

축산물의 위기관리시스템에 대한 연구*

- HACCP 프로그램을 중심으로 -

박수경

한국은 식품 관련 제도적 장치가 구축되어 있으나, 위기관리의 시각에서 단계별 대응방안에 대한 고찰을 시도하는 것은 안전한 먹거리에 대한 관심이 증대하는 오늘날 그 의미가 크다 하겠다. 식품의 수출입이 일반화된 현대 사회에서는, 식품의 원산지 및 제조유통 경로가 매우 길고 복잡하다. 따라서 이러한 경로에서 발생할 위해요소도 증가하므로 각 위해 경로별로 정보를 보유하고 있어야 하며, 소비자는 식품이 거쳐 간 경로를 보고 해당 식품 구매를 결정한다. 또한 국가 간 교역의 증가로 식품 위해는 한 지역에 국한된 것이 아니라 식품이 유통되는 모든 지역으로 확대됨에 따라, 한 지역에서 발생한 식품 위해정보를 다른 지역에서도 공유할 수 있도록 긴급경보 시스템이 필요하다. 한국은 우리나라는 1997년 12월 축산물가공처리법에 HACCP 적용을 위한 근거규정을 신설하였고, 도축장이나 축산물 작업장에 HACCP와 일반위생관리기준(Sanitation Standard Operating Procedure: SSOP)을 도입하게 되었으며, 국제식품규격위원회(CODEX)의 HACCP 적용지침에 부합되는 자체 기준서를 작성하여 운용하고 있다. 이 연구는 한국의 축산물 관리실태를 위기관리의 단계적 모형에 따라 분석하고, 위기관리 시스템 구축의 개선방안을 도출하고 정책적 제언을 제시하는데 그 목적이 있다. 연구결과, 사전 예방적 성격이 강한 HACCP의 위기관리 단계별 분석에서 사후 복구에 해당하는 프로그램의 추가적 필요가 제기되었다. 또한 기존에 있었던 프로그램의 내용에 더하여 치밀한 사전설계와 점검 등이 요구된다. 식품의 안전성을 향상시키기 위해 생산단계로부터 소비하는 순간까지 총괄적으로 관리하는 'From Farm To Table' 전략이 실효성을 가지기 위해서는 제도적 대안모색과 더불어 교육훈련의 강화와 인식의 전환과정 또한 필요한 것으로 보인다. 과학적 근거에 기초한 위험분석체계(risk analysis system) 구축, 사전예방원칙(precautionary principle)의 적용을 통하여 식품위해요인에 대해 사전적이고 총괄적인 대응을 하고, 의사결정과정의 투명성의 제고를 통하여 소비자의 신뢰를 향상시키는 총체적 전략이 필요하다.

주제어: 위기관리시스템, HACCP 프로그램, 축산물안전관리

I. 서론

* 본 논문은 서울대학교 농업생명과학대학 식품·동물생명공학부 조철훈 교수님과 충남대학교 농업생명과학대학 동물자원생명과학과 이준현 교수님이 사사(Acknowledgement)에 도움을 주셨습니다.

최근 전 세계적으로 재난이 급증하고 있다. 현대 재난의 특징은 자연재난과 인적재난이 혼합되어 복합적으로 발생하기 때문에 그 피해가 급격히 증가하는 이른바 ‘과멸적인 대재앙(catastrophic)’ 현상이 나타난다는 점이다(은종화, 2011). 2011년 3월 11일 발생한 후쿠시마 원전 사고는 바로 이러한 현대 재난의 특징을 대표적으로 보여준 사례라 할 수 있다. 독일의 사회학자인 Ulrich Beck은 산업사회의 모순된 구조를 분석하면서, 현대사회는 ‘위험이 가득한 풍요의 사회’ 즉, ‘위험사회’에 진입하고 있다고 주장하였다(Beck, 1992). 현대 사회는 사회구조의 발전에 따라 더욱 복잡화·다양화 되어 가고 있고, 재난의 피해 양상 또한 이러한 요인들이 결합하여 더욱 예측을 어렵게 하고 대규모화 되고 있는 실정이다.

식품과 관련한 위기발생의 가능성 또한 적지 않다. 한국인의 식품안전과 관련된 인식은 2008년의 31%에서 2012년 66.6%로 환경과 인식의 변화가 그 맥락을 같이하고 있다. 또한 수입식품에 대한 위기의식은 54.7%로 나타나고 있다(식품의약품안전처: <http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=749>). 이 중에서 축산물과 관련한 크고 작은 의제 또한 산적하여 있다. 축산물은 특히 오염과 부패가능성이 높아 안전관리가 매우 중요하며, 최근 국내·외에서 발생한 구제역, 조류 인플루엔자, 신종플루 등의 가축 유래 질병으로 인하여 축산물 안전성에 대한 소비자들의 경각심이 더욱 고조되었다(Lee, 2007; 이주연 외, 2010: 336에서 재인용). 세계보건기구(WHO)에 의하면 식품유래 질병의 실제 발생 건수는 보고된 건수의 300-350배이며, 선진국은 발생건수의 10%, 개도국은 발생 건수의 1% 이하만이 보고되고 있고 국내의 식품유래 질병 발생 건수와 환자수는 매년 증가하고 있다(KFDA, 2009; 이주연 외, 2010: 337에서 재인용).

한국은 2013년 정부조직개편에서 식품의약품안전청을 농·축·식품 안전관리 업무를 총괄하는 식품의약품안전처로 확대개편하면서 국무총리 직속기관으로 이관하였다. 또한 1990년대 후반부터 식품 생산 농가 및 식품 제조 회사, 정부의 식품 수출입 계획과 상호작용하면서 쇠고기 이력추적제, HACCP 인증제도, GMO 표시제도와 같은 식품안전 확보를 위한 제도적 토대를 마련하였다¹⁾. 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 매년 식품과 관련한 안전사고는 빈번히 일어나고 있고, 언제나 대규모 재난의 가능성을 가지고 있다. 또한 최근 발생한 많은 식품관련 사건·사고들이 국내의 문제만이 아닌 수출입에서 발생하는 경우도 많고, 외국과의 자유무역협정(FTA)이 증대함에 따라 Food Supply Chain 전체에 대한 관리의 중요성 또한 지적된 바 있다(유현정·송유진, 2010: 136).

1) 1997년 12월 축산물가공처리법에 HACCP 적용을 위한 근거규정을 신설하였고, 도축장이나 축산물 작업장에 우수축산물제조기준(Good Manufacturing Practice: GMP)과 일반위생관리기준(Sanitation Standard Operating Procedure: SSOP)을 근간으로 하는 Hazard Analysis Critical Control Point(HACCP)를 도입하게 되었으며 국제식품규격위원회(CODEX)의 HACCP 적용지침에 부합되는 자체 기준서를 작성하여 운용하고 있다. 1997년 12월부터 도축장 및 축산물가공장에서 SSOP를 의무적으로 적용하게 되었으며, 2004년 8월부터는 집유업, 축산물 보관·운반·판매업으로 HACCP 확대 적용, 2005년 1월부터 배합사료 공장에 HACCP 적용, 2006년 3월부터 가축사육 단계에 HACCP 적용, 2006년 9월 HACCP 전문운영기관인 ‘축산물위해요소중점관리기준원’의 설립 등 축산물 HACCP 적용은 더욱 강화되고 있다(Lee, 2007; 김현욱 외, 2009: 514에서 재인용).

또한 박근혜 정부 출범 초기에 행정안전부를 안전행정부로 개편하면서 재난안전관리를 총괄하기 위해 안전관리본부를 제2차관 직속으로 설치하고, 재난및안전관리기본법을 대폭 개정(2013.8.6.)하였다. 개정된 법률은 국가재난대응시스템을 체계화하고 총괄·조정기능을 강화하는 동시에, 재난관리체계에 따라 예방-대비-대응-복구의 네 단계로 제도화하였다는 특징을 지닌다(국회입법조사처, 2013. 11. 11).

축산물의 안전관리체계에서도 이러한 단계별 적용이 가능한 위기관리시스템을 갖추었는지에 대한 고찰은 시기적으로 의미가 있다. 이 연구는 HACCP 인증제도를 중심으로 한국의 축산물 관리 실태를 분석하고, 위기관리의 단계적 모형에 적용하여 축산물관리 시스템 구축을 위한 개선방안과 정책적 제언을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 위기와 위기관리의 개념

1) 위기의 개념

일반적으로 위기(crisis)라는 것은 “위험한 고비나 시기”라는 의미로 나쁜 상황을 초래할 수 있는 위급한 상황을 가리킨다. 그러나 이러한 일반적 의미를 넘어 학술적으로 접근을 하면 위기의 개념이 다양한 의미를 지니고 있고, 많은 학자들은 위험(risk)과 재난(disaster)을 혼용하고 있다. 따라서 위기관리의 개념도 위험관리나 재난관리 같은 용어들과 같이 사용되고 있으나 특히 행정학 분야에서는 광의의 재난관리라는 의미를 가지고 사용하는 경우가 많다. 국가적 차원의 위기관리는 “위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호해 주고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정”으로 정의할 수 있다(Ciger, 1998; 이재은, 2000).

2) 위기관리의 개념

위기관리(crisis management)는 조직의 위기에 대처해 조직에 바람직하지 못한 결과를 최소화시키고 그에 따른 신속한 조치를 취하는 일련의 행위로 위험요소 확인, 측정, 통제를 통해 최소한의 비용으로 불이익을 극소화하는 활동 전반을 의미한다. 이종열 외(2004)는 위기관리를 바람직하지 않은 사건의 통제에 대한 좀 더 넓은 접근 방법을 의미하는 것으로 인식하고, 민간부분에서 위기관리의 목적은 순수 손실의 최소화를 의미하는 것이며, 공공부분에서의 위기관리는 사회에 악영향을 줄 수 있는 자연적, 인위적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것이라고 주장하였다. Drennan & McConell(2007)도 위기관리의 과정을 재난관리의 과정과 동일시하여, 예방(prevention), 준비(preparedness), 대응

(response), 복구(recovery)의 모든 과정을 위기관리의 구성요소로 인식하였다.

한국의 ‘국가위기관리기본지침 대통령 훈령 제124호’에서는 “국가위기를 사전에 예방하고 발생해 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀하고자 하는 제반 활동”으로 정의하고 있다(정지범, 2009). 또한 2013년 8월 개정된 재난및안전관리기본법에서는 이전의 자연·인적·사회적 재난의 세 가지 유형을 자연재난과 사회재난의 두 유형으로 단순화하면서, 재난관리체계를 예방-대비-대응-복구의 체제로 새롭게 개편하였다.

2. 이론적 접근방법

1) 위기관리의 이론적 접근방법

이재은(2000)의 분류를 중심으로 한 위기관리시스템에 대한 접근방법은 인지학습접근방법, 의사결정 접근방법, 집행과정접근방법, 제도적 접근방법 등으로 구분된다. 이 중에서 위기관리를 네 단계로 구분하고 집행과정의 중요성을 강조하는 집행과정 접근방법과 더불어(김형렬, 1987; 이재은, 2000에서 재인용), 제도적 접근방법은 국가 위기관리정책의 목표를 효과적으로 달성하는 데에는 다른 무엇보다도 위기관리를 위한 행정체계 및 제도를 확립하는 것이 필요하다고 강조한다(황윤원, 1989; 정윤수, 1994; 1994; 남궁근, 1995; 박동균, 1995; 박광국, 1997). 또한 사후적인 위협처리 행정보다는 위험한 상태가 발생하지 않도록 사전에 방지하기 위한 위협대비 행정 구축이 위기관리정책에 효과적이라고 주장하는 제도적 접근방법에서는, 과거의 한국에서 재난방지 목표 달성에 필요한 각종 인적·물적·사회적 자원의 동원이 충분히 이루어지지 못하고, 관리부처 혹은 부서의 중복성 등으로 업무협조가 충분히 이루어지지 않았음을 문제로 지적한다(박광국, 1997).

위의 네 가지 접근방법에서 파생한 다양한 이론과 모형 등이 있다. 다양한 행위주체 간의 협력관계를 강조하는 거버넌스 이론(박상필, 2005), 정부와 시장 영역의 다양한 행위자간 상호관계와 중첩성을 강조하는 네트워크 이론(하규만·안지영, 2006; 김순양, 2003), 제도적 대안마련과 시스템 구축을 강조하는 위기관리 학습이론 등이 있다.

위기관리의 선행연구는 접근방법에 따라 몇 가지로 분류할 수 있는데, 학습조직에 따른 접근방법을 적용한 연구는 김정수(2011), 김상돈(2003), 이상팔(1996) 등의 논문이 있고, 거버넌스적 관점의 연구로는 강영훈(2008), 윤명오·송철호(2003) 등이 있다. 민간부문의 네트워크를 강조한 연구로는 박동균·강용석(2008), 전미라(2004) 등이 있고, 법·제도적 관점의 연구로는 박동균(2002), 양기근(2008) 등이 있다. 구제역과 관련된 유사 연구에는 한승주·정주용(2011)과 김정수(2011)의 논문이 있는데 한승주·정주용(2011)은 의사소통을 중심으로 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 관하여 연구를 진행하였고, 김정수(2011)는 위기관리학습이론을 중심으로 구제역 정책실패에 따른 환경문제와 시민과

학의 역할과 의미에 초점을 두고 분석하였다. 접근방법에 따른 선행연구를 정리하면, 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 위기관리시스템의 접근방법에 따른 선행연구

접근방법 및 주요 이론	선행연구	주요 변수
인지학습	이상팔(1996)	과업성과, 내적연계성, 외적연계성
의사결정	한승주정주용(2011)	의사결정과정과 중요 행위자
제도	박동균(2002); 양기근(2008)	법, 제도, 조직, 현장지휘체제
거버넌스	강영훈(2008); 윤명오송철호(2003)	조직형태, 부서별 통합지휘시스템, 공동매뉴얼
네트워크	박동균강용석 (2008); 전미라(2004)	기관간 연계체계, 민-관 파트너십
위기관리 학습	김정수(2011); 김상돈(2003)	업무의 체계성, 집행체계, 구성원 태도

이 중에서 위기관리 학습이론은 집행과정 접근방법에서 초점을 둔 단계별 구분과 대응전략, 그리고 제도적 접근방법에서 초점을 둔 제도적 대응책 모색이 통합된 것으로 볼 수 있다. 축산물 관리의 경우 법·제도적 대응체제와 더불어 다양한 관련분야 종사자, 전문가, 인증기관, 정부기관 등이 상호작용하는 학습과정이 중요하기 때문에 위기관리 학습이론을 적용하는 것은 의미가 있다²⁾. 위기관리학습은 예방(완화), 준비, 대응, 복구 네 단계의 학습으로 구분하며(Petak, 1985; 김상돈, 2007에서 재인용), 위기관리 단계는 서로 단절된 것이 아니라 순환적인 성격을 가지고 있으며 상호작용을 하는 것으로 본다.

2) 선행연구와 연구의 범위

최근 식품안전관리에 대한 연구가 증가하고 있다. 최근의 연구경향을 보면, 유현정·송유진(2010)은 한국의 식품안전관리에 대한 문제점과 대안을 제시하였다. 박석희(2011)는 농식품행정체제에 대한 분석을 시도하고 향후 과제와 대안을 제시하였다.

그런데, 위기관리의 시각에서 축산물에 초점을 둔 연구는 많지 않다. 정지원 외(2010)의 연구에서도 식품안전관리 시스템에 대한 정책방안을 다루었으나, 축산물에 한정되어 있지 않고, 위기관리의 접근으로 보기에는 한계가 있다. 이주연 외(2010)는 식육판매업소의 위생관리에 대한 실태분석을 통해 HACCP 지정업소와 미지정업소 비교결과를 산출하였으나, 의미 있는 결과에도 불구하고 위기관리에서 요구하는 전 단계를 포괄하지 못하였다. 농식품 안전관리체계와 관련한 최근의 연구(황윤재 외, 2012)에서는 안전관리를 위한 제도적 대안을 제시하였으나, 변화된 위기관리시스템의 내용은 담지 못

2) 위기관리학습은 조직문화에서의 활동을 중심으로 지식과 절차들을 축적하고, 보충하고 조직하여 조직원들의 광범위한 기술 및 지식공유를 통해 조직의 능력을 발전시키고 적응하는 방식이라고 정의하고 있다(Dodgson, 1993). 오류를 인정하고 이를 교정하는 것을 조직학습이라고 할 수 있으며 이는 조직의 외부환경이나 사회집단의 어떤 자극에 대해 반응하고 오류를 수정하는 것을 의미한다(김상돈, 2007).

하고 있다.

축산에 초점을 둔 연구는 대부분 기술적 접근을 하고 있으며, 관리체계에 대한 연구로는 이병오 외(2012)의 축산시스템 구축방안, 소순열(2008)의 축산경영의 환경변화와 정책, 이홍섭(2008)의 축산식품의 안정성 확보 방안 등에 대한 연구가 있다. 그런데 위기관리의 접근방법으로 보기 어렵거나, 현재 제도 이전의 내용을 담고 있다. 이 중에서 위기관리의 접근방법으로 볼 수 있는 연구는 김현욱 외(2009)의 축산물 유통단계의 안전관리에 대한 연구, 김현욱 외(2010)의 축산물 유통단계의 HACCP 적용실태와 실시간 관제시스템에 대한 연구 등이 있다. 시기적 이유로, 이 경우에도 변화한 법과 제도의 내용은 담지 못하고 있다.

정부보고서 및 정책자료의 경우, 식품의약품안전처(<http://rnd.mfds.go.kr/>)에 수록된 축산관련 10개의 정책보고서(2003-2010년도)는 대부분 축산물의 항생제 또는 항생제 관리시스템에 관련된 내용이었다. 농축산식품부 축산관련 관리시스템에 대한 가장 최근의 정책자료는 2009년도 보고된 것(<http://www.mafra.go.kr/list.jsp?id>)으로써, 전체적인 관리시스템과 법·제도적 방향을 담고 있지만, 최근의 동향과 제도적 변화는 담지 못하고 있다. 축산물품질평가원(<http://www.ekape.or.kr/>)의 경우, 다양한 자료를 조사·발표하고 있으나, 주로 생산 및 유통을 위한 전문기술적 내용을 담고 있다. 축산물위해요소중점관리기준원은 교육 및 인증기관이기 때문에 별도의 연구는 하지 않는다. 더구나 HACCP 프로그램의 기본 성격이 예방 및 준비단계에 치중하도록 구성되었기 때문에, 그 이외의 다른 단계에 적용할 수 있는 제도적 매뉴얼의 구상과 대안을 제시하기에는 어려움이 있다.

정부의 정책 영역으로 다루어질 수 있는 축산물 관리체계의 경우, 위험 발생 이전과 이후에 실시되는 정책들이 복합적이고 중첩적으로 다루어질 수 있을 것이라는 가정에 따라 이를 순환적 과정으로 가정할 수 있다. 이 연구는 위기 관리의 네 단계별로 갖추어야 할 축산물 관리체계를 도출하기 위해, 기존의 법과 제도를 고찰하고, 특히 HACCP 프로그램의 주요 내용을 분석하였다. 그리고 기존의 위기 관리 이론에서 강조하는 단계별 대안 및 과제를 축산에 한정하여 재구성하였다.

III. 한국 축산물 관리체계 분석

1. 한국 축산물 주요 현황

1) 축산물의 의미

축산물의 의미는 축산물위생관리법 제2조, 시행령 등에 의하여 정의될 수 있다. 축산물위생관리법 제 1조(정의)에 의하며 "가축"이란 소, 말, 양(염소 등 산양을 포함), 돼지(사육하는 멧돼지를 포함), 닭, 오리, 그 밖에 식용(食用)을 목적으로 하는 동물로서 대통령령으로 정하는 동물을 말하며, 동 법

제 2조(정의)에서는, “축산물”이란 식육·포장육·원유(原乳)·식용란(食用卵)·식육가공품·유가공품·알가공품으로 정의하고 있다.

2) 축산물의 규모

우리나라의 주요 축산물 수급 현황을 살펴보면, 쇠고기와, 돼지고기, 그리고 닭고기로 나누어 살펴볼 수 있다. 아래의 <표 2>에서 보는 바와 같이, 닭고기와 돼지고기는 국내산의 점유율이 크나, 소고기는 국내산과 수입육이 약 반반으로 구성되어 있다. 한·미 FTA의 가동, 한·중 FTA와 한·EU간 FTA 가능성 등 시장의 세계화가 가속화 되면서 축산물과 관련한 수급 또한 수입에 의존하는 비율은 점점 증가할 것으로 보인다. 이러한 현상은 수입물과 수출물에 관한 정보의 복잡화와 비대칭이 발생할 우려가 있다. 정보의 비대칭은 합리성을 지향하는 시장에서 국민의 식품에 대한 안전성보다는 이윤획득의 기업들의 유인이 더욱 지배적으로 작동할 수 있다. 때문에 축산물의 수입량 증가에 따른 유탐물질이나 오염된 미생물 등 수입 축산물에 대한 위생문제가 대두함에 따라 축산물에 대한 안전성 관리강화의 필요성이 증가하고 있다.

<표 2> 주요 축산물 수급 현황

(단위: ton, %)

구분		공급				
		수입육	비율(%)	국내산	비율(%)	계
쇠 고 기	'09	197,860	50.03	197,646	49.97	395,506(100)
	'10	245,146	56.45	189,153	43.55	434,299(100)
	'11	289,444	57.22	216,403	42.78	505,847(100)
돼 지 고 기	'09	209,840	22.51	722,200	77.49	932,040(100)
	'10	179,491	19.08	761,109	80.92	940,600(100)
	'11	370,382	39.15	575,571	60.85	945,953(100)
닭 고 기	'09	70,625	14.74	408,503	85.26	479,128(100)
	'10	105,802	19.54	435,528	80.46	541,330(100)
	'11	130,949	22.29	456,467	77.71	587,416(100)

※ 자료: (사)한국육류유통수출입협회(<http://www.kmta.or.kr/html/sub5-2.html?board=report04&number>)에서 재구성.

2. 한국의 축산물 위기관리체계

1) 주요 법제도

2012년 기준으로 우리나라의 식품관련 안전관리는 6개 부처 28개의 법률에 의하여 분산적으로 관리

되었다. 다양한 식품인증관리를 강화하는 가운데 정부의 축산물 안전관리에 대한 감시 감독 또한 점차적으로 강화되었는데, 2012년 현재, 축산물 안전성 관리를 규정한 주요 법률의 내용을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 축산물 안전성 관리 관련 국내 법령

관련법령	주요내용
가축전염병예방법	가축전염병의 예방, 공중위생, 방역, 검역
동물용 의약품 등 취급규칙	동물용 의약품 제조, 수입, 판매, 검증
사료관리법	사료의 수급안정·품질관리, 안전성 확보
축산물위생관리법	축산물 검사, 위생관리, 품질향상, HACCP관리
소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률	쇠고기 이력추적, 귀표부착, 개체 식별 기록관리
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	식품산업 발전계획, 품질관리, 점역, 위생검사
낙농진흥법	원유와 유제품의 수급, 품질

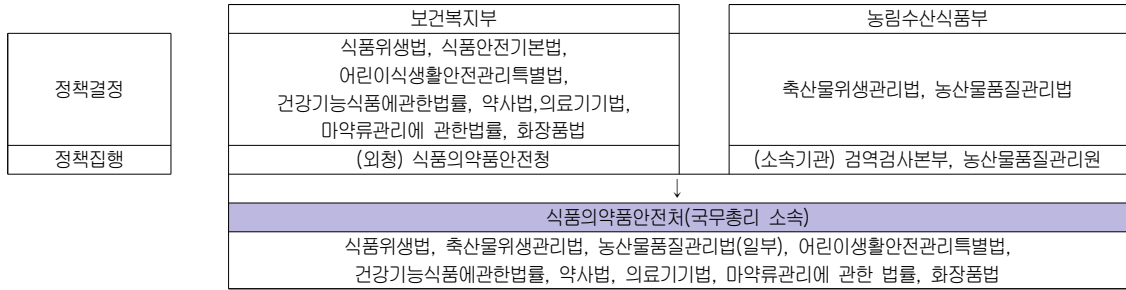
※ 자료: 김태성(2012: 4).

2009년 식품안전정보원이 신설되었고, 식품안전관리를 위한 통합기관의 필요성에 대한 논의가 꾸준히 지속되었다. 검역행정의 효과성 제고를 위해 농림수산물식품부 소속기관인 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립수산물품질검사원을 검역검사본부로 통합하는 방안이 검토되었으나(박석희, 2011: 2), 2011년 6월 농림수산물검역검사본부로 구체화되었다. 또한 2013년 3월 다시 농림축산검역본부로 개편되었다(http://www.qia.go.kr/intro/org/qia_org.jsp). 농림축산검역본부는 위기대응센터를 두고 직속기관으로 동물질병관리부, 식물검역부, 동식물위생연구부 등을 두도록 하였다.

2013년 3월 22일의 정부조직개편에 따라 식품의약품안전청이 확대·개편되어 식품의약품안전처로 변경되었고, 국무총리 소속으로 이관되었다. 이로써 농·축·식품 안전관리의 통합적 행정기관이 되고, 식품의약품안전평가원을 소속기관으로 두게 되었다³⁾. 또한 위해사범중양조사단을 설치하였고, 식품안전관리의 일원화를 위한 농축수산물, 가공식품 등의 기준·생산·수입·유통·소비의 모든 단계를 업무영역에 포함하였다(식품의약품안전처, <http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=749>).

정책결정과 집행기능의 변환과정을 보면 다음 <그림 1>과 같다.

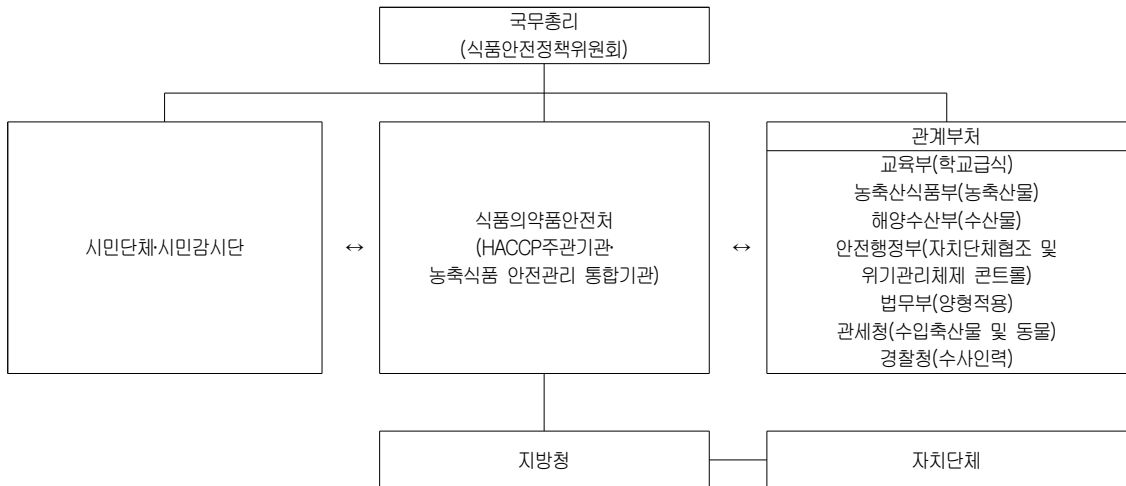
3) 농림수산물식품부의 축산분야 1부 8과 172명, 수산분야 1과 88명이 이관되었고, 보건복지부의 식품분야 1과 8명, 의약품분야 2명이 이관되었다. 따라서 2013년 현재 복지부와 농림부의 이관인력으로 전체 정원이 1483명에서 1760명으로 증가하였다. 식품안전기본법 제15조 1항에서는 정부는 식품 등으로 인하여 국민건강에 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 국민에 대한 피해를 사전에 예방하거나 최소화하기 위하여 긴급히 대응할 수 있는 체계를 구축·운영하여야 한다고 명시하고 있다(법률 제11459호). 또한 같은 법 제7조에서는 국무총리 소속으로 식품안전정책위원회를 두도록 하였다. 그리고 식품안전에 관련된 기준 마련 시, 사전위해성평가를 실시하도록 하였다.



<그림 1> 식품의약품 안전관리 행정체제(2013.3월 현재)

※ 자료: 식품의약품안전처(<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=749>).

식품안전과 관련된 통합체제의 구축을 위한 이러한 조정과정에도 불구하고 식품안전에 요구되는 과정과 영역은 지나치게 광범위하다. 또한 다른 부처와 협력관계를 요건으로 하며, 관련법 또한 지나치게 다원화되어 있다. 법과 소관부처의 분산구조, 그리고 단계별 적용법령과 담당기관의 분리 등이 축산 뿐만 아니라 식품 전체의 영역에서 위기관리의 어려움을 가중시키는 요인으로 남아 있다. 일례로 사료관리법, 소 및 쇠고기이력관리법, 축산법, 가축전염병예방법 등은 농림축산식품부⁴⁾의 업무영역과도 관련이 된다(농림축산식품부: <http://www.mafra.go.kr/>). 또한 농수축산물의 위생안전이 식품의약품안전처로 업무가 이관되었으나, 품질관리와 질병관리에 대한 업무는 제외되었다. 이외에도 수산 관련 업무는 해양수산부로 이관되었다. 식품안전관리와 관련된 행정체제를 보면 다음 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 식품안전관리 행정체제

4) 1948년 신설된 농림부는 1973년 농수산부, 1986년 농림수산부, 1996년 농림부, 2008년 농림수산물식품부, 2013년 농림축산식품부로 변경되었다.

한편으로 식품 생산 농가 및 식품 제조 회사, 정부의 식품 수출입 계획과 상호작용하면서 쇠고기 이력추적제, HACCP 인증제도, GMO 표시제도와 같은 식품안전 확보를 위한 시스템이 마련되었으나, 매년 식품과 관련한 안전사고는 빈번히 일어나고 있다. 또한 최근 발생한 많은 식품관련 사건·사고들이 국내의 문제만이 아닌 수출입에서 발생하는 경우도 많다. 국제교역증가와 함께 세계적으로는 자국뿐 아니라 수입되는 모든 식품의 원료에서부터 포장에 이르는 식품 공급망(Food Supply Chain) 전체에 대한 관리의 중요성이 대두 되었다(유현정·송유진, 2010: 136).

생산이력검색시스템은 소비자에게 식품의 생산부터 소비까지 모든 생산·유통 단계에 대한 식품의 이력정보를 제공하는 것으로 우리나라를 비롯한 미국, 일본, 프랑스 등 많은 선진국들이 생산이력제를 도입하여 활용하고 있다(유현정·송유진, 2010: 130). 한국은 다양한 친환경농산물 인증제도, 우수농수산물 인증제도, GMO마크, KS마크 등 다양한 인증제도를 도입하였다. 또한 식품의약품안전처는 시장 점유율과 매출액을 기준으로 2014년 이후 단계적으로 이력추적등록을 의무화하도록 하였다(식품의약품 안전처: <http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=749>).

일반적 관리체계 또는 제도적 장치 이외에 위기발생시의 대응체계는 중앙재난안전대책본부를 중심으로 하는 통합재난대응시스템이 있다. 2013년 정부조직개편에서 행정안전부를 안전행정부로 개편하면서 재난안전관리를 총괄하기 위해 안전관리본부를 제2차관 직속으로 설치하고, 재난및안전관리기본법을 대폭 개정(2013. 8. 6)하였다. 개정된 법률은 국가재난대응시스템을 체계화하고 총괄·조정기능을 강화하는 동시에, 재난관리체계에 따라 예방-대비-대응-복구의 네 단계로 제도화하였다는 특징을 지닌다(국회입법조사처, 2013. 11. 11).

2) 축산물 위해요소중점관리기준(HACCP)

식품의 생산으로부터 소비에 이르기까지 전 과정에 대해 통합 관리하는 시스템인 HACCP(Hazard Analysis Critical Control Point)는 1959년 미국의 NASA(미 항공우주국)에서 우주비행사들에게 안전한 식품을 공급하기 위해 개발되었으며, 1993년 FAO/WHO의 CODEX가 “HACCP 적용을 위한 12지침”을 제시하면서 전 세계적으로 가장 인정받는 식품안전관리체계로 자리잡고 있다(Park & Yi, 2005; 김현욱 외, 2009: 514에서 재인용).

한국은 1995년 식품위생법을 통해 처음으로 HACCP 도입에 대한 법적 근거가 마련되었고, 축산물에 대해서는 1997년 축산물가공처리법에 그 근거가 마련되어 현재까지 사육, 도축, 가공(식육포장처리), 보관, 운반, 집유, 식육판매에 이르기까지 전 9개 업종에 대해 적용해오고 있고, 사료 부분만 사료관리법에 근거하여 관리되고 있다(김현욱 외, 2009: 514). 1997년 12월부터 도축장 및 축산물 가공장에서는 SSOP가 의무적으로 적용하게 되었으며, 2004년 8월부터는 집유업, 축산물 보관·운반·판매업으로 HACCP 적용, 2006년 9월 HACCP 전문운영기관인 ‘축산물위해요소중점관리기준원’의 설립 등 축산물 HACCP 적용은 더욱 강화되고 있다. 2013년 10월 현재, HACCP의 법적 근거와 관리체계를 보면 다음

<표 4>와 같다.

<표 4> HACCP 관리체계

HACCP	법적근거	수산물품질관리법, 축산물위생관리법, 사료관리법, 식품안전기본법
	축산물HACCP기준원 기관성격	식품의약품안전처 산하 준공공기관
	인증기관	축산물HACCP기준원, 농림축산검역본부, 식품의약품안전처

그리고 아래의 <표 5>에서 보는 바와 같이, 이전의 관리체계와 비교하여 HACCP제도는 조치단계, 숙련요구성, 신속성, 소요비용, 공정관리, 평가범위 등에서 차이가 난다. 가장 큰 차이는 위기관리에 대한 접근이 시도되었다는 것이다. 문제가 발생한 후에 대응과 복구에 치중한 종래방식과는 달리 문제 발생 전 예방적 관리를 통하여 문제를 최소화 하는데 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 또한 문제가 발생했을 때 즉각적인 조치가 가능함에 따라 대응에 대한 신속성이 더욱 향상된다는 점이 강조된다. 더불어 종래에는 규정에 명시된 위해요소 관리만이 이루어졌으나 보다 장기적이고 체계적인 관점에서 위해 분석의 결과에 따라 선정된 위해 요소를 관리하는데 노력을 기하고 있다는 점이 현재 운영되고 있는 HACCP의 대표적인 특징이라 할 수 있다.

<표 5> HACCP의 특징

구분	종래방법	HACCP제도
조치단계	문제 발생 후의 처리	문제 발생 전 예방적 관리
숙련 요구성	실험 결과의 해석에 숙련요구	전문적 숙련 불필요
신속성	시험 분석에 장기간 소요	필요시 즉각적 조치 가능
소요비용	제품 분석에 많은 비용 소요	시스템 도입 이후 운영경비 저렴
공정관리	현장 및 최종 제품 관리, 검사	공정관리(CCP관리)
평가범위	제한된 시료만 평가	각 단계별 많은 측정 가능
위해요소 관리범위	규정에 명시된 위해요소 관리	위해분석 결과에 따라 선정된 위해요소 관리
제품안전성 관리자	숙련자	비숙련자도 가능

※ 자료: 축산물위해요소중점관리기준원(<http://www.ihaccp.or.kr/site/haccp/sub.do?key=91>).

한국의 축산물관련 HACCP 적용 대상은 사육업, 배합사료, 도축업, 가공업(식육가공업, 유가공업, 알가공업), 식육포장처리업, 보관업, 운반업, 식육판매업으로 총 9단계에 걸쳐 있다. 그런데, 각 단계별 적용범위와 시행현황은 각기 차이가 있다. 식품 안전성을 보증할 수 있는 최선의 위생관리 기법으로 인정받고 있는 위해요소중점관리제도(HACCP)가 식육위생관리상 중요한 도축장에는 2003년 7월 1일부터 의무 적용되었다. 그러나 도축장 이외의 다른 업종의 HACCP 적용은 업체의 선택에 따라 자율적으로 적용하도록 하였다.

2013년 8월 현재, HACCP 지정 업소는 7,488개소이며 이 중에서 가축사육업이 5,050개소로 가장 큰

비중을 차지한다. 그런데 가축사육업의 경우에도 한우는 31.50%에 달하나, 오리는 1.71%로 그 편차가 크다. 더욱이 아래의 <표 6>에 나타난 바와 같이, 적용품목별 현황에서 식품가공업은 5.56%, 축산물보관업 0.08%, 축산물운반업 0.51%에 지나지 않아 적용대상의 확대와 더불어 영역간 불균형을 조정하는 노력이 요구된다.

<표 6> HACCP 지정 품목별 현황

분류	적용 업체수	비율(%)
가축사육업	돼지	1120
	산란계	549
	육계	493
	젓소	383
	한우	2359
	오리	128
	메추리	10
부화업	8	0.11
사료	배합사료	89
	단미사료	21
유가공업	84	1.12
알가공업	42	0.56
식육가공업	416	5.56
식육포장처리업	1237	16.52
집유업	31	0.41
축산물판매업	식육판매업	433
	식용란수집판매업	41
축산물보관업	6	0.08
축산물운반업	38	0.51

※ 자료: 축산물위해요소중점관리기준원(<http://www.ihaccp.or.kr/site/haccp/sub.do?key=221>).

또한 지역별 편차 또한 큰 편으로, 2013년 8월 현재 경기지역의 경우 등록업체의 비율이 18.5%에 이르지만, 충남 11.3%, 강원 7.9%, 서울 1.7%, 대전 1.2%, 광주 0.8%에 불과하여 지역별 적용범위의 확대를 위한 방안 마련이 시급하다. HACCP를 중심으로 단계별 세부 내용은 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> HACCP의 단계별 세부내용

HACCP 단계	세부사항	적용례
위해분석	위해분석 및 예방조치 기술	일반세균 → 고온, 살균
중요관리점설정	위해예방단계결정	냉장, 금속검출
한계기준설정	위해관리 목표기준 설정	압력, 온도, ph, Aw
감시방법설정	한계기준 준수여부 관찰	온도 압력 등 모니터링
기록유지방법설정	HACCP 실행에 대한 기록 문서화	HACCP 원칙에 따른 기준
개선조치	한계기준 이탈시 조치 방법	작업중단, 제품검사 등을 통한 위해 요인 제거
검증방법설정	HACCP 실행상태 검증	장비교정, 최종제품, 검사기록 검토

그런데, 위의 <표 7>에서 보는 바와 같이, 사전적 예방과 준비단계에 치중하여 있고, 복구단계에 대한 기준마련과 적극적 개선 방안은 제도에서 배제되어 있다. 또한 문제발생시의 대응 단계에서도 짧은 시간 안에 확산될 수 있는 위해요인에 대한 방안으로는 부족하다. 위기발생시 이에 대한 대응 및 복구업무는 식품의약품안전처가 담당하고 있으나, 대규모 위기발생시에는 안전행정부의 주관 하의 재난관리시스템으로 귀속하게 되는 중첩적 위기관리체제를 가지고 있다.

2. 한국 축산물 관리체계의 문제점

1) 법제도의 문제점

2013년 현재 한국은 다양한 인증제도를 시행하고 있고, 소비자는 제품에 부착된 인증마크로부터 다양한 정보를 얻을 수 있다. 그러나 너무 다양하고 발행기준을 알기 어렵기 때문에 해당 인증마크의 용어나 포함하고 있는 정보를 인지하는 것이 일반 소비자로서는 어려울 수 있다. 또한 남용과 오용의 가능성을 배제하기 어렵고, 이러한 문제를 해결하기 위한 제도적 개선과 홍보활동을 강화하여야 한다.

또한 기관의 통합과 법·제도의 정비가 이루어졌으나, 아직도 안전 관리에 대한 법령과 소관부처가 중복되고 분산된다는 점이 문제된다. 이러한 분산된 시스템은 일원적 관리가 어려워짐에 따라 평가 및 관리 그리고 책임에 문제점이 발생할 수 있다. 이러한 문제는 국민이 식품과 관련한 위해물질 등에 더욱 노출될 위험성을 키울 수 있다. 법령간의 불일치로 생길 수 있는 안전관리의 문제점 또한 남아 있다. 식품위생법과 축산물위생관리법에서 각각 지정하는 기준의 차이를 보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 식품안전기준의 불일치 사례

구분	식품위생법	축산물위생관리법
고시	식품 등의 기준 및 규격	축산물의 가공기준 및 성분규격
내용	병·통조림제품 1) 납: 기준 없음 2) 세균: 세균 발육 음성	병·통조림제품 1) 납: 0.3mg/kg 이하 2) 세균: 세균 발육 음성(멸균제품에 한함)

※ 자료: 식품의약품안전처(<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=749>).

이러한 문제인식에 따라 2013년 10월 현재, 식품 중 위해물질 검사기준과 회수조치 등의 기준이 기 관별로 다른 문제점 등을 해결하기 위해 통합적 기준마련을 위한 법 개정이 추진되고 있다(식품의약품안전처: <http://www.mfds.go.kr>).

그리고 농림축산검역본부의 위기대응센터, 식품의약품안전처의 식품관련 위기관리 관련 기능 등이 있지만, 실질적인 재해 발생 이후에는 국가위기관리지휘체계가 작동하는데서 이원적 구조의 문제점이 발생할 수 있다⁵⁾. 대규모의 재난 발생시 재난및안전관리기본법에 따라 중앙재난안전대책본부를 설치

하도록 하였으나, 중앙재난안전대책본부장을 안전행정부장관으로 하고 중앙사고수습본부(재난관리주관 기관의 장)를 지휘하도록 명시함에 따라 장관이 다른 부처의 장관을 지휘하게 하는 문제점을 야기할 수 있다(국회입법조사처, 2013. 11. 11). 또한 지역재난안전대책본부는 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부의 지휘를 모두 받아야 하기 때문에 지휘체계의 혼선과 갈등이 야기될 가능성 또한 배제할 수 없다. 재해방지와 관련된 조치들은 재해복구 기간 동안에 주로 이루어지는데, 이는 재해가 발생한 후에 제도적 취약성, 경보 시스템의 부족 등 문제점이 뚜렷하게 부각되기 때문이다(국립방재 교육연구원 방재연구소, 2010: 44).

축산물을 비롯한 식품안전의 경우 사전적 관리가 상대적으로 중요한데, 지속적 감시와 모니터링을 위한 제도적 요건은 갖추었으나, 실제의 운영 실태는 미비하다는 문제점을 지니며⁵⁾ 제도의 실질적인 유효성 확보가 요구된다(유현정·송유진, 2010: 125-126). 또한 온라인 전자상거래의 증가로 육안으로 사전 식별이 어려운 문제 외에 원산지 허위표기, 유통과정의 문제점 등이 더욱 빈번히 나타날 수 있다. 따라서 이에 대한 축산물의 안전성과 위생 상태를 확인하는 다양한 제도들이 마련되어야 한다(Nam, *et. al.*, 2007b; 이주연 외, 2010: 337에서 재인용). 식품의약품안전처는 수입식품 통관 이전의 제조원 현지관리를 강화하고, 정밀검사를 확대하는 등 통관검사의 체계개선과 관리를 주요 업무영역에 포함하였으나, 실제 전 세계적으로 확대해야 하는 관리영역과 범위는 물리적으로 어려운 것이 현실이다.

2) 축산물 위해요소중점관리기준(HACCP)의 문제점

축산물의 유통과정에서 품질과 안전을 확보하고, 자유무역화 시대에 맞추어 수출 판로를 개척하기 위하여 HACCP 적용을 통한 축산물 관리가 기본적인 조건이 되었으나, 이를 관리하고 평가하기 위한 인프라는 아직 미비한 점이 있다. 따라서, HACCP 관리 지표를 실시간으로 수집하기 위한 시스템을 구축하고, 구축된 데이터베이스를 통하여 유통과정 중의 품질과 안전을 보장할 수 있는 근거를 마련하고 이를 최종 고객에게 제공할 수 있는 시스템이 필요하다(Qu, *et. al.*, 2007; 김현욱 외, 2010: 897

5) 2011년 구제역 사태에서 나타난 바와 같이, 문제의 영역은 다른 전문성을 요구하는 부처에 있고, 지휘체계와 책임의 소재가 불명확해지는 현상을 보였다. 또한 재난관리업무를 총괄 담당하는 부서, 축산업무를 담당하는 부서, 유관기관과 지휘부서가 분산된 상태로 부서간 이견이 발생하고 업무가 중복되어 비효율 및 사고 발생시 책임 불분명의 문제를 야기 하고 있다. 다수의 재난관련 유관기관마다 피해규모, 원인, 발표내용이 틀리고 대처방법이 상이하였으며, 공용 통신망이 없어 의사소통이 제대로 되지 않을 뿐만 아니라, 유관기관 간 정보가 공유되지 않는 문제도 속출하였다(소방방재청: www.nema.go.kr).

6) 우리나라의 식품위생법 제32조에 의하면 관계 공무원과 그 밖에 식품위생에 관한 지도 등을 하기 위하여 식품의약품안전처장, 특별시·광역시·도·특별자치도 또는 시·군·구에 식품위생감시원을 둘 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 제33조에서는 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 식품위생관리를 위하여 등록된 소비자단체의 임원 중 해당 단체의 장이 추천한 자나 식품위생에 관한 지식이 있는 자를 소비자 위생감시원으로 위촉할 수 있다는 조항을 두고 있다(유현정·송유진, 2010: 133).

에서 재인용).

또한 운반과정에서의 오염가능성을 고려하면 이에 대한 제도적 장치는 현재까지도 미비하다. 축산물가공장이나 농장 등에 대한 HACCP의 적용 및 지정은 활발하게 진행되고 있으나, 축산물운반업은 축산물운반업소 HACCP지침 및 모델, HACCP 잠정평가기준(안)이 마련되어 있음에도 불구하고 실제 적용 및 지정된 업체는 많지 않다⁷⁾. 2013년 8월 현재 축산물 운반업의 적용은 0.51%에 불과하였다.

교육 훈련 및 연습과 관련하여 HACCP제도는 축산물위생관리법시행규칙 제 7조의 5(영업자 등에 대한 교육 훈련)은 정기 훈련과 수시 교육훈련을 규정하고 있다. 그런데 축산물 및 사료관련 HACCP 교육기관은 아래의 <표 9>와 같으며, 지나치게 분산된 구조를 보이고 있다.

<표 9> HACCP 교육기관

축산물 HACCP 교육기관	축산물위해요소중점관리기준원
	(사)대한수의사회
	한국식품연구원
	농식품공무원교육원
	한국보건산업진흥원
	농업협동조합중앙회 축산물위생교육원
	(사)대한양돈협회
	국립한경대학교 축산위생교육원
	제주대학교 수의과학연구소
사료 HACCP 교육기관	(사)한국사료협회
	농협중앙회
	한국단미사료협회

※ 자료: 축산물위해요소중점관리기준원(<http://www.ihaccp.or.kr/site/haccp/sub.do?key=31>).

전반적인 적용비중이 적다는 문제와 더불어 품목별 적용의 불균형, 지역별 적용의 불균형, 문제발생 이후 위기관리 체제와의 연계가능성 등이 축산물 위해요소중점관리기준(HACCP)의 시행과정에서 풀어야 할 과제이다.

사실상 HACCP 프로그램의 기반은 사전적 위해관리에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 사전적 위해관리는 위험이 발생하기 전 관리체계인 동시에 이전에 발생했던 위험으로부터의 사후적 관리까지 포함될 수 있다. 시스템은 환경에 대한 자극으로 인한 지속적인 환류과정을 통하여 유지되며 더욱 진화하는 것이기 때문이다. 축산물과 관련한 위해관리는 국민들을 위험으로부터 보호하는 시스템으로 인지될 수 있다. 축산물에 대한 위험은 국민의 식품에 대한 위해로서 위험의 시정을 요구한다. 그러나 HACCP 제도는 앞서 이야기 한 것과 같이 제도의 이념이 사전적 위해관리에 있기 때문에 복구 단계의 구체성이 다소 떨어지는 경향이 있다. 위험 발생 후 복구단계에 이르는 환류의 시스템이 약하다는

7) 일부 업체를 제외한 대부분의 운반업체는 개인소유 차량에게 운반을 주선하거나 도축장, 냉동 창고 등에 지입을 알선하는 형태로 운영되고 있어 차량 위생관리, 운반 중 물품관리, 검사관리 및 종사자의 관리가 어렵고, HACCP 개념에 대한 이해 부족과 자주적인 실천의지가 부족한 실정이다(김현욱 외, 2009: 520).

점 또한 개선해야 할 점으로 지적될 수 있다.

IV. 축산물 관리의 위기관리 시스템 구축방안

1. 예방단계

1) 축산능가의 사육환경 개선과 사전점검제도의 마련

축산법에 따른 적정 사육면적 지정이 되어 있으나, 경제성이 우선시되면서 축사에 밀집사육이 이루어지는 경우가 많다. 따라서 적절한 사육환경에 대한 사전점검과 지도, 현실적 개선방안의 마련 등이 제도화되어야 한다.

2) 체계적 방역정책의 수립

방역정책은 계획수립, 이행, 평가, 환류 과정이 일관되게 이뤄질 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 특히 방역은 국민의 생명과 재산을 지키는 중요한 임무임에도 불구하고 2011년 구제역 사태의 사례에서 보는 바와 같이(경향신문, 2011. 1. 16), 축산물의 종류에 따른 이중적 기준의 적용 등 불합리한 정책구조가 문제가 될 수 있다.

3) 과소규제로 인한 집행격차의 방지

축산물의 모든 관리과정에 있어서 위해요인의 개입 여지는 다양하다. 구제역처럼 공기를 통한 전파, 매개생물을 통한 전파, 차량 등을 통한 전파 등이 있을 수 있고, 광우병 파동 때 제기된 식품조리과정에서의 감염 가능성 제기 등도 의미가 있다. 또한 운송과정에서 물리적 조건 및 위생상태에 따른 오염 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 축산물의 생산, 가공, 유통, 소비에 이르는 모든 과정에서 필요한 규제요인을 통합적으로 체계화하여 엄격히 적용하는 것이 요구된다.

4) SCM의 적용확대

축산물의 위기관리시스템을 공고히 하는데 있어 예방단계에서는 SCM(Supply Chain Management)이 적용될 수 있다. 이는 원재료의 수급에서부터 고객에게 제품을 전달하는 자원과 정보의 흐름 전체를 관리하는 시스템이라고 할 수 있다. 다국적 기업의 증가와, 수·출입 축산물의 증가에 따라 정보의

비대칭의 정도도 비례하며 위험에 노출될 수 있는 확률 또한 증가하고 있다. 따라서 전체적 시각에서의 투명한 정보관리는 발생할 수 있는 위험을 미리 제거하거나 예방하는 데 기여할 수 있다⁸⁾.

5) HACCP 제도의 의무적용 확대

이미 식품의약품안전처와 축산물위해요소중점관리기준원에서 적용확대를 서두르고 있으나, 실질적인 유인요인과 통제기제의 마련으로 적용범위의 확대와 내실 있는 관리·감독이 이루어져야 한다.

2. 준비단계

1) 교육 및 훈련체계의 강화

교육 훈련 및 연습과 관련하여 HACCP제도는 축산물위생관리법시행규칙 제 7조의 5(영업자 등에 대한 교육 훈련)은 정기 훈련과 수시 교육훈련을 규정하고 있다⁹⁾. 이러한 교육 훈련은 HACCP 관리 체계에 있어 가장 중요한 것은 영업자의 의지이며 장기적으로 볼 때, 효과적이며 성공적인 운영을 위하여 영업자뿐만 아니라 현장에 있는 종업원들의 관리계획의 준수 의지가 선행되어야 하기 때문이다. 그러나 이러한 교육 훈련은 장기적 차원에서의 복구 단계에 까지도 적용될 수 있는 내용이다. 단순 교육시간 이수나 수료를 넘어 적극적인 교육 훈련과 연습이 지속적이며 자발적으로 이루어질 수 있는 유인을 만들 필요가 있다. 또한 지나치게 중첩되고 분산된 교육기관의 목적, 대상, 교육 프로그램 등을 조정하여 접근성과 효과성을 높이는 방안이 요구된다. 그리고 가능한 위해요인에 대한 교육 및 훈련이 일부 이루어지고 있지만, 주로 행정기관 또는 유관기관 종사자를 주요 대상으로 하기 때문에, 축산물의 모든 과정과 관련된 민간부문의 행위자들에 적용 가능한 교육훈련체계의 구축과 위기 관련 매뉴얼의 배포, 그리고 반복적 학습과정과 홍보 등이 요구된다.

2) 전문인력의 양성

8) SCM(Supply Chain Management)은 Oliver & Webber(1982)에 의해 1980년대 초에 처음 도입되었는데, SCM은 상류의 공급업체에서부터 하류의 유통업체 및 최종 고객 등 관련된 상이한 개체들 간에 자재 및 정보의 이동을 관리하는 통합적 물류시스템으로서(Govil & proth, 2001 ; 김현욱 외, 2010: 898에서 재인용), 물적 흐름과 보관 그리고 정보 및 화폐의 흐름을 관리하는 것이 공급 사슬의 본질이라고 할 수 있다(Helo & Szekeky, 2005; 김현욱 외, 2010: 898에서 재인용).

9) 정기 교육훈련의 경우는 매년 1회(영업 개시일 또는 지정받은 날부터 기산) 이상 4시간 이상이나 2년 이상의 기간 동안 정기 교육훈련을 이수하고 해당 법을 위반한 사실이 없는 경우에는 다음 1년간의 정기 교육훈련을 받지 아니할 수 있다는 예외규정을 가지고 있다. 또한 수시 교육 훈련은 축산물 위해사고의 발생 및 확산이 우려되는 경우에 실시하는 교육훈련을 의미하는 바 1회 8시간 이내에서 이루어질 수 있다. 교육시간은 영업자 및 농업인은 4시간 이상, 종업원은 24시간 이상의 교육훈련을 수료한다.

특히 방역 등은 매우 중요한 국가의 역할 가운데 하나임에도 불구하고 종합적이고 체계적으로 방역 사업에 참여할 수 있는 인력이 양성되어 있지 않으며, 제도적인 양성체계도 갖추지 못하고 있다. 방역 인력 부재는 필연적으로 집행력차 등의 문제를 야기하게 된다. 수의사는 많지만 소, 돼지 같은 산업동물은 맡는 수의사는 별로 없다. 산업동물에는 수의사가 아니어도 직접 주사하고 약을 투여할 수 있는 자가 진료·치료' 조항이 있기 때문이다. 수의학, 축산 관련 학과를 졸업한 자격자를 대상으로 한 전문집단의 양성과 활용시스템 구축이 요구된다.

3) 인식의 전환과 자율적 감시체제 구축

유통단계에서 원산지를 허위로 기재하거나, 유통기한을 어기는 경우가 수시로 적발된다. 법과 제도 뿐만 아니라, 민간 부문에서 올바른 축산물 관리를 위한 민-관 파트너십 형성을 위해 인식의 전환과 자율적 감시체제의 구축이 요구된다.

4) 긴급행동지침의 현실성 확보와 컨트롤 타워의 구축

2013년 8월 개정된 재난및안전관리기본법에서는 재난분야 위기관리 매뉴얼의 작성과 운용사항을 포함하였으나, 실제 위기발생시 매뉴얼에 적합하게 대응 및 복구단계를 수행했는지에 대한 평가부분은 배제되었다. 따라서 책임성의 확보와 매뉴얼의 현실성 확보라는 차원에서 이에 대한 보완이 이루어져야 한다. 또한 총리실 산하로 이관된 식품의약품안전처와 농림축산식품부의 업무 영역이 중첩되는 부분이 남아 있고, 관련 정부 산하기관의 업무분장 역시 혼선의 여지가 있다. 따라서 대상에 따른 구분, 혹은 전반적 식품 관리에 따른 단계별 구분으로 업무 영역을 통일하고 이에 대한 컨트롤 타워의 구축이 이루어져야 한다.

5) 공조체제의 조직화

업무영역에 대한 부처간 중첩성을 최소화해도, 위기 발생에 대비한 부처간 협력체제의 구축이 요구된다. 대규모의 위해요인 발생이 짧은 시간에 일어나는 경우, 단일한 기관 또는 인력으로 감당하기 어려운 경우가 많다. 따라서 위기발생시의 상황에 따라 빠른 의사결정시스템과 협조체제가 유기적으로 가동되기 위한 공조체제의 조직화와 제도화가 요구된다.

3. 대응단계

1) 빠른 진단과 정보의 공개

위해요인이 발생하였을 때 빠르고 정확한 진단과 정보의 공개, 공유 등은 위기의 확산을 피할 수 있는 중요한 수단이 된다. 식품의약품안전처는 2013년 상반기, 식품안전정보망 통합추진단을 구성하였으나(식품의약품안전처, 2013) 효과성을 논의하기에는 아직 이르다.

2) 책임성의 확보

축산물 관련 위해요인의 발생은 그 원인과 경로를 입증하기 어려운 경우가 대부분이다. 더욱이 2011년 구제역 발생 당시처럼 정부가 책임회피를 위해 발병경로를 제대로 규명하지 않거나 사실과 다른 발표를 하고 있다는 의혹(제294회 국회 제8차 농림수산식품위 회의록, 2010. 12. 1; 제297회 국회 제6차 국회본회의회의록, 2011. 2. 28; 제299회 국회 제1차 농림수산식품위 회의록, 2011. 4. 20)의 제기가 다른 문제에서도 가능한 만큼, 조기진단체제의 구축과 더불어 발생상황에 따른 정보공개 등이 책임성의 규명에 활용되어야 한다.

또한 관련 행정기관의 공조와 협조체제의 구축이 중요하다. 그러나 한국의 축산관련 기관과 법령 등이 원재료부터 유통단계에 이르기 까지 지나친 중복 및 분산의 문제가 남아 있기 때문에 기관간 업무영역의 명확화와 더불어 협조체제의 제도화가 요구된다.

3) 의사전달체제의 구축과 학습

대응단계에서 의사소통 실패는 치명적인 결과를 초래하게 된다. 2011년 구제역 사태에서 보는 바와 같이, 농림수산식품부 지침이 현장에서 실행되지 않았던 것은 치명적 방재체제의 결함으로 작용하였다. 또한 민간부문의 자발적 참여와 협조가 요구된다. 이는 사전에 확립된 제도적 장치를 요구함과 동시에 위기발생 이전 평상시의 훈련 및 학습 프로그램의 적용이 요구된다.

농림축산식품부는 더불어 농림축산식품과 관련한 안전사고가 발생할 경우 신속하고 효과적으로 대응하기 위해 24개 기관이 참여하는 긴급대응 훈련을 실시하기도 하였다¹⁰⁾. 이러한 위기관련 대응훈련은 위기발생시 협조 및 공조체제가 필요한 유관기관들의 상설 교육·훈련 프로그램으로 제도화될 필요가 있다.

4) 예방 기술의 적합성 확보

10) 위기 단계별(관심→주의→경계→심각)로 설정하고 상황 전개에 따라 정부 및 유관기관에서 ‘농식품 안전사고 긴급대응 매뉴얼’에 따라 위해 정보를 사전적으로 입수하고 분석하며 관련 제품을 수거 및 검사, 위해제품을 언론 공표, 회수 명령 및 폐기 등 긴급조치를 신속히 실시함으로써 피해를 최소화 하는데 있다. 현장 훈련도 함께 이루어지는데 정부기관, 소비자, 제조업체 및 유통(판매)업체가 공동 참여하여 각 기관(업체)별 역할과 대응요령에 따른 현장의 협조체계를 통하여 농식품 안전사고를 조기에 대응하려는 목적이 있다(축산물위해요소중점관리기준원, <http://www.ihaccp.or.kr/site/haccp/boardView.do?post=5403&boardSeq=91&key=85>).

2011년 구제역의 확산에는 진단키트의 부정확성, 예방백신 사용 매뉴얼 부재로 인한 접종시기와 접종대상 실패, 살처분 기준 불이행, 소독 적용 대상 한계 등으로 인한 기술 부적합성이 원인으로 작용한다. 따라서 현재의 분산된 전문가관들의 연구와 예방기술의 종합적 진단과 대응책 마련을 위한 통합된 관리능력의 고양이 요구된다.

4. 복구단계

1) 경보단계의 엄격한 적용수칙 강화

축산물 관련 위기 발생시 정부는 경보단계를 공포한다. 이때 적절한 단계의 조치가 선행되어야 원상으로 회복될 수 있는 토대를 제공한다. 확산 중인 질병 또는 위해요인에 대하여 하향 조치를 하거나, 이미 소강된 상태에서 유지 또는 상향 조치를 하는 경우 불필요한 행정력의 낭비를 초래하거나 위기를 확산시킬 수 있다. 따라서 전문가로 구성된 위기관리체제의 전반적 구성과 운영 외에도 이를 통제할 수 있는 행정기관의 재검과 컨트롤 타워 기능이 복구단계에서도 요구된다.

2) 제도의 개선과 평가의 제도화

위기가 발생하면 책임성의 논란과 언론 및 여론의 뜨거운 관심이 뒤따른다. 그러나 일정 기간이 지나면 이에 대한 관심과 개선책 마련의 노력은 우선순위에서 멀어진다. 따라서 축산물 뿐만 아니라 위기로 규정되는 모든 영역에 있어서 사후관리체제의 구축과 이에 대한 감시 또는 확인체제의 마련이 요구된다. 2011년 구제역 사태 이후 발표된 ‘축산업선진화 대책’은 주로 축산농가에 대한 관리방안과 규제를 담고 있고, 축산업 허가제, 책임분담제 등으로 구체화되었다. 이에 상응하는 정부의 제도개선 노력과 더불어 이에 대한 평가를 제도화할 필요가 있다.

V. 결론

HACCP는 가축의 사육·도축·가공·포장·유통의 전 과정에서 일어날 수 있는 위험들을 분석하고 이를 방지 및 제거 혹은 안전성 확보를 위한 중요 관리점을 설정하는 사전적인 위해관리기법이다. 즉 제품의 위생관리에 필요한 단순한 특정의 규격이나 기준이라기보다는 효율적으로 식품위생을 관리할 수 있는 총제적인 시스템의 기획 및 이행을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 식품의 위생이나 안전성을 확보하기 위한 위험관리는 단순히 선순환적으로만 다루어지지 않고 사전적 위험관리는 사후적 차원의 대응이기도 하다는 점에서 다차원적인 접근이 필요하다.

식품관리체계의 다원화에 따른 행정체제의 통일성, 책임성, 신속성 및 효율성의 결여가 안전관리의 어려움으로 드러나고 있으며, 해당 부처별로 마련되어 있는 식품안전법령의 차이도 문제발생시에 책임소재를 명확하지 않게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 식품업계에 대한 중복규제로 식품산업의 경쟁력 저하가 우려되는 상황이다(정지원 외, 2010: 11).

식품안전관리체계는 단일기관 시스템 모델로 개편되는 것이 이상적이지만, 현재 우리나라의 현실상 단기간 내에 일원화 하는 것은 어려울 것으로 예상되고, 통합비용 또한 상당히 클 것으로 판단된다. 모든 식품안전 행정기관을 통합하여 단일기관 시스템 모델로 개편하기가 어려운 상황을 감안하면 일본과 같은 총괄관리 시스템을 적극적으로 고려해야 한다(정지원 외, 2010: 18).

또한 한국의 식품안전사건·사고는 실질적인 위해보다 소비자들이 심리적으로 불안해하는 불신의 문제다 더욱 크다. 수입소고기와 광우병 문제가 주요 의제가 되었던 촛불시위의 파장은 정부의 일상적 문제해결능력을 마비시킬 정도였다. 결국 식품안전의 문제는 신뢰의 문제이며, 전반적인 정부의 신뢰구축을 위한 위기관리시스템의 구상과 적용이 요구된다.

이 연구는 제도적 접근방법에 더하여 위기관리학습이론에서 중시하는 구성원의 참여네트워크, 교육·훈련 등의 요인을 분석하고자 하였으나, 이미 발생한 위기사례에 적용한 것은 아니기 때문에 주로 실증적 분석이 아닌 제도적 장치의 마련 등을 주로 논의하였다. 이는 이 연구가 제도적 접근방법에서 나아가지 못하는 연구의 한계로 작용한다.

참고문헌

- 강영훈. 2008. 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축방안: 태풍 ‘나리’로 본 민간부문의 위기 관리 관련조직 유형 분석. 한국행정논집. 20(4): 1085-1105.
- 국회입법조사처. 2013. 11. 11. 이슈와 논점.
- 김상돈. 2003. 도시형 인위적 재난의 위기관리학습에 대한 연구: 대구지하철의 가스폭발화재사고를 중심으로. 도시행정학보. 16(3): 1-18.
- 김순양. 2010. 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 정부학연구. 9(1): 178-219.
- 김정수. 2011. 구제역 정책실패로 인한 환경문제와 시민과학. 한국환경사회학연구. 15(1): 85-119.
- 김태성. 2012. 축산물 안전성 관리의 문제점과 개선방향. 서울: 농협경제연구소.
- 김현옥, 백현동, 홍완수, 이주연. 2009. HACCP 적용을 중심으로 본 해외 식품안전 관리체계의 특징과 우리나라 축산물 유통단계 안전관리 현황 조사 연구. Korean J. Food Sci. An. 29(4): 513-522.
- 김현옥, 이주연, 홍완수, 황선민, 이봉현, 임성렬, 백현동. 2010. 축산물 유통단계의 HACCP적용과 체계화를 위한 실시간 관제시스템에 대한 현황. Korean J. Food Sci. An. 30(6): 896-904.

- 남궁근. 1995. 행정환경의 변화와 정책관리. 고시계. 462: 39-52.
- 문진산. 2010. 기후변화가 동물 질병과 축산물 공급에 미치는 영향 및 이에 대한 대응방안. 한국 환경농학회 춘계워크숍 자료집: 33-75.
- 박광국. 1997. 재난관리체계의 효과성 평가에 관한 연구. 한국행정논집. 9(3): 581-602.
- 박동균. 1995. 위기관리행정에 관한 지방공무원의 인식분석. 한국도시행정학보. 8: 127-148.
- 박동균. 2002. 특집 자치단계의 위기관리: 우리나라 재난관리의 문제점과 개선 방안. 지방행정. 51(5): 27-37.
- 박동균, 강용석. 2008. 제2회의 제2분과: 효율적 재난관리를 위한 민간 네트워크 활성화 방안. 한국정부학회 동계학술대회 논문집: 187-204.
- 박상필. 2005. 능동사회의 구축과 시민사회의 재구성. 한국행정학회 추계학술대회 논문집.
- 박석희. 2011. 농식품행정체계 현황 분석과 개편방향 탐색. 정부와 정책. 4(1): 1-29.
- 소순열. 2008. 축산경영의 환경변화와 정책전환. 농업생명과학연구. 39(2): 53-65.
- 양기근. 2008. 제2회의 제2분과: 위기관리 정책과 과제: 재난 현장지휘체계의 문제점과 개선 방안. 한국정부학회 동계학술대회 논문집: 161-186.
- 유현정, 송유진. 2010. 한국의 식품안전관리의 발전을 위한 비교연구. 한국위기관리논집. 6(1): 123-138.
- 윤명오, 송철호. 2003. 재난·재해관리에 있어서 NGO의 역할과 기능. 국토. 258: 66-76.
- 은종화. 2011. 방사능사고 주민보호체제의 발전 방안. 한국위기관리논집. 7(5): 55-78.
- 이병오, 양정희, 김성철. 2012. 지속가능한 축산시스템 구축방안. 강원 농업생명환경연구. 24(1): 46-56.
- 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 전·후의 제도 변화를 중심으로. 한국행정학보. 30(2): 114-127.
- 이재은. 2000. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 한국정책학회보. 9(1): 51-77.
- 이주연, 백진경, 황혜선, 이주은, 신원선, 김현옥, 백현동, 홍완수. 2010. 서울 및 경기지역 식육판매업소의 위생관리 실태분석. Korean J. Food Sci. An. 30(2): 336-344.
- 이종열, 박광국, 조경호, 김옥일. 2004. 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 15(2): 347-367.
- 이홍섭. 2008. 축산식품의 안정성 확보 방안. 한국환경농학회 학술발표논문집: 66-72.
- 전미라. 2004. 국가 위기관리체계의 한계와 민간부문의 활용. KIPA 행정포커스. 2(1): 15-22.
- 정운수. 1994. 현대사회와 위기관리: 긴급구조와 위험관리. 한국행정연구. 3(4): 67-85.
- 정지범. 2009. 광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위. 한국방재학회논문집. 9(4): 61-66.
- 정지원, 이동식, 이영순. 2010. 식품안전관리 시스템의 정책개선 방향. Safe Food. 5(1): 11-19.
- 한승주, 정주용. 2011. 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 대한 연구: 구제역 재난 사례를 중심으로. 한국행정연구. 20(2): 35-66.
- 하규만, 안지영. 2006. 방재 민간네트워크 구축활성화에 관한 연구. 한국행정학회 추계학술대회 논문집:

1-15.

- 한재환. 2010. 농식품안전관리 시스템 평가 및 개선방안 연구. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 황윤재, 한재환, 전형진. 2012. 한·중·일 농식품안전관리체계와 상호 협력방안. 한국식품유통학회 하계학술발표논문집: 97-119.
- 황윤원. 1989. 돌발사고에 대한 위험대비행정의 분석. 한국행정학보. 23(1): 149-173.
- 농림축산검역본부. <http://www.qia.go.kr>.
- 소방방재청 농림축산검역본부. <http://www.qia.go.kr>. www.nema.go.kr.
- (사)한국육류유통수출입협회. <http://www.kmta.or.kr>.
- 식품의약품안전처. <http://www.mfds.go.kr>.
- 축산물위해요소중점관리기준원. <http://www.ihaccp.or.kr>.
- Cigler, Beverly A. 1988. The Key to Better Government. *Policy Studies Journal*. 17(2): 458-460.
- Dodgson, Mark. 1993. Analytical Lenses on Innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*. 5(3): 323-328.
- Petak, William J. 1985. Natural Hazrd Losses in the United States. *Policy Studies Review*. 4(4): 662-669.
- Beck, Ulrick. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. NY: Sage.

朴秀卿: 충남대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 충남대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “한국 사회적 기업의 지원체계 분석(2013)” 등이 있으며, 관심 분야는 조직, 정부혁신, 위기관리 등이다(psk0408@cnu.ac.kr).

투 고 일: 2013년 11월 13일

수 정 일: 2013년 11월 22일

게재확정일: 2013년 11월 24일

The Study on the Crisis Management System

—Focused on the HACCP Program—

Soo Kyung Park

In spite of the established institutional strategies related with food in Korea, an overview of effective counter plans in each level on the perspective of crisis management has been significantly important today when the interest for safe foods has been increased. Due to the frequent import and export of food, the origin and channel of manufacturing and distribution of food has highly been long and complicated. According to this characteristic of the food, hazard factors are more likely to occur along these channels ever. Thus, it is necessary to retain information of each channel so that consumers can have right to make a safe decision on their food. In addition, due to the increase of international trading hazard of food is not limited to only one area but can be extended to any areas which share channel of distribution. Therefore, it is necessary to establish emergency alert system which allows the information of hazard food in one particular area to be shared in other areas. Since December 1997, Korea has established applicable regulations for HACCP from Processing of Livestock products Act, introducing HACCP and Sanitation Standard Operating Procedure(SSOP) in slaughter house and livestock workplace and preparing and running self criteria according to HACCP practice statement of CODEX. The purpose of this study is to analyze management status of Korean livestock based on stage model of crisis management and to provide policy proposal by drawing improving plan for establishing crisis management system. The results of this study provide that it is required to add programs for follow-up after analyzing crisis management in each level of HACCP, which shows a strong tendency of precaution. In addition, it is suggested that the contents of existing programs should be closely reviewed along with designed plans and examination. Also, based on institutionally alternative seeking for safe food, improved education and training are required as well as changing recognition of attaining safe food, which will lead to feasibility of the strategy of 'From Farm To Table' in which safety of food is secured comprehensively from the level of produce to that of consumption. To sum up, an overall precaution should be reacted against hazard factors of food by establishing risk analysis system and applying precautionary principle based on scientific findings to make sure of enhancing customers' trust by considering transparency of decision making process.

Key words: crisis management system. HACCP program. livestock safety management