

WTO체제하의 수입식품 안전관리제도에 대한 조화방안 연구*

- 한·미·중 3국간 제도의 비교를 중심으로 -

A Study on the Harmonization of Safety Control System for the Imported Food under the WTO system

- Focusing comparison on the systems among Korea, USA, and China -

장 동 식**
Chang, Dong-Sik

목 차

- I. 서론
- II. 한국·미국·중국의 식품안전관리기관 및 체계
- III. 한국·미국·중국의 수입식품 안전관리절차 분석
- IV. WTO 체제하의 수입식품 안전관리제도의 조화방안 연구
- V. 결론

국문초록

본 연구는 전 세계적으로 증가하고 있는 식품안전위험에 대한 대응체제의 구축노력을 한국과 미국, 중국의 식품안전관리제도를 중심으로 분석하고, 이에 대한 조화방안의 도출을 연구한 논문이다. 본 연구는 이를 위하여 첫째, 식품안전

논문접수일 : 2018.05.01.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.07.31.

* 이 논문은 2015년도 순천대학교 학술연구비 공모과제로 연구되었음

(This paper was supported by Suncheon National University Research Fund in 2015.)

** 경제학박사·순천대학교 사회과학대학 경상학부 무역학전공 교수

관리기구와 핵심 주체에 대한 분석을 실시하였고, 둘째, 수입식품안전관리절차상의 주요 내용을 비교하였고, 셋째, 3국간 식품안전관리제도의 조화방안 도출에 대해 연구하였다.

한국과 미국은 정도의 차이는 있지만 예방적이고 다원적인 식품안전관리체계를 확립하였고, 중국도 국가중심적 일원적 식품안전관리체제로 변화했음을 알 수 있었다. 수입식품의 안전관리를 수행하는 전문기구로 식품의약품안전처와, FDA, CFDA 등이 있었다. 수입식품의 안전관리를 위하여 3국 정부는 정도의 차이는 있지만, 해외신품시설에 대한 등록과 현장 실사, 수입 신고, 수입통관에 따른 검사(검역) 등의 절차를 수행하고 있었다. 그리고 수입업자나 해외 생산업자의 식품안전에 대한 예방적 책임을 강화하였고, 이를 보완하는 제도로 제3자 인증제도 등을 도입하고 있었다.

본 고에서는 한국과 미국, 중국의 수입식품에 대한 안전관리제도의 분석을 통해 3국 안전관리제도의 조화방안으로 수출국 제도나 기관의 활용방안을 제시했다. 본고에서 제시한 조화방안은 식품안전관리제도의 선진국이라고 할 수 있는 미국의 해외공급자검정프로그램(FSVP)이나 자발적 적격수입자프로그램(VQIP) 등과 같은 제3자 검사제도를 바탕으로 한 것이다.

본 연구에서는 수입식품안전관리제도에 대한 조화방안으로 TBT 협정 제9조에 언급되고 있는 국제적 또는 지역적 적합판정절차의 도입을 제안했다. 구체적인 방안으로 수출국 정부 공인검사기관의 검사결과를 국제적으로 인정하는 방안을 제안하였다. 그리고 이러한 적합판정절차의 성공적 도입을 위한 사전조치로 참여국 정부들 간의 기술적 대화 및 협력 강화를 제안했다.

주제어 : 수입식품안전관리제도, 해외공급자검정프로그램(FSVP), 자발적 적격수입자프로그램(VQIP), 적합판정절차, 제3자검사기관

1. 서론

최근 국제경제사회에서는 경제세계화와 무역자유화의 심화로 인해 각국의 수

입식품 비중이 증가하고 있는 상황이다. 이에 따라 식품 관련 위험요소 및 종류 또한 다양해졌고, 식품관련 위험 및 안전사고의 발생 건수 또한 많아지고 있다.

WTO 회원국도 자국의 과학적 수준과 독특한 현실 등을 근거를 자국에 맞는 식품안전관리제도를 수립 및 실행하고 있다. WTO SPS협정¹⁾과 TBT협정²⁾에서는 모든 회원국은 인간과 동식물의 생명 및 건강의 보호를 위해 필요한 경우, 국제무역을 제한할 수 있는 권리나 또는 이를 판정하기 위한 적합판정절차를 수립할 수 있도록 하고 있다. 새로운 SPS 조치나 적합판정절차의 제정 및 운영은 반드시 과학적 근거와 위험평가를 근거로 해야 하고, 적정수준에 입각하여야 한다.

WTO SPS 협정에서는 WTO의 모든 회원국에게 위생 및 검역에 관해 동일하거나 비슷한 규정을 갖는 국가들에 대해 '임의적'이거나 또는 '비합리적'인 '차별'을 가해서는 안됨을 규정하고 있다. 그리고 회원국들은 자국의 제도와 유사한 위생 및 검역조치에 대한 상대국 기준도 인정해야 한다.

하지만 상대국 기준의 인정은 수입국의 입장에서 보면 자국민의 생명 및 건강 보호를 상대국의 검역·과학·기술수준과 관련된 법·제도에 의존해야 하는 문제를 발생시킨다. 이러한 이유 때문에 WTO는 동 문제에 대한 '상호간 합의' 원칙을 견지하고 있다.

본고에서는 한·미·중 3국에서 도입된 주요 식품안전관리조치 등을 SPS 또는 TBT 협정에 근거한 적합판정절차와 유사한 제도로 보고, 이에 대한 조화방안의 연구를 진행하였다. 미국은 식품안전관리제도의 선진국으로 각종 식품안전관리제도를 선도하고 있는 대표국가이다. 중국도 정부주도적 식품안전관리제도를 적극적으로 활용하고 있는 대표적 식품 수출입 개도국중의 하나이다.

본 연구에서는 미국과 중국의 식품안전관리제도를 중심으로 한국의 관련 제도와 비교 분석을 하려고 한다. 이를 통해 본고에서는 각국 제도의 주요 내용과 특징에 대한 분석을 바탕으로 국제적 차원에서 수입식품안전관리제도의 조화방안을 도출하려고 한다.

1) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures : 이하 'SPS 협정'이라 표기함.

2) Agreement on Technical Barriers to Trade : 이하 'TBT 협정'이라 표기함.

이를 위해 본 연구에서는 첫째, 한국과 미국, 중국의 식품안전관리주체에 대한 분석을 해 보려고 한다. 둘째, 3국의 수입식품안전관리절차에 대한 비교 분석을 실시한다. 셋째, 본고에서는 앞의 분석을 바탕으로 식품안전관리제도에 대한 새로운 조화방안을 제안하려고 한다.

II. 한국·미국·중국의 식품안전 관리기관 및 체계

1. 한국

한국은 식품안전과 관련된 허가 및 각종 감독 권한이 여러 관련 기관에 분산되어 있는 구조이다. 식품안전과 관련된 관리권은 식품의약품안전처 뿐만 아니라 보건복지부, 환경부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 농촌진흥청, 기획재정부, 교육부 등에 분산되어 있다. 이 밖에도 관련 기술이나 연구 등에 대한 지원을 하는 국립보건연구원 등도 있다. 우리나라의 식품안전관리체계는 식품안전기본법을 기본법으로 하여 농산물³⁾, 축산물 및 가공품⁴⁾, 수산물 및 가공품⁵⁾, 가공식품 등⁶⁾으로 구분·관리된다.⁷⁾

식품안전과 관련된 정책이나 제도의 집행력은 지방식품의약품안전청과 광역 및 지방자치단체장에게 분산되어 있다. 이 때문에 식품규제의 강도는 다른 분야의 규제보다 강하지만 그 집행력은 매우 약하다는 비판이 있다. 그리고 규제대상 식품의 종류와 사업체의 수에 비해 공무원의 전문성이 낮고 인력도 매우 부족하다는 비판도 제기된다.⁸⁾

3) 농수산물품질관리법과 농약관리법 등의 주요 법령을 통해 관리 된다.

4) 축산물위생관리법 및 사료관리법 등을 통해 관리된다.

5) 농수산물품질관리법 및 수산동물질병관리법 등을 통해 관리된다.

6) 식품위생법과 어린이 식생활 안전관리특별법, 건강기능식품에 관한 법률 등을 통해 관리된다.

7) 이에 대한 자세한 내용은 황윤재 외 2인, “한중일 농식품 안전관리체계 비교와 상호협력 방안”, 한국농촌경제연구원, 2010, pp. 44-46. 참고.

8) 정기혜 외 5인, “식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리 강화를 위한 규제 합리화”, 한국보건사회연구원, 2013, p. 58.

우리나라에서 식품은 가공품과 신선품, 수입가공품과 수입신선품으로 분류되고, 이는 다시 생산·제조가공·유통 단계로 구분되어 관리된다. 생산단계는 농림수산식품부, 제조가공 및 유통단계는 식품의약품안전처가 관리하고, 축산가공품의 제조가공 및 유통은 농림수산식품부가 관리한다.

한국의 식품안전관리시스템에서 가장 핵심기구는 식품의약품안전처(이하 ‘식약처’)로 표기이다. 식약처는 식품의약품안전본부(1996)와 식품의약품안전청(1998) 시기를 거쳐 2013년 3월부터 현재의 모습으로 승격되었다. 식약처는 주로 농수산물 및 그 가공품, 축산품 및 주류, 건강식품, 의약품, 마약류, 화장품, 의약품 등의 위해 및 안전, 위기 등에 대한 관리를 담당한다. 특히 식약처는 생물 의약품 등의 제조판매, 수입 등에 관련된 허가 및 수출 지원, 생물테러 등에 대한 사항 등을 관리한다.⁹⁾

이밖에도 식품안전과 관련된 각종 검사 및 위해성 평가와 관련된 기관도 존재한다. 식품안전과 관련된 직접 검사기관으로는 식품의약품안전평가원, 지방식약처, 시·도 보건환경연구원 등이 존재한다. 이 밖에도 효율적인 식품위생검사를 위해 식약처장이 지정한 식품위생검사기관 등이 존재한다. 그리고 관련부처 산하의 위해성 평가나 관련 각종 검사, 위해식품의 예방 및 규제업무를 지원하기 위한 각종 위원회와 부처 간 정책결정과정에서 정책 사각지대의 제거와 그 정책결정과정에서 나타날 수 있는 편향된 의사결정을 조정하고 견제하는 위원회로 식품안전정책위원회, 식품위생심의위원회, 건강기능식품위원회, 농림축산식품부 규제심사위원회 등이 있다.

한국의 식품안전 관리체계는 다원적 관리체계로 각종 행정기관에 대해 부여된 법률적 권한을 통해 해당 분야의 전문성과 재량권을 행사하는 시스템이다. 하지만 다원적 관리체계는 관리기구의 분산으로 통합적 관리정책의 수립과 집행이 쉽지 않다는 문제점도 갖고 있다.¹⁰⁾ 일원적 시스템에 비해 정책실행의 신

9) 이 밖에도 식품의약품안전처는 식품안전기본법과 식품위생법의 개정 및 운영을 담당하고, 관련 업종의 영업 허가 및 신고, 등록과 관련된 업무를 총괄한다. 또한 국제식품규격위원회(CODEX) 등과 같은 기관과의 업무협력을 포함하여 식품안전에 관련된 국제협력업무를 총괄한다.

10) 예를 들어 한국의 식품안전관리체계에서 유해물질에 대한 관리에서 해당 품목과 물질의 수는 점차 방대해 지지만 그 규제나 감시체계는 관리주체가 분산되어 현실성이 떨어지는 문제점이 발생하고 있다. 그리고 변경된 식품안전관리체계에서는 사전관리를 위한 최선의 정보 수집이나

속성과 책임성, 통일성 등의 부문에서 문제가 발생할 수도 있다. 그리고 식품위험이나 사고 발생시 신속처리 및 해결이 쉽지 않음으로써 소비자 안전에 대한 취약점이 나타날 수도 있다.

2. 미국

미국도 6개의 관련 기관을 중심으로 하는 다원적 식품안전관리체계를 갖고 있다. 식품·사료·의약품에 대한 관리는 보건후생부 산하의 FDA와 질병통제센터(CDC), 국립보건원(NIH) 등이, 식육제품과 알제품의 관리·검역은 농무부(USDA)가, 수산물의 안전·품질관리는 상무부의 국립해양수산물국(NMFS), 식품·사료의 잔류농약에 대한 위해성 평가와 위해관리 기준설정은 환경보호청(EPA)이, 광고는 연방거래위원회(FTC), 주류는 법무부(DOJ) 산하의 알콜담배총기국(BATF)이 담당한다.

수입식품은 가공식품, 농수산물, 축산물 및 그 가공품으로 구분·관리된다. 이 중 가공식품과 농산물의 수입검사는 FDA가 담당한다. 축산물 및 그 가공식품의 수입은 동식물검역청(APHIS)과 식품안전검사청(FSIS)이 담당한다.

식품안전관리기구는 의회가 제정한 식품안전 관련규정을 바탕으로 광범위한 규제를 행한다. 관련 기관은 새로운 관련 규정을 제정할 수는 없지만, 필요한 법률이나 관련 규정의 제정을 의회에 요청할 수 있고, 필요한 경우 하부 규정 등의 제정 및 개정, 수정 등을 통해 목적을 달성할 수 있다.

식품의 안전관리에 대해 가장 포괄적이고 강력한 권한을 가진 기구로는 FDA가 있다. FDA는 FSMA의 제정으로 권한이 강화되어 국내에서 유통되는 축산식품외의 모든 식품¹¹⁾, 화장품, 의약품, 생물학 및 의학장비, 방사능 제품 등에 대한 안전관리를 총괄적으로 책임진다. 주로 식품생산시설에 대한 등록과 점검(현지실사 등), 식품첨가물에 대한 관리, 포장과 표기법 관리, 운송중인 식품에 대한 위생관리, 식품표준 및 수입우유에 대한 관리, 전염성 질병의 제어, 생수

또는 분석 등을 위한 새로운 체계의 수립등과 같은 조치는 보이지 않는다는 문제점이 그대로 노정되고 있다.

11) 단 육류, 가공육, 계란 및 알코올 음료, 담배는 제외된다.

및 저산성 통조림에 대한 GMP 관리 등을 담당한다.¹²⁾ FDA는 식품의 결함단계에 따른 식품안전관리방식을 채택하고 있다.¹³⁾

미국내에서 유해성이나 식품위험이 발견된 제품은 결함 수준에 관계없이 규제를 받게 된다. 유통식품과 식품첨가물은 그 유형별 기준이나 규격에 적합해야 한다. 그 기준이나 규격이 없는 경우에도 해당 식품은 바이오테러리즘법과 식품첨가물 표준에 부합하여야만 수입되거나 유통될 수 있다.

수입식품의 안전관리체계상 새로운 핵심 관리주체가 존재한다. FSMA의 제정에 따라 미국 정부는 수입식품의 안전관리를 강화하기 위해 식품수입업자의 책임과 의무를 강화하였다.¹⁴⁾ 식품수입업자는 자율적 수입자자격프로그램(Voluntary Qualified Importer Program : 이하 'VQIP'로 칭함)과 해외공급자검정프로그램(Foreign Supplier Verification Program : 이하 'FSVP'로 칭함)을 통해 해외식품시설이 미국의 식품안전규정에 적합하거나 또는 동일한 수준의 환경에서 생산됨을 보장할 책임을 가진다.

3. 중국

중국은 5개의 기구가 식품의 안전관리를 담당하는 다원적 관리체계를 갖고 있다. 다원적 관리체계는 분야별 관리체계의 전문화를 이룩했다는 장점은 있지만 통합 및 조정 기능의 부족, 식품안전행정서비스의 발달지연으로 인한 관리분야의 공백 확대, 일부 관리분야의 중복, 식품사고시 책임소재 불분명 등과 같은 문제점이 존재한다.¹⁵⁾ 그리고 급속도로 확대되는 식품분야의 산업화 추세와 관

12) 송광영, 서건호, “미국 식품안전현대화법 이해와 원활한 대미식품수출 대책”, 『Safe Food』, 11(3), 2016, pp. 34-36.

13) 식품의 생산, 가공, 유통 등 모든 단계에서 완벽한 안전관리는 불가능하기 때문에, 식품위험이나 안전에 대한 결함이 발견되는 경우에 이에 대한 관리를 진행하는 방식을 의미한다.

14) FSMA에서 규정된 수입업자의 책임은 ① 식품에 대한 관련 위험에 대한 결정 책임, ② 해외공급업자의 식품위험에 대한 평가책임(위해성 평가 포함), ③ 식품공급을 위한 여러 가지 적합 활동을 결정해야 하고 수입식품에 대한 위험평가를 반영해야 하는 책임, ④ 공급업자 인정활동을 이행해야 하는 책임, ⑤ 식품위험의 제거나 완화를 위해 적절한 시정조치를 취할 책임 등을 가진다.(FDA, “The FDA FSMA rule on Foreign Supplier Verification Programs (FSVP) for Importers of Food for Humans and Animals”, <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm361902.htm>, 1 Oct., 2016.)

런 과학기술의 발전을 제대로 반영하지 못한다는 문제점도 노출되었다. 중국정부도 이러한 문제점들을 인식하여 기존의 식품안전관리체계에 대한 개혁을 추진하였다. 새로운 식품안전법의 제정(2009)과 개정(2015)을 통해 식품안전관리의 중심을 식품위생의 관리에서 식품안전강화를 위한 예방적 관리를 강화하는 방식으로 변화시켰다.¹⁶⁾

중국정부는 식품안전관리업무의 효율성 강화와 식품사고의 책임을 분명히 하기 위하여 기존의 관리기구를 통합하여 식품안전 관련 정책의 수립과 조정 기능을 담당하는 식품안전위원회를 신설하였다. 동 위원회의 신설로 인해 국무원 내 관련정책의 수립과 조정·통합·지도가 가능하게 되었다.¹⁷⁾

이 밖에도 중국정부는 일부 식품안전관리기구를 통합한 국가식품약품관리감독총국(CFDA)을 설립하였다. CFDA는 식품의 생산과 유통을 관리하던 국가품질감독검사검역총국, 유통을 담당하던 국가공상행정관리총국, 식품의 소비를 관리하던 위생부, 그리고 식품안전위원회의 판공실 업무를 통합한 기구이다. CFDA는 식품, 의약품, 의료기기, 화장품 등의 분야에서 관련 정책의 수립과 조정, 식품안전 및 위험관리업무와 관련 사고에 대한 대응, 위험평가 및 품질검사, 관련 표준의 제정과 실행, 관련 교육 및 인재육성 등을 담당하는 중국내 최고의 식품안전관리감독기관이다.

그동안 중국에서는 식품안전관리분야의 공백문제와 식품사고의 발생시 책임 소재의 불분명 문제가 발생했다. 중국정부는 이를 극복하기 위하여 식품행정에 대한 집행과정에서 식품생산경영자에 대한 책임을 강화하는 조치와 행정관리부문의 책임을 강화하는 조치를 채택했다.¹⁸⁾ 식품안전법 제94조는 수입업체가 자신의 책임 하에 식품의 생산이나 수출업체에 대한 자체검사제도의 수립과 이에

15) 장동식, “중국의 식품안전관리제도에 관한 연구”, 「국제상학」, 2017, p. 257.

16) 식품안전법의 도입으로 중국의 식품안전관리체제는 국제적으로 통용되는 식품안전보장제도에 가깝게 변화되었다.(한국농촌경제연구원, 「중국의 식품안전 관리체계」, 2012, p. 11.)

17) 이로 인해 중국의 식품안전관리체제는 식품안전관리업무의 정점으로 동 위원회를 두고, 그 하부에 분야별 중앙정부 관리기구를 두며, 이들 기구의 집행기관으로 지방정부의 관련 행정부서를 연결하는 3단계 관리체제를 확립하게 되었다.

18) 식품안전법 제44조에서는 “식품생산경영자는 다른 주요 책임자와 함께 관련 제도의 수립과 실행, 그리고 이에 대한 전반적인 책임을 진다”고 규정되어 있다.

대한 실행을 보장하며, 평가를 진행하도록 하였다.

하지만 식품안전관리의 강화를 위한 통합기구가 실질적인 역할을 다하게 하기 위해서는 많은 시간과 경험, 전문성 등과 같은 요소의 축적이 필요하다. 식품안전관리기구의 통합에도 불구하고 해당 업무의 집행을 담당하고 있는 지방정부의 역량이나 경험에 대한 의문도 여전히 존재한다.

중국정부는 조직통합에도 불구하고 발생할 수 있는 관리책임의 공백문제의 발생을 보완하기 위한 조치로 ‘책임추궁제’(2015년 10월)를 확립하였다. 현금 이상 지방정부의 입장에서 보면 식품안전법 제정으로 식품안전 관리감독부문의 역할과 책임이 확대되었지만 관리조직의 차원에서 볼 땐 그 이전과 크게 달라진 것이 없을 수 있기 때문이다.¹⁹⁾

Ⅲ. 한국·미국·중국의 수입식품 안전관리절차 분석

1. 한국

한국의 수입식품 안전관리는 수입식품안전관리특별법(2016)을 통해 실시된다. 수입식품안전관리특별법은 식품위생법과 건상기능식품에 관한 법률, 축산물 위생관리법 등으로 분산 관리되던 수입식품의 안전관리를 하나로 통합한 법이다. 수입식품의 안전관리가 특별하게 취급되어야 하는 이유로 3가지를 들 수 있다.²⁰⁾ 첫째, 수입식품의 제조업체는 해외에 소재함으로써 관리제도의 차별화 및 복잡화를 발생시킨다. 둘째, 수입검사인력에 비해 수입신고 건수 및 실사대상 시설의 수가 너무 많고, 이 또한 지속적으로 증가하고 있다. 셋째, 모든 수입식품을 대상으로 위험검사를 할 수 없다는 현실적 제한이 존재한다. 세계 많은 제국들도 이 때문에 고위험 제품 및 예방조치에 중점을 두는 수입식품의 안전관리시스템을 구축·운영하게 되었던 것이다.

19) 중국 식품안전법 제117조, 121조

20) 이희정, 손은애, “수입식품 안전관리체계 선진화 연구-수입식품안전관리특별법 시행에 따른 향후 과제를 중심으로”, 식품안전정보원, 2015, pp. 11-12.

수입식품의 안전관리는 해외 식품제조업소에 대한 등록제와 이들에 대한 현지실사를 통해 이루어 진다. 이는 예방적 관리단계의 첫 단계로 국내로 식품을 수입하려는 자, 해외제조업소를 설치한 자나 또는 운영하고 있는 자, 수입구매를 대행하는 자는 반드시 수입신고 7일전까지 관련 시설에 대한 등록해야만 수입이 가능하다는 의미이다. 등록에는 해당 업소의 명칭, 소재지, 생산 품목 등과 같은 내용을 포함해야 하며 2년간 유효하다. 등록사항의 변경시에는 변경 등록을 다시 한다. 수입식품의 수입·판매업자나 또는 수입식품의 신고대행업, 인터넷 구매대행업, 보관업 등을 행하려는 자도 식약처에 영업등록을 해야 한다.²¹⁾ 영업등록을 한자가 폐업하거나 또는 등록사항의 변경이 발생할 경우 이에 대한 변경과 폐업 신고를 해야 한다.

축산물의 해외작업장도 수입신고 전에 수출국 정부를 통하여 식품의약품안전처장에게 등록해야 한다.²²⁾ 축산물의 수입위생요건은 수출국 또는 축산물별로 고시되며,²³⁾ 요건이 고시되지 않은 국가나 지역에서의 수입은 금지된다. 이 밖에도 식육축산물을 생산하는 해외작업장도 농림축산식품의 승인을 받아야 한다. 식약처는 등록된 내용 중 확인이 필요한 부분에 대해 수입업자에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

수입식품에 의한 위험 방지를 위해서 식약처는 수입식품과 수입축산물의 해외제조업소에 대한 현지실사를 시행할 수 있다.²⁴⁾ 현지실사는 수출국 정부나 또는 해외제조업소와 사전 협의를 거쳐 진행된다. 식품시설의 현지실사를 거부하거나 실사결과 위해발생가능성이 있는 경우 수입중단조치가 취해질 수 있다.²⁵⁾

식약처는 현지실사 및 위생평가의 효율적 진행을 위해 해외식품의 위생평가 위탁기관을 지정할 수 있다. 위탁기관의 지정은 3년간 유효하고 1년을 초과하

21) 수입식품안전관리 특별법 제14조

22) 축산물의 경우 동물용의약품, 농약 등 잔류화학물질의 잔류 위험이 높고, 병원성미생물의 증식이 매우 빨라 대규모 식품위해 사고를 유발할 수 있는 점 등을 고려한 조치이다.(이희정, 손은애, 전개논문, p. 42)

23) 수입식품안전관리 특별법 제11조

24) 수입식품안전관리 특별법 제6조

25) 수입중단조치는 수출국 정부나 해당 해외제조업소 또는 수입업자가 원인을 규명하여 개선사항을 제시하거나 그 수입식품 등에 위해가 없는 것을 증명하는 경우 해제된다.

지 않는 범위 내에서 1회에 한해 연장될 수 있다. 유효기간이 만료된 위생평가 기관은 지정요건²⁶⁾이 충족되는 경우 재지정이 될 수 있다. 식약처는 위탁기관의 적정성과 신뢰성의 확인을 위해 평가기관이나 그 관계자의 보고나 관련 자료나 정보의 열람을 요청할 수 있다.

수입식품의 통관은 해당 수입식품의 통관관할장소에 있는 지방 식약청에 신고하는 절차로 시작된다. 수입신고는 식품도착 예정일 5일 전부터 할 수 있다. 수입신고의 절차는 해당 식품의 안전과 품질에 대한 책임을 분명히 하는 절차로 이에 대한 허위신고나 또는 이에 대한 위반행위 등에 따른 부분의 법적 책임을 묻게 되는 중요한 근거가 된다.²⁷⁾

수입식품의 검사는 세관공무원이나 또는 축산물 검사원, 검사기관 등에 의해 진행된다. 수입검사는 수입식품의 검사이력, 관련 국내외 식품안전정보 등에 따라 차등적으로 진행될 수 있다. 식품위생관리를 점검받은 업체는 우수수입업소나 해외우수제조업체로 등록할 수 있다. 수입검사시 우수수입업소나, 해외우수제조업체, 영업자가 해당 수입식품 등에 대해 관련 사전검사를 받아 검사성적서나 증명서를 제출한 경우, 수입검사의 전부 또는 일부가 면제된다.²⁸⁾ 그리고 수입식품안전관리 특별법 제21조(수입검사)에서는 수입식품에 대해서 식품·의약품 분야 시험·검사 등에 관한 법률 제8조를 근거로 국외시험 및 검사기관을 지정할 수 있도록 하고 있다. 이는 정부가 지정한 제3자 공인인증기관이 발행한 검사성적서나 증명서를 제출하는 경우 수입식품검사 등의 전부 또는 일부를 생략할 수 있도록 하는 제도이다.

식품검사의 보완조치로 유통이력추적검사제도가 도입되었다.²⁹⁾ 유통이력추적검사제도는 ① 유해물질이 검출된 경우나 ② 식품검사 결과 부적합이 반복적으로 발생하는 경우, ③ 국내외에서 위해발생 우려가 제기된 수입식품에 대해 시행된다. 유통이력추적관리는 식약처가 필요하다고 판단되는 경우 관리대상 수입식품 등을 정하여 실시한다.

26) 수입식품안전관리 특별법 시행규칙 제9조

27) 수입식품안전관리 특별법 제20조

28) 수입식품안전관리 특별법 제21조 ③항

29) 수입식품안전관리 특별법 제24조

식약처는 수입식품의 안전관리규정을 준수하지 않는 영업자에 대해 시설개선, 영업등록의 취소, 영업정지 등과 같은 행정제재를 취할 수 있다.³⁰⁾ 영업등록의 취소나 영업정지는 ① 규정에 맞지 않은 시설로 영업을 하는 경우, ② 영업등록과 관련된 중요 사항에 대한 변경등록을 하지 않거나 또는 영업등록이 되어서는 안되는 사항임에도 불구하고 영업등록을 한 경우, ③ 수입식품의 안전성확보를 위해 총리령으로 정한 영업자 준수사항을 지키지 않은 경우, ④ 적절한 수입신고를 하지 않은 경우, ⑤ 수입식품을 유통하는 자가 유통이력추적관리 등록을 하지 않은 경우, ⑥ 식품위생법 관련 규정이나 건강기능식품에 관한 법률 관련 조항에 대한 위반이 있는 경우에 실시된다.

2. 미국

미국 수입식품 안전관리도 식품제조시설의 등록(food facility registration)을 통해 시작된다.³¹⁾ 국내 유통식품의 생산과 가공, 포장, 보관과 관련된 모든 식품시설은 사전에 FDA에 등록하고 시설등록번호를 받아야만 한다.³²⁾ 시설등록번호를 받지 않은 식품시설의 식품수입은 거부 또는 억류될 수 있다.³³⁾

식품수입업자는 FSVP나 VQIP를 통해 해외식품시설이 미국의 식품안전관련 규정에 적합하거나 또는 동일한 수준의 환경에서 생산되는지를 보장할 책임을 진다.³⁴⁾ 식품수입업자의 책임으로는 ① 식품과 관련된 위험의 결정 책임, ② 해외 식품공급업자의 식품위험에 대한 평가책임(위해성 평가 포함), ③ 식품의 안전공급을 위한 적합활동을 결정하고, 위험평가에 대한 반영 책임, ④ 공급업자에 대해 인정활동 이행 책임, ⑤ 식품위험의 제거나 완화를 위한 적절 시정조치의 채택 책임 등이 있다.³⁵⁾ 미국정부는 FSVP와 VQIP의 성공적이고 효율적인

30) 수입식품안전관리 특별법 제27조, 28조, 29조

31) Food Safety Modernization Act, Section 102.

32) 이 절차는 미국 바이오테러리즘법 제305조를 근거로 제정되었고, 그 후 415조를 추가하여 적용하고 있다. 동조치에 대한 이행규정은 21 CFR 1.225-1.243에 있다.

33) Food Safety Modernization Act, Section 306. FD&C Act의 801(I).

34) FDA, "The FDA FSMA rule on Foreign Supplier Verification Programs (FSVP) for Importers of Food for Humans and Animals", [http://www.fda.gov/Food/Guidance Regulation/FSMA/ucm361902.htm](http://www.fda.gov/Food/Guidance%20Regulation/FSMA/ucm361902.htm), Accessed on Oct. 1, 2016.

시행을 위해 제3자 공인인증기관(Accredited Third-Party Certification Agency)에 의한 해외식품제조시설에 대한 인증(이하 '제3자 인증제도'로 표기)을 제도적으로 허용하고 있다.³⁶⁾

FDA의 해외식품시설에 대한 현장점검은 대미식품수출을 행하는 기업의 입장에서 반드시 필요한 절차이다.³⁷⁾ 현장실사는 화장실, 손세척실, 창고내 원료의 보관 상태 등과 같은 위생상태 점검이 중심이 된다. 특히 ① 알레르기 유발물질에 대한 구분과 ② 공정별 작업과 설비·도구용 세척제와 소독제 확인, ③ 해충유발과 관련된 외부 환경이 해충유발에 대한 점검이 중점이 된다. 식품성분에 대한 조사는 공신력있는 연구기관에 의해 이루어지며, 그 결과는 FDA에 통보되어야 한다.³⁸⁾

FDA의 해외현장실사는 일반적으로 1회에 2-3주 기간을 단위로 하여 4개 이상의 시설을 점검한다. 현장실사는 매년 복수로 2-3년을 주기로 실시되며,³⁹⁾ 현장위주의 전문적이고 수준 높은 심사로 진행된다. 실사결과는 검사관의 최종 보고를 근거로 작성되고, 지적사항의 시정조치는 FDA로 보고된다.

수입식품은 도착 5일전에 FDA에 사전 통보(prior notice)해야 한다.⁴⁰⁾ 동 제도는 FDA가 세관과 협력하여 해당식품이 미국에 도착하기 전에 수입식품에 관한 관련 정보를 미리 제출 받아 분석·평가함으로써 오염식품의 유입을 차단함으로써 건전하고 안전한 식품유통을 보장하려는 제도이다. 사전통고 정보에는 의도성에 관계없이 수입식품의 안전성 문제나 오염사례(다른 국가의 세관에서 통관이 거부된 사례 포함)등에 관한 정보를 포함한다.

35) 장동식·이상호, “미국의 수입식품안전관리시스템 분석-가공식품을 중심으로”, 『국제상학』, 31(4), 2016, p. 338-339.

36) Food Safety Modernization Act, Section 307. : FSMA Final Rule on Accredited Third-Party Certification. Available at: <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm361903.htm>. Accessed on July 22, 2016.

37) FDA의 해외식품시설에 대한 점검은 해외의 식품시설이 미국 FD&CA와 US CFR의 Title 21의 관련규정, Part 110과 다른 관련 규정의 준수 여부를 조사하는 절차이다.

38) 장동식·이상호, 전제논문, p. 338.

39) FDA는 FSMA의 제정과 하위 시행령의 시행을 통해 식품등록업체의 등록을 기존에 1회 등록에서 2년마다 재등록하는 것을 의무화하였다. 이러한 변화는 결국 FSMA의 제정으로 말미암아 해외 식품시설에 대한 FDA 실사빈도가 단축되었다는 것을 의미한다.

40) Food Safety Modernization Act, Section 304.

FDA는 관련 통신망에 입력된 정보를 바탕으로 통관검사를 진행하여 수입식품을 3가지로 분류하여 관리한다.⁴¹⁾ FDA는 이러한 분류를 바탕으로 관할 상품에 한해서 샘플채취나 억류, 통과, 거부 등과 같은 조치를 취한다.

수입식품의 통관관리절차 중에는 무검사억류(DWPE) 조치와 같은 특별조치가 존재한다. DWPE조치는 각종 식품생산 및 제조, 수입업자들의 위반이력이나 또는 제품자체의 위해요소 존재 여부를 근거로 취해지며, 20일-30일까지 유지될 수 있다.⁴²⁾ FDA는 억류제품에 대해 청문회나 또는 미국의 민간검사기관이 발행한 검사결과를 근거로 통관 조치를 내릴 수 있다.

수입식품 안전관리제도의 보완조치로 수입식품에 관한 정보의 유지 및 보관 의무가 존재한다. 국내 유통식품의 제조, 가공, 포장, 수송, 분배, 수령, 보관 또는 수입하는 개인이나 시설 등에 대한 기록은 최소 2년간 유지되어야 한다.⁴³⁾ FDA는 이 정보나 기록에 대해 필요한 경우 검사할 수 있다.

3. 중국

중국의 수입식품에 대한 안전관리도 식품수업업자 등에 대한 출입경검사검역기구(出入境检验检疫局) 등록절차로 시작된다.⁴⁴⁾ 그리고 수출식품의 생산기업과 원료재배 및 양식장도 등록되어야 한다. 수출기업은 해당 식품이 수입국(지역)의 표준 혹은 계약상의 요구에 부합함을 보증해야 한다. 불성실 신고가 있는 경우 해당 기업의 등록은 취소된다. 그리고 등록된 수입업체와 수출상, 대리상의 명단은 정기적으로 공표된다.⁴⁵⁾

41) FDA에서는 별도 검토 없이 통관이 가능한 품목(FD 0), FDA의 관할여부가 불분명한 품목으로 책임거절(Disclaim)을 표시한 후 검토하여 통관여부를 결정하는 품목(FD 1), FDA 관할품목으로 관련 법규와 규정이 요구하는 정보가 반드시 필요한 검토 품목(FD 2) 등에 대해서 결정한다. 이에 대한 자세한 내용은 FDA, "Charge Code and Charge Statement", <http://www.fda.gov/forindustry/importprogram/importrefusals/ucm144864.htm>, Accessed on Oct 10, 2016.를 참고하시오.

42) Food Safety Modernization Act, Section 207.

43) 하지만 농장이나 음식점, 수출용 식품의 제조·가공 해외시설이나 비영리급식업체, 소매점 등은 이러한 식품정보에 대한 기록유지관리위무대상에서 제외된다.

44) 식품안전법 제99조

식품수입업자 등에 대한 등록 외에도 수입식품의 통관절차 이전에 진행되는 주요 절차로는 포장라벨에 대한 심의절차가 존재한다.⁴⁶⁾ 수입식품 라벨에 대한 심의는 지정된 검험검역기관에 제출되어 심의된다. 이때 라벨표기언어는 중문 간체로 표기되어야 하고 총 45이내의 심의기간이 소요된다.

수입식품의 통관절차는 수입신고와 검사에서 시작된다. 수입식품, 식품첨가제, 식품관련제품 등은 모두 관련 기구의 검사 후 중국내 식품안전 국가표준에 부합하는 제품만이 통관될 수 있다. 수입식품의 검사는 계약서상에 약정한 장소에서 실시된다. 만약 계약서상에 검사지역이 약정되지 않은 경우 하역항이나 도착지, 또는 검사기관에서 지정한 장소에서 검사가 실시된다. 부패나 또는 변질되기 쉬운 식품, 분할포장식품이나 또는 수량이나 중량에 대한 과부족이 나타날 수 있는 식품의 검사는 하역항에서 바로 실시된다.

중국에서도 식품검사기구에 의한 검사가 가능하다. 검사기구는 관련규정에 따라 자격인증을 취득한 후에 검사활동에 종사할 수 있다. 식품검사에 대한 대표적 인증으로 ① 특수식품, 화장품, 의약품, 의료기기 등에 대한 CFDA 강제인증 제도가 있다. 그리고 ② 수출입 관련 식품의 품질인증, ③ 식품 및 식품첨가물, 그리고 관련 제품의 신원로나 신품목에 대한 안전성 검사, ④ 수출입 식품(유제품, 수산물, 육류제품 등)의 생산·가공업체의 위생검사 등이 있다. 식품검사기구의 검사보고서는 해당 법의 규정에 부합되는 것으로 인정된다.⁴⁷⁾ 식품검사는 검사기구의 검사원이 실시하고, 검사결과에 대해서는 식품검사기구가와 검사원이 공동으로 책임을 진다.⁴⁸⁾ 검사기구는 검사결과에 대한 사후관리를 위하여 관련 사실에 대한 추적조사를 실시할 수 있다. 식품검사기관은 추적조사결과 해당기업이 인증조건에 부합되지 않는 경우 인증을 철회한다.⁴⁹⁾

수입검사시 검역관련 검사요청을 받은 검역당국은 현장 확인을 먼저 진행한다. 확인 결과 특별한 문제가 발견되지 않은 경우 그 다음 단계는 관련 검사규

45) 식품안전법 제96조

46) 왕충조, “중국의 식품통관 절차 및 유의사항” 주상하이 대한민국 총영사관, 2014, pp. 3-4.

47) 식품안전법 제84조, 제85조, 제86조

48) 장동식, 전계논문, p. 262.

49) 식품안전법 제48조, 제52조, 제59조

정에 따른 시료채취단계이다.⁵⁰⁾ 채취된 시료에 대한 검사는 관련규정에 따라 규정된 검사방법으로 검사를 진행한다. 검사결과는 시료접수 후 6일 이내에 공개된다. 수입식품의 위생증명서는 식품검사의 결과를 근거로 검사 후 7일 내에 발급된다. 발급된 위생증명서에 대해서는 향후 국제중재에 따른 분쟁이 발생되지 않는 경우를 제외하고는 재검사를 하지 않는다.

최근 중국정부는 수입식품에 대한 수출국 정부증서 제출 의무화 제도를 2017년 10월 1일부터 도입하기로 했다. 동 조치는 식품안전법 제92조와 CODEX 관련지침⁵¹⁾을 근거로 제정되었지만, 그 시행은 연기되었다.⁵²⁾

해외 수출업체나 생산기업의 대중국 수출식품은 중국의 관련 규정과 요건에 부합되어야 한다.⁵³⁾ 이를 위해 자체 심사제도를 수립하여 이용할 수 있다. 자체 심사에서 부적합 판정을 받은 수출업체나 식품생산기관, 기업이 생산된 식품은 중국으로 수입할 수 없다.

수입전 식품안전관리를 위하여 식품안전위험모니터링제도와 식품안전위험평가제도가 도입되었다. 식품안전위험모니터링제도는 식품에 발생하는 질병, 오염, 유해요인 등에 대해 추적검사를 실시함으로써 식품안전을 보장하려는 제도이다.⁵⁴⁾ 식품안전위험평가제도는 모니터링 정보나 과학데이터 및 관련 정보를 근거로 과학적 수단을 활용하여 식품, 식품첨가제, 식품관련제품의 생물학적, 화학적, 물리적 위해요소에 대해 과학적 방법을 사용하여 식품안전과 관련되는 위험을 평가하는 제도이다. 식품안전위험의 평가는 전문가위원회를 통해 진행되며, 평가 결과는 국무원 위생행정부서가 발표한다.⁵⁵⁾

50) 시료채취량은 소량의 수입식품의 경우 원칙적으로 1/1,000의 비율로 채취된다. 그리고 각 품종에 대한 샘플의 채취는 최소 3건 이상이 이루어져야 하고 샘플의 중량은 매 건당 0.5kg이상이 되어야 한다.

51) CODEX 일반 공식증명서의 구성·작성·발생 및 사용에 관한 지침(CAC/GL 38-2001)

52) 이 규제는 스낵류, 음료 및 주류, 보건식품 등의 제품이 중국으로 수출될 경우 정부관련 부서가 발행하는 중·영문 통용증서를 반드시 제출하도록 한 것이다. 하지만 이는 새로운 규정 도입으로 인한 무역 혼란을 줄이기 위하여 미국과 EU에서 완곡한 규제변화 요청을 함에 따라 시행일은 2019년 9월 30일로 연기하기 되었다.

53) 식품안전법 제94조

54) 식품안전법 제14-16조

55) 식품안전위험평가는 일반적으로 ① 식품안전위험 모니터링제도나 또는 신고를 통해 잠재적 식품안전이나 관련 우려가 존재할 가능성이 존재하는 경우, ② 식품안전관련 국가표준의 제개정

중국의 식품수입상은 식품과 식품첨가제 등의 수입과 판매에 관련 되는 내용을 기록해야 한다. 이러한 기록은 해당 수입식품의 유통기간이 종료된 이후에도 6개월 이상의 기간 동안, 명확한 유통기간이 없는 경우에는 2년 이상의 기간 동안 보관된다.⁵⁶⁾

수입식품 안전관리체계에 있어서 특이한 부분은 식품사고의 처리를 엄격하게 규정하고 있다는 부분이다. 『식품안전법』에서는 식품안전사고의 발생시 지방정부의 식품위생 관리감독부문의 역할에 대해 분명하게 규정하였다. 이를 위해 중국정부에서는 책임상담제와 책임추궁제를 제정하였다. 책임상담제는 지방정부가 식품안전 및 위험을 제때에 제거하거나 처리하지 않은 경우, 이에 대한 책임을 분명히 하는 과정에서 취해지는 조치이다. 책임추궁제는 식품안전관련 사항이 형사책임의 추구가 필요한 경우 추진되는 일련의 절차이다. 수입식품의 안전에 대한 위법행위나 혐의가 있는 경우 공안기관에서는 이에 대한 형사책임을 추궁할 수 있다. 그리고 형사적 책임의 범죄가 아니어도 중국 정부에서는 해당식품의 식품위험에 대한 행정책임을 추궁할 수 있다.⁵⁷⁾

Ⅵ. WTO 체제하의 수입식품 안전관리제도의 조화방안 연구

1. 3국 제도의 조화방향 탐색 : 제3자 인증제도

본고에서는 한국과 미국, 중국의 수입식품안전관리체제를 관리기관과 체제, 통관절차를 중심으로 분석해 봄으로써 향후 전개될 식품안전관리제도의 조화방안 도출을 위한 기초를 제시하였다. 수입식품안전관리제도의 조화방안을 도출할 수 있는 근거로서 수출국제도나 기관에 대한 활용방안을 주목하였다. 특히, 식품수입업자의 자율검사제도를 구축하는 방법으로 한·미·중 3국에 대한 제3자

에 필요한 근거제공을 위해 필요한 경우, ③ 관리감독을 위해 필요한 경우, ④ 새로운 식품위해요인이 발견된 경우, ⑤ 특정 요인별 식품위해가능성을 판단해야 할 때, ⑥ 식품안전관리기구의 기타 필요성에 의해 실시된다.(식품안전법 제17, 18조)

56) 중국 식품안전법 제50조, 제98조

57) 장동식, 전개논문, pp.263-264.

인증기구를 활용한 검사제도의 도입을 주목하였다.

미국에서는 해외식품시설에 대한 신속검사를 위해 제3자 공인인증기관을 통한 검사를 활용할 수 있다. 제3자 검사제도는 미국의 FSVP이나 또는 VQIP를 통해 실현된다. 제3자 공인검사기관을 통해 기 인증된 제품은 국내 수입통관절차에서 신속통관과 같은 우대조치나 혜택 등을 제공받는다.

중국도 미국의 제3자 공인인증기관과 같은 제도는 두고 있지 않다. 하지만 식품안전법 제94조에서는 수입업체는 해외 수출업체, 해외 생산기업에 대한 자체 심사제도를 수립하여, 해당 업체가 식품, 식품첨가제, 식품관련제품에 관한 법과 규정 및 국가표준 등에 부합됨을 보증하도록 규정하고 있다. 그리고 이러한 자체심사를 통과하지 못한 제품은 수입할 수 없다. 하지만 중국정부는 제3자 인증제도는 아니지만 또 다른 수출국제도를 활용하는 수입식품에 대한 수출국 정부증서의 제출을 의무화하는 제도도입을 결정했다.

한국도 수입검사시 ‘국외의 시험 및 검사기관’을 지정할 수 있다. 수출업자나 수입업자가 제3자 인증기관에서 제출한 검사성적서나 증명서를 제출하는 경우 수입식품검사 등의 전부 또는 일부를 생략할 수 있도록 했다.

제3자 인증제도를 포함하여 한·미·중 3국의 이러한 관련 제도 모두는 결국 정도의 차이는 있지만 수입국 안전관리를 위해 수출국 기관이나 제도를 활용하는 조화제도의 일환이라고 볼 수 있다.

2. 조화제도의 근거

제3자 인증제도에서 제3자 인증기관은 수출국 제품에 대해 수입국의 식품안전과 관련된 필요 요건을 검사하는 수출국 기관이다. 제3자 인증기관을 활용한 식품안전의 강화는 TBT 협정과 SPS 협정을 근거한 차선의 상호인증 방안 중의 하나라고 볼 수 있다. WTO SPS협정에서 수입국은 타국에 대해 부당한 차별, 위장된 제한, 불필요한 장애가 되지 않는 수준에서 자국 수입식품의 안전을 강화하기 위한 제도를 도입할 수 있다. WTO TBT 협정에서는 예외적인 경우에만 WTO 회원국은 무역관련 기술장벽과 관련된 개별국 차원에서 적합판정절차를 운영할 수 있도록 하고 있다. 예외적 경우란 국가안보나 여러 가지 기만

적 행위를 방지하기 위해서나, 또는 인체의 건강 또는 안전, 동식물의 생명 또는 건강, 환경 보호 등의 경우를 의미한다. 수입국의 식품안전관리조치는 자국 국민의 건강·안전, 동식물의 생명·건강 등의 보호를 위해서 이루어지는 정부조치로 일종의 적합판정절차이다.

이 밖에도 제3자 인증제도는 일종의 선적전 검사(Pre-shipment Inspection)제도라고 볼 수 있다. 즉, 제3자 인증제도는 수입식품의 수출입절차의 복잡성을 최소화하며, 수출입에 필요한 구비요건을 간소화하기 위해 도입된 선적전 검사 제도의 일종이다. WTO 선적전 검사 협정에서는 선적전 검사기관은 관련 제도의 적용시에 부당한 지연을 할 수 없도록 규정하고 있다.⁵⁸⁾

한편, 수입업자의 자체 검사제도를 지원하기 위한 제3자 인증제도는 일종의 수입전 허가절차의 하나라고도 볼 수 있다. 수입허가절차란 수입회원국의 관세영역으로의 수입하기 위해서 관련 행정기관에게 신청서나 그 밖의 문서(통관 목적으로 요구되는 문서가 아닌)의 제출을 요구하는 행정절차를 의미한다.⁵⁹⁾ 제3자 인증제도의 검사 결과는 식품의 대미 수입을 위한 선행조건으로 요구되는 그 밖의 문서라고도 볼 수 있다. WTO 수입허가절차협정에서는 수입허가절차가 단순하고 투명해야 하며, 예측 가능하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 회원국이 자국의 식품안전을 강화하기 위하여 여러 가지 제도를 도입하더라도 행정절차상 이로 인해 수입에 대한 추가적인 무역제한 또는 추가적인 왜곡효과를 갖지 않아야 한다는 의미이다.

WTO 수입허가절차협정에서는 수입허가절차로 자동수입허가절차와 비자동수입허가절차를 규정하고 있다. 비자동수입허가품목은 일반적으로 최대 10일 이내에 허가되는 자동수입허가품목과는 달리 최대 60일까지 처리가 연장될 수 있다.⁶⁰⁾ 따라서 수입국의 식품안전관리조치로서 요구되는 해외시설인증은 비자동수입허가품목기준으로 처리될 가능성이 높다.

따라서 만약 제3자 인증제도가 수입허가절차로서 진행되는 전제조건이라면 최대 60일 내에 제3자 인증을 포함하여 수입허가절차가 완료되어야 한다. 하지

58) WTO 선적전 검사에 관한 협정 제2조

59) WTO 수입허가절차에 관한 협정 제1조

60) WTO 수입허가절차에 관한 협정 제3조 (f)항

만 제3자 인증제도를 포함한 수입국의 수입허가절차가 60일 이내에 완료될 수 있는가 하는 부분에는 의문이 존재한다.

2011년 1월 기준으로 미국내 식품제조시설은 16만 7천개이었고, 해외식품제조시설은 25만 4천개가 미국 FDA에 등록이 되어 있었다. 회계연도 2010년 미국 FDA는 2만 5천개의 미국내 제조시설과 357개의 해외제조시설에 대한 현장 실사를 실시한 것으로 발표되어 있다.⁶¹⁾ 이렇게 볼 때 해외 식품시설에 대한 인증을 포함할 경우, 해당시설에서 생산되는 식품의 수입허가절차가 60일내에 이루어지는 것은 현실적으로 쉽지 않다.

하지만 절차적 한계시한의 문제를 논외로 하더라도 수출국 식품안전관리제도의 수용문제는 수입국제도에 대한 역외적용(extraterritoriality) 문제를 발생시킨다. WTO SPS 협정에서는 상대국의 SPS조치나 기준에 대해서 '동등성 원칙'에 입각해서 인정하도록 하고 있다. 동등성의 원칙은 중복검역으로 인한 시간지연을 방지하고 검사비용을 절감하기 위해 도입된 것이다.

동등성 원칙의 인정은 수입국 입장에서 보면 자국민의 생명과 건강의 보호를 상대국(수출국)의 검역수준에 의존해야 하는 문제를 발생시키기 때문에 주권침해의 문제로 연결될 수 있다. WTO도 동등성 원칙의 적용과정상 발생할 수 있는 주권침해 문제를 고려하여 상대국 기준에 대한 인정 문제에 대해 '상호간 협의'를 권장하고 있다.

WTO TBT협정에서도 WTO SPS 협정과 유사한 규정이 존재한다. WTO TBT협정에서는 특정 회원국(수입국)의 기술규정이나 표준, 이에 대한 적합판정 절차에 대한 운영에 있어서 관련국(수출국) 제도의 상호 인정을 권장하고 있다. 또한 이를 보완하는 차원에서 특정국이 TBT관련 조치를 제정할 때 초안(drafting)의 제정과정에서 타국의 참여도 허용되고 있다. 그리고 자국의 TBT 조치 제정과 함께 타국의 검사절차에 대한 승인도 권장하고 있다. 결국 이는 비슷한 수준의 TBT조치나 SPS관련 조치를 갖고 있는 국가들 간에는 수입식품 등의 안전관리를 강화하기 위해서 관련 제도나 조치의 상호 인정을 통한 조화 조치를 도입할 필요성이 있다는 의미로 받아들일 수 있는 것이다.

61) 송광영, 서건호, 전개논문, pp. 36-37.

3. 수입식품의 안전성 제고를 위한 조화방안

본고에서는 한·미·중 3국의 수입식품에 대한 안전관리제도에 대한 분석을 바탕으로 3국간 수입식품안전관리를 위한 조화방안을 제시하고자 한다. 구체적인 조화방안으로 수입식품의 안전관리를 위해 수출국 공인검사기관을 통한 수입상품의 검사결과를 상호 인증하는 방안을 제시하고자 한다.

미국과 한국의 경우 수입식품의 안전관리를 강화하는 방안으로 제3자 인증제도를 도입할 수 있다. 중국도 제3자 인증관련 규정은 없지만 수입업자에 의한 자체 검사제도의 도입을 규정하고 있다. 따라서 실질적인 차원에서 볼 때 제3자 인증제도 운영을 위한 근거 조항은 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 중국은 명문화된 제3자 인증제도는 없지만 수출국 정부증서 제출 의무화 제도를 도입함으로써, '수출국 정부'라고 하는 '제3자'의 인증이 존재하는 제도를 도입하고 있다.

결국 이는 한·미·중 3국이 모두 수입식품의 안전관리를 위해 정도의 차이는 있다 하더라도 수출국 제도나 기관을 활용하는 제3자 인증제도를 활용할 제도적 근거는 가지고 있다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 근거는 WTO의 관련 협정 하에서도 충분히 제도적 도입 근거를 찾을 수 있다.

하지만 수입국의 식품안전관리를 위한 제도나 조치, 기준 등의 수립과 도입은 주권의 역외적용문제를 초래할 수 있다. WTO 협정에서는 주권의 역외적용 등과 같은 문제를 완화하거나 또는 제거하기 위하여 지역적 또는 국제적 조화방안의 수립과 실행을 권고하고 있다.

본 연구에서는 수입식품의 안전관리의 강화하기 위한 제도의 확립을 위한 방안으로 제3자 인증제도를 국제적 또는 지역적 적합판정절차로 만들 것을 제안하였다. 국제적 또는 지역적 적합판정절차를 수립하는 방법으로 국제간 합의된 국제협정을 제정하는 방법이나 또는 합의된 판정절차를 집행하는 국제기구를 설립하는 방안이 최선이다. 하지만 위생 및 검역조치에 국제적 적용을 위한 관한 국제적 합의를 도출하거나 국제기구를 만드는 방안은 현실적으로 쉽지 않다.

사실 수입식품의 안전관리 강화조치는 위생 및 검역조치의 일환으로 WTO 농업협정과 관련되고 WTO TBT 협정과도 관련된다. 사실 위생 및 검역조치는

WTO가 출범하기 이전에는 동경라운드에서 제정된 무역관련 기술장벽(TBT)에 관한 협정의 적용을 받는 분야였다. 하지만 우루과이라운드(UR)의 협상과정에서 소비자의 식품 및 위생, 안전 문제와 무역을 조화시키기 위하여 개별 협상으로 독립을 시켰다. 하지만 WTO SPS 협정은 독자적인 종결 규정(final provisions)을 갖고 있는 독립협정이지만 WTO 농업협정의 일부이기도 하다. WTO 농업협정 제14조에서도 SPS 협정의 발효에 합의한다고 규정함으로써 SPS 협정이 농업협정의 일부(as integral part)임을 분명히 하였다.⁶²⁾

WTO체제를 출범시킨 UR에서 농업협정은 합의가 가장 어려웠던 분야였고, DDA에서도 가장 합의가 어려운 분야이기도 하다. 동 조치에 대한 관련논쟁은 뒤로 하더라도 새로운 국제협정의 제정은 2001년에 시작된 DDA 협상이 시작 후 17년이 지난 상황임에도 불구하고 타결되지 않음을 고려할 때 쉽지 않다는 것을 짐작할 수 있다.

따라서 본고에서는 제3자 인증제도를 활용한 국제적 또는 지역적 적합판정절차의 전면적인 도입이 쉽지 않다는 현실적 상황을 고려하여 국제적 또는 지역적 적합판정절차의 단계적 도입을 제안하였다. 결국 이는 일국이 수입식품의 안전관리를 위한 인증제도를 도입할 때 ‘동등성 원칙’을 근거로 일국 정부의 공인 검사기관에 의한 검사 결과를 상호 인정해주는 제도를 도입하자는 의미이다. 그리고 그 후 국제적 또는 지역적 적합판정절차에 참여하고 있는 수출국 검사기관의 검사결과에서 일정 수준 이상의 문제가 발생하는 경우 해당 문제의 소명과정 등을 거쳐 인정 여부를 조정하는 방식이다.

하지만 국제적 또는 지역적 적합판정절차의 도입을 위해서는 사전준비가 필요하다. 먼저 각국 제3자 공인검사기관의 검사과정과 결과가 동 절차에 참여하고 있는 국가들의 규정에 위배되지 않음을 확인하려는 노력이 필요하다. 이를 위해 동 절차의 도입 이전에 각국의 식품안전과 관련된 검사와 방법, 종류, 절차 등에 대해 사전에 충분히 공지하고, 이러한 분야에 대한 기술적 대화를 강화할 필요가 있다. 기술적 대화와 협력의 강화는 선진국 제도를 전 세계적으로 확산하는 부분에도 기여하고, 해당 기관의 선진성도 부각할 수 있는 기회가 된

62) 사법연수원, 『WTO 통상법』, 1999, pp. 92-92.

다. 그리고 이러한 과정을 거치는 과정에서 국제 또는 지역적 적합판정절차의 확립과정에서 나타날 수 있는 개도국의 기술적 보호무역장벽의 강화 움직임도 완화시킬 수 있다.

국제적 또는 지역적 적합판정절차의 참여기관들은 WTO의 관련 위원회와 긴밀히 연락하며 동 위원회에 대한 보고된 정보를 공유하는 협력체제의 구축도 필요하다. 동 절차의 참여기구들은 참여국들의 관련 검사나 조사와 관련된 정보나 자료에 대해 요청할 수도 있고, 요청을 받은 국가들은 이러한 요청에 대해 반드시 응하도록 하는 제도적 보완조치의 도입도 필요하다.

V. 결론

본 연구는 한·미·중 3국의 수입식품에 대한 안전관리제도에 대해 비교 분석함으로써, 국제적 차원의 조화방안의 도출을 모색한 연구이다. 본 연구를 통해 한국과 미국은 모두 식품안전에 관한 다원적 관리체제를 갖고 있음을 알 수 있었다. 하지만 미국의 식품안전관리기관인 FDA는 한국보다 훨씬 더 강력한 권한을 갖고 있었다. 중국도 최근 제도개혁과 기구통합과정을 통해 3국 중에서 가장 일원화된 관리체제를 구축했다.

본 고에서는 수입식품의 안전관리체제를 수입통관절차 등을 중심으로 분석하였다. 한·미·중 3국의 수입식품에 대한 안전관리절차는 해외식품시설이나 수입상 등과 같은 핵심 관련자의 등록절차와 조사, 승인 절차로 진행되었다. 한국의 제도에서는 미국과 중국에 비해 식품수입업자나 또는 식품생산경영자 등에 대한 식품안전책임과 의무 관련 규정은 분명하지 않았다. 미국은 수입업자의 자율적 책임강화프로그램인 VQIP나 FSVP의 실행을 위한 제3자 인증제도를 운영하고 있었다. 수입국의 식품안전관리를 위해 제3국 기관이나 제도를 활용하는 제도는 한·미·중 3국간에는 제도적 차이는 존재하였다. 하지만 제3자 인증제도와 유사한 효과를 나타낼 수 있는 수출국 제품이나 기업 등의 인정을 위한 제도적 근거조항은 모두 존재하는 것으로 나타났다.

제3자 인증제도는 수입식품의 안전관리를 강화하기 위한 수출국 제도와 기관

을 활용하는 일종의 조화제도이다. WTO 체제하에서 제3자 인증제도의 제도적 근거는 SPS협정, TBT 협정, 수입허가제도에 관한 협정, 선적전 검사제도에 관한 협정 등에서 찾아 볼 수 있었다.

본고에서는 한·미·중 3국의 수입식품 안전관리제도의 강화와 조화방안으로 수출국 공인인증기관에 의한 인증제도의 국제적 또는 지역적 도입을 제안했다. 이는 수출국의 국가공인검사기관을 제3자 공인검사기관으로 활용하자는 방안이다. 하지만 국제적 또는 지역적 적합판정절차로서 제3자 인증제도와 유사한 제도를 도입하자는 방안은 현실적으로 구현하기가 쉽지 않다. 이러한 상황을 고려하여 본고에서는 수입식품의 안전관리를 강화하기 위한 수출국 제도의 활용방안으로 국제적 또는 지역적 적합판정절차의 단계적 도입을 제안하였다. 그리고 이를 위해서 본고에서는 일국 정부의 공인검사기관에 의한 검사 결과를 상호 인정해주는 제도를 도입할 것을 제안하였다. 그리고 본 고에서는 이러한 적합판정절차의 도입을 위해서 향후 동 제도에 참여할 국가들 간의 기술적 대화와 관련 협력을 사전에 충분히 강화할 것을 함께 제안했다.

참고문헌

- 사법연수원, 「WTO 통상법」, 1999.
- 송광영, 서건호, “미국 식품안전현대화법 이해와 원활한 대미식품수출 대책”, 「Safe Food」, 11(3), 2016.
- 왕충조, “중국의 식품통관 절차 및 유의사항” 주상하이 대한민국 총영사관, 2014.
- 이희정, 손은애, “수입식품 안전관리체계 선진화 연구-수입식품안전관리특별법 시행에 따른 향후 과제를 중심으로”, 식품안전정보원, 2015.
- 장동식, “중국의 식품안전관리제도에 관한 연구”, 「국제상학」, 2017.
- 장동식·이상호, “미국의 수입식품안전관리시스템 분석-가공식품을 중심으로”, 「국제상학」, 31(4), 2016.
- 정기혜 외 5인, “식품분야 규제정책의 변화와 향후 식품안전 관리 강화를 위한

- 규제 합리화”, 한국보건사회연구원, 2013.
- 한국농촌경제연구원, 「중국의 식품안전 관리체계」, 2012.
- 항윤재 외 2인, “한중일 농식품 안전관리체계 비교와 상호협력 방안”, 한국농촌경제연구원, 2010.
- FDA, “Charge Code and Charge Statement”, http://www.fda.gov/forindustry/importprogram/import_refusals/ucm144864.htm, Accessed on Oct 10, 2016.
- FDA, “The FDA FSMA rule on Foreign Supplier Verification Programs (FSVP) for Importers of Food for Humans and Animals”, <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm361902.htm>, Accessed on Oct. 1, 2016.
- FSMA Final Rule on Accredited Third-Party Certification. Available at: <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm361903.htm>. Accessed on July 22, 2016.

[Abstract]

**A Study on the Harmonization of Safety Control System
for the Imported Food under the WTO system**

- Focusing comparison on the systems among Korea, USA, and China -

Chang, Dong-Sik

Sunchon National University. Division of Business & Commerce

This study is to derive harmonization of the food safety control systems in Korea, USA and China. The purpose of this study is as follows. : First, this paper has analyzed the food safety control organizations and main

subjects. Second, this paper has compared the main contents of safety management procedures for the imported food, Third, this study has sought to find out institutional harmonization on the food safety management system among the three countries(Korea, USA, and China).

This paper has proposed the use of exporting countries' institutions and organizations as a way to harmonize the safety control system of the imported food between the three countries, And this system is based on the pre-shipment inspection system for imported food using Accredited Third-Party Certification Agency, which is implemented as part of Foreign Supplier Verification Program(FSVP) and the Voluntary Qualified Importer Program(VQIP) of the USA, a developed country in the field of food safety control system.

This article has suggested the introduction of an international or regional conformity assessment procedures which is referred in the Article 9 of the WTO TBT Agreement as a harmonization of the safety control systems for the imported food between three countries. As a concrete measure for this, this article has suggested to internationally or regionally recognize the inspection results of the third party inspection agencies which is certified by the exporting government. Also, this paper has suggested that technical dialogue and related cooperation among participating countries should be sufficiently strengthened as a preliminary step to the successful introduction of the conformity assessment procedure.

Key words : the safety control system of the imported food , the Voluntary Qualified Importer Program(VQIP), an international or regional conformity assessment procedures, Accredited Third-Party Certification Agency