소비자 농업시대의 농축산식품위생안전, 무엇이 문제인가?(Ⅱ)

– 지난호에 이어…

○ 농축산식품 위생안전관리의 문제

– 수확후 관리기술발달로 생산 · 가공 · 유통의 통합이 확산되고 신유통시스템의 발전, 시장차별화를 위한 다양한 신상품 개발, 특히 신선편의식품의 생산 확대로 농산식품분야에서도 효율적인 위생안전 관리을 위한 일원화 문제 대두

• 최근 산지유통센터의 품질고급화와 상품차별화를 위한 전처리 식자재 생산 참여가 늘어가면서 생산 · 가공처리의 통합사업장이 늘고 있음. 이들은 대부분 농산물을 세척, 박피, 절단, 분쇄, 예냉, 냉장, 냉동, 건조, 가열, 혼합, 포장, 저장 등 단순처리 하고 있어 농산물 생산의 연장선상에 있으나 원료농산물 생산은 농림부, 그 이후 처리과정은 식약청으로 위생안전 감독이 이원화되어 위생안전관리가 중복으로 불편이 가중되고 있음. 축산식품의 경우와 같이 전문부서인 농림부중심으로 위생안전행정통합 시급

– 사전예방을 위한 안전관리제도 시행 기반 열악

• GAP, HACCP, GMP, GHP, Traceability의 시행을 위한 생산규모 영세성, 전문가 부족 등 기반 취약

• 위생안전기준 및 시설확충에 대한 재정지원 확대

– 전문기관 및 전문가 부족 등으로 위해요소평가기능이 취약할 뿐 아니라 농식품별 잔류물질 위해허용기준마저 설정되지 않은 경우가 많음.

– 수입농식품의 경우 수출국에 대한 사전정보 부족으로 국가별 검사항목설정 미흡

– 그동안의 많은 개선노력에도 불구하고 농업생산자들의 농축산식품 위생안전의식 여전히 부족(특히 농약살포 시, 또는 의약품투여 시 잔류물질 관리를 위한 휴약기간 미준수)

– 농식품위생안전 관련 행정기관 분산 및 이원화로 행정중복

• (가공)식품 및 일체 식당 및 외식서비스업체 : 식약청

※예외 : 학교급식 – 교육기관 , 군 급식 – 국방부, 교정기관 – 법무부, 물 – 환경부, 술 – 국세청, 소금 – 산자부

• 농산식품 : 생산단계만 농림부, 수입을 포함 가공 · 유통 · 최종판매단계까지 식약청

• 수산식품 : 생산 수입단계는 해양수산부, 가공 · 유통 · 최종판매 단계는 식약청
• 축산식품 : 생산 · 가공 · 유통단계 농림부, 최종판매단계는 식약청

– 관계기관간 정보교환미흡
– 농식품위생안전 위반에 대한 제재조치 미흡

○ 농식품위생안전 강화를 새로운 행정개편논의와 문제점(2003. 8~2006. 3)

〈논의 동향〉

– 2003. 8. 참여정부 출범이후 국무조정실 식품안전 T/F 구성하고 개편논의 시작
• 2004. 6 불량만두사건(쓰레기만두사건) 발생
– 2005. 3. '식품안전기본법' 제정안 국회 제출('05 합의)
• 총리 산하에 '식품안전정책위원회' 설립 총괄, 조정기능을 강화
• 농산식품 : 생산재배단계는 농림부, 이후 가공, 유통과 수입은 식약청(단 농산물 검역은 식물검역소 담당)
• 축산식품 : 생산사육 · 수입 · 가공 · 유통단계 농림부, 국립수의과학검역원, 최종유통단계는 식약청
• 수산식품 : 생산단계는 해양수산부, 가공 · 유통 · 수입(활어는 해양수산부 위탁)은 식약청
• 식품부문 소비자 집단소송제 도입
– 2005. 9. 말라카이트 그린 사건, 10월 중국산 김치 기생충 알 검출사건 발생이후 11월 식품안정행정문제 재검토 착수
– 2006. 3. 2. 국정현안정책조정회의(총리주재)에서 식약청을 폐지하고 식약청의 식품안전관리기능과 농림부와 해양수산부의 농축수산식품안전관리기능 일체를 '식품안전처(총리 산하에 차관급 독립기관으로 신설)' 로 일원화 이관키로 결론짓고 2006. 7월을 목표로 식품안전처 설립 작업 착수
• 그러나 국내 정치일정 등으로 식품안전처 설립을 위한 당정 간 협의 지연. 사실상 7월 발족목표는 무산된 상태이며, 법안통과 및 준비 등을 감안한다면 연내 발족도 사실상 불투명
– 2006. 6. 22 대규모 학교급식 식중독사건 발생
6. 28 정부 총리주재 국정현안정책조정회의를 열고 '식품안전처' 연내 설립 추진키로 다시 결정

〈문제점〉

○지난 3년여 간 추진 논의되어 정부가 결정한 방침이 갖고 있는 문제는 이 결정에 대해 관계부처, 단체들의 충분한 공감대를 형성하지 못하고 있고
– 최근에는 '식약청폐지, 과연 올바른 결정인가?' 라는 근본적인 의문이 제기되고 있으며,
– 축산업계도 이제 자리를 잡고 안정되어가고 있는 '97체제' 를 10년 만에 다시 뒤집는 결정을 수용할 수 없다는 입장임
• 1994~97년간 많은 논의를 거쳐 정말 어

렵게 합의를 이뤄 이제 겨우 가축의 사육에서 도축(집유), 가공 처리 및 사료와 동물의약품 관리까지 일관된 위생안전 행정체계를 갖추어가고 있는 '축산식품 위생안전관리체계'를 이 시점에서 '식품안전처' 설립을 위해 '97체제'를 다시 무너뜨리는 것은 도무지 이해가 되지 않음.

- 사실상 '063 조치'는 기존의 식품위생안전 행정체계를 완전히 해체하는 것이어서 이를 강행할 경우 대 혼란과 반발 예상
- 더욱이 정책을 총괄하고, 평가, 조정하는 기능을 수행하는 총리 산하에 집행기구인 '식품안전처(차관급)'를 신설하기로 한 결정은 정말 이해하기 어려움. 의약품안전도 식품 못지않게 중요한 분야인데도 이러한 결정을 내린 것을 이해할 수 없음. 많은 시험분석들과 그 결과들을 공유하고 있는 현실에서 식품과 의약품의 분리가 연구행정상 과연 효율적인가도 깊이 생각해야 함.

○ 농식품위생안전을 강화하기 위해서 해결해야 할 근본적인 문제는 생산 및 가공처리단계, 판매단계에서 철저한 사전예방을 위한 GAP, HACCP, GMP, GHP, Traceability, 품질인증, 리콜 등의 조치들이 확실하게 이루어지도록 제도를 강화하고 재정지원을 확대하는 일임.

- 그리고 변화된 농식품생산소비환경에 맞춰 농식품류별 안전 위해허용기준 설정을 서두르고 이를 위한 전문시설을 대폭 확충하고 이를 실질적으로 관리할 수 있도록 절대적으로 부족한 전문인력을 확보하는 일임.
- 동시에 시대적인 변화에 맞춰 부처 이기주의적이고 소모적인 업무영역 다툼을 중단하고 주어진 업무만이라도 제대로 수행할 때임.
  - 특히 명분에 집착 농식품의 생산에서 가공처리 · 유통 · 소비에 이르는 일관되고 통합된 위생안전관리라는 세계적 추세를 외면하고 생산과 수확이후단계를 분리시키려는 것은 낡은 발상이며, 이러한 '농식품생산가공분리관리론'이 과연 누구를 위한 것인지, 소비자를 위한 것인지, 생산자를 위한 것인지, 부처 이기주의 때문인지를 정말 심각하게 생각할 때임.
  - 단체급식학교에 대한 위생안전관리도 모든 음식물 서비스기관에 대해 책임을 지고 있는 식약청이 담당해야하며 비전문기관인 교육부가 맡는 것은 잘못된 것임.
- 농식품위생안전을 위해 '교차관리'가 필요하고 이를 위해 생산과 가공유통관리 책임을 명확히 구분 농림부는 생산단계만, 식약청은 가공유통단계를 관리해야 한다는 주장도 있으나 이는 설득력이 없음. 생산을 가공유통단계와 분리하는 것보다는 오히려 통합하여 생산부서에서 일관되게 관리하고, 보건부는 최종소비단계의 모든 음식과 서비스에 대해 위생안전관리를 하는 것이 교차관리 정신에도 부합

4. 제안 및 건의

○지금은 원점에 서서 지금까지의 논의를 평가하고, 식품 생산소비환경변화에 대응한 농축수산식품과 가공식품 및 음식서비스에 대한 위생안정강화를 위한 행정체계를 바로 세울 때

〈새로운 방안〉

○ (기본철학) 모든 국민은 (모든 소비자는) 건강한 삶(well-being)을 위해 믿고 안심하고, 위생적이고 안전한 음식을 먹을 기본적 권리를 헌법상의 생존권과 행복추구권 차원에서 보유. 국가는 국민들의 건강한 식생활을 위하여 최상의 식품이 생산 공급될 있도록 지도 관리하는 무한 책임과 의무를 가짐.

○ 국가의 식품위생안전정책을 기획 · 총괄하고, 행정기본지침을 수립하며, 해당부처의 행정을 평가하고 관련부처 및 기관간의 업무를 조정하는

– 국가최고기관으로 '대통령 식품안전위원회(President's Council on Food Safety)'를 설립하고 별도 사무국을 두어 위원회 활동 지원(국민 영양과 위생안전 평가에 대한 국가 기준 및 관련정책 심의 확정)

– 사무국은 관계분야 전문가와 보건복지부 및 농림부, 해양수산부 등 관계자 참여 공동 운영

○ 보건복지부(식품의약품안전청)는 소비자를 위한 위생안전에 최종 책임부서로서 최종 소비(판매)단계에서 위생과 안전에 대한 책임을 지고 최종 소비자들에 공급되는 모든 종류의 음식물과 식품(음용수 포함), 그리고 이를 공급하는 모든 유통판매기관과 음식서비스 제공기관 (학교, 군대, 교정기관 등 포함)에 대해 위생안전관리 지도 감독

– 산업경제활동으로서 농축수산식품의 생산과 수입 · 가공처리 · 저장 · 유통 단계의 위생안전관리는 각각 농림부와 해양수산부로 통합 일원화하고, 보건복지부와 식약청은 순수하게 소비자 관점에서 최종판매 및 서비스단계의 위생안전을 관리하는 것이 바람직. 이렇게 하는 것이 오히려 교차관리의 정신을 효과적으로 실천할 수 있음.

• 예외 없이 물, 소금에 대한 점검 평가, 그리고 학교, 군대, 교정기관등의 단체급식 위생안전 기준설정과 점검, 평가도 식약청에서 다루어야 함.

– 만약 식품위생안전행정을 '공급자 및 사후관리 위주에서 소비자중심, 예방 · 전문성 위주로' 대폭 개편한다는 취지에서

• 식품안전관리기능을 보건복지부와 식품의약품안전청중심으로 일원화한다면서 생산단계와 가공유통단계를 분리하는 것은 생산-가공유통 통합이란 시대적 경제활동추세에 어긋나는 것이며,

• 전 단계를 통합 보건부나 식약청이 관리할 경우 전문성이 없는 기관이 농축수산 생산단계에 까지 불필요한 규제위주로

개입하는 결과만 초래

- 어차피 생산단계를 전문부서가 맡아야 한다면 생산이후 가공처리 및 유통단계까지 일관되게 통합관리하게 하고 보건부는 관리평가차원에서 최종소비단계에서 교차관리 하는 것이 효율적

– 이러한 맥락에서 보았을 때 농축수산식품의 생산에서부터 최종소비단계까지 '식품안전처'가 직접 담당하게 한다는 것은 가장 최악의 발상. 이 기구가 작동하게 하기 위해서는 전 산업분야별로 전문가를 확보하고 이질적인 전문가들을 통합 관리하는 방대한 행정기구를 만들어야 하는데 이러한 기구가 제대로 작동하기 어렵다는 것은 자명한 일임.

– 이런 관점에서 현재 각 부처의 식품위생안전행정을 대폭강화 장비, 시설 및 전문인력을 확충시키는 것이 현실적임. 차제에 부처별 식품위생안정행정강화를 위한 인프라 확충 3개년계획을 수립 집중적으로 지원하는 특단조치 필요. 그리고 이를 반영하기 위해 '119조 투자계획'도 수정 보완필요

○ 농림부(국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 식물검역소)는 농산식품과 축산식품의 생산 · 수입 · 가공 · 처리 · 저장 · 운반 등 최종소비단계를 제외한 모든 단계의 위생안전을 통합관리

– 이를 효과적으로 수행하기 위해 농림부의 기능도 소비자 농업시대에 맞게 조정하고 명칭도 '농업농촌식품부(농식품부)'로 개칭하고, 농산물유통국을 '소비자보호국'으로 개편 농식품 품질관리와 위생안전기능 강화

- 현재의 농산물품질관리법을 '농산식품품질안전관리법'으로 개정, 농산식품의 위생안전관리기능 강화하고, 신선편의, 냉동냉장건조, 유기환경, 유전자변형/재조합, 방사선조사, 건강기능, 수입 식품에 대한 위생안전검사 기능 통합
- 농식품안전종합대책(2004. 3)을 농축산식품으로 확대하고 생산에 가공유통, 수입, 저장판매의 전단계로 확대 관련사업장의 위생안전기준 마련

1안) 농림부 산하 농축산식품위생안전관련기구(농관원, 수의검역원, 식검 등) 통합 전면 개편 '농업농촌식품부', 산하조직으로 '농식품위생안전청' 설립

2안) 1안이 어려울 경우 현행체제 속에서 식품군별로 통합

– 농산식품은 국립농산물품질관리원과 식물검역소를 통합 '국립농산식품안전검역원'을 신설 통합관리하고 전문인력 확충

– 축산식품은 현행체제를 유지 국립수의과학검역원에서 통합관리(현행 축산물가공처리법도 '축산식품품질안전관리법'으로 개정)

○ 해양수산부 (수산물검사소)는 수산식품의 생산 · 수입 · 가공 · 처리 · 저장 · 운반 등 최종소비단계를 제외한 모든 단계에서의 위생안전 통합관리

– 이를 효과적으로 수행하기위해서 수산물 검사소를 수산과학원과 통합 '국립수산과학검역원'으로 확대 개편하고 전문인력 대폭 충원(현행 수산물품질관리법을 '수산식품품질안전관리법'으로 개정 확대)

○ 이상의 정신에 따라 현재 입법심의 중에 있는 '식품안전기본법'을 전면 수정

○ 학교급식과 관련해서는 학교급식시설과 학교에 납품되는 식자재의 위생안전에 대한 감독은 식약청이 맡아야 하며,

– 안전한 식자재의 공급과 관련해서는 학교단위는 시도단위로 학교급식(식자재공급)센터를 설치 일괄구매를 추진하고, 특히 센터와 농협(산지유통센터나 축산물종합처리장 등)이 일괄 공급계약을 체결하는 방안 검토

– 이 경우 식자재 생산단계의 위생안전은 공급자(예 : 농협)가 책임지도록 하고 이에 대한 식자재 생산의 위생안전 관리는 농림부로 일원화

– '급식도 교육'이라는 정신을 실천하기 위해서는 학교 급식을 청소년들에 대한 한국음식문화의 우수성(맛, 영양 등)에 대한 교육의 장으로 전면 정비

– 농업과 생태환경에 대한 이해의 장이 될 수 있도록 농업체험학습추진(지방 교육청, 지자체, 농협 및 농민단체 참여 '1학교1촌 / 사업' 추진)

5. 맺으면서

○ 현대의 선진화된 사회에서 건강한 국민식생활의 보장은 국민의 기본권 차원에서 국방과 같이 비중 있게 다루어져야할 사안

– 국방 : 국토와 국민의 재산 보호

– 식품위생안전 : 국민의 생존과 건강 보호

• 모든 국민은 행복추구권의 차원에서 건강하고 균형된 식생활을 위하여 믿고 안심하고 먹을 수 있는 위생적이고 안전한 식품을 공급받을 권리를 갖고 있다고 말할 수 있음.

○ 따라서 식품위생안전성 확보문제는 국민기본권의 충족이란 국가적 차원에서 대통령이 책임지고 풀어야 할 중대 사안임.

– 이를 위해 지금이라도 '대통령식품안전위원회'를 구성하고

– 총리 산하에 '식품안전처'를 설립하겠다는 '063 조치'를 원점에서 다시 검토

○ 국민건강을 책임지는 보건복지부는 최종소비단계의 모든 종류의 식품과 음식물, 그리고 이를 소비자에게 판매 · 제공하는 모든 유통 및 서비스업체에 대하여 국가적인 위생안전기준을 정하고 이를 감독 평가하는 책임을 져야 함.

– 그러나 모든 종류의 식품과 음식물의 생산 · 수입 · 가공처리 및 저장유통 단계에서의 위생안전은 수확후 관리기술의 발달로 통합되고 있는 현실을 감안 품목별로 이를 관장하는 기관에서 통합적으

로 일관성 있게 관리하는 것이 바람직. 이러한 현실변화에 역행하는 생산과 가공처리유통단계분리론은 바람직하지 못함.

- 이에 반하여 모든 식품위생안전기구를 통합 총리실에 '식품안전처'를 설립하겠다는 구상도 교차관리의 중요성, 전문성과 현실적 실현 가능성 등을 무시한 무책임한 발상

○ 국민들에게 안전한 농축산식품의 안정적 공급을 책임 맡고 있는 농림부는

- 지금까지 부족시대, 자급시대의 생산(증산)일변도의 생각에서 과감히 탈피
- 생산과 가공처리 및 유통이 통합되고 있는 소비자 농업시대의 변화된 현실을 감안 '농업농촌식품부(농식품부)'로 대변혁을 추진하고,
- 농산물유통국을 '소비자보호국'으로 개편하며,
- 산하 농관원, 수의검역원, 식검 등의 조직을 통합 '농식품위생안전청'을 설립을 추진해야 함.

○ 국민 건강을 담보로 부처이기주의를 벗어나지 못하고 있는 식품위생안전행정개편 논의는 정말 어떻게 하는 것이 국민건강을 가장 효과적으로 지키는 일인지 경제적 사회적 현실과 과학적 진실을 토대로 새롭게 정리 될 때가 되었음.

- 과학적 진실과 경제사회발전에 기초하지 않은 식품위생안전에 대한, 명분에 집착하거나 힘의 논리에 따른, 정치적 논의는 결코 바람직하지 못함.

※ 본고는 지난 7월 6일 국회의원회관 대회의실에서 축산관련단체협의회와 축산분야학회협의회, 전국축협조합장협의회의에 주최로 열린 '소비자 농업시대와 농식품 안전관리' 심포지움에서 최양부 박사의 '소비자 농업시대의 농축산물 위생안전, 무엇이 문제인가?'의 내용을 일부 발췌하여 게재한 것이다.