

축산식품 관리일원화 추진상황

1. 머릿말
2. 축산물 가공업무 일원화 경위
3. 현행 축산물 위생관리체계
4. 농림부로 일원화되어야 하는 사유
5. 세계적인 추세와 논의동향
6. 농림부 일원화 후 주요 개선사항
7. 향후 중점추진계획
8. 맺음말

배 상 호

- 서울대학교 수의과대학졸업
- 영국 래딩대학 농대 수의역학 및 경제학과정 수료
- 농림부 가축위생과장
- 현 가축위생방역지원본부 전무이사

축산식품관리일원화 추진상황

1. 머릿말

금년 2월 보건복지부(식약청)에서는 농림부(축산식품), 해양수산부(수산식품)등 7개 부처에서 관장하고 있는 모든 식품에 대한 제조 및 위생관리 업무를 식약청으로 일원화하고자 하는 내용의 “식품안전종합대책” 추진계획을 마련하여 대통령께 보고하였으며, 국무총리실 “규제개혁위원회”에서는 식품안전규제합리화 추진일정을 확정하고 실무작업반을 편성하여 개선방안을 협의 조정된 후 오는 11월 국무회의를 거쳐 정부안으로 확정할 계획으로 관계부처 실무협의를 진행한 바 있다.

한편 농림부에서는 신입 허상만 장관 취임이후 지난달 28일 대통령 업무보고와 국회 농림해양수산위원회에서의 현안보고를 통해, 21세기 농정여건에 대응하고 미래지향적이고 선진화된 조직으로 기능을 재편하여 지금까지 농축산물의 생산과 수급조절 위주에서 식품안전 및 농업인 소득과 농촌개발 중심으로 전환할 계획이며, 부처명칭을 농업식품농촌부로 변경하고 정책기능 중심의 조직으로 전환할 것이라고 밝혔다.

이에 따라 국무총리실에서는 규제개혁위원회의 식품안전규제합리화 일정을 중단하고 공정거래위원회를 중심으로 관계부처 실무작업반을 재편성하여 심도있는 검토작업에 임하고 있다고 하나, 문제는 정부수립이후 축산물에 대한 위생관리 업무를 가축위생 및 방역전문인력과 조직이 있는 농림부에서 계속 담당해왔던 것을 지난 '85년 모든 식품위생관리 일원화 명분하에 공청회 한번 없이 보건복지부로 이관되었으며, 이후 지자체와 소비자·생산자등 37개 단체가 공동으로 국무총리실 행정쇄신위원회에 건의하고 국회에 청원입법을 요구하여 '97년 12월 정기국회 본회의에서 찬반토론 후 압도적으로 축산물가공처리법을 전면 개정하여 축산물은 생산에서부터 가공·운송·보관·판매(식육판매업·우유대리점)에 이르기까지 농림부에서 관장토록 부처간 업무조정을 명확히 하여 시행한지 불과 5년이 지난 시점에서 재논의되고 있음은 소비자와 생산자를 외면한 자칫 행정력 낭비로 이어질 것이 심히 우려된다.

본고에서는 축산식품관리체제 일원화 문제를 재조명하여 그간의 추진상황과 향후 추진대책 등에 관하여 기술하고자 한다.

2. 축산물 가공업무 일원화 경위

정부수립 이후 축산물에 대한 위생관리 업무는 가축방역·위생 전문인력을 보유한 농림부에서 계속 담당해 왔으나, 지난 '85년 모든 식품위생업무를 일원화하겠다는 명분하에 충분한 논의과정 없이 당시 보건사회부로 이관을 결정하였다.

'95년 소비자단체 등의 개정요구에 따라 2년여간 심도 있는 논의와 토론을 거쳐 '98.7월부터 다시 농림부로 일원화하였던바, 지자체, 소비자·생산자단체 등 37개 단체가 공동으로 행정쇄신위원회에 건의한 내용을 현지실사 및 관련업체 의견수렴 등을 거쳐 '97.2.28일자 농림부로 다시 환원키로 행쇄위에서 의결하였으며, '97년 정기국회 본회의에서 찬반토론 후 축산물가공처리법을 개정(찬성 90, 반대 21, 기권 47)하여 농림부에서 축산물의 생산·가공·유통업무를 권장토록 하였다.

3. 현행 축산물 위생관리체제

가축의 사육에서부터 도축·가공·보관·운반·식육판매점까지는 농림부에서, 음식점 및 슈퍼

마켓을 통한 소비단계는 식품의약품안전청에서 지도·감독하고 있으며, 식육함량 등을 기준으로 축산물가공처리법상 축산가공품으로 분류된 105개 품목에 대한 위생관리 업무는 농림부에서 수행하고, 축산물의 위해성물질 잔류허용기준 및 첨가물의 사용기준 설정 업무는 식약청에서 담당하고 있다.

4. 농림부로 일원화되어야 하는 사유

- 가. 축산식품은 일반식품과 달리 가축의 질병이 사람에게까지 전염되는 약 100여종의 인수공통 전염병 원인체가 있어, 농장 사육단계에서부터 위험이 발생하지 않도록 가축질병 방역 및 동물약품 안전사용 지도업무 등이 체계적으로 이루어져야 하는 바, 소해면상뇌증(일명 광우병, BSE) 발생원인도 가축에게 급여한 동물성 사료에 의한 것이며, 광우병에 감염된 가축의 식육이나 부산물을 섭취할 경우 V-CJD(변형 크로이츠펠트야콥병)에 걸리는 것으로 추정되고 있다.
- 나. 축산물은 부패하기 쉬운 고단백 영양식품으로서 유통과정에서 대장균 등 식중독균에 의한 오염가능성이 상대적으로 높아, 농장에서 식탁까지(Farm to Table) 전 과정에서 발생할 수 있는 위생상 위험요소를 일관성 있게 체계적으로 관리하는 것이 매우 중요하다.
- 다. 유통과정에서 문제가 발생할 경우, 신속한 폐기처분과 동시에 농장까지 역추적하여 위험을 원천적으로 제거하는 것이 필요하며, 가축 사육단계와 단절된 채 유통단계에서 모니터링 검사만으로 위험을 제거한다는 것은 예방이 아닌 사후조치에 불과하다. 따라서 유통과정에서 단속만을 강화함으로써 축산물의 위생·안전성을 확보하는 데는 근본적인 한계가 있으므로, 축산관련 산업 전체를 한 단계 발전시킴으로써 생산농가, 가공·보관·판매업자 등의 책임과 의식을 함께 제고하는 것이 효과적이다.
- 라. 시장개방하에서 수입축산물과 경쟁해서 이기려면 위생과 안전성을 높여 소비자의 신뢰를 얻는 것이 가장 중요하며, 축산물의 위생과 안전성 문제를 핵심 정책과제로 설정·추진하고 있으므로 일부에서 농림부가 농가편을 들기 때문에 복지분야로 위생관리 업무를 일원화해야 한다고 주장하는 것은 타당성이 없다.

5. 세계적인 추세와 논의동향

- 가. 최근 광우병(BSE) 파동을 계기로 식품안전관리 업무가 기존 농업부처에서 보건부처로 이관되고 있다는 일부의 주장은 사실과 다르며, 미국, 영국, 호주, 캐나다, 독일, 프랑스, 덴마크 등 대부분의 선진국은 농업부처에서 축산식품에 대한 위생관리 업무를 담당하고 있고, 다만, 영국과 캐나다의 경우 집행업무는 생산부서로 일원화되었으나 식품 기준설정 업무는 집행기능과 분리, 독립 행정기관에서 관장하고 있으며, 축산물과 일반식품을 구분하는 국가는 미국과 일본뿐인데 일본만이 후생성에서 담당하고 있다가 최근 광우병 발생을 계기로 총리실 산하에 독립된 식품안전위원회 설립을 추진하고 있다.
- 나. 종래의 생산개념 만으로는 농업의 국제경쟁력을 높이기 어렵고 안전성 등 새로운 이슈에 적절히 대응할 수 없다고 판단하여 선진국을 중심으로 식품연계관리(Food Chain System)의 중요성 및 농업의 다기능성이 부각되고 있는 상황으로서 농업부처의 영역을 식품·환경·지역개발 등으로 확대하고 있는 것이 일반적인 추세다.
최근 부처개편 사례는 소비자보호·식품농업부(독일 '01), 환경·식품농촌부(영국 '01), 식

품농어업부(덴마크 '99) 등이며, 국제식품규격위원회(Codex)는 식품위생일반원칙(General Principles of Food Hygiene)에서 “식용에 적합한 안전하고 위생적인 식품임을 보증하기 위해서는 원료생산에서부터 최종소비자까지의 전 식품생산·유통과정(throughout the food chain)에 있어 적용가능한 핵심 식품위생사항을 파악하고 적절한 위생관리를 실시하는 것”을 규정하고 있다.

6. 농림부 일원화 후 주요 개선사항

<농장 사육단계>

사료내 잔류농약과 동물용 의약품안전사용기준(잔류농약 17종, 동물용 의약품 59종)을 설정하였으며, 착유용·산란용·비육후기용·육계출하용 배합사료에 동물약품 첨가를 금지하고, 항생물질별로 출하전 사용금지기간을 설정·운영하고 있다.

사료 검정항목(동물용의약품 54, 농약 17, 중금속 8)을 확대하여 '96년 57개 항목에서 '01년에는 123개 항목으로 확대하여 검정하고 있으며, 동물용의약품 등에 대한 제조업 및 품목허가 지침을 강화하였다.

<도축·가공단계>

위해요소중점관리제도(HACCP) 등 과학적 위생관리 기법을 도입하여, 도축장은 '00.7월부터 연차적으로 의무적용을 확대하고, 축산물 가공장에 대해서는 자율 적용하되 대상품목을 확대하였다.

도축장 및 축산물가공장의 자체위생관리기준(SSOP) 시행을 의무화하였고 선진국형 축산물종합처리장(LPC)에 대한 투·융자를 지원('01년까지 1,500억원)하였다.

또한, 농가에서 출하된 식육중 잔류물질 및 병원성 미생물 검사를 강화하여, 73종(항생물질 20, 합성항균제 19, 호르몬 2, 농약 32) 105천건을 검사하였다.

- ('97) 83천건/17종 → ('99) 90천건/44종 → ('02) 105천건/73종

7. 향후 중점추진계획

가. 가축사육부터 축산물판매까지(Farm to Table) 일관된 과학적 위생관리체계를 공고히하고, 가축사육단계에서의 “한국형 위생관리우수농장(Good Production Practice)” 체계를 구축하여, 현재 양돈장에 시범시행되고 있는 “양돈장 청정돈육생산 위생관리우수농장 인증제” 추진성과에 따라 여타 축종으로 확대시행하며, 도축장 HACCP 전면시행에 따른 도축장 위생관리를 강화하고, 축산물가공장에 대한 HACCP 적용 확대를 지속적으로 추진한다.

나. 유통단계에서 위생문제 발생시 근본원인을 파악하기 위한 역추적 체계(Traceability)를 구축하고, 위해축산물 발생시 전자칩·바코드(Bar-code) 등을 통해 원료동물 생산농장·도축장·축산물가공장 등 생산·유통경로를 파악하여 위해원인을 제거하고 재발방지대책을 추진한다.

8. 맺음말

축산식품의 안전성 확보문제는 국민건강과 직결되며 소비자의 신뢰를 얻지 못하는 축산업은

외면당하게 됨은 자명한 길이다. 따라서 축산식품은 **가축의 사육**에서부터 **생산·가공·유통**에 이르기까지 **생산부서**에서 일관성있게 생산 및 위생관리를 관장하는 것이 전 세계적인 추세이며, **소비자와 생산자를 공동보호**하고 **국제경쟁력**을 제고할 수 있는 길인 것이다.

최근 농림부에서 모든 식품을 생산에서부터 가공·유통에 이르기까지 일관성 있게 농림부로 일원화하여 식품안전종합대책 수립과 더불어 **국가식품안전성확보전략**을 추진하고 있음은 늦은 감은 있으나 무척 다행스러운 일이며 적극적인 지지와 성원을 보낸다.

불과 5년 전에 충분한 여론수렴과 토론과정을 거쳐 정해진 사안을 다시 재검토 하는 것은 **자칫 부처 이기주의적**이며 불필요한 **국력낭비**와 **혼란**만 초래할 뿐이다. 다만, 식품 안전성 문제에 관한 **관계부처 의견조정 및 협조체제**를 강화할 필요가 있으므로 현행 국무조정실 산하 식품안전관리대책협의회 확대 개편에는 공감하는 바이다.

부처별 식품관련 업무현황

| 구 분 | 소관부처 | 관 련 법 령 | 주 요 업 무 |
|--------------------------|---|--|---|
| 타 부처 소관 이외의 모든 식품 | 식품의약품 안전청 | ○ 식품위생법 | - 식품위생관련 법령의 제·개정, 기준·규격 설정 - 위해가능물질의 잔류기준 설정 - 수거검사, 지도단속업무 및 사전·사후관리 전담 |
| 축산물 및 그 가공품 농 산 물 | 농 립 부 (수의과학 검역원) 원료: 농림부 가공·유통: 식약청 | ○ 축산물가공처리법 - 식육, 우유, 계란 및 이를 주성분으로 한 가공식품 ○ 농산물품질관리법 | - 축산물의 위생적 관리 및 품질향상 - 축산물의 기준규격 설정 - 수거검사 및 지도감독 - 원산지표시 등 |
| 수 산 물 | 원료: 해양수산부 가공·유통: 식약청 | ○ 수산물검사법 | - 수산물의 품질 및 위생검사 - 검사표준 설정 등 |
| 먹 는 물 | 환 경 부 | ○ 먹는물관리법 | - 먹는 물의 수질관리 및 위생관리 - 먹는 샘물 제조허가 및 기준규격 설정, 지도·단속 |
| 주 류 | 국 세 청 (기술연구소) | ○ 주세법 | - 주류의 규격설정 - 주류제조면허 및 허가 - 주류업체의 지도·단속 |
| 소 금 (식용염 제외) | 산업자원부 | ○ 염관리법 | - 염제조업허가 - 품질검사, 기준설정 등 |
| 학교급식 | 교 육 부, 시도교육청 | ○ 학교급식법 | - 학교급식관련 업무 |
| 집행업무 | 각 시·도 (시·군·구) | ○ 식품위생법 ○ 축산물가공처리법 ○ 먹는물관리법 ○ 염관리법 등 | - 축산물가공업등 허가 및 지도 단속 등 - 식품등의 영업허가 및 지도·단속 등 집행업무 수행 |

< 별첨 2 >

식품안전담당기관 외국사례

□ 미국

- 식품안전관리기능이 식품의 특성에 따른 부처별 관리체계
 - 일반식품 : 보건부 식품의약품청(FDA)
 - 축 산 물 : 농업부 식품안전검사청(FSIS)
 - 먹 는 물 : 환경보호청(포장된 물은 FDA 관장)
 - 주 류 : 재무부 국세청
- 부처간 협력체계 구축을 위하여 '98년 대통령소속하에 『국가식품안전위원회』구성·운영

□ 일본

- 출하전 생산단계는 농림수산성에서 관리하고 그 이후 단계는 후생노동성에서 관리 (주류는 국세청에서 관리)
- 최근 광우병 파동을 계기로 식품안전관리체계 및 부처간의 협조체계를 강화하기 위하여 금년 7월 1일 발족을 목표로
 - 내각부(총리직속)소속으로 『식품안전위원회』 설치하고,
 - 농림수산성내에 식량청을 폐지하는 대신에 소비자보호 및 식품안전업무를 전담하기 위해 “소비·안전국”을 신설 추진중
- ※ 식품안전위원회는 농림수산성과 후생노동성과는 별도 조직

□ 영국

- 독립부처인 식품규격청(FSA)을 설립('99)하여 식품안전관련 기준설정 기능 수행
- 식품검사등 집행기능은 환경식품농업부에서 대부분 수행

□ 캐나다

- 보건부에서 식품안전관련 기준·규격 설정·관리 담당
- 농업식품부 산하에 식품검사청을 설립('97. 4)하여 모든 식품에 대한 검사·관리 기능 수행