

최근 식품안전관리 효율화를 위한 각국의 동향 -미국 회계감사원(GAO)의 보고서 요약-

이 영, 최희진*, 박현정* / 식품의약품안전청 식품안전과
보건복지부 식품위생심의위원회*

역자주 : 미국은 세계에서 가장 안전한 식생활을 영위하고 있는 나라임에도 불구하고 매년 식인성 질병이 650만건에서부터 8,100만건이 발생하여 500~9,100여명이 사망하고, 70억\$(8조4천억원)~370억(44조2천억원)의 의료비지출 및 생산력 손실을 겪고 있다. 이에 따라 미국의 식품안전관리업무의 효율성 제고를 위하여 미회계감사원(US General Accounting Office)은 '99. 4월 최근 조직의 변화가 있었거나 추진중인 캐나다, 영국 등 4개국의 식품안전관리체계를 조사한 보고서를 미상원에 제출하였으며, '99. 8월에는 미국의 현행식품안전체계의 문제점과 단일기관의 필요성에 대하여 미상원에 증언한 바 있다.
동 자료는 상기 보고서 및 증언내용을 요약·정리한 것으로써 식품안전관리체제를 둘러싼 제외국의 동향을 파악하고 더 나아가 우리나라 식품행정의 발전방향을 모색하는데 조그마한 도움이 되었으면 한다.

I. 식품안전관련제도를 통합한 4개국의 사례('99. 4월 보고서)

1. 서 언

○ 미국의 USDA(United States Department of Agriculture)의 FSIS(Food Safety and Inspection Service)는 식육, 가금육 및 일부 난제품의 안전성을 관리, DHHS(Department of Health and Human Service)의 FDA(Food and Drug Administration)는 다른 모든 제품의 안전성을 관리하고 있으며 이 두 기관은 자국산 및 수입식품을 검사함. 또한 다른 연방기관들도 자체적으로 식품안전확보프로그램 및 관련 책임을 맡고 있어 효율적인 관리

가 어려움.

- 따라서 1998년 8월 NAS(National Academy of Sciences)는 식품안전기능 통합과 단일의 식품안전기관(single food safety agency) 설립을 포함한 실행가능한 여러 가지 방안을 제시한 바 있으며, 이에 따라 대통령은 '98. 8. 25 식품안전위원회(Council on Food Safety)를 설립, NAS의 보고서를 검토하여, 99년 내에 검토보고서를 제출토록 지시한 바 있음.
- 동 보고서는 NAS의 연구를 보충하기 위해 식품안전관련 업무를 통합한 제외국의 사례를 조사한 것으로 (1) 통합이유 및 방법, 비용 및 이점, 개선된 식품안전체계의 효율적 평가를 위한 노력 및 (2) 이들 사례

에서 미국이 적용할 수 있는 교환 등을 다루고 있음.
 조사방문국은 통합이 완료된 캐나다, 덴마크, 아일랜드와 현재 통합이 진행중인 영국임.

2. 개요

- 식품안전업무를 통합함에 있어 영국과 아일랜드는 식품공급의 안전성에 대한 소비자의 관심에 부응하여 보건부 장관에게 보고하는 기관(청)으로 관련업무를 통합(또는 추진중)하였으며, 캐나다와 덴마크는 프로그램의 효율성과 비용절감에 중점을 두어 이미 대부분의 식품안전자원을 관리하던 농업부 장관에게 보고하는 기관(청)으로 관련업무를 통합하였음. 이들 국가는 단기적으로는 새로운 청의 설립에 따른 초기비용의 부담이 있으나 장기적으로는 비용절감, 효율성제고(Food safety/Money spent) 및 식품안전확보를 기대하고 있음. 그러나, 통합과정 중 새로운 체제의 효율성 평가를 하기 위한 수행평가방법(performance measures)을 개발한 나라는 없음.
- * 신설된 청(Food Inspection Agency 및 Food Standard Agency등)은 우리나라 청 개편과는 다른 사실상 독립기관임.
- 각국의 사례에서 본 식품안전관련 부서의 통합시 요구되는 공통사항에는 다음과 같은 것이 있음.
 - 식품안전업무를 통합필요성에 대한 공감대(consensus) 형성
 - 강력한 지도력 및 전담작업반의 구성 등 운영방법(management initiative)
 - 청의 신설에 필요한 충분한 자금
 - 식품안전성에 있어 우선순위가 높은 분야로의 자원이동 등 융통성
 - 의사결정시 투명성의 확보
 - 새로운 청의 업무평가를 위한 기준 및 절차

3. 배경

- 미국의 경우 식품안전관리책임이 여러 기관(6개 연방부처의 12개 기관)으로 분산되어 있음. 과거 조사에 따르면 이들 기관과 집행기관(enforcement authorities)간에 의견이 일치되지 않거나 접근방식이 상이하며, 집행기관들은 안전한 식품의 공급을 위한 노력을 소홀히 한 것으로 나타났음. 따라서 일관성 있고 과학적인 자료를 근거로 한 검사체계수립 및 단일의 식품안전청(a single food safety agency) 설립이 제안된 바 있음.
- 분산된 체계를 가진 것은 미국만의 문제가 아니라 사례로 제시한 4개국도 통합전에는 마찬가지였음. 예를 들면, 통합이전 덴마크는 식품가공부문(food-processing sector)에 7개 법령(law), 약 125개 규정(regulation), 30개 이상의 연방기관 및 식품안전활동을 감시하는 지역사무소들이 관련되어 있었으며, 아일랜드의 경우도 50개 이상의 기관으로 식품안전업무를 분산되어 있었음.
- 다음의 4개국은 최근 통합이 완료되었거나 진행중임.
 - 캐나다는 1996년 식품검사업무를 하나의 기관(Canadian Food Inspection Agency)으로 통합할 것을 결정, 1997년 4월 공식적으로 업무를 시작하였음. 그러나 식품안전에 대한 규격의 설정업무는 보건부(Health Canada)에 남아 있음.
 - 덴마크는 식품안전업무를 통합하기 위해 1995년 농업부(Ministry of Agriculture)와 수산부(Ministry of Fisheries)를 농·수산부(Ministry of Agriculture and Fisheries)로 통합, 1996년 12월 보건부(Health Ministry)의 식품안전검사기능을 농·수산부로 이관하여 식품·농·수산부(Ministry of Food Agriculture and Fisheries)로 조직을 개편하였으며 향후 지방검사소(district and local inspection offices)를 식품·

농·수산부의 11개 지역검사소(regional inspection offices)로 개편 예정임.

- 영국은 현재 식품안전관련 업무의 통합이 진행중임. 1997년 9월 농·수산·식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: MAFF)와 보건부(Department of Health: DH)는 양 기관의 직원으로 구성된 통합작업추진반(Joint Food Safety and Standard Group: JFSSG)을 구성. 1998년 1월 정부는 공식적으로 식품안전관련 모든 책임을 식품규격청(Food Standard Agency: FSA)으로 통합하는 법안을 의회에 제출하였음. 동 법안은 1999년 1월 현재까지 입법화되지 않았으나 금년내 의회가 조치해 줄 것을 기대하고 있음.

- 아일랜드는 1998년 7월 식품안전청(Food Safety Authority)으로 모든 식품안전관련 책임을 통합할 것을 결정하고 1999년 1월부터 공식적으로 책임을 부여함.

○ 이 중 3개국(영국, 아일랜드, EU)의 회원국으로서 Union directive를 따라야 함. 최근 유럽의회(EC)는 소비자 보호를 강조하는 식품안전정책으로 구조적인 변화를 시도. 즉, EC는 식품에 대한 소비자보호 및 공공건강에 대한 모든 책임을 단일 기관인 이사총국(Directorate General XXIV)으로 이관하고 Consumer Policy and Health Protection의 장에게 보고하도록 함과 아울러 동 기관에 식품안전분야의 관련 과학위원회에 대한 책임을 부여함. 이러한 변화가 식품안전업무통합 및 소비자보호를 지향하는 새로운 통합기구의 설립을 용이하게 한 것으로 보고 있음.

4. 식품안전활동 통합에 대한 접근 방식 및 결과

1) 새로운 식품안전기구의 설립 이유 및 업무

○ 영국과 아일랜드는 통합된 식품안

전활동을 보건부 장관에게, 캐나다는 농업부 장관에게 보고하도록 하고 있으며 덴마크는 농업과 수산업무를 통합하여 새로운 부처(Ministry)를 설립하였음.

○ 영국의 경우, 보건부내의 단일기관인 식품규격청(Food Standards Agency(FSA) in the Department of Health)으로 식품안전활동을 통합하려는 계획은 광우병사태에 대하여 정부가 적절히 대처하지 못한 결과이며 이는 식품안전업무가 여러 중앙부처(MAFF, DH) 및 지방당국으로 분산되어 있기 때문이라는 인식이 확산되어 있었음. 또한, 일부 관계자들(Stakeholders)은 MAFF가 농업 및 식품산업의 발전도모와 아울러 식품안전성 제고라는 두가지 책임(dual responsibilities)을 갖는 것에 대하여 특히 우려를 나타내었음.

- 1997년 의회선거 당시 현재 수상은 식품안전통합 및 식품안전관련 의사결정공개를 요구하였으며 소비자들 역시 식품안전제도의 통합과 아울러 MAFF의 식품안전기능 폐지를 요구하였음. 1999년 1월 현재, 영국의 식품안전관련 공무원과 기타 관계자들은 영양관리, 식품안전성, 화학 및 기타 첨가물, 유전자재조합식품, 식육위생 및 유제품검사 등 식품관련활동을 통합하기 위해 전력하고 있음. 통합된 기관은 보건에 대한 책임이 있는 각료(cabinet minister)인 보건담당 국무대신(secretary of state for health)에게 보고하게 될 것임. FSA의 입법화는 예산 및 다른 문제로 인해 지연되고 있으며 이러한 가운데 정부는 MAFF와 DH가 합동으로 운영하는 작업반(Joint Food Safety and Standard Group)을 구성하였음.

○ 아일랜드의 경우도 식인성질병의 발생과 불안정한 식품으로 인한 잠재적인 경제적 손실이 식품안전청(Food Safety Authority: FSA)

설립('98. 7)의 동기가 되었음. 아일랜드의 식품안전관련 공무원은 광우병이나 대장균식중독 등 전 세계적인 식인성질병 발생으로 식품의 안전성 및 소비자를 보호하는 규제기관에 대한 소비자 신뢰가 저하되었다고 함. 자국에서 생산하는 식육의 90%를 수출하는 아일랜드의 경우 1998년 광우병의 발생은 소비자의 건강에 대한 우려 뿐 아니라 경제적인 손실을 초래하였으며 이는 농업식품부(Department of Agriculture and Food)가 소비자 보호 및 식품산업증진의 두가지 업무를 동시에 수행하는 것이 어렵다는 사실을 입증하였음.

1998년 7월 아일랜드는 (1) 식품안전청 설립 (2) 동 청에 식품안전활동에 대한 감독권한 부여 및 (3) 청으로 하여금 보건아동부 장관(Ministry of Health and Children)에게 보고토록 하는 법안을 입법화하였음. 이 법안은 식품안전과 관련한 제반 업무를 단일기관에 부여하였음. 우선적으로 청(Food Safety Authority)은 연방 및 지방사무소로 하여금 식품안전검사 및 활동을 계속하도록 하는 약정(service contracts)을 맺었으며, 이 약정은 새로 설립된 식품안전청과 기존의 기관간 상호 합의된 목적과 업무를 다루고 있음. 통합전 자금에 대한 사항은 그대로 유지됨. 즉, 의회가 각 기관(연방 및 지방사무소)에 지급한 예산을 청과 약정한 업무에 투입하도록 하고 있음. 또한, 청의 담당공무원에 따르면 약정 사항이 원만히 수행되지 못할 경우 식품안전활동에 청이 직접 관여하게 될 것임. 초기연도의 예산은 650만 아일랜드 파운드(1,000만 US\$)로 이 중 150만 아일랜드 파운드는 초기(start-up) 비용이며 나머지 500만 아일랜드 파운드는 검사업무의 통합 및 새로운 교육프로그램 개발을 위한 비용임. 이 청은 1999년 1월 1일부터 식품안전에 관한 공식적인

권한을 가지게 되었음.

- 영국과 아일랜드와는 대조적으로 캐나다는 식품안전관련 활동의 효율성과 비용절감의 측면에서 변화가 시도되었음. 캐나다는 소비자 신뢰의 감소 등의 문제는 없었지만 1990년대 초 연방예산의 절감이 필요하게 되었으며, 식품검사업무를 통합할 경우 연간 식품검사 예산의 13%에 해당하는 4,400만 캐나다 달러(2,900만 US\$)의 절감과 검사프로그램의 효율성이 증대될 것으로 기대하였음. 1997년 4월 캐나다 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency: CFIA)이 업무를 시작하였으며, 모든 연방 식품검사 및 동·식물검사는 CFIA에 의해 수행되어짐. 단, 식품안전관련 기준의 설정권한은 여전히 보건부(Health Canada)에 남아있음. 새로운 청은 재정관리법(Financial Administration Act)에 근거한 부처급 조직(the status of a departmental corporation)으로서 자체 활동에 대한 예산을 계획할 수 있으며, 처음부터 독립된 고용체제로 자체 인력관리가 가능함. 청은 캐나다의 농업부 장관(Minister of Agriculture and Agri-Food Canada)에게 직접 보고하게 됨.
- 덴마크의 경우는 효과와 효율성 증대를 위해 식품안전체계를 개편하였음. 1996년 식품안전 관계자들(stakeholders)의 요청으로 식품·농·수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)로 개편하여, 식품안전관련 활동의 통합에 따른 식품안전 및 식품품질을 강화하고자 하였음. 정부의 목표는 식품안전과 관련한 행정, 관리, 법규 등의 단순화로 식품안전체계의 효율성을 기하고 덴마크 식품(특히, 수출품)의 품질을 보증하려는 것이었음. 통합전에는 보건부(Ministry of Health), 농업부(Ministry of Agriculture), 수산부(Ministry of Fisheries)가 각각 자체지방조직을 가지고 식품안전법의 수행 책임을

말고 있었음. 따라서, 업무의 중복 및 관리의 사각지대 형성으로 식품 안전검사의 불일치 및 식품안전위원의 비효율적 운용을 초래하였음.

2) 초기비용부담 및 장기적 이익의 기대 효과

- 식품안전활동의 통합에는 기본 유지비용 외에 추가비용이 필요하며 특히 통합기관은 컴퓨터나 전화 등 경상비용을 포함, 완전한 식품안전제도 구축을 위한 추가 비용이 필요함. 4개국의 설립활동은 유사하지만 국가의 규모, 청에 부여되는 식품안전관련 활동의 범위, 기존 하부구조의 상이함으로 초기비용의 직접 비교는 불가능하며 그 내역은 다음과 같음.
- 덴마크: 1억 2,000만 kroner(1,800만 US \$, 덴마크 식품안전 예산의 약 3%)
- 캐나다: 2,500만 캐나다 달러(1,700만 US \$, 캐나다 식품안전 예산의 약 7%)
- 영국: 3,000만 파운드(4,900만 US \$, 영국 식품안전 예산의 약 25%에 해당)(초기 3년간 비용)
- 아일랜드: 150만 아일랜드 파운드(200만 US \$)(초기비용)
- 위의 국가의 식품안전관계자 등은 장기적으로 볼 때 식품안전활동의 통합에 따른 이익이 추가 경비보다는 더 클 것으로 보고 있으며 통합된 식품안전기구는 소비자보호기능 강화 및 업무협조에 대하여 식품업계와 관계개선을 이룰 것으로 보고 있음. 특히, 다음과 같은 이익이 있을 것으로 전망하고 있음.
- 단일기관과의 접촉을 통한 서비스의 향상(improve service delivery by providing a single contact for consumer and industry clients)
- 업무 중복의 감소(reduce overlap and the duplication of services)
- 식품안전관리의 효율성 향상(enhan-

cing the efficiency and effectiveness of food safety regulation)

- “농장에서 식탁까지” 식품안전의 전반적인 감독(provide more comprehensive oversight of food safety from “farm to table”)
- 식품안전성 향상으로 생산·가공업자의 국제시장으로의 지속적 접근 가능(enhance food safety, thereby providing continued access to international markets for producers and processors)

3) 통합의 효율성에 대한 평가자료의 부재

- 4개국의 식품안전공무원들은 현재까지는 식품안전활동의 통합을 최우선으로 하였으나 통합후의 평가도 중요하다고 믿고 있음. 캐나다의 경우 CFIA 설립 규정에서 수행평가방법(performance measures)이 필요함을 서술하고 있으며, 1999년 청의 최초 업무는 청의 이행상태를 평가할 조치를 설정하는 것임. 덴마크는 1999년 초기에 새 기구의 효율성 평가를 위해 식인성질병 발생자료를 포함하는 공중보건관련 자료를 사용할 계획임을 밝힘. 영국은 새 기구의 운영을 시작하기 전까지 수행평가방법을 개발한다는 공약을 발표하였음. 아일랜드는 자체의 업무협조약정에 대한 모니터링 시스템의 도입을 계획하고 있으나 평가시기는 결정되지 않은 상태임.

5. 4개국 경험을 바탕으로 한 교훈

- 4개국의 통합경험으로부터 얻을 수 있는 교훈중 가장 중요한 것은 식품안전체계 재구성의 필요성에 대한 공감대(consensus)를 형성하는 것이며 그 외에 강력한 지도력(strong leadership), 작업반의 헌신적 노력(dedicated start-up groups), 초기단계의 소요 예산확보(additional start-up funding), 조직의 융통성

(organizational flexibility), 인적자원의 통합전략(personnel integration strategies), 의사결정의 투명성(open decision-making) 및 평가기준(evaluation criteria) 등 다음의 7가지임.

것이라고 언급하였음. 캐나다에서는 초기의 통합시도는 고무적이었으나 일부 식품안전검사원단체의 반대도 있었음. 그러나, 새로운 검사청이 활동을 시작하면 그 이점이 드러날 것임.

1) 변화에 대한 공감대 형성

(Consensus on need for change)

- 통합을 위해서는 이해관계자들(stakeholders)의 전폭적인 지지가 요구됨. 이는 새로운 조직에 대한 필요성 뿐 아니라 이의 범위(scope) 및 구성(configuration)에 대한 합의도 필요함. 통합이전에는 4개국 모두 매우 분산되고 구심점없는 체계(decentralized system)를 갖고 있었으며 대부분은 이러한 체제가 아주 부적절하다는 의견이 있었던 반면 새로운 통합기구의 설립에 대한 일부의 반대도 있었음.
- 영국과 아일랜드는 식인성질병 발병에 따른 건강 및 경제적인 위협이 조직을 변화시키는 주 요인으로 작용하였음. 아일랜드는 1999년 1월 1일부터 새로운 제도를 도입한 반면 영국은 아직 관련법규가 승인되지 아니하였으나 이번 회기내에 의회의 승인이 있을 것으로 기대하고 있음. 지연 이유는 개혁의 필요성 결여 때문이 아니라 (1) 새로운 조직의 자금조달방법에 대한 합의가 어렵고 (2) 의회가 상원의 개혁(reform)과 같은 다른 문제에 중점을 두고 있기 때문임. 정부가 자금조달을 위해 식품산업계에 수수료(user fee)를 부담할 움직임에 대해 업계와 소비자는 반발하고 있음.
- 덴마크와 캐나다는 변화에 따른 프로그램의 효율성과 비용절감에 중점을 두고 있음. 덴마크에서는 식품업계와 소비자가 검사의 효율성 향상을 위해 식품안전체계의 통합을 요구하고 있으며 통합에 따라 수출시장에서의 품질향상과 안전한 식품에 대한 명성을 유지할 수 있을

2) 강력한 지도력(Strong leadership)

- 2개국(아일랜드 및 덴마크)은 강력한 지도력으로 초기의 반대를 극복하였음. 아일랜드는 식품안전청 설립을 감독하기 위하여 진행 초기에 director를 임명함으로써 새로운 청의 문제해결에 각계 대표와 효율적으로 공조함으로써 신뢰를 구축할 수 있었음. 능력있고 명성있는 의사이면서 수의사인 청장(director)을 초기에 임명함으로써 신뢰와 지지를 얻었음. 또한 새로운 조직이 완전히 구축되기 전에도 director가 식품안전성에 대한 문제를 소비자에게 대변하게 하였음. 덴마크는 새로운 부의 장관(permanent secretary)으로 하여금 식품안전체계를 재구성 해 나가도록 하였음. 영국은 1999년 1월까지 단일 책임자가 없으며 캐나다는 1996년 후반까지 식품검사청의 책임자가 임명되지 않았으나 관계 부처의 장관들이 강력한 지도력을 가지고 작업추진반(start-up group)을 지지하고 있다고 설명하였음.

3) 작업추진반의 노력(Dedicated start-up group)

- 캐나다와 아일랜드는 정해진 시기에 새로운 조직을 운영하기 위하여 작업추진반(start-up group)을 구성하였음. 캐나다는 7인의 공무원에게 새로운 기구의 신설에만 전념할 수 있도록 하고 필요한 물적, 인적자원을 제공하였으며 영국은 농·수산·식품부(MAFF)와 보건부(DH)가 통합된 식품안전기구의 핵심이 될 부서들을 모아 공동으로 작업반

(Joint Food Safety and Standard Group: JFSSG)을 구성하였음. 영국은 1999년 1월까지 예산을 제외한 주요문제들을 해결하였으며, 덴마크는 단계적으로 식품안전책임을 통합하였기 때문에 작업반을 구성하지 않았음.

4) 초기단계에 필요한 추가예산 확보 (Additional start-up funding)

- 초기작업활동은 통합된 3개국에서 각각 다르게 진행되었으나 모두 추가예산(조직의 이중운영에 소요되는 자금(새로운 조직이 완전히 운영되기 전까지는 예전의 조직이 그대로 운영), 새로운 장비구입 및 사무공간 확보, 통합되는 여러기관의 절차를 표준화)이 필요하였음. 아일랜드는 초기 성공에 대한 주요 원인은 적절한 초기비용의 확보가 가능했기 때문이며, 이와 반대로 캐나다는 초기에 책정된 자금보다 더 많은 자금이 필요하여 그 추가요구로 인해 청이 공식적으로 발족한 지 1년 후인 1998년 4월 1일에서야 자체 직원체제(own staffing system)를 갖게 되었음. 캐나다의 새로운 인적체제 구성이 지연된 이유는 그러한 체제를 수행하기 위한 자금 및 전문지식을 과소 평가하였기 때문임. 덴마크 역시 통합에 소요되는 추가자금의 중요성을 강조하였으며 수년 동안 식품안전업무 일원화를 추진함으로써 효율적인 추가비용의 확보가 가능하였음.

5) 조직의 융통성(Organizational flexibility)

- 새로운 기관은 위해가 큰 분야로 자원을 이동시킬 수 있는 충분한 조직적인 융통성을 가져야 함. 캐나다와 덴마크의 새 기관은 위해평가를 위해 필요한 경우 검사원을 이동시킬 수 있도록 하였으며, 아일랜드는 업

무협력약정(service contract arrangement)을 통해서서는 위해가 발생 또는 증가하는 곳으로 자원이동이 어려울 수 있으므로 3년 내에 이를 평가하여 현재 체계가 식품공급의 안전성을 확보하기에 불충분하다고 판단되면 식품안전자원을 모두 청으로 이동시킬 예정임. 현 체계에서 청은 다른 기관에 자원이동 요구만을 할 수 있음.

6) 인적자원의 통합전략(Personnel integration strategies)

- 새로운 조직에 인적자원을 통합하여 효율적으로 운영하는 것이 무엇보다도 중요함. 예를들면, 캐나다는 새로운 기관을 운영함에 있어 핵심과제로의 인력투입에 많은 노력을 기울였으며, 덴마크는 3개의 다른 조직(농업부, 보건부 및 수산부)으로부터의 직원이 이동한 경우로 1999년 말까지 4년에 걸쳐 현행 조직을 통합하는 점차적인 증가방법(incremental approach)을 채택하였으며 이 전략은 새로운 조직의 응집력을 강화시켜 이전의 체계보다 효율적이었음.

7) 의사결정의 투명성(Open decision-making)

- 새로운 조직의 결정사항이나 결정과정 공개는 소비자의 신뢰유지 및 공감대(consensus) 유지에 필수적임. 공개를 위해서는 결정과정에 소비자단체를 포함시키고 식품안전문제를 공개해야 함. 이러한 접근방식은 이전의 정부 행태와는 상당히 상이함. 역사적으로 영국과 아일랜드는 식품안전관련 결정이나 이러한 결정의 배경을 대중에게 알리지 않았으며 덴마크는 식육제품에 대하여 같은 행태를 취하였음. 이러한 행태는 특히 식인성질병이 발생하면서 소비자의 냉소와 불신을 야기하였음. 유럽 3개국(영국, 아일랜드, 덴마크)은 과거

조직과는 다르게 신설된 식품안전기구 설립시 의사결정과정의 공개 및 투명성을 공약하였음.

8) 평가기준(Evaluation criteria)

- 새로운 통합제도의 목적과 목적달성을 위한 조직의 활동을 평가하기 위한 평가기준은 가능한 한 빨리 설정되어야 하며 새로운 기구의 효율성을 평가하는 기준에는 (1) 식인성질병 발생의 감소추세 (2) 새 통합기관에 대한 소비자의 신뢰 증가 (3) 식육 등 식품에 미생물 수의 감소 등이 포함되어야 하며 단일의 기준으로 평가하기보다는 여러 가지가 조합된 기준이 사용되어야 함. 캐나다 감사원장(Canadian Auditor General)은 캐나다의 초기연도에 대한 실적을 평가한 결과 특정실행 목표(specific performance expectations)가 결여되어 있어 청이 무엇을 달성하고자 하였는지 결론짓는 것이 어렵다고 하였음. 앞에서 말한 것처럼 캐나다와 덴마크는 1999년 통합노력에 대한 효율성평가 기준 개발에 착수할 계획임.

6. 방문 4개국에 대한 조사방법

- 이 보고서의 초안은 캐나다, 덴마크, 영국 및 아일랜드의 식품안전기관에 제공되었으며 각국 기관의 관계자들은 보고서 초안이 정확하고 유용하다고 평가하였으며 많은 기술적인 제안을 하였음.
- 이 보고서는 1998년 5월부터 1999년 3월까지 정부의 회계감사기준에 따라 수행한 결과이며, 식품안전구조의 변화에 주역할을 하게 될 미식품의약품청(FDA), 미농업부의 식품안전검사국(FSIS) 및 Foreign Agriculture Service의 직원들이

식품안전업무에 변화를 피하였던 제외국을 선정하기 위해 16개국¹⁾의 대사관과 접촉하였음. 방문대상은 변화를 추구한 4개국(캐나다, 덴마크, 영국 및 아일랜드)으로 (1) 변화를 가져오게 된 사유와 접근방법, 가능한다면 구조적 변화와 관련한 비용 및 이에 따른 비용절감효과, 및 새로운 제도의 효율성 평가 방법과 (2) 미국이 이들 국가의 경험으로부터 배울 수 있는 교훈들을 조사하였음. 조사는 보건부, 농업부 및 재정부의 공무원들 및 식품산업체, 소비자단체, 농민 및 정부산하단체 대표자들을 인터뷰함으로써 이루어졌으며 덧붙여 식품안전책임 통합과 관련한 문서 및 식품안전관련 법률 등을 검토하였음.

<별첨 1>

캐나다의 식품안전제도

1. 개 요

- 1996년 캐나다는 식품안전검사업무를 통합하기로 결정함에 따라 1997년 4월 캐나다식품검사청(Canadian Food Inspection Agency: CFIA)을 설립

2. 식품안전검사업무의 통합이유

- 캐나다는 예산부담문제와 정부 및 업체의 보다 효율적이고 효과적인 업무 수행 요청에 따라 식품검사업무 통합을 추진
 - 통합 이전에는 식품안전관련업무가 3개 부처로 분산되어 있어 많은 분야에 있어 업무 중복(duplication and overlap) 야기
- 1998년 캐나다 감사원장의 보고에 따르면 캐나다 정부는 1990년대 초부터 업무의 효과 및 효율을 제고하기 위해

1) 이들 16개국은 호주, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 영국, 헝가리, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 러시아, 스페인, 스웨덴임.

정부업무의 이관을 검토하였으며, 그 배경에는 정부의 심각한 적자와 부채 문제 뿐만 아니라 정부역할에 대한 국민의 인식과 기대 변화가 크게 작용하였음.

- 이후 캐나다 정부는 식품검사를 포함한 4가지 영역에서 변화를 시도하고 새로운 서비스 제공방법을 도입하기 시작
- 캐나다 관계자들은 이러한 새로운 방법(alternative ways)을 도입함으로써 예산문제, 프로그램의 효율성 및 효과증진, 업무의 중복을 최소화하였으며, 식품안전검사의 책임을 통합할 수 있는 환경이 조성되었다고 하였음.

3. 신·구 식품안전제도

1) 기존식품안전제도

- 새로운 검사기관이 설립되기 전에는 3개 부처 즉, 농업부(Agriculture and Agri-Food Canada), 보건부(Health Canada), 해양수산부(De-

partment of Fisheries and Oceans)가 식품안전검사 및 관련 업무, 동·식물건강, agricultural inputs(동물사료, 종자 및 비료)와 관련된 업무를 담당하였음(표 1-1 참조).

- 보건부 : 식품의 안전성 및 건강 확보의 책임이 있음.
- 식품안전규격 설정 및 식품안전성 평가, 식인성질병 발생에서 기인한 사건처리, 회수명령, 국내식품 검사, 소비자불만 조사, 농업부 및 해양수산부의 식품안전규격 준수여부 감사(audit)
- 농업부
 - 국제교역 및 국내거래(commerce)를 위한 식육·가금육의 규격설정, 사료, 종자, 비료 등록관리, 식육·가금육, 유제품, 과·채류 등의 수입산 및 자국산 제품의 검사, 제품표시 및 제조공정 검토
- 해양수산부
 - 주간 및 국가간 교역을 하는 수산

표 1-1. 통합이전 캐나다 식품검사관련 업무분장

보건부 (Health Canada)	농업부 (Agriculture and Agri-Food Canada)	해양수산부 (Fisheries and Ocean Canada)
식품안전을 위한 규격설정 및 안전성 평가 연구	교역 및 상업(trade and commerce) 평가 및 규격설정 위해평가 및 위해관리	교역 및 상업(trade and commerce) 평가 및 규격설정 품질관리방법 개발 및 적용
위해평가 및 위해관리	주간·국제간 교역 시설 및 공급업자(사료, 비료, 종자) 등록	위해평가 및 위해관리
식품사건처리 및 제품회수	자국산 및 수입식품 검사, 등록시설 감시	등록
자국산 및 수입식품 검사, 비연방등록시설 감시	수출인증	자국산 및 수입식품 검사, 등록시설 및 비등록포장업자 감시
소비자불만 조사	동·식물질병관리	패류검사
농업부·해양수산부 감사	실험실지원	수산식품 수출인증 오염물질 모니터링
실험실 및 diagnostic 지원	표시, 공정검토 소비자불만 조사	선박 검사 소비자불만 조사 어류 및 어류제품의 실험실분석

식품공장 및 이들 공장에 대한 공
급업자 등록관리(수산식품의 87%

를 수출), 패류(mollusk and shellfish) 및 수출
품 및 선박 검사

표 1-2. 통합후 캐나다 식품검사제도 관련 업무분장

캐나다식품검사청 (Canadian Food Inspection Agency)	농업부 (Agriculture and Agri-Food Canada)	보건부 (Health Canada)	해양수산부 (Fisheries and Oceans Canada)
<p>보건부로부터 이관된 업무</p> <p>자국산 및 수입식품 검사, 비 연방등록시설 감시</p> <p>실험실 및 diagnostic 지원</p> <p>식품사건처리 및 제품회수</p>	<p>검사관련 업무없음</p>	<p>식품안전성 평가 및 규 격설정</p> <p>연구</p> <p>위해평가·위해관리</p> <p>신설기관의 식품안전프 로그램의 효율성 평가</p>	<p>검사관련 업무없음</p>
<p>농업부로부터 이관된 업무</p> <p>주간·국제간 교역 시설 및 공급업자(사료, 비료, 종자) 등록</p> <p>자국산 및 수입식품 검사, 등 록시설 감시</p> <p>동식물질병관리</p> <p>수출인증</p>			
<p>해양수산부로부터 이관된 업무</p> <p>등록</p> <p>자국산 및 수입식품 검사, 등록 시설 및 비등록포장업자 감시</p> <p>어류 및 어류제품 수출인증</p> <p>선박검사</p> <p>어류 및 어류제품의 실험실분석</p>			

2) 새로운 식품안전제도 : 캐나다식품검사청(Canadian Food Inspection Agency; CFIA)

- 캐나다식품검사청은 재정관리법(Financial Administration Act)에 근거한 부처급 조직(departmental corporation)의 성격을 띤.
- 보고체계
 - 캐나다 식품검사청장은 식품안전검사활동을 농업부 장관에게 보고하고 농업부 장관은 국회에 보고
 - 보건부 장관은 식품안전규격 및 정책을 설정하고 식품검사청 활동의 효율성을 평가하여 국회에 보고
- 업무분장(표 1-2 참조)
 - 농업부, 보건부, 해양수산부에 분산되어 있던 검사 및 검역업무 통합
 - 식품안전성, 소비자의 경제적 피해방지(economic fraud), 무역규정 및 동·식물건강프로그램과 관련된 모든 검사업무 수행
 - 일차적인 업무는 식품안전성과 동·식물 건강과 관련한 규격을 집행하는 것임. 이를 위해 공장등록, 자국산 및 수입식품검사, 수출인증 및 지정된(selected) 수입식품에 대한 검역 실시
 - 위해관리방법의 규명 및 평가, 동·식물 건강평가, 교역 및 상업에 관한 기준설정, 위해에 근거한 검사제도개발, 식인성질병 발생조사, 관련규정의 집행 및 비상대책 조정 등을 수행
 - ※ 식품안전규격설정, 위해평가, 시험분석연구 및 감사업무는 보건부에 남아있으며 보다 강화되었음.

○ 연도별 예산

단위 : 백만canadian\$(US백만\$)

년도	예산
1998	355(238) (초기자금 25백만canadian\$ 포함)
1999	330(221)
2000	311(208)
2001	304(204)
2002	299(200)

- 대부분의 정부부처에서는 매년 정부지출금(appropriation)을 지급받게 되는 반면 식품검사청의 경우 연간 정부지출금을 24개월 이내에 사용할 수 있는 권한을 가짐.
 - 즉, 예상치 않은 경비와 계획에 없던 자금이 요구될 경우 연장된 기간내에 정부지출금을 사용할 수 있는 융통성이 있음.
- 다른 연방기관과 달리 식품검사청은 수수료(user fees)를 부과하여 연간 예산을 증가시킬 수 있음.
 - 1998년 캐나다 감사원장의 보고에 따르면 식품검사청은 설립 첫해에 수수료를 통하여 예산의 약 12%를 증가시켰음.

2) 인 력

- 다음과 같은 권한이 부여됨(기존에는 재무부의 권한에 속함).
 - ① 자체 인력관리
 - ② 각 기관과 공동거래협정(collective bargaining agreements) 체결
 - ③ 직원의 업무기간 및 고용조건 제정
- 기존 부서에서 CFIA로 4,500명 이동(농업부는 86%, 복지부는 3%, 해양수산부는 9%).
- 10개의 지역(provinces)과 캐나다 주(territories)의 프로그램을 운영
 - 지역직원 4,200명, 현장사무실 185개, third-party establishments (예: 도살장) 408개, 실험실 및 연구시설 22개 구비
 - 향후 4개의 운영센터와 18개 지소를 포함하는 지방조직을 갖출 예정

4. 새로운 조직의 예산 및 인력

1) 예 산

- 국고세입(general tax revenues)으로부터 지원을 받으며 자체활동을 통하여 자금을 증가시키거나 보유할 권한이 있음.

〈별첨 2〉

덴마크의 식품안전제도

1. 개 요

- 1995년 덴마크는 식품안전제도의 통합을 시작하여 1999년에 완성하였으며 통합된 식품안전관리제도는 식품·농·수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)에 의해 수행되고 있음.

2. 식품안전업무의 통합이유

- 덴마크는 식품안전업무의 중복 및 공백(overlaps and gaps), 식품안전 검사의 불일치, 식품안전 관련자원의 비효율적인 운용 등의 문제를 해결하기 위하여 관련부처인 농업부(Ministry of Agriculture), 수산부(Ministry of Fisheries) 및 보건부(Ministry of Health)를 조정·통합함으로써 식품안전업무를 재정비하였음.
- 1995년 덴마크 국립과학학술원(Danish National Academy of Sciences)은 식품안전관리의 효율성을 증대하기 위해 식품안전관리체계가 재정비되어야 한다고 보고(report)하였음.
 - 목적 : 식품안전관련법규, 운영, 관리를 보다 단순화함으로써 식품안전제도의 효율성을 제고하고 덴마크 식품의 품질향상을 도모하기 위함.
 - 제안 : 식품안전업무를 통합한 단일 기관을 설립하여 동 기관으로 하여금 소비자 보호 원칙하에 식품안전에 대한 모든 업무를 담당하도록 할 것과 이 기관을 농수산부(agriculture and fisheries ministry)로 할 것을 제안

· 기대효과

- ① HACCP제도와 같은 위해에 기초한 검사(risk-based inspection) 도입에 따른 이점
 - ② 보다 위해가 높은 분야로 자원을 집중
 - ③ 국제관계 및 EU와의 관계 개선
 - ④ 지방검사업무의 일치 및 일관성(uniformity and consistency) 증대
- 1996년 소비자, 농민, 식품업체 대표가 덴마크 수상에게 식품검사개선을 위하여 식품안전제도를 통합할 것을 요청하는 서한을 발송

3. 신·구 식품안전제도

1) 1995년 이전 덴마크의 식품안전제도 (그림 2-1 참조)

- 통합전에는 3개 부처에서 식품안전을 담당하였음.
 - 보건부(Ministry of Health): 식품가공업체, 도매점 및 소매점의 지방검사원의 업무수행을 위한 식품안전규격을 설정
 - 농업부(Ministry of Agriculture): 식육 및 가금육 가공업체의 검사
 - 수산부(Ministry of Fisheries): 모든 어류 및 어류제품(선박 및 가공업체 포함)의 안전 관리

2) 새로운 식품안전제도 : 식품·농·수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries)

- 식품안전제도 재정비 목적은 토양 및 해양에서 생산되는 식품원료로부터 소비자의 식탁까지 식품의 안전성을 확보하기 위함임. 덴마크 관계자는 이러한 접근이 소비자, 재배업자, 가공업자 및 판매업자를 포함한 모든 영역에서 이익을 제공할 것으로 전망하였음.

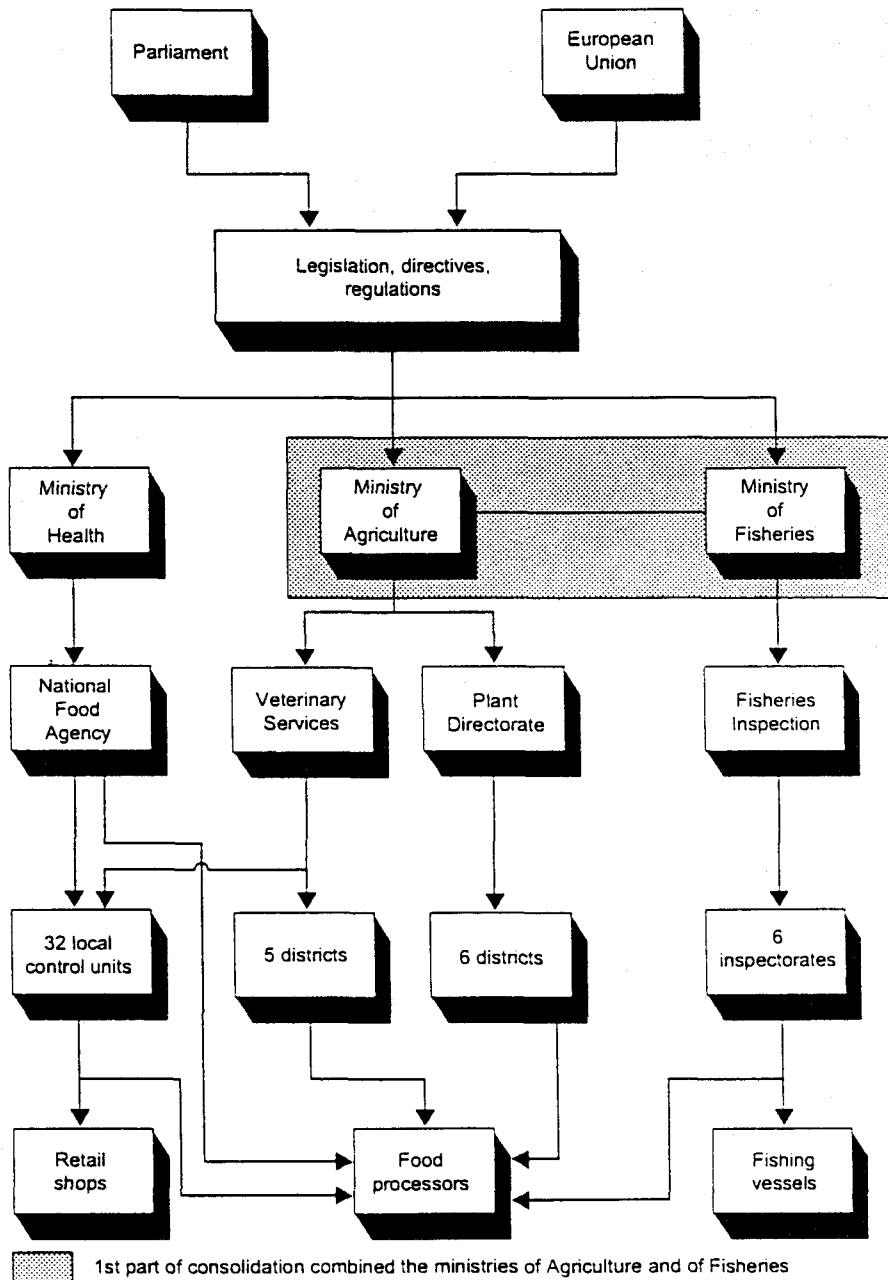


그림 2-1. 통합이전 덴마크의 식품안전제도

○ 통합과정

- 1차적으로 농업부(Ministry of Agriculture)와 수산부(Ministry of Fisheries)를 통합하여 농·수산부(Ministry of Agriculture and Fisheries)를 조직(1995년).

- 보건부(Ministry of Health)의 식품안전업무를 농·수산부(Ministry of Agriculture and Fisheries)로 이관하여 식품·농·수산부(Ministry for Food, Agriculture and Fisheries)로 개편(1996년 12월).

- 식품·농·수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries) 아래에 3개의 하부조직*을 두어 식품안전 업무를 관할토록 함(1997년 7월).

* 3개 조직은 Danish Veterinary and Food Administration, Danish Plant Directorate, Danish Directorate for Fisheries임.

○ 업무내용(그림 2-2 참조)

- Danish Veterinary and Food Administration

- ① 소비자 보호를 위하여 과일·채소·식육을 포함한 식품의 안전성 확보
- ② 잘못된 정보로부터 소비자 보호
- ③ 사람에게 전이될 수 있는 가축질병의 모니터링 및 관리
- ④ 모든 가공업체내의 식육 검사
- ⑤ 수출·입 수산물의 안전성 및 품

질 확보

⑥ 다른 식품안전 담당기관과의 업무 조정

⑦ 수의사, 수의약품 관리 및 동물보호 규정준수 관리

※ 동 조직은 1999년 1월 현재, 지역·지구사무소를 정비하는 등 통합조치의 마무리 단계에 있음.

- Danish Plant Directorate

① 채소류 제품의 품질, 식물보호, 농산물에 대한 환경규제 및 농가 장려금 관리

② 종자 및 곡류, 사료 및 비료, 과일 및 채소, 기타 식물 및 종자(forestry seeds) 검사

③ 가공업체 및 농가 검사 및 시료채취·분석

- Danish Directorate for Fisheries

· 양식장을 포함한 수질관리

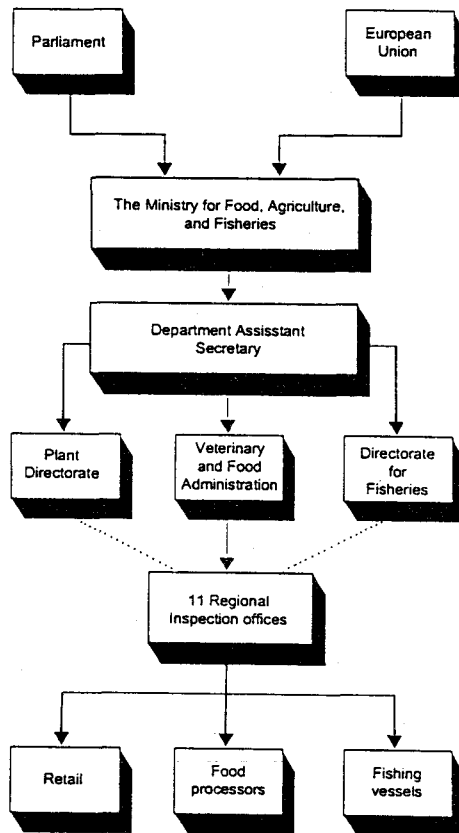


그림 2-2. 통합이후 덴마크의 식품안전제도

4. 새로운 조직의 예산 및 인력

1) 예산

- 초기자금(start-up costs) : 120억 kroner
- 1999년 예산 : 약 135억 kroner(20억 US\$)
 - 정부지출금 47.5억 kroner, EU 보조금 87억 kroner

2) 인력

- 총직원수: 4,952명(본부에 195명)
 - Danish Veterinary and Food Administration : 1,400명(본부 435명, 도축장 795명, 실험실 등 170명)
 - Danish Plant Directorate : 510명
 - Danish Directorate for Fisheries : 325명(본부 75명, 지상검사실 150명, 선박 100명)
 - 그외 2,522명 직원이 농업진흥사업 및 연구사업 분야에 근무
- 향후 지방검사실 직원 520명을 Danish Veterinary and Food Administration으로 편입할 예정

〈별첨 3〉

영국의 식품안전제도

1. 개요

- 1999. 1월 현재, 식품규격청(Food Standards Agency: FSA)의 설립을 추진 중에 있음.
- 합동식품안전·규격작업반(Joint Foods Safety and Standards Group)의 부단장은 1999. 1. 27 새로운 조직에 대한 법안이 완성되었으며 의회가 현 회기내에 조치해 줄 것을 기대하고 있다고 밝힘.

2. 식품안전업무의 통합이유

- 영국의 식품안전제도에 대한 국민의

불신 및 식인성질병 발생에 대한 적절한 대응 미흡

- 심각한 몇몇 식인성질병 발생으로 지난 10년 동안 식품안전제도에 대한 국민의 신뢰가 지속적으로 저하
- 1990년 중반 실시된 설문조사에 의하면 영국국민의 관심은 다음 4가지 영역으로 집중됨.
 - ① 식품의 미생물학적 안전성(the microbial safety of food)
 - ② 식품의 화학적 안전성(the chemical safety of food)
 - ③ GMO 및 신소재식품 및 가공방법의 안전성(the safety of GMO and novel foods and processes)
 - ④ 식이의 영양학적 품질(nutritional quality of the diet)
- 식품정책수립, 식품안전성 관련 모니터링 및 관리를 포함한 식품안전업무의 분산 및 부처간(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Department of Health 등) 업무 중복 및 공백(overlaps and gaps) 발생
- 기타
 - 식품의 제반유통단계(food chain)마다 식품안전성 향상에 많은 장벽이 존재
 - 식품의 화학적 안전성 감시(surveillance of chemical food safety) 모니터링에 관한 전략 및 조직 부족
 - 식품안전법 집행에 있어서 지역간 불일치 등
 - * MAFF가 국민의 건강보호에 대한 책임과 함께 식품산업의 경제적 이익을 증진시켜야 한다는 점이 현행 제도의 심각한 문제점으로 대두되었음(The fact that the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food promotes the economic interests of the food industry while being charged with protecting public health was also identified as a serious shortcoming of the system).
 - * 식품안전성과 경제적 관심 사이에서의 충돌은 이미 예상된 것으로 이러한 충돌은 MAFF내에서 다루어졌으며 종종 공개되지 않고 처리되고 있음(Inevitably,

there were perceived conflicts between concerns for food safety and the economic interests of some industry sectors. These conflicts have been handled within MAFF and are often perceived to be conducted in semi-secrecy).

3. 현행 및 제안된 식품안전제도

1) 현행식품안전제도

- 대부분의 영국 식품관련규정은「1990 식품안전법」²⁾에 기초를 둠.
- 식품규격 및 식품안전 관련업무는 몇몇 중앙부처와 지방기관(환경보건부 및 무역기준부) 및 기타 기관에 분산되어 있음(그림 3-1 참조)
- ① 농·수산·식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: MAFF)
 - 1997년 9월 합동식품안전·규격작업반(Joint Foods Safety and Standards Group) 설립 이전까지 식품규격, 식품의 화학적 안전성, 표시 및 식품기술에 관한 업무를 주도적으로 수행하는 부처였음.
 - 본부 및 지역사무소에 소속된 다양한 하부조직에서 식품안전과 관련한 특정업무를 담당함.
 - Veterinary Laboratories Agency : 동물 건강이 사람의 건강에 미치는 영향에 대하여 자문
 - Pesticides Safety Directorate : 농약사용에 대한 평가·승인 및 사후관리
 - Central Science laboratory : 정책업무에 대한 광범위한 과학적 지원 및 서비스제공
 - Meat Hygiene Service(1995 설립) : 허가된 사육장(meat premise) 검사 및 도축장에서의 위생 및 복지법(hygiene and welfare laws)

- 집행
 - Veterinary Medicines Directorate : 수의약품 평가 및 승인, 식육 및 동물제품(meat and animal products) 중 잔류물 감시 및 부작용에 대한 모니터링 수행
- ② 보건부(Department of Health: DH)
 - 식품위생, 미생물학적 안전성 및 영양에 관한 책임부처
 - 다양한 하부조직에서 특정업무를 담당
 - Public Health Laboratory Service : 보건부의 지역사무소, 지방 환경보건부서와 협력하여 식품의 미생물학적 안전성과 관련한 대부분의 실험분석을 담당
 - 보건부는 법의 집행을 일부 수행하고 있으나 대부분의 집행업무는 지방조직에서 수행
 - ※ 합동식품안전·규격작업반(Joint Foods Safety and Standards Group)
 - 1997년 9월 동 작업반이 구성되기 전까지는 식품안전업무의 대부분을 MAFF 및 DH에서 수행하였으나 이후부터는 동 작업반에서 식품안전업무를 수행하고 있음.
- ③ 지방당국(Local Authorities)
 - 지방의회(district and county councils)에서 대부분의 식품안전법 및 규정을 집행할 권한이 있음.
 - Port Health Authorities 및 Local Environmental Health Departments : 식품위생법 집행
 - Trading Standards Departments : 식품규격 및 식품영양소함량표시업무 집행
 - ※ Local Authorities Coordinating Body on Food and Trading Standards : 지방당국의 집행에 대한 자문 및 지침제공, 집행에 관하여 중앙정부에 자문, EU지역내의

2) 동법은 모든 식품법률을 하나의 포괄적인 규정(document)으로 통합한 것이며 EU법의 요구사항을 시행하고자 마련되었음.

식품안전문제에 대한 국가집중창구 역할 담당

2) 제안된 식품안전기관 : 식품규격청 (Food Standards Agency; FSA)

- 현재까지의 진행상황
 - 1997. 9 농·수산·식품부(MAFF)와 보건부(DH)는 향후 통합된 식품안전기관 운영시 핵심이 될 두 부처의 기능을 모아 합동식품안전·규격작업반(Joint Food Safety

- and Standards Group)을 구성
- 1998. 1 정부는 식품규격청(FSA)을 설립하여 식품안전업무를 통합하는 안을 제안
- 식품규격청 설립에 대한 지속적인 광범위한 지지에도 불구하고 의회가 자금조달방법과 입법일정(legislative calendar)을 위한 시간확보의 어려움 등의 이유로 97-98년 회기에 법률이 제정되지 않았음. 그러나 정부는 그 동안에도 식품안전 및 보건에 관한 정보

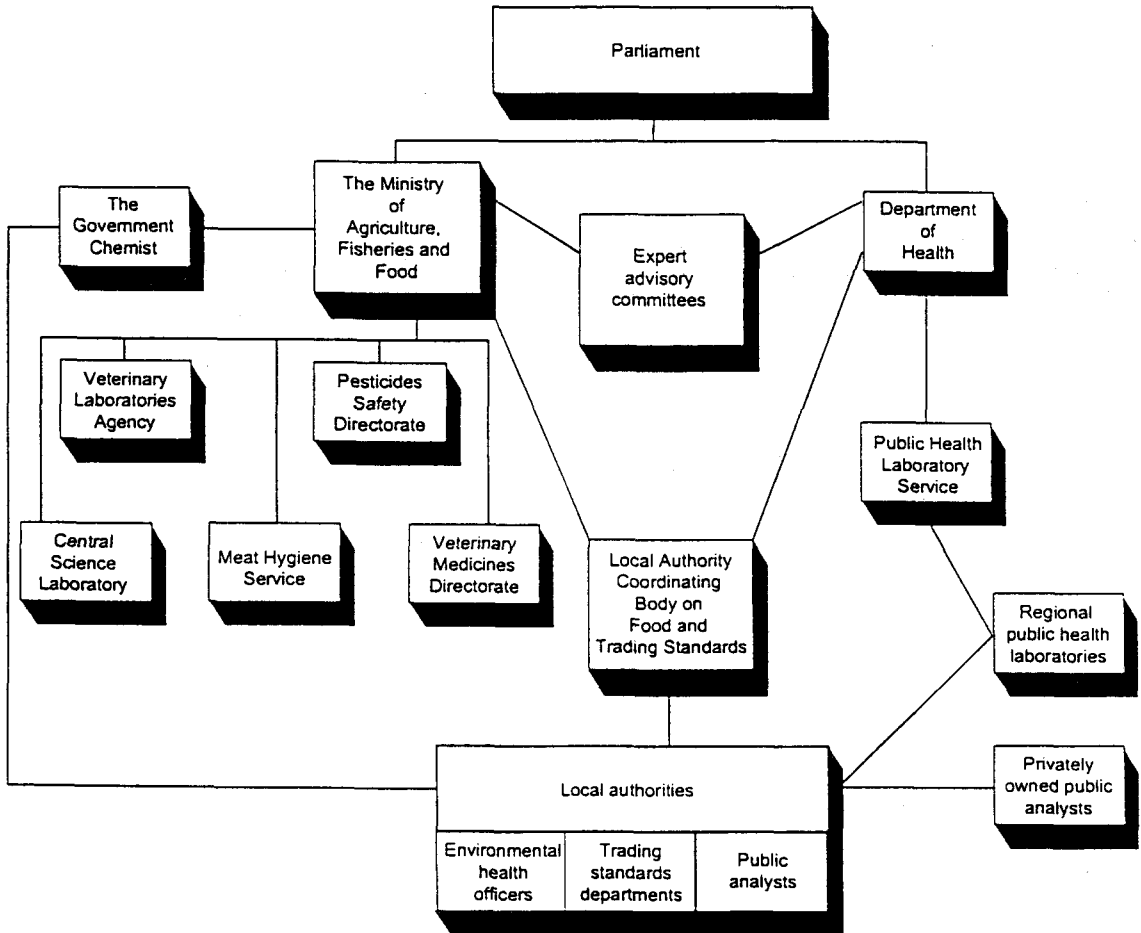


그림 3-1. 영국의 현행 식품안전관련 업무분장

를 대중에게 보다 명확하고 포괄적으로 전달하기 위한 노력을 강화하는 등 식품안전사안의 처리를 강화하기 위한 다른 조치들을 취해왔음.

- 식품규격청의 기능
 - 정부법안에 규정된 업무
 - ① 정책수립 및 식품안전, 규격 및 영양에 관한 입법필요성을 정부에 자문
 - ② 국민에게 식품관련 정보 및 교육 자료 제공
 - ③ 국민을 보호하기 위한 정부부처와의 협력
 - 특히 영양 및 재배규범(farming practice)에 관하여 긴밀한 협력
 - ④ 자체 모든 활동에 대한 연구 및 감시 업무
 - 주요업무계획 : “농장에서 식탁까지” 전 식품의 제반유통단계(food chain)에서의 안전성 확보와 관련한 MAFF와 DH의 업무를 담당 (농장 차원에서의 관리)
 - 오염된 식품의 제반유통단계(food chain)으로의 유입 방지
 - 제반식품유통단계(food chain)을 통하여 전파될 수 있는 동물질병 관리
 - <가공 차원에서의 관리>
 - 식육위생국(Meat Hygiene Service)을 흡수함으로써 막강한 권한을 갖게 됨.
 - 식육공장에 대한 검사 및 승인, 광우병 전파방지를 위한 조치
 - <소비자 차원에서의 관리>
 - 식품첨가물, 화학적 오염물질 및 식품표시 관련 제반업무
 - 지방당국의 집행권한은 그대로 있으나 식품규격청은 집행을 위한 기준을 설정하고 소비자 보호를 위하여 직접 조치를 취할 수 있는 권한을 갖게 됨.
 - 광우병 사태와 같은 국가차원의 위급한 상황에서 중앙 및 지방당국과

의 협력에 있어서 주도적 역할을 하게 됨.

- 보고체계
 - 식품규격청장은 각 지역의 보건부장관(Health Ministers of Scotland, Wales, Northern Ireland)에게 보고하며, 또한 보건담당 국무대신(Secretary of State for Health)을 통하여 의회에 보고하게 됨.

4. 새로운 조직의 예산 및 인력

1) 예산

- 식품규격청 설립을 위한 3년간의 초기자금(start-up cost)은 약 3천만 파운드(4천9백만US\$), 운영비용은 연간 약 1억2천만 파운드(1억9천6백만US\$)가 될 것으로 추정
- 지방당국은 식품안전관련 업무를 수행하는데 연간 1억3천만 파운드(2억1천2백만US\$)를 지출하게 될 것임.

2) 인력

- 중앙본부에 500명, 식육위생국(Meat Hygiene Service)에 1,700명이 고용될 것으로 추정
- 이사회(governing body) : 의장과 12명 이내의 독립적인 개인(independent members)으로 구성
 - 이사회구성원은 전문적 명성과 전문적 기술, 경험을 갖추어야 하며 식품규격청에 소속되지 않는 독립된 자이어야 함. 또한, 특정분야 혹은 관련단체를 대표하기보다는 공공의 관심사에 대하여 활동하게 됨. 현재 계획으로는 위원의 대다수를 공공관련활동을 한 자로 구성하고자 함.
 - 이사회는 정부에 자문한 내용을 공표할 수 있는 권한을 갖게 됨.

아일랜드의 식품안전제도

1. 개요

- '98. 7월 식품안전청(Food Safety Authority) 설립을 위한 법률이 제정되어 '99. 1월부터 동 청은 식품안전에 관한 모든 책임을 지고 있음.

2. 식품안전업무의 통합이유

- 식품관련사고 발생에 따른 관계 행정 당국 및 식품산업체에 대한 소비자 신뢰 저하
 - 영국의 BSE와 같은 전세계적인 식중독 발생 지속
 - E. coli O157 H:7에 감염된 식육섭취로 양로원 노인 21명 사망('96)
 - 자국산 돼지고기의 항생물질 잔류량이 유럽에서 최고치인 것으로 보고('96 European Survey)
- ※ 이러한 일련의 사고는 농업식품부가 소비자 보호와 식품산업육성을 동시에 달성하는 것이 어렵다는 점을 부각시키는 요인으로 작용(These outbreaks also helped to highlight the difficulties that the Department of Agriculture and Food faced in trying to carry out its dual mission of protecting consumers and promoting the food industry).
- ※ 또한, 소비자들은 식인성질병 발생을 정부 및 식품업계의 실책 때문인 것으로 간주함(Consumers seemed to regard the incidence of foodborne illnesses as equally the fault of the government and the food industry).
- 식인성 질병발생은 경제적 측면에도 상당한 영향을 미침.
 - 자국생산 식품의 90%를 수출
 - 자국 경제에 있어서 관광에 대한 의존도가 매우 큼
 - 식중독 발생시 수출 및 관광산업 위축 우려

3. 신·구 식품안전제도

1) 기존식품안전제도

- 기존 식품안전시스템은 50여개 이상의 기관(6개 정부부처, 33개 지방관할당국, 8개 지역보건국 등)이 관여
 - 농업식품부(Department of Agriculture and Food) : 식품가공규정 준수를 위해 사육장, 도축장 등을 검사
 - Ministry of Environment, Ministry of Public Enterprise, Ministry of Marine, Ministry of Trade, Ministry of Enterprise and Employment 및 지방정부(local & county governments) : 기타식품의 안전성에 대한 책임이 있음.
 - 8개 지역보건국(regional health boards) : 지방의 식품안전관련 업무 수행(예: 소매업소, 급식소, 정육점 및 일부 가공업소에 대한 검사)

2) 새로운 식품안전제도 : 식품안전청(Food Safety Authority; FSA)

- 새로운 식품안전제도 마련을 위한 그간의 경위
 - 1996년 다양한 식품안전기관간의 효율적 협조체계를 위한 자문기관으로서 「Interdepartmental Committee」 설립
 - 1997년 초 「Interdepartmental Committee」는 "regulator of regulator"*의 역할을 수행할 식품안전청 설립을 권고
 - * 식품안전에 대한 책임은 현행기관에 존속되나 식품안전청은 이들 기관에 대한 감사 및 규격설정, 모범규범(food practices) 개발시에 발언권을 가짐.
 - 그러나 1997년 중반에 출범한 새 정부는 모든 식품안전에 대한 책임을 식품안전청(독립기관)에 부여하

- 고, 과학에 근거하여 “밭에서 식탁까지(Form to Fork)” 전 영역에 걸쳐 관리하도록 한다는 입장을 밝힘.
- 98년 1월 1일 식품안전청 설립추진반(Start-up group of the Food Safety Authority) 구성
 - 98년 7월 2일 청설립을 위한 법률 제정
 - 98년 10월 기존 업무의 혼란을 방지하기 위하여 현행 식품안전담당 기관과 업무협조약정(service contracts) 체결을 시작
 - * 당초계획은 모든 관련공무원을 식품안전청으로 흡수하는 것이었으나 이들은 식품안전업무 이외 다른 업무도 수행하고 있어 그 대안으로서 식품안전청과 다른 기관간 협정을 맺어 식품안전 업무를 수행토록 함.
 - 99년 1월 1일 : 청의 식품안전제도에 대한 전면적인 관리 시작
- 주요기능
- 교육 및 지원을 통하여 제반 식품유통단계(food chain)에서 식품안전문화(food safety culture)를 조성
 - 식품안전청의 주요목적 중 하나는 식품안전에 대한 일차적인 책임은 정부가 아닌 업계와 소비자에게 있다는 인식을 심어주는 것임(One of the Authority's key objectives is to bring about acceptance of the notion that the primary responsibility for food safety rests with the food industry and consumers, not the government).
- 식품안전청의 식품안전관련 집행업무는 농업부 및 보건부와의 service contracts를 통하여 수행되어지며 이는는 식품업소, 기구, 실험실 분석에 대한 검사, 승인, 허가, 등록에 관한 업무가 포함
- 식품안전청은 “service contract”의 자세한 사항을 공표하고 관련기관의 준수여부를 모니터링하는 시스템을 도입하게 됨.
 - 만일 관련기관에서 협정을 충실히 수행하지 않을 경우 식품안전청장

은 이 사실을 보건아동부장관(Minister for Health and Children)에게 보고하고 보건아동부장관은 의회에 보고하게 됨.

4. 새로운 조직의 예산 및 인력

1) 예산

- '99 회계연도 예산 : 650만 Irish pounds(9백만US\$)
 - 이중 152만 Irish pounds(2백만US\$)는 초기단계운영(start-up operation)에, 500만 Irish pounds(7백만US\$)는 검사서비스 및 교육프로그램 운영에 편성

2) 인력 및 조직

- 식품안전청은 Board, Scientific Committee, Consultative Council, Chief Executive 등으로 구성
 - Board(10명) : 식품정책방향 제시, 조직의 업무조정, 소비자보호 지향
 - Scientific Committee(15명) : 과학, 기술적 문제, 식품검사 및 영양에 대하여 Board에 자문
 - 6개 하부분과 및 10개 작업반에 배정된 85명의 과학자가 지원
 - Consultative Council(24명) : Board 자문기능(소비자, 업계 대표 포함)
 - Chief Executive(60명) : 실제 정책수행 및 목적달성에 대한 책임이 있으며 Board에 보고서 제출(service agreement)를 통하여 식품안전검사 등의 업무를 수행하는 2,000여명의 직원 관리)
 - 4개 division으로 구성
 - Technical and Scientific Division : 정책개발, 규격 및 품질기준 설정, 기술 및 과학적인 사항 결정, Scientific Committee에서 요구하는 연구수행, 식인성질병 감시데이터 수집 및 평가
 - Operations Division : “service

contract" 수행을 감독, 동 청이 설정한 규격 등의 준수를 촉진하기 위해 제반 식품유통단계(food chain)에 대하여 감사프로그램 수행

- Communications, Education, and Information Division : 소비자, 공무원, 전문가 및 제반 식품유통단계(food chain)에 관여하는 자를 대상으로 한 의사교환, 교육 및 정보 관련 정책 수행
- Corporate Services Division : 예산, 인력, 정보기술, 법적서비스 개발 및 수행

II. 미국내 통합되고 위해에 근거한(Risk-Based) 검사체계구축을 위한 단일기관설립의 필요성('99. 8월 증언)

1. 개요

- 매년 불안정한 식품의 섭취로 인하여 수백만명의 환자와 수천명의 사망자가 발생하고 있음. 따라서 통합되고 위해에 근거한(risk-based) 검사업무수행을 위한 단일기관 설립 등 식품안전체제에 있어서 근본적인 변화가 요구됨.³⁾ 동 보고서는 현재 분산된 식품안전체제의 문제점을 지적하고 식품안전검사에 대한 책임을 연방기관 중 어느 기관으로 귀속시킬 것인가에 대한 GAO의 입장을 제시하고 있음.
- 요약하면, 현행 식품안전체제는 연간 10억 달러 이상의 예산이 지출됨에도 불구하고 기존의 혹은 새롭게 대두되는 식품위해로 인한 공중보건문제를 해결하는데 걸림돌이 되고 있음. 분산된 체제는 합리적인 계획하에 구축된 것은 아니지만 특정식품으로 인한 건강상의 위협을

방지하고자 오랜기간에 걸쳐 개선되어 왔음. 그럼에도 불구하고 일관성 없고 경직된감독(oversight) 및 집행, 자원(resource)의 비효율적인 사용 및 업무협력(coordination)의 결여 등으로 식품안전성 제고를 위한 노력의 효과를 거두지 못하였음.

- 이러한 장기화된 문제점들을 해결하고, 새로운 식품안전문제에 적절히 대처하며, 보다 안전한 식품을 공급할 수 있는 가장 효과적인 방법은 일관성 있는 법률(uniform set of laws)을 집행하는 단일의 식품안전검사기관을 설립하는 것임. 그러나 새로운 기관 설립은 소요되는 단기자금 및 기타 사항들이 고려되어야 함. 따라서 차선책으로서 식품안전에 관한 모든 업무를 현행기관 중 한 기관으로 통합하는 방법이 있음. 이 경우 USDA(U.S. Department of Agriculture) 혹은 HHS(Department of Health and Human Service)의 FDA(Food and Drug Administration)로 관련업무를 통합하는 것은 각각 장단점이 있음. 결론적으로 식품안전업무를 단일기관으로 통합하고 현행 식품안전법률을 일관성 및 위해에 근거하여 개정하지 않는 한 식품안전과 관련한 근본적이고 장기적인 개선은 어려울 것으로 봄.

2. 배경

- 현행 연방식품안전체제는 12개 연방기관이 35개 법률을 집행하고 있음. 이들 기관 중 FSIS(Food Safety and Inspection Service)와 FDA(Food and Drug Administration)가 가장 많은 예산과 책임을 맡고 있음. USDA의 FSIS는 식육, 가금육 및 일부 난제품의 안전성을 관리하

3) GAO는 지난 92년과 94년에도 동일한 내용의 보고서를 출간한 바 있음.

- 92. 6. 26 : A Unified, Risk-Based Inspection System Needed to Ensure Safe Food Supply.
- 94. 5. 25 : A Unified, Risk-Based Food Safety System Needed.

며, HHS의 FDA는 기타 모든 식품의 안전성에 대한 책임이 있음. FDA와 FSIS를 제외한 식품안전업무 및 프로그램에 관여하고 있는 기관은 다음과 같음(각 기관의 식품안전관련업무 및 '98 회계연도 예산과 인력은 별첨 참조).

- HHS 산하
 - Centers for Disease Control and Prevention(CDC)
- USDA 산하
 - Agricultural Marketing Services(AMS)
 - Animal and Plant Health Inspection Service(APHIS)
 - Agricultural Research Services(ARS)
 - Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration(GIPSA)
- Department of Commerce 산하
 - National Marine Fisheries Service(NMFS)
- Department of Treasury 산하
 - U.S. Customs Service
 - Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms
- Environmental Protection Agency(EPA)
- Federal Trade Commission(FTC)

○ 현행 식품안전체제는 연간 10억 달러 이상의 예산이 지출됨에도 불구하고 식품안전성이 여전히 문제가 되고 있음. 그러한 예로써 1998년 후반에는 Listeria에 오염된 핫도그를 섭취하고 101명이 식중독을 일으켰으며 이들 중 15명이 사망하고 6명이 유산 혹은 사산하였음. 또한, 금년 5, 6월에는 Virginia주 Richmond의 한 음식점에서 Salmonella Enteritidis에 오염된 계란을 섭취하고 120여명의 환자가 발생하였음. CDC에 따르면, 식중독의 경우 상당수가 보고되지 않기 때문에 실제 사건수는 적게는 6백만건에서 많게는 3천3백만건까지 추정되며 사망자수는 연간 9천명에 이르는 것으로 보고됨. USDA는 식중독에 따른 의료비 지출과 생산력 손실(pro-

ductivity losses)이 연간 70-370억 달러에 이를 것으로 추정하고 있음.

3. 현행 연방식품안전체제의 문제점

- 지난 25년간 GAO, NAS(National Academy of Science) 등은 식품안전체제의 문제점을 구체적으로 다룬 보고서를 발간하고 개혁을 촉구하는 상당수의 권고사항을 제안하였음. 이들 권고사항 중 다수는 반영이 되었으나 각 기관이 서로 다른 규제접근(regulatory approaches)하에 업무를 수행해 왔기 때문에 개선의지가 부족하였음. 결론적으로 식품안전체제에 있어서 체계적인 법률제정비 및 구조적인 변화가 이루어지지 않는 한 식품안전에 대한 근본적이며 지속적인 개선은 어려울 것임.
- 식품안전에 대한 연방관리체제는 신중한 검토없이(haphazardly) 이루어졌음. 새로운 문제가 대두되면 입법자들은 기존법을 개정하고 새로운 법을 시행하였으며 건강상의 위협이나 경제적 위기에 대응하기 위한 프로그램은 단편성과 피상성을 벗어나지 못하였음. 법은 특정식품에 대한 책임을 특정기관에 부여하고 있지 않을 뿐더러 각 기관에 대하여 서로 다른 권한과 책임을 부여하고 있어 상호 다른 규제적 접근(regulatory approaches)을 야기하였음. 그 결과 일관성 없고 경직된 감독 및 집행, 자원의 비효율적인 사용 및 업무협력의 결여 등의 문제가 초래되었으며 이는 기존의 혹은 새롭게 규명된 식품위해로부터 공중건강을 보호하려는 시도를 방해하는 요인이 되고 있음. 현행 식품안전체제의 문제점을 요약하면 다음과 같음.
 - 각 연방기관은 자체 검사자원(inspection resources)을 효과적으로 사용하지 못하고 있음. 각 기관별 검사빈도가 상이하여 일부 식품 및 시설(establishments)은 지나치게 관리가 되는 반면 어떤 경우에는 검사가 충분히 이루어지지 못함. 건강상의 위해정도가 유사한 식품을 제

조하는 공장에 대하여도 기관에 따라 검사빈도는 상당한 차이가 있음. 예를 들면 FSIS에 의해 관리되는 모든 동물성 제품 및 식육·가금육 공장은 적어도 1일 1회 검사되는 반면 FDA의 관할하에 있는 토끼육, 사슴육 및 메추라기육 가공업자 등은 평균 10년에 한번꼴로 검사를 받음. 또한, 한 공장이 여러 기관에서 관할하는 프로그램에 참여하거나 식품을 가공할 경우 각각의 기관으로부터 검사를 받음.

식품중 잔류화학물질에 대한 감독책임은 FDA, USDA 및 EPA에 분산되어 있으며 이들 기관은 각기 다른 법령과 규정을 집행하고 있어 유사한 위해가 있는 화학물질이 기관에 따라 서로 다른 방법으로 관리되고 있음. 더욱이 각 주(州)에서는 안전한 어류섭취량을 결정하는데 있어서 서로 다른 방법을 사용하고 있음. EPA는 수질평가지 Clean Water Act에 근거하여 사람 및 수중생태계(aquatic life)에 대한 위해성만을 검토하는 반면 FDA는 Federal Food, Drug and Cosmetic Act에 따라 식품중 화학적 오염물질의 허용량(tolerance) 설정에 있어 건강상의 위해와 이점을 동시에 고려하여야 함. 따라서 지난 94년에도 보고한 바와 같이 일부 화학물질에 대한 FDA 기준(standard)은 종종 EPA 기준보다 덜 엄격함. 이러한 불일치는 각 주(州)의 어류섭취량 결정방법에 영향을 미쳐 EPA 관계자에 따르면 98년 현재 30개 주(州)에서는 EPA 방법을, 20개 주(州)에서는 FDA 방법을 사용하고 있음. 따라서 어떤 주(州)에서 안전하지 못하다고 검토된 어류가 다른 주(州)에서는 안전한 것으로 판정될 수 있음. 각 기관마다 집행권한에도 차이가 있음. USDA는 (1) 검사를 위해 식품가공업자의 등록을 요구하고, (2) 주간교역을 전제로 제조업소에 규정(regulation)을 적용하고 있으며, (3) 식품의 오염가능성이 있는 제조

기구의 사용을 금지하며, (4) 의심이 되는 식품을 일시적으로 억류할 수 있는 반면, FDA는 USDA와 달리 그러한 권한이 주어지지 않아 식품가공업자를 감독하는데 종종 장애가 있음.

- 수입식품 감시업무에 있어서도 일관성과 신뢰성이 없음. 수입식육·가금육의 안전성 확보를 위하여 FSIS는 강제규정을 두어 자국으로 수출하는 국가에 대하여 자국 시스템과 동등수준의 식품안전시스템을 구축하고 있음을 입증하도록 하고 있음. 즉, 동등성 규정에 따라 FSIS는 대부분의 식품안전성 책임을 수출국에 위임하고 있음. 따라서 1차 검사를 수출국이 수행함으로써 FSIS는 수출국의 시스템 효과를 검증(verify)하는데 자원(resource)을 집중할 수 있게 됨. 반면, FDA는 자국으로 수출하는 국가에 대하여 동등수준의 식품안전시스템을 요구하는 법적근거가 미약하여 입항검사(port-of-entry inspection)에 대부분 의존하고 있음. 그러나 1997년 불안정한 식품을 적발하고 금지하기 위해 검사된 선박은 전체의 2%에도 미치지 못하였으며 이는 자원의 집중 및 비효율적인 운용 때문인 것으로 알려져 있음.
- 각 기관으로의 업무분산은 오염된 식품에 대한 위해정보전달을 어렵게 함으로써 식품업체의 문제를 초래함. 지난 1997년 5월부터 7월 초까지 FDA, FSIS 및 EPA 공무원들은 소비자보호를 위하여 발암성 물질로 의심되는 다이옥신에 대한 조치를 결정하기 위한 회의에 참석하였음. 동 회의에서 FDA와 FSIS는 우선조치사항(preferred course of action)을 결정하였으나 각 기관은 그들이 관리하고 있는 사육업자 혹은 가공업자에게만 결정사항을 통보할 책임이 있으므로 당시 모든 이해당사자에게 충분한 정보전달이 이루어지지 않았음. 예를 들면, 가축사료를 관리하는 FDA는 식육 및 가금육 사육업자에 대한 주된 관심사가 오염된 사

료의 사용여부 및 오염된 사료를 섭취한 가축의 유무에 있었기 때문에 사육업자에게 오염된 가축에 대한 조치사항은 통보할 필요가 없었음. 한편, 식육·가금육 가공업자를 관리하는 FSIS는 식육·가금육 가공업자와 무역관계자에게는 검사요구사항(test requirements)을 통보하였으나 식육·가금육 사육업자는 관리대상이 아니라는 이유로 통보하지 않았음.

- 관계기관들은 그동안 식품안전업무의 분산, 중복 및 공백을 해결하기 위하여 업무협조를 시도해 왔으나 그러한 노력은 종종 효과를 거두지 못하였음. 식품제조공장의 불안정한 제조환경은 업무협조약정(coordination agreements)에 의거한 기관간 통보(notification)가 제대로 이루어지지 않거나 책임기관에서 관련 문제를 신속 조사하지 않기 때문에

방치되어 왔음. 난류 및 난제품은 FSIS와 FDA 두 기관이 제품의 안전성 확보를 위해 서로 협력하려는 노력에도 불구하고 여전히 안전성 문제가 남아있음. 1991년 Egg Products Inspection Act는 연방규정(CFR)에 난류(shell egg)를 냉장보관하도록 하는 강제규정을 삽입토록 하였음. 그로부터 8년 후인 1999년 8월 27일, FSIS는 포장공장으로부터 운송, 소매단계에 이르기까지 난류를 냉장보관하도록 하는 규정을 설정한 반면, 소매단계에서 난류 안전성에 대한 책임이 있는 FDA는 그와 같은 규정을 정한 바 없음. 결과적으로 소매단계에서 난류의 냉장보관은 아직 요구되지 않고 있음.

- 이와 같은 문제점들은 많은 식품과 관련되지만 피자에 대한 규정에서 분명하게 나타남. 그림 II-1은 냉동고기 피자 및 냉동치즈피자의 안전성 확보

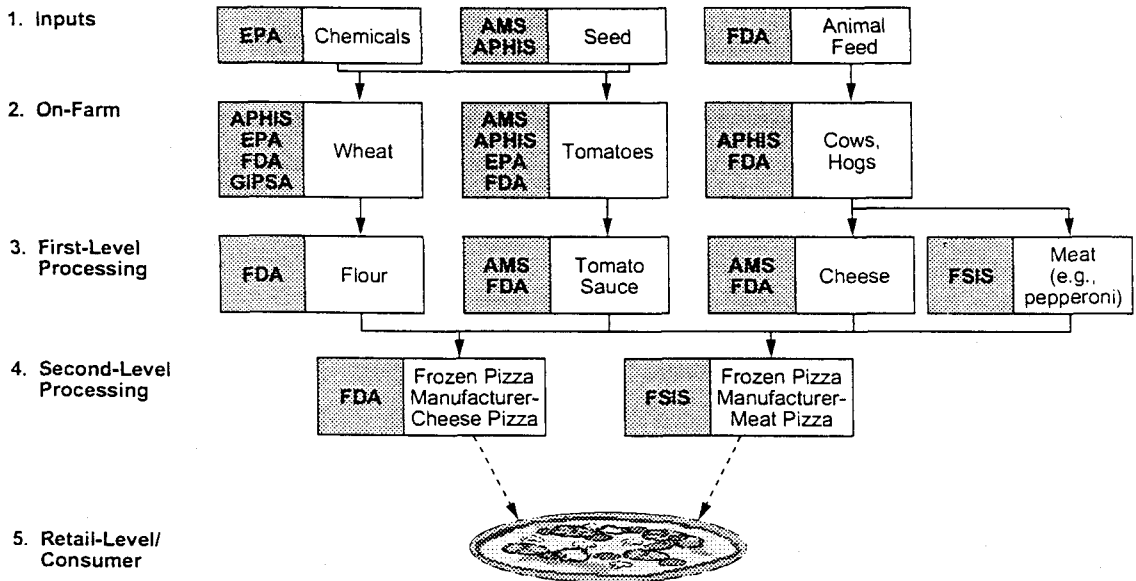


그림 II-1. 피자의 안전성 확보에 책임이 있는 연방기관들

와 관련된 각 연방기관의 책임을 도
식화하고 있음.

4. 단일기관에 의한 식품안전성 향상

- 현행 분산된 식품안전체제의 문제를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 방법은 일관된 권한을 가진 단일기관으로 식품안전업무를 통합하는 것임. 식품안전업무를 통합은 새로운 제안이 아님. 이미 1972년에 식품안전활동을 포함한 FDA의 업무를 Consumer Safety Agency로 분리우는 새로운 독립기관으로 이관하자는 제안이 검토된 바 있음. 이 신설기관은 식육·가금육 검사업무는 USDA에 남아있다 하더라도 국가적인 차원에서 식품공급의 안전성을 확보해야 할 책임이 주어졌음.
- 1994년에도 보고한 바와 같이, 새로운 정부기관을 설립하는 데에 다소 어려움이 있더라도 일관성 있고 위해에 근거한(risk-based) 식품안전업무를 수행할 단일의 독립기관을 설립하는 것이 최선의 방법임. 단일기관을 어디에 배치하던지 관계없이 가장 중요한 것은 소비자 보호를 위한 연방정부의 확실한 권한위임(commitment), 위해에 근거한 통일된(uniform) 법령을 토대로 하는 시스템, 그러한 목적을 수행할 수 있는 적정 자원, 책임기관에 의한 적절하고도 적극적인 관리 등의 원칙임. 이들 원칙은 조직상의 배치(organizational placement)에 의해 다소 영향을 받는다 하더라도 기관의 임무(mission)의 중요성에 대한 국민적 및 정책적 관심이 보다 크게 작용할 것임.
- 이와 관련하여 최근 식품안전업무를 통합하였거나 현재 진행 중에 있는 4개국의 사례를 보고한 바 있음. 4개국 중 영국과 아일랜드는 식품공급의 안전성에 대한 국민의 관심 고조에 부응하여 보건부 장관(ministers of health)에게 보고하는 청으로 업무를 통합하였음. 예를 들면 영국의 경우 단일기관으로의 식품안전업무 통합계

획은 광우병 발생시 정부가 보여준 미흡한 대응에 크게 영향을 받았음. 여론은 농업부(agriculture ministry)가 농업·식품산업의 육성 및 식품안전성 관리를 동시에 책임지고 있어 광우병 발생 당시 소산업(cattle industry)을 보호하는 데에 너무 급급한 나머지 조기 대응을 하지 못한 것으로 해석하고 있음(Public opinion viewed the agriculture ministry, which had dual responsibilities to promote agriculture and the food industry and to regulate food safety, as slow to react because it was too concerned about protecting the cattle industry).

- 다른 2개 국가인 캐나다와 덴마크는 프로그램의 효율성과 비용절감에 보다 중점을 두어 기존에 이미 식품안전 자원의 대부분을 관리하고 있던 농업부 장관(minister of agriculture)에게 보고하는 기관으로 업무를 통합하였음. 예를 들면, 캐나다는 영국과 아일랜드와 같이 국민의 신뢰를 잃지는 않았으나 예산부담의 위기에 직면하고 있었으므로 연방예산지출을 감소할 수 있는 방안을 모색하였음. 캐나다는 식품검사업무를 통합함으로써 연간 식품검사예산의 13%에 해당하는 4,400만 캐나다 달러(2,900만 US\$)를 절감할 수 있을 것으로 기대하였음.
- NAS 보고서에 따르면 위원회의 다수가 식품안전성 확보라는 목표를 달성할 수 있는 가장 유력한 방법은 단일의 행정관(a single administrator)을 최고책임자로 하는 단일의 통합된 기관을 설립하는 것이며, 그 기관은 현재 분산된 업무, 특히 3개 부처와 1개 청으로 분산되어 있는 관련기능을 통합할 것을 제안하였음. 그러나 조직을 구상하고 소요비용을 평가하는 것은 시간상의 제약 뿐 아니라 위원회의 권한 밖의 일임. 따라서 위원회는 조직에 대한 구체적인 내용은 언급하지 않았으나 다음과 같은 몇가지 가능한 방안을 제시하였음.

- 대통령이 임명한 위원장과 관련기관의 대표들로 구성된 식품안전위원회(Food Safety Council)를 조직하여 의회에 보고 및 자원을 관리하도록 하는 방안
- 현행기관 중 한 기관을 책임기관(lead agency)으로 지정하여 그 기관의 장을 책임자(responsible individual)로 임명하는 방안
- 단일기관을 설립하여 현행 연방기관 중 한 기관의 장관(cabinet-level secretary)에게 보고하도록 하는 방안
- 내각수준(cabinet level)의 단일의 독립기관을 설립하는 방안
- 이후 대통령은 식품안전위원회(Council of Food Safety)를 조직하여 NAS(National Academy of science) 보고서를 검토한 후 180일 이내로 평가보고서를 제출토록 지시한 바 있음. 동 위원회는 또한 연방 식품안전활동에 대한 포괄적인 전략계획 개발 및 계획수행방법을 대통령에게 권고할 책임이 있음.
- 1999년 3월 동 위원회의 대통령 보고 사항에 따르면, 동 위원회는 통합된 식품안전체제를 구축하여야 한다는 NAS의 권고사항에 동의하였으며 부처간 유기적인 협력(coordination), 계획(planning), 자원배분(resource allocation)을 통하여 연방식품안전체제를 강화할 수 있는 구조적인 모델(structural model) 및 다른 기타방법을 평가하기로 하였음. 또한, 어떠한 모델이 부처간 협력 및 자원배분에 효과적인가를 결정할 예정임.
- 결론적으로 새 천년을 준비하는 현 시점에서 의회는 현행 식품안전체제를 소비자보호를 지향하는 형태로 전환할 수 있는 기회를 갖고 있음. 일관성 있고 위해에 근거한(risk-based) 식품안전업무를 수행하는 단일기관을 설립하는 것은 연방정부가 장기화된 문제점들을 해결하고, 새로운 식품안전 문제에 적절히 대처하며, 보다 안전한 식품공급을 할 수 있는 가장 효과적인 방법임.

12개 연방기관의 식품안전관련업무 및 '98 회계연도 예산과 인력

(별첨)

(단위 : 백만달러)

기 관 명	'98 회계연도 예 산 ^a	'98 회계연도 인 력
Food Drug Administration(FDA) - Department of Health and Human Services(HHS) 산하기관 - 자국산 및 수입식품(식육·가금육 및 가공난제품은 제외)의 안전성, 완전성 및 적정표시에 대한 책임이 있음. - FDA의 식품안전 및 품질 관련업무의 대부분은 Federal Food, Drug and Cosmetic Act에 근거함. · 동법에 의거 FDA는 또한 수의약품 및 사료의 안전성과 적정표시 및 식용동물에 사용시 사람에게 위해하지 않도록 보장하기 위하여 수의약품, 사료 및 동물용 기구에 대한 감시(surveillance) 권한을 가짐.	254 ^b	2,796 ^b
Centers for Disease Control and Prevention(CDC) - HHS 산하기관 - 질병의 예방·관리 및 공중보건과 관련된 긴급상황발생시 주도적으로 대처, 감독함으로써 국가차원에서 공중건강을 보호할 책임이 있음. - 식인성질병 감시, 사전발생 감시 및 발견을 강화하기 위하여 새로운 역학 및 실험방법(tool)을 개발, 지방, 주(州) 및 국가적인 규명능력을 향상시키기 위한 기타활동 수행 및 식인성 위해를 관리함. - Piblic Health Service Act 근거하에 식품안전성 관련 공중보건업무 수행	15	50

기 관 명	'98 회계연도 예 산 인 력	'98 회계연도 예 산 인 력
Food Safety and Inspection Service(FSIS) - USDA 산하기관 - 주간 및 국제교역이 이루어지는 식육·가금육 및 일부난류·난제품의 안전성, 완전성, 적정표시 및 포장에 대한 책임이 있음. - Federal Meat Inspection Act 및 Egg Products Inspection Act에 근거하여 검사업무 수행	676	
Animal and Plant Health Inspection Service(APHIS) - USDA 산하기관 - 동·식물의 건강 및 보호에 대한 책임이 있음. - 공중보건이 동·식물 건강과 관련이 없는 한 공중보건에 대한 법적 권한은 없음. - 연구 및 자료의 필요성을 증명하고, 식품안전성 향상을 위하여 사람에게 위해를 주는 병원균 및 질병으로부터 동물산업 보호를 위한 연구프로그램을 조정함.	c	c
Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration(GIPSA) - USDA 산하기관 - 품질규격을 설정하고, 곡류 및 그 제품의 판매촉진을 위해 국가차원의 검사시스템을 제공함. - 옥수수 중 아플라톡신 검사 등 일부 검사서비스는 판매시장에서 계약기준(contractual specification) 및 FDA 요구사항을 기준으로 제품가치를 평가하는 것을 가능하게 함. - 식품안전성에 관한 법적 책임은 없음. - FDA-GIPSA 양해각서(memorandum of understanding) 하에 Federal Food, Drug and Cosmetic Act, U.S. Grain Standards Act 및 Agriculture Marketing Act(1946)에 부적합 가능성이 있는 일부 곡류, 두류 등을 FDA에 보고함.	c	c
Environmental Protection Agency(EPA) - 농약판매 및 유통관리, 식품 및 동물사료 중 최대잔류허용량(MRL) 설정에 대한 책임이 있음. - Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act 및 Federal Food, Drug and Cosmetic Act 근거하에 업무수행	127	970
Agricultural Marketing Services(AMS) - USDA 산하기관 - 유제품, 난류, 식육, 가금육, 수산물 및 채소류의 품질규격, 조건 및 등급 설정에 대한 일차적인 책임이 있음. · 등급결정시 제품의 청결 등 위생상태를 고려함. - 30개 이상의 법(예: Agricultural Marketing Agreement Act(1937), Agricultural Marketing Act(1946), Egg Products Inspection Act, Export Apple and Pear Act, Export Grape and Plum Act)에 근거하여 판매촉진을 위한 프로그램 수행 - 주로 수수료(user fees)를 통하여 자금조성	10 ^d	42 ^d

기 관 명	'98 회계연도 예 산	'98 회계연도 인 력
Agricultural Research Services(ARS) - USDA 산하기관 - 식품안전에 관한 연구 등 기관의 임무와 관련된 광범위한 연구를 수행할 책임이 있음. - Department of Agriculture Organic Aco(1862), Research and Marketing Act(1946), National Agricultural Research, Extension and Teaching Policy(1977) 근거하에 업무수행	55	167
National Marine Fisheries Service(NMFS) - Department of Commerce 산하기관 - Agricultural Marketing Act(1946), Fish and Wildlife Act(1956) 근거하에 임의성격의 수산물 안전성 및 품질검사프로그램을 수행 - 식용 어류제품에 대한 검사·인증서비스 이외 어류를 포함한 동물사료 및 애완동물용 식품에 대한 검사 및 인증업무 수행	13 ^a	174 ^a
Federal Trade Commission(FTC) - Federal Trade Commission Act에 근거하여 부당하거나 신뢰성 없는 거래를 금지함. - 식품안전과 관련된 임무는 잘못된 정보로부터 소비자를 보호하는 것임.	c	c
U.S. Customs Service - Department of Treasury 산하기관 - 세금징수 및 관세법 등 관련법을 시행함. - FDA 및 FSIS의 식품안전 관련업무 수행시 지원업무.	c	c
Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms - Department of Treasury 산하기관 - Federal Alcohol Administration Act 및 Internal Revenue Code에 근거하여 알콜음료의 생산(안전성 포함), 용도 및 유통에 관한 법을 집행.	c	c
총 계	1,105	13,901

a '98 회계연도 정부지출금(appropriated fund)

b 전체기관차원의 지원금 뿐 아니라 FDA가 관련된 식품안전프로그램의 자금 및 인력을 포함함 (Center for Food Safety and Applied Nutrition(CFSAN), Center for Veterinary Medicine등 포함)

c 이들 기관은 식품안전자원을 기재하지 않았음.

d 식품안전성 및 품질검사활동을 모두 포함함.

e 전년도 식품안전 관련예산이 매우 낮게 책정되었기에 이들 기관에 대한 자료는 입수하지 않았음.

〈참고자료〉

1. Food Safety: Experience of Four Counties in Consolidation Their Food Safety System, 미회계감사원, '99. 4.

2. Food Safety: U.S. Needs a Single Agency to Administer a Unified, Risk-Based Inspection System, 미회계감사원, '99. 8.