

食品衛生行政의 發展方向

崔 善 政 / 保健社會部 衛生局長

1. 서 언

국민생활 수준의 향상과 식생활 패턴의 변화에 따라 식품에 대한 국민의 관심 및 가공식품의 이용비율, 외식빈도 등은 날로 증가하고 있는 반면 산업화, 도시화, 개방화에 따른 원료식품의 오염과 수입식품의 급증 등으로 식품의 안전성 및 품질관리에 대한 국민의 우려 및 기대욕구가 급속히 상승하고 있다.

이와함께 복잡한 현대인의 생활양상과 인구의 고령화 등으로 식품에 대한 국민의 기대도 지금까지의 단순한 안전성 확보에 끝나지 않고 식품의 영양학적 건강보조 또는 신체조절 기능을 구하는 등 다양해지고 있고 이에 따른 문제점도 많이 야기되고 있다.

따라서 식품산업 전반을 과학적이고 효율적으로 다룰 수 있는 식품위생행정에 대한 관심이 고조되고 있고 이와 함께 식품위생행정이 좀더 현실여건을 반영하면서 식품의 안전성을 충분히 확보해 나갈 수 있도록 하기 위한 발전방안수립의 필요성도 강조되고 있다. 1962년 1월 21일 식품

위생행정의 근간이 되는 “식품위생법”이 제정 공포된 이래, “식품의 안전성 확보를 통한 국민보건의 증진”이라는 식품 위생의 근본 목표를 달성하기 위하여, 보건사회부에서는 영업허가 및 품목허가제도등을 통한 사전관리제도를 골격으로 하여, 이에 위생감시제도, 유통기한 관리, 농약 등의 모니터링 등 사후관리제도를 병행하여 실시하고 있다.

이와 같은 사전관리 위주의 식품위생행정의 운용은 선진 외국의 경우 주로 사후관리제도를 운영하고 있는 것과 대조적이라 할 수 있으나 '60, '70년대를 거쳐 오면서 아직 초기단계에 있던 우리나라 가공식품의 규격화, 위생상 안정성확보와 식품산업의 위생수준 향상에 지대한 공헌을 하여 온 것 또한 사실이다.

그러나 이제 우리나라 식품산업이 맞고 있는 대내·외적인 상황이나 그동안 식품산업의 발전 등 제반여건을 고려하였을 때 식품위생행정의 방향은 식품의 안전성이 확보되는 범위안에서 점차적으로 사후관리 제도로 전환되어야 할 것으로 보이며, 보건사회부에서도 사후관리제도로의 전환을

위하여 여러가지 제도개선을 추진하고 있다. 물론 사전관리제도를 사후관리제도로 전환할 때 야기될 수 있는 관리의 효율성 저하, 예산소요의 증가 등 여러가지 문제점이 있는 것만은 사실이나 식품이 다종다양해지고 있고, 외국산 식품의 수입이 대부분 자유화된 현시점에서 사후관리제도로의 전환은 불가피한 과제라 할 수 있다.

따라서 우리나라 식품위생행정은 사후관리제도를 점진적으로 도입하면서 식품의 안전성을 확보하기 위한 법령, 조직의 개선, 지금까지 계속 문제가 되어 온 부정·불량식품의 제조·유통을 근본적으로 근절할 수 있는 사전·사후관리방안의 강구와 함께 우리 사회가 변화 발전하는 과정중에서 새로이 제기되고 있는 농수축산물의 농약, 중금속 등 유독·유해 잔류물질의 관리 및 원천적인 방제, 수입식품의 검사 강화 및 음용수의 위생관리에 중점을 맞추어 가고 있다.

또한 궁극적으로 식품위생수준의 향상은 우리나라 식품산업의 건전한 발전을 통해서만 이루어질 수 있다고 할 수 있으므로 지금까지의 규제중심의 식품위생행정에서 벗어나 식품산업의 건전한 발전을 도와줄 수 있도록 식품위생행정의 선진화, 자율화, 과학화도 요구되고 있는 바, 식품산업을 좀더 산업적 차원에서 지원 육성해 줄 수 있도록 업종신설, 재분류 등이 필요하며 전반적인 제도 개선도 요구되고 있다.

2. 식품위생행정의 여건 고찰

제도란 그 시대의 사회·경제적 여건을 반영하여야 한다고 보았을 때, 식품위생행정의 주변여건을 고찰해 보는 것은 제도의 발전방향 설정을 위한 중요한 전제작업이라

할 수 있겠으며, 이와 같은 측면에서 본 식품위생행정의 주변여건은 다음과 같다.

가. 국민의 식품안전성에 대한 욕구 증대

소득수준의 향상에 따라 식품에 대한 국민의 개념은 지금까지의 빈속을 채우거나 영양분을 공급해 주는 물질에서 생에 즐거움을 주는 물질로 바뀌어 가고 있고, 건강지향성향이 뚜렷해짐에 따라 식품 및 수도수의 안전성에 대한 관심 및 욕구가 전에 비하여 대단히 높아지고 있다.

특히 소비자단체를 중심으로 완벽한 위생관리에 대한 요구의 목소리가 높아지고 있고, 일부이기는 하나 수입식품의 전량검사를 요구하는 등 현실 여건이나 필요성을 고려하지 않은 무제한의 욕구도 표출되고 있다.

이와같은 국민의 욕구의 증대는 식품에 있어서의 기본은 위생이라는 측면에서 가능한 만족될 수 있도록 보건사회부로서도 최대한 노력을 기울여야 할 것이며, 이와 함께 식품위생행정에 대한 신뢰도의 제고도, 치우치지 않은 식품위생행정을 위해 필요하다고 보여, 이를 위한 노력도 요구되고 있다.

나. 환경공해등의 영향으로 식품의 오염가능성 증가

최근의 급속한 공업화에 따라 해양 및 하천의 중금속 오염이 증가되고 있고, 농수축산물의 생산성증대를 위한 농약 및 항생물질의 사용도 증가되고 있다.

또한 도시화에 따른 대량생산, 대량유통 체계에 부응하기 위하여 가공식품에 사용되는 첨가물의 수 및 종류도 크게 늘고 있다.

이와함께 많은 농수축산물 및 가공식품의 해외에서 수입되어 이용되고 있어 장기간 수송에 따라 사용가능성이 있는 수확후

농약(Postharvest Chemicals) 및 국내에서는 허용되지 않은 식품첨가물의 사용가능성에 대해 국민이 불안해 하고 있다.

특히 이와같은 독성오염물질의 장기간 섭취시 나타나는 만성중독증에 대해 국민이 막연한 불안감을 가지고 있어, 식품에 있는 이와같은 오염물질을 가능한 낮은 수준으로 유지할 수 있도록 감시, 관리체계의 강화와 더 나아가서 오염을 근본적으로 막을 수 있는 국민의 교육, 계몽도 요구되고 있다.

다. 식품산업과 관련된 국제환경의 급속한 변화

식품산업이란 원래의 성격상 내수산업적인 성격이 강한 분야이나 최근에 들어와서 가공식품 및 식품원료의 수출입이 대부분 자유화됨에 따라 식품산업도 국제환경변화에 대단히 민감하게 반응하게 되었고, 따라서 국민경제와 국민보건에 중요한 일익을 담당하고 있는 우리나라 식품산업이 앞으로 지속적인 발전을 이루기 위하여는 국제적인 주변환경변화에 좀더 능동적으로 대처하고 정부로서도 이를 뒷받침하여 줄 필요성이 강조되고 있다.

특히 우리나라는 1988년 IMF8조국 가입, GATT 11조국 이행으로 최소한 국제사회에서는 개도국으로서의 이익이나 국내사정을 고려한 교역상의 비교역적 기능을 강하게 주장하기 어려운 입장에 서게 되었고, 더우기 1989년 10월 GATT 국제수지 조항의 졸업결정으로 1997년까지는 식품시장이 어떠한 형태로든 개방을 강요받게 되었다.

이중 우루과이라운드의 농산물협상 진전내용을 보면 식품원료 뿐만 아니라 가공 및 반가공품의 전면적 개방을 예고하고 있고, 농산물협상 산하 “식품 및 동·식물 검역규제 장벽 작업단”에서는 과학적인 근거가 없는 단순한 소비자 관심차원의 검역

규제를 금지할 예정이며, 미국, 불란서 등 선진외국과의 쌍무협상에서도 식품규격, 표시제도 등 비관세 장벽적인 요소에 대하여 협의가 이루어지고 있으며, 우리가 식품을 수출하고자 하는 나라의 식품관련 규격의 변화도 중요한 국제환경 요소가 되고 있다. 더 나아가서 3억2천만 인구의 유럽을 하나의 시장으로 묶는 EC통합 및 새로이 협정이 체결된 북미자유무역협정등도 새로운 수출시장으로 뿐만 아니라 우리의 경쟁수출국으로서 관심을 가져야 할 분야라 하겠다.

따라서 이와같은 국제환경 변화를 극복하고 우리나라 식품산업이 경쟁력을 유지하면서 건전히 발전해 나가도록, 더 나아가서 수출산업화가 될 수 있도록 행정적 뒷받침이 요구되고 있다.

라. 국민 편익적이고 효율적인 행정 필요성 고조

제6공화국 출범이후, 사회의 전반적인 자유화와 함께 행정측면에서도 지금까지의 불필요한 규제중심의 행정에서 국민 편익적이고 자율적인 행정으로의 전환을 꾸준히 모색해 오고 있으며 많은 성과를 거두어 왔다.

식품위생행정도 이와같은 추세에 부응하여 국민편익을 위한 행정, 형식에 치우치지 않은 효율적인 행정, 관주도의 규제가 아닌 업계 자율위주의 행정을 펴 나갈 필요성이 강조되고 있다.

3. 발전대책

가. 식품의 안전성 관리 강화

식품의 안전성은 식품의 기본으로서, 이의 관리 강화를 위하여,

〈첫째〉 식품의 오염물질 규제기준을 정비·보완함으로써 지금까지의 오

염물질의 소극적인 사후관리에서 적극적인 사전예방체제로 전환코져 한다. 이를 위하여 농산물 잔류허용기준 적용대상의 확대 설정, 필요한 개별식품에 중금속, 농약잔류허용기준 설정 및 PCB 등 유해 오염물질 잔류기준 신설 등 오염물질 관련기준을 대폭 보완하고, 검사 우선순위 결정, 허용기준 미설정 농축수산물 및 식품의 안전성 판단기준등을 수록한 오염물질 잔류허용기준 운영지침을 설정하고, 현행의 허가 및 규격관리 중심의 조직을 유해물질관리조직으로 전환하고 기타 학계, 연구기관등의 전문인력을 연계 활용함으로써 유해물질 관리의 전문성을 제고하고자 한다.

〈둘째〉 기준규격 관리제도 및 식품공전을 개정하여 식품업계의 자율관리체계를 확립하면서 위생수준을 향상시킬 수 있도록 추진하고자 한다. 즉 지금까지의 주원료 성분배합기준 위주의 공전체계를 위생기준 규격위주로 개편하기 위하여 식품공전의 개별 기준규격중 식품의 안전성 확보에 관련된 기준·규격을 강화하고, 유통기한 10일 이내 제품의 제조일자 표시를 의무화 하는 등 소비자보호 및 사후관리 효율화를 위한 표시기준을 강화하고, 주원료 성분배합기준등 신제품 개발에 장애요인이 되었던 불필요한 규제기준을 합리적으로 조정하며, 개별식품마다 부여하였던 자가규격제도는 공정규격화하고 더 나아가서 위생감시 실효성 제고를 위하여

여 식품공전등 검체의 채취 및 취급방법을 구체화 하고자 한다.

〈셋째〉 식품의 원료로부터, 생산공정 및 유통단계까지의 전 과정에서 유해발생요소를 중점 관리하는 “식품위해요소 중점관리제도(HA-CCP)”를 도입하여 식품의 안전성을 근본적으로 확보코져 한다.

이 제도는 유해발생 우려가 큰 냉동식품, 식육제품 등에 우선권장기준으로 실시하고, 향후 운영성과를 감안, 법제화함으로써 점진적으로 정착시킬 계획이다.

나. 제조 및 품질관리 체계 개선

식품의 안전성은 궁극적으로 식품업계의 제조 및 품질관리체계 개선을 통하여만 이루어질 수 있으므로 이를 위하여,

〈첫째〉 식품제조·가공업의 허가관리체계를 개선하여 불필요한 민원발생소지를 제거하고 업계의 자유로운 생산활동을 보장하고자 한다.

즉 현행 27개 업종을 통폐합하여 식품제조업과 식품가공업으로 나누고 즉석판매·제조가공업을 신설하여 업소내에서 소비자에서 신선한 식품을 직접 생산 판매토록 하고, 업종별 식품별 시설기준을 합리적으로 조정하고 제조시설에 대한 영업허가도 하나의 허가기관에서 할 수 있도록 개선하고자 한다. 또한 신개발제품등 안전성이 확립되지 않은 제품 이외의 일반식품은 품목허가제도를 폐지하여 업계의 자유로운 생산활동을 보장하고자 한다.

〈둘째〉 업계의 자유품질관리 기능을 보장하기 위하여 위생관리업무를

총괄할 수 있는 자로 위생관리인을 선임하도록 규정하는 등 식품제조업소 위생관리인의 역할제고를 이룩하겠다. 이와 함께 위생업소 영업주 및 종사자의 위생교육을 내실화시켜 이들의 위생수준향상에 적극적으로 참여할 수 있도록 하겠다.

〈셋째〉 지금까지 다분히 형식적으로 이루어지고 있는 위생감시의 효율성을 제고하기 위하여 방문검사를 탄력적으로 운영하고, 위반제품을 제조한 업소에 대한 위생검사를 강화하는 등 실제적인 감시업무가 이루어지도록 하겠다.

이와 함께 국민의 감시기능 강화를 이룩하기 위하여 공인된 소비자단체에 허위표시에 대한 감시권 및 완전포장식품의 수거검사의뢰권을 부여하여 규정된 수거절차를 거쳐 수거한 검체나 공인된 검사기관의 검사결과를 행정기관에 송부한 경우 별도의 절차없이 이를 수용함으로써 정부의 감시업무에 대한 신뢰성을 제고코져 한다.

다. 국민편의도모를 위한 제도 개선

국민 생활수준의 향상과 식생활형태의 변화에 능동적으로 대처하고, 국민식생활상 불편한 점등을 보완하기 위하여,

〈첫째〉 식품접객업종을 합리적으로 조정코져 한다.

즉 업종은 주로 음식물을 취급하는 음식점영업과 주로 술을 취급하는 주점영업으로 단순히 구분하여 국민이 이용하는데 불편함이 없도록 하고져 한다.

특히 주점영업중 유흥종사자나 유흥시설없이 친구나 친지끼리 술을 마시며 직접 노래를 부를 수 있는 단란주점영업을 신설하여 건전한 유흥문화가 정착되도록 하겠다.

〈둘째〉 행정처분 기준의 효율성을 제고하고져 한다. 즉 동일한 위반행위라도 정도에 따라 행정처분의 양정을 차등화하고 지금까지 불합리한 행정처분 양정을 합리적으로 조정하며 법규위반행위에 대하여 행정처분기준이 규정되어 있지 아니한 사항에 대하여는 처분기준을 보완하고져 한다.

라. 수입식품관리제도 개선

국제화, 개방화에 따라 수입식품의 검사건수는 '90년도 4만6천건에서 '91년도 9만7천건으로 급속히 증가하고 있으며, 이와같은 수입식품에 의한 위해발생 가능성에 대해 소비자의 우려가 높아지고 있어, 수입식품에 의한 국민의 위해발생 가능성을 사전에 예방하기 위하여 자칭 "녹색카드제"를 실시하여 수입농산물의 위해발생 가능정보를 사전에 확보하고 유해물질등의 통일적 검사를 위한 검사요령을 마련하고져 한다.

또한 전문성있는 수의식품검사를 실시하기 위하여 식품검사 전담기구를 설치하고 학계, 연구소를 포함한 전문가로 구성된 전문위원회를 설치 운영하여 수입식품관련 사안에 대한 전문적인 자문을 받고져 한다. 이와함께 대국민 서비스를 개선하기 위하여 수입식품 전산망을 통한 자동통보, 수입신고 서류의 간소화도 추진하겠다.

마. 음용수 관리체계의 개선

정수시설, 급수시설의 확충을 위한 지속

적인 투자로 공공급수의 급수율은 크게 제고되었으나, 수도수 공급시설 및 수도수에 대한 객관적인 안전성진단과 감시체계가 미흡하여 국민의 수도수에 대한 불신감이 불식되지 않고 있어, 음용수 수질에 대한 객관적인 안전성 진단기능을 강화하고 음용수 공급시설 및 관리에 대한 감시기능을 체계화함으로써 급수위생수준을 향상시키고 뿌리깊은 국민의 불신을 해소하고자 공중위생법을 개정보완하거나 별도의 입법을 추진하여 음용수의 위생상 안전성에 대한 관리체계를 근본적으로 개선코져 한다. 이를 위하여,

〈첫째〉 수질검사기능을 강화하고 검사성적에 대한 보건사회부의 진단기능을 보강하며, 객관적 평가를 위한 민간이 공동 참여하는 수질진단·감시 기구를 설치 운영하여 음용수 수질에 대한 안전성진단기능을 강화하고,

〈둘째〉 정수시설, 정수방법, 수처리제에 대한 위생관리기준을 설정하여 근원적으로 음용수의 수질을 개선하고, 급수종사자에 대한 정기적인 교육, 건강진단을 실시함으로써 음용수 공급시설 및 관리개선을 위한 적극적인 수단을 강구하고,

〈셋째〉 급수시설, 정수방법등 위생관리기준 이행여부 및 관리상태에 대한 지도·점검 업무를 확립하고 건설부, 환경처등 수질관련 업무관련부서간의 정보전달체계 확립으로 효율적이고 신속한 관리기능을 조장하므로써 음용수의 위생관리를 위한 종합조정 기능을 정립하고자 한다.

4. 앞으로의 과제

앞으로도 국민 생활수준의 향상 및 식생활패턴의 변화가 꾸준히 지속될 것이고 이와함께 산업화, 도시화 및 개방화에 의한 원료식품의 오염가능성 및 수입식품의 소비량도 꾸준히 증가될 것이므로 이에 부응할 수 있는 식품위생행정의 발전도 계속 요구된다 하겠다.

특히 식품위생행정이 국민보건에 미치는 영향이 대단히 광범위하고 장기적일 뿐만 아니라 일단 문제가 발생된 후에는 이를 개선하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있어 근본적인 문제를 해결할 수 있는 장기적인 계획 및 집행이 필요하다.

식품위생행정의 지속적인 발전을 위하여는 앞으로도 계속적인 제도개선이 요구되며 이를 위하여는 첫째, 「식품의 안전성 및 위생수준 향상을 위한 관리 체계의 강화」가 지속적으로 이루어져야 겠으며, 중앙 및 지방 행정기구의 감시, 지도체계의 강화, 식품위생에 관한 정보수집 및 관리체계의 강화, 식품위생에 관한 대국민 홍보 및 교육의 강화가 추진되어야 겠다.

둘째, 「식품오염물질에 대한 연구 및 검사기능의 강화」가 이루어짐으로써 원료식품의 오염 및 수입식품등 검사수요에 능동적으로 대처할 수 있도록 하여야 겠으며 이와함께 연구를 통한 식품오염물질의 위해성 평가도 조직적으로 이루어져야 겠다.

셋째, 「식품관련업소의 육성 및 안전성 자율관리기능 향상」이 이루어져야 겠다. 즉 업계의 자율관리체계의 제도화의 추진등으로 업계의 자율관리기능을 조장해 주고 업계를 건전히 육성시킴으로써 자연스럽게 식품위생수준이 향상되도록 하여야 겠다.

넷째, 「국제화에 능동적인 대처방안 강구」 이루어져야겠다. 즉 국제적인 추세를 정확히 파악하여 식품산업의 수출산업화를 유도하고 Codex 국제식품규격의 수락과 관련, 예상되는 파급효과에 대한 연구도 추진되어야겠다.

다섯째, 「음용수 관리강화」가 이루어져

야겠다. 이에선 음용수의 효율적인 관리를 위한 관련 부처간 협조체제의 구축, 수도물의 안전성 확보를 위한 수질기준 강화 및 수질검사제도의 개선과 함께 음용수에 대한 국민의 불신을 해소할 수 있는 적극적인 홍보 및 교육도 병행되어야겠다.

기업마다 가족정신

일손마다 힘찬보람