

식품분야 취약점 도출 및 선진화를 위한 정책방향

*Identifying Areas and Ways for Improvement in
Food Safety*



정기혜 한국보건사회연구원 연구위원

식품사고분석, 식약청 조직개편, 전문가와 소비자 인식조사를 통해 2009년 기점으로 식품안전분야 취약점을 도출하였다. 식품안전관리체계 다원화, 식품안전정보 수집 및 전달 체계 미흡, 식품유해물질 관리체계 취약, 식품검사기관의 관리 소홀, 소비자와의 소통 부족 등이었다.

이를 개선하기 위하여 국내 식품안전규제의 일원화, 식품검사기관의 규제 강화 및 완화, 식품유해물질의 관리체계를 상시적, 한시적으로 구분하여 시의성있게 관리, 그리고 소비자의 눈높이에 맞는 정보제공 및 전달로 제안되었다.

향후 시대별로 식품안전분야 취약점을 도출하고, 개선하기 위한 구체적인 방안을 제시하는 연구는 지속적으로 수행되어야 할 것이다.

1. 들어가며

1995년 WTO 출범이래 세계교역이 자유화, 개방화되면서 식품안전을 위협하는 멜라민과 같은 신종 유해물질에 의한 범세계적 식품사고가 지속적으로 발생하고 있고, 우리나라도 식품안전관리의 선진화를 위하여 과거 사후관리에 치중하던 정책 방향을 전환하여 사전예방적 관리에 역점을 두는 등 선진화를 도모하고 있다.

1962년 식품위생법 제정을 근간으로 1988년 식약청이 개청되면서 우리나라 식품안전관리체계가 선진화의 틀을 잡게 되었지만 US FDA에 비하면 여전히 열악한 인프라, 다원화된 관리체계의 비효율성 등으로 아직은 취약한 실정

이다.

2009년을 기점으로 주된 식품안전분야 취약점은 다원화되어있는 식품안전관리체계, 식품유해물질에 대한 대응 및 관리, 식품검사기관의 국가 관리 현황, 소비자와의 정보소통 등이 그 중요성에 비해 정부차원의 관심과 대비가 부족한 부분이라 하겠다.

식품안전분야의 법적 규제사항의 합리화와 더불어 최근 전 세계적으로 검토, 개선되고 있는 부분이 국가의 식품안전관리체제로 WHO와 FAO는 효율적인 안전관리를 위해 식품안전 법규제와 행정조직을 통합할 것을 권장하고 있는 상황에서 우리나라는 여전히 다원화된 안전관리체계를 유지하고 있다.

특히 최근 식품가공산업의 발전 및 환경오염 확대 등으로 환경에서 유래하는 식품위해물질이 증가하고 관련된 식품사고가 주로 발생하고 있어 이에 관한 정확한 예측과 소비자 등 이해당사자간 위해정보의 신속한 공유 등 사전 예방적 조치가 필요하게 되었다.

식품안전관리의 예방적 관리 강화는 전 세계적으로 추진되고 있는 정부조직 축소와도 관련이 있는데 관리대상 위해물질은 증가하는 반면에 인프라는 축소됨에 따라 관리 패러다임의 변화가 요구되고 있다. 즉, 정부의 직접관리에서 소비자의 역량강화를 통한 간접관리가 필요하게 되었고, 이를 위한 사전 정보제공 확대가 중요한 사전예방적 정책수단으로 대두되고 있다.

또한 향후 잠재적인 식품안전 문제를 조기진단하고 국제적으로 인정받는 식품검사 결과 도출로 동일한 식품사고의 재발방지 및 신속한 사후대처 방안이 마련되어야 할 것이다.

이 고에서는 이런 현실하에 2009년을 기준으로 식품안전분야의 최대 취약점을 도출하고 취약점 해결을 위한 개선방안을 개진하고자 한다.

2. 식품분야 취약점 도출 방법

2009년 식품안전 취약점을 도출하기 위하여 식품사고 발생 현황 및 정부 대응방안 분석, 식약청 조직개편 현황 파악 및 방향성 분석, 그리고 전문가 및 소비자 인식조사와 국내외 문헌고찰을 실시하였다.

1) 식품사고 분석

(1) 식품사고 유형 변화

과거 식품안전사고의 특징을 년대별로 요약해보면 1980년대에는 주로 식품원재료의 생산과정에서 안전관리 미흡에 의한 사고가 대부분이었고, 1990년대에는 식품원재료에 대한 의도적인 조작에 의한 위해사고가 주를 이루었다.

1980년 대 말부터 나타나기 시작한 수입식품에 의한 새로운 위해요소의 확산은 2000년대 이후에는 더욱 두드러져 수입식품에 의한 사고는 지속적으로 발생되고 있다.

또한 2000년대 이후 최근에는 환경유래, 제조가공과정, 비의도적 위해물질 혼입, 산업발달에 따른 오염 확산에 의한 식품유해물질 관련 사고가 증가하고 있다.

(2) 정부 대응

식품위생법 제정이래 2009년까지 정부는 식품분야 취약점을 개선하기 위해 법 제정 및 개정을 추진하였다. 식품안전의 법적 근간인 식품위생법, 식품위생법 시행령, 그리고 식품위생법 시행규칙을 개정하였다.

새로 제정한 법도 3종이다.

건강기능식품에 관한 법률(법률 제6727호, 2002년 8월 26일 제정, 2003년 8월 27일 시행)이 제정되었고, 이명박 정부 출범 이후 식품안전 기본법(법률 제9121호 2008년 6월 13일 제정, 2008년 12월 14일 시행)과 어린이식생활안전관리특별법(법률 제8943호, 2008년 3월 21일 제

정, 2009년 3월 22일 시행)이 각각 제정되었다.

2) 식약청 조직 개편상의 시사점 분석

식약청은 2009년 5월 대대적인 조직개편을 실시하였다. 이 조직개편에서 강조되었던 점은 다음과 같으며 이런 4가지 방점에 의해 현재 우리나라 식품안전관리상의 취약점을 시사해 볼 수 있다.

- 위해물질 관리 강화
- 식품안전정보 관리 체계 강화
- 실험실 업무 집중화
- 식품감시기능 확대 및 강화

특히 이 중에서 위해물질 관리 강화를 위해 2006년에도 식품위해물질 관리를 강화하기 위하여 지방청에는 위해물질분석반을 설치하고, 본청에는 위해정보관리팀을 위해물질관리단으로 승격시켜 관리단내에 세 개팀(위해관리팀, 위해정보팀, 위해기준팀) 신설하는 등 식품정보 관리를 확대하였다. 그리고 2009년에는 위해물질관리를 위한 조직과 인력 확대의 현실화를 진행하여 위해예방정책국을 신설하였다.

또한 위해물질관리단을 「위해예방정책국」으로 확대 개편하고, 「위해사범중앙수사단」을 정규직제화하였다. 「위해예방정책국」은 식·의약품 사고 예방기능을 대폭 강화하고, 「위해사범중앙조사단」은 미국 FDA와 같은 준사법권을 확보하게 되었다.

3) 인식조사 실시

전문가 45명, 소비자 73명을 대상으로 식품

안전분야에 관한 안전체감도, 식품위해 요인, 향후 식품안전에 관한 인식 조사를 실시하였고, 조사결과는 다음 4장의 각 취약점별 현황 및 문제점에서 제시되고 있다.

3. 식품안전분야 취약점별 현황 및 문제점

1) 식품안전관리체계

(1) 세계적 동향

최근 WHO와 FAO는 효율적인 안전관리를 위해 식품안전 법규제와 행정조직을 통합할 것을 권장하고 있다.

<표 1>에는 관리하는 대상식품별 안전관리 체계를 분류한 결과가 제시되어있는데 한국, 미국은 여러 부처에서 나누어 관리하는 다원적 관리체계, 캐나다, 영국, 호주는 일원적 관리체계를 유지하고 있다.

(2) 한국현황

한국은 <표 2>에 제시된 바와 같이 대상 품목으로 보나 수행업무로 보나 전형적인 다원화된 안전관리체계를 유지하고 있다.

즉, 식약청, 농수산식품부, 환경부 등 정부부처와 일반식품, 축산가공식품 등 품목별로 관리체계가 달라지고 있다. 특히 축산가공품의 경우에 관리가 식약청과 농수산식품부로 이원화되어있어 가공식품류는 식약청이 관리하는 현 체

표 1. 세계 각국의 식품안전관리체계

구분	한국	미국	캐나다	영국	호주
관리체계	다원적 관리	다원적 관리	일원적 관리	일원적 관리	일원적 관리
식품안전 관리기관	식약청, 농식품부	FDA, FSIS	CFIA (식품검사청)	FSA (식품규격청)	ANZFA (식품청)
상급기관	보건복지부 농수산식품부	보건부, 농무부	농업농산식품성	보건부	보건부
성격	집행기관	정책·집행 기관	정책·집행 기관	정책·집행 기관	정책기관
관리대상	축산물을 제외한 식품(식약청)	축산물을 제외한 식품(FDA)	모든 식품	모든 식품	모든 식품

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2009.

표 2. 품목별 식품안전관리체계

대상	관리기관	해당부서 관리현황	관련법규	비고
일반식품	식약청	<ul style="list-style-type: none"> 식품기준·규격 설정 식품업체 지도·단속 등 사후관리 	식품위생법	식품안전관리 전담기관
건강기능식품	식약청	<ul style="list-style-type: none"> 건강기능식품 건강기능식품 기능성표시·광고 	건강기능식품에 관한법률	식품안전관리 전담기관
축산식품	농식품부	<ul style="list-style-type: none"> 식육 및 식육가공품 원유 및 유가공품, 알가공품 	축산물 가공처리법 식품위생법	수의과학검역원과 식약청 담당
수산물	농식품부	<ul style="list-style-type: none"> 수입수산물 검사 (절단, 가열, 숙성, 건조 또는 염장수산 동·식물) 	행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	가공수산물 관리는 식약청 담당
먹는 샘물	환경부	<ul style="list-style-type: none"> 먹는물(먹는샘물), 수처리제, 정수기 	먹는물 관리법	수입 먹는샘물 관리는 환경부 담당
주류	국세청	<ul style="list-style-type: none"> 주류의 기준·규격 등 주원료 성분 및 원재료의 배합기준 제조·판매업체 사후관리 	주세법	수입주류 검사는 식약청 담당
식용천일염	농식품부	<ul style="list-style-type: none"> 식용천일염 제조업체 인허가 품질기준은 식약청 	염관리법 (식품위생법)	수입식용천일염 검사는 식약청 담당

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2009.

계와도 다른 양상을 보여주고 있다.

(3) 문제점

다원화된 식품안전 관리체계에 대한 개선조치로 이명박정부 출범후 식품안전기본법이 2008년에 제정되었고, 수산물관리가 정부부처 통폐합에 따라 농수산식품부로 이관되었으나, 사실상 지난 정권에서 추진하던 총리실 산하 식품안전처가 무산된 것을 제외하고는 별다른 조치사항은 없다고 할 수 있다.

반드시 일원화된 안전관리체계가 선진화된 체계라고 할 수는 없지만 7원화 되어있어 업무의 신속성, 효율성, 책임성 등이 저하되고 있는 우리나라 식품안전관리의 개선은 필요해 보인다.

2) 전문가 및 소비자 인식 조사

<표 3>에 제시된 바와 같이 전문가 45명, 소비자 73명을 대상으로 식품안전에 관한 안전체감도, 식품위해 요인, 향후 우려되는 식품안전분야, 위해물질에 관한 인식 조사를 실시하였다.

전문가와 소비자와의 식품안전에 관한 인식차이가 매우 큰 것으로 나타나 이에 대한 대책마련이 정부차원에서 필요

하며 특히 <표 4>에 나타난 소비자의 식품안전에 관한 여러 인식의 체감도가 가장 낮은 것으로 조사되었다.

자연재해, 교통사고, 식품안전, 환경문제, 범죄 등 5개 안전분야에 대한 안전체감도를 조사한 결과 소비자의 경우에 5점 만점에 식품안전이 1.93점으로 가장 낮게 나타난 반면에 전문가는 2.64점으로 자연재해 다음으로 안전체감도가 높게 나타났다.

식품안전 취약분야에 대한 조사결과를 보면 전문가의 경우는 식품안전관리체계, 식품유해물질 안전관리, 수입식품 안전관리, 식품검사가

표 3. 안전분야별 안전체감도

(단위: 점)

구 분		평균±표준편차	최소값~최대값	최빈값
평균	소계	2.32±0.690	1~5	2
	전문가	2.50±0.565	1~5	2
	소비자	2.20±0.625	1~5	2
자연재해	소계	2.71±0.997	1~5	2
	전문가	2.80±1.036	1~5	3
	소비자	2.66±0.975	1~5	2
교통사고	소계	2.34±0.860	1~4	2
	전문가	2.42±0.866	1~4	2
	소비자	2.29±0.858	1~4	2
식품안전	소계	2.20±0.911	1~5	2
	전문가	2.64±0.981	1~5	2
	소비자	1.93±0.751	1~4	2
환경문제	소계	2.19±0.765	1~4	2
	전문가	2.31±0.733	1~4	2
	소비자	2.12±0.781	1~4	2
범죄	소계	2.14±0.978	1~5	2
	전문가	2.33±1.022	1~5	2
	소비자	2.01±0.935	1~4	2

주: 1점 아주불안, 2점 조금 불안, 3점 보통, 4점 조금안전, 5점 아주 안전

관 관리감독의 순으로 나타난 반면에 소비자의 경우는 식품검사기관 관리감독, 수입식품 안전 관리, 식품안전규제 부재 등, 그리고 식품위해 물질 모니터링 검사의 순으로 나타났다.

소비자는 5점 만점에 1.84점의 식품첨가물과 오염물질, 1.90점의 광우병, 전문가는 항생물질, 유해미생물, 수입농축수산물의 순으로 위해물질을 평가하였다.

그 외에 식품안전에 관한 정보 취득도 전문가는 국가기관, 대학이나 연구기관, 인터넷을 주요 신뢰매체로 응답한 반면에 소비자는 소비자단체, 국가기관, 대중매체를 가장 신뢰하는 것으로 조사되었다.

이처럼 소비자와 전문가간의 정보에 관한 이해도, 구독량, 신뢰매체가 다르게 나타나고 있어 향후 식품안전 정책 수립시 참고로 하여야 할 것이다.

정보전달체계에 대해서도 전문가의 93.3%가 충분하지는 않지만 행해지고 있다고 응답한 반면에 소비자는 58.9%만 응답하여 소비자의 정

보 활용도가 전문가에 비해 낮게 나타났고, 정보에 대해서도 전문가의 50.0%는 정보의 필요성과 신속성이 부족하다고 응답한 반면에 소비자는 전체의 60.0%가 상호간의 소통체계가 미구축 되었다고 응답하였다.

식품안전분야의 취약점에 대해 전문가는 식품안전관리체계(71.1%), 식품위해물질의 모니터링체계(62.2%), 식품검사기관(51.1%)의 순으로 응답한 반면에 소비자는 식품안전규제(69.9%), 검사기관의 공신력(58.9%), 위해물질에 대한 안전관리(50.7%)의 순으로 나타났다.

개선하여야 할 식품안전 단계에 대하여 전문가의 85.6%가 생산단계를 1순위로 지적하였고 그 다음은 제조가공단계, 유통단계의 순으로 나타난 반면에 소비자는 전체의 86.3%가 제조가공단계를 우선적으로 강화 및 개선하여야 한다고 응답하였다.

향후 유해한 물질에 대해서는 전문가는 오염물질, 유해미생물, 항생물질, 수입농축수산물의 순으로 응답한 반면에 소비자는 전체의 78.1%

표 4. 현 식품안전관리분야 중 가장 취약한 분야 (중복응답)

(단위: 명, %)

구 분	계 (N=118)	전문가 (n=45)	소비자 (n=73)
수입식품의 안전관리	75.4	68.9	79.5
식품검사기관의 관리 감독	73.7	62.2	80.8
유해물질의 안전관리	69.5	71.1	68.5
식품유해물질에 대한 모니터링 검사	68.6	60.0	74.0
식품안전규제 (규제기준의 부재 등)	66.9	48.9	78.1
식품안전관리체계 (식약청, 복지부, 농림수산물부 등의 다원화)	63.6	86.7	49.3
식품안전정보 수집 및 전달	35.6	46.7	28.8
식품안전에 미치는 환경의 영향	30.5	33.3	28.8

가 오염물질, 60.3%가 식품첨가물과 유전자재 조합식품, 그 다음은 전체의 43.8%가 유해미생물과 항생물질, 광우병의 순으로 응답하였다.

3) 식품유해물질 관리

(1) 식약청

식약청의 유해물질 관리 전략은 다음과 같이 네가지로 표방하고 있다.

- 잠재적 유해물질 사전관리
- 과학적 유해물질 관리기반 구축
- 유해물질관리에 대한 참여와 파트너십 강화
- 현안으로 대두되는 유해물질에 대한 신속대응

2006년에 유해물질관리단이라는 새로운 유해물질 담당조직을 마련하고 위해평가제도를 도입한 후 유해물질에 대한 안전기준을 강화하

면서 현재 우리나라 식습관을 반영한 식품별 유해물질 프로파일을 개발하고 있고, 2009년에는 유해예방정책국으로 지위를 격상시키는 조직 개편이 있었다.

2009년에는 중점관리 위해물질 50종을 선정하였고, 위해물질 주요 오염 100대 품목을 우선 선정하여 미생물, 납 및 카드뮴 등 중금속, 벤조피렌 등 가공과정 중 생성되는 유해물질, 동물 의약품과 잔류농약 등 식품별 유해물질 자료를 작성한 바 있다.¹⁾

그리고 유해물질 예방을 위한 위해정보의 신속하고 정확한 전달 및 식품이력추적제를 효율적으로 수행하기 위하여 2009년 7월 16일 식품안전정보센터를 설치, 운영하고 있다.

2) 농림수산식품부

농림수산식품부는 농식품안전안심서비스 (<http://www.safeq.go.kr>)를 통해 위해정보를 제공하고 있으며, 농식품부가 정기적으로 조사하고 있는 유해물질은 <표 5>에 제시된 바와 같다.

표 5. 조사대상 유해물질 현황

구분	대상유해물질
잔류농약	식의약청 고시 380성분 중 사용량이 많고 잔류기간이 긴 농약 150성분
중금속	쌀, 배추 등 10품목의 카드뮴, 납 2성분('06. 12월 신설)
곰팡이독소	쌀, 땅콩 등 4품목을 대상으로 아플라톡신 b1
식중독균	살모넬라, 리스테리아 등 병원성미생물 5종류
기생충란	김장용 배추 1품목

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2009.

1) 선정된 유해물질 50종은 식품오염물질 13종, 기타 환경유래물질 또는 미량영양성분 12종, 미생물 10종, 중금속 9종 외로 많고, 항생제, 식품첨가물, GMO, 잔류농약, 방사능의 순임.

식중독균, 기생충란은 유해물질 잔류허용기준 적용 및 농가에 대한 조치가 어려워 모니터링 수준에서 조사를 하고 있으며, 잔류농약 조사대상 품목은 쌀, 배추 등 소비량이 많거나 소비량이 적어도 국민이 식용으로 소비하는 150개 품목을 대상으로 효과적인 안전성 관리를 위해 껏잎, 상추 등 주로 생식으로 소비하며, 부적합 비율이 높은 취약품목 30개를 선정하여 중점 관리하고 있다.

또한 조사대상 품목과 중점관리 품목은 매년 안전성조사 결과를 평가·분석하여 탄력적으로 대상을 변경하고 있다. 품목은 농수산물 표준코드 625종 중분류에서 식용위주품목으로 구분하고 있는데 예를 들면 청포기, 흙적 등(품목명)→상추(중분류) 등이다.

(3) 환경부

우리나라도 2009년 환경부가 『환경보건법』을 제정하고, 환경성 질환을 일으키는 여러 환경 유해인자를 범주화하면서 목록화하여 단계별 노출량에 의한 유해성 평가를 실시하는 등 적극적인 관리 의지를 표방하고 있다.²⁾

환경성 질환의 지정목적은 질환 자체나 질환자에 대한 관리보다는 질환과 관련된 환경 매체와 환경유해인자를 관리하고자 하는 것이므로 질환 또는 질환자 관리 목적의 타법에 의한 관리대상인 질환도 지정이 가능하도록 하고 있다.³⁾

선정기준은 국내외 조사결과 환경유해인자와 상관성이 있다고 인정되고 있는 다양한 질환들 중에서 국내 환경보건정책 대상으로서 이미 포함되어 있거나 포함될 필요성이 있는 질환이 중심이 되며, 국내에서 현안으로 대두되고 있는 질환을 포함하고, 직업성 질환 및 환경보건정책의 대상으로 보기 어려운 질환은 제외하고 있다.

환경성 질환을 지정한 취지와 목적은 환경유해인자가 국민건강과 생태계에 미치는 영향 및 피해를 조사·규명·감시하여 국민 건강에 대한 위협을 예방하고 이를 줄이기 위한 대책을 마련함에 있다고 보며, 따라서 환경성 질환의 지정 목적은 질환 자체나 질환자에 대한 관리보다는 질환과 관련된 환경유해인자의 관리를 강화하는데 중점을 두어야 할 것으로 사료된다.

환경부는 또한 어린이용품 내 유해물질 관리 강화를 통해 어린이의 건강을 보호하기 위해 어린이 건강에 악영향을 미치는 환경유해인자의 종류 및 유해성 목록을 작성하여 고시할 계획을 갖고 있는데 어린이 건강 유해인자의 유해성 범주는 UN산하 국제암연구소(IARC) 등 권위있는 기관에서 작성한 자료를 활용하고 있다. 이런 어린이 유해물질 목록화 및 고시 계획은 환경보건법 제24조제1항에 근거하여 추진하고 있다.

우리나라의 환경 유해인자와 어린이 건강과 관련있는 유해인자에 대한 관리는 환경부가 환경보건위원회의 심의 및 보건복지부와의 협의를 거쳐 환경부령으로 정하도록 규정한 환경보건법이 2009년 4월에 제정되면서 기틀이 마련되었다.

2) 우리나라의 환경성 질환에는 환경유해인자에 의해 질환이 발생하는 것으로 규정하면서 감염병은 제외하고 있음.

3) 동 법 제2조제2호에 처음으로 환경성 질환이란 개념이 제시됨.

(4) 문제점

① 유해물질 목록(Profile)은 품목수 및 유해물질수가 방대하여 규제 또는 감시에 현실성이 부족

2009년 현재까지 식약청은 잔류농약, 방사능 등 중점관리 위해물질 50종을 선정한 바 있으며, 긴급대응이 필요한 유해물질을 도출하지 못한 상황으로 연구결과에 의하여 '08년 100품목, '09년 100품목, '10년 300품목으로 단계적으로 확대 예정에 있다.

② 사전관리를 위한 최신 정보 수집, 분석 체계가 단편적

유럽의 신속경보체계⁴⁾에 비해 우리나라 위해정보 수집 체계는 정보 수집 대상 유해물질이 제한적이며, 정보전달 단계도 미구분 되어 있고, 또한 전달 정보도 가공되지 않은 원자료 수준이다.

③ 유해물질 사후관리를 위한 모니터링 검사 체계가 비과학적

유해물질에 대한 신속대응 등을 위한 단기(한시), 중장기(상시)적인 모니터링체계가 아직 완전 구축되지 못하였고, 유해물질 Profile도 중장기인 것에 치중하고, 단기적인 것도 50여종으로 너무 많아 실제적인 대응에 어려움이 있다.

현재 국내에는 독일 등과는 달리 모니터링검

사를 위한 검사지침이나 규정이 포괄적이어서 검체수 등에 대한 세부지침이 없어 과학적인 검체채취가 이루어지지 않고 있으며⁵⁾, 유해물질 모니터링사업을 연구사업 형태로 수행하여 검사결과에 대한 신뢰성과 정확성을 담보하기 어려운 실정이며, 또한 모니터링사업을 수행하는 기관에 명확한 Action plan과 Action Program이 부재한 실정이다.

④ 현장중심적인 유해물질 안전관리를 위한 수입품의 수입 전단계 관리를 위한 인프라 부족

WTO 출범에 따라 가장 급격한 변화는 수입식품의 증가이다. 우리나라는 세계 5위의 식품수입국으로 총 섭취열량의 50% 이상을 수입품에 의존하고 있고, 2009년 말 현재 식품시장규모를 31조원으로 추정할 때 수입식품 시장규모는 약 10조원에 이르고 있다. 수입량의 증가세도 급격하여 1995년 대비 2007년에 전체 수입식품량이 약 2배 증가하였고, 2007년 대비 2015년에는 또 2배 이상 증가할 것으로 예측되고 있다.

수입식품에 의한 사고는 동종의 국내식품 시장에도 막대한 영향을 끼치므로 안전한 식품을 수입할 수 있도록 수입업자 관리체계, 검사체계 등 전반적인 제도 개선이 필요하며, 특히 전체 수입물량의 1/3 가량을 점유하고 있으며, 물류비용이 저렴한 것 등 여러 이유로 수입을 피할 수 없는 중국산 식품의 안전성 제고 방안은 시

4) 유럽연합의 신속경보체계(RAFFS)는 유럽연합의 회원국들이 동물, 식품, 사료에 대한 모니터링자료 및 식중독 발생현황 등의 위해 정보를 유럽식품안전청에 보고하고, 취합된 정보들을 주간단위로 인터넷으로 제공하여 회원국들로 통보하는 성공적인 사전안전관리체계임.

5) 독일은 인구수 17,000명당 1건의 검체수를 할당하여 검사를 실시하고 있음.

급히 마련되어야 할 국가적 사안이다.

수입식품은 국가차원에서 직접 제어할 수 없는 수입 전(前) 단계인 생산단계와 수입 전(前) 유통단계가 존재하므로 수입 전단계의 안전관리 강화가 수입식품 안전성 확보의 주요 관점이며 현장의 정보 수집 및 안전관리를 위한 해당 인프라 강화가 반드시 필요하다.

4) 식품안전정보에 수집 및 전달체계

전문가 소비자 조사결과에도 나타난 바와 같이 식품안전정보에 대한 소비자의 소통과 이해는 전문가와도 격차가 심하게 나타나고 있다.

전반적인 위해정보 수집 및 전달체계를 효율화와 동시에 특히 식품분야 비전문가인 소비자에게 올바른 정보를 제공하여 소통을 원활히 할 수 있는 방안이 마련되어야 하겠다.

외국중 유럽연합은 신속경보체계(RASFF)를 운영하고 있는데 이는 유럽연합의 회원국들이 동물, 식품, 사료에 대한 모니터링자료 및 식중독 발생현황 등의 위해정보를 유럽식품안전청에 보고하고, 취합된 정보들을 주간단위로 인터넷으로 제공하여 회원국들로 통보하는 성공적인 사전안전관리체계로 평가되고 있다.

이에 비해 우리나라(식품의약품안전청)이 위해물질 사전관리를 위한 최신 정보 수집 및 분석 체계가 단편적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

즉, 유럽의 신속경보체계⁶⁾에 비해 정보 수집

대상 유해물질이 제한적이며, 정보전달 단계도 미구분 되어있고, 전달 정보도 원자료 수준에서 제공되고 있다. 하지만 2009년 7월 식약청 내 식품안전정보센터가 개소됨으로 인해 향후 식품정보 수집 등 관리체계가 개선되리라 기대된다.

이렇게 하드웨어적인 측면의 인프라 보강이 우선 필요하지만 사실상 소비자에게 올바른 정보제공을 강화하기 위해서는 소비자 눈높이에 맞는 소프트웨어적인 콘텐츠가 적절히 개발되어야 한다.

식약청, 농림수산물부, 환경부 등 정부부처별 정보제공 사이트의 운영과 더불어 부처가 통합 전산망과 기관 내에서도 식품정보, 정책자료, 통계자료의 통합관리를 통하여 효율성을 제고함이 필요하다.

4. 취약점 개선을 위한 정책제언

1) 식품안전관리체계 개선

세계적인 추세를 보면 최근 WHO와 FAO는 효율적인 안전관리를 위해 식품안전 법규제와 행정조직을 통합할 것을 권장하고 있고, 새로 출범한 일본의 민주당 정부는 식품안전위원회의 위해평가 기능을 강화하기 위하여 현재 농림수산성 소비안전국과 후생노동성 식품안전부로 이원화되어있는 위해 관리 기능(Risk management)을 통합하여 일원화하기 위한 식

6) 유럽연합의 신속경보체계(RAFFS)는 유럽연합의 회원국들이 동물, 식품, 사료에 대한 모니터링자료 및 식중독 발생현황 등의 위해 정보를 유럽식품안전청에 보고하고, 취합된 정보들을 주간단위로 인터넷으로 제공하여 회원국들로 통보하는 성공적인 사전안전관리체계임.

품안전청을 신설하는 등 전 세계는 식품안전관리 수준을 제고하기 위하여 식품안전관리체계를 개편하고 있다.

(1) 기본방향

① 미래 환경 변화에 대응

1962년 식품위생법 제정 이후 1998년 식약청 개청 이래 식품안전분야의 외적환경은 특히 다른 분야와 달리 많이 변화하고 있고, 향후 더욱 급격한 환경변화가 예상된다.

수입식품의 지속적 증가, 기후변화(온난화)의 가속화에 의한 식중독 발생 증가, 그리고 유전자재조합식품 및 식품위해물질의 유입 확대 등으로 변화하는 환경에 적절히 대응하기 위한 새로운 사업과 기존의 사업의 효율성을 제고하는 노력이 필요하다.

② 규제합리화

1998년 이후 각 정부마다 규제완화를 국정기조로 삼고 있지만 사회규제인 식품분야규제는 강화와 완화 등 적절한 규제개혁이 필요하다. 즉, 절차적 규제는 간소화하고, 안전규제는 강화하는 등의 식품분야 규제정책의 합리화를 추구해야 하고 이를 위해 지속적인 규제과제 발굴 및 개선이 필요하다.

특히 OECD가 권고하는 좋은 규제(Better Regulation)를 갖도록 많은 노력을 기울여야 한다. 좋은 규제는 시장에서 우량한 기업은 살리고 불량한 기업은 퇴출시키는 역할을 하는 좋은 정책수단이 될 수 있기 때문이다.

③ 소비자 중심의 안전관리 강화

식품 수출국 및 수입국에 상관없이 식품교역이 확대되면서 전 세계 각국은 식품안전을 최우선 과제로 삼고 있다. 우리나라도 식품안전관리의 최종 목표를 소비자를 위한 식품안전관리 강화로 삼고 지금까지 생산자 위주의 식품육성 및 진흥정책 우선에서 소비자 중심의 안전정책으로 전환되어야 국제적인 기조에 대응할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 더불어 적절한 안전관리가 가능하도록 식품안전분야의 조직, 예산, 인력, R&D 등 인프라의 확충이 병행되어야 한다.

(2) 식품안전관리체계 개선안

① 현체계 통합 방안

현재 대별하면 식품안전관리체계가 식약청과 농수산식품부로 이원화되어있으므로 두 기관을 중심으로 통합할 수 있으며 각 기관을 중심으로 통합할시 나타날 수 있는 장단점은 <표 6>에 제시한 바와 같다.

2010년 현 시점에서 식품안전관련 인프라는 농수산식품부에 비해 식약청이 취약하여 식약청으로 통합할시 소요되는 행정비용이 상대적으로 증가할 것이다.

반면에 농수산식품부로 통합할시 해당 부처가 식품전문가가 근무하는 전문부서가 아니라 향후 예측되는 식품첨가물 등 식품위해물질에 대한 관리가 이루어질 수 없는 문제점을 내포하게 된다.

표 6. 통합 주관기관별 장단점

주관부처	장점	단점
식약청	- 식품 전문기관 - 식품안전규제 업무 수행 - 식품독성연구 수월	- 농식품부 보다 인프라 취약 - 외청
농수산식품부	- 식약청 보다 인프라 우월	- 식품 비전문기관 - 산업육성 업무 수행 - 식품첨가물 관리 취약

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2009.

식품의 안전관리를 식약청으로 이관하여 식품안전규제 일원화를 도모함이 바람직하겠다.

2) 식품유해물질 관리 강화

(1) 유해물질관리체계 구축

② 새조직 설치안

지난 참여정부에서 추진하던 안으로 국무총리실 산하에 식품안전처(가칭)를 신설하는 방안이 추진되었으나 이안은 집행기관인 식품안전처(가칭)를 국무총리실 산하에 두는 것은 정부조직법상 정책조정기능을 수행하는 국무 총리실의 성격에 위배된다는 지적에 의해 무산되었다.

또한 이런 조직체계는 식품과 의약품의 분리관리로 식품독성연구에 어려움을 초래할 것으로 평가되고 있다.

③ 현행 체제 유지안

이명박 정부 출범이후 기 언급한 바와 같이 수산물, 염 등 일부 식품의 안전관리가 조정되었지만 식품안전규제와 식품산업육성 등 업무분장 재조정이 추가로 필요한 부분이며 특히 축산가공품 등을 대상으로 한 식품안전규제의 일원화가 필요하다.

현재 『축산물가공처리법』에 근거하여 분유, 햄 등 가공식품류의 관리가 농수산식품부에서 관리되고 있는데 가공 및 유통단계의 식품관리를 식약청이 담당하고 있는 현 관리체계상 해당

① 신속대응과 항상성을 제공할 수 있는 지속성 있는 유해물질 관리체계 마련

현재 수탁과제 형식의 연구사업으로 유해물질 모니터링사업을 추진하고 있는데 담당부서 고유의 업무로 규정화 및 제도화함이 바람직하다. 또한 유해물질별 국가 모니터링사업을 체계화하여 특정기관(대학) 등 경쟁력있는 기관을 선정하여 지속적으로 수행토록 지원함도 바람직한 관리체계라 할 수 있다.

② 긴급성과 관리방법(저감화 또는 함유금지)에 따라 단기(한시적) 또는 중장기(상시적)로 구분된 모니터링체계구축

식품사고 원인이 된 멜라민과 같은 유해물질은 단기(한시적)모니터링체계로 분류한다. 즉, 중금속, 환경유래물질, 미생물, GMO 등은 장기적인(상시적) 모니터링체계로 운영하여 설치형태의 변화와 저감화를 유도토록 한다.

(2) 구체적인 실행 계획 수립

연구사업 형태의 유해물질 모니터링사업은

검사결과에 대한 신뢰성과 정확성을 담보하기 어려우므로 모니터링 사업을 수행하는 기관에 명확한 Action plan과 Action Program의 작성이 필요하다.

또한 모니터링위원회(가칭)가 구성 운영되어 해마다 계획을 수립하고 결과를 평가하는 국가 차원의 모니터링체계 구축 및 수행지침을 마련할 필요성이 있다.

(3) Food-chain의 일괄적 관리 강화

유해물질의 관리는 농·축·수산식품과 그 원료에 대한 안전관리가 전제되는 유해물질들의 원천적인 관리가 필요하다.

즉, 원료 농산물이 곰팡이독소류(mycotoxin)에 오염되었을 경우 어떠한 방법으로도 오염원을 제거할 수 없으므로 최종 제품의 오염으로 이어지게 된다. 향후 증가하는 이물, 곰팡이독소, 다이옥신류, 중금속, 환경유해물질 등 식품 원료에서 기인하는 유해물질의 원천적 안전관리를 위하여 현재 다원화되어있는 식품안전 관계부처간의 긴밀한 협력체계 구축이 필요하다.

(4) 수입식품에 의한 유해물질 사전관리 강화

외국산 유해물질의 국내 유입은 수입식품에 의해 이루어지기 때문에 수입식품에 대한 사전 안전관리 강화를 통하여 사전예방관리적인 효과를 거두어야 할 것이다.

이를 위해서는 현지 검사관 파견 및 증원 등 현지 관리를 강화해야 하는데 현재 중국, 미국, 일본 등 최대수입국이나 중국 북경에만 검사관

인 식약관이 배치되었을뿐 향후 태국, 베트남, 칠레 등 주요 수입국이자 위생취약국에 현지 상주 검사관 배치를 적극적으로 검토해 보아야 할 것이다.

(5) 중앙 및 지방정부 등의 업무분장 마련

중앙부처와 지자체 등 관련기관의 명확한 업무분장 및 action plan 마련이 요구된다. 독일 등 외국의 경우 모니터링이 국가 식품통제방법으로 법적 의무사항화 된 것처럼 우리나라도 국가 모니터링제도의 법적 근거 마련이 시급하며 또한 지자체의 역할 및 의무규정을 두어 중앙정부와 유연한 업무협조를 유도하여야 할 것이다.

(6) 추가 관리가 필요한 유해물질 선정 및 관리

일본, 독일 등의 관리대상 유해물질 목록과 우리나라 목록을 비교, 분석하여 우리나라가 선정한 50개 물질외에 추가로 관리하여야 할 유해물질 목록을 선정하고, 향후 유해물질이 오염될 가능성이 있는 관리대상 품목도 늘려가는 관리에측적인 측면의 정책수립이 필요하다.

즉, 기후온난화에 따른 수산물의 설사성 및 마비성 패독 등 어패류에 대한 관리 강화와 생선 및 생선가공품 중 Triphenylmethan계 타르색소, 발암성 난연제 브롬화 디페닐 에테르 및 식품이물, 알러지유발물질 등의 선정 및 관리가 필요하다. 본문