

독일의 식품위기관리지침*

Guideline of Crisis Management for Food Safety in Germany

김정선 한국보건사회연구원 연구위원

김명옥 푸드원텍(주) 전문위원

1. 서론

‘위기’라는 용어는 매우 다양한 영역에서 해석되고 사용되며, 위기라 명하는 사태의 규모 및 원인도 매우 다양하다.

국가위기의 개념은 특정 위험 발생으로 인해 국가 전체와 주변 국가에 영향을 주어, 그 발생 규모로 인해 정부의 조정이 필요한 경우를 위기라 한다. 또한 개인 및 개별 업체가 위기 상황에 있다고 하여도, 정부의 개입이 필요하지 않은 경우도 있을 수 있다. 이와 같은 상황은 국가위기 개념에 따라 ‘위기’로 판단하지 않는다.¹⁾

유럽연합 가입국인 독일은 유럽공동체규정 Nr. 882/2004²⁾ 제13조에 의거한 위기관리계획 실행을 위한 실효성 있는 식품안전 비상대책인

「식품안전위기관리지침」을 2006년에 개발하였다. 이로서 독일 주정부들의 비상계획 규제수준의 편차를 줄이고, 통일화되고 일관성 있는 위기관리체계의 수립을 가능하게 하였다.

2. 독일의 식품위기관리지침

1) 위기의 정의

법적 구속력이 있는 법률적인 ‘위기’라는 용어의 정의는 연방법 규정에 존재하지 않는다. 그러나 유럽집행위원회는 기본 규정에 따라 작성되어야 하는 위기관리의 기본계획³⁾에서 ‘위기상황’이라는 용어를 규정한 바 있다.⁴⁾ 기본계

* 본 연구는 2013년도 식품의약품안전처의 연구개발비(13정책06)로 수행되었으며 이에 감사드립니다.

1) BVL(2006). Organisation des Krisenmanagements im Bundesamt fuer Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit(BVL), Version 8.2, 15.11.2006.

2) 식품 및 사료법 준수 및 동물건강 및 동물보호에 대한 규정의 준수 재검사를 위한 국가 감시에 대한 유럽의회 및 유럽이사회 규정(유럽공동체) Nr. 882/2004(ABl. EG Nr. L 191, 페이지 1)

3) Vgl. Art. 55 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

획은 필요한 특별한 위기관리 조치 및 위기 극복의 실질적인 절차가 요구되는 상황을 규정하고 있다.⁵⁾

기본계획의 위기 정의에 따라 3가지 특성이 충족되어야 한다.

- 공공사회에서 실제로 인지되거나 알게 되는 간접 또는 직접적인 건강상의 위험이 있어야 한다.
- 해당 위험은 식품사슬의 폭넓은 범위까지 그 영향을 미치거나 미칠 수 있어야 한다.
- EU 가입국 또는 제 3국에까지 해당 위험이 확대될 수 있음을 고려해야 한다.

유럽연합법 상의 위기상황은 위기의 주관적 인식 및 개념을 포함하고⁶⁾, 식품사슬에까지 미칠 수 있는 위험 가능성을 포함하는데 반해, 독일법 규정은 다양한 방면의 ‘위기에 적용되는’ 용어를 사용하지만 항상 ‘객관적인 위험상황’을 전제하고 있다.

- 인간이나 동물의 건강에 대한 위험 가능성이 있을 경우 식품 수입이 임시적으로 금지되거나 제한될 수 있다.⁷⁾
- 연방소비자보호부⁸⁾는 국민의 생명 유지에 필요한 식품에 심각한 위험요소가 있을 경

우 법규정을 통해 생활필수품 및 사료법의 특정 예외사항을 실행할 수 있다.⁹⁾

- 직접 또는 간접적인 인체 건강에 대한 위험을 적절하게 해결하지 못할 경우 일반식품위생행정규제(AVV RUb)에서 규정한 위기상황의 기관협력이 적용된다.¹⁰⁾

이 지침에서는 식품 및 사료 안전 영역의 위기만을 다루고 있다. 지침이 정하는 위기 개념에 따라 위기의 기타 전제조건은 유럽공동체규정 Nr. 178/2002 제 55조에 따른다.¹¹⁾ 이 규정은 직·간접적으로 식품 및 사료에 심각하지만 사전조치가 불가능하고 제거하거나 감소시킬 수 없는 건강상의 위험을 다루고 있다. 실제로 위기분류 과정 시 이에 대한 다양한 해석이 나올 수 있다. 연방 차원의 공동조정 조치를 결정하고 시행할 때 가장 중요한 것은 연방소비자보호식품안전청의 정치적 책임 결정자를 통해 위기관리 조치 시행에 대한 결정을 먼저 내리는 것이다. 해당 절차를 통해서만이 비로소 사건은 위기로 분류된다.

위기의 원인은 매우 다양할 수 있다. 그 원인으로 식품 및 사료의 오염, 법규정의 부재 또는 개선의 필요성, 국민 인식의 발전 필요성 등이

4) Beschluss der Europäischen Kommission vom 29. April 2004 (2004/478/EG)

5) Art. 55 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

6) Zur subjektiven und objektiven Risikowahrnehmung vgl. auch Hensel, "Sicherheit und Risiko in der staatlichen Risikovorsorge: Wahrnehmung und Wirklichkeit", BfR Stakeholderkonferenz 2009, abgerufen unter: www.bfr.bund.de (11. Juli 2011).

7) § 39 Abs. 2 Nr. 6.b LFGB

8) 연방영양농업소비자보호부(BMELV)의 약칭

9) § 67 Abs. 1 Satz 1 LFGB

10) § 24 Abs. 1 AVV Rüb

11) 식품법 일반원칙 및 요구사항 제정, 식품안전 유럽기관 설치 및 식품안전절차 제정을 위한 유럽의회 및 유럽이사회 2002년 1월 28일 규정(유럽공동체) Nr. 178/2002(ABl. EG Nr. L 31, page 1)

고려될 수 있다. 또한 위기의 원인은 의도적인 행위, 식품 및 사료 테러 범죄 및 사람의 부주의나 자연재해 등으로 인해 나타날 수 있다.

‘위기관리’는 식품안전 영역에 영향을 미쳐서 인체에 해를 미칠 수 있는 요소에 적용되고, 사료안전 영역은 사료안전이 식품사슬을 통해 소비자의 건강보호에 영향을 주는 경우에 해당된다.¹²⁾

2) 관련 조직, 역할 등

연방경제성대의원인 연방감사원장의 제안서에 따르면, 국민건강보호조직의 행정에 있어서 ‘새로운 연방의 조정부서’가 필요하고, 이를 통해 위기관리 시 주정부 및 유럽 전체 간의 임무를 조정하는 역할을 담당할 것이 제안되었다. 또한 중요한 기관 개편으로서 위해평가와 위해관리를 분리시키고, 다양한 방면에서 조정을 통해 개별행동을 방지할 수 있도록 제안되었다. 연방소비자보호식품안전청은 이에 대한 향후 관할기관으로 추천되었다. 연방소비자보호식품안전청의 설치를 통해 연방소비자보호식품안전청은 국가의 위기관리에서 중요한 행정기관이 되었다.

위기관리는 소비자의 건강보호 및 식품안전을 수행하는데 기여한다. 위기관리는 연방소비자보호부, 감시관할기관(최고 지방관청 및 연방군), 연방소비자보호식품안전청, 연방위해평가원 및 경우에 따라 연방관청(해당 업계 및 소비

자단체 참여)의 임무를 포함한다.

위기 시 지원기관인 연방소비자보호부는 독일 내 최고 조정기능을 담당하기 때문에 위기조정자를 선정하였다. 비상계획 수립 의무는 독일 내 관할 기관(연방, 주정부 또는 연방군 관할 기관)에 있고, 연방소비자보호식품안전청은 위기관리 활동의 조정을 지원한다. 위기에 대처하기 위해 모든 전문부서를 연계하고 조정해야 한다. 위기관리 영역의 결정이 정치적으로 중요한 경우 연방소비자보호식품안전청의 지도부 차원에서 결정된다.

연방소비자보호식품안전청에서 고안된 기타 개념 및 절차규정(예: 위해관리, 위해커뮤니케이션, 정보 및 커뮤니케이션 기술 및 행정 절차)은 다른 특별규정이 정의되지 않는 한 원칙적으로 위기관리 적용 후 시행된다. 이는 소규모의 신속한 절차 및 도구를 요구하는 경우 위기관리에 필요할 수도 있다.

이를 위해 연방소비자보호식품안전청은 연방과 각 주정부와의 협업을 통해 「식품비상계획지침」을 마련하여 유럽공동체규정 제13조의 내용을 구체화시켰다. 지침에 근거하여 개별 주정부에 해당하는 비상계획이 동일한 관점에서 수립된다.

3) 연방소비자보호식품안전청의 식품위기관리 지침

유럽연합 가입국으로서 개별 식품 및 사료에

12) BVL(2006). Organisation des Krisenmanagements im Bundesamt fuer Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit(BVL), Version 8.2, 15.11.2006

서 인체 건강에 위해를 줄 수 있는 징후를 포착한 경우 즉시 실행되어야 하는 조치를 비상계획에 상술해야 한다.¹³⁾

독일은 일반식품위생행정규제에서 소비자보호 및 식품안전기술정보시스템(FIS-VL)의 비상계획을 수립하고, 각 주정부는 상황에 따른 비상계획의 최신회 방안을 수립하는 것을 통해 규정을 실행해왔다.¹⁴⁾ 연방정부는 현재 국가법적 규정에 근거하여 비상계획 수립에는 권한이 존재하지 않기 때문에 국가공동비상계획을 직접 수립하지는 않는다.

따라서 독일 연방소비자보호식품안전청(BVL)은 비상계획의 조정을 위해 주정부와 함께 지침(가이드라인)을 개발하였다.¹⁵⁾ 해당 지침은 특히 비상계획에서 각 주정부에 관할권을 규정하고, 관할기관의 데이터 접근성을 허가하는 것을 지시한다.¹⁶⁾

해당 지침은 '예외적인 상황' 및 '위기'에 대한 신속하고 적절한 대응 가능성을 보장해야 한다. 이 지침은 위기의 징후가 있는 상황을 대처하는 방안을 설명하고 있고, 하부 영역, 연방의 주정부, 유럽공동체, 경제 분야 및 소비자 연대와의 협업 구성을 보여준다. 이 밖에도 위기발생 시 모든 관계자와 함께 필요 조치를 조정하

는 방법 또한 규정하였다.

이 지침에 근거하여 주정부는 실행규정을 통일하고 호환 가능한 위기관리계획을 개발하여야 한다. 우선 위기상황에서 모든 관계기관 및 관계자에 대한 임무, 책임, 권한 등을 새롭게 개편한 법률규정(예: 행정규정)을 통해 자세히 정의하여야 한다. 위기관리 개별사항은 표결에 따라 주정부 사이의 일반행정규정에 제정된다.

(1) 위기관리의 책임, 관할 및 규정

위기관리는 연방소비자보호식품안전청의 중심적이며 중요한 업무이다. 따라서 위기상황 시 위기관리에 충분한 인원이 제공되도록 보장 받아야 한다. 위기관리직원은 위기상황 외에는 다른 업무를 맡아야 하므로 수직적인 업무분담 계획에 따라 업무지시를 하는 것은 효율성이 떨어지기 때문에 업무할당이 유동적이어야 한다. 이러한 이유로 위기상황에는 상황과 인력 투입 가능성을 고려하여 전문부서(부서 104) 직원 또는 경우에 따라 다른 부서의 직원이 투입된다. 또한, 위기상황에는 홍보담당실과 긴급경보시스템의 업무량이 상당히 증가할 것이 예상되기 때문에 상황본부뿐만 아니라, 홍보담당실

13) Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004

14) § 23 AVV Rüb

15) Leitfaden zur Erstellung von Notfallplänen für Lebensmittel, Stand 17. Juni 2005, und Leitfaden für einen Notfallplan zum Risikomanagement beim Verkehr mit bzw. Verfüttern von Futtermitteln, Vormischungen und Zusatzstoffen für die Tierernährung, Stand 1. August 2006

16) Insbesondere sollen die Notfallpläne Verzeichnisse mit Postanschrift, E-Mail-Adresse, Telefon-Nummer und Fax-Nummer von beauftragten Laboratorien, nationalen Referenzlaboratorien, bestimmten Verarbeitungs- und Entsorgungsbetrieben und zu benachrichtigenden Umweltüberwachungsbehörden enthalten. Darüber hinaus können Notfallpläne auch Musterdokumente und Hinweise zu vorgesehenen Notfallmaßnahmen enthalten(z. B. zur Beseitigung von Lebensmitteln oder Rückbeförderung importierter Lebensmittel).

과 긴급경보시스템 분야에 충분한 인원이 확보 되어야 한다.

위기상황에서 업무를 하는 경우에는 명료한 구조 또는 책임, 담당 및 규정이 필요하다. 위기 상황의 업무 및 요구사항을 충족시키고, 각 직원이 최대한 차질 없이 신속하고 유동적으로 행동 하기 위해서는 수평적인 서열구조가 필요하다.

① 연방소비자보호식품안전청장

상황본부는 연방소비자보호식품안전청장, 또는 연방소비자보호식품안전청장이 임명한 대리인의 직속기관이다. 연방소비자보호식품 안전청장이 위기상황에서 연락 되지 않는 경우, 그가 임명한 대리인이 규정에 따라 청장의 업무 와 청장의 임무를 수행한다. 단순화 원칙으로 인해 청장의 대리인들은 구체적으로 언급하지 않는다. 청장은 전문부서(부서 104) 책임자의 제안을 통해 상황본부 인력배치, 직원순환지침, 상황본부의 업무 분배 및 할당을 결정한다.

② 연방소비자보호식품안전청장-

104 부서책임자

전문부서(부서 104) 책임자는 연방소비자보 호식품안전청장에게 상황본부 인력 배치, 직원 순환지침, 상황본부의 업무 분배 및 할당을 제 안한다.

③ 연방소비자보호식품안전청 상황본부

상황본부는 연방소비자보호식품안전청장 및

연방식품농업소비자보호부의 위기대책위원회 장의 지시와 명령을 받는다. 평시에는 3명의 직 원과 3명의 대리인이 아래와 같이 정규 근무를 한다. 이 직원들은 상황본부에서 근무하는 동안 본래 수행하던 업무에서 면제되며, 본래 소속과 는 다른 서열로 근무하며, 기존에 수행하던 연 방소비자보호식품안전청의 일상적인 업무를 수행하지 않는다.

(가) 상황본부 책임자

상황본부 책임자는 연방소비자보호식품안전 청청장을 직속상관으로 두며, 연구자(연구자)가 담당한다. 상황본부 책임자는 상황본부 내 모든 직원의 임무 완수에 대한 책임을 지며, 직원에 게 지시, 명령할 권한이 있다. 이외에도 정보흐 름(예: 위기대책위원회에 보고 및 위기상황 시 회의 참석)을 주관하며, 위기 데이터 및 보고서 향 분석에서 전문적인 도움을 제공하는 것이 상 황본부 책임자의 업무이며, 연방소비자보호식 품안전청장 및 전문부서(부서 104) 책임자에게 보고한다.

(나) 상황본부 대리자

상황본부 대리자는 상황본부 책임자의 명령 과 지시를 받으며, 책임자를 지원하는 업무를 담당한다. 상황본부 대리자는 책임자 부재 시 상황본부 책임자 역할을 수행하며 상황본부 책 임자에게 보고하는 역할을 한다. 상황본부 책임 자 또는 상황본부 책임자 대리인은 항상 상황본 부에 대기하고 있어야 한다.

(다) 메신저(정보교환원)

상황본부와 홍보담당실은 위기상황에서 위기관리와 위기커뮤니케이션으로 인해 상당한 업무상의 부하를 받기 때문에 상호 간에 지원을 하여, 이중으로 업무를 분담하는 상황을 피하도록 해야 한다.

관계기관 간 정보교류의 양이 과도하게 증가하는 경우, 소위 '메신저'라고 불리는 능동 인터페이스(active interface)를 사용한다. 메신저는 위기에 해당하는 영역의 전문지식을 보유하고 있는 연구자로서, 상황본부, 홍보담당실, 상황본부 책임자와 상황에 따라 추후 설치할 수 있는 콜센터 간의 정보교환원 역할을 하며, 상황본부 내의 백오피스(back office)를 주관한다.

또한, 소비자가 이해할 수 있는 조치정보를 제공하기 위해 현 상태에 대한 정보를 표적 집단에 맞도록 정보를 가공한다. 따라서 메신저는 위기상황과 관련한 모든 정보를 활용할 수 있다. 메신저는 연방소비자보호식품안전청의 모든 내부적인 위기회의에 참석하며, 메신저가 가진 모든 정보를 다시 언론대변인과 상황본부 책임자에게 제공한다. 또한, 메신저는 콜센터 직원에게 국민에게 제공할 정보의 종류와 논리적인 전달 방식을 정한 전달방식 지침을 보유하고 있다. 메신저와 메신저의 대리인은 조직상으로는 상황본부에 편제되며, 위기상황 동안 상황본부 책임자의 명령과 지시 및 상황본부 규정의 통제를 받는다.

(라) 전문행정직원

전문행정직원은 상황본부 책임자와 그로부터 지시 받은 업무를 수행하는 대리인을 지원한

다. 전문행정직원의 업무는 커뮤니케이션 설비의 기술 운영, 위기상황에 대한 정보와 데이터 문서작성, 평가 및 기록이다.

위기상황이 발생하면 전문행정직원은 정보 제공자로서 상황본부와 홍보담당실에 정보를 제공한다. 전문행정직원은 상황본부로 들어오는 정보를 처음으로 접하는 접점으로서 이를 상황본부 책임자에게 보고한다.

(마) 전문행정직원 대리인

전문행정직원의 대리인은 상황본부 책임자와 상황본부 책임자로부터 지시 받은 업무를 수행하는 대리인을 지원한다. 또한, 전문행정직원의 부재 시 대리인 임무를 수행하며, 보고대상은 상황본부 책임자와 위탁업무 전문행정직원이다.

(바) 상황본부 인력 강화

상황본부는 필요에 따라 추가인력을 증원 받을 수 있다. 연방소비자보호식품안전청의 모든 부서가 이에 해당한다. 직원들은 상황본부에서 근무하는 동안 상황본부 소속으로 상황본부 책임자의 지시와 명령을 받는다.

상황본부가 콜센터에서 응답할 수 없는 소비자의 문의사항에 응답하게 되는 경우, 직원들은 상황본부의 백오피스에서 이 업무를 담당한다. 이 영역은 메신저가 주관하고, 공간적으로 상황본부와 분리되어 있으며, 백오피스의 직원들은 상황본부 책임자의 지시와 명령을 받는다.

(사) 상황본부 내 협력

상황본부 내의 직원 간에는 각 대표와 대리인

들에게 정보를 보고하여, 때에 따라 이들이 상황을 신속하게 파악하고 개입하기 위해 신속하고 포괄적인 정보교환이 보장되어야 한다. 이외에도 참여한 연구자(전문가) 중 2명은 위기대책 회의에 참여해야 하는 경우가 발생할 수 있다.

(아) 근무시간 및 연락처

위기상황 시 상황본부는 토요일을 제외한 평일 오전 7시부터 오후 7시까지 계속 근무한다. 개별 직원의 상황본부 근무시간은 상황본부 책임자가 위에 언급한 근무시간 내에서 결정한다. 위기상황 시 정당한 개별사유에 따라 야간 및 주말에도 근무하며, 상황본부의 업무를 수행하는 대기근무조 및 비상근무조를 편성할 수 있다. 이는 연방소비자보호식품안전청 청장 또는 청장에게 전권을 위임 받은 자가 결정한다. 경우에 따라 초과근무 또는 추가근무를 지시할 수 있다. 상황본부의 연락처(이메일 주소, 전화 및 팩스 번호)는 위기상황이 발생하는 즉시 해당 부서에 공개된다. 그러나 일반국민에게는 연락처를 공개하지 않으며, 국민은 콜센터를 사용할 수 있다.

연방소비자보호식품안전청은 근무시간과 위기상황 외에도 대기근무를 통해 연락 가능하다. 위기극복을 지원하는 모든 조직단위는 상황본부에 연락처와 관련 정보를 보고한다.

(자) 인원계획 및 인원준비

위에 언급한 연방소비자보호식품안전청 상황본부 근무자로는 연구자 또는 전문행정직원

을 투입하고, 대기근무에는 일주일 단위로 직원들을 편성하여 투입한다.

근무시간 동안 직원들은 근무태도를 유지하며 실제상황에서는 경보를 울려야 한다. 휴가계획은 대기근무 및 상황근무 시간과 조율해야 한다. 또한, 부서장이 병가를 내서 부재 중인 경우 대리인에 대한 계획도 염두에 두어야 하며, 대기근무 및 실제상황 시에 필요한 기술 장비(예: 핸드폰, 노트북 등)를 구비하고 있어야 한다.

(차) 연방소비자보호식품안전청 위기대응 실무매뉴얼¹⁷⁾

이 지침이 규정하고 있는 개념은 내부용도로(예: 상황본부 내부의 기술적 세부사항과 관련) 구체화 되었고, 전화번호부와 같은 작업도구와 상황본부의 개별 절차, 절차설명서 또는 표준작업설명서(SOPs)가 작성되어 있다. 이들 문서는 개념정립과 함께 연방소비자보호식품안전청 「위기대응실무매뉴얼」을 구성하고 있다. 이 매뉴얼은 상황본부에 비치되고, 연방소비자보호식품안전청 내부문서로만 사용된다.

④ 언론대변인/홍보담당실

연방소비자보호식품안전청 언론대변인은 ‘메신저’를 통해서 꾸준히 위기상황과 관련한 모든 정보를 즉각적으로 입수한다. 그리고 국민에게 공개하거나 다른 방식으로 국민과 관련이 있거나, 국민에 공개하게 될 수도 있는 상황본부의 조치 또는 결정사항은 대변인이 개인적으

17) BVL-Krisenhandbuch

로 보완할 수 있다.

연방소비자보호식품안전청 홍보담당실은 연방소비자보호식품안전청청장과 연방소비자보호부의 홍보담당실과 협조하여 위기커뮤니케이션의 구체적인 보고내용을 결정한다.

홍보담당실은 소비자보호 및 식품안전기술 정보시스템(연방소비자보호식품안전청 홍보담당실을 위기대책위원회로 편입하려는 추천과 관련)과 매신저를 통해 위기상황에 대한 전문적인 정보를 입수한다.

위기상황 중에는 홍보담당실이 일반 근무시간 외에도 추가근무를 해야 하는 경우가 있다. 이러한 경우 홍보담당실은 연방소비자보호식품안전청장과 상황본부에 언론대변인 또는 그의 대리인의 연락처를 전달해야 한다.

경우에 따라 홍보담당실 직원은 연방소비자보호식품안전청장의 권한으로 대기근무조 또는 비상근무조에 편성될 수 있다. 또한, 홍보담당실은 위기상황 시 필요한 경우 연방소비자보호식품안전청장의 결정으로 인원을 보충할 수 있다. 이외에도 직원들은 연방소비자보호식품안전청의 다른 조직단위에 초입지적으로(조직단위의 위치와 무관하게) 투입될 수 있다. 홍보담당실에서 업무를 하는 동안은 홍보담당실 소속으로 담당자의 지시에 따른다.

(2) 위기대응체계

① 위기평가 및 대응기구 구성·운영

‘식품위기관리지침’에 따라 연방소비자보호부는 현재의 상황을 통해 ‘위기에 연관된 영향’

을 추론할 수 있을 경우, 위기대책위원회를 설치할 수 있다. 「위기대책위원회」는 일반적으로 연방소비자보호부 차관, 연방소비자보호식품안전청, 연방위해평가원 및 해당 주정부로 구성된다.

「위기대책위원회」는 아래의 사항에 대해 협의한다.

- 건강 위험 가능성
- 해당 주정부의 협력, 각 주정부 조정자들을 초청하여 연방정부-주정부-협의체 및 작업단 설치
- 유럽연합과 다른 국가들에 대한 정보 공유
- 위험방지를 위한 즉각적 조치

「위기대책위원회」는 위험예방을 위한 구체적인 실행방안에 대해서는 관할하지 않는다.

② 위기수준

(가) 조기관찰단계

조기 관찰단계에서는 위기예방조치가 시행되어야 한다. 연방소비자보호식품안전청은 적합한 관리조치를 통해 위기의 발생을 방지할 수 있도록 학문적 관리도구를 이용하여 문제를 초기에 인지할 수 있어야 한다.

(나) 사건단계

경험적으로 높은 위기 가능성을 가지고 있는 사태가 발생한 경우, 연방소비자보호부가 소집한 ‘사건핵심팀(TFT)’이 조정된 적합한 조치를 조기관찰단계에 연계시킨다.

연방소비자보호부는 필요에 따라 연방소비자보호식품안전청 및 연방위해평가원과 협력한다. 해당 단계에서는 악화되는 사태를 다른

조치를 통해 통제할 수 있는지, 이를 통해 무엇이 야기될 수 있는지를 검사한다.

(다) 위기대응단계

위에서 언급한 위기방지조치가 충분히 시행되지 않은 경우 사태가 악화될 수 있다.

연방소비자보호부에는 사건핵심팀 및 기타 관계자를 통해 '위기대책위원회'가 구성되고 '식품안전' 조정부서가 설치된다. 동시에 연방소비자보호식품안전청에는 '상황본부'가 설치된다. 전문가 및 국민은 위기관리 대책에 대한 정보를 전달받는다(위기커뮤니케이션).

연방소비자보호식품안전청에 '상황본부'가 설치되고, 연방소비자보호부에 '위기대책위원회'가 소집되고 조정부서가 설치되면, 연방소비자보호식품안전청은 이를 위기로 판단한다.

(라) 기타 문제 상황

상황의 특이성으로 인해 위에서 언급된 위기관리의 3단계의 하부에 있기 때문에 '식품위기관리지침'의 위기 개념에 따라 분류될 수 없는 문제 상황이 있을 수 있다.

연방소비자보호식품안전청의 위기관리에 이미 이러한 문제를 위한 위기관리 절차가 존재하거나, 이를 위한 위기관리 절차를 수립 또는 최적화시킨다. '식품위기관리지침'을 더 이상 진행할 수 없는 경우에는 향후 위기상황에서 공개될 중요 관리도구를 제시한다.

- 분산 또는 조정된 데이터관리
- 정보 및 커뮤니케이션 플랫폼으로 예를 들면, 소비자보호 및 식품안전기술정보시스템 'FIS-VL' (연방소비자보호식품안전청

- 이 사용 허가하고 감시하는 인터넷 플랫폼
- 중요성이 있는 이의신청(claim)에 대한 조기경보시스템
- 건강위해 상황 시 유럽 내 긴급경보시스템으로 예를 들면, 식품사료신속경보시스템(RASFF)

③ 연방소비자보호식품안전청의 준비조치

(가) 평가 및 경보준비 상황

과거에 겪은 위기 경험은 앞으로 다가올 위기 예방 및 위기대응에 참조할 수 있다. 위기를 종결했다는 것은 차후 다가올 위기를 전 보다 더욱 잘 대응할 수 있다는 것을 의미한다. 평가 시에 위기대응에 대한 모든 결과를 보관하는 목적은 이를 추후 위기대처 및 위기극복에 사용하는 데에 있다.

연방소비자보호식품안전청은 위기발생 시 일반적인 근무시간 외에도 추가로 긴급경보시스템을 담당하는 대기근무조를 통해서 연락할 수 있다. 대기근무조는 1주일을 기준으로 계획에 따라 직원을 투입한다.

대기근무를 수행하는 직원은 핸드폰을 소지하며, 핸드폰 번호는 연방소비자보호부와 긴급경보시스템(RASFF)의 근무파트너에게 보고한다. 위기상황에서 대기근무조의 업무는 우선 연방소비자보호식품안전청장에게 정보를 제공하는 것이며, 이를 기준으로 청장은 추후 계획을 결정한다.

(나) 이해관계자

위기상황에서 신속하게 대처하기 위해서는

위기극복에 책임을 지고 있는 관계자나 또는 이해관계자들에게 신속히 연락을 취하는 것이 중요하다. 유럽공동체규정 Nr. 882/2004 제13조에 따라 작성된 비상계획과 긴급경보시스템의 연락망에는 비상 시 필요한 전화번호와 이메일 주소가 포함되어 있고, 이는 특히 담당기관과 연락을 취할 때 사용된다. 기타 이해관계자의 연락처는 필요한 경우 연방소비자보호식품안전청 소속 해당 조직단위에서 확인할 수 있다.

(다) 콜센터 및 외부전문가

‘위기대책위원회’와 ‘사건핵심팀’은 위기상황에서 외부전문가를 초빙할 수 있다. ‘상황본부’는 해당 전문부서에 의뢰하거나, 상황에 따라 전문가에게 직접 초빙 여부를 문의할 수 있다. 연방소비자보호식품안전청은 위기상황에서 필요한 서비스 업무를 담당하는 적절한 외부 콜센터를 선택한다.

(라) 기술조건

효율적인 정보통신기술시스템 및 현대적 지식관리 수단은 효율적인 위기관리 및 기타 연방소비자보호식품안전청 업무의 본질적인 전제조건이다. 이와 관련된 요구사항 및 필요 설비는 연방소비자보호식품안전청에 내부적으로 문서로 기록되어 있으며, 본 지침에서 정의하는 개념에는 포함되어 있지 않다.

(마) 이력추적

식품, 사료, 원료의 이력추적은 위기관리 업무에서 또 다른 중요한 전제조건이다. 유럽공동체 기본규정 Nr. 178/2002는 이와 관련한 법적규범

을 2005년부터 제정하고 있다. 연방소비자보호 식품안전청은 식품산업계 및 주정부와 함께 위기상황에서 상품유통을 빠르고 확실하게 확인할 수 있는 효율적인 정보교환시스템을 개발하였다. 신속한 이력추적을 통해서 건강에 위협을 끼칠 수 있는 상품이 확산되는 것을 방지하고, 해당 업체 물품의 차단 시간을 최소화할 수 있다.

(바) 시뮬레이션 및 시험

사전에 다양한 위기사나리오를 구상하여 실제상황에서 필요한 적절한 조치를 준비해야 한다. 우선 기관 내에서 실례를 통해서 위기관리 개념의 기능성을 검사한다.

실제상황에 필요한 조치는 위기상황 발생 시 참여하는 모든 인원과 함께 결정한다. 우선 상황발생 시의 임무, 책임, 권한을 결정한 후 행정규정과 같이 새롭게 조정해야 하는 행정적인 사항을 법적으로 보장한다.

이를 완료한 후 모든 참가자가 실례를 가정하여 함께 훈련과정을 거친다. 이는 시뮬레이션의 형태로 진행된다. 기관 간 비상훈련은 기관 간 합의하여 시간에 맞게 공표하며, 훈련 및 훈련과 관계된 모든 절차는 실제상황과 구분되어야 한다. 이는 일련의 훈련에서 전달된 가상데이터에도 적용된다.

시뮬레이션을 준비에는 전문적 지식과 정확한 관련 법적근거 외에도 계획자가 참여기관에 대한 실질적인 경험이 필요하다. 훈련계획에 대한 책임자 훈련 전에 해당 기관을 방문하여 스스로 현장의 상황을 인식할 수 있어야 한다.

시뮬레이션에서 신뢰성 있는 정보를 도출해 내기 위해 가능한 한 실제와 같은 조건에서 시

행되어야 한다. 이에 따라 시뮬레이션 또는 실제 상황에서 지휘부가 제대로 된 결정을 내려야 한다. 시뮬레이션 결과가 실제상황에도 적용되기 위해서는 현 상황에서 중요한 주제들이 우위를 차지해서는 안 된다. 이는 단순히 '시뮬레이션'이기 때문이다.

시뮬레이션에 필요한 인적자원을 가능한 한 단기간에 동원하기 위해서 훈련을 고속으로 진행할 수 있다. 또한, 실제상황에서 제한적으로 발생할 수 있는 상황이 출현할 수 있어야 한다. 이러한 조건은 시뮬레이션을 시행할 때와 실제 상황 발생 시의 조치계획에도 고려해야 한다.

시뮬레이션 결과는 추후 위기관리 대응에 개선의 여지를 제공하는 중요한 정보가 된다. 이를 보증하기 위해서는 독립적이며 신뢰할 수 있는 관찰관을 참관시켜야 한다. 각 참가 기관의 강점 및 약점 외에 시뮬레이션 평가를 공개해야 한다. 참가기관들은 이를 통해서 실제 위기상황에서 행동할 때의 개선사항에 대한 정보를 얻는다.

④ 연방소비자보호식품안전청의 위기대응

위기상황이 악화되는 경우 주정부의 감시관할 부서를 통해 영업장 폐쇄 또는 리콜과 같은 방대한 규모의 조치가 적용된다. 사건이 위기로 발전하면, 즉시 연방소비자보호부를 통해 '위기대책위원회'가 구성된다. '사건핵심팀'이 위기대책위원회에 파견된다. 동시에 연방소비자보호부에는 '식품안전조정부서'가 설치되고, 연방소비자보호식품안전청에는 연방소비자보호부의 조정조치를 지원하는 '상황본부'가 설치된다. 연방소비자보호식품안전청은 위기대

책위원회를 대표한다.

위기상황에서는 해당 연방의 주정부의 상황을 수집하고, 위기대처 방안을 결정 및 조정하고, 그 결과를 검사하는 것이 요구된다. 정부기관 검사, 영업장 검사 및 주정부가 조사한 상품 유통 등의 검사결과를 국가적 차원에서 수집하여 평가하는 것이 이에 속한다.

위기상황 시 조정조치는 모든 위기발생 관계자 간의 지속적인 커뮤니케이션 및 신속한 정보 전달을 전제한다.

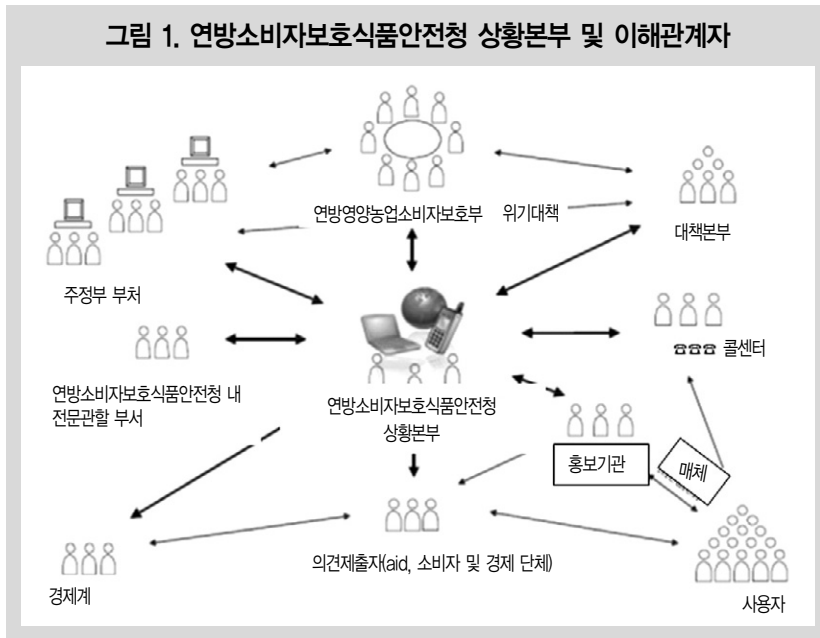
연방소비자보호식품안전청은 위기상황 시 정보의 관리 및 가공을 통해 위기대책위원회에 정보전달 지원을 위해 설치된 상황본부의 기술적 운영을 위임받는다. 또한 모든 관계자에게 필요한 정보를 제공 할 임무를 갖는다. 이를 통해서 불필요한 정보는 제거될 수도 있다.

소비자보호 및 식품안전기술정보시스템은 정보 제공 시에 중요한 기능을 가지고 있다. 데이터관리는 향후 접근법 지침 하에 웹상에서도 가능할 수 있도록 구성될 것이다.

상황본부의 조정기능을 고려하지 않고도, 연방소비자보호식품안전청에 존재하는 모든 위기대응 전문기관들이 연계되어야 하는데, 특히 홍보담당실, 전문자문위원회 및 데이터처리담당부서가 이에 속한다. 연방소비자보호식품안전청 내 모든 관계부서의 정보교환 및 임무는 위기상황 중 상황본부를 통해 조정된다.

[그림 1]은 연방소비자보호식품안전청 상황본부, 연방소비자보호식품안전청 홍보담당실 및 연방소비자보호식품안전청 내 기타 위기상황 관계부서 및 해당부서, 이해관계자 간의 연계를 보여준다.

그림 1. 연방소비자보호식품안전청 상황본부 및 이해관계자



‘식품안전위기관리지침’에서 규정한 용어정의에 따라 식품안전 사건(사고)과 위기는 발생 사태의 중요성과 대응전략에 따라 구분된다. 위기상황에서는 위기대책위원회가 소집되고 연방소비자보호부의 조정부서 및 연방소비자보호식품안전청의 상황본부가 설치되는 반면, 연방소비자보호식품안전청의 사고 대응은 연방소비자보호부 내 전문자문위원회의 지도에 따라 위기조정 없이 진행된다. 실제적으로 자주 악화되는 상황을 우선 인지하고 처리하기 때문에 긴급경보시스템인 ‘식품사료신속경보시스템(RASFF)’ 영역이 이에 상응하는 중요성을 갖는다. 또한 조기관찰의 발견은 적시에 연방소비자보호식품안전청에 보고되어야 한다.

위기관리 차원에서 연방소비자보호식품안전청의 업무는 연방소비자보호부의 결정을 지원

하는 것에 기여하고, 연방소비자보호식품안전청은 이를 위해 아래와 같은 임무를 수행한다.

(가) 데이터관리

위기상황의 시기 외에도 감시데이터는 항상 연방소비자보호식품안전청의 신고부서에 전달되고, 신고부서를 관할하는 연방소비자보호식품안전청 부서에서 수집된다. 데이터는 데이터 전송일반행정규제(AVV-Dueb) 형식으로 전송된다. 위기발생상황에는 특히 신속한 데이터 접근이 이루어져야 한다.

일상적으로 연방소비자보호식품안전청에 보고되는 데이터 외에 특정 위기에 대한 데이터 또한 필요하다. 원칙적으로 이러한 데이터는 위기상황에서 데이터전송일반행정규제 형식으로 연방소비자보호식품안전청 내 신고부서에 전

송된다. 해당 감시데이터 형식이 적합하지 않거나, 일상적인 데이터전송 중 위기발생에 대한 적합한 감시데이터가 연방소비자보호식품안전청에 제시되지 않으면, 연방소비자보호식품안전청은 신속하게 감시관할 최고지방관청에 적합한 데이터형식의 감시데이터를 요구해야 한다. 지방관청은 연방소비자보호식품안전청이 규정한 절차 및 데이터 형식에 따라 연방소비자보호식품안전청에 모든 위기상황 관련데이터를 전달한다. 데이터가 보고되는 관청(일반적으로 연방소비자보호식품안전청)이 거명된다. 위기발생 기본데이터, 관청 조사, 영업장 조사 및 해당 영업장의 수 및 소재지를 포함한 상품유통 사항에 대한 데이터가 이에 속한다.

데이터관리는 소비자보호 및 식품안전기술정보시스템을 통한 정보공급과 같이 향후 웹상에서도 가능할 수 있도록 구성될 것이다. 이를 위해 수집한 데이터는 서버의 접근을 보호하는 인터넷의 데이터베이스에 독립적으로 입력되어야 한다. 연방소비자보호식품안전청은 해당 데이터를 평가한다. 일상적 보고의무의 범위에서 전달된 데이터 및 위기발생 시 연방에 보고되어야 하는 데이터는 모두 해당 데이터베이스에 입력된다.

데이터전송일반행정규제에 따른 식품감시 범위에서의 데이터전달 의무는 위기상황에서의 데이터 전달에서도 동일하게 적용된다.

(나) 정보관리

연방소비자보호식품안전청 내 정보관리는 상황본부의 본연의 임무이다. 연방소비자보호식품안전청 및 외부 부서에서 수집한 데이터가 여기에서 통합된다. 정보수집 및 정보처리는 모

든 관계 기관에 위기발생에 대한 통일된 상황을 전달하고 다른 이해 관계자의 정보 및 다른 위기관리 조치 결정근거에 대한 정보를 제공하는 데에 기여한다.

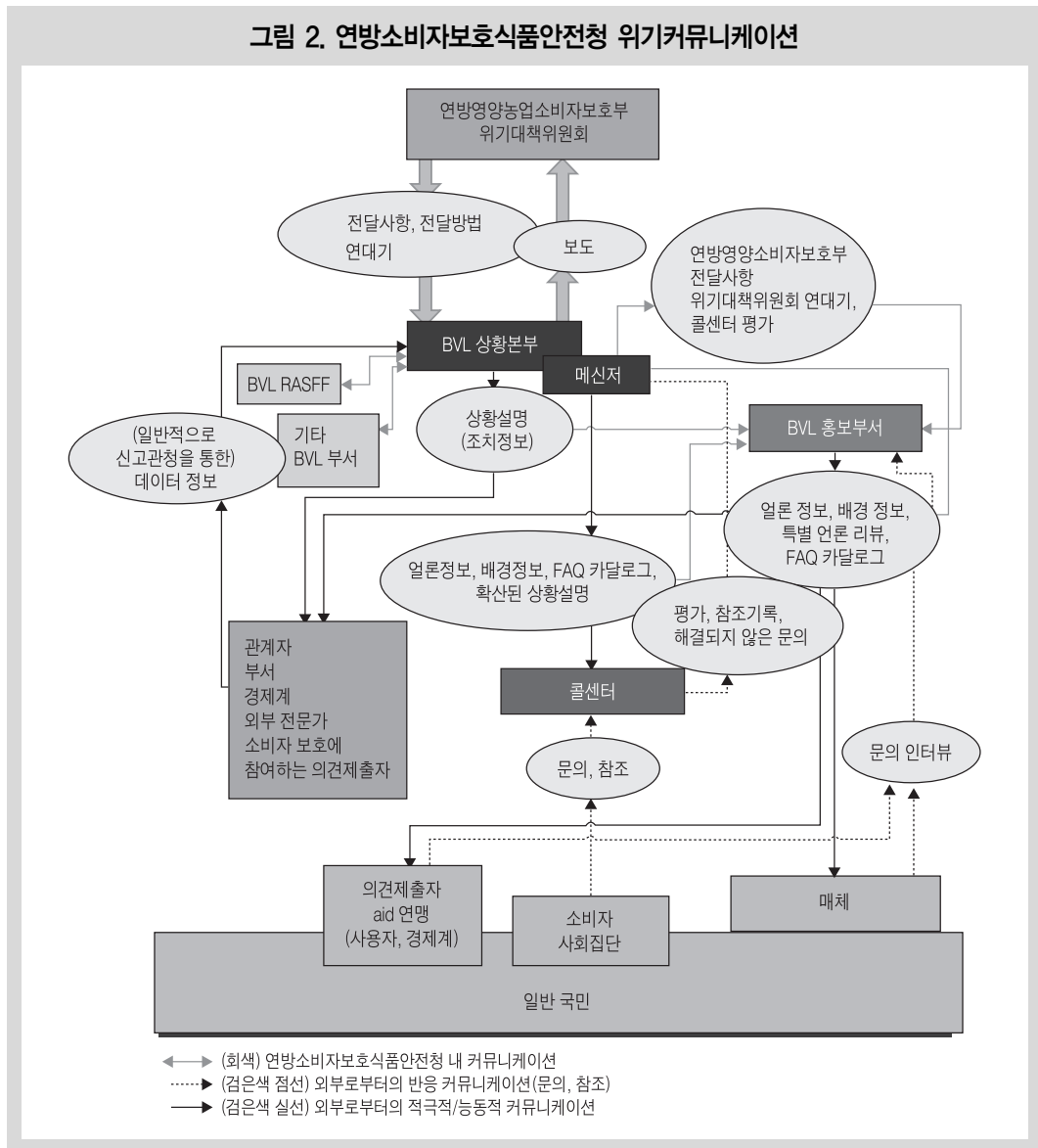
연방정부가 위기상황 전·후에 연방소비자보호식품안전청에 전달하는 위기발생상황감시데이터 및 정보는 연방소비자보호식품안전청에 수집되어 평가된다. 그 평가는 국가 전체의 상황에 대한 개요 구성, 특정 식품군의 오염도 비교, 위기발생의 지역별 문제점을 검사를 포함한다. 주정부들이 조사한 상품유통 및 감시조치의 결과(예: 개별 영업장 폐쇄)는 연방소비자보호식품안전청에서 통합될 수 있다.

연방소비자보호식품안전청 상황본부에 접수되고 상황본부에 전송된 문서는 위기발생정보와 함께 기록되어 보관된다. 즉, 데이터 첨부자료를 포함한 이메일은 인쇄되어 상황본부의 보관소에 저장된다. 또한 이메일 및 다른 매체를 통해 송신 및 수신된 서신은 모든 주요 정보(송신시간, 전송인, 내용의 주제어, 메일인 경우 제목)와 함께 프로토콜 형식의 표로 요약된다.

더불어 연방소비자보호부에서 위기연혁을 작성할 수 있도록 연방소비자보호식품안전청 상황본부에서 위기프로토콜을 작성한다. 위기프로토콜에는 상황본부를 통해 조정된 모든 위기상황조치(조치정보) 및 데이터의 항목을 포함한 연대별 조치의 성과가 기록된다. 이들 정보는 경우에 따라 전문적으로 평가된다. 위기프로토콜을 지속적으로 업데이트한다. 상황설명으로서 위기프로토콜의 최신정보를 자세히 기록하고, 위기프로토콜과 같이 개별적으로 지속적인 업데이트를 수행한다.

(다) 위기커뮤니케이션
 위기 및 위기조치에 대한 정보는 모든 위기관계자에게 전달되어야 한다. 아래와 같은 흐름도는 연방소비자보호식품안전청 내부 및 외부 커뮤니케이션 조치와 커뮤니케이션 방법을 보여

준다. 위기커뮤니케이션의 경우 2가지 중점을 강조해야 한다. 즉, 커뮤니케이션 목적 전달방법 의결 및 최신상황정보 처리 및 교환이다. 위기커뮤니케이션 기관은 [그림 2]와 같다.



○ 연방소비자보호식품안전청 내부 위기커뮤니케이션

연방소비자보호식품안전청 내부 커뮤니케이션은 우선적으로 상황본부 및 홍보담당실의 임무이다. 본 임무에 해당 전문기관 및 신속경보시스템이 포함된다. 모든 관계자는 위기 범위에서 인지한 임무 및 수집 정보의 주요 내용에 대해 다른 모든 관계자들과 커뮤니케이션한다.

처리정보(위기프로토콜, 상황설명, 언론정보, 배경정보 및 FAQ 카탈로그) 전달 외에 필요한 경우 해당 기관과 함께 위기발생에 대한 연방소비자보호식품안전청 내부 토론이 진행된다. 필요한 경우 상황본부 및 홍보담당실 외에 연방소비자보호식품안전청 위기관리 담당부서 및 직원 또는 연방소비자보호식품안전청 자문위원회 외에 긴급경보시스템, 주정부 조정, 기본 법률문제 및 식품 및 사료 감시데이터 관리담당기관이 위기커뮤니케이션에 참여한다.

위기발생과 관계된 연방소비자보호식품안전청 모든 부서는 새로운 전문정보, 위기발생 및 발전상황, 현재 커뮤니케이션 목적과 전달 방법, 국민과 미디어를 통해 수집한 새로운 발견 상황 및 전개 상황을 전달받는다. 여기에서 메신저는 매우 중요한 기능을 담당한다.

○ 연방소비자보호식품안전청 외부 위기커뮤니케이션

연방소비자보호식품안전청 커뮤니케이션 조치에 대해서는 연방소비자보호부 위기대책위원회의 전달방식에 따르며, 식품안전 조정부서(연방소비자보호부 담당부서 315) 및 연방소비자보호부 언론부서와 개별적으로 논의된다.

연방소비자보호부 홍보담당실은 연방소비자보호부 언론 담당부서, 연방위해평가원 언론 담당부서 및 연방소비자보호식품안전청 언론 담당부서 간의 '역할 분담'을 규정한다.

전문기관 및 일반국민은 위기커뮤니케이션에 참여한 집단, 즉 이해관계자로서 서로 다른 정보 및 지식수준을 가지고 있기 때문에 외부 위기상황 관계자는 참여전문기관 또는 일반국민과의 커뮤니케이션 간에 차이를 둘 수 있다. 2 그룹은 또한 서로 다른 목적 집단임을 표방하고 있기 때문에, 정보는 목적 집단에 특정하여 작성되어 전달된다.

해당 상황에서 경제계는 특별한 위치를 점할 수 있다. 기업 또는 경제 연맹이 직접적으로 위기발생에 연관되지 않았거나 위기관리조치에 참여하지 않는 경우 일반국민과 같은 정보를 제공받게 되고, 기업 또는 경제 연맹이 직접적으로 위기 발생에 관련된 경우는 다른 관계자와 같이 위기관리 과정에 참여하게 된다.

원칙적으로 연방소비자보호식품안전청 홍보담당실이 언론에 대한 위기커뮤니케이션을 담당한다. 위기관리에 필요한 새로운 발견사항을 이용할 수 있도록 다른 위기커뮤니케이션 업무는 상황본부나 경우에 따라 콜센터가 위임 받는다.

○ 연방소비자보호식품안전청의 대책본부 참여

위에 언급한 내부 또는 초기관적 위기대책위원회는 경우에 따라 '위기극복대책본부' 형태의 임시적인 업무단위를 구성할 수 있다. 감시를 담당하는 기관의 대표자 외에 연방소비자보호부의 전문가 또는 하위 연방기관의 전문가를

이에 참여시킬 수 있다. 이 밖에도 필요에 따라 경제단체나 소비자단체를 편입시킬 수 있다. 이러한 임시적인 업무부서는 현지의 상태를 평가하고, 조치(예: 법규정 변경 또는 마련, 초기관적 긴밀한 협조 사항 작성, 업무 및 담당사항 정의)에 대하여 전문적 수준에서 제안할 수 있다.

○ 위기종료

연방소비자보호부가 위기대책위원회의 해산을 발표하면 위기는 종료된 것이다. 이 시점부터 위기대책위원회와 상황본부는 능동적인 위기담당을 중지한다. 최종적으로 위기대처평가 보고서를 작성한다.

3. 독일 식품위기관리지침의 개선 방향

2011년 장출혈성대장균 사태가 시작되었을 때, 연방 및 주정부의 대표는 신뢰할 수 있는 조사결과가 나오기도 전에 ‘독립적으로’ 개별적인 식품에 대한 경고를 공표하였다. 이러한 개별적 행보는 아무런 위협요소 없이 생산되었던 제품마저 시장에서 사라지게 만드는 결과를 초래하였다.

스페인 정부는 독일 국가기관의 해당 경고로 인해 스페인 오이의 매출이 급격하게 하락한 사실에 대해 독일 측을 비난하고 손해배상을 요구

하였다. 초반의 예측과는 다르게 오이는 전염병 요인을 가지고 있지 않음이 밝혀졌다. 그러나 이 결과는 경고를 공표한 이후의 조사에서 확인된 것이었다.

이렇듯 장시간을 소요한 후 장출혈성대장균의 출처를 알아내는 것과 예방 차원에서 경고가 공표되거나 향후 조사를 통해 무효화된 경고는 국내외에서 독일 위기대책의 신뢰도에 대한 광범위한 토론을 발화시켰다. 이로 인해 러시아는 3주 간 유럽연합의 채소에 대한 수입금지를 명하였고, 많은 국가들이 독일 및 유럽 채소수입에 대해 엄격한 검사로 반응하였다. 또한 유럽 연합 통상위원은 독일 내 위기에 대한 대처가 잘 이루어졌는지 검사할 것이라고 밝힌바 있고, 독일 주정부들은 해당 위기발생 후 유럽연합, 연방 및 주정부 간에 이루어진 협력을 주의 깊게 평가하기로 의견을 모았다.¹⁸⁾

주정부는 연방 담당기관을 통한 설문에서 향후 ‘개선’되어야 할 공공 위기상황 정보의 ‘취약점’을 발견하였다고 밝혔다. 주정부는 2012년부터 2016년까지의 기간 동안에 가능한 전략적 목표로 네트워크, 협력 및 위기상황에 대한 준비를 개선할 것을 언급하였다.

독일 내 많은 전문가들은 연방 및 주정부의 위기관리를 공개적으로 아래와 같이 비난하였다.

- 대책본부가 너무 늦게 발족되었고, 연방은 이에 대한 조정을 더 빨리 실행했어야 했다.¹⁹⁾

18) 2011/6/8일자 연방 보건영양농업소비자보호부 장관 및 주정부 장관 특별회의 중 브레멘 북지아동청소년여성부 장관 보고, [www.sozialres.bremen.de\(2011/7/14\)](http://www.sozialres.bremen.de(2011/7/14))

19) 2011/6/13일자 노르트라인-베스트팔렌 주 소비자보호부 장관 인터뷰, "Rommel fordert Konsequenzen aus EHEC", [www.derwesten.de\(2011/6/16\)](http://www.derwesten.de(2011/6/16))

- 주정부 대표간의 다양한 의견 및 불일치는 국민의 불안을 증폭시켰다.²⁰⁾
- 실제적인 이유에 대한 무지는 너무 성급하게 병의 ‘원인’을 찾아내도록 관계자들의 부담을 가중시켰다.²¹⁾
- 더 긴밀하고 논리적으로 일을 처리할 수 있도록 연방은 임무를 지시할 권한이 있는 상급기관을 설치했어야 했다.²²⁾
- ‘새로운 위기가 닥치기 전’부터 이미 예방 차원에서 책임자를 선출하여 책임관계를 명확하게 하는 방법이 제안되었다.²³⁾
- 관할기관의 협력이 잘 이루어지지 않았다. 이는 전적으로 연방정부 및 주정부의 조정이 잘못된 점에 있다.²⁴⁾
- 데이터 전달자도 역시 비난을 받았다. 이렇게 질병 및 질병 원인에 대한 지역정보가 ‘주정부를 거쳐’ Robert Koch 연구소에 이르기까지 많은 시간이 경과하였다.²⁵⁾
- 매체에서 나타나는 비판은 국민에게 실시한 설문결과²⁶⁾를 반영하였다. 설문 응답자

중 반 이상이 독일 정부기관의 장출혈성대장균에 대한 조치에 대해 옳지 못하다고 응답했다. 10명 중 6명 정도가 연방정부와 주정부의 협력이 잘되지 않았다고 응답했다. 거의 60% 이상의 응답자들은 연방정부의 위기관리가 잘못되었거나 잘되지 않았다고 생각했다.

‘장출혈성대장균 사태’와 마찬가지로 이미 2010년 말과 2011년 초에 발생한 다이옥신 사태에 대한 주정부의 위기관리가 비난을 받은 바 있다.²⁷⁾ 야당은 연방정부의 조치가 부족하다고 평가하며, 연방소비자보호부 장관의 해임을 요구하였다.²⁸⁾ 국민 공개 설문조사결과에 따르면 독일인 62%가 달걀 및 육류의 독성물질에 대해 충분한 정보를 받지 못하고 있음이 나타났다.²⁹⁾

장출혈성대장균 사태와 마찬가지로 관계자를 통한 사실 표명의 차이와 부족한 협력에 대한 비판이 있었다. 노르트라인-베스트팔렌 주의 환경부 장관은 2010년 12월 30일의 기자회견에서 “다이옥신 사태의 중요성이 매우 낮을

20) 2011/6/9일자 Deutschwelle 기사, “EHEC-Krisenmanagement soll verbessert werden”, Ortwin Renn, Zeit-online 기사, “Verbraucher fuerchten vor allem Ungewissheit”

21) 2011/6/6일자 Deutschlandradio, Stefan Etgeton 인터뷰 “Verbraucherzentrale kritisiert EHEC-Krisenmanagement”

22) Ulrike Höfken 라인란트-팔츠 주 농업부장관과의 2011/6/8일자 오전 7:20분 Deutschlandfunk 인터뷰, 연방공보처 미디어 모니터링 “EHEC”, 2011/6/7 일자 FAZ, “Die Leiden der Bundeskrisenministerin”, 2011/6/7일자 Tagesspiegel, “Die Suche nach dem Keim”, 2011/6/8일자 Tagesspiegel, “Die nächste Epidemie kommt”

23) 2011/6/9일자 Ortwin Renn, Zeit-online 기사, “Verbraucher fuerchten vor allem Ungewissheit”

24) 2011/8/23일자 Deutschlandradio의 Stefan Etgeton 인터뷰의 인용문 중 식품안전/감시에 대한 독일연방식품법연합(BLL)의 위치, 이에 따르면, 주정부 간에, 또는 연방의 주정부 간에 초국가적인 업무를 하는 경우, 소통과 협업이 더욱 개선되어야 함.

25) 2011/6/6일자 Spiegel, “Grüne zerpfücken Krisenmanagement der Bundesregierung”.

26) 2011/6/7~9, ZDF 폴리트바로미터, 설문조사

27) 2011/1/11일자 Handelsblatt 기사 “Dioxin setzt Aigner unter Druck” 및 2011/7/18일자 Süddeutsche Zeitung 기사 “Ilse Aigner, Schutzpatronin der Landwirte”

28) 2011/1/13일자 Tagesschau-online 기사 “Zweifel an Aigners Krisenmanagement”

29) 2011/1/16일자 Dpa: 설문조사기관 TNS-Emnid가 실시한 ‘Magazin Focus’ 지 설문조사 관련 “독일인의 62%가 다이옥신에 대한 정보 필요해”

뿐”이라는 니더작센 주정부의 의견에 동의하지 않는다고 밝혔다.³⁰⁾ 따라서 노르트라인-베스트팔렌 주 기후보호·환경·농업·자연 및 소비자보호부는 2011년 1월 6일 주의회에 보내는 의견서에 “니더작센 주로 하여금 오염된 사료로 영향을 받은 사람들을 재조사할 것”을 주장하였다.³¹⁾ 니더작센 주는 상당히 시간을 지체한 후에야 비로소 해당요구를 수행하였다. 니더작센 주의 영양·농업·소비자보호 및 지역개발부는 해당 의견을 반박하며 노르트라인-베스트팔렌 주가 요청한 복합사료 제조자의 리스트를 ‘요청 당일’에 받았다는 글을 자신의 웹사이트에 기재하였다.³²⁾

계속되는 위기상황에서 주정부는 충분한 조치/ 매우 규범적인 조치/ 규제 조치를 예고하는 액션플랜(action plan)을 개발하였다. 액션플랜은 사료 제조에서 발생할 수 있는 위험을 낮추고, 공공기관의 규제가 유효하도록 구성하며, 소비자를 위한 투명성을 개선하기 위해 만들어졌다.³³⁾

해당 조치는 아래 사례와 같이 주정부에서 현재 부분적으로 시행되고 있다.

- 국가 다이옥신 조기경보시스템의 도입
- 다이옥신 규제에 대한 엄격한 법 제정
- 기업체 내 자체검사에 대한 요구사항 강화

이러한 조치들에 대해 유럽연합 집행위원회는 독일의 노력을 치하하였다.

장출혈성대장균(EHEC) 및 다이옥신 사태를

통해 주정부는 통제되지 않은 진행상황 및 부족한 대체능력에 대한 비난을 받았다. 연방대위원의 소견서에 따라 공청회를 통해 독일 위기관리 시스템 자체의 결함을 밝혀야 했다.

위기에 직접적으로 작용하는 아래와 같은 조치는 현재 주정부가 행정구역의 경계 내에서 관찰하고 있고, 국가적 조치는 모든 해당 주정부의 동의를 전제한다.

- 규제의 적용
- 생산물 판매 및 제조 금지 공표
- 일시적 상품 보호 및 제거
- 소비자에게 정보 제공

이에 반해 주정부의 비상계획은 타 주정부와 관련 없이 세워지고, 연방과 다른 해당 주정부와의 협력을 위한 연결구조가 전혀 마련되어 있지 않다. 연방은 위기상황에서 특별히 해당 주정부의 참여 하에 ‘위기대책위원회’를 계획하였다. 활동의 운영 권한은 해당 위기대책위원회 내에서 확대되지 않는다.

따라서, 국가의 입장에서 신속하고 적절하게 대응하기 위해서, 연방대위원은 연방정부가 주정부에 대한 관찰권이 부족하다고 판단하고, 국가의 위기관리를 규범적이고 조직적으로 재편성하여 「국가위기대책위원회」를 설치할 것을 권고하였다.

「국가위기대책위원회」는 연방정부에 설치되어 있어야 한다. 또한 연방정부는 국가적 연대 책임에 의하여 「국가위기대책위원회」 내 소집

30) 2011/1/5일자 Zeit-online 기사 “Dioxin-Bekämpfung im Zuständigkeitsbewusst”

31) 문서번호 VI-3 · 43.58.06

32) 니더작센 주 농업소비자보호부 인터넷 사이트 “Dioxine in Futtermitteln”. www.ml.niedersachsen.de (2011/7/18).

33) 2011/2/23일자 Dpa. “EU lobt Deutschland für Dioxin-Krisenmanagement” www.eu-info.de (2011/7/18)

권한, 실행권한 및 결정권한을 가져야 한다. 이에 반해 연방정부는 모든 참여 관계자 및 전문가를 수준에 따라 신속하게 영입해야 할 의무가 있다.

식품안전 「국가위기대책위원회」의 특성은 첫째, 모든 해당 기관을 포함하는 통합성, 둘째, 위원회의 구성이 위기발생에 따라 구체화되는 유동성, 셋째, 모든 관계자가 결정에 대한 의무를 책임지는 법적 구속력, 넷째, 「국가위기대책위원회」의 최종 책임관계를 알 수 있는 투명성에 있다.

이에 식품영역의 위기관리 주관기관인 연방 소비자보호식품안전청은 2011년 발생한 장출혈성대장균 사건과 2010년과 2011년에 발생한 다이옥신 사태에서 대두된 취약점을 보완하고, 연방대의원의 의견서를 반영하여 「식품안전위기관리지침」을 개선하고 있다.

4. 우리나라 식품위기관리지침 개선을 위한 시사점

우리나라와 독일은 위기관리 책임이 정부 또는 책임의 수준별로 분권체제로 이행되고 있고, 현행 위기대응체계의 변화에 대한 필요성은 없는 것으로 판단된다.

그러나 식품의약품안전처의 식품사고 위기 대응 매뉴얼에 기술된 대응체계, 조치목록 등만으로는 위기발생 시 직접적인 대응이 어려울 것으로 보인다.

따라서 위기상황별 조치사항 외에도 위기활동 예방·대비·대응·복구에 근거하여 효율적인 기관 간 의사소통과 협조를 위한 부서별 책임과 역할을 명확히 제시할 필요가 있다.

또한 국가의 신속·적절한 위기 대응에 필요한 모든 권한이 부여된 「국가위기대책위원회」의 설치가 요구되고, 이를 통해 국민에게 국가 업무의 진행사항에 대한 정보가 활발히 전달되어야 한다. 보건복지