

# 危害食品管理에 있어서 事前豫防의 原則과 費用便益分析\*

허성욱\*\*

## 차 례

- I. 序說
- II. 危害食品에 관한 現行 法規定 概觀 및 判例의 檢討
- III. 危害食品管理에 있어서 事前豫防의 原則과 費用便益分析
- IV. 關聯 法制 改善方案의 檢討 - 結論에 關하여 -

## I. 序說

국가가 발전하고 국민들의 생활수준이 높아질수록 식품의 안전성에 대한 국민들의 관심도 높아지기 마련이다. 우리나라의 경우도 마찬가지여서 식품의 안전성에 관한 기사가 신문과 텔레비전 뉴스의 헤드라인을 장식하는 경우를 자주 보게 된다. 재미있는 것은 식품의 안전성에 관해서는 정확한 사실관계가 확인되고 문제되는 부정·불량식품의 구체적인 위해성이 확인되어야만 그 위해식품의 정확한 위험성이 특정되고 그에 대한 대응이 결정될 수 있음에도 불구하고, 대부분의 식품안전사고의 경우 언론의 선정적인 표현으로 식품사고가 보도되면 급격하게 여론이 들끓고 위해식품의 정확한 위험성이 확인되지 않은 상태임에도 불구하고 식

\* 이 논문은 서울대학교 법과대학 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2007년도 학술연구비의 지원을 받았다.

\*\* 서울대학교 법과대학 조교수

품안전사고를 발생시킨 사업자에게 엄청난 법적 도덕적 비난이 가해진다는 것이다. 우리나라의 식품안전사고 중 상당히 많은 경우는 사건 보도 후에 재판과정 등을 거치면서 그 위해성의 정도가 그다지 높지 않았거나, 사업자의 책임이 있는 것으로 보기 어려운 것으로 판명되곤 하였다.

위해식품과 같은 식품안전사고는 현대 사회가 직면하는 Risk의 문제의 일종이라고 볼 수 있다. Risk로서의 식품안전사고와 그에 대한 대중들의 두려움이 문제되는 것이다.

불확실성하에서의 선택의 문제를 그 핵심으로 하는 Risk에 대한 법적인 대응방안을 고려함에 있어 사전예방의 원칙과 비용편익분석이 문제가 된다. 양자는 Risk에 대한 대응방안으로서 상반되는 입장에 서 있는 것이고, 국가시스템 설계에 관한 선택의 문제로 귀착되는 것임에도 불구하고, 우리나라의 현재까지의 위해식품 관리시스템은 위 두 가지 대응방식의 정확한 내용 및 상호관계에 관해 크게 주목하지 못하고 있었던 것으로 평가된다.

이 글에서는 위해식품관리방안에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석의 내용에 관해서 검토하고, 그 검토결과를 바탕으로 우리 식품위생법제도의 개선방향에 관해 살펴보는 것을 목적으로 한다.

## II. 危害食品에 관한 현행 法規定 概觀 및 判例의 檢討

### 1. 위해식품관련 현행 법규 개관

현행 식품안전에 관한 개별 법령은 230여건을 넘어서고 있고, 식품안전관련업무도 보건복지부의 식품의약품안전청을 비롯해서 농림부, 해양수산부, 환경부, 산업자원부, 재정경제부(국세청), 교육부, 법무부 등 많은 행정부처에서 담당하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 류창호, 식품안전법제의 체계화에 관한 연구, 한국법제연구원 현안분석 2004-11, (2004) 17.

또한 각 식품별로도 생산단계, 가공단계, 유통단계에서 다른 부처에 의해 다른 법률에 따라 식품안전관리업무가 행하여지고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 식품안전관리체계의 다원화로 인하여 첫째, 식품제조·가공업체를 관리·감독하는 관청이 농림부·시군구·식약청으로 중복되어 있고, 둘째, 위생기준도 담당부처에 따라 달라짐에 따라 위생기준의 혼선도 초래되고 있으며, 위생검사도 일반식품은 식약청과 시군구에서 담당하고 식육·유가공품은 농림부와 시군구에서 담당하여 중복적이고 경우에 따라서는 상충된 안전관리의 우려가 있다는 문제점이 지적되고 있다.<sup>3)</sup>

이처럼 식품안전관리에 관한 개별 법령들 및 담당부처구성이 복잡다단하게된 이유는 여러 가지가 있겠으나, 식품안전에 관한 사회의 관심이 높아지고, 사회적 관심의 대상인 식품안전사고가 발생하는 경우마다 그에 관한 대응책을 내놓는 과정에서 전체적인 규제체계의 정합성을 고려하지 못한 상태에서 각각의 규제법령

각 식품 종류별 식품안전 소관부처, 관련법률, 주요내용은 다음 <표 1>과 같다. [위 연구, 17]  
<표 1>

식품	소관부처	관련법률	주요내용
축산물 및 가공품	농림부	· 축산물가공처리법	· 축산물의 위생관리 · 축산물의 기준규격 설정 · 수거검사 및 지도, 감독 등
농산물	농림부	· 농수산물품질관리법 · 농약관리법	· 생산단계의 오염물질기준설정 · 원산지 표시 등
수산물	해수부	· 농수산물품질관리법 · 수산물검사법	· 수산물의 품질 및 위생검사 · 검사표준 등 설정
먹는물	환경부	· 먹는물관리법	· 먹는물의 수질관리 및 위생관리
주류	국세청	· 주세법	· 주류의 규격설정 · 주류업체의 지도, 단속
소금	산자부	· 염관리법	· 기준설정, 품질검사 등 · 천일염을 대상
그외 모든 식품	식약청	· 식품위생법	· 수거검사, 지도단속 및 사전·사후관리 전담
학교급식	교육부	· 학교급식법	· 학교급식
기타	사도 (시군구)	· 위 법령	· 식품 등의 영업허가 및 지도, 단속 · 제반 법령에 의한 집행업무

2) 주요 식품품목별 단계별 담당기관은 다음 <표 2>와 같다. [위 연구, 19]  
<표 2>

들이 만들어지게 된 것이 하나의 원인인 것으로 보인다.

식품안전관리법제의 문제점 및 개선방안은 앞에서 지적한 문제점 이외에도 여러 가지가 있겠으나, 이 글에서는 서문에서 언급한 바와 같이 식품안전관리에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석의 조화로운 해석이란 관점에서 문제를 살펴보는 것을 목적으로 하므로 앞에서 본 바와 같은 식품안전관리체계의 다원화로 인한 문제점에 관한 상세한 고찰은 생략하기로 한다.

한편, 현행 식품관련법 중 위해식품에 관한 규정의 내용은 다음과 같다.

우선 식품위생법(이하 ‘법’이라고 한다) 제4조에서 위해식품등의 판매등을 금지하는 규정<sup>4)</sup>을 두고 있고, 법 제7조 제1항에서는 식품의약품안전청장으로 하여

구분	잔류허용 기준설정	안전성조사				
		생산단계	가공단계	유통단계	수입단계	
원 식품	농산물	식약청/ 식품위생법	농림부/ 농약관리법 품질관리법	-	식약청/ 식품위생법	식약청 식품위생법
	농산 가공품	상동	-	식약청/ 식품위생법	상동	
원 식품	축산물	상동	농림부/ 축산물 가공처리법	-	농림부/ 축산물 가공처리법	농림부 축산물가공처리법 가축전염병예방법
	축산 가공품	상동	-	농림부/ 축산물 가공처리법	상동	
원 식품	수산물	상동	해양수산부/ 수산물 품질관리법	-	해양수산부/ 식품위생법상 위탁업무	식약청 식품위생법
	수산 가공품	상동	-	식약청/ 식품위생법	식약청/ 식품위생법	

3) 류창호, 위 연구, 20.

4) 식품위생법 제4조 (위해식품등의 판매등 금지)

다음 각호의 1에 해당하는 식품등은 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장 또는 운반하거나 진열하지 못한다.<개정 1988.12.31, 1991.12.14, 1995.12.29, 1998.2.28, 2002.8.26>

1. 썩었거나 상하였거나 설익은 것으로서 인체의 건강을 해할 우려가 있는 것
2. 유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그 염려가 있는 것. 다만, 인체의 건강을 해할 우려가 없다고 식품의약품안전청장이 인정하는 것은 예외로 한다.
3. 병원미생물에 의하여 오염되었거나 그 염려가 있어 인체의 건강을 해할 우려가 있는 것

금 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물의 제조·가공·사용·조리 및 보존의 방법에 관한 기준과 그 식품 또는 식품첨가물의 성분에 관한 규격을 정하여 고시하도록 정하고 있으며<sup>5)</sup>, 법 제12조에서는 식품의약품안전청장에게 위 7조 1항에 따른 식품 등의 公典을 작성할 것을 명하고 있고<sup>6)</sup>, 법 제13조에서 위해성 평가에 관한 규정<sup>7)</sup>을 두고 있다.

4. 불결하거나 다른 물질의 혼입 또는 첨가 기타의 사유로 인체의 건강을 해할 우려가 있는 것
5. 제22조제1항 또는 제5항의 규정에 의하여 영업의 허가를 받아야 하는 경우 또는 신고를 하여야 하는 경우에 허가받지 아니하거나 신고하지 아니한 자가 제조·가공·소분한 것
6. 제15조의 규정에 의한 안전성 평가의 대상에 해당하는 농·축수산물 등으로서 안전성 평가를 받지 아니하거나 안전성 평가결과 식용으로 부적합하다고 인정된 것
7. 수입이 금지된 것 또는 제16조제1항의 규정에 의하여 수입신고를 하여야 하는 경우에 신고하지 아니하고 수입한 것
8. 삭제 <1995.1.5>
- 5) 식품위생법 제7조 (기준과 규격)
  - ① 식품의약품안전청장은 국민보건상 필요하다고 인정하는 때에는 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물의 제조·가공·사용·조리 및 보존의 방법에 관한 기준과 그 식품 또는 식품첨가물의 성분에 관한 규격을 정하여 고시한다. 다만, 식품첨가물중 기구 및 용기·포장의 살균·소독의 목적에 사용되어 간접적으로 식품에 이행될 수 있는 물질의 경우에는 그 성분명만을 고시할 수 있다. <개정 1995.12.29, 1999.5.24, 2002.8.26>
- 6) 식품위생법 제12조 (식품등의 공전)
 

식품의약품안전청장은 제7조제1항의 규정에 의하여 정하여진 식품·식품첨가물의 기준·규격, 제9조제1항의 규정에 의하여 정하여진 기구 및 용기·포장의 기준·규격과 제10조제1항의 규정에 의하여 정하여진 식품등의 표시기준을 수록한 식품등의 공전을 작성·보급하여야 한다.<개정 1995.12.29, 1999.5.24>
- 7) 식품위생법 제13조 (위해평가)
  - ① 식품의약품안전청장은 국내·외에서 유해물질이 함유된 것으로 알려지는 등 위해우려가 제기되는 식품등이 제4조 또는 제8조의 규정에 의한 식품등에 해당한다고 의심되는 경우 당해 식품등의 위해요소를 신속히 평가하여 그 위해여부를 결정하여야 한다.
  - ② 식품의약품안전청장은 제1항의 규정에 의한 위해평가가 완료되기 전까지 국민건강을 위하여 예방조치가 필요한 식품등에 대하여는 판매 또는 판매의 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장·운반 또는 진열하는 것을 일시적으로 금지할 수 있다.
  - ③ 식품의약품안전청장은 제2항의 규정에 의한 일시금지조치를 하고자 하는 경우에는 미리 심의위원회의 심의의결을 거쳐야 한다. 다만, 국민건강에 급박한 위해가 발생할 우려가 있어 신속한 금지조치가 필요한 경우에는 사후에 지체없이 심의위원회의 심

한편, 법 제74조의 2에서는 법 제4조의 위해식품등의 판매 등 금지규정위반자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하는 벌칙 규정을 두고 있다.

## 2. 현행 법률규정의 태도에 관한 검토

앞에서 본 제반 식품안전관련법규의 내용을 검토해보면 이는 기본적으로 위해 식품으로 인해 발생가능한 Risk를 사전에 예방해야한다는 관점, 즉 사전예방의 원칙에 입각해 있는 것으로 보인다. 사전예방의 원칙의 자세한 내용에 관해서는 다음 장에서 살펴보기로 한다.

한편, 우리나라 행정규제기본법 제7조 제1항 제4호에서는 중앙행정기관의 장으로 하여금 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에는 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석을 고려한 규제영향 분석을 하고 규제영향분석서를 작성하도록 하고 있다.<sup>8)</sup> 식품안전규제의 신설 또

와의결을 거칠 수 있다.

- ④ 제3항의 본문 및 단서의 규정에 의하여 심의위원회가 심의를 할 경우 심의위원회는 대통령령이 정하는 이해관계인의 의견을 들어야 한다.
- ⑤ 식품의약품안전청장은 제1항의 규정에 의한 위해평가의 결과 또는 제3항 단서의 규정에 의하여 사후에 심의위원회의 심의의결을 거친 결과 위해가 없는 것으로 인정되는 식품등에 대하여는 지체없이 제2항의 규정에 의한 일시금지조치를 해제하여야 한다.
- ⑥ 제1항의 규정에 의한 위해평가의 대상방법 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2005.1.27]

- 8) 제7조 (규제영향분석 및 자체심사) ①중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하고자 할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.

1-3호 생략

- 4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석
  - 5. 경쟁제한적 요소의 포함여부
  - 6. 규제 내용의 객관성과 명료성
  - 7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구인력 및 예산의 소요
  - 8. 관련 민원사무의 구비서류처리절차등의 적정여부
- ②중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 규제영향분석서를 입법예고기간 동안 국민에

는 강화의 경우에도 규제영향분석서를 작성하여야 함은 물론이다.

결국 우리 법제는 식품안전규제에 있어서 사전예방의 원칙에 따른 규제조치와 비용편익분석을 모두 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 사전예방의 원칙과 비용편익분석은 생각처럼 쉽게 조화될 수 있는 것이 아니다. 따라서 우리 식품안전규제가 사전예방원칙과 비용편익분석 사이의 상충되는 면을 충분히 고려하지 않은 채 양자 모두를 요구하는 법제도를 구성한 것은 보는 관점에 따라서는 문제가 있을 수도 있는 것이다. 그에 관한 자세한 내용은 다음 장에서 자세하게 살펴보기로 한다.

### 3. 판례의 검토

식품안전문제에 관한 우리 대법원의 입장을 사전예방의 원칙 혹은 비용편익분석의 관점에서 일관되게 정리해서 설명하기는 어렵다. 그러나 식품위생법 제74조의 2, 제4조 4호 위반죄의 성립에 위해식품으로 인하여 인체의 건강이 침해되는 결과의 발생이 필요한 것은 아니라는 대법원 2005. 5. 13. 선고 2004도7294 판결, 농약인 호마이를 넣은 물에 원료콩을 불려 콩나물을 재배·판매한 경우, 콩나물이 판매될 당시 콩나물에 유독·유해물질이 포함되어 있지 않았거나 그 재배 과정에서 적절한 처리에 의하여 그 염려가 없게 되었다는 점에 대한 충분한 입증의 부족, 피고인은 적어도 유독·유해물질이 들어 있을 염려가 있는 식품을 판매한 것이라고 보지 않을 수 없다는 대법원 1997. 7. 25. 선고 95도2471 판결 등의 판례의 입장에서는 사전예방의 원칙의 관점을 읽을 수 있다.

게 공표하여야 하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다. <신설 2005.12.29>

③ 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계전문가등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다.

④ 규제영향분석의 방법·절차와 규제영향분석서의 작성지침 및 공표방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2005.12.29>

### Ⅲ. 危害食品管理에 있어서 事前豫防의 原則과 費用便益分析

#### 1. 들어가며

위해식품으로 인한 위험은 현대 사회의 각 국가들이 공통적으로 직면하고 있는 Risk의 문제라고 볼 수 있다. Risk에 대한 관리방안은 위해물질에 노출되었을 때에 발생하는 위해의 크기(중대성)와 그것이 발생할 확률(개연성)을 고려하여 정해져야 한다. 그런데, 이러한 관리방안을 정립하는 것이 쉽지 않은 이유는 Risk는 그 발생 확률과 발생시 위해의 크기에 있어서의 불확실성을 본질적인 요소로 하기 때문이다. 어느 정도의 안전성이 우리 사회가 받아들일 수 있는 안전성인가에 관한 판단은 쉽지 않다. 결국 Risk에 대한 관리방안은 이러한 불확실성 하에서의 선택의 문제로 귀결되고, 그 선택에 있어서 어떤 정책적 입장을 취하는가에 따라 다른 결론에 이를 수 있게 된다.

#### 2. 사전예방의 원칙

##### (1) 사전예방의 원칙의 개념

사전예방의 원칙은 환경법의 기본원리 중의 하나로 열거되고 있는 원칙으로서 '미래예측적이고 형성적인 계획적 조치들을 통하여 모든 사회적·국가적 행위주체들이 환경보호적으로 행동하고 이들이 결정을 내림에 있어 가능한 환경영향을 고려하도록 함으로써 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙'으로 설명되고 있다.<sup>9)</sup>

사전예방의 원칙은 일반적으로 독일의 문헌을 통해 우리나라에 소개되었기 때문에 대륙법계의 특유한 원칙으로 생각되는 경향이 있지만, 미국도 이 원칙에 근거한 것으로 보이는 법률과 판례들을 가지고 있다. 미의회는 식품약품화장품법(Food, Drug, and Cosmetic Act)의 Delaney 조항에서 명문으로 절대적인 리스크 예방의지를 표현한 바 있고, 미연방법원은 미국 환경법의 기념비적 사건이라고 할

9) 홍준형, 환경법 (제2판), 박영사 (2005), 101.



수 있는 Ethyl Corp. v. EPA 사건과 TVA v. Hill 사건에서 대기청정법(Clean Air Act)과 멸종위기에처한종보호법(Endangered Species Act)의 관련 규정을 각각 사전예방의 원칙에 입각하여 해석한 바 있기 때문이다.<sup>10)</sup>

좀 더 구체적으로 살펴보면, 위해식품 Risk 관리에 있어서 사전예방의 원칙은 위해식품으로 인한 Risk가 발생하지 않도록 국가가 사전적으로 필요한 예방적 조치를 충분히 취할 것으로 요구하는 것으로 이해할 수 있다. 사고가 발생한 이후에 아쉬워하는 것보다는 사전에 충분한 조치를 취하여 안전성을 달성하자는 취지이다. 그 표현에서 읽히는 바와 같이 이 원칙은 외관상 바람직한 결과를 지향하고 있기 때문에, Risk 문제, 건강의 문제, 환경의 문제 등을 다루는데 있어서 흔히 인용되는 원칙으로 자리잡았다.

위해식품문제와 관련하여 이 원칙을 조금 더 구체적으로 살펴보면, 국가와 같은 규제자는 식품의 위해성이라는 Risk의 발생 위험이 있는 행위에 대해서는 그 행위와 Risk의 결과 사이의 인과관계가 명확하지 않더라도 적극적으로 개입해서 위해발생이라는 결과를 막아야 한다는 것이다.

사전예방의 원칙의 큰 틀에서의 내용은 위에서 본 바와 같지만, 구체적인 개념 정의는 표현을 사용하는 사람들에 따라서 큰 편차가 있다.

가장 약한 수준의 개념정의로서 1992년 Rio 선언에서 사용된 것과 같은 ‘위해의 확실한 증거가 없다는 것이 규제를 거부하는 정당한 이유가 될 수 없다<sup>11)</sup>’는 원칙으로부터, 가장 강한 수준의 개념정의로서 ‘어떤 위해가 발생할 수도 있다는 증거가 있기만 하면, 반드시 그 위해를 방지하기 위해 필요한 최선의 조치가 취해져야 한다<sup>12)</sup>’는 원칙에 이르기까지 양 극단의 스펙트럼 상에, 20가지 이상의 서로 다른 개념 정의가 사용되고 있는 실정이다.<sup>13)</sup>

10) 조홍식, 리스크법, 서울대학교 법학 제43권 제4호 (2002. 12.), 73-74.

11) ‘A lack of decisive evidence of harm should not be a ground for refusing to regulate’.

12) ‘That action should be taken to correct a problem as soon as there is evidence that harm may occur’.

13) Cass R. Sunstein, Laws of Fear - Beyond the Precautionary Principle - [이하 ‘Sunstein, Laws of Fear’로 인용], Cambridge University Press (2005), 18-20.

위 약한 수준의 사전예방의 원칙은 우리가 일상에서 흔히 채택하는 행동의 방식으로서, 그것 자체로 특별한 문제를 발생시키지 않으며, 어떤 측면에서 보면 살아가는데 꼭 필요한 행동의 방식이다. 우리는 밤에 위험한 뒷골목을 걷는 것이 반드시 불미스러운 사고로 이어지는 않는다는 사실을 잘 알고 있지만, 그럼에도 불구하고 가급적 위험한 장소의 어두운 밤길을 걷지 않도록 노력하고, 만일의 경우를 대비해서 운동을 통해 건강을 유지하며, 차량의 안전벨트를 착용한다.

## (2) 사전예방의 원칙과 관련된 몇 가지 문제점

그렇지만, 문제는 위해식품관리 등을 비롯한 Risk 관리에 있어서 일반적으로 주장되고 받아들여지는 사전예방의 원칙은 앞에서 본 강한 수준의 원칙이라는 점이다.

발생가능한 위험을 방지하기 위해 사전적으로 필요한 조치를 취해야 한다는 원칙론적인 주장은 일견 타당해 보이지만, 이 원칙, 특히 강한 수준의 사전예방의 원칙(이하에서는 강한 수준의 사전예방의 원칙만을 검토의 대상으로 하고 있으므로 이를 ‘사전예방의 원칙’이라고 표현하기로 한다)은 몇 가지 점에서 검토의 필요가 있다.

우선 사전예방의 원칙은 일견 생각해보기에도 그 내용 자체에 모순이 있다. 우리가 살아가는 삶의 현장에는 정도의 차이를 달리하는 무수히 많은 Risk가 사망에 존재하고 있다. 그러한 상황에 존재하는 모든 Risk에 대하여 사전예방조치를 취하는 것은 불가능하다. 우리가 가진 재화와 자원은 제약되어 있기 마련이고, Risk에 대한 대응방안을 취하는데도 비용과 자원이 소요되기 마련이다. 존재하는 모든 Risk에 대한 사전예방적 대응을 하는 것은 원칙적으로 불가능하다.

또한 위해식품으로 인해 발생하는 건강상의 여러 가지 이익들은 서로 대체관계(trade off) 관계에 있기 마련이다. 어떤 건강상의 위해를 방지하기 위해 도입한 규제는 다른 건강상의 위해의 발생가능성을 높일 수 있다. 그러한 대체관계에 대한 정확한 이해 없이 어느 한 분야의 Risk에 대한 대응수준을 높이는 것은 문제를 더 악화시킬 위험이 있다.

사건예방의 원칙이 가지는 이러한 명백한 한계에도 불구하고 우리의 일상에서 그 원칙은 Risk에 대한 대응방안으로 자주 거론되고 있다. 위해식품사고가 발생하면 일단 언론이 먼저 선정적인 보도로 국민들의 감정을 자극하고, 그러한 사고를 사전에 방지하기 위해 필요한 모든 조치를 취하지 않은 정부에 대한 비난 여론이 고조된다. 그리고 그 비난여론을 반영한 정책이 입법화되게 된다. 이는 새로운 규제에 이어지게 되고, 그 규제로 인한 비용과 편익은 제대로 평가되기 어렵다. 문제는 위해식품사고로 문제가 된 사건들 중 많은 사건들은 그에 대한 재판절차와 제대로 된 위해성 평가를 거치고 나면, 사고 당시에 여론이 비난했던 것처럼 위해의 정도가 심각한 것이 아닌 것으로 판명되기도 한다는 것이다. 이 경우 그 사업자는 이미 회복할 수 없는 손해를 입고 난 다음이고, 대중과 언론은 그렇게 확인된 사실관계에 대해서는 관심을 기울이지 않는 경우가 일반적이다.

이러한 반복되는 오류의 과정에도 불구하고, 사전예방의 원칙이 여전히 Risk 관리에 있어서 중요한 일반원칙으로 다루어지는 이유는 무엇일까? 대중과 전문가들의 단순한 무지 혹은 실수 때문일까?

그렇지 않다는 것이 많은 사회과학적 연구결과로 밝혀져 왔다. 이러한 오류는 인간의 본질적인 성향에 의해 영향으로부터 기인하는 면이 있다는 것이다.

사전예방의 원칙과 관련하여 다음의 몇 가지 점에 관하여 살펴볼 필요가 있다.

#### (가) Availability Heuristic

사람들은 자신들이 처한 국가적·문화적 상황에서 쉽게 노출될 수 있고, 현저한(salient) 종류의 Risk에 대해서는 더 과민한 반응을 보이고, 그렇지 아니한 Risk에 대해서는 무시하는 경향이 있다.<sup>14)</sup>

Risk로 인한 피해의 발생빈도 및 확률에 대한 정보가 부족한 상태에서 사람들은, 그 Risk가 발생한 경우를 쉽게 떠올릴 수 있을수록 그 Risk를 더 위험한 것으로 평가한다.

몇 년 전에 심각한 사회적 이슈가 되었던 광우병이나 조류독감의 경우를 생각

14) Sunstein, *Laws of Fear*, 36.

해보자.

결과적으로 보면 우리나라의 경우 광우병이나 조류독감으로 인한 피해발생의 확률은 극히 낮은 상황이었다. 그럼에도 불구하고, 당시 언론의 보도를 통해 광우병이나 조류독감의 위험성에 관한 정보를 알게 된 대중들은 실제의 Risk보다 훨씬 높은 Risk의 가능성을 평가하였고, 그에 따른 행동을 하였다. 광우병 파동이 발생하였을 때, 전 국민적으로 소고기 소비가 급감하였고, 조류독감 파동의 경우에는 닭고기와 오리고기에 대해서 마찬가지로 상황이 벌어졌다.

이러한 행동들은 Risk에 대한 정확한 정보가 부족한 상태에서 대중들이 언론 등을 통해 쉽게 노출되는 Risk에 대해 더 과민한 반응을 보이는 availability heuristic을 따르는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 대중들 사이에 식품안전에 관한 availability heuristic이 지배하는 상황에서는 비용과 편익에 관한 고려없이 쉽게 노출되는 Risk에 대하여 사전예방의 원칙에 따른 조치를 요구하는 규제가 이루어지게 된다.

#### (나) 직관에 따른 독성판단 (Intuitive Toxicology)

일반인들은 위해물질에 대해 독성학자들이 평가하는 것보다 훨씬 위험의 정도를 높게 평가하는 경향이 있다. 이러한 경향으로 인해 Risk에 관하여 사전예방의 원칙이 더 많은 설득력을 얻게 된다.

많은 사람들은 Risk의 문제가 “대단히 위험하거나 전혀 위험하지 않거나(all or nothing)”의 문제인 것으로 생각하는 경향이 있다. 그래서 어떤 위해식품에 대해 약간의 위해성이 존재한다는 정보를 접하게 되면, 그 위험성에 대해 실제보다 훨씬 높게 평가하고 과다한 반응을 보이게 된다. 이는 무위해성(zero risk)을 요구하는 경향으로 이어지고, 위해물질로 인해 실제 위험한 결과가 발생할 확률에 대해서는 관심을 기울이지 않게 되는 결과(probability neglect)를 가져온다. 즉 Risk로 인한 가장 나쁜 결과의 경우를 상정해서 그 경우의 피해를 최소화하는 정책(Max-mini Rule)을 지지하게 되는 것이다.

다음의 명제에 대한 일반인과 독성학자들의 답을 비교해보자.<sup>15)</sup>

- (i) 발암물질노출에 있어서 노출안전수준(safe level of exposure)은 존재하지 않는다.
- (ii) 만약 당신이 발암물질(carcinogen)에 노출된다면, 당신은 암에 걸릴 확률이 높아진다.
- (iii) 어떤 화학물질(chemical)이 동물에 대하여 암발생확률을 높인다는 동물실험결과가 있다면, 그 물질이 인간에 대하여도 암을 발생시킬 것이라는 것을 합리적으로 추론할 수 있다.
- (iv) 인간을 둘러싸고 있는 토지, 공기, 그리고 물은 일반적으로 과거에 비해 현재에 더 오염되었다.
- (v) 자연 화학물질(natural chemical)은 통상적으로 인조 화학물질에 비해 덜 유해하다.
- (vi) 병원에서 처방되어 투약되는 약은 Risk가 전혀 없는 상태(risk-free)이어야 한다.

통상인 중에서는 경우에 따라서는 과반수가 넘는 상당히 많은 사람들이 위 명제에 찬성하는 반면, 독성학자들은 대부분의 경우 절대 다수가 위 명제는 틀린 것이라고 대답한다. 그 이유는 무엇일까? 전문가들의 판단과는 달리 통상인들은 어떤 사고의 흐름에 따라 위 각 명제들에 대해 찬성하게 되는 것일까?

통상인들의 머리 속에 일반적으로 공유되는 다음과 같은 세 가지 믿음에 대해 생각해볼 수 있다.

첫째, 많은 사람들은 Risk의 문제는 ‘전부 아니면 아무것도 아닌 것(all or nothing)’의 문제로 생각하는 경향이 있다. 어떤 물질은 위험하거나 안전하거나 둘 중 하나라는 것이다. 둘 사이의 중간은 존재하지 않는다.

둘째, 많은 사람들은 자연(nature)의 덕성(benevolence)을 믿는 경향이 있다. 자연상태의 것은 인공적인 요소가 가미된 것보다 항상 안전하다고 생각한다는 것이다.

---

15) Sunstein, Risk and Reason - Safety, Law, and the Environment -[이하 ‘Sunstein, Risk and Reason’으로 인용], Cambridge University Press (2002), 35-37.

셋째, 많은 사람들은, 특히 일부 특정한 영역에 있어서는, Risk가 전혀 존재하지 않는 'zero-risk' 상태가 달성되어야 한다는 생각을 가지고 있다. 이는 Risk를 완전히 없애는 것이 바람직하며 실제로 그것이 가능하다는 사고방식을 전제로 하고 있는 것이다.

전문가들의 판단에 의하면 통상인들의 이러한 믿음은 대부분의 경우 근거가 없는 것이고 잘못된 것이다.

비용편익분석은 통상인들의 이러한 직관에 따른 독성판단(intuitive toxicology)을 교정하는 역할을 할 수 있다.

사람들은 대부분의 경우 식품에 발암물질은 전혀 존재해서는 안 된다고 생각한다. 그러나 특정 발암물질의 경우 낮은 함유량에서는 거의 아무런 해를 발생시키지 않고 경우에 따라서는 건강에 도움을 준다면 어떨까? 문제의 그 발암물질을 전면 금지함으로써 인해 가령 수도요금에 매월 100만원씩 부과된다면 어떨까? 자연상태를 변화시키는 것은 바람직하지 않다는 일반인의 믿음에 대해, 유전자변형 식물이 그렇지 않은 식물에 비해 훨씬 영양소가 풍부하고, 가격도 저렴하며, 더 안전하다는 분석이 제시되는 경우 어떤 판단의 변화가 있을까?

이처럼 비용편익분석은 통상인들이 사물의 한 면만을 보고 과대하게 평가하는 Risk를 둘러싼 제반 요소들을 정확하게 보여줌으로써 통상인들로 하여금 보다 나은 결정을 하는데 도움을 준다.

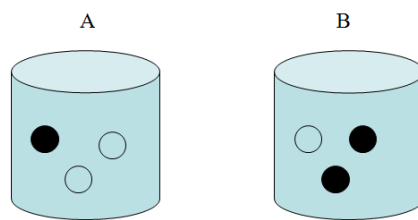
#### (다) 사회적 쓸림현상 (Social Cascades)

인간은 양떼가 아니지만, 놀랄 만큼 많은 의사결정의 상황에서, 양떼처럼 다른 사람들의 의사결정을 맹목적으로 쫓는 경향을 보인다. 사람들은 생각보다 많은 경우에 단순히 많은 사람들이 한 쪽 방향으로 의사결정을 내리고 있는 경향성만을 고려해서 자신도 그와 같은 내용의 의사결정을 한다. 그리고 경우에 따라서는 그와 같은 의사결정이 더 많은 Risk를 발생시키기도 한다.<sup>16)</sup>

16) 이러한 social cascade현상 및 group polarization 현상에 관한 자세한 설명은 Sunstein, *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press (2003), 14-144 참조.

간단한 실험을 통해 그와 같은 경향의 존재를 확인해보자.

<그림 1>



<그림 1>과 같이 A, B 두 개의 상자 중 어느 것인지 알 수 없는 상자에서 하나의 공을 꺼내서 그 색깔을 보고 그 상자가 A, B 중 어느 상자인지 맞추는 실험을 생각해보자. 각 참가자들은 순서대로 공을 꺼내서 보고 의견을 말하는데, 각자는 자신의 앞사람의 평가결과를 알 수 있다. 만약 각 참가자들이 스스로 뽑은 공의 색깔을 신뢰하고 그에 부합하는 내용대로 의견을 말하면 전체적으로는 2/3의 확률로 정확한 상자를 맞출 수 있을 것으로 보인다. 그러나 실험 결과는 놀랍게도 이러한 단순 확률의 결과와는 많은 차이를 보이고 있었다.

예를 들어서 A상자로 실험을 하였는데, 아래 표와 같은 내용으로 10명의 참가자들이 자신의 의견을 말한 경우를 생각해보자.

<표 3>

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
B	B	B	A	B	B	B	B	A	B

A상자에서 공을 하나 꺼내는 경우에는 2/3의 확률로 하얀 공이, 1/3의 확률로 검은 공이 선택될 것이다. 또한 각 참가자들이 어느 상자인지 알 수 없는 상자에서 하나의 공을 꺼냈는데, 그 공이 하얀색이라면 그 상자는 2/3의 확률로 A상자일 것이고 검은색이라면 2/3의 확률로 B상자일 것이다.

각 참가자들이 자신들이 꺼낸 공을 보고 그 공의 색깔에 따라 A, B 상자에 대한 판단을 하고 의견을 진술하고 그 결과를 종합한다면, 2/3의 확률로 주어진 상자가 어느 상자인지에 관해 정확한 판단이 내려질 수 있을 것으로 보인다.

그러나, 현실에서의 인간의 판단패턴은 이러한 예측에서 많이 벗어나는 경우가 자주 있다.

위 표의 경우를 살펴보자.

A상자로 실험에 임하였는데, 우연히 첫 번째 참가자가 검은 공을 뽑았고, 그에 따라 B라는 의견을 표현하였다. 두 번째 참가자가 하얀 공을 뽑은 경우를 생각해 보자. 이 경우 첫 번째 참가자가 B라고 판단한 것을 알고 있는 두 번째 참가자의 입장에서는 어느 상자인지 맞추는 것은 동전던지기를 통해 A, B 중 어느 것인지를 판단하는 것과 별반 차이가 없게 된다. 자신에게 주어진 정보를 바탕으로 A상자일 가능성이 더 높다고 판단할 수도 있고, 앞선 참가자의 판단을 더 신뢰하여 B상자라고 판단할 수도 있다. 두 번째 참가자가 B상자를 선택했다고 가정해보자. 세 번째 참가자부터는 사회적 쏠림현상이 발생하기 시작한다. 자신이 뽑은 공이 검은색이라면 앞의 두 참가자들의 판단을 알고 있는 세 번째 참가자는 그 상자가 B일 것이라고 확신하게 될 것이고, 하얀 공을 뽑은 경우에도 그 공을 통해 자신에게 주어진 정보보다는 앞의 사람들의 판단에 의존하고 싶은 유혹을 느끼게 된다. 참가자들의 순서가 뒤로 갈수록 이러한 쏠림현상은 더욱 심해지고, 중간에 위 네 번째, 아홉 번째 참가자들과 같이 다른 의견을 말하는 사람들이 있긴 하지만, 그 목소리는 다수의 쏠림현상 속에 묻혀서 큰 영향을 미치지 못하게 된다.

위해식품에 대한 대중의 반응도 이와 비슷한 패턴을 보이게 된다. 유전자변형 식품의 위해성, 광우병, 조류독감 등 위해식품과 관련하여 등장하는 Risk는 지금까지 경험해보지 못한 새로운 유형의 Risk들이 많고, 이러한 Risk에 대한 대중들의 반응은 앞에서 본 쏠림현상을 보이는 경우가 많다.

위해식품의 위해성에 대한 과학적 분석이 이루어지기 전임에도 불구하고, 대중들은 언론 등을 통해서 과장되게 형성된 위험성 평가에 대해 과민하게 반응하고, 그 평가에 따라가는 쏠림현상을 보이게 된다. 대중들은 확인되지 않은 Risk에 대



하여 사전예방의 원칙에 따른 법적·행정적 대책을 요구하게 되고 이는 위해식품 관리 법제에 반영된다.

(라) 그룹 극단화 현상 (Group Polarization)

인간은 혼자서 독립된 판단을 하는 경우보다, 그룹을 이루어서 숙고심을 하는 경우에 개인들의 원래의 선호보다 더 극단에 가까운 결론에 이르는 경향을 보인다. 이를 그룹 극단화 현상이라고 부르는데, 이러한 현상은 우리 사회에서 숙고심의(deliberation)가 이루어지는 많은 상황에서 찾아볼 수 있다. 십대의 학생들이 무리를 지어서 어떤 행동을 하는 경우나, 정치가들이 정당이라는 조직을 통해 의사결정을 하는 경우 혹은 테러리스트들이 조직을 통해 활동하는 경우 등에서 이러한 현상을 찾아보는 것은 어렵지 않다.<sup>17)</sup>

지구 온난화에 관하여 막연히 우려하는 마음을 가지고 있던 사람들이 모여서 토론회를 거치고 나면 흔히들 “지구 온난화가 대단히 심각한 문제이다”라는 결론에 이른다거나, 미국의 이라크 전쟁에 반대하는 의견을 가진 사람들이 촛불집회에서의 토론을 거치면서 “미국의 이라크 전쟁은 야만적인 침략전쟁이다”라는 결론에 이르게 되곤 한다.

이러한 그룹 극단화 현상은 다수의 구성원들이 모여서 숙고심의회하는 과정에서 흔히 발견되는 현상인데, 배심원들의 평결과정이나, 판사들의 판결과정에서도 그룹 극단화 현상이 일어나고 있음이 실증적으로 입증된 바 있다.

위해식품에 관한 대응법제 마련과정에서도 마찬가지로 현상이 일어날 수 있다.

위해식품문제에 관해 어느 정도 우려하는 마음을 가지고 있던 개인들이 그룹을 이루어서 그에 관한 대응방안을 모색하는 경우에는 각 개인들의 선호의 평균치보다 훨씬 극단적인 결론에 이르게 되는 경향을 보일 수 있다는 것이다.

이러한 그룹 극단화 현상은 ① 구성원들이 이미 극단에 가까운 의견을 가진 사람들로 구성된 경우에 더 심해지고, ② 구성원들이 동질적이고 구성원 간의 연대감이 강할수록 더 심해지며, ③ 그룹에서의 자발적인 퇴출이 가능한 조직일수록

17) Sunstein, Why Societies Need Dissent, 112-113 참조.

남은 구성원들의 그룹 극단화 현상이 더 심해진다.<sup>18)</sup>

반면에 구성원 중에 논의되고 있는 사안에 대한 정확한 답을 알고 있는 전문가가 있는 경우에는 그룹 극단화 현상이 약해지고, 그룹 내에 상반되는 다른 의견을 가진 상당한 구성원이 존재하는 경우에도 그 현상의 정도가 약해진다.

위해식품에 대한 대응 법제를 마련함에 있어서 그룹 극단화 현상을 완화시키기 위해서는 전문가의 참여와 서로 다른 의견을 가진 다양한 구성원의 의견개진이 필요하다고 할 것이다.

#### (마) Health-Health tradeoffs

세상의 모든 문제와 현상은 서로 유기적으로 연관되어 있다.<sup>19)</sup> 그래서 어떤 한 문제만을 독립시켜서 문제를 해결할 수 있는 경우는 많지 않다. 위해식품으로부터 시민들의 건강을 지키는 문제도 마찬가지이다.

어떤 식품첨가물이 건강에 위해를 가져올 가능성이 있다고 판단되어 전면 사용 금지되는 경우를 생각해보자. 일견 그 조치로 모든 문제가 해결되었다고 생각할 수 있지만, 실제로는 전혀 그렇지 않다. 식품제조업자들은 사용금지된 그 식품첨가물을 대신할 다른 첨가물을 찾게 될 것인데, 아직 법으로 금지되지 아니한 그 다른 식품첨가물로 인해 더 큰 건강상의 위해가 초래될 수도 있다. 문제된 식품첨가물의 사용금지는 전체적으로 생산비용의 증가를 가져올 것이고 이것은 새로운 건강상의 위해를 가져다줄 수 있다.

미국에서 석면(asbestos)으로 인한 암이 발생할 확률이 증대된다는 연구결과에 따라 석면사용을 전면 금지한 바 있는데, 자동차 브레이크의 부품에 사용되던 석면을 사용할 수 없게 되자, 자동차 브레이크의 성능이 전체적으로 저하되어 더 많은 교통사고가 발생하였고, 결국 석면금지로 인해 암환자 발생을 억제함으로써

18) *id.*, 128-135.

19) 이런 측면에서 “우리가 어떤 것 하나를 떼어내려고 할 때 우리는 곧 그것이 우주의 모든 것과 관련되어 있다는 사실을 깨닫게 된다”라는 미국의 유명한 환경단체 Sierra Club의 설립자인 John Muir의 표현은 우리가 사는 세상의 소박한 진리를 정확하게 지적한 것이다. [조홍식, 환경법소요, 서울대학교 법학 제40권 2호 (1999), 321]

구할 수 있는 생명의 수보다 더 많은 생명이 교통사고로 희생되었던 사례는 이러한 health-health tradeoff 관계를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

전문가가 아닌 일반인은 이러한 tradeoff 관계에 대해 알지 못하고 관심을 기울이지 않는 경우가 많고, 이는 특정 건강상의 위해에 대해 사전예방의 원칙을 선택하게 되는 원인 중의 하나가 되고 있다.

### (3) 사전예방의 원칙 옹호론

앞에서 살펴본 사전예방의 원칙과 관련된 문제점에도 불구하고 그 원칙을 채택하는 것이 타당하다는 몇 가지 주장의 근거가 있다.

첫째, 소득분배의 측면에서 사전예방의 원칙의 정당성의 근거가 있다는 주장이다. 부유한 사람은 스스로의 노력과 비용으로 위해방지조치를 취할 수 있음에 비해 가난한 사람은 그러하지 못하므로 국가가 일률적으로 사전예방의 원칙에 따른 조치를 취하면 가난한 사람들도 위해를 피할 수 있게 된다는 것이다.<sup>20)</sup>

둘째, 규제시스템에 있어서 환경상의 이익, 건강상의 이익은 체계적으로(systemically) 과소 보호되는 경향이 있으므로, 그 이익들에 대해서는 사전예방의 원칙에 따라 좀 더 보호할 필요가 있다는 점이 주장되고 있다.<sup>21)</sup>

셋째, 민주주의원리 측면에서 생각해보면, 사전예방의 원칙에 따른 결과가 가사 비효율적이거나 위해방지의 측면에서 과잉의 것이라 하더라도 어찌되었거나, 그것이 그 사회 구성원들의 다수의 의사라면 그에 따르는 것이 민주주의원리에 부합한다는 주장이다.<sup>22)</sup>

넷째, 으뜸패(trump)로서의 권리 혹은 가치가 존재한다는 주장이다. 건강상의 이익이나 환경상의 이익은 다른 이익과의 형량을 허용하지 않는 절대적으로 보호되어야 하는 으뜸패(trump)로서의 이익이므로 그에 대해서는 비용편익분석이 타당하지 않고, 사전예방의 원칙에 따르는 것이 바람직하다는 주장이다.<sup>23)</sup>

20) Sunstein, *Laws of Fear*, 50-51.

21) *id.*, 51-53.

22) *id.*, 54-55.

#### (4) 사전예방의 원칙을 넘어서는 바람직한 위해식품관리방안의 모색

위해식품으로 인한 건강상의 위해발생을 방지하기 위한 방안으로서 사전예방의 원칙은 그 나름의 정당화의 근거가 있지만, 그 사전예방의 과정에서 우리 사회가 감당할 수 없을만큼 지나치게 많은 비용이 소요되거나, 특정 위험에 대하여 사전예방의 원칙의 관점에서 대응책을 마련하는 과정에서 새로운 위해를 발생시키는 것이어서는 곤란할 것이다.

이런 관점에서 보면, 기본적으로 사전예방의 원칙의 관점에서 위해식품의 문제에 접근하되, 그로 인한 문제점을 완화할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

다음과 같은 방안을 생각해볼 수 있다.<sup>24)</sup>

##### (가) 연구지원

위해발생의 가능성이 있는 것으로 판단되는 사업에 대해서는 구체적인 위해성이 확인되지 않은 상태에서 무조건적인 금지조치를 취할 것이 아니라 초기 단계에서부터 그 위해성의 구체적인 위험도를 평가할 수 있는 연구가 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치를 갖추는 방안이다.

##### (나) 정보공개

잠재적인 위해발생의 우려가 있는 사업에 종사하려는 사업자로 하여금 사업의 초기단계에서부터 그 사업에 관한 모든 정보를 공개하도록 강제하는 방안이다. 유전자변형 식품을 제조하는 사업자로 하여금 상품에 그 내용을 표시하도록 강제하는 것이 그와 같은 방안의 한 예가 될 수 있다.

##### (다) 경제적 유인책

위해발생의 우려가 있는 사업에 종사하려는 사람으로 하여금 그 당시의 위해에

---

23) *id.*, 55-56.

24) *id.*, 120-121.

대해 일반이 평가하는 상당한 금액을 세금으로 내도록 제도화하는 방안이다.

(라) 위해성 차별화

모든 위해가 동일한 건강상의 잠재적인 위험을 발생시키는 것은 아니다. 사업별로 다양한 수준의 위해에 따라 다른 종류의 대응 방안을 제도화하는 방법이다.

3. 비용편익분석

(1) 서설

사건예방의 원칙에 따른 문제대응은 대중들의 과도한 공포가 의회의 과도한 입법으로 이어지고 그것은 다시 행정부에 의한 과도한 규제로 이어지는 이른바 “악순환(Vicious Circle)”<sup>25)</sup>을 발생시키는 한 원인이 되고 있다.

위해식품에 관한 대응방안을 설계함에 있어 그로 인한 비용과 편익을 분석하여 새로운 규제에 의한 편익이 그 규제에 의한 비용보다 더 큰 경우에만 그 규제를 정당화시키자는 비용편익분석(Cost Benefit Analysis, 이하 CBA로 표현한다)은 이러한 Vicious Circle을 끊는 중요한 방법이 될 수 있다.

실제로 CBA는 사회적 Risk를 평가하고 관리하는 방안으로 점점 인기를 얻어가고 있고, 그것은 사건예방의 원칙을 대체하는 한 원칙으로 이해되고 있기도 하다.<sup>26)</sup>

Risk의 발생가능성이 보고되는 순간 맹목적으로 사전예방적 조치를 취하는 것이 아니라 그 상황을 둘러싼 비용과 편익을 먼저 고려하고 그에 대한 대응책을 고민하자는 것이다.

CBA에서 관심을 두고 있는 비용과 편익의 개념을 둘러싸고 논쟁이 있다. 그 비용과 편익을 오직 경제적 효율성의 관점에서만 파악할 것인가 그렇지 않을

---

25) 자세한 내용은 Stephen Breyer, Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation (1993) 참조.

26) Sunstein, Laws of Fear, 129.

것인가의 문제가 그것인데, 이는 규제의 정당성 여부에 관한 판단기준으로서 CBA의 유용성에 관한 본질적인 문제이고 그것을 살피는 데는 이 연구의 목적을 넘어서는 많은 검토가 필요하므로 그 부분에 관한 상론은 생략하기로 한다. 다만, 일견 경제적 가치로 평가하기 어려운 것으로 보이는 다른 가치들, 예를 들면 생명의 가치, 신체의 완전성에 대한 가치 등도 경제학에서의 비용평가방법인 ‘지불하려는 의사(willingness to pay)’의 관점에서 분석하면 상당한 범위까지는 비용편익분석의 대상으로 삼을 수 있고, 실제로 대부분의 규제에서 CBA를 통한 비용편익분석이 이루어지고 있고,<sup>27)</sup> 비용편익분석을 위해 통계적인 생명의 금전적 가치에 관한 많은 연구가 이루어지고 있다<sup>28)</sup>는 점을 지적해 두

27) 미국의 경우에는 아래 표에서 보는 바와 같이 개별 행정규제마다 그 규제에 있어서 비용편익 분석의 대상이 되는 생명의 통계적 가치(Value of Statistical Life, VSL)를 평가해두고 이를 규제의 정당성을 평가하는 근거로 삼고 있다. [Sunstein, Laws of Fear, 133에서 인용]

〈표 3〉

Agency	Regulation and Date	Value of Statistical Life
Dept. of Transportation/Federal Motor Carrier Safety Administration	Safety Requirements for Operators of Small Passengers-Carrying Commercial Motor Vehicles, 2003	\$3 million
Dept. of Health & Human Services/FDA	Food Labeling: Trans Fatty Acids in Nutrition Labeling, 2003	\$6.5 million
Dept. of Agriculture Food Safety & Inspection Service	Control of Listeria Monocytogenes in Ready-to-Eat Meat and Poultry Products, 2003	\$4.8 million
Dept. of Health & Human Services/FDA	Labeling Requirements for Systematic antibacterial Drug Products Intended for Human Use, 2003	\$5 million
Office of Management & Budget	Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations, 2003	\$5 million
EPA	Controls of Emissions from Nonroad Large Spark-Ignition Engines, and Recreational Engines, 2002	\$6 million
EPA	National Primary Drinking Water Regulations, Arsenic, 2001	\$6.1 million

28) 아래 표와 같이 여러 연구자들이 VSL에 관해 연구를 한 바 있다. 주목할 것은 연구의 시기가 최근으로 올수록 VSL이 급격하게 높아지고 있다는 점이다. 이는 물가의 상승 및 경제발전 등에 따른 개인들의 삶의 가치에 대한 주관적 가치의 증가 등이 그 원인인 것으로 보인다. [EPA, Guidelines for Preparing Economic Analyses 89, 2000, Sunstein, Laws of Fear, 135에서 재인용]

기로 한다.

(2) 비용편익분석의 실제

이러한 행정규제기본법의 내용에 따라 실제로 행정각부에서는 규제를 신설하거나 강화하는 경우에 비용편익의 비교분석이 포함된 규제영향분석서를 작성하고 있다. 비용편익분석이 실제로 이루어지는 상황을 살펴보기 위하여 최근에 실제로 이루어진 식품안전규제 사례를 살펴보기로 한다.

(1) 2007. 5. 31.자 식품의 기준 및 규격 중 개정(안) 입법예고<sup>29)</sup>

1) 개정이유

식품의 안전성 및 건전성을 확보하고자 식품중 금속성 이물, 축산물중 다이옥신 기준을 신설하고자 함.

2) 주요내용

가. 6개월 미만의 영유아가 섭취할 수 있도록 제조·판매하는 식품에서는 엔

<표 4>

Study	Method	Value of Statistical Life
Kneiser and Leith (1991)	Labor market	\$0.7 million
Smith and Gilbert (1984)	Labor market	\$0.8 million
Dillingham (1985)	Labor market	\$1.1 million
Marin and Psacharopoulos (1982)	Labor market	\$3.4 million
V. K. Smith (1976)	Labor market	\$5.7 million
Viscusi (1981)	Labor market	\$7.9 million
Leigh and Folsom (1984)	Labor market	\$11.7 million
Leigh (1987)	Labor market	\$12.6 million
Garen (1988)	Labor market	\$16.3 million

29) 식품의약품안전청공고 제2007-124호.

테로박터 사카자키, 대장균군 및 세균수 기준 신설

- 나. 향신료가공품중 향신료조제품에 홍국 및 홍국함유제품 사용금지 기준 신설
- 다. 고춧가루의 제도가공기준에 금속성 이물제거장치 설치 의무화
- 라. 식품중 금속성 이물의 기준 신설
- 마. 식육(소고기, 돼지고기, 닭고기)의 다이옥신 기준 신설
- 바. 기름치(oilfish)의 식품원료 사용금지
- 사. 통·병조림식품의 납 기준 삭제
- 아. 수족관물의 대장균군 기준 신설

### 3) 규제의 필요성 및 목표

○ 대부분 수입유통 되고 있는 기름치는 인체에서 소화되지 않는 기름성분(Wax ester)이 많아 민감한 사람들에게 복통, 설사 등을 유발하며, 이러한 이유로 일본 등 제외국에서도 판매금지 또는 판매금지권고를 하고 있어 기름치를 식품원료로 사용금지하고자 함

○ 기름치가 수입되어 참치나 백마구로로 허위표시하여 판매되고 있어 안전한 식생활을 위한 식품원료에 대한 기준의 강화가 필요함

○ 고추장의 원료로 사용되는 향신료가공품제품에 색택을 강화하기 위해 사용되는 홍국 및 홍국색소에서 유래되어 곰팡이 독소가 검출됨에 따라 고추장 및 향신료가공품의 제도가공기준에 홍국 및 홍국함유제품의 사용을 제한하는 규정을 신설하고자 함

○ 고추장의 주원료인 고춧가루는 제조공정의 분쇄과정(milling)에서 분쇄기의 마모로 인해 찳가루가 혼입될 개연성이 있으나 고추장 및 고춧가루중 찳가루 검출 언론보도 및 임시국회에서 지적함에 따라 관리방안 마련 필요하여 모니터링 실시 결과를 토대로 하여 관련 기준신설

○ 이유식에 영·유아에게 수막염, 패혈증 등을 유발하는 대장균군의 일종인 사카자키균의 검출 등으로 최근 6개월미만의 영유아용 제품에 대한 안전관리의 필요성이 대두됨에 따라 6개월미만의 영유아용식품의 모든 제품에 안전관리를 강



#### 화하고자 함

○ 소각장에서 생성되는 다이옥신들은 산림자원, 농산물, 토양 등을 오염시키게 되며 이러한 다이옥신은 강이나 해양을 오염시키게 되고 이로 인해 동물이 섭취한 다이옥신은 동물의 체내 지방조직에 축적되고 먹이 사슬을 통해 점차 사람에게 점점 더 많은 양의 다이옥신이 축적됨

○ 다이옥신류의 인체 주요노출경로는 식품에 의한 것이 90% 이상이므로 모니터링결과 등을 토대로 관련기준을 설정하고자 함

○ 다이옥신(2,3,7,8-T4CDD)은 발암성 물질로 독성은 미국 EPA에서는 A1 group, 국제암연구센터(IARC)에서는 group1로 분류하고 있음

○ 언론에서 활어횃집의 비위생적인 수조관리실태 보도(YTN '07.1.12)하며 관리기준의 미흡에 대한 지적과 해양수산부에서 용역연구사업의 결과를 근거로 수족관물의 미생물관리기준 강화를 건의해옴

#### 4) 규제 목표 및 기대효과

○ 기름치의 식품원료 사용금지규정, 우리나라 전통식품인 고추장의 원료에 대한 유해물질 및 이물의 기준 마련, 6개월 미만의 영유아가 섭취하는 제품에 대한 안전성을 강화, 환경오염에 따른 발암물질인 다이옥신 등의 관련규정을 신설하여 국민에게 건전하고 안전한 식품을 공급하고자 함

#### 5) 규제의 비용/편익 분석

○ 기름치에 대한 식품원료 사용금지는 식중독을 유발하는 어종에 대한 사용금지 규정이므로 생산업체 등의 비용추가는 없음

○ 고추장 및 향신료가공품의 한국제품사용금지 규정은 한국이 생산제품의 품질에 미치는 위해를 방지하고, 한국에서 생성되는 곰팡이 독소에 대한 관리를 위한 사용금지 규정이므로 생산업체의 비용추가는 없음

○ 고춧가루 제조공정에 금속성 이물제거장치의 설치의무규정은 다소 비용이 집행되나 소비자의 안전성 확보 및 위생확보를 위한 수단이므로 소비자 안전등의

사회적 편익효과가 발생할 것임

- 금속성 이물제거장치 설치에 따른 비용

200,000원 [자석(10,000가우스) 설치비용, 3개] x 2,300(미설치업체수) x 2(업체당기계수) / 3(사용연수) = 306,666,000원/연

○ 6개월 미만의 영유아가 섭취하는 제품에 대한 규제는 정상적인 살균등의 방법으로 제조되는 식품은 추가 집행비용은 없으며 영유아의 안전성 확보하기 위한 수단이므로 사회적 편익효과가 발생할 것임

○ 다이옥신은 발암물질에 대한 관리규정 신설로 원가상승 등의 요인으로 추가 집행비용은 없으나, 품질검사비용이 추가 집행되나 안전성 확보하기 위한 수단이므로 사회적 편익효과가 발생할 것임

(2) 2007. 8. 7.자 생약의 곰팡이독소허용기준 및 시험방법고시<sup>30)</sup>

1) 규제의 필요성 및 목표

○ 생약은 건조와 저장에 불량하면 쉽게 곰팡이 및 충해가 발생하기 쉬우며, 특히 독소를 생산하는 곰팡이가 생성하는 곰팡이독소는 그 양이 미량이라도 그 독성이 강하며, 세척·가열 등의 일반적인 가공조건에서 제거하기가 어려움.

○ 식품 및 농산물의 생산·저장·유통 등의 단계에서 오염가능한 특정 곰팡이의 2차 대사산물인 곰팡이독소 중 아플라톡신은 가장 강력한 발암물질로, 국제암연구소에서 인체발암성이 확실한 '제1군 발암원'으로 분류하고 있음.

○ 생약은 환자 및 노약자가 다수 포함된 인구집단이 섭취하고 있으므로 생약에 대한 안전성 및 이의 관리에 대한 문제점이 대두되어 『생약등의곰팡이독소허용기준및시험방법』을 제정하여 국내 생산 및 수입·유통 생약에 적용하고자 함.

○ WHO 등 각국의 기준 및 중국 대외무역경제협력부에서 '01.04.23. 공포한 "약용식물 및 제제 수출입 녹색업무표준" 등을 고려하여 국제적 수준으로 관리할 필요가 있음

30) 식품의약품안전청공고 제2007-164호.

2) 규제 목표 및 기대효과

○ 곰팡이독소 중 가장 발암력이 강한 것으로 알려진 아플라톡신에 대한 허용 기준및시험방법을 제정하여 국민건강 및 안전성 확보.

○ 모든 생약에 대한 아플라톡신 규제의 필요성이 대두되나, 모니터링 결과 검출이력이 있는 품목을 우선 대상으로 설정하고, 모니터링을 지속적으로 실시하여 그 결과에 따른 품목을 확대·반영함으로써 생약의 안전성 확보 및 국민건강에 기여.

○ '04, '06년 용역연구사업 결과, 53종 768 품목 중 “감초” 등 9종 30 품목시료에서 아플라톡신 검출(부적합률 3.9 %)되었으며, 규제를 신설하였을 때 생약의 생산·저장·유통 상태의 개선으로 생약의 안전성 확보를 기대.

3) 규제의 비용/편익 분석

가. 규제의 비용 분석

○ 국가기관이 추가로 부담하는 비용은 없음.

○ 한약재 검사기관이 추가 부담하는 비용

- 생약의 품질관리를 하는 기관의 경우 관련장비를 보유하고 있어 기술수준 및 행정여건이 갖추어져 있으며, 제3자의 시설이용이 가능하므로 추가적인 장비구매에 대한 집행비용은 없음.

- 다만, 기존 구비 장비에 추가적인 약제사리(아플라톡신 유도체화 장치)가 필요함.

○ 한약재 검사수수료 부담

- 전 생약을 대상으로 하지 않으며, “식품의약품안전청 소관업무 시험의뢰수수료에 관한 규정[2004.8.23 식품의약품안전청고시 제2004-60호]의 ‘식품·건강기능식품·식품첨가물 및 용기 등의 시험’ 중 ‘아플라톡신 시험’항에 따라 87,000 원/건을 적용.

○ 수입업체가 추가 부담하는 비용

- 기준이 신설되는 품목에 대해서는 추가되는 9품목 대한 제조업소 및 수입업

소 등의 1년 평균수수료는 다음과 같음.

·검수수료(최근 5년간 평균비용) : 87,000원 × 779건 수입/년 = 67,773,000 원

#### 나. 규제의 편익 분석

○ 아플라톡신은 국제암연구소(IARC ; International Agency for Research on Cancer)가 정하는 인체발암이 확실한 물질군인 'Group 1'에 속함

○ 규제대상이 되는 곰팡이독소는 고온다습한 환경에서 생약을 생산·저장·유통하기 때문에 발생하는 것으로, 15 °C 이하에서 보관할 경우 곰팡이독소의 원인이 되는 곰팡이 및 기타 충해가 발생하지 않는 것으로 알려져 있으므로 생약의 생산·저장·유통 환경의 개선으로 생약의 품질 보증에 이바지할 것임.

○ 현재 사회적으로 문제되고 있는 유해물질(곰팡이독소)에 관한 규제로서, 곰팡이독소의 위해를 예방할 수 있으므로 국민 건강의 안전에 대한 편익으로 돌아올 것임.

○ 생약의 품질수준 향상에 따른 소비자 신뢰회복으로 시장불황 및 관련산업의 경쟁력제고 및 탈피.

#### (3) 검토

행정규제기본법의 시행에 따라 신설 또는 강화되는 행정규제에 대하여 비용편익분석이 포함된 규제영향분석서를 작성하게 된 것은 식품안전규제를 포함한 행정규제 전반에 있어서 규제의 적정성을 높이는데 크게 기여할 것으로 보인다. 그러나 앞에서 본 두 식품안전규제에서 보듯이 아직까진 규제를 도입하는 사전 단계에서 비용편익분석은 다분히 형식적으로 이루어지는 것으로 판단된다. 이는 규제를 도입하는 사전 단계에서 계량분석 등을 포함한 정치한 비용편익분석을 하기에는 가용한 행정자원이 부족하다는데서 기인하는 바가 크겠지만, 그렇다고 해서 비용편익분석을 무용한 것으로 만들 정도이어서는 곤란하다고 할 것이다.

#### 4. 사전예방의 원칙과 비용편익분석의 조화롭게 반영한 위해식품관리체계의 모색

가. 사전예방의 원칙은 앞에서 본 바와 같이 이를 그대로 충실하게 따르는 것이 곤란한 문제점이 있다. 규제로 인한 비용을 고려함이 없이 사전예방조치로 인한 편익만을 생각하고 지나치게 엄격한 규제를 도입하거나 기존의 규제를 강화하는 것은 새로운 Risk를 발생시키게 될 가능성이 있다. 그러한 문제를 해결하기 위해서 비용편익분석을 하는 것은 대단히 유용하기도 하고 반드시 필요한 일이지만, 비용편익분석은 그 나름대로 비용과 편익의 계량화과정에서 많은 현실적 어려움을 발생시킨다. 비용편익분석은 사전예방의 원칙에 따른 문제점을 완화하는 데는 기여할 수 있지만, 이를 완전히 대체할 수는 없다. 위험평가의 단계와 위험관리의 단계를 나누어서 전자의 단계에서는 비용편익분석에 중점을 두고, 후자의 단계에서는 사전예방의 원칙에 충실하는 방안을 생각해 볼 수 있으나, 위험평가는 기본적으로 위험관리를 전제로 하는 것으로서 이를 엄격히 구분해서 다른 원칙을 적용하는 것은 현실적으로 가능하지 않다고 판단된다.

나. 사전예방의 원칙에 따른 규제가 현실에서 발견되는 Risk에 대한 대중의 과민한 반응이 민주주의 정치과정을 통해 의회로 전달되고 그 결과로서 필요한 것보다 과도한 규제에 이어지는 과정에서 발생하는 것임은 앞에서 언급한 바 있다. 이는 social cascade 현상이나 availability heuristic 등을 비롯한 국민들의 판단을 체계적으로 왜곡할 수 있는 원인으로부터 인한 것일 수도 있지만, 적어도 표면적으로는, 그 당시의 정치과정에서 국민들의 의지를 충분히 반영한 결과라고 볼 수 있다.

반면에, 비용편익분석은 문제되는 위해상황에 대하여 가장 전문적인 지식을 가지고 있는 기술관료들에 의해 이루어지는 것이라는 점에서 전통적인 민주주의 과정이 아닌 전문가의 판단에 의해 정책적 판단이 이루어지는 것이라고 할 수 있다.

이런 관점에서 보면 위해식품관리에 있어서 사전예방의 원칙에 충실하게 따를 것인가, 아니면 비용편익분석을 충분히 반영할 것인가는 민주주의 과정에 충실할 것인가 아니면 기술관료 등과 같이 선출의 과정을 거치지 않은 전문가의 판단을

존중할 것인가의 문제로 해석될 수 있을 것이고, 이는 행정법을 포함한 공법 전반에 있어서 가장 핵심이 되는 주제와 결부되어 있는 것이다.

이 문제는 ‘민주주의(democracy)’를 어떻게 이해할 것인가의 문제와 직결되어 있다.

Thomas Jefferson과 같이, 국민의 가치선택을 그대로 반영하는 것이 민주주의에 봉사하는 가장 안전한 선택이라고 볼 수도 있고, Edmund Burke와 같이, 국민의 선택을 올바르게 형성해 나가는 것이 민주주의의 요체라고 생각할 수도 있다.<sup>31)</sup> 전자의 입장에 서는 경우에는 설사 그것이 비용편익분석의 관점에서는 바람직하지 못한 선택이라고 하더라도 국민들이 사전예방의 원칙에 따른 위해관리를 요구한다면 그것에 충실하는 것이 민주주의라고 볼 것이고, 반대로 후자의 입장에서는 전문가들의 개입의 여지를 더 넓게 볼 것이다.

후자의 입장에서 민주주의는 국민 전체가 이념적으로 정당하게 추구하는 ‘가치(value)’에 충실하는 것이지, 국민들의 ‘실수(blunder)’까지 충실하게 따르는 것이 아니라고 주장한다.

다. 어떻게 보면 이 문제는 인류가 사회와 국가를 이루어서 살아오는 내내 고민하고 서로 싸워온 주제라고 볼 수 있다. 이 문제는 ‘권리(Right)’와 ‘효율성(Efficiency)’ 사이의 선택, ‘시장(Market)’과 ‘정부(Government)’ 사이의 선택, ‘사법(Private Law)’과 ‘공법(Public Law)’ 사이의 선택, ‘직관(Intuition)’과 ‘기술적인 계산(Mechanic Calculation)’ 사이의 선택, ‘자유주의(Libertarianism)’와 ‘가부장주의(Paternalism)’ 사이의 선택, ‘민주주의(Democracy)’와 ‘기술관료주의(Technocracy)’ 사이의 선택의 성격을 가지고 있고, 어느 한 순간에 답을 얻을 수 있는 성격의 문제가 아니다.

이는 각 국가와 사회가 처한 정치적 환경, 시대적 배경에 따라 다른 결론에 이를 수 있는 문제이고, 기본적으로 가치선택의 문제의 성격을 가지고 있다.

31) 조홍식, 리스크법, 118.

#### IV. 關聯 法制 改善方案의 檢討 - 結論에 맞춤하여 -

우리나라의 식품위생관련 규제는 각종 식품안전사고에 대한 대응의 과정에서 대중들의 과민한 반응을 반영하여 법규화되는 과정에서 기본적으로 사전예방의 원칙의 관점에서 만들어졌다. 잠재적인 Risk에 대하여 사전적으로 필요한 모든 예방조치를 취하라는 사전예방의 원칙은 일견 완벽한 식품안전을 보장할 수 있는 원칙으로 보이지만, 이는 기본적으로 회소성이 지배하는 현실에서는 실현불가능한 원칙이다. 당장 눈에 보이는 특정한 Risk에 대하여 사전예방의 원칙의 관점에서 대응하는 것은 자칫하면 문제를 더 악화시킬 수도 있는 것이다. 이런 관점에서 사전예방의 원칙은 적절하게 비용편익분석방법에 의해 보완되는 것이 바람직하다. 행정규제기본법에서는 신설되거나 강화되는 규제에 관하여 비용편익분석이 포함된 규제영향분석서를 작성할 의무를 부과하고 있고, 실제 행정규제에 있어서 형식적으로는 비용편익분석이 이루어지고 있다. 그러나 비용편익분석이 이루어지는 현실을 살펴보면 많은 경우에 아주 형식적으로만 비용편익분석이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 문제된 상황을 제대로 살피지 않은 사전예방의 원칙과 형식적인 비용편익분석의 결합은 문제 해결에 아무런 도움을 주지 못한다. 우리나라 행정 현실에서 비용편익분석이 제대로 이루어지지 못하는 것은 행정 자원의 부족에서 기인하는 면도 있겠으나, 또 다른 면에서는 계량화의 어려움, 계량화의 과정에서 계량 주체의 편견의 개입가능성 등 비용편익분석이 구조적으로 가지고 있는 한계에서 기인하는 면도 있는 것으로 보인다.

사전예방의 원칙과 비용편익분석 중 어느 것에 더 중점을 둘 것인가, 양자를 어떻게 조화롭게 규제의 과정에서 반영할 것인가는 정답을 찾기에 쉬운 문제는 아니다. 앞에서 언급한 바와 같이 결국은 그 사회와 국가가 처한 정치적, 역사적 상황에 따라 다르게 결정될 수 있는 것이고 보면, 그에 관한 결론을 얻기 위해서는 우리나라의 정치적, 시대적 상황에 대한 이해가 우선되어야 할 것으로 보인다.

필자의 생각으로는 우리나라의 현재 상황은 위해식품관리에 있어서 좀 더 엄격한 비용편익분석이 필요한 단계라고 판단된다. 위해식품으로 인한 국민의 건강에

대한 위협은 대단히 심각한 문제이고 엄정하게 대응해야 하는 문제이지만, 최근 까지 그러한 바와 같이 정확한 위해성의 정도가 관명되지 않은 상태에서 언론의 보도를 통해 과장된 위해평가가 규제과정에 지나치게 많은 영향을 미치는 것으로 보이기 때문이다. 그에 비해서 현실적으로 이루어지는 비용편익분석은 사전예방의 원칙에 따른 규제체계의 문제점을 해결하기에 충분하지 못한 상황이다. 비용편익분석의 과잉은 기술관료의 판단을 민주주의과정을 통한 국민의 의사에 대체하는 결과를 가져올 수 있음은 앞에서 살핀 바와 같지만, 적어도 우리나라의 현재의 위해식품 관련 행정현실에서는 비용편익분석의 과잉보다는 과소로 인한 문제가 더 심각한 상황이라고 판단된다.

이상으로 위해식품관련 행정에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석이 가지는 의미 및 상호관계에 관해 살펴보았다.

사전예방의 원칙은 그 단어의 의미에서 주는 바와 같은 모든 위해의 사전예방이라는 결과를 가져다주지 못한다. 사전예방의 원칙은 적절한 형태로 비용편익분석에 의해 보완될 필요가 있다. 위해식품관리 행정에 있어서 일견 자명해 보이지만, 또 많은 경우에 인식되지 못하고 있던 사전예방의 원칙과 비용편익분석의 상관관계에 대한 이해를 돕는데 조금이나마 이 연구가 기여할 수 있기를 바라면서 이만 글을 마친다.



## 참고문헌

- 김명철, 식품법 - 미국과 한국의 판례를 중심으로, 교문사, 2007.
- 류창호, 식품안전법제의 체계화에 관한 연구, 한국법제연구원 현안분석 2004-11, 2004.
- 문주석, 식품위생 행정제도의 현황과 발전방안, 한국식품영양학회, 1997.
- 이종영, 개정 식품위생법상 식품안전성 확보제도, 중앙법학 제7집 제2호, 2005.
- 이종영, 식품안전성확보와 식품규제의 한계, 중앙법학 제6집 제4호, 2004.
- 이종영, 식품안전성확보와 식품첨가물의 허용한계치, 중앙법학 제5집 제3호, 2003.
- 조홍식, 리스크법, 서울대학교 법학 제43권 제4호, 2002. 12..
- 조홍식, 환경법소묘, 서울대학교 법학 제40권 2호, 1999.
- 홍준형, 환경법, 제2판., 박영사, 2005.
- Caroline Smith DeWaal & Gonzalo R. Guerrero, Safe Food International: A Blueprint for Better Global Food Safety, 60 Food & Drug L. J. 394, 2005.
- Caroline Smith DeWaal, Food Safety Inspections: A Call for Rational Reorganization, 54 Food & Drug L. J. 453, 1999.
- Cass R. Sunstein, Beyond the Precautionary Principle, 151 U. Pa. L. Rev. 1004, 2003.
- Cass R. Sunstein, Health-Health Tradeoffs, 63 U. Chi. L. Rev. 1534, 1996.
- Cass R. Sunstein, Laws of Fear - Beyond the Precautionary Principle -, Cambridge University Press, 2005.
- Cass R. Sunstein, Precautions Against What? The Availability Heuristic and Cross-Cultural Risk Perception, 57 Ala. L. Rev. 75, 2005.
- Cass R. Sunstein, Risk and Reason - Safety, Law, and the Environment -, Cambridge University Press, 2002.

- Cass R. Sunstein, *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press, 2003.
- Debra Holland & Helen Pope, *EU Food Law and Policy*, Kluwer Law International, 2004.
- Michael R. Taylor, *Lead or React? A Game Plan for Modernizing the Food Safety System in the United States*, 59 *Food & Drug L. J.* 399, 2004.
- Patricia A. Curtis, *Guide to Food Laws and Regulations*, Blackwell Publishing, 2005.
- Peter Barton Hutt & Richard A. Merrill, *Food and Drug Law - Cases and Materials* (2nd ed.), New York Foundation Press, 1991.
- Peter Barton Hutt, *A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Medical Devices*, 44 *Food Drug Cosm. L. J.* 99, 1989.
- Stephen Breyer, *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, 1993.
- Stephen G. Breyer, Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule, *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 6th ed., 2006.
- Timur Kuran & Cass R. Sunstein, *Availability Cascades and Risk Regulation*, 51 *Stan. L. Rev.* 683, 1999.
- Wesley E. Forte, *The Food and Drug Administration and the Economic Adulteration of Foods*, 21 *Food Drug Cosm. L. J.* 552, 1966.

<Abstract>

## A Study on Precautionary Principle and Cost-Benefit Analysis in Food Safety

Heo, Seong Wook

The problem of food safety is a matter of Risk in modern society. The essence of Risk regulation can be defined as the problem of choice under uncertainty. In dealing with the Risk problem in modern society, there exist two different ways of thinking. One is the precautionary principle and the other is Cost-Benefit Analysis(CBA). Under the precautionary principle in food safety regulation, the government should take every measure to prevent the realization of Risk. On the other hand, under the rule of CBA, the government should evaluate the cost and benefit of the specific regulation. If the cost of regulation exceeds the benefit of regulation, that regulation cannot be justified. In this sense, the precautionary principle and the rule of CBA have somewhat conflicting aspects against each other.

In fact, the precautionary principle has contradictoriness in itself. Because, in modern society, Risk exists all around people's lives, it is basically impossible to take precautionary measures against all kinds of Risk. Taking a precautionary measure against a specific Risk may bring about a new Risk on other aspects of our lives thanks to the matter of health-health trade-offs. As shown above, the precautionary principle has its limit in systematic and effective Risk regulation. However, it is reflected in marvelously many and diverse statutes on food safety. This stems from several behavioral patterns of human being which can be seen as departing from the expectation of rational choice theory. In that situation, CBA can be one fine regulatory tool to complement the shortcomings of the precautionary principle.

It is necessary to restructure our food safety regulation system to harmonize the insights of both the precautionary principle and the rule of CBA.

주 제 어 : 위해식품, 식품법, 사전예방의 원칙, 비용편익분석, 민주주의

Keywords : Food Safety, Risk, The Precautionary Principle, Cost-Benefit Analysis,  
Food Law