

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 188호 (2013-18) 발행일 : 2013. 05. 03

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

식품안전정책의 성과평가와 향후 추진방향

우리나라는 1962년 식품위생법 제정으로 식품안전관리의 근간을 마련하였고, 1998년 식품의약품안전청 설치, 2013년 식품안전의 컨트롤타워로 식품의약품 안전처를 설치하면서 식품과 의약품을 함께 관리하는 미국식 식품안전관리 체제를 유지하고 있음

지난 정권에서 다원화 되어있는 식품안전업무를 총괄하기 위해 2008년 국무총리 실내 식품안전정책위원회를 구성하고, 「식품안전기본법」에 근거하여 식품안전 기본계획을 3년마다 수립되어 추진하였는데 2012년 제2차 식품안전기본계획이 시작되어 2014년까지 추진될 것임

식품의약품안전처의 성공적인 정착을 위해서는 제2차 식품안전기본계획의 내실 있는 추진과 부정불량식품 척결 등 현 정부의 국정목표에 근거한 식품의약품안전 처의 방향성 정립 및 그에 따른 세부과제 개발, 추진과 인프라 확충이 필요함



정기혜 선임연구위원

1. 들어가며

■ 현재 우리나라 식품안전관리체계의 특징을 결정한 역사적 전환점은 다음과 같음

- 1962년 식품위생법 제정으로 식품안전관리의 법적 근거 마련
- 1995년 대내적으로 지방자치단체 출범으로 모든 식품안전 집행업무가 지자체로 이관되었고, 또한 국외적으로는 세계무역기구(WTO)의 출범으로 국제교역의 자유화, 개방화 및 국제 조화 요구
- 1998년 식품의약품안전청 출범으로 미국식 식품안전관리체계 도입
- 2006년 식품안전처 설치 무산
- 2008년 국무총리실 내 식품안전정책위원회 설치
- 2013년 국무총리실 산하 식품의약품안전처 설치

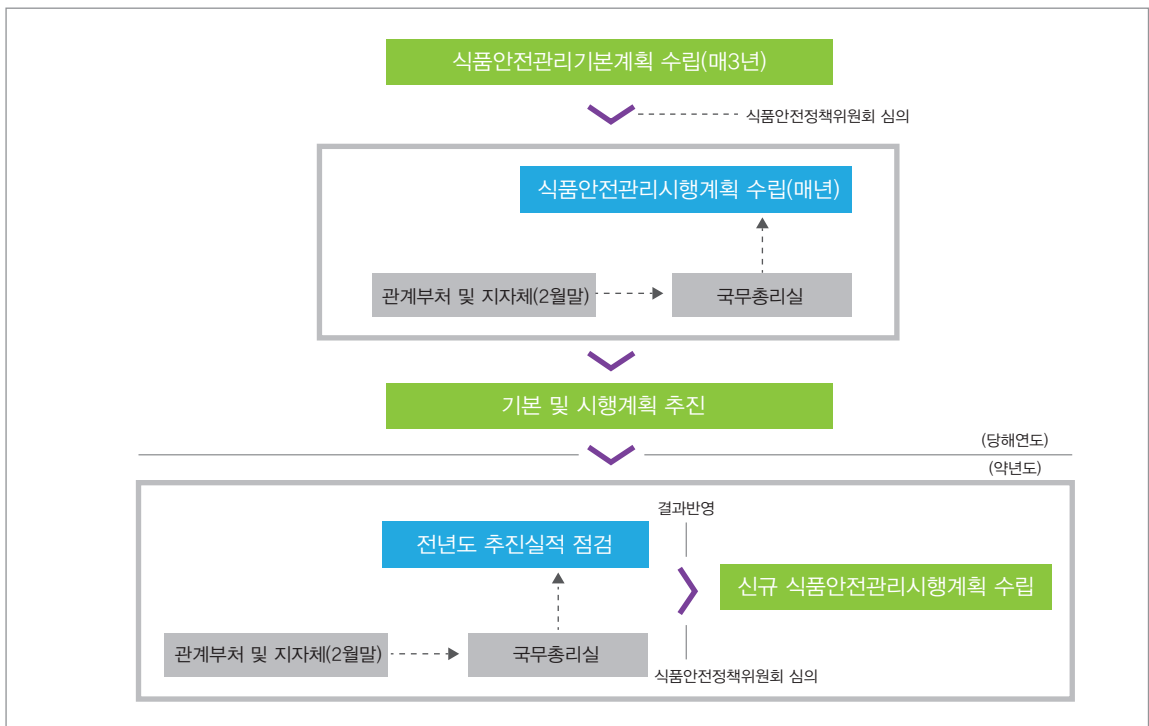
- 지난 정권에서 수산물 등 일부 식품안전관리가 통합되었으나 여전히 다원화된 체재하에 국무총리실이 총괄업무를 담당한 지난 5년간 식품안전정책의 성과평가와 새롭게 출범한 식품의약품안전처의 성공적인 정착을 위한 정책제언을 개진토록함
 - 제1차 식품안전기본계획 추진 실적평가
 - 식품의약품안전처 출범 및 국정과제 정리
 - 식품의약품안전처의 사업 추진 방향 모색

2. 제1차 식품안전기본계획 수립, 추진

■ 제1차 식품안전기본계획의 수립

- 식품안전기본계획은 [그림 1]에 제시된 바와 같이 식품안전기본법 제6조에 근거하여 3년 주기로 수립, 집행하게 되어 있음에 따라 2009년도에 ‘제1차 식품안전기본계획(’09 ~ ’11)’이 수립 · 시행되었음
 - 즉, 식품안전기본계획은 국무총리실 산하 식품안전정책위원회에서 3년 주기로 기본계획을 수립하고 있는데 2009년에 수립된 제1차 식품안전관리기본계획은 4대 전략분야 54개 과제 수립 · 추진되었으며, 해마다 식품안전정책위원회에 추진 계획 및 실적을 보고하였음
 - 2012년부터는 제2차 식품안전기본계획이 추진중에 있음

[그림 1] 식품안전기본계획 수립 등 추진 절차



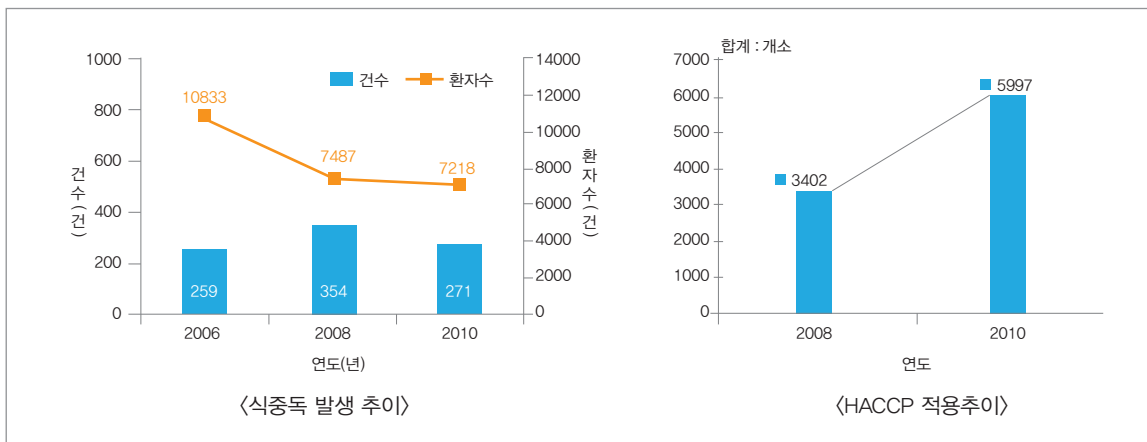
3. 제1차 식품안전기본계획 성과평가

■ 성과

○농장에서 식탁까지(Farm to table)의 식품 전 과정의 위해요소를 차단하는 사전예방적 노력으로 대형 식품 사고 예방

- 즉, [그림 2]에 제시된 바와 같이 식중독 실시간 모니터링, 다소비 농산물 안전성 조사, 수출국 현지점검 등 수입관리, HACCP 등 식품안전관리 프로그램 적용업체 확대 등을 통한 안전체계 강화로 대형 식품 사고 예방

[그림 2] 식중독 발생 추이 및 HACCP 적용 추이



○식품정책 추진과정에 소비자의 참여기회를 확대하고 알권리를 보장

- 식품안전정보의 공개를 확대하고, 대국민 소통 프로그램을 적극 시행하여 소비 식품안전정보의 공개를 확대하고, 대국민 소통 프로그램을 적극 시행하여 소비자 안심 환경을 조성하였는데 대표적인 사례가 농식품안전정보시스템('07~), 식약청의 위해식품자동판매차단시스템('09~)의 도입 및 추진이었음
- 식약청의 위해식품자동판매차단시스템 확대는 새정부의 부정불량식품예방의 주요 정책수단임

○인증제 통폐합 및 원산지 표시 확대 실시

- 농수산식품부에서는 2010년 18종에서 2011년 11종으로 통합하였고, 음식점 원산지 표시대상을 확대하여 2007년 쇠고기 단일품목에서 2011년 소·돼지·닭·오리고기, 쌀·배추김치로 확대하여 소비자 알권리를 보장하는 또 다른 정책성과였음

○국제기구 및 교역국과의 교류 활성화를 통해 식품안전성 제고

- 대표적인 사례가 아시아 국가간 정보교류협의체(ASIA INFOSAN) 개최('11.9, 서울)와 태국·베트남·호주·인도네시아 등과 위생약정 체결이었고, 국내외 기관 및 웹사이트를 통한 정보수집 등 조기경보 체계를 유지하여 2010년에 식약청이 48개국 22,302건 수집·분석하였고 이를 근거로 수입제한 등 449건의 조치를 취하였음

○ 각 부처의 식품안전관리 정책을 국무총리실에서 종합적으로 관리함으로써 범정부차원에서 통일적이고 일관되게 추진

- 어린이식품의 안전관리 수준을 높이기 위해 식품안전보호구역 지정 · 운영을 '09년 8,051구역에서 '11.6월에 9,318구역으로 증가시켰고, 식품안전보호구역내에서 고열량 · 저영양 식품의 판매를 제한(교과부, 식약청, 지자체)하는 등 범부처적 어린이 먹거리사업을 정착시켰음

○ 전문교육 실시, 전문인력 양성 등을 통해 과학적이고 합리적인 위해평가 기반 강화

- 식약청 경우에 미생물 위해평가 매뉴얼('10), 위해평가지침서('11) 보완 · 개발로 위해성평가 과정을 표준화하는 성과를 거두었으며, 재교육 실시 등으로 직원의 전문성을 강화하였음

■ 미흡한 점

○ 식품안전관리프로그램(HACCP, GAP 등)의 실효성 미흡

- 관련 규정 · 인력 운영 등 인프라가 열악한 중소기업의 식품제조 · 가공업체 또는 소규모 농 · 어장의 참여가 곤란한 실정인데 2010년 기준으로 식품업체는 17,341개소이고 농 · 어장은 1,264천개소인데 이중 96%가 50인 미만 영세업체로 분류됨
- 또한 프로그램의 적용이 분야별로 불균형하거나 낮은 수준이며, 양적인 확대에 치우쳐 실패 점검 등 사후관리에 다소 소홀하였으며 식품업계의 자발적 참여를 유도할 수 있는 인센티브의 한계가 노정되었음

〈표 1〉 ACCP 적용현황(2010년)

대상업체	적용률	비고
도축장	100.0%	
사료	91.0%	
가공	75.8%	
농장	19.5%	
보관	6.1%	
식품제조업체	5.2%	식약청 담당
식육판매	0.6%	

○ 원산지 위반 행위가 지능화 · 대형화되고 있으나, 원천적 근절 미흡

- 원산지 위반 품목에 대한 과학적 · 기술적 검증방법이 다소 미흡하였고, 또한 원산지 단속을 위한 관련 정보의 구축, 공유 및 활용을 위한 체계적 관리 체계도 미흡하여 위반행위의 지능화 · 대형화의 주요 원인이 되었음

○ 변화하는 식품안전여건에 신속적 · 효율적 대응에 한계 노정

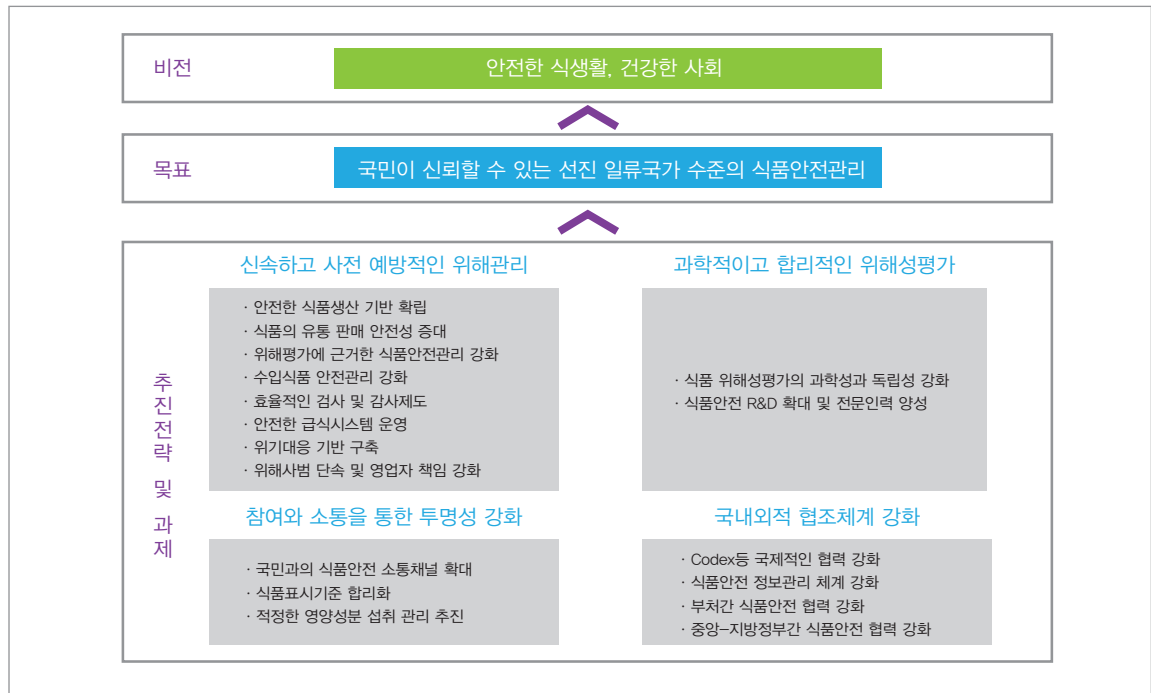
- 사료 · 신종물질(멜라민, 포르말린, 방사능 등) · 농산물의 식중독균, 폐광산 농지 등 소비자 관심이 집중되는 분야의 관리가 미흡하였고,
- 특히 EU 등 선진국은 생물학적 요소에 대한 관리를 강화하는 추세인데 우리나라는 다양한 식품안전 위협 요소에 대한 실효성 있는 평가와 제도 개선 노력이 부족한 것으로 평가되었음

- 중앙부처간, 중앙-지방정부간, 민-관간 협력·협조체계가 미흡
 - 식생활 안전정책 등 정부부처간 사전 업무협조가 부족하여 업무추진과정에서 불필요한 지연이 발생되었고, 유해물질 모니터링·정보 수집 관리 등 부처간 중복사업 추진으로 범국가적 인력·예산의 낭비가 초래되었음
- 식품안전정보의 효율적·종합적 관리 및 대국민 소통이 미흡
 - Codex 및 선진국 자료를 인용하는 실태하에 위해관리를 위한 기초자료 부족, 정보의 공유·제한적 활용 등으로 범정부차원의 시너지 효과가 나타나지 않았고, 또한 수출국 현지 식품안전 동향에 대한 심층적인 정보 수집 취약, 국내 업계 등 개별적 자료 및 정보 활용이 미흡하였으며 오피니언 리더의 참여 한계, 국민적 공감대 확산을 위한 적극적인 홍보가 미흡한 것으로 나타났음
- 한식세계화 등 일부 사업의 한계성 노정
 - 한식의 세계화가 정부차원에서 추진되었으나 주로 외국인 보다는 해외동포 대상으로 한 사업 추진과 확장으로 명실상부한 한식의 세계화를 이루지 못하여 사업 예산이 추진도중에 삭감되는 등 내실없는 곁핍기식의 대표적인 사업으로 평가되었음

■ 제2차 식품안전기본계획 수립 및 추진

- 제1차 식품안전기본계획 평가결과, 대내외적 식품안전환경 변화 등에 근거하여 제2차 식품안전기본계획이 2011년 수립되어 2012년부터 추진에 있음

[그림 3] 제2차 식품안전기본계획 비전, 목표 등



자료: 국무총리실 내부자료(2012).

- 제2차 식품안전기본계획의 기본방향은 선제적 위해관리 강화, 과학적 위해성 평가 강화, 적극적 참여와 소통 강화, 건강한 식품문화 조성이며,
- 추진전략은 선제적 대응으로 「생산에서 소비까지」 식품의 안전성을 확보하고, 식품안전 위해요소의 사전 관리 및 예방, 역량강화로 과학적이고 합리적인 위해분석(위해성 평가, 위해관리, 위해정보교환)을 위한 전문인력 양성 등 관리역량 강화, 소통 강화를 위해 식품안전 이해관계인(소비자, 학계 전문가, 식품업계 등)의 식품 정책 참여를 강화하고 적극적 의사표현 기회 제공, 그리고 마지막으로 식생활 개선에 의한 건강한 식품 문화 정착으로 건강증진을 도모함에 있음

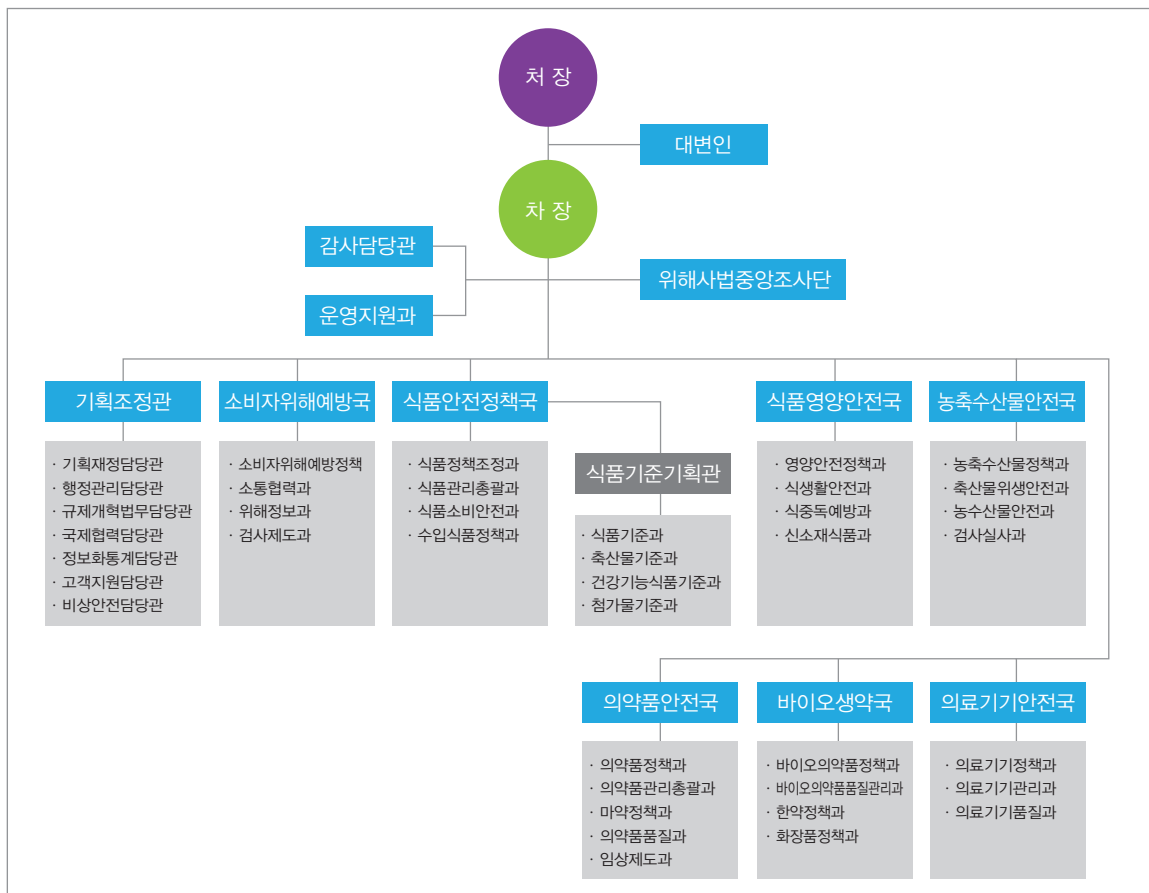
4. 식품의약품안전처 출범 및 국정과제

■ 식품의약품안전처 출범

○ [그림 4]에 제시된 바와 같이 식약처의 조직이 농축수산물안전국 등이 신설되면서 주로 식품분야쪽으로 확대 개편되었음

- 농축수산물의 안전을 식약처에서 담당하게 됨에 따라 새로운 국단위 조직이 신설되었음. 나머지 국은 기존 설치되었던 조직의 명칭 개칭과 일부 과 신설이 이루어졌음
- 수산물의 안전관리는 농축산물과는 달리 「식품위생법」에 근거하여 이루어져왔음

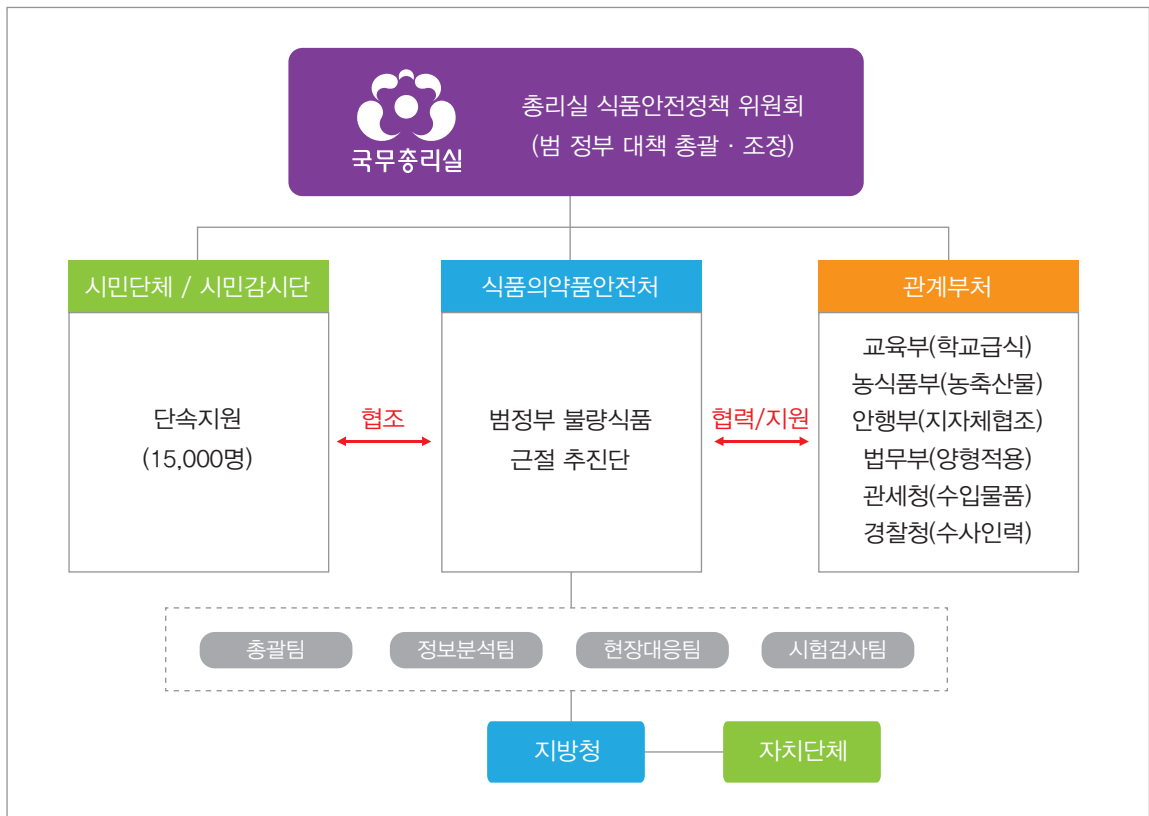
[그림 4] 식품의약품안전처 조직도



■ 불량식품 근절 추진단 발족

- 식품의약품안전처의 조직 개편과 더불어 ‘국민행복, 희망의 새시대’ 라는 박근혜 정부의 국정비전 속에 4대 사회약의 하나인 국내·외 불량식품 근절을 위하여 식약처, 국무총리실, 농림축산식품부, 검·경 등 범정부 차원의 ‘불량식품 근절 추진단’이 [그림 5]처럼 구성되었음
- 과거 불량식품 사례를 분석하여 집중감시를 강화하고 지방처, 농산물품질관리원, 지방자치단체와의 합동 단속을 상시화할 필요가 있음

[그림 5] 범정부 불량식품 근절 추진단



■ 식품안전 국정과제

- 새정부 출범에 따른 140개 국정과제중 식품안전과 관련한 국정과제는 85번째로 “먹을거리 관리로 식품 안전 강국 구현” 임
- 안전한 식품을 통한 소비자 건강 보호 및 신뢰제고를 목표로 총 8개 대과제로 구성되었음
- 이런 국정과제를 근간으로 식약처에서 추진하고자 하는 주요사업 내용을 살펴보면 어린이 식생활 안전 관리 강화, 식품안전에 관한 국민 안심체감 수준 제고, 음식점 위생등급 평가 확산, 식품 용기류 및 식품의 인터넷 판매 등에 대한 안전관리 기반 마련, 국민 참여 및 평가 강화와 정부와 소비자간 소통 확대를 위한 인프라 확충 등임

5. 맺으며

- 박근혜정부는 4대 사회악의 하나인 부정불량식품의 근절로 역대 다른 정부와는 달리 식품안전관리의 중요성을 강조하고 있으며, 식품의약품안전처 설치로 다원화되어있던 식품안전관리체계를 집중화 시켰음
- 반면에 지난 5년간 이명박정부는 다원화된 식품안전관리체계하에 발생될 수 있는 폐단을 최소화하기 위해 국무총리실내에 식품안전정책위원회를 설치하여 식품안전관리업무를 총괄토록 하였음. 또한 과거와 달리 「식품안전기본법」에 근거하여 식품안전기본계획을 수립토록하여 2009년 시작된 제1차 식품안전기본계획은 2011년에 완료되었으며, 2012년부터는 제2차 식품안전기본계획이 추진중에 있음
- 제1차 식품안전기본계획의 추진 결과를 보면 시의성 없는 사업목표 설정 및 목표지향적인 사업의 양적 추진으로 대부분의 과제 목표 달성률이 100% 이상이며, 목표 미달성인 몇몇 과제의 사유도 입법 지연이 주된 이유로 나타나고 있어 상대적으로 질적 추진이 미흡하였다는 평가를 받는 바 있음
- 2014년에 완료되는 제2차 식품안전기본계획의 성공적인 추진을 위해서는 해마다 시의성있는 세부사업 계획 수립 및 내실있는 질적 추진, 그리고 사업 추진결과에 대한 평가 강화와 평가결과의 활용도 제고 등이 필요하며 덧붙여 정부와 소비자간 소통 강화를 위해 영국, 일본 등처럼 식품안전업무의 중요성 인식 및 국민의 식품안전관리 만족도에 관한 시계열적인 식품패널 조사가 이루어져야함
- 특히 2013년 식품의약품안전처가 출범함에 따라 현재 추진중에 있는 제2차 식품안전기본계획하의 세부 사업외에 국정과제로 기 기획된 개별과제와 더불어 향후 식품의약품안전처가 추구 및 추진해야할 방향성 설정과 그에 따른 세부사업 개발 및 연계된 인프라 분석과 확충방안이 마련되어 국민중심, 현장중심의 촘촘하고 투명한 식품안전관리를 이룩하여 국민행복시대의 선도적 역할을 담당해야 할 것임

집필자 | 정기혜 (보건정책연구실 식의약안전연구센터 선임연구위원) 문의 | 02-380-8219

발행인 | 최병호 발행처 | 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 진흥로 235(122-705) | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>