

UR협정타결에 따른 식품위생관리제도의 개선방안

송 인 상 / 한국식품연구소 연구부장

I. 서 언

“UR협정타결”이 의미하는 바는 너무 광범위하여, 아직 구체적인 평가가 내려져 있지는 않으나, “무한 경쟁시대에의 돌입”이라는 한마디 말로 함축될 수 있는 것 같다.

우리가 이와 같은 시대적 상황 변화를 슬기롭게 극복하고, 지속적인 발전을 이룩하기 위하여는 무엇보다 먼저 경쟁력을 갖추어야 할 것이나, 이와같은 경쟁력은 산업뿐만 아니라, 이를 관리하고 선도해야 할 정부쪽의 경쟁력 강화도 시급히 요청되고 있다.

특히 식품산업 측면에서만 보면, 이를 관리하고 선도하여야 할 보건사회부의 경쟁력 강화가 필요하며, 이와같은 경쟁력 강화는 크게 “조직 및 인력의 경쟁력 강화”와 “식품위생관리제도의 경쟁력 강화”로 나누어 볼 수 있다.

물론 조직 및 인력의 경쟁력 강화를 위하여는 예산운영 및 조직의 근본적인 개혁이 선결되어야 하는 어려움이 있다. 또한 식품위생관리제도란 원칙적으로 국민의 건강증진과 보호를 위한 규제가 주내용이 될 수 밖에 없다는 현실적인 어려움이 있으나, 국민의 건강에 악영향을 주지 않는 범위내에서의 식품위생관리제도의 경쟁력 강화를 위한 노력이 요구되고 있다.

따라서 본고에서는 UR협정타결에 따라 시급히 요구되고 있는 보건사회부의 “식품위생 관련 조직 및 인력의 전문화 방안”과 “식품위생관리제도의 개선방안”에 대하여 논해 봄으로써, 국민의 식품에 의한 위생상 위해발생 가능성을 사전에 예방하고, 식품산업의 건전한 발전에도 도움을 줄 수 있는 대안을 제시해 보고자 한다.

II. 식품위생관리제도 측면에서 본 UR협정타결의 의미

UR협정에서는 대단히 넓은 분야가 검토, 타결되었으나, 이중 식품위생관리제도에 직접적인 영향을 줄 수 있는 분야는 “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”과 “UR 무역상 기술장벽(TBT : Technical Barrier to Trade)협정문”이 있고, 간접적인 영향을 줄 수 있는 분야는 “반덤핑 협정문”, “서비스 일반 협정문”과 “지적재산권에 관한 협정문”이 있다.

이중 “UR 기술장벽 협정문”은 동경라운드시 타결되어 1980년 1월 1일부터 발효 되었던 “무역에 대한 기술장벽 협정”의 적용범위, 효력 등을 강화하여 새로운 협정이 이루어진 것이다.

또한 지금까지 GATT 20조와 TBT상 예외로 인정되어 왔던 위생 및 동식품 검역규제 관련 사항이 이제부터는 “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”에 의해 관리되게 되어 넓은 의미로는 식품위생 관련 사항도 TBT의 하나로 보는 시각이 확정된 것으로 평가할 수 있다.

식품위생관리제도 측면에서 관련 협정문을 평가해 보면 다음과 같다.

1. “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”검토

본 협정문은 본문 46조와 3개의 부속서류로 구성되어 있으며, 본문은 크게 13주제(적용범위를 포함하면 14주제)를 다루고 있다. 그러나 내용상으로는 수입식품 관련 분야 뿐만 아니라, 동·식물의 수입시 검역 관련 분야도 포함하고 있어, 본고에서는 수입식품 관련 분야만 발췌·요약하여 소개하고자 한다.

가. 적용범위

본 협정문은 식품의 국제간 교역에 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 규제에 적용되며, 따라서 모든 규제는 본 협정문을 따를 것을 규정하고 있다. 즉, 수입식품과 관련된 규제는 비록 간접적인 규제라 할지라도 본 협정문을 따라야 한다. 이 때 관련 용어의 정의는 부속서 1에 따른다.

또한 본 협정문에 규정된 내용은 “무역상 기술장벽에 관한 협정문”과 별개의 효력을 가지고 있고, 본 협정문에 규정된 사항은 “무역상 기술장벽에 관한 협정문”에 우선하여 적용됨을 천명하고 있다.

나. 각국의 기본권리 및 의무(Basic Rights and Obligations)

본 주제에서는 본 협정문과 관련된 각국의 기본적인 권리와 의무를 규정하고 있는데 이를 요약해 보면 다음과 같다.

(1) 각국은 인간의 생명이나 건강을 보호하기 위해 필요한 모든 규제 조치를 취할 수 있는 권리를 가진다.

- 그러나 이 말은 수입식품과 관련된 모든 규제는 인간의 생명이나 건강에 직접 영향을 미치는 사항이어야 하며, 소위 소비자 요구사항(consumer's concern)등을 근거로 수입식품 관련 규제를 취할 수 없다는 것으로 해석되어야 함.

- 또한 각국은 자국 국민의 건강이나 생명을 보호하기 위해 국제적으로 인정된 기준 및 규제보다 엄격한 규제조치를 취할 수 있는 권리를 가지고 있으나, 이와같은 엄격한 규제조치를 취하기 위하여는, 이를 논리적으로 설명할 수 있는 과학적 근거를 가지고 있어야 함. 예를들어, 쌀의 경우는, 우리나라 국민의 쌀 섭취량을 근거로 하여, 쌀에 대하여 국제기준 및 규격보다 엄격한 기준·규격을 정하여 규제할 수 있으나, 이와같은 과학적 근거가 없는 키위, 포도 등에 대하여는 엄격한 규제를 적용할 수 없다는 뜻임.

(2) 규제의 차별적용을 하지 않을 의무를 가진다.

- 수입식품과 관련된 규제를 수입국에 차별 적용함으로써, 이와같은 규제가 식품의 국제간 교역의 장애요소가 되는 것을 금지하도록 규정하고 있음. 즉 지금까지 무역상 기술장벽(TBT)상 예외로 인정되어 왔던 식품위생 관련 규제도 기술 장벽의 일부로 보는 시각임.

다. 조화(Harmonization)

수입식품과 관련된 각종 규제를 국제간에 최대한으로 조화시키기 위해, 각국은 자국의 규제를 국제규격, 지침서 또는 권고서에 근거(base)하도록 하고 있고, 이를 위해 국제기구의 활동에 적극 참여하도록 권장하고 있다.

또한 본 협정문에서는 국제기준 등에 일치하는 것은, 인간의 생명 및 건강보호에 충분하다는 뜻을 천명하고 있다.

그러나 앞에서 기술한 바와 같이, 각국은 과학적 정당성을 근거로 가지고 있을 경우, 국제기준보다 엄격한 규제를 할 수 있는 권리도 보장받고 있다.

특히 12조에서는 국제기구로 “Codex 국제식품규격위원회(Codex Alimentarius Commission)”를 지정하고 있고, “Codex 국제식품규격위원회”이외에는 식품에 관한 기준·규격을 설정하는 다른 국제기구가 없음을 고려할 때, 본 협정문에서 말하는 국제규격, 지침서, 권고서란 “Codex 국제식품규격위원회”에서 정한 것(또는 정할 것)으로 보아야 할 것이며, 이와같은 이유로 Codex 국제식품규격위원회의 활동에 대한 이해가 요구된다 하겠다.

라. 동등성(Equivalence)의 인정

각국은 식품관련 규제를 적용함에 있어, 세부적으로 조금씩 차이가 있을 수 있으나, 식품위생의 확보라는 목적을 달성하는데 충분하다는 증거를 제시하면, 동등한 효과를 얻을 수 있다는 것을 근거로 하여, 이를 서로 인정하도록 규정하고 있다.

즉, 수출국과 수입국 사이에 식품관련 규제상 차이가 있더라도, 동등한 효과를 얻을 수 있음을 수출국이 증명하면, 이를 수입국이 인정하도록 하고 있다. 그러나 합의가 이루어지지 않을 경우를 대비하여, 쌍무 또는 다자간 협정을 개시할 수 있도록 규정하고 있으므로, 우리나라에 수출국이 동등성 원칙의 적용을 요구해 올 경우, 타당성이 부족하다고 판단되면 이를 거부하거나 또는 쌍무협정 등을 해결하도록 하여야 할 것이다.

마. 위해평가, 위생 또는 검역의 적정 보호수준 판단

(Assessment of Risk and Determination of the Appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection)

본 협정문에서는 수입식품 관련 규제를 인간의 생명과 건강을 보호하는데 필요한 범위내에서(only to the extent necessary to protect) 하도록 한정하고 있고, 이와같은 규제도 과학적 근거(scientific evidence)를 가지도록 규정하고 있어, 어떤 수준이 적절한 보호수준인지를 판단하기 위한 과학적인 잣대를 필요로 하고 이와 같은 잣대로 위해평가(risk assessment)를 사용할 것을 규정하고 있다. 즉, 원칙적으로 모든 식품관련 규제는 위해평가에 근거하여야 한다는 것이다.

또한 국제기구에서 정한 규격·기준 이외의 기준 규격을 사용하고자 할 경우나, 보다 엄격한 규제를 하고자 할 경우에는 국제기구에서 정한 위해평가방법에 근거한 위해평가자료를 가지고 있어야 한다.

이 때 식품에 관한 한 국제기구는 Codex 국제식품규격위원회를 의미하게 된다. 따라서 Codex 국제식품규격위원회에서 사용하고 있는 위해평가방법에 대한 이해가 필요하며, 이를 위한 연구 적용이 검토되어야 하겠다.

앞으로 우리나라 식품관련 규제에 대한 과학적 근거를, 위해평가방법에 의거하여 확보할 수 있도록 되어야 할 것이다.

바. 명료성(Transparency)

각국은 부속서 2의 규정에 따라 식품관련 규제의 변경, 신설 및 관련 정보를 이해당사자간에 제공할 의무를 가진다.

사. 관리, 검사 및 허가절차(Control, Inspection and Approval Procedures)

식품관련 관리, 검사 및 허가절차 및 제도는 부속서 3의 규정에 따라야 함을 규정하고 있다.

아. 기술지원(Technical Assistance)

본 협정문을 전부 만족시키기 위하여는 위해평가, 제도설립 등에 많은 인력 및 재원의 투자가 필요하다. 그러나 특히 개발도상국의 경우 재정적·기술적 자원 부족으로 어려움을 겪을 것이 예상되므로, 이를 지원하도록 원칙적인 합의를 보았다.

그러나 실제적인 지원방안이 구체적으로 설정되어 있지 못해 실효성에는 의심이 간다.

자. 특별대우(Special and Differential Treatment)

본 분야도 본 협정문의 적용시의 개발도상국에 대한 특별대우를 규정하고 있다. 특히 개발도상국에 대한 수입국의 새로운 규제 적용의 유예기간 부여를 규정하고 있다.

차. 협의 및 분쟁해결(Consultation and Dispute Settlement)

본 협정문 적용에 따른 협의 필요시와 분쟁의 발생시에는 GATT 1994 규정과 이에 따른 MTO(Multilateral Trade Organization : 다자간무역기구)의 “분쟁해결규칙 및 절차”에 따르도록 하고 있다.

특히 과학적이거나 기술적 사항, 예를들어 위해평가의 적합성, 동등성에 대한 과학적 평가 등에 대한 분쟁발생시, 분쟁해결위원회(Panal)을 구성하여 토의토록 하였다.

그러나 본 Panel에 대한 규정이 정확히 정하여져 있지 못해 실익여부가 의심되고 있고, 따라서 분쟁발생시 쌍무협정에 의존할 수 밖에 없을 것이라는 우려가 야기되고 있다.

카. 행정기구(Administration)

본 협정문과 관련된 각종 협의 및 목적의 달성을 위한 행정기구로 “위생 및 검역규제위원회(Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures)”의 설립을 규정하였다.

그러나 본 협정문에서는, 지금까지 논의가 되었던 많은 사항에 대한 합의 없이, 이와 같은 문제를 본 위원회에 미루고 있다는 비판도 일고 있다.

물론 식품위생과 관련된 사항의 국제간 합의 도출의 어려움은 충분히 인정되지만, 그렇다고 이와같은 문제가 위원회에서 모두 해결될 수 있을 것인가에 대한 의문의 소리가 높다.

타. 최종규정(Final Provisions)

본 협정문은 늦어도 95년 7월이전에는 효력을 발생하도록 하고 있으나 저개발국에서는 MTO발효후 5년간, 기타 개발도상국가에서는 MTO발효후 2년간의 유예를 인정할 수 있도록 하였다.

2. “UR무역상 기술장벽에 관한 협정문” 내용 검토

본 협정문은 “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”에서 정의된 위생관련 조치 이외의 모든 식품관련 기술장벽에 적용된다.

이 때 기술장벽이란 “포장, 표시, 등급표시 요구를 포함한 기술규정(technical regulations : 강제적 성격의 규격)과 표준(conformity assessment pcedures)가 국제무역에 불필요한 장애가 되는 것”으로 정의하고 있고, 특히 UR협정에서는 최종제품에 적용하는 규격뿐만 아니라 “ISO 9000 계열”등과 같은 품질시스템인증제도를 포함하는 “공정 및 생산방법(PPMs : processes and production methods)”까지는 기술규정 대상에 포함시키고 있어, 식품의 위생규제 이외의 식품과 관련된 모든 규제는 본 협정문의 적용을 받게 된다.

예를 들어, 식품공전을 수입식품에 적용시, 성분규격은 “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”에, 제조가공기준, 원재료 성분배합기준 등은 본 TBT협정의 적용을 받아야 할 것이다. 그러나 유통기한 등 어떤 협정에 적용을 받는 것이 더 합당한가의 판단이 곤란한 사항도 있다. 앞으로 식품위생법에 근거한 각종 기술규정, 표준, 그리고 평가절차 등을 어떤 협정문에 적용하여야 할 것인가가 검토되어야 하겠다.

본 협정의 내용은 한마디로 기술규정과 표준, 그리고 기술규정 및 표준에의 적합여부를 평가하는 절차가 국제무역에 불필요한 장애가 되지 않도록 보장하여야 한다는 것이며, 이를 위한 내국민대우(national treatments)원칙 및 최혜국대우원칙(또는 무차별 원칙 : MFN : Most-Favored Nation Treatment 또는 nondiscrimination principle)의 준수, 국제적으로 인정된 기준규격의 이용 촉구, 동등성 원칙의 인정, 통보의 의무, 신속하고 비차별적인 적합판정 절차 채택 및 적용 의무화 등을 규정하고 있다.

물론 동 협정문은 동경라운드 TBT협정문과 근본정신이 바뀐 것은 아니나, TBT가 지금까지 다자간 Code(협정에 가입한 나라 사이에 적용되는 협정)가 아닌 GATT 1994의 일부분으로 WTO(World Trade Organization : 세계무역기구)산하로 들어옴으로써, 향후 TBT와 관련된 국제분쟁이 증대할 것이며 또한 기술장벽에 대한 협정문의 수정 및 내용강화가 향후 상당기간 계속될 것으로 예상되고 있어, 추후 변화에 대한 세심한 추적이 요구되고 있다.

또한 분쟁발생시 “UR 위생 및 검역규제의 적용에 관한 협정문”과의 영역문제, 관할권 문제 등에서 마찰이 예상되나, 양자간의 관계는 양 협정의 시행과 함께 점차적으로 정리될 것으로 보인다.

그러나 수입식품에 대한 규제조치는 결국 기술규정이나 강제성을 띤 인증제도를 통하여 시행될 것으로 TBT측면에서의 검토도 필요하다고 판단된다.

3. “서비스 일반협정문 및 부속서” 내용 검토

서비스 분야는 금번 UR협정에 처음 다루어진 사항으로, 그 적용범위가 너무 광범위하여 일률적으로 말할 수는 없으나 협정이 타결된(부속서상)주 관심분야로는 통신서비스, 항공서비스, 금융서비스가 있다. 그러나 많은 분야가 추후 협정과제로 넘겨져 있다.

식품위생관리제도상에서 관심이 있는 분야는 이중에 유통시장분야로, 식품위생법상 업종의 관리측면에서 관련이 있다고 하겠다.

본 협정문에서는 일반적 예외(제14조)로, 인간의 생명 또는 건강보호를 위해 취해지는 조치에 대한 예외를 인정하고 있지만, 식품위생법상 관리제도는 TBT의 기본원칙과 같은 원칙을 적용한다면 큰 문제는 없을 것으로 사료된다.

현재 GATT 사무국이 분류한 11개 분야중 유통분야의 5개 업종의 서비스중 우리나라가 양허한 업종은 4종이나 이들 업종은 기존에 외국인 투자가 자유화된 것이거나, 또는 신경제 5개년 계획에 따라 자유화가 확정된 분야중 일부를 양허한 것이므로 UR서비스 협정으로 인

하여 추가적인 개방을 약속한 것은 아니다. 즉 양허한 4개 업종은 도매, 소매, 증개 프랜차이즈 서비스이며, 이중에서도 곡물도매법, 고기 도·소매업 등은 제외하였다.

4. “반덤핑 협정” 내용 검토

외국의 생산자가 정상가격(주로 동종상품의 국내가격)보다 부당하게 저렴한 가격으로 수출(덤핑수출)함으로써 국내산업에 피해를 야기한 경우, 수입국이 해당물품에 반덤핑 관세를 부과할 수 있도록 한 본 협정문, 우리가 적절히 활용하는데 따라 국내 식품산업의 부당한 피해를 최소화 하는데 유효할 것으로 보인다.

특히 식품에 관한 한 최대 수입국의 하나인 우리나라는 본 협정문에 대한 충분한 이해와 대응이 요구된다.

물론 보건사회부가 본 업무의 주무부처는 아니나, 반덤핑 관세 제도를 우리나라 식품산업이 효과적으로 이용할 수 있도록 지원책을 강구하여야 할 것이다. 즉, 제조업체들의 자료제출에 따르는 부담을 줄이기 위한 각종 자료의 제공, 제조준비에 따른 막대한 경비에 대한 부담을 경감시킬 수 있도록 식품전문가 등의 전문인력을 지원함으로써, 우리나라 식품산업이 외국의 거대 다국적기업의 덤핑행위로 피해를 입히거나 입을 우려가 있을 경우, 신속한 절차로 구제를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 산업피해구제제도에 대한 홍보도 강화되어야 하겠다.

5. “지적재산권에 관한 협정” 내용 검토

지적재산권(IPR : Intellectual Property Right)은 특허, 의장, 상표 등 산업재산권, 저작권과 첨단산업재산권 등 신 지적재산권 등 그 적용범위가 대단히 넓은 분야이다.

본 분야는 식품위생관리제도와는 직접 연관은 없으나, 지리적 표시권 등에서 일부 식품의 표시와 관계가 있을 수 있다.

그러나 식품산업에 있어서는 많은 관심과 주의를 기울여야 할 분야이다.

6. “농업협정” 내용 검토

농산물의 예외없는 관세화를 통한 포괄적인 시장개방과 국내 농업보조금 및 수출보조금의 감축이 주요 합의 내용으로써, 농산물의 검사 및 검역은 “UR 위생 및 검역규제 적용에 관한 협정문”을 따르도록 하고 있다.

Ⅲ. 현행 식품위생관리제도상의 미비점

1. 전문적인 조직 및 인력의 부족

가. 협정 전문인력 및 조직의 미비

UR협정타결에 따라, 무한경쟁시대에 적용할 기본 원칙은 설정되었다고 볼 수 있으나, 실제로 이와같은 원칙을 적용할 때 필요한 각종 지침 등은 앞으로 있을 쌍무 또는 다자간 협정에 의존하게 될 것이다. 또한 차기라운드로서 그린라운드(환경문제 관련 협정)가 논의되고 있으며, 이에 추가하여 경쟁정책, 노동기준, 연구개발상 보조금 지급 등의 의제가 거론되고 있다. 일각에서는 이를 그린라운드 또는 클린터라운드라고 부르고 있으며 아직 공식화된 것은 없으

나, UR 발효후인 1997년경 또는 바로 다음 라운드의 시작 가능성도 예상되고 있다.

이외에 미국은 이번 UR 협정에서 일부 분야에서는 자신의 이익이 충분히 반영되지 않았다고 간주하고, 특히 고속성장을 유지하고 있고 무역창출 기회가 많은 아시아·태평양 국가들에 대해 집중적인 개방압력을 가할 것으로 예상되고 있어, 앞으로 쌍무협정도 더 많아질 것으로 예측된다.

따라서 이와같은 협정에서 우리나라 국익을 최대한 반영시키기 위한 식품위생 관련 협정 전문가와 이에 상응하는 조직이 필요하나, 이와같은 전문인력 및 조직이 부족하여, 우리의 의견반영에 어려움이 예상되고 있다.

나. Codex 전문인력 및 조직의 미비

UR협정 타결에 따라, 우리가 유지하고 있는 각종 식품관련 제도 및 규제에 대한 위해평가에 기초한 과학적 기초를 가지고 있어야 되도록 되었다.

이와함께 각국의 식품관련규제를 국제적으로 조화시키기 위해 각국은 그들의 식품관련 규제를 국제적으로 인정된 기준 및 규격을 근거로 하도록 원칙적인 합의를 보았고, 식품의 기준 및 규격과 위해평가 방법은 “Codex 국제식품규격위원회”가 설정한 방법을 이용하도록 하고 있어, Codex에 대한 이해와 참여 폭의 확대를 시급히 요구하고 있다. 특히 “Codex 국제식품규격위원회는 식품관련 행정 뿐만 아니라 기술적 사항을 대단히 심도깊게 다루고 있어, 식품관련 공무원과 각 분야의 전문가가 폭 넓게 참여한 대응조직이 필요하나 이와같은 조직 및 인력 양성이 되어 있지 못해 세부적으로 실제적인 사항에서 아국의 이익반영에 어려움이 예상된다.

다. 식품산업 육성시책 및 전담조직의 미비

지금까지 우리나라의 식품위생관리제도는 주로 식품위생 및 영양적 품질 향상에 주된 목표를 두어 왔고, 경제주체로서의 식품산업 발전에는 많은 관심을 두어 오지 못하였던면이 있었다. 물론 보건사회부 위생국에서 위와같은 업무를 일부 담당하고 있기는 하지만, 급변하는 세계교역질서상 이와같은 업무의 강화가 절실히 요구되고 있다.

즉 UR협정타결에 따라, 각종 식품의 수입, 외국 기업들의 제조활동, 더 나아가서 유통에의 참여까지가 자유화 됨에 따라, 국내 생산 농수축산물의 수요처로서 뿐만 아니라, 고용, 부가가치 생산 등 경제주체로서의 식품산업 육성이 필요한 시점이 되었다.

특히 식품산업의 경쟁력 강화를 위해 가장 중요한 과제는 식품의 제조원가중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 원료의 원활한 수급 및 조달의 보장이라고 할 수 있으므로, 농림수산부와 협의하에 있는 식품제조용 수입원료와 국내생산원료의 원활한 수급 및 조달정책이 수립 되도록 하여야 할 것이다. 즉, 식품제조용 원료에 대한 보건사회부의 관리권강화가 시급히 요구된다.

또한 우리나라 식품산업은 전반적으로 영세성을 벗어나지 못하고 있으며 업종별로 규모·인력면에서 큰 차이가 있고, 동일업종내에서도 규모·인력면에 큰 차이가 있는 등 산업구조의 고도화가 대단히 미흡하고, 생산기술 측면에서도 선진외국의 기술에 의존하거나 모방에 그치고 있는 등 매우 낙후되어 왔다.

이와같은 식품산업 내부적인 문제점은 국내시장의 양적·질적인 성장미흡과 수출구조의 취약으로 나타나고 있다.

따라서 영세 식품산업의 계열화·전문화를 유도함으로써 대기업과 중소기업간의 상호보완적·분업적 생산체계를 유도하여야 하나 이와같은 시책이 집행되고 있지 못하다.

또한 앞에서 언급한 외국기업의 덤핑행위로 부터 우리나라 식품산업을 보호하기 위한 행정체제의 확립도 요구된다.

그러나 현행 조직 및 인력만 가지고는 이와같은 소기의 목적을 충분히 달성하기에는 어려움이 예상된다.

라. 부처간·부처내 협력 전담조직 및 인력부족

UR협정타결이라는 새로운 경제질서의 시작에 따라 부처간·부처내 협력체계 구축이 그 어느때보다 중요하게 되었다.

즉, 보건사회부가 직접 관장하고 있지 않은 관세정책, 반덤핑, 농산물 협정, 조세정책, 산업지원정책 등에 보건사회부 입장의 정확한 전달 및 합리적인 반영이 시급히 요구되고 있다.

그러나 이와같은 협조가 잘 이루어지기 위하여는 먼저 이와같은 분야에 대한 전문지식 및 이해가 선결되어야 하나 현행 조직 및 인력상 부족한 점이 많은 것 같다.

더 나아가서 이와같은 국제간 협정이나 국내 부처간 협조를 위한 각종 대안이나 자료수집을 위해 보건사회부와 관련 업계, 학계가 공동 참여하는 산·관·학 협의체 또는 지원체의 구성이 시급히 필요하다고 보인다.

2. 식품위생관리제도의 선진화 미흡

UR협정타결에 따라 원료의 수입은 이전보다 자유로워졌다고 볼 수 있지만 정부의 고관세 정책으로 실제로 식품산업에는 크게 도움이 될 것 같지는 않다.

그러나 이에 반하여 가공식품의 수입은 더욱 확대될 것이고, 유통시장의 개방과 맞물릴 경우 국내식품산업에 미칠 악영향이 대단히 커질 것으로 예상된다.

따라서 식품위생관리제도는 국민의 건강을 보호하는 동시에 국내 식품산업의 건전한 육성을 도와주는 방향으로 집행되어야 하나, 우리나라 식품위생관리제도는 아직 사전관리제도를 근간으로 한 지나친 규제 일변도의 정책을 고수하고 있어, 식품산업의 건전한 영업활동, 더 나아가서 수입식품과 대응하여 이겨나갈 수 있는 경쟁력 제고에 저해요인이 되어 온 점이 있다.

물론 이와같은 식품위생관리제도는 60, 70년대를 거쳐오면서 대단히 열악하였던 우리나라 식품산업이 신속한 위생수준 향상을 이룩하는데 크게 기여하였고, 식품위생관리제도란 원칙적으로 국민의 건강보호라는 대 전제하에 규제를 근간으로 할 수 밖에 없었다는 한계는 있지만, 이제 우리나라 식품산업의 수준도 많이 향상되었고, 식품을 소비하는 국민들의 인식 및 선택안도 대단히 높아져 있으므로, 국민의 건강에 직접 영향을 미칠 수 있는 사항이외에는, 국가가 직접 관리하기 보다는 업계 자율 및 국민의 감시·선별기능에 맡기는 것이 더 효과적으로 생각이 든다.

이와같은 측면에서 현행 식품위생관리제도상 문제점을 나열해 보면 다음과 같다.

가. 지나친 사전관리제도의 운용으로 건전한 영업활동이 저해

식품품목허가 및 신고제도, 기준규격 관리제도 등 때문에 신제품 개발에 지장을 초래하는 경우가 있고, 식품별로 권장유통기한을 국가에서 일률적으로 정하고 있어, 기술개발 의욕저하 및 과다한 식품폐기를 초래(년 4,000억 예상)하여, 식품산업의 경쟁력이 약화되고 있다.

나. 업계의 자율관리 기능 저조

식품의 위생수준 향상이란 궁극적으로 업계의 자율관리기능 강화를 통하여 이룩되어야 하나, 식품업계의 지도·감시를 정부가 홀로 담당하고 있어 국가예산 및 인력낭비를 초래하고 있고, 이에 따라 식품산업의 자율적인 관리기능 조장 노력이 저해되어 지속적인 위생수준 향상이 이루어지고 있지 못하다.

다. 식품 및 첨가물에 대한 기준 및 규격 운용상 융통성 결여

일반적으로 식품이란 대단히 다양하여, 기준 및 규격의 설정 및 운영에도 이와같은 다양성이 반영되어야 하나, 기준 및 규격의 설정 및 운영상 융통성이 부족하여, 신제품 개발, 품질향상 노력 등에서 업계가 어려움을 겪고 있다.

특히 기준·규격 설정이 필요 없다고 판단하는 일반식품에도 자가기준 및 규격을 설정하도록 하고 있고, 공전상에도 일부 불필요한 기준·규격이 설정되어 있거나, 모든 설정된 기준의 적용을 강제화 하는 등 적용상 융통성이 없다. 또한 표시사항중 기업 비밀 및 불필요한 사항도 기재하게 하는 어려움도 있다.

이외에 수입되는 식품제조용 원료의 경우, 국내에서 가공을 통하여 위생상 안전성이 증진되므로, 위해발생 가능성이 높은 원료에 대하여서도 선적전 검사증명서를 인정하여 신속한 통관을 보장하는 등 기준·규격의 적용상 융통성 부여가 시급히 요구되고 있다.

라. 식품산업의 의도적 잘못에 대한 철저한 벌칙 및 사후관리 미흡

식품위생법의 위반내용을 편이상 크게 의도적 위반과 비의도적 위반으로 구분하여 보았을 때, 의도적 잘못에 대하여는 철저한 벌칙과 감독을 통하여 의도자체를 미연에 방지할 수 있도록 되어야 하고, 비의도적 잘못에 대하여는 엄격한 벌칙의 적용보다는 재발방지 차원에서의 지도행정이 이루어져야 하나, 이와같은 구분없이 일률적인 적용으로 개선효과가 미흡하다고 보인다.

IV. 식품위생관리제도의 개선방안

1. 조직 및 인력의 전문화 추진

가. 식품위생관련 국제협정 전문가 육성

- 식품위생 관련 국제협정 담당
- 식품산업에 영향을 줄 수 있는 국제간 협정 담당
- 그린라운드 대비 식품산업 분야 담당
- 대북한 식품교역 분야 담당

나. Codex 및 위해평가 전문가 육성

- Codex 관련분야 담당
- 식품위생관련 제도에 위해평가 적용 담당

다. 부처간 협력 전문가 육성

- 관세 및 조세정책중 식품관련 분야 담당
- 산업육성정책중 식품관련 분야 담당
- 농산물 수급관련 분야 담당

라. 식품산업 지원정책 분야 전문가 육성

- 반덤핑 제조 분야 담당

- 식품산업 구조정책 분야 담당
- 식품산업 애로사항 해결분야 담당
- 산·관·학이 참여하는 식품산업 지원단(가칭) 담당
(국제간 협정 및 부처간 협조시 공동대응)

2. 식품위생관리제도의 선진화 추진

가. 사후관리제도로의 전환 추진

(1) 품목허가제도의 개선

- 식품첨가물, 건강보조식품, 특수영양식품, 인삼제품 등 사전관리가 요구되는 품목 이외의 식품은 업계 자율로 생산이 가능하도록 사전품목허가제도를 폐지
- 예상되는 문제점은 사후수거검사와 표시기준의 강화로 관리가 가능하도록 조치, 이때 생산되는 제품 내역을 협회를 통하여 등록받아 관리하는 방안도 고려
- 이와함께 영업허가제도의 개선도 사전에 이루어져야 할 것임.

(2) 영업허가제도의 강화 및 전문화 추진

- 영업허가시 실제로 위생적인 식품의 생산 가능성을 판단할 수 있도록, 품목별로 「영업허가관리지침(가칭)」을 작성하여 평가
- 이때 영업허가 담당공무원의 자질향상 및 전문화가 필요함. 이를 보완하기 위하여 협회에 제조업체의 시설타당성 여부의 검토 기능을 부여할 수 있음.

(3) 업계 자율 관리기능의 조장

- 공장의 위생 및 제품의 품질관리는 업계가 담당하고
- 정부는 업계의 위생 및 품질관리 기능이 적절히 유지되고 있는가를 지도·감시하도록 조치(이때 HACCP 원칙이 적용될 수 있도록 지도·교육 시행)

(4) 유통기한의 업계 자율 표시

- 우유 등 위생상 위해발생 가능성이 높고, 국민건강에 미치는 영향이 큰 몇개 품목의 유통기한은 정부가 관리하고, 기타 품목의 업계 자율로 표시가 가능하도록 조치
- 이 때 유통기한내의 제품이 식품공전상 품질기준에 일치하는가를 확인하기 위한 시중 수거검사와 벌칙의 강화 필요

(5) 사후 수거검사 및 벌칙의 강화

- 사후관리제도의 전환시 예상되는 문제점을 해결하면서, 국민의 신뢰를 얻기 위하여는 사후 수거검사의 강화 필요
- 또한 고의적인 위법사항에 대하여는 사전예방 차원에서의 벌칙을 강화하고, 비고의적인 위법사항에 대하여는 지도 교육으로 대체

(6) 표시기준의 강화 및 식품공전 운영의 융통성 부여

- 식품공전상 성분규격 이외의 기준 및 규격의 성격을 권장 성격으로 규정하여, 업계의 신제품 개발 및 자유로운 생산활동을 보장(앞으로 성분규격도 위생규격으로 강화되어야 할 것임)
- 관리가 필요한 사항은 표시기준을 강화하여 소비자가 판단할 수 있도록 조치하고, 특히 표시기준 위반사항에 대하여는 강력한 벌칙 적용

나. 식품산업 발전 차원의 정책 추진

(1) 식품산업 고도화를 위한 정책 추진

- 세제·금융상 지원뿐만 아니라, 식품위생관리제도의 개선을 통해 영세식품산업이 계열화·전문화가 되어 대기업과 상호 보완적이고 분업적인 생산체제를 갖출 수 있

도록 유도

- 세계·금융상 지원을 위한 타 부처와의 협조체제를 강화하고, 계열화·전문화 되는 영세식품산업에 대한 식품위생관리 행정상(감시, 지도, 표시, 수거검사 등)우대조치 강구
- 필요시 업계가 공동참여하는 특별작업반 구성
- (2) 국내·외 원료의 원활한 수급 및 조달의 보장
 - 국내생산 원료와 연계하여 원료의 업계 자율 수입 추진
 - 국내생산 원료의 가공원료화를 위한 식품가공 업계의 비축 및 일차가공에 대한 농림수산부의 지원 유도
 - 농수산물의 가격정책 수립시 보건사회부의 식품산업 차원의 의견 반영 체계 구축
 - 수입되는 원료의 통관시 검사제도 개선 및 사전검사 성적서의 인증으로 원활한 통관 보장
- (3) 세계·금융 및 산업육성 정책상의 불합리점의 개선
 - 재무부, 상공부와의 협조체제를 강화하여 식품산업 육성 차원의 세계·금융정책 및 산업육성정책이 이루어질 수 있도록 보건사회부의 전문화 추진. 필요시 업계가 공동 참여하는 특별작업반 구성
 - 수입식품 원료의 역관세 및 전반적인 고율관세 문제
 - 식품에 부과되는 특별소비세 문제
 - 식품산업 관련 기자재에 대한 관세부과 문제
 - 조세감면 규제법상 식품산업에 불리한 조항
 - 금융정책상 식품산업에 불리한 조항
 - 산업육성 정책의 수출산업, 중화학공업 위주 편성 문제
- (4) 식품업계의 기술개발 촉진 정책 추진
 - 품목허가제도, 표시제도 등 식품위생관리제도상에 업계의 기술개발 의욕을 고취시킬 수 있는 조항을 반영
 - 식품업계가 기술개발을 원활히 추진할 수 있도록 연구용 시설 및 장비에 대한 관세 및 조세상 불합리한 사항과 부동산 관리 법규에 대한 개선을 위한 보건사회부의 전문화 추진. 필요시 업계가 공동 참여하는 특별작업반 구성
- (5) 식품의 유통구조 개선을 위한 정책 추진
 - 원료의 경우, 원료의 원활한 수급 및 정책과 연계하여 추진하되, 식품업계의 직접참여가 가능토록 농림수산부와 협의하여 추진
 - 완제품의 경우, 종합물류센터(가칭)의 설립, 운영이 가능하도록 식품위생관리제도에 필요한 조항을 반영하고, 기타 세제상 및 부동산 관련 법규의 개선을 위한 보건사회부의 전문화 추진
 - 필요시 업계가 공동 참여하는 특별작업반 구성

나. 국민보건을 고려한 식품위생정책의 추진

- (1) 국민의 올바른 식품 선택을 위한 식품위생정책의 추진
 - 가공식품의 영양성분 표시제도와 이에 대한 홍보·교육을 통하여 국민의 올바른 건강식품 선택 능력이 향상될 수 있도록 하고,
 - 특히 국민에게 잘못 알려져 있는 건강보조식품에 대한 올바른 인식제고와 특수영양식품에 대한 기준·규격 및 표시제도의 선진화 추진
- (2) 국민식생활 변화 추이를 고려한 식품위생정책의 추진
 - 잘못된 식생활에 기인된 소위 성인병 등이 예방될 수 있도록 식품위생정책에 국민

영양정책을 포함하여 집행(식품위생법 제1조에 합치)

- 국민생활지침 및 영양권장량 설정이 식품위생정책에 포함되어야 하며, 이를 위하여는 국민의 식품섭취 및 영양상태의 모니터링 등을 통한 국민영양상태의 정확한 이해가 요구됨.

(3) 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 식품위생정책의 추진

- 식품위생정책에 대한 대국민·소비자단체자료 제공 및 홍보 강화
- 식품위생행정 관련 자료의 공개 및 국민 참여도 제고
- 국민이 신뢰할 수 있는 자료 제시를 위하여 유해물질 섭취 “국민 총식이조사”등의 연구 강화 및 이들 자료의 홍보시 이용 추진

V. 결 언

지금까지 UR협정타결에 따른 식품위생관리제도의 발전 방향을 조직 및 인력의 전문화와 제도의 선진화 측면에서 기술해 보았다.

물론 이와같이 발전방향이란 UR협정의 타결이 없었더라도 꾸준히 추진되어야 할 과제들이나, 지금까지는 고위 정책 입안자들의 식품위생의 중요성에 대한 인식부족과 예산의 한계 때문에 적절히 추진되어 오지 못하였다고 보인다.

그러나 UR협정타결에 따라 정부의 경쟁력 강화의 필요성에 대한 국민의 공감대도 형성되어 있고, 고위 정책 입안자들의 인식도, 각종 정책이란 해당 산업의 건전한 발전 및 경쟁력 강화를 도와줄 수 있는 것이 되어야 한다는 쪽으로 많이 좋아지고 있어, 상기한 바와 같은 발전전략을 추진할 수 있는 적기라고 생각된다.

그러나 이와같은 발전전략이 실제로 추진되고 효력을 발생할 수 있기 위하여는 무엇보다 먼저 식품위생 관리행정과 연관이 되는 정부 각 부처의 식품위생의 중요성에 대한 인식개선이 선결되어야 할 것이며, 이와함께 부처간에 아직도 남아 있는 부처위주의 발상도 불식되어야 하겠다.

이와함께 식품과 식품위생에 대한 국민 일반과 사회의 인식제고 및 실제 식품을 제조·가공하는 생산자의 의식 전환도 같이 이루어져야 할 것이다.

본 발표문에 게재된 요약과 정책 건의를 포함한 모든 내용은 발표자의 의견이며 당 한국식품공업협회의 공식 의견이 아님을 밝혀둔다.