

우리나라 식품안전관리 거버넌스 현황 및 개선방향

- 대표적인 식품수입국인 우리나라는 수입식품 및 식품위해물질 증가 등 식품안전 환경변화와 기후변화 등 자연환경 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 식품안전관리 거버넌스 구축이 필요하며, 식품안전관리의 궁극적인 목적은 식품의 생산육성이 아닌 소비자 안전에 두어야함

- 또한 국제기준과 조화되는 좋은 규제(Better Regulation)를 갖기 위한 규제합리화를 지속적으로 추진할 수 있는 거버넌스로의 전환이 필요함

1. 국외 식품안전관리 거버넌스

□ 세계 각국은 자국의 전통, 관습, 필요성, 현안 등에 의한 다양한 형태의 식품안전관리 거버넌스를 운영하고 있음

○ 한국과 미국은 농림분야와 보건분야로 나누어 관리하는 다원화된 관리체계를 갖고 있는 반면에 캐나다, 영국, 호주 등은 일원화된 관리체계를 유지하고 있음

· 일원화된 관리체계를 갖고 있는 국가 중 영국과 호주는 식품안전관리가 보건분야에 소속된 반면에 캐나다는 농림분야에 소속되어 있음

○ 최근 광우병사건의 해결을 위해 FSA를 설치한 영국, 내각부 산하에 식품안전정책위원회를 설치하여 위해분석과 위해관리를 분산시킨 일본 등을 주목할 필요가 있음

[표 1] 세계 각국의 식품안전관리 거버넌스

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, 2010

□ 식품안전관리 거버넌스를 개선함에 있어 또 다른 주요 관점은 식품·의약품의 안전관리 거버넌스로 통합과 분리체계가 상존하고 있음

- 한국, 미국, 중국 등은 동일한 기관에서 의약품을 통합관리하고 있고, 영국, 독일, EU는 분리하여 관리하고 있음
 - 다만 일본은 후생노동성 산하의 의약품의료기기종합기구(PMDA)가 독립적으로 관리하고 있어 외형적으로는 통합관리처럼 보이나 실제 독립적인 관리를 하고 있는 실정임

[표 2] 국가별 식품·의약품 통합관리 현황

관리체계	국가	해당부서 관리현황
통합형	미국	식품의약품안전청(FDA)소속 CDER, CBER, CVM
	한국	보건복지부 산하 식품의약품안전청(KFDA)
	중국	위생부 산하 국가식품약품감독관리국(SFDA)
분리형	EU	EMA, 국가별관리
	영국	보건부(DH)산하 의약건강제품규제청(MHRA)
	독일	연방보건복지부 소속 의약품의료기기연구소(BfArM)

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2010

□ 최근 식품안전관리 거버넌스의 주요 관점인 위해 평가(Risk assessment) 및 위해 관리(Risk management)¹⁾에 대한 국가별 현황도 각기 다름

- 한국을 포함하여 미국, 영국, 호주 및 뉴질랜드 등이 통합 수행하는 국가로 분류되나 미국, 한국 등은 애당초 품목별로 다원적 관리를 하기 때문에 위해평가, 관리도 품목별로 다원화된 상태에서 통합관리를 하고 있음
 - 현재 우리나라는 위해평가기관과 위해관리기관으로 구분되어있지 않고 보건복지부(식약청), 농림수산물식품부(수산물과학원, 농업진흥청)에서 통합 관리하고 있음
- 영국의 경우는 FSA가 위해평가와 위해관리를 통합수행하면서 환경, 보건부처에 평가 결과를 위임하여 관리케 하고 있음
- 통합수행의 최대 장점을 국가 수준에 맞는 정책이 계획되며, 집행이 신속하고 원활하게 이루어질 수 있다는 점인 반면에 단점은 위해평가에 대한 정보 제공력과 정책 수행의 투명성이 저하될 수 있으며 두 정책 기전간 상호 견제수단이 없다는 점임

1) 위해평가(Risk assessment)와 위해관리(Risk management), 위해정보교류(Risk communication)로 분류되고 이를 통합하여 위해분석(Risk analysis)이라 일컫고 있음

[표 3] 위해평가 및 위해관리를 통합 수행하는 국가

구분	위해평가	위해관리	
		정책수립	정책수행
미국	농무부(USDA), 보건부(HHS), 환경청(EPA)	농무부, 보건부, 환경청	농무부, 보건부, 환경청
영국	식품기준청(FSA)	식품기준청 환경식품농업부(DEFRA) 보건부(DOH)	식품기준청 환경식품농업부 보건부
뉴질랜드	호·뉴질랜드 식품규격청(FSANZ) 농림부산하 식품안전청(NZFSA)협의	호·뉴질랜드 식품규격청, 농림부산하 식품안전청 협의	농림부산하 식품안전청 협의
호주	호·뉴 식품규격청(FSANZ)	호·뉴 식품규격청(FSANZ) 호주 식품법규장관회의 (ANZFRMC)	호·뉴 식품규격청
한국	보건복지부(식약청) 농림부(수과원, 농진청)	보건복지부 농림부	보건복지부 농림부

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2010

○ 일본과 독일, 프랑스, 스웨덴 및 유럽연합 등 주요 유럽국가와 캐나다가 위해평가와 관리를 분산하여 관리하는 대표적인 국가임

- 일본의 경우 내각부 산하의 식품안전위원회에서 위해평가를 담당하고 위해관리(정책 수립과 수행)는 후생노동성과 농림성에서 분리하여 수행하고 있음

[표 4] 위해평가 및 위해관리 분리 수행하는 국가

구분	위해평가	위해관리	
		정책수립	정책수행
일본	식품안전위원회	후생노동성, 농림성	후생노동성, 농림성
독일	위험평가연구소(BfR)	소비자보호식품안전청 (BVL)	소비자보호식품농업부 주정부
프랑스	식품위생안전청 (AFSSA)	농수산부 경제재정산업부 보건부	농수산부 경제재정산업부 보건부
스웨덴	국립식품청(NFA)	농업식품소비자부	국립식품청
덴마크	수의식품청(DVFA)	가족소비자부	수의식품청
캐나다	보건부 식품검사청(CFIA)	농식품부 보건부	식품검사청
유럽연합	유럽식품안전청(EFSA)	농림총국(DG-AGRI) 보건총국(DG-SANCO) 식품수의국(FVO)	농림총국(DG-AGRI) 보건총국(DG-SANCO) 식품수의국(FVO)

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2010

2. 국내 식품안전관리 거버넌스

□ 한국은 2007년 현 정권이 출범하면서 수산물과 염의 관리를 농수산식품부로 통합하면서 과거 8원화 되어있던 식품안전관리 거버넌스를 6원화 체계로 전환하였음

[표 5] 2009년 식품안전관리체계

구분	재배/사육/양식 등	수입		국내가공	유통 (보관/운반)	소비 (최종판매)
		비가공/단순가공	고차가공	구분	구분	구분
농산식품	정책입안	농식품부	복지부/식약청			
	지도단속	지자체	식약청		식약청/지자체	
수산식품	정책입안	농식품부	복지부/식약청			
	지도단속	농식품부	농식품부	식약청	식약청/지자체	
축산식품	정책입안	농식품부	농식품부/식약청(유해물질 잔류기준)			복지부
	지도단속	지자체	농식품부		농식품부/지자체	식약청/지자체
식용천일염	정책입안	농식품부	식약청/지자체			
	지도단속	농식품부	식약청/지자체			
건강기능식품	정책입안	복지부/식약청				
	지도단속	식약청	식약청/지방청			지자체
먹는샘물	정책입안	환경부				
	지도단속	환경부/지자체				
주류	정책입안	국세청	식약청 (유해물질 잔류기준)	국세청, 농수산식품부 (특정주류도매업)		식약청 (유해물질 잔류기준)
	지도단속	지자체	식약청 (유해물질 잔류기준)	국세청/지자체		
학교급식	정책입안	교과부/교육청(학교급식운영, 안전관리) / 식약청(학교급식소외의 집단급식소 안전관리)				
	지도단속	교육청(학교급식소, 급식납품업체) / 지자체(학교급식소, 납품업체) / 식약청(학교급식소, 납품업체)				

주: 1) 농식품부(농림수산식품부, 복지부(보건복지부), 식약청(식품의약품안전청), 지방청(지방식품의약품안전청), 교과부(교육과학기술부), 지자체(지방자치단체)
 2) 식용천일염은 지식경제부(전, 산업자원부)에서 이명박정권 초기 정부조직 개편과 함께 농림수산식품부로 업무가 이관되었음.(농림수산식품부-인허가 관리, 식약청 등 수입관리 및 시중유통의 안전관리)
 3) 축산식품은 농림수산식품부에서 기준·규격을 정하고 있는 햄, 소시지, 알가공품, 유가공품 등 106개 품목을 관리하고 있으며 그 외의 축산식품과 유통단계의 축산물 위생검사는 식약청이 담당 관리함.
 4) 주류는 「주세법」에 의해 2010. 2월 특정주류도매업의 면허관리는 농수산식품부에서 담당하고, 2010. 10월부터 안전관리는 식약청에서 관리하게 됨
 자료: 정기혜 등, 식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점관리방안 구축, 한국보건사회연구원, 2009

□ 품목별 관리 현황

○ 식품안전관리의 주된 법령은 보건복지부 관리하에 있는 「식품위생법」과 「식품안전기본법」이며, 그 외에 농림수산식품부의 「축산물가공처리법」, 환경부의 「먹는물관리법」 등이 있고, 각 법령에 근거한 품목별 관리가 이루어지고 있음

- 식품안전관리체계를 부서와 법률에 근거하여 분석해보면 신선식품은 농림수산식품부, 가공품은 식약청에서 주로 관리하고 있음
- 하지만 축산가공품의 경우 육(50%), 유(6%)함량에 따라 식약청과 이원화된 관리체계를 유지하고 있음

- 주류의 경우 국세청이 「주세법」에 의해 관리하고 있으나 주류의 안전관리를 위한 기준, 규격 설정 등은 식약청이 담당하고 있고, 2010년 2월부터는 주류도매업 중 특정주류도매업의 관리는 농수산식품부가 담당하고 있음²⁾

[표 6] 품목별 식품안전관리체계

대상	관리기관	해당부서 관리현황	관련법규	비고
일반식품	식약청	· 식품기준 · 규격 설정 · 식품업체 지도 · 단속 등 사후관리	식품위생법	식품안전관리 전담기관
건강기능식품	식약청	· 건강기능식품 · 건강기능식품 기능성표시 · 광고	건강기능식품에 관한법률	식품안전관리 전담기관
축산식품	농식품부	· 식육 및 식육가공품 · 원유 및 유가공품, 알가공품	축산물가공처리법 식품위생법	수의과학검역원과 식약청 담당
수산물	농식품부	· 수입수산물 검사 (절단, 가열, 숙성, 건조 또는 염장수산 등 · 식물)	행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	가공수산물 관리는 식약청 담당
먹는 샘물	환경부	· 먹는물(먹는샘물), 수처리제, 정수기	먹는물 관리법	수입 먹는샘물관리는 환경부 담당
주류	국세청 식약청 농식품부	· 주류의 기준 · 규격 등 주원료 성분 및 원재료의 배합기준 · 제조 · 판매업체 사후관리 · 특정주류 도매업 면허관리	주세법	수입주류검사는 식약청 담당
식용천일염	농식품부	· 식용천일염 제조업체 인허가 · 품질기준은 식약청	염관리법 (식품위생법)	수입식용천일염 검사는 식약청

주: 농식품부는 주세법 제9조 2항의 2.에의거하여 특정주류도매업만 관리함

자료: 정기혜 등, 식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점관리방안 구축, 한국보건사회연구원, 2009

- 품목별 소관부처와 소관업무를 보면 농수산식품부는 농산물과 수산물 및 축산물 등의 원산지표시, 생산단계의 오염물질을 설정하고 있고, 식약청은 제조, 유통단계의 관리 및 농수산물과 가공식품 및 일부 축산가공품의 관리를 담당하고 있음

□ 단계별 관리 현황

- 국내산의 가공품과 신선품 및 수입 가공품과 신선품을 생산단계, 제조가공단계, 유통단계로 구분하여 보면 생산단계는 농림수산식품부, 제조가공 및 유통단계는 식약청에서 주로 관리하고 있음

- 축산가공품의 경우에 제조가공 및 유통단계도 농식품부가 관리하는 이원화된 관리체계를 유지하고 있어 축산가공품의 안전관리 일원화가 식품안전규제 통합차원에서 거론되고 있음

2) 주세법 제9조 (주류판매업의 면허) ②항의 2. 특정주류도매업

다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주류를 주류제조자로부터 구입하여 도매하는 것

가. 발효주류중 탁주 · 약주 및 청주

나. 농림수산식품부장관이 추천하는 농 · 임업인, 생산지단체가 스스로 생산하는 농산물을 주원료로 하여 제조하는 주류

다. 전통문화의 전수 · 보전에 필요하다고 인정하여 「문화재보호법」에 의하여 문화재청장 또는 특별시장, 광역시장, 도지사, 특별자치도지사(특별시 · 광역시 · 시 · 도 · 특별자치도 지정문화재에 한한다)가 추천하는 주류

라. 「식품산업진흥법」에 따라 지정된 주류부문의 전통식품명인에 대하여 농림수산식품부장관이 추천하는 주류

[표 7] 품목별 · 유통단계별 안전성 관리기관 및 적용법률

	구분		생산단계	수입단계	유통단계
농산물	국산	신선품	농식품부 (농약관리법) (농산물품질관리법)	-	식약청(식품위생법)
		가공품	식약청(식품위생법)	-	식약청(식품위생법)
	수입	신선품	-	식약청(식품위생법)	식약청(식품위생법)
		가공품	-	식약청(식품위생법)	식약청(식품위생법)
축산물	국산	신선품	농식품부 검역원 (축산물가공처리법) (사료관리법)	-	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)
		가공품	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)	-	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)
	수입	신선품	-	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)
		가공품	-	농식품부 검역원 (축산물가공처리법)	농식품부 검역원 (축산물가공처리법) 식약청(식품위생법)
수산물	국산	신선품	농식품부 수검원 (수산물품질관리법)	-	식약청(식품위생법)
		가공품	농식품부 수검원 (수산물품질관리법)	-	식약청(식품위생법)
	수입	신선품	-	식약청(식품위생법)	식약청(식품위생법)
		가공품	-	식약청(식품위생법)	식약청(식품위생법)

주: 1) 농식품부(농림수산물부), 농관원(국립농산물품질관리원), 수검원(국립수산물품질검사원), 검역원(국립수의과학검역원), 식약청(식품의약품안전청)

2) 「축산물가공처리법」은 2010년 11월 일부내용을 제개정하여 「축산물위생관리법」으로 제명됨

자료: 정기혜 등, 식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점관리방안 구축, 한국보건사회연구원, 2009

3. 쟁점사항

□ 식품안전관리 거버넌스의 통합

○ 2000년대 이후 지속적으로 식품안전관리체계의 통합론이 거론되면서 대표적인 두 부처인 농림수산물부와 보건복지부(식약청)의 통합시 주관부처가 되기 위한 힘겨루기는 지속되고 있음

[표 8] 통합 주관기관별 장단점

주관부처	장점	단점
식약청	식품전문기관 식품안전규제 업무 수행 식품독성연구 수월	농식품부 보다 인프라 취약
농수산물부	식약청 보다 인프라 우월	식품비전문기관 산업육성 업무 수행 식품첨가물 관리 취약

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2009

○2010년 현 시점에서 식품안전관련 인프라는 농수산식품부에 비해 식약청이 취약하여 식약청으로 통합할시 소요되는 행정비용이 상대적으로 증가할 것이나 반면에 농수산식품부로 통합할시 해당 부처가 식품전문가가 근무하는 전문부서가 아니라 향후 예측되는 식품첨가물 등 식품위해물질에 관한 관리가 이루어질 수 없는 치명적인 문제점을 가지고 있음

□ 새로운 식품안전관리 거버넌스 설치

○지난 정권에서 추진하였던 안으로 국무총리실 산하에 식품안전처(가칭)를 신설하는 방안이었으나 이 안은 집행기관인 식품안전처(가칭)를 국무총리실 산하에 두는 것은 정부조직법 상 정책조정기능을 수행하는 국무 총리실의 성격에 위배된다는 지적에 의해 무산되었음

○설사 한시적으로 설치된다 하여도 이런 조직체계는 식품과 의약품의 분리 관리로 위해분석 등 식품독성연구에 어려움을 초래할 것으로 평가됨

· 즉, 식품가공산업의 발전으로 향후 식품첨가물의 사용 급증이 예상되고 식품첨가물 중 멜라민처럼 독성물질에 노출될 가능성이 증가함에 따라 식품안전관리가 독성연구와 병행하여 추진되어야 하는 데 의약품이 분리되면 식품조직 내에서 독성연구 조직을 추가로 설치해야하는 행정의 중복이 초래될 수 있음

□ 현행 식품안전관리 거버넌스 유지

○이명박 정부 출범이후 기 언급한 바와 같이 수산물, 염 등 일부 식품의 안전관리가 조정되면서 현행 식품안전관리 거버넌스는 식품안전규제와 식품산업육성 업무가 대체로 분리되어 있음

· 하지만 식품사고 발생시마다 식품안전관리체계의 다원화가 한 원인이라는 지적이 계속되고 있고,
· 조직 통합에 대비한 보건복지부와 농수산식품부의 견제와 힘겨루기가 지속되고 있고,
· 일부 축산가공품이 농수산식품부에서 관리되고 있어 나름 일관된 안전관리체계하에 또 다른 논란거리가 되고 있음

4. 향후 개선 방향

□ 미래 환경변화에 대응하는 식품안전관리 거버넌스로 개선

○1962년 식품위생법 제정 이후 1998년 식약청 개청 이래 식품안전분야의 외적환경은 특히 다른 분야와 달리 많이 변화하고 있고, 식품안전 이슈가 사회위험화 하는 등 향후 더욱 급격한 환경변화가 예상됨

- 수입식품의 지속적 증가에 따른 식품위해물질 유입 증가와 그에 따른 식품안전사고 증가, 기후변화(온난화)의 가속화에 의한 식중독 발생 증가 및 곡류 등의 mycotoxin 오염증가, 유전자재조합식품, 방사선조사식품 등 신소재식품에 대한 안전관리 논란 가중, 2008년 미국산 쇠고기 수입과동 등과 같이 식품안전에 관한 사회적 관심 및 갈등 초래 가능성 증대
- 향후는 이런 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 식품안전관리 거버넌스로의 전환이 시급히 요구됨

□ 규제 전문성이 강화된 식품안전관리 거버넌스로 개선

- 1998년 이후 각 정부마다 규제완화를 국정기조로 삼고 있어 사회규제인 식품분야도 적정한 규제개혁이 필요한데 절차적 규제는 간소화하고, 안전규제는 강화하는 등의 식품분야 규제정책의 합리화가 요구됨
 - 특히 OECD가 권고하는 좋은 규제(Better Regulation)를 갖도록 지속적인 규제과제 발굴 및 개선이 추진되어야 함
- 안전한 식품에 대한 국민의 기대욕구가 증가함에 따라 사전예방적인 식품유해물질 종합관리의 필요성이 급증
 - 현재 주로 Codex 등 제외국의 기준을 그대로 차용하는 경우가 대부분으로 향후 위해평가를 위한 모니터링 활성화 및 과학적인 위해평가 체계 구축으로 사전예방적 안전관리를 강화해야 함

□ 소비자 안전관리 강화를 위한 식품안전관리 거버넌스로 개선

- 1995년 세계무역기구(WTO) 출범 이래 식품 수출국 및 수입국에 상관없이 식품교역이 확대되면서 세계 각국은 소비자 안전을 식품안전분야의 최우선 과제로 삼고 있음
- 우리나라도 지금까지 생산자 위주의 식품육성 및 진흥정책에서 소비자 중심의 안전정책으로 전환되어야 함
 - 즉, 식품산업육성규제와 식품안전관리규제는 독립적으로 작용되어야 하며,
 - 적정한 안전관리가 가능하도록 식품안전분야의 조직, 예산, 인력 등 인프라의 확충이 반드시 병행되어야 함

정기혜(연구기획조정실 선임연구위원) 문의(02-380-8219)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp