



## A Review of Response Systems to Food Terrorism in the US: Implications for South Korea

Sang Il Ryu<sup>1#</sup>, Ju Ho Lee<sup>2</sup>, Eu Gene Song<sup>3</sup>, Hyun Jung Yoo<sup>4+</sup>

<sup>1</sup> Dong Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

<sup>2</sup> Sun Moon University, Kalsan-ri, Tangjeong-myon, Asan, Chungnam, Korea

<sup>3</sup> Consumer Analysis Center, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

<sup>4</sup> Chungbuk National University, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

### Abstract

This study compares the current response system to food terrorism in South Korea with the United States in order to find implications for establishing a quick response system addressing food risk incidents in South Korea. There is no anti-terrorism act covering food terrorism or mention about food terrorism in the national guidelines for anti-terrorist actions in South Korea. The main and the related agencies in South Korea has failed to be flexible in their roles in response to food terrorism which has a strong nature of complex disaster and can cause even larger damages through the expansion of secondary damage. Therefore, South Korea is required to reform the unified crisis response system within the Ministry of Food and Drug Safety in order to make a proactive response to every type of food-related incident.

**Key words:** food terrorism, new type of accident, crisis response

### 1. 문제제기

법률 회사인 말러 클라크(Marler Clark)의 공동 경영자이자 식품 안정성 분야를 담당하는 법률가인 빌 말러(Bill Marler)는 세계화에 따라 발생하는 식품의 안전 문제들이 발생하며, “경제 및 화학 테러”로 인하여 직접적으로 사람들을 공포에 떨게 하는 전통적 테러는 아니지만 최근 중국 멜라민 사태와 같이 이윤을 내려는 목적을 가지는 식품에 부정행위를 저지르는 것을 의미한다고 하였고, 식품의 안정성에 대한 염려는 아울러

식품 산업에 많은 비용을 발생시키고 또한 소비자 건강에도 위협이 된다고 지적하면서, 2009년에는 더 많은 세계적 식품의 리콜 및 안정성 문제 발생이 있을 것으로 예측하였다(<http://www.foodnavigator-usa.com>). 독일 솔레스비히홀슈타인주에서 2011년 발생한 사례를 보면, 할레스운트엔취 사료업체가 다이옥신에 오염된 가축 사료를 생산하여, 대거 다이옥신을 함유한 닭고기와 계란이 시장에 많이 방출되면서 다이옥신 파동이 일어났고, 2011년 미국에서는 알카에다의 식품테러 가능성으로 호텔과 식당에 독극물에 의한 식품테러 가능성

# The 1st author: Sang Il Ryu, Tel. +82-51-890-4291, e-mail, [samuel@deu.ac.kr](mailto:samuel@deu.ac.kr)

+ Corresponding author: Hyun Jung Yoo, Tel. +82-43-261-2728, e-mail, [yoohj@cbnu.ac.kr](mailto:yoohj@cbnu.ac.kr)

이 고조되는 등 세계적으로 위협이 높아지고 있다.

우리나라에서는 2006년 7월에 40대 여성이 1일부터 9일까지 음료업체인 코카콜라 측에 20억을 주지 않으면 제품에 독극물을 넣겠다며, 문자메시지와 이메일을 통하여 70여 차례에 걸쳐 협박을 하였으나 코카콜라에서 사건이 발생한지 11일이 지나도록 리콜 조치조차 하지 않아 광주시 시민 이모(25)씨가 피해를 입은 사건이 발생하기도 하였다(edaily, 2006.07.11).

그러나 식품과 관련한 테러의 발생가능성이 우려되고 있음에도 불구하고, 아직까지 식품테러와 관련된 연구는 거의 없는 실정이다. 이에 따라 정부가 마련한 식품테러 대응방안에 대한 매뉴얼 역시 2004년 참여정부 시절 작성 이후 상당기간이 경과하고 있으나 아직까지 체계적으로 발전시키지 못하고 있는 실정이며, 현행 식품테러 대응 매뉴얼은 그 적용과 훈련에 활용되고 있지 못하고 있다.

또한 해당 매뉴얼에서 식품테러(Food Terrorism)를 일반 대중에게 위해나 사망을 초래하고, 경제적·사회적·정치적 혼란을 야기할 목적으로 방사능물질·화학물질·생물학적 물질을 의도적으로 식품에 오염시키는 위협이나 행위를 하는 것으로 개인의 사익이나 복수를 목적으로 행하는 고의적 식품오염행위(단, 화학무기·방사선무기·생물학적무기를 사용하는 전쟁행위 제외)로 정의하고 있으나, 변화하는 위기 환경을 고려한 식품테러의 명확한 개념 정립은 물론 그 유형화와 구체적인 대응체계 논의조차 부족한 현실이다.

따라서 이 연구에서는 최근 들어 식품과 관련한 테러의 발생에 대비한 신속한 대응체계를 마련하고자, 미국의 식품테러 관련 조직, 주요 역할을 살펴보고, 식품테러 대응을 위한 주요 전략과 활동계획의 사례를 통해 향후 우리나라 식품테러 대응체계 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 테러리즘의 정의와 테러 대응에 대한 동향

테러리즘에 관한 정의는 연구의 시각과 내용에 따라

다양하게 규정되어 왔다. 주로 테러리즘의 목적, 수단, 주체, 대상에 초점을 두고 정의가 이루어졌었는데 요약하면, 정치적인 동기를 가지고 계획적 고의적 폭력수단을 가지고 국가 정규군이 아닌 조직 등에 의한 특정 대상 또는 불특정 다수인 및 시설에 대한 의도적 공격을 가하는 것으로 정의하고 있다.

그러나 테러리즘을 폭넓게 해석하여 개인적 성향 및 동기에 의해 이루어진 행위, 국가가 주체가 되어 이루어진 폭력행위 등도 포함하고 있는 것이 최근의 연구 경향이라 할 수 있다. 예를 들어 최근 몇 년간 한국 선박을 대상으로 한 해적행위, 1960년대 이후 북한 당국의 계획과 지시에 의한 다수의 대남 공격 행위 및 요인 암살 시도 행위 등을 포함하는 것이다.

테러리즘 개념에 대해 논란이 되는 부분은 개인 또는 집단의 비정치적 목적과 동기에 의한 폭력행위 그리고 국가 계획에 의해 고도로 훈련된 정규군의 적대국 혹은 적대적 집단에 대한 공격행위를 테러리즘으로 규정할 것인가이다.

이러한 개념 규정 논란에 대해 협의의 테러리즘을 정리하자면 먼저 비정치적 행위에 대해서는 제외하고 있으며, 한편으로는 국가(혹은 권력집단)에 의한 테러리즘, 즉 국가테러리즘, 국가지원테러리즘은 행위의 성격상 포함하고 있다.

구약성서의 카인의 동생 아벨 살인 행위를 테러리즘으로 보는 것은 그 개념을 확대 해석하려는 시도로, 여기서 말하는 개념 범위에서는 벗어나 있다. 이와 다르게 1789년 프랑스 혁명 당시 혁명정부세력에 의한 왕당파의 암살 등과 북한 당국에 의한 각종 대남 무력 도발 및 항공기 폭파, 요인암살 등은 테러리즘으로 규정한다.

테러리즘을 폭넓게 규정하기 위해서는 테러의 특성과 결과에 초점을 두어야 한다. 행위의 동기와 주체에 초점을 두게 되면 협의의 개념으로 파악되나, 행위 결과와 파급효과, 행위의 특성을 고려하면 테러리즘의 범위를 확대할 수 있다는 장점이 있다. 최근 한국 선박을 대상으로 한 해적행위의 경우 해상테러억제 협약의 내용에 근거하여 테러 행위로 간주 할 수 있다, 국제해사

기구(IMO)는 선박의 항해안전을 저해 하는 불법행위를 처벌하기 위해 ‘항해안전에 대한 불법행위억제협약’과 ‘대륙붕상에 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서’를 제정하였으며, 그 내용에 따르면 무력 또는 무력의 위협, 기타 형태의 협박에 의해 선박 및 고정된 플랫폼을 억류하거나 통제하는 행위, 선박 및 고정된 플랫폼을 파괴하거나 화물을 훼손하는 행위와 선박 및 고정된 플랫폼상의 인명을 살상하거나 안전을 위협하는 행위 등에 대해 처벌할 수 있도록 하였다(Shin, 2009: 139-141).

테러리즘에 관한 미국의 ‘애국법(Patriot Act, 2001)’에서는 일반시민을 협박 또는 강요하거나, 강요 또는 협박을 통하여 정부의 정책에 영향을 주거나, 암살, 납치, 대량파괴를 통하여 정부조치에 영향을 줄 목적으로 연방 또는 각주 형법에 범죄로 규정 되어 있거나, 사람의 생명에 위협을 초래할 수 있는 범죄행위라고 정의하고 있다.

그러한 행위로서 항공기, 공항, 폭발물, 방사능물질, 외교관 등에 대한 공격을 열거하고 있다. 공격행위 뿐만 아니라 테러행위를 원조하는 자금을 제공하거나 모금하는 행위도 포함하고 있다.

테러리즘에 대한 개념 정의에 있어 근본적으로 해결하기 어려운 점은 누구의 행동을 테러로 볼 것인가이다. 국가테러리즘의 경우 논자의 정치적 성향에 따라 국가의 정당한 행위로 볼 수도 있으며, 불법적 테러행위로 간주될 수도 있는 것이다.

## 2. 뉴테러리즘과 식품테러의 개념 재정립

### 1) 뉴테러리즘과 식품안보

최근 테러연구에 있어서 가장 주목할 한 가지는 전통적 테러리즘과 뉴테러리즘간의 구분이다. 국내 학자들 대부분이 뉴테러리즘의 개념과 특성을 제시하면서 뉴테러리즘에 대한 관심이 고조되고 있으며, 이러한 뉴테러리즘은 미국 9.11테러 이후 본격적으로 언급되었다. 아울러, 뉴테러리즘이란 용어는 미국 국방부 지원을 받은 민간 RAND연구소의 자료에서 처음 발견할 수 있다.

국가정보원의 자료에서도 뉴테러리즘이 등장하는데, ‘뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화 동향’에서는 뉴테러리즘의 특징을 다음과 같이 서술하고 있다(Yi, 2002: 233-234 재인용). 첫째, 새로운 테러는 요구조건 및 공격주체 불명으로 추적이 곤란하다는 점이다. 둘째, 테러가 전쟁 수준의 무차별 공격으로 피해가 상상을 초월하는 심각한 결과를 가져온다. 셋째, 테러조직이 단일조직이 아닌 그물망 조직으로 무력화가 곤란하다. 넷째, 테러행위가 단시간 내에 종료되므로 대처 시간이 절대적으로 부족하다. 다섯째, 테러 장비가 따로 없이, 생활주변의 장비들이 사용되어 이를 색출해내기 어려우며 방어가 곤란하다. 여섯째, 생물무기와 같은 대량살상무기 사용에 대한 새로운 대처 방식이 필요하다. 일곱째, 언론매체의 발달로 공포의 확산이 용이하다. 여덟째, 사건이 대형화되어 국가적 재난으로 인식될 정도여서 국가의 정치적 부담을 증대시킨다. 아홉째, 테러의 참여자들이 중산층 출신으로 테러가 지능화되고 있다.

따라서 뉴테러리즘은 결국 9·11테러 사건을 기준점으로 전통적 테러와 다른 양상의 테러가 발생하고 있다는 점을 강조하기 위한 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면 미래의 테러리즘은 보다 복잡한 양상으로 전개될 가능성이 크다. 가시적이고 폭발적인 대형사건의 발생은 일상화되고, 사이버 공간을 활용한 국제적 테러가 보다 확산될 가능성이 농후하다. 소위 정보전(information warfare)으로 불리우는 사이버테러는 국가기간산업 뿐만 아니라 네트워크 자체를 흔들며, 시민들의 일상생활을 혼란에 빠지게 할 수 있는 새로운 형태의 테러이다.

한편, 이런 뉴테러리즘 논의와 관련하여 최근 미국 식품의약청(FDA)은 바이오테러 방지를 위한 새로운 식품안보규정을 2014년에 제안하였다. FDA는 식품 시설의 바이오테러 대응대책 시행을 의무화하는 규제 변경안을 발표하였고, FDA는 미국에 식품을 제공하는 국내와 국외 식품 시설에 대해 악의적 식품 변조 방지를 위하여 대책 수립과 시행을 의무화하는 규제이며, 규제 변경안은 지난 2003년 그리고 2011년에 발효된 바이오

테러대응법과 식품안전현대화법(FSMA)에 따라서 연방 식품, 의약품, 화장품법(FD&C Act)을 각각 개정하는 규정이다.

이에 따라 미국에서 소비되고 있는 식품을 제조, 가공, 포장 및 보관하는 민간회사의 모든 시설은 바이오 테러대응법에 의해서 FDA에 식품시설로 등록하게 돼 있고, 이번 개정 규정안 역시 이에 해당하는 모든 시설을 범주에 두고 있다. 한편, 해당 식품 시설은 실행 가능한 공정의 절차(Actionable Process Steps), 대응 전략, 시정 그리고 검증 조치를 포함하는 식품안보 계획(Food Defense Plan)을 문서화하고 있으며 또한 시행해야 한다. 식품안보 계획의 구체적인 의무 사항으로는 옵션 1: 해당 시설에서 1)액체화물 과역 2)액체 보관 및 처리 3)부성분 처리 4)혼합 및 그 외 비슷한 공정 중 1개 이상의 과정이 이루어진다면 각 과정에 대한 실행 가능한 공정 절차 수립, 옵션 2: 식품안보 전문가를 통해 시설의 바이오테러에 취약한 점을 찾아내 우선순위를 정하고 해당 과정에 대한 실행 가능한 공정 절차를 수립해야 한다. 그리고 2가지 옵션 중에서 하나를 선택하여 시설 평가를 마치고 조사관 또는 검사관에게 공정 절차를 점검받아야 한다. 실행 가능한 공정 절차에 따라 구체화된 대응전략(focused mitigation strategy)을 구축하여야 하고, 대응전략에 따른 모니터링 체계를 구축하고 시행하여야 하며, 모니터링을 통해 발굴된 문제점에 대한 시정조치 계획을 수립하고 시행하며, 아울러 대응전략, 모니터링, 시정조치에 대한 감독 및 검증 절차를 시행해야 한다.

2) 식품 테러의 정의 및 유형화

뉴테러리즘 논의나 미국 FDA의 생물(바이오) 테러에 대응한 식품안전관리를 고려할 때, 식품의약품안전처 용어집에 의하면, 식품테러(Food Terrisom)는 일반 대중의 위해 또는 사망을 초래하거나, 정치적·사회적·경제적인 혼란을 야기할 목적으로 생물학적 물질·방사능물질·화학물질을 식품에 고의적으로 오염시키는 행위나 위협을 하는 것으로, 개인의 사익이나 복수를 목적으로 행하는 의도적인 식품오염행위가 포함된다). 한편, 서울시 식품사고위기대응 매뉴얼에 따르면 식품테러는 농약 등 화학물질을 의도적으로 투입하여 사상자가 발생한 경우내지, 바이러스, 세균 등 병원성미생물을 인위적으로 투입하여 사상자가 발생한 경우로 한정하고 있다. 따라서 식품테러는 타인에게 해를 입히는 의도성을 가지고 인위적으로 식품을 오염시켜 일반대중에게 위해를 가하는 행위라고 할 수 있다.

이에 따라 식품을 통한 테러의 가능성은 다음과 같은 유형화를 통해 구분할 수 있다.

우선, 위해요소에 따른 구분이다. 식품테러는 첫째, 곰팡이, 세균, 바이러스 등의 생물학적 위해요소를 식품에 첨가하여 테러를 자행하는 생물학적 물질을 통한 테러, 둘째, 식품의 제조, 가공, 유통 과정 등에서 농약이나 유해 화학물질을 이용하여 자행하는 화학 물질을 통한 테러, 셋째, 방사능 오염물질을 식품에 첨가하여 테러를 자행하는 방사능 물질을 통한 테러와 같이 식품과 위해요소의 결합을 통해 발생할 수 있다.

다음, 식품 공정별에 따른 발생으로 원재료 식품테러, 제조 및 가공 공정 식품테러, 유통과정 식품테러,

Table 1. Types of food terrorism

Hazard factors	-Food terrorism with biological matters, -Food terrorism with chemicals, -Food terrorism with radioactive matters,
Processes	-Food terrorism targeting raw materials. -Food terrorism targeting the manufacturing and processing processes. -Food terrorism targeting the distribution process. -Food terrorism targeting the sales process.

1) 단, 화학무기·방사선무기·생물학적무기를 사용하는 전쟁행위 제외.

판매과정 식품테러가 있을 수 있다.

한편, 식품테러는 요인 살해 및 납치, 인질 억류 및 감금, 중요시설 등 폭탄테러, 항공기 납치/ 점거/ 파괴, 선박억류, 핵물질을 이용한 인명살상 등의 기존 테러와 구분하여 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 테러의 목적상, 기존 테러는 이데올로기 등의 차이로 인한 경우가 대다수인데 반해, 식품테러는 테러 분자들이 명확하지 않을 수 있고, 또한 테러를 시행한 이들을 쉽게 찾아낼 수 없다는 특징이 있다.

둘째, 피해 지역에서도 기존 테러와 같이 특정인이나 특정지역으로 국한되지 않고 광범위하고 넓은 지역에 피해를 입을 수 있다.

셋째, 시간적으로도 기존 테러가 짧은 시간에 피해가 일어나는데 비해 비교적 장기간에 걸쳐서 피해를 불러온다는데 큰 차이가 있다.

넷째, 식품테러의 경우에도 발생하게 되면, 기존 테러와 같이 정보수집 및 전파 → 테러 경보의 발령 → 단계별(관심·주의·경계·심각의 4단계) 조치 → 지도 점검 등의 대비활동을 펼치고, 아울러, 상황전파 → 조동조치 등의 대응활동을 적극적으로 펼친다는 점에서는 유사하나, 식품테러의 경우에는 전염병과 같이 일종의 역학적 조사를 펼쳐야 한다는 점에서 큰 차이를 보인다. 즉, 시간적 분포, 지역적 분포, 증상, 중증도 및 식품테러의 정확한 물질을 찾아내는 등의 역학적 조사를 해야 한다.

### III. 미국의 식품 테러 위기대응체계

#### 1. 식품 관련 위기대응 기관 현황

##### 1) FDA

2011년에 제정된 미국의 식품안전현대화법(FSMA: Food Safety Modernization Act)<sup>2)</sup>은 70년 이상 된 기존의 식품안전법을 전면 개혁하는 법으로 그간에 문제가 발생된 후 대응하는 것이 아니라 사전예방 중심 위주

로 식품 안전을 추구하는 것을 목표로 하고 있다.

FSMA는 사전에 예방 및 위해 기반의 식품 관련 안전 기준을 준수하고 문제가 발생했을 때 조금 더 개선된 대응 및 문제 해결을 위한 새로운 집행권한을 FDA에 부여하고 있다. 국내 식품과 동일한 기준으로 수입되는 식품을 관리토록 하는 새로운 중요 수단을 제공하며, FDA가 주 및 지방 기관과 협력하여 보다 통합된 국가 식품 안전 시스템을 구축토록 내용을 담고 있다.

사전 예방이 중심이 된 새로운 식품 안전 시스템은 시간이 걸릴 것이기 때문에 이에 따라 FDA는 중간단계의 노력을 하고 있다. 이는 의회는 법안의 구체적 이행 일자리를 결정하였으며, 아울러 해당 회사에게 식품 리콜 시정명령을 하는 FDA의 새로운 권한처럼 일부 법 집행 내용은 빠르게 발효시키고 있다. 이밖에도 FDA는 해당 규정과 지침서를 마련하여 공표하기를 요구하고 있다. 또한, 인력배치와 필수적인 작업에 영향을 주는 매년 예산도 FDA가 얼마나 빠르게 법안을 집행하는지에 영향을 줄 것이기 때문이다. 이처럼, 모든 이해관계자의 요구 사항을 반영할 수 있는 공개적인 입법절차를 통하여 FDA는 요구사항을 현실화하고 있다.

#### 2) USDA 산하 식품안전검사국(FSIS)

미국 농무성 식품안전검사국(FSIS: Food Safety and Inspection Service)은 2011년부터 2016년까지 식품안전관리를 향상시키기 위해 기본계획을 수립하여 시행중이다.<sup>3)</sup>

FSIS는 '육류, 가금류, 계란 가공품류의 안전성 확보와 올바른 표시 및 포장 확보에 의한 소비자 보호'를 주요 미션으로, 이를 수행하기 위해 다음과 같이 세부 추진 전략을 수립하고 있다.

① 식품매개 질환 예방: FSIS는 우선 식품매개 질환 예방과 관련하여 4가지 목표를 추구하고 있는데, 4가지 목표는 기존 및 새로운 위해요소에 맞춘 식품 안전 감시와 국내외의 식품안전 규정 준수 극대화뿐만 아니라, 보

2) FDA Food Safety Modernization Act, <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/default.htm>

3) <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis/strategic-planning>

건 교육 강화와 식품의 취급 방법 개선을 위한 지원, 그리고 식품매개 질병 예방을 위한 외부 및 내부 관계자 간의 협력 강화를 들 수 있다.

② 농장에서 식탁까지 관리 강화: FSIS는 농장에서 식탁까지 관리 강화를 위하여 과학기술에 근거한 식품 매개 질병 및 새로운 동향에 대한 이해와 기존과 새로운 위해에 대응하기 위한 효과적인 정책 실행 2가지를 목표로 추구한다.

③ 소비자 권한 및 인프라 강화: FSIS는 소비자 권한 및 인프라 강화와 연관되어 첫 번째 목표는 공중 보건에 성공적 예방을 위한 직원 훈련, 그리고 자원 및 수단을 부여하는 것이다. 또한 다른 목표는 공중 보건을 효과적/효율적으로 사전에 예방하고 규정된 공중보건의 요구와 목적을 지원하기 위해 공중 보건 정보 시스템(PHIS: Public Health Information System)을 담은 혁신적인 절차, 방법 및 도구를 개발하고, 이를 유지 및 사용하는 것이다.

## 2. 식품테러 대응을 위한 USDA(산하 FSIS)-FDA의 역할

FSIS(The Food Safety and Inspection Service)는 연방농업청(USDA)의 산하 기관으로서 식품의약청(FDA)과 환경보호청(EPA)을 상호 협력하여 식품테러에 대응하는 체계를 갖는다 할 수 있다. FSIS와 FDA는 식제품의 처리와 유통을 포함한 국제오염사고에 대한 대응을 조정하기 위해 웹기반인 사고명령체계(Incident Command System; ICS) 관리원칙을 채택하고 있다.

또한 FSIS는 또한 위기관리위원회(Emergency

Management Committee; EMC)를 설립하였는데, 이 위원회는 주요 식품사고에 대한 FSIS의 대응과 위기상황에 대한 기관상호간 대응에 있어서의 FSIS의 참여를 지시 감독한다. FSIS는 FDA, 국토안보국(Department of Homeland Security; DHS), 전국 주농업청연합(National Association of State Departments of Agriculture)과 업무협약을 체결하고 있는데, 이를 통해 최전방 사고지역과 이와 연계된 주/지방 위기대응조직들 사이의 위기대응 절차의 개발 및 조정을 촉진하게 된다.

이들 협력기관들 또한 ICS의 원칙을 채택하기 때문에, 국제적 오염사고 발생 시 대응팀(response team)이 보통 주나 지방수준에서 임명되는 사고사령관과 함께 작업하거나 동일한 명령체계를 따르게 된다. 대응팀은 사고관리자를 지원하기 위해 문제상황별 전문가를 파악할 뿐 아니라 위기대응과정과 중첩되는 관리과정을 제공하는 역할을 담당하게 된다.

한편, “국제불량식품 처분 및 식품처리기관 오염에 관한 가이드라인(Guidelines for the Disposal of Intentionally Adulterated Food Products and the Decontamination of Food Processing Facilities)은 국제적 오염사고에 대하여 FSIS-FDA-EPA(환경보호청) 상호협조 및 대응을 위한 가이드라인을 별도로 제시하고 있으며, 이에 따른 각 기관간 지시·권한에 대하여는 다음과 같이 규정하고 있다(<http://www.fsis.usda.gov>).

- FSIS: It makes it sure that the commercial supply of meat, poultry, and egg products is safe and sanitary, that their labeling is accurate, and that their packaging is secure. It has the authority to inspect, detain, seize, and dispose of (1) meat products whose quality or health benefit is too low for human consumption, (2) poultry products which are unsanitary/low quality or whose source is unclear, and (3) egg products that are unsanitary or low quality.
- FDA: It has the responsibility for the protection of public health by guaranteeing the safety, efficacy, and security of drugs, biological products, medical devices, domestic food supply, cosmetics, and radioactive effluent products used for human beings or animals. Its duties also include facilitating the innovations to enable more effective, safer, and cheaper supply of drugs and foods and promoting public health by providing the public with accurate scientific information needed to promote health through drugs and foods.
- EPA: It develops and implements regulations to enforce the environment acts enacted by the National Assembly and carries out the affairs to protect public health and environment. It also has the responsibility for researching and establishing national standards for various environmental programs and commissions each state and tribe to issue approval and permission and check and enforce their compliance with regard to them. If the national standards are not observed, it will impose sanctions and take other steps to support each state and tribe to reach the desired environment quality.

3. 식품테러 대응을 위한 전략과 활동 계획 사례

1) 식품테러 대응을 위한 활동 계획

2012년 특수사건 식품안전 방어임무(Special Event Food Safety and Defense Assignment; SEFSDA, 2012)는 가장 최근에 실시된 미국 FDA의 식품보안 관련 현장활동이다. SEFSDA는 미래의 국가안보특수사건(National Security Special Events; NSSEs)을 위해 사용될 현존 임무 템플릿을 평가하기 위해서뿐만 아니라 2012년 8월과 9월에 플로리다 탐파와 노스캐롤라이나의 샬럿에서 열린 국가정치회의(National Political Conventions) 기간 중 제공될 음식의 보호를 준비하기 위한 적극적인 노력의 일환으로 고안되었다.

이 임무는 USDA-FSIS, 식품안전 및 응용영양 센터(Center for Food Safety and Applied Nutrition; CFSAN), 규제업무청(Office of Regulatory Affairs; ORA), 식품위기대응네트워크(Food Emergency Response Network; FERN) 연구소, 위기운영청(Office of Emergency Operations; OEO), 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 플로리다 3개주의 주/지방 규제기관 등과 연합으로 계획되었으며, 다음 같은 단계를 거쳐 수행되어졌다 (<http://www.fda.gov>).

결론적으로, 초기 계획은 물론 이후 이벤트에서의 FDA와 USDA-FSIS 간의 협조와 조정은 연구소와 규제기관들의 참여범위와 비교해서 각 기관들이 적절한 대응을 할 수 있도록 보장하게 된다. 이러한 회의시작 전 조사 및 연구노력은 기관공무원이나 사고대책본부에 보고되는 테러위협에 관한 분석 및 자료의 대비수준이 NSSE의 방어노력과 식품안전을 지원할 만큼 높다는 것을 명백하게 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다 (<http://www.fda.gov>).

2) 식품테러 대응을 위한 전략

미국에서 “식품방어”라는 용어는 식품공급의 국제적 오염을 예방하기 위한 노력으로 요약할 수 있다. 국제적인 오염사고에서 사용될 수 있는 오염원들은 생물학적, 화학적, 방사능 관련 오염은 물론 물리적인 오염을 발생시킬 수 있다. 이에 식품안전근대화법(Food Safety Modernization Act; FSMA)은 의도하지 않은 오염으로부터 질병을 예방하는데 초점을 맞출 뿐 아니라 식품방어를 강화하기 위한 각종 명령, 즉 테러나 기타 국제적 오염으로부터 미국의 식품공급을 어떻게 보호할 것인가에 대한 내용을 포함하고 있다.

이에 FSMA는 식품방어와 관련하여 HHS, USDA, DHS, EPA, 주/지방/종족/국경 정부가 식품에 영향을 미칠 수 있는 국제적 위협으로부터 식품공급을 보호하기 위해 협동할 수 있는 전략, 즉 NAFDS의 개발을 지휘하게 된다.

“국가 농업 및 식품 방어전략(National Agriculture and Food Defense Strategy: NAFDS)”는 National Security Special Events(NSSEs)에 사용될 템플릿을 평가하는 차원에서 2012년 전국적 정치회의 행사에 적용하기 위해 개발되었다. 이 문서는 일반적인 식품테러 전략 차원에서 HHS와 USDA가 설정한 4가지 목표(대비, 탐색, 응급대응, 복구)를 설정하였다.

Table 2. Four goals of food terrorism responses set by HHS and USDA

Goal 1: Preparation Stage-Improving the preparation abilities of agriculture and food systems.
Goal 2: Exploration Stage-Improving the abilities to explore agriculture and food systems.
Goal 3: Crisis Response Stage-Securing efficient responses to an agricultural and food crisis.
Goal 4: Recovery Stage-Securing the manufacturing of agricultural products/foods after an agricultural or food crisis.

- Stage 1(May 3~June 3, 2012): The federal-, state-, and local-level investigators collected samples, did the investigation, and carried out the tracing activities, focusing on high-risk food manufacturing facilities, suppliers, warehouses, and retail food service institutions around the conference venue.
- Stage 2(August 24~September 6, 2012): During the pre-conference period, the federal-, state-, and local-level investigators did investigations with a focus on the centers supplying food materials that could be consumed by conference participants as well as high-risk retail and food service institutions(hotels and delivery businesses).

요약하면, “국가 농업 및 식품 방어전략(National Agriculture and Food Defense Strategy: NAFDS)”은 국제적 오염 및 기타 신종위협에서 식품/농산품의 공급을 보호하기 위해서 개발된 것으로서, 이러한 보호 수준은 사부문 파트너들은 물론 연방/주/지방/종족/국경 정부에 의해 공유되는 중요한 임무를 할 수 있을 것이다(<http://www.fda.gov>).

#### IV. 우리나라 식품테러 대응을 위한 정책방안

우리나라의 경우, 위기 유형별 통합관리방식의 위기 관리체계를 수용하고 있으며, 이에 따라 위기 상황에 따른 대응은 사고의 원인에 따라 해당부처가 사고수습 본부를 운영하며, 중앙재해대책본부가 총괄·조정·지원을 하도록 설계되어 있다. 이는 전통적인 분산관리방식의 접근만으로는 위기상황에 대해서 신속히 대응하기 위한 자원, 역량의 한계가 있는 한편, 유관기관간 협조체계를 운영하는 문제점에 따라 통합관리방식으로 시스템을 개선한데 따른 결과라 할 수 있다.

그러나 식품테러의 경우에는 대테러법이 부재하고, 국가대테러 활동지침에서도 식품테러에 대한 언급이 없다. 즉, 화학테러, 생물테러, 방사능테러에 대한 규정은 있지만, 이들 화학적 위해요소, 생물학적 위해요소, 방사능 위해요소가 식품에 첨가되어 발생하는 식품테러에 대한 규정이 없어 이에 대한 보완이 필요하다. 미국의 경우, 식품테러 시 각 관련 기관간에 협력체계에 초점을 맞추고 있으며, 또한 기관간에 권한과 역할을 정확히 구분하여 명시하고 있는 반면, 우리나라의 경우 유관기관간에 협력체계와 조정체계 등이 부족해 보인다.

또한, 식품테러의 경우는 현대 위기의 속성상 복합재난의 성격이 강하며, 2차 피해의 확산이 더 많은 피해를 불러 올 수 있다는 점에서 주무기관과 유관기관 간 역할의 유연한 변화를 요구하나 우리나라의 경우에는 이를 반영하지 못하고 있다. 특히, 2차 피해 확산에 대한 명확한 규정이 부재한 상태이다. 미국의 경우 우리와 같은 방식의 통합관리방식임에도 불구하고 식품 등 관리

대상에 따른 대응의 초점이 해당기관의 역할을 규정한다는 점에서 차이가 있다. 즉 관리적 형태에 있어서 우리나라의 경우 각 위기 유형에 따른 표준매뉴얼과 실무 매뉴얼을 독립적으로 마련하고 있으나, 미국 FDA의 경우 식품안전 가이드라인 하에 위기 유형별 대응방침을 부록으로 포함하여 각 위기 상황에 따라 단계별 동일한 대응활동을 하되 대응의 방향과 역할에 대한 구분만을 두고 있다는 점에서 차이가 크다.

따라서 우리나라의 경우 식품의약처의 통일된 위기 대응 체계 하에 각 사고 유형에 따른 대응방침을 마련하는 시스템의 보완과 선제적 대응이 요구된다. 이를 위해 향후 다음과 같은 식품안전관리 체계에 대한 고려가 필요하다. ① 사고 원인 중심에서 복합재난에 대한 통합적 관리 대응을 위한 대응체계의 통일성 확보 방안 마련, ② 복합재난에 따른 피해확산에 대한 상황 분석에 시나리오 개발 및 교육훈련 실시, ③ 위기 확산에 따른 대응 주체로서의 유연한 대응방안 및 중장기 개선방안 마련, ④ 식품안전관리 책임기관으로서 대국민 신뢰도 제고를 위한 소통전략의 개선 등의 노력이 필요하다.

#### V. 결론

이 연구에서 최근 들어 식품과 관련한 테러 위협의 발생 및 향후 발생 가능성이 농후한 식품테러에 대한 대응체계가 미흡한 현실에서, 우리나라의 신속한 식품테러 대응체계를 마련하고자 미국의 식품테러 관련 조직, 주요 역할을 살펴보고, 식품테러 대응을 위한 주요 전략과 활동계획의 사례를 통해 향후 우리나라에의 시사점을 도출하고자 하였다.

미국의 경우 식품위기 관련 조직이 FDA를 비롯, FSIS 등으로 분화되어 있으나, 위기 대응의 통합관리 방식에 따라 해당 조직들이 유기적으로 협력할 수 있도록 전략적 계획과 대응을 고려하고 있다. 특히 미국은 식품테러의 용어를 직접적으로 사용하기보다 식품과 관련한 안보위협 of 다양한 유형을 고려하여, 식품위해, 식품안보, 식품안전 등의 위기대응 방안에 있어서 테러

에 준하는 상황을 고려하고 있을 뿐 아니라, 관리대상 식품에 따른 대응 목표와 전략에 따라 해당기관의 역할을 규정하고 있는 특징을 보이고 있다. 특히 우리나라의 식품의약품안전처와 유사한 조직으로써 미국 FDA의 경우, 식품안전 가이드라인을 통해 위기 유형별 대응방침을 작성하면서 세부 부록(Annex)으로 식품테러(Food Security)의 위기 상황에 따른 단계별 표준화된 대응활동을 전제로 대응의 목표와 역할을 명확히 함으로써 가이드라인의 포괄적 적용과 활용을 가능하도록 설계하고 있는 특징이 있다.

따라서 우리나라의 경우도 1차적인 테러대응 조직으로써 국가정보원을 비롯한 대테러 조직뿐만 아니라 식품안전 관련 주무기관으로써 식품의약품안전처를 중심으로 식품안보 및 식품테러 대응을 위한 대응체계를 발전시킬 필요가 있다. 무엇보다 테러 자체의 목적과 함께 식품을 통해 발생 가능한 위기상황의 특징을 복합적으로 고려하여, 사고 원인 중심에서 복합재난에 대한 통합적 관리 대응, 이에 따른 상황 분석에 기초한 시나리오 개발 및 교육훈련 실시, 대응주체로서의 유연한 대응방안 및 중장기 개선방안 등을 발전시킬 필요가 있다.

## References

- FDA. 2014. *FDA Emergency Operations Plan*.  
 FEMA. 2008. *Biot Report #537: The Incredible Expanding FEMA*.  
 Petersen, R. Eric. 2007. *National Continuity Policy: A Brief Overview*. CRS Report for Congress. RS22674.

Shin, Jae Chul. 2009. *A Study on Legislative Policies for Anti-terrorism in South Korea*. Thesis for Doctorate in Graduate School of Dongguk University.

Yi, Kye Soo. 2002. Front: Anti-terror-Gesetze Und Die Menschenrechte in Gefahr. *Democratic Legal Studies*. 21: 233-258.

<http://www.dhs.gov>

<http://www.fda.gov>

<http://www.fda.gov/AboutFDA/CentersOffices/OfficeofOperations/ucm119534.htm>

<http://www.fda.gov/downloads/EmergencyPreparedness/EmergencyPreparedness/UCM230973.pdf>

<http://www.fda.gov/downloads/Food/FoodDefense/FoodDefensePrograms/UCM345558.pdf>

<http://www.fda.gov/Food/FoodDefense/FoodDefensePrograms/default.htm>

<http://www.foodnavigator-usa.com>

<http://www.fsis.usda.gov>

Patriot Act, 2001.

edaily(2006.07.11).

## *Korean References Translated from the English*

신제철. 2009. 한국의 대테러 관련 입법정책에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.

이계수. 2002. 전선: 반테러법과 위험에 처한 인권. *민주법학*. 21: 233-234.

---

Received: Nov. 30, 2015 / Revised: Dec. 10, 2015 / Accepted: Dec. 10, 2015

## 미국의 식품테러 대응시스템과 한국에의 시사점

국문초록 이 연구에서는 식품 안전의 위기 상황에 대비하여 신속한 대응체계를 마련하기 위해서, 우리나라 식품테러의 대응체계 실태를 살펴보고, 이를 미국의 식품테러 대응체계와 비교 연구하였다. 이를 통하여 다음과 같이 우리나라 식품테러의 시사점을 도출하고자 하였다. 첫째, 식품테러는 대테러법이 부재하고, 국가대테러 활동지침에서도 식품테러에 대한 언급이 없다. 반면에 미국은 식품테러에 대한 다양한 규정들이 존재한다. 둘째, 식품테러의 경우는 현대 위기의 속성상 복합재난의 성격이 강하며, 2차 피해의 확산이 더 많은 피해를 불러 올 수 있다는 점에서 주무기관과 유관기관 간 역할의 유연한 변화를 요구한다. 그러나 우리나라의 경우에는 이를 제대로 반영하지 못하고 있다. 결론적으로 우리나라의 경우 식품의약품처의 통일된 위기대응 체계 하에 각 사고 유형에 따른 대응방침을 마련하는 시스템의 보완이 필요하며, 이를 통하여 새로운 사고유형으로서의 식품 테러 위협에 대한 선제적 대응이 요구된다.

주제어 : 식품테러, 새로운 사고유형, 위기대응

**Profiles** **Sang Il Ryu** : He received his Ph.D. from Chungbuk National University. He is a assistant professor of the Department of Fire Service Administration at Dong Eui University, in which he has taught since 2013. His research interests include Disaster Management, Fire Service Administration, Social Network and Social Policy. He has published 25 articles in journals since 2013(samuel@deu.ac.kr).

**Ju Ho Lee** : He received his M.A., and Ph.D. from Chungbuk National University. He is a assistant professor of the Institute for IGR at Sunmoon University, in which he has taught since 2014. His research interests include emergency management theory, budgetary theory, conflict management and public administration. He has published 40 articles in journals and written 2 co-author books(leejuho2014@sunmoon.ac.kr).

**Eu Gene Song** : She received her M.A., and Ph.D. from Chungbuk National University. She is a researcher of the Consumer Analysis Center at Chungbuk National University Industry-University Cooperation Foundation. Her research interests include risk communication, consumer behavior, risk information acceptance, and consumer risk management. She has published 11 articles in journals(morndew0924@hanmail.net).

**Hyun Jung Yoo** : She received her M.A., and Ph.D. from Sungkyunkwan University. She is a professor of the Department of Consumer Science at Chungbuk National University. Her research interests include consumer behavior, consumption trend, consumer safety, consumer education and policy. She has published 119 articles in journals and written 10 co-author books (yoohj@hcbnu.ac.kr).