식품안전관리 시스템의 정책개선 방향

The direction of the policy to improve food safety management system in korea

정지원[1] · 이동식[2] · 이영순[1*]

Ji-Won Jung[1], Dong-Shik Lee[2], Yong-Soon Lee[1*]

[1*]서울대학교 수의과대학 수의공중보건학교실, [2]국립수의과학검역원 축산물위생과

[1*]Department of Veterinary Public Health, College of Veterinary Medicine, Seoul National University,

[2]Department of Livestock Product Safety and Inspection, National Veterinary Research and Quarantine Service

Increment of food safety problems in Korea including garbage dumplings, Kimchi contaminated with parasites' eggs, and more recently, melamine in chinese foods agitated korean public's concern on food safety issue. One of the causes of public agitation on food safety is current system for food safety management. Food safety authorities are divided into 7 agencies controlled by 26 separate laws in Korea. The present multiple agency system for food safety administration hinders integrity, liability, rapidity and efficiency of administrative affairs on food safety, making difficulties on inter-agency cooperation and information sharing.

It is ideal to transfer food safety administration affairs to a single agency to solve aforementioned problems. However, integration of multiple agencies costs a huge expense and long time. Taking these difficulties account, here I suggest that it is right time to consider a colligative system for food safety management. Last year, fortunately, korean government established "Food Safety Fundamental Law" and a new organization named "Food Safety Policy Committee". However, concern still exists whether the committee follows precendent failure of "Food Safety Countermeasure Committee", which was under the prime minister. In addition, the questions remain how many times in a year "Food Safety Policy Committee" will be opened, and if reasonable and appropriate intervention on food safety policy can be made by this committee. It is likely that the

Corresponding author : Yong-Soon Lee
Department of Veterinary Public Health, College of Veterinary Medicine, Seoul National University,
599 Gwank-ro Gwank-gu Seoul, 151-742
Tel: 82-2-880-1270
E-mail: leeys@snu.ac.kr

intervention tends to be compromising for the interest of related agencies rather than to make fundamental solution on the food safety issues. A bigger problem lies on whether this committee, as a colligative organization for food safety, practically can stabilize public agitation. In fact, the public tends to distrust government authorities' opinions on food safety. The distrust cause emotional instability to the public and is likely to amplify the social impact of food safety issues in Korea. A well known accident of beef tallow in XX noodle company caused a tremendous social uproar. However, the company was given a decision of "not guilty" eventually after losing credibility as a food manufacturer. The situations of garbage dumpling problem and recent issue on USA beef import are similar to this. As a matter of fact, food safety is an issue of public reliability. From my own experiences, if government confronts with food safety issues and, unfortunately, if it fails to settle the problems, then its reliability is seriously damaged.

Here I recommend to organize "Food Safety Committee" consisted with non-government experts which colligates food safety management, especially taking charge of risk assessment, for the good of both the public and government. Continuous operations rather than big temporary measures is desirable to get public reliability on food safety management. To this end, a permanent and independent committee is necessary rather than present temporal one.

1. 서론

불량만두, 기생충 알 김치 및 최근의 수입 쇠고기 광우병 사건 등 급증하는 식품안전 문제로 우리나라 소비자들은 최근 식품의 생산, 가공, 유통되는 방식에 대하여 전례 없는 관심을 표명하고 있으며[1,2] 6개 부처, 26개의 관련 법률로 다원화된 식품행정체계의 통합에 대한 필요성이 대두되고 있다. 식품 관리체계의 다원화에 따른 식품행정업무의 통일성, 책임성, 신속성 및 효율성의 결여가 식품안전사고 발생 시 신속하고 일관성 있는 대처의 어려움으로 드러나고 있으며, 식품안전이 해당 부처별로 마련되어있는 식품안전법령에 의하여 별도로 관리되므로 식품안전사고 발생시 책임소재가 불분명하고, 안전관리의 사각지대 발생이 우려되고 있다[3]. 또한 식품안전관리 책임소재가 불분명하고 부처간 횡적 업무협조 및 정보공유가 미흡하여 지도·단속업무의 비효율을 초래할 뿐 아니라 식품업계에 대한 중복규제로 식품산업의 경쟁력이 저하가 우려되는 상황이다. 이로 인하여 반복적으로 발생하는 식품사고의 원인이 식품관리기관의 다원화에 기인한다는 인식이 폭넓게 형성되고, 정부의 식품안전관리에 대한 국민의 불신이 증폭되고 있다.

세계화에 따른 인적·물적 교류가 활발해 짐에 따라 2000년 이후 해외로부터 구제역 등 악성전염병이 유입이 증가하고 있으며, 고병원성 조류인플루엔자 등 신·변종 인수공통전염병이 매년 발생하여 사회·경제적인 피해를 일으키고 있다. 이에 따라 국민여론 및 전문가들은 선진국들과 같이 동식물위생에서부터 식품안전에 이르기까지 전반적인 관리체계를 개편해야 한다는 의견이 지속적으로 제시되어 왔다. 이를 위해서는 생산에서 소비에 이르는 모든 단계 및 수출입 동식물 검역에 걸쳐 효율적이고 일관된 정책수립이 필요하며, 식품의 원료, 제조, 가공, 유통 및 수출입관리의 일원화된 행정체계구축이 요구된다. 본 논문은 식품안전관리의 효율화의 정책적 기초를 제공하기 위하여 국제기구의 식품안전관리 체계에 대한 권고 사항 및 가이드라인의 고찰, 식품행정 일원화를 최근에 이루어 낸 해외 선진국의 사례를 연구하고 국내 식품행정의 역사와 현재를 분석하여 국내 상황에

가장 적합하고 바람직한 식품안전관리체계 모델을 수립하는 데 고려해야 할 사항들을 제시한다.

2. 국내 식품안전관리체계의 현황 및 문제점

가. 우리나라 식품안전관리 시스템의 과거와 현재

우리나라의 식품안전관리는 초창기부터 식품별로 분야별 독자적인 관리를 하는 시스템이 구축되어 왔다(표 1). 1948년 초대정부 출범 시 사회부(보건국)와 농림부(수의과)에 일반식품과 축산식품의 관리부서가 별도로 있었으나, 초창기 이들 부서는 식품에 대한 전담 관리조직이라기보다는 질병에 대한 관리조직과 병행되는 측면이 강해, 예를 들면, 사회부는 사람질병관리와 연계하여, 농림부는 가축질병 및 인수공통전염병관리와 연계하여 관리가 이루어졌다.

표 1 우리나라 식품행정 역사

구분	일반식품	먹는물	수산식품	축산식품
1940~50년대	사회부		농림부	
1960~80년대	보건사회부		농림부	
1990~2007	보건복지부	환경부	해양수산부	농림부
2008~현재	보건복지가족부	환경부	농림수산식품부	

우리나라에서 기초적 식품안전관리가 시작된 것은 1967년 보건복지부 식품위생과 설립, 1961년 농림부의 수의과가 가축위생과로 명칭 변경 및 수산국 설립된 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 정부 내에서 식품안전관리에 대한 필요성이 인식되어 식품안전관리 조직이 설립되었다. 본격적인 식품안전관리는 1970년대 식품산업이 발전하며 보건사회부 위생관리담당관 조직이 설립되고 농림부에 축산국 낙농과 및 가공이용과가 신설되면서 시작되었다. 1980년대까지는 보건사회부와 농림부라는 2개 부처가 일반식품과 축산식품이라는 분야별로 책임지는 시스템이 구축되어 운영되었으며 1990년 초 환경문제 및 해양수산 분야가 부각되면서 식품안전분야도 보건사회부와 농림부라는 2개의 큰 축이 크게 보면 농업, 보건, 환경, 수산이라는 농림부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부라는 4대 부처 시스템으로 분화되어 나갔다.

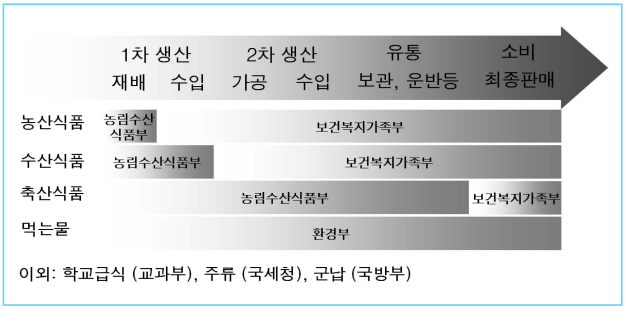

그림 1. 식품안전행정의 다원적 분산관리

즉, 보건사회부(현 보건복지가족부)에서는 먹는 물 등 환경문제가 환경부 신설로 이관되고, 농림부는 해양수산부가 설립되면서 수산식품분야가 별도로 분리되어 나갔고, 보건복지부의 식품정책국이 약품분야와 합해져서 식품의약품안전청으로 확대 개편되었다. 특이할 점은 동식물 검역 및 방역은 농업부처에서 지속적으로 담당하여 왔다는 것이다.

2008년 새정부 출범과 함께 농림수산식품부로의 개편을 통해 기존 수산식품과 축산식품의 생산단계에서의 식품안전관리 업무를 통합하여 국제적인 일원화 흐름에 맞는 개편이 시기적절하게 이루지고 있다고 판단된다. 우리나라의 식품안전관리 시스템은 농림수산식품부로의 개편이 이루어졌음에도 아직까지 보건복지가족부(식품의약품안전청), 교육과학기술부, 국방부, 기획재정부, 환경부 등 총 6개 부처에서 품목별, 관리단계별로 관리하는 다원적 분산관리 체계가 특징이다. (그림 1)

나. 우리나라 식품안전관리체계의 문제점

과거 우리나라 식품안전관리 사고 사례 분석을 통하여 우리나라 식품안전관리체계의 문제점을 파악한다. 2000년 발생한 중국산 냉동꽃게 사건의 예에서 검사위탁기관인 해양수산부는 납 꽃게를 전량 수거해 폐기처분하도록 식약청에 통보하였으나 식약청에서는 인천시 등 자치단체에 행정처분을 요청하고, 자치단체에서는 수입식품의 수입신고, 검사는 물론 수입 업체들의 식용식품허가 업무를 담당하는 식약청에서 폐기처분도 해야 한다고 하여 행정기관 간 책임전가 및 업무 차질의 문제점이 대두되었다. 2003년 생굴 식중

독 사건의 경우에는 식약청이 생굴에 의한 식중독에 신속한 대응 없이 전국적으로 확산된 이후 지방청에 시판 중인 생굴 중 일부를 수거, 식중독 원인균 검사를 하도록 지시하는 등 식약청 관할 지역에 대해 부정기적으로 실시하는 샘플링 검사에 의존할 뿐 생산지 위생관리 및 검사 시스템은 전무하여 생산부터 소비까지 일관적인 관리의 부실함을 드러냈다. 2004년 발생한 불량만두 사건에서 식약청에서 "쓰레기 단무지"로 규정한 만두소 내 무말랭이가 문제가 되었으며, 이 사건은 식품의 안전성보다는 건전성이 문제시 되었음에도 언론을 통해 업체 명단이 발표되는 등 책임이 민간에게 전가되어[4] 관련 업계에 큰 타격을 주었고 올바르지 못하고 섣부른 판단 및 대응에 의한 큰 사회적 파장을 일으켰었다. 2005년의 기생충 알 김치 사건에서는 식약청 내부 부서 간에도 중국산 김치에 있는 기생충 알의 위해성에 대해 서로 다른 입장을 보이는 등 논란이 벌어지기도 하였다. 이러한 우리나라 식품안전관리 사고가 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

우선 우리나라의 품목별, 관리단계별 다원적 분산관리 체계는 품목별 관리에 따른 전문성이 있을 수는 있지만, 전반적인 식품안전관리 역량이 약해질 수 있다. 이에 따라 농장에서 식탁까지 일관적인 식품안전관리가 불가능하고, 관리의 중복 · 사각지대 발생에 따라 책임 소재가 불분명해질 수 있으며, 유통단계 중심의 사후관리체계로 사전 예방이 미흡하여 근본적인 사전예방 관리 체계 및 과학적인 위험평가(Risk Assessment)가 취약해질 수 있다.

다음으로 식품안전업무가 품목별 · 단계별로 농림수산식품부와 식품의약품안전청에 의해 분산 수행되고 있는 점이다. 안전관리의 기본이 되는 기준설정에 있어서 같은 품목일지라도 유통과정에 따라 담당 부처가 다르며, 품목별 및 생산 · 유통 등 단계별로 단속 · 지도 업무도 소관부처가 분산관리하고 있고, 특히 농산식품의 경우는 같은 품목이라도 국내생산이냐 수입이냐에 따라 소관부처가 분산되어 있다.

또한 식품안전관리의 분산에 따른 식품안전사고 대응 능력 저하 및 식품안전관리체계에 대한 불신 가중의 문제가 있다. 식품안전사고가 발생할 경우 원인규명 및 대응에 대해 부처 간 책임을 전가하고, 신속한 대응이 이루어지지 않으며, 식품의 생산부터 소비까지 위해정보의 일관성과 투명성 부족으로 식품안전에 대한 소비자의 불안 및 불신이 가중되고 있다. 이는 또한 소비자, 생산자와 식품행정기관 사이의 식품안전정보의 상호 교환이 어려워 식품안전정보소통의 문제를 발생시키고, 식품 품목별 상이한 인허가 기관 등에 의한 고질적인 중복규제로 식품산업발전이 저해되는 상황을 발생시킨다.

그리고 식품안전관리의 중복 및 누락으로 인력 분산 및 행정효율 저하가 발생하고 식품안전행정 비효율로 식품안전 서비스 품질 저하되어 결국 식품행정비용 및 인력 관리의 비효율이 초래된다.

다. 식품안전 일원화 추진사항과 문제점

우리나라에서 식품안전행정 개선의 노력이 이루어지지 않았던 것은 아니다. 2005년 식품행정체계개선을 위한 근본적 검토가 추진되어야 한다는 요구에 따라 2006년 총리 산하 식품안전처 설치를 위한 정부조직법 개정안이 국회에 제출되었다. 식품안전처는 농수축산물의 생산부터 소비까지의 모든 식품안전관리 업무 수행을 목적으로 하는 기관으로, 식품안전처 설치시 기존의 식약청은 폐지하고 의약품 업무는 복지부로 재편하며 인력 소요는 기존 인력범위내로 한정하는 방안이 마련되었다. 이 식품안전처 설치에 대해 소비자단체, 식품학계 등은 찬성하였으나 농림부의 경우 일원화 시 축산업이 규제위주의 행정으로 위축될 것을 우려하여 축산단체를 중심으로 식품안전처 신설을 반대하였다. 또한 보건복지부의 경우 식품안전처가 설치되면 의약품 행정의 상대적 약화를 우려하여 약사회 등에서 신설을 반대하였다. 게다가 국회 관련 상임위에서 임기 말 부처신설 부당 등의 이유를 들어 정부의 식품안전처 설치안에 반대하여 설치가 무산되었다. 최근 불량만두소, 수입김치 안전성 문제 등을 계기로 식품안전제도 개선, 수입식품 안전관리 강화 등에 대한 대책으로 식품안전종합대책이 2005년 12월에 시행되었으며, 범정부적 종합대책을 마련하였다고 평가받고 있다. 또한 2006년 6월 통합적 식품안전정책의 추진, 긴급대응체계의 구축, 소비자 참여강화를 주요 내용으로 한 식품안전기본법

을 제정하였다. 식품안전기본법에 따라 2008년 12월부터 국무총리를 위원장으로 하고 기획재정부, 교육과학기술부, 법무부, 농림수산식품부, 보건복지가족부, 환경부 장관 및 식품의약품안전청장과 국무총리실장이 위원으로 활동하며 이외에 약간 명의 민간위원이 위촉된 식품안전정책위원회가 발족하였다. 이러한 식품안전정책위원회는 일본의 "식품안전위원회"와 유사한 형태이나 그 구성 및 역량에 있어서는 큰 차이가 있다. 일본의 식품안전위원회는 내각부 내 설치로 부처간 이해관계가 있는 업무에 대해서도 조정이 가능하다. 또한 위원회 위원 7인이 모두 식품위생 민간전문가로 과학적 전문성, 객관성, 독립성, 투명성을 확보할 수 있으며, 민간 전문가 중심으로 운영함으로써 정부의 부담은 줄이고 국민의 신뢰는 향상시킬 수 있다. 우리의 식품안전정책위원회가 부처장관 중심으로 구성되고 운영되는 경우 독립성 및 전문성이 취약하여 국민의 신뢰를 확보하는데 한계가 있으므로 식품안전기본법 개정 등을 통해 최소한 일본과 같이 민간중심의 식품안전위원회로 개편하는 것이 합리적이다.

3. 선진국의 행정체계 일원화 사례와 특징

1990년대 중반부터 전세계적으로 신 · 변종 인수공통전염병 발병이 급증하며 이에 대한 사회적 관심과 우려가 증가하고 있고, 많은 선진국의 경우 소해면상뇌증, 조류인플루엔자 등의 발생으로 식품안전은 동물위생과의 연계가 불가피하다는 인식에 따라 동물위생과 식품안전을 통합하는 경향을 나타내고 있다. 식품산업의 대형화에 따라 식품사고도 대형화 양상을 보이고 있으며 이에 대해 선진국의 경우 각자 특색에 맞게 오랜 기간 논의와 준비가 이루어져 왔다. 이에 우리와 유사한 문제를 겪은 선진국의 개편 사례 및 국제기구의 원칙 등 고려사항을 명확히 논의한 후 우리에게 적합한 시스템의 구상이 이루어져야 할 것이다.

식품안전관리에 있어서 세계적으로 공통으로 발견되는 현상은 ① 농장에서 식탁까지 일관되지 않은 분산관리, ② 분산관리에 따른 사각지대 발생 및 책임부재, ③ 사전 예방적 관리 방식의 미흡, ④ 과학적이고 체계적인 위험평가 취약 등이 있다[5]. 이러한 문제는 비단 우리 뿐 아니라 이미 식품안전행정 체계화를 달성한 선진국들도 공통적으로 겪은 문제로, 이의 개선을 위해 FAO/WHO에서는 다음과 같은 원칙 및 고려사항을 제시하였다[5]. 우선 농장에서 식탁 까지(Farm to table) 통합관리이다. 최종단계에서 검사 및 반송보다 생산부터 유통까지 모든 단계에서 예방조치 도입이 경제적으로도 더 효율적이다. 이를 위해 생산자, 유통 및 판매자에게 식품안전의 1차 책임을 위탁하고 정부는 모니터링, 예찰을 통해 법적, 규정적 사항을 집행하는 것으로, 현재 국내에는 축산물에 한해 민간주도 HACCP지정제 를 도입한 상태이다. 다음은 위험분석을 통한 과학적 식품안전관리이다. 이는 식품관리정책과 소비자보호조치의 기본이 되는 토대로 FAO/WHO에서는 화학적 위해에 대한 위험분석으로부터 산출된 경험과 전문성을 미생물학적 위해로 까지 확장시키도록 권고하고 있다. 마지막으로는 투명하고 효율적인 시스템이다. 소비자의 신뢰는 식품관리체계의 효율성과 온전성에 의해 결정되며, 최근 사회가 급속도로 성장하고 성숙함에 따라 정책 결정에 있어 투명성이 가장 중요한 요소로 제기되고 있다. 모든 결정과정이 투명하고 관계자의 참여가 가능해야 하며 모든 결정사항의 기본적인 것을 설명해 주는 것이 투명성 확보에 가장 중요하며 또한 식품관리기관은 식품안전정보를 대중들과 교류하는 방식을 검토해야 한다.

주요 선진국의 식품안전관리체계는 크게 세가지로 나눌 수 있다. 단일기관 시스템 모형은 하나의 기관으로 단일화된 식품관리 시스템으로 독일, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴 등이 취하고 있는 체계이다. 캐나다, 영국, 프랑스, 일본 등은 통합적 접근방식에 기초한 통합관리 시스템을 택하고 있고, 우리와 미국 등의 식품안전관리체계는 다원화 시스템을 채택하고 있다. 각 시스템의 장단점은 다음 표 2와 같다

선진국의 식품안전관리체계는 미국을 제외하고 대부분 단일기관 시스템 또는 통합관리 시스템 이 대세를 이루고 있다[6,7]. 각국마다 식품안전관리체계 개편의 사유와 여건이 다르므로 일률적으로 어떠한 방안이 가장 적절하다고 판단하기는 어렵지만, 식품안전관리체계의 개편 원칙과 고려사항에 가장

표 2. FAO/WHO의 국가 식품관리 체계 강화 지침

구 분	장 점	단 점
단일기관형 (Single)	이상적인 방안임 · 균형 잡힌 식품안전조치 가능 · 소비자보호를 위한 신속한 조치 가능 · 자원 및 전문가의 효율적 사용 가능 · 예산의 효율성 개선 가능 · 식품 기준의 조화 가능 · 식품안전문제 신속 대응능력 향상 · 국내/외 시장 변화에 신속 대응능력 향상 · 산업진흥 및 무역촉진 그리고 업무 합리성, 효율성 개선	· 각국의 사회경제적, 정치적 여건에 맞는 모범적인 일원화 모델 제시가 불가능 · 일원화된 기관에 기초한 새로운 식품 안전관리 시스템을 설립할 만한 나라가 많치 않음
통합관리형 (Integrated)	· 국가식품관리시스템의 일관성 부여 · 타 기관의 일상집행업무까지 통합하는 것이 아니므로 상대적으로 조직 개편 용이 · 국가 전체의 식품 생산 및 유통에서 통일된 조치를 촉진시킬 수 있음 · 위험평가와 위험관리 기능의 분리로 객관적인 소비자 보호조치 및 국내 소비자, 해외 구매자의 신뢰확보 용이 · 식품관리에 대한 국제문제대처 용이 · 정책결정의 투명성 및 집행의 책임성 향상 · 장기적으로 예산의 효율성 개선됨	특별히 단점에 대한 언급이 없음 ※ 통합기관(Integrated National Food Control Agency)은 국가식품관리 목표와 이를 수행하는 데 필요한 전략 및 전술을 수립/운용하는 것에 있음 ※ 통합기관은 일상적인 식품검사 책임을 가지고 있어서는 안되며, 이 업무는 중앙/지방 정부기관들에 있어야 함
다원화형 (Multiple)	특별히 장점에 대한 언급이 없음 ※ 다원화 시스템은 오래된 식품 역사의 산물이나, 다원화 시스템을 유지할 경우에는 관련 부처간 업무역할을 보다 분명히 할 필요가 있음	· 국가 전체적인 통일성의 결여 · 빈번한 부처간 관할권의 혼선으로 · 집행의 비효율 초래 · 부처별 전문가 및 자원의 차이로 부처별로 조치수준에 차이가 발생 · 산업/무역진흥과 공중보건간 이해 갈등초래 · 정책결정에서 과학자원 통합적 활용한계 · 일관성의 부족으로 규제 적용시점이 부처별로 다르고 과잉규제를 초래 · 국내 소비자와 해외 구매자의 신뢰 감소

접근하는 것은 단일기관 시스템이다. 단일기관 시스템은 덴마크의 가정소비자부를 제외하고는 농업부처를 중심으로 단일화되어 있는 점이 특징이다. 이는 많은 선진국에서 농업부, 보건부, 수산부 등 여러 부처로 분산된 식품안전행정기능을 농업식품부처로 일원화하고 있다는 것이며, 최근 핵심 이슈인 광우병, 조류인플루엔자 등 동물유래 질병에 대응하기 위해서는 농업부처의 동식물 검역 · 방역조직이 필요했기 때문으로 분석된다. 농업부처가 상대적으로 식품관련 조직, 인력 및 시설이 많아 이를 활용할 경우 새로운 조직 · 인력이 필요 없어 재정지출의 절약이 가능하며 사육 · 재배 · 양식 등 식품의 생산단계부터 통합관리가 이루어지기 위해서는 이를 관장하는 농수산업부처의 기능이 필수적이다.

대부분의 선진국에서는 식품을 보건의료분야인 의약품과는 별도로 독립시켜 전문화하고 있다. 선진국들은 공통적으

로 식품행정전담기관을 설치하고 있으며 미국 등 일부 예외적인 경우를 제외하고는 식품과 의약품을 동시에 다루는 행정기관을 가지고 있는 선진국은 없다. 효율적인 식품안전관리 및 국민건강 보호를 위해서 생산관리부처인 농림수산식품부 등은 1 · 2차 산업분야(농식품산업)를 중심으로 지도 · 육성 및 관리를 실시하고, 보건복지가족부 등 보건부처는 보건 · 의료 · 약품 산업과 같은 3차 서비스 분야를 중심으로 지도 · 육성 및 관리하는 것이 전문성 측면 뿐 아니라 효율면에서도 바람직하다.

통합관리 시스템의 경우 부처별로 기능적 통합, 위험평가 기능만 통합, 중심기관의 설립, 총괄위원회 설치 등의 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있으며, 이 경우에도 농업부처 또는 독립부처를 중심으로 통합관리 시스템이 구축되어있다. 미국은 "상호협력"[8], 일본의 경우는 민간위원으로 구성된 "위원회" 형태로 식품행정 관리를 총괄하는 시스템을 취하고 있다.

4. 우리나라 식품행정의 체계화 및 효율화 방안

우리나라의 식품행정 체계를 개선하기 위해 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 우선 농장에서부터 시작되는 체계적 식품안전관리이다. 생산, 가공 및 판매망 전체를 아우르는 예방원칙의 수립이 식품안전을 이루는 가장 효과적인 방법으로 식품안전관리 일원화는 식품생산의 최초 시작점인 사육 · 재배 등 생산 단계부터 출발해야 한다. 소비자 보호를 극대화하기 위해서는생산에서 소비에 이르기까지 식품의 안전과 품질의 관리가 이루어져야 하며, 이는 생산자, 가공업자, 운송업자, 포장업자 및 소비자 모두가 식품안전과 품질을 보장하는 데 있어서 핵심적인 역할을 수행하는 함축적이고 통합적인 농장에서 식탁까지라는 접근을 요구한다. 식품위해는 식품망 어느 곳에서든 다양하게 나타날 수 있으며 식품망 전체에 대한 위해도 검사는 매우 어렵고 비용이 많이 들어 현실적으로 불가능하기 때문에 체계적이고 예방적 접근방법을 통한 공정의 통제가 선호된다. 국민소득이 높아질수록 소비자들은 품질 좋고 더욱 안전한 식품을 공급받기를 원한다. 70~80년대는 가격/수량 위주였으나, 90년대 후반부터는 품질/안전 중심으로 소비자의 요구가 변화되고 있는 것을 보아도 이러한 점을 확인할 수 있다. 한국농촌경제연구원에 따르면 맛과 안전성이 가장 중요한 소비자 식품선택요소로 작용하는 것으로 조사되었다[9]. 농식품 품질 · 안전 수준을 높이기 위해서 지속적으로 노력해 왔지만, 여러 기관에 의한 생산, 유통 등 단계별 분산관리로 행정기관간의 사각지대, 중복관리 등으로 효율성 및 일관성이 결여되고 소비자의 불안이 가중되고 있다.

다음은 검역 · 방역과 식품안전의 통합적 접근이다. 식중독 등 일반 위생관리 뿐만 아니라, 최근 식품안전의 핵심 이슈인 광우병, 조류인플루엔자 등 인수공통전염병에 효과적으로 대응할 수 있는 행정조직으로의 개편이 필요하다. 이러한 상황을 반영하여 최근 식품안전관리를 일원화한 선진국들은 인수공통전염병을 담당하는 동식물 검역 · 방역과 식품안전을 통합 관리하는 추세이고, 우리나라의 농림수산식품부에서도 검사 · 검역청을 신설하려는 움직임을 보이고 있다.

식품행정 일원화는 국제적 흐름에 맞게 이루어져야 한다. 농장에서 식탁까지 일관되지 않은 분산관리에 따른 사각지대 발생 등으로 인한 책임성 미흡, 사전 예방적 관리 방식의 미흡, 과학적이고 체계적인 위험평가 취약 등은 식품행정에 있어서 국제적으로도 공통적인 문제이다. 이의 극복을 위해서는 FAO/WHO에서 제시하는 식품안전관리 원칙에 맞게 농장에서부터 식탁까지 일관된 식품안전관리체계를 구축해야 한다. 선진국과 FAO/WHO에서도 최종산물에 대한 검사만으로는 안전성을 근본적으로 담보할 수 없음을 지적하고 생산단계부터 일관된 사전예방관리의 중요성을 강조하고 있다. 앞서 제시한 바와 같이 선진국의 식품안전관리체계는 미국을 제외하고 대부분 단일기관 시스템 또는 통합관리 시스템이 대세를 이루고 있으며, 이중 식품안전관리체계의 개편원칙과 고려사항에 가장 접근하는 것은 단일기관 시스템이다. 대부분의 선진국에서 농업부, 보건부, 해수부 등 여러 부처로 분산된 식품안전행정기능을 농업식품부처로 일원화하였으며, 식품산업과 식품안전을 통합하여 농업식품부처 중심으로 통합하여 관리하는 것이 추세이다. 하지만 일본정부에서 추진하려 했던 "소비자청" 혹은 독일, 스웨덴, 덴마크

와 같이 식품행정주무부처에 "소비자"가 포함되는 경우와 같이 식품안전행정을 소비자의 입장에서 일원화 하려는 움직임도 있으므로 참고해야 한다. 다음으로 고려해야 할 점은 통합 비용의 합리성이다. 선진국에서는 식품행정의 제반 모든 분야의 일원화를 추진하면서 일원화에 따른 통합비용을 최소화하기 위하여 이와 관련된 조직 · 인력이 많은 부처로 일원화하고 있다. 우리나라는 농림수산식품부에서 식품산업, 동식물검역 · 방역, 식품안전(농수축산물) 등 대부분을 담당하고 있어 역시 농수산식품부로의 통합 시 비용 대비 효과가 높을 것으로 판단된다.

식품안전 관리와 평가는 위험분석에 기반하여 균형을 이루어야 한다. 위험분석은 식품관리정책과 소비자보호조치의 기본으로 위험관리 (Risk management), 위험평가 (Risk assessment), 위험정보교류 (Risk communication)로 이루어진다. 식품의 위험(안전) 평가는 경우에 따라 국제적으로 수용될 수 있는 방법으로 만들어진 다른 나라의 자료를 이용할 수도 있다. 식품안전관리는 경제적 영향과 실현가능성을 고려하여야 하며, 위험관리는 소비자보호의 요구사항에 부합하는 데 유연할 필요성이 있다. 국제기구 및 선진국에서는 균형 잡힌 식품안전시스템이 운영되도록 인허가, 지도단속, 기준설정 등 식품안전관리(Management) 업무는 하나의 부처로 통합하되, 안전성 평가 및 자문 등 식품안전평가(Assessment) 업무는 별도 기관에서 운영되기도 한다. 즉 단일부처에서 모두 관리와 평가를 모두 수행하는 경우도 있고, 평가만 다른 기관에서 하는 경우도 있다. 식품안전관리체계 효율화에서 마지막으로 고려해야할 것은 식품산업의 진흥 및 경쟁력 강화이다. 행정조직 개편에 따라 식품산업과 농어업의 연계를 통해 부가가치 창출 등 경제 성장에 기여하도록 해야 한다. 지도 · 육성과 규제의 조화를 통해 식품산업의 기반을 지금보다 업그레이드시켜, 이를 기반으로 식품안전이 비약적으로 제고되어야 하는 것이다. 우리나라 식품업체의 약 90%이하가 10인 이하의 영세사업체로 식품안전사고 발생원인으로 "열악한 식품산업기반"과 "사업자 인식미비"가 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 규제 · 단속만으로는 식품안전 관리를 이루어내기 어렵다. 과거 선진국에서도 단속 · 처벌 위주의 식품안전관리 방식을 사용하였으나 추진과정에서 한계점이 노출되었다. 과거 사회적 문제를 일으켰던 "불량만두" 사건 등의 예에서 알 수 있듯이 소비자 뿐 아니라 생산자, 업계에도 피해를 줄 수 있으나, 사전예방 중심으로 실시되면 카드뮴 오염 쌀의 예와 같이 생산단계에서 위험이 차단되어 소비자와 생산자를 동시에 보호할 수 있다. 또한 규제 위주의 식품안전정책은 산업육성에 장애를 초래할 수 있으므로 규제와 육성의 균형 있는 정책 수립을 통해 식품산업을 육성하고 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 미국, 일본 등 모든 선진국에서 90년대 후반부터 HACCP 프로그램을 도입하여 생산자 및 유통업체가 스스로 안전한 식품을 생산하고 공급할 수 있도록 지도, 육성하는 것을 병행하고 있다. HACCP은 식품망 모든 단계에 적용될 수 있는 중요한 예방적 접근방법으로, HACCP의 원칙이 국제식품규격위원회에서 정식으로 승인되었으며, 식품매개성 위해의 확인과 통제에 효과가 높아 최근 국내에서도 축산물에 한해 민간주도 HACCP을 도입하여 운영하고 있다. 이외에도 대부분의 잠재적 식품 위해는 우수지침(Good practice) 즉, 우수농업지침(Good agricultural practice; GAP), 우수생산지침(Good manu- facturing practice; GMP), 우수위생지침(Good hygienic practice; GHP)의 적용을 통하여 식품망(Food chain)을 따라 통제될 수 있다.

5. 종언

식품안전관리체계는 단일기관 시스템 모델로 개편되는 것이 이상적이지만, 현재 우리나라의 현실상 단기간 내에 일원화 하는 것은 어려울 것으로 예상되고, 통합비용 또한 상당히 클 것으로 판단된다. 모든 식품안전 행정기관을 통합하여 단일기관 시스템 모델로 개편하기가 어려운 상황을 감안하면 일본과 같은 총괄관리 시스템을 적극적으로 고려해야 한다. 2008년 식품안전기본법이 제정되었고 식품안전기본법에서 식품안전을 총괄하기 위해 식품안전정책위원회를 설치하여 운영하도록 되어 있다. 식품안전정책위원회는 국무총

리 및 7개 부처 장관 등 정부 위원 중심으로 구성되는데, 과연 이러한 식품안전정책위원회가 한 해에 몇 번이나 열릴 수 있을 까 하는 의문이 상존하고 있는 것이 현실이다. 또한 식품안전정책위원회에 여러 부처장관들이 포함되어 있어 가운데 객관적이고 합리적으로 정책조정 등이 잘 이루어 질수 있을 까 하는 의문점이 든다.

더욱 큰 문제는 정부 관계자 중심으로 이루어질 것으로 보이는 식품안전정책위원회가 과연 식품안전 사건사고가 발생할 경우 식품안전 총괄하는 기구로서 국민들의 막연한 불안을 잠재울 수 있을까 하는 점이다. 정부 관계자가 아무리 안전하다고 해도 소비자들이 믿지 않는 불신이 만연한 것이 현실이다. 우리나라의 식품안전사건 · 사고가 실재적인 위해보다 소비자 들이 심리적으로 불안해하는 불신의 문제가 크다. 결국 식품안전의 문제는 신뢰의 문제이며, 또한 지금까지 경험상 식품안전문제는 정부가 전면으로 나서서 문제가 해결되지 않을 경우 정부 전체의 신뢰도를 낮추는 결과를 초래할 수 있다. 식품안전을 총괄할 기구, 특히 위험평가(Assessment) 등을 담당하는 기구를 설립한다면 부처입장과 무관한 민간전문가 중심의 독립적인 식품안전위원회가 되는 것이 정부 입장에서나 국민의 입장에서 바람직하다. 식품안전위원회가 국민의 신뢰를 획득하기 위해서는 큰 대책 하나를 발표하는 것보다는 작지만 지속적인 활동이 더욱 중요하다. 이러한 활동을 전개하기 위해서는 현재의 비(非)상설 위원회는 불가능하므로 상설 독립 위원회로 개편하는 것이 필요하다.

참고 문헌

(1) 곽노성: 국가 식품안전관리기구의 개편방향에 대한 정책적 제언, 보건복지포럼, 71, 37 - 46 (2002)

(2) 박경진: 1998 - 2008 발생한 식품안전관련 사건 · 사고 분석, 식품위생안전성학회지, 24, 162-168 (2009)

(3) 유영철: 주요 선진국 식품행정체제의 변화와 방향: 위험분석에 기초한 식품행정조직의 구성을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 15, 173 - 197 (2004)

(4) 박성희: 위험보도의 위기구축 기제 프레임 분석-식품안전보도를 중심으로, 한국언론정보학회, 35, 181-210 (2006)

(5) FAO/WHO: Assuring food safety and quality(guideline for strengthening national food control systems), FAO/WHO, (2003)

(6) GAO: Experiences of seven countries in consolidating their food safety systems, GAO, (2005)

(7) 정기혜: 식품안전관리체계의 세계적 동향과 시사점, 국제사회보장동향, 122 - 137 (2006)

(8) 김재수: 미국 식품안전관리제도 현황과 시사점, 농촌경제, 28, 73 - 92 (2005)

(9) 최지현, 이계임: 주요 농축산물 안전성의 효율적 관리방안, 한국농촌경제연구원, (2001)