

발간등록번호

11-1541000-000077-01

# 식품안전행정 체계화 및 효율화 방안

연구기관: 서울대학교

농림수산식품부

# 제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 2008년 6월 5일 선정된 농림수산식품부의 “식품행  
정 체계화 및 효율화 방안에 대한 연구” 용역과제의 최종 결과보  
고서로서 제출합니다.

2008 년 월 일

주관연구기관명 : 서울대학교  
총괄연구책임자 : 강 경 선  
연 구 원 : 이 영 순  
연 구 원 : 정 지 원  
연 구 보 조 원 : 노 경 환  
연 구 보 조 원 : 박 상 범  
연 구 보 조 원 : 이 선 경  
연 구 보 조 원 : 이 승 희

# 목 차

I. 연구 배경 및 필요성 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구의 필요성 .....	2
II. 우리나라 식품안전관리체계의 현황 및 문제점 .....	3
1. 우리나라 식품안전관리 시스템의 역사 .....	3
2. 우리나라 식품안전관리시스템의 현황 .....	4
3. 우리나라 식품안전관리체계의 문제점 .....	7
가. 우리나라 식품안전관리 사고 사례분석 .....	7
나. 우리나라 식품안전관리 사고의 시사점 .....	14
4. 식품안전 일원화 추진사항과 문제점 .....	17
가. 식품안전처 .....	17
나. 식품안전정책위원회 .....	18
III 선진국의 행정체계 일원화 사례와 특징 .....	20
1. 국제기구의 권고사항 .....	20
2. 주요 선진국의 식품안전관리체계 .....	24
가. 단일기관 시스템 (Single Agency System) .....	24
나. 통합관리 시스템 (Integrated System) .....	25
다. 다원화 시스템 (Multiple Agency System) .....	27
3. 단일기관 시스템 모형 .....	30
가. 독일 .....	30
나. 덴마크 .....	34
다. 스웨덴 .....	37

라. 벨기에 .....	40
마. 유럽연합 (EU) .....	43
4. 통합관리 시스템 모형 .....	45
가. 캐나다 .....	45
나. 영국 .....	48
다. 일본 .....	51
라. 호주 .....	56
5. 다원화 시스템 모형 .....	59
가. 미국 .....	59
6. 선진국의 식품안전관리일원화의 시사점 .....	64
IV 식품행정의 체계화 및 효율화 방안 분석 .....	67
1. 식품행정 체계화시 고려사항 .....	67
가. 농장에서부터 시작되는 체계적 식품안전관리 .....	67
나. 검역·방역 + 식품안전 통합체계 .....	69
다. 국제적 흐름에 맞는 식품행정 일원화 .....	70
라. 통합 비용의 합리성 고려 .....	71
마. 위험분석에 기반한 식품안전 관리와 평가의 균형 .....	72
바. 식품산업의 진흥 및 경쟁력 강화 .....	73
2. 신정부의 식품행정 일원화 기본방향 .....	75
3. 설문조사를 통한 식품행정체계에 대한 인식 분석 .....	76
가. 설문조사 대상 .....	76
나. 설문조사 결과 .....	78
다. 설문조사결과의 분석 .....	86
4. 과거 제기된 개편방안 비교분석 .....	88

V. 식품행정 체계화 및 효율화에 대한 정책제안 .....	91
1. 『동식물위생방역청』 설립·운영 (단기방안) .....	92
가. 추진 배경 .....	92
나. 현행 동식물 검역·방역 시스템의 주요 문제점 .....	94
다. 선진국의 동식물 검역·방역 및 식품안전검사 체계 .....	95
라. 『동식물위생방역청』 설립 방안 .....	98
2. 『식품안전위원회』 설립·운영 (단기방안) .....	99
가. 추진 배경 및 문제점 .....	99
나. 『식품안전위원회』 설립 방안 .....	101
3. 농림수산식품부 식품청 설립·운영 (중·장기 방안) .....	102
가. 농림수산식품부 식품청으로 일원화의 타당성 .....	102
나. 신설 식품청의 기능, 조직 및 인력 .....	103
다. 이해관계자의 의견 .....	105
라. 개편시 기대 효과 .....	106
VI 참고문헌 .....	107
<참고 1> 일본 식품안전관리 체계 .....	109
<참고 2> 주요 선진국의 식품행정 관리 체계 .....	110
<참고 3> 새로운 행정 시스템 .....	111
<참고 4> 식품안전관리 체계 개편안 비교 .....	112
<참고 5> 농림수산식품부 식품청 조직도(안) .....	113
<참고 6> 농림수산식품부 식품청 설립 추진사항 .....	114
<참고 7> FAO/WHO 식품안전관리 보고서 .....	115
<참고 8> 미국 회계감사원 (GAO) 국회요청보고서 .....	143

# I. 연구 배경 및 필요성

## 1. 연구배경

- ▷ 불량만두, 기생충 알 김치 및 최근의 수입 쇠고기 광우병 사건 등 급증하는 식품안전 문제로 우리나라 소비자들은 최근 식품의 생산, 가공, 유통되는 방식에 대하여 전례 없는 관심을 표명하고 있으며 다원화된 식품행정체계의 통합 필요성 대두 (6개 부처, 26개 법률)
- ▷ 식품 관리체계가 분산·다원화되어 식품행정업무의 통일성, 책임성, 신속성 및 효율성이 결여되어 식품안전사고 발생 시 신속하고 일관성 있는 대처가 어려움
- ▷ 부처별로 있는 식품안전법령에 의하여 별도 관리되므로 책임소재가 불분명하고, 안전관리의 사각지대 발생이 우려됨
- ▷ 식품안전관리 책임소재가 불분명하고 부처간 횡적 업무협조 및 정보공유가 미흡하여 지도·단속업무의 비효율을 초래할 뿐 아니라 식품업계에 대한 중복규제로 식품산업의 경쟁력이 저하됨
- ▷ 이로 인하여 반복적으로 발생하는 식품사고의 원인이 식품관리기관의 다원화에 기인한다는 인식이 폭넓게 형성되고, 정부의 식품안전관리에 대한 국민의 불신이 증폭됨
- ▷ 아울러, 고병원성 조류인플루엔자 등 인수공통전염병이 매년 발생하여 사회·경제적인 피해를 일으키고 있음

- ▷ 세계화에 따른 인적·물적 교류가 활발해 짐에 따라 2000년 이후 해외로부터 구제역 등 악성전염병이 유입되고 있는 실정임
- ▷ 이에 따라 국민여론 및 전문가들은 선진국들과 같이 동식물위생(Animal·Plant Health)에서부터 식품안전(Food Safety)에 이르기까지 전반적인 관리체계를 개편해야 한다는 의견이 지속적으로 제시되어 왔음

## 2. 연구의 필요성

- ▷ 생산에서 소비에 이르는 모든 단계 (Farm to Table) 및 수출입 동식물 검역(Animal·Plant Health)에 걸쳐 효율적이고 일관된 정책수립이 필요함
- ▷ 식품의 원료, 제조, 가공, 유통 및 수출입관리의 일원화된 행정 체계구축이 요구됨
- ▷ 이의 달성을 위해 국제기구의 식품안전관리 체계에 대한 권고 사항 및 가이드라인(Guideline)의 고찰, 식품행정 일원화를 최근에 이루어 낸 해외 선진국의 사례를 연구하고 현재 국내 식품행정을 분석하여 바람직한 식품안전 및 동식물 검역·방역 관리체계 모델을 제시해야 함

## II. 우리나라 식품안전관리체계의 현황 및 문제점

### 1. 우리나라 식품안전관리 시스템의 역사

- ▷ 우리나라의 식품안전관리는 초창기 출범부터 식품별로 분야별 독자적인 관리를 하는 시스템이 구축되어 왔음 (표 1)

표 1 우리나라 식품행정 역사

구 분	일반식품	먹는물	수산식품	축산식품
1940~50년대	사회부		농림부	
1960~80년대	보건사회부		농림부	
1990~2007	보건복지부	환경부	해양수산부	농림부
2008~현재	보건복지가족부	환경부	농림수산식품부	

- ▷ 1948년 초대정부 출범 시 사회부(보건국)와 농림부(수의과)에 일반 식품과 축산식품의 관리부서가 별도로 있었고, 초창기 이들 부서는 식품에 대한 전담 관리조직이라기보다는 질병에 대한 관리조직과 병행되는 측면이 강하였음. 예를 들면 사회부는 사람질병관리와 연계하여, 농림부는 가축질병 및 인수공통전염병관리와 연계하여 관리
- ▷ 우리나라에서 기초적 식품안전관리가 시작된 것은 1967년 보건복지부 식품위생과 설립, 1961년 농림부의 수의과가 가축위생과로 명칭 변경 및 수산국 설립된 시기임. 이 시기 정부 내에서 식품안전관리에 대한 필요성이 인식되어 식품안전관리 조직이 설립됨
- ▷ 본격적인 식품안전관리는 1970년대 식품산업이 발전하며 보건사회부 위생관리담당관 조직이 설립되고 농림부에 축산국 낙농과 및 가공이용과가 신설되면서 시작됨



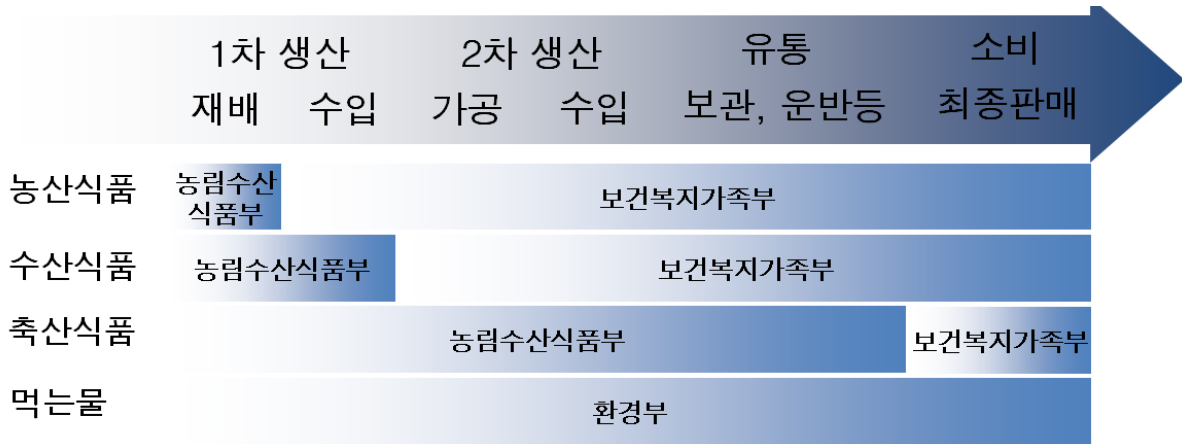
- ▷ 1980년대까지는 보건사회부와 농림부라는 2개 부처가 일반식품과 축산식품이라는 분야별로 책임지는 시스템이 구축되어 운영
- ▷ 1990년 초 환경문제 및 해양수산 분야가 부각되면서 식품안전 분야도 보건사회부와 농림부라는 2개의 큰 축이 크게 보면 농업, 보건, 환경, 수산이라는 농림부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부라는 4대 부처 시스템으로 분화되어 나감
- ▷ 즉, 보건사회부(현 보건복지가족부)에서는 먹는 물 등 환경문제가 환경부 신설로 이관되고, 농림부는 해양수산부가 설립되면서 수산식품분야가 별도로 분리되어 나갔고, 보건복지부의 식품정책국이 약품분야와 합해져서 식품의약품안전청으로 확대 개편되었음

※ 동식물 검역·방역은 농업부처에서 지속적으로 담당하여 옴

## 2. 우리나라 식품안전관리시스템의 현황

- ▷ 2008년 새정부 출범과 함께 농림수산식품부로의 개편을 통해 기존 수산식품과 축산식품의 생산단계에서의 식품안전관리 업무를 통합하여 국제적인 일원화 흐름에 맞는 개편을 시기적절하게 이루었다고 판단됨
- ▷ 우리나라의 식품안전관리 시스템은 농림수산식품부로의 개편이 이루어졌음에도 아직까지 보건복지가족부(식품의약품안전청), 교육과학기술부, 국방부, 기획재정부, 환경부 등 총 6개 부처에서 품목별, 관리단계별로 관리하는 다원적 분산관리 체계가 특징 (그림 1)

그림 1. 식품안전행정의 다원적 분산관리



이외: 학교급식 (교과부), 주류 (국세청), 군납 (국방부)

표 2 품목별 · 단계별 담당부처 및 기관

구분	식품안전관리				위험평가	
	생산단계	가공단계	유통단계	수입단계		
농산품	농산물	농림수산식품부 (농산물품질관리원, 농촌진흥청)	-	보건복지가족부 (식품의약품안전청/보건환경연구원)	보건복지가족부 (식품의약품안전청/국립식품검역소)	농림수산식품부 (농업과학기술원) / 식약청(독성연구원)
	농산물가공품	-	보건복지가족부 (식품의약품안전청/보건환경연구원)	보건복지가족부 (식품의약품안전청/보건환경연구원)	보건복지가족부 (식품의약품안전청/국립식품검역소)	
축산품	축산품	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	-	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	농림수산식품부 (수의과학검역원) / 식약청(독성연구원)
	축산물가공품	-	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	농림수산식품부 (수의과학연구원, 축산과학원)	
수산품	수산물	농림수산식품부 (수산물품질검사원, 수산과학원)	-	보건복지가족부	농림수산식품부	농림수산식품부 (국립수산과학원) / 식약청(독성연구원)
	수산물가공품	-	보건복지가족부 (식약청/국립식품검역소/보건환경연구원)	보건복지가족부 (식약청/국립식품검역소/보건환경연구원)	보건복지가족부 (식약청/국립식품검역소/보건환경연구원)	

※ 동식물 검역 · 방역은 농업부처에서 담당

표 3. 식품안전관리 기관별 역할

기 관 명		역 할
농림수산 식품부	검역원	축산식품위생관리(인수공통전염병 관리 포함), 동물약품관리 동물 검역 및 방역 (Animal Health)
	농관원	1차 생산단계 농산물 검사 및 품질관리
	식 검	식물검역 (Plant Health)
	농진청	식품안전관련 연구, 농약 등록 및 관리
	수검원	1차 생산단계, 신선 수입수산물 검사 및 품질관리
복지부	식약청	일반식품위생관리, 식품첨가물·색소·농약 등 기준설정
환경부	환경부	수질 기준설정 먹는 물 관리
국방부	국방부	군납 및 군부대내 식품안전관리
기재부	국세청	주류(酒類)관리
교과부	교육부	학교급식 관리

\* 한국의 식약청과 미국 FDA는 타 부처에서 관리하지 않는 일반식품 위생관리

### 3. 우리나라 식품안전관리체계의 문제점

#### 가. 우리나라 식품안전관리 사고 사례분석

- (1) 2000년 중국산 냉동꽃게 사건: 납 꽃게 사건발생 직후 검사위탁기관인 해양수산부는 납 꽃게를 전량 수거해 폐기처분토록 식약청에 통보하였으나 식약청에서는 인천시 등 자치단체에 행정처분을 요청하고, 자치단체에서는 수입식품의 수입신고, 검사는 물론 수입 업체들의 식용식품허가 업무를 담당하는 식약청에서 폐기처분도 해야 한다고 하여 행정기관 간 책임전가 및 업무 차질

[수입농수산물] 중국산 꽃게 식달째 창고에 방치  
식약청·해양부 떠넘기기.. '납과동' 뒤 처리대책 표류

중국산 꽃게 등 수입수산물 9만상자가 해양수산부와 식품의약품안전청 그리고 각 시·도의 떠넘기기식 책임 공방 때문에 보세창고에서 3개월째 잠자고 있다.

해양부 산하 수산물검사소, 식약청, 관련 시·도가 지난 8월22일부터 9월16일까지 경찰과 합동으로 수입수산물을 전수 조사한 결과, 중국산 꽃게·복어·병어 등 9만884상자(797t) 가운데 2030상자의 2783마리에서 납조각 1만18개가 검출됐다. 하지만 13일 현재까지 정부는 관할 세관을 통해 해당 수산물 전량 반출제한 조치만 취했을 뿐, 반송·폐기·유통 등 처리 대책을 세우지 못한 채 서로 책임만 떠넘기고 있는 실정이다.

식약청은 지난 9월20일 해양부 등과 협의를 거쳐 납꽃게 상자 등을 폐기·반송하고 시중에 유통되지 않도록 시·도에 지시했다가 관련 시·도가 강력 반발하자 10월13일 국무조정실 주관으로 식품안전관리대책협의회를 여는 등 대책 마련에 나섰다. 그러나 수입 통관 이후 유통에 대한 이들의 법적 책임 공방 등으로 대책 마련이 늦춰지고 있다.

해양부는 최근 식약청에 “통관이 끝난 수입수산물의 유통에 관한 법적 책임은 식약청에 있다”며 “전수조사 결과 납꽃게의 경우 58상자당 1상자에서 1마리 정도

나와 납이 들어 있지 않은 상자는 선별 유통하는 것이 합리적”이라는 공문을 보냈다. 그러나 식약청은 “통관과정에서 일어난 납꽃계 파문의 마무리도 해양부가 해야 한다”며 “해양부가 납꽃계 등을 애초 폐기 또는 반송하려다 여의치 않자 식약청에 떠넘겨 시중에 유통시키려는 것이 아닌지 의심스럽다”고 반발하고 있다.

2000년 11월 13일 한겨레

(2) 2003년 생굴 식중독 사건: 식약청이 생굴에 의한 식중독에 신속한 대응 없이 전국적으로 확산된 이후 지방청에 시판 중인 생굴 중 일부를 수거, 식중독 원인균 검사를 하도록 지시하는 등 식약청 관할 지역에 대해 부정기적으로 실시하는 샘플링 검사에 의존할 뿐 생산지 위생관리 및 검사 시스템은 전무하여 생산부터 소비까지 일관적인 관리의 부실

#### 생굴 식중독확산 알고보니 '人災'

생굴 식중독이 전국으로 확산된 것은 당국의 관리부실에 일차적인 책임이 있다. 수산 당국에 따르면 굴 양식어민들은 예년 보다 높은 수온을 고려하지 않은 채 관례에 따라 9월 중순께 수확을 시작, 시중에 유통시켜 이를 먹은 소비자들이 식중독균의 일종인 장염비브리오균에 감염된 것으로 추정된다. 경남 고성군 수산관계자는 “생굴을 먹으려면 해수 온도가 18도를 넘지 않아야 하는 데 문제의 굴을 채취할 당시 고성군 일대 굴 양식장 밀집지역의 수온은 26도를 기록했다”고 말했다. 하지만 수산당국은 굴 채취 중단 등 아무런 사전 지도를 하지 않은 것으로 드러났다.

굴에 대한 당국의 이원적인 관리체계도 문제점으로 지적되고 있다. 수출용 생굴은 해양수산부 산하 수산물품질검사원이 패독(貝毒)과 대장균 등 4개 항목에 대해 정기적인 모니터링을 실시하는 등 철저한 품질관리를 하고 있다. 하지만 내수용은 식품의약품안전청이 관할 지역에 대해 부정기적으로 실시하는 샘플링 검사에 의존할 뿐 생산지 위생관리 및 검사시스템은 전무한 실정이다. 이 같은 부실한 관리

는 이번 생굴 식중독 파동에서도 여실히 증명됐다. 식약청은 지난달 28일 의정부에서 식중독 증세 환자가 발생했지만 환자가 전국적으로 확산된 지난달 30일에야 6개 지방청에 시판중인 생굴 중 일부를 수거, 식중독 원인균 검사를 하도록 지시했다.

굴 식중독 소식을 접한 굴 주산지인 경남 통영시 굴 양식어민들은 초상집 분위기다. 통영 굴수협은 지난달 30일로 예정했던 굴 초매식을 무기한 연기했고 어민들은 토실토실 살이 오른 굴의 수확을 포기했다. 굴수협 판매과장 성삼만(48)씨는 “경남, 전남 등 남해안 일대 5,000ha의 굴 양식장 중 절반 가량이 태풍에 쓸려 가면서 700억 원대의 엄청난 피해를 입었는데 식중독 사태까지 터져 참담한 심정”이라며 난감해 했다. 통영시 산양읍 풍화리 정금도(63)씨도 “수확기를 맞은 5ha의 굴 양식장이 판로가 막혀 채취도 못하게 있다”며 애를 태웠다.

한편 이날까지 생굴을 먹고 식중독 증세를 보인 환자는 경기 의정부시 26명, 대구 14명, 경기 파주시 10명, 부산 3명, 인천 1명 등 6개 지역 55명에 달하고 있다.

2003년 10월 1일 한국일보

(3) 2004년 불량만두 사건: 식약청에서 “쓰레기 단무지”로 규정한 만두소 내 무말랭이는 식품의 안전성의 문제보다는 건전성의 문제임에도 확실한 검증 없이 언론을 통해 업체 명단을 발표하는 등 책임을 민간에게만 전가하여 관련 업계에 큰 타격을 주었고 올바르게 못하고 선부른 판단 및 대응에 의한 큰 사회적 파장을 일으킴

‘만두파동’ 녀달 이후... 회복 위한 안간힘 그러나 냉엄한 현실

추석특수를 맞아 만두제조업체의 공장가동률이 크게 상승했다는 반가운 소식이 들려오고 있다. 또한 풀무원을 비롯 몇몇 업체가 신상품출시로 떠나간 고객잡기에 부심하고 있다. 만두파동이후 자취를 감췄던 가두판매점도 모습을 나타냈고, 예전 같진 않지만 지나가는 이들의 발길을 끌고 있다. 만두파동 녀달 후, 만두업체

들의 현주소를 들여다봤다.

## ❑ 만두파동 이후

지난 6월 6일 ‘만두파동’ 이후 넉달이 다 되어 가는 지금, 곳곳에서 소비심리가 살아날 징후를 보이지만 만두판매는 아직 예전 실적을 회복하지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 만두제조업체들이 만성적인 경영난에 허덕이는 등 후유증은 여전하다. 이미 유명업체 2곳이 도산하는 등 만두제조업체는 전반적인 침체에 빠져있다. 식품의약품안전청이 불량만두소를 사용한 업체로 발표한 도투락은 6월 중순부터 부당하다며 재조사를 의뢰해 6월말 결국 무혐의 판정을 받아냈지만 그 사이 반쯤된 만두가 15억원어치에 이르면서 회사 경영이 악화, 결국 7월 중순 최종 부도 처리됐다. 이에 앞서 연매출 100억원대였던 진영식품도 7월1일 돌아온 7500만원짜리 어음을 막지 못해 도산했다. 식약청이 불량만두제조업체로 발표했다가 하루 만에 무혐의로 판명 난 취영루도 어려운 처지는 마찬가지. 취영루는 생산라인을 직접 확인하겠다는 소비자의 요청에 따라 전국 각처에 관광버스를 보내 공장견학을 시키고 있다. 이에 생산에 투입되어야 할 직원들은 현장 확인을 위해 찾아온 소비자들을 안내하는 일을 주요 업무로 하고 있는 상황이다. 이밖에도 불량만두업체로 거론조차되지 않았던 수많은 중소기업들도 덩달아 혹독한 시련을 겪고 있다. 만두제조업체들은 7월초 사건을 대대적으로 보도했던 방송사 등 언론사들을 상대로 언론중재위에 제소하고, 경찰청과 식약청 등을 상대로 손해배상청구소송을 진행했으나, 현재는 취하한 상태. 이에 대해 업체 한 관계자는 “억울한 심정이다. 방송 등 언론사들을 상대로 소송을 제기해도 나아질 것이 없다”고 호소한다.

식약청이 당초 25개 업체가 불량만두소를 사용해 만두를 제조·유통했다며 발표했지만 그 가운데 14개 업체는 무혐의 처분을 받았고 나머지 업체도 시정명령의 행정처분을 받았다. 불량만두 파동은 결과적으로 보면 행정미숙과 언론의 과민보도가 빚어낸 해프닝이었지만 업체들이 입은 피해는 실로 엄청난 결과를 초래했다.

## ❑ 회복 위한 안간힘

지난달 10일엔 식품의약품안전청과 한국육가공협회, 한국식품공업협회, 대한영양사협회 주최로 만두에 대한 소비자들의 잘못된 인식을 불식시키고자 ‘만두소비촉진을 위한 세미나’가 개최됐다. 불량만두 파동 이후 침체된 만두업계를 살리기 위한 취지다. 그러나 갈 길이 너무 멀어 보인다. 소비촉진을 위한 각 업체별 움직임

임도 분주하다. 풀무원은 얼리지 않은 생고기와 생야채로 만든 프리미엄급 만두 ‘부추잡채군만두’와 ‘김치찜만두’를 지난달 초 출시해 정상화를 노리고 있다. 하지만 불량 만두 파동으로 인해 철거했던 매장의 재입점률은 현재 100%까지 회복되었으나 매출은 불량 만두 파동 이전의 70% 선에 머무르고 있다. 풀무원은 만두에 대한 고객의 신뢰 회복을 위해 신선하고 안전한 만두제품 홍보에 주력할 방침이다. 우선 각 매장에서 위생적인 만두 제조공정을 영상화하여 고객에게 직접 상영토록 하고, 소비자 품질 평가단을 구성해 공장을 직접 견학할 수 있도록 할 예정이다. 또 각 언론매체를 통한 위생적인 제조공정을 적극 홍보할 계획이다. 이밖에 산지 직거래로 친환경 채소 등의 고급 원료를 이용한 신제품을 지속적으로 출시할 예정이라고 한다. 해태도 정상화를 위한 다각도의 노력을 하고 있다. 지난 7월 중순엔 ‘고기가 전혀 안든 잎만두’로 새로운 고객확보에 나서기도 했다. 그러나 만두파동이전 평균 35억의 월매출은 6월 이후 10억정도에서 제자리 걸음을 하고 있다. 대상도 사정이 비슷하다. 자체 자구노력에도 불구하고 매출액은 6월 이전의 30%선에 머물고 있다. 한편 만두파동의 직격탄을 맞은 CJ는 9월초 대형할인점에 재입점, 새로운 시작을 준비하고 있다.

### ■ 그러나 ‘냉엄한 현실’

지난달 27일, 연휴 첫날이라 그런지 서울 독산동 소재 L대형할인점은 추석을 준비하는 사람들로 가득 찼다. 냉동식품을 판매하는 곳도 사정은 마찬가지. 시식을 위해 녹두전과 햄류를 조리하는 판매원의 손길이 분주하다. 그러나 이와 대조적으로 여느 때 같았으면 북적거렸을 만두판매대엔 “사지 않아도 좋으니 먹어보라”는 판촉사원의 목소리만 메아리칠 뿐 한산하기 그지없다. 제수용품구입을 위해 이곳을 찾았다는 한 가정주부의 “그나마 요즘은 시식코너에서 만두를 한 두점 먹어보긴 하지만 사는 것은 아직 영 마음이 내키지 않는다”는 말속에 만두시장의 현주소가 들여다보인다. 구로공단전철역 앞에서 만두를 판매하고 있는 한 노점상은 “과일음료와 어묵 등 메뉴를 다양하게 했더니 만두를 먹는 손님이 그나마 좀 늘었다”며 “그러나 예전에 비하면 절반정도 밖에 안된다”고 어려움을 토로했다. 업계한 관계자는 “식품특성상 소비자들의 마음이 완전히 돌아오기까진 상당시간이 필요할 것으로 보인다. 어쩌면 1년 이상 걸릴지도 모른다”며 “현시점에서 업체가 할 수 있는 것은 지속적 자기반성에 의한 신뢰확보뿐”이라고 말한다.

2004년 10월 1일 식품환경신문



(4) 2005년 기생충 알 김치 사건: 식약청의 식품안전평가부, 위해 식품관리기획단, 식품미생물팀 등 내부 부서간에도 중국산 김치에 있는 기생충 알의 위해성에 대해 서로 다른 입장을 보이는 등 논란이 벌어짐

#### '김치파동' 부른 식약청의 미숙 행정

식품의약품안전청의 '김치 기생충 알 검출' 발표가 중국과 불필요한 외교갈등으로 비화되는데 이어 일본이 한국산 김치를 통관보류하는 등 파장이 확산되고 있다. 이번 김치 파동의 발단과 확산 과정을 보면 곳곳에서 식약청의 미숙한 행정이 드러났다. 특히 이번 김치의 기생충 검사가 너무 서둘러 진행됐으며 발표에서 입장을 바꾸고 대책 마련도 졸속으로 이뤄지는 등 신중하지 못한 행정으로 식품안전을 담당하는 국가 최고기관으로서 신뢰가 땅에 떨어졌다.

#### ◇ 3일만에 이뤄진 기생충 검사·발표

식약청이 중국산 김치에서 기생충 알이 나왔다고 발표한 것은 지난달 21일이었으며 검사를 실시한 기간은 19일과 20일이었다. 김치의 기생충 검사에서 발표까지 소요된 기간이 고작 3일이었다. 당시 식약청은 보도자료를 통해 "국민들이 자주 먹는 김치 등 9개 식품의 중금속, 농약, 색소 등 위해물질을 집중검사하던 중 인터넷에서 판매되는 중국산 김치 16개 제품을 수거해 분석한 결과 9개 제품에서 기생충 알이 나왔다"고 기생충 알 검출 경위에 대해서 밝혔다. 그러나 이는 사실과 다르다. 기생충 검사는 당초 예정된 위해성 검사와는 전혀 다른 종류의 검사여서 식약청은 질병관리본부의 도움을 받아 별도로 김치에 대해 기생충 검사를 한 것이다. 이는 한나라당 고경화 의원이 지난달 3일 중국산 김치 납 함유량 발표에 이어 지난달 10일 질병관리본부에 대한 국정감사에서 "수입식품으로 인해 기생충 증가 우려가 있다"고 문제를 제기하자 식약청이 서둘러 검사를 벌인 것이다.

김정숙 식약청장은 지난달 4일 국감에서 고 의원과 '중국산 김치 납 검출 위해성' 문제를 놓고 정면으로 공방을 벌였으며 이 같은 신경전 끝에 '3일만의 기생충 검사와 발표'라는 악수를 두게 됐다.

## ◇ 기생충 알 위해성 논란

김 청장이 중국산 김치의 기생충 검사 지시를 내리자 식약청 내부에서조차도 일부 공무원들은 "기생충은 위해물질로 보기는 어렵고 위생관리의 문제"라며 반대의 목소리를 냈다. 식약청 내에서 그동안 수산물인 말라카이트 그린 검출 등 다른 식품의 위해성 문제를 주관했던 위해식품관리기획단은 배제되고 이번 김치 문제에 대해서는 식품평가부와 식품안전정책팀이 주도했다. 중국산 김치 기생충 알 검출 발표 당시 보도자료에는 '토양 매개성 기생충의 위해성'이라는 항목을 통해 기생충이 일으킬 수 있는 증상이 상세하게 설명됐다. 이는 중국산 김치에 있는 기생충 알이 위해하다고 단정한 것으로 이 내용은 신문과 방송 등 언론매체를 통해 그대로 보도돼 국민 불안을 증폭시켰다. 하지만 식품내 기생충 알이 정말로 위해한가에 대해서 식약청의 식품안전평가부, 위해식품관리기획단, 식품미생물팀 등 내부 부서간에도 서로 다른 입장을 보이는 등 논란이 벌어졌었다.

## ◇ 식약청의 '입장 바꾸기'

결국 국산 김치에서도 기생충 알이 나오자 식약청은 "모두 미성숙란이고 애벌레의 모양을 가진 '자충포장란'이 아니기 때문에 인체의 감염을 일으키지 않으며 위해하지 않다"고 말했다. 중국산 김치에서만 기생충 알이 나올때와는 입장이 완전히 바뀐 것이다. 식약청은 이에 앞서 고 의원이 중국산 김치의 납 문제를 제기했을 때에도 전수검사도 하지 않은 상태에서 "김치 안심하고 먹어도 된다"고 발표하다가 다시 기생충 알 발표로 국민들을 혼란에 빠뜨렸다.

## ◇ 제조업체에만 책임 지울 수 없다

이번 김치 파문으로 중국과 외교적인 갈등을 빚었고 김치 수출의 90% 이상을 차지하는 국가인 일본은 한국산 김치에 대한 통관 보류 조치를 취하고 전수조사에 착수했다. 농림부는 급기야 7일 김치 수출 비상 대책회의를 열기로 했다. 식약청은 김치 제조업체에 대해서는 영업정지 등 행정 처분을 하겠다고 발표했지만 관련 법규를 따져보면 영업정지 등 강력한 행정 조치가 어렵다. 식품위생법에 기생충 알은 '이물'로 규정돼 있고 처벌규정으로 '시정명령'이라고 명시돼 있다. 더욱이 이들 제조업체들은 배추를 구입해서 김치를 만들었지만 배추에 기생충 알이 들어있는지 사전에 인지할 수 없었다고 밝히고 있다. 특히 한성식품 등 일부 제조업체들은 민간기관에 기생충 검출 여부에 대한 재검사를 의뢰해 이를 바탕으로

식약청의 발표에 대해 법적 대응에 나선다는 방침이다. 식품 안전 분야의 한 전문가는 "기생충 알은 김치 뿐만 아니라 어떤 채소류로 만든 절임식품에서도 나올 수 있다. 김치는 표준화가 안됐기 때문에 똑같은 배추로 담근 김치를 가지고 검사를 해도 어제 나온 것이 오늘 안 나올 수 있고 오늘 나온 것이 내일 안 나올 수도 있다"며 기생충 검사의 문제점을 지적했다. 한 김치 업체 사장은 "식약청이 기생충 검사가 필요하다고 판단됐다면 미리 검사 계획을 발표해 준비 기간을 두고 기준에 맞게 따라오도록 했어야 했다"고 말했다. 그는 "느닷없이 검사해 발표하고 우리를 무슨 범법자 취급하면 어떻게 하느냐"며 "식약청의 졸속 행정에 김치 제조 업체들은 날벼락을 맞게 됐다"고 분통을 터뜨렸다.

2005년 11월 6일 식품환경신문

## 나. 우리나라 식품안전관리 사고의 시사점

- ▷ 우리나라의 품목별, 관리단계별 다원적 분산관리 체계는 품목별 관리에 따른 전문성이 있을 수는 있지만, 전반적인 식품안전 관리 역량이 약해짐
  - 농장에서 식탁까지 일관 관리되지 않음
  - 관리의 중복·사각지대 발생에 따른 책임 소재의 불분명
  - 유통단계 중심의 사후관리체제로 사전 예방이 미흡하여 근본적인 사전예방 관리 체계 취약
  - 과학적인 위험평가(Risk Assessment) 취약
- ▷ 현재 식품안전업무는 품목별·단계별로 농림수산식품부와 식품의약품안전청이 분산 수행
  - 안전관리의 기본이 되는 기준설정에 있어서 같은 품목일지라도

유통과정에 따라 담당 부처가 다르며, 품목별 및 생산·유통 등 단계별로 단속·지도 업무도 소관부처가 분산관리

- 특히 농산식품의 경우는 같은 품목이라도 국내생산이나 수입이냐에 따라 소관부처가 분산됨

▷ 식품안전관리의 분산으로 식품안전사고 대응 능력 저하 및 식품안전관리체계에 대한 불신 가중

- 식품안전사고가 발생했을 경우 원인규명 및 대응에 대해 부처간 책임을 전가하고, 신속한 대응이 어려움

- 식품의 생산부터 소비까지 위해정보의 일관성과 투명성 부족으로 식품안전에 대한 소비자의 불안 가중

▷ 일관관리의 부재에 따른 관리의 중복·사각지대 발생으로 식품안전정보소통의 부재 및 관련 산업의 발전 저해

- 소비자, 생산자와 식품행정기관 사이의 복잡한 소통 체계로 식품안전정보의 상호 교환이 어려움

- 식품 품목별 상이한 인허가 기관 등에 의한 고질적인 중복규제로 식품산업발전 저해

▷ 중복된 행정체계로 식품행정비용 및 인력 관리의 비효율

- 식품안전관리의 중복·누락으로 인력 분산 및 행정효율 저하
- 식품안전행정 비효율로 식품안전 서비스 품질 저하

▷ 관행적으로 식품안전관리를 식약청으로 일원화하자는 주장이 있으

나, 이는 이미 1985년 보사부로 식품안전관리를 일원화했다가 1995년 고름우유 사건 등으로 실패한 전례가 있음

#### ◇고름우유 사건 요약

뉴스에서 우유 속에 포함된 젖소의 상피세포(약 60%)와 백혈구(약 40%)를 말하는 검출된 체세포수를 갖고 “유방염에 걸린 젖소에서 고름 섞인 우유가 나온다”라고 발표하면서 사회적으로 파장을 일으킨 사건이다. 소량의 고름은 우유 자체의 자정 능력으로 자연 소멸되므로 큰 문제가 아닌 사건이었으나 파스퇴르유업에서 “우리는 고름우유를 팔지 않습니다”라는 광고를 통해 그 파급효과가 일파만파가 된 사건이다. 1995년 10월 22일, MBC TV 뉴스에서 ‘유방염에 걸린 젖소에서 고름 섞인 우유가 나온다’라고 발표하였다. 체세포를 잘 이해하지 못했던 소비자들은 큰 충격을 받고 사 놓은 우유까지 버리게 되었다. 당시 식품안전정책을 담당하던 일원화 기관인 보건복지부는 문제의 본질적인 해결을 덮어둔 채 염증우유는 존재하지 않고 시중에 유통되는 우유제품을 검사한 결과 항생물질이 전혀 검출되지 않았으며 파문을 서둘러 덮어버리는 데만 급급했으며 깨끗한 우유를 소비자에게 공급하기 위한 복지부의 정책은 실종되고 없었다.

국가기록원 나라기록 자료 (<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=001618&pageFlag=C>)

MBC 뉴스 ([http://imnews.imbc.com/20dbnews/camera/1963129\\_3817.html](http://imnews.imbc.com/20dbnews/camera/1963129_3817.html))

- 이는 사육·재배단계를 관리할 수 없는 기관으로 식품안전관리를 일원화할 때 나타날 수밖에 없는 문제로, 식품안전은 사육·재배시 농약, 항생물질, 광우병 등을 근원적으로 해소해야 달성될 수 있음

#### 4. 식품안전 일원화 추진사항과 문제점

##### 가. 식품안전처

- ▷ '05년부터 식품행정체계 개선을 위한 근본적 검토가 추진되어 '06년 총리 산하 식품안전처 설치를 위한 정부조직법 개정안이 국회에 제출되었으나 무산됨

##### 식품안전처 설립방안

- ▷ 농수축산물의 생산부터 소비까지의 모든 식품안전관리 업무를 수행 (식품안전처로 관련법령을 이관)
  - ▷ 기존의 식약청은 폐지하고 의약품 업무는 복지부로 재편
  - ▷ 인력 소요는 기존 인력범위내로 한정
- ▷ 식품행정 일원화 추진과정에서 부처 간 이기주의 및 이해관계자간의 갈등을 원칙에 입각해 효과적으로 처리 못함
    - 소비자단체, 식품학계 등은 찬성하였으나 농림부의 경우 일원화 시 축산업이 규제위주의 행정으로 위축될 것을 우려하여 축산단체를 중심으로 식품안전처 신설 반대
    - 복지부의 경우 식품안전처가 설치되면 의약품 행정의 상대적 약화를 우려하여 약사회 등에서 신설 반대
    - 국회 관련 상임위에서 임기 말 부처신설 부당 등의 이유를 들어 정부의 식품안전처 설치안에 반대

## 나. 식품안전정책위원회

- ▷ 최근 불량만두소, 수입김치 안전성 문제 등을 계기로 식품안전 제도 개선, 수입식품 안전관리 강화 등에 대한 대책으로 식품안전종합대책이 2005년 12월에 시행되어 범정부적 종합대책을 마련하였다고 평가받고 있음
- ▷ 2006년 6월 통합적 식품안전정책의 추진, 긴급대응체계의 구축, 소비자 참여강화를 주요 내용으로 한 식품안전기본법을 제정하였음
- ▷ 식품안전기본법에 따라 2008년 12월부터 국무총리를 위원장으로 하고 기획재정부, 교육과학기술부, 법무부, 농림수산식품부, 보건복지가족부, 환경부 장관 및 식품의약품안전청장과 국무총리실장이 위원으로 활동하며 이 외에 약간 명의 민간위원이 위촉됨
- ▷ 이러한 식품안전정책위원회는 일본의 ‘식품안전위원회’와 유사한 형태이나 그 구성 및 역량에 있어서는 큰 차이가 있음
  - 일본의 식품안전위원회는 내각부 내 설치로 조정업무 가능
  - 위원회 위원 7인이 모두 식품위생 민간전문가로 과학적 전문성, 객관성, 독립성, 투명성 확보
  - 민간 전문가 중심으로 운영함으로써 정부 부담은 줄이고 국민 신뢰는 향상시킴
- ▷ 식품안전정책위원회가 부처장관 중심으로 구성·운영되는 경우 독립성 및 전문성이 취약하여 국민 신뢰확보에 한계가 있으므로

식품안전기본법 개정 등을 통해 최소한 일본과 같이 민간 중심의 식품안전위원회로 개편하는 것이 합리적임

표 4. 우리나라와 일본의 식품안전(정책)위원회 비교

구 분	우리나라	일 본
특 징	행정편의성 우선	독립·전문성 강조
위 원 장	국무총리	민간위원장
위 원	20명	7명
위원구성	7장관 및 1청장 민간위원(약간명)	전원 민간전문가
위원임명	국무총리 임명	국회동의 후 총리임명
사 무 국	구성·운영	구성·운영
근거법령	식품안전기본법	식품안전기본법
기 타	국무총리가 최종결정으로 정부부담이 큼	민간위원장이 최종결정하고 정부에 권고하는 구조



### III 선진국의 행정체계 일원화 사례와 특징

- ▷ 1990년대 중반부터 전세계적으로 신·변종 인수공통전염병 발병이 급증하며 이에 대한 사회적 관심과 우려가 증가
- ▷ 많은 선진국의 경우 소해면상뇌증(BSE), 조류인플루엔자 등의 발생으로 식품안전은 동물위생(Animal Health)과의 연계가 불가피하다는 인식에 따라 동물위생과 식품안전을 통합하는 경향을 나타냄
- ▷ 식품산업의 대형화에 따라 식품사고도 대형화 양상을 보이고 있음
- ▷ 선진국의 경우 각자 특색에 맞게 오랜 기간 논의와 준비가 이루어져 왔음
- ▷ 우리와 유사한 문제를 겪은 선진국의 개편 사례 및 국제기구의 원칙 등 고려사항을 명확히 논의한 후 우리에게 적합한 시스템의 구상이 이루어져야 함

#### 1. 국제기구의 권고사항

- ▷ 식품안전관리에 있어서 세계적으로 공통으로 발견되는 현상
  - 농장에서 식탁까지 일관되지 않은 분산관리
  - 분산관리에 따른 사각지대 발생 및 책임부재
  - 사전 예방적 관리 방식의 미흡
  - 과학적이고 체계적인 위험평가 취약

▷ FAO/WHO에서 발간한 2003년 보고서 'Assuring food safety and quality; Guideline for strengthening national food control systems'에 포괄적으로 제시된 원칙 및 고려사항

- 식품망 전체에 대해 예방원칙을 적용하여 위험감소를 최대화 할것
- 농장에서 식탁까지 개념(Farm-to-Table continuum)의 명시
- 특정 위험을 다룰 수 있는 긴급 절차의 수립
- 과학에 기초한 식품관리 전략의 개발
- 위험분석 및 위험관리에 기초한 우선순위 설정
- 위험 감소를 목표로 하고 경제적으로도 이득이 되는 전체적이고 통합적인 대책 수립
- 식품관리는 모든 관계자들 사이에 긍정적인 상호작용을 주는 광범위한 책임분담이라는 인식

▷ FAO/WHO에서 제시한 주요 원칙 및 고려 사항 요약

○ 농장에서 식탁 까지(Farm to Table) 통합관리

- ◇ 최종단계에서 검사 및 반송보다 생산부터 유통까지 모든 단계에서 예방조치 도입이 경제적으로도 더 효율적임
- ◇ 생산자, 유통 및 판매자에게 식품안전의 1차 책임을 위탁
- ◇ 정부는 모니터링, 예찰을 통해 법적, 규정적 사항 집행

\* 현재 국내에는 축산물에 한해 민간주도 HACCP지정제 도입

○ 위험분석(Hazard analysis)을 통한 과학적 식품안전관리

◇ 식품관리정책과 소비자보호조치의 기본이 되는 토대

◇ 위험분석은 화학적 위해에 대해서는 체계화가 잘 되어 있으며  
FAO/WHO에서는 화학적 위해에 대한 위험분석으로부터 산출  
된 경험과 전문성을 미생물학적 위해로 까지 확장시키고 있음

◇ 국제식품규격위원회에 의한 위험분석 구성요소 정의:

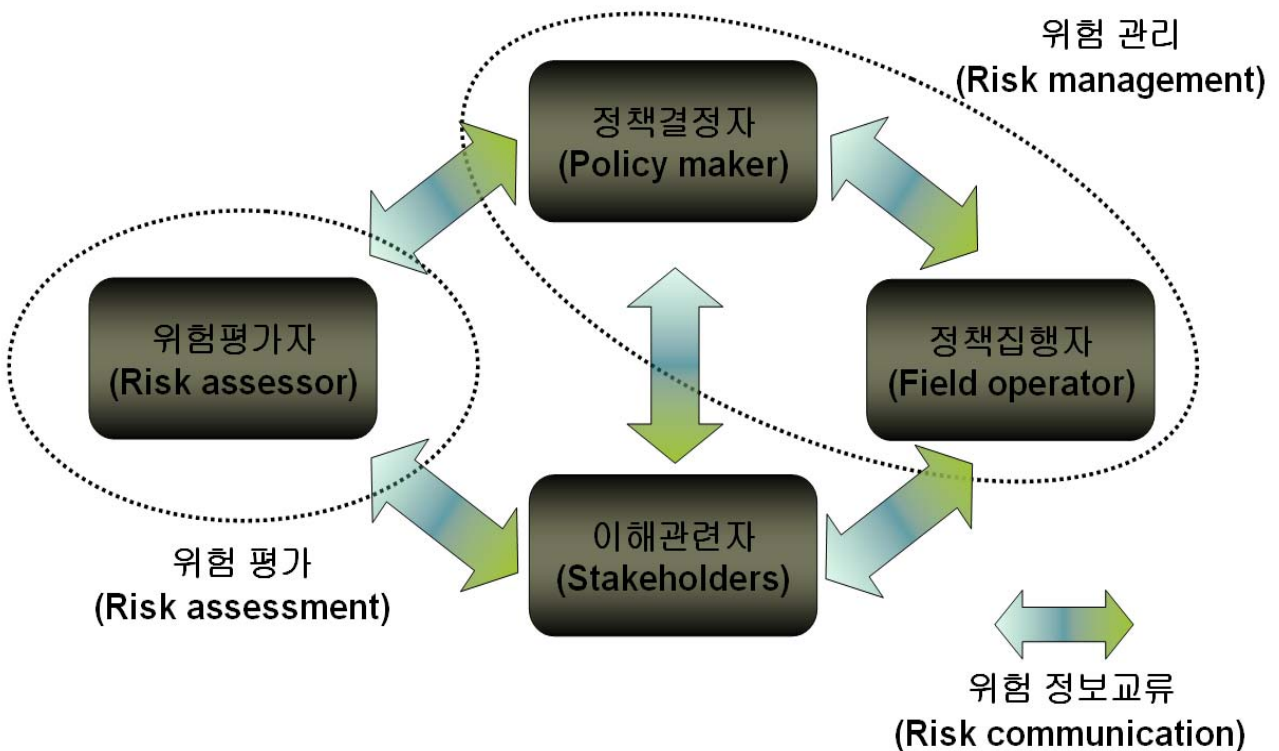
- 위험평가(Risk Assessment) - 과학에 기초하여 위험을 인지하고 평가하며 측정하는 행위로 위해요소 확인, 위해요소 특성 파악, 노출평가, 위험특성 파악 등의 요소로 구성
- 위험관리(Risk Management) - 위험평가에서 도출된 정보를 정책적인 결정으로 전환시키는 과정으로 다음과 같은 5단계로 구성됨
  - ① 잠재적 위험을 확인하거나 인식하는 단계
  - ② 잠재적 위험을 평가하는 단계
  - ③ 위험에 대한 조치 만들고 구사하는 단계 (기준 설정 등)
  - ④ 위험을 해소하기 위해 조치를 집행하는 단계
  - ⑤ 감시와 점검
- 위험정보교류(Risk Communication) - 위험관리, 평가자 및 기타 관련자들 사이의 위해요소와 관련된 정보를 교환하는 행위

◇ 위험평가는 주로 독성학적인 접근으로 식품 섭취에 대한

위해를 사람이 견딜 수 있는 한계를 점검하는 것으로 객관적, 과학적인 성격을 가짐

- ◇ 현재의 추세는 위험평가의 범위가 확대되어 식품 섭취량 설정까지 포함하고 있어 위험관리와 위험평가의 경계가 중복되는 경향이 있으며, 이는 위험평가기관과 관리기관이 동일할 수도 있는 근거가 되기도 함
- ◇ 위험관리는 평가결과에서 도출된 과학적 정보를 정책적 결정으로 전환하는 과정으로, 정치적, 사회적, 경제적, 정책적 환경에 영향을 받음

그림 2. 위험분석요소간의 관계



## ○ 투명하고 효율적인 시스템

- ◇ 소비자의 신뢰는 식품관리체계의 효율성과 온전성에 의해 결정됨
- ◇ 정책결정에 있어 투명성이 가장 중요한 요소로 제기되고 있음
- ◇ 모든 결정과정이 투명하고 관계자의 참여가 가능해야 하며 모든 결정사항의 기본적인 것을 설명해 주는 것이 중요함
- ◇ 또한 식품관리기관은 식품안전정보를 대중들과 교류하는 방식을 검토해야 함

## 2. 주요 선진국의 식품안전관리체계

- ▷ 단일기관 시스템 모형: 하나의 기관으로 단일화된 식품관리 시스템
  - 독일, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴 등
- ▷ 통합관리 시스템 모형: 통합적 접근방식에 기초한 시스템
  - 캐나다, 영국, 프랑스, 일본 등
- ▷ 다원화 시스템 모형: 식품관리를 다양한 기관에서 책임지는 시스템
  - 미국, 한국

### 가. 단일기관 시스템 (Single Agency System)

- ▷ 단일기관 시스템은 식품안전관리 시스템을 하나로 통합하여 단일 식품관리기관이 명확하게 임무를 부여받는 시스템으로서

식품안전관리에 가장 이상적이며 다음과 같은 장점을 가짐

- ① 균형잡힌 식품안전조치 가능
- ② 소비자보호를 위한 신속한 조치 가능
- ③ 자원 및 전문가의 효율적 사용 가능
- ④ 예산의 효율성 개선 가능
- ⑤ 식품기준의 조화 가능
- ⑥ 식품안전문제 신속 대응능력 향상
- ⑦ 국내외 시장 변화에 신속 대응능력 향상
- ⑧ 산업진흥 및 무역촉진, 업무 합리성, 효율성 개선

▷ 다만, 단일기관 시스템을 위한 사회경제적, 정치적 환경 및 자원 규모를 맞출 수 있는 조건을 갖추기 어려워 선진국 또는 단일기관 설립을 위한 사회경제적, 정치적 조건을 갖춘 나라들에서만 가능하다는 단점이 있음. 즉 다원화 시스템에서 한 번에 전환하기에는 경제, 사회적 부담이 큼

#### 나. 통합관리 시스템 (Integrated System)

- ▷ 통합관리 시스템은 기존 부처의 기능적 통합, 위험평가 기능 통합, 중심기관 혹은 상위기관 설립, 총괄위원회 설치 등의 방법으로 이루어질 수 있음
- ▷ 통합관리 시스템은 단일기관 시스템의 대체로 농장에서 식탁까

지 식품관리를 제공할 수 있으며, 이를 위해 기관들의 효과적인 협동과 조정을 이루기 위한 방법으로 고려될 수 있음

▷ 통합관리 시스템은 통합 정도와 방법에 따라 다음과 같이 다양한 모델로 만들어 질 수 있음

Level 1: 정책, 위험평가 및 관리의 공식화, 그리고 기준·규정의 개발 (의사결정)

Level 2: 식품관리 활동, 모니터링 및 감사의 조정 (점검 및 감시)

Level 3: 검사 및 집행

Level 4: 교육 및 훈련

▷ 통합관리 시스템에 있어서 중앙정부 차원에서 조정기구가 수행하는 것은 Level 1, 2의 것이며 Level 3, 4 단계는 기존의 다원적 기구가 책임을 가지고 수행하는 것임

▷ 통합관리 시스템의 장점은 다음과 같음

① 국가 식품관리시스템의 일관성 부여

② 타 기관의 일상업무까지 통합하는 것이 아니므로 조직개편 용이

③ 국가 전체의 식품생산 및 유통 관리정책의 통일성

④ 위험평가, 위험관리기능의 분리로 소비자 보호 및 신뢰 확보 용이

⑤ 식품관리에 대한 국제문제 대처에 용이

⑥ 정책결정의 투명성 및 집행의 책임성 향상

⑦ 장기적으로 예산의 효율성 개선

- ▷ 통합관리 시스템은 특별한 단점이 없으나 현재 국내의 상황처럼 부처장관 중심으로 운영될 경우에는 독립성과 전문성이 떨어져서 식품안전통합관리기능의 본래 취지가 흐려짐

#### 다. 다원화 시스템 (Multiple Agency System)

- ▷ 다원화 시스템은 식품의 품목별 발전양상과 그 특성의 차이 등에 대응하는 역사적 과정에 따라 품목별로 관리되어 분산된 형태로 나타나는 경우가 많음.
- ▷ 다원화 시스템은 각각 분야별 식품관리 활동의 정착을 초래하게 되어, 그 결과 식품관리를 책임지는 여러 기관이 창설됨
- ▷ 전형적으로 보건부, 농업부, 상업부, 환경부, 무역부, 산업부 및 관광부 간에 식품관리책임을 분담하게 되며, 이들 기관의 역할과 책임이 매우 다름
- ▷ 이러한 사항은 때때로 식품정책, 모니터링, 관련 기관 간 규제 활동의 중복, 증대되는 관료화, 분산, 조정의 부재와 같은 문제점을 나타냄
- ▷ 또한 중앙(National), 지방(State), 지역(Local) 기관 간 역할이 분산될 수 있으며, 집행의 완결성이 각 단계의 기관들의 역량과 능력에 의존하게 될 수 있음.
- ▷ 즉, 소비자들은 국가 전체적으로 동일한 수준의 보호를 받을 수 없으며, 중앙, 지방, 지역 정부가 취하는 조치들의 효과를 적



절하게 측정하기가 어렵게 될 가능성이 있음

▷ 다원화 시스템 모형은 다음과 같은 단점을 가짐

- ① 국가차원에서의 전체적인 조정의 미흡
- ② 빈번한 부처 간 관할권 혼선으로 집행의 비효율 초래
- ③ 부처별 전문가 및 자원 수준의 차이로 균형 잡히지 못한 집행
- ④ 공중보건향상과 무역·산업육성 사이의 이해 갈등
- ⑤ 결정과정에서 적절한 과학적 판단 제공 역량이 제한됨
- ⑥ 적절하게 규제를 수행하는 데 있어 과도한 규제 또는 적용 시점의 격차를 초래할 일관성 미흡
- ⑦ 시스템의 신뢰성에서 있어 국내 소비자와 해외 구매자의 신용 감소

▷ 다원화된 식품관리시스템은 역사적, 자연발생적으로 형성된 것으로 현재의 기준과 잣대로 판단하기는 적절치 않음

표 5. FAO/WHO의 국가 식품관리 체계 강화 지침

구 분	장 점	단 점
<p>단일기관형 (Single)</p>	<p><u>이상적인 방안임</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 균형 잡힌 식품안전조치 가능</li> <li>• 소비자보호를 위한 신속한 조치 가능</li> <li>• 자원 및 전문가의 효율적 사용 가능</li> <li>• 예산의 효율성 개선 가능</li> <li>• 식품 기준의 조화 가능</li> <li>• 식품안전문제 신속 대응능력 향상</li> <li>• 국내/외 시장 변화에 신속 대응능력 향상</li> <li>• 산업진흥 및 무역촉진 그리고 업무 합리성, 효율성 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각국의 사회경제적, 정치적 여건에 맞는 모범적인 일원화 모델 제시가 불가능</li> <li>• 일원화된 기관에 기초한 새로운 식품 안전관리 시스템을 설립할 만한 나라가 많지 않음</li> </ul>
<p>통합관리형 (Integrated)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가식품관리시스템의 일관성 부여</li> <li>• 타 기관의 일상집행업무까지 통합하는 것이 아니므로 상대적으로 조직 개편 용이</li> <li>• 국가 전체의 식품 생산 및 유통에서 통일된 조치를 촉진시킬 수 있음</li> <li>• 위험평가와 위험관리 기능의 분리로 객관적인 소비자 보호조치 및 국내 소비자, 해외 구매자의 신뢰확보 용이</li> <li>• 식품관리에 대한 국제문제대처 용이</li> <li>• 정책결정의 투명성 및 집행의 책임성 향상</li> <li>• 장기적으로 예산의 효율성 개선됨</li> </ul>	<p><u>특별히 단점에 대한 언급이 없음</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 통합기관(Integrated National Food Control Agency)은 국가식품관리 목표와 이를 수행하는 데 필요한 전략 및 전술을 수립/운용하는 것에 있음</li> <li>※ 통합기관은 일상적인 식품검사 책임을 가지고 있어서는 안되며, 이 업무는 중앙/지방 정부기관들에 있어야 함</li> </ul>
<p>다원화형 (Multiple)</p>	<p><u>특별히 장점에 대한 언급이 없음</u></p> <p>※ 다원화 시스템은 오래된 식품 역사의 산물이나, 다원화 시스템을 유지할 경우에는 관련 부처간 업무역할을 보다 분명히 할 필요가 있음</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 전체적인 통일성의 결여</li> <li>• 빈번한 부처간 관할권의 혼선으로 집행의 비효율 초래</li> <li>• 부처별 전문가 및 자원의 차이로 부처별로 조치수준에 차이가 발생</li> <li>• 산업/무역진흥과 공중보건간 이해 갈등초래</li> <li>• 정책결정에서 과학자원 통합적 활용한계</li> <li>• 일관성의 부족으로 규제 적용시점이 부처별로 다르고 과잉규제를 초래</li> <li>• 국내 소비자와 해외 구매자의 신뢰 감소</li> </ul>

(출처 : Assuring food safety and quality, Guidelines for strengthening national food control system, FAO/WHO, 2003)

### 3. 단일기관 시스템 모형

#### 가. 독일

##### ▷ 체제 개편 배경

- 독일은 연방정부와 16개 주 정부로 이루어진 연방국가로 연방 정부가 대부분의 식품안전에 법률을 제정하고 독일 전역에 대해 균일하게 적용하고 있으나, 연방정부차원에서 법률을 제정하지 않는 경우 주정부가 법률제정권을 가짐
- 연방정부는 식품 및 사료안전, 동식물위생, 동물복지 등의 법률에 대해 주정부가 제대로 집행하는지 감독하는 기능을 하며 집행업무는 주정부차원에서 주로 이루어짐
- 연방정부가 주정부에 대해 관련업무를 직접 지시할 권한은 없으며 식품안전업무를 주간의 격차가 없도록 조화롭게 수행하기 위하여 연방정부, 주정부간에 소비자보호위생 작업반(Working group) 등을 만들어 협력하고 있고, 실제 시군단위 식품안전집행업무는 시군청에서 실시
- 전통적으로 보건부가 식품위생분야에서 주도적인 역할을 수행하여 왔고, 연방식품농림부는 주로 가축방역과 농림수산업 진흥위주의 정책을 담당
- 2000년 11월 독일에서 BSE에 감염된 소 발견과 관련하여 보건장관과 식품농업장관 간에 정책상의 현격한 이견(異見)을 표

출하는 등 독일 내에 식품위생 및 농업정책에 대한 논란 발생

- 독일 연방정부의 식품안전관리체계에 많은 우려가 제기되어 당시 총리였던 슈레더는 국민들의 신뢰를 회복하기 위해 2001년 1월 대대적으로 조직개편에 착수
- 보건장관과 식품농업장관이 2001년 1월 동시 사임하고, 소비자 행정, 특히 식품에 관한 소비자 보호 행정을 농업정책과의 밀접한 연대 하에 추진해 나간다는 관점에서 연방식품농업부의 임무를 변경하여 연방소비자보호식품농업부로 재편성함
- 2001년 2월 신임 연방소비자보호식품농업부 장관은 낡은 형태의 농업정책을 전환하여 ① '대량생산'에서 '품질중시'로 전환하고, ② 예방적 소비자 보호 원칙을 제기하고, ③ 유기농업의 근대화를 도모할 것을 제시함
- 2001년 1월 단행된 조직개편으로 연방보건부에서 담당하던 식품위생, 도축장 위생관리, 수입식품 검역, 소비자보호 등 거의 모든 식품위생업무를 연방식품농림부로 이관하고, 연방식품농림부는 연방소비자보호식품농업부로 개편하여 식품위생 업무를 통합적으로 담당

#### ▷ 독일 식품위생시스템의 특징

- 2002년 위생관리업무(Risk Management)를 담당하는 연방소비자보호식품안전청과 안전성평가(Risk Assessment)를 담당하는 연방위험평가연구소를 연방소비자보호식품농업부의 산하 기관으로 설립

- 연방소비자보호식품안전청은 식품안전, 수의분야 및 소비자 보호분야에 있어 연방소비자보호식품농업부의 지원기관 역할을 하며 식품 위기상황 시 연방소비자보호식품농업부를 대표하여 위기관리센터 역할을 담당하고 EU의 신속경보시스템, 식품안전청과의 국가연락포인트 역할을 수행
- 2002년 식품안전 관련 11개의 개별 법규를 '식품 및 사료에 관한 법률'로 통합·제정하여 사료에서 부터 농·축산물의 생산, 유통, 소비에 이르는 모든 단계를 일관된 흐름으로 관리하고 복잡하던 관련 기준과 절차들이 투명하고 간소화됨
- 위험평가/위험관리: 위험평가와 위험관리를 1개 부처(연방소비자보호식품농업부)에서 담당하되 부처 내에서 산하기관별로 위험평가와 위험관리를 분리하는 시스템
- 농장에서 식탁까지 위생관리: 기준설정 등 정책은 중앙정부(연방소비자보호식품농업부)에서 담당하고, 집행사무는 지방정부에서 담당

\* 동식물검역 및 수입식품: 기준설정은 연방정부, 집행은 지방정부에서 담당함

## ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관: 연방소비자보호식품농업부
- 중심기관의 구성 및 성격: 농업 주무부서이자 식품위생 주무부서임

## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	연방소비자보호식품농업부 (연방위험평가연구소)	연방소비자보호식품농업부 (연방소비자보호식품안전청)	
	동 물 약 품	上 同	上 同	
	첨가물	上 同	上 同	
미 생 물		上 同	上 同	
식품표시			上 同	집행사무는 지방정부
식품규격			上 同	집행사무는 지방정부
위생관리 (Farm to Table)	농 장		上 同	집행사무는 지방정부
	도축장		上 同	집행사무는 지방정부
	가공장		上 同	집행사무는 지방정부
	판매업소등		上 同	집행사무는 지방정부
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			연방소비자보호식품농업부	집행사무는 지방정부
기타 기준 설정 및 관리			*연방보건부는 의료·GMO관련 행정의 기안입안을 행함	*연방위험평가연구소는 감시기능을 가짐

※ 출처 : 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

## 나. 덴마크

### ▷ 체제 개편 배경

- 덴마크의 식품위생 체계는 식품안전기준 제정 및 소매유통 분야의 위생관리 업무를 담당하는 보건부, 축산식품 위생관리를 담당하는 농업부, 수산식품 위생관리 업무를 담당하는 수산부로 다원화
- 덴마크의 식품위생 조직개편은 1990년대 초 식품위생의 일부 영역에서 부처 간 중복 또는 공백이 있고 부처 간에 일치되지 않은 식품위생검사가 이루어지고 있다는 지적에 따라 단계적으로 조직개편이 추진
- 1995년 전국과학위원회는 식품위생의 효율성 증대를 위해 식품위생관련 법령·조직·관리체계를 단순화(Simplify)하여야 한다는 의견을 개진하였고, 1996년 생산자, 소비자 대표들에 의해 식품위생 조직개편의 필요성이 제기됨
- 이에 따라 1995년 농업부와 수산부를 통합하여 농수산부를 출범시켰으며, 1996년 보건부의 식품위생기능을 식품농수산부로 일원화
- 1997년 7월 식품농수산부는 식품위생 분야를 총괄하는 수의식품청을 출범하고, 식물위생과 품질관리를 담당하는 식물국, 수산자원 및 수산물위생을 관리하는 수산국을 설립하여 통합된 식품안전관리 업무를 수행
- 1998년 기존 7개의 식품법령을 단일 법령으로 교체함으로써

덴마크 ‘식품안전법’을 제정

- 이후 식품안전관리기관인 수의식품청은 식품농수산부에서 신설 가정소비자부로 이관되었다 다시 식품농수산부로 재이관

▷ 덴마크 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리 : 1개 기관(식품농수산부 산하 수의식품청)에서 위험평가와 위험관리를 통합적으로 수행하고 있음. 최근에는 위험관리/위험평가 분리를 위해 수의식품청 소속 위험평가 수행기관인 수의식품연구소(Danish Institute for Veterinary and Food Research)를 식품농수산부 직속기관으로 분리하고 있음
- 농장에서 식탁까지 위생관리 : 농장에서부터 식탁까지 중앙정부(식품농수산부)에서 일괄적으로 관리하고 있음

\* 동식물 검역 : 식품농수산부, 수입식품 : 식품농수산부

▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관 : 덴마크 수의식품청
- 중심기관의 구성 및 성격 : 위험평가와 위험관리를 통합적으로 수행하는 기관임
- 농업부서와의 관계 : 식품농수산부의 산하기관임



## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	식품농수산부 (수의식품청)	식품농수산부 (수의식품청)	
	동 물 약 품	上同	上同	
	첨가물	上同	上同	
미 생 물		上同	上同	
식품표시			上同	
식품규격			上同	
위생관리 (Farm to Table)	농 장		上同	
	도축장		上同	
	가공장		上同	
	판매업소등		上同	
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			上同	
기타 기준 설정 및 관리				

## 다. 스웨덴

### ▷ 체제 개편 배경

- 스웨덴은 중앙정부, 21개 지역행정위원회(County Administration Board), 290개 자치시군청 등 3단계 행정조직으로 이루어져 있음
- 중앙정부에서 식품안전업무는 농업부 (Ministry of Agriculture)가 담당하며, 농업부 산하에 분야별로 국립식품청(National Food Administration), 스웨덴농업위원회(Swedish Board of Agriculture), 국립수의연구소(Swedish National Veterinary Institute) 등 조직이 있음
- 지방정부 지역행정위원회는 중앙정부에서 임명된 부지사에 의해 운영되는데 조직은 지역마다 상이하나 보통 지역단위의 식품안전, 동식물질병관리업무를 권한을 행사하며 시군청은 지역행정위원회에 자문을 구하고 지역행정위원회는 동물복지 및 식품안전통제 책임을 짐
- 시군청은 식품유통체인 관련 법령에 따라 주어진 권한을 행사함. 비록 중앙정부, 지역행정위원회는 시군청의 자치권한을 침해할 수 없으나 시군청이 식품안전 통제업무를 만족스럽게 수행하지 못하는 경우에는 중앙정부 또는 지역행정위원회가 직접 그 업무를 수행할 수 있음
- 농업부는 농업, 식량, 동물위생, 사료, 동물부산물, 동물복지, 식물보호 및 어업에 대해 총괄적인 책임을 지고 관련정책을 수립하고 있으며, 산하에 업무영역에 따라 10여개 부속기관이 설치되어 있는데 식품안전분야는 국립식품청, 농업위원회, 국립수의연구소 등이 있음

- 국립식품청은 1972년 국민보건연구소, 수입청 및 무역청을 통합하여 발족하였으며 식품과 소비자문제에 대한 중심기관으로 식품분야의 입법을 준비하고 식품법에 규정된 통제업무를 수행하거나 조정하고 식품관련정보를 유지 갱신하는 책임을 지고 있으며 식품에 대한 과학적 위험평가는 청내 연구개발국에서 수행함.
- 농업위원회는 동식물위생, 전염성질병방지, 사료, 동물부산물 등 농업과 관련된 전반적인 책임을 지고 있으며 EU 공동농업정책의 집행업무를 담당하고 있음
- 국립수의연구소는 농업부 산하의 스웨덴 최대 수의관련 연구소로서 농업위원회에서 요청한 조사, 분석작업, 주로 식품, 사료의 위험평가업무를 담당하며 백신, 진단기구 보급역할도 담당

#### ▷ 스웨덴 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리: 농업부 및 국립식품청에서 위험평가와 위험관리를 통합적으로 수행하고 있음
- 농장에서 식탁까지 위생관리: 일정규모 이상(600개소)은 국립식품청에서 직접관리하고 일정규모이하(약 5만2천개소)는 지방정부에서 관리함

#### ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관: 국립식품청(National Food Administration)
- 중심기관의 구성 및 성격: 식품위생의 총괄 관리 기관
- 농업부서와의 관계: 국립식품청은 농업부의 소속 기관임

## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학 물질	농 약	농업부 국립식품청	농업부 국립식품청	
	동 물 약 품	上同	上同	
	첨가물	上同	上同	
미 생 물		上同	上同	
식품표시			上同	
식품규격			上同	
위생관리 (Farm to Table)	농 장		농업부 농업위원회	
	도축장		농업부 국립식품청 (600개 업체)	일정규모 이하는 지방정부 (약 52,000개소)
	가공장			
	판매업소등			
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)		중앙/지방정부		
기타 기준 설정 및 관리				

## 라. 벨기에

### ▷ 체제 개편 배경

- 벨기에는 연방정부, 3개 언어권 정부, 3개 지역정부로 구성된 연방국가이고, 각 정부는 법률적으로 동등한 입장이며 연방정부와 각 언어권, 지역정부는 각각의 특성에 맞추어 다른 영역에서 권한과 책임을 행사
- 1999년 전세계적으로 문제가 되었던 벨기에 축산물의 다이옥신 및 PCBs 오염사건에 따라 농업부처와 보건부처로 분산되어 있던 식품안전관리 체제 개편 추진
- 2001년 보건복지환경부를 개편하여 연방공중보건식품환경안전부(FPS; Federal Public Service for Health, Food Chain Safety and Environment)를 출범하고 보건담당 장관의 지휘로 식품 및 사료안전, 동물위생, 동물복지, 식물위생을 책임지는 담당함
- 연방공중보건식품환경안전부는 산하에 수의농화학연구센터 (Veterinary and Agrochemical Research Center)와 보건과학연구소(Scientific Institute of Public Health) 등 2개 연구기관을 두고 있으며, 식품, 동식물 위생관련 법률제정 및 정책수립, 식품 승인기준 설정, 보건, 동물위생, 환경관련 위험평가 수행, 국제관련 업무 등을 수행함
- 2002년 2월 연방공중보건식품환경안전부 산하에 연방식품안전

청(FASFC; Federal Agency for the Safety of the Food Chain)을 출범시키고 연방공중보건식품환경안전부에서 실시하지 않은 식품안전관련 위험평가, 모든 식품관련 규정의 이행 감독 및 관리 식품, 사료관련 인증 및 인허가 등을 수행하게 함

- 농업부는 벨기에의 사회·경제적 분야에서 농업비중이 작아 농업부는 폐지하고 기존 농업부의 농업 및 식품위생업무는 연방공중보건식품환경안전부와 연방경제중산층에너지부로 이관함

#### ▷ 벨기에 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리: 연방보건부 산하 연방식품안전청에서 통합수행함
- 농장에서 식탁까지 위생관리: 정책 및 기준설정은 연방보건부 산하 연방식품안전청에서 수행하며, 집행사무는 지방정부에서 수행함

#### ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관: 연방식품안전청
- 중심기관의 구성 및 성격: 연방식품안전청에서 위험평가와 정책/기준설정
- 농업부서와의 관계: 농업부가 없음

## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	연방보건부 연방식품안전청 자문위원회	연방보건부 연방식품안전청	
	동 물 약 품	上同	上同	
	첨가물	上同	上同	
미 생 물		上同	上同	
식품표시			上同	
식품규격			上同	
위생관리 (Farm to Table)	농 장		上同	집행사무는 지방정부
	도축장		上同	집행사무는 지방정부
	가공장		上同	집행사무는 지방정부
	판매업소등		上同	집행사무는 지방정부
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)				
기타 기준 설정 및 관리				

## 마. 유럽연합 (EU)

### ▷ 유럽연합 조직 체계

- 유럽연합은 현재 27개 회원국으로 구성되어 있으며 각료이사회, 유럽정상회의, 집행위원회, 유럽의회, 유럽사법재판소로 구성되고, 식품안전행정에 대한 최고 의사결정기구인 각료이사회로서 분야별로 농업이사회, 환경이사회, 보건이사회가 식품안전을 담당하고 있으며, 식품안전 행정업무는 유럽연합 집행위원회 중 보건총국이 담당
- 유럽은 광우병, 구제역, 다이옥신 파동을 겪으면서 농장에서 식탁까지 식품의 생산, 유통, 그리고 소비단계까지를 일괄하는 식품유통전반에 대해 식품안전에 도모한다는 취지에서 2000년 ‘식품안전백서’를 발표하였으며 이에 따라 관련법령을 정비하고 유럽식품안전청을 신설, 농장에서 식탁까지 일관되게 법령을 개선, 사료와 식품 취급업자가 식품안전에 대한 전적인 책임을 진다는 원칙을 수립할 것을 권고
- 이에 따라 유럽연합 집행위(보건총국)는 식품생산, 가공, 판매, 표기제도에 관한 법령, 수입식품 안전규제, 동식물 질병확산 방지, 동물복지 등 포괄적인 법령체계를 갖추고 있으며 회원국과 제3국의 법령준수 감시(아일랜드 소재 식품수의국), 식품 및 사료에 대한 긴급경보시스템(RASFF) 운영 등을 수행하고 있음
- 광우병, 다이옥신 파동이후 식품안전에 대한 소비자 불신을 해소하고자 식품안전문제에 대한 독립적이고 객관적인 조언을 해줄 전문기관으로 유럽식품안전청(European Food Safety



Authority)을 2002년 신설함

▷ 유럽연합 식품안전관련 행정조직

○ 보건총국 (DG Health)

◇ 보건총국은 식품 및 사료안전, 동물위생, 동물복지, 식물위생을 책임지는 담당 집행위로서 소비자 보호기능을 겸하고 있었으나 2007년 회원국 확대에 따라 소비자보호총국을 신설하여 분리하였으며, 집행위는 식품안전관련 규정, 지침, 권고를 제안하며 이사회에서 결정함

◇ 특히 보건총국 식품수의국(Food and Veterinary Office, FVO)은 회원국 및 제3국의 식품안전 규정 준수실태를 점검 통제하는 역할을 수행하며, 회원국의 식품안전행정 업무 실태를 모니터링하고 EU 규정준수를 평가하고 EU로 농식품을 수출하는 제3국에 대해서도 EU 규정준수여부를 평가

◇ 보건총국은 회원국과 함께 제3국으로부터 수입되는 식품을 포함하여 EU 권역 내 유통되는 식품 및 사료에 대한 안전성을 강화하기 위해 긴급경보시스템을 운영중

○ 유럽식품안전청(European Food Safety Authority): EFSA

◇ 식품안전에 대하여 EU의 정책 및 의사결정권자에게 독립적이고 과학적인 평가와 자문을 하는 역할을 수행 (이태리 Parma 소재)

◇ 유럽의회와 회원국들의 전문적인 질의에 응답하고 대중에게 광범위한 이슈에 대한 이해하기 쉬운 과학적 정보를 제공

## 4. 통합관리 시스템 모형

### 가. 캐나다

#### ▷ 체제 개편 배경

- 예산 적자와 식품위생 조직의 효과적 운영에 대한 정부와 업계의 요청에 따라 1990년대 초반부터 본격적으로 조직개편이 논의
- 1996년 부처간의 협의, 공청회 등 여러 차례의 의견조율 및 수렴과정을 거쳐 통합적인 식품위생검사기관을 신설하고 부처간 식품위생 업무를 기능별로 재편하여 여러 부처로 나뉘어 있던 식품위생업무를 최대한 통합하되 최소한의 상호견제는 가능케 하는 통합방식 설정
- 식품위생에 관한 위험평가와 위험관리가 분리되어야 한다는 국제흐름에 따라 위험평가와 위험관리를 부처별로 분리하여 보건부, 농업식품부, 수산해양부로 3원화되어 있던 식품위생 업무를 기능별로 농업식품부의 식품검사청과 보건부로 통합 재편
- 1997년 캐나다는 ‘식품검사청법’에 의해 농업식품부 산하에 식품검사청(CFIA)을 설립하고 기존의 식품안전법을 집행할 수 있는 권한을 부여하고 “농장에서 식탁까지” 접근방법에 따라 위생관리·검사 분야 뿐 만 아니라 식품품질보증검사 및 동물보건·식물질병 관리까지 통합하였고, 위험평가·안전 기준 설정 분야는 보건부로 통합
- 그 결과, 캐나다의 식품위생관리 체계는 2개 부처(농업식품부의

식품검사청(CFIA)과 보건부)로 기능별 통합되어 독립적이고 과학적 식품안전검사(식품검사청) 및 리스크 평가(보건부) 수행

### ▷ 캐나다 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리: 위험평가는 캐나다 보건부에서 담당하며, 위험관리 중 기준설정은 보건부, 검사 등 집행업무는 농업식품부
- 농장에서 식탁까지 위생관리: 농업식품부의 식품검사청에서 수행함

\* 동식물검역 : 농업식품부(CFIA), 수입식품 : 농업식품부(CFIA)

### ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관 : 보건부와 농업식품부(식품검사청)
- 중심기관의 구성 및 성격 : 2개 부처에서 식품위생업무를 분담하는 시스템
- 농업부서와의 관계 : 보건부는 위험평가와 기준설정을 담당하고, 농업식품부(식품검사청)는 집행을 담당

## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	보건부	보건부(기준설정) 농업식품부 식품검사청(집행)	
	동 물 약 품	上同	보건부(기준설정) 농업식품부 식품검사청(집행)	
	첨가물	上同	보건부(기준설정) 농업식품부 식품검사청(집행)	
미 생 물		上同	보건부(기준설정) 농업식품부 식품검사청	
식품표시			보건부/식품검사청(기준설정) 농업식품부 식품검사청(집행)	
식품규격			보건부	
위생관리 (Farm to Table)	농 장		농업식품부 식품검사청 및 주정부	
	도축장		농업식품부 식품검사청 (Interstate Commerce한함)	
	가공장		농업식품부 식품검사청 (Interstate Commerce한함)	
	판매업소등		주정부	
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			농업식품부 식품검사청	
기타 기준 설정 및 관리				

※ 출처 : 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

## 나. 영국

### ▷ 체제 개편 배경

- 영국은 농수산식품부를 주축으로 보건부 등 몇몇 중앙정부 부처와 지역당국으로 식품위생행정이 분산되어 있었으며 1990년대 광우병(BSE), 살모넬라 등 식품안전사고를 통한 강력한 사회적 파장이 있었으며 식품관리 전반에 대한 불신 및 유전자 변형식품 등 새로운 식품안전문제에 대한 우려가 강했음
- 농수산식품부의 농업, 식품산업진흥관청으로서의 역할과 식품안전관리 기관으로서의 역할이 내부적으로 마찰을 유발했으나 농수산식품부 내부에서 해결되기 때문에 정책결정의 투명성이 결여
- 식품의 안전성에 관한 업무를 농수산식품부와 보건부가 담당하는데 정책입안, 감시, 감독을 행하는 관계 부·국이 분열되어 있어 이를 조정하는 기능이 없으며 식품에 관한 단속이 지역에 따라서 다름
- 특히 1996년 광우병(BSE)사태를 중심으로 식품안전관리 체계에 대한 개편 논의가 활발히 전개되어 1997년 노동당(블레어 정권)이 식품안전관리 체계 개편을 추진
- 1997년 9월 집권당인 노동당은 국민과의 의견 교환을 통해 「식품안전 및 기준」 합동작업반 구성, 1998년 1월 「식품안전청;변화의 힘(백서)」 발간, 1999년 11월 식품기준법을 제정

- 식품의 안전성에 대한 신뢰저하와 생산 진흥과 식품안전성에 관한 업무를 동일한 기관(舊 농업식품부)이 담당하는 시스템의 유효성에 대한 의문 등을 배경으로 발족 2000년 4월에 식품기준청(Food Standard Agency)를 설치함
- 독립기관인 식품기준청은 식품안전정책을 결정하고 통합 관리하며 농수산식품부(현재는 환경식품농촌부)와는 업무협약을 통하여 상호협조

#### ▷ 영국 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리 : 위험평가는 독립기관인 식품기준청(FSA)에서 담당, 위험관리중 전체전략방향은 식품기준청이 담당하고 특정정책 및 집행업무는 환경식품농촌부(DEFRA)등에서 수행
- 농장에서 식탁까지 위생관리 : 농장은 농업부서(DEFRA)에서 관리하고 농장이후 단계의 위생관리는 지방정부에서 관리하는 체계임 (단, 도축장은 식품기준청에서 관장)

\* 동식물 검역 : 환경식품농촌부(DEFRA), 수입식품 : 항만위생당국

#### ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관 : 식품기준청
- 식품기준청은 독립 행정기관으로 보건장관을 통해 국회에 보고하며, 식품의 안전성, 영양 및 식생활 등 식품시스템 전체에 관련된 조연구 정보제공, 식품안전법 등의 효율적 집행과 모니터링 등의 기능을 수행

- 중심기관의 구성 및 성격 : 독립기관으로서 위험평가를 중심으로 활동하는 기관임
- 농업부서와의 관계 : 식품기준청은 식품위생 일반방향설정 등에 대한 권한을 갖지만, 동물질병, 농약, 동물용 의약품, 전염병 등의 특정정책과 관련하여 농업부서인 환경식품농촌부(DEFRA)와 보건부와 업무분담

### ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	식품기준청이 위탁한 외부전문가	환경식품농촌부	농약 MRL 설정에 식품기준청 참여
	동 물 약 품	식품기준청이 위탁한 외부전문가	환경식품농촌부	동물약품 MRL 설정에 식품기준청 참여
	첨가물	식품기준청이 위탁한 외부전문가	환경식품농촌부 (단, MRL은 식품기준청)	
미 생 물		식품기준청이 위탁한 외부전문가	환경식품농촌부	
식품표시			식품기준청	
식품규격			식품기준청	
위생관리 (Farm to Table)		농 장	환경식품농촌부	집행사무는 지방정부
		도축장	식품기준청	집행사무는 지방정부
		가공장	식품기준청	집행사무는 지방정부
		판매업소등	식품기준청	집행사무는 지방정부
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			환경식품농촌부(검역) 항만위생당국(수입식품)	
기타 기준 설정 및 관리				

※ 출처 : 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

## 다. 일본

### ▷ 체제 개편 배경

- 과거 일본의 식품안전행정은 생산과 안전규제가 이익상반의 관계에 있다는 것을 전제로 하고 식품위생행정은 후생노동성에서, 생산부터 출하 전 단계는 농림수산성에서 책임지며, 후생노동성과 농림수산성의 책임분담을 명확하게 하며, 동시에 긴밀한 연계를 확보함을 목표로 함
- 그러나 식품위생행정의 주도권을 두 기관에서 주고 받으며 변모해왔고, 위험분석 기능에 있어서 위험평가를 누가, 어떻게 하는가에 대해서 책임소재가 불분명하였으며, 두 기관 간 위험정보교류가 원활하게 이루어지지 않았기 때문에 실제로는 역할분담이 효율적이지 못하였음
- 1990년대 중반이후 *E.coli* O157:H7 식중독 사건, 유키지루시유업(雪印乳業)의 가공유 오염 사건 등이 연이어 발생하고 결정적으로 2001년 광우병(BSE) 파동을 겪으면서 본격적인 개편 논의 전개
- 일본의 조직개편 논의는 광우병(BSE)문제에 관한 조사검토위원회가 중심이 되어 진행되었으며 유럽의 식품안전관리체계 재편성을 모델로 하여 위험평가 기능을 중심으로 독립성·일관성을 갖고 각 부처에 대한 조정 기능을 갖는 새로운 식품안전행정기관을 설치하기로 결정
- 상기 검토위원회의 조직개편 방향 결론은 “유럽 각국이 식품안전기관을 재편성한 것을 참고로 하여, 위험평가 기능을 중심으로 독립성·일관성을 갖고 각 부처에 대한 조정 기능을 갖는



새로운 식품안전행정기관을 설치함”이었음

- 2001년 농림수산성과 후생노동성 조직과는 별도로 위험평가 기능 및 부처에 대한 권고 권한을 갖는 식품안전위원회를 총리 직속기관인 내각부 산하에 설치하여 다원화 시스템에서 통합관리 시스템으로 전환하였음
- 농림수산성에 소비안전국 신설, 후생노동성의 의약국을 의약식품국으로 변경하고 인력을 보강하여 각 부처의 식품안전관리기능을 강화

#### ▷ 일본 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리: 위험평가는 식품안전위원회가 총괄하고, 위험관리는 2개 부처(농림수산성과 후생노동성)에서 각각 분담하여 관리하는 시스템임
- 위험관리에 있어서 기존에는 후생성이 주무부처였으나 식품안전위원회에서 정책조정·역할 부여를 수행하고, 기준·규격 설정업무는 후생성과 농림수산성이 실시하여 결과를 식품위원회에 보고하는 형태
- 농장에서 식탁까지: 정책 및 기준에 있어서 농장단계는 농림수산성에서 담당하고, 농장이후단계는 후생노동성에서 담당하는 체계임 (집행사무는 지방정부에서 담당)
- 정책 결정을 실시하는 7명의 민간 전문위원, 식품, 첨가물, 농약, 사료 등 분야별 위험평가를 위한 약 200명의 전문조사위, 약 80명의 상근·비상근 직원의 사무국으로 구성
- 식품안전위원회는 다음과 같은 기능적 특징을 가짐
  - ① 관련부처의 역할과 기능설정

- ② 내각부 내 설치로 조정업무 가능
- ③ 위원회 위원 7인이 모두 식품위생 민간전문가로 과학적 전문성, 객관성, 독립성, 투명성 확보
- ④ 과학적 위험평가를 독자적으로 수행하고 이에 기반한 권고 및 모니터링
- ⑤ 식품사고등에 대한 위기관리
- ⑥ 식품안전 관련 정보의 일원적 수립, 정리 및 위험정보교류 담당

▷ **중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계 (<참고 1> 참조)**

- 중심기관 : 식품안전위원회
- 중심기관의 구성 및 성격 : 내각부 소속으로 상설기관
- 농업부서와의 관계 : 식품안전위원회는 위험평가를 통해 농림수산성과 후생노동성의 식품안전업무에 대한 권고기능을 가짐

▷ **소비자청(가칭)**

- 우리나라와 정치, 사회적으로 상황이 유사한 일본에서는 최근 ‘소비자청’을 신설하여 식품안전관리체계를 통합할 계획임을 발표하였으며, 이는 식품안전관리와 위험평가의 분리 측면에서 위험평가와 이해관계가 없는 독립기관이 외부의 영향 없이 투명하게 식품안전관리 업무를 수행할 수 있고, 정보의 공유가 가능해 짐.
- 소비자청은 ‘08. 1. 18, 후쿠다 야스오 총리가 제 169회 국회(상회)에서 실시한 시정방침연설에서 언급한 「소비자 행정을 통일적, 일원적으로 추진하기 위한 강한 권한을 가진 신조직」의 구상을 구체화한 행정기관으로 총리가 수시로 개최하는 소

비자행정추진회의에서 그 조직·소관 법령의 내용 등을 검토

- 소비자행정추진회의는 '08. 4. 23 제6회 회의 후, 「소비자청 (가칭)의 설치를 위하여」라고 명명하고, 소비자청의 소관, 위치 설정 등 「여섯가지 기본방침」과 국민본위의 행정실현 등 「지켜야 할 삼원칙」을 정리한 문서를 발표

**※ 소비자청 설치를 위한 여섯가지 기본방침**

- (1) 소비자 관점에서 정책전반을 감시하여 '소비자를 주역으로 하는 정부의 키잡이 역할'이 될 수 있는 소비자청을 신설한다. 소비자청은 상품·금융 등의 '거래', 제품·식품 등의 '안전', '표시' 등 소비자의 안전안심에 관한 문제를 폭넓게 소관한다.
- (2) 소비자청을 일원적인 청구기능, 기획입안, 법집행, 권고 등의 기능을 갖춘 소비자 행정 전반에 대한 사령탑으로 위치를 부여한다.
- (3) 소비자에게 밀접한 문제를 취급하는 법률은 소비자청으로 이관하고, 기타 관련법에 대해서도 소비자청이 강한 권고권을 갖는 사령탑으로서 관여할 수 있도록 한다. 또한 틈새에 대한 대응과 피해자구제를 시야에 둔 신법의 검토를 추진한다.
- (4) 소비자청의 신설과 함께 지방의 소비자 행정 강화를 위하여 지방 청구의 일원화, 관련 행정기관의 정보 집약 등을 추진하기 위하여 법적조치를 포함한 근본적인 대책을 강구한다. 또한 지방분권을 기본으로 하여 지방 소비자 행정의 개선·강화를 위하여 우선 국가가 해야 할 지원책을 검토한다.
- (5) 소비자청의 설치에 있어서 행정의 비대화라는 비판을 초래하지 않도록 법률, 권한 등을 이관하는 부처로부터 기구·정원을 변경하는 것을 원칙으로 한다. 또한 소비자청의 운영에 소비자의 의견이 직접 반영될 수 있는 체제를 검토한다.
- (6) 내년도부터 소비자청을 발족시키는 것으로 하고 필요한 예산 등의 요구, 법률안 등의 준비를 추진한다. 또한 소비자청의 원활한 발족을 위해서도 필요한 체제정비를 하고 금년중에 실시할 수 있는 것은 조속히 착수한다.

**※ 소비자청 설치를 위해 지켜야할 삼원칙**

- (1) 국민 관점의 소비자 행정의 충실강화는 지방자치 그 자체라는 점을 잊어서는 안된다.
- (2) 소비자청의 신설은 결코 행정조직의 비대화를 초래해서는 안된다.
- (3) 새로운 소비자 행정의 체제강화는 소비활동은 물론 산업활동을 활성화시키지 않으면 안된다.

## ▷ 위협평가 및 관리

구 분		위협평가	위험관리	비 고
화학물질	농 약	식품안전위원회	농림수산성 (제조,판매,사용규제)	위험관리중 식품중 농약의 잔류허용기준설정은 후생노동성
	동물약품	식품안전위원회	농림수산성 (제조,판매,사용규제)	위험관리중 식품중 동물약품의 잔류허용기준설정은 후생노동성
	첨가물	식품안전위원회	후생노동성 (제조,판매,사용규제)	
미생물		식품안전위원회	후생노동성	
식품표시			후생노동성	
식품규격			후생노동성	
위생관리 (Farm to Table)		농 장	농림수산성	집행사무는 지방정부
		도축장	후생노동성	집행사무는 지방정부
		가공장	후생노동성	집행사무는 지방정부
		판매업소등	후생노동성	집행사무는 지방정부
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			농림수산성 : 동·식물검역 후생노동성 : 수입식품검사	
기타 기준 설정 및 관리				

※ 출처 : 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

## 라. 호주

### ▷ 체제 개편 배경

- 호주는 주(州)정부간에 상이한 식품위생기준으로 인한 식품산업 경쟁력 약화 및 식품안전의 우려로 호주 전체에 일관된 식품위생기준 마련이 주요 쟁점이 되었음
- 1995년 WTO출범에 따른 각국의 식품시장 개방에 따라 호주의 식품산업의 경쟁력 향상과 1995년 있었던 소시지 식중독 사건 등으로 식품안전관리 체제 개편 논의가 시작되어, 1995년 호주와 뉴질랜드가 공동으로 호주뉴질랜드식품청(ANZFA; Australia New Zealand Food Authority)를 설립함
- 1998년 블레어 보고서(Food : A Growth Industry, Report of the food regulation review) 발간에 따라 시작된 논의결과, 2002년도에 호주뉴질랜드 식품법규 각료회의(ANZFRMC; Australia New Zealand Food Regulation Ministerial Council)와 호주뉴질랜드식품청 간의 정책역할에 대한 명확화와 1차 생산품까지 추가한 전체 식품망(Food Chain)에 대한 권한을 갖는 보다 강화된 조직인 호주뉴질랜드식품기준청(FSANZ; Food Standards Australia New Zealand)으로 전환

### ▷ 호주 식품위생시스템의 특징

- 위험평가/위험관리
  - ① 위험평가 →보건부 산하 호주뉴질랜드식품기준청에서 총괄 담당

② 위험관리 → 기준설정은 호주뉴질랜드식품기준청/호주뉴질랜드 식품법규 각료회의, 집행업무는 주정부에서 담당함 (단, 농약·동물의약품의 평가/등록 및 수입식품검사는 농림수산부)

- 농장에서 식탁까지 위생관리 : 호주뉴질랜드 식품규격 (ANZFSC; Australia New Zealand Food Standards Code)에 따라 지방정부 자체 법률에 의해 관리함

▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관 : 보건부산하 호주뉴질랜드식품기준청
- 중심기관의 구성 및 성격 : 위험평가와 기준설정을 담당하는 기관으로 보건부 소속
- 농업부서와의 관계 : 호주뉴질랜드식품기준청과 호주뉴질랜드 식품법규 각료회의에서 위험평가와 기준을 설정하면 농림수산부 산하의 호주 동물가축의약청 (APVMA; Australia Pesticides and Veterinary Medicine Authority)에서는 수출입 집행업무와 농약·동물약품 평가/등록 등 특정분야 관리업무를 수행함

## ▷ 위험평가 및 관리

구 분		위험평가	위험관리	비 고
화학 물질	농 약	보건부 (호주뉴질랜드식품기준청)	보건부(호주뉴질랜드식품기준청):기준설정 농림수산부(호주동물가축의약청):평가/등록	
	동 물 약 품	上同	보건부(호주뉴질랜드식품기준청):기준설정 농림수산부(호주동물가축의약청):평가/등록	
	첨가물	上同	보건부 (호주뉴질랜드식품기준청)	
미 생 물		上同	보건부 (호주뉴질랜드식품기준청)	
식품표시			보건부 (호주뉴질랜드식품기준청)	
식품규격			보건부 (호주뉴질랜드식품기준청)	
위생관리 (Farm to Table)	농 장		주정부	호주는 주정부가 주 정부내에 대한 식품 정책 및 집행에 대 한 권한을 갖음  호주뉴질랜드 식품규 격에 따라 주(州) 정 부에서 법률을 개정
	도축장		주정부	
	가공장		주정부	
	판매업소등		주정부	
국경조치(동·식물 검역, 수입식품)			농림수산부 (호주 검역검사청(AQIS; Australia Quarantine and Inspection Service))	
기타 기준 설정 및 관리				

※ 출처 : (1) 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

(2) OECD의 2000년 Compendium of National Food Safety Systems and  
Activities 보고서

(3) FSANZ Annual Report, 2002-2003

(4) Answering Letter from Jeremy Cook (Australian Embassy), 2004

## 5. 다원화 시스템 모형

### 가. 미국

#### ▷ 체제 개편 배경

- 미국은 우리나라와 유사하게 식품안전의 양대 축이 농업부처와 보건부처로 되어 있어 축산식품은 농업부(USDA; US Department of Agriculture) 산하의 식품안전검사청(FSIS: Food Safety and Inspection Service) 및 동식물방역청(APHIS: Animal and Plant Health Inspection Service)에서 담당하고 일반식품은 보건부의 식품의약품청(FDA; Food and Drug Administration)에서 담당하며 상무부(USDC; US Department of Commerce) 산하의 해양어업국(NMFS: National Marine Fisheries Service), 환경보호청(EPA: Environmental Protection Agency) 등이 식품관련 업무를 수행
- 1990년대 초·중반 *E.coli* O157:H7 검출사건, 햄버거용 패티 회수사건 등 연속된 대규모 식품안전사고로 1997년 빌 클린턴 대통령이 내각에 식품안전대책을 수립할 것을 지시하면서 식품안전관리체제 개편 논의 시작
- 1997년 5월 4개 부처·청이 합동으로 “농장에서부터 식탁까지 식품안전: 전국적 식품안전 개시를 위한 대통령 보고서”를 발표하여 주로 중앙부처간/중앙부처와 주(州)간의 협력을 강조
- 1998년 8월 전미과학위원회(NAS; National Academy of Sciences)는 국회의 요청으로 “안전한 식품의 보장”이라는 보고서를 국회에 제출하였으며, 이 보고서에서 다원화되어 있는 식품안전관리조직들을 보다 중앙집중적이며 통합적으로 개편하여야



한다는 방향이 제시되었으며, 식품안전위원회 중심으로 지속적인 논의와 검토 끝에 2001년 1월 다음과 같은 제안을 담은 최종 보고서를 대통령에게 제출

- ① 현행 식품위생 조직들간 협력을 강화하는 방안
- ② 식품위생 조직들의 리더 기관을 선정·운영하는 방안
- ③ 현행 조직을 통합하여 1개의 현행 또는 독립 부처에 소속시키는 방안
- ④ 완전히 새롭고 독립적인 식품위생조직을 설립하는 방안

○ 또한 국회 소속 회계감사원(GAO; General Account Office)에서도 다원화된 식품위생 조직에 대한 합리적인 개편을 주장하는 보고서를 여러 차례 국회에 보고하였고, 일부 국회의원들에 의해 약 2~3차례의 조직개편 법률(안)이 제출되어 논의가 되었으나 이러한 시도를 통해 식품안전관리 일원화에 관한 명확한 모델 제시 및 명확한 결론도출은 이루어지지 않았음

○ 현재 농업부나 보건부 식품의약품청 모두 식품안전관리를 단일화 또는 통합하는 것이 최선이 아닐 수 있으며, 부처 간 협력체계 강화와 전문성 확보 등이 더욱 중요할 수 있다는 의견을 제시

○ 부처 간 협력체계 강화와 전문성 확보 등을 통해 수입관리의 엄격화, 사전적 예방조치 강화, 식품행정 효율화를 꾀하고 있으며, 민간의 역할과 책임 증대를 통해 감시기능을 높임

#### ▷ 식품안전체계 관련 최근 논의 상황

○ 최근 할라피뇨 고추의 살모넬라 파동, 땅콩 버터의 오염, 중국산 식품의 멜라민 함유 등의 사건들로 미국 내에서 식품안전성 문제에 대한 토의가 상당수 진행되고 있으며, 식품안전의 책임

소재, 리콜 관련 규정의 개선, 생산자, 가공업체와 소매업체에 대한 규정, 전자식 생산이력제 도입, 표본과 검사 능력의 개선 등과 관련 된 30개 이상의 법안이 미 연방의회에 계류중에 있지만 상당수는 실행할 예산재원이 없음이 지적됨.

- 소비자단체는 식품안전에 대한 미국 정부의 실수 및 농업부와 식품의약품청의 현행 식품안전 관련규정이 시대에 뒤떨어지거나 맞지 않음을 제기하며 미국정부의 대책을 요구하고 있으나 이들 양 기관은 인력부족을 호소하고 있으며, 식품의약품청은 약품에 우선순위를 두고 식품은 시간과 인력 면에서 후순위라는 의견이 제기됨.
- 2007년 7월 부시대통령 지시로 보건부 장관을 위원장으로 하는 “수입품안전에 관한 범정부 작업반(Interagency Working Group on Import Safety)” 을 구성 운영
- 동 작업반은 2007년 9월 수입품안전 전략보고서를, 11월에는 “수입품 안전 행동계획(Action Plan for Import Safety)”을 부시 대통령에게 제출
- 행동계획은 사전예방, 현장개입, 문제발생시 조치의 3단계 운영원칙에 따라 식품 등의 안전을 개선하기 위해 14개의 권고와 50개의 장단기 시행과제를 제시.
- 미 행정부는 중국에 식약관 파견, 리콜 명령제 도입 등 식품의약품청의 권한을 강화하는 등 시행과제를 추진하고 있으나, 농업부, 식품의약품청 등으로 구분되어 있는 업무를 일원화하는 과제는 제시되지 않았음

## ▷ 미국 식품위생시스템의 특징

- 미국의 식품안전행정 기본원칙
  - 안전한 식품(safe food)만 시장에 유통됨
  - 기관간의 견제와 균형: 업무, 권한 및 책임을 철저히 분산시켜 상호간 견제와 균형을 이루도록 함
  - 투명하고 과학에 근거한 규제와 의사결정
  - 민간, 기업의 적극적인 접근 및 참여 가능
  - 연방정부, 주정부, 지방정부의 상호보완적, 의존적 협조
- 위험평가/위험관리 : 품목별/위해물질별로 각 부처에서 분담하여 위험평가 및 위험관리를 통합관리하는 시스템임
- 농장에서 식탁까지 위생관리 : 2개 주(州)이상 판매(Interstate commerce)인 경우에는 중앙정부에서 관리하고 1개 주(州)내에서 판매되는 경우는 담당 주정부에서 관리

\* 동식물 검역 : 농업부(USDA)

\* 수입식품 : 축산물(USDA), 일반식품(FDA)

## ▷ 중심기관의 구성 및 성격, 농업부서와의 관계

- 중심기관 : 없음
- 중심기관의 구성 및 성격 : 없음
- 농업부서와의 관계 : 없음

## ▷ 위험평가 및 관리

구분		위험평가	위험관리	비고
화학물질	농약	환경보호청(EPA)	환경보호청(EPA) 농업부 보건부 식품의약품청(FDA)	소관 품목별로 위험관리
	동물약품	보건부 식품의약품청(FDA)	보건부 식품의약품청(FDA)	
	첨가물	보건부 식품의약품청(FDA) (단,식육 첨가물은 농업부(FSIS)에서 재평가)	보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	소관 품목별로 위험평가 소관 품목별로 위험관리
미생물		보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	소관 품목별로 위험평가 소관 품목별로 위험관리
		식품표시	보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	
		식품규격	보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	
위생관리 (Farm to Table)	농장		보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	계란의 농장위생관리에 한해서는 FDA에서 관리
	도축장		농업부 식품안전검사청(FSIS)	
	가공장		보건부 식품의약품청(FDA) 농업부 식품안전검사청(FSIS)	소관 품목별로 위생관리
	판매업소등		주정부	
		국경조치(동·식물 검역, 수입식품)	동식물검역: 농업부(APHIS) 수입식품 : 농업부,보건부	수입식품은 소관품목에 따라 수입식품검사
		기타 기준 설정 및 관리		

※ 출처 : 일본 광우병(BSE)조사검토위원회 자료

## 6. 선진국의 식품안전관리일원화의 시사점

식품행정 일원화를 이룬 독일, 스웨덴, 캐나다 등 선진국은 농장에서 식탁까지 (Farm to Table) 원칙에 따라 농업식품부처 중심으로 통합

- ▷ 선진국의 식품안전관리체계는 미국을 제외하고 대부분 「단일기관 시스템」 또는 「통합관리 시스템」이 대세를 이루고 있음
- ▷ 각국마다 식품안전관리체계 개편의 사유와 여건이 다르므로 일률적으로 어떠한 방안이 가장 적절하다고 판단하기는 어렵지만, 식품안전관리체계의 개편 원칙과 고려사항에 가장 접근하는 것은 「단일기관 시스템」임
- ▷ 많은 선진국에서 농업부, 보건부, 해수부 등 여러 부처로 분산된 식품안전행정기능을 농업식품부처로 일원화
  - ① 최근 핵심이슈인 광우병, 조류인플루엔자 등 동물유래 질병에 대응하기 위해서는 농업부처의 동식물 검역·방역조직이 필요
  - ② 농업부처가 상대적으로 식품관련 조직, 인력 및 시설이 많아 이를 활용할 경우 새로운 조직·인력이 필요 없어 재정지출의 절약 가능
  - ③ 사육·재배·양식 등 식품의 생산단계부터 통합관리가 이루어지기 위해서는 이를 관장하는 농수산업부처가 필수적임
  - ④ 하나의 기관으로 일원화에 따른 식품통합조직의 객관성을 위해 독립성 강화 또는 제3기관이 감사 등 실시
- ▷ 대부분의 선진국에서는 식품은 먹거리 분야로 보건의료분야인 의약품과는 별도로 독립시켜 전문화함

- 선진국들은 공통적으로 식품행정전담기관을 설치하고 있으며 미국 등 일부 예외적인 경우를 제외하고는 식품과 의약품을 동시에 다루는 행정기관을 가지고 있는 선진국은 없음
- 효율적인 식품안전관리 및 국민건강 보호를 위해서 생산관리부처인 농림수산식품부 등은 1·2차 산업분야(농식품산업)를 중심으로 지도·육성 및 관리를 실시하고, 보건복지가족부 등 보건부처는 보건·의료·약품 산업과 같은 3차 서비스 분야를 중심으로 지도·육성 및 관리하는 것이 전문성 측면 뿐 아니라 효율 측면에서도 바람직함
- ▷ 「통합관리 시스템」의 경우 다음과 같은 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있으며, 이 경우에도 농업부처 또는 독립부처를 중심으로 통합관리 시스템이 구축되어있음
  - ① 부처별로 기능적 통합
  - ② 위험평가 기능만 통합
  - ③ 중심기관 혹은 리더기관의 설립
  - ④ 총괄위원회를 설치
- ▷ 식품안전 일원화를 하지 못한 미국 또는 일본의 경우에는 “상호협력” 또는 민간위원으로 구성된 “위원회” 형태로 식품행정 관리를 총괄
  - \* 일본의 경우 총리실 산하 식품안전위원회를 통해 식품관리 총괄

표 6. 주요국 위험평가 및 관리시스템 비교

국가명	위험평가	위험관리	
		정책수립	정책수행
미국	농업부(USDA) 보건부(HHS) 환경보호청(EPA)	농업부 보건부 환경보호청	농업부 보건부 환경보호청
일본	식품안전위원회	후생노동성 농림수산성	후생노동성 농림수산성
영국	식품기준청(FSA)	식품기준청 환경식품농업부(DEFRA) 보건부(DOH)	식품기준청 환경식품농업부 보건부
독일	연방소비자보호식품농업부산하 연방위험평가연구소(BFR)	연방소비자보호식품농업부산하 연방소비자보호식품안전청	연방소비자보호식품농업부 주정부
프랑스	식품위생안전청(AFSSA)	농수산부 경제제정산업부 보건부	농수산부 경제제정산업부 보건부
스웨덴	농업부 산하 국립식품청(NFA)	농업부	농업부 산하 국립식품청
덴마크	식품농수산부 산하 수의식품청(DVFA)	식품농수산부	식품농수산부 산하 수의식품청
캐나다	보건부	보건부, 농업식품부(일부)	농업식품부 산하 식품검사청
뉴질랜드	호주뉴질랜드식품기준청(FSANZ) 농림부산하 뉴질랜드 식품안 전청(NZFSA) 협의	호주뉴질랜드식품기준청 농림부산하 뉴질랜드 식품안 전청 협의	호주뉴질랜드식품기준청 농림부산하 뉴질랜드 식품안 전청 협의
호주	호주뉴질랜드식품기준청	호주뉴질랜드식품기준청 호주뉴질랜드 식품법규 각료회의 (ANZFRMC)	주정부 농림수산부
한국	보건복지가족부(식약청) 농림수산식품부(검역원, 수산과 학원, 농진청)	보건복지가족부 농림수산식품부	보건복지가족부 농림수산식품부

※ 출처 : 본문 내용 요약

## IV 식품행정의 체계화 및 효율화 방안 분석

### 1. 식품행정 체계화시 고려사항

#### 가. 농장에서부터 시작되는 체계적 식품안전관리

- ▷ 윗물이 맑아야 아랫물도 깨끗하듯이 식품안전관리 일원화는 식품생산의 최초 시작점인 사육·재배 등 생산 단계(Farm)부터 출발하는 선(善) 순환 시스템으로 가야함
- 생산, 가공 및 판매망 전체를 아우르는 예방원칙의 수립이 식품안전을 이루는 가장 효과적인 방법임
- 최대한의 소비자 보호를 이루기 위해서는 생산에서 소비에 이르기까지 식품의 안전과 품질이 이루어져야 한다는 것이 필수적이며, 이는 생산자, 가공업자, 운송업자, 포장업자 및 소비자 모두가 식품안전과 품질을 보장하는 데 있어서 핵심적인 역할을 해하는 함축적이고 통합적인 농장에서 식탁까지(Farm to Table)라는 접근을 요구함
- 식품위해는 식품망(Food Chain) 어느 곳에서든 다양하게 나타날 수 있으며 식품망 전체에 대한 위해도 검사는 매우 어렵고 비용이 많이 들어 현실적으로 불가능하기 때문에 체계적이고 예방적 접근방법을 통한 공정(Processes)의 통제가 선호됨

농약, 항생물질, 중금속, 광우병 등은 사육·재배 등 생산단계에서 오염·감염되지 않도록 사전 예방적으로 관리해야지 오염된 원재료로 제품을 만든 이후에는 폐기이외에는 방법이 없음



- ▷ 국민소득이 높아질 수록 소비자들은 품질 좋고 더욱 안전한 농식품을 공급받기를 원함
  - 70~80년대는 가격/수량 위주였으나, 90년대 후반부터는 품질/안전 중심으로 소비자의 요구가 변화되고 있음
  - 맛(41%)과 안전성(38%)이 가장 중요한 소비자 식품선택요소로 작용('02, 농촌경제연구원)
- ▷ 농식품 품질·안전 수준을 높이기 위해서 지속적으로 노력해 왔지만, 분산된 농식품 관리체제로 한계가 있음
  - 여러 기관에 의한 생산, 유통 등 단계별 분산관리는 행정기관 간의 사각지대, 중복관리 등으로 소비자 불안, 효율성 저하 및 일관성 결여
  - 우리 국민들이 가장 많이 소비하는 농산물의 경우 생산단계는 농림수산식품부, 가공·유통단계는 식약청에서 관리하는 분산된 관리 체계
  - 생산·유통단계가 분산되어 있어 소비자안심(安心) 정책인 농식품 생산이력제(Traceability) 도입, 표시제 강화, 브랜드 유통 등 추진에 애로
    - \* 생산이력제 : 소비자가 생산·가공·유통 정보를 직접 확인해 볼 수 있으며, 유통과정에서 문제 발생시 신속한 근본 원인의 역추적 및 회수를 가능하게 하는 제도
- ▷ 따라서 최소한 품목별로는 단일기관에서 생산에서부터 가공·유통까지 일관성 있게 관리하는 것이 바람직함

▷ 과거와 같이 생산단계와 이후단계가 분리된 형태의 식품안전관리  
일원화는 비합리적임

\* 1985년 당시 생산단계는 농수산부, 그 이후는 복지부로 일원화한 이후 1995년  
고름우유 사건 등 식품안전사고가 빈발하여 다시 현행체계로 개편함

#### 나. 검역·방역 + 식품안전 통합체계

▷ 식중독 등 일반 위생관리 뿐만 아니라, 최근 식품안전의 핵심 이  
슈인 광우병, 조류인플루엔자 등 인수공통전염병에 효과적으로  
대응할 수 있는 행정조직으로의 개편이 필요함

▷ 이러한 상황을 반영하여 최근 식품안전관리를 일원화한 선진국  
들은 인수공통전염병을 담당하는 동식물 검역·방역(Animal·  
Plant Health)과 식품안전(Food Safety)을 통합 관리하는 추세

▷ 우리나라의 경우 축산식품 분야는 '98년부터 동물검역·방역과  
식품안전기능과 조직을 하나의 기관으로 통합하여 효율적으로  
대응함

▷ 농림수산물식품부는 식중독 등 일반 위생관리 뿐만 아니라 동식  
물 검역·방역 업무도 수행(보건복지가족부 식품의약품안전청은  
일반 위생업무만 수행)

○ 농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 수산물품질검사원, 국립  
식물검역원 등 농약·동물약품·인수공통전염병 및 안전제도 관  
리를 위한 조직·인력이 (약 31백명) 확보되어 있음

#### 다. 국제적 흐름에 맞는 식품행정 일원화

- ▷ 농장에서 식탁까지 일관되지 않은 분산관리에 따른 사각지대 발생 등으로 인한 책임성 미흡, 사전 예방적 관리 방식의 미흡, 과학적이고 체계적인 위험평가 취약 등은 식품행정에 있어서 국제적으로도 공통적인 문제
- ▷ 국제기구(FAO/WHO)에서 제시하는 식품안전관리 원칙에 맞게 농장에서부터 식탁(Farm to Table)까지 일관된 식품안전관리체계 구축
- ▷ 선진국과 FAO/WHO에서도 최종산물에 대한 검사만으로는 안전성을 근본적으로 담보할 수 없음을 지적하고 생산단계부터 일관된 사전예방관리의 중요성을 강조함
  - 근거자료 : EU 식품안전백서(2001), 미국 식품안전전략계획(2002), FAO/WHO 「Assuring Food Safety and Quality」(2002)
  - 미국 소비자단체인 CSPI(Center for Science in the Public Interest)도 2002년 생산단계에서의 위생관리가 유통 단계에서의 위생관리보다 매우 중요함을 지적
- ▷ 앞서 제시한 바와 같이 선진국의 식품안전관리체계는 미국을 제외하고 대부분 「단일기관 시스템」 또는 「통합관리 시스템」이 대세를 이루고 있으며, 이중 식품안전관리체계의 개편 원칙과 고려사항에 가장 접근하는 것은 「단일기관 시스템」임
- ▷ 단일기관 시스템의 경우 모든 선진국에서 농업부, 보건부, 해수부 등 여러 부처로 분산된 식품안전행정기능을 농업식품부처로 일원화

- ▷ 식품행정을 일원화한 선진국들은 많은 경우 식품산업과 식품안전을 통합하여 농업식품부처 중심으로 통합하여 관리하는 추세 (미국은 농업부, 식품의약품청 등으로 다원화 시스템)

독일 : 연방소비자보호농업식품부	캐나다 : 농업식품부
스웨덴 : 농업부	네덜란드 : 농업자원식품품질부
뉴질랜드 : 농림부	덴마크 : 식품농수산부

- ▷ 하지만 일본정부에서 추진예정인 ‘소비자청’ 혹은 독일, 스웨덴 및 과거의 덴마크와 같이 식품행정 주무부처의 이름에 “소비자”가 포함되는 경우와 같이 식품안전행정을 소비자의 입장에서 일원화 하려는 움직임도 있으므로 참고해야 함

#### 라. 통합 비용의 합리성 고려

- ▷ 식품행정 일원화는 식품산업(Food Business), 식품안전(Food Safety), 동식물 검역·방역(Animal·Plant Health) 등을 포괄하여야 그 효과가 있음
- ▷ 선진국에서는 식품행정의 제반 모든 분야의 일원화를 추진하면서 일원화에 따른 통합비용을 최소화하기 위하여 이와 관련된 조직·인력이 많은 부처로 일원화함
- ▷ 우리나라는 농림수산식품부에서 식품산업, 동식물검역·방역, 식품안전(농수축산물) 등 대부분을 담당하고 있어 농림수산식품부의 통합시 비용 대비 효과가 높음

- 농림수산식품부의 식품안전 인력이 식품의약품안전청의 인력보다 3배 이상 많아 식품의약품안전청 인력이 농림수산식품부로 통합되는 것이 정부 재정·인적 운용 효율화 및 비용절감 차원에서 타당

\* 관련인력 : 농림수산식품부(약 31백명), 식약청(약 9백명)

#### 마. 위험분석에 기반한 식품안전 관리와 평가의 균형

- ▷ 위험분석은 식품관리정책과 소비자보호조치의 기본으로 위험관리 (Risk Management), 위험평가 (Risk Assessment), 위험정보교류 (Risk Communication)로 이루어짐.
- ▷ 식품의 위험(안전) 평가는 경우에 따라 국제적으로 수용될 수 있는 방법으로 만들어진 다른 나라의 자료를 이용할 수도 있음
- ▷ 식품안전관리는 경제적 영향과 실현가능성을 고려하여야 하며, 위험관리는 소비자보호의 요구사항에 부합하는 데 유연할 필요성이 있음
- ▷ 국제기구 및 선진국에서는 균형 잡힌 식품안전시스템이 운영되도록 식품안전관리(Management)는 하나의 부처로 통합하되, 식품안전평가(Assessment)를 별도 운영함
  - \* 관리(Management) : 인허가, 지도단속, 기준설정 등 관리업무
  - \* 평가(Assessment) : 안전성 평가 및 자문 등 평가업무
- ▷ 단일부처에서 모두 관리와 평가를 모두 수행하는 경우도 있고, 평가만 다른 기관에서 하는 경우도 있음

- \* 독 일 : [관리] 연방소비자보호농업식품부, [평가] 연방소비자보호농업식품부 (연방위험평가연구소)
- \* 스웨덴 : [관리] 농업부(국립식품청), [평가] 농업부(국립식품청)
- \* 프랑스 : [관리] 농수산부, [평가] 독립기관 식품위생안전청
- \* 캐나다 : [관리] 농업식품부, [평가] 보건부
- \* 일 본 : [관리] 농림수산성/후생노동성, [평가] 총리실 식품안전위원회

▷ 우리나라의 행정문화상 수평적 협조가 잘 안되는 경우가 많으므로 식품안전 관리와 평가를 나눌 경우 상호배타적인 방향으로 흘러 일원화의 취지를 흐릴 가능성이 높음

#### 바. 식품산업의 진흥 및 경쟁력 강화

- ▷ 식품산업과 농어업의 연계를 통해 부가가치 창출 등 경제 성장에 기여 할 수 있도록 행정조직 개편 필요
- ▷ 지도·육성과 규제 조화를 통해 식품산업의 기반을 지금보다 업그레이드시켜, 이를 기반으로 식품안전이 비약적으로 제고
  - 우리나라 식품업체의 약 90%이하가 10인 이하의 영세사업체임
  - 식품안전사고 발생원인 중요도조사 연구용역에서도 “열악한 식품산업기반”과 “사업자 인식미비”가 가장 큰 문제점으로 지적됨
  - 지도·육성지침 위반 업체에 대해 자금지원 중단 등 효과적 제재 가능
- ▷ 규제·단속만으로는 식품안전 관리를 이루어내기 어려움
  - 과거 선진국에서도 단속·처벌 위주의 식품안전관리 방식을 사용하였으나 추진과정에서 한계점이 노출되었음

- 식품안전관리는 사후규제 중심으로 이루어질 경우 과거 사회적 문제를 일으켰던 “불량만두” 사건 등의 예에서 알 수 있듯이 소비자 뿐 아니라 생산자, 업계에도 피해를 줄 수 있으나, 사전예방 중심으로 실시되면 카드뮴 오염 쌀의 예와 같이 생산단계에서 위험이 차단되어 소비자와 생산자를 동시에 보호할 수 있음
- 규제 위주의 식품안전정책은 산업육성에 장애
- 규제와 육성의 균형 있는 정책 수립을 통한 효과적인 식품안전 관리는 식품산업을 육성하고 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있음
- ▷ 생산자 및 유통업체가 스스로 안전한 식품을 생산·공급할 수 있도록 지도·육성하는 것을 병행하고 있음
- 미국, 일본 등 모든 선진국에서 90년대 후반부터 HACCP프로그램 도입
- 최근 국내에서도 축산물에 한해 민간주도 HACCP지정제 도입
- HACCP은 식품망 모든 단계에 적용될 수 있는 중요한 예방적 접근방법으로, HACCP의 원칙이 국제식품규격위원회에서 정식으로 승인되었으며, 식품매개성(Food-borne) 위해의 확인과 통제에 효과적임
- 대부분의 잠재적 식품 위해는 우수지침(Good practice) 즉, 우수농업지침(Good agricultural practice; GAP), 우수생산지침(Good manufacturing practice; GMP), 우수위생지침(Good hygienic practice; GHP)의 적용을 통하여 식품망(Food chain)을 따라 통제될 수 있음

## 2. 신정부의 식품행정 일원화 기본방향

### 기 본 방 향

#### ◆ 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집('07.11)

- 식품안전 관리를 하나의 부처로 일원화
- 대부처 대국체제로 개편, 정부조직의 슬림화

#### ◆ 한나라당 10대 기본정책('07.11)

- 위생검역체계 강화 등 수입농산물 안전관리체계 구축
  - 생산자 중심 탈피하여 시장중심 농업, 소비자 신뢰형
- ※ 농림부를 농림수산식품부로 개편함



식품의 생산부터 소비까지 하나의 부처로 **완전통합** (완결성)

기존 식품조직·인력을 최대한 **활용**하는 일원화 (효율성)

수입 농축수산물의 검역까지 통합하여 시너지효과 창출 (효과성)

식품산업 육성으로 시장중심의 민간역량 **향상** (자율성)

통합된 식품행정기관의 독립성 **강화**로 소비자신뢰**향상** (독립성)

식품산업, 식품영양 등 다양한 관점에서 **종합적 통합** (통합성)

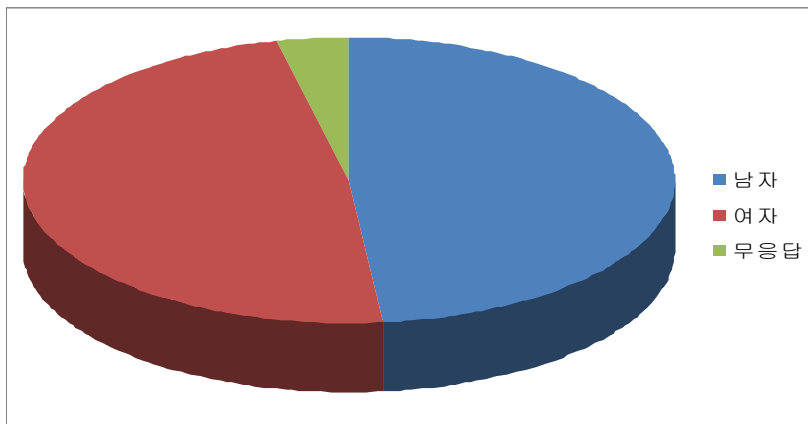


### 3. 설문조사를 통한 식품행정체계에 대한 인식 분석

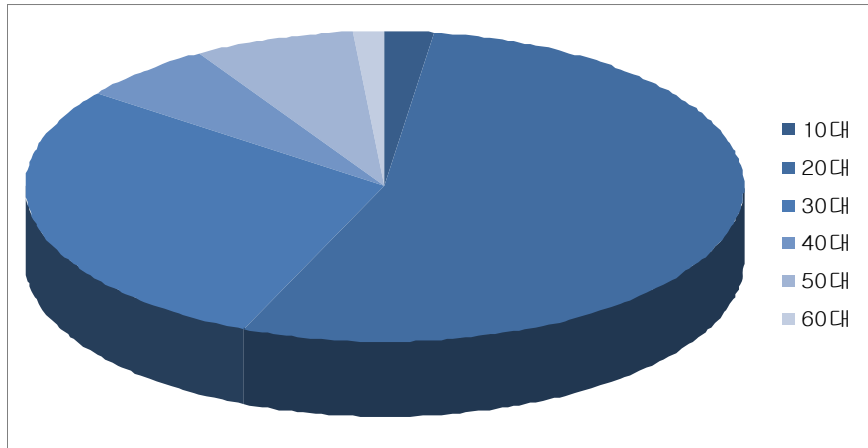
- ▷ 식품안전행정에 대한 일반인의 인식을 조사하기 위하여 2008년 6월 말부터 2008년 7월 말까지 일반인을 대상으로 무작위 설문조사를 실시하였음
- ▷ 설문문의 내용은 식품안전행정에 대한 관심 및 지식정도, 식품안전문제에 대한 인지정도, 식품 안전성에 대한 인식정도, 식품행정관련기관의 중요도, 식품행정체계의 문제점과 개선에 대한 인식정도에 대한 문항들로 이루어져 있으며, 인구학적인 조사를 위해 설문지 후반에는 성별, 연령대, 학력 등에 대한 항목도 조사하였음

#### 가. 설문조사 대상

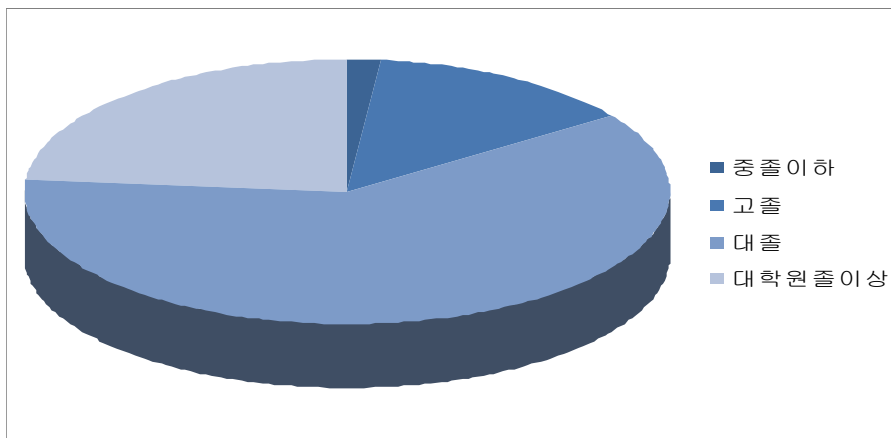
- ▷ 총 조사대상은 229명이었으며, 성별, 연령대별에 따라 분류하여 각 항목에 대한 선택률을 계산하였음
- ▷ 총 조사대상 229명 중 48.47%인 111명은 남성, 48.03%인 110명은 여성, 3.49%인 8명은 무응답



- ▶ 총 조사대상 중 2.18%인 5명은 10대, 54.15%인 124명은 20대, 28.82%인 66명은 30대, 6.11%인 14명은 40대, 7.42%인 17명은 50대, 1.31%인 3명은 60대로, 본 설문외 주된 응답자는 20~30대 (약 83%)임

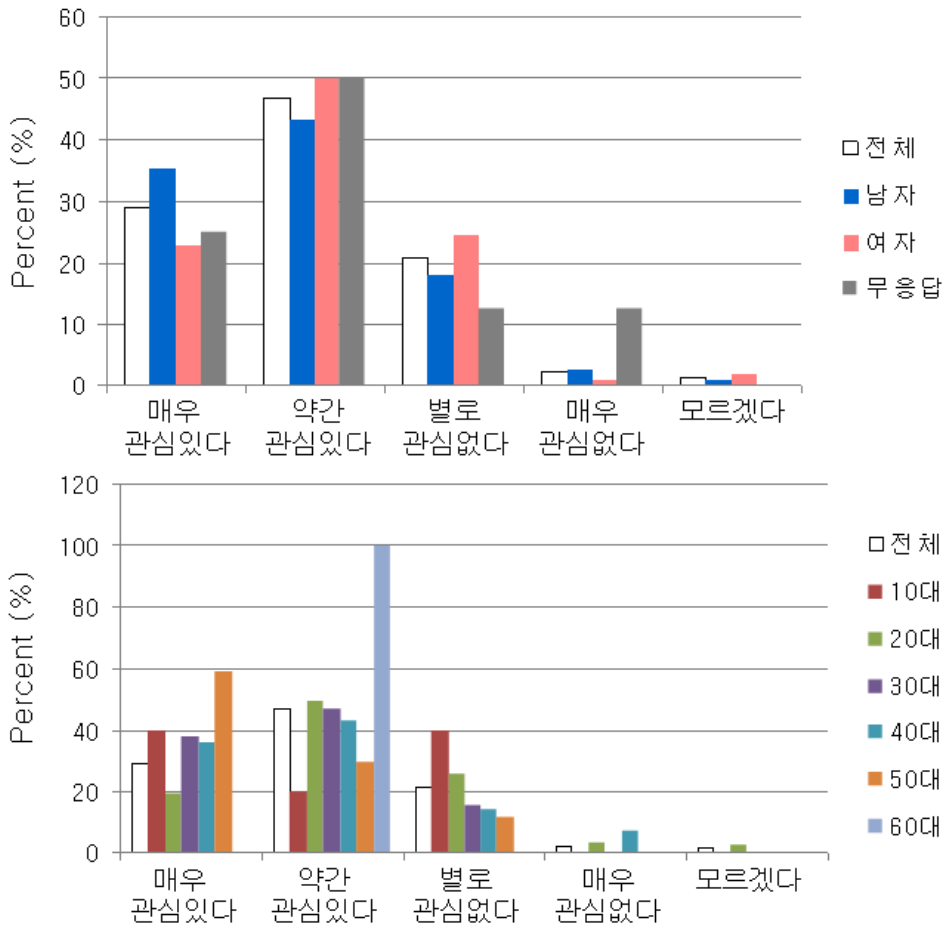


- ▶ 총 조사대상 중 1.75%인 4명은 중학교 졸업 이하의 학력이나, 이들 모두 연령대가 10대임
- ▶ 13.54%인 31명은 고등학교 졸업, 61.14%인 140명은 대학교 졸업, 23.58%인 54명은 대학원 이상의 학력을 가지고 있는 것으로 조사되어, 전체 응답자 중 약 85%가 대학 이상의 학력을 가지고 있음



## 나. 설문조사 결과

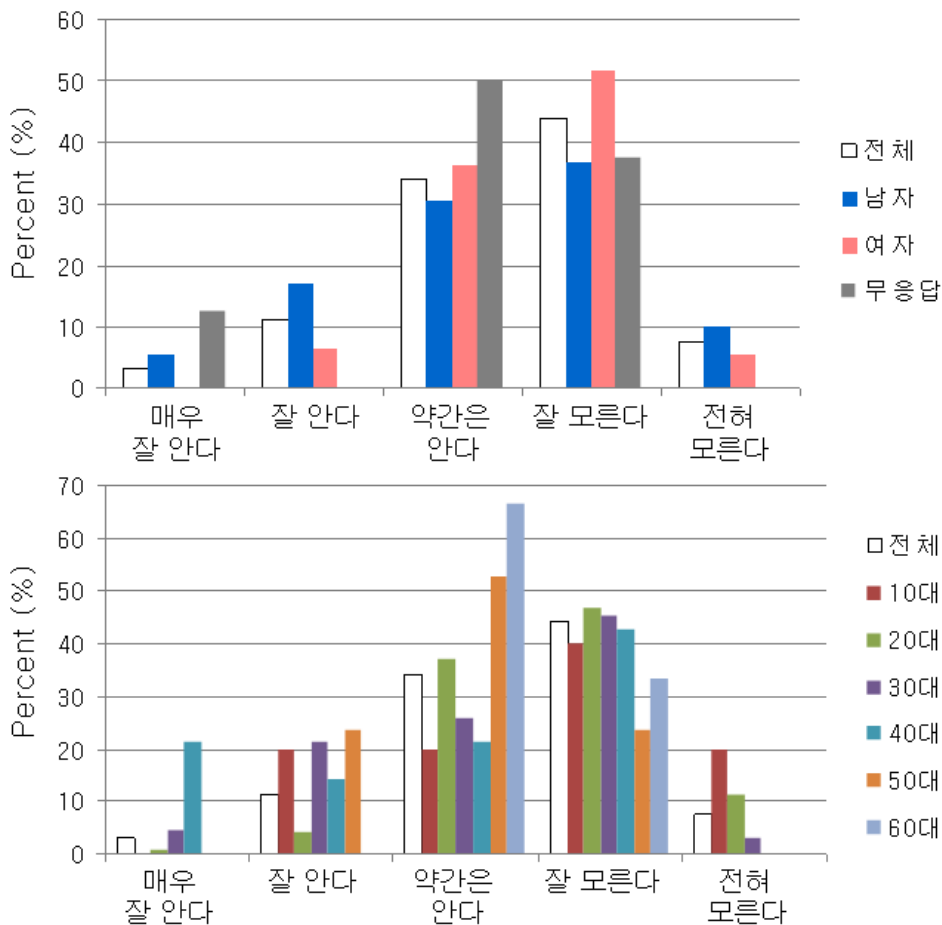
### ▷ 식품안전관리체계에 대한 관심도



- 식품안전행정체계에 대한 관심도는 “귀하는 식품안전 및 관련 행정에 대해 얼마나 관심을 가지고 계십니까?”라는 문항으로 조사하였으며, 5개의 항목으로 관심도 (① 매우 관심있다. ② 약간 관심있다. ③ 별로 관심없다. ④ 매우 관심없다. ⑤ 모르겠다)로 나누어 조사하였음

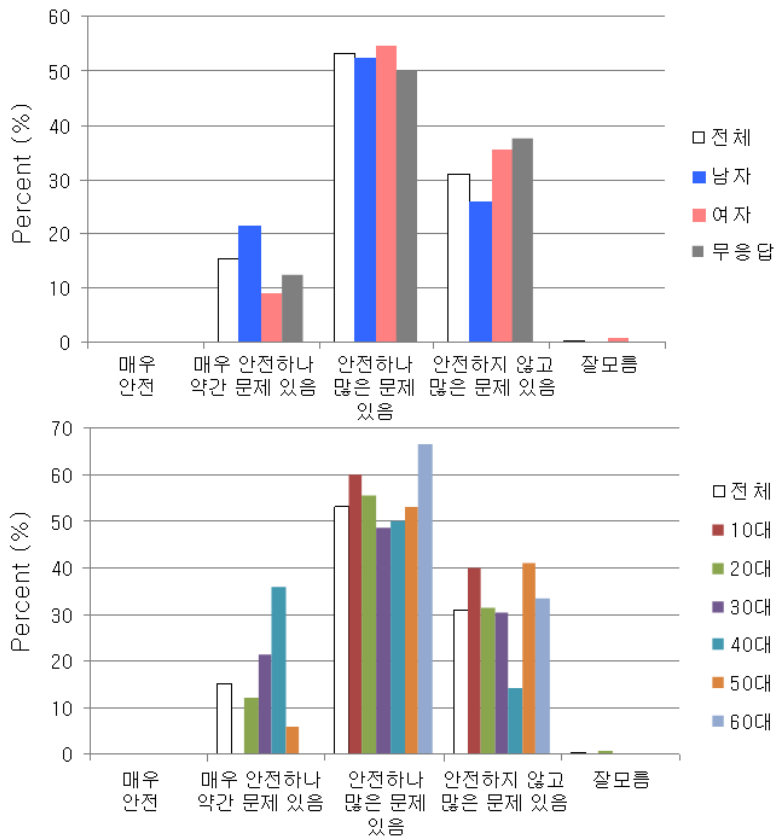
조사 결과, 전체 응답자 229명중 28.82%인 66명은 식품안전 및 관련행정에 대해 “매우 관심있다”로 답하였으며, 46.72%인 107명은 “약간 관심있다”, 20.96%인 48명은 “별로 관심없다”, 2.18%인 5명은 “매우 관심없다”, 1.31%인 3명이 “모르겠다”로 답해, 전체의 약 75.54%가 식품안전 및 관련 행정에 관심을 갖고 있는 것으로 나타났음

▷ 식품안전관리행정에 대한 인식도



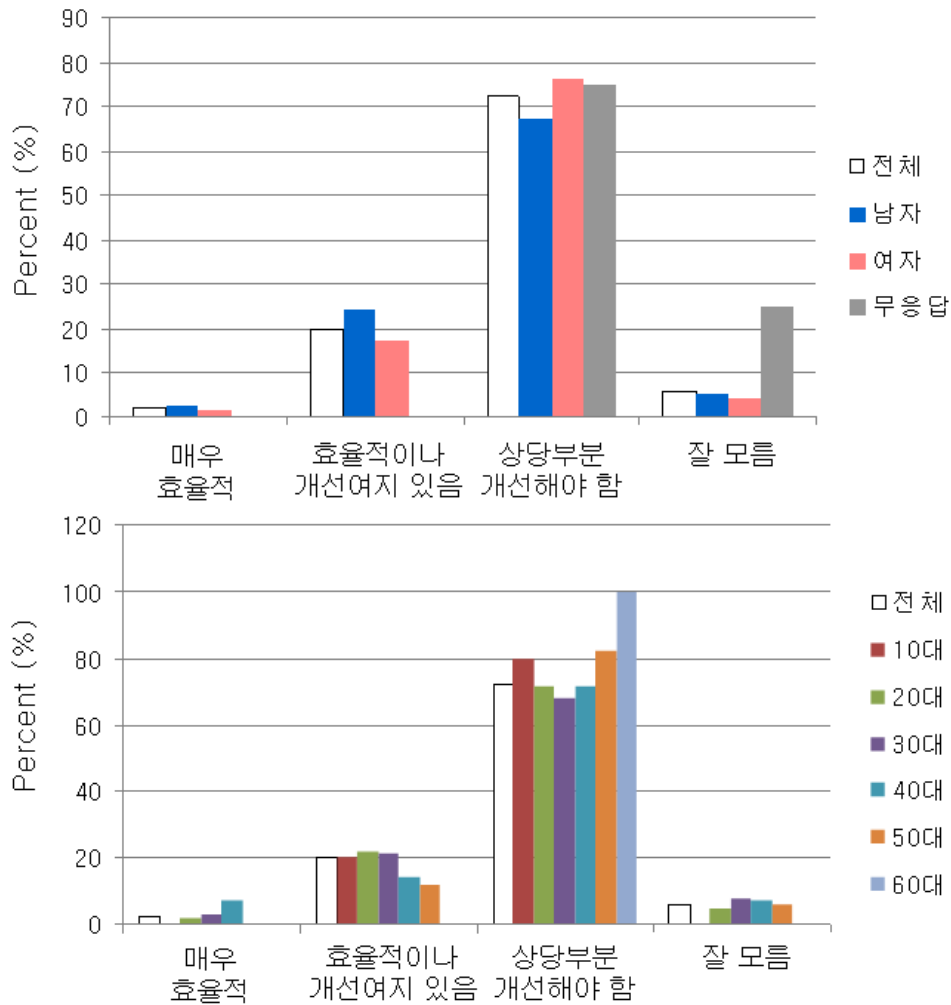
- 식품안전행정체계에 대한 인식도는 “귀하는 식품안전 및 관련 행정에 대해 얼마나 잘 알고 계십니까?”라는 문항으로 조사하였으며, 5개의 항목으로 인식도 (① 매우 잘 안다. ② 잘 안다. ③ 약간은 안다. ④ 잘 모른다. ⑤ 전혀 모른다.)로 나누어 조사하였음
- 전체 응답자 229명중 3.06%인 7명은 식품안전 및 관련행정에 대해 “매우 잘 안다”로 답하였으며, 11.35%인 26명은 “잘 안다”, 34.06%인 78명은 “약간은 안다”, 44.10%인 101명은 “잘 모른다”, 7.42%인 17명이 “전혀 모른다”로 답해, 절반 이상인 전체의 약 51.52%가 식품안전 및 관련행정에 대해 잘 모르는 것으로 나타났음. 이는 식품안전에 대한 높은 관심도에 비해 관련 정보의 전달이 부족함을 의미하는 것으로 판단됨

## ▷ 유통식품에 대한 안전도 인식



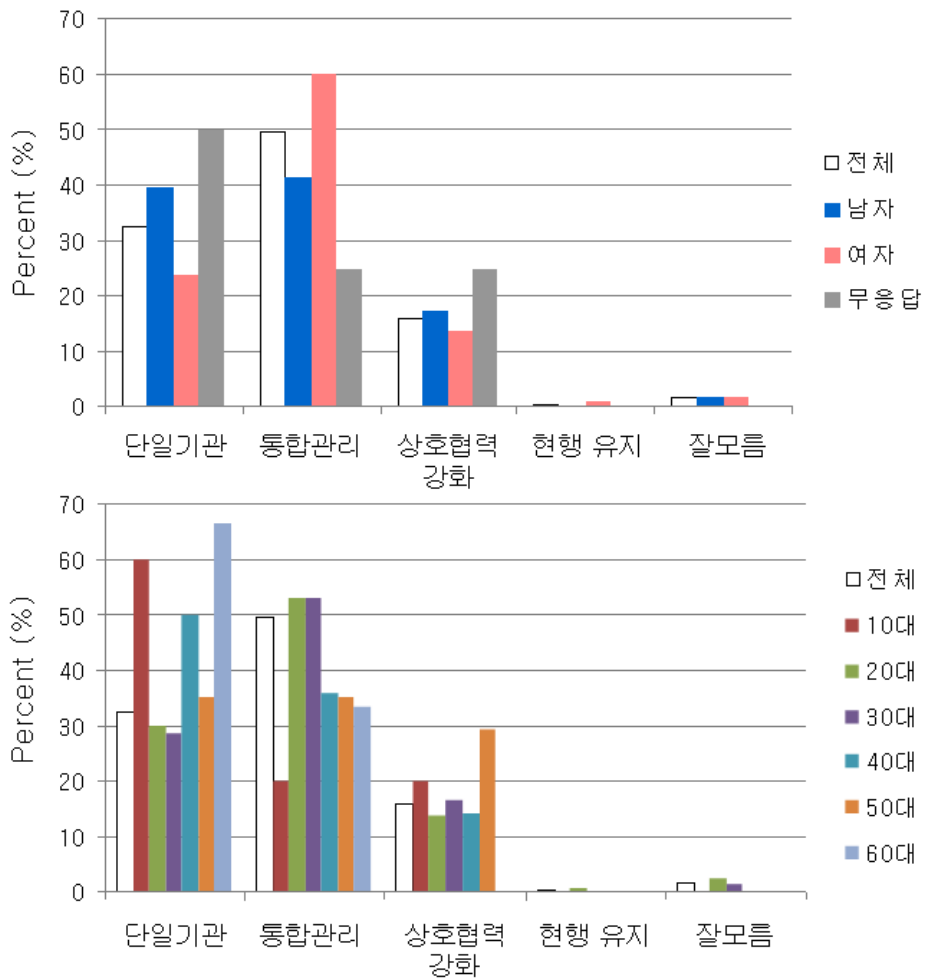
- 국내 유통식품의 안전도에 대해 “현재 국내에서 소비되는 식품은 어느 정도 안전하다고 생각하십니까?”라는 문항으로 조사하였으며, 5개의 항목으로 인식도 (① 매우 안전하다. ② 매우 안전하지만 약간의 문제는 있다. ③ 안전하지만 많은 문제가 있다. ④ 안전하지 않고 많은 문제가 있다. ⑤ 잘 모르겠다.)로 나누어 조사하였음
- 조사 결과, “매우 안전하다”로 답한 응답자는 없었으며, 전체 응답자 229명중 15.28%인 35명은 “매우 안전하지만 약간의 문제는 있다”, 53.28%인 122명은 “안전하지만 많은 문제가 있다”, 31.00%인 71명은 “안전하지 않고 많은 문제가 있다”, 1명은 “잘 모르겠다”로 답해, 1명을 제외한 모든 응답자가 국내 유통 식품에 문제가 있으며, 약 84%의 응답자는 많은 문제가 있고, 31%는 식품 안전성 자체에 문제가 있는 것으로 응답함. 이는 국내 유통 식품의 안전성에 대한 신용이 낮음을 의미하는 것으로 판단됨

▷ 국내 식품안전관리체계의 효율성



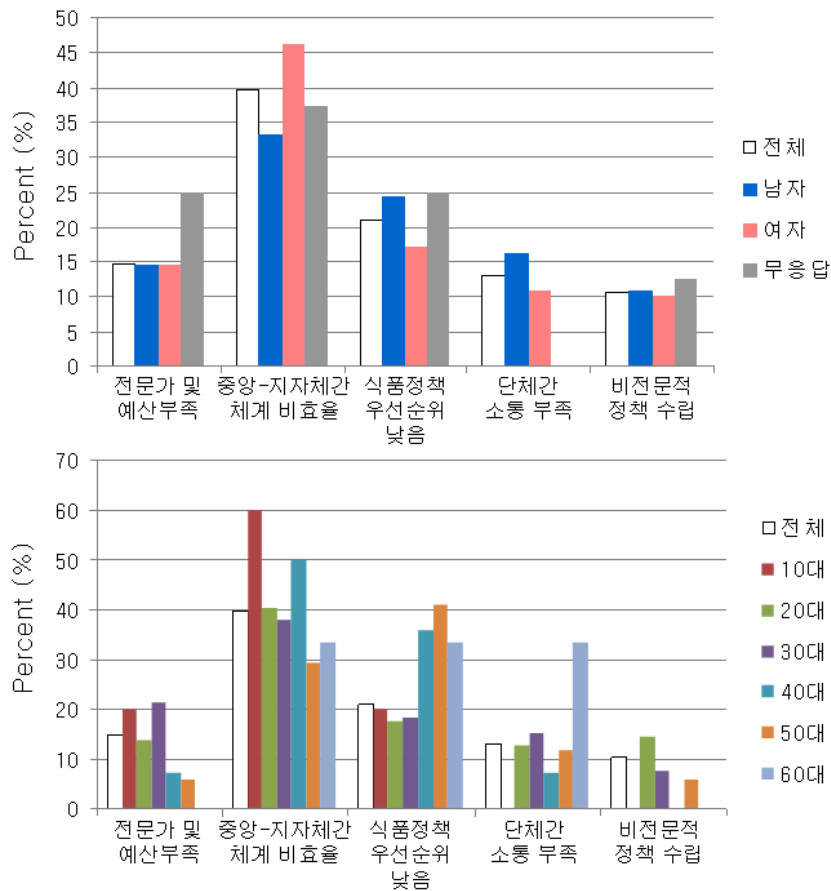
- 국내 식품안전관리체계의 효율성에 대해 “국내 식품행정체계 및 식품안전관리에 대한 의견을 다음 중 선택하여 주십시오”라는 문항으로 조사하였으며, 4개의 항목으로 (① 매우 효율적이다. ② 효율적이거나 개선의 여지가 있다. ③ 상당부분 개선해야 한다. ④ 잘 모르겠다.) 나누어 조사하였음
- 전체 응답자 229명중 2.18%인 5명은 “매우 효율적이다”로, 20.09%인 46명은 “효율적이거나 개선의 여지가 있다”, 72.05%인 165명은 “상당부분 개선해야 한다”, 5.68%인 13명은 “잘 모르겠다”로 답해, 약 92%에 달하는 응답자가 우리나라 식품행정체계의 개선이 필요하다고 응답하였음

▷ 국내 식품안전관리체계의 개선방향



- 식품안전관리체계의 향후 개선방향에 대해 “향후 우리나라 정부의 식품안전관리 시스템의 개선은 어떤 방향이 바람직 할 것으로 생각하십니까?”라는 문항으로 조사하였음
- 전체 응답자 229명중 32.31%인 74명은 “① 여러 부처로 나뉜 식품안전관리를 하나의 기관으로 통합한다”로, 49.78%인 114명은 “② 부처별 특성에 따라 식품안전관리를 하되 이를 총괄할 수 있는 기관을 설립한다”, 15.72%인 36명은 “③ 현행과 같이 부처별로 관리하되 상호 협력을 강화한다”, “④ 현행대로 유지한다”와 “⑤ 잘 모르겠다” 가 각각 1명과 4명으로 조사되어, 응답자중 절반가량이 통합관리시스템을 선호하고, 1/3 가량은 단일기관시스템을 선호하는 것으로 나타났음

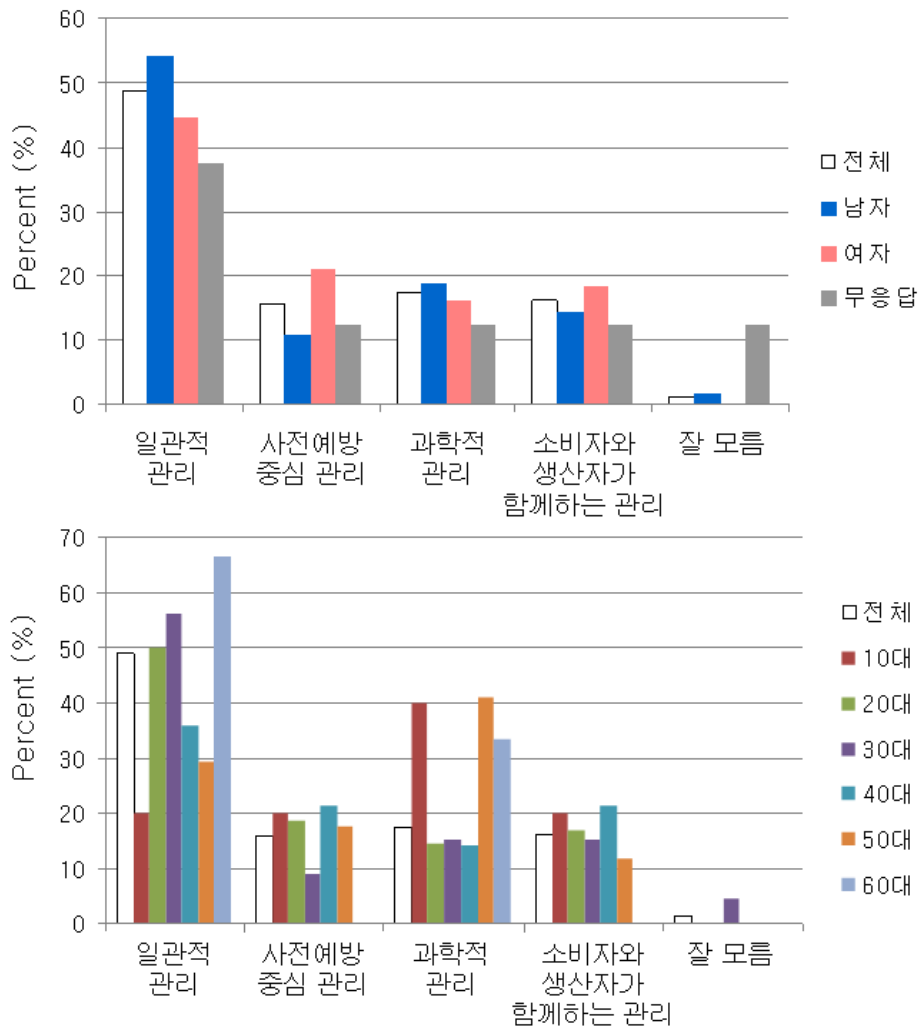
▷ 한국 정부의 식품안전관리체계의 문제점



- 우리나라 식품안전관리체계의 문제점 인식에 대해 “우리나라 정부의 식품안전관리의 가장 큰 문제점으로 생각되는 것을 선택하여 주십시오”라는 문항으로 조사하였음
- 조사 결과, 전체 응답자 229명중 14.85%인 34명은 “① 식품안전 전문가와 이를 수행할 예산이 부족하다”로, 39.74%인 91명은 “② 중앙정부와 지방자치단체간 식품안전관리가 체계적이지 못하다”, 20.96%인 48명은 “③ 정부에서 식품안전이 다른 정책에 비해 우선순위가 낮다”, 13.10%인 30명이 “④ 소비자단체, 생산자단체 등과의 연대와 소통이 부족하다”, 10.48%인 24명이 “⑤ 식품안전정책이 비전문가에 의해 이끌어진다”로 답하여, 식품안전관리체계화가 가장 시급한 문제로 인식되고 있음이 확인됨



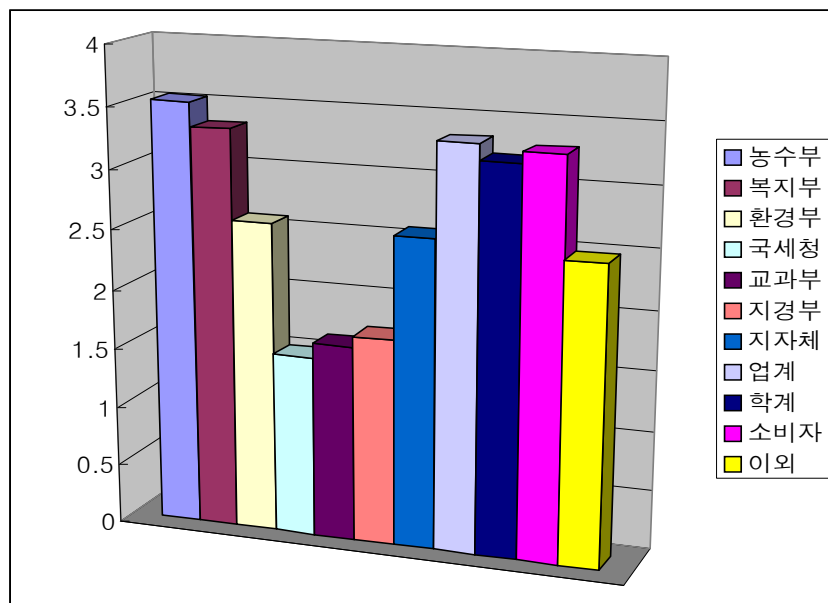
▷ 식품안전관리에서 가장 중요한 원칙



- 일반인이 생각하는 식품안전관리에서 가장 중요한 원칙을 “식품 안전관리에서 가장 우선시 해야 할 원칙으로 생각되는 것을 선택하여 주십시오”라는 문항으로 조사하였음
- 조사 결과, 전체 응답자 229명중 48.91%인 112명이 “① 농장에서 식탁까지 일관된 식품안전관리”로, 15.72%인 36명은 “② 사전예방 중심의 식품안전관리”, 17.47%인 40명은 “③ 과학적인 평가에 의한 식품안전관리”, 16.16%인 37명이 “④ 소비자, 생산자와 함께하는 식품안전관리”, 1.31%인 3명이 “⑤ 잘 모르겠다”로 답하여, 절반에 가까운 응답자가 농장에서 식탁까지 일관된 식품안전관리체계를 선택하였음.

▷ 식품행정 및 식품안전관리에 대한 관련기관의 중요도

- 식품안전 관련 식품행정 및 식품안전관리와 관련된 기관의 중요도를 “식품안전과 관련하여 다음의 식품행정 및 식품안전관리 관련기관의 중요도를 선택하여 주십시오”라는 문항으로 조사하였음.
- 답변은 “① 매우 높음”, “② 높음”, “③ 보통”, “④ 낮음”, “⑤ 매우 낮음”으로 구성하였으며, 답변에 대해 각각 4, 3, 2, 1, 0의 점수를 부여하여 모든 응답자의 답변을 통계화 하였음.



- 응답자의 66.81%인 153명이 농림수산식품부의 중요도를 “매우 높음”으로 선택하였으며, 이어서 57.21%인 131명이 보건복지가족부, 52.84%인 121명이 식품업계를 선택하였으며, 전체 중요도에서 1순위인 농림수산식품부가 3.54±0.79점으로 2순위인 식품업계(3.34±0.84점), 3순위인 보건복지가족부(3.34±0.94점)에 비해 각각  $p=0.012238$ ,  $p=0.015623$  수준에서 유의차를 보여 농림수산식품부가 식품행정 및 식품안전관리에 제일 중요한 기관으로 인식되고 있음이 확인됨

## 다. 설문조사결과의 분석

- ▷ 일반인 229명에 대한 설문조사를 실시한 결과 응답자 전체의 약 75.54%가 식품안전 및 관련 행정에 관심을 갖고 있는 것으로 나타나, 최근 수입 쇠고기의 광우병문제 등의 큰 이슈와 더불어 식품안전관리 및 관련 행정에 대한 매우 큰 관심을 나타내고 있음이 확인됨.
- ▷ 그러나 응답자 전체의 약 51.52%가 식품안전 및 관련 행정에 대해 잘 모르는 것으로 드러나 많은 국민이 식품안전관련 행정에 대한 관심에 비해 관련 정보의 습득이나 접촉이 부족한 것으로 판단되어, 식품안전행정에 있어서 적극적인 홍보와 개방, 의견교류가 필요한 것으로 사료됨.
- ▷ 국내 유통 식품의 안전성에 대한 질문에서 모든 응답자가 국내 유통 식품에 문제가 있으며, 약 84%의 응답자는 많은 문제가 있음을, 또한 31%는 식품 안전성 자체에 대한 불신을 드러내 현재 국내 유통 식품에 대한 소비자의 신뢰가 매우 낮은 것으로 확인됨.
- ▷ 우리나라의 식품행정체계에 대해서는 약 72%가 “상당부분을 개선해야 한다”라고 하였으며 전체의 92%에 달하는 응답자가 식품행정체계의 개선이 필요하다고 응답하였음.
- ▷ 우리나라의 식품행정체계의 문제점에 대해서는 약 40%가 체계적이지 못한 식품안전행정을 제일 큰 문제로 지적하였으며, 다음으로는 약 20%의 응답자가 “정부에서 식품안전이 다른 정책

에 비해 우선순위가 낮다”고 응답하여 정부의 식품안전행정에 대해 불만을 제기함

- ▷ 선호하는 식품안전관리체계에 대해서는 응답자중 절반가량이 통합관리 시스템을 선호하고, 1/3 가량은 단일기관시스템을 선호하는 것으로 드러남.
- ▷ 응답자 중 절반에 가까운 식품안전관리체계에 있어서 가장 중요한 원칙은 절반에 가까운 48.91%가 “농장에서 식탁까지 일관된 식품안전관리체계”를 선택하여 식품안전행정에 있어서의 일관성과 체계적인 행정을 중요하게 여기는 것으로 사료됨.
- ▷ 식품안전행정에 있어서 중요한 관련 기관으로 전체 229명중 153명이 농림수산식품부를 가장 중요한 기관으로 선택하여 2순위 관련기관인 식품업계, 3순위 관련기관인 보건복지가족부와 비교하여 통계적으로 유의적인 차이를 나타내었음.

#### 4. 과거 제기된 개편방안 비교분석

▷ 그간 국내에서 제기된 식품안전행정체계 개편안은 다음과 같은 4가지의 모델로 압축될 수 있음

- ① 대통령 산하 식품안전정책위원회: 식품안전정책위원회는 앞서 제시한 바대로 일본과 같이 민간 중심의 식품안전위원회로 개편되는 것이 아닌 현행과 같이 부처장관 중심으로 구성·운영되는 경우 독립성 및 전문성이 취약하여 국민 신뢰확보에 한계가 있음
- ② 보건복지가족부 식약청: 보건복지가족부 식약청으로의 통합은 실패의 전례가 있고, 전세계적인 추세인 식품과 의약품의 분리 및 각각 분야별 전문화와 맞지 않음
  - 이미 '85년 보사부로 식품안전관리를 일원화했다가 고름우유 사건 등으로 실패한 전례가 있음
  - 식약청이 만들어진 지 10년이 지났지만, 일련의 식품안전 문제로 국민들은 식약청에 대해 크게 불신하는 상황으로 새로운 대안이 제시되어야 함
  - 식품안전은 사육·재배시 농약, 항생물질, 광우병 등을 근원적으로 해소해야 달성될 수 있으나 식약청이 사육·재배단계를 관리할 수 없고 결국 농식품부에 맡길 수 밖에 없으므로 그동안 발생하였던 식품안전 관리체계 다원화로 인한 문제의 근본적인 원인해결이 불가능
  - 보건복지가족부는 재배·사육 등 생산단계 관리가 불가능하

여 생산에서 소비까지 완전한 식품행정의 일원화가 어려움

- 또한, 광우병·조류인플루엔자 등 수입검역과 연계하여 식품 안전관리가 이루어져야 하나 이와 연계가 어려움

※ 보건복지가족부는 의료, 의약품, 보험, 장애인, 노령화, 출산 등 다양한 업무로 식품분야는 정책우선 순위가 낮음

- ③ 국무총리실 산하 식품안전처: 식품안전처는 총리실 산하로 설치될 경우 식품행정을 독립된 행정영역으로 발전시킬 수 있으며, 생산과 안전관리 분리가 가능하나 부처간 이기주의 및 이해관계자간의 갈등을 원칙에 입각해 반대에 부딪힘
- ④ 농림수산식품부 식품청: 농림수산식품부 식품청으로 식품안전행정을 일원화 할 경우 생산부터 소비까지 일관적인 식품안전관리, 생산자와 소비자를 모두 배려할 수 있는 균형있는 식품행정 체계 구현 등이 가능하나 일각에서는 생산자 중심의 식품진흥정책으로 안전관리에 소홀해 질 가능성이 있음이 제기되기도 함

그림 2 식품안전관리 개편에 따른 체계도

[ 현행 식품안전관리 ]

구 분	1차 생산		2차 생산		유 통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
일 식 반 품	농식품부		보건복지가족부(식약청)			
수 식 산 품	농림수산식품부		보건복지가족부(식약청)			
축 식 산 품	농림수산식품부					복지부(식약청)
기 타	교육과학기술부(학교급식), 국방부(군납), 국세청(주류)					

[ 농림수산식품부 식품청으로 일원화시 식품안전관리 ]

구 분	1차 생산		2차 생산		유 통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
일 식 반 품	농림수산식품부					
수 식 산 품	농림수산식품부					
축 식 산 품	농림수산식품부					
기 타	농림수산식품부 식품청과 협력하에 업무 수행					

[ 식약청으로 일원화시 식품안전관리 ]

구 분	1차 생산		2차 생산		유 통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
일 식 반 품	농식품부		보건복지가족부(식약청)			
수 식 산 품	농림수산식품부		보건복지가족부(식약청)			
축 식 산 품	농림수산식품부		보건복지가족부(식약청)			
기 타	보건복지가족부 식약청과 협력하에 업무 수행					

## V. 식품행정 체계화 및 효율화에 대한 정책제안

### 요 약

- ◆ 중·장기적으로는 선진국들과 같이 식품안전, 식품산업 및 동·식물 검역 방역까지 종합적으로 통합·일원화하여 단일 기관(Single Agency) 체계로 가는 것이 가장 바람직함
- ◆ 다만, 현재 우리나라의 식품행정 관련 부처가 6개 이상이 되어 단기간 내에 통합·일원화하기는 어려움이 예상되고, 통합 비용·소요기간 또한 만만치 않을 것으로 판단됨
- ◆ 이에 따라 단기적으로는 최근 핵심적인 문제로 등장하고 있는 광우병(BSE), 조류인플루엔자(HPAI) 등에서 나타난 문제부터 해결해야 하며, 이 문제 해결 없이는 식품안전 확보가 어려움
- ◆ 다행히 광우병, 조류인플루엔자 등은 검역·방역이 중심이 되는 사항으로 농림수산식품부내에 동·식물검역 등으로 분산된 조직 체계만 통합하여도 상당한 효과가 기대됨
- ◆ 미국, 호주, 덴마크 등 선진국들도 동식물 검역·방역(Animal·Plant Health)을 통합·운영하고 있어 이들 선진국의 사례를 우리 실정에 맞게 벤치마킹해야 함
- ◆ 또한, 단기간 내에 일원화가 어려우므로 최소한 다원화된 식품행정을 총괄하면서도 국민 신뢰를 받을 수 있도록 일본과 같은 독립적인 민간 중심의 식품안전위원회가 필요함
- ◆ 결론적으로 우선 동식물 검역·방역부터 통합하여 가칭 “동식물 위생방역청”을 설립하는 한편, 식품행정을 총괄할 수 있는 독립 “식품안전위원회” 구성 ⇒ 중장기 식품행정 일원화 기반 마련



## 1. 『동식물위생방역청』 설립·운영 (단기방안)

- ◆ 최근 식품안전의 핵심문제로 등장하고 있는 광우병(BSE), 조류인플루엔자(HPAI) 등을 최우선적으로 해소하는 방안이 필요
- ◆ 이들 질병은 매년 막대한 사회·경제적 피해를 발생시키고 있어 이 문제에 대한 해결 없이는 근본적인 식품안전이 있을 수 없음

### 가. 추진 배경

- ▷ 최근 식품안전 사건 중 사회적 핵심이슈가 되고 시급히 대책을 마련해야 하는 광우병(BSE), 조류인플루엔자(HPAI) 등의 특징은 동물검역·방역과 관련된 사안이며 대부분 인수공통전염병임
- ▷ 이들 질병발생은 사회·경제적 파장이 매우 커 매년 국민건강과 농축수산업·식품산업을 심각하게 위협하고 있어 이 문제를 해결하지 않고서는 식품안전의 기반을 마련하기 매우 어려움.
- ▷ 우리나라 국민들의 건강에 대한 관심은 매우 높으며, 식품안전에 대단히 민감함. 특히, 광우병(BSE) 등 인수공통전염병 등으로 동물 검역·방역 등에 대한 관심이 매우 높아지고 있음
- ▷ WTO 출범이후 개방화에 따라 세계적으로 BSE, 조류인플루엔자 등 국가재난형 질병이 빈발하여 국경검역 및 국내방역 체제의 강화 필요성이 증대되고 있으나 불행히도 이에 대한 체계적인 시스템 정비는 지연되어 왔음.
- ▷ 반면, 캐나다, 호주, 덴마크, 독일 등 선진국에서는 광우병 등 발생을 계기로 동식물 검역·방역 분야에 대한 전반적인 체계를 완전히 정비하여 최소한 청(廳) 단위의 전담조직을 구축함

## < 검역 · 방역 관련 주요 사건 >

- ▷ 1996년 영국 광우병(BSE) 발생 사건
- ▷ 1997년 미국산 쇠고기 병원성대장균 O157:H7 검출 사건
- ▷ 1998년 호주산 쇠고기 농약(엔도설판) 검출사건
- ▷ 1998년 말레이시아 니파병 발생 (104명 사망)
- ▷ 1999년 벨기에산 축산물 다이옥신 오염파동 사건
- ▷ 1999년 미국 웨스트나일 발생 (6백명 사망)
- ▷ 2000년 우리나라 구제역 제1차 발생 사건
- ▷ 2001년 유럽의 광우병(BSE) 및 구제역 발생사건
- ▷ 2001년 일본의 광우병(BSE) 발생
- ▷ 2002년 우리나라 구제역 2차 발생 사건
- ▷ 2003년 캐나다의 광우병(BSE) 발생
- ▷ 2004년 미국의 광우병(BSE) 발생 (캐나다 수입산 소)
- ▷ 2003년 칠레산 돼지고기 다이옥신 오염사건
- ▷ 2004년 우리나라 조류인플루엔자(HPAI) 1차 발생사건
- ▷ 2006년 우리나라 조류인플루엔자(HPAI) 2차 발생사건
- ▷ 2008년 우리나라 조류인플루엔자(HPAI) 3차 발생사건
- ▷ 2008년 한·미 쇠고기 수입 관련 광우병(BSE) 관련 논란

## 나. 현행 동식물 검역·방역 시스템의 주요 문제점

### < 국경검역과 국내방역 시스템 분산 ⇒ 효율적인 대처능력 미흡 >

- ▷ 국제적으로 광우병(BSE), 조류인플루엔자(HPAI) 등 인수공통전염병 발생이 빈발하고 있어 국내침투를 효과적으로 차단 필요성 증대
- ▷ 동식물 및 농축수산물의 국경검역은 수의과학검역원, 식물검역원 및 수산물품질검사원이 각각 담당하는 시스템
- ▷ 국내방역은 농식품부, 지방자치단체, 농진청 등으로 분산되어 있어, 효율적인 차단 및 체계적인 관리가 미흡하여 문제발생시 역추적 곤란

### < 전국 단위를 총괄할 수 있는 중앙정부의 전담기관이 없음 >

- ▷ 조류인플루엔자 등 고위험도·고속 확산 전염병은 국가 주도의 강력한 체제하에서 신속하고 일사불란한 방역·방제활동이 필요함
- ▷ 동식물 검역·방역 업무는 그 효과가 전국적, 지속적으로 미치므로 전국에 걸쳐 통일적이고 총괄할 필요성이 있으나 전담기관이 없음
- ▷ 농식품부 본부에 2~3개 관련 부서(동물방역팀 등)가 있을 뿐이며 소속기관으로 수의과학검역원, 식물검역원 등이 있으나 각각 분산되어 있고 지방자치단체에 대한 통제권한이 미약함

※ 주요 선진국은 최소한 청(廳) 단위기관이 있음

- ▷ 반면, 사람질병의 경우 질병관리본부, 식품·의약품은 식품의약품안전청으로 지방자치단체를 총괄할 수 있는 전담기관이 있음

### < 동식물 검역·방역 기관의 분리로 효율성 저하 >

- ▷ 국제적으로 점점 동식물 검역 또는 방역을 함께하는 추세이나 우리는 현재 수의과학검역원, 식물검역원, 농진청 등으로 분산되어 있음
- ▷ 동·식물 검역방역 기관의 통합을 통한 효율적 인력활용으로 효과적인 검역업무 수행이 가능할 것으로 예상됨

### 다. 선진국의 동식물 검역·방역 및 식품안전검사 체계

선진국들은 동식물 검역·방역 및 식품안전을 통합 관리하는 추세이며, 전담기관으로 최소한 청(廳) 단위 기관을 갖추고 있음

### < 미 국 >

- ▷ 동식물 검역·방역은 농업부(USDA) 동식물방역청(APHIS)에서 총괄함
- ▷ 식품안전은 축산식품은 농업부 식품안전검사청(FSIS), 일반식품은 식품의약품청(FDA)이 담당

### < 캐 나 다 >

- ▷ 농업식품부 식품검사청(CFIA)이 동식물 검역·방역에서부터 식품 안전관리까지 총괄 담당하고 있음

### < 덴 마 크 >

- ▷ 수의식품청(DVFA)가 농업식품부와 협력하여 동식물 검역·방역에서부터 식품 안전관리까지 총괄 담당하고 있음

## < 호 주 >

- ▷ 농림수산부 호주검역검사청(AQIS)에서 동식물 검역 및 수출입 식품안전관리를 담당하고 있음

## < 뉴질랜드 >

- ▷ 농림부 검역소(MAF Quarantine Service)에서 동식물 검역을 함께 담당하고 있으며, 식품안전은 식품안전청에서 담당함

## < 중 국 >

- ▷ 중국은 국가출입검험검역총국에서 동식물 검역 및 수출입 식품 안전관리를 담당하고 있음

## < 일 본 >

- ▷ 일본은 동물검역은 동물검역소, 식물검역은 식물방역소, 식품안전검사는 검역소에서 함께 총괄은 식품안전위원회에서 담당함

표 7. 주요 국가의 동식물 검역 및 식품안전검사 비교 요약

구분	동물 검역	식물 검역	식품안전 검사
한국	농식품부 수의과학검역원	농식품부 식물검역원	○ 식약청 : 일반식품 ○ 농식품부 : 축산식품
미국	농업부 동식물방역청 (APHIS)		○ 식약청(FDA): 일반식품 ○ 농업부 식품안전검사청 (FSIS) : 축산식품
캐나다	농업식품부 식품검사청 (CFIA)		
덴마크	수의식품청 (DVFA)		
호주	농림수산부 호주검역검사청(AQIS)	주정부 농림수산부 호주검역검사청	
뉴질랜드	농림부 검역소(MAF QS)	식품안전청	
중국	국가출입검험검역총국		
일본	농림수산성 동물검역소	농림수산성 식물방역소	후생노동성 검역소
	총괄 : 식품안전위원회		

※ 출처 : 본문 내용 요약

## 라. 『동식물위생방역청』 설립 방안

### < 기본방향 >

- ▷ 동물검역과 식물검역, 국경검역과 국내방역, 중앙행정과 지방행정의 연계체제 및 농축산물안전관리체제 강화를 위해 분산되어 있는 검역·검역·위생관리 기능을 통합하여 동식물위생방역청 설치
- ▷ 농식품부의 검역·방역, 위생과 관련된 정책입안기능을 이관하여 동식물 검역방역 및 위생관리 체계 일원화
- ▷ 수산물검역 및 수산물위생관리 기능도 포괄하여 통합하는 방안에 대해서도 검토 추진 (다만, 외국의 사례 등을 종합적으로 검토)

### < 설치계획 >

#### ▷ 편 성

- 수의과학검역원과 식물검역원 및 농산물품질관리원을 통합하여 편성
- 농식품부의 동식물방역·위생·검역 등 관련 기능 이관 및 인력 이체

#### ▷ 조 직

- 청 장 : 정무직(차관)
- 차 장 : 별정직(고위공무원)
- 기 구 : 본청, 지방청, 사무소 및 부속기관
  - 본 청 : 동물검역국, 식물검역국, 동물방역국, 식물방제국, 축산물 안전국, 농산물안전국 및 직할(예산, 인사, 기획 등)
  - 지방청 : 전국을 포괄하는 권역별 지방청 및 공항만 사무소 설치
  - 부속기관 : 동식물검역방역 및 농축산물 안전성 연구기관 설치

## 2. 『식품안전위원회』 설립·운영 (단기방안)

- ◆ 단기간 내에 식품행정 일원화가 어려울 것으로 예상되므로 최소한 식품행정을 총괄할 기구의 필요성이 제기됨
- ◆ 식품행정 총괄기구는 국민신뢰를 확보하고 부처간 객관적인 총괄·조정되도록 독립적 운영이 필수적으로 민간중심 기구가 바람직함

### 가. 추진 배경 및 문제점

- ▷ 식품안전사고 발생과 다원화된 식품행정체계에 대한 반성으로 '90년대 후반부터 관계부처 합동으로 식품안전대책위원회가 운영되어 왔으나 큰 성과 없이 식품안전대책위원회의 활동이 유야무야됨
- ▷ 식품안전대책위원회의 활동이 부진했던 이유는 정부부처 위원 중심으로 상시조직이 아니다 보니 식품안전사고가 발생한 이후에 사후대처 중심으로 운영되어 국민신뢰를 받기 어려웠음
- ▷ 또한, 식품안전 사고발생과 연관된 부처가 식품안전대책위원회의 위원으로 참석하여 객관적이고 독립적인 엄정한 평가와 대책 마련에 어려움이 있었음
- ▷ '08년 상반기에 제정된 식품안전기본법은 상당히 진일보한 내용을 담고 있으나, 다원화된 식품행정을 총괄하기 위해 설치예정인 식품안전정책위원회는 정부 위원 중심으로 구성되어 정부부담이 크고, 과거 식품안전대책위원회의 전철을 다시 밟을 우려가 제기되고 있음
- ▷ 반면, 일본은 단 기간 내에 식품행정 일원화는 어렵다고 보고 식품행정을 총괄할 기관으로 민간중심의 독립 상설위원회로서 식품안전위원회를 설치 운영함으로써 국민들로부터 신뢰와 함께 식품행정의 일원화를 위한 기초를 만들고 있다는 평가를 받음



표 8. 한·일간의 식품안전(정책)위원회 비교 요약

구 분	우리나라	일 본
특 징	행정편의성 우선	독립·전문성 강조
위 원 장	국무총리	민간위원장
위 원	20명	7명
위원구성	7장관 및 1청장 민간위원(약간명)	전원 민간전문가
위원임명	국무총리 임명	국회동의 후 총리임명
사 무 국	구성·운영	구성·운영
근거법령	식품안전기본법	식품안전기본법
기 타	국무총리가 최종결정함으로써 정부부담이 큼	민간위원장이 최종결정하고 정부에 권고하는 구조

## 나. 『식품안전위원회』 설립 방안

### < 기본방향 >

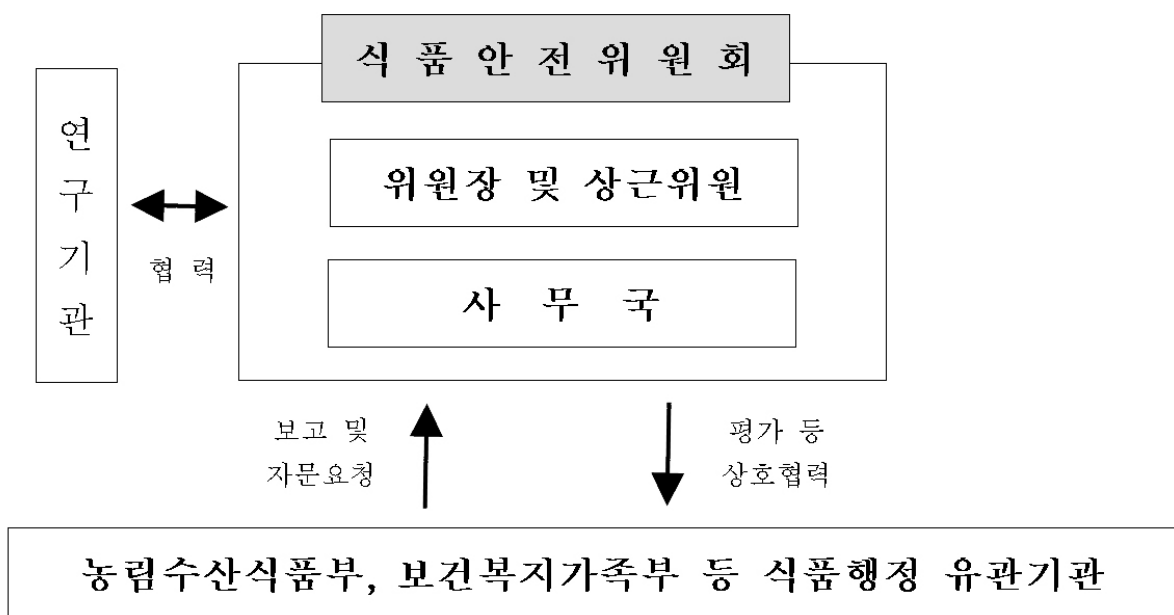
- ▷ 1단계로 현행 식품안전기본법의 틀 내에서 정부위원 중심의 식품안전정책위원회 구성하여 운영하되, 단계적으로 식품안전위원회로 개편
  - \* 1년간 식품안전정책위원회를 운영하면서 정부식품기본계획 수립, 식품안전위원회로 개편방향 설정 등을 추진
- ▷ 식품안전기본법 개정을 통하여 정부위원 중심의 비상설 식품안전정책위원회를 민간위원 중심의 상설 독립 위원회로 개편

### < 설치계획 >

#### ▷ 편 성

- 10명 이내의 상근 민간위원으로 식품안전위원회 구성
- 위원회 독립성 확보를 위해 제도적 장치(임기보장 등) 마련
- 식품행정관련 부처 직원 및 전문가로 구성된 사무국 운영

#### ▷ 조 직



### 3. 농림수산식품부 식품청 설립·운영 (중·장기 방안)

#### 농림수산식품부 식품청, 식품업무 총괄

- ◆ 대부처대국의 원칙에 따라 농림부에서 농림수산식품부로 개편하였으므로, 농림수산식품부의 식품청을 신설하여(차관급) 식품안전에서부터 동물·식물 검역까지 모든 식품행정을 일원화
- ◆ 식품청은 농림수산식품부 농산물품질관리원·국립수의과학검역원·국립식물검역원·수산물품질검사원 등의 식품안전 전문인력과 식품의약품안전청의 관련 현행 조직 및 인력으로 충원
- ◆ 식품청의 독립성 보장을 위해 검찰청장과 같이 국회동의 및 임기보장제 도입, 정부조직법상 독립기능 명시

#### 가. 농림수산식품부 식품청으로 일원화의 타당성

- ▷ 현재 농림수산식품부의 식품관련 인력·시설규모가 크고 여유도 있어 식품관리에 부족한 인력·시설활용이 가능하고 재정지출 절약
  - \* 식품관련 인력현황 (검역 포함) : 농림수산식품부 3,100여명, 식약청 900여명
- ▷ 미국산 쇠고기에서 보듯이 광우병, 조류인플루엔자 등과 관련 동식물 검역 및 방역은 식품안전의 핵심사항으로 함께해야 함
  - \* 캐나다, 덴마크, 스웨덴 등은 농업식품부처에서 식품안전과 동식물 검역을 함께 함
- ▷ 식품업체가 영세하여, 식품산업의 육성 없이는 식품안전기반이 어려워 식품산업육성을 관장하는 농림수산식품부로 통합이 효과적임
- ▷ 독일, 캐나다, 스웨덴 등 많은 선진국이 농업식품부처로 통합하여 농장부터 식탁까지 식품행정의 일원화를 하였음
- ▷ 생산자 위주의 식품행정이 소비자 보호에 취약하다는 우려가 일각에서 제기되지만 이는 기우에 불과함

- 농림수산물식품부는 소비자 지향적 안전·고품질 농산물 생산을 최우선 정책과제로 추진 중이며, 책임관리 능력도 충분
- 농산물 안전성조사('96), GAP('03), 이력추적제('03), HACCP('95), 원산지 표시제('93)를 식약청 보다 먼저 시행
- 농식품안전자문단, 위험정보 교류사업 등 소비자에게 정보 제공
- ▷ 식품안전관리를 식약청으로 일원화하는 것은 사육·재배단계를 관리할 수 없는 기관으로 식품안전관리를 일원화할 때 발생할 수 있는 1995년 고름우유 사건 등 여러 가지 문제로 그 한계가 명확하며, 식품안전은 사육·재배시 농약, 항생물질, 광우병 등을 근원적으로 해소해야 달성될 수 있음
- ▷ '98년 축산물 안전관리가 농식품부로 이관되어 안전관리가 향상된 만큼 소비자 만족을 위한 생산부처의 안전관리 능력 입증
- 농장, 도축장, 가공장, 보관장, 판매업소 등 어느 단계에서 문제가 발생하더라도 신속한 역추적과 원인규명이 가능하게 됨
- 미생물검사 위반율 : ('97) 3.4% → ('06) 0.28%로 12배 개선

## 나. 신설 식품청의 기능, 조직 및 인력

### (1) 역할 및 기능

#### ▷ 정책분야

- ① 식품관련 법령 총괄
- ② 안전기준 및 위해성 평가관리
- ③ 식품사고 종합대응

※ 식품안전과 관련 없는 규정은 최대한 민간자율화

## ▷ 집행분야

- ① 국내 지도점검 및 수거검사
- ② 수출입 위생검역
- ③ 식품안전 및 광우병 등 신종위해사항 연구

※ 지방자치단체에서 최대한 자율적으로 수행지원

## (2) 조직 및 인력

▷ 조직 : 청장(차관급), 식품산업본부, 식품안전본부, 질병방역본부, 식품위생과학원, 8개 지방청

※ 기존 조직을 최대한 활용 (농림수산식품부, 수의과학검역원, 식물검역원, 농산물품질관리원, 수산물품질검사원, 식약청 관련 부서)

▷ 인력 : 기존 조직의 인력 규모에서 활용 (2천명 수준)

## (3) 운영 및 기타

▷ 통합 초기 각 부처 출신 구성원간 화합을 위해 소수직렬의 배려, 다양한 직렬을 2~3개로 통합 등을 검토

▷ 농림수산식품부 식품청으로 식품행정 일원화에 맞추어 지방자치단체의 유관 조직·인력도 통합을 유도하여 역량 강화

▷ 통합 1년 후 감사원 등 제 3의 기관을 통하여 식품행정이 적절히 운영되고 있는 지 평가

#### 다. 이해관계자의 의견

소비자단체, 식품업계, 농어업계, 식품학계 등에서는 농식품부의 식품청으로 일원화하는 것에 찬성할 것으로 판단됨  
다만, 약사회 등에서는 조건부 반대가 있을 것으로 예상됨

- ▷ 소비자단체 : 설문결과에 의하면, 식품행정 일원화에 근본적으로 찬성하고 있으며, 어느 부처로 일원화할 것인가에 대해서는 단체별로 다소 상이하나 그간 농림수산식품부의 식품안전관리에는 대부분 우호적이며 통계적으로도 농림수산식품부의 식품행정에 대한 중요도를 다른 부처보다 높게 평가하는 것으로 드러남
- ▷ 식품업계 : 식품행정 일원화에 가장 적극적이며, 가능한 생산부터 소비까지 하나의 부처로 완전한 일원화를 요구하고 있음
- ▷ 농어업계 : 농림수산식품부로 일원화에 찬성하며, 식약청으로 일원화에는 축산단체를 중심으로 반대 예상
- ▷ 의약품업계 : 식약청에서 식품분야의 분리가 의약품 분야 축소로 이어질 것을 우려하여 농림수산식품부로 일원화에 반대하나 의약품 전문기관(1급 이상) 설립시 반대하지 않을 것으로 예상
- ▷ 식품학계 : 식품행정 일원화에 찬성하며, 전체 식품분야가 의약품분야와 독립하여 식품전문기관(차관급)을 만들어 줄 것을 지속적으로 요구하여 왔음

## 라. 개편시 기대 효과

- ▷ 생산부터 소비까지 모든 단계(Farm to Table) 및 수출입 동식물 검역에 걸쳐 효율적이고 일관된 정책 수립과 식품의 원료, 제조, 가공, 유통 및 수출입관리의 일원화된 행정체계 구축
- ▷ 식품사고 발생 시 책임부서가 있어 관리가 용이하고 조기수습이 가능하여 사고의 피해 확대 방지
- ▷ 농수축산물의 생산단계에서 안전성 확보와 식품의 제조, 유통관리 및 수입검역까지 전 과정을 한 기관에서 수행함으로써 안전관리의 사각지대 해소
- ▷ 식품 품목별 상이한 인허가 기관 등의 중복규제 철폐로 식품산업분야의 고질적인 규제완화
- ▷ 식품의 원료, 제조, 가공, 유통, 수입 등의 모든 과정에 대한 위해성 평가 및 식품안전 정보를 제공함으로써 식품안전에 대한 국민 불안 해소
- ▷ 대부처대국 원칙에 따라 농림수산식품부, 식약청 등 부처별 식품관련 조직을 하나의 기관으로 통합함으로써 행정비용 절감
- ▷ 농정분야의 식품조직, 인력, 시설 등을 식품안전분야에 활용이 가능하고 FTA 등으로 침체된 농축산 및 식품산업의 활성화 기대
- ▷ 식품산업 육성과 식품안전관리의 조화로 인하여 영세업체에 대한 식품안전기반 조성이 가능하고 약 140조에 달하는 식품산업(농어업 및 외식산업 포함)의 발전 기대

## VI 참고문헌

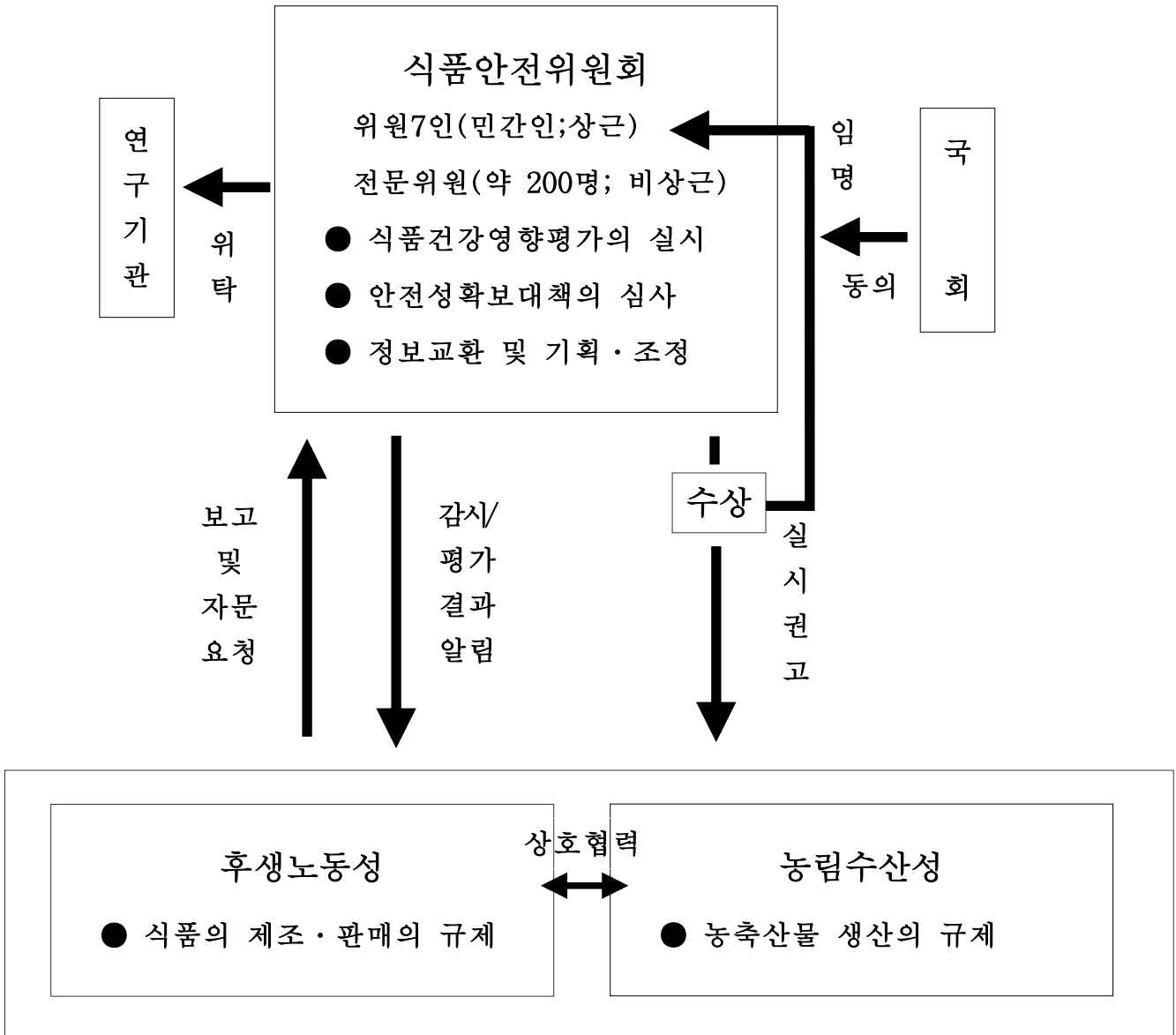
- Janneke J, Hans T, Ellen G, Lynn F, Consumer confidence in the safety of food in Canada and the Netherlands: The validation of a generic framework, Food Quality and Preference 19: 439 - 451 (2008)
- M.S. Brewer and C.J. Prestat, Consumer attitudes toward food safety issues, Journal of Food Safety 22: 67 - 83 (2002)
- M.S. Brewer and M. Rojas, Consumer attitudes toward issues in food safety, Journal of Food Safety 28: 1 - 22 (2008)
- FAO/WHO, Assuring food safety and quality(guideline for strengthening national food control systems), FAO/WHO, 2003.
- GAO, Experiences of seven countries in consolidating their food safety systems, GAO, 2005
- 광노성, 국가 식품안전관리기구의 개편방향에 대한 정책적 제언, 보건복지포럼 71: 37 - 46 (2002)
- 광노성, 식품안전관리 강화를 위한 정부 조직개편 방안, 보건복지포럼 74: 95 - 103 (2002)
- 유영철, 주요 선진국 식품행정체제의 변화와 방향: 위험분석에 기초한 식품행정조직의 구성을 중심으로, 한국사회와 행정연구 15(2): 173 - 197 (2004)
- 김재수, 미국 식품안전관리제도 현황과 시사점, 농촌경제 28(4): 73 - 92 (2005)
- 정기혜, 식품안전관리체계의 세계적 동향과 시사점, 국제사회보장동향 122 - 137
- 국무조정실, 농림수산식품부, 보건복지가족부, 식품의약품안전청 등 관계기관 자료



## 참 고 자 료

1. 일본 식품안전관리 체계
2. 주요 선진국의 식품행정 관리 체계
3. 새로운 행정 시스템
4. 식품안전관리 체계 개편안 비교
5. 농림수산식품부 식품청 조직도(안)
6. 농림수산식품부 식품청 설립 추진사항
7. FAO/WHO 식품안전관리 보고서
8. 미국 회계감사원 (GAO) 국회요청보고서

< 참고 1 > 일본 식품안전관리 체계

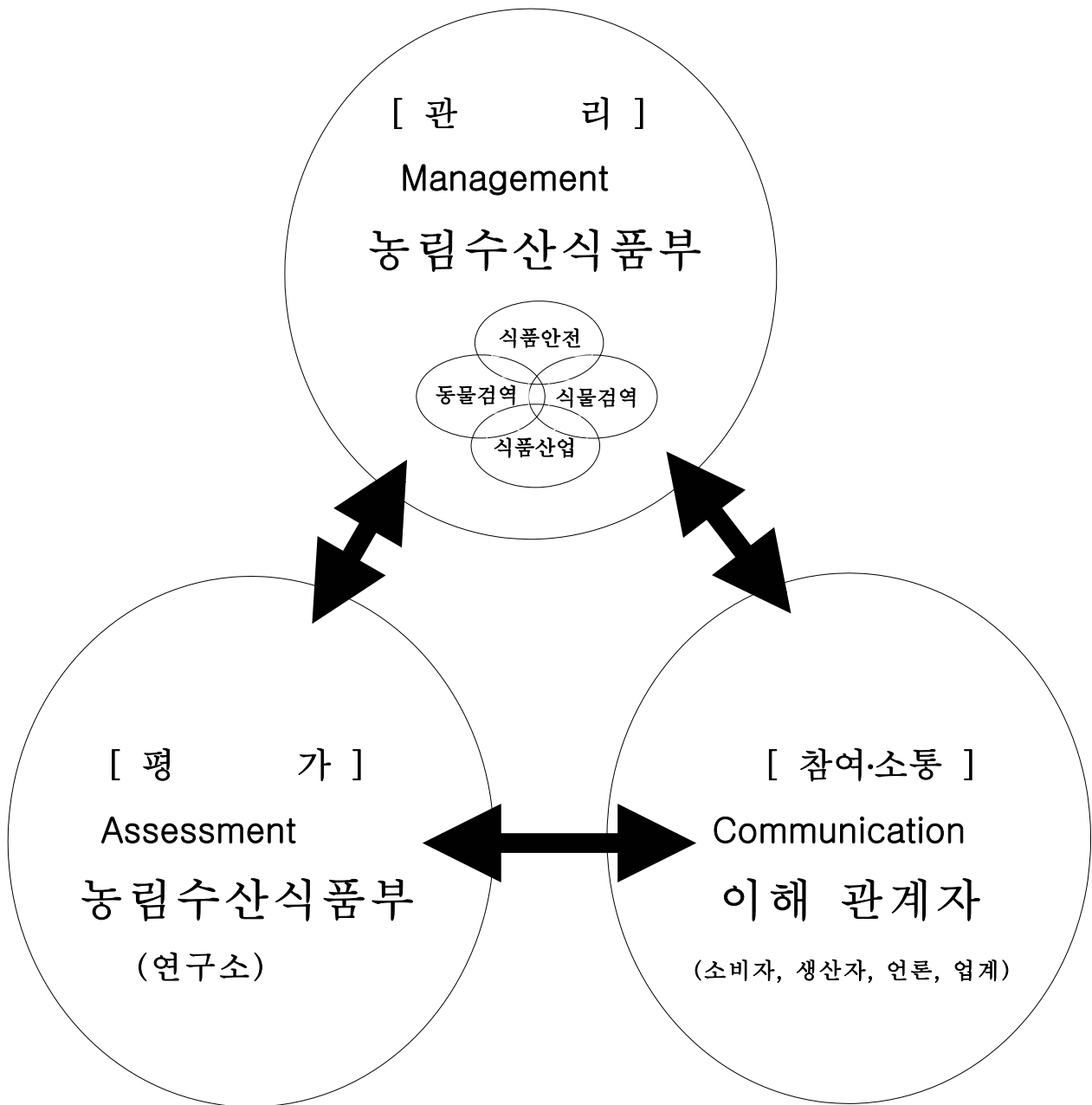


< 참고 2 > 주요 선진국의 식품행정 관리 체계

구 분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
독 일 (일원화)	연방소비자보호식품농업부 연방소비자보호식품안전청 * 지방정부에서 실질적인 관리를 맡음					
캐나다 (일원화)	농업식품부 식품검사청 * 보건부 : 식품안전성 평가 및 안전기준 설정 (유통·소비단계 : 통상 주정부 담당)					
스웨덴 (일원화)	농업부 국립식품청 * 주요업체(약 600개소)는 농업부에서, 기타업체는 지방정부에서 관리					
프랑스	농수산부					고용사회연대부
	* 식품위생안전청 : 식품안전성 평가, * 경제재정산업부 : 표시기준 등					
호 주	지방정부	농림수산부	지방정부	농림수산부	지방정부	지방정부
	* 호뉴식품기준청 : 식품기준설정, 안전성 평가 등 실시					
영 국	환경식품농업부	항만위생청	지방정부	항만위생청	지방정부	
	* 식품기준청 : 식품안전성 평가, 교육·홍보, 도축검사 등 담당					
일 본	농림수산성		후생노동성			
	* 식품안전위원회 : 식품안전성 평가 및 정보교류 담당					
미 국	농업부		보건부 식품의약품청 : 일반식품			
	농업부(USDA) 식품안전검사청: 축산식품					
	* 먹는물, 주류 등은 환경보호청, 재무부 등에서 담당 (유통·소비단계: 통상 주정부 담당)					
한 국	농식품부 (수산물)		복지부(식약청) : 일반식품			
	농림수산식품부 : 축산식품					복지부(식약청)
	* 먹는물, 주류 등은 환경부, 국세청 등에서 담당					

※ 출처 : 본문 내용 요약

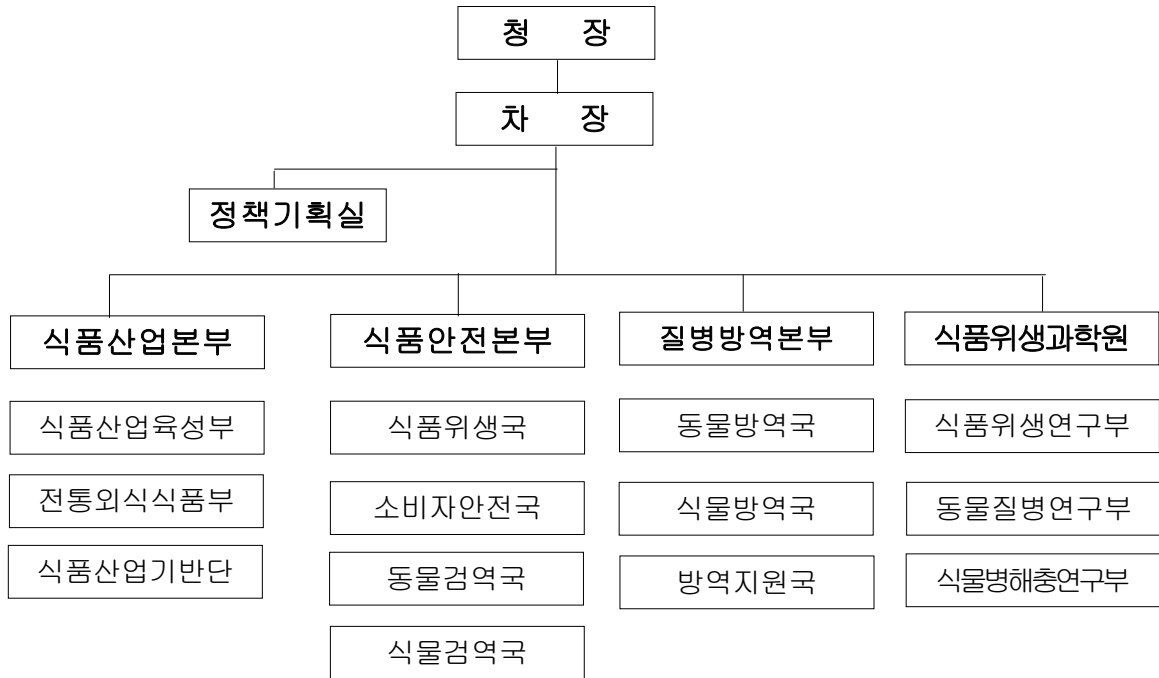
< 참고 3 > 새로운 행정 시스템



< 참고 4 > 식품안전관리 체계 개편안 비교

현 행						① 농식품부로 일원화							
구분	1차 생산		2차 생산		유통	소비	구분	1차 생산		2차 생산		유통	소비
	재배/사육	수입	가공	수입				재배/사육	수입	가공	수입		
일반식품	농식품부		식약청				일반식품	농림수산식품부					
축산식품	농림수산식품부					식약청	축산식품	농림수산식품부					
수산식품	농림수산식품부		식약청				수산식품	농림수산식품부					
기타	교육과학기술부(학교급식), 국방부(군납), 환경부(먹는물), 국세청(주류)						기타	국방부 등과 군납 등 협력					
② 식약청으로 일원화						③ 식품안전처로 일원화							
구분	1차 생산		2차 생산		유통	소비	구분	1차 생산		2차 생산		유통	소비
	재배/사육	수입	가공	수입				재배/사육	수입	가공	수입		
일반식품	농식품부		식약청				일반식품	농식품부					
축산식품	농수산식품부		식약청				축산식품	농식품부					
수산식품	농수산식품부		식약청				수산식품	농식품부					
기타	식약청과 협력하여 안전관리						기타	교육과학기술부(학교급식), 국방부(군납), 환경부(먹는물), 국세청(주류)					

< 참고 5 > 농림수산식품부 식품청 조직도(안)



< 농림수산식품부 + 식약청 = 식품청 >

- 농림수산식품부 식품산업정책본부 및 소속기관(농산물품질관리원, 수과학검역원, 식물검역원)
- 식약청(식품분야)

< 참고 6 > 농림수산식품부 식품청 설립 추진사항

구분	조치내용
법률 제·개정	○ 정부조직법 개정안 제출
	- 국무회의규정, 공무원임용령 등 개정
	- 행정권한 위임위탁에 관한 규정 개정
	- 농림수산식품부 식품청 직제령 제정
	- 농림수산식품부 식품청 직제규칙 제정
	○ 식품안전기본법 제출
	○ 대표 5대 법률 개정안 제출
	- 식품위생법·건강기능식품법
	- 축산물가공처리법·농산물품질관리법
	- 수산물품질관리법
이관 인력 산정	○ 부처별 이관인력 규모 확정
	○ 기관별 이관 희망인력 조사를 통해 이관 대상인력 확정
예산·청사 확보	○ 부처별 이관예산 규모 확정 및 식품청으로 이체
	○ 예산안 마련
	○ 식품청 청사 확보 (기존조직의 청사 활용)

## <참고 7> FAO/WHO 식품안전관리 보고서

FAO FOOD AND NUTRITION PAPER 76(2003년)

### 식품안전과 품질의 보장 국가식품관리시스템 강화를 위한 지침

### Assuring food Safety and Quality Guidelines for strengthening national food control systems

#### 1. 서문 (Preamble)

효과적인 국가식품관리시스템은 국내 소비자의 건강과 안전을 보호하기 위하여 필수적이다. 또한 이 시스템은 각국이 자국의 식품이 국제교역에서 안전성과 품질에 대한 보증과 수입식품이 수입국 조건에 적합하다는 것을 보장하는 데 핵심적이다. 식품 교역을 위한 새로운 국제환경은 수입국과 수출국 모두에게 식품관리시스템을 강화와 위협에 기초한 식품관리전략을 실행 및 실천하도록 강제하고 있다.

소비자들은 식품이 생산, 가공, 유통되는 방식에 대하여 전례 없는 관심을 표명하고 있고 정부가 식품안전과 소비자보호에 보다 많은 책임을 질 것을 요구하고 있다.

식량농업기구(FAO)와 세계보건기구(WHO)는 과학적 원칙 및 지침에 근거하고 식품망(Food Chain)의 모든 부분을 담보할 수 있는 국가식품관리시스템을 촉진시키는 데 큰 관심을 가져왔다. 특히 식품안전, 품질, 영양에 대한 개선하고자 하는 개발도상국에게 이는 특히 중요하다. 그러나 이는 높은 수준의 정치적, 정책적 책임이 요구된다.

많은 나라에서 효과적인 식품관리는 분산된 법령, 다원화된 관할권, 예찰(Surveillance)/모니터링/집행의 허약함에 의하여 침식되어 왔다. 이 지침은 공중위생을 보호하고, 사기/속임수를 방지하며, 불량식품을 막고, 교역의 원활화를 강화하기 위한 정부당국의 전략에 조언(Advice)을 주기 위한 것이다. 이 지침은 법령(Legislation), 인프라(Infrastructures), 집행체계(Enforcement mechanism)라는 관점에서 정부당국이 자국의 식품관리시스템에 가장 적절한 방안을 선택하도록 도와 줄 것이다. 이 문서는 식품관리시스템의 전반적인 원칙에 대해 서술하며 국가시스템의 가능한 인프라



(Infrastructures) 및 접근법에 대한 사례를 제시할 것이다.

이 지침의 주요 대상은 공중위생과 소비자보호로서 식품안전과 품질을 보장하는 것과 관련된 정부당국자이다. 또한 이 지침은 이 분야에서 국가 정책에 영향을 줄 수 있는 소비자단체, 산업체 및 교역기구, 농민단체 및 기타 단체 또는 협회를 포함한 여러 관계자들에게 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 서론 (Introduction)

출판물 - **식품안전과 품질의 보장; 국가식품관리시스템 강화를 위한 지침 (Guideline)** - 은 정부당국 특히 개발도상국이 자국의 식품관리시스템을 개선할 수 있도록 하기 위하여 만들어졌다.

이 지침은 이전에 발간된 책자인 **효과적인 국가식품관리시스템 개발을 위한 지침 (1976)** - 식량농업기구(FAO) 식품관리시리즈 No.1; WHO 식품관리 No.1을 대체 (Replace)한다. 지난 25년간 이 책자는 개발도상국이 자국의 식품관리프로그램의 계획, 조직 및 실행하는 데 결정적인 참고 자료가 되어왔다. 그간 많은 변화가 있어 왔다. 식품검사 및 예찰 시스템의 발전과 마찬가지로 식품매개성 위해(Food-borne hazard) 관리 방식에도 많은 발전이 있어 왔다. 식품공급망(Food Supply Chain)의 국제화, 국제 식품규격위원회(CAC)의 중요성 증대, WTO협약의 등장에 따른 의무부과 등은 식품규격 및 규정 개발 및 국가수준에서의 식품관리 인프라(Infrastructures)의 강화에 대한 전례 없는 관심을 초래했다.

식품관리 당국의 당면한 현안은 다음과 같다.

- 식품매개성(Food-borne) 질환의 증대와 신종 식품매개성(Food-borne) 위해
- 식품생산, 가공 및 유통에서 급격한 기술변화
- 소비자보호에 초점을 둔 과학적 식품관리 시스템의 개발
- 국제식품교역과 식품안전/품질의 조화
- 급격한 도시화를 포함한 생활상(Lifestyles)의 변화
- 식품안전/품질 문제에 대한 소비자의 인식 확대 및 보다 나은 정보에 대한 요구 증대

국제적으로 식품매개성(Food-borne) 질병 사건은 증가되고 있고 국제식품교역에서

식품안전 및 품질 조건을 둘러싼 분쟁이 잦아지고 있다. 많은 식품관리 시스템은 개선점이 발견되어진다면 수정되고 강화될 필요성이 있다. 개발도상국들에게는 위험평가의 현대적 개념에 기초한 식품관리시스템을 집행 및 실행 것이 중요한(More important) 것이 아니다. 이 지침은 식품관리의 원칙과 실행, 식품관리에서 단순한 벌칙에서부터 예방적 접근에 이르기까지의 경향에 관한 중요한 정보를 제공한다.

대부분의 국가에서 식품관리의 책임은 여러 기관 또는 부처간에 분담되어 있다. 이들 기관들의 역할과 책임은 매우 다르고, 관리영역에서 중복되기도 하며, 분산된 예찰 및 조정(Coordination)의 미흡이 공통적이다. 그리고 여러 기관들간에 전문가와 자원의 광범위한 편차(Variation)가 있고, 공중보건의 책임과 교역원활화/산업체 육성간에 대립이 있을 수 있다.

이 지침은 정부기관들에게 국가식품관리시스템의 개발에 대한 정보를 제공하고 식품안전/품질의 운영과 관리를 포함한 모든 분야의 효과적인 협력을 촉진시키기 위한 정보제공하기 위한 것이다. 이 지침은 정부기관과 식품관리연구소 및 기타 관계자 특히 산업체 및 소비자단체간의 효과적인 관계 및 상호협력 개발의 중요성을 강조한다.

### 3. 중요한 식품 사안 (Important Food Issues)

#### 3.1. 식품안전, 품질 및 소비자보호 (Food safety, Quality and Consumer Protection)

식품안전과 식품품질이라는 용어는 때때로 혼돈 될 수 있다. 식품안전은 식품이 소비자의 건강에 상해를 줄 수 있는 만성 또는 급성의 모든 위해와 관련된 것이다. 이것은 타협의 대상이 아니다. 품질은 소비자에게 영향을 줄 수 있는 생산물의 가치(Value)의 모든 요소를 포함한다. 이는 부정적인 요소로 예를 들면 부패, 불결한 오염, 변색, 악취 같은 것이 있고 긍정적인 요소로 원산지, 색깔, 향, 기질 및 식품가공방법 같은 것이 포함된다. 안전과 품질간의 구별은 공공정책(Public policy)과 관련되어 있고, 예정된 국가목표를 추구하기에 가장 적절한 식품관리시스템의 성격과 내용에 영향을 받는다.

식품관리는 다음과 같이 정의된다:

모든 식품이 생산, 취급, 보관, 가공 및 유통기간동안에 안전하고 건전하며 사람의 소비에 적절하도록 보장하고 소비자를 보호하기 위하여 정부 또는 지방정부에 의해 수행되는 의무적인 법적 집행; 안전과 품질 요건을 충족시키는 것; 그리고 법에서 정한 바대로 정확하고 진솔하게 표시하는 것

식품관리의 가장 주요한 책임은 안전하지 않고, 불결하며, 구입자가 요구하지 않은 식품 성질, 내용 또는 품질로서 판매가 금지된 부정식품으로부터 소비자를 보호하기 위한 식품법을 집행하는 것이다.

식품 공급의 안전과 완전성에 대한 신뢰는 소비자에게 중요한 요건이다. E.coli, 살모넬라 및 화학물질 오염과 같은 요소를 포함한 식품매개성(Food-borne) 질병의 발생은 식품 안전 문제를 부각시키며 현대적인 재배/사육 시스템, 식품가공 및 판매가 공중위생의 적절한 방위수단이 되지 못한 다는 대중적인 염려를 증대시킨다. 식품에서 잠재적인 위해로 기능하는 요인들에는 부적절한 농업기술; 식품망(Food Chain)의 모든 단계에서 좋지 않은 위생; 식품가공 및 조리에서 예방관리의 부재; 화학물질의 오용; 오염된 원료, 부자재 및 물; 부적당하거나 부적절한 저장 등이 포함된다.

통상 식품 위해에 대한 관심사항은 다음과 같다.

- 미생물학적 위해 (Microbiological hazards)
- 농약 잔류 (Pesticide residues)
- 식품첨가물의 오용 (Misuse of food additives)
- 생물학적 독소를 포함한 화학물질 오염 (Chemical contaminants, including biological toxins)
- 불순물 (Adulteration)

이러한 위해요인은 유전자조작식품, 알러지, 동물생산물의 생산에 사용된 성장호르몬제 및 동물약품잔류까지 확장될 수 있다. 자세한 사항은 부록 3에 있다.

1차 생산자에서부터 소비자까지 전체 식품망(종종 **농장에서부터 식탁까지**라는 연속체 개념으로 설명된다)에서 일어날 수 있는 위해요인들로부터 소비자들은 보호받기를 기대한다. 식품망에 있는 모든 분야가 통합적인 방식으로 운영되고 식품관리시스템이 식품망의 각 단계에서 개입될 때만 (소비자)보호가 될 수 있다.

예를 들면 농부, 산업체, 소비자와 같은 모든 관계자들의 협력과 능동적인 참여 없이는 어떤 법령상의 활동도 완전하게 그 목적을 이룰 수 없기 때문에, **식품관리시스템**이라는 용어는 이 지침에서 전체 식품망을 보호하기 위한 예방 및 교육 전략에 대한 의무적이며 규정적인 통합적 접근이라는 의미에서 사용된다. 즉, 이상적인 식품관리시스템은 훈련/교육이 어우러진 의무적인 요구조건의 효과적인 수행, 지역프로그램, 자발적 준수의 촉진이 포함된다. 예를 들면 위해요소중점관리기준(이하 HACCP)과 같은 예

방적 접근방식의 도입은 산업체가 식품안전 위험을 관리하는 데 보다 많은 책임을 부여하게 된다. 이러한 통합적인 접근방식은 소비자 보호를 개선하고, 농업 및 식품가공업을 효과적으로 자극시키며, 국내 및 수입식품 교역을 원활하게 만든다.

### 3.2 국제적 고려사항 (Global Considerations)

#### (a) 국제교역 (International Trade)

세계경제 및 식품교역이 확대되고, 소비자의 요구가 증대되며, 식품과학/기술이 개발되고, 운송 및 통신의 개선에 따라 신선 및 가공식품의 국제교역은 계속적으로 증대될 것이다.

식품수출시장에 대한 (수출국의) 접근할 있느냐는 수입국의 법적 조건을 맞출 수 있는 능력을 확보에 달려 있다. 세계시장에서 (수출국의) 식품 수요의 창출과 유지는 (수출국의) 식품시스템의 완전성에 대해 수입자와 소비자들이 얼마나 신뢰하고 확신하게 만드느냐에 달려 있다. 대부분의 개발도상국에서 농산물 생산은 개발도상국 경제에 중심이므로 이러한 식품에 대한 보호수단은 핵심적인 사안이다.

#### (b) 국제식품규격위원회 (Codex Alimentarius Commission)

국제식품규격위원회는 국제적인 수준에서 식품기준을 조정하는 국가간 공동협력체이다. 국제식품규격위원회의 주요 목적은 소비자의 건강을 보호하고 공정한 식품교역을 원활하게 하는 것이다. 식품품질 및 안전에 대한 조건을 국제적으로 조화롭게 만드는 데 국제식품규격위원회가 가장 성공적이었음이 증명되었다.

#### (c) 동식물위생협정 및 무역기술장벽협정 (SPS and TBT Agreements)

마라케쉬의 우루과이 라운드 다자간 무역협상의 결론은 1995년 1월 WTO의 설립, 동식물위생협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; 이하 SPS)과 무역기술장벽협정(Agreement on Technical Barriers to Trade; 이하 TBT)의 시행을 이끌어 냈다. 이 두 협정은 한 국가(A National)의 식품안전조치 수준을 이해하는 것과 관련되고 식품의 국제교역에 대한 규정이다.

동식물위생협정은 WTO회원국들이 사람, 동물 및 식물의 생명과 건강을 보호하는데 취할 수 있는 조치 권한을 명확히 하고 있다. 이 협정은 모든 관련 법; 시행령; 시행규칙; 시험; 검사; 증명 및 승인 절차; 식품과 직접 관련된 포장 및 표시 방법 등 모든 것을 포괄한다. 회원국들은 필요할 경우에 한하여 과학적 원칙에만 기초하여 보호조치를 적용하도록 되어 있으며 국제교역에 있어서 위장된 형태의 보호조치(Disguised restriction)를 사용하여서는 안 된다. 이 협정은 이 협정과 모순되지 않게 국제식품규

격(Codex; 식품첨가물, 동물약품 및 농약잔류물질, 오염물질, 분석 및 샘플채취 방법, 위생규정 및 지침과 관련된)에 정해져 있거나 확인된 국제기준, 지침 또는 권고의 사용을 권장하고 있다. 즉, 국제식품규격은 한 국가의 위생 및 동물위생조치를 비교하기 위한 기준점(Benchmark)으로 사용될 수 있다. 국제식품규격은 회원국들에게 강제적인 사항은 아니지만 국제식품규격에 의해 개발된 것과 국가의 식품기준들은 조화를 이룰 수 있도록 최선의 관심을 기울여야 한다.

무역기술장벽협정은 전통적인 품질 요소, 부정확한 기술, 포장, 표시에 대한 회원국들의 기술규정(Technical regulations)이 국내에서 생산된 제품보다 수입제품에 대해 더 강한 제약을 가하지 않을 것을 요구하고 있다. 이 규정 또한 국제적인 기준의 사용을 권장하고 있다. 더 자세한 사항은 부록 5를 보라.

#### **4. 국가 식품관리시스템의 요소 (Elements of a national food control system)**

##### **4.1. 목적 (Objectives)**

국가 식품관리시스템의 주요 목적은 다음과 같다.

- 식품매개성(Food-borne) 질병의 위험을 감소시키기 위한 공중 위생의 보호
- 비위생적, 불건전하고 잘못 표기되거나 오염된 식품으로부터 소비자를 보호
- 식품의 국제 및 국내 교역에 대한 건전한 법령 기초를 제공하고 식품시스템(Food system)에서 소비자 신뢰를 유지함으로써 경제발전의 공헌

##### **4.2. 범위 (Scope)**

식품관리시스템은 수입식품을 포함하여 한 국가 내에서 일어나는 모든 식품생산, 가공 및 유통을 포괄해야 한다. 이 시스템은 규정적 기초(Statutory basis)와 사실상 강제적(Mandatory)이어야 한다.

##### **4.3 구성요소 (Building Blocks)**

식품관리시스템의 구성요소와 우선 순위는 국가에 따라 매우 달라 질 것이지만, 대부분의 시스템은 전형적으로 다음과 같은 구성요소로 구성된다.

###### **(a) 식품법률과 규정들 (Food Law and Regulations)**

적절하고 집행력 있는 식품법률과 규정들의 개발은 현대 식품관리시스템의 필수적인 구성요소이다. 많은 국가들은 부적절한 식품법령을 가지고 있으며 이는 국가 내에

서 수행되는 모든 식품관리 활동들에 영향을 미친다.

식품법률은 전통적으로 “안전하지 않은 식품의 법적 정의”, “안전하지 않은 식품이 판매되지 않도록 하는 집행수단의 서술” 그리고 “사실 확인후 책임 있는 관련자에 대한 처벌 수단의 명시”로 구성되어져 있다. 식품안전문제를 예방하기 위하여 일반적으로 식품관리조직들에게 명확한 직무와 권한이 부여되지 않는다. 그 결과, 식품매개성(Food-borne) 질병의 위험을 감소시키기 위한 예방적이고 전체적인 활동보다는 사후적이고 집행에 의존하는 식품안전 프로그램으로 귀결된다. 가능한 한, 현대적인 식품법률은 식품안전을 보장하기 위하여 필요한 법적 권한과 세부사항 뿐만 아니라 관련 식품안전 조직 및 기관들이 시스템 내에서 예방적 접근이 가능하도록 허용하여야 한다.

법령 이외에 정부는 최신의 식품기준이 필요하다. 최근에는 식품안전목표를 성취하기 매우 세부적인 기준(Highly prescriptive standards)들을 포괄적인 문제를 다룰 수 있는 수평적 기준(Horizontal Standards)으로 대체하고 있다. 수평적 기준은 식품안전 목표 수행하는 데에 있어 적절하지만, 이 기준은 식품안전 위험과 관련된 우수한 정보를 제공하고 잘 통제될 수 있는 식품망(Food chain)과 위험관리 전략(Risk management strategies)이 요구하지만 아직 많은 개발도상국들은 이러한 것이 되어 있지 않은 것 같다. 이와 유사하게 식품품질 문제와 관련된 많은 기준들이 없어지고 표시기준이 이를 대체하고 있다.

식품규정과 기준을 마련하는 데 있어 각국은 국제식품규격의 장점과 여러 다른 나라의 식품안전경험을 최대한 활용해야 한다. 국가적 상황에 맞게 정보, 개념 및 요구조건을 정교화면서 다른 나라들의 경험을 감안하는 것은 국가적 요구와 동식물위생협정과 무역파트너의 조건을 충족시킬 수 있는 현대적 규정체계 개발의 유일하고 확실한 방법이다.

식품법령은 다음 사항을 포함하여야 한다.

- 식품법령은 건강보호(Health protection)의 높은 수준을 제공하여야 한다.
- 식품법령은 일관성과 법적 보증을 증대시키기 위한 명확한 정의를 포함하여야 한다.
- 식품법령은 위험평가, 위험관리 및 위험정보교류에 따른 고품질의 투명하고 및 독립적인 과학적 조언에 기초하여야 한다.
- 식품법령은 수용할 수 없는 수준의 건강위험이 확인되었거나 완전한 위험평가가 이루어지지 않았을 경우 예방 및 예비적 조치의 적용을 위한 규정을 포함하여야 한다.

- 식품법령은 정확하고 충분하게 정보에 접근할 수 있는 소비자의 권리에 관한 규정을 포함하여야 한다.
- 식품법령은 문제 발생에 따른 회수(Recall)시 식품을 추적할 수 있는 규정이 있어야 한다.
- 식품법령은 생산자 및 가공업자의 식품안전과 품질에 대한 1차적 책임을 명시한 명확한 규정이 포함되어야 한다.
- 식품법령은 안전하고 공정한 식품만이 유통될 수 있다는 의무규정이 포함되어야 한다.
- 식품법령은 특히 교역과 관련하여 국가의 국제적 의무에 대한 인식이 있어야 한다.
- 식품법령은 식품법률 개발에 관한 투명성과 정보 접근을 보장하여야 한다.

#### (b) 식품관리운영 (Food control management)

효과적인 식품관리시스템은 국가수준에서 정책 및 운영상의 조정(Coordination)을 요구한다. 이러한 기능(Function)의 세부 사항은 국가 법률에 의하여 결정될 것이지만, 이러한 기능에는 명확한 책임 규정과 함께 지도기능(Leadership function) 및 운영체계(Administrative structures)의 설립 예를 들면, 통합적 국가식품관리전략의 수립 및 집행, 국가식품관리프로그램의 운영, 재정의 확보 및 자원의 할당, 기준 및 규정 설정, 국제식품관리활동의 참여, 긴급조치절차의 개발, 위험분석의 수행 등을 포함하게 될 것이다.

핵심적인 책임사항은 법적 조치의 수립, 모니터링 시스템의 실행, 지속적인 개선의 촉진 및 전체적인 정책방향의 제공이 포함된다.

#### (c) 검사기관 (Inspection Services)

식품법률의 운영과 집행은 자격이 있고 훈련되었으며 효과적이고 정직한 식품검사기관을 요구한다. 식품검사관(Food Inspector)은 식품산업, 교역 및 때때로 시민들과 매일 접촉하는 핵심적인 직원(functionary)이다. 식품관리시스템의 평판(Reputation)과 완결성(Integrity)은 검사관의 완결성과 기술에 거의 달려 있다. 검사기관의 책임은 다음과 같다.

- 검사시설과 위생/기타 기준 및 규정에 대한 준수 절차

- HACCP 계획에 대한 평가 및 실행
- 규정 설정, 위험평가 자료 또는 위반자 확인을 위하여 수확, 가공, 보관, 운송 또는 판매 동안에 식품 샘플링
- 육안검사를 통한 식품성분의 이상유무 인지; 사람이 먹기에 부적합한 식품의 확인; 또는 소비자를 속여서 판매한 식품 확인; 필요한 개선조치
- 법위반 발생의 인지, 증거수집, 이송과 기소(Prosecution) 및 기소지원을 위한 법정출두
- 특히 품질 인증 절차의 하나로 자율준수프로그램의 권장
- 필요할 경우 검사, 샘플링 및 수출입 식품검사증명의 수행
- 예를 들면 HACCP, 위험에 기반한 감사(Audit)와 같은 안전보증 프로그램에 따른 작업장 내 활동

적절한 식품검사관의 훈련은 효과적인 식품관리시스템의 필수요건이다. 현행 식품시스템은 매우 복잡하기 때문에, 식품검사관은 산업공정을 이해하고 잠재적 안전/품질 문제를 확인하기 위해서는 식품과학과 기술에 대한 훈련이 꼭 필요하며, 시설점검과 식품샘플링 및 전체적인 평가를 수행하기 위해서는 기술과 경험을 반드시 가져야 한다. 검사관은 관련 식품법률과 규정, 이들 법령에 의한 권한, 이들 법령이 식품분야에 부과한 의무사항을 잘 알고 있어야 한다. 또한 식품검사관들은 증거수집, 검사보고서 작성, 실험실 송부용 시료 채취 및 발송의 절차에 정통하여야 한다. 식품산업에 HACCP가 점차적으로 도입됨에 따라 검사관은 HACCP 감사를 수행할 수 있도록 훈련되어야 한다. 분명한 것은 현재 검사 인력의 기술을 높이고 훈련시켜야 하며 인력개발 특히 특수한 기술 분야의 검사전문가의 양성을 위한 정책이 요구된 다는 것이다.

개발도상국의 일부 식품관리기관들은 인력이 제한되어 있을 수 있기 때문에 환경위생(Environmental health) 검사관들이 종종 식품검사관으로 일하게 된다. 환경위생검사관들은 식품에 대한 검사와 효과적인 평가를 위한 기술과 지식이 부족하기 때문에 이들이 식품검사관으로 일하는 것은 좋은(Ideal) 상황은 아니다. 만일 환경위생검사관들이 사용되어야 한다면, 이들에 대해 주의 깊은 감독과 직업교육이 제공되어야 한다.

**(d) 실험실: 식품모니터링 및 역학적 자료 (Laboratory services: Food monitoring and Epidemiological Data)**

실험실은 식품관리시스템의 필수적인 요소이다. 실험실 설립은 상당한 재원이 요구



되고 실험실은 유지하고 운영하는 데 비용이 많이 든다. 그러므로 긍정적인 결과를 얻고자 한다면 주의 깊은 계획 수립이 필요하다. 실험실의 수(Number)와 장소는 시스템의 목적과 작업량에 따라 결정되어야 한다. 만일 1개 이상의 실험실이 필요하다면, 가장 효과적인 식품 분석을 이루기 위해서는 분석 물량에 대한 적절한 배분이 있어야 하며 정교하고 표준이 될 수 있는 중앙표준실험실이 있어야 한다.

모든 식품분석 실험실은 하나의 기관 또는 부처에 소속되지 않을 수 있으며 지방정부 소속일 수도 있다. 그러나 식품관리운영에 있어서는 식품관리 실험실에 대한 기준이 있어야 하며 실험실 운영에 대한 모니터링이 필요하다.

실험실은 물리학적, 미생물학적 그리고 화학적 분석을 위한 적절한 설비를 갖추어야 한다. 단순하고 일상적인 분석이외에도 실험실은 필요할 경우 보다 정교한 기구, 장비 및 도서실을 갖추 수 있어야 한다. 이는 분석결과에 대한 정확성 및 신뢰도를 결정하기 위한 것일 뿐만 아니라 분석에 사용된 분석법의 신뢰성과 분석하는 사람의 기술과 자격을 결정하기 위한 것이다. 식품관리 실험실의 분석결과는 종종 국가 규정 및 기준의 준수 여부를 법정에 가릴 때 증거로 사용된다. 그러므로 실험실이 효율적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 주의 깊은 배려가 필요하다. 국내외에서 적절한 승인기관에 의한 실험실 승인 및 분석품질보증 프로그램의 도입은 실험실의 수행능력을 개선시키고 시험결과에 대한 신뢰성, 정확성 및 재연성(Repeatability)을 보증한다.

국가식품관리시스템의 중요한 요소는 국가식품안전시스템의 완결성이며 따라서 식품오염과 식품매개성(Food-borne) 질병간의 연계성이 성립되고 분석되어야 한다. 식품매개성(Food-borne) 질병 발생에 대한 신뢰성 있고 현재적이고 의미 있는 접근이 핵심적인 사항이다. 이러한 활동을 위한 실험시설은 식품관리기관들의 외부에 위치되어 있다. 그러나 효과적인 연계가 식품관리기관들과 역학자(Epidemiologists) 및 미생물학자를 포함한 공중위생시스템간에 있어야 하는 것은 필수적이다. 이럴 경우 식품매개성(Food-borne) 질병 정보는 식품모니터링 자료와 연계되어야 하며, 이는 적절한 위험기반 식품관리정책에 의해 지도되어야 한다. 이 정보는 연간발생경향, 의심인구그룹(Susceptible population groups)의 확인, 위해 식품의 확인, 식품매개성(Food-borne) 질병 발생 원인의 추적 및 확인 그리고 사건발생(Outbreak) 및 식품오염을 위한 초기경보시스템의 개발이 포함되어야 한다.

#### **(e) 정보, 교육, 정보교환 및 훈련 (Information, education, communication and training)**

농장에서부터 식탁까지의 과정에서 관계자들에게 정보, 교육 및 조언을 제공하는 역할은 식품관리시스템에서 점점 중요해 지고 있다. 이러한 활동은 소비자에게 균형 잡

히고 사실에 입각한 정보의 제공; 식품산업계에서 핵심적인 공무원 및 작업자들에 대한 정보 꾸러미 및 교육 프로그램의 제공; 농업 및 위생분야까지 확대된 작업자들에 대한 참고문헌의 제공이 포함된다.

식품관리기관들은 식품검사관들과 실험분석관에 대한 분야별 교육의 필요성을 우선 순위로 놓아야 한다. 이들의 활동은 식품관리의 전문화하고 관련분야 사람들에게 기술 수준을 높이는 데에 중요한 수단이 되며 이는 필수적인 예방 기능으로 작용하게 된다.

## 5. 국가식품관리시스템의 강화 (Strengthening national food control systems)

### 5.1. 식품관리의 원칙 : 고려사항 (Principles of food control: Issues for consideration)

식품관리시스템의 수립, 갱신, 강화 또는 기타 변경하고자 할 때, 국가당국은 다음 사항을 포함하여 식품관리활동의 기초가 되는 여러 원칙 및 가치를 고려하여야 한다.

- 가능한 최대한 식품망(Food chain) 전체에 대하여 예방 원칙을 적용하여 위험 감소를 최대화할 것
- 농장에서 식탁까지 개념(Farm-to-table continuum) 명시
- 특정 위해(예; 제품의 회수)를 다룰 수 있는 긴급 절차의 수립
- 과학에 기초한 식품관리 전략의 개발
- 위험분석 및 위험관리의 효능에 기초한 우선 순위 설정
- 위험을 겨냥하면서 경제적인 복리에 영향을 주는 전체적이고 통합된 대책 (Initiatives) 수립
- 식품관리는 모든 관계자들 사이에 긍정적인 상호작용을 주는 광범위한 책임분담이라는 인식

주요 원칙들과 관련 사항에 대해서는 아래와 같이 논의된다.

#### (a) 통합적 농장에서 식탁까지의 개념(Farm-to-table continuum)

위험 감소라는 목표는 생산, 가공 및 판매망 전체를 관통하는 예방원칙에 의해서 가장 효과적으로 성취될 수 있다. 소비자 보호를 최대한 이루기 위해서는 생산에서 소비에 이르기까지 식품의 안전과 품질이 이루어져야 한다는 것이 필수적이다. 이는 생산

자, 가공업자, 운송업자, 포장업자 및 소비자 모두가 식품안전과 품질을 보장하는 데 있어서 핵심적인 역할을 해하는 함축적이고 **통합적인 농장에서 식탁까지(Farm to Table)**라는 접근을 요구한다.

단순히 최종제품에 대한 샘플링이나 분석으로 적절한 소비자 보호를 이룬다는 것은 불가능하다. 최종단계에서 검사(Inspection) 및 반송(Rejection)보다는 오히려, 식품생산 및 유통망의 모든 단계에서 예방조치의 도입이 경제적 의미에서 더욱 좋다. 왜냐하면 부적절한 생산품이 식품망(Chain)의 초기에 발견할 수 있기 때문이다. 보다 더 경제적이고 효과적인 전략은 식품생산자 및 운영자들에게 식품의 안전 및 품질에 대한 1차 책임을 위탁하는 것이다. 그런 다음에 정부는 모니터링 및 예찰을 통해 식품 시스템의 실행사항을 감사하고 법적/규정적 사항을 집행할 책임을 갖는 것이다.

식품 위해(Food hazard)와 품질 손실(Quality loss)은 식품망에서 다양하게 나타날 수 있으며 이것에 대한 검사는 매우 어렵고 비용이 많이 든다. 공정(Processes) 통제를 위한 매우 체계적이고 예방적 접근방법은 식품안전과 품질을 향상시키기 위하여 선호되는 방법이다. 모든 위해는 아니라도 대부분의 잠재적 식품 위해는 우수지침(Good practice) 즉, 우수농업지침(Good agricultural practice; GAP), 우수생산지침(Good manufacturing practice; GMP), 우수위생지침(Good hygienic practice; GHP)의 적용을 통하여 식품망(Food chain)을 따라 통제될 수 있다.

식품의 생산, 가공, 취급의 모든 단계에 적용될 수 있는 중요한 예방적 접근방법은 HACCP가 포함된다. HACCP의 원칙은 식품위생에 관한 국제식품규격위원회에서 정식으로 승인되었으며<sup>1)</sup>, 식품매개성(Food-borne) 위해의 확인과 통제를 위한 체계적인 구조를 제공한다. 정부는 식품 안전을 개선하기 위한 기초적인 도구로서 식품산업에 의해 수행되는 HACCP 접근 방법의 적용을 인식해야 한다.

## (b) 위험분석 (Risk Analysis)

국제식품규격위원회는 위험분석을 3가지 요소로 구성된 과정으로 정의한다:

- 위험평가(Risk assessment) - 과학에 기초하여 위험을 인지하고 평가하며 측정하는 행위로 다음 과정(Process)으로 구성됨: (i) 위해확인; (ii) 위해특성화; (iii) 노출평가, (iv) 위험특성화
- 위험관리(Risk management) - 위험평가로부터 명확히 된, 정책 선택사항을 고찰하는, 모든 관련 집단과 협의된, 위험평가와 기타 소비자의 건강보호와 관련된 요

1) Codex Alimentarius (1997). Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System and Guidelines for its Application. Annex to CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997)

소를 고려한, 그리고 공정한 무역관행을 증진시키는, 그리고 만일 필요하다면 예방 및 통제 방식을 선택하는 과정(Process)으로 위험평가에서 도출된 정보를 정책적인 결정으로 전환시키는 과정으로 피해의 가능성을 줄이거나 피하고자 하는 의사결정, 집행, 평가, 감시 및 점검 등의 노력등이 이에 포함된다

- 위험정보교류(Risk communication) - 위험관리, 평가자 및 기타 관련자들 사이의 위해요소와 관련된 정보를 교환하는 행위로 위험관리결정의 기초사항과 위험평가의 설명을 포함하여 위험평가자, 위험관리자, 소비자, 산업체, 학계 및 기타 관련자들 사이에, 위험인지 및 위험과 관련된 요소, 위해 및 위험과 관련된 위험분석 절차를 통한 정보와 의견의 상호 교환

위험분석은 화학적 위해에 대해서는 매우 잘 체계화되어 있다. 그리고 식량농업기구(FAO)와 세계보건기구(WHO)는 지금 화학적 위해에 대한 위험분석으로부터 산출된 경험과 전문화를 미생물학적 위해로 까지 확장시키고 있다.

위험분석은 식품관리정책과 소비자보호조치의 기본이 되는 토대이다. 모든 국가들이 위험평가를 수행할 만한 충분한 과학적 자원, 능력 또는 자료를 가지고 있지 못할 지라도, 위험평가를 위하여 지역적 자료(Data)를 산출하는 것이 모든 경우에 필요한 것은 아니다. 대신에 각국은 국제적인 자료(Data) 및 전문가를 완전히 사용할 수 있어야 하며 마찬가지로 국제적으로 수용되는 방법으로 만들어진 다른 나라의 자료 또한 완전히 사용할 수 있어야 한다. 위험평가는 JECFA, JMPR(부록 7를 볼 것)의해 국제적인 수준에서 수행되며 기타 전문가구들은 매우 유용하다. 개발도상국은 실용적인 접근방법을 취해야 하며 자료(Data)와 평가와 같은 것을 해석하고 국가식품관리프로그램의 개발에 관한 정보를 사용할 수 있는 핵심 과학자 그룹을 양성해야 한다.

국제식품규격(Codex Standards)은 국제적인 수준에서 수행된 위험평가를 고려해야 하며, 이 규격은 동식물위생협정에 의해 과학적인 정당성으로 수용되어야 한다. 즉, 국제식품규격이 국가식품관리시스템에 적용 및 집행될 수 있도록 권장되어야 한다.

위험관리는 위험관리 방법들의 경제적 영향과 실현가능성을 고려하여야 하며, 위험관리는 소비자보호의 요구사항에 부합하는 데 유연할 필요성이 있음을 인식해야 한다.

### (c) 투명성 (Transparency)

식품관리시스템은 투명한 방식으로 개발 및 시행되어야 한다. 식품공급에서 안전과 품질에 대한 소비자의 신뢰는 식품관리운영 및 활동의 효용성과 완전성에 대한 소비자의 인식 정도에 달려있다. 따라서 모든 결정과정이 투명하고 결정과정에 식품망에 있는 모든 관계자들이 효과적으로 공헌할 수 있도록 허용해 주고 모든 결정사항의 기본

사항을 설명해 주는 것이 중요하다. 이러한 것은 모든 관계자들의 협력을 촉진시키고 효율성을 개선시키며 규정준수 비율을 높인다.

또한 식품관리기관은 식품안전정보를 대중들과 교류하는 방식을 검토해야 한다. 이러한 방식에는 식품안전 사안(Food safety matters)에 대한 과학적 의견, 검사활동에 대한 개요, 식품매개성(Food-borne) 질병과 관련된 식품의 발견, 식중독 사건(Food poisoning episodes) 또는 집단오염 같은 형태가 있다. 이 모든 것은 소비자들이 위험과 식품매개성(Food-borne) 위해의 영향으로부터 최소화시킬 책임이 있다는 것을 더 이해할 수 있도록 해 주는 위험정보교류(Risk communication)의 한 부분으로 간주될 수 있다.

이를 요약하면 다음과 같다

- ① 소비자의 신뢰는 식품관리체계의 효율성과 온전성에 의해 결정됨
- ② 정책결정에 있어 투명성이 가장 중요한 요소로 제기되고 있음
- ③ 모든 결정과정이 투명하고 관계자의 참여가 가능해야 하며 모든 결정사항의 기본적인 것을 설명해 주는 것이 중요함
- ④ 또한 식품관리기관은 식품안전정보를 대중들과 교류하는 방식을 검토해야 함

#### (d) 규제 영향 평가 (Regulatory Impact Assessment)

식품관리 조치를 계획하고 집행할 때, 식품산업의 준수 비용(자원, 인력 및 재정적 관계)은 소비자에게 전적으로 전가되기 때문에 반드시 고려되어야 한다. 중요한 질문사항은 다음과 같다 : 규제의 이익이 비용을 상쇄할 수 있는가? 가장 효과적인 관리방안은 무엇인가? 수출되는 식품의 안전과 품질을 책임지는 수출검사시스템은 국제시장을 보호하고 사업과 안전한 이익(Secure returns)을 창출할 것이다. 동물 및 식물위생조치는 농업 생산성을 증대시킨다. 반면, 식품안전은 공중위생 목표에 필수적이며 생산자에게 비용을 부과할 수 있지만, 식품안전에 대한 투자는 시장에서 즉각적인 보상을 받을 수는 없을 것이다.

규제 영향 평가(RIA)는 우선 순위를 결정하는 데 그 중요성이 증대되고 있고, 식품관리기관들의 전략이 가장 유익한 효과를 나타내도록 조정 또는 개정하는 데 도움을 준다. 그러나 이를 수행하는 것은 어렵다. 식품안전 규제조치에 관한 비용/수익을 결정하는 방식은 2가지가 제시될 수 있다.

- 질병 및 사망의 위험을 감소시키는 데 자발적으로 지불할 수 있는 비용

(Willingness to Pay; WIP)을 측정하기 위한 이론적 모델이 개발되어 질 수 있다.

- 일생동안의 병원비 및 생산성 손실을 포괄하는 질병비용(Cost of illness; COI)

이 두 가지 방식은 해석을 위한 상당한 자료가 요구된다. 질병비용(COI) 추정은 비록 위험감소에 대한 전체적인 수치를 측정할 수 없지만, 아마도 정책당국자들이 이해하기 쉽고 식품관리 조치를 정당화하는 데 광범위하게 사용되어 왔다. 당연히, 자발적 비용추정(WIP) 방식은 공중위생 성과를 달성하고자하는 규제정책 보다는 수출검사 분야에서 더 쉽게 수행될 수 있다.

## 5.2. 국가식품관리전략의 개발 (Developing national food control strategy)

식품관리시스템이 목적 달성을 위해서는 현 상황에 대한 이해와 국가식품관리전략을 개발할 필요성이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 프로그램들은 국가마다 다르다. 사회경제학적 연구와 같이, 프로그램들 또한 현 상황과 최근 식품안전 및 품질 문제에 따라 영향을 받는다. 그리고 이러한 프로그램들은 식품보호 분야에서 식품위험의 국제적 인식, 국제기준 및 국제적 약속을 고려해야 한다. 그러므로 식품관리시스템을 설립할 때는, 시스템의 목적과 집행 그리고 국가전략 개발을 영향을 줄 수 있는 모든 요인들에 대한 체계적인 검증(Examine)이 필요하다.

### (a) 정보수집 (Collection of information)

정보수집은 국가 목록(Profile)의 형성에 관한 관련자료의 수집 및 조사를 통해 이루어진다(부록 8을 볼 것). 이 자료는, 목적 · 우선순위 · 정책, 부처/기관간의 역할 · 산업의 책임 그리고 실행 일정에 대한 합의에 도달하기 위한 이해당사자간에, 전략개발에 버팀목이 된다. 특히, 식품매개성(Food-borne) 질병의 관리와 예방과 관련된 주요 문제들은 확인되어야만 이에 따른 효과적인 문제해결 전략이 수행될 수 있다.

목록(Profile)은 식품매개성(Food-borne) 위해, 소비자 관심, 산업 및 무역의 성장에 영향을 줄 수 있는 건강 및 사회경제학적 문제를 평가될 수 있도록 되어야 하며 마찬가지로 식품안전과 품질 그리고 소비자 보호를 보장하는 데 직접 간접적으로 포함될 수 있는 모든 분야의 기능을 확인하는 데 되어야 한다. 식품매개성(Food-borne) 질병 관련 역학 자료의 수집은 국가 목록(Profile)의 필수적인 구성요소이며 가능한 언제나 수집되어야 한다.

### (b) 전략개발 (Development of strategy)

국가식품관리전략의 마련(Preparation)은 국가에서 통합적이고 논리적이며 활동적인

식품관리시스템을 개발할 수 있도록 해주고 아울러 소비자보호와 국가경제개발의 증진을 이끌어 내는 데 있어 우선 순위를 결정할 수 있게 해준다. 이러한 전략은 국가정책 또는 전체적인 협력 메카니즘(Mechanism)이 없고 여러 식품관리기관으로 나뉘어 진 상황에서 보다 일관성(Coherence)이 높아지도록 해야한다. 이러한 경우 전략은 혼선, 중복적 활동, 실행에서의 비효율성 및 자원 낭비를 방지한다. 명확히 정리된 목표가 있는 식품관리 전략을 고안해 낸다는 것은 단순하지 않으며, 식품관리에서 공공투자의 우선 순위를 결정한다는 것은 도전적인 과업이 될 수 있다. 전략은 여러 분야의 정보(Multi-sectoral inputs)에 기초하여야 하며 식품안보(Food security)의 요구, 비위생적이고 잘못 표기된 식품으로부터 소비자를 보호하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 동시에 전략은 수출입 교역, 식품산업 육성(Development)과 관련된 국가의 경제적 이해와 농부와 식품생산자의 이해를 고려해야 한다. 전략에서 사업의 우선 순위 결정방식은 위험(Risk)에 기초하여 접근하는 방식을 사용해야 한다. 자발적인 사항과 의무적인 사항은 명확히 구별되어야 하며 시간계획이 결정되어 있어야 한다. 인력자원개발과 실험실과 같은 인프라(Infrastructures)의 강화의 필요성 또한 전략에서 고려되어야 한다.

식품관리와 관련된 어떤 종류의 조치들은 장비와 인력에서 상당히 큰 고정경비를 요구한다. 대기업에서는 이러한 경비를 당연시하기 쉽지만, 아마도 대기업에 공존하는 소규모 업체에서는 이러한 경비는 적절하지 않을 수도 있다. 그러므로 이런 종류의 조치들은 점진적으로 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 몇몇 국가에서는 소규모 업체가 HACCP를 도입하는 데 있어서 상대적으로 긴 시간을 허용해 준다.

전략은 그 나라의 개발(Development) 상태, 경제규모 및 식품산업체의 인식(Sophistication) 수준에 따라 영향을 받을 것이다. 최종 전략에는 다음 사항이 포함되어야 한다:

- 명확한 목표를 가진 식품관리 국가전략, 이를 실행하도록 하는 행동계획 및 이정표(Milestones)
- 국가전략에서 정해진 목표를 성취하기 위하여 적절한 식품법령의 개발 또는 기존법령의 개정
- 국제규정과의 조화를 이루기 위한 식품규정, 기준 및 실행지침의 개발 또는 개정
- 식품 예찰(Surveillance) 및 관리시스템 강화를 위한 프로그램
- 식품망에서 식품안전 및 품질을 개선하기 위한 시스템의 육성 즉, HACCP에 기초한 식품관리 프로그램의 도입
- 식품취급자, 식품가공업자, 식품검사자 및 분석가를 위한 훈련프로그램의 개발 ·

## 조직

- 연구(Research), 식품매개성(Food-borne) 질병 예방, 자료수집을 위한 투자의 확대와 시스템 내에서 과학적인 역량의 배양 창출
- 소비자 교육 및 기타 단체의 역할 육성

### 5.3. 국가식품관리시스템을 위한 조직체계강화 (Strengthening Organizational Structures for National Food Control Systems)

식품관리시스템은 그 범위가 광범위하지만 국가단위에서는 최소 3가지 정도의 조직체계가 있을 수 있다. 이것은 다음과 같다:

- 식품관리를 다양한 기관에서 책임지는 시스템 - 다원화 시스템
- 하나로 단일화된 식품관리 시스템 - 단일기관 시스템
- 국가 통합적 접근방식에 기초한 시스템 - 통합관리 시스템

#### (a) 다원화 시스템 (Multiple Agency System)

식품안전은 가장 우선적인 목표이지만, 식품관리시스템은 식품생산 및 가공시스템이 창출되고 지속적으로 유지하도록 하는 중요한 경제 목표를 또한 갖고 있다. 이 책자에서, 식품관리시스템은 다음과 같은 중요한 역할을 수행한다:

- 무역에서 공정한 관행의 확립
- 전문적이고 과학적인 기초 하에 식품분야의 육성
- 불필요한 손실의 예방과 천연자원의 보존
- 국가의 수출교역의 증진

이러한 목표를 보다 명확하게 다루기 위한 시스템은 분산된 형태(扇形)가 될 수 있다. 즉, 수산물, 육류 및 육가공품, 과일채소류, 유(乳) 및 유제품과 같은 특정분야에 대한 육성의 필요에 기초한다면 분산된 형태가 될 수 있다. 이러한 시스템은 의무적 또는 자발적일 수도 있고 일반식품법(General food law) 또는 분야별 규정(Sectoral regulation)에 의해 효력이 발생될 수 있다. 예를 들면 다음과 같다:

- 수출 이전에 의무적인 수출검사를 하는 식품을 정하거나 자발적인 검사를 위한 시설 제공 및 수출자를 위한 증명서 제공하는 수출검사법(Export inspection law)



- 예를 들면 관련 법률에 의한 권한이 있는 기관 또는 부처들에 의해 수행되는 수산물 및 수산물가공품, 육류 및 육가공품 또는 과일채소류에 대한 특정상품 검사 규정
- 산업체에 원료로 판매되거나 소비자에 직접 판매되는 신선농산물에 대한 등급 및 표시(Marking)를 위한 관리 시스템. 이런 신선농산물은 대부분 품질의 특성을 명확히 하고 있기 때문에 생산자들은 공정한 이윤을 받게 되고 구매자는 속는 일이 없게 된다.

분야별로 주도하는 관리(Initiatives)는 각각 분리된 식품관리 활동의 정착을 초래하게 되어, 그 결과 식품관리를 책임지는 여러 기관이 창설되게 되어 진다. 이러한 식품관리체계는 전형적으로 보건부, 농업부, 상업부, 환경부, 무역부, 산업부 및 관광부 간에 식품관리책임을 분담하게 되며, 이들 기관의 각각 역할과 책임이 있지만 각각 매우 다르게 되어 있다. 이러한 사항은 때때로 예를 들면 식품정책·모니터링·식품안전관리과 관련 기관들간의 규제활동의 중복, 증대되는 관료화, 분산(Fragmentation), 조정의 부재와 같은 문제점을 나타낸다. 일례로 육류 및 육가공품에 대한 규제와 예찰은 보건부가 수행하는 식품관리와는 분리되어 수행되어 질 수 있다. 육류검사는 종종 모든 수의(Veterinary) 활동을 수행하는 농업부 또는 1차산업분야 직원에 의해 담당하며, 이러한 과정에서 생산된 자료들은 공중위생과 식품안전 모니터링 프로그램에 연계되지 않을 수도 있다.

이 식품관리시스템은 또한 중앙(National), 지방(State), 지역(Local) 기관들 간에 분산되어 질 수 있으며 집행의 완결성은 각 단계의 기관들의 역량과 능력에 달려있다. 즉, 소비자들은 국가 전체적으로 동일한 수준의 보호를 받을 수 없으며. 아마도 중앙, 지방, 지역 정부가 취하는 조치들의 효과를 적절하게 측정하기가 어려울 것이다.

다원화된 식품관리 기관들은 일반적인(Norm) 것일 수 있으나 이 기관들은 다음의 심각한 결점 때문에 고통을 받는다:

- 국가차원에서의 전체적인 조정(Coordination)의 미흡
- 빈번한 부처간 관할권 혼선으로 집행의 비효율 초래
- 부처별 전문가 및 자원 수준의 차이로 균형 잡히지 못한 집행
- 공중보건목표와 무역·산업육성 촉진 사이에 갈등
- 결정과정에서 적절한 과학의 활용(Inputs)을 위한 역량 제한

- 적절하게 규제를 수행하는 데 있어 과도한 규제 또는 적용시점의 격차를 초래할 일관성 미흡
- 이 시스템의 신뢰성에서 있어 국내 소비자와 해외 구매자의 신용 감소

국가식품관리전략을 마련하는 있어, 전략을 수행하는 데 필요한 조직의 형태와 규모를 고려하는 것이 중요하다. 다양한 역사적 정치적 이유로 말미암아, 종종 하나의 단일기관 또는 통합관리 시스템을 갖추는 것이 가능하지 않은 경우가 있다. 이럴 경우 국가식품관리전략에서 각 기관들의 역할이 중복되는 것을 피하기 위하여 역할을 명확히 하고 각 기관들을 결속시킬 수 있는 조치가 필요하다. 또한 국가식품전략은 식품망에서 특별한 관심과 추가적인 자원의 투여가 필요한 분야 또는 부분을 명확히 해야 한다.

### (b) 단일기관 시스템 (Single Agency System)

공중보건과 식품안전을 보호할 모든 책임을 통합하여 하나의 식품관리기관이 명확하게 임무를 부여받는 것은 상당히 매력적이다. 이는 정부가 식품안전과 식품매개성(Food-borne) 질병의 위험을 감소시키는 것이 매우 높은 우선 순위라는 것을 인식한다는 것이다. 식품관리를 단일기관에서 다룸으로서 나타나는 이점은 다음과 같다:

- 보호 조치(Protection measures)들의 균등한 적용
- 소비자 보호를 위한 신속한 조치 가능
- 자원과 전문가의 보다 효율적인 사용 및 비용(Cost) 효율성 개선
- 긴급한 사안 및 국내외 시장수요에 대한 신속하게 대응할 수 있는 역량
- 산업진흥 및 무역촉진을 하면서 보다 합리적이고 효율적인 서비스의 제공

국가전략이 집행을 위한 법령 및 조직체계에 영향을 미칠 수는 있지만, 모든 국가들의 사회경제적 및 정치적 환경의 조건 및 자원을 보편적으로 맞출 수 있는 단일조직체계를 추천한다는 것은 가능하지 않다. 결정은 모든 국가마다 달라(Specific)지며 모든 이해관계자들은 결정과정(Development process)에서 자신들의 의견(Inputs)을 제출할 기회를 가져야 한다. 불행히도, 단일기관에 기초한 새로운 식품관리 시스템을 창설할 기회를 가질 수 있는 나라는 매우 소수이다.

### (c) 통합관리 시스템 (Integrated System)

농장에서 식탁까지(Farm-to-table continuum) 기관들의 효과적인 협동과 조정을 이

루기 위한 열망이 있고 판단이 섰다면, 통합관리 시스템은 고려할 만한 가치가 있다. 전형적(Typically)으로, 통합관리 시스템의 조직체계는 운영상 여러 수준(Level)이 있다:

수준 1 (Level 1): 정책, 위험평가 및 관리의 공식화(Formulation), 그리고 기준·규정의 개발 (의사결정)

수준 2 (Level 2): 식품관리 활동, 모니터링 및 감사(Auditing)의 조정(Coordination) (점검 및 감시)

수준 3 (Level 3): 검사(Inspection) 및 집행(Enforcement)

수준 4 (Level 4): 교육 및 훈련

식품관리시스템을 평가(Review)하고 변경(Revise)하는 데 있어, 정부는 수준 1 및 2에 해당되는 활동을 책임질 자주(Autonomous)적인 국가식품기관을 설립하고, 수준 3 및 4 활동은 기존에 있는 여러 분야별 기관에 담당하는 모델(Model)을 고려하는 것이 바람직 할 수 있다. 이러한 시스템의 장점은 다음과 같다:

- 국가식품관리시스템의 일관성(Coherence) 제공
- 여타 기관들의 일상적인 검사 및 집행 역할에 대한 교란하지 않으므로 정치적으로 보다 수용가능
- 국가 전체의 식품망(Food Chain)에서 통일된 관리조치의 추진
- 위험평가와 위험관리 기능의 분리로 객관적인 소비자 보호조치 및 국내 소비자·해외 구매자의 신뢰 확보
- 예를 들어 Codex의 작업 참여, SPS/TBT 협정에 대한 Follow-up과 같은 국제적 차원에서 식품관리를 다루기 위해 보다 나은 대비
- 결정과정에서 투명성 증대와 집행의 책임성 향상
- 장기적으로 예산의 효율성 개선

이러한 장점에 따라, 몇몇 국가들은 국가 차원에서 예를 들면 정책 수립 및 조정(Coordination) 메카니즘을 설립했거나 만드는 과정 중에 있다. 선택된 국가들에서 국가식품관리시스템을 설명하는 사례 연구는 별표 9에 제시되어져 있다.

유능하고 자주적인 기관(Agency)에 의한 식품공급망(Food Supply chain)이 운영되면 근본적인 식품관리 방식의 변화를 가능케 한다. 이러한 기관의 역할은 국가식품관

리 목표를 세우고, 이러한 목표를 성취하는데 필요한 전략과 기술적 운용이 실행되도록 하는 것이다. 국가적 차원에서 이 기관의 기타 기능은 다음과 같을 수 있다:

- 필요할 경우 국가식품관리전략의 개정과 갱신
- 자원의 활용 및 우선 순위 결정을 포함한 정책 사안에 대해 관련 장관들에게 조언
- 규정, 기준 및 실행 지침 초안 마련 그리고 이에 대한 실행의 촉진
- 다양한 검사기관들의 활동에 대한 조정(Coordination)과 모니터링 실시
- 소비자 교육, 단체 활동의 개발과 이에 대한 실행의 촉진
- 연구와 개발에 대한 지원
- 산업체를 위한 품질 보증 계획 수립과 산업체에서 이를 할 수 있도록 지원

통합적 국가식품관리기관은 농장에서 식탁까지(Farm-to-table) 전체 식품망을 다루어야 하며, 우선 순위가 높은 곳으로 자원을 이동시킬 수 있고 위험의 중요한 근원지(Source)를 다룰 수 있는 권한이 있어야 한다. 이러한 기관에 일상적인 검사책임까지 포함시켜서 설립되어서는 안 된다. 중앙(National), 지방(State/Provincial), 지역(Local) 차원에 존재하는 기관들과의 연대는 계속되어야 한다. 또한 이 기관은 특히 수출과 관련하여 민간분석, 검사 및 증명서비스의 역할에 대하여 고려하여야 한다.

국가식품관리기관의 조직체계 구성의 보다 자세한 사항은 별표 10을 보라.

국가식품관리기관의 설립과 최초운영시 취해져야 할 가능한 조치들의 자세한 사항은 별표 11을 보라

#### 5.4. 식품관리시스템 재정 (Funding National Food Control Systems)

식품관리시스템의 재조직과 강화에 요구되는 재원과 자원은 보통 중앙 정부(National Government)로부터 나온다. 식품관리 책임이 많은 정부기관들에 퍼져 있는 나라들에서는 재정구조의 개편에 대한 협상 그리고 재정과 자원의 연속성을 보장받기 위하여 변화에 따른 준비가 필요할 수 있다. 소비자 보호의 최적(Optimum)수준에 이르기 위한 적절한 체계의 수립과 정책 개발을 위해서는 이러한 것들이 정부에 완전히 위임되는 것이 필수적이다.

공공분야에 대한 소비(Spending) 감소하는 경향은 정부가 이에 대한 우선 순위와 자원 분배에 영향을 미칠 수 있기 때문에 충분한 자원의 확보에 문제가 될 수 있다.

비용 회수(Cost recovery)는 많은 나라에서 실행되어지고 있다. 여기서 중요한 것은 식품산업에 직접 귀속(Pass)되는 비용은 궁극적으로는 식품에 간접적인 세금으로서 소비자에게 귀속(Pass)되기 때문에 조심스럽게 다루어져야 한다는 점이다. 이는 사회의 더 가난한 집단에게 불균형한 것이 된다. 비용 회수 방안에는 등록·검사활동·식품검사를 위한 수수료가 포함된다. 몇몇 국가에서는 작은 정부를 지향하는 경향성이 민간분야의 식품관리 시스템을 축소시키고 있다. 이는 예를 들면 식품검사 및 예찰과 같은 특정한 식품관리 활동을 수행하는 민간 분야 사람들의 축소를 가져온다.

## 6. 개발도상국을 위한 특별의제 (Specific Issues of Developing Countries)

### 6.1. 식품시스템 (Food Systems)

식품생산, 가공 및 유통시스템은 복잡하다. 많은 개발도상국에서, 개발도상국들은 많은 소규모 생산자들이 매우 분산되어 있고 이들에 의존되어 있다. 이들은 사회경제적 이익을 가져가 주지만, 많은 수량의 식품들은 식품취급자와 중간상인들을 통하여 유통되기 때문에, 이에 식품들은 비위생적인 환경, 오염 및 변질될 노출위험이 증가된다. 문제점들은 불량한 식품의 수확후 처리, 가공 및 보관으로 인해 발생하며, 또한 문제점들은 안전한 용수(用水), 전기(電氣), 저온창고를 포함한 저장시설, 운송시설 및 네트워크의 부재이나 부족과 같은 부적절한 시설 또는 인프라(Infrastructures)로 인하여 발생한다. 더욱이 식품생산자 및 취급자들의 대부분은 현대적인 농업기술, 식품위생 및 우수식품취급지침 적용에 대한 적절한 지식과 전문성이 부족하다.

그렇다고 이러한 상태에서 생산된 모든 식품이 안전하지 않지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 많은 전통식품 생산과 취급 기술은 그간의 경험에 기초하여 최소한의 식품안전이 되어 있다. 문제는 집약적인 농업생산기술의 출현, 도시화의 증대, 천연자원(Natural resources)에 대한 압박(Stress) 및 새로운 식품안전위험에 대응할 수 있는 능력이 부족하였기 때문에 나타난 것이다.

### 6.2. 식품가공산업 (Food Processing Industry)

개발도상국에서 식품가공산업의 범위는 정교한 최첨단 시설에서부터 지방에서 전통식품을 생산하는 작은 가내가공업까지 이다. 이들 가공업체의 크기는 매우 다양하다 - 기술을 효과적으로 사용하기 위하여 소수의 대규모 공장에서부터 매우 제한된 자원을 가진 작고 단칸방 수준인 대부분의 공장까지 다양하다. 적어도 다양한 범위의 가공업체들의 마지막 부분에 있는, 이들 공장들은 과학적이고 일관된 방식으로 식품안전과 품질을 유지할 수 있는 기반이 취약하다. 정부는 일자리를 제공하고 수입을 내기 위하

여 종종 이들 소규모 업체들을 지원한다. 개발도상국들의 과제는 소규모 업체들이 효과적으로 확장될 수 있도록 인센티브를 제공하고 그래서 이들이 보다 나은 기술을 흡수할 수 있도록 하는 것이다.

또한 개발도상국들의 식품가공업자들은 전반적으로 품질이 일정하게 되도록 하는 것과 함께 적절한 시간 내에 원료를 운송하고 신뢰성을 확보하는 문제에 직면해 있다. 소규모 경작자들(Small-holders)은 통상 원료를 생산하나 생산지역내에 적절한 인프라(Infrastructures)가 부족하여 이들 원료의 품질이 일정하지 못하다. 이에 따라 식품가공업체들은 이를 조심해야 하며 식품공급망(Food supply chain)의 모든 단계에서 식품관리활동이 이루어지도록 해야 한다.

### 6.3. 길거리 식품 (Street Food)

개발도상국들에 대한 연구에 따르면 가게 식품지출비용의 20~25%가 외식(外食)인 것으로 나타났으며 일부분은 전적으로 길거리 식품에 의존하는 것으로 나타났다. 이는 급속한 도시화의 결과중 하나이며, 급속한 도시화는 수백만의 사람들이 부엌이나 가타 조리시설에 접근할 수 없게 하게 만들었다. 가족이 없는 수백만 독신 노동자들이 생겨나고, 일자리를 위하여 이곳 저곳을 옮겨 다니는 많은 수의 유동인구가 있게 되었고, 이들 대부분은 거의 매일 자신을 유지하기 위하여 길거리 식품에 의존한다.

많은 개발도상국들에서, 길거리 식품 노점상(Vender)들은 식품공급망(Food Supply Chain)의 중요한 요소이다. 적당한 가격과 편리성 때문에 길거리 식품은 도시민들의 필수적인 요구사항을 만족시킨다. 이들 즉석(Ready-to-eat)식품과 음료들은 주로 노점상 또는 행상에 의해, 길거리 또는 기타 공공장소 예들 들면 작업장 주변, 학교, 식당, 철도역, 버스정거장 같은 곳에서 만들어지거나 판매된다.

길거리 식품에 대한 식품안전은 큰 관심사이다. 이들 식품은 일반적으로 안전한 물, 위생장비, 또는 쓰레기 처리시설이 제한되어 있는 비위생적인 조건에서 만들어지고 판매된다. 즉, 길거리 식품은 미생물오염 때문에 식중독(Food poisoning)에 걸릴 위험이 높고, 식품첨가물의 부적절한 사용, 변질, 및 환경오염에 노출될 위험이 높다.

### 6.4. 식품관리 인프라(Infrastructures)와 자원

많은 개발도상국에서 식품관리 인프라(Infrastructures)는 제한된 자원과 종종 좋지 않은 관리로 인하여 부적절한 경향이 있다. 식품관리 실험실들은 빈번하게 장비가 열악하고 훈련된 분석인력이 부족하다. 여러 기관에서 식품관리를 할 경우에는 이러한 점들이 더욱 두드러지게 한다. 전체적인 전략방향이 부족할 경우 제한된 자원마저 적절하게 활용되지 못하게 된다. 또한 식품관리 시스템은 좋지 않거나 부적절하게 만들

어진 규제정책(Compliance policies)에 의해서도 고통 받을 수 있다.

현대 식품관리 시스템은 과학적이고 투명한 결정 과정을 요구하며, 식품과학 및 기술, 화학, 미생물, 수의(獸醫)과학, 농업과학, 품질보증(Quality assurance), 감사(Auditing) 및 식품법(Food law)과 같은 분야의 자격 있고 훈련된 인력을 요구한다. 식품관리당국은 위험에 기초한 접근방식에서 과학의 역할을 보다 높게 평가할 필요성이 있으며, 국제사회에서 과학적 자원이 갖는 이점을 취할 필요성이 있다.

## 6.5. 기술지원 : 국제기구의 역할

개발도상국의 식품관리시스템을 강화시키기 위한 기술지원의 필요성은 잘 인식되어져 있다. 개발도상국에 대한 식품품질 및 안전에 관한 기술 협력에 있어 식량농업기구(FAO)와 세계보건기구(WHO)는 유엔의 주요하고 특화된 2개의 기관이다.

식품관리와 식품기준에 대한 식량농업기구(FAO)의 지원(Assistance)이 주요한 활동이며 이는 세계적, 지역적, 국가적 수준에서 제공된다. 식품품질 관리를 위해 제작된 매뉴얼은 식품관리시스템의 여러 다른 측면에 걸친 사항을 포괄하며 국제적으로도 사용되어진다. 모임, 세미나 및 워크샵(Workshop)은 아프리카 지역, 아시아 및 태평양 지역, 라틴아메리카 및 캐리비언(Caribbean) 지역, 근동(Near East) 및 북아메리카 지역의 모든 지역에서 실시된다. 기술지원은 예를 들면 다음과 같은 많은 영역에서 제공되어진다.

- 국가식품관리시스템과 인프라(Infrastructures)의 설립 또는 강화
- 식품법과 규정의 마련에 대한 지원
- 식품관리를 위한 국가전략 개발에 대한 워크샵(Workshop)
- 식품분석능력에 대한 설립 또는 증진에 대한 지원
- 동식물위생(SPS)협정 및 무역기술장벽(TBT)협정의 적용에 대한 지원 (부록 5 참조)
- 식품검사, 분석 및 식품취급에 대한 훈련 제공
- HACCP 교관(Trainers)에 대한 훈련 제공
- 식품관리시스템의 운영에 대한 훈련 제공
- 국가식품규격위원회(National Codex Committees) 강화에 대한 지원 (부록 4 참조)

세계보건기구(WHO)는 최근 지속적으로 국제적 또는 지역적 수준에서 식품안전활동에 대한 우선 순위를 증대시켜 왔다. 세계보건기구 또한 국제적, 지역적, 국가적 수준

에서 기술지원을 제공한다. 세계보건기구는 하부 구조로서 6개 지역으로 나뉘며 각 지역 사무소(Regional offices)는 국가 식품안전프로그램을 개발 및 강화시키는 회원국을 지원할 책임을 맡고 있다. 지역 사무소들은 현재 소비자 건강을 보호하기 위하여 능력 확보 작업(Capacity building initiatives)을 실시하고 있다. 이러한 활동의 성격과 범위는 사용 가능한 자원에 영향을 받지만, 다음 사항이 포함된다.

- 지역 및 국가 식품안전정책과 전략의 개발
- 식품법령(Food legislation), 식품규정(Food Regulation) 및 기준(Standards), 위생 관리규범(Codes of hygienic practice)의 마련
- 식품검사프로그램의 실시
- HACCP 시스템의 적용을 포함하여, 식품매개성(Food-borne) 질병의 예방이 목적인 방법과 기술의 증진
- 식품분석능력의 개발 및 증진
- 위생훈련 및 교육 프로그램의 개발과 전파
- 길거리 음식의 안전성 증진과 건강한 시장(Healty markets)의 확립(Establishing)
- 식품매개성(Food-borne) 질병에 대한 예찰 활동의 설립의 촉진

동식물위생협정(제9조) 및 무역기술장벽협정(제11조) 둘 다 명확하게 개발도상국에 대한 기술 지원을 제공할 필요성을 명시해 놓았다. 이러한 기술지원은 가공기술, 연구 및 인프라(Infrastructures), 국가정부기관의 설립 등의 분야가 될 것이다. 특히, 개발도상국들로부터 식품을 수입하는 선진국들(Developed countries)은 요청이 있을 경우 이들 수출 개발도상국들이 국제식품교역에서 동식물위생(SPS)협정 및 무역기술장벽(TBT)협정의 준수사항을 지킬 수 있도록 기술지원을 제공하는 것이 요구된다. 동식물 위생(SPS)협정 및 무역기술장벽(TBT)협정의 세부적인 사항은 부록 5에 실려있다. 세계무역(WTO)협정에 따른 기술지원에 접근할 수 있는 새로운 기회가 아직까지는 개발도상국들에 의해 완전하게 활용되고 있지는 않다.

또한 식품관리 분야에서 기술지원은 세계은행(World Bank), 기타 개발은행, 그리고 쌍무적 원조기관(Bilateral donor agencies)들로부터 획득할 수 있다. 이러한 재원(Funds)에 접근은 개발도상국들이 국가발전계획(National development plans)에 반영될 정도로 자국의 식품관리시스템을 강화하고자 하는 가에 달려있다.



### 부록 3. 식품안전 및 소비자 보호시 고려사항 (ANNEX 3. Considerations of Food Safety and Consumer Protection)

식품안전은 모든 국가에서 필수적인 공중위생 사안이다. 식품에 미생물 병원체 (Microbial pathogens), 생체독소(Biotoxins) 및 화학오염물질에 따른 식품매개성 (Food-borne) 질병은 수십 억 인류의 건강에 심각한 위협이 된다. 식품매개성 (Food-borne) 질병의 심각한 발생은 지난 수십 년간 모든 대륙에서 기록되어져 왔으며, 이들 질환으로 인한 공중위생 및 사회적 중요한 의미가 서술되어졌다. 어디에서나 소비자들은 높아진 관심 속에서 식품매개성(Food-borne) 질병 발생을 본다. 그러나 발생(Outbreaks)은 보다 광범위하고, 더욱 지속적인 문제들의 가장 표면적으로 보이는 부분일 뿐이다. 식품매개성(Food-borne) 질병은 사람들의 건강(Health)과 행복 (Well-being)에 중대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 개인, 가족, 지역사회, 사업체 및 국가에 경제적 결과를 초래한다. 이들 질병은 건강관리(Health-care) 시스템에 상당한 부담을 초래하고 경제적 생산성을 현저하게 약화시킨다. 가난한 사람들은 하루 벌어 하루 사는 경향이 있으며 식품매개성(Food-borne) 질병으로 인한 수입손실은 빈곤의 악순환을 영속시킨다.

식품산업의 계열화와 통합 및 식품무역의 세계화는 식품생산과 유통 패턴을 변화시키고 있다. 식품과 사료는 이전보다 더 먼 거리까지 유통되고 이는 식품매개성 질병의 광범위한 발생에 필요한 조건을 창출시키고 있다. 최근 사건(Crisis)에서 볼 수 있듯이, 유럽의 1500개가 넘는 농가들이 단 2주만에 하나의 오염원(Single source)으로부터 다이옥신에 오염된 사료를 공급받았다. 이렇게 오염된 가축먹이(Fodder)로 사육된 동물에서 생산된 식품들은 몇 주 내에 전 대륙에 발견되었다. 광우병(BSE)에 오염된 소로부터 나온 식육(Meat)와 골분(Bonemeal)의 국제적인 확산은 더 설명할 필요조차 없을 것이다. 이러한 사건들의 전체적인 경제적 결과 및 소비자들에게 일으킨 공포를 아직도 측정 중에 있다.

다른 요인(Other factors)으로 공중보건 사안으로서 식품안전의 출현(Emergence)을 설명한다. 증대되는 도시화는 식품의 수송, 저장, 취급에 더 많은 요구사항을 이끌어 낸다. 개발도상국에서 식품은 종종 노점상(Street vendors)에서 취급된다. 선진국에서도 식품 지출(Food budget)의 약 50%까지가 집이 아닌 외부의 외식에 사용된다. 이러한 모든 변화는 단 하나의 오염원일지라도 광범위하게 전파, 전 세계적인 전파까지도 일으킬 수 있다는 것을 뜻한다.

식품교역의 세계화는 종종 소비자에게 많은 이익을 주고 있다. 그 이유는 세계화가 소비자의 요구를 만족시키고 알맞은 가격에 고품질의 다양한 식품을 구매할 수 있기 때

문이다. 세계적인 식품교역은 식품 수출 국가들이 외화를 벌어들일 수 있는 기회를 제공한다. 이는 많은 국가들의 경제발전에 필수적인 것이다. 그러나 세계화에 따른 이러한 변화는 식품의 생산과 유통을 안전하게 해야 하는 새로운 과제를 부여하였으며, 건강에 광범위하고 지속적인 영향(Repercussions)이 나타났다.

식품매개성(Food-borne) 위해를 감소시키기 위한 효과적인 수단으로서, 식품안전 프로그램들은 농장에서 식탁까지(Farm-to-table)라는 방식에 점점 초점이 맞추어지고 있다. 식품과 관련된 위험을 관리해야 할 전체적인(Holistic) 접근 방식은 원료에서부터 식품소비까지 이르는 전체과정(Chain)의 각 단계마다 고려사항을 포함해야 한다. 위해(Hazards)는 농장의 식품망(Food chain)에서 유입될 수 있으며, 위해는 식품망(Food Chain)의 어느 단계에서든 유입이 지속되거나 악화(Exacerbated)시킬 수 있다.

## 부록 6. 국가식품법 개발을 위한 지침 (ANNEX 6. Guidelines for Developing a National Food Law)

많은 개발도상국에서 사용되어지고 있는 식품법 모델(Model Food Law)의 내용은 1976년 식량농업기구(FAO)/세계보건기구(WHO)의 효과적인 국가식품관리시스템 개발을 위한 지침(Guidelines for developing an Effective National Food Control System) 원본에 담겨져 있다. 그러나 불행히도 이 지침의 가르침(Precepts)은 모든 법률 시스템(All legal system)과 조화(Consistent)되는 것이 아니었기 때문에, 이 모델은 언제나 적절한 것은 아니었다. 식품법에 있는 많은 개념과 주제들이 오랜 기간 동안 평가되어져 왔으나, 이 사항이 식품법 모델(Model Food Law)에는 반영되지 않았다. 게다가 식품법 모델(Model Food Law)의 의미(Terms)에 충실(Strict adherence)하게 되면, 많은 국가들이 그들이 처한 개별적 환경, 행정체계 및 법률 체계로부터 요구되는 규정, 개념 및 기준을 고려하지 않게(Left out)됨을 뜻하게 되었다.

여기서(This document)는 원칙에 관한 지도 지침(A set of guiding principles)을 마련하고자 한다. 이 원칙들은 식품법률을 처음 만들고자 할 때 일반적인 접근방식을 서술하는 것이며, 이에 따라 이들 원칙들은 여러 다른 법률 시스템에서도 적용되어질 수 있어야 한다. 그러나 이것은 특정국가에서 직접 또는 간접적으로 식품생산, 수입, 수출, 유통, 취급 및 판매를 관장(Govern)할 법적 체계 및 제도를 마련키 위한 심층 분석(In-depth analysis)용으로는 적합하지 않다. 이러한 것은 오로지 그 나라의 개별적이고 독특한 요구에 충족시킬 수 있는 방식을 따라야 한다.

법률에 추가하여, 정부는 국제적으로 인정되는 식품기준을 갱신(Update)할 필요가 있

다. 최근, 많은 수의 매우 세밀하게 서술된 기준들(Highly prescriptive standards)이 식품안전 및 품질 목표(Objectives) 달성을 포괄하는 광범위한 주제를 다루는 수평적 기준들(Horizontal standards)에 의해 대체되고 있다. 수평적 기준들(Horizontal standards)은 식품안전 목적(Goals)을 수행하기 위한 명백한 접근방식이지만, 이 방식은 식품안전 위협에 대한 양질의 자료와 위협관리 전략이 잘 관리되고 공급되어 지는 식품망(Food chain)을 요구하여 많은 개발도상국에서는 아마도 현실화되지 않을 수 있다.

식품규정과 기준을 마련하고자 하는 국가들은 국제식품규격(Codex Standards)과 다른 나라로부터 배울 수 있는 식품안전 및 품질에 관한 교훈을 최대한 활용해야 한다. 다른 나라의 경험을 고려하면서 국가적 상황(Context)에 따라 정보, 개념과 조건을 변형(Tailoring)하는 것이 국가적 요구사항(National needs)과 SPS협정, TBT협정 및 무역파트너의 요구사항을 만족시킬 수 있는 현대법령체계 개발의 유일하고 확실한 방법(Only sure way)이다.

### **식품법의 형태와 내용 (Form and Content of Food Law)**

식품과 관련된 법적 규정들은 특정 활동사항, 소위 식품의 생산, 가공 및 판매를 규제하다. 이러한 규정들은 특정한 목적, 예를 들면 건강보호(Health protection) 및/또는 상품화된 식품의 공정한 무역의 촉진을 위해 만들어 진다. 대부분 일반적으로 이러한 사항들은 모든 식품 생산품(All food products)을 관장하는 일반법(General Law)에 포함되어져 있다. 이 법은 식품안전, 식품오염(Adulteration), 식품품질 및 식품관리, 예를 들면 검사, 첨가물의 사용, 식품오염의 방지의 특정한 측면을 다룬다.

대부분의 현대 식품 법령은 다른 모든 규정 문서들(All other regulatory instruments)의 기반이 되는 기본 법(Basic law)이 된다. 그러나 많은 나라들에서 일반적으로 식품생산물(Food products)에 관한 이 기본법과 병행하여, 식품법의 특정분야(Distinct sector), 식품가공의 특정 타입(Types) 또는 식품재료(Foodstuffs)의 생산 또는 무역의 특정한 법률적 측면을 관장하는 다른 법률들이 제정되어 있다.

기본법의 일반적인 형태는 특정국가의 법률적 전통에 달려있다. 매우 공업화(Highly industrialized)된 일반 법률 국가들(Common law countries)에서의 관행은 식품과 관계되는 모든 일반적 규정들이 실질적으로 결합되도록 포괄적이고 세부적인 내용으로 입법화하는 것이다. 이러한 경우, 행정당국은 특정식품과 관련된 집행 및 세부규정에 대한 기술적 절차를 규정하는 것 이상을 실시할 여지가 거의 없다.

## <참고 8> 미국 회계감사원 (GAO) 국회요청보고서

### GAO(United States Government Accountability Office)

#### 국회 요청 보고서

#### 식품 안전

#### 식품 안전 시스템 통합에 대한 7개국의 경험에 대한 보고서

#### GAO 조사

우리가 조사한 7개국 (캐나다, 덴마크, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국)에서 식품 안전 시스템의 통합, 강화 과정은 그 접근 방법과 적용범위 정도가 달랐다. 하지만 하나의 고려사항은 비슷했는데, 각각의 나라는 식품 안전 법령의 집행과 관리를 이끄는 단일의 기관을 설치했다. 이 나라들은 공통의 두 개의 기본적인 이유를 가지는데 식품 공급의 안전에 대한 대중의 우려와 식품안전 프로그램의 효율성을 증진시키고자 하는 필요가 그것이다. 이 나라들은 두 가지 도전에 직면했다. (1)관련 기관을 기존의 보건부처 혹은 농업부처 산하에 둘 것인가 또는 독립적인 기관으로 만들 것인가, (2)독립적 기관으로 만들 경우 새 기관에 맞는 고용자 교육을 할 것인가.

어느 나라도 아직 통합, 강화에 대한 결과를 분석하진 못했지만 정부 임원들은 이들 나라들 간의 통합을 통한 ‘net effect’가 존재하고 유용할 것이라고 확인했다. 대부분의 나라의 관계자가 새로운 식품 안전 기관의 통합에 개시 비용이 들었다고 언급했지만 이들은 통합 비용이 존재할 것이라 예상했고 이익이 비용을 넘어설 것이라 믿었다. 이들 관계자들과 식품부, 소비자 연합들은 그들의 식품 안전 시스템의 효율성에 있어 상당한 질적인 향상을 언급한다. 질적인 향상은 불필요한 검역 과정 중복 감소, 책임에 있어서 투명성 증대, 그리고 식품 안전법과 규칙에 대한 더욱 일관되고 시기적절한 법령을 말한다. 이러한 질적인 이점에 더불어 캐나다, 덴마크, 네덜란드의 정부 관계자는 통합의 결과로 재정적인 이익을 취득할 수 있을 지역을 확정하였다. 예를 들어, 네덜란드 관계자는 식품 검역 절차의 반복이 줄어들면 예산의 지출을 줄일 수 있고 예상되는 25%의 지출액을 절약할 수 있다.

우리가 조사한 7개국은 미국에 비해 훨씬 규모는 작지만 소비자가 식품 안전에 대해 높은 기대 수준을 가지고 있는 고수입의 나라들이다. 결론적으로, 식품 안전 시스템의

통합, 강화에 대한 이들 나라들의 경험은 미국 정책 수립에 유용한 정보로 제공될 수 있을 것이다.

이전에 보고했던 대로, 연방의 식품 안전 시스템은 건강위협이나 경제적 위기에 따라 수 세기에 걸쳐 조금씩 부각되었다. 그로써 법률적으로나 관리 기관의 구조적 측면으로나 분절된 결과를 초래하여, 특정 식품류는 다른 기관의 책임 하에 있고 식품 안전 법의 시행에 있어서도 서로 다른 권한을 갖게 되는 경우가 생겼다. 2003년 국고에서 식품 안전 업무에 주요 연방기관은 거의 1.7 억 달러의 돈을 미국 식품 공급의 안전과 질을 보증하는데 사용하였다.

많은 법률적 제안으로 이전의 법을 수정하고 미국 식품 안전 체계를 통합하였지만 지금까지 어떤 실행도 이루어지지 않았다. 최근 2004년, parallel Senate and House bills 는 USDA(미 농업부)의 식품 안전 조절 프로그램과 HHS(미 보건부) 산하의 FDA(식약청), 그리고 the Department of Commerce(상무부)에 의해 시행되는 자발적 수산식품 검역 프로그램을 통합하는 안을 제시하였다.

몇몇 나라는 식품 안전 직무를 효율적으로 하고 통합하는 절차를 밟아왔다. 1999년에 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 영국의 4개국이 식품 안전 체계를 통합하는 과정을 보고하였다. 이러한 정보와 그 밖의 다른 나라들의 경우에 대한 관심에 따라, 우리는 1999년 보고서에 정보를 update하고 다른 나라-독일, 네덜란드, 뉴질랜드-의 경우에 대한 정보를 추가하였다. 이 보고서는 식품 안전 직무를 통합해온 7개국의 접근 방법과, 직면한 문제들, 정부 관계자와 산업, 그리고 소비자 연합에 의해 확인된 이익과 그 기회 비용 등, 그 노력의 결과에 대한 내용이다.

이러한 정보를 전개시켜, 정부 관계자들에 의해 확인된 이득과 기회비용에 대한 내용을 포함하는 7개국의 통합과정에서의 성과에 대해 검토하였다. 식품 안전, 농무, 건강부 기관의 고위 관계자와의 인터뷰를 식품 산업과 소비자 단체의 발표 내용과 함께 정리하고, 그들이 제공한 서류를 분석하였으며, World Health Organization과 GAO의 보고서를 검토하였다. 우리는 또한 EU 식품 안전 관계자와 만나 어떻게 연합국가의 식품 안전 기관과 교류했는지 뿐만 아니라 EU의 식품 안전 법령이 연합 국가들의 통합 결정에 어떠한 영향을 주었는지 discussion하였다. 여기 보고된 법령을 포함하는 식품 안전 체계에 대한 정보는 7개국의 식품산업 관계자와 소비자 연합 뿐만 아니라, 각 나라의 식품 안전 분야의 최상위 관계자로부터의 인터뷰와 문서를 기반으로 한, 거의

독점적인 정보이다. 우리가 수집한 정보의 대부분은 질적으로 우수하며 최대한 가능한 수준까지 정부 관리자로부터 정보를 받아 질적인 보강을 하였다. 양적으로는 제한된 정보만을 얻었는데, 이는 정부 관리자들에게 양적인 정보에 대한 신뢰도를 평가할 수 있도록 요청하였지만 그들이 이 연구를 위해 전념할 수 있는 시간이 제한되어 있는 관계로 대부분의 정보에 대해 신뢰도를 평가할 수 없었기 때문이다. 비록 양적인 정보의 신뢰성을 평가할 순 없었지만 미국의 정책 수립에 다양한 접근방법, challenges, 관계자들이 확인한 통합으로 인한 성과, benefits 등에 대한 정보를 제공해줄 수 있으므로 보고하기로 한다.

Appendix 1 은 우리의 시야와 방법론에 대한 더 많은 정보를 담았다. 이번 업무는 정부 회계 감사 기준에 통과함에 따라 2004년 4월부터 12월까지 시행된다.

## Results in Brief

우리가 조사한 것에 따르면 7개국은 식품 안전 체계를 통합하는데 다양한 방식으로 접근해왔다. 각각은 하나의 기관을 설립하여 식품 안전 관리 업무를 이끌거나 법령을 수행하도록 하였으며 기존의 식품 안전법을 변형하였다. 예를 들어, 덴마크는 기존에 여러 정부 기관들에 분산되어 있던, 검역을 포함한 식품 안전 업무의 거의 모두를 통합하여 새로운 연방 기관을 만들으로써 체계를 집중화하였다. 반면에 독일의 새 기관은 식품 안전을 주로 관리하는 조정 기구과 독일 연방 states가 국가 식품 안전법을 이행하도록 하는 주요 행정 규칙을 정하는 기능을 한다. 독일 연방 주는 계속해서 지역 정부의 식품 검역을 감독하는 책임을 지니게 된다. 여러 나라들로 하여금 식품 안전 체계를 통합하도록 자극하는 두 요소는 대중의 식품 안전에 대한 관심과 효율성의 증진이다. 예를 들어, 본래의 통합과정은 영국의 경우 광우병의 발생으로 인한 소비자의 자신감 손실에 대한 반응으로 시작됐고, 캐나다의 경우, 프로그램의 더 큰 효율성 증진과 지출의 감소를 의도하기위해 시작되었다. EU 국가들에 있어 세 번째 중요한 자극 요소는 최근에 채택된 EU 법령에 응해야 하는 필요성 때문이다. 이 EU의 변화는 그들의 식품 안전 법령을 일치시키고 단순화하여 EU 국가들에 적용 가능한 하나의 명쾌한 식품 안전 규칙을 만들어 내는 것이다.

그들 식품 안전 체계의 재통합으로, 몇몇 나라에서 두 가지 부분에서 challenge를 확인했다. 첫째로, 많은 나라들이 기존의 건강부나 농무부 안에 새 기관을 둘 것인가 아니면 독립적인 기관으로 세울 것인가, 또한 그 새 기관은 어떠한 의무를 지니게 될 것인가에 대해 고민했었다. 예를 들어, 아일랜드는 새 식품 안전 기관을 기존의 건강아동부

안에 한 부서로 위치시켜서 농업 식품부의 책임인 식품업의 판매 행위로부터 식품 안전 의무를 분리했다. 반면에 정치적 압력으로부터 식품 안전을 분리하기 위해 뉴질랜드는 반 자치권(semi-autonomous)을 가진 식품 안전 기관을 세웠다. 두 번째 challenge는, 몇몇 나라 관리자들에 따르면, 고용자들이 새 기관 업무 훈련을 소화하도록 돕고 우선권을 보장받도록 하는 것이다. 공통의 조직 훈련을 육성하여, 덴마크의 식품 기관 임원은 고용자를 중앙부서로 이동시켜 그들의 임무와 조직 훈련에 대한 모임을 매달 개최했다.

비록 어느 나라도 아직 통합에 대한 결과를 분석하진 못했지만, 우리가 인터뷰한 정부 관계자와 투자자들은 전체적인 통합의 효과는 긍정적일 것이라고 언급했다. 또, 아직 그들의 통합된 식품 안전 체계와 이전의 체계를 효율성 측면에서 비교한 나라 역시 없다. 예를 들어, 정부 관계자는 체계의 통합이 식품관련 질병을 감소시켰는지 여부를, 식중독 발생엔 여러 요소가 관련되어 있으므로 확인 할 수 없었다고 말한다. 게다가 몇몇 나라들은 식품 안전 통합 구조를 시행한지 3년 이하밖에 되지 않았으므로 그 이득을 측정한다는 것 역시 너무 시기상조라는 것이다. 제한적이긴 하나, 비용과 이득에 대한 약간의 정보가 있다. 예상대로, 대부분의 나라는 기관을 재구성 하는 데에 많은 비용이 들었고, 이러한 지출은 건물을 마련하고 실험 장비를 구매하는 목적으로 쓰였다. 몇 나라에서 이러한 통합 관련 지출 때문에 다른 식품 안전 활동이 일시적으로 줄어드는 것을 경험했으나 7개국 정부 관계자들은 곧 이득이 지출을 앞설 것이라고 믿는다. 특히, 각 나라의 투자자 뿐만 아니라 정부 임원들은 일관되게 통합 체계가 효율성을 증대시키는 작업들을 질적으로 향상시켰다고 말했다. 예를 들어 중복된 검역활동이 줄고, 식품 안전 위협을 더욱 겨냥한 검역, 더 일관된 식품 안전 법과 규칙의 시행, 그리고 책임과 의무상의 투명도가 더 커진 것이 그것들이다. 캐나다, 네덜란드, 덴마크의 정부 관계자들은 비용의 절약이 이 변화로 인해 발생했고 통합효과를 완성하면 더 발생할 것이라 기대한다. 예를 들어, 네덜란드 관계자는 식품 안전 검역의 중복이 줄자 지출이 감소했고, 독일 관계자는 조정, 관리자의 25% 감축으로 인한 예상되는 절약 비용이 있다고 말했다.

이 보고서의 초안에 대한 comment로, USDA (미 보건부)와 USDA (미 농업부)는 식품 안전을 보장하기 위해 효율적으로 함께 일하고 있음을 언급하며 우리 연구의 정보에 대한 몇 가지 한계점을 지적했다. 예를 들어, 두 기관 모두 보고서가 비용-이득에 대한 분석이 없음을 지적했다, USDA (미 농업부)는 통합과 측정 가능한 공중 보건 측면에서의 이득, 즉 식중독의 발생을 감소 등, 에 대한 평상적인 관계에 대한 정보도 없다고 말했다. 또, 이 나라들의 통합 경험은 미국보다 작고 식품, 농업 산업을 가진 나

라들의 것이므로 미국의 식품 안전 체계에 적용하기엔 제한점을 가질 것이라고 했다. 우리는 보고서에서 분명히 비용과 이득에 대한 제한된 양적인 data만을 제공함을 밝혔고, 기사된 정보는 7개국의 고위 관리자와의 인터뷰, 그들이 제공한 문서, 식품 산업과 소비자 투자자와의 인터뷰를 바탕으로 작성되었음을 명확히 하고자 한다. 우리가 보고서에 적은대로, 식품 산업과 소비 투자자 뿐만 아니라 정부 관리자도 그들의 식품 안전 체계의 통합은 효율성을 증대시키는 작업들을 질적으로 향상시켰다고 일관되게 말하고 있다. 게다가 우리가 연구한 나라들은 미국보다 작은 나라이며, 또 그렇다고 해도 앞에서 말한 것 처럼 높은 수입의 식품 안전에 높은 기대 수준을 가진 소비자의 나라로 미국과 유사함을 분명히 밝힌다. 결론적으로 이 보고서는 나라들의 경험에 대한, 특히 정부 관리자들에 의해 확인된 식품 안전을 질적으로 향상시키는 경험에 대한 유용한 정보를 담고 있다고 생각한다.

## Background

미국의 식품 공급은 일반적으로 안전한데 비해, Centers for Disease Control and Prevention(DCD)의 통계에 따르면 매년마다 백만 중 열명의 미국인이 안전하지 못한 식품을 먹고 아프고, 1000명이 죽는다. 게다가, USDA (미 농업부)의 Economic Research Service는 식중독으로 인한 지출을 계산하니 의료 지출과 일 하지 못해 생기는 생산 부재로 인한 지출까지 포함하여 약 7억만 달러였다.

미국의 식품 공급의 안전과 질은 15개의 기관에 의해 복잡한 체계를 통해 조정된다. 식품 안전 의무를 지니는 주 연방 기관들은 미국에서 식품 공급의 안전과 질을 보장하기 위해서 연방 framework의 근간이 되는 많은 조항들에 따라 법을 시행한다. 이러한 법은 기관들에게 다른 규칙과 시행 조항을 갖게 하고, 다른 기관의 식품안전 의무와 연결해서 조정하려면 약 70개의 기관 사이의 동의서가 필요하다. 연방 체계는 주 (state)에 의한 보조가 필요한데, 각 주는 식품의 질과 안전을 검역하고 조정하는데 그들 자체의 조항, 규칙과 기관을 갖고 있다.

USDA (미 농업부)와 FDA는 식품의 안전을 보장하는데 근본적인 책임을 지고 있다. USDA (미 농업부)의 Food Safety and Inspection Service는 고기, 가금, 난(egg)제품을 그리고 FDA는 이 밖의 다른 모든 식품, 우유, 해산물, 과일, 야채 등에 대한 공급을 맡고 있다. Environmental Protection Agency(EPA)는 식품에 허용되는 살충제 잔류량에 대한 제한 수준을, the Department of Commerce 안의 National Marine Fisheries Service는 상업적인 해산물 제품에 대한 안전과 질을 보장하는데 필요한 검역비



(fee-for-service)를 제공해주고 있다. 이와 유사하게 USDA (미 농업부)의 Agricultural Marketing Service(AMS)는 식품 안전 요소를 검역하여 질(quality)에 대한 보증을 시행하고 있으며 이들의 의무에 더해서 USDA (미 농업부), FDA 와 EPA 는 the Department of Homeland Security와 함께 식품 경계(security)에 착수했다. Figure1은 15개 기관의 식품 안전 의무를 요약한 것이다.

Fig. 1 미합중국 정부기관 내 식품안전 업무

관련 정부기관 명		업무
미국 농업부(USDA)	식품 안전 및 검역국 (FSIS)	국내생산품이나 수입되는 모든 식육, 가금류 및 달걀가공품
	동식물 검역소(APHIS)	동식물 등 미국내 농업관련 자원의 가치와 건전성보호
	연방곡물검역국(GIPSA)	생산품의 질적기준, 검역과정, 곡물 및 관련생산품의 유통체계 확립,
	농산물유통국(AMS)*	유제품,과일,채소,가축,식육,가금류,달걀가공품의 질과 상태에 대한 기준확립
	농업연구국(ARS)	식품안전 연구 시행
	경제연구국(ERS)	미국 내 식품 공급의 안전에 영향을 주는 경제적 이슈에 대한 평가 제공
	농업통계국(NASS)	농업에 이용되는 화학물질의 데이터를 포함한 식품 공급의 안전과 관련된 통계자료 제공
주(state)협동연구교육원 (CSREES)	식품안전에 대한 연구,교육 및 랜드그랜트대학 시스템, 기타 협력기구에 대한 후원, 원조	
미국 보건부(DHHS)	식품의약청(FDA)	식육, 가금류, 달걀 가공품을 제외한 모든 국내생산품 또는

		수입품
	질병통제 예방센터(CDCP)	식품 유래 질병 감시를 포함한 공중보건과 위생보호
미국 상무성(DC)	미국 수산청(NMFS)	해산물의 안전성과 질에 대한 자발적인 행위별 수가제 (fee-for-service;FFS) 검사 시행
환경보호청(EPA)		농약의 사용량 및 식품과 가축사료 내 최대잔류량 규정, 관리
재무부(DT)	주류담배조세무역청(TTB)	주류의 공급, 사용, 생산을 총괄하는 법령의 강화
국가안보부(DHS)**		정부기관의 식품안전 관련업무 조정
공정거래위원회(FTC)		식품에 대한 잘못된 광고 규제

\* USDA (미 농업부)에 따르면 AMS는 식품안전 영역에 대한 법적인 권한은 없으나 일부 식품의 안전과 관련된 몇몇 활동들을 수행하고 있다. 예를 들어 AMS평가자 (grader)는 깨졌거나 더러운 달걀을 찾아내기 위한 난각(egg shell) 감시 프로그램을 수행하며 추가적으로 AMS는 국가 내 학교 급식프로그램 내 식품 안전과 관련된 활동을 수행한다.

\*\* 2001년, 미국 대통령은 국가 안보부가 테러리스트의 공격으로부터 사회의 인프라 시설을 보호하는 노력의 일환으로 가축, 농산품과 식품시스템을 보호하기 위한 노력을 통합, 조정해야 한다고 대통령령(Executive Order)에서 밝혔다. 2002년에 의회는 안보법(homeland Security Act of 2002)을 제정하여 이 부서의 업무를 규정했다. 대통령령의 결과로 국가안보부와 이에 수반된 국가안보 대통령 명령(Presidential Directive)이 설치, 시행되어 국가안보부는 미국 내 식품 공급 과정에서 발생할 수 있는 의도적인 오염을 어떻게 방지할 수 있는가에 대한 총체적인 방향을 제공하게 되었다.

미국의 식품안전시스템을 강화하기 위한 많은 제안들이 있었으나 지금에 이르기까지 특별한 조치가 취해지지 않았다. 몇몇 법률안이 의회에 제출되었고 National Academy of Sciences와 의 리포트와 일부 우리들의 리포트 및 증언들이 미국 식품 안전 시스템 강화를 제안하였다. 예를 들어 2001에는 하나의 독립된 국(agency)을 만들어 식품 안

전을 위한 감시와 업무를 강화하자는 법률안이 상, 하원에 제안되었다. 2004년에도 공중보건을 보호하고 식품 안전을 보장하며 식품안전성과 연구를 증진시키기 위해 하나의 식품안전국(agency)을 설립하자는 법안이 상원과 하원에 다시 한 번 제출되었다. 제안된 법안은 상무부에서 시행되고 있는 자발적인 해산물 검역 프로그램과 협력하여 USDA (미 농업부)와 FDA의 두 가지 식품안전 규제 프로그램을 통합한 것이다. 제안된 새로운 식품 안전 프로그램은 다양한 식품과 그들의 가공 과정에 관련된 여러가지 위험에 대한 총괄적인 분석에 기초하고 있으며 과학에 근거한 기준을 설립하고 강화하는 것 뿐 아니라 식품법규의 가공 규제 채택을 시행할 것을 다른 것보다 우선적으로 요구한다.

1998년, National Academy of Sciences는 미국 식품 안전 시스템의 통합과 식품안전을 담당하는 독립된 국(agency)을 만드는 것을 포함한 몇 가지 옵션을 제시하였다. 보다 더 최근에, National Commission on the Public Service에서는 비슷한 목적을 위해 만들어진 정부 프로그램들을 하나의 국(agency)으로 통합하고 유사하거나 관련된 업무를 수행하는 국(agency)들은 하나의 더 큰 부서로 통합하는 것을 제안하였다. 위원회의장이 House subcommittee앞에서 증언하길 규제에 관한 책임이 여러 부서에 산재할 경우 중요한 보건 및 식품안전성의 보호는 실패할 것이라고 이야기 했다. 이것은 미국의 식품안전시스템의 경우와 같다.

식품안정을 책임지고 있는 여러 정부 기관에 책임을 분할하는 것은 미국의 경우에만 해당하는 것은 아니다. 이 비평을 위해 우리가 선정한 나라들의 식품안정청들은 그들 또한 책임을 분할한 문제에 직면에 있고 그들 나라의 기관의 재 정립화는 이러한 문제를 해결하기 위함이다.

비록 우리가 관찰한 식품안전 시스템의 7나라가 미국에 비해 인구 면에서 규모는 작을 지라도, 경제적인 면을 볼 때 미국과 같이 매우 높은 소득을 보이고, 그 나라의 국민들 또한 식품 안정에 대한 높은 기준을 가지고 있다. 테이블 1은 7나라와 미국에 대한 인구, 경제적 규모, 식품소비량, 그리고 전체 소비량에 대한 식품 소비량을 퍼센트로 보여 주고 있다. 이 테이블에 의하면 미국의 전체 소비량에 대한 식품 소비량이 나머지 7개 국가의 퍼센트와 유사함을 보여준다. 즉 미국이 10%을 차지하면서, 아일랜드와 영국의 경우 16%에 해당한다. 일반적으로 국민 소득이 높은 나라일수록 전체 소비량에 대한 식품 소비량이 차지하는 비율이 국민 소득이 낮은 나라에 비해 낮은 것으로 알려져 있다. 예를 들어 국민 소득이 낮은 나라의 경우 전체 소비량에 대한 50% 이상이 식품소비량에 해당한다.

Ref. 9 미국을 포함한 7나라들은 세계은행에서 분류하는 고소득 국가에 해당한다.

10 최근 114개국에 대한 USDA (미 농업부) 경제 연구 서비스에 따르면 전체 소비량에 대한 식품 소비량이 차지하는 비율은 의 경우 74%, 미국의 경우 10%까지 그 범위가 매우 다양하다. 이것은 James Seale, Jr., 그리고 Jason Bernstein 이 쓴 “ 식품소비패턴에 관한 국제적 증거”라는 문헌을 참고함. 정기보고서 번호 1904, 경제연구 서비스, USDA (미 농업부), 10월, 2003년도.

Table 1: 7국가의 인구, 국내총생산 량(GDP), 총 식품 소비량, 1인당 국내총생산 량, 전체 소비량에 대한 식품 소비량

국가	인구(2004) <sup>a</sup>	경제규모 (2003 GDP <sup>b</sup> ) (단위: 백만달러)	총식품소비량 <sup>c</sup> (2003) (단위: 백만달러)	1인당 GDP <sup>d</sup> (2003)	전체소비량에 대한 식품소비량 <sup>e</sup>
캐나다	32,507,874	834,390	45,375	27,097	11.68
덴마크	5,413,392	212,404	12,430	39,497	14.02
독일	82,424,609	2,400,655	162,251	29,137	13.09
아일랜드	3,969,558	148,553	5,018	38,864	16.59
네덜란드	16,318,199	511,556	27,659	31,759	13.29
뉴질랜드	3,993,817	76,256	5,525	19,350	15.19
영국	60,270,708	1,794,858	104,550	30,355	16.37
미국	293,027,571	10,881,609	564,040	36,924	9.73

출처: 아래에 기재된 다양한 정보를 이용한 GAO

속지사항: 각각의 정보들에 대하여 위의 테이블은 대부분 최근 자료를 보여준다.

<sup>a</sup> Central Intelligence Agency, *TheWorldFactbook*, FieldListing - Population, July 2004 estimates, (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2119.html>).

<sup>b</sup> World Development Indicators database, World Bank, September 2004 World Bank,

(<http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>). 국내 총 생산량은 한 나라에서 생산된 용역과 서비스의 총 생산량을 말한다.

<sup>c</sup> 미국을 제외한 소비자 지출액은 국가 통계부서/OECD/Eurostat/Euromonitor에서 2003년 동안 산정된 것이다. 미국의 2003년도 소비자 지출액은 경제연구 서비스, USDA (미 농업부)에서 산정된 것이며, 기준은 집으로 가져온 식품과 비주류만 포함된다.

<sup>d</sup>연합국가들, 경제 및 통계부서, 수입과 경제활동에 대한 경제 지표 모든 수치는 2003년 기준이고 2004년도 업데이트 되었다.

<sup>e</sup>ERS/USDA Data - International Food Consumption Patterns, (<http://www.ers.usda.gov/data/InternationalFoodDemand>). Food budget shares are estimated across

이 비평을 위해 우리가 선택한 나라들 대부분 EU국가이며, 그러므로 EU 식품 안정 법률을 따라야 한다. EU 식품 안정 법률의 개발과 이행은 Health and Consumer Protection Directorate General의 의무이다. 2002년 국민들의 식품공급의 안정성에 대한 우려에 부응하여 EU에서는 새로운 독립적인 식품안전 기관, European Food Safety Authority (EFSA)을 출범시켰다. 이 기관은 식품과 가축사료의 안전성과 관련된 일들에 대해 독립적이며 과학적인 충고를 아끼지 말아야 할 것이다. EFSA에 의해서 수행되는 일들에는 식품안정성에 관해 대중과 의사소통하는 것, 유럽위원회, 유럽의회, EU 국가들에서 위험성 평가를 제공하는 것이다.

2004년 4월 EFDA 출범과 더불어, EU는 추가적으로 포괄적인 식품안전 법률을 채택한다. 이것은 2006년 1월 1일부터 유효하게 되었다. 초기 EFDA를 설립하면서 제정한 규율과 함께 이 법률은 동물성 그리고 비 동물성 생산물을 포함한 모든 식품에 적용되는 명백한 규율을 제정하는 것이 그 목적이다. 이 법률은 생산부터 소비에 이르기까지 모든 식품공급 라인을 포함하며 특히 EU국가에 좀 더 강제성을 두고 있다. 이 법률은 기존의 EU 식품안전 법률과는 달리 세부적인 식품안전에 관한 목표를 명확히 하고 있으며, 그 목표가 어떻게 달성될지에 관한 방법들을 세부적으로 서술하고 있다. 예를 들어 식품업계 종사자들이 특정한 위생건강법과 Hazard Analysis and Critical Control Point principles에 의거한 영구적인 절차를 채택할 것을 권고하고 있다. 또한 이 법률

에 의하면 EU국가들은 2007년 1월 1일까지 공식적인 식품 및 동물 사료에 관한 통제 계획을 수립하고 이행할 것을 요구하고 있다. 그러므로 매년 국가차원의 통제에 관한 이행여부가 보고되어야 한다. 식품 및 동물 사료에 관한 공식적인 통제를 이행하기 위해 국가는 책임을 진 단체에 관해 명기해야 한다. 만약 국가가 하나 이상의 단체를 가질 경우 이 단체들 간의 효율적인 조화가 이루어지고 있음을 확실히 해야 한다. 식품 안정 규제자들을 위한 2004년도 포럼에서 발표된 연구에 따르면, 최근 많은 EU국가들이 국가적인 식품안전 관리 당국을 설립하려는 움직임들이 보였다. 하지만 이러한 관리 당국의 설립은 강제적이지는 않다.

우리가 검토한 7개국들은 그들의 식품안전 시스템을 재정비하고 통합하려는데 2가지 이유를 가지고 있었고, 다양한 시도를 해보았고, 종종 비슷한 문제에 봉착하기도 하였다. 나라들마다 그들의 식품안전 시스템을 통합한 정도는 매우 다양함에 반해, 각 나라들은 식품안전성 관리와 이에 관련된 법률들을 지키게 하는 하나의 독립된 부서를 설립하게 되었다. 비록 대부분의 나라는 통합 시도 초기비용으로 많은 돈을 지출하여 손실을 보기도 하였으나, 국가 부서뿐 아니라 식품산업관계자들, 소비자 이해관계자들은 이러한 통합이 식품안전 시스템의 효율과 효율적인 면에서 질적인 개선이 이루어졌음에 동의한다. 그러나 이러한 개선과 각 부서들이 제공한 정보들을 평가하기엔 한계점이 있다. 왜냐하면 어느 나라도 이전 식품안전 시스템과 비교하여 현재 통합된 시스템에 대한 증가된 효율성에 관한 분석을 이행하지 않았기 때문이다. 몇몇 나라의 경우, 사실 그 나라의 시스템 통합에 의한 이익을 완전히 평가하기엔 이름 감이 업자나 존재한다.

우리가 조사한 7개국은 대중의 식품 안전에 대한 우려에 대응하여 처음으로 그들의 식품안전 시스템을 통합한 나라들이다.

National Research Council보고에 따르면, 효과적인 식품안전 시스템은 정부와 민간분야에서 통합된 활동들을 통해서 식품이 과학에 기초한 식품 기준들에 부합함으로써 공중보건에 기여하게 된다. 이 보고서는 또한 효율성에 강조하고 있는데, 이는 생산에서부터 소비에 이르기까지 식품안전을 확실히 보장하기 위한 첫 번째 큰 걸음이 과학적인 위험성에 근거한 시스템에 의해서 이루어 질 수 있다고 이야기하고 있다. 이 과학적인 위험성에 근거한 시스템은 감시와 규제, 그리고 연구 data 에 의거해 효율성을 극대화 시킬 것을 보장한다. 식품 안전에 대한 대중의 관심은 1990년대 소위 미친 소에 의해 걸리는 병으로 알려진 광우병(BSE; Bovine spongiform encephalopathy) 가 많은

가축들에 의해서 확인되면서 여러 산업국가들 사이에서 이슈화되었다. 효율성을 개선하고 식품안전에 대한 국민들의 관심에 대응하기 위하여 몇몇의 EU국가들은 최근 승인을 받은, 2006년 1월1일부터 효력을 지니게 된 EU 식품안전법률에 부합하기 위하여 통합화하는데 좀더 고무적이 되었다. 이 새로운 법안은 EU국가들에게 좀더 강제성을 띠게 되었다. 예를 들어 각각의 EU국가들은 매년 새로운 법률 규정의 이행에 관한 계획을 새롭게 해야 하고, 매년 그 해 계획의 이행여부 정도에 대해 보고해야 한다.

통합과 관련하여, 각 각의 나라들은 식품안전 경영과 관련 법규의 실행을 유도하는 독립된 부서를 설립하였다. 각각의 나라들은 새로운 식품안전부서에 법적인 권위와 위무를 넘겨주기 기존의 법률구조를 변형하였다. 그러나 나라마다 식품안전 시스템을 통합하는데 접근하는 방식이 다양하였다. 특히 어느 정도로 식품안전 기능들이 통합되느냐에 따라 다양하였다. 예를 들어 덴마크의 경우 이전에는 여러 연방 부서들에 의해 나눠져서 이행되었던, 식품 검역을 포함하여 식품기능들과 활동들이 새로운 연방기관에 의해 통합되었고 이로 인해 식품안전 시스템을 중앙화 하였다. 반대로 독일의 경우 새로운 식품안전 부서를 설립하였지만, 16개의 연방 국가들이 지역자치부에 의해서 이행되는 식품 검열에 대한 감독을 맡고 있다. 독일의 경우 새로운 식품안전 부서는 전체 식품안전 경영과 국가적 차원의 식품안전 관련 법률들을 연방 주들이 이행하도록 지도하는 행정상의 일반적인 규칙들의 공식화들 담당하고 있다.

그들의 식품안전 시스템을 재정비하면서, 여러 나라의 정부 관계자들은 2가지 분야에서 과제를 언급한다. 첫 째, 많은 나라들은 새롭게 만들어진 부서를 기존의 보건, 혹은 농림부서안에 둘 것인지, 아니면 독립된 하나의 부서로 둘 것인지에 대해 고민한다. 또한 새롭게 설립된 부서가 얼마만큼의 책임을 짊어져야 할지에 관해서도 고민하게 된다. 두 번째 과제는 여러 국가의 정부관계자들에 의해서도 언급된바 있지만, 일하는 사람들을 새로운 부서의 문화에 적응하는데 도움을 주고 그들의 우선권을 보장하는 데에 있다.

비록 국가적인 차원에서 통합화의 효과에 대한 분석이 이루어 지지 않았지만 7개 국가의 정부 관계자들과 이해 관계자들은 식품안전 시스템운영이 개선되었고, 실질적인 최종 효과 또한 매우 긍정적일 거라고 말하였다. 어느 국가도 기존의 식품 안전 시스템과 비교하여 새로운 통합된 시스템의 효율성에 관하여 조사하지 않았다. 예를 들면, 정부관계자들은 그들의 식품 안전 통합이 식품 기인성 질병을 감소시키는데 기여했다고 확신할 수 없다고 하였다. 왜냐하면 식품 기인성 질병 감소와 관련된 요인은 식품 안

정 통합뿐 아니라 여러 요인에 의해서 영향을 받을 수 있게 때문이다. 게다가 여러 국가에서는 통합에 의한 이익들을 완전히 평가하기에는 좀 이른 감이 업자나 있다고 보고 있다. 왜냐하면 그들의 새로운 식품 안전 통합화가 불과 3년 남짓 지나지 않았기 때문이다. 이록 제한적이기는 하나, 비용과 이익에 관한 어느 정도의 정부는 유용하다. 우리가 예상했던 대로 대부분의 나라들은 연구실 장비의 구입과 건물 설립에 의하여 초기비용으로 많은 돈을 소비하게 되었다. 몇몇의 나라에서는 통합화를 반대하는 세력에 의하여 식품안전 활동이 일시적으로 감소하였다. 그러나 7개국의 정부 관계자들은 그들의 통합화가 초기 비용의 손실을 앞지를 거라고 예상하고 있다. 특히 식품산업과 소비자 이해 관계자들뿐 아니라 정부 관계자들 까지도 일관적으로 이러한 통합화가 효율성을 증대 시켜주는 식품안전 운영의 질적인 개선이 있을 거라 이야기하고 있다. 이러한 개선 중에는 다양한 기관에 의해서 이루어졌던 식품 검열과 같이 중복되는 식품 안전 활동을 줄일 수 있음을 포함한다. (그림 2에서는 각 나라에서 정부 관계자, 식품 산업 이해 관계자, 소비자 이해 관계자들에 의해서 언급된 식품안전 통합으로 인해 개선된 사항들을 요약하고 있다.) 게다가 캐나다, 네덜란드, 덴마크의 정부관계자들은 이러한 변화로 인해, 비용절감이 이루어 질 거라고 이야기 하고 있다.

Figure 2: Improvements in Food Safety Operations Cited by Government Officials or Stakeholders

	Countries						
	Canada	Denmark	Germany	Ireland	Netherlands	New Zealand	United Kingdom
Improved service delivery by providing a single contact for consumer and industry clients	GS	S	S	GS	GS	S	G
More consistent or timely enforcement of food safety laws and regulations	GS	GS	S	G		GS	G
Reduced overlap in inspections	GS	GS			G		
Clearer responsibilities and reduced gaps in oversight	GS	GS	GS	G	S	GS	G
Streamlined communications	GS	GS	GS	G		GS	G
Increase coordination among entities involved in food safety activities	GS	GS	GS	GS	G	G	G
Frequency of inspections based on risk		G		G		S	
Improve accountability and transparency	G	GS	G	GS	G	GS	GS
Unified position when dealing with international organizations or trade partners	G	G					G
Improved information systems		GS		G	G		
Expenditures for food safety based on the volume of foods regulated, consumed, or risk of foodborne illness		G					

G = Government official  
 S = Industry or consumer stakeholder  
 GS = Both government official and stakeholder

Source: GAO analysis of information from officials and stakeholders.

Note: The improvements listed are based on structured interviews with food safety officials and food industry and consumer stakeholders.



그림 3과 에서 9는 각 나라의 통합화 이유, 통합화 전과 후의 식품 안전을 담당했던 단체들, 남겨진 과제, 통합화의 개시, 다른, 통합화 관련 비용, 그리고 통합화에 의한 이익들의 예시들에 관하여 간략히 요약되어 있다. 이 정보는 정부 관계자, 식품산업 이해 관계자, 소비자 이해 관계자들에 의해서 제공되었다. 각 나라에 관한 좀 더 자세한 내용은 chapter 8의 부록2을 보시오.

Figure 3. 캐나다의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	유효성 증진(eg., 조사의 일관성과 책임의 투명화). 식품 안전성 활동이 반복되거나 겹치는 것을 줄임으로써 효율성 증진. 정부 지출 절약.
통합 이전 식품 안전 책임의 실체	검역: (1) 캐나다의 보건부; (2) 캐나다의 농업식품부; (3) 캐나다의 해양 수산부.
	식품 정책과 위해성 평가: (1) 캐나다의 보건부; (2) 캐나다의 농업식품부; (3) 캐나다의 해양 수산부
통합 이후 식품 안전 책임의 실체	1997년에 Canada는 식품안전체계 재구성하였다. 검역: 캐나다의 식품 검역청(CFIA), 농업식품부의 장관이 직접적으로 관리하는 관리기관(성, departmental corporation). 공중보건 정책과 기준 마련: 캐나다의 보건부
통합 후에 식품안전국의 책임	CFIA: 수입품/국산품의 검역, 실험과 진단 지원, 위기 관리와 생산품 recall, 수출 인가 등을 포함한 모든 검역/허가 활동. 캐나다의 보건부: 연구, 위해평가, 식품에 허가된 물질의 한계 설정 등을 포함한 공중보건 정책과 기준의 마련,
과제	(1) 특정한 식품안전 임무와 책임에 대한 과제: 이 과제를 수행하기 위해서 CFIA와 캐나다의 보건부는 책임을 명확히 하기 위해 공동으로 식품안전 기능에 대한 기반을 발전시켰다. (2) 새로운 기관 고용인 간의 문화, 우선권 동질화와 보건부, 농무부, 수산부의 이전 고용인의 높은 은퇴율: 관리당국은 기관 문화의 통합을 계획하고 새롭게 구성된 기관의 관점과 목표를 바탕으로 노동인력과 회담을 갖는 것이 중요하다고 함.
관계자와 관련기관이	(1) 캐나다 당국에 따르면, 1998년 CFIA내의 식품안전검역을 통합하는데 착수비용으로 \$25million Canadian(\$18 million U.S.)을 지출

<p>밝힌 착수 비용과 그 밖의 통합 관련 지출</p>	<p>하였다. 이것은 식품안전국의 1998년 예산의 약 7%이다.</p> <p>(2) 노동청에 따르면, 통합전보다 통합 후에 약간의 생산성이 저하되었다. 또한, 정부비관에 따르면, 은퇴로 인해 경험의 일시적인 손실을 가져왔다고 한다.</p>
<p>관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예</p>	<p>(1) 재정 절약: 기존의 CFIA 관계자는 식품안전국의 초기 2년간, 1997년과 1998년동안, 통합에 의해 식품 안전과 관련된 지출이 통합이전에 비해 10%정도 감소하였다고 하였다. 다만, 이에 대한 명확한 분석 자료는 없으며, 관계자의 이러한 진술은 식품 안전과 관련 지출에 대해 그가 알고 있는 정보와 지식을 바탕으로 한다고 덧붙였다.</p> <p>(2) 검역의 중복 감소: 검역관은 식품안전 검역 시 한 종류 이상에 대해서 수행해 왔다. 이러한 검역관의 교차동원으로, 이전에는 2명 이상의 검역관에 의해 실행되었던 식품 가공 설비에 대한 검역이 1명의 검역관으로도 가능하게 되었다. 결과적으로, 같은 식품가공 설비에 대해 필요한 검역관 수가 감소되었다.</p> <p>(3) 책임이 명확해지고, 보다 협동적이고, 간과되었던 부분이 감소되었다: 관계자는 통합이 식품안전 책임을 명확화 하였고, 그 결과 식품안전체계의 위해를 경감시키고, 잠재적인 난국에 대한 대응을 향상시켰다. 그들은 문제에 대한 효과적인 대응으로서 2003년 광우병(BSE) 관리에 대한 대응을 인용하면서, 식품안전국의 개개인이 그들의 특정한 책임을 알고, 즉각적으로 대응할 수 있었다고 하였다. 관계자는 부분적으로 이러한 효과적인 대응은 통합 후, 수의보건과 식품안전이 전체적으로 협동할 수 있었기 때문이라고 밝혔다.</p>

Figure4. 덴마크의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	유효성 증진(eg., 소비자 간의 정보전달과 검역의 일관성). 효율성 증진(eg., 위험지역으로의 자원 이동, 책임 중복의 감소).
통합 이전 식품 안전 책임의 실체	검역: (1) 농무부; (2)수산부; (3) 지방자치단체
	기준 정립: (1) 보건부; (2) 농무부; (3) 수산부
통합 이후 식품 안전 책임의 실체	1997년에 덴마크 정부는 식품, 농업, 수산부 관리기관으로서 수의식품청(Danish veterinary and food administration(DVFA))을 개설하였다. 검역은 1999년과 2000년에 DVFA내로 통합되었다. 2000년 2월에 완전히 구성을 마쳤다. 2004년 8월에 정부가 재구성되는 때에,

	DVFA는 소비자가족부 산하로 옮겨졌다.
통합 후에 식품안전국의 책임	DVFA는 대부분의 식품안전에 대해서 책임을 가지고 있다. 예외는 동물 사료 검역을 담당하는 식물 관리직과, 선박에서 수산물을 검역하는 수산업 관리직이다. 이 두 관리청은 식품, 농업, 수산업 관리부에 있다.
과제	(1) 매우 작은 부분을 관리하고 있던 지방자치단체의 검역관은 DVFA로 이동하였다. 공동의 문화 개발을 육성하고, 새로운 관리청의 임무를 추진하기 위해, DVFA는 고용자를 중심부의 위치로 이동시키고, 매달 회의를 가졌다. (2) 이전에 적게 책정되었던 착수비용을 적정금액 확보하는 것.
관계자와 관련기관이 밝힌 착수비용과 그 밖의 통합 관련 지출	(1) 관계자에 따르면, 덴마크의 통합 착수비용은 약 204.5 million danish kroner(\$26 million U.S.), 2000년 DVFA의 재정에 21%정도에 달하였다. 착수 비용은, 새로운 자료 분석 체계, 노동 설비, 임원 지출, 건축 등에 사용되었다. (2) 관계자는 DVFA가 형성되는 기관이었던 1999년과 2000년 사이에는 검역관의 수가 감소하였으나, 2000년 이후에는 증가하기 시작하였다고 밝혔다.
관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예	(1) 검역의 중복 감소: 검역관은 식품안전검역시 한종류 이상에 대해서 수행해 왔다. 이러한 검역관의 교차동원으로, 이전에는 2명 이상의 검역관에 의해 실행되었던 식품 가공 설비에 대한 검역이 1명의 검역관으로도 가능하게 되었다. 결과적으로, 같은 식품가공 설비에 대해 필요한 검역관 수가 감소되었다. (2) 위해요소에 기반한 검역 증가: 관계자는 통합과 식품안전법의 개혁 수반이 위해요소에 기초한 검역을 촉진시켰다고 진술하였다. 대부분의 검역은 현재 개개의 식품 안전 위해요소와 개별적인 회사의 식품 안전 기록에 기반하며, 관리청의 관할을 기반으로 하지 않는다. 따라서, 몇몇 식물가공식품이나 위해요소가 적은 식품에 대한 검역이 감소하는 반면, 보다 높은 위해요소를 가진 회사와 식품 검역이 증가하였다. (3) 식품안전법과 규제에 대한 일관적이고 즉각적인 시행: 세 관리부와 지역 관리자사이에 식품안전책임을 공유함으로써 생기는 검역의 불일치를 감소시키는 것이 식품안전체계 통합의 중요 이유 중 하나였다. 관계자에 따르면, 거의 모든 식품검역 책임을 DVFA에 전가시키고, 통일된 기준을 정하고, 검역자를 훈련시키는 것이 이러한 불일치를 현저히 감소시켰다고 한다. 관계자는 검역의 일관성 증가를 통

	<p>해 EU의 새로운 식품 안전 입법에 대한 대응이 보다 쉬워질 것을 기대하고 있다고 덧붙였다.</p> <p>(4) 잠재적인 재정 절약: 관계자는 통합으로 미생물 실험기관을 11~6 개처로 감소시킬 수 있었다고 하였다. 그 결과, 그들은 매년 미생물 실험에 필요한 비용 또한 상당히 감축될 것으로 추측하였다. 또한, 기존의 관계자는 지방과 지역 관계처의 통합으로 정부 지출이 감소되었다고 하였다.</p>
--	--

Figure5. 독일의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	2000년 독일에서 광우병(BSE)의 발견으로부터 불거진 식품안전에 대한 공공의 걱정과, 이전의 식품안전 문제를 다루기 위해서. EU 식품 안전 입법에 응하기 위해.
통합 이전 식품 안전 책임의 실체	연구, 위해평가, 정보교류: (1)보건부; (2)식품, 농림부 정부입법 수행, 검역 간과: 6개의 행정부처 검역: 지방자치단체와 그밖의 지역 정부
통합 이후 식품 안전 책임의 실체	연방소비자보호식품농업부. 이 부는 두개의 새로운 관계처를 가진다. 2002년에 독일은 협력체로서 소비자 보호와 식품안전 연방 기관을 설립하여 식품 안전 관리를 주도하도록 하였다. 또한, 위해요소평가원을 2002년에 설립하여 의사결정으로부터 과학적인 위해평가를 독립시켰다.
통합 후에 식품안전국의 책임	소비자 보호와 식품안전 연방 기관은 식품 안전 활동에 협력하는 EU와 교류하여, 독일 연방주에 의한 국제 식품안전법의 수행 기준에 대한 일반 규칙을 정하였다. 위해요소평가원은 위해요소평가와 과학적인 충고를 수행하였다. 독일연방주는 지방자치단체의 검역 강화와 감독 등에 대해 책임이 있다.
과제	관계자에 따르면, 식품안전법의 개혁이 연방정부에 권력을 증가시키고, 지속적인 변화가 필요할 것이기 때문에, 이 개혁에 관하여 연방정부와 연방주 사이의 협상이 어려움을 겪고 있다고 했다.
관계자와 관련기관이 밝힌 착수 비용과 그	독일의 통합의 경우 인식될 만한 착수비용은 필요하지 않았다.

밖의 통합 관련 지출	
관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예	정보교류의 간소화와 난국 관리의 개선: 관계자는 통합으로 연방정부와 연방주 사이의 교류가 증가되었고, 소비자에게 보다 완전한 식품안전 정보를 제공할 수 있었다고 전했다. 예를 들어, 그들은 식품 내 acrylamide가 대중의 공동 관심이었을 때 소비자 보호, 식품, 농업 연방부와 새로운 두 관리기관의 대응방식을 인용하였다. Acrylamide 쟁점에 대응하여, 연방정부는 식품안전청과 식품산업, 소비자 기관이 공개토론을 통해 보다 쉽게 의사교류를 하도록 하였고, acrylamide관련 질문과 대답을 internet을 통해 게재하여 소비자의 관심에 대응하였다. 관계자에 따르면 통합 이전에는, 협동적인 의사교류가 매우 산발적이었고, 연방기관과 연방주가 모순되는 정보를 내보냈다고 한다. 정부는 이러한 간소화된 의사교류가 식품안전체계에 대한 소비자의 신뢰를 회복시켜주기 시작했다고 믿는다. 소비자 기관은 식품난국기간 동안 통합이 의사교류를 증진시켰음에 동의를 표했다.

Figure 6. 아일랜드의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	식품에 대한 불안과 BSE의 발견으로부터 불거진 식품안전에 대한 공공의 근심을 다루기 위해서. 소비자는 농장과 육류포장업체 검역에도 책임이 있는 농업식품부가 식품산업뿐만 아니라 소비자 보호에도 관계가 있음을 인지하였다. BSE발견으로 인해 소고기 수출 감소에 대한 농업식품산업의 걱정을 다루기 위해
통합 이전 식품 안전 책임의 실체	(1) 농업식품; (2) 환경부; (3) 공공기업; (4)해양부; (5)기업,무역 고용관련 부처 (6) 보건 아동부. 8개의 지역 보건 위원회. 33개의 지방 관계처. 관계자에 따르면 이러한 관계자의 활동은 협력적이지 않았고, 식품안전법 강화를 보장하는 독립적인 체계가 존재하지 않았다.
통합 이후 식품 안전 책임의 실체	(1)아일랜드의 식품안전관리국(FSAI). 1998년에 식품안전 권리에 대한 활동의 협력과 감독을 위해 아일랜드에서 FSAI를 설립하였다. FSAI는 독립적인 식품안전청으로 보건 아동부에 보고를 한다(식품 부와, 보건위원회, 지방 관계처 모두 검역수행을 계속하였다).
통합 후에 식품안전국	FSAI는 위해요소평가, 관리, 정보교류 책임을 가진다. 또한 식품안전입법의 강화에도 책임이 있다. 이전의 식품안전권한과 접촉하는 기관

의 책임	을 설립하고 감독함으로써 이를 수행한다. 이러한 접촉하에, 이전의 식품안전기관과 함께 감독과 같은 기능을 수행한다.
과제	(1) 정부내에서 새로운 기관 FSAI의 위치를 결정하는데 있어서 정부는 보건 아동부 산하에 두고, 식품 농업 개선을 담당하는 농업 식품부의 책임으로부터 식품안전책임을 분리시켰다. (2) FSAI는 또한 식품안전에 일차적 책임이 있는 식품산업에 대한 명확한 이해를 도왔다.
관계자와 관련기관이 밝힌 착수 비용과 그 밖의 통합 관련 지출	아일랜드는 약 1.5million Irish pounds(\$2 million U.S.)를 1999년 착수 비용으로 사용하였다고 관계자는 밝혔다. 착수비용은 일시적인 임원과 사무실임대료, 운영비용으로 사용되었다.
관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예	(1) 소비자와 기업상담원간의 단회접촉: 관계자는 주주간의 관계개선으로 소비자와 기업의 단회접촉을 제공하고, 기업과 소비자가 서로 관심을 갖는 쟁점에 대해 토론하기 위한 상담 그룹을 형성하는 결과를 가져왔다고 했다. 이러한 식품안전을 관리하는 하나의 관리기관으로 통합되기 이전에는 정부, 기업, 소비자간의 의사 교류가 없었다고 관계자는 전했다. (2) 개선된 책임성과 투명성: 관계자에 따르면 식품안전을 주도하는 관리기관인 FSAI가 많은 식품안전책임을 있는 기관을 보다 책임감 있도록 만들었다고 한다. 통합이전에 식품안전기능은 정부도처에 50개 이상의 관련기관이 있었으며 이러한 기능을 monitor하거나 협력을 관리하는 중심정부가 없었다. 통합으로 FSAI는 식품안전입법을 강화하고 많은 식품안전 활동기관을 감시하였다. FSAI는 관계기관과 수많은 검역 방법을 포함한 기준을 수행하기 위해 정부기관, 지방관계처, 지역 보건 위원회 등과 지원 접촉을 실행하였다. FSAI관계자는 지원접촉을 감시하기 위해 관계기관 접촉자와 연 최소 3회 이상 공식적인 만남을 가졌다. 그들의 계약 요구 승낙을 증명하기 위해 제3자의 청증이 거동되었다.

Figure7. 네덜란드의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	BSE의 발견과 식품안전위기로 식품안전에 대한 국민의 걱정 대응, 식품안전체계내의 중복을 줄이고 협력을 증진시킴으로써 유효성과/ 또는
-------	--

	<p>효율성을 증진시키기 위하여.</p> <p>EU 식품안전 입법에 응하기 위해서</p>
통합 이전 식품안전 책임의 실체	<p>(1) 공중보건복지체육부 내의 보건, 수의공중보건 검열관</p> <p>(2) 농업환경식품품질부 내의 가금, 육류에 대한 국가 검역 지원.</p>
통합 이후 식품안전 책임의 실체	<p>식품소비자생산품안전국. 2002년에 네덜란드에서는 공중보건복지체육부 내에 독립적인 식품소비자생산품안전국을 설립하였다. 2003년에 새로운 관리기관은 농업,환경, 식품품질부로 옮겨졌다. 이 기관은 2006년 1월 1일에 통합될 예정인 검역기관을 포함한다.</p>
통합 후에 식품안전국의 책임	<p>관계자에 따르면, 식품,소비자 생산품 안전국의 주요 책임은 다음의 3가지이다: (1) 위해성 평가와 연구-식품안전과 소비자생산품의 잠재적인 위험을 분석하기 위해; (2) 시행-육류, 식품, 식품이외의 것을 포함한 소비자생산품에 대한 입법에 확실히 응하도록 하기 위해; (3) 위해 정보 교류-믿을만하고 정확한 자료에 근거하여 위해에 대한 정보를 제공하고, 위해를 줄이기 위해</p>
과제	<p>(1) 새로운 식품안전 관리기관의 책임소지와 권한을 결정, 새로운 기관을 여는 부처에 둘 것인지.</p> <p>(2) 증가된 고용인간의 마찰</p>
관계자와 관련된 기관이 밝힌 착수비용과 그밖의 통합관련 지출	<p>관계자는 네덜란드의 식품 소비자 생산품 안전국의 설립에 필요한 비용을 5million euros(\$6 million U.S.)또는 2004년 예산의 3퍼센트로 추정하였다.</p>
관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예	<p>(1)검역중복 감소: 통합 이전에는 두개의 검역기관이 도축장검역에 공동책임을 가지고 있었으나, 통합 이후 두개의 검역기관은 새로운 식품안전청의 산하에 있어 현재는 하나의 검역기관이 도축장을 검역한다. 또한, 검역관은 한 종류이상의 식품안전검역을 담당하도록 훈련되었다. 이러한 검역관의 교차동원으로, 이전에는 2명 이상의 검역관에 의해 실행되었던 식품 가공 설비에 대한 검역이 1명의 검역관으로도 가능하게 되었다. 결과적으로, 같은 식품가공 설비에 대해 필요한 검역관 수가 감소되었다.</p> <p>(2) 잠재적인 재정 절약: 관계자는 검역의 통합으로 관리, 경영상 또는 소류자산을 능가하는 판매로부터 25프로 정도 재정의 절약을 기대하고 있다. 네덜란드는 검역관의 교차동원을 시작하여, 1종류 이상의 검</p>

	<p>역을 수행하도록 하였기 때문에, 한 관리기관 하에 식품안전검역의 중복을 피하였다. 함께, 이러한 변화로 식품안전관련 지출감소를 기대할 수 있다. 기존의 독일 관계자는 전체적인 식품 공급을 하나의 관리기관이 담당함으로써 잠재적인 절약이 가능할 것이라고 말한다.</p> <p>(3) 소비자와 기업 상담원간의 단회접촉: 기업주주들은 통합되기 이전에는 다양한 식품안전 활동에 어느 기관이 관련되어있는지 소비자들이 불분명해했으나, 현재는 새로운 기관이 모든 식품안전에 책임이 있기 때문에 책임소지가 매우 명확해졌다고 한다.</p>
--	--

Figure 8. 뉴질랜드의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	식품안전체계의 협력을 포함하여 몇몇 지역의 유효성 증진과 국가의 가공식품, 수입, 수출에서 간과되는 부분, 불일치를 제거하기 위해
통합 이전 식품 안전 책임의 실체	<p>(1) 보건부</p> <p>(2) 농림부</p> <p>또한, Food Standards Australia New Zealand, 오스트레일리아법에 의해 설립된 a trans-Tasman 법정 관리당국은 뉴질랜드와 오스트레일리아 내의 식품생산이나 수입을 위한 구성, 표기, 오염물에 대한 기준을 세웠다.</p>
통합 이후 식품 안전 책임의 실체	New Zealand Food Standards Authority(NZFSA). 2002년에 뉴질랜드는 독립된 하나의 식품안전관리기관인 NZFSA를 설립하였으며, 이는 농림부산하의 반자치기구이다. 또한 Food Standards Australia New Zealand는 구성, 표기, 오염물에 대한 기준 설립에 계속 관여하였다.
통합 후에 식품안전국의 책임	NZFSA는 농장에서 식탁까지의 식품안전 책임을 가진다. 이는 정부에 대한 정책적 충고와 대중접촉, 감시, 기준확립, 시행, 연구, 위해평가 등을 수행한다.
과제	<p>(1)정부내 새로운 관리기관 위치 선정: 관계자에 따르면 NZFSA의 반 자치적 상태는 뉴질랜드 대중이 찾는 생산자와 분리된 수준의 기관을 찾기 위함이었다.</p> <p>(2) 새로운 기관구성에 적응: 관계자는 몇몇 고용인들은 보건부와 같은 보다 큰 기구로부터 온 사람들이었기 때문에 새로운 관리기관의 문화에 동화시키는데 어려움이 있었다고 전했다. 약 100명의 고용인들이 농림부로부터 왔으며, 12명의 임원이 보건부로부터 새로운 식품안전기관으로 이동되었다.</p>



관계자와 관련기관이 밝힌 착수 비용과 그 밖의 통합 관련 지출	뉴질랜드는 2002년 2\$ million New Zealand(약 \$1 million U.S.)를 착수비용으로 지출하였다고 밝혔다. 착수비용은 일차적으로 이사비용, 새 정보교류, 브랜드 개발과, 일시적인 개인지출, 사무실임대에 사용되었다.
관계자와 관련기관이 밝힌 이점 의 예	의사고류 간소화: 기업주주에 따르면, 통합으로 식품산업과 새로운 식품안전기관간의 정보교류가 증가되고 간소화되었다고 하였다. 그들은 NZFSA설립이전에는 두 관리기관이 식품안전을 담당하고 우선권한이 없었으며, 협력이 약했기 때문에 더 좋은 의사고류가 힘들었다고 한다. 식품안전체계의 통합으로 의사고류가 증가하고 보다 간소화되었으며, 관계자들은 새 식품안전 관리기관이 식품안전위기에 보다 책임감을 갖고 있다고 말한다. 그들은 대중의 식품안전 쟁점에 대해서 보다 빠르게 정보를 전달하는 기반을 구성하였다고 한다. 이것은 기관이 정부의 식품안전관련 문제를 다루는 부분에 있어서 보다 신뢰 증진시키는데 기여했다. 뉴질랜드의 소비자 관계자들은 간소화된 의사고류는 통합의 결과이며, 이것이 의사고류를 증진시키고 소비자신뢰를 개선하였다고 한다.

Figure 9. 영국의 식품 안전 체계 통합 요약

통합 이유	(1) BSE발견과 다른 식품안전 위기 (2) 식품안전 관리자가 소비자 보호보다 식품산업에 보다 관심이 있음을 인지하면서 식품안전에 대해 대중의 관심이 집중되었으며, 이에 대응하기 위해 설립.
통합 이전 식품 안전 책임의 실 체	(1) 농업수산식품부. 이 부처 내에 식육위생지원부가 육류검역을 맡음. (2) 보건부(중앙정부와 식품안전을 관리하는 지방 관리 기관 사이에 연결고리가 존재하지 않음)
통합 이후 식품 안전 책임의 실 체	Food Standards Agency(FSA). 2000년에 영국은 식품안전을 주도하는 관리기관으로서 FSA를 설립하였다. FSA는 다른 정부기관과 독립적인 기관이다. 식육위생지원부는 농업 수산 식품부로부터 FSA로 이동하였다. 또한, 몇 고용인 또한 농업 수산 식품부와 보건부로부터 FSA로 이동하였다.

	지방의 관리기관은 육류이외의 생산품에 대해 검역을 지속하였다.
통합 후에 식품안전국의 책임	관계자에 따르면, FSA는 과학적인 위해평가, 연구, 위해관리, EU와의 협상을 포함한 정책 개발, 기준 정립, 교육, 대중접촉등을 담당한다. 지방 관리기관의 검역을 넘어 대중의 권리와 힘을 가진다. FSA설립 이전에, 중앙정부는 매우 제한된 교육과 대중접촉만을 시행하였으며, 지방 관리기관 감독을 수행하지 않았다.
과제	새로운 식품 안전 관리기관에 어떠한 책임을 부여할지 결정.
관계자와 관련기관이 밝힌 착수비용과 그 밖의 통합 관련 지출	2000년에 FSA는 착수비용으로 9million pounds sterling(약 \$14 million U.S.)이 들었다. 영국 식품안전 관계자에 따르면, 그해 기관 예산의 8%정도에 해당된다.
관계자와 관련기관이 밝힌 이점의 예	책임감과 투명성의 증가: 영국 관계자에 따르면, 식품안전기능을 통합하기 위해 식품안전을 주도기관을 설립한 것은 지방 관리당국을 보다 식품안전검역에 대해 책임감을 갖도록 하였고, 그 결과 식품안전검역이 대중과 중앙정부에게 보다 투명해졌다. 관계자는 FSA가 설립되기 이전에는 지방 식품안전검역이 어떻게 수행되어야 하는지 기준이 없었고, 이러한 검역 결과를 중앙정부에 보고해야 하는 요구가 없었다. 검역기록은 지방 수준에서 보관되었다. FSA는 식품안전검역을 심사하는 권한을 가지며, 이러한 관리기관은 FSA에 식품안전검역에 대한 통계적 정보를 제공해야만 한다. 관계자에 따르면 이러한 정보는 연 4회 대중에게 제공된다.

## 맺음말

비록 매우 다양한 측면이 있지만, 7개 국가의 경험은 미국의 정책제정자에게 식품안전 체계의 개혁과 통합에 대한 유용한 정보를 제공한다. 7개 국가가 과제를 극복해야 했지만, 그들의 경험은 식품안전체계의 개혁과 간소화는 정부기관과 식품산업기관, 소비자기관사이의 동의가 존재할 때 가능함을 보여준다.

우리는 미국의 연방 식품안전시스템이 법령, 기구적 개정에 의해 이익을 얻을 수 있다고 보도한바 있다. 국회와 정책결정자들은 여러 개 존재하는 식품안전 법규를 단일화

시키고 위험관리중심구조로 변경하는 것에 대한 장단점을 고려하고 있다. 연방 식품안전기능을 하나의 기관으로 단일화하던지 혹은 아니던지 간에 이런 국가들의 사례는 유용한 정보를 제공할 것이다.

### 일곱 개 국가에 의한 논평

우리는 캐나다, 덴마크, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국의 식품안전 기관 공무원들에게 이 보고서의 초안 중 관련 내용을 발췌하여 제공했다. 공무원들은 우리의 보고서가 적절하므로 기술적 논평이나 기술적 정정 사항이 없다고 대답했다.

### 기관 논평과 우리의 평가

이 보고서는 USDA (미 보건부) 또는 USDA (미 농업부)의 식품안전 프로그램을 평가하고 있지 않으므로 해당기관에 대한 추천 또한 없지만, 우리는 초안 사본을 제공하여 USDA (미 보건부), USDA (미 농업부)로부터 검토와 논평을 받았다. 보고서에 대한 논평에서 USDA (미 보건부), USDA (미 농업부) 두 기관 모두 미국의 식품안전관련 기관들은 효율적으로 함께 일하고 있다고 평가됐다.

USDA (미 보건부)는 우리의 보고서가 각각의 나라의 통합에 대한 제한된 정량적 데이터를 신고 있다고 했다. 제시된 정보는 우선적으로 정부의 고위공무원과의 인터뷰에 의해 얻어진 것이고, 이외에 우리가 살펴보았던 일곱 개 국가의 소비/투자자에 의해 제공된 것이라고 보고서는 명확히 밝히고 있다. 게다가, 보고서는 공무원들이 제한된 정량적 데이터를 제공받았다고 밝히고 있다. 또한 우리의 보고서는 어떤 나라도 통합된 식품안전 시스템과 이전의 시스템의 효율성과 효과성을 비교하는 분석을 내놓은 적이 없다는 사실도 명시하고 있다. USDA (미 보건부)는 또한 보고서에 포함된 나라들은 미국에 비해 작은 규모의 식품, 농산물 산업을 가지고 있다고 말한다. 우리 또한 보고서가 표1에서 밝히고 있는 것처럼, 일곱 개의 나라는 미국에 비해 경제 규모가 작고 총식품 소비량이 떨어진다는 것에 동의 한다. 반면에 보고서는 이 나라들이 고수입국가이고 소비자들이 식품 안전에 거는 기대가 크다는 점에서 미국과 유사한 측면을 보인다는 점도 말하고 있다. 이에 USDA (미 보건부)는 보고서는 식품유래의 질병에 대해 감독하는 기관들을 밝히지 않고 있다고 했으며 우리측 또한 보고서는 이에 대한 정보를 포함하고 있지 않다고 동의했다. USDA (미 보건부)는 보고서에서의 통합은 적절했다고 기술적 논평을 했다. USDA (미 보건부)의 논평은 부록9에 실려있다.

보고서에 대한 평가에서 USDA (미 농업부)는 보고서가 엄격한 이윤관련 분석이나 각 나라의 통합에 있어서 식품유래 질병의 발병 수치와 같은 공중보건 효과에 대한 정

량적 데이터를 포함하지 않고 있다고 분석했다. 이에 대해 보고서는 우리가 제한적인 정량적 정보를 싣고 있다는 것을 인정했으며 현재까지 어떤 나라도 통합된 식품안전 시스템과 이전 시스템과의 효율, 효과적 비교분석을 수행한 적이 없다고 밝히고 있다. 구체적으로 통합이 공중보건에 주는 영향에 관해서 공무원들은 ‘각 나라의 식품안전 시스템의 통합이 식품관련 질병을 줄일 수 있는지 여부는 알기 어렵다. 왜냐하면 식품 관련 질병은 식품안전 시스템 뿐 아니라 다른 여러 요소에 의해서도 영향을 받기 때문이다.’라고 밝히고 있다. USDA (미 농업부)는 또한 보고서가 통합 시 발생하는 비용에 관해서 정량적인 데이터를 싣고 있지 않다고 했다. 하지만 이 평가는 옳지 않다. 보고서는 일곱 개의 나라 대부분 통합 시 발생하는 비용을 그림 3에~9를 통해서 밝히고 있다. USDA (미 보건부)와 유사하게 HSA는 조사한 일곱 개의 나라가 미국보다 인구가 적다는 점, 기후와 농업이 미국과는 다르다는 점을 지적했다. 보고서는 이러한 차이 점을 표1에서 수치화하고 있다. 반면에 보고서는 일곱 개의 나라와 미국은 고수입국가이며, 식품안전에 대해 거는 기대가 높다는 유사점을 가진다고 말한다. 결과적으로 우리는 일곱 개의 나라의 식품안전 시스템 통합에 대한 경험이 미국에도 적용 가능한 것이라고 생각한다. USDA (미 농업부)는 또한 기술적 논평도 덧붙였는데 여기서 우리의 보고서에서의 통합은 적절한 것이라고 말했다. USDA (미 농업부)의 논평은 부록10에 있다.

우리는 보고서의 사본을 국회 위원회, 농업/보건/인적자원부와 관심을 보이는 다른 부서에 보냈다. 우리는 또한 요청이 있는 다른 곳에도 사본을 제공했다. 게다가 보고서는 GAO 홈페이지인 <http://www.gao.gov>에서 무료로 열람할 수 있다. 보고서에 대한 문의가 있으면 (202) 512-3841로 문의하면 된다. 보고서 작성의 기여자들은 부록11에 나와있다.

-Robert A. Ronbinson

## 부록 I

### Scope and Methodology(방법론)

이 보고서는 일곱 개의 국가가 식품안전 기능을 통합하며, 이때 발생하는 문제들, 그에 따른 결과를 국가 공무원, 산업 또는 소비자들을 통해 비용, 수익 정도를 함께 밝히며 설명하고 있다.

보고서의 목적에 부합하도록, ‘통합’을 두, 세 개의 기관이 하나의 기관으로 되면서 책임과 자원의 이동하는 것으로 정의 하고 있다.

식품안전 시스템을 통합한 나라를 확인하기 위해 우리는 USDA (미 농업부), FDA 공무원과 인터뷰했고 세계건강조직의 각 나라들이 식품안전 시스템을 어떻게 구성하고 있는지에 대한 2001년도 보고서를 참고했으며 인터넷에서 각 나라의 식품안전 기관 홈페이지를 검색했다. 우리는 일곱 개의 나라를 다음과 같은 기준으로 선별하였다: USDA (미 농업부)와 FDA 공무원들은 일곱 나라가 식품안전 시스템을 통합했으며, 고수입국가이며 통합을 지난 10년 이내에 이루었다는 것에 대해 동의했다.

우리의 목적을 위해, 우리는 일곱 나라의 식품안전 시스템의 통합과 능률화를 위한 노력과 발생한 비용을 분석했다. 식품안전 기관의 선임 국가 공무원과 각 나라의 식품산업 혹은 소비자 기관의 대표와 인터뷰를 수행했고 그들이 제공한 문서를 분석, 검토했으며 WHO, GAO의 보고서를 분석했다. 우리는 또한 유럽연합(EU) 식품안전 공무원을 만나고 EU의 식품 법률제정이 구성국가의 식품안전 시스템 통합에 영향을 어떻게 미치는지, EU가 구성국가의 식품안전 기관과 어떻게 소통하는지에 대해 정보를 나누었다.

보고서에 나오는 각 국가의 식품안전 시스템에 대한 정보와 법적 설명은 일곱 개 국가의 식품안전 고위공무원, 식품산업 혹은 소비자들과의 인터뷰 혹은 제공받은 서류에 기반하여 나타내었다.

우리가 획득한 대부분의 정보는 질적인 것이었다. 가능성을 넓히기 위해 우리는 정부 공무원과 인터뷰를 하거나 소비투자자에게서 질적인 정보를 보강했다. 우리는 매우 제한된 양적 정보를 획득했다. 우리는 정부 공무원에게 그들이 제공한 질적 정보가 얼마나 신뢰할 수 있는 것인지 확인하기 위한 목적으로 질문을 하였으나, 우리는 이들 정보를 모두 신뢰할 수는 없다. 왜냐하면 정부 공무원들이 우리 조사에 응할 수 있는 시간이 제약적이기 때문이다. 우리가 질적 정보의 신뢰성을 잘 알 수 없음에도 불구하고, 보고서 정보를 밝히는 것은 미국의 정책을 제정하는 사람에게 식품안전 시스템의 통합에 대해 더 다양한 접근, 문제와 이익에 대해 더 많은 정보를 제공하기 위해서이다.

표2에서의 데이터는 선택된 국가의 인구, 국내 총 생산량, 식품 소비량, 수입, 소비자

사용량을 나타내는 것으로 배경지식을 위해 사용되는 목적이며 검증된 내용은 아니다. 우리는 2004년 4월부터 2004년 12월까지 일반적인 표준 감사에 따라 연구를 진행하였다.

## 부록 II

### 캐나다의 식품안전 시스템 통합

1997년 캐나다는 식품 점검 활동들의 통합을 캐나다 식품 점검 기관을 만들며 시작하였다. 식품안전표준 조절, 조사, 위험 평가는 캐나다 보건부로 통합되었다.

#### 식품안전 책임을 통합한 이유

캐나다는 식품안전 시스템을 다음의 이유로 통합하였다. (1)정밀 조사를 더 효율적으로 하고, 더욱 일관되고 책임의 투명성을 높이며, 캐나다 의회에의 보고를 향상시키기 위해 (2)식품안전 활동을 겹치지 않게 하여 효율을 높이기 위해 (3)연방 지출을 낮추기 위해

#### 통합 전후의 책임과 구조

캐나다 식품안전 시스템이 통합되기 전에는 식품안전 점검, 식품 정책, 위험 평가는 2개의 분리된 독립기관에 의해 나뉘어져 있었다. : Health Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, Fisheries and Oceans Canada.

1997년에 캐나다 의회는 캐나다 식품 점검 기관(CFIA)의 활동을 승인하였다. 모든 식품안전 점검활동은 회장이 Minister of Agriculture와 Agri-Food Canada를 책임지고 있는 분리된 조절 기관인, CFIA에 할당되었다. CFIA는 모든 식품안전 검사와 관련된 활동들, 수입물품과 국내 물품, 수출 검정, 실험과 진단 지지, 위기 관리, 제품 리콜등과 관련된 활동에 책임이있다. CFIA는 또한 식품품질확인검사와 동물 보건, 식물질병 관리에 책임이 있다. 캐나다는 식품안전 책임을 위해 포괄적인 ‘농장에서 식탁까지’ 정책을 채택하였다.

공중보건정책과 책임, 연구, 위험 평가, 식품 물품을 얼마나 들여와야하는지 조절하는 일들을 포함하는 표준조절 책임은 Health Canada로 통합되었다.(1)식품안전 검사와 관련된 일은 CFIA에, 위험 평가는 Health Canada로, 독립적, 과학적으로 위험평가진행을 하기위해 점검의 책임이 위험평가에서 분리되었다.

#### 법률

1997년, 캐나다 식품검사기관조례는 기관을 설립하고 그의 권한을 존재하는 식품안전 법규를 이행토록 했다. 법률개정은 식품안전 시스템의 효력과 효율을 증가시키는데 목적으로 두고 있으며, 이런 사례는 2004년 11월 캐나다 의회에 소개되었다. CFIA에 따르면, 작성된 법률은 여덟 개의 필수 법률을 포함하는 CFIA 검사단을 위한 권한을 더

육 강화시킬 수 있으며 일관되게 할 수 있다고 한다. 게다가, 법률은 CFIA에게 추가적으로 검사할 수 있는 권한과 검사결과를 기다리는 동안 물품공급을 중지하는 등의 물품공급 보호의 권한을 더해 주었다.

### 문제점-

CFIA는 새로운 기구의 직원들이 보건, 농업, 수산부의 과거 직원들과 합쳐지면서 역할 조정에 있어서 문제가 발생했다. 공무원에 따르면 몇몇 선임 공무원들은 CFIA가 생겨날 때 퇴직했다고 한다. 그 결과 기관은 일시적으로 과거에 비해 경영 경험이 떨어지게 되었다. 캐나다 공무원은 기관들의 문화를 합치는데 선행하여 계획을 수립하고 새로운 기관의 비전과 목표를 설정하여 함께 힘을 모으는 것이 중요하다고 말했다.

노조는 식품안전 시스템의 통합이 민영화를 불러 오지 않을까 걱정하고 있다. CFIA 직원은 이런 걱정들은 민영화가 계획에 들어있지 않다는 사실을 알게 되면 서서히 줄어들 것이라고 말했다. 더해서, 직원은 식품안전 검사를 세 개가 아닌 하나의 기관에서 받기 때문에 현재 노동력은 더욱 향상되었다고 말한다.

게다가, 캐나다 식품안전 시스템의 통합을 시행하는 단계에서 책임의 할당은 중요 장애물중 하나였다. 이 문제를 처리하기 위해 Health Canada와 CFIA는 공동으로 식품안전 기능 부서를 만들어 책임을 명확히 정의하려고 노력하고 있다.

### 연간 지출과 고용자수

선임 공무원들에 따르면 CFIA의 2003회계연도에서 식품안전에 사용한 돈은 3억6천만 캐나다달러였다.(2억3천2백만 US 달러) 식품안전, 동물 보건, 식물 보호 등 모든 활동에 사용한 돈은 총 5억1천7백만 캐나다달러였다.(3억3천4백만 US 달러) 식품 펀드설립에 들어간 사용자 요금은 이러한 사용 비에 따라 평가되었다. 식품 검사에 들어가는 사용 요금은 1997년부터 4천만 캐나다달러로 동결되었고(2천6백만 US 달러) 회계연도 2003년의 CFIA 식품안전소비에서 약 11%를 차지하였다.

Health Canada 공무원에 따르면, 회계연도2004의 Health Canada 식품 프로그램 예산은 4천2백만 캐나다달러라고 한다.(3천1백만 US 달러)

식품안전 시스템의 통합에 있어서 비용을 절감하는 것은 캐나다의 목표 중 하나였다. CFIA의 선임 공무원의 말을 빌어보면, 통합 후 첫 2년인 회계연도 1997,1998년 동안, 식품안전 관련 지출은 통합 전에 비해 10% 줄었다고 한다.(3) 이는 공무원은 식품안전 시스템의 통합 전후의 경영상 지출에 대해 그가 알고 있는 지식을 바탕으로 설명해준 내용이다. 또한 그는 캐나다는 식품안전 시스템의 경영지출에 대해 구체적으로 분석한 적은 없다고 말했다. 공무원에 따르면, 그런 조사는 실시되기 어려운데, (1)식품안전 시스템의 통합전의 지출에 대한 회계는 1994년 Canada's Office of the Auditor General



에 의해 작성된 보고서의 내용이 전부이고, (2) 회계연도 1997년에 CFIA에 의해 실시된 조사는 식품안전, 동물보건, 식물보건 등으로 나누어지지 않은 금융보고서였다. 기관은 회계연도 2000년부터 이런 지출을 금융보고서에서 나누어 작성하기 시작했다.

CFIA의 공무원에 따르면, CFIA의 전종업원은 회계연도2003년에 약 5300명으로 구성되어 있었다. Health Canada 공무원에 따르면, Health Canada의 식품 프로그램은 회계연도2004년에 약 400명으 직원들로 구성되어있었다고 한다.

(3)회계연도1998년에 CFIA의 여러활동-식품안전, 동물보건, 식물보호 를 위한 총 지출은 증가했으나 이런 증가가 식품안전 시스템의 통합과는 관련이 없으며, 더 높은 식품생산, 수출, 소비, 새로운 동물과 식물의 전염병에 대한 위협등으로 인한 결과라고 밝혔다. 일부 식물 해충과 BSE와 같은 동물질병등은 식품안전 이슈와 관련이 있지만, 구제역이나 동물질병, 아시아 긴뿔딱정벌레, 나무에 해를 끼치는 벌레등은 식품안전과는 관련이 없다고 한다.

### 이해관계자 반응

우리가 인터뷰한 식품산업 투자자들은 시종일관 캐나다 통합을 지지했다. 그들은 통합과 관련된 이익으로 특히 식품 철회(recall)에 관한 의사소통이 개선된다는 점과 법률시행과 승인에 있어서 단독 접촉을 함으로써 관리위원들과 더 용이한 상호관계를 가질 수 있다는 점과 제조공장에 검사원들이 덜 온다는 점, 그리고 식품 안전법의 시행에 있어서 일관성이 늘어난다는 점을 예로 들었다. 통합에 대해 전반적인 지지를 표하는 반면에, 몇몇 식품 산업 단체 대표들은 좀 더 시기적절한 결정이 필요하다고 했다. 예를 들어, 한 단체의 대표는 자신들의 단체에는 특정 문제에 대해서는 정부당국보다 더 기술적인 전문가들이 있으며, 때때로 식품 안전 문제에 대한 결정을 너무 오래 기다림으로 인해 결과적으로 상업적인 기회를 잃게 된다고 말했다. 또한, 몇몇 산업 대표들은 Health Canada의 기준 설정에 있어서 CFIA의 기준 시행 역량을 더 반영해야 한다고 말했다.

## 부록 III

### 덴마크의 식품 안전 시스템 통합

1997년, 덴마크는 식품안전 시스템을 덴마크 수의, 식품국을 신설하면서 통합했다.

#### 식품 안전 업무를 통합한 이유

덴마크는 (1)여러 지역에서 소비자들과의 의사소통, 검열의 일관성을 포함한 효율성 증진과 (2)더 큰 위험이 있는 지역으로 자원을 옮기거나 책무에 있어서의 중복을 줄이는

등의 여러 가지 방법을 통한 능률 증진을 목적으로 식품 안전 시스템을 통합했다.

### **통합 전, 후의 업무 및 구조**

덴마크의 식품 안전 시스템 통합 이전에, 검열의 책무는 농림부, 수산부, 많은 수의 지방자치단체 등에 나뉘어 있었다. 기준법 제정의 책무는 보건부, 농림부, 수산부에 나누어져 있었다.

1997년, 덴마크 정부는 여러 기관의 업무를 통합하여 즉, 식품부, 농림부, 수산부를 통합하여 새롭게 덴마크 수의, 식품국(DVFA)을 설립했다. 1999년과 2000년, 검열은 DVFA 권한으로 통합되었다. 2004년 8월, 정부 재조직의 일환으로, 덴마크 수의, 식품국은 새로 만들어진 가정, 소비자 업무부로 옮겨졌다.

DVFA는 거의 모든 식품 안전 의무에 대한 책임을 진다. 병참학적인 이유로, 몇몇 의무는 1999, 2000년에 새로운 기관으로 옮겨지지 않았다. 남은 의무는 동물사료 검열을 하는 농산물이사회와 물고기와 배를 검열하는 수산물이사회에 있었다. 이 두 기관은 식품, 농림, 수산부 소속이다. 당국에 따르면, DVFA는 농장에서 식탁까지 오는 식품에 대한 책무를 지닌다.

덴마크는 위험성 관리와 위험성 평가를 분리했다. DVFA 내의 독립기관인 덴마크 식품, 수의연구회는 연구과 위험성 평가를 책임진다.

### **법률 제정**

1998년에 채택된 덴마크 식품 법령은 기존의 7개의 식품법을 하나의 법으로 대체하면서 개정되었다. 개정된 법률은 동물유래의 식품과 다른 식품의 제어를 조화롭게 하며, 덴마크 당국에 따르면, EU 식품법과 매우 유사하다.

### **과제(문제점)**

당국은 여러 기관에서 새로운 기관으로 고용인들을 데려갈 때 공통적인 문화를 성립하는 것이 중요하다고 말했다. 통합 전은 DVFA로 옮겨 간 500명의 지방자치 검역관을 포함하여 2000명 이상의 고용인들이 관련되어 있다. 공통적인 조직 문화의 발전을 육성하기 위해 식품 기관 당국은 중앙 집중된 지역으로 고용인들을 옮겼고 고용인들이 단체의 임무와 문화에 익숙해지도록 온라인 토론그룹을 설립했다. 뿐만 아니라, 당국은 개시비용을 위해 적절한 기금이 필요함을 강조했다.

### **연간 예산과 고용인 수**

당국에 따르면, DVFA의 2004년 예산은 856,000,000 Danish kroner(약 142,000,000 U.S.). 이 예산소비의 약 61% 정도는 식품 시설에 할당되는 사용 요금으로 자금을 공급받았다. 사용료는 거의 모든 육고기 검역에 자금을 공급한다.

당국은 DVFA에는 약 2,000명의 고용인(1,820명의 풀타임 고용인)이 있다고 진술했다.

### 이해관계자의 반응

우리가 인터뷰한 식품산업과 소비자단체 대표들은 그들의 단체가 통합을 지지하며 계속 지지할 것이라고 말했다. 그들은 통합이 식품 안전 시스템의 효율성을 개선했다고 진술했다. 개선점으로는 더욱 일관적인 식품안전 제어의 시행이 가능한 점, 검역에 있어서 중복을 줄일 수 있다는 점, 능률적인 의사소통이 가능하다는 점, 더욱 확실한 책무 분담이 된다는 점, 단독접촉을 함으로써 써비스 전달이 잘 이루어 질 수 있다는 점 등이 명시되었다. 예를 들어, 식품 산업 대표들은 단독 접촉을 함으로써 문제나 의문점이 있을 때 어떤 공공기관에 연락을 해야하는지 고민할 필요가 없다고 진술했다.

뿐만 아니라, 대표들은 덴마크의 살모넬라 통제 프로그램이 통합으로 인한 더 명백한 책무분담의 한 예라고 말했다. 통합이 없었다면 이 프로그램은 아마 보건부와 농림부간의 분쟁으로 인해 성공하지 못했을 것이라고 대표들은 주장했다.

사용 요금 또한 덴마크 식품 산업의 중요한 고려사항이다. 이미 알려진 것처럼, 덴마크의 식품 회사들은 사용료 지불을 통해 DVFA의 지출의 상당한 부분에 자금을 공급한다. 산업 당국에 따르면, 이 요금 지불은 식품 산업이 검열비용을 줄여줄 덴마크 식품 시스템 개편을 지지하도록 동기를 부여했다.

소비자 단체 대표에 따르면, 통합은 식품 안전 검사와 법과 규제 시행을 더욱 일관적으로 만들었다. 통합 이전에, 많은 지방 자치 식품안전 단체는 전문가와 자원이 부족했으며 중앙 정부의 지방 자치 식품 안전 단체에 대한 관리는 불공평했다고 대표들은 말했다. 뿐만 아니라, 대표들은 통합이 검열 결과 보고를 위한 DVFA의 온라인 시스템의 발전을 촉진했다고 말했다. 대표들은 검열보고서를 쉽게 볼 수 있다는 점이 덴마크 소비자들이 그들 식품의 안전성에 높은 자신감을 가지는데 기여했다고 믿는다.

## 부록 IV

### 독일의 식품 안전 시스템 통합

2002년, 독일 의회는 연방 소비자 보호 및 식품 안전국과 위험성 평가를 위한 연방기

구의 설립을 승인했다.

### 식품 안전 업무를 통합한 이유

독일은 2000년 광우병 발병과 다른 식품 안전 문제에서 기인한 식품 안전에 대한 공공의 우려에 대한 방안으로 식품안전 시스템을 통합했다. 또 다른 목적은 EU 식품안전법에 잘 따르는 것이었다.

### 통합 전, 후의 업무 및 구조

독일이 식품안전 시스템을 통합하기 이전에, 연구, 위험성 평가, 의사소통의 책임은 연방 보건부와 연방 식품, 농업, 산림부에 나뉘져 있었다.<sup>1</sup> 연방 법률의 시행과 검역감독의 책무는 연방 16개주에 나뉘져 있었고 검열은 지방자치단체와 다른 지역 정부에 의해 수행 되었다.

2002년, 두 개의 새로운 식품안전 시스템이 독일의회에 승인되었다. 새 기관은 둘 다 연방 소비자 보호, 식품, 농업부에 속한다.

통합된 연방 소비자 보호국과 식품 안전국은 식품 안전 위험성 관리의 책임을 진다. 이 기관은 유럽위원회와의 교류중심 역할을 하는데 (1) EU 식품안전법의 이행 여부를 심사하는 식품, 수의국을 조절하는 역할을 하며, (2) 소비자 건강 보호와 식품 안전을 위한 유럽의 신속한 비상경보 시스템을 독일에서 실행한다. 또한, 이 기관의 업무에는 연방 수준에서의 식품 안전 감시와 독일 연방주에 의한 국가 식품 안전법 실행을 이끌기 위한 일반 행정법의 공식화를 조절하는 것도 포함된다. 연방주들은 지역 정부에 의해 시행되는 식품안전법 실행과 식품 검사 감독의 업무도 계속해 나간다.

다른 새로운 식품 안전 기관은 위험성 평가를 위한 연방 기구이며, 이 기관의 업무는 공평한 과학적 충고를 제공하고 동물 질병을 제외한 모든 범주의 식품안전과 소비자 건강에 대한 연방 정부의 법률 제정 행위나 정책을 지지하는 것이다. 위험성 평가 연방 기구는 위험성 평가를 하고 그 결과를 대중에게 알린다. 당국에 따르면, 이 기관은 위험성 평가와 의사결정을 구분하기 위해 설립되었다. 이러한 분리의 목적은 위험성 평가를 가능한 정치적 개입으로부터 멀리함으로써 위험성 평가에 있어서 대중의 신뢰를 증가시키는 것이다.

독일 식품 안전 시스템 통합의 연대기는 아래와 같다.

- 2000년 11월 - 독일 소에서 광우병 발견과 다른 식품 안전 문제가 식품 안전 시스템에 있어서 소비자의 신뢰를 훼손했다.

- 2001년 7월 - 독일 식품안전 시스템을 연구한 연방수행위원회의 보고서가 독일 국가 심사국 특별 위원회에 의해 작성되었다. 보고서의 주된 세 가지 권장사항은 (1) 연방 소비자보호, 식품, 농림부를 재구성하고, (2) 연방정부 내에 조율단체를 설립하고, (3) 위험성 평가를 위한 과학단체를 설립하는 것이었다.
- 2001년 12월 - 특별 위원회 보고서의 2, 3번째 권장사항에 따라 연방 소비자 보호, 식품, 농림부에서 유래한 행정지도부는 연방소비자 보호 및 식품 안전국과 연방 위험성 평가 기관을 설립했다.
- 2002년 8월 - 독일 의회는 두 기관에 권위를 부여하기 위해 소비자 건강 보호와 식품 안전 재구성 결의안을 승인했다.
- 2002년 11월 - 소비자 건강 보호와 식품 안전 재구성 결의안이 효과를 보였다.
- 2003년 12월 - 연방 소비자 보호, 식품 안전국은 식품 안전 통제를 조화롭게 할 수 있는 초안 일반 행정 규제안을 연방주에 제출했다. 2004년 10월처럼, 독일 당국은 2005년 1월에 이 규제안이 효과를보이길 기대했다.

### **법률 제정**

2002년에 효과를 보였던, 소비자 건강 보호 및 식품 안전 재구성 결의안은 독일의 새로운 두 식품 안전기관에 권위를 부여함으로써 위험성 평가와 위험성 관리의 범주를 분리시켰다.

### **과제(문제점)**

당국에 따르면, 연방 정부에 더 강한 권위를 부여할 몇몇 개정안은 구조적인 변화가 필요하기 때문에 식품안전법의 개정에 관한 연방정부와 연방주간의 협상은 난해하다.

### **연간 예산과 고용인 수**

당국에 따르면, 2004년 연방 소비자 보호 및 식품 안전국의 예산은 약 25,000,000유로 (약 31,000,000 U.S. dollar)였고, 연방 위험성 평가 기관의 2004년 예산은 47,000,000유로(약 58,000,000 U.S. dollar)였다.

당국에 따르면, 2004년, 연방 소비자 보호 및 식품안전국은 350명을 고용했으며, 연방 위험성 평가 기관은 540명의 직원을 고용했다.

## 이해관계자의 반응

우리가 만난 독일 식품 산업 및 소비 단체 투자자들은 통합을 지지한다.

주된 식품 산업 단체의 대표들에 따르면, 독일 식품 산업계는 연방 소비자 보호 및 식품 안전국의 설립을 지지하며 이는 연방주의 식품 안전 업무의 조절을 증진시키며 잠재적인 식품 안전 위협에 대한 독일의 활동을 개선했기 때문이라고 했다. 또한, 잠재적인 식품 안전 위협성을 막기 위한 독일의 활동을 개선하고 EU법을 따를 목적으로 식품 산업계는 연방주의 식품 안전 업무를 조절하기 위해 연방 소비자 보호 및 식품안전국의 권위를 높이는 것을 옹호하며, 따라서 식품안전 기준의 조화를 피하고 여러 주에 걸쳐 일어나는 과정을 제어할 수 있을 것이라고 기대한다. 뿐만 아니라, 식품 산업 대표들은 위험성 평가와 위험성 관리를 분리함으로써 공공적 산업적 측면에서 신용도가 높아졌다고 말했다.

우리가 만난 소비자 단체의 대표는 통합이 식품 안전 시스템을 더욱 효율적으로 만들었다고 진술했다. 또한, 대표들은 통합이 독일 소비자들의 자신감을 증가시켰으나, 다른 유럽나라들에 비해서는 그 정도가 미약하다고 말했다. 소비자 단체는 연방 소비자 보호 및 식품 안전국의 권위를 높이는데 찬성한다.

## 부록 V

### 아일랜드의 식품 안전 시스템 통합

1998년, 아일랜드 정부는 아일랜드의 식품안전 기관을 만드는 법령을 제정하였다. 이 기관은 1999년 7월부터 식품안전에 관한 책임을 맡게 되었다.

### 식품안전 책임의무 통합의 이유

아일랜드에서 발견된 광우병과 식품 공포에 이르기까지 대중들의 식품안전에 관한 우려를 처리하기 위해, 단일 정부 기관에 의한 식품법률 집행과 식품 안전에 대한 통합 책임의무가 이루어져야 한다고 의견이 정부당국자에 의해 제기되었다. 여러 가지 이유로 아일랜드의 경제를 위해 강력한 식품안전 시스템을 유지하는 것이 매우 중요하다. 선임 식품 안전 당국자에 따르면, 아일랜드 육류의 약 90%, 그리고 식품의 75% 가 수출을 위해 생산된다고 한다. 만약 교역 당사자가 식품안전 시스템에서 신뢰를 잃게 된다면, 이것은 곧 식품에 대한 신뢰저하로 이어지고, 결국 대량 발병이 일어나지 않더라도 수출은 중단되게 될 것이다. 더욱이, 아일랜드의 경제는 관광에 의존하는 정도가 매우 큰데, 식품유래 질환이 발병할 경우 이것은 관광산업에 영향을 미치게 되고 결국 경제에 큰 해악으로 작용할 수 있을 것이다. 또한, 1990년대 아일랜드 소에서 광우병이 발견되었을 때, 아일랜드 육류 소비량은 감소하였는데, 이것은 소비자들이 도살장과 정

육 공장, 그리고 농장에 대한 검열 책임이 있는 농림식품부의 효율에 대해 의문을 제기하였기 때문이다. 또한, 일부 소비자들은 당국이 소비자 보호보다는 식품업계와의 이해관계에 더욱 치중하고 있다는 사실을 인지하였다.

### 통합 이전과 이후의 책임의무와 구조

당국자에 의하면, 아일랜드의 식품안전 시스템 통합 이전에는 식품안전을 담당하는 정부 기관이 50개가 넘게 있었다고 한다. 6개의 정부 부처뿐만 아니라, 33개의 지역 공사, 8개의 지역 건강 위원회가 있었고, 이를 총괄할 수 있는 중앙 정부 기관은 없는 상황이었다. 농림식품부는 농장, 도살장, 육가공 시설들을 식품안전 규제에 따라 점검하였고, 또한 농업을 장려하는 책임또한 가지고 있었다. 지방 정부와 지역 위원회(예를 들어 건강 위원회)는 다른 여러 식품안전 책임의무를 가지고 있었는데, 육류 공장을 점검하고, 동물유래가 아닌 식품들을 생산 처리하는 과정과 소매업, 요식업에 대한 관리 감독을 했다. 더욱이, 여러 기관에서 식품 안전 법령을 집행하고 중앙 책임 시스템이 없었기 때문에, 식품 공급 체인을 아우르는 활동과 식품안전 기능을 총괄하고 집행할 수 있는 식품 안전 법령 제정이 우선되어야 한다는 인식이 대두되었다.

1990년대의 일련의 식품 우려에 대한 결과로, 아일랜드 정부는 1996년에 그 식품 생산의 질과 안전을 보장하기 위해 식품 안전 시스템에 관한 재검토에 착수하였다. 이런 정부의 재조사로 인하여 마침내 식품안전 부서가 설립되게 되었다. 어떻게 다양한 식품 안전 부서들을 가장 효과적으로 통합할 수 있을지 아일랜드 의회에서 논의하기 위해 각부를 아우르는 통합 위원회를 설립하였다. 1997년 초, 이 위원회는 아일랜드의 식품안전부(Food Safety Authority of Ireland)를 설립을 권고하였다. 이 권고에 따르면, 식품안전 법률의 시행의 책임은 각 부서에 존속하기로 하였다. 식품안전부는 이 부서들의 감사를 담당하게 되고, 또한 엄격한 실행을 활성화하기 위해 기준을 정하고 유지하는 데 영향력을 행사할 수 있도록 되어있다. 이 권고가 제정되기 전에, 1997년 중반 선출된 새로운 정부가 취임하게 되었다. 새로운 정부는 식품안전부가 모든 식품 안전 기능에 직접적인 책임이 있다고 믿었고, 식품법령의 집행 또한 맡기게 되었다. 이런 제의는 1998년에 공식적으로 아일랜드의 식품안전 법령에 따라 아일랜드의 식품안전부(FSAI)를 설립하게 되었고, 1999년 1월 본격적인 업무를 시작하게 되었다. FSAI에 의한 법령에 의해 모든 관련 부서 직원들은 새로운 부서로 옮겨지게 되었다. 그리고 FSAI가 이미 존재하는 부서와 식품 법령 강화를 위한 서비스 계약을 하도록 하였다. 이때, 약 2000 명의 직원들이 50개의 부서로 흩어져 식품안전 서비스는 전국에서 이루어지게 되었다. 많은 직원들은 식품안전 책임에 대한 의무를 가지고 있었기 때문에 정부 당국자는 식품안전을 담당하는 개인을 다른 프로그램의 분열 없이 각 부서로 옮기는 것은 어렵다는 사실을 인지하게 되었다.

FSAI 는 독립적이고, 과학적인 기반에 기초한 기관으로, 건강아동부서에 보고하게 되어 있다. 정부 당국자에 따르면, 정부는 신중한 고심 끝에 FSAI를 농림식품부가 아닌 건강아동부의 아래에 두게 되었다고 한다. 농림식품부는 소비자의 건강과 보호에 중점을 두고 있지만, 건강아동부는 산업, 교역 개발과 활성화와 관계있다고 한다. 건강아동부 장관에 임명에 의해, 10명의 위원회가 FSAI를 다스리게 되는 데, 매일의 시행 사항은 장관에 의해 이루어지게 된다. 더욱이, 이 부서는 15명의 과학 자문위원을 두어서 위원회를 돕도록 하고 있다. Figure 10.

FSAI 는 아일랜드의 식품안전 법령을 규제하는 책임을 가진 유일한 규제 당국이다. 이 책임 의무는 식품안전 활동을 수행하는 부서들과의 서비스 계약에 의해 관리되고 있다. FSAI 는 이런 서비스 계약을 맺은 부서들이 각자 맡은 일들을 잘 수행하고 있는지 관리하고, 감사라는 책임을 지고 있다. FSAI 는 일 년에 최소 3번 각 부서들과 교섭을 해서 각 부서들이 서비스 계약을 잘 수행하고 있는지 모니터하고, 그 부서들에 대한 감사를 2004년 하반기부터 하기 시작했다.

FSAI 는 위험요소 평가, 위험요소 관리, 위험 요소 소통 책임과 과학자문 위원회에 의해 발표된 내용에 따라 과학적인 근거에 의한 기준을 정한다. 그리고, 식품안전 정밀검사와 집행, 소비자와 식품공장과 공중보건 전문가와의 소통에 책임이 있는 기관들과 함께 위험요소 관리 결정을 할 수 있는 권리를 가진다. 정부 당국자에 따르면, FSAI 의 식품 안전 법 시행에 대한 책임은 농장으로부터 식품이나 동물들이 옮겨져 나오는 순간부터 지게 된다. 수산업과 농업 부문에서는 초기 생산 단계부터 식품 법령에 대한 책임을 지게 된다. 하지만 사료 안전과 동물 복지 부분은 관할권이 아니다.

식품 우려와 위기에 대응하는 방안들이 알려졌다. 이런 위기들은 24시간 응급 번호를 포함하고, 지방 부서는 FSAI 와 접촉할 수 있고 FSAI 와 식품안전 기능과 관련된 모든 부서들이 이런 위기 상황에서 어떻게 대응해야 할지에 대한 규약을 포함한다. 또한 FSAI 는 유럽연합의 식품안전 시스템의 경계 태세에 대응하는 국가적 체계이다.

## 법령

선임 식품 안전 당국자에 따르면, 아일랜드의 식품안전 법의 입법상 개정은 극히 드물었다고 한다. 1998년 FSAI 가 설립됨과 더불어, 아일랜드의 식품안전 부서 조례는 FSAI 로 이동하게 되었는데 여기에는 이미 존재하는 식품 법령과 식품안전과 위생 기준을 정하는 권한이 모두 이동하게 되었다. 아일랜드의 식품법은 1800 년대로 거슬러 올라가는 하지만, 오늘날 아일랜드의 국가 식품 법령의 대부분은 아일랜드의 유럽연합 멤버쉽으로부터 유래하였다.



## 문제점

당국자에 따르면, 새로운 식품 안전 부서를 정부 내에 어느 곳에 위치하게 할지 결정함에 있어 아일랜드 당국은 농업식품부의 산하에 있는 식품과 농업을 활성화하려는 노력과는 별개로, 식품안전 부서를 이미 존재하는 건강 아동부 산하에 두기로 하였다. 더욱이, 식품안전 부서 당국자는 식품 공장과 더불어 식품안전의 일차적인 책임을 총괄적으로 아우르는 데 이해를 같이 하고 있다. 선임 당국자에 따르면, FSAI의 행정은 이 목적을 달성하기 위해 모든 이해 관계자와 함께 이루어지고 있다고 한다. 산업 이해관계자들도 이런 책임을 통감해야 한다는 점을 지금은 깨닫고 있다. 부분적으로 이러한 변화들은 FSAI가 갑각류 수산업 종사자들, 요리 조달자, 산업 그룹, 그리고 다른 이해관계자들과 오픈포럼을 개최함으로써 일어나게 되었다. 이 포럼은 문제점과 해결책들에 관해 논의하였고, 협력을 주창하였다.

## 연간 예산과 고용인 수

FSAI 당국자는 FSAI가 식품 안전 활동에 매년 940만 유로 (미화1160만달러)를 쓴다고 한다. 농림식품부서와 같은 정부 부서는 개별 예산을 집행하고 법률과 법령에 관한 책임의무를 계속 유지하고 있다. 2004년, FSAI는 82명의 고용인을 두고 있다.

## 이해 당사자 반응

산업 이해 당사자에 따르면, FSAI는 식품 안전 문제에 관한 소비자와 소매상의 우려와 요구를 우선시하는 데 있어 성공을 거두었다. 열린 대화를 육성함으로써 산업계에서 식품안전을 통합하는 데 우선순위를 둘 수 있도록 하였다. 산업 이해 당사자에 따르면, 이런 변화들은 산업계에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 거라고 한다. 예를 들어, 이해 당사자들은 FSAI와의 긍정적인 관계가 산업 구성을 유럽연합 수준에서 이루어질 수 있도록 하고, 결과적으로 FSAI에서 그들의 위치를 이런 유럽연합 수준에서 논의할 수 있도록 해준다. 2003년 10월에 발표된 보고서에 따르면, 1,300 산업계중 910개 (70%)가 10년 전에 비해 식품이 더욱 안전하다고 생각하는 것으로 조사되었다.

소비자 조직의 이해 당사자는 소비자들이 아일랜드의 식품안전 통합 시스템을 왜 지지하는 지에 대해 몇가지 예시를 제시하였다. 예를 들어, 당국자에 의하면 FSAI는 소비자가 식품안전에 대한 우려나 의문이 생겼을 때 접촉할 수 있는 유일한 창구라고 한다. 더욱이, 당국자가 말하기를, FSAI의 통합과 발족은 아일랜드의 식품 안전에 더욱 책임을 가지게 된다는 것을 의미한다고 한다. 결과적으로, 소비자는 식품 공급의 안전에 더욱 신뢰를 보이게 되고 또한 식품 안전에 대해 인지하고 지식을 넓혀 갈 수 있을 것이다. 식품안전에 관한 소비자의 인식을 조사한 2003년 10월 보고서에 의하면, 800명의 성인 중 절반 이상이 (53%) 10년 전에 비해 식품이 더욱 안전하다고 생각하고 있

다고 한다.

## 부록 VI

### 네덜란드의 식품 안전 시스템 통합

2002년, 네덜란드는 건강부와 농업부를 새로운 식품안전부서(식품과 소비자 생산물 안전부)로 통합하였다. 네덜란드 당국자에 의하면, 2006년 1월 통합이 마무리되어 두 부서의 합병이 완전히 이루어졌다고 한다.

#### 식품안전 책임의무 통합의 이유

네덜란드 정부의 여러 식품안전 부서에서 중복되는 부분을 줄이고 협조를 강화하고, 또한 동물 사료의 다이옥신 오염, 광우병, 그리고 다른 동물 질환들에 대한 우려를 불식시키기 위해 네덜란드 정부는 식품안전 시스템을 재정비하기로 하였다. 최근 채택된 유럽연합의 법령 또한 네덜란드의 통합을 자극하였다.

#### 통합 이전과 이후의 책임의무와 구조

2002년 네덜란드의 식품안전부를 통합하기 이전에, 정부는 각기 다른 부서에 속하는 두 개의 식품안전 검열 기관을 유지하고 있었다. 건강보호와 수의공중보건(KvW)는 공중보건, 복지, 체육부 소관이었고, 축산과 식육 부서(RVV)는 농업, 자연, 식품부 소관이였다. 식품안전부 선임 당국자에 의하면, 이런 두 개의 부서가 네덜란드의 식품안전 시스템을 책임지는 데 있어 겹치는 부분이 상당히 있었다고 한다. 예를 들어, 이 두 부서 모두 도축장에 대한 책임의무를 가지고 있었다. 당국자는 이 두 부서가 서로 소통함으로써 능률을 올리고 검열에 있어 중복되는 부분을 줄이려는 노력이 필요하다고 주장하였다.

2002년 통합이 이루어지기 전인 2001년, 네덜란드는 네덜란드 식품부(KvW 와 RVV)의 일들을 모니터 하는 과학자들로 구성된 작은 팀)를 만듦으로써 이런 두 개의 부서가 존재하는 것으로 인한 문제점들을 해결하고자 하였다. 하지만, 2002년 네덜란드 의회와 소비자 단체는 네덜란드 식품부보다 더욱 강력하게 식품안전을 보장할 수 있는 조직을 원했다. 그 결과, 2002년 7월 네덜란드는 네덜란드 식품부를 새로운 식품안전부서(Food and Consumer Product Safety Authority)로 이관하고 RVV 와 KvW를 모두 새로운 부서 소관으로 두었다. 처음에는 Food and Consumer Product Safety Authority를 공중보건, 복지, 체육부 소관으로 했지만, 2003년 농업, 자연, 식품부 소관이 되게 하였다. 당국자에 의하면, 식품안전부를 농업부 산하에 둬으로써 더욱 효율적

이 되었다고 한다.

당국자에 의하면, Food and Consumer Product Safety Authority 의 핵심 책임의무는 다음의 세 가지 영역을 포함한다. (1) 위험요소 평가와 연구 - 식품안전과 소비자 생산물에 위해를 줄 수 있는 가능성들에 대한 확인과 평가를 위해; (2) 집행 - 식육, 식품 소비자 생산물(식품이 아닌것도 포함)에 대한 법령; (3) 위험요소 소통 - 정확하고 신뢰성 있는 데이터에 근거하여 위험요소를 알리고 그 위험요소를 줄이기 위해. 이 부서의 집행 책임의무는 식품, 동물 건강, 동물 복지를 모두 포함한다.

선임 당국자에 의하면, 네덜란드의 통합 노력은 완벽하지 않다고 한다. 두 개의 부서가 2006년 합병되었다. 이 단일 부서는 여러 종류의 식품 생산품을 검열하는 책임을 지게 될 것이다. Food and Consumer Product Safety Authority 는 이런 합병을 예측하고 검열관들에 대한 훈련을 하기 시작했다.

## 법령

부서의 문서에 의하면, Food and Consumer Product Safety Authority 는 다양한 소스로부터 그 책임의무가 유래되었는데, 여기에는 2002년 7월 10일에 제정된 식품과 소비자 생산물 안전 부서 조직 법령을 포함한다. 검열 부서의 이동을 위해, 네덜란드 식품 안전 시스템의 RVV 와 KvW 당국자는 다른 큰 법률 변화나 새로운 법의 제정은 필요하지 않다고 한다. 조직의 이름이 변화하는 등의 일부 개정은 필요하다.

## 문제점

네덜란드 당국자들은 그 나라의 식품 안전 시스템을 변화시키는 데 세 가지 난관을 맞게 되었다. 첫째로, 정부는 새로운 식품안전부서가 어떤 책임과 권리를 가지는 지 결정해야 한다. 두 번째, 위에서 언급한바와 같이 정부는 새로운 식품안전부서가 어디에 위치할 지를 결정해야 한다. 세 번째는 인원 마찰이 증가하는 것이다. 예를 들어, Food and Consumer Product Safety Authority 가 공중보건, 복지, 운동부에서 농업, 자연, 식품부서로 이관될 때 마찰이 증가한다는 것이다.

## 연간 예산과 고용인의 수

당국에 따르면, 2004년 식품소비자제품안전청 (FCPSA) 의 예산은 188,000,000 유로 (약 232,000,000 달러) 였고, 기관의 노동력은 약 2,700 명의 풀타임 수준으로 구성되었다. 당국은 또한 2006년 1월에는 노동력이 1,800명의 풀타임 수준으로 감소하였다고 말하였다. 이러한 감소를 야기한 원인들로는 육류 검역의 부분적인 민영화와 행정과 관리 인원의 개편과 감축이 있다.

## 이해관계자의 반응

과일과 야채, 낙농업, 가축과 육류산업의 대표자들은 모두 네덜란드의 식품 안전 시스템의 통합이 그들의 움직임에 영향을 미치지 않는다고 입장을 표명하였다. 그러나 그들은 이번 변화가 식품소비자제품안전청이 식품안전 기능을 위한 기관으로서 신뢰할 수 있다는 것을 분명히 하였다는 점에서 소비자에게는 이로웠다고 말하였다.

## 부록 VII

### 뉴질랜드의 식품 안전 시스템 통합

뉴질랜드 식품안전청은 2002년 7월에 설립 되었다

### 식품안전 책임의무 통합의 이유

당국에 따르면, 뉴질랜드 식품안전청 (NZFSA) 은 식품 안전에 대한 노력을 조정하고 조화시킴으로써 뉴질랜드 식품안전 시스템의 유효성을 증진 시키기 위해서 2002년 7월에 설립 되었다. 특히, 뉴질랜드는 농림부의 식품안전 프로그램과 보건부의 국내 식품 안전 프로그램간에 사용 되고 있는 방법적 모순을 처리하길 원하였다.

### 통합 이전과 이후의 책임의무와 구조

통합 이전에 농림부는 농업생산, 육류와 낙농업의 처리, 식품 수출, 농업 화합물과 수의 약물의 등록에 관한 식품 안전 책무를 갖고 있었다. 보건부는 수입되는 식품을 포함하여 자국의 시장에서 판매되는 식품의 안전을 보장하는 것 뿐만 아니라 보건 이슈를 처리하는 역할을 갖고 있었다. 당국에 따르면, 두 부서의 식품 프로그램에 대한 모순점을 처리하기 위해서, 뉴질랜드 정부는 두 부서의 식품 안전 책무를 농림부 산하에 반자율적인 단체로 통합하였다.

뉴질랜드 식품안전청은 이제 자국 내 식품, 수출입 식품, 식품 관련 생산품의 안전을 조절하는 기관이다. 이는 자국 내 시장에서 판매되는 식품에 관련한 입법의 집행; 동물 생산품에 대한 우선적인 처리와 수출에 관련된 보증; 식물 생산품의 수출; 식품 수입; 살충제, 비료뿐만 아니라 수의 약품과 같은 농업 화합물에 조절에 책임을 갖고 있다. 뉴질랜드 식품안전청은 농장에서 식탁까지 - 최초의 생산품부터 소매상인, 수출입을 거치는 과정뿐만 아니라 소비자의 교육에 관한 책임 까지- 책임을 지고 있다. 당국에 따르면, 수출 프로그램의 목적은 식품 안전을 보장하면서 조절 가능한 수준의 요구 금액을 유지하는 동안 수출품을 유지하고 증가 시키는데 있다. 뉴질랜드 식품안전청의 조직은 수출업자가 수행하는 협정된 처리과정을 확인하기 위해서 동물 생산품 설비 검사 기관을 포함하고 있다. 당국에 따르면, 대략 뉴질랜드 식품안전청의 480명의 고용자

중 약 280명 정도가 검사 기관에 있다.

게다가 뉴질랜드와 호주는 호주 법에 의해 세워진 트랜스태즈만(trans-Tasman) 독립 기관과, 뉴질랜드에서 판매하기 위해 생산하거나 수입하는 모든 식품에 적용되는 합성, 라벨링, 오염물질을 위한 식품발전기준인 호주뉴질랜드식품기준국 (FSAN) 을 공유하고 있다. 호주뉴질랜드식품기준국은 1991년 호주식품기준국 호주 뉴질랜드 결의에 의해 설립되었다.

## 법령

당국은 기존에 있던 식품 안전 법률에 뉴질랜드식품안전청 설립을위해서 단지 아주 작은 수정을 가하였고, 그곳에 식품 안전을 조절 할 수 있는 권한을 부여하였다고 성명하였다. 그러나, 당국은 모든 국내 식품 조절 프로그램에 대해서는 현재 재검토 중에 있고, 재검토 결과에 따라 광범위한 변화가 요구될 수도 있다고 말하였다. 법률의 변화는 회계연도 2005-2006 후반에 이루어질 전망이다.

## 문제점

당국에 따르면, 새로운 조직 문화의 조정은 일부 고용인을 위한 다소의 과제를 안고 있다. 특히 보건부와 같이 큰 조직에서 온 일부의 고용인들은 새로운 조직에 동화하는데 어려움을 겪고 있다. 약 100명의 고용인들이 농림부로부터 이동해 왔으며 12명의 보건부 직원이 새로운 식품 기관으로 이동하였다. 당국의 두 번째 과제는 이 기관이 정부의 어디에 속해 있을지 결정하는 것이다. 뉴질랜드 식품안전청은 농림부 산하의 반 자율적인 단체로서 설립되었다. 당국에 따르면, 이러한 반 자율적인 상태는 뉴질랜드 대중에 의해 생산자와 독립된 수준을 유지하는 것으로 의도 되었다. 게다가, 정부는 특정 식품 관련 책무를 새로운 기관으로 이동 할지를 결정 해야만 했다. 예를 들어 사람의 영양에 관련된 책무는 보건부에 속해있다.

## 연간 예산과 고용인의 수

당국에 따르면, 회계연도에 의해 2004년 6월 30일에 끝나는 뉴질랜드 식품안전청의 예산은 약 7,800,000 뉴질랜드 달러 (약 53,000,000 미국 달러) 이다. 뉴질랜드 식품안전청은 예산 부분을 수출품 검정, 수출품 검사 조정, 시장 접근 노력들을 포함하는 광범위한 조절 서비스를 통해 산업계에 책정된 사용요금으로 자금을 조달한다. 당국은 뉴질랜드 식품안전청이 2004년 약 480명의 고용인을 갖고 있었다고 말하였다.

## 이해관계자의 반응

소비자 단체의 대표에 따르면, 뉴질랜드 식품안전청을 설립하기 전에는 소비자들이 식품 안전을 관장하는 두 개의 부서에 모두 불만을 가졌다. 이 대표에 따르면, 소비자 단체는 식품 안전을 주관하는 하나의 단체를 설립하고자 하는 식품 안전 시스템의 변화를 옹호 하였다.

단체를 설립하고 1년 후인 2003년에 뉴질랜드 식품안전청은 뉴질랜드의 일반 대중 사이에서 이슈가 되는 식품 안전에 관해 표준적인 정보를 제공하는 연구를 제공하기 위해 독립적인 연구 단체에 연구 권한을 위임하였다. 연구 결과 대다수의 응답자는 비록 대부분의 관심이 특정 식품 (닭, 음식 아울렛, 살모넬라와 같이 음식과 관련된 것들)에 머물러 있지만, 식품안전 기준이 향상 되었다고 생각하고 있었다. 설문조사 응답자의 1/3 정도만이 식품 안전 기준의 감시와 시행의 수준에 확신하고 있었다. 이러한에도 불구하고, 소비자 단체의 임원은 뉴질랜드 식품안전청이 생겨난 것은 소비자들의 지원을 받았으며, 설문 조사 당시 기관이 구매자에 어느 정도 확신을 주기에 너무 새로운 상태여서 설문자의 확신 정도가 낮게 나온 것이므로 매우 긍정적인 단계라고 말하였다.

뉴질랜드 식품 산업 체제를 대표하는 공직자는, 단체가 하나의 식품 안전 기구를 설립하는 것에 관해 다른 여러 사람들과 함께 수년간 많은 지지를 받아왔다고 말했다. 그 공직자는, 이전의 시스템은 단편적이고 효과가 없었으며, 그로 인해 두 부서간의 공동 작용에 문제가 생기고 식품 안전이 두 부서에서 높은 우선 순위를 차지하지 못해 왔었다고 말했다. 뉴질랜드 식품안전청이 생겨난 결과, 식품 산업은 국가가 어느 정도 식품 안전에 관해 조절해 줄 것에 대해 좀 더 자신감을 갖게 되었다. 한 공직자는 통합의 결과 식품 안전 자원이 두 개의 부서에 나뉘져 존재하는 것이 아니라 하나의 부서에 존재함으로써, 식품 안전 활동에 가능한 자원의 사용이 좀 더 효과적이게 되었다고 하였다. 게다가, 그 공직자는 식품 안전 문제에 대한 정부의 응답이 증가함으로 인해 소비자의 확신 정도가 향상되었다고 말하였다. 공직자에 따르면 뉴질랜드 식품안전청은 대중의 식품 안전 이슈를 공지하기 위한 빠른 정보전달 체계의 응답 네트워크를 갖고 있다고 한다. 마지막으로, 그 공직자는 뉴질랜드 식품안전청의 투명성이 현저하게 향상되었으며 많은 이해관계 단체와의 지속적인 토론이 행해지고 있다고 한다. 예를 들어, 닭에서 요오드 수준이 증가한 것에 관한 보고서의 반응에 있어서, 뉴질랜드 식품안전청은 즉각 내분비학자, 의사 그리고 이번 이슈와 관계된 식품 산업의 대표자들과 함께 토론을 시작 하였다.

## 부록 VIII

## 영국의 식품 안전 시스템 통합

1999년 영국 여왕은 영국의회의 동의하에 2000년 4월 1일에 독립적인 식품기준청을 설립하는 법률을 제정하였다.

### 식품안전 책임의무 통합의 이유

당국자는 정부의 크게 잘못된 광우병(BSE) 대응 결과 등의 식품 안전에 관한 대중의 자신감 상실 때문에, 영국은 식품 안전 시스템을 통합하였다고 한다. 1999년 초반 변종 크로이츠펠트야콥병(vCJD)으로 불리는 사람 광우병에 의해 35명이 사망하였다. 이는 조각나고 분산된 식품 안전 시스템이 이러한 일을 일으킨다는 것을 깨닫게 하였다. 소비자 단체의 대표자에 따르면, 소비자는 농업과 식품 산업을 증진하고 식품 안전을 조절하는 두 가지 기능을 가진 농림수산식품청이 소비자들의 식품 안전에 관련된 결정보다 산업 쪽에 신경을 쓰고 있다고 믿고 있었다.

### 통합 이전과 이후의 책임의무와 구조

영국의 식품안전 시스템을 재구성 하기 전인 2000년도에는 식품 안전에 책무를 농림수산물청이나 보건부 같은 몇몇의 중앙 정부부서뿐만 아니라 지역 관청에서도 관리하였다. 농림수산물청의 하위 부서인 식육위생부국은 도살장 안의 위생을 집행 등의 육류의 검역을 담당하였다. 다른 식품 검역은 지방 관청에서 수행하였으며 중앙 정부로부터 어떠한 단속도 받지 않았다.

대중들의 관심에 초점을 맞추기 위해, 영국 의회는 국가의 식품 관청을 이끌 수 있는 독립적인 식품기준청(FSA)을 설립하기 위한 식품기준시행안을 1999년에 통과시켰다. 당국은 식품기준청을 구성 하는 고용자 집단의 중심은 농림수산물청과 보건부였다고 말하였다. 식육위생부국은 농림수산물청에서 부터 빠져 나와서 식품기준청 안에 자리잡게 되었다.게다가, 식품기준청은 지방의 법률집행을 감사할수 있는 권한을 가지게 되었다.

2001년 6월, 환경식품농촌부(DEFRA)가 설립되었다. 이 기관은 동물 복지와 동물 먹이의 안전과 같은 농장의 이슈들이나 농업과 식품산업을 증진시키는 책무를 관장하였다. 당국에 따르면, 더 이상은 존재하지 않는 농림수산물청의 일부 요소들이 식품기준청과 환경식품농촌부로 이동하였다.

당국에 따르면, 식품기준청은 과학적 위험 평가, 위험 관리, 기준 설정, 교육, 대중 복지활동에 책임을 갖고 있다. 게다가 하위 기관인 식육위생부국은 육류 검역에 관한 책임을 갖고 있다. 다른 식품에 관해서는 식품기준청에서 검역 방침과 지역의 검역 기관

을 감사하는 역할을 하고 있다. 식품기준청은 농산품이 아닌 제품이나 식품 홍보활동에는 책임이 없다.

식품기준청은 부의 대리로서의 힘을 갖고 있지만, 부는 아니다. 그러나 당국에 따르면 이 기관은 웨스트민스터 국회의원과 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 위임된 경영진에 보건부를 통해 설명할 수 있는 권리를 갖고 있다.

독립적인 위원회는 의장, 의장대리, 최대 12명의 대중의 관심을 총괄하여 실행할 수 있도록 정해진 사람들을 통해 식품기준청을 구성한다. 보건부 차관, 스코틀랜드 장관, 웨일스 국가 입법 위원회, 사회복지와 식품 대중 안전을 관장하는 북아일랜드의 보건부에 의해 정해지며, 식품정책을 결정하고 대중과의 회의에서 얻어진 정책이슈를 논의할 수 있는 결정권을 갖고 있다.

## 법령

식품기준청에 의해 1999년에 식품기준 결의서가 제정되었다. 이는 식품기준청을 정부 부서의 부처가 아닌 독립 기관으로 분류하고 지방 관청의 행동을 감시하고 감사하며 필요할 경우 지방 관청의 권한을 능가할 수 있는 부처의 기능과 권한을 정의하였다.

## 문제점

합병에 있어서 영국의 주요 과제는 새로운 식품 안전 기관에 어떤 책무를 부여할 것인가였다. 정부는 다음과 같은 내용에 대해 결정을 내려야만 했다. (1) 식품 안전과 영양을 분리할 것인지 말 것인지. (2) 식육위생부국을 새로운 기관에 넣을 것인지 말 것인지. (3) 육류가 아닌 제품의 검역 책무를 새 기관에 부여할 것인지 기존의 지방 관청에 둘 것인지. 이러한 이슈에 관한 결정은 국회의 여러 논의와 정부 당국자들과 식품 산업과 소비자 단체의 이해관계자와의 상당한 토론 끝에 결정되었다.

식품기준청 당국자가 말하는 남은 과제는 식품기준청을 설립하고 농림수산식품부에서부터 중단하면서 드는 노력을 두 배로 늘리지 않도록 하는 것이다. 이러한 과제를 해결하기 위해서 가 협정 단체와의 만남을 통해서 중복되는 노력을 줄이고 도움을 얻어야 할 것이다.

식품기준청 공직자에 따르면, 부여된 권한은 지방 관청이 작용하는 곳에 직접적으로 도움을 주고 안내하는 것에서부터 지방 관청의 업무를 행할 수 있는 범위까지 설정되었다.



## 연간 예산과 고용인의 수

당국에 따르면 식품기준청의 연간 예산은 약 130,000,000 영국 파운드 (약 220,000,000 미국 달러) 이다; 대부분의 비용이 육류 검역에 쓰여지고 있다. 식품산업은 식품기준청에 연간 약 30,000,000 영국 파운드 (약 51,000,000 미국 달러)를 검역 사용료로 지불하고 있다. 당국은 식품기준청의 인력은 대략 3,000명 정도의 고용자로 구성되어 있다고 말하였다.

## 이해관계자의 반응

소비자의 이해 관계자들은 식품기준청의 설립이 식품 안전 시스템을 향상 시켰는데, 이는 기관이 통합 전보다 열려있고 투명해 졌기 때문이라고 한다. 특정 지역의 식품 안전 시스템에 있어 소비자의 태도에 대한 통계 조사가 실시 되었으나, 어떤 통계도 소비자의 식품 안전에 대한 신뢰 정도에 대해서는 측정하지 않았다. 예를 들어 소비자 단체에 의해 수행된 통계에서는 식육이 여전히 소비자의 관심을 받고 있다고 결론 내리지만, 소비자 단체가 생각하는 전체 식품 체인에 있어 신뢰 정도가 어떤지는 언급하지 않고 있다. 식품기준청은 식품 안전에 대한 대중의 교육을 증가하였다고 한다.

산업의 이해 관계자들은 하나의 독립된 식품 기관의 설립이 소비자의 신뢰를 향상시켰다고 동의하였다. 한 이해 관계자는 통합의 가장 큰 결과는 식품 안전 문제에 있어 초점이 산업에서 소비자 위주로 이동해 간 것이라고 말하였다. 정부의 식품 안전 문제 전반에 대한 투명성이 크게 향상되었다고 한다. 게다가 다른 이해관계자는 합병 결과 식품 안전 시스템에서 책임이 크게 증가하였다고 말하였다. 그러나 새 기관의 식품 생산물의 테스트에 있어서 새로운 기관의 보고는 불충분 하다고 말하고 있다. 또 다른 이해 관계자는 식품기준청이 테스트하기 위한 생산품의 샘플을 모으면서 업계의 자문을 구하지 않고 있다고 한다. 식품 생산물에 관한 기관의 해설이 기존에 실질적으로 보고가 완료되었던 것들이라고 한다.

당국에 따르면, 약 2,500명의 고용자들이 식육위생부국에 있다고 한다.

## 주 의

1. 이 보고서는 농림수산식품부에서 시행한 정책용역과제사업의 연구보고서입니다.
2. 이 보고서 내용을 발표할 때에는 반드시 농림수산식품부에서 시행한 정책용역과제사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.
3. 국가과학기술 기밀유지에 필요한 내용은 대외적으로 발표 또는 공개하여서는 아니됩니다.