연구 자료

미국 식품안전관리제도 현황과 시사점

김 재 수*

Key words: 식품안전제도(food safety system), 수입검사(import inspection), 농무부(USDA), 식품안전검사국(FSIS), 식품의약청(FDA)

ABSTRACT

The purpose of this paper is to explore the U.S. food safety system and programs, and draw policy implications for Korea which now faces serious criticism from consumers. Following principles are important for the U.S. food safety system: 1) safe and wholesome food may be marketed; (2) regulatory decision-making in food safety be science-based; (3) the government's enforcement responsibility; and, (5) the regulatory process be transparent and accessible to the public. The lessons we learn from the U.S. food safety system are: 1) strict management of import inspection system; 2) enforcement of preventive measures; 3) efficient management of food safety administration; and, 4) increasing responsibility of food manufacturer and distributors. In addition, enforcement of current food safety programs including, country of origin, HACCP, tracebility, etc be equally important for the effective implementation of food safety programs.

1. 서론
2. 미국의 식품안전 관리 현황
3. 식품 안전관리 강화 방안
4. 시사점

1. 서 론

식품 행정은 크게 식품의 수급 및 가격 안정, 식품산업 육성, 식품위생과 안전 확보, 그리고 식품행정에 따른 법령이나 제도의 네 가지로 크게 구분할 수 있다. 식품산업이 발달할수록 정부의 역할이나 기능은 식품수급이나 식품산업 육성에서 점차 식품위생과 안전관리로 넘어가는 것이 세계적인 추세이다. 우리나라의 경우도 식품안전에 대한 소비자들의 관심은 해마다 높아지는 데 비하여 정부의 정책이나 제도는

* 주미 대사관 농무관.

제대로 뒷받침을 하지 못하고 있다. 개방화가 진전될수록 국가 간의 식품 교역도 증대된다. 발암물질 향어, 중국산 수입김치의 기생충 발견, 불량만두, 납 꽃게 등의 사례에서 나타난바와 같이 불량식품에 대한 국민의 불안은 매우 높아지고 있다. 불량식품이나 부정식품에 대한 위험성과 소비자들의 불만은 정부에 대한 불만으로 이어질 수 있다. 따라서 국내 식품에 대한 소비자들의 신뢰를 확보하면서 식품 안전에 대한 체계적인 행정을 추진해 나가는 것이 필요하다.

이 연구는 식품안전에 대한 선진국의 사례, 특히 미국의 식품안전에 대한 현황과 대책을 연구하여 우리나라 식품 안전 대책의 추진에 도움이 되고자 함이다. 식품안전에 대한 국민의 신뢰를 확보하는 동시에 국내 식품산업의 발전에도 도움이 되고자 함이다. 식품의 생산과 유통, 소비, 수출입 전반에 걸친 발전 방안을 마련하기 위해서는 미국의 시책과 제도가 많은 도움이 될 것으로 본다. 미국의 사례를 참고로 하여 우리나라 식품 산업과 식품 행정 전반에 걸쳐 개선된 정책이 추진되기를 희망 한다. 다만, 식품에 대한 시책과 제도는 나라마다 다르다. 특정 국가의 특정한 사례를 들어 일률적으로 우리나라에 적용하기 어렵다. 선진국의 제도를 참고로 하되 우리 실정에 알맞은 대안을 추진하는 것이 필요하다. 이 연구는 제2장에서 미국의 식품안전에 대한 기본적인 현황을 소개하고, 제3장에서 미국에서 식품안전이 확보되는 이유를 분석하였다. 제4장에서 미국의 식품안전관리 대책을 참고로 우리가 채택할 수 있는 방안을 나름대로 제시하였다. 이 연구에 있어 미국의 식품안전대책은 미국 농업부와 식품의약청의 자료를 중심으로 분석하였고, 미비한 점은 미국 농업부나 식약청 담당자와의 면담을 통하여 보충하였다. 한국의 식품안전 관련 자료는 한국 농촌경제연구원의 관련 자료와, 농림부와 식품의약청, 그리고 국무조정실의 식품안전 관련 각종 자료를 사용하였다.

2. 미국의 식품안전 관리 현황

2.1. 식품업무의 처리 방향과 기본 원칙

미국의 식품 관련 행정은 크게 식품의 위생 및 안전성 관리 업무와 식품의 품질 관리 업무로 크게 나눈다. 식품업무의 기본적인 운영 방향은 다음과 같다.[1] 첫째, 기관 간의 견제와 균형을 철저히 지킨다는 점이다. 입법부에서 식품에 관한 법을 제정하며, 행정부에서 관련 법령에 의거 집행을 하고, 사법부는 집행 상황의 위법 여부에 대해 사법적인 판단을 하는 것이다. 식품에 대한 업무를 특정기관이나 조직으로 권한이나 책임을 집중시키지 않고 분산시켜 철저한 상호 간 견제와 균형을 하도록 하는 것은 매우 중요한 의미를 가진다. 입법, 사법, 행정부 간의 관계에서뿐 아니다. 행정부에서 식품 업무를 집행함에 있어서도 특정한 기관에 권한이 집중되지 않도록 한다.

[1] FDA/USDA U.S. Food Safety System Country Report.

둘째, 투명하고 과학에 근거한 의사 결정을 한다는 것이다. 식품안전에 관한 의사결정이나 집행은 투명(transparent)하여야 하고, 그 근거는 과학에 의존(science-based)하여야 한다. 식품 행정이 강력한 권위를 가지고 추진하되 신축적이며 과학에 근거한 법령에 의존한다는 것은 매우 중요하다. 셋째는 국민의 참여 증대이다. 식품에 대한 법령이나 규정 제정, 식품 판매나 유통 시에는 국민의 참여(particapation)를 절대적으로 존중한다. 국민의 적극적인 참여는 민간이나 기업의 의견을 적극 반영한다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 다만, 식품 업무에 있어서는 안전한 식품을 생산하고 공급하는 기업의 법적 책임(legal responsibility)도 강조한다. 우리의 경우는 식품안전에 대한 기업의 책임을 상대적으로 중시하지 않은 채, 정부가 모든 것을 관리하고 책임지는 형태와는 대조를 이룬다. 마지막으로 식품행정을 추진함에 있어 연방 정부와 주 정부, 지방정부가 상호 보완적(complementary)이며 의존적(interdependent)인 협조 형태를 가지는 것도 특징이다.

따라서 미국의 식품안전 업무 처리의 기본 원칙은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 안전한 식품(safe foods)만이 시장에 유통되어야 한다. 둘째 식품안전에 대한 규제나 결정은 과학에 근거(science-based)해야 한다. 셋째 정부는 식품안전업무의 시행 책임(enforcement responsibility)을 진다. 넷째 식품제조업자나 유통업자, 수입업자나 기타 관련자들은 제반규정에 따라야 하며 책임도 져야 한다. 다섯째 각종 규정의 제정과정은 투명하고(transparent), 국민의 접근이 가능(accessible)해야 한다는 점으로 정리 할 수 있다.

2.2. 식품안전 관련 기관과 업무

식품행정과 관련하여 연방정부 차원에서 식품 안전 업무를 관장하고 소비자를 보호해야 할 의무를 가지는 기관은 10여개 부처이다. 주로 보건후생부(DHHS: Department of Health and Human Services)와 산하의 식품의약청(FDA: Food and Drug Administration), 농업부(USDA: U.S. Department of Agriculture)와 산하의 식품안전검사국(FSIS: Food Safety and Inspection Service) 및 동식물 검역처(APHIS: Animal and Plant Health Inspection Service), 상무부(USDC) 산하의 해양대기청(NMFS: National Marine Fisheries Service), 그리고 환경보호청(EPA: Environmental Protection Agency) 등이 중요한 역할을 한다. 그 외에도 알코올 및 담배 관련 사항에 관해서는 재무부(Department of Treasury)가 관장하고 있고, 식품의 허위광고 규제는 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission)가 관장하고 있다. 식품안전에 직접적이고 주도적으로 관여하는 기관은 보건후생부 산하의 질병예방본부(CDC: Centers for Disease Control and Prevention), 국립보건연구소(NIH: National Institute of Health), 농업부 산하의 농업연구소(ARS: Agricultural Research Service), 농산물 유통국(AMS: Agricultural Marketing Service), 곡물검사소(GIPSA: Grain Inspection, Packers and

Stockyard Administration), 세관 등이다. 이러한 기관은 식품 관련 업무의 집행, 조사, 모니터링, 비상관리, 교육, 연구, 감독 등 식품 관련 업무 전반에 관여하고 있다. 그러나 식품안전에 대하여 전반적인 규제 기능과 보호 역할을 담당하는 기관은 식품의약청과 농업부이다.

식품안전 업무의 처리에 있어 미국은 기본적으로 부처 간에 업무영역을 확실히 구분해 놓고 있으며, 부처 간에는 물론, 연방정부와 주 정부간에도 확실한 업무 영역을 지킨다. 식품안전 관련 기관 간에 서로 보완적이고 의존적인 협조 체제를 구축하여 효율적인 업무 추진을 하고 있으나, 가끔씩 기관 간 업무의 혼선이나 중복이 생기기도 한다.

식품의약청

보건후생부 산하의 식품의약청이 전반적으로 식품의 위생과 안전에 관한 사항을 총괄한다. 식품의약청은 농업부에서 관장하는 육류, 가금류, 계란제품을 제외한 모든 식품의 안전, 위생, 표시 등의 업무를 관장한다. 구체적으로는 시판중인 가공식품의 위생 및 품질 기준 검사 등 여러 가지 업무를 시행한다.[2] 또한 식품의약청은 잔류농약과 위생규정 위반 여부를 포함하는 대부분의 수입 식품의 안전을 검사한다.[3]

농업부[4]

농업부는 식품안전검사국과 동식물 검역처, 농산물 유통국, 곡물검사국 등이 식품안전 관련 업무를 추진한다. 이중 식품안전과 관련하여 가장 중요한 역할을 하는 기관은 식품안전검사국이다. 식품안전검사국은 육류 및 육류제품(meat and meat products), 가금류 및 가금류 제품(poultry and poultry products), 계란류(egg products)에 대하여 검사업무를 담당한다.[5] 일반 가공품의 경우에도 식품안전검사국이 위생검사를 담당하는 경우가 있는바, 대상은 식육 및 식육을 3% 이상 함유한 식품가공품과, 가금육 및 가금육을 2% 이상 함유한 가금육 가공품이다. 그 외는 전반적으로 식품의약청이 담당한다. 식품안전검사국은 수입 육류와 가금류 산물을 관장하며 아울러 수입국의 위생관리가 미국 기준에 맞는지 여부 등 외국 공장에 대한 감시도 실시한다. 또 식품안전검사국은 통계적 표본추출 기술을 적용하여 수입 육류에 대한 필요시 재 검사

---

[2] 구체적으로는 1) 기준을 위반한 제품의 제조회사에 대하여 회수, 회수권유를 받아들이지 않는 업체에 대한 법원 제소, 일반식품의 잔류농약 허용 기준 의 준수 여부를 감시하는 업무, 2). 유(乳) 처리장의 위생기준 제정 및 검사, 유 처리장의 시설기준 제정 및 검사 등의 업무, 3). 수산물 사료첨가제 승인, 수산물 잔류물질 검사 등의 업무 등이다. 다만 해산물은 해양대기청이 등급 업무와 어선, 해산물, 가공공장 등에 대한 신청 검사를 실시하며, 식품의약청은 수입품을 포함한 해산물 안전규제의 책임을 진다.

[3] 다만 계란류의 수입에 대해서는 FSIS와 FDA는 책임을 공유 한다.

[4] 김재수, "미국 농업정책과 한국 농업의 미래" (백산출판사, 2005). pp. 378-388 참조

[5] 계란류는 가공하기 위해 계란껍질을 제거한 상태의 것(eggs removed from their shells)을 이른다(USDA, 웹사이트)

도 실시한다.

연방곡물검사국은 곡류의 품질 기준을 제정하고 제정된 품질 기준에 따라 곡류의 품질을 검사한다. 농산물 유통국은 과일·채소류 및 유제품의 품질 기준을 제정하고 제정된 품질 기준에 따라 과일·채소류 및 유제품의 품질을 검사한다. 또 과일 및 채소류의 잔류농약 허용 기준의 준수 여부를 감시한다. 식품의 품질에 관한 업무는 농업부 산하기관이 관장하고 있는 반면, 식품의 위생 및 안전성에 관한 업무는 주로 식품의약청이 관장하게 된다.

환경보호청, 해양대기청 등

환경보호청은 모든 농축수산물 및 가공식품의 잔류농약기준을 제정하고 관련 기준 준수 여부 조사한다. 또 수산 제품에 대해서는 해양대기청(NOAA : National Ocenic & Atmospheric Administration)과 산하 수산국(NMFS: National Marine Fisheries Service)에서 수산 관련 상품에 대한 검사 업무를 수행한다.

주 정부와의 관계

식품 업무는 연방 차원의 업무 추진 외에도 주 정부나 지방 정부와도 광범위 하고 긴밀하게 업무 협조를 실시한다. 연방정부 차원에서 식품의약청, 농업부, 해양대기청의 3개 부처에서 관장하는 가공관리 업무 외에 식품에 관한 구체적인 업무는 주 정부가 담당한다. 즉, 농산물 가공공장의 시설이나 장비의 기준 제정, 가공공장의 영업 승인, 축산물 가공공장 신고 및 승인, 식품의약청에서 제정한 유 처리장 시설기준 검사, 유제품 판매업의 승인 등이 각주의 주 정부가 실제 담당하는 업무이다.

유통 단계별 관리

미국의 식품 관련 업무를 식품의 생산, 가공, 유통 등 단계별로 담당기관을 명확히 구분하기는 어렵다. 일반적으로 보면 생산단계에서는 주 정부의 기관(state agencies)에서 직접 관리하나, 환경보호청, 식품의약청, 동식물검역처의 지원을 받는다. 가공 단계에서는 식품의약청이 식육, 가금육, 계란제품을 제외한 모든 식품의 관리를 담당하며 검사원들이 정기적으로 현장을 방문하여 검사한다. 농업부의 식품안전검사국에서는 식육, 가금육, 계란 제품에 대하여 관리한다.

유통 및 판매 단계에서는 연방정부나 주 정부의 관련 규정에 의해 관리한다. 즉 유통이후의 단계는 연방 정부는 물론 주 정부도 관여한다. 소매 단계의 판매에 있어서는 식품의약청의 관련 규정으로 식품안전에 관한 전반적인 사항을 관리하고 있다.

2.3. 식품 안전 관련 법령

미국의 식품안전에 관계되는 법령은 매우 많으나 기본이 되는 주요한 법령은 식품의약품 및 화장품법(Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FFDCA), 연방식육검사법(Federal Meat Inspection Act, FMIA), 가금육검사법(Poultry Products Inspection Act, PPIA), 계란제품검사법(Egg Products Inspection Act, EPIA), 식품품질보호법

(Food Quality Protection Act, FQPA), 공중보건법(Public Health Service Act)이 주요한 법령이다. 그 외에도 식품안전에는 각종 절차법이나 연방관보(Federal Register), 기타 각종 대통령령이나 규칙이 있으며,[6] 주 단위에서도 자체 안전 법규를 제정하여 까다롭고 엄격하게 법령을 시행한다. 육류의 식품안전에 대한 구체적인 대상과 절차, 검사 등에 관한 사항은 미 연방관보(9 CFR. Chap. Ⅲ. 300-592)에 수록되어 있다. 식품의 안전에 대한 소비자들의 관심이 높아지고 각종 식품 테러로부터 국민의 안전을 지키는 것이 중요하다는 판단 하에 미국도 식품에 관한 각종 규제와 지침을 지속적으로 강화하는 추세에 있다.

3. 식품 안전관리 강화 방안

미국도 1990년대 중반에 E. coli O157:H7의 발생으로 식품안전 문제가 사회적 이슈가 된 적이 있다. 최근에는 광우병 발생으로 식품안전에 대한 국민의 관심이 높아지고 있다. 전반적으로 미국은 식품안전에 대한 정부의 정책이 확실하고 기업의 책임도 철저히 지켜지고 있어 식품안전 문제가 사회적 이슈로 등장하지 않는다. 그 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 크게 다음과 같은 네 가지 요인을 들 수 있다. 첫째, 철저한 수입검사로 불안전하거나 불량 또는 위험한 외국 식품의 미국 내 유입이 근본적 어렵다. 둘째, 식품에 관한 각종 사전적인 예방조치가 강화되어 있다. 셋째, 식품안전에 대한 행정체제나 시스템이 효율적으로 움직이고 있다. 넷째, 식품 기업의 역할을 강조하고 식품안전에 대한 사회적 인식이 높다.

3.1. 철저한 검사와 엄격한 수입 관리

미국은 허가받지 않은 외국 식품의 국내 수입이 원칙적으로 금지된다. 식품 수입에 있어서는 수입 검사를 철저히 실시함은 물론, 각종 수입허가 제도를 까다롭게 운영하여 위험 식품의 국내 유입을 사전에 차단하고 있다.

위해 식품의 미국 내 수입금지

미국은 병충해나 질병이 발생된 지역으로부터의 동식물 및 동식물 제품의 미국 내 수입을 원칙적으로 금지하고 있다. 구체적으로는 관세법(Tariff Act of 1930)에 의하여 미국의 국가안보 및 공중도덕을 저해하는 물품의 미국 수입이 원칙적으로 금지된다. 또 식품의약청의 식품, 의약품 및 화장품법(Federal Food, Drug & Cosmetic Act)에 의하여 불안전하거나 오염되었거나 비위생적인 환경에서 제조된 물품의 수입이 금지된다. 특히 농업부의 식품보호법(Plant Protection Act)과 동물보호법(Animal Health Protection Act)에 의거하여 동물의 질병 및 병충해 발생 지역으로 지정된 국가로부터의 동식물 및 동식물 제품의 수입은 원칙적 금지된다. 또, 농업부의 연방육

[6] 행정절차법(Administrative Procedure Act, APA), 연방자문위원회법(Federal Advisory Committee Act, FACA), 정보자유화법(Freedom of Information Act, FDIA)등

류검사법(Federal Meat Inspection Act)과 연방가금육검사법(Federal Poultry Inspection Act)에 의하여 수출국가와 제조회사가 지정 또는 승인되어 있지 않은 경우의 축산제품의 수입은 금지된다. 그 외에 멸종 위기에 처한 동식물의 국제거래회의(CITES) 및 해양포유동물보호법(Marine Mammal Protection Act of 1994) 등에 의하여 관련 제품의 수입도 금지된다.

까다로운 수입허가제

농축산물의 미국 내 수입은 농업부나 식품의약청으로부터 사전 수입허가를 받아야 한다. 뿐만 아니라 허가 절차가 매우 까다롭고 복잡하며 상당한 기일이 소요된다. 일반적으로 외국 농축산물이나 식품의 수입 시 반입될 수 있는 병충해, 잡초, 동식물 질병에 대해서는 엄격한 사전 검사를 실시한다. 축산물의 경우는 수출 승인국가로부터 수입만 허용된다. 또 동물 질병 종류에 따라 발생하는 국가를 지정하여 이들 국가로부터의 축산식품의 수입을 원칙적으로 금지된다.[7] 식품안전검사국이 외국의 식품을 수입하는 데는 동등성 기준(equivalence)에 의거 수입국도 미국 국내에서와 같은 수준의 기준을 충족할 것을 요구한다.[8] 구체적인 수입허가는 문서검토, 현장검사, 수입항에서의 재검사 등 여러 단계의 검사를 통하여 동등성 기준을 확보한다.

또 식품과 의약품, 화장품의 경우는 식품의약청의 관련법에 의거 일정한 요건을 갖추어야 한다. 대부분의 식품은 식품의약청으로부터 제조과정과 시설등록을 거쳐 식품의약청의 허가를 받아야 수입이 가능하다. 특히 2001년 9.11 테러이후 바이오테러법(Bio-terriorism Protection Act of 2002)을 제정, 외국에서 미국에 들어오는 식품에 대한 사전 신고제 및 관련 시설에 대한 등록제를 엄격히 실시해 오고 있다.

3.2. 사전적 예방조치의 강화

미국은 국내적으로 식품위해가 발생할 수 있는 여지를 사전에 차단하기 위해 각종 사전 예방조치를 강화하고 있다. 생산단계의 안전 관리가 식품 안전의 기본이라는 인식하에 연방 정부나 주정부에서도 사전적 안전 확보에 우선적인 역점을 두고 있다. 사전적 예방조치 방안은 여러 가지이다. 첫째 안전한 농산물 생산을 위한 기록관리, 위험 최소화, 작업자의 위생과 훈련, 농장 영농방법 개선, 농업용수의 품질과 관리방법 개선, 관개수 검사실험, 저장시설의 소독, 오염농가 조사 등을 중점 추진한다. 둘째, 인체 유해성 방지를 위한 농약과 해충의 통합관리제도(Integrated Pest Management, IPM)를 중점 실시한다.[9] 또 생산성이나 수익을

[7] 미국에 식품이나 농축산물을 수출할 수 있는 국가나 품목은 연방관보(9 CFR 327.2(b)) 와 (9 CFR 381. 196(b))에 수록되어 있으며 국가와 품목은 수시로 바뀐다.

[8] 동등성이란 위생관리 수단(sanitary measures)이나 적절한 보호수단(appropriate level of protection), 식품안전성 목표(food safety objective)에서 미국의 국내기준과 합치하거나 동등하도록 요구하는 것을 말한다.

[9] 이는 해충에 대한 관리기준 설정, 모티터링, 예방, 관리 등을 환경과 조화를 이루면서 효과적

유지하면서도 환경과 건강에 위해를 끼치지 않고 해충을 관리할 수 있는 해충관리 전략(Risk Avoidance and Mitigation Program, RAMP)도 추진한다. 그 외에도 각종 안전규제에 합당하면서도 농약 사용을 대체할 수 있는 기술을 개발하는 선택적 해충관리대책(Pest Management Alternatives Program, PMAP)나, 유기농산물을 지원하기 위한 대책(Organic Transitions Program, OTP)등도 역점적으로 추진한다. 셋째, 위해 요소 중점 관리제도(HACCP)는 거의 모든 식품의 제조시설에 적용하여 사전적 안전조치를 강화한다. 고기류나 가금류 식품의 제조, 수입, 판매, 유통 과정에 있는 관련 업자들이 각 단계 마다 HACCP제도를 실시토록 한다. 넷째, 최근에는 신선농산물 안전성 향상을 위한 우수 농산물 재배지침(GAP)[10]이나 생산이력제(Traceability)[11] 등을 안전 차원에서 강조하고 있다.

3.3. 식품 행정의 효율적 추진

식품 안전이 차질 없이 추진되는 데는 전반적인 미국의 식품 행정이 효율적으로 추진된다는 점도 주요한 요인이다. 식품행정이 책임성과 효율성을 가지고 제대로 추진되는 이유는 다음과 같다. 명확한 업무분장에 의거 부처 간 권한과 책임을 분명히 구분한다. 또 부처 간에 다양한 형태의 협조체제를 강화하고, 식품 관련 정보를 상호 공유한다. 아울러 각종 검사결과를 존중하여 업무를 효율적으로 운영한다.

명확한 업무분장

식품 관련 업무는 여러 부처에서 다양한 형태로 관여하나, 부처 간 업무 영역을 명확히 설정해 놓고 있다. 전반적으로 식품의약청이 식품에 대한 안전성과 식품에 대한 정확한 상표 표시를 확보하기 위해서 관련법(연방식품, 의약품 및 화장품에 관한 법)에 의거, 엄격한 관리와 집행을 실시한다. 농업부의 식품안전검사국은 육류 및 육류제품, 가금류 및 가금류 제품, 계란류에 대하여 관련법에 의거 검사업무를 담당한다. 농산물 유통국의 주요 담당 품목은 과일과 채소류이지만, 농산물 전반의 효율적 유통을 위하여 식품의 등급표준 설정, 농민, 식품가공업자, 식품운송업자들에 대한 식품의 품질보증 업무도 수행한다. 전체적으로 보면 식약청의 업무는 주로 규제와 안전관리 차원에서 식품의 가공과 유통 과정에 대한 전반적인 감독업무를 수행한다. 부처 간 업무가 명확하지 않거나 분쟁의 발생에 대비하여 상호 간에 협약을 체결해 놓기도 한다. 현재 농업부, 식품의약청, 환경처, 해양수산부 등 식품안전에 관계되는 기관 간

으로 관리하는 방안이다.

[10] GAP 제도는 농산물의 미생물 오염은 농장에서부터 식탁까지 어디에서든지 일어날 수 있으므로, 농장에서의 미생물 위험을 줄이기 위하여 농장 주인과 모든 일꾼들의 노력을 강조하고, 이를 위한 농장과 포장공장에서 수행할 수 있는 실질적이고 합리적인 우수 재배 및 제조지침이다.

[11] 생산이력제는 생산, 저장, 유통 과정에서 안전하지 않거나 품질이 떨어지는 상품이 취급되지 않도록 제반 과정과 역사를 기록 관리함으로써 효율적인 관리와 상품의 신뢰성을 제고하수 있으며 나아가 식품 안전과 품질 관리도 가능하다.

에 체결된 협약은 검사강화(31개), 교육 및 훈련(14개), 식품안전(7개), 예찰(5개), 행정(5개), 기준설정(4개), 위험평가(3개), 연구(2개)의 전체 71개 협약이 있다.[12]

부처 간 협조체제의 강화

식품안전에 관한 업무가 부처 간 의견 차이나 분쟁이 크게 일어나지 않는 이유로 부처 간 업무 협조체제가 원활하다는 점을 들 수 있다. 부처 간 협조체제를 활성화하는 방안으로 대부분의 식품 관련 현안은 관련 부처 간에 사전협의(inter-agency meeting)를 통하여 차질 없이 해결한다. 부처 간 업무협조 형태는 실무 차원의 협의와 고위급 회의, 최종적으로 부처 책임자의 결정이 있다. 경우에 따라서는 백악관이 개입하여 조정하는 등 단계별로 시행한다. 때로는 업무상의 마찰과 비효율성을 막기 위하여 양 기관의 실무자들이 참여하는 공동회의를 적극 활용하기도 한다.

검사 결과의 상호 존중과 정보 공유체제 확립

식품안전에 관계되는 관련 기관 간에 각종 검사결과를 상호 존중하고 그 결과를 서로 통지하여 정보를 공유한다. 식중독 감시체계는 푸드넷(FoodNet)을 통하여 질병통제센터나 식품의약청, 농업부 간에 정보를 공유하고 있으며 그 외에도 다양한 정보 공유망을 활용하고 있다.[13] 또 농업부의 검사결과를 식품의약청이 인정하고 추가적인 문제 제기를 하지 않는다. 광우병 사태의 경우, 각종 정부정책 발표 시에 농업부와 식품의약청의 관계자가 공동으로 참여하여 보충 설명을 하는 등, 식품안전 문제에 대해서는 관계부처가 공동으로 대처한다.

특정 현안을 해결하기 위하여 연방정부 간의 협조는 물론, 연방과 주 정부, 지방정부가 참여하는 공동 회의를 통하여 정보교환 및 협조 체제를 강화하기도 한다. 아울러 식품안전을 확보하기 위하여 꾸준히 식품안전 검사방법을 개발하고 식품안전관리 방법을 개선하는데도 역점을 두고 있다.

고위급 차원의 조정

식품 관련 각 기관의 중복된 업무를 조정하고 관리의 효율을 높이기 위해 1998년 클린턴 행정부는 대통령 직속의 '식품안전 자문위원회'를 설치하였다. 동 위원회는 정부기관의 업무관할 뿐만 아니라 과학적 연구기반을 강화하고 튼튼한 식품안전 관리체계를 구축하는 임무도 수행한다. 또 농업부와 식품 관련 기관은 국토안보부와도 긴밀히 업무협조를 수행하고 있다. 식품안전검사국은 최근 식품안전과 비상준비국(Office of Food Security and Emergency Preparedness, OFSEP)을 설치하였다. 동 기관에서는 식품에 관계되는 부처의 협조체제를 강화하

[12] 다양한 협약의 예로서 식품안전 분야에는 1971년 식약청과 재무부(Treasury)간에 'Alcohol Labeling Enforcement 협약이 있고, 최근 2003년에 체결된 협약으로 FDA와 Customs and Border Protection 간에 "To Allow FDA to Commission CBP Officers"에 관한 협약이 있다.

[13] 그 예로 CaliciNet, DPDx, EFORS, EHS-Net, Fight BAC, FSTEA, NARMS, NCFSS 등 다양한 공유망이 있음.

기 위해 식품안전자문팀(Food Security Advisory Team)을 구성하여 관련 부처의 협조를 강화하고 있다. 또한 식품안전검사국은 백악관의 국토안보위원회에 참여하기도 하고, 국제기구와의 공동 협의에도 참여한다. 백악관에서는 식품의 안전에 관한 부처 간 협의의 중요성을 인식하여 부처 간 식품 공동작업반(Interagency Food Working Group, IFWG)을 구성해 놓고 주요한 사항을 협의한다. 동 위원회는 12개의 연방 관련 기관이 참여하며 산하 3개의 소위원회에 식품안전검사국이 공동 의장을 맡고 있다.

고위급 차원의 조정은 부처 간에 협의하기 어려운 사항이나 예산지원, 또는 장기적인 정책 방향을 제시한다. 1997년 대통령 지시에 의거 Food Safety Initiative를 발표하여 식품안전을 위한 관련 예산을 증액하였고, 실무작업반(Ad hoc working group)을 구성하여 실질적인 연구를 강화하였다. 2000년대 이후에도 지속적으로 식품안전을 위한 고위급 차원의 협의를 강화하고 각종 위원회를 통한 논의를 가속화 하며, 다양한 안전조치를 강화해 나가고 있다.

한편 대규모 식품안전사고가 발생하여 식품안전이 이슈가 된 2000년대 초반 부처 차원의 조정이 어려워 대통령 산하의 식품안전위원회(President's Council on Food Safety)를 구성하여 의견을 조정한 바도 있다. 동 동위원회는 2001년 1월 식품안전전략계획(Food Safety Strategy Plan)을 수립하여 식품안전에 대한 감시(Surveillance), 협력(Coordination), 위해평가(Risk Analysis), 연구(Research), 검사(Inspection), 교육(Education)을 강조하였다.

식품안전 관련 기관의 조직 개편 문제도 식품안전위원회의 중요한 과제였다. 오랜 연구와 논의를 통해 내린 결론은 관련 조직을 하나로 통합하기보다는 현행 조직들 간의 협력을 강화하는 것이 중요하다는 것이다. 식품분야의 조직은 다양하고 복잡해 늘 분쟁의 소지가 많다. 관련 태스크포스를 통해 종합적으로 연구하여 내린 결론은 식품분야는 한 조직으로 모으기보다는 여러 분야를 종합적으로 조화시켜 추진해야 한다는 것이다. 그 대신 식품안전을 확보하기 위하여 계속적으로 예방조치를 강화하고 검사 및 감시방법을 개발할 것을 촉구하고 있다.

3.4. 민간의 역할과 책임강화

미국의 식품안전에는 정부의 역할에 못지않게 기업의 역할도 중시한다. 또 이를 위한 다양한 규제와 의무를 부과한다. 대표적인 것이 식품 표시제(Labeling)와, 불량식품의 회수제도(Recall)이다. 식품표시제는 가공식품의 생산자에 대하여 함량과 영양뿐만 아니라 안전한 사용법, 생산 과정 등에 관하여도 표준화된 정보를 소비자들에게 제공하도록 되어 있다. 또 식품 표시사항의 내용과 결정에는 소비자, 기업, 제3자, 정부 등이 모두 관여한다.

불량식육제품의 회수제도는 연방식육검사법(Federal Meat Inspection Law)과 식품안전검사국령(FSIS Directive 8080.1, Rev.3 1/9/00 Recall of Meat and Poultry Products)에 근거하여 실시한다. 식품회수

제는 원칙적으로 제조업체나 유통업자의 자율적인 판단에 의거 실시한다.[14] 그러나 제조업체나 유통업자가 회수를 하지 않을 경우는 식품안전검사국이 강제 이행권을 가진다. 구체적인 집행은 소매 단계에 대해서는 주 정부가 담당하고, 식육제품 및 계란제품 이외의 식품에 대해서는 식품의약청이 담당한다. 식품회수제의 최근 특징은 사업자의 자율성에 크게 의존한다는 점이다.

미국은 식품 안전에 대한 사회적 인식이 높아 불량식품이나 부정식품이 유통될 가능성이 근본적으로 낮다. 또, 식품안전을 위한 정부나 기업, 소비자나 생산자의 인식과 역할에 대해 공감대가 형성되어 있다. 정부의 식품안전 조사 결과도 전적으로 신뢰하고 있다. 광우병이 발생되었음에도 불구하고, 정부의 발표결과나 예방조치를 신뢰하기 때문에 국내 쇠고기 소비는 특별한 변화가 없다.

이러한 조치에도 불구하고 식품안전을 위협하는 요인은 늘어난다. 새로운 미생물이 출현하고, 수입 식품이 증가되며, 식인성 질병에 대한 내성 미생물이 출현되기 때문이다. 이에 대비하여 미국도 지속적으로 검사 방법을 개발하고 예방 조치를 강화하고 있다.[15] 아울러 미국의 식품안전에 대한 까다로운 규제의 제정에는 각종 단계별로 이해관계자나 소비자들의 참여가 제도적으로 보장되어 있다. 절차의 투명성에 못지않게 소비자들의 참여 증대로 식품안전 문제에 대한 책임을 공유하고 있는 것이다.

4. 시사점

미국의 식품안전 관리제도가 우리에게 시사하는 바는 여러 가지이다. 안전한 식품의 생산과 유통, 수입 식품의 엄격한 검사, 식품기업의 역할 제고, 식품행정의 효율적 추진 등 여러 가지 면에서 우리가 배울점이 많다. 우리의 식품안전은 식품 생산은 물론, 유통이나 소비, 수출입 등 여러 분야에서 문제가 있으나 우리의 경우 논의의 중점을 식품 행정의 일원화에 치중하고 있다. 식품을 관장하는 부처가 많아서 안전문제가 소홀하다는 진단이다. 식품행정 체제와 시스템의 개선도 중요한 과제이나, 식품생산, 식품유통, 식품업계의 대응, 소비자 인식 등 여러 분야에서 안전이 확보되어야 한다.

특히 식품 안전의 문제를 너무 부처 간 기능조정 문제로 인식해서는 안 된다. 일부 언론의 지적과 같은 부처 간의 '밥그릇 챙기기 탓'으로 문제를 보아서는 근본적인 개선이 되기 어렵다.[16] 식품안전이 제대로 되지 않은 점 때문에 식품 관장 부처 소관을 바꾸는 것은 올바르지 못한 접근이다. 또

[14] USDA.FSIS, "Food safety and Inspection Service"(Facts Sheets).

[15] "it is essential that we continue to modernize our inspection system through risk-based approaches and further refine our management agenda"(M. Pierson 농업부 식품안전 차관보 연설, 2004. 10).

[16] 경향신문, 2005. 10. 29.

수입 식품이기 때문에 무조건 불안하다는 식의 인식과 자세도 적절치 않다. 사전에 안전을 확보하는 조치를 취하지 않은 채 사후 약방문식의 자세는 더욱 온당치 못하다. 우리 정부의 식품안전 관리는 아직 원시적이라는 언론의 지적은 타당하며,[17] 식품 안전의 문제는 종합적으로 보아야 한다. 식품 안전은 정부의 역할에 못지않게 식품기업의 책임도 강조되어야 하며, 국민의 인식도 높아져야한다.

식품안전관리를 강화하기 위한 방안은 여러 가지이다. 식품 관련 기관이 여러 부처에 분산되어 효율성이 떨어지므로 조정하는 방안이 있고, 식품 관련 법령과 제도를 개선해야 하는 방안도 있다. 또 식품기업의 책임과 역할을 증대하는 방안도 강구해야한다. 국민의 식품에 대한 감시 기능도 강화해야 하며, 현재 실시하는 식품안전 관련 제도를 착실히 추진하는 것도 중요하다.

4.1. 우리나라 식품안전관리의 문제점

우리나라 식품 안전 관리제도가 가지는 문제는 여러 가지 이다. 한국 농촌경제연구원에서는 우리나라 식품안전관리 체계가 가지는 문제점을 다음과 같이 요약하고 있다. 1) 식품안전근거법의 일관성이 결여되어 있다. 2) 위험평가 기능이 매우 취약하다. 3) 식품위해 기준 설정이 미흡하다. 4) 기관 간 공조체제 구축이 미흡하다. 5) 선진형 위험관리수단의 정착기반이 미흡하다. 6) 식품정보공개와 소비자 참여 장치가 미흡하다. (7) 체계적인 교육과 홍보가 미흡하다. 8) 식품안전 관련 통합정보망이 구축되지 않아 위해 발생시 신속한 대처와 효율적인 위생관리가 어렵다.[18] 요약하면 품목과 관리단계 별로 소관부처가 달라 행정의 효율성과 책임성이 떨어진다는 것이다. 또 식품검사와 검역의 이원화로 국민불편을 초래하며, 식품에 대한 국민의 불만과 불신이 증대된다는 점이다.

식품안전에 관련되는 부처와 법령이 많다는 점도 문제이다. 식품안전 관련 법령이 30여 개에 이르고 관련 업무가 11개 정부부처에 산재한다.[19] 식품 행정에 관계되는 주요 부처는 농림부, 해양수산부, 환경부, 교육부, 산자부등 일반부처가 있고, 전반적인 식품을 총괄하는 식품의약청이 있다 <표 1>.

식품에 대한 관련 부처가 많고 근거 법령도 각각 다르다 보니 당연히 효율적인 식품안전 관리가 어렵다. 또 식품안전에 대한 전문기관도 부족하고, 전문기관의 정밀조사도 미비하며, 안전성 기준치도 설정 돼 있지 경우가 많다. 우리의 대표적인 식품인 김치의 납 성분 허용 기준치도 없다는 점도 지적된다.[20] 향후 증가되는 소비자들의

[17] 경향신문, 2005. 10. 13.

[18] 최지현외 3인, “선진국의 식품안전관리체계와 국내도입방안”, 연구보고 R470/2004.12

[19] 경향신문, 2005년 10월 13일.

[20] 2005 국정감사 시 고경화 의원이 서울시 보건환경연구원의 조사 결과를 토대로 중국산 김치의 납 성분이 국산에 비해 최대 5배가량 많다고 발표함. 이에 대해 식약청은 중국산 김치의 납 검출량이 0.05 ppm으로 이는 국제식품규격위원회에서 정한 엽경 채소류 허용 기준량 0.3 ppm의 1/6에 불과하다고 해명함.

표 1. 식품별 관리 부처

소관 법률	소관부처	대상식품
축산물 가공처리법, 농수산물 품질관리법, 농약관리법등	농림부	축산물 및 그 가공식품, 농산물(재배단계)
먹는물 관리법	환경부	먹는물
주세법	국세청	주류
농수산물 품질관리법 및 수산물 검사법	해양수산부	수산물
염관리법	산업자원부	소금
학교급식법	교육인적자원부	학교급식
식품위생법, 건강기능식품법	보건복지부 (식약청)	상기이외모든 식품
상기제반법률	각시도(시군구)	상기대상 품목의 집행

자료: 농수축산신문, 한국식품연감, 2004

식품안전에 대한 관심에 대응하여 종합적인 대책을 강구해야 한다.

4.2. 사전적 식품안전 제도의 강화

식품안전을 위한 여러 가지 방안 가운데 가장 중요한 것은 식품안전에 관한 사전적인 안전조치를 강화하는 것이다. 이를 위해 첫째 농산물 안전성 조사를 내실화해야 한다. 현재 실시 중인 출하 전 단계 농산물에 대한 안전성 조사나 수출 농산물에 대한 안전성 검사를 더욱 강화할 필요가 있다. 향후 소비자들이 애용하는 상추, 들깻잎, 풋고추 등 취약품목 위주로 안전성 조사를 중점 실시하고, 환경 호르몬 등 신종 유해물질에 대한 안전성도 확보해야 한다. 또, 재배환경 모니터링을 확대하고 관련 검사기구나 인력 및 조직을 확충해야 한다.

둘째 HACCP 제도는 더욱 확충해 나가고 장기적으로 의무화해야 한다. 증대되는 식품안전위협에 대처하기 위하여 HACCP 등 선진 위생제도의 도입은 불가피하다. 제도 도입을 위한 제도적 방안을 강구하고, 도입대상과 범위를 확대해야 한다. 또 제도시행을 위한 기술과 경영 컨설팅 지원을 강화하고 실시 업체에 대한 인센티브를 강화해야 한다.

셋째 농산물 원산지표시와 유전자 변형 농산물(GMO) 표시제를 정착해야 한다. 국내 소비자들에 대한 알 권리를 보장해 주고, 소비자들의 식품 안전을 확보하기 위해서 원산지 표시제는 더욱 강화해야 한다. 정부의 단속만으로 이 제도의 실효성을 거두기 어려우므로 소비자나 생산자, 유통업자 모두의 협조가 필요하다. 또 효율적인 단속을 위한 조기경보시스템 도입, 식별방법을 개선 등을 추진해야 한다. 유전자변형 농산물 표시제도가 정착하기 위하여 다양한 검증기법을 개발하고 본격적인 바이오 의정서 비준과 이행에 대비, 관련 법령이나 지침을 보완해야한다.

넷째. 농산물 이력추적제 등 새로운 제도를 적극 도입해야 한다. 이력추적제도의 조기 정착을 위한 관련법을 제정하고, 제도의 안정적 시행을 위한 예산지원 확대가 필요하다. 또 우수농산물관리제도(GAP)의

도입을 위한 교육과 홍보를 강화해야한다. 지리적 표시제(GI)나 KS 표시제등 식품 관련 제도의 내실화도 중요하다. 지방자치단체가 자체적으로 운영하고 있는 품질 관련 제도를 통합하여 운영의 실효성을 제고해야 한다. 그 외에도 식품의 수입이나 수출, 검사제도에서 많은 개선 필요하다. 식품 현장에서의 애로 사항 해결을 위하여 “식품산업 119” 제도를 도입하는 등, 제도 면에서 많은 개선이 있어야 한다.

4.3. 식품 관련 법령정비와 제도개선

식품안전을 기하기 위해서는 사전적인 안전조치 강화와 더불어 관련 법령이나 제도 개선도 필요하다. 첫째 식품 관련법령의 통합과 정비가 필요하다. 식품위생 및 안전관리에 관계되는 관련법, 즉 『식품위생법』, 『농산물품질관리법』, 『축산물가공처리법』 등 부처별로 관리하고 있는 각종 식품 관련법과 규정을 종합적으로 재검토하고 정비해야 한다. 정부 차원에서 체계적이고 근본적인 해결책 마련을 위하여 현재 계류중인 식품안전기본법의 조속한 제정과 시행이 필요하다. 우리의 경우 관련 부처 간 협조체제가 원활하게 되지 않아 식품안전이 소홀해지는 것을 방지하기 위해 미국의 경우와 같이 부처 간 협약을 체결하여 협조체제를 강화하는 것도 필요하다.

둘째 식품 관련 조직과 기능을 확충해야 한다. 이를 위해 대통령이 주재하는 ‘식품안전 자문 위원회’를 설치해야 한다. 대통령 주재하에 보건복지부장관, 농림부장관 등 관련 부처 장관과 민간 전문위원으로 자문위원회를 구성하여 중장기 정책 방향과 제도 개선 방안을 수립해야 한다. 구체적인 식품 안전 대책을 추진하기보다는 장기적인 정책 방향이나 부처 간 협조방안이 동 자문위원회에서 다루어져야한다. 이 위원회가 가지는 정치적, 행정적 의미가 매우 크기 때문이다. 구체적인 식품안전 업무의 집행은 독립적인 제3기관인 ‘식품안전위원회’에서 실질적인 조정과 통제를 실시하는 것이 바람직하다. 식품안전위원회는 식품 관리 규정이나 사고에 대한 종합적인 대책은 물론, 부처 간의 업무가 조정되지 않은 사항에 대한 최종적인 판단과 결정을 내리는 기구로 운영해야 한다. 아울러 부처 간의 갈등이나 혼선 내지는 방치로 인해 사각지대에 있는 부분에 대한 업무를 추진하는 역할도 해야 한다.

셋째 식품안전과 관련하여 가장 시급한 과제가 조직과 인력의 확충이다. 농림부와 식품의약청의 식품안전 관련 조직과 기능을 확충해야 한다. 농림부는 새로운 패러다임에 맞추어 식품산업과나 소비안전과라는 과 단위 조직을 국 단위로 대폭 확충해야 한다. 국 단위 조직에서는 식품안전은 물론, 건전한 식생활 문화 정착과 식품 환경의 변화에 대한 대응체제도 수행하도록 해야 한다. 식품의약청도 식품위해성 관리 시스템을 구축하기 위하여 현재 인력을 대폭 증강 할 필요가 있다.

넷째 불량식품에 대한 처벌을 강화해야 한다. 현재 식품안전 위배에 대한 처벌 규정은 매우 미약하다. 이를 대폭 강화하거나, 처벌 하한선제, 기타 위배시 퇴출제도

등 강력한 제제 방안을 강구해야 한다. 식품안전위배에 대한 책임과 처벌의 정도는 공산품의 제조업자 책임제(PL)와 유사한 수준으로 정당한 의무를 부과해야 한다. 아울러 부정, 불량식품에 대한 감시감독은 지속적으로 강화해야한다.

다섯째 식품에 대한 안전성 기준을 설정해야 한다. 유럽 국가들은 대부분이 식품 전반에 걸쳐 중금속 기준이 설정 돼 있으나 우리나라는 쌀의 카드뮴에 대한 기준 외에는 중금속 기준이 설정 돼 있지 않다. 농산물과 식품전반에 걸쳐 중금속에 대한 안전성 기준을 설정해야 한다. 현재 식품의약청에서 10 여 가지 주요 농산물에 대한 기준을 연구하고 있으나 조속히 확대해야 한다.

여섯째 식품 관련 종합정보망을 구축해야 한다. 식품의 생산, 제조, 유통, 소비, 수출입에 관한 관련 통계를 체계적으로 수집하여 종합정보망을 구축해야 한다. 특히 식품회수제도나 위해식품중점관리제도, 기타 식품 수출입 관련 정보의 통합관리가 필요하다. 식품 종합정보는 농업인, 생산자단체, 식품업체가 공유하도록 해야 한다.

일곱째 식품에 관한 국가 간 협력 체제를 강화해야 한다. 식품분야도 세계화, 개방화에 따라 국내적인 안전성 문제뿐만 아니라 국제적인 안전성도 문제가 된다. 사안에 따라 국가 간 현지검역이나 감독이 필요하다. 문제가 발생한 후 일률적으로 시행하기는 어려우므로 사전에 국가 간 관련 협정을 체결하는 것이 필요하다. 일방적인 시행은 통상문제나 주권 침해 등의 문제가 생길 수 있다. 또 현지 검역을 강화하고 이를 위한 검역 장비나 시설도 확충해야 한다. 특히 국민 대 다수가 소비하는 주요 식품의 경우는 현지 공장의 등록제도나 수입식품의 사전 신고 등의 방안도 강구해야 한다. 또한 국가 간에 동일한 조사 결과나 기준을 적용하여 공동 대응하는 방안도 강구해야 한다. 미국이나 유럽의 선진국들은 식품의 일반적인 안전성에 대한 법규나 제도, 관리기술, 분석 방법 등에 대한 상호 인증제도를 운영하여 분쟁을 사전에 예방하고 있다.

마지막으로 우리나라도 예상되는 식품테러에 대비해야 한다. 미국은 911 테러이후 관련법을 제정, 국가 영토, 시설, 인력에 대한 테러에 못지않게 식품에 대한 외부테러 방지에도 주력하고 있다. 우리나라 같이 좁은 국토에서 식품테러가 발생하면 국가적인 재앙이 될 우려가 있다. 이에 대비한 관련 법령의 제정과 제도의 확충이 필요하다.

4.4. 식품 기업의 책임과 역할 증대

식품안전의 문제를 정부의 감시나 제재만으로 해결하기에는 근본적인 한계가 있다. 식품안전이 제대로 확보되기 위해서는 식품 제조업자의 책임을 강화해야 한다. 식품의 경우 제조업자가 관련법규와 검사에 합격하였다고 해서 면책되는 것이 아님을 주지시켜야 한다. 식품 제조업자도 공산품 제조업자의 PL(Product Liability) 법에 유사한 정도의 책임과 의무 부여하도록 해야 한다. 식품위생사고를 낸 업주에 대해서는 부당이익환수제도를 도입하는 것도 방안

이다.

식품의 안전과 산업 발전을 위해서는 식품 관련 각종 제도를 개선해야 한다. 식품기업의 활동을 위축시키거나 각종 비현실적 규제는 과감히 개선해야 한다. 식품 관련 규제는 완화하되, 식품안전에 대한 모니터링은 강화해야 한다. 명예 감시원제를 대폭 확대하고, 고발 포상금을 대폭 상향조정하며, 식품사고에 대한 응급조치 방안을 강구하는 등 다양한 대안을 마련해야한다.

식품기업의 식품안전에 대한 연구개발과 투자를 강화해야 한다. 식품안전뿐만 아니라 식품에 대한 기업 차원의 연구개발은 매우 중요하다. 기업 차원의 연구개발 강화를 위해서는 각종 세제나 금융상의 혜택을 주어야 할 것이다. 또한 식품 관련 전문 인력도 육성하기 위한 식품 종합 대학의 설립도 검토해야 한다. 한국 식품의 국제화를 위해서도 가장 시급한 과제가 전문 인력 확보이다. 전문 인력 육성에 따른 자격증 부여나 인세티브 강화도 필요하다.

식품안전에 대한 국민의 인식도 개선해야 한다. 식품안전은 하루 아침이나 몇 년만에 확보 되는 것이 아니다. 선진국도 수십 년이 걸리는 작업이며 국가 전반에 걸쳐 제도 확충이 이루어져야 할 사항이다. 정부와 기업, 생산자와 소비자 모두가 당면한 현안 해결보다는 장기적인 관점에서 인내를 가지고 지켜보아야 한다.

4.5. 식품 관련 부처 기능조정 방안

식품 안전을 확보하기 위해서는 관련 부처나 기능을 조정하여 식품행정의 효율을 높이는 것도 중요하다. 그러나 식품안전이 관련 부처의 기능조정으로만 해결되는 것은 아니다. 식품행정은 크게 식품 수급 및 식품산업 육성업무, 식품위생 및 안전성 관리, 그리고 식품행정 체제의 세 가지로 크게 구분할 수 있다. 대체로 식품 수급 및 식품산업 육성업무는 농림부 중심으로, 식품의 위생과 안전업무는 품목이나 단계에 따라 다르나 대개 보건 후생부 중심으로 운영된다. 최근 식품 행정의 중점은 위생을 포함한 안전성 관리와 품질 관리에 정책의 역점을 두고 있는 추세에 있다. 식품 수급 관리나 식품산업 육성업무는 특정한 부서나 각종 위원회(Board or Commission)에서 자율적으로 수행하고 있거나 민간에 맡기기도 한다.

고려사항

식품 관련 부처나 기능 조정에서 고려해야 할 사항은 여러 가지이다. 우선 식품산업에 대한 관장 부서나 식품안전 추진 체계는 나라와 시대에 따라 다르다는 점이다. 특정한 국가의 경우를 우리나라에 바로 적용시키는 것은 무리이다. 선진국의 형태를 참고로 하되 우리의 여건과 실정에 알맞은 제도를 추진해야 한다. 둘째 식품안전에 대한 선진국의 최근 추세는 통합의 효율성을 강조하고 있다는 점이다. 관련 부처가 분산되는 데는 역사적 배경이나 현실적 여건 등 여러 가지 요인이 있고 이에 따른 장단점이 있다. 최근에는 전반적으로 효율성과 일관성, 그리고 통합의 능률성이 강조된다. 셋째 식품안전을 위해서는 생산 단계의 안

전관리가 기본적으로 중요하다는 점이다. 식품의 위해 요인은 생산 단계는 물론, 가공, 유통 등 여러 단계에서 발생하나 생산 단계의 안전조치가 우선 이루어져야 한다. 생산이후의 위해 요인은 추적하고 제거하기가 매우 어려우며 책임소재도 불분명하다. 생산 단계의 위해 요인은 주로 농약이나 중금속 오염 등에 의해서 주로 발생되므로 생산자에 대한 지속적인 교육과 지도가 필요하며, 생산자 의식개선도 중요하다.

선진국의 식품안전관리 현황

식품의 소관 부처나 관리 형태는 나라마다 다르나, 최근 선진국은 식품 행정의 효율성을 강조하는 추세로 개편되고 있다. 다양한 외국의 사례를 종합해 보면 식품 행정을 운영하는 체제는 크게 세 가지 로 나눌 수 있다<표 2>. 첫째는. 안전관리와 기준설정 업무를 특정 부처 중심으로 일원화하는 방안이다. 이론적으로 가장 바람직한 형태이며, 생산에서 유통, 소비까지를 특정한 부처에서 통합하여 관리함으로써 효율을 높일 수 있다. 중요한 것은 식품행정이 일원화 추세로 가되 농업부 중심으로 일원화가 이루어지고 있다는 점이다. 농업부 중심의 통합과 효율을 강조하고 있는 이유는 생산 단계의 안전관리가 기초가 되기 때문이다. 생산에서 유통까지를 1개 부처가 통합하여 관리하면 행정의 책임성, 일관성, 효율성이 크게 향상된다. 또 식품업무와 의약품업무를 분리해 나가는 것이 세계적인 추세이다. 식품 관련 업무가 의약품에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어질 우려가 있다. 따라서 식품 관련 업무를 농업부로 이관하는 것이 안전 확보 측면에서 타당성을 가진다.

이에 해당하는 국가로는 독일, 덴마크, 뉴질랜드, 네덜란드 등이다.[21] 독일은 2001년부터 소비자 보호식품농업부에서 1차 생산품, 수입품, 국내가공품, 유통, 최종소비 등 식품의 생산 및 유통을 일관관리하고 있다. 다만, 현장의 실질적인 관리는 지방정부에서 담당한다. 덴마크는 1997년부터 식품농수산부에서 생산과 유통을 일관관리하였으나 2004년 제3의 부처인 가정소비자부를 신설하여 생산에서 소비까지를 일관관리한다. 뉴질랜드는 2002년부터 농림부에서 식품의 생산부터 유통, 소비 등을 일관 관리한다. 네덜란드는 2003년부터 농업자연식품부에서 식품의 생산과 유통을 일관관리 한다. 스웨덴은 전통적으로 농업식품소비자부에서 생산과 유통을 일관 관리한다.

둘째 식품안전 업무 중 관리업무는 농업부처로 일원화하고, 기준설정 업무는 보건부서로 통합하는 형태이다. 캐나다와 영국이 이에 해당한다. 캐나다는 1997년 이후 농업식품부에서 생산, 유통, 소비전반을 담당하며, 보건부에서 식품안전성 평가나 안전기준을 설정하고 있다. 프랑스도 농어업부 중심으로 일관관리하고 있으나 위해성 평가는 식품위생안전청이 실시한다. 영국의 경우에도 식품 기준청이 총괄을 하고 환경 식품농촌부가 식품에 대한 전반을 관리하고 있다.

[21] 농림부, 식품안전관리 행정체계 개편 방안, 2005. 5.

표 2. 주요 선진국의 식품안전 관리체계

구 분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유 통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
독 일	소비자보호식품농업부					
	* 지방정부에서 실질적인 관리를 맡음					
캐나다	농업식품부					
	* 보건부 : 식품안전성 평가 및 안전기준 설정 (유통·소비단계 : 통상 주정부 담당)					
스웨덴	농업식품소비자부					
	* 주요업체(약 600개소)는 농업부에서, 기타업체는 지방정부에서 관리					
네덜란드	농업자연식품부					
	* 지방정부와 함께 관리					
뉴질랜드	농 림 부					
	* 지방정부와 함께 관리					
덴마크	가정소비자부					
프랑스	농어업부					고용사회연대부
	* 식품안전청 : 식품안전성 평가, * 경제재정산어부 : 표시기준 등					
호 주	지방정부	농수산부	지방정부	농수산부	지방정부	
	* 식품기준호주뉴질랜드청 : 식품기준설정, 안전성 평가 등 실시					
영 국	환경식품농촌부	지방정부				
	* 식품기준청 : 식품안전성 평가, 교육·홍보, 도축검사 등 담당					
일 본	농림수산성	후생노동성				
	* 식품안전위원회 : 식품안전성 평가 담당					
미 국	농업부	보건부(식약청) : 일반식품				
	농업부(USDA) : 축산식품					w지방정부
	* 먹는 물, 주류 등은 환경부, 재무부 등에서 담당 (유통·소비단계: 통상 주정부 담당)					
한 국	농림부	복지부(식약청) : 일반식품				
	농림부 : 축산식품					복지부(식약청)
	* 먹는 물, 주류 등은 환경부, 국세청 등에서 담당					

자료: 농림부, 2005.

셋째 부처별로 각각 업무를 분담하여 추진하되 부처 간 협조체계를 구축하여 추진하는 형태이다. 미국이 대표적으로 이러한 형태이며, 우리나라나 일본도 여기에 속한다고 할 수 있다. 미국은 여러 개의 주가 모여 연방으로 구성된 특별한 경우이며 역사적 배경과 특징이 다른 나라와 다르다. 미국은 사실상 주 단위에서 독립적으로 운영한다고 보면 된다. 품목별로 보면 1차 생산물은 농업부, 일반식품은 보건후생부(식

약청)가 담당하는 형태이며, 축산식품에 대해서는 농업부가 담당 한다. 우리와 비슷한 체제이나 부처 간 협의를 강화하는 점이 특색이라고 할 수 있다.

한편 협의제 형태이나 개별 부처에서 고유한 업무를 담당하되 위원회 또는 독립기관에서 식품 관련 업무를 총괄 조정하는 형태이다. 일본이 대표적인 경우이며, 일본은 개별 품목에 따라서는 농림수산성, 후생성이 각각 분담하여 관리하나, 독립적인 식품안전위원회가 전반적인 사항을 총괄하고 문제가 될 경우 조정한다. 다만 일본은 농림수산성에 통합식료국이 있으며 이 안에 식료기획과, 유통과, 식품산업 기획과, 식품산업진흥과 등 여러 과를 두고 농업과 식품산업과의 협력 관계를 강화하고 있다. 특히 소비안전국에서는 식품규격, 유기식품제도, 식품가공 감시 등 농장에서 식탁까지의 식료품의 안전과 추적을 실시한다.

4.5.3. 조정방안

장기적으로는 식품안전 업무를 일원화하는 것이 가장 이상적이나 현실적으로 실현가능성이 높지 않다. 따라서 개편 방안은 현행의 틀 속에서 부처 간의 업무를 조정하는 방안이 현실적이다. 다른 한편으로는 현재의 틀 자체를 완전히 개편해서 식품분야를 독립적으로 다루는 방법도 있다. 현 여건과 상황을 종합적으로 고려하면, 개별 부처의 고유한 일은 부처 차원에서 자율적으로 추진하는 것이 바람직하다. 문제가 발생하거나 조정이 어려운 경우 총괄 조정기구를 통하여 조정하는 방안을 검토해야 한다. 이해부족과 부처 간 이기주의, 예산부족과 인원 및 장비부족이라는 현실적인 어려움을 정부가 극복해야 한다. 따라서 현행 체계로 인해 발생하는 문제점을 우선 해결할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 특정 부처 업무를 다른 부처로 이관함으로써 식품안전의 문제가 해결될 수 있다는 발상은 실현 가능성이 적고 특정부처의 조직 이기주의에 빠질 우려가 있어 위험하다.

미국의 경우도 식품안전에는 여러 부처가 관장한다. 1990년대 중반 대규모 식품안전사고가 발생한 이후, 대통령 지시에 의거 '농장에서 식탁까지(Farm to Table)'라는 캐치프레이즈를 걸고 여러 관련 부처가 보여 식품안전조치 개선 방안을 마련하였다. 미국도 수차의 회의와 다양한 연구를 실시하였다. 종합적으로 내린 결론은 식품안전 관련 현행 조직들을 통합하기보다는 조직간의 협력을 강화해야 한다는 것이다. 우리나라의 식품 관련 조직과 기능을 개편함에 있어 참고 해야 한다.

참고문헌

최지현 등. 2004.『선진국의 식품안전관리 체계와 국내도입방안』연구보고 R470. 한국농촌경제연구원.

김재수. 2002. "식품산업에서 희망을 찾는다" 『농민신문사』.

_____. 2004.『우리 식품 미국 시장 공략하기』. 도서출판 한라.

_____. 2005.『미국 농업정책과 한국 농업의 미래』. 백산출판사.

외교통상부. 2004.『외국의 통상환경』.

국무조정실. 2004. "식품안전관리 실행계획."

농림부. 2003. “식품안전종합대책.”

_____. 2005. “식품안전관리 행정체계 개편 방안.”

USDA, FSIS. 2005. *Food Safety Inspection, Regulations and Policies.* Facts Sheets.

USDA. 2003. 11. *Food Safety and Trade.* Amber Waves.

USDA, ERS. “Resolving Trade Disputes Arising from Trends in Food Safety Regulation.” AER-828.

USDA, FSIS. “Enhancing Public Health: Strategies for the Future 2003.”

FDA, FDA. 2005. *Import Procedures, Importing Food and Cosmetics into the US.*

GAO(US Government Accountability Office). 2005. 5. “Oversight of Food Safety Activities.″

경향신문, 중앙일보 등 각종 언론 보도 자료.

▣ 원고 접수일 : 2005년 11월 17일
원고 심사일 : 2005년 11월 23일
심사 완료일 : 2006년 1월 3일