

국가 식품안전관리기구의 개편방향에 대한 정책적 제언

Recommendations for the Reorganization of the National Food Safety Control System

郭魯聖 한국보건사회연구원 책임연구원

광우병 발생 및 식중독의 다발화 등으로 인해 최근 10년간 식품안전에 대한 국제적 관심은 크게 증가하였으며, 이러한 식품의 안전성 확보와 식품안전관리의 효과성 및 효율성 향상을 위해 영국, 아일랜드, 덴마크, 호주, 캐나다, 미국 등 대부분의 선진국들은 기존의 식품안전관리기구를 개편하거나 새로운 기구를 신설하고 있다. 우리나라 역시 국민들이 만족할 수 있는 식품안전을 확보하기 위해서는 현행 관리체계로는 어려우며 전면적인 개편이 필요하다는 시각이 소비자단체, 기업체, 학계 뿐만 아니라 국회 및 관련 정부부처에 의해 설득력 있게 받아들여지고 있다. 따라서 이 글에서는 앞으로 진행될 논의의 시작점으로 식품안전관리에 적용되어야 할 원칙 및 선진국의 경험에 대한 분석을 통하여 우리나라 국가 식품안전관리체계의 바람직한 모습을 제시하고자 한다.

1. 머리말

우리는 하루도 식품을 먹지 않고는 살 수 없으며, 이러한 식품의 안전은 달리 설명할 필요가 없을 정도로 매우 중요하다. 이러한 식품의 중요성 때문에 언론이나 소비자들은 실제로 건강에 미치는 영향이 매우 작은 경우도 상당히 민감한 반응을 보이고 있으며, 정부는 이러한 식품안전의 중요성을 인식하고 식품의약품안전청을 설립

하는 등 그 동안 많은 노력을 기울여 왔다. 하지만 정부의 식품안전관리는 여전히 국민들에게 식품안전에 대한 확신을 심어주지 못하고 있다.

국민들이 만족할 수 있는 식품안전을 확보하기 위해서는 현행 관리체계로는 어려우며 전면적인 개편이 필요하다는 시각이 소비자단체, 기업체, 학계뿐만 아니라 국회 및 관련 정부부처에 의해 설득력 있게 받아들여지고 있다. 이를 위한 방법의 일환으로 식품의약품안전청¹⁾과 농림부²⁾는

1) 한국보건사회연구원, 『2002년도 식품위생정책방향』, HACCP 전문가포럼, 2002.

2) 연합뉴스, 『농림부, '식품농업부'로 확대개편 추진』, 1999년 6월 20일자

각각 자기부처로 식품안전관리업무를 일원화하는 방안을 마련해 놓은 상황이다. 일각에서는 현재 국무총리실에서 운영하고 있는 '식품안전관리 대책협의회'를 확대·발전시킨 '국가식품안전위원회'의 설립을 주장하고 있다³⁾.

이러한 방안들 모두 현행 관리체제의 문제점을 인식하고 이에 대한 개선방안을 제시하고 있다는 점에서는 큰 의미가 있지만, 아직 많은 의문에 대해서 명쾌한 답을 제시하고 있지는 못하다. 예를 들어, 식품의약품안전청이나 농림부로 일원화를 하는 경우 어떠한 업무를 일원화해야 하는지, 집행업무나 연구업무도 모두 일원화를 할 것인지 아니면 프랑스나 캐나다처럼 일부 업무만 일원화를 할 것인지는 명확한 답이 나오지 못하고 있다.

현행 '식품안전관리대책협의회'를 '국가식품안전위원회'로 확대·개편하는 경우에도 부처간 업무조정기능을 위주로 설치된다면 현재 운영되고 있는 '식품안전관리대책협의회'와 실질적으로 어떠한 차이가 있는지, 자칫 단순히 위원회의 위상 강화 정도로 그칠 우려는 없는지에 대해서 명확한 답을 제시하지 못하고 있다.

지금까지 검토되어온 방안들이 이러한 질문에 명확한 답을 제시하지 못하는 것은 아마도 우리나라에 바람직한 국가 식품안전관리기구는 어떠

한 모습을 띄고 있어야 하는가라는 근본적인 접근보다 지금의 관리체계를 지나치게 엄두에 두고 문제를 해결하려고 했기 때문으로 판단된다. 물론 국가기구의 개편을 논의함에 있어서 현실을 무시할 수는 없다. 하지만 단편적인 개편으로 문제가 해결될 소지가 보이지 않는다면⁴⁾ 우선은 처음부터 하나씩 다시 검토한 후 최종안을 선택하는 과정에서 현실을 고려하는 것이 적절한 접근 방법이라고 할 수 있다.

국가 식품안전관리기구 개편 문제는 우리나라만의 문제가 아니며 대부분의 선진국에서 최근 5~6년 동안 심각하게 논의되어 왔으며, 식품안전 관리에 적용되어야 할 일반원칙들도 국제기구를 중심으로 명확하게 개발되어 있는 상황이다.

이 글에서는 앞으로 진행될 논의의 시작점으로 식품안전관리에 적용되어야 할 원칙 및 선진국의 경험에 대한 분석을 통하여 우리나라 국가 식품안전관리체계의 바람직한 모습을 제시하고자 한다.

2. 식품안전관리의 기본원칙

광우병 발생 및 식중독의 다발화 등으로 인해 최근 10년간 식품안전에 대한 국제적 관심은 크게 증가하였다. 안전한 식품의 확보를 위해 영국,

3) 한국보건산업진흥원, 『식품안전법(안) 제안사업』, 2001.

4) 선진국의 경우에도 부분적인 업무조정보다는 새로운 기관의 설립 및 법의 제정 등 혁신적인 조치를 취하였음.

아일랜드, 덴마크, 호주, 캐나다, 미국 등 대부분의 선진국들은 식품안전관리의 효과성 및 효율성 향상을 위해 기존의 식품안전관리기구를 개편하거나 새로운 기구를 신설하고 있다. 이러한 대부분의 선진국에서 조직 개편시 고려된 식품안전관리 기본원칙은 다음과 같다.

첫 번째 원칙은 식품을 생산·유통·소비의 개별 단계별로 관리하는 경우 전 단계에서 발생한 위해에 대한 관리가 제대로 이루어질 수 없기 때문에 식품안전관리는 농·수·축산물의 생산단계에서부터 소비자들이 섭취하는 단계까지 모든 과정이 포괄적으로 함께 관리되어야 한다는 '농장에서 식탁까지' (From Farm to Table) 원칙이다. 특히 이 원칙은 최근 식품안전관리를 위해 많이 적용하고 있는 HACCP(위해도중점관리요소)의 시행에 필수적인 요소로 선진국의 모든 식품안전관리기관에서 예외 없이 채택하고 있다.

두 번째 원칙은 식품안전관리를 효과적·효율적으로 수행하기 위해서는 과학적인 증거에 기초해야 하고 임기응변적인 대응보다는 절차에 따른 체계적인 대응이 필요하다는 '위해도 분석'(Risk Analysis) 원칙이다. 이 원칙도 '농장에서 식탁까지' 원칙만큼 중요하며, 특히 WTO 협정문에서 이 원칙의 한 요소인 위해도 평가(Risk Assessment)가 국가의 식품위생기준 제정을 위한 선결요건으

로 명시되어 있다는 점에서 WTO체제하에서 식품안전에 대한 우리의 권리를 확보하기 위해서는 꼭 지켜져야 하는 원칙이다. 물론 국제식품규격위원회(Codex)도 현재 이 원칙에 입각하여 모든 논의를 진행하고 있다.

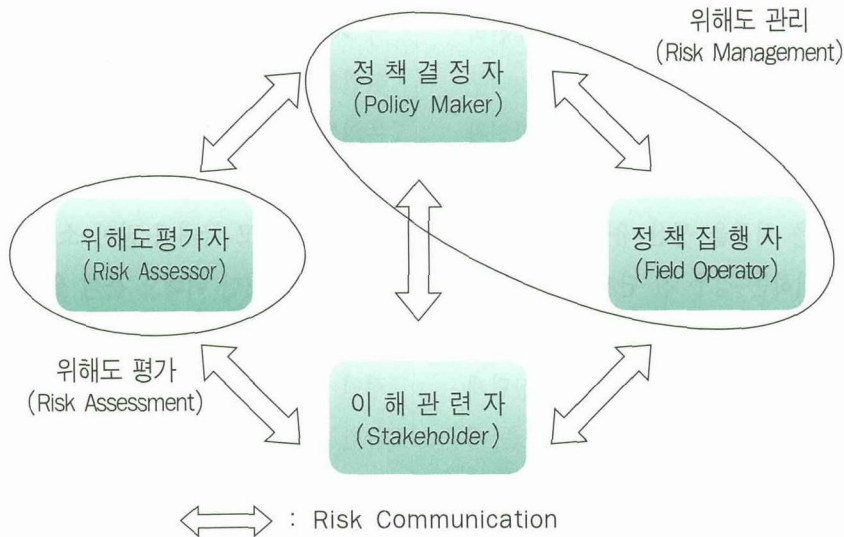
'농장에서 식탁까지' 원칙⁵⁾의 경우 비교적 내용이 간단하고 국내에 많이 소개되어 있는 반면에, 식품에 대한 위해도 분석 원칙은 국제적으로 아직 연구가 부족한 상황이며 우리나라에는 단편적인 내용만이 소개되어 있는 실정이다. 앞서 언급한 바와 같이 위해도 분석에 대한 이해는 식품안전관리체계를 어떻게 개편할 것인가에 있어 핵심이 되는 내용이므로 우선 이 원칙에 대해서 간략하게 알아보려고 한다.

위해도 분석은 [그림 1]과 같이 위해도 평가, 위해도 관리, 위해정보교류의 3가지 요소로 구성되어 있으며, 위해도 분석에 참여하는 구성원들은 위해도 평가자, 정책결정자, 정책집행자, 그리고 이해당사자로 구분될 수 있다. 위해도 평가자는 글자 그대로 위해요소를 과학적으로 평가하는 업무를 담당하고, 정책결정자는 위해관리업무 중 가장 중요한 업무인 식품관리정책(Food Regulatory Policy)⁶⁾을 결정하는 업무를 담당하며, 정책집행자는 이와 같이 결정된 정책을 집행하는 업무를 담당한다.

5) 박노성, 「식중독 관리체계 운용현황 및 정책제언」, 『보건복지포럼』 통권 제68호, 한국보건사회연구원, 2002, pp.54~55. 참조

6) 식품정책 중 식품안보(Food Security) 및 농업 관련 정책을 제외한 식품안전 및 소비자보호 정책을 통칭함.

그림 1. 위해도 분석의 기본개념



앞서 언급한 집단이 주로 정부에 속해 있는 반면에 식품관리정책으로 인해 영향을 받는 산업체 종사자, 소비자 등 이해당사자 그룹은 정부에 속하지 않은 경우가 대부분이다. 과거에는 정책결정에 큰 영향을 미치지 못했으나 최근 들어 정책결정의 투명성이 성공적인 식품행정의 핵심요소로 인식되면서 정책결정에 점점 큰 영향력을 행사하고 있다. 위해도 분석을 구성하고 있는 3가지 요소를 자세히 살펴보면, 위해도⁷⁾ 평가(Risk

Assessment)는 과학자인 위해평가자가 식품섭취로 인해 위해요소⁸⁾(Hazard)에 노출됨으로써 야기되거나 야기될 우려가 있는 건강에 대한 악영향을 과학적으로 평가하는 단계로 위해요소 확인⁹⁾(Hazard Identification), 위해요소 특성묘사¹⁰⁾(Hazard Characterization), 노출 평가¹¹⁾(Exposure Assessment), 위해도특성묘사¹²⁾(Risk Characterization)로 구성되어 있다. 평가는 [그림 2]에 제시된 바와 같이 일회성으로 그치지 않고 기존의 위해평

7) 식품의 위해 요소로 인해 악영향이 일어날 수 있는 가능성과 악영향의 크기에 따라 변하는 함수

8) 건강에 악영향을 미칠 수 있는 식품의 성질이나 식품에 들어 있는 생물학적, 화학적 또는 물리적 인자

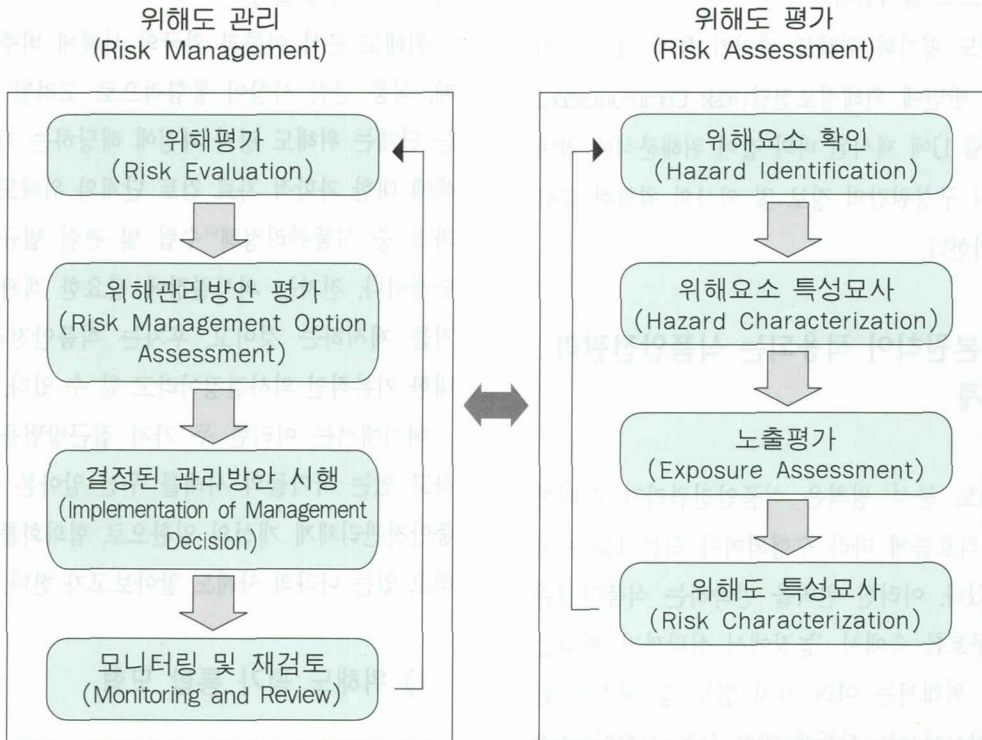
9) 특정인자가 건강에 미치는 영향을 확인하는 과정으로 그 영향은 알려진 것일 수도 있고 잠재적인 것일 수도 있음.

10) 식품에 존재할 수 있는 생물학적, 화학적, 물리적 인자와 관련되는 악영향의 성질에 대한 정성 및 정량 평가

11) 발생할 수 있는 위해인자의 섭취수준에 대한 정성 및 정량 평가, 즉, 개인이나 집단이 위해인자에 얼마나 노출되는가와 얼마만큼 섭취하는가를 예측하는 것으로 반드시 변이성(Variability)과 불확실성(Uncertainty)을 고려하여야 함.

12) 위해요소확인, 위해요소 특성묘사, 노출평가의 결과를 토대로 불확실성을 고려하면서 특정집단에서 발생할 수 있는 악영향을 최종적으로 평가

그림 2. 위해도 관리 및 위해도 평가 업무 흐름도



가결과에 영향을 줄 수 있는 새로운 과학적 결과가 나오면 일련의 과정을 다시 밟아 재평가를 실시한다.

위해도 관리(Risk Management)는 행정관리가 위해도 평가 결과에 기초하여 정책적 대안을 비교·검토한 후, 적절한 관리방안을 선택하고 이를

집행하는 단계로 위해평가¹³⁾(Risk Evaluation), 위해 관리방안평가¹⁴⁾(Risk Management Option Assessment), 결정된 관리방안 시행(Implementation of Management Decision), 모니터링 및 재검토(Monitoring and Review)의 순으로 이루어진다. 위해 관리의 경우에도 위해평가와 마찬가지로 (그림

13) 관리자가 위해도 평가를 실시하는 과학자의 도움을 받아 관리가 필요한 위해요소를 파악하는 단계

14) 관리자가 위해요소에 대한 가장 효율적인 관리방안을 선정하는 단계

2)에 제시된 바와 같이 일회성에 그치지 않고 모니터링 결과 및 신규 위해평가 결과를 참고하여 반복적으로 실시한다.

위해도 평가와 위해도 관리가 특정 업무를 지칭하는 반면에 위해정보전달(Risk Communication)은 [그림 1]에 제시된 바와 같이 위해분석에 참여하는 각 구성원간의 정보 및 의사의 원활한 교류를 의미한다.

3. 기본원칙이 적용되는 식품안전관리 체계

위해도 분석 원칙은 식품안전관리가 어떠한 업무처리흐름에 따라 수행되어야 하는가를 제시하고 있다. 이러한 원칙을 만족하는 식품안전관리 업무흐름 속에서 '농장에서 식탁까지' 원칙을 지키기 위해서는 여러 가지 업무 중 최소한 한 부분 이상에서는 식품에 대한 모든 사항이 포괄적으로 고려되어야 한다. 어느 부분에서도 식품안전에 대한 통합적인 접근이 이루어지지 못한다면 결국 '농장에서 식탁까지' 원칙을 지키지 못하게 되어 관리의 사각지대가 발생하게 된다. 포괄적 접근이 이루어지는 업무가 위해도 평가 업무 중 일부일수도 있고 위해도 관리 업무 중 일부일 수도 있다. 아니면 위해정보교류를 제외¹⁵⁾, 한 모든 부분에서 이루어질 수도 있다.

그렇다면 우리나라의 경우 위해도 분석 과정에서 과연 어떤 과정에서 '농장에서 식탁까지' 원칙이 지켜져야 할까?

위해도 분석 이론과 외국의 사례에 비추어 볼 때, 식품 관련 사항이 통합적으로 고려될 수 있는 단계는 위해도 평가 과정에 해당하는 식품위해에 대한 과학적 자료 검토 단계와 위해도 관리과정 중 식품관리정책¹⁶⁾ 수립 및 관련 법규 제정 단계이다. 전자는 의사결정에 필요한 객관적 근거를 제시하는 것이고, 후자는 식품안전관리에 대한 기본적인 의사결정이라고 할 수 있다.

여기에서는 이러한 두 가지 접근방법을 채택하고 있는 국가들의 사례를 우선 알아본 후, 식품안전관리체계 개선의 일환으로 협의회를 운영하고 있는 나라의 사례도 알아보고자 한다.

1) 위해도 평가 통합 모형

위해도 평가 부분을 통합하는 방법(이하 위해도 평가 통합 모형)을 선택하고 있는 국가는 프랑스와 일본이다. 1999년에 설립된 프랑스 식품안전청(AFSSA: Agence Francaise Scurit Sanitaire des Aliments)의 경우 보건부¹⁷⁾(Secrariat la sant), 농수산부(Ministere de l'Agriculture et de la Pche), 공정거래 소비 규제 부정행위방지국¹⁸⁾(DGCCRF: Direction gnrale de la concurrence, de la

15) 정보교류를 제한하는 것은 식품안전관리의 기본원칙인 투명성 확보를 저해하는 결과를 가져옴.

16) 식품정책 중 식품안보(food security) 및 농업 관련 정책을 제외한 식품안전 및 소비자보호 정책을 통칭함.

17) 고용 및 사회연대부(Ministre de l'Emploi et de la Solidarit) 소속임.

consommation et de la répression des fraudes)의 공동 감독 하에 식품에 대한 위해도 평가를 전담 하면서 의사결정에 필요한 과학적 자료¹⁸⁾를 3개 부처에 제공하고 있다.

주목할 점은 AFSSA는 식품관련 3개 부처가 동시에 감독하고 있으므로 특정 부처의 이익에 좌우되지 않고 모든 사항에 대해 객관적일 수 있다는 것이다. 이는 식품안전관리에 있어 매우 중요하다. 식품안전사고가 발생한 경우 의사결정권자는 많은 경우에 대립적인 농민 등 생산자의 이익과 소비자의 이익을 동시에 고려해야 하는 경우가 많은데 의사결정에 사용되는 자료가 특정집단에 유리하게 만들어지면 객관적인 판단을 하기 어렵기 때문이다. 올해 초에 출범한 유럽연합의 식품안전청(EFSA: European Food Safety Agency)도 위해관리의 핵심인 의사결정에 직접 관여하지는 않는 대신 위해도 평가를 수행하여 정치적 요소가 있는 의사결정에 객관적인 정보를 제공한다는 점에 있어서 유사한 역할을 수행하고 있다.

특히 주목할 점은 EFSA는 필요하다고 판단되는 경우 독자적으로 의견을 외부에 공개할 수 있는 권한이 있다는 것이다. 이는 과학적 판단이 매우 중요한 식품안전사고 대응에 있어 정치적

타협으로 인해 소비자에게 해가 되는 것을 막기 위한 조치이다.

일본에서는 식품관리정책 업무 중 식품안전은 후생노동성이, 소비자보호는 농수산성이 담당하고 있다. 그러나 광우병 파동 및 소고기 허위표시 사건 이후 현재 식품관리체계를 개편하고 있으며, 초기에는 'BSE문제에 대한 조사검토위원회' 보고서의 권고에 따라 후생노동성 및 농수산성의 공무원으로 구성되는 기관을 관방장관²⁰⁾ 밑에 두는 방안이 검토되었으나 최종적으로 위해도 평가 및 위해정보교류를 주도하는 기관을 관방장관 밑에 두기로 하였다.

이러한 모형의 기본원리는 연구기관을 독립적으로 운영하여 관리기관들의 분산으로 인해 발생할 수 있는 사각지대나 편향된 의사결정을 견제하도록 하는 것이다.

2) 위해도 관리 통합 모형

'농장에서 식탁까지' 원칙을 준수함에 있어 프랑스, EU, 일본과는 달리 영국, 아일랜드, 덴마크, 캐나다, 호주에서는 위해도 관리 업무 중 하나인 식품안전정책 수립 및 법규 제정 업무를 단일화 하였다(이하 위해도 관리 통합 모형).

18) 경제, 재정, 산업부(Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)의 소속임.

19) 식품의 생산에서 소비까지 식품에 대한 의학적·영양학적 위해를 평가하고, 동물보건, 식품위생, 영양과 관련된 연구 및 기술지원활동을 하며, 수의약품을 승인하는 등의 업무를 수행하고 있음.

20) 입헌군주제를 시행하고 있는 일본에서 총리가 우리나라의 대통령에 비유된다면 관방장관은 국무총리에 비유될 수 있음.

영국의 경우 광우병 파동을 계기로 식품안전 관리 업무가 농림부²¹⁾(MAFF: Ministry of Agriculture, Fisheries, and Foods)에서 보건부(DoH: Department of Health) 산하에 신설된 식품규격청(FSA: Food Standards Agency)으로 이관되면서 식품관리정책 및 법규 제정 업무도 함께 FSA로 이관되었다.

아일랜드에서는 보건아동부(Ministry of Health and Children) 산하의 식품안전청(FSAI: Food Safety Authority of Ireland)이 식품관리정책 수립 및 법규 제정 업무뿐만 아니라 다른 모든 식품안전 관련 업무에 대한 권한을 가지고 있다.²²⁾

대표적인 축산업 국가인 덴마크에서는 식품관리정책 수립 및 법규 제정 업무가 식품농업수산부(Ministry of Food, Agriculture and Fisheries) 산하에 덴마크 수의식품관리청(Danish Veterinary and Food Administration)으로 일원화되었다.

캐나다의 경우에는 식품안전정책 수립 및 법규 제정 업무를 보건부(Health Canada)가 담당하고 있으며, 이의 시행은 1997년 신설된 농업부(Agriculture and Agri-Food Canada) 산하에 캐나다 식품검사청(CFIA: Canadian Food Inspection Agency)이 수행하고 있다.

호주에서는 보건부장관 및 식품생산과 관련된

장관으로 구성되는 호주뉴질랜드식품법규장관회의(Australia and New Zealand Food Regulation Ministerial Council)가 식품안전정책 수립 및 법규 제정 업무에 대한 최종적인 권한을 가지고 있으며 실무는 사무국 역할을 하는 식품규격청(FSANZ: Food Standards Australia New Zealand)에서 담당하고 있다.

이 모형의 기본 개념은 식품안전관리의 가장 핵심적인 기능인 정책결정 및 법령제정권한을 일원화함으로써 최종의사결정이 명확하게 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이 경우 의사결정자의 공정성을 확보하기 위해 많은 국가에서 위해도 평가의 핵심기능인 식품위해에 대한 과학적 자료 검토를 민간인으로 구성된 위원회를 통해 실시하고 있다.

3) 협의회 운영 모형

위해도 평가(프랑스, 일본, EU)나 위해도 관리(영국, 아일랜드, 덴마크, 캐나다, 호주) 분야에 서 식품에 대한 통합적 접근을 시도하고 있는 일반적인 추세와 달리, 미국의 경우에는 우리나라의 국무총리 산하 식품안전관리대책협의회와 같

21) 영국 정부는 2001년 '지속가능발전(sustainable development)'이라는 화두에 대해 정부 정책을 대폭 개혁해 나가겠다는 의지의 표현으로 농림부와 환경부, 그리고 여러 산하 기구들을 통합하여 환경식품농촌부(DEFRA: Department of Environment, Food, and Rural Affairs)로 개편하였음.

22) FSAI가 직접 집행업무를 수행하지는 않으며 관련 업무에 대해 지방자치단체 및 다른 부처와 계약을 맺고 있음. 예를 들어, 축산식품위생관리는 농업식품부(Department of Agriculture and Food)에서 수행하고 있으며, 점검결과를 FSAI에 보고함.

이 식품안전 관련 사항에 대한 협의 조정업무를 수행하는 대통령 직속 식품안전위원회²³⁾(President's Council on Food Safety)가 운영되고 있다(이하 협의회 모형).

이 위원회의 설립배경을 살펴보면, 클린턴 정부 시절 미국에서도 다른 나라와 마찬가지로 '농장에서 식탁까지' 원칙과 위해도 분석 원칙의 준수가 식품안전관리에 필수적이라는 것에 대해 공감대가 형성되면서 국가식품안전관리체계 개편에 대한 논의가 활발하게 진행되었다.

국립과학원(NAS: National Academy of Science)은 정책수립 및 예산관리 기능이 없는 식품안전위원회와 같은 협의체를 운영하는 것으로는 목표 달성이 어려우며 단일 식품안전기구(Single Food Safety Agency)의 설립이 필요하다는 의견을 제시하였다. 소비자단체 및 미의회 산하 감사원(GAO: General Accounting Office)도 단일 식품안전기구의 필요성에 동조하였다.

그러나 이해당사자간의 합의²⁴⁾가 이루어지지 않은 상황에서 정치적 부담을 느낀 클린턴 정부는 관련 기관의 통합에 소요되는 시간과 경비가 크다는 명목 하에 기존의 관리체계²⁵⁾를 유지하는

선에서 타협이 이루어졌다.

임시적으로 통합되었던 단일 식품안전기구 설립의 필요성이 최근 9.11 테러를 계기로 백악관 조국안보실(White House Office of Homeland Security) 등을 중심으로 다시 제기되고 있다.

4. 정책적 제언

지금까지 살펴본 바와 같이 미국을 제외한 대부분의 선진국에서는 '농장에서 식탁까지' 원칙과 위해도 분석 원칙의 준수가 식품안전관리에 필수적이라는 데 인식을 같이 하고 위해도 평가(식품위해에 대한 과학적 자료 검토) 또는 위해도 관리(식품관리정책 수립 및 관련 법규 제정) 중 하나는 단일기관으로 일원화하였다.

그렇다면 지금까지 살펴본 세 가지 모형 중 어떤 모형이 우리나라 실정에 가장 적합할까?

우리나라의 현실 등을 고려해 볼 때 식품관리 정책 수립 및 관련 법규 제정업무를 통합하는 위해도 관리 통합 모형이 가장 적합할 것으로 판단된다.

위해도 평가 통합 모형의 경우 우리나라 연구

23) 국립과학원(NAS: National Academy of Science)의 권고를 받아들여 농무부(USDA: U.S. Department of Agriculture), 보건복지부(DHHS: Department of Health and Human Services), 환경청(EPA: Environmental Protection Agency), 상무부(DOC: Department of Commerce)이 참여함.

24) 국회 산하 감사원, 식품유통업체, 소비자단체는 단일기관 설립의 필요성을 주장하고 있으며, 농민단체, 식품생산자단체, 관련 공무원들은 기득권 감소를 우려하여 이에 반대하고 있음.

25) 보건복지부(DHHS: Department of Health and Human Services) 산하 식품의약품(FDA: Food and Drug Administration), 농무부(USDA: U.S. Department of Agriculture) 산하 식품안전검역청(FSIS: Food Safety and Inspection Service) 등 6개 연방부처의 12개 기관이 식품안전관리업무에 관여함.

기관이 관리기구를 견제할 수 있을 정도의 수준 높은 위해도 평가를 실시할 수 없어 사실상 적용이 불가능하다. 국제사회의 판단을 좌우할 정도로 높은 수준에 와 있는 선진국의 평가 능력과 달리 우리나라의 경우 지금까지 외국의 연구결과를 활용해오다가 1990년대 초반부터 독자적인 위해도 평가의 필요성을 인식하고 위해도 평가 체계를 구축하기 시작하였다. 아직까지 위해도 평가 체계가 완성되지 못해 독자적인 위해도 평가 결과를 생산하지 못하고 있는 상황이며, 이를 위해서는 앞으로도 최소한 5~10년 정도가 더 소요될 것으로 예상되고 있다²⁶⁾. 게다가 이러한 위해도 평가 체계도 화학물질에 대해서만 구축하고 있을 뿐, 최근 선진국에서 활발한 연구가 진행되고 있는 미생물에 대해서는 시작조차 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 독립적인 위해도 평가를 기반으로 하는 위해도 평가 통합 모형은 사실상 실행이 불가능하다.

협의회 모형은 어느 한 부분도 식품안전에 대한 통합적인 접근을 하지 않고 있다는 점에서

‘농장에서 식탁까지’ 원칙을 실현한다고 할 수 없다. 이러한 이유로 이 제도를 시행하고 있는 미국에서조차 국립과학원(NAS)과 감사원을 중심으로 새로운 식품안전관리기구의 필요성이 끊임없이 제기되고 있다. 이와 유사한 형태로 현재 우리나라에서 운영되고 있는 식품안전관리협의회가 기존의 식품안전관리상 문제점을 충분히 해결하지 못하고 있다는 점을 고려해보면 실효성을 거두기 어려운 방안이라고 생각된다.

위해도 관리 통합 모형은 연구기관이 수준 높은 위해도 평가 결과를 제시할 수 없는 우리나라의 현실 속에서 식품안전관리 기본원칙을 준수하기 위한 사실상 유일한 선택이다. 지난 1997년 축산물 업무이관 사례에 비추어볼 때 이 업무를 기존의 어느 한 부처에서 맡던지 아니면 ‘식품안전관리대책협의회’를 상설화하고 이 기구에 맡기든지, 어느 경우에도 어려움은 있을 것을 예상된다. 하지만 외국의 사례를 보더라도 식품안전관리를 근본적으로 개선할 수 있는 다른 대안은 없다고 생각된다.²⁶⁾

26) 여기서 말하는 위해도 평가는 화학물질에 대한 위해도 평가이며, 최근 국제적으로 활발한 연구가 진행되고 있는 미생물에 대한 위해도 평가 연구는 사실상 전무한 실정임.