

# 우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

鄭 基 惠

이 연구의 목적은 국내·외적으로 급변하는 식품환경에 신속히, 전문적으로 대응하기 위하여 현 우리나라 식품안전관리체계의 현황과 문제점을 파악하고, 외국의 현황을 참고로 개선방안을 도출하는 것이다.

연구방법으로는 국내외 현황과 문제점에 관한 기존 문헌고찰과 개선방안 도출을 위하여 우편조사를 실시하였다. 즉, 향후 식품분야 발전을 위한 대안 마련을 위하여 26명의 식품 전문가들의 의견 수렴을 위한 우편조사를 실시하였고, 전국 224개 지자체를 대상으로 현재 수행되고 있는 식품안전업무에 관한 현황을 파악하였다.

정책적 시사점을 얻기 위해 외국의 식품안전관리체계에 관한 분석은 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드, 덴마크 등을 대상으로 1990년대 이후 전환된 식품안전관리체계에 관해 관련 자료 수집 및 분석을 실시하였다.

다원화, 지방분권화, 비전문화와 비과학화, 규제 완화로 규정되는 현 우리나라 식품안전관리체계의 개선방안으로 체계의 일원화, 중앙집권화, 전문화 및 과학화, 일부 규제강화 등이 면밀히 검토되어야 할 것을 전문가 조사결과에 의거하여 제안하였다.

주요용어: 식품안전, 관리체계, 효율화 및 과학화

筆者: 本院 副研究委員

▶ 원고를 검독하여 주신 金惠蓮·郭魯聖 責任研究員께 감사드립니다.

## I. 研究背景

1995년 WTO(세계무역기구)의 출범이래 전 세계는 무역의 완전 자유화, 개방화를 맞이하여 국경없는 식품교역이 이루어지고 있으며 향후 더욱 증가될 추세이다. 우리나라도 2001년 쇠고기 시장 완전 자유화 등 국제적인 협약의 여파가 밀려오고 있다. 물론 WTO가 미국의 주도하에 선진국의 이익만을 대변한다는 개발도상국들의 거센 비난도 있지만 현재는 세계 교역질서의 실제적인 이념으로 작용하고 있다.

이러한 세계무역의 완전 개방화 조치에 따라 국내·외적으로 식품과 관련한 여러 가지 환경의 변화가 일어나고 있는데, 우선적으로 지적할 수 있는 변화는 WTO체제하에서는 자국의 식품산업을 보호하기 위한 보호정책은 허용되지 않는다는 것이다. 즉, 수입식품에 대하여 국내생산 식품과 차별화된 기준·규격, 검사방법, 행정처분 등을 적용할 수 없으며 위반시 이와 같은 상대국의 부당한 보호정책을 WTO에 제소할 수 있다는 것이다.

이러한 국제적 변화에 대처하기 위하여 국가별로 신속한 방안들이 마련되고 있으며 대표적인 대책이 바로 기존 식품안전관리체계의 효율화, 과학화를 위한 새로운 제도로의 전환으로, 기존 조직의 통합화를 추진하거나 새로운 조직을 설립하는 것이다.

즉, 세계 여러 나라들은 이미 이러한 체계를 출범시키고 있다. 캐나다와 유럽연합, 유럽의 영국, 덴마크, 아일랜드, 그리고 호주 등의 선진국들은 1997년 이후 일원화된 식품안전관리체제로 전환하고 있으며, 전통적으로 FSIS(Food Safety and Inspection Service)와 FDA(Food and Drug Administration) 역할이 서로 달라 일원화가 사실상 필요없는 미국도 식품의 안전성을 제고하기 위하여 1997년 ‘식품안전종합대책’을

수립하고, 대통령 산하에 식품안전대책위원회(President Food Safety Council)를 설치하는 등의 구체적인 실천방안을 추진하고 있으며, 2000년에는 과학적인 규정에 기초를 둔 국가 차원의 통합된 식품안전체계를 구축하려는 강한 의지를 보이고 있다.

그러나 우리나라는 이와 같은 세계적 추세와는 상반되게 1998년 『농축산물처리공법』이라는 개별 독립법을 제정하여 시행함에 따라 이를 근거로 농축산물에 관한 안전관리체계가 농림부와 식품의약품안전청으로 이원화되었다. 또한 식품임에도 불구하고 생산중심으로 기능을 배분하여 환경부, 국세청, 해양수산부, 농림부, 산업자원부 등으로 분산·관리토록 함으로써 식품의 안전성을 확보하여야 하는 식품정책의 본래 목적이 간과되고 있는 실정이다.

과거에는 식품안전을 총괄적으로 관리할 전문기관도 없고, 소비자 중심의 식품 안전보다는 농민, 어민 등 공급자 측면을 중시하며 특정 식품분야를 보호하던 정책을 수행할 수 있었으나, 현재는 범 세계적인 관점으로 국내외적 식품환경의 변화에 따라 우리나라도 시대적 요구에 맞는 식품안전관리체계의 재편이 시급히 필요한 시점에 와 있다.

또한 선진국과 경쟁하기 위한 식품업체들의 국제경쟁력 제고를 위해서는 식품위해요소중점관리기준(HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point) 등 과학화된 선진 제도의 도입, 적용으로 제품의 위생수준을 증대하는 것이 필요하다. 그리고 최근 유전자재조합식품, 다이옥신, O157:H7과 같은 발암물질 및 신종 병원성 식중독균의 출현으로부터 소비자를 보호하고, 식품안전행정을 수행하기 위해서는 식품안전관리체계의 효율화와 더불어 과학화도 시급히 요구된다.

과학화와 더불어 신속하고, 일관된 식품위생정책 수행을 위해서는 선진 외국과 마찬가지로 우리나라도 식품안전관리체계의 일원화를 신중히 검토하여야 할 것이다. 즉, 일원화된 체제하에 모든 식품을 다루어야만 통상마찰, 식품사고 등 문제발생에 신속히 대처할 수 있으며, 일관된 정책을 수립하여 실시할 수 있을 것이다.

이처럼 현행 제도에 관한 재편의 필요성이 대두되고 있는 시점에서 우리나라 식품안전관리체계를 개선하기 위한 방안 도출을 이 연구의 주요 목적으로 하였으며, 의미있는 연구결과 도출을 위하여 식품안전관리 체계에 관한 우리나라 현황 및 문제점의 파악과 외국의 사례에 근거한 정책적 시사점을 얻기 위한 외국의 식품안전관리체계 운영 현황 파악을 실시하였다.

## Ⅱ. 研究 및 分析方法

### 1. 研究方法

이 연구에서는 문헌고찰과 각각의 조사대상자 특성에 따라 우편조사와 면접조사, 델파이(Delphi) 조사 등의 연구방법을 사용하였다.

#### 1) 既存 文獻考察

우리나라 식품안전관리체계의 효율화 및 과학화를 이루기 위해 식품위생법의 개정에서 나타나고 있는 해방 이후의 우리나라 식품안전관리체계의 변화 추이와 현황을 종합적으로 분석, 정리하였으며, 올바른 식품안전관리체계의 변화에 시급성이 될 여러 주요 나라들의 입법 예와 현행 실시중인 관련 법 및 제도, 식품안전관리체계 운영 현황에 관한 문헌들을 수집하여 분석하였다. 그리고 식품안전관리체계를 연구대상으로 한 기존 자료 및 국내·외 관련 문헌을 수집·정리하여 고찰하였다.

#### 2) 郵便調査

우리나라 240개의 기초지방자치단체와 동 단체에 근무하는 식품관련 담당자를 대상으로 각 지방자치단체의 현황 및 담당자들의 식품위생행

정업무에 관한 의식조사를 2000년 8월 25일부터 9월 25일까지 한 달간 실시하였다.

### 3) 現地調査

우편조사대상 중 조사수의 10%정도를 조사가능 여부, 지역적 분배, 업체의 특성 등의 여건을 고려하여 유작의 표본추출하여 현지조사를 실시하였다. 2000년 9월 15~30일까지 15일에 걸쳐 특별시·도, 시·군·구를 대상으로 직접 면접조사방법으로 현지조사를 실시하였다.

조사에 사용된 도구는 조사대상별로 연구진에 의해 개발되어 사전조사를 거쳐 확정된 조사표를 사용하였다.

### 4) 專門家 調査

다른 일반 조사와는 달리 현재와 향후 국내·외 식품환경 변화에 대처하기 위한 개선방안 도출을 위하여 식품분야를 전공한 식품학 박사학위 소지자로 현장에서 연구와 실험업무를 담당하고 있는 전문가 26명을 대상으로 델파이 방법에 의한 조사를 2000년 9월 한 달간에 걸쳐 2회 실시하였다.

조사에 사용된 조사도구는 연구진이 개발한 조사표로 외부 전문가와 2회의 정책회의를 거쳐 완성되었으며, 주요 조사내용은 현재 식품환경의 변화 요인과 향후 가장 영향을 미칠 요인, 현재 우리나라 식품안전관리 체계의 문제점과 그에 따른 제약조건, 그리고 향후 발전방안으로 식품안전관리체계의 개선과 관련되는 여러 부처와 각 부처의 역할 분담, 총체적인 식품안전관리체계의 발전을 위한 재개정 분야와 마지막으로 우리나라 식품안전관리의 역사적 변천사에 관한 판단과 평가 등이었다.

## 2. 分析方法

이 연구에서 수행된 조사에서 수집된 모든 자료는 SAS (Statistical

Analysis System) 6.12 통계 package와 SPSS (Statistical Product and Service Solution) 통계 package를 이용하여 분석하였다. 일반적인 특성은 빈도와 백분율을 내었으며, 각 조사대상별로 지역별, 직렬별 등 중요한 변수별로 교차분석을 실시하였고, 공무원조사에서 두 군간의 차이는 Chi-square검정에 의해 비교하였다. 전문가 조사와 다른 조사대상자들의 일부 자료는 리커르트 5점 척도에 의한 분석을 실시하여 평균점수로 사항별 중요도를 비교, 분석하였다.

### Ⅲ. 外國의 管理 現況

#### 1. 美國

1998년 지속적으로 발생하는 식인성 질병을 근절하고자 자국의 식품 안전관리체계에 관한 NAS(National Academy of Science)의 평가를 실시하였고, 이 NAS의 보고서를 토대로 대통령 산하에 『식품안전위원회』를 설치하였다. 또한 연도별로 '식품안전종합대책'을 수립하여 수행하고 있는데 종합대책의 세부분야는 총괄, 감시, 검사 및 준수, 협력, 교육, 연구, 그리고 위해평가 등 7개 분야로 나누어져있다.

현재 미국은 식품안전위원회를 중심으로 FDA(Food and Drug Administration), FSIS(Food Safety and Inspection Service), EPA (Environmental Protection Agency) 등의 각 독립적인 기관이 식품안전 관리라는 공동목표하에 효율적인 업무분담 및 공동협력체계를 구축하여 식품안전업무를 관장하고 있으나 향후 다른 국가처럼 독립적인 통합된 기구를 설립할 목적을 갖고 있다.

#### 2. 캐나다

캐나다는 식품관련 부처의 예산부담을 줄이고, 관련 업무의 효율화를

우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

제고하고, 그리고 식품행정업무의 책임행정을 구현하고자 관련 부처의 통합화를 시도하였다. 1996년 식품검사업무를 통합할 것을 결정하였고, 1997년 통합된 독립 기관인 『캐나다 식품검사청』(CFIA: Canadian Food Inspection Agency)을 설립하여 식품안전관리업무를 관장하고 있다. 통합전에는 농업부, 보건부, 해양수산부가 식품안전업무를 분담하여 담당하였고, 통합후에는 <表 1>에 제시된 바와 같이 업무분담을 수행하고 있으나 통합후에도 식품기준, 규격 설정은 보건부에 그대로 남아있는 실정이다.

<表 1> 統合後 캐나다의 食品檢査制度 業務 分掌

| 식품검사청  | 농업부           | 보건부  | 해양수산부         |
|--|---------------|--|---------------|
| 보건부로부터 이관된 업무<br>- 국내산 및 수입식품검사<br>- 비연방등록시설 감시<br>- 실험실 지원<br>- 식품사건처리 및 제품회수   | - 검사관련 업무 없음. | - 식품안전성 평가 및 규격설정 연구<br>- 위해평가 및 위해관리<br>- 신설기관의 식품안전 사업의 효율성 평가 | - 검사관련 업무 없음. |
| 농업부로부터 이관된 업무<br>- 주간·국가간 교역시설 및 공급업자 등록<br>- 국내산 및 수입식품 검사, 등록시설 감시<br>- 동식물 질병관리<br>- 수출인증                           |               |  |               |
| 해양수산부로부터 이관된 업무<br>- 등록<br>- 국내산 및 수입식품검사<br>- 등록시설 및 비등록 포장업자 감시<br>- 어류 및 어류제품 수출인증<br>- 선박검사<br>- 어류 및 어류제품의 실험실 분석 |               |  |               |

자료: Codex 위원회 내부자료, 2000.

식품검사청이 담당하게 된 업무는 첫째, 일차적인 담당 업무는 식품의

안전성과 동·식물의 건강과 관련한 규격을 설정하는 것이고, 둘째는 식품안전성, 소비자의 경제적 피해방지, 무역규정 및 동·식물 건강 프로그램과 관련된 모든 검사 업무 실시이며, 셋째는 검사업무의 효율적인 실시를 위한 공장등록 관리, 국내산 및 수입식품검사, 수출 인증 및 지정된 수입식품에 대한 검역 실시 등이다. 마지막으로 위해관리방법의 규명 및 평가, 동·식물의 건강 평가, 교역 및 상업에 관한 기준 설정, 위해에 근거한 검사제도 개발, 식인성 질병 발생 조사, 그리고 관련 규정의 집행 및 비상대책조정 등의 역할을 수행한다.

캐나다 정부는 이와 같이 새로운 청의 설립으로 예산문제, 프로그램의 효율성 및 효과성 증진, 중복업무의 최소화를 이루어냈으며, 식품안전검사의 책임을 통합할 수 있는 환경을 조성하였다.

### 3. 英國

1990년 식품안전법에 근거를 둔 식품안전제도에 관한 국민의 불신감 고조와 식인성 질병에 대한 적절한 대응이 미흡한 것으로 판단하여 현행 다원화된 식품안전관리체계의 개선을 검토하기 시작하였다.

1999년에는 통합된 식품안전관리체계의 필요성을 절감하여 『식품규격청』의 설립을 추진한 결과, 2000년 4월 1일에 식품규격청을 설립하여 운영중에 있는 실정이다.

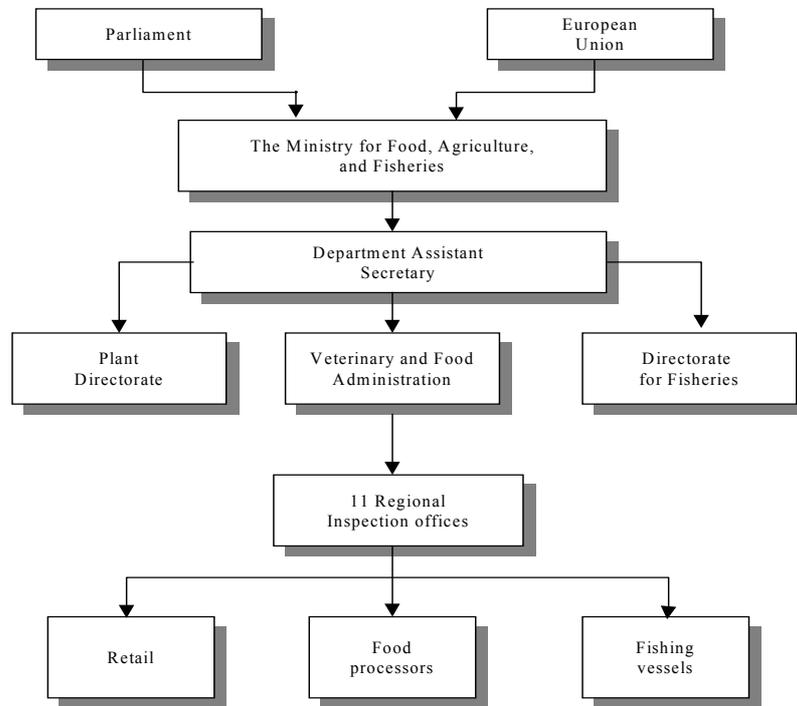
신설된 식품규격청의 기능을 보면, ‘농장에서 식탁까지’라는 기치하에 모든 식품의 제반 유통단계에서의 안전성 확보를 위하여 보건부와 농·수산·식품부의 모든 업무를 담당하도록 하였으며, 이런 기능을 정부, 소비자, 업계 측면에서 설정한 현황을 살펴보면 다음과 같다.

정부법안에 규정된 업무로는 첫째, 정책수립 및 식품안전, 규격 및 영양에 관한 입법 필요성을 정부에 자문하고, 둘째는 국민에게 식품관련 정보 및 교육자료를 제공하는 것이고, 셋째는 국민을 위해요소로부터 보호하기 위한 정부 부처와의 협력을 규정하였고, 마지막으로서는 자체 모든 활동에 관한 연구 및 감시 업무를 수행토록 하였다. 소비자 측면에서는

우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

식품첨가물, 화학적 오염물질 및 식품표시 관련 제반 업무를 규정하였으며, 업계입장에서는 식육위생국을 흡수함으로써 막강한 권한을 갖고 식육공장에 대한 검사 및 승인, 광우병 전파 방지를 위한 조치를 취할 수 있게 하였다.

[그림 1] 統合後 英國의 食品安全管理 組織圖

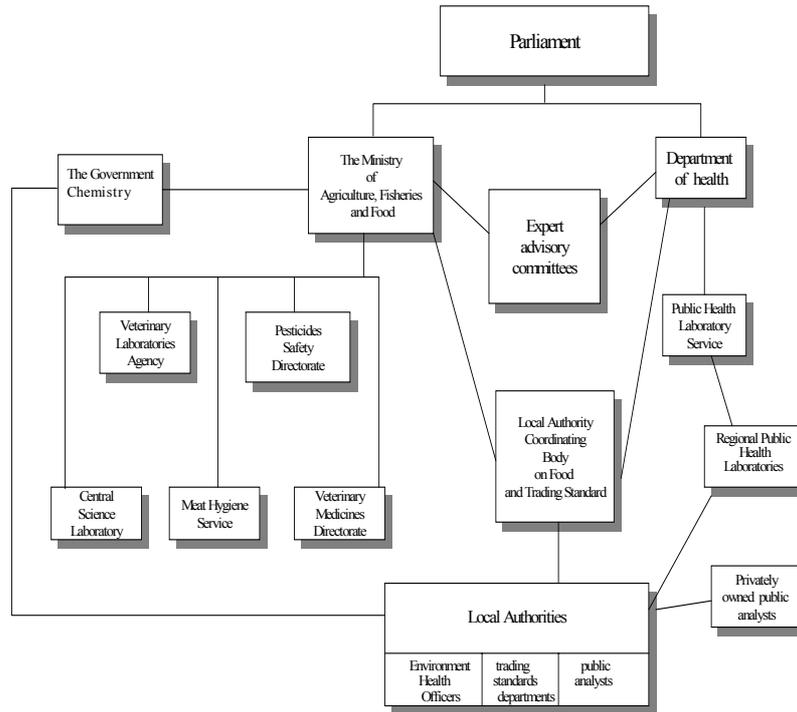


지방당국의 권한은 식품규격청이 설치되어도 집행권한을 그대로 존속시켰으나 상대적으로 식품규격청은 집행을 위한 기준을 설정하고 소비자 보호를 위한 직접 조치를 취할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 그리고 식품규격청은 광우병 사태와 같은 국가차원의 위급한 상황에서 중앙 및 지방당국과의 상호 협력체계하에서 주도적인 역할을 담당케 하였다.

#### 4. 덴마크

통합전에는 농업부, 보건부, 수산부로 나뉘어 식품안전업무가 수행되어 있었으나, 식품안전업무의 중복 및 공백, 기관간의 검사 불일치, 비효율적인 관련 자원 활용 등의 문제점을 해결하기 위한 수단으로 관리체계의 통합을 추진하기 시작하였고, 1995년 통합을 시작하여 1996년 식품·농·수산부로 통합되어 식품안전업무가 수행되고 있다. 통합과정에서 1996년에는 소비자, 농민, 식품업체 대표가 통합을 주장하는 서한을 덴마크 수상에게 발송할 정도로 조직통합의 공감대가 전국민간에 형성되어 있는 상황이었다.

[그림 2] 統合後 덴마크의 食品安全管理 組織圖



즉, 식품안전제도의 재정비를 목적으로 토양 및 해양에서 생산되는 식품원료로부터 소비자의 식탁까지 식품의 안전성을 확보하기 위하여 새로운 부처를 설립한 것이다. 이와 같은 시도로 덴마크 정부는 소비자, 재배업자, 가공업자 및 판매업자를 포함한 모든 식품관련 영역에 이익을 극대화하여 제공할 수 있을 것이라고 전망하고 있다.

이들 세 기관의 통합과정을 살펴보면, 1차적으로 농업부와 수산부를 통합하여 농·수산부를 1995년 조직하였고, 1996년 2월에는 보건부의 식품안전업무를 농·수산부로 이관하여 식품·농·수산부로 개편하였다.

## 5. 아일랜드

통합전에는 50여 개 이상의 기관이 식품안전업무에 참여하고 있었는데, 즉, 6개 정부부처와 33개 지방관할 당국, 8개 지역 보건국으로 6개 정부부처를 살펴보면, 농업식품부, 환경부, 보건부, 수산부, 통상부, 노동부로 분산되어 있었는데, 1998년 7월 『식품안전청』 설립을 위한 법률이 제정되었고, 1999년 1월부터 이 청이 모든 식품안전에 관한 업무를 담당하고, 책임을 지고 있다. 식품안전청의 주요업무는 다음과 같다.

첫째, 교육 및 지원기능을 통하여 전 식품유통단계에서 식품안전 문화를 조성하고, 둘째, 식품안전청의 식품안전관련 집행업무는 농업부 및 보건부와의 업무연계조약을 통하여 수행되며 이에는 식품업체, 기구, 실험실 분석에 대한 검사, 승인, 허가, 등록에 관한 업무가 포함된다.

즉, 식품안전청은 집행업무에 관한 자세한 규정을 공표하고, 관련기관의 준수여부를 모니터링하게 되며, 만일 관련기관이 협정을 충실히 수행치 않을 경우 식품안전청장은 이런 사실을 보건아동부장관에게 보고하고, 장관은 의회에 보고하여 조치토록 하게 되었다.

## 6. 政策的 示唆點

세계적으로 다원화된 식품안전관리체계를 유지하던 대표적인 국가들

이 일원화를 추진, 달성하고 있는 세계적 추세에서 우리나라가 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

즉, 우리나라도 식품안전관리체계의 일원화를 구체적으로 검토, 추진하여야 할 것이며, 이를 위하여 다음과 같은 네 가지 사항이 우선되어야 할 것이다. 첫째, 일원화에 관한 국가적인 공감대 형성, 둘째, 일원화 추진을 위한 강력한 지도력, 셋째, 효율적인 일원화 방안 수립을 위한 전담반 구성, 넷째, 추진과정상의 투명한 의사결정 및 진행 등이며, 현재 우리나라는 이 네 가지 사항 중 여러 연구에 나타난 조사결과를 보면 첫째 국가적인 공감대는 형성되어가고 있다고 판단된다(정기혜 외, 2000).

### Ⅲ. 國內 現況 및 問題點

#### 1. 多元化

2000년 현재 우리나라의 식품안전관리체계는 <表 2>에 제시된 바와 같이 사실상 7원화되어 있어 식품행정업무의 중복과 공백현상을 초래하고 있다.

<表 2> 食品別 管理 部處

| 식품종류                                 | 소관부처                          | 소관법률     |
|--------------------------------------|-------------------------------|----------|
| 축산물가공식품(식육·유·알)                      | 농림부                           | 축산물가공처리법 |
| 먹는 물                                 | 환경부                           | 먹는물관리법   |
| 주류                                   | 국세청                           | 주세법      |
| 밀가루 등                                | 농림부                           | 양곡관리법    |
| 어유(간유) 및 선상수산물제조식품                   | 해양수산부                         | 수산업법     |
| 소금                                   | 산업자원부                         | 염관리법     |
| 상기 식품 이외의 모든 식품 및<br>접객업, 용기·포장제조업 등 | 보건복지부<br>(식품의약품안전청)<br>지방자치단체 | 식품위생법    |

資料: 보건복지부, 『98보건복지백서』, 1999.

즉, 식품안전의 제고라는 식품행정 본연의 업무 목표보다는 생산을 중심으로 한 과거지향적인 업무분장이라 할 수 있으며, 이와 같은 다원화 체계는 생산중심에서 안전중심으로 변하고 있는 국제적 식품행정추세에 부합되지 아니할 뿐만 아니라 세수확보, 물가안정, 농어민 보호라는 국소적인 목표달성을 목적으로 분산되어 관리되고 있어, 식품안전관리 업무의 효율화를 저하시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.

또한 수입의 경우도 축산물가공품 등 검사체계가 3원화되어 있어 수입식품검사의 비효율화와 더불어 업무분장에 관한 논란이 야기되고 있고, 1999년에는 태국산 달걀의 검사실시 부처에 관한 논란으로 무검사 통관된 사례도 있었으며, 높은 정밀검사비율, 검사기간의 장기화로 통상 마찰의 소지가 되고 있다.<sup>1)</sup>

## 2. 地方 分權化

1995년 지방자치단체 출범으로 <表 3>에 제시된 바와 같이 식품첨가물업과 식품보존업 중 식품조사업에 관한 일만 지방식품의약품안전청에 남아있고, 모든 식품관련 업무가 지방자치단체로 이관되었다.

1996년부터 식품관련 업무가 단계별로 지방자치단체에 이관되었는데, 이와 같은 식품관련업무의 지방분권화는 국제적 추세에 거스르는 처사로 식품안전관리기반의 약화요인이 되고 있다.

식품업무의 지방자치단체 이관으로 야기된 문제점으로는 크게 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 과도한 업무량이다. 즉, 부족한 인력을 감안하지 않고 모든 식품업무를 이관하여 지방자치단체 공무원들의 1인당 담당 업체수가 시·도의 경우 437개소, 시·군·구의 경우 384개소로 나타난 것이다. 둘째는 과도한 업무와 더불어 대부분의 담당 공무원들의 비

---

1) 정기혜 외, 『수입식품 안전관리 현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1998. 이 자료에 의하면, 선진국의 정밀검사비율은 5% 내외이나 우리나라는 15%를 상회하고 있음.

전문화이다. 이들의 전공도 대부분이 보건직과 행정직으로 전문성을 기하기 어렵다는 것으로 이들 두 요인은 식품위생업무의 지자체 이관에 따른 식품안전기반을 약화시키는 요인이 되고 있다.

세 번째는 지방자치단체 출범으로 식품관련 업체들을 대상으로 한 지도감독 및 행정처벌, 그리고 사후관리가 <表 4>에 제시된 바와 같이 연고주의, 온정주의로 인하여 감소되고 있다는 것이다. 이는 식품안전기반의 또 다른 약화요인이 되고 있다.

<表 3> 地方自治制 實施 以後에 地方政府로 移管된 主要 業務現況

| 연도   | 이관 업무  | 담당 조직                        | 비고                       |
|------|--|------------------------------|--------------------------|
| 1996 | <input type="checkbox"/> 영업허가권<br>- 식품 영업허가권을 지자체에 이양  | - 도지사·시장·군수·구청장              |                          |
| 1998 | <input type="checkbox"/> 사전관리<br>- 식품의 사전관리적 신고·허가업무<br>- 식품제조·가공업, 식품 접객업 등의 전반에 관한 허가·신고 업무 관장 | - 시·군·구                      | - 식품위생법 대상업소를 시·군·구에서 관리 |
|      | <input type="checkbox"/> 사후관리<br>- 식품의 사후관리적 위생감시 및 시설조사<br>- 식품첨가물제조업<br>- 식품조사처리업              | - 시·군·구<br><br>- 지방식품 의약품안전청 | - 지방청에서는 문제품목 등에 대한 특별관리 |

자료: 한국보건사회연구원, 내부자료, 1999.

<表 4> 1995年 地方自治團體 出凡 以後 食品接客業所 團束實績

(단위: 개소, 건, 회)

| 연도   | 업소수     | 단속건수      | 업소당 단속건수 |
|------|---------|-----------|----------|
| 1994 | 480,654 | 1,809,587 | 3.7      |
| 1995 | 524,356 | 1,540,666 | 2.9      |
| 1996 | 582,263 | 869,881   | 1.5      |
| 1997 | 612,295 | 839,470   | 1.4      |
| 1998 | 636,631 | 814,387   | 1.3      |
| 1999 | 648,442 | 828,834   | 1.3      |

자료: 한국보건사회연구원, 내부자료, 2000.

### 3. 規制緩和

1990년대 이후 사회전반에 걸쳐 규제완화가 시행되었으며, 1998년 국민의 정부 출범이후 특히 대대적인 규제완화가 이루어졌으며, 식품분야도 연도별로 규제완화가 실시되었다. 연도별로 완화된 대표적인 규제를 살펴보면, 1996년에는 식품영업허가절차의 간소화를 위하여 현행 식품제조·가공업의 28종 세부업종을 통폐합하여 식품제조·가공업이라는 업종으로 단일화하였다. 1995년 지방자치단체 출범과 더불어 식품제조·가공업의 업종 통폐합에 따른 영업허가권을 시·도지사 및 시·군·구청장에게 이양하였으며, 이 해에 식품의 안전성을 제고할 수 있는 선진 식품제조·가공기법인 HACCP을 도입하여 육가공품류, 수산물가공품류 등에 우선 적용 실시하기에 이르렀다. 또한 1996년 12월에는 소비자 보호를 극대화하고 업체들의 자율적 참여 분위기 조성을 위하여 식품분야의 회수제도를 도입하였다.

1997년에는 식품제조·가공업체의 육성 및 규제완화 차원에서 자가품질제도를 개선하였고, 식품산업의 발전 및 건강에 관한 국민들의 관심 증대에 따라 관련 시장이 날로 커져가고 있는 특수영양식품, 건강보조식품 등이 다른 제품에 비해 과대 및 허위 표시·광고로 인한 소비자의 기만행위와 이에 따른 경제적 피해도 크다고 판단하여 올바른 구매정보 제공과 소비자 보호를 위해 관련 제품에 대한 표시·광고를 사전에 심의 받도록 하는 사전광고심의제도가 도입되었다.

1998년 이후에는 국민의 정부가 출범하면서 식품분야의 규제완화도 다른 분야와 마찬가지로 급격히 증가하여 총 36건의 식품규제가 폐지되었다. 대표적으로 폐지된 규제는 수입식품과 관련하여 수입식품검사제도의 간소화로 사실상 실효성이 없는 녹색신고제(식품위생법 제16조, 시행규칙 제11의 3)를 폐지하였으며, 식품제조·가공업과 관련하여서는 『기업활동규제완화에관한특별조치법』에 따라 식품위생관리인의 의무고용제도(식품위생법 제28조 2항)가 폐지되었으며, 그 외에 건강보조식품 및 인

삼제품에 대한 사전제품검사제도의 폐지 외에 영업자의 자율성을 보장하기 위하여 식품제조·가공업장의 조명기준도 폐지하였고, 품목제조보고시 유통기한 설정사유 보고를 생략토록 한 것이다.

폐지된 규제완화 외에 보완된 식품규제는 총 19건으로 대표적인 사안은 다음과 같다. 식품제조·가공업의 육성 및 자율성 보완 차원에서 자가품질검사의 실익을 기대할 수 없는 즉석판매제조업의 인식과 잔류농약 등 사실상 검사가 불가능한 항목을 삭제·완화하였으며, 식품접객업 중 휴게음식점과 일반음식점은 관련 업종의 시장 진·출입을 완화하기 위해 영업 허가제에서 신고제로 전환하였다. 수입식품과 관련하여서는 수입식품 정밀검사기간이 통조림 등 일부 품목을 제외하고 현행 18일에서 15일로 단축되었다.

개인 및 기관의 자율성 보장이라는 규제완화의 장점이 있지만 중재 및 생활수준 향상에 따른 식품안전 제고 등 사회적 규제는 오히려 강화되어야 함에도 불구하고 식품분야의 대책없는 무분별한 규제완화는 식품관련업무의 지방분권화와 더불어 식품안전기반 약화의 또 다른 중대한 요인이 되고 있다.

식품안전기반 약화로 이어지는 현장감 없는 규제완화의 또다른 폐해는 규제완화와 더불어 관련 식품사범의 양형기준도 약화되어 식품사범에 대한 강력한 행정조치가 불가능해지고 이로 인해 부정불량식품사범의 재범 소지를 부추기고 있다는 것이다.

#### 4. 非專門化

식품은 현행 식품위생법을 근간으로 하는 관련 규정에 의해 식품을 전공한 전문가들에 의해 관리되어야 함에도 불구하고, 전술한 바와 같이 우리나라 식품안전관리체계는 7개 부처에 분산되어 비전문인에 의해 각각 관리되고 있는 실정이다.

지방자치단체의 경우도 담당 인력이 주로 보건직이며, 식품직렬이 있는

우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

지방자치단체는 전체 240여 개 중 30여 개에 그치고 있어 식품행정업무의 전문성 확보가 안되고 있는 실정으로 식품위생공무원들의 전문성을 살펴볼 수 있는 식품위생공무원의 직렬분포에 관한 조사결과를 살펴보면 <表 5>에 제시되어 있는 바와 같다. 즉, 조사대상자의 80.4%가 보건직, 8.3%가 별정직, 5.4%가 일반행정직, 3.1%가 식품위생직, 1.2%가 의료기술직, 나머지 1.6%가 약무직, 간호직, 수의직, 환경직 등의 순으로 나타났다.

<表 5> 食品衛生公務員의 職列分布

(단위: 명)

| 구분    | 계   | 보건직 | 별정직 | 일반<br>행정직 | 식품<br>위생직 | 의료<br>기술직 | 기타 |
|-------|-----|-----|-----|-----------|-----------|-----------|----|
| 계     | 516 | 415 | 43  | 28        | 16        | 6         | 8  |
| 시·도   | 57  | 47  | 5   | 1         | 1         | -         | 3  |
| 시·군·구 | 459 | 368 | 38  | 27        | 15        | 6         | 5  |

1.2%의 의료기술직과 1.6%의 기타 보건의료 관련직과 환경직 등은 식품위생업무가 수행되고 있는 부서와 관련이 있는 것으로 보건소에 설치되어 있는 경우는 보건의료직이, 환경과 등에 설치되어 있는 경우는 환경직이 식품위생업무를 담당하고 있는 것으로 분석할 수 있다. 이러한 비전문가들의 식품행정업무 담당은 업무의 비전문화를 초래할 수 있어 관련 직렬로의 빠른 전환이 요구되며, 또한 일선 지방자치단체도 식품의약품안전청, 일부 자치단체들과 마찬가지로 식품직렬을 신설하여 담당공무원들의 전문화를 조기에 이루어야 할 것이다.

또한 잦은 인사이동으로 전문교육을 받을 기회가 적을 뿐만 아니라 식품위생업무 이외의 부가업무 수행 및 관련 인력 부족으로 전문성 확보가 어려운 실정이라 할 수 있다.

## 5. 改善方案

다원화, 지방분권화, 규제완화 그리고 비전문화와 비과학화 등으로 요

약될 수 있는 우리나라 식품안전관리체계의 향후 국제 적응력을 높이기 위한 대표성 있는 방안을 마련하기 위하여 전문가 26명을 대상으로 조사한 결과를 바탕으로 도출된 개선방안을 개진하면 다음과 같다.

### 1) 一元化

총 26명의 조사대상 전문가들은 향후 우리나라 식품안전관리업무의 발전을 위해 <表 6>에 제시된 바와 같이 국가적 차원에서 마련하여야 할 방안 중 1순위로 현재 다원화되어 있는 담당부처의 일원화를 지적하였다.

<表 6> 食品安全管理業務의 發展을 위한 國家政策 方案

| 구 분   | 평균값 | 최소값 | 최대값 |
|---|-----|-----|-----|
| 식품의약품안전청, 농림부 등 다원화된 식품안전관리 담당부처의 일원화 방안 마련 | 4.5 | 3   | 5   |
| 식품안전행정 투명화를 위한 정보망 구축                       | 4.4 | 3   | 5   |
| 신속한 비상안전관리체계 구축으로 위해식품의 신속한 수거 실시           | 4.3 | 3   | 5   |
| 담당 공무원 및 식품업체종사자의 전문성 제고 방안 마련              | 4.3 | 3   | 5   |
| 최신물질에 대한 안전성 평가기술 및 평가수준의 고도화               | 4.3 | 3   | 5   |
| 구체적인 관련 전문가 활용 방안 마련                        | 4.2 | 2   | 5   |
| 식품안전성 제고를 위한 행정 및 법제도 개선                    | 4.2 | 3   | 5   |

### 2) 中央集權化

조사대상 전문가들은 식품안전업무의 발전을 위하여 공공과 민간부문이 담당할 역할정도에 관하여 평가한 결과가 <表 7>에 제시되어 있다. 즉, 향후 식품안전관리업무의 발전을 위해서는 식품의약품안전청의 역할이 가장 중요하다고 지적하여 총 26명 조사대상자 전원이 만점인 5점을 주어 평균점수도 5점 만점으로 나타났다.

우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

그 다음으로는 지방식품의약품안전청과 지방자치단체, 보건복지부의 역할이 중요하다고 지적하였으며, 민간단체의 역할은 최하위를 차지하여 전문가들이 보는 시각도 담당 공무원들과 크게 다르지 않아 여전히 민간부문보다는 공공부문의 역할이 중요한 것으로 나타났다. 식품분야에서의 역할을 증대시키기 위해서는 민간단체도 공공심과 전문성의 배양 등 새로운 방안을 모색하여야 할 것으로 사료된다.

<表 7> 食品安全業務에 대한 公共과 民間의 役割 遂行의 重要도

| 구 분         | 평균값 | 최소값 | 최대값 |
|-------------|-----|-----|-----|
| 식품의약품안전청 역할 | 5.0 | 5   | 5   |
| 지방청 역할      | 4.1 | 1   | 5   |
| 지방정부 역할     | 4.1 | 3   | 5   |
| 보건복지부 역할    | 3.9 | 2   | 5   |
| 유관부처 역할     | 3.9 | 3   | 4   |
| 민간 유관단체 역할  | 3.8 | 3   | 5   |

### 3) 專門化

식품 전문가들이 볼 때 식품의 안전관리를 실시하기 위하여 가장 중요시 취급되어야 할 요인은 식품과 관련한 인적, 물적 자원으로 <表 8>에 제시되어 있다.

<表 8> 食品安全管理에 影響을 주는 程度

| 구 분              | 평균값 | 최소값 | 최대값 |
|------------------|-----|-----|-----|
| 식품 관련한 인적·물적 자원  | 4.5 | 3   | 5   |
| 정부의 관리 체계        | 4.4 | 3   | 5   |
| 법, 고시, 지침 및 관련제도 | 4.3 | 2   | 5   |
| 식품 관련 기관         | 4.2 | 3   | 5   |

즉, 담당 인력의 전문화, 선진화된 시설 및 장비가 식품안전관리업무의 향후 발전에 지대한 영향력을 미칠 수 있는 요인으로 평가된 것이다.

그 다음으로는 정부의 관리체계, 관련 법, 고시, 지침 및 관련 제도 등으로 나타났다.

#### 4) 科學化

환경오염의 증대, 리스테리아 및 O157:H7 등 신종 병원성균의 출현, 다이옥신 등과 같은 발암물질 증대 등 인체에 위해를 끼치는 유해물질의 폐해에서 건강을 지키기 위해서는 식품안전관리가 과학화되어야 하며, 국제적인 기준·규격에 조화된 관리체계를 유지하기 위해서는 우리나라의 식품안전관리체계가 우선 과학화되어야 한다.

〈表 9〉 食品安全管理 政策 樹立時 優先 考慮事項

| 구 분                      | 평균값 | 최소값 | 최대값 |
|--------------------------|-----|-----|-----|
| 위해도 중심의 전문적인 안전성 평가체계 구축 | 4.8 | 3   | 5   |
| 효율적인 위해 물질 모니터링체계 구축     | 4.7 | 3   | 5   |
| 신속한 비상안전관리체계 구축          | 4.2 | 3   | 5   |
| 식품업무 관련 기관의 운영 효율화       | 4.2 | 2   | 5   |
| 안전관리 선진화를 위한 기반 구성       | 4.2 | 3   | 5   |

전문가들이 지적한 식품안전관리 정책 수립시 우선적으로 고려되어야 하는 사항은 향후 식품안전관리체계는 위해도 중심의 관리가 되어야 한다는 지적으로 무엇보다도 위해도 중심의 전문적인 안전성 평가체계가 구축되어야 한다는 것이었다. 그 다음으로는 위해물질에 노출된 정도를 파악하고, 노출된 정도에 따라 개인별 위해도를 감시하는 효율적인 위해물질 모니터링 체계가 구축되어야 한다는 지적이었다.

## IV. 結論

식품산업의 발달, 국제교역의 자유화, 소비자들의 다양한 식품욕구와

#### 우리나라 食品安全管理體系의 現況과 改善方案

그로 인한 식품의 종류와 양의 지속적인 증가, 환경오염의 증대, 그리고 건강을 위협하는 새로운 병원성 균의 출현 등 국내·외 식품환경의 변화 등은 식품의 안전성 확보를 더욱 어렵게 할 뿐만 아니라 식품안전관리 체계의 비효율성, 안전관리 자원의 부족 및 전문성 결여 등으로 소비자의 안전욕구를 충족시키지 못하고 있다.

또한 WTO의 출범에 따라 모든 식품 관련 기준·규격의 과학화, 통일화, 세계화와 식품교역의 완전 개방화는 자국의 특정 산업육성 및 보호를 위한 배타적인 정책 수립 및 집행을 불가능하게 만들고 있다.

이와 같은 변화속에서 미국을 비롯하여 영국, 캐나다, 덴마크 등 전통으로 다원화된 식품안전관리체계를 유지하고 있던 국가들은 식품안전관리의 효율화를 통한 안전관리 제고와 관리의 과학화를 기하며, 국가예산의 절감을 목적으로 식품안전관리체계를 일원화된 관리체계로 전환하여 급변하는 국내·외 식품환경 변화에 능동적으로 대처하고 있다.

그러나 우리나라의 경우는 이러한 국제적인 추세에 반하여 1998년 『축산물가공처리법』을 통과시키며 농축산가공품의 안전관리를 농림부와 식품의약품안전청으로 이원화시켰고, 1995년에는 지방자치단체의 출범 이래 식품안전관리 인력 등 자원 및 전문성 등이 갖추어지지 않는 지방자치단체에 각종 식품행정업무를 이관하여 식품안전기반을 약화시키고 있으며, 1998년에는 국민의 정부 출범후 식품분야도 더불어 각종 사안들이 안전에 관한 충분한 사전검토없이 규제 완화가 추진되어 국가적 차원의 식품안전관리 전반을 약화시키는 요인이 되고 있다.

우리나라는 최근 심화되고 있는 환경오염으로 인한 식품원료의 오염 증대, 시장개방에 따라 급증하고 있는 수입품의 안전관리 기능 취약, 소비자들의 소득 및 생활수준 향상에 따른 소비자의 식품안전욕구 폭증, 그리고 식품산업의 외형적 성장에 못 미치는 다수의 영세업체의 위생적 취약성 등 식품의 안전성을 제고시킬 수 있는 기반이 매우 취약하다. 이와 같이 국내외적으로, 자연·환경적으로, 사회구조적으로 취약한 식품안전관리기반의 강화를 위해서는 범정부적인 노력이 필요하다. 즉, 식품

안전관리체계의 일원화, 전문화, 중앙집권화, 과학화가 추진되어야겠다.

## 參考文獻

- 국무총리실 정책평가위원회, 『수입식품의 안전관리 시책 평가 종합』, 1999. 6.
- \_\_\_\_\_, 『식품의약품안전청 상·하반기 정책평가 결과』, 1999. 6.
- 규제개혁위원회, 『부처별 잔여 기존규제 검토자료』, 1999.
- 김진수, 「식품감시 행정의 과학화·능률화」, 『나라경제』, 1월호, 1995.
- 김원중·정기혜 외, 『개방화에 대비한 식품산업의 구조개선 및 발전방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 농림부, 『축산물의 가공기준 및 성분규격』, 1998.
- 농수축산신문, 『한국식품년감』, 1998.
- 노용환·백화중 외, 『보건복지부 수혜자 행정만족도 조사』, 한국보건사회연구원, 1998. 12.
- 법무부, 『통상법률』, 제8호, 제10호, 1996.
- 보건복지부, 『보건백서』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『Codex 국제식품규격위원회 활동 사항』, 1998.
- 서울지방검찰청, 『식품범죄연구』, 1997.
- 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 제1호, 제2호, 1999, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『수입식품등 검사연보』, 제1집, 제2집, 1999, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『식품위생관리지침』, 1999.
- \_\_\_\_\_, 『식품안전관리 효율화 방안 및 제외국의 안전관리 동향』, 2000. 2.

- \_\_\_\_\_, 『1999년 국무조정실 심사평가 사업 계획서』, 1999. 4.
- 이의경 등, 『식품안전관리의 중장기 발전방향』, 한국보건사회연구원, 1998. 12.
- 전은숙, 『ASEM/TFAP 제2차 SPS 분과회의 참가 보고서』, 식품의약품 안전청, 1999.
- 전창근, 「유통시장 개방과 농산물 유통에 대한 영향」, 『식품유통연구』, 제12권, 1996.
- 정기혜·홍정기 등, 『Cold-Chain System 구축을 통한 식품유통구조 개선』, 한국보건사회연구원, 1996.
- 정기혜 외, 『식품위생분야 부패방지 대책』, 1999. 5.
- \_\_\_\_\_, 『식품안전관리의 효율화·과학화 방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「식품산업의 현황과 경쟁력 제고를 위한 정책과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1998. 4.
- \_\_\_\_\_, 「식품안전관리 현황 및 개선방안」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 1997. 4.
- \_\_\_\_\_, 『수입식품 안전관리 현황 및 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1997.
- 정충영·최이규, 『SPSSWIN을 이용한 통계분석』, 제3판, 무역경영사, 1998.
- 한국농촌경제연구원, 『농산물 시장개방과 파급영향』, 1995.
- 한국보건통계학회, 『보건통계학』, 신광출판사, 1995.
- 해양수산부, 『OECD 주요 회원국의 수산물검사제도』, 1998.
- Alexander M. Mood, Franklin A. Graybill, Duane C. Boes, *Introduction to the Theory of Statistics*, 3rd ed. McGraw-Hill, 1974.
- Gibsons, *Principle of Nutrition Assessment*, Oxford, 1995.
- Linda Ewles, *Promoting Health*, Jone Wiley & Sons, 1995.
- Lyn Stewart, Heather Hunwick, *Nutrition in Food Service*, The Australian Nutrition Foundation, 1996.

- Theodore, P. Labuza, *Shelf-Life Dating of Food*, Food & Nutrition Press, INC. U.S.A, 1992.
- FDA, *An FDA Guide to Dietary Supplements*, FDA Consumer Magazine, 1998.
- Commission on Dietary Supplement Labels, *Report of the Commission on Dietary Supplement Labels*, 1997.
- Dietary Supplement Health and Education Act of 1994, Public Law 103-417 103d Congress, U.S.A., Oct. 25, 1995.
- Gerard Pascal, "Functional Foods in the European Union", *Nutrition Review*, 54(11), S6, 1996.
- Hasler, C. M, "Functional Foods: The Western Perspective", *Nutrition Review*, 54(11), S6, 1996.
- Israel Goldbery, *Functional Foods*, Hapman & Hill, New York, London, 1994.

*Summary*

---

## **Current Conditions and Measures for Improving Food Safety Management**

*Kee-Hye Chung*

---

The background of the present research are as follows:

- A variety of global changes—the increase in number of fatal diseases caused by spoiled foods, rapid changes in international trade area with the launch of the World Trade Organization (WTO), the change of food environment arising from the transition of international trade, the appearance of genetically modified foods—give rise to increasing concerns over food safety.
- In the wake of such global trends, Korea, experiencing administrative duplications and inefficiencies in food management, faces the pressing needs of enhancing efficiency and achieving specialization in the area.

The purposes of the research are as follows:

- Investigate the current condition and problems of food administration in Korea.
- Analyze foreign food administration.
- Evaluate the ability of municipal offices in undertaking food administration and survey concerned public servants' recognition of food administration.
- Survey recognition of consumers, specialists, and business regarding food administration.

The results of research are as follows:

- Integration of food safety administration
  - The structure of future food administrative system should be designed to take the responsibility for maximizing the preparedness and reliability of food safety administration and to fulfill the need for integrating food safety administration agencies
- Centralization of food safety administration
  - Prevalent, deep-rooted administrative malpractices, including loose control, feeble administrative measures, should be extirpated. Administrative responsibilities that have been transferred from metropolis administration to ward offices should be returned to promote transparency and appropriateness of food safety management.
- Modernization food administration
  - International trends in food safety administration urge us to take scientific path to food safety administration. If Korea fails to measure up to WTO's new standards and norms that apply equally to both domestic and imported food products, then it also fails to enter the competitive arena of free and open global trade.
- Specialization of food administration
  - Additional human resources need to be supplied and deployed to resolve the problems of manpower. Also, offices in charge of food administration should be specialized by creating more jobs in food administration sector and hiring new people who have a degree in food sanitation.
  - Public officials in food administration sector should be given ample opportunities to have complementary, updated educational programs.