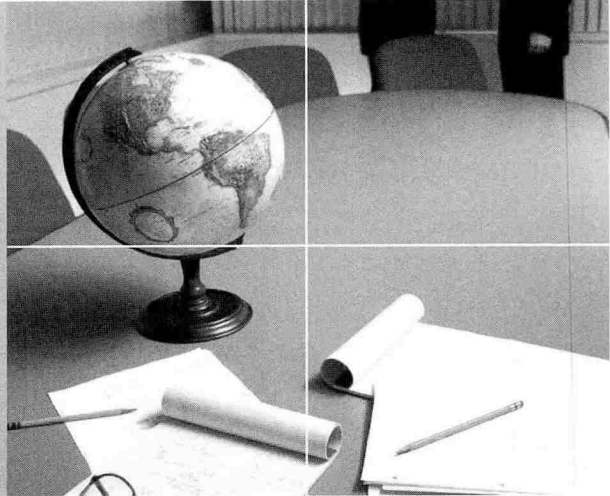


뉴질랜드 식품안전관리시스템 소개(II)

NZFSA 식품 안전정책에 대하여

김용상 박사(농림부 가축방역과 수의사무관)



1. 정부의 정책 목표

NZFSA가 추구하는 미래상은 모든 이해당사자들로부터 신뢰를 받는 세계 최고의 식품규제프로그램을 구축하여 이를 효과적으로 운영하는 것이다. NZFSA는 이에 의거 아래 3가지 전략적 방향을 설정·운용하고 있다.

- ① 소비자 건강을 보호하고 증진시키는 식품규제프로그램
- ② 뉴질랜드의 경제적 성장 및 번영을 뒷받침하는 식품규제프로그램
- ③ 뉴질랜드산 식품 및 식품관련 제품의 국제교역 유지 및 증가에 기여

정부의 식품안전관리에 있어 가장 중요한 목표는 식품으로 인한 공중보건상의 질병 또는 건강상 위해를 예방 또는 최대한으로 감소시킴으로써 소비자를 보호하는 것이다.

식품을 가공·처리하거나 판매하는 사람은 시장접근요건들 뿐만 아니라 안전하고 적합한 식품을 생산할 책임이 있다. 그러면서도 식품안전에 관한 법령을 준수하는데 소요되는 비용 및 식품업계에 대한 정부 관여는 적절한 식품정책을 통한 통제와 양립하면서도 최소화되어야 한다.

뉴질랜드 정부는 식품 및 식품관련 생산품에 있어 국제적인 무역 및 거래를 증가시키는데 기여할 수 있는 방향으로 식품안전정책을 펼치고 있다.

2. NZFSA의 전략 및 목표

식품의 안전관리에 있어 NZFSA의 전략과 목표는 몇 가지 지표를 통해 구분할 수 있다.

첫째, 사람건강에 안전하고 당해 식품의 기준에 적합한 식품이 생산, 공급되고 소비되어야 한다.

이를 위해 식품을 섭취하는 소비자에 대한 공중

보건상의 위험들은 미리 예방, 제거 또는 건강상 문제가 없는 수준까지 최대한 감소되어야 한다.

소비자들은 식품안전관리에 관한 기준들이 식품 안전성에 더불어 성분규격 등 적합성에 관한 기준까지 모두 기대를 충족시킴을 보증할 것을 요구한다.

이를 위해서는 식품의 원료생산 단계에서부터 해당 식품의 최종 소비지점까지 끊김이 없고 일관된 국가적 및 국제적 식품안전성 프로그램이 운용되어야 한다. 또한 식품안전성에 관한 소비자들의 과도한 또는 잘못된 우려를 불식시키고 믿음을 높이기 위해서는 항상 식품에 관하여 정확하고 포괄적인 정보를 소비자들에게 제공해야 한다.

둘째, 식품의 안전성을 보증하기 위해 정부가 운영중인 각종 식품안전관리 프로그램이 효과적이고 체계적으로 수행되어 해당 프로그램의 목표를 달성할 수 있어야 한다.

식품의 안전성을 보증하기 위해서는 해당 식품과 연관되는 모든 이해당사자들의 책임을 명확히 정의하고 부여함으로써 해당 프로그램의 운영상의 성과를 최대로 높일 수 있다.

식품안전관리 프로그램들이 실제 현장에서 원래의 목적을 달성할 수 있을 정도로 수행되도록 하기 위해서는 운용 실태 등에 대한 체계적인 심사가 수행되고 이를 통해 해당 프로그램이 잘 시행되고 있음을 보증할 수 있어야 한다.

또한 식품안전 프로그램들은 어떠한 예기치 못한 긴급한 사태에 대한 대응을 지원하기 위해서 뿐만 아니라 식품안전에 관한 통제조치들의 효율성을 최적화할 수 있도록 해당 위험에 근거한 과학적 평가, 감시 및 예찰을 항상 수행하여야 한다.

셋째, 이해당사자들의 참여가 보장되고 극대화

되어야 한다.

이해당사자와 공개적이고 상호작용하면서 그리고 충분히 협의하여 어떠한 식품안전조치를 수행한다. 여기에서 특히 중요한 점은 해당 사안에 대하여 충분히 상호의사소통(communication)을 하여야 한다는 것이다.

이해당사자들간에 효과적인 상호의사소통을 하기 위해서는 식품안전성에 영향을 미칠 수 있는 모든 이해당사자 집단들에 교육프로그램, 훈련 및 인적자원 지원을 충분히 제공하여야 한다.

넷째, 식품안전 기준은 과학적으로 설정되고 일관되게 적용되어야 한다.

식품안전에 관한 기준은 시종일관되게 실행되어야 한다. 이러한 기준은 신뢰할 수 있는 과학 및 위험평가를 활용하여 식품에 대한 “결과에 근거한 기준”을 설정하여야 한다. 또한 이들 기준은 이를 준수하기 위한 최소화될 수 있도록 설정되어야 한다.

다섯째, 어떤 식품안전관리 정책을 수행하거나 또는 기준을 적용함으로써 발생하게 되는 비용은 공평하고, 투명하며 지속 가능한 방법으로 회수(cost recovery)될 수 있음을 보증하여야 한다. 또한 이들을 실행하기 위한 요건들에 대한 비용을 최소화하여야 한다. 이는 뉴질랜드 정부가 어떤 정책을 수행하면서 항상 기본적으로 검토하게 되는 비용회수(cost recovery) 정책에 따른 것이다.

여섯째, 신뢰수준이 높아야 한다.

식품 생산·공급의 안전성 및 적합성에 있어 신뢰를 보증할 수 있어야 한다. 정부는 제도적인 식품안전관리프로그램 및 이의 집행의 신뢰성을 제고시키는 방향으로 항상 노력하고 있다.

마지막으로, 국제교역되는 식품에 관한 사항이다.

뉴질랜드로 수입되는 식품은 NZ 기준에 부합됨을 보증할 수 있어야 한다. 뉴질랜드 정부는 NZ의 식품안전에 관한 요구들을 국제적으로 반영시키기 위하여 양자간 및 다자간 기준설정 과정에 적극 참여하여 많은 긍정적인 영향을 미치고 있다.

식품안전에 관한 국제기준은 무역에 대한 기술적 장벽을 최소화하는 방향으로 설정되어야 하며, 이를 위해 뉴질랜드는 국제적인 식품안전성 경향을 예의주시하고 있으며 이러한 노력을 통해 국제시장에 있어서 NZ 식품안전성 위치를 제고시키고 있다.

3. 국내 식품규제프로그램

뉴질랜드에서 계획되고 실행되는 식품안전관리 프로그램은 모두 아래의 4가지 기본 요소로 구성된다.

- ① 위험관리기본틀
(Risk Management Framework)
- ② 규제모델(Regulatory Model)
- ③ '수용 가능한 위험 수준' 을 충족
(Meet 'accepted levels of risk')
- ④ 위험에 근거한 관리계획(Risk-based Management Plans)

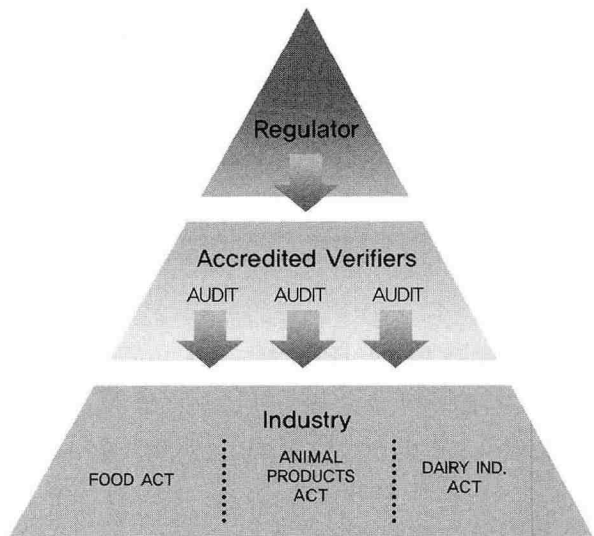
가. 법령에 근거한 식품안전관리 모델

NZ에서 유통되는 식품의 안전성 및 적합성을 보증하기 위해 정부의 식품안전제도들은 그림 1의 규제모델에 따라 실제 현장에 시행된다.

본 규제 모델에서 규제기관은 소비자 보호를 위한 기준을 설정하고, 이 기준이 준수되고 있는지

여부에 대한 보증을 제공하는 역할, 승인된 검증원은 당해 기준들이 각 작업장 또는 식품 생산·유통단계에서 준수되고 있는지를 독립적으로 심사하는 역할, 그리고 업계는 식품관리계획(Food Control Plans)을 활용하여 규제기관에서 설정한 기준들을 충족시키고, 안전하고 적합한 식품을 소비자에게 공급하는 역할을 한다.

그림 1. 식품안전 규제 모델(Regulatory Model)



나. 적정보호수준

식품안전관리에 있어 모든 위험요인에 대해 모든 수준에서 관리하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 적절한 보호수준(appropriate level of protection)을 설정하고 이를 기준으로 하여 식품에 내재할 수 있는 위험에 대한 정책적·제도적 관리방안을 설정한다. 위험수준을 표2와 같이 구분하고 이에 따른 통제조치를 설정한다.

다. 위험관리기본틀

일반적인 위험관리기본틀은 아래 그림2와 같이 4단계로 구성되어 있으며 이들 모든 단계에 있어 협의 및 위험상호의사소통이 적용된다.

표 1. 위험수준별 통제방안

위험수준	통제방안
무시할만한 (negligible)	특별한 변경사항 없음 (GHP 시행)
참을만한(허용 가능한) (tolerable(acceptable))	“합리적으로 달성 가능한 만큼 낮은 수준까지” 위험을 줄이기 위해 조건을 최적화 (optimization)
수용 불가능한 (허용할 수 없는)	금지 및 제한 조치

NZFSA는 아래 도표와 같은 위험관리틀에 근거한 정책기본틀을 갖추고 있다. 본 틀 전체에 걸쳐 상호의사소통 및 소비자 교육이 둘러싸고 있다.

그림 2. 위험관리기본틀 구조

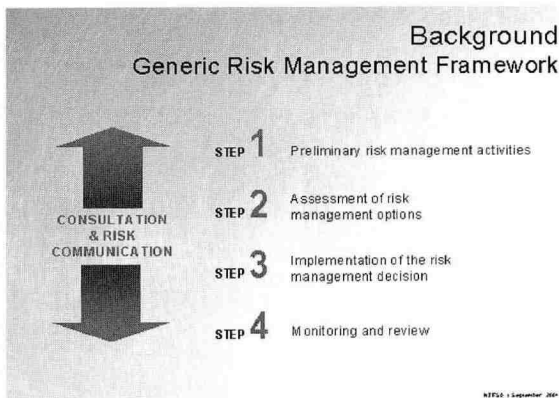


그림 3. NZFSA의 정책기본틀



라. 위험에 근거한 관리 계획

식품안전성 측면에서의 공중위생상 위험에 근거한 식품안전관리계획, 즉 식품관리계획(food control plan)은 식품의 적합성뿐만 아니라 안전성을 다루기 위해 선택할 수 있는 수단으로서 가장 우선시되어야 하는 접근방식이다.

각 식품취급 영업자는 이러한 관리계획의 요건들을 용이하게 충족시키면서 동시에 자신의 업체에 적합한 식품관리계획을 만들어 운영해야 한다. 위험에 근거한 관리계획의 핵심적 요소는 넓은 범위의 사업을 포괄할 수 있는 “수단”의 능력을 갖고 있으면서 단순성, 실용성 그리고 효율성일 것이다.

4. 정책 진행 과정

NZFSA의 정책 진행과정은 그림 4와 같이 5단계와 이들 모든 단계에 적용되는 정책평가 및 협의로 구성된다.

- 1 단계 : 해당 사안 및 정책 목표 파악
- 2 단계 : 정책 수단 개발
- 3 단계 : 정책수단 분석
- 4 단계 : 정책 권고 작성
- 5 단계 : 실행

가. 1 단계 : 해당 사안 및 정책 목표 파악

이 단계에서는 어떤 식품사안에 있어 문제점이 무엇이고 이에 대해 정부가 원하는 결과(outcome) 또는 정책 목표를 정의한다.

이에 관한 정부 정책에서 활용 가능한 고려사항 들로는 집권당의 선거 공약들, 최근의 정부정책 언급내용들, 담당 장관과의 협의내용 및 연설내용, 이전의 정책 문서들, 각의 회의록 그리고 이전의 실행/평가 등이 있다.

제 1단계에서는 아래 사항들을 고려한다.

- 왜 그것이 하나의 문제점인가?
- 당해 문제점의 증상/배경은?

- 누가 연관되어 있는가?
 - 당해 문제점의 근원적인 원인은?
 - 당해 문제점의 크기와 규모는?
- 또한 아래 사항을 수행했는지 점검한다.

이를 통해 해당 사안이 무엇이고 이에 대한 정부 정책목표가 무엇인지를 파악하게 된다.

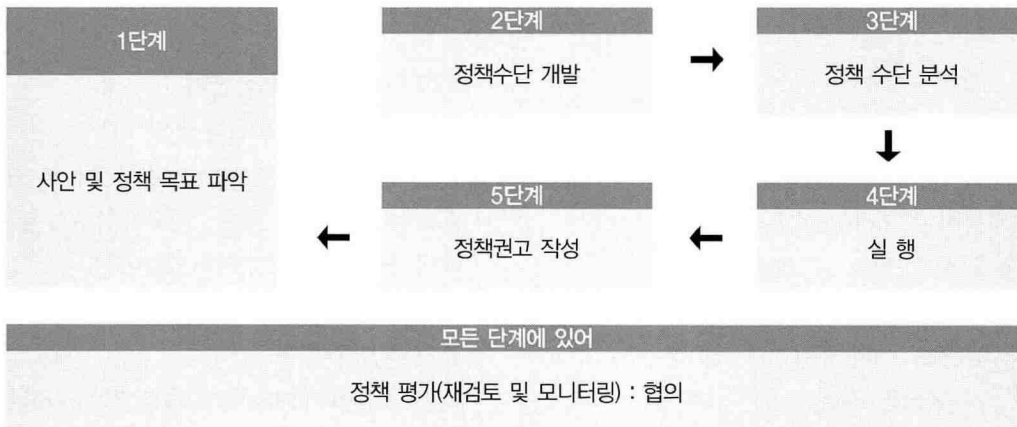
- 당해 사안 및 정책 목표의 최초의 파악에 대한 동료들의 검토
- 시간표가 있는 어떤 프로젝트계획을 개발
- 어떤 프로젝트 리더 및 팀을 파악

나. 2 단계 : 정책수단 개발

정책수단을 개발하는 단계에서는 아래 사항들을 고려해야 한다.

- 현 상태
- 어떤 문제점의 징후 및 근원적인 원인에 역점을 두고 다루는 정책수단
- 다양한 정도의 정부 개입을 포함하는 또는

그림 : Stages in NZFSA's Policy Process



하지 않는 정책수단

- 정책수단의 개발에 대한 동료 검토

다. 3 단계 : 정책수단 분석

이 단계에서는 정부가 선택 가능한 정책수단을 평가하고 이들 수단의 효용성 등을 평가하기 위한 일련의 기준을 설정한다.

이러한 경우 아래 사항들에 대한 선택가능방안을 고려한다.

- 무엇에 대한 공헌
- 아래 사항들에 대한 직접 및 간접적인 영향
 - 소비자
 - 농업, 원예농업 및 식품 분야
 - 경제적 요인들
 - 환경적 요인들
 - 서로 다른 집단, 분야들
 - 업체의 준수 비용
- 선택 가능한 정책수단들이 보다 폭넓은 정부 정책목표에 어떻게 영향을 미치는가?
- 앞으로 분석되어지게 되는 정책수단들에 대한 모든 관련되는 실행 세부사항들을 파악

라. 4 단계 : 정책권고 작성

위의 단계를 통해 설정된 정책을 권고하기 위한 서류는 이를 참고하는 사람들을 위해 분명하고, 간결하며, 정확하고 그리고 서면으로 작성해야 하며, 정부 Cabinet Office 및 NZFSA 정책 지침을 준수하여 작성되어야 한다.

또한 보는 이들의 이해를 돕기 위해 문자로 되지 않은 보조수단(예를 들면, 그림, 눈자, 도표 등)을 적극 활용하는 것을 고려하여야 한다.

마. 5 단계 : 실행

이 단계에서 실행계획은 요구되는 어떤 상호의 사소통 전략을 포함하고 있는지를 점검해야 한다. 또한 성공적인 실행 및 있음직한 영향에 대해 일어날 수 있는 위험들을 파악할 필요가 있다. 아울러 검 사관 등 정부 관계자가 해당 실행팀의 한 부분이 될 필요가 있는지도 검토되어야 한다.


바. 정책 평가 및 협의

모든 단계에 있어 항상 고려되는 사항들이 정책 평가 및 협의다. 먼저 정책평가와 관련해서는 아래 사항들을 고려하여야 한다.

- 정책의 목표(의도)가 달성되었는지
- 아니라면 이유는?
- 당해 과정이 어떻게 작동하였는지?
- 당신의 추측(가정)이 적절하였는지?
- 이것을 여타 NZFSA 업무부서와 공유하라.

■ 협의 : 모든 단계에 적용

협의의 경우는 적절하다면 모든 정책개발 단계에 있어 이해 당사자들과 항상 협의를 수행하여야 한다는 것을 말하며, 이 경우 NZFSA는 특히 아래 사항을 유의하고 있다.

- NZFSA 업무부서와 협의
- 관련되는 정부기관들과 협의
- 관련되는 이해당사자들/분야 집단들과 협의
- 와이탕기 조약에 따른 정부의 의무사항에 관하여 정부 스스로 고려하였는가?
- NZFSA 및/또는 외부 전문가들에 있어 동료로서 검토를 추구
- 당신은 원래의 프로젝트 계획 및 시간표를 검토할 필요가 있는가?  **수**