

# 식품안전규제에 있어서 소통을 위한 거버넌스 모형

김동원

본 연구의 목적은 식품안전규제에 있어서 정부와 국민 간의 소통을 위한 바람직한 거버넌스 모형을 구상하는 것으로서 한국, 일본, 영국의 경우를 비교 분석하였다. 식품안전규제는 연구기능인 위험평가의 결과가 토대가 되어 정책기능인 위험관리가 이루어지는데 특히 가장 선진적인 모형으로서 영국의 사례에 초점을 맞추었다. 식품기준청(FSA)은 과학적 근거를 토대로 위험평가의 결과를 도출하지만 위험관리과정에서 예상되는 정책 산물과 유기적인 연계를 잃지 않도록 한다. 특히 이 중심에는 다양한 이해관계자들이 폭넓게 참여할 수 있는 위험소통의 기제가 조정기능으로 작동하고 있다. 이를 통해 정책 산물이 도출된 후 신뢰 부족에서 오는 부정적인 사회적 파급효과가 확산될 수 있는 상황을 사전에 차단할 수 있다.

**주제어:** 식품안전규제, 위험소통, 거버넌스

## 1. 들어가는 말

통계청이 실시한 '2010 사회조사 개요'의 일부분인 조사결과에 따르면, 식품안전에 대한 인식도를 묻는 질문에 응답자의 62.7%가 '안전'하다고 인식했고, 이는 2008년 조사(30.9%)대비 두 배 이상 상승한 것으로 국민들이 생각하는 식품안전인식도가 많이 개선된 것으로 판단된다.

그러나 식품과 관련한 대형사고가 발생하게 되면 잠재되어 있던 식품안전에 대한 우려가 다시 대두되어 견잡을 수 없는 사회적 이슈로 확산될 것이다. 최근 발생한 수입김치에서 기생충알 검출, 녹차에서 파라티온농약 검출, 스낵·참치통조림·수입냉동가공품에서 이물질 검출, 이유식에서 멜라민 검출 등의 사태를 보면 사전에 감시감독을 제대로 하고 있는지, 또 그 사태들이 단지 빙산의 일각에 불과한 것인지 정부의 역량과 의지에 대해 불신의 목소리가 끊이질 않고 있다.

이러한 불신이 누적됨으로써 국민들은 정부가 발표하는 과학적 사실에 근거한 위해 수준을 신뢰하지 못하거나 하지 않으려는 상황에 이르게 된다. 예를 들어 미국산 쇠고기 광우병 파동에서 경험한 바와 같이 식품안전문제는 과학적인 진실이 무엇인지에 대한 문제가 아니라 결국 신뢰의 문제인 것이다.

이와 같이 국민들 사이에 정부 조치에 대한 뿌리 깊은 불신이 만연해 있는 이유는 물론 여러 가지

가 있겠지만 그 중 주요한 부분은 정부와 국민 및 이해관계자들과의 소통이 부족하기 때문이다. 국민들이나 전문가가 참여할 수 있는 소통의 장을 열어 놓고 실질적인 소통이 오고갈 수 있게 한다면 불신의 수준은 상당히 완화될 것이다.

이런 문제의식을 토대로 하여 본 연구의 목적은 식품안전규제에 있어서 정부와 국민 간의 소통을 위한 거버넌스 모형을 구상해 보는 것이다. Milstone이 분류해 놓은 모형에 따라 한국, 일본, 영국에 있어서 식품안전규제의 정부활동을 분류하여 비교 분석하고, 특히 가장 선진적인 모형으로서 영국의 사례에 초점을 맞추어 제도적 함의를 찾아보고자 한다.

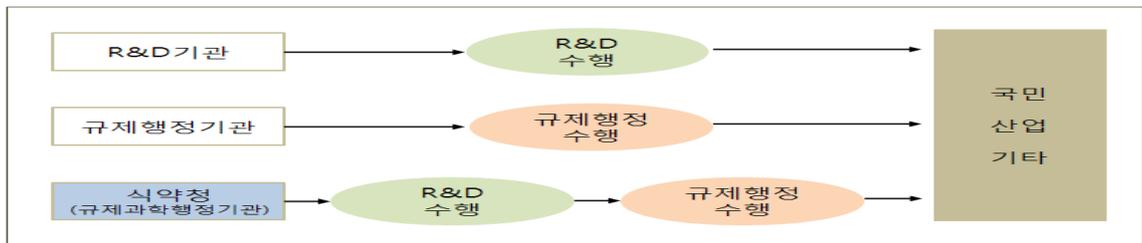
## II. 이론적 배경

### 1. 식품안전규제를 위한 규제과학의 특성

정부규제에 대한 고객 및 국민들의 순응을 증진하기 위한 규제순응의 확보 방안은 다음과 같은 것들이 언급된다. 첫째, 규제대상들이 규제에 대해 알아야 한다. 즉 규제인식도를 증진시켜야 하는데, 이를 위해 규제에 대한 인지도 및 이해도 그리고 내용의 명확성을 증진해야 한다. 둘째, 규제를 인정해야 한다. 규제인정도를 증진하기 위해 규제의 필요성 및 규제 수준의 적절성, 목적부합성, 규제의 과학성을 증진해야 한다. 셋째, 규제를 준수할 수 있도록 세부제도를 정비해야 한다. 준수도를 높이기 위해 규제준수율, 행정규제집행력, 벌칙부과적정성을 증진해야 한다(이시철, 2005).

위와 같이 규제순응을 증진하기 위한 방안 중에서 식품안전업무는 규제의 과학성이 매우 중요한 변수로 작용한다. 객관적인 연구개발을 통한 과학적 사실을 토대로 안전 및 위해성 기준이 수립되어야 한다. 이를 위해 연구개발의 체계적 관리, 연구과제 심사의 공정성 및 객관성이 확보되어야 한다.

<그림 1> 타기관과 식약청의 주요 수행업무 특성 비교



그런데 위와 같은 과학의 일반적인 특성 외에 특이한 점은 연구개발의 결과가 규제활동으로 이어질 수 있도록 연계성이 강화되어야 하는 점이다. 예를 들어 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이 식·의약품 등의 안전관리 전담부처로서 식품의약품안전청은 농업진흥청과 같은 R&D기관이나 공정거래위

원회와 같은 규제행정기관과 주요수행업무의 특성을 비교했을 때 R&D를 통한 과학적 결과를 토대로 대국민 규제행정을 수행하는 기관이라고 할 수 있다.

즉 식약청에서 다루고 있는 과학은 연구과학과는 구별되어야 하는 규제과학이다. 규제과학(regulatory science)은 정책으로 실제 발전될 수 있는 기술, 과정, 인공물을 생산하는 활동 및 역할을 말한다. 이는 실제적인 활용과는 관계없이 지식을 확장할 목적으로 행해지는 과학적 활동 및 역할을 의미하는 연구과학(research science)과 구별되어야 한다. 규제과학의 특징을 연구과학의 것과 비교하면 구체적으로 다음과 같다(Jasanoff, 1994: 74-79).

첫째, 제도적 압력이 크다. 규제과학은 지식을 생산하고 검증하는 과정에서 이를 규제기관이 수행하거나 위탁하기 때문에 정부 및 업계의 개입이 상대적으로 크다. 이러한 개입이 과학적 결과의 포장과 전시적 측면에 큰 영향을 준다.

둘째, 정치적 감시가 심하다. 의회, 언론, 법원, 이해관계 있는 국민 등 다양한 비과학계열의 감시자들의 영향이 크다. 이 감시자들이 자신들의 정치적 욕구를 기술적 이슈에 반영시키려고 한다. 예를 들어 감시자들은 시간을 두고 연구결과가 나올 때까지 기다리지 못한다.

셋째, 평가기준이 서로 다르다. 연구과학은 기존의 과학적 패러다임 내에서 좋은 연구방법이란 무엇인지 이미 상당한 공감대가 형성된 상태에서 그 연구방법을 활용하기 때문에 연구결과가 도출되면 다른 과학자들이 쉽게 도전하거나 와해할 수 없는 난공불락의 “블랙박스”와 같은 모습을 가지고 있다. 반면 규제과학에 있어서 과학과 정책 간의 구분은 모호한 지식의 경계에서 연구되므로 세세하거나 객관적인 기준이 미리 설정되어 있지 않다. 과학의 타당성을 입증하는 기준은 유동적이고 논란의 여지가 많으며 정치적 동기에 영향을 많이 받는다.

<표 1> 규제과학과 연구과학의 비교

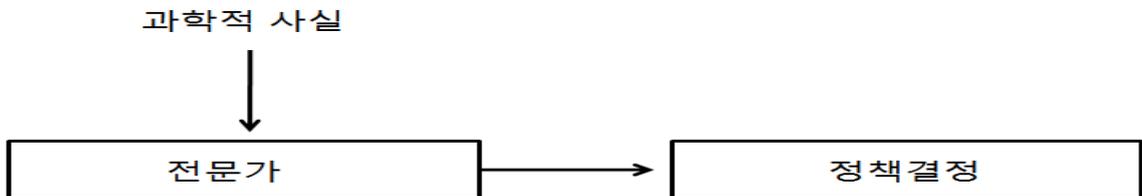
	규제과학	연구과학
목표	정책과 관련한 “진리”	독창적이고 유의한 “진리”
기관	정부, 업체	대학
산출물	연구보고서 및 자료분석	논문 게재
유인요인	법적 규정에 대한 준수	전문가로서의 명성 및 발전
시간제한	법정 일정, 정치적 압력	무제한
선택	증거의 채택 혹은 기각	증거의 채택 혹은 기각 외에 추가 자료 수집을 위해 대기
감시기관	의회, 법원, 언론	전문가 집단
절차	-감사 및 현장방문 -규제심사 -사법심사(judicial review) -국회조사(legislative oversight)	공식적 · 비공식적 상호검토(peer review)
기준	-위조 및 허위진술의 최소화 -승인된 프로토콜 및 기관가이드라인의 준수 -필요충분성의 법적 검증(유력한 증거 등)	-위조 및 허위진술의 최소화 -동료과학자들이 공감대 형성한 방법론의 준수 -통계적 유의성

자료: Jasanoff(1994).

## 2. 식품안전규제 거버넌스의 다양한 모델

식품안전규제와 같이 과학적 근거를 토대로 규제가 수립되는 사례에서는 과학과 규제정책이 어떤 형식으로 연계되는지가 중요하다. Millstone에 의하면 여기에는 일반적으로 기술관료적 모델, 의사결정주의 모델, Red Book 모델, 공진화적 모델이 있다

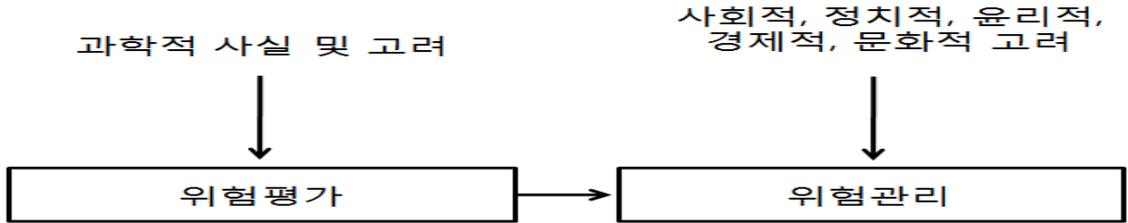
Millstone에 의하면 전통적으로 식품안전규제를 연구과학이 지배하던 시대에서 위험평가와 위험관리로 구분된 시대로 발전하였고 이는 다시 위험소통이 포함되는 시대로 발전했으며, 최근에는 위험평가, 위험관리, 위험소통이 서로 뒤엉켜 진행되는 상황으로 발전하였다(Millstone, 2009: 623-625). 여기서 식품에 대한 “위험평가”(risk assessment)란 식품 위해요소의 인체 위해성, 잔류 허용기준 등을 과학적 연구를 통하여 결정하는 절차를 말하고, “위험관리”(risk management)란 위험평가의 결과를 토대로 정치, 경제, 윤리적 요인 등 비과학적 요인을 고려하여 식품안전과 관련한 정책결정을 실행하는 절차를 말한다.“위험소통”(risk communication)이란 식품안전규제 담당기관이 위험에 관해 대내외적 소통을 실시하는 것을 말한다.



<그림 2> 기술관료적 모델

<그림 2>은 위험평가와 위험관리의 개념이 소개되기 이전에 있었던 가장 전통적인 모델로서 기술관료적 모델을 보여주고 있다. 정책결정은 과학적 사실을 바탕으로 한 연구결과를 토대로 이루어진다고 가정한다. 기본 가정은 과학의 진보 및 업적에 관해 강한 신뢰를 가져야 하고 과학은 사회적·정치적 중립성을 지켜야 한다는 것이다. 사실상 과학적 전문가의 정책결정에 대한 영향력은 지배적이어서 연구결과가 수정 없이 정책으로 그대로 반영된다. 반면 관료의 역할은 최소한에 머물러야 하며 관련 정치인의 역할도 최고의 전문가를 임용하여 그들의 자문을 따르는 것이다.

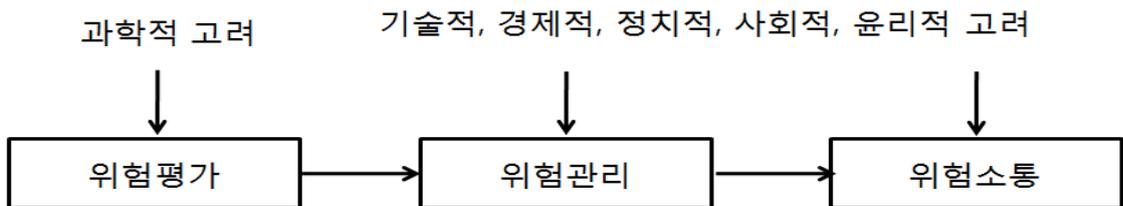
이 모델은 미국의 1950년대부터 1960대 말까지 지배하였으며, 유럽의 경우는 1990년 후반까지 지속되었다. 미국의 경우 1960년대 말부터 1970년 초까지 사라지기 시작했다. 그 계기는 미 의회가 과학의 불확실성에 대해 인식하기 시작하게 되면서 그 불확실성을 어떻게 해석하고 대응할 것인가에 관한 지침을 제작하여 미 식품의약품안전청(FDA)과 같은 연방기관들에게 제공하면서부터이다(Millstone, 2009: 623-625).



<그림 3> 의사결정주의 모델

<그림 3>은 기술관료적 모델에 이어 등장한 의사결정주의 모델을 보여주고 있다. 과학전문가가 위험평가를 실시하여 목표를 세우고 정책결정자가 목표달성을 위한 수단을 선택한다. 위험평가와 위험관리를 구분하여 위험평가는 순전히 과학적 사실을 기초로 하여 실행되고 위험관리는 과학 외적인 다양한 고려를 토대로 하여 실행된다. 위험관리는 과학자들의 위험평가에 의해 영향을 받을 수 있지만 위험평가는 정치, 사회, 기타 비과학적인 부문으로부터 독립적인 무풍지대로 보호받는다.

1980년 미국 대법원은 규제정책에 대한 랜드마크적 판결을 내렸는데, 정부가 규제평가의 개념을 인식하여 실시하도록 하는 판결이었다. 미 직업안전보건청(OSHA, Office of Occupational Safety and Health Administration)은 작업장에서의 벤젠노출의 최고허용기준을 1ppm로 책정했다. 그런데 그것이 과학적인 위험평가의 결과를 그대로 적용한 것이 아니고 당시 공장에서 기술적으로 확보할 수 있었던 최저 오염도의 수치였기 때문이었다. 이를 계기로 규제에 대한 사회적 평가의 필요성이 대두되었다 (Millstone, 2009: 625-626).

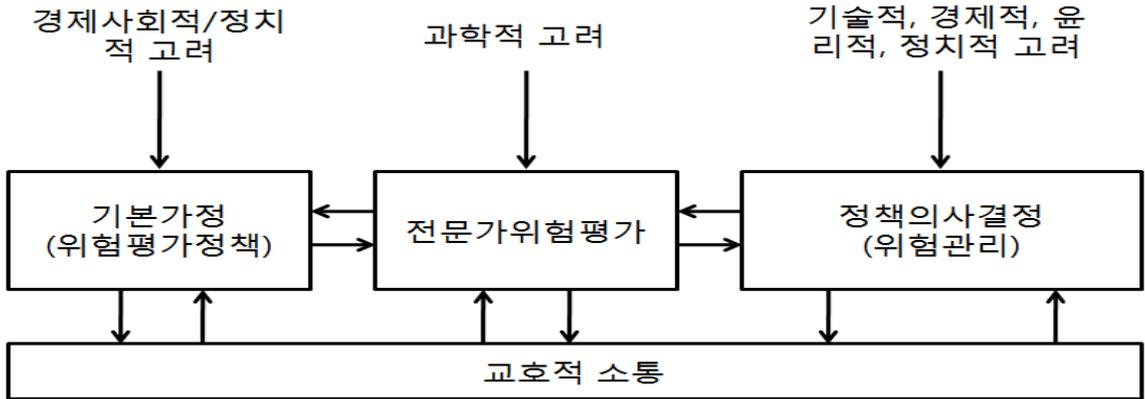


<그림 4> Red Book 모델

의사결정주의 모델에 이어 위험소통이라는 개념을 등장시키게 된 것이 Red Book 모델이다. <그림 4>와 같이 위험평가, 위험관리에 이어 위험소통 단계를 추가하여 위험에 관한 대내외적 소통의 중요성을 강조하였다. 소통을 강조한 점은 큰 발전이지만 과학자의 위험평가와 의사결정자의 위험관리를 거친 후에야 소통에 이르게 되어 소통을 사후적인 활동으로서 제한하고 있다(Millstone, 2009: 626-627).

1983년 미국 국가연구위원회(US National Research Council)가 발간한 보고서 「연방정부의 위험평

가: 과정의 관리」(Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process)에서 고안된 모델이며 그 겉표지가 붉은 색이었다고 하여 Red Book 모델로 불린다. 현재 WHO, WTO, OECD 등 국제기구 및 EU 기타 대부분의 국가에서 채택하고 있는 모형이다(OECD, 1993; WTO, 1994; van Zwanenberg & Millstone, 2005).



<그림 5> 공진화적(co-evolutionary) 모델

Red Book 모델을 비롯하여 현재까지의 모델들은 예견되는 위험의 범위를 다소 좁게 한정하였다. 과학의 불확실성 및 비과학적 가정을 인정하기는 하였지만 제한적이었다. 또 정치 및 사회적 가치를 내포하는 정책으로부터 과학을 독립된 영역으로 구분하였다. Red Book 모델이 가장 진화된 이상적 모형이라고 할 수는 있지만 현실에서는 과학과 정책은 사실상 서로 엉켜있어서 구분되기 어렵다는 점이 인식되었다(Millstone, 2009: 627).

이러한 점에 착안하여 <그림 5>와 같은 공진화적(co-evolutionary) 모델이 탄생하였다. 전문가 위험평가는 위험평가를 실시하기 위한 기본가정과 위험관리를 위한 정책적 의사결정 사이에 위치하여 서로 교호적으로 영향을 미치고 영향을 받는다. 그 기본가정과 의사결정은 과학과 같이 중립적인 것이 아니라 그 사회가 처해 있는 과학 외적인 환경에 의해 영향을 받는다. 위험의 수준은 과학적 판단과 비과학적 판단이 뒤섞인 혼합적 양상을 보인다. 특히 소통은 전 과정에 걸쳐 지속적으로 이루어지면서 혼합적 양상을 더욱 강화시킨다. 과학과 정책의 공식적인 분리가 제도화되어 있지 않은 이상 실제로는 공진화적 모델을 보이는 경향이 있다(Millstone, 2009: 628).

### III. 주요국 식품안전규제의 추세

Millstone은 가장 선진적인 모델로서 공진화적(co-evolutionary) 모델을 제시하고 있지만 국제식품

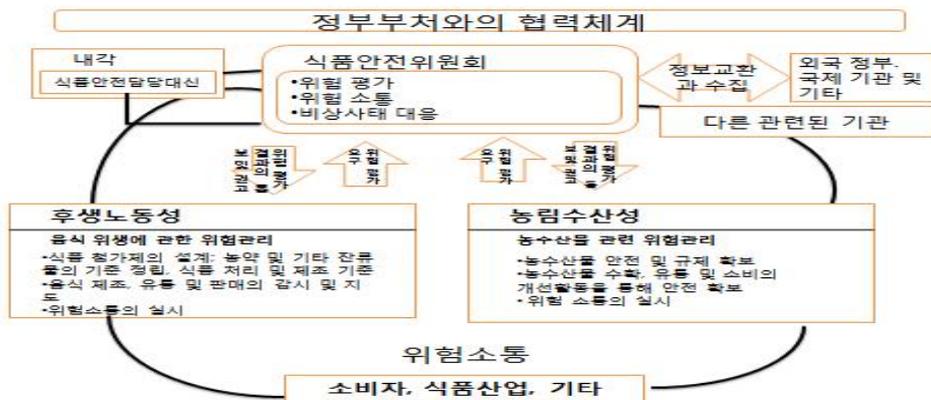
규격위원회(CODEX) 등 국제기구들의 권고안은 아직 Red Book 모델에 가깝다. 첫째, 위험평가와 위험관리의 기능적 분리, 둘째, 위험관리기관의 통합, 셋째, 위험정보교류의 강화 등을 권고하고 있다.

그러나 현재 우리나라는 위 권고안들과 어느 하나도 일치하지 않는 상태이다. 식품안전규제기능이 식약청과 농수산식품부로 이원화되어 있으므로 위험평가 및 위험관리 모두 두 부처로 각각 분리되어 있다. 농산물의 경우 생산과 수입 검역을 농수산식품부가 맡고 있으면서 위험평가 및 위험관리 모두 동 부처가 맡는다. 반면 수입 검사와 가공·유통, 판매, 소비는 식품의약품안전청이 담당하고 있으면서 위험평가 및 위험관리 모두 동 부처가 맡는다.

선진국의 사례를 보더라도 국제식품규격위원회(CODEX)의 원칙 중 두 가지 원칙인 위험평가-위험관리 간 기능적 분리 및 위험관리기관의 통합 모두를 엄격하게 충족하는 경우는 흔하지 않다. 물론 그러한 경우도 있다. 캐나다는 보건부가 위험평가를, 농업부가 위험관리를 맡고 있고 프랑스는 의회 직속으로 위험평가를, 농업부가 위험관리를 맡고 있다.

그러나 독일, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크 등 아직도 많은 나라에서 우리와 같이 위험평가 기관이 위험관리 기관 내 조직 형태로 일원화되어 있다. 특히 미국의 경우 우리와 같이 여러 부처에 위험관리 및 평가 기능이 여전히 혼재되어 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 나라에서 조직구조상의 변화는 이루어지지 않고 있다. 특히 최근 광우병 사태 등 세계적으로 식품안전에 대한 총체적 위기가 대두됨에도 불구하고 조직구조상의 변화가 식품안전의 효과성으로 직결될 수 있다고 믿는 것 같지는 않다.

오히려 대부분의 선진국에서 관심을 두고 있는 바는 단순한 식품안전기구 간의 통폐합이나 조직구조의 조정이 아니라 국민들과의 위험소통기제를 강화하는 것이다. 조직의 식품안전의 수준을 평가하는 것은 과학적 사실에 더하여 식품안전에 대한 국민과 소비자의 인식수준이나 신뢰수준이라는 점을 인식하게 된 것이다. 이러한 신뢰를 형성하는 것은 정부와 국민 간의 위험정보에 관한 활발하고 실질적인 쌍방향 교류이다.

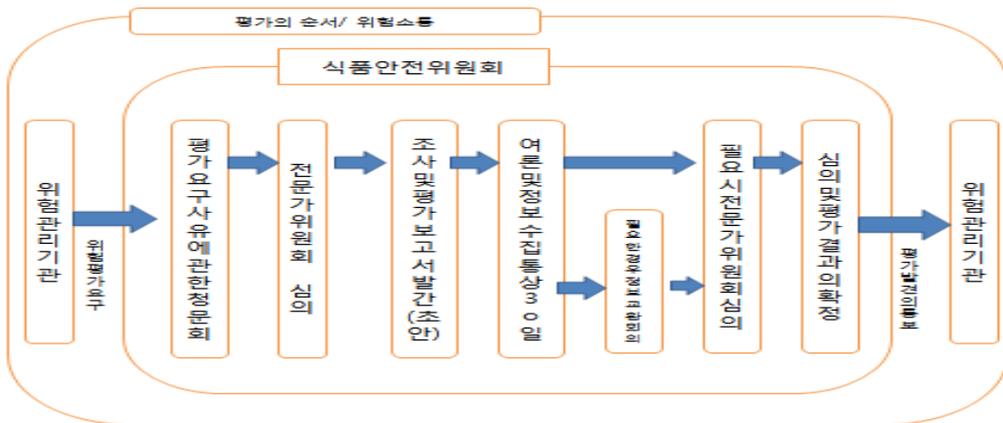


자료: Food Safety Commission(2010: 3).

<그림 6> 일본의 식품안전관리체계

일본의 경우도 <그림 6>과 같이 식품안전위원회가 위험평가를, 후생노동성과 농림수산업성 두 부처가 함께 위험관리를 맡고 있어 위험평가와 위험관리 기능이 분리되어 있기는 하지만 위험관리기관의 통합이라는 권고안을 충족하지 못하고 있다. 그런데 특이한 점은 위험평가 및 위험관리 전 과정에 위험소통 기능이 작용하도록 설계되어 있는 것이다. 사실상 Millstone의 공진화적(co-evolutionary) 모델을 공식적으로 채택한 상태이다.

이를 확인하기 위해서는 위험평가과정을 좀 더 자세히 들여다볼 필요가 있다. <그림 7>과 같이 일본 식품안전위원회의 위험평가과정에서는 각종 청문회, 회의 및 의견수렴과정을 통하여 위험소통기능이 실시되고 있다. 평가 및 연구 활동이 위원회 스스로 필요성을 인식하여 시작하는 경우도 있지만 위험관리기관의 정책적 요청에 의해 시작되는 경우도 있다. 위원회가 평가요구를 받아들일지 논의한 후에 전문가위원회 심의를 거쳐 보고서 초안을 작성하면 통상 30일간 여론 및 정보수집 기간을 가진다. 이후 최종 심의결과를 확정하여 위험관리기관이 요청한 경우 결과를 통보한다.



자료: Food Safety Commission(2010: 7).

<그림 7> 일본의 위험평가과정

위와 같이 위험소통에 식품안전규제의 초점을 맞추고 있는 세계 주요국과 달리 우리나라는 위험평가 및 관리 조치에 대해 이해관계자 간의 정보와 의견을 교환하는 위험정보교류에 있어서 정보의 불확실성 및 비대칭성이 상존해 있다. 식품안전 부처의 통폐합 혹은 위험평가기관의 신설 등 조직구조의 변화를 둘러싸고 정치적 이해관계가 엇갈리는 논쟁을 계속하고 있을 뿐 소통을 위한 거버넌스의 정비에는 실질적인 노력을 기울이지 않고 있는 실정이다.

#### IV. 영국 식품기준청의 사례

영국은 식품안전업무를 식품기준청(Federal Standard Agency, FSA)에서 전담하고 있다. 식품의 위험평가와 위험관리는 기능적으로 분리되어 있지만 위험소통기제를 중심으로 조정될 수 있어 거버넌스의 유기성을 극대화시키는 체계이다.

## 1. 위험평가의 과학성 확보방안

식품기준청(FSA)은 정책과 자문을 만들 때 가능한 한 최선의 과학적 근거를 토대로 해야 하며 그 근거에 대한 국민의 신뢰가 절실한 것으로 인식했다. 따라서 과제수행자가 연구결과에 대한 완벽한 신뢰를 줄 수 있도록 연구결과의 타당성 및 신뢰성을 확보하기 위해 준수해야 할 절차를 마련하였다.

2004년 식품기준청(FSA)은 환경식품지역부(Defra), 생물학연구위원회(BBSRC)와 환경연구위원회(NERC)와 함께 연구수행의 적절성을 확보하기 위한 틀로서 공동실천강령(Joint Code of Practice for Quality Research, JCop)을 도입하였다.

위 강령은 위 네 개 기관이 지원하는 모든 연구에 적용되어 엄격히 준수할 것이 요청된다. 기준은 책임성, 인력의 역량, 과제기획, 질 관리, 보건 및 안전, 표본 및 재료 관리, 설비 및 기구, 절차 및 방법의 문서화, 연구/작업 기록을 포함하는 총 9개로 구성된다<sup>1)</sup>.

과제제안서의 심사기준으로 사용될 뿐만 아니라 준수서약을 하지 않거나 향후 준수를 위한 절차를 명시하지 않는 경우 더 이상의 심사과정을 진행시키지 않고 탈락시킨다. 감사 기준으로서도 활용한다. 감사기관은 표본을 추출하여 공동실천강령(JCop)을 기준으로 감사하고 권고안을 제출하며 수범사례를 발굴하여 과제수행자들과 정보를 공유한다<sup>2)</sup>. 식품기준청(FSA)과 환경식품지역부(Defra)는 영국인증서비스(The United Kingdom Accreditation Service, 이하 UKAS)의 감사를 받는다<sup>3)</sup>.

## 2. 위험소통을 위한 거버넌스 모형

식품기준청(FSA)은 식품에 관한 연구와 정책을 모두 담당하고 있다. 위험평가 및 관리와 관련하여 현재 상당한 수의 연구 및 조사업무를 위탁하여 150개가 넘는 기관에서 수행되고 있다. 대부분의 예산이 중장기정책을 지원하며 속성의 결과를 필요로 하는 예외적인 경우 1년 정도의 단기 사업에 지원되고 있으며 기초과학은 지원하지 않는다. 연구기관들이 식품분석을 위해 제출하는 모든 식품 및 가축 사료 샘플의 기록은 식품기준청이 관리하는 영국식품감시시스템(UK Food Surveillance System)이라

1) Joint Code of Practice for Research: <http://www.food.gov.uk/science/researchpolicy/qacopres/>

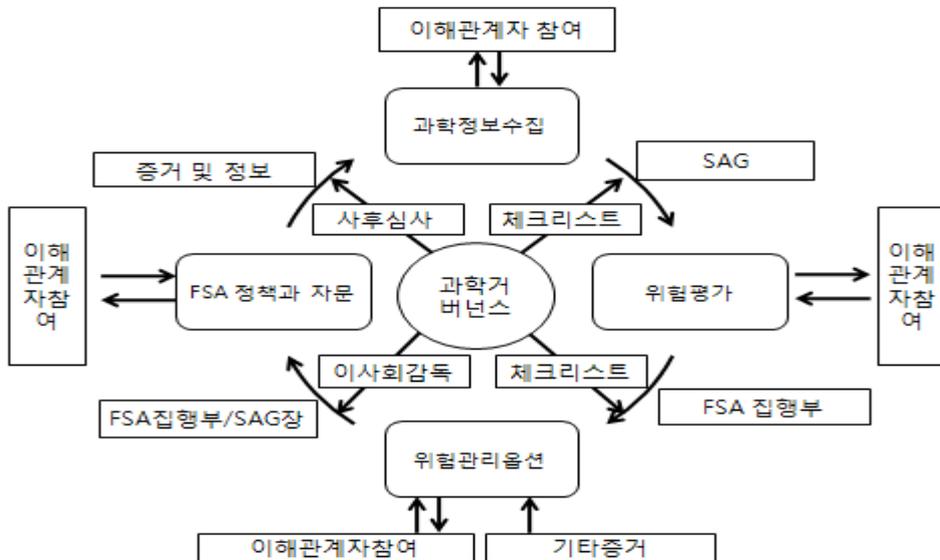
2) Research Requirements: Background and Instructions: <http://www.food.gov.uk/science/researchpolicy/qacopres/>: 8-9.

3) Quality Assurance in Research-Auditing Against the Joint Code of Practice for Research: <http://www.food.gov.uk/science/researchpolicy/qacopres/>

는 국가데이터베이스를 통해 공유된다.

식품기준청(FSA)이 표방하고 있는 식품안전 규제정책의 4대 핵심가치는 소비자 우선주의, 공개성 및 투명성, 공정성 및 객관성, 최선의 과학적 근거주의이다. 연구 및 조사의 적극적 활용 그리고 독립적인 자문위원회 네트워크의 자문 들을 통해 최선의 과학적 근거를 기반으로 공공보건이나 소비자 보호에 미치는 위해 혹은 잠재된 위해의 정도를 고려한다(FSA, 2006).

물론 객관적인 과학적 근거를 토대로 하는 연구를 원칙적으로 지향하지만 실제로는 과학적 근거와 정책의 경계가 그리 명확한 것만은 아니라는 점을 인식하고 있어 공개적이고 투명한 거버넌스 체계를 활용하고 있다. 규제정책 수립과정에는 물론 연구과정에도 소비자를 비롯하여 각종 이해관계자 등이 폭넓게 참여하도록 독려하고 있다. 중립적이고 기계적이며 난해한 연구결과보다는 가치와 다양한 의견이 반영된 연구결과를 사전에 배출하여 정책수립에도 쉽게 활용될 수 있도록 한 것이다.



자료: General Advisory Committee on Science, 2008: 18.

<그림 8> 영국 식품기준청(FSA)의 과학거버넌스

<그림 8>은 식품기준청(FSA)이 과학적 연구를 정책으로 원활히 연계시키기 위한 거버넌스 모형이다. 과학정보수집, 위험평가, 위험관리옵션의 도출, FSA 정책과 자문이라는 4가지 단계로 구성된 순환 구조를 이룬다. 그리고 매 단계마다 이해관계자의 참여가 계속된다. 특히 과학정보수집 및 위험평가와 같은 과학적 연구과정에서도 이해관계자의 참여를 제도화한 것이 특이하다.

### 3. 규제결정의 참여자

## 1) 피규제 대상기업

영국 식품안전규제의 기본원칙은 정부의 개입을 최소화하고 규제대상인 기업들의 자발적인 자율규제를 유도하는 것이다. 즉 문제를 분석해 본 후 규제실행을 통한 성과가 예상되지 않거나 실현가능성이 없음이 확인되면 정부는 개입하지 않는 것이 원칙이다. 정부는 다음과 같은 질문을 던진 후 개입을 결정하게 된다.

첫째, 현 규제에 대한 순응이 있다면 소비자 보호를 효과적으로 이끌어낼 수 있는가? 둘째, 문제가 규제순응을 이끌어 내지 않는 결과인가, 혹은 규제 자체의 문제인가? 셋째, 문제가 소비자의 제품에 대한 지식이나 이해가 적어서 발생하는가? 넷째, 현재 법규의 집행이 지나친 비용을 일으키는가?

위와 같은 문제의식을 검토한 후 정부개입이 필요하다는 결정을 내렸을지라도 원칙적으로 자발적 실천 강령을 통해 자기규제가 권장된다. 정부는 피규제기업과의 협동 작업을 통해 규제순응을 향상시키고 자발적인 규제순응을 높이기 위해 실질적인 자문을 제공한다.

또 피규제 기업이 자율적으로 최소한의 질을 담보하도록 독려하기 위해 제품, 인력, 과정 등에 대한 인허가권을 행사할 수 있고 피규제기업이 서로 감독할 수 있도록 내부고발제도를 독려한다. 정부 내부적으로도 노력이 경주된다. 관련 규제기관들에 대한 지도, 훈련, 지원, 표준설정, 성과감독, 감사 등을 통해 개입의 효과성을 극대화한다(FSA, 2006).

## 2) 일반자문위원회(General Advisory Committee on Science, GACS)

일반자문위원회(General Advisory Committee on Science, GACS)의 목적은 식품기준청의 수석과학자들에게 자문을 제공하고 이사회에게는 기관의 지배구조 및 과학의 활용전략에 관해 제언하는 것이다. 위원들은 과학적 타당성에 관한 자문을 연구자들에게 제공함은 물론 과학연구에 정책적 혹은 정치적 고려를 반영하도록 제언해야 한다.

즉 서로 충돌하는 과학적 견해 및 이해관계자들의 관심 및 견해를 청취하여 자신들의 자문 내용에 반영해야 한다. 특히 그 자문들이 일반인의 수준에서도 이해할 수 있도록 쉽게 기술되어야 하고 자문 내용이 내포하는 불확실성 및 한계도 함께 언급되어야 한다.

위원장은 대국민관계 및 대언론관계를 관리하며, 대외적인 발표 및 브리핑, 그리고 청문회 등에 참석하여 정책 및 과학적 근거에 관한 의견을 수렴하고 정보를 제공한다. 위원들이 자문 내용과 이해관계가 조금이라도 얽혀 있을 때에는 사실을 선언한 후 스스로 자문 참석을 회피해야 한다. 일반자문위원회(GACS)는 아래에서 기술할 9개의 과학자문위원회(Scientific Advisory Committee, SAC)와 연구 및 정책과 관련한 폭넓은 영역에서 정보 및 의견을 교환한다(GAC, 2008).

## 3) 과학자문위원회(Scientific Advisory Committee, SAC)

식품기준청(FSA)에는 9개의 과학자문위원회(SAC)가 있는데, 이들은 원칙적으로 위험관리(정책)가 아닌 위험평가(연구)의 측면에 중점을 두어 활약한다. 활동은 독립적이고 공개적이며 투명한 방법으로 이루어져야 한다. 단, 정책부문과 완전히 격리되어 연구 관련활동이 이루어지는 것이 아니라 정책과 연구 간의 일관성에 대해 의견을 개진할 수 있다.

정책을 총괄 담당하고 있는 식품기준청 이사회가 제안서 혹은 논문에 과학적 근거가 핵심 이슈로 포함되어 있어 관련 과학자문위원회(SAC)의 위원장을 공개석상에 참여시키는 경우 위원장은 질의에 답해야 한다. 위험평가와 위험관리 과정의 적절한 분리를 유지하기 위해서 위원장의 역할은 위원회의 자문이 관련 정책안에 어떻게 반영되어 왔는지 독립적인 의견을 제시하는데 한정되어야 한다.

또한 과학자문위원회(SAC)는 연구과제 수행자들에게 자문을 제공하고 의사결정에 이해관계자의 의견을 반영할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 접근가능한 모든 관련 과학적 증거가 위원회에서 검토되어야 함은 물론 외부 전문가들의 자문을 거쳐야 하되, 출판 이전 혹은 초안 형식의 연구에 대해서도 조사해야 한다(FSA, 2006).

#### 4) 사회과학위원회(Social Science Research Committee)

사회과학위원회(Social Science Research Committee)는 2008년에 설립되어 식품기준청(FSA)이 자 연과학 연구에만 매몰되지 않고 사회과학적 이슈를 반영할 수 있도록 사회과학 연구 역량을 강화시키도록 지원한다. 사회과학적인 증거 및 정보를 수집 및 활용할 수 있도록 지원하고 자문한다. 위원회를 정기적으로 개최되며 외부에 공개되고 회의록 및 보고서가 공개된다<sup>4)</sup>.

#### 5) 소비자 포럼(Consumer Stakeholder Forum)

소비자 포럼은 이해관계자들이 식품기준청(FSA)에 대해 질문할 수 있는 기회를 제공하고 청의 대표와 다양한 이슈에 관해 논의하기 위해 2003년 설립되었다. 일 년에 두 번 개최되며 이해관계자들의 의견을 향후 6개월 계획을 수립하는데 반영하기 위함이다.<sup>5)</sup>

#### 6) 지방정부

식품안전규제와 관련한 정책집행은 중앙정부와 지방정부가 분담한다. 법제정은 중앙정부 몫이고 법 집행은 주로 400개 이상의 지방정부 담당이다. 지방정부에 대해서는 협약서를 기초로 감독을 실시하고 시행령 및 시행규칙, 그리고 식품기준청의 구체적인 규제지침에 따라 지방정부가 규제를 집행한다.

4) Social Science Research Committee: <http://www.food.gov.uk/science/ouradvisors/ssrc/>

5) Consumer Stakeholder Forum: [http://www.food.gov.uk/aboutus/how\\_we\\_work/stakeholderforums/consumerstakeforum](http://www.food.gov.uk/aboutus/how_we_work/stakeholderforums/consumerstakeforum)

“식품규제협약서: 중앙-지방정부의 파트너십 강화”(Food Regulation Statement of Intent: Strengthening the Central/Local Government Partnership)에 따르면 정책의 수립 및 집행계획 그리고 운영활동 전반에 걸쳐 식품기준청과 지방정부가 지속적인 상호교류관계를 유지해야 한다. 식품기준청(FSA)의 책임영역에 영향을 미칠 것으로 판단되는 지방정부의 계획 및 전략의 수립과정에 식품기준청을 참여시키도록 하고 있다. 즉 지방정부가 규제정책, 법규, 시행령, 감사를 검토하고 채택하는데 있어 초기부터 식품기준청이 개입되어야 한다. 식품기준청은 필요할 때에는 자문 및 정보를 제공하고 때에 따라서는 직접적인 재원지원도 해야 한다(FSA, 2007).

## V. 위험소통 거버넌스 모델의 비교

<표 2> 위험소통 거버넌스 모델의 국가간 비교

	위험평가	위험관리	특징	위험소통 거버넌스
한국	식약청 농림수산식품부	식약청 농림수산식품부	부처 간 소통 창구의 분산 및 소통 기회 부족	불완전한 Red Book 모형
일본	식품안전위원회	후생노동성 농림수산성	소통 창구의 삼원화	불완전한 공진화적 모형
영국	식품기준청	식품기준청	위험평가와 관리 간 기능적 독립성, 그러나 소통 기능을 통한 조정	공진화적 모형

한국의 식품안전규제는 계획상으로는 Red Book 모델을 표방하고 있어 위험관리 이후에는 위험소통이 이루어지는 것으로 계획하고 있다. 그러나 위험소통은 계획일 뿐 실제적으로는 위험소통이 정상화되어 있지 않은 점을 들어 의사결정모형에 머물러 있다고 보아야 할 것이다.

<표 2>와 같이 식품의약품안전청과 농수산식품부의 연구진 혹은 위탁연구진이 각각 위험평가를 실시하여 기준을 설정한 후 역시 각 부처별로 정책결정자가 목표달성을 위한 정책수단을 선택한다. 따라서 부처 간에 소통 창구가 이원화되어 있고 일반 소비자나 국민들은 소통 창구를 식약청으로 할지, 농수산식품부로 할지 알기 어렵다.

각 부처 내에서 위험평가부서는 위험관리 및 위험소통 기능과는 조율 없이 일방적으로 과학적 연구 결과를 제시한다. 정치, 윤리, 기타 비과학적인 부분으로부터 독립적인 무풍지대로 보호 받는 것을 목적으로 하지만 실제로 정치적 영향력이나 개인적인 주관성에 영향을 받지 않는지는 순전히 연구진들의 재량이나 자기통제력에 의존해야 하는 실정이다. 또 위험평가를 통해 도출된 연구결과가 사회적 현실 및 국민의 인식을 반영하지 못한 채 위험관리과정에서 정상적인 효과를 발휘하기 어려운 상황에 이르게 될 가능성도 높다.

따라서 위험소통이 계획되어 있기는 하지만 실제로 참여 및 의견수용의 폭이 매우 제한적이라는 점

에서 완전한 Red Book 모형이라고 보기는 어렵다. 위험관리는 과학 외적인 다양한 고려를 통해 정책 결정자가 결정하지만 정책결정과정에서 별다른 소통 없이 일방적으로 실행된다. 소통의 기회는 정책 결정이 이루어진 후에야 제공되는데 그것마저 매우 미약하다. 거의 일방적인 대국민 홍보 수준이고 민원처리의 수준이나 일부 이익집단들의 요청에 의해 소극적으로 혹은 방어적으로 이루어지므로 위험 소통이라는 개념과는 거리가 있다.

일본은 관료제의 기능이 강하고 시민사회와의 소통이 부족하여 한국 문화와 흡사하다. 그럼에도 불구하고 일본은 이제는 공진화적(co-evolutionary) 모델을 표방하고 있다. <표 2>에서도 보듯이 위험 평가기관인 식품안전위원회와 위험관리기관이 구분되어 있고 위험관리기능도 후생노동성과 농림수산성으로 이원화되어 있다. 결국 소통의 창구는 세 기관으로 분산되어 있다.

그러나 위험평가단계에서 식품안전위원회가 소통의 기회를 적극 제공하도록 제도화되어 있다. 그리고 후생노동성과 농림수산성이 식품안전위원회에 대해 가지는 의존도가 매우 높고 정책결정기능까지 깊숙이 개입해 주기를 원하고 있는 상황이다. 이로 인해 식품안전위원회를 중심으로 위험평가 초기단계에서부터 시작하여 전 과정에 걸쳐 공식 외부와 위험소통을 지속하도록 설계되어 있다.

현재 영국 식품기준청(FSA)은 비교적 완전한 형태의 공진화적(co-evolutionary) 모델을 채택하고 있다. 정치인들이 광우병 사태나 유전자조작 사태 등 민감한 사안을 뒤늦게 다루어서 입을 정치적 손상을 최소화하고 의사결정에서 책임을 회피하려는 목적이 숨어있다(Millstone, 2009: 627). 따라서 식품기준청(FSA)에게 위험평가 및 정책결정에 걸쳐 거의 모든 책임을 위임하고 있다. 위험소통 거버넌스의 특징을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 위험평가의 연구결과는 위험관리의 정책기능과 연계되도록 구조화 되어 있다. 이를 위해 과제 수행 관리는 정책이슈에 능통한 관련 정책담당부서가 담당하고 과제별 외부 전문가를 두어 과제담당 부서와 긴밀한 관계 속에 과제수행 감독 및 과제수행자와 과제담당부서에 대한 자문을 실시하고 있다. 식품안전관련 기관들이 모두 함께 연구수행의 적절성을 확보하기 위한 틀로서 JCop이라는 공동강령을 도입하여 과제선정, 평가, 감사 등 폭넓은 과정에 적용한다.

둘째, 연구 및 위험평가가 민주적 과학거버넌스를 토대로 진행되는데 객관적이고 중립적인 연구결과만을 추구하지 않고 연구결과에 이해관계자의 참여를 폭넓게 보장한다. 과학자문위원회에는 9개 전문분야별 과학자문위원회(SAC)와 총괄기능의 일반자문위원회(GAC)가 있다. 후자는 주로 정책과 연구의 연계를 검토하고 대내적·대외적으로 과학 및 연구 정보에 관한 소통을 담당한다.

셋째, 소비자, 기업, 지방정부, 기타 관련조직을 아우르는 거버넌스 체계 속에서 규제를 기획하고 추진한다. 사회과학위원회 및 소비자포럼이 정기 개최되어 사회과학자와 소비자의 의견을 연구 및 정책에 반영된다. 정부는 규제의 효과가 규제를 하지 않았을 때의 위험보다 더 클 때에만 개입함을 원칙으로 하면서도 피규제기업이 사회적 책임을 가지고 규제에 순응하거나 자율규제 및 공동규제를 실시하도록 독려하고 지원한다. 식품기준청(FSA)은 지방정부의 규제집행을 감독하되, 파트너십 협약을 기초로 지방정부의 기획과정에 공동 참여하거나 자문, 정보, 재정을 통해 지원한다.

## VI. 맺는 말

현재 우리나라에서는 정권이 바뀔 때마다 식품안전기구 간의 통폐합이나 조직구조의 조정에 관한 논쟁이 불붙고 있다. 그러나 단순한 조직구조상의 변화가 식품안전의 효과성을 담보할 수 있는지는 불확실하다.

더 중요한 것은 위험정보에 관한 활발하고 실질적인 쌍방향 소통을 통해 달성될 수 있는 안전한 먹거리에 대한 사회적 신뢰의 축적이다. 결국 식품안전의 수준을 평가할 수 있는 기준은 인간의 의식과 분리된 절대적인 과학적 사실이나 법칙이 아니라 국민과 소비자의 의식 속에 있는 인식수준이나 신뢰수준이기 때문이다.

참여의 기회를 넓혀 사회적 신뢰를 축적하게 되면 정부가 일방적으로 강제적 규제를 펼칠 때보다 결국 경제적인 효용도 더 커지게 된다. 규제순응도가 증대되어 결국 규제비용도 절감될 수 있기 때문이다. 위험평가의 결과가 과학적 근거를 가져야 하는 점은 당연하지만 영국의 사례처럼 그 결과가 위험관리과정에서 예상되는 정책 산물과 유기적인 연계를 잃지 않도록 해야 한다. 특히 이 공진화 과정의 중심에는 다양한 이해관계자들이 폭넓게 참여할 수 있는 위험소통의 기제가 원동력이 되어 조정이 이루어져야 한다.

## 참고문헌

- 이시철. 2005. 규제순응의 동기 요인 및 그 상대적 크기 비교가능성. 한국행정학보. 39(4): 347-368.
- Food Safety Commission. 2010. Food Safety Commission: Food Safety Commission of Japan2010.
- FSA(Food Standards Agency). 2006. Good Practice Guidelines for the Independent Scientific Advisory Committees.
- FSA(Food Standards Agency). 2006. A Framework for Regulatory Decision Making in the Food Standards Agency.
- FSA(Food Standards Agency). 2007. Food Regulation Statement of Intent: Strengthening the Central/Local Government Partnership
- GACS(General Advisory Committee on Science). 2008. Code of Practice.
- GACS(General Advisory Committee on Science). 2008. Science Governance: Issues Raised in Two Reports.

- Jasanoff, Shelia. 1994. *Fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*. Boston: Harvard Univ. Press.
- Millstone, Erik. 2009. Science, Risk and Governance: Radical Rhetorics and Realities of Reform in Food Safety Governance. *Research Policy* 38: 624-636.
- US NRC, 1983. *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. National Research Council, Washington, DC.
- OECD. 1993. *Safety Evaluation of Foods Derived by Modern Biotechnology Concepts and Principles*. OECD, Paris.
- WTO. 1994. *The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)*. available at [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/English/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm).
- van Zwanenberg, P., Millstone, E., 2005. *BSE: Risk, Science and Governance*. Oxford University Press.
- Joint Code of Practice for Research. available at <http://www.food.gov.uk/science/researchpolicy/qacopres/>.
- Research Requirements: Background and Instructions. available at [http://www.food.gov.uk/science/research\\_policy/qacopres/](http://www.food.gov.uk/science/research_policy/qacopres/): 8-9.
- Quality Assurance in Research-Auditing Against the Joint Code of Practice for Research. available at <http://www.food.gov.uk/science/researchpolicy/qacopres/>.
- Social Science Research Committee. available at <http://www.food.gov.uk/science/ouradvisors/ssrc/>.
- Consumer Stakeholder Forum. available at [http://www.food.gov.uk/aboutus/how\\_we\\_work/stakeholderforums/](http://www.food.gov.uk/aboutus/how_we_work/stakeholderforums/).

---

**金東遠**: Virginia Polytechnic Institute & State University(Virginia Tech)에서 행정학박사 학위를 취득하고 (논문: Intelligent Transportation Systems: A Multilevel Policy Network, 2001), 경북대 조교수를 거쳐 현재 인천대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요관심분야로는 조직/인사, 행정이론, 정부규제 등이며, 역·저서에는 “공무원을 위한 변론(2006),” “인간관계와 리더십(2007),” “새로운 시대의 공공성 연구(2008)”가 있고, 주요 논문에는 “푸코의 해체주의 담론을 통해 본 정부혁신의 규율 전략(2009)” 등이 있다(kdw@incheon.ac.kr).

투 고 일: 2010년 10월 28일

수 정 일: 2010년 11월 15일

게재확정일: 2010년 11월 21일

## Governance for Risk Communication in Food Safety Regulation

Dong Won Kim

The purpose of this study is to design the governance model desirable for communication between government and citizens in food safety regulation. To do so, it compared Korea, Japan, and UK cases with a focus on a UK case, one of the most advanced models. In the process of the regulation, risk management as a policy function bases on the results of risk assessment as a research function. UK FSA attempts not only to draw the result of risk assessment on a scientific ground, but also to keep its organic links with policy outcomes. In particular, coordination works through the mechanism of risk communication, in which a diversity of stakeholder participate. It prevents the situation when negative social ripple effects, following policy outcomes, may spread due to the lack of trust.

**Key words:** food safety regulation, risk communication, governance