

환경법상 리스크 관리의 소비자법적 함의

최 봉 석*

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 소비자의 지위 변화와 환경법의 역할
- III. 환경법과 소비자법의 랑데부(rendez-vous)
- IV. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 확보를 법적 과제
- V. 결론

[국문초록]

비료와 농약의 과도한 사용, 화학물질, 내분비계 교란물질, 유전자변형생물체, 식품첨가물 등으로 인해 현재의 과학적 지식으로는 식품의 제조·가공단계에서 발생할 수 있는 건강상 위해의 대상 뿐만 아니라 결과 및 영향, 인과관계, 실현 시점을 확정할 수 없다. 또한 안정성에 관한 일방적 정보 전달만으로 소비자의 불안감이 경감되지 않고 있다. 특히 2011년 가슴시 살균제로 인한 폐 손상 사안에서는 소관부처간의 정보 공유가 제대로 이루어지지 않았다. 이에 본 논문에서는 유해 물질의 리스크 관리를 중심으로 소비자법과 환경법간의 관계를 모색하고자 한다.

리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리를 위한 법·제도 등 리스크 요인과 직·간접적으로 연관된 정보와 의견을 상호 교환하는 과정으로서, 광의의 리스크 관리의 중요한 축이다. 아직까지 리스크 커뮤니케이션은 민원이나 당사자 등의 의견 제출에 대해 단순히 응대하는 등 형식적 의미의 의사소통에 머물러 있다. 이에 의사소통의 전제로서 정보는 적시에 제공되어야 하며, 관련 정보를 이해할 수 있도록 교육을 실시해야 한다. 또한 의견 개진 등 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 한다.

첫째, 소비자기본법에 리스크 커뮤니케이션과 관련된 조항을 추가하는 한편, 리스크 커뮤니케이션을 위한 교육, 정보 제공 등 소비자 역량 강화를 위한 사업 등을 수행하기 위하여 기금을 설립하는 방안을 모색할 수 있다. 둘째, 정보 제공의 대상

* 동국대학교 법과대학 교수

선정에 있어서 화학물질, 내분비계 장애물질 등의 특성을 고려하여 우선 순위를 정해야 하며, 어린이 외에 노약자, 임산부 등도 중요한 고려 대상이다. 셋째, 보다 효과적인 리스크 커뮤니케이션을 위해서는 양방향 의견 교환을 통해 국민들을 의사 소통 과정에 참여시키고 이들의 의견을 정책결정 과정에 반영하여야 한다. 또한 이용자의 연령별·유형별로 관심 있는 내용과 그에 따른 효과적인 전달 수단이 다르므로, 반드시 제공되어야 하는 정보와 계층별로 관심이 있는 내용을 추출하여 실질적으로 적용할 수 있는 행동 요령 등을 중심으로 재구성하여야 한다. 마지막으로, 목적별, 사용용도별로 다른 법률에서 규율하면서 생길 수 있는 한계를 극복하기 위해 안전관리 시스템을 연계시키고 정보 공유와 관련하여 관련 기관의 협력을 모색해야 할 것이다.

I. 문제의 제기

현대의 환경법은 그 대상이 종전의 자연환경을 넘어 생활환경의 영역으로 확대되고, 그 보호이익에서도 “안전”이 확정적으로 자리 잡게 되었다는 특징을 가진다. 이에 오늘날 환경법의 특징을 “위험관리법”으로 이해한다고 하여도 결코 무리가 되지 않을 것이다. 그리고 이러한 위험관리는 위험성이 존재하는 모든 영역, 즉 원자력(발전, 폐기물 포함)분야나 각종 산업(제조물, 공정 등)분야로 확대되고 있다고 할 수 있다. 이러한 “안전”은 특히「소비자법기본법」상의 소비자권리의 핵심적 내용이라 할 수 있으므로, 적어도 안전법이라는 범주에서는 환경법과 소비자법이 공동의 지향점을 가진다고 할 수 있다.

현대사회는 소비자사회로 표현되며, 소비는 물질적인 소비 욕구의 1차적인 만족을 넘어 정신적 소비와 서비스 소비까지를 포함한다. 우리나라에서는 1980년 「소비자보호법」이 제정된 이래로 1991년 「할부거래에 관한 법률」과 「방문판매 등에 관한 법률」의 제정으로 소비자거래 관련 법제가 정비되었고, 2000년 「제조물책임법」이 제정되면서 소비자 안전이 강화되었다. 2006년 「소비자기본법」개정으로 자주적 역량을 가진 주체적 소비자의 실질적 권익 실현을 목적으로 하는 등 소비자법의 영역은 점차 발전하고 있다.¹⁾

1) 소비자법의 연혁에 대해서는 김응규·김민우, 소비자보호에 관한 법적 이해와 법정책의

그럼에도 불구하고, 비료나 농약의 과도한 사용으로 인해 농산물에 오염물질이 잔류할 수 있으며, 유전자재조합식품 수입량은 해마다 증가하고 있다. 식품의 제조·가공 단계에서는 포장 재료의 가열 등 가공 방식으로 인해 방사선에 노출되거나 유해 물질이 생성될 수 있다. 이처럼, 화학물질, 내분비계 교란물질, 유전자변형생물체, 전자파, 식품첨가물 등으로 인해 건강상 위해가 발생할 수 있지만, 현재의 과학적 지식으로는 대상뿐만 아니라 결과 및 영향, 인과관계, 실현될 시점을 확정지을 수 없다. 논란이 되는 사안에 대해 정부가 규제 강화 등 즉각적인 대응을 약속하고 전문가들이 안전성에 대해 설명하더라도, 광우병, 멜라민 등의 문제에서 나타난 것처럼 일방적 정보 전달만으로는 소비자의 불안감이 경감되지 않으며 해당 물품의 소비를 거부하거나 반대 시위로 결집하는 등 사회적 갈등이 야기되었다.

2011년 원인미상 폐 손상에 대한 역학조사 및 흡입독성실험 결과 가슴기 살균제가 원인으로 지목되었다. 당시 화학물질 함유품목에 대한 안전관리는 소관 법령에 따라 관리대상으로 지정된 품목에 한정되어 있었으며, 소관 부처 간 정보 공유가 제대로 이루어지지 않은 점이 밝혀졌다. 이러한 상황에서, 소비자법과 환경법의 협력은 반드시 필요한 과제이므로, 이 논문에서는 유해물질의 리스크 관리를 중심으로 두 법령 간 관계를 모색하고자 한다.

II. 소비자의 지위 변화와 환경법의 역할

1. 소비자법상 소비자의 개념 및 지위

소비자는 “사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자”를 말한다(「소비자기본법」 제2조 제1호). 이 중 물품 또는 용역을 생산활동을 위하여 사용하는 자의 범위는 “제공된 물품 또는 용역을 최종적으로 사용하는 자, 제공된 물품 등을 농업(축산업을 포함한다) 및 어업활동을 위하여 사용하는

방향-소비자기본법을 중심으로, 서울법학 제23권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2015, 355면 이하를 참조.

자”이며(같은 법 시행령 제2조), 제공된 물품 등을 원재료(중간재를 포함한다), 자본재 또는 이에 준하는 용도로 생산활동에 사용하는 자, 「원양산업발전법」 제6조 제1항에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아 원양어업을 하는 자는 제외한다. 이 규정에 따르면, 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하거나 이용하지 않고 전매하거나 이를 소재로 생산활동을 하는 자는 소비자의 개념에 포함되지 않으며, 소비자는 유통 과정의 마지막 단계에 있는 최종소비자만을 의미한다.²⁾

헌법 제124조에서는 “국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”고 규정하여 소비자 보호를 명문화하고 있다. 소비자 보호와 관련해서는 1962년 미국 케네디 대통령이 연두교서에서 안전할 권리, 알려질 권리, 선택할 권리, 의견이 반영될 권리를 언급하였고, 이후 주요 국가의 헌법에 명시되었다.³⁾ 우리나라에서도 헌법에 소비자 보호의 이념을 규정하지는 논의가 전개되어, 1950년 제5공화국 헌법 제정 당시 경제의 장에 소비자보호조항을 신설하였다. 이에 소비자 권리의 법적 성격에 대해서는 소비자 보호에 대한 조항이 기본권의 장이 아닌 경제의 장에 규정되어 있고 소비자보호 ‘운동’의 보장으로 규정되어 있는 점을 들어 소비자의 권리를 바로 연역해 낼 수 있는지가 의문이라는 견해,⁴⁾ 헌법 제124조는 소비자기본권을 보장한 조항으로 소비자가 인간다운 생활을 영위하기 위하여 공정한 가격으로 양질의 상품 또는 용역을 적절한 유통구조를 통해 적절한 시기에 구입하거나 사용할 수 있는 권리로 정의하는 견해,⁵⁾ 소비자 권리를 기본권유사적 권리(*grundrechtsähnliche Rechte*)로 보는 견해가 있다. 소비자 권리를 기본권으로 보는 견해에서도 구체적인 성격이 무엇인지에 대해서는 경제적 자유권설, 사회권적 기본권설, 복합적 기본권설이 논의되고 있다.

「소비자기본법」에서는 소비자 권리의 구체적인 내용을 나열하고 있는데, ① 물품

2) 이에 비해 환경법의 주체 내지 보호대상으로 이른바 환경권의 주체가 되는 자는 국민을 기본으로 하여 인간(외국인포함) 뿐만 아니라 현대에 와서는 동물과 식물 등 생물체와 무생물의 자연환경 역시 그 향유주체로 확대되어 인식되고 점에서 환경권과 소비자권은 차이를 갖는다고 할 수 있다. 최봉석, 환경법, 청목출판사, 2014, 37면 이하 참조.

3) 주요 국가의 소비자 보호 관련 헌법 규정과 관련해서는 이성환, 소비자보호법의 개정방향: 소비자보호법의 전면개정과 관련하여, 공법학연구 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005, 312면을 참조.

4) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2004, 182면.

5) 계획열, 헌법학(중), 박영사, 2004, 572면.

또는 용역(이하 “물품 등”이라고 한다)으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리, ② 물품 등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리, ③ 물품 등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리, ④ 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리, ⑤ 물품 등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받을 권리, ⑥ 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리, ⑦ 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리, ⑧ 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리의 8가지이다. 이 중 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리는 개정을 통해 추가되었는데, 소비자의 경제생활에 환경문제가 중요한 고려 요소가 되었음을 의미한다.

한편, 2006년 「소비자기본법」이 개정되면서 법률의 목적이 시장경제주체로서의 소비자 권익 증진과 소비생활의 향상을 통한 국민경제 발전으로 변경되었고, 소비자의 책무 규정이 신설되었다. 이에 소비자 정책의 기초가 소비자 보호에서 소비자 주권 실현으로 전환되었다고 평가하기도 하지만,⁶⁾ 헌법 제124조에서 소비자 보호를 명문으로 규정하고 있음에도 불구하고 주권자로서의 소비자를 전제로 「소비자기본법」을 제정하는 것이 법체계상의 정합성에 어긋난다는 비판이 있다.⁷⁾

살피건대, 헌법 제124조를 통해 소비자운동이 보호되고 아울러 그 해석상 및 헌법 제37조 제1항에 의해 소비자권이 기본권에 상응한 소비자의 권익(기본권)으로 인정될 수 있음에도 불구하고, 헌법상 근거 없이 「소비자법」이 소비자의 권리를 정의함과 동시에 소비자의 “의무”를 명문화 한 것인 만큼, 이러한 입법이 과연 헌법에 합치하는가에 대해서는 보다 엄정한 평가가 있어야 할 것으로 보인다.

2. 환경친화적인 소비에 있어서 소비자와 사업자 및 정부의 역할

6) 소비자 보호와 소비자 주권을 상호 보완적인 개념으로 보는 견해도 있다. 이에 대해서는 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005, 45면; 서정희, 소비자주권에 관한 연구, 소비자학연구 제2권 제1호, 한국소비자학회, 1991, 73면.

7) 이성환, 앞의 논문, 322면.

그 동안 기후변화대응 및 환경오염 저감을 위한 주요 정책은 주된 배출원인 산업, 교통 부문을 대상으로 하였다. 오염물질의 배출 농도 또는 배출량의 한계 기준을 정하고, 배출시설의 설치시 허가 등을 받도록 하는 등 명령규제적 수단을 주로 활용한다. 그러나 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change) 제4차 보고서에서는 가정·상업과 같이 비산업부문의 감축 잠재량이 크고 감축 역시 용이하다는 점이 언급되었다. 일반 국민 대상으로는 명령규제적 수단보다는 인센티브 부여를 통해 환경친화적 소비에 대한 인식을 높이고 자발적 협력을 이끌어내는 방식을 택하고 있다.

환경친화적 소비는 소비자의 필요에 의해 물품을 구매하지만, 물품의 구매 자체가 환경보전에 간접적으로 기여하는 것이다.⁸⁾ 구매, 사용, 처분의 행위를 포함하는데 동일한 용도를 가진 제품이라도 환경 친화적인 제품을 구매하는 것, 제품을 구매한 후 환경 친화적으로 사용하는 것, 그리고 사용 후 환경 친화적으로 폐기처분하는 일련의 모든 활동이 환경친화적 소비에 포함된다.⁹⁾ 1992년 6월 리우 정상회의에서 채택된 「의제21」에는 “지속가능한 소비(sustainable consumption)”—현재 세대뿐만 아니라 미래 세대의 욕구를 충족시키는 소비, 환경을 파괴하지 않고 환경의 능력을 약화하지 않는 소비를 하자는 것—의 개념이 포함되어 있으며, 경제개발협력기구(OECD), 유엔환경계획(UNEP), 국제소비자기구(CI) 등 국제기구를 중심으로 논의되었다. 1999년에는 UN이 「지속가능소비의 촉진에 관한 규정」을 「UN 소비자보호지침」에 추가하면서 각 국이 소비자보호를 환경보호와 함께 추구하도록 하였다. 「UN 소비자보호지침」에 따르면, 지속가능한 소비는 경제·사회·환경적으로 지속가능한 방법으로 제품과 서비스에 대한 현재와 미래의 수요를 충족시키는 것으로, 이 개념에 서는 환경적·경제적·사회적 차원을 모두 고려하고 있다.

우리나라에서는 환경적 차원을 강조하는 환경친화적 소비, 친환경적 소비의 용어를

8) 친환경 행동과 친환경 소비는 환경을 이롭게 한다는 점에서 공통점을 가지지만 친환경 행동은 환경보호와 환경문제 해결에 직접적인 관련성을 갖는 반면에 친환경 소비는 제품구매나 서비스 이용을 통해서 환경보호에 간접적으로 기여한다는 점에서 차이가 있다고 한다. 김종흠·박은아, 친환경 행동의도 및 친환경 소비의도에 영향을 주는 요인에 대한 탐색적 연구: 규범과 동기를 중심으로, 소비자학연구 제26권 제1호, 한국소비자학회, 2015, 4면.

9) 김종흠·박은아, 앞의 논문, 4면.

주로 사용하며, 「저탄소 녹색성장기본법」에서 쓰이는 녹색소비는 경제적 차원을 반영한다.¹⁰⁾¹¹⁾ 2001년 「소비자보호법」 개정시 환경에 대한 소비자의 권리와 역할을 명시하고, 환경친화적 소비와 관련된 국가와 사업자의 의무를 규정하여 현재에 이르고 있다. 우선, 소비자는 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리를 가짐과 동시에 소비자는 소비생활로 인한 환경훼손을 최소화하고 에너지를 절약하는 등 지속가능 소비를 위하여 노력하여야 하고, 지속가능 소비의 중요성을 인식하며, 지속가능 소비에 관한 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다.

이에 소비자의 환경친화적 소비를 유도하는 방안으로서, 소비자가 녹색제품을 구입하거나 에너지 절약과 같이 녹색소비 선택을 할 경우 경제적 이익을 제공하는 방안을 채택하고 있다. 「저탄소 녹색성장기본법」, 「지속가능발전법」은 물론 「환경정책기본법」, 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 등 개별 환경법에서 직·간접적인 규정을 두고 있으며, 탄소포인트제 등을 시행하고 있다.¹²⁾

「소비자기본법」에서는 소비자의 권리로서 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리를 규정하는 한편, 소비자의 책무로서 스스로의 안전과 권익을 향상시키기 위하여 필요한 지식을 습득하도록 노력하고 동시에 자주적이고 합리적인 행동과 자원 절약 및 환경친화적인 소비생활을 함으로써 소비생활의 향상과 합리화에 적극적인 역할을 다하여야 한다는 점을 규정하고 있다(「소비자기본법」 제5조 제3항). 아울러, 사업자는 안전하고 쾌적한 소비생활 환경을 조성하기 위하여 물품 등을 제공함에 있어서 환경친화적인 기술의 개발과 자원의 재활용을 위하여 노력하여야 한다(같은 법 제18조 제3항).

다만, 소비자법은 친환경적소비를 포함한 소비 전반에 관해 국가와 지방자치단체 등 관할 행정주체의 역할과 책무에 관해 밝히지 않음으로 인해 이러한 과업을 소비자

10) 김성천, 지속가능소비를 위한 법제개선방안 연구, 한국소비자보호원, 2009, 24-25면.
 11) 이에 경제적 차원과 사회적 차원을 포괄하는 개념으로 「소비자기본법」에 “지속가능소비”라는 용어를 사용해야 한다고 한다. 김성천, 앞의 책, 46-47면.
 12) 이에 대하여 자세한 내용은 에코머니 홈페이지(<http://www.ecomoney.co.kr/>) 참조.

	탄소포인트	그린카드
가입 대상	전 국민(서울시민 제외)	신용카드/체크카드 사용자
인센티브 내용	6개월 간 가정 내 전기·수도·도시가스 개별 사용량을 과거 2년 대비 10% 이상 감축 시 연 최대 7만 에코머니 포인트 적립	전기, 수도, 가스 절약 시 연 최대 7-10만원 에코머니 적립, 버스, 지하철, 최대 20% (최대 1만점) 에코머니 적립 등

와 생산자로 구성되는 시장의 자율적 관리에 일임하고 있다는 점에서 환경법과는 차이를 가지는 것으로 보인다. 결국 소비자법은 소비자와 생산자(유통자)로 구성되는 소위 “사적 시장(civil market)”을 전제로 할 뿐, 국가와 지방자치단체 등 공적 주체를 포함시키는 “시장의 공공성” 내지 “시장에 대한 공공관리”를 관련된 책무의 분담과 협력에 관한 전제로 설정하고 있지 못하다는 한계와 과제를 가지는 것으로 보인다.

3. 소비자의 구매 물품과 환경법상 규제 대상의 중첩

대량생산·대량판매의 체계에서 위해 상품으로 인한 피해는 환경피해와 마찬가지로 피해 발생의 보편성, 피해의 광범위성, 책임의 불명확성 등의 특징을 가지며, 물품의 제조·유통·판매의 단계에서 문제가 발생할 경우 피해가 광범위하게 확산된다. 이에 「소비자기본법」 제4조 제1호에서는 물품 등으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리, 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리를 소비자의 기본적 권리로 명시하고 있으며(같은 법 제4조 제1호, 제8호), 사업자로 하여금 물품 등으로 인하여 소비자에게 생명·신체 또는 재산에 대한 위해가 발생하지 아니하도록 필요한 조치를 강구할 의무를 부여하고 있다(같은 법 제19조 제1항).

소비자의 구매 물품이 환경법의 규제 대상과 중첩되는 영역에서는 소비자법과 환경법의 적극적인 협력이 요청된다. 세척제, 접착제, 페인트, 표백제, 소독제, 화장품 등 화학물질 자체나 화학물질을 함유한 일반 소비자 제품은 환경법의 규율대상이자 소비자법의 규율대상이다. 우선, 화학물질은 「화학물질관리법」(이하 “화관법”이라고 한다)과 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」(이하 “화평법”이라 한다)의 적용 대상이지만, 농약, 의약품, 식품첨가물 등은 해당 물질의 사용 용도가 분명하므로 개별법에 따라 분류하여 관리하고 있다. 특히 「품질경영 및 공산품안전관리법」등의 규율 대상 중 신체가관을 통해 흡수되는 의약품, 화장품, 식품 등은 「의약품 안전관리법」, 「화장품법」, 「식품위생법」에서 별도로 규율하고 있다.

이처럼 화학물질의 제조나 배출 등 사업장을 중심으로 행해지던 규제는 유해물질을 함유하는 제품에 대한 규제도 확대되어야 한다. OECD에서는 화학물질이 생산, 유통, 소비, 폐기의 전 생애에서 인체 및 환경에 미치는 영향을 위해성을 저감하기 위한 정책을 시행하고 있으며, EU에서는 연간 1톤 이상 화학물질을 제조·수입하는 자에

게 등록 시 ‘화학물질안전성보고서’를 제출하도록 의무화 하는 한편, 화학물질이 함유된 완제품도 규제의 대상으로 포섭하고 있다. 일본에서도 유해물질 함유 가정용품규제법을 통해 가정용품에 사용되는 폼알데히드 등의 유해물질에 대해 함유기준을 설정하여 관리하고 있다.

Ⅲ. 환경법과 소비자법의 랑데부((rendez-vous))

1. 환경 및 소비자 안전의 문제와 리스크 규율의 필요성

리스크(risk, Risiko)¹³⁾는 위협과는 달리 불확실성을 내포하는 개념으로서, 과학적 규명이 이루어질 때까지 기다릴 경우 회복할 수 없는 심각한 손해가 발생할 수 있으므로 사전예방을 통해 장래의 위협을 미리 제거하여야 한다. 리스크는 다음과 같은 특징을 가진다. 먼저, 대상뿐만 아니라 결과 및 영향, 인과관계, 실현될 시점, 인식의 불확실성과 결부되어 있다. 다음으로, 리스크의 관리, 정책 판단 및 제도 설계, 기준 설정, 관계 법령의 해석과 집행에 있어 과학적 정보가 결부되어 있다. 또한, 개인의 인식 및 감정, 심리, 사회적 가치, 문화 등에 따라 주관적으로 해석되므로, 리스크의 실현 가능성이 현저히 낮음에도 불구하고 사회를 공포로 몰아가거나 리스크의 실현 가능성이 높음에도 불구하고 반응이 나타나지 않을 수 있다.¹⁴⁾ 그러므로, 리스크는 사회적으로 수용 가능한 범위 내에서의 관리를 목적으로 한다.¹⁵⁾

아울러, 리스크로 인한 피해가 발생하였을 경우 구제에 한계가 있다. 불법행위로 인한 손해배상청구가 인용되기 위해서는 상대방의 고의 또는 과실, 가해행위의 위법

13) 환경법에서는 환경 및 생태계, 인간의 건강 등에의 위협(danger, Gefahr)뿐만 아니라 리스크까지를 관리의 대상으로 포함하며, “위해성”의 개념을 리스크와 동일하게 보기도 한다. 김은주, 환경법상 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션에 관한 연구, 환경법연구 제36권 3호, 한국환경법학회, 2014, 47-48면; 박종원, 환경리스크 대응법제 연구, 한국법제연구원, 2009, 15면.

14) 윤혜신, 리스크 규제에 관한 공법적 연구: 식품안전법제를 중심으로, 서울대학교 박사학위논문, 2009, 28면.

15) 김은주, 녹색성장을 기반으로 한 리스크관리의 법제화에 관한 연구, 환경법연구 제32권 3호, 한국환경법학회, 2010, 241면.

성, 손해의 발생이 요구되고, 가해행위와 손해의 발생 사이에 인과관계가 입증되어야 한다. 예로, 환경오염으로 인한 피해는 가해자가 명확하지 않고 가해행위와 손해의 발생 사이에 시간적 간격이 길며 오염물질 외에 다른 요인이 복합적으로 작용할 수 있으므로, 피해자의 입증 부담을 완화하기 위한 이론과 학설이 발전하였다. 판례에서도 유해한 원인물질이 배출되어 도달하였고 손해가 발생하였다면 인과관계가 일응 증명되었다고 보는데, 가해자는 반증으로 배출물질이 무해하다는 사실을 증명하거나 간접반증으로 배출물질이 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 피해가 발생한 것을 증명하지 못하는 이상 책임을 면할 수 없다. 물론 「환경보전법」 제19조에서는 사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환을 발생하게 한 자는 그 피해를 배상하여야 한다고 규정하고 있다.

환경법의 영역에서는 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「토양환경보전법」등에서 납, 수은 등과 같은 물질의 배출을 규제하고 있으나, 과학적 불확실성으로 인해 피해 발생 여부나 정도를 파악하기 어려운 물질이나 새로운 물질은 리스크 관리의 대상이 된다. 예로, 화학물질, 환경유해인자, 유전자변형생물체를 들 수 있다.

2. 광의로서 리스크 관리

리스크는 크게 리스크에 대한 과학적 분석과 양적 자료에 의한 분석 및 평가인 ‘리스크 평가(Risikobewertung, risk assessment)’로, 그 결과에 기반한 관리인 ‘리스크 관리(Risikomanagement, risk management)’로 구분한다.¹⁶⁾ 리스크 관리를 준비 단계, 리스크 분석, 리스크 평가, 리스크 규율, 집행 작용, 감시 작용을 포함하는 포괄적 개념으로 보는 견해도 있는데,¹⁷⁾ 이 견해에 따르면 리스크 분석은 위해성 요소를 확인하고 개인, 집단, 재산 및 환경 등에 손해를 미칠 가능성 및 그 심각성을 평가하기

¹⁶⁾ 리스크 평가, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션을 통틀어 리스크 분석(risk analysis)이라고 보면서, 3요소가 상호 보완적인 역할을 수행하도록 구성되어 있다고 보는 견해도 있다. 이재은, 식품·의약품 안전 문제와 효율적인 리스크 커뮤니케이션 확보 방안, 한국 위기관리논집 제9권 제1호, 위기관리이론과 실천, 2013, 81-82면.

¹⁷⁾ Canadian Standards association, Risk management: Guideline for decision-makers, National Standard of Canada CAN/CSA-Q850-97, 1997, p.3.

위하여 정보를 체계적으로 이용하는 것이며, 리스크 관리의 리스크의 분석, 평가, 규율, 커뮤니케이션 등의 임무에 관한 관리정책, 절차 및 집행을 체계적으로 수행하는 것을 의미한다.¹⁸⁾ 이에 이 논문에서도 분석, 평가, 규율, 집행, 커뮤니케이션을 포함하는 광의의 개념으로 리스크 관리라는 용어를 사용하며, 리스크 평가와 리스크 관리의 단계로 구분하는 견해와의 구분을 위해 광의의 리스크 관리, 협의의 리스크 관리라는 용어를 사용하기로 한다.

화학물질은 시장진입단계, 경제활동에 이용되는 시장유통단계, 환경에 배출되는 배출단계로 나누어 관리되는데,¹⁹⁾ 이 중 배출단계는 온전히 환경법의 영역이지만, 시장진입단계와 시장유통단계는 소비자법과 관계된다. 자세한 내용은 후술하고자 한다.

(1) 리스크 평가

리스크 평가는 과학적 연구를 바탕으로 효율적인 의사 결정에 필요한 리스크 정보를 제공하기 위한 것으로, 평가대상물질에 의해 발생 가능한 인체의 위해 영향을 확인하는 단계인 ‘위험성 확인(Gefahrenidentifizierung)’, 위해요소가 인체에 노출된 양을 산출하는 정량적 확인 및 위해 요소의 정성적 확인인 ‘위험성 결정(Gefahrenbeschreibung)’, 노출된 인원, 기간, 경로 등을 확인하여 노출량을 추정하는 ‘노출 평가(Expositionsabschätzung)’, 모든 단계를 고려하여 위험한 결과가 나타날 수 있는 가능성을 결정하는 ‘위해도 결정(Risikobeschreibung)’의 절차로 진행된다. 리스크 평가는 사용 가능한 과학적인 인식에 기초하여야 하며, 독립적이고 객관적이며 과학적인 방법으로 실행되어야 한다.²⁰⁾

특히 기존 「유해화학물질관리법」이 전면 개정되면서, 화관법과 화평법으로 이원화되었고, 화평법에서는 화학물질 및 유해화학물질 함유제품의 유해성·위해성에 관한 심사평가에 관한 사항을 규정하는 한편, 화학물질에 대한 정보를 생산·활용하기 위한 근거를 마련하고 있다. 이에 소비자가 최종으로 사용하는 물품 또는 그 부분품이나 부속품으로서 소비자에게 화학물질의 노출을 유발할 가능성이 있는 것으로서, 혼합물

18) 김은주, 앞의 논문(각주 12번), 38면.

19) 박종원, 앞의 책(각주 12번), 46-51면 참조.

20) § 6 Abs. 2 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

로 이루어진 제품이나 화학물질이 사용 과정에서 유출되지 아니하고 특정한 고체 형태로 일정한 기능을 발휘하는 제품 역시 화평법상 등록·평가의 대상이 된다.

그러나 화평법에서는 방사성물질 등을 적용 범위에서 제외하고 있는데, 해당 법령에서 별도로 인체의 건강에 미치는 영향을 평가하여 관리하는 체계를 갖추고 있기 때문이다. 화학물질에 대한 규율이 다양한 부처, 많은 법률에 의해 이루어지기 때문에 규율이 미치지 않는 사각지대가 발생할 수 있으며, 가슴기 살균제 사건이 대표적이다.

(2) 협의의 리스크 관리

협의의 리스크 관리는 리스크 감소를 위한 방안을 제시하는 절차로서, 리스크 평가의 결과와 사전배려의 원칙을 고려해야 한다.²¹⁾ 리스크를 규제할 것인지, 어떤 방법으로 규제할 것인지를 결정할 때 리스크의 수용 가능성, 규제의 효율성, 사회적 영향, 비용과 편익의 관계 등 리스크와 관련된 정치적·경제적·사회적 영향 등을 고려하고 있다. 리스크는 발생 가능성과 중대성을 기준으로 유형화할 수 있으며, 유형에 따라 규제의 근거, 수단, 범위, 강도 등이 달라진다. 예로, 발생 가능성이 낮은 반면 중대성이 높은 원자력 리스크, 발생 가능성은 높지만 중대성은 낮은 인플루엔자 등은 기준 설정과 정보 제공 등 투명하고 원활한 의사소통을 통해 관리하며, 유전자변형생물체와 같이 발생 가능성과 중대성이 낮은 리스크의 경우 지속적인 연구 및 감시 등을 통해 리스크를 파악하고 관련 분야의 기술 개발을 장려한다.²²⁾

등록 화학물질 중 유해성이 있는 화학물질에 대하여는 유독물질로 지정하여 고시하고, 위해성이 있다고 우려되는 화학물질과 사람에게 암, 돌연변이, 생식능력 이상 또는 내분비계에 장애를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 물질, 사람 또는 동식물의 체내에 축적성이 높고, 환경 중에 장기간 잔류하는 물질, 제1호 및 제2호의 물질과 동등한 수준 또는 그 이상의 심각한 위해를 줄 수 있는 물질에 대하여는 허가물질로 지정하여 고시한다. 특히 유해성심사 및 위해성평가 결과 위해성이 있다고 인정되는 경우, 국제기구 등이 위해성이 있다고 인정하는 경우, 국제협약 등에 따라 제조·수입 또는 사용이 금지되거나 제한되는 경우, 제26조 제1호의 사유로 지정 해제된 허가물질

21) § 6 Abs. 3 EG-Lebensmittel-RahmenVO 178/2002.

22) 윤혜선, 리스크의 관점에서 본 담배규제의 법적 쟁점, 행정법연구 제27호, 행정법이론실무학회, 2010, 120면.

에 해당하는 경우 해당 화학물질을 제한물질 또는 금지물질로 지정하여 관리하고 있다.

과거 화학물질 함유품목은 「품질경영 및 공산품 안전관리법」, 「화장품법」, 「약사법」 등에서 규율하고 있었으며, 소관 법령에 따라 관리대상으로 지정된 품목만 규율하는 positive 방식을 택하고 있었다. 이 때 관리대상으로 지정되지 않은 품목이나 구분이 모호한 품목의 경우 관리 대상에서 제외되는 문제가 있었다. 또한 품목에 주로 사용되는 물질 위주로 안전을 관리하여 그 외 물질에 대한 안전성 점검은 이루어지지 않았다. 이에 화평법에서는 ① 세정제, 방향제, 접착제, 광택제, 탈취제, 합성세제, 표백제 및 섬유유연제 등 일반 소비자들이 주로 생활용으로 사용하는 제품, ② 방충제, 소독제, 방부제 등과 같이 사람과 동물을 제외한 모든 유해한 생물을 죽이거나 생물의 활동을 방해·저해하는 데 사용하는 제품 중에서 국민의 건강이나 환경에 위해성이 있다고 우려되는 제품에 대해서는 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 고시하고 있다.

3. 리스크 커뮤니케이션

(1) 리스크 커뮤니케이션의 법적 의미

독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)은 그의 저서 위험사회에서 근대 산업사회와 대비되는 개념으로 현대를 위험사회로 지칭하면서, 풍요 사회를 향한 근대화 과정이 위험 사회로 귀착한 과정을 되짚어보고 안전과 위험이라는 개념으로 바꾸어야 한다고 주장하였다. 이에 위험사회의 문제를 해소하는 방법으로 ‘성찰적 근대화(reflexive modernization)’를 제안하고 있다. 근대화가 불러오는 위험 요소에 대해 일반인 역시 새로운 성찰을 통하여 문제를 해결하여야 하고, 이는 커뮤니케이션을 통해 가능하다. 전통적 의미에서 리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리와 동일한 의미로 사용되었지만, 이후 정보의 일방향적 제공만을 의미하는 것이 아니라 갈등 해소를 위해 상호 작용의 필요성이 강조되었다. 최근에는 정보공개, 정보전달, 정보수집·의견청취는 물론 참가와 상호이해 촉진, 정책합의와 파트너십 구축이 목적이다. 이에 정보 전달이나 설득을 통해 태도 변화를 이끌어 내겠다는 일방성을 지니기 보다는

쌍방과의 지속적인 관심이나 주의, 합의 등에 중점을 두어 리스크 관련자들의 동참 속에 이루어지는 의사소통이 강조되고 있다.²³⁾ 특히, 리스크 평가에 활용되는 방법은 불확실성과 추정에 근거한 판단과정을 내포하고 있으며 비용편익분석 등을 통해 규제 의 방법과 정도를 결정하게 되므로, 공중참여를 통한 절차적 보완이 필요하다.²⁴⁾

‘리스크 커뮤니케이션’의 개념은 다양하게 정의되는데, “사회적 리스크가 발생하였을 때 리스크 분석 절차에서 개인, 집단, 그리고 기관들 사이의 정보 및 의견 교환의 상호작용 과정”,²⁵⁾ 현안이 되는 리스크의 내용, 리스크 관리를 위한 법적·제도적 관련 내용에 대한 모든 메시지를 개인, 집단, 조직 간에 상호 교환하는 과정,²⁶⁾ 리스크 평가자, 리스크 관리자, 소비자 및 기타 이해관계인 사이에서 이루어지는 리스크에 대한 정보와 의견의 상호 교환²⁷⁾ 등이다. 정리하자면, 리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리를 위한 법·제도 등 리스크 요인과 직·간접적으로 연관된 정보와 의견을 상호 교환하는 과정을 의미하며, 리스크 문제와 관련하여 일반인에게 많은 정보를 제공하고 참여를 확대하는 것이 핵심이다.

다음으로, 기능적 측면에서 리스크 커뮤니케이션은 ‘주의 커뮤니케이션(care communication)’, ‘합의 커뮤니케이션(concensus communication)’, ‘위기 커뮤니케이션(crisis communication)’으로 분류할 수 있다.²⁸⁾ 일상에서의 리스크 커뮤니케이션과 비상시의 리스크 커뮤니케이션의 목적 및 방법은 다를 수밖에 없으며, 단순한 정보 전달의 경우 대중매체나 인터넷을 활용할 수 있으나 의견의 교환은 토론회 등의 모임을 통해야만 가능하기 때문이다. 합의 커뮤니케이션의 경우 리스크 관계자, 집단 등의 합의를 이루는 데 초점을 두고 있어 주의 커뮤니케이션에 비해 공중의 참여가 요청된다. 예로, 내분비계 교란물질에 대한 일상적인 정보 제공은 관심을 유지하기

23) 최성락, 식품 사고 분석을 통한 리스크 커뮤니케이션 활성화 방안 연구, 조선대학교 박사학위논문, 2010, 14면.

24) 김은주, 리스크규제에서의 공중참여: 미국의 이론과 법제도를 중심으로, 분쟁해결연구 제12권 제2호, 단국대학교 분쟁해결연구소, 2014, 115-116면 참조.

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

26) National Research Council, Improving Risk Communication, 1989.

27) Thomas O. McGarity, Seed of Distrust: Federal Regulation of Genetically Modified Foods, 35 U. Mich. J. L. Reform 403 (2002), p.496.

28) Lundgren & McMakin, Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks, N. J., 2009.

위한 주의 커뮤니케이션에 해당되지만, 전자파를 규제할 것인지를 논의하기 위해서는 합의 커뮤니케이션이 필요할 것이다. 화학물질 사고가 발생할 경우 즉각 위기 커뮤니케이션이 이루어져야 한다.

한편, 리스크 커뮤니케이션을 크게 자료 개시의 단계, 교육이나 설득에 국한되는 정보 제공 단계, 진정한 의미로서의 의사소통의 단계의 3단계로 구분한다면, 우리나라에서 1단계와 2단계 의사소통은 비교적 원활하게 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 아직까지 민원이나 당사자 등의 의견 제출에 대해 단순히 응대하는 등 형식적 의미의 의사소통에 머물러 있으므로, 3단계의 경우 미흡한 상황이다.

(2) 리스크 커뮤니케이션의 기본원칙

리스크 커뮤니케이션의 기본원칙으로는 사전배려의 원칙, 투명성 원칙, 정보공개 및 정보관리의 합리성의 원칙, 협동의 원칙이 있다. 먼저, ‘사전배려의 원칙’은 발생 가능한 리스크를 미래예측적인 행위에 의하여 미리 방지하고 부존하는 자원을 신중하게 다룸으로써 생태적인 생존기반을 장기간 확보하는 것을 목적으로 한다.²⁹⁾ 다음으로, 투명성의 원칙은 투명성의 확보를 통해 리스크 규제의 설계와 집행에 있어 예측 가능성을 높임으로써 규제의 준수를 담보할 수 있게 하는 한편, 행정청의 자의적인 집행을 방지함을 그 내용으로 한다. ‘정보공개 및 정보관리의 합리성의 원칙’이란 일차적으로 국민이 규제 정책과 그 대상에 대해 알 권리가 있음을 인정하고, 사업자, 일반 국민 및 이해관계자들에게 관련 지식과 정보를 합리적으로 전달하고 국민이 그러한 정보에 대해 쉽게 접근할 수 있도록 해야 함을 의미한다.³⁰⁾ 제공되는 정보는 일반 국민이 쉽게 이해할 수 있는 수준이어야 한다. 마지막으로, ‘협동의 원칙’은 환경목표의 실현이나 의사형성, 의사결정과정에서 국가적이고 사회적인 모든 관계자가 참여하고 공동이 책임을 져야 한다는 원칙이다.³¹⁾ 국가기관 상호 간, 국가와 지방자치단체 상호 간, 지방자치단체 상호 간은 물론 국가기관, 지방자치단체, 사업자, 이해관계인, 일반 국민이 협력하여야 한다. 협동의 원칙을 현실화하기 위해서는 투명하고 합리적인 정보공개가 선행되어야 하고, 리스크 정책결정에 대한 참여 절차 및 방법이

29) 최봉석, 앞의 책, 80면.

30) 윤혜선, 앞의 논문(각주 13번), 146면.

31) 최봉석, 앞의 책, 85면.

구비되어야 한다.³²⁾

(3) 리스크 커뮤니케이션의 방법

1) 의사소통의 전제로서 정보의 제공

리스크 커뮤니케이션에는 정보의 제공이 전제되어야 한다. 소비자 정보는 학문 분야에 따라 다르게 정의되는데, 소비자학에서는 소비자의사결정시 불확실성을 감소시켜 주는 것으로, 현재 및 미래의 의사결정에서 소비자 자신의 욕구 충족 및 기타 목표설정에 유용하고 유의성 있는 가치를 지니는 것으로 정의하고, 소비자정책에서는 소비자가 소비생활과 관련하여 의사결정을 하는데 있어서 불확실성을 감소시켜 줄 수 있는 정보를 「소비자보호법」에서 규정하고 있는 정보를 제공 받을 권리에 의하여 정부나 기업등 정보제공의무자가 관련법령에 의해 반드시 제공하여야 할 정보로 정의하고 있다.

소비자 정보는 몇 가지 요건을 충족해야 한다. 의사결정시 불확실성을 감소시키기 위하여 정확해야 하며, 소비자가 원하면서 필요한 시점에 제공되어야 한다. 소비자는 제공된 정보를 쉽게 이용할 수 있어야 하며, 일부 소비자에게만 전달되거나 일부 매체를 이용하는 소비자에게만 전달되어서는 안 된다.

우선, 일반 국민은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라 한다)에 근거하여 정보의 공개를 청구할 수 있다. 원래 「행정절차법」에 근거하여 문서의 열람이 가능한 대상은 처분의 당사자 등에 국한되지만, 정보공개법의 시행으로 당사자나 이해관계인이 아니더라도 모든 국민이 정보의 공개를 청구할 수 있게 되었다. 하지만 공개청구된 정보에 법인·단체 또는 개인의 경영상·영업상 비밀이 포함되어 있다는 이유로 공개가 거부되는 등 정보공개법에서 정하고 있는 비공개대상정보에 해당되거나 정보가 부존재한다는 이유로 비공개결정이 남용되고 있다.³³⁾ 이에 정보의 공개 범위를 확대하는 한편, 경영상·영업상 비밀이 누구에게도 공개되지 않은 정보이고 이를 보호하기 위하여 지속적으로 조치를 취한 경우, 정보공개로 인해 시장 등에서

³²⁾ 윤혜선, 앞의 논문(각주 13번), 133면.

³³⁾ 경실련 소비자정의센터는 서울행정법원에 식약처를 상대로 업체별 GMO 수입현황 등의 정보공개거부처분취소소송을 제기하여 승소하였다. 식품의약품안전처에서는 유전자재조합식품의 수입량과 수입 업체 등의 정보가 업체의 영업비밀에 해당한다는 이유로 정보공개를 거부해 왔다.

실질적인 불이익을 입을 가능성이 있는 경우, 화학물질이나 배출물질의 역분석을 통해 구성 등이 밝혀질 가능성이 있는 경우 등 비공개대상 정보를 보다 구체화할 필요가 있다.

다음으로, 소비자는 생활에 필요한 물품을 구매하거나 이를 사용 또는 소비하는 과정에서 표시³⁴⁾를 통해 필요한 정보를 수집하며, 정부는 홈페이지 등을 통해 화학물질, 내분비계 교란물질, 유전자재조합식품 등의 관련 정보를 공개한다. 표시는 제품의 용기나 포장 등에 제시되어 있어 제품구매 단계에서 접하게 되며 제품선택을 위한 판별정보로 이용되지만, 사업자가 일방적으로 유리한 정보만을 표시할 수 있으므로 관련 법령에 제공 내용 및 방식을 의무적으로 명시하고 있다. 또한 화평법상 위해우려 제품은 위해성평가가 완료된 경우 생산되거나 수입되는 위해우려제품의 품목별로 위해성 등에 관한 안전기준·표시기준을 정하여 고시하여야 하며(같은 법 제34조 제1항), 용기 또는 포장으로 인한 위해성이 우려되는 경우에는 그 용기 또는 포장에 관한 안전기준을 포함할 수 있다(같은 법 제34조 제3항). 또한 신고한 유해화학물질이 함유된 제품의 소비자가 정보의 제공을 요청하는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 제품의 안전한 사용과 관련한 정보를 제공하여야 한다(같은 법 제35조 제2항). 「환경보건법」 제25조에서는 어린이의 건강에 영향을 미치는 환경유해인자에 대한 독성 및 위해성 정보를 체계적으로 구축하고 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 국민에게 알리야 한다고 규정하고 있다. 관련 규정을 볼 때, 「환경보건법」 및 화관법상 정보제공은 일방적인 성격을 가지며, 실질적으로 의사소통을 할 기회를 보장하고 있지 않다.

그러나 개정 화관법에서는 적극적인 정보공개에 관한 규정을 마련하고 있어 시사하는 바가 크다. 사고대비물질을 일정 수량 이상으로 취급하는 자는 5년마다 위해관리계획서를 작성하여 환경부장관에게 제출하여야 하며(같은 법 제41조 제1항), 사고대비물질을 취급하는 자는 취급 사업장 인근 지역주민에게 ① 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성, ② 화학사고 발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위, ③ 화학사고 발생 시 조기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령을 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지하여야 한다(같은 법 제42조 제1항). 이 때 지역주민에의 고지는 서면통지, 개별설명, 집합전달 등의 방법 중에서 하나 이상의 방법으로

³⁴⁾ 표시의 규제에 대해서는 오준근, 표시·광고 규제법제의 개선을 위한 행정법적 고찰, 경희법학 제42권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2007, 187면 이하를 참조.

하며(같은 법 제42조 제2항), ③ 지역주민의 요청이 있을 경우 고지 내용에 대해 개별적으로 통지하여야 한다(같은 법 제42조 제3항). 개별설명이나 집합전달은 지역주민의 관심과 우려를 파악할 수 있고, 의문점에 대해 응대할 수 있다는 점에서 의사소통이 가능하다.

2) 의견 개진 등 참여

「소비자기본법」 제26조에서는 소비정책위원회가 기본계획 및 종합시행계획, 소비자정책의 종합적 추진에 관한 사항, 소비자정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 소비자문제에 관하여 전문지식이 있는 자, 소비자 또는 관계사업자의 의견을 들을 수 있다고 규정하고 있다. 특히 「식품위생법」 등 개별법에서는 이해관계인의 의견을 청취할 것을 의무지우고 있다.

3) 교육

식품의약품안전처는 내분비계 장애물질 등의 연구 자료와 교육 자료를 제공하는 별도의 홈페이지를 운영하고 있으며, 성인, 유아, 전문가를 대상으로 하는 교육 자료를 제공한다. 소비자위해감시시스템을 통해 소비자 위해정보를 체계적으로 수집·관리하고 있으며, 어린이 안전넷 등을 통해 안전 관련 정보를 제공하고 있다. 환경부에서는 케미스토리 홈페이지에서 어린이가 생활에서 접할 수 있는 화학물질의 유해성 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

하지만 리플렛이나 동영상의 형식이어서 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어지지 못하며, 대상의 특성에 맞지 않게 관련 정보가 많거나 어려운 용어를 사용하고 있다.

IV. 리스크 커뮤니케이션의 실효성 확보를 법적 과제

1. 소비자기본법 개정

「소비자기본법」 제13조 제1항에서는 국가 및 지방자치단체는 소비자의 기본적인 권리가 실현될 수 있도록 소비자의 권익과 관련된 주요시책 및 주요결정사항을 소비자

에게 알려야 한다고 규정하고, 같은 법 제2항에서는 국가 및 지방자치단체는 소비자가 물품 등을 합리적으로 선택할 수 있도록 하기 위하여 물품 등의 거래조건·거래방법·품질·안전성 및 환경성 등에 관련되는 사업자의 정보가 소비자에게 제공될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다. 「소비자기본법」에서는 구체적으로 소비자 정보제공에 대한 시책이나 위임규정은 없는 상태로 국가 및 지방자치단체, 사업자에게는 정보제공의무 및 정보제공협력의무만을 부여하고 있다. 이에 소비자 안전에 관한 기본법에 리스크 커뮤니케이션과 관련된 조항이 추가되어야 한다.

아울러 리스크 커뮤니케이션을 위한 교육, 정보 제공 등 소비자 역량 강화를 위한 사업 등을 수행하기 위하여 기금을 설립하는 방안을 고려할 수 있다.

2. 노약자, 어린이, 임신부 등 취약계층에 대한 정보 제공

「환경보건법」은 어린이 등 환경유해인자의 노출에 민감한 계층과 환경오염이 심한 지역의 국민을 우선적으로 보호하고 배려할 것을 기본이념으로 포함하고 있으나, 어린이 외에 고령자, 임신부, 환자 등에 대한 규정은 마련되어 있지 않다. 일본의 경우 내분비계 교란물질의 안전과 관련하여 미래 세대에 대한 영향에 주목하면서 아동, 청소년, 임신부(태아)를 주 대상으로 하고 있는 점은 시사하는 바가 크다.³⁵⁾ 정보 제공의 대상 선정에 있어서 화학물질, 내분비계 장애물질 등의 특성을 고려하여 우선 순위를 정할 필요가 있다.

또한 「소비자기본법」 제45조 제1항에서는 국가 및 지방자치단체는 어린이·노약자 및 장애인 등 안전취약계층에 대하여 우선적으로 보호시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있으나, 기본계획에 포함되어야 할 내용으로서 소비자 정책의 목표에는 명시되어 있지 않다. 이에 어린이, 노약자, 장애인 등 취약계층의 보호를 명시하는 방안을 모색할 수 있다.

3. 유형별 적극적·쌍방적 정보 제공

35) 김성숙·홍연금, 내분비계장애물질(환경호르몬) 리스크 커뮤니케이션 향상을 위한 소비자 정보 제공 및 교육의 발전방안, 한국위기관리논집 제9권 제5호, 위기관리이론과 실천, 2013, 29-31면 참조.

리스크 커뮤니케이션은 단순히 정보 제공이 아닌 이해관계자간 의견 교환을 동반하는 과정이지만, 관련 기관은 소비자 교육과 인식 및 태도 전환 등 설득을 목적으로 하는 일방적 정보 제공에 치중하고 있다. 보다 효과적인 리스크 커뮤니케이션을 위해서는 양방향 의견 교환을 통해 국민들을 의사소통 과정에 참여시키고 이들의 의견을 정책결정 과정에 반영하여, 사안별 문제에 대한 소비자들의 관심을 지속·확대시킬 필요가 있다. 먼저, 이용자의 연령별·유형별로 관심 있는 내용 및 효과적인 전달 수단이 다르므로, 반드시 제공되어야 하는 정보, 계층별로 관심이 있는 내용을 추출하여 실질적으로 적용할 수 있는 행동 요령 등을 중심으로 구성하여야 한다.

다음으로, 일방적인 정보의 전달보다는 정책 결정의 투명성을 확보하고 이해관계인들의 의사를 정책에 반영해야 한다. 식품의약품안전처의 경우 정책토론, 전자공청회, 설문조사를 통해 온라인으로 정책에 참여할 수 있으며, 식의약 안전이슈, 정책 개선방향 등 관심 사항에 대해 국민 누구나 참여할 수 있도록 소통의 장을 마련하고 있다. 또한 리스크 커뮤니케이션 자문위원회를 구성하여 운영하고 있다. 자문위원회는 커뮤니케이션 분야 전문가를 중심으로 식품·의약품 분야 전문가, 소비자단체 등 외부위원과 식약청 내부위원으로 구성되며, 식약처 리스크 커뮤니케이션 전략 수립·평가에 관한 사항, 리스크 커뮤니케이션 정책 및 제도개선에 관한 사항, 리스크 커뮤니케이션 전략 수행의 효율적 추진에 관한 사항 등에 대한 자문활동을 수행하고 있다.

4. 정보공개 대상의 명확화

독일에서는 「환경정보법(Umweltinformationsgesetz, UIG)」과 「소비자정보법(Verbraucher-informationsgesetz, VIG)」³⁶⁾을 별도로 마련하고 있다. 독일 「환경정보법」 제2조 제3항에서는 환경정보를 “① 환경구성요소(공기, 대기, 물, 땅, 자연적 생활공간 등)의 상태와 상호작용에 관한 정보, ② ①의 환경구성요소에 영향을 미치는 요소(물질, 에너지, 소음, 빛의 방사, 쓰레기, 오염물질의 방출 등에 관한 정보), ③ ①의 환경구성요소 혹은 ②의 환경구성요소에 영향을 미치는 요소에 작용하는 조치와 행위 혹은 환경구성요소의 보호를 목적으로 하는 조치와 행위에 관한 정보, ④ 환경법

36) 「소비자정보법」의 정식명칭은 “Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation”으로 건강과 관련된 소비자 정보의 개선을 위한 법률이다.

의 실행에 관한 보고에 관한 정보, ⑤ ③의 조치 및 행위의 준비와 실행을 위해 사용된 경제적 분석에 관한 정보, ⑥ ①의 환경구성요소와 상태, ② 또는 ③의 요소, 조치 및 행위에 해당하거나 해당될 수 있는 한 인간의 건강과 안전, 인간의 삶의 조건 및 유적과 건축물에 관한 정보[식품사슬(Lebensmittekette)의 오염에 관한 정보도 포함된다]”로 분류하고 있다.

독일「소비자정보법」에서는 “① 「식품 및 사료법」(LFGB)의 위반, 그 법에 근거하여 제정된 법규명령의 위반 및 그 법의 적용영역에 직접 적용되는 유럽연합의 법률 행위의 위반과 이러한 위반과 관련된 조치와 관례의 정보, ② 「식품 및 사료법」상 생산물에 의한 위험 또는 소비자의 건강과 안정에 관련된 위험에 관한 정보, ③ 생산물의 특성, 원산지, 성질, 사용, 제작 또는 취급의 정보 및 이러한 특징과 행위에 관련된 법률위반에 관한 정보, ④ 그 원료와 원료획득에 사용한 방법에 관한 정보, ⑤ 그 위반이 생산물에 관한 경우, 「식품 및 사료법」 제39조 제1항 제1문의 위반에 관한 통계, 조치, 행위에 관한 평가를 포함하여 소비자보호를 위한 감독조치, 다른 관청의 행위 또는 조치에 관한 정보”를 이용할 수 있는 정보로 정하고 있다.

물론 식품사슬의 오염이나 인간의 건강에 대한 위험 또는 원료획득방법과 관계되는 환경정보는 「소비자정보법」상 소비자정보에 포함된다.³⁷⁾ 예로 과일이나 채소의 재배에 사용된 살충제의 양, 생활필수품의 생산으로 배출되는 오염물질에 대한 정보를 들 수 있다. 소비자정보와 환경정보 모두에 해당할 경우 어느 법률에 따라 정보공개를 청구할지가 문제될 수 있다. 이 경우 「환경정보법」 또는 「소비자정보법」중 택일하여 공개를 청구할 수 있으며, 환경정보와 소비자정보에 해당되지 않는다면 「정보자유법」에 따라 공개를 청구하면 된다. 분야별로 정보공개 대상을 명확하게 하였다는 점에서 시사점이 있다고 할 것이다.

5. 관할 기관의 협력 강화

화학물질은 다수의 법률에서 규율하고 있으며, 사용 용도가 분명한 농약, 의약품, 식품첨가물 등은 개별법에 따라 분류하여 관리하고 있다.

37) 홍강훈, 독일 환경정보법과 소비자정보법, 최신 외국법제정보 2008-3, 한국법제연구원, 2008, 61면.

관리대상물질	근거 법령	소관부처
화학물질	화학물질관리법	환경부
	화학물질의 등록 및 평가에 관한 법률	
건강장해물질	산업안전보건법	고용노동부
농약, 비료, 사료	농약관리법, 비료관리법, 사료관리법	농림축산식품부
의약품, 의약외품	약사법	보건복지부
식품, 식품첨가물, 기구 및 용기·포장	식품위생법	보건복지부
화장품	화장품법	보건복지부
마약류	마약류 관리에 관한 법률	보건복지부
위험물	위험물안전관리법	행정자치부
화약류	총포·도검·화약류 등 단속법	행정자치부
고압가스	고압가스 안전관리법	산업통상자원부
방사성물질	원자력안전법	미래창조과학부

특히, 가습기 살균제는 식품, 의약품, 화장품, 전기제품, 의약외품, 화약 총포류와는 달리 제품의 특성으로 인해 관리 및 규제의 사각지대에 놓여 있었다. 당시 식품의약품 안전청은 가습기 자체를 세척하는 용도이므로 공산품으로, 지식경제부에서는 「품질경영 및 공산품 안전관리법」에 가습기 살균제가 포함되어 있지 않다고 밝혔다.

그러나 생활화학용품에는 다양한 물질이 함유되어 있고 유해성이 알려지지 않은 화학물질로 인해 인체상 위해를 입을 가능성이 상존해 있다. 가습기 살균제 사건 당시 세정제, 방향제, 탈취제 등은 품목의 최초 제조·수입시 공인기관의 제품검사 후 업체가 자율적으로 인증기관에 신고하는 방법으로 관리하고 있었다. 또한 당시 지식경제부는 제품안전포털시스템, 환경부는 화학물질정보시스템, 식품의약품안전청은 독성정보 시스템을 운영하고 있었으나, 관계 부처의 안전관리 시스템이 연계되지 않아 유해물질 정보 공유가 제대로 이루어지지 않았다. 이에 안전관리 시스템의 연계와 정보 공유 및 관련 관할 기관의 협력이 무엇보다 필요한 과제라 할 수 있다.

V. 결론

화학물질, 내분비계 교란물질, 유전자변형생물체, 전자파, 식품첨가물 등으로 인해 건강상 위해가 발생할 수 있지만, 현재의 과학적 지식으로는 대상뿐만 아니라 결과 및 영향, 인과관계, 실현될 시점을 확정지을 수 없는 리스크의 영역이다. 특히 세척제, 접착제, 페인트, 표백제, 소독제, 화장품 등 화학물질 자체나 화학물질을 함유한 일반 소비자 제품은 환경법의 규율대상이자 소비자법의 규율대상이며, 소비자법과 환경법의 적극적인 협력이 요청된다.

리스크 커뮤니케이션은 리스크 관리를 위한 법·제도 등 리스크 요인과 직·간접적으로 연관된 정보와 의견을 상호 교환하는 과정으로서, 광의의 리스크 관리의 중요한 축이다. 아직까지 리스크 커뮤니케이션은 민원이나 당사자 등의 의견 제출에 대해 단순히 응대하는 등 형식적 의미의 의사소통에 머물러 있어 개선이 요구된다.

첫째, 「소비자기본법」에 리스크 커뮤니케이션과 관련된 조항을 추가하는 한편, 리스크 커뮤니케이션을 위한 교육, 정보 제공 등 소비자 역량 강화를 위한 사업 등을 수행하기 위하여 기금을 설립하는 방안을 모색할 수 있다. 둘째, 정보 제공의 대상 선정에 있어서 화학물질, 내분비계 장애물질 등의 특성을 고려하여 우선순위를 정해야 하며, 어린이 외에 노약자, 임산부 등도 중요한 고려 대상이다. 또한 기본계획에 어린이, 노약자, 장애인 등 취약계층의 보호를 명시하는 것도 방안이 될 수 있다. 셋째, 보다 효과적인 리스크 커뮤니케이션을 위해서는 양방향 의견 교환을 통해 국민들을 의사소통 과정에 참여시키고 이들의 의견을 정책결정 과정에 반영해야 하며, 이용자의 연령별·유형별로 관심 있는 내용 및 효과적인 전달 수단이 다르므로, 반드시 제공되어야 하는 정보, 계층별로 관심이 있는 내용을 추출하여 실질적으로 적용할 수 있는 행동 요령 등을 중심으로 구성하여야 한다. 마지막으로, 목적별, 사용용도별로 다른 법률에서 규율하면서 생길 수 있는 한계를 극복하기 위해 안전관리 시스템을 연계시키고 정보 공유와 관련하여 관할 기관의 협력을 모색해야 할 것이다.

이러한 소비자법상의 위험관리, 즉 리스크커뮤니케이션의 강화를 위해서는 정부의 공적 역할이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 현재와 같이 “공정거래위원회”를 주무 중앙행정기관으로 하고 소비자(유동자)와 생산자(유통자)로 구성되는 “사적 시장(civil market)”의 자기관리체계에 리스크커뮤니케이션을 일임하는 이상 그 목적의 달성과

효과적인 운용을 담보하기는 쉽지 않은 것으로 보인다. 이에 소비자가 “사적 시장”의 주체임과 동시에 행정청과 함께 정부의 공공서비스를 목적물로 하는 소위 “공적 시장 (public market)”의 주체라는 법적 지위를 입법화 할 필요가 있다. 또한 이를 전제로 하여 리스크커뮤니케이션에 관한 정부의 과업과 책임을 명문화함으로써 소비자법상의 리스크관리가 지속가능하고 보편적이며 안정적인 체계를 갖추도록 하는 입법의 개혁이 필요한 것으로 보인다.

논문투고일 : 2015. 10. 29. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 26.

참고문헌

<단행본>

- 계희열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2004.
 권오승, 『소비자보호법』, 법문사, 2005.
 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2004.
 최봉석, 『환경법』, 청목출판사, 2014.

<논문(학위논문)>

- 김응규·김민우, “소비자보호에 관한 법적 이해와 법정책의 방향-소비자기본법을 중심으로”, 『서울법학』, 제23권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2015.
 김은주, “녹색성장을 기반으로 한 리스크관리의 법제화에 관한 연구”, 『환경법연구』, 제32권 3호, 한국환경법학회, 2010.
 _____, “리스크규제에서의 공중참여: 미국의 이론과 법제도를 중심으로”, 『분쟁해결 연구』, 제12권 제2호, 단국대학교 분쟁해결연구소, 2014.
 _____, “환경법상 리스크 관리와 리스크 커뮤니케이션에 관한 연구”, 『환경법연구』, 제36권 3호, 한국환경법학회, 2014.
 김종흠·박은아, “친환경 행동의도 및 친환경 소비의도에 영향을 주는 요인에 대한 탐색적 연구: 규범과 동기를 중심으로”, 『소비자학연구』, 제26권 제1호, 한국 소비자학회, 2015.
 김성숙·홍연금, “내분비계장애물질(환경호르몬) 리스크 커뮤니케이션 향상을 위한 소비자정보 제공 및 교육의 발전방안”, 『한국위기관리논집』, 제9권 제5호, 위기관리이론과 실천, 2013.
 서정희, “소비자주권에 관한 연구”, 『소비자학연구』, 제2권 제1호, 한국소비자학회, 1991.
 오준근, “표시·광고 규제법제의 개선을 위한 행정법적 고찰”, 『경희법학』, 제42권 제1호, 경희대학교 법학연구소, 2007.
 윤혜선, “리스크의 관점에서 본 담배규제의 법적 쟁점”, 『행정법연구』, 제27호, 행정

- 법이론실무학회, 2010.
- _____, “리스크 규제에 관한 공법적 연구: 식품안전법제를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2009.
- 이성환, “소비자보호법의 개정방향: 소비자보호법의 전면개정과 관련하여”, 「공법학 연구」, 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005.
- 이재은, “식품·의약품 안전 문제와 효율적인 리스크 커뮤니케이션 확보 방안”, 「한국 위기관리논집」, 제9권 제1호, 위기관리이론과 실천, 2013.
- 조인성, “학제적 문제로서 리스크규율 및 리스크의사소통의 흠결 및 해결방안”, 「토지 공법연구」, 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009.
- 최성락, “식품 사고 분석을 통한 리스크 커뮤니케이션 활성화 방안 연구”, 조선대학교 박사학위논문, 2010.

<연구보고서>

- 김성천, 『지속가능소비를 위한 법제개선방안 연구』, 한국소비자보호원, 2009.
- 박종원, 『환경리스크 대응법제 연구』, 한국법제연구원, 2009.
- 홍강훈, “독일 환경정보법과 소비자정보법”, 「최신외국법제정보」, 2008-3, 한국법제연구원, 2008.

<외국문헌>

- Canadian Standards association, *Risk management: Guideline for decision-makers*, National Standard of Canada CAN/CSA-Q850-97, 1997.
- Lundgren & McMakin, *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*, N. J., 2009.
- National Research Council, *Improving Risk Communication*, 1989.
- Thomas O. Mc Garity, Seed of Distrust: Federal Regulation of Genetically Modified Foods, 35 *U. Mich. J. L. Reform* 403, 2002.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Communicating in a Crisis: Risk Communication Guidelines for Public Officials*, 2002.

[Abstract]**The Implication of Consumer Law for Risk Management
in the Environmental Law**

Choi, Bong Seok

(Prof. Univ. Dongguk, Seoul)

It cannot be confirmed the object, result, influence, me of occurrence, cause and effect of the health risk that can happened in food production and process because of excessive use of fertilizers and pesticides, chemical substance, endocrine disruptor, genetically modified organisms (GMOs), electromagnetic waves, food additives. And only unilaterally transfers information for stability does not relieve anxiety. First of all, the ministry and office concerned did not share information in case of lung damage cause of humidifier disinfectants in 2011. So the purpose of this study is discussing relationship between the consumer law and the environmental law emphasis on risk management to toxic substance.

Risk communication is the interactive process of information and opinion associated directly or indirectly risk factors, for example legal system for risk management. It is important pillars in risk management in a broad sense. Until now, Risk communication mean formal communication to response civil complaint or party's opinion. Information based upon a premise of communication must be provided in time, education should be done to understand related information. It should be guaranteed opportunities to state opinion.

First, we can consider that establish new rules about risk communication in framework act on consumers and a fund to service for strength consumer enforcement. Second, it should set priorities considered the characteristic of chemical substances, endocrine disruptor, etc. in choice of information subject. Child, senior, and pregnant should be considered importantly. It also considered specifying the protection of vulnerable, for example child, senior, the disabled, in general planning. Third, for more effective risk communication, it could be

participated people in the communication process through the exchange of views. And this view should be influenced the determination of policy. Because interesting content and effective communication tool are different depend on user's age and type, It should be selected necessary information and hierarchical interesting information and recast focusing on practical action guide. Lastly, it should be linked safety management system and seek cooperation of related agencies to overcome the limit to make many law according to the purpose of each.

주 제 어: 소비자 안전규제, 리스크 관리, 리스크 커뮤니케이션, 소비자법, 환경법
Key Words: consumer safety regulations, risk management, risk communication, consumer law, environmental law