

食品衛生管理의 問題點과 對策

申
光
淳
(서울保健專門大教授)

緒 論

人間이 원만한 生活을 營爲함에 있어 必須 不可缺한 具備要件은 再論할 餘地도 없이 衣, 食, 住의 3大要素이다. 이 세가지 要素를 어떻게 利用하면서 生活하느냐 하는 것이 바로 그 民族의 文化水準을 判斷할 수 있고 나아가서 그 國家의 經濟水準을 證明할 수 있다고 본다. 卽 이 세가지 要素가 高度로 發展될 수록 그 國家는 富強하게 될 것이며 그 社會는 福祉社會라 할 수 있는 것이다. 特히 그 중에서도 “衣”와 “住”는 周圍環境이나 氣候條件에 따라서 어느 程度 缺乏되더라도 人間의 生命 自體에는 別로 致命의인 影響을 주지 않을 수도 있으나 “食”이라는 要素는 한시라도 缺乏된 狀態 또는 不良한 狀態에서는 생활을 유지할 수 없을 뿐 아니라 生命 자체에도 위협이 되는 것이다.

이러한 점에서 食品이란 人間の 生命유지에 근원으로서 人間이 이 세상에 출현할 때부터 존재하였으나 그 공급 방법은 원래 自然산물 그대로에서부터 비롯하던 것이 人間の 지혜가 발달하고 人口가 증가하며 생활양식이 變遷함에 따라서 食생활의 양상도 變遷하게 된 것이다. 이러한 食생활의 變遷은 地理적 조건과 民族적 特性에 따라 여러 형태로 발전되어 각기 상이한 食생활 습관을 갖게 되었으나 어떤 형태이든 그 과정은 自然物 採取에서 農耕方法 또는 牧畜方法을 거쳐 加工食品의 生産段階로 발전된 점은 동일하다 하겠다. 이러한 食生活의 習慣化는 그 國民 또는 民族의 保健과 直結되는 것으로 그 國民의 保健知識 程度와 食品管理 狀態에 따라서 各樣各색의 健康 障礙를 야기시킬 수도 있다. 特히 최근 식품의 상품 가치와 기호를 높이기 위하여 外觀,

色香 또는 營養成分 등을 加하며 利用의 편리를 위하여 “인스턴트식품”化 경향이 점차 커져서 食생활 양상이 自然食品 爲主에서 여러 가지 형태의 加工食品 爲主로 변화하게 되었으며 이에 따라 제조과정은 복잡하여 지고 고도의 기술을 요하게 되었다.

여기서 이들 가공식품이 갖추어야 할 필수 조건을 들어보면, ① 衛生的일 것, ② 營養的으로 充實할 것, ③ 魅力的일 것 등의 세가지 요소를 구비하여야 한다.

1) 위생적이어야 한다고 함은 주로 세균성 식중독과 급성 또는 만성적으로 올 수 있는 화학성 식중독을 들 수 있다. 특히, 화학성 식중독으로 문제가 되는 것은 가공 식품에 많이 이용되는 食品添加物로서 食品工業의 발달과 더불어 그 사용 종류가 많아지고 있으며 사용 용도도 점차 다양화 되어가고 있다. 또한 각종 殺蟲劑, 殺菌劑 등의 農藥, 工場廢水 등 환경오염 물질로 인한 食品汚染(有害金屬類, PCB등), 家畜의 飼料나 治療劑로 사용되는 抗生物質의 人體로의 전환등 문제가 최근 우려의 대상이 되고 있다.

2) 영양적으로 충실하여야 한다는 것은 식품 그 자체가 함유하고 있는 영양 물질을 말하는 것으로 현대적인 가공 식품은 부족되는 영양 물질을 補強(enriched or fortified food)하기도 하나 때로는 오히려 영양 성분의 일부 또는 전부를 제거하여 단지 기호만을 충족시키는 식품도 있으며 또한 식이조절용의 가공식품도 있다.

3) 매력적이어야 한다고 함은 그 식품을 官能的으로 판단할 때 외관과 향미 등이 식품으로서의 매력을 지닐 수 있어야 한다는 말이다. 물론 식품은 생명 유지를 위한 수단이기도 하지만 역시 기호성이 없으면 그 가치가 저하되는 것이다.

이상에서 말한 바와 같이, 食品의 安全性과 合理性을 유지하기 위한 모든 수단 방법이 식품 위생 관리의 목표가 된 것이며 여기에 편여되는 모든 요소가 여러 가지 여건에 따라 끊임 없이 변천되고 있는 것이다. 따라서, 이에 대처하여 국민을 보호하여야 할 행정 행위도 시대성과 지역적 여건에 따라 제반 현실 사정과 부합되는 것이 아니면 안된다.

食品衛生管理의 現況

1. 行政的 現況

1) 食品管理法規의 種類: 日帝時 總督府令으로서 衛生上有害食物 및 有害物質 取締規則 등 9個의 個別的인 法規를 일괄하여 1962年 舊法整理를 계기로 本格的인 食品衛生的의 向上과 적정한 食品 관리를 위하여 食品衛生法을 비롯하여 畜產物加工處理法, 水產業法, 酒稅法 등 關係法規가 制定되어 施行中이다. 따라서 모든 식품은 식품 위생법의 규제를 받으나 축산물 제품, 수산물 제품, 주류 등은 각각의 특별법에 의하여 규제를 받고 있으며, 이 밖에도 不正不良食品의 加重處罰을 위한 特別法인 保健犯罪團束에 관한 特別措置法이 1969년부터 시행되고 있다.

2) 食品關係 行政組織: 現 政府組織과 機能에 의하면 食品의 衛生管理는 保健社會部, 農水產部, 水產廳, 國稅廳 등에서 分掌하여 各各의 對象業務에 따라 指導監督을 하고 있다.

即 농수산부에서는 축산물 가공 처리법에 의하여 肉類 및 乳類食品과 그 加工食品에 대하여, 수산청에서는 水產業法에 의하여 海產物과 그 加工製品에 대한 식품 관리를 맡으며, 재무부 산하전매청 및 국세청에서는 주세법 및 인삼 및 인삼 제품 규제에 관한 법률에 따라 酒類 및 人蔘製品에 대한 지도 관리를 담당

하고 있다.

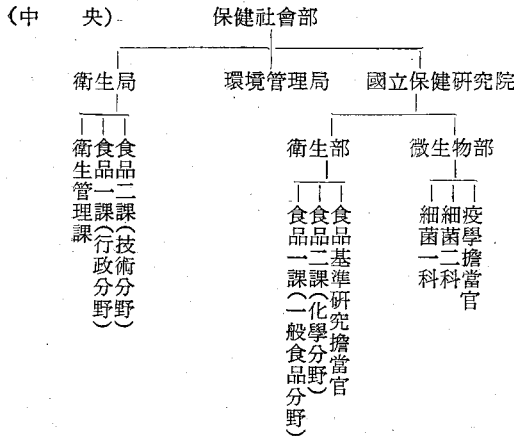
이들 관장 업무에 대한 분야별 조직 체계를 보면 다음과 같다.

食品 및 衛生行政을 擔當하는 政府機構를 分野別로 볼 것 같으면 다음과 같으며 外國에 比하여 多樣化되어 있다고 할 수 있다.

1. 一般食品分野

乳肉食品, 水産食品, 酒類 등을 除外한 其他 一般食品 全般에 관한 機構로서 主로 保健 社會部 所管機構와 組織을 볼 것 같으면 第1 表와 같다.

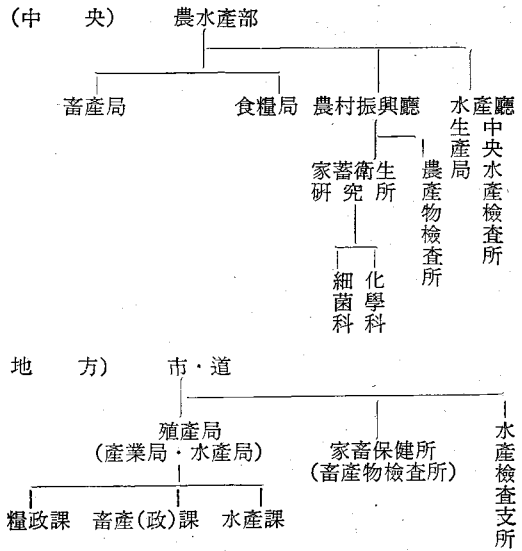
第1表. 食品關係 行政系統 및 機構



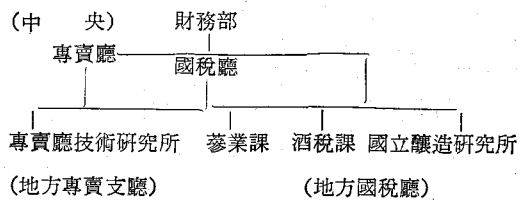
2. 農·畜·水産食品分野

農産物, 畜産物, 水産物의 生産, 流通 및 衛生을 擔當하는 機構로서 農水産部 所管機構와 組織을 볼 것 같으면 第2表와 같다.

第2表. 農·畜·水産食品分野



第3表. 酒類 및 人蔘製品 分野



第4表. 諸外國의 法規 및 行政機構

(美國)

- 法規 : Food and Drg Act (1906 制定)
- Meat Inspection Act (1906)
- Milk Inspection Act
- Federal Food, Drug and Cosmetic Act (1933 改定)

●行政機構 :

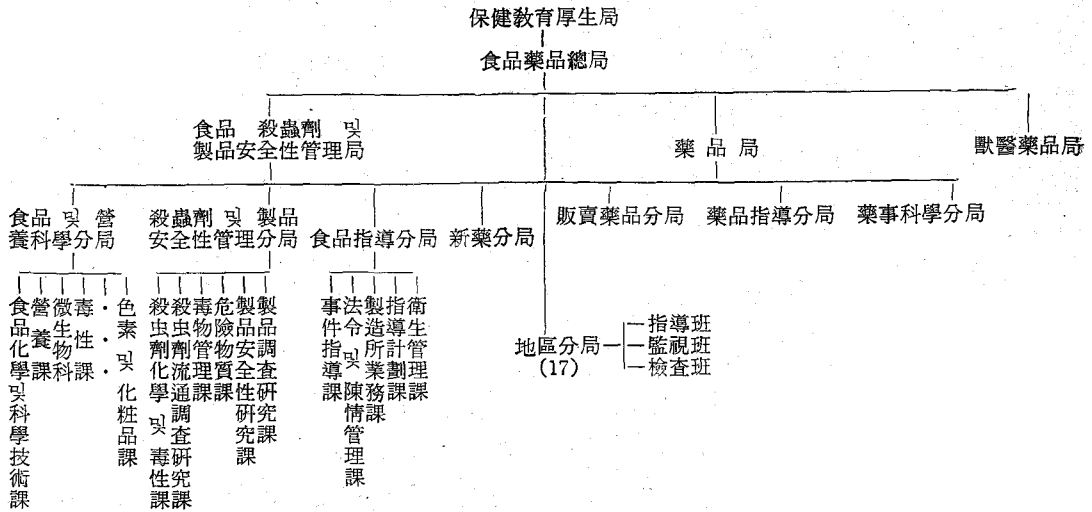
2. 業界의 現況

현 식품관계 영업소의 전국 현황은 다음과 같다(1978. 12. 31 현재).

1) 식품접객영업소 : 107, 390개소

(대중 및 전문음식점 : 21, 589 간이음식점

食品藥品總局 機構圖
Food and drug administration (FDA)



: 57,136, 유흥음식점 : 2,680, 간이주점 : 12, 726, 과자점 : 2,387, 다방 : 10,752, 휴게실 : 120

2) 식품제조 및 가공업소 : 14,419개소

(과자류 : 1,736, 식용유지 : 5,141, 면류 : 1,287 주류 : 849, 식품가공업 : 1,079, 두부류 : 661 절임식품류 : 827 등)

3) 식품판매업 및 기타 : 29,102개소

(식육판매 : 12,021, 식용어름 : 1,468, 유류 : 636 등)

食品接客業所는 일부 현대적 시설을 갖춘 업소를 제외한 대부분의 업소가 아직도 위생 관념에 대한 인식부족과 영세성으로 인하여 위생적인 식품관리가 소홀하거나 불량한 실정 으로서 특히 식품을 조리하는 주방의 시설이 나 관리상태는 아직도 후진성을 탈피하지 못 하고 있음이 사실이다.

더우기 장기간에 걸쳐 소비되며 다량으로 생산되는 각종 가공식품 제조업소의 위생적 관리상태는 보다 중요한 것으로서 소위 부정불 량식품의 사회적 문제가 바로 이들 가공식품 에 기인함을 생각할 때 이를 제조하며 판매하 는 생산자의 자세와 기업의 특성을 충분히 고

(日 本)

●法規(厚生省所管)

食品衛生法(1947年)

屠畜場法(1953年)

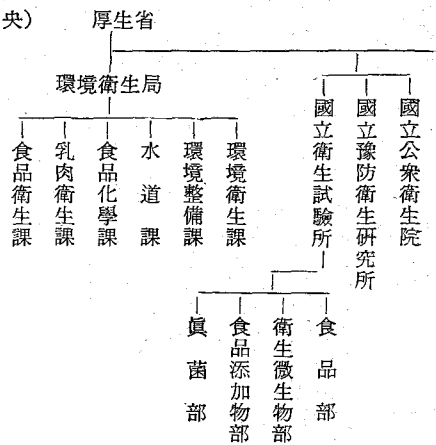
乳 및 乳製品의 成分規格等에 關한 省令(1951年)

斃獸處理場等에 關한 法律(1948年)

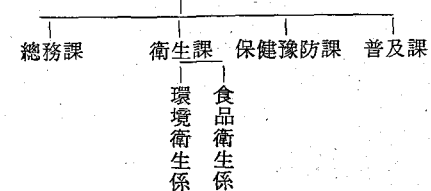
狂犬病豫防法(1950年)

●行政機構

(中 央)



(一 線) 保健所



려하지 않으면 안된다. 물론 개중에는 식품공

업의 급진적인 발달로 외국의 수준에 오르고 있는 대규모 제조 가공업소가 상당수 있지만 아직도 기업주의 인식부족과 기업의 영세성으로 인하여 기본적인 수준에 달하고 있지 못한 업소도 있음이 사실로서 많은 개선이 요망되고 있다.

食品衛生管理의 問題點과 對策

1. 食品管理目標의 設定

무릇 食品管理는 生産에서 부터 消費에 이르기까지 一貫性 있고 劃一的인 管理體制가 확립되어야만 完全無缺한 食品管理가 이룩되는 것이다. 即, 社會가 複雜하고 發達함에 따라 食品의 流通過程도 多様化되지 않을 수 없으며 이렇게 되므로서 食品으로 인한 각종 사고가 빈발하게 되는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하자면 原始的인 社會 체제 하에서의 食생활은 직접 자신이 食량을 생산하고 수확하여 소비한 결과 食品으로 인한 위해 문제는 별로 발생하지 않았다. 그러나 社會 모든 分野의 발전에 따라 食品의 가공 제조 기술도 고도로 발달하고 있으며 소비자의 食생활 양식도 현대화되어 감에 따라 각종 가공 食品류가 등장하게 되었다.

따라서, 오늘날 食品의 유통은 생산에서 소비에 이르기까지의 모든 과정, 즉 食品의 제조 가공은 물론 수송, 저장, 판매 등 전 과정에 있어서 올 수 있는 인체에 대한 위해는 개인이나 가정에 국한되지 않고 일시에 많은 사람에게 그 영향을 미치는 공중 보건 상의 문제로 대두되는 것이다.

따라서 食品 관리의 목표도 어느 한 과정에 국한시킬 것이 아니라 原料의 生産에서부터 消費에 이르는 전 과정을 완전 무결하게 유지시

켜야 한다는 것이 WHO에서 정의한 食品위생의 개념인 것이다.

2. 行政組織의 一元化 및 體制의 強化

現行 食品衛生管理 體系는 官장부처와 法律부터가 多元的이다. 即, 食品의 製造營業許可業務부터가 각각 目的이 相異한 몇 개의 法律에 의하여 여러 부처에서 시행되고 있다.

참고로 현행 食品 관계 법률의 목적을 물 것 같으면 다음과 같다.

1) 水産業法(제 1 조) : 이 법은 水産業에 관한 基本制度를 定하고 水面의 종합적 이용으로서 수산업의 발전과 漁業의 民主化를 도모하며 水産資源을 보호함을 목적으로 한다.

2) 畜産物加工處理法(제 1 조) : 이 법은 獸畜의 屠殺과 畜産物의 加工處理 및 檢査에 관하여 필요한 사항을 규정하므로서 畜産物의 衛生的인 管理와 그 品質의 향상을 도모하여 축산물의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

3) 水産物檢査法(제 1 조) : 이 법은 水産物을 검사하므로서 그 품질의 향상과 규격의 적정을 기함을 목적으로 한다.

4) 農産物檢査法(제 1 조) : 이 법은 농산물에 대한 국가의 검사를 실시하므로서 농산물의 품질의 향상과 개선을 촉구하여 공정 원만한 거래와 소비의 합리화를 기하고 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

5) 食品衛生法(제 1 조) : 이 법은 食品으로 인한 衛生上的 危害의 防止와 食品營養의 質的 向上을 도모하므로서 國民保健의 向上과 增進에 기여함을 목적으로 한다.

이상과 같이 목적이 각각 상이한 법률에 의하여 제조업 등의 허가관리를 하므로 流通過程에서의 製品은 食品위생법에 의하여 관리

된다 하더라도 이는 제조시설과 제조과정을 위생적으로 지도 관리하지 못하고 市中の 제품에 관하여서만 검사 관리하는 결과가 되며 이는 소극적이고 불완전한 사후관리 밖에 될 수 없어 완벽을 기할 수 없다. 전술한 바와 같이 식품의 질적 보장은 原料에서부터 生産消費에 이르기 까지 一貫性 있는 관리체계가 확립되어야만 할 것이다.

즉, 식품의 원로나 가공처리 과정에서 위생적으로 완전하지 못하였다면 그것이 유통판매 또는 소비단계에서 아무리 철저히 이상적으로 관리한다 하더라도 危害를 제거할 수는 없는 것이다.

더우기 가장 부패나 변질이 잘 된다고 할 수 있는 肉類, 乳類 및 그 加工品 또는 魚貝類 및 그 加工品 등은 물론 特別 그 품질관리가 철저히 이루어져야 할 酒類 등 食品에 있어서는 더우기 중요한 제조 관리가 요망되는 바 이들 식품들은 식품 위생법이 아닌 타법에 의하여 지도 감독을 받도록 되어 있다.

또한 行政組織 體制面에 있어서도 食品衛生管理의 主管部處라고 할 수 있는 保健社會部에 보다 專擔의인 機構(食品衛生局)가 있어야겠으며 地方에 있어서도 市·道에 衛生課를 獨立시켜 보다 專門的이고 重點的인 行政을 遂行하도록 하여야 할 것이다.

더우기 保健行政의 末端 一線行政機關인 保健所에서 專門職種의 公務員에 依하여 衛生業務가 執行되지 않고 一般行政系列인 市·區·郡에서 전문가들이 아닌 監督者들에 의하여 食品衛生行政이 다루어지고 있음은 過去 衛生行政이 警察行政의 一環으로 다루어 왔던 日帝時代의 行政體制와 別로 다른 바 없는 時代에 逆行하는 措置가 아닌가 생각된다(保健所에서 取扱하던 업무가 1976年 市·區·郡으로 移管됨).

3. 行政의 科學化와 要員의 確保

科學的인 食品管理를 위하여는 行政의 立體的 運營을 期하여야 한다. 即, 許可 등의 行政行爲, 一線의 指導監督, 製品의 檢查業務가 三位一體로 이루어지지 않고서는 효과적인 結果를 巴랄 수 없다. 現 制度下에서의 行政措置는 部處間에 平準化되어 있지 않을 뿐만 아니라 關係機關間의 情報交換은 단절되어 있으며 一線機關의 지도 단속은 要員이 不足하여 充實한 업무수행이 안되고 있으며 檢查機關도 各市·道마다 1個所의 保健研究所에서 少數의 檢查要員으로 倂주하는 업무를 담당하지 못하고 있는 실정이다.

식품 위생 행정은 과학에 기초를 둔 전문적 기술 행정이므로 要員의 확보를 위한 대우의 개선과 신분의 보장 등 근본 대책이 요망된다.

即, 이러한 종합적인 人力管理方案 없이 技術要員 確保는 不可能할 것이며 行政의 實效를 거둘 수 없다.

또한 食品위생행정 的 계층 조직도 강화되어 야 한다.

외국의 경우와 같이 完全한 獨立機構(예·美國의 食品藥品管理廳, FDA)의 設置는 아직 時期尙早라 하더라도 地方行政의 主管處인 市·道에도 전담 부서인 위생과가 없는 곳이 대부분으로 보건과의 일부 업무로서 食品 衛生 行政이 다루어지고 있는 현실과 過去 保健所에서 다루어지고 있던 위생업무가 그나마 후퇴하여 市長, 郡守, 區廳長 산하로 편제가 변경되므로서 행정적인 관리에는 다소 체계가 세워진 감도 있으나 역시 技術行政인 食品 衛生 관리를 一般行政家들의 지휘 감독하에 다룬다는 것은 문제점을 안고 있는 것으로서 하루 빨리 是正되어야 할 일이라고 본다.

더우기 人口가 밀집되어 있는 도시에서는 제한된 人力과 要員으로 방대한 업무를 치밀하고 과학적으로 처리하기란 거의 불가능한 일이다. 다시 말하면 이러한 行政體制와 現實로서는 形式的이고 微溫的인 行政밖에 될 수 없다는 것은 너무나 당연한 귀결인 것이다.

더우기 食品衛生行政은 一般行政이 중요함을 고려할 때 현 체제는 龍頭蛇尾 格이 아닌가 생각된다. 이는 不正食品團束을 中央 官廳인 保健社會部가 주관하여야만 하는 현실을 보더라도 역력히 증명할 수 있는 일인 것이다.

4. 國民의 認識向上과 消費者保護

食品衛生管理는 國民全體에 관계되는 事業으로 어느 한 사람도 例外일 수는 없다. 위에서 제기된 식품의 위생적 관리 여부는 국민 각자의 자세에 따라 결정되며 주체적 행동에 의해서 실현된다.

즉, 국민 각자에게 자기방호의 능력을 길러 주어야 하며 소비자 주권을 행사할 수 있도록 계몽할 필요가 있다.

세계적으로 활발해지고 있는 소비자 보호 운동을 우리 나라에도 도입하여 국민 누구나가 참여할 수 있도록 하므로써 生産者의 一方的 傭포를 방어할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

한편, 과장된 식품의 광고 행위나 우량 식품을 표방한 위화 식품(일부 성분의 대체로 본연의 식품가치를 저하시킨 식품)의 그릇된 선전광고가 국민을 현혹시키거나 판단을 흐리게 하지 않도록 하고 새로운 식품에 대한 지식을 신속히 소비자에게 알려줌으로서 식품 선택의 식견을 넓혀주고 올바른 감별을 할 수 있도록 국민을 계도할 필요가 있다. 즉, 미국의 케네디대통령이 선언한 말대로 소비자는 알아야

할 권리, 安全을 부여받을 권리, 선택할 수 있는 권리, 그리고 의견을 반영할 권리를 행사할 수 있도록 계몽 지도 하는데 적극적인 노력이 경주되어야 한다.

참 고 문 헌

- 1) 政策季報, 第7號, 民主共和黨政策研究室, 1967. 12.
- 2) 보건관계 법령행위 근절방안, 세미나 교재. 중앙 공무원 교육원, 1970. 5.
- 3) 申光淳外 最新食品衛生學. 新光出版社. 1975.
- 4) 申光淳: 食品關係法規. 新光出版社. 1977.
- 5) 李命和: 保健行政學. 高文社. 1973.
- 6) 衛生行政六法, 新日本法規, 1965.
- 7) Federal Food, Drug and Cosmetic Act. FDA. 1963-

