

Risk communication system 구축

천 석 조

한국보건산업진흥원 식품산업단

1. 서론

식품 위해 인자로서 화학적 오염 물질뿐만 아니라 병원성 미생물에 대한 일반적인 위해성 분석(risk analysis)은 식품의 기준, 규격설정에 근거가 되는 기본적 방법론으로서 널리 인식되고 있으며, HACCP 제도, 회수 제도 등과 같은 관리 정책에 과학적인 근거에 따른 기본 정보를 제공할 수 있는 장치로도 활용되고 있다. 위해성 분석이란 유해 인자에 의해 위해성이 어느 정도 일어날 것인가를 평가하는 것을 말하며, 단순히 유해 인자에 대한 과학적 평가뿐만 아니라 관련된 사회적, 경제적 요인을 고려함으로써 위해성에 대한 적절한 조치를 취하는 과정을 포함하고 있는 개념이다. 동 분야는 위해성 평가, 위해성 관리, 위해성 정보 전달의 3가지 구성 요소로 이루어져 있으며, 안전성을 판단하는 과학적이고 객관적인 정책 수립을 위한 새로운 분야로서 여기에는 여러 가지 분야가 복합적으로 관여하고 있다.

지금까지 위해성 평가는 주로 독성학적 견지에

서 무시할 수 있는 수준, 1일 섭취허용량(ADI)과 관련된 식이 노출량 또는 한계량을 규명하고 또한 소비자들이 이러한 한계량에 노출되어 있는지를 점검하는 것으로 집중되어 있었다. 즉 전통적인 위해성 평가는 동물을 이용하여 생체 내 독성, 독성 동력 등으로 이루어졌으나, 앞으로는 관리자에게 위해성 평가에 존재하는 불확실성을 고려하고 노출의 추정, 허용 또는 수용(tolerable or acceptable)할 수 있는 섭취 수준을 확신할 수 있도록 정보를 더 많이 제공하는데 관심을 집중시키고 있다.

또한 위해성 평가는 유해 화학물질과 환경 오염 물질에 의한 피해를 최소화하고자 하는 하나의 방법론적 연구이며, 안전한 환경을 확보하고자 하는 예방적 차원에서 제도적으로 그 활용도가 높다고 할 수 있다. 위해성 평가는 최근 몇 년 사이에 유해 물질과 관련되어 생소하지 않은 용어가 되었고 유해 화학물질이나 환경 오염물질 그리고 유해 폐기물의 관리 등에 빠질 수 없는 해결 도구가 되고 있다. 결론적으로 위해성 평가는 인간의 어떤 행위, 위험 물질에 의한 노출로부터 발생할 수 있는

Risk assesment(위해성 평가) 과학적 근거	Risk management(위해성 정책 관리)
식품을 섭취하는 것에 의해 사람의 건강에 미치는 영향에 대해 과학적으로 평가 하는 것 * 독립 기관으로 존재, 일본의 경우 내각부 식품안전위원회	위해성 평가 결과에 근거하여 국민의 식생활 상황 등을 고려하여 기준의 설정이나 규정의 실시 등의 행정적 대응을 행하는 것(긴급 잠정적인 대응을 포함) * 행정 기관으로서 일본의 경우 후생 노동성, 농림수산성
Risk communication(위해성 정보 전달)	
위해성에 관한 정보 및 의견의 상호 교환 * 내각부 식품안전위원회, 후생노동성 등 해당 부처 담당 기관	

그림 1. 위해성 분석의 3가지 요소

위해정도를 가시화시킴으로서 얼마나 안전한지를 계량적으로 제시하고자 하는 것이다.

위해성 분석 중 위해성 관리는 위해성 평가에서 도출된 정보를 가지고 정책적인 결정으로 전환시키는 과정을 말한다. 즉, 현재의 주어진 상황에서 적용할 수 있는 판단을 내리는 것으로서, 이는 사회적, 정치적, 경제적 요인이 반드시 고려되어야 하며, 때로는 이와 같은 결정이 과학적인 요인 보다는 정치적, 경제적 요인들에 더 많이 의존되기도 한다.

CODEX에서는 위해성 관리를 위해성 평가 결과에 따른 중요한 정책 대안의 검토 과정 또는 만약 필요하다면, 규제 조치를 포함한 적절한 관리 선택안을 선정하고 적용시키는 과정으로 정의하고 있다. CODEX에 의해 채택된 것과 같이 위해성 관리의 결과는 식품 안전을 위한 규격, 지침과 기타 권고 사항을 개발하는 것이다.

위해성 평가는 위해성 관리와는 별도로 과학적 분석의 독립성을 유지해야 한다. 그러나 위해성 평가자와 위해성 관리자간의 상호 정보 교환 및 정보 전달을 위해서는 지속적인 토의 과정을 거쳐야 하기 때문에 위해성 평가와 위해성 관리는 서

로 분리되어야 하지만 상호 밀접한 관련을 가지고 있다고 볼 수 있다.

위해성 정보전달(risk communication)은 위해성 분석의 또 다른 중요한 단계로서 이는 위해성의 성격에 대한 정보를 국민을 비롯한 관련 주체에게 전달하는 것을 말하며, 이들은 어떻게 위해성에 관한 결정이 내려지게 되었는지를 알 권리가 있다. 즉, 행정 당국은 위해성 평가와 위해성 관리에 사용되는 정보를 제공하여야 할 의무가 있다는 것이다. 따라서 관리 당국은 어떠한 기술적 정보를 제공하는 것이 국민들로 하여금 행정 당국이 내린 결정을 더 수용할 수 있게 만드는 것인지를 검토하여야 한다. 그리고 전문적인 정보를 국민에게 어떻게 제공하여야만 행정 당국이 내린 결정을 이해 할 수 있는지에 대한 방법론적 접근이 있어야 하는데, 이러한 방법론적인 접근을 위해성 정보전달이라고 할 수 있다. 즉, 위해성 정보전달은 위해성 평가자, 위해성 관리자, 기타 관련 당사자간의 정보 및 의견의 상호 교환이라고 할 수 있다.

이상과 같이 위해성 분석에 포함되는 세 가지 구성 요소인 위해성 평가, 위해성 관리 그리고 위해성 정보 전달은 국제적으로 그 개념 및 구조가

정형화되어가고 있는 추세에 있으며, 대부분의 외국에서도 위해성 분석을 제도권 하에 두어 식품 위해 인자를 좀더 과학적이고, 체계적으로 관리함으로써 식품 안전 관련 업무에 대한 투명성 제고 및 소비자에 대한 안심 정보를 제공하여 줄 수 있어 위해 인자 관리 체계 구축 및 효율적 적용을 위한 연구가 활발히 진행 중이다. 미국의 경우 이 위해성 분석 체계의 구축으로 1995년도 미국 Food Marketing Institute에서 조사한 바에 의하면 미국 소비자의 77%가 미국 내 식품의 안전성에 대해서 완전히 또는 거의 대부분 만족하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라 식품 위생 관리에 있어서도 이와 같은 과학적 위해 인자의 평가 방법을 국내에 적용시켜야 한다는 필요성이 현실적으로 인정되고 있지만, 위해성 분석에 대한 방법론적인 연구가 일부 학계에서 이루어지고 있지만, 위해성 분석의 최종 목표인 국가 차원에서의 위해 인자 관리에 대한 적용 즉, 법적, 제도적 측면에서의 응용은 초보 상태이다.

우리나라의 경우 식품은 식품 공전의 일반 원칙, 공통 기준, 개별 식품 기준·규격으로서, 식품 첨가물은 식품 첨가물 공전에 수록하여 관리하고 있지만, 이러한 식품 등의 기준·위해성 분석을 통한 과학적인 근거에 의해 설정 되었다기 보다는 외국이나 국제 기구 등의 기준·규격을 비교·검토하여 설정되고 있는 실정이다. 이는 세계무역기구(WTO)의 식품 위생 및 검역 위원회(SPS)가 식품 무역의 자유화를 지향하기 위해 개발 국가의 식품 관련 기준·규격은 수입 식품의 내국민 대우 등 동등성의 원칙, 위해성 평가제도 도입을 통한 과학적이고 합리적이어야 하며, 그 절차가 투명해야 한다는 원칙을 설정 운영하고 있으며, 국제 식품 규격(CODEX) 등에서는 위해성 분석 시스템의 적용을 각 국에 권장하고 있어 식품 등의 기준·규격 개발에 근거가 되는 기본적 방법론인 위해성

분석 방법을 활용하여 우리나라의 식품 및 식품 첨가물의 기준·규격을 재평가함으로써 국내적으로는 식품의 안전을 과학적으로 확보하여 국민들의 막연한 불안감을 해소하고 국외적으로는 통상 마찰 등 교역상의 분쟁을 사전에 예방하며, 문제 발생 시 근거 자료로도 활용할 수 있다.

또한 식품 위생 행정은 과거의 정부 규제 중심에서 최근 영업자의 책임을 강조하는 사후 관리로 전환되고 있는 추세이다. 이를 위해 식품회수제도(Recall), 식품위해인자중점관리기준(HACCP) 등의 적용이 확대되고 있다. 위해성 분석 방법의 응용이 광범위하게 이용되고 있다. 따라서 위해성 분석의 응용에 있어 이들 식품 위생 관리제도는 우리의 식생활 패턴 및 식품 산업과 영업의 규모를 반영 할 수 있도록 재평가되고 개선되어야 한다. 하지만 우리나라는 위해성 분석에 관련한 연구가 일부 학계를 중심으로만 연구되고 있고 실제적 주체가 되어야 할 행정 당국의 경우 아직 준비 단계에 머무르고 있다. 이러한 점에서 위해성 분석에 대한 행정 당국의 접근을 쉽게 할 수 있도록 유도 가능한 접근론적인 방법이 우선 개발되어 위해성 분석이 식품 위생관리에 적용할 수 있는 기반 조성이 시급하다.

한편 미국, 일본, 유럽 등 선진국과 우리나라에서 도입하고 있는 식품제조물책임법의 경우, 결함의 범위선정이 무엇보다도 중요하며 관련 기준·규격의 과학적 평가 방법을 도입하면 분쟁의 소지와 책임을 명확화할 수 있어 PL법의 적용과 관리에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

식품 위해 인자에 대한 과학적인 위생관리방법론인 위해성 분석을 미국, 호주, 유럽 등의 국가에서는 국가적인 차원에서 연구가 진행 중에 있고, 자국의 실정에 맞는 원칙과 구조가 정형화 되어가고 있다. 그러나 국내의 경우에는 최근에 도입되

기 시작하면서 식품위생관리의 실질적 책임을 지고 있는 행정 당국에서는 초보 단계인 기본 원칙이나 용어에 대한 정의 등도 통일되지 않은 상태에 있다. 또한 관련 학문 분야에서의 많은 연구 결과들이 발표될 것에 대비하여 연구 결과들을 식품 위생 관리 정책에 적용시킬 준비를 해야 함에도 불구하고 관련 기반이 조성되어 있지 않은 상태에 있어, 무엇보다도 식품 위해인자에 안전성 평가에 대한 기본적인 방법론인 위해성 분석에 대한 법적·제도적 도입이 요구된다. 여기에는 식품 위해 인자에 대한 관리 방안 모색, 위해성 평가 세부 기본 원칙 설정, 적용 대상 및 규모 설정, 노출 평가와 용량반응평가의 기본 지침 작성 등이 포함되어야 할 것이며, 이와 같은 위생 관리 방법은 궁극적으로 위해 물질을 효율적이고 효과적으로 관리하면서 덜 규제적이어야 하며, 실현 가능성이 높고 다양한 유해 물질에 동일성이 있어야 함은 물론 방법상 정확성도 유지되어야 할 것이다.

결론적으로 향후 식품 위해 인자에 대한 식품 위생관리에는 위해성 분석 관련 연구 결과 및 사후 관리 위주의 식품 위생 관리 정책 추진, 국내의 식품 산업 규모의 영세성 및 소비자 의식 수준 등의 국내 실정을 고려한 위해성 분석 적용방안의 단계적 추진 등 식품 안전 관리를 위한 위해성 분석의 법적·제도적 기반 조성이 절실히 요구되고 있는 것이다.

따라서 본고에서는 소비자의 건강 보호를 목적으로 국민이나 어느 집단이 위해에 노출될 가능성이 있는 경우 사고가 일어난 후가 아닌 가능한 범위에서 사고를 미연에 방지하여 위해성을 최소한으로 하기 위한 위해성 분석 system 구축 방안의 일환으로 위해성 분석의 구성 요소의 하나인 위해성 정보전달에 대하여 알아보고자 한다.

2. 위해성 정보 전달 시스템(Risk Communication System)

위해성 정보전달은 위해성 평가자(risk assessor), 위해성 관리자(risk manager), 소비자와 기타 관련 집단들 간에 위해 인자나 위해 인자와 관련된 요인에 대한 정보와 의견을 교환하는 것으로 많은 참여자의 다양한 시각과 내용을 담고 있는 복잡한 일이다. 1998년 2월 로마에서 식품규격 및 안전 사항에 대한 위해성 정보 전달의 적용이라는 의제로 FAO/WHO 합동 전문가 회의가 개최되었는데, 이 회의에서 위해성 정보 전달은 식품에 발생한 위해에 대하여 전문가로부터 비전문가에게로 또는 전문가간에 정확하고 과학적인 커뮤니케이션을 행하는 과정으로 정의되었다.

2.1. 위해성 정보 전달 시스템 구축을 위한 기본적인 조건

2.1.1. 위해성 정보 전달의 목표

- (1) 위해성 분석(risk analysis) 과정에서 고려되어지고 있는 특정 문제에 대해 모든 관련자들의 인지도와 이해도를 증진시키는 것
- (2) 위해성 관리 과정에서 결정을 내리고 수행하는데 있어 일관성과 투명성을 증진시키는 것
- (3) 제안되거나 수행된 위해성 관리 과정에서 결정된 내용에 대한 완전한 기초를 제공하는 것
- (4) 위해성 분석의 효과와 효율성을 증진시키는 것
- (5) 위해성 관리의 방법으로 선택된 정보와 교육 프로그램의 개발 및 전달에 기여
- (6) 안전한 식품 공급에 대한 대중의 신뢰와 믿음을 증진시키는 것
- (7) 모든 관련자들 사이의 관계와 상호 존중 의식을 강화하는 것
- (8) 위해성 정보 전달 과정에서 모든 관련 집단들의 적절한 참여를 증진시키는 것

- (9) 관련 집단들이 식품과 관련된 위해인자의 지식·태도·가치·방법·인지도에 대한 정보를 상호 교환하도록 하는 것으로 하고 있다.

2.1.2. 기본 원칙

- (1) 대상자의 이해 : 위해성 전달을 조직화하는데 있어 대상자들의 의도와 의견을 이해 하기 위해서는 대상자들에 대한 분석이 이루어져야 한다. 위해성 정보 전달에서는 관련된 모든 집단에 귀를 기울이는 것이 중요한 부분이다.
- (2) 과학적인 전문가의 참여 : 과학적인 전문가는 위해 평가자로서 위해성 평가의 개념과 과정들을 설명할 수 있어야 하며 위해 관리자는 위해성 관리 과정에서 결정이 어떻게 이루어졌는지를 설명할 수 있어야 한다.
- (3) 위해성 정보 전달에 있어 전문적인 기술 확립 : 성공적인 위해성 정보 전달에서는 모든 관련 집단들에게 이해할 수 있고 유용한 정보를 전달하기 위한 전문적인 기술이 요구된다. 이러한 전문성은 교육과 경험에 의해 개발되어질 수 있다.
- (4) 신뢰성 있는 정보원 : 믿을 만한 곳으로부터의 정보는 그렇지 못한 곳으로부터의 정보보다 대중의 인식에 더 많은 영향을 미친다. 대중에 의한 신뢰도는 위해의 본질·문화·사회 경제적 상태 등에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 효과적인 정보 전달을 위해서는 현재 문제되고 있는 내용과 그 접근법에 있어 개방 상태이어야 하며 시기가 적절하여야 한다. 시기의 적절성이 가장 중요한데, 예를 들면 많은 논쟁이 위해인자 그 자체보다도 “왜 좀더 빨리 위해를 말하지 않았느냐?”에 초점을 맞추게 되기 때문이다. 생략·왜곡·이기적인 진술은 장기적으로 신뢰성에

손상을 입히게 된다.

- (5) 책임의 공유 : 국가·지역·지방의 규제 당국은 기본적으로 위해성 정보 전달의 책임을 가지고 있다. 대중들은 정부가 위해 인자를 관리하는데 있어 주된 역할을 해주길 기대하고 있다. 이는 위해 관리 과정에서 결정이 규제 혹은 자발적 조치와 관련되어 있을 때 그러하며, 정부 결정이 어떠한 조치도 취하지 않을 때는 더욱 더 그러하다.
- (6) 과학과 가치 판단의 구분 : 위해 인자에 대한 조치를 취하는데 있어서는 사실(facts)과 가치(values)를 구분하는 것이 중요하다. 실제적으로 현재 알려진 사실 또는 고려되어지고 있거나, 수행된 위해성 과정에서의 결정된 불확실성을 보고하는 것이 유용하다. 많은 사람들은 “안전한 식품”이란 위해가 0(zero)인 식품을 의미한다고 여기고 있지만, 위해가 0(zero)이라는 것은 보통 얻어질 수 없는 것이다. 실제로 “안전한 식품”이란 필요한 만큼 안전한 식품을 의미한다. 이 점을 분명히 하는 것이 위해성 정보 전달에서는 중요하다.
- (7) 투명성 확보 : 대중들이 위해성 분석과 그 결과를 받아들일 수 있게 하기 위해서는 그 과정이 투명해야 한다. 비밀(예를 들어 기밀 정보나 자료)을 유지하기 위한 합법적인 관계는 존중하면서, 위해 분석에 있어서의 투명성은 관련 집단에 그 과정을 공개하고 조사가 가능하도록 해야 한다. 위해 관리자·대중·관련 집단들 간의 효과적인 양 방향 정보 전달은 위해성 관리의 핵심적 부분이면서 동시에 투명성을 확보하는 열쇠가 된다.
- (8) 위해는 전체적으로 바라본다. : 위해를 바로 볼 수 있는 한가지 방법은 위해 인자를 담고 있는 기술이나 과정과 관련된 효용의 관점에서 위해를 살펴보는 것이다. 다른 방법은 문

제가 되고 있는 위해인자를 대중에게 좀더 친숙하게 위해 인자와 비교하는 것이다. 그러나 후자의 방법은 만약 문제가 되고 있는 위해 인자를 대중에게 좀더 만족스럽게 고의로 선택하여 비교한 경우라면 문제점을 불러일으킬 수 있다.

2.1.3. 위해성 정보 전달에 대한 중심 단체의 역할

- 정부 : 정부는 대중의 건강에 대한 위해성을 관리할 때 관리 방법의 여하를 불문하고 위해성 정보 전달에 대하여 기본적인 책임을 가지고 있다.
- 산업계 : 산업계는 자신이 생산하는 식품의 품질과 안전성에 대하여 책임이 있다.
- 소비자 및 소비자 단체 : 대중이 위해성 분석에 있어 국가 수준에서 폭넓게 참여하는 것은 건강 보호에 필요한 요소로 간주되고 있다.
- 학회 및 연구 기관 : 학회나 연구기관의 사람들은 건강과 식품의 안전성에 관한 과학적 전문 지식이나 위해 인자의 동정을 수행함에 따라 위해성 분석에 중요한 역할을 담당할 수 있게 된다.
- 미디어 : 미디어는 분명히 위해성 정보 전달에서 결정적인 역할을 하고 있다.

이상의 점에서 볼 때 위해성 정보 전달 시스템 구축을 위해서는 행정부가 종합적으로 분담하도록 하여 이를 운영, 조정토록 하여야 할 것이며, 전문 부서와 전문가 특히 홍보 담당 전문가의 육성 및 배치가 확실히 요구된다.

2.2. 외국의 동향

2.2.1. 미국

위해성에 관한 정보의 발신과 수용의 과정에서 정보 공개의 선진국인 미국에서는 정보를 공개하

는 것만으로는 문제 해결이 되지 않는 점을 일찍부터 깨닫고 사회 과학, 자연 과학의 전문가 이외에 연방, 지방의 의지 결정 기관, 산업계, 매스컴, 환경 단체 등의 관계자를 모아서 위해성 정보 전달의 본연의 자세에 대하여 검토하였다. 그 결과 「중대 위해성 정보 전달은 전문가로부터 비전문가로의 일방적인 정보 전달로 이해되어 정보 발신자의 의도가 받아들여지는 것으로 성공하였다고 생각하였지만, 현재는 관계자간에 risk에 관한 정보(유리한 정보, 불리한 정보 포함)를 교환, 공유하고 서로 의견을 교환 위해성에 대하여 함께 생각하고 협력해 나가는 관계 구축을 목적으로 하고 있다. 식품, 의약품, 의료 용구, 생물 제재, 동물약품과 사료, 화장품, 방사선 물질 등 아주 광범위하게 소비자나 시민의 건강과 관련한 제품의 안전성을 관할하고 있는 FDA(미국식품의약품안전청)의 식품 안전 web site를 보면 『Let's Hear From You』라고 하는 페이지가 있다. 항상 국민들로부터 의견을 들음과 동시에 여러 가지 의견이나 새로운 규제, 법령의 개폐에 대하여 각계나 개인으로부터 의견을 듣기 위한 창구를 들뿐 아니라, 법령의 개폐 신청의 절차도 해설하고 있다. 정보 제공과 의견을 듣는 창구는 소비자, 환자, 보건의 전문가, 주(州)나 자치체의 행정관, 업계, 매스미디어, 여성, 고령자, 어린이로 나누어서 아주 공손히 여러 가지 요망에 대응하는 자세로 준비가 된다. 게다가 정보 제공과 의견 교환의 구체적인 수법으로서 supplement, 식품 표시, 에이즈 등 20개 이상의 mailing list의 테마를 준비하고 이름을 등록하여 됴으로써 일상적으로 관심이 있는 것에 대하여 정보를 취한다든지 또한 의견을 기술할 수 있도록 하고 있다. 또한 신규 규제 및 기존의 규제에 대하여 전자 mail에 의한 의견 피력과, 신청이나 제안에 대해서는 누구라도 가능하며 이를 위하여 충분한 시간적 여유를 확보하고 의견 및 신청은 신중하게 검토한다는 점을 명확하게 기재하고 있다.

<FDA의 web site(실례)>

Special Interest Area

Consumer Advice

· Federal/ State Food programs

Milk, Retail, & Shellfish 2001 Food Code & Supplement

· Industry Assistance

○ Starting a Food Business

· International/ CODEX/ Other Language

· Health Professionals

· Kids, Teens & Educator

· Selected Health Topics

· Seniors

Women's Health

<http://www.cfsan.fda.gov/list.html>

2.2.2. EU

(1) 위해 정보전달에 대하여 법령상으로 명시

EU 위원회의 식품 안전 백서(2000년 1월)를 보면 『제 7장 소비자에 대한 정보』에서는 위해성 정보 전달을 『정보의 수동적인 자세에 의한 전달이 아니라 모든 관계자와의 대화나 그들로부터의 feedback을 포함한 쌍방향적인 것이어야 한다』고 하고 표시와 홍보에 대해서는 『소비자가 충분한 정보를 근거로 선택할 수 있도록 기본적으로 정확한 정보를 제공하여야 한다』고 하고 있다. 다이옥신이나 BSE 문제 등을 계기로 2002년 1월에 이것을 받아들여 EU의 식품안전법령(EU, 2002)에서는 제 1장 제 3조에 똑같은 내용의 위해성 정보 전달의 정의. 제 8조에 『소비자의 관심의 보호』를 위한 여러 가지 위장을 방지하여 소비자가 알고 나서 선택할 수 있는 권리를 명시하고 있다. 다음에 제 2절 『투명화의 원칙』의 제 9조에서는 식품안전법령의 제정, 개폐에 대하여 긴급사태를 제외하고 널리 의견을 듣는 것으로 하고 있다. 제

10조에서는 식품이 사람들의 건강에 위험을 미칠 우려가 있는 경우 위험의 중요도에 따라 그 사실과 위험의 성질, 취한 대책을 최대한 소비자에게 전달하는 것으로 하고 있다.

(2) 식품 안전청의 구축 절차의 투명성

식품 안전청(EFSA)의 법적 근거는 2002년 1월 28일의 법률에 의해 정해지고 2002년 초반에 구체적인 기능을 하도록 준비하였는데 새로운 식품 안전청의 구축에 관하여 식품 안전청의 책무, 조직, 사명의 상세뿐만 아니라, 식품 안전청이 기능할 때까지의 구체적인 계획의 절차와 간부 직원모집의 절차에 대하여 최신의 정보를 homepage에서 제공하고 있다. 인사(人事)의 절차를 투명하게 하거나 또는 그 지명에 대하여 의견을 외부로부터 듣는 것에 의해, 여러 가지 의견을 가지고 관심을 갖는 사람들이 조직의 구성에 의견을 기술하든지 또는 자기들의 생각을 이해하는 사람들이 운영에 참가하도록 보증하여 주었다.

2.2.3. CODEX 및 기타 국가 등

1998년 2월 로마에서 『식품 기준 및 안전 문제에 대한 위해성 정보 전달의 적용』에 관한 FAO/WHO 합동 전문가 회의가 개최되어 세계 각국으로부터 식품 안전과 관련되는 행정기관, 업체, 단체 및 소비자 단체의 대표자, 연구자가 참가하였다. 1995년 3월과 1997년 1월에 식품안전에 관계하는 risk assesment 및 risk management에 관한 전문가 회의로 개최되었으며, 이 회의는 risk analysis의 3가지 구성 요소에 관한 일련의 전문가 회의가 되었다. 관련 회의 보고는 웹사이트상에서 볼 수 있다. 또한 위해성 분석 수법 도입의 일환으로 프랑스 식품 안전청(1999년), 유럽(2002년), 독일 연방 위해성 평가 연구소(2002년)를 설립, risk 평가 사업을 수행하고 있다.

2.2.4. 일본

일본에서 위해성 정보 전달을 채택하게 된 배경으로는 일본에서 BSE(소해면상뇌증) 문제로 설치된 『BSE 문제에 관한 조사 검토 위원회』의 보고에서 추후 식품 안전행정은 『식품의 안전성 확보에 관한 기본 원칙을 확립하고 식품의 안전성을 확보하기 위한 법의 제정과 조직 체계의 정비, 기존 관계 법령의 근본적인 검토를 하고 위해성 분석 수법의 적용을 비롯한 식품안전을 위한 사회 system을 확립하는 것이 필수적』 이라고 지적하였다. 이는 『식품 안전 행정에 관한 관계 각료 회의』에서 검토되게 되었다. 그 내용으로는 소비자의 건강 보호를 최우선으로, 식품 안전 행정에 위해성 분석 수법을 도입하고 식품 안전을 확보하기 위한 법률로서 식품 안전 기본법의 제정과 관련법에 대한 필요 부분을 개정하는 등 결정, 2003년 5월에 식품 안전 기본법이 설립됨과 동시에 식품 위생법도 개정되어 8월부터 시행되게 되었다. 이를 계기로 후생 노동성에서는 행정 담당자, 소비자, 사업자 등 관계자가 모여 정보와 의견의 교환을 행하는 의견 교환회의 실시 등 위해성 정보 전달에 관한 program을 진행하고 있다.

(1) 각 부처별 program

① 식품 안전 위원회 program

2003년 식품 안전위원회는 위해성 정보 전달의 추진을 도모하기 위하여 관계 행정 기관과도 협조해 나가면서 다음과 같은 사업을 하였다.

○ 심의의 투명성 확보와 정보의 제공

식품 안전위원회는 원칙적으로 공개하고 식품 건강 영향 평가의 결과나 의사록 등의 심의 상황 전반에 대하여 홈페이지를 활용하여 정보를 제공.

○ 국민 일반으로부터의 의견, 정보 수집

『조류 인플루엔자 불활성화 확편을 접종한 조류에서 유행하는 식품』 등의 식품 건강 영향 평가 등에 관하여 널리 국민 일반으로부터

의견, 정보 수집을 실시(2004.3~현재까지 실시 건수 : 26건)

○ 간담회, 강연회 등 개최

소비자, 식품 관련 사업자 등의 관계자와의 정보나 의견을 교환하기 위해 BSE나 高病性 조류 인플루엔자 등에 대해서 전문가에 의한 강연회 등을 실시하였다.

○ 『食의 안전 dial』의 설치

폭넓게 소비자들로부터 식품의 안전성에 관한 정보 제공, 문의, 의견 등을 받음과 동시에 지식, 이해를 도모하기 위하여 2003. 8. 1. 『食의 dial』을 설치(2004. 3. 까지 문의 건수 358건)

○ 『식품 안전 모니터』를 통한 의견 등의 파악
2003년 9월초에 식품 안전 모니터 470명을 의뢰, 식품의 안전성에 관한 의식 조사(양케이트 조사)를 실시. 또한 수시, 식품의 안전 행정에 관한 의견 등의 보고를 받고 있는 중이다. 또한 식품 안전 모니터 회의를 전국 6 회장(7회) 개최. (2003. 12부터 2004. 1까지)

② 후생노동성의 program

관계 부처와 협조하고 사업과 소비자 등 관계자와의 의견 교환 회의 개최나 관계 부처가 행하는 의견 교환회에 참가하여 위해성 정보 전달의 추진을 도모함과 함께 홈페이지를 활용한 정보 발신을 진행하고 있다.

○ 홈페이지에 의한 정보 발신

식품 안전 확보를 위한 program에 대하여 『식품 안전 정보』의 홈페이지에 정리, 정보 제공을 실시. 또한 접근하기 쉽도록 후생 노동성 홈페이지 상단에 『식품 안전 정보』란을 설치

○ 식품 안전성에 관한 의견, 질문 우편 접수

『식품 안전 정보』의 홈페이지 상에 식품 안전성에 관한 행정의 program이나 정보 제공의 본연의 자세에 대한 의견 등을 접수하기

- 위하여 우편함을 설치
- 심의회 등의 투명성 확보와 정보의 제공
약사, 식품 위생 심의회나 건강 식품에 관한 제도의 본연의 자세에 관한 검토회 등을 원칙적으로 공개하고 그 심의 내용이나 의사록 등에 대하여 홈페이지를 활용하여 정보 제공
 - 국민 일반으로부터 의견, 정보의 수집(소위 public comment)
『수입 식품 감시 지도 계획(안)에 대한 의견 모집』 등 널리 국민 일반으로부터의 의견, 정보 수집을 실시(2003년 실시 건수 : 27건)
 - 의견교환회의 개최
소비자, 사업자 등의 관계자와 관계 행정 담당관이 한곳에 모여, 2003. 7. 이후, 식품의 안전에 관한 의견 교환회나 앙케이트 조사 등을 전국에서 개최
 - 정부 홍보에 의한 정보 발신
『식품 안전, 안심』 등을 주제로 하여 개정된 식품 위생법, 수입 식품의 검사 활동 상황이나 후생노동성에서의 program에 대하여 일본 TV 『새로운 일본 탐험대(2003. 9.7 방송)』나 정부 홍보지 『時の 움직임(2003. 10월 호)』 등으로 정보 제공
 - ③ 농림 수산성의 program
소비자들의 관심이 높은 주제를 중심으로 『식품에 관한 위해성 정보 전달』을 개최, 또한 홈페이지, 메일매거진, 소비자들과의 정례 간담회를 통하여 알기 쉬운 정보를 적극적으로 제공.
 - 심의회에 대한 소비자의 참여
식료, 농업, 농촌 정책 심의회에 『소비 안전 분과회』를 설치하고 위원으로서 소비자를 비롯한 관계자가 참여
 - 농림 수산 대신과 소비자 등의 관계자와의 의견 교환회, 간담회 개최. 2002년부터 정기적으로 개최
 - 『장관과 관계 단체들과의 의견 교환회』(7월 7일)
 - 『장관과 소비자들과의 정례 간담회』(7월17일 제 1회, 11월 13일 제 2회)
 - 『식품에 관한 위해성 정보 전달』의 개최
식품의 안전성 확보에 관한 시책에 소비자, 생산자, 사업자 등 관계자의 염려나 의견을 시책에 반영하기 위해 개별 주제별로 『식품에 관한 위해성 정보 전달』을 내각부 식품 안전위원회 사무국, 후생노동성과 협조하여 개최.
 - 『잔류 농약에 대하여』(9월 10일 제 1회, 9월 30일 제 2회)
 - 『축산물에 사용되는 항생 물질의 risk 관리에 대하여』(11월10일)
 - 『오염 물질의 risk 관리에 관한 국제적인 사고 방식에 대해』(11월19일)
 - 『알기 쉬운 식품 표시의 본연의 자세에 대해서』(11월26일)
 - 『소고기의 생산이력제와 소의 개체 식별에 대해서』(12월12일)
 - 『카드뮴의 국제 기준안과 일본의 현상에 대해서』(12월12일)
 - 『안전한 농산물을 생산하기 위한 적정 농장 기준(GAP) 프로그램』
 - 『①와편을 접종한 조류에서 유래하는 식품의 안전성에 대하여』
 - ② 와편의 사용법에 대하여』(3월19일)
 - 지방 농정국 등에 있어서 의견 교환회 등의 program
지방 농정국, 지방 농정사무소, 오키나와 종합 사무소에서 심포지움이나 의견 교환회 등의 주최나 패널이나 강사 파견을 실시(2004년 2월말 현재)
심포지움이나 의견 교환회 등의 주최

전국 계 1130회(2003. 7. 이후)

패널이나 강사의 파견

전국 계 3228회(2003. 7. 이후)

- 홈페이지나 메일 매거진을 통한 정보 제공
 홈페이지, 메일 매거진 등에 의해 食의 안심 정보를 제공 또한 2월20일부터 농림 수산성을 비롯해 식품안전위원회, 후생 노동성으로부터의 食의 안전, 안심 정보를 발신하는 『食의 안전, 안심 topics』를 개시

(食의 안전, 안심 topics 제공 받는 자 : 7403명(2004. 4. 8 현재))

(2) BSE 문제 검토회 보고서에 대한 지적과 대응 현황(부분 발췌)

- BSE 문제 보고서(2002. 4. 2 BSE 문제에 관한 조사 검토 위원회)
- 제 III부 향후 식품 안전 행정의 자세 - 식품 안전성 확보에 관한 조직 체제의 기본 사고방식 - Risk 분석을 근거로 한 조직 체제의 정비

③ 『위해성 정보 전달』의 확립에 있어서 지적된 점과 현재까지의 대응 상황은 아래와 같다.

3. 도입 시 문제점 및 과제

최근 우리나라에서도 식중독 사건의 빈발로 식품 안전법의 제정을 위한 연구와 접근이 일부 행해지고 있다. 특히 위해성 분석 system의 도입은 이미 선진국에서 행해지고 있으며, 일본에서도 2003년 8월부터 정부 기구 개편 및 식품 안전 기본법 제정과 관련 법규의 제·개정 작업이 이루어져 식품의 안전, 안심 관리 행정을 위한 본격적인 활동을 하고 있다. 그러나 아직 위해성 정보 전달 system이 정착되기까지는 많은 문제점과 대책 강구가 요구되고 있는 현실인 점에서 보아 향후 우리나라가 본 system을 도입 시 직면할 수도 있는 점에서 일본의 문제점과 개선 방향에 대해 『2004년 6월 식품 안전 위원회 위해성 정보 전달 전문 조사회 案』을 정리 소개한다.

BSE 문제 보고서에 대한 지적	2003년도 대응 현황
<ul style="list-style-type: none"> · 위해성 정보 전달을 종합적으로 추진할 전문의 기능, 조직을 확립하는 것이 필요 · 위해성 평가, 위해성 관리의 경과를 포함, 위해성 분석의 프로세서 전체를 통하여 정보 공개 및 의견의 상호 교환이 이루어지는 것을 제도화하는 것이 필요 · 위해성 평가 및 위해성 관리와 관련되는 정보는 『행정 기관이 보유할 정보의 공개에 관한 법률』 제 5조 각호에 규정된 정보를 제외하고, 소비자가 자유로이 접근 할 수 있게 하여 적극적으로 일반인에게 공개하는 것이 필요 · 소비자를 대상으로 한 『공청회』나 『의견 제출』의 제도를 설치하는 것도 필요하다. 공청회에 대해서는 행정측이 적극적으로 개최함과 동시에 소비자 로부터도 개최의 청구가 가능하도록 제도화해야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 식품안전 위원회, 후생노동성, 농림수산성에 전문조직이 설치되고 있다. · 식품안전 기본법 제 13조 등에 규정 · 식품 안전 위원회, 동 전문 조사회, 약사식품심의회, 식료, 농업·농촌심의회, 농촌 자재 심의회 등은 자료를 포함하여 원칙적으로 공개로 개최되고 있음 · 의견, 정보의 모집, 食의 안전 dial, 의견 교환회의 개최 등에 의해 실질적으로 대응

3.1. 문제점

행정 기관 간의 communication 부족

생산 단계를 관장하는 농림 수산성과 식품 위생을 관장하는 후생 노동성의 협조가 부족하였다.

전문가와 행정 간의 communication 부족

행정과 과학의 사이에서 정보나 의사 소통을 원활히 행하는 상호 신뢰가 확립되어 있지 않았다.

행정 기관의 정확한 정보 공개와 투명성 확보가 불충분

BSE 발생 시, 감염된 소의 처리 정보를 잘못 판단한 것 이외에 과거의 경위나 정책 내용에 대해서도 설명이 부족하였다. 국민에게 어떻게 전달할 것인가에 대해서도 주의 부족이었다.

정확하고 알기 쉬운 보도의 부족

위험성을 너무 강조한 보도가 있어 오해를 초래할 경우도 있었다.

매스미디어 관계자의 食의 안전에 대한 이해가 부족

소비자의 이해지원 부족

행정이나 표시에 대한 communication의 부족

관계자간의 communication의 부족

문제지발견의 통보나 초기의 신속하고 적절한 대응이 되지 않았던 경우가 있었다.

3.2. 당면 과제

3.2.1. 국가

식품 안전성 확보를 위해 관련 정보의 수집, 정

리하고 제공하는 것이 우선 필요하다. 특히 용어 집 등 기초적인 자료의 정비나 그 시점에서 문제로 되고 있는 사건에 대해서 알기 쉽게 해설한 자료의 작성, 제공 등을 실시하여 갈 필요가 있다. 관계자와의 연락을 긴밀히 하여 본래 요구하고 있는 정보를 제공하고 또한 의문이나 질문에 응답할 수 있도록 노력하는 것이 중요하다. 또한 관계자가 참가하기 쉬운 형태로서의 의견 교환의 場을 설정, 의견의 조정, 관계자의 의견을 시책에 반영하는 方책의 제안, 문제 지적, 위해 정보의 통보, 상담 등의 창구 설치 등에 대하여 투명성을 충분히 계속 가지고 실시해나가는 것이 요구된다.

3.2.2. 지방 공공 단체

지역 주민이나 식품 관련 사업자와 가장 밀접한 행정 기관인 지방 공공 단체에서는 그 지역에 밀착한 食의 안전에 관련된 구체적인 대응을 테마로 하여 채택하는 것이 요구되며 국가의 기관과 연락을 긴밀히 하고 지방 공공 단체 간에서도 食의 안전에 관한 위해성 정보 전달의 정보를 공유할 수 있도록 협조를 도모해 나가는 것이 중요하다.

3.2.3. 식품 관련 종사자

생산, 수입, 유통, 판매를 불문하고 食을 제공하는 자는 고객의 생명이나 건강에 관한 것을 제공한다고 하는 인식을 가지고 행동하고 관계자 간의 협조와 커뮤니케이션을 도모하는 것이 필요하다.

3.2.4. 소비자

소비자를 포함한 관계자와의 위해성 정보 전달 자세의 기초로서 항상 의무교육 정도의 지식이 있으면 누구라도 이해할 수 있는 언어에 의한 정보 제공이 필요하다. 일반 시민이 식품의 안전성 확보에 대하여 이해와 지식을 넓혀 자유로이 의견을 개진할 수 있는 program을 만들고 또한 그와 같

은 기회를 늘려 나가는 것이 중요하다. 소비자가 자신의 권리를 행사하여 식품의 위해성 평가나 관리의 국면에 적절히 참가해 나가기 위해서는 그를 위해 필요한 정보가 쉽게 얻어지는 system이나 누구라도 의견의 표명이 가능한 場과 기회의 구축이 필요하다.

3.2.5. 미디어

食의 위해성 정보 전달에서 미디어는 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 매스미디어가 신속하고 광범위하게 관계자 전체에게 정보를 제공하는 역할의 크기는 헤아릴 수도 없다. 또한 행정이나 생산자, 기업 등으로부터 정보 공개를 촉구해야 하고 실질적으로 취재하고 전달하는 것도 사실이다. 한편으로 일부 미디어에서는 부정확한 보도가 되어 위해성의 성질이나 크기에 비해서 과대한 취급이 되고 있지 않는가 하는 지적도 있어 食의 세계가 다양화하고 있는 가운데 미디어도 더욱 본질을 추구하는 program이 기대된다.

식품의 안전성에 관한 정보는 국민의 일상 생활에 큰 영향을 주는 것으로 미디어에서는 사실에 근거하여 적절한 시기에 risk/benefit을 바르게 해야 하며, 또한 소비자 등 정보를 받는 측이 자기 책임하에서 식품선택 등을 판단할 수 있는 적절한 정보를 전할 수 있도록 노력하는 것이 요구된다. 또한 식품의 안전에 대한 전문 지식이나 이해를 갖는 저널리스트를 늘리는 것도 중요하다고 생각된다.

3.2.6. 전문가

과학자나 연구자에게는 설명 책임이 있다고 하는 인식을 확실히 하여 과학자, 전문가의 커뮤니티가 적극적으로 食의 안전에 대한 위해성 정보 전달에 참가하여 식품의 안전성 확보에 관한 과학적인 지식을 알기 쉽게 제공하는 것이 중요하다. 또한 제

외국이나 국제 학회, 타 분야의 학회가 식품의 안전성에 관하여 어떤 주장, 보고를 하고 있는가에 대해서도 정보를 교환하고, 보다 나은 국제 협력 관계의 실현을 위한 공헌이나 필요에 따라 전문가끼리의 논의를 공개하는 등으로 하여 과학적인 논의의 투명성을 높이는 것도 중요하다. 식품의 위해성 분석의 전문가를 양성하는 것도 긴급 과제이다.

3.2.7. 교육

식품의 안전성에 관한 정보는 여러 가지 형태로 발전되고 있어 정보를 제공받는 측이 그들의 정보를 좌우로 밀어 헤칠 수 있는 판단력을 갖추기 위해서는 어릴 때부터의 교육이 필수적이다. 또한 식품의 안전성 확보에 관하여 기업이 갖는 정보를 교육의 場에서 이용해 나가는 방책도 생각해 나가야 할 것이다. 초등학교 때부터 생산이나 유통과의 대화를 포함하는 수업도 검토해 볼 필요가 있다.

3.2.8. 전문가의 양성과 커뮤니케이션 기술의 향상

정부를 비롯하여 각 관계자는 어려운 과학의 논의를 정확하고 알기 쉽게 설명하기 위한 커뮤니케이션의 기법이나 사고 방식에 정통한 食의 위해성 정보 전달의 전문가 양성을 하는 등 커뮤니케이션 기술의 전체적 향상에 노력하여야 한다. 농림수산성에서는 위해성 정보 전달의 기본을 이해하고 실천적인 기술을 습관화하기 위해 2002년 8월부터 소비, 안전국의 간부 및 담당자에게 대하여 위해성 정보 전달 연수나 세미나를 7회 실시하고 있다. 이와 같은 연수를 널리 각 부처나 관계자 간에 실시하는 것도 검토되어야 할 것이다.

3.2.9. 위해성 정보 전달

전문가의 의견을 들으며 食의 안전에 관한 위해성 정보 전달에 대한 실제적인 조사 연구를 계속해 나가야 한다. 예를 들면 각국에서 食의 안전에

관한 위해성 정보 전달의 비교, 위해성 정보 전달 평가 방법의 개발 등의 분야에서의 조사 연구를 추진하는 것이 중요하다고 생각한다. 또한 생산자, 유통관계자, 소비자 등의 관계자가 자기 방위할 수 없는 위해성의 존재를 알 경우, 또한 미지의 위해성에 대응 할 때, 사람들이 어떤 반응(행동)을 일으킬 것인가 하는 것과 같은 과제에 대하여 총합적이고 실증적인 조사, 연구도 필요하다고 할 것이다.

3.2.10. 국제적인 위해성 정보 전달 실시

조류 인플루엔자 바이러스나 미국에서의 BSE 발 견과 수입 금지로 나타나는 바와 같이 제외국과의 적절한 협조나 대화도 중요하다. 일본에서 위해성 분석의 내용 등에 대해서 적절히 정보 제공, 의견의 교환을 함과 동시에 국제 기관에 있어서 논의 상황이나 제외국의 식품 안전에 관한 정보를 국내의 관계자가 공유할 수 있도록 관계 부처의 homepage의 충실이나 설명회, 의견 교환회 등에 노력하는 것이 중요하다.

4. 결론

食의 위해성을 합리적으로 저감화해가는 프로세스 전체를 위해성 분석이라고 하며 여기에는 어떤 위해가 발생하는 가를 확실하게 하고 어느 정도 섭취하면 위해가 발생하는 가를 확인 할 수 있는

『위해성 평가』와 사람들의 관심이나 비용과 효과의 관계 또는 식품이 가져다 주는 건강에 대한 혜택, 사회적인 영향 등을 검토해 나가면서 위해성을 낮추는 조치를 강구하는 『위해성 관리』 그리고 평가의 타당성이나 위해성 관리 tool에 대해서 정보를 공유하고 각각의 입장에서 의견을 교환하고 이해하고 협조하는 『위해성 정보 전달』의 3가지 요소가 중요하다. 이 위해성 분석의 사고 방식은 사고를 미연에 방지하고 위해성을 최소화 할 수 있는 점 등에서 각국에 대하여 도입을 권장하고 있는 등 국제적으로 식품의 위해성에 대처할 공통의 사고 방식으로 되고 있다. 미국은 1970년 중반부터, 프랑스는 1999년, EU의 식품안전청 2002년, 독일 연방 2002년, 일본의 경우 2003년 7월에 시행된 식품안전 기본법 등에 의해 일본 식품의 안전성 확보의 기본 사고 방식으로 채용하게 되었다.

우리나라에서도 식품의 안전성 문제가 끊임없이 대두되고 있어 위해성 분석 system 도입을 적극적으로 검토, 적용할 수 있는 국민의 이해와 관계자들의 협조가 절실히 요구된다. 특히 위해성 정보 전달은 일반 소비자들의 참여가 필요되므로 소비자 교육의 활성화 방안 마련, 관련 전문가의 양성 및 커뮤니케이션 기술의 향상책 강구가 위해성 정보 전달에 관한 조사 연구 및 제외국과의 적절한 협조나 대화를 위한 국제적 창구 설치 운용과 함께 병행되어 나가야 할 것이다.

