



시론



오상집 교수
강원대학교

오늘 해, 사료관리법에 대한 개정이 예고되었다. 지난 2001년 개정 이후, 5년만의 일이다. 그 동안 축산의 환경이나 사료 수급 여건, 축산물에 대한 국민의 인식이 변화된 만큼 사료관리법도 이에 걸맞게 변화되어야 한다는 관점에서 이는 당연한 수순이라고 할 것이다.

주지하다시피 사료관리법을 만들어 시행하는 근본 목적은 사료의 안전성 확보(제1조)에 있다. 그리고 이러한 목적은 앞으로 개정될 사료관리법에서도 가장 근간이 될 것이다. 다만 사료의 안전성 확보가 지향하는 명시적 목표가 축산업의 발전에 이바지함(제1조)이었다면, 오늘의 시대적 상황은 그 명시적 목표에서 더 나아가 축산물의 위생·안전성 확보와 국민건강에의 기여를 지향하고 있다는 점이다. 그렇다면 이러한 목적을 달성하는데 있어 비효율적인 문제점을 해소하고, 변화된 상황을 반영하는 것이 이번 개정의 주요 방향이 될 것이다.

사료관리법 개정의 주무자인 농림부는 이미 지난 5년간 사료관리법의 시행과정상에 나타난 비효율성을 수집하였을 것이고, 사료관리법에서 반영해야 할 축산업 및 사료산업의 변화 양태를 정리하였을 것이다. 따라서 이번 개정의 방향은 이를 공익적으로 수용할 수 있는 법령적 기반을 개선하는데 있다고 할 것이다. 그럼으로 여기서는 공익을 다 함께 추구한다는 측면에서, 효과적인 사료관리법 개정 방향에 대한 필자의 의견을 제시하여 보고자 한다. 그러나 개정 방향에 대한 구체적 의견을 제시하기보다는, 일반적으로 법령의 제정 이후 그 시행의 비실효성과 비현실성이 제기되는 원인에 대하여 생각해봄으로서 사료관리법에서 수용해야 할 원론적 개정 방향에 대하여 제시하고자 한다.

첫째로 사료관리법의 실효성문제가 논란이 되고 있다면 이는 사료관리법의 근본 목적인 사료의 안전성 확보가 제대로 되지 않는다는 이야기가 된다. 실제 지속적인 법령 시행과 관리에도 불구하고 사료안전성에 대한 문제점이 제기되고 있는 현실이

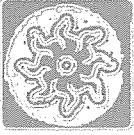
사료관리법 개정논의에 바란다

이를 말해주고 있다. 그런데 정작 사료관리법의 준수당사자인 사료제조업자의 측면에서 살펴보면 이는 꽤나 억울한 일이 된다. 사료의 안전성 제고를 위하여 법령을 준수하며, 세계적 수준의 안전성 확보조치를 취해왔다고 생각하기 때문이다. 따라서 이 문제를 법령에 허점이 있는 것으로 치부하여 사료관리법과 그 시행령 및 시행규칙의 보완을 통하여 해결하려고 한다면 문제의 해소는 지난할 수밖에 없다.

이제는 사료관리법의 기존 준수 당사자 뿐 아니라 그 외 요인에 의하여서도 사료관리법의 시행 목적이 이루어지지 않을 수 있다는 점에 주목하여야 한다. 만약 사료안전과 관련하여 나타나는 문제의 상당 부분이 주로 법이 관할할 수 있는 범위 밖에서 주로 발생한다면 심혈을 기울인 법령 개정의 의의도 사라지게 될 것이다. 따라서 개정되는 사료관리법에서는 그 법령의 관할범위를 조정하여, 문제의 주요 원인에 대하여 법령적 관할이 가능해 지도록 하여야 한다. 예를 들면 현재 가장 많이 제기되고 있는 축산물 내 항생물질의 잔류문제는 사료관리법의 기존 테두리 안에서는 해소되기 어렵다는 것이 거부할 수 없는 현실이다. 그럼에도 법령적 테두리 안으로 수용하기 어렵기 때문에 이를 그대로 놔둔다면, 사료관리법이 개정에 개정을 거듭하더라도 그 비실효성은 지속될 수밖에 없다.

둘째로 사료관리법의 비현실성이 제기되고 있다면, 이는 사료관리법 준수 당사자의 관점에서 법령 준수의 경제성이 떨어지거나 현실적 상황을 반영하지 못한다는 이야기가 된다. 법령이 발효되면 준수 당사자가 준수하기에 적합하여야 소위 준수의 의지와 자율성이 높아지고, 자율적 준수의지가 높아질 때 현실적인 법령으로 자리매김하게 된다. 비경제적인 법령일수록 동일사항을 관리하는데 필요한 규제가 중복되거나, 목표 달성을 위하여 유의적인 효력을 나타내지 못하는 사소한 요인까지 규제하게 된다. 이는 만약에 발생하는 위법사항에 대비하기 위한 만반의 조치로 평가될 수는 있으나 준수이행 당사자의 입장에서는 비용 지출의 경제적 타당성을 찾지 못함으로 오히려 자율 의지만 떨어트리게 된다.

예를 들어 사료의 안전성과 관련된 위해요소중점관리기준을 이행하기 위하여 세부적으로 시행하는 분석 지표 중에는 국내 물류의 흐름과정 중 가장 중요한 한곳에서만 분석으로도 충분히 안전성 관련 목표를 달성할 수 있는 지표가 상당 수 있다. 그리고 대부분의 위해요소 흐름은 물류이동 및 활용자료의 전산관리만으로도 거의 문제의 즉시 발견과 조치가 가능해진 시대에 접어들었다. 실제 사료의 안전성 위해 요소를 최종 축산물을 통하여 인지하고 사후 규제하는 방식이 비효율적이라는 것은 너무나 당연하다. 그런데 이러한 방식을 지양하고 사전조치방식으로 전환하기 위해서 가장 중요한 것은 사료제조업자의 자율의지라는 점이다. 따라서 개



시론

정되는 사료관리법의 시행 규칙은 오히려 가능한 한 모든 것을 관리하는데 에너지를 낭비하지 말고, 가장 문제가 되는 것을 집중적으로 관리하는데 에너지를 투입하도록 하여 결과적으로 법령의 현실성이 높아지도록 하여야 한다.

뿐만 아니라 법령은 시행의 형평성이 입증될 때 현실성 있는 법으로 자리매김하게 된다. 사료관리법의 준수 당사자가 법령을 준수하더라도 법령이 지향하는 공익적 목표가 달성되지 못한다면, 농장에서 식탁까지의 다양한 식품 공급사슬 중에서 문제의 주요 원인이 되는 타 주체가 오히려 관리되지 못한다면, 그리고 법령을 모범적으로 준수하는 자나 그렇지 못한 자와의 차별화가 이루어지지 않는다면, 사료관리법의 현실성은 떨어질 수밖에 없을 것이다.

물론 이러한 문제의 해결이 단순히 사료관리법만으로, 또한 그 관련 부처만의 노력으로 해결될 수 있는 사항은 아니다. 그러나 우선 사료관리법 안에서도 최소한 상습적인 법규 위반과 단순 불가피 위반에 대한 규제는 차별화할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 법령 준수의 자율의지를 높여주어야 한다. 아무리 HACCP인증, GMP인증, ISO 인증을 획득하였다 하더라도 바로 그 직후에도 안전성 위해문제는 나타날 수 있다. 이는 사료관리법으로 원천 차단할 수 있는 문제가 아니라 사료제조 당사자의 위생안전 의지를 높여줌으로서 이룩할 수 있는 과제이기 때문이다.

사료관리법의 개정과 직접적으로 관련된 사항이 아니더라도 사료관리법 시행의 효율성을 높여줄 수 있는 제도적 보완도 필요하다. 사료의 위해요소를 물질이라고 하는 관점에서 보면 여기에는 물질 총량 불변의 원칙이 있게 마련이다. 대부분의 물질(제품) 유통에 대한 기록거래 및 전산 추적이 가능한 이 시대에 이를 빨리 생활화하는 조치가 필요하다. 왜냐하면 이러한 시스템이 생활화 되면 결국 식품공급체인의 각 주체가 그 위험 지수에 걸맞게 안전성 강화조치를 취할 수 있기 때문이다. 그리하여 사료관리법 시행의 형평성이 인정되고 이에 따라 준수의 당사자도 준수의지가 생활화하기 때문이다. 그리고 이러한 과정에 의하여 현실성 있는 사료관리법이 완성될 수 있기 때문이다.

이제까지 사료관리법의 개정에 즈음하여 법이 수렴하여야 할 원론적 방향에 대하여 법령의 실효성과 현실성 제고라는 관점에서 의견을 제시하여 보았다. 법령의 제정이 지향하는 궁극적 목표가 달성되지 못한다면 법령 개정의 미시적 논의가 허상으로 맏힐 수밖에 없다는 전제아래 구체적인 개정안을 제시하기 보다는 개정의 원칙을 강조하고자 하였다. 왜냐하면 개정논의가 진행되다 보면 이제까지 수집한 자료를 바탕으로 구체적 논의가 활발하게 이루어질 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 사료관리법이 보다 효율적인 법령으로 태어나길 기대한다. ⑤