

식품법에서의 리스크행정조직*

조 태 제**

<目 次>

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| I. 들어가면서 | III. EU, 독일 및 일본의 리스크행정조직 |
| II. 조직법적·절차법적 원칙과 분석모델 | IV. 나가면서 |

I. 들어가면서

과학기술의 발전은 많은 편익을 제공하고 있지만 동시에 다양한 리스크를 초래하고 있다. 이에 따라 오늘날 행정의 임무는 위험이나 위해의 예방이나 제거에 그치는 것이 아니라 사회에서의 리스크분석(넓은 의미의 리스크관리를 말한다)에로 까지 확대되고 있다. 이 경우 종래

* 이 논문은 2005년도 한양대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

** 한양대학교 법과대학 교수

1) Di Fabio, Risikoversorge - uferlos?, ZLR 2003, 163 (165).

2) 城山英明, 리스크평가·관리와 법시스템, 城山英明/西川洋一 編, 法の再構築, 東京大學出版會, 2007, 100면.

3) Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl., 2001, S. 210 ff.

4) 리스크사회에서의 행정법의 변용에 대한 상서는 山本隆司, 리스크行政의節次法構造, 城山英明/山本隆司 編, 環

의 법적수단을 가지고는 리스크에 적절히 대응할 수 없는 문제가 발생한다. 예컨대 새로운 식품이 개발된 경우에 지금까지의 경험에 의하여 그 위험성·안전성이 충분히 인식되지 않은 것에 대해서는 그 안전성에 확증이 없다 하더라도 유통이 금지될 수 있다. 그러나 일상경험에 기초하여 손해발생의 충분한 개연성이 인정되는 경우에 비로소 개입이 허용되는 전통적인 경찰작용으로는 이러한 경우 대응이 불가능하거나 현저히 지체될 것이다. 한편 사전배려원칙 내지 예방원칙에 따라 개입한다면 아무런 근거가 없고 한계가 없는 자의적 개입이 될 가능성도 있어 법치국가원리에 어긋나는 것이 될 수 있다.

이러한 위험방제에 따른 지체와 사전배려의 한계 사이의 딜레마의 타개책으로서 국가의 새로운 활동형식 내지 개입기법이 도입되고 있다. 리스크분석기법이라는 이러한 새로운 기법의 특징은 체계적이고 포괄적인 정보수집, 그것에 기초한 과학적 평가, 국가 또는 사인에 의한 리스크분석에 의하여 사실상황의 불확실성에 대응하는 별도형식의 개입기반이 만들어진다는 점에 있다.²⁾ 이 영역에서는 과학적 지식에 불확실성이 존재하는 경우 어떠한 절차로서 리스크어세스먼트(리스크이벨류에이션과 구별되는 리스크평가를 말한다)를 할 것인가, 어떠한 규범형식을 사용할 것인가 그리고 어떻게 기반지식을 창출할 것인가가 문제가 된다.³⁾ 특히 조직 및 절차와 관련해서는 어떠한 조직유형과 절차유형을 채택하여 전문가 및 전문지식을 어떻게 취급할 것인가 또한 협동형태에 의한 공익실현에 있어서도 리스크원인자와의 협동을 어떻게 해 갈 것인가가 중요하게 된다.

조직시스템의 동적인 요소는 절차는 의사결정을 생산하는 데에 그 본질이 있다. 이러한 관점으로부터 본다면 국가활동이 각종 정보와 사회적 컨센서스를 개별적으로 필요로 하는 영역으로 확장된 결과 중립성이나 전문성, 이해관계자 등의 의사결정 프로세스에의 관여가 중요한 의미를 가진다.⁴⁾ 또한 조직구조 그것도 권한소재의 명확화를 포함하여 행정작용의 유효성·효율성이나 기본권보호와의 관계에서 중요하게 된다. 한편 종래 주로 법치국가원리로서 논해져 왔던 행정절차법상의 개념인 투명성은 여기서는 국민과의 커뮤니케이션을 요청하는 민주주의원리로서 취급할 수 있다. 이러한 투명성원칙과 과학원칙이 서로 복합적으로 관련하면서 리스크행정조직은 구성되는 것이다.

이하에서는 식품법에서의 리스크분석기법의 조직·절차법적 검토를 진행한다.⁵⁾ 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리만이 아니라 조직분리도 제도화하고 있는 EU·독일 및 일본의 법제도⁶⁾를 개관함과 동시에 제도설립과정을 분석함으로써 우리나라에서의 식품리스크행정

5) 리스크사회에서의 행정법의 변용에 대한 상세는 山本隆司, 리스크行政의節次法構造, 城山英明/山本隆司編, 環境と生命, 東京大學出版會, 2005, 3면 이하 참조.

에서의 행정조직의 방향을 가늠해 보고자 한다.

II. 조직법적·절차법적 원칙과 분석모델

1. 원칙

1) 법치국가원리로서의 과학원칙

(1) 과학원칙의 내용

행정상의 의사결정에는 가능한 한 포괄적이고 적절한 사실관계의 해명이 필요함과 동시에 과학적 합리성도 요청되므로 과학적 지식을 고려하지 않으면 안 된다. 이와 동시에 행정은 리스크에 관한 지식을 체계적으로 개선하기 위하여 유용한 새로운 지식이 있는 때는 리스크어세스먼트를 새로이 행하지 않으면 안 되며, 헌법상의 사후개선 의무에 의하여 보다 엄격한 조치를 강구하지 않으면 안 되는 경우도 있다.⁷⁾ 건강보호 등의 관점으로부터 새로이 인식되는 리스크요인을 추가하여 법규정을 신속히 과학기술의 진보에 맞추는 것은 중요하다. 지금까지는 우발적인 외부자극에 의하여 다양한 법제도가 제정되거나 개폐되어 왔다. 그러나 근년 광우병 등의 다양한 사회적 과제에 관하여 자성적 대응·개선의 제도화가 나타나 항상적인 과학데이터의 조사, 과학적 지식 등에의 준거의무 또는 사정의 변화에 따른 적합화·사후개선의 무가 도입되고 있다.

행정의 의사결정프로세스에서의 과학적 지식에의 의존·준거는 식품·의료품 등의 물질·제조물법에 한정되지 않고 원자력법 등의 시설안전법·환경법 분야 등에서도 인정되고 있다. 하지만 근년에 들어 식품법에서 이러한 리스크분석기법의 도입이 활발해지고 있다. 식품의 경우 생산자와 소비자가 멀리 떨어져 있으며 동시에 생산·가공·수송·구입이라는 유통과정 전체가 복잡하고 나아가 국내에 한정되지 아니하고 국경을 넘어 무역이 되고 있기 때문이다. 이러한 무역에 있어서는 안전기준이 국가마다 다르면 문제가 생기므로 경제적·정치적 관점만이 아니라 과학수준에 비추어 논의를 하거나 규제를 함으로써 분쟁을 최소화할 수 있게 된다.

법치국가원리로부터 객관성·공정성만이 아니라 적절성요청과 유효성요청에 근거하여 자연

6) 미국, 독일 및 일본에서의 식품위기관리제도에 관한 상세는 조태제/엄애선/박효근/변무웅/백민경, 식중독 위기관리 매뉴얼 개발, 식품의약품안전청, 2007 참조.

7) Vgl. BVerfGE 33, 171 (189 f.) und 78, 249 (288).

과학상의 문제가 복잡·복합적이라고 한다면 관련 전문지식을 받아들여야 할 의무가 발생한다. 과잉개입·과소개입금지원칙의 절차적 구성으로부터도 마찬가지이다.⁸⁾ 과잉개입·과소개입금지요청은 개입요건의 각 요소에 확실성이 있는 때이며 불확실성의 조건하에서는 충분히 가능하지 않는다. 그 결과 관찰의무와 보다 좋은 지식이 획득된 때의 사후개선의무가 발생하는 것이다. 또한 법치국가원리에 근거하는 행정활동의 합리성요청은 여기서 말하는 과학원칙 즉 과학적 합리성요청도 포함한다.⁹⁾ 리스크행정에서의 행정결정의 전제가 되는 지식은 전문가와 행정결정을 행하는 국가기관의 협조의 산물이다. 행정결정을 행하는 국가기관이 문제의 성질에 상응하여 전문가에 협조를 구하는 것은 국가기관의 행위·결정을 합리적으로 행하도록 하고 기본권의 실효적인 보장에 이바지하기 때문에 법치국가원리의 내용에 포함되는 것이다.¹⁰⁾

(2) 과학원칙의 인적요소

국가기관에 협조하여 리스크어세스먼트 절차에 관여하는 전문가에게는 중립성·독립성과 전문분야에서의 탁월성이 요구된다. 그러나 이러한 중립성·독립성을 개별 전문가에 대해 엄격하게 요구하는 데에는 학문의 성질과의 관계에서 한계가 있다. 우선 학문상의 인식은 본질적으로 개인의 개성적인 행위이다. 특히 리스크에 관한 지식의 창조에 있어서는 이러한 성격이 강하다. 또한 학문은 개성과 동시에 커뮤니케이션을 불가결의 요소로 하며 이것은 사회에서의 모든 조직이나 부분영역과의 커뮤니케이션을 포함한다. 현대사회에서는 커뮤니케이션이 점점 더 긴밀히 되어 학문발전의 동인이 되고 있다. 따라서 전문가가 초월적인 중립성·독립성을 가진다고 가정하는 것은 단순한 생각일 수 있다. 리스크에 관한 결정의 이해관계자와 관련을 가지는 전문가가 결정에 필요한 지식을 갖는 경우도 많은 것이다.¹¹⁾

개별 전문가의 차원에서 엄격한 중립성·독립성을 요구할 수 없다면 전문가로 구성하는 지식창조기관의 차원에서 중립성·독립성을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 중립성·독립성은 지식창조절차를 행정결정절차로부터 분화시킴으로써 확보가능하다. 그리고 전문가로 구성하는 기관의 중립성·독립성은 다원성·공개성·투명성을 제도적으로 보장함으로써 확보하여야

8) Brohm, Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staates III, 2. Aufl., 1998, § 36 Rn. 46, Di Fabio, Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand, VerwArch 81 (1990), 193 (211).

9) Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., 2004, S. 56 ff. und 84 f.; Voßkuhle, Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl., 2005, § 43 Rn. 1 ff.

10) Stoll, Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft, 2003, S. 271ff.

11) Trute, Democratizing Science: Expertise and Participation in Administrative Decision-Making, in: Nowotny/Pestre/Schmidt-Aßmann/Schulze-Fielitz/Trute, The Public Nature of Science under As-sault: Politics, Markets, Science and the Law, 2005, S. 101ff.

한다. 이들 요소는 탁월성을 높이는 의미도 갖는다. 기관을 구성하는 전문가의 다원성은 견해의 다양성, 전문분야의 다양성, 출신국가의 다양성 등에 의하여 확보되고 있다. 공개성·투명성의 확보는 지식창조기관이 행정결정기관으로부터 일정한 독립성을 가짐으로써 생기게 되는 민주성의 부족을 보충해 주는 의미도 갖는다. 이 경우 연구자라고 하더라도 직업상·자금상의 의존관계나 개인적인 전문범위에 의하여 이해·관심에 좌우될 수 있는 경우이거나 어떠한 단체·집단으로부터 추천되고 있는 경우에는 문제가 있다.¹²⁾ 행정청이 전문적 조언기관에 의한 태도표명과 다른 의사결정을 행하는 경우에는 서면 등으로 이것을 정당화하는 이유를 표시하지 않으면 안 된다. 그것은 이러한 전문적·과학적 조언의 절차적 특성으로 인한 국가 의사결정예의 영향력을 무시할 수 없기 때문이다.¹³⁾

(3) 과학원칙의 한계

과학원칙의 한계로서 불확실성이나 미지·부지에의 대응에 관한 논의도 필요하다. 전문적·과학적 지식에 의한 합리화·정당화는 리스크행정영역에서는 도대체 지식의 한계영역을 대상으로 하는 것이 많기 때문에 한정적으로밖에 기능할 수 없다. 그렇다 하더라도 민주적 정당성을 가지는 의사결정자가 과학적 지식에 극단적으로 의존하여 실질적으로 전문가에게 의사결정 모두를 위임한다든가 또는 과학적으로 확정할 수 없다는 이유로 의사결정을 행하지 않는다면 그것은 과학예의 의존에 의한 책임의 분산 내지 무책임화가 되며 민주적 정통성의 희박화 내지 단절화도 생길 수 있다. 과학적 불확실성에의 대응으로는 그때그때의 의사결정을 합리화·민주화하기 위한 관계자간의 경험·지식의 교환이나 대화나 토의·숙의가 필요하다.¹⁴⁾ 사실인식의 문제와 이해관계나 가치관의 대립 등에 관계되는 가치판단의 문제에서는 합리성을 가급적으로 탐구하기 위하여 구성되는 심의·조언제도, 불확실성을 수용·감축하는 기능을 갖는 신뢰형성 그리고 숙의예의 접근의 전제가 되는 투명성요청을 어떻게 확립할 것인가도 동시에 과제가 된다.

2) 민주주의원리로서의 투명성·참가원칙

과학적 불확실성이 있는 경우에는 과학기술의 수준이나 지식에 준거할 뿐만 아니라 그 준거·적합화를 계속함과 동시에 필요한 경우에는 무엇인가의 개선을 행하는 틀을 확립하기 위하여 의사결정프로세스의 조직·절차적 규율이 중요하게 된다. 과학적 불확실성이 존재할 경

12) Voßkuhle, a.a.O., § 43 Rn. 17 ff.

13) Stoll, a.a.O., S. 421 ff.

14) Kahl, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht : Möglichkeit und Begrenzung von Innovation?, DVBl. 2003, 1105 (1114 f.).

우 어떻게 일정한 리스크어세스먼트를 행할 것인가에 관하여 제도설계의 하나의 키가 되는 것은 어세스먼트가에 이르는 절차규정 특히 전문적 지식의 도입방법에 관한 절차규정이다. 이러한 프로세스에서는 과학원칙에 추가하여 다양한 견해를 발언할 수 있는 기회를 보장할 뿐만 아니라 절차를 투명성화하고 결정결과를 검증할 수 있도록 이유를 붙이는 것이 필요하다.¹⁵⁾

투명성은 투시성, 명확성, 이해가능성, 식별가능성을 의미하기 때문에 이를 결과의 투명성, 절차의 투명성, 내용의 투명성, 응답책임의 투명성으로 구분하여 분석하는 견해가 있다.¹⁶⁾ 이에 따르면 결과의 투명성이란 의사결정결과만이 투명한 것을 의미하는 데에 불과하며 의사결정의 중요한 근거, 주장된 논거 등은 명확하지 않다. 그것에 대하여 절차의 투명성은 의사결정결과와는 아니고 의사결정 자체의 실현의 성결과 방법도 포함하여 절차의 틀과 의사결정발견과정이 투명한 경우 즉 투명한 절차를 거쳐 의사결정이 행해져야 함을 의미한다. 이러한 투명성과는 달리 내용의 투명성은 의사결정에 의하여 달성하려고 하는 것을 명확히 하여 국가의 의사결정사항이 가급적으로 검증가능 하도록 하는 것이다. 또한 응답책임의 투명성은 민주적 입헌국가에서 본질적인 의미를 가지며 의사결정권한과 의사결정책임과 관련하여 누가 일정한 사항에 대하여 의사결정권한을 가지며 그 결정결과에 대하여 책임을 부담하지 않으면 안 되는가를 식별가능하도록 하는 것을 말한다. 권력행사의 상대방이 정통성의 인과를 구체적으로 검증할 수 있는 때에만 모든 국가권력은 민주적 정통성이라는 기본원리에 기하여 그 기능을 발휘할 수 있는 것이기 때문에¹⁷⁾ 투명성개념은 민주적 프로세스를 확보하는 데에 이바지한다. 민주제원리로서의 투명성은 다수결원리에만 의하기 보다는 결정프로세스나 정보의 공개 등에 더하여 참가를 통한 결정의 편이 소수의견을 반영하는 기회가 증가하고 소수자의 수용가능성도 결과적으로 증가하는 데에 이바지한다.¹⁸⁾ 다만 투명성원칙은 민주제원리나 법치국가원리와 나란히 하는 국가의 기본원리의 하나라고 하기보다는 그들의 구성원리로서 이러한 헌법원칙을 보전하고 최적화하는 것이다.¹⁹⁾

리스크에 대한 직선적 대응으로는 의사결정프로세스가 복잡하여 의사결정을 이해하고 검증하기 곤란한 경우도 적지 않다. 추상적인 정보량의 증대가 반드시 투명성의 향상을 의미하는 것은 아니며 국민이 이용·활용할 수 있는 것으로 하는 것이 중요하다. 리스크에 관한 의사결정자와 그 리스크에 의하여 영향을 받는 자의 관계에서 본다면 투명성에 더하여 프로세스에

15) Voßkuhle, a.a.O., § 43 Rn. 73 ff.

16) Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Informationsgesellschaft, 2000, S. 257 (264 ff.).

17) Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staates II, 3. Aufl., 2004, § 24 Rn. 11.

18) Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996, S. 98 ff.

19) Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 374.

의 참가도 요구된다. 확실히 리스크평가를 포함한 리스크관리에 관한 리스크커뮤니케이션을 둘러싼 논의에서 투명성이라든가 참가가 주장되는 경우가 많으며 민주적 행정조직법의 중요한 구성요소이라고 말할 수 있다.²⁰⁾

2. 3가지 모델

과학원칙은 행정상의 의사결정에 있어서 가급적 과학적 합리성에 의거·준거하는 것을 기본으로 하여 그 정당화, 합리화를 도모한다는 것이다. 그러나 과학적 어세스먼트 자체는 불확실할 수 있다. 예컨대 최신의 과학수준을 이용하여도 충분히 예견할 수 없다든가 일정한 시점에서는 옳은 것이 이후에 잘못이라고 판명된다든가 하는 경우가 있다. 이러한 불확실성으로 인하여 과학에 의한 정당화, 합리화는 박약해 지기도 한다. 이로부터 과학과 행정상의 의사결정의 관계에 대하여 검토할 행할 필요가 있다. 이와 관련하여 ‘식품안전에 관한 구주의 정책’이라는 보고서에서는 3가지 모델을 제시하고 있다.²¹⁾

고전모델에서는 소비자보호 및 공중위생에 관한 규제정책형성은 ‘건전한 과학’에 기초한 것이며 과학은 사회적, 정치적, 문화적 및 경제적 영향으로부터 독립하여 활동하며 정책적 의사결정에 충분한 근거를 제공한다고 한다. 과학은 ‘무오류의 것’으로서 의사결정을 정당화하는 근거가 되는 것이다. 이 모델에서는 과학자는 ‘진리’를 보유하며 일반 공중은 무지·오해나 비과학적 신념을 보유하고 있다고 이해한다. 그리고 리스크커뮤니케이션은 공중이 용이하게 이해할 수 있는 설명내용을 제공하는 것만을 내용으로 하는 탑다운의 일방향적 커뮤니케이션이다. 광우병라는 획기적 전기가 있기 전에는 EU가맹국의 대부분은 고전모델을 택하고 있었으며 리스크어세스먼트와 리스크관리를 구분하지 않았다고 한다.

현대모델에서는 과학적 결론이 결코 정치적 의사결정을 확정할 수 있는 것은 아니라는 점에 입각하여 리스크분석기법은 순수한 과학적 작업을 전제로 하는 리스크어세스먼트와 사회·경제적 가치판단요소를 포함하는 리스크관리로 구분되고 있다. 현대모델은 리스크어세스먼트, 리스크평가, 리스크관리라는 단계 내지 영역의 독자성과 그 상호관계를 인정한다. 고전모델과 마찬가지로 과학 그것은 다른 외적 영향으로부터 독립하여 활동하지만, 중립적인 방법으로 리스크어세스먼트를 하는 과학커뮤니티와 리스크의 보유·전파·삭감·회피라는 기본적인 리스크관리를 행하는 의사결정자의 명확한 분리를 전제로 한다. 그러나 이 모델에서는 일단

20) Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, in: ders/Hoffmann-Riem(Hrsg), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 39.

21) Trichopoulou et al., European Policy on Food Safety, Working document for the STOA Panel, Luxembourg, September 2000, PE 292.026/Fin. St., pp. 58.

리스크어세스먼트라는 형식으로 독립한 과학전문가가 권위 있는 결과를 공표·제공한 경우 그 이후 행해지는 리스크관리와의 연결점인 ‘리스크평가’에서 가치판단요소가 고려된다. 이 경우 리스크분석단계는 리스크어세스먼트 → 리스크평가 → 리스크관리가 된다. 또한 리스크관리자의 응답책임과는 달리 리스크어세스먼트담당자의 그것은 과학커뮤니티·과학전문가집단에 대하여 부담하며 리스크관리자에 대해서는 어세스먼트결과의 중립성과 과학적 엄격성에 관하여 응답책임을 부담한다. 이점에서 이 모델에서는 리스크어세스먼트결과는 전달되는 데에 그치지만 리스크관리자가 행하는 리스크커뮤니케이션은 쌍방향적인 것이 된다.

과학은 항상 사회적, 정치적, 문화적 및 경제적 배경과 상호영향·참조 중에 운영되며 데이터처리 등에 대하여 과학적 방법이 사용되더라도 그 전제의 사회적 허용수준이 확정되지 않으면 처리할 수 없는 경우가 있다. 따라서 그 판단에 이바지하는 사전처리로서의 문제설정을 명확화 함(이를 사회적 프레이밍이라 한다)과 동시에 리스크어세스먼트담당자가 일단 리스크의 존재에 관하여 무엇인가의 결론에 이르렀지만 과학적 불확실성이 인정되는 때는 리스크어세스먼트결과와 리스크관리에서의 의사결정의 정합성을 도모하기 위하여 구체적인 리스크평가(리스크사각의 경제적 비용, 개인이나 단체의 활동제한, 다양한 정책수단의 비례적합성 등)를 행하게 된다. 첨단모델에서는 과학적 어세스먼트는 이러한 2가지의 가치판단 사이에 위치하게 된다. 이 경우 리스크분석단계는 사회적 프레이밍 → 리스크어세스먼트 → 리스크평가 → 리스크관리가 된다. 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리는 리스크어세스먼트의 과학적인 철저성·견실성을 보장하고 리스크어세스먼트담당자와 리스크관리자의 기능의 혼동을 피하기 위하여 필요하다. 하지만 리스크분석은 상호작용적 프로세스이어야 하며, 모든 관계자와의 효과적인 커뮤니케이션과 협의를 리스크분석프로세스 전체를 통하여 확보하여야 한다. 이러한 리스크커뮤니케이션에는 리스크어세스먼트담당자와 리스크관리자 사이의 서면에 의한 커뮤니케이션, 프로세스 전체에 걸치는 가맹국 및 관심을 갖는 모든 조직과의 쌍방향적 커뮤니케이션, 리스크어세스먼트방침과 불확실성을 포함한 리스크어세스먼트에 대한 명백한 설명(불확실성이 어떻게 취급되었는지도 포함하여 개개의 규격이나 관련문서의 필요성과 그들의 결정절차도 포함한다) 등이 있다.

3. 소결

입법자의 의사결정에서는 그 전제 내지 배경에 있는 사실관계 등이 복잡하지만, 생명·신체·건강이라는 고차원적 보호법익이 문제대상이 되어 무엇인가의 의사결정을 하지 않으면 안 되는 때가 있다. 이때 입법자는 실체법적 기준에 불확정적 개념을 사용하고 전문적 지식에

의 준거·적합의무를 규정함으로써 그 상세를 행정재량에 위임하는 경우가 적지 않다.²²⁾ 그리고 법적용이나 기준설정 등 행정기관의 의사결정에서는 과학기술전문가의 관여에 의하여 전문적 지식을 받아들여 그 결정결과만이 아니라 그 프로세스 전체를 검증가능하게 하고 내용적·절차적 합리성 및 유효성이 담보되며 법률의 적용·집행이 자의적이 되지 않도록 하는 것은 법치국가원리나 민주주의원리로부터 요청된다.²³⁾

준거되어야 할 과학기술지식이 아직 확정되지 않아 다툼이 있는 때에는 진실발견 → 의사결정이라는 고전모델로는 충분하지 않다. 이에 가능한 한 과학적 합리성·과학적 처리를 행한 과학관정·정보에 기초하되 가치판단을 더하여 리스크관리자가 행한 의사결정의 정당화를 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리를 통하여 보다 명확히 하는 현대적 모델이 필요로 되어 왔다. 종래의 관점으로부터 본다면 자연과학에 의하여 생기는 지식의 체계는 사실에 의하여 검증·실증이 가능한 것으로서 가치판단과는 구별된다고 이해되어 왔다. 그러나 과학기술이 항상 어떠한 종류의 초월적 입장에서부터 사회문제의 해결을 위한 재정자로서 활동할 수 있는 것은 아니고 오히려 현재의 사회체제를 구축하는 내재적 세력으로서 정치적 논의의 대상이 되지 않으면 안 된다. 따라서 문제가 되는 것은 부적정한 정치적·경제적 영향으로부터 리스크어세스먼트담당자의 독립성·중립성을 확보하고 과잉적인 공모를 방지하면서 어떻게 하면 리스크관리자와 리스크어세스먼트담당자 사의의 연결점을 만들 것인가 하는 점이다. 리스크어세스먼트를 개시하기 전에 입법자·명령제정자 등의 의사결정자가 리스크어세스먼트에서 필요하게 되는 일정한 가치판단의 틀(예컨대 리스크어세스먼트방침)을 가능한 한 결정하고 그 틀 내에서 과학적 처리·과학적 합리성을 추구해 가는 첨단모델이 제시되고 있다.

과학적 처리를 행하는 때의 기관편성이나 구성원선임이라는 조직법적 분석도 중요하다. 특히 리스크에 대한 법적 결정을 내리는 국가기관은 리스크에 관한 지식을 오로지 전문가로부터 섭취할 수밖에 없다. 따라서 국가기관은 필요한 지식이 학문적 논의의 과정에 의하여 창조되도록 법적인 틀을 설정하는 방법을 택하게 된다. 이렇게 구성되는 프로세스는 통상적 과학 절차 그것과는 다르다. 또한 이러한 행정결정의 전제지식을 창조하는 법적 프로세스는 정책의 입안과 실시라는 이분법으로 해소되지 않는 독자적 의의를 갖는 절차로서 인식되지 않으면 안 된다. 리스크의 존재를 순수하게 표현하는 절차·조직을 사업의 촉진을 포함한 형량·정책 결정을 행하는 절차·조직으로부터 분화시키는 것은 리스크가 형량·정책결정에 있어서 충분히 고려되도록 절차·조직상 보장하는 데에 있다. 전제지식의 창조절차와 계획적인 형량절차

22) Appel, Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 164 ff.; Ladeur, Risikoeffenheit und Zurechnung, in: Hoffmann-/Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 111 (126 ff.); Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, S. 159 ff.; Steinberg, 1998, S. 287 ff.

23) Di Fabio, Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand, VerwArch 81 (1990), 193 (209 ff).

는 모두 전문가와 국가기관의 협조의 절차가 된다. 양 절차 즉 리스크어세스먼트와 리스크관리는 구별되어야 한다. 절대적인 성격의 차이가 아니라 상대적인 기능분화에 그치겠지만 전자의 절차는 널리 개방된 학문적인 논의의 과정으로 그리고 후자는 행정결정을 모아 묶어내는 것을 목적으로 하는 절차이다. 문제를 분절하여 각각의 문제를 해결하는 데에 적절한 절차·조직을 분화시켜 구성하는 방법이 리스크에 관한 문제를 풀어나가는 데에 적당하다고 생각된다.

절차뿐만 아니라 조직의 면도 포함하여 리스크어세스먼트를 리스크관리로부터 분화시키는 제도의 전형은 리스크어세스먼트를 담당하는 합의제기관을 설치하고 이를 리스크관리를 담당하는 행정기관으로부터 일정 정도로 독립시키는 것이다. 행정결정을 행하는 기관으로부터 합의제기관을 분화시키는 것 자체는 드물지 않다. 다만 합의제기관에는 주로 다원적인 관계이익에 폭넓은 참가의 기회를 보장하거나 또는 이러한 이익을 조정하는 역할을 담당하는 것도 있다. 이러한 다원형의 합의제기관은 예민한 권리이익에 관한 영역에서 형량을 행하는 데에 적합하다. 그러나 지식을 창조하는 리스크어세스먼트에 적합한 것은 오히려 전문가를 중심으로 구성된 합의제기관이다. 이러한 자문기관의 의견에는 법적 구속력은 없지만 존중의무가 있어 행정청이 의사결정을 함에 있어서 사실상의 속박이 있다. 전문가의 의견을 따르지 않는 때는 그것을 정당화하는 이유가 필요한 것이다.

과학기술지식의 불확실성이 높아짐과 동시에 그 지식의 선택을 조작적으로 행함으로써 정치화의 가능성이 높아진다. 그 때문에 규범적으로는 역으로 전문가에게는 일정한 독립성이 요구되게 된다. 그리고 독립성을 가지는 전문가채널의 추가적 설정에 기초하는 전문지식도입절차의 복선화에 의하여 리턴터치가 되어 투명성이 확보된다. 이것을 분리 규범이라고 부를 수 있다. 과학적 지식의 객관성이 명확한 상황에서는 중립성확보를 위한 독립성이 요구되지만, 여기서 요구되고 있는 것은 그러한 중립성확보를 위해서가 아니라 지식도입절차의 복선화에 의한 투명성확보를 위한 독립성이라고 말할 수 있다. 과학적 지식의 정치화의 가능성이 있지만 그 때문에 과학적 지식의 인푸트를 명시하여 불투명한 중에 정책판단이 내리지는 것을 피하는 것이다. 이하에서는 독립성을 가지는 전문가채널의 추가적 설정에 기초한 절차복선화의 동향을 살펴보고자 한다.

III. EU, 독일 및 일본의 리스크행정조직

1. EU 및 독일의 리스크행정조직

1) EU

(1) 식품안전백서

식품안전백서(Weißbuch des EG-Kommission, 12.1.2000, KOM (1999) 719 endg. 이하 백서라 한다)²⁴⁾에 의하면 구주위원회의 식품안전에 관한 우선적 과제는 소비자의 신뢰회복과 그 유지이기 때문에 리스크어세스먼트와 리스크커뮤니케이션의 모두를 담당하는 기관의 독립성이 필요하게 된다. 그러나 리스크어세스먼트를 담당하는 기관이 과학적 요소만을 검토하는 때에는 리스크관리단계에서 그 결과를 유효하게 활용할 수 있는가 하는 의문이 있다. 아울러 엄격한 과학성을 유지한다면 리스크관리 옵션간의 우선순위설정이나 특정한 옵션의 추천을 할 수 없게 된다. 이에 대하여 리스크어세스먼트와 리스크관리라는 양 기능을 모두 가지는 독립기관을 창설하자는 의견도 있었다(EU형 FDA안).²⁵⁾ 그러나 이에 대해서는 백서에서는 다음과 같은 이유에서 받아들이지 않았다. 즉 ①리스크관리의 하나인 법제정권한을 독립기관에 위양하는 것은 민주적인 어카운터빌리티와 투명성 유지를 부당하게 희석시키며, 현재의 수준을 리스크관리기관의 신설에 의한 규제권한의 분산에 의하여 확보할 수 없게 될 우려가 있다. ②EU에 의한 리스크관리는 법제정, 가맹국에 대한 통제와 EU 역내시장에서의 공통의 조치를 강구하는 것이지만, 그 중 통제를 소비자를 위하여 효과적으로 실시하는 데에는 통제의 추적 조사가 말끔히 행해지도록 EC조약 아래 구주위원회에 법제정과 통제의 모두를 예측시키지 않으면 안 된다. ③EU의 현행 제도상 규제권한을 갖는 독립한 기관의 창설은 EC조약의 수정 없이는 곤란하다. 한편 백서에서는 리스크어세스먼트기능을 리스크관리기능으로부터 일정 정도 분리하여 독립한 기관으로 함으로써 식품리스크에 관한 문제에 탄력적이고 동시에 신속히 그럼에도 불구하고 투명성·공개성을 가지고 대응할 수 있다고 한다.

EU의 식품안전정책은 리스크분석기법을 바탕에 두고 구주위원회에 의한 식품안전조치는 이용가능한 최선의 과학적 지식을 사용하여야 한다. 백서에서는 이점을 전제로 하면서 장래의 식품안전기관의 기능(과학적 조언, 정보의 수집과 분석, 모니터링과 감시 등)은 최고수준에서의 독립성, 과학적 탁월성 그리고 투명성이라는 3원칙 아래에서 발휘되어야 한다고 한다. 독립성과 관련하여 소비자의 신뢰회복을 위해서는 외부의 압력으로부터 자유로운 한편, 그 임무에 대하여 스스로 응답책임을 부담할 것이 요구되고 있다. 즉 독립성이란 과학기관에서의 과학자의 역할은 소비자의 고도의 건강보호에 기여하며 그것을 위하여 독립하여 조언하는 것과 대립할 수 있는 이해관계로부터 자유로울 것을 말한다. 과학적 탁월성이란 과학적 조언은 가

24) 이에 대한 상세는 下山憲治, 리스크行政의法的構造, 敬文堂, 2007, 164면 이하 참조.

25) O'Rourke, European Food Law, 2. ed., 2001, pp. 167.

급적으로 고품질이 아니었다면 안 되기 때문에 잠재적 위해요인의 어세스먼트는 탁월한 과학자에 의하여 행해져야 함을 의미한다. 그리고 투명성이란 각국기관 및 구주기관과 마찬가지로 소비자를 포함한 관계자가 리스크어세스먼트의 작업프로세스에 관한 정보와 그 조언에 용이하게 접근할 수 있고 확정까지의 각각의 단계에서 통지를 받아야 한다는 것이다.²⁶⁾

백서에서는 리스크커뮤니케이션에 대하여 리스크관리에 관한 의사결정사항의 전달은 구주 위원회가 행한다고 하여도 식품의 안전성과 식료문제에 대하여 과학적 정보가 필요하거나 문제가 생긴 때에는 과학기관이 첫 번째의 연락기관이 되어야 하며 소비자의 신뢰회복을 위하여 적절한 정보공표가 보장되어야 한다고 한다. 한편 리스크커뮤니케이션은 리스크의 성질과 그 리스크의 통제조치에 관한 관계자간의 정보교환으로서 리스크어세스먼트와 리스크관리의 결정사항이 투명하여 공중이 접근할 수 있는 경우에만 그 기능이 올바르게 발휘된다고 하여 투명성보장의 하나로서 리스크커뮤니케이션을 다루고 있으며 민주적 통제와 응답책임이 그것에 의하여 담보된다고 한다.

(2) EC식품기본규칙

EC식품기본규칙(Europäische Lebensmittel-Basis-Verordnung - Verordnung (EG) Nr.178/2002. 이하 규칙이라 한다)에서는 광우병이나 구제역 등 전형적 식품위기에 대응하기 위하여 가맹국 사이에서의 정보교환의 중요성을 감안하여 식품 및 사료에 관한 전자적 조기 경계시스템을 창설하고 리스크어세스먼트와 리스크관리를 분리하는 것이 기본틀로 되어 있다. 규칙에서는 식품·사료의 안전성에 대한 제조자의 책임, 건강리스크에 관한 공중에의 정보제공, 새로운 기관의 창설, 모든 사업소에서의 리스크분석기법의 의무적 도입, 자기통제에 관한 일반적 기록작성의무 등을 도입하고 있다.²⁷⁾ 그리고 규칙에서는 리스크를 위해요인이 현재화한 결과로서 건강에 위해를 미치는 작용의 개연성과 그 정도의 함수라고 정의하고(3조 9호), 리스크어세스먼트, 리스크관리 및 리스크커뮤니케이션 등을 리스크분석기법으로 채택하고 있다.

규칙에서는 리스크어세스먼트의 전문기관으로서 구주식품안전기구(이하 EFSA라 한다)라는 기구를 활용하고 있다. EFSA의 임무는 구주공동체의 법제정 및 정책을 위한 학문상의 조언 및 학문·기술상의 지원에 있다(22조 3항). 예컨대 EFSA는 구주위원회에 의한 유통허가의 결정이나 어떤 가맹국에 의한 유통허가를 다른 가맹국이 거부하여 견해가 일치하지 않는 경우에 행하는 구주위원회의 결정에 앞서 의견 내지 감정을 제출한다. 이 경우 구주위원회는 자

26) Commission of the European Communities, communication of the Commission, Consumer Health and Food Safety, Brussels, 30. 04. 1997, COM (97) 183 final. pp. 9.

27) Hannhorst/Mellenthin, Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung-Grundlage und Entwicklung, ZUR 2002, 385 (386).

신의 결정의 초안이 EFSA의 의견 내지 감정과 상이할 경우 당해 차이를 설명하거나 그 상세한 이유를 제시하지 않으면 안 된다(58조).

(3) 구주식품안전기구

리스크어세스먼트는 이용가능한 과학적 지식에 기초하여 독립적이며, 객관적이고 동시에 투명하게 행해지지 않으면 안 된다(6조 2항). 리스크어세스먼트를 담당하는 EFSA는 집행이사회, 장관과 그 직원, 조연포럼, 과학적 작업을 담당하는 과학위원회과 과학패널로 구성한다. 집행이사회는 구주이사회가 (구주위원회가 작성한 리스트 중에서 구주의회와 협의하여) 임명하는 14명의 이사와 1명의 구주위원회 대표자로 구성한다. 이사 중 4명은 소비자 기타 푸드체인 관계조직 중에서 선임한다(25조 1항). 이사는 임기 4년이며 1회 재임하는 것이 가능하다(동조 2항). 집행이사회는 EFSA장관의 제안에 의하여 EFSA운영규칙, 작업프로그램, 연차활동보고, 예산·결산을 채택·승인한다(25조 3항 이하 및 26조 3항). EFSA장관은 집행이사회가 (구주위원회가 작성한 리스트에 기초하여) 임명하며 임기 5년이고 재임할 수 있다(26조 1항). 동 장관은 EFSA를 대표함과 동시에 예산집행권한 등을 갖는다. 조연포럼(27조)은 EFSA와 유사한 임무를 수행하는 가맹국기관의 대표자(이사와 겸임할 수 없다)로 구성하며 장관이 의장을 맡는다. 각국의 관계기관간의 연대를 도모함과 동시에 장관이 작성하는 작업프로그램안에 대하여 조언을 행한다.

EFSA의 과학위원회는 각 과학패널의 의장과 6인의 과학패널에 속하지 않은 독립한 과학자로 구성하며(28조 3항), 작업절차의 확정과 작업방법의 조화에 대하여 책임을 갖는다(28조 2항 1문). 과학패널의 위원은 EFSA장관의 제안에 기초하여 집행이사회가 임명하며 3년 임기로 재임할 수 있다(28조 5항). 과학위원회 및 과학패널은 EFSA의 과학적 의견의 제출에 대하여 책임을 지며(28조 1항), 위원의 과반수에 의하여 결정하고 소수의견은 기록한다(28조 7항). EFSA는 유사한 임무를 수행하는 다른 기관과 과학적 의견에 차이가 있는 경우에는 당해 기관과 접촉하여 중요한 과학적 정보의 모두를 전달하고 논의가 될 수 있는 과학적 문제를 확인하며(30조 1항 및 2항), 구주의 다른 기관 또는 구주위원회에 속한 과학위원회와 과학적 견해에 차이가 있는 때에는 공동으로 차이의 해소 또는 쟁점의 명확화를 행하여 그것들을 공표한다(30조 3항).

집행이사회·장관·조연포럼구성원은 공익실현을 위하여 독립하여 행동할 의무를 부담함과 동시에 그 독립성을 훼손할 수 있다고 인정되는 직간접적인 이해관계의 모두(이해관계가 없는 경우를 포함한다)를 매년 서면으로 공표한다. 한편 과학위원회 및 과학패널구성원은 모두 외부의 영향으로부터 독립하여 행동할 의무를 부담하며 마찬가지로 이해관계선언을 한다. 나

아가 회의 의제와의 관계에서 독립성을 훼손할 수 있다고 인정될 수 있는 이해관계도 마찬가지로 한다(37조).

EFSA에는 투명성이 요청된다. EFSA는 과학위원회 및 과학패널의 이사와 회의록, 과학위원회 및 과학패널의 의견(소수의견을 첨부한다), 그들 의견을 뒷받침하는 정보, EFSA구성원 모두의 연차 이해표명과 회의 의제와 관련하여 행해지는 이해표명, 과학적 연구의 결과, 연차 활동보고(작업프로그램을 포함한다. 26조 3항), 구주의회, 구주위원회 또는 가맹국에 의한 과학적 의견의 부결 내지 변경요구와 그들의 이유 등을 지체 없이 공표하여야 한다(38조). 기밀성 유지는 규정되어 있지만, 건강보호를 위하여 공개하여야 할 정보가 기밀성유지조항의 예외로서 명시되어 있다(39조). 또한 EFSA의 과학적 의견에 따를 때 건강에의 영향이 예측되는 것도 기밀에 해당하지 않는다(39조 3항). 이 외에도 EFSA는 자발적으로 커뮤니케이션을 행할 수 있지만, 각종 정보에 대하여 모든 자가 객관적으로 신뢰할 수 있고 용이하게 접근할 수 있도록 함과 동시에 리스크커뮤니케이션의 방법에 대하여 구주위원회와 동 가맹국 사이에 긴밀한 협력과 정합성을 도모하도록 하여야 한다(40조). 나아가 구주의회·이사회 및 위원회의 문서공개규칙이 EFSA에도 적용되어 이의신청이나 구주재판소예의 출소가 인정되고 있다(41조). 이러한 투명성확보제도나 정보공개제도에 의하여 EFSA에 의한 리스크어세스먼트결과 등이 공표되고 있다는 점을 구주위원회는 리스크관리에서의 의사결정에 즈음하여 염두에 두지 않으면 안 될 것이다.²⁸⁾

2) 독일의 리스크행정조직

(1) 베델보고

독일에서는 광우병발생의 가능성이 과학적으로 지적되어 왔음에도 불구하고 연방정부는 그러한 지적을 무시하고 오히려 그러한 위험성이 없다고 하였다. 그러나 결국 이로 인해 2명의 장관은 사임하는 사태가 발생하였다. 그 결과 2001년 1월 22일 연방식료·농업·산림부는 연방소비자보호·식료·농업부(이하 BMVEL이라 한다)로 개편되었고, 연방건강부와 연방경제·기술부로부터 소비자의 건강보호임무는 BMVEL로 이관되었다. 그러나 식품안전확보라는 임무의 모두가 통합된 것은 아니며 연방건강부(화학물질의 안전성, 음료수의 위생, 유전자공학과 감염증대책 등)과 연방환경·자연보호·원자력안전부(식품의 환경오염, 화학물질의 제조·유통·조합 등)에는 관련된 사무가 여전히 남아 있었다. 이에 연방수상은 소비자의 건강보

28) Falke, Institutionen zur Risikobewertung und zum Risikomanagement im In- und Ausland: Analyse der vorhandenen Konzepte, Umsetzung und Erfahrungen über den Aufbau solcher Institutionen sowie daraus zu ziehende Schlussfolgerungen, Studie im Auftrag der Risiko-Kommission, Dezenber 2002, S. 51.

호에 관한 임무수행의 개선을 위하여 BMVEL의 소관사무에다 이러한 타 부처의 건강관련 임무를 어떻게 통합할 것인가에 관해 연방회계감사원장에게 자문을 요청하였다. 이것은 아직도 다양한 관할이 존재하고 종래의 연방연구기관이 농업과 산업의 이익에 초점을 맞추어 왔던 것에 대한 반성에 기초한 것이다. 그 자문의 결과가 소위 베텔보고이다.²⁹⁾

베텔보고에 따르면 식품안전에 대해서는 공적기관(연방, 란트 및 게마인데), 민간사업자(농업자 등) 그리고 소비자가 중심적 역할을 담당한다. 하지만 그 전제로서 법정립과 통제에 의하여 식품의 안전성이 충분히 보장되고 있음을 신뢰할 수 있고 위해정보가 신용할 수 있는 것이 되어야 한다.³⁰⁾ 한편 독일은 WTO 등의 국제기구나 협정에 구속되며 EU에서 식품안전 백서 등에 의한 조직재편이 있음을 고려하여 식품안전영역에서의 효율적인 조직편제는 구주 기구와 가급적으로 호환성이 있어야 한다.³¹⁾ 이 경우 연방은 식품안전에 관한 권한의 일부(연방수준에서의 법정립과 EU와의 협력)를 가지고 있음에 불과하고 단속 등은 독일기본법상 각 란트에 그 관할권이 있으므로 연방과 각 란트의 조직기구가 조정되어야 한다.

리스크관리조직은 식품안전에 관한 소비자보호의 핵심적 영역이다. 조직의 효율성을 위하여 BMVEL 내에 세분되어 있던 부국·관할의 포괄적 통합, 연방·란트 공통의 리스크관리를 위하여 연방코디네이트기관의 설치 등을 제안한다.³²⁾ 한편 리스크어세스먼트·리스크커뮤니케이션조직으로서 BMVEL 소관의 식품안전업무 내에 학제적·포괄적인 리스크어세스먼트를 가능하게 하는 독립된 연방과학기관을 제안한다.³³⁾ 이러한 과학기관은 식품리스크정보를 수집·분석·평가하는 외에도 EU의 리스크어세스먼트기관과의 연락기관 및 국내대응기관으로서 기능한다. 그리고 리스크커뮤니케이션은 EU의 경우와는 달리 제일차적으로는 협조하게 정치·행정상의 의사결정자에 행하는 과학적 조언으로 이해한다. 따라서 과학기관은 과학적 관정에 기초하여 식품리스크가 명확한 때 객관적으로 미연방지적인 정책적 조언을 행하지 않으면 안 된다. 또한 행정정에 의한 인허가 등의 정식적인 의사결정과정과는 별도로 과학기관은 자발적으로 식품안전에 있어서 중요한 테마에 대하여 의견을 표명할 수 있고 필요에 따라 공중에 직접 알기 쉽게 객관적인 정보제공을 한다고 한다.³⁴⁾

이러한 과학기관은 식품안전문제에 대하여 과학 이외의 정치적·경제적 기타 이해관계의

29) Präsidentin des Bundesrechnungshofes (Hrsg.), Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel): Empfehlungen der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2001.

30) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 19. Vgl. Fuchs, 2004a, S. 105ff.

31) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 18.

32) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 4 ff.

33) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 9.

34) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 10 und S. 93 ff.

영향으로부터 자유로이 의견을 진술할 수 있도록 제도가 설계되어야 할 필요가 있기 때문에 독립성이 증시된다.³⁵⁾ 독립성은 정관에 명시하고 리스크관리기관과의 명확한 조직적 분리를 통하여 확보된다. 이러한 독립성을 위하여 과학기관의 관리부(위원회구성)의 구성원은 정치적 영향이나 겸임업무의 수행에 의하여 생기는 이해 등으로부터 자유로워야 하고 인적 독립성은 임명절차와 재직기간에 의하여 보장되어야 한다고 한다.

(2) 신 조직법

베델보고의 내용은 BMVEL 내에 설치된 워킹그룹의 보고(이하 WG보고라 한다)³⁶⁾에 의하여 구체화되고, 이것은 소비자건강보호 및 식품안전의 새로운 조직에 관한 법률(2002년 8월 6일 공포, 2002년 11월 1일 시행, 이하 신 조직법이라 한다)로 현실화 되었다.

신 조직법에서는 리스크어세스먼트와 리스크관리의 분리원칙에 기초하여 리스크어세스먼트를 담당하는 연방리스크어세스먼트연구소(이하 BfR이라 한다)와 리스크관리를 담당하는 연방 소비자보호·식품안전청(이하 BVL이라 한다)이라는 2개의 기관을 설립하였다. 이들은 종래 연방차원의 리스크어세스먼트, 리스크커뮤니케이션 및 리스크관리의 상당부분을 담당하고 있던 연방소비자건강보호·가축전염병연구소를 재편·통합한 것이다. BfR은 그 독립성의 담보를 위하여 공법상 영조물법인으로 설립되고, 독립된 관리예산을 가지며, 과학적 방법, 어세스먼트결과 및 리스크커뮤니케이션에 대하여 전문감독을 받지 않는다.³⁷⁾

WG보고에서는 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능적 분리가 조직구성의 기본적 컨셉이다.³⁸⁾ 이러한 기능분리에 의하여 구주기관과의 호환성을 도모한다. 또한 소비자의 기대나 문화적 관점 등의 정치적 고려, 경제적 이해, 위기관리의 요청으로부터 리스크어세스먼트담당자와 그 결과의 독립성을 확보하여 리스크어세스먼트에 있어서 선입관을 가급적으로 배제하고 나아가 이를 통하여 리스크어세스먼트에의 신뢰를 회복한다. 이 경우 리스크어세스먼트란 식품안전 및 소비자보호영역에서 독립한 과학적 근거에 기초하며 행동옵션까지도 지적하는 것을 말하며, 리스크관리에서는 법적으로 허용되는 한 소비자의 기대, 사회문화적 관점, 경제적 고려 등이나 행동옵션의 비교형량에 즈음해서의 정치적 평가도 검토한다.

입법자는 신 조직에 의하여 효율성의 향상도 목적으로 하고 또한 리스트어세스먼트결과를 리스크관리기관에 의미가 있는 것으로 하기 위하여 리스크를 삭감하기 위한 행동옵션을 표명하는 것도 BfR의 임무로 하였다. 어쨌든 조기의 리스크인정, 과학적 의견 및 태도의 표명(적

35) Präsidentin des Bundesrechnungshofes, 2001, S. 94 ff.

36) Bericht der Arbeitsgruppe, Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, 14. Dez. 2001.

37) BT-Drs. 14/8747 및 Bericht der Arbeitsgruppe, 2001, S. 22.

38) Bericht der Arbeitsgruppe, 2001, S. 6.

절한 리스크관리조치의 제안을 포함한다), 공중과의 리스크커뮤니케이션(소비자의 신뢰보호·소비자와의 열린 커뮤니케이션)이 BfR의 주된 3가지 임무이다. 이외에도 BfR은 EU 기타 국내외의 과학적 기관과의 공동행동, 식품안전과 소비자보호영역에서의 과학적 정보교환의 코디네이트, BMVEL 및 그 하위의 전문과학기관과 조정하여 자기의 임무와 밀접하게 관계되는 점에 대한 독자적 연구 등을 임무로 한다.

(3) 연방리스크어세스먼트연구소

BfR은 ①과학적·사회적으로 건강에 대한 위해발생이라는 우려가 있는 때는 독자적으로, ②우려가 없더라도 체계적 어세스먼트의 장기작업계획에 기초하여, ③인허가 등 신청절차의 틀 가운데에서, ④어세스먼트가 필요 또는 적절하다고 인정되는 새로운 지식·컨셉이 획득되는 때에 리스크어세스먼트를 개시한다. 이러한 리스크어세스먼트에서는 건강피해가 발생할 개연성과 그 피해의 정도가 어세스먼트되며,³⁹⁾ 그 결과로는 소비자의 건강보호의 관점에서부터 우려가 있는가 아니면 최종적인 어세스먼트를 행하기 위하여 더욱 정보수집·조사가 필요한가에 대하여 의견을 낸다. 이 경우 우려가 있는 때는 그 리스크의 삭감 또는 회피를 위한 목표, 전략을 설정하고 필요에 따라 행동옵션을 제안함으로써 리스크관리자가 어세스먼트프로세스를 간접적으로 체험하여 상황에 적합한 의사결정을 할 수 있도록 한다. 인허가의 신청절차에서는 일반적인 리스크삭감수단 내지 데이터의 추가청구에 관하여 제안을 한다.⁴⁰⁾ 이미 장기에 걸쳐 존재하고 있는 리스크가 처음으로 인식되는 경우에 그 리스크삭감 내지 제거에 대하여 책임이 명확하지 않는 때는 BVL 또는 BMVEL에 대하여 일시적인 사전배려조치를 제안하여 정보의 흠결을 적절한 조치로 메우도록 지적할 수 있다.

BfR은 국내외의 과학적 지식을 구사하고 전문적 지식과 국내외의 신뢰성을 확보하기 위하여 나아가 연구의 흠결을 없애기 위하여 BMVEL의 연구전체 플랜에 따라 독립하여 연구를 행한다. 다만 BfR이 자기의 연구에 착수하기 전에 그 연구대상이 BMVEL의 연구대상 내의 것인가, 전문적 동시에 경제적 견지로부터 외부의 연구기관에 당해 연구기획을 위탁하는 것이 의미가 있는가 등이 심사되며 결정은 BMVEL이 행한다.⁴¹⁾

나아가 BfR은 리스크커뮤니케이션에 종사하며 홍보활동을 행한다. BfR이 행하는 리스크커뮤니케이션은 리스크어세스먼트작업 및 그 결과를 공표하고 연구자 기타 관계자 및 관심을 가지는 자에게 공개하여 의견교환 등을 행하는 계속적이고 쌍방향의 프로세스이다. 소비자와

39) BfR (Arbeitsgruppe gesundheitliche Bewertung), Leitfaden: Format für gesundheitliche Bewertungen, Stand Mai 2003, S. 7.

40) Bericht der Arbeitsgruppe, 2001, S. 18.

41) Bericht der Arbeitsgruppe, 2001, S. 20.

의 대화를 적극적으로 전개하고 건강리스크, 획득된 지식과 작업결과를 가급적 신속하고 알기 쉽게 정보를 제공하는 것이다. 그리고 BfR의 작업에는 고도의 투명성요청이 작동하고 있어 표현내용과 어세스먼트결과의 이유에 대하여 ①이미 알고 있는 지식을 적절히 고려하고 명확히 표현하며 중요한 과학적 반대의견을 듣고, ②최신의 과학수준에 기초하여 그때그때의 타켓 집단에 대하여 알기 쉽게 표현하고 결론부분의 검증을 제3자가 할 수 있도록 하며, ③이전의 표현내용 및 타기관의 표현내용과 관련을 지우고, ④태도표명은 국제적으로 승인된 원칙 아래에서 행하여야 한다.⁴²⁾

2. 일본의 리스크행정조직

1) 광우병문제에 관한 조사검토위원회의 보고

2001년 9월 일본 최초로 광우병에 감염된 소가 발견된 것을 계기로 하여 2001년 11월에 후생노동대신과 농림수산대신의 사적 자문기관으로서 광우병조사검토위원회가 설치되었다. 그 최종보고서인 ‘광우병문제에 관한 조사검토위원회 보고’에서는 광우병문제에 관한 지금까지의 행정대응을 검증한 후 문제점·개선하여야 할 점으로서 생산자우위·소비자보호경시의 행정, 정책결정과정의 불투명한 행정기구, 농림수산성과 후생노동성의 연대부족, 전문가의 의견을 적절히 반영하지 않는 행정 등을 지적하였다. 특히 리스크행정조직과 관련해서는 리스크어세스먼트와 리스크관리의 분리, 조직 및 그 구성원의 독립성·탁월성·투명성의 확보를 제안하고 있다. 리스크어세스먼트 체제의 확립을 위해서는 EU나 독일에서와 마찬가지로 독립한 어세스먼트기관의 설치 특히 산업진흥의 역할을 담당하는 조직으로부터의 분리·독립이 불가결하며 관계부처로부터 독립한 행정기관으로 행한다. 또한 인선에 대하여 공정·중립적인 입장에서부터 객관적 과학평가가 행해질 수 있어야 한다고 지적한다. 리스크어세스먼트의 대상 선정이나 우선순위설정 등에 대하여 연차계획을 책정함에 있어서 소비자를 포함한 관계자가 참가하는 의견교환·검증이 필요하고, 리스크커뮤니케이션에 소비자의 참가와 적극적인 정보공개가 필요하며, 리스크커뮤니케이션은 리스크어세스먼트기관과 리스크관리기관의 양자가 서로 행하거나 다른 관계자와도 행하고 이것을 종합적으로 분담하는 조직을 리스크어세스먼트기관에 두는 것이 적절하다고 한다. 이 보고에 따라 ‘이후의 식품안전행정의 존재방식에 대하여’(2002년 6월 11일 식품안전행정에 관한 관계각의회의)가 결정되고 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리 및 조직분리 등이 식품안전기본법에 도입되었다.⁴³⁾

42) BfR (Arbeitsgruppe gesundheitliche Bewertung), 2003, S. 5.

43) 이에 대한 상세는 李斗領, 食品安全行政における規制手法の再考, 早大法研論集(106호), 2003, 1면 이하 참조.

식품안전위원회의 주된 소관사무인 식품건강영향평가는 생산자 대 소비자와 같은 형식으로 이해조절을 행하는 장에서 행해지는 것이 아니라 순수하게 과학적, 전문적 지식에 기초하여 말하자면 객관적이고 중립적이며 공정하게 행해진다. 그리고 식품안전기본법 5조의 규정과 관련하여 리스크어세스먼트에서 일정한 적절한 기준치가 도출되었다고 하더라도 리스크관리기관은 그 과학적 지식을 기본으로 하면서 국민의 식생활이나 관계자의 의견 등의 제반사정을 고려하여 개별구체적 판단을 행할 수 있는 여지가 있다. 또한 식품위생법 11조 3항에서는 식품에 잔류하는 농약·동물용의약품이나 사료첨가물에 관한 규격이나 식품에 잔류하는 이들 성분인 물질의 양의 한도에 대하여 후생노동대신이 정하고 있지만, 그 기준설정절차로 식품안전위원회의 의견청취와 약사·식품위생심의회의 심의가 행해지고 있다. 이 경우 양 과학기관 중 식품안전위원회는 리스크어세스먼트를, 약사·약품위생심의회는 리스크관리에 대한 과학적 조사심의를 담당하는 역할분담을 하고 있다. 이것은 리스크어세스먼트로서의 식품건강평가에 대하여 리스크관리기관이 의사결정을 행하기 위하여 과학적 동시에 가치적 평가를 행하는 것을 의미한다.

2) 식품안전기본법 및 식품안전위원회

광우병문제에 관한 조사검토위원회 보고에 따라 식품안전기본법(2003.5.23. 법률 제48호)⁴⁴⁾의 제정으로 2003년 7월에 농림수산성 및 후생노동성으로부터 독립한 식품안전위원회가 내각부에 설치되었다. 식품안전위원회는 과학에 기초한 식품안전행정을 추진하기 위하여 규제나 지도 등의 리스크관리를 담당하는 후생노동성이나 농림수산성 등의 행정기관으로부터 독립하여⁴⁵⁾ 그 시점에서 도달되어 있는 과학적 지식에 기초한 객관적이고 동시에 중립공정하게 식품건강영향평가를 실시하는 것을 주된 임무로 한다(11조 3항). 동 위원회의 위원은 우수한 지식을 가지는 자 중에서 양원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명한다(29조). 위원은 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리 및 독립성이라는 관점으로부터 원칙적으로 리스크관리에서의 심의회 등의 위원을 겸임하지 못한다. 한편 동 위원회에 부속한 전문조사회의 전문위원은 의견권이 없다는 이유로 다른 리스크관리기관의 심의회 등의 위원을 겸임할 수 있다.⁴⁶⁾

식품안전위원회는 변환DNA기술응용식품, 농약, 첨가물, 동물용의약품, 특정보건용식품, 사료첨가물, 비료 등의 심사에 있어서 위원 또는 전문위원이 신청자료 등의 작성에 협력한 자료되어 있는 때는 다음과 같이 조사심의를 행한다.⁴⁷⁾ 즉 ①신청자로부터 자료 등의 작성자리

44) 이에 대한 상세는 食品安全基本政策研究所, 食品安全基本法解説, 大成出版社, 2005 참조.

45) 内閣府1食品安全委員會, 平成15年度食品安全委員會運營狀況報告書, 2004.7.1, 1면.

46) 第156回国會衆議院内閣委員會議錄 제4호 39면.

47) 食品安全委員會における調査審議の方法について(2003.10.2.) 참조.

트의 제출을 받아 해당자가 있는 경우에는 위원장 또는 좌장이 조사심의를 개시할 때에 그 성명을 보고한다. 당해 위원·전문위원은 조사심·의결에는 참가할 수 없지만, 해당자의 발언이 특히 필요하다고 위원회·전문조사회가 인정한 경우에는 해당자는 조사심·의결에서 의견을 진술할 수 있다. ②신청자료 등의 작성이 아니라 제출자료로 이용된 것의 작성자에 해당하는 경우에도 마찬가지로 절차를 거친다. 다만 당해 자료에 대하여 해당자는 발언할 수 없다. ③자료작성자는 아니지만 작성에 관계하고 있었다거나 신청자로부터 연구비를 받고 있는 등의 경우에는 해당자가 위원장·좌장에게 신청하며 마찬가지로 방법으로 심의·의결한다. 한편 모든 경우에 있어서 그 취지를 의사록에 기록한다.

리스크어세스먼트기관의 독립성이란 리스크관리기관으로부터의 독립성과 함께 동 기관과 그 구성원의 이해관계로부터의 중립·공정성을 말한다.

리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능·조직분리 및 독립성은 재차 제도적으로 결합되는 경우가 있다. 그 매개체가 리스크커뮤니케이션이다. 양 기관의 연대에 대해서는 ‘식품안전기본법 제21조 제1항에 규정하는 기본적 사항’(2004년 1월 16일, 각의결정)이나 ‘식품안전위원회와 리스크관리기관의 연대·정책조정 강화에 대하여’(2004년 2월 18일, 관계부처합의)가 갖가지의 연결점을 준비해 놓고 있다. 이러한 리스크관리기관과의 관계와는 별도로 다른 관계자와의 연결점도 있다. 이로써 단순히 리스크어세스먼트만을 행하는 위원회가 아니라 종합적인 식품안전행정에 대해서도 검토하는 위원회라는 평가도 있다.⁴⁸⁾ 동 위원회는 2003년 7월 1일 ‘식품안전위원회의 공개에 대하여’를 결정하여 위원회 및 전문조사회 회의의 원칙적인 공개, 자문·권고·평가결과·의견 등의 공개, 개인의 비밀이나 특정한 자에게 부당한 불이익이 되는 경우 등 일정한 경우를 제외한 회의록·위원회제출자료 등의 공개를 행하고 있다.

3. 소결

베델보고에서는 리스크어세스먼트결과를 리스크관리자에 통지하고 필요에 따라 공중에 설명한다고 하는 일방향적 커뮤니케이션이 상정되어 있었고 나아가 투명성과 참가에 관한 리스크커뮤니케이션을 리스크관리기관이 아니라 과학기관의 임무로만 귀속시키고 있었다. 그 결과 베델보고에서의 기능분리와 관련하여 광우병위기는 종래의 정치와 과학의 제도라는 문제 해결능력에의 신뢰위기에서 비롯된 것임에도 불구하고 복잡한 문제를 객관적인 전문적 지식에 의하여 해결할 수 있다고 하는 ‘지식의 완전성’을 전제로 한 발상이 있으며 때문에 지식이 결여되어 있는 때는 지·부지와 의사결정옵션의 비교형량이라는 문제를 해결하지 못하고 리

48) 第156回國會衆議院內閣委員會議錄 제5호 10면.

스크평가와 리스크관리의 분리도 의미를 갖지 못한다는 비판이 있다.⁴⁹⁾ WG보고와 신 조직법에서는 리스크커뮤니케이션에 관한 규정을 두고 있지만 이것은 어디까지나 정보제공에 불과하다. 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분화와 함께 리스크커뮤니케이션을 리스크어세스먼트담당자가 리스크관리자와의 사이에서만 아니라 소비자를 포함한 관계자 사이에서 투명하고 알기 쉬운 직접적인 정보제공 등으로 행할 필요성이 있다. 따라서 어떠한 정보를 언제 어떻게 공표할 것인가 등을 포함하여 투명성·정보제공의 확대 등의 규정이 필요할 것이다.⁵⁰⁾

베델보고를 기초로 한 WG보고 및 신 조직법은 과학기관인 BfR의 독립성을 담보하기 위하여 공법상의 영조물법인으로서 설립하고, 독자의 관리회계를 가지게 하며, 과학적 방법·평가의 결과 및 리스크커뮤니케이션에 관해서는 전문감독을 받지 않는 것으로 하고 있다. 또한 인적 독립성을 위해서는 BfR의 소장 등 주요 포스트를 관리로 하고 있다. 다만 BfR 독자의 연구에 대하여는 그 연구활동은 BMVEL의 전체 연구계획에 추가되는 것이며 신 조직법안의 이유서에서도 BMVEL이 그 여부 등에 대하여 심사하는 것으로 하고 있다.⁵¹⁾ 나아가 WG보고에서는 리스크평가가 정치적·경제적 영향을 받지 않도록 하기 위하여 사용되었던 과학적 방법 등에 있어서 전문감독을 받지 않는 것으로 되어 있다. 이것은 BMVEL과의 관계에서는 실현가능하지만 다른 성청이 관련되는 경우에는 사물관할권이 있는 상급행정청의 전문지시권한이 인정되고 있어 실현되고 있지 않다. 이점은 BMVEL의 관할 내에서의 조직재편이 전제로 되었던 것의 한계이다.

EU의 리스크분석에서는 작업프로그램의 작성이나 어세스먼트의 우선순위의 확정 등이 EFSA 내의 집행이사회에서 최종적으로 결정되는 등 일종의 프레이밍단계가 제도상 인정되고 있다. 이것은 식품안전법에서는 보이지 않던 것이다. 한편 EFSA 내에서의 과학위원회·과학패널과 다른 관리기관의 분리를 상당히 분명히 하고 있다. 따라서 식품안전법서의 단계에서는 현대모델이었지만 현행제도는 조직분리를 행한 첨단모델 내지 그것에 가까운 것이라고 말할 수 있다. 다만 리스크관리기관으로부터의 EFSA의 조직적 독립은 논리 필연적인 것이 보다는 광우병의 경험이나 EU의 정치적·제도적 사정에 의한 요인이 강하다고 말할 수 있다.

49) Böshen/Dressel/Schneider/Viehöver, Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement -Diskussionsstand in Deutschland und Europa-, Gutachten im Rahmen des TAB-Projektes „Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der Erforschung übertragbarer spogifomer Enzephalopathien (TSE)“, Juni 2002, Diskussionspapier Nr. 10, Büro für Technikfolgen-Anschätzung beim Deutschen Bundestag, 2002, S. 23 ff.

50) Vgl. Falke, Institutionen zur Risikobewertung und zum Risikomanagement im In- und Ausland: Analyse der vorhandenen Konzepte, Umsetzung und Erfahrungen über den Aufbau solcher Institutionen sowie daraus zu ziehende Schlussfolgerungen, Studie im Auftrag der Risiko-Kommission, 2002, S. 59.

51) Bericht der Arbeitsgruppe, 2001, S. 8; BT-Drs. 14/8747, S. 31 f.

독일의 리스크분석은 베텔보고의 단계에서는 리스크커뮤니케이션의 일방향성으로 볼 때 극히 고전모델에 가까운 현대모델이다. 하지만 이후 WG보고 및 신 조직법으로 전개되면서 현대모델의 진형에 속하는 구성이 되고 있다. 다만 공동행동·연대가 조직적이고 제도적으로 필요한 장면이 있음에도 불구하고 현대모델에서는 리스크어세스먼트와 리스크관리를 분리하는 것에 주안을 두어 어세스먼트결과를 리스크관리자가 효과적으로 이용할 수 있도록 하는 정치적·경제적·법적 가치판단사항 내지 기준으로 대표되는 초기작업으로서의 프레이밍이 명확히 되어 있지 않다. 또한 리스크어세스먼트담당자와 리스크관리자의 쌍방향적 커뮤니케이션이 충분하지 않으며 BfR과 같은 리스크어세스먼트기관이 옵션을 제안하는 경우가 있는 등 반드시 명확하게 그 기능은 구분되어 있지 않다. 또한 독일의 경우 우선 '조직분리'로부터 논의가 진행되었기 때문에 리스크어세스먼트와 리스크관리의 기능분리가 충분히 달성되어 있지 않다. 이것은 각 기능의 컨셉을 명확히 하고 양 기능의 구조적 연결점이 명시적으로 설정되지 않았기 때문이다.

일본의 식품리스크행정조직에서 식품안전위원회의 제일차적 역할은 전문적, 과학적 관점으로부터의 리스크어세스먼트의 실시를 담당하고 그 결과를 리스크관리기관인 후생노동성, 농림수산성에 제공하는 것이다. 식품안전위원회의 설계에서는 리스크어세스먼트와 리스크관리의 조직적 분리라는 사고가 채택되었다. 리스크관리기관이 리스크규제를 행하는 데 즈음하여 모든 안전에 대하여 리스크어세스먼트부분의 작업을 식품안전위원회에 위임하지 않으면 안 되는 것으로 되었다. 식품안전위원회는 관계자의 의견을 들으면서 자발적으로 어세스먼트의 우선순위를 결정한다든가 보고서 등의 확정 전에 파블릭코멘트제를 도입하고 있는 점이 특징적이다. 그러나 일본의 제도는 리스크어세스먼트와 리스크관리를 조직상으로는 분리하고 있지만 리스크어세스먼트결과를 리스크관리상의 의사결정으로 변환하는 리스크평가단계가 리스크관리기관 내부의 과학기관에서 행해지고 있고, 조직상 리스크어세스먼트기관으로서 위치지워지고 있는 식품안전위원회가 리스크관리기능과의 연결점의 역할을 동시에 담당하고 있으며 또한 리스크관리기관이 프레이밍을 행하는 등 적절한 연결점·프로세스의 민주적 구축이 충분하다고 말할 수 없다. 현시점에서 일본의 제도는 EU와 독일에서의 리스크행정조직모델의 중간에 위치하며 현대모델을 기본으로 하여 구성되고 있다고 할 수 있다.

IV. 나가면서

www.kci.go.kr

리스크어세스먼트에 필요한 과학적 지식에 불확실성이 없는 경우에는 행정결정을 과학에 의존하는 것도 가능하였다. 역사적으로 현실로 불확실성이 없었던가에 대하여는 다툼의 여지는 있지만 그러한 태도가 사회적으로도 수용되기도 하였다. 종래의 행정법에서 과학재판으로서 논해져 왔던 국면에서의 과학관의 전제에는 그러한 일원적 과학상이 보인다. 그러나 과학적 지식에서의 불확실성이 증대함과 동시에 그 내용이 계속적으로 변화하는 때에는 행정결정의 과학적 지식에의 단순한 의존은 곤란하게 된다. 복수의 불확실한 지식이 병존하는 경우 어느 과학적 지식을 어떠한 기준에서 선택할 것인가 하는 것이 실천적으로 질문되는 것이다. 과학기술의 법에 대한 임팩트에 대해서는 행정법에서도 일정 정도 논의가 있었다. 그때 초점은 전문성을 갖는 행정결정에 대하여 사법적 심사가 어떠한 범위에서 어떻게 가능한가 하는 점에 주로 한정되어 왔다. 그러나 특히 과학적 지식 자체가 불확실한 경우 행정 자신이 단일의 전문적 지식에 의존할 수 없는 것이며 행정결정 프로세스를 여하히 설정할 것인가 하는 것이 더욱 중요해진다. 이상에서는 과학적 지식에 의존할 수 없지만 과학적 지식과 단절할 수도 없는 상황 속에서 어떻게 이러한 행정결정을 행할 것인가 또는 어떠한 체제를 구축할 것인가 하는 과제에 대하여 식품법을 중심으로 하여 법제도를 운영하는 조직과 절차의 측면에 초점을 맞추어 검토하였다.

리스크분석기법의 도입에 의하여 리스크어세스먼트와 리스크관리가 분리되는 경우 과학적 지식이 리스크관리기능의 일환으로서 획득되고 처리되는 것이 아니고 그것과는 일정한 거리를 두고 독립하여 행해진다는 것은 중립성이나 객관성을 체현하는 것으로서 신뢰를 형성하고 과학적 지식의 탁월성도 확보하는 것이 된다. 따라서 보다 철저한 형태로서의 조직분리는 하나의 이념형을 이루고 있다고 말할 수 있다. 리스크어세스먼트 절차의 독립성과 조직 내지 인적 구성의 독립성을 보장하고 그 전문성, 중립성 및 객관성에 대하여 과학기관이 응답책임을 부담함으로써만 식품리스크행정 내지 시장에서 신뢰가 회복되고 그 유지가 가능해질 것이다. 리스크에 관한 행정결정에서 그 품질을 확보하기 위해서도 실제적인 기준뿐만 아니라 리스크어세스먼트절차·기관과 리스크관리절차·기관의 분화, 기관의 중립성·독립성·탁월성·다원성·투명성의 확보 등 행정의 절차·조직에 관한 기준이 중요하다. 본질성이론에 따르면 이러한 사항은 법률로 정하여야 할 것이다.⁵²⁾

리스크어세스먼트와 리스크관리를 분리하는 경우 실제의 운용에 있어서는 그 역할분담이 초점이 된다. 교과적으로는 리스크어세스먼트의 결과에 기초하여 허용가능한 수준에서 리스크관리기관의 책임으로 행정결정을 행하는 것이 기대된다. 그러나 그들 기능을 조직상으로 분

52) Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S.465f. ; Scherzberg, Risikostruierung durch Verwaltungsrecht : Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen?, in: VVDStRL 63, 2004, S.257.

리하려고 하여도 과학적 요소만을 고려하여 리스크어세스먼트를 행하는 과학기관이 현실적으로는 가치판단을 포함한 리스크평가·리스크결정도 행하고 있는 경우가 있다. 따라서 리스크어세스먼트와 리스크관리의 적절한 분업을 위해서는 리스크어세스먼트방침의 적절한 설정이 중요하다. 아울러 리스크분석기법이 단계적 프로세스이고 리스크분석기법에 있어서 리스크어세스먼트와 리스크관리의 상호작용도 중요하므로 양 조직간의 쌍방향적 커뮤니케이션이 행해질 필요가 있으며 외부에 대하여도 투명성이 보다 향상되도록 하는 것도 중요하다. 리스크어세스먼트는 리스크관리의 전제로서 행한다고 하기 보다는 리스크관리의 실효성을 평가한다는 색채도 강하게 가지고 있다. 이점을 고려할 때 우리나라의 경우 식품의약품안전청이 리스크어세스먼트를 행하면서도 동시에 주된 리스크관리기관으로 되어 있어서 부분적인 전문성을 확보하고 있음에도 불구하고 식품안전행정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기에는 상당한 어려움이 있을 것이다.

표제어 : 식품법, 리스크행정조직, 리스크어세스먼트, 리스크평가, 리스크관리, 식품의약품안전청

<Zusammenfassung>

Risikoverwaltungsorganisations in Lebensmittelrecht

Angesichts der innewohnenden Ungewissenheiten der naturwissenschaftlichen Technik wird es im Lauf der Vermehrung der Risiko notwendig, die Risikoanalysemethode einzuführen. Dabei wird vor allem die Organisations- und verfahrensrechtliche Kontrolle der Risikoverwaltung eingeholt, indem für deren Verwirklichung das Prinzip der Wissenschaftlichkeit, der Transparenz und der Partizipation angewandt sind. In Hinblick auf die Organisationsrecht wird es als Unabhängigkeit, wissenschaftliche Überlegenheit und verfahrensrechtliche Transparenz festgestellt. Zuzüglich ist auch die beiderseitigen Risikokommunikationen von grosser Bedeutung. Seit dem BSE-Krise trat die Notwendigkeit der Trennung zwischen Risikoabschätzung und -management in den Vordergrund und als ein Grundkonzept anerkannt, nach dem in EU, BRD und Japan ein eigenständige eingerichtet. Auch in Korea kann man dieses Prinzip oder Grundkonzept auf dem Bereich der Lebensmittelsicherheitverwaltung einführen, um das schon erheblich verlorene Vertrauen wiederzuerstellen.