

畜産物加工食品의 移管問題에 對한 檢討意見

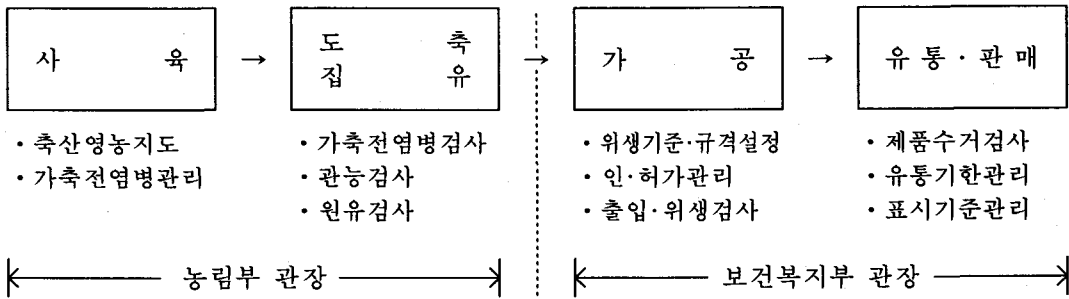
최 성 략 / 보건복지부 식품정책과 행정사무관

1. 現 況

- 現行 農·水·畜産物 加工食品 管理體系
 - 모든 가공식품(축산물 포함)의 안전성관리는 원료→제조·가공→유통→소비의 전과정을 保健福祉部에서 관장
 - 농약, 중금속, 항생물질 등 위생 기준·규격 설정

- 제조·가공상의 허가·위생관리 및 유통단계의 사후관리
 - ※ 허가권은 자치단체에 위임, 시·군·구 위생과에서 수행
- 農林部는 축산농가, 도축장·도계장·집유장관리 등 원료생산 및 수급 업무 관장

<축산물위생관리체계>



- 그간의 經緯
 - '85. 7월 이전까지는 畜産加工食品은 농림수산부, 水産加工食品은 수산청, 人蔘加工食品은 전매청에서 각각 생산 및 안전관리업무 담당
 - 성장발전의 저해요인이 된다는 이유로 국무총리실 주관으로 '82년부

- 터 관리체계 개선작업을 추진
 - 청와대·총리실·내무부·농림수산부·보건사회부·총무처가 합의, 모든 가공식품의 생산 및 안전관리를 보건사회부로 일원화하기로 결정 ('84. 7 대통령 재가사항)

- 이에 따라 '85. 7월 축·수산가공 식품, '87. 7월 인삼제품, '96. 7월 홍삼제품 및 가공소금의 생산·안전관리업무 이관

2. 所管問題 發生背景

- '97. 2. 28 行政刷新委員會에서 축산물가공식품 관리에 관한 소관조정 결정·건의
 - 축산물가공식품의 생산 및 판매의 전과정에 대한 인·허가, 지도감독 및 위생검사업무를 농림부로 일원화(위생기준설정업무 포함)
 - 보건복지부는 제3자적 입장에서 최종 판매단계의 제품에 대한 검사에 참여, 이 경우 검사결과와 발표도 농림부와 사전 협의
- 이에 따라 농림부가 축산물위생처리법개정(안) 마련, 입법 추진

3. 그동안의 經過

- 농림부가 畜産物衛生處理法改正(案) 입법예고('97. 4. 26)
- 經濟次官會議에서 보류기로 결정(5. 28)
 - WTO체제하 소비자 중심의 행정개편 등 국제추세에 역행
 - 大統領特別指示에 따른 食品醫藥品廳 설치, 식품안전특별대책 수립 등 정부방침과 상충이유로 보류
- 黨政協議(6. 16)
 - 축산업의 육성지원도 중요하고 필요하나 식품안전의 주관부처는 보건복지부가 되어야 함. 따라서 양부처의 역할이 상호 보완될 수 있도록 정부내의 협의를 통하여 합리적인 방안강구 필요
- 국회대비 현안논의 관련 총리주재 經濟長官 懇談會(7. 4)
 - 총리실에서 양부처와 협의하여 조정하도록 총리지시
- 총리실 행조실장 주재 관계부처 次官 朝餐 懇談會(7. 10)

- 경제장관회의를 생략하고 바로 국무회의에 상정하는 것은 절차상 문제가 있으므로 경제장관회의를 먼저 거쳐야 함.

- 줄속 처리시 국민이나 언론의 비판 우려가 크므로 충분한 협의 필요

○ 經濟長官會議에서 논의(7. 14)

- 동 문제는 국민의 건강보호와 안전이 중요하므로 선불리 결론을 낼 사항이 아니며, 현재 安全本部의 「廳」 개편과 관련 기능조정 문제, 관련업계, 전문가 등의 충분한 의견을 수렴하여 國民健康保護 차원에서 食品安全管理問題를 다시 한번 검토해 보아야 함.

- 재경원차관보 주재로 양부처 1급간에 협의후 경제장관회의에 재상정키로 하고 보류

- 현재 재경원에서 양부처 1급회의 개최(7. 19) 등 협의중에 있음.

4. 法改正時 移管되는 업무

- 營業許可 및 申告管理 업무
 - 식품제조·가공업중 축산물가공업(식육제품·유가공품제조업) 이관
 - 식품보관업중 축산물보관업, 식육판매업, 우유류판매업 등 이관
 - 용기·포장류제조업중 축산물용기등제조업(착유기, 우유팩 등) 이관
 - ※ 실제 영업허가(신고)권한은 市·郡·區 衛生係에서 수행하고 있어 이관시 市·郡·區 畜産係에서 수행
- 축산물가공식품관련 정책결정, 법령·제도 정비 및 식품안전향상을 위한 지원업무(HACCP 등)
- 식품 등의 基準 및 規格, 表示基準, 廣告규정 관리
 - 축산물 및 축산물가공품에 대한 위생기준·규격설정, 표시기준, 광고규정 설정 등
- 위생감시 등 총괄적 사후관리
 - 축산물가공품 제조업소 등 관련업소에 대한 출입·검사

- 유통중인 축산물 및 축산물가공품에 대한 수거·검사

○ 行政處分 등

- 축산물가공품 제조업소, 운반업소, 판매업소 등에 대한 영업정지 등 행정처분

5. 保健福祉部 基本立場

- 식품안전문제는 어떤 이유로도 소홀히 되어서는 안되며 國民健康保護 차원에서 현행과 같이 식품안전전담부처인 保健福祉部가 총괄·전문적으로 관할하는 것이 바람직함.

- '96. 11 대통령의 특별지시에 따른 식품안전확보대책 수립 등 정부의 기본방침에 혼선야기 우려

- 현재 개편 추진중인 「食品醫藥品廳」 설치시 종합적·전문적 식품안전관리업무 수행에 차질 초래

- 현재 동 사안에 대해 정부내에서 관계부처간에 협의중에 있는 바

- 정부조직의 기능개편, 인력충원 및 예산 등을 수반하는 것으로서 정부 관련 부처와 긴밀한 협의하에 처리하는 것이 바람직함.

- 축산진흥 및 농가보호는 農林部와 긴밀한 협조를 통해 추진이 가능하며, 福祉部에서도 이를 위해 적극 노력할 것임.

- 국민건강위해요소 발표로 인한 농어민 등 피해를 최소화·예방하기 위한 事前協議體 설치·운영

- 농가소득수준 향상을 위한 家內製造業 등에 대한 인·허가 대폭 완화 조치

6. 移管시 豫想되는 問題點

- 食品安全行政의 二元化로 혼선과 후퇴 초래

- 종합적 식품안전행정수행 차질로 국민건강 저해 우려

- 食品産業에 대한 重複規制로 경쟁력 저하 요인

- 현재 1개 제조업 허가로 모든 식품 제조 가능

- 이관시 축산물가공업(식육제품·유가공품제조업) 허가, 운반업·판매업 허가 등 추가 필요 및 이에 따른 중복 출입검사로 불편과 민원야기

- 현 시·군·구 위생과 관리 → 위생과, 축산과 이중관리

- ※ (주)진주햄의 경우 햄은 축산과, 어육제품은 위생과 관리

- ※ 한 제품도 2개부서 관장 : 만두피와 고기만두속, 햄버거, 라면과 스프 등

○ 政府組織의 효율적 管理에 역행

- 위생계, 축산계에 위생감시인력 이중배치 등

- ※ 수의인력이 담당해야 한다고 해서 업무가 이관되어야 한다는 논리는 무리

- 현 복지부 조직·인력으로 수행 : 농림부는 조직·예산 추가 필요

○ 비전문 인력의 식품위생업무 수행으로 국민건강 해칠 우려

- 사육·도축과정에서는 당해전문가인 수의인력이,

- 가공식품 제조과정에서는 식품위생 전문인력이 관리하는 것이 국민건강보호 차원에서 바람직

- ※ 그러나 굳이 일원관리가 필요하다면 이관의 용이성이나 국민건강차원에서 도축장·집유장의 보건복지부 이관이 바람직함(예 : 일본)

7. 農林部 主張에 대한 細部檢討

- ① 축산물위생관리(사육·도축-農林部, 가공·유통·판매-福祉部)가 二元化되어 一元化되어야 한다는 주장에 대하여

- 축산물관리 측면에서 보면 이원화 되었다고 주장할 수 있겠으나

- 전체적인 식품의 위생관리 측면에서 보면 이관할 경우 오히려 二元化, 多元化되는 것임.

- 제조업의 인·허가 및 사후관리는 이미 시·군·구에 이관되어 있어
- 중앙부처 차원에서는 업무이관이 라면 食品衛生 規格·基準을 정하는 관련법령과 식품공전의 이원화를 의미하는데 이는 식품안전의 종합적·일관적 관리차원에서 있을 수 없는 일임.
- 地方行政에서도 현재 위생과의 일원적 관리에서 위생과(일반식품), 축산과(축산식품)로 이원화됨.

- 식품제조업에 대한 重複規制와 관리부서 二元化 초래
- 심지어 약 2백만개에 이르는 식품제조·유통·보관·판매업소에 이중으로 출입·단속·검사행위가 이루어지게 됨.
- 업종의 구분에서도 제조업은 물론 보관업, 유통·판매업까지 모두 떼어 이원화됨.
- 이는 식품행정의 혼란은 물론 식품산업 경쟁력 제고에 저해요소가 될 뿐임.

현 행

⇒

이관시 추가 허가사항

- 식품제조업 허가만으로 생산가능 (5만 4천개소)
 - 식품보관업·운반업 허가만으로 가능 (14만개소)
 - 슈퍼 등 식품판매업 신고만으로 가능 (약 200만개소)
 - 용기·포장류제조업 신고만으로 가능 (800개소)
- ② 人獸共通傳染病 관리를 위하여 전문가인 수의사가 제조, 판매까지 관장해야 한다는 주장에 대하여
- 인수공통전염병이 가공품에서 발생 가능한가?
 - 전염원은 가축이므로 농림부 소관업무인 사육, 도축 및 집유과정에서의 防疫과 위생관리가 철저하면 차단되는 것임.

- 식육제품제조·가공업 추가허가 필요
유가공품제조·가공업 추가허가 필요
 - 축산물보관업·운반업 추가허가 필요
 - 축산물판매업 추가신고 필요
(정육점, 우유대리점)
 - 축산물용기 등 제조업 추가신고 필요
- 따라서 이를 이유로 이관한다는 것은 농림부가 소관업무 책임과 의무를 해태하고, 불필요한 걱정을 하는 것임.
 - ※ 인수공통전염병은 아직까지 가공품에서 발견된 적이 없음.
 - ※ 영국의 狂牛病 사례는 가공품에서 발견된 것이 아니고 소에서 발견되어 식육과 가공품으로의 전이를 차단한 것임.

○ 사육에서 도축까지의 위생관리내용
과 도축이후 식품생산 과정에서의

위생관리는 전혀 성격을 달리함.

○ 단계별	사 육	→	도 축	→	제조·가공· 유통·판매
○ 업무내용	<ul style="list-style-type: none"> · 가축사육 · 가축전염병관리 · 영농지도 		<ul style="list-style-type: none"> · 가축전염병조사 · 등급구분 · 잔류농약 등 시험 검사 		<ul style="list-style-type: none"> · 안전기준·규격 설정 · 농약, 항생물질, 식품첨가물관리 등 · 제품수거·검사 · 표시기준·광고 등 관리
○ 전문성	<ul style="list-style-type: none"> · 수의학 · 축산학 		<ul style="list-style-type: none"> · 수의학 · 미생물, 독성학 등 		<ul style="list-style-type: none"> · 식품가공학 · 위생학 · 수의공중보건학 · 미생물학 · 독성학, 화학 · 영양학

- 따라서 농림부는 현행대로 사육
과 도축단계에서 人獸共通傳染病
관리 등 동질적 위생업무를 관장
하고

※ 고름우유, 착유기 DOP, 물먹인
소문제 등 모두 도축장·집유장
에서 문제의 발단이 생겼음.

- 복지부는 농림부에서 관리한 위
생적인 원료를 가지고 제조과정
에서 식품위생관리를 철저히 하
는 것이 오히려 더 효율적

- 따라서 가공식품 관리의 극히 일
부분에 해당되는 인수공통전염병
관리를 위해 이관해야 한다는 것
은 논리의 비약임.

· 또한 쇠고기의 경우 생산량의
극히 일부분만 제조·가공업 분
야에서 사용(돼지고기는 16%
정도)되고 대부분은 음식점,
일반가정 사용분임.

③ 미국, EU 등 先進國은 農林部가 담당
한다는 주장에 대하여

○ 미국은 '93 햄버거 식중독사건이
발생하자 行政改革 차원에서 농무
성 산하 FSIS(식품안전검사처)를

해체하고 그 업무를 FDA로 일원
화하는 법안을 의회에 제출한 바
있음.

- 농촌의원들과 축산업계의 반대로
법안통과에는 실패했으나 정책기
조는 유지(FDA부청장을 FSIS의
長으로 임명)

※ 미국에서도 육류 등에 대한 衛
生基準은 FDA가 관장하고 우
유의 경우에는 우유목장, 집유
장까지도 모두 FDA에서 관장

○ 최근 EU에서도 狂牛病사건이후 國
民健康保護 차원에서 식품안전업무
담당부서를 농림부서에서 소비자보
호안전부서로 전환했음.

- 또한 전담안전관리기관으로 “食
品檢疫廳” 설립 추진중

○ 각국의 역사적 배경에 따라 관장부
서는 상이

- 축산물 輸入國인 일본: 도축장·
집유장까지도 厚生省에서 관장
- 축산물 輸出國인 유럽, 호주 등
: 農林部에서 관장

④ 行政刷新委員會가 결정한 사항을 이
행하지 않는다는 주장에 대하여

- 행쇄위는 대통령의 자문위원회로서 행정쇄신에 관하여 연구·심의하여 그 결과를 대통령에게 건의하는 기능을 수행하고 있음(행정쇄신위원회규정, 대통령령 제14533호).
- 행쇄위 결정이 이행되기 위해서는 입법절차(國務會議, 國會審議 등)를 밟아야 되는 바, 동건은 현재 정부내 절차를 진행중에 있는 사항임.
- 회의진행 과정에서도 충분한 의견개진과 심층적인 검토가 미흡한 부분이 있음.
 - 실무위원회 1회 개최('96. 4. 24) 후, 본회의('97. 2. 28)에서 최종 결정
 - 참고인 선정, 실태조사 등도 축산분야로 편중
 - * 참고인(시·도 가축위생계장, 수의학 교수 등) 실태조사(시·도, 시·군·구 축산과, 축산시설)
- ⑤ 福祉部의 有害性 발표로 인하여 畜産農家가 피해를 입었다는 주장에 대하여
 - 보건복지부는 국민건강과 안전을 책임지는 부서로서 식품위해요소에 대한 확인관리를 통하여 문제발견시 국민에게 알리는 것이 기본임무임. 또한 축산농가의 보호도 중요하나 이를 이유로 식품안전이 소홀이 되어서는 안될 것임.
 - 그간 고름우유, DOP 등 유해성 논란 과정에서 본의 아니게 농가 등에 피해가 발생한 것도 사실임.
 - 이러한 문제는 농림부 등 관계부처와 긴밀히 협의하여 해결 노력
 - 검사결과 발표시 관계부처, 소비자단체, 축산단체 등으로 구성된 「安全性協議會」에서 심층 협의

<참고 1>

外國의 식품안전관리업무

미 국

- 미국은 축산농국가이며 축산물 수출국가인데다 FSIS(식품안전검사처)가 FDA(식품의약품안전청)보다 훨씬 먼저 발족하는 등의 배경으로 농무성에서 관장
- 1930년 식품·의약품관리를 총괄하는 FDA를 농무성 소속으로 출범시켰으나, 식품안전성확보의 중요성이 대두되면서 1940년 보건성으로 이관
- '93 박테리아감염 햄버거로 인한 대규모 식중독사건 후 Clinton대통령은 행정개혁차원에서 농무성산하 FSIS를 해체하고 식품위생에 관한 업무를 FDA로 일원화하는 법안을 의회에 제출하였으나 농민단체 등의 반대로 비로 무산
 - * 클린턴대통령은 재취임후 '97.1 식품에 기인한 질병예방을 위해 획기적인 식품안전대책을 수립토록 지시
- 현재는 FDA부청장을 FSIS청장에 임명하여 위생관리의 과학화 등 개혁을 추진중
- * 식품의약품청(FDA)과 식품안전검사처(FSIS)의 기능비교
 - FDA
 - 육류 등 축산물, 수산물, 우유 및 유가공품, 치즈가공품, 일반식품 및 식품첨가물 등에 대한 안전기준 설정
 - 동물약품과 동물사료 안전성·유효성 평가·지시 및 축산물의 잔류화학물질 기준 설정

- 축산물중 우유 및 유가공품, 치즈가공품, 어패류가공품 22개 식품군(228개 품목) 등에 대한 개별규격(미국 식품공전) 설정
- 우유제품, 수산물, 일반식품, 식품첨가물에 대한 감시·검사 실시
- GA(A등급)우유농장, 집유장, 식품제조·가공공장, 슈퍼마켓 등 판매점 감시·검사

○ FSIS

- 곡류, 육류 및 가금육(원료육 2~3% 이상)에 대한 위생감시·검사 실시
- ※ 육류 등에 관한 잔류농약기준은 환경보호청(EPA), 항생·항균물질기준 및 중금속기준 등 안전기준은 FDA가 설정
- 육류 1개 식품(53개 품목)에 대한 규격 설정

일 본

- 수입의존도가 높은 일본은 식품산업육성 측면보다는 국민건강확보차원에서 식품안전관리가 더 중요하기 때문에 축산물가공식품은 물론 도축장관리까지도 후생성에서 관장
- 하시모토총리 주도로 관방성, 통산성, 농무성 등의 해체를 골자로 하는 행정개혁을 추진중에 있는 바, 이는 종래의 생산자 위주 행정체제에서 소비자위주의 행정체제로의 전환을 의미함.

※ 후생성과 농무성의 기능 비교

- 후생성
 - 도축장 위생관리, 도축검사(도축장법)
 - 식품위생기준설정, 식품제조업(집

유업 등) 인·허가, 식품·식품첨가물, 완구류, 세정제 등에 대한 수거·검사 등 위생감시(식품위생법)

○ 농무성

- 농산물 및 일부 가공식품에 대한 품질관리·표시 [농림물자의규격화 및품질표시적정화에관한법률(JAS법), 임의규정]
- 가축전염병예방법에 의거 가축질병위생 관리

캐나다

- 보건부, 농무부, 수산해양부 등에서 분산·관리하고 있는 식품안전관리관련 8개기관의 업무를 총괄·체계적으로 관리하기 위하여 식품검사청(CFIA) 설립('97. 4)
- 설립목적 및 기능이 유사한 우리나라 식품의약품안전본부(KFDA)와 협력 추진중

E U

- 최근 EU에서는 광우병사건 이후 국민건강보호 차원에서 식품안전관리업무 담당부서를 농림부서에서 소비자보호 안전부서(소비자정책·보건총국)로 전환했음.
 - 농림부서 직원 117명을 보건총국으로 이관(166명 추가 총원계획)
 - 또한 식품안전전담관리기관으로 “식품검사청” 설립 추진중

영 국

- 광우병사건으로 인해 농수산식품성에서 실시하던 식품안전행정을 「소비자보호성」으로 일원화 추진 계획

<참고 2>

보건복지부 식품위생관리체계

