

# 우리나라 식품안전관리체계 확립을 위한 현안과제

## Current Issues in Building Food Safety Management System

### 1. 들어가며

세계무역기구의 출범, 식품업무의 지방자치제 이관 및 규제완화 등 대내외적인 식품 환경 변화에 의해 관리의 중요성이 더욱 강조되고 있는 식품의 안전성을 확보하기 위한 관리체계의 확립은 우리 나라 식품정책분야의 최대 현안이자 중대사라 할 수 있다.

미국, 영국, 캐나다 등 선진국들은 식품의 안전성을 제고하기 위해 자국의 안전관리체계를 일원화하는 등 시대적 상황 변화에 적극적으로 대처하고 있다.

식품의 안전성을 확보하기 위한 방안은 다각적인 측면에서 고려되어야 한다. 안전한 식품을 제조, 가공하고, 유통시키기 위한 사전관리측면과 생산된 식품들의 안전한 유통을 위한 감시체계 확립 및 부정·불량식품에 대한 단속 실시 등 사후관리적 측면의 식품위생감시 활동의 상시화가 필요하며 더불어 이러한 사전, 사후관리의 효율성을 제고하기 위해서는 식품 관련 제도 및 관련 기준, 규격들이 국제규격과의 조화 등을 고려하여 우선적으로 현 실정에 맞게 정비되어야 한다.

본고에서는 우리나라 식품안전관리체계 확립을 위하



鄭基惠

한국보건사회연구원 부연구위원

여 식품의 관련 제도 및 기준·규격의 정비, 안전한 식품의 제조·유통기반 조성, 식품위생감시 활동 강화 등의 세 종류로 대별하여, 각 세부과제와 추진방향을 검토하기로 한다.

## 2. 현안과제 및 추진방향

### 1) 식품의 관련 제도 및 기준·규격의 정비

#### (1) 관련 제도 정비

비현실적인 제도는 식품산업의 발전을 저해할 뿐 아니라 관련 행정업무의 올바른 집행도 사실상 불가능하게 한다. 현재 가장 비현실적인 제도 중의 하나가 건강보조식품에 관한 제도이다. 건강에 관한 사전 예방적 관심이 증대되면서 건강보조식품의 시장규모는 <표 1>에 제시된 바와 같이 국내생산품과 수입품을 합쳐 1997년 IMF여파로 1~2년간 주춤한 것을 제외하고는 1990년대 이후 해마다 고성장을 보이고 있는데 이를 관리할 적절한 제도나 법은 전무한 상태이다. 즉, 건강기능식품을 생산하는 업체가 법적으로 분리되어 있지 않으며, 제품의 유용성 표기도 아직은 허용되지 않고 있어 올바른 제품정보를 소비자에게 주지 못하고 있다. 또한 건강기능식품의 효율적인 관리를 위하여 2000년 의원입법으로 제정을 추진하고 있는 『건강기능식품관리를

표 1. 연도별 건강보조식품의 판매 현황

(단위: 백만원, %)

	국 내 <sup>1)</sup>		수 입		총 계	
	금 액	증감률 <sup>2)</sup>	금 액	증감률	금 액	증감률
1994	687,563	-	111,480	-	799,043	-
1995	814,161	18.4	157,628	41.4	971,789	21.6
1996	826,130	1.5	297,415	88.7	1,123,545	15.6
1997	794,631	-3.8	185,788	-37.5	980,419	-12.7
1998	544,359	-31.5	77,441	-58.3	621,800	-36.6
1999	725,204	33.2	147,766	90.8	872,970	40.4

주: 1) 건강보조식품의 검사실적기준(소비자가격)임.

2) 전년도 대비 증감률임.

자료: 한국보건사회연구원, 내부자료, 2001.

위헌법률』이 현재 국회 보건복지위원회에서 심사중에 있는데, 연내 제정이 반드시 이루어져야 하며, 건강기능식품의 유용성 표시관리에 관한 업무도 현행 보건복지부에서 수행하고 있는데 식품의약품안전청으로의 이관이 바람직하다.

또다른 비현실적인 제도가 바로 부정·불량식품에 관한 양형기준(量刑基準)과 처벌이다. 1998년 국민의 정부 출범이후 규제완화차원에서 부정·불량식품사범에 대한 양형기준도 같이 완화되어 법정에서의 실행선고가 거의 없어 동일인의 재범을 양산하는 등 식품위생수준 제고에 큰 걸림돌이 되고 있다. 즉, 부정·불량사범에 대한 양형기준의 상향조정이 강력히 요구되는 가운데 최근 관련 부처는 현행 벌금 3천만원에 징역 5년 이하인 부정·불량식품사범에 대한 양형기준을 벌금 7천만원에서 징역 10년 이하로 강화하기 위한 입법 조치를 추진하고 있다. 그러나 상향된 양형기준이 다른 법과의 형평성에 의하여 당초보다 많이 약화된 조치이다.

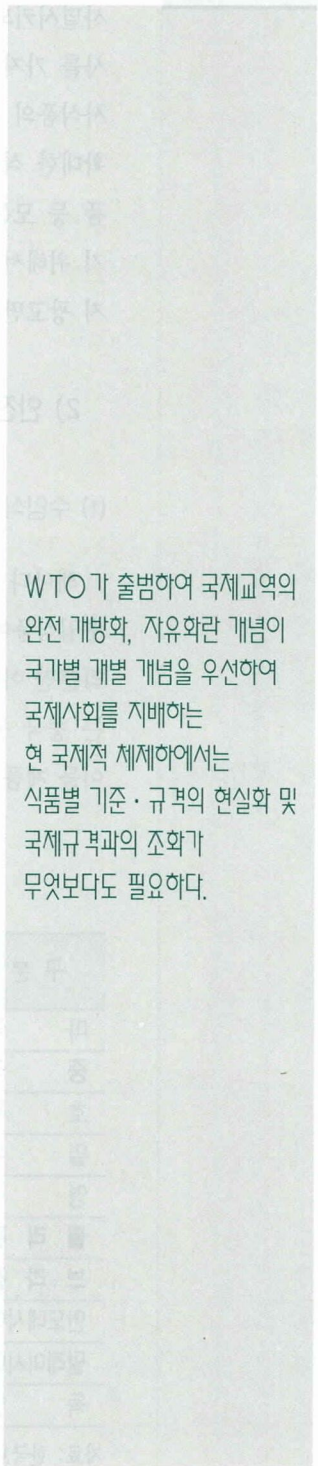
(2) 관련 기준·규격의 현실화

식품별 기준·규격의 현실화 및 국제규격과의 조화는 WTO가 출범하여 국제교역의 완전 개방화, 자유화란 개념이 국가별 개별 개념을 우선하여 국제사회를 지배하는 현 국제적 체제하에서는 무엇보다도 필요한 조치이다.

우리 나라의 각 식품류별 기준·규격이 설정되어 있는 『식품공전』 및 『식품첨가물공전』의 현실적인 제·개정이 필요한데, 특히 잔류농약의 잔류기준치 설정이 외국의 수준을 따라가기 위해서는 현재 54종에 그치고 있는 잔류농약에 관한 잔류기준치 설정 종류가 200여 종 이상으로 확대되어야 하겠다.

식품첨가물 또한 그 범위가 확대되어야 하는데, L-라이신, 에리스리톨 및 식용색소황색 5호 등 첨가물로 다수 사용되고 있는 제품에 대한 정의 및 성분규격에 대한 검토가 시급히 이루어져야겠다.

방사선에너지인 감마선을 식품에 쪼여 표면에 오염된 유해미생물을



WTO가 출범하여 국제교역의 완전 개방화, 자유화란 개념이 국가별 개별 개념을 우선하여 국제사회를 지배하는 현 국제적 체제하에서는 식품별 기준·규격의 현실화 및 국제규격과의 조화가 무엇보다도 필요하다.

사멸시키되, 생체식품의 색깔이나 모양, 맛을 변화시키지 않는 기술로 20여 년의 역사를 가지고 있고, 식품보존법중 가장 안전하다고 국제적으로 공인을 받은 방사선조사식품의 대상품목수를 2001년 18개 품목에서 37개 품목(분쇄가공육 등 포함)으로 확대한 식품의약품안전청의 조치는 매우 바람직하나 최근 유전자재조합식품, 수입식품 등 모든 식품의 안전성 여부에 대해 불안해하는 소비자들의 의구심을 해소해 주기 위해서는 TV 등 전파매체상의 공익 방송을 이용한 공익광고를 마련하거나, 일간지 광고면을 이용한 대국민 홍보가 실시되어야 하겠다.

## 2) 안전한 식품의 제조·유통기반 조성

### (1) 수입식품의 안전관리 강화

해마다 급증하는 수입식품은 이미 국내 생산식품과 달리 관리할 수 없게 되었으며, 수입식품이란 개념 자체가 의미를 잃어가고 있다. 최근 양적 증대에 따른 안전성 관리뿐만 아니라 위생적인 측면에서 문제시되는 것이 바로 위생취약지역이라 할 수 있는 중국 등에서 생산된 식품의 수입량이 <표 2>에 제시된 바와 같이 증가하고 있고, 이들 제품에 의한 식품사고도 다발하고 있다는 것이다.

표 2. 연도별 주요 수입국 현황

(단위: 10억원, %)

구 분	1997년		1998년		1999년	
	금 액	점유율	금 액	점유율	금 액	점유율
미 국	1,769,398	33.3	1,189,147	37.8	1,392,594	39.0
중 국	386,812	7.3	266,371	8.5	399,781	11.2
호 주	483,535	9.1	329,899	10.5	302,477	8.5
일 본	383,523	7.2	151,167	4.8	180,866	5.1
영 국	250,204	4.7	100,656	3.2	151,600	4.2
필 리 핀	89,780	1.7	67,491	2.1	101,779	2.8
브 라 질	70,449	1.3	65,404	2.1	85,642	2.4
인도네시아	132,604	2.5	65,257	2.1	83,623	2.3
말레이시아	109,951	2.1	108,248	3.4	86,099	2.4
독 일	113,098	2.2	54,191	1.7	55,782	1.6

자료: 한국보건사회연구원, 내부자료, 2001.

서류검사, 관능검사, 정밀검사와 무작위표본검사의 4가지 검사법에 의해 수입식품의 안전성이 검증되고 있는데, 위생취약지역의 제품에 관한 무작위표본검사 비율을 현행 다른 지역과 마찬가지로 3%로 적용하고 있다. 그러나 제품의 위생적 취약성을 고려할 때 표본추출비율을 6%정도로 상향조정하는 것이 바람직하다.

수입업자에 관한 관리체계 또한 수입식품의 안전관리 강화를 위해서는 검토되어야 할 부분이다. 현재는 지방기초단체인 시·군·구에 통보함으로써 자유로이 수입업을 할 수 있으며, 수입업자들의 수입실적과 성적에 관한 관리가 전혀 이루어지고 있지 않아 수입식품의 안전성을 제고하는 데 장애요인이 되고 있다. 즉, 수입업자별 수입식품의 안전성에 관한 검증을 할 수 없는 것이다. 수입업자관리를 지방식품의약품안전청에서 담당하며, 수입식품전산망을 이용하여 수입업자들에 관한 D/B를 구축하는 방안이 필요하다.

(2) 위해요소중점관리기준(HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point) 적용 확대

1995년 조기 도입된 HACCP는 2000년말 현재 단체급식분야까지 확대되어 <표 3>에 제시된 바와 같이 총 6개 식품분야로 확대 실시되고 있으며, 2001년에 비청량음료와 레토르트식품을 대상으로 HACCP를 실시할 계획이다. 그러나 각 식품류별로 참여하는 업소수의 증가는 미미한 것으로 나타나고 있다.

표 3. HACCP 지정 업종 현황(2000년말 현재)

연 도	대상식품	업소수(개)
1997	식육햄 및 소시지류	3
1998	냉동수산식품, 우유, 가공치즈	28
1999	어육가공품	6
2000	빙과류, 단체급식소	12
2001	비청량음료, 레토르트식품	7

자료: 식품의약품안전청, 내부자료, 2001.

수입식품의 안전관리 강화를 위해서는 수입업자관리를 지방식품의약품안전청에서 담당하며, 수입식품전산망을 이용하여 수입업자들에 관한 D/B를 구축하는 방안이 필요하다.

HACCP를 실시하기 위해서는 관련 시설 및 장비의 구비와 실시를 위한 교육참여, 관리지침 준수 등 부수적인 선결 요구조건이 구비되어야 하기 때문에 전체 식품업체의 약 85%정도가 10인 미만의 영세업체인 우리 나라 식품산업계의 형편을 고려할 때 사업의 확대 실시를 위해서는 관련 시설의 개·보수를 위한 금융지원, 교육비 면제 등 관련 지원정책이 구체적으로 수립, 실시되어야 한다.

현재 정부차원에서 실시하고 있는 HACCP 유인책이 비현실적이어서 사실상 제도의 확대실시에 도움이 되지 못하고 있음도 지적할 수 있다. 즉, HACCP를 실시하는 업체가 군납에 참여할 때 15점의 가산점을 부여하고 있으나, 군납에 참여하는 업체는 모두 대기업체로 사실상 유인책이 되지 못하고 있다.

확대 실시에 진력하는 반면에 약 5~6년간 실시된 HACCP사업에 관한 평가가 이루어져야만 파악되지 않았던 문제점을 도출하는 등 제도 확산에 일익이 되는 현실적인 방안이 마련될 수 있을 것이다. 즉, 실사업소에 관한 평가를 위한 평가지침 개발 및 평가단의 조기 구성이 필요하며, 평가단 구성은 올바른 평가를 위하여 제도의 확대 실시를 주도하는 전문가보다는 객관적인 전문가들의 참여가 우선 되어야 할 것이다.

### (3) 유전자재조합식품의 안전관리 강화

최근 전세계적으로 생산 및 유통이 확대되고 있는 유전자재조합식품에 관한 안전 관리는 이제 피할 수 없는 식품분야의 쟁점 사안이 되고 있다. 유럽, 호주 등은 안전성에 의문을 제기하고 표시도 강제하고 있지만, 미국, 중국 등 유전자재조합식품의 주요 생산국과 소비국들은 유전자재조합식품의 장점을 높이 평가하며, 표시의무조차도 불필요한 것으로 규정하고 있다.

우리 나라는 2001년 7월 1일부터 옥수수과 콩을 원료로 가공된 두부, 빵류 등 27개 식품에 한해서 유전자재조합여부를 표시토록 지난해에 관련 법령의 개정이 있었고, 지난 5월에는 표시대상품목임에도 불구하고 유전자재조합여부를 판정할 수 없을 때에는 원재료명 바로 옆에 '유전자재조합 가능성이 있음' 등과 같은 표시를 하도록 하고 있다.

유전자재조합식품과 관련하여 각 부처별 업무분장을 살펴보면, 식품의약품안전청에서는 가공용 원재료와 가공식품의 유전자재조합여부를 관리하고, 농림부에서는 식용인 원재료의 표시여부를 관리하게 되어 있다.

이와 같이 유전자재조합식품의 표시제 실시와 관련하여 전 세계적으로 공인된 검사방법이 없는 상황에서 안전에 관한 사회적 검증 및 과학적 검증 방법의 설정이 쉽지 않아 사후관리에 애로점이 있을 수 있다. 특히, 유전자재조합식품을 담당하는 주요 인력이 식품의약품안전청의 경우 5명 이내로 표시제 실시를 위한 사전관리에만 급급한 실정이다. 향후 더욱 증가할 유전자재조합식품의 중요성을 감안할 때 독립된 조직에 인력과 예산의 증액이 시급히 필요하다.

### 3. 식품위생감시 활동 강화

#### 1) 부정·불량식품 단속 강화

국민 기초생활 확립을 저해하는 3대 기초사범중의 하나가 바로 부정·불량식품사범으로 이들에 대한 단속 강화는 불요불급한 행정조치이다. 전국민을 대상으로 하는 부정·불량식품의 단속 강화는 부정·불량식품사범에 대한 양형기준의 상향조정과 함께 추진되어야 할 과제로 1998년 정부조직 감량화에 따른 식품의약품안전청 36명의 단속인력 감축과 2000년 지방자치단체 구조조정의 일환으로 실시된 별정직 단속인력의 감축이 효율적인 단속업무 실시를 위한 적정인원 확보의 장애요인이 되고 있다. 즉, 2000년말 현재 단속 인력 1인당 업무량은 300~400개 업소로 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

이를 극복하기 위해서는 중앙정부차원의 상설 감시기구인 가칭 『식품전담조사반』과 같은 새로운 조직과 인력의 확충이 필요하며, 새로운 조직의 설치 전까지 현행 활동중인 『중앙기동단속반』의 원활한 활동을 위한 다각적인 지원이 있어야겠다.

#### 2) 국제대회 대비 식·음료 안전관리 기반 조성

2002년 월드컵 개최 등을 비롯하여 최근 우리 나라는 각종 국제행

유전자재조합식품의  
표시제 실시와 관련하여  
전 세계적으로 공인된  
검사방법이 없는 상황에서  
안전에 관한 사회적·과학적  
검증 방법의 설정이 쉽지 않아  
사후관리에 애로점이  
있을 수 있다.

1) 정기혜 외, 『식품안전관리의 효율화 과학화 방안』, 한국보건사회연구원, 2000.

사를 유지하고 있고, 2002년을 '한국 방문의 해'로 정하여 국가 위상제고 및 관광객 유치의 극대화를 위해 여러 부처에서 박차를 가하고 있다. 숙박업 확충, 원활한 언어 소통을 위한 자원봉사자 모집, 한국적 볼거리 마련 등의 각종 사업이 추진되고 있으나 이들 못지 않게 중요한 것이 바로 위생적인 먹거리를 제공하는 일이다.

식·음료의 위생수준을 제고하기 위해서는 식품접객업의 총체적인 수준을 제고하여야 하는데 종사자 개인위생수준뿐만 아니라 시설·설비 수준의 적정화와 일부 지방자치단체에서 계획 중인 영문으로 된 메뉴판 작성과 음식모형 제작 및 전시 등 관련 사업이 효율적으로 추진되어야 하며, 이를 위해서는 중앙정부의 관심과 지원이 필요하다.<sup>2)</sup>

최근 정부에서 추진하고 있는 『위생관리책임실명제』에 대상 업소의 84.5%가 참여하는 등 비교적 성공을 거두고 있으나, 민간참여의 내실있는 제도 정착 및 실시를 위해서는 관련 협회의 자율적인 지도·감독도 수반되어야 할 것이다.

### 3) 식중독 예방활동 및 집단급식소 지도·점검 강화

과거 주로 온도가 높은 여름철에 다발하던 식중독의 발생양상이 변화하고 있다. 즉, 발생률의 계절별 차이가 심하지 않고, 집단급식이 증가하면서 집단급식소를 중심으로 대형 식중독이 다발하고 있으며, 장소별로도 음식점에서의 식중독 발생은 줄어들고 있으나, <표 4>에 제시된 바와 같이 학교급식에서의 발생건수는 증가하고 있는 실정이다.

해마다 급증하고 있는 학교급식의 식중독 발생에 대비하기 위한 국가적 차원의 개

표 4. 장소별 식중독 발생 현황(2000년)

(단위: 건, 명)

총 계	집단급식소				음식점	가 정	호텔·여관	기 타
	소계	학교	회사	기타				
104	43	30	3	10	25	12	2	22
7,269	5,670	4,792	56	822	803	206	78	512

자료: 식품의약품안전청, 내부자료, 2001.

2) 서울특별시에서는 메뉴판 개발을 위한 연구용역을 진행중에 있음.



선택이 필요한데, 현행 다른 집단급식소와는 달리 『학교급식법』이란 독립법에 의해 관리되고 있는 각급 학교별 급식 실시율이 <표 5>에 제시된 바와 같고, 확대실시 순서가 가장 늦은 중학교도 2003년에는 85% 실시한다는 교육인적자원부의 목표를 감안한다면 더욱 학교급식의 전문적인 관리가 필요하다.<sup>3)</sup>

표 5. 학교급별 학교급식 실시 현황(2000년 3월 현재)

구 분	전체학교	급식학교			급식률
		학교급식	위탁급식	계	
초등학교	5,292	5,247	39	5,286	99.9
중 학교	2,731	817	728	1,545	56.6
고등학교	1,957	803	1,050	1,853	94.7
특수학교	129	121	2	123	95.3
계	10,109	6,988	1,819	8,807	87.1

자료: 교육부, 내부자료, 2001.

또한 식중독 원인균도 과거 살모넬라균, 비브리오균 등 전통적인 발생 원인균 외에도 O157:H7, 리스테리아균 등 신종 병원성 세균에 의한 식중독 발생이 점차 증가하고 있는 추세이다. 이들 새로운 균에 의해 발생하는 식중독에 대응하기 위하여 새로운 역학조사 추진체계 및 보고체계의 확립도 중앙정부차원에서 심도있게 검토되어야 할 사안이다.

### 3. 나오며

전국민을 대상으로 하는 식품정책의 중요성에 비추어 볼 때 식품의 안전성 제고는 국가 차원의 최우선 정책과제라 할 수 있다. 즉, 유전자 재조합식품의 안전성 확보 및 효율적인 표시제 실시, 대형 신종 식중독

식중독 발생률의 계절별 차이가 심하지 않고, 집단급식이 증가하면서 집단급식소를 중심으로 대형 식중독이 다발하고 있으며, 음식점에서의 식중독 발생은 줄어들고 있으나, 학교급식에서의 발생건수는 증가하고 있는 실정이다.

3) 집단급식소란 식품위생법 제69조 및 동법 시행령 제2조에 의하면, 상시 1회 50인 이상에게 식사를 제공하는 급식소로 대상에는 사업체, 학교, 병원, 복지후생 시설, 군대급식으로 분류되고 있음.

발생 예방 및 학교급식의 안전성 제고, HACCP 적용 확대, 그리고 수입식품의 안전성 제고 등이 최근 식품분야의 최대 현안과제라 할 수 있다.

이러한 현안과제에 일관성 있게 신속히 대처하기 위해서는 우선적으로 현재 다원화되어 있어 정책수행의 전문성, 효율성을 저하시키는 식품안전관리체계를 선진 외국처럼 일원화하여야 한다. 또한 소비자들의 식품정책에 관한 신뢰감 조성을 위하여 정부의 식품정책에 관한 폭넓은 홍보실시와 민간단체의 식품위생 안전 제고 사업에의 참여확대를 추진하여야 할 것이다. 