



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

수산물 위생관리제도에 관한 연구

-SPS 협정과 우리나라 식품위생 관련 법제를 중심으로-



제주대학교 대학원

법 학 과

신 정 식

2015년 2월

수산물 위생관리제도에 관한 연구

-SPS 협정과 우리나라 식품위생 관련 법제를 중심으로-

지도교수 송 석 언

신 정 식

이 논문을 법학 박사학위 논문으로 제출함

2014년 12월

신정식의 법학 박사학위 논문을 인준함

 심사위원장 양석환 
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
위 원 서경림 
위 원 송익민 
위 원 이운석 
위 원 오영림 

제주대학교 대학원

2015년 2월

A Study on Sanitation Management System of Marine Products

-Korean Food Sanitation laws and Sanitary and Phytosanitary
Measures-

Jeong-Sik Shin

(Supervised by Professor Dr. Seok-Eon Song)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Law

2015. 2

Department of Law
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 필요성과 목적	1
제 2 절 연구범위와 방법	2
제 2 장 우리나라 수산물 위생관리제도의 현황과 과제	4
제 1 절 서	4
제 2 절 식품위생관련 법령	5
1. 식품안전기본법	5
2. 식품위생법	6
3. 농수산물품질관리법	9
4. 수산물 HACCP제도 도입과 운영	23
제 3 절 수산물 위생관리의 문제점과 과제	30
1. 서	30
2. SPS 협정 이행을 위한 구체적 실행계획 수립 및 대응 미흡	32
3. 수산물의 종합적인 위생관리장치의 부재	35
4. 부처 간 협조 체제 미 확립	36
5. 수산물 위해물질 사전 점검 체계 미비	38
6. 수입 수산물 검사·검역 체제상의 비효율	41
7. 새로운 위생관리 장치의 도입·확산 미흡	41
8. 수산물 HACCP 제도 시행의 어려움	42

제 3 장 수산물 위생관련 국제적 논의와 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)	44
제 1 절 서	44
제 2 절 수산물 위생 관련 국제기구의 논의	45
1. FAO	45
2. 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission : CAC)	46
3. APEC	47
제 3 절 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)	48
1. SPS 협정의 등장 배경	48
2. SPS 협정의 구성	49
3. SPS 협정 주요내용	49
4. SPS 위원회	61
5. 협의 및 분쟁해결	64
제 4 절 SPS 협정과 다른 협정과의 관계	65
1. SPS 협정과 TBT 협정과의 관계	65
2. SPS 협정과 GATT 1994와의 관계	67
제 5 절 위해성평가에 대한 SPS 협정과 CAC의 내용	67
1. 서	67
2. SPS 협정의 내용	68
3. CAC의 내용	70
제 6 절 위해성 평가 관련 통상 분쟁사례 분석	72
1. 서	72

2. Australia - Salmons사건	73
제 7 절 일본산 수산물 수입 금지조치와 위해성 평가의 문제	79
1. 서	79
2. 대응방안	81
제 4 장 주요국가의 수산물 위생관리제도	84
제 1 절 일본의 수산물 위생관리제도	84
1. 서	84
2. 관련법령	85
3. 기타 식품 안전성 확보를 위한 제도	88
제 2 절 중국	89
1. 서	89
2. 수출 수산물 품질 관리법	89
3. 중국 수산물 수입 국가의 동향	91
제 3 절 미국	92
1. 서	93
2. 수산식품에 대한 HACCP 의무시행	94
3. 식품표시제도	95
4. 안전성 확보를 위한 제도	95
제 4 절 EU	96
1. 서	97
2. 수산식품의 위생 관련조직과 법령	98
3. HACCP 적용의무화	100
4. 수산물 검사	100

제 5 장 수산물 위생관리제도의 개선방안	102
제 1 절 수산물 시장개방 대응방안	102
1. 수산물의 위생관리정책의 기본 방향 및 설정	102
2. SPS 협정 이행 및 적극적 대응	109
3. 검역 시스템의 효율화	109
4. 위험물질의 모니터링 강화와 전문 인력양성	110
5. 안전성이 확보된 수산물을 위한 통합적인 접근방법	113
6. 수산물 원산지 위장 방지	114
7. 장 · 단기적 수산물 종합 위생관리 계획의 수립	116
제 2 절 수산물 안전성 확보를 위한 방안	118
1. 새로운 위생관리제도의 도입 및 활성화 방안	118
2. 이력추적제도의 활성화	121
3. 수산물 안전성 관리제도의 및 연계성 강화	122
4. 수산물 안전성 확보를 위한 효율적인 운영 방안	125
5. 식품위해요소중점관리기준과 개선 방안	130
제 6 장 결론	131
참고문헌	136
ABSTRACT	155

표 차례

<표 2-1> 수산물 원산지 시행 대상 품목	21
<표 4-1> 기존위생관리와 HACCP와의 비교	87
<표 5-1> 세계 각국의 식품안전관리체계	104



그림 차례

<그림 5-1> 수산물 장단기 위생관리방안 수립의 개념도	105
<그림 5-2> 수산물 중장기 위생관리방안 수립의 절차	105
<그림 5-3> 위험분석의 기본개념	1121
<그림 5-4> 선진 위생관리제도 도입 및 적용	121
<그림 5-5> 원산지 표시제 정착과 활성화를 위한 향후 추진과제	123
<그림 5-6> 수산물 품질인증제도 활성화 방안	125



제 1장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

WTO체제의 출범으로 수산물의 수입 자유화와 더불어 세계 각 국은 안전하고 고품질의 수산물을 자국의 국민에게 제공하기 위하여 첨단 위생관리기법의 도입을 추진하고 있을 뿐만 아니라, 자국의 실정에 알맞은 새로운 위생관리기법의 개발을 서두르고 있다. 이와 동시에 선진국들은 개발도상국보다 엄격한 식품위생관리기준 및 새로운 관리기법을 도입하여 이를 수입억제수단으로 이용하고 있다.

우리나라도 수산물의 안전성 확보를 위하여 식품위생법 및 농수산물품질관리법을 근간으로 하여 합리적인 체계를 갖추고자 하고 있으며, 국내외 여건변화에 따라 수산물의 안전기준을 개선 또는 강화하고 있다. 그런데 수산물의 안전기준이 과학적 근거에 의하여 설정되었다고 하더라도 소비자들은 수산물의 안전에 대하여 많은 의문을 제기하고 있다.

우리나라 수산물의 자급률 하락과 세계 수산물시장의 자유화, 개방화의 확대·강화 추세에 따라 수산물의 교역은 크게 증가할 것으로 예상되고 있으며, 이에 따라 수입수산식품의 안전성 확보가 중요한 문제로 부각되고 있다. 이 문제는 우리나라에 국한된 것이 아니어서 세계 여러 국가들은 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위해 위해요소분석 및 중요관리점감시제도(Hazard Analysis & Critical Point : 이하 “HACCP”로 약칭함)¹⁾ 등 새로운 위생관리 제도를 도입하는 추세에 있다.

우리나라도 수산식품의 안정성확보 및 위생관리정책은 안전한 식량의 안정적인 공급, 생태계의 보전, 수산업의 진흥 등의 관점에서 결코 간과할 수 없는 시급한 문제이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 수산물의 안전문제에 대해서는 자연과학적인 연구를 중심으로 이루어져 왔고, 사회과학적 또는 정책적으로 식품의

1) 이에 대하여는 후술.

안전에 대한 연구는 미흡하였다. 그러므로 수산물의 안전성을 확보하고자 하는 국제기구 및 세계 각국의 논의동향에 발맞추면서 국내의 소비자에게 안전한 수산물을 지속적으로 공급하기 위해 현행 위생관리제도의 개선과 우리나라 실정에 맞는 새로운 제도의 발굴이 요청되고 있으며, 이에 대한 사회과학적 연구가 절실한 시점이라 할 수 있다.

특히 WTO 회원국 간에 식품의 교역에는 위생검역조치(Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS)의 기준을 적용하게 되어 있다. 그런데 SPS의 내용이 포괄적이고 추상적이어서 수입과 관련된 정부의 위생검역권한에 대한 국제적 분쟁 및 그로 인한 국내적 갈등이 계속적으로 발생하고 있다. 수입국의 위생검역조치가 국제기준보다 강화된 기준을 적용하는 경우에는 수출국과의 분쟁이 발생할 수 있고, 반대로 국제기준을 그대로 준수하거나 국제기준보다 완화된 기준을 적용하는 경우에는 수입국의 정부와 국민들 간에 갈등이 발생할 수 있다.

따라서 본 논문은 국제기구에서의 수산물의 안전성 관련 논의동향을 분석하고, 이에 대비하여 현행 수산물 위생관리제도의 현황과 운영실태를 분석하여 문제점과 개선방안을 도출하며, 주요국의 위생관리 제도를 고찰하여 우리 실정에 맞는 장기적인 수산물 위생관리방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

제 2 절 연구범위와 방법

WTO의 출범으로 무역의 글로벌화 및 개방화 경향은 수산물의 교역에 있어서도 예외가 아니다. 이에 따라 각 국은 자국의 소비자보호를 목적으로 식품의 생산단계에서부터 철저하게 식품안전성관리가 된 식품만을 개방의 대상으로 하게 되었다. 이와 같이 세계 각국은 식품의 안전성 확보를 위하여 현재까지는 가장 신뢰성이 높은 HACCP를 경쟁적으로 도입하고 있다.

우리나라는 최근까지 최종제품에 대한 위해 여부를 검사하는 최종 제품 검

사 제도를 시행하여 왔으므로 HACCP 개념에 입각한 식품의 위생관리는 다소 생소한 것으로 생각된다. 그러나 최근 수입당사국에서 수출 수산물의 안전성에 대하여 국가 차원의 보장을 요구하는 등 국내외적인 여건 변화로 인하여 식품의 안전성을 보다 완벽하게 보장할 수 있는 새로운 위생관리 제도인 HACCP 제도의 시행이 불가피해짐에 따라 이 제도를 수용할 수밖에 없는 실정이다.

이러한 대내외적인 수산물의 위생안전성의 요구에 부응하기 위하여 국제적으로 인정받을 수 있고 우리나라의 실정에도 알맞는 효율적인 위생관리제도의 확립이 당면과제이다.

여기서 말하는 수산식품은 원어상태인 수산물과 수산가공품을 포함한 포괄적인 개념으로 이해한다. 또한 국내산 수산식품은 물론이며, 수입산 수산식품도 포함한다. 그런데 수산식품 전체를 망라한 식품위생관리제도에 대한 연구, 더욱이 국내생산 - 유통 - 소비, 국제무역 - 통관 - 국내유통 - 소비 등의 과정까지 포괄하는 법 · 제도와 운영의 실태조사연구는 많은 시간과 예산, 연구인력 등을 필요로 한다. 특히 선행연구가 전무한 상황에서 전체를 대상으로 과학적이고 합리적인 연구결과를 도출하는데 많은 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 본 연구의 범위는 수산식품의 안전성을 확보하기 위한 위생관리제도와 관련된 WTO/SPS 협정과 주요 국가에서 시행되고 있는 관련 제도를 검토하여 향후 우리나라의 종합적이고 보다 구체적인 수산식품 위생관리정책방향을 제시하고자 한다.

연구방법으로는 국제기구자료 및 주요국의 인터넷 자료를 이용하여 수산식품 안전성 확보 및 위생관리제도에 대한 다자간 논의동향을 분석하고, SPS협정과 주요 국가의 수산식품 위생관리제도에 대한 검토는 문헌조사를 이용할 것이며, 수산물 수출입에 따른 문제를 분석하기 위하여 수산물 검사관련 통계자료를 참고한다.

제 2 장 우리나라 수산물 위생관리제도의 현황과 과제

제 1 절 서

우리나라는 국민의 동물성 단백질 공급의 45%를 수산물에 의존하고 있는데, 1994년 11월에 발효된 UN해양법의 200해리 경제수역체제는 원양어획량의 감소에 따른 수입증대를 초래하게 되어 우리나라에게는 치명적이라고 까지 볼 수 있다.

우리나라의 수산물 수요가 지속적으로 증가함에 따른 수입수산물의 증가는 위생문제에 있어서도 과거에 비하여 훨씬 많이 발생하고 있다.²⁾ 수산물에 대한 위생상의 문제가 발생하였을 때에 그 발생원인과 경로를 추적하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 따라서 수산물의 생산, 제조, 가공, 수입 등 다양한 유통과정에서 위해요인에 대한 체계적이고 지속적인 위생관리가 필요하다.

수산물이 소비자에게 이르는 유통단계는 수산물의 상품적 특성³⁾으로 인해 단순한 유통경로보다는 여러 단계를 거치는 것이 일반적이라고 할 수 있다⁴⁾. 따라서 다양한 유통단계별로 위해요인에 대한 체계적인 분석과 위생관리가 이루어질 때 수산물의 안전성은 보다 강화될 것이다.

우리나라는 수산물을 식품⁵⁾의 범주로 간주하여 규제하고 있다. 식품에 관한 기

-
- 2) 2000년도 여름철에 크게 사회문제가 되었던 중국산 ‘납 꽃게’ 파동, 2001년도 3월의 어패류의 다이옥신 함유량 발표에 따른 시민단체들의 식품안전대책을 촉구하는 서명 운동 등이 있었다.
 - 3) 수산물의 생산조건은 자연환경에 대한 의존도가 크므로 불확실성(비 계획성), 계절성, 강한 부패 변질성 등으로 인해 시간적 공간적 이동에 제약이 매우 크며, 그에 따른 상품가치의 변동이 매우 크다고 할 수 있다.
 - 4) 수산물의 일반적인 흐름은 바다어장에서 어획한 경우에는 어선- 공동어시장(경매)- 유통업체- 시장- 소비자의 과정으로, 양식수산물인 경우에는 양식장- 유통업체- 공동어시장 또는 소비자의 과정으로 유통된다고 볼 수 있다.
 - 5) 식품개념을 우리나라는 식품안전기본법 제2조 제1호와 식품위생법 제2조 제1호에 의하면 식품이라 함은 모든 음식을 말한다. 다만, 의약으로서 섭취하는 것은 제외한다고 정의하고 있다. 즉 음식물의 개념에서 의약품을 제외한 나머지 것을 말하는 것으로서 이는 식품과 의약품을 엄격하게 구분하여 관리한다. 식품의 개념에 대해서는 각 입법례가 달리 규정하고 있다. 미국의 경우 약품의 범위에서 식품을 배제하는 방식을 취하고 있다. 유럽연합식품기본명령(EG-Verordnung 178/2002) 제2조는 “식품이란 가공되었거나 혹은 가공되지 않은 상태로 사람에게 의해 섭취되거나 또는 이성적인 판단에 따라 그와 같이 기대될 수 있

본법으로는 식품안전기본법을 들 수 있는데, 동법 제2조 5호에서는 “식품안전법령등”이라 하여 식품위생법, 건강기능식품에 관한 법률, 어린이 식생활안전관리특별법, 전염병예방법, 국민건강증진법, 식품산업진흥법, 농수산물품질관리법, 축산물위생관리법, 염관리법, 주세법, 유전자변형생물체의 국가 간 이동에 관한 법률 등을 예시하여 각각의 법률에서 관련 식품의 위생관리제도를 두고 있다.

본 논문의 연구대상인 수산물의 위생관리제도와 관련한 주요한 법령은 식품위생법과 농수산물 품질관리법인데 국내에서 생산된 수산물의 수출과 국내소비에 따른 위생관리제도는 농수산물 품질관리법에서 규정하고 있고 수입수산물에 대한 위생관리제도는 식품위생법에서 규정하는 2원적 시스템이라 볼 수 있다. 이는 농수산물 품질관리법의 취지가 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하여 농어업인의 소득 증대를 도모하자는 것이고, 식품위생법의 취지는 식품으로 인하여 생기는 위생상의 위해를 방지하여 국민보건의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 결과이다. 즉 농어업인의 소득증대의 방편으로서 수출증대는 품질의 경쟁에서 우위이어야 하는 것이고, 국민보건은 국내의 생산품을 불문하고 규제되어야 할 대상이기 때문이다.

이하에서는 수산물에 대한 위생관리제도를 두고 있는 관련 법규를 중심으로 제도의 내용과 운영 실태를 검토한다.

제 2 절 식품위생관련법령

1. 식품안전기본법

는 모든 물질 내지 생산품”을 의미한다.”

그러나 오늘날 이러한 식품의 영역과 의약품의 영역에 중간에 속하는 것이 있는데 그 대표적인 것이 건강기능식품이다. 이는 최근의 식품소비의 경향이 과거의 맛보다는 건강으로 중심이 이동함에 따라 나타난 새로운 트렌드라고 할 수 있다. 건강기능식품에 관한 법률에 따르면 건강기능식품으로 인정받기 위해서는 인체에 유용한 가능성을 가진 원료와 성분이 사용되어야 하며, 보건용도에 유용한 효과를 얻을 목적으로 섭취라는 요건을 충족해야 한다. 이러한 건강기능식품의 확산은 식품안전관리에서 식품과 의약품에 적용되는 관리방식에도 새로운 변화를 요구하고 있다. 최승필, “식품안전관리제도의 구조와 동향에 대한 법적 도적 검토”, 「경제규제와 법」제7권 제1호, 한국식품연구원, 2014. 5, 37면.

본 법은 식품의 안전에 관한 국민의 권리 및 의무와 지방자치단체의 책임을 명확히 하고, 식품안전정책을 수립조정하기 위한 기본적인 사항을 규율하고 있다.⁶⁾

식품으로서의 수산물에 대한 위생관리규정은 제22조(식품위해요소중점관리기준)에서 “관계중앙행정기관의 장은 식품등의 생산·판매등의 과정에서 식품등의 위해요소를 사전에 방지하기 위하여 중점적으로 관리하도록 하는 제도를 도입·시행하여야 하고, 해당 제도를 적용하는 사업자에 대하여 기술 및 자금 등을 지원할 수 있다.”라고 명시하고 있다. 이 규정은 후술하는 위해분석 및 중요관리점감시제도(HACCP)를 의미하는 것이다.

2. 식품위생법

1) 위해분석 및 중요관리점감시제도

수산물 위생관리행정에서 영업자 및 소비자와 가장 접점을 이루고 있는 법률은 식품위생법이다. 동 법에서는 식품위생과 관련하여 허가, 검사, 규격기준, 폐기 등 식품행정의 실질적 수행을 위한 대부분의 사항을 규율하고 있다. 그러나 수산물에 대하여는 각론적으로 위생관리에 관한 규정을 두고 있지 않다. 다만 상술한 식품안전기본법상의 위해분석 및 중요관리점감시제도와 같은 규정을 두고 있다. 즉 법 제48조(식품안전관리인증기준)에서 “식품의약품안전처장은 식품의 원료관리, 제조·가공·조리·소분·유통의 모든 과정에서 위해한 물질이 식품에 섞이거나 오염되는 것을 방지하기 위하여 각 과정의 위해요소를 확인·평

6) 동 법률은 기본법으로서의 취지를 살리고 있지 못하고 있다는 지적이 있다. 즉 기본법으로서 식품안전에 관한 기본이념, 지도원리, 개별 규제영역을 관통하는 규제원칙이 명확하게 제시되지 못하고 있으며, 단순히 타 법률과의 관계, 국가와 지방자치단체의 책무, 국민의 권리와 사업자의 책무, 식품안전관리 계획, 조직법적 구성, 조치수단 등을 제시하는데 그쳤다는 점이다. 일부 규정은 각 개별법령에서 규정하고 있는 구체적인 조치 수단도 중복적으로 세세히 규정하고 있으면서도 상이한 규정을 두는 경우도 있다. 예컨대, 식품안전기본법 제20조의 위해성평가, 식품위생법 제15조의 위해평가, 농수산물품질관리법 제68조의 위험평가를 들 수 있다. 식품안전기본법상의 평가주체는 식약처장을 포함한 중앙행정기관의 장, 식품위생법은 식약처장, 농수산물품질관리법은 별도의 위험평가절차를 거치도록 하고 있는 등이다. 또한 평가절차에서도 식품안전기본법 제7조는 국무총리소속 식품안전정책위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 반면, 식품위생법은 제57조에 근거하여 식약처장 소속의 식품위생심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있어 불명확성이 지적되고 있다. 문상덕, “식품안전법제의 문제점과 개선방안”, 「행정법연구」제37호, 2013. 11, 249~251면.

가하여 중점적으로 관리하는 기준(이하 "위해요소중점관리기준"이라 한다)을 식품별로 정하여 고시할 수 있다"고 명시하고 있다.

2) 수입 수산물의 검사제도

‘납 꽃게 파동’⁷⁾, ‘말라카이트그린 파동’⁸⁾에 이르기까지 수입 수산물의 안전성은 사회의 큰 관심사가 되고 있다. 수입 수산물에 대한 안전성을 우리 사회가 만족할 만한 수준으로 올리기 위해서는 위해 수산식품에 대한 위해 평가와 관리, 정보교환이 유기적으로 이루어지는 위해분석 체계의 확립이 절실히 요구되고 있다.

수입수산물에 대한 위생관리제도는 일반적으로 국내통관시의 위생조치(검사검역)와 통관 후 소비자에 이르기까지의 유통과정상의 위생조치, 그리고 수출국과 수입국 양자 간 협정에 의하여 수출국 현지에서 검사 · 검역을 마친 후 수출국의 공식기관으로부터 발부된 인정서를 첨부하여 수입국으로 통관되는 경우로 구분할 수 있다.

수입되는 모든 식품은 통관 전 검사를 원칙으로 하는데, 수입식품도 국내에서 생산되는 식품과 마찬가지로 우리나라의 기준 · 규격에 적합하여야만 수입이 가능하며 유통 · 판매 시에는 한글표시 기준에 맞게 표시하여야 한다(식품위생법 제10조).

수입수산물의 검사방법은 서류검사 · 관능검사 · 정밀검사(무작위 표본검사) 등으로 구분하여 실시하고 있다.⁹⁾

7) 2000년 8월 납 꽃게, 납 복어 등 중국 수출수산물 불량으로서 유독 수산물 파동 후 국민들의 불안을 해소하기 위해 추진된 ‘한 · 중 수산물 위생관리에 관한 약정’이 체결되어 중국이 수출하는 수산물에 대하여 금속 탐지기 등으로 철저히 검사하게 되었고 또한 수산물 수출 공장 등록 제도를 도입해 한국이 요구하는 수준을 가진 등록 공장만 한국으로 수출할 수 있게 하고, 무허가 또는 미등록 공장은 수출하지 못하게 하고 있다. 이 약정에 따라 중국산 수출품에 문제가 있을 경우 정부기관을 통해 클레임을 걸 수 있고, 문제 해결 시 까지 수입도 중단할 수 있게 됐다. 연합뉴스, 2001. 4. 4.

8) 살균제 · 염색제로 등으로 쓰이는 산업용 염료이며 주로 섬유, 목재, 종이 등을 염색하는 염색제나 어류의 알에 감염된 박테리아나 균류를 죽이는 살균제 등에 사용되는 염기성 염료다. 말라카이트그린은 국제암연구센터(IARC)가 3개 등급으로 매기는 발암물질 리스트에는 속하지 않지만, 1991년 FDA가 발암성 물질로 규정하고, 수산용으로 사용하는 것을 금지했다. 이 후 EU, 노르웨이, 중국은 2002년, 일본은 2003년부터 이 물질을 식품 등에 사용할 수 없도록 규제하고 있다. 우리나라의 경우 국내모기향의 염료 등에 사용해 왔으나 2005년 중국산 수입어류 장어 등에서 검출돼 사회적 파문을 일으켰던 말라카이트그린이 검출된 사건 이후 사용이 금지되었다. YTN & Digital YTN. 2005. 10. 10.

9) 식품위생법 시행규칙 별표4(식품등의 수입신고 및 검사방법, 제12조제2항 및 제13조제1항제4호, 개정

(1) 서류검사

서류검사 대상에 대하여 제출 받은 서류들을 검토하여 식품위생상의 위해여부를 판단하는 검사이다. 신고서류 등을 검토하여 그 적부를 판단하는 검사를 말한다. 서류검사의 대상은 외화획득용 식품, 자사제품 제조용 원료, 연구·조사에 사용하는 식품 등으로서 정밀검사를 받았던 것 중 수출국, 수출업자, 수출상품명 및 가공방법이 같은 식품 등이 여기에 해당된다.

(2) 관능검사

관능검사란 제품의 성질·상태·맛·냄새·색깔·표시·포장상태 및 정밀검사 이력 등을 종합하여 식품의약품안전처장이 정하는 기준에 따라 그 적합여부를 판단하는 검사다. 식용을 목적으로 하는 원료성의 수산물로서 식품 등의 기준 및 규격이 설정되지 않은 것이나, 서류검사의 대상 중 관능검사가 필요하다고 인정되는 수산물 등을 대상으로 한다.

(3) 정밀검사

정밀검사라 함은 물리적, 화학적, 또는 미생물학적 방법에 따라 실시하는 검사로서 서류검사 및 관능검사를 포함한다. 정밀검사의 대상은 최초로 수입하는 식품, 정밀검사 또는 무작위표본검사결과 부적합처분을 받은 식품 등의 경우로서 재수입하는 동일 식품 등이다. 사실과 다르게 신고하거나 허위서류를 제출하거나 안전성이 확보되지 않은 식품 등을 수입신고하여 행정처분을 받은 영업자가 행정처분 일부터 1년 이내에 수입하는 식품 등이다. 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 유해물질이 검출된 식품 등의 제조업체(농산물·임산물·수산물의 경우 수출업체를 말한다)에서 제조 또는 수출하는 식품 등으로 부적합처분을 받은 날부터 2년 이내에 수입하는 식품 등이다.

(4) 무작위 표본검사

수입수산물(식품)등의 안전성과 효율성을 확보하기 위하여 통계학적 방법에 따른 식품의약품안전처장의 표본추출계획에 따라 물리적·화학적 또는 미생물학

2014. 12. 26).

적 방법으로 실시하는 검사로서 식용향료를 제외한 다음의 식품 등을 대상으로 한다.

① 정밀검사를 받은 식품 등이나 서류검사 또는 관능검사 대상인 식품 중 식품 등의 종류별 위해도 등을 감안하여 표본추출계획에 따라 검사가 필요하다고 인정하는 식품 등이다.

② 수입식품 안전관리에 필요한 정보를 수집하기 위하여 검사가 필요하다고 인정하는 식품 등이다.

3. 농수산물품질관리법¹⁰⁾

농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득증대와 소비자보호에 이바지하는 것을 목적으로 하며, 주요 내용은 다음과 같다.

1) 위해요소중점관리기준



제69조는 “해양수산부장관은 외국과의 협약을 이행하거나 외국의 일정한 위생관리기준을 지키도록 하기 위하여 수출을 목적으로 하는 수산물의 생산·가공 시설 및 수산물을 생산하는 해역의 위생관리기준을 정하여 고시한다”고 규정하여 수출수산물의 위생관리기준을 수입국의 위생관리기준에 부합하도록 하고 있다. 또한 제70조 제1항은 “해양수산부장관은 외국과의 협약에 규정되어 있거나 수출 상대국에서 정하여 요청하는 경우에는 수출을 목적으로 하는 수산물 및 수산가공품에 유해물질이 섞여 들어오거나 남아 있는 것 또는 수산물 및 수산가공품이 오염되는 것을 방지하기 위하여 생산·가공 등 각 단계를 중점적으로 관리하는 위해요소중점관리기준을 정하여 고시한다”고 하고, 제2항에서는 “해양수산부장관은 국내에서 생산되는 수산물의 품질 향상과 안전한 생산·공급을 위하여 생산단계, 저장단계(생산자만 저장하는 경우에 한 함) 및 출하되어 거래되기 이

10) 본 법은 농산물과 수산물의 품질관리를 각각 다른 법률운영(농산물품질관리법과 수산물품질관리법)하던 것을 통합하여 2015년 1월1일 시행하고 있다.

전 단계의 과정에서 유해물질이 섞여 들어오거나 남아있는 것 또는 수산물이 오염되는 것을 방지하는 것을 목적으로 하는 위해요소중점관리기준을 정하여 고시한다”고 하여 수출수산물 및 국내소비용 수산물의 위생관리를 식품안전기본법과 식품위생법에서와 같이 HACCP에 두고 있다.

2) 위해요소중점관리기준의 조사·점검

제76조 제2항에서는 “해양수산부장관은 생산·가공시설 등이 위생관리기준과 제70조 제1항 또는 제2항에 따른 위해요소중점관리기준에 맞는지 조사·점검하여야 한다. 이 경우 그 조사·점검의 주기는 대통령령으로 정한다.”고 규정하고, 이를 위하여 제3항에서는 “필요한 경우에는 관계 공무원에게 해당 영업장소, 사무소, 창고, 선박, 양식시설 등에 출입하여 관계 장부 또는 서류의 열람, 시설·장비 등에 대한 점검을 하거나 필요한 최소량의 시료를 수거하게 할 수 있도록 하고 있다. 또한 제78조에서는 조사·점검의 결과 위해요소중점관리기준을 이행하지 아니하거나 불성실하게 이행하는 경우에는 생산·가공·출하·운반의 시정·제한·중지 명령, 생산·가공시설 등의 개선·보수 명령 또는 등록취소를 할 수 있다.

3) 수출수산물 검사제도

(1) 검사대상

수출수산물¹¹⁾ 검사는 제88조 제1항 2호에서 외국과의 협약 또는 해양수산부장관이 정하는 외국의 특별한 위생조건의 이행을 위하여 검사가 필요하다고 인정되는 수산물로써 해양수산부령이 정하는 수산물 또는 수출수산물로써 검사를 받고자 수출업자가 희망하는 모든 수산물을 대상으로 하고 있다.

(2) 검사기준

11) 수산물 : 어업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정한다(농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제3조제6호나목).

검사기준은 시행규칙 제110조에서 정하고 있는 바, 국립수산물품질관리원장이 활어패류 · 건제품 · 냉동품 · 염장품 등의 제품별 · 품목별로 검사항목, 관능검사의 기준 및 정밀검사의 기준을 정하여 고시하도록 하고 있다.

(3) 검사의 종류 및 방법

법 제88조의 수산물 검사대상에 대한 검사의 종류와 방법은 시행규칙 제113조 제1항에서 정하고 있다.

① 서류검사

가. "서류검사"란 검사신청 서류를 검토하여 그 적합 여부를 판정하는 검사로서 다음의 수산물 · 수산가공품을 그 대상으로 한다.

- i. 법 제88조제4항 각 호에 따른 수산물 및 수산가공품
- ii. 국립수산물품질관리원장이 필요하다고 인정하는 수산물 및 수산가공품

나. 서류검사는 다음과 같이 한다.

- i. 검사신청 서류의 완비 여부 확인
- ii. 지정해역에서 생산하였는지 확인(지정해역에서 생산되어야 하는 수산물 및 수산가공품만 해당한다)
- iii. 생산 · 가공시설 등이 등록되어야 하는 경우에는 등록 여부 및 행정처분이 진행 중인지 여부 등
- iv. 생산 · 가공시설 등에 대한 시설위생관리기준 및 위해요소중점관리기준에 적합한지 확인(등록시설만 해당한다)
- v. 「원양산업발전법」 제6조에 따른 원양어업의 허가 여부 또는 「식품산업진흥법」 제19조의5에 따른 수산물가공업의 신고 여부의 확인(법 제88조제4항제3호에 해당하는 수산물 및 수산가공품만 해당한다)
- vi. 외국에서 검사의 일부를 생략해 줄 것을 요청하는 서류의 적정성 여부

② 관능검사

가. "관능검사"란 오관(五官)에 의하여 그 적합 여부를 판정하는 검사로서 다음의 수산물 및 수산가공품을 그 대상으로 한다.

- i. 법 제88조제4항제1호에 따른 수산물 및 수산가공품으로서 외국요구기준을 이행했는지를 확인하기 위하여 품질·포장재·표시사항 또는 규격 등의 확인이 필요한 수산물·수산가공품
 - ii. 검사신청인이 위생증명서를 요구하는 수산물·수산가공품(비식용수산물·수산가공품은 제외한다)
 - iii. 정부에서 구매·비축하는 수산물·수산가공품
 - vi. 국내에서 소비하는 수산물·수산가공품
- 나. 관능검사는 다음과 같이 한다.

국립수산물품질관리원장이 전수검사가 필요하다고 정한 수산물 및 수산가공품 외에는 다음의 표본추출방법으로 한다.

- i. 무포장 제품(단위 중량이 일정하지 않은 것)

신청 로트(Lot)의 크기		관능검사 채점 지점(마리)
	1톤 미만	2
1톤 이상	3톤 미만	3
3톤 이상	5톤 미만	4
5톤 이상	10톤 미만	5
10톤 이상	20톤 미만	6
20톤 이상		7

- ii. 포장 제품(단위 중량이 일정한 블록형의 무포장 제품을 포함한다)

신청 개수		추출 개수	채점 개수
	4개 이하	1	1
5개 이상	50개 이하	3	1
51개 이상	100개 이하	5	2
101개 이상	200개 이하	7	2
201개 이상	300개 이하	9	3
301개 이상	400개 이하	11	3
401개 이상	500개 이하	13	4
501개 이상	700개 이하	15	5
701개 이상	1,000개 이하	17	5
1,001개 이상		20	6

③ 정밀검사

가. "정밀검사"란 물리적·화학적·미생물학적 방법으로 그 적합 여부를 판정하는 검사로서 다음의 수산물·수산가공품을 그 대상으로 한다.

- i. 검사신청인 또는 외국요구기준에서 분석증명서를 요구하는 수산물 및 수산가공품
- ii. 관능검사결과 정밀검사가 필요하다고 인정되는 수산물 및 수산가공품
- iii. 외국요구기준에 따라 수출된 수산물 및 수산가공품에서 유해물질이 검출된 경우 그 수산물 및 수산가공품의 생산·가공시설에서 생산·가공되는 수산물

나. 정밀검사는 다음과 같이 한다.

외국요구기준에서 정한 검사방법이 있는 경우에는 그 방법으로 하고, 그 방법이 없을 때에는 「식품위생법」 제14조에 따른 식품등의 공전(公典)에서 정한 검사방법으로 한다.

(4) 검사절차 및 방법, 검사기관 지정

해양수산부장관은 필요한 경우에는 관계 공무원에게 해당 영업장소, 사무소, 창고, 선박, 양식시설 등에 출입하여 관계 장부 또는 서류의 열람, 시설·장비 등에 대한 점검을 하거나 필요한 최소량의 시료를 수거하게 할 수 있다(법 제76조). 해양수산부장관이 정하는 바에 의하여 수산물 검사에 필요한 시설 및 인력을 갖춘 기관을 수산물검사기관으로 지정하여 검사업무를 수행하게 할 수 있다(법 제89조).

(5) 수산물 검사결과 표시 및 검사 생략

검사에 합격한 수산물에 대하여 그 검사를 신청한 자의 요구가 있는 경우에는 그 검사결과를 표시 할 수 있다. 다만, 정부에서 수매·비축하는 수산물 등 해양수산부장관이 정하는 경우에는 검사결과를 표시하여야 한다(법 제93조). 지정해역 또는 등록된 생산·가공시설에서 위생관리기준에 적합하게 생산·가공된 수산물(법 제74조 제1항), 원양 산업발전법 제6조 제1항에 따른 원양어업 및 식품산업진흥법 제19조의5에 따라 수산물가공업의 허가를 받은 자가 운영하는 어선에 의하여 해외수역에서 포획 또는 채취한 수산물로서 현지에서 직접 수출하는 수

산물은 해양수산물령이 정하는 바에 의하여 검사의 일부를 생략할 수 있다(법 제88조 제4항).

(6) 폐기 또는 판매금지

검사에서 부적합 판정이 있을 때에 해양수산부장관은 검사신청인에게 그 사실을 알려주어야 하며, 「식품위생법」에서 정하는 바에 따라 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 부적합 판정을 받은 수산물 및 수산가공품에 대하여 폐기하거나 판매금지 등을 하도록 요청하여야 한다(법 95조).

(7) 검사합격취소 및 재검사

검사결과에 불복하는 자는 그 결과를 통지 받은 날부터 14일 이내에 해양수산부장관에게 재검사를 신청할 수 있다(법 제96조). 검사합격품이라고 하더라도 수산물 검사과정에서 부정한 방법으로 검사를 받은 경우와 검사 합격품의 검사결과 표시를 변조한 경우에는 검사합격을 취소할 수 있다(법 제97조).



(8) 벌칙

검사를 받아야 하는 수산물 및 수산가공품에 대하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 검사를 받거나, 검사를 받지 않거나, 검사결과 표시나 검사증명서 등을 위조하거나 하는 등의 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(법 119조).

(9) 기타

위생관리에 관한 사항 등의 보고(법 제75조), 수수료(법 제113조), 청문(법 제114조), 권한의 위임(법 제115조)에 대하여 규정하고 있다.

4) 국내소비용 수산물 검사제도

국내소비용 수산물 검사제도는 정부비축용 수산물과 국내소비용 수산물로 구분하여 검사하고 있다.

(1) 정부비축용 수산물

정부비축 수산물은 동법 제88조 제1항 제1호(수산물에 등에 대한 검사) 및 「동법시행규칙」 제110조(수산물 등에 대한 검사기준)와 「수산물정부비축사업시행지침」에 따라 산지 수협에서 구매하여 국립수산물품질관리원에서 검사를 필한 후 농수산물유통공사에서 유통처리하고 있다.

(2) 국내소비용 수산물

국내소비용 수산물 검사는 수산물로 검사를 받고자 하는 모든 수산물에 대하여(농수산물 품질관리법 제88조) 수산물 등에 대한 검사기준에 따라(법 시행규칙 제110조) 검사신청인의 요청에 의하여 국립수산물품질관리원의 검사에 합격한 수산물에 한하여 증명서를 발급하고 있다. 수산물검사의 방법 및 내용은 관능검사와 정밀검사를 중심으로 이루어지고 있다.

5) 이력추적관리제도



(1) 의의

이력추적관리란 식품을 제조·가공단계부터 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 그 식품의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 그 식품을 추적하여 원인을 규명하고 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것을 말한다.

이력추적제는 1935년 제정된 프랑스의 통제원산지호칭법¹²⁾에 의하여 원산지 표시의 신뢰성을 확보하기 위해 시행된 생산에서 소비에 이르기까지의 이력추적 제도가 효시라고 할 수 있다.

그 이후 1996년 영국 정부는 광우병으로 의심되던 소가 도축되어 시장으로 유통된 사건을 계기로 위해요인에 오염된 쇠고기를 회수하는 수단으로 이력추적제도를 도입하였다. 1997년에는 프랑스 정부가 전 유럽으로 확산되는 광우병 발생의 심각성을 반영하여 쇠고기 이력추적제도를 의무화하는 법률을 제정하였다.

그리고 2002년에 EU 위원회에서 제정한 식품위생안전에 관한 일반원칙에서 “모

12) 와인산지의 개성을 지키고 품질을 보증하므로 세계 애호가들의 신뢰를 얻고 있다. 최근에는 생산과잉이란 문제를 안고 있지만, 포도 수확량을 줄이고 품질을 높이는 방향으로 가고 있다.

든 식품 및 사료에 대한 이력추적이 식품안전을 확보하는 기본적 원칙으로 규정” 하였다. 이러한 일련의 움직임을 반영하여 현재 우리나라를 비롯한 영국, 일본, 노르웨이, 프랑스, 태국, 중국 등 각국의 정부는 문제 식품의 회수뿐만 아니라 생산자와 소비자 간의 신뢰관계 회복을 위한 하나의 장치로 이력추적제도를 도입하는 등 확산을 서두르고 있다. 그리고 Codex의 개념 정립에 의해서 관련 규격문서에 이력추적의 개념이 강화되고 각국에서도 식품안전관리를 위해 이력추적 개념을 도입하고 있다. 생활수준의 향상으로 식품에 대한 소비자의 요구가 고도화·다양화하는 가운데, 시장개방·자유화로 식품의 위해사건 발생 가능성이 확대되고, 위해사건의 대형화·광역화 등이 현실화 되면서 국내는 물론 세계적으로 식품의 안전성에 대한 소비자의 요구가 강화되었다.¹³⁾

(2) 근거법령 및 이력추적의 이해

2013년 3월 23일 농수산물품질관리법을 개정하여 수산물관리의 안전성을 제고하고 수산물의 제조단계부터 판매단계까지의 각 단계별로 정보를 기록·관리하는 이력추적관리제도를 도입함으로써 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선하고 보완하게 되었다(동법 24조).

이력의 추적은 순방향 추적과 역방향 추적으로 나눌 수 있다.

① 순방향 추적은 식품의 원재료인 농·축·수산물 등에서 농약이나 항생제 등의 위험요인을 찾아낸 경우에 활용된다. 순방향추적과정에서 중요한 일은 농약이나 항생제 등의 사용으로 문제가 된 특정 원재료가 어디에 쓰였는지를 알아내 신속하게 이 원재료를 사용한 식품을 회수하는 일이다.

② 역방향 추적은 유통과정 중에 있는 제품에서 문제가 발생한 경우 활용한다. 유통 중인 제품에서 특정 유해물질이 검출된 경우 유해 물질이 검출된 제품들의 공통적인 특성은 무엇인지, 그 공통적인 특성을 가진 제품들의 원료 생산지, 생산자, 생산일지 등을 추적한다. 이렇게 해서 특정 생산자 또는 생산

13) 최근 미국산 소고기에서의 광우병 위험물질 발견, 구제역, 조류독감 확산 및 수입수산물 안전성 문제 등 크고 작은 식품의 안전사고를 겪은 바 있는 소비자는 식품의 안전성 문제에 많은 관심을 기울이고 있지만, 정부의 식품안전대책을 그다지 신뢰하지 않는다. 이는 영양성분이나 원산지, 공급자 정보 등이 표시되어 있으나 그 정보가 진실하다는 것을 증명해 줄 신뢰성이 있는 시스템을 갖추고 있지 못하기 때문이다. 주문배·이승우·윤상호, “미국의 수산물이력제 현장을 둘러보고”, 한국해양수산개발원,, 2013, 10면.

자를 찾아내고 그 생산자나 생산지에서 제공된 원재료가 사용된 제품을 회수하게 된다.

수산물 이력추적관리제도 사업은 시범사업(2005-2007년)과 본 사업(2008년-2009년)에 이어 2010년부터 기반 구축 및 확산을 위한 사업의 지속되고 있다.

(3) 국제사회의 수산물이력제 논의 동향

UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization)는 2010년 4월 아르헨티나 부에노스아이레스에서 제26차 수산물 무역소위원회를 개최, “수산물의 이력시스템 통합에 관한 모범사례 가이드라인(Best practice guidelines for integrated traceability)” 이라는 주제를 논의하였다.

① 수산물 교역 시 각 국가들은 자국 국민의 건강 및 안전을 위해 이력제를 요구하는 사례가 늘어나고 있는데, 이는 수산물 교역에 불필요한 장벽을 형성하는 부작용을 낳는다는 우려가 있다.

② 이에 따라 FAO는 교역 장벽을 없애기 위해서는 이력제도의 요건을 통합할 필요성이 있다고 보고 수산물 무역소위원회에서 이력제 통합문제를 논의하였고, 제26차 수산위원회는 FAO 수산사무국에서 이력제에 대한 모범사례 가이드라인을 개발해야 한다는 원론에 합의하였다.

일본, 미국¹⁴⁾, EU는 자국민의 건강을 위해 이력제를 시행하고 있으며, 따라서 이들 3개국에 수산물을 수출하기 위해서는 이들 국가가 요구하는 이력제 요건을 충족해야 한다.

국제적으로 거래되는 수산업의 경우 국가안보, 국민건강, 안전문제 등 다양한 목적을 위해 각국은 이력제를 도입하고 있으며, 다양한 목적성을 띠고 있는 수산물이력제를 통합하기 위해서는 높은 수준의 신뢰성과 안보 문제를 적절히 조절하고 수산물 교역에서 불필요한 무역장벽을 형성하지 않도록 균형 있는

14) 미국에서는 2001년 9월에 발생한 「911테러사건」을 계기로 2002년에 「바이오테러리즘법(The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002)」을 제정하였다. 이 사건을 계기로 미국 정부는 국가안전을 확보함에 있어 식품안전을 주요 정책으로 인식하게 되었다. 그리하여 미국 정부는 수입식품 안전관리를 중심으로 하는 종합적인 식품안전관리 행정을 강화하였다. 이 식품안전관리 강화의 일환으로 미국은 식품과 사료에 대한 이력을 기록·관리하여 역추적 하도록 하는 규정을 마련하였다. 주문배·이승우·윤상호, 전계연구보고서, 11면.

조절이 필요하다. 국제사회에서 이력제가 수산물 교역에 미치는 영향 그리고 이력제도의 통합 필요성을 논의하였다는 점이 의미 있으며, 향후 논의 추이를 면밀히 검토할 필요가 있다.

(4) 기대효과

이력추적관리제도의 도입으로 소비자는 먹거리를 선택할 때 식품의 생산, 제조, 유통 등 관련 이력정보를 한눈에 볼 수 있어 식품안전성에 대한 신뢰가 높아지고 정부의 식품안전관리능력도 높아질 것으로 기대된다. 즉 유통 중인 식품의 안전성에 문제가 발생할 경우 문제의 원인을 신속하게 찾아내고 해당 식품을 추적하여 회수 등 필요한 조치를 취함으로써 식품안전사고에 발 빠르게 대처할 수 있기 때문이다. 소비자, 식품사업자, 정부 모두에게 이익이 된다. 소비자는 식품의 유해성분 및 영양성분 등 식품전반에 대한 정보를 실시간 확인할 수 있으므로 알 권리가 충족되고 선택권을 보장받을 수 있다. 사업자는 품질관리, 위해정보 파악, 안전한 식품망 및 이력추적제도 미도입 기업과의 상품차별화 등에 활용될 수 있다.

또한 식품생산 유통체제를 개선하여 제품 및 기업에 대한 신뢰성을 높이고 식품시장 변화에 능동적인 대처를 할 수 있다. 정부는 부정·불량식품 및 위해식품의 유통을 신속하게 차단하여 식품사고를 사전에 예방하고, 안전사고 발생 시 문제의 근원을 보다 쉽게 찾아내어 공표 및 회수에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

6) 수산물 원산지표시제도

(1) 원산지 개념

원산지(the country of origin)란 어떤 물품이 생산된 지역, 즉 상품의 국적을 의미한다.¹⁵⁾ 원산지는 생산과 지역으로 구성되는 바, 여기에서의 생산은 채취, 재배, 가공, 제조, 등 상품의 생산과정을 나타내는 여러 가지 용어를 포괄하고 있으

15) 현행 우리 규정에는 원산지 국가의 개념에 대한 언급이 없다. 원산지표시제도 도입당시에는 정치적 실체를 가진 국가를 의미한다는 취지의 규정을 두고 있었으나, 1997년 5월21일 개정 시 삭제되었다.

며, 지역은 일반적으로 정치적 실체를 가진 하나의 국가를 의미하는 것으로 해석되고 있다.

따라서 생산이라는 의미가 포함되어 있지 않은 단순 경유국, 적출국, 수출국과는 전혀 다른 개념이며, 생산단계가 끝난 이후의 단순한 결합이나 세트화, 등과도 구분하며 사용할 필요가 있다.

원산지 결정은 원재료의 공급국 또는 중요한 공정이 수행된 국가를 중심으로 이루어지도록 되어있다. 이때 자본투자국, 디자인국, 기술제공국, 상표 소유국, 생산에 사용된 동력, 설비, 공구 등은 고려되지 아니한다.

원산지표시제도는 소비자에게 시장정보를 제공하고, 소비자 및 국민의 안전을 보호하며, 소비자 주권으로서 알 권리를 충족시키는 등 소비자 보호를 위해 시행하게 된다. 원산지표시제도에 대한 검토는 국제기구에서 일반적으로 논의한 무역원활화의 사회 안전과의 조화에 기초를 두고 있다.

우리나라의 수산물 유통에 있어서 원산지 표시제도의 도입은 1989년 GATT BOP¹⁶⁾ 이사회의 결정에 따른 수산물 수입의 전면개방화에 대응하여 1991년 7월부터 농림축수산물에 원산지표시제를 도입하여 시행하고 있다.



(2) 소비자보호

원산지표시는 소비자에게 중요한 정보를 제공 하는데, 소비자의 '알 권리'로서 정보가 완전하지 않음으로써 발생하는 소비자 피해를 줄일 수 있도록 소비자의 구매의사결정에 활용할 수 있는 원산지표시가 반드시 필요하다. 따라서 소비자안전이나 사회안전 및 환경보호 등을 목적으로한 수입규제는 WTO의 국제규범으로 정하고 있다.¹⁷⁾

(3) 무역 원활화

WTO의 통일원산지규정의 기본이념과 일반원칙은 공정거래이론 분야에서 독과점적 시장구조나 시장을 선정한 기업의 횡포를 방지하기 위한 것으로 원산지

16) BOP Article(Balance of payment article): 국제수지보호조항은 국제수지를 이유로 수량제한을 허용하고 있는 GATT의 조항을 의미하며 제18조 13항을 말한다. 우리나라는 지난 1989년 10월에 제18조 13항을 벗어났다.

17) GATT 제20조(일반적 예외)의 규정에서 당연한 주권행사를 폭 넓게 인정하고 있다.

제도를 활용하는 이론적 기반을 제공하고 있다. 또한 특혜원산지규정을 통하여 무역을 촉진하고 국가경제의 균형발전과 세계무역 확대에 기여한다. 대표적으로 독과점 시장구조를 근본적으로 개혁할 수 있는 수단으로서 시장개방이 통상정책으로 많이 사용되고 있으며, 최근에는 FTA의 원산지규정제정으로 무역원활화를 추구하고 있다.

아울러 각 국은 거래질서의 확립을 위해 생산량 규제나 거래지역에 대한 규제 등을 실시하기도 한다.

(4) 위험관리

원산지표시제도의 운영면에서 취약점이 될 수 있는 것으로는 공무원의 인식부족, 운영위원의 부족, 유통경로 당사자의 참여부족, 소비자 인식부족 등의 될 수 있다. 위협의 요소로는 법규기준과 법규내용의 미흡, 집행운영과 이행확인의 미흡, 위반조사와 처벌의 미흡 및 표시요건의 위반 등을 들 수 있다.

(5) 수산물의 원산지 표시의 대상 및 표시방법

현재 수산물의 원산지표시는 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률¹⁸⁾에 규정하고 있다. 동법은 농산물·수산물이나 그 가공품등에 대하여 적정하고 합리적인 원산지표시를 하도록 하여 소비자의 알권리를 보장하고, 공정한 거래를 유도함으로써 생산자와 소비자를 보호하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 농수산물 또는 그 가공품을 생산·가공하여 출하하거나 판매(통신거래를 포함한다)할 목적으로 보관·진열하는 자는 농수산물에 대하여 원산지 표시를 하여야 한다(동법 제5조). 다만 수출입 농수산물이나 그 가공품은 대외무역법 제33조 및 제33조의2에 따르도록 하고 있다.

18) 동법에서의 수산물의 정의는 농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제3조 제6호 나목의 “어업활동으로 생산되는 산물”로 하고 있다.

<표 2-1> 수산물 원산지 시행 대상 품목 (총247개)19)

구 분	품 목 수	지정품목의 내용
국산수산물 및 원양산수물	191	- 어류, 갑각류, 패류 등 신선·냉장, 냉동상태로 판매 - 대외무역법 제33조 제1항에 의하여 지식경제부장관이 공고한 품목 - 통조림, 병조림, 어육연제품 조미어포류 등을 가공 판매.
수입수산물	19	
가공수산물	37	

자료 : 농수산물의 원산지 표시요령 (해양수산부고시 2013-183호), 61-63면.

원산지표시방법으로는 국산 수산물의 경우에는 수산물을 생산한 시·군명 또는 해역명을 표시한다. 다만 시·군명 또는 해역명 표시가 어려운 경우 “「원양산」” 또는 “「연근해산」”으로 표시하여야 한다. 또한 수입수산물의 경우에는 한글 표시를 원칙으로 하되 한문 또는 영문으로 “원산지-국명”, “제조국-국명”, 또는 “OO산”으로 표시를 직접 인쇄하여야 한다.

WTO협정상 원산지 규정에 관한 협정은 국제무역상 거래되는 물품의 생산·제조국, 즉 원산지(the country of origin)를 판정하기 위한 제반 법률, 규정 및 관례, 그리고 행정적 절차 등을 통틀어 일컫는 것이다. 원산지 규정은 수출입상품에 대한 적용 시 국내산 여부 판정 시 적용되는 원산지 규정보다 엄격해서는 안 되며, 모든 체약국에 무차별적으로 적용되어야 한다는 것을 명시하고 있다.

이상과 같은 원산지 표시제도는 WTO/SPS협정의 확대·강화에 대비하여 특히 국내산 수산물에 대한 원산지 표시제도의 철저한 이행이 필요하다. 왜냐하면 국내산 수산물에 대한 원산지표시제도의 철저한 이행 없이 수입수산물에만 엄격하게 적용하는 것은 SPS협정의 동등성 원칙에 위배되는 것이다.

7) 기타 수산물 안정성 확보를 위한 제도

(1) 수산물 안전성 조사

수산물 안전성 조사는 수산물의 품질향상과 안전한 수산물의 생산·공급으

19) 해양수산부, “농수산물의 원산지 표시요령”, 해양수산부고시「2013-183호」, 61-63면.

로 국민의 건강을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 생산 · 출하과정에 있는 수산물에 잔류된 중금속 · 항생물질 · 패류독소 · 식중독균 등을 이화학적 방법 또는 생물학적 방법으로 분석하여 그 수산물이 인체에 안전한지 여부를 확인하는 것을 말한다(동법 제61조).

수산물 안전성 조사절차는 조사대상의 수산물을 선정하고 시료채취 및 분석의 결과를 통보하여 그에 따른 조치절차를 거친다. 조사는 생산단계, 저장단계 및 출하단계의 수산물을 대상으로 하고 있으며, 조사방법은 매월 1회 이상 양식장, 공판장, 도매시장, 집하장에서 시료채취를 통하여 조사하고 있다(동법 제62조).

그리고 안전성조사 결과에 따른 조치로 기준치 초과 품목에 대하여는 생산자 및 시 · 군에 통보하고 시 · 군은 허용기준 초과 품목에 대하여 출하연기, 용도 전환, 폐기 등의 조치를 취하여야 한다(동법 제63조).

(2) 품질인증제도

수산물 품질인증제도는 국가가 그 제품의 가치를 인증하고, 증표를 표시하여 시장에 출하하도록 함으로써 상품성 향상과 공정거래를 도모하는 데 있다(동법 제14조). 따라서 생산자와 소비자동시 보호, 외국산 수산물의 국내산 둔갑판매 방지를 목적으로 1993년부터 실시하여 왔다. 대상 품목과 인증방법에 따라 ① 수산 특산물 품질 인증 ② 수산전통식품 품질인증 ③ 수산물 품질인증으로 분류된다. 수산특산물 품질인증은 특정한 지역에서 특징적으로 가공하여 생산한 수산 특산물의 품질향상을 목적으로 하는 제도이며, 수산전통식품품질인증은 예로부터 전래되어 오는 우리 고유 식품의 계승, 지원, 육성을 위해 만들어진 제도이다.²⁰⁾ 수산물 품질인증지정기준은 전통성과 대중성이 있을 것, 상품화할 때 시장경쟁력을 확보할 수 있을 것, 전통식품의 보전 · 계승 및 발전에 필요할 것 등을 기준으로 하고 있다(동법 시행규칙 제29조).

20) 수산전통식품품질인증의 지정절차는 ① 국립수산물품질관리원장 또는 품질인증기관의 장은 제30조에 따른 품질인증의 신청을 받은 경우에는 심사일정을 정하여 그 신청인에게 통보하여야 한다(농수산물 품질관리법 시행규칙 제31조).

4. 수산물 HACCP제도 도입과 운영

1) HACCP의 의의

HACCP는 Hazard Analysis and Critical Control Point의 약칭으로서 식품의 위해분석(HA)과 중요관리점감시(CCP)의 두 가지 부분으로 나눌 수 있다. 즉, 식품의 원재료의 생산에서 제조 · 가공 · 보존 · 유통단계를 거쳐 최종소비자의 손에 들어갈 때까지의 단계에서 발생할 우려가 있는 미생물위해(병원미생물 및 부패변패 미생물)에 대하여 조사하고 그 위해를 예방하기 위한 감시활동으로 식품의 안전성(safety), 건전성(wholesomeness) 및 품질(quality)을 확보하기 위한 계획적 감시방법인 것이다.²¹⁾

HACCP는 이미 많은 국가에서 식품의 안전성을 확보하기 위하여 채택되고 있으며, 유럽연합도 역시 회원국가에게 이러한 시스템의 도입을 요구하고 있다.²²⁾

HACCP는 식품의 생산(제조와 가공), 분배 그리고 소비와 결부된 위해의 우려를 체계적으로 평가하기 위한 계획방법으로서 식품의 제조과정에서 소비자의 건강에 위해 할 수 있는 부정적인 요소가 식품에 영향을 미치지 않도록 하는 시스템이다.²³⁾ 이러한 부정적인 요소, 즉 위해를 가능한 한 차단하거나 최소화하기 위한 예방조치라고 할 수 있다.

우리 식품위생법상 위해(Hazard)의 개념은 제4조에서 찾을 수 있다. 본 조 제1호 및 7호에서는 식품이 썩었거나 상하였거나 설익었거나, 유독 또는 유해물질이 함유되어 있거나, 병원미생물에 오염되어 있거나, 불결 또는 허용할 수 없는 이물질이 섞여 있거나, 동법 제15조에 의한 안전성평가결과 식용으로 부적격한 것 등을 예시하여 이로 인하여 인체의 건강을 해할 우려가 있는 것은 제조나 판매를 금하고 있다. 즉, 인체의 건강을 해할 우려가 있는 생물학적 화학적 또는 물리적 인자를 뜻한다고 정의할 수 있다. 한편 HACCP의 의미에서는 일련의 식품 생산 과정에서 수용될 수 없는 모든 관점은 위해로 다루어진다. 건강을 위해하여

21) 한국HACCP연구회, “세계각국의 HACCP제도”, 규정 제1집, 1997, 3면.

22) 해양수산부 유통가공과, “1999년도 수산물 안전성조사결과분석”, 해양수산부, 2002, 32면.

23) 송인상 · 문주석, 「세계화에 부응하는 식품위생법 개편방안에 관한 연구」, 한국식품위생연구원, 2002, 108면.

수용될 수 없는 상태를 야기하는 원료, 중간생산물 또는 최종생산물에 대한 생물적, 화학적 또는 물리적인 영향이다.

2) HACCP의 발전

안전하고 건전하며 양질의 식품을 생산하기 위한 자율적인 관리방법으로 최근 세계적으로 주목을 받고 있는 HACCP는 이미 오래 전에 개발되어 발전되어 오고 있는 제도이다. 1960년대 초에 미국의 식품회사 Pillsburg는 미항공우주국(NASA)으로부터 우주비행사에게 공급할 100%의 안전성을 보장하는 식품의 개발을 요청 받았다. Pillsburg는 생산에 앞서 특수한 상황에 공급되어야 할 특정 식품의 품질보증은 기존의 품질관리기술로는 불가능하다고 판단하였었다. 즉, 기존의 품질관리기술은 주로 파괴적인 최종제품검사에 의존하고 있었으므로 우주비행과 같은 경우에는 적용할 수가 없다는 것이었다. 그리하여 Pillsburg는 파괴 품질보증시스템을 개발하게 되었다. 즉, 공정에 대한 철저한 관리(예, 원료, 가공, 유통, 청결, 종사자 등) 및 데이터의 정확한 기록유지로 최종제품의 위해관리를 최소화하였다. Pillsburg가 개발한 생산 공정은 무중력상태에서 특정식품의 미지의 인자에 대한 문제를 해소하였다. 즉, 우주비행에 있어서 식품이 우주비행사에게 해를 끼치거나 질환을 일으킬 수 있는 미생물학적 화학적 또는 물리적 위해를 제거한 것이다. 이 공정의 핵심내용은 예견 가능한 위해에 대한 예방조치이었다고 한다.²⁴⁾ 이것이 오늘날에 HACCP의 모태로 소개되고 있다. HACCP는 1971년에야 미국의 학계에 상세하게 소개되었다. 그리하여 1993년에 식품위생분야를 관할하는 FAO/WHO 위원회에 의하여 HACCP가 정의되고, 국제적으로 인정되었다(ALINORM 93/13A Appendiw II).

3) HACCP의 장점

HACCP는 식품의 원재료의 생산자로부터 최종 제품의 소비자에 이르기까지의 일련의 과정에 대하여 적용하는 것이다. 이 제도는 기존의 식품위생제도보다 식

24) 천석조, 「식품 등 HACCP제도의 적용」, 한국식품위생연구원, 1999, 1면.

품의 안전성이 향상될 수 있을 뿐만 아니라 자원의 효과적인 이용을 가져오며, 위생상의 위해에 대하여 적절한 시점에서의 대처가 가능해진다. 또한 행정에서 감시·지도가 쉬워지며, 식품의 안전성에 대한 신뢰도가 높아짐으로써 국제무역을 촉진시킬 수 있다.

HACCP는 특정된 식품을 먹었을 때 어떤 건강장해가 일어날 수 있는가를 분석하며 그러한 피해가 발생하지 않도록 하기 위하여 원재료의 생산에서 제조·유통·판매를 거쳐 소비자의 입에 들어갈 때까지의 모든 공정을 어떻게 관리하면 좋은지를 정하여, 그 공정을 적절하게 관리하고 있는지를 검증한다. 그 결과 적절히 관리되고 있지 않다는 사실이 확인되었을 때에는 즉시 개선조치를 취하며 모니터링과 개선조치를 기록하고 보관한다. 이들 모든 조치는 문서화한 매뉴얼에 따르도록 되어 있다.²⁵⁾

HACCP는 위해분석과 CCP의 결정, 모니터링 및 기록보관으로 나눌 수 있다. HACCP를 실시하기 위하여는 어떤 상황이 발생하였을 때, 누가, 어디서, 무엇을 어느 정도의 빈도로, 어떻게 시행하고 있으며, 시행한 내용을 회사 내에서 얼마만큼 철저히 관리하느냐가 중요하다.

이와 같이 HACCP를 시행하게 되면 일반적으로 다음의 효과를 볼 수 있다. 즉, ① 식품의 안전성향상을 확보할 수 있다는 것이다. ② 이는 소비자와 유통판매업자에 대하여 신뢰성을 향상시킴으로써 시장에서의 경쟁력 향상을 가져올 수 있다. ③ 식품의 안전성을 감독하는 행정청의 측면에서는 종래의 식품위생감시만으로는 시설에 대해 감시할 당시에 작업과 위생관리상태만 감시할 수 있을 뿐이나, HACCP의 도입으로 HACCP에 근거한 모니터링과 개선조치의 기록만을 확인함으로써 감시원이 감시를 하지 않을 때에도 어떠한 위생관리가 시행되고 있는지를 쉽게 파악할 수 있다.

HACCP는 ISO 9000시리즈와 밀접한 관계가 있는바, ISO 9000은 광범위한 품질관리제도 이긴 하지만 위생적인 공정과정을 담보하지는 않는다. 그러므로 전체적인 품질관리체제로서 위생을 도입한다는 관점에서 ISO 9000과 HACCP제도를 조화시키는 새로운 제도로의 발전이 모색되어야 한다.²⁶⁾ 양자가 상호 보완하는

25) 송인상·문주석, 전게서, 37면.

26) 한국 HACCP 연구회, 전게서, 8면.

방법으로는 ISO 9000시리즈의 매뉴얼로 HACCP를 구체화할 수 있다.²⁷⁾

4) HACCP의 실행

HACCP를 실행하기 위하여는 원료, 식품의 제조방법, 식품제조의 진행 그리고 운송조건, 저장조건 그리고 판매조건 등에 관한 데이터를 수집하고 평가하여야 한다. 이의 실행을 위해서는 여러 분야에서 경험이 있는 종사자로 조직 되어야 한다. 왜냐하면 경험에 의한 Know—how에 의하여 필요한 정보를 수집할 수 있기 때문이다. 또한 이들은 HACCP에 대하여 충분한 교육을 받아야 한다. HACCP는 기존의 작업방법과 특별히 상이한 경우에 HACCP에 대한 충분한 교육이 되어있지 않으면 저항을 받게 되기 때문이다. HACCP에 익숙하지 않은 종사자들이 HACCP를 성공적으로 수행하기 위하여는 매뉴얼화 되어 있는 성분배합 및 각종 기준서를 세심하게 준수하도록 하여야 한다.

식품제조에 관계하는 종사자는 식품의 위생을 보존하기 위하여 개인의 습관을 바꾸거나 개인에게 감염된 미생물 오염에 특히 주의를 요하게 한다. 식품제조에 종사하는 자에게 기본적인 식품미생물에 대한 설명으로 개인종사자 위생의 중요성을 주지시켜야 한다. 일반적으로 전형적인 HACCP의 팀은 작업진행 책임자, 기술자, 품질경영 관리자 그리고 미생물 검사자를 공동으로 구성된다.

HACCP의 원칙은 다음과 같다.²⁸⁾

첫째, HACCP의 범위와 목표설정을 확정하여야 한다. 원재료의 생산, 식품의 제조 · 가공 및 최종 소비에 이르기까지의 모든 단계에 있어 잠재적인 위해와

27) ISO 9000(International Organization For Standardization : 국제표준화기구) : ① 제품과 서비스의 국제적 교환을 쉽게하고, 지적 · 과학적 · 기술적 · 경제적인 활동분야에서의 협력 증진을 위해 세운 국제표준화 기구이다.

② 국제표준화기구 기술위원회에서 제정한 품질경영과 품질보증에 관한 국제규격이다. 통상 활동을 원활히 하기 위해 ISO에서 제정한 공급자와 구매자 사이의 품질경영과 품질보증에 관한 기준이다.

③ ISO 9000 인증의 의미 및 필요성에 있어서 신뢰적인 제품, 서비스, 체제, 운영에 대한 제3자 인증기관의 인증평가 확보 및 고객의 기대와 요구에 부응하는 신뢰성 확보 · 조직의 역량 강화로 경쟁력 확보 · 국내의 환경변화에 능동적, 효율적으로 대비, 국제적 인증효과 발생 등이다.

④ ISO 9000 인증의 목표로 제품의 질 향상, 제품 경쟁력 향상, 공공 이미지 향상, 품질 비용의 절감, 효율적 경영자원 활용 등이다.

⑤ ISO 9000의 3대요소로는 투명성, 원칙준수 및 국제표준화가 있다.

⑥ ISO 9000 시리즈 향후 전망은 ISO 9000 인증제도는 국제규격품질보증으로 세계 각국에서 도입하여 실시하고 있으며, 조직 내부의 품질 보증뿐만 아니라 국제적 무역, 기술 장벽 극복의 효과적 수단이다.

28) 한국 HACCP연구회, 전게서, 10면.

이로써 발생할 수 있는 위해의 개연성을 분석 · 해석하고, 이를 예방할 수 있는 관리방법을 확립하여야 한다.

둘째, 위해를 제거하거나 발생의 개연성을 최소화하기 위하여 관리하여야 할 장소 · 공정 · 작업 단계를 결정하여야 한다. 즉, 중요관리점을 확정하여야 한다.

셋째, 중요관리점이 적정하게 관리되고 있는지를 확인하기 위하여 준수되어야 할 관리기준을 설정하여야 한다. 즉, 조절조건을 확정하고 한계치를 결정한다.

넷째, 중요관리점의 관리 상태를 모니터링하기 위한 계획적인 측정 및 관찰제도를 확립하여야 한다. 즉, 모든 개별적 중요관리점의 점검을 위하여 절차를 확정하여야 한다.

다섯째, 모니터링에 의한 특정의 중점관리점이 관리기준에 벗어날 경우에 취하여야 할 개선방법을 확립하여야 한다. 즉, 필요한 경우에 조절 조건들이 준수되지 않을 경우에 교정을 위한 조치를 확정하여야 한다.

여섯째, HACCP가 효과적으로 기능하고 있는지의 여부를 확인하기 위한 검증방법을 확립하여야 한다. HACCP시스템의 효과성에 대한 검증절차를 확정하여야 한다.

일곱째, 위에서 언급된 모든 단계 및 그 적용에 관계되는 모든 방법 또는 기록에 관한 문서 보관제도를 확립하여야 한다. 즉, 확정된 절차의 조절 문서화의 작업지시와 조직화를 실행한다.

5) 국제규격과의 관계

(1) 국제규격과 국내규범의 조화

시장의 세계화로 인하여 우리나라는 식품분야에서 수입자인 동시에 수출자로서 세계의 시장에 참여하고 있다. 식품의 수입자로서 우리나라는 수입되는 식품이 우리나라의 식품법규에 합치되도록 요구할 권리를 갖고 있다. 반대로 우리나라는 수출자로서 제3국의 정부와 소비자에게 우리나라에서 생산된 식품이 그 나라의 식품법규에 합치되도록 할 의무가 있다. 그러므로 우리나라의 식품관련 법규는 국제적인 기준, 특히 WTO협정에서 나오는 국제법규에 합치되어야 한다.

WTO협정상의 보건과 관련된 소비자보호분야는 “위생 및 식물위생조치의 적용에 관한 협정(Agreement on application of sanitary and phytosanitary measures: 이하 SPS로 약칭함)²⁹⁾이 있다.

이 협정은 보호주의무역에 기여하는 부당한 위생 및 식물위생조치의 실행을 방지하기 위한 GATT의 규율과 연결된다. SPS협정은 특히 각각의 위험에 대한 평가 시에 고려되어야 하는 변수를 명시하고 있다. 즉, 식품첨가물, 잔류수의약품 및 농약, 오염물질, 시료채취 및 검사방법과 위생들에 관하여 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 협정에 참여한 우리나라는 국내의 식품관련법규를 국제식품규격 위원회가 설정한 규격과 일치시키거나, 일치시킬 수 없다면 식품안전성의 보장을 위한 조치와 동 · 식물의 위생보호조치는 객관적이고 정확한 과학적 데이터의 분석과 평가에 근거하여야 한다.

국제식품규격의 목적은 소비자의 건강을 보호하고 식품유통분야에서 법 집행자에게 확정을 주는 국제적으로 수용되고 통일적인 형식으로 되어있는 식품규격을 정하는 것이다. SPS협정으로 국제식품규격의 표준은 원칙적으로 WTO협약의 가입국가에게 법적으로는 아니라 할지라도 사실상 구속력이 있다. 소비자의 건강 보호를 위한 국제식품규격의 표준은 국내법에 많은 영향을 주어 관련법규의 제정 또는 개정을 가져왔다.

(2) 국제식품규격의 HACCP 시스템

식품의 안전성을 확보하기 위한 국제적인 추세는 식품산업의 경영자체에 의한 통제조치의 강화이다. 이는 예방적인 생산과정의 관리에 의한 식품안전성의 확보 방안이라고 할 수 있다. 과거 우리나라의 식품안전성 확보실태는 행정청의 식품이 식품법규의 준수여부에 대한 감독, 특히 기본적인 식품의 위생조치에 대한 감독, 감독을 위하여 유통되는 식품의 무작위 표본검사 등이 고작이었다. 그러나 앞으로는 국가기관이 식품의 안전성을 보장하기 위하여 취하는 조치가 어느 정도 효과적인가에 대하여 식품자체에 대한 검사뿐만 아니라 식품의 생산과정과

29) SPS협정은 각국이 규정하고 있는 식품의 안전성 검사와 동·식물의 검역과 관련된 규정이 식품 및 동 · 식물의 국제간 교역상 비관세장벽으로 사용되지 못하도록 하기 위한 국제간 규범을 정하고 있는 협정이다. 즉 과학적인 근거 없이 식품의 안전성 검사와 동 · 식물의 검역과 관련된 규정을 수입되는 식품 및 동 · 식물에 적용함으로써 발생하는 국제간의 무역장벽에 대항하기 위한 협정이다.

작업과정에 대하여서도 전문적으로 감독하여야 한다. 즉, 식품의 안전성을 확보하기 위한 통제에 대한 통제(Kontroll der Kontroll)를 갖추어야 한다. 이러한 제도는 유럽연합의 식품안전정책에서 두드러지게 나타나고 있다.³⁰⁾

우리나라의 현행의 식품검사에 대한 규정도 식품의 생산과정에 대한 안전성이라는 예방적 시스템이 보충되어야 할 것이다. 이러한 제도의 보충으로 식품산업체는 식품의 생산 시에 발생할 수 있는 위해를 방지하기 위한 회사내부의 시스템이 확보되어야 할 것이다. 동시에 식품의 생산자와 유통자는 그에 의하여 생산되고 유통되는 식품에 대하여 책임을 져야 한다. 중요한 것은 식품의 안전성에 대한 유연성 있는 규정으로 식품의 안전성에 대하여 법규가 요구하는 내용이 식품제조자와 유통자에 의하여 준수될 수 있어야 한다는 것이다.

식품의 안전성확보를 위한 이러한 시스템은 위해분석과 생산과정의 안전성확보라는 예방적 시스템으로의 진전이라고 할 수 있다. 이러한 방식은 이에 참여하는 경제주체와 식품감독청에 대하여 고도의 전문성을 요구한다. 그러나 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 방법이 법규에 경직된 내용으로 규정되지 않아야 한다. 이러한 시스템 하에서는 전문가에 의하여 법 목적의 달성이라는 많은 부분 즉 수단과 방법이 전문가에게 유보되어야 하기 때문이다.

식품의 안전성에 대한 회사 스스로에 의한 통제조치와 관련된 우리나라의 식품위해요소중점관리기준과 국제식품규격상의 HACCP시스템을 비교하여 보면, 상호간에 시스템의 차이를 발견할 수 있다. 현행 식품위해요소중점관리기준에 의하면 식품산업은 식품의 생산과 제조에 관련된 자기통제조치를 실행하도록 의무를 부여받고 있다. 회사의 자기통제를 실행하기 위하여 그리고 이와 결합된 중요관리점(Critical Controll Point: CCP)의 실행을 위한 현행 「식품위해요소중점관리기준」에 관한 규정은 국제식품규격상의 HACCP제도의 도입을 위한 의무와 동일하지 않다. 왜냐하면 현행 「식품위해요소중점관리기준」은 단지 기본적인 식품제조과정의 위생 상태에 관하여서만 규정하고 있기 때문이다.

30) 동물을 원료로 하는 식품의 생산과 판매를 위한 원료인 동물의 건강과 위생에 대한 요구를 규정하고 있는 유럽연합의 지침과 행정청에 의한 식품감독에 관하여 규정하고 있는 유럽연합 지침(89/997/EWG) 및 식품위생지침(93/43/EG)이 대표적인 예이다.

제 3 절 수산물 위생관리의 문제점과 과제

1. 서

오늘날의 과학기술의 발전과 생산력의 향상은 인류에게 배고픔으로부터 자유를 가져와 얼마나 많이 먹을 수 있을 것 인가에 대한 문제에서 어떤 음식을 즐길 수 있을 것인가에 대한 문제로 그 고민의 주제가 바뀌었다. 그리하여 다양한 식품산업의 발전과 요리문화의 생성은 음식의 역할이 단지 배고픔을 없애는 기능에서 벗어나, 맛과 영양, 섭취 형태 등 자신이 원하는 바를 실현할 수 있는 가치관 실현의 기능과 문화적 기능까지 담당하게 되었다.

그러나 인구증가와 식량자원에 있어서 교역의존 비중의 증가는 각국에 있어서 여전히 식량의 안정적인 확보가 각국에게 중요한 해결과제로 남겨놓았고, 환경오염과 다양한 요인의 발견, 식인성 질병의 위험증가는³¹⁾ 식품의 안전성 확보를 각국의 최우선 과제로 부상시키게 되었다.

수산물에 있어서도 연안어장의 환경오염과 어자원의 감소로 인한 생산성의 하락, 수산물 수요의 증가와 수산물 교역의 활성화 등으로 인해 세계 여러 국가들은 수산물의 수출경쟁력을 향상시키고, 자국 국민에게 건강과 안전한 식생활을 제공하기 위해 HACCP로도 만족을 못한 많은 나라들이 유통단계별로 철저한 위생가이드라인을 설정하여 민간에게 보급하고 있으며, 또 새로운 시스템으로 식품이력추적제도(Traceability System)를 도입하고 있는 추세이다.

그러나 수산물의 안전성 확보를 위한 각종 조치는 수산물 교역의 확대를 저해하는 수단으로 활용될 수 있으므로, 이 문제를 해결하기 위한 많은 국제적 논의가 진행되고 있다. 이와 같이 수산물을 포함한 식품 안전성 문제는 전 세계적인 관심사이며, 앞으로도 국제무역에 있어 핵심적인 쟁점으로 될 것으로 보이고 있다.

31) 식인성 질병의 원인은 대부분 살모넬라균, 세균 독소, 캄필로 박터균, 바이러스 등이 차지했으며 식품 중에서는 달걀, 혼합식품(mixed foods), 어류 및 수산물 등이 주요 발생 원인이다. 식품의약품안전처 보도자료, 2013 . 4. 30. 11면.

실제로 세계적인 시장개방에 따라 외국산 식품의 수입이 증가하여 유통되고 있어 식품위생 문제가 큰 관심거리로 대두되고 있다. 1990년대부터 식품안전성을 확보할 수 있는 식품위생관리 시스템의 개발이 부각되었고, 완제품 품질관리 중심에서 생산 및 가공공정 위주의 안전성 점검과 확인을 위한 위생관리에 관심이 모아지고 있는 추세이다.

선진국에서는 WTO 발족 이전부터 식품의 안전성에 대한 심도 깊은 연구를 통하여 식품위생관리 시스템 구축이 법적으로 제도화하고 있고, 국제적으로도 수산물의 식량안전 문제는 커지고 있고, 개방화와 교역에 따라 식량안전도 매우 중요한 관심사로 변해가고 있다.

식품위생의 필요성 증대에 따라 국제적으로는 1995년도 WTO 환경위생전문위원회에서는 “식품의 재배, 생산, 제조로부터 최종적인 소비에 이르기까지 모든 단계에서 식품의 안전성(Safety)과 완전성(Wholesomeness) 및 건전성(Soundness)의 유지와 향상을 확보하기 위해 필요한 모든 조치”로 식품위생을 정의하고 있으며, 기타 국제기구에서도 식품안전을 위한 논의와 기준을 설정하고 있다.

수산물을 포함한 식품 안전성 문제는 전 세계적인 관심사이며, 앞으로도 국제 무역에 있어 핵심적인 쟁점으로 될 것으로 보이고 있다. 이에 각국 정부는 SPS 협정의 이행과 관련하여 더 많은 경험을 축적하고자 할 것이며, 이 협정과 관련한 다양한 분쟁의 해결에 따라 이 협정 또한 지속적으로 개선될 것으로 예상되고 있다.

따라서 WTO를 중심으로 한 수산물 세계시장의 자유화 · 개방화에 조화로운 수산물 안전성 확보체계를 확립하기 위해서는 정확한 법 · 제도적 실태 및 운영실태 파악과 여건변화에 효율적으로 대응할 수 있는 효과적인 식품안전관리체계의 구축을 서둘러야 할 것이다.

WTO를 중심으로 한 세계 수산물 시장의 자유화 촉진은 국제무역규범의 변화를 촉진시킬 뿐만 아니라 수산식품의 생산, 유통, 소비에 관련된 국내법 질서에도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 이미 미국, EU, 캐나다, 노르웨이, 뉴질랜드 및 오스트레일리아 등의 선진국들은 수산물 수출경쟁력을 확보하고, 동시에 자국 국민에게 안전한 식생활을 제공하기 위해 새로운 위생관리체도의

도입을 서두르고 있다. 그리고 식품안전성 및 위생조치와 관련된 국제기구에서 자국에 유리한 국제기준의 확립을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다.

우리나라는 최근 각종 식품위생관련 사고의 빈번한 발생과 정보·통신의 발전에 따라 국제적으로 논의되고 있는 식품위생관련 쟁점 사항들을 신속히 접할 수 있게 된 배경으로 인하여 식품위생관리에 대한 관심이 높아져 가고 있다.

수산물에 대한 안전성 확보를 위해서는 수산식품의 특성상 일반식품에 있어서 보다 더 복잡하고 세심한 관리가 확보되어야 하고, 특히 수산물의 안전성 확보를 위한 관리방안에서는 수산업의 특성상 위생관리 측면 뿐 아니라 국내 수산업 자체에 관한 부분까지 고려해야 하는 문제가 있다. 국내 수산물의 안전성 확보를 위한 관리는 일반 식품위생관리가 가지는 국민 건강과 위생관리 측면뿐만 아니라 수출증대와 위해물질의 국내반입을 제한하는 성격을 동시에 가지게 되므로 국내 수산업의 경쟁력 강화에도 기여를 할 수 있다는 점이다.

이러한 부분을 동시에 만족하기 위해서는 생산에서부터 식탁까지의 안전한 식품을 공급할 수 있는 종합적인 식품 위생관리체계가 조속히 마련되어야 하나, 식품안전에 관한 연구의 미흡과 불완전한 관리체계로 인하여 현재 우리나라의 위생관리는 그렇지 못한 것이 현실이다.

따라서 여기서는 수산물의 안전성 확보를 위한 위생관리방안을 마련하기 위해 지금까지 검토한 결과를 바탕으로 우선 우리나라에 있어서 수산식품 위생관리체도의 문제점 및 향후 과제를 도출하고자 한다.

2. SPS 협정 이행을 위한 구체적 실행계획 수립 및 대응 미흡

WTO 체제는 과거 GATT체제에서 개별국가의 자의적인 기준에 의해 간접적인 무역왜곡수단으로 활용되어 오던 위생조치를 일정한 국제적 규범으로 편입하여 무역 왜곡을 방지하고자 위생 및 검역조치에 관한 협정을 체결하였다. SPS협정은 WTO 회원국이 위생 및 검역조치를 무역장벽으로 사용하는 것을 제한함으로써 이러한 문제점을 해결 하도록 하는 것이다.³²⁾ 이와 같이 SPS협정은 1차적

32) Kevin C. Kennedy, "Resolving International Sanitary and Phytosanitary Disputes in WTO: Lessons and Future Directions." 55 Food and Drug Law Journal(2000), p.83.

으로 무역자유화를 목적으로 하는 것이지, 환경조약으로 의도된 것은 아니다.³³⁾ 즉 SPS협정은 직·간접적으로 국제무역에 영향을 주는 조치에 적용되는 것이다. 그러나 SPS협정은 그 자체가 실질적 조치를 확립하는 것이 아니라, 위생 및 검역 조치 회원국에 의해 주장되는 위험에 대하여 과학적 기초 위에서 보호를 부여하기 위해 일반적 절차 규칙을 설정한 것이다. SPS협정은 이러한 입장에서 이해하여야 할 것이다.

따라서 우리나라도 급변하고 있는 세계 수산물 시장의 여건변화를 적극적으로 수용하여 수산물의 수출경쟁력 및 수입 수산물의 안전성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함에도 불구하고, 이에 대한 제도적·정책적 노력이 미흡하다고 할 수 있다. SPS협정이 요청하고 있는 수산식품 위생관리 체제와의 조화를 위한 제도적 개편과 함께 새로운 국제기준을 형성하기 위해 추진되고 있는 국제회의에 우리나라의 의사를 반영시키기 위해 관련부처, 업계, 전문가 집단 간의 노력이 미흡하다는 것이다.

수산식품의 위생 및 안전성 관련 주요 국제기구의 논의동향 및 주요 교역상 대국의 위생관리제도 및 정책변화에 대한 면밀한 분석을 통하여 국제기준과의 조화를 위한 노력이 요청되고 있다. 그러나 우리나라는 SPS협정의 핵심사안인 식품위험평가(Risk-Assessment)에 대한 시스템 구축이 미흡한 실정이다.

SPS협정에서는 위해물질에 대한 국제기준을 정해놓고 식품소비량이나 국민의 신체적 조건과 국가별 특수성에 따라 상이한 기준이 적용 가능하도록 되어있다. 같은 종류의 위해물질이라도 물질 특성에 따라 최대 잔류량의 차이가 있기 때문에 우리 국민의 신체적 조건에 따른 위해물질별 기준 설정이 필요하다.³⁴⁾

하지만 국내에서 소비되는 식품 중에는 공전상에 잔류허용기준이 설정되지 않은 품목이 많아 Codex의 기준이나 유사 식품 기준을 적용하는 사례가 많고, 특히 농약부문의 경우 우리나라의 농약 잔류허용기준설정 시 국내연구·축적자료

33) Regine Neugebauer, "Fine - Tuning WTO Jurisprudence and the SPS Agreement : Lessons from the Beef Hormone Case." 31 Law and Policy in International Business (2000), p.1258.

34) 위생·검역과 관련한 국제적 기준과 관련하여 SPS협정은 FAO와 WHO, 식품규격위원회CAC, 국제가축 전염병사무국, 국제식물보호협약 등을 언급하고 있다. 또한 회원국이 취하는 위생·검역 조치의 투명성 확보를 위하여, 각 회원국은 위생·검역 조치가 변경되었거나 새로 제안되었을 경우 이러한 조치가 국제적 기준과 상이할 경우 WTO 사무국에 통보하도록 하고 있다(부속서 2 위생 및 검역규제 규정의 투명성, 통보절차 5조).

부족으로 상당수 일본의 농약잔류허용량이 적용되어 우리나라 국민에게 적합한 안전성기준이 보장되기 어려운 측면이 있다. 또한 재배면적이 적은 작물은 별도의 잔류기준이 설정되지 않아 유사 식품의 최저기준을 적용함으로써 부적합율이 증가하고 품목들간에 허용기준이 크게 차이가 나는 문제점이 있다.

최근에는 환경오염 심화 및 산업화로 인한 중금속 오염의 증가와 함께 단체 급식 등 대량 조리·운반증가로 인하여 식중독 발생이 빠르게 증가하고 있어 중금속과 미생물에 대한 위해성 평가 및 관리가 시급한 실정이다. 우리나라의 경우 수은, 납, 카드뮴 등은 인체에 축적되며 식품을 통한 노출의 증가가 크기 때문에 위해성이 높은데도 불구하고 호주나 영국에 비해 우리나라의 허용치는 크게 높은 편이며, 또한 미국, EU 등의 선진국에서는 위해물질 기준 적용 시 영유아를 위한 위해물질 적용기준을 따로 마련하여 일반 식품보다 강화된 기준으로 영·유아의 식품에 적용하도록 엄격한 기준을 마련해 놓고 있으나 우리나라는 적용기준을 따로 적용되지 않고 있어 국내기준 마련과 함께 영·유아의 중금속 및 위해물질의 차단을 위한 기준 마련이 시급하다 하겠다.

이러한 상황은 국내적으로는 과학적이고 합리적인 위생기준을 설정하지 못할 뿐 아니라 효율적인 위험관리(Risk-Management)체제 구축의 큰 걸림돌이 되고 있다. 그리고 대외적으로는 우리나라의 현실에 적합하지 않은 외국의 위생관리 기준을 일방적으로 수용해야 하는 입장에 처하게 되어 향후 위해물질의 국내 유입을 억제하지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 왜냐하면 Codex 위원회가 정한 국제기준이 일반적인 기준으로 통용되고 있으나 이 기준 또한 당사국의 식생활 및 환경적 여건을 배려하지 못하고 있기 때문에 동등성 원칙에 입각한 수산물 교역의 자유화는 수산물 수입물량의 증가로 이어져, 위험평가의 결과가 축적되어 있지 않은 현 상태로는 그 통제력을 상실할 수밖에 없기 때문이다.

따라서 국내 수산식품의 안전성 확보와 위해식품의 수입억제 및 수산물 수출의 활로를 찾기 위해서는 SPS협정 이행을 위한 노력이 있어야 하며, 이러한 노력의 핵심은 과학적인 위험평가체제를 구축하여 현재 미흡하다고 볼 수 있는 수산부분의 위험평가의 결과물을 축적해 나가는 것이라 할 수 있다³⁵⁾.

35) 위험성평가체제는 과학적인 평가법의 개발과 전문 인력의 확보가 선행되어야 하기 때문에 장기적인 과제로서 추진되어야 한다. 평가체제가 정비되기 전까지는 현재의 과학기술로서 가장 유효한 방법을 활용하게

3. 수산물의 종합적인 위생관리장치의 부재

우리나라에서는 수산식품이 동물성 단백질의 4할 이상을 공급하는 주요 식품이며, 앞으로도 이러한 기능은 유지될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 앞에서 언급한 SPS협정 이행의 최대의 과제인 위험평가체제의 미 확립은 결국 식품 위생관리, 특히 수산식품의 종합적인 위생관리체제의 확립을 방해하는 요인으로 작용하고 있다.

수산물은 공산품이나 농산물과는 달리 부패하기 쉬운 특성을 가지고 있기 때문에 선도유지를 위해서는 특수한 기술이 요구되는 식품이다. 생산단계³⁶⁾에서부터 수산물은 환경적 요소의 영향, 즉 해양오염에 의한 영향을 받기 쉬우며, 생산과 유통과정에서 약간의 취급 부주의가 발생하더라도 식품으로서 가치도 현저하게 손상되기 쉬운 식품이기 때문에 생산 전단계적인 해역 위생관리에서부터 식탁에 이르기까지 전체 단계를 종합적으로 관리할 수 있는 일원적인 관리체제가 필요하다.

그런데 품질이나 안전성이 확보된 수산물을 얻기 위해서는 너무 많은 요소에 대한 관리가 이루어져야 하므로, 관련법령이나 관할기구가 산재해 있는 현실로는 소기의 목적을 달성하기 곤란하며, 유기적인 협조체제나 효율적인 관리 면에서도 현실적으로 많은 장애가 발생되고 있다.

구체적으로 살펴보면 우선 해역관리에 있어서는 환경부와 그 관할이 이원화되어 있고 제한된 품목 및 제한된 지정해역 관리제도로 인하여 적극적인 활동에 장애요소가 되고 있다. 따라서 해역관리에 있어서 환경청과의 유기적 협조체제의 확립과 함께 수산업과 직접적인 관련이 있는 채취 불가지역 및 오염 정보 공개 제도를 확립할 필요성이 있다. 생산단계에서는 어선업, 양식 업종별 위생 관리 가이드라인의 마련과 보급, 지속적인 교육이 이루어지지 않아 어업인의 수산물

나 별도의 연구기관 또는 전문가를 자문기관이나 자문관으로 지정하여 활용할 필요가 있다. 이와 함께 관련 국제기구에서 개발된 위해성평가지침과 주요 선진국의 관련 규정 등을 참고로 하여 정부 부처내 관련 부서에서 위해성평가지침을 법제화하는 것이 필요하다. 또한 이러한 정부부처의 노력을 통합하고 인적·물적 자원의 효율적인 활용을 도모하기 위하여 범 부처차원의 위해성평가 협의체를 구성하는 방안도 강구할 필요가 있다. 이재명, “WTO 협정상 위생 및 검역조치의 과학적 증거요건”, 경희대학교 국제법무대학원, 2006, 124면.

36) 어획, 채취 및 양식을 망라하는 개념으로 보아야 한다.

안전성 및 위생에 대한 의식이 미흡한 상태이다. 유통단계에 있어서는 보건복지부와 위생관리 업무가 이원화되어 있기 때문에 체계적인 관리업무가 어려운 실정이다. 또한 위험평가 결과물이 전무한 상태이므로 각종 유통시설별 위생가이드라인의 제공이 불가능하여, 결국 이것이 유통인들의 위생안전의식의 결여로 나타나고 있는 실정이다.

위와 같이 현재 생산에서 소비에 이르기까지 종합적이고 일관된 위생관리체제가 확립되지 못한 이유는 전체적인 식품위생관리 측면에서 수산식품만이 가지는 특성이 제대로 반영되지 못한 결과이기 때문이다. 전체 식품 속에서 수산물에 대한 위상정립과 함께 종합적인 식품위생관리체제 확립 속에서 수산물의 특성이 반영된 종합적인 위생관리장치의 마련이 절실한 시점이다.

4. 부처 간 협조체제 미 확립

최근 유럽을 중심으로 하여 전 세계적으로 소비자의 우려를 불러일으켰던 벨기에산 식육의 다이옥신 사건³⁷⁾ 등을 보면 식품가공 산업은 별개로 존재하는 구분된 영역이 아니라 원료, 가공, 유통, 소비에 이르는 일련의 식품유통의 한 부분이라는 것을 알 수 있다. 또한 유전자재조합 대두, 옥수수 등 농산물을 수입하여 원료로 사용하는 가공식품은 원료와 가공 산업의 연계성을 성격에 따라 각각 산재된 법령에 의해 여러 부처에서 분산 관리되고 있어 예산·인력 등 국가자원의 중복 투입으로 인한 재정 낭비를 야기하게 된다. 또한 수입식품안전 관련 사전·사후 정보(현지정보·동향·검사결과)의 상호 공유가 미흡하여, 정책 수립에서 일선 검사 업무에 이르는 총체적인 수입식품 안전관리가 취약한 실정이다.³⁸⁾ 현재 각 기관에서 수행하는 수입식품 관련 정보는 부처 간에 충분히 공유되지 못

37) 국내외적으로 식품 중 다이옥신은 식육이나 수산물 중 기준을 정하여 관리하고 있으며, 우리나라에서는 다이옥신(17종) 기준을 소고기 4.0pg TEQ/g fat, 돼지고기 2.0pg TEQ/g fat, 닭고기 3.0pg TEQ/g fat, 이하로 설정하여 관리하고 있다. 식품을 통해 섭취하는 다이옥신의 양은 사람마다 식습관에 따라 차이가 있겠지만, 식품의약품안전청에서 2004년부터 2007년간 실시한 연구 결과에 따르면, 우리나라 국민의 전체식품으로부터 섭취하는 다이옥신의 1일 노출량은 체중 1kg 당 0.41pg TEQ로 나타났다. 이는 일본인의 1.19PG TEQ보다 상당히 낮은 값이며, WTO 1일 노출량 권장기준인 체중 1kg당 4pg TEQ의 약 10.2%로 안전한 수준인 것으로 밝혀졌다. www.kfda.go.kr, 2014. 7. 7.

38) 해외파견인력 현황을 보면 농림부는 농무관 7명을 미국, 스위스, 이탈리아, 일본, 중국, EU대표부, OECD 본부에 파견하고 있으나 식약청은 중국에만 1명의 주재관을 파견하고 있다. 유럽의 구제역 발생시(2001. 2) 농림부는 이 사실을 먼저 알았지만, 식약청은 1주일 후에 알게 되었다.

하고 있으며 그 일례로 수입식품통계는 식약청 「수입식품등검사연보」³⁹⁾, 농림부 국립수의과학검역원 「국립수의과학검역원연보」⁴⁰⁾, 국립수산물품질관리원 「수산물검사연보」에 분산 수록되어 전체수입식품의 검사현황이 총체적으로 파악되지 않고 있다. 한편 수입업자 입장에서는 중복신고⁴¹⁾에 따른 불편을 초래하고, 정책의 일관성 결여로 인하여 소비자 혼란과 신뢰 저하를 가져오고 있다. 식품수입은 급증하고 있으나, 수입식품의 안전사고 발생 시 다원화된 집행 체계에 따른 업무 분산으로 신속하고 능동적인 대처가 어려울 뿐만 아니라 귀책사유에 대한 책임 회피 등의 논란도 가중되고 있는 실정이다.

1) 수산물위생관리전문가의 부재

우리나라의 수산물 위생관리행정은 세계 수산물시장의 자유화 · 개방화추세 및 수입수산물의 급증, 해양오염에 의한 소비자의 국내산 수산물에 대한 안전성 및 비위생적 유통시설에 대한 우려 고조 등에 상응하는 제도적 전환이 제대로 이루어지고 있지 않다. 특히 수산물을 매개로 한 식중독 등 위생사건이 발생했을 경우, 그 발생 지점이 산지이건 유통단계이건 여론의 질책을 받는 것은 농림수산 식품부이며⁴²⁾, 이러한 영향은 수산물 생산자에게 귀착된다는 것이다. 즉 보건복지부는 제3자적 위치에 있는 것으로 인식된다.

특히 더욱 확대 · 강화될 시장의 자유화 추세에 대응하여, 수산물 교역에서 문제가 될 수 있는 분쟁을 미연에 방지하고, 우리나라 소비자의 건강과 안전한 식생활 보장을 위해서는 과학적이고 전문적인 분석능력을 소유한 전문가가 부족한 실정이다.⁴³⁾

2) 위해성 평가 기술부족 및 전문인력 부족

39) 수입신고 되는 농 · 임산물, 가공식품, 식품첨가물, 기구 · 용기 · 포장의 검사현황을 수록한다.

40) 축산물가공처리법 등에 의한 수출·입 동물 축산물 검역·검사 실적을 수록 한다.

41) 일례로 수삼은 수입업자가 국립식물검역소 및 식약청에 개별 신고하며, 병충해 검사는 국립식물검역소가, 농약 등 검사는 식약청이 담당하고 있다.

42) 농림수산식품부는 2013년 해양수산부 및 농림축산식품부로 개편되었다.

43) 단순한 관능검사를 담당하는 검사원 외에 방사능, 항균성물질, 패독 분야 등의 전문분석요원이 현재 부족한 상태이다. 왕국광, “중국의 식품안전 관리체계 연구”, 석사학위논문, 광운대학교 대학원, 2013.

식품의약품안전처는 식품과 의약품의 안전 문제를 전문적으로 담당하는 기관임에도 불구하고 위에서 보듯이 식약청 내 의약관련 전문가는 많은 편이지만 식품위생 및 안전 담당 연구원의 수가 적어 상대적으로 전문성이 결여되어 있다고 할 수 있다. 또한 식품위생 및 안전업무를 담당하기 위해서는 사람이나 동물의 질병에 대한 전문지식이 요구됨에도 불구하고 현재 식품의약품안전처의 식품위생 및 안전업무는 주로 식품공학, 미생물관련 전공자들이 다루고 있다. 이와 같이 전문직(식품위생직)인력은 크게 부족한 실정이며 전문성 확보를 위해 담당 공무원이 한 가지 업무를 지속적으로 수행해야 함에도 잦은 인사이동과 식품관련 업무 이외의 부가업무 등으로 전문성을 축적할 수 있는 여건을 제공하지 못하고 있다. 이러한 문제는 식품업체에 대한 단속 결과를 통해서 그대로 드러나고 있다. 업체에 대한 단속이 위생 측면보다는 표시광고위반 등 위생과 밀접한 관계가 없는 사항에 대한 적발이 주를 이루고 있다.

수산물의 수입증가와 함께 안전성을 위한 검역 건수가 급격히 증가하고 있는데 전문 인력 부족과 수산물 안전성 모니터링에 관련한 정밀분석실이 부족하여 신속하고 정밀한 검사업무 수행에 어려움이 있다. 유통과정 단계별로 일관성 있는 정보 관리가 중요하지만 우리나라의 경우 수산물 유통 시 생산자 표시가 누락된 채 유통되는 경우가 많아 유통 중간단계에서 수거검사 결과 잔류허용기준을 초과하더라도 추적조사가 불가능한 상태이다.

위험 평가 시 위험 추정확률을 산출하는 것만으로는 현실성이 없으며, 위험추정확률을 낮추는 데 필요한 비용과 그 편익이 산출되어야하나 경제성 분석은 거의 수행되지 못하고 있다. 위해성 평가를 위한 기술개발이 시급하고 이러한 위해성 평가를 국제적으로 인정받고, 실제로 적용하기 위한 전문 인력의 보강도 시급한 과제라 하겠다.

5. 수산물 위해물질 사전점검체계 미비

1) 수출수산물에 대한 점검

세계 수산물 시장의 자유화 및 개방화 추세로 인하여 우리나라는 수산물 수입

이 급증하고 있으며, 해양오염 등으로 인해 수산물 위생사건 발생에 대한 우려가 고조되고 있음에도 불구하고 이에 상응하는 제도적 전환이 이루어지지 않고 있다. 즉, 수산물의 종합적인 위생관리 조직 및 기능이 부족할 뿐 아니라, 사전 예방기능과 조직, 위험분석 기능도 미비한 실정이다.

수산식품에 대한 사전적 검사는 지금까지 주로 수출수산물에 대한 검사를 중심으로 이루어져 왔으며, 수입수산물에 대한 검사는 사후적 성격의 검사로 사전 예방적 성격의 검사에는 소극적이었다고 할 수 있다. 최근 중국 및 베트남과의 위생약정에⁴⁴⁾ 따라 수입 수산물에 대한 사전 예방적 노력이 이루어지고 있으나 아직까지는 부적합한 수산물이 수입되고 있는 현실이다. 즉, 수출 수산물에 대한 검사는 특히 선진국에 대한 수출품의 경우 생산단계에서부터 위생관리 기준의 설정과 이에 대한 점검 등 사전적 관리가 행해지고 있으나, 수입 수산물이나 내수용 수산물의 경우에는 이러한 사전적 검사가 효율적으로 이루어지지 않고 있다.

2) 수입수산물에 대한 점검



수입식품의 안전관리를 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 수입통관 전에 수출국, 수출품에 관한 다량의 정보 수집 및 분석이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 수입 이전단계에서의 안전관리강화, 즉 수출국 내에서의 철저한 사전검사

44) 양자 간 수산물 위생관리 약정 : 우리나라는 2000년 7월에 한·베트남 수산물 위생약정, 2001년 중국과 한·중 수산물 위생약정과 활수산생동물 위생약정을 체결하였고, 2005년에는 인도네시아와 수산물 위생약정을 체결한 바 있다. 또 2006년도에는 태국과 수산물 위생약정을 체결하였다. 우리나라의 수산물 최대수입국은 중국이며, 베트남은 4위, 태국은 6위, 인도네시아는 9위의 수입국이다.

위생약정은 대체적으로 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- ① 양국으로 수출하는 수산물 가공공장은 자국의 검사·검역기관에 등록
- ② 검사·검역기관 및 등록된 가공공장 명단을 상대국에 정기적으로 통보
- ③ 수출시 수출국 검사·검역기관이 검사 실시 후 안전을 보증하는 위생증명서 발급
- ④ 상대국 가공공장에 대한 현지 위생 점검의 상호 보장 등이다.

위생약정을 바탕으로 국내 수산물 위생관리 분야의 공무원과 전문가가 약정 체결국가의 등록공장을 방문해서 위생관리 상태를 점검할 수 있다. 그러나 현장 점검이 규칙적으로 이루어지지 않으며, 등록업체 수에 비해 실제 현장점검이 이루어지는 업체 수도 많지 않다. 이 제도는 EU의 수산물 수출국가 등록제도와 외형상 비슷한 면이 있지만, 근본적으로는 차이가 있다. EU의 수출국 등록제도 하에서는 원칙적으로 수산물 위생관리 수준에 있어서 EU가 인정한 국가만이 EU로의 수산물 수출이 가능하고, 그 밖의 국가는 EU로의 수산물 수출이 허용되지 않는다. 반면 우리나라의 위생약정제도는 모든 국가에 대해 수산물 수출을 허용하면서 교역량이 많은 특정 개별국가와 생산단계에서의 위생관리를 위해 별도로 체결하는 방식에 따르고 있다. 국립수산물품질검사원, “국립수산물품질검사원 내부자료”, 2007, 13면.

는 국내 통관 시 관련 검사를 면제하여 신속한 통관이 가능하도록 한다는 장점이 있다. 예컨대 상대 수출국에 검역관을 파견하여 원료 생산에서부터 가공단계까지 각 제조 공정을 현장에서 점검함으로써 보다 근본적으로 안전성을 확보할 수 있다.⁴⁵⁾ 외국현지에서 수입 수산물의 양식, 제조 및 가공단계에서부터 위해 물질 발생 가능성은 높지만 현재 사전 파악과 감시가 이루어지지 못하고 있다. 그 이유는 주무 행정관청의 경우 업무 영역과 재원의 한계로 해외 담당관의 파견은 한정되어 있으며 현지 수출업체에 대한 식품위생 및 안전실태 점검이나 감시가 철저하게 이루어지지 않고 있다.

수산물 수입자유화의 진전과 함께 진행되고 있는 무분별한 수산물 수입은 여러 경로를 통해 확인되고 있다. 대표적인 것으로서 수산물 수입검사 시 부적합 정도를 나타내는 부적합 비율을 통해 잘 알 수 있다. 즉 수산물 수입이 증가하고 있는 상황에서 수입 수산물 검사의 비율은 낮아졌지만, 부적합율에 있어서는 큰 차이를 보이고 있지 않다는 점이다.

수입검사 시 부적합 판정을 받게 되면, 반송조치 되거나 폐기 또는 소각하게 되어 있는데, 부적합율이 높다는 것은 이러한 위험을 부담하고서라도 마구 수입을 하는 경향이 높다는 것을 의미하게 된다. 결국 높은 부적합율은 검사업무의 강화를 유발하기 때문에 업무량 증가의 원인이 되기도 한다.

수입수산물의 건수보다 수량에서 부적합율이 낮게 나타나고 있는데, 이것은 수입물량이 상대적으로 소규모일 때 부적합율이 높다는 것을 의미한다.

중국과 베트남 등에서 반입되는 수산물의 경우 위생약정 등을 통해서 이러한 측면을 보완하고 있으나, 상호 위생약정을 체결한 국가에 대해서는 보다 효율적인 관리방안을 마련해야 할 뿐 아니라 약정체결국을 좀 더 넓혀 가야 할 필요성이 제기되고 있다.

45) 생산 현지의 정보를 신속 정확히 수집하여 위해 가능성이 있는 식품의 수입을 사전에 차단하는 노력이 필요한데, 정밀검사 요원을 생산 현장에 파견하여 재배 과정에서 사용하는 농약 등에 대한 관리를 함으로써 자국의 기준에 맞는 제품만을 수입하는 방법이 있다. 미국의 경우 수입검사에 따른 모든 부담을 해당 수출국에 요구하고 있으나 우리의 안성산 배와 제주 감귤을 수입할 때 생산현지에 검역관을 파견하여 생산단계에서 저장, 선적, 운송단계까지 검역관 파견에 대한 비용 일체를 한국 측의 부담 하에 검사, 검역 후 미국 검역소 검사 없이 통관시킨 바 있다. 손 선영, “수입식품 안전관리정책에 관한 연구”, 행정학석사 학위논문, 서울대학교, 2007.

6. 수입수산물 검사 · 검역 체제상의 비효율

우리나라의 수입수산물 검사 · 검역체제는 네거티브 시스템방식을 채용하고 있다. 네거티브 시스템이란 필요에 따라 수입 금지품목 및 수입 금지지역을 고시하여 시행하는 방식이다. 즉, 원칙적으로 전 세계에서 수입되는 모든 품목에 대한 규제는 두지 않고, 필요에 따라 수입금지 품목과 지역만을 고시하는 방법이다.

이 방식은 검사대상 건수와 물량이 많지 않을 때에는 효과적이거나 대상건수와 물량이 많아지게 될 때에는 비효율적인 시스템이라고 지적되고 있다⁴⁶⁾.

지금까지 우리나라 수산물 무역은 전통적으로 수출중심으로 이루어져 왔기 때문에 네거티브 시스템에 의한 문제가 크게 제기되지 않았다. 그러나 최근 세계 각국으로부터 다양한 수산물이 수입되고 있으며, 양적으로 급증하고 있기 때문에 점차 단점이 부각되는 경향이다. 즉 수입규모가 커지고, 품목이 다양화됨에 따라 한정된 검사장비와 인력으로 모든 수입물량을 일일이 검사 검역해야 하는 네거티브 시스템은 과중한 업무 부담을 초래하여 부실검사를 유발할 가능성을 높이게 되는 것이다. SPS협정에 따라 장차 위험 평가 제도를 도입하여 운영하는 데 매우 부적합하다는 것도 검사 · 검역체제에 대한 문제제기의 한 원인이 된다고 할 수 있다.

7. 새로운 위생관리 장치의 도입 · 확산 미흡

최근에는 HACCP로도 만족을 못한 많은 나라들이 유통단계 별로 철저한 위생 가이드라인을 설정하여 이력추적제도(Traceability System)을 실행하고 있다.⁴⁷⁾ 이 시스템은 HACCP에 대한 한계(단절성)를 보완하는 장치로서 기대되고 있으며, 식품산업에 대한 소비자의 신뢰회복을 위한 도구로도 기대되고 있다. 더욱 중요한 것은 일본, EU 등 우리나라의 수산물을 많이 수입하는 국가들이 향후 이 시스템을 비관세 장벽으로 활용할 가능성도 배제할 수 없다.

46) 조홍수 · 김동민, “WTO 체제하의 수입농산물 검사 검역의 현황과 발전방향”, 「농업정책연구」 제22권 제1호, 한국농업정책학회, 1995, 124~125면.

47) 주문배, 국내외 주요동향 “수산식품 행정에도 Traceability system 도입”, 「지구촌 해양수산」 135호, 한국해양수산개발원, 2002, 7. 15. 36면.

또한 수산물의 위생안전 확보차원에서도 우량제조규범(Good Manufacturing Practice : GMP)⁴⁸⁾이나 HACCP 시스템의 확립은 중요한 요소로 볼 수 있지만, 현재 이행상황은 양호하다고 볼 수 없는 실정에 있다.

우선 GMP의 경우, 수산물 특성이 고려되지 않은 총론적 이론중심의 교육에 치우쳐 있는 상황이며, 수산물 GMP 기준이 선진국 요구수준에 맞게 설정되어 있으나 경영자 · 관리자 및 종사자 등의 이행의지 결여가 지적되고 있다.

또한 수출 수산물에만 적용되고 있기 때문에 국내산 수산식품의 생산에의 도입은 한층 더 어렵다고 할 수 있다. 이는 국내산 수산식품의 안전관리 측면에서 뿐 아니라 증가하는 수입 수산물의 안전관리차원에 있어서도 나쁜 영향을 가진다고 볼 수 있는데, 그 이유는 국내산과 수입산 수산물에 대한 형평성 문제 때문에 수입 수산물에 대해서만 동 제도를 적용할 경우 통상마찰의 소지가 있기 때문이다.

8. 수산물 HACCP 제도 시행의 어려움

HACCP 시스템의 경우는 수산업계의 이행능력 부족으로 그 정착이 어려운 실정이며, HACCP 담당기관간의 표준화 미흡으로 인해 동일성의 결여가 지적되고 있다.

HACCP의 보급에 있어서도 총론적 이론 중심의 교육으로 인해 수산물의 특성에 맞는 HACCP의 개발과 보급이 어려운 실정에 있다. 특히 이러한 선진 위생관

48) 우량제조규범(Good Manufacturing Practice : GMP)은 수산물 생산 · 출하에 관한 위생조건을 강화하기 위해 가공시설, 용수, 종사자 및 소독 등의 일반위생조건을 규정한 규범이며 EU등에서 활용하고 있다. 우수한 제품을 생산하기 위한 최소한의 시설 기준을 뜻하며, 국내 식품 분야에선 건강기능식품에 GMP가 적용되고 있다. 건강기능식품 외에 의약품 GMP(KGMP), 화장품GMP(CGMP), 의료용구GMP, 생물학적제제 등 GMP(BioGMP), 원료의약품GMP(BGMP) 등 각종 GMP가 실시되고 있다. 우리나라에서 건강기능식품에 적용되는 GMPSMS를 “우수건강기능 식품제조기준”이라 칭한다. 안전하고 우수한 품질의 건강기능식품을 제조하도록 하기 위한 기준으로서 작업장(공장)의 구조 · 설비를 비롯해 원료의 구입으로부터 생산 · 포장 · 출하에 이르기까지의 전 공정에 걸쳐 생산과 품질의 관리에 관한 기준을 가리킨다. GMP 제도를 처음 도입한 나라는 미국이다. 미국의 식품안전은 1800년대 중반까지 주 정부의 책임 하에 관리되어 왔다. 1906년 Pure Food and Drug Act가 의회를 통과하면서 연방정부가 전면에서 나서게 되었다. 이로써 주 경계를 넘어 거래되는 식품 · 약이 연방정부 차원에서 관리되기 시작했으나 허점이 많아 전면 개정작업에 착수했고, 마침내 1938년 새로운 Food Drug, and Cosmetic Act가 과거의 법을 대체하게 됐다. 새 법에는 식품공장의 시설 설비에 관한 2개의 섹션(section)이 포함됐는데 이들이 식품 GMP의 단초가 되었다. 1962년 미국연방식품의약품화장품(FD& Act) Kefauver-Harris 법률 개정안에서 최초로 사용되었다.

리 시스템을 보급해야 하는 정부의 지원체제 및 예산 등의 한계와 함께 도입업체의 영업적 메리트가 빠르게 나타나지 않고 있는 점도 위생관리 시스템의 보급과 확산에 장애물이 되고 있다. HACCP 시스템 공정은 단순하여 이론적으로는 그 시행이 간단한 것 같지만 ① 공동 어시장의 시설 노후와 최초 위생이 고려되지 않은 시설 설계, ② 수많은 종사자가 관련되고 오랜 비위생적 관행과 HACCP 주체인 유통업자 및 양식업자의 문서화된 품질보증시스템에 대한 거부감, ③ HACCP는 그 식품에 대한 소비자의 사용의도에 따라 제품규격이 설정된다. 특히 실제 소비 형태가 날 것이나 조리해서 취식하는 등 수산물의 식문화의 다양성으로 어려움이 있다. 즉, 수산물의 소비 형태는 다양하며 선도에 따라 시장가격이 형성되므로 관리기준(위해허용한도 : Critical Limit)을 설정하기가 어렵다. 그리고 가공식품은 소비자가 그 안전성을 판단할 수 없는 경우가 대부분이나, 자연산 수산물은 소비자가 관능으로 선도를 판단하므로 안전하지 못한 제품은 소비자에 의해 거부당하며, 양식장에서 출하 전 특정 기간 동안에는 항생제를 투여하지 않는 것이 중요관리점이다.



제 3 장 수산물 위생관련 국제적 논의와 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)

제 1 절 서

최근 국제기구 및 세계 각국에 있어서도 수산식품의 안전성 문제를 둘러싸고 다양한 검토가 이루어지고 있다.

세계 각국은 수산식품의 안전성 확보를 위한 새로운 위생관리제도를 경쟁적으로 도입하고 있는 추세에 있다. 특히 수산식품에 대한 국가 간 검사검역 및 규제 문제는 수산식품 안전성 문제와 관련된 핵심 사안이면서도 국가 간 무역마찰을 초래하는 등 부작용을 유발할 가능성도 높아 수산식품 검사검역을 위한 기준설정 논의가 국제적으로 활발히 진행되고 있다.

현재 수산식품의 안전성 문제와 관련된 가장 보편적인 국제규범은 WTO의 SPS 협정이다. 수산식품의 안전성 확보 및 위생관리와 관련된 문제는 SPS협정 이외에 무역에 관한 기술 장벽협정(Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT)에서도 다루어진다.

WTO 이외에 세계유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations ; FAO)⁴⁹⁾와 세계보건기구(World Health Organization : WHO) 및 OECD에서도 동 수산식품의 안전성과 이를 위한 검역문제가 논의되고 있으며, 특히 WHO와 FAO에서 1962년에 설립한 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission : CAC)⁵⁰⁾는 수산식품 검역제도를 담당하는 대표적인

49) 세계유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations ; FAO)는 1943년 7월 UN이 '식량·농업을 위한 유엔임시위원회'를 설립하고 FAO 헌장을 마련함에 따라 1945년 10월 제 1차 UN총회에서 정식 발족된 유엔전문기구이다. FAO는 모든 국민의 영양기준 및 생활수준의 향상 그리고 농업생산물의 생산 및 분배에서의 능률의 증진, 농민생활수준의 개선, 각국 정부가 요청하는 기술원조의 제공 등을 목적으로 하고 있다.

50) 국제식품규격위원회(joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission : CAC)는 1962년에 소비자 건강보호 및 식품의 공정한 무역을 보장할 목적으로 설립되었으며, 사무국은 이태리 로마의 FAO 본부 내에 있다. 주요기능은 각국의 정부에 권고할 식품기준을 개발하고 정부 또는 비정부기관에서 추진하는 모든

국제기구이다.

여기서는 수산식품 안전성 및 식품위생과 관련한 국제협정 및 국제기구를 중심으로 논의동향을 살펴본다.

제 2 절 수산물 위생관련 국제기구의 논의

1. FAO

FAO는 위생 및 검역기준과 관련하여 WTO와 긴밀한 협조관계에 있다. FAO가 사무국을 제공하는 CAC와 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention : IPPC)은 명시적으로 SPS 위원회 및 TBT⁵¹⁾위원회와 협조하도록 되어있다. 또 FAO는 WTO 회원들이 UR에서 합의된 의무 사항들을 이행하고 그 실질적 혜택을 극대화하기 위하여 기술적 지원을 제공한다.

각국은 자국의 식품 통제제도들, 특히 검역 및 인증제가 SPS와 TBT의 요구사항과 합치되도록 하는 것에 큰 관심을 보이고 있기 때문에, 개도국에 대한 FAO의 지원이 더욱 강화되고 있다. 이러한 지원에는 위험평가, 검역기술, 분석수단 및 식품실험기술 등이 포함된다.

특히 수산부문에서 FAO의 지원 필요성은 최근 더욱 커졌다. SPS 협정 및 Codex의 여러 지침을 현실화하기 위하여 회원국들, 특히 개도국에게 FAO는 많은 기술적 지원을 하고 있으며 이러한 지원은 점점 더 강화되고 있는 추세이다. 이는 수산식품에서 국제교역이 차지하는 비중이 증가하고 있다는 점과 주요 수입국들이 보다 엄격한 새로운 위생규칙들을 도입하고 있기 때문이다.

FAO는 2000년 3월 독일 브레멘에서 열린 FAO 수산위원회(수산물 무역 소위원회 제7차 회의)의 「수산식품의 안전성과 품질」 분과회의에서, 식품공급의 안전성은 인간의 산업 활동에서 비롯된 오염으로 인해 위협받고 있음을 지적하

식품기준을 국제적으로 조화하고 조정하는 작업이다.

51) 무역에 관한 기술 장벽협정 (Agreement on Technical Barriers to Trade : TBT)은 포장, 표시, 등급 표시 요구를 포함한 기술규정과 표준, 그리고 그러한 기술규정 및 표준에의 적합여부를 평가하는 절차가 국제무역에 장애가 되는 것을 방지토록 하기 위한 협정을 의미한다.

고, 리스테리아균⁵²⁾이나 O-157균⁵³⁾과 같은 세균이 인체에 침투하여 심각한 질병을 일으킬 수 있는 병원체들이 출현하고 있다는 사실에 주목하였다. 특히 개발도상국의 수산물은 기생충 및 자연독과 같은 위해물질도 포함하고 있어 안전성 문제에 더욱 주의를 기울일 필요가 있다고 하였다. 그리하여 수산물의 안전성 확보를 위해 산업체와 정부는 가능한 범위까지 합의된 방침을 가지는 것이 필수적인 요소이다. 그리고 동 위원회는 FAO의 지속적인 정보수집·분석·공유 및 교역과 검역을 효율적으로 처리할 수 있는 주요한 역할을 계속해주기를 요청하였으며, 또한 새로운 ‘위해요소관리방식’을 발전시키기 위해 HACCP 실질적인 이행을 위한 연구지원을 FAO에 요청 하였다.

2. 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission : CAC)

Codex⁵⁴⁾ 규격기준이라 함은 세계적으로 통용될 수 있는 식품규격기준으로서 각 나라에게 식품관리지침으로 적용할 것을 권장하는 국제적인 기준이다.

Codex 위원회는 집행이사회 외의 9개의 일반과제 분과위원회(Codex General Subject Committees), 11개의 식품별 분과위원회(Codex Commodity Committees), 6개의 지역조정위원회(Regional Coordination Committees) 및 3개의 특별작업반(Task Force)으로 구성하고 있으며, 세계적으로 통용될 수 있는 식품에 대한 규격, 지침, 규범 및 허용기준 등을 제정함으로써 식품으로 인한 인간의 위해성을 방지하고, 국가 간 식품의 원활한 교역을 도모하는데 있으나 Codex

52) 리스테리아균(Listeria 菌)은 1908년대 미국 등지에서 식중독을 일으키는 것으로 알려진 원인균이다. 사람에게는 이 세균에 오염된 우유나 유제품·식품가공품·야채 등을 통해 옮겨진다. 아이스크림 등 저온 보존식품도 위험하다. 이 균에 감염되면 1~7일의 잠복기를 거쳐 가벼운 열과 복통·설사·구토 등을 일으키다 대부분 정상 회복된다. 그러나 면역력이 약한 어린이나 노약자·임산부의 경우 패혈증·뇌수막염·유산 등을 초래하고 심한 경우에는 사망에 이를 수도 있다. 이 균에 노출되지 않기 위해서는 충분히 끓인 뒤 바로 먹어야 한다. 특히 이 균은 10도 이하 저온에서 잘 자라는 저온성 세균이기 때문에 냉장실에 보관했다고 해도 안심할 수 없으므로 각별한 주의가 필요하다.

53) O-157균은 법정전염병 1군에 속하는 장출혈성 대장균의 일종으로, 1982년 미국에서 발생한 햄버거 식중독 사건을 계기로 처음 알려졌다. 초기증상은 설사, 발열 등 일반 식중독과 비슷하다. 균이 대장 내에서 증식하는 과정에서 배출하는 독소가 장출혈과 용혈성 요독증을 일으켜 신장 기능저하 및 뇌장애를 일으키고 심할 경우 죽음을 이른다. O-157균은 소의 분변에 오염된 고기나 식수, 야채 등을 덜 익혀 먹을 때 감염되고 공기나 정수인 사이에서는 옮기지 않는다. 장출혈성 대장균은 섭씨 75도에서 3분만 가열하면 죽는 등 열에 약한 세균이므로 물은 끓여 마시고 음식은 반드시 익혀서 먹어야 한다.

54) Codex는 통상적으로 Codex Alimentarius Commission(CAC)로 불리우는 「국제식품규격위원회」를 의미한다. 라틴어로 Codex는 법령(code), Alimentarius는 식품(food)의 뜻이다.

에서 제정하는 국제표준은 회원국에 대한 권고사항일 뿐 국제법적으로는 강제력이 없다. 그러나 SPS협정 및 TBT협정이 발효됨에 따라 Codex의 중요성은 날로 커지고 있다.

우리나라는 1971년 Codex 국제식품규격위원회에 가입한 이후, 1995년 보건복지부내 식품위생위원회에 국제규격분과를 설치하고 국제규격과 전문 연구위원회를 두어 조사·연구 및 번역작업 등을 통해 Codex 활동에 참여하고 있다. 또한 정부의 관련 부처는 식품공전 및 식품첨가물공전, 표시기준 등의 제·개정 시 국제식품규격위원회에서 설정한 기준·규격을 최대한 준용하여 국제식품규격과의 조화를 추진하고 있다.⁵⁵⁾

3. APEC

아시아 태평양 경제협력체 (Asia Pacific Economic Cooperation : APEC)에서 식품의 검사와 기준·규격에 대하여 가장 많은 논의를 하고 있는 표준 및 적합성 소위원회(SCSC)에서는 1996년 말 식품 적합성 판정 상호인정 약정문을 합의하여 1997년부터 발효되기 시작하였으며, 1999년 8월말까지 총 7개국이 가입하였다. 또한 2000년에는 식품회수지침 및 부적합식품 정보교환 약정문이 합의되었으며, 식품교역 증진을 위한 MRA(양국 간 상호인정협정)를 통하여, 회원국 간 위생증명서를 상호인정하고 수입검사를 면제하도록 선언하였다. 이 협정의 방식은 양국 간 협정으로 하고 굴, 바지락, 홍합 등 패류와 연체류에 우선적으로 시행하여 2010년에서 2020년까지 대상품목을 연차적으로 확대하는 것으로 하고 있다.⁵⁶⁾

55) 한국보건산업진흥원. “국제식품규격(Codex)과의 조화를 위한 연구”, 식품의약품안전청, 2004. 11, 551면.

56) APEC에서도 수산식품의 안전성 문제를 둘러싸고 다양한 검토가 이루어 졌는데, 그 중 위생조치의 주요 내용은 1999년 1월까지 참여국의 어류 및 어류제품에 적용되는 위생조치의 SPS협정에 부합여부를 확인하도록 하고, SPS협정 및 관련 국제협정에 부합되지 않는 기준을 협의하여 2000년까지 철폐하도록 한 바 있다. 한국해양수산개발원, “수산분야에 있어서 환경호르몬(내분비교란물질)의 영향에 대한 일본정부의 대책”, 「해양수산동향」제12권, 1999, 3면.

제 3 절 위생 및 식물위생 조치의 적용에 관한 협정(SPS)

1. SPS협정의 등장 배경

GATT⁵⁷⁾체제로 관세의 삭감 또는 철폐로 외국 시장으로의 접근이 수월하게 되었다. 그러나 동·식물의 위생관련 규제는 GATT 제20조 (b)항에 의거하여 GATT체제의 규율 밖에 있었기 때문에⁵⁸⁾ 농수산물의 자유로운 수출입에 큰 지장을 초래하였다. 또한 동시에 각국은 국내의 여론에 밀려 환경 및 인간의 건강을 보호하기 위한 입법을 강화하였는데, 이는 국제무역에 영향을 미쳤으며, 비관세 장벽(Non Tariffs Barriers)으로 등장하였다.⁵⁹⁾ 이에 GATT 체결국들은 전통적인 GATT의 규칙들이 이러한 내용의 국내적인 입법조치의 증가를 규율하기에는 부족하다⁶⁰⁾는 것을 인식하고 새로운 체제를 탄생시키기로 결정하게 되었다. 이러한 배경하에 나온 협정이 SPS협정인데, 농수산물의 검역에 식품첨가물, 오염물질(잔류농약, 중금속, 기타오염물질), 병원성 미생물, 독소등 4개 분야에 걸쳐 기준치와 규격을 국제적으로 정하고 이를 통과할 경우 식품의 교역을 거부할수 없다는 것이다. 1995년 1월1일부터 발효되는 SPS협정에 따라 식품의 국제규격 기준이 각 국에 강제적용된다. 이를 거부할 경우 각국은 나름대로의 근거를 제시해야 한다. 국내 식품법규에 따라 수입식품을 규제해온 우리나라의 경우엔 SPS의 기준을 받아들이거나 혹은 이를 국내에선 적용하기 어렵다는 합리적인 근거

57) General Agreement on Tariffs and Trade. 제네바관세협정이라고도 한다. 1947년 제네바에서 23개국이 관세 철폐와 무역 증대를 위하여 조인한 '관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)'이다. 1995년 세계 무역기구(WTO)로 대체되기 전까지 전 세계에서 120여 개국이 가입하였으며, 한국은 1967년 4월 1일부터 정회원국이 되었다. 협정의 내용은 ① 회원국 상호간의 다각적 교섭으로 관세율을 인하하고 회원국끼리는 최혜국대우를 베풀어 관세의 차별대우를 제거한다. ② 기존 특혜관세제도(영연방 특혜)는 인정한다. ③ 수출입제한은 원칙적으로 제한한다. ④ 수출입절차와 대금지불의 차별대우를 하지 않는다. ⑤ 수출을 늘리기 위한 여하한 보조금의 지급도 이를 금지한다는 것 등이다.

58) GATT 제20조 (b)는 GATT규범의 예외를 인정하는 일반적인 예외조항으로서 각국은 공중도덕, 인간, 동물, 식물의 생명과 건강보호 등에 필요한 경우 GATT규범에도 불구하고 예외조치를 채택할 수 있다.

59) Lukasz Gruszczynski, *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law*, Oxford University Press, 2010, p. 35.

60) 역사적으로 GATT의 규칙은 농산물의 무역에 대해서는 엄격하게 적용되지 않았다. 농산물의 수입에 대하여 미국은 제11조에 대한 면제를 받았으며, EC의 경우 'Common Agricultural Policy'를 통하여 원하는 농산물에 대하여 수입 관세를 부과할 수 있게 되었다. 개발도상국들은 종종 국제수지 보호를 위한 예외조항을 원용하여 수입 쿼터를 정당화했다. John H. Jackson et al., *supra* 14, p. 398.

를 제시해야만 한다. 국내에 비해 오염물질의 허용치가 높거나 국내에서는 허용치가 설정되지 않은 외국산 식품들이 국제규격임을 내세워 마구 들어올 경우 이를 저지하기가 어려워 이에 대한 대책 마련 또한 절실하다.

2. SPS협정의 구성

SPS협정은 크게 전문, 14개의 본문조항과 3개의 부속서로 이루어져 있다. 전문은 회원국들이 국가 간의 자의적 또는 부당한 차별 또는 국제무역에 대한 제한을 구성하는 방법으로 이용되지 않는다는 조건으로 SPS조치를 채택 또는 이행할 수 있도록 하고, SPS조치가 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 다자간 규칙 및 규율의 틀을 설정할 것과, 관련 국제기구에 의하여 개발된 국제기준 등을 기초로 회원국 간에 조화된 SPS조치의 사용을 촉진할 것, 개발도상 회원국들의 SPS조치의 준수, 수립 등의 어려움을 인정하여 개발도상 회원국들의 노력을 지원할 것, GATT 1994 제20조 제(b)항의 규정의 적용을 위한 규칙의 발전을 희망한다는 내용으로 구성되어 있다.



3. SPS협정의 주요 내용

1) 적용범위와 권리 · 의무

제1조는 일반규정으로서 협정의 적용범위를 규정하고 있는데, 국제 무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 SPS조치에 이 협정이 적용된다는 내용과 이 협정의 목적상 부속서A 1 정의 규정이 적용된다는 내용⁶¹⁾, 부속서

61) 부속서A 1.(Sanitary or phytosanitary measure - Any measure applied) (a)병해충, 질병매개체 또는 질병원인체의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 동물 또는 식물의 생명 또는 건강의 보호. (b) 식품, 음료 또는 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병원인체로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간 또는 동물의 생명 또는 건강의 보호, © 동물, 식물 또는 동물 또는 식물로 만든 생산품에 의하여 전달되는 질병이나 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인하여 발생하는 위험으로부터 회원국 영토내의 인간의 생명 또는 건강의 보호, (d) 해충의 유입, 정착 또는 전파로 인한 회원국 영토내의 다른 피해의 방지 또는 제한을 목적으로 하는 모든 조치를 적용대상으로 한다. 여기서 동물은 어류(fish) 및 야생동물(wild fauna)을 의미한다.

가 이 협정의 불가분의 일부를 구성한다는 내용, 그리고 이 협정은 협정의 대상이 아닌 조치와 관련하여 TBT협정⁶²⁾에 따른 회원국의 권리에 아무런 영향을 미치지 아니한다는 내용으로 이루어져 있다.

제2조는 회원국의 기본적인 권리와 의무를 부여하고 있다. 즉 회원국은 인간·동물 또는 식물의 생명이나 건강을 보호하기 위하여 필요한 위생 및 검역규제 조치를 취할 권리가 있으며, 이때의 조치는 과학적 원리에 근거하여야 하고, 자기 나라 영토와 다른 회원국 영토 간에 차별 적용하지 않는 것을 포함하여 자기 나라의 위생 및 검역규제 조치가 동일하거나 유사한 조건하에 있는 회원국들을 자의적이고 부당하게 차별하지 아니하도록 보장하며, 위생 및 검역규제 조치는 국제 무역에 대한 위장된 제한도 금지된다.⁶³⁾ 제2조 제4항에 따르면 SPS협정의 관련 규정에 따르는 SPS조치는 GATT 1994의 규정, 특히 제20조(b)에 합치되는 것으로 간주된다. 즉 SPS협정에 합치한 SPS조치는 가령 GATT 1994에서 금지된 수입제한에 해당한다 하더라도 GATT 1994의 일반적 예외조항(제20조)를 충족시키기 때문에 GATT 1994와의 합치성이 인정되는 것이다.⁶⁴⁾ 이러한 위생 또는 식물위생 조치는 모든 관련 법률, 법령, 규정, 요건 및 절차를 포함하며, 특히 최종제품 기준, 가공 및 생산방법, 시험, 조사, 증명 및 승인절차, 동물 또는 식물의 수송 또는 수송 중 생존에 필요한 물질과 관련된 적절한 요건을 포함한 검역 처리, 관련 통계방법, 표본 추출절차 및 위험평가 방법에 관한 규정, 식품안전과

62) TBT협정과의 관계는 뒤에서 별도로 논의하기로 한다.

63) Article 2.1, Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.

Article 2.2, Member shall ensure that any sanitary any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.

Article 2.3, Members shall ensure that their sanitary any phytosanitary measures do not arbitrarily or unjustifiably discriminate between Member where identical or similar conditions prevail, including between their own territory and that Members, Sanitary and phytosanitary measures shall not be applied in a manner which would constitute a disguised restriction on international trade. Lee Ann Jackson, "Scientific Justification in a Resource Scarce World," International Conference on Sanitary & Phytosanitary(SPS) Risk Assessment Methodology ,Proceedings, 2005, p.3.

64) Article 2.4, Sanitary phytosanitary measures Which conform to the relevant provisions of this Agreement shall be presumed to be in accordance with the obligations of the Members under the provisions of GATT 1994 which relate to the use of sanitary or phytosanitary measures, in particular the provisions of Article XX(b).

직접적으로 관련되는 포장 및 상표부착을 포함한다.⁶⁵⁾

2) 국제기준과의 조화

제3조는 회원국 간 SPS조치의 조화(harmonization)원칙에 대하여 규정하고 있다. 회원국은 자국의 SPS조치를 국제기준 등이 있는 경우 이에 기초하도록 하여야 하며(제1항), 관련 국제기준 등에 합치하는 SPS조치는 인간, 동물, 식품의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 것으로 간주되며, 동 협정 및 GATT 1994의 관련 규정과의 합치성이 추정된다(제2항). 부속서1에 따른 국제기준은 식품 안전의 경우에는 CAC에 의해 수립된 식품첨가제, 수의약품, 농약의 잔류물 등에 대한 기준, 지침, 권고를 의미하여, 동물위생 및 동물성 전염병의 경우 OIE⁶⁶⁾의 후원 하에 개발된 기준 등을 의미하며, 식물위생의 경우는 IPPC⁶⁷⁾ 사무국의 후원 하에 개발된 국제기준 등을 의미한다.

제3조 제3항은 각국이 일정한 요건 하에 국제기준보다 높은 보호수준의 조치를 시행할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 과학적 정당성이 있거나 또는 위해성 평가규정(제5조)에 근거한 경우가 그러하다. 동항의 각주에 따르면 이용 가능한

65) SPS Agreement Annex A, Sanitary or phytosanitary measures include all relevant law, decrees, regulations, requirements and procedures including, inter alia, end product criteria; processes and production methods; testing, inspection, certification and approval procedures; quarantine treatments including relevant requirements associated with transport of animals or plants, or plants, or with the materials necessary for their survival during transport ; provisions on relevant statistical methods, sampling procedures and methods of risk assessment; and packaging and labelling requirements directly related to food safety.

66) 국제수역사무국(Office International des Epizooties: OIE)OIE는 지난 1924년 프랑스가 가축 질병의 확산 방지와 근절을 위해 설립한 단체로 우리나라는 1953년에 가입하였고 회원국은 170 여개 국가이다. SPS협정이 발효되면서 동물검역에 관한 국제기준을 설정하는 공인된 수의전문 국제기관으로 격상되었다. 국제수역사무국은 광우병과 관련, 가장 안정적 단계인 '위험 없음'과 미국이 예비관정을 받은 상태인 '위험 통제국', 그리고 위험도가 가장 높은 '위험 미확인' 등 발생 위험도에 따라 3단계의 분류체계를 사용한다.

67) 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention:IPPC)은 1952년 4월3일 식물 병해충의 유입 및 만연을 방지하기 위해 긴밀한 국제협력을 도모하기 위하여 설립된 식량농업기구의 산하 기구이다. 우리나라는 1953년 12월에 가입하였으며, 전체 회원국은 177개국이다. 회원국의 임무는 식물 병해충의 유입 및 만연 방지를 위하여 협약에 규정된 입법, 기술 및 행정적 의무 수행이며, 협약의 적용범위는 국제무역과 관련된 검역대상 병해충에 주로 적용된다. 각 국은 식물에 대한 검역과 식물위생증명서 발급을 담당하는 식물검역기관을 설치하여야 하며, 식물 병해충의 유입방지를 위하여 특정 식물의 수입을 금지 또는 제한할 권한을 보유하며, 수입 관련 검역 법규의 제정 또는 개정 시 FAO와 관련 국가에 그 내용을 통보하고, 본 협약의 해석 또는 적용상 분쟁이 발생할 경우 FAO 사무총장에게 위원회 구성을 요청하여 해결한다.

과학적인 정보의 조사와 평가에 근거하여 관련 국제기준 등이 위생검역 보호의 적정 수준 달성에 충분치 않다고 결정하는 경우에는 과학적 정당성이 존재하는 것이다. 다만, 이용 가능한 과학적 정보는 국가가 임의대로 해석해서는 안되며 동 협정의 관련 규정에 따라 검토, 평가하여야 한다.⁶⁸⁾

국제기준과의 조화는 국제적 기준 및 지침의 채택을 통하여, 수출업자들이 충족해야 하는 기준의 수를 줄임으로서 교역을 촉진한다는 것이다. 국제기준과의 조화는 투명성을 제고할 수 있다는 것이다. 그러나 대부분의 개발도상국들은 기준설정관련 국제기구에서 자신들의 관심사가 적절히 반영되지 않고 있음을 우려하고 있는 추세이며, 몇몇 개발도상국들은 국제기준의 개발에 적극적으로 참여하는데 어려움이 있음을 지적하였다. 더욱이 선진국들은 국제기준이 최소한의 공통분모(Least common denominator)가 될 것을 우려하는 반면, 개발도상국과 최빈개도국들은⁶⁹⁾ 국제기준이 불필요하게 엄격함을 지적하고 있다. 그러나 전 세계 식품소비자들은 더 높은 품질과 안전성을 요구하는 상황에서 국제기준을 낮추는 것은 어려울 것이다. 따라서 우리나라도 이러한 국제적 추세에 대응하기 위해 국제기준과의 조화는 물론이며, 수산식품 검사검역 기술의 첨단화 및 신기술 개발 노력이 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 또 기술개발과 함께 신기술의 국내 생산 및 유통과정에 대한 발 빠른 제도화가 시급한 과제라고 할 수 있다.

3) 동등성 원칙(Equivalence)⁷⁰⁾

68) EC - Hormones 사건 상소기구는 과학적 정당성을 원용하여 국제기준보다 높은 보호수준의 SPS 조치를 취하려 하는 경우에도 제5조에 따른 위해성 평가에 근거하여야 한다고 판단하였다. 최혜선, “국제기준보다 강화된 SPS 조치 시행을 위한 위해성평가”, 박사학위논문 한양대학교 대학원, 2014. 2, 31면.

69) LDCs(least developed countries)는 유엔이 지정한 아시아 아프리카의 극빈 국가들, 2008년 현재 WTO 회원 32개국을 포함한 50개국이다.

70) Article 4 Equivalence

4.1, Member shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product, if the exporting Member objectively demonstrates to the importing Member that its measures achieve the importing Member's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection. For this purpose, reasonable access shall be given, upon request, to the importing Member for inspection, testing and other relevant procedures.

4.2, Member shall, upon request, enter into consultations with the aim of achieving bilateral and multilateral agreement on recognition of the equivalence of specified sanitary or phytosanitary measure.

제4조는 동등성 원칙을 규정하고 있다. 수출국이 수입국에 대해 자국의 SPS조치가 수입국의 보호의 적정 수준을 달성한다는 것을 객관적으로 증명하는 경우 수입국은 수출국의 SPS조치를 자국의 조치와 동등한 것으로 수락하여야 하며, 수출국에게 추가적인 규제를 하여서는 안된다. 이 조항의 이행과 관련하여 SPS 위원회는 2001년 10월 SPS협정 제4조의 동등성 이행에 관한 결정을 채택하였으며, 2004년 7월 동 결정을 개정하였다.

여기서는 크게 두 가지 점을 강조하고 있다. 첫째, 수출국의 위생 및 식물 위생조치가 수입국의 방법과 상이하더라도 동등한 결과가 인정될 경우, 즉 양자의 위생조치의 보호수준이 동일함을 객관적으로 증명할 경우, 동등한 것으로 인정하여야 한다. 이 조치에 대한 수입국의 과학적 대응이 미진할 경우, 수출국의 위생조치를 자국의 조치와 동일한 것으로 간주할 수밖에 없을 것이다. 또 동등성 인정을 위해 수입국이 자료제시를 요구할 때, 수출국은 검사, 시험 및 기타 관련 절차를 수입국에 제공해야 한다. 이는 첨단기술의 이전 및 공유라는 긍정적인 효과도 발생할 것으로 보인다. 둘째, 수입국은 수출국의 동등성 인정 요청 시 협의할 의무가 있으며, 이를 위해 양자 간 또는 다자간 협의를 실시하여야 한다.

동등성과 관련하여 일부 선진국은 동등성의 개념을 동일성(sameness)으로 이해하기도 하고, 유사한 경제규모를 갖춘 국가 간에도 상이하게 나타나기도 한다. 일례로 영국의 광우병 파동과 관련하여 영국은 아무런 건강상의 문제가 없다는 주장에도 불구하고, 1996년 EU는 광우병 감염 우려가 있는 쇠고기 및 관련 상품의 수출을 금지하였으며, EU의 안전성 발표에도 프랑스는 계속하여 영국산 쇠고기의 수입을 금지한 바 있다.

4) 위험평가제도 도입 및 적정보호수준 결정

제5조는 위험평가 및 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 결정(Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection)에 대하여 규정하고 있다⁷¹⁾. 1항에서는 위생 및 식물위생조치는 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자국의 위생

또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위협평가에 기초하도록 보장해야 하며, 적정보호수준을 달성하기 위해 요구되는 수준 이상의 무역제한조치로 위생 및 검역규제를 사용하여서는 안되며, 과학적 증거가 불충분한 경우, 입수 가능한 자료에 근거하여 잠정적으로 위생 및 식물위생조치를 운용할 수 있도록 하되 이를 적절한 시기에 재검토해야 함을 명시하고 있다. 2항에 따른 위협평가에 있어서 회원국은 이용 가능한 과학적 증거, 관련 가공 및 생산방법, 관련검사, 표본수출 및 시험방법, 특정 병해충의 발생률, 안전지역의 존재, 관련 생태학적 및 환경조건, 그리고 검역 또는 다른 처리를 고려해야 한다.

제5조 제3항은 동물 또는 식품의 생명 또는 건강에 대한 위해성에 대해서만 적용되는데, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성 평가와 이러한 위해성으로부터 위생검역 보호의 적정 수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어서 고려할 수 있는 경제적인 요인을 나열하고 있다. 그것은 병해충이 유입, 정착 또는 전파될 경우 생산 또는 판매에 미치는 손실, 방제 및 박멸비용, 위해성을 제한하기 위한 대안책의 비용 효율성에 한정된다. 제5조 제1항부터 제3항의 내용은 제2조 제2항에 따른 과학적 원리 및 증거의 원칙을 보다 더 구체적인 의무로 전환하여 설명하고 있다. 제5조 제4항은 회원국은 위생검역 보호의 적정 수준 결정시, 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목적을 고려하도록 하고 있다.

제5조 5항은 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위협으로부터의 위생 또는 식물위생보호의 적정수준이라는 개념의 적용에 있어서 일관성을 달성할 목적으로, 각 회원국은 상이한 상황에서 적절한 것으로 판단하는 수준에서의 구별이 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래하여서는 안된다고 하고 있다. 일반적으로 수입국이 적절하다고 여기는 보호수준은 수출국에 따라 수출국의 상태에 따라 엄격한 조치 또는 덜 엄격한 조치 등을 선택할 수 있다. 그

71) SPS 협정 부속서 A 4. 위협평가에 대한 정의 - 적용될 수 있는 위생 또는 식물위생 조치에 따라 수입회 원국의 영토 내에서 해충 또는 질병의 도입, 정착 또는 전파의 가능성과 이와 관련된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가, 또는 식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병 원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가이다.
위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 - 자기 나라 영토내의 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 위생 또는 식물위생 조치를 수립하는 회원국에 의해 적절하다고 판단되는 보호수준이다.

러나 동 조항은 그러한 차별이 자의적이고 부당하며 국제무역에 대한 위장된 제한을 초래하여서는 안 된다는 것이다.⁷²⁾

회원국은 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 위생 및 식물위생조치를 취할 수 있는 일반적인 권리가 있으나(동 협정 제2조), 이러한 조치가 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서만 적용하여야 하며, 과학적 원리에 근거하여 충분한 과학적 증거를 갖고 유지하도록 하여야 한다.

즉, 각 회원국은 위해성 평가(Risk Assessment)를 통한 과학적 정당성과 근거가 없는 경우, 국내의 모든 위생 또는 식물위생 조치를 국제 기준, 지침 또는 권고에 조화시켜야 한다. 또한 수출국이 자기나라의 위생관리 조치가 수입국의 위생 및 식물위생의 「적정보호수준」을 달성할 수 있다는 것을 수입국에게 객관적으로 증명하는 경우, 회원국은 다른 위생 또는 식물위생 조치가 자기 나라의 조치와 상이하더라도 이를 동등한 것으로 인정하도록 하고 있다.

여기서의 「적정보호수준」은 식품을 매개체로 하는 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 국가의 목표로 정성적 또는 정량적 개념으로 식품위생관리 관련법, 지침 또는 기타의 문서에 반영된다. 이를 역으로 말하면 수용 가능한 위험으로 볼 수도 있다.

SPS 위원회는 2000년 6월 제18차 회의에서 「SPS 협정 제5조 5항(적정보호수준)의 실질적 이행을 위한 지침」을 마련하였는데, 지침의 주요 내용은 다음과 같다.⁷³⁾

동 지침은 서문, 적정보호수준 개념의 적용(A절), 적정보호수준 개념의 실질적인 이행(B절)로 나누어진다. A절은 제1항에서 회원국은 인간의 생명, 건강, 동식물의 생명과 건강에 대한 위해에 관하여 적정보호수준을 명확하게 제시하여 SPS 조치가 그 수준을 도달하였는지를 검토할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 제2항에서 회원국은 적정보호수준을 결정할 때에 1. 다른 상황에서 회원국이

72) EC - Hormones사건의 항소기구는 제5조 제5항의 위반을 구성하기 위해서는 ① 상이한 상황에서 적절하다고 판단되는 보호수준이 달라야 하고, ② 이렇게 다른 보호수준이 자의적이거나 또는 부당하여야 하고, ③ 자의적이거나 또는 부당한 차이가 차별 또는 국제무역에 대한 차별적 또는 위장된 제한을 초래한 것이라는 3가지 요건을 모두 충족하여야 한다고 보았다. 최혜선, 전개논문, 144면.

73) 본 지침은 문서의 성격, 지위, 내용 등의 민감성 때문에 WTO가 출범한 이후 5년 반 동안 지속적으로 논의되어 오다가 2000년 6월21일에서 22일까지 양일간 열린 제18차 SPS 위원회에서 7월 15일까지 추가 의견이 없는 경우, 합의 채택된 것으로 잠정적으로 합의한 바 있다. 결과적으로 2000년 7월 15일까지 추가의견이 제시 되지 않아 지침은 유효한 것으로 되었다.

이미 결정한 수준과 고려하고 있는 수준과의 차이, 2. 차이가 있다면 그러한 차이가 자의적이거나 부당한지 여부, 3. 국제무역에 대한 차별이나 위장된 차별을 가져오는지 여부에 대하여 고려하여야 한다고 규정하고 있으며, 제4항에서 자의적이거나 부당한 차별을 피하기 위하여 회원국은 충분한 공통요소가 있는 상황에서 적절하다고 이전에 고려되었거나 현재 고려중인 다른 보호수준과 비교하여야 한다고 규정하고 있다.

B절 제1항에 따르면 회원국은 적정보호수준의 결정을 담당하는 기관과 적정보호수준을 달성하기 위한 SPS조치를 선택하고 이행하는 것을 담당하는 기관간에 명백하고 효과적인 의사소통 및 정보교환장치를 마련하여야 하며, 제2항에 따르면 회원국은 담당기관이 원하는 보호수준을 달성하기 위하여 적용될 조치들을 분석하고 위해성 평가를 함에 있어 사용할 공통적인 방법 또는 일관적인 절차를 마련하여야 한다. 제4항에 따르면 회원국은 적정한 보호수준을 달성하기 위하여 적용된 현재 조치들을 정기적으로 재검토하여야 하고, 제5항에 따르면 회원국은 적정한 보호수준을 달성하기 위한 조치를 고려함에 있어서 관련 국제기준이 있는지 만약 있다면, 그 국제기준의 채택으로 적정보호수준을 달성할 수 있는지 여부에 대하여 결정하여야 한다.

제5조 제6항은 SPS조치가 보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 보장할 것을 요구하고 있다.⁷⁴⁾

제5조 제7항은 사전주의원칙을 도입하고 있다. 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로 부터의 정보 등에 근거하여 잠정적으로 (provisionally) SPS조치를 채택할 수 있다. 다만, 그러한 조치 후 더욱 객관적인 위해성 평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하여야 하며, 그에 따라 합리적인 기간 내에 SPS조치를 재검토하여야 한다.⁷⁵⁾

74) Australia-Salmons 사건 패널에 따르면, 제 5조 제6항과 동 조항의 각주를 위반하기 위해서는 3가지 누적적인 요건을 충족하여야 하며, 그 중 한 가지라도 충족하지 않으면 동항의 위반이 아니라고 한다. 누적적인 요건은 다음과 같다. 첫째, 기술적, 경제적 실행가능성을 고려하여 합리적으로 가능한 대안조치가 있을 것, 둘째, 대안조치가 회원국의 적정한 보호수준을 달성할 수 있는 것, 셋째, 문제의 SPS조치보다 상당히 약한 무역제한적인 조치일 것. 6항의 각주는 본 항의 목적상, 기술적 및 경제적인 타당성을 고려하여 합리적으로 이용 가능하고 위생 또는 식물위생보호의 적정수준을 달성하면서 무역에 대한 제한이 현저하게 다른 조치가 없는 경우, 동 조치는 필요한 정도 이상의 무역제한조치가 아니더라도 적시하고 있다. 최혜선, 전계논문, 119면.

75) Japan - Agricultural Products 사건 항소기구는 제5조 제7항을 제2조 제2항에 따라 SPS조치가 과학적 원리에 근거하며 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장하여야 한다는 의무에 대한 조건부 예외

제5조 제8항은 회원국은 다른 회원국의 SPS조치가 자국의 수출을 제한하거나 제한할 잠재력이 있으며, 동 조치가 관련 국제기준 등에 근거하지 않거나, 그러한 국제기준 등이 없다고 믿을 만한 이유가 있을 때에는 동 SPS조치에 대한 해명을 요구할 수 있으며, 요구를 받은 회원국은 수출국에 설명하여야 한다. 이 조항을 반대로 해석하면 국제기준에 근거한 SPS조치의 경우 해명을 요구하거나 설명할 의무로부터 면제 된다고 해석할 수 있다.

5) 투명성의 원칙

제7조는 SPS조치의 채택 및 적용을 보다 더 투명하게 하기 위하여 회원국으로 하여금 무역에 영향을 미치는 위생검역 관련 요건이 변경되거나 또는 새로운 것을 도입하는 경우 WTO사무국을 통하여 그러한 사실을 서로 알 수 있도록 통보할 의무를 부과하였다. 투명성을 확보하기 위한 변경 통보 및 정보제공에 대한 절차 및 내용은 <부속서 B> 위생 및 식물위생 규정의 투명성에 구체적으로 규정하고 있다. 즉 회원국은 자국 위생검역 관련 요건의 정당성과 자국의 식품 위생 및 동·식물 건강 관련 규정의 적용 방식을 포함하여 새롭게 채택되거나 또는 현재 존재하는 SPS조치에 대한 더 자세한 정보를 제공하기 위하여 그러한 업무를 행하는 ‘문의처(Enquiry Points)’를 운영하여야 한다. 이렇게 상호 교환된 정보들은 SPS Information Management System을 통해 확인할 수 있다. 또한 국제표준, 지침 또는 권고가 존재하지 않거나 또는 도입하려는 위생검역 관련 규정이 국제기준 등의 내용과 동일하지 않으면서 다른 회원국의 무역에 심각한 영향을 미치는 경우, 회원국은 이해관계 있는 회원국이 특정 규정의 도입에 관한

로 판단하였으나, EC-Biotech Products사건의 패널은 동 조항을 예외조항이 아닌 회원국의 자율적인 권리로 보았다. 다만, 권리라고 하여 절대적이거나 무제한적인 권리는 아니고 4가지 요건이 충족될 경우 인정되는 권리라고 보았다. Japan - Agricultural Products사건의 항소기구는 제5조 제7항의 요건에 대하여 다음의 4가지 요건을 언급하였는데, 회원국은 4가지 요건을 누적으로 충족하여야 제5조 제7항에 따라 잠정조치를 취할 수 있다고 하였다. 첫째, 관련 과학적 증거가 불충분할 것, 둘째, 입수 가능한 적절한 정보에 근거할 것, 셋째, 보다 더 객관적인 위해성 평가를 위하여 필요한 추가적인정보를 수집할 것, 넷째, 합리적인 기간 내에 조치를 재검토할 것이 그 요건이다. 또한 합리적인 기간이 어느 만큼의 기간을 의미하는지에 대하여는 사건별로, 재검토에 필요한 추가적인 정보를 획득하는데 있어서의 어려움을 포함하여 개별 사건의 특수한 상황 및 잠정적인 SPS조치의 성격에 따라 달라질 수 있다고 하였다. 최혜선, 전계논문, 119면.

제안을 인지할 수 있도록 조기에 이를 공고하여야 하며, 사무국으로 통하여 제안된 규정의 목적 및 합리적 이유, 대상품목을 다른 회원국에게 통보하여야 한다. 또한 요청이 있는 경우, 제안된 규정의 사본을 제공하고 가능하다면 국제기준 등과 실질적으로 상이한 부분을 확인하도록 한다. 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시하고, 요청에 의하여 제시한 의견에 대하여 논의하며, 의견과 논의결과를 고려할 수 있도록 합리적인 시간을 허용하여야 한다.⁷⁶⁾ SPS협정의 투명성 의무의 이행을 위한 권장절차에 따르면 합리적인 기간이란 통보문 회람시작일로부터 보통 최소한 60일을 부여하도록 규정하고 있다.⁷⁷⁾

그러나 회원국에 국민건강 보호와 관련된 긴급한 문제가 발생하거나 또는 발생한 우려가 있는 경우, 회원국은 부속서B 제5항의 통보절차를 생략할 수 있다. 이러한 경우 회원국은 사무국을 통하여 긴급한 문제의 성격을 포함하여 특정규정의 목적, 합리적인 이유, 대상품목을 다른 회원국에게 즉시 통보하여야 한다. 또한 요청이 있는 경우 다른 회원국에게 규정의 사본을 제공하고, 다른 회원국이 서면으로 의견을 제시할 경우 요청에 의하여 제시된 의견을 논의하며, 의견과 논의 결과를 고려하여야 한다.⁷⁸⁾



6) 기술지원 및 기술 장벽 협정과의 관계

76) Annex B 5. Whenever an international standard, guideline or recommendation does not exist or the content of a proposed sanitary or phytosanitary regulation is not substantially the same as the content of an international standard, guideline or recommendation, and if the regulation may have a significant effect on trade of other Members, Members shall:

- (a) publish a notice at an early stage in such a manner as to enable interested Members to become acquainted with the proposal to introduce a particular regulation;
- (b) notify other Members, through the Secretariat, of the products to be covered by the regulation together with a brief indication of the objective and rationale of the proposed regulation. Such notifications shall take place at an early stage, when amendments can still be introduced and comments taken into account;
- (c) provide upon request to other Members copies of the proposed regulation and, whenever possible, identify the parts which in substance deviate from international standards, guidelines or recommendations;
- (d) without discrimination, allow reasonable time for other Members to make comments in writing, discuss these comments upon request, and take the comments and the results of the discussions into account.

77) 최혜신, 전제논문, 59면.

78) 부속서B 제6항.

SPS협정 제9조 기술지원(Technical Assistance)은 양자 간 또는 적절한 국제 기구를 통하여 다른 회원국, 특히 개발도상국에 대한 기술지원을 촉진하고자 합의하였다. 이러한 나라들이 자국의 수출시장에서 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준 달성에 필요한 조치에 적응 및 합치할 수 있도록 허용하는 기술적인 전문지식, 훈련 및 장비를 구하기 위한 목적을 포함하여 자문, 신용공여, 기부 및 무상원조의 형태를 취할 수 있다.⁷⁹⁾ 또한 이것은 수입회원국의 위생 및 식물위생 요건을 수출국인 개발도상회원국이 관련 상품에 대한 시장접근 기회를 유지하고 확대할 수 있도록 기술지원을 제공할 것을 고려하고 있다.⁸⁰⁾ 지원을 필요로 하는 국가들은 회원국들에게 자신들의 요구를 통지하는 수단으로서 SPS위원회의 회의를 활용하도록 권장되어 왔다.

7) 개발도상회원국에 대한 특별대우

제10조는 개발도상회원국, 특히 최빈개도국회원국(the least-developed country Members)의 특별한 필요를 고려하여, 새로운 위생 또는 식물위생 조치의 적정수준을 단계적으로 도입할 수 있도록 하거나 자기나라 수출 관심품목에 대한 수출 기회를 유지할 수 있도록 동 품목에 대하여 보다 장기간의 준수기간을 부여하며, 협정에 따른 의무의 전체 또는 부분으로부터의 구체적이고 한시적인 예외를 부여할 수 있다. 또한 회원국은 개발도상회원국의 관련 국제기구에 대한 활발한 참여를 권유하고 촉진하여야 한다고 규정하고 있다.⁸¹⁾ 또한 제14조에 따르면 최빈

79) Article 9 Technical Assistance

9.1, Member agree to facilitate the provision of technical assistance to other Member, especially developing country Members, either bilaterally or through the appropriate international organizations. Such assistance may be, inter alia, in the areas of processing technologies, research and infrastructure, including in the establishment of national regulatory bodies, and may take the form of advice, credits, donations and grants, including for the purpose of seeking technical expertise, training and equipment to allow such countries to adjust to, and comply with, sanitary or phytosanitary measures necessary to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection in their export markets.

80) 9.2, Where substantial investments are required in order for an exporting developing country Member to fulfil the sanitary or phytosanitary requirements of an importing Member, the latter shall consider providing such technical assistance as will permit the developing country Member to maintain and expand its market access opportunities for the product involved.

81) Article 10 Special and Differential Treatment

10.1. In the preparation and application of sanitary or phytosanitary measures, Members shall take account of the special needs of developing country Members, and in particular of the least

개도국회원국은 수입 또는 수입 상품에 영향을 주는 자기 나라의 SPS조치와 관련하여, WTO 협정 발효일로부터 5년 동안 이 협정의 적용을 연기할 수 있고, 다른 개발도상회원국은 기술적인 전문지식, 기술적인 하부구조 또는 자원의 결여로 인하여 제5조 제8항(해명제공조항)과 제7조(투명성 조항)을 제외하고 WTO 협정 발효일로부터 2년 동안 이 협정의 적용을 연기할 수 있도록 하고 있다.

부속서B 제2항에서는 긴급한 상황의 경우를 제외하고는, 개발도상회원국내의 생산자가 수입회원국의 요구조건에 자신의 제품 및 생산 방법을 적응시킬 수 있는 시간을 허용하기 위하여 위생검역 관련 규정의 공표와 발효 사이에 합리적인 시간적 간격을 허용하여야 한다고 규정 하고 있으며, 제9조에서는 사무국은 개발도상회원국의 특별 관심품목과 관련된 통보사항에 대하여는 개발도상회원국의 주의를 환기하도록 하고 있다(...draw the attention of developing country Members to any notifications relating to products of particular interest to them.).

제5조 제1항 및 제7항의 경우에도 ‘여건에 따라 적절하게(as appropriate to the circumstance)’ 및 ‘입수 가능한 적절한(available pertinent)’ 이라는 표현을 사용함으로써 명시적이지는 않지만 개발도상회원국에게 동 조항이 선진회원국과는 다르게 적용될 수 있는 가능성을 열어두었다. 개발도상국은 선진국과 같은 최첨단 과학기술이 축적되어 있지 못하고, 관련 분야의 전문가 집단도 형성되기 어려운 점 등을 감안하여 위해성 평가와 관련된 개발도상국의 어려움이 반영되어야 할 것이라는 견해도 있다.⁸²⁾

개발도상회원국⁸³⁾과 관련된 분쟁해결에도 특칙이 있다. 즉 WTO 분쟁해결규칙

developed country Members.

10.2. Where the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection allows scope for the phased introduction of new sanitary or phytosanitary measures, longer time frames for compliance should be accorded on products of interest to developing country Members so as to maintain opportunities for their exports.

10.3. With a view to ensuring that developing country Members are able to comply with the provisions of this Agreement, the Committee is enabled to grant to such countries, upon request, specified, time limited exceptions in whole or in part from obligations under this Agreement, taking into account their financial, trade and development needs.

10.4. Members should encourage and facilitate the active participation of developing country Member in relevant international organizations.

82) 최혜선, 전제논문, 53면.

83) 개발도상국가의 개념은 정립되지 않고 있지만 선진국에서 채택하고 있는 기술, 지식 및 체도가 아직 충분히 보급되지 않아서 산업의 근대화와 경제개발이 뒤지고 있는 나라를 의미하며 종래는 후진국

및 절차에 관한 양해규정(Understanding On Rule and Procedures Governing The Settlement of Disputes :이하 DSU)에 의하면 개도국이 선진국을 상대로 제소하는 경우, 제소국은 이 양해의 협의(제4조), 주선, 조정 및 중개(제5조), 패널 설치(제6조) 및 패널절차(제12조)에 포함된 규명대신 1966년도 절차(BISD 14S/18)의 적용을 선택할 수 있으며,⁸⁴⁾ 회원국은 협의과정에서 개발도상국의 문제점과 이익에 관하여 특별한 배려를 하여야 한다.

패널과정과 관련하여 선진국과 개도국 사이의 분쟁 시 개도국이 요청하는 경우 패널리스트 중 적어도 1인은 개도국의 인사를 포함하여야 하며,⁸⁵⁾ 또한 개도국이 취한 조치와 관련된 협의에 있어서 분쟁당사국들은 협의 기간을 연장하도록 합의할 수 있다. 개도국을 상대로 하는 제소에 있어서 패널은 개도국에게 자국의 주장을 정리하고 제시하는데 필요한 충분한 시간을 부여하여야 하지만, 전체적인 분쟁해결 기한을 초과하여서는 안된다. 그리고 개도국이 분쟁당사국인 경우 패널은 대상협정에 명시되어 있는 개도국 우대에 관한 규정이 분쟁해결 절차에 어떠한 형태로 고려되었는지를 패널보고서에 명시하여야 한다.⁸⁶⁾

보복조치와 관련해서는 당해 사안이 개도국에 의하여 제소된 사안인 경우 분쟁해결기구는 상황에 비추어 적절한 추가적인 조치를 취할 것인지를 검토하여야 하고, 어떠한 적절한 조치를 취할 것인지를 고려함에 있어서 제소 대상조치의 무역대상 범위뿐만 아니라 그러한 조치가 당해 개도국의 경제에 미치는 영향도 고려해야 한다.⁸⁷⁾

4. SPS 위원회

(backward country)이라 하였는데, 1960년대 초기부터 저개발국, 개도국 등으로 일컫게 되었다. 이 개념에 관하여는 여러 견해가 있는데, 로스토우(W.W.Rostow)는 “도약(Take off)은 완료되지 않았으나 그 과정에 있는 나라” 라고 하였다.

경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)와 유엔 등의 분류에 의하면 공업을 중심으로 고도의 발전을 이루고 있는 소수의 국가를 제외한 다수의 국가가 여기에 포함되며, 이들 제국의 대부분이 아시아, 아프리카, 중동 및 중남미를 중심으로 한 남반구에 위치하고 있다. 이들 개도국으로 분류되는 각국의 성격은 다양하여 성급하게 일반화 할 수는 없지만, 우선 1인당 소득수준이 낮다(100달러인 나라부터 1,000달러 이하인 나라까지 그 폭이 넓음).

- 84) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제3조12항.
- 85) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제8조10항.
- 86) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제12조11항.
- 87) 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 제21조8항.

1) 위원회의 의의

SPS위원회는 SPS협정 제12조에 근거한 조직으로서 모든 WTO회원국의 대표자들로 구성되고 SPS협정을 이행하는 데 필요한 기능을 수행하기 위한 조직이다. SPS 위원회는 SPS 협정의 원활한 적용을 위해 필요한 각종 지침서의 작성, 용어의 해석 등의 작업과 SPS 협정의 적용과 관련되어 야기되는 문제점의 해결을 위한 회원국 간의 의견 교환이 이루어지는 정부 간 위원회로서, SPS협정과 관련된 모든 사항이 ‘전원합의(decisions by consensus)’ 원칙에 의거 논의 · 결정된다.⁸⁸⁾ 또한 동 위원회에서 결정된 사항은 SPS 협정과 동일한 효력을 발생하므로 회원국은 이를 반드시 준수하여야 한다. 그러나 SPS 위원회에서 결정되는 지침서의 내용이나 해석 방향에 따라 국익이 많이 좌우되게 되므로 각 국의 의견이 첨예하게 대립되는 경우가 많고, 이에 따라 결론의 도출에 어려움이 많으며 일반적으로 식품 수출국과 식품 수입국간의 의견 대립이 두드러지고 있다.

2) 위원회의 기능



제12조에 규정된 여러 개의 특수한 위원회의 기능으로 구체화된다. 위원회는 사무국의 도움을 받아 기능을 수행한다.

(1) 위원회는 특수한 위생검역 사안에 대해 회원국 간의 협의 또는 협상을 장려하고 촉진한다.⁸⁹⁾ 이러한 기능은 원칙적으로 일반적으로 적어도 일 년에 세 번 이루어지는 만남의 장을 마련함으로써 실행된다. 그러한 만남 속에서 회원국들은 SPS조치의 이행과 유지와 관련된 특수한 무역에 대한 관심사에 대하여 다른 회원국과 논의할 기회를 갖게 된다. 만약 관심 있는 회원국들이 그러한 논의를 양자협상의 형태로 계속하는 경우 SPS위원회에 협상결과를 알려 주어야 한다.

(2) 위원회는 국제적인 조화의 과정 및 국제기준 · 지침 또는 권고의 이용 상황

88) SPS협정은 식품의 검사 및 동 · 식물의 검역과 관련된 사항을 원칙적이고 포괄적으로만 규정하고 있다. 따라서 SPS위원회가 이의 실제 집행을 위한 지침서의 작성이나 조문의 명확한 해석을 수행하므로 동 위원회의 역할의 중요성은 앞으로 더욱 증대 될 것으로 보인다.

89) 동 협정 제12조 제2항.

을 감시하기 위한 절차를 개발한다.⁹⁰⁾⁹¹⁾ 이 규정에 의한 개발된 절차에 따르면 회원국은 위원회의 정기회의 개최 적어도 10일전에 관련 국제기준의 사용 또는 비사용이 국제무역에 상당한 영향을 미쳐 문제가 발생 하였다고 생각하고 있는 구체적인 사례에 대하여 제출하며, 이렇게 제출된 안전에 대하여 위원회의 사무국은 정기회의 개최 전에 전 회원국이 회람할 수 있도록 하여 그러한 논의가 정기회의에서 이루어지도록 한다. 위원회는 위와 같은 논의가 담긴 보고서를 관련 국제기준의 개발을 책임지고 있는 국제기구에 전달한다.

(3) 부속서A 3. (d)에 따라 위원회는 CAC, OIE, IPPC 사무국의 대상이 아닌 사항 중 모든 회원국에게 가입이 개방된 다른 관련 국제기구에 의해 공표된 적절한 기준 등을 국제기준 등으로 확인하는 기능을 한다.

(4) 개발도상국이 SPS협정을 준수할 수 있도록 하기 위하여 위원회는 요청에 따라 동 협정에 따른 의무의 전체 또는 부분으로부터의 구체적이고 한시적인 예외를 부여할 수 있다.⁹²⁾

(5) 위원회는 SPS협정의 운영 및 이행을 검토하고 적절한 경우 상품 무역이사회에 동 협정문의 개정을 제안할 수 있다.⁹³⁾⁹⁴⁾

(6) 위원회는 CAC, OIE, IPPC 사무국 등 위생검역 보호 분야의 관련 국제기구와 긴밀하게 접촉하여야 하며, 불필요한 중복을 피하기 위하여 적절한 경우 관련 국제기구에서 운영되고 있는 절차에 의해 발생한 정보를 이용하도록 결정할 수 있다.⁹⁵⁾

3) 위원회의 운영

SPS위원회는 연3회 개최하며, 필요시 4회 개최된다. SPS위원회의 회의는 정기회

90) 동 협정 제12조 제4항.

91) 1997년 10월 SPS위원회는 국제기준의 이용을 감시하기 위한 잠정적인 절차를 채택하였으며, 2004년 10월 그 절차를 개정하였고, 2006년 7월 그 수정된 잠정절차를 무기한 연장할 것과 제12조 제7항에 따른 운영 및 이행 정기검토의 일부분으로 잠정절차의 운영을 검토하기로 하였다.

92) 동 협정 제10조 제3항.

93) 동 협정 제12조 제7항.

94) 1997년 10월 SPS협정 운영 및 이행을 검토하기 위한 절차에 합의하였으며, 1999년 3월 첫 번째 검토가 이루어졌다. 도하각료회의에서 회원국은 SPS협정의 운영 및 이행에 대한 검토를 SPS위원회가 최소한 매4년마다 실시할 것을 합의하였으며, 2005년 6월 과 2010년 3월에 각각 검토 보고서가 채택 되었다.

95) 동 협정 제12조 제5항.

의와 필요시 개최되는 비정기회의가 있다. 일반적으로 공식적인 정기회의와 연계하여 비공식회의 또는 워크숍 등이 개최된다. SPS위원회의 사무국은 정기회의 개최 1개월 전에 회원국에게 차기 회의 의제안을 보내줄 것을 요청하는 데, 자국의 안건을 차기 회의의 의제로 포함시키고자 하는 회원국은 정기회의 개최 2주 전에 사무국에 의제안을 제출하여야 한다. 사무국은 의제안을 정리 하여 정기회의 개최 2주전에 회원국에게 회람한다. 위원회는 컨센스서에 의하여 결정한다.⁹⁶⁾

5. 협의 및 분쟁해결

1) 전문가 선정

SPS협정 제11조 제1항에 따라 SPS협정에 따른 협의 및 분쟁해결에 대하여는 DSU에 의하여 발전되고 적용되는 1994년도 GATT 제22조 및 제23조가 적용된다. SPS협정 제11조 제2항에 따르면 패널은 분쟁당사국과 협의하여 패널이 선정한 전문가로 부터 자문을 구하여야 한다. 패널은 분쟁 당사국의 요청 또는 자신의 주도에 의하여 자문단을 설치하거나 관련 국제기구와 협의할 수 있다. 제11조 제3항은 SPS협정하의 분쟁사태가 매우 기술적이거나 과학적인 사항을 포함하는 경우를 대비하여 회원국으로 하여금 다른 국제기구의 주선 또는 분쟁해결제도 또는 다른 협정에 따라 설치된 주선 또는 분쟁해결제도를 이용할 수 있도록 하였다.

2) 입증책임

SPS협정이 입증책임에 대하여 특별히 규정하고 있지 않기 때문에 SPS협정 관련 사례에 있어서도 다른 WTO협정의 입증책임에 관한 원칙이 적용된다. 따라서 특별한 사실을 주장하는 당사국이 (그 당사국이 원고이든 피고이든 무관하게) 그 주장을 뒷받침하기 위하여 증거를 제시하여야 한다. 만약 그 당사국이 *prima facie case*⁹⁷⁾라는 것을 입증한다면, 입증책임은 상대 당사국에게 전환되며, 그 상

96) 동 협정 제12조 제1항.

97) 추정되는 증거가 있는 사안으로서 대립당사자가 반대되는 증거를 제출하지 않을 때에는 구제(救濟)를 요

대 당사국은 그러한 가정을 반박하기에 충분한 증거를 제시하여야 하며, 그렇지 못할 경우 패소하게 된다. 즉 원고는 특정 SPS조치가 SPS협정과 불일치하다는 것이 사실이라는 입증을 하여야 하고, 그러한 입증이 이루어진다면, 입증 책임은 피고에게 전환된다.

3) 심사기준

SPS협정은 심사기준에 대하여 특별한 규칙을 규정하고 있지 않다. 그러므로 DSU 제11조의 심사에 참여한 패널(Panel)의 기능에 관한 규정이 적용될 수 있다. 즉 패널의 기능은 분쟁해결기구가 이 양해 및 대상협정에 따른 책임을 수행하는 것을 지원하는 것이다. 따라서 패널은 분쟁의 사실부분에 대한 객관적인 평가, 관련 대상협정의 적용가능성 및 그 협정과의 합치성을 포함하여 자신에게 회부된 사안에 대하여 객관적인 평가를 내려야 한다라고 규정하고 있다.

제 4 절 SPS협정과 다른 협정과의 관계

1. SPS협정과 TBT협정과의 관계

TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade)이란 무역에 대한 기술장벽 협정이다. GATT의 동경라운드에서 제정된 9개의 다자간 무역협정중의 하나로서 1980년 1. 1. 발효되었고, 우리나라는 1980년 10월에 가입하였다. 무역에 대한 기술장벽을 낮추고 자유무역을 활성화하기 위해 각국의 표준·기술규정을 국제표준에 맞추도록 의무화한 협정이다. 여기에서 무역상 기술장벽이란 무역 상대국들이 서로 상이한 표준(Standard), 기술규정(Technical Regulation), 인증절차(Certification Procedure), 검사절차(Inspection System) 등을 채택·적용함으로써 상품 및 서비스의 자유로운 이동을 저해하는 무역에 있어서의 제반 장애요소를 의미한다.

구하는 당사자를 승소시키게 되는 사안.

특정 국가가 각종 표준·기술규정 및 인증절차 등을 자국의 실정에 따라 까다롭게 운영할 경우 상품을 수출하는 국가는 수출대상국의 표준·기술규정 요건에 맞도록 새로운 생산설비를 구비하거나 까다로운 절차를 통과하는 데 막대한 비용과 시간을 소비해야 되므로 이는 수입을 제한하는 무역상 기술장벽으로 작용하게 된다. 이에 각국의 상이한 표준·기술규정, 인증절차 등을 국제적으로 통일 시킴으로써 국제무역을 저해하는 요인을 제거하기 위하여 TBT협정이 체결되었다. 주로 표준(규격) 및 기술규정에 관한 내용이기 때문에 표준협정(Standard code)이라고도 부른다. 기술규정 및 표준, 인증제도, 공식질의처 운영, 개도국 우대, 국제표준의 채택 강화, 분쟁 해결에 관련된 사항을 주요 내용으로 하고 있다. 두 협정이 다루는 영역은 다르다. SPS협정은 ① 식품에서 기인한 위해성으로부터 인간 또는 동물의 건강을 보호하기 위한 목적, ② 동물 또는 식물이 전달하는 질병으로부터 인간의 건강을 보호하기 위한 목적, ③ 병해충 또는 질병으로부터 동물과 식물을 보호하기 위한 목적, ④ 병해충이 야기하는 손실로부터 나라의 영토를 보호하기 위한 목적을 가진 모든 조치에 적용된다. 그 조치가 기술적인 요건인지 여부는 불문한다.

TBT협정은 모든 기술적인 규정, 자발적인 기준, 그러한 규정 및 기준 등에 의 적합여부를 판정하는 절차에 적용되는데, 그러한 조치가 SPS협정에 따른 SPS조치에 해당하는 경우에는 제외된다. 대부분의 인간의 질병을 통제하기 위한 조치는 TBT협정의 대상이 된다. 다만, 그러한 질병이 BSE⁹⁸⁾와 광견병과 같이 식물 또는 동물에서 인간으로 전염되는 경우는 TBT협정의 대상이 아니다. 음식에 대해서는 대부분의 라벨링 요건, 영양에 대한 정보, 식물의 질(quality)에 대한 정보, 포장 규정은 일반적으로 SPS조치로 간주되지 않기 때문에 TBT협정의 대상이 된다.

반면, 식품의 미생물 오염, 농약 또는 수의약품 허용 잔류치 설정 또는 허용된 식품 첨가물을 확인하는 것 등에 대한 규정은 SPS협정이 적용된다. 또한 SPS협정 부속서A 1.에 따라 식품 안전과 직접적으로 관련된 포장 및 라벨링 요건은 SPS협정이 적용된다.

98) Bovine Spongiform Encephalopathy의 약자로서 “일명광우병”이라하여 소의 뇌에 작은 구멍이 생겨 발병한다고 함. www.mafra.go.kr/BSE.htm

TBT협정 제1.5조에 따르면 동 협정의 규정은 SPS협정 부속서 A에서 정의되어 있는 SPS조치에는 적용되지 않는다고 하였으며, SPS협정 제1조 제4항은 이 협정은 협정의 대상이 아닌 조치와 관련하여 TBT협정에 따른 회원국의 권리에 아무런 영향을 미치지 않는다고 하여 각각 두 협정의 상호관계를 명확하게 규정하고 있다.

2. SPS협정과 GATT 1994와의 관계

SPS협정이 탄생하기 이전 GATT시대에는 SPS조치가 GATT 1994의 제20조(일반적 예외조항)에 근거하여 행하여졌으며, 많은 경우에 그러한 SPS조치는 비관세 장벽으로 활용되어 왔다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 SPS협정이 탄생하였고, SPS협정은 전문에서 언급한 바와 같이 GATT 1994의 원칙들을 자세히 설명한 하였을 뿐만 아니라 SPS조치의 특수성에 맞추어 보다 더 구체화시켰으며, 필요한 사항을 추가하였다.

따라서 TBT협정과 관계와는 달리 SPS협정과 GATT 1994는 동시에 적용될 수 있다.



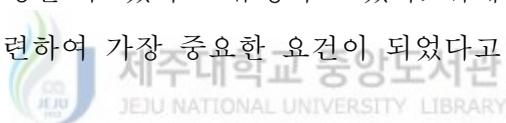
제 5절 위해성 평가에 대한 SPS협정과 CAC의 내용

1. 서

SPS협정은 SPS조치가 국제무역에 대하여 비관세장벽으로 남용되지 않고 그 본연의 목적대로 인간, 동물, 식물의 생명 및 건강을 보호하기 위한 기능을 수행하게 하기 위해서 회원국이 준수하여야 하는 여러 가지 의무를 규정하고 있다. 동시에 SPS협정은 이러한 여러 가지 의무들을 쉽게 충족할 수 있는 방법을 제공하고 있는데, 제3조 제2항에 따라 국제기준에 합치하는 SPS조치를 회원국이 시행하는 경우 그러한 SPS 조치는 동항에 의하여 SPS협정의 모든 규정에 대하

여 합치성을 추정 받게 된다. 국제기준에 합치하는 SPS조치란 국제기준을 완벽하게 구현하는 것으로 실질적으로는 국제기준을 국내기준으로 전환하는 것이다. 이러한 SPS조치는 국제기준에 따라 달성되는 보호수준과 동일한 보호수준을 결과하므로 다른 회원국과의 관계에서 분쟁이 발생할 소지가 거의 없다. 그러나 회원국 정부가 SPS조치 채택 시 국제분쟁에 대한 우려로 인하여 국제기준과의 합치성을 최우선적인 가치로 고려할 경우 국내적으로 커다란 어려움에 봉착할 수 있다.⁹⁹⁾

SPS협정 제3조 제3항은 일정한 요건을 충족하는 경우 회원국이 국제기준보다 더 엄격한 SPS조치를 시행할 수 있도록 규정하고 있는데, 국제기준보다 더 엄격한 SPS조치를 시행할 수 있도록 하는 요건이 바로 ‘위해성 평가’(Risk assessment)이며, 위해성 평가의 중요성은 여기서 도출된다. 엄밀히 말하면 제3조 제3항은 두 가지 요건 즉 “과학적 정당성이 있거나” 또는 “제5조 제1항부터 제8항까지의 관련 규정에 따라 적절하다고 결정하는 경우”에는 국제기준보다 엄격한 SPS조치를 시행할 수 있다고 규정하고 있다. 위해성 평가는 회원국 정부의 SPS조치 권한과 관련하여 가장 중요한 요건이 되었다고 할 것이다.



2. SPS협정의 내용

회원국 정부의 SPS조치 권한과 관련하여 가장 중요한 요건인 위해성 평가에 대해서는 SPS협정 제5조와 부속서 A 4.에서 규정하고 있다.

제5조의 내용을 간략하게 살펴보면 회원국은 관련 국제기구가 개발한 위해성 평가기술을 고려하여 자국의 SPS조치가 위해성 평가에 기초하도록 보장하여야 하고(제5조 제1항), 위해성 평가에 있어서 이용 가능한 과학적 증거 등을 고려하여야 하며(제2항), 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성 평가에 있어서는 관련된 경제적 요소도 고려하여야 하며(제3항), 무역에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 목표를 고려하여야 한다(제4항). 게다가 회원국은 보호수준에 있

99) 미국산 쇠고기 수입위생조건 협상 당시 우리 정부가 겪었던 어려움이 바로 이러 한 데에서 연유한 것이었다. 국민들은 수입식품의 안전성에 대하여 국내식품보다 불신하는 경향이 더 크기 때문에 국제기준이 제시하는 안전성 기준으로는 만족하지 못하며 정부가 국제기준보다 더 엄격한 SPS조치를 채택해 줄 것을 요구하는 것이 보통이다.

어서 자의적 또는 부당한 구별을 회피하여야 하며(제5항), 기술적 및 경제적 실행가능성을 고려하여 SPS조치가 필요한 정도 이상의 무역 제한적인 조치가 되지 않도록 하여야 한다(제6항).

부속서 A 4.는 위해성 평가를 두 가지 유형으로 나누어 정의하고 있다. 이에 따르면 위해성 평가에는 해충 또는 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가 또는 식품에 존재하는 질병 원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 가능성에 대한 평가가 있다.

위해성 평가는 SPS협정상 회원국 정부의 SPS조치 권한과 관련하여 가장 중요한 요건이다. 그러나 위해성 평가에 대한 조항인 제5조 및 부속서의 내용은 너무 포괄적이고 추상적이어서 SPS협정이 요구하는 위해성 평가의 개념이 어떠한 것 인지를 전혀 알 수 없다. 예를 들어, 제5조 제1항의 경우 회원국으로 하여금 관련 국제기구에 의해 개발된 위해성 평가 기술을 고려하여 여건에 따라 적절하게 자국의 SPS조치가 위해성 평가에 기초하여야 한다고 규정하고 있는데, “관련 국제기구에 의해 개발된 위해성 평가 기술을 고려”한다는 것이 어떠한 의미인지, “여건에 따라 적절하게”가 어떠한 의미인지, “위해성 평가에 기초”하여야 한다는 어떠한 의미인지 등에 대하여 아무런 설명도 제시하지 않고 있다.

이와 같이 SPS협정이 위해성 평가에 대하여 불명확하고 불충분한 내용을 규정하고 있는 것은 크게 두 가지 측면에서 심각한 문제가 발생시킬 수 있다. 첫 번째는 회원국의 입장에서 발생시킬 수 있는데, SPS협정의 불명확한 규정을 회원국이 자의적으로 해석하여 위해성 평가 요건을 유명무실하게 만들어 SPS조치 권한을 남용하는 사례를 발생시킬 수 있다. 이러한 경우 SPS조치는 국제분쟁으로 이어질 가능성이 높다. 두 번째는 WTO 패널 및 항소기구의 입장에서 발생할 수 있는데, 역시 SPS협정의 불명확한 규정을 패널 및 항소기구가 자의적으로 해석하여 위해성 평가 요건을 도저히 충족할 수 없는 매우 엄격한 요건으로 만들어 회원국의 정당한 SPS조치 권한을 침해하는 사례를 발생시킬 수 있을 것이다.

두 가지 사례 모두 SPS협정에 위해성 평가가 도입된 목적과는 매우 상충되는 경우라고 보인다. SPS협정은 과학에 대하여 특수한 역할을 부여하였는데, SPS협정의 과학적 원칙은 위생검역권한의 남용을 방지하여 자유로운 국제무역이라

는 이익을 보호함과 동시에 과학적 증거가 뒷받침되는 경우에는 회원국 정부가 위생 검역 제한을 행사할 수 있게 해준다. 즉 이러한 과학적 원칙은 서로 상반되는 이익간의 균형을 적절히 유지시켜 주고 두 이익을 모두 보호할 수 있는 합리적인 법원칙으로 기능한다.¹⁰⁰⁾ 이러한 과학적 원칙의 핵심이 바로 위해성 평가인 것이다.

3. CAC의 내용

CAC(국제식품규격위원회)는 위해성 평가의 개념을 4단계로 구성된 과학에 기초한 절차로 규정하고 있다. 4단계란 위험의 확인(Hazard Identification), 위험의 결정(Hazard Characterization), 노출평가(Exposure Assessment), 위해성 결정(Risk Characterization)을 말한다. 그러 CAC는 위해성 평가에 위해성 관리(Risk Management)와 위해성 의사소통(Risk Communication)이라는 다른 두가지 요소를 추가하여 그 분석의 틀을 구성하고 있다.¹⁰¹⁾¹⁰²⁾

CAC는 앞에서 언급한 바와 같이 위해성 평가, 위해성 관리, 위해성 의사소통 이렇게 세 가지 요소로 위해성 분석 체계를 운영하고 있으며, 위해성 평가는 위험의 확인, 위험의 결정, 노출평가, 위해성 결정의 4단계 절차로 이루어져 있다.

100) 최승환, “국제통상규범의 발전에 있어 과학의 역할과 한계”, 「국제법학회논총」제49권 제1호, 통권 제 98호, 2004. 6, 28면.

101) CAC, Procedural Manual Section IV; Risk Analysis. p.114, 21th Edition, 2013.

102) OIE는 위해성 평가의 개념을 수입국의 영토내로 병원체(pathogenic agent)가 유입, 정착, 전파될 개연성 및 병원체의 유입, 정착, 전파로 인한 생물학적, 경제학적 결과의 측정으로 정의하고 있다. OIE는 위해성 평가의 단계를 CAC와 다르게 규정하고 있는데, 이에 따르면 위해성 평가는 방출평가(Release Assessment), 노출평가(Exposure Assessment), 결과평가(Consequence Assessment), 위해성 추정(Risk Estimation)의 4단계로 구성된다. OIE는 역시 위해성 분석의 큰 틀에서 위해성 관리와 위해성 의사소통이라는 요소를 인정하고 있으며, CAC와 다르게 위험의 확인(Hazard Identification)을 위해성 평가 이전 단계로서 별도의 요소로 인정하고 있다. IPPC는 위해성의 개념과 마찬가지로 위해성 평가의 개념을 두 가지로 나누어 정의하고 있다. 이에 따르면 ‘검역해충에 대한 해충 위해성 평가’란 해충의 유입 및 전파 개연성 및 이와 연관된 잠재적인 경제적 결과의 규모를 측정하는 것이며, ‘검역해충으로 규정되지 않은 해충에 대한 해충 위해성 평가’란 경제적으로 수용할 수 없는 충격과 함께 식물을 위한 식물 안에 있는 해충이 그러한 식물의 의도된 목적에 영향을 미칠 개연성을 측정하는 것이다. IPPC는 OIE와 유사하게 해충 및 전과경로의 확인단계를 위해성 평가의 전 단계로서 별도의 단계로 구별하고 있다. IPPC 역시 위해성 평가이외에도 위해성 관리와 위해성 의사소통이라는 요소를 위해성 분석의 큰 틀에서 인정하고 있다. 이렇게 위해성의 분석(Risk Analysis)을 위해성 평가 이외의 다른 요소로서 특히 위해성 관리와 위해성 의사소통을 포함하는 기본 체계로 이해하는 것에 대해서는 선진 각국의 정책 당국과 관련 국제기구들의 노력을 통해 현재 어느 정도 공동이해가 마련되었다고 볼 수 있다.

위험의 확인은 특정 식품이나 또는 식품군에 존재할 수 있는 특정물질 (particular agent)이 건강에 미치는 악영향을 확인하는 과정으로 확인 방법은 실험, 역학조사, 위험관련 연구의 검토 등이 될 수 있다. 위험의 결정은 식품에 존재할 수 있는 생물학적, 화학적, 물리적 물질에의 노출과 관련되는 건강에 대한 악영향을 정량적 및 정성적인 면을 측정하는 과정으로 어느 수준으로 노출되었을 때에 인체에 악영향을 미칠 수 있을 것인가를 결정하는 과정이므로 이에 따라 인체안전기준이 도출된다. 노출평가는 관련이 있다면 다른 원천으로 인한 노출뿐만 아니라 식품을 통한 생물학적, 화학적, 물리적 물질의 예상되는 섭취를 정량적 및 정성적으로 측정하는 과정이다. 위해성 결정은 위험의 확인, 위험의 결정, 노출량 평가에 기초하여 정해진 인구에 대한 알려진 또는 잠재적인 건강에 미치는 악영향의 발생빈도와 심각성의 개연성을 정량적 및 정성적으로 측정하는 과정인데, 이 과정에서 수반되는 불확실성도 포함하여 측정한다.

위해성 관리란 위해성 평가 및 소비자의 건강 보호를 위한 관련 요소들 및 공정한 무역 관행의 증진을 위한 관련 요소들을 고려하여 모든 이해당사자들과의 협의를 통해서 정책 대안들을 따져보는 절차인데, 필요한 경우 적절한 예방 및 통제 방안들을 선택하기도 한다. 위해성 관리는 위해성 평가에 따른 과학적 정보와 기타 비과학적 요소를 통합적으로 고려하여 적절한 위해성 관리방안을 선택하는 것이다.

위해성 관리는 예비 위해성 관리 활동 (**preliminary risk assessment activities**)을 포함하여 위해성 관리 방안의 측정 및 위해성 관리 방안에 대한 결정의 모니터링과 재검토라는 구조화된 방식에 따른다. 예비 위해성 관리 활동이란 식품안전에 대한 문제점 확인, 위해성 프로파일의 수립, 위해성 평가 및 위해성 관리에서 우선순위를 정하기 위한 위험의 서열화 등을 포함하여 이루어지는 활동이다. 위해성 관리 방안을 결정하기 위하여 예비 위해성 관리 활동 결과 및 위해성 평가의 결과가 가능한 위해성 관리 방안에 대한 측정결과와 결합되어야 한다.

위해성 의사소통은 위해성 분석 절차 과정에서 위해성 평가자들과 위해성 관리자들, 소비자들, 산업계, 학계 그리고 다른 이해당사자들이 서로서로 위해성,

위해성 관련 요소들, 위해성의 인지와 관련한 정보 및 대처 방안을 서로 공유하는 것을 의미하는데, 위해성 평가에 따라 확인된 사항과 위해성 관리에 대한 결정의 근거를 설명하는 것을 포함한다. 위해성 의사소통을 통하여 특수한 쟁점에 관한 관심과 이해가 증진되고, 위해성 관리 방안을 만들어내는 과정에서 일관성 및 투명성이 증진되며, 위해성 분석의 유효성 및 능률이 전반적으로 개선되는 효과를 얻을 수 있다.

제 6 절 위해성 평가 관련 통상분쟁 사례 분석

1. 서

SPS조치를 시행하기 위해서는 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강에 대한 위해성 평가를 실시하고 이 위해성 평가에 근거하여 SPS조치를 결정하도록 하였다. SPS협정상의 과학적 원칙은 서로 상반되는 이익간의 균형을 적절히 유지시켜 주고 두 이익을 모두 보호할 수 있는 합리적인 법원칙으로 기능한다. 또한 과학적 원칙은 위생검역권한의 행사에 있어 합리적, 민주적 통제를 제고할 수 있고, 자의적이고 부당한 통상에 대한 제한을 금지하는 역할을 수행하며, 위장된 통상에 대한 제한 및 국내산업 보호를 가려내는 역할과 함께 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 적절한 보호수준을 결정하는 기준으로서의 역할도 수행한다.

앞서 본 바와 같이 SPS협정상 위해성 평가의 의미가 불명확하여 회원국 정부의 위생검역권한이 존중되기 위해서는 위해성 평가의 의미가 무엇인지에 대한 기준마련이 필요하다. 피제소국이 자극 SPS조치의 근거로 나름대로의 위해성 평가를 제시하였지만, WTO 패널 및 항소기구에서 SPS협정 제5조를 엄격하게 해석하여 그러한 내용의 위해성 평가는 SPS협정 제5조에 따른 적절한 위해성 평가가 아니라고 판단해 버릴 경우에는 결코 SPS협정의 요건이 쉽게 충족할 수

있는 것이 아니기 때문이다. 따라서 WTO패널 및 항소기구가 위해성 평가에 대하여 어떠한 내용의 판단을 내리고 있는지에 대하여 검토할 필요가 있다. 본 논문과 관련한 수산물에 대한 대표적인 관련 분쟁사례인 Australia - Salmons사건을 검토한다.

2. Australia - Salmons사건¹⁰³⁾

1) 사실관계 및 당사국의 주장

이 사건은 호주 정부가 캐나다산 연어에 대하여 부과한 수입 제한조치에 대한 것이다. 호주는 오랫동안 호주 연어의 건강에 대한 위협으로 간주되어 온 캐나다산 연어에 들어있는 24개의 질병 매개체(disease agents)를 확인하고, 그러한 위협을 규제하기 위하여 1975년 2월 19일에 Quarantine Proclamation No.86A를 공포하였는데, 그 규정에 따르면 수입 전에 질병의 전파를 피할 수 있는 조치가 이루어지지 않는 경우 죽어있는 연어의 수입을 금지할 수 있도록 되어 있었다. 또한 동 규정에 따르면, 호주 검역 감독관은 질병의 위협을 제거하는 열처리가 된 연어의 수입을 허가할 수 있었고 반대로 그러한 열처리가 되지 않은 연어의 수입은 제한되었다.

Quarantine Proclamation No 84A 의 후속규정인 Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roe Into Australia(1988년)는 위 규정의 내용 중 열처리의 온도와 시간을 수정하였고, Requirements for the Importation of Individual Consignments of smoked Salmonid Meat(1996년)는 연어의 개별 운송기준을 5킬로 이하로 정하였다. 1996년 12월 13일 호주 정부는 북아메리카의 환태평양지역으로부터 들어오는 조리되지 않은, 성어의, 야생의, 바다에서 잡힌 태평양 연어과의 제품의 수입에 대한 현존하는 검역정책을 유지하기로 결정 하였다.

1994년 GATT 체제하의 협의에 따라 호주는 열처리되지 않은 연어의 수입에 관하여 위해성 평가를 실시할 것에 합의하였다. 위해성 평가의 첫 번째 보고서는

103) 최혜선, 전계논문, 111면 -126면.

1995년 5월에 발간되었는데, 캐나다와 미국으로부터 온 야생, 바다에서 잡힌 태평양 연어의 수입은 일정한 조건 하에서 허가되어야 한다는 내용을 담고 있었다. 일정한 조건들이란 연어가 인간이 소비하기에 적당하여야 하고, 권한 당국이 안전성 검사를 하여 그에 따라 등급이 나누어져야 하며, 관련 내용의 증명서가 발급되어야 한다는 것이었다. 두 번째 보고서는 1996년 5월에 발간되었는데, 그 보고서는 연어의 수입을 허가하거나 또는 불허하는데 필요한 특별한 권고사항은 담고 있지 않았으며, 고려할 몇 가지 위해성 관리 방안에 대하여 확인하고 있었다. 최종 보고서는 1996년 12월에 발간되었는데, 결론적으로 최종 보고서는 미국과 캐나다로부터 오는 조리되지 않은 특히 열처리 되지 않은 연어제품의 수입을 허가하지 않을 것을 권고하고 있었다.

이에 대하여 캐나다는 호주의 열처리 되지 않은 연어의 수입금지조치가 GATT 1994 제11조, 제13조 및 SPS협정 제2조, 제3조, 제5조를 위반하였다고 주장하며 1997년 3월 패널설치를 요청하였다.

2) 쟁점별 평결의 요지



(1) SPS협정 제5조 제1항 위반여부

캐나다는 1996년 최종보고서가 SPS협정 제5조 제1항에 따른 적절한 위해성 평가가 아니라고 주장하였다. 이에 대하여 패널은 위해성 평가의 정의에는 (i) 예방하기를 원하는 자국 영역 내에서 유입, 정착 또는 전파 되는 질병을 확인하여야 하고, (ii) 이들 질병의 유입, 정착 또는 전파 및 연관된 잠재적인 생물학적 그리고 경제학적 결과와 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성을 평가하여야 하며, (iii) SPS조치가 적용됨에 따른 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성을 평가하여야 한다는 세 가지 요소가 포함되어 있다고 보았다.

그러한 요소에 따라 1996년 최종보고서를 분석해보면 동 보고서는 세 가지 요소를 모두 충족하고 있어 제5조 제1항에 따른 위해성 평가로 볼 수 있다고 하였다. 그러나 패널은 제5조 제1항에 따라 호주의 SPS조치는 그러한 위해성 평가에 기초하여야 하는데, 동 보고서에는 호주의 SPS조치를 지지하는 데 필요한 내용이 담겨있지 않기 때문에 호주의 SPS조치는 위해성 평가에 기초한 것이 아니라

고 판단하였다. 항소기구는 패널과 동일한 결론에 도달하기는 하였으나, 그 논리와 심사대상을 달리 하였다. 우선 항소기구는 패널이 분쟁의 대상이 되는 조치를 잘못 파악하였다고 인정하였는데, 항소기구에 따르면 분석대상이 되는 조치는 생물, 냉장, 또는 냉동 연어에 대한 수입 금지조치이지 열처리조건을 부과하는 조치가 아니었다. 따라서 항소기구는 WTO 분쟁해결의 전례에 따라서 패널이 언급하지 않았던 쟁점인 생물, 냉장 또는 냉동의 바다에서 잡힌 태평양 연어에 대한 호주의 수입금지조치가 제5조 제1항에 따른 위해성 평가에 기초한 것인지에 대한 법적 분석을 완결하고 위반여부를 결정하였다. 항소기구는 첫 번째 단계로 1996년 최종 보고서가 제5조 제1항에 따른 위해성 평가인지 여부에 대하여 조사하였다. 항소기구는 부속서A 4.의 두 가지 유형의 위해성 평가를 정의하고 있다고 하였는데, 이 사건에서 위해성 평가란 "적용될 수 있는 SPS조치에 따라 수입 회원국의 영토 내에서 해충 또는 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성과 이와 연관된 잠재적인 생물학적 및 경제적 결과의 평가"라고 보았다. 이러한 정의에 기초하여 항소기구 역시 제5조 제1항에 따른 위해성 평가에는 질병의 확인, 연관된 잠재적인 생물학적 그리고 경제적 결과뿐만 아니라 이러한 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성의 평가, SPS조치가 적용됨에 따른 이러한 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성의 평가 이렇게 세 가지 요소가 포함되어야 한다고 보았다.

항소기구는 위해성 평가가 반드시 조치를 부과한 회원국에 의하여 실시될 필요는 없으며, 제5조 제1항은 상황에 따라 적절하게 위해성 평가에 근거할 것을 요구하고 있기 때문에 다른 회원국 또는 국제기구가 실시한 위해성 평가를 정당화 근거로 찾는 것도 가능하다는 EC - Hormones사건 항소기구의 견해를 다시 확인하였다. 항소기구는 가능성(potential)과 개연성(probability) 이 두 용어의 구별을 위하여 개연성은 probability를 의미하는 것이며, 이것은 진실일 것 같이 판단되는 것이라고 하였다. 이러한 의미 분석을 기초로 항소기구는 제5조 제1항 및 부속서A 4.에 따른 위해성 평가란 질병의 유입, 정착 또는 전파 및 연관된 생물학적 그리고 경제학적 결과의 가능성이 있다는 결론으로는 부족하며, 이 사건에 적용되는 적절한 위해성평가란 SPS조치가 적용됨에 따른 질병의 유입, 정착 또는 전파의 개연성뿐만 아니라 질병의 유입, 정착 또는 전파 및 연관된 생물학적

그리고 경제학적 결과의 개연성을 평가하여야 한다고 하였다.

아울러 항소기구는 개연성의 평가가 정량적(quantitatively)일 필요는 없다고 언급하면서, EC - Hormones사건 항소기구의 견해에 따라 위해성평가에 있어 위해성 정도를 어떤 양만큼 설정해야 한다든가 또는 한계의 수준(threshold level)을 설정해야 한다는 조건은 없다고 보았다. 이와 관련하여 패널은 위해성 평가는 "위해성 없음(zero risk)"이라는 개념을 전체할 수 없다고 언급하였는데, 이러한 패널의 견해에 대하여 제3참가국인 EC는 보호의 적정수준으로서의 '위해성 없음'이 SPS협정 하에서 회원국의 취할 수 있는 선택 중 하나가 아니라는 의미로 잘못 해석될 것이 우려된다고 하였다. 이러한 EC의 우려에 대하여 항소기구는 위해성 평가에 있어서의 위해성의 평가와 보호의 적정수준의 결정은 구별되어야 하는데, EC - Hormones사건의 항소기구가 언급했듯이, 위해성 평가에서 평가되어야 하는 위해성이란 확인할 수 있는 위해성(ascertainable risk)이 되어야하고, 이론적인 불확실성은 제5조 제1항에 따라 평가되어지는 위해성의 형태가 아니며, 그렇다고 하여 회원국이 자국의 적절한 보호수준이 '위해성 없음'이 되도록 결정할 수 없는 것은 아니라고 하였다.

항소기구는 1996년 최종보고서가 위해성 평가의 첫 번째 요소인 질병의 확인이라는 요소는 충족하였다고 보았으나, 두 번째 요소인 개연성의 평가에서 다소의 개연성의 평가(some evaluation of the likelihood)를 하였으므로 이는 불충분하고, 세 번째 요소도 충족되지 못하였다고 판단하였다. 따라서 항소기구는 1996년 최종보고서가 제5조 제1항에 따른 위해성 평가가 아니므로 호주가 제5조 제1항에 불합치하도록 행동하였다고 인정하면서 제5조 제1항과 제2조 제2항의 관계에 따라 묵시적으로 제2조 제2항에도 위반하였다고 하였다.

(2) SPS협정 제5조 제5항 위반여부

패널은 호주의 SPS조치가 제5조 제5항 및 묵시적으로 제2조 제3항을 위반하였다고 인정하였는데, 호주는 이에 대하여 항소하였다. 항소기구는 제5조 제5항의 위반을 인정하기 위해서는 첫째, 회원국이 몇몇 서로 다른 상황에서 서로 다른 적절한 보호수준을 채택할 것, 둘째, 그러한 보호수준이 자의적이거나 또는 부당한 차이를 나타낼 것, 셋째, 그러한 차이를 포함하는 조치가 국제무역에서 차별

적 또는 위장된 제한을 야기할 것이라는 세 가지 요소가 필요하다고 보았다.

첫 번째 요소와 관련하여 항소기구는 만약 상황이 동일한 또는 유사한 질병의 유입, 정착 또는 전파의 위해성을 포함하거나 혹은 동일하거나 또는 유사한 연관된 잠재적인 생물학적 그리고 경제적 결과에 대해 위해성을 포함한다면 이러한 상황들은 서로 비교될 수 있다고 하면서, 패널이 비교상황으로 설정한 네 가지 상황¹⁰⁴⁾을 타당하다고 보았다. 두 번째로 항소기구는 미끼용 청어와 장식용 물고기에 대하여는 수입을 허가하고 연어에 대해서는 수입을 금지한 것은 서로 다른 보호수준이 자의적이거나 또는 부당한 것으로 판단된다는 패널의 판시에 대하여 미끼용 청어와 장식용 물고기의 수입이 연어의 수입에 따른 위해성과 비교하여 최소한 같은 수준으로 위해를 줄 수 있음에도 불구하고 훨씬 더 관대하게 다루어지고 있으므로 패널의 판정이 타당하다고 보았다.

마지막 요소와 관련하여 패널은 미끼용 청어와 장식용 물고기의 위해성은 태평양 양산 연어와 비슷한데도 불구하고 호주가 전자는 수입을 허가하고 후자는 수입을 금지하고 있으므로 이는 국제무역에 대한 위장된 제한이라는 추정이 가능하다고 보았다. 패널은 이러한 결론이 첫째, 보호수준의 구별이 자의적인 성격을 띠고 있다는 사실, 둘째 보호수준의 구별이 다소 상당한 차이를 가져오는 구별이라는 사실, 셋째, 문제의 SPS조치가 제5조 제1항에 따른 위해성 평가에 기초하지 않고 있다는 사실, 넷째, 호주가 현존하는 동일한 위해성이 존재하는 제품에 대해서 서로 다른 조치를 이행하였다는 것은 호주가 효과적으로 연어제품과 미끼용 청어 및 생물청어를 차별하였다는 것이 암시된다는 사실, 다섯째, 1996년 최종 보고서의 결론이 1995년 보고서의 결론과 다르게 변경되었는데 그것은 아마도 수입 제품과의 경쟁으로부터 호주 연어 산업을 보호해달라는 국내적 압력에 의한 것으로 추정할 수 있다는 사실, 여섯째, 호주는 수입연어에 대하여는 가능성이 낮은 잠재적인 위해성을 다루기 위하여 매우 엄격한 기준을 적용하였는데 반하여 동시에 호주 국내 연어 제품의 국내 유통에 대해서는 유사한 엄격한 기준을 적용하지 않았다는 사실로부터 도출될 수 있다고 보았다.

이에 따라 패널은 호주의 SPS조치가 제5조 제5항을 위반하였다고 인정하였다.

104) 4가지 상황 1. 조리하지 않은 태평양 청어, 대구 등의 수입허가, 2. 조리하지 않은 태평양 청어, 대서양 및 태평양 대구 등의 수입허가, 3. 미끼로 사용되는 청어의 수입허가, 4. 장식용 물고기에 대한 수입허가.

항소기구도 호주의 조치에 대하여 제5조 제5항의 위반을 위한 세 가지 요소가 모두 충족되었다고 인정함으로써 호주가 제5조 제5항에 불합치하게 행동하였다는 패널의 평결을 지지하였다.

(3) SPS협정 제5조 제6항 위반여부

패널은 호주의 조치가 위생검역 보호의 적정 수준을 달성하는데 필요한 것보다 더 무역 제한적으로 제5조 제6에 위반하였다고 판단하였다. 이에 대해서 항소기구는 패널이 심사대상인 조치를 생물, 냉장 또는 냉동 연어에 대한 수입금지조치가 아닌 열처리 요건 부과 조치로 검토하였다는 이유로 패널의 판정을 파기하였다. 제5조 제6항과 동 조항의 각주를 검토한 항소기구는 동 조항을 위반하기 위해서는 첫째, 기술적 및 경제적 타당성을 고려할 때 합리적으로 이용가능한 대체조치가 있을 것, 둘째 회원국의 적절한 보호수준을 달성할 것, 셋째, 분쟁의 대상인 SPS조치보다 현저히 덜 무역제한적일 것이라는 세 가지 요소가 충족되어야 한다고 보았다.

첫 번째 요소와 관련하여 항소기구는 패널의 판단을 존중하여 첫 번째 요소가 충족되었다고 보았는데, 패널에 따르면 1996년 최종 보고서상에 선택 가능한 조치로서 네 가지를 제시하고 있으므로 이들이 일단 합리적으로 이용 가능한 대체 조치라고 추정할 수 있고, 호주가 이러한 추정을 반박할 일체의 주장 또는 증거를 제공하지 않았으므로 첫 번째 요소가 충족된다고 하였다.

두 번째 요소와 관련하여 항소기구는 이 사건에서 문제의 SPS조치에 반영된 보호의 수준은 명확하게 '위해성 없음'을 달성하는 보호수준이나, 호주가 명백하게 결정한 적절한 보호수준은 '높은 또는 매우 보수적인 보호수준이지만 위해성 없음의 접근방식을 취한 것은 아니라'고 하였다. 그러나 항소기구는 DSU 또는 SPS협정의 어느 조항도 패널 또는 항소기구로 하여금 보호수준에 대하여 회원국 정부가 일관되게 주장하는 것과 다른 판단으로 회원국의 보호수준을 대체할 권한을 부여하고 있지 않다고 하였다. 또한 회원국이 적절하다고 간주하는 보호수준을 설정하는 것은 회원국의 특권이므로 더 이상 판단할 수 없다는 이유로 패널이 호주의 행동이 제5조 제6항과 불합치하다고 인정한 결론만을 파기하고 호주가 제5조 제6항에 위반하였는지에 대한 항소기구의 판단은 유보하였다.

3) 결론

결국 호주의 캐나다산 생물, 냉장 및 냉동 연어에 대해 수입금지조치는 제5조 제1항, 제2조 제2항, 제5조 제5항에 위반하였다는 결론이 내려졌다.

호주는 이러한 결론을 이행하기 위하여 1999년 7월 조치를 취하였으나, 이는 평결 이행 시한보다 늦은 것이었다. 한편, 호주의 Tasmania 주정부는 생물, 냉장 및 냉동 연어가 특정 6개 질병 발생 해역 이외에서 포획되었거나 열처리된 것임을 주 검역 당국에 입증하지 않는 한 동 연어의 수입을 금지하는 조치를 1999년 10월 새롭게 채택하였다. 이에 대하여 캐나다가 DSU 제21조 제5항에 따라 이행 패널의 설치를 요청하였다.

이행 패널은 호주의 1999년 7월 조치에 대하여 이행 조치 시한 내에 발효되지 않았으므로 이행 조치가 존재한다고 볼 수 없으며, 위해성 평가와 조치 간에 합리적인 관계가 존재하지 않으므로 제5조 제1항 위반이며, 아울러 제2조 제2항에도 합치되지 않는다고 하였다. 또한 덜 무역제한적인 대체조치의 존재를 인정할 수 있기 때문에 호주가 제5조 제6항에 합치되지 않게 행동하였다고 판단하였다. 그러나 캐나다가 주장한 제5조 제5항, 제2조 제3항, 제8조 및 부속서C 제1조 (c) 호의 위반에 대하여는 캐나다의 주장을 기각하였다, 아울러 Tasmania 주정부의 수입금지조치에 대해서도 위해성 평가에 기초한 것이 아니라는 이유로 제5조 제1항과 제2조 제2항의 위반을 인정하였다.

제 7 절 일본산 수산물 수입 금지조치와 위해성 평가의 문제¹⁰⁵⁾

1. 서

최근에 일본산 수산물의 안전성과 관련하여 일본과 통상마찰이 발생한 사건이 있었다. 일본 후쿠시마 제1원전 오염수 해양 유출 사태로 일본산 수산물의 안전

105) 최혜선, 전계논문, 208-212면 인용.

성에 대한 우려의 목소리가 높아지자 정부는 2013년 9월 6일 후쿠시마 인근 8개 현에서 나오는 수산물의 전면 수입 금지 조치 및 일본 전역에서 수입 되는 모든 수산물에 대하여 방사능 검사를 하겠다고 발표하였다. 이러한 우리정부의 조치에 대하여 9월 16일 일본정부 관계자가 우리 관계기관을 방문하여 수입금지 해제를 요구하였으며, 일본 산케이신문은 한국의 수입금지조치에 대하여 일본이 **WTO** 제소를 검토 중이라고 보도한 것이다. 이러한 일본의 반응에 대하여 우리정부는 후쿠시마 인근 8개 현 수산물 수입을 전면 중단한 조치는 매우 적절하였으며, 과학적으로 완전히 증명되지 않아도 일본수산물이 국민 안전에 문제가 되는 경우 사전주의적인 차원에서 얼마든지 수입을 금지할 수 있으며, 일본이 **WTO**에 제소할 경우 반드시 승소하겠다는 입장을 밝혔다.

CAC가 정한 인공방사선의 연간 제한 선량은 1밀리시버트(**mSv**) 인데, 우리나라 식품 방사능 기준은 우리가 일 년 동안 섭취하는 총 음식물 중 10% 가 1kg 당 요오도 100벵크렐 (**Bq**) , 세슘(**Cs**) 370벵크렐에 오염되었을 경우에도 인체에 영향을 미치지 않는 수준인 연간 1밀리시버트로 관리될 수 있도록 최소한의 원칙을 설정하여 운영하여 왔다. 또한 2012년 4월 1일부터는 모든 일본산 수입식품에 한하여 세슘기준을 현행 370벵크렐에서 100벵크렐로 대폭 강화하여 적용하고 있는데, 이는 일본 국내 기준과 같은 수준이며, 국제기준 1000벵크렐 보다 10배나 엄격한 것이고, 미국기준보다는 12배, EU의 기준보다는 5배가 높은 것이다. 우리나라가 세슘 기준을 국제기준보다 10배나 엄격하게 적용하는 것에 대해서는 일본의 국내기준과 동일하므로 일본측에서 이를 문제 삼을 가능성은 낮아 보인다. 그러나 이러한 엄격한 기준의 적용과는 달리 후쿠시마 인근 8개 현에서 나오는 모든 수산물에 대한 수입금지 조치에 대해서는 과학적 증거에 기초하지 않은 조치라는 이유로 **WTO**에 제소를 검토하고 있는 것으로 보인다.

이와 관련하여 2013년 12월 4일 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency : 이하 “**IAEA**”라 한다)는 현재 일본이 도입하고 있는 식품의 방사능 기준치는 세계 최고로 엄격한 기준에 입각한 것이며, “게다가 이 기준치를 넘는 수산물은 유통시키지 않는 것을 감안할 때 후쿠시마와 그 주변 지자체의 수산물의 안전은 확보돼 있다”고 조사 결과를 밝혔다. **IAEA**의 조사결과에 따르면 우리 정부가 과학적 증거 없이 일본산 수산물에 대하여 수입금지조치를 시행하였다는

일본측의 주장이 타당한 것으로 보인다.

우리나라의 수입 금지조치는 ‘예방적 조치(precautionary principle)’로서 큰 사태로 번지기 전에 선제적인 조치를 취하는 것이다. 즉 건강과 환경에 대한 잠재적 위협이 있을 때, 이를 증명할 과학적 확실성이 없을지라도, 국가가 정책적으로 주위행위를 할 수 있다는 것이다. 현재 국제적으로 이행되는 예방적 조치는 동식물에 대한 인간의 피해 그리고 환경에 대한 것으로 규정된다. 이것은 한 나라의 정부가 공공위생 및 환경으로부터 자국민의 건강과 안전이 위협받을 경우, 어떠한 이유를 불문하고 자국민을 보호할 권리와 의무가 있음을 인정하고 확인하는 것이다. 물론 WTO는 이와는 약간 다른 입장을 갖고 있다. 즉 위생과 관련된 SPS협정은 수입된 해충이나 질병으로부터 생길 수 있는 동식물의 건강 및 식품안전과 관련해서, 과학적 증명을 갖추지 않고 시행되는 회원국의 수입규제 정책에는 제한을 가할 수 있도록 하고 있다. 회원국의 수입규제 정책은 필히 과학적 증명을 갖추어야 하며, 이것이 선행되지 않으면 WTO는 SPS에 따라 수입규제를 시행하는 정부의 조치를 무시할 수 있다는 것이다. 즉 ‘과학적 증명이 없는’ 예방적 조치는 인정하지 않는 것이다. 이러한 상황에서 우리 정부는 과연 IAEA의 조사 이전과 같이 제5조 제7항을 주장할 수 있는 것인지 또는 다른 방안이 있는지에 대하여 검토하고자 한다.

2. 대응방안

IAEA가 원자력과 관련된 대표적인 국제기구라는 것은 의심할 여지가 없으므로 이러한 국제기구에서 우리 정부가 수입금지 조치를 시행한 후쿠시마와 그 주변 지자체의 수산물 안전하다는 조사 결과를 발표했다는 점은 우리 정부에게 부담으로 작용하는 것은 사실이다. 그러나 우리 정부가 반드시 IAEA의 조사결과에 따라야 할 의무는 없다.

이러한 상황을 SPS협정에 도입하여 풀어서 설명하자면, 일본산 수산물에 대하여 국제기구인 IAEA가 위해성 평가를 실시한 것이며 위해성 평가 결과 일본산 수산물은 안전하다는 결론이 도출된 것이다. 제5조 제1항에 따라 회원국은 자국의 SPS조치를 위해성 평가에 기초하여야 하는데, 이러한 위해성 평가는 자국이

스스로 실시할 필요는 없으며 관련 국제기구나 다른 회원국의 위해성 평가를 활용할 수도 있다. 따라서 우리정부가 IAEA의 위해성 평가에 따라 수입금지조치를 철회할 수도 있을 것이다.

그러나 IAEA의 위해성 평가와는 별도로 우리 정부가 스스로 일본산 수산물에 대하여 위해성 평가를 실시할 수도 있다.

EC - Hormones사건의 항소기구에 따르면 위해성 평가는 과학계의 주류를 이루는 견해뿐만 아니라 그와 다른 소수견해를 전개할 수 있으며, 회원국 정부가 소수견해에 근거하여 SPS조치를 시행하였다고 하여 SPS조치와 위해성 평가 간에 합리적 관계가 없다는 것을 나타내지는 않는다고 하였다. 따라서 우리정부는 스스로 위해성평가를 실시하고 일본산 수산물이 안전하지 않다는 소수견해가 있을 경우 그러한 소수견해에 근거하여 일본산 수산물에 대한 수입 금지조치를 유지할 수 있다.

SPS협정 제5조 제7항에 따른 대응이 가능한지 검토한다. 제5조 제7항은 사전주의원칙을 도입하고 있다. 관련 과학적 증거가 불충분한 경우, 회원국은 관련 국제기구로 부터의 정보 등에 근거하여 잠정적으로(provisionally) SPS조치를 채택할 수 있다. 다만, 그러한 조치 후 더욱 객관적인 위해성 평가를 위하여 필요한 추가 정보를 수집하도록 노력하여야 하며, 그에 따라 합리적인 기간 내에 SPS조치를 재검토하여야 한다. 그런데 IAEA에서 이미 일본산 수산물의 안전성에 대하여 위해성 평가를 실시하였다. 그러나 회원국이 가장 우려하는 부분에 대한 핵심적인 증거가 불충분하여 그 부분이 과학적으로 불확실하고 해결되지 않은 상태로 남아 있는 경우에는 제5조 제7항의 관련 과학적 증거가 불충분한 경우에 해당하여 제5조 제7항을 원용할 수도 있다.

WTO 패널 및 항소기구의 해석과 같이 사전주의원칙이 제5조 제7항에 반영되어 있고, 제5조 제7항에 규정된 범위 내에서만 인정된다고 하기 위해서는 제5조 제7항을 인용하기 위한 요건을 합리적으로 해석하여 회원국 정부가 우려하는 상황에 대하여 제5조 제7항을 통한 잠정조치의 채택을 용이하게 하는 것이 타당하다는 주장은 가능할 것이다. SPS협정이 제5조 제7항을 규정한 이유가 위생검역과 관련된 모든 사례에서 과학적 증거원칙을 따를 수 없다는 한계를 이미 스스로 인정하는 것이므로 바로 이와 같은 상황에서 제5조 제7항을 원용하여야 한

다는 주장도 할 수 있다.



제 4 장 주요국가의 수산물 위생관련제도

제 1 절 일본의 수산물 위생관리제도

1. 서

일본의 식품안전을 관리하는 기관은 후생노동성과 농림수산성이 담당하고 있다. 후생노동성의 의약식품국은 수입 수산식품에 대한 검사를 행하며, 수입식품을 감시·지도할 계획을 책정·공표한다. 그리고 등록검사기관을 검사하며 수산식품에 대한 잔류허용기준을 설정하며, 식품위생법의 개정에 관한 역할을 하고 있다. 또한 수입식품의 안전에 대한 실무책임부서로서 수입식품의 위해발생 방지에 관한 조사 및 지도를 하고, 수입식품에 대한 위생단속을 실시한다. 농림수산성의 수산청에서는 수산식품의 품질관리(지식의 보급 및 개발, 품질의 조사 및 지도)를 행하고, 수산식품 유통시설·가공시설의 정비 및 개량을 한다. 수산식품 수입기획 및 할당 그리고 국제협정을 체결하고, 수출용 수산식품의 생산·수출 및 품질개선과 관리를 담당하고 있다.

일본은 전국적으로 거의 대부분의 지자체가 식품안전에 관한 기본지침 및 세부 추진계획을 수립하거나 조례를 제정하고 있다. 또한 각 지자체들이 연대하여 정보의 교류 및 시스템을 구축하고 있다. 그리고 지자체들이 식품안전 시스템을 확립함으로써 자기 지역 농수산물에 대한 소비자의 신뢰를 확보하여 브랜드 가치를 높이고 소비시장에 시장 확대를 꾀하려는데 그 목적이 있다. 즉, 지자체의 식품안전정책은 소비자의 신뢰확보와 아울러 지역 농수산업의 진흥의 주요 수단으로 추진되고 있다.

일본은 1996년 식품위생법을 개정하여 HACCP 개념에 따른 총합위생관리제조과정(總合衛生管理制度 : 제조 또는 가공 방법 및 그 위생관리 방법에 대한 식품 위생상의 위해를 방지하기 위하기 위한 조치가 종합적으로 취해진 제조 및 가공

의 공정)의 승인제도를 시행하고 있다.

일본은 HACCP 도입 전에 위생규범 및 식품제조 매뉴얼 등을 통하여 HACCP 도입의 전제 조건인 일반위생관리를 실시하여 이와 관련된 기술의 축적과 종사자의 위생수준을 크게 향상시켰다. 더 나아가 HACCP 시스템 도입을 위한 관련 기술 분야도 전문화하여 냉장 · 냉동설비, 기계 · 기구 등의 제작에도 식품위생의 개념을 도입하였다. 또한 HACCP시스템의 철저한 공정관리를 위하여 공장의 자동화 시스템 도입을 위한 다양한 Software와 다양한 간이시험기(Kit)를 개발 · 응용하고 있다.

식품관련 플라스틱용기 · 기구 등을 생산하는 회사도 식품위생 및 HACCP에 대한 관심이 높고 끊임없는 교육 · 훈련으로 전문화되어 있다. 배송, 물류 시스템에 있어서도 온도, 시간 관리를 철저히 하고 관련 종사자들의 준수 의식 및 기록관리가 생산 공장과 연계되어 관리되고 있다.

소비자의 의식수준도 매우 높아 문제발생 식품업체에서 제조된 식품에 대해선 불매운동을 벌이는 한편 위생적인 관리를 하고 있는 식품업체에 대하여는 지원과 그에 상응하는 평가를 하고 있다.



2. 관련법령

일본의 HACCP를 규정하는 관련법령으로는 식품위생법 제7조 제1항(식품 또는 첨가물의 제조 등 기준 및 성분규격) 및 제3항(식품의 제조 또는 가공방법의 기준 특례), 식품위생법 시행령 제1조 제1항(동법 제7조의3 승인 대상식품 규정) 및 제2항(승인심사수수료), 식품위생법 제13조 제1항(총합위생관리제조과정승인의 기준), 제24조 제3항(승인신청) 및 제13조 제4항(변경승인신청) 등이 있다.

식품위생법 제8조 제1항에서는 「제조 또는 가공의 방법 및 그 위생관리방법에 대하여 식품위생상의 위해발생을 방지하기 위한 조치가 종합적으로 강구된 제조 또는 가공공정」으로 HACCP의 개념을 정하고 있다. 즉, HACCP는 위생관리와 그 전제가 되는 시설 설비의 위생관리 등을 시행함에 따라 종합적으로 위생관리된 식품의 제조 또는 가공공정을 의미한다고 볼 수 있다.

일반적인 위생 관련법 상에서의 위생관리와 HACCP 규정상에서의 위생관리는

약간의 차이가 있다. 우선 법률적인 측면에서 본다면 일본 식품위생법 제8조 제1항에서 식품의 제조 또는 가공방법에 대한 기준을 정하고 있고, 제조금지에 관한 사항을 규정하고 있다. HACCP는 동법 제8조 제3항에 의한 승인을 받은 경우 제1항의 규정에 의한 제조 또는 가공방법으로 제조 · 가공된 것으로 본다고 간주하고 있다. 또한 이러한 과정으로 제조 · 가공된 식품은 동법 제8조 제1항의 규정에 따른 규격에 적합해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제48조 제1항에서는 식품위생관리자의 배치에 관한 사항에 대하여 규정하고 있으나, HACCP에서는 그러한 부분에 대한 규정이 없다. 결국 일본의 HACCP는 기존의 법령과는 완전히 별개의 것이라기보다는 기존 법령에 의한 위생관리를 바탕으로 하여 좀 더 심화된 위생관리라 볼 수 있다.

이와 함께 종전의 식품위생관련 법령에 의한 식품위생관리와 HACCP를 이용한 식품위생관리의 내용을 간단히 나타내면 <표 4-1>와 같다.



<표 4-1> 기존 위생관리와 HACCP와의 비교(개관)

식품제조 등의 일반적 규제		HACCP
제조·가공방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 획일적인 제조·가공방법의 기준 적용(법8조) (예)가열식육제품의 미생물 오염 방지 최종공정에 있어 확실한 가열살균 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제조·가공의 각 단계를 배려한 제조·가공방법 (예) 가열식육제품의 미생물 오염 방지 <ul style="list-style-type: none"> · 오염이 적은 원재료의 사용 · 원재료 보관중의 2차 오염방지 · 제조시 오염방지 · 적절한 가열살균 · 제품관리중의 온도관리
제조·가공의 관리방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품위생관리자의 설치에 의한 종사자의 감독 (법48조제3항) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다중적인 위생관리의 실시 <ul style="list-style-type: none"> · 각 공정의 책임자 선정 · 시정조치의 명확화 · 샘플링검사에 의한 검증의 실시 · 필요사항의 기록
규제방법의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전 제조업자에 대한 일반적 규제 → 비교적 간소하고 획일적인 규제 · 원재료의 오염이나 위생관리 체제등의 제조조건이 일반적인 수준인 것이 전제 · 비교적 준수가 용이하도록 포인트를 맞춘 규제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신청자에 대한 후생대신의 예외 승인 → 고도·다양한 제조·가공 및 그의 관리방법이 가능 · 각공정에 있어서 위생수준목표의 설정이 다양 · 당해신청자가 준수가능한 방법의 설정

자료 : 주문배외 3인, “수산식품산업의 발전을 위한 장단기 정책방향”, 2010, 97면.

3. 기타 식품 안전성 확보를 위한 제도

일본은 수산식품의 자국 내 생산 · 가공시설의 위생조건을 EU, 미국과 동등수준의 GMP 시행을 추진해 왔다. 또한 한국산 수산물의 특별수입조건으로 생식용 굴 등 이매패류¹⁰⁶⁾ 위생조건과 복어처리시설의 위생조건, 양식 활 넙치 위생조건, 양식 뱀장어 위생조건 등을 요청하고 있다.

일본은 2006년 5월부터 수입식품 검사에 있어서 포지티브 리스트 제도¹⁰⁷⁾를 시행함으로써 식품위생 관리 수준을 강화하였다. 포지티브 리스트 제도는 ‘식품 중에 잔류하는 농 · 수산물 사료 첨가물, 동물 의약품에 대하여 일정량을 초과하는 약품 등이 잔류하는 식품의 제조, 가공, 판매를 원칙적으로 금지하는 제도’를 의미한다. 기존제도 하에서는 원칙적으로 리스트화된 특정 물질의 잔류량이 기준치를 초과하지 않으면 잔류기준이 설정되지 않은 약품 등이 식품에서 검출되어도 그 식품의 판매 등을 금지할 수 없었다. 그러나 포지티브 리스트 제도가 도입됨으로써 모든 물질, 약품 등에 대하여 잔류기준이 설정되므로 그 기준(0.01ppm)을 초과하여 농약 등이 식품에 잔류하는 경우 해당 식품의 판매 및 유통을 금지할 수 있게 되었다.

106) 이매패류(二枚貝類, bivalves) 연체동물문 직체아문의 1강(綱), 호두조개, 홍합, 대합 등의 6아강으로 이루어지나, 원새류, 판새류, 격새류의 3군으로 나누기도 한다. 몸은 좌우 대칭하여 좌우 옆으로 납작하고 2장의 외투막이 몸의 거의 전부를 덮으며 좌우 2장의 동형 패각을 분비한다. 패각은 등끝(각정)의 관절치에 의해 관절하고, 전후 2개의 폐각근(조개관자)의 수축에 의해 배쪽 가장자리가 닫히고, 등쪽 가장자리의 외면(또는 내면)에 있는 인대의 탄성과 폐각근의 이완에 의해 열린다. 발은 앞 끝이 뾰족하고 옆으로 납작한 도끼모양이며 포복면은 없고 모래 속으로의 삽입에 알맞다. 족사에 의해 몸을 다른 물체에 고착시키는 것이 있다. 두부가 없고, 큰가리비 등의 외투눈을 제외하면 눈을 볼 수 없으며, 촉각도 없다. 2개의 빗 아가미는 판상이며 구조는 복잡하고 순환과 함께 섭식에도 도움이 된다. 구강에 치설, 악판 등은 없고 장은 길게 선회하며 정간체가 있다. 신관 외에 위심강 샘의 케베르(keber)기관을 갖는 것이 있다. 자용이체 또는 자용동체이며 교접은 하지 않는다. 유생형으로서 담륜자 및 벨리저를 경과한다.

107) 일본은 동 제도에 따라 식품에 잔류하는 물질을 원칙적으로 0.01ppm을 기준으로 규제한다. 단 식품위생법 제11조 제1항에 의해 잔류기준이 이미 정해져 있는 물질의 경우에는 그 기준에 의해 규제한다. 미국, EU 등은 이미 이러한 포지티브리스트 제도를 시행하고 있는데, 동 제도를 채택하는 국가별로 잔류기준은 다소 차이가 난다. EU의 경우에는 안전성에 관한 자료가 없는 경우 0.001ppm을 초과하여 잔류하는 식품의 유통이 금지되고, 뉴질랜드 및 독일은 0.1ppm, 미국의 경우에는 기준이 명시적으로 정해져 있지 않으나 운용상 0.01-0.1ppm 기준이 적용되고 있다. 한국해양수산개발원, 「합리적 · 합법적 수입관리 방안」, 2006, 98면.

제 2 절 중국

1. 서

2012년 전 세계 수산물 총생산량은 약 1억 8289톤에 달하며, 그 가운데 약 40% 정도가 국제적으로 교역되고 있다. 중국의 경우 세계 수산물 생산량의 35%를 차지하는 대규모 수산물 생산국이지만 불과 약 7% 정도만을 국제적으로 교역하고 약 20% 정도는 수입하고 있다.

중국의 수산물을 수입하는 일본, 한국, EU, 미국, 캐나다 등은 중국의 수산물에 대하여 HACCP 계획을 실시해야 할 것을 요구하고 있다. 현재, 중국의 경우에 겨우 250여 개 수산물가공기업만이 이 HACCP 계획을 실행하고 있으며, 그 가운데 120여 개 기업만이 EU 수출자격을 획득하고 있는 실정이라고 한다.

중국의 수산물 관리체계는 대단히 복잡하다. 중국의 수산물 주관 행정 담당부서는 수산물가공품질법률에 따라 농업부 어업국(정식명칭 : 중화인민공화국 어정 어항감독관리국)과 산하의 여러 수산과학연구소 및 수산표준화기구 등이 수산물 가공품의 안전관리를 담당하고 있으며, 수출입 수산물의 품질관리감독은 수출수산물 품질관리법률에 따라 국무원 산하의 수출입상품검증국이 담당하고 있는데, 일종의 수출검역검사로서의 기능을 한다. 수출수산물 품질관리법률의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

2. 수출수산물 품질관리법

1) 검증대상

수출 수산물 생산기업을 검증대상으로 하며, 이들 기업은 반드시 상품검증기구(국립상품검증기구 산하에 각 성, 시의 주관검증기구를 설치하도록 한다)에 등록 절차를 거쳐야 하며, 일체의 수출상품은 반드시 상품검증기구에 등록된 가공공장에서 생산되고 검증절차를 거쳐야 한다.

2) 검증항목

수출 수산물의 검증은 품질, 규격, 수량, 중량, 포장 및 위생안전(미생물, 기생충, 유독 물질, 중금속, 농약 잔여물, 화학약품 잔여물, 첨가제, 방사성 물질, 잡물 등) 내용이 포함된다.

3) 검증기준

검증기준과 관련하여서 본 법률에서는 3가지로 구분하고 있다. 즉, 수입국 위생당국의 수산물 위생안전 강행규정, 무역계약서상의 약정, 이외의 경우로, 3단계로 구성되어 있다. 첫째, 수입국 위생당국의 수산물 위생안전에 대한 강행규정이 있는 경우에는 수입국의 규정에 따르고, 둘째, 무역계약서에 수출 수산물의 품질에 대한 구체적 약정을 포함하는 경우에는 계약서의 약정에 기초하여 검증한다. 만약, 수입국 당국 및 무역계약서가 수산물의 품질, 위생, 안전에 대한 규정을 포함하고 있지 않는 경우에는 국가 수산물 품질표준과 관련 법률의 표준에 따라 검증하도록 되어 있다.

4) 검증방식

수출 수산물 생산기업이 생산한 수출품(수산물)에 대하여는 원산지검사(수출 전 또는 수출검사) 및 항구검사(수출 전 검사)를 원칙적으로 하며, 관할지를 벗어나는 검증 혹은 타 지역에서의 검증을 금하고 있다. 원산지 검증의 경우, 상황에 따라 수출 전 검증 혹은 수출검증방식을 취할 수 있고, 원산지 검증기구는 대외 무역거래의 편의를 도모하고 수출 수산물의 적시 운송을 용이하게 하기 위해, 무역계약에 서명하기 전에 수출검증기준에 따라 수출 수산물에 대한 수출 전 검증을 진행하고, 품질 기준에 합격하면 검증 합격 통지서를 발급할 수 있다. 또한, 수출 전 검증의 불합격 혹은 누락 항목에 대해서는 수출검증 시에 반드시 보완하여, 검증을 거쳐야 한다.

항구검사를 행하는 경우에, 항구 검증기구는 원산지 상품검증기구의 검증에

합격하고 항구까지 운송되어 온 수출 수산물에 대해 수출 전 검사를 실시하며, 만일 원산지 상품검증기구의 검증합격을 획득하지 못한 수출 수산물에 대해서는 항구 검증기구는 통관을 허용해서는 아니 된다. 이러한 원산지 및 항구 검증기구는 상호간 연계를 강화하여 중대 사안에 대한 해결방안을 모색해야 하며, 항구 검증기구는 항구 검증 시에 발생하는 문제에 대해 즉시 원산지 검증기구에 통지하여야 한다. 원산지검사를 통해 검증 합격 된 상품에 대해서는 상품검증합격증을 서명 발급하되, 항구검사의 경우에는 원산지검사에 합격하고 교환증을 발급 받은 상품에 대해 항구검사를 실시하여 이에 합격할 경우에 한하여 “상품검증합격증”을 이 합격증이 곧 수출비자¹⁰⁸⁾ 기능을 한다.

한편, 해상에서 집하 운송되는 냉동 수산물 및 원양어선에서 가공하여 해상에서 국외로 직접 판매되는 수산물에 대해서는 상품검증기구가 심사하여 인가한 선박회사(선주)의 검증원이 검사하도록 한다. 검증을 거쳐 합격된 수산물의 경우, 인가 받은 검증원이 서명하여 발급하는 품질합격 통신문에 따라 해당 상품검증기구에 검증사실을 통보하고 이에 상품검증기구는 심사를 거쳐 상품 검증을 발급한다. 상품검증기구는 정기적으로 인가 받은 선박회사(선주)의 검증원에 대해 심사하고, 심사 과정에서 불합격한 경우에 해당인의 검증원 자격을 철회할 수 있다.

3. 중국 수산물 수입 주요 국가의 동향

중국 수산물의 주요 수입국인 일본은 식품위생법의 검증기준에 따라서 수산물을 수입할 때 지정검증기구가 미생물, 농약 잔여물, 화학약품 잔여물 등 약 30여 항목의 검사를 실시한다. 장어류 수산품을 수출하는 모든 기업에 대한 위생등록제도를 실시한다. 가공기업의 가공공정 및 수산물 위생품질에 대해 심의·인

108) 원산지 사전검증에 합격한 수출 수산물에 대해서는 <검증합격증>을 서명하여 발급하고, 수출검증은 <검증합격증>에 의하거나 혹은 검증을 거쳐 합격한 경우에 한해 <수출상품검증교환증>을 서명·발급하고, 항구 검증기구는 원산지 검증기구가 서명하여 발급한 <수출상품검증교환증>을 토대로 검증을 진행하고, 합격할 경우에 상품검정서 혹은 수출허가증을 서명하여 발급하거나 또는 통관신청서 상에 수출허가인장을 찍도록 한다(본법 제17조 관련). 한편, 수출 수산물 검증서는 서명하여 발급한 일자로부터 유효하며, 활수산물, 냉동수산물은 발효일로부터 2일, 수동수산물은 6개월, 건냉동 및 단독냉동수산물은 4개월, 건제류 및 염장수산물은 6개월로 하되, 검증서의 유효기일을 초과하는 경우에는 새로이 검증신청을 하여야 하며, 이 때 재검증 신청은 단 1회로 제한한다.

증을 진행하여, 인증을 받은 기업만이 가공식품을 일본에 수입할 수 있도록 하고, 인증등록은 3년을 유효기간으로 하고 있다.

한국은 앞에서 본 바와 같이 2001년의 한중수출입수산물 위생관리에 관한 약정에 따라 한중 양국 수산물은 통일된 품질, 안전위생기준을 시행하게 되었다. 가장 핵심적 내용으로는 양국 수산물 무역에 있어, 향후 수입국정부가 규정한 모든 인체유해 세균 및 유독물질과 중금속 등 이물질들을 포함하고 있지 않다고 하여 검증검역기구가 발행하는 ‘위생합격증명서’를 모든 수산물에 부착해야 한다.

과거 EU는 수입수산물 품질검증항목이 무려 100여 개에 달해 수출문턱이 매우 높았다. EU는 중국 수출 수산물 가공기업 혹은 포획 가공어선으로 하여금 반드시 EU의 심의를 통과해 등록허가를 획득할 것을 요구할 뿐만 아니라, 매회 수출 수산품에 대해 중국 검증검역기구가 발급하는 합격증서를 취득한 후 비로소 수출이 가능했었는데 이러한 엄격함은 중국 수산물의 대 EU 수출에 상당한 어려움을 주었다. 이에 중국의 국가수출입검증검역국, 대외경제무역부, 농업부 및 수많은 수산물 수출 기업들의 5년간의 노력으로 2000/86/ EC 결의문을 성사시켜 2000년 2월 20일부터 중국의 EU등록기업의 생산하는 수출품에 대해 수입허가 없이 EU회원국 시장에 수출할 수 있게 되었다.

미국은 대미 수출 수산품 기업에 대해 반드시 HACCP 시스템을 도입할 것을 요구하고 있으며, 이를 도입하지 않는 수산식품에 대해서는 미국시장 진입을 불허한다고 규정하고 있다¹⁰⁹⁾. 중국 수산물이 미국 시장에 수출되기 위해서는 반드시 사전에 중국당국(국가검증검역기구)의 심의를 거쳐 대미 수출 수산물 HACCP 검증증서를 취득함과 동시에 미 FDA 당국에 등록을 해야 가능하도록 하고 있다.

제 3 절 미국

109) 미국은 국내적으로 위해식품이 발생할 수 있는 여지를 사전에 차단하기 위해서 HACCP제도를 통한 사전예방조치를 강화하고 있다. 생산 단계의 안전관리가 식품안전의 기본이라는 인식하에 연방 정부나 주 정부에서도 사전적 식품안전 확보에 더 중점을 두고 있다. 미국 식품안전기준의 특징은 조직간 투명한 힘의 분산이 이루어지고 있으며 모든 의사결정은 과학적인 근거를 바탕으로 하며 소비자의 참여가 보장되고 있다. 박인숙외 5인, “수산물의 관리제도”, 한국보건산업진흥원, 2012, 48면.

1. 서

미국에서 식품안전을 관리하는 기관으로는 식품의약청(Food and Drug Administration : FDA)과 국립해양대기처(National Oceanic and Atmospheric Administration : NOAA)의 국립수산청(National Marine Fisheries Service : NMFS) 그리고 미국 농무부(U. S. Department of Agriculture : USDA)를 들 수 있다. FDA의 경우 수산식품은 산하 식품안전 및 응용영양센터(Center For Food Safety and Applied Nutrition : CFNS)가 담당하고 있다. 이 부서에는 식품의 안전성을 담당하는 기관으로서 의무검사를 집행하며, 제조시설 및 창고를 점검하며, 물리적 · 화학적 · 미생물학적 오염이 있는지 확인하기 위하여 샘플 채취와 분석을 행하고, 식품공장 위생 · 식품포장 요건 · HACCP 등과 같은 우량 식품 제조 관행 및 생산기준을 확립하며, 외국정부와 협력하여 특정 수입식품의 안전성을 확인하고, 불량식품을 회수하도록 제조업체에 요청하여 식품회수와 같은 모니터링 등의 일을 담당하고 있다. 특히 이 센터가 수산식품의 정책과 안전을 담당하는 실제 부서로서 수산식품에 대한 정책집행 및 방침, 규제지침 등을 향상시키고, 조언을 제공하고, 타 기관과의 연계를 통하여 수산식품의 안전에 관한 프로그램을 이행 · 관리한다. 우리나라의 해양수산부에 해당하는 NOAA 산하 국립수산청 NMFS에서는 자발적인 유통검사를 담당하며 수산물과 수산제품의 검사, 등급 및 인증서 발급 업무를 관할하고, 수산물의 안전성에 영향을 미치는 유류 유출, 독성적조 발생 등의 경우에는 생산해역을 폐쇄하는 권한을 가지고 있다.

NMFS는 연방위생기준 준수 여부에 관하여 어선 및 수산물 가공공장, 판매시설 등을 검사하고 인가하는 역할을 한다. USDA 산하 동식물검역소(Animal and Plant Health Inspection Service)에서는 수산동식물의 건강(질병)관리를 주관하고 양식어종에 사용하는 백신 등 약품을 승인하는 역할을 하고 있다.

2) 수산식품검사 관련 법령

미국에서의 수산식품검사와 관련된 법령으로는 FDA의 연방식품약품 및 화장품법(The Federal Food, Drug and Cosmetic Act of 1938), 공정한 포장표시법

(The Fair Packaging and Labeling Act) 공중위생법(The Public Health Service Act)이 있으며, NOAA의 농산물유통법 (The Agriculture Marketing Act of 1946), 조직법에 근거한 자발적인 수산식품 검사집행(Voluntary Seafood Inspection Performance Based Organization Act of 1999), 어류 및 야생생물법 (Fish and Wildlife Act), 레이시법(Lacey Act)등을 들 수 있다.

2. 수산식품에 대한 HACCP 의무시행

식품위생과 관련한 업무는 FDA 소관이나, 신선 농수산물의 경우에는 농무부 산하 동식물검역국(APHIS)의 검사를 받아야 한다. 미국에 수출되는 수산식품은 까다로운 통관 및 위생검사 절차를 거쳐야 하며, 불량(adulterated)식품이나 부정 표시(misbranded) 식품으로 간주되거나 위생검사와 관련된 문서가 결핍될 경우 해당식품의 수입이 금지된다.

미국 FDA는 위해요소에 오염될 가능성이 높은 수산식품에 대해 HACCP 지침을 마련하고 수산식품 생산자, 유통업자, 운송업자, 판매상에게 의무적으로 실시하게 하고 있다. HACCP 의무실시는 수산물의 출하 이후 수산물 소비에 이르기까지 포함되는 모든 장비와 업체에 해당한다. 수산식품에 대한 HACCP제도는 소비자까지의 전 단계를 대상으로 하므로, 소매상이라 할지라도 냉동된 수산물을 해동하여 판매하거나 또는 다른 조치를 취하여 판매할 경우에는 그 소매상도 HACCP 실시 대상에 포함된다. 또 수산물의 운송이나 보관에도 HACCP 실시 대상에 포함되는데, 예를 들어 조개류가 물이 담긴 용기에서 판매될 경우 그 용기도 보관시설에 해당되어 HACCP 규정이 적용되며, 이 경우 물의 염도, 온도, 청결도 등이 반드시 준수되어야 하는 것이다.

미국에 수입되는 수산식품도 미국의 이러한 위생관리 정책에 따라 HACCP가 적용된 제품이어야 한다.¹¹⁰⁾ 그러나 미국과 수산품목에 관한 위생약정을 체결하고 그 위생약정에 따라 생산된 수산식품은 HACCP가 적용된 것으로 간주되어 HACCP적용을 증명하는 서류를 준비하지 않아도 된다.

110) 출하 이후 가공 단계를 거치지 않는 수산물은 HACCP 의무적용 대상이 되지 않는다. 그러나 출하 이후 냉동과정과 같이 저차 가공단계라도 거치게 되면 HACCP 의무적용 대상이 된다.

3. 식품표시제도

미국은 포지티브 리스트 제도를 시행하고 있으며, 식품표시제도는 의무표시와 임의표시로 분류된다. 의무표시에는 식품명, 실중량, 원재료명 등을 포함하는 일반적 사항과 원산지 및 영양성분을 포함하는 특정표시가 있다. 임의표시는 법적 의무사항은 아니며, 특정요건을 충족하는 식품에 에코라벨, 바이오텍 표시와 유기농 인증표시 등이 포함된다.

미국의 식품표시제도는 수출국의 생산자 입장에서는 요건을 충족시키기 어려운 까다로운 제도로 여겨질 수 있다. 가공식품의 생산자 입장에서는 미국에서 요구하는 영양성분 표시를 위해서는 식품정보 확보와 표기에 추가비용을 지불하지 않으면 안된다. 또 소매점을 대상으로 가공단계가 낮은 농축수산물을 대상으로 하는 원산지표시제도 역시 생산자나 중간상인, 소매업체 등에 적지 않은 추가비용 지출을 초래하고 있다.

4. 안전성 확보를 위한 제도



미국은 다원적 관리체제이며 식품안전관리기관으로 FDA, 식품안전검역청(Food Safety and Inspection Service : FSIS)¹¹¹⁾가 있다. 식품의 제조 · 포장 · 보관에 관한 GMP 규정 (21 CFR Part 110)에서 종사자, 건물과 설비, 장비 및 도구, 생산 및 공정관리에 관한 일반적인 위생관리 규정을 정하고 있다. 어류 및 수산 제품에 대한 HACCP 이행을 의무화하고 있다(1998. 12. 18). 어류 및 수산 제품에 관한 규칙(21 CFR Part 123)에서 제3국산 수산물의 특별수입조건을 정하고 있다. 수입자는 HACCP를 이행하여 생산한 제품임을 입증하거나, 미국의 양해각서(Memorandum of Understanding : MOU)를 체결한 국가에서 수입하여야 한다는 것이다.

연체류 및 패류의 생산 · 가공 및 위생관리는 패류위생계획(National Shellfish Sanitation Program : NSSP)¹¹²⁾ 모범법령(Model Ordinance)에서 규정

111) 식품안전검역청(Food Safety and Inspection Service : FSIS)은 예방시스템인 HACCP을 주도적으로 시행하는 미국 농무부 산하 안전관리 기관이다.

하고 있다. 이 규정에 의하면 패류는 허가된 해역에서 생산한 것만 수입 가능하며 패류의 생산 · 가공공장은 매년 인가를 받아야 하는 것으로 규정하고 있다. 미국은 2001년 9 · 11 테러사태 이후 식품을 이용한 테러에 대비하여 바이오테러 대응을 위한 법률(2002.6)을 제정하고, 2003년 12월 12일 까지 미국에 수출 하는 식품가공시설 등을 미국의 FDA에 등록하도록 의무화하였다.

미국 식품안전법제의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예방기능을 강화하여 식품생산 및 유통기록을 보관하도록 하며, 행정기관에 문제제품의 회수명령과 회수사실을 소비자에게 알려주도록 명령할 권한을 부여하고 있다. 또한 승인되지 않은 약품을 처리한 동물성 식품에 대한 사전조치를 강화하고 수입식품에 대해서도 자국 내에서 생산된 식품과 동등한 기준을 적용하고 있다. 둘째, 집행의 효율성을 도모하기 위하여 관련규정의 위반 시 부과하는 벌금을 최대한으로 인상하였다. 식품표시가 허위로 확인된 경우 압류를 위한 준비기간 동안 식품판매를 금지하고 있다. 또한 식품수입규정을 위반한 사업자 대해서 수입 금지를 명할 수 있도록 하고 있다. 셋째, 정보공개를 강화하여 FDA에 대해 모든 가공식품에 대한 생산 및 제조장소의 표시 및 식품생산과 유통기간을 보유할 것을 요구하는 권한을 부여하고 있다. 식품안전에 대한 소비자들의 관심이 높아지고 각종 위해식품으로부터 소비자의 안전을 지키는 것이 중요하다는 판단 하에 미국도 식품에 관한 각종 규제와 지침을 지속적으로 강화하는 추세에 있다.¹¹³⁾

제 4 절 EU

112) 미국패류위생계획(National Shellfish Sanitation Program : NSSP)은 미국에서 패류를 생산, 가공, 운송 및 판매하고자 하는 자가 지켜야 할 것을 규정하고 있으며, 또한 미국과의 패류위생협정에 의거 미국에 패류를 수출하고자 하는 국가에서도 규정을 준수해야 한다.

113) 미국의 식품안전현대화법(Food Safety and Modernization Act : FSMA)을 주목할 필요가 있다. 미국은 버락 오바마 대통령을 중심으로 '식중독 사고는 예방 가능하다'는 확신 하에 수년에 걸쳐 집중적인 투자 계획을 진행하고 있다. 주요 내용 중 하나가 안전관리 시스템이다. 이 시스템은 HACCP의 원리를 적용하는 게 핵심이다. 모든 식품제조 공정에 우수제조규범을 적용하고 소비자에게 안전한 식품을 공급하기 위해 식품으로부터 기인하는 위해를 공정 단계에서부터 예방하는 시스템이다. 미국은 이를 위해 명확한 목표와 방법을 제시하고, 재원을 집중투자하면서 식품안전을 제고 하고 있다. 식품안전이 식품분야의 국제 경쟁력이라는 인식아래 세계 제일의 식품안전시스템을 구축하고 있다. 중앙일보, 2014. 11. 4.

1. 서

유럽연합 회원국들의 수산물 수입량은 전 세계 총수입량의 33.7%로 제 1위를 차지하고 있으므로 제3국의 수산물위생제도가 EU 회원국에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 EU는 국내시장과 제3국을 통한 안전한 수산물 거래를 위해 정밀한 입법을 시행하였다. 즉, 국내시장과 제3국과의 관계에서 어류생산품의 질적 요건을 만족시키지 못한 생산품을 시장에서 몰아내고, 어류생산품의 교역을 촉진하기 위해 다수의 마케팅 표준을 정립시켰다. 또한 본질적으로 신선한 상태로 어획한 수산물은 미생물에 오염되지 않았지만 어획 후 비위생적인 조작 및 처리로 인하여 오염과 부패가 일어날 수 있으므로 모든 단계의 가공과 저장 그리고 운송 도중에 있는 선어 및 가공수산물의 올바른 위생처리를 규정하는 것이 요구되었다.

이와 같이 각국마다 수산물에 의한 질병 발생률이 다르므로 하나의 경제 공동체로서 수산물의 안전성이 보장된 자유로운 이동을 위해서 그리고 수산물에 의한 질병을 예방하기 위해서, EU는 표준화된 수산제품의 위생관리의 필요성을 절실히 인식하게 되었다. EU는 모든 나라에게 수산물 시장을 개방하고 있지 않으며, EU와 유사한 위생관리 수준에 이르고 있다고 인정되는 국가만을 교역 대상으로 한다. 따라서 EU와의 수산물 교역을 원하는 국가는 위생관리 수준에 있어서 EU의 인정(recognition)을 받고 수출가능 국가그룹에 등록되어야 한다.

EU의 인정제도는 리스트 I 과 리스트 II로 분류하고 있다.¹¹⁴⁾

리스트 I (Perfect Harmonized Countries)는 수산식품의 위생관리 수준이 EU와 동등하다고 인정된 국가들이다. 리스트 II(Temporary Harmonized Countries)는

114) 리스트 I 국가 : 한국, 호주, 베트남, 페루, 칠레, 태국, 자메이카, 튀니지, 뉴질랜드, 베트남, 일본, 터키, 대만, 레바논, 말레이시아, 몰디브, 바레인, 베트남, 북한, 브루나이, 사우디아라비아, 싱가포르, 아랍에미리트, 아르메니아, 오만, 요르단, 우즈베키스탄, 이라크, 이란, 이스라엘, 인도, 인도네시아, 중국, 카자흐스탄, 카타르, 쿠웨이트, 튀니지, 그린란드, 모잠비크, 세네갈, 에티오피아, 이집트, 잠비아, 중앙 아프리카공화국, 카메룬, 케냐, 볼리비아, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 엘살바도르, 온두라스, 우루과이, 자메이카, 캐나다, 코스타리카, 콜롬비아, 쿠바, 파나마, 파라과이, 가나, 가봉, 나이지리아, 남아프리카공화국, 라이베리아, 몰도바, 벨로루시, 우크라이나, 과테말라, 니카라과, 도미니카공화국, 멕시코, 키르기스스탄, 키프로스, 타이, 타지키스탄, 필리핀, 마셜, 마이크로네시아, 사모아, 오스트레일리아, 통가, 파푸아뉴기니, 피지, 니제르, 베네수엘라, 모로코.

리스트 II 국가 : 미국, 몽골, 방글라데시, 미얀마, 부탄, 스리랑카, 시리아, 예멘, 캄보디아, 레소토, 르완다, 소말리아, 수단, 알제리, 앙골라, 우간다, 탄자니아, 콩고 공화국, 수리남, 코모로, 시에라리온, 부룬디, 아프가니스탄, 라오스.

현재 리스트 I 국가로 승인받기 위한 과정에 있으나, 아직 동등한 위생관리 수준을 인정받지 못한 국가들이다.

리스트 I 이나 리스트 II에 속하지 않는 국가는 EU에 대한 수산물 수출이 금지된다. 리스트 I 이나 리스트 II에 속하지 않는 국가는 EU에 대한 수산물을 수출하기 위해서는 EU에 자국의 위생관리 수준을 평가하도록 신청하여야 하며, 이 경우에는 일정기간 리스트 II 등재 국가로서 관리를 받게 된다.¹¹⁵⁾

2004년 4월 현재 리스트 I에 속한 국가는 87개 국이며, 리스트 II에 속한 국가는 24개국이다. 우리나라를 비롯한 주요 수산물 수출 국가는 모두 리스트 I 그룹에 속하고 있으나, 흥미로운 점은 2004년 4월 기준으로 미국이 리스트 I이 아닌 리스트 II 그룹에 속해 있다는 사실이다.

리스트 I 그룹에 속한 국가는 자국의 위생관리 전문기관을 통해 수산식품 생산 시설을 점검하고 일정 기준을 만족시킬 경우 그 시설을 등록하도록 하고, 등록된 시설을 EC에 통보하도록 하고 있다. EU로의 수산물 수출은 통보된 등록시설로부터 생산된 제품에 대해서만 허용되며, 이 경우 수출국가에 발급한 위생증명서가 첨부되어야 한다.

국가그룹에 따라 통관 시 물리적 검사를 받는 비율이 달라진다. 리스트 I에 속한 국가의 화물은 20%정도 물리적 검사를 받게 되며, 리스트 II에 속한 국가로부터의 화물은 50%까지 검사를 받게 된다.

2. 수산식품의 위생 관련조직과 법령

1) 식품안전관리기관

EU의 식품안전 담당기구는 보건소비자보호총국(Health and Consumer Protection Directorate General : HCPDG)과 유럽식품안전청(European Food Safety Authority : EFSA)을 들 수 있다. HCPDG 산하기구인 식품·수의학 사무소(Food and Veterinary Office)는 EU회원국의 수산식품 검사에 관한 최고의 중앙기구로서 EU회원국 및 제3국의 수산식품 검사에 관한 EU규정 준수여부를 감

115) 이 밖에 아이슬란드와 노르웨이는 위의 두 그룹에 속하지 않으나, 수산물 교역에 있어서는 EU 회원국과 동일한 지위를 인정받아 위생증명서도 면제받는 등 특별한 대우를 받고 있다.

독하고 모니터링하며 수산식품의 안전과 품질에 관한 효율적인 관리체계를 구축하여 수산식품의 안전 및 품질에 관한 정책을 제안하는 역할을 하고 있다.

EFSA는 식품안전과 위생에 관한 과학적이고 전문적인 의견과 정보를 수집하며, 식품과 관련된 위해평가(risk assessment)와 위해관리(risk management)를 담당하고, EU이사회(European Council, EU 정상회의) · 각료이사회(Council of the European Union) 및 집행위원회(Commission of European Communities)에 대한 독립적인 자문 기능도 수행하고 있다.

2) 수산식품검사 관련 법령

수산식품에 관한 EU 지침으로서는 활이매패류의 생산과 출하를 위한 위생지침(Council Directive 91/492/EEC : health conditions for the production and the placing on the market of live bivalve molluscs), 수산제품의 생산과 판매를 위한 위생조건(Council Directive 91/493/EEC : health conditions for the production and marketing of fishery products), 한국으로부터 수입되는 이매패류, 극피동물116), 피낭동물117), 복족동물118)의 특정 수입조건(Commission Decision 95/453/EC : special conditions for the import of bivalve molluscs, echinoderms, tunicates and marine gastropods originating in the Republic

116) 극피동물(棘皮動物)은 바다에서 사는 동물의 한 문이다. 성게류 · 해삼류 등의 무리로서 몸은 거의 방사대칭이다. 보통 체축을 지표에 수직으로 세우며, 입쪽을 아래로, 등쪽은 위로 하고 있는 것이 많다. 몸의 표면은 가시가 나 있는 골판에 싸여 있다. 진체강이 있으며, 특히 다른 동물군에서 볼 수 없는 수관계를 가지고 있어서 이것이 순환기의 역할을 한다. 방사대칭인 몸의 형태는 2차적으로 이루어진 것이며, 유생에서 보여지듯이 본래는 좌우대칭형을 하고 있었을 것으로 짐작된다. 몇 종을 제외 하고는 모두 물 밑에서 생활하며, 위도 · 물의 깊이 · 밑바닥의 상태에 관계없이 대부분 환경에 적응하고 있다. 그러나 민물이나 민물과 바닷물이 섞이는 곳에서 생활하는 종은 거의 없다.

117) 피낭동물(被囊動物)은 척삭동물의 한 부류로 미삭동물(尾索動物)또는 미색동물로 더 알려져 있다. 암수 한몸으로, 무성생식 또는 유성생식 한다. 해초강, 탈리아강, 유형강으로 나뉘는데, 이들 중 해초강은 성체가 되면 고착생활을 한다. 이러한 고착성 동물의 유생은 꼬리 쪽에 척삭이 있어서 원삭동물의 성질을 뚜렷이 가지나, 성체가 되어 고착생활을 하게 되면 꼬리 부분이 퇴화되므로 결국 척삭도 없어진다. 이때 꼬리 부분뿐만 아니라 체강 · 배설기 · 신경이나 소화관의 뒤쪽도 함께 퇴화한다. 우렁쉥이(멍게) · 모래무지 · 만두우렁쉥이 · 버섯우렁쉥이 · 대추우렁쉥이 · 무화과곤봉우렁쉥이 · 붉은우렁쉥이 · 칠면조안장우렁쉥이 · 국화관우렁쉥이 · 보라관우렁쉥이 · 점우렁쉥이 · 미더덕 · 침우렁쉥이 · 바다술통 · 송곳살과 등이 여기에 속한다.

118) 복족동물(腹足動物)은 연체(軟體)동물의 한 강(綱), 달팽이 · 소라 · 전복 · 우렁이 따위가 이에 속하는데, 대개 나사 모양의 패각(貝殼)이 있으나 퇴화된 것도 있다. 일반적으로 머리에는 신축자재(伸縮自在)한 촉각이 있고 그 끝이나 기부(基部)에 한 두 쌍의 눈이 있다. 몸통의 복면(腹面)에 평평한 육질의 발이 있어서 이것으로 다른 물건에 달라 붙거나 운동을 한다.

Korea) 살아있는 동물 및 동물유래의 제품에 존재하는 특정 잔류물질의 모니터링(Council Directive 96/23/EC : measures to monitor certain substances and residues thereof in animals and animal products)등이 있다.

3. HACCP 적용 의무화

EU는 모든 나라에게 수산물 시장을 개방하고 있지 않으며, EU와 유사한 위생 관리 수준에 이르고 있다고 인정되는 국가만을 교역 대상으로 한다. EU와의 수산물 교역을 원하는 국가는 위생관리 수준에 있어서 EU의 인정(recognition)을 받고, 수출가능 국가그룹에 등록되어야 한다.

EU는 「식품위생에 관한 지침(93/43/EEC)」을 제정하여 1995년 12월까지 EU 회원국에서 모든 식품을 대상으로 HACCP 적용을 법제화할 것을 규정하였다. 특히 수산식품, 식육 및 식육식품, 유·유제품 등에 대하여는 개별적인 위생제도에 관한 EU 이사회 규칙이 제시함으로써 HACCP제도의 실시를 요구하고 있다.

또 1996년 10월부터는 EU 지역 내로 수입되는 모든 수산식품에 대해 HACCP 적용을 의무화하였다. 물론 이는 가공단계를 거친 수산식품을 의미하며, 출하 직후 미 가공 상태의 신선 수산물은 해당되지 않는다.

4. 수산물 검사

EU는 유럽통합 이후 각 회원국 간 무역거래가 자유화되면서 위생 검사는¹¹⁹⁾ 더욱 강화되었고, 일단 EU 내로 들어온 식품은 도착지에서 충분한 검사를 거친 후 인근 회원국에 운송하도록 규정하고 있다. 수입검사는 소비자의 건강보호를 위하여 식품 첨가물, 화학물질 및 중금속 잔유량, 품질 그리고 라벨링 등에 중점을 두고 있다.

먼저 EU에 수입되는 모든 식품은 식품첨가물 검사를 받게 되며, 여기에는 인

119) EU의 수산물 위생검사제도 지침은 본문 3장과 부칙 9장으로 이루어져 있다. 본문 1장은 일반사항으로서 용어의 정의, 목적, 출하금지, 어종, 관계기관의 행정처리, EC 집행위원회의 역할 등이 제시되어 있으며, 본문 2장에는 제3국으로부터의 수입문제가 규정되어 있다. 그리고 본문 제3장에는 종결규정으로서 지침의 실행에 관한 문제를 다루고 있다.

공색소와 감미료, 방부제 등이 포함된다. 활·선어와 같은 미 가공 수산물에는 색소의 사용이 금지되어 있다. 또 방부제와 감미료에 대해서는 최대 허용량이 정해져 있다.

중금속 잔유량 기준은 EU 차원에서 규정이 마련되어 있지 않으나, 베네룩스 경제연합과 독일과 같은 회원국에서 자체적인 지침이나 규정을 두고 있다. 향후 이러한 지침이나 규정이 EU 규정으로 전환될 가능성이 높다. 단 수은 성분(mercury compounds)이 함유된 식품은 수입이 금지되고 있다.



제 5 장 수산물 위생관리제도의 개선방안

제 1 절 수산물 시장개방의 대응방안

건강에 대한 관심과 소득수준의 향상으로 수산식품의 소비가 지속적으로 증가되고 있다. 2011년 일반 소비자를 대상으로 한 식품안전 설문조사에서 식품의 구입과 섭취에서 가장 걱정되는 위해인자에 대한 질문에 식중독균(33명), 중금속(26명), 농약(21명), 순으로 답하였고, 여름철 가장 우려되는 식품으로 어패류가 81명으로 가장 높게 나타나, 수산식품에 대한 위해가 육류(19명)보다 높은 결과를 보였다.¹²⁰⁾

수산식품이 국민들로부터 안전성에 대한 신뢰를 상실하게 되면, 소비가 위축 혹은 감소되는 등 경제적 파급효과가 크게 나타난다. 특히 수산 가공 산업의 경우 산업규모 측면과 국내 수산업의 후방 연관 산업이라는 특성을 가지고 있기 때문에 국민으로부터 신뢰 있는 수산식품을 공급하기 위한 안전관리 체계의 구축은 사회·경제적 측면에서 매우 중요하다.

외국의 경우 수산식품으로부터 유래되는 위해미생물을 제거·저감할 수 있는 물리·화학 및 생물학적 방법에 대한 연구가 진행되고 있지만, 국내 연구는 수산식품의 특성으로 인한 산업적 관심부족 등 외부환경 요인들로 인해 매우 제한적인 것이 현실이다. 따라서 수산식품에 대한 체계적인 안전관리체계구축이 시급한 실정이다.

1. 수산물 위생관리정책의 기본 방향 및 설정

1) 서

120) 김용훈외 4인 “ 수산물의 관리제도,” 한국보건산업진흥원, 2011, 3면.

현재 우리나라에는 수산물 수요의 점진적인 증가에 비해 국내생산의 감소에 따라 수산물 수입이 급증하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 따라서 향후 수입수산물에 의해 국내공급의 대부분을 충당할 수밖에 없는 시대에 대비하여, 기존의 수산식품 위생관리시설 및 시스템을 근본적으로 재검토해야 할 시점이다. 이러한 상황에서 수산물의 안전성 확보 및 위생관리분야는 수산행정에서 가장 우선적으로 고려되어야 하는 문제로 대두되었다.

우리나라의 수입식품 안전관리는 대상 식품 및 공급 단계별로 담당부처가 나뉘어져 있는데 이러한 경우 과학적 증거에 기초한 체계적인 관리, 일관성 있는 정책 수립과 집행이 어려워진다.¹²¹⁾ 부처의 다원화로 인해 위해요인 모니터링 및 사고 발생원인 규명이 효과적으로 이루어지지 않아 유사한 식품사고의 재발을 근절하지 못할 뿐 아니라 관련정보의 교환 및 위해식품의 신속한 리콜¹²²⁾ 또한 원활하게 이루어지지 않고 있다. 특히 식품안전사고 발생 등 긴급 상황 발생 시 관련부처, 지방자치단체가 위해식품의 정보 공유, 수거 및 단속에 관한 공조 체계의 구축이 확립되지 않아 신속한 대처가 어렵게 된다. 또한 부처 간의 책임소재나 업무영역이 불명확한 문제가 발생하여 식품안전관리의 효율성을 크게 떨어뜨리게 된다. 부처 간 업무조정을 위해 국무총리실에 식품안전관리대책협의회를 두고 있으나, 이는 관련부처의 계획 및 실적을 취합하는 정도의 역할만 담당할 뿐, 부처별 소관 업무를 합리적으로 조정하거나 협조 체제를 구축하는 기능을 수행하지 못하고 있다.¹²³⁾

반면 외국의 사례를 보면, 수입식품관리에 있어서 담당부처의 일원화가 일반적인 경향으로 볼 수 있다. 식품 전반에 걸쳐 다원화된 관리체계를 갖고 있는 미국

121) 예를 들어, GMO대책, HACCP추진 등 대상 식품별로 유사한 정책이 각 부처별로 수립되어 정부 차원의 일관성이 유지되고 못하고 있다. 또한 '유기식품 표시제'의 경우 부처 간 기준이 상이하여 소비자의 혼란을 야기하고 있다.

122) 2000년 8월 중국산 납 꽃게 사건 발생시 해당 물품 회수 책임 소재를 둘러싸고 해양수산부, 식약청, 시·도 등의 책임전가로 3개월 여간 처리가 지연되었다. 해양수산부는 납 꽃게를 전량 수거해 폐기처분토록 식약청에 통보했으나 식약청은 통관절차를 마친 납 꽃게는 유통된 것이므로 허가권자인 시장, 구청장, 군수 등이 폐기처분해야 한다며 인천시 등에 행정처분을 요구했다. 한편 인천시 등 자치단체는 수입식품의 수입신고, 검사는 물론 수입업체들의 식용식품허가를 식약청에서 맡기 때문에 폐기처분도 당연히 식약청 담당이라고 반박했다.

123) 관계부처의 견해 차이 또는 예산상의 이유로 추진하지 못하고 있는 정책 또는 제도 현황'(식약청 자료)에 따르면 식품안전관리 일원화, 해외검사관 파견, HACCP활성화 등이 부처간 갈등으로 원활히 추진되지 못하고 있는 사항으로 지적되었다. 손선영, 전개논문, 78면.

의 경우도 수입식품에 있어서는 농무부 및 보건복지부의 이원화체제로 관리하고 있고, 일본은 수입식품의 경우 후생노동성에서 관장하며, 호주는 일원화된 검사 체계를 유지하고 있다.

<표5-1> 세계 각국의 식품안전관리체계

구 분	한 국	미 국	호 주	일 본	E U
관리체계	다원적 관리	다원적 관리	일원적 관리	다원적 관리	일원적 관리
식품안전 관리기관	식약청, 농식품부,	FDA, FSIS	ANZFA (식품청)	농림성 후생성	EFSA (유럽식품안 전청)
상급기관	보건복지부 농식품부	보건부, 농림부	보건부	식품안전위원 회	EU 집행이사회
성 격	집행기관	정책·집행기 관	정책기관	정책·집행기관	정책·집행기 관
관리대상	축산물을 제외한 식품	축산물을 제외한 식품	모든 식품	모든 식품	모든 식품

자료 : 고성원, “복지국가와 사회적 경제국회정책포럼”, 2014. 1. 6. <http://blog.naver.com/SWKO72>.

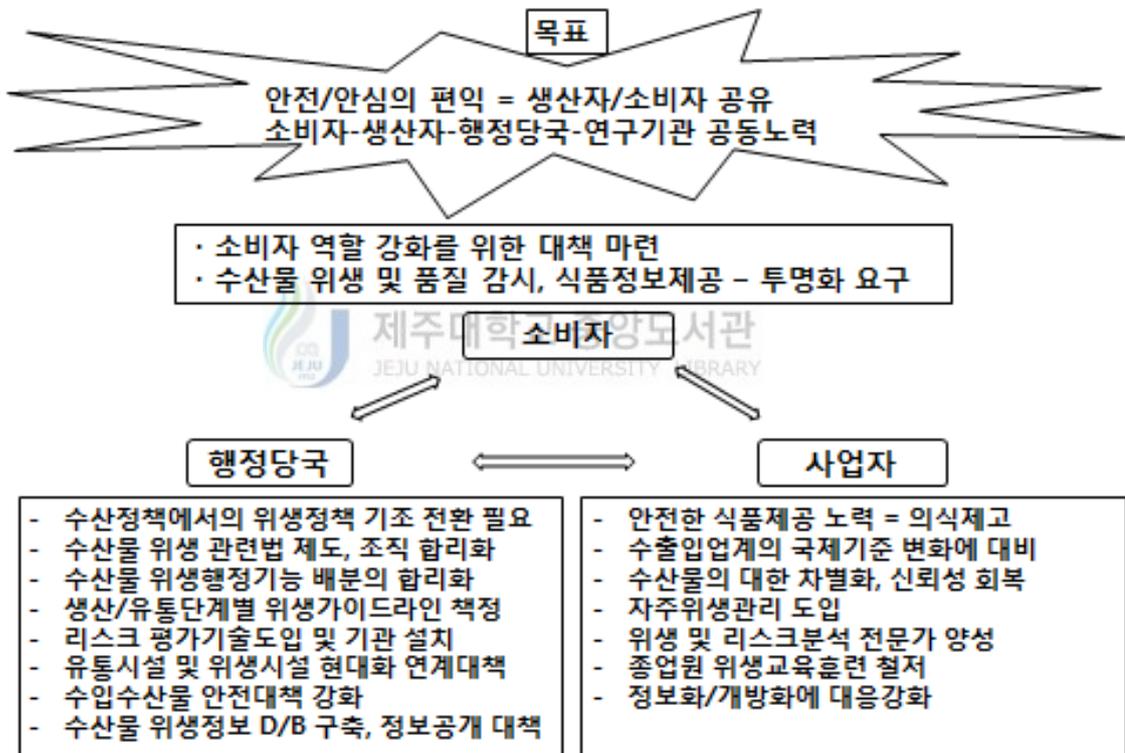
그럼에도 불구하고 우리나라의 수산식품에 대한 위생관리는 분산적(다원적관리 체계)이며 단절적(해역 및 생산단계에서 소비단계까지 연계성이 약함)이어서 종합적인 체계를 갖추고 있지 못하며, 또한 변화에 대한 대응능력이 아직 약한 것으로 판단된다. 특히 WTO 중심으로 한 수산물 세계시장의 자유화 · 개방화에 대응하여 조화로운 수산물 안전성 확보체계를 확립하기 위해서는 국내 소비자에게 공급되는 수산물의 생산, 유통, 소비단계의 시설기준은 물론 위생기준의 파악과 수산물 안전성 확보를 위한 법 · 제도 및 운영실태, 기술수준의 분석과 동시에 국제기구에서 논의되고 있는 안전성 확보에 대한 동향을 파악하는 것이 전제되어야 할 것이다.

이러한 조사 분석을 바탕으로 현재의 문제점을 인식하고 이를 개선하기 위해서는 현재의 시스템 하에서 극복의 여지도 중요하겠지만, 식품위생관리 영역이

상당히 포괄적이기 때문에 정부기관이나 기업, 소비자들의 개별적인 노력에 의해서 이를 달성하는데 많은 한계가 있다. 따라서 효과적으로 수산식품의 안전성을 확보하기 위해서는 체계적이고 일관된 장단기적인 위생관리방안이 중앙정부 차원에서 종합적이고 합리적으로 마련되어야 한다.

이러한 맥락에서 수산물 장 · 단기 위생관리방안을 마련하기 위한 기본적인 개념도를 <그림 5-1>과 같이 단순화시켜 볼 수 있다.

<그림5-1> 수산물 장단기 위생관리방안 수립의 개념도

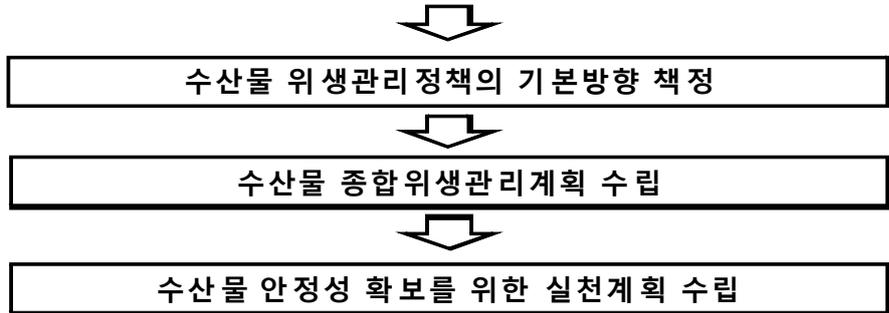


이 개념도를 기준으로 수산물 중장기 위생관리방안 수립을 위한 절차를 구성해보면<그림5-2>와 같다. 이를 바탕으로 우리나라의 수산물 위생관리정책의 기본방향을 설정하고, 이를 실천하기 위한 구체적인 장단기 실천방안을 도출하고자 한다.

<그림 5-2> 수산물 중장기 위생관리방안 수립의 절차

수산물 위생관리 문제점 분석과 대안 검토

1. 수산식품 위생관리에 대한 인식과 정책 기조의 전환
2. SPS협정 이행계획 수립 및 국제기준설정에 적극대응
3. 수산식품 위생관리행정의 강화와 합리화
4. 종합적인 수산식품 위생관리체제 구축 및 유기적 협조체제 구축
5. 선진기술 및 새로운 위생관리기술(GMP, HACCP, Traceability)의 활성화
6. 식품표시 및 표준화/규격화 제도의 정착과 효율성 제고
7. 사전 예방적 수산물 검사검역체계 확립
8. 국내생산,가공,유통 단계별 유통주체의식 함양 및 위생관리기준의 설정



자료 : 이현동, “중단기 주요 수산지표 전망에 관한 연구”, 한국해양수산개발원, 2013.

2) 식품안전관리기관

우리나라의 식품안전관리체제는 다원화되어 있었다. 그에 따라 위해성 분석 역시 여러 부처에서 식품품목별로, 취급단계별로 나누어져 실시되어 왔다. 이러한 업무는 크게 농림수산식품부(구)와 식품의약품안전청(구) 및 그 기관의 소속 기관에서 나누어 처리하고 있었다. 간단하게 구분하자면, 농림수산식품부(구)는 조리나 가공 등을 하지 않은 축산물, 농산물, 수산물의 안전성과 관련된 업무를, 식품의약품안전청(구)은 조리나 가공 등이 되어진 식품의 안전성과 관련된 업무를 처리하여 왔는데, 유산균 음료나 기능성 식품 등에 대해서는 소관 영역이 명확하지 않아 종종 부처 간 다툼의 대상이 되기도 하였다.

개정된 정부조직법은 식품 및 의약품의 안전에 관한 사무를 통합적으로 관장하

기 위하여 국무총리 소속으로 식품의약품안전처를 새롭게 설치하였으며, 농림수산물부(구)와 국토해양부(구)의 두 기관에 나누어 통합되었던 해양수산부를 부활시켰다. 따라서 농림수산물부(구)에 일부 나누어져 있던 식품 중에서 농산물, 축산물, 수산물의 안전에 관한 사무가 식품의약품안전처로 이전하여 통합된 것으로 보인다. 이러한 업무를 수행하기 위하여 식품의약품안전처에는 농축수산물안전국이 설치되었고 과거 농림수산물부(구)의 관련 업무 담당자들이 식품의약품안전처로 이전하였다.

식품의약품안전처의 농축수산물안전국 이외에 소비자위해예방국, 식품안전정책국이 식품안전 관리 업무를 수행하고 있는 것으로 보이는데, 구체적인 내용은 식품의약품안전처와 그 소속기관 직제 및 직제 시행규칙 제8조, 제9조, 제11조에서 규정하고 있다.

식품의약품안전처 내 담당국의 소관업무 분장을 살펴보면, 국내 식품의 안전과 관련된 업무는 주로 소비자 위해예방국에서, 축산물과 수산물을 제외한 수입식품의 안전과 관련된 업무는 주로 식품안전정책국에서 담당하고, 국내 농축수산물의 안전과 관련된 업무 및 수입 축산물과 수산물의 안전과 관련된 업무는 농축수산물안전국에서 담당하고 있다. 업무 분장을 이와 같이 구분한 정확한 이유를 알 수는 없으나, 구분 기준이 통일성이 없고 복잡하게 되어있다. 즉 국내 식품과 수입 식품으로 양분하여 구분한 것도 아니고, 식품과 농축수산물로 구분한 것도 아니다. 차라리 이중 기준을 반영하여 원산지별로 국산품과 수입품으로 구별하고, 식품과 가공되지 않은 식품 즉 농축수산물로 구분하여 국산 식품의 안전관리, 수입산 식품의 안전관리, 국산 농축수산물의 안전관리, 수입산 농축수산물의 안전관리 이렇게 4가지 분야로 나누어 업무를 분장하거나 그렇게 구분된 네 갈래 하에서 다시 식품을 세분화 하거나 농축수산물을 농산물, 축산물, 수산물 등으로 세분화하여 업무분장을 하는 것이 행정업무의 효율성 및 행정서비스의 고객 편의 도모 차원에서 타당하다고 생각된다.

부처 차원에서의 식품안전 관리 업무의 통합 및 관리 기관의 일원화 작업은 농림수산물부(구)의 업무를 식품의약품안전처로 이전함으로써 어느 정도 달성되었다고 보여진다. 그러나 지난 9월 6일 내려진 일본 후쿠시마 주변 8개 현 수산물의 수입금지와 관련하여 해양수산부가 관련 업무를 주로 처리하고 있는데

문제이다. 왜냐하면 식품안전관리 업무를 통합하고 관리 기관을 일원화하기 위하여 식품의약품안전처가 탄생하였는데, 예전과 같이 여전히 해양수산부가 수입 수산물의 안전성 문제에 있어서 주관부처로 활동하고 있는 것이다.

또한 해양수산부의 조직체계 및 소관업무 특히, 해양수산부 수산정책실 어촌양식정책과의 소관업무를 살펴보면 “외국과의 수산물 위생관리 협력, 수입 수산물 검역 관련 제도의 운영, 수산물의 안정성 관리 및 조사 등”의 업무가 과의 명칭과 합치되지 않게 포함되어 있어 수산물의 안전성에 대해서는 여전히 식품안전관리체계가 다원화되어 있다는 것이다. 그러나 이러한 문제는 비단 수산물의 안정성 관리에 대한 문제로 한정되는 것은 아니다. 농림축산식품부의 소비정책과의 업무를 살펴보면, “농산물 안정성 조사에 관한 사항” 등이 남아 있어 농산물의 안전성에 대해서도 완벽하게 관련 업무와 기관이 통합되었다고 평가하기 어렵다.

농림축산식품부와 해양수산부의 소속기관을 살펴보면 그러한 현상을 더욱 확실하게 확인할 수 있는데, 식품의약품안전처의 소속기관인 식품의약품안전평가원의 6개부 중에서 식품위해평가부에서만 식품위해와 관련된 업무를 하고 있을 뿐이고, 나머지 수산물, 축산물, 농산물의 안전과 관련된 검사, 평가, 분석 업무는 여전히 농림축산식품부 및 해양수산부의 소속기관인 농림축산검역본부, 국립농산물품질관리원, 국립수산물품질관리원 등에서 처리하고 있기 때문이다.

3) 식품안전 관련 위해성 분석 체계

‘농산물 위험평가 세부실시요령’에 따르면, 위험평가(Risk Assessment)란 농산물 등에 존재하는 위해요소에 노출되었을 때 인체 건강에 유해한 영향이 생길 가능성과 그 영향의 정도를 과학적으로 예측·평가하는 과정으로 위험성 확인, 위험성 결정, 노출평가, 위해도 결정 등 일련의 단계를 말한다. 즉 국내의 농산물 위험평가는 앞에서 살펴본 CAC의 위해성 평가의 체계를 반영한 것으로 보인다.

농수산물 품질관리법 제68조에 따르면 식품의약품안전처장은 농촌진흥청, 산림청, 한국식품연구원, 한국보건산업진흥원 등의 기관에게 농산물 또는 농산물의 생산에 이용하는 농지, 용수, 자재 등에 잔류하는 유해물질에 대한 위험평가를 요청할 수 있는데, 이러한 경우 위험평가를 요청받은 기관은 현재의 과학기술 수

준 및 자료 등이 충분하지 않아 모든 절차를 거쳐 평가하기 어려운 경우에는 일부 절차를 생략하거나 국내외적으로 새로이 개발되어 검증된 위험평가기술을 적용할 수 있다. 또한 이 과정에서 관계 전문가의 도움을 받을 수도 있다.

위험평가를 요청받은 기관이 결과 보고서를 작성할 때에는 보고서에 평가 대상 농산물 및 위해요소의 특성, 위험평가 방법·근거, 위험성 확인·위험성 결정·노출평가 등 평가요소별 평가 결과와 위험관리 방안에 대한 권고사항을 포함하도록 하고 있는데, 국내의 식품안전 관련 위해성 분석 체계 역시 위해성 관리를 구성 요소로 인정하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한 앞의 식품의약품 안전처의 업무 내용에서 살펴본 바와 같이 식품 안전의 관리와 식품 안전과 관련한 대국민 소통에 관한 사항이 포함되어 있으므로 위해성 의사소통 역시 위해성 관리와 함께 위해성 분석 체계의 구성 요소로 인정되고 있다 할 것이다.

2. SPS 협정 이행 및 적극적 대응

SPS협정에 따라 국제 식품교역은 예측가능성이 높아지고 있고, 자의적인 무역 제한조치는 줄어들고 있다. 동 협정에 따른 위생요건 등 기술적 규명의 투명성 개선은 수출업자들이 수산식품을 선적하기 이전에 자신들의 상품이 충족해야 하는 요건을 미리 알 수 있도록 한다는 것이다.

따라서 우리나라도 급변하고 있는 세계수산물 시장의 여건변화를 적극적으로 수용하여 수산물의 수출경쟁력 및 수입 수산물의 안전성을 확보하고, 검사검역 및 위생관리를 과학적 근거에 의하여 관리할 수 있는 시스템으로 전환함으로써 예상되는 국제분쟁을 사전에 예방 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여는 SPS협정 이행을 위한 구체적인 이행계획 수립이 선행되어야 할 것이며, 이 계획에 따라 국제기준과 조화로운 위생관리체제로의 제도적 개편이 신속하고 합리적으로 이루어져야 한다. 또한 SPS협정 그 자체가 매우 포괄적이고, 추상적으로 규정되어 있으므로, 새로운 국제기준을 반영시키기 위한 다양한 노력이 이루어져야 할 것이다.

3. 검역 시스템의 효율화

현재 우리나라가 시행중인 네거티브 리스트 시스템의 경우에는 수입규모가 다양화되고 증가되면서 위해성 검사 시 부실검사를 유발할 가능성이 높다. 이는 식품안전에 필요한 수입 규제를 시행하는데 어려움이 따르므로, SPS 협정에 따라 앞으로 위험평가 제도를 도입하여 운용하는데 용이치 못한 단점을 가지고 있다. 반면, 포지티브 리스트 시스템¹²⁴⁾의 경우에는 자국에서 허용된 성분에 대해서만 수입이 가능토록 하고 그 외의 성분에 대해서는 수입을 금지하고 있어 자국에 검증이 안 된 유해 성분의 반입을 원천적으로 막고 있다.

위해성 평가 기술 수준이 높은 국가들은 국제기관에서 지정한 위해물질 이외의 위해물질에 대해 자체 위해성 평가를 시행하여 과학적인 근거를 마련하고 이와 함께 자국의 환경에 위해한 물질의 반입을 막기 위해 포지티브 리스트 시스템으로 제도를 변경하여 운용하고 있다. 또한 환경오염 심화 및 산업화 등으로 인한 신종 유해물질의 등장도 세계적인 문제로 대두되면서 증가하는 수출·입 수산물과 함께 국내 유입이 우려되는 만큼 국민의 건강과 안전을 위해 포지티브 시스템으로의 전환이 필요하다. 포지티브 리스트 시스템으로의 전환을 위해서는 국내 환경에 적합한 위해성 평가를 시행할 수 있는 기술수준을 배양하는 것이 중요하다. 과학적인 위해성 평가를 통하여 국제기준에서 제시한 위해 성분이외의 새로운 유해한 성분에 대해 수입규제를 원할 경우 포지티브 리스트 시스템만이 제도적인 뒷받침이 가능하기 때문에 기술수준 배양과 시스템 전환은 병행되어야 할 것이다.

4. 위험물질의 모니터링 강화와 전문 인력 양성

SPS협정에서 “회원국은 관련 국제기구에 의해 개발된 위험평가 기술을 고려하여, 자기나라의 위생 또는 식물위생 조치가 여건에 따라 적절하게 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강에 대한 위험성 평가에 기초하도록 보장한다.”¹²⁵⁾고 명

124) 포지티브 시스템은 원칙적으로 전 세계 모든 품목에 대해 규제를 한 다음, 위험평가 결과에 따라 금지 품목과 지역을 해제하는 방식으로서, 이 시스템의 장점은 다양한 지역으로부터의 다양한 품목에 대한 수입이 이루어질 때 업무 수행이 용이하고 철저한 검사·검역이 가능한 동시에 또 위험평가제도의 도입이 용이하다는 점이다. 반면에 국내 병충해 조사가 완료되어야 하고, 해외 병충해에 대한 전문적 정보, 특성, 분포, 방제방법 등 정보가 축적되어 있어야 하는 점과 명확한 자료제출이 되지 않을 경우 수출국으로부터 이의제기가 있을 수 있다는 단점이 있다.

시하고 있다. 여기서 위험평가란 “식품, 음료 및 사료내의 첨가제, 오염물질, 독소 또는 질병 원인체의 존재로 인하여 발생하는 인간 또는 동물의 건강에 미치는 악영향의 잠재적 가능성에 대한 평가”¹²⁶⁾를 말한다. 회원국들은 위험평가에 기초한 과학적 정당성이 있는 경우나 SPS협정 제5조의 규정에 의거하여 적절하다고 인정될 경우 관련 국제규정이나 지침보다 엄격한 동식물검역 조치를 도입·유지할 수 있다. 그러나 동식물검역 관련 기술 수준이 낮아 위험평가를 통해서 과학적 정당성을 입증하기 어려운 국가들은 자국 국민과 동식물의 생명과 건강에 위협을 주는 질병과 병해충이 유입되어 확산되는데도 이를 규제할 수 없는 어려운 입장에 놓이게 될 것이다. 위험평가는 과학에 기초한 평가로 건강이나 생태 위험평가는 단순한 연구나 과학논문의 차원을 넘어서 과학적 평가결과와 정책 의사결정자들 사이를 연계시켜 위험 관리에 기초 자료를 제공하고 검역규제 의사결정을 위한 근거를 제시하는 역할을 수행하여야 한다.¹²⁷⁾

위험평가는 동식물이나 식품의 수입여부를 결정하는데 사용되어지는 중요한 방법론으로 위험평가에 있어서 동식물의 생명 또는 건강에 관한 위험을 평가하고 적절한 검역수준과 검역조치를 시행하는데 있어서 관련된 경제적 결과도 고려해야 한다. 이러한 경제적 결과에 대해 SPS협정에서 “동물 또는 식물의 생명에 대한 위험평가와 이러한 위험으로부터 위생 또는 식물위생 보호의 적정수준을 달성하기 위해 적용되는 조치를 결정함에 있어서 회원국은 병해충이 유입, 정착 또는 전파될 경우 생산 또는 판매에 미치는 손실을 기준으로 한 잠재적 피해, 수입국의 영토 내에서의 방제 및 박멸비용, 위험을 제한하기 위해 대안으로서 접근방법의 상대적 비용 효율성을 관련된 경제적인 요소로서 고려한다.” 라고 규정하고 있다.¹²⁸⁾

여기서 「위험분석」에 대한 이해는 위생관리정책의 기본방향을 제시할 뿐 아

125) SPS Agreement Article 5.1.

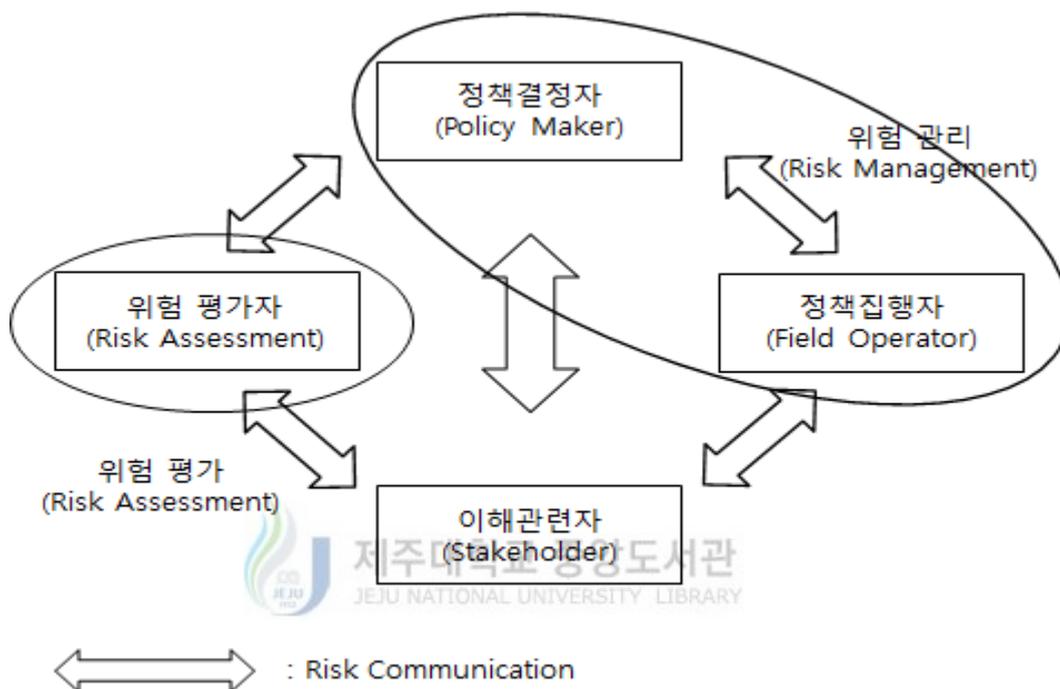
126) SPS Agreement Annex of A.4. Risk assessment - The evaluation of the likelihood of entry, establishment or spread of a pest or disease within the territory of an importing Member according to the sanitary or phytosanitary measures which might be applied, and of the associated potential biological and economic consequences; or the evaluation of the potential for adverse effects on human or animal health arising from the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food, beverages or feedstuffs.

127) 최세균·이광, “동식물검역 효율화방안 및 WTO/SPS 협상전략 수립에 관한 연구”, 농림부, 2003, 33면.

128) SPS Agreement Article 5.3.

나라, 향후 식품안전관리체계를 어떻게 개편할 것인가에 대해 핵심내용을 제공해주고 있다. 위험분석은 다음<그림 5-3>과 같이 위험평가, 위험관리, 위험정보 교류의 3가지 요소로 구성되어 있으며, 위해도 분석에 참여하는 구성원들은 위험평가자, 정책결정자, 정책집행자, 이해당사자들로 구분될 수 있다.

<그림 5-3> 위험분석의 기본개념



위험분석을 구성하고 있는 3가지 요소를 살펴보면, 위험평가는 식품섭취를 통하여 위해요소(Hazard)에 노출되거나 발생할 우려가 있는 건강에 대한 악영향을 위해요소 평가자가 과학적으로 평가하는 단계로써, 위해요소 확인(Hazard Identification)¹²⁹⁾, 위해 특성규명(Hazard Characterization), 노출평가(Exposure Assessment)¹³⁰⁾, 위험 특성규명(Risk Characterization)으로 구성되어 있다.¹³¹⁾

위험평가는 각종 위해요소에 대한 측정 및 연구를 통해 발생할 수 있는 위험

129) 특정인자가 건강에 미치는 영향을 확인하는 과정으로 그 영향은 알려진 것 일수도, 알려지지 않은 것일 수도 있다.

130) 식품에 존재할 수 있는 생물학적, 화학적, 물리적, 인자와 관련되는 악영향의 성질에 대한 정성 및 정량 평가이다.

131) 위해요소확인, 위해요소 특성묘사, 노출평가의 결과를 토대로 불확실성을 고려하면서 특정집단에서 발생할 수 있는 악영향을 최종적으로 평가하는 것이다.

관리에 있어서 기준이 되는 정보를 제공하는 역할을 수행하는데, 이것은 일회성으로 그치지 않고 기존의 위험평가결과에 영향을 미칠 수 있는 새로운 과학적 결과가 나오면 일련의 과정을 다시 밟아 재평가를 실시한다.

위험관리는 위험평가 결과에 기초하여 정책적 대안을 비교·검토한 후, 적절한 관리방안을 선택하고 이를 집행하는 단계로 위험평가(Risk Evaluation)¹³²⁾, 위험관리방안 평가(Risk Management Option Assessment)¹³³⁾, 결정된 관리방안 시행(Implementation of Management Decision), 모니터링 및 재검토(Monitoring and Review)의 순으로 이루어진다. 이 또한 일회성으로 그치지 않고 모니터링 결과 및 신규 위험평가 결과를 참고하여 반복적으로 실시한다.

또 위험정보전달(Risk Communication)은 <그림 5-1>에 제시된 바와 같이 위험분석에 참여하는 각 구성원간의 정보 및 의사의 원활한 교류를 의미한다.¹³⁴⁾

5. 안전성이 확보된 수산물을 위한 통합적인 접근방법

현재 위해식품 수입업자에 대한 제재 또한 미흡하여 위해식품 수입으로 처벌을 받더라도 일정 기간이 경과하면 동종분야 영업을 가능해 지속적 위반 시 마땅한 제재 장치가 없는 실정이다. 식품위생법 24조는 ‘영업허가 취소나 영업소 폐쇄 처분을 받고 6개월 이상 경과하지 않으면 같은 장소에서 같은 종류의 영업을 할 수 없다.’ 라고 규정하고 있지만 이는 역으로 6개월만 경과하면 얼마든지 영업을 재개할 수 있다는 것이다. 또한 현행 식품위생법 상에서는 단속된 기업이라 할지라도 적은 액수의 과징금만 부담하면 특별한 어려움 없이 다시 영업을 재개할 수 있기 때문에 상당수 기업들이 단속 자체를 별로 두려워하지 않고 있다. 따라서 약식 처벌 위주의 국내식품위생관리시스템을 선진국 수준으로 전면 개편하고 식품사범에 대해서는 엄중 처벌해야 할 필요성이 있다. 현재 미국의 경우 위생 문제가 발생한 식품은 대규모 리콜¹³⁵⁾로 인해 해당 공장이 폐쇄되고 대

132) 관리자가 위험평가를 실시하는 과학자의 도움을 받아 관리가 필요한 위해요소를 파악하는 단계이다.

133) 관리자가 위해요소에 대한 가장 효율적인 관리방안을 선정하는 단계이다.

134) 광노성, “국가 식품안전관리기구의 개편방향에 대한 정책적 제언”, 보건복지포럼, 2002, 88면.

135) 회수제도(Recall) : 식품회수(리콜)제도는 식품이 제조된 후에 결함이 발견되면 가능한 신속히 위해요인(hazard)을 제거하거나 시정함으로써 소비자에게 발생할 수 있는 위해성(risk)을 제거하고자 하는 것이 목적이다. 식품리콜은 기업의 자율성을 최대한으로 보장하는 사후관리에 중점을 둔 제도로서 기업 스스로의

기업이 파산에 이르더라도 이를 당연한 조치로 받아들이고 있다.

미국 FAD의 경우 포지티브 검사 시스템을 유지하므로 물품 자체에 초점을 맞추어 관리하는 우리와 달리 수입업자, 제조자, 운송업자 등 식품 관련자에 대한 정보 관리를 필수적으로 한다. 제조공장 등록제를 통하여 사전 확인 및 허가 후 등록 개정(코드)을 부여하므로 전산화 프로그램에 의한 자동 분류가 가능하고 사전 등록 제도를 통하여 수입 시 통관의 신속성을 향상시키고 사전정보 획득 및 사후 관리 시스템을 효율적으로 작동하게 된다. EU의 경우에도 동물성 식품 제조·가공 시설의 등록이 의무화되어 있고, 각 시설에 대해 코드를 부여받음으로써 위해성이 높은 식품군에 대한 통제를 강화하고 있다.

수입업자의 감독과 관련하여 미국의 경우에는 관할 세관이, 일본은 관할 검역소가 각각 관할 지역 내의 수입업체를 조직적으로 관리하고 있다. 현재 시·군·구에서 이뤄지고 있는 식품 등 수입판매업 신고업무를 지방 식품의약품안전청으로 이관하여 수입식품 및 수입업자를 동시에 관리함으로써 수입식품의 유통경로 파악을 용이하게 할 필요가 있다. 또한 수입업자에 대한 엄격한 관리·감독과 더불어 교육·홍보를 체계적으로 실시함으로써 위해물질 함유식품의 회수 조치가 신속히 이루어지도록 하고 가격보다는 안정성이 확보된 식품을 수입하도록 유도하는 방안을 강구해야 할 것이다.

6. 수산물의 원산지 위장 방지

수산물 수입관리에 있어서 해결해야 할 과제로는 수입수산물의 원산지가 위장

자사 제품에 대한 책임 약속이 전제되어 있다. 미국의 식품회수(리콜)제도는 40년 이상의 역사를 갖고 있으며, 미연방 “식품, 의약품 및 화장품 법”(FD/C Act)의 법적 근거조항 없이 단순히 연방규정집(CFR, Code of Federal Regulations)의 지침만으로 시행되는 자발적인 제도(voluntary recall)이다. 일본은 1969년 자동차에 대해 최초로 회수제도를 도입하고 1972년부터 소비생활용 제품으로 확대하고자 기존의 법을 보완하여 「소비생활용품안전법」을 제정하여 리콜 제도를 운용하고 있다. 캐나다의 식품회수 프로그램은 등록된 모든 식품업체들이 수행해야 하는 의무적인 절차이며, HACCP을 위한 필수적인 프로그램이기도 하다. 회수는 자발적으로 이루어지거나 정부기관에 의해서 강제조치(enforcement action)로 행해 질 수 있는데, 호주도 마찬가지다. 우리나라의 회수(리콜) 제도는 1995년 말 식품위생법에 실시 근거를 마련하였고, 1996년 12월 “식품 등 회수 및 공표에 관한 규칙”이 제정되면서 영업자 자진회수 및 강제회수제도가 시행되었다. 초기에 기업의 수준이 선진화되지 못한 상태에서 자율에 맡기다 보니, 지지부진하다가 2005년 1월 27일에야 본 제도가 강제화 됨에 따라 활성화되기 시작했다. 우리나라는 독립된 법령 체계를 기반으로 일관성 있게 회수제도를 유지하기보다는 자동차는 자동차관리법, 식품은 식품위생법, 축산물은 축산물가공처리법, 공산품은 품질 경영 및 공산품 안전관리법, 전기용품안전관리법 등 주요 품목별로 개별법 체계 속에서 위해제품에 대한 회수제도를 운영하고 있다.

되는 사례가 발생할 가능성이 높다는 점이다. 원산지가 위장되는 방법은 크게 네 가지로 나누어 생각할 수 있다.

첫째, 우리나라로부터 관세상의 특혜를 받는 국가를 단순 경유하거나 수산물의 해상전제에 의해 통관 시 원산지를 위장 하는 경로이다. 현재 수산물에 대한 관세상의 특혜는 일부 품목에 대해 한정된 개발도상국에 부여되고 있다. 현재는 제삼국 경유를 통한 원산지 위장 가능성이 크지 않지만, ASEAN 등 주요 수산물 교역 파트너와 FTA를 체결할 경우에는 삼국 경유에 의한 수산물 원산지 위장 가능성을 배제하기 어렵다. 이를 방지하기 위해서는 우리나라에 대한 주요 수산물 수출국가의 어선어업에 대한 정보와 해당 국가의 해역에서 생산되는 어종의 생물학적 정보를 모니터링하고, 수산물 유전자 정보를 입수하여 필요시에는 불법 해상전제¹³⁶⁾나 제삼국 경유가 의심이 가는 수입 수산물에 대해 통관 시 유전자 검사를 시행하는 방법 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 북한을 경유하는 것이다. 현재 북한에서 반입되는 북어포와 오징어 등 일부 품목에 대해서는 원산지 위장의 가능성이 높은 것으로 인식되고 있다. 이를 방지하기 위해서는 단동 등 중국산 수산물이 북한으로 유입되는 지역에서의 정보 수집을 강화하고, 이를 근거로 원산지 위장을 막기 위한 북한과의 협상을 강화하는 방법 밖에 없다. 이와 병행하여 해당 품목에 대한 연간 반입한도를 축소 조정해 나가는 방법을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 국내에 반입된 후 식용으로 막바로 소비되지 않고 국내 연안에 이식되어 육성과정을 거친 후 국내산으로 위장되는 경로이다. 현재 중국산과 북한산 바지락이 이와 같은 과정을 거쳐 국내산으로 위장되는 경유가 많다. 이를 방지하기 위해서는 식용으로 수입되어 육성과정을 거친 후 유통될 가능성이 높은 품목에 대해 별도 관리방안이 필요하다.

넷째, 수입 수산물이 통관된 이후 유통 및 가공단계에서 유통업자나 가공업자에 의해 의도적으로 원산지가 위조되는 것이다. 이러한 사례는 시장에서 흔히 나타나고 있다. 이를 방지하기 위해서는 수산물이력추적제와 같이 수산물 생산에서부터 소비에 이르기까지 수산물에 대한 표시제를 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 일본에서는 수산물이력추적제가 수입 수산물의 원산지 위조를 방지하는 효과

136) 전제(釜蹄) : 뜻이 바뀌어, 목적을 달성하기 위한 방편이다.

적인 수단으로 입증되고 있다.

7. 장 단기적 수산물 종합위생관리 계획의 수립

우리나라의 수산물 위생 및 검사검역제도는 주로 수출촉진을 위한 수출용 수산물검사를 중심으로 운영되어 왔으므로, 수입억제와 국내 수산업의 보호기능은 상대적으로 취약한 것으로 지적되고 있다. 특히 다량의 저가·저질 수입수산물에 대한 검사·검역에는 행정상·기술상 대응능력이 미약한 것으로 나타나고 있다.

따라서 수출 및 수입검사 근거법을 일원화하고 수산물품질관리원의 전문성을 높임으로써, 저가·저질의 수입수산물 급증 시 수입억제 및 국내수산업의 보호장치로 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 수입 수산식품에 대한 안전성 확보를 위해 미국과 EU, 일본 등 수산물 수입국들이 채용하고 있는 수산물 수출국 가공공장 등록제도 도입, 5대 수산물 수입국과의 수산물 검사 협정 추진 등의 방안을 적극 검토할 시점에 있다.

수산물 원산지증명제도는 소비자에게 정확한 원산지 정보를 제공하여 선택할 수 있는 기회를 제공한다는 원산지제도의 취지를 제대로 살리지 못하는 것이 현실이다. 소비자에 대한 정확한 정보제공 및 수입수산물과 국내산 수산물의 차별화 기능 등을 통한 수입억제효과를 획득하기 위해서는 최종 판매업소 중심의 규제행정에서 수입업자, 유통업자 중심의 유통단계 추적조사로 유통 단계 간 원산지 통보시스템이 도입·정착될 수 있도록 해야 한다.¹³⁷⁾

소비자들에게 안전한 수산물을 공급할 수 있는 제도의 마련으로서 수산물 위생관련 제도의 도입과 활성화 방안을 마련해야 한다. 기존에 도입 또는 시행하고 있는 원산지표시제도 및 수산물 품질인증제도의 정착과 활성화, HACCP System 적용의 활성화 방안을 마련함과 동시에 수출 대상 품목에만 적용되는 GMP의 국

137) 원산지규정의 위생관련 조치에 관한 규정에서는 식품에 대한 위생규정이 미국, 캐나다 등의 국가가 까다로운 것을 감안한다면, 이 국가와의 협정 체결 시 저 관세로 인한 수출기회보다는 위생규정에 의한 국내수출의 차단과 거꾸로 관세철폐와 병행한 공격적인 수출전략으로 인해 우리나라 수산업이 받을 타격에 대한 대비가 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 국내의 위생 관련 조치에 대한 정비로 수입의 급증과 수출차단으로 인한 국내수산업계의 어려움을 타개할 준비가 시급한 실정이라 할 수 있다. 정인교·노재봉, 「FTA」, 해남, 2005, 33면.

내 적용과 몇몇 선진 국가에서 시행중인 이력추적시스템의 적용에 관한 연구를 진행하여야 할 것이다.

효율적인 위생관리 및 사전관리 강화 시책으로 해역별 위생관리 강화와 수입 수산물의 증가와 관련하여 효율적 위생관리를 실행할 수 있는 상호위생협정의 체결확대와 이행, 수입검사제도의 시스템 전환 방안 등을 검토해야 할 것이다.

또한 「어장에서 식탁까지의 원칙」을 실현하기 위해서는 고차가공 및 국내 유통부분 전 영역에 걸친 해양수산부의 직접적인 감독이 현 체제로서는 불가능하므로 타 관련부처와 지방자치단체와의 유기적 협조체제 구축이 절실하다. 여기에 덧붙여서 소비자 교육 및 홍보를 통해 시민 모니터링 기능을 강화하고, 이를 통해 위생관리의 공백을 최소화하여야 한다.

수산물 종합위생관리계획의 실효성을 제고하기 위해 수산업 종사자, 담당기관의 공무원, 소비자 대표, 학계나 연구기관의 전문가들이 참여한 (가칭) 수산물 안전관리위원회를 설치하여 이를 통하여 체계적으로 지원할 필요가 있다.

나아가 통상 현안의 증가에 적극 대처하기 위해서는 식품 등의 기준 및 규격을 국제화하고 국제협력 업무가 활발히 이루어져야 한다. 현재 국제협력 창구가 보건복지부내에만 있는 결과 업무 수행의 신속성이 미흡하고 불필요한 행정업무만 창출된다는 문제점이 제기되고 있다. 국제협력 업무는 국가 간의 사안이므로 청보다는 소속 부처에서 담당하는 것이 일반적인 관행이다. 그러나 최근 각 부처별로 국제교류가 활발해지면서 과거의 관행에서 탈피하여 청을 중심으로 국제협력 업무를 독자적으로 수행하고 이를 위한 담당부서의 설치가 이루어지는 추세이다. 따라서 급증하고 있는 수입식품 등 안전관리부문의 통상 및 국제협력 업무를 보다 신속하고 효율적으로 처리하기 위해서는 식약청에 국제 협력 업무를 담당할 별도의 부서를 설치하는 방안을 고려할 수 있다, 이는 식품 등 안전관리 전문청으로서의 위상 정립에 도움이 될 뿐 아니라 안전관리와 관련된 민원인 및 소비자에게 보다 신속한 서비스를 제공하는 데에도 기여할 것이다.

또한 검사·검역 시스템의 현대화가 필요하다. 수산물은 그 상품 특성상 부패성이 매우 높기 때문에 매우 수산물의 검사·검역 과정이 신속하게 이루어져야 함에도 불구하고, 정밀 검사 시 분석기간의 과다로 통관지연이 되는 사례가 자주 발생하였다. 따라서 검사의뢰인들과의 마찰도 빈번히 발생하였는데, 이 결과 검

사의뢰인들과 검사원들 사이에는 많은 불신의 벽이 존재하게 되었으며, 때에 따라서는 검사의뢰인들과 검사원들 간의 결탁에 의해 부실검사의 의혹을 배제할 수도 없었다. 검사·검역 시스템의 현대화는 장비의 최첨단화가 필수조건이다. 최첨단 분석 장비는 정밀검사에 소요되는 시간을 단축하고 정확성을 높여 주기 때문에, 수입검사 의뢰인들의 불편을 해소한다는 측면에서도 바람직한 것이다. 이런 점을 감안 할 때 검사·검역업무의 정확성을 기하고, 업무자체의 투명성을 높이기 위해 현대화된 장비보강은 중요하다고 할 수 있다.

제 2 절 수산물 안전성 확보를 위한 방안

1. 새로운 위생관리제도의 도입 및 활성화 방안

WTO체제 하에서 상품 교역은 그 품목과 총량에 있어서 대폭적인 증가를 보이고 있으며, 수산물의 교역에 있어서도 같은 결과를 보이고 있다. 특히 우리나라는 어장축소와 연근해 오염으로 인해 어획량이 급감하고 있으며, 반면 국민 생활수준의 향상으로 인한 음식문화의 고급화로 인해 수산물의 소비도 높아지고 있다. 그 결과 수산물의 수입이 급증하고 있는 추세이며, 이에 따른 수산물 위생 관리의 중요성이 부각되고 있다.

수산물 위생의 범주는 단지 수입 수산물에만 국한되는 것이 아니며, 연근해 어획 혹은 양식 수산물의 국내 유통은 물론 가공·수출에 이르기까지 그 영역은 매우 광범위한 것이다. 이에 따라 수산물 위생관리를 위한 기술을 개발하고, 선진국에서 이용하고 있거나 국제기구에서 권고하는 신기술을 도입해야 할 필요성이 절실하다.

최근 수입 국가들은 자국민의 위생안전을 위해 수출국가에서 수산물의 위생관리를 강화해 줄 것을 요구하고 있으며, 각 국제기구에서도 위생관리와 관련된 권고사항을 발표하고 있다.

국제식품규격위원회(Codex)에서는 HACCP 제도를 채택하고 회원국에게 그 시행을 권고하고 있으며, SPS협정은 각종 유해물질로부터 사람과 동물의 생명보호를 강조하여 각국의 SPS 조치가 국제기준, 지침, 권고와 동등한 수준이어야 한다는 것을 규정하고 있다. APEC/SCSC¹³⁸⁾에서는 식품교역 증진을 위한 「상호인증협정」을 체결한 회원국간의 위생증명서를 상호 인정하여 수입검사를 면제하도록 추진하고 있다.

우리나라는 국민들의 소비수준 향상으로 양보다는 질적 수준확보에 더욱 관심이 많아지고 있으며, 특히 안전성에 대한 요구가 급격히 높아지고 있는 반면 도시화, 산업화에 따른 환경오염으로 다이옥신, 잔류성유기오염물질(persistent organic pollutants : PCBs)¹³⁹⁾ 등 신종 위해물질 출현과 유전자변형수산물(연어, 송어 등)의 산업화에 대한 대응과 수산물의 생산해역 및 유통단계의 이력을 추적할 수 있는 체제구축이 미흡한 실정이다.

이에 따라 수입수산물 및 국내 생산 수산물의 국내 유통측면에서의 위생안전과 수출 수산물에 대한 위생관리를 과학적으로 수행할 수 있는 선진기술 · 제도의 도입과 보급이 시급한 실정이다.

따라서 안전한 식품의 생산 · 유통 · 소비체제 구축과 관리를 위해서는 선진국에서 도입하여 활용 중인 표시제 (Good Modified Organism : GMO)¹⁴⁰⁾, HACCP 제도, GMP, 이력추적제 시스템 등의 도입과 활성화 시책이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 수산물 위험평가체제와 전단계적인 수산물 위생관리시스템의 구축이 선행되어야 한다.

식품에 대한 신뢰도가 낮고 식품관련 안전 교육 프로그램 부재로 인하여 구제역이나 조류독감, 광우병 등 축산물 소비에 영향을 미치는 질병이 발생할 경우 소비의 위축으로 바로 이어지고 있다. 미국이나 일본의 경우 광우병 발생 이후

138) SCSC는 APEC에서 식품의 검사와 기준 · 규격에 대하여 가장 많은 논의를 하고 있는 표준 및 적합성 소위원회이다.

139) 잔류성유기오염물질(persistent organic pollutants : PCBs)의 국제적 규제를 위해 2001년 5월 채택된 '스톡홀름 협약'은 다이옥신, DDT, 푸란, 올드린, 클로르덴, 딜드린, 엔드린, 헵타클로르, 마이렉스, 톡사펜, PCBs, 헥사클로로벤젠 등 모두 12개 잔류성유기오염물질의 생산 및 사용을 금지하는 것인데, 이는 자연 환경에서 분해되지 않고 먹이사슬을 통해 동식물 체내에 축적되어 면역체계 교란 · 중추신경계 손상 등을 초래하는 유해물질, 대부분 산업생산 공정과 저온 소각과정에서 발생한다.

140) GMO표시제 (Good Modified Organism : GMO)는 생산량 증대나 유통 · 가공상의 편의를 위해 유전자를 인위적으로 분리 · 결합해 만든 생물체를 뜻한다.

쇠고기 소비가 위축되지 않은 반면 우리나라의 경우 광우병이 발생하지 않았음에도 쇠고기 소비가 크게 감소한 것은 시사하는 바가 크다. 식품에 대한 소비자의 신뢰도를 높이기 위해서는 소비자가 직접 식품안전 정책프로그램에 참여할 수 있는 기회를 확대하고, 소비자관련단체에 식품안전홍보 및 교육을 위탁할 수 있도록 관련법을 개정하고 예산을 지원하는 것이 바람직하다.

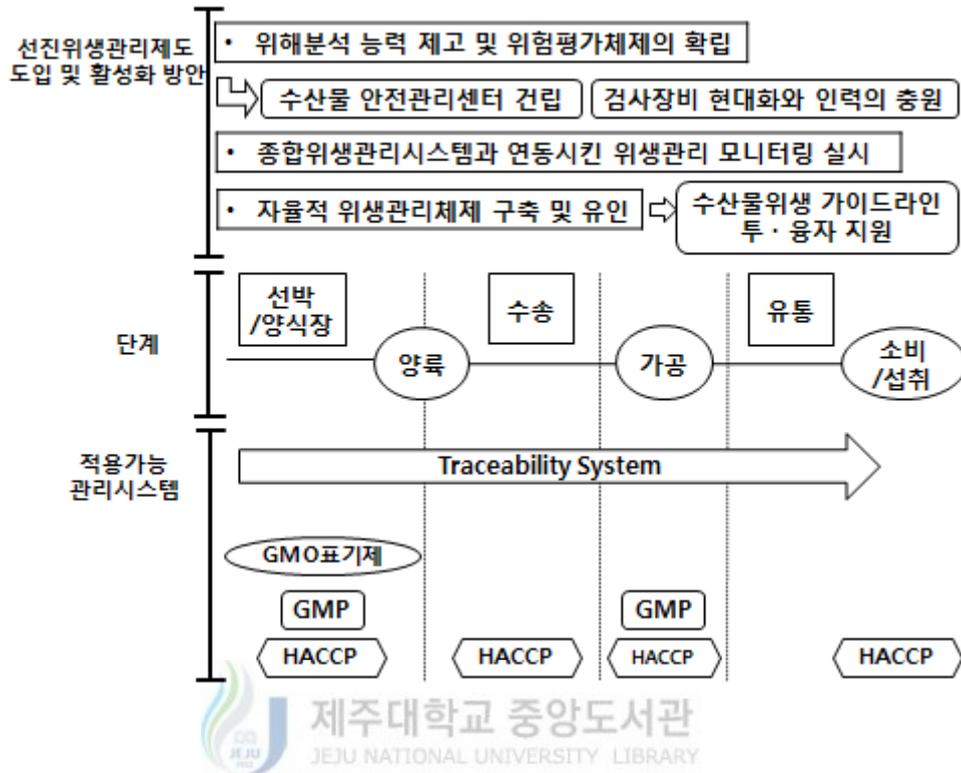
또한 검역정책 입안 및 제도 개선에 따른 정책결정시 호주에서 민간 전문가로 구성된 호주검역리뷰위원회¹⁴¹⁾에서 이해관련단체들로부터 의견을 수렴하는 것처럼 우리나라도 민간 전문가 및 이해당사자들의 의견을 수렴하고¹⁴²⁾ 이에 대한 자료를 공개 및 정책을 홍보함으로써 정책시행의 투명성을 확보하여 소비자들이 국가 정책을 충분히 이해하고 신뢰할 수 있도록 해야 하겠다.



141) 호주의 법적근거는 Quarantine Act 1908, Quarantine Prolamation 1908 그리고 Quarantine Regulation 2000 등이며, 농림수산업성 (Department of Agriculture, Fisheries and forestry : AFFA)이 동·식물 검역에 대한 책임을 지며, 검역과 관련해 산하에 BA(Biosecurity and Australia)와 AQIS(Austryalian Quarantine and Inspection Service : 호주검역검사국)를 두고 있다. 호주에서는 국내·외적인 여건이 변화할 때마다 검역전반에 대한 리뷰를 통해 검역에 대한 문제점 도출과 더불어 개선방안을 강구하고 있다. 민간 전문가로 구성된 호주검역리뷰위원회(Australia Quarantine Review Committee)는 이해 관련단체들로부터 의견을 수렴하고 검역전반에 대한 문제점과 개선방안을 제시한 보고서를 농림수산업성 장관에게 제출하고, 농림수산업성에서는 이를 바탕으로 검역정책을 입안한다.

142) 정부가 일본산 수산물 수입 금지조치를 해제하려는 움직임이 있는 것으로 안다고 전했다. 정부는 2013년 9월부터 일본의 원전사고가 발생한 후쿠시마 주변 8개현에서 나온 수산물 수입을 전면 금지하고 있다. 식품의약품안전처, 외교부, 산업통상자원부 등 관계부처는 지난 15일 공동보도를 통해 일본산 수산물 수입 금지조치와 관련, “민간중심의 전문가위원회를 구성해 과학적 타당성을 검토할 것”이라고 밝혔다. 연합뉴스, 2014. 9. 22.

<그림5-4> 선진 위생관리제도 도입 및 적용



2. 이력추적제도의 활성화

수산물의 이력추적제는 다양한 전문가 그룹을 필요로 한다. 즉 수산물 유통전문가, GIS 전문가, 정보 시스템 전문가, 식품위생전문가 등 다양한 전문가 그룹과 생산자, 유통인, 정부, 자치단체 등과의 공동연구를 통하여 추진되어야 할 것이다. 우선 시스템 도입에 대한 타당성 분석과 기본계획을 수립하고, 우선 일부 지역 및 품목에 대해 시범사업을 추진하여 문제점을 도출하고 이를 바탕으로 실효성있는 제도로써 정착될 수 있도록 하여야 한다. 우리나라는 소비자들의 경우 식품안전에 대한 위험요소로 가장 많이 주목하는 부분이 바로 식품제조 및 유통과정에서의 비위생적인 취급이라는 조사결과가 있다.¹⁴³⁾

2008년부터 해양수산부는 수산물 안전관리의 강화와 소비자 선택권 확보를 위

143) 이철호. “우리나라 식품위생사건의 발생현황과 대응사례 분석”, 「식품과학과 산업」, 2006. 6, 7면.

해 수산물이력제를 시행하고 있는데, 그 취지는 첫째, 상품의 유통경로가 투명해져서 문제가 발생하였을 때, 신속한 원인규명 및 상품회수가 가능하게 되고, 둘째, 생산자는 수산물에 대한 품질 및 위생 정보를 효과적으로 관리할 수 있고, 축적된 정보를 소비 패턴을 파악할 수 있다. 셋째, 국제적으로 위생부분의 국제 기준을 준수하여 국내 수산물의 국제 경쟁력을 높일 수 있다는 점이다. 그러나 수산물이력제의 취지에도 불구하고 활성화가 되지 않고 있어 정부는 수산물이력제의 정착과 이력 수산물의 시장 확산을 위해 TV, 신문, 지하철 등 대중매체를 통한 대대적인 홍보와 전국적인 매장을 가지고 있는 대형 유통업체와의 협력 등을 적극적으로 추진해 나가고 있다. 하지만 현실은 정부의 정책만으로는 그 효과가 크지 않다. 소비자들이 식품선택 기준을 이력표시제품에 두는 소비패턴의 정착이 병행되어야 할 것으로 판단된다.¹⁴⁴⁾

3. 수산물 안전성 관련제도의 연계성 강화

1) 수산물의 원산지 표시제



이 제도는 국내에서 유통되는 수산물 중 수입 수산물의 경우 생산국가명을 표시하고, 국내산에 대해서는 생산지역명(시, 군)을 표시하며, 가공품에 대해서도 가공품의 원료의 원산지 및 생산지를 표시토록 함으로서 소비자들에게 농수산물의 구매 시 폭넓은 선택의 기회를 제공함으로써 공정하고 원활한 거래를 도모하기 위한 제도이다. 그러나 이 제도를 거래단계에서의 공정성 측면뿐만 아니라 생산자의 위생관리 측면과 연계하여 활성화가 된다면 해역 · 생산에서부터의 위생관리의 효율성을 도모할 수 있고, 소비자들이 안전한 수산물을 선택할 수 있다는 장점이 있다.

2002년 1월에 개정 · 고시된 「수산물 원산지표시 업무 처리요령」에 따라 국내산 활어에 대한 원산지 표시제를 시행하였으나, 도소매업자들의 인식미비와 경제적 부담으로 인하여 제도 정착에 어려움을 겪고 있다. 현행 원산지 표시제

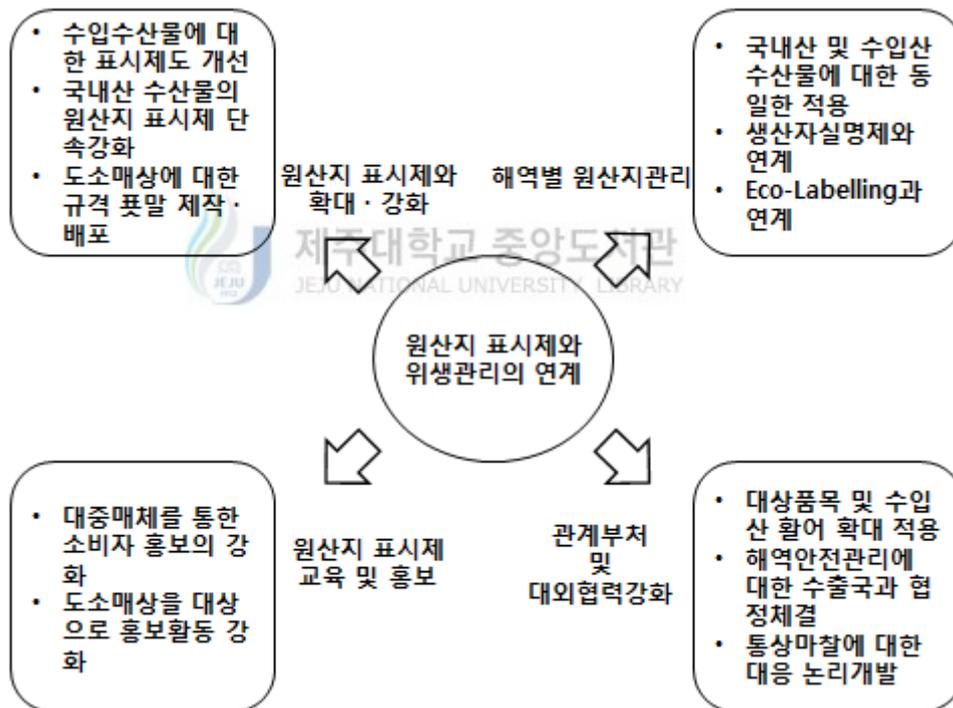
144) 이재용, “식품이력추적관리제도 도입과 추진현황”, 「보건복지포럼」 통권 제136호, 한국보건사회연구원, 2008, 64면.

추진의 목표가 거래단계에서의 공정성 확보와 소비자 선택의 합리화에 중점이 주어져 이를 수산물 위생 및 안전한 수산물 공급과의 연계가 미흡한 실정이다.

수산물 원산지증명제도는 소비자에게 정확한 원산지 정보를 제공하여 선택할 수 있는 기회를 제공한다는 원산지제도의 취지를 제대로 살리지 못하는 것이 현실이다. 소비자에 대한 정확한 정보제공 및 수입수산물과 국내산 수산물의 차별화 기능 등을 통한 수입 억제효과를 획득하기 위해서는 최종 판매업소 중심의 규제행정에서 수입업자, 유통업자 중심의 유통관계 간 원산지 통보시스템이 도입·정착될 수 있도록 해야 한다.

이에 따라 향후 추진과제는 다음<그림 5-5>과 같다.

<그림 5-5> 원산지 표시제 정착과 활성화를 위한 향후 추진과제



2) 수산물 품질인증제도

농수산물품질관리법 제14조는 수산물과 수산특산물의 품질을 향상시키고 소비자를 보호하기 위하여 품질 인증제도를 규정하고 있다.

국가가 그 제품의 가치를 인증하고, 증표를 표시하여 시장에 출하하도록 함으로써 상품성 향상과 공정거래를 도모, 생산자와 소비자의 보호, 외국산 수산물의 국내산 둔갑판매 방지를 목적으로 지난 1993년부터 실시하여 왔다. 이 제도는 원재료의 구성과 조리과정의 위생관리, 품질별 품질등급의 기준을 마련함으로써 소비자들이 해당 제품을 안심하고 이용할 수 있는 근거를 마련해 준다는 점에서 의의가 있다.

품질인증의 대상품목은 수산물, 수산특산물과 수산전통식품 등인데 수산물 가공업체의 영세성으로 인해 일부 업체는 저조한 공장 가동률을 보이는 등 부실운영이 되고 있으며, 신제품개발에 대한 연구투자가 미흡한 실정이다.

현재 수산물 품질인증제도의 문제점으로는 품목선정의 범위, 품질기준이나 채점기준, 공장심사기준의 객관성 제고문제, 사후관리 및 처벌규정에 관한 문제로 나누어 생각해 볼 수 있다.

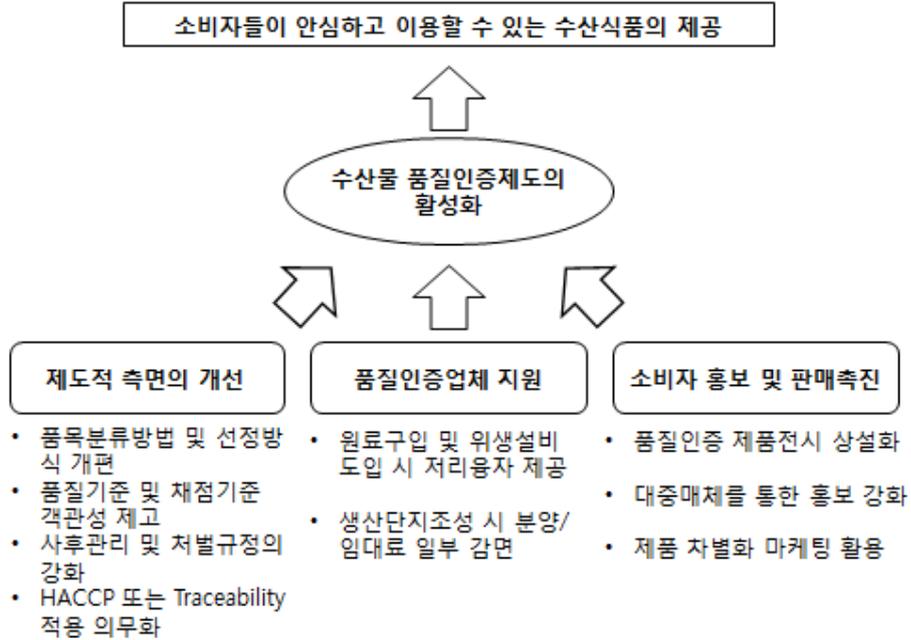
먼저 품목선정과 범위에 있어서는 제품별, 품목별 구분이 이루어져 인증 대상 품목의 수가 적다는 점을 들 수 있고, 품질 및 심사기준 등에 있어서는 계량적인 기준이 제시되어 있지 않음으로 인해 객관성의 결여가 발생할 소지가 있다는 점이다.

특히 효율적인 위생관리 측면에서의 접근을 위해서는 세균이나 화학물질의 제한기준의 설정과 단계별 위생관리 기준이 설정되어 있어야 하나 전무한 실정이다.

사후관리에 있어서 정기조사와 교육실시 회수가 품질인증제도의 적절한 이행 여부를 감독, 교육하는데 부족한 면이 있으며, 처벌규정 또한 수산물 품질인증제도의 신뢰제고를 위해 강화되어야 할 필요성이 있다.

수산물 품질인증제도를 활성화시키기 위한 방안은 크게 제도적 측면에서의 개편과 수산물 품질인증업체에 대한 지원방안, 품질인증품의 소비자홍보와 판매 촉진 방안 등으로 나눌 수 있다. 무엇보다도 소비자들의 안전한 식품수용에 대한 의식이 고조되고 있는 상황 속에서 수산물 품질인증제도의 활성화는 철저한 위생관리로 인한 품질향상과 대 소비자 신뢰제고를 가져올 수 있으며, 이를 통해 소비자들이 안전하고 안심할 수 있는 수산물을 공급할 수 있는 체계가 이루어질 수 있다는 것이다.¹⁴⁵⁾

<그림5-6> 수산물 품질인증제도 활성화 방안



4. 수산물 안전성 확보를 위한 효율적인 운영 방안

1) 국내 어획 수산물 안전성 확보

오염된 어장에서 자란 수산물은 운송이나 유통, 생산단계에서 아무리 안전한 위생수준을 유지한다 하더라도 그 자체로서 안전할 수 없다.

특히 육역에서 유입되는 오염원의 양은 수산물 공급원인 해양과 자연정화 기능을 상실할 정도로 심각한 수준이기 때문에, 특히 해외로 수출되고 있는 양식할어 패류의 수출에 타격을 미치고 있다. 또한 일정 해역에서 생산된 수산물 중 한 개체에서 유독물질이 검출되더라도 당해 지역의 모든 수산물의 안전성이 상실되

145) 동법 시행규칙 제28조에는 품질인증의 대상품목을 ‘전통성과 대중성이 있을 것’ 상품화할 때 시장경쟁력을 확보할 수 있을 것, ‘수산전통식품의 보전·계승 및 발전에 기여할 것’이라는 세 가지 요건을 갖춰야 한다. 이러한 요건을 갖추고 품질인증 대상품목인 경우 수산물품질관리심의회 심의를 거쳐 최종적으로 해양수산부장관이 선정, 고시토록 규정하고 있다.

는 결과를 초래하기 때문에, 해역관리가 중요하다.

현재 우리나라는 연안통합관리계획과 어장환경개선사업에 따라 기존의 육역지역의 환경개선에 의존해 오던 연안관리를 벗어나 보다 체계적인 연안해역관리를 하고 있다. 이 계획이 연근해 어장을 포괄하는 해역관리로 확대되고, 이것이 수산물 위험평가 · 관리체계 확립 방안과 연계가 이루어질 때 효율적인 수산물 안전관리체계가 될 수 있다. 더불어 원산지 표시제의 활성화와 효율적인 수산물 위생관리의 연계에 있어서도 해역별 관리와 관리해역의 확대는 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다.

2) 수입수산물의 안전성 확보

향후 수산물 수입의 비중이 증가될 것으로 예상되는 우리나라는 수입수산물의 안전성의 문제가 크게 부각될 것이다. 특히 중국산 꽃게의 납 검출사건의 발생은 수입수산물에 대한 철저한 위생관리의 필요성이 제기되는 계기가 되었다.

그러나 수입수산물에 대한 관리가 반입 또는 통관시점에서 중점적으로 이루어질 경우, 국내에 유통되는 수산물의 신선도를 보장할 수 없게 되고 이로 인한 손실은 고스란히 수산물 수요자의 몫으로 돌아가게 된다. 그리고 수출 수산물의 경우는 반대의 상황에 직면하여 수출경쟁력을 떨어뜨리고 국내 수출용 수산물 생산자에게 손실을 입히게 되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 수입수산물에 대해서는 철저한 위생관리와 신선한 수산물의 공급을 위해서는 수산물에 대한 상호 위생협정의 체결이 확대 되어야 한다.

현재 우리나라는 한 · 미 패류위생협정(1972) 과 양해각서(1998), 한 · 중 위생관리약정(2001), 한 · 베트남 수출입 수산물 위생관리약정(2000)을 체결하여 이행 중에 있다. 그리고 한 · 인도네시아 수출입 수산물 위생관리약정(2005) 및 한 · 태국 수출입 수산물 위생약정, EU의 위생조건 이행을 위해 가공시설을 등록하여 관리하고 있다.¹⁴⁶⁾

146) EU의 수입 수산물에 대한 검역 차원에서 다음과 같은 가공시설 등록과정을 요구하고 있다.

① 수출국 정부는 검역기관의 기능을 포함하여 검역관련 모든 사항을 EU 위원회에 보고해야 한다.

② EU 위원회는 이 보고서를 면밀히 검토한 후 결과가 긍정적인 경우 수출국에 책임자를 파견하여 수출업자와 가공시설을 방문한다.

우리나라 국민의 수산물 선호도의 증가는 수산물 소비에 있어서 양적인 증가 뿐 아니라 질적인 면에서도 안전성 확보에 많은 비중을 두고 있으므로 수입선의 다변화와 수입량 증가라는 결과로 귀결되고 있다. 또한 한국과 칠레와의 FTA 실시를 필두로 하여 많은 국가별, 지역별로 FTA가 체결될 경우 수산물의 수입선과 수입량은 더욱 증가할 것이므로, 해당국가와의 양자간 수산물 위생협력의 필요성도 더욱 커지고 있다.

향후 체결될 양자 간 위생협정은 다음의 사항을 염두에 두어야 할 것이다. 먼저, 우리나라와 협정국 간의 일치된 기준과 규격에 대한 적용을 들 수 있다. 여기에는 병원균, 바이러스 등 위해요소와 인체에 미치는 영향에 관한 부분들이 포함 되어야 한다. 이는 국제기구(WTO/SPS협정 및 Codex)에서 논의과정 중에서 도출되어야 할 문제이나 세계 전체적인 공통적인 이해를 얻어내는 데는 시간상의 문제가 남아 있으므로 양국 간의 위생협정에서 상호 공통점을 찾아나가야 할 것이다. 이를 통해 국제논의에서도 유의미한 결과를 도출할 수도 있을 것이다.

두 번째로 수산물의 가공시설 등록 및 HACCP, GMP, 새롭게 확산되고 있는 이력추적제 등의 의무화를 들 수 있다. 이로서 국제적으로 공인되거나 시행중인 검증된 방식의 수산물 생산과 교역을 통해 더 안전한 수산물 교역과 신속한 국경조치가 이루어질 수 있을 것이다.

세 번째로 상대국가의 생산시설에 대한 위생실태 조사 및 검사기관의 신뢰성을 조사할 수 있도록 권한을 확보하는 것도 수산물 수입량이 증가하고 있는 우리나라로서는 국민의 위생안전을 위해 필수적인 것이라 할 수 있다. 또한 우리나라의 수출수산물의 신뢰성 확보를 위해서도 생산시설관리와 검시기관의 기능강화 등에도 힘써야 할 것이다.

3) 위생관리체계

③ 책임자가 보고한 결과를 근거로 일정기간 혹은 영구 수출허가 발급해야 한다.

EU는 또 만일 검역제도가 일정기준을 충족시키는 경우에 수출국의 검역기관에 검역을 위임할 수 있다. EU가 인정한 검역기관은 해당 국가의 가공시설에서 내부검역을 철저히 이루어지는지 감독할 책임을 부여 받는다. 또 이 검역기관은 EU규정에 명시된 기준에 따라서 생산하는 가공시설 리스트를 EU위원회에 제출하여야 한다. EU는 검역기관이 인정한 가공시설에 대해 EU 회원국에 수산물을 수출을 할 수 있는 등록번호를 부여하게 된다.

식품 구성의 복잡성과 관리영역의 방대하여 식품에 대한 관리는 어느 한 부서의 행정력 강화만으로 해결될 사안이 아니다.¹⁴⁷⁾

수산물의 전단계적인 위생관리에 있어서도 이러한 문제는 마찬가지로 제기되는데, 이를 해결할 수 있는 방법은 결국 수산물 위생 행정 간의 연계와 수산물 위생행정의 취약부분을 소비자 스스로가 담당하는 것이라 할 수 있다.

또한 국내산 수산물 공급의 감소로 인한 수산물 수입의 급증은 수입 수산물의 국내 유입시 안전성 확보를 제일의 과제로 부각 되었는데, 효율적인 통관행정은 안전하지 못한 수산물의 유입을 최대한 차단하는 방안을 실행하는 것이다.

수산물의 위생관리체계는 법률체계에 있어서는 농수산물 품질관리법과 식품위생법으로, 행정체계는 있어서도 해양수산부와 보건복지부로 이원화되어 있을 뿐 아니라, 소비단계에 가까워질수록 지방자치단체로 그 기능이 위임되고 있다. 이러한 상황에서는 위생관리상의 공백이 발생할 가능성이 클 뿐 아니라 수산물 위생관리행정 또한 효과적인 결과를 기대하기 어렵기 때문에, 결과적으로 「어장에서 식탁까지의 원칙」이 관철되기 어렵다.

식품안전관리체계가 개편되어 적합한 형태와 기능을 갖추게 된다면, 이러한 공백의 여지는 상당부분 사라질 수 있겠지만, 식품안전관리체계가 형성되기 전까지는 현 상태의 위생관리가 지속됨에 따라 수산물의 안전성을 확보할 수 있는 위생행정을 기대하기 어려운 것이 사실이다. 따라서 위생관리 행정의 효과를 극대화시키기 위해서는 수산물 위생관리행정에 참여하는 부처 간, 조직 간의 유기적 협조체제구축이 필수 불가결한 상황이다.

해양수산부(수산물품질관리원, 수산과학원)에서는 해역관리 정보와 생산단계의 수산물에서 검출된 위해요소의 정보, 수산물 수입과정에서의 검사정보와 통계를 보건복지부에 제공하고, 보건복지부(식약청)에서는 유통 수산물에 대한 검사결과와 수입가공수산식품의 검사정보, 통계 등을 해양수산부에 제공하여 위생관리업무에 있어서의 효율성 제고와 위해요소에 관한 데이터베이스를 구축하여 식품안

147) 우리나라는 가공식품의 경우 식품위생법 제 10 -11조에 근거하여 관리하고 있는데, 그 외 원료의 원산지 표시(농수산물품질관리법, 대외무역관리규정), 유기가공식품(친환경농업육성법, 식품산업진흥법), 유전자체조합식품(유전자체조합식품등의 표시기준), 주류(주세법), 용기·포장재질표시(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률) 등에 대해서는 다른 법률로 관리하고 있다. 하상도, “식품안전 확보를 위한 국내외 위생관리 정책 및 제도 현황 분석”, 중앙대학교 식품공학부, 2011, 88면.

전관리의 효과를 극대화할 수 있다.

현행 우리나라의 수산물 검사 · 검역체계는 대륙법 계통의 네거티브 시스템으로 수산식품의 수입급증과 수입 수산식품 종류의 다양화 및 수입국의 다양화에 적절하게 대응할 수 없는 시스템으로, 영미식의 포지티브 시스템(Positive System)으로 전환을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 포지티브 시스템을 시행함으로써 보다 철저한 검역이 이루어질 수 있으며, 위험평가 과정에서 국가의 정책적 필요성 및 국민의 상응도에 따라 수입금지 품목을 해제할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

그러나 한편으로는 급증하는 수입 수산식품에 대한 인력과 비용의 증가를 초래할 수 있으며, 수입 통제적인 성격을 가져 교역국으로부터 통상마찰을 야기할 소지가 있으므로 타국의 수산물 수입검사제도에 대한 보다 더 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.

수산식품의 위생관리는 앞에서 식품의 특성에서도 언급했듯이 변질되기 쉽고, 어느 한 요소가 변질된다면 식품 모두를 이용할 수 없을 뿐더러, 원상회복이 곤란하므로 생산에서 유통, 소비에 이르는 전 과정을 철저히 관리하여야 한다. 그렇지만, 현실적으로 이러한 전 과정을 행정적으로 관리하는 것은 거의 불가능하므로 각 위치에 있는 생산자, 유통업자나 소비자가 스스로 관리 · 감독하는 것이 가장 효율적인 방법이라고 할 수 있다. 따라서 각 이용자가 그러한 역할을 수행할 수 있는 홍보와 교육이 무엇보다도 필수적이라 할 것이다.

만약 특정 식품이 변질되어 있는 것을 판매자나 소비자가 발견할 수 있다면 위해요소의 전파를 최대한 신속히 차단할 수 있을 것이다. 또한 위해물질을 포함한 식품의 유통에 대한 처벌에 있어서도 일부 국가에서 시행하고 있는 것처럼 최종 단계의 이용자에게 그 책임을 부과한다면, 중간 도매상 및 소매상들이 스스로 이전 판매업자에게 식품위생에 관한 안전성 여부를 문의, 요구할 것이고 이전 판매업자는 이용자의 요구를 만족시키기 위하여 당국에서 식품위생에 대한 관리를 할 때 보다 더 많은 주의와 노력을 자발적으로 기울일 것이다.

이러한 시민 모니터링 기능을 확립하기 위해서 중장기적인 홍보 · 교육의 프로그램을 설정하고 실천하여야 하는데, 우선적으로 해양오염 및 원산지 표시제 이행에 관한 시민 제보 기능과 불량 수산물 유통 실태에 관한 고발조치 요령에

대한 교육 · 홍보를 수행하여야 할 것이다.

5. 식품안전관리인증기준과 개선방안

상술한 HACCP에 해당하는 우리나라의 제도는 식품위생법 제48조의 식품안전관리인증기준과 농수산물 품질관리법 제70조의 위해요소중점관리기준에 규정하고 있다. 즉 원료관리 및 제조 · 가공 · 조리 · 소분 · 유통의 모든 과정에서 위해한 물질이 식품에 섞이거나 오염되는 것을 방지하기 위하여 각 과정의 위해요소를 확인 · 평가하여 중점적으로 관리하는 기준을 식품별로 정하도록 하고 있다. 이 취지는 식품산업의 경쟁력을 높이고 영업활동의 자율성을 확대하는 한편, 식품의 안전성 확보를 위하여 사후관리를 강화하는 등 식품위생행정을 합리적으로 개선 · 보완하는 데에 있었다. 이 규정에 의하여 식품의약품안전처장은 국민 보건 상 관리가 필요한 식품 등에 대하여는 기준과 규격을 정하여 고시할 수 있고, 고시되지 아니한 식품 등에 대하여는 영업자로 하여금 기준과 규격을 제출하게 하여 한시적으로 기준과 규격을 인정할 수 있도록 하였다.

국민건강의 기본요소인 식품은 인간의 생명을 유지하는데 필수적이므로 안전하고 믿을 수 있어야 한다. 식품으로 인한 인간의 생명에 위협을 주는 요인들은 늘 존재하고 있다. 정부는 이에 따라 국민의 건강과 생명을 지키는 식품안전성에 더욱 철저한 관리 · 감독이 필요하다. 특히, 식품은 제조부터 유통에 이르기까지 전 단계가 감시되어지고 감독되어지는 국제적인 특성을 가지고 있다.

이러한 식품의 안전성을 위하여 우리의 식품표시제도와 유통기한제도, 그리고 HACCP 등과 같은 식품안전인증제도는 식품에 발생할 수 있는 위해요인을 사전에 차단시키는 체계적이고 과학적인 예방적 관리기법으로 운용되어야 한다.

제 6 장 결 론

1. 연구결과의 요약 및 논의

1997년 수산물 수입자유화 이후 약 16년이 경과하였다. 그 기간 동안 국내 수산업계는 수산물 수입의 급증으로 인한 시장 환경의 급변을 경험하였다. 활어양식업을 비롯한 국내 수산업이 저가 수산물의 수입으로 인한 경영의 어려움을 경험하였고, 자유무역이 지향하는 국제무역질서의 변화 속에 정부는 국내어업의 경쟁력의 강화를 위한 유효적절한 정책의 수립과 수입 수산물의 급증에 따른 시장질서의 정립에 어려움을 겪었다.

변화에 대응하기 위한 하나의 방편으로서, 그동안 우리나라가 고수해 온 수산물 수입관리제도가 현재의 환경에 적합한 것인지를 평가하고 그 개선방안을 모색하는 것은 시급한 과제라 할 수 있다. 본 연구는 이와 같은 배경에서 국제규범의 틀 안에서 선진국의 제도와 형평성을 갖는 수산물 수입관리제도의 개선방안을 찾고자 하였다. 이에 시장질서의 정립 차원에서 국제규범의 변화와 선진국의 관련제도를 고찰하고, 개선방안으로서 수산물에 대한 수입검역 강화, 원산지 판별기술 개발, 수산물 위생검역제도의 활성화 등을 제안하였고, 이러한 방안을 실천하기 위한 법령개편 방안을 제시하였다.

수산물 수입관리와 관련한 정책의 목표로서 수산자원 관리, 환경 및 생태계 보호, 새로운 시장질서의 정립 등이 중시되어야 한다. 이러한 정책 목표를 추구할 때, 국내 생산자뿐만 아니라 소비자의 후생에도 기여함으로써 정책의 보편성을 확보할 수 있다.

일본, 미국, EU 등 선진국의 수입 수산물에 대한 검역조치는 자국의 국민 건강을 보호하기 위하여 엄격하게 시행하고 있다. 이는 동시에 자국의 생산자 보호를 위한 우회적 수단으로 활용하기도 한다.

수산물의 안전성 확보 및 위생관리와 관련된 문제는 SPS협정 이외에 TBT협정에서도 다루어진다. WTO이외에 FAO, WHO 및 OECD에서도 수산물의 안전

성과 이를 위한 검역문제가 논의되고 있으며, 특히 WTO와 FAO에서 1962년에 설립한 Codex Alimentarius Commission(CAC)은 수산물 검역제도를 담당하는 대표적인 국제기구이다. 이들 국제기구에서는 식품교역에 있어서 위생검사 관련 조치들이 무역장벽으로 작용하지 않아야 한다는 전제 아래 국제적으로 인정될 수 있는 기준을 설정하고 있다.

각 국가별 수입 수산물에 대한 위생요건도 점차 강화되고 있는 추세인데, 미국, EU, 일본 등 선진국에서는 해외에서 자국 내로 수입되는 수산물에 대해 수산물이 생산되는 해역관리를 실시하는 것은 물론이고, HACCP, GMP의 이행 등 자국과 동일한 기준의 위생요건을 충족시킬 것을 요구하고 있는 등 수산식품의 안전성 확보를 위한 새로운 위생관리제도를 경쟁적으로 도입하고 있는 추세에 있다.

WTO/SPS협정의 근본취지는 개별국가의 자의적인 기준에 의해 간접적인 교역 왜곡수단으로 활용되어 오던 위생조치를 일정한 국제적 규범으로 편입함으로써 무역왜곡을 방지하고자 하는데 있다. SPS협정은 전문 및 본문 14개조와 3개 부속서로 구성되어 있으며, 주요 원칙은 국제기준과의 조화, 동등성의 원칙, 투명성의 원칙, 위험평가 및 적정보호수준의 유지 등 14개조 46항으로 구성되어 있다. 3개 부속서는 정의(Definitions), 위생 및 식물위생 규제의 투명성, 관리, 검사 및 승인 절차로 구성되어 있다.

Codex는 1962년 FAO와 WHO가 공동으로 식품규격위원회의 설립에 대한 회의를 개최한 이래 식품과 관련 있는 안전성 문제에서 국제규격으로 인식되고 있다. Codex는 첫째, 세계적으로 통용될 수 있는 식품별 규격 설정, 둘째, 식품첨가물의 사용대상 및 사용량에 대한 기준 설정, 셋째, 오염물질(잔여 농약, 잔류 수의약품, 중금속, 기타 오염 물질)에 대한 기준 설정, 넷째, 식품표시 등 식품의 안전성과 원활한 교역을 위한 작업 수행 등과 같은 기본기능을 가지고 있다. 어류 및 어류제품의 식품안전성을 확보하기 위해, Codex는 각종 어류 및 수산제품의 28가지 표준규격을 제정하고 있다. 28가지의 규격 혹은 규범은 대체로 동일한 항목으로 이루어져 있는데, 순서에 따라 각종 어류 및 수산제품의 특성을 반영하면서 위생관리 규격에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

세계 각국은 수산물 시장 자유화에 따라 수산물 수출경쟁력을 향상시키고, 안

전하고 고품질의 수산물을 자국 국민에게 제공하기 위해 종합적인 수산물 위생 관리정책을 추진하고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 수산식품에 대한 위생관리는 분산적(다원적 관리체계)이며 단절적(어장 및 생산단계에서 소비단계까지 연계성이 약함)으로 종합적인 체계를 갖추고 있지 못하며, 변화에 대한 대응능력이 아직 약한 것으로 판단된다.

현재 우리나라에서는 수산물 수요의 점진적인 증가에 비해 국내생산의 감소에 따라 수산물 수입이 급증하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 따라서 향후 수입수산물에 의해 국내공급의 대부분을 충당할 수밖에 없는 시대에 대비하여, 기존의 수산식품 위생관리시설 및 시스템을 근본적으로 재검토해야 할 시점이다. 이러한 상황에서 수산물 안전성 확보 및 위생관리 분야는 수산행정에 있어서 가장 우선적으로 고려되어야 하는 문제로 대두되었다.

그리고 수산물이력제가 실시되고 있지만 홍보가 제대로 이뤄지지 않고 있으며 소비자들로부터 외면 받고 있다. 심지어 수산물이력제의 존재조차 모르는 소비자가 많고 안전한 수산물 섭취를 장려하기 위해 이 제도를 정착시켜야 한다면, 소비자들을 위해 이력추적을 위한 단말기를 설치하는 등 대안 마련이 필요해 보인다. 아직 정부지원이 미미해 단말기 설치시설이 미진하고 홍보도 부족해 이용하는 실적이 저조한 상황이다. ‘안전한 먹을거리’ 라는 본래 취지보다는 등록 업체를 늘리기에만 급급해 과연 실효성이 있는지 의문이 제기된다.

이를 개선하기 위해서는 현재의 시스템 하에서 극복의 여지도 중요하겠지만, 식품위생관리 영역이 상당히 포괄적이기 때문에 정부기관이나 기업, 소비자들의 개별적인 노력에 의해서 이를 달성하는 데는 많은 한계가 있다. 따라서 효과적으로 수산식품의 안전성을 확보하기 위해서는 체계적이고 일관된 장단기적인 위생관리방안이 중앙정부차원에서 종합적이고 합리적으로 마련되어야 한다.

2. 연구결과의 시사점 및 한계

본 연구는 수산물의 위생관리제도와 논의에 대해 우리나라와 주요 국가들의 현황을 살펴봄으로써 현재 우리나라의 수산물 위생행정의 한계와 문제점을 파악할 수 있다. 이를 통해 다양하게 분리되어 수행되고 있는 수산물 관련 위생관리

제도를 연계시킬 수 있는 종합적인 수산물 위생관리체계 개발을 시도하였다.

세계 각국은 자국의 지속적인 경제성장은 물론 WTO를 중심으로 한 세계 경제의 통합에 대비하고자 자유무역협정(FTA)에 적극적으로 참여하고 있다. 이 FTA는 협정당사국 간 무역장벽의 제거 또는 완화를 통하여 경제의 규모화와 효율화를 달성하고, 이를 바탕으로 국민경제적 이익의 최대화를 목표로 하고 있다.

그런데 FTA의 체결이 협정당사국의 모든 산업에 반드시 긍정적인 효과를 부여하는 것은 아니다. 즉, FTA 체결이 협정당사국의 산업·경제적 특성에 따라서는 어떤 산업의 경우 긍정적인 효과보다 부정적인 효과가 크게 나타날 가능성도 배제하지 못한다는 것이다. 따라서 이러한 가능성은 FTA 체결을 위한 협상과정에서 충분한 논의를 거쳐 차선의 대책이 산업 및 국민생활의 현실에 조화될 수 있도록 하여야 한다. 수산업부문의 FTA 정책은 개별 산업에 대한 국민경제적 위상과 현재의 위치를 충분히 고려하여 종합적인 관점에서 검토되어야 할 것이다. 이를 위해 현재 우리나라에서 논의되고 있는 식품안전관리체계의 개편방안과 연계하여 수산물 위생관리의 영역과 관리방안에 관한 연구를 진행하였고, 국내산 및 수출입 수산물을 효율적으로 관리함과 동시에 국제적으로 통용될 수 있는 수산식품 위생기준의 도입과 개발을 통하여 무역 분쟁을 사전에 방지하고, 아울러 수출촉진 및 효율적인 수입관리 방법을 제시하는데 역점을 두었다.

이와 같은 연구를 통해, SPS 협정 및 Codex의 식품 안전성 기준의 논의에 관한 전망과 국내법 적용에 따른 문제점을 도출하였으며, 수산물의 생산에서 소비에 이르기까지 효율적인 위생관리방안의 필요성을 제시하였다.

즉 수산물의 국제교역에 있어서 위해성 평가와 관련한 통상분쟁의 발생에 대비하여 위해성 평가를 보다 더 적극적으로 실시하여야 한다. 통상분쟁을 방지하기 위하여 국제기준에 따라 SPS조치를 취할 경우 국제기준보다 강화된 SPS조치의 시행을 원하는 국민들과의 큰 마찰을 초래할 수 있다. 이는 과거 우리나라가 경험한 바, 과학적 전문성이 취약한 분야의 위해성 평가가 그 원인인 것도 있었다. 그러므로 이러한 경우에 국내외 전문가를 활용하여 위해성 평가를 하여야 할 것이다. 또한 CAC의 위해서 의사소통원칙에 따라 위해성 관리방안을 만드는 과정에서 일관성 및 투명성을 확보하고, 위해성 관리결정을 이해하는 데에 건전한 기초를 제공하고, 소비자에게 안전한 식품에 대한 신뢰를 확보하는 데에 주력하

여야 하며, 이해관계인들과의 정보를 공유하는 데에 행정의 역할이 보다 더 적극적이어야 한다. 그러기 위해서는 위해성 평가 관련 법령이 통일성 및 적정성을 갖춘 내용으로 재정비되어야 할 필요성이 있다. 그리하여 수산물 관련 각종제도와 연계시킴으로서 소비자로서 하여금 수산식품에 대한 신뢰를 확보하여 수산물의 소비촉진과 수출촉진의 효과를 기대할 수 있게 된다. 이는 수산물 유통체제의 안정과 상품의 차별화로 어민 소득증대에도 기여할 수 있게 된다.



참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강남호, 「해상법의 법률지식」, 청림출판, 1996.
- 강만식 외, 「동물생리학」, 교학연구사, 1997.
- 강윤구 외, 「알기 쉬운 식품위생법」, 도서출판, 1995.
- 강원진, 「신용장론-무역결제의 이론과 실제」, 박영사, 2000.
- 강인수, 「국제거래분쟁론-예방, 해결, 상사중재」, 삼영사, 2002.
- 곽영실 · 김석철, 「국제상사중재론」, 두남, 2003.
- 고무석 외, 「식품과 영양」, 효일문화사, 1996.
- 국제거래법학회, 「국제거래법연구」, 국제거래법학회, 1995.
- 금종화 외, 「식품위생학」, 문운당, 2001.
- 김기수(편), 「WTO와 반덤핑관세」, 세종연구소, 1995.
- 김기홍, 「GATT, 우루과이라운드, 그리고 한국」, 개정판, 한울, 1991.
- 김대순 · 김민서, 「WTO법론」, 삼영사, 2007.
- 김동수 외, 「수산전통식품산업의 현황과 발전방안에 관한 연구」, 농림수산식품부, 2009.
- 김수관, 「양식업의 경제분석」, 대경출판사, 1999.
- 김용일, 「WTO와 반덤핑관세」, 한국무역경제, 1995.
- 김인현, 「해상법 연구」, 삼우사, 2002.
- 김정균 · 성재호, 「국제법」, 박영사, 2000.
- 김종원, 「무역계약서식」, 청림출판, 2003.
- 김형제 · 박종훈, 「GATT와WTO 세계로의 여행」, 법률출판사, 1999.
- 대외경제정책연구원, 「WTO 출범과신교역질서」, 대외경제정책연구원, 1994.
- 대한무역진흥공사, 「WTO 편람」, 대한무역진흥공사, 1995.
- 목영준, 「상사중재법론」, 박영사, 2000.

- 백종세, 「꼭 알아야 할 식품 위생」, 유림문화사, 2000.
- 박대위, 「국제거래와 국제법규」, 법문사, 2002.
- 박노형, 「WTO 체제의 분쟁해결제도」, 박영사, 1996.
- _____, 「GATT의 분쟁해결사례」, 박영사, 1995
- 서연일, 「국제거래계약실무」, 한국금융경제연구소, 1998.
- 서정두, 「국제통상법」, 삼영사, 1996.
- 서헌제, 「통상문제와 법」, 율곡출판사, 1994.
- _____, 「국제경제법」, 율곡출판사, 1996.
- 서헌제, 「국제거래법-국제계약법 · 국제사법」, 법문사, 2003.
- 신유균, 「WTO 체제와 주요국의 반덤핑제도」, 한국무역경제, 1995.
- _____, 「WTO 체제와 주요국의 세이프가드제도」, 도서출판 두남, 1997.
- 신한동, 「상사분쟁과 해결」, 신영사, 1999.
- 신재영, 「식품위생관리론」, 백산, 1995.
- 안세영, 「글로벌 협상전략」, 박영사, 2003.
- 양승규 · 이은섭, 「국제무역보험론」, 신영사, 2000.
- 왕상한, 「미국통상법의 허상과 실체」, 법문사, 2002.
- 여택동 외, 「국제통상과 WTO」, 율곡출판사, 2003.
- 여수지방해양수산청, 「수산양식기술」, 1999.
- 우세홍 외3, 「최신식품위생학」, 신광문화사, 2001.
- 유지열, 「미국의 반덤핑과 실제」, 다단출판사, 2002.
- 윤광로 외2, 「현대인의 식품」, 중앙대학교 출판부, 1995.
- 이균, 「국제무역의 정치경제학」, 법문사, 2000.
- 이균성, 「국제해상운송법규연구」, 삼영사, 1984.
- 이기수, 「국제거래법」, 세창출판사, 1999.
- 이상돈, 「국제거래법」, 중앙대학교 출판부, 1992.
- 이석용, 「국제경제법」, 세창출판사, 2000.
- 이은섭, 「국제통상·거래법」, 신영사, 2000.
- _____, 「국제거래법」, 부산대학교 출판부,
- 이춘삼, 「한국통상법·대외무역법·관세법」, 법문사, 1999.

- _____, 「국제계약론」, 대왕사, 2003.
- 이태희, 「국제계약법·이론과 실무」, 학연사, 1997.
- 이영순 외2, 「어류질병학」, 신광종합출판, 1996.
- 임홍재, 「국제회의 참가와 협상」, 지식산업사, 2000.
- 장문철, 「현대중재법의 이해」, 세창출판사, 2000.
- 장효상, 「국제통상법」, 법영사, 1996.
- 정희곤 외3인, 「최신식품위생학」, 광문각, 1993.
- 정희철 외1, 「상법원론」, 박영사, 1997.
- 주문배 · 이형기, 「WTO체제하의 수산식품 위생관리제도 방안」, 2000.
- 전창원, 「도해 무역실무」, 무역연구원, 2003.
- 정영화, 「전자상거래법」, 다산출판사, 2002.
- 조석홍, 「국제통상법」, 두남, 2003.
- 최대근, 「영미법」, 동성사, 1986.
- 최승환, 「국제경제법」, 법영사, 2006.
- 최영홍, 「가맹계약론」, 프랜차이즈시스템연구소, 2003.
- 최석영, 「식품오염」, 울산대학교 출판부, 1995.
- 최준서, 「국제거래법」, 삼영사, 2004.
- 함성득, 「미국정부론」, 나남출판사, 2002.
- 홍성규, 「국제상사중재」, 두남두서출판, 2002.
- 한철수, 「서비스산업개방과 WTO」, 다산출판사, 1994.
- 홍기운, 「식품위생학」, 대왕사, 1999.
- 해양수산부 국립수산물 품질검사원, 「OECD 주요 회원국의 수산물 검사 제도」, 2000.
- 한국보건산업진흥원, 「식품안전관리 관련 WTO 도하개발아젠다 대응전략 및 체제 구축」, 식품의약품안전청, 2003. 9.

2. 논문

- 김현수, “우리나라 수산물 교역 환경의 변화와 수출경쟁력 강화방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 경희대학교, 1998.
- 김완호, “한국 수산물 가공 산업의 수출경쟁력 제고방안에 관한 실증연구”, 박사학위논문, 동의대학교, 2004.
- 김경민, “제주 활 넙치의 증대방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교경영대학원, 1998.
- 김동민, “일본의 수산물 수입 분석과 한국의 대일수출전략”, 박사학위논문, 서울대학교, 1992.
- 김수훈, “양식넙치의 oxyteracycline 검출법에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 산업대학원, 2000.
- 김숙, “제주도 수산물의 수출증대를 위한 마케팅 믹스에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 경영대학원, 1997.
- 김영도, “WTO관세인하 협상과정과 수산분야 무역제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 부산외국어대학교, 2003.
- 김창길, “관세행정의 위험관리에 관한 실증적연구: 품목분류 제도를 중심으로”, 박사학위논문, 인천대학교, 2006.
- 김진희 · 양지영, “수산물의 위생관리” 한국식품위생안전학회, 2007.
- 노택환, “무역학 · 국제통상학의 학문적 범위와 특성 및 교육체계에 대한 고찰”, 2003년도 한국무역학회 춘계학술 발표대회 발표논문집, 2003, 5.
- 류은남, “WTO SPS 협정의 국내적용에 따른 문제점과 개선방안 연구”, 석사학위논문, 순천대학교, 2007.
- 문원석 · 김숙, “제주도 주요수산물의 효율적인 수출증대방안”, 산경논집 제12집, 제주대학교, 관광산업연구소, 1998.
- 박지현, “WTO협정과 다자환경조약간의 관계에 관한 연구”, 박사학위논문, 연세대학교, 2005.
- 박혜란, “증명표장제도의 도입에 따른 증명표장제도와 농식품 품질인증에 대한 비교연구”, 석사학위논문, 충남대학교, 2011.

- 박민규, “WTO수산물보조금 협상동향과 한국 수산물보조금 제도개선 방안”, 고려대학교, 2005.
- 박인숙외, “수산물의 관리제도” 식품의약품안전청, 2012.
- 손태우, “국제통상에서의 분쟁해결절차와 법적 문제점”, 석사학위논문, 부산대학교, 1996.
- 손선영, “수입식품 안전관리 정책에 관한 집행 연구”, 석사학위논문, 서울대학교행정대학원, 2006.
- 이세례, “우리나라 수산물 수출입 제도의 특성과 개선에 관한 연구”, 석사학위논문, 강릉대학교, 1995.
- 안영순, “수입식품검사 제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 중앙대학교 의약식품대학원, 2006.
- 안영희, “중국 수산물검역제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 가천대학교 대학원, 2013.
- 왕국광, “중국의 식품안전 관리체계 연구”, 석사학위논문, 광운대학교, 2013.
- 이재명, “WTO 협정상 위생 및 검역조치의 과학적 증거요건”, 석사학위논문, 경희대학교, 2006.
- 유수생, “식품안전을 위한 예산투자 우선순위 인식에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교, 1999.
- 유사근, “중국의 식품안전관리와 위생검역제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 전북대학교, 2013.
- 장학수, “WTO수산물보조금 협상동향과 한국 수산물보조금 제도개선 방안”, 석사학위논문, 충북대학교, 2005.
- 장녕, “WTO 체제하 중국의 위생 및 검역제도의 개선방향”, 석사학위논문, 부산대학교, 2007.
- 정영철, “식물검역관련 WTO 분쟁사례연구”, 석사학위논문, 경희대학교, 2005.
- 최홍실, “WTO체제하에서의 중국의 무역관련 환경조치”, 박사학위논문, 부산대학교, 2007.
- 한광석, “수산업교역환경의 변화와 전망”, 한국해양수산개발원, 2004.

3. 기타 자료

- 김용일, WTO 세계무역기구협정해설, 한국무역경제, 1995.
- 김동민 · 권오을, “WTO 체제하 호주 동식물 검역정책의 변화와 시사점”, 「식품유통연구」, 제20권 제1호, 한국유통협회, 2003.
- 김홍우, “일본의 수입식품검역과 포지티브 리스트 제도”, 「식물검역정보연구」, 국립식물검역소, 2007.
- 김태형, 우리나라 비관조치의 발전적 개선방향 - APEC의 비관세조치 논의를 중심으로, 정책토의 96-11, 대외경제정책연구원, 1996. 12.
- 김기영, “미합중국 연방회의 및 연방법원의 권한에 관한 고찰”, 저스티스, 2002.
- 김성훈, “미국 식품산업의 변화: 1997~2006”, KREI 세계농업, 2008, 4,23.
- 김영무 · 정계성 · 주성민 · 현천욱, “해외증권 발행의 법과 실무”, 한국경제신문사, 2002.
- 김철민 외, “농업 관련 산업의 GDP와 종사자 수 추정”, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김홍률, “미국의 통상정책 결정 메커니즘과 한국에의 시사점”, 대외경제정책연구원, 2002.
- 곽노성, “국가 식품안전관리기구의 개편방향에 대한 정책적 제언”, 보건복지포럼 9월호, 2002.
- _____, “식품안전관리 강화를 위한 정부조직 개편 방안”, 보건복지포럼 12월호, 2002.
- 국립식물검역소, “식물검역연보(총괄표)”, 2001~2007.
- 농림수산물부, “농림수산물 주요통계”, 2008.
- _____, “농림수산물통계연보”, 2008.
- _____, “사례연구를 통한 식품산업 클러스터 조성방향”, 단국대학교, 2007, 12.
- 농수산물유통공사, “2008 일본 가공식품 시장 동향”, 2008, 12,9.
- _____, “2009년 일본 외식업계 전망”, 2009, 1,14.

- 농수산신문, “2008~2009 한국식품연감”, 2008.
- 대외경제연구소, “우루과이 라운드와 한국경제”, 한국경제신문사, 1994.
- 박성용 · 윤철석, “향토산업의 성공전략에 관한연구 : 안동· 영주지역을 사례로”, 지방행정연구, 제20권 제2호9(통권65호), 한국지방행정연구원, 2006, 6.
- 법무부, “국제기업의 법적규제”, 세진문화인쇄, 1998.
- 박명섭, 1997 년도 연안어업 등에 관해서 강구하고자 하는 시책, 수협통계 조사월보, 제29권 제7호, 수협중앙회, 1997. 7.
- 박성쾌 · 김정봉, “이후 주요 수산물 수출증대방안”, 한국농촌경제연구원, 1991.
- 박노형, 「WTO 체제의 분쟁해결제도 연구」, 박영사, 1996.
- 박명섭 · 김은수, “WTO체제하의 주용국의 수산물 수입관리제도에 관한 연구”, 무역 상무연구 제13권, 제4편 국제통상, 2000.
- 박민규, “수산물 시장 대외개방 피해 최소화”, 월간 양식21 6월호, 2011.
- _____, “수산물 관세할당 관리 법제에 고나한 연구”, 한국법제연구원, 2010.
- 박인숙 · 김용수 · 고영호 · 김용훈 · 양지영 · 하상도, “수산물의 관리제도”, Safe Food, 2012, 9.
- _____, “양자간 투자협정 연구”, 문중인쇄, 2001.
- 보건복지부, 식품위생법, 2010.
- 손찬현 · 윤진나, “WTO 무역관할 논의와 전자무역-e- Trade를 중심으로”, 대외경제정책연구원, 2001.
- 송봉석, “지리적 표시제 등록을 통한 혁신사례 : 보성녹차 사례를 중심으로”, 지방 행정 제54권, 대한지방행정공제회, 2005, 10.
- 식품저널, “2008 식품유통연감”, 2008.
- 서창현 · 장동식, “차기WTO 농산물협상에 관한 연구”, 「통상법률」 제40호, 법무부, 2001. 8.
- 석광현, “국제재판관할에 관한 연구”, 서울대학교출판부, 2001.
- 식품의약품안전청, “WTO/넌SPS, TBT 각종 통보문 조사분석 및 FTA관련 분석”, 「정책보고서」, 2004.
- 식품의약품안전청, “2006년도 Codex 국제식품규격위원회 활동보고서”, 보건부

- 지부 · 식품의약품안전청, 2007.
- 식품의약품안전청, 식품안전관리지침, 2010.
- 윤광재 · 박태형, “주요제국의 행정제도 동향 조사: 미국의 연방정부 조직”, 한국행정연구원, 2004, 12.
- 이용선외, “식품정책의 방향과 과제”, 한국농촌경제연구원, 2008.12.
- 이용선 · 최지현 외, “일본의 식품산업정책”, 한국농촌경제연구원, 2008, 8.
- 이현동, “산업연관분석을 이용한 수산식품산업의 경제적 파급효과 분석”, 「수산정책연구」 제3권, 2009, 9.
- 유석진, “한국의 통상협상”, 세종연구소, 1997.
- 이성봉 · 김관호 · 김인숙, “WTO 투자협상논의의 평가 및 향후 과제”, 대외경제정책연구원, 2003.
- 이수열, “농산물이력추적관리제도(Traceability) 소개”, 「FoodIndustry」, 2006.
- 이양기, “위생검역조치의 적용에 관한 비교적 연구”, 「국제상학」 제18권 제1호, 한국국제상학회, 2003.
- 이철호, “우리나라 식품위생사건의 발생현황과 대응사례 분석”, 「식품산업과 산업」, 2006.
- 이태호, “SPS 조치에 관한 WTO 사건 분석”, 「통상법률」 제43호, 2002.
- 외교통상부, 외국의 통상환경, 1999.
- 이서래, 식품안전성, 자유아카데미, 2008.
- 주문배, “수산물브랜드전략론-수산인력개발원 사이버교육 교재 집필”, 농림수산식품부, 2009, 5.
- _____, “수출수산물 경쟁력 강화를 위한 물류지원방안”, KMI, 2007, 12.
- _____, “대중국수산물 수출증대방안(I)-지역별·계층별(고소득층 대상) 마케팅 전략을 중심으로”, 해양수산부, 2007, 9.
- _____, “WTO체제 하의 수산식품 위생관리제도 개선방안”, 해양수산개발원, 2000.
- 제주도수산해양개발협의회, “제주도 연안어장의 자원조성 및 관리방안”, 2000.
- 제주도, “새천년을 맞는 제주도의 환경”, 1999.
- _____, “해양수산현황”, 2001.

- _____, “수출종합계획”, 2001.
- 제주대학교 해양연구소, “제주수산업 당면과제와 발전방향”, 심포지엄, 1999.
- 장동석, “생선 어패류의 위생문제와 대책, 21세기 식품의 안전성 진단”, 소비자 보호원, 2000.
- 제주대학교 해양연구소, “제주수산업 당면과제와 발전방향”, 심포지엄, 1999.
- 최승필, “식품안전관리제도의 구조와 동향에 대한 법제도적 검토”, 「경제규제와 법」 제7권제1호, 한국식품연구원, 2014.
- 최낙균 외, “DDA 중간점검”, 대외경제정책연구원, 2003.
- 최인범, “미국의 통상정책-변천사와 형성과정”, FKI미디어, 2002.
- 최장호, “상사분쟁관리론-클레임과 상사중재 및 ADR”, 두남, 2003.
- 최철영, “미국의 대외경제제재관련 법제연구”, 한국법제연구원, 2001.
- 최승환 · 박인경 · 이상모, “FTA 관련 주요 무역 분쟁 사례에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2012.
- 최세균 · 이광, “동식물검역 효율화방안 및 WTO/SPS 협상전랑 수립에 관한 연구”, 농림부, 2003.
- 최승환, “국제통상규범의 발전에 있어 과학의 역할과 한계”, 「국제법학회논총」 통권 제98호, 2004.
- 최승환 · 박현석, “위생 및 검역규제에 따른 국제통상 분쟁의 유형별 분석과 대응방안”, 국회통일외교통상위원회, 2003.
- 최지현 · 이계임 · 김철민 · 김민정, “선진국의 식품안전 관리체계와 국내 도입방안”, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 한국무역협회, “무역서식 기재요령”, 한국무역협회, 2003.
- 한국문화사, “바다세계”, 2000.
- 한국수산신보사, “수산양식”, 2000.
- 현대해양사, “현대해양”, 2001. 3.
- _____, “현대해양”, 2001. 4.
- 한국해양수산개발원, “WTO 뉴그라운드 대응 수산부문 심포지엄”, 1999.
- 해양수산부, 「생산·출하단계 수산물 HACCP 도입에 관한 연구」, 2002.2

- _____, “대일수출 활넛치 수출업체 등록현황”, 2001.2.
- _____, “농수산물 가공산업 육성법령집”, 1999.
- _____, “수산물수출입요령 및 품목별승인요령”, 2001.
- _____, “주요수산제품(품목)별 HACCP PALN 모델 개발 연구”, 2001.
- _____, “수산업동향에 관한 연차보고서”, 2000.
- _____, “21세기 양식업 장기발전 계획”, 1999.
- _____, “기르는 어업 발전방안 토론회”, 2000.
- _____, “대일수출 활넛치 위생관리요령 교육자료,” 2001.
- 하상도 · 김건희 · 신동화 · 이철행, “식품안전성분야 기술수준평가”, 「Safe Food」, 한국식품위생안전성학회, 2006.
- 하상도, 선진국식품위생행정(서울시 공무원교육연수교재), 서울시 공무원연수원, 2006.
- 한국무역협회, “통상무역정책의 개선방향에 관한 연구”, 1992.
- 한국보건산업진흥원, “국제식품규격(Codex)과의 조화를 위한 연구”, 식품의약품안전청, 2004.
- 해양수산부, “주요국의 수산물검사제도”, (내부자료), 2000.
- 한국과학기술자협회 · 농림수산식품부 · 한국농림수산정보센터, 식품안전이야기, 2010.
- 해외 aT센터뉴스, “미 식품산업 3대 트렌드”, 2008.
- _____, “Nielsen이 내다본 2009년 미국 식품산업동향”, 2008.

4. 외국문헌

1) 단행본

- Anderson & Blackhurst(ed), The Greening of World Trade Issues, N.Y/London, Harvester Wheatsheaf, 1992.

- Bergsten, G.F., Completing the GATT: Toward New International Rules to Govern Export Controls, British-North American Committee, 1974.
- Brander, J. A. and Taylor, M., "International Trade and Open-Access Renewable Resources : The Small Open Economy Case", 「Canadian Journal of Economics」, Vol. 30. 1997.
- Bossche, Peter van den, The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials, Cambridge: Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Choi, Won-Mog, Like Products in International Trade Law: Towards a Consistent GATT/WTO Jurisprudence, Oxford University Press, 2003.
- Crawford, Jo-Ann and Roberto V. Fiorentino, "Changing, Land scape of Regional Trade Agreements", World Trade Organization, 2005
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Communities and the Committee of the Regions: Internet Policy and Governance, 2014.
- Croom, John, Reshaping the World Trading System, WTO,1995.
- Challenges for the Management of Norwegian Aquaculture, Institute of Maring Research, Coast and Aquaculture, 2008.
- Cheong Inkyo and Yunjong Wang, "Korea-US FTA : Prospects and Analysis," KIEF Working Paper 99-03, Korea Institute for International Economic Policy, 1999.
- _____, East Asian Economic Integration: Recent Development of FTAs and Policy Implications, KIEF Policy Analysis 02-02, KIEF, 2002.
- _____, "Prerequisites, Economic Effects and the Environment for a China · Japan · Korea FTA," Presented at Trilateral Joint Research Seminar held in Tokyo, August 2003.
- Cato, C. James, Seafood Safety Economics of Hazard Analysis and Critical

- Control Point(HACCP) programmes, FAO, 1998.
- Crawford, Jo-Ann and Roberto V. Firorentiono, " The Changing Land scape of Regional Trade Agreements", World Trade Organization, 2005.
- Frankel, J., Regional Trading Blocs in the World Economic System, Institute for International Economics, 1997.
- Fatemi, Khosrow, ed, North American Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges, New York: St. Martin's Press, 1993.
- Fukugawa, Y., "Japan-Korea FTA as a New Initiative in East Asia: Beyond Bitterness", Global Communications Platform from Japan, May 2000.
- Grady, P.and K. Macmillan, Settle and Beyond: The WTO Millennium Round, Global Economics Ltd., 1999.
- Horlick, Gary, WTO and NAFTA Rules and Dispute Resolution, Cameron May, 2003.
- Hudec, Robert E., Engforcing International Trade Law : The Evolution of the Modern GATT Legal System, Butterworth, 1993.
- Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott, NAFTA: An Assessment, Washington, DC: Institute for International Economics, 1993.
- Inama, S. and E. Vermulst, Customa and Trade Law of the European Community Kluwer Law International, 1999.
- Ivar Gaasland, "Agriculture Versus Fish-Norway in WTO", Food Policy, 2009.
- Jackson, L. A., "Scientific Justification in a Resource Scarce World", International Conference on Sanitary & Phytosanitary(SPS) Risk Assessment Methodology, Proceedings, 2005.
- Kim Dae-Won, Non- Violation Complaints in WTO Law: Theory and Practice, Peter Lang, 2006.
- Lowenfeld, Andreas F., International Economic Law, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Matsushita, M. and Dukgeun Ahn(eds), WTO and East Asia: New

- Perspectives, Cameron May, 2004.
- Matsushita, Mitsuo, Thomas J. Schoenbaum and Petros C. Mavroidis, The World Trade Organization: Law, Practice and Policy, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Nordic SMES And Resional Innovation Systems, Department of Social And Economic Geography Lund University, Sweden, November 2003.
- Norwegian Ministry of Fisheries And Coastal Affairs, Facts about Fisheries And Aquaculture, 2008.
- Norwegian Ministry of Fisheries And Coastal Affairs, Strategy for a Competitive Norwegian Aquaculture Industry, 2008.
- Nordic SMES And Resional Innovation Systems, Department of Social And Economic Geography Lund University, Sweden, November 2003.
- Petersmann, E.U., International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round, Springer, 1995.
- _____, The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, Springer, 1997.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, London: Kluwer Law International, 1997.
- Stewart, T.P.(ED.), The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986~1992), V.II, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.
- Sornarajah, M., The International Law on Foreign Investment, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Stewart, Terence P., ED., The GATT Uruguay Round: A Negotiating History(1986~1991), Volume I & II: Commentary, Volume III: Documents, Deventer: Kluwer, 1993.
- Thor Egil Braadland and Johan Hauknes, Innovation in the Norwegian Food Cluster, STEP group, 2000.

Verhoosel Gaetan National Treatment and WTO Dispute Settlement, Hart Publishing, 2002.

Victor, D. G., "WTO Efforts to Manage Differences in National Sanitary and Phytosanitary Policies", UCIAS, VOII, 2002.

Waincymer, J., WTO Litigation : Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement, Cameron, 2002.

Wallace, Cynthia Day, The Multinational Enterprise and Legal Control: Host State Sovereignty in on Era of Economic Globalization, 2nd ed., The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Weiler, H. H., ed., The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Law?, Oxford:Oxford University Press, 2000.

2) 논문

Castel, J.G., The Uruguay Round and the Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures, 38 INT'L & COMPL.Q., (1989).

Christensen, Eric, and Samantha Geffin, GATT Sets Its Net on Environmental Regulation: The GATT Panel Ruling on Mexican Yellowfin Tuna Imports and the Need for of Reform of the International Trading System, 23 U. MIAMI INTERAM.L.REV., (1991).

Eichmann, Procedural Aspects of GATT Dispute Settlement, 8 INT'L TAX & BUS, LAWYER, 38~77(1990).

EU Council directive 94/356/EEC. 1994. Laying down detailed rules for the application of Council Directive 9/493/EEC.

GATT, Guide To GATT Law And Practice, GATT(1994).

Hight, Keith, and Georage Kahale III(Decision), GATT Dispute Settlement

Panel: International Trade-Quantitative Restrictions-National-Environmental Protection-Application of GATT to Restrictions on Import of Tuna from Mexico and Other Countries, 86 AMERICAN J. INT'L L., 142~51(1992).

National Fisheries Institute. 1992. Implementation manual for U.S. Breaded Fish & Specialty Products(includes surimi seafood Products).

3) 기타자료

Codex, Codex Standard for Canned Crab Meat Codex Stan 90-1981, Rev.1-1995, 1995.

FAO, the State of World Fisheries And Aquaculture, 2008.

_____, Implementation of WTO Agreements and Multilateral Trade Negotiations : Agreements on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, TBT and on Subsidies and Countervailing Measures, Committee on Fisheries, Sub-Committee on Fish Trade Seventh Session, Bremen, Germany, 22-25 March 2000.

_____, 「Year of Fishery Statistics」, 2002.

GATT, Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice, 6th ed., 1994.

John H. Jackson : The Jurisprudence of GATT& the WTO , John H. Jackson, 2000, Cambridge.

OECD, Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Worker's Rights and International Trade, 1996.

OECD, Cost and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom, OECD/GD(97)149, 1997.

_____, Review of Fisheries in OECD Countries: POLICIES AND SUMMARY STATISTICS, 2003.

UN, The Outcome of the Uruguay Round: An Initial Assessment,

- UNCTAD/TDR/14, Supplement, 1994.
- WTO, Basic Instruments and Selected Documents, vol. I (1995), Geneva: WTO, 2003.
- _____, WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice, 1st ed., 2 vols., Geneva: WTO, 2003.
- _____, Appellate Body Secretariat, WTO Appellate Body Repertory of Reports and Awards: 1995~2005, 2nd rev. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- _____, Guidelines to Further the Practical Implementation of Article 5.5, WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/15 18 July 2000.
- _____, Business Guide to the World Trading System, International Trade Forum, 1999.
- _____, From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium, Kluwer Law International, 2000.
- _____, Regionalism and the World Trading System, Bernan Press, 1995.
- WTO Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/15 Guidelines to Further the Practical implementation of Article 5.5, 18 July 2000.
- WTO Committee on Trade and Environment, Environmentally- harmful and Trade- distorting Subsidies in Fisheries, Communication from the United States(WT/CTE/154), 4 July 2000.
- WTO, The WTO Dispute Settlement Procedures-A Collection of the Legal Texts, Geneva, WTO, 1995.
- _____, Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, May 1998.
- _____, The Result of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation - the Legal Text, Geneva, WTO, 1995.
- _____, The Uruguay Round, Final Act Embodying the Results of the

Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Marrakesh, 15 April 1994, pp. 33~34.

_____, "Regional trade agreements notified to the GATT/WTO and in force by status in the examination process", Geneva:WTO, 2003.

존 호늘드, Uniform Law for International Sales, 삼영사, 1998.

中和人民共和國海關總署編, 中華人民共和國海關總計年鑑 2002, 2003.

徐永定외 編, “中和入世研究報告進入WTO的中國產業, 2000.

熊谷進・小沼博危・小久保彌太郎・豊福肇. 隆害分析重要管理點 (HACCP) システムによる 食品の衛生管理:危害分析と重要管理点, 食品衛生研究, 45(8), 1995.

日本農林水産省, 「水産物 貿易統計年報 2002」, 2003.

日本農林水産省, 「水産物 貿易統計年報 2003」, 2004.

日本農林水産省, 「統計情報」, 2002.

日本農林水産省, 「統計年鑑」, 2002.

厚生省生活衛生局 食品保健課・乳肉衛生課 監修, よくわかる HACCP, 社団法人 日本食品衛生協會, 1998.

4) 국내 공공기관 사이트

국립수산물과학원, www.nfrdi.re.kr

국립수산물품질관리원, www.nfpqis.go.kr

국제수산물검사자협회(IAF), www.iafi.net

국제식품규격위원회(CODEX), www.codexalimentarius.net

국제수역사무국(OIE), www.oie.int

농수축산신문, www.aflnews.co.kr

농수산물유통정보, infofishnet.co.kr

농수산물무역정보 www.kati.net

농수산물유통공사, www.afmc.co.kr

바다로21, www.badaro21.net

북대성양수산위원회(NAFO), [www. nato. ca](http://www.nato.ca)
 보건복지부, [www. mohw. go.kr](http://www.mohw.go.kr)
 수협중앙회, [www. suhyup. co.kr](http://www.suhyup.co.kr)
 수산물수출입정보시스템, [trade. suhyup.co. kr](http://trade.suhyup.co.kr)
 세계식량및농업기구(FAO), [www.fao. org](http://www.fao.org)
 어업생산통계자료, [fs. fips.go.kr](http://fs.fips.go.kr)
 외교통상부, [www. mofat. go.kr](http://www.mofat.go.kr)
 해수어류양식수협, haesoo.or.kr
 해양수산연구정보센터, [kosfic. yosu.ac.kr](http://kosfic.yosu.ac.kr)
 한국농림수산정보센터, [www. affis.net](http://www.affis.net)
 한국양식협회, [www. kas. or. ke](http://www.kas.or.ke)
.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/iyaku/syoku-anzen
 한국식품연구원, www.kfri.re.kr
 한국식품과학회, www.kosfost.or.kr
 해양수산부, [www. momaf. go.kr](http://www.momaf.go.kr)
 해양수산지식정보서비스, [www. ocean. go.kr](http://www.ocean.go.kr)
 해양수산과학정보원, [vr. kunsan.ac. kr](http://vr.kunsan.ac.kr)

5) 국외 공공기관 사이트

뉴질랜드식품안전청, [www. nzfsa.govt.nz](http://www.nzfsa.govt.nz)
 EU식품검사청, www.efsa.eu.int
 미국FDA, [www. fda.gov](http://www.fda.gov)
 미국보건복지부, [www. cfsan.fda.gov](http://www.cfsan.fda.gov)
 미국식품안전응용영양센터, cfsan.fda.gov
 미국국립수산청, www.nmfs.noaa.gov
 미국수산식품검사프로그램, seafood.nmfs.noaa.gov
 미국국립수산청, www.nmfs.noaa.gov
 미국수산식품 수출·입 관련지침·규제 모음, [seafood. ucdavis.edu](http://seafood.ucdavis.edu)

일본후생노동성, [www. mhlw. go.jp](http://www.mhlw.go.jp)
_____, [www.mhlw. go.jp/topics/yunyu/tpo103-1. html](http://www.mhlw.go.jp/topics/yunyu/tpo103-1.html) 수입감시업무
_____, [www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/iayku/syoku-anzen/zanryu3/
index.html](http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/iayku/syoku-anzen/zanryu3/index.html) 일본, 식품에 잔류하는 농약 등의 감시 업무
_____, www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/iayku/syoku-anzen/link.html
식품안전정보 관련사이트 링크

일본농림수산성, [www. maff.go.kr](http://www.maff.go.kr)
영국식품규격청, www.food.gov.uk
캐나다식품검사청, www.maff.gc.kr
WTO홈페이지 SPS 협정 부문, [www, wto.org/english/tratop-e/sps-e/sps-e.ht
m](http://www.wto.org/english/tratop-e/sps-e/sps-e.htm)
호주식품규격청, www.foodstandards.gov.au 정밀검사기준



ABSTRACT

Shin, Jeong Sik
Department of Law
Graduate school
Jeju National University
Directed by professor Song, Seok Eon

It has been 16 years since the liberalization of marine product imports in 1997. Since then, the domestic marine product market has encountered drastic changes due to an increase of marine products import. The domestic fisheries industry including fish farming industry suffered from difficulties in management because of imported marine products traded in market in lower prices. Also, while free trade became the rule of international trade, the Korean government strived to create appropriate policies and to establish the market order for increasing competitiveness of domestic fisheries industry.

It is important to evaluate the marine products management system of Korea which has been a measure to respond to changes, while searching for solutions to improve the system. Based upon this background, this research aims to figure out solutions to improve the marine products import management system of Korea in line with the international norm.

For contributing to establish the market order, this research deals with related systems of developed countries and some changes in the international norm. As improvement measures, it suggests to reinforce

international quarantine for edible marine products, to develop distinction technology for place of origin and to activate the national marine products sanitation agreement system, while recommending legal reform solutions which would facilitate mentioned improvement methods.

The goals of public policy regarding marine products import are to be focused on marine resource management, environment protection, eco-system protection and market order reinforcement. Pursuing these goals has a wide range of beneficiaries, since not only domestic producers but also customers would take advantages of the public policies. Several imported marine products management systems of Japan, the U.S., and EU which are dealt with in this research aim for food sanitation, food safety and customer protection. However, it has been recognized that these systems were used to protect domestic producers indirectly.

The safety and sanitation management of marine products is dealt with not only by Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) Agreement but also by the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). Similar issues are also discussed over by WTO, FAO and OECD. Especially, WTO and FAO founded Codex Alimentarius Commission (CAC) in 1962 which is in charge of international marine products quarantine. The international organizations mentioned above establish international standards on the premise that quarantine measures should not become a trade barrier in international food trade.

Also, individual countries tend to reinforce the sanitation criteria of imported marine products. They have adopted new sanitation management systems for marine products safety. For example, developed countries such as the U.S. and Japan conducted fishery area management to imported marine products from abroad. In addition, they

required exporters to satisfy their own sanitation criteria such as Hazard Analysis Critical Control Point System (HACCP) and Good Manufacturing Practice (GMP).

The purpose of the WTO agreement on SPS is to prevent trade distortion, by changing quarantine measures into a consistent international norm, since the measures have been adopted by individual countries making an arbitrary decision for protesting against to free trade. The SPS agreement consists of the preamble, 14 articles in the body and 3 appendices. 14 articles and 46 clauses in the body contain consistency with international norms, the principle of equivalence, the principle of transparency, risk estimation and maintenance of the appropriate protection level. 3 appendices include definitions, sanitation management & supervision, the transparency of sanitation control and approval procedures.

Codex has been considered as the international standard of food safety ever since the conference for founding Codex Alimentarius Commission (CAC) in 1962 which WTO and WHO jointly organized. Codex serves 4 different functions. First, Codex establishes international standards of traded food. Second, it defines the standard of food additives usage such as usage object and usage dose. Third, it sets criteria of pollutant control regarding remain agricultural pesticides, veterinary medicines, heavy metal and other pollutants. Lastly, it offers a task performance function for food safety and trade. Codex provides 28 different standards concerning marine products for the purpose of enhancing their food safety. The standards reflect characteristics of each marine product and provide detailed criteria for sanitation management.

Individual countries have implemented sanitation management policies for marine products to increase competitiveness of exported marine products and to provide their own citizens with high quality marine

products as the global marine products market is getting liberalized. To the contrary, the sanitation management system of marine products from the Korean government distributes authority across multiple bodies. Also, it is not systematical enough to connect production to consumption, which makes it vulnerable to changes.

Currently, marine products import has been increasing due to a gradual increase of marine products demand and a decrease of domestic supply. Therefore, it is important to review and reform existing facilities and systems for marine products sanitation management, to prepare for times imported marine products account for vast amount of domestic supply. Now is the time that issues concerning safety and sanitation management of marine product take priority in marine administration.

Although the traceability system for marine products has been operated, only the limited number of consumers is utilizing it due to the lack of efficient promotion. There are even a lot more customers who are not aware of the system than those who are. The financial aid from the government is not enough to set up devices across the country and to promote the system in media. In addition, the efficiency of the system seems to be low given that the government only tried to increase the number of registered firms in the system, rather than focusing on 'food safety', the original purpose.

Individual efforts of the government organizations, business and customers in improving the current system have their own limitation as food sanitation management issues are in a wide range of fields. Therefore, to efficiently enhance marine products safety, the central government has to provide sanitation management solutions which are systematical and consistent in a long term.