



안전한 세상을 위한 엄마 포럼 정책토론회

국가가 책임지는 안전한 식탁

식품안전정책

2018.12.20.(木) 10:00~12:00

국회의원회관 제7간담회실



공동
주최



민주연구원
The Institute for Democracy



국회의원 전혜숙
국회 여성가족위원장



안전한 세상을 위한 엄마 포럼

국가가 책임지는 안전한 식탁 : 식품안전정책

■ 개 요

- 주최 : 민주연구원, 국회 여성가족위원장 전해숙
- 주제 : 국가가 책임지는 안전한 식탁, 식품안전정책 개선방향
- 일시 : 2018.12.20(木) 10:00
- 장소 : 국회의원회관 제7간담회실(2층)

■ 식 순

구 분	패널 및 주요내용
《1부》식전행사	
	사 회 배 지 영 연구위원 (민주연구원)
축 사·인사말	개회선언 / 국민의례 / 내·외빈 소개
	[축 사] 전 혜 숙 의원 (국회 여성가족위원장)
	[인 사 말] 김 민 석 원장 (민주연구원)
장내 정리 및 포토 타임(1')	
《2부》발표 및 토론	
	좌 장 김보라 본부장 (민주연구원)
주 제 발 표	<ul style="list-style-type: none"> • 하 상 도 교수 (중앙대학교) <ul style="list-style-type: none"> - 국가가 책임지는 안전한 식탁 : 식품안전정책 문제점과 대책
지 정 토 론	<ul style="list-style-type: none"> • 임 정 은 활동가 (정치하는엄마들) <ul style="list-style-type: none"> - 엄마가 바라는 안전한 먹거리 • 이 주 형 본부장 (식품안전정보원) <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 식탁을 위한 식품안전 거버넌스 개선방향 • 송 기 호 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임) <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 식탁을 위한 식품법제 개선방향 • 김 병 훈 인증심사본부장 (한국식품안전관리인증원) <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 식탁을 위한 HACCP 등 인증심사제 개선방향 • 윤 명 사무총장 (소비자시민모임) <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 식탁을 위한 소비자 측면의 주요 이슈와 쟁점
종 합 토 론	자유토론 및 질의응답



Contents

안전한 세상을 위한 엄마 포럼 국가가 책임지는 안전한 식탁 : 식품안전정책

■ 축하

전 혜 숙 의원 (국회 여성가족위원장)	1
-----------------------	---

■ 인사말

김 민 석 원장 (민주연구원)	3
------------------	---

■ 발제

국가가 책임지는 안전한 식탁 : 식품안전정책 문제점과 대책	5
하 상 도 교수 (중앙대학교)	

■ 토론

엄마가 바라는 안전한 먹거리	19
임 정 은 활동가 (정치하는엄마들)	
안전한 식탁을 위한 식품안전 거버넌스 개선방향	25
이 주 형 본부장 (식품안전정보원)	
안전한 식탁을 위한 식품법제 개선방향	41
송 기 호 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)	
안전한 식탁을 위한 HACCP 등 인증심사제 개선방향	47
김 병 훈 인증심사본부장 (한국식품안전관리인증원)	
안전한 식탁을 위한 소비자 측면의 주요 이슈와 쟁점	55
윤 명 사무총장 (소비자시민모임)	

축 사



전 혜 숙 의원 (국회 여성가족위원장)

안녕하십니까? 국회 여성가족위원장과 보건복지위원으로 활동하고 있는 더불어민주당 전혜숙 의원입니다.

〈국가가 책임지는 안전한 식탁 - 식품안전정책 개선방향〉이라는 주제로 개최하는 “안전한 세상을 위한 엄마 포럼” 정책 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드립니다.

먼저 뜻 깊은 이번 토론회 개최를 제안해주시고 함께 해주신 김민석 원장님을 비롯하여 행사 준비에 애써주신 민주연구원의 모든 관계자 여러분들께 감사와 격려의 말씀을 드립니다.

또한, 좌장을 맡아 진행해주시는 민주연구원 김보라 사회적경제센터장님, 발표를 맡아주신 중앙대학교 식품공학부 하상도 교수님, 그리고 토론에 참여해주신 정치하는 엄마들의 임정은 활동가님, 식품안전정보원 이주형 본부장님, 민주사회를 위한 변호사모임 송기호 변호사님, 한국식품안전관리인증원 김병훈 인증심사본부장님, 소비자시민모임 윤명 사무총장님께 감사드립니다.

오늘 1차 토론회를 시작으로 진행되는 “안전한 세상을 위한 엄마 포럼”은 엄마의 시각에서 식생활용품, 화학물질제품 등 생활안전 문제에 대해 분야별 현안을 되짚어 보고 관련 정책대안을 제시하는 뜻 깊은 포럼이라 생각합니다.

최근 산양분유에서 식중독균이 검출되어, 높은 가격에도 아이들을 위해 품질 높은 분유를 먹고 싶은 부모들의 마음에 배신감을 주었으며, 나아가 식품안전정책 전반에 대한 불신을 키우는 사례들이 지속적으로 발생하고 있습니다.

저 또한, 올해 국정감사에서 잦은 야근과 출장 등으로 아이들에게 이유식을 직접 만들어 주지 못하는 가정들이 이용하는 배달주문 이유식, 그리고 즉석조리식품들에 대한 이물질 혼입 등 식품위생법 위반 현황을 공개하고 지적한 바 있습니다.

그 결과 최근 3년 간 즉석조리식품 및 이유식 제조업체들에 대해 올해 상반기까지 총 7,503건을 점검하여 이중 657건의 위반행위가 적발되었고, 이들 업체들의 식품안전관리기준(HACCP) 인증여부를 살펴본 결과, 전체 위반 건 중 총 59건의 위반행위가 해썬 인증업체로부터 적발되었습니다. 이에, 저는 믿고 먹을 수 있는 식품 안전을 위해 HACCP 인증에 대한 국민의 불신이 확대되지 않도록 정부 차원의 각별한 사후관리를 주문한 바 있습니다.

그리고, 18대 국회에서 수입식품 양념 다대기 문제를 이슈화 하고, 20대 국회에서도 살충제 달걀 사태와 관련하여 양계 농가를 직접 방문하여, 친환경 미생물 등에 대한 지원과 동물복지농장의 애로사항을 눈으로 확인하고, 정부 차원의 지원을 촉구했습니다.

또한, 식품제조 과정 상 사용되는 압축공기의 위생 문제를 현장방문을 통해 적발하고, 관련 HACCP 기준의 개선을 이끌어낸 바도 있습니다.

여러분. ‘식약동원’이라는 말이 있습니다.

음식과 약은 그 뿌리가 같다는 뜻으로, ‘안전한 식품이야말로 천 가지 보약보다 낫다’는 의미라고 할 수 있습니다. 음식을 통해서 병이 낫기도 하고 병이 들기도 하는 만큼 건강한 삶을 위해서는 안전한 식품, 건전한 식생활이 무엇보다 중요한 것입니다.

우리 국민의 식탁에 바른 먹거리를 올려드리기 위해서는 오롯이 소비자의 입장에서 생산, 유통, 판매 일련의 과정을 투명하고 안전하게 관리·감독하는 법령 및 규제의 개선이 시급합니다. 그리고 바로 이러한 노력이 뒷받침 되어야 “안전하고 건강한 먹거리를 책임지겠다”는 현 정부의 국정과제가 제대로 이행될 수 있을 것입니다.

다시 한 번 토론회에 참석해 주신 여러분께 감사드리며, 국회 여성가족위원장이자 보건복지위원으로서 오늘 제안·논의되는 고견들을 바탕으로, 앞으로도 민주연구원과 함께 영유아·어린이·여성 등 안전취약·민감 계층의 안전이슈에 대한 생활밀착형 정책대안 마련에 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

2018년 12월 20일

국회 여성가족위원장 전해숙

인사말



김민석 원장 (민주연구원)

안녕하십니까, 민주연구원 원장 김민석입니다.

‘안전’은 우리 사회가 현 시점에서 반드시 관심을 가지고 해결해야 할 화두입니다. 문재인 대통령의 공약 홍보 사이트인 ‘문재인 1번가’에서 가장 많이 구매된 공약은 ‘안전이 정착된 나라’입니다. 그러나 살충제 계란, 가슴기 살균제 사건 등으로 인해, 먹거리와 화학물질에 대한 불안감이 팽배해지고 있습니다. 이에 생활안전에 대한 불안감을 의미하는 ‘푸드포비아(foodphobia)’, ‘케미포비아(chemiphobia)’가 확산되는 가운데, 최근에는 분유 제품에서 식중독균이 검출되는 사건이 발생하여 또다시 큰 파장을 일으켰습니다.

생활안전은 먹거리나 생활필수품과 연관되어 있어 국민적 관심이 가장 높은 사안입니다. 그럼에도 불구하고 매년 유사한 안전사고·위험 문제가 반복적으로 대두되어 위험사회에 대한 불안이 가중되고 있습니다. 이제 생활안전의 문제는 특정 부처나 지역의 관할 사항을 넘어 전 사회의 구성원이 관심을 가지고 적극적으로 대안을 모색해야 하는 복잡성과 불확실성을 띄게 되었습니다.

이에 민주연구원은 ‘엄마’의 시각에서 생활안전의 핵심의제를 발굴해내고 해결점을 모색하고자 합니다. 여기서 ‘엄마’는 가족과 사회의 중심이 되어 생활안전을 비롯한 복지, 환경 등 일상의 문제를 가장 민감하고 포괄적으로 받아들이는 사회적 주체를 의미합니다. ‘엄마’의 시각에서 시급히 해결되어야 하는 중점관리 분야를 선정하고, 국민이 안심할 수 있는 사회를 구축하기 위한 생활밀착형 정책대안을 모색하기 위해, 민주연구원은 ‘안전한 세상을 위한 엄마 포럼’을 운영하고자 합니다.

‘안전한 세상을 위한 엄마 포럼’의 첫 토론회 주제는 ‘국가가 책임지는 안전한 식탁’입니다. 무엇보다 중요하고 절실한 ‘먹거리 안전’ 문제를 해결하기 위해, 식품안전정책의 문제점과 정책대안을 모색하는 자리입니다. ‘생산에서 소비까지 먹거리 안전 국가 책임제’는 문재인 정부 100대 국정과제의 세부 실천과제이기도 합니다. 오늘의 논의가 ‘100% 안심할 수 있는 식탁’으로 이어지는 계기가 되길 기대합니다. 발표를 맡아주신 하상도 교수님, 임정은 활동가님, 이주형 본부장님, 송기호 변호사님, 김병훈 인증심사본부장님, 윤명 사무총장님께 다시 한 번 진심으로 감사하다는 말씀을 드립니다.

민주연구원은 앞으로도 문재인 정부와 더불어민주당의 국정과제 수행을 위한 정책생산에 기여하고 국민안전과 생명을 지키는 안심 사회를 만들기 위해 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

2018년 12월 20일

민주연구원 원장 김민석

발제

국가가 책임지는 안전한 식탁 : 식품안전정책 문제점과 대책

하 상 도 교수 (중앙대학교)

민주당 민주연구원 <엄마의 고민① 먹거리 안전> 식품안전정책 문제점 및 개선방향 세미나 (2018.12.20)

[주제]

국가가 책임지는 안전한 식탁, 식품**안전정책** 문제점과 대책

중앙대학교 식품공학부
교수 하상도



Contents

I. 식품**안전**의 중요성

II. 국내 식품**안전** 이슈와 소비자 인식

III. 우리나라 식품**안전정책**의 문제점과 대책



**“식품안전(Food Safety)”은 식품분야에만 국한된 문제가 아닌
“범국가적 안전/안보(Total Security)” 문제**

- 1) **“식품안전”**은 식품산업 뿐 아니라 정치, 경제, 사회적 모든 부문을 위협하는 문제라는 점에서 **국가 안보의 최우선 해결 과제**

- 영국 : 1996년 광우병 사건으로 보수당 정권 붕괴
- 우리나라 : 2010년 미국산 쇠고기 광우병 파동 시 “촛불시위”로 국가적 위기 초래

☞ 1995년 스타키스트社 참치통조림
*Clostridium botulinum*독소 오염

☞ 2000년 일본 유키지루시(雪印)
유업 정전사고에 의한 저지방
우유 *S. aureus* 독소 오염

☞ 2017년 맥도날드코리아 햄버거병 사건
출혈성장염, 신장장애 환아 발생

☞ 1명 시신경 마비 발생
☞ 전량 리콜 조치 및 파산

☞ 14,000명 식중독 발생
☞ 경영진 형사 입건, 파산
☞ 1,400억엔 경제적 손실 발생

☞ 인과관계 불명, 무혐의
☞ 매출 감소 등 수백억 원 경제적 손실 발생

- 2) **“식품안전”** 소홀 시 단기적인 생명과 건강상 문제 외 평생 동안 **만성질환 증가, 영양 불균형 등 심각한 국민 건강, 사회경제적 손실 초래**

- 7대 만성질환 진료비 중 식품섭취와 직접적으로 관련된 **고혈압과 당뇨병** 진료비는 2009년 기준 3조8천억원



식품안전관리 대상 사건 유형

1. 고의적인(의도적인) 속임수

남 꽃게 사건, 유령발 말고기 스캔들, 멜라민 분유사건, 말라카이트그린 사건 등



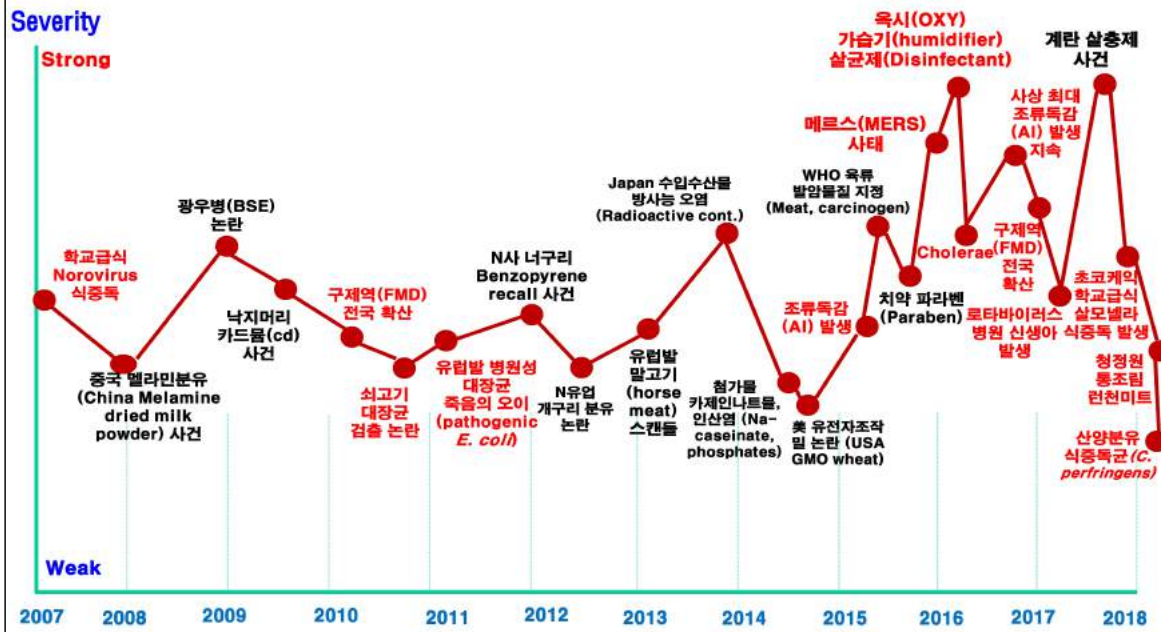
2. 비의도적인 발생

2-1. “안전성(safety)” 문제 : 광우병, 학교급식 노로바이러스, 조코케의 살모넬라, 산양분유 식중독균 등

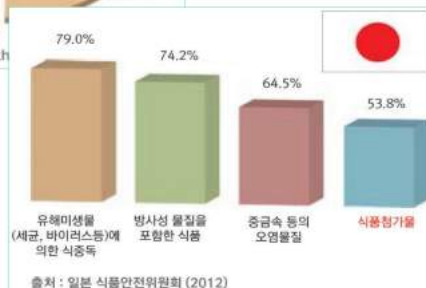


2-2. 안전과 무관한 “소비자와의 커뮤니케이션 문제”로 사건화 된 Cases :

Food Safety issues in Korea (2007-2018)



식품안전 관련 소비자 인식



(사)소비자시민모임 2018. 5~11월 전국 소비자 1,846명 대상 식품안전 조사결과,
국내 소비자의 식품안전을 위협하는 요인

1위 방사능 오염, 2위 중금속, 3위 환경호르몬, 4위 잔류농약

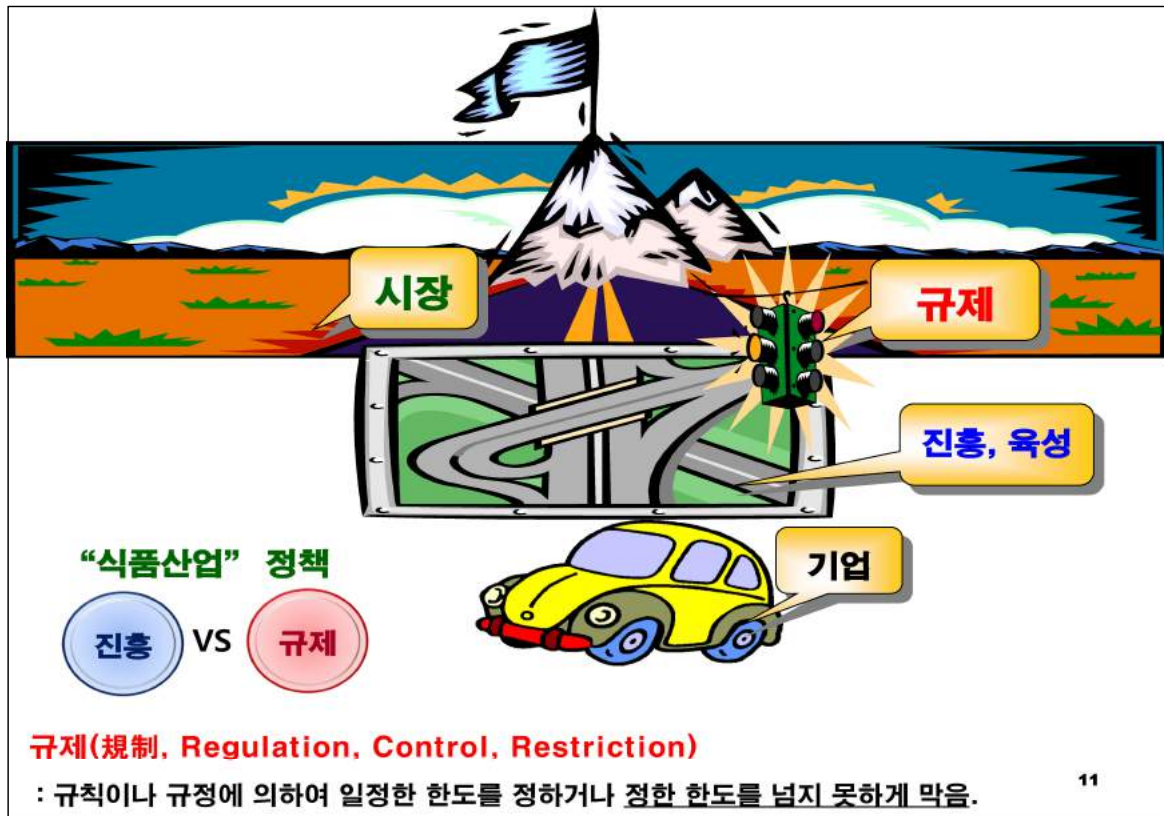


식품안전 확보 수단

- 1) 법(法)과 제도
- 2) 행정체계(위생행정) : 조직, 인력
- 3) 안전관리시스템 : HACCP, GMP, GAP, 개인위생 등
- 4) 안전관리기술 : 살균, 제어 등



10



11

식품안전정책 개선 제안점

공정사회 구현을 위해 식품안전관리의 사각지대, 특권과 예외를 없애고
국민(소비자)에 혜택이 가는 공평한 **‘식품안전정책’** 구현

‘문재인정부의 식품안전관리 정책’ 패러다임을
중점 **관리자/생산자 중심**에서 **시장/소비자 중심**으로 전환해
국민 개개인이 고마움을 느끼도록
‘공평하고 전략적인 식품안전정책’을 펼쳐길 바랍니다.

- 1 법과 제도 개선
- 2 식품안전 거버넌스(행정) 개선
- 3 국가 식품안전 인증제도 개선
- 4 기타 식품안전 규제 이슈

12

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 (1)

Food Safety Modernization Act 미국 FDA 「식품안전현대화법」 도입



도입 배경

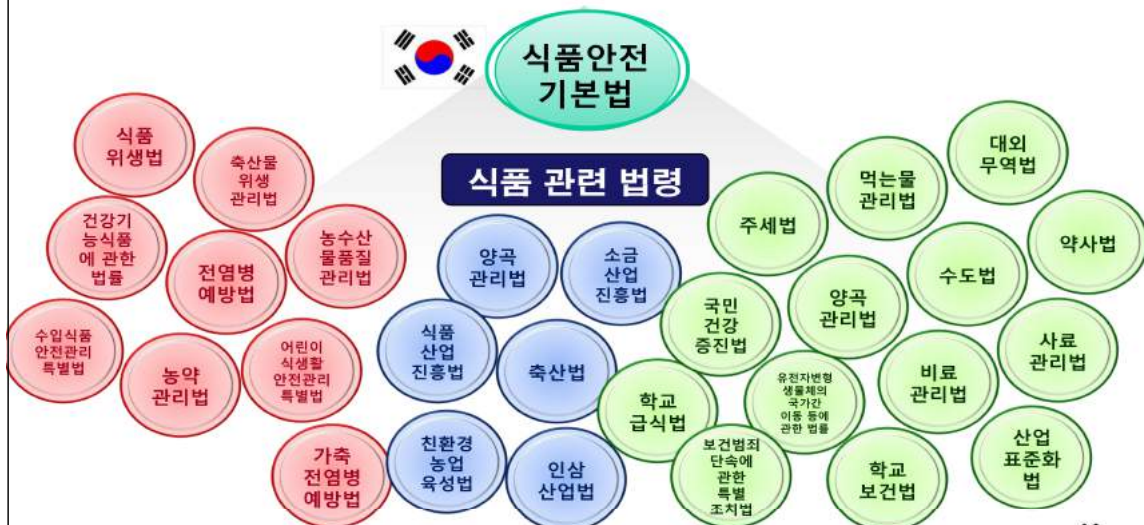
- ① 미국 내 식중독 사건사고의 심각성 증대
 - ➔ About 48 million (1 in 6 Americans) get sick each year.
 - ➔ 128,000 are hospitalized and 3,000 die.
- ② 미국 내 소비되는 식품의 15%가 수입식품으로, 세계화에 따른 식품 유통 체계의 복잡화로 인해 식품안전관리의 어려움 증대
- ③ 1930년 이후 수십 년 만에 이루어진 식품안전체계 개혁으로, 오바마 정부의 식품 안전 확보에 대한 확고한 의지가 담긴 법안임
- ④ "연방식품·의약품·화장품법(Federal Food, Drug and Cosmetic Act, FD&C)" 개정의 주요 내용으로, FDA의 권한강화 및 식품생산·제조자·수입자의 안전책임 강화가 골자임

2010년 12월 상원 통과
2011년 1월 4일 시행

13

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 (1)

- 식품안전 관련 「식품안전기본법」을 위시 29개 법령을 식약처, 농림수산물식품부, 교과부, 지경부, 법무부, 환경부 등 6개 부처에서 관리 (식약처 7개)



14

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 (1)

1 법과 제도 개선

1. 유연성 있는 법(法) 재 개정, 통폐합

- 중복적 법은 통합 : 식품위생법, 축산물위생관리법, 농수산물품질관리 등 유사한 기능은 통합
- 시대가 요구하는 법은 제정 : 수입식품안전관리특별법, 식품표시광고법 등
- 임무를 다한 특별법은 폐지 : 건강기능식품, 어린이식생활안전관리 등 특별법 전면 재검토

2. 글로벌 식품안전관리 방향에 발맞춘 “생산자 책임 강화”

- PL법, 회수제도 등

3. 안전 관련 규제의 지속적 강화 / 안전과 무관한 규제는 과감히 완화

- 안전(安全) 규제는 강화하고 ‘품질’, ‘영양’, ‘식생활’, ‘효능/기능’ 관련 규제는 대폭 완화 또는 민간에 이양
- 인증(certification)은 정부가 아니라 민간이 주체가 되도록 대폭 이관 (정부 책임 최소화)

15

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 (2)

서울신문

[먹거리 불안 걷어내자] (상) 안전관리 어떻게

분산된 식품담당 부처, 통합 - 일원화할 때

(2012.12.14)

..... 선진국들은 식품안전 업무를 **소비자 중심으로 일원화하는 추세다**. 생산단계에서 소비단계까지 **생산자의 이해관계와 분리돼** 안전관리를 하고 있다.

대표적인 국가가 **광우병으로 홍역을 치른 영국**이다.

1996년 광우병 사태 당시 영국은 축산물 안전 관리를 하던 농업수산물식품부가 축산업계의 이익을 위해 사실을 은폐했다는 비판이 일었다.

그 후 2000년 영국은 **식품기준청(FSA)**을 신설하고 농업수산물식품부의 식품안전 업무를 이관해 지금에 이르고 있다.

독일 역시 식품 안전관리를 두고 보건부와 식품농업부 사이에서 혼선을 빚다가 식품농업부가 식품안전 업무를 이관 받아 ‘소비자’의 이름을 전면내 내세운 **연방소비자보호식품농업부**로 개편했다. 유럽연합 역시 2006년부터 **보건·소비자보호총국**에서 식품안전을 전담하고 있다.

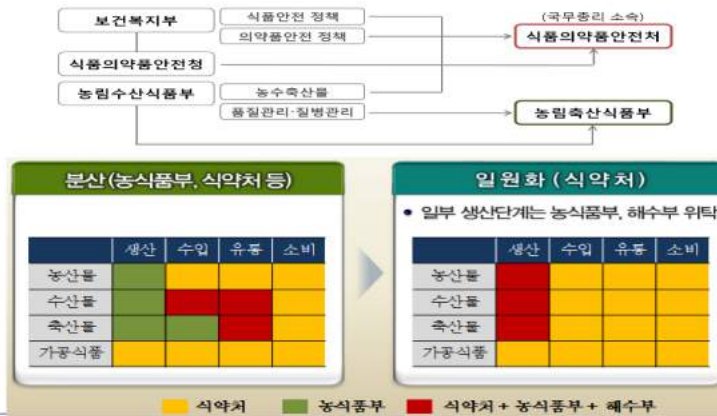
16

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 (2)

① 식품안전관리 행정체계의 일원화 (2013.1.15 이후)

- 생산 진흥 부처가 아닌 소비자 중심 부처인 식약청으로 통합 : **식약처**
- 식품 : 농식품부의 축산물, 해수부의 수산물, 보건복지부의 식품안전관리정책을 식약청으로 통합

관련부처간 기능재편



17

[이슈현장] 축산물 안전관리 일원화 농식품부로?...공론화 나선 농업계

"축산농가 이해도 높아 문제발생시 통제 인프라 인력 충분"
이완영 의원 "빠른 시일 내 공론화에 법률안 제출할 것"

푸드투데이 황인선 기자 001@foodtoday.or.kr | 등록 2018.12.05 19:55:15



[푸드투데이 = 황인선기자] 자유한국당 농림축산식품위원회, '축산물 안전관리 일원화 방안' 간담회

'농장에서 식탁까지' 축산물의 안전관리 일원화가 시급하다는 주장이 제기되고 있는 가운데 농식품부로의 일원화에 힘이 실리는 모양새다.

축산물 안전관리 일원화는 지난해 발생한 살충제 계란 파동 이후 줄곧 지적돼 온 사항이다. 현재 축산물 안전관리업무는 이원화돼 생산단계는 농림축산식품부가, 유통·소비단계는 식품의약품안전처가 관리하고 있어 안전사고 발생 시 신속하고 일관성 있는 대처가 어렵다는 지적이 있어왔다.

18

국회에서도 축산물 안전관리업무 일원화 필요성에 공감대가 형성, 일원화의 주체를 농식품부로 하는 법안과 식약처로 하는 법안이 각각 발의돼 있는 상황이다. 양측 간 이견이 팽팽한 가운데 5일 자유한국당 농림축산식품위원회(위원장 이완영)는 국회에서 ‘축산물 안전관리 일원화 방안’을 논의하는 간담회를 진행했다.

이날 간담회 참석한 학계, 축산인들은 농식품부로의 축산물 위생·안전관리 업무 일원화에 대한 필요성을 적극 주장하고 나섰다. 이 자리에서 이완영 위원장은 “농축산물의 안전관리가 식약처, 농림부가 이원화 돼 있어 제대로 된 관리가 안 되고 있다”고 지적하고 “농장에서 식탁까지” 축산물의 안전관리 일원화를 이뤄야 축산물의 안전성 문제에 효율적인 관리가 가능하고 국민신뢰도도 높일 수 있다”고 주장했다.

이 위원장은 농식품부로 일원화 되어 한다고 주장했는데 그 이유에 대해 “농림부는 축산농가에 대한 이해도가 높으며 문제발생시 축산농가를 통제할 수 있는 인프라와 인력도 있어 축산물 안전 컨트롤타워로서 역할을 할 수 있다”고 설명했다. 그러면서 “행정편의 주의적인 게 아니라 국민의 먹거리가 안전에 최우선을 두고 농림부로 축산물 안전관리업무를 일원화하는 방안이 많이 주장되고 있는 것이 사실”이라며 “국민 먹거리 안전은 물론 축산업의 발전을 위해서라도 농림부로 축산물 안전관리업무를 일원화하는 방안을 강구해야 한다”고 강조했다. 이어 “빠른 시일 내에 공론화해서 법률안을 제출할 예정”이라고 덧붙였다.

석 원장에 따르면 독일, 네덜란드, 덴마크, 캐나다 등 대부분의 국가가 한 부처로 통합해 관리하고 있으며 일본, 영국, 프랑스 등 2개 부처의 경우도 위험평가와 위험관리업무를 분리해 관리하고 있다. 그러나 미국은 일반식품은 식품의약국(FDA)에서, 축산식품은 USDA로 이관해 관리하고 있다. 그러면서 “바람직한 축산식품 안전관리 체계는 식품부에서 식품안전관리를 일괄되게 담당하는 것”이라며 “이유는 가장 잘 할 수 있기 때문”이라고 했다.

19

우리나라 식품안전정책의 문제점과 대책 [2]

2 식품안전 거버넌스

1. (단기) ‘식품산업진흥(농식품부)’ 과 ‘식품안전(식품의약품안전처)’ 기능이 분리 돼 상호 협력/견제하는 現 안전관리 행정체계 유지

- 생산부처에 위탁하고 있는 원료단계 식품안전 문제의 원천적 해결 필요



20

우리나라 식품규제의 바람직한 미래방향 [2]

2 식품안전 거버넌스

2. (중장기) '식품안전처' 로 식품안전 행정체계 완전 일원화

- 지난 정부에서 추진한 식품안전 일원화는 미봉책으로 추진된 것이며, 식품안전행정을 일관성 있게 추진할 수 있도록 현 중리실 직속 '식품의약품안전처' 를 '식품안전처' 로 개편 후
- 현재 식약처에서 농식품부와 해수부로 위탁관리하고 있는 '생산단계 식품원료의 안전관리 업무' (구역 포함) 관련 행정업무를 모두 식약처 소관으로 직접 관리함

(사유) 살충제 계란, 양어장 불법 항생제 사용 등 식품안전 사고의 큰 부분이 첫 원료단계라 '농장부터 식탁까지의 One-stop 식품안전(One Safety)' 구현을 위한 필수 책임행정 대책임

21

우리나라 식품규제의 바람직한 미래방향 [3]

3 국가 식품안전 인증제도 (HACCP, GAP, 건강기능식품 등) 개선

1. HACCP(식품안전인증제), GAP(우수농산물인증제) 등 정부 주도 인증제 개선

- HACCP 의무화 정책 제검토 : HACCP은 목표가 아니라 과정이고 수단일 뿐임. HACCP인증 없이도 정부가 정한 해당 제품의 안전기준과 규격을 준수하면 팔 수 있어야 함. HACCP 인증은 자율적으로 도입하고 싶은 기업은 도입해 프리미엄 제품으로 팔거나 수출하고 여력이 안 되는 기업은 안전기준을 맞춰 일반식품으로 저가에 판매하면 됨. 무조건적인 HACCP 의무적용은 식품업체들의 부담 가중으로 가격 상승의 악순환 유발. 기존의 기준·규격으로는 현실적으로 안전관리가 어려운 위해 우려 품목에 한해 정책적 판단으로 예외적 'HACCP의무화'를 운영해야 함. 그러나 현재 HACCP의무화로 시중 판매 제품의 절반 이상이 HACCP 인증제품인 상황임.

2. 건강기능식품 : '안전성' 만 정부에서 관리하고 '효능/기능성' 인증은 시장/민간이 주체가 되어 함 (책임 소재)

22

우리나라 식품규제의 바람직한 미래방향 (4)

4 기타 식품안전 규제 이슈

1. 식품안전의 사각지대 해소 : 보따리 수입상, 생계형 무허가 포장마차 등 길거리식품, 계고기 식용 문제 등 안전 사각지대 해소 필요
2. 유통기한 제도 : 소비자를 위한 ‘소비기한(expiration date)’ 제도로...
3. 미래 시장을 주도할 신식품(novel foods), 신기술에 대비한 안전관리제도 확립 : 유전자가위기술 적용식품, 복제동물, GM미생물 활용 신식품(Novel foods), 블록체인, 온도-시간감시자(TTI) 등 과학적 감시수단에 대한 지나치게 엄격한 국내 안전관리로 국제적 흐름을 따라가지 못하고 있는 상황임.
4. 기준/규격은 엄격하되 글로벌 조화에 맞는 합리적 수준으로(안전을 넘어서 안심까지 확보하기 위한 기준규격) :
 - 1) 시리얼 대장균군 불검출
 - 2) 산양분유 *C. perfringens* 불검출 (일등후디스)
 - 3) 참기름 등 식용유지류 벤조피렌 규격 (2 ppb)
5. 불필요한 시장 간섭 : 자가품질검사 보고, 이물 보고 등
6. 유통, 운반 시 냉장·냉동차량 등 ‘콜드체인’ 도입 확대

23

THANK YOU



토론1

엄마가 바라는 안전한 먹거리

임 정 은 활동가 (정치하는엄마들)



엄마가 바라는 안전한 먹거리

임정은 활동가 (정치하는엄마들)

1

들어가며..

- 먹거리 사고는 왜 반복되는가? 주기적으로 문제가 터지고 있음에도 마땅한 대책은 나오지 않고 있다. 더욱 안전성이 검증된 식재료만을 사용해야 하는 급식에서조차도 반복되는 사고는 마찬가지이다. 합리적 불안감을 자극하는 요소들은 곳곳에 있고, 대책을 마련해야 할 정부는 국민들이 만족할 만한 정확한 정보조차 제공하지 못하고 있는 실정이다. 안전한 세상을 위해 엄마들의 목소리를 들으려는 이번 포럼은 그런 의미에서 환영할 만하다. 이번 포럼에서는 식품 안전을 위협하는 요소들을 개괄적으로 짚어 보고, 이후 포럼에서는 각각의 주제로 더욱 내실을 다질 수 있기를 바라는 바이다.

2

안전하지 못한 먹거리는 어디서부터 오는가?

□ 반복되는 식품 사고

- 분유

ex) 성초롱. “일동후디스 산양분유서 또 세습 검출”. 『파이낸셜뉴스』. 2012.08.21.

ex) “일동후디스 산양분유 방사능 물질 세습 검출”. 『세계일보』. 2013.05.21.

ex) 김보라. “[취재수첩] ‘세습 분유’ 괜찮다는 식약처”. 『한국경제』. 2017.02.13.

☞ 세습 검출을 밝힌 단체에 소송을 걸어 미량을 증명하거나, 불검출을 주장. 식약처에서는 여전히 정기검사 시스템을 갖추지 않음.

- 햄버거병

- ex) 박사라. “[단독]맥도날드 패티 공급업체서 ‘햄버거병’ 원인균 3차례 검출. 『중앙일보』. 2017.10.18.
- ex) 윤한슬. “‘맥도날드 불량 패티’ 납품업체 ”햄버거병 사태, 제도 미비 때문“. 『이투데이』. 2018.09.18.
 - ☞ 5살 아이와 가족이 “덜 익은 패티가 든 맥도날드 버거를 먹고 ‘햄버거병’이라 불리는 용혈성요독증후군(HUS)에 걸렸다”며 맥도날드를 검찰에 고소. 피해 부모, 맥도날드 상대로 소송과 1인 시위 진행 중.

- 급식 식중독

- ex) 박현정. “‘급식 케이크’식중독 원인은 살모넬라균...의심환자 22017명”. 『한겨레』. 2018.09.10.
- ex) 한지연. “해썹 ‘만점’ 업체가... 식중독 사태 후 불시 점검하니 ‘부적합’”. 『SBS NEWS』. 2018.09.27.
- ex) 윤선용. “식중독 케이크 원인 ‘HACCP계란’...정부‘부실관리’도마”. 『식품외식경제』. 2018.10.02.
 - ☞ ‘식중독 케이크’로 전국 학교에 2천 명이 넘는 환자 발생된 식중독 대란이 계란 납품업체의 위생관리 부실 때문으로 밝혀짐. 관련 업체들은 모두 ‘HCCP(해썹·안전관리통합인증)’을 받았다고.

□ 위험 요소에 대한 정부의 안일한 태도

- 방사능 수산물

- ex) 노진섭. “식품 살 때 중금속보다 방사능이 더 걱정”. 『시사저널』. 2018.12.10.
- ex) 안옥희. “홈플러스, 후쿠시마산 라면 논란...가공식품 방사능 우려 여전”. 『BizFACT』. 2018.12.03.
- ex) 하상도. “식품의 방사능 안전관리체계와 소비자 인식”. 『식품음료신문』. 2018.11.19.
 - ☞ 일본 후쿠시마 원전 사고(2011년 3월)가 발생한 지 7년이 지났지만 전체 소비자의 43.1%가 ‘방사능 오염’이 가장 두렵다고 응답. 후쿠시마산 가공식품에 ‘식품위생법에 의한 한글표시사항’에는 원산지가 ‘일본’으로만 표기. 현행법상 문제가 없음. 후쿠시마를 포함한 인근 8개현(후쿠시마·이바라키·도치기·군마·치바·이마기·이와테·아오모리)의 50개 수산물에 대한 수입 전면 금지, 농산물은 13개현 26개 품목 수입금지, 가공식품은 미포함. 일본산 수입 시 방사능 피폭 검사는 전 수조사 아닌 일부에 그쳐.

- GMO 식재료

- ex) 정은주. “국내 연안 조개·굴 등에서 GMO 유전자 첫 검출”. 『한겨레』. 2018.10.09.
- ex) 황인선. “GMO감자 안전성은 GMO농산물과 또 달라... 식약처, 수입승인 즉각 중단 하라”. 『푸드투데이』. 2018.11.28.
- ex) 김성배. “GMO표시, 사료엔 하고 식품엔 안해”. 『내일신문』. 2018.12.13.
 - ☞ 해양생물에서 지엠오 유전자가 검출된 것은 유전자변형 곡물 배합사료 사용량이 증가한 까닭으로 분석됨. 배합사료 먹은 어류 몸속에서는 72시간 동안 지엠오 유전자가 검출. GMO감자는 독성물질이 축적돼도 색이 변하지 않아 인체에 악영향을 미칠 수 있음. 지금까지 GMO 농산물 대부분은 기름·당류같이 GMO의 DNA나 단백질을 포함하지 않는 식품형태로 가공돼 판매돼 왔으나, GMO 감자는 조리 되더라도 DNA나 GMO단백질이 남아 있을 가능성 높아 소비자들은 직접 GMO DNA나 단백질을 섭취할 수 있음. 패스트푸드점, 분식점 등에서 GMO의 DNA나 단백질이 남아 있는 감자튀김(최종산물) 등이 판매된다 하더라도 GMO감자를 원료로 만들어졌다는 표시를 하지 않아도 됨. 휴게음식영업, 일반음식영업 등의 식품접객업 등은 표시대상 제외.

- 크로이츠펔트-야콥병

- ex) 유하라. “지난해 인간광우병 연관 크로이츠펔트-야콥병 의심환자 최고치”. 『Redian』. 2018.01.16.
- ex) 김영하. “광우병 위험, 끝까지 밝혀내자”. 『농축유통신문』. 2018.01.18
- ex) 주승현. “김현권 의원, 보건당국, CJD연구 놓고 의사들과 대립”. 『의회신문』. 2018.11.04.
 - ☞ 크로이츠펔트야콥병, CJD 질환의심자가 늘고 있지만, 실제 부검 통한 확인이 어려움. 뇌조직 검사 등을 의무화하지 않아 인간 광우병 감염 여부에 대한 진단이 사실상 불가능한 상황. 역학조사도 이뤄지지 않고 있음.

□ 식품안전 이슈에 대한 합리적 불안감

- ex) 손세근. “[손세근의 CS칼럼]식품안전 관리를 효율적으로 하려면”. 『FOODNEWS』. 2018.06.07.
 - ☞ 국민들이 식품안전에 느끼고 있는 과도한 불안감의 원인은 식품안전 이슈나 사고 발생 시, 정부나 기업의 대처가 골든타임을 놓치거나 체계적이지 못할 때가 많았기 때문. 정부와 학계, 산업계가 상호 협력하여 선제적 대응체제를 구축하고 국민 눈높이에 맞는 적절한 소통을 해야 함. 일방적인 처벌만을 강조하기 보다는 음식

을 대하는 모든 사람들의 음식을 만들고 팔고 먹을 때 지켜야 할 도리인 음식윤리가 바른 소비로 이어져 소비자 최우선의 원칙과 안전성 최우선의 원칙뿐만 아니라, 생명존중, 환경보전, 정의 등의 가치들도 더불어 지켜져서 모두가 지속 가능한 생존을 할 수 있기를.

3

안전한 먹거리를 위한 엄마들의 요구.

□ 식품 사고의 재발 방지

- ☞ 철저한 원인 규명과 강력한 처벌.
- ☞ 음식 윤리에 대한 이해

□ 안전에 대한 정부의 확고한 의지

- ☞ 수산물 방사능 전수조사와 내용 공개, 원산지 표시 강화.
- ☞ GMO 완전표시제 시행 및 양식사료 등의 사용 근본적 재검토 필요.
- ☞ 정확한 역학조사와 연구를 위한 법률 개정.

□ 시민들의 목소리가 반영되는 정책수립과 지속적인 추적시행

- ☞ 각 분야에 관심 있는 시민들과 담당 실무진과의 정례회를 통해 시민들은 필요한 정책을 제안하고, 담당 실무진은 그 내용을 정책에 반영한 후, 그것을 지속적으로 반복하여 궁극적으로 시민들이 실질적으로 안전하다고 느낄 수 있도록.

4

마무리 하며..

- 안전한 세상을 위한 엄마 포럼으로 좀 더 많은 엄마들의 다양한 목소리가 정책에 반영되어, 먹거리에 대한 안전함을 더욱 느낄 수 있게 되길 진심으로 바란다.

안전한 식탁을 위한 식품안전 거버넌스 개선방향

이 주 형 본부장 (식품안전정보원)

안전한 식탁을 위한 식품안전 거버넌스 개선방안

이주형 본부장 (식품안전정보원)

I

식품관리 패러다임의 변화

- 식품안전은 보건이나 농수축산업에 일부로 인식되었지만 중요성이 부각되면서 세계 각국에서 식품안전이 독자적 행정체제로 변화하였고 이에 따라 식품법 역시 행정법의 일부가 아닌 독자적 영역으로 발전
 - 식품은 본래적으로 식중독이나 병원균의 매개 가능성이 높고 건조제품 등을 제외하면 수확기에 인근 지역에서만 유통이 가능
 - 산업혁명과 과학기술의 발전에 따라 식품의 본래적 기능이 보완됨에 따라 대량생산, 국제적 거래 등이 활발해짐에 따라 식량난이 해소되고 식품을 선택하는 기호의 시대로 발전
 - 하지만, 이러한 발전에 따라 인수공통감염병, 식인성질환 등과 식품사고의 대형화와 상시화 등이 발생
 - 식품공급자만의 문제가 아닌 국가, 소비자 등 다양한 이해관계자의 협력이 요구되고 한 국가만의 문제가 아니라 국제적 문제로 발전
 - * WHO/FAO, WTO SPS협정, Codex 등의 역할 강화
- 식량난 해결과 산업발전이라는 목적에 맞게 공급자 중심의 패러다임에서 공급자와 소비자의 권리균형을 중요시하는 소비자 중심의 안전관리 체계로 변화
 - (1960년대) 농업 부진과 식량 원조(FAO 1953~1982)에 많이 의존함에 따라 식량난 해결이 최고의 목적이었지만, 식품사고의 증가에 따라 최초로 식품안전관리가 시작
 - * 식품위생법 제정(1962년) 및 식품첨가물의 제조·가공·사용에 관한 기준 및 규격(1966년) 마련과 보건복지부 식품위생과 설립(1967년)

- (1970년대) 경제성장이 활발했지만, 여전히 식량이 부족하다보니 식량부족을 해결하기 위해 식생활 개선 명분으로 혼분식·무미일 정책 추진되었고 식품산업 역시 질보다 양적 위주 성장
 - * 불량식품사고를 예방하기 위해 ‘식품 등의 규격 및 기준’(1971) 마련
 - (1980년대) 경제개발 5개년(1977~81)에 의한 국민소득 증대와 88서울올림픽 개최 등을 계기로 식품위생 수준의 향상되고 간편식의 이용 증가 및 식생활 방식의 변화로 가공식품의 다양화와 품질향상을 유도하는 시기로 소비단계에서의 식품안전관리를 품목구분 없이 보건사회부로 일원화하여 대응
 - * 자가품질검사의 의무 신설, 식품진흥기금 설치, 영업자 준수사항 도입, 식품접객업소의 위생등급제 실시, 사전 위생교육제도 등 식품위생법 전부 개정(1986)을 진행하여 식품안전의 행정규제 체계 보완
 - (1990년대) WTO출범(1995), OECD가입(1996) 등 수출입 증가로 식품기업의 성장을 진흥시키는 정책이 시행되었고 세계화와 식품무역의 성장에 따라 수입식품이 비중이 높아졌고 경제성장과 국민소득 증가에 따른 안전한 식품의 요구에 따라 식품안전 정책이 고도화됨
 - * 보건사회부와 농림부라는 2개의 큰 축에서 농림부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부라는 4대 부처 시스템으로 분화되었고 특히, 식품사고의 과학화, 세계화에 따라 전문적인 기관이 요구되었고 식품안전 업무를 전담하는 ‘식품의약품안전청’이 출범(1998)
 - (2000년대 이후) IMF 극복 후 경제성장과 국민소득의 증가로 식품안전에 대한 국민의 관심이 증가함에 따라 식품안전기본법(2008), 건강기능식품법(2002), 어린이 식생활안전관리 특별법(2008)이 제정되고 제2차 식품위생법 전부 개정(2009)이 이루어지는 등 식품안전 사고의 소비자 중심의 예방적 패러다임 도입
 - * 중국산 꽃게에서 납 조각 검출(2000), 고병원성 조류인플루엔자 발생(2003), 만두소 무사건(2004), 새우깡 쥐머리 이물검출(2008), 중국산원료 식품의 멜라민 검사(2008) 등이 발생함에 따라 소비자들은 식품안전에 대한 민감한 반응을 보이며 적극적인 개선을 요구
 - 식품의약품안전청은 식품안전정책의 패러다임을 영업자 위주에서 소비자 위주로 전환하였고 2013년 식품의약품안전청이 처로 승격되어 현재 식품안전의 주무부서로 역할 수행
 - * (이명박 정부) ‘안전 선진국 실현’을 추진과제로 삼고 식품안전을 100대 국정과제로 채택
 - * (박근혜 정부) 4대악 척결 중의 하나로 불량식품 추방 채택
 - * (문재인 정부) 농장에서 식탁까지 안전한 먹거리의 국가 책임 채택
- 전통적으로 식품행정체계의 분석·유형화는 크게 식품 품목별, 공급단계별로 획일적으로 구분하지만 최근에는 같은 품목과 단계라도 규제 성질에 따라 전문화하여 산업육성(자율

규제, 품질관리)과 안전관리(국가규제, 기준규격)로 구분

- (단계별) 생산·수입·가공·유통·소비의 단계별로 담당하는 부처나 기관이 다른 점을 파악하여 식품의 형성단계를 중심으로 분석
- (품목별) 식품의 종류별 즉, 농산물·축산물·수산물·가공식품 등에 따라 식품안전관리 체계를 분석
- (산업육성과 안전관리의 이원화) 품목 및 공급단계의 특성에 맞게 담당 부처의 전문화에 맞추어 산업 환경 및 육성 등을 지원하고 소비자에게 최종적으로 미치는 영향을 총체적으로 규제

II

식품관리 거버넌스의 현재

1. 다원적 분산관리 체계

- FAO/WHO(2003)는 국가적 식품통제체제 강화를 위해 국가별로 단계나 수준에 따라 조직의 구조를 달리할 수 있다고 보고 크게 다원기구형(Multiple Agency System), 단일기구형(Single Agency System), 통합체계형(Integrated System) 3가지로 유형화¹⁾
 - 다원기구형이란 식품 품목별(농산·축산·수산 등)로 또는 형성단계별(생산·수입·가공·유통·소비)로 나누어진 복수의 기구가 분리된 식품관리를 수행
 - 결과적으로 식품관리를 다원화된 기구들이 각각 책임을 지게 되는 것으로 이러한 조직의 유형 하에서는 식품관리를 다수의 정부기구가 책임을 공유
- 식품안전의 다원적 구조에서도 식품안전을 최우선의 목적으로 하는 것은 틀림없는 사실이지만 식품 생산과 생산과정체계에 파급되는 경제적인 목적에도 큰 의미를 부여하는 체제
 - 식품안전과 생산성 향상이 상충할 때에는 어느 쪽에 비중이 더 큰지를 결정하는데 소비자의 지불의사(WTP)를 고려
 - 그러나 생산으로 인한 산업의 경제적 효과와 식품안전과의 인식에서 오는 차이가 있으므로 담당 조직별로 서로 다른 책임성을 가짐

1) FAO/WHO(2003), 식품안전과 식품품질의 보장: 국가식품관리시스템 강화 가이드라인(ASSURING FOOD SAFETY AND QUALITY: GUIDELINES FOR STRENGTHENING NATIONAL FOOD CONTROL SYSTEMS), pp 13-16.

- 그러므로 다원적 구조는 중앙정부 차원에서 규제의 중복, 관료제의 증가 및 분열, 식품 정책과 관련된 기구들의 비협조가 발생할 수 있고 중앙과 지방간에도 분열이나 비협조가 발생할 수 있음
- 현재의 식품관리체계는 30여 개 관련 법령별로 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 보건복지부, 환경부 등 다수 부처에서 분산 운영하는 다원적 분산관리 체계임

〈표〉 품목별·단계별 다원적 분산관리 체계

구분		재배/사육/ 양식 등	수입		국내가공	유통 (보관/운반)	소비 (최종판매)
			비가공/ 단순가공	고차가공			
농산물	정책수립	식약처(농식품부)	식약처				
	지도단속	지자체	식약처/지자체				
수산물	정책수립	식약처(해수부)	식약처				
	지도단속	지자체	식약처/지자체				
축산물	정책수립	식약처(농식품부)	식약처				
	지도단속	지자체	식약처/지자체				
식용 천일염	정책수립	해수부/식약처(기준)	식약처/지자체				
	지도단속	지자체					
건강기능 식품	정책수립	식약처					
	지도단속	식약처/지자체					
먹는 샘물	정책수립	환경부					
	지도단속	환경부/지자체					
주류	정책수립	식약처					
	지도단속						
학교 급식	정책수립	교육부/식약처					
	지도단속	교육부/지자체/식약처					

2. 식품산업육성과 식품안전관리의 이원화

- 다원적 분산관리 체계인 정부의 식품관리를 정부조직법상의 소관 사무별로 살펴보면 식품 산업관리와 식품안전관리로 이원화
 - 식품산업관리는 농림부와 해수부가 경제 발전과 농어촌 지원을 중심으로 총괄적 역할을 주도적으로 수행
 - 식품안전관리는 국민의 건강권 보장을 위하여 안전관리의 전문화된 단일 업무를 수행

〈표〉 정부조직법상 부처별 소관사무

부처	소관사무
식품의약품안전처	식품 및 의약품의 안전에 관한 사무
농림축산식품부	농산축산, 식량농자수리, 식품산업 진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무
해양수산부	해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무

- 식품안전과 식품품질을 일반적으로 동일한 것으로 오해하는 경우가 많지만, 식품안전관리
는 만성·급성에 관계없이 식품에서 국민의 건강을 해롭게 할 수 있는 모든 위해요소
(hazard)로 부터 초래되는 식인성 질환을 예방하는 헌법적 가치(건강권, 안전권, 소비자
권)의 문제
- 국가의 역할은 이러한 안전을 보장하기 위하여 식품사업자의 인허가, 안전기준, 처벌,
회수, 폐기와 소비자에게 안전한 식품을 섭취할 수 있도록 정보를 제공

〈표〉 식품의 위해요소

생물학적 위해요소	원·부자재, 공정에 내재하면서 인체의 건강을 해할 우려가 있는 리스테리아 모노사이토제네스, 장출혈성대장균, 대장균, 곰팡이, 기생충, 바이러스 등 생물학적 단위 위해요소
화학적 위해요소	제품에 내재하면서 인체의 건강을 해할 우려가 있는 중금속, 농약, 항생물질, 항균물질, 사용기 준초과 또는 사용금지된 식품첨가물, 방사선(라듐-226, 라듐-228, 우라늄-235, 우라늄-238, 스트론튬-90, 요오드-131, 세슘-137), 살충제 및 의약품 잔여물, 자연독소, 부패, 미승인 식 품 또는 착색료와 같은 물질들, 식품알레르기 유발물질 등 화학적 단위 위해요소
물리적 위해요소	원료와 제품에 내재하면서 인체의 건강을 해할 우려가 있는 인자 중에서 돌조각, 유리조각, 쇠조 각, 플라스틱조각, 머리카락 등 물리적 단위위해요소

- 식품산업관리는 생산에서 소비까지 식품공급자 모두의 공정경쟁을 근간으로 식품품질관
리와 경제적 이득을 확보할 수 있도록 지원하고 만약 공정경쟁에서의 약자가 있다면 보호
하는 기능을 수행
- 식품품질(Food Quality)은 식품공급(판매)자가 경제적 이득을 목적으로 소비자가 생각
하는 제품의 가치에 영향을 주는 모든 요소
 - 식품산업체는 품질관리를 위하여 노력하고 국가는 식품산업육성을 위하여 공정경쟁,
수출입관리, 가격안전, 자원관리, 농어촌 보호 등 식품산업 전반의 관리로 확대

〈표〉 식품의 품질에 관한 요소

양적 요소	무게, 부피, 수량, 개수, 침전물, 고형분 등	
영양·위생적 요소	성분조성, 영양가, 영양소의 질과 양, 이물질, 독성물질, 유해미생물, 첨가물의 사용여부 등	
관능적 요소	외관	시각적 요소로서 색채, 크기, 형태
	풍미	후각, 미각적 요소(냄새와 맛을 포함)
	조직	근육운동에 의해 느껴지는 성질과 촉감, 청각 등에 의해 감지되는 요소

3. 다원적 분산관리 체계와 일원적 관리 체계의 병존에 따른 문제점

- 2013년 식약처로의 식품안전 업무 일원화를 추진하였지만, 이후 행정 및 법령 체계가 이루어 지지 않아 생산단계 및 일부 유통단계에서 다원관리 체계의 문제점이 그대로 표출
- (식품안전기본법) 다원관리 체계의 문제점을 해결하기 위하여 2008년 식품안전기본법·식품안전정책위원회를 마련하였으나 2013년 식품안전관리가 식약처로 일원화된 이후에도 개정하지 않고 식품안전관리를 “관계중앙행정기관”이 할 수 있다고 그대로 둬으로써 일원화의 취지를 반감시키고 권한쟁의의 문제를 초래
 - 식품안전기본법상 식품안전관리기본계획 및 긴급대응, 검사명령, 추적조사, 위해성평가, 정보공개, 의견수렴 등 주요 제도를 관계중앙행정기관이 수행
 - * 관계중앙행정기관 : 기획재정부·교육부·농림축산식품부·산업통상자원부·보건복지부·환경부·해양수산부·식품의약품안전처·관세청 및 농촌진흥청(식품안전기본법 제2조 4호)
 - 식품안전기본법이 개정되지 않음에 따라 식품안전의 실질적 기본법이 되어야 할 식품위생법이 일반법적 성격을 갖지 못하는 상황을 초래
 - * 차후 식품위생법은 식품사고 등에 대한 협력대응에 관한 체계로 변경하고 식품안전관리의 일반법적 지원은 식품위생법을 식품안전법으로 발전시키고 식품위생법은 더욱 세분화하여 분법화가 필요
- (생산단계의 위탁관리) 농수산물 품질관리법상 농수산물 위생 및 안전과 관련된 식약처의 권한이 대통령령으로 인해 광범위하게 농식품부와 해수부로 위탁됨에 따라 지원과 규제의 이중책임으로 인한 이해관계 충돌 발생
 - 지역경제 발전, 농산물 유통구조 개선 및 농가의 소득증대를 위하여 “지역농산물 이용 촉진 등 농산물직거래 활성화에 관한 법률”을 신설하고 농산물 직거래를 육성하기 위하여 노력하고 있으나 유통구조의 단기화와 변화에 따른 문제점에 대한 대책은 법상 부재
 - * 식품공급망의 짧아짐에 따라 위해인지 시 회수를 진행하더라도 이미 많은 양이 섭취가 된 이후이고 유통구조가 변화됨에 따라 도매시장 검사소를 통한 잔류농약검사 체계가 작동하지 못함

- 수산물의 내수용과 수출용의 안전관리 기준이 다른 것을 그대로 방치할 경우 소비자의 저항 등 사회적 갈등에 직면할 것이고 큰 식품사고로 인하여 단계적 변화가 아닌 급진적 변화로 인하여 더 큰 농수산업의 위축을 가져오고 소비자의 신뢰를 상실할 수 있음

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제18조(식약처 소관)

④ 식약처장은 「농수산물 품질관리법」에 따른 다음 각 호의 사항 중 **농산물에 관한 권한을 농식품부장관에게 위탁한다.**

1. 법 제61조에 따른 농산물의 안전성조사
2. 법 제62조에 따른 농산물의 시료 수거, 조사 및 열람
3. 법 제63조에 따른 농산물의 안전성조사 결과에 따른 조치 및 결과 통보
4. 법 제64조에 따른 농산물 안전성검사기관의 지정
5. 법 제65조에 따른 농산물 안전성검사기관의 지정 취소 등의 처분
6. 법 제66조에 따른 농산물 안전에 관한 교육·홍보, 교육·홍보의 위탁 및 예산지원
7. 법 제67조에 따른 농산물의 안전성 분석방법 등 기술의 연구개발 및 보급

⑤ 식약처장은 「농수산물 품질관리법」(이하 이 항에서 "법"이라 한다)에 따른 다음 각 호의 사항 중 **수산물에 관한 권한을 해수부장관에게 위탁한다.**

1. 법 제61조에 따른 수산물의 안전성조사
2. 법 제62조에 따른 수산물의 시료 수거, 조사 및 열람
3. 법 제63조에 따른 수산물의 안전성조사 결과에 따른 조치 및 결과 통보
4. 법 제64조에 따른 수산물 안전성검사기관의 지정
5. 법 제65조에 따른 수산물 안전성검사기관의 지정 취소 등의 처분
6. 법 제66조에 따른 수산물 안전에 관한 교육·홍보, 교육·홍보의 위탁 및 예산지원
7. 법 제67조에 따른 수산물의 안전성 분석방법 등 기술의 연구개발 및 보급

○ 국제식품무역과 안전관리를 선도하는 국가들은 이미 식품안전관리의 일원화 및 생산단계 공정관리로의 패러다임을 전환하고 식품안전 규제를 강화함으로써 이를 자국의 농수축산업의 보호와 식품산업의 발전을 위한 무역장벽으로 활용

- (EU) 식품안전관리 일원화를 명확히 하여 식품안전의 관리 영역에 이미 사료, 동식물의 안녕, 토지, 환경 등을 포함하여 농장에서 식탁까지 식품공급망 전체를 통합적 일원적으로 관리
- (미국) 대장균 및 살모넬라 오염 등 식중독 사고 발생에 대한 연방정부의 식품안전규제 패러다임을 대응에서 예방으로 전환하였고 식품안전현대화법을 마련하여 FDA에 예방적 통제권한과 새로운 집행 및 검사 권한을 부여

* 특히 FDA와 USDA는 18.6.5일 공동협정문에서 FSMA의 농산물안전규칙(PS Rule)의 요구사항을 중심으로 GAP을 일치시킴(H-GAP)으로써 생산단계 농업자들에게 FSMA의 농산물안전규칙을 잘 준수할 수 있도록 조치함(단, 법적 근거는 FSMA의 농산물규칙만 인정)

III

주요국 식품안전관리 체계의 변화

1. EU 식품안전관리 체계

- (무역을 위한 표준화) 단일 EU시장이 성립함에 따라 각 회원국의 규제가 조화되지 못하면 자유로운 역내 무역의 저해 요인이 될 가능성이 있으므로 식품안전 정책의 표준화 도모
 - 유럽경제공동체(EEC) 출범 이후 한 동안은 식품안전은 회원국의 각자의 권한이었고 식품안전은 농업총국과 기업총국에서 관리
 - 1992년 마스트리히트 조약에서 EU설립과 동시에 고도의 공중위생, 소비자 보호, 환경 정책이 EU 정책 영역에 추가되었고 식품안전·동물위생에 관한 각종 이사회 지침이 발표되고 각국 법규의 표준화 도모
- (식품사고로 인한 식품안전정책의 재정립) 1986년 영국의 BSE 사건, 다이옥신 사건으로 인하여 각 회원국이 관리하는 체제의 신뢰가 무너졌고 식품안전정책의 근본적 재검토가 필요하다는 의견이 강해짐
 - 재검토를 위한 논의를 통하여 1997년 EU식품법의 일반원칙에 관한 녹색(Green Paper)가 발표
 - 2000년 식품안전 백서(White Paper)를 발행하여 「생산농장에서 식탁까지」(Farm to Fork)를 핵심으로 일관된 법체계를 책정하는 것과 식품안전 기구 개편을 통한 과학적인 리스크 분석의 실시를 선언
- (EU식품안전의 중앙집권적 관리체계 수립) 2002년 식품법의 일반원칙을 명시한 규칙(EU 일반식품법규칙, 2006.1.1 시행)이 제정되었고 각종 식품안전 기준의 간소화·통일화를 도모하는 관점에서 식품·사료 안전에 관한 법체계가 개정
 - 지금까지 EU지침(Directive)에 근거하여 각 회원국의 국내법을 제정하여 관리하던 방식에서 EU규칙(Regulation)을 제정하여 각 회원국을 관리하는 방식으로 개정
 - * 이행조치를 비교적 자유로이 선택할 수 있는 지침과 달리 규칙은 법적인 강제구속력이 있으므로 회원국은 규칙에 대한 예외를 둘 수 없다는 것이 특징임
 - * 많은 자료에서 유럽의 많은 국가의 식품안전관리 체계가 일부 부처로 대부분이 편중된다고 기술하는데 이는 EU식품안전관리 체계를 오해한 것으로 EU회원국은 EU위원회 보건식품안전총국(DG-SANTE)에서 규정한 규칙에 따라 이행하는 역할을 수행하므로 중요한 것은 EU위원회의 관리 체계임

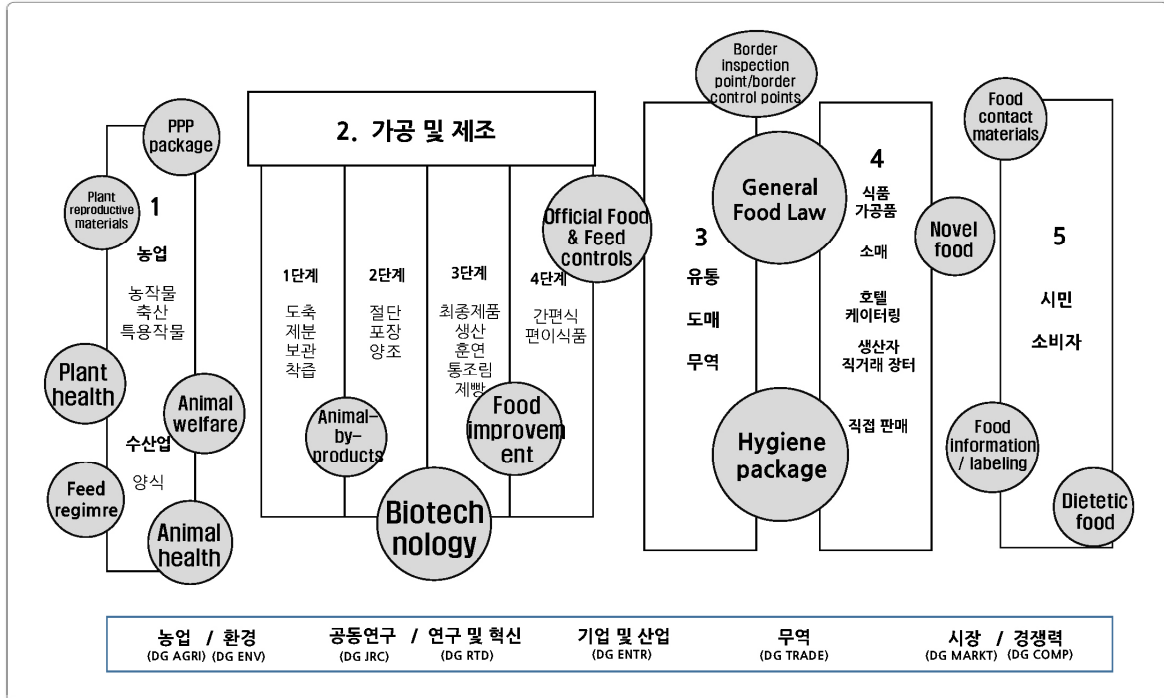
- (소비자중심의 관리체계로 개편) 소비자 보호의 강조에 따라 보건·소비자총국(DG-SANCO)을 신설하고 식품사고의 리스크가 심화됨에 따라 기존 농축수산물과 보건의 일부로 치부되던 식품안전을 공중보건의 최우선 사항으로 승격하였고 EU차원의 식품안전에 관한 최초의 단일 행정조직이 탄생
 - (DG-SANCO) 소비자의 경제 문제를 관할하던 소비자보호총국을 보건·소비자총국으로 변경하고 다수의 총국이 소관 하던 소비자 정책, 공중 보건, 식품안전, 동물건강, 동물의 복지 및 식물건강의 영역을 이관 받음
 - (식품안전의 독자적 발전) EU 집행위원회는 수의학, 식품, 가축영양, 농업, 독성, 환경 등 다양한 분야에 흩어져 있던 식품위생관련 분야를 식품안전이라는 하나의 개념으로 포괄하여 독자 영역으로 승격시키고 보건과 식품안전을 큰 기둥으로 EU의 건강권을 보장하기 위한 체제로 전환

〈그림〉 EU 식품안전 관리체계 변화 흐름도



- (식품안전의 독립성·전문성 강화) 보건·소비자총국의 소비자정책을 소비자권 강화를 위하여 법무총국으로 이관하고 식품안전을 특화하여 2015년 보건·식품안전총국(DG-Sante)으로 개편
 - 식품안전과 공중위생에 관한 정책 개발 및 시행을 담당하여 식품안전 및 품질, 동물 복지, 동식물 건강에 대한 규정, 지침, 권고를 제안하여 효과적인 통제시스템을 확보하고, 규정준수 및 실태를 점검하고 통제하는 등 모니터링을 통해 EU 규정 준수를 평가
- EU 식품공급망(Food Chain)은 광범위하면서도 직선적인 개념으로, 1차 생산(농업 및 투입), 식품가공(동물도축에서부터 즉석섭취식품까지의 4단계), 유통 및 소매업(슈퍼마켓 및 시장), 최종적으로 시민/소비자의 소비까지를 포괄하는 개념
 - ‘EU 소비자들에게 안전하고, 영양가 있고, 고품질이며, 저렴한 식품을 공급하는 것’이 공급망의 모든 단계를 다루는 광범위한 EU 정책 및 입법 체계의 핵심 목표
 - DG SANTE는 일반식품법규칙을 근거로 생산에서 소비까지 EU 시민과 소비자에게 안전하고 건강한 식품을 제공하기 위한 모든 법률 및 정책의 중심 역할 수행

〈그림 2〉 EU food chain과 입법 체계



- 식품공급망 흐름 속에서 생산자, 소비자 등은 식품안전 관련 규제뿐만 아니라 타 정책 분야에서 발생하는 법률의 적용도 받음

- 마케팅 표준은 DG Agri, 내부시장 관리는 DG Market, 협약 및 표준 은 DG Trade, 환경 보호 및 지속 가능성은 DG Environment, 산업 정책 및 중소기업관리는 DG Entr, 연구 및 혁신 아젠다는 DG JRC에서 관리
- EU의 식품관리체계에서 식품안전은 DG SANTE로 일원화하여 식품공급망 전체를 통합적으로 관리하고 식품안전 이외의 식품산업, 마케팅, 시장관리 등 공급망별 전문화를 통하여 여러 총국과 함께 공동으로 거버넌스를 구성

2. 미국 식품안전관리 체계

- 미국 식품법상은 식품규제업무의 대부분은 FDA 소관사무지만, 식품안전을 주, 지역 및 외국의 식품안전 기관 모두의 책임으로 인식하고, 식품규제 체계의 추가적인 통합과 모든 이해관계자의 참여를 요구
 - 식품안전 일원화를 위한 개선 입법안을 92년 이후로 지속적으로 발의중이고 최근 Safe Food Act of 2015 역시 통과되지는 못하였지만
 - 생산단계를 관리할 수 있는 농업관리 관련 기준인 사료, 농업안전기준, 농산물 유통기준 등이 FSMA에 포함되어 FDA 권한이 농산물 생산단계까지 확대

〈그림〉 미국 식품공급망상 식품안전관리 거버넌스 모식도

생산투입		생산		가공			소매/외식		소비자
제품/분야	기관	제품/분야	기관	제품/분야	기관	주의 역할	제품/분야	기관	
식용 동물용 약품	FDA CVM	낙농 농장	州 감독 그러나, FDA "A" 등급 저온살균유 조례	육류 및 가금류	USDA FSIS	주 - USDA FSIS에 의한 승인	식당, 카페테리아	州정부(보건 국) 지방정부 (시/카운티) 식품광고 -FDA 기준 -FTC 시행	비 규제 대상 교육중심 라벨을 통한 정보제공 위해식품사업 체를 상대로 법적 소송을 제기하는 소비자의 권리 활용
식용 동물용 사료	FDA CVM (HACCP 포함)								
생명공학기술	USDA APHIS FDA EPA	신선과실, 신선채소, 견과류(소매 로 직접 운송됨)	FDA - FSMA 생산 안전성 (GAP/GHP)	주스, 해산물, 저산성 통조림식품	FDA CFSAN	주 - FDA와 협력	식료품점 & 기타 소매상인		
잔류농약	EPA 기준 FDA 시행	기타 농산물	USDA GISPA 농산물 기준, 산업기준 (예, GAP & BQA)	분유	FDA	FDA의 식품공전 은 일부 주법을 뒷받침			
수입동식물	USDA APHIS	수산물	상무부 & FDA	기타 모든 식품	FDA CFSAN				
				유제품 가공	FDA	주 주도로 FDA와 협력			
				수입식품	FDA & FSIS 기준, CBP시행				

- 총 16개의 연방기관과 각 주정부, 지역정부가 품목별, 단계별로 분산관리하고 있고 매우 복잡한 상황임
 - 생산투입, 생산, 가공, 소매/외식, 소비자로 크게 5단계로 구분하며, 각 단계별 품목별 관리기관과 기준이 상이
- 미국 의회에서 FDA와 USDA가 통합되지 못한 문제점을 지속적으로 제시하는 등 식품안전관리를 위해 일원화된 통합식품안전규제기관 설치에 관한 논의가 활발히 진행 중임
 - 미국 회계감사원(GAO)은 2013년 보고서에서 2011년 FSMA 제정에도 불구하고 식품 안전을 담당하는 연방 부처 간 조정 기능이 여전히 미흡한 현실을 지적²⁾
 - * FSMA 제정에 따라 식품안전관리 체계가 강화된 것은 인정하지만, 효력이 연방 식품안전체계 전체에 미치지 않음에 따라 FDA만큼 중요한 역할을 하는 USDA 조차 적용되지 못하는 점 등을 지적
 - (규제방식의 차이) FDA와 USDA는 서로 다른 규제 방법에 기반을 두기 때문에 검사빈도 등 관리 방법이 상이
 - * FDA는 식품과 관련된 리스크 수준에 따라 검사 비율이 다른 리스크 기반 접근 방식을 이용하고, 대조적으로 USDA 산하의 FSIS는 식품 공급에 들어가기 전 해당 기관에 동물 및 동물의 일부와 모든 가공 식품을 검사하도록 지시
 - (책임 분산) 화학 잔류물 검사에 대한 책임이 EPA, FDA, USDA로 분산관리 됨에 따라 결과적으로 유사한 리스크를 초래하는 화학 물질이 소관 기관에 따라 취급이 상이
 - (조정 미흡) 중복규제, 사각지대 등 분산된 연방식품안전 시스템을 극복하는 것을 목표로 만들어진 기구조정협약의 효과 미미
 - (권한 부족) 분산관리에 따라 식품안전관리의 주요 기관인 FDA의 권한 부족으로 인하여 업무가 원활하지 않음
 - * USDA는 식품(육류 및 가금류)가공업체가 검사를 받도록 요구할 권리, 식품(육류 및 가금류)회사가 주간 거래를 한다면 규제의 대상으로 추정할 권리, 식품(육류 및 가금류)을 오염시킬 가능성 있는 가공장비의 사용을 금지할 권리, 리스크 가능성이 높은 식품(육류 및 가금류)을 일시적으로 역류할 권리 등을 가지는 반면, FDA는 그러한 권리가 없어 식품가공업자를 감독하는데 곤란
 - (이중 책임으로 인한 이해관계 충돌) USDA는 육류 및 가금류 검사 및 관련 소비자 보호 기능에 전담하는 별도의 기관을 설립했지만, 기관은 여전히 농업 홍보 및 서비스 제공을 주 업무로 가진 부서에 소속
 - * USDA의 식품안전 및 농업진흥 책임을 분리하기 위한 제안을 지속적으로 제기되었지만, 여전히 역할이 서로 충돌하는 업무를 가지고 있으며, 이러한 이해관계 충돌과 간섭은 대중의 신뢰를 저하시킴

2) US GAO, GAO-13-283, High-Risk Series, an Update 196-200 (2013).

- 의회는 1997년부터 FDA와 USDA의 식품안전과 라벨링 검사 등에 대한 책임을 행정부 산하의 단일독립기관으로 통합하기 위한 법안을 총 7차례 발의
 - USDA와 FDA의 관할 식품안전 관련 업무를 독립기관으로 이관하여 농장(산지)에서부터 소비까지 전 과정의 식품안전을 하나의 기관에서 통합관리하기 위한 내용으로 구성
 - * 1977년, 1999년, 2001년, 2004년, 2005년, 2007년, 2015년에 식품안전 일원화 관련 법안 발의
 - 2015년 발의된 식품안전법(Safe Food Act of 2015)은 품목별, 단계별 분산된 식품안전 관련 기관들을 통합하여 생산부터 소비까지 한 기관에서 식품법이 보장되는 것을 목적으로 분산된 식품안전 기관들의 업무를 통합 신설되는 식품안전청으로 이관
 - * 미국 대통령이 일부 부처로 식품안전 업무를 이관한다는 뉴스가 나오고 있지만, 대통령에게는 정부개편명령 권한이 없고, 의회에서 개별 입법을 통해서만 조직 개편이 가능

IV

결론

- 식품은 자유무역의 보장과 안전이 관리되는 매우 독특한 분야로서 정부, 산업체, 소비자, 학계, 법조 등이 협력하는 거버넌스가 필요
 - WTO체제 이전의 식품위생은 타 안전 분야와 같이 국민의 안전을 최우선으로만 관리하면 되는 분야였지만, 현재의 식품안전은 국제조화라는 강대국의 경제적·국제적 논리와 과학적 기준이라는 고도의 기술적 수단이 난무하는 복잡다단한 분야로 발전됨
- 기존의 품목별·단계별 안전관리 체계에서 탈피하여 품질관리를 중심으로 한 산업지원 체계와 국민의 건강권 보장을 위한 안전관리 체계로 전문영역으로 이원화하여 견제와 균형을 이루어야지만, 소비자와 산업계 모두에게 혜택이 돌아갈 수 있음
 - 식품산업을 관리하는 부처는 산업육성과 농어촌 지원을 통한 자유 무역의 확산을 위하여 노력
 - * 일방적으로 안전만을 강화한다면, 공급자의 경쟁력이 약화되고 원가상승 및 물량 수급의 문제가 발생하여 결국 소비자에게도 경제적 피해가 돌아감
 - 식품안전관리 부처는 과학적 근거를 통한 국민의 건강권 확보를 위한 안전을 예방하기 위하여 노력을 집중하는 이원적 전략이 필요
 - * 농산물, 축산물, 수산물 생산관리에 특화되어 있는 것이 중요한 것이 아니라 이러한 농산물이나 원료부터 가공식품까지 소비자의 섭취를 중심으로 관리하는 패러다임이 중요

- 또한 식품안전의 목적인 국민의 건강권을 보장하기 위해서는 일부 품목이나 단계별 전문가가 중요한 것이 아니라 소비자 중심 즉, 섭취한 사람의 건강을 중심으로 하는 패러다임으로 변경이 필요하고 대표적인 것이 바로 Farm to Table임
 - 식품공급망상 국민의 건강 보장을 위하여 농장부터 식탁까지 일원적 통합적 관리를 선언
 - * 이와 달리 푸드플랜은 식품공급망상 사회적, 경제적 문제를 개선하여 생산-가공-분배-접근-소비-조리-재활용 거버넌스의 순환적 활동으로 지역사회 공동체 가치를 추구
- 식품은 거래와 안전을 동시에 추구하여야 하므로 기존처럼 품목별, 단계별 분산관리가 아닌 식품산업과 식품안전으로 전문적으로 이원화하여 발전시키고 식품사고 발생 시 유관부처가 협력을 하여 국민의 안전과 안심을 추구

안전한 식탁을 위한 식품법제 개선방향

송 기 호 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)



안전한 식탁을 위한 식품법제 개선방향

송기호 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

I

논발·축사에서 식탁까지의 식품법

- 식품법은 안전한 먹을거리를 안정적으로 공급할 식품문제 해결을 종합적이고 체계적으로 뒷받침하고 보장하는 법적 장치 = 농장에서 식탁까지의 식품 체계법(food system law)
- 그런데, 한국 식품법에서는, 1911년 조선총독부의 ‘위생상 유해음식물 및 유해물품 단속 규칙’이 처음 제정되어 1962년까지 법적 효력¹⁾을 가졌고, 일본 식량문제 해결을 위한 조선에서의 산미증식계획이 미국단작형 농업구조를 만든 데에서 알 수 있듯이, 식품체계법의 본질을 제대로 갖지 못하고, 최종 출구 단계의 위생검사법이 되었고, 농업과의 연계가 약화된 문제
- 식품위생법은 농어업의 정당한 지위를 인정하지 않고, ‘채취업’이라고 표현²⁾
- 이런 상황은 1980년대의 ‘개방 농정’과 맞물려 더 악화되어, 2014년 기준 열량자급률 42%에서 식품 안전은 이제 국제 식품 사슬 global food chain에서 언제 어디에서 침투하여 들어올지 모르는 국제적 위해요소와의 어려운 싸움이 되었음(미국산 쇠고기 광우병 위생조건, 중국 멜라민 분유, 일본 후쿠시마 수산물 방사능 검역문제)
- 국제적 위해요소에 대한 분석력과 안전 기준을 한국민의 식생활을 반영하여 제대로 마련해 낼 기본적인 역량이 부족하여, 2008년 <식품안전기본법>, 2015년 <수입식품안전관리특별법>의 제정과 <식품위생법> <축산물위생관리법>의 개정에도 불구하고, 국제적 위해요소로부터 식탁 안전을 지키기에 취약(수입쌀 비소 허용기준, 유전자‘변형’식품³⁾)

1) 5·16 군사반란자들이 만든 국가재건최고회의가 1962년 식품위생법을 제정하였고, 국민의 대표자인 국회가 식품위생법을 심의한 것은 1967년이다. 총독부 규칙은 1962년 식품위생법 부칙 2조로 폐지되었다.
 2) 식품위생법 제2조 9호 9. "영업"이란 식품 또는 식품첨가물을 채취·제조·가공·조리·저장·소분·운반 또는 판매하거나 기구 또는 용기·포장을 제조·운반·판매하는 업(농업과 수산업에 속하는 식품 채취업은 제외한다)을 말한다.
 3) 2016년 식품위생법 개정에서 '유전자재조합식품'이라는 용어를 '유전자변형식품'으로 고쳤으나, '유전자조작식품'이라는 용어가 더 정확하다고 본다.

- 안전을 담당한 식품의약품안전처가 식품산업진흥업무를 담당하는 모순에서 <식품규격기준>과 <식품표시기준>에 대한 입법적 시민적 통제가 매우 미흡
- 반대로, 국내 농어업은 <농업·농촌 및 식품산업 기본법>⁴⁾의 제정에도 불구하고, 연안어업 생산능력의 위축(2012년 일반해면 어획량 109만톤, 2017년 92만톤⁵⁾) 농업총생산액의 감소 정체(2012년 51조 6천억원, 2018년 48조9680억원 예상) 농업을 제외하고 식품 제조, 외식 유통을 합한 식품산업규모는 325조원에서 410조원규모로 확대
- 소비자 안전과 직결된 친환경농업, 유기농업 생산은 <친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률>에도 불구하고 정체·감소(경기도 친환경 농산물 출하량 2014년 9만 8천톤, 2017 7만 7천톤으로 감소, 전남은 13만 3천톤에서 12만 5천톤으로 감소)
- 한국 농업의 장점과 이질적이며, 지속가능한 농업과 양립하기 어려운 유전자 변형 농수산물과 식품의 수입은 증가(GMO 농수산물은 2013년 1,764만 톤에서 2017년 2,212만 톤으로 증가, 이와는 별도로 GMO 가공식품은 같은 기간 만3천 톤에서 7만8천 톤으로 증가⁶⁾)

II

안전한 식탁을 위한 식품법제 개선 방향

1. 지속가능한 농어업을 식품안전개념의 필수적 요소로 인식

- <식품안전기본법>에 식품안전의 필수적 요소로서의 ‘지속가능한 농어업’ ‘동물 복지’, ‘환경 보전’ 조항 신설, 친환경농어업과 유기농어업의 중요성 인식
- 식품위생법의 농업을 ‘채취’산업으로 표현한 조항 삭제,
- 농어업과 환경과 식품산업을 아우르는 식품체계법으로서의 식품법 제정(EU의 General Food Law Regulation)

4) 2009년부터 2015년까지는 <농어업·농어촌 및 식품산업 기본법>이라는 법률 이름이었으나 변경되었다. <수산업 어촌발전 기본법>이 따로 제정되었음 이와 달리 <농수산물품질관리법>, <농수산물의 유통 및 가격안정에 관한 법률>에서는 하나의 법률로 통합되었다.

5) 천해양식어업량은 증가함(2012년 148만톤에서 2017년 231만톤)

6) 통계는 경제정의실천연합이 정보공개청구를 하여 받은 자료임

2. 〈식품안전위원회〉 설치와 안전과 진흥의 분리

- 〈식품위생법〉과 〈식품안전기본법〉의 전면적 개정으로 농약과 항생제 등 농어업축산의 생산단계에서부터 식탁까지의 안전을 전체적으로 수행하는 과학적 안전기관으로서의 독립된 〈식품안전위원회〉 설치
- 식품의 안전 기준과 표시 기준을 정하고 이를 집행하는 〈위해성 평가〉 업무의 식품안전분야는 전부 식품안전위원회로 이관 정부 안에서의 독립성 보장
- 국제적으로 대응할 능력을 갖춘 〈위해성 평가〉업무 수행(food risk assessment, risk management, risk communication)
- 〈농어업 농어촌 식품산업기본법〉과 〈식품위생법〉의 전면개정으로, 현재의 식약처가 가지고 있는 식품산업등록과 진흥업무는 모두 농림축산식품부로 통합 식품의약품안전처장
- 지속가능한 농업과 관련된 환경 분야도 농림축산식품부가 수행
- 수산물 안전 업무도 〈식품안전위원회〉로 일원화해야 하며, 해양수산부는 수산업에 특유한 산업진흥업무 수행

3. 식품안전 거버넌스의 획기적 개혁

- 새로 설치될 〈식품안전위원회〉는 단순한 위생학자 기관이 아님
- 〈수용 가능한 위험〉 수준은 위생학자가 정하는 것이 아니라 사회가 합의하는 것임
- 소비자 거버넌스를 기본 원칙으로 삼아, 그 구성과 운영에서 국민과 소비자의 이익과 지속가능한 발전을 위한 위해성 정보소통, 위해성 관리 등 사회적 합의 과정을 진행해야 함
- 위해성 정보에 대한 완전하고 투명한 공개, 국민이 원하는 위해성 분석을 최우선적으로 진행해야 함
- GMO 위해성 심사를 포함하여 식품안전규격과 기준을 정하는 절차에서의 정보공개와 소비자 주권을 보장

7) 식품위생법 제37조는 식품위약품안전처장의 식품영업자 허가권을 규정하고 있다.

안전한 식탁을 위한 HACCP 등 인증심사제 개선방향

김 병 훈 인증심사본부장 (한국식품안전관리인증원)

안전한 식탁을 위한 HACCP 등 인증심사제 개선방향

김병훈 인증심사본부장 (한국식품안전관리인증원)

I

HACCP인증 제도 현황

□ HACCP 인증업무 관리체계

- 국내 HACCP 제도는 정부 주도로 HACCP인증 업무가 추진됨
 - 現 HACCP관리는 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부로 3원화
 - 인증(연장) 및 자율 HACCP적용 업종에 대한 사후관리는 주로 인증원에서, 의무적용 대상의 사후관리는 지방청 및 검역본부에서 수행

※ HACCP인증 및 사후관리 등 관리체계

구분	분류		인증 및 연장심사	사후관리	행정처분
식약처 HACCP	식품	(의무) 과자류 등 16개 유형 및 식품제조가공업 중 매출액 100억 이상 업체 (자율) 의무적용 이외 식품유형	인증원	지방청	지방청
	축산물	(의무) 유가공업, 알가공업, 식육가공업, 식용란선별포장업	HACCP기준 충족 시 자치 단체에서 인허가시 확인 *의무기한 이전 인증원	지방청	시·도지사
		(자율) 축산물판매업 등 의무 이외 업종	인증원	인증원	지방청
농식품부 HACCP	〈축산물〉 (의무) 도축업, 집유업		HACCP 충족요건으로 자치단체에서 인허가시 확인	농식품부 검역본부	시·도지사
	(자율) 농장		인증원	인증원	농식품부 검역본부

□ HACCP인증 현황

- 국내 식품 및 축산물 HACCP인증은 전체대상 대비 12.7% 수준, 중규모 이상의 업체는 대부분 인증을 받은 상태

* 인증률 : 식품 20.0% / 축산물 10.9%

** 식품제조·가공업체 중 종사자가 10명 이하인 업체는 전체(37,714개소) 대비 78.9%, 연매출액 10억 이하가 80% 차지

- (가공) HACCP 적용업체 비율 22.9% 및 인증제품 생산비율 85.2% 수준

- (인증율) 9,130개소(식품5,447+축산3,683)/39,951개소(식품28,776+축산11,175)

* 적용업체 : 식품 가공, 축산물 가공업(유가공, 알가공, 식육가공), 식육포장처리업

- (생산비율) 26,431천톤(식품20,768+축산5,663)/31,039천톤(식품24,508+축산6,531)

[HACCP인증 현황('18.12.7 기준)]

(단위 : 개소)

구분	총계	식품			축산물**					
		소계	가공	기타*	소계	가공	유통	도축 등	농장	사료
대상	144,286	28,776	28,776	-	115,510	11,175	84,701	263	19,080	291
인증업소수	18,336	5,742	5,447	295	12,594	3,683	960	213	7,532	206
인증률(%)	12.7	20.0	18.9	-	10.9	33.0	1.1	81.0	39.5	70.8

* 식품 기타 : 집단급식소, 집단급식소식품판매업, 식품접객업, 식품소분업, 건강기능식품

** 축산물

- 가공 : 축산물 가공업(유가공, 알가공, 식육가공업), 식육포장처리업
- 유통 : 식육즉석판매가공업 포함
- 도축 등 : 도축업, 집유업, 식용란선별포장업

☞ HACCP인증의 확대정책에서 사후관리 강화 등 패러다임 전환 시점

◇ HACCP의무적용 지속 확대로 인한 인증업체는 증가하였으나, 영업자의 운영 미흡 등으로 인한 식품사고 발생 지속

* 살충제 계란('17.8), 식중독 초코케익 유통('18.9), 깨진 계란 불법 유통·판매('18.11)

◇ HACCP시스템 유효성 검증 및 정기 조사평가 등 HACCP관리 강화 요구

II

HACCP인증 등 심사 개선방향

1. HACCP기준을 철저하게 상시 운영토록 평가방법 개선

- 모든 정기 조사평가 대상 업소에 대해 전면 불시평가 실시
 - 조사평가 대상을 공개 한 후 연중 불시 현장방문하여 상시 운영상태 평가
 - * (현행) 평가일자 사전 통보 → (개선) 불시평가 실시
- 식품안전 관련 법령 위반업체에 대해 즉시 재평가(불시) 실시
 - (가공·유통) 식품 및 축산물 위생관리법 위반업체 중 위생관련 위반업체를 대상으로 불시 재평가 실시(표기기준위반업체 등 제외)
 - (농가) 잔류물질 기준 위반농가를 대상으로 주기적인 모니터링, 해당농가는 현장조사하여 위반 관련항목에 대한 운용 상태 등 면밀한 점검 관리
 - * 축산물위생관리법 위반업체 대상 불시 조사평가 근거(고시) 마련('18.4.25)

2. 검증 위주의 HACCP평가 체계 구축·운영

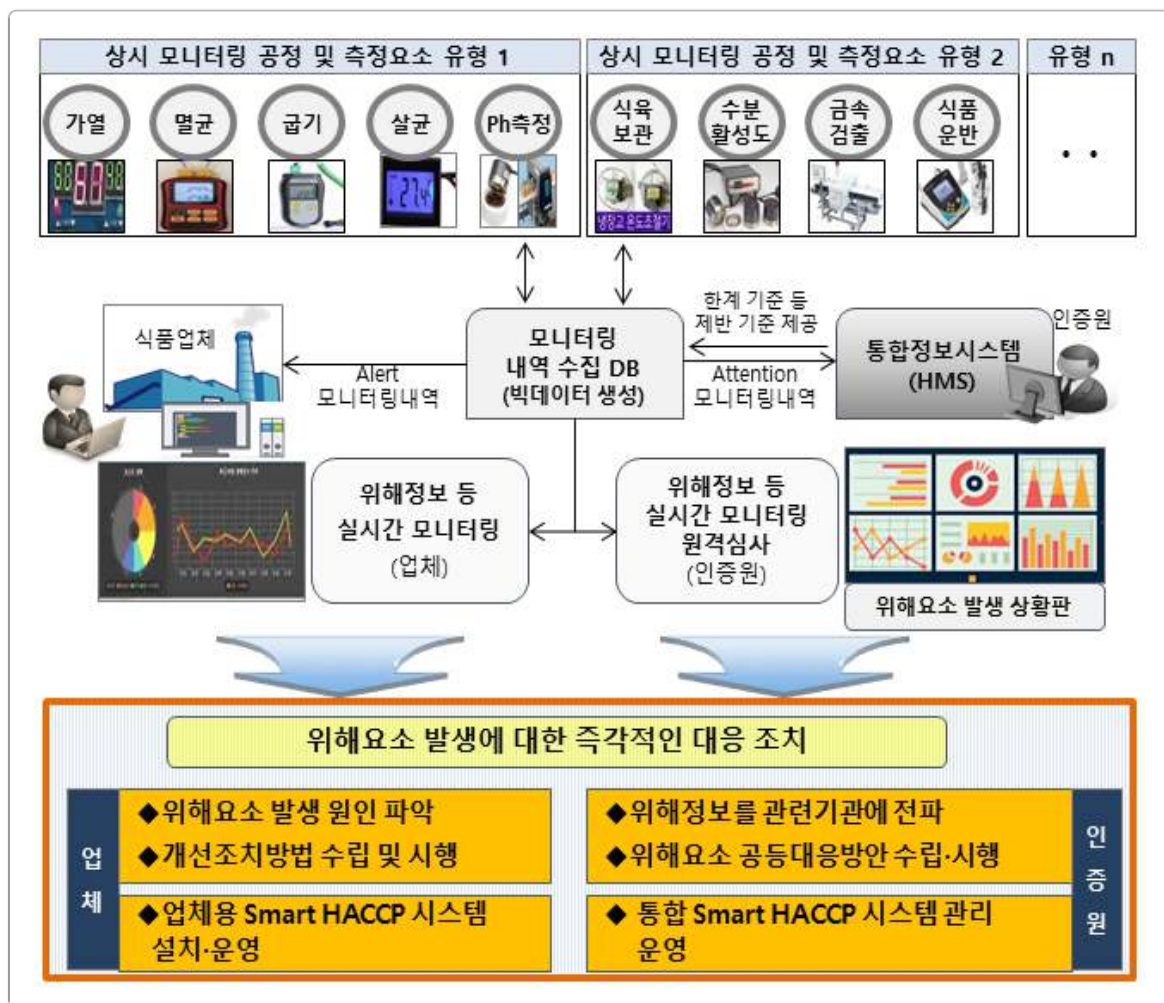
- 계측 장비*를 활용을 통한 HACCP시스템을 검증 결과를 평가에 반영
 - * (현행) 서류 및 현장 확인 → (개선) 계측장비를 측정결과 반영
- 심사 시 제출 자료 등의 신뢰성이 의심되는 경우 검증을 위한 수거검사 확대
 - * 축산물HACCP업체 대상 수서 및 검사 근거(고시) 마련('18.4.25)
 - * 2018년 동물용의약품 150건, 농약 160건 실시

3. 사물인터넷(IoT)를 활용한 CCP 등에 대한 실시간 모니터링 시스템 ('SMART HACCP') 구축

□ 국민과 헌법과

- 연 1회 실시하는 사후관리 방식에서 실시간 HACCP관리 시스템으로 변화
 - 각종 점검일지를 실시간으로 기록할 수 있는 자동화·전산화 시스템 구축
 - IoT기술을 활용하여 CCP 등에 대해 자동 모니터링-저장-전송 시스템 구축
- 모니터링 자료 활용을 통해 HACCP평가기준 및 식품안전정책 개선
 - 식품안전관리 수기 문서 → 전산화 → IoT를 통한 정보 수집 → 빅데이터화

[실시간 위해정보 모니터링시스템]



4. 식품 및 축산물 위생관련 법령 및 고시 등 제도 개선

- (법령) 축산물 의무적용 작업장의 ‘자체 안전관리인증기준’ 개선
 - 축산물 의무적용 작업장의 경우 별도 인증절차 없이 영업자가 자체적으로 수립·작성한 HACCP기준을 인정
 - ▶ 기준 등이 불충분 하거나 잘못 설정되어 있는 경우 사후관리를 통한 검증에 한계
 - ▶ 의무기한 이전 사전 평가를 통해 인증서를 발급받아 운영토록 하고, 3년 주기로 재인증을 받도록 축산물위생관리법 개정 검토
 - 중요한 HACCP기준을 위반할 경우 즉시 인증취소*(One Strike-out) 범위 확대
 - * (현행) 주요안전조항(가열공정 CCP모니터링 및 개선조치 미실시) 위반 시
 - (개선) 위해분석, CCP결정, 한계기준설정, 모니터링, 개선조치 위반 시
- (고시) 동일 평가항목이 미흡한 경우 감점 확대(2배) 등 평가기준 개선
- (고시) 미국·EU 등 제외국의 HACCP 기준과의 비교·분석을 통해 평가항목을 보다 구체화세부화

5. HACCP운영수준 향상을 위해 심사 및 기술지원 강화

- 인증, 사후관리, 재인증(연장)시 HACCP 관리기준서 운영 뿐만 아니라 HACCP 원칙 적용 적정성까지 확인
- 축산물 의무 작업장 및 신선편의식품 등 위해발생 가능성이 높은 유형에 대한 HACCP 관리기준 타당성 재검토
- HACCP운영 미흡업소(전년도 평가결과 85% 미만 등)에 대해 무상 현장방문 기술지도 실시

안전한 식탁을 위한 소비자 측면의 주요 이슈와 쟁점

윤 명 사무총장 (소비자시민모임)

안전한 식탁을 위한 소비자 측면의 주요 이슈와 쟁점

윤 명 사무총장 (소비자시민모임)

□ 소비자들의 안전에 대한 관심은 증가하고 있으나 지속적인 식품 안전사고 발생

- 최근2-3년 사이만 보더라도 맥도날드 해피밀 세트 ‘용혈성요독증’을 비롯하여, 달걀 살충제 사건, 용가리 과자 액체질소 사건, 오징어 땅콩불 발암물질, 급식업소 풀무원 급식 케이크 식중독, 런천미트 세균 검출, 일동후디스 뉴질랜드산 산양분유 식중독균, SNS를 통해 판매된 가짜 유기농 과자, 건강식품 노니의 이물질 검출 등 언론 보도로 이슈가 되었던 사건만 해도 적지 않음

□ 온라인을 통한 식품 구매는 증가하고 있으나 온라인 판매 식품의 안전관리 허술

- 온라인을 통한 식품 구매가 점차 늘어나고 있고 식품의 해외직구를 통한 소비가 늘어남. 그러나 온라인을 통해 판매되는 식품의 안전관리나 수입식품 및 해외직구 등으로 구매하는 식품에 있어서는 안전 관리 취약
- 최근에는 SNS등을 통한 개인간의 거래도 활발히 나타나고 있으나, 개인간의 거래 있어서는 안전 관리가 전혀 이루어지고 있지 않음
- 온라인 구매로 인한 식품 안전사고 발생 시 식약처가 발생 사태에 대한 파악이 어렵고, 소비자들의 피해를 구제하는 데 어려움이 있음. 또한 개개인의 소비자가 해결하기에는 한계가 있음 <첨부2. 온라인 개인간거래 등의 피해사례 참고>

□ 정보매체가 발달함에 따라 식품 사고에 대한 확산이 빠른 반면 이에 대한 대책이 제대로 마련되지 않아 소비자들의 불안 강화

- 정보 매체의 발달로 소비자들 간에 정보 전달이 빨라짐(국내 및 해외 정보가 실시간 공유) (SNS등의 확산에 의해 무분별한, 불안감 조장 등 정보 전달 및 파급 효과가 커짐)
- 식품사고 및 식품사건 발생 시 소비자들은 언론이나 정부 발표를 통해 정보를 얻게 되나 정부의 신속 대응 미흡, 정확한 결과 발표 미흡 등으로 소비자들의 불안을 야기 시킴
- 정부의 소비자들의 식품에 대한 위해관심 불안 해소를 위한 정보제공 노력 부족

□ 식품관련 안전관리제도(HACCP, GAP, 친환경인증 등)에 대한 철저한 관리 필요

- 정부는 식품안전을 위해 HACCP인증을 비롯하여 친환경, GAP 등의 인증을 확대 하고 있으나, 식품사고는 여전히 나타나고 있음
- 인증에 대한 철저한 관리 필요, 업체가 인증을 받은 이후 관리가 제대로 지켜지지 않고 있음
- HACCP인증의 양적 확대보다는 HACCP을 받은 업소에 대한 사후관리를 강화해 HACCP의 내실화를 기하고, 식품 인증제도에 대한 국민의 신뢰성 향상을 위해 철저한 관리, 감독 강화 및 인증제 전반에 대한 제도 점검이 필요

□ 식품사고 발생 시 현행 소비자 피해보상기준 및 피해보상에 대한 절차 개선필요

- 최근 식품사고가 끊이지 않고 있지만 정작 소비자들이 기업을 상대로 피해배상을 받기란 현실적으로 힘들고, 현행 규정에는 구매제품의 구입가 환불이 기준으로 되어 있으나 이에 대한 소비자들의 불만이 큼
- 실제 문제가 발생했을 때 개별 소비자가 피해에 대한 입증에 어렵고 변호사 선임 등의 비용 부담이 있으며 보상액이 미미해 소비자 입장에서 적절한 피해구제가 이루어지고 있지 않다는 불만이 발생하고 있음
- 식품사고의 종류, 식품사고의 경중 등에 따른 현실적인 피해구제 방안에 대한 검토가 필요

□ 식품 안전 사각지대에 대한 안전관리 강화 필요

- 분쇄포장육으로 분류돼 있는 햄버거 패티의 경우 자가품질검사와 HACCP 적용 의무가 모두 면제되어 있음
- 현재 국내에서 제조되고 있는 김치는 HACCP시설에서 가공해야 하지만, 중국산 수입 김치는 이에 대한 안전관리가 되고 있지 않음
- 편의점 간편식품과 관련하여 소비자불만 사례를 보면, 편의점 식품에 대한 원산지표시, 원재료성분, 영양성분 표시 등 편의점 식품에 대한 질적 관리 및 영양실태조사가 필요 냉기유지 커튼 등을 활용한 편의점 냉장·냉동식품의 철저한 온도관리 시스템의 필요성과 시장 초창기에 유통기한 등의 문제를 적극적으로 관리하여 식품사고를 사전에 예방할 필요가 있음

- 즉석섭취편의식품의 권장 유통기한은 냉장온도 10℃ 이하로 유통 시 도시락을 36시간까지는 보관해도 무방하다고 하나, 36시간을 냉장 보관하는 경우는 거의 없음. 도시락은 포장된 순간부터 판매하는 시점까지 최대 4시간, 가능하면 2시간 이내에 폐기처분해야 하는 것이 식품위생법의 관리규정이나 냉장보관이 된다는 이유로 도시락을 36시간 동안 보관해도 된다는 등의 관리 기준에 대한 점검이 필요
- 냉장보관과 관련해서도 식품위생법상에는 냉장보관 온도를 0~10℃로 규정하고 있고, 식약처 홍보자료 중에는 가정 내 냉장 적정온도를 0~5℃ 이하로 권장하고 있기도 함. 냉장온도 10℃에서도 존재하는 미생물이 있기 때문에 식품 안전을 위해서는 5℃ 이하로 유지해야 하므로, 편의점 도시락 등은 위험환경에 노출되어 있다고 볼 수 있음

□ 식품 표시 광고관련 문제 발생

- 소비자들이 제품을 구매하는 데 있어 식품에 대한 표시 광고는 매우 중요. 식품표시에 대한 영양성분 등의 정보가 실제 소비자 입장에서 구매 선택 및 식품 섭취의 가이드가 될 수 있는 정보로 제공 될 필요가 있으며, 업체의 영양성분 표시에 대한 철저한 관리가 필요
- 건강식품 및 건강기능식품의 효능 효과에 대한 객관적 입증 없이 과대 과장하는 광고가 많이 나타나고 있음, 또한 일부 유기농 원료를 사용한 것이 마치 유기농 제품으로 오인되게 하는 경우도 있음

☞ **쟁점 :**

1) 식품사고 발생 시 소비자피해구제를 위한 체계적인 관리시스템 필요

식품 안전에 대한 소비자 요구를 반영할 수 있는 체계적인 관리체계 강화 필요, 현행 소비자피해보상기준에 대한 소비자 불만이 큼

2) 식품사고 발생 시 소비자 정보제공이 취약함

식품업계의 식품 사고에 대한 정부의 대응이 미흡함. 정부가 소비자들과 '위해'에 대해 소통할 수 있는 통로가 미흡해 소비자 혼란 야기하고 있음

3) 식품안전을 위한 관리 강화

인증제도에 대한 관리 강화

4) 수입식품, SNS를 통한 온라인 식품판매 등에 대한 안전관리 미흡, 관리방안 마련 필요

5) 식품안전 사각지대에 대한 안전관리 방안 강화

6) 식품 광고의 지나친 효능 효과에 대한 과장광고가 많음. 건강식품과 건강기능식품 등의 광고에 대한 관리감독 필요

첨부1. 2017년 1372 식품불만 상담 분석 결과

□ 식품관련 상담 건수 12,118건

□ 식품 종류

식품종류	건수	백분율(%)
가공식품	5,023	41.5
간편식	745	6.1
건강식품	2,115	17.5
축산물	744	6.1
농산물	2,792	23.0
외식	699	5.8
합계	12,118	100

□ 불만사례

식품종류	건수	백분율(%)
이물질	2,537	20.9
이상증세	2,190	18.1
유통기한	849	7.0
변질	1,862	15.4
검사요청	619	5.1
품질불량	2,920	24.1
표시광고	629	5.2
규격	512	4.2
합계	12,118	100

첨부2. 온라인 개인 간 식품거래 관련 1372 상담사례(2017년 상담분석결과)

- 블로그 통해 구매한 디톡스 식품 음용 후 부작용 발생
 - 개인 블로그에서 디톡스 제품을 구매함. 먹다가 구토, 설사 등 부작용이 심해서 응급실에 실려 감. 판매자와 카톡을 할 때 명현현상이라고 하여 소비자는 하루치를 더 먹음. 한 번 더 먹자 호흡곤란 증상까지 발생함. 소비자가 블로그에 호흡곤란, 구토, 설사 등 부작용이 있다고 후기를 남김. 해당 제품 본사에 연락해보니 해당 블로그 판매자와 자사는 지금은 제품을 거래하고 있지 않다고, 지금 판매제품은 자사 제품이 아니며 유사 제품이라고 함. 환불 받을 수 없어 상담 의뢰함.
- 블로그를 통한 다이어트 식품 복용 부작용
 - 개인 블로그를 통해 다이어트 식품 40만원 무통장입금 결제함. 6개 복용 후 몸이 붓고 배가 아파서 사무실 출근도 못하고 있고, 유통기한도 2개월 밖에 안 남았음을 알게 됨. 살도 전혀 빠지지 않음.
 - 블로그에 연락해보니 소비자 몸이 이상하다며 복용 계속 하라고만 함. 식약처 부작용센터에 신고하고 처벌 받도록 경찰서에 신고할 예정임.
- 네이버 밴드를 통한 건강기능식품 구입함.
 - 네이버 밴드를 통해 구입하고 2번 복용 후 심장이 지나치게 뛰고 피부트러블 및 변비가 발생함.
 - 판매자가 변비약을 주면서 관장 후에 섭취하라고만 함. 부작용 발생사실이 병원진단서로 입증될 경우에만 잔여 제품 반품이 가능하다고 하는데 보상 받고자 상담 의뢰함.
- 깔라만시 원액 먹은 후 부작용 발생하여
 - 블로그에서 깔라만시 원액을 10 박스 구매하여 2 박스 뜯어서 먹었음. 먹은 후 위염, 위경련이 와서 응급실에 다녀옴. 반품과 환불을 받을 수 있는지 문의함.

○ 변비에 좋다는 광고를 보고 복용한 식품으로 부작용 발생

- 블로그에서 변비와 다이어트에 좋다는 부영과(매실말린 것)를 주문하여 복용함. 절반 가량 복용하다 복통이 심하여 응급실과 내과에 여러번 치료를 받았고 잔량은 버림. 최근에 인터넷 검색을 해보니 해당 제품 과대광고 등의 이유로 2010년 판매중단된 제품임을 알게 되었음. 판매자에게 전화하니 그 제품으로 인한 부작용인지 알 수 없다며 보상을 해줄 수 없다고 함. 그때까지도 부영과를 블로그에서 판매하였는데 이제는 내린 상태임. 어떻게 해야할지 상담 의뢰함.

○ 블로그 판매 다이어트 식품 먹고 생리불순

- 인터넷 블로그에서 다이어트 식품을 구매하여 복용하니 실제로 살이 빠지지는 않고 종전에는 항상 일정한 주기였는데 생리불순이 계속 몇 달 동안 계속 되어서 연락하여 전혀 살이 빠지는 효과도 없고 생리불순이 계속 된다고 하니 효과 없는 사람도 있다고 하면서 그런 이유로는 환불이 안된다고 함. 표시광고 상에 과대광고가 아닌지 확인하고 환불을 하고 싶음.

○ 다이어트 식품 부작용으로 환불요구

- 카카오톡을 통하여 다이어트 식품을 구입하고 80만원을 결제함. 복용 후 심장 두근거림과 미식거림으로 더 이상 먹을 수가 없어서 환불을 요구함. 뜯지 않은 잔여제품에 대한 보상을 받고 싶음.

○ 한약재 구입 후 부작용 발생

- 개인 블로그에서 상담 후에 한약재 10여가지를 20만원에 구입함. 직접 달여서 먹는 방법이라고 하여 구입하여 달여먹고 심장이 너무 뛰고, 구토, 설사, 어지러움 등 부작용이 생겨 문의하니, 며칠 쉬었다가 다시 먹으라고 하여 그렇게 하였으나 쉬었다 먹어도 다시 마찬가지로의 부작용이 발생함. 한의사 면허도 없는 사람이 개인 블로그에서 판매해도 되는지, 환불이 안 되면 고발하고 싶다고 상담함.

memo

Horizontal dotted lines for writing.

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

memo

Horizontal dotted lines for writing.



안전한 세상을 위한 엄마 포럼

국가가 책임지는
안전한 식탁

식품안전정책



공동
주최



민주연구원
The Institute for Democracy



국회의원 전혜숙
국회 여성가족위원장