

예방적 환경리스크관리의 법적 방안

朴孝根*

차 례

- I. 서언
- II. 환경리스크와 다른 리스크 등과의 관계
- III. 환경리스크에 대한 대책
- IV. 환경리스크대책과 예방원칙
- V. 결론

I. 서언

일반적으로 ‘환경리스크’라 함은 “산업활동 등에 의하여 배출되거나 제품 등을 통하여 사람과 접촉하는 화학물질이 사람의 생명과 건강에 미치는 리스크”를 말하는 개념이다. 그러나, 원자력시설의 안전성과 식품의 안전성 등, 환경리스크와 유사하거나 부분적으로 직접적인 관계를 갖는 리스크는 다른 분야에도 존재한다. 또한 후술하는 바와 같이 인접영역에 있어서의 리스크론의 전개가 환경리스크론에 시사점을 제공하기도 한다.

본 논문에 있어서는 우선 고전적인 경찰법상의 ‘위험’개념이나 유사리스크와의 비교를 통하여 환경리스크의 특색을 명확하게 개념짓고, 더 나아가 환경리스크에 대한 대책의 특징에 대한 고찰을 통하여 최근에 주목받고 있는 예방원칙(Precautionary

* 한양대학교 법학연구소 전임연구원, 법학박사

Principles, Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung)과 환경법상의 예방적 제원칙과의 관계를 정리하고자 한다.

II. 환경리스크의 특색과 다른 리스크 등과의 관계

우선, ‘리스크(risk, Risiko)’라는 용어가 나타내는 바와 같이, 환경법에서 규제·예방·관리의 대상으로 삼는 대상은 환경·생태계, 인간의 건강 등에의 顯在化된 위협·위험(danger, Gefahr)뿐만 아니라, 위협과 관련될 가능성이 있는 여러 가지의 잠재적인 위협의 因子 등으로 파악된다. 이와 같이 리스크는 손해가 顯在化되는 것에 한정할 수는 없는데, 이는 그 크기와 범위를 파악하기에는 ‘예상되는 손해의 크기’와 ‘발생확률’과의 관계파악이 쉽지 않기 때문이다.

원자력시설에 대한 안전규제에 대하여 높은 수준의 환경기준이 요구되는 것은, 충분한 안전대책을 취하지 않았을 때 발생할 우려가 있는 재해의 규모나 그 재해가 인근주민 등에 미치는 영향은 다른 시설재해에 비하여 크다고 생각되기 때문이다.

다음으로, 이와 같은 리스크의 파악, 대책의 선택·결정에 있어서는 고전적인 경찰규제에서 대상으로 삼았던 위험상황과 비교하여 볼 때 과학적으로 보아 불확실한 요소가 수반되는 경우가 많으며, 불확실성의 정도도 비교적 높다. 구체적인 피해나 손해가 발생한 경험이 있는 경우에는 원인물질과 원인행위, 피해발생의 메카니즘에 대하여 비록 해명이 안되는 부분은 완전하게 불식되지는 않더라도 그 대강에 대하여 명확하게 파악하는 것은 일반적으로 가능하며, 이미 가지고 있는 지식에 의하여 재해방지를 위하여 필요한 조치를 확정하는 것도 가능하다. 그러나 환경리스크에 대한 예방조치의 결정에 있어서는 피해·손해가 발생하기까지의 메카니즘, 피해·손해의 모습을 미리 확정하는 것은 곤란하며, 따라서 피해발생예방을 위하여 채택되는 대책의 適否나 유효성의 정도에 대해서도 상당한 정도의 불확실성이 존재하는 것을 배제할 수 없다.

마지막으로, 환경규제의 대상으로 되는 각종의 리스크에 대하여는 심각한 오염·피해를 야기하는 행위의 개별적 검토를 고려해야 하지만, 다수인에 의한 행위 등의

영향이 축적되어 전체로서 환경·생태계를 불가역적으로 악화시키는 것을 방지하고 열악화된 환경을 회복시키는 것이 환경정책의 목적이 된다. 그러므로, 환경법영역에 있어서는 지역에 편재하는 여러 오염원(예:자동차와 같은 이동오염원도 포함)을 염두에 둘 뿐만 아니라, 다른 원인에 의해 발생하는 오염과의 중첩적인 효과를 연구하면서 리스크의 분석, 대처방안의 결정 등이 행하여지지 않으면 안 된다. 더욱이, 환경리스크라고 말하지만 ①오염의 경로나 피해발생의 메커니즘이 어느 정도 명확하게 파악되는 리스크(예:대기오염방지법과 수질오염방지법의 시설규제)도 있는 한편, ②생태계의 교환물질로 인한 리스크와 같은 저농도의 분포·확산에 의하여 야기되는 집합적·집단적인 영향이 문제가 되며, 또한 ③토양오염 등 특정오염원에서부터 지하수·공공수계에 오염이 확산되거나 지표의 이용에 의하여 피해가 발생하지 않도록 예방적인 조치가 요구되는 경우도 있다. 따라서, 여러 가지의 환경리스크에 대한 분류·구별이 필요하며, 그 특성에 대응하는 대처방안이 필요하다는 것은 당연한 것이다.

다른 한편으로, 기술한 바와 같이 방사성물질에 의한 대기, 물, 토양의 오염 등에 대하여는 불확실성에 입각한 예방적 규제가 요구되는 등, 환경법상의 규제와 공통되는 부분이 많다. 더욱이 건강, 생태계에 대한 예방적인 규제의 필요성, 집합적·집단적인 피해를 고려한 대책의 필요성 등의 관점에서 식품의 안전규제에 있어서 문제로 되는 리스크도 ①사람의 생명, 건강에 관계되는 리스크가 문제로 되는 점, ②그 리스크에 대하여 해명이 안 된 부분이 많으며, 대책의 유효성·타당성에 대하여 자연과학자들간에 있어서도 의견의 대립이 있는 등 본 논문의 주제인 환경리스크와의 공통점은 많다고 하겠다.

III. 환경리스크에 대한 대책

1. 예방적 대책과 협력의 원칙

(1) 대책의 예방적 성격

환경리스크에 대한 대책으로서서는 보통 피해가 현재화되는 단계보다도 사전에

대응책을 마련하고, 적어도 피해가 심각하게 되어 원상회복이 곤란한 상태로 되기 전에 예방적인 대책을 마련해야 할 것이다.

이와 같은 환경리스크규제에 관한 예방적 성격의 것으로서는 環境基準과 이를 근거로 하는 여러 종류의 행정조치가 있다. 환경기준이라 함은 대기오염, 수질오염, 토양오염 및 굉음과 관련한 환경상의 위험으로부터 인간의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하고 유지하기 위한 바람직한 기준을 의미하며, 환경정책기본법 제10조에서는 “정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서, 이와 같은 환경기준은 인간의 건강을 유지하기 위한 최저한도의 기준이 아니며, 보다 안전하고 양호한 생활환경을 보전하고 유지하는데 있어서의 하나의 목표인 것이다.

환경기준은 정부가 환경행정을 추진하는 과정에서의 정책상의 목표 내지는 지침으로서의 의미가 있는 것이며, 정부에 의한 이와 같은 환경기준의 설정은 법원에 의해서도 적절한 것으로 받아들여지고 있다.

(2) 독일법상의 事前配慮原則

앞에서 말한 환경정책에 있어서의 예방적 성격은 독일환경법에서도 “사전배려의 원칙(Vorsorgeprinzip)”으로 인정되고 있으며, 더욱이 EU法에서는 후술하는 바와 같이 “위험제거”와 “리스크에 대한 사전배려”와의 구별은 없다. 예컨대 사전배려의 원칙은 환경법상의 중요한 원칙이라고 보는 독일환경법 교과서는 이 원칙을 다음과 같이 설명한다. 즉 「사전배려의 원칙에 의할 때, 손해방지 및 합법성은 법질서의 중요한 기본적 요소이지만, 그것만이 기본적 요소의 전부가 아니라는 데에 유의할 필요가 있다. 환경법의 대상인 사실관계에 특유한 리스크 및 불확실성은 마치 손해의 야기나 위법한 행위형태에도 기인하지 아니한 규율, 조치, 비용부담이 사회관계에서 필요한 것이다.」¹⁾ 그리하여 이와 같은 사전배려의 원칙

1) Vgl. Joachim Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 49.

은 예컨대 연방입맞시온방지법 제1조의 목적규정에도 명시되어, 동법 제5조 제1항 2호에 의하여 부과되는 사업자의 의무를 구체화한다. 즉, 동호에 의하면 사업자는 동법 제5조 제1항 1호에 의하여 부과된 위험제거의무 이외에도 유해한 환경영향 및 기타의 위험, 중대한 불이익 및 중대한 부담에 대하여 사전배려가 필요하다고 규정하고 있다.

또한 독일의 학설은 위험제거와 구별되는 사전배려의 기능은 ① 환경이 위험영역의 한계까지 오염되는 것을 방지하고, 여유있는 환경자원을 확보함과 동시에, ② 위험개념으로는 파악되지 않는 리스크에도 대처하는 데에 있다고 이해하고 있다.²⁾ 여기에서는 특히 독일의 사전배려원칙이 갖는 기능 중에서도 ①의 기능을 학설에서 중요시하여 이를 “위험에 대한 사전배려(Risiko-bzw Gefahrenvorsorge)”와 구별하여 “자원적 사전배려(Ressourceenvorsorge)”라고 말하는 것에 주목할 필요가 있다.³⁾

(3) 협력원칙, 리스크커뮤니케이션

환경대책에 있어서 예방적 성격을 중시하는 독일에서는 그러한 대책을 강구할 때에 “행정청뿐만 아니라 리스크를 야기하는 활동을 전개하는 사업자, 리스크가 현재화될 때에 불이익을 받을 가능성이 있는 주민·소비자, 또한 리스크대책이나 환경보전에 관심이 있는 단체나 시민이 폭넓게 협력하여 환경정책의 결정·집행에 나서야 한다”라는 생각이 확립되어 있다.⁴⁾

이와 함께 고전적 경찰행정영역에서도, 위험을 야기하는 행위자, 또는 위험물을 지배하는 자가 당연히 위험의 억제·통제에 필요한 지식을 갖고 있으므로, 위

2) Vgl. z. B. R. Breuer, Umweltschutzrecht, Rdnr. 8, in: E. Schmidt-Aßmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl., S. 514. 특히 Breuer는 환경계획과 예방기능과의 결합을 중시하여, “예방기능과 환경계획이 밀접한 관계를 갖는 것은 자원의 유효이용과 생태환경을 지향하는 환경보호의 임무실정에 있어서 분명한 명제이다. 왜냐하면, 그러한 환경보호는 부족한 자원의 이용과 보호, 명확한 목표를 갖는 미래지향적인 자원배분이기 때문이다”라고 하였다.

3) Vgl. z. B. Michel Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, §4 Rdnr. 26ff.

4) Vgl. z. B. Wolf, (o. Fußn. 7), S. 20f.

험상태의 파악, 대책의 실시에 있어 경찰책임을 갖는 자로부터 정확한 정보를 수집하는 것은 중요한 의미를 갖는다고 본다. 또한 위험제거대책에 있어서 대책을 실시하는 책임이 부여된 사업자의 역할이 중요한 것은 당연하다. 그러나, 경찰수사의 경우에는 현재화된 위험에 대하여 과학적으로 확립된 지식에 따라 사업자에게 대책을 요구하며 필요한 조치를 취하면 되므로, 사업자의 역할이나 그가 가진 정보의 의의를 전면에 내세울 필요성을 없을 것이다. 이에 비하여 리스크성격에 대한 認知와 대책의 유효성·타당성에 관하여 많은 불확실성이 수반되는 환경리스크의 경우, 리스크의 성질·형태에 관한 정보를 사업자·제조업자가 독점하기 때문에 행정청이 리스크평가·관리의 기준을 가지고 있지 못하는 경우가 많다. 광범위한 지역에 있어서 다종다양한 환경매체와 그 균형의 미묘한 변화를 기민하게 포착하기 위해서는, 사업자나 행정활동만으로는 불충분하며, 지역에 거주하는 주민 또한 환경에 특별한 관심을 갖고 있으며 상당한 전문적 지식이 축적되어 있는 시민단체들의 협력이 불가결하다.⁵⁾

이와 같이 환경리스크의 파악과 대응책의 선택·결정에 대해서는 어느 정도의 범위·강도의 대책을 실시할 것인가에 대하여 행정청뿐만 아니라 사업자, 주민, 관계 단체들간의 정보교환과 인식의 공유화, 더 나아가 의견조정이 중요한 의미를 갖게 된다. 이러한 경우 리스크의 평가와 관리대책의 방법을 강구할 때에 입장 차이 등으로 생길 수 있는 인식·의견대립은 피할 수 없으나, 정보교환, 인식의 공유, 의견을 조정할 때에는 그 과정에 있어 직접 참여하지 않는 제3자나 국민에 대하여 개방되고 투명성이 높지 않으면 안 된다. 오늘날 다양한 행정분야에서 관계자의 긴밀한 협력, 관계자간의 커뮤니케이션이 필요하다는 것은 공통인식사항이 되고 있으며, 환경리스크대책분야에서 협력원칙·커뮤니케이션의 중요성을 비교적 조기에 인식하게 된 것은 이러한 이유에 기인하는 것이다.⁶⁾

5) 오늘날의 행정법학에서의 협력의 원칙이 부상하는 현상의 배후에는, 행정자원의 유한성에 관한 인식이 많이 확산되었기 때문이다. 山本隆司, 「公私協働の法構造」, 金子宏先生古稀祝賀「公法學の法と政策」(下), 有斐閣, 2000, 533면 이하; 山田洋, 「參加と協働」, 自治研究 80권 8호, 2004, 25면 참조.

6) 환경리스크커뮤니케이션의 의의에 관해서는 磯村篤範, 「リスクコミュニケーションの意義と

2. 전략적 리스크배려

(1) 고도의 리스크화학물질이 갖는 문제점

예방적 성격의 환경규제에 있어서도 전통적인 경찰규제와 같이 명령·금지 등의 강제력을 갖는 수단이 사용되기도 한다(예: 대기환경보전법 등에 의한 강제조치). 이러한 규제에 있어서는 환경에 배출될 각종 유해물질의 농도·량과 그것들이 인간의 생명·건강에 미치는 리스크와 어느 정도 명확한 관련성이 있는지 파악하고, 그것들이 사회적으로 허용된 기준에 도달할 때까지 감소시키기 위한 목표를 설정하고 이에 따른 조치를 취해 왔다. 또한 다이옥신, 내분비교란작용을 일으키는 각종의 화학물질이나, 고도의 리스크를 갖는 화학물질 등에 관해서는, 그것들이 환경매체에 함유된 농도는 다소 적은 양일지라도 인간의 건강이나 생태계에 악영향을 미칠 우려를 불식시킬 수 없다는 문제가 있다. 이와 같은 고도의 리스크물질에 대해서는 환경 중에 대량·고농도로 배출되는 개별적 오염원이나 사업활동을 규제할 필요가 있다. 또한 광범위한 기업의 생산활동, 자동차 등의 오염원에 의한 배출, 국민의 소비활동, 제품폐기 등 다양한 주체의 행동을 통제함으로써 심각한 수준의 환경악화를 비로소 방지할 수 있다. 더욱이 이러한 경우에는 사업장이나 각종 활동에 대하여 강제력을 갖는 규제조치의 명확한 근거가 없는 경우가 많으며, 규제대상이 되는 해당주체나 행위의 다양성 때문에 강제조치의 실효성을 담보하기가 곤란한 경우가 많다. 리스크가 인지될 정도로 분명하게 나타나기 전에 보다 전략적인 예방적 수단을 사용하여 리스크의 현재화를 억제하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

(2) 전략적인 예방조치

이와 같은 고도의 리스크물질이 갖는 특성을 감안하여 전략적인 대책이 도입된 예로서 일본의 대기오염방지법상의 ‘유해대기오염물질대책제도’가 있다.⁷⁾ 여기에

背景-情報公開と責任の再分配”, 『環境技術』제33권 4호, 2004, 255면 이하 참조.
7) 대기오염방지법 제18조20 이하.

서의 ‘대책’은 “장래 인간의 건강에 대한 피해를 미연에 방지할 것을 목표로 실시된다”라고 명시되어 있다. 이와 함께, 지정된 물질에 의한 대기오염상황의 파악, 그 물질이 갖는 리스크의 설명, 물질의 배출억제 등에 관한 관계자의 책임 등이 규정되어 있으며, 이 제도의 목적은 ① 유해물질이 전체로서 초래하는 리스크방지를, ② 적절한 정보가 개방되는 가운데, ③ 사업자 등이 자주적인 이니셔티브에 의하여 대책을 추진하는 시스템을 확보하는 것이다.

리스크가 인지될 정도로까지 분명하게 된 단계에서 강제력을 동반한 규제를 제도화할 가능성을 유보하면서도, 리스크가 그 정도에까지 이르기 전 단계에서 전략적으로 대책을 실시하여 강제적인 규제를 필요로 하는 사태를 미리 회피하는 것이 이 제도의 주안점인 것이다.

이러한 관점에서, 특정지역에 있어서의 화학물질의 생산, 이동, 배출에 관한 정확한 자료를 파악할 것을 목적으로 제정된 일본의 「특정화학물질의 환경에의 배출량의 파악 및 관리개선의 촉진에 관한 법률」(1999년 법률 제86호, 이하 「PRTR法」⁸⁾이라 함)도 전략적인 대책을 위한 제도라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 비록 이 법률은 기업에 의한 배출행위 자체를 억제하는 내용을 규정하지는 않았지만, 이러한 자료들은 기업, 소비자, 행정청이 자주적인 행동목표를 설정하는데 기초가 되며, 필요한 경우에는 국가, 지방자치단체가 강제적 조치를 기민하게 취하는데 필요한 기반을 제공하는 것이기 때문이다.

(3) 환경대책의 유연화, 협력·의사소통

이러한 전략적인 리스크방지대책의 특색으로는 무엇보다 먼저, 정보·지식의 충실과 데이터의 공표 등 리스크대책의 내용자체도 유연해야 한다는 점을 들 수 있다. 리스크 자체가 어떠한 모습·정도의 것인지가 불확실한 영역에서는 지식·정보의 충실 그 자체가 대책의 첫째가 되는 것이며, 대책의 유연화의 배경에는 명확한 규제의 필요성과 이를 뒷받침할만한 근거가 충분치 않거나 한정된 주제에

8) PRTR法에 관해서는, 高橋滋, “化學物質リスクへの法的對應”, 環境法政策學會編 「化學物質・土壤汚染と法政策」, 2001, 25면 참조.

대한 규제의 실효성을 결한 경우에는 정보·지식의 제공과 광범위한 관계자에 대한 자주적인 행동에 기대할 수밖에 없다는 사정도 있다.

그러므로 이러한 유연한 대책을 시행할 때에는 관계자와의 긴밀한 의사소통에 의한 협력과 리스크의 인지, 관리, 대책 등의 각 단계에서의 의사소통이 큰 의미를 갖는다. 각자가 가지고 있는 각종 정보를 공유하고 이성적인 토의를 통해서 과학적인 지식의 불확실성을 감소시키며, 필요하고 유효한 관리·대책에 의하여 서로간의 입장차이를 넘어 합의를 형성하여야 하며, 각 주체의 단독적인 대처에 근거한 제도는 제대로 기능할 수 없는 것이다.

(4) 리스크목표설정

전략적인 대책을 실시하는 경우에도 리스크감소라는 목표를 명확히 설정하는 것이 불가결하다. 피해가 나타나 있지 않은 단계에서의 전략적인 대책단계에서는 다종다양한 과학물질 중 어느 것을 목표로 선정할 것인지에 관한 명확한 기준이 필요한 것이다. 또한 특정물질의 리스크관리와 대책에 관한 관계자의 합의를 얻음과 동시에 비교가능한 리스크의 기준을 명시하여 다른 물질의 리스크, 더욱이 다른 사회적인 리스크(교통사고 등)와 비교해 볼 때 관계자가 납득할 수 있는 목표를 설정하는 것이 효과적이다. 이 점에 있어서, 대기환경보전법상의 유해대기 오염물질대책에 있어서도 리스크통제목표가 구체적으로 제시되어 관계자의 행동에 참고를 제공해야 할 것이다. 또한 원자력안전규제분야에서 최근 원자력안전규제의 투명성을 제고시키려는 목표 하에 원자력안전목표(구체적으로는 敷地경계선에서의 방사선피폭에 의한 사망확률, 또는 일정범위에 거주하는 주민전체의 방사선피폭에 의한 사망확률 등)를 명확하게 하기 위한 작업이 행해지고 있는 점도 참고할 필요가 있다.⁹⁾

따라서 원자력안전규제분야에서도 이러한 안전목표의 설정은, 어떠한 대책을 선택해야 리스크를 효율적으로 감소시킬 수 있는지를 명확하게 하는 데에도 큰

9) 原子力安全委員會 安全目標專門部會, 「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」, 2003년 12월 참조.

의미를 갖는다. 리스크목표설정에 이러한 의의가 있는 것은 환경에 있어서도 마찬가지이며, 환경인자나 문제별로 환경대책을 실시해 온 우리나라에 있어서 개별적인 제도를 유기적으로 결합시켜 보다 효율적이고 통합적인 규제제도로 개선·운용함과 동시에 리스크목표설정이라는 방법은 앞으로 보다 광범위한 형태로 활용되어야 한다.

IV. 환경리스크대책과 예방원칙

1. 예방원칙의 개념

(1) 『예방원칙』개념의 발전

국제협정 중에 “예방”개념이 명기되기 시작한 것은 1985년의 ‘오존층보호를 위한 비엔나협약’ 및 1987년의 ‘오존층을 파괴하는 물질에 관한 몬트리올의정서’의 前文에서이다. 이 중에서도 ‘예방’에 대한 고찰방법으로서 현재 국제적으로 널리 합의 되어 다른 국제적 문서 중에도 항상 언급된 것이 1992년에 명시된 ‘환경과 개발에 관한 선언(리오선언)’의 원칙 15에 명기되어 있는 다음과 같은 문장이다. 『환경을 보호하기 위해서는 각국의 능력에 따라 예방적 접근방법(Precautionary Approach)이 널리 적용되어야 한다. 중대하고 돌이킬 수 없는 파괴가 발생할 우려가 있는 경우에는 과학적 확실성이 충분하지 않다는 이유로, ‘비용 대 편익’이라는 방식으로 문제를 지연시켜서는 안 된다.』

많은 국제문서는 기술방식의 차이는 있어도 대체적으로 ‘리오원칙 15’와 공통된다. 이와 같이 ‘예방’이라는 개념이 도입된 배경에는 과학적 지식이 충분하지 못하고 환경문제가 발생할 개연성이 불확실할지라도 무엇인가 대책을 강구하여 환경부하를 최소화시켜야 할 필요성이 있다는 세계 공통의 인식이 확립되었기 때문이다.

‘예방원칙’이라는 용어를 사용하기 이전에도 각국에서 ‘환경악화의 미연방지도

치'는 강구되어왔다. 이러한 미연방지 접근방식, 즉 유해성이 어느 정도 확실한 경우 (그 정도에 관해서는 불확실하다고 하여도)에 그 '위해의 방지(harm prevention)'를 위한 조치를 강구하는 접근방식과 '잠재적인 위해'에 대하여 과학적 불확실성을 전제로 한 조치를 강구하려고 하는 접근방식(예방정책)과는 불확실성의 정도에 차이가 있을 뿐만 아니라, 적용사례나 과제 등 각기 다른 측면이 있는 것은 분명하다.

그러나 이론적으로 이 두 가지를 구분하는 것은 쉽지만, 현실에서 그 경계선을 명확하게 구분짓는 데에는 난점이 있다. 종래의 '위해방지'(미연방지)와는 다른 '예방원칙'을 새롭게 확립하는 의의는 '예방원칙'의 개념을 어떻게 구성할 것인가라는 문제와 밀접한 관계가 있는 것이다.

(2) 「예방원칙」개념의 정의

국제문서 중에 '예방'의 개념이 구체적으로 기술된 방식을 보면 예컨대 '바이오 안전성의정서에 관한 카르타헤나 의정서'(2000년) 제10조 6항에서는 「환경악화로 변형된 생물이 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용에 있어서 수입국에 미치는 악영향(인간의 건강에 대한 위험도 고려한 것)의 정도에 관하여는, 이와 관련된 과학적인 정보·지식이 불충분하기 때문에 과학적인 확실성이 없는 것은 해당 수입국이 그러한 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 당해 변형된 생물을 수입할 때 제3항에 규정된 결정을 행할 수 있다」라고 규정하고, 「경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 관한 1982년 12월의 유엔해양법협약관련 조약규정의 해석을 위한 협정」제6조 제2항[예방적 접근방법의 적용]에는, 「각국은 정보가 불확실하기 때문에 신빙성을 결한 때에는 보다 더 신중을 요한다. 적절한 과학적 정보가 없다는 이유로 보호·관리조치를 연기 또는 불행사해서는 안 된다」라고 규정하고 있다.

과학적인 불확실성이 있는 경우의 '예방(precaution)'에 대해서는 '예방원칙(Precautionary Principle)', '예방적 접근방법(Precautionary Approach)', '예방조치(Precautionary Measures)' 등 여러 가지 용어가 사용되고 있으나 각

용어에 합의된 엄격한 정의가 있는 것도 아니다. 더욱이 그러한 용어가 여러 법규정에서 구체적으로 어떻게 반영되어 있는지에 대해서도 반드시 명확하지 않은 상황이다.

이 점에 관하여 세계보건기구(WHO)는 ‘공중의 건강보호를 위한 예방적 계획’ 중에, 「국내법이나 국제문서에서 사용되는 예방의 정의는 다양하다. 이는 ‘예방’이라는 단어의 사용이 상황의 특성에 따라 다르고 전체상황에 적용되는 정의가 없다는 사실에 기인한다. 따라서 이는 ‘예방’의 의미에 관하여 통일적인 이해는 존재하지 않는다는 결론에 연결된다」라고 하고, ‘예방원칙’에 대하여 공통의 정의를 확립하는 것은 곤란하다는 인식을 제시하고 있다. 물론 이러한 어려움 속에서도 개념을 일반적으로 규정하려고 하는 노력을 통해, 잠재적인 리스크가 존재한다고 믿을만한 이유가 있으나 아직 과학적인 증거가 제시되지 않은 단계에서도 그 리스크를 평가하여 예방적 대책을 강구하려고 하였다. WHO문서가 지적하는 바와 같이, ‘예방’을 필요로 하는 상황이 다른 것과 그 상황에 대응한 ‘예방’의 정도가 다르다고 하는 ‘예방’의 특성을 생각할 때, 통일적인 정의를 내린다는 것은 확실히 곤란하다.

그러나, 국제문서에 각국이 ‘예방’이라는 관념으로 실시하고 있는 정책의 공통요소를 추출하는 것은 가능할 것이다. OECD의 무역과 환경에 관한 합동작업위원회에 의한 「불확실성과 예방: 무역과 환경에 대한 영향¹⁰⁾」에는 그러한 관점에서 아래와 같이 분석하고 있다.

(3) 「예방원칙」적용의 요소

OECD는 ‘예방조치’를 말할 필요가 있는 경우로서 「리스크의 존재¹¹⁾」와 「과학적 확실성의 결여(또는 과학적 지식의 불충분)」의 두 가지 요소를 들어 이들 두

10) OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, Uncertainty and Precaution: Implications for Trade and Environment, COM/ENV/TD(2000)114/Final, 2000.

11) ‘리스크’의 정의도 통일적인 정의는 아니지만 본 논문에서는 “위험이 발생할 개연성”으로 이해한다.

가지의 요소가 존재한다면 환경보호의 측면에서 예방정책을 실시하는 것이 바람직하다고 하고 있다. 즉 ‘예방’의 기본법은 리스크를 확실히 수반하는 행위가 한번 특정되어지면 과학적 확실성이 충분하지 않다고 하여 환경을 보호하기 위한 정책의 실시를 포기해서는 안 된다는 점에 있다.

그러나 이 두 개의 요소의 특징은 현실적으로는 쉬운 일이 아니다. 예컨대 무엇이 ‘과학적 불확실성의 결여’인가는 상황에 따라 다르다. 문제상황이나 대상이 되는 환경인자의 특성에 있어서 문제의 성질과 규모가 불명확한 것도 과학적 확실성의 결여를 의미한다고 한다면, 일정한 행위와 결과와의 인과관계가 완전하게 판명되지 않는거나 전체로서의 정보가 부족한 경우도 지적될 수 있다. 또한 리스크의 정도의 인정에 있어서는 ‘미연방지’와 ‘예방대책’과의 경계선도 생각할 수 있다.

이러한 어려움을 고려하여 OECD에서는 ‘예방원칙’의 개념에 무엇을 포함시킬 것인가는 어떠한 경우에 ‘예방원칙’을 적용할 것인가라는 환경정책과 밀접한 관계를 갖는 문제라고 명시하고 있다. 리스크, 즉 위해가 발생할 ‘개연성’과 ‘과학적 확실성의 결여(증거의 불확실성)’ 속에서 어디까지 어떠한 대책을 취하여야 하는가에 대한 문제를 결정하는 것이 ‘예방원칙’의 개념에 무엇을 포함시킬 것인가에 대한 결정과 일맥상통하는 것이다.¹²⁾

‘예방원칙’개념을 골라내어 검토하는 것은 실제상 불가능하지만, 어떠한 경우에 ‘예방원칙’을 적용하는가라는 분석에 의하여 개별적인 환경정책에 필요한 ‘예방원칙’개념이 명확하게 된다는 관점에서, OECD문서를 분석하는 것은 적절하다고 생각된다.

2. 각국에서의 예방원칙의 적용

환경리스크대책의 예방적 성격에 관해서는 독일뿐만 아니라 EU전체에서도 활발히 논의되고 있으며 EU를 중심으로 한 ‘예방원칙’에 관한 논의는 일본뿐만 아

12) 전계 OECD(2000년), 7·8항 참조.

나라 우리나라에도 소개되어 있다.

(1) EU

예방원칙은 1992년에 리오선언 제15원칙과 EU의 마스트리히트조약에 채용된 것을 시작으로 하여 국제적 문서나 EU 등의 정책결정문서 등에 급속히 확산되었다. 예컨대 화학물질대책에 있어서도 EC는 2001년 2월에 「앞으로의 화학제품정책의 전략(White Paper: Strategy for a future Chemicals Policy)」라는 백서를 발표하여, 대량의 기존화학물질에 대응하기 위한 새로운 화학제품시책으로서 REACH(Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals)시스템을 구축하기로 하였다. 이것은 신규화학물질과 기존화학물질 두 가지를 대상으로 하여 물질의 ① 등록, ② 평가, ③ 인가, ④ 제한이라는 4가지의 절차로 구성되는 시스템이지만, 기본원칙은 ‘예방원칙’, ‘대체원칙’, ‘제조자책임’, ‘공중의 알권리’의 네 가지이다. 2000년에는 EC위원회로부터 「예방원칙에 관한 커뮤니케이션(Communication from the Commission on the Precautionary Principle)¹³⁾」이 공표되어 그 대강이 EC이사회의 「예방원칙에 관한 결의(Council Resolution on the Precautionary Principle)¹⁴⁾」(2000년 12월)에 채용되었다. 커뮤니케이션에 의할 때, 예방원칙은 “환경과 인간, 동식물의 건강에 잠재적으로 위험한 영향이 과학적 증거가 불충분·불확실하거나 결정적이지 않을 때, 선택되어진 보호의 수준이 불합리하다는 점에 대하여 잠정적이고 객관적인 과학적 평가가 나타날 경우”에 대하여 적용된다고 한다. 2003년 10월, EC에 의하여 유럽의회와 이사회에 제출된 규칙案에서는 “규정은 예방원칙을 근거로 한다”라고 명기되어 있다. 특히 EU에서는 마스트리히트조약에 이은 암스테르담조약 제174조 2항 2호에 “사전배려와 예방원칙”이 포함된 것 외에도 환경·건강안전에 관계

13) Commission of the European Communities, White Paper-Strategy for a future Chemicals Policy, COM/2001/88 final, 2001 참조.

14) The European Council, Council Resolution of 4 December 2000 on the Precautionary Principle, 2000 참조.

된 각종 법령에 예방원칙이 규정되었다. 더욱이 BSE, 닭고기의 다이옥신오염, 유전자조작생물, 성장저해호르몬 등의 문제를 통하여 예방원칙의 적용에 관한 논의가 깊어졌으며, 1998년 10월 17일과 2002년 2월 2일에는 EC위원회가 예방원칙에 관한 기본적 가이드라인·보고서를 공표하였다.¹⁵⁾ 이러한 문서에 의할 때 예방원칙은 ①불확실성의 존재를 전제로 하여 적절한 개입을 행할 것, ②불확실성을 감소시키기 위하여 적절한 리스크평가를 실시할 것, ③리스크평가시에 리스크를 수반하는 활동을 행하는 자에 의한 자료제출이 불가결하다는 것, ④리스크평가시에 광범위한 관계자에 의한 참가가 요구될 것, ⑤예방원칙에 기한 조치에 대해서는 비용과 조치간에 적절한 균형이 유지되어야 할 것, ⑥예방원칙에 기한 조치는 보다 불확실성이 감소된 그대로 잠정적인 성격을 갖는 것 등의 내용을 포함하고 있다.

EU에서의 예방원칙은 첫째로 환경 뿐 아니라 식품에 의한 건강에 대한 리스크 등 사람의 생명, 건강 등(생태계에 관한 리스크도 포함됨) 폭넓은 리스크평가·관리원칙이다. 물론 불확실성 속에서의 전략적인 행동원칙의 규율, 사업자·제조업자의 책임의 명확화, 광범위한 이해관계인의 참가의 강제 등 환경법영역에 있어서 선구적으로 형성되어 온 제원칙은 환경법상의 여러 정책들의 예방적인 성격과 중복되며, 적용내용에 있어서도 EU의 예방원칙과 환경법상의 그것과 중복되는 영역은 대단히 넓다. 둘째로 EU의 예방원칙은 독일의 예방원칙이 갖는 두 개의 측면 중에서 「자원적인 사전배려」(Ressourcevorsorg)를 포함하지 않는 점에 유의할 필요가 있다. 이는 EU의 예방원칙이 식품에 의한 건강리스크관리의 문제를 계기로 하여 전개되어 왔다고 하는 역사적 이유에서 확인된다. 이 점에서 EU의 예방원칙은 과학적 불확실성의 문제에 특정되어 있다는 점에서 독일환경법상의 사전배려원칙의 일부를 표현하고 있는 것에 불과하다.

따라서 독일환경법상의 사전배려원칙과 비교할 때 첫째, EU의 예방원칙은 생

15) vgl. z. B. H. W. Rengeling, Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1473 ; I. Appel, Europas Sorge um die Sorge, NVwZ 2001, S. 395.

명·건강(생태계)에 관계되는 폭넓은 리스크를 대상으로 함에 비하여 독일의 사전배려원칙은 환경법상의 리스크에 주안점을 두고 있는 점이 다르며, 둘째 EU의 예방원칙이 불확실성 하에서의 리스크관리를 주로 다루는데 비하여 독일의 사전배려원칙은 이를 넘어 「자원적인 사전배려」를 포함하고 있는 차이가 있다. 애초부터 EU의 환경법에서는 독일에서의 위험제거와 사전배려와의 개념적 구별은 없었으며, 이는 EU의 예방원칙에 「자원적인 사전배려」가 배제되어 있는 것과 무관하지 않다.

(2) 미국

미국은 국제적으로 보편적인 원칙으로서의 ‘예방원칙’을 인식하고 있지는 않지만, “규제기관은 입수가능한 관련정보에 기하여 합리적 근거가 있는 경우에는 예방조치를 취할 수 있다”라는 관념과 국내환경정책에 ‘예방적 접근방식’이 채택되고 있다고 말할 수 있다. 예컨대, 1977년에는 유해물질규정법(TSCA)에 기하여 스프레이로 인한 프레온가스의 금지가 제안되었다. 동년 말 「대기오염방지법(Clean Air Act)」이 개정되어, EPA장관에게 「성충권, 특히 성충권의 오존에 영향을 미친다고 당연히 예상되는 물질이 있어 이 영향이 공중의 건강이나 복리를 위협한다는 예상이 당연시되는 경우에 장관의 판단으로 이 물질」을 규제하는 권한이 부여되었다. 이 개정에 의하여 EPA는, 1997년 TSCA의 스프레이에 관한 규제안을 최종승인하는 권한이 명확히 부여되었다. 이러한 개정은, 프레온가스 또는 기타물질의 오존층에의 실제적인 영향에 관하여 불확실성이 아직 남아있던 시점에서 성충권 오존층에 대한 유해영향의 가능성에 대하여 행한 것으로 본다면, ‘예방적 접근방식’을 채택한 것이라고 할 것이다.

(3) 일본

일본의 환경기본법에는 ‘예방’에 대하여 직접적으로 언급하는 규정은 없으나, 제4조에서 “환경의 보전은, (중간생략) 충분한 과학적 지식의 근거 하에 환경보전

상의 위해를 미연에 방지한다고 하는 취지로 이해하여야 한다”라고 규정되어 있다. 1994년에는 환경보전에 관한 포괄적이며 장기적인 정부정책의 내용을 제시하는 「환경기본계획」이 채택되고 2000년에 1994년 계획을 개정한 新환경계획이 채택되었으며, 그 속에는 오염자부담의 원칙, 환경효율, 예방적 접근방법, 그리고 환경리스크라는 4개의 개념이 환경정책의 기본지침으로 되었다. 이 계획에서는 예방적 접근방법에 대하여, “각종의 환경문제로서 돌이킬 수 없는 문제나 심각한 장기적 영향이 발견되었으나 그 원인과 영향에 관한 메카니즘이 과학적 지식의 부족으로 판명되지 않은 상황 하에서는, 비록 문제 자체의 존재를 뒷받침하기 위해 충분한 과학적 근거를 모으고 있는 중이라 하더라도 과학적 지식의 충실을 기하면서 필요한 경우 예방적 접근방법(대책)을 가능한 한 조속히 실시해야 한다”라고 규정하고 있다.

(4) 우리나라

우리나라는 지속가능한 개발양식을 선택하였고 이를 위해 환경영향평가제도 등 개발계획에 대해 사전에 환경성을 검토하는 기능을 강화하여 토지이용규제에 대한 실효성을 제고시키고 있다. 또한 환경기술과 환경산업을 육성하여 예방적인 환경관리를 강화하고 기업의 자율관리를 통하여 생산공정에서부터 오염물질발생을 억제토록 하며 제품의 life-cycle을 고려하는 환경경영체제(Environmental Management System:EMS)를 구축하고 있다.

환경경영체제(EMS)는 각 기업에서 조직의 경영방침에 환경보호에 관한 고려를 포함시키고 환경에의 영향을 가급적 최소화시키는 방향으로 조직전체를 경영하도록 하는 시스템을 말하는 것으로, 국제표준화기구 등에서 활발히 논의되고 있으며 우리나라에서도 ‘환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률’에 근거해 각 기업을 대상으로 EMS를 인증해 주는 제도를 운영중에 있다. 또한 방치시 환경에 미치는 위협의 정도에 따라 대책의 우선순위가 설정되고 우선순위에 기반하여 의사결정이 합리적으로 이루어질 수 있도록 환경위험도 평가 및 관리 등을 체계적으로 실시할 수 있는 기반을 마련 중에 있다.¹⁶⁾

또한 우리나라의 환경영향평가제도는 환경에 대한 위해요인을 사전에 예측·평가하여 저지 또는 완화방안을 강구할 수 있는 효과적인 수단으로서 사전배려원칙에 배경을 둔 환경보전수단의 하나이다. 현행 우리나라의 환경영향평가제도는 각종 개발사업의 시행으로 인한 환경오염을 사전예방하기 위한 수단으로서, 사업계획을 수립·시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성함을 목적으로 한다. 그러나 우리나라의 환경영향평가제도가 환경오염에 대한 사전예방효과를 달성하고 있는가를 살펴보면, 무엇보다도 환경영향평가의 시기가 대체로 개발사업의 ‘실시계획인가 전’으로 되어 있어 개발사업의 공사준비가 완료된 상태에서 환경영향평가가 이루어짐으로써 근본적으로 환경영향을 예방하거나 저감하는 방안을 마련할 수 없는 한계가 있으며 그 밖에 착수요건, 평가대상 및 범위, 평가서작성의 주체, 주민의 의견수렴 등에 있어서 많은 문제점을 지니고 있다.

우리 환경정책기본법은 제1조에서 “...환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전함을 목적으로 한다”고 하여 사전배려의 원칙을 환경법의 기본이념의 하나로 삼고 있음을 나타내고 있다. 그러나 사전배려원칙의 구체적 내용, 범위 및 한계에 대해서는 아직도 명확하게 밝혀지고 있지 않으며, 또한 실정법상 사전배려원칙을 구체적으로 실현하는 제도는 여러 가지 미흡한 점이 많다. 앞으로 법이론적·법정책적인 측면에서 많은 연구와 발전이 요망된다.

3. 예방원칙의 적용분야

(1) 리스크의 존재와 과학적 확실성의 결여

각국의 정책을 살펴보아도 예방원칙을 적용함에 있어서 OECD문서가 지적한

16) 환경리스크관리세미나, “우리나라 환경문제의 특성과 환경정책방향”, 한국금융연수원, 1997. 11-12월, 6면 참조.

바와 같이 ‘리스크의 존재’와 ‘과학적 확실성의 결여’라는 두 개의 요소가 언급되고 있다.

우선 문제되는 것은 ‘리스크의 존재’이다. 물론 처음부터 대책이 필요한 정도의 ‘리스크’가 존재하지 않는다면 굳이 대책을 강구할 필요는 없다. 그러나 리스크가 존재하지 않을 것이라고 가정하여 대책을 지연하거나 실시하지 않았지만 최종적으로 심각한 리스크가 존재한다고 밝혀졌을 때에는 소용없어 보이는 리스크대책도 필요한 것이다.

(2) 예방원칙과 리스크관리

환경정책전반에 있어서 예방원칙개념과 관련된 리스크관리과정이 철저하다면, 새로운 기술이나 물질의 도입에 대한 최초제안단계부터 리스크를 상정하고, 평가하고, 관리기법을 결정할 수 있다. 또한 실시 후에는 잠재적인 피해를 감시하고 사후적으로 리스크관리의 평가를 할 수 있게 된다. 더욱이 이러한 관리과정이 정확하게 실시된다면 비록 리스크정보가 불완전한 경우에도 그 한정된 리스크정보에 기한 결정이 가능하고, 리스크중대를 방지하기 위하여 광범위한 선택항목, 기술 또한 제품들을 포괄적으로 분석하여 대안을 선택할 수 있을 것이다.

‘예방원칙’개념을 리스크관리와 관련시킨다는 것은 종래 과학적으로 실시해왔던 ‘리스크평가’의 단계에서 정치적·사회적 관점이 도입될 수 있다는 것을 의미한다. 리스크관리에 있어서 과학적 확실성의 무게가 낮아진다면 그와 반비례하여 리스크결정이 누구에게도 납득될 수 있도록 공정성, 투명화, 절차의 명확화, 참가라는 요소가 중요하게 된다. 즉, 예방원칙의 적용을 논의하는 것은 환경정책에 있어서 ‘리스크관리’과정을 보다 합리적, 공정하게 행한다는 것을 의미한다. 관리과정의 적정을 확보하기 위해서는 투명성을 필요로 하며, 시민참가의 확충과 리스크커뮤니케이션도 중요한 과제로 되는 것이다.¹⁷⁾

17) 織 朱實, “化學物質による環境リスクとリスクコミュニケーション”, 「科學と工業」, 78권 8호, 2000, 17-23면 참조.

(3) 예방원칙과 채택된 관리기법

과학적 입증이 확고하다면 보다 강력한 규제조치의 도입이 용이하지만, '불확실성이 큰 리스크'에 대해서는 최소한의 범위로부터 엄격한 범위까지 선택항목의 범위가 넓어지게 된다. 여기에서의 선택항목, 예컨대 생활양식의 변화와 같은 개인행동의 선택을 포함한 사회정치적 선택항목도 과학기술적 리스크관리기법에 부가하여 검토하게 된다. 그러나 이것이 리스크관리과정에 있어서 과학적 확실성의 증명을 가볍게 보는 정책의 전개를 의미하는 것은 아니다.

어떠한 리스크관리기법을 선택해야 하는가에 관해서는, 피해발생의 확실성 및 중대성의 정도가 중요한 요인으로 되며, 어떤 물질이나 활동을 금지함에 있어서는 대체방법을 취할 수 있느냐의 여부에 달려 있는 경우도 있으며, 건강에 대한 잠재적인 영향, 비용 및 편익에 관하여 대체방법이 부여될 수 있는지가 평가되어야 한다. 대체방법이 없을 경우에는 그 물질이나 활동의 잠재적 유해영향에 대한 평가에 초점을 맞추어야 한다. 또한 "아무런 대책도 취하지 않는다"라는 선택항목은 가장 완화된 선택항목이라고 생각할 수 있겠지만, 막대한 비용을 필요로 할 가능성이 있다.

WHO는 이러한 리스크관리과정에 있어서 다음과 같이 강조하고 있다.¹⁸⁾

① "정식조치를 취하지 않는다"는 결정은 리스크가 대단히 적다고 생각될 경우 또는 정식조치의 실시를 뒷받침할만한 증거가 불충분할 경우에 적합한 대응방식이다.

② '조사'는 지식의 틈새를 보충하여 문제의 특징을 돕고 장래에 보다 좋은 리스크평가에 연결 된다.

③ '주의 깊은 대기'는 조사 및 측정의 결과와 더불어 기준설정자 및 규제자 등에 의한 결정도 감시한다.

④ '커뮤니케이션 프로그램'은 사람들이 문제를 이해하고 그 과정에 참가하여야 할 일을 스스로 선택하는 것을 돕는데 사용된다.

⑤ 환경에 대한 보다 높은 위해를 허용하는 대신에 '보상'이 제시되는 경우도 있다. 사람들은 위해의 증대를 허용하는 대신에 가치 있는 무엇인가를 받아들일

18) WHO, Draft for Review: Precautionary Framework for Public Health Protection, 2003.3.2, 9항 참조.

수 있는 의사가 있을 수도 있다.

⑥ ‘규제’는 잠재적인 리스크사태의 발생 및 결과의 양쪽을 억제하기 위한 정부에 의한 정식수 단이다. 규제는 여러 가지의 형식을 택할 수 있다. 예컨대, 리스크를 발생시킬 수 있는 행동이나 과정을 억제하거나 리스크를 야기하지 않는 행동이나 과정을 장려하는 것 같은 경제 적 자극제도 포함될 수 있다. 또한 리스크의 효율적인 감소를 확실히 하기 위한 프로그램도 포함된다. 수치기준이 준거해야 할 규정으로서 부과될 때도 있으며, 규정은 아니지만 달성 해야 할 목표를 제시할 때도 있다.

⑦ ‘기술적 리스크완화’는 실제로 드러나거나 인지된 리스크를 낮추기 위하여 시스템을 공학적으로 변경하는 것이다. 리스크완화는 시스템재설계, 차단시설의 설치, 방호장비의 도입 등을 의미한다.

⑧ ‘리스크발생의 제한 및 발생원인의 전체적인 억제’는 피해의 확실성의 정도가 높은 경우, 제 한이나 금지의 비용이 낮은 경우, 또는 그 양쪽의 경우에 사용되는 선택항목이다. 건강이나 안전목표를 달성하는 데 있어서 보다 유연성이 있기 때문에, 설계기준보다도 리스크발생한 계의 형태로서의 성과기준이 선호될 때도 있다.

V. 결론

이념적으로는 ‘예방원칙’을 환경정책에 적용하는 것을 반대하는 사람은 없을 것이다. 그러나, 현실의 정책을 전개하는 데 있어서는 몇 가지 해결해야 할 장애요인이 있다.

(1) 법적 책임의 문제

과학적 불확실성이 있는 경우에는 ‘예방원칙’에 기한 정책을 실시하는 것이 곤란하다. 예컨대, ‘예방원칙’을 적용하여 어떠한 조치를 실시한 후에 리스크가 존재

하지 않는 것이 판명된 경우, 본래는 불필요했던 조치를 취했다고 하여 법적 책임이 문제될 가능성이 있다. 또는 예방적 조치를 실시하는 때에 그 이전의 리스크발생에 대해서도 같은 책임을 부담할 경우도 있다. ‘예방원칙’에 기한 어떤 결정을 행하는 행정당국 또는 기업이 어떻게 그러한 조치를 취하였는가 또는 왜 취하지 않았는지를 소송상에서 스스로 입증해야만 하는 경우에는, 행정당국이나 기업은 의사결정에 있어서 ‘예방원칙’의 적용을 주저하게 되는데 이러한 상황은 매스컴의 보도 등에 선동된 사람들의 리스크에 대한 확신에 의하여 발생할 것이 상정된다. 시민의 리스크인식의 향상을 도모함에 의하여 이러한 결과를 회피할 가능성도 있다.

(2) 입증책임의 전환

과학적 확실성과 예방정책의 균형을 도모하는 것은 정치·사회적 결정사항이지만, 과학적 확실성을 보다 높이려는 노력은 계속되어야 한다. 또한 ‘예방’이라는 관념을 적용하는 경우에 예방조치의 필요성에 관한 입증책임이 예방조치의 결정자로부터 리스크야기자에게 전환된다는 견해가 채택됨으로써, ‘예방원칙’적용을 용이하게 하려는 움직임이 있다. 예컨대, 위에서 설명한 EU의 REACH 중에는 화학물질의 안전성에 대한 입증책임을 행정당국에서 기업에 넘기려는 시도가 행해지고 있다.¹⁹⁾

우리나라의 환경기준 설정절차에 있어서 보는 바와 같이, 기준설정은 종래 행정청이 전문가의 자문을 받아 결정해 왔다. 그러나 현재와 같은 과학적 불확실성이 높고, 리스크라는 관점을 기준설정시 상당부분 고려하지 않는다면, 기준의 타당성에 대한 입증책임을 지금과 같이 행정청이 부담해야 한다는 문제가 발생하게 된다. 이 점에 관하여 보다 제품정보에 정통한 사업자에게 입증책임을 전환시킨다는 발상이 REACH의 생각이다. 私見으로는 예방정책을 적용할 때에 입증책임의 전환은 필수조건은 아니고 구체적으로는 가장 적절한 정보를 제공하는 자가 누구인가라는 관점에서 케이스별로 판단해야 할 것이다.

19) 西澤眞理子, “歐州聯合における豫防原則導入とその政治, 經濟的 背景—化學物質規制案REACHの波紋”, 『環境と公害』, 34권 2호, 2004, 50면 이하 참조.

(3) 시민참가, 정보공개 의 중요성

예방원칙을 리스크관리과정에 적용함에 있어서는, 시민참가의 충실과 리스크 커뮤니케이션이 보다 중요하게 된다. 리스크라는 관점에서 생각해 볼 때, 당해 물질의 리스크관리를 어떠한 수준에서 실시할 것인가는 결국 전체 정책결정자가 어느 정도의 리스크이면 허용되는지를 결정하는 것에 불과하다. 이 결정에서는 과학적 불확실성이 높으면 높을수록 정책결정자가 충분한 리스크커뮤니케이션을 실시하면서 단계를 결정한다는 의사결정과정의 투명성만이 과학적 확실성을 입증하는데 핵심이 되는 것이다. 이러한 과제를 해결하기 위해 먼저 행정·법률이 양측이 과학적인 지식과 경험을 존중하고 이를 기초로 하여 정책적인 가치판단을 한다는 태도를 분명히 할 필요가 있다. 종래에 있어서의 리스크규제가 때때로 정치적·비과학적이어서 과학자의 행정불신·법률불신의 원인이 되어 왔기 때문이다.

다음으로는 리스크평가나 과학적 추론을 시민적 입장에서 심사·통제하는 것이 필요하다. 과학적 문제에 대해 시민참가를 인정하는 경우 고지와 청문, 공청회와 같은 전통적 절차로서는 충분하지 않으며, 과학자와 시민이 토의하기에 적합한 새로운 절차가 강구되어야 한다. 또한 과학적 판단과정이 공개될 필요가 있다. 공개는 과학적 판단에 있어서의 전문가와 시민사이의 틈새를 메워주고, 자료의 잘못이나 날조를 방지해 주는 역할을 할 수 있다.²⁰⁾

이러한 관점에서 영국에서는 다음과 같은 대응책이 행해지고 있다.

영국은 1999년 12월, 화학물질전략 「화학물질의 지속가능한 제조·판매」를 발표하여, 화학물질의 환경에 대한 리스크에 관하여 충분한 정보이용을 가능하게 함과 동시에 산업경쟁력을 유지하면서도 환경이나 인간의 건강에 대한 화학물질의 리스크를 감소시키며, 환경 및 인간의 건강에 대한 리스크를 가지고 있는 물질의 이용을 조기에 금지한다는 세 가지의 목표를 제시하였다. 이러한 전략에 따라 2000년에 “Stakeholder Forum”이 설립되었다. “Stakeholder Forum”은, 환경 중의 화학물질에 대하여 우려를 갖는 이해관계자간의 이해를 촉진하기 위해 설립된

20) 李鳴九, “불확실성시대에 있어서의 리스크관리에 관한 연구”, 「법학논총」 제13집, 한양대학교, 1996, 42면 참조.

자문기관으로서, 화학물질의 상업적인 생산 또는 사용에 의한 환경에 대한 영향, 리스크발생에 의한 건강에 대한 영향을 대상으로 하여, 화학물질에 의한 환경 및 건강에 대한 영향에 관한 리스크관리에 관하여 정부에 조언하고 영국에서의 환경 정책입안에 이를 반영시킨다.

이상에서 몇 가지의 과제를 생각해 보았지만, 국제협약 등에 '예방원칙'개념이 받아들여진 경위를 보면, 앞으로 이 개념이 우리나라의 환경정책에 있어서도 중요한 개념이 될 것은 당연하다. '예방원칙'이 추상적 개념에 머무르는 한, 그 원칙은 그림의 떡이 되고 말기에 앞으로는 법적 책임의 담보, 입증책임의 전환, 시민참가제도 구축 등 구체적 정책을 전개하는 데 있어서 위에서 설명한 과제들을 상세히 검토하여 예방적 환경리스크관리·구축에 기여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

- Udo Di Fabio著·김중권 譯, “리스크결정과 범치국가적 행정법”, 『법학연구』제 12권, 충북대학교 법학연구소.
- 李鳴九, “불확실성시대에 있어서의 리스크관리에 관한 연구”, 『법학논총』 제13집, 한양대학교, 1996.
- 조홍식, “리스크法-리스크관리체계로서의 환경법-”, 『법학』, 서울대학교 제43권 제4호.
- 환경리스크관리세미나, “우리나라 환경문제의 특성과 환경정책방향”, 한국금융연수원, 1997. 11-12월.
- Heiko Faber, Verwaltungsrecht, Tübingen, 1989.
- H. Maurer, ebenda, Rdnr. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8. Aufl., München, 1992.
- H. W. Rengeling, Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl. 2000.
- I. Appel, Europas Sorge um die Sorge, NVwZ 2001.
- Michel Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.
- 西澤眞理子, “歐州聯合における豫防原則導入とその政治, 經濟的 背景-化學物質規制案REACHの波紋”, 『環境 と公害』, 34권 2호, 2004.
- 織 朱實, “化學物質による環境リスクとり스크コミュニケーション”, 『科學と工業』, 2000년, 78권 8호.
- 山本隆司, 「公私協働の法構造」, 金子宏先生古稀祝賀 「公法學の法と政策」(下), 有斐閣, 2000.
- 原子力安全委員會 安全目標專門部會, 「安全目標に関する調査審議狀況の中間とりまとめ」, 2003년 12월.
- 磯村篤範, “リスクコミュニケーションの意義と背景-情報公開と責任の再分配”, 『環境技術』제33권 4호, 2004.

高橋滋, “化學物質リスクへの法的対応”, 環境法政策學會編「化學物質・土壤汚染と法政策」, 2001.

Commission of the European Communities, White Paper-Strategy for a future Chemicals Policy, COM/2001/88 final, 2001.

OECD, Joint Working Party on Trade and Environment, Uncertainty and Precaution: Implications for Trade and Environment, COM/ENV/TD(2000) 114/Final, 2000.

The European Council, Council Resolution of 4 December 2000 on the Precautionary Principle, 2000.

WHO, Draft for Review: Precautionary Framework for Public Health Protection, 2003.3.2.

<Zusammenfassung>

Die rechtliche Lösung über das präventive Risikomanagement im Umwelt

Park, Hyo Keun

Risikovorsorge als Staatsaufgabe wird staats-theoretisch aus klassischen Gefahrenabwehr bzw. Gewaltmonopol des Staates abgeleitet. Diese Risikovorsorge bedeutet einerseits Sicherheitsgewährleistung als Staatszweck und andererseits staatliche Pflichten der Sicherheits-gewährleistung als Verfassungsgebot. Angelpunkt einer verfassungsrechtlichen Verankerung der Staatsaufgabe "Sicherheitsgewährleistung" sind die Grundrechte, und zwar in ihrer objectivrechtlichen Dimension als Schutzpflichten.

Damit gewährleistet der Staat die Sicherheit seiner Bürger, insbesondere auch die Sicherheit vor den ungewisse Gefährdungslagen der Technologie. Die Grundrechte in ihrer klassischen abwehrrechtlichen Dimension gebieten dem Staat darüber hinaus, aus dem vorausgegangenen Tun Konsequenzen zu ziehen, sprich vorsorgend die Sicherheitsdimension mitzubeachten.

"Risiko" als juristische Begriff drück Erkenntnisunsicherheit aus, aber auch die Zwangslage, trotzdem eine Entscheidung treffen zu müssen. Nach der h. M. ist Gefahr definiert als Risiko, bei dem der Schdensentritt "hinreichend wahrscheinlich" und deshalb für die Rechtsordnung "nicht mehr hinnehmbar" ist.

Aber Begriff des Risikos in mehrfacher Hinricht vom Gefahrbegriff abweicht und an folgende Kriterien gebunden ist von staatlichen Risikoentscheidungen od.

Der Staatszweck der Sicherheit wird heute in einem Maße präventivverstanden, daß die ursprünglich defensive Gefahrenabwehr zu offensiven Gestaltungsaufgabe wird. Das wird ganz besonderes deutlich, wo sich der Staat zum Ziel setzt,

in großem Maßstab gesellschaftliche Risiken zu mindern, ihr Entstehen zu hindern und die Folgen von Risiken zu begrenzen.

주 제 어 : 환경리스크, 리스크배려, 협력의 원칙, 예방원칙, 입증책임

Keywords : Risikoversorge, Schutzpflichten, Hinreichend Wahrscheinlich, Maße Präventivstanden, Offensiven Gestaltungsaufgabe