 존재한다면 보다 엄격한 관리가 이루어지게 될 것이다. ALARA의 원칙 하에서 중요한 점은 무시할 수 있는 리스크 수준을 정함에 있어 일반 대중에 의한 리스크의 인식 및 리스크의 수용성이 고려되지 않으면 안 된다는 것이다.³⁵⁸⁾ 국제 방사능 보호 위원회(the International Commission on Radiological Protection)는 방사능의 조사량은 사회, 경제적 요소를 고려함으로써 합리적으로 달성할 수 있는 한 낮은 수준이어야 한다고 권고함으로써 ALARA 원칙을 채택하고 있다.³⁵⁹⁾ 위원회는 ALARA를 “적절한 보호를 위한 해결책을 선택하기 위해 정량적(quantitative) 및 정성적(qualitative) 접근 방법에 근거한 결정 과정”이라고 정의하고 있는 바, 이 또한 일반대중과 이해관계인의 의견청취를 포함한 절차적 과정임을 강조하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

전통적인 명령 통제적 규제시스템 하에서, 주된 규제 수단인 행위기준들은 결과에 중점을 두지만, ALARA와 같은 절차적 기준들은 이상적인 결과를 달성하기 위한 수단과 방법에 중점을 두게 된다. 따라서 이러한 기준들은 과학적 기술적 불확실성 때문에 규제의 척도를 용이하게 선택할 수 없는 영역에서 적용할 수 있는 규제적 수단이 된다.

3) ALARP의 원칙

리스크는 가능한 적은 것이 더 좋다고 할 수 있지만 제로 리스크를 실현하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 리스크 규제의 경우 어느 정도까지 리스크를 감소시키는 것이 적절한가에 대한 문제가 발생한

358) 李斗領 [行政法学における『リスク介入』に関する法理の研究], 早稲田大学審査学位論文 (博士), (2006). 151면

359) 2005 recommendations of the International Commission on Radiological Protection (자료출처 ; <http://www.icrp.org>)

다. 만일 “무시 가능한 리스크 수준” 혹은 “사회적으로 허용 가능한 리스크 수준”이라는 것이 존재한다면 그 수준까지 리스크를 감소시키는 것이 리스크 관리의 한 방법이라 할 수 있을 것이다. 예를 들면 10만명에 1명의 비율(10^{-5} 의 확률)로 일생에 추가적으로 그것을 원인으로 사망하는 수준을 기준으로 하여, 각각의 원인의 리스크를 그 수준까지 감소시키려고 하는 것이 이에 해당한다. 이와 같이 단일 리스크의 경계치를 정해 리스크가 그것을 상회하면 대책을 실시하고 하회하면 대책을 실시하지 않는다고 하는 의사결정 방법은, 매우 간단하면서도 편리한 정형화된 틀이다. 그러나 그 단일의 수준을 어떻게 정하는지의 문제는 남게 된다. 이를 일률적으로 정하는 것은 용이하지 않기 때문이다. 영국의 경우 용인할 수 있는 리스크 수준이라는 것은 대략 10^{-3} 부터 10^{-5} 까지의 범위를 가진 개념으로 인식되고 있다. 이 범위 안에서 어디까지 리스크를 실제로 감소시키려는가는 “합리적으로 줄일 수 있는 한계까지 낮게”라는 접근 방법이 제시된다. 이를 ALARP(As Low As Reasonably Practicable) 원칙이라 한다.³⁶⁰⁾ 여기에는 당해 리스크가 야기할 수 있는 손해의 심각성이나 역기능, 이를 관리하는 데 소요되는 시간 및 비용 등이 고려되어야 한다. 리스크 관리에 ALARP 원칙을 적용하게 되면 행위규범의 규정을 통해 리스크를 관리하는 것이 아니라 수범자에 대한 목표를 설정함으로써 리스크를 관리하게 된다. 이러한 유연성은 많은 유용성을 가지지만 문제점도 내포한다. 리스크가 합리적으로 줄일 수 있는 한계수준에 있는지의 여부는 결국 주관적 판단의 문제이기 때문이다. 영국의 경우 1842년에 “최선의 관행(best practice)”이라는 개념을 도입한 이래 규제는 가능한 한 유연해야 한다는 원칙을 유지하고 있으며, 1974년에 제정된 “작업장 등에서의 건강과 안전에 관한 법(The Health and Safety at Work etc. Act)”은 이러한 개념 하에서 ALARP의 원칙을 채택하였

360) 李斗頌, 앞의 논문, 150면 참조

다.³⁶¹⁾ 이에 근거하여 건강 및 환경에 관한 규제 정책들은 합리적으로 줄일 수 있는 한계수준에 근거하여야 한다. 많은 경우 합리적으로 줄일 수 있는 규제수준을 결정함에 있어 그에 대한 합의를 달성하기 위해 이해관계인과의 논의를 통해 이루어진 최선의 관행(best practice)에 해당하는지의 여부에 의해 평가되었다.

4) 현명한 회피의 원칙

“현명한 회피(prudent avoidance)”의 원칙은 1989년 미 의회의 기술평가국 보고서에서 제안된 정책으로서, “모든 원인으로부터 발생하는 60 Hz 전자파로부터 발생할 수 있는 잠재적인 위험에 대해 현재의 과학적 수준과 가능한 비용 하에서 현명한 투자라 볼 수 있는 전략을 체계적으로 모색하는 것”을 의미한다.³⁶²⁾ 이는 과학적 결론이 도출되지 않은 현재의 상황에서 예방적으로 위험을 규제하되, 그러한 조치에 소요되는 비용을 경제적으로 합리적인 한계 내로 제한함으로써 불확실한 위험 하에서 예방적 보호와 그로 인한 비용간의 균형을 도모하고자 하는 것이다.

현재 오스트레일리아 및 미국의 여러 주들이 이를 전자파에 대한 예방적 규제정책으로 채택하고 있다. 그 예로 캘리포니아 주는 새로운 송전 및 변전 설비를 디자인하고 입지시키고 건축함에 있어, 신뢰성, 안전성 및 비용 효율성이 균형을 맞출 수 있는 경우, 전자파를 감소시키는 정책을 채택했다. 캘리포니아 공기업 위원회는 총 사업비의 4% 이내의 저 비용을 전자파 감소비용으로 규정하고 있다.³⁶³⁾

361) Steven Lierman, Ludo Veuchelen, op. cit., p.81 참조

362) Nair I, Morgan MG, Florig HK. “Biologic effects of power frequency electric and magnetic fields”. Office of Technology Assessment Report OTA-BP-E-53. Washington, DC : U.S. Office of Technology Assessment, (1989).

363) California Public Utilities Commission. Order instituting investigation on the commission's own motion to develop policies and procedures for addressing the potential health effects of electric and magnetic fields of utility facilities - Decision 93-11-013. San Francisco, CA: California Public Utilities Commission, (1993).

이처럼 현명한 회의 원칙은 주로 전력 시설과 관련하여 전개되어 온 것이지만, 실제적인 리스크의 크기나 정도가 알려지지 않은 경우 객관적인 과학적 증거로 뒷받침될 수 없는 특정한 수치적 기준을 제시하는 대신, 이러한 리스크를 최소화하기 위한 합리적인 노력이 행해져야 한다는 것으로서 대안적인 리스크 관리 기준으로 인식된다.³⁶⁴⁾

5) 사전예방의 원칙

과학적 불확실성에 대한 인식은 사전예방적 접근방법의 토대가 된다. 현대국가들은 리스크 문제와 같은 특정한 환경영역에서 과학적 불확실성이 존재한다는 사실에 대한 인식을 바탕으로 환경규제를 위한 다양한 접근방법을 모색하고 발전시켜왔다. 사전예방의 원칙은 공중의 건강 또는 환경에 대한 위협이 존재하는 경우 그에 관한 과학적 불확실성이 존재한다는 이유로 피해를 예방할 조치를 취하지 않아서는 안 된다는 원칙이다.³⁶⁵⁾ 부연하자면 복구할 수 없는 중대한 손해의 우려가 있는 경우에는 행위(원인)와 손해(결과)간의 인과관계에 관한 과학적 확실성이 증명되지 아니한다는 이유로 환경손해를 방지하기 위한 조치를 그러한 인과관계가 과학적으로 증명될 때까지 미루어서는 안 된다는 것이다. 왜냐하면, 그러한 인과관계가 증명되기 위해서는 상당한 시일이 소요될 것이고, 그 동안 환경손해를 저지할 수 있는 적절한 시기를 놓쳐 회복할 수 없는 손해가 발생하거나 그것이 회복 가능하다고 하더라도 엄청난 비용과 시간이 소요되기 때문이다.³⁶⁶⁾ 이러한 인식을 바탕으로 한 사전예방의 원칙은 1982년 유엔의 자연에 관한 세계헌장³⁶⁷⁾, 1992년의 환경과 개발에 관한 리우선언³⁶⁸⁾에서 채

364) Jack Sahl, Michael Dolan, "An Evaluation of Precaution-based Approaches As EMF Policy Tools in Community Environments", *Environmental Health Perspectives*, Volume 104, Number 9, (1996), p.910 참조

365) Elizabeth Fisher, op. cit., p. 316

366) 김대천, "환경법에 있어서의 사전주의원칙", 「형평과 정의」 제16집, 대구지방변호사회, (2001)(<http://www.daegubar.or.kr/ma.shtml>)

택된 이래 범세계적 차원에서 도입되기 시작하였다. 그 예로서 미국은 연방법인 대기청정법에 예방적 접근방법을 포함하고 있다. 즉, 동법 제109조는 환경청이 일반 대중의 건강을 보호하기 위해 요구되는 기준들을 확립하도록 규정하고 있으며, 이러한 기준들은 대기오염과 관련하여 이미 알려진 역기능 뿐 아니라 예상되는 역기능도 고려하도록 규정하고 있다. 또한 유럽연합의 경우 EC 조약 174조가 사전예방의 원칙을 규정하고 있는 바³⁶⁹⁾, 동 규정은 각 회원국들의 환경법적 규제의 중요한 근거가 되고 있다.

그러나 사전예방의 원칙은 그 규제의 대상이 되는 리스크가 과학적 불확실성이라는 요소를 본질적으로 포함함으로써 구체적인 행위 지침을 포함할 수 없는 한계를 가지는 바, 이러한 개념적 불명확성에 대해 아직 많은 논란이 계속되고 있다. 현실적으로 사전예방의 원칙을 정책원리로 채택하였거나 구속력 있는 법규범으로 도입한 여러 국가들에 있어서도, 사전예방적 조치가 요구되는 리스크의 정도, 예방적 조치의 보호대상, 비용연관성, 입증책임 등과 관련하여 다양한 형태를 가진다.³⁷⁰⁾ 다만 이러한 내용적 다양성에도 불구하고 사전예방의 원칙

367) World Charter for Nature, G.A. Res. 7, U.N. GAOR, 37th Sess., Annex, Agenda Item 21, at 5, U.N. Doc. A/RES/37/7, 1982 ; 이는 사전예방의 원칙을 직접적으로 포함하고 있지는 않지만 예방에 관한 현대적 개념에 기초가 되는 2가지 지침을 포함하였다. 그 하나는 “자연에 대한 회복할 없는 손실을 야기할 수 있는 행위는 회피되어야 한다”는 것이고 다른 하나는 “자연에 대한 심각한 리스크를 야기할 수 있는 행위는 철저한 조사가 선행되어야 하며, 그러한 행위의 제안자는 그 행위로 기대되는 이익이 자연에 대한 잠재적인 손실보다 크다는 것을 입증해야 하고 잠재적인 역기능이 완전히 밝혀지지 않은 경우 그 행위는 지속되어서는 안된다”는 것이다.

368) Rio Declaration on Environment and Development, U.N. Conference on Environment and Development, Annex I, princ. 15, U.N. Doc. A/ Conf.151/5/Rev.1, 1992 ; 리오선언 원칙 15는, “환경을 보호하기 위해 국가는 그 능력범위 안에서 예방적 접근방법을 광범위하게 적용해야 한다. 회복할 수 없는 중대한 손해의 위협이 있는 경우 과학적으로 완전히 확실하지는 않다고 해서 환경적 손해를 예방하기 위해 비용효과적 조치를 지연해서는 안 된다”고 선언했다.

369) E.C. Treaty art. 174

370) 이에 관하여는 김은주, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의

은 다음과 같은 공통적 내용을 특징으로 한다.

첫째, 사전예방의 원칙은 인과관계, 중대성, 개연성 및 위해의 본질에 관해 상당한 과학적 불확실성이 존재하는 경우 적용되며³⁷¹⁾, 둘째, 사전예방의 원칙이 적용되기 위해서는 어느 정도의 과학적 분석이 전제되어야 한다. 단지 피상적이고 단편적인 추측이나 주장만으로는 사전예방의 원칙을 적용하기에 충분하지 않으며 그 적용근거는 과학적으로 합당한 근거가 존재하는 경우에 제한된다. 요컨대 리스크에 대한 주장이 쉽게 반박될 수 있어서는 안 된다.³⁷²⁾ 셋째, 사전예방의 원칙은 용인할 수 없는 위험에 적용된다. 비록 이에 관한 정의가 매우 다양하게 존재하기는 하지만 잠재적인 역기능이 명확하게 고려되어야 하는 것이다. 넷째, 잠재적인 위해가 발생하기 전에 또는 그러한 위해에 관한 과학적 확실성에 도달하기 전에 국가적 개입이 요구된다.³⁷³⁾ 마지막으로, 잠재적인 위해의 정도와 선택된 보호의 수준 간에는 비례성이 요구된다.

6) 리스크 관리의 한계와 공중참여의 필요성

환경정책은 현세대와 미래세대의 건강 및 삶에 영향을 미치는 어려운 결정을 포함한다. 일반적으로 산업활동과 관련이 되는 대다수의 리스크는 특정한 위해에 노출된 인구에 대한 발병률과 사망률이라는 통계학적 결과로 평가된다.³⁷⁴⁾ 직업적 특수성에 의한 암발병률이나 사망률, 특정 화학물질이나 방사능에의 노출로 인한 유전적 손상 등은, 상이한 기술의 영향력을 평가함에 있어 리스크가 어떻게 이용되는지

미”, 행정법연구 제20호, (2008), pp.21-22 참조

371) World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, *The Precautionary Principle*, (2005), p.13

372) Commission of The European Communities, *Communication from The Commission on The Precautionary Principle*, (2000), p.14

373) 위의 글, p.13

374) Michael D. Mehta, op. cit., p.137

를 보여주는 예가 된다. 이러한 위해의 산정에는 본질적으로 이익 즉, 산업적으로 발생한 리스크가 통상적으로 고용 및 전기, 소비재와 같은 사회적으로 가치있는 활동과 상품으로부터 어떻게 발생하는지에 관한 인식을 내포한다. 리스크에 대한 규제기관은 리스크와 이익간의 균형을 유지하기 위해, 사회적으로 수용할 수 있는 리스크수준 즉, 그로부터 발생하는 이익을 초과하지 않는 리스크수준을 평가하게 된다.³⁷⁵⁾ 이러한 의미에서 일반적으로 인식되고 있는 리스크 개념은 우연한 사건의 결과로 발생하는 한해 예상 사망률, 특정한 기간 동안 위해(hazard)에서 발생하는 피해가능성, 특정 사건으로부터 예견되는 사망빈도 등과 같은 요소를 포함한다. 이처럼 리스크의 개념은 위해와 그것이 미치는 영향력에 대한 불확실성이라는 2가지 요소를 전제한다.³⁷⁶⁾

현재의 규제 시스템 하에서 리스크에 대한 규제는 많은 부분 리스크 평가에 의존한다. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이, 리스크 평가는 현실적으로 많은 불확실성과 추정에 근거한 판단 과정을 내포하고 있으며, 이러한 이유로 많은 논란이 되고 있다.³⁷⁷⁾

더욱이 리스크 평가를 통해 리스크의 수준이 결정되어도 그러한 리스크에 대한 대응방법 즉, 규제의 방법과 정도를 결정하는 것은 쉽지 않다. 이를 결정하는 기준으로 이용되어 온 방법 중 하나는 비용편익 분석(cost-benefit analysis)이다.³⁷⁸⁾ 그러나 비용편익분석에 대하여도 많은 비판이 제기되었다.³⁷⁹⁾ 무엇보다도 리스크 수준에 따른 규제의 방

375) 앞의 논문, 같은 면

376) 앞의 논문, 같은 면

377) 예컨대 National Resource Council (NRC), *Risk assessment in the federal government : Managing the process*, (1983), p.28

378) Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, "Reinventing the Regulatory State", 62 *U.CHIL.L.REV. 1*, (1995), p.43

379) 비용편익 분석에 대한 비판은 Richard B. Stewart, "The Reformation of American Administrative Law", 88 *Harv. L. Rev. 1667*, (1975), pp. 1703-1711 참조

법 및 수준을 결정하는 데 이용되는 경제적 측면들은 매우 복잡한 성격을 가지기 때문에 그 자체가 재량적 판단을 불가피하게 요구한다. 특히 리스크로 인한 손해가 예상되는 인간다운 삶, 건강 등의 가치는 시장의 가치로 환산하기 어렵고 불확실한 리스크의 평가에 따른 지표 설정에 어려움이 있기 때문에 이를 정량화하는 과정에서 인위적인 선택이 개입되어야 한다. 즉, 이러한 리스크 평가의 불확실성 때문에 리스크에 대한 규제에는 가치의 판단이 불가피하게 이루어져야 하고 이러한 판단은 일반적으로 정치적 문제에 속하는 것이므로 과학적 전문가들은 다른 공중의 구성원보다 더 전문적인 것이 아니다.³⁸⁰⁾

리스크 평가에 포함된 복잡성과 불확실성에 관한 이러한 논의들은 하나의 절대적인 대안을 제시하지는 않지만 공통적으로 그러한 평가와 규제적 결정들이 통계적 기준의 한계를 보완할 수 있는 다른 요소들을 요구한다고 주장한다. 그 중심에 놓이는 것이 바로 공중참여를 통한 리스크 평가의 절차적 보완이다.³⁸¹⁾

3. 리스크 커뮤니케이션

(1) 리스크 커뮤니케이션의 중요성

리스크 관리는 ① 어떤 위해성 요소가 사회가 수용할 수 있는 것 이상의 위험을 발생시키는지 결정하고 ② 어떤 규율 방법이 적용 가능한지를 고려하며 ③ 수용할 수 없는 리스크를 감소시키거나 제거할

380) Jeremy D. Fraiberg and Michael J. Trebilcock, op. cit., p.871

381) Jeremy D. Fraiberg and Michael J. Trebilcock, op. cit., p.872 ; Daniel J. Fiorino, op. cit., p.538 ; Robert R. Kuehn, op. cit., p.130 ; 또한 이와 유사한 취지로, “전문가들은 결과의 범주를 추측하기 위한 지식과 수단을 가지고 있기 때문에, 이러한 결정에 참여하여야 한다. 그러나 전문가 아닌 일반공중에 의한 참여는 전문성 (experts)에 대한 사회적 가치를 대변하고 정치적 과정이 취해야 할 선택을 명확히 하기 위해 필요하다. 기술사회는 민주적 가치에 대한 인식을 유지하고 사회적 결정에서 그러한 가치를 장려할 제도적 장치를 모색함으로써만 민주사회를 유지할 수 있다”는 견해를 들 수 있다. D.J.Fiorino, op. cit., p.509

수 있는 적절한 작용을 결정하는 것을 주요 내용으로 한다.³⁸²⁾ 이 과정 속에서 리스크 커뮤니케이션은 리스크 문제에 관해 일반공중에 더 많은 정보를 제공하고 리스크 관리에 공중의 참여를 확대시키는 일련의 작용들을 뒷받침한다. 즉, 리스크 커뮤니케이션은 개인, 그룹, 단체들 간의 잠재적인 위해성에 관한 정보와 의견을 사실에 근거하여 상호 교환하는 것이며, 정보 전달의 주체의 신뢰성을 확보하고, 신뢰성 있는 매체를 통해 과학적이며, 도덕적으로 정확한 정보를 상호 전달하는 프로세스로서,³⁸³⁾ 관련된 모든 이해관계인들의 리스크에 대한 정확한 이해와 수용을 유도하여 갈등의 확산을 방지하는 역할도 수행한다.³⁸⁴⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 리스크는 현실적으로 존재하는 위험이 아니라 그러한 위험이 발생할 수 있는 잠재적 가능성을 의미하는 것이다. 따라서 현실의 위험성과는 상관없이 관련 당사자들의 개인적인 경험에 근거하여 인지되고, 주관적으로 형성되어 사회적으로 해석, 정의되는 특징이 있다. 이렇게 사회적으로 정의된 리스크는 갈등의 발생과 확산의 과정을 통해 얼마든지 증가할 수도 있으며 증가된 리스크에 대한 일반공중의 인지는 다른 경제, 정치, 사회, 문화적인 요소들과의 상호작용을 통해 갈등의 양상을 더욱 심화시킬 수도 있다. 그러나 리스크가 사회적으로 형성되는 과정과 일반공중의 인지 과정을 구체적으로 파악하고 적극적으로 그 과정에 개입한다면 리스크에 대한 인식으로 인한 갈등의 확산을 방지하고 오히려 그러한 리스크의 수용을 설득할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.³⁸⁵⁾ 즉, 리스크 커뮤니

382) American chemical society, Understanding risk analysis, (1998), p.11

383) 최형도, 채종석, 김덕원, 한용석, 이원재, 전자파 리스크 커뮤니케이션 환경분석 및 대국민 홍보 방안, 전자장의 생체영향에 관한 워크숍 발표문, (2002).

384) 송해룡·김원제 엮음, 위험 커뮤니케이션과 위험 수용, 커뮤니케이션 북스, (2005).

385) 김유환, 김은주, 최인이, 전자파역기능 관리 및 완화방안 연구, 한국전자진흥협회 연구보고서, (2006), pp. 41-43 참조

케이션이 이해관계인들의 상호적인 이해를 기반으로 합의를 도출해내는 과정임을 인식하고 이러한 인식 하에서 위해성에 대한 신뢰성 있는 평가를 기반으로 정책결정을 유도해가는 것이 리스크 커뮤니케이션의 장점이 되는 것이다.

(2) 리스크 관리 과정에서의 리스크 커뮤니케이션의 기능

1) 준비단계(initiation)

이 단계에서 리스크 커뮤니케이션은 다루어질 쟁점의 범위를 한정하기 위하여 이해관계인을 확인하고 그들의 리스크 관련 쟁점에 대한 인식을 평가하는 과정을 포함한다. 이해관계인은 리스크에 의해 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 집단, 리스크 관리자, 리스크 관리작용을 통해 영향을 받을 가능성이 있는 집단 등을 포함한다. 이 외에도 리스크관련 행정결정의 권한을 가진 행정기관, 지역사회 구성원, 공중의 건강과 관련된 행정기관, 업계, 노동조합, 언론, 환경단체, 정부기관 등 다양한 이해관계인이 포함될 수 있다.

이해관계인의 성격과 참여범위를 확정하기 위해 고려해야 할 요소로는 ① 리스크의 복잡성, 불확실성, 영향 및 리스크에 대한 행정결정과 관련된 논쟁의 수준 ② 문제의 급박성 ③ 리스크 관련 행정결정으로 실질적인 영향을 받는 참여자들의 범위 등을 들 수 있다.³⁸⁶⁾ 또한 리스크 커뮤니케이션에서의 공중참여를 통한 숙의과정을 설계함에 있어 ① 공중참여가 충분히 이루어졌는지 ② 참여자의 선정과정이 공정하고 또한 공정하다고 인식될 수 있는지 ③ 이해관계를 대변하고 리스크에 영향을 받는 집단의 대표자들이 대표성을 인정받을 수 있는지 ④ 참여자들이 숙의과정에서 요구되는 지식, 경험, 인식 등을 가지는

386) The Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, Risk Assessment and Risk Management in Regulatory Decision-Making. Final Report. Volume 2. Washington DC. (1997).

지 등이 고려되어야 한다.³⁸⁷⁾ 공중참여를 통한 정책결정과정에서 고려되어야 할 가장 중요한 문제 중 하나가 공정성이라 할 수 있다. 리스크 커뮤니케이션 과정에서 활용되는 숙의적 절차들 또한 참여의 공정성에 대한 문제를 충분히 고려해야 한다. 즉, 리스크 커뮤니케이션 과정에서는, 복잡하고 기술적인 쟁점들을 이해하는 일반시민들의 능력, 대다수 시민들의 지속적인 무관심, 모든 잠재적인 이해관계인들을 확인하는 어려움, 대변하기 어려운 미래세대와 같은 이해관계자들을 대변하는 어려움과 같은 문제점들이 존재하기 때문에 참여의 완전한 공정성을 확보하는데 어려움이 존재한다.³⁸⁸⁾

이해관계인들은 이 단계에서 리스크의 범위를 한정하는 등에 필요한 정보를 얻기 위해 조력을 받을 수 있다.

2) 리스크분석(risk analysis)

리스크 분석에 있어 먼저 리스크에 대한 인식(risk identification)이 이루어진다. 이러한 의미에서 리스크 인식을 사전분석(preliminary analysis)이라 부른다. 이 단계에서 리스크 커뮤니케이션은 이해관계인의 리스크에 대한 분석을 전개하는 데 중점을 둔다. 이해관계인의 리스크 분석은 행정기관이 행정결정과정 및 커뮤니케이션 과정에서 고려할 잠재적인 이해관계인들의 입장을 제공해준다. 이해관계인의 분석은 각 이해관계인 집단들이 가지는 주요 쟁점, 중요하게 생각하는

387) National Research Council, *Understanding Risk. Informing Decisions in a Democratic Society*, National Academy Press, (1996).

388) L. Susskind and J. Chuikshank, *Breaking the impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, Inc., New York, (1987), pp.117-132 참조; 그러나 Melissa Lor는 이러한 장애요인들이 완전히 해소될 수는 없다고 해도 일부 한계들은 다양한 제도적 장치들을 통해 보완될 수도 있다고 주장한다. 예컨대 정부는 일반대중의 참여의 효율성을 증진시키기 위해, 복잡하고 기술적인 정보자료를 대중들이 이해할 수 있도록 이해관계인들에게 정보를 제공하고 학습의 기회를 부여하며 공공 워크숍(public workshops)을 개최하는 것을 제도화할 수 있다는 것이다. Melissa Lor, op. cit., p.195

가치, 리스크에 대한 인식, 쟁점에 대한 이해와 지식의 정도, 지식의 결핍과 오해, 신뢰하는 정보원 등에 관한 정보를 포함한다. 이러한 정보들은 집담회, 포커스 그룹(focus group), 전화 인터뷰 등의 절차를 통해 다양하게 수집된다.

이어지는 리스크 측정(risk estimation)단계에서는 각각의 리스크 시나리오에 포함된 노출수준과 결과가 측정되고 이 과정에서 이해관계인들이 참여하게 된다. 여기서 이해관계인들은 전문적인 리스크 분석자가 리스크 평가에 활용할 리스크에 대한 노출원(source)이나 노출양태(pattern)에 관한 중요한 정보를 얻을 수 있다. 그러나 이해관계인들이 통상적으로 이러한 리스크 측정 단계에 참여하지 못하거나 측정방법과 관련하여 불확실성이나 가치의 추정이 명확히 소통되지 않는 경우, 이 과정에서 갈등이 발생하기 쉽다. 리스크 측정 단계에서 리스크에 대한 이해관계인의 지식과 인식은 새로운 정보를 얻는 차원에서 주장되는 것으로 이를 통해 이해관계인의 분석이 보완된다. 제3자인 전문가의 검토가 이루어지고 리스크 측정방법에 대해 이해관계인들과 명확하게 소통하게 되면 기술적 분석과정에 대한 신뢰도가 증가될 수 있다.

3) 리스크평가(risk evaluation)

리스크 커뮤니케이션은 리스크 평가단계의 중심이 된다. 이 과정에서 리스크에 대한 관리작용이 가져올 수 있는 리스크, 비용 및 편익이 추정되고 그러한 요소들은 이해관계인들이 그러한 관리작용을 통해 수용할 수 있는 리스크 수준을 결정하는 데 적용된다. 이 단계에서는 ① 리스크 평가단계의 목적에 관해 이해관계인과 논의하고 ② 행정결정에 도움이 되는 다른 정보 뿐 아니라 리스크 관리 작용의 유용성에 관한 논의도 이루어지며 ③ 리스크에 대한 이해관계인의 인식과 그 이유를 명확히 하고 ④ 리스크에 대한 이해관계인의 수용성을 평가하는 과정을 통해 리스크 커뮤니케이션이 이루어진다.

4) 리스크 규율(risk control)

리스크 규율단계에서의 리스크 커뮤니케이션의 목적은 당해 리스크 규율 방법과 리스크에 대한 이해관계인의 수용가능성을 평가하는 것이다. 이를 위해 ① 이해관계인과 리스크를 감소시키기 위한 방안들에 관해 논의하고 ② 선택된 리스크 규율방식 및 그 비용에 관한 정보를 이해관계인에게 제공하고 ③ 리스크 규율에 소요되는 비용, 그로 인한 편익 및 새로 발생할 수 있는 리스크에 관해 정보를 제공하고 ④ 리스크에 대한 규율로 야기되는 결과와 그로 인한 새로운 이해관계인 및 새로운 쟁점들을 확인하고 ⑤ 규율 방법의 수용가능성을 평가하고 ⑥ 잔존 리스크의 수용가능성을 평가하는 등의 리스크 커뮤니케이션이 이루어진다.

5) 집행작용(action) 및 감시작용(monitoring)

집행작용에서 리스크 커뮤니케이션은 리스크에 대한 규제적 결정과 그 집행과정에서 이루어진다. 이 단계에서 이해관계인과 리스크에 대한 규제적 행정작용에 영향을 받는 새로운 이해관계인들이 리스크에 대한 평가와 규율작용이 의도한 대로 실행되도록 하기 위하여 집행 및 감시하는 과정에 참여하게 된다.

(3) 리스크 커뮤니케이션에서의 이해관계인의 유형과 특성 : 공중참여의 다양성

1) 이해관계 있는 개인

가장 보편적으로 받아들여지는 공중의 대표자는 행정결정과정의 주요 쟁점사항에 관해 이해관계를 가지고 그 절차와 관련된 견해와 증거를 제공하기를 원하는 개인들이다. 그러한 절차에 참여하기 위해서는 시간과 비용이 소요되기 때문에 이론적으로는 그러한 댓가를 감수

할만한 소수의 개인들만이 행정결정에 이해관계를 가지는 것이지만, 이에 미치지 않는 개인들도 그 결정에 경제적으로, 도덕적으로, 심미적으로 영향을 받을 수 있어서 참여를 통해 결과에 영향을 미치기 위해 자신의 시간이나 비용을 기꺼이 지출하고자 한다.

한편 특정한 행정과정의 기술적 측면에서 전문적인 이해관계를 가지는 개인들 또한 그러한 자신의 관점을 행정기관과 공유하는 정도로 행정결정 과정에서 자신의 시간과 자원을 제공하고자 한다. 예컨대 기준설정 절차에서 제기된 쟁점과 관련된 영역에서 연구를 수행하는 과학자들이 전문적인 문제에 관하여 참여하고자 하는 경우 이 또한 이해관계 있는 개인에 포함시킬 수 있다.

2) 지역차원의 공익 집단

지역차원에서 행정결정과정의 쟁점과 관련하여 공동의 이해관계를 가지는 개인들은 결정의 결과에 공동으로 영향을 미칠 목적만으로 결합하여 하나의 집단을 구성하게 된다. 예컨대 위험 폐기물 소각장이 건설될 예정부지의 인근 거주자들은 다른 사안에서는 공동의 이해관계를 거의 가지지 않지만 행정기관이 소각장의 건설허가를 거절하도록 압력을 가하기 위하여 연대하여 대응하기 위해 하나의 집단을 구성한다. 일반적으로 그러한 집단은 문제된 사안이 해결되면 해산된다. 이처럼 지역차원의 공익 집단은 지속력이 부족하고 일단 쟁점이 광범위해지면 결집성이 약화되는 경향이 있기 때문에 이들을 기반으로 국가 차원의 지속적인 공익운동이 전개되는 경우는 많지 않다. 그러나 그들은 일반적으로 단기간에 자신들에게 관련이 있는 특정한 쟁점에 관해 공중의 인식을 불러일으키는 데는 매우 효과적이다. 따라서 지역사회에 주로 영향을 미치는 리스크와 관련된 결정에 있어, 지역차원의 공익 집단들은 전국가적인 공익 집단에게는 부족할 수 있는 정당성을 보다 설득력 있게 주장할 수 있다.

3) 전국적인 공익 집단

전국적인 공익 집단은 국가 차원의 중요성을 가지는 대규모 쟁점을 다루거나 전국 각지에서 재발되는 지역적 쟁점을 다루기 위해 생성되는 경우가 많다. 국가 차원의 집단은 지역 집단보다 높은 지속성을 가지며 일반적으로 보다 많은 자원을 가진다. 이들은 일반적으로 광범위한 국가적 쟁점들에 중점을 두는 경향이 있지만, 경우에 따라 지역적 결정에서도 적극적으로 참여할 수 있다.

종래 전국 차원의 공익집단들은 환경 및 소비자 보호 등의 입장을 가지고 행정결정에 적극적으로 참여하여왔지만, 이에 대응하여 기업계에 기반을 두고 규제완화를 주장하기 위한 집단들도 형성되었다. 이러한 집단들은 단순히 산업계를 대변한다는 비난을 받기는 하지만, 일부는 규제없는 자유로운 기업을 사회적 목표로 보는 또 다른 공익적 가치를 발전시키는 것을 목적으로 한다는 점에서 공익 집단의 하나로 평가하는 견해가 존재한다.

4) 규제대상인 기업

통상 규제 대상인 기업들이나 그러한 기업들을 대변하는 연합체는 자신들의 경제적 이해관계에 영향을 미치는 한 그러한 행정결정 과정에 참여하기를 바란다. 전통적으로 행정절차법과 행정기관에 대한 다양한 절차적 규제들은 이러한 규제대상자들을 중심으로 참여절차를 두고 있다. 이 경우 규제대상인 기업이 행정결정에 참여하는 것은 자신의 이해관계와 직접 관련이 되는 것이어서 이를 공중참여의 유형과 구별되는 당사자참여의 유형으로 구분할 수도 있으나 이 논문의 경우 행정결정과정에서 행정기관이 아닌 외부인으로서의 참여를 모두 포함하려는 목적으로 공중을 구성하는 하나의 범주로 포함하기로 한다.³⁸⁹⁾

389) 당사자 참여에 관한 참여의 유형구분은 김유환, “한국에서의 민간의 참여와 협

5) 노동조합

노동조합은 근로자들, 심지어 조합원이 아닌 근로자들도 보호하기 위한 목적으로 행정결정에 영향을 미쳐 적극적인 역할을 수행하는 경우가 많다. 따라서 노동조합은 주로 작업장에서의 안전과 건강의 영역에서 행정결정에 참여하여 중요한 역할을 수행하고자 한다.

노동조합은 환경단체와의 관계에서 때로 동일한 목표를 가지고 대응하는 경우도 있고 때로 상반되는 목표를 가지고 서로 대립적 입장에서 대응하는 경우도 있다. 예컨대 관계 행정청이 작업장에서 독성 물질을 규제한다면, 노동조합과 환경단체는 이에 대해 공동의 이해관계를 가지는 경우가 많고 이들은 공동의 목적을 가지고 행동하게 된다. 그러나 사안의 쟁점이 직업과 야생생물 또는 심미적 가치 간의 대립으로 인식되는 경우, 노동조합은 현실적 측면에서 기업의 폐쇄를 야기할 수도 있는 환경적 규제의 비용을 주장함에 있어 고용자들과 같은 입장을 가지며 환경단체와는 서로 대립적 입장을 가지게 된다.

6) 경쟁자 집단

이 외에도 드물기는 하지만 규제대상 기업의 경쟁자들이 공중에 포함되기도 한다. 예컨대 새로운 오염 통제 기술을 도입하는데 막대한 비용을 지불한 제조공장은 경쟁기업이 동일한 기술을 도입하도록 강제함에 있어 명확한 이해관계를 가진다. 또한 물류운송에서 경쟁관계에 있는 철도와 선박의 관계에서 보면, 철도 관련 기업은 해상운송을 용이하게 하는 댐 건설에 반대하는 입장을 가지기 때문에, 행정절차에 참여하는 경우 환경단체, 농업인 등과 함께 댐 건설의 반대를 주장하게 된다.³⁹⁰⁾

력에 의한 행정과 행정법”, 『제6회 동아시아행정법학회 국제학술대회 자료집』, (2004). p.198 참조

390) Atchison, Topeka & Santa Fe Ry. Co. v. Calloway, 382 F. Supp. 610 (D. C. Cir.

(4) 리스크 커뮤니케이션의 유형 및 과학적 쟁점에 대한 커뮤니케이션 기법

1) 리스크 커뮤니케이션의 유형

리스크 커뮤니케이션을 위한 기법들은 매우 다양하다. 정확한 정보를 제공하는 것을 통해 이해관계 당사자들의 객관적인 이해를 구하고 이를 바탕으로 설득을 진행하는 것을 목적으로 하기도 하고, 공중이 자신이 직면한 리스크에 관해 인지된 상태에서 선택할 수 있기 위하여 필요한 정보를 얻을 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 경우도 있다. 나아가 리스크 커뮤니케이션을 통해 보다 합당한 공적결정에 도달하는 것을 목적으로 하기도 한다. 다양한 리스크 커뮤니케이션 기법 중 어떤 것을 선택할 것인지는 그 사회의 다양성과 크기, 구성원들의 이해관계의 대립수준, 구성원들의 자원과 시간적 여건 등 여러 요소들이 영향을 미치게 된다. 또한 리스크 커뮤니케이션은 경우에 따라서 많은 비용과 시간을 요할 수 있으므로 정형화된 방법을 채택할 것이 아니라 개별 리스크의 특성에 따라 신축성 있게 보다 비용효과적인 다양한 방법을 활용하여야 할 것이다. 리스크 커뮤니케이션은 대체로 다음과 같은 유형으로 진행된다. 그러나 이러한 유형은 편의상 분류한 것에 불과하며 실제의 리스크 커뮤니케이션에서는 이들 방법이 중복적으로 사용되는 것이 보통이다. 자주 논의되는 주요 기법들을 그 목적과 기능별로 살펴보면 다음과 같다.³⁹¹⁾

① 참여 프로그램

의사결정에의 참여와 투표를 통한 접근, 공적인 상담(public consultation), 이해관계 당사자들로 구성된 패널, 공식적 혹은 독립적인 자문위원회

1974).

391) 아래의 리스크 커뮤니케이션 기법들은, 김유환, 김은주, 최인이, 앞의 글, 50-63면

구성, 청문회 등이 이에 속한다. 의사결정의 과정을 공개하고 참여자들의 다양한 이해관계를 보다 객관적인 통로를 통해 반영함으로써 리스크 커뮤니케이션을 활성화시키는 기법이다.

② 정보 캠페인

특정 그룹을 대상으로 한 캠페인, 오피니언 풀(opinion pools)과 포커스 그룹 등을 통해 사안에 대한 대중들의 이해와 정보에 대한 요구를 평가하는 것, 리플렛, 웹 사이트, 매체의 보도 등을 통해 이슈와 진행 과정에 대한 정보를 제공하는 것들을 포함한다. 이를 통해 관련 당사자들이 올바른 정보를 바탕으로 리스크를 수용할 수 있는 기반을 마련하도록 하는 기능을 한다.

③ 측정 캠페인

대중들의 우려가 있는 경우 리스크의 위험수준을 지속적으로 측정, 체크하는 것을 통해 갈등의 예방 및 해결을 추구하는 기법이라 할 수 있다. 예컨대 안테나나 송전탑에 대한 반대를 해결하기 위한 측정이나 휴대전화에서 방출되는 전자파의 수준에 대해 대중들에게 고지하고 위험성에 대해 정확한 설명을 제공하는 것이 포함된다.

④ 교육 프로젝트

일반 시민들을 대상으로 하는 리스크 유발요인들에 대한 다양한 방식의 교육 프로그램이 이에 해당한다. 주로 시청각 자료나 교육용 리플렛, 책자 등을 이용하여 교육의 효과를 높이도록 한다. 리스크의 위험성에 대한 과학적 지식의 부족으로 인한 대중들의 막연한 공포가 갈등의 근원이 된다는 점을 고려할 때, 교육 프로젝트의 진행은 매우 효과적인 갈등해소의 방안이 될 수 있다.

2) 과학적 쟁점에 대한 커뮤니케이션 기법

① 과학 상점

(가) 과학 상점의 의미와 장점

과학 상점은 과학기술관련 정책의 수립과정에 있어서 일반 시민들의 참여를 독려하는 중요한 시민참여의 기법 중 하나로 최근 들어 한국 사회에서 주목받고 있다.³⁹²⁾ 과학 상점이란 “대학 내 실험실이나 연구소가 지역 주민들의 수요와 요구에 기초한 사용자 친화적인 연구 개발활동을 함으로서 과학기술활동이 사회와 유리되지 않도록 지역사회 내에서 과학기술과 일반 시민들을 연결시키는 일종의 ‘트랜스퍼 포인트(transfer point)’이다”.³⁹³⁾ 즉 기존에 정부와 기업에 의해 독점되어 오던 과학적 지식과 연구과정을 실제 수요자인 지역주민들이 보다 손쉽게 지역 공동체내의 자원과 시설을 이용하여 공유할 수 있도록 한다는 데에 과학 상점의 의미가 있다고 할 수 있겠다. 일정한 지역에 과학기술과 관련한 사안으로 인한 갈등이 발생할 경우, 그 지역의 시민 단체, 운동단체, 노동조합 등이 주로 지역 내의 대학이 보유하고 있는 자원을 비교적 저렴한 비용을 지불하고 이용하여 사안에 관한 과학적 지식을 얻고 이를 통해 그들 스스로 대안을 모색해 볼 수 있도록 하는 데 그 목적이 있는 것이다.

최초의 과학 상점은 1974년 네덜란드 위트레히트(Utrecht) 대학에 설립된 후 전 유럽으로 확장되어 가고 있으며 1990년대에 들어와서는 미국에도 ‘지역기반연구(community based research)’라는 이름으로 다수의 과학 상점들이 운영되고 있다. ³⁹⁴⁾

392) ‘과학 상점’은 네덜란드어로 Wetenschapswinkel인데 영어로는 science shop으로 지역주민들이 자유로이 드나들게 하기 위함이었다. 이영희, 김병윤, 한국적 과학상점 제도 구축방안 연구, 한국과학문화재단, (2002), p.2 번역된다. 네덜란드에서 상점이라는 표현을 쓰게 된 이유는 동네 구멍가게처럼 지

393) 이영희·김병윤, 앞의 글, p.2

394) 이영희·김병윤, 앞의 글, 같은 면.

과학 상점은 기업이나 정부의 영향력을 벗어나 보다 중립적인 입장에서 시민들의 과학적인 궁금증과 문제를 해결해 줄 수 있다는 점에서 신뢰성이 높은 제도라 할 수 있다. 일반적으로 과학기술과 관련된 사안이 발생할 경우 일반 시민들은 정부와 관련 기업에서 제공하는 정보와 지식에 대해 불신을 가지게 되고 보다 객관적이고 중립적인 시각에서 제공된 정보를 요구하게 된다. 바로 이 점에서 지역 사회에 존재하는 과학 상점은 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 매우 중요한 기능을 하게 되는 것이다. 이미 존재하고 있는 지역사회의 인력과 자원을 이용하는 것을 통해 시민들은 신뢰할 수 있는 정보를 얻을 수 있고 대학은 연구기관으로서의 본연의 임무를 수행할 수 있으므로 일석이조의 효과를 얻을 수 있다. 또한 지역사회의 연구자들과 시민들 간의 의사소통을 활성화하여 학문과 실제 생활의 연계를 가능하게 함으로서 과학기술의 사회적 역할을 재확인하고 강화하는 역할을 하게 해준다. 이 과정에서 시민들은 더 이상 일방적인 정책의 수혜자가 아니라 직접 의문을 제기하고 지역 공동체의 과학적 지식을 활용하여 대안을 마련하고자 노력하는 능동적인 정책결정 참여자로서의 역할을 하게 된다.

과학 상점은 또한 일반 시민들이 실생활에 유용한 과학적 지식을 얻을 수 있는 중요한 장으로서 활용될 수 있다. 과학 상점이 언제나 개방되어 있음으로 시민들은 원하는 만큼의 과학적 도움을 받을 수 있게 되고 이를 통해 시민들의 일반적인 과학적 지식의 수준이 향상되는 결과를 가져올 수 있다. 일반 시민들의 과학적 이해의 수준이 향상되게 되면 과학적인 정보의 부재나 지식의 부족으로부터 발생하는 갈등들은 사전에 예방되어 질 가능성이 높아진다는 점에서 과학 상점은 교육효과 또한 높다고 할 수 있다. 따라서 한국 사회에서 관찰되는 전자파의 위해성 관련 갈등도 과학상점과 같은 보다 중립적이며 신뢰성이 높은 기관을 통해 주민들 스스로가 연구를 의뢰하고 참

여하는 과정이 보장된다면 갈등의 심각성이 감소되면서 보다 효율적인 방향으로 갈등의 해결이 이루어질 수 있으리라 생각된다.

(나) 과학 상점의 운영

네덜란드의 경우는 과학 상점은 일반적으로 대학 내의 공식기구로 설치되어 대학의 지원을 받거나 자원을 활용할 수 있다는 장점이 있다. 대학의 경우는 지역 사회에서 발생하는 문제에 대한 도움을 줌으로서 학문적 위상을 높일 수 있다는 장점이 있으며 참여하는 학생과 교수들은 실질적인 연구 성과를 내는 것과 동시에 자신들이 속한 지역 공동체에 대한 봉사도 함께 할 수 있다는 장점이 있다.

지역사회의 이슈를 중심으로 고객인 시민들이 연구를 의뢰하면 일정한 기준에 의거하여 연구주제의 타당성을 검토하고 연구에 들어가게 된다. 의뢰된 연구 주제는 1) 학술적 가치가 있어야 하며 2) 상업적 동기가 없어야 하고 3)연구의 영향이 긍정적이면서 보편적인 결과를 가져오는 것이어야 하며 4)과학 상점이 아닌 다른 곳에서는 수행하기 어려운 주제여야 하며 5)결과를 활용할 수 있는 고객이 존재해야 하며 6) 의뢰자가 스스로 연구를 진행하거나 다른 곳에 의뢰할 경제적 여유가 없는 고객일 경우에만 받아들여진다.³⁹⁵⁾ 이렇게 주제의 타당성이 검증되면 연구진들은 문제를 분석하고 연구하여 결과물을 해당 의뢰자에게 전달하고 보고서로 만들어 출판하는 방식으로 발표하게 된다.

과학 상점의 전반적인 운영은 코디네이터라는 전문 인력이 담당하는데 이들은 의뢰된 연구주제를 접수하고 연구지원 행정업무, 홍보업무 등을 담당한다. 핵심이 되는 연구업무는 해당 대학의 교수와 학생들이 맡게 되며 재정은 주로 대학본부나 해당 학과가 지원하며 의뢰인들이 일부 부담하기도 한다.

395) 이영희·김병윤, 앞의 글, 같은 면.

대학이 지역사회와 친밀한 관계를 형성하며 과학 상점을 운영하고 있는 네덜란드와는 다르게 대학과 사회의 연계가 원활하지 못한 미국 같은 경우는 주로 NGO를 중심으로 한 과학상점들이 만들어져 활동영역을 넓히고 있다. NGO들은 주로 사회의 문제에 직접적으로 참여하는 사회운동적 성격을 지니고 있으므로 지역주민들이 쉽게 접촉할 수 있을 뿐만 아니라 조직자체가 보유하고 있는 인적, 물적 자원과 네트워크를 통해 과학상점으로서의 역할을 충분히 해내고 있는 것으로 보인다.

② 과학법정

(가) 과학법정의 의미

과학법정은 중요한 공적 결정과 관련하여 과학적 사실에 대한 전문가들의 견해가 일치되지 않는 경우 이용되는 대안적 방법이다. 이러한 문제들의 경우 논란이 있는 사실에 대한 분쟁을 먼저 해결함으로써 이를 근거로 합리적인 공적 결정이 도출될 수 있다. 과학 법정에서는 대개 궁극적으로 내려지게 될 정책 결정은 남겨두고 그 근거가 되는 과학적 사실에 대한 문제를 해결하는 것을 목표로 한다.³⁹⁶⁾ 대다수의 기술적 논쟁들은 찬반 양측의 입장을 뒷받침하는 과학적 근거들이 동시에 제공되기 때문에 대중으로서는 보다 심각한 혼란에 직면하게 된다. 이에 과학법정은 이러한 주장들이 상호 교환되면서 과학적 증거에 의해 입증되는 상황을 제공하는 것을 하나의 목표로 한다. 각각의 견해를 주장하는 전문가들은 자신의 견해를 가장 강력하게 제기할 수 있고 상대방의 견해가 가지는 약점을 직접적으로 반박할 수 있다. 이러한 절차가 종료되면 과학적 지식을 가지는 외부 패널들이 상반된

396) 이하 과학법정의 절차에 관한 내용은, Task Force of the Presidential Advisory Group on Anticipated Advances in Science and Technology, *The Science Court Experiment: An Interim Report*, 193 *Science* 653 (1976), pp.654-656 참조

주장을 검토하고 양자 간에 진정한 차이점을 발견하며 차이점을 해결할 수 있는 심층적인 연구를 제안할 수도 있다. 이처럼 과학 법정의 기본적인 메커니즘은 객관적 증거가 뒷받침되는 양측의 주장이 제시되고, 그 논의가 일반 대중에게 공개되며, 이해관계 없는 중립인에 의해 진행된다는 점이다. 따라서 리스크에 대한 균형 잡힌 정보가 부족하고 그로 인해 일반 시민의 위험에 대한 부정적 인식이 갈등의 주된 원인으로 나타나는 리스크 관련 갈등에 직면하여, 과학법정은 효과적인 커뮤니케이션 기법으로 고려해 볼 수 있다.

(나) 과학법정의 절차

가) 논점의 선정(Issue selection)

이 단계에서 선택되어야 할 논점은 행정기관이 결정해야 할 결정을 의미한다. 일반적으로 과학법정을 통해 다루어질 행정적 결정들은 논란이 있는 과학적 사실 뿐 아니라 중요한 사회적 가치를 포함하는 경우가 많다. 그러나 과학법정의 경우 과학적 사실의 문제는 가치문제와 분리되어 다루어진다. 따라서 과학법정을 통해 효과적으로 다루어질 수 있는 논점들은 다음과 범주에 속하는 사안들이다.

- 정책과 관련된 논점으로서 중요하고 논란이 있는 기술적 요소를 포함하는 사안
- 과학적 사실들이 가치의 문제와 용이하게 분리될 수 있는 사안
- 과학적 사실에 대한 정보가 제공되기 용이하고 상반된 각 주장을 대표할 수 있는 신뢰할만한 매니저가 존재하는 사안

나) 정보의 지원

과학적 논점에 대해 상이한 견해를 가지는 당사자들은 각각 상이한 정보 수단을 가지는 경우가 많다. 정보에 있어서의 불평등을 완전히 해소할 수는 없지만 양측이 모두 과학 법정에서 충분한 의견을 제시할 수 있도록 지원을 하는 것은 매우 중요하다.

이를 위해 결정권한을 가진 행정기관이 참여하여 논점을 형성하는 것을 돕고 절차에 대한 조언을 하고 관련 정보를 제공할 필요가 있다.

다) 각 주장을 대표하는 매니저의 선임

논점이 선택되고 양측에 정보를 제공할 수 있는 지원방안이 조성되면 다음 단계는 상반된 주장을 대표하는 매니저를 선택해야 한다. 논점이 첨예하게 대립되고 있는 경우 각 견해에 포함된 이해관계인 그룹의 투표에 의해 매니저가 선임될 수도 있다.

라) 판사와 레프리(referee)의 선임

당해 논점과 명백한 관련을 가지지 않으면서 풍부한 과학적 지식이 있는 사람들의 명단이 확보되면, 각 주장을 대표하는 매니저들이 그 명단에서 판사와 레프리를 선임하게 된다. 판사는 1인이 아니라 3인 정도의 재판부로 선출할 수도 있다. 또한 레프리는 과학 법정의 절차를 수행하기 위해 선출된다.

마) 논점에서 사실의 문제로 전환

과학 법정에서 다루어지는 논점은 가능한 한 행정기관에 의해 내려질 결정과 유사하게 진술될 필요가 있다. 또한 각 주장을 대표하는 매니저들에게 광범위한 문제들이 제공되어 그들이 중요하다고 인식하는 과학적 사실들을 모두 진술할 수 있는 기회가 부여되어야 한다.

논점들은 대개 가치가 내재된 논쟁적 사안인 경우가 많다. 과학법정은 분쟁에 포함된 사실의 문제가 별개로 다루어질 필요가 있다. 이를 위해 먼저 각 주장을 대표하는 매니저들은 그들의 사안에 가장 중요하다고 인식되는 사실에 관한 진술을 형성해야 한다. 사실에 관한 진술은 경험이나 관찰의 결과로서 미리 주어진 정의와 일치해야 한다.

그 진술이 판사와 레프리에 의해 과학적 사실에 대한 진술로서 확정되면, 양측 간에 그러한 진술이 교환된다. 양측은 상대방의 진술을 받아들이거나 이의를 제기할 수 있다.

바) 이의제기

각 주장을 대표하는 매니저들은 상대방이 작성한 사실에 대한 진술을 검토하고 그들이 받아들일 수 있는 주장과 이의를 제기할 주장을 결정하게 된다. 이의 제기된 진술 부분은 먼저 조정절차에 의해 다루어지는데, 이를 통해 양측 간에 견해의 차이를 좁히고 양측이 받아들일 수 있는 수정된 진술을 작성하고자 협상에 임하게 된다. 조정 과정에서 양측의 진술이 합의에 이르지 못하게 되면 이의절차는 판결절차로 넘어가게 된다.

사) 판결 절차

판결 절차는 각 주장을 대표하는 매니저들이 자신의 주장을 뒷받침하는 경험적 자료와 이론적 증거들을 제출함으로써 시작된다. 이러한 증거들은 과학계에서 사용해 온 검토 방법을 통해 다루어지게 된다. 즉, 증거의 검토에 적용되는 규칙들은 법적 규칙이 아니라 과학적 규칙이라는 점이 인식되어야 한다. 따라서 증인의 견해가 입증될 필요가 없다. 그것은 얼마든지 과학적으로 이의 제기될 수 있기 때문이다. 과학법정의 절차는 그것이 특별히 보호되어야 할 정보를 포함하지 않는 한 일반 시민에게 모두 공개되어야 한다. 판사는 양측의 진술이 종료되면 법적 절차와 마찬가지로 판결을 내리게 된다.

③ 합의회의

(가) 합의회의의 의미

합의회의는 선별된 일반시민들이 특정 주제에 관하여 전문가들에게 질문을 하고, 답변을 평가하며 토론을 통해 의견을 수렴하고 그 결과를 기자회견을 통해 발표하는 일종의 시민포럼이다.³⁹⁷⁾ 합의회의는 중

397) Dr. Nikki Slocum, *Participatory Methods Toolkit, A Practitioner's manual*, King Baudouin Foundation, (2003). p.57

래 유전공학, 생명공학과 같은 과학기술적으로 논쟁이 되는 주제를 다루어왔으며, 오늘날에는 일반 시민들의 환경적, 사회적 이슈에 대한 관심이 증가하면서 보다 다양한 주제들을 대상으로 그 기능이 확대되어 가고 있는 추세이다.

(나) 합의회의의 특징

합의회의의 주요 특징은 전문가가 아닌 일반시민들이 회의의 전체 과정을 이끌어 가는 주된 역할을 수행한다는 데 있다. 즉, 일반인 중에서 선별된 시민패널들은 전문가에게 제시될 질문을 선택하고, 답변할 전문가를 선택하며, 토론을 통해 결론을 도출하는 등 회의의 중요한 역할을 수행하게 된다. 또한 시민패널들은 회의가 종료하면 토론을 통해 수렴된 의견을 토대로 정책에 대한 권고안을 작성하여 이를 기자회견 등의 방법을 통해 발표함으로써 시민들의 의견이 정책결정자, 업계 및 관련 이해 당사자들에게 전달되도록 한다. 이처럼 합의회의의 주된 목적은 시민의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 관해, 일반시민, 전문가, 정책결정자 간의 대화를 개방함으로써, 사회구성원간의 지식과 인식의 차이를 좁히고, 토론을 통해 도출된 일반시민의 의견이 정책결정 과정에 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이다.

(다) 절차³⁹⁸⁾

합의회의는 다음과 같이 정해진 절차에 의해 수행된다.

가) 조정위원회의 구성

조정위원회의는 독립적이고 공정한 진행을 감독하는 역할을 한다. 대개 3-5인으로 구성되며, 각 위원들은 가능한 한 합의회의의 주제에 대해 전문적인 지식을 보유하여야 한다. 위원회의의 위원들은 상이한

398) 합의회의의 절차에 관하여는, 지속가능발전위원회, *공공갈등 관리의 이론과 기법 I, II*, 논형, (2005). p.191 참조.

견해를 대표하는 사람들로 균형적으로 구성되어야 한다. 본회의 개최 6개월 전에 본회의 준비를 위한 1차 조정위원회를 개최하여 합의회의의 기획내용을 검토하고 회의의 주제와 관련된 자료를 준비해야 한다.

나) 전문가 명부 작성

시민패널들이 질문을 하고 주제에 관한 정보와 답변을 제공하게 될 전문가들의 명부를 작성한다. 이 명부를 토대로 이후에 구성될 시민패널들은 실제 회의에 참석하게 될 전문가들을 선택하게 된다. 과학적, 기술적 전문가 뿐 아니라 사회적, 윤리적 분야에서 식견 있는 인물도 포함하도록 한다.

다) 시민패널의 구성

신문이나 방송을 통해 지원광고를 내어 시민패널을 모집하도록 한다. 조정위원회는 선별과정을 거쳐 시민패널을 구성한다. 시민패널은 대개 10-16인의 시민들이 성별, 연령, 교육수준, 직업, 지역 등과 같은 사회·인구학적 특성을 고려하여 선별하여야 한다.

라) 시민패널의 예비모임

선별된 시민들은 본회의에서의 역할을 충분히 수행하기 위하여 미리 주제에 관한 이해를 도울 수 있는 자료를 제공받고 주말에 개최되는 2회의 예비모임에 참석하도록 한다. 1차 예비모임에서 본회의에서 제기될 8-10개의 질문과 전문가 패널을 구성하고, 2차 예비모임에서는 본회의에서 제기될 최종적인 질문을 결정한다.

마) 본회의

본회의는 일반적으로 3일에 걸쳐 진행된다. 여기에는 시민패널과 전문가 패널이 모두 참여하며 언론과 일반 방청객들에게 공개된다. 본회의 첫째 날에는 시민패널이 제기한 질문에 대해 전문가 패널이 전문가적 견해를 통해 답변을 제시한다. 다음 날, 시민패널은 전날의 답

변 중 불 명확한 부분에 대해 다시 질문하고 전문가들은 이에 대해 보다 자세한 답변을 하는 방법으로 토론이 진행된다. 이러한 토론을 토대로 시민패널의 최종 보고서가 작성되고, 전문가 패널은 이 최종 보고서에 기술적 오류가 있는지 검토한다. 완성된 최종 보고서는 기자회견을 통해 발표된다.

(라) 평 가

합의회의는 전문적인 지식을 제공받은 일반시민의 의견이 반영될 필요가 있는 정책과 관련된 사안, 논쟁의 여지가 크고 복잡하며 기술적인 사안, 사회 구성원 간의 견해의 대립이 있는 사안, 사회 구성원에게 중요한 영향을 미치는 정책과 관련된 사안, 공론화가 필요한 사안, 일반 시민에게 보다 많은 정보를 제공할 필요가 있는 사안에 효과적으로 적용할 수 있는 제도이다.

제 3 절 리스크 커뮤니케이션의 문제점과 실효성 제고방안

1. 리스크 커뮤니케이션의 문제점

앞서 살펴 본 바와 같이, 리스크 커뮤니케이션은 리스크의 존재, 성질, 형태, 심각성, 수용성 등에 관한 이해관계인 간의 양방향 커뮤니케이션(two-way communication)을 의미한다. 리스크는 과학적 불확실성을 본질적으로 내포하기 때문에 많은 경우 그 위험성과 심각성에 대한 과장과 오해 등이 갈등을 유발하고 그러한 갈등은 쉽게 해결되지 않고 점차 증폭되는 경우가 많다. 일반적으로 전문가들은 위험의 발생 가능성이나 인간의 건강 및 안전에 대한 결과와 같은 기술적 요소를 강조하지만, 일반 공중은 스스로 통제할 수 없는 리스크에 관해 더 수용할 수 없다고 인식하기 때문에, 리스크에 대해 실행할 수 있

는 개인적인 통제 의 정도에 더 중점을 둔다. 따라서 흡연이나 자가운전으로 발생할 수 있는 리스크 보다 대기오염물질이나 수질오염물질에의 원하지 않는 노출이나 대중교통수단에서 야기될 수 있는 리스크를 더 수용할 수 없다고 인식하는 경향이 있다.³⁹⁹⁾ 또한 일반 공중은 리스크가 크더라도 그에 따른 편익이 주어진다면 이를 받아들일 수 있다고 인식하는 한편 리스크가 상대적으로 적더라도 아무런 편익이 주어지지 않는 경우 그러한 리스크는 수용할 수 없다고 인식하는 경향이 있다. 이는 공정성과 관련하여 고려될 수 있다. 편익이 따르지 않는 상황 하에서 타인 보다 더 많은 리스크를 감당해야 하는 경우 일반적으로 공정하지 못하다고 인식하게 되고 이러한 리스크가 일방적으로 강제된다면 갈등이 야기될 수 밖에 없다. 또한 많은 경우 보다 친숙하게 알려진 리스크에 관해 더 수용적인 것으로 나타난다. 요컨대 일반 공중은 가능성이나 정도와 같은 과학적 요소들보다 리스크에 관한 자신들의 인식에 근거하여 그 수용 여부를 판단하는 것이다. 리스크에 대한 일반 공중의 인식은 연령, 성별, 교육의 정도, 지역, 위험에 대한 사전적 정보의 여부 등에 영향을 받는다. 따라서 리스크 관리의 주체는 리스크 커뮤니케이션에 특별한 고려를 기울여야 한다. 즉, 이해관계인 및 일반공중이 위험의 가능성에 대한 정확한 인식을 가지고 있고, 어떠한 조건 하에서 위험이 줄어드는가에 대한 이해를 가지고 있으면 리스크 관리는 훨씬 용이해지는 측면이 있으므로 이해관계인이나 일반 공중이 이러한 이해에 접근할 수 있도록 정보를 제공하고 의견을 수렴하는 등 적극적으로 의사소통을 하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이 리스크 커뮤니케이션은 그 범위와 방식에 있어 매우 다양한 형태를 가지지만, 리스크 관리 과정 속에서 리스크

399) 리스크의 수용성에 관한 자세한 논의는, Stephen McColl, John Hicks, Lorraine Craig and John Shortreed, Environmental Health Risk Management, Institute for Risk //research, University of Waterloo, (2000), p.9-6 참조

문제에 관해 일반공중에 더 많은 정보를 제공하고 공중의 참여를 확대시키는 일련의 작용들을 핵심적 요소로 한다. 이러한 의미에서 환경법령들은 다수의 리스크 커뮤니케이션 관련 규정을 포함하고 있다. 「환경보건법」은 ‘환경유해인자에 따라 영향을 받는 인구집단은 위해성 등에 관한 적절한 정보를 제공받는 등 관련 정책의 결정 과정에 참여할 수 있어야 한다’는 내용을 기본이념에 포함시키고 있으며 환경부장관은 환경보건에 관한 정보와 통계를 널리 보급하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하며,⁴⁰⁰⁾ 어린이의 건강에 영향을 미치는 환경유해인자에 대한 독성 및 위해성 정보를 체계적으로 구축하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다는 규정을 두고 있다.⁴⁰¹⁾ 또한 「유해화학물질관리법」은 ‘위해성 즉, 유해한 화학물질이 노출되는 경우 사람의 건강이나 환경에 피해를 줄 수 있는 정도에 대한 평가결과’에 대한 정보공개 규정을 두고 있다. 그러나 이러한 규정들은 구체적으로 직접적 효력을 가지는 의무규정이 아니라 원칙적 규정에 그치거나 단지 일방적인 정보의 공개를 위한 규정에 불과하여 일반 공중이 리스크 관리작용에서 양방향 커뮤니케이션을 통해 실질적으로 참여할 수 있는 근거규정은 마련되어 있지 않다.

「대기환경보전법」은 단순한 정보공개에서 나아가 공청회 등의 참여 규정을 두고 있다. 즉, 환경부장관은 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획을 10년마다 수립하여 시행하여야 하는데, 이러한 종합계획에는 ‘대기오염이 국민 건강에 미치는 위해정도와 이를 개선하기 위한 위해수준의 설정에 관한 사항’, ‘유해성대기감시물질의 측정 및 감시·관찰에 관한 사항’ 등이 포함되어 있고 환경부장관이 종합계획을 수립하는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 공청회 등을 통하여 의견을 수렴하

400) 「환경보건법」 제22조 제2항

401) 「환경보건법」 제25조

여야 한다고 규정하고 있다.⁴⁰²⁾ 이를 통해 위해성 및 위해를 야기할 수 있는 물질에 관한 공중의 의견을 청취할 수 있다. 그러나 공청회 등의 전통적인 참여절차를 통해 현실적으로 양방향 커뮤니케이션이 이루어지기 위해서는 보다 구체적인 절차의 보완이 이루어질 필요가 있다. 「대기환경보전법」 상의 대기오염 경보제도, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 상의 수질오염 경보제도 역시 일방적인 정보의 제공을 통해 일반 공중 스스로 리스크를 회피하도록 하는 관리방법으로서 이를 통해 양방향 커뮤니케이션은 이루어지지 않는다.

한편 토양환경보전법령은 위해성평가와 관련하여 공고, 공람제도를 두고 있고 이를 통해 주민들은 의견을 제출할 수 있다. 이러한 의견청취 절차 역시 일반 공중의 리스크에 관한 인식에 근거하여 일방적으로 제출되고 제출된 의견은 행정기관과 전문가 등에 의해 일방적으로 검토되는 것으로서 양방향 커뮤니케이션 방법이라고 평가할 수 없다.

앞서 살펴본 바와 같이 리스크는 그 발생여부, 심각성, 인과관계 등에 관하여 확실한 과학적 평가가 이루어지지 않기 때문에 리스크 커뮤니케이션을 통한 리스크 관리의 성공여부는 이해관계인이나 일반 공중이 리스크에 대한 과학적 평가를 얼마나 신뢰하는가 하는데 있다. 따라서 리스크 커뮤니케이션에 있어서 과학적 평가를 가지고 소통하는 것이 매우 중요하고 이 과정에서 양방향 커뮤니케이션은 과학적 평가의 객관성과 합리성을 확보할 수 있는 필수적인 방법이 된다. 이러한 점에 비추어 볼 때 현행 환경법상 리스크 커뮤니케이션을 위한 제도들은 양방향 커뮤니케이션이 가능할 수 있도록 제도적 보완이 요구된다.

402) 「대기환경보전법」 제11조 참조

2. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 제고방안

(1) 법제정비

사안에 따라 효과적인 리스크 관리를 위해 적합한 리스크 커뮤니케이션 기법이 활용될 수 있도록 먼저 법제적 환경을 정비할 필요가 있다. 다음의 사항들은 리스크 관리과정에서 리스크 커뮤니케이션의 실효성을 확보하기 위하여 법제개선이 요구되는 것들이다.

① 리스크와 관련된 공적 정보의 공개범위 확대

공적정보에 대한 참여는, 참여에 의한 행정활동으로 발전하는 첫 단계에 해당한다고 볼 수 있다. 국민이나 주민이 국가나 지방자치단체의 현황과 정책들을 잘 알아야만 국가나 지방자치단체의 행정에 참여할 수 있기 때문이다. 따라서 정보의 부족이나 잘못된 정보는 공중참여의 질(quality)에 실질적으로 영향을 미친다.⁴⁰³⁾ 일반국민이 공적 정보에 접근함으로써 참여한다는 것은 첫째 누구든지 원하는 정보에 접근할 수 있어야 한다는 것과 둘째 국가는 공적 결정과 관련한 정보를 일반국민에게 제공하여야 한다는 것을 포함한다.⁴⁰⁴⁾⁴⁰⁵⁾

다양한 행정의 영역 중에서도 환경행정의 경우 정보의 제공은 매우 중요한 의미를 가진다. 과학적으로 불확실한 리스크에 직면하여 그

403) FARN, Public participation and sustainable development, Environment and Natural Resources Foundation, On-line module, http://www.farn.org.ar/docs/pp/en_index.html, (검색일자 : 2010. 1. 18)

404) 위의 글

405) 물론 이러한 정보제공은 그 자체만으로는 법적 효과를 직접적으로 발생시키지 않는 공법상의 사실행위에 속하지만 이 또한 행정작용의 하나로서 행정기관은 ① 조직법상 주어진 권한 내에서 ② 개별 법규가 있으면 그에 따라서 ③ 목적의 범위 내에서 ④ 공익보호·평등원칙·신뢰보호원칙 등 행정법의 일반원칙에 따라 행해져야 할 것이다. 또한 공개되는 정보가 타인의 정보와 관련되는 경우 시민의 알권리와 개인의 프라이버시권 간의 균형을 추구할 필요가 있다. 다만 지속가능한 발전의 원칙 하에서 환경법상 참여제도의 다양한 유형과 현황을 검토하는 이 논문의 목적에 따라 이에 대한 논의는 생략하기로 한다.

규제의 정당성을 확보하고 규제과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위해서는 주민참여가 중요한 수단으로 인식되고 있으며 국가 등의 행정주체만으로는 합리적인 리스크 관리의 한계에 직면해 있다. 따라서 효과적인 참여를 이끌어내기 위해서는 관련된 정보의 제공이 무엇보다 필요하기 때문이다. 더욱이 지역주민에게 밀접한 영향을 미치는 환경 리스크와 관련된 정보는 그 예방을 위해서나 사회적 형평성을 추구함에 있어 반드시 공개되어야 한다.

우리나라의 경우 정보공개에 관한 일반법으로서 「공공기관의정보공개에관한법률」이 마련되어 있는 바, 환경정보 또한 이 법에 근거하여 공개의 대상이 된다. 그러나 이에 더하여 복잡성, 불확실성 등과 같은 환경 행정영역의 특수성과 주민참여의 필요성에 근거하여 보다 강화된 내용의 환경정보공개제도의 도입이 주장되고 있다.⁴⁰⁶⁾

앞서 살펴 본 바 있는 아르후스 협약 제2조 3항은 “환경정보란 다음 사항에 관한 문서화, 시각화, 청각화, 전자화 또는 기타 형식상의 정보 (a) 대기, 수질, 토양, 유전적으로 조작된 것을 포함한 생물적 다양성 및 그 요소와 같은 환경적 요소 (b) 위의 (a)의 범주 내의 환경 요소에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 물질, 에너지, 소음, 방사능물질, 행정작용, 환경협약, 정책, 입법, 계획 및 프로그램 그리고 환경의사결정에 이용되는 비용편익 및 기타 경제분석 및 이론 (c) 환경요소 또는 위(b)의 행위 등에 의해 영향을 받는 사람의 건강이나 안전상태, 삶의 조건, 문화적 구조적 건물”이라고 규정하고 있는 바, 이는 우리나라가 행정정보공개법 등을 통해 국민들에게 환경정보를 포함한 일반 행정정보를 제공하고 있는 것보다 훨씬 적극적이고 광범위한 내용을 가진다. 이는 공개되어야 할 환경정보의 개념을 명확히 함으로써 협약 체결국들이 관련성이 없다는 이유로 정보공개를 거부하는 것을 어렵게 할 것이라는 점에서도 긍정적인 평가를 받고 있다.⁴⁰⁷⁾

406) 이에 관한 자세한 내용은 홍준형, 앞의 책, 333-337면 참조

407) 아르후스 협약의 배경, 내용 및 평가에 관한 자세한 내용은 소병천, 「최근의 국

리스크와 관련된 공적정보의 공개는 일방적으로 이루어지는 리스크 커뮤니케이션에 해당하지만, 리스크 관리 과정에서 이루어질 수 있는 협의, 협력 등의 양방향 커뮤니케이션에 있어 중요한 자원이 되기 때문에 이러한 정보공개에 대한 구체적이고 의무적인 규범들이 절실히 요구된다.

② 리스크 평가의 신뢰성 확보를 위한 참여제도 보완

리스크 관리과정에서 리스크를 야기할 수 있는 요인들에 대한 리스크 평가를 위해 다양한 요인들에 대한 위해성 측정의무와 이를 위한 공중참여의 법제화가 요구된다.

현실적으로 리스크 평가에서 도출된 수치적 예측은 수용가능한 리스크의 범위 결정, 비용편익적 결정, 비용효과적 결정 등과 같은 다양한 정책적 결정에 판단요소로 기능하게 된다.⁴⁰⁸⁾ 따라서 이러한 리스크 평가의 결과가 전체 국민이나 주민의 다양성을 대변하지 못하거나 리스크 평가가 측정하려고 하는 리스크의 측면들이 모든 공중의 염려와 관련성을 포섭하지 못하는 경우 이러한 평가방법은 중요한 한계를 가질 수 밖에 없다.⁴⁰⁹⁾

먼저 가장 중요하게 지적되는 것은 현재의 정량적 리스크 평가가 복합적 노출(multiple exposures), 누적 노출(cumulative exposures), 기존 노출(existing exposures or background exposures) 등과 같은 누적적 리

제법 입법소개 Aarhus 협약」, 국제법학회논총, 대한국제법학회 제47권 3호, (2002) 참조

408) 비용편익 결정(cost-benefit determination)에서는, 당해 행정작용으로 감소된 리스크가 수익(benefit)으로 평가되는데 그러한 예로는 수명의 연장, 사망자 수의 감소 등을 들 수 있고 이러한 값은 금액으로 환산평가된다. 이에 반하여 그러한 행정작용을 수행하는 데 예상되는 비용을 비용으로 평가하여 적절한 수준에서 리스크의 감소 수준에 관한 결정이 이루어진다. 이와 비교하여 비용효과적 결정(cost-effectiveness determination)에서는 비용 대비 리스크 감소의 양을 최대화시킬 수 있는 행정작용이 선호된다. 다만 여기서의 리스크 감소의 양은 반드시 금전으로 평가되어야 하는 것은 아니다.

409) Robert R. Kuehn., op. cit., p.116

스크 평가를 포함하지 않는다는 점이다.⁴¹⁰⁾ 일상적으로 개인들은 다양한 오염물에 노출된다. 또한 그러한 오염원들은 서로 혼합되어 상이한 영향을 미치기 때문에 오염물질이 미치는 역기능은 개인이나 집단이 위치한 지역의 기존의 오염원에의 노출상태, 다수 오염원에 의한 복합적 노출 및 노출의 누적으로 인한 영향력의 차이에 따라 상이하게 나타난다. 그러나 일반적으로 리스크 평가는 단일의 화학물질 내지는 단일의 오염원에 의해 야기된 리스크를 산정하게 된다. 이러한 점에서 특정 지역사회(예컨대 공장이 밀집된 지역이나 농촌, 어촌 등 주민들의 야외 체류 시간이 상대적으로 많아 오염원에의 노출이 클 것으로 예상되는 지역 또는 병원, 공원 등의 시설부족으로 질병에의 반응도가 상대적으로 큰 지역사회 등)에 미치는 역기능을 고려할 수 없는 한계를 가진다. 일반적으로 사람들이 직면하게 되는 전체적인 리스크는 이러한 많은 물질, 많은 리스크가 집적된 것이며, 이들 각 리스크는 개인들이 수용할 수 있는 것으로 간주될 수 있으나 이들의 집적된 것은 상당히 리스크가 증폭될 가능성이 있는 것이다. 특정 지역의 주민들이 이미 심각한 수준의 리스크에 노출되어 있는 경우 적은 오염원이나 리스크에 추가적으로 노출되는 경우에도 그렇지 않은 사람들에게 대해 미치는 영향보다 훨씬 큰 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점에서 기존의 정량적 리스크 평가방법은 각 지역과 집단 간의 특수성을 반영할 수 있어야 하고 환경 리스크에의 노출과 관련한 분배적 문제를 해결하기 위해 환경기준을 설정함에 있어 리스크에 관한 인구학적 정보, 저소득층 밀집지역, 공업지역 등 지역사회에 대한 환경적 평가와 같은 다양한 정보를 수집, 고려하여야 한다.

또한 리스크 평가자는 오염원에 대한 일반적인 정형적 노출이나 암,

410) 복합적 노출은 2 이상의 상이한 화학제품 등의 오염물질 결합에 노출된 경우에 발생한다. 누적 노출은 상이한 매체 또는 상이한 시기에 화학물질 또는 오염물질에 노출된 것을 의미한다. 기존의 노출은 신규 노출의 추가가 있기 이전에 이미 화학물질이나 오염물질에 노출된 경험이 있는 경우 발생한다.

사망 등의 발생을 추정만이 아니라 개별 지역 및 집단이 가지는 오염에 대한 반응성을 평가하여 다양한 환경기준을 정립할 필요가 있다. 연령, 성별, 생활습관, 유전적 특성 등은 환경과 관련된 질병에 대한 개인들의 발병가능성에 중요한 요소가 된다. 그러나 리스크 평가는 통상 평균적인 사람들이 역학 연구에서와 같은 정도의 반응성을 가지거나 일부 동물실험에서 가장 민감한 정도와 같은 반응성을 가지는 것으로 전제하는 것이다. 이 경우 평균적인 사람이란 대개 성인 남자를 의미하는 경우가 많은 점에 비추어 볼 때 어린이, 고령자, 임산부, 환자 등과 같이 환경적 리스크에 취약하거나 혹은 평균적인 개인들보다 심각한 정도로 오염원에 노출된 지역이나 집단 구성원이 가지는 오염에의 반응성을 대변할 수 없게 된다.⁴¹¹⁾ 따라서 이러한 개인 및 집단의 리스크에 대한 다양한 반응성에 대한 정보 수집 및 연구에 근거하여 리스크 평가가 이루어져야 할 것이며 이를 토대로 환경기준이 정립될 필요가 있다.

종래 정량적 리스크 평가는 정보 집중적으로 이루어졌다는 비판을 받는다. 일반적으로 독성물질에 대한 정보자료는 연구와 실험을 통해 생성되고 그러한 자료들은 매우 제한적으로 보관된다. 따라서 일반 공중으로서는 리스크 평가에 관련된 자료에 접근하거나 이해하기 어려운 한계를 가진다는 것이다. 그 결과 현실적으로 리스크에 가장 많은 영향을 받는 사람들의 경험적 전문성을 간과하고 공중참여를 제한시킨다는 문제점이 지적된다.⁴¹²⁾ 리스크 평가와 관련하여 절차적 공정성을 보장하고 나아가 광범위한 이해관계인의 참여를 통해 행정결정의 실제적 정당성을 확보하기 위해서는 행정기관은 리스크에 대한 역

411) 우리나라의 경우 환경기준의 설정근거가 되는 구체적인 인체기준을 제시하고 있지는 않으나 대기질기준, 수질기준 등은 세계보건기구(WHO)의 기준을 참조하였음을 밝히고 있다. 2008년 환경백서, 환경부, p.291, 참조 ; 한편 미국의 경우 건강한 70kg의 백인 남성을 기준으로 평가하고 있는 바, 이에 대한 비판적 평가가 존재한다.

412) Clifford Rechtschaffen, et al., op. cit., p.180

기능을 부담하는 개인 및 지역사회를 실질적으로 참여시킬 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다.⁴¹³⁾

③ 실질적 참여를 위한 양방향 리스크 커뮤니케이션의 제도화

환경법 상 공청회 등의 의견청취절차를 포함하고 있는 규정은 매우 다양하다. 예컨대 「대기환경보전법」에 의하면, 환경부장관은 대기오염 물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획을 10년마다 수립하여 시행하여야 하는데, 이러한 종합계획에는 ‘대기오염이 국민 건강에 미치는 위해정도와 이를 개선하기 위한 위해수준의 설정에 관한 사항’, ‘유해성대기감시물질의 측정 및 감시·관찰에 관한 사항’ 등이 포함되어 있고 환경부장관이 종합계획을 수립하는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 공청회 등을 통하여 의견을 수렴하여야 한다고 규정하고 있다.⁴¹⁴⁾

이러한 전통적인 참여절차에 대하여는 종래 많은 비판이 제기되어 왔다.⁴¹⁵⁾ 공청회 등의 전통적인 의견청취절차가 행정결정에 질적으로 높은 수준의 공중참여를 제공할 수 있고 또한 일반시민과 행정기관 간에 자유로운 대화를 허용하기에 충분한 유연성을 가지고 있는 것은 분명하다. 그러나 실제로 이러한 참여과정은 결과적으로 결정(decide), 통지(announce) 및 방어(defend)의 구조가 되는 경우가 많다는 비판을 받아왔다.⁴¹⁶⁾ 즉, 행정기관은 당해 사안에 대해 내부적으로 결정을 내

413) 이에 관하여는 Michael B. Gerrard and Sheila R. Foster, *The Law of Environmental Justice, Theories and Procedures to Address Disproportionate Risks*, American Bar Association, (2008), pp.363-365

414) 「대기환경보전법」 제11조 참조

415) 예컨대 Lawrence Susskind & Gerard McMahon, “The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking”, 3 *Yale J. on Reg.* 133. (1985) ; Cary Coglianese, "Litigating Within Relationships: Disputes and Disturbance in the Regulatory Process", 30 *L. & Soc'y Rev.* 735, (1996). ; Melissa Lor, “Effectiveness of citizens advisory boards in addressing fairness in environmental public disputes”, 6 *Pepp. Disp. Resol. L.J.* 177, (2006).

416) Cary Coglianese, op. cit., pp.740-753

리고 이를 일반대중에게 명목적으로만 제안이라는 이름으로 발표하고 이러한 제안에 대한 비판적 의견이 제출되는 경우 이러한 의견에 근거하여 심각하게 재검토하기 보다는 방어하는 경향이 있다는 것이다.⁴¹⁷⁾ 이러한 비판적 논의로부터 지난 수년간 대안적 참여절차에 대한 많은 이론적 연구가 진행되어왔고 우리 행정법에도 다소 변화가 있었다. 대표적인 예로 행정절차법은 2002년 개정을 통해 청문, 공청회 기타 의견청취절차를 통해 제출된 의견이 상당한 이유가 있는 때에는 이를 반영하도록 하는 규정을 신설하였다. 또한 「대기환경보전법」, 「악취방지법」, 「야생동식물보호법」, 「자연공원법」 등의 환경법에도 관련 계획의 수립 시에 지역주민의 의견을 청취하는 절차규정을 두었다. 이러한 변화는 기존의 의견청취절차가 형식적 절차에 그치고 현실적으로는 지역주민의 의견을 반영하지 못한다는 문제점을 보완하고자 의견에 대한 반영규정과 조기에 의견청취절차를 시행할 수 있는 규정을 마련한 것으로 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 현행법상 환경행정에 대한 주민참여는 아직 제한적으로만 인정되고 있다는 평가를 받는다.⁴¹⁸⁾ 또한 환경행정의 영역에서 여전히 많은 갈등과 분쟁들이 발생하고 있고 아직까지 시민들의 참여욕구를 충족해 줄 수 있는 참여절차가 제공되지 않았다는 지적들이 존재⁴¹⁹⁾하는 것은, 비단 참여의 기회가 부족하다는 것만을 의미하는 것은 아니다. 그것은 참여의 질의 문제이기도 한 것이다.

417) Bernd Holznagel, "Negotiation and Mediation: The Newest Approach to Hazardous Waste Facility Siting", 13 *B.C. Envtl. Aff. L. Rev.* 329, (1986), p.346 ; Cary Coglianese, *op. cit.*, p.752 재인용

418) 박균성, 행정법론(下), 박영사, (2009), 708면

419) 예컨대 환경영향평가의 경우 주민참여제도는 참여의 시기와 참여의 범위에도 제한적인 문제가 있지만 특히 현재의 제도상에서는 주민상호간 또는 주민과 사업자간, 주민과 환경부간 의견이 상충될 때 그에 대한 의견통합이나 조정기능을 수행할 의견통합장치가 없어 투명하고 객관적인 의견수렴 및 이해에 기초한 사업실행이 어렵다는 지적이 있다. 석인선, 환경영향평가절차상 주민참여: 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로, 환경법연구 제30권 2호, 한국환경법학회, (2008), 457면

이러한 문제에 대한 인식 하에 시민배심제, 합의회의, 포커스그룹 등 의견청취절차를 보완할 수 있는 다양한 참여방법의 개발과 제도화가 논의되어왔다. 그러나 그 논의가 활발히 진행되어온 미국에서도 아직까지 이러한 절차적 혁신이 성공적이라고 평가되고 있는 것은 아니다. 일부에서는 이러한 참여의 권리는 그것을 실질적으로 이용할 수 있도록 자원의 지원이 이루어지지 않는다면 경제적 약자, 정치적 약자 혹은 조직화되지 않은 일반시민들의 의견을 포함할 수 없다는 비판이 제기되고 있다.⁴²⁰⁾ 또한 광범위하게 일반시민을 참여시키는 공공정책과정은 매우 많은 시간과 비용을 소모시키는 것이기 때문에 그 비용효율성의 측면에서 비판이 제기되기도 한다. 그러나 복잡한 현대 사회에서 공공정책을 결정한다는 것은 매우 어려운 일이고 특히 많은 불확실성을 내포하는 리스크 관리의 영역에서는 반드시 시간과 비용 효과적인 결정만이 좋은 행정작용일수만은 없다는 것은 분명한 사실이다. 앞서 살펴 본 아르후스 협약에서도 이러한 점이 분명히 드러나 있다. 즉, 일반대중의 참여절차는 상이한 단계에 따라 합리적인 기간을 포함하여야 하고 이들이 환경결정 과정에서 효과적으로 참여할 수 있도록 정보를 제공하는 충분한 시간을 허용하고 또한 참여의 준비를 위한 충분한 시간을 보장하여야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다.⁴²¹⁾ 이러한 의미에서 의견청취절차는 보다 실질적인 측면에서 개선되어야 할 것이다.

④ 민원해결시스템에서의 주민참여의 제도화

환경 리스크와 관련하여 갈등이 발생하여 민원이 제기되었을 때에는 주민참여를 통하여 리스크 커뮤니케이션을 실시하는 것이 바람직

420) Eileen Gauna, "The environmental justice misfit : Public participation and the paradigm paradox", 17 *Stan. Env'tl. L.J.* 3, (1998), pp.65-67

421) Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters Article 6, 3.

하다. 그러므로 리스크 관련 갈등해결을 위해 이러한 갈등해결의 기제를 제도화하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 국가, 지방자치단체, 공공기관 등에 이러한 민원해결을 위한 시스템을 마련하고 참여적 의사결정에 의해 민원을 해결하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 가이드라인의 활용

리스크 관리에 있어 리스크 커뮤니케이션을 활용하는 경우, 구속력 있는 법령 보다는 가이드라인(guideline)을 통해 하는 경우가 더 보편적이다. 미국, 캐나다, 독일 등 리스크 관리와 관련하여 법제도적 노력이 활발히 이루어지고 있는 국가들의 경우 대부분 리스크 커뮤니케이션과 관련되는 가이드라인을 어떠한 형태로든 가지고 있다. 우리의 경우 리스크 커뮤니케이션에 관한 일반적 지침은 아직 마련되어 있지 않고 위해성 평가와 관련하여 「대기오염물질 심사·평가위원회 운영, 절차 및 지정 등에 관한 규정」, 「토양오염물질 위해성 평가 지침」, 「외래생물 등의 생태계 위해성평가 방법 등에 관한 규정」 등이 마련되어 있지만, 일부 리스크 커뮤니케이션에 관한 원칙적 규정만 존재할 뿐 구체적인 절차나 방법에 대한 지침의 역할을 수행하고 있지 않다. 따라서 이를 보완할 수 있는 지침이 마련되어야 한다.

제 4 절 요약 및 결론

(1) 환경 리스크는 자연적으로 혹은 환경을 통해 전달되는 인위적인 작용으로 발생하는 바람직하지 않은 사건이나 그 결과의 가능성을 의미한다. 종래 환경법에서 다루어졌던 환경영향평가는 이미 알려진 부정적 결과에 대한 평가를 주요 대상으로 하였지만, 문제가 복잡해질수록 역기능의 성질이나 결과의 발생 가능성과 관련된 불확실성을 평가할 필요성이 점차 증가하였고, 역기능을 야기하는 요인들 간의 상

호작용에 대한 이해가 증가하면서 환경에 대한 평가에 가능성의 이론과 확률적 평가가 적용되게 되었다. 이처럼 환경 리스크는 가능성에 근거한 성질 뿐 아니라 연관성이라는 다른 특성도 가진다. 즉, 환경 리스크는 일련의 복잡한 원인과 결과 간의 관계를 포함한다.

모든 환경 리스크가 규제의 대상이 되는 것은 아니다. 리스크에 대한 규제는 리스크에 대한 분석과 평가를 통해 이루어진다. 리스크가 인지되면 그에 대한 평가가 이루어지는데 리스크의 불확실성으로 인해 그 평가 역시 현실적으로 많은 불확실성과 추정에 근거한 판단과정을 내포하게 된다. 더욱이 이러한 평가를 통해 리스크의 수준이 결정되어도 그러한 리스크에 대한 대응방법 즉, 규제의 여부, 방법 및 정도를 결정하는 것은 쉽지 않다. 이러한 상황에서 많은 논의들은 공통적으로 리스크에 대한 평가와 규제적 결정들이 통계적 기준만이 아니라 그 한계를 보완할 수 있는 방법들로 결정되어야 한다는 것을 주장한다. 그 중심에 놓이는 것이 리스크 커뮤니케이션이다.

(2) 리스크 커뮤니케이션은 리스크의 존재, 성질, 형태, 심각성 및 수용가능성 등에 관한 이해관계인 간의 양방향 커뮤니케이션을 의미한다. 또한 리스크 관리는 ① 어떤 위해성 요소가 사회가 수용할 수 있는 것 이상의 위험을 발생시키는지 결정하고 ② 어떤 규율 방법이 적용가능한지를 고려하며 ③ 수용할 수 없는 리스크를 감소시키거나 제거할 수 있는 적절한 작용을 결정하는 것을 주요 내용으로 한다. 이 과정 속에서 리스크 커뮤니케이션은 리스크 문제에 관해 일반 공중에 더 많은 정보를 제공하고 리스크 관리에 공중의 참여를 확대시키는 일련의 작용들을 뒷받침한다. 즉, 리스크 커뮤니케이션은 개인, 그룹, 단체들 간의 잠재적인 위해성에 관한 정보와 의견을 사실에 근거하여 상호 교환하는 것이며, 정보 전달의 주체의 신뢰성을 확보하고, 신뢰성 있는 매체를 통해 과학적이며, 도덕적으로 정확한 정보

를 상호 전달하는 프로세스로서, 관련된 모든 이해관계인들의 리스크에 대한 정확한 이해와 수용을 유도하여 갈등의 확산을 방지하는 역할도 수행한다.

리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리의 전단계에 적용될 수 있다.

① 준비단계(initiation)에서 리스크 커뮤니케이션은 다루어질 쟁점의 범위를 한정하기 위하여 이해관계인을 확인하고 그들의 리스크 관련 쟁점에 대한 인식을 평가하는 과정을 포함한다. 이해관계인은 리스크에 의해 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 집단, 리스크 관리자, 리스크 관리작용을 통해 영향을 받을 가능성이 있는 집단 등을 포함한다. 이 외에도 리스크관련 행정결정의 권한을 가진 행정기관, 지역사회 구성원, 공중의 건강과 관련된 행정기관, 업계, 노동조합, 언론, 환경단체, 정부기관 등 다양한 이해관계인이 포함될 수 있다.

② 리스크분석(risk analysis) 단계에서는 리스크에 대한 인식(risk identification)과 리스크 측정(risk estimation)이 이루어진다. 이 단계에서 리스크 커뮤니케이션은 이해관계인의 리스크에 대한 분석을 전개하는 데 중점을 둔다. 이해관계인의 분석은 각 이해관계인 집단들이 가지는 주요 쟁점, 중요하게 생각하는 가치, 리스크에 대한 인식, 쟁점에 대한 이해와 지식의 정도, 지식의 결함과 오해, 신뢰하는 정보원 등에 관한 정보를 포함한다. 이러한 정보들은 집단회, 포커스 그룹(focus group), 전화 인터뷰 등의 절차를 통해 다양하게 수집된다. 이어지는 리스크 측정(risk estimation)단계에서는 각각의 리스크 시나리오에 포함된 노출수준과 결과가 측정되고 이 과정에서 이해관계인들이 참여하게 된다.

③ 리스크평가(risk evaluation) 단계에서는 리스크 평가의 목적에 관해 이해관계인과 논의하고 행정결정에 도움이 되는 다른 정보 뿐 아니라 리스크 관리 작용의 유용성에 관한 논의도 이루어지며 리스크에 대한 이해관계인의 인식과 그 이유를 명확히 하고 리스크에 대한 이

해관계인의 수용성을 평가하는 과정을 통해 리스크 커뮤니케이션이 이루어진다.

④ 리스크 규율(risk control) 단계에서의 리스크 커뮤니케이션의 목적은 당해 리스크 규율 방법과 리스크에 대한 이해관계인의 수용가능성을 평가하는 것이다.

⑤ 집행작용(action) 및 감시작용(monitring)에서는 이해관계인과 리스크에 대한 규제적 행정작용에 영향을 받는 새로운 이해관계인들이 리스크에 대한 평가와 규율작용이 의도한 대로 실행되도록 하기 위하여 집행 및 감시하는 과정에 참여하게 된다.

(3) 리스크 커뮤니케이션을 위한 기법들은 매우 다양하다. 정확한 정보를 제공하는 것을 통해 이해관계 당사자들의 객관적인 이해를 구하고 이를 바탕으로 설득을 진행하는 것을 목적으로 하기도 하고, 공중이 자신이 직면한 리스크에 관해 인지된 상태에서 선택할 수 있도록 필요한 정보를 얻을 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는 경우도 있다. 나아가 리스크 커뮤니케이션을 통해 보다 합당한 공적결정에 도달하는 것을 목적으로 하기도 한다. 다양한 리스크 커뮤니케이션 기법 중 어떤 것을 선택할 것인지는 그 사회의 다양성과 크기, 구성원들의 이해관계의 대립수준, 구성원들의 자원과 시간적 여건 등 여러 요소들이 영향을 미치게 된다. 또한 리스크 커뮤니케이션은 경우에 따라서 많은 비용과 시간을 요할 수 있으므로 정형화된 방법을 채택할 것이 아니라 개별 리스크의 특성에 따라 신축성 있게 보다 비용효과적인 다양한 방법을 활용하여야 할 것이다. 구체적인 유형으로는 자문위원회, 공청회 등의 참여 프로그램, 오피니언 폴, 포커스그룹 등의 정보캠페인, 리스크 수준에 대한 측정 캠페인, 교육용 리플렛, 책자 등의 교육 프로젝트 등이 있고, 과학적 쟁점에 대한 커뮤니케이션 기법으로 과학상점, 과학법정, 합의회의 등을 들 수 있다.

(4) 환경법은 아직 리스크 관리, 리스크 평가, 리스크 커뮤니케이션 등 리스크와 관련된 구체적인 규율을 포함하고 있지 않다. 그러나 ‘유해’와 ‘위해’를 구별하고 ‘유해성평가’와 ‘위해성평가’를 구분한다. 또한 일부 환경법령 중에는 ‘위해도(risk)’와 ‘위해성평가(risk assessment)’에 관한 정의규정을 두는 행정규칙이 지침, 규정 등으로 존재한다. 리스크에 관한 일반공중의 염려가 증가하고 있고 그 심각성에 대한 논란도 확대되고 있는 현실에서 종래 경찰법상 규제의 대상인 위협과 구별되는 리스크에 대한 규제의 근거로서 관련법령이 정비되어야 할 것이다.

특히 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 보면, 환경법상 정보공개와 공청회 등의 전통적인 의견청취절차들을 두고 있는 규정이 일부 존재하지만, 앞서 살펴 본 리스크와 리스크 규제 등 관리의 특성에 비추어 볼 때 보다 적극적인 양방향 커뮤니케이션이 이루어질 수 있도록 제도적 보완이 요구된다. 종래에는 공중의 참여절차가 이해관계인 및 당사자, 나아가 국민의 권리를 보장하고 불확실성, 복잡성, 전문성의 특성을 가지는 환경영역의 공적결정에 민주적 정당성을 부여하거나 향후 발생할 수 있는 분쟁을 예방하는 것이 중요한 기능으로 인식되었다면 오늘날에는 이에 더하여 지역차원의 주민들이 가지는 지식, 의견 등이 보다 질 높은 환경적 결정을 도출하는 중요한 자원으로 기능하는 것이 주목받고 있다. 특히 불확실성을 본질적 요소로 하는 리스크에 있어 그 규제의 정당성을 확보하고 보다 합리적인 관리작용을 수행하기 위해서는 환경법상 참여절차들에 있어 다음과 같은 제도적 보완이 요구된다.

① 리스크와 관련된 환경정보의 공개에 있어 공개되어야 할 정보를 단편적으로 규정하기보다는 통합적 영향을 평가할 수 있도록 다양화할 필요가 있으며 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개대상을 보다 구체화하여 의무적 공개사항으로 규정할 필요가 있다.

특히 회복하기 어려운 심각한 수준의 위해가 염려되는 리스크의 경우에는 사전 예방적 차원에서 관련 정보를 충분히 공개하고 이에 관한 설명과 교육이 수반될 필요가 있다.

② 리스크 평가의 신뢰성 확보를 위해 리스크에 대한 측정 및 분석 과정에서 이해관계인 및 일반공중의 참여가 가능하도록 참여의 범위를 확대할 필요가 있다.

③ 양방향 커뮤니케이션이 가능하도록 하기 위해 참여를 위한 기간과 대상을 넓혀 실질적인 의견제출이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 기존의 환경법은 의견을 제출할 수 있는 규정만을 두고 서로 상이한 의견이 제출된 경우 혹은 정책이나 계획에 반대의견이 제시된 경우 이들을 조율하는 절차적 규정을 구체적으로 마련해 두지 않고 있는 바, 이러한 규정이 포함되어야 할 것이다. 종래 공청회, 설명회 등의 참여절차의 한계에 대해 많은 비판이 제기되었는 바, 이제 다양한 방법의 참여절차들을 마련할 필요도 있다.

④ 환경 리스크와 관련하여 갈등이 발생하여 민원이 제기되었을 때에는 주민참여를 통하여 리스크 커뮤니케이션을 실시하는 것이 바람직하므로 리스크 관련 갈등해결을 위해 이러한 갈등해결의 기제를 제도화하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

⑤ 리스크 관리에 있어 리스크 커뮤니케이션을 활용하는 경우, 구속력있는 법령 보다는 가이드라인(guideline)을 통해 하는 경우가 더 보편적이다. 구체적인 사안에 적합한 리스크 커뮤니케이션을 실행하기 위한 다양한 기법, 절차 등에 대한 보완적 지침이 마련되어야 한다.

제 5 장 리스크커뮤니케이션 관련 국제법체제 분석

제 1 절 서 론

21세기를 위험사회(risk society)로 규정한다 하여도 과언이 아닐 것이다. 위험 또는 불확실성에 관하여 사회과학 및 자연과학 분야를 포함하는 전 분야에서 연구가 진행되고 있는 바, 위험은 학문적 세계화를 반영하는 가장 중요한 주제로 이해할 수 있을 것이다. Beck, Luhmann 및 Giddens 같은 저명한 학자들은 인문학과 사회과학을 넘나들며, 위험 구조에 대한 이해의 제고를 위한 연구를 진행하고 있으며, 특히, 위험에 대한 의사결정 문제 및 발생한 위험에 대한 책임성의 귀속 문제 등에 대하여 심도 깊은 연구를 진행해왔다.⁴²²⁾ 다양한 분야에서 진행되고 있는 위험 관련 논의의 중심은 탈근대화시대(Post-modern era)에서 위험을 어떠한 개념으로 포섭하는가에 관련된 것이다.

전통적으로 위험의 개념(concept of risk)은 불확실성의 개념(concept of uncertainty)과 대조를 이루는 것으로 이해되어 왔다. 즉, 불확실성은 발생 가능한 사건이 유발하는 결과를 전혀 예측하거나 결정할 수 없는 상황과 관련된 것이라면, 위험은 발생 가능한 사건이 유발하는 결과를 인지하거나 적어도 대비할 수 있는 상황과 관련된 것으로 구분되어 이해되어 왔다.⁴²³⁾ 또한, 위험 관리(risk management)는 식별 가능한 과학적 지식에 근거하여 미래를 예측하고 이에 대한 준비를 가능

422) U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity* (SAGE Publications Ltd, 1992); N. Luhmann, *Risk-A Sociological Theory*, R. Barrett (trans.), (Aldine Transaction, 2005); A. Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Stanford Univ. Press, 1991) 참조.

423) F. Ewald, Insurance and Risk, in G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality with Two Lectures by and an Interview with Michel Faoucault* (Univ. of Chicago Press, 1991), p. 203.

하게 해 준다는 점에서 불확실성에 대한 접근과는 구별될 수 있다. 따라서, 위험 관리에 있어서 과학적 지식이라는 점은 매우 중요한 위치를 차지하게 되는 바, 근대성(modernity)을 반영하는 과학적 지식의 발전의 틀 내에서 위험 관리가 진행되어 왔다.

위험과 위험 원인간의 개연성에 관한 법의 개입은 사회 질서와 위험 유발에 대한 책임성의 귀속 문제에 적지 않은 영향을 주게 된다. 특히, 과학적 지식이 발달하게 됨에 따라 가능한 장래의 위험에 대한 해결 방안의 모색이 증가하게 되었으며, 특히 이러한 과정에서 위험에 대한 책임 귀속 여부가 중심적인 쟁점으로 부각되게 되었는바, 사회적 및 법적 책임의 요소가 위험 관리를 비롯한 위험과 관련된 사항에 직접적으로 연결되게 되었다. 과학적 지식을 매개로 하는 위험과 법의 연관성은 가치중립적인 과학적 지식의 발달로 인하여 낙관적인 전망을 가능하게 하였으나, 이의 결과는 낙관적인 것은 아닌 것으로 판명되고 있다.

20세기 후반부에 불확실성, 위험 및 과학적 지식의 상관관계에 대한 이해가 긴장 상태에 놓이게 되었다.⁴²⁴⁾ 즉, 서구 사회는 과학적 지식의 불완전성에서 기인하는 위험뿐만 아니라, 과학적 지식 그 자체로부터 유발되는 위험에 직면하게 되었다. 환언하면, 과학적 지식의 발달로 인하여 세상에 대한 전반적 통제가 가능하다는 근대론자의 주장에 심각한 의문이 제기된 것이다.⁴²⁵⁾ 즉, 세계화 시대의 특징 중 하나는 과학적 지식이 발달하면 발달할수록, 이에 따른 잠재적인 위해나 위험이 발생하며, 이와 같은 위험은 과학적 지식이 쉽게 대응할 수 없는 복잡한 문제를 야기하게 된다는 것으로 이해될 수 있다. 예를 들어, Beck은 산업사회에서 발견되는 작업장 등에서 발생하는 사고 및 위험, 교통사고와 같은 위험을 원형적 위험(archetypical risk)으로,

424) F. Johns & W. Werner, The risks of international law, 21(4) *Leiden Journal of International Law*, 783 (2008), p. 783.

425) *Id.*, p. 784.

원자력 에너지, 환경 파괴 및 유전학적 기술 등에서 발생하는 위험을 ‘파괴의 상징(icon of destruction)’으로 구분하여 접근하고 있는데, 특히 파괴의 상징과 관련된 위험은 과학적 기술의 발달 그 자체로부터 유발되는 위험으로 이해될 수 있다.⁴²⁶⁾ 과학적 지식의 발달로 야기되는 위험은 전 세계적인 과급효과를 가진다는 점에서 공간적 영역을 초월하며, 특히 원자력에 의한 위험이나 환경 파괴는 그 효과가 현 세대에 국한되지 않는다는 점에서 시간적 영역도 초월한다는 점에서 이러한 위험을 방치한다면 전 세계 인류의 생활을 근본적으로 변화시키거나 절멸이라는 위험에 직면하게 할 가능성이 농후하다.

위험과 과학적 지식간의 상관관계는 위험에 대한 법적 접근을 진행하기 전에 선결적으로 고찰될 필요가 있다. 위험 그 자체 또는 위험을 구성하는 요소는 전문가가 아닌 일반인에게는 보통 가상적인 것으로 나타나기 때문이다. 즉, 특정한 위험은 인간의 감각 기관으로는 인지되지 않으며, 과학적 평가에 따라서 비로소 위험으로 인식될 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 위험은 곧 과학적 지식에 의해서 구성되는 것으로 이해되어도 별 무리는 없을 것이다. 문제는 과학적 지식 그 자체가 내포하는 과학적 지식의 불완전성이다. 과학자들은 과학적 지식의 완전성을 주장하나, 과학적 지식이 재검토의 대상이 되었으며, 주어진 맥락에 따라 그 유용성이 결정된다는 인식이 널리 퍼지고 있는 것도 사실이다.

과학적 지식의 상대성은 불확실성을 관리 가능한 위험으로 전환시키고자 하는 과정에 적지 않은 제한을 설정하게 된다. 따라서, 이러한 과학적 지식의 상대성이 야기하는 문제에 대한 대응 방안이 필요하게 되며, 이러한 대응 방안은 법적 접근을 통해서 이루어져야 하는데, 법적 접근을 통해서 과학적 지식의 상대성이 노정하는 문제에 대한 최소한의 통제가 가능하기 때문이다. 사전배려원칙(precautionary principle)

426) Beck, *supra* note 1 참조.

은 이를 반영하는 대표적인 법적 접근이 될 것이다. 사전배려원칙은 종종 과학적 지식의 불확실성, 모호성 및 논쟁 가능성을 인식하면서도 의사 결정의 방향을 지도하기 위한 원칙으로 활용된다. 즉, 사전배려원칙은 심각하거나 되돌릴 수 없는 피해의 가능성이 감지됨에도 불구하고 이에 대한 증거를 제공할 수 있는 완전하고 완벽한 과학적 지식이 뒷받침되지 않기 때문에 잠재적 피해에 대한 예방 조치의 결정을 꺼려하는 상황에 있어서 이에 대한 강력한 반대 근거로 활용될 수 있다.

국제법상 위험을 직접적으로 다루는 국제법의 분야는 독자적으로 존재하지 않는다. 즉, 국제위험법(international law on risk)은 아직 등장하지 않았으며, 통합적인 국제위험법이 필요한 것인가에 대해서도 의견이 일치되고 있는 것은 아니다. 현실적으로 국제법의 개별 분야로서 국제위험법의 등장 가능성은 매우 낮은 것으로 생각되는데, 이는 현대 국제법의 파편화 현상(fragmentation of international law)을 감안할 때, 매우 이례적인 상황으로 생각된다. 통합적인 국제위험법의 등장이 조만간 가능하지 않을 것 같다는 점에 대해서는 다양한 견해가 제시될 수 있겠지만, 한편으로는 국제법의 개별 분야, 국제환경법, 국제인권법, 국제보건법(international health law), 국제통상법 및 국제재난대응법(international disaster response law)에서 이미 ‘위험’에 관한 기본적인 접근을 취하고 있다는 점이 가장 큰 이유가 될 것이다. 예를 들어, 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’라 함)의 분쟁해결기구는 위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 이하 ‘SPS협정’라 함)과 관련된 문제를 다룸에 있어서 전염병(infectious diseases)에 관한 문제를 다루고 있으며, 세계보건기구(World Health Organization, 이하 ‘WHO’라 함) 또한 유행질병의 위험성에 대한 국제법적 접근을 진행해오고 있다. 아울러 국제재난대응법 또한 쓰나미, 지진 등과 같은 자

연재해로 인한 위협 발생시, 이에 대한 대응 방안에 관련된 거버넌스를 국제법적 측면에서 어떻게 다루어야 하는지를 연구해오고 있다.

개별 국제법 분야에서 위협에 대한 연구의 진행과 병행하여 국제법 분야에 인간안보(human security)의 개념이 도입되고 있다. 인간안보는 개인의 일상생활에 영향을 주는 위협 요소를 안보개념으로 격상시켜서 이에 대한 해결방안을 모색하는 개념이다. 인간안보는 국가중심적 안보관(State-centric perspective on security)에서 상대적으로 경시되었던 위협에 대한 개념을 재정립함으로써, 안보의 틀에서 위협에 대한 접근을 용이하게 해준다. 위협, 불확실성 및 위협원인이 안보 쟁점으로 격상됨에 따라, 이에 대한 포괄적이고 보다 현실적인 접근을 위한 메커니즘의 마련에 정당한 근거를 제공하게 된다.

이하에서는 위협을 둘러싼 다양한 접근, 즉 위협 관리, 위협 커뮤니케이션의 중심 주제들이 인간안보의 개념에서 어떠한 지위를 획득하게 되며, 이러한 지위 변화에 따른 국제법적 접근의 유효성을 우선적으로 판단한다. 이후, 각 개별 국제법 분야에 해당되는 위협 및 위협 요소에 대하여 어떠한 방법으로 이를 규율하고 있으며, 이의 한계는 무엇인지를 분석하도록 하겠다. 개별 국제법 분야에서 행해지는 위협 관리의 양상을 분석하고 각 개별 영역에서 공통적으로 발견되거나 적용되는 국제법 원칙을 도출함으로써, 포괄적인 국제위험법의 구상에 있어서 위협 관리와 위협 커뮤니케이션이 어떻게 반영되어야 하는지를 분석하도록 하겠다.

제 2 절 위협의 인간안보 측면에서의 분석

사회의 변화에 따라 안보 개념의 범위와 규율 대상은 필연적으로 영향을 받는 바, 안보 개념은 동적인 측면에서 분석되어야 하고 언제나 재평가의 과정을 거쳐서 현실적으로 대응 가능한 것으로 존재하여야 한다. 국제법상 안보 개념은 상기한 바와 같이 국가중심적 안보개

념으로 인식되어 왔다.⁴²⁷⁾ 그러나, 세계화의 영향으로 국가는 개별 국가의 생존 및 유지에 관한 안보 문제와 함께 개별 국가의 능력으로는 도저히 해결할 수 없는 다양한 안보 문제에 직면하게 되었다. 또한, 국가중심적 안보개념은 안보의 최종적 수혜자인 개인의 안보에 대해서 상대적으로 관심을 기울여오지 않았는바, 개인의 일상생활에 미치는 위험 요소의 분석 및 이에 대한 대응 마련에 있어서 무기력함을 노출하게 되었다.⁴²⁸⁾ 이하에서는 인간안보개념의 정확한 이해를 위하여 인간안보개념이 타 안보개념과 어떠한 차이점을 갖고 있는지, 인간안보개념의 장점과 인간안보개념의 구체화를 위하여 어떠한 문제점에 직면하고 있는지를 판단하도록 하겠다.

(1) 안보개념의 비교 분석을 통한 인간안보개념의 이해

1) 현실주의 안보개념

국가중심적 안보개념의 대표적인 유형으로 현실주의 안보개념(realpolitik security)이 제시된다. 현실주의 안보개념은 국제정치학상 현실주의 이론에 근거를 두고 있는 것으로, 국가중심주의, 무정부상태, 국가생존의 최우선성, 자력구제를 중심 구성요소로 설정하고 이를 바탕으로 안보개념을 설정하고 이에 대한 대응 방안을 모색하는 안보개념이다.⁴²⁹⁾ 현실주의 안보개념에서 가장 중요한 존재는 국가이다. 국가의 외적 생존 및 유지에 초점을 두는 바, 국가를 구성하는 중요한 내적

427) 국가중심적 안보개념의 형성 기원은 17세기로부터 찾을 수 있는데, 1648년 웨스트팔리아체제(the Westphalian System)의 확립에 따라 국가가 안보 개념의 유일한 주체이며, 국가의 생존과 유지가 안보 개념의 최우선적인 과제로 인식되기 시작했기 때문이다. W. Grewe, *The Epoch of International Law* (Walter de Gruyter, 2000), pp. 287-315 참조.

428) L. Axworthy, *Human Security and Global Governance: Putting People First*, 7 *Global Governance* (2001), p. 19.

429) T. Dunne & B. Schmidt, Realism, in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, J. Baylis & S. Smith (eds.), 2nd ed., (Oxford Univ. Press, 2001), pp. 150-155.

요소인 국민으로 구성되는 개인의 생존 및 유지에는 별다른 관심을 기울이지 않는다. 따라서, 국민 또는 개인의 일상생활에 위협이 되는 요소는 부차적인 중요성을 갖게 되며, 현실주의 안보개념은 국가의 생존 및 유지를 위한 물질적 능력의 최대화에 우선적 가치를 두는 바, 비물질적 능력의 제고에 대해서는 별다른 관심을 두지 않는다.⁴³⁰⁾

현실주의 안보개념에서 국가가 아닌 개인이 중요성을 갖게 되는 상황은 다음과 같은 상황이다. 즉, 전투원으로서 개인이 월경질병, 환경 파괴 또는 자연재해로 인하여 위협에 노출될 경우, 이는 전투원 개인의 안보문제가 아니라, 군대를 구성하는 전투원의 능력 저하로 인식하게 되며, 이러한 상황에서만 개인에 대한 위협 및 위협 요소가 현실주의 안보개념에서 접근될 수 있는 것이다.⁴³¹⁾ 세계화의 영향으로 국제관계에 있어서 국가는 그동안 유지해오던 국가의 최우선성 및 국가주권의 절대성에 심각한 도전에 직면하고 있다. 아울러, 개인의 지위가 인권 개념의 부상으로 인하여 절대적인 보호 주체로서 인식되고 있는 시점에서, 현실주의 안보개념은 개인의 보호 및 개인의 일상에 영향을 주는 위협 및 위협 요소에 대한 적극적인 대응 방안을 마련하기 어렵다는 점에서 안보개념으로서 적정성을 갖추고 있는 지 여부에 대하여 심각한 도전을 받고 있다.

2) 공동안보개념

공동안보개념(common security)은 국제정치학상 자유주의개념과 이론적 근거를 같이 하는 개념이다.⁴³²⁾ 현실주의와 달리 자유주의 국제정치관은 국제관계에서 국가만을 최우선적이거나 주된 행위자로 간주하지 않는다. 자유주의 국제정치관은 국제관계에서 활동하는 비국가

430) D. Fidler, *Public Health and National Security in the Global Age: Infectious Diseases, Bioterrorism, and Realpolitik*, 35 *George Washington International Law Review* (2003), pp. 802-803.

431) *Id.*, pp. 818-825.

432) T. Dunne, *Liberalism*, in Baylis & Smith, *supra* note 8, pp. 163, 167-171.

단체의 역할을 인정하는 점에서 현실주의와 큰 차이점을 갖는데, 따라서 개인, 다국적 기업, NGOs 등도 국제관계의 주요한 행위자가 된다. 행위자의 범위가 확대되고 이들의 활동이 증가함에 따라 증가된 행위자에 대한 위협 요소도 도처에서 발견되게 된다. 공동안보개념은 다양한 주체 및 이들 주체에 대한 다양한 위협 요소를 안보개념의 틀에서 이해하려 한다.⁴³³⁾

현실주의와 달리 자유주의는 비록 국제관계에 있어서 무정부상태를 수용하나, 이러한 무정부상태는 국가들의 이해 조화에 따른 협력에 의해서 극복될 수 있는 것으로 판단한다. 무정부상태에서 국가들의 유일한 생존방법으로 이해되는 자력구제에 대해서 비판적인 입장이며, 국가의 외적 생존 및 유지의 중요성에 대해서 자유주의는 상대적으로 소극적인 자세를 취한다. 안보 쟁점의 초점이 국가의 외부가 아니라, 국가의 내부로 향하는 바, 국가의 내부를 구성하는 다양한 구성 요소에 대한 위협 및 위협 요소에 대한 판단이 가능해지며, 이에 따라 개별 인간의 안보에 영향을 미치는 환경파괴, 월경질병의 확산, 인구의 폭발적 증가, 천연자원의 고갈, 기근, 자연재해 등이 안보개념의 주요 쟁점으로 포함된다.

공동안보개념은 안보개념의 폭을 넓혔다는 점에서는 장점을 갖고 있지만, 안보 관련 쟁점의 해결에 있어서 여전히 국가중심적 국제체제가 견지하는 관점을 유지하고 있다는 점에서 안보 쟁점의 초점이 국가에서 개인으로 완전한 전환을 이룬 것으로 보이지는 않는다. 즉, 공동안보개념에서 비록 월경질병의 확산통제, 전 지구적 차원의 테러범죄 등의 규제가 시급한 안보 쟁점으로 인식될 수 있지만, 이의 해결에 있어서 여전히 국가 또는 국제기구의 역할을 우선적으로 설정하고 있다는 점에서 공동안보개념의 안보 및 위협에 대한 접근방법은 현실적인 제약에 구속되고 있다.

433) A. Moravcsik, *Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, 51 *International Organizations*, (1997), pp. 513, 516-521.

3) 인간안보개념

이론상 국제정치학의 구성주의(constructivism)에 입각한 인간안보(human security)의 개념적 정의는 1994년 국제연합개발계획(United Nations Development Programme, 이하 ‘UNDP’라 함)에서 기원을 찾을 수 있다. UNDP는 다음과 같이 인간안보개념 도입의 필요성을 제시하고 있다.

“안보개념은 오랜 기간 동안 좁게 이해되어 왔다. 즉, 외부 침략으로부터의 영토적 안보, 외교정책에 있어서 자국 국민의 보호, 핵무기에 의한 대량학살로부터의 전 지구적 안보만이 중요한 쟁점으로 각인되어 왔다. ... 일상생활의 안보를 모색하는 평범한 개인들의 정당한 안보에 대한 이해는 망각되어 왔다.”⁴³⁴⁾

인간안보개념은 세계화의 심화와 인권의 세계화의 두 가지 동력에 의해서 형성된 개념이다. 세계화의 영향에 따른 주권 행사의 약화는 개별 국가가 그동안 자신의 영역에서 행사해오던 통제력의 상실로 귀결되었는바, 개인의 일상생활을 위협하는 위험 요소에 대하여 더 이상 실효적인 국가의 보호망을 기대할 수 없게 되었다.⁴³⁵⁾ 또한, 개인의 일상생활의 안보 확보를 위한 노력은 인권의 세계화 과정에서 가장 중요한 관심사가 되었는바, 전 지구적 차원의 인권확보를 위한 노력에 근거하여 인간안보는 이론적 정당성을 얻게 되었다.⁴³⁶⁾

인간안보는 권리중심적 접근방법(right-based approach), 인도주의적 접근방법(humanitarian approach), 지속가능한 인간 개발적 접근방법(sustainable human development approach)을 통하여 이해되고 소개되고 있

434) United Nations Development Programme, *Human Development Project: New Dimensions of Human Security* (1994) (이하 ‘UNDP Report’라 함), p. 12.

435) T. Dunne & N. Wheeler, *We the Peoples: Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice*, 18 *International Relations* (2004), p. 12.

436) *Id.*, p. 18.

다.⁴³⁷⁾ UNDP는 1) 경제안보(economic security), 2) 식량안보(food security), 3) 건강안보(health security), 4) 환경안보(environmental security), 5) 개인안보(personal security), 6) 공동체안보(community security) 및 7) 정치안보(political security)를 인간안보를 구성하는 주요 항목으로 제시하고 있다.⁴³⁸⁾ 상기한 항목들은 공히 개개인의 일상적 생활의 파괴를 유발하는 위험로운 행위에 대하여 초점을 맞추고 있는 바, 안보개념에서 안보의 최종적 수혜자를 개인으로 설정하고 있다는 점에서 기존의 현실주의 및 공동안보개념과는 큰 차이점을 보여준다.⁴³⁹⁾

상기한 바와 같이, 월경질병의 확산, 환경의 대규모 파괴, 극심한 빈곤 및 막대한 피해를 야기하는 자연재해에 대한 대응 방안 등은 국가 중심적 안보개념에 입각한 현실주의 및 공동안보개념에서는 안보와 관련된 주요 쟁점은 아니었다. 그러나, 인간안보개념의 도입으로 인하여 안보의 범위와 주체가 전환되었으며, 무엇보다도 개개인의 일상에 영향을 미치는 위험 요소를 인권의 측면에서 판단하게 되었다는 점은 큰 의미를 갖는다.⁴⁴⁰⁾ 인간안보개념이 세계화의 심화와 인권 운동의 전 지구적 확대를 배경으로 형성되었다는 점은 결국 위험 및 위험 요소가 기술적 측면에 한정되어 이해되어야 하는 것이 아니라, 인권규범의 틀 내에서 판단되어야 한다는 점을 암시하는 것이다. 즉, 위험에 대한 국제인권법적 접근이 가능하다는 것이며, 이는 조직화된 국제인권법의 틀 내에서 보다 위험에 대한 상세한 정의와 개념 도출이 가능해짐을 의미하는 것이다.

또한, 인간안보는 세계화의 심화에 따른 개개인의 안보확보에 있어서 실효성을 갖추고 있다. 세계화를 통해서 발생하는 다양한 안보문

437) F. Hampson, et al., (eds.), *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Oxford Univ. Press, 2002), pp. 16-18.

438) UNDP Report 1994, *supra* note 13, pp. 24-25.

439) *Id.*, p. 23.

440) M. Weissberg, *Conceptualizing Human Security*, 13 *Swords & Ploughshares* (2003), pp. 6-7.

제들은 개별국가의 차원, 또는 경직된 국제기구의 차원에서는 해결되기 어려운 것이 사실이다. 이러한 맥락에서 개개인의 안보확보는 국제사회에서 활동하는 모든 주체들의 총력적인 협력을 바탕으로 획득될 수 있으나, 안보의 최종 수혜자가 다양하게 제시되는 경우, 통합된 안보협력이 불가능해진다. 따라서, 안보의 최종 수혜자를 개인으로 설정하는 인간안보개념은 보다 통합적인 접근방법을 가능하게 한다는 장점을 갖게 된다.⁴⁴¹⁾

세계화 시대에 적합한 안보개념으로서의 장점에도 불구하고, 인간안보개념의 근본적인 문제점에 대한 지적도 발견된다. 즉, 개념정의의 모호성, 적용가능성의 비현실성 등이 인간안보개념의 구체화에 대한 문제점으로 지적되고 있다.⁴⁴²⁾ 인간안보개념이 노정하는 가장 큰 문제점은 인간안보개념의 모호성에 있다. 즉, 모든 위협 요소를 안보의 범위로 포함함으로써, 안보쟁점에 대한 개념화 자체가 불가능하다는 점이다.⁴⁴³⁾ 또한, 인간안보개념은 국가 및 국제기구의 역할에 대하여 비판적인 자세를 취하고 있는데, 이론상 모든 위협 요소를 포함하는 인간안보개념의 현실화 또는 구체화를 위해서는 막대한 재정적 지원 및 안보 관련 주체들의 통합적이고 적극적인 협력이 필요하게 되는데, 이러한 상황에서 국가 및 국제기구의 역할에 대한 소극적이고 비판적인 자세는 스스로 인간안보개념의 구체화에 제한을 설정하는 것으로 역효과를 유발할 수 있다는 점이다. 실제로 인간안보개념의 현실화에 대한 구체적인 계획은 대표적인 국제기구인 국제연합(United Nations, 이하 ‘UN’이라 함)이 주도함을 감안할 때⁴⁴⁴⁾, 인간안보개념

441) Filder, *supra* note 9, pp. 43-44.

442) T. Owen, *Human Security-Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition*, 35 Security Dialogue (2004), pp. 373-387 참조.

443) R. Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, 26 International Security (2001), pp. 94-95.

444) UN은 인간안보개념의 구체화를 위하여 다양한 노력을 기울이고 있다. UN의 인

이 견지하는 국가 및 국제기구의 활동에 대한 태도는 문제점으로 지적될 수 있다.

(2) 인간안보개념의 국제인권법 측면에서의 접근: 위협에 대한 국제인권법상 접근

UN사무총장은 안보와 인권의 불가분성에 대하여 지속적인 관심을 표명하여 왔다. UN사무총장은 안보와 인권의 개념은 포괄적 차원에서 고찰되어야 함을 주장해왔으며, 이런 맥락에서 안보와 인권의 포괄적 접근을 진행하는 인간안보개념의 현실화에 대한 필요성이 주장되어 왔다. 인간안보개념의 구체화를 위한 도구로 인권의 활용은 상기한 인간안보개념이 갖는 문제점, 즉 인간안보개념의 모호성과 적용 대상의 비현실성의 문제를 조직화되고 확립된 국제인권법의 틀에서 해결할 수 있다는 점에서 양자의 상호간 포섭은 매우 중요한 의미를 갖는다.

인간안보개념은 개인의 일상생활에 영향을 주는 모든 위험 요소를 포섭하는 바, 인간안보개념에서 중요한 안보 쟁점으로 빈곤, 저개발, 환경파괴, 월경질병의 확산 등이 제시된다. 이러한 쟁점들은 개별 국제법 분야에서 독자적으로 다루어지고 있으나, 이에 대한 포괄적인 접근으로 국제인권법 측면에서의 접근도 필요한데, 이러한 위험 요소에 대하여 국가가 위험 요소에 노출된 개인에게 어떠한 법적 대응 장치를 마련하고 있는가를 판단할 수 있기 때문이다. 국제인권법상 인간안보개념과 관련하여 중요한 의미를 갖는 분야는 경제적, 사회적

간안보개념 구체화에 대한 활동에 관하여는 The Commission on Human Security, *Human Security Now* (UN 2003); Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secured World: Our Shared Responsibility* (UN 2004); Report of the Secretary-General: *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (UN 2005) 참조. 국가 및 개별 국제기구의 인간안보개념의 현실화에 대한 노력으로 저개발 국가의 빈곤퇴치를 위한 선진국의 후진국에 대한 공적개발원조(Official Development Assistance), WTO의 빈곤퇴치 및 경제부흥에 대한 활동 등은 좋은 예가 될 것이다.

및 문화적 권리(Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ‘ESCR’이라 함)이다. 이하에서는 인간안보개념이 국제인권법의 규범 내에서 어떻게 현실화되고 있는지, 이의 문제점은 무엇인지에 대하여 고찰하도록 하겠다.

1) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 국제인권법상 지위

국제법은 평시 국제법과 전시 국제법으로 크게 구분된다. 무력충돌이 없는 평화 관계에 대한 국제법은 관련 분야별로 구분되는데, 국제인권법, 국제환경법, 해양법, 국제통상법과 같은 분야별 국제법이 일반적으로 알려져 있는 구분이다. 인권 관련 국제법은 크게 전시 국제법 분야에서 국제인도법과 평시 국제법 분야에서 국제인권법으로 구분되며, 국제인권법은 다루는 인권의 성격에 따라 시민적, 정치적 권리(Civil and Political Rights, 이하 ‘CPR’이라 함)와 상기한 ESCR로 구분된다.

CPR과 ESCR은 권리의 성격에서 차이가 있는 바, 이에 대한 법적 접근 또한 차이가 있다. 즉, CPR은 국가에 대한 권리(rights against state)로 이해되는 바, CPR에 대한 국가의 개입이 상당히 제한된다. 반면, ESCR은 국가로부터의 권리(rights from state)로 이해되는바, 국가가 ESCR의 구체화에 대하여 상당한 역할을 담당하게 된다. 이러한 권리 성격의 차이로 인하여, 해당되는 권리가 침해되었을 경우에 이에 대한 구제 메커니즘으로 사법기관의 역할 또한 큰 차이점을 갖게 된다.

비록, 다수의 국가들이 ESCR의 중요성에 대해서는 의견의 일치를 이루고 있지만, ESCR의 사법심사가능성에 대해서는 여전히 국가들은 소극적인 입장을 취하고 있는 것이 사실이다.⁴⁴⁵⁾ CPR과 비교하여 규범력

445) W. Vandenhoe, *Completing the UN Complaint Mechanism for Human Rights Violations Step by Step: Towards a Complaint Procedure Completing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 21 *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2003), p. 430.

측면에서 상대적으로 약하게 인정되는 ESCR은 인권의 발달로 인하여 그 문제점이 상당 부분 치유되고 있지만, 여전히 다음과 같은 본질적 문제점을 갖고 있다. 즉, ESCR은 프로그램적 성격의 권리인바, 구체적인 인권으로서 실행되기 어렵다는 비판도 여전히 존재하고 있으며⁴⁴⁶⁾, CPR과 비교되는 상대적으로 약한 감독 메커니즘(supervisory mechanism) 또한 ESCR을 둘러싼 다양한 비판의 중심에 위치하고 있다.⁴⁴⁷⁾

상기한 ESCR에 대한 일반적인 비판은 상세한 검토를 필요로 한다. 즉, ESCR 관련 이행 메커니즘의 부재가 자동적으로 ESCR의 권리로서의 성격에 대한 흠결을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 즉, 사법심사가능성의 유무 여부는 감독 메커니즘의 유연성 여부로 결정될 수 없는데, 사법기관의 통제가능성이 확보된다고 하여도, 이러한 사법기관의 통제가능성이 국가들로 하여금 문제되는 인권과 관련된 협약의 이행가능성을 반드시 제고하는 것은 아니기 때문이다.⁴⁴⁸⁾ 게다가, ESCR의 성격상, 정부에 대한 권리가 아니며, 정부에 의하여 당해 권리의 내용들이 적극적으로 실현되어야 하는데, 이러한 성격상의 차이로부터 재판과 관련된 사법심사가능성의 유연성이 도출되는 것은 사실이다. 그러나, 사법심사가능성의 유연성은 사법심사가능성이 존재하지 않는다는 의미와는 근본적으로 다른 것이다.⁴⁴⁹⁾ 남아프리카 공화국

446) E. Aide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, in A. Eide et al., (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook* (Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 22.

447) M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development* (Oxford Univ. Press, 1995), pp. 30-105; K. Arambulo, *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspect* (Intersentia, 1999), pp. 23-49; S. Leckie, *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Catalyst for Change in a System Needing Reform*, P. Alston & J. Crawford (eds.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (Cambridge Univ. Press, 2000), pp. 129-144.

448) O. Hathaway, *Do Human Rights Treaties Make a Difference?*, 111 *Yale Law Journal* (2002), pp. 2015-2019.

449) Vandenhoe, *supra* note 24, p. 435.

헌법재판소의 주거의 권리에 관한 판결 및 건강보험과 관련된 판결은 상기한 내용을 반영하고 있다.⁴⁵⁰⁾

ESCR의 모호함에 대한 비판은 각국의 ESCR 관련 사법기관의 판결 내용을 살펴보면, 그 근거가 상당히 취약함을 알 수 있다. 예를 들어, 미주인권체제(Inter-American Human Rights System) 내의 산살바도르 의정서(San Salvador Protocol)는 미주인권법원(Inter-American Court on Human Rights)는 노조결성의 권리 및 교육의 권리에 대하여 개인에 청원권을 부여하고 있다.⁴⁵¹⁾ 또한, 아프리카 인권 및 인민에 관한 헌장에 따라 개인은 ESCR의 침해에 대하여 아프리카 인권위원회에 제소권의 행사가 가능하다.⁴⁵²⁾ 아울러, 프로그램적 성격을 지적하며 ESCR의 규범력에 대한 의문을 제기하는 주장도 상세히 검토해야 하는데, ESCR의 구체화를 위하여 국가들은 적극적 의무를 부담한다는 점을 주목해야 한다. 즉, 단순히 시혜적 조치로서 ESCR의 구체화를 시도하는 것이 아니라, 주어진 상황에서 최대한으로 ESCR의 구체화를 도모해야 한다는 것이다. 즉, 국가는 ESCR을 침해하지 않을 것을 의무로 하는 것이 아니라, ESCR의 구체적 실현의 의무를 지는 것인 바, 국가는 ESCR의 현실화를 위한 국내입법의 정비 및 원활한 운용을 위한 메커니즘을 갖추어야 한다.⁴⁵³⁾

450) *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* 2001 (1) SA 46 (CC), para. 34; *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others* CCT 8/02, para. 46. 건강보험과 관련된 Nevirapine 판결의 판시 내용 및 이에 대한 법적 평가에 관하여는 M. Tveiten, *The Right to Health, Secured HIV/AIDS Medicine-Socio-Economic Rights in South Africa*, 72 *Nordic Journal of International Law* (2003), pp. 41-71.

451) Vandenhole, *supra* note 24, p. 437.

452) *Id.*, p. 439.

453) *Id.*, p. 441.

2) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 인간안보개념 측면에서의 평가와 중요성

인간안보개념에서는 개개인 일상생활의 유지가 가장 중요한 안보의 목표가 되는데, 개개인의 일상생활과 밀접한 관련을 갖는 인권인 주거의 권리, 건강에 관한 권리, 교육에 관한 권리, 환경에 관한 권리 및 개발에 관한 권리의 중요성이 재평가될 수밖에 없다. UNDP가 제시한 인간안보의 7개 범주 중, 정치적 안보를 제외한 6개 안보는 ESCR의 규범내용과 직접적으로 관련된다. 정치적 안보 또한 ESCR의 범주에서 포섭될 수 있는데, CPR은 ESCR이 충족되지 않는다면, 그 행사 자체가 불가능하기 때문이다. 이러한 점에서 CPR과 ESCR은 구분된 인권으로 이해하기보다 통합적인 접근이 필요하다.⁴⁵⁴⁾

세계화의 심화로 인하여 국가의 통제력은 감소하였으며, 이러한 국가 역할의 감소로 인하여 사회-경제적 위험 요소로부터 개인의 일상생활의 안전 확보는 어려움을 겪게 되었다. 인간안보개념은 개개인의 일상생활에 영향을 미치는 위험 요소에 대한 적극적인 대응 방안의 마련을 가능하게 해주는 안보개념이며, 이의 구체화는 보다 조직화되고 규범력을 갖춘 국제법의 다른 분야에 의해서 가능하게 된다. 이러한 의미에서 ESCR의 구체화를 위하여 국가들이 어느 정도의 노력을 기울이고 있으며, 이러한 과정에서 직면하게 되는 문제점은 무엇인지, 이에 대한 법적 해결방안은 무엇인지에 대한 고려는 결국 인간안보개념의 구체화를 위한 최적의 방안이 무엇인지에 대한 고려와 직결되며, 이는 또한 위험에 대한 국제법의 직접적인 접근을 의미하는 것이 된다.

454) R. Müllerson, *Ordering Anarchy: International Law in International Society* (Martinus Nijhoff Publishers, 2000), p. 254.

(3) 결 론

세계화 시대에 있어서 위험은 공간과 시간을 초월하여 개인의 일상 생활에 영향을 미치고 있다. 위험 요소 또한 복합적인 측면에서 예측될 수 있는데, 개인이 활동하는 사업장, 교통사고 등과 같은 일상적 측면에서 발견될 수 있으며, 원자력, 환경파괴, 월경질병, 자연재해 등 개인의 일상생활에서 감각적 또는 이성적으로 인지되는 것은 아니지만, 그 자체적으로 위험 요소를 담고 있는 다양한 원인에서 찾을 수 있다. 위험 요소 및 위험의 예측은 과학적 지식에 근거한 합리적 평가에 의해서 진행되는데, 상기한 바와 같이 과학적 지식 그 자체가 위험을 야기할 수 있다는 점 및 위험의 본질적 성격에 따라서 정확한 대응방안을 사전에 마련하기는 매우 어렵다.

개인의 일상생활에 미치는 위험의 파괴적 영향과 이에 대한 예측의 불가능성은 위험에 대한 사전 방지 메커니즘의 중요성은 물론이며, 위험에 따른 비정상적 상황을 신속히 정상적인 상황으로 복귀시킬 수 있는 사후 대응 메커니즘 마련의 필요성을 증가시키게 되었다. 사후 대응 메커니즘은 위험의 원인을 분석하고, 이의 평가를 통하여 동일한 유형의 위험이 재발되지 않도록 관련 조치를 마련함과 동시에 위험 요소 및 실제 야기된 위험의 원인에 대한 책무성의 귀속 주체에 대한 결정이 매우 중요하다.

위험을 야기한 원인에 대한 책무성의 귀속은 법적 규범 내에서 이루어져야 한다. 책무성의 귀속 여부에 대한 투명성을 확보하기 위하여 책무성 귀속에 포함될 수 있는 위험의 범위가 확정되어야 하는데, 위험의 범위는 결국 안보개념에 의존하게 된다. 이러한 맥락에서 인간안보개념과 이에 관한 국제인권법적 접근은 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 위험이 기술적, 과학적 영역에서만 제한적으로 머물게 되는 것이 아니라, 위험 그 자체 및 위험이 야기하는 결과에 관한 모든 사항이 인간안보개념을 통하여 안보 영역으로 포함됨에 따라, 국제법의

영역에서 다루어질 수 있는 사법적 심사가능성을 갖추게 되는 것이다. 환언하면, 위험은 1차적으로 과학적 지식에 의한 통제 대상이 되며, 2차적으로 법규범의 적용 대상으로 전환됨에 있어서 인간안보개념이 결정적인 역할을 하게 되는 것이다. 특히, ESCR을 구성하는 개별 인권에 대한 직접적인 도전이 되는 위험 요소 및 위험에 대하여 국가가 위험 관리 또는 위험 커뮤니케이션에 대해서 적절한 대응 조치를 갖추지 못하는 경우에는 이는 그 자체로 ESCR의 위반을 구성할 수 있으며, 이에 대한 사법적 구제를 요청할 수 있게 된다.

위험 관리 및 위험 커뮤니케이션을 반영하는 개별 국제법 분야의 발전은 국제환경법, 국제통상법, 국제보건법 및 국제재난대응법에서 전개되고 있다. 개별 국제법 분야의 발전을 통해서 공통적으로 발견되는 원칙이 국제관습법화하여 위험 관련 포괄적인 국제법 분야의 탄생 가능성도 배제할 수는 없다. 국제관습법화가 가능한 국제법상 원칙으로 사전배려원칙이 좋은 예가 될 것이다. 즉, 사전배려원칙은 국제환경법에서 처음으로 등장하였지만, 동 원칙이 담고 있는 내용은 위험과 관련된 개별 국제법 분야에서 널리 활용됨으로써, 공통원칙으로 제시될 수 있을 것이다. 그러나, 이와 같은 포괄적 성격을 갖는 원칙이나 규칙은 보다 상위 단계에서 형성되는 것이 유용할 것이다. 위험 관련 국제법(international law on risk)의 형성 가능성에 대하여 보다 심도 깊은 연구가 진행되어야 하지만, 무엇보다도 이러한 연구를 진행함에 있어서 근본적인 이론적 및 철학적 배경이 확립되어야 함은 물론인바, 인간안보개념은 위험 관련 국제법에 대하여 가장 적합한 이론적 및 철학적 배경을 제공할 것이며, 이는 또한 21세기 국제법의 지도원리로 이해되는 국제인권법의 도움을 받아 보다 실효성있는 규범력을 갖추게 될 것이다. 이러한 의미에서 인간안보개념의 적극적인 도입은 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션을 대상으로 하는 국제법의 전개에 있어서 출발점이 될 것이다.

제 3 절 위험 관리에 있어서 사전배려원칙의 중요성 고찰

국제법의 개별 분야 중 국제환경법은 위험 관련 국제법적 접근에 있어서 특별한 위치를 차지하는데, 사전배려원칙이 처음으로 도입되었고, 이후 이 원칙의 발전에 있어서 국제환경법 분야의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 상기한 바와 같이 위험은 법원칙의 적용 대상이 됨으로써, 법규범 내에서 접근 가능한 사법심사가능성을 갖춘 대상으로 전환되었다. 위험의 법적 적용 대상성이 확보된 이상, 책무성 귀속 등의 법적 조치가 가능해진다.

그러나, 위험이 법적 적용 대상성을 갖게 되었다는 점이 위험에 대한 모든 법적 조치를 가능하게 하는 것은 아니며, 특히 위험 관련 책무성의 귀속 여부는 위험이 발생한 이후의 단계에서 결정되는 것이다. 따라서, 불확실성과 혼재된 위험의 경우에는 이에 대한 법적 접근이 원천적인 제한에 직면하게 된다. 보다 효과적인 위험 관리 또는 위험 커뮤니케이션을 위하여 위험에 대한 사전적 법적 접근이 실효성을 갖게 되는 상황을 고려해야 한다. 위험에 대한 사전적 법적 접근으로 가장 중요한 법적 원칙은 사전배려원칙이다. 이하에서는 사전배려원칙의 내용을 살펴보고, 이를 통한 위험 관리 또는 위험 커뮤니케이션에 있어서 공통적으로 적용될 수 있는 국제법상 원칙 또는 규칙의 형성 가능성을 검토하도록 하겠다.⁴⁵⁵⁾

455) 국제환경법상 사전배려원칙 및 사전배려원칙에 대한 전반적 논의는 박종원, 『무역-환경 분쟁에서의 사전배려원칙의 적용 가능성에 관한 연구 - EC-Biotech 사건을 중심으로 -』, 박사학위논문, 한양대학교, 2007 참조. 위험 관리에 있어서 사전배려원칙의 중요성 고찰 및 위험 및 위험 요소에 관한 국제통상법의 태도에 대한 분석은 박종원 박사의 박사학위논문에서 근거하여 진행되었음.

(1) 사전배려원칙의 개념

사전배려원칙은 국제환경법 분야에서 1980년대 이후 국제적으로 논의되고 발전되어 왔다.⁴⁵⁶⁾ 1992년 리우 선언에 규정됨을 계기로 사전배려원칙은 주요한 국제환경법 관련 다자협약에서 규정되고 있다.⁴⁵⁷⁾ 리우 선언 원칙 15는 “심각하거나 회복 불가능한 피해의 위협이 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다”를 규정하고 있다.⁴⁵⁸⁾ 사전배려원칙은 본질적으로 과학적 불확실성에 직면하

456) 사전배려원칙(precautionary principle)은 국내에서 다양한 의미로 번역되고 있다. 주로 국제법학자들은 “사전주의원칙”으로 이 개념을 사용하고 있는데, 이재곤·김정건, “국제환경원칙의 한국환경법규에의 수용에 관한 연구”, 국제법학회논총 제42권 제2호 (1997), p. 142; 성재호, “환경보호를 위한 사전주의원칙”, 국제법학회논총 제43권 제2호 (1998), p. 129 등이 대표적인 예이다. 또한 사전배려원칙은 “사전에 방원칙” 또는 “예방원칙” 표현도 발견되는데, 이중범·전경일, “국제환경법의 입법에 있어서의 과학적 불확실성에 관한 연구”, 국제법학회논총 제39권 제2호 (1994), p. 47 이 좋은 예이다. 한편 박종원 교수는 사전배려원칙이 가장 적합한 표현이라고 주장하는데, 사전배려원칙은 독일 환경법상 “Vorsorgeprinzip”이 국제환경법에 수용된 것으로, 국내에서 “Vorsorgeprinzip”은 “사전배려원칙”으로 통일되어 사용되고 있으며, 일본의 경우, 동 원칙을 “예방원칙” 또는 “사전배려원칙”으로 혼용하여 사용하는 것을 감안할 때, 사전배려원칙으로 사용하는 것이 원어에 가장 부합하는 것으로 주장한다. 아울러 박종원 교수는 사전배려원칙을 사전예방원칙으로 사용하는 것은 preventive principle과 혼동될 소지가 있으며, 이 두 가지 개념은 명백히 다른 의미를 갖는다는 주장의 근거로 제시하고 있다. Id., p. 10.

457) 사전배려원칙을 직·간접적으로 규정하고 있는 국제환경협약으로는 1985년 오존층 보호를 위한 비엔나협약(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer), 1987년 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer), 1992년 생물다양성협약(U.N. Convention on Biological Diversity), 1992년 기후변화에 관한 골격협약(U.N. Framework Convention on Climate Change), 1998년 특정 유해화학물질 및 농약의 국제교역 시 사전통보승인절차에 관한 로테르담협약(Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade), 2000년 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서(Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Convention) 등이 대표적인 것이다.

458) 원문은 다음과 같다. “Principle 15: In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty

는 경우 환경에 대한 잠재적 피해를 방지하기 위한 조치를 취할 것을 명하고 있는 것이다.⁴⁵⁹⁾ 사전배려원칙이 정의된 주요 국제환경협약은 다음과 같다. 국제적 차원에서 사전배려원칙이 처음으로 등장된 것으로 평가되는 1982년 세계자연헌장은 “자연에 중대한 위험을 야기할 수 있는 활동으로 인한 잠재적인 부정적 영향이 충분히 파악되지 않는 때에는, 당해 활동이 진행되어서는 아니 된다”는 표현으로 사전배려원칙을 규정하고 있다.⁴⁶⁰⁾

1992년 기후변화협약은 “회원국은 기후변화의 원인을 예측, 예방 또는 최소화하기 위한 사전배려 조치를 취하고 기후변화로 인한 악영향을 완화하여야 한다. 심각하거나 회복 불가능한 피해의 위협이 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 사전배려 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 아니 된다. 단, 기후변화에 대처하기 위한 정책 및 조치가 가능한 한 최소의 비용으로 지구적인 편익을 확보할 수 있도록 비용-효과적이어야 함을 고려하여야 한다”를 규정하고 있는데, 이는 리우 선언 원칙 15와 거의 동일하게 사전배려원칙을 수용하고 있음을 알 수 있다.⁴⁶¹⁾

shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation” (www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm, 2014.7.22.).

459) 사전배려원칙에 관한 연구는 Gündling의 논문이 그 시초를 이룬다. L. Gündling, *The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action*, in D. Freestone & T. Ijlstra (eds.), *The North Sea: Perspective on Regional Environmental Co-operation* (Martinus Nijhoff Publishers, 1990), pp. 23-30 참조.

460) 원문은 다음과 같다. “II. 11 (b) Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination; their proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood, the activities should not be proceeded” (www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm, 2014.7.22.). 이에 관한 논의는 S. LaFranchi, *Surveying the Precautionary Principle's Ongoing Global Development: The Evolution of an Emergent Environmental Management Tool*, 32 *Boston College Environmental Affairs Law Review* (2005), p. 682 참조.

461) 원문은 다음과 같다. “Art. 3 (3): The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse

학자들도 사전배려원칙을 다양하게 정의하고 있다. Birnie와 Boyle은 “환경보호 및 자연자원의 지속가능한 이용이라는 의무의 이행에 있어서, 비록 피해의 증거가 아직 존재하지 않는다 하여도 심각한 피해의 위험 가능성을 보여주기에 충분한 증거가 있는 경우, 국가가 과학적 불확실성에 따라 부작위를 정당화할 수 없다”라고 주장하면서 사전배려원칙의 개념을 정의하고 있다.⁴⁶²⁾ Sands는 “국가가 부정적인 환경영향을 야기할 수 있는 활동에 관련된 결정을 하는 경우, 신중하고 예측성을 가지고 행동해야 한다. ... 환경에 대하여 초래될 수 있는 피해 또는 피해 가능성에 관하여 이용 가능한 결정적인 증거가 없는 경우에도 환경에 피해를 줄 수 있는 활동과 물질은 규제되어야 하며, 가능한 한 금지되어야 한다”라고 주장하며 사전배려원칙을 설명하고 있다.⁴⁶³⁾ Freestone과 Hey는 관련 조치의 실시 형태와 시기를 사전배려원칙의 새로운 요소로 지적하는데, 일단 환경에 대한 위험이 특정되었다면, 피해에 대한 과학적 증거가 명확해지기 전에 엄격한 환경보호 조치가 요구되어야 할 것을 주장한다. 또한, 사전배려원칙은 광범위한 의무를 포괄하는 것인바, 가장 약한 형식은 예측가능성에 기초하는 종래의 방지의무에 가까운 것이고, 가장 강한 형식은 사전에 무해함을 증명할 것을 요구하는 것이라고 전제하고, 사전배려원칙에 대한 공통된 이해는 가장 약한 형식과 가장 강한 형식의 사이에 존재하는 것으로 설명한다.⁴⁶⁴⁾

effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost...” (unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf, 2014.7.22.).

462) P. Birnie & A. Boyle, *International Law and Environment*, 2nd ed., (Oxford Univ. Press, 2002), p. 120.

463) P. Sands, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge Univ. Press, 2003), p. 272.

464) D. Freestone & E. Hey, *Origins and Development of the Precautionary Principle*, in

(2) 사전예방원칙과 사전배려원칙의 관계

사전배려원칙이 적용되기 위하여 위험의 유형이 먼저 결정되어야 한다. 리우 선언 원칙 15는 ‘심각하거나 회복 불가능한 피해의 위협’을 사전배려원칙의 발동 원인으로 제시하고 있는데, ‘심각(serious)’, ‘회복불가능(irreversible)’, ‘피해(damage)’ 및 ‘위협(threats)’ 등의 용어가 정확히 무엇을 의미하는 것인지에 대하여 명확한 정의가 존재하지 않는다는 점에 대한 비판도 존재한다.⁴⁶⁵⁾ Bodansky는 사전배려원칙이 적용 가능한 적합한 위험의 수준을 결정하는 문제 및 사전배려원칙에 기한 조치의 정당화의 근거가 되는 단일의 사전배려원칙을 논하는 것은 어렵다는 입장이다.⁴⁶⁶⁾ 사전배려원칙을 담고 있는 다수의 국제협약도 사전배려원칙이 적용되기 위한 요건에 대하여 통일적인 입장을 취하고 있는 것은 아니다.⁴⁶⁷⁾

다수의 학자들은 사전배려원칙을 종래의 사전예방원칙(preventive principle)의 엄격화로 이해하고 있다. 사전예방원칙이란 과학적으로 특정된 인과관계, 예측가능성, 상당한 주의의무 등을 주요 요건으로 하는 환경피해방지의무를 의미하는 것으로 이해되고 있다. 사전예방원칙이 예견가능하고 과학적으로 증명된 위험을 회피할 것을 요구하는 것이라면, 사전예방원칙은 위험의 존재에 대한 충분한 과학적 기초가 없음에도 불구하고, 그러한 위험을 회피할 것을 요구하는 것이라는 점에서 차이점이 있다. Gündling은 사전배려조치(precautionary action)를 “예방적 환경정책(preventive environmental policy)의 엄격한 유형”으로

D. Freestone & E. Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law* (Kluwer Law International, 1996), pp. 12-13.

465) J. Morris, Defining the precautionary principle, in J. Morris (ed.), *Rethinking Risk and the Precautionary Principle* (Butterworth-Heinemann, 2000), p. 13.

466) D. Bodansky's Remarks, 85 *American Society International Law Proceeding* (1991), p. 413-417.

467) R. Unger, *Brandishing the Precautionary Principle Through the Alien Tort Claims Act*, 9 *New York University Environmental Law Journal* (2001), p. 680.

이해하고, 사전배려조치는 위험이 개연적 단계 또는 그 이하의 단계에 지나지 않더라도 이에 대해 취해지는 조치로 설명하고 있다.⁴⁶⁸⁾ 다수의 학자들은 위험의 심각성이 큰 경우에는 그 자체만으로 활동과 피해간의 인관관계를 증명해야 하는 부담이 경감된다거나, 요구되는 주의의무가 엄격해진다는 관점에서 사전예방원칙과 사전배려원칙의 연속성을 지적하고 있다.⁴⁶⁹⁾

사전예방원칙과 사전배려원칙의 차이점과 관련하여 사전배려원칙은 사전예방원칙을 과학적 불확실성의 상황으로 확장한 것으로 설명되기도 하며, 과학적 확실성의 상황에서 사전방지조치는 사전예방원칙이 적용된 것이고, 과학적 불확실성의 상황에서의 사전방지조치는 사전배려원칙이 적용된 것으로 설명되고 있다.⁴⁷⁰⁾ 현실적으로 사전예방원칙과 사전배려원칙의 이론적 차이점에 대한 논의는 실익에 대하여 의구심을 제기하며, 사전배려원칙이 발전 중에 있는 현 상황을 감안할 때, 확립된 원칙으로 이해되는 사전예방원칙의 연장선상에서 사전배려원칙이 자리매김하고 있다고 평가하는 것이 현실적인 태도라고 생각된다.

(3) 사전배려원칙의 범규범성에 관한 논의

사전배려원칙은 국제관습법화한 원칙인가에 관한 논의를 살펴볼 필요가 있다. 사전배려원칙이 국제관습법의 지위를 갖게 된다면, 사전배

468) Gündling, *supra* note 38, p. 26.

469) G. Handl, *Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law*, in W. Lang, H. Neuhold & K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 77; A. Nollkaemper, *The Precautionary Principle in International Environmental Law: What's New Under the Sun?*, 22 *Marine Pollution Bulletin* (1991), pp. 107-110; V. Nanda & G. Pring, *International Environmental Law for the 21st Century* (Transnational Publishers, 2003), p. 59.

470) J. Cameron & J. Abouchar, *The Status of Precautionary Principle in International Law*, Freestone & Hey, *supra* note 43, p. 51.

려원칙을 명시적으로 포함하는 국제협약이 존재하지 않아도, 동 원칙의 국제관습법화 과정에서 지속적으로 반대의사를 표명한 국가를 제외한 국가들은 사전배려원칙에 법적으로 구속되기 때문이다. 1997년 Gabčíkobo-Nagymaros 사건에서 제소국인 헝가리는 사전배려원칙에 입각하여 소송을 진행하였으나, ICJ는 사전배려원칙 자체에 대한 판단을 회피하였다.⁴⁷¹⁾ 1999년 Southern Bluefin Tuna 사건에서 호주 및 뉴질랜드가 사전배려원칙을 원용하였는데, 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea, 이하 ‘ITLOS’라 함)는 사전배려원칙을 수용한 것과 같은 잠정조치명령을 내렸다.⁴⁷²⁾ 국제사법기관의 위와 같은 태도는 사전배려원칙의 법규범성에 대하여 신중한 입장을 취하고 있는 것을 보여준다.

사전배려원칙의 법규범성에 대하여 학설상의 대립도 존재한다. Bodansky는 과학적 확실성을 기다리기보다 잠재적인 환경피해의 발생을 예견하려는 행동을 요구하는 것이 사전배려원칙의 핵심으로 과학

471) Gabčíkobo-Nagymaros 사건은 헝가리와 체코슬로바키아간의 사건이다. 양국은 다뉴브강 유역의 천연자원개발을 위하여 양국이 공동 투자하여 상류의 Gačíkobo(체코슬로바키아 영역)와 Nagymaros(헝가리 영역)에 수문을 건설하고 운용하기로 합의하는 조약을 체결하였다. 공사가 진행되던 1989년, 헝가리는 이 계획이 환경에 대하여 회복 불가능한 영향을 미칠 우려가 있음을 근거로 자국의 공사를 일방적으로 중지하고, 체코슬로바키아에 대하여 공사 중지를 요청하였다. 체코슬로바키아는 이를 거절하고 자국 영역 내 공사를 속행하였는데, 이에 헝가리가 ICJ에 이를 제소한 사건이다. ICJ의 사전배려원칙에 대한 태도에 관하여는 M. Fitzmaurice, *International Protection of the Environment*, 293 Recueil des Cours (2001), p. 385 참조.

472) *Southern Bluefin Tuna* 사건은 호주와 뉴질랜드가 과학적으로 불확실한 상태에서 일본의 조사어획계획이 남방참다랑어 자원에 대하여 심각하고 회복 불가능한 피해를 미칠 위험이 있고, 일본이 이에 대하여 ‘엄중한 주의’를 기울이고 있다고 볼 수 없으며, 따라서 사전배려원칙에 반한다는 점을 이유로 해양법협약에 근거하여 조사어획의 중지 등을 내용으로 하는 잠정조치명령을 ITLOS가 내려줄 것을 요청한 사건이다. 일본은 사전배려원칙이 해양생물자원보전분야에서 국제관습법화된 것은 아니라는 점을 주장하였다. ITLOS는 “남방참다랑어 자원에 대하여 발생하는 심각한 피해를 미연에 방지하기 위하여 실효적인 보전조치가 취해지도록 하기 위해서, 회원국은 신중하게 주의를 기울여 조치를 취하여야 한다”라는 내용의 잠정조치명령을 내렸다. 그러나, 2000년 8월, 중재판정부는 관할권을 부정하는 판결을 내려 잠정조치명령을 취소하였는데, 사전배려원칙에 대한 판단을 회피한 것이 되었다.

하고 있으나, 사전배려원칙의 모호성을 거론하며 두 가지 문제점을 지적한다. 첫째, 사전배려원칙에 근거한 조치를 취하기 위하여 어떠한 정도의 위험이 발생되어야 하는 것인지, 둘째, 사전배려원칙에 근거한 조치의 정당화 요건이 명확히 규정되어 있는지에 대한 문제를 지적한다. Bodansky는 상기한 두 가지 문제점을 해결할 수 있는 통일적인 사전배려원칙을 논하는 것은 어려운 일이라고 지적하며, 사전배려원칙의 법규범성에 신중한 자세를 취하고 있다.⁴⁷³⁾ Birnie와 Boyle 역시 사전배려원칙이 종래의 사전예방의무의 전제가 되었던 과학적 증명의 정도를 낮추고 있다는 점에서 장점은 있지만, 사전배려원칙에 대해서 다양한 해석이 존재하며, 적용에 있어서 효과가 광범위하다는 점을 지적하며, 아직 확립된 국제법원칙으로서의 법규범성을 갖고 있는 것으로 보기에 어렵다는 입장을 취한다.⁴⁷⁴⁾ Handl은 환경에 대한 잠재적 영향을 미치는 인간 활동에 대해서 제한이 가해져야 한다는 사회적 기대가 사전배려원칙에 투영된 것임은 인정하나, 사전배려원칙이 갖는 엄격한 법적·정치적 함의는 모호한 상태인 바, 국제법상 확립된 법규범성을 갖는 것으로 보기 어렵다는 입장이며, 사전배려원칙의 모호함을 자연생태계의 유지 그 자체의 가치에 입각한 생태중심주의(preservationism)에서 찾고 있는데, 생태중심주의가 국제사회 전반에서 확립된 지위를 갖지 못한다는 점을 주된 이유로 제시하고 있다.⁴⁷⁵⁾

사전배려원칙의 법규범성을 긍정하는 학자들도 다수가 존재한다. Sands는 사전배려원칙이 발전 중의 원칙으로 이해하고, 과학적으로 불확실한 상황에서의 사전예방원칙으로 이해하고 있다. 또한, 리우 선언

473) D. Bodansky, *Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle*, 33 *Environment* (1991), pp. 4-5, 43-44.

474) P. Birnie & A. Boyle, *International Law and the Environment* (Oxford Univ. Press, 1992), p. 98. 그러나, Birnie와 Boyle은 최근 입장의 변화를 보여주고 있는데, 사전배려원칙은 정책결정 또는 재판에 있어서 기준이 되는 국제법원칙이며, 조약이나 관습법의 해석 및 적용에 영향을 미치는 것으로 사전배려원칙의 법규범성을 인정하는 추세이다. Birnie & Boyle, *supra* note 41, p. 130.

475) Handl, *supra* note 48, p. 78.

원칙 15를 기점으로 환경 관련 국제법에서 전폭적으로 수용되고 있는 바, 이는 국제관습법의 형성 요소인 국가관행이 상당히 집적되어 있다는 점을 반영하는 것으로 이해하며, 사전배려원칙의 법규범성을 긍정하고 있다.⁴⁷⁶⁾ Cameron과 Abouchar 또한 사전배려원칙의 세 가지 핵심 요소, 1) 규제를 태만히 하는 경우 무시할 수 있는 피해의 위험이 있다는 점, 2) 인과관계에 대하여 과학적 확실성이 결여되어 있다는 점, 3) 이러한 상황에서 규제를 태만히 하는 것은 부당하다는 점을 거론하며, 이를 반영하는 사전배려원칙은 1992년 리우 회의에서 국제사회가 전반적으로 수용하였으며, 기타 국제협약, 판례 등을 통해서도 사전배려원칙이 국제관습법의 지위를 갖게 되었다고 주장한다.⁴⁷⁷⁾ Freestone과 Hey 역시 사전배려원칙이 요구하는 선결 조건으로서 환경 위험의 기준에 관한 통일적 입장이 마련되고 있지 않다는 점을 지적하면서도⁴⁷⁸⁾, 사전배려원칙과 관련한 불확정성이 사전배려원칙이 국제환경법상의 주요 원칙이 되는 것을 방해하는 것은 아니라는 입장을 취하고 있다.⁴⁷⁹⁾

상기한 학설상의 대립에도 불구하고, 사전배려원칙이 적어도 국제환경법 분야에서는 확립된 원칙으로 자리잡고 있음은 부인하기 어렵다. ‘원칙’이 갖는 의미는 다양한 변형이나 다의적 해석의 가능성은 허용하되, 그 본질적 내용의 일탈은 허용하지 않는 의미라고 파악할 때, 사전배려원칙이 위험 관련 국제법의 기본 원칙으로 자리매김하는데 있어서 큰 어려움은 없다고 생각된다. 또한, 사전배려원칙의 규범성을 판단함에 있어 사실적으로 존재하고 있는 위험을 반드시 고려해야 한다는 점이다. 즉, 국제사회가 직면하고 있는 다양한 위험 중 이의 해결을 위하여 공통의 이해관계가 필요한 위험이 반드시 존재하고 있다

476) Sands, *supra* note 42, p. 267.

477) Cameron & Abouchar, *supra* note 49, p. 45.

478) Freestone & Hey, *supra* note 43, pp. 13-14.

479) D. Freestone & E. Hey, Implementing the Precautionary Principle: Challenges and Opportunities, Freestone & Hey, *supra* note 43, p. 249.

는 점이다.⁴⁸⁰⁾ 지구온난화가 이미 적절한 사례가 될 것이다. 기후문제와 관련하여 과학적 불확실성이 존재하나, 지구온난화로 인한 환경과 피해는 개별 국가 또는 국제환경 관련 국제기구의 능력으로는 도저히 감당할 수 없는 전 지구적 협력을 요구하는 문제이기 때문이다. 즉, 국제사회 전체에 대한 심각한 위협에 대하여 포괄적인 협력의 필요성이 요구되는 경우, 사전배려원칙은 어렵지 않게 지도원칙으로 활용 가능하다. 사전배려원칙은 포괄적 협력의 구상 단계, 이행 및 이에 대한 평가 단계에서 중심적인 역할을 하게 된다.⁴⁸¹⁾

(4) 불확정성 및 위험 사회가 사전배려원칙에 미치는 영향

사전배려원칙은 위험 분석 기법의 발달로 인하여 그 중요성이 부각되고 있다. 위험 분석 기법은 산업활동이나 개발행위가 야기하는 인체 또는 환경 피해에 대한 위험의 크기를 정량적으로 분석하고, 이에 근거하여 위험을 경감시키기 위하여 투입되는 비용과 이를 통해 얻을 수 있는 이익을 비교 형량하여 위험 완화 여부에 대한 의사결정을 하는 것을 의미하는데, 주요 구성 요소로서 위험 평가와 위험 관리를 포함한다. 위험 평가(risk assessment)는 리스크의 크기를 승인된 과학적 방법에 따라 측정하는 것이며, 위험 관리(risk management)는 위험 평가, 비용-편익 분석, 소비자 관심, 이해 관계자의 의견 등을 통하여 획득된 정보를 비교 형량하는 정치적 과정으로 이해되고 있다. 위험 평가와 위험 관리가 가능한 것은 과학적 지식을 기반으로 인간이 모든 활동에 따른 환경오염과 같은 위험을 충분히 인식할 수 있다는 전제가 충족되어야 한다. 따라서, 이러한 전제가 충족되지 않는 불확

480) E. Fischer, J. Jones & R. Schomberg, *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects*, in E. Fisher, J. Jones & R. Schomber (eds.), *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and Prospects* (Edward Elgar, 2006), p. 4.

481) J. Macdonald, *Appreciating the Precautionary Principle as an Ethical Evolution in Ocean Management*, 26 *Ocean Development and International Law* (1995), p. 255.

실성의 증가는 위험 평가 및 위험 관리의 기반을 파괴하는 것으로 결국 이는 위험에 관한 규제불능 사태로 귀결될 수 있다.⁴⁸²⁾

불확정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)은 구별되어야 하는 개념인데, 불확실성은 정보의 부족을 의미하는 것으로 이해되어 왔다. 즉, 어떠한 상황이 전혀 인식될 수 없을 때, 또는 어떤 영향을 측정하는데 지나치게 많은 비용이 투입되는 경우에 불확실성이 존재한다고 간주하여 왔다.⁴⁸³⁾ 위험을 불확실성을 주요 원인으로 이해하는 경우, 사전배려원칙은 상기한 제한 요인들이 해제되는 경우까지 잠정적인 역할을 하는 것으로 이해될 수 있다.⁴⁸⁴⁾ 그러나, 오늘날에는 불확실성은 물론이며, 불확정성까지 존재하는 바, 이는 위험에 대한 대처가 더욱 난해해지고 있다는 점을 암시한다. 불확정성은 모든 지식과 그 사회적 함의는 본질적으로 유동적인 것이며, 조건에 따라 달라지는 성질을 가지고 있다는 인식을 수반하는 것이다.⁴⁸⁵⁾ 위험 평가 모델에 대하여 비판이 증가되었고, 과학적 지식이 모든 것을 설명할 수 있다는 확신이 붕괴되었는바, 세계가 확정적이고 개연적이며, 인식 가능하고 통제될 수 있다는 전제 그 자체가 위기에 직면하게 된 것이다.⁴⁸⁶⁾ 이와 같은 불확정성의 등장은 사전배려원칙이 새로운 차원에서 접근되어야 한다는 주장의 사실적 근거가 될 수 있다. 즉, 불확실성의 조건하에서 사전배려원칙이 잠정적이 역할을 담당하였다면, 불확정성의

482) Cameron & Abouchar, *supra* note 49, p. 31.

483) B. Wynne, Uncertainty and Environmental Learning: Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm, in T. Jackson (ed.), *Clean Production Strategies* (Lewis Publishers, 1993), pp. 64, 72.

484) M. Mathee & D. Vermersch, *Are the Precautionary Principle and the International Trade of Genetically Modified Organisms Reconcilable?*, 12 *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* (2000), p. 61.

485) J. Hunt, The Social Construction of Precaution, in T. O'Riordan & J. Cameron (eds.), *Interpreting the Precautionary Principle* (Cameron, 1994), 181; K. Barrett & C. Raffensperger, Precautionary Science, in C. Raffensperger & J. Tickner (eds.), *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle* (Island Press, 1999), p. 119.

486) *Id.*, p. 113.

조건하에서는 사전배려원칙에 부여된 위와 같은 제한 요건이 상당 부분 해제되기 때문이다.⁴⁸⁷⁾ 국제환경법 분야를 벗어나 사전배려원칙은 다양한 분야에서 적용되고 있는데, 남극, 달, 우주공간과 관련해서 사전배려원칙의 적용 논의가 진행되고 있으며⁴⁸⁸⁾, 통상 및 보건 분야는 물론이며, 대량살상무기 및 안전보장 문제에 까지 사전배려원칙이 적용되고 있는데⁴⁸⁹⁾, 이는 다양한 분야에서 불확정성의 증가가 주된 원인으로 생각된다. 즉, 불확정성의 등장에 따라 사전배려원칙은 위험 대처에 대한 포괄적 원칙으로 지위를 갖추어 나가고 있다고 생각된다.

상술한 바와 같이 현대 사회는 Beck의 표현과 더욱 일치해가고 있다. 소위 위험사회가 등장함에 따라 사전배려원칙의 운용 범위는 더욱 확대되고 있다. Beck은 위험이 현대 산업사회와 불가분적인 관련성을 갖고 있으며 구조적으로 확대 재생산되는 경향이 있는바, 현대 사회는 이를 파악하고 관리하는데 노력을 기울이고 있다고 주장한다. 위험 사회는 1980년대 형성된 개념으로 과학과 기술에 대한 비판적 이해에 중요한 역할을 하였다. Beck은 현대 사회의 위험은 전적으로 인간에 의해서 초래한 것으로 주장하면서, ‘후기 현대(late modernity)’의 특징적인 위험 유형과 기근, 월경질병, 자연재해와 같이 인류역사상 지속적으로 존재해왔던 위험 유형을 구분한다.

Beck은 책무성과 같은 법적 부담으로 인하여 위험이 가중된다고 주장한다. 사람들은 위험이 유해한 것으로 입증되기 전까지 불가피하게 위험에 노출될 수밖에 없다는 점을 강조하면서 ‘실험실로서의 사회

487) R. Harding & E. Fisher, *Introducing the Precautionary Principle*, in R. Harding & E. Fisher, *Perspective on the Precautionary Principle* (Federation Press, 1999), p. 9.

488) K. Bastmeijer & R. Roura, *Regulating Antarctic Tourism and the Precautionary Principle*, 98 *American Journal of International Law* (2004), p. 763; P. Larsen, *Application of the Precautionary Principle to the Moon*, 71 *Journal of Air Law and Commerce* (2006), p. 295.

489) L. Wexler, *Limiting the Precautionary Principle: Weapons Regulation in the Face of Scientific Uncertainty*, 39 *University of California Davis Law Review* (2006), p. 459.

(society as laboratory)’ 개념을 제시한다. Beck은 일반 시민은 위험의 성질도 설명할 수 없고, 위험을 야기한 범인도 찾을 수 없는 통제 불가능한 기술의 발전이라는 명백한 위험 속에서 살 수 밖에 없는 현실을 지적한다. 따라서, Beck은 일반시민의 운명론적 대응, 즉 위험에 대한 통제가 결여됨으로서 위험을 무시하고, 부정하게 되는 현상이 초래될 수 있는 가능성을 경고하고 있다. Beck은 위험 인식에 있어서 과학의 필수적 역할을 인정하나, 과학을 통해 위험 유무를 신뢰할 수 있을 정도로 밝힐 수 있는 시스템이나 메커니즘이 확립되지 못하는 현실을 현대 위기의 주요 원인으로 주장한다. 이 같은 문제를 해결하기 위하여 Beck은 ‘생태학적 민주주의(ecological democracy)’를 제시하는데, 생태학적 민주주의를 통해서 과학은 자기반성과 자기비판에 기초하여 일반시민에 대한 공개적인 태도를 가질 수 있도록 개혁되어야 한다는 것이다. 생태학적 민주주의는 위험의 인식에 있어서 전문가의 의견만을 최우선시하고, 비전문가에게는 거의 기회를 주지 않는 과학 - 전문가 - 위험의 삼각구조에 대한 비판의 이론적 근거를 제시한다.⁴⁹⁰⁾

Beck의 ‘위험 사회’는 과학자가 불확실성으로 인한 피해를 신뢰성 있게 예측할 수 있는 능력이 쇠퇴되었다는 점을 전제로 한다. 이는 사전배려원칙의 적용이 있어서 과학의 역할에 대한 첨예한 논쟁을 야기하게 되었다. 일방은 과학적 지식이 모든 위험을 확인한 이후에만 사전배려원칙이 적용되는 것으로 보아 과학적 지식의 형성이 장애 없이 계속적으로 이루어질 수 있어야 한다고 주장할 것이고, 타방은 위험 평가와 위험 관리 양자 모두가 중립적이고 객관적인 과정은 아닌 바, 사전배려원칙은 위험 관리 단계에서만 적용되는 것으로 제한할 근거가 없다고 주장하며, 사전배려원칙을 위험 평가 제도 내의 필수적 요건으로 주장할 수 있을 것이다. 위험 평가와 위험 관리 개념간

490) F. Fisher, *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge* (Duke Univ. Press, 2000), p. 51.

의 인식적 결합의 단절에 대한 논의도 진행되고 있다. 단절을 주장하는 측은 위험 평가가 객관적으로 실시되는 과학적 분석인 바, 이는 성격상 가치중립적인 반면, 위험 관리는 위험 관련 정보를 사회정책으로 형성해 가능 과정과 관련되기 때문에 가치가 개입된다는 점에서 양자의 성격상 차이를 주장한다.⁴⁹¹⁾

Gray는 사전배려원칙은 전적으로 행정적 및 입법적 차원의 문제이며, 과학적 지식을 다루는 것과는 무관하다는 입장인데, 과학은 언제나 객관적이어야 하며, 필요한 객관성과 통계학적 유효성을 갖추지 못한 주장은 불가능하다고 설명한다.⁴⁹²⁾ 반면, Silbergeld는 가치가 불확실성 문제의 해결에 영향을 주는 요소로 파악하고 있다.⁴⁹³⁾ 전문가의 분석, 권고 등이 과학적 지식의 구성 요소이기는 하지만, 전문가 또한 자신의 견해와 관점에서 벗어날 수 없는 바, 필연적으로 과학적 지식도 가치를 포함하게 된다는 것이다.⁴⁹⁴⁾ Douglas와 Wildavsky 또한 과학적 지식에 포함된 가치에 대해서 동지의 의견을 제시하고 있다.⁴⁹⁵⁾ 실제로 사실과 가치 간의 경계를 획정하는 것은 매우 어려운 일이며, 공공정책을 통하여 건강 및 환경에 대한 불확실하지만 중대한 위협에 대처해야 하는 경우, 그때마다 과학자의 가치와 신념이 개입되는 것은 이미 다수의 연구를 통해서 밝혀진 바 있다.⁴⁹⁶⁾ 이러한

491) E. Silbergeld, *Risk Assessment & Risk Management: An Uneasy Divorce*, in D. Mayo & R. Hollander (eds.), *Acceptable Evidence: Science and Values in Risk Management* (Oxford Univ. Press, 1991), p. 99.

492) J. Gray, *Statistics and Precautionary Principle*, 21 *Marine Pollution Bulletin* (1990), p. 174.

493) Silbergeld, *supra* note 70, p. 100.

494) D. Shelton, *The Impact of Scientific Uncertainty on Environmental Law and Policy in the United States*, Freestone & Hey, *supra* note 43, p. 212.

495) M. Douglas & A. Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers* (Univ. of California Press, 1982), pp. 73, 80-81.

496) L. Salter, *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards* (Kluwer Academic Publishers, 1988); B. Latour & S. Woolgar, *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts* (Sage Publications, 1979) 참조.

태도는 사전배려원칙이 위험 관리 영역에서 한정적으로 적용되는 것이 아니라, 위험 평가 영역에서도 적용될 수 있다는 주장을 뒷받침하는 것이며, 사전배려원칙의 적용 범위가 단지 환경뿐만 아니라, 불확실성이 존재하는 모든 분야로 확대될 수 있고, 확대되어야 한다는 논의를 이론적으로 뒷받침하는 것이다.

(5) 결 론

사전배려원칙은 국제환경법에서 등장한 개념이나, 동 원칙의 중요성 및 적용 가능성은 국제환경법 분야로 국한될 수 없음은 소위 위험 사회의 도래로 분명해졌다. 사전배려원칙은 과학적 지식의 완결성, 불확실성 및 불확정성, 위험 요소 및 발생한 위험에 대한 책무성의 귀속 여부 등과 같은 다양한 쟁점에 걸쳐 고려되어야 한다. 국제법은 위험 요소 및 위험 자체에 대하여 그다지 큰 관심을 기울여온 것은 아니다. 이는 전술한 바와 같이 국제법이 현실주의를 바탕으로 하는 국가 중심적 세계관을 바탕으로 전개되어왔기 때문이다. 또한, 위험 요소 및 위험은 규범적 접근 방법을 중심 도구로 사용하는 법학의 분야가 다루기 힘든 과학적 접근에 보다 가까운 것으로 이해되었고, 과학적 지식의 난해함 또한 위험에 대한 법적 접근을 방해하는 요소가 되었음은 부인할 수 없다.

그러나, 잠재적 위험 요소의 발견 및 기왕에 발생한 위험에 대한 대응과 같은 위험 평가와 위험 관리는 법적 접근을 제외하고는 정상적으로 운용될 가능성이 매우 낮다. 그러나, 과학과 법학간의 상관 관계의 직접적인 형성을 가능하게 하는 메커니즘을 마련하기는 매우 어렵는데, 이는 주지하다시피 양측이 보는 세계가 본질적으로 상이하기 때문이다. 따라서, 직접적 연결 메커니즘의 마련보다 과학과 법학의 관계를 유연하게 유지하는 메커니즘이 필요한 것이며, 사전배려원칙은 이러한 메커니즘에서 중추적인 위치를 차지한다. 세계화의 영향으

로 국제법은 다양한 분야에서 도전받고 있으며, 특히 국제사회의 위기 또는 위험 관리라는 측면에서의 국제법의 관리 능력은 더욱 크게 도전받고 있다. 과학적 지식의 불확실성과 객관성의 결여 또한 이러한 국제법이 직면한 문제를 더욱 악화시키고 있는데, 이러한 상황에서 모든 것을 포괄하는 위험에 대한 통일적 국제법의 탄생을 기대하는 것은 거의 불가능한 것으로 생각된다. 그렇다면, 국제법이 위험 관리 또는 위험 평가를 위해서 활용할 수 있는 가장 적합한 도구는 이미 확립되었거나, 비록 경성법(hard law)의 지위를 갖지는 못하지만, 연성법(soft law)으로서 국제법 전반에 걸쳐 활용될 수 있는 원칙을 발굴하거나 적용하는 것이다.

국제환경법, 국제통상법과 같은 개별 분야 국제법에서 사전배려원칙은 법규범성과 관련한 논란에도 불구하고 적어도 존재 자체는 부인할 수 없게 되었다. 사전배려원칙은 특히 위험 사회의 도래로 더욱 국제법의 관심사가 되고 있는데, 세계화 시대에 있어서 위험은 그 자체로 세계화를 이룰 수 있기 때문이다. 국제사회의 근본 규범으로서 국제법의 위험에 대한 대처 능력은 국제법의 존재 자체에 대한 심각한 도전이 되고 있는데, 이러한 점에서 사전배려원칙은 국제법의 규범력 제고를 위한 훌륭한 뒷받침 역할을 하게 된다. 사전배려원칙이 다양한 분야에서 주장되고 적용되는 점을 감안할 때, 위험 관련 국제법의 발전에 있어서 사전배려원칙의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

제 4 절 위험 및 위험 요소에 관한 국제통상법의 태도

환경문제와 연관하여 개인 및 동식물의 건강에 영향을 미치는 위험 또는 위험 요소를 직접적으로 다루는 국제법 개별 분야 중, 가장 발달된 분야로 이해되는 것이 국제통상법 분야이다. 국제통상법은 본질적으로 자유무역의 증진을 위한 국제법 체제이나, 자유무역을 제한하

는 다양한 예외조치를 인정하고 있는데, 특히 건강에 대한 위험이 문제시되는 경우, 이를 야기하는 물품의 수-출입을 금지하는 협정을 두고 있는바, 이는 결국 통상문제로 국한되는 것이 아닌데, 이는 결국 건강에 대한 위협을 근거로 하는 제한조치를 취함에 있어서 이러한 제한조치가 정당화되는 것인지에 대한 분석은 반드시 필요한 것이며, 이러한 맥락에서 관련 문제는 위험 관리에 대한 분석이 필연적으로 개입되게 된다.

WTO는 보건 또는 식품 안전 분야에 관한 사항을 SPS협정의 해석으로 다루고 있으며, 이러한 과정에서 사전배려원칙 또한 검토되었다. 이하에서는 환경 및 건강에 미치는 위험 및 위험 요소에 대한 WTO 체제로 대표되는 국제통상법 측면에서 통상-환경 문제를 어떻게 다루고 있으며, WTO의 태도가 위험에 대한 국제법의 형성에 있어서 어떠한 공헌을 할 수 있는지를 살펴보도록 하겠다.

(1) 보건 및 위생 관련 SPS협정의 주요 내용

주지하다시피 WTO 체제를 구성하는 다양한 협정 중 건강을 기준으로 통상관계에 개입할 수 있는 근거를 제시하는 것이 SPS협정이다. 동 협정은 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 표준과 평가방법을 규정할 수 있으며, 위생 및 식물위생 조치(sanitary and phytosanitary measure, 이하 ‘SPS 조치’라 함)의 과학적 정당성을 요구함으로써 SPS 조치가 자의적인 통상규제의 수단으로 이용될 가능성을 차단하고 있다. SPS협정의 주요 내용은 다음과 같다.

1) SPS협정의 적용 대상과 회원국의 권리 및 의무

SPS협정의 적용 대상은 국제통상에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 SPS 조치이다(SPS협정 제1조 제1항). SPS 조치는 ① 해충, 질병,

질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인해 발생하는 위험으로부터 회원국 영역 내의 동·식물의 생명 또는 건강의 보호, ② 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인해 발생하는 위험으로부터의 회원국 영역 내의 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강의 보호, ③ 동·식물 또는 동·식물로 만든 제품에 의해 전달되는 질병이나, 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영역 내의 인간의 생명 또는 건강의 보호, ④ 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영역 내의 기타 피해의 방지 또는 제한 등을 목적으로 취해지는 모든 조치이다. 부속서 A에 따라 SPS 조치에는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차 등이 포함될 수 있다.

SPS협정에 따라, 각 회원국은 동 협정의 조항에 위배되지 않는다는 조건을 충족한다는 전제하에 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 SPS 조치를 취할 수 있는 권리를 갖는다(SPS협정 제 2조 제1항). 그러나, 회원국은 모든 SPS 조치가 오직 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 한도 내에서만 적용되고 과학적 원칙에 기초하며, 제5조 제7항에 규정된 경우를 제외하고는 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않아야 한다(SPS협정 제5조 제2항). 또한 회원국은 자국의 SPS 조치가 자국 영역과 다른 회원국의 영역 간을 포함하여, 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국 간을 자의적이거나 부당하게 차별하지 않아야 하며, SPS 조치는 국제통상에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되어서는 아니 된다(제5조 제3항).

2) 위험 평가 및 적절한 SPS 보호 수준의 결정

SPS협정에 따라, 회원국은 관련 국제기구가 개발한 위험 평가 기술을 고려하여, 자국의 SPS 조치가 상황에 따라 적절하게 인간이나

동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위험 평가에 기초하도록 하여야 한다(동조 제1항). 위험 평가는 ① 적용될 수 있는 SPS 조치에 따른, 수입국의 영역 내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성과 이와 관련된 잠재적인 생물학적 영향 및 경제적 영향에 대한 평가, 또는 ② 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체의 존재로 인하여 유발되는 인간 또는 동물의 건강에 대한 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가를 의미하는 것이다(부속서 A). 위험 평가에 있어서 회원국은 ① 이용 가능한 과학적 증거, ② 관련 가공 및 생산 방법, ③ 관련 검사, 표본 및 시험 방법, ④ 특정 병해충의 발생 빈도, ⑤ 병해충 안전지역의 존재, ⑥ 관련 생태학적 조건 및 환경 조건, ⑦ 검역 기타 처리 방법등을 고려해야 한다(제5조 제2항).

한편, 관련 과학적 근거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구를 통해 획득한 정보 및 다른 회원국이 적용하는 SPS 조치를 통해 획득한 정보를 포함하는, 이용 가능한 적절한 정보에 기초하여 잠정적으로 SPS 조치를 채택할 수 있다. 이와 같은 상황에서, 회원국은 보다 객관적인 위험 평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하여야 하며, 이에 따라 합리적인 기간 내에 SPS 조치를 재검토해야 한다(동조 제7항).

회원국은 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위험을 평가하고, 이러한 위험으로부터 적절한 SPS 보호 수준을 달성하기 위하여 적용해야 할 조치를 결정함에 있어서, ① 병해충의 진입, 발생 또는 전파의 경우, 생산 또는 판매 손실로 인한 잠재적 손해, ② 수입회원국의 영역 내에서의 통제 또는 방제 비용, ③ 위험을 제한하기 위한 대체수단의 상대적 비용-효과성 등의 관련 경제적 요소를 고려해야 한다(동조 제3항). 한편, 회원국은 적절한 SPS 보호 수준을 결정함에 있어서 무역에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위함 목표를 고려해야 한다(동조

제4항). 각 회원국은 또한 인간이나 동·식물의 생명 또는 건강에 대한 위협에 대한 적절한 SPS 보호 수준이라는 개념을 적용함에 있어 일관성을 달성해야 하는데, 각 회원국이 서로 다른 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준을 자의적이거나 부당하게 구별하는 것이 국제 통상에 대한 위장된 제한이나 차별을 야기하는 경우에는 이를 회피하여야 한다. 아울러 회원국은 SPS 조치 위원회(Committee in Sanitary and Phytosanitary Measures) 내에서 관련 조항의 실제 이행을 촉진하기 위해 협력하며, 동 위원회는 지침을 작성함에 있어서 사람들이 자발적으로 자신을 노출하는 인체 건강 위협의 예외적 상황을 포함하여, 모든 관련 요소를 고려해야 한다(동제 제5항). 회원국은 제3조 제2항에 위배되지 않는 한, 적절한 SPS 보호 수준을 달성하기 위하여 SPS 조치를 도입 또는 유지함에 있어서 기술적·경제적 실행 가능성을 고려하여 당해 조치가 자국의 적절한 SPS 보호 수준을 달성하기 위하여 요구되는 것보다 더 통상 제한적이지 않도록 해야 한다(동제 제6항).

3) SPS협정에서 과학적 증거의 중요성

SPS협정에 따라 회원국은 국제규범보다 더 엄격한 통상제한조치를 취하려 하는 경우에 위험 평가, 과학원칙 및 과학적 증거에 기초를 두어야 한다. 특히, 제2조 제2항에 따라 회원국은 하여금 모든 위생 및 식물위생 조치가 과학원칙에 기초하여야 하며, 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않을 것을 보장하여야 한다. 또한 제3조 제3항은 회원국이 과학적 정당성을 입증하는 경우, 국제규범보다 더 엄격한 기준을 유지할 수 있음을 규정하고 있는데, 이는 SPS 조치로 인한 통상 제한적 조치를 예외적으로 인정함에 있어서 중요한 기준으로 과학적 근거가 제시되고 있음을 반영하는 것이다. 국제규범보다 더욱 엄격한 SPS 조치를 취하고자 하는 국가는 위험 평가, 과학원칙 및 과학적 증거에 근거를 두어야 한다는 요건은 차별적인 규제인지 여부와

무관하게 적용된다.⁴⁹⁷⁾ 즉, 차별적 조치 여부와 무관하게 건강이나 위생에 영향을 주는 요소에 의해서 과학적 근거가 불충분한 통상 제한 조치는 그 자체로 WTO에 위반이 된다는 것인데, 이러한 점에서 회원국이 건강이나 위생에 대한 위험 또는 위험 요소에 대한 접근은 과학적 증거가 없는 경우, 더욱 엄격한 기준을 충족하여야 하는 것으로 이해될 수 있다.

(2) SPS협정 관련 주요 사건 분석

위험 및 위험 요소에 대한 적극적인 대응을 위하여 사전배려원칙은 폭 넓게 적용되어야 할 것이다. 그러나, 상기한 바와 같이 사전배려원칙이 적용되는 경우, 이에 수반되는 부정적 영향을 어떻게 최소화할 것인가에 대해서는 상세한 검토가 필요하다. 주지하다시피, 사전배려원칙이 위험에 관한 일반 국제법의 주요 원칙으로 활용될 수 있다는 점에 대해서는 상당 부분 의견의 일치를 예상할 수 있다. 그러나, 개별 국제법 분야에서 사전배려원칙이 소위 포괄적 규범성을 갖는 우선적 원칙으로 활용될 수 있는지 여부는 불투명하다. 왜냐하면, 개별 국제법 분야는 각각의 주요 목적이 상이하기 때문이다.

이러한 맥락에서 WTO가 SPS협정을 통한 SPS 조치를 활용함에 있어서 사전배려원칙을 통한 위험 및 위험 요소에 대하여 수용적인 자세를 취하고 있는지 여부는 심도 깊은 연구를 요하게 된다. 중요한 점은 SPS협정은 인간 또는 동·식물의 생명 또는 건강에 위협이 되는 점을 근거로 통상제한적인 조치를 취하는 것을 허용하고 있다는 점이다. 즉, 예외적인 조치로서 통상제한적인 조치를 허용하는 것이며, 이

497) R. Howse, *Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization*, 98 Michigan Law Review (2000), p. 2339; 차별여부에 더욱 관심을 두는 입장으로는 D. Chichester, *Battle of the Beef, the Rematch: All Evaluation of the Latest E.C. Directive Banning Beef Produced with Growth Hormones and the U.S. Refusal to Accept the Directive as WTO Complaint*, 21 American University International Law Review (2005), pp. 271-272 참조.

는 또한 엄격한 과학적 근거를 요한다는 점에서 WTO체제 및 SPS협정의 위험 및 위험 요소에 대한 태도는 본질적으로 소극적일 수밖에 없다고 생각된다. 이하에서는 WTO의 인간 또는 동·식물의 건강에 관한 SPS협정과 관련된 사건에 대한 태도를 살펴보도록 한다.

1) *EC-Hormones* 사건

1970년대 후반부터 가축사육 과정에서 성장촉진호르몬을 불법적으로 사용하고 있다는 주장이 영국에서 제기되면서, 호르몬 투여 쇠고기 섭취로 인한 잠재적인 건강에 미치는 영향에 대한 소비자들의 우려가 증가되었다. 유럽공동체(European Community, 이하 'EC'라 함)는 1988년부터 합성호르몬의 사용을 전면적으로 금지할 움직임을 보였는데, 이는 합성호르몬이 발암성 물질이라는 우려에 근거한 것이었다. 동 금지조치는 EC 내에서 사육되는 소뿐만 아니라, EC의 12개 회원국으로 수입되는 쇠고기 및 쇠고기 제품 전체에 대해서까지 적용되는 것이었다.⁴⁹⁸⁾

EC의 조치에 대하여 미국과 캐나다는 WTO에 EC를 상대로 소를 제기하였는데, 이는 SPS협정이 발효한 직후에 행해진 것이었다. *EC-Hormones* 사건은 SPS협정에 관하여 WTO 패널이 내린 최초의 판정으로, 패널은 EC의 금지조치가 과학적인 위험 평가에 기초하지 않았다고 판정함으로써, 미국과 캐나다의 청구를 인용한 것이었다. 1988년 상소기구 역시 이를 인정하였다. 상소기구는 EC는 인체 건강 위험에 관한 자체적인 과학적 평가에 기초하여 금지조치를 정당화하여야 하며, 국제표준을 채택하지 않은 것 또한 정당화할 수 있는 근거를 제공하여야 함을 실시하였다. 사실, EC의 금지조치는 과학자문기구의 판단이 아니라 소비자와 환경단체의 관심을 통해 취해진 것이었는바,

498) D. Vogel, *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, (Harvard Univ. Press, 1995), p. 158.

과학적 근거에 관하여 취약성이 있었다. EC는 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국이 이용 가능한 적절한 정보에 기초하여 잠정조치를 취할 수 있음을 규정하고 있는 SPS협정 제5조 제7항에 수용된 사전배려원칙을 주장한 것이 아니라, 사전배려원칙은 국제법상 일반원칙임을 주장하며, SPS협정의 모든 규정에 적용된다고 주장하였다.

이에 대하여 상소기구는 사전배려원칙이 SPS협정에 우선하는 원칙으로 볼 수 없으며, 제5조 제7항에서 규정하는 범위를 초과하여 그 밖의 규정까지 무효화하는 것으로 원용될 수 없다고 판정하였다.⁴⁹⁹⁾ 나아가 사전배려원칙은 회원국이 위험 평가에 기초하여 SPS 조치를 취하여야 한다는 조약상의 의무보다 우선될 수 없음을 상소기구는 밝혔다. 따라서, 과학적 불확실성을 치유해야하는 의무는 전적으로 EC가 부담하게 되었으며, 상소기구는 EC가 제시한 과학적 증거가 해당 금지조치를 정당화하는 것으로 보기에 충분하지 않다고 실시하였다.

2) *Australia-Salmon* 사건

Australia-Salmon 사건에서 캐나다는 호주의 연어수입금지조치에 대하여 제소한 동 사건도 SPS협정과 관련된 사건이다.⁵⁰⁰⁾ 동 사건의 문제가 된 호주의 금지조치는 외래병원균의 호주로의 도입을 금지한 것이었다. 즉, 자연산 연어 및 양식 연어 어장을 보호하기 위한 것이었는데, 1998년 상소기구는 호주의 금지조치가 위험 평가에 기초한 것이 아니며, 동등한 위험을 갖는 어류의 수입에 대하여 동등하게 처우된 것이 아니라는 점을 판정함으로써, 캐나다의 주장을 인용하였다.

499) *Report of the Appellate Body, EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 Jan. 1998, para. 125.

500) *Report of the Panel, Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R, 12 June 1998; *Report of the Appellate Body, Australia-Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R, 20 Oct. 1998.

3) *Japan-Varietals* 사건

Japan-Varietals 사건은 일본이 1950년부터 채택하고 있던 위생조치에 대하여 1999년 미국이 SPS협정 위반을 이유로 제소한 사건이다.⁵⁰¹⁾ 일본의 위생조치는 해충이 발생할 수 있는 사과, 채리, 복숭아, 호두 등의 수입에 관하여 일정한 검역 및 훈증소독 요건을 부과하는 것이었다. 미국은 관련 조치가 각 종류의 과일에 관하여 개별적인 검사를 요구한다는 점에 대하여 이의를 제기하였다. 상소기구는 본 사안에서 일본이 한 종류의 과일에 대하여 활용한 검역 및 훈증소독 조치가 다른 종류의 과일에 대해서는 적절하지 않다는 것을 입증하지 못하였음을 지적하며, 위생조치와 과학적 증거간의 합리적 관련성이 없다고 판정하였다.

4) *Japan-Apples* 사건

Japan-Apples 사건에서 일본이 취한 조치는 야생식물 및 관상식물에 영향을 미칠 수 있으며, 사과, 배 등 상업적으로 중요한 가치를 갖는 식물을 감염시킬 수 있는 화상병(fire blight)의 도입에 의한 위협에 대처하기 위한 것이었다.⁵⁰²⁾ 일본은 과거, 오염된 과일 상자로 인하여 다른 국가에 화상병이 퍼진 적이 있다는 증거를 제시하였다. 일본이 제시한 이러한 간접증거 중에는 인과관계의 입증에는 부족하나, 제품 거래와 병해 발생 간의 관련성을 보여주는 과학적 연구가 포함되었었다. 패널은 해당 조치를 뒷받침하는 과학적 증거가 충분한지 여부를 평가함에 있어서 간접적 과학증거의 증명력은 인정하였으나, 일본이

501) *Report of the Panel, Japan-Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/R, 27 Oct. 1998; *Report of the Appellate Body, Japan-Measures Affecting Agricultural Products*, WT/DS76/AB/R, 22 Feb. 1999.

502) *Report of the Panel, Japan-Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/R, 15 July 2003; *Report of the Appellate Body, Japan-Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/AB/R, 26 Nov. 2003.

제시한 증거는 과학적 및 법적 측면에서도 증명력을 갖지 못한다고 판단하였다. 패널은 전문가의 자문에 기초하여 전반적인 위험이 무시할 만한 것으로 결정하였다. 패널은 이와 같은 판단에 따라, 해당 조치가 이용 가능한 과학적 증거에 기초하여 확인된 위험에 비하여 비례적이지 않은 것으로 결론지었다. 상소기구 또한 패널의 판정을 유지하였으며, 충분한 과학적 증거가 존재하기 때문에 제5조 제7항에 따른 잠정적인 성격을 갖는 것으로 인정될 수도 없다고 판단하였다.

5) 소 결

SPS협정의 핵심은 회원국의 SPS 조치가 과학원칙에 근거하여야 하고 충분한 과학적 증거를 유지해야 한다는 것이다. 과학적 요소를 최우선시 하는 SPS협정은 과학의 불완전성을 수용하는 사전배려원칙과 대립각을 세우고 있는 것으로 보일 수 있다. 이러한 맥락에서 WTO 분쟁해결기구가 상기 사건들에서 사전배려원칙을 다른 각도에서 검토하였다면, 사전배려원칙이 위험 관리에서 가지는 중요성과 SPS협정이 통상자유화에서 가지는 중요성간의 적절한 균형을 이룰 수 있었을 것이다.

EC-Hormones 사건에서 EC가 주장한 요지는 성장촉진호르몬 잔류물을 함유하고 있는 쇠고기의 섭취와 소비자의 암 발병 간의 상관관계를 입증하는 과학적 증거가 없다고 하여도, 사전배려원칙에 의하여 EC의 조치가 정당화될 수 있다는 것이었다.⁵⁰³⁾ EC는 현재의 과학적 연구를 통해서도 잔류물을 섭취함으로써 암이 발병될 수 있다는 가능성을 배제할 수 없는 것이라 주장하였다. EC은 불확실성의 측면 및 소비자의 불안감을 감안하여, 사전배려원칙을 원용하여 규제 조치를 정당화하려 하였으나, WTO 분쟁해결기구는 이러한 EC의 입장을 인용하지 않았다.

503) J. Peel, *Precaution-A Matter of Principle, Approach, or Process?*, 5 Melbourne Journal of International Law (2004), p. 489.

사전배려원칙과 관련하여 ‘사전배려 과학(precautionary science)’이라는 개념도 제시되고 있다.⁵⁰⁴⁾ 과학적 지식이 ‘기계론적 과학(mechanistic science)’ 개념을 근거로 유지된 것이라면, 사전배려 과학은 이를 대체하는 개념으로 보다 광범위한 시각을 갖추고 있는데, 사전배려 과학은 현대 사회가 직면하고 있는 환경 및 건강에 대한 위협의 복잡성을 더욱 포괄적으로 다루는 과학으로 이해된다.⁵⁰⁵⁾ 사전배려 과학의 입장을 따르는 경우, SPS 조치가 과학에 기초하여야 한다는 요건을 충족하기 위하여 오직 종래의 위험 평가만을 활용해야 한다는 주장은 그 근거가 매우 취약해질 수 있다.⁵⁰⁶⁾ 과학자들이 호르몬 잔류물과 건강에 대한 악영향 간의 상관관계를 밝히지 못하였다는 사실 그 자체로 금지조치가 과학적 근거가 불충분 한 것으로 주장될 수는 없는 것이다.⁵⁰⁷⁾

그러나, WTO의 태도는 이와는 상반된 것이었다. *Japan-Varietals* 사건에서 상소기구는 ‘과학에 근거할 것’이라는 문구는 ‘SPS 조치와 과학적 증거 간의 합리적 또는 객관적 관련성’이 존재해야 함을 의미하는 것이라고 판시하였다. 비록 SPS 조치와 과학적 증거 간의 관련성은 사안별로 판단되어야 하는 것이고, 관련 조치의 특성, 과학적 증거의 질적 및 양적 측면을 포함한 당해 사건의 특수한 상황에 따라 관련성은 결정될 수 있다는 점을 밝히고 있지만, WTO는 ‘과학적 증거’를 ‘위험 평가’와 동일한 것으로 보고 있다.⁵⁰⁸⁾ *EC-Hormones* 사건에서

504) C. Cranor, What Could Precautionary Science Be? Research for Early Warnings and a Better Future, in J. Tickner (ed.), *Precaution, Environmental Science and Preventive Public Policy* (Island Press, 2003) 참조.

505) Barrett & C. Raffensperger, *supra* note 64, p. 108.

506) T. Christoforou, The Precautionary Principle in European Community Law and Science, in Tickner, *supra* note 83, p. 247.

507) L. Hughes, *Limiting the Jurisdiction of Dispute Settlement Panels: The WTO Appellate Body Beef Hormone Decision*, 10 *Georgetown International Environmental Law Review* (1998), p. 927.

508) *Report of the Appellate Body*, *supra* note 80, para. 84.

도 상소기구는 SPS 조치가 위험 평가 근거해야 할 것을 규정하고 있는 SPS협정 제5조 제1항이 제2조 제2항에 기본적 의무를 구체적으로 적용한 것으로 판단하고 있으며, 두 조항들은 반드시 동시에 해석되어야 한다는 점을 밝힌 바 있다.⁵⁰⁹⁾ WTO의 이와 같은 입장은 과학적 위험 평가만을 중시함으로써, 환경 및 건강에 대하여 실질적인 해답을 주지 못하고 있는 과학적 불확실성을 무시한 것으로 생각되며, 이러한 태도는 비록 WTO가 주요 목적으로 하는 것이 자유무역임을 감안할 경우에도, 적법한 금지조치로 규정된 환경 및 건강에 대한 예외를 구성하는 SPS협정에 대한 올바른 태도라고 생각되기 어렵다.

(3) 사전배려원칙에 대한 WTO의 태도

1) WTO의 위험 평가 중심적 태도

일반적으로 위험 평가는 물질 또는 활동의 유해한 효과를 승인한 과학적 방법에 따라 확률적으로 측정하는 것을 의미한다. 전통적인 견해에 따르면, 위험 평가는 ① 인체 건강 침 환경에 대하여 발생 가능한 피해의 정확한 확인, ② 그 피해의 가능성에 대한 공식적이고 전문적인 평가의 이용 등을 요하는 것으로, 사실에 기초하는 객관적이며 몰가치적인 분석 과정으로 이해된다.⁵¹⁰⁾ 반면 위험 관리는 일반적으로 위험 평가, 비용-편익 분석, 소비자 관심, 이해관계자의 의견, 여론 등을 통하여 획득한 정보를 비교·형량하는 정치적 과정으로 이해된다. 위험 평가와 위험 관리에 대하여 사전배려원칙을 오직 위험 관리 영역에 관하여만 존재하는 것이라고 이해하는 접근방법에 따르면, 위험 평가를 실시한 후 그 실시 결과가 불확실함에도 불구하고,

509) *Report of the Appellate Body, supra* note 78, paras. 180-181.

510) L. Busch, R. Grove-White, S. Jasanoff, D. Winickoff & B. Wynne, *Amicus Curiae Submission submitted to the Dispute Settlement Panel of the World Trade Organization in the Case of EC-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291, 292 and 293, April 30, 2004.

국가가 자국 국민을 위하여 엄격한 수준을 채택하는 경우, 이는 사전 배려원칙을 적용한 것으로 이해될 수 있다. 그러나, 위험 평가 영역에서도 사전배려원칙이 적용되는 것으로 이해하는 접근 방법을 따르게 되면, 정량적인 위험 평가를 통한 과학적 증거의 제시 여부와 무관하게 위험이 존재할 수 있다고 인정할 수 있게 된다.

SPS체제는 사전배려원칙을 제5조 제7항에 속하는 것으로 이해하고, 동 원칙의 적용을 잠정적인 조치로 제한하고 있다. 즉, SPS체제는 불확실성이 정보의 부족에서 야기된다고 보고, 이러한 흠결을 메울 수 있는 더욱 진보된 과학의 연구 성과를 통해서 불확실성이 해소될 수 있다는 전통적인 입장을 견지하고 있다. 그러나, 상술한 바와 같이 이러한 과학적 지식의 완전성에 대한 비판은 다양한 분야에서 제기되고 있으며, 과학 그 자체가 위험 및 위험 요소가 될 수 있다는 점에서 이는 현실을 반영한 것으로 생각되지 않는다. WTO 분쟁해결기구의 일반적인 입장은 위험 평가와 위험 관리의 경계를 분명하게 설정하는 것으로 보인다. 특히, 과학자의 의견을 매우 높게 평가하고 있는데, 자격을 갖춘 과학자가 정한 엄격한 기준에 따라 과학적 지식이 도출되고, 정책결정자는 이를 정책결정의 사실적 기초로 사용한다는 과학과 정치의 이상적 관계를 상정한 것으로 생각된다.⁵¹¹⁾

Howse는 이러한 입장을 대표하는 학자인데, 비과학적 고려사항을 위험 평가에 도입하는 것을 반대한다. 비과학적 고려사항을 위험 평가에 도입하게 되면, 정책결정자의 선호에 부합하는 규제방향으로 위험 평가를 몰아갈 가능성이 있으며, 이로 인해 민주적 토론을 위해 필요한 객관적이고 공정한 정보 산출이 배제될 것이라는 점을 주장한다.⁵¹²⁾ 이에 대하여 과학적 전문가의 판단이라는 과학적 요소조차도

511) T. Skodvin & A. Underdla, Exploring the Dynamics of the Science-Politics Interface, in S. Andresen, T. Skodvin, A. Underdal & J. Wettstad (eds.), *Science and Politics in International Environmental Regimes* (Manchester Univ. Press, 2000), p. 22.

512) J. Bohanes, *Risk Regulation in WTO Law: A Procedure-based Approach to the*

위험 평가를 수행하는 사람의 가치관 또는 세계관에 영향을 받기 때문에 위험 평가의 객관성을 완전히 확보할 수 없으며, 이러한 상황에서 위험 평가와 위험 관리를 구분하는 것이 적절한 것인지에 대한 비판도 아울러 제기되고 있다.⁵¹³⁾

2) 통상에 대한 최소한의 영향의 증시

국가가 자국의 보호 수준을 선택할 수 있는 권리에 대한 SPS협정의 제한은 제5조 제4항에서 찾을 수 있는데, 회원국은 관련 조치를 취함에 있어서 통상에 미치는 부정적 영향을 최소화하여야 한다는 것이다. Howse는 이에 대하여 생명 또는 건강의 보호와 통상 제한적 효과 간에 비교·형량이 필요하지 않으며, 동조에 따라 통상에 대한 부정적 영향을 입는 자들의 의견이 합리적 민주적 토론에 따라 존중되어야 함을 주장하고 있다.⁵¹⁴⁾ 그러나, 이러한 Howse의 주장은 문제점이 있다. 국가의 규제관련 정책 결정자가 국경 내외의 통상 제한적 효과와 관련된 잠재적 손실을 고려해야 한다는 점 및 규제과정에 있어서 다양한 의견을 청취해야 한다는 점은 이론의 여지가 없다. 그러나, SPS협정 제5조 제4항은 국경을 넘는 재화의 자유로운 이동에 대한 제한으로 인하여 부정적 영향을 받을 수 있는 취약계층에 대한 고려 또는 보호를 목적으로 규정된 것은 아니다. 제5조 제6항을 통해 관련 조항을 해석해보면 더욱 이는 극명하게 나타난다. 제5조 제6항은 회원국이 적절한 SPS 보호 수준의 달성을 위한 SPS 조치를 설정하거나 유지함에 있어서 동 조치가 자국의 적절한 보호 수준을 달성하는데 필요한 것 이상으로 통상제한조치가 되지 않을 것을 규정하고 있다. Howse의 입장을 따르는 경우, 동 조항은 동일한 비용 또는 보다 적은

Precautionary Principle, 40 Columbia Journal of Transnational Law (2002), p. 379.

513) S. Epstein, *Impure Science: AIDS, Activism and the Politics of Knowledge* (Univ. of California Press, 1996) 참조.

514) Howse, *supra* note 76, p. 2356.

비용으로 동일한 결과를 달성할 수 있는 대안적 조치가 존재하는 경우, WTO가 회원국의 규제를 정당하게 금지할 수 있다고 해석된다.⁵¹⁵⁾

사전배려원칙은 대안 평가를 예정하고 있으며, 대안 평가는 사전배려원칙의 필수적 구성 요소이다. 그러나, 대안 평가는 환경친화적이고 지속가능한 기술을 위한 혁신에 관한 것이지⁵¹⁶⁾, 제5조 제6항이 규정하는 바와 같이 회원국이 가장 적은 비용이 들고 통상제한적이지 않은 대안을 선택하여야 한다는 의미는 아닌 것이다. SPS협정 제5조 제4항 및 제5항은 국가가 WTO 체제하에서 자유롭게 자국의 보건 수준을 선택할 수 있다는 원칙에 대한 제한이 될 있다. 이러한 맥락에서 Hughes는 회원국이 건강 위협에 관한 자국의 보호 수준을 결정할 수 있는 주권적인 권리를 가진다는 상소기구의 판단은 매우 공허한 것임을 지적한 바 있는데, 적절한 보호 수준 관련, 각국 정부가 다양한 관점에서 상황을 고려하여 판단할 수 있는 가능성을 배제하고 이용 가능한 과학적 증거와 활용 가능한 대안에 대한 WTO 분쟁해결기구의 자체적인 평가로 대체되고 있기 때문이다.⁵¹⁷⁾

3) 과학적 증거의 인정 범위

WTO체제에서 SPS 조치의 기초로 인정될 수 있는 과학적 증거의 범위와 관련해서 논쟁이 있다. 일각에서는 WTO 체제가 과학적 증거의 범위를 좁게 보고 있다고 주장하며⁵¹⁸⁾, 다른 한편에서는 WTO 체제가 위험 평가에 대하여 광의의 접근을 취하고 있다고 주장한다.⁵¹⁹⁾

515) *Id.*, p. 2355.

516) J. Tickner, Precautionary Assessment: A Framework for Integrating Science, Uncertainty and Preventive Public Policy, in Tickner, *supra* note 83, pp. 264, 274.

517) Hughes, *supra* note 86, p. 926.

518) J. Peel, *Risk Regulation under the WTO SPS Agreement: Science as an International Normative Yardstick?*, Jean Monnet Working Paper 02/04 (New York University School of Law, 2004), pp. 86-87.

519) S. Charnovitz, Improving the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Standards, in G. Sampson & B. Chambers (eds.), *Trade, Environment and the Millennium* (UN Univ.

위험 평가에 대한 관대한 접근의 경우, 회원국이 위험 평가를 실시하도록 허용하면서도, 실험실 조건 내에서의 위험뿐만 아니라, 현실세계에서의 위험까지 고려하는 것도 허용된다. *EC-Hormones* 사건에서 상소기구가 EC의 호르몬 투여 쇠고기 금지조치가 SPS협정 위반으로 판정하게 된 이유는 현실세계에서는 호르몬이 허용한도를 초과하여 투과되는 사례가 다수임에도 불구하고, EC가 건전한 수의학적 관행에 부합하지 않은 방식으로 호르몬이 사용됨으로 인하여 야기되는 위험에 대하여 충분히 구체적으로 위험 평가를 제시하지 않았기 때문이라고 주장한다.⁵²⁰⁾

그러나, 이들의 주장과 같이 *EC-Hormones* 사건에서 상소기구가 과연 위험 평가를 광의로 해석한 것이라고 볼 수 있는지는 의문이다. 또한 이들은 상소기구가 제5조 제1항의 해석과 관련하여, 비록 위험 평가가 위험의 확률을 측정하는 것이지만, 과학자 집단의 판단이 통일적이거나 총의적일 필요가 없다는 입장을 취한다. Charnovitz는 주류의 과학적 견해이든 소수의 과학적 견해이든 무관하게 상소기구의 해석상 위험 평가에 해당될 것이라고 주장한다.⁵²¹⁾ 그러나, 실제로 상소기구는 소수의 과학적 견해에 대해서 부정적인 태도를 취하고 있다.

상소기구는 소수의 과학적 견해에 기초한 SPS조치는 관련 위험이 그 성질상 생명을 위협하는 것으로서, 공중보건 및 안전에 대한 확실하고도 급박한 위협 요소가 될 경우에 적법할 것이라는 입장을 취하고 있다.⁵²²⁾ 그러나, 이와 같은 태도는 과학적 소수 의견이 타당성을 갖추고 있는지, 종국적으로 다수 의견이 될 가능성이 있는지의 문제는 위험이 생명에 대한 위협을 구성하는 지 또는 상해를 입히는 데 그치거나 치유 가능한 질병을 야기할 뿐인지 여부와 아무런 관련이

Press, 2002) 참조.

520) *Report of the Appellate Body, supra* note 78, paras. 207-208.

521) Charnovitz, *supra* note 98, p. 178.

522) *Report of the Appellate Body, supra* note 78, para. 194.

없다는 점에서 비판의 대상이 되고 있다.⁵²³⁾ Peel은 Japan-Apples 사건과 관련하여, 회원국으로 하여금 관련 물질 또는 질병매개체와 특정의 건강 또는 환경 위험을 연결 짓는 특정적이거나 직접적인 증거를 제시하도록 요구하는 것은 회원국이 위험 평가에서 소수의 과학적 의견에 의존할 수 있는 가능성에 대해서 실질적이고 중대한 제한을 가하는 것이라고 지적한 바 있다.⁵²⁴⁾

4) 소 결

WTO 체제 및 SPS협정은 사전배려원칙의 적용 범위 및 효과를 제한적으로 이해하는 것으로 보인다. WTO 분쟁해결기구는 사전배려원칙이 SPS협정 제5조 제7항에 속하는 것으로 보고, 동 원칙이 잠정적인 조치 이상의 영향력을 갖지 못하는 것으로 해석하고 있다. 이러한 태도는 물론 WTO가 무역 자유화를 최우선의 목적으로 하는 국제레짐임을 이해하는 경우에도 사전배려원칙에 대해서 매우 소극적인 자세를 취하고 있다고 생각되는데, 이러한 입장이 견지되는 경우, SPS협정에 적용되는 국면에서 기후변화협약, 생물안전성의정서 등이 제도화하고 있는 사전배려원칙이 제대로 활용될 가능성이 높지는 않아 보인다. 또한, 상소기구는 과학자의 의견이 위험 규제의 적절한 범위를 결정함에 있어서 최우선적인 역할을 담당하는 것이라는 입장을 취하고 있는데, 이는 규제에 대한 순수한 공공의 요구에 근거를 두는 경우조차도 표면적으로는 보다 중립적이고 보편적인 과학이라는 기준을 우선시함으로써 회원국의 자국 내의 사회적 고려에 따라 행한 위험 관리의 적법성 및 적절성을 심각히 부정하는 결과가 초래될 수 있다.⁵²⁵⁾

523) J. Wagner, *The WTO's Interpretation of the SPS Agreement has Undermined the Right of Government to Establish Appropriate Levels of Protection Against Risk*, 31 Law and Policy in International Business (2000), p. 857.

524) Peel, *supra* note 97, 71-72.

국가가 잠재적이고 불확실한 위험으로부터 자국민의 건강을 보호하기 위하여 통상제한조치를 취하는 경우, 해당 조치가 SPS협정의 적용 대상이 되는 때에는 사전배려원칙을 원용하더라도 해당 조치가 어렵게 된다. SPS협정을 둘러싼 분쟁에 대한 WTO의 판정을 감안할 때, 국가는 일반 공중의 위험 인식이 전문가의 평가와 다른 경우, 이를 입법화할 수 없으며, 건강에 대한 피해가 존재하여도 입증될 수 없다면, 이를 예견하고 예방하기 위한 입법을 모색할 수 없다. 이는 위험 및 위험 요소에 대한 사전배려원칙의 근본적인 목적에 대한 심각한 도전인 것이다. 사전배려원칙은 과학적 증거에 대하여 논란이 있고, 그것이 불완전하여 근본적으로 불확실한 경우를 대처하기 위한 것이다. 따라서, 당연히 과학적 증거는 위험 분쟁의 해결과 관련된 지식의 한 유형으로 이해되어야 한다. 사회적·경제적·문화적 선호도 정책형성에 있어서 충분히 고려되어야 하는 것이다. 그러나, 이러한 복합적인 측면에도 불구하고 WTO 체제는 이 문제에 대해서 과학적 입증문제 및 통상제한조치라는 측면으로만 판단하고 있다는 점에서 문제가 있다. SPS협정은 자유무역체제에서 규제 다양성 문제를 어떻게 해결하여야 할 것인지에 관한 것이다. 즉, 자유무역에 대한 예외, 국가가 모든 무역장벽의 제거라는 공동 목표로부터 합법적으로 이탈할 수 있는 가능성에 대한 기준을 설정하는 것이다. 그러나, WTO 분쟁해결기구가 취하는 입장은 위험 정책 또는 공공의 위험 인식에 관한 국가간의 차이가 이기적인 보호무역 내지 의도적인 과학적 지식의 경시에서 기인한다는 데 근거를 두고 있는데, 이는 비판의 대상이 된다. 이러한 입장에서 탈피하여, 위험 정책 또는 공공의 위험 인식에 관한 국가간의 차이는 민주주의 사회의 다양한 가치와 책무를 반영하는 것이라고 이해하는 시각이 보다 적합할 것이다.

525) *Id.*, p. 3.

(4) 결 론

WTO 체제로 대표되는 국제통상법의 주요 목적은 전 지구적 범위에서의 자유무역의 활성화 및 유지이다. 국제통상의 규모는 곧 개별국가의 경제적 능력을 반영하게 되는 바, 회원국은 WTO 체제가 자유무역의 촉진을 위해 제공하는 법질서에 의하여 자국의 경제 규모를 확대시키려고 하며, 한편으로는 WTO 체제에서 허락되는 통상제한조치를 취함으로써 타국에 비해 상대적으로 경제적 활동에 있어서 유리한 위치를 차지하려 한다. WTO 체제가 다양한 통상제한조치를 규정하고 이를 용인하는 이유가 과연 무엇을 위한 것인가를 이해하는 것은 자유무역조치와 통상제한조치가 어떤 상관관계를 맺고 있는가에 대한 이해와 직결된다. 주지하다시피 WTO 체제는 자유무역과 관련된 체제이다. 따라서, 국제통상에서 쟁점이 되는 문제가 환경, 보건, 인권 등의 다양한 요소를 포함한다고 하여도 WTO의 분쟁해결기구에 의해서 이러한 문제가 다루어지는 경우, 완벽한 균형을 기대하는 것은 불가능한 것일지도 모른다. 비록, 환경-통상, 환경-인권 등의 문제에 대해서 WTO 체제가 조금 더 전향적인 자세를 취하고 있는 것은 사실이나, 절대로 망각하여서는 안 되는 것은 WTO 체제의 존재 이유에 관한 것이다.

위험 및 위험 요소는 일단 발생하게 되면 인간의 건강, 환경 및 동·식물의 건강에 막대한 피해를 입히게 되며, 특히 발생하는 피해는 회복불가능한 것이 되거나 최악의 경우, 세대를 통해서 피해를 입히게 된다. 문제는 이러한 위험 및 위험 요소에 대한 판단이 과학적 지식에 의해서 우선적으로 결정된다는 점이다. 상기한 바와 같이 과학적 지식은 과학적 전문가 집단에 의해서 우선적으로 결정되며, 이러한 과학적 지식은 이를 파기할만한 절대적인 과학적 증거가 제시되지 않는다면 일단 근거로 활용될 수 있는 절대성 및 객관성을 가지는

과학적 지식으로 간주된다. 비록, 다양한 사회적 고려가 과학적 지식의 형성에 있어서 어느 정도 개입하게 됨을 부인할 수 없으나, 근본적으로 가치 중립적으로 이해되는 과학의 분야에서 이의 관여는 본질적으로 제한될 수밖에 없다.

국제법의 다양한 분야에서 과학의 비민주적 태도에 대해서 우려를 표명하는 입장이 등장하고 있지만, WTO 체제로 대표되는 국제통상법의 환경-통상 문제에 대한 태도는 이러한 입장이 적극적으로 반영되는 것으로 보이지는 않는다. 사전배려원칙에 대한 국제통상법의 태도는 사전배려원칙의 핵심이라고 볼 수 있는 불확실성에 대한 대응의 측면을 상당히 제한하고 있으며, 이는 국제통상의 미명하에 전파될 수 있는 위험 및 위험 요소에 대한 위험 평가 및 위험 관리의 측면을 상당히 제한하고 있다. 이러한 점은 국제환경법을 비롯한 통상 관련 문제를 다루는 다른 국제법 분야가 WTO 체제와 같이 비교적 확립된 사법적 분쟁해결기구를 마련하게 된다면 다른 방향으로 전개될 가능성이 있다. 예를 들어, 국제환경법원과 같은 사법적 분쟁해결기구가 형성된다면 환경-통상 문제에 있어서 환경적 측면의 쟁점을 보다 상세하게 다룰 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 접근은 결국 현대 국제법의 문제로 지적되고 있는 국제법의 파편화를 심화시키게 될 것이고, 국제환경법원의 판결에 대하여 통상론자들 또한 WTO 분쟁해결기구에 대한 환경론자들의 격렬한 비판과 같은 비판을 토로할 것이다.

상기한 문제에 대한 적절한 접근 방법은 위험 및 위험 요소에 대한 위험 평가 및 위험 관리가 국제통상의 분야에서 다양한 예외조치의 하나로 인식하는 것이 아니라, 무엇보다도 사회 전반에 걸쳐 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 쟁점으로 이해하는 것이며, 위험 및 위험 요소가 국제통상의 활성화를 가능하게 하는 안보의 틀에서도 심각한 문제가 되고 있음을 인식하게 하는 것이다. 이러한 측면에서 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션에 대한 정확한 이해가 선행되어야

하며, SPS협정의 적용 범위 및 유효성에 대한 신중한 검토가 행해져야 한다. SPS협정이 WTO 체제를 이루는 다른 기술적 협정들, 예를 들어 TBT협정과 같은 협정들과는 차원이 다른 협정으로 이해되어야 하고, 사전배려원칙을 통한 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션을 활용할 수 있는 근본적이고 중요한 범규범이라는 인식이 확립되지 않는 한, 국제통상규범에서 위험 및 위험 요소에 대한 적절한 대응 방안을 모색하는 것은 적절하지 않은 것으로 생각된다. 결국, 위험 및 위험 요소에 대한 다른 분야의 국제법의 발전 및 이들이 활용하는 다양한 기술적 메커니즘의 활용을 감안해서 국제통상법의 구조적 변화가 이루어져야 하며, 이러한 국제통상법의 구조적 변화는 자유무역의 활성화라는 주목적을 제한하는 수준으로 모색되어서는 아니 된다는 것은 당연한 것이나, 국제통상이 가지는 전 세계적 과급효과를 감안하여 자유무역의 활성화라는 개념 자체의 재인식을 요구해야 할 것이다.

제 5 절 위험 및 위험 요소에 대한 국제보건법의 태도

(1) 서론

세계화를 반영하는 지표 중 가장 명확한 것은 전염병의 전 세계적 전파일 것이다. 전염병의 전파 속도는 국제교통수단의 발전과 병행하고 있다. 전염병은 이론상 한명의 개인이 국가 전체를 전염시킬 수 있으며, 더욱 위험한 것은 치료제를 구할 수 없는 신종 전염병들이 계속해서 등장한다는 것이다. 전염병의 통제는 Beck이 지적하는 위험사회의 전형적인 현상이라고 이해해도 과언이 아닐 것이다. 인간안보 측면에서 전염병은 중요한 쟁점이 되는데, 전염병으로 인하여 개인의 일상생활이 붕괴됨은 말할 것도 없으며, 전염병은 환경 파괴, 저개발 등과 밀접한 관계를 갖기 때문이다.

WTO 체제로 대표되는 국제통상법이 인간의 건강, 환경 및 동·식물의 건강에 대한 쟁점을 금지조치의 허용 가능성 여부에서 간접적으로 다루었다면, 국제보건법은 전염병의 통제 및 전염병 통제와 관련되는 다양한 국제법 분야를 직접적으로 다룬다는 점에서 위험 및 위험 요소에 대하여 상대적으로 직접적인 관련성을 갖게 된다. 이하에서는 전염병이 야기하는 위험 및 위험 요소에 대한 국제보건법의 대응 방안을 검토하고, 이를 통해 위험 관련 국제법체제의 형성에 있어서 어떤 요소들이 고려되어야 할 것인지를 알아보도록 하겠다. 특히, 개정된 국제보건규칙(International Health Regulation 2005, 이하 ‘IHR 2005’라 함) 및 이를 활용한 국제보건기구(World Health Organization, 이하 ‘WHO’라 함)의 역할을 중심으로 국제보건분야에서 인간에 대한 직접적인 위험이 되고 있는 전염병에 대하여 어떠한 위험 대응 메커니즘을 형성하고 있는지를 살펴보도록 하겠다.⁵²⁶⁾

(2) 국제보건법의 역사

전염병(communicable disease, infectious disease)에 대한 대응 방안의 모색은 오랜 전통을 갖고 있다. 전염병이란 인간 또는 동물에 발생할 질병 중 병원체가 인간과 인간 또는 인간과 동물 간에 직접 또는 간접적으로 전파되는 질병을 의미한다.⁵²⁷⁾ 감염이란 병원체가 숙주 내에서 분열, 증식하고 있는 상태로 그 결과 인간에게 질병이나 면역 반응을 일으키게 되는 것이다.⁵²⁸⁾ 감염병(infectious disease)은 어떤 특정 병원체 혹은 독성 물질이 야기하는 질병으로 병원체 혹은 독성 물질

526) 국제보건법의 전반에 걸친 논의는 박진아, 『국제법상 전염병 통제에 관한 연구』, 박사학위논문, 고려대학교, 2011 참조. 본 보고서의 국제보건법의 분야에 대한 분석은 박진아 박사의 박사학위논문을 토대로 진행되었음.

527) W. Kirch, *Encyclopedia of Public Health* (Springer, 2008), p. 136.

528) D. Fidler, *Return of the Fourth Horseman: Emerging Infectious Diseases and International Law*, 81 *Minnesota Law Review* (1997), pp. 771, 776-777.

에 감염된 사람, 동물 혹은 기타 병원소로부터 감수성있는 숙주(사람)에게 전파되는 질병을 의미한다.⁵²⁹⁾

전염병의 국제적 확산에 있어서 문제가 되는 유형은 인수공통전염병이다. 인수공통전염병이란 동물과 사람사이에 직·간접적으로 전파되는 전염병을 의미하며, 척추동물과 사람 사이에 전하하는 성질을 가지는 미생물에 의한 감염 또는 질병으로 이해되고 있다.⁵³⁰⁾ 인수공통전염병 중 탄저, 브루셀라병, 결핵, 장출혈성 대장균 감염증, 고병원성 조류 인플루엔자, 광견병, 일본뇌염, 소 해면상뇌증(광우병), 에볼라열, 크립토스포리디움 등 100여 종은 매우 위험한 것으로 알려지고 있다.⁵³¹⁾ 최근 전 인류의 관심사로 부상한 사스(SARS), 조류독감(H5/N1), 신종인플루엔자A(H1N1) 또한 인수공통전염병으로 이들은 새로운 주변 환경의 변화에 잘 적응하는 특징이 있다.

1) 1851-1951: 제1차 국제위생회의에서 국제위생규칙 채택 전까지

개별 국제법 분야로서 전염병과 직접적인 관련을 갖는 국제법 분야는 국제보건법이며, 특히 전염병 규제를 다루는 국제보건규칙(international health regulation)은 매우 국제보건법에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 그러나, 국제환경법, 국제인권법, 국제통상법과 같은 다른 개별 국제법과는 달리, 국제보건법의 정확한 범위에 대해서는 일반적으로 명확히 알려져 있지 않은데, 이는 국제법의 역사를 살펴보면 이해할 수 있는 것이다. 주지하다시피, 인간의 건강은 국가중심적 국제법관에서 큰 의미를 갖지 않았으며, 특히 건강에 관한 권리 또한 ESCR에서 다루어져 왔기 때문이다. 그러나, 인간안보개념의 등장으로 인하여 개인

529) WHO, Health Topics, “*Infectious Disease*”(http://www.who.int/topics/infectious_diseases/en/ 2014.7.30.)

530) WHO Technical Report Series No. 196, Joint WHO/FAO Committee on Zoonoses, Second Report (WHO 1959), p. 6.

531) Public Health England, “*Table of Zoonotic Diseases and Organisms*”(www.hpa.org.uk/Topics/InfectiousDiseases/InfectionsAZ/Zoonoses/TableZoonoticDiseases/ 2014. 7.30)

의 일상사가 국제적 관심사가 되었으며, 개인의 일상생활을 파괴하는 위협 요소 중 가장 심각한 것이 개인의 건강이라는 측면이 부각됨에 따라 국제보건법의 중요성에 대한 인식이 증가되기 시작하였다.

질병의 역사는 인류의 역사와 같이한다고 해도 과언이 아니다. 국제적 차원에서 전염병에 대한 통제 및 이를 바탕으로 형성된 국제보건법의 역사 또한 최근에 이르러서 나타난 것으로 보는 것은 적절하지 않다. 전염병에 대한 국제적 접근은 1830년부터 1847년까지 유럽을 공포로 몰아넣었던 콜레라에 대처하기 위한 유럽 국가들의 협력에서 찾을 수 있다. 콜레라의 발생으로 다수가 사망하였으며, 이는 단지 개인의 생명에 대한 위협뿐만 아니라, 국제통상에도 절대적인 악영향을 미친 것이었다.⁵³²⁾ 국가들은 전염병에 의한 피해를 막기 위하여 주로 차단조치를 취하였는데, 문제는 국가마다 상이한 차단조치를 취함으로써 전염병 차단에도 실패하고 아울러 국제 여행과 통상에 오히려 악영향을 미쳤는바, 이는 적절한 조치는 아니었다.⁵³³⁾

1851년은 국제보건법의 발전에 있어서 중요한 시기로 기억될 수 있는데, 국제위생회의(International Sanitary Conference)가 처음으로 개최되었기 때문이다. 동 회의는 상기한 문제점에 대한 대응 방안의 일환으로 개최되었는데, 특히 국제통상과 국제이동에 영향을 주는 전염병의 통제 문제가 중점적인 쟁점이었다. 국가들은 국제통상과 국제이동에 최소한 개입하는 방식으로 전염병 통제 메커니즘을 구축하였다.⁵³⁴⁾ 1851년부터 1944년까지 다수의 국가들은 16회의 전염병 통제 관련 국

532) D. Fidler, *From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations*, 4 *Chinese Journal of International Law* (2005), p. 329.

533) N. Allin, *The AIDS Pandemic: International Travel and Immigration Restrictions and the World Health Organization's Response*, 28 *Virginia Journal of International Law* (1988), p. 1046.

534) D. Fidler, *International Law, Infectious Diseases, and Globalization* in S. Knobler et al., (eds.), *The Impact of Globalization on Infectious Diseases Emergence and Control* (National Academy Press, 2006), p. 185-186.

제회의에 참여하였으며, 관련 문제에 대한 13개의 협정을 체결하였다.⁵³⁵⁾ 그러나, 국제위생회의에 의한 실질적인 전염병 통제 메커니즘의 형성은 매우 취약한 것이었는데, 1892년 베니스에서 개최된 제7차 국제위생회의에 이르러서야 비로소 국제위생협정(international sanitary convention)이 채택되었으며, 이 또한 단지 콜레라만 규정한 것이었다. 이후 제8차 드레스덴 회의, 제9차 파리 회의에서 채택된 국제위생협정 또한 모두 콜레라만 규정한 것이었고⁵³⁶⁾, 제10차 베니스 회의에서 페스트만을 규정한 국제위생협정이 채택되었다.⁵³⁷⁾ 이들 4개의 국제위생협정은 각각 별개의 조약으로 채택되었으며, 국가별로 상이한 검역체제의 통일을 목적으로 한 것이었다.⁵³⁸⁾

1903년 제11차 국제위생회의에서 상기한 4개의 조약들은 모두 하나의 국제위생협정으로 통합되었으며, 1907년 참가국 대부분에 의해서 비준되었는데, 이 협정은 콜레라와 페스트의 유입에 대처하기 위한 국제적 협력을 규정한 최초의 협정이었다. 초기의 국제회의들은 보편적 협정의 도출에 실패하였는데, 전염병에 대한 과학적 지식의 부족이 주된 원인이었으며⁵³⁹⁾, 또한 상설적인 국제기구의 창설을 위한 규정도 만들어지지 못했다.⁵⁴⁰⁾ 1903년에 채택된 국제위생협정은 이후 1912년, 1926년, 1938년 및 1944년에 개정되었다.⁵⁴¹⁾ 다수의 조약이 체결되었지만, 전염병의 통제에 관한 국제법은 불만족스러운 것이었는데

535) N. Howard-Jones, *Origins of International Health Work*, 1 *British Medical Journal* (1950), p. 1034.

536) N. Howard-Jones, *The Scientific Background of the International Sanitary Conference 1851-1938*, in *History of International Public Health*, No. 1 (WHO, 1975), pp. 58-77.

537) *Id.*, pp. 78-80.

538) D. Fidler, *International Law and Infectious Diseases* (Oxford Univ. Press, 1999), p. 82.

539) Howard-Jones, *supra* note 114, p. 1034.

540) D. Leive, *International Regulatory Regimes: Case Studies in Health, Meteorology, and Food*, Vol. 1 (Lexington Books, 1976), p. 16.

541) Howard-Jones, *supra* note 114, p. 1034.

전염병 통제를 위한 국제법 체제는 여전히 법적 흠결이 존재하였으며, 특히 국제위생협정의 규정들은 과학적 지식의 발전에 미치지 못함과 동시에 국제교역의 역동성을 반영하지 못한 것이었기 때문이다.⁵⁴²⁾

2) 1951-1981: 국제위생규칙의 채택에서 천연두 소멸까지

1948년 WHO가 설립됨에 따라 국제사회의 전염병 통제에 대한 노력은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 특히, 1951년 국제위생규칙(International Sanitary Regulation)의 등장이 이러한 상황 변화를 잘 반영하는데, 국제위생규칙은 4차례의 개정을 거쳐 1969년 국제보건규칙(International Health Regulation, 이하 ‘IHR 1969’라 함)으로 집약되었다.⁵⁴³⁾ IHR 1969에 매개티푸스와 매개재귀열이 질병 목록에서 제외되었으며, 천연두의 경우는 전 세계적인 소멸이 선언된 후인 1981년 IHR 1969 질병목록에서 제외되었다. 이와 같은 관할 질병이 축소됨에 따라 IHR 1969의 규범력은 약화되었는데, 이는 국제환경법, 국제인권법 등과 같이 국제보건에 영향을 주는 다른 분야의 발전에 비교할 때, 무척 아쉬운 것이었다. 국제보건체제가 상대적으로 침체된 이유는 공중보건과 경제적 이익간의 균형에서 강대국의 경제적 이익이 우선시되었기 때문이다.⁵⁴⁴⁾

그러나, WHO가 설립된 이후 국제보건체제는 새로운 국면을 맞이하게 되었는데, WHO헌장은 전문에서 “건강의 증진과 질병 특히 전염병의 억제가 여러 국가 간에 불균등하게 발달하는 것은 공통의 위험”임을 지적하게 되면서 개도국의 전염병 문제가 부각되게 되었다. WHO는 전염병이 개도국의 자원을 공격한다는 것에 초점을 두고 이에 대한 대응 마련에 노력하였는데⁵⁴⁵⁾, 이는 국제적인 보건정책이 강대국의

542) Fidler, *supra* note 107, p. 835.

543) WHO, *International Health Regulations*, 3rd annotated ed. (WHO, 1969).

544) Fidler, *supra* note 111, p. 333.

545) C. Pannenberg, *A New International Health Order: An Inquiry into the International*

경제적 이익에 따라 좌우될 수 없다는 WHO의 태도를 보여주는 것이 었다. 이와 같은 WHO의 노력에도 불구하고 IHR 1969는 법적으로 실패한 것으로 평가되는데, 무엇보다도 관할 대상인 질병을 특정함으로써 재등장 전염병은 물론 새롭게 등장하는 전염병에 대한 대응이 법적으로 불가능하게 된 점이 주된 원인이다.⁵⁴⁶⁾ 게다가, 1981년 세계보건총회(World Health Assembly, 이하 ‘WHA’라 함)는 1970년대 후반 전 세계적으로 천연두가 소멸되었음을 확인하고 IHR 1969의 적용대상 질병에서 천연두를 삭제하는 개정을 하였는데, 이 개정을 통해서 IHR 1969의 역할은 더욱 축소되게 되었다.

3) 1981-2002: 신종 전염병의 등장과 IHR 1969의 유명무실화

1981년 천연두가 소멸되었지만, 국제사회는 후천성면역결핍증(AIDS), 인간면역결핍바이러스(HIV) 등과 같은 새로운 전염병의 등장을 목격하였으며 생물무기의 확산에 따른 위협에 직면하게 되었다. 전문가들은 새로운 전염병의 등장, 과거 질병의 재등장의 주된 원인으로 세계화, 도시화, 공중보건체제의 붕괴, 환경의 악화 및 빈곤 등을 거론하였으며, 국제테러단체의 생물무기 사용 또한 이를 악화시키는 원인으로 지적하였다. 이러한 새로운 위협에 대하여 IHR 1969는 현실적으로 대처할 수 없었는데, 이는 이들이 IHR 1969의 규율 대상 질병이 아니었기 때문이다. WHO는 회원국들에게 페스트, 콜레라, 황열 외의 전염병에 대해서도 교통을 통제하는 보건조치가 취해질 수 있다고 하였으나, 대부분의 회원국들은 이러한 주장에 대하여 큰 관심을 기울이지 않았다.⁵⁴⁷⁾ 특히, HIV/AIDS는 IHR 1969의 규율 대상 질병이 아닌 바,

Relations of World Health and Medical Care (Springer, 1980), p. 343.

546) P. Dorolle, *Old Plague in the Jet Age: International Aspects of Present and Future Control of Communicable Diseases*, 4 *British Medical Journal* (1968), pp. 791-792; E. Roelsgaard, *Health Regulations and International Travel*, 28 *WHO Chronicle* (1974), p. 267.

547) Fidler, *supra* note 111, p. 339.

회원국들은 HIV/AIDS의 발생에 대하여 WHO에 보고할 의무가 없었다. 이에 대하여 WHO는 HIV/AIDS의 IHR 1969의 규율 대상 질병 목록에 추가하려고 하였으나, 이는 거부되었다.⁵⁴⁸⁾

IHR 1969로 대표되는 국제보건체제의 붕괴는 국제인권법, 국제환경법 및 국제통상법의 발달에 의해서 더욱 가속화되었다. 국제인권법 분야에서 전염병에 대한 다양한 조치에 대한 인권적 함의를 다루기 시작하였다. 또한 1995년 WTO의 출범 및 SPS협정에 따라 국제보건에 대한 관심이 집중되었다.⁵⁴⁹⁾ 국제환경법도 1980-90년대에 보건에 직접적인 영향을 주게 되는 국제협약을 체결함으로써, 국제보건법의 기반을 더욱 약화시키게 되었다. 게다가, 생물무기의 확산 및 2001년 탄저균 테러 사건 등 생물테러리즘의 공포는 국제보건체제의 지위를 더욱 하락시키게 되었다. 비록 국제사회는 무력충돌시 생물무기의 사용을 금지하고, 생물무기의 개발, 생산 및 비축의 금지와 그 폐기를 규정하는 국제법을 가지고 있지만⁵⁵⁰⁾, 이러한 협약들은 생물테러의 위협에 능동적으로 대처할 수 있는 것들은 아니었다.

(3) WHO의 국제보건 분야에서의 활동

1) 전염병 통제와 WHO의 역할

전염병의 통제에 대한 1차적 책임은 각국 정부에 있지만, WHO는

548) C.H. Vignes, *The Future of International Health Law: WHO Perspectives*, 40 *International Digest of Health Legislation* (1989), p. 16-18; J. Mann, Afterword in O. Gostin & Z. Lazzarini, *Human Rights and Public Health in the AIDS Pandemic* (Oxford Univ. Press, 1997), p. 169.

549) M. Ransom et al., *The Public Health Implications of Multilateral Trade Agreement* in K. Lee et al., (eds.), *Health Policy in a Globalising World* (Cambridge Univ. Press, 2002), pp. 18-40.

550) 세균무기(생물무기) 및 독소무기의 개발·생산 및 비축의 금지와 그 폐기에 관한 협약 (Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and On Their Destruction), 10 Apr. 1972 참조.

국제사회에 있어서 전염병 통제에 대한 중추적 역할을 담당한다. WHO는 세계를 위협하는 전염병이 발생한 경우, 각국 정부와 국제사회를 지원하고 정보를 제공하며 관련 전염병에 대한 권고를 행한다. 전염병의 국제적 확산을 방지하기 위한 WHO의 권한과 회원국의 의무에 관하여 WHO는 기본적인 범규범을 제공하고 있다. 2002년 WHO가 설립한 ‘세계적 유행정보 및 대응 네트워크(Global Outbreak Alert and Response Network, 이하 ‘GOARN’이라 함)는 WHO에 국제적 중요성을 갖는 질병의 발생에 대한 조사에 필요한 기술적 지침과 자원을 제공하는 역할을 담당한다⁵⁵¹⁾. WHO는 모든 종류의 질병의 발생에 대응할 수 있는 인적 및 물적 자원이 부족한 바, GOARN은 회원국의 과학 기관 및 공중보건기관과 연구소 네트워크, UN, 국제적십자위원회 및 비정부간기구 등의 협력에 의존한다. GOARN의 핵심 대응 목표는 질병의 발생기간 동안 전염 지역에 적절한 기술 원조를 최대한 신속하게 제공하면서 해당 지역에 향후 질병이 발생할 경우, 공중보건 대응능력을 강화시켜주는데 있다.

WHO헌장 제19조는 WHO의 권능을 규정하고 있는데, 이론상 이 규정은 WHO 회원국들이 질병의 국제적 전파를 방지하도록 돕기 위한 추가적 권한을 부여하고 있다. 제21조는 WHO헌장 채택 시 국가들은 WHA가 질병의 국제적 확산을 방지하기 위한 규칙을 채택할 수 있도록 허용하는 권한을 규정하고 있다. 동 조항에 따라 WHA는 ① 질병의 국제적 확산을 방지하는 것을 목적으로 하는 위생상 및 검역상의 요건 및 기타 절차, ② 질병, 사인 및 공중위생 업무에 관한 용어표, ③ 국제적으로 사용되는 진단절차에 대한 기준, ④ 국제무역에 있어서 취급되는 생물학적 제제, 약학적 제제 및 유사한 제품의 안전성, 순도 및 효력에 관한 기준, ⑤ 국제무역에 있어서 취급되는 생물학적 제제, 약학

551) WHO, *Global Outbreak and Response Network-GOARN: Partnership in Outbreak Response* (<http://www.who.int/csr/outbreaknetwork/goarnenglish.pdf>, 2014.7.30.)

적 제제 및 유사한 제품의 광고 및 표시에 관한 규칙을 채택하는 권한을 가진다. WHO헌장에 따라 규칙을 제정할 권한을 부여 받은 WHO는 이론상 다소 복잡한 국제조약의 체결을 통하지 않고도 과학적 발전을 고려하면서 관련 규칙들을 항상 최신으로 유지할 수 있게 되었다.

2) 국제보건규칙의 제정

WHO의 전염병 통제에 있어서 핵심적인 법규범은 IHR이다. 이 규칙은 국제적 질병 보고체제와 질병 확산의 통제를 위한 개별 국가의 권리와 의무를 규정하고 있다. 상술한 바와 같이 IHR은 1951년 국제 위생규칙으로부터 시작되었다. IHR 1969를 거쳐 IHR은 2005년 전면 개정되었다. IHR은 WHO헌장 제21조에 법적 근거를 두고 있다. WHO는 질병의 국제적 확산을 방지하는 것을 목적으로 하는 위생상 및 검역상의 요건 및 기타 절차에 관한 규칙을 채택하는 권한을 가지고 있다. 따라서, IHR과 그 개정은 WHA가 채택에 관하여 적절한 통고를 행한 후, 전회원국에 대하여 효력을 발생하나, 다만 통고서에 기재된 기한 내에 사무총장에게 거절 또는 유보를 통고한 회원국에 대해서는 효력을 발생하지 아니 한다. 또한 IHR 1969는 국가가 이 규칙에 대해 유보하는 경우, WHA의 수락이 있는 경우에만 유효하며, WHA가 그 유보를 수락할 때까지 이 규칙이 해당 국가에 적용되지 않는다는 규정을 담고 있다.⁵⁵²⁾

3) WHO 법제정의 기본적 입장

WHO는 국제사회의 건강에 대한 국제법적 접근에 소극적인 입장을 유지하여 왔다.⁵⁵³⁾ WHO가 2003년 WHO헌장 제19조에 따라 담배규제 기본협약(Framework Convention on Tobacco Control)을 채택할 때까지

552) IHR 1969 제88조 제1항.

553) G. Burci, *Implementation of International Health Law: A Challenge for the Future: Remarks by Gian Luca Burci*, 101 Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law (2007), p. 254.

국제보건문제에 대한 성문화 작업 및 국제협약의 체결에 실질적인 노력을 기울이지 않았다. WHO의 이러한 태도는 다른 UN 전문기구의 노력에 비교할 때, 상대적으로 매우 미흡한 것이었다.⁵⁵⁴⁾ 또한, WHO 헌장 제21조에 근거한 구속력있는 규칙의 제정도 단 두 차례뿐이었다.⁵⁵⁵⁾ 동조에 의해서 복잡한 국제조약의 형태를 거치지 않고 규칙을 제정할 수 있지만, WHO가 의도한 신속한 대응이 국가들에게는 오히려 부담이 되었으며, 이러한 부담은 제22조의 적용제외 장치를 통해 국가들이 스스로 규칙의 적용을 거절 또는 유보를 할 수 있게 되었는바, WHO의 예상 목표 달성은 한계가 있었다.⁵⁵⁶⁾

WHO는 WHO헌장 채택 당시, “모든 사람이 도달할 수 있는 최고 수준의 건강”을 달성하기 위하여 국제법의 활용과 권한을 행사하는 규범적 기구가 되고자 하였지만, WHO의 활동은 이러한 기대에 미치지 않는 것이 아니었다.⁵⁵⁷⁾ 질병의 국제적 확산을 방지하기 위한 규칙을 채택할 권한은 실상은 혁신적인 것이 아니었는데, 이미 기존의 조약들에서 관련 내용이 규율되고 있었기 때문이다.⁵⁵⁸⁾ WHO는 국제법을 제정할 수 있는 자신의 권한을 활용하기보다, WHO헌장 제23조에 따른 비구속적 권고를 더욱 선호하였다. WHO는 설득과 자발적인 준수, 권고, 지침, 원칙 및 행동강령 등의 연성법 형식의 비구속적이고 비강제적인 방식으로 국제사회의 보건을 감시 및 감독해왔다.⁵⁵⁹⁾

554) A. Taylor, *Making the World Health Organization Work: A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health*, 18 *American Journal of Law and Medicine* (1992), p. 303.

555) L. Gostion, *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*, 2nd ed. (Univ. of California Press, 2008), p. 241.

556) D. Fidler, *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*, 2 *Emerging Infectious Diseases* (1996), p. 81.

557) Gostin, *supra* note 134, p. 240.

558) S. Fluss, *International Public Health Law: An Overview* in R. Detels et al., (eds.), *Oxford Textbook of Public Health* (2002), p. 5.

559) Y. Arai-Takahashi, *The World Health Organisation and the Challenges of Globalization: A Critical Analysis of the Proposed Revision to the International Health*

WHO가 역사적으로 입법 권한의 행사에 소극적이었던 이유는 다음과 같다. 첫째, WHO는 공중보건과 기술이 급격히 발전하던 시기에 설립되었다. 일부 질병에 대한 WHO의 초기 성공과 신약 및 백신의 개발 및 위생 환경의 개선은 WHO가 질병 통제에 있어 규범적 접근보다는 기술적·정책적 접근을 선호하게 된 원인이 되었다.⁵⁶⁰⁾ 이러한 경향은 개도국이 새로운 규범의 채택보다 기술적·경제적인 원조를 선호함에 따라 더욱 심화되었다. 둘째, 국제협약의 교섭과정은 기술의 발전 속도를 따라가지 못하며, 연성법과 같은 유연성을 갖지 못한다는 점도 이유가 되었다. 셋째, WHO는 IHR 1969에서 규율되던 핵심 전염병 이외의 전염병을 규제하려 할 때마다 경제적 이익에 의한 강력한 반대에 부딪혀 왔다.⁵⁶¹⁾ 예를 들어, WHO는 모유 대체 식품의 영업에 관한 구속력있는 규칙을 채택하여 하였으나, 선진국의 강력한 반대에 따라 1981년 권고 형식의 “모유 대체 식품 영업에 관한 국제 규정(International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes)”을 채택하는 수밖에 없었다.

상기한 WHO의 문제점에도 불구하고, 국제사회 전체의 보건에 대한 WHO의 규범적 기능의 중요성은 부인하기 어렵다. 이는 새로운 전염병의 발생 및 생물학테러에 대한 위협의 증가와 같은 현 시점에서 오히려 WHO의 국제법을 통한 입법 기능의 필요성과 강화는 더욱 요구되고 있다. WHO는 비록 오랜 시간 동안 국제법 외의 방법으로 인간의 건강에 직접적인 위험 및 위험 요소가 되는 사항들에 대해서 접근해왔으나, IHR 2005가 채택됨으로써 이러한 태도는 혁명적으로 전환되게 되었다.

Regulations, 1 Law, Social Justice & Global Development (2004), p. 4.

560) Burci, *supra* note 132, p. 254.

561) Arai-Takahashi, *supra* note 138, p. 10.

(4) 신국제보건규칙(IHR 2005)에 따른 보건 위험 및 위험 요소에 대한 대응

1) 질병범위의 확대

IHR 2005의 개정 과정 중 가장 논란이 된 주제는 IHR 2005의 규율 대상 질병의 범위에 관한 것이었다. IHR 1969는 콜레라, 페스트, 황열 세 가지 전염병만을 규율하고 있었던 바, 새로운 전염병에 대한 능동적 대처가 불가능한 것이었다. IHR 2005는 제2조에 ‘공중보건위험’만을 언급하고 별도의 적용 대상 질병을 특정하지 않음으로써 새로운 질병의 등장에 능동적으로 대처할 수 있는 계기를 마련하였다. 질병 범위의 확대는 세 가지 특징을 갖는다. 첫째, 규제대상 질병을 한정하지 않는 대신에 규모나 사태의 심각성에 따라 ‘질병(disease)’⁵⁶², ‘사태(event)’⁵⁶³, ‘공중보건위험(public health risks)’⁵⁶⁴, ‘국제적 관심의 공중보건 비상사태(public health emergency of international concern)’⁵⁶⁵로

562) 질병은 원인이나 출처와 상관없이 사람에게 현저한 손상을 야기하거나 야기할 수 있는 질환 또는 의학적 상태를 의미한다(“disease” means an illness or medical condition, irrespective of origin or source, that present or could present significant harm to humans). IHR 2005 제1조 제1항.

563) 사태는 질병의 발현 또는 질병의 발생 가능성을 야기하는 사건을 의미한다(“event” means a manifestation of disease or an occurrence that create a potential for disease). *Id.*

564) 공중보건위험은 국제적으로 확산되거나 또는 심각하고 직접적인 위험을 야기할 수 있는 것으로서 인류의 건강에 해로운 영향을 주는 사건의 가능성을 의미한다(“public health risk” means a likelihood of an event that may affect adversely the health of human populations, with an emphasis on one which may spread internationally or may present a serious and direct danger). *Id.*

565) 국제적 관심의 공중보건 비상사태는 IHR 2005에서 규정한 바에 따라 결정되는 특별한 사태를 의미하는데, 첫째, 질병의 국제적 확산으로 인해 다른 국가에 공중보건위험을 구성한 것, 둘째, 잠정적으로 국제적 협업 대응이 요구되는 경우를 의미한다(“public health emergency of international concern” means an extraordinary event which is determined, as provided in these Regulations: (i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and (ii) to potentially require a coordinated international response). *Id.*

구분한 것이다. IHR 2005의 대상 질병에 대한 유연한 규정은 질병관련 위험 및 위험 요소에 대한 능동적 대처를 가능하게 하는 것으로 질병 관련 위험 관리 측면에서 개혁적 개정으로 평가할 수 있다.⁵⁶⁶⁾

IHR 2005는 전염성 질병 이외에도 비전염성 감염질환도 규율 대상 질병에 포함시키고 있다.⁵⁶⁷⁾ IHR 2005는 원인이나 출처와 무관하게 국제적 관심의 공중보건 비상사태를 구성하는 모든 질병 사태를 규율하도록 개정됨으로써 질병 자체의 전염성 여부를 구별하지 않고 있다. 따라서, 식중독균에 감염된 식품의 수출로 인해 타국 사람들에게 식중독균에 의한 질병을 야기하는 경우, WTO법은 이를 규율할 수 있었지만⁵⁶⁸⁾, WHO는 이를 규율할 수 없었다. 그러나, IHR 2005에 의해 이러한 문제도 규율할 수 있게 되었으며, 대기오염에 의한 비전염성 질병의 발생과 비전염성 질병과 관련된 인권의 보호 및 침해의 문제 또한 다룰 수 있게 되었다.

IHR 2005에 따라 공중보건위험에 우발적, 의도적인 발생까지 모두 포함됨에 따라 화학물질 또는 핵물질관련 위험도 규율대상이 된다.⁵⁶⁹⁾ IHR 2005는 질병의 개념적 정의에 “원인이나 출처와 상관없이”를 규정하고 있는데, 이에 따라 생물학적·화학적 또는 방사능 출처 또한 질병의 범위 안에 포함된다는 해석이 가능해졌기 때문이다.⁵⁷⁰⁾ WHO는 IHR 개정 논의과정에서 질병의 정의에 이를 명시적으로 언급하여 질병의 범위를 전염병뿐만 아니라 화학물질 누출 및 방사능 사고까지 확대하려고 하였으나, 일부 회원국의 강력한 반발에 따라 타협의 결과로 질병의 정의가 다소 모호하게 표현된 것은 아쉬움이 있다.⁵⁷¹⁾ 그

566) Fidler, *supra* note 111, p. 362.

567) IHR 2005 제1조 제1항

568) WHO GATT 제20조 (b)호 및 SPS협정.

569) WHO, *Review and Approval of Proposed Amendments to the International Health Regulations: Explanatory Notes*, A/IHR/IGWG/4, 7 Oct. 2004.

570) Fidler, *supra* note 111, p. 363.

571) WHO 사무국에서 마련한 초안에서 질병의 정의는 “생물학적·화학적 또는 방사

럼에도 불구하고, 질병의 범위를 자연발생적이 아닌 인위적 발생까지 확장한 것은 건강에 대한 위험 및 위험 요소에 대한 위험 관리 측면에서 매우 진일보한 것이라 생각된다.

2) IHR 2005에 의한 WHO 권한과 책임의 확대

IHR 2005는 비국가행위자가 제공하는 정보를 수집하고 이에 따라 행동하는 것을 허용하고 있는데⁵⁷²⁾, 이는 WHO의 권한과 책임의 확대에 있어서 필수적 역할을 담당하게 된다. IHR 1969는 오직 WHO 회원국이 제공하는 정보에 따라서 조치를 취할 수 있었으나, IHR 2005에 따라 비국가행위자가 제공하는 정보를 활용할 수 있게 됨으로써, 국가주권의 경직성을 극복하고 회원국에 대한 WHO의 감시체계를 동태적으로 변화시키게 되었다.

IHR 2005는 정보의 비밀보장을 철저히 규정하고 있다. 즉, WHO는 국가로부터 받은 정보의 비밀보장을 유지해야 한다.⁵⁷³⁾ 또한, WHO는 자국에서 위험이 존재하는 회원국이 WHO와의 협력을 불허하는 경우, 공중보건위험의 규모에 따라 WHO는 자신이 받은 정보를 타 회원국과 공유할 수 있는데⁵⁷⁴⁾, 이는 경제적 이익 등을 이유로 자국에서 발생한 위험 상황에 대한 통지를 꺼려하는 국가를 대상으로 하여 WHO의 통제력을 행사하는데 중요한 근거가 된다. 또한, IHR 2005는 공중보건위험을 평가하고 관리하는데 있어 개인식별정보의 비밀유지 의무를 규정하고 있다.⁵⁷⁵⁾ 개인식별정보에 대한 비밀유지 의무는 IHR

능 출처로 인해 사람에게 심각한 피해를 일으킬 수 있는 사람 또는 동물의 질병(an animal or human illness that presents a risk of significant harm to humans caused by biological, chemical or radionuclear sources)이었다. WHO, *Intergovernmental Working Group on Revision of the International Health Regulations, Review and Approval of Proposed Amendments to the International Health Regulations: Draft Revision*. A/IHR/IGWG/3, 20 Sept. 2004

572) IHR 2005 제9조 제1항.

573) *Id.*, 제11조.

574) *Id.*, 제4항.

575) *Id.*, 제45조 제2항, 제3항.

2005가 인권의 보호를 반영한 것이다.

IHR 2005는 국제적 관심사의 공중보건 비상사태를 선언하고, 이러한 비상사태시 국가의 대응 방법에 대한 비구속적 임시 권고를 할 수 있는 권한을 WHO에 부여하였다.⁵⁷⁶⁾ IHR 2005는 진행 중인 특정 공중보건위험에 대해 질병의 국제적 확산을 방지 또는 감소시키고 불필요한 국제이동의 방해를 회피하기 위해 일상적이고 주기적으로 적용되는 적절한 보건조치에 대한 비구속적 상시 권고(non-binding standing recommendation)를 할 수 있는 권한을 WHO에 부여하고 있다.⁵⁷⁷⁾

2003년 사스 발생시, WHA가 이 사태에 대한 권고를 담은 결의를 채택하였지만, WHA가 이러한 사태에 대한 권고를 할 권한에 대한 법적 근거가 불명확한 것이 문제가 되었다. WHA는 동 결의에서 권고의 법적 근거가 되는 규정에 대한 언급이 없었다. IHR 1969 또한 세 가지 전염병 이외에 대해서는 규제 권한이 없었으며, 이 세 가지 전염병의 경우에도 질병의 발생 상황에 맞는 조치를 권고하기 위한 WHO의 권한을 명시하지 않았다. WHO헌장 제23조에 따라 WHA는 WHO의 권능에 속하는 사항에 관하여 회원국에게 권고를 행할 권한이 있고, WHO헌장 제2조에 따라 “국제적으로 보건과 관련된 사항에 대해 조약, 협정 및 규칙을 제안하고 권고”를 행할 임무가 있기 때문에 이를 법적 근거로 볼 수 있지만, 전염병 통제에 관련된 권고에 대한 명시적 권한이 IHR 2005에 따라 WHA에 부여된 것은 주목할 만한 발전이다.⁵⁷⁸⁾

3) WHO 회원국 의무의 확대

IHR 2005는 자국 내에서 국제적 관심사의 공중보건 비상사태에 해당하는 모든 사태에 대하여 회원국은 WHO에 통고할 것을 규정하고

576) *Id.*, 제1조 제1항.

577) *Id.*

578) E. Mack, *The World Health Organization's New International Health Regulations: Incursion on State Sovereignty and Ill-Fated Response to Global Health Issues*, 7 *Chicago Journal of International Law* (2006), p. 367.

있다. IHR 1969의 경우, 페스트, 콜레라, 황열이 한 건이라도 발생하는 경우, 회원국은 그 사실을 WHO에 통고하여야 했다.⁵⁷⁹⁾ IHR 2005는 회원국이 자국의 질병 발생 상황을 IHR 2005 제2부속서에서 제시하는 ‘국제적 관심의 공중보건 비상사태의 평가와 통고를 위한 결정 도구’에 따라 평가하고 그 결과에 따라 통고하도록하는 새로운 접근 방식을 취하고 있다.

결정도구에는 회원국이 WHO에 질병 사태의 통고여부를 결정할 세 가지 경로가 있다. 첫 번째 경로는 천연두, 야생 폴리오바이러스에 의한 폴리오, 신규 아형으로 인한 인체감염 인플루엔자, 사스 등 4종의 전염병이 한건이라도 발생하는 경우, WHO에 통고하여야 한다. IHR 2005는 이 질병들의 발생은 항상 국제적 관심사의 공중보건 비상사태에 해당된다는 입장을 취하고 있다. 두 번째 경로는 공중보건에 심각한 영향력을 미치고 급속하게 국제적으로 전파될 수 있는 능력이 입증된 콜레라, 페스트, 황열, 바이러스성 출혈열, 웨스트나일열 및 특정 국가 또는 지역에서 우려되는 기타 전염병을 포함한 사태는 항상 결정도구의 순서에 따라 국제적 관심사의 공중보건 비상사태에 해당되는지 여부를 결정해야 한다.⁵⁸⁰⁾ IHR 2005에 따라 상기 질병이 발생했다고 하여도 결정도구의 분석방식에 의한 결과에 따라 통고 여부가 결정되는바, 경우에 따라서는 통고가 불필요한 경우도 발생할 수 있다. 두 번째 경로의 경우, 회원국은 ① 사태가 공중보건에 미치는 영향이 심각한가? ② 사태가 이례적이거나 예상치 않은 것인가? ③ 국제적으로 확산될 위험이 상당한가? ④ 국제 여행이나 무역을 제한할 위험이 상당한가?를 결정해야 하며, 만약 두 가지 이상이 해당되는 경우, 회원국은 WHO에 통고해야 한다.⁵⁸¹⁾ 세 번째 경로는 원인이나 출처가 불명확한 사태를 포함하여 잠재적으로 국제적 관심사의 공중보

579) IHR 1969 제3항.

580) IHR 2005 부속서 2.

581) *Id.*

건 비상사태 및 첫 번째 및 두 번째 경로에서 열거되지 않은 기타 질병 및 사태로 이 또한 두 번째 경로와 동일한 방식에 의해 통고 여부가 결정된다.

IHR 2005는 국내보건체제계의 강화와 핵심역량의 강화를 지역사회 차원과 광역단체 차원에서 각 국가가 기본적으로 갖추어야 할 핵심 질병 감시 역량과 대응 역량을 제시하고 정해진 기한 내에 이 조건을 충족할 것을 요구하는 새로운 방식으로 회원국의 의무 범위를 확장시켰다. IHR 2005에 따라 회원국은 사태를 탐지, 평가, 통고, 보고할 수 있는 역량과 공중보건위험과 국제적 관심사의 공중보건 비상사태에 즉각적이고 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 개발, 강화 및 유지하여야 한다.⁵⁸²⁾

IHR 2005가 규정하는 회원국의 의무의 확대에서 주목할 만한 점은 인권 개념의 포섭이다. IHR 2005는 원칙규정에서 IHR 2005의 이행이 인간의 존엄, 인권 및 개인의 기본적 자유를 완전히 존중할 것을 명시하고 있다.⁵⁸³⁾ 이 원칙규정은 국제보건과 인권의 조화를 표명했다는 점에서 의의가 있다. 그러나, 원칙규정의 경우 특히 여행객과 같은 개인의 인권을 국가의 간섭으로 충분히 보호하기에는 규정이 너무나 추상적이고 일반적이라는 문제점이 있다.⁵⁸⁴⁾ IHR 2005 제2조는 질병의 국제적 확산을 최대한 방지하는데 있어 국제이동과 무역에 대한 불필요한 방해물을 피할 것을 규정하고 있지만, 인권의 제한을 최소화하라는 언급은 없다. 이러한 점은 비록 IHR 2005가 인권을 포섭하고 있지만, 여전히 무역의 지속에 보다 큰 비중을 두고 있다는 점에서 아쉬운 점으로 생각된다.

582) IHR 2005 제5조 제1항, 제13조 제1항.

583) *Id.*, 제3조 제1항.

584) L. Gostin, *International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations*, 291 *Journal of the American Medical Association* (2004), p. 2626.

IHR 2005는 인권존중원칙을 다음과 같은 규정을 통해 구체화하고 있다. 첫째, 의학적 검사 및 예방접종에 관한 조항이다. 국가는 여행객에 대해 자신 또는 부모 및 대리인의 사전통보동의 없이는 침습적 의학 검사, 예방접종 및 예방적 투약을 하거나 검사할 수 없다.⁵⁸⁵⁾ 또한, 예방접종 및 예방적 투약을 받아야 하는 경우, 예방접종 및 예방적 투약과 관련된 위험을 여행객 자신 또는 부모 및 대리인에게 고지해야 한다.⁵⁸⁶⁾ 만약 여행객이 예방접종 및 예방적 투약의 보건조치에 동의하지 않을 경우, 입국이 거부될 수 있으며 보건 위험의 증거가 있는 경우, 강제로 침습적 의학 검사를 받거나 예방접종을 받아야 한다는 점을 아울러 규정하고 있다.⁵⁸⁷⁾ 침습적 의학 검사는 인권 침해의 가능성이 높은 바, 공중보건의 목적을 달성하기 위해 최소한의 침해를 야기하는 수단으로 활용되어야 한다.⁵⁸⁸⁾

둘째, 보건조치에 있어 특히 인권 침해 가능성이 높은 여행객의 대우 관련 특별 조항이다. 회원국은 보건조치를 취함에 있어 여행객의 존엄과 인권 및 기본적 자유를 보장하고, 조치로 인한 불편함과 고통을 최소화해야 한다.⁵⁸⁹⁾ 차단과 격리 대상이 되는 여행객에게 적절한 음식, 물, 의복, 수화물의 보호 및 치료가 제공되어야 한다.⁵⁹⁰⁾

셋째, 일반조항으로서 먼저 보건조치의 ‘무차별원칙’이다. IHR 2005에 따라 취해지는 보건조치는 투명하면서 무차별적으로 시행되어야 한다.⁵⁹¹⁾ 회원국은 필요한 경우 IHR 2005에서 규정하고 있는 보건조치 이외에 추가적인 보건조치를 취할 수 있는데, 그러한 추가 보건조치를 취함에 있어 그 조치가 건강보호의 적절한 수준을 달성할 수 있

585) IHR 2005 제23조 제3항.

586) *Id.*, 제23조 제4항.

587) *Id.*, 제31조 제1항.

588) *Id.*, 제31조 제2항 (a).

589) *Id.*, 제32조.

590) *Id.*, 제32조 (c).

591) *Id.*, 제42조.

는 합리적이고 가능한 대안 조치의 침해 정도보다 심한 경우 그 조치를 취할 수 없다.⁵⁹²⁾ IHR 2005는 개인의 정보보호를 명시하고 있다. 특정 개인을 나타내거나 특정 개인을 알 수 있는 건강정보를 수집했거나 그러한 정보를 IHR 2005에 따라 타 회원국 또는 WHO로부터 받은 국가는 비밀을 유지하고 국내법에 따라 익명으로 처리해야 한다.⁵⁹³⁾ 그러나, 회원국은 공중보건위험의 평가와 관리 목적을 위해 꼭 필요한 경우 개인정보를 공개할 수 있다.⁵⁹⁴⁾ 이러한 경우에도 개인정보의 공개는 공평하고 적법한 절차에 따라야 하며, 공개의 목적과 양립가능하면서 적절하고 과도하지 않은 조치이어야 하는 등의 제한에 구속된다.⁵⁹⁵⁾

(5) SPS협정과 IHR 2005와의 관계 검토

SPS협정은 인간 및 동·식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위한 필요한 조치를 주요 내용으로 하는 것으로 IHR 2005 이외의 전염병 통제와 관련된 중요한 국제법규범이다. 두 규범은 모두 인간의 건강과 무역의 보호를 목적으로 하고 있으나, 양자의 우선적 목적은 상이한데, SPS협정이 국제통상의 원활한 유지를 목적으로 한다면, IHR 2005는 국제적 공중보건의 유지를 목적으로 하기 때문이다.⁵⁹⁶⁾ IHR 2005와 SPS협정은 적용 범위에서 차이가 있다. IHR 2005는 국제적 관심사의 공중보건 비상사태를 야기하는 질병의 국제적 확산을 폭넓게 다루고 있으나, SPS협정은 오직 수입 식품, 농·축산물로 인해 발생하는

592) *Id.*, 제43조 제1항.

593) *Id.*, 제45조 제1항.

594) *Id.*, 제45조 제2항.

595) *Id.*

596) H Niu, *A Comparative Respective on the International Health Regulations and the World Trade Organization's Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, 1 Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy (2006), p. 531.

위험 또는 피해와 회원국 영역내의 인간, 동·식물의 생명과 건강의 보호를 위한 조치를 취할 수 있음을 규정할 뿐이며, 관련 조치를 취할 수 있는 위험 원인을 병해충, 질병, 질병매개체, 질병원인체 및 식품, 음료 또는 사료 내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체 등으로 제한하고 있다.⁵⁹⁷⁾

1) WHO의 정보에 대한 SPS협정의 태도

국제통상규범과 국제보건규범의 두 규범이 중복되는 영역에서 문제점이 발생할 수 있다. 즉, 수입품에 대한 질병의 확산을 통해 합법적으로 취해진 보건 조치가 SPS협정의 제한 사항에 의해 규제되거나 또는 규범 위반이 될 가능성이 있다. 두 규범간의 충돌을 회피하려는 노력이 IHR 1969의 개정 이전에 시도된 바 있다. WHO는 SPS위원회와 IHR과 SPS협정간의 정보를 교환하면서 양 규범의 조화를 모색하였다. 두 기구간의 정보교환의 목적은 IHR 1969를 대체하는 새로운 IHR과 WTO 내의 구속력있는 공중보건체제를 조화시키기 위한 것으로, 새로운 IHR의 임시 또는 상시 권고와 WTO법이 충돌하지 않도록, 특히 SPS협정과의 양립가능성의 확보에 있었다.⁵⁹⁸⁾ IHR 2005는 WHO 사무총장이 임시 또는 상시 권고를 하는데 있어 ‘관련 국제 기준 및 문서’⁵⁹⁹⁾, ‘관련 국제기구 또는 기관의 활동’⁶⁰⁰⁾ 등을 고려하도록 규정하고, 이에 따라 WTO법 및 WTO분쟁해결기구의 보고서 등이 적절히 반영되도록 규정함으로써 IHR 2005는 SPS협정의 조화를 이루기 위한 노력을 나타내고 있다. 또한, IHR 2005의 초안자들은 잠재적인 국제법규범간의 충돌 가능성을 감안하여 IHR 2005에 IHR과 다른 국제협정이 양립 가능하도록 해석되어야 하며, IHR 2005의 규정이 다른 국

597) SPS협정 부속서 A, para. 1.

598) *International Health Regulations Revision, Communication from the World Health Organization*, WTO Doc. G/SPS/GEN/522, 21 Oct. 2004, para. 6.

599) IHR 2005 제17조 (e).

600) *Id.*, (f).

제협약으로부터 나오는 회원국의 권리와 의무에 영향을 주지 않는다는 조항을 삽입하였다.⁶⁰¹⁾ SPS협정 또한 다른 국제규범과의 충돌을 방지하기 위해 “이 협정의 어느 규정도 다른 국제기구의 주선 또는 분쟁해결제도 또는 다른 협정에 따라 설치된 주선 또는 분쟁해결제도를 이용할 수 있는 권리를 포함하여 그 밖의 국제협정에 따른 회원국의 권리를 저해하지 아니 한다”고 규정하고 있다.⁶⁰²⁾

WTO 회원국은 도입하려는 SPS조치와 관련한 국제기준, 지침 또는 권고가 있는 경우, 회원국은 다음 세 가지 경우를 선택할 수 있는데, ① 국제기준에 기초하거나 (제3조 제1항), ② 합치하는 조치를 취할 수 있고(제3조 제2항), ③ 국제기준보다 높은 보호 수준의 조치를 취할 수도 있다(제3조 제3항). 국제기준에 합치하는 조치를 취하는 경우, SPS협정 및 1994년 GATT 관련 규정과 합치되는 것으로 추정된다. WTO회원국이 국제기준에 합치하거나 이에 기초한 SPS조치가 WTO에서 문제된 경우는 없다. SPS협정상 의 국제기준은 식품 안전의 경우 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission), 동물위생 및 동물성전염병의 경우 세계동물보건기구(World Organization for Animal Health), 식물위생의 경우 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention) 등이 채택한 국제기준이나 그 외의 국제기구가 채택한 국제기준 중 SPS위원회에 의해 확인된 것이다.⁶⁰³⁾

WHO가 WHO헌장 또는 IHR 2005에 근거하여 특정 국가 또는 지역의 전염병 발생에 대해 공식적으로 발표한 내용이 국제기준이 될 수 있는지를 검토할 필요가 있다. WHO는 국제공중보건과 관련된 정보를 회원국과 관련 국제기구에 제공하고 있다. WHO가 WHO헌장 또는 IHR 2005에 따라 회원국에 제공한 전염병 관련 정보는 공중보건위험에 대응하기 위해 필요한 보건조치 이행의 근거가 된다. WHO가 제공

601) *Id.*, 제57조 제1항.

602) SPS협정 제11조 제3항.

603) SPS협정 부속서 A.

하는 정보는 SPS협정 부속서에 명시된 상기 세 개의 국제기준에는 해당되지 않는 바, SPS위원회에 의해 확인될 필요가 있다. 그러나, 아쉽게도 SPS위원회는 지금까지 SPS협정이 명시한 국제기구 이외의 기준을 인정한 바가 없다.⁶⁰⁴⁾ 이러한 상황에서 국제기준을 결정하는 기준이 WTO법이나 분쟁해결기구 보고서를 통해 다루어지기 전까지는 WTO 회원국이 WHO가 제공하는 정보에 근거하여 질병이 발생한 회원국으로부터 수입을 제한하는 보건조치를 취하고자 하는 회원국은 이러한 조치가 국제기준에 기초 또는 합치되는 것임을 입증하거나 SPS협정 제3조 제3항에 따라 위험평가에 근거한 과학적 정당성을 갖추고 있음을 증명해야 한다.

2) 과학적 근거에 대한 IHR 2005와 SPS협정상의 차이점

IHR 2005와 SPS협정상 보건조치의 명백한 차이점은 IHR 2005의 경우 동 규칙에서 명시적으로 나열한 조치만 채택할 수 있는 반면⁶⁰⁵⁾ SPS협정상 조치는 통상에 악영향을 끼치지 않는다면 인간과 동·식물의 생명과 건강을 보호할 수 있는 필요한 조치를 자유롭게 채택할 수 있다는 점이다. IHR 2005는 회원국이 과학적 원리, 과학적 증거, 이용 가능한 WHO의 특별한 지침 및 조언에 근거한다면, IHR에서 규정하는 있는 것 외의 보건조치를 채택하고 실행할 수 있음을 규정하고 있다.⁶⁰⁶⁾ 이 조항은 일견 SPS협정에서 요구하는 조건과 유사하게 보인다. SPS협정은 회원국이 국제기준보다 높은 수준의 보호조치의 도입하려는 경우, 위험평가, 과학적 증거 및 기타 경제적 사회적 요소를 만족하여야 할 것을 요구하고 있다. 즉, SPS협정 제5조는 위험평가를 규정하고 있는데, 이는 IHR 2005 제43조에서 규정하는 요구 조건보다

604) J. Scott, *The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary* (Oxford Univ. Press, 2007), p. 245.

605) IHR 2005 제42조.

606) *Id.*, 제43조.

더 엄격한 평가를 요구하고 있다.⁶⁰⁷⁾

상기한 점에서 SPS협정과 IHR 2005 사이의 충돌 가능성이 있다. 특정 지역에 국제적 관심의 공중보건 비상사태가 발생하였다는 정보가 WHO에 입수되고 검증된 후 WHO가 회원국에게 특정 국가 또는 지역의 전염병 발생을 공식 발표한 경우, 이 정보는 이용 가능한 과학적 증거 또는 이용 가능한 정보로 간주되어 회원국은 이 정보에 근거하여 추가 보건조치를 채택할 수 있다. 그러나, 이러한 정보에 근거한 보건조치가 동시에 SPS조치에 해당하는 경우, 이 정보는 위험평가를 포함한 과학적 정당성이 요구되게 된다. 만약 이러한 요구를 충족시키지 못할 경우, 해당 조치는 SPS협정상 분쟁의 원인이 되기 때문이다. 잠재적으로 국제적 관심의 공중보건 비상사태가 발생하는 경우, WHO와 WTO 모두 회원국인 국가는 전염병 위험에 대한 과학적 증거가 불충분한 상황에서도 SPS협정과 IHR 2005에 근거하여 전염병 통제를 위한 통상제한조치를 취할 수 있다. 이 경우 회원국은 두 규범 중 하나를 선택하여 보건조치를 취할 수 있는데, IHR 2005 제43조 제2항에 근거한 추가보건조치를 취한다면, SPS협정보다 낮은 요건으로 신속하고 유연한 조치를 취할 수 있다. 그러나, 반대로 이 조치에 의해 영향을 받는 국가들에게 이의 제기를 받을 가능성이 농후하고 추가적으로 합법성을 입증해야 하는 부담을 안게 된다. 환언하면, IHR 2005 제43조 제2항에 근거한 추가조치가 SPS협정 제5조 제7항의 네 가지 요건, 불충분한 과학적 증거, 입수가 가능한 적절한 정보, 추가정보의 수집, 합리적 기간 내 조치의 재검토를 충족해야만 하는 것이다. 또한 보건조치에 영향을 받는 국가는 SPS협정의 절차를 통해 전염병을 근거로 취한 통상제한조치에 대해 객관적이고 입증 가능한 증거를 요구할 수 있다. IHR 2005가 목적으로 하는 신속하고 유연한 보건조치가 자유무역을 주된 목적으로 하는 WTO법에 의해 제한될 수 있다

607) Niu, *supra* note 175, p. 535.

는 점을 감안할 때, 양 규범간의 조화를 위한 상세한 연구가 진행되어야 한다.

(6) 결 론

인간의 건강에 대한 위험 및 위험 요소를 직접적으로 다루는 국제법의 개별 분야로서 국제보건법은 그 역사적 배경에 비해서 국제환경법, 국제통상법 및 국제인권법과 같은 다른 개별 분야의 국제법보다 발전 속도가 더딘 것은 사실이다. 이는 주지하다시피, 전염병의 통제 및 건강의 보호가 건강의 측면으로 국한되어 접근되는 분야가 아니기 때문이다. 세계화의 심화로 인하여 국경을 초월하는 활동은 비약적으로 증가하게 되었으며, 이러한 정황에서 이론상 한명의 개인이 전체 국가를 보건 위험에 처하게 할 수 있는 가능성은 이제 현실이 된 상태이다. 그럼에도 불구하고, 국제사회가 보다 실효적인 국제적 보건조치를 취할 수 없는 이유는 전염병의 전염 경로를 감안할 때, 쉽게 이해될 수 있다. 즉, 전염병은 개인, 동·식물의 이동, 이들과 관련된 물품의 이동에 의해서 가능한 것인데, 이러한 이동은 결국 국가의 경제적 이익과 직접적인 관련을 맺기 때문이다.

전염병의 국제적 확산의 방지를 위한 WHO의 노력은 IHR 2005의 채택으로 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 규율대상 질병의 범위가 넓어지고, 전염병 확산에 대하여 신속하고 유연한 대응이 가능한 메커니즘을 구비함에 따라 국제보건법의 규범력은 상당 부분 향상되게 되었다. 아울러, 국제통상법, 국제환경법 및 국제인권법과의 상호 원용을 통해서 다층적이고 복합적인 건강 관련 포괄적 법규범체제를 구성하게 되었다. 건강에 관한 위험 및 위험 요소에 대한 국제보건법의 대응에서 주목해야 하는 점은 정보제공에 관한 것이다. 주지하다시피, IHR 2005의 채택으로 인하여 WHO는 전염병의 확산 사태에 관하여 비국가단체가 제공하는 정보를 활용할 수 있게 되었는데, 이는 매우

위험 및 위험 요소에 관한 포괄적 국제법규범의 수립에 있어서 시사성이 있다.

위험 및 위험 요소에 대한 대응에 관한 위험관리 및 위험평가에 있어서 시작이 되는 것이 관련 사항 또는 사태에 대한 정보의 수집, 제공 및 활용이다. 전염병의 확산을 통제하기 위한 가장 극단적인 방법은 전염병원인의 이동을 금지하는 것이다. 그러나, 세계화 시대에 있어서 이러한 극단적인 방법은 불가능하며, 설령 가능하다고 하여도 이에 수반되는 부정적 영향은 막대한 것이 된다. 특히, 국제통상에 대한 심각한 악영향은 WTO법체제 및 WHO법체제에서도 가장 유념하고 있는 대상이기도 하다. SPS협정의 사전배려원칙에 대한 소극적인 자세와 전략적 유연성으로서 WHO의 보다 엄격한 공중보건에 대한 조치는 사실상 건강에 대한 위험 및 위험 요소에 대한 대응 메커니즘으로서 미흡한 측면이 분명히 있다. 이러한 상황에서 SPS협정이 요구하는 과학적 증거 요건의 엄격성은 활발한 정보 제공을 가능하게 하는 메커니즘의 수립으로 어느 정도 충족시킬 수 있을 것이다.

WHO와 IHR 2005가 형성하는 건강에 대한 위험 및 위험 요소에 대한 대응 전략은 다른 성격의 위험에 대한 개별 국제법의 대응 전략에 많은 도움을 줄 것으로 생각된다. 위험 및 위험 요소의 대응은 위험 사태의 분석, 위험에 영향을 받는 이해 당사자의 보호를 위한 정보의 제공, 발생한 위험에 대한 국제적 협력체제의 수립, 유사한 위험의 발생에 대한 대비책 마련이라는 기본적인 구조를 갖추어야 한다. 물론, 분산화된 국제법의 개별 분야에 의한 자체적인 위험 평가 및 위험 관리는 위험에 관한 통합적이고 포괄적인 국제법의 형성에 장애 요인이 되고 있음은 부인할 수 없다. 그러나, 위험 대응 메커니즘의 절차적, 기술적 성격의 상호 원용을 통해서 위험에 관한 일반 국제법의 형성 없이도 위험 관리 및 위험 평가가 가능할 수 있다. 이러한 기술적, 절차적 측면의 위험 대응 메커니즘의 수립에 있어서 국제보건법 분야의

발전은 상당한 공헌을 할 것이다.

제 6 절 위험 및 위험 요소에 대한 국제재난대응법의 태도

환경의 대규모 파괴에 의한 위험, 전염병의 전 세계적 확산에 의한 위험과 더불어 국제사회가 직면하고 있는 가장 큰 위험으로서 재난을 떠올리는 것은 무리가 아닐 것이다. 아이티를 초토화한 강진, 아이슬란드의 화산폭발, 후쿠시마 원전사태의 원인이 된 강진 및 쓰나미를 비롯한 대규모 자연재해를 비롯한 재난은 인간안보에서 중요시하는 개인의 일상을 절대적으로 파괴하는 원인으로 인간안보개념에서도 매우 중요한 쟁점으로 인식되고 있다. 재난은 물론 재난이 발생한 지역에 1차적이고 가장 강력한 피해를 준다는 것에는 의심의 여지가 없다. 그러나, 지구촌 변방의 사태가 전 세계적인 영향을 미칠 수 있는 세계화 시대에 있어서 재난은 그 부정적 영향이 발생지역에만 한정되는 것이 아니라는 점 또한 의심의 여지가 없다.

위험 및 위험 요소에 관한 국제법의 발전에 있어서 국제재난대응법의 발전은 재난 대응에 관한 역사에도 불구하고 활발히 진행되어 오지는 않았다. 전쟁과 같은 인간이 만드는 재난에 대해서는 국제인도법에서 오래 전부터 이를 다루어오고 있으나, 자연재해에 대해서 국제사회는 이를 일시적이고 우연히 발생하는 것으로 이해하여 이에 대한 체계적이고 조직적인 대응체제 확립의 필요성을 신중하게 고려해 오지는 않았다. 최근 국제사회가 목격한 참혹한 재난에 대하여 국제적 협력의 필요성이 증가됨에 따라 국제재난대응법이 주목을 받고는 있으나, 이는 다른 개별 국제법 분야의 발전에 비하면 상대적으로 조직화되지 못한 상태로 전개되고 있다.

자연재해를 비롯한 재난의 막대한 피해를 감안할 때, 재난에 대한 국제사회의 재인식이 필요한 시점이 되었다. 지금까지 파편적으로 전

개되어 왔던 국제재난대응규범체제를 수립하고, 이에 근거한 포괄적이고 보편적인 재난거버넌스메커니즘(disaster response governance mechanism)의 수립의 필요성을 인식하고 이에 대한 실효적인 연구가 진행되어야 한다. 위험 및 위험 요소에 대한 국제재난대응법의 발전을 검토하는 것은 다양한 위험 및 위험 요소에 대한 개별 국제법의 형성 및 전개에 있어서 어떠한 점을 도입할 것인지, 어떠한 점이 장애요인이 되는지를 고찰하는데 있어서 많은 도움이 될 것이다.⁶⁰⁸⁾

(1) 자연재해에 대한 국제법의 시각

자연재해로 인한 피해의 심각성 및 이에 의한 피해국에 대한 국제적 원조에 관한 논의는 1758년 Vattel의 주장에서 발견된다. Vattel은 자연재해의 피해국에 대하여 국가들이 원조를 제공하는 것은 문명국가에 의한 인도주의의 발현이며, 도덕적 및 자연법적 의무를 따르는 것으로 주장했다.⁶⁰⁹⁾ Vattel의 주장에도 불구하고 자연재해에 대한 국제법적 대응은 심각하게 고려된 것은 아니었다.⁶¹⁰⁾ 재난피해의 원조 제공을 주된 임무로 하는 대표적인 NGOs인 국제적십자사·적신월사연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 이하 ‘IFRC’라 함) 또한 국제법이 장기간에 걸쳐 재난대응 문제에 대해서 별다른 관심을 보여 오지 않았음을 지적하고 있다.⁶¹¹⁾ 자연재해는 전쟁 또는 무력충돌과 같은 규모 또는 이를 상회하는 피해를 야기

608) 위험 및 위험 요소에 대한 국제재난대응법의 태도에 대한 분석은 박기갑, “국제재난법에 관한 보편적이며 포괄적인 국제조약은 존재가능한가?”, 고려법학 제61호 (2011), pp. 41-94; 김성원, 국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구, 동아법학 제53호 (2011), pp. 753-779를 바탕으로 진행되었다.

609) E. de Vattel, *The Law of Nations, or the Principles of Natural Law, Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and Sovereigns* (Gale ECCO, 2010), B. II. Ch. I, § 5.

610) D. Fidler, *Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami: What Role for International Law?*, 6 Melbourne Journal of International Law (2005), p. 459.

611) *Id.*

할 수 있음에도 불구하고 무력충돌법의 발전과 비교할 때, 사실상 무시할 수 있을 정도로 발전이 이루어지지 않고 있다.⁶¹²⁾

물론 무력충돌법 또는 국제인도법이 국제법상 주요한 주제인 전시법에 관련된 것이고, 국가간의 대외관계에 있어서 무력충돌이 차지하는 중요한 의미를 감안할 때, 평시법에 속하는 재난, 특히 자연재해에 대해서 상대적으로 관심이 덜 기울여진 것이라는 이유는 충분히 납득이 가는 것이다.⁶¹³⁾ 그럼에도 불구하고, 재난과 관련된 국제보건법, 국제환경법의 비약적인 발전을 감안할 때, 국제재난대응법의 발전 속도는 쉽게 납득이 가지 않는다. 이점에 대해서 Fidler는 국가들이 자연재해에 대하여 갖는 시각이 전쟁, 대규모 환경파괴, 월경질병의 확산과는 근본적으로 차이점이 있다는 점에서 그 원인을 분석한다.⁶¹⁴⁾

무력충돌 및 전쟁의 경우, 이는 국가의 생존과 직결되는 사항인 바, 국가간 관계를 주요 쟁점으로 다루는 국제법에서 가장 중요한 문제를 차지하게 된 것은 쉽게 이해할 수 있다. 또한 국제적 질병확산의 경우, 이는 국제통상관계에 막대한 부정적 영향을 미치는 바, 국가 경제활동의 원활한 운영 측면에서 국제법의 관심사가 되어 온 것이며, 급격한 산업화 및 이에 따른 유해물질을 둘러싼 문제는 지구 환경 및 생태계에 직접적인 위협요소로 등장함으로써, 국제사회 전체의 협력 필요성이 모색된 것이다. 그러나, 자연재해에 대하여는 상기한 전쟁, 월경질병의 확산, 산업재해와 같은 환경파괴에 대한 국가들의 관심사를 촉구할만한 요인이 없다는 것이 주된 원인이다. 즉, 자연재해는 원인과 무관하게 일시적으로 우연히 발생하는 것이며, 자연재해가 발생한다고 하여도 피해국에게 인도적인 지원으로 충분한 것이라는 인식이 지배적이었는바, 장기적이고 체계적인 메커니즘의 필요성이 확립

612) IFRC, *Law and legal issues in international disaster response: a desk study* (2007), p. 25.

613) 김성원, *supra* note 187, p. 756.

614) Fidler, *supra* note 189, p. 460.

되기 어려운 것이었다.⁶¹⁵⁾

자연재해의 피해국과 이에 대한 원조를 제공하는 국가 모두 주권에 대한 강한 집착 또한 국제재난대응법의 발전을 저해한 실질적인 원인이라고 Fidler는 주장한다. 즉, 자연재해의 피해국은 비록 원조가 절대적으로 필요한 상황임에도 불구하고, 외부의 개입을 최소한으로 허용함으로써, 자국 주권에 미치는 영향을 최소화하려고 하기 때문이다.⁶¹⁶⁾ 피해국에 대한 원조 제공국 역시 정치적으로 중요하지 않은 사항(matter of low politics)으로 인식될 수 있는 인도주의에 근거한 원조 제공이라도, 이러한 원조 제공을 통해서 자연재해 피해국에 영향력을 행사할 수 있는 바, 자국의 주권적 영향력 극대화를 모색한다. 이러한 상황에서 자연재해의 피해국과 원조 제공국간의 주권적 이해가 충돌하게 되며, 이는 결국 체계적인 국제재난대응법의 발전을 원천적으로 방해하는 주된 원인이 된 것이다.⁶¹⁷⁾

상기한 자연재해에 대한 국제사회 및 국제법의 태도는 변화가 필요하다고 생각된다. 자연재해는 우연히 또는 일시적으로 발생하는 것이 아니라 지속적으로 발생하고 있으며 그 피해는 막대한 것이다.⁶¹⁸⁾ 특히, 자연재해의 성격을 일시적 또는 우연히 발생하는 재난으로 규정할 경우, 자연재해 자체가 야기하는 1차적 피해에 대한 대응은 물론이며, 자연재해 발생 이후 전개되는 2차적 피해에 대하여 인도주의에 입각한 원조 이외의 어떠한 체계적인 대응조치도 구상할 수 없게 되기 때문이다.

615) *Id.*, p. 461.

616) 2008년 미얀마를 강타한 태풍 Nargis로 인하여 막대한 인적·물적 피해가 야기되었다. 국제사회의 원조 제공이 계획되었으나 미얀마 군벌은 이를 수용하지 않았는바, 더욱 큰 피해가 발생하게 되었다. 이에 대한 논의는 S. Ford, *Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity? The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis*, 38 *Denver Journal of International Law and Policy* (2010) 참조.

617) Fidler, *supra* note 189, p. 461.

618) *UN World Conference on Disaster Reduction, Review of the Yokohama Strategy and Plan for Action for a Safer World*, Item 10 of the Provisional agenda, UN Doc. A/CONF.206/L. 1, p. 1

UN사무총장은 재해가 새천년개발계획(Millennium Development Goals)의 심각한 장애가 될 수 있음을 경고한 바 있는데⁶¹⁹⁾, 이는 국제사회의 자연재해에 대한 인식이 기본적으로 1758년 Vattel의 인식과 별다른 차이점이 없음을 경고한 것이다.⁶²⁰⁾

(2) 국제사회의 재난대응에 대한 활동의 역사 및 현황

20세기 초부터 재난대응에 관한 국제법상 논의가 진행되어 왔다.⁶²¹⁾ 그러나, 이러한 노력은 양자조약 및 지역적 협정을 통해 분권적으로 진행되어 왔다.⁶²²⁾ 재난대응 관련 포괄적 다자협약은 단지 두 개만이 존재할 뿐이며, 그 중 하나는 완전한 실패로 평가되고 있다.⁶²³⁾ 그러나, 포괄적인 다자협약의 부재가 자연재해에 대한 국제법의 완전한 무관심으로 이해될 수는 없다. 2004년 인도양 쓰나미의 피해에 대한 정부간 기구 및 NGOs의 신속한 대응은 피해국의 복구에 상당히 공헌한 점을 감안할 때, 재난거버넌스메커니즘의 확립에 포괄적 다자협약이 필수적인 요소가 되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 자연재해 피해국의 원조에 대한 실질 사항 및 절차 사항을 규율할 수 있는 포괄적인 국제재난대응법 또는 최소한 이에 대한 지침(guideline)이 수립되어야 할 필요성은 여전히 존재한다.⁶²⁴⁾

619) *In Larger Freedom*, *supra* note 23, p. 21.

620) 김성원, *supra* note 187, p. 757.

621) 박기갑, *supra* note 187, p. 45.

622) UN국제법위원회(International Law Commission, 이하 'ILC'라 함)가 작업중인 '재난시 인간의 보호(Protection of persons in the event of disasters)'의 주제연구를 위해 각국은 정보를 제출하였다. 제출된 정보에 근거하여 UN사무국이 작성한 자료집에 따르면 국제재난에 대한 보편적인 다자협정은 아직 존재하지 않으나, 각 특정 분야별로 지역적/보편적 다자협약이 체결되어 있으며, 양자조약의 경우 약 150개 정도가 존재하는 것으로 파악되고 있다. *Id.*, p. 46.

623) *Convention and Statute Establishing an International Relief Union* 135 LNTS 247 (<http://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=564&lang=en>, 2014.8.3.); Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations(www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/doc/tampere/S-CONF-ICET-2001-PDF-M07.pdf, 2014.8.3.)

1) 국제법상 재난의 개념

활발한 국제재난구호활동을 펼치고 있는 IFRC는 2007년 지침 2.1에서 재난에 대한 개념을 제시하고 있다. 지침 2.1에 따르면, 재난은 사회기능의 극심한 혼란을 의미하는 것으로 인간의 생명, 건강, 재산 또는 환경에 심각하고 광범위한 위협을 야기하며, 갑작스러운 또는 장기간의 과정의 결과로서의 사건, 자연 또는 인간의 행위로부터 발생하는 것으로 정의되고 있다. 단, 동 지침은 무력충돌 상황은 재난에서 배제하고 있다.⁶²⁵⁾ IFRC는 재난을 자연재난과 인간에 의한 재난으로 구분하고, 자연재난의 경우 지진, 산사태, 쓰나미, 화산폭발, 눈사태, 홍수, 기온의 급격한 변화, 가뭄, 산불, 태풍, 해일, 전염병 창궐, 동물과 곤충에 의한 전염병 감염 등으로 거론하고 있으며, 인간에 의한 재난으로서 기근, 주민의 강제이주, 산업사고, 교통사고 등을 언급하고 있다.⁶²⁶⁾

IFRC의 재난에 대한 개념 정의에 비교하여 국제법 학자들은 재난의 범위를 폭 넓게 설정하고 있다는 점은 주목할 만하다. 국제법 학자들은 재난의 범위를 자연재난은 물론이며, 인간에 의한 재난, 즉 무력충돌상황까지도 재난의 범위에 포함시키는 입장을 취하고 있다. 또한 재난상황에 대한 국제사회의 개입 필요성에 대해서도 긍정적인 입장을 취하고 있다. 국가들의 시각이 반영된 재난 관련 양자조약이나 다자협약의 경우에서 발견되는 재난의 범위에 학자들의 입장과는 달리 무력충돌상황은 배제되고 있는 것이 큰 차이점으로 지적되고 있다.⁶²⁷⁾

624) 김성원, *supra* note 187, p. 758.

625) IFRC, *Guidelines for Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (2008), p. 11.

626) IFRC, *Types of disasters: Definition of hazard* (www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disaster/definition-of-hazard/, 2014.8.3.)

627) 박기갑, *supra* note 187, pp. 69-74.

2) 재난대응에 대한 국제기구의 활동

가. 국제구호연합

1932년 국제연맹(League of Nations, 이하 ‘LN’이라 함) 시절 설립된 국제구호연합(International Relief Union, 이하 ‘IRU’라 함)은 19세기부터 2차 대전까지 기간 중 국제적 재난대응에 있어서 대표적인 역할을 담당한 국제기구이다.⁶²⁸⁾ 자연재해에 대한 Vattel의 제안에서 나타난 바와 같이, 자연재해는 20세기 이전에도 국제사회에서 낮은 것은 아니었는데, 19세기 후반부터 재난구호에 대한 국제정책 및 국제규범을 창설하기 위한 노력이 시작되었었다. 국제적십자사회의(International Red Cross Conference)에서 적십자의 전쟁이 아닌 공적 재앙(public calamities)에 관한 문제를 다루기 위한 능력에 관한 논의가 진행되었으며, 1864년 전장에서 군대 부상자의 상태 개선에 관한 제네바협약(Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field)의 자연재해 희생자에 대한 적용 방안이 논의되었었다.⁶²⁹⁾

평시 자연재해 피해자에 대한 인도적 구호 제공을 목적으로 1919년 적십자사연맹(League of Red Cross Societies, 이하 ‘LRCS’라 함)이 기존의 각국 적십자사 및 적신월사의 국제적인 연합으로 수립되었다. 1921년 이태리 적십자사 회장이었던 G. Ciralo의 주도하에 LRCS는 자연재해 희생자에 대한 구호 제공을 목적으로 하는 국제기구의 창설을 시도하였으며, LN은 이를 위한 정부간 회의를 개최하였다. 국제구호기구의 창설에 대한 제안은 LN총회에서 논의되었고, 이의 결과로

628) IRU에 관하여는 P. Macalister-Smith, *The International Relief Union: Reflections on Establishing an International Relief Union of July 12, 1927*, 54 *Legal History Review* (1986), p. 363; J. Hutchinson, *Disaster and the International Order-II: The International Relief Union*, 23 *The International History Review* (2001), p. 253 참조.

629) Fidler, *supra* note 189, p. 462.

‘1927년 IRU 설립을 위한 협약과 설립헌장’이 채택되었다. IRU는 1932년에 상기 협약과 설립헌장으로 설립되었다.⁶³⁰⁾

IRU 협약은 21개 조항으로 구성되며, IRU 설립헌장은 19개 조항으로 구성된다. IRU는 “국가의 권한과 재원의 한계를 초과하는 예외적 심각성을 띠는 불가항력에 기인한 재난의 경우, 고통 받는 주민에게 최초의 원조를 제공하며, 이를 위한 모든 종류의 기금, 자원, 구호를 모으는데” 주목적을 두었다.⁶³¹⁾ IRU협약은 LRCS와 각국 적십자사가 IRU의 역할에 적극적으로 참여할 것 및 국제인도법 분야에서 보여주었던 국제적십자사위원회(International Committee of the Red Cross, 이하 ‘ICRC’라 함)의 역할을 재난구호 분야에서도 담당할 것을 요구하였다.⁶³²⁾ 야심차게 출발한 IRU는 사실상 실패하였는데, 모든 회원국이 재난구호활동에 기여해야 한다는 의무를 부과하였으며, 활동에 필요한 기금형성을 위해 각 회원국에게 제시된 분담금이 실제로는 납부되지 않았기 때문이었다.⁶³³⁾

나. 국제연합

UN은 2차 대전 이후 재난구호에 있어서 주도적인 역할을 담당해왔다.⁶³⁴⁾ UN총회와 UN경제사회이사회는 재난구호 관련 각종 결의의 채택 및 재난구호를 위한 내부기관을 설치하여 활동해오고 있다. UN총회가 1960년대부터 지금까지 재난구호 관련 채택한 결의를 검토한 결

630) IFRC, *a desk study*, *supra* note 191, pp. 25-27.

631) IRU협약 제2조: The objects of the International Relief Union are: (1) In the event of any disaster due to force majeure, the exceptional gravity of which exceeds the limits of the powers and resources of the stricken people, to furnish to the suffering population first aid and to assemble for this purpose funds, resources and assistance of all kinds.

632) *Id.*, 제5조 및 제6조 참조.

633) 박기갑, *supra* note 187, p. 47.

634) Z. Coursen-Neff, *Preventive Measures pertaining to Unconventional Threats to the Peace such as Natural and Humanitarian Disasters*, 30 *New York University Journal of International Law and Policies* (1998), pp. 645-659.

과, 흥미로운 점을 알 수 있다. 1960년대 초반까지는 결의의 내용이 개별국가가 당한 재난 상황을 우려하고 이에 대한 국제적 구호를 요청하는 것이었다면, 1960년대 중반부터는 ‘자연재해에 대한 구호’라는 일반적인 제목이 붙은 결의가 매년 채택되고 있으며, 1970년 초부터는 ‘자연재난 또는 다른 재난 상황에 대한 구호’로 다루는 범위가 증가하고 있다는 점이다.⁶³⁵⁾ 1988년 채택된 UN총회 결의 43/131부터는 재난구호시 존중되어야 할 원칙이 나열되기 시작하였으며, 1991년 채택된 UN총회 결의 46/182는 재난구호에 대한 지침적 성격의 원칙들을 열거함으로써 UN은 재난구호에 대하여 보다 구체적인 노력을 경주해오고 있다.⁶³⁶⁾

UN이 마련한 재난구호 관련 대표적인 제도는 1972년 창설된 ‘재난구호 조정관(UN Disaster Relief Coordinator)’이다. 동 기관은 1991년 UN총회 결의 46/182에 따라 ‘인도적 업무 조정을 위한 사무소(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)’, ‘긴급구호 조정관(Emergency Relief Coordinator)’ 및 ‘인도적 업무국(Department of Humanitarian Affairs)’이 차례로 창설되면서 통합되었다. UN은 2005년 UN총회 결의에 따라 자연재난과 무력충돌시 피해자에 대한 신속하고 적절한 원조 활동의 개시를 목적으로 ‘중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund)’을 적립하고 운용해오고 있으며, 최근 UN총회 결의는 재난에 대한 구호뿐만 아니라, 재난 피해에 대한 재건의 중요성도 아울러 언급하고 있다.⁶³⁷⁾

UN전문기구들 또한 재난구호 활동에 관하여 활발한 활동을 보여주고 있다. 특히, 국제통신연합(International Telecommunication Union, 이하 ‘ITU’라 함)은 1988년에 ‘재난 완화와 구호작업에 관한 통신자원의 제공에 관한 Tampere협약’을 채택하였는데, 이 협약은 재난구호에 대

635) 박기갑, *supra* note 187, p. 48.

636) *Id.*, pp. 48-49.

637) *Id.*, pp. 49-50.

한 포괄적인 다자협약으로서 재난 관련 국제법의 전개 방향에 지침이 되고 있다. 동 협약은 재난시 피해의 완화와 구호활동에 필요한 통신 시설의 용이한 사용을 위해 채택되었으며, 특히 구호요원 및 구호물자 등의 법적 지위와 면책특권 등을 상세히 규정하고 있다.⁶³⁸⁾

다. 재난 대응 관련 주요 NGOs의 활동

ICRC와 IFRC는 국제적 재난구호에 있어서 중추적 역할을 담당하는 NGOs이다. IFRC는 재난구호에 대한 국제법의 전개가 답보 상태에 있다는 점에 지속적으로 우려를 표명해왔다. 즉, 재난 관련 문제가 국제법상 주변부에 놓여 있으며, 재난 관련 국제법의 접근은 과편적이고 산발적으로 진행되어 왔음을 지적하고 있다.⁶³⁹⁾ IFRC는 이와 같은 문제점을 개선하고자 2001년부터 국제재난대응법 계획(IDRL Project)을 실행해오고 있다.⁶⁴⁰⁾ IFRC는 2007년 제30차 ‘적십자·적신월사 국제회의(The 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent)에서 국제재난구호활동을 용이하게 하고 규율할 목적의 지침을 만장일치로 채택하였다.⁶⁴¹⁾ 동 지침은 비록 법적 구속력은 없지만, 재난구호 관련 국가와 국제기구의 관행을 정리한 것으로 큰 가치가 있으며, 향후 재난구호 관련 보편적 국제협약의 성안 시 필수적인 자료가 될 것이다.

638) D. Fisher, The Law of International Disaster Response: Overview and Ramifications for Military Actors, in M. Carsten (ed.), *Global Legal Challenges: Common of the Commons, Strategic Communications and Natural Disaster*, 83 International Law Studies (2007), pp. 298-299 참조.

639) IFRC, *World Disaster Report 2000* (2000), pp. 145, 157.

640) IDRL에 대한 개략적 설명은 IFRC, *International Disaster Response Law (IDRL)*, Appeal No. 01.000/2004 참조 (<http://ifrc.org/docs/appeals/annual04/0110001.pdf>, 2014.8.3.)

641) IFRC, *Guidelines*, *supra* note 204 참조.

(3) 효과적인 국제재난대응법의 수립을 위한 몇 가지 고려 사항

재난의 방지 및 재난 피해의 최소화를 위한 재난거버넌스메커니즘의 수립은 국제사회의 평화와 안전을 위해서 필요하다. 재난거버넌스메커니즘이 반드시 재난 관련 포괄적인 다자협약의 제정을 필요로 하는 것은 아니다. 비공식적, 비형식적 절차를 통하여 재난을 방지하고 재난 피해를 최소화할 수 있다면, 형식적인 측면은 크게 중요한 사항은 아닐 것이다. 따라서, 국제재난대응법이 소위 연성법(soft law)의 측면에서 머물고 있다 하여도 재난의 위험 및 위험요소를 유효하게 규율할 수 있다면, 아무런 문제가 되지 않는다. 그럼에도 불구하고, 국제재난대응법이 적어도 연성법으로 존재하고, 원활히 작동되기 위해서는 몇 가지 문제점은 반드시 해결되어야 한다. 아래에서는 국제재난대응법의 작동에 있어서 고려해야 할 몇 가지 사항을 검토하도록 하겠다.

1) 재난대응에 있어서 국가 주권 존중의 완화 문제

재난구호에 있어서 피해국과 원조국 공히 주권에 관한 이해가 효율적인 재난구호를 위한 국제재난대응법의 형성에 적지 않은 장애가 되고 있다. 재난구호 관련 국제법 규범은 명시적으로 재난 피해국의 주권 존중 의무를 규정하고 있는데⁶⁴²⁾, 이에 따라 피해국 이외의 원조제 공국, 국제기구 및 NGOs가 구호활동을 개시하기 위해서 피해국의 사전 동의가 필요하며, 원조제의 거부도 가능하다.⁶⁴³⁾ 또한, 재난 피해국

642) 1998년 Tampere협약 제4조 5항은 “No telecommunication assistance shall be provided pursuant to this Convention without the consent of the requesting State party”를 규정하고 있으며, UN총회 결의 46/182 (1991) 제3항도 “The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country”를 명시하고 있다.

643) K. Beeckman, *International response to non-armed conflict disasters: legal challenges*

에게 제3국이 반드시 구호활동을 제공해야 하는 의무가 있는지에 대해서도 역시 주권을 근거로 부정적으로 해석하는 입장이 일반론이다. 국제법상 주권 관련 문제에 대한 국가들의 민감한 태도를 감안할 때, 이는 비단 국제재난대응법에 있어서만 발생하는 문제는 아니다. 그러나, 주권 존중에 따라 재난구호활동이 원활히 전개되지 않을 경우, 피해국 및 피해국 개인의 2차 피해는 더욱 막심해질 것이 분명한 바, 이에 대한 전향적인 시각의 전환이 반드시 필요한 것이다.

실제로 위와 같은 상황은 2008년 미얀마를 강타한 태풍 Nargis 사건 때 발생한 바 있다. 당시 미얀마를 통치하던 군부는 외국 국적의 구호요원들에 대한 비자 발급을 거부하여 재난 지역에 대한 접근 자체를 차단하였으며, 구호물품의 배분에도 개입하여 재난구호활동을 심각하게 방해하였다.⁶⁴⁴⁾ 재난구호활동의 목적을 재난의 피해를 입은 개인에 대한 원조로 설정할 경우, 주권 존중이 재난구호활동을 실질적으로 방해하고 있다면, 이를 어떻게 해결해야 할 것인가는 매우 심각한 문제이다. 더욱이 피해국이 소위 실패한 국가(failed state)로 정상적인 정부 활동이 불가능한 경우, 주권 존중을 이유로 재난 피해에 대한 실질적 구호활동이 금지되는 것은 현대 인권의 발달의 측면에서 납득하기 어려운 것이다.

주권 존중과 관련하여 또 다른 문제는 통고의무에 관한 것이다. 국제법상 통고의무는 광의의 협력 원칙에서 비롯된다. 통고의무는 산업 재해 관련 다자협약에는 일반적으로 명시되는 개념이다. 또한 통고의무는 일반 국제법상 원칙인 국가는 다른 국가에 해를 끼쳐서는 아니

encountered in light of the current regulatory framework, 25 *Refugee Survey Quarterly* (2006); R. Hardcastle & A. Chua, *Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters*, 325 *International Review of the Red Cross* (1998) 참조.
644) S.W. Kim, D. Fidler & S. Ganguly, *Eastphalia Rising?: Asian Influence of the Fate of Human Security*, 26 *World Policy Journal* (2009); S.W. Kim, *Human Security with an Asian Face?*, 17 *Indiana Journal of Global Legal Studies* (2010); R. Barber, *The Responsibility to protect the survivors of natural disaster: Cyclone Nargis, a Case Study*, 14 *Journal of Conflict and Security Law* (2009) 참조.

된다는 법언과 선린우호에 의거하여 재난으로 야기된 피해가 초국경적 성격을 가지는 경우에는 당연히 주변 이해국들에게 통고를 해야 할 의무가 있다고 생각된다. 그러나, 재난 피해국은 여러 가지 상황을 고려하여 통고의무를 이행하지 않는 경우가 있는데, 이는 피해로 인한 경제적 및 다양한 이해의 손실을 고려한 것이다. 이러한 경향은 전 세계적으로 확산될 위험이 있는 질병이 최초로 발생한 국가에게 정보제공의 의무를 규정한 IHR 2005의 입법 태도를 감안할 때, 이와 유사한 현실적인 통보메커니즘의 모색이 주권의 존중에 의해서 방해 를 받아서는 아니 될 것이다. 주권 존중에 대한 상기한 입장에 대한 대응 방안으로 인간안보개념이 국제재난대응법의 이론적 기초로 제시 되어야 할 것이다. 상술한 바와 같이 인간안보개념은 안보의 최종적 이고 궁극적 수혜자를 개인으로 설정하기 때문이다. 이는 결국 주권 대 인권의 충돌이라는 21세기 국제법이 직면하고 있는 가장 민감한 문제와 직접적으로 연결되는 것이다. 그러나, 주권의 개념에 대한 정확한 해석, 즉 주권 존중의 가장 큰 이유는 해당 주권이 인권의 보호에 최대한의 노력을 기울인다는 전제에 의한 것임을 인식한다면, 양자의 관계는 충돌하는 관계가 아니라 상호 보완적인 관계로 재정립될 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 관계의 재정립은 현실적 측면에서 쉽게 도달될 것 같지는 않다. 따라서, 위와 같은 이론적 측면의 구성보다 실질적인 절차적, 기술적 측면의 제도의 완비가 국제재난대응법 체제의 형성에 있어서 보다 현실적인 중요성을 갖게 된다.

2) 재난대응 관련 법규범의 적용 범위 확대 문제

재난 발생시, 이에 대한 신속하고 효과적인 대응의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나, 실제 구호활동의 전개에 있어서 주권의 제약에 따른 문제점이 발생하고 있으며, 아무리 훌륭한 사후 대책이라도 사전 예비책보다 효과적일 수는 없다는 측면에서 재

난예방체제 확립은 더욱 큰 중요성을 갖는다. 또한, 재난의 2차 피해 최소화 방안도 모색되어야 한다. 즉, 재난의 사회적, 경제적, 환경적 충격에 대한 국가의 회복력 제고가 모색되어야 하는 것이다. UN은 재난감소구상(disaster reduction initiatives)을 경제발전전략에 포함시키는 전략을 진행 중인데, 이는 재난의 2차 피해의 최소화와 더불어 국가의 재난대응능력을 제고시킴으로써 효과적인 재난예방을 가능케 한다.⁶⁴⁵⁾

상기 재난예방체제의 수립에 있어서 관련 법의 정비가 중요한 쟁점이 된다. 다수의 국가들은 예상치 않은 재난에 대해 예방대응, 구호, 재건 등의 다각적인 측면을 규정하는 국내법을 갖추고 있다. 그런데, 문제는 이러한 국내법들의 적용 범위가 자국 영토 및 국민으로 제한되고 있다는 점이다. 물론, 국내법의 규율 대상이 자국 영토 및 국민에 제한된다는 것은 당연한 것이나, 외부 구호활동의 활성화를 위해서 이러한 문제는 검토가 필요하다. 미국의 “재난구조 및 긴급지원법”은 미국 내에서 피해가 발생하는 것을 전제로 하고 있다.⁶⁴⁶⁾ 우리나라의 경우 국내에서 발생한 재난에 대처하기 위하여 “재난 및 안전관리 기본법”과 “자연재해대책법”에서 재난의 예방과 피해자에 대한 구호 방법 및 주관 행정부서 등이 규정되고 있다. 구호대상은 대한민국 국민으로 한정되고 있다.⁶⁴⁷⁾ 재난 및 안전관리 기본법 제3조 2항에 ‘해

645) *Yokohama Strategy*, supra note 197 참조.

646) *Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*. Public Law 93-288, as amended, 42 U.S.C. 5121-5207, Sec. 102. Definitions (42 U.S.C. 5122) (1), (2) 참조.

647) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 규정되고 있는 ‘재난’과 ‘해외 재난’을 다음과 같다.

1. ‘재난’이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 태풍, 홍수, 홍우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
 - 나. 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화재방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해

외재난'의 경우가 언급되어 있으나, 이 역시 해외에 체류하는 대한민국 국민의 피해에 초점을 두고 있다.⁶⁴⁸⁾ 그러나, 재난 위험 및 위험 요소의 전 세계적 파급효과를 감안할 때, 물론 역외적용 등의 문제가 검토되어야 하겠지만, 재난의 피해에 대한 국내법의 제정에 있어서 국제적 원조의 효과적 수락 문제는 반드시 고려되어야 한다.

3) 재난구호 활동의 원활화 방안 모색

피해국에 대한 외부의 구호활동은 주권 존중을 이유로 적지 않은 제약을 받고 있다. 물론, 피해국의 정확한 사정을 고려하지 않고 피해를 입은 개인, 단체 및 지역사회에 전혀 도움이 되지 않는 구호물품이 전달된다거나, 구호활동을 목적으로 입국한 외부단체가 종교 활동을 전개하는 양상 등과 같이 비정상적인 활동도 존재하기는 한다. 그러나, 인도주의에 입각한 구호활동의 전개는 피해국에 큰 도움이 되며 특히 개도국과 같이 사회기반 시설이 확충되지 않은 지역에서 발생할 가능성이 높은 2차 피해, 즉 전염병의 창궐, 치안의 부재로 인한 사회 무질서를 예방하는 데 큰 도움이 된다.

상기한 구호활동을 전개하기 위하여 우선적으로 필요한 것은 외부 단체의 피해국 내로의 진입이다. 특히, 이들이 원활히 활동하기 위하

다. 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병 확산 등으로 인한 피해

「자연재해대책법」은 제2조에서 ‘재해’와 ‘자연 재해’를 다음과 같이 정의하고 있다.

1. ‘재해’란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다.
2. ‘자연 재해’란 1호에 따른 재해 중 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진(지진해일을 포함한다), 황사, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다.
3. ‘풍수해’란 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다.

648) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 2항: ‘해외 재난’이란 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부 차원의 대처가 필요한 재난을 말한다.

여 이들에 대한 법적 보호 및 면책특권이 부여되어야 한다. NGOs는 보다 확실한 법적 보호 장치와 면책특권을 요구하고 있지만, 국가들은 이에 대하여 비판적인 태도를 보이고 있다. 1991년 재난구호에 관한 미주 국가 협약(Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance) 등과 같은 국제협약들은 명시적으로 피해국이 외부 구호물자에 대한 관세면제 및 구호활동 참여자들에게 형사, 민사 및 행정재판권 면제를 부여할 것을 규정한 것이 있다. 1998년 Tampere협약 제5조도 통신구호 제공과 직접적으로 관련되어 파견된 구호요원의 작위나 부작위에 대해서는 구호를 요청한 국가의 국내 형사, 민사 및 행정재판권으로 부터의 면제와 관세 면제 및 장비의 압수 등을 명시하고 있다.

상기한 면책특권은 구호활동을 펼치는 외부 활동가들에게 법적 보호 장치를 제공해줌으로써 보다 적극적으로 직접적인 피해 당사자의 이해를 위해서 일할 수 있도록 해준다. 물론, 이들에게 무한정의 면책 특권이 부여될 수 없는 것은 당연한 것이다. 국제법상 특권·면제는 관련 분야의 기능성 제고를 위해서 설정된 것이기 때문이다. 따라서, 구호활동 이외의 활동에 대하여 특권·면제가 주장될 경우, 이는 사법기관에 의해서 수락되지 않는다. 이러한 법적 장치가 확립되어 있음에도 불구하고 구호활동에 관여하는 외부 활동에 대하여 면책특권의 부여에 국가들이 소극적인 자세를 보이는 것은 상술한 주권에 관한 국가중심적 사고방식에서 벗어나지 못하기 때문이다. 재난으로 인한 피해의 직접적인 당사자는 개인이라는 점을 감안할 때, 재난대응에 대한 전향적인 시각의 전환이 이루어지지 않는다면, 재난대응메커니즘의 수립은 불가능할 것으로 생각된다. 재난 대응 문제를 국가의 회복력 측면에서 파악하는 경우, 이는 재난대응거버넌스의 수립 필요성 및 원활화 방안 모색에 도움이 될 것이다. 즉, 국가들은 자신의 주권에 대한 원치 않는 영향력의 파급효과를 방지하기 위한 유일한 방법은 실효적인 재난대응거버넌스의 수립이라는 점을 인식해야 하는

것이다. 재난에 있어서 피해국이 1차적인 역할을 담당한다는 것은 재난구호측면뿐만 아니라, 재난을 예비하고 방지할 수 있는 잠재적 능력의 제고의 1차적 의무 또한 국가에게 부담되고 있음을 인식해야 하는 것이다.

(4) 결 론

재난 관련 위험 및 위험요소의 관리 및 평가에 있어서 포괄적인 국제법은 존재하지 않는다. 그러나, 상술한 바와 같이 반드시 포괄적인 국제법규범이 구비되어야만 재난대응거버넌스가 원활히 작동되는 것은 아니다. 법규범의 완비는 관련 활동에 있어서 권리, 의무관계를 명확히 하고, 책임소재를 분명히 함으로써 관련 활동에 수반되는 법적 함의를 결정하게 된다. 그러나, 직면하고 있는 위험 및 위험요소에 대한 신속하고 능동적인 대처가 사실상으로 유용한 것이지, 이러한 모든 활동을 하기 위한 완벽한 근거를 찾기 위한 노력은 사실상 이론적 탁상공론에 불과할 수도 있는 것이다.

국제재난대응법은 국제환경법, 국제보건법, 국제통상법과 같은 다른 분야의 개별적 국제법 분야에 비교할 때, 상대적으로 최근에 들어서야 연구가 활발히 진행되고 있는 분야이다. 활발한 연구도 IFRC와 같은 NGOs에서 주도하여 이루어지고 있다는 점에서 국가들은 아직까지는 국제재난대응법의 발전에 대하여 큰 관심을 두고 있는 것 같지는 않다. 이러한 상황에서 ILC가 ‘재난시 인간의 보호’를 주제로 선정하여 작업을 진행하고 있는 점은 매우 큰 기대를 갖게 한다. ILC의 작업 과정에서 제기되는 주권 존중에 대한 국가들의 입장은 전향적으로 변모하고 있으나, 개인을 최종적 및 궁극적 수혜자로 인식하고자 하는 인간안보개념의 입장에서의 접근은 아직까지 활발히 채택되고 있는 것은 아니다. 이러한 상황적 한계에 있어서 재난이 야기하는 위험

및 위험요소에 대한 국제적 규범체제를 수립한다는 것은 매우 어렵게 생각될 수 있다.

국제재난대응법이 위험 및 위험요소에 관한 다른 개별 국제법 분야인 국제환경법, 국제보건법 및 국제통상법에 비교할 때, 어떠한 이유로 이들에 비해 더딘 발전을 보여 왔는지에 대하여 재차 생각해볼 필요가 있다. 자연재해를 비롯한 재난이 위험 및 위험요소에서 갖는 성격상의 이유가 가장 큰 원인이라고 생각된다. 국제통상법, 국제환경법 및 국제보건법은 우리가 일상에서 비교적 정기적으로 직면하게 되는 위험을 직접적으로 다룬다. 물론, 이들 법분야에서도 위험 및 위험요소는 통상의 쟁점이 아닌, 비상상황과 관련되는 쟁점이지만, 이러한 쟁점은 충분히 개별 국제법분야에서 예상 가능한 범위에 속하는 것으로 인식되고 있다. 그러나, 재난은 어느 정도 예측이 가능하지만, 국제사회가 재난에 대해서 처음부터 가져왔던 인식, 즉 우연히 일시적으로 발생하는 사태라는 인식에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 생래적 성격에 따라 위험 평가 및 위험 관리라는 정책적 함의의 필요성이 크게 부각되지 못한 것이 사실이다. 이러한 인식은 재난에 대한 대응이 주로 대응 매뉴얼(response manual)의 단계에서 이루어지고 있다는 점에서 증명될 수 있다. 인도적 성격의 구호활동은 국제공동체의 인도주의에서 비롯되는 것인바, 재난대응 활동에 있어서 권리·의무관계를 명확히 하고 책무성을 결정하는 구체적인 범규범 없이도 인도주의에 의해서 충분히 일시적이고 우연한 현상을 대처할 수 있다는 인식에서 비롯된 것이다. 그러나, 인도주의가 사전배려원칙이 주장하는 과학적 불확실성에 근거한 부작위로 야기되는 막대한 피해에 대한 궁극적인 대응 방안이 될 수 없음은 당연한 것이다. 조기경보체제의 수립, 구호활동을 원활화할 수 있는 국내법제의 정비 등을 심각히 고려하지 않는 재난대응메커니즘은 그 자체로 재난메커니즘이 될 수밖에 없는 것이다. 또한 국제재난대응법의 더딘 발전이 국내재

난대응메커니즘의 허술한 관리의 이유가 될 수 없음도 당연한 것이다. 자연재해인 재난의 원인을 인간에게 돌릴 수는 없다. 그러나, 자연재해 발생이후의 2차적 피해에 대한 원인과 책임은 인간에게 부여되는 것이다. 실효성을 갖춘 재난예방메커니즘, 신속한 재난대응절차, 재난피해 지역의 빠른 일상 복귀를 도와주는 네트워크의 형성 등이 갖춰지지 않는다면, 1차적 피해는 자연재해에 의한 것일지라도 그 이후의 피해는 자연재해를 벗어나 인재에 해당된다는 점을 인식해야 할 것이다. 이러한 인식을 확고히 하고 국제환경법, 국제통상법 및 국제보건법에서의 발전을 참조하여 국제재난대응법의 구조가 설정되고 구체적인 정책이 수립되어야 할 것이다.

제 7 절 결 론

위험 및 위험요소는 우리 일상사에 언제나 직·간접적으로 관여하고 있다. 전쟁, 무력충돌과 같이 인식되는 위험 및 위험요소에 대한 국제법의 태도는 매우 명확하며, 이에 대하여는 국제법의 태동과 함께 많은 연구가 진행되어 왔다. 그러나, 보이지 않는 위험 및 위험요소 및 새롭게 대두된 위험 및 위험요소에 대한 국제법적 대응의 실효성 여부에 대한 논의는 전통적인 위험 및 위험요소에 대한 국제법의 태도와는 다른 차원의 모습을 보여준다. 현대 국제사회가 직면하고 있는 위험 및 위험요소에 관한 문제가 내포하는 다양한 차원에서의 도전이 국제법의 존재 이유에 대해서 많은 질문을 던지는 상태이다.

위험 및 위험요소, 위험에 대한 과학적 지식의 발전 정도, 과학적 지식으로 해결되지 않는 불확실성, 과학적 지식 자체가 내포하고 있는 위험 및 위험요소, 위험에 대한 책무성의 결정 등과 같은 문제는 국제법의 기본적 구조에 대한 전폭적인 전환을 요구하고 있다고 하여도 과언은 아닐 것이다. 권위적이고 객관적으로 인식되었던 전문가의

과학적 지식이 붕괴되었을 때, 이로 인하여 유발되는 다양한 사회적, 경제적, 정치적 문제에 대하여 국제법은 어떠한 대응 방안을 갖추고 있으며, 어떠한 대응 방안을 모색해야 하는지의 문제는 매우 중요한 문제임에도 불구하고 큰 관심을 기울여오지 않았다.

위험사회로 명명되는 현대 사회가 야기하는 급진적 불확실성 및 불확정성이라는 일반적인 현상에 대하여 국제법은 과연 이를 능동적이고 적극적으로 대처할 능력을 갖추고 있는지에 대한 신중한 반성이 필요하다. 국제법의 논증을 지배하는 접근 방법은 인과관계에 의한 연역적 방법인데, 이러한 연역적 방법은 위험 및 위험요소가 가지는 불확실성, 불확정성 및 임의성에 대한 국제법의 논증을 자체적으로 방해하는 원인이 되고 있다. 즉, 불확실한 위험 및 위험요소를 내포하는 사건을 다룸에 있어서 국제법은 관련 문제의 중심이 되는 규범의 명확성에 크게 의존하며, 국제법이 활용 가능한 범규범의 명확성은 관련 문제에 대한 현실을 얼마나 잘 반영하는지 여부에 따라서 결정된다.

국제법의 논증 구조는 위험 및 위험요소에 대한 대응 방안으로서 국제법의 역할에 치명적인 결함이 있음을 보여주게 된다. 위험 및 위험요소 관련 사안에 대한 명확한 권리·의무 관계 및 책무성의 귀속 여부의 결정에 선결적 요건이 되는 범규범의 명확화가 과학적 불명확성 및 불확정성에 의하여 원천적으로 불가능하기 때문이다. 결국 국제법은 객관적 지식으로 인식해야 하는 과학적 지식이라는 비법적 근거에 크게 의존하게 되며, 이는 위험 및 위험요소에 대한 대응체제로서 국제법이 단순히 과학적 전문가의 지식을 인용하는 것으로 스스로의 역할을 제한하는 결과로 귀결된다. 이러한 경향은 사전배려원칙의 실제 적용에 있어서 국제통상법을 대표하는 WTO체제의 태도에서 극명하게 나타난다. 즉, EC-Biotech 사건에서 WTO 분쟁해결기구가 보여준 입장이 바로 그러한 것인데, WTO는 위험 및 위험요소의 개념화

문제에 있어서 결정론적인 입장을 취함으로써 과학적 지식의 상대성을 무시한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

근본적으로 법적 규범과 위험은 근본적인 시차를 두고 있다는 점도 위험 및 위험요소에 대한 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션에서 반드시 고려해야 할 요소이다. 환언하면, 국제법을 포함한 법적 규범은 과거와 현재에 초점을 두고 있는 반면, 위험은 현재와 불가측의 미래에 초점을 두고 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 사전배려원칙이 위험 및 위험요소에 관한 국제법 체제의 형성에 있어서 최상위의 원칙으로 설정되어야 한다. 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션의 원활한 작동을 위해서는 일단 국제법규범 내로 위험이라는 개념 자체가 포함되어야 한다. 위험 개념의 국제법규범내로의 수용에 있어서 상기한 바와 같이 과학적 지식의 요건을 엄격하게 적용하게 된다면, 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션은 물론 위험이라는 요소 자체가 국제법의 규율 범위에서 벗어나게 된다. 즉, 위험에 대한 국제법규범의 형성 및 이를 근거로 하는 위험거버넌스 메커니즘의 작동은 법적 판단이 가능한 위험의 존재를 선결적 요건으로 하는 것이다. 위험과 국제법규범을 연결해주는 가장 중요한 원칙으로 사전배려원칙의 중요성에 대한 충분한 인식이 없는 상태에서 위험 및 위험요소에 관한 능동적인 국제법규범의 수립을 기대하는 것은 무리이다.

위험에 대한 안보개념의 전환으로서 인간안보개념의 국제법 내로의 전폭적인 수용도 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션을 위한 국제법규범의 형성에 있어서 우선적으로 처리되어야 할 사항이다. ‘안보’라는 용어가 국제법에서 중요한 위치를 차지하는 이유는 동 단어가 내포하는 ‘위험’의 심각성에 대한 인식이 포함되어 있기 때문이다. 즉, 안보는 위험의 대척점에 위치하는 개념으로 국가의 생존 유지를 위하여 고안된 국제법의 존재 이유는 국가의 생존을 위협하는 위험

및 위험요소의 제거 및 경감과 관련된 것으로 이해하여도 무리는 아닐 것이다. 국가 자체의 생존 유지를 위한 안보개념이 국제사회에 얼마나 큰 피해를 주었는지는 역사가 증명하고 있다. 세계화 시대의 도래로 국가의 존재 이유에 대한 인식에 전환이 요구되는 시점에서 이제는 ‘위험’에 대한 ‘안보’의 개념의 최종적, 궁극적 수혜자는 개인으로 설정해야 한다는 인간안보개념의 등장은 많은 시사점을 내포하고 있다. 위험 관리, 위험 평가 및 위험 커뮤니케이션이라는 용어는 사실상 안보 관리, 안보 평가 및 안보 커뮤니케이션의 다른 표현으로 인식할 필요성이 있다. 또한, 인간안보개념은 개인 일상사의 평상적 유지를 최우선 목표로 설정하고 있는데, 객관적으로 인식되는 과학적 지식에 근거한 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션은 그 내용 자체가 과연 일반인에게 쉽게 이해될 수 있는지가 의심이다. 사전 배려원칙의 적용에 있어서 과학적 지식의 장애 요인이 극복될 수 없다면, 이론적 및 규범적 측면에서 인간안보개념의 도입은 엄격한 과학적 지식의 충족 요건에 대한 강력한 대항 근거로 활용될 수 있을 것이다.

현재 위험 및 위험요소에 대한 포괄적인 국제규범인 국제위험법(international law on risk)은 존재하지 않는다, 소위 국제위험법의 부재가 위험 및 위험요소에 관한 국제법의 무기력한 입장을 반영하는 것은 아니다. 국제재난대응법에서의 논의와 같이 현실적으로 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 메커니즘이 마련되어 있다면, 이러한 메커니즘의 근거가 되는 법규범의 양식은 중요한 사항이 아니다. 문제는 실질적인 위험대응거버넌스를 구성하는 위험대응 메커니즘이 어느 정도로 완비되어 있는가에 관한 것이다. 이러한 메커니즘이 완비되지 않는다면, 이의 필요성을 반영하는 법규범의 제정이 선행되어야 할 필요성이 여전히 존재하기 때문이다. 현대 국제법의 전개 양상을 감안할 때, 관련 문제에 대한 포괄적 국제법의 형성은 더욱 어려운 상

황에 처해있다. 국제법의 과편화 경향이 더욱 심해지고 있으며, 각 개별 분야의 국제법은 과편화에 따라 더욱 전문적인 분야로 발전되고 있기 때문이다. 국제법의 헌법화가 어려운 문제에 직면하고 있는 문제가 바로 이러한 점을 명확히 반영하고 있다. 이러한 상황에서 국제법은 과연 위험 및 위험요소에 대한 대응 도구로서 위험 관리, 위험 평가 및 위험 커뮤니케이션을 어떠한 유형으로 구성할 것인가에 관한 문제는 사실상 거대담론에 속하는 문제인 것이다.

국제환경법, 국제통상법, 국제보건법 및 국제재난대응법에서 공통적으로 발견되고 운용되는 원칙을 근본규범으로 설정하고 이를 바탕으로 국제위험법을 구성할 수 있을 것이다. 그러나, 상기한 국제법의 과편화의 문제점 및 설령 사전배려원칙이 국제위험법의 주요 지도 원칙으로 확립된다고 하여도 개별 국제법이 실질적으로 다루고 있는 각각의 원칙보다 우선적으로 적용될 수 있을 지는 의문이다. 왜냐하면, 개별 국제법에서 위험 및 위험 요소에 대한 대응은 평상적인 사항이 아닌 예외적인 사항으로 간주되기 때문이다. 즉, 사전배려원칙의 중요성 인식 및 인간안보개념의 적극적 활용은 분명히 위험 및 위험요소 관련 일반 국제법의 형성에 있어서 필수적인 요소가 되는 것이나, 실제 운용 면에서 어떠한 긍정적인 결과를 도출할 수 있을지 여부는 여전히 불확실한 상태에 남겨지게 되는 것이다. 이러한 주장은 상기한 사전배려원칙 및 인간안보개념의 활용에 대한 주장과 모순적인 것으로 보일 수 있다. 이러한 모순점을 해결하기 위한 방법은 현재 국제법 분야에서 등장하고 있는 글로벌행정법(global administrative law)의 측면에서 모색될 수 있을 것이다.

글로벌행정법은 각 개별 분야의 법의 특수성을 인정하면서 연계된 법 분야에서 공통적으로 처리할 수 있거나 처리하여야 하는 문제에 대한 규제 행정적 기능의 측면에서 문제를 접근한다. 글로벌행정법은 글로벌행정법의 법적 근거 및 법 이론적 유형과 같은 이론적, 규범적

논의를 배제하고, 철저히 규제 기능에 참여하는 행위자의 입장에서 관련 문제를 검토한다. 따라서, 위험 및 위험요소가 모든 법 분야에서 발견되고 처리되어야 할 사항이라면, 이에 대한 각 개별 법레짐에서 채택하는 위험 평가, 위험 관리에 관한 사항을 상호 원용하고 나아가 상호간에 승인될 수 없는 위험 평가 및 위험 관리는 수정을 거쳐서 결과적으로 통일적인 위험 평가 및 위험 관리의 수립을 도출하려고 시도한다. 이는 상술한 WTO의 SPS협정이 바라보는 전염병에 관한 위험 평가 및 위험 관리와 WHO의 IHR 2005가 바라보는 전염병에 관한 위험 평가 및 위험 관리를 상호 승인의 과정을 거쳐 적어도 두 분야에서 전염병에 관한 통일적인 입장의 수립을 모색하게 하는 방법이다.

글로벌행정법은 특히 참여의 확대, 관련 조치에 대한 충분한 근거 제공, 관련 조치에 대한 책무성의 명확한 귀속 및 사법 심사를 주요 요건으로 하는데, 이를 위해서 우선적으로 완비되어야 할 것이 관련 문제에 대한 정보네트워크이다. 상기한 WTO와 WHO의 갈등은 여러 가지 원인이 있겠지만, 양 기구가 보다 활발한 정보공유네트워크를 설정하게 된다면, 서로간의 입장에 대한 절충안을 마련함으로써 해당 문제에 대한 통일적인 대응이 가능하게 될 것이다. 위험 및 위험요소에 대한 대응메커니즘으로서 위험 평가, 위험 관리 및 위험 커뮤니케이션의 원활한 운용은 관련 기구간의 활발한 정보공유의 가능성 여부에 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 위험 및 위험요소에 관한 개별 국제법에서 활용하고 있는 규제행정 기능의 네트워크를 통한 위험 및 위험요소에 관한 글로벌행정법적 접근 방법의 도입이 위험 커뮤니케이션 관련 국제위험법의 형성에 많은 도움이 될 것으로 생각된다.

제 6 장 결 론

울리히 벡은 계급성과 국가성을 넘어선 정치의 가능성을 제시하며, 그 계기를 ‘위험’ 및 그 위험과 이어진 ‘지구화’에서 찾는다. 즉, 계기와 내용면에서 ‘지구적’ 경제 행위자 또는 세계시민이 지구적 ‘하위정치’이다. 벡은 위험-지구화-성찰성-정치적 테마는 위험사회론에 있어서 순환적 구조를 형성한다. 위험은 전통적 국가의 경계를 넘어 지구화를 촉진하는 동시에 이러한 지구화가 다시 위험의 규모 및 위험을 둘러싼 갈등을 증폭시킨다.⁶⁴⁹⁾ 이러한 위험사회에서 리스크를 평가하고, 관리하며, 커뮤니케이션의 중요성은 증대된다. 위험사회의 출현이 사회학적인 접근의 결과물이라면, 이러한 위험사회에서 국가와 개인의 역할과 제도적으로 리스크를 예측하고, 대응할 수 있는 법제도적 측면은 법학의 당면과제라고 할 수 있을 것이다.

기존의 경찰행정법학상의 위험은 침해자에게 책임을 귀속시킬 수 있으며, 법익침해의 발생이 충분한 개연성이 있을 때 인정되는 데 반해, 리스크는 이러한 개념적 징표가 불확실한 특성을 가지고 있다. 이와 같은 개념적 정의의 곤란성에도 불구하고 2000년대에 이르러서는 리스크의 개념이 환경법, 식품안전법, 의약품법의 한정적인 영역을 벗어나, 행정법의 전 영역에 확산되고 있는데 반하여, 리스크의 개념과 적용원리, 리스크규제수단에 대한 연구는 여전히 진행 중에 있다. 이에 따라 리스크가 각 개별영역에서 어떻게 개념으로 정의되고 있으며, 기존의 리스크 관리를 벗어나 리스크 커뮤니케이션이 보다 중요성을 가지게 되는 현재의 시점에서 그 구체적 양상을 짚어 보고, 향후 법제 개선의 방향성을 찾아 보았다.

제2장에서 식품안전영역에서의 리스크커뮤니케이션과 관련하여 오늘날은 국가가 국민을 위험으로부터 안전하게 보호하고자 하는 중요

649) 임미원, 앞의 논문, 201면.

한 임무를 담당하고 그 임무로부터 식품안전사고의 발생한 경우에 위험의 제거를 비롯하여 그 위험이 구체화되기 전인 단계에서도 리스크(위해)를 예방하고 있다. 따라서 국가는 식품안전정책의 수립과 집행을 통하여 이러한 리스크를 적절하게 분석하고 관리하며 리스크 커뮤니케이션을 통하여 현명하게 대응하는 것이 중요하다. 그러한 관점에서 오늘날 인간의 건강보호를 비롯한 회복할 수 없는 손해에 대한 대응을 위하여 적절한 리스크 규율과 리스크 커뮤니케이션은 필수적이라고 판단된다. 늘 충분하지 못한 국가의 정보제공과 관련 정보접근에의 어려움, 서로 상충하는 전문가들의 의견은 국민의 리스크에 대한 이해를 더욱 어렵게 하고 국가에 대한 깊은 불신을 가지게 한다. 더욱이 이러한 불신은 부분적으로 지나치게 과장된 보도로 인해 여론을 더욱 뜨거워지게 하고, 적지 않은 정부의 뒷북 행정에 국가에 대한 반감을 초래한다. 여기에서 공적 리스크 커뮤니케이션의 결함이 지속적으로 나타난다.

우리는 앞에서 공익적 관점에서 리스크의 방지라는 리스크관리정책의 궁극적 목표를 위하여 주요 선진국가의 리스크규율체계를 비교법적으로 검토해보았다. 이로써 식품안전법제의 공통적인 특징으로는, 먼저 선진국들은 식품의 리스크관리를 특정기구에 집중시키고 일원화하는 경향이 있으며, 예방적 리스크관리를 위해서 리스크평가기능을 독립시켜 강화하고 있다. 또한 최근 유럽을 비롯한 선진국들은 식품안전관리체계의 개편을 위하여 통합식품법의 제정을 추진하고 있다는 점이다.

그러나 우리나라의 경우 각종 식품스캔들의 경험을 통해 국민들의 불안함은 여전한데 비해 리스크 분석체계와 그 담당기관, 일반 국민, 이해관계인 등의 소통에 문제점을 안고 있다. 먼저 리스크평가기관 및 리스크관리기관의 다원화로 인해 식품안전관리에 있어 비효율적이라는 문제점을 안고 있는데, 이를 위해서는 장기적으로는 이들 기능

을 일원화시키거나 이들을 조정할 조정기구인 국무총리실의 식품안전정책위원회의 기능을 보다 활성화시키는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 식품정보공개와 소비자의 참여를 위한 장치는 마련되어 있으나 그 실효성이 미흡하고 소통을 위한 교육 및 홍보가 매우 부족하다는 점이 비판되고 있다. 이를 위해서는 새로운 식품안전정책의 개발과 그 조직의 운영에 맞추어 시민에게 관련 정보를 공개하고 국가 및 지방자치단체, 관련 사업주와 이해관계인, 일반 국민에게 그 정보를 합리적으로 전달하여 문제의 본질을 이해시키고 모두가 참여하는 합리적인 논의를 가능하게 하는 리스크 커뮤니케이션을 활성화시킬 필요가 있다. 특히 전략적 리스크 커뮤니케이션의 중요성이 부각되고 있다.

다음으로 제3장에서 위험발생이 과학적 불확실성에 근거하고 있는 원자력의 이용은 리스크적 관점에서의 관리와 규제 및 커뮤니케이션이 필요한 영역이다. 또한 리스크의 발생시에는 환경과 인체에 중대하고 회복불가능한 손해를 발생시키며, 위험 발생의 범위도 식품이나 송전탑과 같은 영역보다 광범위한 특성을 가지고 있다. 원자력관련시설의 경우에도 원전시설은 30년 이상 장기적으로 운용되고, 아직은 아니지만 원자력 운용으로 인하여 발생하는 사용후 핵연료와 중금속 방사성폐기물 저장 시설의 경우에는 시설운영의 기간 또한 현 세대뿐만 아니라 미래세대와도 결부된다는 특성이 있다. 따라서 원자력 분야는 인체의 건강 및 자연환경에 미치는 영향을 고려해야 하고, 장래 발생할 수도 있는 위험을 리스크적 관점에서 규율해야 함에도 불구하고, 현행 우리나라의 법제는 이러한 당면 과제에 대해서 미비한 것으로 판단된다. 이와 같은 측면에서 프랑스의 원자력안전관련 법제를 분석하면 환경법전에서 원자력시설의 건설, 운영, 폐로, 원상회복, 원전 폐로 후 시설의 관리와 방사성 폐기물의 처리에 관해서 규정토록 함으로써, 원자력에너지 사용에 있어서 공중보건적 측면에서의 규제

와 환경보전적 측면에서의 규제를 동시에 이행할 수 있도록 법제를 정비하였다. 환경법전에 원자력 시설 등에 관한 일반적인 규정을 둠으로써 프랑스 환경법의 일반원칙인 사전배려의 원칙, 협동의 원칙, 참여의 원칙, 공개의 원칙과 같은 리스크상에 적용되는 일반적인 법원리가 원자력 영역에서도 그대로 적용될 수 있게 되었고, 미래에 발생할 수 있는 원자력사고에 대한 국가의 책임과 의무를 명확히 하고 있다. 원자력 이용으로 인한 방사능의 누출이 인간과 환경에 충분히 심각한 영향을 초래한다면, 우리나라도 원자력법체에 있어서 환경법상의 일반원칙의 적용에 대한 검토가 필요하다.

다음으로 원자력 영역이 리스크의 관점에서 규율이 이루어져야 한다면, 리스크 커뮤니케이션에 대한 적극적인 입법적 반영 노력이 수반되어야 한다. 리스크 영역에서 적용되는 법원리인 참여, 협력의 원칙이 적용되기 위해서는 우선적으로 원자력 영역에서 투명성이 확보되어야 한다. 이러한 투명성의 확보는 정보공개나 일회성의 공청회, 주민의견 수렴 절차에 의해선 확보하기 곤란하고, 원전시설 지역 주민의 상시적인 감시 체제 구축, 지방자치단체와 국가의 협력 체계의 구축 등이 전제되어야 가능하다. 정확하고, 객관적이며, 투명한 정보의 수집과 그에 따른 정책적 결정은 정치적 위험의 분산과 더불어 민주적 정당성을 확보할 수 있는 수단일 될 수 있다.

제4장에서 환경법상 리스크 커뮤니케이션에 대해서 살펴보면, 환경법은 아직 리스크 관리, 리스크 평가, 리스크 커뮤니케이션 등 리스크와 관련된 구체적인 규율을 포함하고 있지 않다. 그러나 ‘유해’와 ‘위해’를 구별하고 ‘유해성평가’와 ‘위해성평가’를 구분한다. 또한 일부 환경법령 중에는 ‘위해도(risk)’와 ‘위해성평가(risk assessment)’에 관한 정의규정을 두는 행정규칙이 지침, 규정 등으로 존재한다. 리스크에 관한 일반공중의 염려가 증가하고 있고 그 심각성에 대한 논란도 확

대되고 있는 현실에서 종래 경찰법상 규제의 대상인 위험과 구별되는 리스크에 대한 규제의 근거로서 관련법령이 정비되어야 할 것이다. 특히 리스크 커뮤니케이션과 관련하여 보면, 환경법상 정보공개와 공청회 등의 전통적인 의견청취절차들을 두고 있는 규정이 일부 존재하지만, 앞서 살펴 본 리스크와 리스크 규제 등 관리의 특성에 비추어 볼 때 보다 적극적인 양방향 커뮤니케이션이 이루어질 수 있도록 제도적 보완이 요구된다. 종래에는 공중의 참여절차가 이해관계인 및 당사자, 나아가 국민의 권리를 보장하고 불확실성, 복잡성, 전문성의 특성을 가지는 환경영역의 공적결정에 민주적 정당성을 부여하거나 향후 발생할 수 있는 분쟁을 예방하는 것이 중요한 기능으로 인식되었다면 오늘날에는 이에 더하여 지역차원의 주민들이 가지는 지식, 의견 등이 보다 질 높은 환경적 결정을 도출하는 중요한 자원으로 기능하는 것이 주목받고 있다. 특히 불확실성을 본질적 요소로 하는 리스크에 있어 그 규제의 정당성을 확보하고 보다 합리적인 관리작용을 수행하기 위해서는 환경법상 참여절차들에 있어 다음과 같은 제도적 보완이 요구된다. 첫째, 리스크와 관련된 환경정보의 공개에 있어 공개되어야 할 정보를 단편적으로 규정하기보다는 통합적 영향을 평가할 수 있도록 다양화할 필요가 있으며 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개대상을 보다 구체화하여 의무적 공개사항으로 규정할 필요가 있다. 특히 회복하기 어려운 심각한 수준의 위해가 염려되는 리스크의 경우에는 사전 예방적 차원에서 관련 정보를 충분히 공개하고 이에 관한 설명과 교육이 수반될 필요가 있다. 둘째, 리스크 평가의 신뢰성 확보를 위해 리스크에 대한 측정 및 분석과정에서 이해관계인 및 일반공중의 참여가 가능하도록 참여의 범위를 확대할 필요가 있다. 셋째, 양방향 커뮤니케이션이 가능하도록 하기 위해 참여를 위한 기간과 대상을 넓혀 실질적인 의견제출이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 기존의 환경법은 의견을 제출할 수 있는 규정

만을 두고 서로 상이한 의견이 제출된 경우 혹은 정책이나 계획에 반대 의견이 제시된 경우 이들을 조율하는 절차적 규정을 구체적으로 마련해 두지 않고 있는 바, 이러한 규정이 포함되어야 할 것이다. 종래 공청회, 설명회 등의 참여절차의 한계에 대해 많은 비판이 제기되었는 바, 이제 다양한 방법의 참여절차들을 마련할 필요도 있다. 넷째, 환경 리스크와 관련하여 갈등이 발생하여 민원이 제기되었을 때에는 주민참여를 통하여 리스크 커뮤니케이션을 실시하는 것이 바람직하므로 리스크 관련 갈등해결을 위해 이러한 갈등해결의 기제를 제도화하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 다섯째, 리스크 관리에 있어 리스크 커뮤니케이션을 활용하는 경우, 구속력있는 법령 보다는 가이드라인(guideline)을 통해 하는 경우가 더 보편적이다. 구체적인 사안에 적합한 리스크 커뮤니케이션을 실행하기 위한 다양한 기법, 절차 등에 대한 보완적 지침이 마련되어야 한다.

제5장 국제법상 리스크 커뮤니케이션에서는 다음과 같은 결론이 도출된다. 현재 위험 및 위험요소에 대한 포괄적인 국제규범인 국제위험법(international law on risk)은 존재하지 않는다, 소위 국제위험법의 부재가 위험 및 위험요소에 관한 국제법의 무기력한 입장을 반영하는 것은 아니다. 국제재난대응법에서의 논의와 같이 현실적으로 유연하고 신속하게 대응할 수 있는 메커니즘이 마련되어 있다면, 이러한 메커니즘의 근거가 되는 법규범의 양식은 중요한 사항이 아니다. 문제는 실질적인 위험대응거버넌스를 구성하는 위험대응 메커니즘이 어느 정도로 완비되어 있는가에 관한 것이다. 이러한 메커니즘이 완비되지 않는다면, 이의 필요성을 반영하는 법규범의 제정이 선행되어야 할 필요성이 여전히 존재하기 때문이다. 현대 국제법의 전개 양상을 감안할 때, 관련 문제에 대한 포괄적 국제법의 형성은 더욱 어려운 상황에 처해있다. 국제법의 파편화 경향이 더욱 심해지고 있으며, 각 개

별 분야의 국제법은 과편화에 따라 더욱 전문적인 분야로 발전되고 있기 때문이다. 국제법의 헌법화가 어려운 문제에 직면하고 있는 문제가 바로 이러한 점을 명확히 반영하고 있다. 이러한 상황에서 국제법은 과연 위험 및 위험요소에 대한 대응 도구로서 위험 관리, 위험 평가 및 위험 커뮤니케이션을 어떠한 유형으로 구성할 것인가에 관한 문제는 사실상 거대담론에 속하는 문제인 것이다.

국제환경법, 국제통상법, 국제보건법 및 국제재난대응법에서 공통적으로 발견되고 운용되는 원칙을 근본규범으로 설정하고 이를 바탕으로 국제위험법을 구성할 수 있을 것이다. 그러나, 상기한 국제법의 과편화의 문제점 및 설령 사전배려원칙이 국제위험법의 주요 지도 원칙으로 확립된다고 하여도 개별 국제법이 실질적으로 다루고 있는 각각의 원칙보다 우선적으로 적용될 수 있을 지는 의문이다. 왜냐하면, 개별 국제법에서 위험 및 위험 요소에 대한 대응은 평상적인 사항이 아닌 예외적인 사항으로 간주되기 때문이다. 즉, 사전배려원칙의 중요성 인식 및 인간안보개념의 적극적 활용은 분명히 위험 및 위험요소 관련 일반 국제법의 형성에 있어서 필수적인 요소가 되는 것이나, 실제 운용 면에서 어떠한 긍정적인 결과를 도출할 수 있을지 여부는 여전히 불확실한 상태에 남겨지게 되는 것이다. 이러한 주장은 상기한 사전배려원칙 및 인간안보개념의 활용에 대한 주장과 모순적인 것으로 보일 수 있다. 이러한 모순점을 해결하기 위한 방법은 현재 국제법 분야에서 등장하고 있는 글로벌행정법(global administrative law)의 측면에서 모색될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국 내

- 김민훈, “원자력 안전규제에 대한 법제 고찰 -원자력 행정체제의 변화를 소재로-”, 법학연구 제53권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2012, 53-77면.
- 김종천, “그린에너지 원자력발전소의 안전성 확보를 위한 공법적 연구”, 홍익법학 제12권 제3호, 2011, 108-166면.
- 김태호, “원자력발전의 안전성 담보 시스템에 대한 법적 검토 -발전용 원자로에 대한 리스크 관리를 중심으로-”, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회, 2011, 39-65면.
- 문병효, “독일의 원자력에너지 리스크관리법제”, 행정법이론실무학회, 행정법 연구 제30호, 2011, 1-37면.
- 박기갑, “원자력 안전협약의 법적 고찰”, 국제법학회논총 제40권 제1호, 1995, 111-124면.
- 박균성, “원자력 안전법제의 재검토”, 행정법연구 제33호, 행정법이론실무학회, 2012, 169-190면.
- 박균성, “과학기술위험에 대한 사전배려원칙의 적용에 관한 연구”, 행정법연구 제21호, 행정법이론실무학회, 2008, 143-163면.
- 이상윤, “원자력 관련법령 체계 개편에 관한 연구”, 법제연구원 연구보고서, 2011, 507면.
- 최정일, “원자력발전소의 건설허가와 관련한 법적 문제 -허가, 예외적 허가, 판단여지, 재량문제를 중심으로-, 행정법연구 제36호, 행정법이론실무학회, 2013, 23-59면.

참고문헌

- 함철훈, “후쿠시마 사태 이후 녹색성장에 기여하기 위한 우리나라 - 원자력 관련법제의 문제점과 입법정책-”, 제3회 공법학자대회 제2분과: 에너지법제분과, 2012, 17-76면.
- 홍기원, “원자력의 위험관리에 관한 최근 프랑스 정치계의 쟁점: 2011년 3월 일본 福島원자력발전소 사고 이후 프랑스 양원에서 토의쟁점을 중심으로”, 경제규제와 법, 제4권 제2호, 2011, 91-104면.
- Jean-Marie PONTIER, “Les politiques et le droit de l'énergie nucléaire en France”, 경희법학 제45권 제4호, 2010, 445-496.
- 김유환, “한국에서의 민간의 참여와 협력에 의한 행정과 행정법”, 『제6회 동아시아행정법학회 국제학술대회 자료집』, (2004).
- 김유환, 김은주, 최인이, 전자파역기능 관리 및 완화방안 연구, 한국전과진흥협회 연구보고서, (2006).
- 김은주, “리스크 규제에 있어 사전예방의 원칙이 가지는 법적 의미”, 행정법연구 제20호, (2008).
- 김은주, 녹색성장을 기반으로 한 리스크 관리의 법제화에 관한 연구, 환경법연구 제32권 3호, 한국환경법학회, (2010).
- 김태천, “환경법에 있어서의 사전주의원칙”, 『형평과 정의』 제16집, 대구지방변호사회, (2001).
- 박균성, 행정법론(下), 박영사, (2009).
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, (2010).
- 박원석, “유럽연합의 유전자변형생물체 규제제도 : 위해성평가와 승인절차를 중심으로”, 한국국제경제법학회, 국제경제법연구8(1), (2010).

- 박종원, 환경리스크 대응법제 연구, 한국법제연구원, 연구보고서 (2009).
- 석인선, 환경영향평가절차상 주민참여: 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로, 환경법연구 제30권 2호, 한국환경법학회, (2008).
- 소병천, 「최근의 국제법 입법소개 Aarhus 협약」, 국제법학회논총, 대한국제법학회 제47권 3호, (2002).
- 송해룡·김원제 엮음, 위험 커뮤니케이션과 위험 수용, 커뮤니케이션 북스, (2005).
- 장경원, EU 환경법상 사전예방원칙, 행정법연구 제31호 (2011).
- 전재경, 환경정의의 법적 과제, 한국법제연구원, (2000).
- 조홍식, “리스크 법”, 서울대학교 법학 제43권 제4호, (2002)
- 지속가능발전위원회, 공공갈등 관리의 이론과 기법 I, II, 논형, (2005).
- 최해선, “SPS협정상 위해성 평가의 문제점 및 개선방안”, 대한국제법학회, 국제법학회논총59(2), (2014).
- 최형도, 채종석, 김덕원, 한용석, 이원재, 전자파 리스크 커뮤니케이션 환경분석 및 대국민 홍보 방안, 전자장의 생체영향에 관한 워크숍 발표문, (2002).
- 홍성만, 과학기술 정책과 신거버넌스의 대두: 시민참여적 프로그램의 활성화, 한국행정학회 학술대회발표논문집, 한국행정학회, (2004).
- 홍준형, 환경법, 박영사, (2005).

2. 국 외

李斗領, [行政法学における『リスク介入』に関する法理の研究],早稲田大学審査学位論文(博士), (2006).

Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX et Guy SCOFFONI, Droit constitutionnel, 14e éd., Dalloz, 2012, 1077 p.

Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 19 éd, Dalloz, 2002, 558 p.

Jean Waline, Droit administratif, 23 éd, Dalloz, 2010, 1427 p.

Michel Prieur, Droit de l'environnement, 5éd., Dalloz, 2004, 1001 p.

René Chapus, Droit administratif général, tome 1, 15 éd., Montchrestien, 2004, p. 1074.

ASN, Rapport de l'ASN sur l'État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2012, 538 p.

ASN, Rapport de l'ASN sur l'État de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2011, 492 p.

Conseil national du débat, Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France, 2013, 44 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Panorama énergies-climat, 2013, 160 p.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, La synthèse publique de l'étude des coût de référence de la production électronique, 2008, 38 p.

Abkowitz, Mark D. Environmental Risk Communication What is it and how can it work?. ENVIRONMENTAL PROTECTION-WACO-13.10 (2002).

American chemical society, Understanding risk analysis, (1998).

Andrew Jordan and Timothy O'Riordan, The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics, Paper prepared for the Wingspread Conference on 'Implementing the Precautionary Principle', (1998).

Bernd Holznagel, "Negotiation and Mediation: The Newest Approach to Hazardous Waste Facility Siting", 13 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 329, (1986).

California Public Utilities Commission. Order instituting investigation on the commission's own motion to develop policies and procedures for addressing the potential health effects of electric and magnetic fields of utility facilities - Decision 93-11-013. San Francisco, CA: California Public Utilities Commission, (1993).

Canadian standards association, Risk management : Guideline for decision-makers, National Standard of Canada CAN/CSA-Q850-97, (1997).

Cary Coglianese, "Litigating Within Relationships: Disputes and Disturbance in the Regulatory Process", 30 L. & Soc'y Rev. 735, (1996).

Cass R. Sunstein, Beyond the precautionary principle, 151 University of Pennsylvania Law Review 1003, (2003).

Catherine A. O'Neill, No Mud Pies : Risk Avoidance as Risk Regulation, 31 Vermont Law Review 273 (2007).

참 고 문 헌

- Clifford Rechtschaffen, Advancing environmental justice norms, 27
Environ. L. & Pol'y J. 95, (2003).
- Clifford Rechtschaffen, et al., Environmental Justice, Law, Policy &
Regulation, Carolina Academic Press, (2009).
- Commission of The European Communities, Communication from The
Commission on The Precautionary Principle, (2000).
- Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to
Public Health, Risk Assessment in the Federal Government :
Managing the Process, Washington D.C., (1983).
- D.J.Fiorino, "Environmental risk and democratic process", 14 Col. J. of
Env'tl L. 501, (1989).
- David Vogel, The politics of risk regulation in Europe and the United
States, The yearbook of European Environmental Law, (2003).
- Dr. Nikki Slocum, Participatory Methods Toolkit, A Practitioner's
manual, King Baudouin Foundation, (2003).
- Eileen Gauna, "The environmental justice misfit : Public participation
and the paradigm paradox", 17 Stan. Environ. L.J. 3, (1998).
- Elizabeth Fisher, Drowning by numbers : Standard setting in risk
regulation and the pursuit of accountable public administration,
Oxford Journal of Legal Studies, Vol.20, No.1, (2000).
- Elizabeth Fisher, Is the precautionary principle justiciable?, Journal of
Environmental Law Vol 13 No 3, Oxford University Press,
(2001).
- Ethan J. Leib, "Can direct democracy be made deliberative?", 54 Buff.
L. Rev. 903, (2006).

- Graham Smith, *Deliberative Democracy and the Environment*, Routledge, New York, (2003).
- Gregory D. Fullem, “The precautionary principle : Environmental protection in the face of scientific uncertainty”, 31 *Willamette L. Rev.* 495, (1995).
- Jack Sahl, Michael Dolan, “An Evaluation of Precaution-based Approaches As EMF Policy Tools in Community Environments”, *Environmental Health Perspectives*, Volume 104, Number 9, (1996).
- Jeremy D. Fraiberg and Michael J. Trebilcock, “Risk regulation : Technocratic and democratic tools for regulatory reform”, 43 *McGill L. J.* 835 (1998).
- L. Susskind and J. Chuikshank, *Breaking the impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, Inc., New York, (1987).
- Lawrence Susskind & Gerard McMahon, “The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking”, 3 *Yale J. on Reg.* 133. (1985).
- Lawrence Susskind, “An Alternative to Robert's Rules of Order for Groups, Organizations, and Ad Hoc Assemblies that Want to Operate By Consensus,” in *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, eds. Lawrence Susskind, Sarah McKearnan, and Jennifer Thomas-Larmer, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, (1999).
- Lisa Blomgren Bingham, “The next generation of administrative law : Building the legal infrastructure for collaborative governance”, *Wisconsin law review* Vol.2010 Issue 2, (2010).

참 고 문 헌

- Melissa Lor, “Effectiveness of citizens advisory boards in addressing fairness in environmental public disputes”, 6 Pepp. Disp. Resol. L.J. 177, (2006).
- Michael B. Gerrard and Sheila R. Foster, *The Law of Environmental Justice, Theories and Procedures to Address Disproportionate Risks*, American Bar Association, (2008).
- Michael D. Mehta, “Risk assessment and sustainable development : Towards a concept of sustainable risk”, *Risk : Health, Safety and Environment*, Spring, (1997).
- Nair I, Morgan MG, Florig HK. “Biologic effects of power frequency electric and magnetic fields”. Office of Technology Assessment Report OTA-BP-E-53. Washington, DC : U.S. Office of Technology Assessment, (1989).
- National Research Council, *Understanding Risk. Informing Decisions in a Democratic Society*, National Academy Press, (1996).
- Orly Lobel, “The renew deal : The fall of regulation and the rise of governance in contemporary thought”, 89 *Minn. L. Rev.* 342, (2004).
- Ragnar E. Löfstedt, *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, *The Journal of Risk and Uncertainty*, 28(3), (2004).
- Richard B. Stewart, “Administrative Law in The Twenty-First Century”, 78 *New York University Law Review* 437, (2003).
- Richard B. Stewart, “The Reformation of American Administrative Law”, 88 *Harv. L. Rev.* 1667, (1975).

- Richard H. Pildes & Cass R. Sunstein, “Reinventing the Regulatory State”, 62 U.CHI.L.REV. 1, (1995).
- Robert G. Hetes, Science, risk and risk assessment and their role supporting environmental risk management, Environmental Law (2007).
- Robert R. Kuehn, The environmental justice implications of quantitative risk assessment, University of Illinois Law Review, (1996).
- Scientific Committee on Problems of the Environment, Risk Assessment of Environmental Hazard, Carnegie Institution, Department of Global Ecology, (1978).
- Scott LaFranchi, Surveying the precautionary principle's ongoing global development: The evolution of an emergent environmental management tool, 32 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 679, (2005).
- Second International Conference on the Protection of the North Sea: Ministerial Declaration Calling for Reduction of Pollution, Nov. 24-25, (1987).
- Sidney A. Shapiro, Risk regulation at risk, Stanford law & politics, Stanford University Press, (2003).
- Stephen McColl, John Hicks, Lorraine Craig and John Shortreed, Environmental Health Risk Management, Institute for Risk //research, University of Waterloo, (2000).
- Steven Lierman, Ludo Veuchelen, “The optimisation approach of ALARA in nuclear practice: an early application of the precautionary principle? Scientific uncertainty versus legal uncertainty and its role in tort law”. European Environmental Law Review, (2006).

참 고 문 헌

Task Force of the Presidential Advisory Group on Anticipated Advances in Science and Technology, The Science Court Experiment: An Interim Report, 193 Science 653 (1976).

The Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, Risk Assessment and Risk Management in Regulatory Decision-Making. Final Report. Volume 2. Washington DC. (1997).

U.S. Environmental Protection Agency, Framework for cumulative risk assessment, EPA/630/P_02_001F, Washington D.C. (2003).

World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, The Precautionary Principle, (2005).