

2004. 04.

식품안전정책 개선방향

연구책임자 : 양병우 (전북대 농업경제학과 교수)

공동연구원 : 황수철 (농정연구센터 부소장)

엄영숙 (전북대 경제학부 교수)

연 구 원 : 이소영 (전북대 농업경제학과 박사수료)



Research Center for
Industrial Development of BioFood Materials

전북대학교 바이오식품 소재 개발 및 산업화 연구센터

제 출 문

농림부 장관 귀하

이 보고서를 「식품안전정책 개선방향」의 최종보고서로 제출합니다.

2004년 4월

연구책임자 : 양병우 (전북대 농업경제학과 교수)

공동연구원 : 황수철 (농정연구센터 부소장)

엄영숙 (전북대 경제학부 교수)

연 구 원 : 이소영 (전북대 농업경제학과 박사수료)



Research Center for
Industrial Development of BioFood Materials

전북대학교 바이오식품 소재 개발 및 산업화 연구센터

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구배경	1
제2절 연구시각	2
제3절 연구구성	4
제4절 용어정의	4
제2장 주요 선진국 식품안전정책의 특징과 함의	7
제1절 각국의 식품안전 정책개혁의 배경	7
1. EU의 배경	7
2. 영국의 배경	9
3. 일본의 배경	12
제2절 선진국의 식품안전정책 개혁의 특징	14
1. 식품안전 정책목표에 대한 패러다임 전환	14
1.1 식품안전성에 대한 전통적 목표	14
1.2 식품안전성에 대한 새로운 목표	16
2. 식품안전 정책의 기본 관점	18
2.1 식품체인 전체의 안전 보증 ; 농장에서 식탁까지	20
2.2 생산 및 1차 가공 단계의 안전관리 중시	21
2.3 정부, 생산자 및 소비자 등 각 주체의 책임 강조	21
2.4 과학주의에 근거한 정책 계획과 시행	23
2.5 소비자의 건강보호 및 신뢰성 강화	25
3. 식품안전정책의 개혁 영역	27
제3절 선진국의 식품안전행정 개혁의 특징	30

1. 식품관련법의 대대적 정비	30
2. 위험분석에 입각한 식품안전행정 조직의 재편	31
2.1 위험평가기능의 독립성 강화	31
2.2 위험관리기능의 집중 및 일원화	33
3. 사전예방주의 원칙에 입각한 위험관리	36
제4절 주요국의 식품안전행정 조직개혁 특성비교	37
1. 위험평가형	37
2. 위험관리형	39
3. 위험평가 + 위험관리형	41
제3장 새로운 식품안전정책의 구축방향	42
제1절 식품안전정책의 목표와 정책과제	42
1. 정책목표의 설정	42
1.1 현재의 정책목표 검토	42
1.2 선진형 정책목표의 설정 ; 건전성, 안전성, 신뢰성	44
2. 식품안전정책 개혁의 기본방향	48
2.1 농장에서 식탁까지 원칙	48
2.2 과학적 분석 및 근거에 의한 정책결정	50
2.3 소비자 중시 및 신뢰성 향상	53
3. 단기적 정책추진 방안	57
3.1 검사체제에서 위험평가 체제로	57
3.2 식품위험평가 방법의 식품안전행정에의 도입	59
3.3 독립적 농축산 위험평가 기관의 설립	60
제2절 식품안전정책의 장기적 개혁 과제	66
1. 식품안전전략 수립과 식품안전법 제정	66
1.1 범정부적 식품안전전략 수립	66
1.2 식품안전법의 제정	67
2. 위험관리기능의 집중 및 일원화	68

3. 식품산업정책 및 영양정책의 도입	73
3.1 식품산업을 포괄한 식품안전정책	73
3.2 소비자의 영양균형을 도모하는 식품안전정책	76
부록 I. EU의 식품안전정책 개혁	78
제1절 EU의 식품안전정책 개혁의 배경	78
1. 식품정책의 전환	78
2. EU의 식품행정	79
2.1 시장통합	79
2.2 체제	81
3. 식품안전정책의 개혁 동향	83
3.1 EU식품법의 일반원칙에 관한 綠書(Green Paper)	83
3.2 식품안전백서(White Paper on Food Safety 2000)	83
3.3 위험분석체제(Risk Analysis System)	84
제2절 유럽식품안전청의 발족	87
1. 기능	87
2. 조직	89
2.1 운영이사회	89
2.2 자문포럼	90
2.3 과학위원회와 과학패널	90
제3절 식품안전에 관한 관계법령	91
1. 식품안전에 관한 포괄법	92
2. 식품안전 개별법	93
2.1 동물유래감염증(인수공통감염증, Zoonoses)	93
2.2 식품위생	94
제4절 위험정보교환	95
제5절 EU의 축산물안전관리 시스템	96
1. 공공검역(Official Control)	96

1.1	신접근(New Approach)	97
1.2	비동물유래식품의 공공검역시스템	98
1.3	동물유래식품의 공공검역시스템	100
2.	식품위생규칙	105
2.1	종래의 위생지령 Council Directive 93/43/EEC(1993년 6월 14일)	106
2.2	식품안전백서	107
3.	식품위생 패키지	108
3.1	배경	108
3.2	패키지법안들	109
3.3	식품위생일반규칙의 내용	110
제6절	소 결	112
부록 II.	영국의 식품안전정책 개혁	114
1.	식품기준청 설립 이전의 식품안전정책	114
1.1	공적 규제에서 자율규제로	114
1.2	공적 규제와 자율 규제의 병존체제로	116
2.	식품기준청의 설립배경	117
2.1	제임스 보고서	117
2.2	FSA 설립 백서	118
2.3	FSA 설립에 관한 법	119
3.	FSA의 기능과 역할	120
4.	FSA의 구조	122
4.1	조직	122
4.2	위험분석체계	127
5.	식품기준청과 정부부처와의 역할 관계	131
5.1	FSA와 교육고용훈련부(DfES)	132
5.2	FSA와 보건부(DoH)	132
5.3	FSA와 환경식료농촌부(DEFRA)	134

6. 영국 식품안전관리의 특징	136
부록Ⅲ. 일본의 식품안전확보시스템	137
1. 식품안전행정 재구축의 배경과 경위	138
1.1. 국가안전체제에 대한 소비자의 불안	138
1.2. BSE위원회보고	140
2. 식품안전행정의 재편과 그 주요내용	145
2.1 위험분석 관점에 입각한 식품행정으로의 전환	145
2.2 새로운 식품안전행정의 기본구조	150
2.3 리스크관리의 실제: 농림수산성의 리스크관리	156
3. 새로운 식품안전확보시스템의 평가	165
3.1 식품안전기본법의 한계	165
3.2 식품안전위원회의 한계	171
3.3 리스크관리조직의 한계	172
참고문헌	174

〈표차례〉

<표 1> 주요국의 위험평가기구 유형	32
<표 2> 주요국 식품안전행정의 기능분담 관계	33
<표 3> 선진각국의 식품안전관련 조직재편의 목표	37
<표 4> 위험요소와 그에 따른 건강위해	50
<표 5> 위험평가지 단계별 특성에 따른 고려사항	52
<표 6> 식품위험인식에 영향을 주는 요인들	55
<표 7> 우리나라 식품안전관련업무 조직	61
<표 8> 식품산업의 행정대책(예시)	75

〈그림차례〉

<그림 1> 식품안전정책의 개념	27
<그림 2> 위험평가형	38
<그림 3> 위험관리형	39
<그림 4> 위험평가+위험관리형	41
<그림 5> 선진형 식품안전대책의 기본방향	72

〈부록 표 차례〉

<표 II-1> FSA의 위험평가 및 위험관리 예시: 식육의 경우	128
<표 II-2> FSA와 DoH의 역할분담	133
<표 II-3> FSA와 농수산식료부의 권한	135
<표 III-1> 최근 일본의 식품사고 사례	139
<표 III-2> 주요국 식품안전행정의 기능분담 관계	147
<표 III-3> 일본의 식품안전기본법 요약	150
<표 III-4> 유럽식품법	169

〈부록 그림차례〉

<그림 I-1> 위험분석의 구조	86
<그림 II-1> 식품의 위험관리 틀	129
<그림 III-1> 식품안전성 확보를 위한 정책 추진구도	136
<그림 III-2> 쇠고기 추적관리시스템의 기본구도	149

제1장 서론

제1절 연구배경

식품은 우리들에게 생존 영양 및 에너지를 공급하는 필수품이다. 하지만 소비자들의 소득이 향상되면, 식품은 기본적인 영양섭취원의 기능을 넘어 건강 증진의 기능이 강조된다. 따라서 선진국일수록 삶의 질을 높이는 수단으로서 ‘건강하고 안전한’ 식품의 공급에 만전을 기하게 된다.

모든 식품의 원료는 각종 미생물이 생존하는 토양과 물에서 얻어지고 천연 독성물질을 갖고 있다. 가공식품은 원료 농수축산물의 미생물 생리활성 기능을 활용하여 제조된다. 그러므로 식품에서 미생물 오염을 완전히 제거하고 모든 유통과정에서 무균을 유지할 수는 없다. 이런 점에서 식품의 안전성은 완전무해성(zero defect)이라는 절대 기준 개념이라기보다는 안전 수준을 정하여 관리하는 상대적인 기준 개념이다. 또한 과학의 발달과 소비자의 기대수준에 따라 변하는 가변적 기준이다.

범 세계적으로 식품안전성에 대한 소비자들의 기대수준이 급속히 상승하고 있다. 전세계를 떠들썩하게 한 EU의 광우병(BSE)사태, 일본의 광우병발생과 유끼지루시 식중독사건 및 일련의 식육허위표시사건, 2002년 7월 미국 콘아그라비프사의 병원성대장균 O-157:H7에 감염된 소고기의 대규모 리콜사태, 벨기에산 축산물의 다이옥신 오염사건, 유전자조작(GM) 옥수수 스타링크 혼입 사건 등 식품사고가 주요 선진국에서 빈발하였다. 세계에서 가장 안전한 식품을 공급한다는 미국도 2003년 12월 23일에 워싱턴 주에 있는 홀스타인 종의 소가 BSE에 감염된 사실이

확인됨으로서 국제적 혼란이 가중됐다

식품안전 사고의 글로벌 양상에 따라 세계 각국의 소비자들은 자국의 식품안전 정책에 대한 불신이 팽배하게 되었고, 특히 BSE에 대해서는 두려움과 공포의 대상으로 여기고 있다.

식품안전성에 대한 소비자들의 기대 수준이 급상승함에 따라, 주요 선진국들은 소비자들의 신뢰를 회복할 수 있는 제도 개혁과 이를 뒷받침 할 수 있는 행정 및 정책적 수단을 조속히 강구하고 있다. 개혁의 초점은 무엇보다도 지속적으로 발생하고 있는 BSE에 대한 위기관리와 사후재발 방지에 두고있다.

우리 역시 WTO 체제의 출범 이후 농산물 및 식품의 국제교역이 증가하면서 수입식품의 범람으로 소비자 불안이 가중되고 있다. 한 나라의 식품안전성 문제가 이제 한 나라에만 국한된 문제가 아니고 범세계적으로 연결되어 있기 때문에 우리나라도 식품안전 문제에서 예외는 아니다.

이러한 상황에서 본 연구는 식품안전정책 개발의 선두에 있는 구미 각국의 사례를 벤치마킹하고 이들의 장·단점을 비교·검토함으로써 소비자가 신뢰할 수 있는 식품안전정책 및 실천계획 수립 방향을 제시하는데 있다.

제2절 연구시각

본 연구에서는 식품안전성에 대한 연구시각을 다음 3가지 측면에서 정립하였다.

식품안전성을 확보하는데 있어서 실질적 요소는 다음과 같다;

첫째, 『식품이 원래 가지고 있는 잠재적 위험에 대한 추정 값을 보다 과학적으로 정확하게 측정하는 것』 이고,

둘째, 『소비자들의 안전에 대한 신뢰성 유지와 생산자들의 안전기준에 대한 신의 준수』이며,

셋째, 『사회적으로 수용 가능한 위험 수준을 결정하는 정책적 판단』이다

현재 선진국의 식품안전문제는 정부의 식품안전 정책에 대한 신뢰회복과 식품 산업에 대한 유인 및 규제조치(규격과 기준 등)에 대한 소비자들의 신뢰회복이 초점이라고 해도 과언이 아니다. 소비자들은 대부분 식품위해가 건강장애에 미치는 영향을 평가할 능력이 없기 때문에, 식품안전은 대체로 정책적 대한 신뢰와 제품신의를 기초로 판단하게 된다.

그런데 최근 계속 터지는 대형 식품위해 사건들로 말미암아 선진국 소비자들은 식품산업과 정부가 제공하는 식품공급의 안전성 확보 능력에 대해 신뢰를 잃고 있는 것이라고 볼 수 있다.

특히 최근에 선진국에서 발생한 대형 식품사고들에 대한 정책적 초기대응의 불확실성으로 인해 정부와 식품산업에 대한 국민들의 신뢰가 추락되었다. 일례로, 1995년 영국에서 광우병의 인수공통전염병 가능성에 대한 우려가 언론에 보도되었을 때 영국 농식품부 장관이 아무런 문제가 없다고 공식적으로 공언하였다. 그러나 1년이 못되어 영국정부는 이를 번복하여 광우병의 실체를 공식적으로 인정하였으며, 이에 따라 결국 영국 농축산업은 돌이킬 수 없는 경제적 붕괴를 맞았다. 국민들의 우려와 분노는 마침내 농림부에 주관하던 식품안전문제를 분리하여, 소비자 보호를 최우선으로 하는 독립적인 기관인 식품기준청 (FSA)을 탄생시키는 대대적인 제도 개혁의 길에 이르렀다.

달리 말하면, 최근의 선진국의 제도 개혁은 광우병의 발생으로 인한 추락된 소비자의 신뢰를 회복하는 정책 수단 모색에 관심을 모으고 있다. 이러한 측면을 고려한다면 주요 선진국의 제도 개혁이 우리에게 주는 시사점을 해석하는데는 세심한 주의가 필요하다.

이러한 문제의식에 입각하여 본 연구에서는 다음 3가지에 연구 중점을 두고자 한다 ;

첫째, 식품섭취로부터 발생하는 미생물학적 또는 화학적 건강장애(위험) 요인 중에서 어떤 요인부터 정책 자원을 배분해야 할 것인가에 대한 우선순위의 결정,

둘째, 어떠한 안전기준이 적절한가 그리고 어느 정도의 식품 건강장애(위험)가 사회적으로 수용가능한가에 대한 정책적 결정,

셋째, 어떻게 하면 경제적으로 합리적이고 효율적인 안전기준 및 규제원칙을 정할 수 있고, 또한 사회 문화적으로 적합한 식품안전행정의 조직화를 이룩할 것인가 등이다.

제3절 연구구성

본 연구의 구성은 먼저 제 1장 서론에서는 연구배경과 연구시각에 관련된 논의를 전개하고, 연구 전개과정에서 자주 사용되는 식품안전 관련 용어들을 정리해 두었다.

제 2장에서는 주요 선진국 (EU, 영국, 일본 등)의 최근의 식품안전 정책의 개혁 배경을 살펴보고, 이들 나라의 식품안전 정책 및 행정개혁의 특징을 도출하여 이들을 비교·검토하였다.

제 3장에서는 우리나라에 적합한 새로운 식품안전정책의 구축방안에 대하여 정책목표, 정책 개혁의 기본방향, 단기적 또는 장기적 정책개혁 과제의 측면으로 구분하여 검토하였다.

본 연구 수행의 기초자료라고 할 수 있는 주요 선진국의 식품안전 정책 및 행정개혁 사례 연구는 부록에서 상세히 소개함으로써 본문의 논리를 이해하는데 도움이 되도록 하였다.

제4절 용어정의

본 연구의 전개과정에서 자주 쓰이는 식품안전성과 관련된 용어들을 간단히 정의하면 다음과 같다.

- 위험 (risk): 식품관련 유해물질에 노출되어 건강상 부정적 효과가 발생할 가

능성. 안전(safety)과는 동전의 다른 한 면과 같은 개념.

- 위해 (hazard): 식품위험에 노출되어 발생할 수 있는 건강상 부정적 효과의 심각성 (severity).
- 위험분석 (risk analysis): 위험평가, 위험관리 그리고 위험정보교환의 3가지 요소로 구성된 과정.
- 위험평가 (risk assessment): 인체의 건강이나 환경에 해를 끼칠 수 있는 물질 (substance)이나 활동에 노출되어 발생하는 인체의 건강이나 환경에 대한 위해(harm)의 가능성(likelihood)과 그 심각성(severity)을 측정하는 절차를 의미한다.
- 위해 인식 (hazard identification): 주어진 시나리오에서 특정한 오염원과 관련이 있는 알려진 혹은 잠재적 건강위해효과를 인식하는 위험평가의 한 과정.
- 위해 특성 (hazard characterization): 식품관련 위해와 관련한 건강상 부정적 효과의 성격에 대해 정량적 혹은 정성적 평가를 하는 위험평가의 한 과정. 자료가 허용하는 한 복용-반응 평가를 수행해야 한다
- 노출 평가 (exposure assessment): 주어진 시나리오 내에서 발생가능한 노출의 정도에 대한 정량적 혹은 정성적 평가로서 역시 위험평가의 한 과정.
- 위험 특성화 (risk characterization): 위해 인식, 위해 특성화 그리고 노출 평가를 모집단에게 나타날 수 있는 건강상 부정적 효과의 가능성으로 통합하는 과정으로 역시 위험평가의 한 과정.
- 위험관리 (risk management): 위험평가의 결과를 놓고 여러 정책대안들 중에 상대적 가중치를 두고, 필요하다면 적절한 통제수단을 선택하고 실행하는 과정.
- 위험정보교환 (risk communication): 식품위험과 위험 관련요소에 관한 정보나 의견들을 위험평가자, 위험 관리자 그리고 일반 소비자들을 포함한 다른 이해관계자들과 서로 정보를 교환하여 좀더 나은 의사결정에 도달하려는 노력.

- 사전예방원칙 (precautionary principle): 건강위해가 심각하거나 비가역적인 피해의 위협이 있는 위해요소의 경우, 충분한 과학적 근거와 확실성이 없다는 이유로 식품위험을 줄이기 위한 비용-효과적인(cost-effective) 조치를 연기하여서는 안 된다는 원칙.

제2장 주요 선진국 식품안전정책의 특징과 함의

제1절 각국의 식품안전 정책개혁의 배경

1. EU의 배경

EU의 식품정책은 로마조약(Treaty of Rome, 1957)으로부터 출발한다. 이 법은 회원국들 간에 관세철폐와 대외 관세동맹을 통한 무역자유화를 도모하여 유럽 공동시장을 창설하는데 목적이 있었다. 엄밀한 의미에서 식품안전을 고려한 공공건강과 소비자 보호라는 목적이 법에 명시된 것은 단일유럽법(Single European Act, 1987)이다.

그 배경은 1985~86년에 일어난 일련의 사건에서 찾을 수 있다. 비육우 사육에 ‘합성 소성장홀몬제(BST)’를 사용했다는 충격과 함께 BSE가 인체에 치명적인 인수공통전염병일 가능성이 있다고 과학자들의 제기함으로써 식품안전 문제가 유럽에서 사회 문제화되었다.

이 사건을 계기로 EU의 식품안전성 확보는 가공 및 유통 단계에서의 위생관리가 관건이라는 전통적 개념은 무너지고 농장단계에서 원료 생산의 안전 문제로 전환된다. 소위 『농장에서 식탁까지(farm to table)』라는 개념이 최초로 등장하게 되고, 사료생산 및 원료생산 단계의 품질관리와 보증 없이는 식품안전성은 확보되지 못한다는 원칙이 수립된다.

1987년에 『유럽단일의정서』가 발효되고, 1989년에는 EU의 행정부라고 할 수

있는 유럽위원회에 「소비자정책 서비스」 총국이 설립되었고, 이는 다시 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty, 1993)에 의해 「소비자보호 총국」으로 탄생된다. 이런 점에서 EU에서 1993년은 공식적으로 소비자의 정보권리 및 소비자 보호를 법적으로 행정적으로 제도화한 원년이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 식품법은 역내 식품무역의 활성화를 도모하는 것이 주요 목적이고 공공건강과 소비자 보호는 부차적이었다. 1996년에 광우병이 인체에 치명적인 질병을 유발한다고 과학적으로 입증됨에 따라 유럽에는 사회적 위기가 닥치게 되고, 식품안전 대책이 본격적으로 제도화된다. 이에 관한 구체적인 정책방향은 『식품법에 관한 녹색(Green Paper on Food Law, 1997)』¹⁾와 『소비자건강과 식품안전』²⁾보고서에서 밝히고 있다.

『식품법에 관한 녹색』에서 구체적으로 제안한 특징적인 개혁안은 다음 4가지이다.

첫째, 농산물도 제조물책임제도(85/374/EEC)의 대상으로 해야 할 것.

둘째, HACCP 제도를 모든 제품에 적용할 것.

셋째, 건강표시, 영양표시에 관련한 법제화의 도입에 대해 강력 요구.

넷째, EU식품법이 WTO의 SPS 협정·TBT 협정체제와 협조해간다는 것.

『소비자건강과 식품안전』 보고서에서는 식품안전정책에 있어서 「탁월성, 투명성, 독립성」의 원칙을 제시하고, 이에 근거하여 행정부인 유럽 위원회에는 식품안전에 관한 과학적 의견을 제공하는 「과학위원회」의 기능이 6개에서 8개 위원회로 강화되었다.

이러한 정책적 조치 이후에도 1999년에는 벨기에산 돼지고기의 다이옥신 오염 사고가 일어났고, 축산물사료에 인체에 유해한 산업폐기물이 혼입되는 사건이 발

1) Commission of European Communities, Green Paper on the General Principles of Food Law in the European Union, COM(97) 176 final, (30. 04. 1997).

2) Communication from the Commission on Consumer Health and Food Safety, COM(97) 183 final, (30. 04. 1997)

생하는 등 일련의 식품사고가 끊이지 않았다. 특히 GMO 농산물에 대한 EU 시민 단체의 거부 운동은 갈수록 확산되었다.

계속되는 식품사고의 원인은 현 체제에서 식품안전에 대한 위협평가 업무를 담당하는 과학위원회가 급속히 증가하는 식품안전 수요에 적절히 대응하지 못하고 있었다는 반성이다. 특히 다이옥신 위기에 대해서 신속하고 유연한 대처 시스템이 없었고, 과학위원회가 EU의 식품안전을 담당하는 행정기구로서 정책의 일관성과 투명성을 상실하고 있었다. 더욱이 EU 회원국들간에 식품안전 연구 및 정보 네트워크에 관한 시스템이 없으므로 인해 위기관리가 제대로 이루어지지 못했다.

영국에서 출발한 광우병 발생이 EU 전역으로 확대되어 사회·정치적으로 식품안전 문제가 극도로 고조되자, 2000년에 EU는 『식품안전에 관한 백서(White Paper on Food Safety, 2000)』를 통해 구체적인 제도 개혁의 원칙을 제시하였다. 모름지기 이 백서를 통해 EU의 식품안전정책은 완성된다고 볼 수 있다.

2. 영국의 배경

1980~1990년대에 걸쳐서 영국에서는 살모넬라균(salmonella) 및 병원성대장균(E.coli O-157) 등의 미생물학적 요인에 의한 대규모 식중독 사건이 빈발하였고, 1996년 발생한 소해면상뇌증(BSE)으로 인해 영국 축산업은 붕괴됨으로서 식품섭취에 대한 공포감이 만연하게 되었다.

1987년 영국(스코트랜드 제외)에서는 인구 10명당 식중독 발생 수가 58.3 건에서 1996년에는 160건으로 그리고 다시 1997년에는 179.6건으로 급상승하였다. 또한 매년 식중독에 의해 100에서 200명 정도가 사망한 것으로 보고되고 있고, 사망률이 점차 증가하는 경향을 보이고 있었다. 이러한 식중독 원인의 약 60%가 살모넬라균인 것으로 추정되고 있었다. 한 사례로 1988년 당시 건강부(Department of Health) 정무차관은 「영국에서 생산된 달걀의 대부분이 살모넬라균에 오염되어 있다」라고 발언함으로써 사회적 충격을 가져왔다. 정부는 즉시 약 200만 마리의 닭을 처분했지만 식중독 절감에는 별 효과가 없었다.

그럼에도 불구하고 영국의 식품안전관리는 80년대 말까지 주로 공적 규제에 의해서 이루어지다가 90년대 초반부터 민간의 자율 규제를 강조하는 체계로 변화하였고, 다시 90년대 중반부터 공적규제와 민간의 자율규제가 서로 병존하는 체계를 갖추게 되었다.

영국의 식품안전을 위한 법규는 전통적으로 제조물책임제도(PL법)에 근거를 두고 일정 기준을 만족시키지 못하는 생산물을 판매한 경우에 법적 책임을 부과하는 형태였다(이른바 Warrantee Defence). 개별 생산물의 질에 대한 규정을 통해서 소비자의 건강을 보호하려는 정책은 1987년 소비자보호법(Consumer Protection Act 1987)에 반영되었다.

이러한 공공규제 중심의 식품정책이 변화된 것은 1990년 식품안전법 (Food Safety Act 1990)이 제정되면서부터이다. 이른바 적정주의(due diligence defence) 원칙을 도입한 1990년 식품안전법은 영국 식품안전관리를 공공적 규제로부터 민간의 자율규제로 변화시켰다.

이러한 자율규제형 식품안전정책을 시행한 이후에 특히 병원성대장균 O-157에 의한 식중독 사고는 더욱 심각해졌다. 영국의 지역별 발병 사례를 보면 잉글랜드와 웨일스는 1991년부터 95년까지 2,319명, 스코틀랜드에서는 1994년부터 95년까지 1,238명이 감염된 것으로 보고되어 있다. 이 중에서 19명이 사망하였다.

이러한 식품사고에 부응하여 1995년에 영국은 일반적인 식품위생에 관한 법규와 식육위생서비스국(Meat Hygiene Service, MHS)의 설립을 통해 민간중심의 식품안전관리 체계에 전체 식품체인의 감시를 위한 공적 규제 조치를 부가하였다.

영국 중앙정부 부처인 건강부에서 관할하는 일반적인 식품위생에 관한 법규 (Food Safety (General Food Hygiene) Regulation 1995)는 EU의 식품위생에 관한 법규(Directive 93/94)를 실행하기 위한 것으로 식품업체에게 HACCP원칙에 따른 위험관리 적용을 요구하고 있다.

특히 1996년에 라낙셔어(Lanarkshire)에서 O-157에 의해 발생한 대규모 식중독 사건은 영국으로서는 최대 치욕이었다. 160명 이상이 감염되었고, 20명 이상이

사망하였다. 그 피해자 대부분이 노인들로서, 연금생활자(pensioner)들에게 교회에서 제공한 단체급식이 오염의 원인이었다.

1986년에 최초로 영국에서 광우병의 발병이 확인된 이래, 영국 정부는 광우병은 인간에게는 감염되지 않는다고 공식적인 보증을 계속하여 왔다. 그러다가 인류에게 기억되는 1996년 3월 20일에, 영국의 보건부 장관과 농수식품부 장관은 『소해면상뇌증 조사위원회(Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, SEAC)』로부터 BSE가 야곱병(Creutzfeldt Jakob's Disease, CJD) 발병과 연관성이 있다는 과학적 증거를 발견하였음을 공포하였다. 이 발표는 비단 영국뿐 아니라 전 세계 소비자들에게 충격과 공포를 자아냈다.

곧바로 BSE 문제가 광범위하게 정치 이슈화되기 시작하면서 식품안전 문제는 1997년 선거에서 중요한 정쟁으로 부각되었고, 노동당은 독립적 기구의 설립을 공약으로 내세웠다. 노동당은 이 문제에 관한 구체적 검토를 제임스(Philip James) 교수에게 위탁하였으며, 그 결과를 선거 승리 이후인 1997년 5월에 보고 받았다. 일명 제임스 보고서로 불리는 이 보고서는 "The Food Standard Agency : An Interim Proposal"로서 식품기준청(FSA) 창설의 근간이 되었다.

새로 취임한 블레이 총리는 의회에 곧바로 식품안전행정의 개혁을 위해 "백서: 식품기준청 - 개혁에 대한 동력(The White Paper: The Food Standard Agency - A Force for Change, 1998년)"을 제출하였다. 이는 영국이 식품안전행정개혁을 위해 제시한 식품기준청 설립의 기획서였다. 여기에는 제임스 보고서의 제안이 대부분 반영되었다.

이 백서에 의한 식품안전 정책 개혁 제안에 대해 각 연구기관 및 시민단체 그리고 소비자단체 등으로부터 약 1,000 여건의 개선 안을 통해 보완된다. 마침내 1999년 11월 11일에 공포된 식품기준법(Food Standards Act 1999)은 식품기준청의 설립 및 기능 그리고 정책에 대한 구체적인 제도를 담은 법률로서 영국 식품안전정책은 완성된다.

3. 일본의 배경

일본의 식품안전에 관한 법제화는 전후인 1947년에 제정된 식품위생법을 기원으로 하고 있다. 공중위생의 관점에 입각하여 위험한 식품을 규제하는 포괄적이며 수평적인 제도를 마련하였다. 즉, 식품 및 영업시설에 대한 규격, 규제 및 기준설정 그리고 위반에 대한 행정처분을 주요내용으로 하고 있다.

1950년에는 가공 식품의 품질향상을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 제도를 마련하는 데 그것이 JAS(Japanese Agricultural Standard)제도이다. 성분, 성능 등 규격이 정해져 있어서 그 규격에 적합한 식품에는 JAS마크를 첨부하게 된다. 이 제도를 통해 식품사업체들은 고품질의 식품을 생산하고 소비자는 고품질의 식품을 소비하게 된다.

1970년에는 JAS제도에 새로운 기능으로 품질표시 및 기준제도가 추가된다. 이 제도가 추가된 시기를 기점으로 하여 식품위생법은 안전과 위생, JAS법은 품질향상으로 정책수단을 명확히 분화하였다. 식품위생법과 JAS법의 분화를 통해 의도적인 저품질·저안전의 식품은 서서히 줄어들었다. 제조 공정의 엄격한 관리 등을 통해 의도적으로 발생할 수 있는 식품안전에 관한 문제들을 사전에 차단하거나 사후에 처리할 수 있게 되었다.

그러나 돌발적으로 예기치 않은 곳에서 나타나는 식품안전에 관련한 문제들의 해결이 또 하나의 대처방안을 필요케 하였다. 또한 가공식품 및 외식의 증가, 국민의 영양섭취 및 영양구조의 변화, 무역제도에서 요구하는 규제의 조정 등으로 인해 식품위생법과 JAS법은 1990년대 후반 대폭적인 개정을 이루게 된다.

먼저, 식품위생법은 1995년에 국제화에 대응한 안전대책, 식품에 관계된 영업규칙의 재검토 및 자주적인 위생관리, 식품을 통한 건강유지를 목적으로 개정이 이루어진다. 그러나 새롭게 개정된 식품위생법이 시행되고 나서 얼마 지나지 않아 1996년 5월 환자수가 약 1만 명에 이르는 O-157식중독이 발생하게 된다. 또한 1998년부터 매년 큰 식중독 사건이 발생하게 되어 소비자들의 식품안전정책에 대

한 불신은 계속해서 증가해 갔다.

한편, 식품생산자들의 자주적인 품질경쟁과 함께 유기농산물과 같은 소비자들의 식품소비에 대한 고급화 및 다양화하는 경향은 새로운 식품에 대한 특별한 제조 방법의 기준설정을 필요로 하게 된다. 따라서 1999년 JAS법은 근본적인 제도개혁이 행해진다. 즉, 유기농산물 식품제도 도입, 모든 식료품을 대상으로 하는 표시 제도, 정부인증 뿐만 아니라 민간회사의 인증도 가능하게 하도록 규제 완화, 유전자조합 식품의 표시등을 내용으로 하여 전반적인 개혁이 이루어졌다.

그러나 식품위생법과 JAS법의 대대적인 개혁에도 불구하고 식중독을 비롯하여 크고 작은 식품사고가 계속해서 발생하는데 그 중 일본식품정책의 대대적인 개혁을 가져다준 사건이 발생하게 된다. 그것이 바로 2001년 9월 일본 내에서 BSE에 감염된 소의 발견이다. 갑작스런 BSE에 감염된 소의 발견으로 정부는 그 해 12월에 BSE위원회를 발족하였다. BSE위원회는 농림수산대신, 후생노동대신의 사적 자문기구로 10명의 위원(수의학자 3명, 저널리스트 3명, 소비자대표 2명, 기타 전문가 2명)으로 구성되었다. 위원회는 11차례의 회의를 거쳐 2003년 4월 2일 보고서를 제출하였다.

BSE위원회의 조사 초점은 “BSE 발생과 관련한 행정대응상의 문제”에 대한 검증과 “향후 일본 축산·식품위생 행정의 바람직한 방향”의 제시에 있었다. 검토결과 BSE위원회는 새로운 법률의 제정 및 위험분석에 기초한 새로운 위험평가기관의 설립을 제안하였다. 위원회가 제안한 식품안전기본법안이 2003년 4월 의회를 통과함으로써 일본의 식품행정시스템에는 일대 전환이 이루어지게 되었다.

제2절 선진국의 식품안전정책 개혁의 특징

1. 식품안전 정책목표에 대한 패러다임 전환

1.1 식품안전성에 대한 전통적 목표

식품은 인류가 오래 전부터 전통적으로 섭취해왔던 것으로 우리가 각별히 안전성에 신경을 써야 한다는 인식은 없었다. 그러나 과학기술의 발전은 새로운 오염 물질을 만들어 냈고, 동시에 첨단 시험분석기구가 개발됨으로서 전에는 알지 못했던 식품의 건강장애 요인을 미세한 수준까지 측정할 수 있게 되었다. 1960년에 이르러서는 우리가 먹는 모든 식품은 안전성을 갖추어야 한다는 인식이 성립된다. 모든 먹거리는 천연적으로 독성물질을 가지고 있다는 사실도 알게 된다.

따라서 우리가 먹는 모든 식품은 완전히 해가 없어야 하고 건강장애를 일으키지 않아야 한다. 예를 들면 동물시험을 통해 발암성이 있다고 증명되는 어떠한 물질 혹은 그러한 식품은 사용 및 판매를 금지하는 것이다. 즉 식품안전정책의 목표를 '제로 위험기준(zero risk standards)'으로 설정하는 것이다. 1958년 미국의 델라니 조항(Delaney Clause)이 대표적인 사례이다. 그 후에 이 개념은 선진 각국의 식품안전정책 목표로서 약 20여년 동안 적용된다.

- 제로 위험기준 (zero risk standards): 식품 섭취를 통해 인간이 갖는 효용이나 경제적 편익은 전혀 고려하지 않은 채 달성할 수 있는 가장 낮은 위험수준을 목표로 정한다. 그러므로 이 기준 하에서는 아무리 미미한 수준이라도 건강에 장애가 되는 물질은 사용이 금지되어야 한다. 미국의 "식품·의약·화장품법"의 한 조문으로 식품첨가물에서는 암을 발생할 수 있는 어떤 물질도 발견이 되어서는 안 된다는 개념을 적용하는 대표적인 사례이다. 그러나 독성시험과 화학분석 기술이 고도로 발달된 현재에는 이러한 안전성 목표를 달성한다는 것은 불가능에 가깝다.

우리가 매일 먹는 식품의 대부분은 환경적 요인에 따라 발암물질이 존재할 가능성이 있다고 밝혀짐으로서 제로 위험기준이라는 현실적 정책 목표는 적용상에 많은 문제점에 봉착한다. 제로 위험기준을 보완하는 개념으로서 ‘최소 위험기준 (de minimis standards)이라는 개념이 1985년에 미국 환경보호청 (EPA)에 의해 채용되었다.

- 최소 위험기준 (de minimis standards) : 감수성이 높은 실험동물 혹은 세포계가 개발되어 미세한 유해물질에 대한 감식능력이 발달해 감에 따라 매우 작은 위해 물질 혹은 매우 작은 위험은 무시할 수 있다고 보는 원칙이다. 보통 무시 할 수 있는 위험의 기준으로는 인구 100만 명 당 1 명 정도의 암 발병 확률이 채택되고 있다. 이는 특정 물질을 사용한 식품이 인구 100만 명 중에서 1 명 이상은 죽지 않는다는 의미이다. 예를 들면, 환경보호청(EPA)에서는 최소 위험기준을 매우 작은 암 유발 가능성이 있는 농약은 사용을 허가하는 기준에 적용하고 있고, 식품의약품안전청(FDA)은 이 기준을 적용하여 식품안전관리를 하고 있다.

이러한 전통적 시각의 식품안전 정책목표에 따라 정책수단을 강구해온 주요 선진국은 1990년대 중반에 육류중 다이옥신 및 병원성대장균 O-157 검출 사건, BSE(소해면상뇌증) 발병의 범 세계적 확산 등으로 심각한 심각한 위기에 직면하게 된다. 이러한 대규모 식품사고 발생 원인에 대한 정책적 검토 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 식품 섭취로 인해 발생하는 건강장애 요인중에 새로운 독소형 유해 미생물(병원성대장균 O-157, 포도상구균, 캄프로박타, BSE-인수공통전염병 등)이 급격히 증가했다는 데, 이에 대한 대처 시스템이 기존의 식품정책에는 없었다.

둘째, WTO 출범 이후에 식품 및 농산물의 국제교역이 활발해지면서 나타난 대량생산 및 유통 시스템에 대비한 식품안전성 확보에 만전을 기하지 않았다. 특히 냉장유통 시스템은 저온에 내성을 갖는 새로운 유해 미생물을 출현시켰다. 자유무역 기조에서 가격 경쟁력을 확보하기 위해 GMO에 의한 새로운 농축산물 생산시스템이 구축되었고, 규모화에 의한 대량 생산시스템은 새로운 유독 중독물질(잔류

농약, 다이옥신, 가축용 약품, 항생제, 홀몬제 등)의 사용을 부채질하였다.

셋째, 인구의 도시집중과 산업화의 진전에 따라 식품체인의 점차 복잡해져 생산과 소비간의 거리가 확대됨으로서 식품사고 발생시에 책임규명이 매우 어렵게 되어가고 있다. 더욱이 식재의 재활용 체제를 구축하는 과정에서 소의 육골분 사용으로 인해 BSE를 만들어 냈다.

넷째, 종래의 식품정책이 단기적으로 발현되는 유해 성분에 대한 안전성(독성) 시험(safety test)에 집중되어 있었고, 장기적이고 누적적으로 발현되고 잠재적으로 위해를 끼치는 가능성에 대한 위험평가(risk assessment)는 미진하였다. 이러한 정책시스템은 신종 유해 미생물 감염증과 유독 성분 증독증에 대처하는데 효율적이지 못했다. 대표적인 사례는 영국에서 발생한 광우병이 인체에 어떠한 잠재적 위해 가능성이 있을 것인가에 대한 위험평가를 경시한 것에서 찾을 수 있다.

다섯째, 사후적인 검사체제 위주의 식품안전정책은 식품사고 발생시에 행정적 대응 및 기업의 대응자세를 안이하게 만들었다. 즉 신속하고 유연한 사회적 위기 관리 시스템이 기존의 식품안전정책에는 결여되어 있었다.

1.2 식품안전성에 대한 새로운 목표

생물체에 대한 생화학물질의 독성 피해는 그 자체의 독성과 복용량, 섭취빈도와 기간, 노출경로, 식사내용과 같은 외생적 요인, 그리고 유해 물질과 체내 성분의 결합, 대사작용, 배설작용 등과 같은 내생적 요인의 결합에 의해 좌우된다. 따라서 어떠한 조건에서 인체에 건강장애와 같은 부작용이 일어날 수 있는지 그 확률을 수리 통계학적으로 계측할 수 있다면, 우리가 식품안전 정책목표를 세우는 데 매우 유용할 것이다.

이러한 관점에 입각하여 선진국에서 새롭게 설정하고 있는 정책목표는 2 가지이다.

첫째, 식품에 들어있는 유해성분에 의한 위험률을 보다 과학적으로 측정하는 것.

둘째, 사회경제적 측면에서 그러한 위험을 받아들일 것인가를 정책적으로 투명하게 결정하는 것.

그러나 이러한 결정에는 불확실성이 따르며 식품 중에 유해 요소가 어느 정도의 위험이 있는지 측정하는데는 첨단 과학의 도움이 필요하다. 또한 어떤 정책적 결정이 농업생산자 및 식품산업계에 경제적 이익을 도모하면서 동시에 소비자들에게 안전성을 보장할 것인지 정확하게 예측하기는 상당히 어렵다.

각기 다른 개별적인 경제주체들은 그들이 안고 있는 위험요인(risk factor)에 대해 각기 다른 견해를 가지고 있기 마련이다. 예를 들면, 농축산물생산자에 대한 보다 강력한 안전 규제와 새로운 식품첨가물의 사용에 대한 보다 광범위한 실험 의무는 각각 생산자와 식품제조업자들에게 경제적인 비용 부담이 요구되지만, 소비자들에 대한 건강장애에 대한 노출 정도는 그만큼 감소된다.

이런 점에서 선진국들은 생산자, 식품산업 종사자, 소비자 대표, 정책당국 등을 포함한 이해당사자들 모두로 구성된 투명하고 민주적인 형태의 의사결정 기구를 설정하는 것에 정책 목표를 두고 있다. 이 기구를 통하여 식품위험(food risk)을 추정하는 절차와 이에 따른 책임 부담을 부과하는 방법의 합리성을 유지하면서 『사회적으로 수락 가능한 위험수준을 설정』 하는 것을 선진국에서는 최우선 목표로 삼고 있다. 결국 위험수준 결정에 대한 정책적 균형점은 ‘위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 또는 사회경제적 이익이 더 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험(acceptable risk)’ 이 된다.

식품안전관리의 측면에서는 식품의 안전을 지나치게 강조하여 식품위험을 최소 수준에 가깝게 설정 할 경우 식품 건강장애로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있다. 하지만 관련 식품산업의 생산 감소 등으로 인한 경제적 손실과 관리비용의 증가 등을 초래할 수 있다. 반면에 식품안전을 소홀히 할 경우 식품관련 건강장애로 인한 국민의 건강상, 재산상의 손실을 포함하는 유형, 무형의 사회적 비용을 감당해야 한다. 그러므로 식품안전정책은 사회적 비용과 편익을 고려하는 경제적 효율성을 고려해야 할 것이다.

현실적으로 볼 때 식품관련 건강위험은 알려져 있기보다는 그 자체가 불확실성이다. 이러한 불확실성을 정책입안에 명시적으로 통합하려는 접근법으로 관련된 건강위험이 주어진 안전의 여유분(margin of safety) 안에 있어야 한다는 제약 하에서 비용을 최소화하는 정책도구를 선택하려는 시도를 하고 있다. 이 접근법에 의하면 건강위험(예를 들어 암에 걸릴 확률)이 100만 명중에 1명과 같이 주어진 안전기준을 초과할 확률이 어떤 정해진 한계치(threshold, 예를 들어 5%) 이내라고 말할 수 있다. 이 접근법은 선진국의 정책입안자들로 하여금 규제대안을 선정할 때 비용과 안전기준 뿐만 아니라 안전의 여유분과의 상호교환(trade-offs)을 허용하므로 좀 더 신축적인 수단이다.

2. 식품안전 정책의 기본 관점

주요 선진국의 식품안전정책의 기본관점을 논하기 전에 세계 식품안전정책의 선두 주자라고 할 수 있는 EU의 『식품법에 관한 녹서(1997)』와 『식품안전에 관한 백서(2000)』에서 담고 있는 식품안전정책의 기본 관점을 먼저 제시하고자 한다.

『식품법에 관한 녹서(1997)』에서 제시하고 있는 6가지 정책 방향은 다음과 같다.

- 고도의 공공건강보호, 안전성 그리고 고도의 소비자보호를 법률로 규정함.
- 단일 시장내에서는 식(료)품의 자유 유통을 보증함.
- 원칙적으로 과학적 근거와 위험평가에 입각하도록 법제화함.
- 유럽 식품산업의 경쟁력을 확보함.
- 식품산업, 생산자, 공급자에게 자율관리원칙(즉 HACCP 체제)을 통해 안전식품에 대한 일차적인 책임을 부과함. 단 이 자율관리원칙은 공적 규제와 단속이 수반되어야 함.
- 입법은 포괄적, 합리적, 일관적, 단순화, 사용자 용이성을 갖도록 하고 그러

기 위해서는 모든 이해 당사자와 합의를 이루어야 함.

『식품안전에 관한 백서(2000)』에서 공포한 식품안전성 확보의 원칙은 다음 7가지이다.

- ① 식품안전정책에 있어서 종합적이고 통합적인 접근방식의 채택
 - 식품체인(농장에서 식탁까지)을 일괄하는 접근방식
 - 모든 식품부문을 포괄하는 접근방식
 - EU 모든 회원국들을 포함하는 접근방식
 - EU 주변지역과 EU 내부에서 통합하는 접근방식
 - 국제 및 EU 의사결정 기구와 협력에 의한 접근방식
 - 모든 정책결정 단계를 종합하는 접근방식
- ② 식품체인에 관련된 모든 이해당사자의 역할과 책임 명시
 - 사료제조업자, 농업인, 식품사업자의 식품안전에 대한 1차적 책임
 - 관할 당국은 감시와 지도감독 집행의 책임
 - EU 위원회의 각 회원국에 대한 검사와 감사의 책임
 - 소비자의 식(료)품 저장, 취급 및 조리의 책임
- ③ 사료와 식품 및 그 원료에 대한 추적관리시스템의 도입
 - 오염원료와 식품의 회수 조치 확보
 - 원료 및 재료 공급자에 대한 기록 유지
- ④ 포괄적이고 효과적이고 동적인 식품정책 수행
 - 이해 관계자의 참여를 통한 투명성의 확보
- ⑤ 위험분석 체제의 구축

- 유럽식품안전청의 설립
 - 과학자문조직의 독립성 확보
 - 긴급정보시스템의 구축
- ⑥ 예방주의 원칙의 채용
- ⑦ 기타 국제적 안전기준의 고려
- 코덱스(환경, 동물복지, 지속적 농업, 품질, 식품정보) 규정 준수

2.1 식품체인 전체의 안전 보증 ; 농장에서 식탁까지

식품안전관리의 연속성(food safety continuum)은 농장에서 사육하는 가축의 건강이나 그 사육과정에 사용되는 사료가 원료가 되어 연속적으로 가공 및 유통되는 과정이 체인을 이루고 있다. 결국 우리 식탁에서 제공되는 식품안전은 그 시발점인 농장에서의 가축이나 사료로부터 온다는 관점을 강조하고 있다.

그런데 최근에는 한 걸음 더 나아가서 농장에서 식탁(from farm to table)까지 이어지는 일련의 복잡한 단계들을 좀더 작은 그리고 관리 가능한 묶음으로 나누어 안전관리 사슬 하나하나 안에서 일어날 수 있는 일들에 신경을 쓰면서 동시에 사슬의 일관성을 강조하는 연계성(links in the food chain)을 유지하려고 노력하고 있다.

이러한 연계는 크게 식품생산, 운반(handling), 생산 및 가공, 그리고 소비의 단계로 나누어 추적하고 어디에 위험요소가 높은 활동이 이루어지고 있는지를 찾아내고 있다.

축산식품을 사례로 설명하면 다음과 같다. 축산품과 관련한 생산의 출발지로서 가축사료(farm inputs) → 농장생산 → 가축의 운송 → 도축장 → 처리와 가공단계 → 최종 생산품의 운송 → 도·소매장 → 최종 소비지로서 부엌(혹은 외식장소) 등의 식품사슬을 거치는 동안 각 단계에서 유해 미생물 및 중독물질이 유입되거나 증식 혹은 전염될 수 있으므로 각 단계에서의 식품위험에 노출 가능성을

줄이는 것이다. 이러한 노력과 함께 각 식품사슬 간의 일관성 있고 연속성 있는 노력이 필요하다는 것이다.

BSE 사건이후 영국을 비롯한 유럽연합 국가들, 일본 그리고 구미 등에서 실시되고 있는 추적관리시스템 (traceability system)은 이러한 식품위험관리의 연속성과 연계성을 유지하려는 구체적인 노력으로 식품, 사료 동물 혹은 동물관련물질을 가공한 식품의 생산, 가공, 유통단계를 통해 식별하고 추적하여 소급조사 할 수 있도록 정보의 연속적인 흐름을 보증하여 유통경로의 투명성의 제고 및 표시의 신뢰성을 확보하는데 주력하고 있다.

2.2 생산 및 1차 가공 단계의 안전관리 중시

식품안전성을 확보하는데 있어서 선진국은 원료 농산물의 생산 단계와 1차 가공 단계에 있어서의 안전관리를 중시하고 있다. 종전까지는, 최종 생산물의 규격 및 기준에 관한 검사가 주류를 이루고 있었으나 이것만으로는 식품의 안전성이 충분히 확보되지 않는다는 것이 선진국의 경험이다.

앞에서도 설명한 바와 같이 최근의 범세계적인 식품사고는 원료생산 및 1차 가공 단계에서의 오염이 대부분이었기 때문이다. 새로운 독소형 유해 미생물(병원성대장균 O-157, 포도상구균, 캄프로벡타, BSE-인수공통전염병 등)과 새로운 유독 중독물질(잔류농약, 다이옥신, 가축용 약품, 항생제, 홀몬제 등)이 세계적 식품안전 사고의 주요 원인이다.

따라서 원료생산 단계 및 1차 가공단계에서, 오염원을 줄이는 방안이 최종 생산물의 검사에 기반을 둔 식품안전정책보다도 안전성 확보에 훨씬 유효하다는 사고방식이 보편화되고 있다. 농장단계 및 가공단계에서의 HACCP의 적용도 이 같은 사고방식에 기반을 두고 있다.

2.3 정부, 생산자 및 소비자 등 각 주체의 책임 강조

식품의 안전성이 확보되기 위해서는 매우 광범위한 경제주체들의 책임성이 요구되지만 그 책임성의 귀속 문제에 관해서는 논쟁의 여지가 많다. 원료농축산물의

생산에 있어서 적정 위생기준을 준수하거나 유해물질 혼입을 방지해야 하는 생산자의 책임, 가공 및 도·소매 과정에서 오염되지 않는 식품을 공급해야 하는 식품산업 종사자의 책임, 그리고 가정내의 조리과정에서 미생물 위해 관리를 해야 하는 소비자의 책임 등이다. 물론 각개 3부문의 개별적 경제주체 모두가 책임이 있지만 그 책임의 균형점이 어디에 있는지 그리고 그 책임성을 어떻게 귀속시킬 것인가 하는 방안을 찾는 것이 관건이다.

식품안전정책은 위해 요인을 절감해 건강장애를 일으킬 수 있는 위험(risk)을 줄이려는 것이지 완전무해성(zero defect)으로 안전성을 보장하는 것이 아니다. 정책담당자들이 안전하다고 주장하는 것은 오히려 소비자들에게 불신을 초래하는 계기가 된다. 차후 매스컴에 의해 안전하지 않다는 정보가 소비자들에게 제공되면 소비자들은 정확한 판단 근거를 잃어버리게 된다. 영국의 BSE 발생이 그 예이다. 따라서 정부, 기업, 소비자를 사회 모든 구성은 식품안전성 확보를 위한 사회적 책임과 역할이 부여된다.

따라서 식품안전정책이 성공하기 위해서는 식품체인에 관련된 모든 이해당사자들의 역할과 책임이 법률적으로 명확히 명시되어야 한다는 것이다. 여기서 말하는 이해당사자란 국가, 지방자치단체, 식(료)품관계종사자, 소비자 등을 지칭한다. 이들의 책임을 요약해 보면 다음과 같다.

- 무엇보다도 중요한 것은 식품안전 확보를 위한 일차적인 책임은 생산자와 식(료)품관계종사자에 있다는 점이고, 기타의 이해당사자는 2차적인 책임이라는 사실.
- 먼저 국가의 책임을 식품(안전)법에서 명확히 설정하고 설정한 기본적 책무를 실현하기 위해서 식품안전성 확보에 관한 정책을 종합적(규제, 감시, 검사, 위험평가 등)으로 계획·실시하는 것.
- 지방자치단체의 책임은 국가와 적절한 역할분담을 통해 실제적이고 구체적인 정책 사업을 개발·실시하는 것.
- 식(료)품관계종사자의 책임은 안전한 식품을 공급해야 하는 도의적인 책임

뿐만 아니라 법적 책임을 명확히 명시하고 안전에 필요한 자율적인 조치를 적절히 강구하고, 식품정보를 투명하고 적시에 제공하며 국가가 실시하는 정책에 협력해야 한다는 것임.

- 소비자의 역할은 법적 책임은 아니더라도 식품에 대한 적절한 저장, 취급 및 조리 등에 관한 지식과 이해를 높임과 동시에, 정보에 입각한 식품선택 (informed choice) 권리를 찾는 데 적극적으로 노력해야 한다는 것.

그리고, 생산자·기업, 소비자가 사회적 식품유래 위험을 줄이는 데에 필수적인 것은 정보공유, 의견의 교환, 의사소통 등이다. 위험 정보에 대한 설명책임은 정부에게 있지만, 생산자나 기업도 자기가 유발한 위험상태에 관한 설명책임이 있다. 식품안전정책에 대한 이러한 사회적 공유 의식이 없이는 안전성 확보는 어렵다는 것이 선진국의 경험이다.

2.4 과학주의에 근거한 정책 계획과 시행

식품위험관리를 효과적·효율적으로 수행하기 위해서는 직관에 의존하는 임기응변적인 대응보다는 과학적인 근거에 기초한 체계적인 접근법인 위험분석(risk analysis)을 채택하고 있다.

국제식품규격위원회(CODEX)는 현재 이 원칙에 입각하여 모든 논의를 진행하면서 회원국에 원칙준수를 권고하고 있으며, 모든 선진국의 식품안전정책이 이 원칙을 준수하기 위해 식품안전 관리 정부조직을 개편하는 등 다양한 노력을 경주하고 있다. 특히 영국의 광우병, 벨기에의 다이옥신 사고 등 국제적으로 문제가 된 일련의 사고 경험을 통해 그 필요성이 입증되어 주요 선진국에서 보편적으로 채택하고 있다.

위험분석은 주로 위험평가(risk assessment), 위험관리(risk management) 그리고 위험정보교환(risk communication)의 3가지 요소에 기초하고 있으며, CODEX 위원회에서 그 원칙을 제시하고 있다.

- 위험 평가 (risk assessment) : 인체의 건강이나 환경에 해를 끼칠 수 있는

물질(substance)이나 활동에 노출되어 발생하는 인체의 건강이나 환경에 대한 위해(harm)의 가능성(likelihood)과 그 심각성(severity)을 측정하는 절차를 의미한다. 위험의 평가는 주로 과학의 영역으로 정량적인 분석이 이루어지나 사례연구나 전문가의 의견 등의 정보도 같이 이용될 수 있다. 그러나 그러한 증거들이 위험평가에 사용되었을 때에는 정보의 진원지가 분명히 기록되어서 분석에 사용된 정보의 종류에 애매함이 없어야 할 것이다.

위험평가의 결과는 위험관리자가 특정 식품위험의 가능성이나 심각성을 완화하고 예방하려는 의사결정을 도와주기 위하여 사용되고 있다.

일반적으로 위험평가는 다음의 4단계를 거쳐 평가되고 있다. ① 위해의 인식 (hazard identification) ② 복용-반응 함수 평가(dose-response assessment) ③ 노출평가(exposure assessment) 그리고 ④ 위험특성 파악 (risk characterization).

- 위험 관리 (risk management): 위험 평가의 결과에 기초해서, 각 상황이 제시하는 위험의 수용가능성 여부, 그리고 이용 가능한 정책대안들을 평가하고, 공중보건의 증진에 적절한 정책대안들을 시행하고, 정책시행 여부를 감시하고 점검하는 절차를 의미한다.

다시 말하면 위험관리는 위험을 줄이고, 제거하고 통제하기 위하여 어떤 행동을 취해야하는 지를 결정한다. 이를 위해 정책, 외교, 정치, 규제, 경제학 그리고 법률적 이슈들도 위험관리의 한 부분을 차지한다.

- 위험 정보교환 (risk communication): 건강위험 혹은 환경위험의 정도, 이러한 위험의 의미나 중요성, 위험을 통제하고 관리하기 위하여 추진되고 있는 결정, 활동, 그리고 정책에 대해 위험평가자, 관리자, 기타 관련자, 그리고 일반 소비자들간에 정확한 정보를 교환하는 것을 의미한다.

특히 위험평가자들과 관리자 사이의 정보교환은 위험분석의 과정과 분석결과 도출되는 정보를 관련된 모든 이해당사자들이 잘 이해할 수 있도록

록 하기 위하여 필요하고, 이러한 이해당사자들의 정보교환 혹은 의견들은 또한 적절한 위험평가모형을 설계하는데 좋은 투입재료로 사용될 수 있다.

EU에서 제정한 식품법에는 정보교환에 있어서 투명성의 원칙을 명시하고, 식품법을 제정하고 개정할 때에도 시민들을 중심으로 한 공청회를 개최할 것을 의무화하고 있다. 식품위험에 대한 과학적 권고사항이나 식품위험 가능성에 대한 감시 및 통제에 관한 모든 정보를 일반 국민에게 공개하도록 규정하고 있다.

유럽식품안전청이 위험정보교환을 담당하는데 있어서는 이것들 뿐 만이 아니라, 공적 기관, 산업, 미디어도 정확한 정보전달을 확보할 의무가 있다.

2.5 소비자의 건강보호 및 신뢰성 강화

식품은 국민의 생명과 건강에 밀접한 관련이 있고, 이들의 보호는 헌법이 추구하는 인간존엄의 근원적인 바탕이 되고 있다. 이러한 논리에 입각하여 보면 식품 역시 인간의 건강을 침해하여서는 안 된다.

안전한 식품에 대한 법률적 정의를 살펴보면 “부패 또는 변질되지 않은 것, 유독 또는 유해물질이 함유되지 않은 것, 병원 미생물에 오염되어 있지 않은 것, 그리고 이물질이 존재하지 않는 것” 등이라고 요약된다.

요즈음에는 식품의 제조 및 가공이 기계화되고 과학화됨에 따라 식품변질의 기회는 감소되었으나 식품첨가물의 사용 빈도가 높아지고 공해로 인한 각종 오염물질 때문에 위해성이 커지고 또한, 제조공정이나 유통과정의 분업화로 인해 유해요인의 증가가 초래되고 있다.

소득수준의 증대와 기술혁신 등 경제사회 환경의 변화로 인한 소비자의 생활패턴의 변화로 인하여 소비자들은 식품소비의 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면을 강조하고 있다. 특히 최근 국내외적으로 발생하고 있는 식품오염 및 유해식품

사건들로 식품소비의 안전성 제고에 소비자들의 요구가 강해지고 있다. 또한 유전자 조작 등 다양한 새로운 식품이 개발되고 있으나 이들이 인체에 미치는 효과에 대한 규명이 아직 이루어지지 않은 상태에서 소비되고 있어 소비자의 식품소비로 인한 불안이 고조되고 있다.

그 동안에는 소비자의 불안감을 조성한다는 이유로 정책당국이나 생산자들이 식품안전성과 관련한 정보를 소비자들에게 공개하는데 매우 소극적이었다. 그러나 최근에는 식품의 성분뿐만 아니라 영양구성과 품질이 건강에 미치는 효과에 관한 정보를 투명하게 공개하여 소비자들의 알권리를 충족시키고 소비자가 적절한 정보 하에 소비선택(informed choices)을 하는 것을 소비자의 기본적인 권익에 해당되는 사항이라고 보는 시각이 지배적이다.

소비자들의 이러한 요구를 반영하여 선진국에서는 그 동안에 국내외 시장경쟁의 심화에 따라, 생산자의 경쟁력 강화와 농업의 보호에 초점을 맞춘 농업정책으로부터 점차 소비자 우선 정책으로 방향을 선회하여 “농장에서 식탁”까지의 식품의 생산, 유통, 판매 및 소비의 전 과정에서 일관성 있고 투명한 위험관리방안들이 논의되어 왔다.

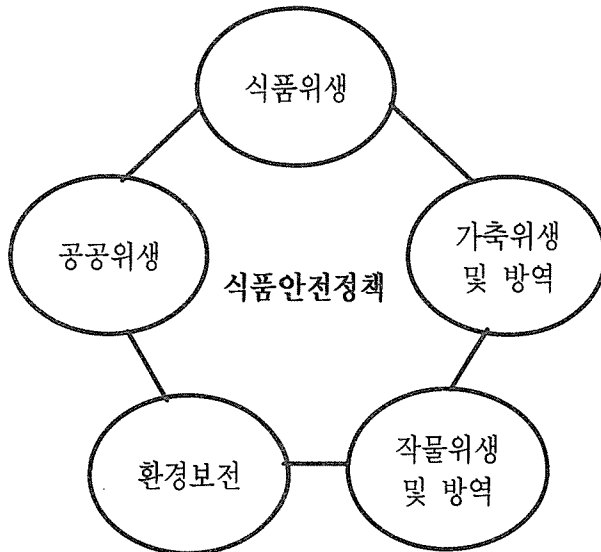
그 결과 유럽연합에서는 건강·소비보호총국에 소비자위원회를 설치하였다. 소비자위원회는 유럽차원의 소비자단체, 국가차원의 소비자단체의 대표 등으로 구성된다. 소비자위원회는 소비자 이익의 보호에 관한 제반문제에 대해 자문을 하고 정책결정시 소비자의 견해를 대표하고 있다.

또한 영국의 식품기준청 (FSA)도 조직의 설립목적은 식품위험으로부터 소비자를 보호하고 그렇지 않을 경우에는 소비자의 권익 증진을 도모하고자 하는 것이라고 명시하여 소비자의 권익보호를 최우선의 중점사업으로 두고 있다. 또한 FSA의 조직 중 소비자 단체의 대표를 위원의 일부로 하는 소비자위원회를 상설하여 소비자의 의견, 이익이 행정기관이나 정책입안자에게 전달되도록 하고 정책실시 이후에 소비자들의 반응을 모니터하고 정책의 효과를 평가하는 등 소비자의 권익 보호를 최우선으로 하는 목적수행에 최선을 다하고 있다.

3. 식품안전정책의 개혁 영역

식품안전정책의 개념은 건강위험의 원인요소를 찾아 과학적으로 위험을 평가하고 소비자를 포함한 각 경제 주체들이 이를 감소시킬 수 있는 제도와 수단이라고 볼 수 있다. 유럽을 비롯한 주요 선진국에서 설정한 식품정책의 영역은 크게 5가지로서 공공위생, 식품위생, 가축위생 및 방역, 작물위생 및 방역, 환경보전 등에 관한 제도와 수단이라고 볼 수 있다. 이를 그림으로 요약한 것이 <그림 1>이다.

<그림 1> 식품안전정책의 개념



그런데 주요 선진국들은 식품안전정책의 5가지 영역 중에서 지금까지 주로 공공위생과 식품위생에 중점을 두고 최종 생산물의 검사에 치중해왔다. 원래 위생 (sanitation 혹은 hygiene)이란 말은 라틴어에서 유래된 것으로서 건강(health)이라는 뜻이다. 즉 인간의 건강유지를 위한 『건전하고 안전한 식품공급』하는데 그 기본적 취지가 있다.

산업이 발달하기 이전에서 식품위생의 범위가 가정으로 한정되었지만, 식품은 가족에게 공급되는 먹거리의 개념을 넘어 상품화되면서 식품가공 산업이 중요한 제조업의 한 분야를 차지하게 됨으로서 식품위생은 개인위생과 함께 공장 위생으로 개념화되었다.

식품위생의 이러한 전통적 개념은 식품, 첨가물, 기구 또는 용기 포장을 대상으로 하는 음식물에 관한 위생이라는 의미로 주요 선진국은 식품안전정책의 영역을 여기에 한정하였다. 이렇게 식품안전정책의 영역을 한정하여 정책수단을 강구함으로써 새로운 독소형 유해 미생물(병원성대장균 O-157, 포도상구균, 캄프로박타, BSE-인수공통전염병 등)과 새로운 유독 중독물질(잔류농약, 다이옥신, 가축용 약품, 항생제, 홀몬제 등)에 대한 관리 대책이 미흡했다는 것이 선진국의 반성이다.

즉 가축 및 작물을 생산하는데 기초 원료로 사용되고 있는 사료와 농약 등을 포함하여 사육 및 재배 환경에 대한 안전성을 강화하는 것이 개혁 대책의 근간이었다.

EU의 과학위원회의 대대적인 개편과 영국과 일본의 식품안전 정책에서 개혁 대상의 영역은 공히 **가축위생**(소해면상뇌증, 전염성해면상뇌증, 인수공통전염병, 동물약품 및 항생제, 동물복지 등)과 **작물위생**(농약, 식물검역 등) 그리고 **환경보전**(지속적 농업, 중금속 및 다이옥신, GMO 식품, 방사선조사 식품 등)의 3개 부문에 해당된다.

예를 들어보면, EU의 행정부인 유럽위원회는 식품정책의 개혁에 관한 논의를 시작하기 위해 「EU식품법의 종합원칙에 관한 녹서」와 「공중위생과 식품의 안전성에 관한 communication paper(COM(97)183)」를 발표했다. 이에 따라 모든 과학위원회의 운영방식과 권한이 변경되었다. 제6총국(농업)내에 있던 동식물검사사무소는 식품위생, 동물검역, 식물검역법제의 준수를 감시하는 식품가축위생사무소(FVO)로 재편되어 제24총국(소비자 문제)으로 이관되었다.

1997년에는 그때까지 소비자의 경제문제를 주로 다루던 제24총국의 조직재편에 착수했다. 몇몇 총국으로 분산되어 있던 식품안전평가에 관련된 부문이 통합되었

으며, 탁월성, 독립성, 투명성을 제고하고 소비자의 의견을 대표한 safeguard를 담당하는 새로운 제24총국으로 변화한 것이다. 이는 유럽위원회 재편의 상징이었다.

그 후 유럽위원회 각 총국의 개혁이 한층 강화되는 과정에서 제24총국은 더욱 강화되었다. 공중위생과 건강증진을 담당하는 제5총국의 일부 部局과 공중위생, 동물사료, 기타 특정분야에 관련된 동물검역, 식품검역, 수의위생의 영역에 관한 제6총국의 부국이 제24총국과 합병되어 현재의 건강·소비자보호총국(Health and Consumer Protection Directorate-General, DG XXIV)으로 개편되었다. 현재 EU에서 위험관리를 책임지는 기관은 유럽위원회내의 건강·소비자보호총국이다. 그리고 구체적인 규제(control)를 담당하는 것은 이 총국 산하의 식품가축위생사무소(Food and Veterinary Office)이다.

FVO의 기능은 다음과 같다. ① 식품안전, 품질, 동물위생, 식물방역에 관한 효과적인 관리의 추진, ② 유럽연합 및 EU로 수출하는 제3국의 식품안전사항의 준수에 관한 점검(check), ③ 식품안전사항에 관한 EU정책의 발전에 대한 공헌, ④ 평가결과를 관계자에게 주지시킬 것 등이다.

FVO는 감시를 실시하고 각국의 안전기관에 권고를 수행한다. 또한 유럽위원회의 다른 부국에 필요한 법적조치를 권고한다. 2001년 말 현재 스태프는 약 145명이었다. 5부문으로 구성된다. 제1부문은 FVO의 기획, 각 부문간의 법적·기술적 지원을 수행한다. 제2부문은 동물유래식품(포유류), 가축위생 및 인수공통질병(포유류), 제3부문은 동물유래식품의 안전성(조류, 어개류), 가축위생 및 인수공통질병(조류, 어개류), 제4부문은 식물유래식품, 가공식품의 안전성, 식물방역, 잔류농약 및 기타 오염, 유기농산물, 식품유통의 안전성, 제5부문은 TSE, 사료·동물영양, 동물약품, 동물보지, 수입검역이다.

즉 건강·소비자 보호를 위한 식품안전정책은 절대적으로 가축위생, 작물위생 및 환경보전의 영역에 무게 중심을 두지 않을 수 없다는 뜻의 개혁이다.

제3절 선진국의 식품안전행정 개혁의 특징

1. 식품관련법의 대대적 정비

유럽연합에서는 1980년대 후반 시작된 BSE를 위시한 수많은 식품사건을 거쳐 1990년대 후반부터 식품안전대책의 근본적 개혁에 착수했다. 2002년 1월에 여러 가지 식품관련법의 기초로 되는 일반원칙과 일반요건이 제정되고, 후술하는 유럽 식품안전청의 설립이 결정되었다[규칙(EC)No.178/2002]. 일반원칙과 일반요건은 동 규칙의 제2장 일반식품법(General Food Law)에 규정되어 있다. 일반원칙으로는 위험분석의 도입, 예방원칙의 고려, 소비자 이익의 보호가 강조되었으며, 동시에 투명성원칙과 무역의무가 제시되고 있다.

또한 과학위원회의 의견에 입각하여 개별법의 개정(인수공통감염증과 식품위생에 관한 법령 등)이 추진되고 있다. 특히 식품위생에 관한 법령의 개정은 1964년 이후의 위생정책을 근본적으로 개혁하는 것으로, 식품위생지령과 신선식품별로 분산되어 있던 16개 지령을 통합하여 4개의 원칙과 1개의 지령으로 정리하고 있다. 또한 식품과 사료의 공공감시에 관한 법령의 통일, 일관성의 확보가 시도되고 있다.

독일에서는 식품법의 틀로 되는 일반적인 법률로서 「식품·필수품법」이 1974년에 고시되었다.

뉴질랜드에서는 「1981년 식품법」의 규제에 따라 관련법령이 제정된다. 식품법은 용어의 정의, 부적절한 식품 등의 판매 금지, 오해를 낳는 표시·판매의 금지, 집행력의 규정, 규제·식품기준의 설치 규정 등으로 구성된다.

일본에서는 2001년 3월의 BSE문제에 관한 조사검토위원회의 보고서에 따라 식품안전행정에 관한 관계각료회의가 열렸고 식품안전위원회의 설치와 식품안전기본법의 제정이 이루어졌다. 일본의 식품안전법에서는 유럽식품법의 일반원칙과 일

반요건에 비해 이념법적인 성격이 강하다. 식품안전을 확보하기 위한 원칙과 의무, 요건이 포괄적이지만 분명하게 제시되어 있는 유럽식품법과 달리 일본의 식품안전법안에서는 식품안전을 확보하는 시책을 책정한다거나 식품안전을 확보한다는 커다란 방향이 이념적으로 제시되고 있을 뿐이다.

2. 위험분석에 입각한 식품안전행정 조직의 재편

전술한 식품안전정책의 기본원칙을 실현하기 위해 식품안전행정조직이 재구성되고 있다. 농장에서 식탁까지의 일관된 정책을 수행할 수 있는 조직의 확보, 위험분석의 세 요소(위험평가, 위험관리, 위험정보교환)가 실행될 수 있도록 각각의 기능을 수행할 조직을 정비하는 것이다.

선진각국의 조직재편에서 주목되는 바는 두 가지이다. 하나는 위험평가기능의 독립이며, 다른 하나는 위험관리기능의 집중이다.

2.1 위험평가기능의 독립성 강화

각국이 위험평가기능을 강화하는 방법은 두가지로 구분될 수 있는데, ① 위험평가만을 담당하는 새로운 기구를 설립하는 형태와 ② 각각의 행정부서에 분산되어 있던 위험평가기능을 통합하여 위험관리기구에 편입하는 형태 등이다. 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

위험평가의 객관성과 독립성을 확보하기 위해 위험평가기능을 위험관리를 담당하는 행정조직으로부터 분리하는 개편이 이루어진 것은 EU, 프랑스, 영국, 그리고 일본에서다. 유럽 식품안전청(EFSA), 프랑스 식품위생안전청(AFSSA), 영국의 식품기준청(FSA), 일본의 식품안전위원회 신설이 대표적인 예이다.

<표 1> 주요국의 위험평가기구 유형

구분	독립적 위험평가기구	위험관리기구
관련국가/조직	프랑스 / 식품위생안전청(AFSSA) EU / 유럽식품안전청(EFSA) 영국 / 식품기준청(FSA) 일본 / 식품안전위원회	독일 / 연방위험평가기관(BfR) 호·뉴 / 식품청(ANZFA)

이는, 현행 행정기관으로부터 위험평가기능을 떼어내고 과학적 지식에 기초하여 필요한 조치라든가 권고를 수행하는 독립기관을 설치하는 것이다.

1999년 신설된 프랑스의 AFSSA는 농수산부, 보건부, 공정거래·소비·규제·부정행위방지국의 공동감시 아래 위험평가를 전담하고 의사결정에 필요한 과학적 자료의 제공과 권고를 하고 있다. 중요한 것은, 위험평가결과에 따라 권고를 할 경우 사전에 행정당국과의 조정은 일체 없으며, 권고를 행함과 동시에 국민에게 권고내용을 공포한다는 점이다. 따라서 이 기관의 권고를 받아들일지 여부는 전적으로 행정측의 판단에 맡겨지며, 행정측으로서는 국민에게 합리적인 설명책임을 안게되는 것이다. 이렇게 함으로써 과학적인 견해가 충분히 반영되도록 하거나 투명성을 높이자는 것이다.

유럽 식품안전청(EFSA) 역시 의사결정에는 관여하지 않고 위험평가만을 전담하고 있다. EFSA는 평가의견을 외부에 공개할 수 있는 권한을 가지고 있는 바, 이는 정치적 타협을 통해 소비자에게 해가 미치지 않도록 하기 위한 조치이다.

한편, 독일, 호주·뉴질랜드, 미국 등은 위험관리를 수행하는 기관이 위험평가 기능도 가지고 있다. 영국은 신설된 식품기준청(FSA) 안에 위험평가를 전담하는 과학위원회를 설립하고 있지만, 뉴질랜드의 식품안전국과 미국의 FSIS, FDA에서는 조직의 분리가 이루어지지 않고 있다.³⁾

3) 위험평가의 독립성과 투명성 확보에 있어 이처럼 상이한 두 유형의 조직체계가 어느 정도 효과를 갖는지는 향후 천착되어야 할 과제이다.

2.2 위험관리기능의 집중 및 일원화

선진각국의 조직개편에 발견되는 또 다른 중요한 사실은 식품안전관리를 강화하기 위해 위험관리기능을 집중·일원화하는 경향이다. 물론 각기 처한 식품안전 상황과 비용 등 경제적 고려에 따라 집중의 내용에는 다소 차이가 있다. 주요국의 위험관리 행정체계를 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 주요국 식품안전행정의 기능분담 관계

국가	위험평가		위험관리			
			제도의 기획 입안	기준설정	인허가	단속
일본	농림수산성 ← 불분명 → 동물전염병		품질규격 · 표시	사료·동물용의 약품·농약·비 료, JAS인증제도	동물검역	
	후생노동성 ← 불분명 → 식품위생		식품안전, 식품첨가물표시 · 도축장위생	(지자체: 영업허 가, 도축장허가) HACCP승인	(지자체: 가축방역, 식품위생검사, 도축검사) 수입식품 위생 검사	
영국	식품기준청 (FSA)	식품안전	식품위생	식품안전, 표시, 도축장위생	도축장 인가	도축검사
	환경식료 농촌부 (DEFRA)	가축위생	동물전염병	-	사료·동물용의 약품·농약·비 료, ·	(지자체: 식품 안전, 표시, 비료·사료) 동물검역
프랑스	식품위생 안전청 (AFFSA)	농어업부	식품위생, 원산 지표시제도 등 식품표시제도	식품의 가공·유통에 관한 위생	사료·농약·비 료	식품가공·유통, 도축검사, 수입식품·동물 검역
		경제재정산업부		식품표시	-	식품표시
		고용· 사회 복지부	보조식품위생	잔류농약	음료수(AFFSA: 동물용 의약품 유통허가)	음식점의 위생 (AFFSA: 동물용의약품)

국가	위험평가		위험관리			
			제도의 기획 입안	기준설정	인허가	단속
독일	위험평가기관		소비자보호· 영양·농업부	소비자보호· 식품안전청	소비자보호· 식품안전청	지방자치단체
미국	농무부 (USDA)	육·란제 품	육·란제품	육·란제품의 안전, 표시	사료·동물의약 품·농약·비료, 품질규격 인증	육·란제품의 안전·표시, 육란 가공장, 수입육란
	보건복지부 (HHS)	기타식품	기타식품	기타식품의 안전, 표시	사료· 동물의약품	기타식품의 안전·표시, 사료·동물의약품
	환경보호청	잔류농약	환경행정	잔류농약	농약·비료	농약·비료
	연방거래위원회 불공정표시			-	-	불공정표시

자료 : 新山陽子, 「BSE 대책과 식품안전행정」, 『식료·농업·농촌백서』, 2002. 9.

하나의 기구에 기능을 집중시키고 있는 대표적인 예는 EU, 영국, 아일랜드, 덴마크, 캐나다, 호주·뉴질랜드 등에서 볼 수 있다.

EU는 식품안전·소비자건강보호에 관한 법안 작성 권한 등 대부분의 기능을 농업총국, 산업총국으로부터 건강·소비자보호총국으로 집중시켰다. 현재 농업총국에는 표시와 식품산업문제, 산업총국에는 동물의약품의 판매승인, 식품의 잔류기준 설정, 식품산업문제가 남아 있다.

BSE로 인해 극심한 피해를 입은 영국에서는 2001년에 식품기준청(Food Standard Agency, FSA)을 신설하여 모든 식품안전행정을 집중시켰다. 그 배경에는 소비자보호와 생산진흥을 하나의 기관(농림부, MAFF)에서 수행함에 따라 BSE 대응에 실패했다는 인식이 있었다. 식품기준청은 독립성이 엄격히 확보되는 기구이다. 즉, 식품기준청이 독자적으로 조사한 결과와 견해를 장관에게 보고하는 것이 아니라 자유롭게 공표할 수 있도록 함으로써 독립성을 보장하고 있다. 이러한 정보 공개, 행정 및 식품산업계로부터 독립적인 기구를 통해 식품안전을 확보하겠다는 것이다.

아일랜드에서도 식품유래 질병의 발생과 그로 인한 경제적 손실을 계기로 1998

년 7월 아일랜드 식품안전청(Food Safety Authority of Ireland)을 신설하여 모든 식품안전책임을 일원화하기로 결정하였다. 아일랜드의 경우도 농업식료부가 소비자보호와 산업진흥이라는 이중의 임무를 수행하고 있는 사실이 쟁점으로 부각되어 별도의 기구 설립을 추진하였다.

이와는 달리 캐나다, 덴마크, 뉴질랜드 등은 효율성·효과성의 증진과 비용절감을 위해 식품안전관리의 개선을 추진한 케이스이다. 캐나다는 1996년에 식품검사 활동을 단일의 새 조직인 캐나다 식품감시청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)으로 통합하기로 결정하였다.⁴⁾ 덴마크는 식품안전행정(규제 및 입법)의 단순화를 목표로 1996년 12월 보건부의 식품안전관리기능을 식료농수산부 산하의 덴마크 수의식품관리청(Danish Veterinary and Food Administration, DVFA)으로 일원화하였다. 뉴질랜드에서는 1990년부터 수차례에 걸친 농림부의 조직개편이 이루어졌는데, 2002년에는 농림부의 식품인증국과 보건부의 식품담당부서를 통합하여 농림부 산하에 NZ식품안전국을 설립하였다. 종래에는 국내에서 판매되는 모든 식품은 보건부가 담당하고 농림부는 1차생산과 동물제품, 농약·동물의약품의 등록, 수출품을 담당하였다. NZ식품안전국의 설립으로 모든 식품관련법령의 관리, 생산부터 판매까지의 식품안전 및 위생요건 관리, 수출의 인증, 식품안전기준 책정 등의 기능이 이곳으로 이관·집중되었다.

미국에서는 12개 행정조직이 식품안전에 관여하고 있지만 그 중심은 보건부의 식품의약품국(FDA), 농무부의 식품안전검사국(FSIS), 그리고 환경보호청(EPA)이다. 이처럼 다원화되어 있지만, 품목별로는 일관성이 유지되는 체계를 갖추고 있다. 즉, FSIS는 식육과 계란제품, FDA는 그 밖의 식품을 담당하는 등 해당 품목에서는 일관성을 갖춘 안전행정이 이루어지고 있는 것이다. 그러나 검사자원의 비효율적 운용, 기관에 따른 다른 검사의 빈도 및 기준 등 다원화된 관리체계의 문제점이 지적되면서 최근 단일조직으로 식품안전행정을 일원화하자는 Single Agency 구상이 제기되고 있는 상황이다.

이상 살펴본 식품안전관리기능의 일원화는 ①소비자 및 산업에 대해 단일창구

4) 그러나 식품안전을 위한 건강기준(health standards)의 설정기능은 보건부(Health Canada)에 남아 있다.

를 제공함으로써 서비스전달의 개선, ②서비스의 중복 감축, ③식품안전활동의 조정 필요성이 사라짐에 따른 식품안전규제의 효율 및 효과 제고, ④농장에서 식탁까지 포괄적인 식품안전문제 조망, ⑤식품안전 제고를 통한 생산자 및 가공업자의 세계시장 접근도 개선 등의 효과를 가져올 수 있다는 것이 각국의 기본입장이다. 그러나 이 문제 역시 좀더 엄밀한 검토과제로 남아 있다.

3. 사전예방주의 원칙에 입각한 위험관리

식품위험관리의 효과적인 수행을 위해 채택되고 있는 위험분석의 일환으로서 실시되고 있는 위험관리(risk management)를 위한 정책결정과정에서 사전예방의 원칙이 중요한 기준으로 작용하고 있다 (2000년 유럽연합의 사전예방주의 원칙의 적용에 관한 보고서).

국제식품규격위원회(CODEX)와 유럽연합(EU)에서 채택하고 있는 사전예방주의 원칙은 광우병이나 다이옥신에 대한 노출 등 식품위험에 노출되어 나타날 수 있는 인체에 대한 부정적 효과와 같이 불확실성이 존재하고 비가역적인 건강위해의 위험이 있는 경우 충분한 과학적 확실성이 없다는 이유로 정책결정자는 식품위험에 따른 위해를 방지하기 위한 비용-효과(cost-effective)적인 조치를 강구할 수 있다는 견해이다.

다시 말하면 사전예방주의원칙에 따른 정책결정은 위험평가와 같은 과학적인 평가과정에 적용되는 것은 아니지만, 과학적인 평가에서 기초하여 정책결정자는 매 단계에서 과학적인 불확실성을 확인해 가면서 건강에 위해를 가져올 수 있는 가능성이 상당부분 입증된 식품관련 유해물질에 대해서는 적극적인 사전규제 조치를 취하고, 아직 과학적인 증거가 부족한 식품위험에 대해서는 과학적인 연구를 지속하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 사전예방적인 정책은 불확실한 건강위해에 대한 사전방지적(preventive)이며 미래예상적(anticipatory)인 방안들이다.

사전예방주의 원칙을 준수하기 위해서는 다음과 같은 의사결정이 필요하다. ①

잠재적 위험의 성격에 비례하여 조치를 취하고, 별 영향이 없는 영향에 대항하는 것 보다는 미래세대에게 돌이킬 수 없는 비극적 결과를 낳을 수 있는 위험에 대해 더욱 엄격한 제약을 가하는 것, ② 유사한 위험을 초래하는 사항에 대해 항상 일관된 예방 한도를 적용하는 것, ③ 원상회복이 어려운 비가역적 위험에 대해 한층 더 엄격한 한계를 적용하고 좀 더 강력한 강제적 규제와 감시를 부과하는 것, ④ 사전예방으로 인한 편익과 함께 사전예방에 소요되는 비용도 고려하는 것 등이다.

제4절 주요국의 식품안전행정 조직개혁 특성비교

최근 선진각국에서는 앞서 말한 위험분석의 접근에 따라 식품안전청 등 새로운 조직이 신설되고 있다. 이 조직재편의 목표는 <표 3>과 같이 정리될 수 있다. 각국에서 신설된 식품안전관련조직은 몇 가지 유형으로 구분될 수 있다.

<표 3> 선진각국의 식품안전관련 조직재편의 목표

목표	주요내용	관련국가/조직
과학적 지식을 정책결정과정에 반영	예방적 대응 강화	프랑스 식품위생안전청(AFFSA) EU 유럽식품안전청(EFSA) 영국 식품안전기준청(FSA)
정책결정과정의 투명성 확보	불투명한 정치적 개입 배제, 소비자대책 강화	프랑스(AFFSA) EU(EFSA) 영국(FSA)
정책의 일관성 확보	각 부처로 분할된 업무 시정, 위기관리능력 강화	EU(EFSA) 덴마크 수의식품청(DVFA) 영국(FSA)
행정의 효율화	행정비용 절감	캐나다 식품검사청(CFIA)

1. 위험평가형

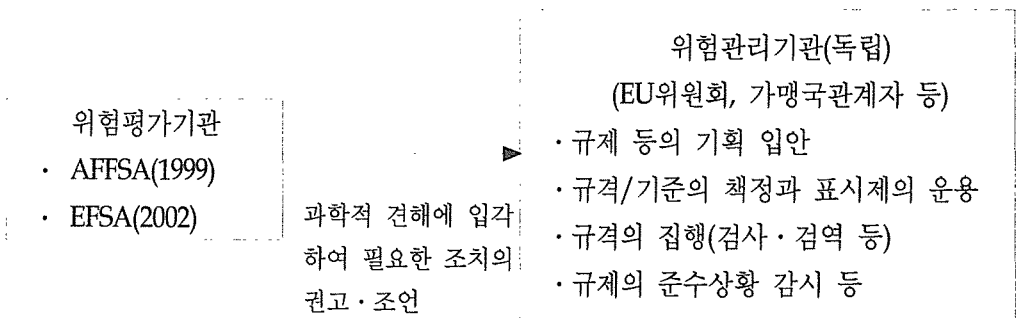
위험평가기관과 위험관리기관을 조직적으로 명확하게 분리하고 과학적인 독립

성을 담보함으로써 정책결정과정의 투명성을 높이려는 접근이다. 프랑스의 식품위생안전청(AFFSA), 유럽식품안전청(EFSA)이 전형적인 예이며, 일본에서 새로 신설하려고 하는 식품안전위원회도 기본적으로는 이 유형을 지향하는 것으로 알려지고 있다.

이는, 현행 행정기관으로부터 위험평가기능을 떼어내고 과학적 지식에 기초하여 필요한 조치라든가 권고를 수행하는 독립기관을 설치하려는 것이다. 프랑스의 AFFSA에서는 위험평가결과에 따라 권고를 할 경우에 사전에 행정당국과의 조정은 일체 없으며, 권고를 행함과 동시에 국민에게 권고내용을 공포한다. 따라서 이 기관의 권고를 받아들일지 여부는 전적으로 행정측의 판단에 맡겨지며, 행정측으로서 국민에게 합리적인 설명책임은 안게되는 것이다.

이렇게 함으로써 과학적인 견해가 충분히 반영되도록 하거나 투명성을 높이는 것이 위험평가형의 목적이다. 그러나 행정비용이 늘어날 우려가 있다는 것이 단점으로 지적되고 있다.

<그림 2> 위험평가형



<장단점>

- 정책결정에 과학적 의견이 충분히 반영됨.
- 정책결정의 투명성을 높일 수 있음.
- 행정비용이 증가할 우려가 있음.

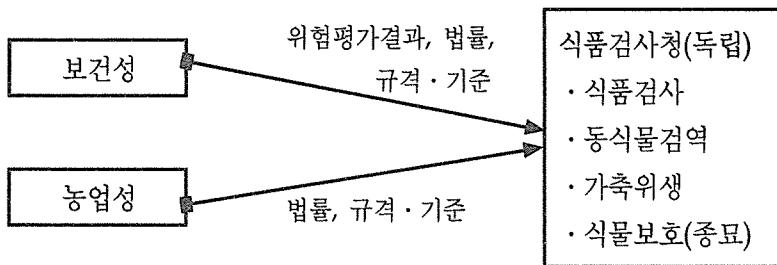
2. 위험관리형

위험관리에 중점을 둔 식품안전청의 유형으로서 캐나다의 식품검사청(CFIA)이 여기에 해당된다. 위험평가 및 식품안전정책의 기획입안(법률, 규격·기준의 책정)만을 보건성 혹은 농업성 등이 수행하고, 그러한 정책의 실시와 관련된 위험관리(규제, 검사·검역, 감시, 지도 등)를 식품검사청에서 일원적으로 실시하는 유형이다. 이를 통해 행정집행부문의 효율성을 높이려는 것이다.

캐나다의 경우에는 캐나다식품검사청을 만들어 우리 나라의 보건복지부가 하는 식품검사라든가, 농림부가 실시하는 동식물검역이나 종묘의 검사도 일원화함으로써 식품안전청의 스텝을 기동력있게 활용하여 검사 등의 효율을 높이고자 하고 있다.

<그림 3> 위험관리형

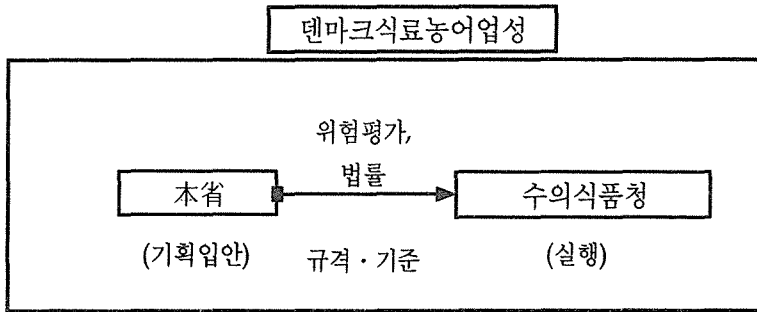
(a) 캐나다의 식품검사청(CFIA, 1997)



<장단점>

- 위험관리 측면에서 인적자원 등을 탄력적으로 활용할 수 있으며, 행정비용이 절감됨.
- 정책결정의 투명성은 그다지 개선되지 않음.
- 정책의 책임소재가 애매하게 될 가능성이 있음.

(b) 덴마크의 수의식품청(DVFA, 1996)



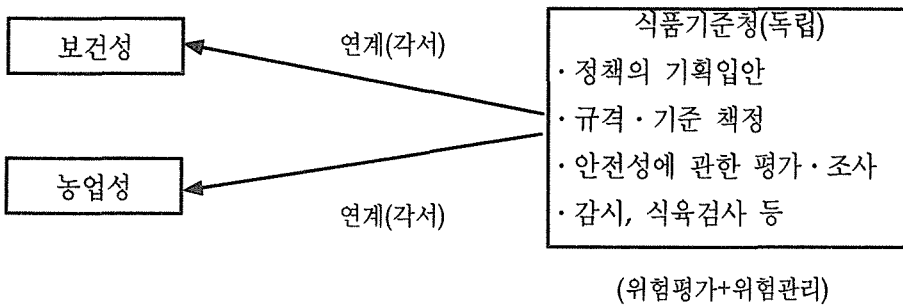
<장단점>

- 정책결정의 신속성
- '농장에서 식탁까지' 정책의 일관성 향상
- 정책결정의 투명성은 그다지 개선되지 않음.
- 산업계와 정치의 압력을 받기 쉬움.

또 다른 예는 덴마크의 수의식품청이다. 종래에는 우리 나라처럼 농업성과 보건성으로 식품안전행정이 나뉘어 있었는데, 이를 1996년에 농업성으로 일원화하였다. 그리고 농업성을 식료농어업성으로 개칭하고, 그 안에 위험관리업무를 전담하는 수의식품청을 신설한 것이다. 이렇게 하면 한 장관 밑에서 행정이 이루어지므로 정책결정이 매우 신속하게 이루어지며, 한 성으로 일원화함으로써 농장에서 식탁까지라는 정책의 일관성이 향상될 수 있다. 다만, 성 내부에서 정책이 형성되고 외부에서는 잘 알 수 없게 되어 정책형성과정의 투명성은 다소 떨어지는 것으로 평가된다.

3. 위험평가+위험관리형

<그림 4> 위험평가+위험관리형



<장단점>

- 정책결정이 신속하게 된다.
- 정책결정에 과학적 견해가 충분히 반영된다.
- 정책결정의 투명성이 높아진다.
- 산업계와 정치로부터의 압력을 배제할 수 있다.
- 행정비용이 증가한다.

영국의 식품기준청(FSA)은 위험평가+위험관리형의 대표적인 예이다. 이는 위험평가와 위험관리를 일체화한 유형으로 식품안전행정을 하나의 청에서 일괄한다는 것이다. 이처럼 하나의 행정단위에서 수행하므로 정책결정은 매우 신속하게 이루어지며, 농장에서 식탁까지의 일관성도 높아지게 된다. 단, 행정비용이 증가하는 단점이 있다.

이상, 각국의 이러한 조직상황을 보면, 역사적 상황, 각국이 처한 안전문제와 그에 따라 설정되는 목표 등을 반영하여 다양한 재편양상을 보여주고 있다. 이들 주요국의 재편사례에 관한 심도있는 천착을 통해 우리의 경우 어떠한 유형을 선택하는 것이 바람직할 지 구체적으로 검토되어야 할 것이다.

제3장 새로운 식품안전정책의 구축방향

제1절 식품안전정책의 목표와 정책과제

1. 정책목표의 설정

1.1 현재의 정책 목표 검토

현재 우리나라에서 식품안전정책의 목표를 명시적으로 살펴볼 수 있는 정책 혹은 법은 존재하지 않는다. 다만 식품안전정책 및 제도를 시행하는 근거가 되는 주된 법률은 「식품위생법」, 「축산물가공처리법」 그리고 「농산물품질관리법」이라고 볼 수 있다⁵⁾. 이 3 가지 법률은 행정적으로 규격과 기준을 설정하고, 식품체인에 종사하는 업체를 검사·감시 및 지도·단속하는 규칙을 담고 있다.

「식품위생법」은 식품위생·안전 전반에 관한 일반법의 성격을 가지고 있으며, 「축산물가공처리법」은 식품 중에서 도축(집유) 및 축산물의 가공, 유통 및 판매에 관한 특별법의 성격을 지닌다. 이 두 가지 법률은 1962년에 최초로 제정·공포되었으나 지금까지 여러 차례 개정되었다.

「식품위생법」의 목적(제1조)은 “식품으로 인한 위생상의 위해를 방지하고 식품 영양의 질적 향상을 도모함으로써 국민복건의 증진에 이바지함”에 두고 있다. 현

5) 이외에도 농약, 비료 및 사료관리에 관한 각각의 법률 그리고 가축전염병예방법, 소비자보호법, 제조물책임법 등이 있으나 식품안전정책의 목표를 살피기에는 적당치 않다고 생각된다.

재 이 법률은 크게 기준·규격 및 표시, 식품위생관리와 식품접객업 영업의 지도·감독에 관한 3가지 부분으로 구성되어 있다. 그 구조는 ① 식품 및 첨가물의 성분 기준과 규격, ② 기구·용기·포장에 대한 기준과 규격, ③ 표시기준과 허위 표시 금지, 식품 검사, ④ 영업자 위생관리, ⑤ 조리(영양)사, 식품위생심의위원회 및 식품위생단체, ⑥ 행정제재 및 벌칙 등으로 구성되어 있다.

「축산물가공처리법」의 목적(제1조)은 “축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하여 축산업의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 이바지함”에 두고 있다. 그 구조는 ① 축산물 등의 가공기준·규격 및 표시, ② 축산물의 가공 및 위생관리 기준, ③ 가축 및 축산물 검사, ④ 영업 인허가 및 허위표시 금지, ⑤ 감독 및 벌칙 등으로 구성되어 있다.

「농산물품질관리법」은 농산물의 표준화 규격, 품질 인증, 원산지 (지리적 표시 포함) 및 유전자변형 농산물, 농산물검사 및 안전성 검사 등을 담고 있다. 이 법의 목적은 “농업인의 소득증대와 소비자 보호를 도모”하는데 있다. 품질개선, 거래의 표준화를 통해 소비자를 보호하고, 동시에 적절한 품질표시로서 소비자의 소비 선택의 합리화를 기하는데 있다.

이 3가지 법을 근거로 하여 현재의 식품안전정책의 목표를 종합하면, 식품위생관리와 공중위생의 향상 및 보건증진을 도모하기 위한 체제로 되어 있다. 공중식품위생이라는 관점은 식품사고 발생 시에 사후적으로 대응하기 위한 수단으로 설정된 규격과 기준에 대한 안전성(주로 독성) 검사와 사후적 규제에 의해 식품안전을 도모하고 있다. 예방적인 측면, 즉 특정 식품이 실제 인체에 미칠 건강장애에 대한 가능성(위험)을 반영하는 데는 한계가 있다. 개별 소비자가 안전한 소비 활동에 필요한 위험평가정보의 획득은 보장되어 있지 않고 더욱이, 소비자 보호 및 국민의 생명과 건강 보장은 경시되고 있다.

현실적으로 우리의 식품안전정책 목표는 공장 및 개인위생의 중점 관리에 두고 있고 엄격한 의미에서는 정책목표가 공공위생의 향상에 있는 셈이다. 아직까지는 식품에 있어서 안전성의 확보라는 측면보다는 위생 향상 측면을 강조하는 정책목표라고 볼 수 있다.

1.2 선진형 정책 목표의 설정 ; 건전성, 안전성, 신뢰성

가장 바람직한 식품안전정책의 목표는 “국민의 건강과 건전한 식생활을 보장하는 안전한 식품을 안정적으로 공급하고 소비자의 신뢰를 확보할 수 있는 안전관리 체계를 수립” 하는 것이라고 볼 수 있다. 그렇다면 식품 안전과 관련한 정책목표의 키워드는 ‘건전성’, ‘안전성’, ‘신뢰성’이라고 볼 수 있다. 이 3가지를 선진형 식품안전정책의 목표로 삼아야 할 필요가 있다.

그렇다면 과연 ‘건전성’, ‘안전성’, ‘신뢰성’의 구체적인 개념은 무엇인가 또한 어떠한 수준이 건전하고, 안전하고, 신뢰적일 수 있는 수준인가 하는 범위를 구체적으로 선정해야 하는 문제에 직면한다. 이하에서는 이것들에 관해서 검토한다.

(1) 식품의 건전성

상품으로서 식품이 갖는 효용은 인간이 생존에 필요한 필수적인 영양소 및 에너지를 공급함에 있다. 식품은 다른 상품에 비해 상대적으로 소비로부터 얻는 효용은 연령, 성별, 인종, 기후, 문화 등에 따라 크게 차이가 있다.

좀 더 구체적으로 보면, 식생활 습관은 ① 소득수준과 식품가격을 포함한 경제적요인, ② 가족(세대, 성, 연령 등) 구조와 여성의 사회진출 정도와 같은 인구·사회적 요인, ③ 건강인식(품질의 고려)과 영양소(저지방, 저코레스톨 등)와 같은 건강적 요인, ④ 개인의 식습관 및 기호를 포함한 종교와 윤리적 측면에서의 문화적 요인 등에 의해 결정된다. 이러한 요인들을 종합적으로 고려한 식생활 정책의 목표 설정은 시급한 과제 중에 하나이다.

식품은 외관에 의해 품질이 판단되기 어렵고, 대개는 소비 후에 품질이 판명된다. 특히 식품의 영양소 구성과 품질이 건강과 영양에 미치는 효과는 상당한 기간이 지난 후에 나타난다. 이러한 특성 때문에, 역설적이게도 과학과 기술의 발전에 따라 새로운 식품이 쏟아져 나올수록 소비자들이 건전한 건강영양 식단을 구성할 수 있는 선택은 더욱 어려워진다. 소비자들이 건전한 소비선택을 하기 위해서는

건강영양 요소에 대한 보다 구체적인 정보제공 및 표시 제도의 구축이 절실하다.

현재 식품산업의 발전은 소비자들의 소비패턴 변화에 부응하여 대량생산체제를 갖추고 보다 많은 지방질, 식품첨가제 및 당분의 사용을 통한 간편식품(fast food)을 값싼 가격에 제공하고 있다. 특히 신세대는 그들이 처한 경제·사회적 여건 때문에 이 같은 체제에 쉽게 노출됨으로써 불건전한 식생활 습관에 젖어가고 있다. 아동들의 성인병과 식영양 불균형 문제 역시 이제는 서구만의 문제는 아니다.

우리의 경우도 국민의 건전한 식생활을 유도하고 한국형 식생활지침의 개발·보급을 통한 영양정책의 확립과 더불어 소비자 계몽 및 교육을 강화하여야 한다. 농림부, 보건복지부, 교육인적자원부 등 부처간의 협력을 통해 바람직한 한국형 식생활 보급운동이 적극 추진되어야 한다. 특히, 자라나는 어린이들이 올바른 식습관을 형성할 수 있도록 건전한 식생활 교육이 강화되어야 한다.

(2) 식품의 안전성

먼저, 사전적인 의미에서 안전성(safety)이란 '탈이나 위험이 조금도 없는 상태'를 말한다. 그러나 '사고'나 '병'을 의미하는 '탈'은 해를 입히기 때문에 탈을 해의 의미로 이해한다. 그렇다면 안전성이란 '해나 위험이 조금도 없는 상태'인데 과학적인 측면에서는 해(害)가 절대로 발생하지 않을 확률은 없다고 본다. 따라서 절대적 안전성(absolute safety 혹은 zero risk)을 보장하기는 불가능하다. 여기서 우리는 위험의 뜻을 이해할 필요가 있다.

위험(risk)은 오염 미생물 혹은 유해 잔류물질에 노출되어 건강상 장애가 발생할 가능성(확률)으로 정의된다. 식품으로부터 유래되는 위험은 다각적인 측면에서 고려되어야 한다. 즉 식품 자체가 오염될 가능성, 이러한 오염이 건강장애를 가져올 가능성, 그리고 이러한 건강상 장애로 초래될 수 있는 죽음이라는 결과까지도 고려해야 한다.

건강상의 장애란 무엇인가? 이는 질병을 의미한다. 따라서 위험을 다시 정의한다면 '오염 및 유해 물질의 섭취에 의해 발생할 수 있는 질병의 발생 확률'을 뜻한다. 그리고 이 '질병의 심각성'은 위해(hazard)라고 한다.

참고로 살모넬라균에 의한 식중독은 인체에 미치는 효과가 보통, 설사 등에 그치므로 위해가 낮지만 전체인구 중에서 살모넬라균에 의해 식중독에 걸릴 확률은 높기 때문에 위험은 높다고 할 수 있다. 반면에 농약잔류물에 중독되어 암에 걸릴 위험은 매우 낮으나, 일단 심하게 중독되면 사망에 이를 수가 있으므로 높은 위험을 나타낸다.

따라서 안전성이란 '위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 또는 이득이 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험(acceptable risk)'을 의미한다. 즉, 식품의 안전성이 높을수록 위험은 무시될 수 있다.

그러나 위험으로 표현되는 안전성은 특정 식품섭취에 의해 발생 가능한 질병(건강장애)들의 확률이 알려져 있다는 전제다. 그러나 식품섭취로부터 유래되는 질병 위험은 단기간 섭취에 의해 측정될 수도 있으나 대개는 장기간 섭취에 측정이 가능하다는 특성이 있다. 따라서 대개는 질병의 발생확률이 알려져 있지 않은 불확실성이 존재한다. 이 불확실성을 얼마나 줄일 수 있을 것인가 하는 문제는 바로 과학적 분석의 축적과 과학적 증거의 수집 정도에 의해 좌우된다.

식품의 안전성을 확보하기 위해서는 식품섭취 유래 질병의 발생 확률을 정량적으로 계측할 수 있는 과학적 방법론에 대한 정책적 수용이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 과학주의에 대한 정책적 수용이 있어야 『사회적으로 수용 가능한 위험 수준을 정책적으로 결정』 할 수 있게 된다.

(3) 소비자의 신뢰성

안전성을 판단하는 위험기준은 명확하게 수치로 표현되고, 이러한 수리통계적 수치를 과학적으로 판단하는 전문가 의견이 매우 중요하다. 그렇기 때문에 공신력 있는 공공기관(정부 혹은 연구기관)이 이를 계측하고 평가함으로써 사업자에 대한 규제조치를 취할 수 있고 또한 이를 위반했을 경우에 그 정도에 따라 처벌을 할 수 있게 된다.

그러나 소비자의 식품안전성에 대한 신뢰성은 그 구체적인 기준은 없고 그 사

회가 가지고 있는 **시스템의 투명성**에 의해 좌우된다. 신뢰성은 소비자의 주관적 판단 및 인식의 차이에 따라 달라진다. 결국 투명성을 보장하면 신뢰성은 높아지는 관계에 있다. 투명성(정직과 솔직)을 보장하기 위해서는 소비자들이 믿을 수 있도록 지속적으로 정보를 공개하는 것이 중요하다.

이상적으로는 국제 소비자기구(CI)가 명시하는 소비자의 권리 8 가지가 보장된다면 신뢰성은 높아질 것이라고 본다. 이는 ① 기본적인 생활수요를 보장하는 권리(건전한 영양공급), ② 안전할 권리(위해절감), ③ 알 권리(위험정보 공개), ④ 선택할 권리(식품표시, 품질인증, 영양표시), ⑤ 의견을 반영할 권리(정책결정에 참여), ⑥ 피해 보상을 받을 권리(회수제도, 제조물책임제), ⑦ 소비자교육을 받을 권리(영양 및 위생교육), ⑧ 쾌적한 환경에서 생활할 권리(식품의 신선도) 등이다 (괄호는 식품과의 관련성을 명시한 것임).

그럼에도 불구하고, 소비자들은 어떤 식품은 실제보다 훨씬 더 위험하다고 인식하거나 반대로 실제보다 덜 위험하다고 인식하고 있다. 예를 들면, 식품전문가들은 장기적으로는 식생활 습관에 의한 **영양상의 불균형**이 그리고 단기적으로는 미생물에 의한 **식중독**이 식품안전에 가장 **위험이 높다**고 보고 있다. 그러나 일반 국민들은 농약잔류물질이나 식품첨가제에 의한 위험을 가장 우려하고 있다.

이러한 점에서 보면 무엇보다도 위험정보에 대한 공개 내용은 전문가 및 과학자만이 이해할 수 있는 전문용어가 아닌 평범한 국민이 모두 이해할 수 있도록 쉽게 이루어져야 소비자의 신뢰성을 높일 수 있다.

더욱이 **메스컴이 위험정보를 국민에게 전달하는 역할**을 하기 때문에 취재 기자들에 대한 전문지식을 높일 수 있는 교육 및 공식적인(정부) 취재 채널을 유지하는 것도 매우 중요하다. 최근에 우리 나라에서 발생한 구제역과 가금인플렌자에 대한 메스컴의 과민 보도 및 오보로 인해 우리 축산업에 끼친 경제적 피해를 반추한다면, 올바른 정보 전달이 얼마나 소비자들의 신뢰성에 크게 영향을 미치는지 알 수 있다.

2. 식품안전정책 개혁의 기본 방향

2.1 농장에서 식탁까지 원칙

식품안전성은 원칙적으로 생산부터 소비까지의 일관관리를 통해 확보되어야 한다는 것이 세계적인 공통인식이다. 농장에서 식탁까지 식품체인 전체를 포괄하지 않으면 식품의 안전성이 보증될 수 없다는 인식을 분명히 하고 대책이 강구되고 있는 것이다. 이전에는 **최종생산물의 검사만으로 안전 확보가 가능하다는 인식이 지배적**이었다. 그러나 이제는 생산·가공·제조·유통·소비 각 단계의 오염 차단이 중시되며, 나아가 전체 과정의 정보를 추적·제공하는 추적관리시스템(traceability system)이 강조되고 있다.

- 일례로 영국은 BSE 발생에 따른 대응 지체의 원인이 이러한 관점의 결여에 있다는 결론을 내리고, “Fork to Fork(식스랑에서 포크까지)”라는 캐치프레이즈 아래 조직재편에 돌입한 바 있다.

농장에서 식탁까지의 안전성을 확보하기 위한 구체적 수단 역시 나라마다 다르다. 미국과 호주 등에서는 적정농업관행(Good Agricultural Practices, GAP), HACCP 등을 강조하고 있는 반면, 유럽에서는 그것만으로는 부족하다는 인식에서 추적가능성(traceability)확보에 역점을 두고 있다. 일본에서도 최근 추적관리제도의 법제화가 추진되고 있다. 추적가능성에 대해서는 아직 국제적인 공통적 기준이 없고 실제 도입에 많은 난관이 있지만, **효과적인 위험관리수단의 하나로서 주목받고 있는 것은 분명하다.**

그러나 선진국에 비하면 아직도 우리는 식품안전성에 대한 개념조차도 정립되어 있지 않고 더욱이 위험분석의 정확한 정의조차도 이해되지 않는 실정에서 추적관리시스템만으로 식품안전성이 확보될 수 있을지는 의문이 남는다. 추적관리시스템은 식품의 안전성을 높이는 수단이라기 보다는 추락된 소비자의 신뢰를 회복하는 수단이라는 점을 인식할 필요가 있다.

EU 각국, 뉴질랜드, 호주, 일본 등의 선진국에서 농장에서 식탁까지라는 정책 구호아래서 추적관리시스템을 도입하게된 근본적 원인은 사회적으로 파장이 지대한 식품사고가 발생했을 시에 신속하고 유연하게 대처(회수제도와 책임규명)할 수 있는 **위기관리 시스템의 하나로** 도입된 점을 이해할 필요가 있다. 추적관리시스템의 도입은 사회적 안전 관리 시스템의 투명성을 확보한다는 점에서 소비자의 신뢰를 높일 수 있는 유용한 수단이다. 이런 점에 착안하여 대개의 선진 각국이 추적관리시스템을 도입하게 된 계기는 BSE 발생으로 땅에 떨어진 소비자의 정부 식품안전정책에 대한 불신을 회복하기 위함이었다.

더욱이 농장에서 식탁까지의 정책 원칙을 식품행정관련 정부 부처별로 각기 편의적인 방향으로 식품안전관리 행정조직을 일원화하는 것으로 이해하는 것을 불식해야 할 필요가 있다고 본다. 앞서서도 설명한 바와 같이, 이 원칙은 최근의 범세계적인 식품사고가 원료생산 및 1차 가공 단계에서의 오염으로 인해 발생하여 제기된 원칙이기도 하다.

즉 새로운 독소형 유해 미생물(병원성대장균 O-157, 포도상구균, 캄프로벡타, BSE-인수공통전염병 등)과 새로운 유독 중독물질(잔류농약, 다이옥신, 가축용 약품, 향생제, 홀몬제 등)등이 수의학적 가축위생 영역에서의 위험관리가 미흡했다는 것으로 주요 선진국은 인식하고 있다. 여기에 다이옥신은 사료에 의한 오염으로 밝혀짐에 따라 농장단계의 식품안전성 확보가 중시되면서 대두되는 원칙이기도 하다.

이러한 사실을 염두에 두면서 함께 우리의 경제수준 및 안전관리 수준의 낙후성을 고려한다면, 선진국에서 주창하고 있는 농장에서 식탁까지의 식품체인 전체를 포괄하는 식품안전정책의 현실적 의미는 신중히 해석되어야 한다. 우리 정부의 식품안전정책의 사각 지대로 방치되어 있는 식품산업 부문과 소비자의 건전한 식생활 습관을 보장 할 수 있는 정책의 개발·도입이 식품안전정책 개혁에 필수적 요소로 받아들이는 것이 타당하다고 본다. 식품산업과 소비자의 영영불균형에 관한 정책적 조치 없이 농장에서 식탁까지의 원칙을 실현할 수 없다고 본다.

2.2 과학적 분석 및 근거에 의한 정책결정

식품으로부터 유래되는 위험요인은 유해 미생물에 의해 감염되는 생물학적 요인과 유해 물질에 의해 중독되는 화학적 요인으로 구분된다. 세균이나 병원체와 같은 생물학적 요인은 보통 식중독을 일으키는 위험이고, 식품첨가제, 잔류농약, 가축용 약품 등과 같은 화학적 요인은 암을 유발하거나 기형아 출산 등을 유발한다.

식품으로부터 유래되는 위험요인과 그에 따른 건강 위해를 구분하면 다음의 <표 4>와 같다. 그런데 <표 4>를 보면, 식중독세균, 자연독성 등과 같은 위험요인은 노출된 직후에 바로 발병하는 급성질환에 해당한다. 급성질환은 질병증상으로 원인을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 이들 식중독세균과 자연독성에 대해서는 오랜 동안 연구가 이루어졌다.

<표 4> 위험요소와 그에 따른 건강위해

구 분	위 험 요 인		건 강 위 해
생물학적 요인 - 유해생물 (감염증)	식중독 세균	감염형 ; 살모넬라균, 장염 비브리오균, 병원성 대장균 등 독소형 ; 포도상구균, 보틀리누스균, 병원성대장균(E-coli O-157) 등	급성질환: 고열, 구토, 두통, 설사, 위장장 애, 장염 등을 동 반하는 식중독,
	인수공통 전염병	소해면상뇌증(광우병), 결핵, 탄저	만성질환: 야곱병, 결핵
화학적 요인 - 유독성분 (중독증)	자연독성	식물성 ; 버섯, 감자 등 식물 동물성 ; 복어 및 어패류 등 곰팡이 독	주로 만성질환: 각종 암, 신경계질환, 기형 아출산 등
	화학첨가물	식품첨가제, 식품용기·재료, 변조제, GMO 농축산물 및 식품	
	환경오염 물질	중금속 오염 잔류농약에 노출 다이옥신 가축용 항생제 및 호르몬제 가축용 의약품	

따라서 안전 대책을 위한 원인이나, 예방에 대한 과학적 지식과 규제 조치들이 충분히 축적되어 왔다.

하지만 **인수공통전염병, 화학첨가물, 환경오염물질** 등과 같은 위험요인은 오랜 잠복기를 거쳐 발병하는 만성질환이며, 무엇이 질병을 유발했는지 알아내기가 어렵다. 왜냐하면 이러한 형태의 위험요인은 주로 화학적 유해 중독물질이라서 노출이 인체에 미치는 영향이 장기간에 걸쳐 서서히 나타나기 때문이다.

제 2장에서 살펴본 바와 같이, 주요 선진국에서 문제가 되었던 위험요인들은 모두가 만성질환을 유발하는 것들이다. 즉 인수공통전염병인 BSE와 중독성 환경오염 물질(잔류농약, 다이옥신, 가축용 약품, 항생제, 홀몬제 등) 등이다.

중독물질에 의한 **만성질환이 인체에 미치는 위험평가는 고도의 첨단 과학적 방법론이 필요하다.** 위험평가에 대한 정량적 방법론의 개발, 과학적 분석과 데이터 베이스의 구축등과 같은 과학주의에 근거하여 만성질환이 갖는 예측 불확실성을 축소하는 노력을 하고 있다. 주요 선진국들은 현재 이 새로운 형태의 위험요인의 특성을 과학적이고 정량적으로 평가하는데 많은 연구개발 투자와 국제적 정보 공유 체제를 형성하고 있다.

<표 4>에 나타난 이러한 생물·화학적 요인 이외에도 영양상 불균형에 의해 야기되는 위험요인이 있다. 식품전문가들의 과학적 견해에 의하면 생물·화학적인 위험요인보다도 오히려 **영양상 불균형에 의한 위험요인이 훨씬 더 심각하다고** 보고하고 있다. 따라서 영양불균형에 의한 위험요인을 해소하는데 더 많은 정책 자원을 배분해야 한다고 주장하고 있다. 실제로 미국을 위시한 선진국에서는 이러한 전문가의 과학적 자문을 받아들여 식품영양정책에 많은 자원을 배분하고 있기도 하다.

우리는 여기서 “과학적으로 얼마나 안전해야 안전하다고 생각할 것인가” 하는 질문을 던지지 않을 수 없다. 과학적으로 절대적인 안전성(zero risk)은 존재하지 않는다. 앞서도 논한 바와 같이 안전성이란 ‘위험하지만 그 위험이 무시될 수 있거나 또는 이득이 더 크기 때문에 받아들일 수 있는 위험(acceptable risk)’을 의미

한다. 이를 다시 말하면, 『사회경제인 비용과 편익을 고려하여 이해관계에 있는 사회구성원들이 받아들일 수 있는 위험 수준』을 결정하는 것이다.

받아들일 수 있는 위험수준을 정책적으로 결정하는 데 필요한 대표적 과학적 수단이 1970 년대에 개발된 『정량적 위험평가(quantitative risk assessment, 위험분석의 한 요소)』이다. 이외에도 안전계수법(safety factor approach)과 일일섭취허용량(acceptable daily intake, ADI) 등이 있다.

이러한 과학기반에 의한 정량적 위험평가 방법은 최근 BSE와 다이옥신과 같은 식품사고발생을 경험한 선진국에서 안전성 정책관리의 수단으로 채택하고 있다. 위험평가는 다음 5가지 과학적 근거와 단계를 거쳐서 수행된다. 이를 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 위험평가시 단계별 특성에 따른 고려사항

특 징	화 학 적 요 인	생 물 학 적 요 인
오염원 농도	오염원이 시간이 경과함에 따라 희석되어간다고 가정	병원체의 집중이 시간의 경과에 따라 증가하거나 감소할 수 있고 혹은 유독성이 변화할 수 있음
위해식별	환경에 부하량을 증가시킨 오염원이나 잠재적 원인에 대한 자료수집과 인과관계를 결정하고 증명하는 실험적 시도가 요구됨	식품의 구성요소나 생산 혹은 제조과정과 관련된 박테리아들의 자료수집이 필요
노출특성		<ul style="list-style-type: none"> · 단세포 병원체는 도살장에서 검출이 안 될 수 있으나 생산의 나중 단계에서 재생산 될 수 있음. · 병원체가 생산의 어느 단계에서나 유입될 수 있음. · 위험수준이 생산과 유통과정의 어느 단계에서나 변화될 수 있음
노출의 영향	장기적 노출시 누적적	급성적이거나 만성적 위해
위험의 추정	오염원의 집중정도, 몸무게, 일일 섭취량 그리고 다른 여러 요인들을 고려한 위험평가	여러 가지 요소들이 개인들의 민감도에 영향을 미치기 때문에 인체에 감염 될 위험을 측정하는 것이 어려움

2.3 소비자 중시 및 신뢰성 향상

(1) 소비자의 위험인식 조사·분석 시스템 구축

현시점에서 소비자들의 농산물(품목별) 및 일반 식품에 대한 안전성 인식이 어떠한지 정확하게 파악해야 소비자를 보호하면서도 비용 효율적인 식품안전정책을 마련할 수 있다. 식품안전 관련 공적기관에서 소비자들의 안전성 인식을 주기적으로 파악하는 것은 국가의 책무이며, 올바른 소비자 정책을 시행할 수 있는 기준이 된다.

그러나 우리는 소비자들의 안전성에 대한 인식 수준이 어떤 수준이며, 또한 어떤 위험요인(식중독, 잔류농약, BSE, 가축용 약품 등)이 가장 두려움의 대상인지 파악되지 않고 있다. 이러한 상황에서는 소비자의 안전에 대한 신뢰성을 높일 정책수단을 모색할 도리가 없다. 막연히 신뢰성을 높일 수 있을 것이라는 기대로 정책을 수행할 때 오히려 신뢰성을 추락시킬 수 있다.

이에 대한 좋은 사례가 현재 공익광고협회의 후원에 의해 TV에서 방송되고 있는 광우병에 대한 광고이다. 이 광고에서 주목할 만한 대목은 우리나라 수의학계의 대명사로 불리는 대학교수와 학장들이 “우리나라에는 광우병이 단 한건도, 단한건도...” 하면서 다시 교수들의 얼굴이 비치면서 “절대로! 절대로! 발생하지 않는 안전한 ...” 이라고 하면서 소비자의 신뢰성을 높이고자 시도하고 있다. 매우 위험한 발상이다.

이제까지 강조한 바와 같이, 과학적으로 절대적인 안전성(absolute safety)은 존재하지 않는다. 이 방송은 소비자의 신뢰성을 제고하기보다는 오히려 신뢰성을 추락시키는 데 크게 공헌할 사례로 남을 것이다. 만약 본 연구에서 제시한 안전성의 개념을 활용하여, 교통사고 발생으로 사망할 확률은 몇 만분의 1, 그리고 우리나라에서 광우병이 발생할 확률은 몇 백만분의 1, 그리고 이 확률에 다시 광우병이 걸려서 사망할 확률은 몇 억만분의 1과 같은 상대적인 위험개념으로 소비자들이 사회적으로 수락할 만한 위험 수준을 제시하는 것이 소비자의 신뢰성을 제고하는

방법일 것이다.

영국정부도 광우병에 대해서 “절대로”, 미국 정부도 광우병에 대해서 “절대로” 했지만, 결국 이 “절대로”가 소비자의 신뢰를 한 없이 추락시켜 그들 나라 경제를 통째로 붕괴시켰다.

식품안전성에 대한 소비자들의 인식을 파악할 수 있는 객관적인 설문조사 모형을 만들고, 이를 바탕으로 일정한 기간마다 조사·분석을 수행할 수 있는 사회적 시스템 개발에 대한 정책 자원의 배분이 우리에게서 절실한 실정이다. 개발된 시스템이 소비자의 건강보호를 추구하는 식품안전정책 수립에 활용되려면 그 수행 과정 및 분석결과 정보에 대한 투명성이 완벽하게 보장되어야 한다.

식품의 최종 선택은 소비자에 의해 이루어진다. 특정 식품에 대한 소비자의 안전에 대한 신뢰수준이 높아지면 그 식품은 상대적으로 시장에서 경쟁력이 있다. 반대로 소비자 단체나 언론 매체에 의해서 특정 농산물이나 식품의 안전성 문제가 과학적 근거 없이 제기되더라도 일단 소비자는 극도의 불안감에 빠진다. 소비자의 특정 식품의 신뢰성은 시기별로 일정치 않고, 개별 소비자의 주관적 판단 및 위험인식의 차이에 따라 다르다.

소비자들이 느끼는 위험인식은 어떤 것은 사회적으로 수용할 만하고, 또한 어떤 것은 수용하기 어려운 원인은 어디에 있는가. 이는 위험인식에 영향을 주는 요인들을 정리해 보면 보다 명료해 질 수 있다(<표 6>). 소비자들은 비자발적으로 위험(예: 잔류농약)을 접하게 되면 수락하지 않으려는 속성 때문에 심각한 위험인식을 갖는다. 그러나 자발적으로 선택하여 발생한 위험에 대해서는 위험 인식이 덜하다.

위험에 노출되어 발생할 수 있는 위해의 특성이 잘 알려져 있는 경우(식중독)은 위해의 특성이 잘 알려져 있지 않은 경우(GMO 농산물)보다 위험이 덜 한 것으로 인식된다. 또한 위험에 노출되어 나타나는 위해가 즉각적인 것(식중독)보다 장기기간이 지난 뒤에 나타나는 경우(잔류농약에 의한 암발생)에 대한 위험 인식이 더 높다.

<표 6>에 열거된 위험인식을 고조시키는 요소들을 자세히 살펴보면 왜 모두가 BSE에 대해 그렇게 과민반응을 하는가 이해될 수 있을 것이다.

<표 6> 식품위험인식에 영향을 주는 요인들

	낮은 위험 인식	높은 위험 인식
자발적 노출 여부(voluntarily)	자발적으로 위험에 노출	비자발적으로 위험에 노출
위해 증상 발병기간	즉각적 증상의 발병	위해발생의 지연
대안의 존재 여부	대안이 별로 없음	많은 대안이 존재
위험에 대한 과학적 입증여부	과학적으로 입증이 된 위험	과학적으로 입증이 어려움
노출의 불가피성	노출이 불가피한 필수재적	노출이 사치재적 성격
직업과 연관성	직업적으로 연관	직업과 연관되지 않음
위해의 치명적 여부	일반적(common) 위해	치명적(dread) 위해
주로 영향을 받는 인구집단	평균적으로 영향을 미침	특히 민감한 그룹에 영향
위해의 비가역성 여부	위해가 비가역적	가역적 위해
오남용 여부	의도된 대로 사용되었을 때	오용의 가능성이 높음

BSE는 오랜 잠복기를 갖는 소의 비발열성 신경계 질병이다. 인수공통전염병으로 판명되어 전 세계를 공포로 몰아 넣었으며, BSE 병원체에 대해서는 과학적으로 아직은 명료하게 입증되지 않고 있다.

또 다른 예로는 최근 방사선조사, 생명공학기술(biotechnology) 그리고 BST와 같은 GMO에 대한 소비자들이 나타내는 높은 위험인식 수준도 <표 6>에서 제시된 위험요소들에 비추어 볼 때 왜 소비자들이 위의 물질들에 대해 우려하는가를 이해하는데 도움이 된다. 이러한 요소들이 갖는 위험은 비자발적으로 부과되고, 여러 대안이 존재하며, 위험자체에 대해 불확실하고 관련 기술들이 우리 생활에 필수적인 것들은 아니며, 개인들의 직업과 관련된 위험도 아니기 때문이다.

또한 기술의 복잡성에 비추어 볼 때 오남용의 가능성도 있고, 지속적인 노출에 의한 효과는 바로 나타나기보다는 몇 십년 뒤에 나타날 수도 있다. 또한 방사선에 조사된 식품이나 생명공학적 산물의 잠재적인 암 유발 가능성을 고려할 때 비가

역적인 인체의 위해에 대해 소비자들의 위험인식은 매우 높을 수밖에 없다.

(2) 소비자의 권리보장 수단의 강구

농축산물 및 식품의 수입자유화에 따른 국내 시장의 경쟁 심화에 따라 그 동안의 정책은 생산자의 경쟁력 강화와 산업보호에 무게 중심을 두어 왔다. 그러나 이러한 산업진흥적 관점에서 탈피하고 소비자 보호라는 관점에 입각하여 소비자의 권리를 보장할 수 있는 수단을 강구하는 것이 시급한 과제이다.

소비자는 충분한 정보를 토대로 안전한 식품을 선택할 권리가 있다. 식품이라는 상품은 외관에 의해 쉽게 식별될 수 없고, 반드시 소비 후에야 품질을 판단할 수 있는 특징을 지니고 있다. 그리고 그 동안에는 소비자의 불안감을 조성한다는 이유 때문에 식품 안전성에 관련한 정보를 공개하는데 매우 소극적이었다. 하지만 식품의 성분뿐만 아니라 영양구성과 품질이 건강에 미치는 효과에 관한 정보를 투명하게 공개하는 것은 소비자의 기본적 권익에 해당되는 사항이라고 볼 수 있다.

- 식품 표시제도는 소비자 자신의 건강 및 영양균형 그리고 품질인증과 보증 유지에 필요한 권익을 실현하는 수단인 동시에 안전성 확보의 주요 수단이다. 지금과 같은 영업자 자율관리 형태의 표시제도는 소비자 보호 최우선의 관점에서 대폭 재정비될 필요가 있다.
- 식품정보를 갖고 있는 영업자가 소비자들이 식품을 선택·구매하는데 필요한 정보를 적절하게 공급하는 것은 법적 또는 도덕적 책무라고 할 수 있는 바, 표시제도를 엄격하게 적용할 수 있는 조치가 강구되어야 하며 위반 시에는 강력한 법적 제재가 뒤따라야 할 것이다.
- 특히 허위표시에 대한 검사제도를 강화하고 표시의 정확성을 보장하는 것이 소비자 보호의 첩경이다.

식품 안전성 확보라는 소비자의 권익은 단순히 식품사고 발생시에 취해지는 사후 대응 조치만으로는 보장되지 않는다. 좀 더 엄밀한 의미의 소비자 보호는 예방

적인 조치, 즉 특정 식품이 실제 인체에 미칠 악영향 가능성(위험)을 과학적으로 밝히고 이를 사전에 투명하게 공개하고 예고하는 것이라고 할 수 있다.

- 사전예방주의 원칙을 준수하기 위해서는 다음과 같은 의사결정이 필요하다.
 - ① 잠재적 위험의 성격에 비례하여 조치를 취하고, 별 영향이 없는 위험에 대항하는 것보다는 미래 세대에게 돌이킬 수 없는 비극적 결과를 낳을 수 있는 위험에 대해 더욱 엄격한 제약을 가하는 것, ② 유사한 위험을 초래하는 사항에 대해 항상 일관된 예방 한도를 적용하는 것, ③ 쉽게 원상이 회복될 수 없는 위험에 대해 한층 더 엄격한 한계를 적용하고 좀 더 강력한 강제적 규제와 감시를 부과하는 것, ④ 예방에 소요되는 비용을 고려하는 것 등이다.

식품안전에 관련된 소비자의 이익을 보호하기 위해서는 소비자(단체)의 목소리가 정책에 반영될 수 있는 국가차원의 공식적 채널이 구비되어야 한다. 농림부 차원에서 소비자위원회를 설치하여 소비자 문제에 관한 자문을 구하고, 소비자 단체의 식품위험 정보수집 및 분석 활동에 대한 재정 지원 등 적극적인 뒷받침이 있어야 한다.

3. 단기적 정책추진 방안

3.1 검사체제에서 위험평가 체제로

선진형 식품안전정책 수행에 있어서 기본 조건은 과학적 위험평가기능의 구축이라는 점을 우리는 선진국의 사례에서 교훈으로 삼아야 한다. 우리 식품안전 행정조직에 위험평가 기능이 구축되어 있는가? 이에 대한 대답은 “아니다”이다. 다만 일부만 위험평가를 수행하고 있으며 농촌진흥청에서 농약에 대해서 위험평가를 수행하고 있다. 우리의 식품안전 행정은 전적으로 규격과 기준에 대한 안전성 평가 및 최종생산물의 검사체계에 의존하고 있다. 이 조차도 식품안전성을 확보하기에는 매우 미흡한 수준에 있다.

이러한 검사체계 의존형 식품안전정책은 과학주의 원칙도 충족될 수 없고, 우리가 지향하는 사회적으로 수용 가능한 위험수준을 결정하여 경제적으로 합리적인 정책 수단을 모색할 수도 없다. 우리의 이러한 현실의 선진국의 경험과 비교하여 진단해보자.

첫째, 세계적으로 식품 섭취로 인해 발생하는 건강장애 요인중에 새로운 독소형 유해 미생물(병원성대장균 O-157, 포도상구균, 캄프로벡타, BSE-인수공통전염병 등)이 급격히 증가했다는 데, 이에 대한 대처 시스템이 우리의 식품안전정책에는 없다.

둘째, 우리가 수입하는 농산물 비중이 가장 높은 미국은 GMO에 의한 새로운 농축산물 생산시스템이 구축하고 있고, 규모화 및 집단화 축산시스템의 진전에 따라 새로운 유독 중독물질(잔류농약, 다이옥신, 가축용 약품, 항생제, 홀몬제 등)에 대한 노출가능성이 증가하고 있는데 이에 관한 허용기준만을 설정한 채로 식품안전성은 확보될 수 없다.

셋째, 우리도 인구의 도시집중과 산업화의 진전에 따라 식품체인의 점차 복잡해져 생산과 소비간의 거리가 확대됨으로서 식품사고 발생시에 책임규명이 매우 어렵게 되어가고 있다.

넷째, 우리의 식품정책은 단기적으로 발현되는 유해 성분에 대한 안전성(독성) 평가에 집중되어 있었고, 장기적이고 누적적으로 발현되고 잠재적으로 위해를 끼치는 가능성에 대한 위험평가(risk assessment)는 구축되어 있지 않다.

다섯째, 사후적인 검사체제 위주의 식품안전정책은 식품사고 발생시에 행정적 대응 및 기업의 대응자세를 안이하게 만들고 있다. 과학주의 원칙은 확립되어 있지 않고 사전예방주의 개념도, 위험분석의 개념도, 식품안전성의 개념에 대해서도 식품행정에서는 이해하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 이러한 개념과 원칙들이 제도적으로 도입되기에는 상당한 기간이 소요될 것으로 생각된다.

끝으로 앞서서도 설명한 바와 같이 최근의 범세계적인 식품사고는 원료생산 및 1차 가공 단계에서의 오염이 대부분이었기 때문에 농장단계에서 오염원을 줄이는 방

안이 최종 생산물의 검사에 기반을 둔 식품안전정책보다도 안전성 확보에 훨씬 유효하다는 사고방식이 보편화되고 있다.

특히 EU의 과학위원회의 대대적인 개편과 영국과 일본의 식품안전 정책 개혁의 내용을 보면, 그 주요한 대상은 농축산 부문에 대한 위험평가 기능을 대폭 강화된 바 있다. 위험평가 기능이 강화된 분야는 공히 **가축위생**(소해면상뇌증, 전염성해면상뇌증, 인수공통전염병, 동물약품 및 항생제, 동물복지 등)과 **작물위생**(농약, 식물검역 등) 그리고 **환경보전**(지속적 농업, 중금속 및 다이옥신, GMO 식품, 방사선조사 식품 등)의 3개 부문에 해당된다.

우리의 식품행정 체계를 검사체계에서 위험평가체제로 전환하는 것이 무엇보다도 시급한 당면 과제다.

3.2 식품위험평가 방법의 식품안전행정에의 도입

위험평가체제로서 전환하기 위해서는 적어도 위험평가 방법을 행정에 도입할 필요가 있다. 사례로서 다음과 같은 위험평가 방법을 농림부의 식품행정에 도입하는 것을 시도할 필요도 있다.

① 「독성학적 용량반응 평가」는 화학 또는 생물학, 물리학적 물질·요인에의 노출 정도(투여량)과 그 노출 결과 일어나는 건강의 악영향의 정도 및 또는 빈도(반응)의 관계를 결정하는 것이다. 식품첨가물·오염물질 및 잔류 농약에 대해서는, 급성독성, 단기섭취 독성, 장기섭취 독성, 발암성, 유전 독성, 염기성 등에 대해 실험 동물을 사용하여 독성시험 데이터나 인체에 미치는 실태를 조사한 역학자료 등을 평가한다.

② 「섭취량평가」는 생물학적, 화학적 및 물리화적인 물질이 식품 및 기타로부터 현실적인 섭취량을 정성적이고 정량적으로 추정하는 것이다. 과학적으로는 「식이노출평가」라고 말한다.

③ 「위험판정」은 위해정도, 위해특성 및 섭취량평가에 근거하여 어떤 집단에 있어서의 이미 알고 있는 혹은 잠재적인 건강에의 악영향의 발생 확률과 그 악영

향의 정도에 대한 정성적 혹은 정량적으로 추정하는 것이다. 위험판정의 결과가 정량적인 값일 경우, 이를 「위험추정 값」이라고 한다.

위험평가가 과학적인 과정이라고 해서 단순히 학술적인 수준에 머물러서는 안 된다. 식품의 안전성에 관한 위험평가에 있어서는 관련되는 식품의 생산·제조법이나 저장·유통 상태 등도 필요에 따라서 고려하지 않으면 안 된다. 위험평가에서는 독립성 및 중립성, 투명성을 확보하지 않으면 안 된다. 이 때문에, 예를 들면 전문가의 선출에 있어서 투명성이 있는 방법(요구되는 전문성이나 선출 기준 등을 상세하게 밝히는 등)이 필요하고 참가하는 전문가의 이해관계를 문서로 남겨 두어야 한다.

3.3 독립적 농축산 위험평가 기관의 설립

현재 우리의 식품안전 검사기관은 농림부의 국립농산물품질관리원과 국립수의과학검역원, 그리고 보건복지부의 식약청과 국립독성연구원 등 4개 기관이다.

국립농산물품질관리원에서는 농산물의 전반적인 관리에 대한 업무를 담당하고 있다. 농산물원산지표시를 비롯하여 농산물의 품질향상 및 유통에 관한 제도를 지원하고 있다. 또한 작물생산 및 농업경영에 대한 조사 및 통계업무를 수행하고 있다. 이 기관의 안전관련 업무는 품질인증, 원산지, 농산물 검사 및 안전성 검사 등이다.

국립수의과학검역원에서는 축산식품 위생관리, 가축검역 및 검사, 가축질병 방역, 수의과학기술 개발 및 동물용의약품 관리 등에 관한 업무를 수행하고 있다.

한편, 농산물 및 축산물을 제외한 기타 모든 식품행정에 관한 사항은 보건복지부 산하 식품의약품안전청에서 관리하고 있다. 식품안전국에서는 식품안전에 관한 제도 등의 종합적인 관리가 행해진다. 여기에 더하여 식품규격평가부에서는 규격 및 영양평가 업무를 식품안전평가부에서는 미생물학적 안전성 평가와 화학적 안전성 평가를 수행하고 있다.

특히, 식품안전평가부의 주요업무(표 7 참조)는 ① 식품중 미생물 기준규격에

관한 사항 ② 식중 유해미생물에 관한 사항 ③ 식품의 곰팡이독소/천연독소에 관한 기준규격 및 안전성에 관한 사항 ④ 식품 위해요소중점관리기준의 기술적지원에 관한 사항 ⑤ 식품중 잔류농약의 기준규격 및 안전성에 관한 사항 ⑥ 식품중 동물용의약품의 기준규격 및 안전성에 관한 사항 ⑦ 유해물질 및 신종 위해물질의 안전성에 관한 사항 ⑧ 식품중 유해금속, 다이옥신 등 오염물질 및 식품의 제조공정중 생성되는 유해물질등의 안전성에 관한사항 ⑨ 식품중 방사선 오염에 관한 조사평가에 관한 사항 ⑩ 기구 용기 포장의 기준규격 및 평가에 관한 사항 ⑪ 살균소독제의 기준규격 ⑫ 세척제 및 위생용품의 기준/규격/평가에 관한 사항 등이다.

<표 7> 우리나라 식품안전관련업무 조직

기구(소속)	설립목적	주요 업무	조직
국립농산물 품질관리원 (농림부)	<ul style="list-style-type: none"> · 농산물검사소와 농업통계사무소를 통합(1998. 07) · 안전하고 품질 좋은 농산물의 공급을 통한 농업소득의 증대와 국민의 건강증진에 기여하고자 설립 	<ul style="list-style-type: none"> · 원산지표시 · 안전성조사 · 친환경인증 · 품질인증 · 표준규격화 · GMO표시 · 사료검정 · 농산물검사 · 농업통계조사 · 지리적표시 	<ul style="list-style-type: none"> · 서무과 · 농업정보통계과 · 품질관리과 · 유통지도과
국립수의과학 검역원 (농림부)	<ul style="list-style-type: none"> · 국립동물검역소와 수의과학연구소를 통합(1998. 08) · 동·식물의 수출입 검역을 통해 농림·축산업 발전과 국민공중위생의 향상에 기여하고자 설립 	<ul style="list-style-type: none"> · 수출입 되는 동물과 축산물에 대한 검역 검사 · 축산식품의 위생관리 · 가축질병에 대한 방역 · 첨단 수의과학기술개발 · 동물용의약품에 대한 국가검정·관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리과, · 기획조정과 · 축산물검사부 -축산물안전과, 검역검사과, 축산물규격과, 독성화학과, 동물약품과 · 질병방역부 -방역과, 역학조사과, 정밀진단과, 해외전염병과 · 질병연구부 -병리과, 세균과, 바이러스과, 조류질병과

식약청 산하의 국립독성연구원에서는 2002년 독성물질 국가관리사업(KNTP, Korea-National Toxicology Program)을 통해 인체에 유해한 영향을 미칠 수 있는 물질로부터 국민건강을 보호하기 위해 위험평가를 수행하고 있다. 국가 차원의 독성물질 관리 프로그램을 운영하고, 지속적인 위험평가와 모니터링 등 국내 현실에서 우선적으로 요구되는 독성정보 생산에 중점을 두고 사업을 추진하고 있다.

국립독성연구원의 구체적인 위험평가 업무는 ① 국가독성정보 및 유해물질 위해정보 수집·지원 ② 식품, 의약품 중 유해물질의 위험 및 평가방법 표준화 ③ 식품, 의약품 중 유해물질의 위해성평가 전략수립 및 평가 ④ 독성자료의 용량-반응평가 지원 ⑤ 다매체 노출, 통합노출평가방법 및 모델연구에 관한 사항 ⑥ 위험평가 교육 및 훈련 ⑦ 유해물질의 통합위해관리 체계구축 및 부처간 기술조율 ⑧ 위험관리를 위한 비용-효율 분석 등이다.

<표 7> 계속

기구(소속)	설립목적	주요 업무	조직
식품의약품 안전청 (보건복지부)	· 전향적이며 예방 중심적인 식품·의약품 체계의 구축·운영을 통하여 국민의 기대에 부응하고, 관련산업의 경쟁력 향상에 기여하고자 설립	· 식품행정 - 식품첨가물 및 기능성식품제조에 관한 허가관리 - 식중독관리 - 부정불량식품단속 (중앙기동단속반운용, 위생관리등 급제 시행) - GMO식품 등 관리 (GMO 및 방사선 조사식품, 안전성 평가 및 표시제 등 사후관리) - 식품안전관리 (식품원료인정, 규격기준 및 식품에 잔류하는 농약, 항생물질 등에 대한기준설정, HACCP제도실시, 안전한 식품의 수입을 위한 위해 항목 중점검사) · 의약품행정	· 총무과 · 기획관리과 · 식품안전국 - 식품안전과, 건강기능식품과, 식품관리과, 수입식품과 · 식품규격평가부 - 식품규격과, 건강기능식품규격과, 식품첨가물과, 영양평가과 · 식품안전평가부 - 식품미생물과, 잔류화학물질과, 식품오염물질과, 용기포장과 · 의약품안전국

기구(소속)	설립목적	주요 업무	조직
국립독성 연구원 (식약청)	· 독성물질 국가관리사업을 통해 국민보건향상에 기여하고자 설립	· 국민보건에 중요한 독성물질의 시험, 연구, 평가 · 독성시험법의 개발 및 확립 · 보건정책 과학화를 위한 위해도 평가사업수행 · 독성정보의 Database 구축으로 정보공유 · 국내외 독성전문가와의 상호협력체계 유지	· 연구기획과 · 독성연구부 - 일반독성과, 생식독성과, 유전독성과, 면역독성과, 독성병리과 · (약리에 관한) 유효성 연구부 · 위해성연구부 - 위해성평가과, 식의약품위해성과, 내분비장애물질과 · 실험동물자원실

이상을 종합하면, 현행 우리의 검사체계 조차도 상당히 문제가 있기도 하지만 무엇보다도 엄격한 의미의 국가적 위험평가 기관은 거의 존재하지 않다.

농축산물 분야는 품질검사, 검역검사, 농축산물 안전성검사, 질병방역, 질병연구 등이 수행되고 있으며, 이 분야에서도 다양한 문제점이 지적되고 있다.

다만, 식육생산과정의 미생물 오염을 방지하기 위해 검역원에서는 수입 및 국내산 식육에 대해, 그리고 시·도 축산물 위생검사기관에서는 관내 도축장에서 생산되는 오염지표세균(일반세균수, 대장균수)과 병원성 세균(대장균 O-157:H7, 살모넬라균, 리스테리아균, 캄필로박터균)에 대해 각각 모니터링 검사를 실시하고 있다.

검역원은 시·도 축산물위생 검사기관의 잔류물질에 대한 검사의 정확성·동등성유지를 위해 연 1회 이상 정도관리(Blind Test)를 실시하고 있다.

농산물품질관리원, 수의과학검역원 등 중앙집행기관과 지자체의 담당인력이 기본적으로 부족한 실정이다. 농산물품질관리원의 농산물안전성조사도 조직·인력상의 한계로 인해 주요 농산물의 집산단지를 중심으로 표본추출에 의한 조사로 시행되고 있어 집산단지 이외의 생산물량에 대해서는 충분한 검사와 통제가 미치지 못하고 있다.

또한 주산단지의 경우도 표본추출에 의해 검사를 받는 물량의 비율이 5%를 넘

지 못하고 있어 효과적인 안전성관리에 한계가 있다.

축산물위생관리 일원화 이후 그 동안 기본적인 체계는 구축되었으나 수의과학 검역원은 구제역과 같은 방역업무에 치중할 수밖에 없어 증가하는 축산물안전관리업무에 대응할 여력이 부족한 실정이다. 즉, 구제역 방역과 같은 비상업무에 다수인력이 투입되어야 하므로 축산물안전에 관한 지속적 연구와 단속은 소홀해지고 있다.

축산물의 경우 도축장은 안전관리(질병검사, 도축검사, 유해물질잔류검사 등)의 중요기점이나 도축장별로 검사관(지방직 수의사) 1인이 형식적인 검사를 수행하고 있다. 검사업무를 수행하는 검사관은 실제로 도축장 밖의 계류장에서 도축명령서 발급 및 도축완료후 검인업무에 집중하고 있고 도축라인(line)에서의 도축검사는 실행할 수 없는 실정이다.

세계적인 추세에 부응하고, 우리 국민의 식품안전성을 담보하기 위해서 위험평가 기능이 도입되어야 할 분야는 **가축위생**(소해면상뇌증, 전염성해면상뇌증, 인수공통전염병, 동물약품 및 항생제, 동물복지 등)과 **작물위생**(농약, 식물검역 등) 그리고 **환경보건**(지속적 농업, 중금속 및 다이옥신, GMO 식품, 방사선조사 식품 등)의 3개 부문에 해당된다.

Codex위원회의 지침에서 각국에 권고하는 바와 같이 위험평가(식품유래 위험의 과학적 분석)의 객관성과 독립성을 확보하기 위해 위험평가기능을 위험관리를 담당하는 행정조직에서 분리할 필요가 있다.

- 이미, 유럽연합, 독일, 프랑스는 위험평가 기능을 수행하는 독립기관을 설치하고 있다(EU의 유럽식품안전청, 독일의 연방위험평가기관, 프랑스의 프랑스식품안전청).
- 영국, 뉴질랜드, 미국에서는 위험관리를 수행하는 기관이 위험평가기능도 가지고 있지만, 영국은 식품기준청 내에 과학위원회를 두어 조직의 독립성을 엄격하게 확보하고 있다. 미국의 FSIS, FDA에서는 조직의 분리가 이루어지지 않고 있지만, 장기적으로는 분리계획을 세워두고 있는 상태이다.

- 일본에서는 위험평가기능을 수행하는 독립조직으로 식품안전위원회를 신설하였고 식량청을 폐지하고 소비안전국을 신설한 바 있다.

우리 나라에서도 농축산식품안전 전략이 성공적으로 추진되기 위해서는 과학적 위험평가기능이 강화되어야 한다.

현재 농촌진흥청, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검사소 등에서 위험평가 기능을 수행해온 의사 및 연구사 등 전문인력 약 1,150명(석·박사 472명)을 확보하고 있다. 그러나 이러한 고급 전문인력이 고유의 업무보다는 행정업무 및 위험관리 업무에 치중하고 있어서 실제적인 위험평가 기능이 제대로 발휘되지 못하고 정보의 수평적 교류 역시 제대로 이루어질 수 없는 형편에 있다.

- 농촌진흥청은 농축산물 중 농약, 중금속함량 및 식품안전성 확보관련 연구 및 안전성 평가를 담당하고 있고,
- 국립농산물품질관리원은 농산물 및 식품중 위해물질 분석 및 관리를 담당하고 있으며,
- 국립수의과학검역원은 가축질병연구 및 방역, 축산물 검역·검사 및 안전성 평가를 담당하고 있고,
- 국립식물검역소는 수입농산물의 검역 및 GM 농산물 검사를 담당하고 있다.
- 그러나 이들 기관 간 위험평가 기능의 분장 및 조직개편을 통해 위험평가 기능을 강화할 수 있는 방안 모색이 절실한 실정이다.

따라서 지금처럼 4개의 안전성 검사기관에 분산된 위험평가 조직 및 인력을 재편·통합하여 농림부내에 위험평가 부서를 신설하거나(1안), 농림부내의 4개 기관의 조직과 인력 그리고 식약청의 국립독성연구원을 통합하여 청 단위의 독립 기구를 설립하여 총리실 산하로 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있다(2안). 그러나 어떠한 형태의 설립이든 간에 새로운 위험평가기구는 행정부로부터 독립성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

- 그리고 위험평가 기구의 주된 임무는, 축산식품 및 사료의 안전에 영향을

주는 모든 분야에 걸친 법률과 정책에 대해 과학적 충고, 과학적·기술적 지원을 하고 위험정보교환을 수행하는 것으로 설정되어야 할 것이다. 또한 축산식품 및 사료의 안전에 영향을 주는 위험의 특징을 확인하고 감시할 수 있도록 데이터를 수집하고 해석하는 것도 중요 임무가 될 것이다.

- 이 기구가 담당해야 할 과제를 예시해 보면, ① 행정부에 최선의 과학적 의견을 제공하는 것, ②, 위험평가방법론 개발, ③ 위험평가의견의 해석과 고찰에 대해 국가차원의 식품안전관련위원회에 과학적·기술적 지원을 수행, ④ 필요한 과학적 연구의 위탁, ⑤ 과학적·기술적 데이터의 탐색·수집·분석, ⑥ 새로 발생하고 있는 위험의 확인과 특징 확인, ⑦ 임무에 관련한 네트워크시스템 확립, ⑧ 위기관리에 관련하여 국가차원의 식품안전관련위원회에 과학적·기술적 지원 수행, ⑨ 국제 식품관련조직 및 외국과의 과학적·기술적 공조체제 구축, ⑩ 일반시민과 이해단체에 대한 정보 제공, ⑪ 독자적 결론과 방향성을 독립적 공표 등이 될 수 있다.

제2절 식품안전정책의 장기적 개혁 과제

1. 식품안전전략 수립과 식품안전법 제정

1.1 범정부적 식품안전전략 수립

우리의 식품안전 정책은 중장기적 비전, 목표와 원칙이 없이 임기응변적인 위생 정책에만 매달리고 있는 것이 식품안전대응의 현주소이다. 그렇기 때문에 소비자들의 식품에 대한 불안과 불신의 골이 갈수록 깊어가고 있다.

소비자들에게 안전한 식품을 안정적으로 공급함으로써 국민의 건강과 건전한 식생활을 보장하는 것은 국가의 기본책무이다. 특히, 오늘날처럼 각종 위해요인이 급증하고 있는 상황에서는 식품안전대책에 만전을 기하는 일이 국가정책의 최우

선과제의 하나로 설정되지 않을 수 없다. 그러기 위해서는 지금까지의 허술한 관리체계를 전면 개편하고 체계적이고 일관성 있는 식품안전대책이 마련되어야 한다.

새로운 식품안전대책을 마련하려면 우선 위험분석이라는 새로운 관점, 농장에서 식탁까지라는 새로운 발상에 입각한 국가 차원의 식품안전전략(National Food Safety Strategic Plan)이 시급히 수립되어야 한다. 이를 위해 대통령 산하에 ‘식품안전대책위원회’(가칭)를 설치하고, 향후의 비전과 목표, 목표달성을 위한 구체적 과제와 실행방안(현행 법규 및 조직의 개편방안 등을 포함) 등에 관한 포괄적 검토를 바탕으로 식품안전전략을 마련토록 해야 한다.⁶⁾

식품안전전략에는 식품안전대책의 비전, 목표와 주요과제, 그리고 구체적 실천방안이 제시되어야 할 것이다. 먼저, 식품안전전략의 비전은 “소비자들의 신뢰”를 확보할 수 있는 식품안전체계의 수립으로 설정되어야 할 것이다. 이러한 비전을 달성하기 위한 목표는 ①과학적 위험평가체계의 구축, ②농장으로부터 식탁까지의 효과적인 위험관리체계의 구축, ③식품안전에 관련된 위험정보를 공개하고 위험의 통제방법 등을 교육·홍보하는 위험정보교환체계의 구축으로 설정되어야 할 것이다.

이처럼 비전과 목표를 분명히 정립한 다음에는 구체적인 과제와 실천방안이 제시되어야 할 것이다. 현행 법규 및 행정조직의 문제점에 관한 엄밀한 검토를 바탕으로 법의 정비, 조직개편의 방안이 제시되어야 할 것이다.

1.2 식품안전법의 제정

중장기적 식품안전전략의 수립과 더불어 식품안전법(가칭)과 같은 식품안전 관련 기본법이 제정되어야 한다. 부처간 분산관리되고 있는 현행 체계에서는 농축산물 안전관리에 관련된 법률도 농수산물품질관리법, 농약관리법, 축산물가공처리법,

6) 이것이 EU, 미국, 일본 등 선진각국이 취한 방법이다. 가령 미국은 1998년 8월에 ‘식품안전성에 관한 대통령위원회’를 설치하고, 기존 식품안전관리체계의 전면 검토작업 후 식품안전전략을 마련하였다. 일본의 식품안전위원회, EU의 유럽식품안전청 설립 등의 결정도 비슷한 경위를 거쳐 이루어졌다.

가축전염병예방법, 식품위생법 등 매우 다양하다.

그러다 보니 식육관련제품의 경우 일반 및 개별규격 심사기준이 부처간에 서로 다르고, 동일업체의 시설물일지라도 품목에 따라 축산물가공처리법과 식품위생법의 두 법률의 적용을 받는 등 업무상의 혼선과 중복이 초래되고 있다. 나아가 식품안전사고가 발생할 경우 책임소재와 대응책 마련에도 어려움을 겪고 있다. 따라서 부처별로 산재한 식품관련법규의 상위 기본법인 식품안전법을 제정하여 관련 법규간의 조정·통합을 기해야 할 것이다.

이때 중요한 것은 EU의 식품법처럼 식품안전을 확보하기 위한 기본원칙, 의무 및 조건 등이 분명하게 제되어야 한다는 점이다. 단순히 기본방향을 제시하는 이념형적 선언법에 그쳐서는 사문화할 공산이 크기 때문이다.

2. 위험관리기능의 집중 및 일원화

영국에서 식품안전관리를 일원적으로 담당하는 식품기준청이 설립된 것은 BSE, 살모넬라, O157사건, 유전자조작식품, 신규개발식품의 표시문제 등으로 식품안전성에 대한 신뢰가 저하하면서 농장에서 식탁까지의 종합적인 관리·감시가 요구되었기 때문이다.

- 나아가 기존부처로부터 독립적인 기구 설립을 결정하게된 것은 식육위생국(MHS)이 내놓은 도축장의 위생기준에 관한 보고서를 농어업식품부(MAFF)가 은폐한 사건이 알려지면서 소비자보호와 생산진흥을 하나의 기관에서 수행하는 것에 대한 의문이 제기되었기 때문이다.
- 이 때문에 식품기준청은 독립성이 엄격히 확보되는 기구로 등장하게 되었다. 이와 같은 독립성은, 식품기준청이 독자적으로 조사한 결과와 견해를 특정 장관에 보고하는 것이 아니라 자유롭게 공표할 수 있도록 함으로써 확보되고 있다.
- 이러한 정보 공개, 행정과 식품산업계로부터 독립적인 기구를 통해 소비자보

호에 입각한 식품의 안전확보를 달성할 수 있다고 보는 것이다.

반면에 캐나다, 덴마크, 뉴질랜드 등은 효율성·효과성의 증진과 비용절감을 위해 식품안전관리의 일원화를 추진한 케이스이다.

- 캐나다는 1996년에 식품검사활동을 단일의 새 조직인 농업식품부 산하의 캐나다 식품감시청(Canadian Food Inspection Agency, CFIA)으로 통합하기로 결정하였다.
- 덴마크는 식품안전행정(규제 및 입법)의 단순화를 목표로 1996년 12월 보건부의 식품안전관리기능을 농식품수산부 산하의 덴마크 수의식품관리청(Danish Veterinary and Food Administration, DVFA)으로 일원화하였다.
- 뉴질랜드에서는 1990년부터 수차례에 걸친 농림부의 조직개편이 이루어졌는데, 2002년에는 농림부의 식품인증국과 보건부의 식품담당부서를 통합하여 농림부 산하에 NZ식품안전국을 설립하였다. 종래에는 국내에서 판매되는 모든 식품은 보건부가 담당하고 농림부는 1차 생산과 동물제품, 농약·동물의약품의 등록, 수출품을 담당하였다. NZ식품안전국의 설립으로 모든 식품관련법령의 관리, 생산부터 판매까지의 식품안전 및 위생요건 관리, 수출의 인증, 식품안전기준 책정 등의 기능이 이곳으로 이관·집중되었다.

우리 나라에서도 식품안전관리체계의 개편이 검토되고 있는 바, 식품안전행정을 하나의 기구로 집중하자는 방안이 제기되고 있다. 이에 관련해서는 보건복지부로 일원화하는 방안, 농림부로 일원화하는 방안, 제3의 독립기구를 신설하여 양 부처의 기능을 통합하는 방안 등 세 가지 안이 상정될 수 있다.

하지만 이들의 장·단점에 대한 객관적인 검토가 면밀히 이루어져야 한다. 식품안전조직을 일원화하기 위해서는 ① 현 단계에서의 부처간의 역할을 보다 분명히 하고, ② 이를 바탕으로 부처간에 보다 많은 협력사업을 개발·실시함으로써 일원화를 위한 실질적인 기반을 조성하며, ③ 지난한 국민적 합의과정이 필요하다는 사실을 모두 인식해야 한다. 선진국의 경험에 의하면 이러한 과정을 거쳐 일원화를 완성하는데는 적어도 5~10년 이상이 소요되었다는 사실을 상기할 필요가 있다.

아직 정부측의 구체적 구상이 제시되고 있지 않으므로 평가하기는 어렵지만, 현재의 논의는 농장에서 식탁까지의 일관관리라는 측면에 초점을 맞추고 있는 것으로 알려지고 있다.

이처럼 하나의 행정기관에서 식품안전행정을 총괄하는 것은 정책결정의 신속성, 농장에서 식탁까지의 정책의 일관성 향상이라는 측면에서 그 당위성이 인정될 수 있다.

그러나 문제는 이러한 관리의 일원화만으로는 식품안전대책이 완결될 수 없다는 점이다. 식품에 대한 소비자의 불신과 불안이 팽배해 있는 상황에서는 안전관리의 일관성·효율성만이 아니라 정책의사결과정의 투명성 제고를 통한 소비자 신뢰의 확보가 중시될 수 있는 방안 모색이 절실하다.

- EU와 일본 등 주요국에서 식품안전대책의 기본원칙으로서 농장에서 식탁까지의 일관관리와 함께 위험평가기능과 위험관리기능의 분리가 강조되는 이유가 바로 여기에 있다.

앞서 언급한 축산식품안전전략의 비전과 목표를 실현하기 위해서는 추진체계의 정비·개편이 불가결하다. 특히 우리의 경우처럼 위험관리기능과 위험평가기능이 분리되어 있지 않고, 각각의 기능 역시 품목별, 단계별로 분단·분산된 경우에는 그야말로 전면적이고 대폭적인 조직개편이 수반되지 않을 수 없다.

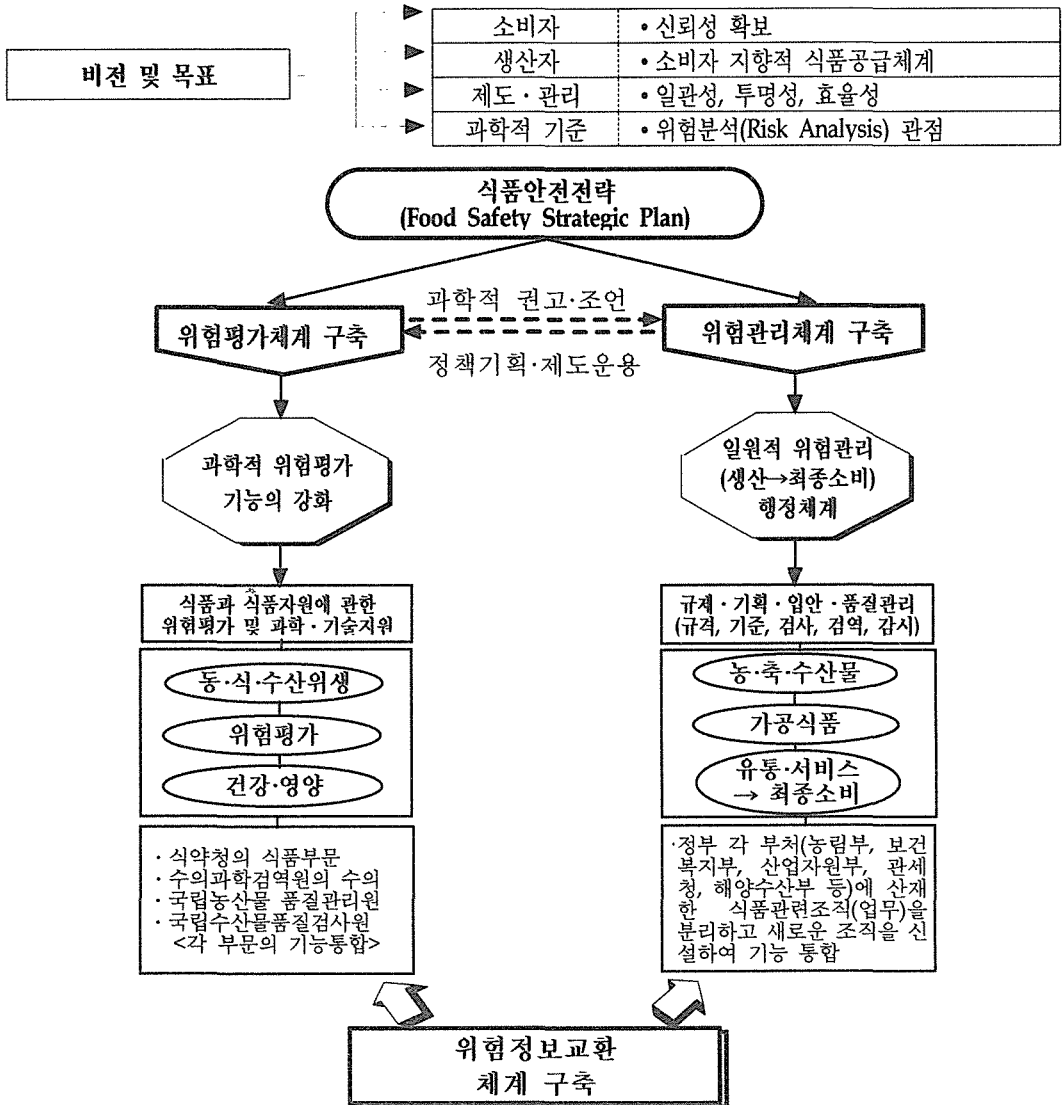
문제는 국가의 전체적인 식품안전전략을 어떤 목표와 원칙에 따라 추진하느냐에 있다. 선진국의 경험에 따르면, 조직개편은 설정되는 목표에 따라 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 각기 처한 식품안전문제의 현실과 그를 반영하여 설정되는 목표에 따라 개편내용과 형태는 위험관리형(예: 캐나다, 덴마크), 위험평가형(예: 프랑스, EU), 양자의 혼합형(예: 영국) 등 여러 가지가 있을 수 있다.

- 어떤 유형을 선택하기에 앞서 우선 결정되어야 할 것은 원칙과 목표를 분명하게 설정하는 일이다. 조직개편의 추진원칙은 위험원칙을 바탕으로 한 위험평가기능과 위험관리기능의 분리, 그리고 농장에서 식탁까지의 일관관리를 추진하기 위한 위험관리기능의 집중·일원화가 되어야 할 것이다. 그리고 조직

개편의 목표는 과학적 지식에 입각한 정책결정, 정치논리 및 산업계의 이해가 배제된 의사결정과정의 투명성 확보, 정책의 일관성 확보 등 다원화되어야 할 것이다.

- 참고로 이상에서 논한 식품안전행정조직의 개편방향을 제시하면 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 선진형 식품안전대책의 기본방향



3. 식품산업정책 및 영양정책의 도입

3.1 식품산업을 포괄한 식품안전정책

식품경제가 발전함에 따라 최종 식품공급에서 농업이 차지하는 비중은 점차 감소하는 것은 경제학의 일반법칙이다. 최종소비지출을 100으로 할 때, 이에 대한 농수산업의 기여도는 점차 감소하고 식품산업의 기여도는 높아진다. 영국과 미국의 경우에 이미 1990년대 초에 식품 1달러 소비에 농업 부분에 귀속되는 비용이 15~20센트로 하락한 바 있다. 특히 선진국으로 갈수록 식품경제에서 농업이 차지하는 비중은 10%내외로 하락하고 있다. 우리도 예외는 아니다.

이러한 식품체인의 복잡화와 대규모화 현상은 생산자와 소비자의 거리를 확대시키고 있다. 식품체인의 거리확대 현상은 농장에서 생산된 농축산물이 바로 가정에서 조리되던, 즉 농산물이 곧 식품이던 식품경제 시대가 식품산업이 주도하는 식품경제 시대로 전환된 결과로 나타난 산물이다. 따라서 식품의 안전성문제는 단순히 농장생산수준(farm level)에서의 안전 농산물 생산만으로 확보되지 못하고, 식품의 흐름체계, 즉 처리, 가공, 유통 및 최종소비단계에 종사하는 경제주체들의 위생 및 안전성관리(농장에서 식탁까지)가 관건이 된다.

그렇지만 식품경제와 식품체인이 발달할수록 농업생산자보다는 식품산업에 종사하는 가공업자, 제조업자 및 유통업자의 부가가치 몫이 커진다. 여기서 정책적 관심의 주요 초점은 이러한 식품체인에서 누가 분배적 이익을 보고 있느냐에 두어야 한다. 식품경제는 식품에 대한 시장지배력과 영향력 및 식품자원의 소유구조가 식품제조업자와 식품소매업자의 이익을 늘리는 방향으로 전개되는 것이 선진국의 경험이다.

앞에서 구체적으로 설정한 식품안전정책 목표하의 정책 수립 및 시행에서 특히 중시되어야 하는 것은 식품산업정책은 농산물의 생산 및 유통이라는 측면보다도 최종소비자의 편익을 증진시킬 수 있는 관점에서 접근되어야 할 것이다. 이러한

관점은 결국은 ‘소비 없는 곳에 생산 없다’ 는 전제하에 농산물을 생산하는 것으로서, 궁극적으로는 보다 장기적인 안목에서 농업발전을 도모하는 방안이라고 볼 수 있다.

이때 중요한 것은 ① 식품산업의 동향 및 소비자들의 식품수요패턴에 대한 지속적 모니터링체제 구축, ② 모니터링을 통해 수집된 최종수요측의 양적·질적 정보가 유통단계 및 생산단계에 효과적으로 전달될 수 있는 효율적 정보전달체제 구축, ③ 전달된 정보의 활용을 통해 생산자들이 수요패턴변화에 적응해나갈 수 있도록 뒷받침해주는 각종 지원기능 강화 등으로 과제가 설정되어야 한다는 점이다.

식품안전정책의 기축이 되는 식품산업대책에서는 **산업의 육성이라는 차원보다는 식품산업과 국내농업(특히 고품질 친환경농산물)간의 연계 강화가 중시**되어야 할 것이다. 가장 바람직한 것은 농업인이 주체(주주 및 법인형태)가 되는 식품산업의 육성하기 위한 방향을 장기적으로 모색해야 한다. 격화되는 수입농산물과의 경쟁에서 국내농업이 살아남기 위해서는 국내농산물의 주요 판로로 되는 식품산업 측과의 연계가 강화되어야 한다. 특히, 현재 식품유통을 지배하고 있는 대형 소매유통업체 및 외식기업 등이 요구하는 일정한 품질, 일정한 가격, 일정한 물량의 원료농산물을 적기에 안전하고 안정적으로 공급할 수 있어야 한다.

향후 식품산업대책에서 중시되어야 할 기본관점과 주요 정책내용을 예시하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 식품산업의 행정대책(예시)

기본관점	주요 정책내용
원료공급	- 가격, 품질, 공급조건 각 측면에서 식품산업의 요구에 합치되는 국내원료공급체제의 정비
지역식품산업 진흥	- 지역식품산업 진흥과 지역농산물이용 촉진 - 전통식품의 보급
유통의 효율화	- 도매시장의 정비 및 효율화 - 유통업자의 경영개선 및 경영기반 강화 - 대량실수요자의 농산물요구에 대응 - 물류합리화
외식산업대책	- 식재대책 - 소비자에 대한 정보제공
소비자대책	- 소비자욕구의 정확한 파악과 피드백체제의 정비 - 소비자와 생산자, 식품산업 등의 상호이해 촉진 - 식품의 표시, 안전성 등에 관한 소비자욕구 대응

식품산업정책의 전개에 있어서는 정부의 역할을 분명히 하는 것이 중요하다. 원칙적으로 정부는 시장원리를 존중하고, 식품체인 구성주체간의 공정한 경쟁이 이루어지는 여건조성을 중시해야 한다. 특히, 바잉파워를 무기로 한 불공정거래의 시정 등 시장교섭력의 불평등을 개선하고, 정보의 비대칭성 해소 및 관련정보가 구성주체간에 원활하게 소통되도록 네트워크를 구축하는 것이 정부의 주요역할이다.

시장원리가 존중되어야 하지만, 어느 정도의 규제는 불가피하다. 특히, 식품의 품질과 안전성에 관련된 문제에서 그러하다. 이때는, 민간의 자발적인 영역과 국가의 규제에 따른 의무적인 영역을 어떻게 구성하고, 각 영역에 적합한 방법과 통제주체를 어떻게 설정하느냐가 중요한 검토과제로 된다.

우리 나라의 농림부에서 식품관련업무를 담당하는 부서는 농산물유통국인데, 그 이름에서 알 수 있듯 농산물이 주요 대상이며 식품산업 및 소비자는 거의 배제되고 있다. 식품산업의 영역은 보건복지부 관할로 되어 있지만, 여기서는 위생측

면만이 강조되고 있을 뿐이다. 우리 나라의 식품산업대책 및 식품안전정책은 정책 영역의 사각지대에 방치되어 있다고 해도 과언이 아니다.

3.2 소비자의 영양균형을 도모하는 식품안전정책

건전한 식생활 습관의 형성은 식품안전정책의 중요한 요소이다. 식생활이 서구화되고 외식소비가 크게 늘어나면서 지방질의 과다 섭취 등 영양 불균형에 대한 우려가 증대하고 있다. 그러나 식생활의 합리화를 위한 정책적 노력은 매우 미흡하다.

공급 칼로리 가운데 지방이 차지하는 비중이 1980년의 13.3%에서 2000년의 25.5%로 크게 늘어났으며, 2010년에는 30%가 될 전망이다. 비만이 우리 사회의 큰 문제로 등장하였다. 최근에는 특히 서구식 외식업체의 급성장이 젊은 층의 패스트푸드식과 육류 소비를 부추기면서 청소년계층의 편중된 식습관에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 소비자의 건강을 배려하는 건전한 식생활패턴의 정립이 그 어느 때보다도 강조되고 있다.

정부 부처 어느 곳에서도 식생활문제를 종합적으로 다루지 않고 있다. 보건복지부는 주로 위생측면에 초점을 맞추고 있으며, 농림부의 관심은 공급대책에 국한된 채 건전한 농식품 소비대책은 역시 사각지대에 방치되어 있다.

선진각국에서는 식생활지침의 제정과 관련 교육 및 홍보를 통한 바람직한 식생활 유도에 많은 노력을 기울이고 있는 바, 이제 우리도 식생활에 대한 정책적 관심과 적극적 대책이 마련되어야 한다.

미국에서는 1977년에 '미국의 식사목표'를 제시한 이후 5년마다 식생활지침을 갱신하여 발표하고 있다. 그리고 최근에는 국민의 건강 보호 및 증진과 예방서비스를 목표로 하는 영양정책인 'Healthy People'운동을 펼치고 있다. 특히, 과일과 야채의 소비를 늘리자는 전국소비자계몽운동(National 5 A Day Program)을 국민 협력체제(파트너십)를 기반으로 적극 추진하고 있다.

또한 일본에서는 영양의 불균형, 식품자원의 낭비 등의 문제가 불거지면서 식생

활을 개선하고 식품자급율도 향상시키자는 취지에서 후생성, 문부성, 농림성이 연계하여 「건강한 식생활 추진사업」을 전개하고 있다. 이를 통해 식생활지침의 보급·정착, 미디어를 활용한 전국적인 보급활동 등 국민적 계몽운동을 활발하게 펼치고 있다.

부록 1. EU의 식품안전정책 개혁

제1절 EU의 식품안전정책 개혁의 배경

1. 식품정책의 전환

EU의 식품정책은 전환기를 맞이하고 있다. 「식품법의 일반원칙과 필요조건의 규정, 유럽식품안전청의 설립, 식품안전에 관한 절차의 규정을 수행하는 유럽의회 및 이사회의 규칙」⁷⁾이 2002년 1월 28일에 채택됨으로써 새로운 식품안전제도의 틀이 확정되었다. 식품법 일반원칙의 제정과 유럽식품안전기관의 설립이 그 골자이다. 2002년에는 종합식품법이 제정되었고 유럽식품안전청(European Food Safety Authority, 이하 EFSA)이라는 새로운 식품안전기관이 설립되었다. 이로써 새 시대의 식품안전행정조직이 갖춰지고, 식품안전시스템에 일대전환이 이루어지고 있다.

그 내용과 역사적 경위에 관해서는 후술하겠지만, 이에 이르게 된 배경으로는 다음의 다섯 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 1993년 EU시장통합 이후의 역내교역 확대와 국제화의 진전, 그리고 다가올 EU의 中東歐 확대. 둘째, 규제완화와 민간 자원 활용의 동향. 셋째, 식생활의 변화를 배경으로 한 식품산업의 발전. 넷째, 물류, 정보기술의 현저한 진보. 다섯째, BSE를 위시한 새롭고 심각한 식품유래질병의 발생이 그것이다.

식품행정의 개혁은 1993년 유럽연합(European Union, EU) 발족 당시의 시장통

7) 원어는 다음과 같다. Regulation(EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

합으로부터 시작되었지만, 1990년대에 한층 심각해진 BSE문제와 식품사고 빈발에 따라 안전성 향상과 신뢰 회복이 식품행정의 주요과제로 등장하면서 본격화하였다. 2002년 종합식품법의 제정은 그 결정판이라 할 수 있다.

한편, 종래에는 식품안전대책이 식품가공·유통부문에만 부여된 과제일 뿐 농업 부문은 직접적 관련이 없다는 인식이 지배적이었다. 그러나 BSE 발생 이후 농업 부문도 식품가공·유통부문과 마찬가지로 식품안전대책에서 일정한 책무를 담당해야 한다는 인식이 확산되었다. 이른바 "농장에서 식탁까지(from farm to table)"라는 원칙의 도입이다.

특히, 2000년의 식품안전백서(White Paper on Food Safety)의 행동계획(Action Plan)을 토대로 유럽위원회가 제안한 「식품위생규칙패키지」는 식품안전에서 농업 부문의 의무와 개입방식을 분명하게 규정하고 있다. 농업생산현장에 대해 지금까지 이상의 적극적인 안전대책이 요구되고 있는 것이다.

이하에서는 이상의 내용들을 구체적으로 검토한다.

2. EU의 식품행정

2.1 시장통합

EU의 식품안전정책은 식품법(Food Law)이라 불리는 제도체계 속에 규정되어 있다. 본래 식품법은 유럽공동체(EC)의 헌법이라 할 수 있는 로마조약(The Treaty of Rome, 1957) 제3조의 역내시장내 식품의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 것이었다. 그러나 당초의 식품법은 개별식품의 질과 표시에 관한 규정을 명시하는 것으로서 회원국간의 다양한 식품관련 전통이나 문화 등을 반영하는 유럽 차원의 통일적이고 체계적인 법제는 아니었다.⁸⁾

8) 식품법은 유럽공동체가 형성된 이후 해를 거듭하면서 조금씩 구축되어 가는 것으로서 근본적인 원칙을 규정한 통일적인 것이 아니었다. EU의 법제도는 규칙, 지령, 결정 등으로 구성되는 바, 최초의 식품지령은 아직 지령번호체계조차 확정되지 못한 시대에 식품색소에 관한 1962년의 이사회지령이었다. R.O.Rourke(1999), European Food Law

유럽 차원의 식품법이 체계를 갖춰 가는 것은 1980년대 들어서부터이다. 1979년의 이른바 "디존의 카시스 술(Cassis de Dijon)" 소송⁹⁾으로 대표되는 일련의 판례가 거듭되면서 식품법 체계에 변화가 나타나기 시작했다. 이때부터 공공의 건강에 해를 끼치지 않는 한 식품의 생산과 회원국간의 교역이 법률적으로 허용되어야 한다는 관점의 법제화가 시작된 것이다.

이후 회원국간 경제적 연계가 긴밀해짐에 따라 유럽위원회는 무역·유통제도로서의 식품법 개선에 착수하기 시작했다. 그리하여 1985년에는 communication report 「역내시장의 완성: 공동체 식품법제」를 정리하여 새로운 방침이 도입되었다.¹⁰⁾ 그 속에서 식품의 법제화는 다음의 요건을 충족할 것이 요구되었다. 즉, ① 공중위생의 보호, ② 공중위생 이외의 정보와 보호를 소비자에 제공하고 공정한 무역을 유지할 것, ③ 식품에 대한 적절하고 필요한 공공관리를 제공할 것 등이다.¹¹⁾

with 1999 update, Palladian Law Publishing.

9) 「디존의 카시스 술」 소송이란, 당시 독일에서 술의 알콜도수를 25-32%로 규제하고 있었기 때문에 프랑스에서 수입된 알콜도수 15-20%의 카시스 술이 독일국내에서 판매될 수 없었던 점에 대해, 그것이 회원국간 무역의 수량제한을 금지한 로마조약 제30조에 위배되는지 여부를 둘러싼 사안이다. 로마조약 제36조가 미풍양속, 안전보장, 공중위생 및 동식물검역, 예술, 역사, 고고학적 가치에 관한 자연재산, 소유권 등의 보호를 이유로 한 수량제한은 인정하고 있었기 때문에 각국의 알콜 판매원칙이 수량제한의 이유로 되는지 여부가 쟁점으로 되었다. 유럽사법재판소는 프랑스 국내에서 인정되는 카시스 술을 독일 국내에서 금지하는 것을 인정하지 않기로 하였다. 그에 따라 상호주의원칙이 명확하게 되었다.

10) CEC(1985), Completion of the Internal Market: Community Legislation on Foodstuffs, COM/85/0603/FIN, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

11) 이에 따라 종래 생산자의 이익을 중심으로 하던 개별생산물 중심의 식품법제는 소비자 이익의 중시로 전환되기 시작하여 제조물책임지령(Directive 85/373), 식품첨가제지령(Directive 89/107), 식품의 영양표시지령(Directive 89/398), 식품위생 및 통제지령(Directive 93/43) 등 수많은 기간적 지령이 결정되었다. 1989년의 communication report 「공동체내 식품의 자유이동」에서는 역내자유화 과제가 명확히 제시되었다. 거기에서는 1992년의 통일시장 창설에 대비하여 식품법에 경제원리를 도입할 것이 강조되었다. 일견 소비자보호와 공중위생이 조역으로 후퇴된 감도 없지 않지만, 마스트리히트조약에서 129조(건강) 및 129a조(소비자보호)의 규정이 부가되었다.

1987년 7월에 유럽단일의정서가 발효하고 1993년 1월에 단일시장이 발족했다. 같은 해 11월에는 마스트리히트조약이 체결되고 유럽연합(EU)이 창설되었다. 시장 통합은 의정서의 조인만으로 달성될 수 있는 것이 아니라 다양한 거래제도의 통일을 필요로 한다. 안전제도와 안전기준은 원활한 거래를 위한 기초조건이며, 이에 관련하여 각국간에 정합성이 유지되지 않으면 교역의 저해요인으로 될 것이다.

안전 및 위생기준의 통일이 시장통합에 불가결한 제도라 해도 각 나라마다 안전성에 대한 판단기준이 다를 것이므로 통일기준을 받아들이는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 EU에서는 안전 및 위생기준의 통일은 마스트리히트조약에 명기된 보완성의 원칙(제3조 b항)에 따를 것을 요구하고 있다. 보완성의 원칙이란, EU내의 정책은 지역차원과 국가차원을 원칙으로 결정되어야 할 것이며, 좀더 높은 차원의 EU수준에서 실시할 경우 커다란 효과를 발휘할 것으로 판단될 경우에만 EU의 통일적 정책으로 대응하는 것이 좋다는 것이다.

EU의 식품법에 대해서는 종래 과잉규제, 非統一性, 분단적, 불투명, 비혁신적 등과 같은 비판이 강하게 제기되었다. 따라서 이러한 문제에 관한 구체적 검토가 필요하였는데, 그것이 후술하는 식품법 綠書로 제출되었다.

2.2 체제

유럽연합의 조직을 보면 입법부는 각료이사회, 행정부는 유럽위원회로 되어 있다. 유럽위원회에는 종래 24개의 총국(Directorate-General, 우리 나라의 部·廳에 해당)이 있었는데, 식품위생을 담당하는 총국은 제3총국(산업), 제6총국(농업), 제24총국(소비자문제)으로 나뉘어있었다.

그리고 유럽위원회 산하에는 전문가로 구성된 과학위원회와 회원국의 공무원으로 구성된 상설위원회가 있다. 식품위생관련 과학위원회에는 식품과학위원회와 수의학과학위원회가 있으며, 각각에 대응하는 상설위원회가 있다. 식품과학위원회는 이전에는 제3총국에 있었는데, BSE문제를 계기로 1997년 4월에 의약품평가와 노동자보호관계를 제하고 과학자문위원회 전부가 제24총국에 통합되었다.

BSE대책의 일환으로 유럽위원회의 조직개편이 추진되면서 총국체제에도 변화가 나타났는 바, 특히 제24총국의 기능이 강화되었다.

BSE대책 이후의 조직 개편 동향을 간추리면 다음과 같다.

BSE대책에 있어서는 우선 EU위원회의 제6(농업)총국 및 식품관련총국[제3(산업)총국, 제5(건강)총국, 제24(소비자보호)총국]의 과실이 인정되었다. 동물위생과학위원회와 동물위생상설위원회에 대해서는 절차의 불투명성과 회원각국의 영향을 받기 쉬운 정책수단이 비판의 대상으로 되었다. 그리고 안전정책에 관해서는 다음과 같은 제안이 이루어졌다. 즉, ① 유럽위원회내 과학위원회의 기능에 관한 틀, 특히 위원의 선정방법을 개선할 것, ② 과학위원회 보고서의 투명성을 높일 것, ③ 과학위원회는 정치적 판단을 내리기보다는 순수한 조언기능에 충실할 것, ④ EU의 감시, 검사시스템을 강화할 것, ⑤ 유럽위원회는 1993년에 제안된 유럽동물검역 및 식품검역검사기관의 창설을 이사회와 의회의 허가를 얻어 추진할 것, ⑥ EC조약 제129조를 개정하여 공중위생문제에 관한 EU의 역할을 명확히 할 것, ⑦ 유럽위원회는 EU식품법의 기간지령을 작성할 것, ⑧ 서로 다른 총국으로 분산된 공중위생 및 안전성에 관련된 식품에 관한 권한을 정리할 것이다.

그 후 유럽위원회는 식품정책의 개혁에 관한 논의를 시작하기 위해 「EU식품법의 종합원칙에 관한 綠書」(후술) 및 「공중위생과 식품의 안전성에 관한 communication paper(COM(97)183)」을 발표했다. 이에 따라 모든 과학위원회의 운영방식과 권한이 변경되었다. 제6총국내에 있던 동식물검사사무소는 식품위생, 동물검역, 식물검역법제의 준수를 감시하는 식품가축위생사무소(FVO)로 재편되어 제24총국으로 이관되었다.

1997년에는 그때까지 소비자의 경제문제를 주로 다루던 제24총국의 조직재편에 착수했다. 몇몇 총국으로 분산되어 있던 식품안전평가에 관련된 부문이 통합되었으며, 탁월성, 독립성, 투명성을 제고하고 소비자의 의견을 대표한 safeguard를 담당하는 새로운 제24총국으로 변화한 것이다. 이는 유럽위원회 재편의 상징이었다.

그 후 유럽위원회 각 총국의 개혁이 한층 강화되는 과정에서 제24총국은 더욱

강화되었다. 공중위생과 건강증진을 담당하는 제5총국의 일부 部局과 공중위생, 동물사료, 기타 특정분야에 관련된 동물검역, 식품검역, 수의위생의 영역에 관한 제6총국의 부국이 제24총국과 합병되어 현재의 건강·소비자보호총국(Health and Consumer Protection Directorate-General, DG XXIV 혹은 프랑스어 표기의 약자로서 DGSANCO로 쓰기도 함)으로 개편되었다.

3. 식품안전정책의 개혁 동향

3.1 EU식품법의 일반원칙에 관한 綠書(Green Paper)

1997년의 「EU식품법의 종합원칙에 관한 녹서(COM(97)176)」(이하 식품법 녹서)는 최근의 유럽 식품안전제도 개혁의 단초를 이루는 것이다.

여기에서는 우선 식품법의 6원칙이 분명하게 설정되었다. 즉, ① 높은 수준의 공중위생과 안전성의 보호 및 소비자보호, ② 통일시장에서의 자유유통 확보, ③ 과학적 근거와 위험평가에 기초한 법제도, ④ 유럽식품산업의 경쟁력 확보, ⑤ 산업, 생산자, 공급자가 안전한 식품의 우선 책임을 지며, 공공 관리 및 집행의 지원 아래 자율적인 검사를 실시함, ⑥ 포괄적, 합리적, 일관적이고, 간소하여 사용이 쉽고 진보적이며, 모든 관계자와 충분한 협의를 거친 법제도 등이다.

많은 부분이 망라되어 있지만 그 중에서 다음 네 가지가 구체적으로 제안된 특징적인 개혁안이다. 첫째, 농산물도 제조물책임지령(85/374/EEC)의 대상으로 해야 할 것이라고 제안했다. 둘째, HACCP원칙을 모든 제품에 적용할 것을 제안했다. 셋째, 건강표시, 영양표시에 관련한 법제화의 도입에 대해 코멘트를 요구했다. 넷째, EU식품법이 WTO의 SPS협정·TBT협정체제와 협조해간다는 것을 확인했다.

3.2 식품안전백서(White Paper on Food Safety 2000)

2000년 11월에 식품안전백서(COM(1999)719final)가 공표되었다. 이는 위원회 차원의 EU식품안전정책의 개혁디자인을 제시한 것이며, 법제도의 근본적인 개정을

염두에 둔 것이다. 앞의 綠書는 식품정책에 관한 광범위한 논의를 불러일으키기 위해 작성된 것이었는데, 그에 따라 다양한 의견이 유럽위원회에 결집되었다. 나아가 백서가 공표되기 전에 제임스(Philip James), 켐퍼(Fritz Kemper), 파스칼(Gerard Pascal) 등 외부전문가들의 자문보고서인 「유럽식품공중위생국: EU에서의 과학적 조연의 장래」(1999년 12월)가 작성되어 구체적인 검토가 이루어졌다.

백서에서 추진하고자 하는 개혁의 목적은, 식품법의 종합원칙을 확정하여 높은 수준의 공중위생 및 소비자보호를 확립하는 것이다. 여기서는 綠書에서 지적된 바 있는 역내 자유유통의 과제는 주요목적에서 제외되었다. 그 대신 거듭되는 안전문제의 발생으로 인해 땅에 떨어진 행정에 대한 신뢰감 회복이 최우선과제로 되었다. 또한 녹색에서 강조된 또 하나의 개혁관점인 법제도 자체의 간소화도 백서의 제안에서는 빠졌다.

백서에서는 식품안전정책의 원칙으로 다음 다섯 가지를 지적하고 있다. 즉, ① 종합적 통합접근의 채용: 농장에서 식탁까지(푸드체인)의 접근(사료를 포함), 전체 식품에 대한 수평적(횡단적) 관점의 제도, 전체 회원국·수출국을 대상으로 한 연속적인 수직적 관리, 추적가능성(traceability)의 확립, ② 포괄적·효과적·기동적인 정책형성(철저한 투명성 확보), ③ 위험분석체제의 구축: 유럽식품안전기관의 설립, 긴급경보시스템의 구축, 자문조직의 독립성 확보, ④ 豫警主義(precautionary principle),¹²⁾ ⑤ 기타 고려해야 할 법적 요소: 국제협조, 환경, 동물복지, 지속적 농업, 식품의 질에 대한 소비자의 기대, 식품의 처리 및 생산에 필수적인 방법에 관한 명확한 정의 등이다.

3.3 위험분석체제(Risk Analysis System)

BSE문제를 위시하여 최근 발생한 식품의 다이옥신 오염에서는 신속한 위험정보

12) 한국과 일본에서는 precautionary principle이 흔히 豫防원칙으로 번역되고 있다. 그러나 宮城島·明(2002)의 주장처럼 豫警주의가 정확하다고 판단된다. 위험분석의 대상은, 위해요인과 위험간의 인과관계가 분명한 경우(이 경우에는 예방이 가능)도 있지만, 양자의 인과관계가 확립되지 않은 불확실한 상황도 존재하기 때문이다. 후자의 경우에 예방이라는 개념자체가 성립될 수 없으며, 미리 경고하는 것(豫警)은 가능할 것이다.

의 전달과 대책이 불충분하였기 때문에 위기관리체제의 不備가 문제로 되었다. 과학위원회 시스템을 개선하는 정도의 제도개혁으로는 최근 잇따라 발생하는 식품 사고에 대처할 수 없다는 것이 분명해졌다. 따라서 앞의 백서에서는 새로운 유럽 식품기관의 신설을 요구하였으며, 거기서는 ① 독립성, ② 탁월성, ③ 투명성이 특히 강조되었다. 이것은 모두 BSE위기의 교훈에서 도출된 것이다.

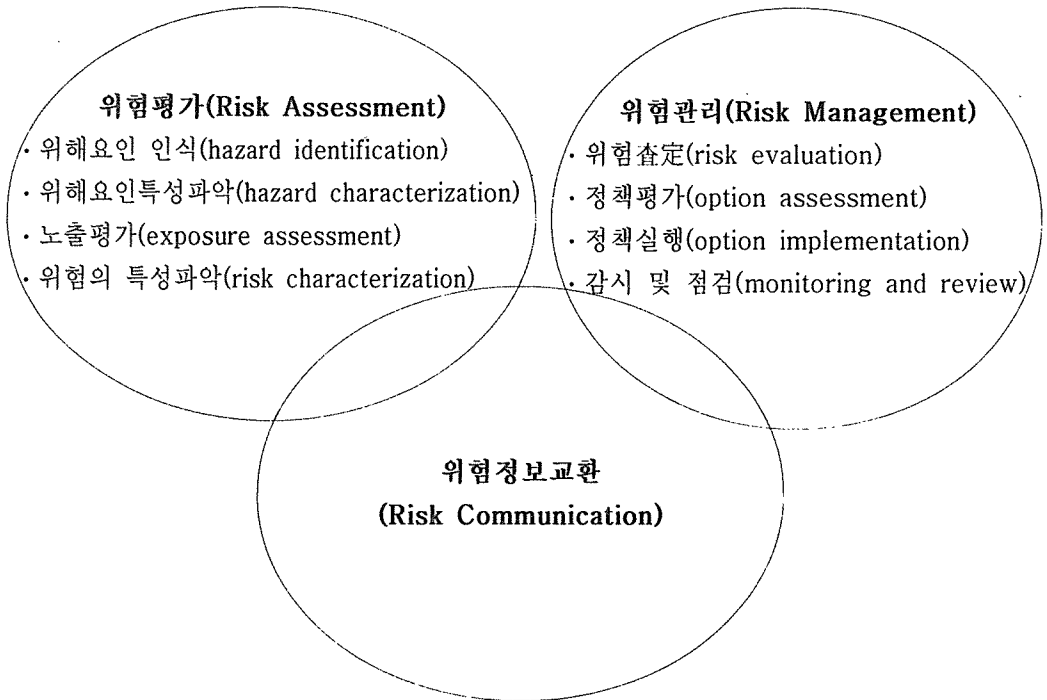
EU의 새로운 식품안전정책은 위험분석체제(Risk Analysis System)라는 틀을 기초로 구축되는 것으로 되어 있다. 위험분석(Risk Analysis)은 위험평가(risk assessment), 위험관리(risk management), 위험정보교환(risk communication)이라는 세 가지 기능으로 구성된다(그림 I-1).

이 세 기능을 간단히 설명하면 다음과 같다. 우선, 위험평가는 식품위해의 위험을 과학적으로 평가하는 것이다. 위험관리는 사회적 위험목표를 설정하고 위험을 삭감하기 위해 다양한 정책을 실행하는 것이다. 위험정보교환은 위험분석 및 관리의 내용을 소비자를 비롯한 모든 이해관계자에게 정확하게 설명하는 것이다.

위험분석은 FAO/WHO에서 확립된 개념으로서 구조적인 위험관리를 가능하게 하는 유용한 수단이다.¹³⁾ 이 개념에 따르면, 조직구조와 일상업무 양 측면에서 식품안전대책에 관련된 업무기능을 관련된 각 조직으로 효과적으로 분해·할당하는 것이 가능하다. 이러한 위험분석의 틀에 따라 보면, 새롭게 설립되는 유럽식품기관은 위험분석과 위험정보교환의 기능을 담당하며 위험관리는 유럽위원회에 남게 된다. EU 회원각국에서도 대부분 이러한 사고방식에 따라 안전제도를 정비하고 있다.

13) Codex Alimentarius Commission, *Risk Analysis: Definitions, Procedures and Principles*, Codex Commission on General Principles, 12th Session, Paris, France, 25-28 November, CX/GP 96/3.

<그림 1-1> 위험분석의 구조



<그림 I-1>을 보면, 세 개의 기능은 기본적으로 독립적인 것으로 묘사되고 있지만, 기능적으로 분리할 수 없는 영역이 있으므로 평가와 관리의 일부분이 정보교환과 중복해있음을 알 수 있다. 즉, 관리를 통해 결정된 사항에 대해서는 국민과의 정보교환을 거쳐 다양한 의견을 정책결정으로 환류(feedback)해갈 여지를 남겨 두어야 할 것이라는 철학이 깔려 있는 것이다.

한편, <그림 I-1>에서 평가와 관리의 기능이 분리·독립된 것으로 묘사되고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 종래 EU의 BSE대책에서 가장 큰 문제로 지적된 것은 위험평가와 위험관리가 중첩적인 상태에서 이루어졌다는 점이었다. 가령, 순수하게 과학적인 입장에서만 이루어져야 할 평가가 산업계의 입김에 따라 왜곡되어 결과적으로 관리가 옳게 이루어지지 못했다는 비판이 제기된 것이다.

따라서 식품안전정책 개혁의 최대 목표는 위험평가와 위험관리를 어떻게 분리 독립시키는 것이 좋을 것인가 하는 데에 모아졌으며, 회원국에서도 이러한 사고방

식에 따라 안전제도를 정비해가고 있다.

프랑스의 식품안전청(AFFASA, 1999년 발족), 영국의 식품기준청(FSA, 2000년 발족)은 모두 위험평가와 위험정보교환을 수행하기 위한 기관이다.

제2절 유럽식품안전청의 발족

1. 기능

유럽위원회는 식품안전백서의 내용을 전제로, 2000년 11월 8일에 유럽식품기관의 설립에 관련된 식품법의 일반원칙과 필요조건의 설정 및 식품안전성문제에 대한 절차의 설정에 관한 규칙의 법안을 공표했다(COM(2000)716 pro-visional version).

이 법안에서는 식품에 대한 시민의 신용과 신뢰를 확보하기 위해 올바른 과학적 평가와 조언, 설득력 있는 정보전달을 수행하는 것이 유럽식품기관의 첫 번째 역할로 설정하고 있다. 그 가운데 특히 중시되고 있는 것은 푸드체인내의 새로운 위험을 조기에 발견하는 것과 BSE와 같은 위기를 방지하는 것이다.

위의 법안은 식품기관에 독립적인 과학적 평가 및 정보교환 능력을 부여하면서 역내시장에서의 통일적이고 높은 공중위생보호수준을 확립하기 위한 횡단적인 원칙과 절차, 그리고 필요조건 등을 총괄한 식품법의 틀을 규정하고 있다.

2000년 12월에는 프랑스의 니스에서 열린 유럽서미트의 각료이사회에서는 2002년 전반기에 식품기관을 출범시킬 것에 합의가 이루어졌으며 유럽의회는 2001년 9월 12일에 규칙의 제안을 승인했다. 유럽의회와의 검토결과, 유럽위원회는 새로운 기관의 명칭을 유럽식품기관이 아니라 유럽식품안전청(EFSA)으로 할 것을 결정하였다.

법안이 제시된 이후 전례 없이 빠른 속도로 검토가 이루어져 13개월만에 가결

되어 2002년 1월 28일에 식품법 종합원칙 및 식품안전청(EFSA) 설립에 관한 의회·이사회규칙 178/2002호가 채택되었다.

이 규칙에서는 EFSA에 다음과 같은 기능을 기대하고 있다. 즉, ① 식품안전성 및 기타 안전성문제(가축위생, 동물복지, 식물검역, 유전자조작체, 영양)에 관해 유럽위원회, 유럽의회 및 각 회원국의 요망에 부응하여 위험관리의 기초가 되는 조언, ② 푸드체인에 관련한 정책입안, 입법화를 뒷받침할 기술적 식품문제에 대한 조언, ③ 푸드체인 관련 안전성을 감시하는데 필요한 잠재적 위험에 관련된 섭취, 폭로, 기타 정보에 관한 데이터의 수집 및 해석, ④ 새로운 위험의 식별과 조기경계, ⑤ 위험발생시 유럽위원회에 대한 지원(예컨대 위기관리대책실의 설치), ⑥ 일반국민과의 정보교환 등이다.

EFSA는 각 회원국의 안전평가기관간에 대립하고 있는 과학적 견해의 특성을 파악하고 관련된 모든 과학적 정보를 공유할 수 있도록 한다. 각국의 기관은 상호 협력하면서 자문포럼(후술)이라는 EFSA내 기구로부터 조언도 구하게 된다.

이처럼 EFSA는 대립점을 해소하고, 과학적 논점을 명확히 한 공동문서를 제시하여 위험관리자(risk manager)가 가장 적절한 수단을 강구할 수 있도록 도와주는 역할을 담당한다.

한편, 조기경계시스템은 식품만이 아니라 가축사료까지 포괄하는 것으로 되어 있다. 식품과 사료로부터 직간접적으로 초래되는 공중위생상의 중대한 위험에 관련한 모든 정보는 조기경계시스템을 통해 각국의 기관으로 전달되어야 한다.

마찬가지로, EU산이든 수입산이든 관계없이 제품의 유통을 제한하기 위해 여러 가지 조치가 취해지게 된다. 이 조기경계네트워크내에 속하는 회원국에 대해서는 유럽위원회가 즉각적으로 고지내용을 알려주게 되어 있다.

EFSA는 회원국들에게 신속하고 적절한 위험관리 행동을 촉구하고, 과학기술상의 정보를 부가하면서 위험발생의 고지에 대해 보완하는 역할을 담당하는 것으로 되어 있다.

유럽위원회는, 유럽의회와 이사회에 대해 긴급한 위험관리(위기관리)를 하도록

문제를 제기하고 결정하는 종래부터의 권한을 계속 유지하고 있다. 위기관리대책에는 판매금지조치, 식품 또는 사료의 유통 제한이나 조건의 부여 등이 포함된다.

유럽위원회는 규칙에 정해진 새로운 룰에 따라 중대한 위험이 발생하는 경우에 모든 식품 및 사료에 관한 긴급대책을 집행한다. 이러한 대책은, 가능한 한 신속하고 길어야 10일 이내에 새로 설립되는 식품유통·가축위생위원회에서 그 타당성을 검토하는 절차를 정하는 것으로 되어 있다.

식품·사료의 안전에 관련한 식품위생, 사료위생, 가축위생, 식물방역문제를 다루는 기존의 상설위원회는 통합하는 것으로 되어 있다.

위기가 발생하게 되면, 유럽위원회는 즉각 위기관리실을 설치하게 되어 있으며, 여기에는 필요한 과학기술상의 조언을 하기 위해 EFSA도 가세하게 된다. 위기관리실은 모든 관련정보의 수집·평가를 하며, 신속하고 효과적으로 위험을 방지, 경감, 제거하기 위해 국민에 대해 정보를 제공하는 정책을 관할하게 된다.

2. 조직

EFSA는 크게 나누어 운영이사회(management board), 자문포럼(advisory forum), 과학위원회(scientific committee), 과학패널(scientific panels)의 4개 조직으로 구성된다. EFSA의 운영과 운영이사회에 대한 총괄책임은 사무총장(executive director)이 지게 된다. 사무총장은 임기는 5년이며, 연임가능하다.

2.1 운영이사회

운영이사회는 예산의 요구, 행동계획, 운영의 감시, 규칙·규제의 승인 등을 수행하며, 동 기관이 항상 효율적이고 효과적으로 작동할 수 있도록 운영한다. 또한 동 이사회는 장관 및 과학위원회와 과학패널의 임명권을 갖는다.

이사는 공모한다. 유럽의회의 승인을 얻은 다음에 유럽이사회는 7월 15일에 룩셈부르크를 제외한 회원국에서 1명씩 14명, 그리고 이사회 대표로서 유럽위원회

건강·소비자보호총국 등 총 15명을 이사로 결정했다.¹⁴⁾ 14명의 이사는 농업·산업계 5명, 소비자단체 1명, 대학 1명, 행정(을 포함한 안전기관) 7명이다. 벨기에 까르푸의 회장과 네덜란드 유니레버의 부사장도 포함되어 있다. 임기는 4년이지만 최초는 멤버의 절반(7명)에 대해 6년으로 되어 있다.

제1회 이사회는 2002년 9월 18일과 19일에 개최되어 의장과 부의장을 선출했다. 초대의장은 Mr Stuart Slorach, 부의장은 Ms Catherine Geslain-Laneelle와 Ms Deirdre Hutton이며, 2년간의 임기로 되어 있다.

2.2 자문포럼

자문포럼은 장관을 지원하는 조직이다. 이 조직을 통해 정보의 교환과 지식의 공유가 이루어지며 유럽기관과 각국 안전기관과의 긴밀한 네트워크를 구축하는 것이 기대되고 있다.

자문포럼은 식품부문의 위험평가를 수행하는 가맹국 기관대표자로 구성된다. 각 가맹국으로부터 1인씩 선발된다. 위험에 관한 정보교환을 하며, 지식을 집적하기 위한 네트워크를 확보하기 위해 가맹국의 관여가 불가결하다.

유럽식품안전청의 과학적 작업에 있어 가맹국의 지원과 협력을 연결하는 관건으로 되기 때문에 유럽식품안전청의 성공의 관건은 자문포럼에 있다는 것이 중론이다. 의장은 사무총장이 말한다. 이미 2001년 5월에 자문포럼의 전신인 임시과학자문포럼이 설치된 바 있다.

2.3 과학위원회와 과학패널

유럽식품안전기관내 과학위원회와 과학패널이 동 기관의 과학적 견해를 작성하고 위험평가의 책임을 맡고 있다. 과학위원회는 통일적 견해를 제시하기 위해 여러 가지 조정을 해야 한다. 그리고 복수의 과학패널간에서의 작업을 지휘한다.

과학위원회는 각 과학패널의 좌장 및 패널에 속하지 않은 6명의 외부전문가로

14) 이사명단은 EFSA의 웹사이트(http://efsa.eu.int/index_en.html)에 공표되고 있다.

구성된다. ①식품첨가물·향료·용기 등, ②사료첨가물, ③식물위생·잔류물질, ④유전자조작체, ⑤기능성식품·영양·알러지, ⑥생물학적 위해, ⑦푸드체인에서의 오염, ⑧동물위생·복지의 8개 과학패널이 설치되어 있다.

이제까지는 유럽위원회/건강·소비자보호총국에 있던 과학위원회가 위험평가를 해왔다. 현 과학위원회는 식품, 동물영양, 동물위생·복지, 가축공중위생, 식물, 화장품, 의약품, 독성, 환경의 8개 전문위원회 및 그것을 통합한 운영위원회로 구성된다.

운영위원회는 복수의 영역에 걸친 안전을 취급하는데, 현재는 BSE심의회가 주업무이다. 유럽식품안전기관이 권한을 계승하는 것은 그 가운데 식품안전행정에 관련된 식품, 동물영양, 동물위생·복지, 가축공중위생, 식물의 각 위원회 및 운영위원회의 분야이다.

현재의 과학위원회는 BSE를 위시하여 다양한 식품안전평가에 대한 비판을 받고, 1997년에 크게 재편성되었다. 그때까지 몇몇 총국(농업총국과 기업총국 등)으로 분산되어 있던 각종 위원회를 모두 건강·소비자보호총국의 관할 아래로 집중시킨 것이다. 또한 탁월성, 독립성, 투명성의 위험평가의 3원칙이 제시되었다.

현 운영위원회는 96년에 BSE를 논의하기 위해 학제영역과학위원회로 발족한 위원회를 재편하여 만들어졌다. 8개 과학위원회의 위원장과 독립적으로 외부에서 선발된 8명을 합해 모두 16명의 위원으로 구성된다. 각 위원의 출신국은 8개국이며 영국 4명, 프랑스 3명, 네덜란드 3명, 독일 2명, 이탈리아, 덴마크, 스페인, 스웨덴이 각 1명씩이다. 식품과학위원회의 경우는 17명의 위원이 12개국에서 선발되며 2명씩 되는 나라가 5개국이었다. 다른 위원회를 보아도 전문성에 따라 선출되며, 출신국의 배려는 하지 않는다.

제3절 식품안전에 관한 관계법령

현재 EU에서 위험관리(risk management)를 책임지는 기관은 유럽위원회내의

건강·소비자보호총국이다. 그리고 구체적인 규제(control)를 담당하는 것은 이 총국 산하의 식품가축위생사무소(FVO)이다(이에 관한 상세한 설명은 후술).

그런데 식품행정에 있어서 구체적인 위험관리정책을 결정하는 것은 규제위원회다. 이 위원회는 회원국의 대표로 구성된다. 이번 식품법 개정과정에서 식품안전에 관련한 정책을 결정하는 4개 규제위원회(수의학상설위원회, 식품상설위원회, 동물영양상설위원회, 식물방역상설위원회)가 합동하여 하나의 위원회, 즉 「푸드체인 및 가축위생상설위원회」로 되었다.

1. 식품안전에 관한 포괄법

1997년의 「EU에 있어 식품법의 일반원칙에 관한 녹서」에서 시작된 식품법의 개정, 2000년의 「식품안전백서」에서의 정책방향 제시에 기초하여 2000년 11월에 「식품법의 일반원칙」의 법안이 제출되었다. 유럽의회, 이사회에서의 논의를 거쳐 2002년 1월 채택되고 2002년 2월부터 시행되고 있다.

EU의 특징으로서는 식품법의 대상에 가축의 사료까지 포함되고 있는 점을 들 수 있다. 「식품법의 일반원칙」에서는 식품, 식품법, 식품기업 등의 개념이 정의되고 있으며, 위험분석, 소비자이익의 보호, 투명성의 원칙, 식품·사료의 안전요건, 추적가능성, 사업자의 책무 등 식품법의 일반원칙이 서술되고 있다. 또한 조기경보시스템, 위기관리에 대한 조치도 서술되어 있다.

조기경보시스템에 관해 식품안전백서는 다양한 유형의 긴급통지시스템이 존재하고 각 시스템의 목적과 범위가 다르기 때문에 정보의 통합적 이용이 곤란한 점, 또한 사료가 대상에서 제외되고 있는 점을 지적하고 있다.

「식품법의 일반원칙」에 따라 식품과 사료를 대상으로 한 가맹국, 유럽위원회, 유럽식품안전청의 위험을 통지하는 네트워크 확립이 겨냥되고 있다.

2. 식품안전 개별법

이하에서는 특히 개혁의 중점이 두어지고 있는 동물유래감염증과 식품위생에 대한 법률과 그 개혁에 관해 간략히 언급한다. 이에 관한 구체적인 내용은 후술한다.

2.1 동물유래감염증(인수공통감염증, Zoonoses)

Byrne 위원은 동물유래감염증에 관해 “식품에 유래하는 감염증의 발생수는 지나치게 높다. 살모넬라만해도 EU에서는 매년 16만명이 감염되고 그 중 200명이 사망하는 것으로 추정된다. 식품유래 살모넬라로 인한 코스트는 연간 28억 유로로 추정된다”고 하면서 동물유래감염증의 심각성을 지적한 바 있다.

동물유래감염증에 관해서는 1992년의 이사회지령 92/117/EEC(이사회지령 97/22/EC와 유럽의회와 이사회 지령 1999/72/EC에 따라 개정됨)가 동물유래 감염증의 수를 모니터하고 특정 병원체를 콘트롤하는 조치를 규정하고 있다.

獸疫에 관한 과학위원회의 과학적 권고(2000년 4월 12일의 「식품유래의 동물유래감염증에 관한 의견」)에 입각, 유럽위원회는 식품안전백서에서 이 지령을 수정할 것을 발표했다. 그리고 2001년 8월 1일에 유럽위원회는 유럽의회에 이사회에 제안(규칙과 지령)을 제출했다. 2002년 5월에는 유럽의회에서 제1독회를 마치고 11월 28일에는 농업이사회의 지지를 얻었다. 법안은 재차 유럽의회에 송부되어 제2독회에 부쳐졌다.

현재의 지령 92/117 아래에서는 4개의 동물유래감염증의 병원체, 즉 살모넬라, 브루셀라, 施毛蟲寄生, 牛型結核균(tuberculosis due to Mycobacterium bovis)에 대한 의무적인 모니터링과 기타 병원체에 대한 자발적인 모니터링에 관한 규칙이 존재한다. 그러나 식품유래의 사고와 항균내성의 모니터링은 대상으로 되지 않는다.

새로운 제안은 지령과 규칙의 두 가지로 구성된다. 지령안은, 동물유래감염증의 병원체의 모니터링에 관한 지령으로서, 병원체의 원인과 경향에 관한 지식을 개선하고 미생물학적 위험평가를 지지하고 위험을 관리하는 조치를 채용하기 위한 기반으로 사용될 것을 목표로 하고 있다. 그리고 규칙은 병원체의 발생을 삭감하기 위한 것이며 살모넬라가 최우선으로 된다.¹⁵⁾

2.2 식품위생

위생정책은 중점적인 개혁이 추진되고 있는 분야이다. 위생정책은 내부시장 완성의 필요에서 추진되어왔지만, 높은 수준의 소비자보호에 적합하도록 발전된 것은 아니었다.

2000년 7월에는 위생에 관해 4가지 규칙과 1개의 지령이 제안되었다. 이들은 이른바 「위생패키지」로 불린다. 이는, 식품전반에 대한 식품위생지령(93/43/EEC)과 제품별로 정해진 16의 지령(신선육, 육제품, 란, 유제품, 수산물 등에 대한 것) 등 분산된 17개 지령을 통합하여 간소화하고 단일의 투명한 위생정책을 목표로 한 것이다.

이런 점에서 이는 1964년 이래의 유럽공동체의 위생정책 가운데서도 가장 근본적인 개혁이다. 이 위생패키지에 대해서는 뒤에서 자세히 설명할 것이지만, 새로운 법안의 포인트는 “농장에서 식탁까지”의 접근, 모든 식품사업자의 HACCP시스템 도입, 특정 식품시설의 등록과 승인, 식품사업자에 의한 우량위생실천(GHP)

15) 특히, 가금육제품과 卵에 있어서의 살모넬라가 최우선의 목표로 된다. 타겟은 먼저 닭의 번식용의 그룹(breeding flocks of chickens)에서 시작하여 채란계, 브로일러, 칠면조, 도축돈, 그리고 최후는 번식용 돈이라는 식으로 여러 단계로 나누어 설정된다. 최초의 타겟은 규칙 발효후 12개월후에 설정되고, 그후 12개월마다 그 이후의 타겟이 설정된다. 각국의 콘트롤 프로그램은 각각의 타겟에 대해 18개월 후에 적용된다. 이행기간 종료후 특정 종류의 살모넬라를 갖는다고 확인되거나 혹은 의심이 있는 군으로부터의 label egg에 대해서는 판매제한이 이루어진다(규칙 발효후 72개월후). 가금육도 일정한 미생물학적 기준에 적합하지 않으면 안 된다(규칙발효후 84개월후). 기타 동물그룹, 살모넬라 이외의 병원체에 대한 타겟도 설정하는 절차도 규정되고 있다. 이들 타겟을 달성하기 위해 가맹국은 국가의 콘트롤프로그램을 채용하고 민간 부문의 협력을 촉진하지 않으면 안 된다.

과 HACCP 원칙의 적용에 대한 가이드라인의 발전, 원격지에서 생산된 식품과 전통적인 생산방법에 대한 유연성 확보 등에 있음을 강조해 두자.

제4절 위험정보교환

식품안전백서에서 말하는 위험정보교환은 위험의 성질과 위험을 통제하는 조치에 관련되는 관계자 사이의 정보교환으로 구성된다. 이를 위해서는 위험평가와 위험관리의 결정이 투명하게 공개되어야 한다.

식품안전백서에 따르면, 유럽위원회는 1997년부터 과학적 권고와 검사, 콘트론편에 관한 모든 정보를 일반시민에게 공개하고 투명성을 확보하는 새로운 접근을 실시해왔다. 이는 위험정보교환에 있어 중요한 요소로서 앞으로도 적극적으로 추진하게 된다.

건강·소비자보호총국의 콜먼 장관은 소비자에 대한 위험정보교환의 과제로서, 유럽차원의 기관과 일반시민 사이의 거리가 매우 멀기 때문에 유럽기관은 제1의 접촉점으로 간주되고 있지 않은 점을 거론하고 있다. 그 때문에 이 격차의 문제에 대처하여 유효한 커뮤니케이션 수단을 발전할 필요가 있다고 한다.

또한 유럽식품안전청이 위험정보교환을 담당하게 되는데, 유럽식품안전청만이 위험정보교환기관인 것은 아니고 공적기관, 산업, 미디어도 정확한 정보의 전달을 확보할 책임이 있다고 식품안전백서는 기술하고 있다.

「식품법의 일반원칙」에 따라 유럽식품안전청, 유럽위원회, 회원국은 위험정보교환프로세스의 정합성을 높이기 위해 긴밀한 협력을 수행하도록 규정되었다. 식품안전청의 성공은 대부분 기타 중요한 communicator와 효과적으로 작업을 수행하는 능력에 관련되어 있다고 콜먼은 말하고 있다.

여기에서, 소비자에 대한 정보전달의 한 수단으로서 식품의 표시에 관해 어떠한 노력이 이루어지고 있는지 간단히 언급해두기로 하자.

현재의 식품표시에 관한 EU의 일반적 법률은 「식품의 표시, 제시, 광고에 관한

가맹국의 법률의 近似에 관한 2000년 3월 20일자 유럽의회와 이사회의 지령 2000/13/EC¹⁶⁾이다. 쇠고기와 초콜릿 등 특정제품에 관해서는 특별한 표시규칙이 존재한다.

또 지령 2000/13/EC는 2001년 11월 26일자 유럽위원회지령 2001/101/EC에서 개정되어 표시를 위한 식육의 정의(식육이 식품의 원료로 이용되는 경우)가 내려지고 있다.

식품표시의 개선은 이미 1997년의 綠書에서 시작되었다. 그리고 2001년 9월에는 규칙 2001/13/EC를 개정하는 지령의 제안이 제출되었다. 이 법안은 특히 식품알러지를 앓는 소비자가 특정의 물질을 피하기 위해 정보를 얻을 수 있도록 모든 원재료를 라벨에 표시할 것을 의무화하고 있다.

이와 같이 표시의 개선이 추진되는 한편, 표시만으로는 충분하게 정보를 전달할 수 없음을 강조하고 있는 점이 중요하다. 식품안전백서에서는 소비자가 이해당사자라는 점을 충분히 인식할 것, 시민에 대한 자문, 공청회, 국경을 넘은 소비자의 대화를 통해 소비자의 관심을 고려해야 한다는 점을 강조하고 있다. 위험평가, 위험관리 쌍방으로의 소비자·시민의 관여를 확보하는 것에 중점이 두어지고 있는 것이다.

제5절 EU의 축산물안전관리 시스템

여기서는 식육을 중심으로 한 검역(검사 및 관리)부문과 위생규칙부문에 초점을 맞춰 EU 식품행정의 구조를 좀더 상세하게 고찰한다.

1. 공공검역(Official Control)¹⁶⁾

16) official control이란 관할당국(competent authority)에 의한 검사(및 부적절한 것의 격리)를 의미한다.

1.1 신접근(New Approach)

상품의 자유로운 이동은 EU 역내시장 성립의 기초가 된다. 그를 위해서는 공통의 규제들이 필요하다. 그것은 기초적인 기술규격, 제품인증, 계량상의 정의가 EU 차원에서 확립되어 통용되는 것을 요구한다. 이와 같은 정의를 확정하는 규칙에는 비조화형 규칙과 조화형 규칙의 두 가지 방식이 있다.

비조화형 규칙의 경우, EU역내의 A국에서 합법적으로 판매되고 있는 것은 역내의 다른 나라에서도 판매될 수 있도록 허가하는 것이다. 만일 이것이 품질에 관련된 사항이라면 가장 낮은 기준을 갖는 나라의 규격이 EU 전역에서 공통적으로 통용된다.

조화형 규칙은 역내에서 조화를 이룬 공통규격의 것만이 생산 판매된다는 것이다. 이 규격기준은 임의로 설정할 수 있다. EU의 조화형 제품법제는 적합성인증기관(conformity assessment bodies), 인증기관(accreditation bodies), 규격화(standardisation), 시장감시(market surveillance)의 요소로 구성되어 있으며, 이 개념을 신접근(new approach)으로 부르고 있다. 조화형 제품법제의 신접근은 자기증명의 원칙과 조화형 규격을 통한 적합성의 추정을 기초로 하고 있다. 그리고 이 조화 자체는 각국의 상호승인을 통해 담보된다.

이러한 접근이 실시되려면 사전 인가형으로부터 사후 검사·감시형으로 행정활동의 근본적 변화가 필요하다. 또한 적합성 인정기관의 상호승인이 원칙이기 때문에 행정구조는 수평적 관계를 갖춰야 한다. 사전인가방식도 조화형이지만 그것은 신접근이 아니라 이를테면 구접근으로 분류된다. 지금까지의 식품규제는 구접근에 입각하고 있다. 시장통합은 그 체제를 신접근으로 변화시키고자 하는 것이다. 그런데 신접근이 실제로 적용되고 있는 것은 현재로서는 비동물유래식품뿐이다. 동물유래식품에 대해서는 여전히 구접근이 주류로 되어 있다.

1.2 비동물유래식품의 공공검역시스템

(1) Council Directive 89/337/EEC : 식품의 공공검역(Official Control of Foodstuffs, 1989년 6월 14일)

이 지령은 식품의 공공검역을 규정한 것이다. 80년대 말에 통일시장을 목전에 두고 공중위생, 공정거래, 소비자권리 보호를 추구하면서도 자유로운 유통을 촉진하기 위한 조치를 구축한 것이다.

제1조에 따르면, 공중위생상의 위험 회피, 공정거래의 보증, 소비자권리의 보호가 이 지령의 목적으로 되어 있다.

이 지령의 대상인 foodstuffs는 식품일반을 의미하지만 현실적으로는 비동물유래식품이 중심이다.

이 식품의 수입검역체제는 EU역내의 자유유통을 촉진하는 신접근에 준거하고 있다. 그것은 적합성 인증기관, 인정기관, 표준화, 시장감시로 구성되어 있으며 자기증명의 원칙과 조화형 기준과의 적합성의 추정에 기초를 둔 것이다.

각국의 법제화는 90년 6월까지, 시행은 91년 6월부터로 되어 있다.

(2) Council Directive 93/99/EEC : 공공검역의 추가대책(1993년 11월 29일)

이사회지령 93/99/EEC(회원국의 검역의 동등성과 효과의 체크)는 회원국의 공공관리프로그램을 위한 조직과 시험기관의 품질기준을 규정하고 있다.

거기에서는 공공분석 결과의 신뢰성을 확인하고 감시기관에 의한 상호인증을 촉진하기 위해 감시를 실행하는 인정시험소는 공동시험소 인정에 관한 유럽기준 EN45001에 따른 시험소검사의 일반기준 및 OECD적정시험소규범의 원칙을 준수해야 한다.

각국의 법제화는 95년 5월(일부는 98년 11월)까지 이루어졌다. 이 지령에서 중요한 것은 첫째 시험소인정에 품질기준시스템을 도입한 것, 둘째 위반행위의 방지와 발견을 위한 조치를 규정한 것이다.

(3) Report from the Commission COM(1999) 751 final : 지령 93/99/EEC
제5조의 이행상태에 관한 평가보고(2000년 1월 12일)

1998년 2월부터 1999년 3월까지 제24총국이 회원국의 공공검역체도를 감시하였다. 결과는 Report from the Commission on the second series of visits by Commission representatives to the Member States pursuant to article 5 of Council Directive 93/99/EEC with a view to evaluating the national systems for the Official Control of Foodstuffs(COM(1999) 751 final로 정리되어 있다. 거기서 분명한 포인트는 다음과 같다.

가. 검역체제

회원국의 반수는 관할당국의 재편을 하지 않고 있다. 그러나 나머지 회원국은 다음과 같은 개혁을 하고 있다. ① 감시체제를 하나의 관청으로 통합, ② 중앙, 지방, 지역차원에서의 부처간 조정, ③ 새로운 단일 관할조직 설립, ④ 관리 및 위협 평가를 위한 식품안전기관의 설립, ⑤ 식품검사기능을 지방정부에서 중앙정부로 이양하는 것 등이다.

나. HACCP

당초 각국의 HACCP 도입은 지체되고 있다. 감시시점에서는 일부 진전의 조짐이 보였다.

검사관에 대한 HACCP 훈련이 필요했다.

각국간에 GHP 가이드 작성 진척도에 편차가 있다.

HACCP 불이행에 대한 제재조치는 어디에도 없다.

다. 적합성 인증

인증제도는 일부 회원국에서만 진전되고 있을 뿐이다.

라. 사업소의 등록 및 인가

불충분

마. 비동물유래식품의 검역방법

이하 세 가지 방법에 따라 실시되고 있었다. ① 수입시점의 검역, ② 유통과정의 검역, ③ 수입업자의 자율검사

1.3 동물유래식품의 공공검역시스템

(1) Council Directive 89/662/EEC : EU 역내에서의 수의학적 검사
(1989년 12월 11일)

89년 12월에 제정된 이사회지령 89/662/EEC는 시장통합과 아울러 공동체내에서의 동물위생심사, 모든 동물유래식품의 관리(검역)에 관한 종합적 규칙을 규정했다. 포인트는 다음과 같다.

첫째, EU 역내의 국경에서는 동물검역을 하지 않는다.

둘째, 축산품, 동물유래 제품의 시장에서 공통조직을 통해 협조적 행동을 하고, 역내교역에서 동물검역상의 장벽을 제거한다. 다만, 수의학적 영역에서 EU회원국 간의 국경(frontier)은 공중위생, 동물위생상의 보완조치를 체크하기 위해 여전히 이용된다.

셋째, 궁극적 목적은 생산·발송지에서 실시하는 것만으로 동물검역을 확실하게 마무리 하는 것이다.

넷째, 다만 필요시에는 도착지의 검사와 수송중의 검사도 계속 실시한다.

(2) Council Directive 97/78/EEC : 제3국 제품의 수의학적 검사(1997년 12월 18일)

97년 12월에 제정된 이사회지령 97/78/EEC는 제3국에서 수입되는 식품의 동물 위생검사에 관한 원칙을 정하고 있다.

첫째, Council Directive 90/675/EEC(1990년 12월 10일)에 따라 제3국 제품의 수의학적 검사 원칙이 정해져 있었는데, 투명성의 관점에서 이 지령으로 치환하게 되었다.

둘째, 수의학적 검사의 공통원칙을 설정했다. 역외와 접하는 국경의 검사가 폐지되었기 때문에 제3국에서 역내로 일단 들어오면 체크가 곤란하게 된다. 따라서 제3국에서 들어온 수입품은 국경검역소에서 확실하게 검사해야 한다.

셋째, 제3국에서 들어오는 제품은 이 지령에서 정한 수의학적 검사를 받지 않고 역내로 반입될 수 없다. 그 때문에 검역소를 반드시 통과해야 한다.

넷째, 통일적인 평가방법을 적용한다.

다섯째, 검사는 서류검사, 시각검사, 실물검사의 세 종류로 한다.

여섯째, 모든 제품에는 수의학분야의 법규제에서 정해진 수의학적 심사증의 정보를 첨부해야 한다.

일곱째, 각국의 관할당국간 동물검역정보를 교환하기 위한 컴퓨터네트워크 ANIMO를 구축한다.

여덟째, 실물검사의 빈도를 적게 하기 위해서는 ① 만족할 만한 위생조건이 보증된 국가 또는 지역에서 온 것, ② Council Directive 95/48/EEC에 따라 인가된 사업소에서 온 것, ③ 수입인증이 교부된 것이어야 하는 등의 조건을 충족해야 한다.

(3) Commission Decision 91/398/EEC : ANIMO 시스템(1991년 7월 19일)

ANIMO 시스템이란 수의학적·축산학적인 검사 정보에 관한 컴퓨터네트워크를

말한다. 건강·위생인증 혹은 건강·위생서류를 발행한 EU 회원국과 동물 혹은 제품이 흘러들어간 회원국간에 정보를 교환한다. 역내유통에서는 국경검역이 이루어지지 않으며 이와 같은 위생정보가 전혀 남지 않게 된다.

따라서 회원국 관할당국간에 정보교환을 위해 컴퓨터네트워크를 구축하는 것이 이사회지령 90/425/EEC(역내시장의 완성 관점에서 산동물 및 동물유래 제품의 역내교역에 관련한 수의학적·축산학적 검사에 관한 지령)에서 규정되었다.

(4) 건강·소비자보호총국의 행정개혁

BSE위기와 다이옥신 혼입사건 등 일련의 식품사건 이후 식품의 위험관리를 담당하는 부서가 구 24총국으로 집약되었다. 이 24총국은 유럽위원회 개혁과정에서 건강·소비자보호총국으로 개편되었다.

가. 식품가축위생사무소의 설립

식품가축위생사무소(Food and Veterinary Office, FVO)는 건강·소비자보호총국 내의 F국으로 식품의 위험관리를 담당하고 있다. EU회원국 및 EU로 수출하는 나라의 감사와 실지감시 및 발취검사를 수행한다.

97년 3월에 소비자의 건강과 식품안전에 관한 communication report(COM (97)183 final)이 공표되었다. 여기서 비로소 소비자건강과 식품안전분야에서 과학적 조언과 관리·감시에 관한 과제가 제시되었다. 그 내용은 (a) 위험분석방법의 이용, (b) 푸드체인 전체를 대상으로 함, (c) 공식적인 감사제도와 각국의 안전기관을 통해 실현한다는 것으로 압축된다.

또한 탁월성, 독립성, 투명성의 3원칙이 확인되었다.

효과적인 법제도하에서 식품산업과 회원국 및 유럽위원회와의 연계를 통해 소비자의 건강보호가 달성된다는 견해를 보이고 있다. 그리고 푸드체인에 관여하는 모든 식품산업에 EU 식품안전규제의 조건을 준수시키기 위한 효과적인 감시와 자율적인 안정정책의 개발이 필요하다고 강조하고 있다. 그를 위한 조정된 (coordinated) 시스템 및 개별사업자의 상황을 감시하기 위한 감사형 관리시스템

을 개발함으로써 회원국은 국가 수준의 건강보호 책무를 담당할 수 있다.

최종적으로 97년 4월에 FVO가 설립되고 유럽위원회의 내국으로서 종합적인 감독하에 두어지게 되었다. 유럽위원회는 그때까지 기구개혁계획에서 상정하고 있던 독립기관형 가축위생감시국의 설립안을 철회한 것이다.

2002년에 발족한 식품안전관리기관은 적절한 독립성을 유지하면서 높은 수준의 공정성과 객관성을 확보할 수 있게 된다. 그러나 위험관리기관인 유럽위원회는 유럽의 기관과 회원국의 기관 사이의 필요한 거리를 유지하면서 식품안전관리에 관해 계속 책임을 져야만 한다. 그 일익을 담당하는 FVO는 효과적이고 투명성을 지니며 보완성원칙을 유지하면서, 개별 식품기업을 직접 감시하는 것이 아니라 각 회원국 및 제3국에서 소비자건강보호에 책임이 있는 관할당국에서 감사하는 것으로 되었다.

FVO의 기능은 다음과 같다. ① 식품안전, 품질, 동물위생, 식물방역(이하 식품안전사항이라 함)에 관한 효과적인 관리의 추진, ② 유럽연합 및 EU로 수출하는 제3국의 식품안전사항의 준수에 관한 점검(check), ③ 식품안전사항에 관한 EU정책의 발전에 대한 공헌, ④ 평가결과를 관계자에게 주지시킬 것 등이다.

FVO는 감시를 실시하고 각국의 안전기관에 권고를 수행한다. 또한 유럽위원회의 다른 부국에 필요한 법적조치를 권고한다. 2001년에는 209건의 감시를 하였다. 항목으로는 식품안전 148, 가축위생 32, 식품방역 17, 동물복지 12, 감시지역은 EU역내가 127개소, 회원후보국 40개소, 유럽자유무역연맹(EFTA)국 6개소, 제3국 36개소였다.

2001년 말 현재 스태프는 약 145명이었다. 5부문으로 구성된다. 제1부문은 FVO의 기획, 각 부문간의 법적·기술적 지원을 수행한다. 제2부문은 동물유래식품(포유류), 가축위생 및 인수공통질병(포유류), 제3부문은 동물유래식품의 안전성(조류, 어개류), 가축위생 및 인수공통질병(조류, 어개류), 제4부문은 식물유래식품, 가공식품의 안전성, 식물방역, 잔류농약 및 기타 오염, 유기농산물, 식품유통의 안전성, 제5부문은 TSE, 사료·동물영양, 동물약품, 동물복지, 수입검역이다.

FVO는 1997년에 아일랜드 더블린에 사무소를 두었는데, 2002년 7월 19일에는 그곳에 새로운 시설이 세워졌다.

나. 과학위원회의 개혁

유럽식품안전기관내의 과학위원회와 과학패널이 과학적 견해를 작성하고 위험 평가 책임을 갖게 되었다. 과학위원회는 통일적인 견해를 제시하기 위해 다양한 조정을 수행해야 한다. 그리고 복수의 과학패널간의 작업을 지휘한다.

과학위원회는 각 과학패널의 좌장 및 패널에 속한 6명의 외부전문가로 구성된다. ① 식품첨가물·향료·용기 등, ② 사료첨가물, ③ 식물위생·잔류물질, ④ 유전자조작체, ⑤ 기능성식품·양양·알러지, ⑥ 생물학적 위해, ⑦ 푸드체인의 오염, ⑧ 동물위생·복지 등 8개 과학패널이 설치된다.

지금까지는 유럽위원회 건강·소비자보호총국에 속해있던 과학위원회가 위험평가기능을 수행해왔다. 현재의 과학위원회는 식품, 동물영양, 동물위생·복지, 가축공중위생, 식물, 화장품, 의약품, 독성·환경 등 8개의 전문위원회 및 그것을 통합하는 운영위원회로 구성된다.

운영위원회는 복수의 영역에 걸쳐있는 안전을 취급하는데, 현재는 주로 BSE심의업무를 하고 있다. 유럽식품안전기관이 권한을 계승하는 것은, 그 가운데 식품안전행정에 관계된 식품, 동물영양, 동물위생·복지, 가축공중위생, 식물의 각 위원회 및 운영위원회의 분야이다.

현재의 과학위원회는 BSE를 위시하여 다양한 식품안전평가에 대한 비판을 받고 1997년에 재편성되었다. 그때까지의 몇몇 총국(농업총국, 기업총국 등)에 분산되어 있던 각종 위원회를 모두 건강·소비자보호총국의 관할 아래로 집중시킨 것이다. 또한 그 때에 탁월성, 독립성, 투명성이라는 위험평가의 3원칙이 제시되었다.

현 운영위원회는 96년에 BSE를 논의하기 위해 학제영역과학위원회로 발족한 위원회를 재편한 것이다. 8개 과학위원회의 위원장과 독립적 외부인사로 선발된 8명 등 모두 16명의 위원으로 구성된다. 출신국별 구성을 보면, 영국 4명, 프랑스 3명, 네덜란드 3명, 독일 2명, 그리고 이탈리아, 덴마크, 스페인, 스웨덴에서 각 1명씩으

로 되어 있다. 식품과학위원회의 경우는 12개국에서 17명의 위원을 선발하였는데, 위원이 2명인 나라는 5개국이다. 기본적으로는 전문성 위주로 선발되며, 출신국의 균형을 고려하지는 않고 있다.

그런데 식품행정에서 구체적인 위험관리정책을 결정하는 것은 규제위원회이다. 이 위원회는 회원국의 대표로 구성된다. 이번의 식품법 개정과정에서 식품안전에 관한 정책을 결정하는 4개 규제위원회(수의학상설위원회, 식품상설위원회, 동물영양상설위원회, 식물방역상설위원회)가 합동하여 하나의 위원회 푸드체인 및 가축위생상설위원회로 되었다. 기타 식물, 가축학 등에 관계하는 나머지 5개 위원회는 그대로 유지된다.

(5) 식품안전백서의 공공검역에 대한 제안 : White Paper on Food Safety COM(1999) 719 final

식품안전백서는 검역에 관해 다음과 같은 견해를 표명하고 있다.

첫째, 최근 식을 둘러싼 트러블은 국가 차원의 검역에 혼란이 있기 때문에 일어난 것으로 재정비가 불가피하다. 국가 차원의 검역의 공동체규칙이 요구된다. 그를 위해 ① 공동체 차원에서 규정된 실행가능한 기준, ② 공동체검역가이드라인, ③ 회원국간 행정상 공동활동을 확실하게 할 필요가 있다.

둘째, FVO를 통한 정기적인 감시는 계속되어야 한다. 또한 FVO보고에 기초하여 효과적이고 투명성이 높은 신속한 대처를 해야 할 것이다.

셋째, EU역외에서 수입된 것의 국경검역은 역내의 위생·안전을 보호하기 위해서 중요하므로 모든 식품을 포괄하도록 해야 할 것이다. 현재, 국경검역소(Border Inspection Posts)로 대응하고 있는 것은 동물유래식품뿐이다.

2. 식품위생규칙

새로운 식품원칙에 따라 식품법이 개정되고 있다. 그 일환으로 식품위생행정개

혁의 구체적 검토가 추진되고 있다. 유럽위원회는 2000년에 식품안전위생규칙의 개정안 “위생패키지”를 제시했다. 이는 5개의 법안(4개의 규칙과 1개의 지령)으로 구성되어 있다. 유럽의회는 이 중 주요법안에 대해 이미 승인하였다.

이 신규칙은 종래의 이사회지령 93/43/EEC 및 16개의 식품별 지령으로 분산해 있던 복잡한 위생조건을 통합하여 조화를 추구하고 간소하게 만든 것이다. 이에 따라 단일하고 투명한 룰에 따라 모든 식품과 모든 식품관련업자를 관리하게 된다.

2.1 종래의 위생지령 Council Directive 93/43/EEC(1993년 6월 14일)

모든 식품을 대상으로 하는 수평지령으로 공공검역지령과 세트로 되어 있다. 다음의 원칙을 기본으로 식품위생규칙을 정하고 있다.

첫째, 국민의 건강보호를 첫번째 고려사항으로 한다.

둘째, 푸드체인 전체를 관통하여 위생관리한다. 푸드체인에는 1차생산(수확, 도축, 생유가공), 조제, 가공, 제조, 포장, 저장, 수송, 유통, 판매가 포함된다. 단 농업 자체는 이 지령의 대상이 아니다. 또한 사료생산도 포함되지 않는다.

셋째, 식품산업에서 중요점을 특정하여 관리하고 감시하기 위해 위해분석, 위험평가, 기타 관리기술을 적용한다. HACCP를 통한 과학적 접근이 제안되었다. 중요관리점은 상설위원회가 후에 식품별로 설정하게 되었다. 적정위생규범(GHP, Good Hygiene Practices)는 EN29000시리즈를 이용한다.

넷째, 과학적으로 수용 가능한 원칙에 따라 미생물학적 기준과 온도관리기법을 적용한다.

다섯째, 적정위생규범(GHP)를 개발한다.

여섯째, 회원국의 관할당국을 통해 식품위생을 감시한다.

일곱째, 인체에 유해한 식품을 제조하지 않는다는 식품기업의 의무를 분명히 한다.

이에 따라 회원국은 좀더 상세한 국내법을 제정해야하는데, 그때 회원국은 본지령보다 조건을 까다롭게 해서는 안 된다. 또한 회원국간의 정보교환이 필요하게 된다. 이 지령에서는 국제기준에 대한 배려와 유럽위원회의 식품상설위원회의 역할을 중시하게 되었다.

이와 같이 본지령에는 최근의 위생규칙의 원형이 발견된다. 그러나 개념과 체계가 정리되지 못한 문제점이 계속 제기되었다.

2.2 식품안전백서

식품위생규칙은 20개 이상의 법적 문서에 의해 규정되어 있고, 역내시장을 발전시키는 과정에서 필요에 따라 대상이 확대되어왔다. 그 결과 식물유래의 식품과 동물유래의 식품에서 전혀 상이한 위생체제를 갖추게 되었다. 특히 식물유래식품의 원재료 생산단계에서는 위생사항이 결여된 부분도 발생했다.

백서에서는 기존의 법적 사항을 재구축하고 푸드체인을 일관하는 포괄적 규칙을 제안하고 있다. 특히, 식품사업자의 책무, HACCP의 적용, 위생규칙의 준수, 중소기업의 위생대책에 관한 지원, 미생물기준의 설정 등에도 언급하고 있다. 또한 행동계획도 제시되고 있는데, 여기서는 그 중 식품위생에 관한 사항만 간추려 보자.

[행동계획: 항목8] 위생규칙의 제안

- ▶ 식물 및 동물 유래 식품의 위생에 관한 수평적이고 수직적인 지령의 재구축
- ▶ 식품사업자의 책임의 명확화와 HACCP시스템의 체계적인 적용
- ▶ 1차생산도 포함한 푸드체인 전체 단계에 위생규칙 적용

식품안전백서는 동물위생문제를 식품안전의 중요요소로 제시했다. 특히, 인수공통질병(결핵, 살모넬라, 리스테리아 등)의 관리가 갖는 중요성을 강조하고, 그 감

시프로그램과 회원국간 협조적 보고체제를 지적하고 있다. 또한 결핵이나 브루셀라증 등의 근절대책 및 질병관리대책에도 언급하고 있다. 한편, 동물복지문제로 식품정책 속에서 통합적으로 취급할 것을 강조하고 있다. 동물위생대책에 관한 행동계획은 다음과 같다.

[행동계획: 항목 26] 인수공통질병에 관한 지령 92/117/EEC의 개정

▶ 동물로부터 인간으로 전달되는 질병에 관한 감시와 보고체제의 개선 및 특정 인수공통질병(예: 살모넬라) 유행의 억제

[행동계획: 항목 27] 공동체로 수출되는 동물제품의 인수공통질병병원체의 검역에 대한 회원국·제3국의 프로그램에 관한 결정

[행동계획: 항목 28] 동물유래식품에 대한 동물위생사항에 관한 규칙의 제안

3. 식품위생 패키지

3.1 배경

이번에 제안된 규칙들은 다음과 같은 문제를 취급하고 있다.

(a) 식품위생에 관한 이사회지령 93/43/EEC에 포함된 일반식품위생 및 공중위생문제와 동물유래식품의 생산과 판매에 관련된 이사회지령들의 식품위생문제

(b) 동물유래식품에 관한 동물위생(가축전염병 등) 문제

(c) 동물유래식품의 검역문제

1964년 이후 식품위생에 관한 다양한 지령이 제출되었다. 지령이 매우 다양했던 것은 ① 위생, 동물위생, 검역의 세 가지 상이한 규칙이 혼재하여 있기 때문이며, ② 동물유래식품과 비동물유래식품에서는 대상이 상이하지 않을 수 없기 때문이다.

이번의 식품위생 패키지 법안에서는 ① 법적인 틀을 확립하는 것, ② 동물유래

식품의 위생문제와 검역문제를 명확하게 분리하는 것이 중요한 포인트이다.

3.2. 패키지법안들

현재 제출되어 있는 관련법안은 다음과 같다.

(a) 식품위생에 관한 일반원칙 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs (COM(2000)438 final: 2000/178(COD))

(b) 동물유래식품에 관한 위생규칙 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down specific hygiene rules for food of animal origin (COM(2000)438 final: 2000/179(COD))

(c) 동물유래식품에 관한 위생검역규칙 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down detailed rules for the organization of official controls on products of animal origin intended for human consumption (COM(2000)438 final: 2000/180(COD))

(d) 동물유래식품의 판매와 수입에 관련된 동물위생규칙 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the animal-health rules governing the production, placing on the market and importation of products of animal origin intended for human consumption (COM(2000)438 final: 2000/181(CNS))

(e) 구 위생지령의 폐지지령 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council repealing certain Directives on the hygiene of foodstuffs and the health conditions for the production and placing on the market of certain products of animal origin intended for human consumption, and amending Directives 89/662/EEC and 91/67/EEC (COM(2000)438 final: 2000/182(COD))

3.3 식품위생일반규칙의 내용

가. 기본원칙

본규칙의 제1의 기본원칙은 “농장에서 식탁까지” 원칙을 식품위생에도 적용하는 것이다. 현시점에서는 식품의 모든 섹터를 포함하는 체계적인 체제가 없다. 식품의 유형별로 patchwork처럼 되어 있으며, 특히 농업생산단계에서 그것이 현저하다.

제2의 기본원칙은 식품업자가 위생관리의 자율점검(self-check)과 근대적인 위생관리기술을 이용하는데 있어 1차적 책임을 질 의무가 있다고 한 점이다. 농업 이외의 식품비즈니스에서는 HACCP물의 적용이 의무화된다. 자율점검체제는 이미 대기업에는 도입되고 있지만 도축장 등은 아직 의무로 되어 있지 않다.

제3의 기본원칙은 식품 및 식품성분의 추적가능성(traceability)를 확립하는 것이다. 그를 위해 모든 식품사업자를 등록시킨다. 등록번호에 따라 식품의 추적이 가능하게 된다. 또한 식품과 원재료의 공급자를 특정하기 위해 기록을 남기도록 의무화한다. 이 의무등록제도는 인정기관의 안전관리를 좀더 조직화하는 것이 된다.

이상의 안전관리, 추적가능성, 위험식품의 회수를 조합한 종합적인 수평원칙으로 높은 수준의 소비자보호를 실현하고자 하는 것이다.

나. 자율적 관리

HACCP시스템을 도입할 경우 식품제조업자들은 저마다 독자적인 감시프로그램을 디자인해야 한다. 식품사업자들은 모든 위험을 特定하고 적절한 관리절차를 확립해야 하는 것이다. 이것이 의미하는 바는, 어떠한 통일적인 HACCP시스템이 존재하는 것이 아니라, 현장마다 그곳에 알맞은 HACCP를 만들어야 한다는 것이다. 자율점검(self-check)체제는 이러한 HACCP구축에 정합적인 시스템이 된다.

식품안전정책은, 과거에는 그 방법이 구체적으로 제시되고 있었지만, 이제부터는 식품안전목표(Food Safety Objectives, FSOs)만 제시할 뿐이다. 식품사업자는

이러한 목표에 따라 정해진 목표를 달성하기 위한 스스로의 위생관리절차를 구체적으로 결정해야 한다. 이 시스템의 특징은, 좀더 단순화한 법제도(목표만 규정)와 현장의 융통성(단, 현장에서 설정한 절차와 조건은 모두 문서화해야 함)에 있다. 이는, 유연성이 결여된 제도는 오히려 현장의 위생조건과 안전성을 위협하게 된다는 사고방식에 입각한 것이다. 이 방법이 바로 신접근(new approach)인 것이다.

다. 수출기준

EU역외에서 수입되는 식품은 EU규칙을 충족시켜야 한다. 또한 EU역외로 수출되는 것은 적어도 EU역내에서 유통하는 기준을 충족시켜야 한다.

라. 농업의 위생의무

“농장에서 식탁까지”를 원칙으로 하는 위생규칙이므로, 이 위생규칙은 농장과 1차생산(도축장 등)에도 적용된다. 그러나 현시점에서 농장에 완전한 HACCP를 적용하는 것은 곤란하므로 적정농업규범(GAP 등) 등 새로운 위생관리수단을 우선 경험한 다음에 장차 HACCP를 적용한다는 것이 지배적인 사고방식이다. 또한 제 1차 생산부문에 대한 HACCP 도입은 곤란하지만 소매 등 푸드체인 하류단계의 경험이 쌓이면서 서서히 침투될 것으로 보고 있다.

마. 사료의 취급

EU에서는 사료의 위생·안전기준에 대한 관심이 높아지고 있다. 그러나 이를 관리하기 위한 법제도가 이미 존재하므로 이번 규칙으로 대응하지는 않는다는 방침이 제시되고 있다. 따라서 신규칙의 농장에는 사료생산이 포함되지 않는다. 다만 이것은 식품안전백서의 제안과 배치되는 측면이 있다. 푸드체인이 사료를 포함시킬지 여부는 논쟁점으로 되어 있으며, 유럽위원회와 유럽이사회 사이에 합의가 이루어지지 않고 있다. GMO의 추적가능성 등에 관한 규칙에서는 식료와 사료를 구별하지 않는 룰을 적용하고 있다(GMO의 추적가능성과 표시에 관한 규칙(COM(2001) 182 final), GM식품과 GM사료에 관한 규칙(COM(2001) 425 final).

바. 적용예외사항

원격지(高地, 離島)의 식품과 전통식품에 대해서는, 규칙의 탄력적인 적용조항을 마련해두고 있다. 이러한 전통식품을 보호하는 경우에는 보완성과 투명성의 원칙에 따를 것이 요구되고 있다.

이는 유럽의회로부터의 개정요구에 따른 것이다. 이에 따라 생산자로부터 소비자 혹은 지방의(local) 소매업자로 흘러가는 소량의 1차산품, 예를 들면 야생 딸기류, 수렵고기, 자가산 과일 등 자연식품의 직거래는 이 규칙의 대상으로 되지 않는다. 그러한 행위는 유럽차원의 규칙으로는 관리되지 않으며, 각 회원국단계에서 처리하도록 하고 있다.

중소기업이 HACCP를 도입하는 문제에 대해서는 특별한 조치가 필요하다는 생각이 지배적이다. 가령, 위해관리에 대해 상세한 지표를 제공하는 것과 같이 특별한 적정위생기준(GHP)의 개발이 검토되고 있다.

제6절 소 결

이상 식품정책의 개혁과정과 그 내용을 검토해보았다. 그 핵심적인 내용은 종합식품법에 제정되어 EU의 식품안전대책이 위험분석에 입각한 프레임워크에 따라 운영되게 된 점과 위험평가(및 위험정보교환)기관인 유럽식품안전기관이 발족한 점이다.

EU의 식품정책개혁의 이념과 의도를 이해하는데 있어 특히 중요한 것은 97년의 식품법녹서와 99년의 식품안전백서이다. 그런데 녹서와 백서를 비교해보면 차이점이 발견된다. 그것은 유럽위원회의 식품정책에 대한 관점 및 자세의 변화이다. 녹서에서는 국제화와 EU의 시장통합을 크게 의식하여 식품정책에 관련된 경제적 틀의 구성이 필요하다는 점이 지적되었다. 그런데 백서에서는 BSE문제에 대한 깊은 반성을 표명하고 소비자우선 및 위험분석체제의 확립 필요성을 강조하는 관점으로 크게 선회하고 있다. 최근 10년간 BSE를 비롯한 식품안전문제가 그만큼 심각해졌음을 반영한 것이다.

한편, 유럽위원회는 80년대 말부터 위험관리부문의 개편을 지속적으로 추진해왔다. 90년대 초의 시장통합 이후 추진된 것은 ① 역내의 자유화 가속, ② 제3국 대응, ③ 시험소에 관한 적합성인증제도, ④ 사업소의 HACCP, ⑤ 공중위생·동물위생·식물위생의 통합적 관리 등이다.

최근 10년간의 개혁은 국제적인 관점으로부터 제도를 정비해온 것이다. 물론 처음에는 EU국가간이라는 한정된 국가관계였지만, 이후 역내통일은 필연적으로 제3국과의 관계 재구축으로 이어질 수밖에 없게 되었다.

EU는 지금부터 식품안전백서에 정해놓은 지침에 따라 개혁을 지속해가게 된다. 그것은 IT혁명의 진전과 글로벌화에 따라 급격하게 변화하는 경제·사회와 조화를 이루기 위해 필수적인 수순이다.

90년대부터 지금까지 EU 식품안전행정개혁에서 등장한 새로운 개념은 ① 농장에서 식탁까지의 푸드체인 관리, ② 적합성 인증을 베이스로 한 새로운 접근(new approach), ③ HACCP시스템 활용의 중요성 등이다. 식품안전행정의 틀을 근본적으로 바꿔놓을 이상의 개념은 앞으로 농업과 축산 현장에 커다란 영향을 미치게 될 것이다.

부록 II. 영국의 식품안전정책 개혁

1980년대와 90년대를 거치면서 영국에서는 식품안전, 특히 축산물의 안전성을 확보하는 것이 정부뿐 아니라 민간업체에 있어서도 당면한 문제가 되었다. 특히, 1990년대 중반의 BSE와 E-coli 그리고 최근의 구제역 파동은 식품안전문제의 심각성을 일반인들에게 일깨워주었고 새로운 식품안전관리 시스템의 필요성을 제기하는 계기로 되었다.

특히, BSE 이후 소비자의 식품 안전성에 대한 관심이 높아지는 가운데 영국의 정부와 업계측은 추락한 신뢰를 회복하는데 필사적이다. 그러한 노력은 식품안전행정의 대대적 개혁으로 나타났으며, 그 귀결이 식품기준청(Food Standards Agency, 이하 FSA)의 설립이다. 여기서는 FSA를 중심으로 영국의 식품안전확보 시스템을 검토한다.

1. 식품기준청 설립 이전의 식품안전정책

1.1 공적 규제에서 자율규제로

영국의 식품안전관리는 80년대 말까지 주로 공적 규제에 의해서 이루어지다가 90년대 초반 민간의 자율 규제를 강조하는 체계로 변화하였고, 다시 90년대 중반부터 공적규제와 민간의 자율규제가 서로 병존하는 체계를 갖추게 되었다.

영국의 식품안전을 위한 법규는 전통적으로 생산물 책임제도에 근거를 두고 일정 기준을 만족시키지 못하는 생산물을 판매한 경우에 법적 책임을 부과하는 형태였다(이는바 Warrantee Defence). 개별 생산물의 질에 대한 규정을 통해서 소비자의 건강을 보호하려는 정책은 1987년 소비자보호법(Consumer Protection Act

1987)에 반영되었다.

이러한 공공규제 중심의 식품정책이 변화된 것은 1990년 식품안전법 (Food Safety Act 1990)이 제정되면서부터이다. 이른바 적정주의(due diligence defence) 원칙을 도입한 1990년 식품안전법은 영국 식품안전관리를 공공적 규제로부터 민간의 자율규제로 변화시켰다.

90년 식품안전법은 식품체인에 참여하고 있는 업체들이 법적인 책임을 면하기 위해서는 합리적인 주의(reasonable precaution)와 모든 적정주의(all due diligence)를 실행했음을 증명하도록 하고 있다. 즉, 식품체인의 각 단계에 참여하고 있는 업체들이 상위의 공급자로부터 받은 식품이 식품안전법에 적합하고 인간소비에 해가 없다는 것을 확신하는 것을 의미한다.

그러나 '합리적인' 이라는 용어가 갖는 모호성 때문에 식품체인의 업체들, 특히 자신들의 상표로 식품을 판매하는 대규모 소매업체(수퍼체인 등)들은 적정주의원칙을 만족시키기 위해서 법적으로 권고하고 있는 식품안전 기준(MHS, 즉 식품위생서비스국에서 제시하고 있는 기준)을 상회하는 사적인 품질관리 시스템을 발전시켰다.

이들 민간품질관리시스템은 공급자에게 HACCP와 ISO9000원칙을 적용하는 품질관리 프로그램에 참여할 것을 요구하거나 또는 독립적인 기관으로부터의 인증서를 요구하기도 하였다 .

이러한 적정주의 원칙은 또한 식품업체들로 하여금 소비자의 요구에 따라서 지속적으로 품질관리시스템을 개선하게 하는 역할도 하였다.

결국, 식품안전법의 적정주의 원칙에 따라서 영국 축산물 시장에서 가장 높은 시장점유율을 차지하고 있는 대형 식품소매상이 식품안전관리의 중요 역할을 맡게 되었으며, 이들이 중심이 된 민간의 자율적인 식품안전관리 체계가 형성되었다고 할 수 있다.

1.2 공적 규제와 자율 규제의 병존체제로

1995년 영국은 일반적인 식품위생에 관한 법규와 식품위생서비스국(Meat Hygiene Service, MHS)의 설립을 통해 민간중심의 식품안전관리 체계에 전체 식품체인의 감시를 위한 공적 규제 조치를 부가하였다.

영국 중앙정부 부처인 건강부(Department of Health)에서 관할하는 일반적인 식품위생에 관한 법규(Food Safety (General Food Hygiene) Regulation 1995)는 EU의 식품위생에 관한 법규(Directive 93/94)를 실행하기 위한 것으로 식품업체에게 HACCP원칙에 따른 위험관리 적용을 요구하고 있다.

그러나 이 법규는 축산가공물과 이를 판매하는 소매업체나 식당에만 적용되는 것으로 축산농가나 신선육을 다루는 도축장, 냉동창고에는 적용되지 않는다. 이들 분야에 대해서는 건강부보다는 MAFF 산하의 MHS에서 담당하고 있기 때문이다.

이 법규의 집행은 상당히 복잡한 체계를 갖고 이루어진다. 실제 법의 집행권한은 이른바 본청원칙(Home Authority Principle)에 따라서 우리 나라의 구 정도의 크기인 district council의 환경건강부서(Environmental Health Officer)에서 담당한다. 이들에게 미생물학적 안전성에 관한 정보를 제공하는 기관은 공공건강연구소(Public Health Laboratory Service)이며, 지역간의 협력을 위해서 LACOTS(the Local Authority Coordinating body on Food and Trading Standards)가 설립되어 지역단위의 집행 지침을 마련하고 중앙정부에 법 집행상에서 발생하는 문제점들을 보고한다. 위의 본청원칙은 지역단위의 식품산업을 다루기 위한 것이었지만, 실제로 대규모 식품업체처럼 각 지역에 지점을 두고 있는 경우는 본점이 있는 지역의 관청에 책임이 있다.

이러한 법 집행상의 복잡성, 그리고 실제로 전체 식품체인을 체계적으로 관리할 수 없다는 것, 그리고 축산농가나 도축장 등에 대해서는 적용되지 않는다는 것 등은 1997년 식품안전청의 설립을 위한 보고서(후술)에서 개선되어야 할 문제점으로 지적된 바 있다.

MHS는 1995년 신선육에 관한 법규(Fresh Meat (Hygiene and Inspection) Regulation 1995)를 집행하기 위한 MAFF의 산하기관으로 설립되었다. 앞서 설명한 지역 식품산업에 대해서 해당지역관청이 감시, 감독을 하는 것처럼, MHS는 영국 전역에서 통일된 축산물 감시, 감독을 위해 도입되었다.

MHS는 도축장, 절단공장(cutting plants) 그리고 냉동창고를 대상으로 감독기능을 수행하며 가축의 생체검사 및 해체검사를 통해 동물병의 존재여부를 확인하며 검사자가 가축의 사체에 직접 스탬프를 찍어서 식육으로 적합함을 증명한다. 또한 최고 100점까지 부여하는 위생평가시스템(Hygiene Assessment System, HAS)을 시행하여 허가된 도축장의 위생관리상태를 소비자들이 알 수 있도록 하였다. 이러한 검사는 MHS의 직원이 할 수도 있고, 또는 정부에 등록된 민간검역회사에서도 할 수 있도록 되어 있다.

이러한 MHS의 식품위생 감시, 감독의 문제점은 사체검사를 통해서 스탬프를 찍는 순간까지만 진행된다는 것이다. 즉, 그 이후 사체의 가공을 위해서 절단하는 단계에 대해서는 더 이상의 검사를 하지 않는다는 것이다. 앞서 밝힌 바와 같이, MHS의 검사기능도 식품체인의 전체과정을 관리하지 못하고, 그 이후의 단계에 대해서는 민간의 자율기능에 일임하고 있다.

이와 같이 상대적으로 공적규제에 비해 민간자율규제 기능이 강화된 것이 영국 식품안전관리 체계의 특징이라고 할 수 있으나, 이러한 자율규제에도 불구하고 식품에 대한 영국 일반 소비자들의 불신과 불안은 해소되지 않았다. 따라서 공적규제를 통합, 강화하고 좀더 엄격하게 푸드체인을 종합 관리할 필요성이 제기되었으며, 그 귀결이 1999년의 식품기준청 설립으로 나타났다.

2. 식품기준청의 설립배경

2.1 제임스 보고서

BSE로 광범위하게 인식되기 시작한 식품안전문제는 1997년 선거에서 중요한 이

슈로 부각되었고, 노동당은 독립적 기구의 설립을 공약으로 내세웠다. 노동당은 이 문제에 관한 구체적 검토를 제임스(Philip James) 교수에게 위탁하였으며, 그 결과를 선거 승리 이후인 1997년 5월 보고받았다. 일명 제임스 보고서로 불리는 이 보고서 “The Food Standard Agency : An Interim Proposal”가 FSA 창설의 근간이 되었다.

이 보고서에서 제임스는 과거 10년 동안 식품에 대한 신뢰성이 상실된 이유로 세 가지 제도적인 실패를 들고 있다.

첫째는 MAFF가 서로 상충되는 이해관계를 동시에 대변하고 있다는 것이다. 즉, MAFF는 농어업의 경제적 이해와 공공의 건강을 동시에 보호하고자 하는 바, 그로부터 식품안전성과 농어업의 단기적인 경제적 이익간에 상충이 발생되고 있다는 것이다. 따라서 제임스는 새로 설립할 FSA의 형태에 관련하여 “식품관련 산업을 지원하는 정부부처와 분리되어 국민의 건강과 안전을 보호하는 역할을 할 수 있는 별도의 새로운 기구의 설립이 필요하며, 이 기구의 정책결정과정은 투명해야 하며 모든 과정이 공개되어야 한다”고 주장하였다.

둘째는 MAFF, DoH(Dept. of Health) 및 여타 부처들간의 업무의 중복 및 겹, 그리고 그에 따라 식품안전성의 통제나 감독에서 협력이 부족한 점이다. 따라서 one-stop shop의 개념으로 행동할 수 있는 단일기구의 창설이 필요하다는 것이다.

셋째는 영국 식품관련 법들이 영국 전역에서 불균형적으로 집행되고 있다는 것이다. 즉, 식품안전법(Food Safety Act 1990)이 각 지역별로 서로 다른 기준에 따라 집행되고 있다는 것이다.

2.2 FSA 설립 백서

새로 취임한 블레어 총리는 곧바로 식품안전행정의 개혁에 착수하였다. 그리고 민간연구자에게 검토를 의뢰한 개혁 청사진을 기초로 “식품기준청: 변혁의 힘”(1998년 1월)을 공표하였다. 이는 영국이 식품안전행정개혁을 위해 제시한 식품기준청 설립의 기획서(백서)였다. 여기에는 제임스 보고서의 의견이 대부분 반

영되었다.

백서에는 다음과 같은 방침이 제시되었다. ① 기본목적은 국민의 건강보호, ② 식품기준 및 안전성의 평가에 있어 不偏性, 독립성, 과학성, ③ 식품기준청의 결정·행동에 있어 독립성, 통일성, 위험비례성(안전대책의 비용편익), 과잉규제 회피, 국제제도에 대한 배려, ④ 의사결정과정의 공개성, 투명성, 대화성 등이다.

또한 다음과 같은 점도 아울러 제시되고 있다. ① 장관과 위원은 공개적으로 임명하도록 하고 개인의 자격과 식견을 기초로 선발한다. ② 식품위생과 공중위생에 관한 문제에 대해 견해를 공표한다. ③ 푸드체인 전체를 관통하는 식품안전과 규격기준에 대해 전략적 견해를 제시한다. ④ 연구, 감시의 실시, 법률의 제안, 집행의 감시, 문제해결의 행동에 관련된 폭넓은 권한을 갖는다.

백서는 식품기준청에 농수산식료부와 보건부가 관할하는 정책을 폭넓게 이관하는 안을 담고 있었다.

2.3 FSA 설립에 관한 법

1999년 11월 11일 시행된 식품기준법(Food Standards Act 1999)은 식품기준청의 설립과 그 기능에 대한 조항을 책정한 법률이다. 43개의 작은 섹션이 8개로 분류되어 있는데, 처음 5개 섹션이 식품기준청에 관한 것이다. 여기에는 기능, 멤버의 임명, 자문위원회 등 식품기준청의 핵심적 사항이 기술되어 있다. 다음 6개의 섹션은 음식물에 관한 일반적 기능에 대한 것이며, 내용은 식품정책의 정비, 주요 관련기관에 대한 조언, 정보의 제공 및 수집 등이다.

이 식품기준법에 따르면 FSA는 다음과 같은 기관으로 상정되고 있다.

우선 기능으로 다음 두 가지가 제시된다. ① 식품안전 및 식품에 관한 소비자의 이해에 관련된 법률의 개정, ② 식품이 유발하는 건강피해의 시험에 관한 조항의 책정을 가능케 하는 가축사료에 관한 조항의 책정이다.

식품기준청의 목적은 “식품소비에 기인한다고 생각되는 위험(생산과정과 공급과정에서 생기는 위험을 포함)으로부터 공중위생을 옹호하는 것, 또한 식품에 관한

소비자의 이익을 옹호하는 것"이다. 구체적으로는, 2001년부터 2006년간 5년 동안의 기관의 목적을 ① 푸드체인을 통해 식품의 안전을 확보하고, 식중독을 20% 감축한다. ② 국민이 좀더 건강한 식생활을 영위하도록 한다. ③ 소비자보호의 입장에서 적절한 식품표시를 철저히 한다. ④ 식품산업의 감시, ⑤ 식품법의 개선, ⑥ 소비자의 신뢰 확보로 정해두고 있다.

소비자 제일의 사고방식에 입각하여 정보의 공개, 그리고 행정과 식품산업계로부터 독립함으로써 이러한 목적을 달성하겠다는 것이다.

FSA는 각 회계연도에 활동과 성과에 관한 보고서를 작성하고 신속하게 국회, 웨일즈의회, 스코틀랜드의회, 북아일랜드의회에 보고해야만 한다. 또한 필요하다면 기타 단체에 대한 제출이나 다른 조사보고서도 작성한다.

자문위원회는 FSA에 관련된 사항에 대해 조언하고 정보를 제공할 목적으로 설치되었다. 설치권한은 국무위원이 가지며, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 등 어떤 지방이든 설치할 수 있다. FSA도 관계당국과 협의하여 위원회를 설치할 수 있다.

3. FSA의 기능과 역할

식품기준법(Food Standards Act 1999) 및 관련 백서에서 언급하고 있는 FSA의 식품안전관리에 있어서의 기능과 역할은 다음과 같다.

식품안전성은 농장단위에서부터 시작해야 한다는 인식하에 FSA는 오염된 식품이 식품 유통체인에 들어가는 것을 막기 위해 농장에서부터 조치를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 이에 따라 FSA는 현재의 기준을 보충하기 위한 안전조치를 추가할 것을 보건부 차관에게 권고할 수 있다.

식품체인으로부터 전염될 수 있는 동물전염병에 대한 통제를 위한 국가적인 정책의 개발이나 이행에 주도적인 역할을 수행한다.

사료에 대한 업무는 농업부 차관과 분할된다. FSA는 식품안전성에 잠재적인 영

향을 미칠 수 있는 사료, 첨가제, 오염원과 같은 것에 대한 문제에 대해서 자문하는 역할을 한다.

농약과 동물약품에 대한 업무는 농업부 차관에게 그대로 남지만, FSA는 농약이나 동물약품의 인증과 관련해서 식품안전성에 대한 고려가 있었음을 확인하는 역할을 한다.

식품위생정책이나 식품의 미생물학적 안전성(microbiological safety)에 대해서 모든 관련 부서에 조언할 수 있다.

육류 및 육류의 위생과 관련해서 FSA는 육류를 취급하는 업체를 허가하거나 BSE의 식품체인으로의 침투를 방지하는 위한 조치를 취할 책임을 갖는다. 따라서 기존에 MAFF에 속해있던 MHS(Meat Hygiene Service)의 업무는 FSA로 그대로 이관된다.

FSA는 식품관련질병에 대한 조사와 관련해서 건강위원회(health authority)나 지방행정위원회를 지원한다. 그러나 발병사태가 지방의 범위를 벗어나거나 또는 지역에서의 조사가 불충분하다고 판단될 경우는 직접 조사를 행할 수 있는 권한을 갖는다.

FSA는 EU의 규정을 따라서 새로운 식품적용방법(food applications)을 평가할 수 있다. 또한 GMO나 식품조사시설(food irradiation facilities)의 방출에 대한 허가증을 발행한다.

FSA는 모든 종류의 식품첨가제에 관한 업무를 담당하고, 식품안전성이나 첨가제의 사용에 대한 새로운 정보가 발견될 경우 국민건강보호를 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 갖는다. 또 식품에 대한 모든 종류의 화학적 오염에 대한 업무를 담당한다.

알러지와 관련해서 FSA는 발생가능한 건강에 대한 위험을 국민들에게 알리도록 EU의 상품표시규칙을 변경하는 협상을 한다. 이는 새로운 식품을 포함해서 식품에 대한 알레르기반응에 대한 적절한 평가를 하기 위한 것이다.

FSA는 오염식품으로부터 국민의 건강을 보호하고, 발생가능한 응급상황에 대한 대책을 수립하는데 있어서 중앙과 지방행정부간의 협력을 주도한다.

FSA의 책임은 식품의 표시와 원료의 성분에 대한 기준을 포함한다.

영양문제와 관련해서, FSA는 음식의 영양과 전반적인 식생활에 관한 공식적인 견해를 표시한다. 그리고 적절한 경우에, 식품의 영양에 관한 법규를 제안한다.

4. FSA의 구조

4.1 조직

4.1.1 독립성

1999년 FSA의 설립의 근거가 된 식품표준법(Food Standards Act 1999)에 따르면, FSA는 정부와 일정한 거리를 두고 운영되며 모든 산업부문의 이해관계에서 독립된 기구로 정의된다.

이러한 독립적인 정부기관의 의미는, FSA가 그 운영을 위해 정부로부터 예산을 배정받지만 업무의 추진 및 결정과 관련해서는 정부의 정책결정으로부터 독립되어 있다는 것이다. 즉, FSA에 관해서는 보건부장관(Secretary of the State for Health)이 의회에서 대표로서의 역할(의원들에 대한 답변)을 하지만 그 운영에 간섭하지 않으며, FSA는 식품 및 관련업무와 관련해서 정부정책에 대한 조언 및 자문을 하고 다른 정부기관들과는 달리 유일하게 이를 독자적으로 공표할 수 있는 권리를 갖는다. 따라서 FSA의 정책적 조언을 받은 정부기관이 실제 정책에서 그 내용을 받아들이지 않았을 경우는 그 이유를 공식적으로 밝힐 의무가 있다. 요컨대, 이 기관의 독립성은 조사결과 및 견해를 특정의 장관에 보고하는 것이 아니라 자유롭게 공표함으로써 보장된다.

4.1.2 조직구성

FSA는 크게 세 가지의 조직으로 구성되는데, FSA의 최고기관으로서 위원회(Board)와 그 하위에서 실질적인 업무를 수행하는 청장(Chief Executive) 및 각 부서장(Director), 그리고 각 분야별 자문역할을 수행하는 자문위원회(Advisory Committee)가 있다.

본부는 런던에 위치하며, 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드에는 사무소를 두고 있다. 집행기관으로는 농수산식료부에서 이관된 식육위생서비스국(Meat Hygiene Service, MHS)를 두고 있다.

(1) 위원회(Board)

FSA는 공익을 제일로 생각하며 특정부문을 대표하지 않는 위원회 중심 기관이다. 식품기준법(Food Standards Act 1999)에 따르면, 최고위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인 그리고 8명 이상 12명 이하의 위원들로 구성된다. 총 14명의 구성원 중에는 웨일즈 국회에서 선임된 인사 1명과, 스코틀랜드 관련장관이 선임한 2명, 그리고 북아일랜드 관련장관이 선임한 1명이 반드시 포함되도록 규정하고 있으며, 나머지 위원들에 대해서는 보건부 차관(Health Minister)이 임명하도록 하고 있다.¹⁷⁾

위원장, 부위원장, 위원의 선임과 관련해서는 농업부 및 보건부 차관과 각 지역(웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드)의 담당기관들이 서로 협의해서 결정하며, 위원장도 위원회구성에 앞서 담당기관들의 협의에 따라서 결정한다. 2003년 1월 현재 최고위원회는 위원장과 부위원장을 포함해서 총 12인으로 구성되어있다.

FSA를 효율적이고 효과적으로 운영하는 실질적인 업무는 청장과 부서장들이 책임을 지게 된다. 청장(Chief Executive)은 앞서 언급한 각 지역 및 정부의 담당기

17) 현재 위원장인 Sir. John Krebs를 중심으로 스코틀랜드 FSA에서 2명, 웨일즈FSA와 북아일랜드에서 각 1명이 임명되어 있다. 멤버의 직종 및 업계도 소규모농장주, 자선사업가, 영양학 교수, 금융계 등 다양하다.

관들간의 협의에 따라 선임하고, 부서장(Director)은 담당기관의 동의하에 최고위원회에서 선임한다. 이들 중 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 지역의 부서장은 각 지역의 담당기관이 선임한다. FSA의 청장은 EU에서 뿐만 아니라 CODEX관련 국제회의에서도 공식적으로 영국을 대표하는 협상권한을 갖는다.

FSA는 현재 1명의 청장과 총 9명의 부서장으로 구성되어 있으며, 웨일즈, 북아일랜드, 스코틀랜드의 지역 사무소를 제외하고 런던의 본부에만 3개의 그룹과 총 18개의 세부적인 부서로 나뉘어져 있다.

그리고 FSA의 최고위원회는 FSA의 업무분야와 관련된 조언과 정보를 얻기 위해서 외부 자문위원회를 구성한다. 이들 위원들에 대해서는 최고위원회에서 선임하게 되며, 인원수 및 자문위원회의 분야에 관해서는 특별한 규정을 두고 있지 않다. 웨일즈, 북아일랜드, 스코틀랜드지역에 대해서는 별도의 자문위원회를 구성하도록 규정하고 있다. 현재, FSA는 총 10개의 과학 분야별 자문위원회는 두고 있다.

(2) 런던본부 조직

런던에 있는 UK의 본부에는 청장 밑에 세 개의 메인그룹이 있다.

가. 식물안전대책그룹

식품의 안전 및 영양에 관한 내용을 다룬다. 농장에서 시작되는 푸드체인 전체에 걸쳐 식품의 기준, 안전의 확보에 노력한다. 여기에는 7개 부문이 있다. 신규식품부문, 화학오염물질 및 동물사료부문, 화학안전성 및 독성학부문, 방사능대책 및 조사감시부문, 푸드체인전략부분, 미생물안전부문, 영양부문이 그것이다.

나. 시행·식품규격그룹

식품의 위생, 지원, 신뢰성 및 여타 무역기준 등 모든 사항을 고려하여 식품법의 시행을 담당한다. 이 부문은 지방의 식품기준법 작성에도 관련되어 있으며 지방자치단체를 돕는다. 여기에도 7개 부문이 있는바, 식품표시 및 소비자보호부문, 지방자치단체시행부문, 식육위생부문, 과학적 식육전략부문, BSE부문, 수의공중위

생실행부문, 커뮤니케이션부문이다.

다. 조직·전략그룹

FSA의 위원회, 사무장관, FSA런던본부에 근무하는 직원에 대한 지원을 담당한다. UK본부와 스코틀랜드FSA, 웨일즈FSA, 북아일랜드FSA, 식육위생서비스국의 전략적 관리에 대해 어드바이스한다. 재무 및 IT부문, 사무·소비자서비스부문, 경제분석부문, 인사부문으로 구성된다.

(3) 과학위원회

독립적이고 최첨단연구를 하고 있는 전문가로 구성되는 위원회와 워킹그룹(WG)은 식품기준청이 소비자에게 제공하는 조언이 최신의 과학적 근거에 입각한 신뢰할 수 있는 것임을 보증하고 있다. 문제에 따라서는 긴급하게 해당분야 전문가로 구성된 위원회를 설치할 수 있다. 위원회의 임무는 문제의 조사, 감시, 조언이며 위험관리권한을 갖지는 않는다.

FSA에만 사무국을 두고 있는 과학위원회는 동물사료위원회, 조사자문위원회, 식육위생자문위원회, 식품안전의 미생물에 관한 위원회, 신규식품과 제조기술에 관한 위원회, 독성에 관한 위원회이다. 독성에 관한 위원회는 자매위원회로서 보건부에 사무국이 있는 발암성에 관한 위원회, 돌연변이에 관한 위원회와 공동으로 활동하는 경우가 많다. 또 해면상뇌증위원회의 사무국은 환경식료농촌부에 있다. 영양에 관한 위원회는 FSA와 보건부 양쪽에 사무국을 두고 있다. 이들 위원회가 각기 독립적으로 전문분야에 대해 관계기관에게 조언하고 있다. 임기는 분명하게 정해져있지 않고 3년부터 10년까지 폭이 넓다. 또한 특별위원회, 워킹그룹은 FSA의 직원이 중심으로 되어 상설자문위원회로 설치되어 구체적인 문제에 대한 조사, 조언을 수행하고 있다. 정기적으로 회의가 열리는 경우도 있지만, 상황에 따라 급거 설치된 것도 있는 등 유연한 대응이 이루어지고 있다.

(4) 소비자위원회

FSA의 중요한 관점의 하나는 소비자 제일원칙이다. 이 위원회는 소비자의 의견,

이익이 원활하게 행정에 전달되도록 2002년 4월에 새로 설립되었다.

위원회의 역할은 다음과 같다. ① 소비자가 현재 안고 있는 문제를 FSA에 호소한다. ② FSA의 전략적인 방침과 지금까지의 플랜에 대해 의견을 진술한다. ③ 소비자의 반응을 보고 정책의 효과를 평가한다. ④ 소비자상담방법론(소비자조사의 숫자와 단결의 곤란성, 소수의견에 대한 배려)에 대해 조언한다. ⑤ 자문위원회의 소비자대표자 평가, ⑥ FSA와 소비자그룹간의 교류, ⑦ FSA에서 취급되는 문제에 대한 소비자의 의견을 전달한다.

소비자위원회는 연간 4회 개최된다. 멤버는 일반공모(20-70세)로 선발된 6명과 UK의 소비자단체 대표자 6명 등 총 12명으로 구성된다.

(5) 식육위생서비스국

MHS는 FSA의 집행기관이다. 원래 농수산식료부(현 환경식료농촌부 Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA) 산하에 1995년 4월 1일 설치된 기관이다. 당시에는 약 300개 지역의 식육검사를 청부하고 있었다.

FSA로 이관된 이후에는 공평성, 일관성을 갖는 효과적인 위생활동을 통한 공중위생 및 동물복지의 확보를 목표로 영국, 스코틀랜드, 웨일즈에서 그 권한을 가지고 있다. 다만 동물복지의 문제에 관한 법적 통제는 환경식료농촌부 및 웨일즈의 회, 스코틀랜드농업부에 권한이 있다. MHS의 중요한 권한으로는 도살법을 기준으로 한 동물복지의 시행이 있다. 또한 북아일랜드에서는 이 역할이 북아일랜드FSA를 대신하여 북아일랜드농업농촌개발부가 집행하고 있다.

MHS는 소비자와 식육산업에 대해 다음과 같은 업무를 하고 있다. ① 독립적인 실시기관: 통일기준, 통일조사 등의 시행업무 수행, ② 소비자마인드를 전환하고 공중위생을 보호하는 본질적 서비스에 대해 보건부 장관을 통해 국회 혹은 FSA에 설명할 필요, ③ EU와 3지역의 교역상대들이 수락가능한 통일적인 수의역학적 검역서비스를 실시, ④ 식육검사 및 위험관리의 개발, 운영, 변경을 정확하게 수행 등이다.

FSA는 식품산업, 식육산업에서의 식품안전관리에 있어 HACCP의 도입을 권장하고 있다. FSA는 HACCP의 효과적 활용을 통해 사람들의 식품에 대한 위기감을 해소하고, 푸드체인의 흐름에서 식중독을 감소시킬 수 있다고 믿고 있다. 모든 식육제품에 대해 HACCP를 활용한 새로운 위생관리를 구축하는 것이 MHS의 주요 과제로 되어 있다.

4.2 위험분석체계

4.2.1 위험평가

FSA의 위험평가는 주로 과학위원회를 중심으로 이루어지고 있다. 식품의 안전성에 관련한 문제를 망라한 과학위원회는 대부분 해당문제에 깊은 관련이 있는 분야의 과학전문가들로 구성되어 있으며 독립적이다. 따라서 과학기술에 준거한 정확한 위험평가가 기대되고 있다. 좀더 깊이 문제를 천착하고 싶을 경우나 다른 위원회에도 걸쳐있는 추상적인 사항에 대해 조사하고자 할 경우 등 필요에 따라 과학위원회는 하위조직으로 되는 그룹과 특별위원회를 설치할 수 있다. 이 하위조직들이 해당문제를 다루고 관계기관 등에게 조언을 한다. 이 하위조직은 FSA의 직원이 중심이 되어 활동하고 있다. 하나의 문제에 관해 FSA내부의 관련섹션 여러 개가 각각 독자적인 방법으로 조사·분석하게 되므로 정밀하고 유효한 평가를 할 수 있게 된다.

<표 II-1> FSA의 위험평가 및 위험관리 예시: 식육의 경우

	기준의 책정	정책의 기획·입안	정책 시행	인가·승인	감시·감독
위험 평가	화학오염물질 및 동물사료부문 -가축사료의 화학 오염에 관한 제언 동물과학위원회 -사료규제에 대 해 조언	식육위생자문위원회 -식육위생정책에 대 한 제언			
위험 관리	화학오염물질 및 동물사료부문	식육위생부문 -clean livestock policy의 작성 화학오염물질 및 동 물사료부문 -화학오염대책	식육위생 서비스국	수의 공중 위 생실행부문 -인가공장의 승인	식육위생부문 -인가공장의 모니터 링·식육위생서비 스국의 감사 과학적 식육전략부 -식육위생·BSE조 사의 감독

4.2.2 위험관리

위험관리는 주로 부문별로 이루어진다.

2001년 FSA위원회는 BSE문제의 반성으로부터 식품위험관리에 관해 공식적인 틀을 작성했다(그림 참조). 이와 같은 흐름은 ① 관련된 공중위생기관과 기타 전문지식을 갖는 顧問에 의한 FSA업적의 외부감사, ② FSA에서 이루어지는 관리훈련계획의 중요한 판단기준에 이용되며, FSA에서 관리를 담당하는 인재의 육성에도 쓰인다.

<그림 11-1> 식품의 위험관리 틀

식품위험관리5단계	중요점검사항
1. 위험의 特定	(a) 정확한 사실의 파악
2. 위험의 査定	(b) open-mind
3. 행동지침의 결정	(c) 엄밀성
4. 결정사항의 실시	(d) 공개
5. 영향의 감시·검증	(e) 이해당사자와의 교섭

FSA는 위험관리를 5단계로 나누어 실행하고 각각의 단계에서 5개의 점검사항을 검토한다. 이들 5개의 검토사항을 예를 들어 설명해보자.

(1) 위험의 特定

① 새로운 위험의 발견에 지체는 없었는가, 기존의 위험에 관해 충분한 정보를 얻고 있는가, ② 다양한 각도에 검토하고 있는가, 새로운 사실의 발생에 대응하는 준비가 되고 있는가, ③ 우선사항은 무엇인가, 시간배분을 어떻게 하는가, ④ 협의 사항은 정확하게 공개되고 있는가, ⑤ 관련 이해당사자가 가지고 있는 정보를 조사했는가

(2) 위험의 査定

① FSA내부의 과학전문가의 의견을 들었는가, 모든 분야의 과학전문가와 상담했는가, 과학적으로 미해명되고 있는 부분에 대한 대응은 충분한가, ② 대립의견은 충분히 논의했는가, ③ 공식적인 위험평가를 수행했는가, 기존의 위험과 과학적으로 미해명된 부분과의 구별은 분명히 되어 있는가, ④ 위험평가에 대해 공표

하고 사실을 충분히 전달했는가, 불분명한 부분이 어느 정도인지 충분히 설명했는가, ⑤ 이해당사자로부터 위험평가에 관한 협력을 얻었는가

(3) 행동지침의 결정

① 입수가능한 관련사실(경제적인 것도 포함)을 모두 입수했는가, ② 결정전에 관련단체(소비자, 집행기관, 제조업자, 특정 이익단체)의 의견을 청취했는가, 결정사항에 재고의 여지가 있는가, 재고는 필요한가, ③ 행동하기 위해 관련의견을 검토했는가, 비용과 편익의 비교평가는 엄밀하게 수행되었는가, 실용성과 권리행사 가능성은 타당한가, ④ 기본계획과 그 기반으로 되는 평가를 공개했는가, ⑤ 이해당사자에 대한 설명책임은 부과시켰는가

(4) 결정사항의 실시

① 결정사항의 영향에 대해 검토했는가, ② 경험적 견지로 보아 변경은 가능한가, ③ 결정은 엄밀하고 효과적인가, 소비자·제조업자·집행자들로부터 이해를 구했는가, ④ 실행플랜을 공개했는가, ⑤ 이해당사자의 반응은 어떠한가

(5) 결정사항이 가져온 영향의 감시·검증

① 본래의 효과를 발휘했는가, 재검토할 필요가 있는가, ② 효과가 기대와 어긋난 경우 앞으로도 그 결정을 계속하는 것이 의미가 있는가, 결정후 그 안건을 변경할 상황이 주어졌는가, ③ 효과가 타당한 경우 결정의 실행은 엄밀하고 철저하게 이루어졌는가, ④ 시행결과를 공표했는가, 결정사항의 영향은 공개했는가, ⑤ 결정사항의 영향에 이해당사자들은 납득했는가, 이해당사자들의 결정사항에 관한 평가에 대해 논의했는가

4.2.3 위험정보교환

정보공개를 기본원칙의 하나로 삼고 있는 FSA는 위원회의 일반공개, 청장의 도시강연 등 FSA직원에 의한 소비자에 대한 정보제공에 많은 노력을 기울이고 있

다. 또한 직원은 공인이라는 관점에서 경력, 급여 등에 관한 개인정보도 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다.

FSA에서 외부와의 정보교환을 담당하고 있는 부문으로는 세 가지가 있다.

첫 번째, 미디어를 통한 정보교환을 담당하는 시행·식품규격그룹에 속하는 커뮤니케이션부문이다. 소비자들의 전자메일을 통한 질문, 진정을 처리하고 FSA에서 발간하는 책의 출판 등도 담당한다. 위생교육의 일환으로 7세부터 14세까지의 어린이와 이들을 상대하는 교사들을 대상으로 한 쌍방향 학습교재(Food Hygiene Mission Control, 식품위생관제센터)를 FSA 홈페이지에서 무상 다운로드할 수 있다. 이는 퀴즈와 게임, 실화를 곁들여 놀면서 식품위생, 식품의 안전성에 대해 학습할 수 있는 소프트이다.

두 번째, 지방자치단체와 EU, 국내외와의 정책조정을 수행하고 있는 지방자치단체시행부문이다.

이상 두 부문이 중심이 되어 FSA로부터 전세계로 위험의 경고, 식품에 관련된 모든 정보를 발신하고 있다.

세 번째, 주로 국민의 대화, 대면을 통한 진정처리를 수행하고 있는 사무·소비자서비스부문이 있다.

5. 식품기준청과 정부부처와의 역할 관계

일반적으로 다른 부처와 식품기준청간에는 다음과 같은 것이 약속되어 있다. ① 문제에 관련된 모든 타 부처에게 정기적으로 신속한 정보를 제공한다. ② 타 기관의 견해는 충분한 배려를 통해 검토한다. ③ 예측되는 결과보고서와 더불어 적절한 때에 조언을 구한다. ④ 그 문제로 인해 영향을 받는 사안과 관련된 정보는 지체 없이 다른 기관에도 제공된다. ⑤ 각각의 과학기술, 정책정보를 가급적 완전하게 공개접근(open access)이 가능한 상태로 제공하여 연구결과에 대해 조사하고 심사할 수 있도록 한다.

또한 FSA는 기본목적이 식품섭취를 통해 발생하는 위험에서 국민의 건강을 지키는 것이며, 소비자의 이익을 최우선으로 생각하는 기관이다. 1999년의 식품기준법에 따라 식품의 안전성 혹은 소비자의 이해에 관련된 문제를 대상으로 정책의 결정, 조언, 정보, 지원을 하는 것이 그 기본임무이다. 이러한 관점과 방침은 다룰 부처와의 관계에서도 관철된다.

5.1 FSA와 교육고용훈련부(DfES)

교육고용훈련부(Department for Education and Skills, DfES)는 학교급식과 식교육, 아동·학생 및 유아의 영양상태 조사 등에 관련하여 FSA와 밀접한 관련을 맺고 있다. FSA에 의해 결정된 학교급식에서의 영양기준을 준수하면서 학생들이 건강하고 즐겁게 식사를 할 수 있도록 하는 커리큘럼을 만든다.

1999년 10월 국립학교보건기준(The National Healthy School Standard)이 만들어졌다. 이 기준은 학교의 건강한 식생활에 도움이 되는 일관된 정보를 제공할 수 있도록 보건부와 교육고용훈련부, 건강개발기관(Healthy Development Agency, HAD, 보건부 관할)이 공동작성한 것이다. 학교급식과 식당만이 아니라 자동판매기에서 판매되는 식품에 관한 기준도 있다.

5.2 FSA와 보건부(DoH)

보건부(Department of Health, DoH)의 주요목적은 다음 세 가지이다. ① 국민의 건강 촉진, 개선, 보호, ② 지불능력과 거주지역에 관계없이 모든 사람들에게 질 높은 보호(care)를 제공, ③ 반응성에 다른 사회보호(social care)와 유아보호의 철저 등이다.

DoH와 FSA의 역할분담은 다음과 같다(표). DoH가 공중위생 전반을 취급하지만 그 중 식품에 관련된 것에 대해 FSA가 DoH와는 별개로 독자적인 조사를 수행한다. 그리고 각자 연차보고를 통해 그 결과를 제출하고 상호협조적 차원에서 협의하여 영양에 관련하여 FSA와 보건부의 역할 및 책임을 The Food Standards

Agency 白書로 공표한다.

<표 11-2> FSA와 DoH의 역할분담

FSA	DoH
<ul style="list-style-type: none"> · 식품중의 영양상분과 식사의 영양섭취량에 대해 모니터링 및 감시를 함. · 개별식품에 포함된 영양에 대해 사실에 기초한 정보를 제공하고 식사에 관해 어드바이스를 함. · 균형있는 식사의 정의 · 식품의 영양에 관한 입안: 표시기준, 영양보조식품, 강화식품, 기능성식품에 대한 것 · 영양적 관점에서 푸드체인(제조, 수송 포함)간 관계의 지침 설정 · 식품영양문제의 국제협상에서 UK를 대표 · 이상에 관해 장관에게 제언하고 정책을 책정함. · 식품과 식사에 관한 위탁조사 	<ul style="list-style-type: none"> · 病態(심장순환기질환, 암, 골다공증, 비만 등)에 따른 영양섭취에 관한 좀더 광범위한 공중위생문제 · 특별취급을 필요로 하는 그룹(임산부, 어린이, 신체장애자)에 대한 배려 · 영양섭취만에 한정되지 않은(담배, 음주, 운동) 건강교육 · 국립건강서비스국(National Health Service, NHS), 보건전문가, NHS내 모유진흥회, 임상영양학, 병원급식, 영양요법을 포함한 식이요법학에 관한 모든 것 · 건강에 관련한 식사문제, 어린이 등 특별한 취급이 필요한 사람들의 영양섭취문제, 영양 이외의 식품문제에 관련하여 UK를 대표 · 이상에 관해 장관에게 제언하고 정책을 책정함. · 이상에 관한 위탁조사
<ul style="list-style-type: none"> · 영양에 관한 과학자문위원회의 공동사무국 · 국민의 영양상황조사 · 음식물과 건강의 관련을 고려한 건강교육지침의 책정 · 이상에 관련하여 장관에게 제언하고 법안을 제정함. 	

양자의 차이를 영양, 식품을 매개로 한 감염증 등에 대한 양자의 취급방법을 예로 들어 설명하자. 영양에 대해, FSA는 개별 식품의 영양성분과 밸런스를 갖는 식사에 관련하여 과학적 조사에 입각한 일반국민용 관련기준을 작성할 책임이 있다. 한편, 보건부는 영양을 공중위생정책상의 수많은 위해요인 가운데 하나로 위치시키고 있다. 식품을 매개로 한 감염증에 대해서도 FSA는 경구감염증에 특히

주목하는 반면, 보건부는 그것을 포함한 모든 감염증에 대해 전략을 세우고 있다.

이들 두 기관이 상호 협력하여 통일적인 기준을 만듦으로써 국민건강의 수호에 한층 효과적인 대책을 마련할 수 있게 된다.

5.3 FRA와 환경식료농촌부(DEFRA)

2001년 6월 8일, 블레어 수상의 선거공약이던 농수산식료부의 재편후 명칭을 환경식료농촌부로 한다는 발표가 있었다. 이 새로운 조직은 종래의 농수산식료부로부터 농업과 식료정책을 계승하는 동시에, 환경·운수·지역부로부터 환경, 농촌 개발, 지역문제, 지속적 개발정책 등에 관한 권한과 환경청, 지역청 등에 속해있던 감독권한, 그리고 내무부에서 동물애호와 수렵문제에 관한 권한이 이관되어 일부 기능이 증강되었다.

그리고 2002년 7월 공공사업합의(Public Service Agreement, PSA)에서 결의된 새로운 목표에 따라 효과적으로 활동하기 위해 목표와 목적의 개선이 이루어졌다.

목표는 현재의 세대와 차세대의 모든 사람들에게 질높은 삶을 약속하는 지속가능한 개발이다. ① 국내외의 환경보호, 자연자원의 지속가능한 사용, ② 지속적인 농업, 어업, 음식물, 물 및 타산업에 의한 경제적 번영, ③ 농촌의 경제와 커뮤니티의 발전 및 전원의 아름다움 등이다.

목적은 다음과 같다. ① 농촌, 도시, 어촌, 지구환경을 보호하고 개선한다. 정부 혹은 국제기관의 일체화, ② 기회의 평등을 통해 농촌의 소외문제에 배려한다. ③ 식품의 안전성, 계속성, 경쟁력의 강화를 위해 소비자의 목소리를 반영한 공급을 수행한다. ④ 국내외 활동을 통한 농업의 지속성, 다양성, 근대화, 적용가능성의 향상, ⑤ 자연자원의 지속가능한 관리, 앞을 내다보는 활용을 국내외에 인식시킨다. ⑥ 환경과 건강에 대한 영향을 고려하며, 국민의 이익을 보호하고 높은 수준의 동물 건강 및 복지를 보증한다.

환경·식료·농촌부와 FSA간의 협정은 책정되어 있지 않으며, 각각의 홈페이지에는 구 조직인 농수산식료부와 FSA 사이에 맺어진 협정이 게재되어 있다(표 참조).

<표 II-3> FSA와 농수산식료부의 권한

	FSA	MAFF
도축장의 동물복지	(MHS)인가가축가금도축장에서 법에 따른 감시와 시행 도축면허의 발행과 등록	동물복지입법과 집행
농약의 안전	농약정책과 MAFF에 대한 조언	농약법제와 그 승인시스템의 운영은 MAFF의 농약부국 담당
동물용의약품	식품으로 되는 가축에 사용되는 수의약품에 대한 조언, 법의 책정에 있어 MAFF와 협력하고 그 평가에 공헌함. 필요하면 독자적 검사도 가능	동물용의약품법제 및 동물용의약품의 승인, 판매 및 공급의 제어
식품유패 전염병 및 TSE	식품유패 전반에 대한 정책책정	농장에서 도축장까지의 정책
식품규격과 표시	표시, 광고, 규격설정에 관한 정책제공 와인기관전문위원회 참가, 필요에 따라 기술적 조언	FSA활동을 지원, EC가 기준을 만들고 있는 유기식품, 계란, 과일, 야채, 어류, 가금육, 올리브유, 와인 및 소고기표시의 EU규칙에 대한 주무책임 가공식품, 음료
GMO	GMO식품 및 사료의 안전성에 대한 모든 측면의 책임을 짐. 영국신규식품인증조직은 모든 식품에 대해 직접 EC 신규식품규칙에 기초하여 책임을 지며, 관련위원회의 지원을 받음.	환경으로의 방출에 관한 논의를 FSA와 협력함. 국내 및 EC의 신제품 취급 책임을 짐. GM제품의 수입 및 그에 관련한 WTO농업협상에 대한 책임
동물사료	푸드체인에서 효과적으로 공중위생을 지킬 책임과 동물사료에 대한 책임도 짐. 수출인증에 관해 조언을 함.	동물사료의 배합과 안전성

FSA와 DEFRA의 업무내역에 대해 간단한 예를 제시하면, FSA는 소비자를 가장 우선시하며, 동물복지에 관해서는 가축사료에 투여되는 가축의약품이 인체에 미치는 영향이라는 관점에서 보는 반면, DEFRA는 사육자의 건강과 자축 자체의 건강에 배려한 정책이나 기준작성에 책임이 있다. GM문제나 BSE문제의 경우도 마찬가지이다.

6. 영국 식품안전관리의 특징

영국의 최근 식품안전관리 시스템의 개혁은 근본적으로 식품에 대한 소비자의 신뢰를 회복하기 위한 것이다.

이를 위한 중요한 변화가 소비자 보호를 위한 책임을 기존의 MAFF로부터 FSA로 이전시켰다는 것이고, 기존의 걱정주의 원칙에 근거한 민간자율관리 시스템에 전체 식품체인을 감시, 감독하기 위한 공적 규제체제를 강화한 것이다.

그러나 여전히 영국의 식품안전관리 시스템은 대형 슈퍼체인을 중심으로 한 민간관리 시스템이 주도하고 있다고 볼 수 있다. 걱정주의 원칙을 만족시키기 위한 의도에서 출발한 이러한 민간관리시스템은 실제로 각 대형 슈퍼마켓 체인의 경쟁력을 강화시키는 역할을 하였다.

이러한 대형 슈퍼체인에 의한 식품안전관리 시스템은 식품체인의 수직적 연대를 촉진함으로써 식품 안전성을 강화하고 소비자의 요구에 즉각적으로 반응하게 함으로써 축산물의 식품체인의 경쟁력을 강화시키는 장점이 있지만, 반대로 대형 슈퍼체인의 시장지배력을 높이게 됨으로써 자신들의 추가비용 없이 임의로 설정한 품질기준에 맞추도록 생산자를 강제하는 역기능을 발생시키기도 한다.

부록 III. 일본의 식품안전확보시스템

BSE에 감염된 소의 존재가 발표된 2001년 9월 10일은 일본의 식품안전정책을 전환시키는 계기가 된 날로 오래도록 기억될 것이다.

BSE사건 이후 일본정부는 급박하게 움직였다. BSE문제의 배경, 원인, 향후 식품안전행정의 기본방향 등이 BSE조사검토위원회(이하 BSE위원회)에서 검토되고, 2002년 4월 최종보고서가 제출되었다. 이 보고서를 근거로 “식품안전행정에 관한 관계각료회의”에서 식품안전정책의 전반적 검토가 이루어졌으며, 동년 5월에 식품안전기본법의 제정, 식품안전위원회의 설치, 농림수산성 및 후생노동성의 기존조직 재편 등 식품안전행정의 대대적 개편이 결정되었다.

그리고 제156회 국회에서 식품안전기본법을 비롯하여 농림수산성설치법, 식품위생법, 농약관리법, 비료관리법 등의 제·개정에 대한 심의가 이루어지고, 2003년 7월 1일 식품안전위원회가 신설되고, 농림수산성 및 후생노동성의 조직개편이 단행되었다.

새로운 식품안전정책의 기본틀이 일단락되기까지 걸린 시간은 2년이 채 되지 않았다. 이는 무슨 일이건 시간이 걸리는 일본행정의 관행으로 볼 때 매우 이례적인 일이다.

무엇이 이와 같은 변화를 추동하였는가. 새로운 정책틀의 내용과 성격은 어떠한가. 새로운 식품안전행정의 출범으로 무엇이 변화하였는가. 새로운 틀은 과연 일본국민의 기대에 부응할 수 있을 것인가. 이것이 이하에서 검토하고자 하는 주된 과제이다.

1. 식품안전행정 재구축의 배경과 경위

1.1. 국가안전체제에 대한 소비자의 불안

일본의 새로운 식품안전정책을 검토하기 전에 지금까지 무엇이 문제였는지부터 알아보자.

1990년대 중반이래 일본에서는 크고 작은 식품사고가 끊이지 않고 있으나, 2001-02년 사이에는 BSE를 위시하여 식료의 안전성을 문제삼지 않을 수 없는 사건이 속발했다. 雪印식품, 일본식품, 일본햄 등이 수입소고기를 국산으로 위장하여 국가수매에 응한 BSE대책 악용범죄, 스타젠(돼지고기), 全農치킨푸즈(닭고기)에 의한 위장표시문제, 중국산 수입야채위 잔류농약문제, 무등록농약과 무인가 식품첨가물사용문제 등 食의 안전을 위협하는 사건이 연이어 터졌다(표 III-1). 이러한 일련의 사건·사고는 국가의 안전관리체제에 대한 소비자의 불안을 증폭시켰다.

종래 식품의 안전성을 담당해온 것은 농림수산성과 후생노동성이었다. 농림수산성에서는 생산자가 위법의 농약을 사용하고 있지 않은지, 정해진 사료와 약만으로 가축을 사육하고 있는지 등 농약관리법, 사료관리법 등을 통해 주로 생산현장에서 감독해왔다. 그리고 후생노동성은 농수산물 유통과 소매단계에서 위생적으로 취급되고 있는지, 또한 농약 등이 잔류해있지 않는지, 주로 식품위생법에 따라 식품을 검사하고 감시해왔다. 이를테면 川上과 川下에서 이중으로 체크해왔다.

그런데 일련의 사건으로 이러한 행정의 역할이 충분히 기능하지 않음이 알려졌다. 우선, 농림수산성은 안전성의 감시와 더불어 산업의 진흥이라는 상반하는 역할을 가지고 있다. BSE가 발생했을 때 지적된 것은 정책이 지나치게 생산자보호에 편중되었다는 것이었다.

<표 III-1> 최근 일본의 식품사고 사례

발생시기	사 고 내 용
1996년 5월	오카야마현 및 오오사카府에서 O-157 식중독 발생, 환자수 약 1만명 원인이 된 식재료로 무순의혹, 다른 채소수요에도 영향
1998년 여름	염장 연어알에 의한 O-157 식중독 발생
1999년 2월	所澤산 차잎에 포함되어 있던 다이옥신에 관한 일부 보도, 사이타마현산 채소의 판매에 영향
1999년 여름	전국적으로 어패류의 장염 비브리오균에 의한 식중독 다수발생, 오징어 가공품에 의한 살모넬라균 식중독 발생
1999년 9월	이바라키현 東海村의 핵연료시설에서 임계사고가 발생, 그 지역 농산물 판매에 영향
2000년 6월	雪印乳業의 저지방유 제품에서 황색포도구균 독소에 의한 식중독이 긴끼지방에서 발생, 환자수 약 1만 5천명
2000년 여름	식품의 이물질혼입이 다수 보도되어 대규모 자진회수 실시
2000년 10월	일부 소비자단체가 안전성 미심사의 유전자조작 옥수수 스타링크를 식품으로부터 검출했다고 발표, 일본과 미국에서 혼입방지책 실시
2001년 5월	스낵과자 등에 안전성 미심사의 감자 「뉴 리프 플러스」가 혼입되어 대규모 회수, 다진 쇠고기에 의한 O-157 발생
2001년 9월~	일본 최초로 BSE(BSE) 소 발견, 식육소비에 커다란 영향
2001년 12월~	중국산 냉동시금치의 1할 정도가 잔류농약기준치(크롤피리호스 등)를 초과하는 것으로 판명
2002년 2월~	대형 식품회사의 쇠고기 원산지 부정표시 발각, 그후 식품의 위장표시사건이 계속 표면화
2002년 8월	발암성이 있는 무등록농약 다이홀탄등이 위법으로 수입, 판매, 사용되어, 東京都를 비롯한 32개 현에서 농산물을 회수, 폐기

자료 : 농림수산성, 「식품의 안전·안심을 위한 정책의 전개방향에 대하여」, 2002. 12.

또한 가정에서 소비되는 것은 신선식품이 줄고 가공식품이나 반찬이 매년 늘고 있다. 이러한 가공품은 안전성의 기준을 결정하는 것이 어렵고, 검사방법도 확립되어 있지 않다. 게다가 대량생산, 대량유통이므로 한번 문제가 일어나면 그 영향이 광범위하게 미친다. 분단행정 속에서 두 관청의 조정에 시간이 걸리고 신속한 대응이 불가능했다.

특징적인 것은, 사건이 드러나게 된 계기의 대부분이 시민단체의 자율검사와 내 부고발이었다는 점이다. 農民連식품분석센터가 “중국내에서 유통되고 있는 야채의 5할 가량이 기준치를 초과한 잔류농약”이라는 중국내 신문보도를 보고, 수입되는 야채를 자율검사한 것이 발단이였다. 그 결과를 잡지에서 대서특필하자 일본국내는 들끓었다. 유키지루시식품의 위장발각도 창고회사 사장의 고발 때문이었으며, 국내에서 미승인 유전자조작옥수수 스테링크가 식품에 혼입된 사실을 밝힌 것도 민간단체였다.

당초에는 기업에 엄격한 태도를 취하던 행정에 박수갈채를 보내던 소비자도 이렇게 불상사와 사건이 이어지자 주춤거리게 되었다. 정부에서 사후대책을 취하고 “안심해라, 안전하다”고 말해도 정말 안전한지 의심하게 되었다. 즉, 국가의 관리체제 자체에 대해 의심을 품기 시작한 것이다. 이렇게 되면 무엇을 하더라도 소비자의 불안은 늘어날 뿐이다. 생산현장의 지도는 어떻게 되고 있는지, 식품의 체크체제는, 수입식품은 안전한지, 소비자의 의심은 증폭해가고 있었다. 식품의 안전·안심에 관련한 문제가 빈발하자 소비자·국민의 식품안전에 대한 관심과 행정 및 사업자, 생산자에 대한 불신은 높아만갔다. 국가의 안전행정 자체를 바꾸지 않으면 소비자의 불안이 불식되지 못하는 지경에까지 이른 것이다.

1.2 BSE위원회보고

무엇보다 충격적인 것은 BSE였다. 먼나라 유럽의 일로만 알고 있던 BSE 발생은 일본열도를 들끓게 하기 충분했다. 일본정부는 2001년 12월 부랴부랴 BSE위원회를 발족했다. BSE위원회는 농림수산대신, 후생노동대신의 사적 자문기구로 10명의 위원(수의학자 3명, 저널리스트 3명, 소비자대표 2명, 기타 전문가 2명)으로 구성되었다. 위원회는 11차례의 회의를 거쳐 2003년 4월 2일 보고서를 제출하였다.

BSE위원회의 조사 초점은 “BSE 발생과 관련한 행정대응상의 문제”에 대한 검증과 “향후 일본 축산·식품위생 행정의 바람직한 방향”의 제시에 있었다. 검토결과 BSE위원회는 새로운 법률의 제정 및 위험분석에 기초한 새로운 위험평가기관의 설립을 제안하였다. 위원회가 제안한 식품안전기본법안이 2003년 4월 의회를

통과함으로써 일본의 식품행정시스템에는 일대 전환이 이루어지게 되었다. 이하에서는 BSE위원회에서 제기된 기존 식품안전체계의 문제점과 새로운 제안내용을 검토한다.

1.2.1 종래의 행정대응이 갖는 문제점

영국에서는 1986년 BSE가 발생하자 반추동물에 대한 육골분사료 사용금지(1988년), 소의 뇌, 척수 등 특정장기 식용금지(1989년), 특정장기의 동물사료 사용금지(1990년) 등 일련의 조치가 취해졌다. 그러나 일본에서는 영국 등 유럽의 BSE는 남의 일일뿐이었다. 2001년 9월 일본에서도 BSE가 발생하기까지 “설마 일본에서도 BSE가 발생하랴”는 식으로 안일하게 대처하다 보니 막상 발생 후 위기대응 매뉴얼조차 마련되지 못한 상태에서 국민들의 불안감은 증폭되고 말았다.

일본의 경우 BSE 발생후 유럽의 BSE 발생국들로부터 생우 수입금지, 수입 육골분의 가열처리 조건 의무화 등 조치를 취했다. 그러나 BSE는 가축은 물론 사람의 건강에도 영향을 미칠 수 있다는 사안의 심각성에 비추어 볼 때 꼭 필요한 육골분사료의 수입·사용금지(2001년 3월에야 실시), 국내에 들어온 육골분사료의 회수·폐기, 육골분사료를 급여한 소의 추적조사 등 적극적인 대응을 신속하게 취하지 않았다.

그밖에도 일본의 BSE대응과정에 대해 BSE위원회는 다음과 같은 문제점들을 지적하고 있다.

첫째, 위기의식의 결여 및 위기관리체제의 미흡이다. 우선 행정의 위기의식이 결여되어 있었다. 최악의 상황을 상정하여 방역체제를 강화해 두었어야 하는데도 위기관리시스템을 구축하지 않았다. 위기를 예측하고 예방조치를 취함으로써 위험수준을 낮춘다는 예방원칙을 지키지 않았다.

둘째, 생산자 우선·소비자보호 경시의 행정이다. 시장경쟁이 격화됨에 따라 선진국들의 법제도나 농업정책은 생산자 우선의 산업진흥으로부터 점차 소비자 우선 정책으로 방향을 틀고 있으며, 국민의 생명과 건강보호를 최대의 행정목표로 삼고 있다. 이에 비해 일본의 법률, 제도, 정책, 행정조직은 생산자 우선·소비자

보호 경시의 체질을 강하게 유지하고 있다. 즉, 소비자보호를 중시하는 “농장에서 식탁까지”의 푸드시스템적 사고방식이 결여되어 있다. 또한 국민의 불안감을 조성한다는 이유로 식품의 안전성과 관계된 정보를 즉시 국민에게 공개하여 투명성을 확보하려는 노력이 부족했다.

셋째, 정책결정과정의 불투명한 행정기구의 문제이다. 농림수산성의 정책결정에 가장 큰 영향을 미치는 그룹은 농림관계 국회의원이다. 전국의 농촌을 기반으로 선출된 많은 의원들이 강력한 압력단체를 형성하여 쇠퇴하는 농업을 보조금으로 지탱하려는 식의 생산자 우선 정책을 추구해왔다. 이와 같은 政과 官의 관계가 정책결정의 불투명성을 조장하고 정책기능을 충분히 검증하지 못하는 원인이 되었다.

넷째, 농림수산성과 후생노동성의 협력 부족이다. 농림수산성과 후생노동성으로 이원화되어 있는 식품행정이 유기적인 협조체제를 갖추지 못하였다. 중앙관청의 수직적 행정체계와 타부처 업무에 간섭하지 않는 관행으로 식품안전을 점검하는 기능이 제대로 작동되지 않았다.

다섯째, 전문가의 의견을 적절히 반영하지 않는 행정이다. 국민의 생명에 관계되는 식품안전문제에는 과학적 식견을 토대로 한 신속한 판단이 요구된다. 건강에 대한 위험평가는 전문가의 의견을 존중해야 한다. 위험을 과학적으로 평가하는 「위험평가」와 위험, 편익, 사회적 영향 등을 비교·고려하며 관리하는 「위험관리」가 연계되지 않으면 식품의 안전성 확보는 불안해진다. 행정과 과학간의 위험정보 교환도 미흡했다.

여섯째, 정보공개와 불철저와 소비자의 이해부족이다. 매스컴의 보도가 정확하고 과학적이며 알기 쉬운 해설기사보다는 흥미 본위로 부정확하고 집중호우식으로 이루어져 소비자들의 불안감을 증폭시키고 급격한 소비감소를 초래하였다. 여기에는 행정의 정확한 정보공개나 투명성 확보가 미흡했던 탓도 있다.

일곱째, 법률과 제도의 문제점 및 개혁 필요성이다. 식품위생법 등 식품의 안전성을 확보하기 위한 법률이나 JAS법 등 식품표시와 관련된 법의 벌칙은 대체로 가벼우므로 범죄억제 효과가 적어 위반사례가 속출한다. 따라서 소비자보호를 기

본원칙으로 하면서 식품안전을 포괄적으로 확보하기 위한 법률이 필요하다. 국민의 건강을 최우선으로 하는 행정조직도 정비되어야 한다. 위험분석방식을 도입하려 해도 과학적인 위험평가를 담당할 조직이 없다. 소비자보호를 책임질 조직, 정보공개를 전담하는 조직, 그리고 조직간에 위험정보교환을 수행할 조직도 필요하다. 요컨대, 시대의 변화에 대응할 수 있는 제도개혁이 시급한 과제였다.

1.2.2 BSE위원회가 제안하는 바람직한 식품안전행정

(1) 식품안전성 확보에 관한 기본원칙의 수립

첫째, 소비자 건강의 보호를 최우선으로 하는 원칙이다. 소비자는 안전한 식품을 충분한 정보를 토대로 선택할 권리가 있다. 식품안전성 확보에 관한 기본원칙으로 소비자 건강의 보호가 최우선으로 제시되어야 한다. 소비자의 권리를 보장하기 위해 생산, 가공, 유통, 판매를 포함한 “농장에서 식탁까지”의 푸드체인에 관계된 모든 사업자에게 식품안전성 확보와 정확한 정보제공의 책무를 부여하여야 한다. 이를 위해 식품안전성과 관련된 관계법의 목적에, 소비자 건강의 보호를 최우선으로 하고, 소비자가 안전한 식품을 선택할 수 있는 권리를 보장하며, 행정 및 사업자가 식품안전에 관해 책무를 지닌다는 내용이 명시되어야 한다.

둘째, 위험분석(risk analysis)기법의 도입원칙이다. 위험분석은 위험평가, 위험관리, 위험정보교환의 세 가지 요소로 구성되는데, 이에 관련한 구체적인 제도화가 필요하다. 또 전과정에서의 투명성 확보가 중요하다. 허위표시문제는 식품원재료의 추적과 검증이 가능하도록 하는 시스템이 필요하다. 식품안전성의 확보를 위한 추적관리시스템은 푸드체인 전체를 통하여 모든 식품에 적용되어야 하며, 위험관리의 중요한 방식으로 활용되어야 한다.

(2) 식품안전성 확보를 위한 조직체계화의 기본방향

첫째, 위험분석에 관한 기본지침의 확립이다. 기본지침은 위험평가를 실시하는 새로운 행정기관에서 이해관계자들의 의견을 들어 합의를 도출한 뒤 작성되어야

한다. 또 위험평가, 위험관리, 위험정보교환을 망라하는 기본방침을 세워야 한다.

둘째, 위험분석을 토대로 한 조직체계 정비이다. ① 우선, 위험관리체제의 확립이다. 식품행정의 기능별 분담을 재검토하고 상호조정시스템을 확립하여야 한다. 위험평가를 실시할 행정기관과 관계부처간의 정책조정체계도 제도화되어야 한다. 또 신속한 경계 및 예방조치를 위해 각 부처의 위기관리 체계를 정비할 필요가 있다. ② 위험정보교환체제의 확립이다. 소비자의 참여와 함께 소비자에 대한 정보공개와 적극적인 정보제공이 필요하다. 위험정보교환이 적절하게 기능하기 위해서는 정보를 받는 쪽에서 알기 쉽게 전달되어야 한다. 일반인용이나 어린이용 등 소비자의 특성에 맞춰 정보를 제공하는 배려도 필요하다. 이와 같이 다양하고 상세한 정보제공을 위해 정보에 관한 전문부서와 전문가가 있어야 한다. 특히, 홍보담당 매스컴 전문가의 육성이 시급히 요구된다. ③ 행정기관의 협력 및 정책조정이다. 위험평가를 실시하는 기관과 위험관리를 실시하는 기관간에 또는 위험관리를 실시하는 기관끼리 실질적으로 협력이 정확하게 이루어져야 한다. 위험관리를 실시하는 기관간에 데이터나 정보의 공유화를 꾀함은 물론, 어느 한쪽에서 요청하면 다른 쪽에서 신속하게 정보제공을 할 수 있어야 한다. ④ 국제적인 정보수집능력 향상과 국제기관 및 주요국과의 연락·조정이다. 식품안전에 관한 위해정보와 새로운 과학적 식견 및 기술 등의 신속한 입수를 위해 해외정보수집과 국내 정보제공을 일괄적으로 담당하는 기능을 위험평가를 실시하는 기관에 부여할 필요가 있다. 또 국제기관이나 주요국과의 연락·조정을 강화하고, 과학자나 전문가의 교류도 적극적으로 추진하여야 한다. ⑤ 그밖에 BSE에 관한 연구체제 정비, 식품표시제도의 근본적인 재검토, 가축전염병예방법에 공중위생개념의 강화, 식품에 관한 교육의 실시 등 지속적인 조치가 필요하다.

(3) 식품안전성 확보를 위한 법률의 제정과 새로운 행정조직의 구축

BSE위원회는 이상 제시한 사항들을 실현할 수 있도록 새로운 법률의 제정과 행정조직의 구축을 제시하고 있다. 특히, 정부는 이하 두 가지 사항에 관해 6개월내에 대안을 제시하고 필요한 조치를 취할 것을 권고하고 있다.

하나는 새로운 법률의 제정이다. 즉, 식품안전성 확보에 관한 기본원칙, 위험분석 도입의 중점, 위험분석의 역할분담 및 절차, 소비자참여 보장 등의 내용을 담은 “소비자 보호를 기본으로 하면서 식품의 안전을 포괄적으로 확보하기 위한 법”을 제정하고, 식품위생법, 도축장법, 사료안전법, 가축전염병예방법, 기타 식품 관련법을 근본적으로 재검토하는 것이다.

다른 하나는 행정조직의 근본적 개편이다. 유럽각국의 식품안전기관 재편을 참고하여 위험평가기능을 중심으로 하고, 독립성과 일관성을 가지며, 각 부처와의 조정기능을 가지는 새로운 식품안전행정기관을 설치하는 것이다.

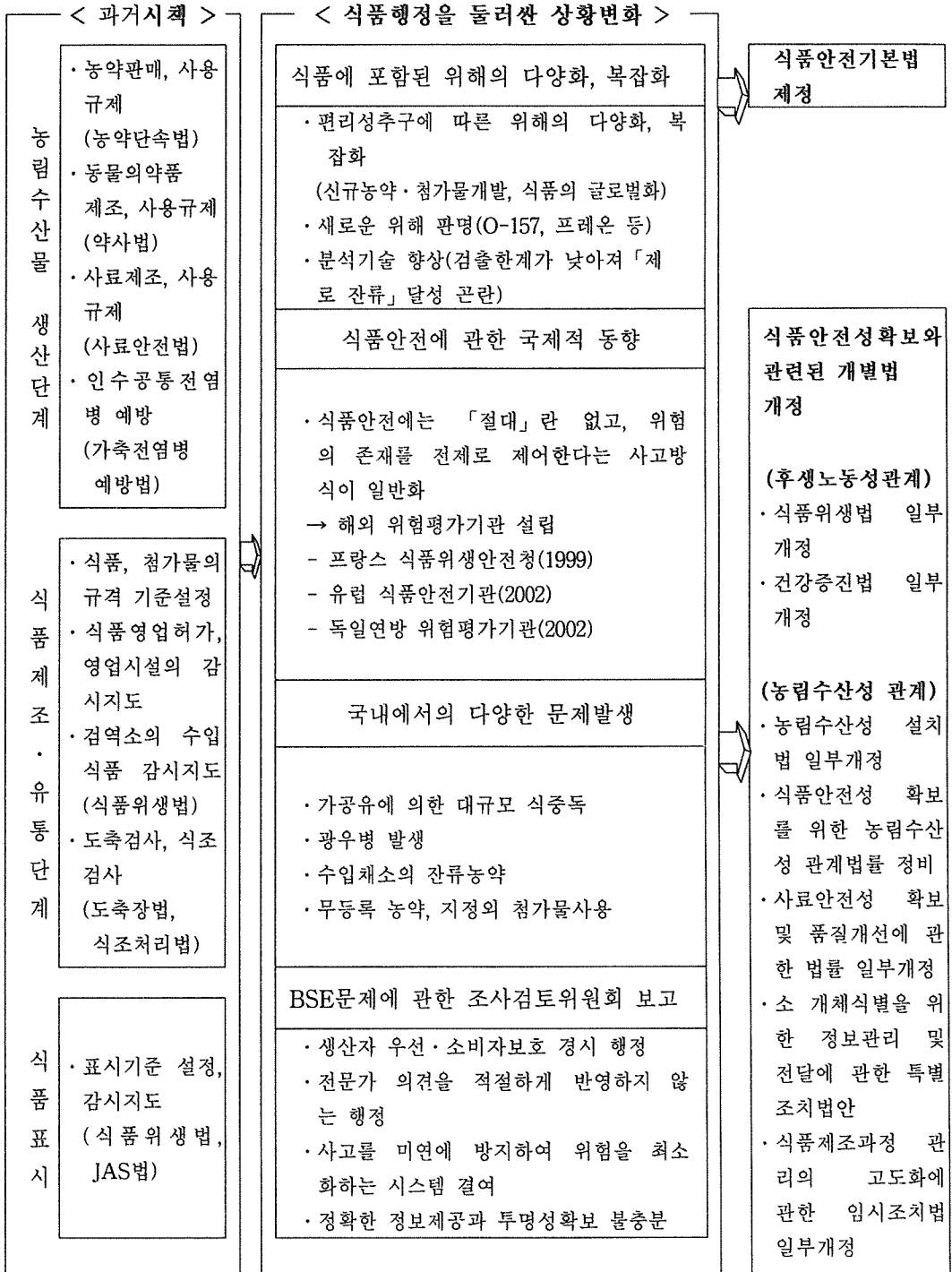
2. 식품안전행정의 재편과 그 주요내용

이상의 BSE위원회 조사결과를 바탕으로 일본정부는 식품안전행정의 근본적 개편, 전환에 착수하였다. 앞서 언급한 바와 같이 “식품안전행정에 관한 관계각료회의”의 결정을 거쳐 제156회 국회에서 식품안전기본법이 제정되었고, 그에 따라 식품안전위원회의 신설, 농림수산성 및 후생노동성의 조직 개편, 관련법률의 정비 등이 속속 이어졌다.

2.1 위험분석 관점에 입각한 식품행정으로의 전환

<그림 III-1>에서 보는 바와 같이, 농림수산물의 생산단계에서부터 식품제조·유통단계에 이르기까지는 식품위생법을 비롯하여 농약단속법, 약사법, 사료안전법, 가축전염병예방법, 도축장법, 食鳥처리법 등 많은 법률들에 의해 각종시책이 추진되고 있다. 원산지표시나 유기농산물에 대해서는 JAS(일본 농산물표준법)법이 적용된다.

<그림 III-1> 식품안전성 확보를 위한 정책 추진구도



일본의 식품안전행정은 <표Ⅲ-2>에서 보듯이 그 동안 위험평가와 위험관리의 경계가 불분명한 상태에서 농림수산성과 후생노동성으로 이원화되어 있었다. 이에 비해 구미각국은 위험평가기관이 독립되어 있으며, 명칭에서도 알 수 있듯이 식품 위생이나 소비자보호의 이념이 강하게 배어 있다.

<표 Ⅲ-2> 주요국 식품안전행정의 기능분담 관계

국가	위험평가		위험관리			
			체도의 기획 입안	기준설정	인허가	단속
일본	농림수산성 ← 불분명 → 동물전염병		품질규격·표시	사료·동물용의약품·농약·비료, JAS인증제도	동물검역	
	후생노동성 ← 불분명 → 식품위생		식품안전, 식품첨가물표시, 도축장위생	(지자체: 영업허가, 도축장허가) HACCP승인	(지자체: 가축방역, 식품위생검사, 도축검사) 수입식품 위생 검사	
영국	식품기준청 (FSA)	식품안전	식품위생	식품안전, 표시, 도축장위생	도축장 인가	도축검사
	환경식료농촌부 (DEFRA)	가축위생	동물전염병	-	사료·동물용의약품·농약·비료, -	(지자체: 식품안전, 표시, 비료·사료) 동물검역
프랑스	식품위생안전청 (AFFSA)	농어업부	식품위생, 원산지표시제도 등 식품표시제도	식품의 가공·유통에 관한 위생	사료·농약·비료	식품가공·유통, 도축검사, 수입식품·동물검역
		경제재정산업부		식품표시	-	식품표시
		고용·사회복지부	보조식품위생	잔류농약	음료수(AFFSA: 동물용 의약품 유통허가)	음식점의 위생 (AFFSA: 동물용의약품)

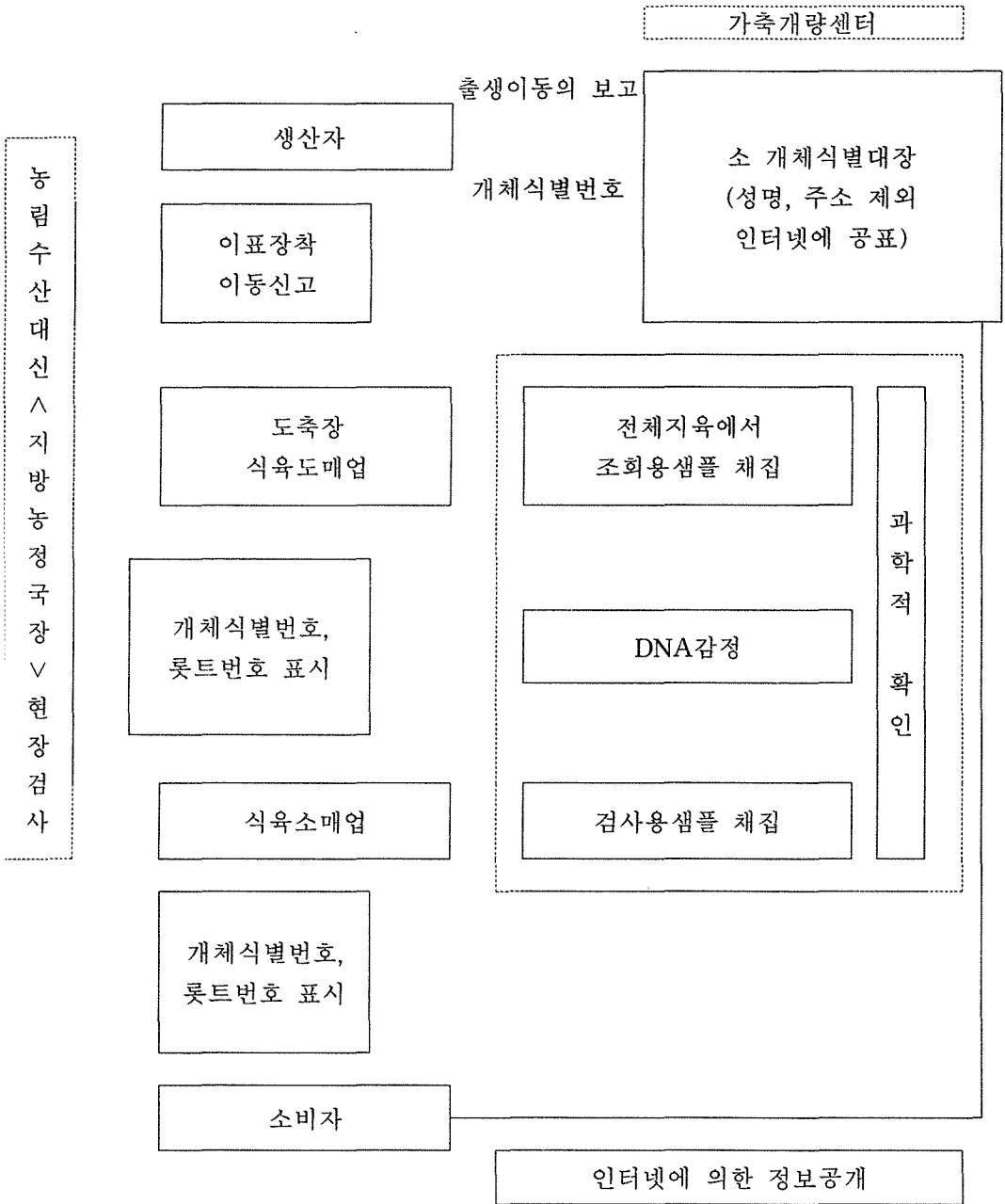
국가	위험평가		위험관리			
			제도의 기획 입안	기준설정	인허가	단속
독일	위험평가기관		소비자보호· 영양·농업부	소비자보호· 식품안전청	소비자보호· 식품안전청	지방자치단체
미국	농무부 (USDA)	육·란제 품	육·란제품	육·란제품의 안전, 표시	사료·동물의약 품·농약·비료 / 품질규격 인증	육·란제품의 안전·표시,육란 가공장,수입육란
	보건복지 부 (HHS)	기타식품	기타식품	기타식품의 안전, 표시	사료· 동물의약품	기타식품의 안전·표시, 사료 ·동물의약품
	환경보호 청	잔류농약	환경행정	잔류농약	농약·비료	농약·비료
	연방거래위원회 불공정표시			-	-	불공정표시

자료 : 新山陽子, 「BSE 대책과 식품안전행정」, 『식료·농업·농촌백서』, 2002. 9.

그러나 식품에 포함된 危害의 복잡·다양화, 국제화의 급속한 진전으로 해외로부터의 위해유입 가능성 상존, 파괴력이 큰 전염성 질병 및 식품사고 빈발 등 식품행정을 둘러싼 여러 가지 상황 변화와 기존시스템에 대한 반성을 토대로 위험분석개념을 도입한 새로운 「식품안전기본법」을 2003년 4월에 제정하였다. 「식품안전기본법」은 유럽의 위험관리방식과 위험평가기관을 모델로 한 것인 바, 이 법에 의거하여 내각부에 독립적으로 위험평가기능을 담당할 「식품안전위원회」를 설치하도록 하였다.

물론 위험관리의 주체가 될 후생노동성이나 농림수산성은 새로운 식품행정시스템에 걸맞도록 기존의 법령을 개정하거나 신설하는 작업도 병행하고 있다. 예를 들어, 후생노동성에서는 식품위생법과 건강증진법을 일부 개정하고 조직개편을 단행하였으며, 농림수산성에서도 본부와 지방조직을 재편하는 동시에 사료 및 식품제조 관련법을 일부 개정하고 가축개체식별 및 소고기traceability법 등을 제정하였다(그림Ⅲ-2).

<그림 III-2> 쇠고기 추적관리시스템의 기본구도



2.2 새로운 식품안전행정의 기본구조

2.2.1 식품안전기본법(2003년 5월 23일 법률 제48호)

새로운 식품안전행정의 기본틀 및 사고방식은 식품안전기본법 속에 명확히 되어 있다. <표Ⅲ-3>은 식품안전기본법을 요약한 것이다.

우선, 식품안전기본법은 그 기본이념으로서 ① 국민건강의 보호가 가장 중요하다는 점, ② 최종적으로 소비되는 식품의 안전성을 확보할 뿐 아니라 1차생산으로 거슬러 올라가 식품의 공급과정 각 단계에서 적절한 대응이 강구되도록 한다는 것, ③ 식품이 건강에 미치는 영향의 과학적 평가(식품건강영향평가)를 중심으로 하는 과학적 수법(리스크분석수법)에 기초할 것을 규정하고 있다.

<표 Ⅲ-3> 일본의 식품안전기본법 요약

I. 총칙

1. 목적 및 기본이념(1조-5조)

- ① 국민의 생명 및 건강의 보호
- ② 식품공급과정 각 단계의 안전성 확보
- ③ 최신의 과학적 견해, 국제동향에 卽應

2. 관계자의 책무 및 역할(6조-9조)

- ① 국가의 책무 (식품안전시책의 책정, 실시)
- ② 지방공공단체의 책무 (식품안전시책의 책정, 실시)
- ③ 사업자의 책무
(i 식품안전확보의 책임 ii 정확하고 적절한 정보제공 iii 국가 및 지방공공단체에 대한 협력)
- ④ 소비자의 역할 (지식 및 이해의 심화, 의견의 표명)

II. 시책책정의 기본방침

1. 식품건강영향평가의 실시(11조)
2. 식품건강영향평가에 입각한 시책의 책정(12조)
3. 정보·의견교환의 촉진(13조)
4. 긴급사태에 대처하는 체제의 정비(14조)
5. 행정기관 상호간 연계(15조)

6. 시험연구체제의 정비(16조)
7. 내외의 정보수집(17조)
8. 표시제도의 적절한 운용(18조)
9. 식품안전확보에 관한 교육, 학습(19조)
10. 환경에 미치는 영향의 배려(20조)
11. 조치의 기본사항의 결정과 공표(21조)

Ⅲ. 식품안전위원회(22-38조)

이상의 기본이념에 따라 ① 국가 및 지방공공단체는 식품안전성의 확보에 관한 시책을 책정하고, 실시하는 책무를 질 것, ② 비료, 농약 등 생산자재, 식품과 그 원료로 되는 농림수산물, 용기포장 등의 생산자, 수입업자, 판매업자 등은 스스로 식품안전성 확보에 대해 1차적 책임을 지고 있음을 인식하고 필요한 조치를 강구할 책무를 가질 것, 나아가서는 정보의 제공과 식품안전행정에 협력할 책무를 가질 것, ③ 소비자는 식품안전성의 확보에 관한 지식과 이해를 깊게 하는 동시에, 식품안전행정에 대해 의견을 표명함으로써 식품안전행정의 안전성 확보에 적극적인 역할을 담당할 것 등 식품안전성의 확보에 관련한 관계자의 책무·역할이 규정되고 있다.

식품안전성의 확보에 관한 시책의 책정에 있어서는 식품건강영향평가를 수행하고, 그 결과에 입각한 시책의 책정이 이루어질 것, 시책의 책정에 있어서는 정보의 제공·의견교환(리스크 커뮤니케이션)을 수행할 것, 긴급사태에 대응하기 위한 체제를 정비할 것, 식품안전성의 확보에 관한 교육·학습의 진흥, 충실한 홍보활동(食敎育) 등을 강구할 것 등이 시책 책정의 기본적 방침으로 규정되어 있다. 또한 정부는 방침에 따라 수행하는 조치에 대한 기본적 사항을 식품안전위원회의 의견을 청취하여 확정, 공표하게 되어 있다.

어느 법률에나 이념과 역할이 있는 것처럼, 식품안전기본법은 리스크분석수법의 도입과 안전위원회 설치의 두 가지가 중핵이다. 세계 식품안전행정의 흐름도 리스크의 평가와 관리를 기능적으로 분리하는 방향이며, 그 베이스에는 regulatory science, 즉 규제의 배경에는 과학이 존재해야 한다는 사고방식이 있다.

기본원칙은, 리스크평가를 반드시 실시하는 것이다. 그리고 국민 식생활의 상황을 고려하는 동시에, 리스크평가에 기초한 현실적 규제를 실시하는 것이다. 현실적 규제라는 것은 규격과 기준을 결정하거나 규제를 위한 제도를 만드는 것이다.

구체적으로는 기본법 제24조에 식품위생법부터 BSE특별법까지 12개의 법률을 열거하고 있으며, 예컨대 농약관리법에 입각하여 농약을 등록할 경우, BSE법에 입각하여 검사해야 할 소의 월령을 변경하는 경우, 식품위생법에 입각하여 식품첨가물을 지정하는 경우 등, 사람의 건강에 영향을 주는 개별적 규제를 신설, 변경하는 경우는 반드시 안전위원회의 의견을 듣는 구조로 되었다.

그 과정에서 리스크커뮤니케이션을 촉진하는 것을 제13조에서 규정하고 있다. 다만 예외적으로, 긴급을 요하는 경우와 위험성이 없어도 국민 식생활의 상황으로 보아 규제해야만하는 경우는 리스크관리기관의 책임으로 독립적으로 규제할 수도 있다는 이른바 예방적 조치라는 사고방식을 도입하고 있다.

식품안전기본법에 따르면, 식품안전위원회는 리스크관리를 수행하는 기관(후생노동성, 농림수산성 등)으로부터 자문을 받아 리스크를 평가하고, 그 결과를 되돌려보낸다. 그리고 규제조치가 불충분, 부적절한 경우에는 권고를 하고, 권고에 입각하여 어떠한 조치를 취했는지 보고를 받으며, 일반적인 식품안전행정에 대해서 의견을 제시하는 권한이 부여되고 있다. 이 위원회는 공정거래위원회와 국가공안위원회와 같이 직접 국민과 사업자에 관여할 수 있는 위원회가 아니므로 직접 리스크관리행위를 하는 것은 아니지만 그렇다고 단순한 심의회는 아니다. 즉, 평가에 관련하여 리스크커뮤니케이션과 평가에 필요한 정보의 수집, 분석, 나아가서는 권고와 意見具申 등 상당히 폭넓은 역할을 부여받고 있다.

2.2.2 식품안전위원회

2003년 7월 1일, 식품안전기본법의 시행과 더불어, 리스크관리를 수행하는 행정기관으로부터 독립적으로 내각부에 리스크평가와 그에 입각한 권고 등을 수행하는 조직인 식품안전위원회가 설치되었다.

(1) 조직

식품안전위원회는 7명의 위원(식품안전성 확보에 관련하여 탁월한 식견을 갖춘 자 중에서 국회 양의원의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명하고, 임기는 3년이다. 위원 중 4명은 상근이고, 3명은 비상근임)으로 구성된다. 또한 내각총리대신은 학식이 뛰어난 사람 가운데서 전문위원(연인원 200명 정도)을 임명하고, 전문조사회에서 전문적 사항을 조사심의토록 한다. 그리고 이를 뒷받침하는 사무국이 설치되어 있다. 사무국은 54명으로 구성되며, 총무과, 평가과, 권고홍보과, 정보·긴급시 대응과, 리스크커뮤니케이션선의 4과 1관체제이다.

(2) 업무

식품안전위원회는, 식품중의 미생물과 화학물질 등이 사람의 건강에 미치는 영향에 대한 과학적 평가(식품건강영향평가)의 실시, 리스크평가의 결과에 기초하여 내각총리대신을 통해 관계 각 대신에 대해 강구해야 할 시책에 대한 권고, 리스크평가에 대한 리스크 커뮤니케이션의 실시와 정부 전체에서의 리스크 커뮤니케이션의 조정 등을 실시하는 것으로 되어 있다.

리스크평가에 대해서는, 식품위생법에 기초하여 식품안전행정의 규격·기준을 정할 때, 농약관리법에 기초하여 공정규격을 설정·변경할 때, 약사법에 기초하여 동물용의약품의 승인을 할 때 등 후생노동대신과 농림수산대신으로부터의 자문에 따라 리스크평가를 수행하며, 그밖에 식품안전위원회 스스로의 판단으로 수행하도록 하고 있다.

(3) 활동상황

2003년 7월 1일 발족 이래, 원칙적으로 매주 1회 위원회가 개최되고 있다. 7월 1일에 후생노동대신으로부터 식품첨가물의 규격기준의 제정 등에 관한 자문이 이루어지고, 8월 5일에 농림수산대신으로부터 동물용의약품의 자문이 이루어지는 등 리스크평가가 실시되고 있다.

또한 리스크 커뮤니케이션에 대해서도, 식품안전위원회의 홈페이지 개설, 食의 안전 다이얼 설치, 식품안전모니터의 의뢰, 소비자단체·식품산업관계자 등과의 의견교환회 개최 등이 이루어지고 있다.

게다가 기획, 리스크 커뮤니케이션, 긴급시 대응, 프리온, 유전자조작, 오염물질 등 전문조사회가 설치되어 조사심의회가 이루어지고 있다.

전문조사회로는 ① 식품안전위원회의 활동에 관한 연간계획과 기본적 사항 등을 조정심의회는 기획전문조사회, ② 위원회가 수행하는 리스크 커뮤니케이션 및 관계행정기관이 수행하는 리스크 커뮤니케이션의 조정에 관한 사항을 조사심의회는 리스크커뮤니케이션전문조사회, ③ 긴급시 대응방안 등을 조사심의회는 긴급시 대응전문조사회가 설치되어 있다. 특히, 기획부문조사회 및 리스크커뮤니케이션전문조사회에는 소비자 이외에 생산, 유통, 미디어 등의 분야에서 참가하고 있다.

또한 개별 리스크평가에 대해 전문분야별로 검토하는 13개의 전문조사회를 설치해 두고 있다. 12개 전문조사회는 첨가물, 농약, 동물용의약품, 용구·용기포장, 화학물질, 오염물질, 미생물, 바이러스, 프리온, 곰팡이독·자연독 등, 유전자조작 식품 등, 신개발식품, 비료·사료 등으로 구성되어 있다. 여기서 제1차적 평가가 이루어진다.

가령, 제1회 프리온 전문조사회는 2003년 8월 29일에 개최되어 전염성해면상뇌증에 관한 소의 척추를 포함한 식품 등의 안전성 확보에 대해 심의회가 이루어졌다. 그 결과를 바탕으로 식품안전위원회에서의 식품건강영향평가가 실시되고, 背根神經節의 리스크에 대해서는 척수와 같은 정도라고 생각된다는 것, 背根神經節을 포함한 척추에 대해서는 특정위험부위에 상당하는 대응을 강구하는 것이 적당하다고 생각된다는 것이 후생노동성에 통지되었다. 또한 10월 7일에 개최된 제2회 프리온 전문조사회에서, 알카리 처리를 한 액상의 육골분 등을 비료로 이용하는 것에 대해 심의회가 이루어져, 11월 5일까지 국민들의 의견 및 정보를 모집한 다음에 식품안전위원회에 보고된 바 있다. 여타 분야의 경우에도 2003년 9월 이후 평가심의회가 시작되었다.

그리고 식품안전위원회와 전문조사회의 회의, 의사록, 자료 등에 대해서는 원칙적으로 공개(인터넷)되고 있다.

2.2.3 리스크관리조직

리스크관리는 종래와 마찬가지로 농림수산성과 후생노동성이 담당하도록 되어 있다. 다만, 농림수산성과 후생노동성의 조직개편이 이루어졌다.

(1) 농림수산성의 조직재편

식품안전위원회의 신설과 동시에 농림수산성 조직의 재편이 이루어졌다.

食의 안전·안심에 대한 국민의 신뢰 회복과 소비자의 관점을 중시하는 행정을 추진하기 위해, 농림수산성 본성에 “소비·안전국”이라는 식품안전행정과 소비자행정을 종합적으로 담당하는 새로운 국이 신설되었다.

소비·안전국은, 농약, 비료, 동물용(수산용도 포함)의약품의 사용 규제, 인수공통전염병을 포함한 가축 및 식품의 방역, 소비자를 위시한 관계자와의 리스크 커뮤니케이션의 실시, JAS제도에 기초한 품질 및 표시의 적정화 등의 업무를 수행한다.

또한 행정 비대화 방지 차원에서 식량청을 폐지하고, 식량청의 현지사무소였던 식량사무소를 식량업무 이외에 식품안전업무를 실시하는 “지방농정사무소”로 재편했다.

농림수산성 본성과 지방조직을 합쳐 현재 약 4,500명으로 식품안전행정, 소비자행정을 추진하고 있다.

(2) 후생노동성의 조직개정

후생노동성의 경우에는 의약국을 의약식품국으로, 식품보건부를 식품안전부로 바꾸고, 리스크커뮤니케이션 등을 추진하는 참사관을 신설하는 등 건강영향이 광범하게 펼쳐지는 중대한 사고·사건에 대한 대응과 수입식품대책, 리스크 커뮤니케이션의 추진, 식품안전위원회와의 연계·조정 등 식품안전 확보를 위한 리스크

관리를 수행할 체제를 강화했다.

2.3 리스크관리의 실제: 농림수산성의 리스크관리

이상의 새로운 식품안전행정의 기본틀과 사고방식 속에서 농림수산성은 식품안전위원회의 리스크평가에 기초하여 후생노동성과 지방공공단체 등과 연계하면서 리스크관리를 실시하고 있다.

농림수산성이 국민의 건강보호를 최우선으로 하는 새로운 식품안전행정을 어떻게 추진하는가는 2003년 6월 책정된 “식의 안전·안심을 위한 정책대강”(이하 대강)에 분명히 나타나 있다. 대강은 농림수산성으로서 새로운 식품안전행정의 지침인 동시에, 소비자의 관점에 입각한 안전·안심의 식품의 안정공급, 정책창출에 대한 국민 참가의 중요성에 대한 의식개혁을 추진하기 위한 것이다.

대강은 식품안전기본법의 제정과 관련법률의 개정 등을 바탕으로 농림수산성에서 食의 안전·안심에 관한 정책을 추진하기 위해, 2002년 11월에 “농림수산성 식의 안전·안심을 위한 정책추진본부”(본부장: 北村直人 농림수산부대신)을 설치하여 정리한 것이다.

2.3.1 食의 安全·安心을 위한 政策大綱

대강에서는 모두에 그 목표를 제시한 다음에, 정책전개의 기본관점을 분명히 하고 있다. 나아가 이러한 관점에 따른 정책 전개방향을 구체적으로 제시하고 있다.

(1) 대강의 목표

대강은 식의 안전·안심을 추구하기 위한 농림수산성의 추진자세를 제시한 것이다. 농림수산성은 식료·농업·농촌기본법에 기초하여 식료자급률의 목표 등을 정한 식료·농업·농촌기본계획에 따라 양질의 식료의 안정공급 등에 노력하고 있지만, 금후 더욱 나아가 ① 본 대강을 국민건강의 보호를 최우선으로 한 정부 전체의 새로운 식품안전행정에 적확히 대응하기 위한 지침으로 하여 식의 안전·

안심을 위해 노력하는 동시에, ② 소비자의 관점에 입각한 안전·안심의 식료의 안정공급이야말로 농림수산업의 발전에 연결되며, 안심과 신뢰를 확보하기 위해서는 시책창출에 대한 국민의 참여가 지금까지 이상으로 중요하다는 의식개혁을 철저히 한다.

(2) 기본적 관점 : 국민이 안심하고, 신뢰를 실감할 수 있도록 노력한다

식품안전기본법하 식품안전위원회가 위험평가를, 농림수산성과 후생노동성 등이 분담·협력하여 리스크관리를 담당한다. 또한 농림수산성은 행정과 생산자·사업자의 노력이 국민의 식에 대한 안심, 신뢰로 연결되도록 체제와 시책을 종합적으로 개선한다.

구체적으로는, ① 소비자, 생산자, 사업자 등 관계자의 의견을 반영한 시책창출, 즉 시책을 기획하는 단계부터 관계자와의 대화를 중요하게 여긴다. ② 식품의 생산부터 소비까지 전체를 생각한 종합적 시책창출과 확실한 실시, 즉 산지부터 식탁까지 모든 관계자에게 행동과 협력을 요구한다. ③ 생산자·사업자에 의한 안전·안심의 식품공급 촉진, 즉 식탁에 안전한 식품을 제공하기 위한 틀을 만들고 생산자·사업자의 자율적인 노력을 촉구한다. ④ 정확한 위기관리, 즉 내외 정보를 널리 수집하여 위기적 상황의 회피에 노력한다.

(3) 정책의 전개방향

식의 안전·안심을 목표로 다음의 시책에 중점적으로 노력한다.

첫째, 새로운 식품안전행정에 대응하기 위한 체제를 개선·강화한다. 구체적으로는, ① 식품안전위원회와 농림수산성, 후생노동성 등의 사이에 연계·정책조정 수법의 결정을 묶어 공표한다. 또한 식품안전위원회, 농림수산성, 후생노동성 등에 의한 정보교환 등을 통해 관계행정기관과 긴밀히 연계한다. ② 소비안전국의 신설 등을 통해 산업진흥과 분리하여 리스크관리체제를 강화한다. 또한 동 국에 “소비자정보관”을 두고, 관계자에게 널리 식품안전 관계정보와 리스크관리상황 등 정보를 제공함으로써 리스크커뮤니케이션을 추진한다. ③ 리스크관리를 위한 시책창출

과정에서는 다양한 방법을 활용하여 가능한 한 많은 관계자의 의견을 반영할 수 있도록 노력한다. 또한 “식료·농업·농촌정책심의회 소비·안전분과회” 위원으로 소비자 등의 참가를 요구한다. ④ 새로 “식품안전위기관리관”을 두어 위기관리에 적확히 대응한다. ⑤ 식품안전에 관련된 국제기관 등과의 연계와 조정을 수행하는 체제를 강화하고, 코텍스위원회와 국제수역사무국 등 국제기관, 주요국과 연계를 도모한다.

둘째, 산지부터 소비단계에 걸친 리스크관리를 확실하게 실시한다. 이를 위해, ① 생산기술의 개선, 간이분석의 실시 등 산지의 자율적 리스크관리를 지원한다. 또한 생산자재(농업자재, 양식용자재)에 관한 제도의 개선과 적정사용을 추진한다. ② HACCP수법의 도입 등을 통해 사업자의 자율적인 노력과 적절한 기업행동을 촉진한다. ③ 식품의 안전을 확보하기 위한 조사·감시·검사 등을 강화한다. 이들의 결과에 대해서는 관계자에게 널리 정보제공하는 동시에, 소비자를 위시한 관계자로부터의 정보와 의견을 접수하는 체제를 충실화한다. 또한 후생노동성 등과 연계한 수입식품 등의 조사, 수출국의 리스크관리와 식품사고에 관한 정보수집·제공에 노력한다. ④ 가축을 사양할 때의 위생관리를 위한 기준창출과 중요한 가축전염병이 발생한 경우의 대응매뉴얼 작성 등으로 통해 인수공통감염증을 포함한 가축방역체제를 강화한다.

셋째, 소비자의 안심과 신뢰를 확보한다. 이를 위해 ① 후생노동성과 일체로 된 표시제도의 운영, 식품표시의 감시를 강화한다. 또한 JAS규격의 개선 등에 노력한다. ② 안내서의 작성과 세미나의 개최, 시스템·방법의 개발과 DB창출, 정보관련 기기의 정비 등을 통해 traceability시스템(식품과 그 정보를 추적하고, 소급할 수 있도록 하기 위한 시스템)을 도입하려는 노력을 지원한다. 또한 임의제도로써 식품의 생산과정에 관한 정보를 정확하게 전하고 있음을 제3자에게 인증받는 JAS규격 제도를 창설한다.

2.3.2 시책의 추진방식

여기서는 생산자재, 특히 농약을 예로 들어 리스크관리를 설명하는 동시에, 리

스크관리 그 자체는 아니지만 소비자에 대한 효과적인 정보제공방안인 JSA제도에 대해 시책의 형성과정을 중심으로 설명한다.

(1) 생산자재의 적절한 관리·사용의 추진

농약, 비료, 사료, 동물용의약품 등 농업자재는 농업생산을 통해 소비자에게 안정적으로 식품을 공급하는데 필요한 것이지만, 사용법에 따라서는 사람의 건강에 악영향을 미칠 가능성이 있는 물질이 어느 정도 이상의 농도로 잔류할 우려가 있다.

이들에 대해서는 법률에 따라 각각 규제가 이루어지고 있지만, 안전성의 확보를 위해서 다음과 같은 제도 개선이 이루어졌다. ① 식품안전위원회의 리스크평가를 받은 다음에 자재를 등록·승인한다. ② 등록·승인되지 않은 자재의 사용을 금지한다. ③ 잘못된 방법으로 자재가 사용되지 않도록 사용방법 등을 확실하게 지키도록 의무화한다. ④ 자재의 적절한 사용을 확보하기 위해 생산자로 하여금 사용 상황을 기록토록 요구한다. ⑤ 유해한 물질을 포함한 자재의 회수를 명령할 수 있도록 하는 등 사고발생시에 실시할 수 있는 조치를 충실히 한다. ⑥ 자재를 등록·승인할 경우에는 식품위생법에 따른 잔류기준이 동시에 설정될 수 있는 틀을 갖춘다. ⑦ 자재의 사용실태 등의 조사·감시를 강화한다.

가. 2002년 12월의 농약관리법 개정

2002년 여름, 무등록농약이 전국적으로 판매·사용되고 있는 실태가 명백해지자 농약관리법의 개정이 12월에 이루어졌다.

① 무등록농약의 제조 및 수입 금지

농약은 제조업자 혹은 수입업자로부터 판매업자로, 그리고 판매업자로부터 농가로 판매되는 것이 통상이므로 “업자를 통한 판매”를 규제하고 있었는데, 수입대행업자를 매개로 한 개인수입 등 무등록농약이 일본국내에서 판매되고 사용되고 있는 것이 판명되었으므로, 개인도 포함한 농약의 제조자 혹은 수입자는 농림수산대신의 등록을 받지 않으면 농약을 제조·가공·수입해서는 안 되는 것으로 개정했다.

② 특정농약(특정방제자재)제도의 창설

특정농약은, 그 원재료를 감안할 때 농작물이나 인축 등에 해를 미칠 우려가 없음이 분명한 것으로서 농림수산대신 및 환경대신이 지정하는 농약이며 등록할 필요가 없는 것이다. 무등록농약의 사용을 금지함에 따라 만들어진 제도이다.

2002년 말, 특정농약에 관해 도도부현 및 인터넷을 통해 알려진 정보는 약 2,900건이며, 이들을 기초로 전문가에 의한 검토회를 거쳐 농업자재심의회의 의견을 청취한 결과, 重曹, 식초, 사용하는 장소와 동일한 도도부현에서 채취된 天道虫 등 천적을 특정농약으로 지정했다. 특정농약에 대해서는 특정방제자재로 부르기로 했다.

여타 많은 자재는, 농약으로서의 효과와 안전성이 불분명하므로 농약인지 여부도 포함하여 판단이 유보되었다. 판단이 유보된 것에 대해서는, 농약으로서의 효과를 내걸고 판매되는 것은 종래대로 관리대상으로 하지만, 사용자가 자기의 판단과 책임으로 사용하는 것은 가능하며, 금후 그 효과와 안전성에 관한 평가를 수행한다. 현재, public comment의 결과를 근거로 특정방제자재 지정을 위한 평가에 관한 지침을 검토하고 있다. 금후 이 지침을 토대로 평가가능한 데이터가 얻어지는 것에 대해 평가를 하고 지정을 검토하지만, 구체적인 지정에 있어서는 식품안전위원회에 식품건강영향평가에 대해 의견을 구한 다음에, 농업자재심의회의 의견을 청취하여 농림수산대신과 환경대신이 지정하는 것으로 하였다.

③ 농약사용 규제 창설

무등록농약의 사용을 금지하기 위해 시험연구와 긴급방제를 제외하고 용기 혹은 포장에 등록번호 등 표시가 있는 농약(판매금지농약 제외) 및 특정농약 이외의 농약 사용을 금지했다. 또 DDT 등 21개의 판매금지농약에 대해서도 사용을 금지했다.

사용이 인정되고 있는 농약이어도 사용방법을 어기면 인축 등에 피해가 발생할 우려가 있기 때문에 농림수산대신 및 환경대신이 농약사용자가 준수해야 할 기준

을 정하고, 이를 위반하는 농약의 사용을 금지했다.

④ 벌칙의 강화

무등록농약의 판매 등 위법행위가 끊이지 않고 억제력이 불충분하다는 판단에 따라 벌칙을 강화하였다.

나. 2003년 6월의 농약관리법 개정

나아가 식품안전기본법의 제정에 따라 2003년 6월에 농약관리법을 다시 개정했다.

① 위법농약이 판매된 경우의 회수명령 등

무등록농약과 판매금지된 농약이 판매된 경우에, 농림수산대신이 그 판매자에 대해 판매된 농약의 회수와 기타 필요한 조치를 명령할 수 있도록 했다.

② 농약의 등록과 잔류농약기준의 정합성 확보

농약등록과 식품위생법의 잔류농약기준의 동시설정을 수행하기 위해, 농약의 등록에 관해 환경대신이 하는 기준의 설정, 개폐에 즈음하여 후생노동대신으로부터의 의견청취를 의무화하기로 했다. 또한 식품안전기본법의 제정에 따라 식품안전위원회가 새로 설치되었으므로 후생노동대신이 식품안전위원회에 그 농약의 식품건강영향평가에 대해 의견을 구하고, 그 결과를 토대로 WTO 통보 등의 제반 절차를 거쳐 식품위생법에 기초한 잔류농약기준을 제정하고 나서 농림수산대신이 등록을 하는 것으로 되었다.

식품위생법도 제156회 국회에서 개정되었다. 개정은, ①국민건강의 보호를 위한 좀더 적극적인 대응, ②사업자에 의한 자율관리 촉진, ③농축수산물의 생산단계 규제와의 연계 등 세 가지 관점에서 이루어졌다. 이 가운데 농약에 관련된 것으로는, 농약 등 잔류규제의 강화(포지티브리스트제의 도입)가 있다. 식품위생법상의 현행 규제는, 잔류기준이 정해져있지 않은 농산물에 대해서는 농약 등이 잔류하여

있어도 유통의 규제는 없는데, 포지티브리스트제의 이행후(개정법 공포후 3년 이내에 시행 예정)는, 잔류농약기준이 설정되어 있지 않은 농약 등에 대해서도 사람의 건강을 해칠 우려가 없는 양으로서 후생노동대신이 고시하는 일정량을 초과하여 농약 등이 잔류하는 식품의 유통이 금지되게 된다. 한편, 사람의 건강을 해칠 우려가 없음이 명확한 것(특정농약 등을 상정)은 포지티브리스트제의 대상에서 제외된다.

다. 농약의 적정사용과 철저한 관리

농약에 대해서는, 적정사용을 추진하기 위한 전제로 되는 표시의 적정화와 철저한 관리를 도모하고 있다.

2003년 여름에는, 일부 농약에 잘못된 표시가 있는 것이 판명되었기 때문에, 농약의 용기 및 포장의 표시에 대한 농약제조업자의 일제점검을 지시했다. 이 결과는 7월부터 11월까지 판명된 것부터 공표했는데, 오표시를 행한 농약제조업자는 24개사, 오표시가 있는 농약은 112개 였다. 오표시가 있는 농약의 회수, 농가에 대한 정보제공 및 상담창구 설치를 지도하는 동시에, 농약관리법 제13조에 입각하여 오표시된 농약의 회수상황, 오표시된 원인과 재발방지체제 구축에 대한 보고명령이 실시했다.

한편, 도도부현의 병충해방제기준 등에 일부 오기재가 있었음이 판명되었으므로 그 적정화조치를 강구하는 동시에, 그들 적정화조치에 대한 보고를 요구하는 지시를 내렸다. 그 결과를 8월에 공표하는 동시에, 금후 도도부현과 연계하여 오기재 방지에 노력하도록 했다.

또한, 공공시설과 주택지에 연접한 장소에서의 병충해 방제에 대해서는, 농약살포 이외의 방법을 적극 취하도록 하고, 어쩔 수 없이 농약을 사용해야만 하는 경우의 주의사항을 정해, 농약사용자에 대한 준수 지도 등 농약의 비산 방지에 대한 지도통지를 2003년 9월 내놓았다.

그리고 무등록농약에 대한 출입검사의 실시, 도도부현에 대한 관리를 철저히 할

것을 지시하는 등의 조치도 취하고 있다.

(2) JAS제도

JAS규격, 품질표시기준에 관한 시책은, 리스크관리 자체는 아니지만, 소비자가 좀더 좋은 선택을 할 수 있도록 정보를 제공하는 것은 주된 목적으로 하는 것으로 소비자행정의 일부야이다. 종래 다양한 사회적 욕구와 문제에 대응하는 과정에서 투명성이 높은 시책의 형성, 관계자와의 의견교환수법, 규제에 대한 감시지도의 철저 등이 추진되어왔다. 여기에서는 JAS제도의 내용이 아니라 시책의 형성과정을 중심으로 살펴보자.

JAS규격은 5년마다 개선되는 것으로 되어 있으며, 생산동향과 格付率 등을 내용으로 하는 개선기준이 JAS조사회에서 정해져 공표되고 있다.

JAS규격의 제정·개정에 있어서는 소비자, 사업자에 대한 설명회, 의견교환회를 개최(경우에 따라서는 수차례)하고, 그런 다음에 JAS조사회로 농림수산대신으로부터 자문요청이 내려간다. 조사회에서는 품목별 부회의 검토를 거쳐 안이 모아지고, public comment의 모집, WTO 통보가 이루어지며, 끝으로 JAS조사회총회에서 public comment를 근거로 한 규격안에 대해 심의가 이루어지고 답신이 제출된다. JAS조사회는 소비자, 생산자·사업자 입장의 대표자, 학식경험자로 구성되고, 회의는 공개이며, 회의자료, 의사록은 공표되고 있다. 이와 같이 규격의 책정은 많은 관계가의 의견을 청취할 기회·절차를 거치는 투명성이 높은 과정으로 되어 있다.

제정·개정된 규격은 고시를 통해 공표되는데, 아울러 각종 홍보지, JAS협회나 기타 업계단체를 통해 주지된다. 또한 농림수산성과 지방농정국의 “소비자의 방”에서의 상담, 독립법인 농림수산소비기술센터에서의 홍보·주지활동과 상담을 통해, 소비자와 사업자로부터의 문의·상담에 대한 대응이 이루어지는 동시에, 의견, 요구로 축적된다. 또한 농림수산성 식료소비모니터를 대상으로 하는 앙케트조사 등을 통해 JAS규격에 대한 욕구의 파악 등에 노력하고 있다.

다음으로 품질표시기준인데, 식품에 관한 표시에 대해서는 JAS법, 식품위행법 등 복수의 법률에 의해 규정되어 있는데, 소비자, 사업자 쌍방 모두 알기 어렵다

는 지적을 받아왔다. 후생노동성 의약국 식품보건부장 및 농림수산성 종합식료국장의 사적 간담회로서, 내각부 및 공정거래위원회가 참가하여 개최된 “식품의 표시제도에 관한 간담회”에서, 용어와 정의가 다른 표시사항에 대해서는 신속히 정합성을 확보할 수 있는 검토에 착수하고, 팜프렛의 작성 등 각 부성이 연계하여 수행할 것, 그리고 중장기적으로는 식품에 관한 행정 전반 속에서 표시에 관한 조직·법률의 존재양식에 대해서도 재차 검토할 필요성이 지적되었다. 현재, 식품위생법에 입각한 약사·식품위생심의회 식품위생분과회 표시부회 식품표시소위원회와 JAS법에 입각한 농림물자규격조사표시소위원회가 동일한 위원으로 구성된 “식품표시에 관한 공동회의”로서 공동개최되어 조사심의를 하고 있다. 이미 2003년 3월에는, 기한표시에 대해 종래 식품위생법이 기초한 品質維持期限과 JAS법에 기초한 賞味期限이 거의 동일한 내용인데도 다른 용어와 정의에 따르고 있었던 바, 이를 상미기한으로 통일하는 것으로 결론이 내려졌고, 7월 31일에 관계 省令, 告示의 개정이 이루어졌다. 그후 가공식품의 원료원산지표시, 가공의 정의 등 논의가 진전되고 있다. 회의는 공개이고, 원안에 대해 public comment가 모집되고, 그를 기초로 심의가 이루어지는 것은 앞의 JAS규격에서 설명한 것과 마찬가지로이다.

또한 품질표시기준에 따른 표시는 의무표시이므로, 기준을 정한 경우에는 그 주지기간을 두어 철저한 주지에 노력하며, 농림수산성과 지방농정국에서의 소비자의 방과 독립법인 농림수산소비기술센터에서의 홍보와 문의·상담에 대응할 수 있도록 체제 정비도 추진하고 있다. 그리고 기준이 준수되도록 소매업자 등에 대한 지도, 감시를 철저히 하고 있다. 지방농정사무소는 도도부현과의 적절한 역할분담·연계하, 소매단계에서의 품질표시기준의 준수상황을 항상적으로 감시하는 동시에, 1년에 몇 번은 특정품목에 대해 중점적 점검도 실시한다. 또한 표시실태만이 아니라 그 표시의 신빙성을 확인하기 위해 전표 등의 조사, 농림수산소비기술센터에 의한 DNA감정 등 과학적 조사도 필요에 따라 실시한다. 나아가 행정만이 아니라 식품표시 110번의 설치와 식품표시감시자(watcher)에 의한 표시의 감시, 문제점의 지적도 하고 있다. 감시자로부터의 보고, 통보를 받은 경우에는 지방농정국 등이 조사, 지도, 출입검사를 하고 있다.

이상과 같이, JAS제도에 있어서는 규격과 기준의 제정 초기단계부터 관계자와

의 의견교환을 하거나 의견을 받아들이는 틀이 있으며, 투명성이 높은 심의가 이루어지고 있다. 또한 결정된 사항의 주지철저와 그 준수를 지도감시하는 틀과 식품의 표시에 관한 공동회의의 개최 등 관계성청과의 연계틀로 만들어져있다. 이들 JAS제도의 틀은 종래의 다양한 문제와 사회적 욕구에 대응하는 가운데 형성된 것이며, 금후 식품안전행정의 추진에서도 참조될 것으로 보인다.

3. 새로운 식품안전확보시스템의 평가

새로운 식품안전확보시스템에 대한 일본국민의 기대는 높다. 그러나 식품안전법의 제정, 식품안전위원회의 출범 이후 무엇이 변하고, 무엇이 변하지 않은 것일까. 새로운 시스템은 일본 소비자의 불안을 불식시킬 수 있을까.

사실 이러한 질문에 정확하게 답하기는 매우 어렵다. 이제 막 새로운 시스템이 가동되고 있는 상황에서 성과를 논하는 것은 성급한 일이다. 따라서 여기서는 성과에 관한 평가는 다음 기회로 미루고 일본의 식품안전확보시스템이 안고 있는 내재적 한계가 무엇인지를 중심으로 논의를 전개한다.

3.1 식품안전기본법의 한계

지금까지 검토한 바와 같이, 2001년 9월의 BSE를 계기로 일본의 食과 農의 정책체계는 크게 변했다. 농정의 기본적 존재방식으로서 2002년에는 “소비자관점의 농정”이 표방되었으며, 2003년에는 “식품안전기본법”이 제정되고, 커다란 역할과 강한 권한을 갖는 “식품안전위원회”가 설치되었다. 이러한 새로운 틀에 대해서는 앞서 제정된 “식료·농업·농촌기본법”보다도 상위의 정책틀로 받아들여지는 것이 일반적 인식인 것 같다. BSE위원회 보고에서 지적하고 있는 바와 같이, BSE문제의 기저에는 행정의 위기인식 결여가 있으며, 따라서 위기에 대해 적절한 판단을 내리는 상위의 정부기관의 필요성에 대해서는 일본사회내 광범한 합의가 이루어졌다고 볼 수 있다. 이런 의미에서는 식품안전기본법의 제정은 기본적으로는 개선, 진전으로 평가할 수 있다.

그러나 이러한 식품안전기본법에 대해서는 일본내 비판의 목소리도 적지 않다. 그 중 주목할 것은 다음 두 가지이다. 하나는 식품안전기본법에서 채용되고 있는 정책이론인 리스크분석이라는 사고방식에 대한 비판적 관점이고, 다른 하나는 현재의 식품안전기본법이 가지고 있는 이념법적 성격에 관한 것이다.

3.1.1 리스크분석이라는 정책론에 대한 회의

전술한 바와 같이, 식품안전기본법은 리스크분석의 사고에 바탕을 두고 있다. 그런데 이 이론을 일본에 도입하는 데는 많은 주의가 필요하다는 견해도 적지 않다. 이바라기대학의 나카지마 키이치(中島紀一) 교수의 입장이 대표적인 바, 이하에서 간단히 그 논지를 소개하자.

나카지마 등 리스크분석 도입에 신중한 입장을 취하는 논자들의 논거는 두 가지이다. 하나는 이 정책이론이 구미에서 BSE 등 심각한 긴급사태에 대한 사회적 응급조치로서 제안되고 수용되기 시작한 것으로 그에 대한 기대감이 큰 대신 아직 그 유효성에 대한 검증은 이루어지지 않았다는 점이다. 다른 하나는 일본과 구미의 사회조건의 차이라는 점이다.

새로운 시스템의 구상에 있어 일본이 참조한 것은 EU의 정책이었다. 그런데 EU의 리스크분석 시스템의 구축과 실시는 단순한 국가적 정책이라기보다는 시민사회의 자기방어적인 새로운 구조로 이해될 수 있다. EU에서는 시민생활의 안심과 안정을 확보하는 과제에 오래전부터 부딪쳐왔으며, 그 과정의 시행착오를 거쳐 등장한 것이 예방원칙과 결합된 리스크분석이었다. 이에 비해 일본의 시민사회 형성과 성숙은 EU정도로 충분히 진전되지 못했다는 것이다.

이보다 더욱 중요한 것은 리스크분석 시스템에서 결정적 역할이 기대되는 과학과 과학자의 존재양태가 일본과 EU에서는 상당히 다르다는 점이다. 이 시스템이 시민사회에 받아들여져 신뢰를 확보하기 위해서는 과학과 과학자가 시민생활의 안심과 안정을 지키는 존재로서 체계적으로 조직되고 효과적으로 기능할 수 있어야 한다. EU의 경우 어느 정도 그런 상황에 도달했다고 할 수 있지만, 일본의 과학과 과학자는 경제성장형 산업주의에 편향되어 있으며, 시민사회가 이들을 자신

들의 공정한 대변자로 인식하지 못하고 있다는 것이다.

이러한 사정을 감안한다면, 리스크분석 시스템의 단순한 도입보다는 그것과 더불어 일본의 식생활, 식문화 등을 고려하여 일본의 시민사회가 납득할 수 있는 안전관리체계를 추구해야 한다는 것이다.

3.1.2 이념법적 성격이 강한 식품안전기본법

이상의 다소 철학적 입장에 관련된 논란은 차치하더라도, 현재의 식품안전기본법의 실효성에 대한 의문도 제기되고 있다. 일본의 식품안전시스템에 있어, 새로 만들어진 식품안전기본법은 이념법으로 구상되고, 식품안전의 요건은 식품위생법 등 개별법의 개정에 포함시키는 방향을 취한 것에 대한 비판이 그것이다. 대표적인 논자는 교토대의 니야마 요코(新川陽子) 교수인데, 그는 유럽의 식품법과 대비하여 일본 식품안전기본법의 이념적 성향을 비판하고 있다. 다음은 니야마 교수의 입장을 요약한 것이다.

일본의 식품안전기본법이 지나치게 이념적이라는 것은, 책무에 관련해서, 국가 및 지방공공단체는 “식품의 안전을 확보하는 시책을 책정할 것”, 사업자는 “식품 안전 확보의 제1차적 책임을 진다”는 선언적 문구밖에 없다는 데서 잘 나타난다. 무엇을 식품의 안전으로 간주하는지, 책임이란 무엇인지에 관해 언급하고 있지 않으므로, 관계자의 행동에 있어서도, 그리고 관련법을 정비하는데 있어서도 이 기본법이 확실한 규범으로 될 수 없다고 볼 수 있다.

이에 비해 유럽식품법에서는, 식품안전을 확보하기 위한 원칙과 의무, 요건이 포괄적이지만 명료하게 규정되고 있다. 무엇을 식품의 안전으로 보는지, 안전을 확보하는 조치로서 무엇을 요구하는지, 그리고 그것이 실시되고 있는지 여부를 검증 가능하도록 구체적으로 명기하고 있어, 일본의 식품안전기본법과는 대비된다.

<표Ⅲ-4>는 유럽식품법을 요약한 것인데, 이하에서 유럽식품법을 앞의 <>에 제시한 일본의 식품안전기본법과의 대비를 염두에 두고 간단히 살펴보자.

우선 유럽식품법은 일반원칙으로서 ①리스크분석(risk analysis)의 도입, ②예방

원칙(precautionary principle)의 고려, ③소비자이익의 보호를 들고, 이와 함께 투명성의 원칙과 식품무역의 일반의무에 대해 규정하고 있다. 여기에서 소비자이익의 보호가 의미하는 바는 구체적인 바, 부정·기만적 관행, 조악품, 소비자를 오인시키는 관행의 방지이다.

다음으로 일반요건이 규정되고 있다. 먼저, 식품안전의 요건(14조)으로서는 “안전하지 않은 식품”이 “건강에 해를 주고”, “인간의 소비에 부적합”한 식품으로 규정되고, 또한 그 양자의 결정에서 고려되어야 할 요인을 거론하고 있다. 즉, 건강에 대한 해에 대해서는 “차세대에 미치는 영향”, “독극물의 누적적인 영향”, “소비자의 특수한 건강상의 감수성”(가량 음식물알러지 등)이 제시되고 있다. 또한 안전하지 않은 식품의 시장공급 제한과 회수가 안전의 요건으로 분명하게 규정되어 있다.

책무(제17조)에 대해서는, 우선 사업자의 일반적 책무로서 상기의 식품안전요건을 충족시키고 있음을 검증하는 것으로 되어 있다. 국가의 책무는 감시와 검증인데, 시민에 대한 커뮤니케이션, 감시·모니터링 시스템의 유지, 형벌에 관한 규칙 제정이 그 주요내용이다. 나아가 사업자의 책임은 식품과 사료 각각에 대해 규정되는데(19조, 20조), ①제품회수, ②포장, 표시, ③건강위해를 주는 식품이 발생했을 때의 당국에 대한 통지, ④리스크 회피와 감축행동을 당국과 협력하여 시행할 것 등이다. 그 가운데는 식품안전에 영향을 주지 않는 유통업자에게도 제품회수와 식품추적정보의 전달의무가 규정되고 있다.

기타 표시와 광고, 외견, 포장, 진열이 오인을 주지 않도록 하는 “프레젠테이션”(16조), “traceability”(18조), “제조물책임”(21조)이 규정되고 있다.

<표 III-4> 유럽식품법

제2장 일반식품법

1. 식품법의 일반원칙(1절)

(1) 리스크분석(6조)

(2) 예방원칙(7조)

(3) 소비자이익의 보호(부정·기만적 관행, 조약품, 소비자를 오인시키는 관행의 방지)(8조)

2. 투명성의 원칙(2절)

3. 식품무역의 일반의무(3절)

4. 식품법의 일반요건(4절)

(1) 식품안전요건(14조)

i 식품은 안전하지 않으면 시장에 나와선 안 된다.

ii 안전하지 않은 식품

iii 안전하지 않은 것의 결정에 대한 고려

iv 건강에 미치는 함의 결정에 대한 고려

v 소비에 적합한지 여부의 결정에 대한 고려 등

(2) 사료안전요건(15조)

(3) presentation(16조) 표시, 광고, 의견, 외장, 진열 등은 오인을 줘서는 안 된다.

(4) 책무(17조)

i 사업자는 식품안전의 요건을 충족시킬 것, 그 검증

ii 회원국에 의한 감시, 검증

(5) traceability(18조)

i 식품, 사료, 그들의 원료의 traceability를 생산, 가공, 유통의 모든 단계에서 확립

ii 사업자에 대한 공급자를 확인하는 시스템

iii 사업자의 공급선을 확인하는 시스템

iv 적절한 표시

(6) 식품에 관한 책임(19조)

i 제품회수

ii 포장, 표시, 식품안전에 영향을 주지 않는 유통업자의 제품회수, 식품추적정보의 전달

iii 건강위해를 주는 식품의 당국에 대한 통지

iv 리스크 회피, 감축행동을 당국과 협력

(7) 사료에 대한 책임(사료사업자)(20조)

(8) 제조물책임(21조)

또 4장은 조기경보시스템(50-52조), 긴급사태(53-54조)와 위기관리(55-57조)에 대해, 특히 회원국과 유럽위원회 사이의 정보전달에 대해 규정함. 또한 3장(22조-39조)은 식품안전청의 설립에 관한 규정임.

이상에서 본 바와 같이, 일본의 식품안전기본법은 EU의 일반요건에 해당하는 식품안전 확보를 위한 규정이 전혀 없다. 또한 EU의 일반원칙과 비교할 때, 이념에 있어서도 투명성, 무역에 관한 의무에 해당하는 사항이 전혀 없다.

3.1.3 투명성 원칙의 결여

리스크분석의 중요 구성요소인 리스크평가와 리스크관리 과정의 투명성은 리스크커뮤니케이션의 기초로서 표리의 관계에 있다. 따라서 EU에서는 일반식품법을 통해 투명성의 원칙을 중시하고 있으며, 식품법의 제정과 개정에서의 시민공청회, 건강에 대한 리스크와 그에 대한 조치에 관한 시민들에 대한 정보제공이 명시적으로 규정되어 있다. 이에 반해 일본의 식품안전기본법에서는 리스크커뮤니케이션은 규정되고 있지만(제13조), 투명성에 대해서는 명시적 언급이 없다.

3.1.4 소비자의 권리가 없는 법률

이는 주로 동경변호사회 등 법률전문가들이 제기하고 있는 비판이다. 이는, 소비자에게는 안전한 식품을 공급받을 권리, 안전한 식품을 선택할 권리, 식품안전행정에 참가할 권리가 있다는 인식에 기초하고 있다. 그러나 일본의 식품위생법은 물론이고 새로 만들어진 식품안전기본법에도 소비자의 역할만 규정되어 있을 뿐, 소비자의 권리는 들어있지 않다는 비판이다.

물론 식품안전기본법과 개정된 식품위생법에는 소비자들의 식품안전행정 참가를 규정하고있다. 그러나 사실상 일반 소비자들의 참여는 배제되어 있다고 할 수 있다.

예를 들어보자. 양 법 모두 국민의 의견을 청취한다는 조문이 있으므로, 국민의 의견을 반영하여야 하기 때문에 식품안전모니터를 모집하고 있다. 모집 뉴스는 TV와 신문에도 보도되었고, 식품안전위원회의 홈페이지에도 있다. 그런데 그 응모자격을 보면 보통의 소비자는 모두 배제되어 있다.

응모자격은 첫째, 의사, 약제사, 영양사 등의 유자격자. 둘째, 대학에서 가정학,

식품에 관한 학문을 수학한 사람. 셋째, 식품의 안전, 위생업무에 종사한 적이 있는 사람이다.

또한 응모원서에 최초로 쓰는 것이 업종이다. 자영업이라든지 식당 등으로 쓰는 것인데, 결국 소비자모니터를 모집한다고 하면서 식품영업자를 모집하는 셈이다. 게다가 원안에는 현재 종사자는 제외되었지만, 위원회의 심의과정에서 사라져 현재 종사하고 있는 사람도 된다.

20여명의 비상근 기술참여도 공모하고 있지만, 그 조건도 상당히 엄격하다. 리스크커뮤니케이션과 기획 등의 부문에는 소비자위원을 넣는다고 하지만, 보통의 소비자를 넣을 의도는 없었던 것 같다. 기획전문조사회와 리스크커뮤니케이션전문 위원회의 모집에서는 이력서 이외에 1,600자 이내의 논문을 쓰도록 되어 있다. 논문의 테마는 “식품의 안전성에 관한 과학적 평가란 무엇이라고 생각하는가” “당신이 생각하는 일본인의 건강을 위협하는 식의 리스크와 그 이유” “식의 안전에 대한 커뮤니케이션을 어떻게 추진하면 좋다고 생각하는가” “식품에 제로리스크는 없다는 것에 대해 어떻게 생각하는가” “식의 안전과 안심 사이에 놓여있는 갭을 어떻게 메우면 좋을까? 등으로 그 중 하나를 선택하도록 하고 있는데, 과연 일반 소비자가 그러한 논문을 쓸 수 있을까. 사실상 일반인의 참여는 배제되어 있다고 해도 좋다.

3.2 식품안전위원회의 한계

식품안전위원회의 주요 기능은 리스크평가와 그에 기초한 정부기관에 대한 권고, 권고내용에 따라 리스크관리가 수행되는지 여부의 감시, 일원적인 리스크정보의 수집·정리를 수행하는 것이다.

리스크평가를 수행하는 데는 대상으로 되는 위해가 생물적, 화학적, 물리적인가에 따라 특성이 다르며, 과제와 수법이 다르다. 가령 정량적인 파악이 어려운 병원성미생물에 의한 리스크에 대해서는, 2000년부터 FAO와 WHO가 전문가를 모아 국제적인 모델로 되는 리스크평가를 순차 추진하고, 수법의 비교와 이용가능한 데이터의 정리를 수행하고 있다. 이와 같은 국제적인 공동작업과 연계하면서 추계

의 통계모델 구축을 중심으로 하는 평가수법의 적극적인 개발과 축적이 이루어지지 않으면 안 될 것이다. 동물실험단계와 인간에 대한 폭로사정의 단계 각각의 특성에 따른 데이터의 수입과 수집방법에 대한 축적도 필요하다. 이를 위해서는 일정한 연한에 걸친 상당수의 과학자가 필요하다. 평가팀이 유럽위원회의 과학패널과 같이 분야별로 상설되는 것이라면 그것이 가능할 것이지만, 현재의 다양한 과제별 검토회와 같이 그때그때 조직되고 끝나면 해산되는 방식으로는 축적이 어려울 것이다.

또한 7인의 전문가로 구성되는 위원회의 역할도 과학위원회적인가 이사회적인가 선명치 않다. 전문가는 과학자로 상정되고 있으므로 유럽연합과 독일, 영국의 경우의 과학위원회에 상당하는 것이라면, 그것은 과학적 견해에 책임을 지는 것이 기본역할로 된다. 그렇다면 이사회와 같이 활동과 조직방침의 입안과 의사결정, 매니지먼트를 수행하는 기구는 결여되게 된다. 유럽연합과 독일의 예에서 보는 바와 같이, 이사회는 기관이 어세스먼트의 역할을 담당해가는 이외에 프로그램의 결정과 실행의 보증에서 중요한 역할을 갖는다. 의사결정기구가 없으면 자율성은 보증되지 않는다.

3.3 리스크관리조직의 한계

일본의 행정조직정비는 농림수산성내에 소비안전국을, 후생성내에 식품안전부를 설치하는데 그치고 있으며, 선진각국이 기능을 집중하고, 농장에서 식탁까지의 안전확보를 위한 일관된 체제정비를 추진해가고 있는 것과는 커다란 차이가 있다.

이 상태에서는 여전히 농장단계의 안전·위생대책과 처리가공단계 이후의 그것이 분리된 채로 남아있다. 가령 식육의 경우를 보아도, 가축의 건강·위생과 사료의 안전성은 농림수산성이, 도축과 부분육으로의 해체, 소매단계의 식육의 위생과 안전성은 후생노동성의 관할이며, 양측의 대책이 일관된 대책으로 취해진다는 보장은 없다.

또한 농장에서 소매점까지의 충분한 traceability 시스템조차 만들 수 없다. 현재 식품의 traceability의 향상시책에 역점을 두고 있는 것은 농림수산성이지만, 농림

수산성이 도축단계 이후의 식육의 위생·안전성에 관해 그들의 관리정보가 기록되고 이 단계의 이력소급이 가능한 시스템을 구축하는 시책을 취하려 해도 현행으로는 거기까지 갈 수 없다. 또한 제품의 행선지를 추적함으로써 제품에 사고가 생긴 경우의 제품회수를 신속하고 정확히 수행하는 것이 traceability의 중요한 목적이지만, 농림수산성에서는 도축단계 이후의 식육의 제품회수가 가능한 시스템을 만드는 것이 어렵다. 후생노동성의 측에서 생각해도 마찬가지이다.

한편, 캐나다의 식품회수프로그램에는 traceability가 예방책의 요건으로 되어 있다. 실제로, 소고기에 있어서는, 미국에서는 2002년에 2회의 O157:H7과 리스테리아균에 의한 사상최대의 회수사건이 발생하였으며, 1996년 25명이 사망한 영국의 O157:H7의 사건에도 있다. 일본에서는 그렇게 대형사고는 아니지만 매년 식육에서 유래하는 식중독이 다발하고 있다. 그런데도 2003년의 국회에 농수성이 제출한 소고기의 traceability법안에, 이러한 사고에 대비한 제품회수와 원인구명의 역할은 들어있지 않다. 이는 분단행정이 제약으로 작용한 것으로 판단된다. 또한 신뢰성이 있는 추적시스템을 확립하는데는 농장에서 소매점까지의 푸드체인의 추적시스템의 공적인 인증제도가 요구되는바, 이것도 분단행정하에서는 실현되기 어렵다.

이상의 예에서도 알 수 있는 것처럼, 농림수산성과 후생노동성으로 조직이 분할된 상태에서는 양성이 법률을 공동으로 제안하거나 제도를 공동으로 입안·관리하는 것으로 되지 않는 한, 식품안전대책을 농장에서 식탁까지 일관한 것으로 하는 것은 불가능할 것이다.

또한 검사체제는 식량청의 재편으로 강화되지만, 다양한 법의 실행에 관한 콘트롤과 감시의 정책을 전체적으로 조정하는 것에까지는 이르지 못하고 있다. 가령 식중독 피해의 감시에서는 보건소시스템의 재정비가 필요한 것으로 알려지고 있다.

참 고 문 헌

- 국립수의과학검역원, 「2003년 식육 중 잔류물질검사 계획」.
- 국립수의과학검역원, 「HACCP미적용 도축장 행정처분 지침」.
- 김용상·강경선·이영순, 「도축장에서 HACCP적용을 위한 토대 분석」, 한국수의 공중보건학회지, 26(1):1-12, 2002.
- 농림부 축산국 축산물위생과, 「2003년 1/4분기 축종별/도축장별 도축검사 실적」.
- 박용호 외, 「식품위생에서의 실제적인 HACCP 적용전략」, 한국수의공중보건학회지, 21(2):195-207.
- 양병우·엄영숙, 「식품안전성 관리제도와 정책과제」, 윌레세미나시리즈 No.101, 농정연구포럼, 2001. 11.
- 양병우·박봉균·이병오·황수철, 「축산식품 안전전략 개발에 관한 연구」, 농정 연구포럼, 2003.
- 엄영숙, 「도시민들의 식품안전성에 대한 인식」, 전북대 산업경제연구소 논문집, 제27집, 1996, 291-305.
- 엄영숙, 「식품위험 규제에 대한 법경제학적 이해」, 규제연구, Vol. 8, 1999, 181-210.
- 이서래, 「식품의 안전성 연구」, 이화여대 출판부, 1993.
- 정석찬 외, 「식품관련 유해미생물의 특성」, 한국수의공중보건학회지, 21(2):181-194.
- 정영일·황수철, 「푸드시스템의 관점에서 본 식료정책의 방향」, 「21세기 농정패러다임의 모색」, 농정연구포럼, 1999.

정영일 · 양병우 · 황수철 외, 「환경보전 및 안전성 제고를 위한 축산시스템 구축방안」, 농정연구포럼, 2001.

최지현 · 이계임, 「주요 농축산물 안전성의 효율적 관리방안」, 한국농촌경제연구원, 2001. 12.

한국식품공업협회, 「식품위생교육교재」, 1996.

황수철, 「식료정책의 주요과제」, 『계간 농정연구』, 2003 봄호, 농정연구센터.

황수철 · 한두봉, 「농정 추진체계의 개편방향」, 『參與政府의 農業政策 展開方向』 (제11회 연례심포지엄 자료집), 농정연구센터, 2003. 6. 26.

Caswell, Julie A (eds), Valuing Food Safety and Nutrition, Westview Press, 1995.

Caswell, Julie A. (eds), The Economics of Food Safety, Elsevier Press, 1991.

CEC(Commission of the European Communities), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Authority, and laying down procedures in matters of food safety (2000)/0286(COD), Brussels, 7.8.2001.COM(2001) 475 final, 2001.

CEC(Commission of the European Communities), White Paper on Food Safety, Brussels, 2000.

Codex Alimentarius Commission, Risk Analysis: Definitions, Procedures and Principles, Codex Commission on General Principles, 12th Session, Paris, France, 25-28,

EC, Regulation (EC)No.1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and

beef products and repealing Council Regulation (EC)No820/97, 2000.

Economic Research Service, Tracking Foodborne Pathogens from Farm to Table: Data Needs to Evaluate Control Options, United States of Department of Agriculture, 1995.

EU, Draft European Community Comments for the Codex Committee on General Principles, Paris, France, 23-27 April 2001 - CX 01/2 Agenda item 2: Matters Referred by the Codex Alimentarius Commission and other Codex Committees - comments on Traceability, 2001.

F. A. Miller, Food Safety in the human food chain, University of Reading, 1990.

Henson, S. and B. Traill, "The Demand for Food Safety," Food Policy, Vol.18, 1993.

Kramer, C.S., "Food Safety : The Consumer Side of the Environmental Issue," Southern Journal of Agricultural Economics, 1990, 33-46.

President Council on Food Safety, Food Safety Strategic Plan, USDA, 2001.

Roberts, T. and E. van Ravenswaay, "The Economics of Food Safety," National Food Review, 12, 13-18, 1989.

Senauer, Ben, E. Asp, and J. Kinsey, Food Trend and the Changing Consumer, Eagan Press, 1991.

Slovic, P., B. Fischhoff, and S. Liechtenstein, "Regulation of Risk: A Psychological Perspective," in Regulator Policy and the Social Science, ed. R. Noll. Berkeley, University of California Press, 1985.

Slovic, P., M.L. Finucane, E. Petere, and D.G. MacGregor, "Risk as Analysis and Risk as Feelings: Some Thoughts about Affect, Reason, Risk and Rationality," Risk Analysis, Vol.24, 2004, 311-322.

Slovic, P., Perception of Risk, Science, 236, 1987, 280-285.

BSE問題に関する調査検討委員会, 「BSE問題に関する調査検討委員会報告」, 2002.4.2.

甲斐 諭, 『世界の食品産業の安全性確保に関する国際比較研究』, 九州大學校, 2002.

甲斐諭 外, HACCP 手法による食品の衛生管理・品質管理の取組卒みの現況と課題, 農林漁業金融公庫(長期金融), 2003. 1.

新山 陽子 外, 『食品安全確保の社會システムと食品行政』, 京都大學校, 2003.

新山 陽子, BSE対策と食品安全行政, 食料・農業・農村白書, 2002. 9.

堀田和彦, 牛肉産業の 追跡system 成立條件, 畜産の情報, 2002. 9(國內編).

農林水産省, 食品の安全・安心政策 展開方向に向する, 2002. 12.

農業と經濟, 牛肉供給systemの安全性確保に向する, 昭化堂, 2002. 2.

<http://www.maff.go.jp>(일본 농림수산성 홈페이지)

<http://www.id.nlbc.go.jp>(일본 농림수산성 홈페이지)

<http://www.kantei.go.jp>(일본 수상관저 홈페이지)

<http://www.defra.gov.uk>(영국 환경식료농촌부 홈페이지)

<http://europa.eu.int>(유럽연합 홈페이지)

<http://www.usda.gov>(미국 농무성 홈페이지)

<http://www.agr.gc.ca>(캐나다 농업식료부 홈페이지)