우리나라 식품안전 인증 체계 현황 및 개선 방안

Ways to Improve Food Safety Certification System

정 기 혜 한국보건사회연구원 연구위원

현재 우리나라의 식품안전분야 인증체계를 광범위하게 살펴보면 식품제조가공업 분야는 HACCP, GMP, 위생관리등급제도, 우수업소 및 농림부에서 관리하는 유기농식품 인증이 있고, 식품접객업 분야는 모범음식점이 있다고 하겠다. 선진국과는 달리 우리나라의 식품안전 수준을 제고하기 위해서는 민간이 아닌 정부주도의 식품안전 인증(지정)체계가 운용될 필요성이 있다.

국제적으로 식품안전 수준 제고를 위해 인정, 권고받고 있는 HACCP을 우리나라 식품안전 인증체계의 근간으로 구축함이 요망된다.

즉, 식품제조가공업 분야는 HACCP 의무적용업소, HACCP 자율적용업소, HACCP 선행조건적용업소, 그리고 HACCP 미적용업소의 4분류로 구분하여 운용함이 바람직하다고 사료된다. 한편 식품접객업 분야는 현행 모범음식점 체계를 유지토록 한다.

1. 들어가며

삶의 질 수준이 향상되면서 특히 식품안전에 관한 국민적 관심은 날로 증대하고 있다.

우리나라는 식품제조가공분야의 안전성을 확보하기 위하여 1995년 HACCP을 도입하여 확대 실시하고 있으며, 식품접객업분야도 '86아시안 게임 및 '88서울 올림픽을 개최하면서 모범음식점을 지정 운영하는 등 식품안전 인증을 실시하고 있다.

즉, 정부가 인증한 HACCP 적용업체나 모범음식점은 지정 기준에 부응하는 업체이기 때문에 해당 업체가 생산, 조리한 식품은 소비자가 안심하고 섭취할 수 있게 된다.

이처럼 식품안전 인증은 국가의 중요한 한 업무이다.

그러나 세부적으로 살펴보면 우리나라 식품안전 인증체계는 통합되지 못한 채 부처별, 품목별, 분야별로 다르게 운용되고 있으며, 최근에는 민간부문에서도 식품안전 인증 사업을 수행하는 등 난맥상을 초래하고 있다.

현재 우리나라의 식품안전 인증체계는 보건복지부에서 관리하고 있는 HACCP, GMP, 우수업소, 위생관리등급제, 모범음식점과 농림부에서 관리하고 있는 유기농산물 인증 등 다양하다.

민간분야에서도 식품인증을 실시하고 있는데 최근에는 HACCP 과정까지 포함한 ISO 22000을 개발하였는데 정부 차원의 HACCP 인증보다 절차, 내용 등이 다소 수월하여 식품업체들이 선호하고 있고, 최근에는 농림부가 검증되지 않은 이런 민간차원의 식품안전 인증을 일부 허용한 바 있다.

HACCP이 세계적으로도 공히 식품안전분야의 최고 인증 제도임에도 불구하고 보건복지부는 건강기능식품분야는 GMP를 최고 인증제도로 운용하고 있어 우리나라 식품안전 인증체계는 더더욱 혼란스러운 실정이다.

보건복지부가 관리하는 우리나라 식품안전 인증체계를 통일하게 개선하는 방안을 이 원고에서 개진하고자 한다.

2. 식품분야 인증 현황 및 문제점

1) 총괄현황

〈표 1〉에는 현재 우리나라 업종별 식품안전인증 현황이 정리되어있다.

현재 통계수치가 발표되는 식품제조가공업 분야의 인증체계는 HACCP, 위생관리등급제, GMP의 세종류가 있고, 식품접객업 분야는 모범음식점의 한 종류가 있다.

2) 식품제조가공분야

HACCP을 비롯하여 현재 정부차원에서 운영하고 있는 공식적인 식품제조가공분야 인증은 〈표 2, 3〉에 제시된 바와 같이 크게 4종으로 구분된다.

〈표 2〉에 제시된 HACCP의 경우는 의무적용, 자율적용, 미적용업체로 구분되고 현재 173개 업체, 249개 품목이 인증을 받은 것으로 나타나고 있다.

위생관리등급제도는 자율관리업소, 일반관리업소, 중점관리업소의 3개 범주로 구분하여 업체의 위생수준을 인증하고 있으며, 전체 2만여개 업체 중 90% 이상인 19만 업체가 지정을 받았으며,

표 1. 식품안전 인증 업소 현황

(단위: 개소, %)

구 분	HACCP		위생관리등급제	GMP	모범음식점
대상 업종	식품제조가공	단체급식	식품제조·가공	건강기능식품 제조업	일반음식
대상 업체수(A)	20,803	22,156	20,803	271	611,063
인증 업체수(B)	97	33	8,326	17	25,505
비율[B/A×100]	0.47	0.14	40.2	6.27	4.17

주: 1) 대상업체수는 2004년말 기준, 인증업체수는 2005년 최근자료 기준임.
2) 단체급식은 학교급식의 경우에 직영급식소는 제외함.
3) 위생관리등급제는 인증받은 업체라 할 수 있는 자율관리 및 일반관리업소만 대상으로 비율을 계산함 (실제 위생관리등급 적용업체는 중점관리업소를 포함하여 총 19,008개소의 91.4%).

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2006.

이중 10,682개 업체가 위생수준이 취약한 중점관리업체로 분류되어 관리되고 있다.

〈표 3〉에는 식품제조가공업체, 식품첨가물제조업체, 그리고 건강기능식품제조업체를 대상으로 하는 인증제도로서 우수업소와 우수건강기능식품제조기준적용업소의 두가지 인증제도에 관한 현황이 제시되어있다.

현재 우수업소제도는 지정 실적이 없는 사실상 운영되지 않는 인증제도라 할 수 있다. 한편 GMP(우수건강기능식품제조기준적용)는 최근 시장규모가 증가하고 있는 건강기능식품제조업체를 대상으로 하는 인증제도로 2003년 『건강기능식품관리에관한법』이 제정되면서 최고 인증체계를 GMP로 설정한 바 있으나 GMP가 HACCP 실시하기 위한 선수단계임을 감안할 때 향후 HACCP으로 통일함이 바람직하다.

표 2. 식품제조가공분야 인증제도 현황(1)

구 분	위해요소중점관리기준(HACCP)	위생관리등급제
대 상	• 식품제조 · 가공업(단체급식 포함)	• 식품제조 · 가공업
법적근거	• 식품위생법(제32조의 2) • HACCP식약청고시(제2004-92호)	• 식품위생법(제22조) • 식품제조 · 가공업소 위생관리 등급제 운영지침(2003. 1. 1)
인증현황	• 173(22)개 업체 • 249(29)개 품목	• 자율관리업체: 1,802개소 • 일반관리업체: 6,524개소 • 중점관리업체 등: 10,682개소
인증기관	• 식약청(한국보건산업진흥원)	• 시 · 군 · 구(평가위원)

주: HACCP, 위생관리등급 인증현황은 2005년 6월 기준임. 단 ( )안의 수치는 HACCP 지정취소 현황임.

표 3. 식품분야 인증제도 현황(2)

구 분	우수업소	우수건강기능식품제조기준(GMP)
대 상	• 식품제조가공업 • 식품첨가물제조업 (분류: 우수업소/일반업소)	• 건강기능식품제조업 (분류: 지정업소, 미지정업소)
법적근거	• 식품위생법(제32조) • 시행규칙(제43조 별표 14)	• 건강기능식품에 관한 법률(제22조) • 시행규칙(제26조 내지 제29조) • 우수건강기능식품제조기준 고시 (식약청고시 제2004-7호)
인증현황	• N/A	• 17개소 지정
인증기관	• 식약청 또는 시 · 군 · 구	• 식약청

주: N/A 현황자료 취합불가(GMP지정현황은 2005년 11월 22일 기준).
자료: 보건복지부 식품정책과 내부자료, 2005.

4종류의 식품인증 제도를 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) HACCP

HACCP(Hazard Analysis Critical Control Points)은 식품위해요소중점관리기준으로 번역하여 사용하고 있으며, 위해분석(Hazard Analysis)과 중요관리점(Critical Control Point)으로 구성되어 있는데, HA는 위해가능성이 있는 요소를 찾아 분석, 평가하는 것이며, CCP는 해당 위해 요소를 방지, 제거하고 안전성을 확보하기 위하여 중점적으로 다루어야 할 관리점을 말한다.

그러므로 HACCP이란 식품의 원재료 생산에서부터 제조, 가공, 보존, 유통단계를 거쳐 최종 소비자가 섭취하기 전까지의 각 단계에서 발생할 우려가 있는 위해요소를 규명하고, 이를 중점적으로 관리하기 위한 중요관리점을 결정하여 자발적이며 체계적이고 효율적인 관리로 식품의 안전성(safety)을 확보하기 위한 과학적인 위생관리체계이자 HACCP 지정은 곧 정부차원에서 식품안전을 인증하는 최고의 수단이라 하겠다.

최근 민간분야에서 HACCP을 인증하고 있으나 현재 우리나라 식품산업 발전 여건에 비추어 국가 차원의 일관된 방침이 필요하다.

① 근거 법령 및 내용

〈표 4〉에는 HACCP 인증에 관한 현황이 근거법령 및 주내용이 제시되어있는데 식품안전관리체계의 다원화로 인하여 HACCP 적용에 따른 인증도 부처별로 분산되어 추진되고 있다.

보건복지부의 경우에 6개 식품군은 2006년부터 의무적용을 할 예정이며 현재 17개 품목군은 임의적용을 하고 있다. 농림부는 도축장과 축산물 가공업체를 대상으로 HACCP을 적용하고

표 4. HACCP 부처별 인증 근거 법령 및 내용

부처	근거법령	내 용
보건복지부 (식약청)	식품위생법 (고시)	□ 식품제조가공업소(단체급식 포함) - 6개 식품군에 대한 의무적용(시행규칙 2003년 8월 18일) - 17개 식품군에 대한 임의적용
농림부	축산물가공처리법	□ 도축장 및 축산물 가공업소 - 도축장에 대한 의무적용 - 축산물가공장에 대한 임의적용 - 가축사육단계 HACCP의무적용 입법예고(2005년 7월 22일) - 도축장 HACCP 운용수준 평가 입법예고(2005년 7월 22일) - HACCP지정 전담기구 신설 입법예고(2005년 7월 22일)
	사료관리법	□ 사료 - 사료에 대한 임의적용 예정(2006년 4월 1일)

<표 4> 계속

부처	근거법령	내 용
해양수산부	수산물품질관리법	▫ 수출수산물 - 수출수산물 및 가공품에 대한 임의(등록) 적용 - 양식수산물(넙치 및 뱀장어)에 대한 적용예정-권고
교육인적 자원부	학교급식 위생관리 지침서	▫ 학교급식 - 학교급식 위생관리 지침서에 의한 HACCP 운영 (지침서 권고사항)

있으며 2006년 4월부터는 『사료관리법』에 근거하여 사료에 HACCP을 임의적용할 예정이다. 수산물의 경우는 수출수산물과 수산가공품에 기임의적용을 하고 있으며 양식수산물 중 넙치 및 뱀장어에 임의적용을 권고하고 있다.

② HACCP 적용 현황

HACCP 적용도 각 부처별로 분산되어 운용되고 있으며 〈표 5〉에는 각 부처별 HACCP 적용 현황이 제시되어있다.

(2) 위생관리등급제

위생관리등급제도의 취지는 업체의 위생수준을 등급화하여 출입검사를 차등화하자는 것으로 이를 공정하게 실시하려면 업체에 관한 정기평가, 재평가 등이 주기적으로 이루어져야 하나 담당 인력 부족으로 주기적인 평가가 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

또한 이 제도를 처음 도입할 때 평가기준 적용상의 오차, 평가 인력부족, 평가 인력간의 오차 등의 이유로 집행부서인 지방자치단체의 반발이 있었으나 현재는 전체 2만여개 업체의 90% 이상이 위생등급이 결정되어 있다.

① 근거 법령

위생관리등급제는 식품위생법 제22조에 근거를 두고 실행되고 있는 인증제도로서 지방자치단체가 주도가 되어 식품제조가공업체를 3개 범주(자율관리업체, 일반관리업체, 중점관리업체)로 구분하여 관리하는 인증 제도이다. 재평가가 주기적으로 이루어져야 하나 인력부족 등의 이유로 이루어지지 못하고 있는 한계점이 있다.

〈표 6〉에는 위생관리등급제도 실시에 관한 주요 내용이 정리되어있다.

② 지정 현황

〈표 6〉에 제시된 분류 기준을 보면 총 200점 만점에 151점 이상이면 자율업소, 90점에서 150점까지는 일반업소, 그리고 89점 이하는 중점관리업소로 지정되어 해당 요건에 맞는 정부의 행정관리를 받게 된다.

2005년 6월말 자료를 기준하여 살펴보면, 총 대상업체인 20,803개 업체의 91.4%인 9,008개 업체가 위생관리등급을 지정받았다. 즉, 위생수준이 가장 양호한 자율관리업체는 1,802개소로 전체의 9.5%, 일반관리업체는 전체의 34.3%인 6,524개소, 그리고 위생수준이 가장 불량한 중점관리업체는 10,682개소로 전체의 58.2%로 나타났다.

표 5. 국내 HACCP 적용 현황

관리부처	대상업체	지정업체수	기준일
보건복지부 (식품의약품안전청)	소계	182(23)	2005년 9월
	식품제조가공업	103(6)	
	단체급식업	50(17)	
	농림부이관	29	
농림부 (국립수의과학검역원)	소계	355	2005년 6월
	도축장	133	
	축산물가공	222	
해양수산부 (국립수산물품질검사원)	소계	50	2004년 11월
	미국수출	7	
	EU수출	43	
교육인적자원부	소계	9,027	2004년 12월
	학교급식	9,027	

주: 1) ( )안 수치는 지정취소 업체수이며, 교육인적자원부의 HACCP 지정현황은 총 10,304개교중에 공동조리장 등의 적용을 포함한 9,027개교임.
2) 학교급식의 HACCP 지정은 식약청에서 담당함.

표 6. 위생관리등급제도 인증 현황

구분	내용
근거법령	- 식품위생법(제 22조) - 식품제조·가공업소 위생관리 등급제 운영지침(2003. 1. 1)
평가 업소수	- 19,008개소 • 자율관리업소: 1,802개소 • 일반관리업소: 6,524개소 • 중점관리업소 등: 10,682개소
평가 시기	- 영업활동을 개시한지 6월 이상이 경과한 업소
평가 기준	- 기본관리평가항목(서류, 환경 및 시설), 우수관리평가항목, 행정처분 - 총 94개 항목 200점 만점 • 법적 기본관리 평가항목: 68개 항목, 120점 • 우수관리 평가항목: 26개 항목, 80점

<표 6> 계속

구분	내용
평가 결과	- 자율관리업소(평가점수: 151점~200점): • 시설 및 관리가 우수한 업소 - 일반관리업소(평가점수: 90점~150점): • 시설 및 관리가 식품위생법령의 기준에 적합한 업소 - 중점관리업소(평가점수: 0점~ 89점): • 시설 및 관리가 식품위생법령의 기준에 미흡한 업소
지원 내용	- 출입·검사 등 위생등급별로 차등관리
정기 평가 및 재평가	- 정기평가: 최초 평가일 이후 2년이 경과한 날부터 1월이내 - 재평가: • 평가를 받은 업소가 시설 및 품질관리능력 등을 보완하고 재평가를 요청하는 경우 • 평가를 받은 업소에 대하여 식품위생법 제17조의 규정에 의한 출입·검사(이하 "출입·검사"라 한다)를 실시하여 행정처분한 경우 • 영업자 지위승계, 공장파손, 시설멸실, 장기생산중단 등 위생관리등급이 변경될 수 있는 사유가 발생한 경우

주: 2005년 6월 기준임.

(3) 우수업소

식품제조가공업체와 식품첨가물업체를 대상으로 지정되는 인증제도로 우수업체 선정 기준은 식품위생법 시행규칙 [별표 14]에 제시되어있으며, 식품위생법 제32조 및 동법 시행규칙 제43조에 근거하여 지정되고 있으나 다른 인증제도와 중복되어 현재는 실적이 없는 무의미한 제도라 할 수 있다.

(4) 우수건강기능식품제조기준(GMP)

우수건강기능식품제조 및 품질관리기준을 인증하는 것을 의미하는 GMP는 Good Manufacturing practice의 약자로 우수건강기능식품제조기준으로 나타낸다.

HACCP을 실시하기 전단계로서 소비자에게 신뢰받는 안전하고 우수한 품질의 건강기능식품을 제조하도록 하기 위한 기준으로서 작업장의 구조, 설비를 비롯하여 원료의 구입으로부터 생산·포장·출하에 이르기까지의 전 공정에 걸친 생산과 품질관리에 관한 체계적인 기준을 말한다. 현재 식품의약품안전청장이 우수건강기능식품제조기준 및 품질관리기준을 준수하는 건강기능식품제조업소를 GMP 적용업소로 지정하고 있다.

GMP가 HACCP 실시 전단계임에도 불구하고 건강기능식품만 GMP를 최고 인증제도로 적용하고 있어 이 역시 식품제조가공업 분야의 인증체계를 혼란시키는 요인이 되고 있다.

HACCP 적용을 목표로 하는 인증 체계가 마련되면 건강기능식품도 이를 따라야 할 것으로 사료된다.

① 근거 법령

건강기능식품의 근거법령은 2003년에 발효된 『건강기능식품에관한법률』(제22조), 동법 시행규칙(제26조 내지 제29조) 그리고 우수건강기능식품제조기준(식약청 고시 제2004-7호, '04.1.31)이다.

건강기능식품에만 적용되고 있는 GMP를 HACCP에 통합시키는 방안이 필요하다. 즉, 우수건강기능식품제조기준을 건강기능식품위해요소중점관리기준으로 전환토록 한다. 실행 법적 조건은 HACCP과 동일한데 유독 명칭만 달리 불러 식품인증체계의 혼란을 야기시킬 필요가 없어 보인다. 즉, 현행 우수건강기능식품제조기준 적용업소는 HACCP 인증체계상 HACCP 선행조건적용업소로 분류하고, 기타 미적용업소는 HACCP 미적용업소를 분류하도록 한다.

② 지정 현황

현재 우리나라 건강기능식품업체는 등록된 업체가 271개소이고 이중 17개가 우수업체로 인증받았다. 2005년 6월 현재 전체 업체 중 54개 업체가 지정 신청을 하였고 이중 17개 업체가 지정을 받았으며, 3개 업체는 지정을 위한 절차가 진행 중인 것으로 밝혀지고 있다.

(5) 식품접객업 분야[1)]

모범음식점 지정은 식품접객업소 중 일반음식점에 국한된 인증 제도로 1986년 아시안게임 및 1988년 서울 올림픽 대회 개최를 대비하는 차원에서 타 인증제도에 비해 시작이 빨랐으며, 조기에 정착된 제도라 할 수 있다.

① 근거 법령

모범음식점 지정은 식품위생법 제32조 위생등급과 식품위생법 시행규칙 제43조 우수업소와 모범음식점 지정에 근거하고 있다.

〈표 7〉에는 모범업소 지정의 제도적 현황이 제시되어 있는데 모범음식점으로 지정되면 수도세, 전기료의 30% 감면과 쓰레기봉투를 지원받게 된다. 모범음식점의 인증 업소수를 늘리기 보다는 소비자에게 좋은 음식점을 소개하는 차원에서 철저한 인증이 이루어져야 하겠다.

② 지정 현황

2004년말 모범음식점으로 지정받은 업소 수는 전국에 걸쳐 총 2만 5천여개 업소로 이는 전체 음식점업의 약 4.2%에 달한다. 통상 일반음식점은 한식, 중식, 일식, 양식, 분식, 뷔페식 및 기타로 소분류되어 집계되고 있고 모범음식점도 각 소분류별로 지정되고 있다.

1) 휴게음식업, 제과업, 일반음식업, 단란주점업, 유흥주점업, 위탁급식업으로 분류됨.

표 7. 식품접객업분야의 모범음식점 인증 현황

구 분	모범업소
대 상	• 식품접객업 중 일반음식업(분류: 모범업소/일반업소)
법적근거	• 식품위생법(제32조) • 시행규칙(제43조 별표 14)
인증현황	• 전국 25,505개소 • 일반음식점의 5% 이상 지정
인증기관	• 시·군·구(음식문화개선운동추진위원회)

자료: 보건복지부 식품정책과 내부자료, 2005.

3. 개선방안

식품접객업분야는 안전 인증이 모범음식점 한 가지로 차별성이 있으나 식품제조가공업 분야는 큰 차이없이 HACCP, GMP, 우수업소 및 위생관리등급제 등 4가지로 구분되어 운용되고 있어 업체와 소비자 등에게 혼란을 주고 있다.

우리나라 식품안전 인증체계를 HACCP을 중심으로 개선함을 건의한다.

즉, 우리나라 식품안전 인증체계를 HACCP 의무적용업체, HACCP 자율적용업체, HACCP 선행조건적용업체(GMP 적용업체), 그리고 HACCP 미적용 업체의 4종류로 분류하여 운용토록 한다.

이런 인증 기준에 의해 현행 각 인증 체계는 다음과 같은 개선이 필요하다.

1) 식품제조가공분야

첫째, 우수업소 지정은 최근에 지정 실적도 보고되지 않고 있는 실정으로 제도의 폐지와 함께 일부 지정 업체들은 HACCP 체계에 포함시켜 운용토록 한다. 즉, 우수업체는 HACCP 의무적용업체, 자율적용업체, 선행조건적용업체, 미적용업체 중 하나의 범주에 속하게 될 것이고, 일반업소는 대부분 HACCP 미적용업체에 분류될 것이다.

둘째, 위생등급관리제도는 HACCP과 대상업소가 동일하기 때문에 HACCP과 통합하여 운용하는 것이 바람직하다.

현재 위생등급관리제도의 자율관리업소, 일반관리업소, 중점관리업소를 HACCP 의무적용업체, HACCP 자율적용업체, HACCP 선행요건적용업체, HACCP 미적용 업체의 4개의 범주에 맞추어 재분류한다. 즉, HACCP 실시 여부에 따라 HACCP 의무적용 및 자율적용업체로 구분하고 GMP 적용업체는 HACCP 선행조건적용업체에 속하게 되며, 나머지 업체는 HACCP 미적용 업체에 속하게 된다.

이와같이 인증체계가 HACCP을 중심으로 개편되면 위생등급을 판정하는 과정에서 담당 공무원의 불필요한 의사결정 등이 제거되어 객관적이고, 투명한 인증이 수행될 수 있을 것이다.

셋째, 건강기능식품업체는 현재 GMP 적용업체는 HACCP 선행조건적용업체, GMP 미적용업체는 HACCP 미적용업체로 분류하여 관리하는 것이 바람직하고, 향후 HACCP 체계를 적용하는 기반을 구축하여 HACCP을 적용토록 한다. 건강기능식품의 경우에 HACCP 의무적용이 필요없다면 HACCP 자율적용업체가 최고의 인증이 될 것이다.

2) 식품접객업 분야

식품접객업 분야의 인증은 현 체계처럼 식품제조가공업 분야와 구분하여 운영함이 바람직하다. 즉, 현재 모범음식점 인증은 식품접객업소로 대상이 국한되어있고, 기 실시 기간이 길어 정착된 제도이므로 그대로 존치함이 좋을 것이다.

다만 현재 인증 대상 업소를 일반음식점에서 휴게음식점, 제과점 등으로 확대 실시함이 요망된다.

4. 나오며

식품안전의 인증비율이 높은 것이 반드시 바람직한 현상이라고는 할 수 없지만 업체의 위생등이 적정수준에 도달하여야만 인증을 받을 수 있기 때문에 향후 업체나 정부 모두 인증 비율을 높이기 위한 노력이 필요하며, 앞서 식품안전 인증체계의 통일이 선행되어야 할 것이다.