

농식품 이력추적관리제도의 운영 평가 분석*

이계임** 조소현*** 황윤재**** 우병준***** 제철웅*****

Keywords

이력추적관리제도(traceability system), 법률평가(legal evaluation), 운영방식(operation system), 소비자 조사(consumer survey)

Abstract

This study aims to analyse traceability in terms of laws, management systems and consumer recognition.

The laws concerning traceability systems were scattered around by the category of food and the purpose of managing respective systems was not clearly defined while showing significant differences in terminologies, items to be recorded, method of labelling and provisions for punishments as well. As the systems are operated with the structure of multiple systems by category of food, the problems such as unnecessary division of similar works and the possibility to make consumers confused are incurred. And also the problems such as different emphasis steps by system and absence of linkage between systems are appeared as well. The result of a questionnaire survey on consumers revealed that consumers who considered the existence of traceability system at the time of purchase of food were very little, and the consumers who responded that they knew the term 'traceability system' were not more than 6.6%.

* 이 논문은 이계임 외(2011)의 일부를 수정·보완한 것임.

** 한국농촌경제연구원 연구위원.

*** 한국농촌경제연구원 초청연구원.

**** 한국농촌경제연구원 부연구위원.

***** 한국농촌경제연구원 연구위원.

***** 한양대학교 법학전문대학원 교수.

차례

- | | |
|----------------------|--------------------|
| 1. 서론 | 4. 소비자의 이력정보 관련 인식 |
| 2. 농식품 이력관리 관련 법률 평가 | 5. 결론 |
| 3. 이력관리제도의 운영방식 평가 | |

1. 서론

소득수준 향상과 고령화 등으로 소비자의 식품 안전성에 대한 관심이 매우 높은 반면, 수입 농식품의 증가와 산업화, 과학의 발달에 따른 신종위해물질 증가 등으로 소비자의 식품 안전에 대한 불안이 빠르게 증가하고 있다. 최근에는 식품 안전사고의 증가, 가축질병의 확산과 원산지 허위표시 적발 등으로 식품 안전에 대한 소비자의 불신이 더욱 확산되고 정책 신뢰도가 크게 저하된 상태이다.¹

1990년대 말 이후 국내외적으로 식품 이력관리에 대한 논의가 시작되었다. 이력관리는 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 안전성 등에 문제가 발생할 경우 원인규명 및 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것을 말한다. 우리나라에서 이력관리제도가 정부 주도로 추진된 것은 2000년대 이후로 농산물, 수산물, 소 및 쇠고기, 식품, 건강기능식품으로 구분되어 각기 다른 법률에 근거하여 다양한 부처에서 운영되어 왔다.

한편 농식품 이력관리제도가 정부 주도로 적극 추진되어 왔음에도 식품별 추진체계가 크게 상이하여 이력관리 방향과 목적이 불분명하며, 효율적인 추진체제로 운영되어 왔다고 평가하기 어려운 상황이다. 쇠고기 이외의 식품에 대한 이력관리제도의 경우 농가와 관련 업체의 참여가 매우 저조하다. 농식품 이력관리제도의 추진방향이 사후 관리에 있는지 사전예방인지가 불분명하고, 제도의 목적이 추적성 확보에 있는지 소비자에 대한 신뢰 확보에 있는지 또한 명확하지 않다. 농식품 분야 이력관리제도의 효율적인 정책추진에 어려움이 있으며, 인력·예산 등 국가자원이 중복·분산 투입되어 낭비요인이 발생한다. 또한 제도별로 용어, 정의, 표시방법, 운영방식 등이 달라 소비자와 생산자에게 혼란과 불신을 가져올 가능성이 크다. 그 밖에 제도 운영 활성화를 제약하

1 중국산 분유에서 멜라민 검출(2008), 구제역 발생(2010), 미국의 광우병 발생(2012)과 지속적으로 적발되고 있는 수입산의 국내산 둔갑 등

는 많은 한계가 나타나는 상황이다. 시스템 운영, 생산주체의 참여 기반, 소비자 인식 부족, 제도추진방식 등과 관련된 다양한 문제점이 제시되고 있다.

한편 지금까지 이력관리제도에 관한 연구는 주로 개별 품목별로 이루어지고 있어, 품목 간 비교·분석을 통한 제도 간 상호 연계 가능성 탐색과 통합적 시각에서 제도 효율화·활성화 방안 마련에 대한 논의는 부족한 실정이다. 축산물 이력제도에 관한 연구는 쇠고기, 돼지고기를 중심으로 품목별로 이루어졌다. 쇠고기의 경우 허덕 외(2005), 송주호 외(2006) 등이 대표적이다. 이들 연구는 공통적으로 외국의 쇠고기 이력추적제도를 검토하고, 우리나라의 이력추적제도 시범사업을 평가하여 이를 바탕으로 쇠고기 이력추적시스템의 확대·운영방안을 제시하였다. 돼지 및 돼지고기의 경우 허덕 외(2007)의 연구가 대표적으로 이력추적제도의 본격적인 도입을 위한 체계적·기술적 방안에 주안점을 두고 있다. 돼지고기 이력추적제도에 대한 다른 연구는 최승철 외(2005)와 박지원(2009)이 있다. 최승철 외(2005)는 외국의 사례 분석을 통해 돼지고기 이력추적제도의 국내 도입방안을 모색하였으며, 박지원(2009)은 돼지고기 이력추적제도 시행에 따른 사회적 후생 변화를 분석하였다.

농산물의 경우 농림수산식품부(2006)에서 농산물 이력추적제도의 개선 방안을 마련하기 위해 생산·유통 부문, 정책 부문, 소비 부문으로 구분하여 농산물 이력추적에 대한 설문조사를 실시한 바 있다. 조사 항목으로는 농산물 이력추적에 대한 인지도와 이해도, 관련 규정과 가격 수준, 개선사항 등에 대한 의견이 포함되었다. 이철희 외(2008)는 농산물 이력추적의 현장 적용을 위한 기술 개발 및 시스템 구축 방안을 도출하였다. 또한 농산물 이력추적제도의 확산을 위한 농업인 교육 방안을 검토하였다.

수산물과 가공식품 이력제도에 관한 연구는 매우 적은 편이다. 박명섭 외(2006)는 수산물에 대한 이력추적 도입의 가능성을 진단하기 위해 EU, 칠레, 일본 등에서의 수산물 이력추적제도 도입실태를 사례 중심으로 살펴보았다. 주문배 외(2004)는 제도 도입을 위한 기초 연구를 시행한 바 있다. 이 연구에서는 해외 주요국의 수산물 이력추적시스템 도입 사례와 비용 편익 분석을 통해 도입 타당성을 검토하였다. 탁승호 외(2006)의 경우 가공식품 및 수입식품으로 범위를 확대하여 정보·기술·경영적인 측면에서 이력추적체계 구축 방안을 연구하였다.

이 연구에서는 전체 농식품을 대상으로 법률, 운영방식, 소비자 평가 등을 바탕으로 농식품 이력관리제도의 운영에 대해서 다각적으로 평가하는 데 목적이 있다. 연구대상은 농산물, 축산물, 수산물, 가공식품에 한정하며, 일반 식품과 관리규정에 차이가 있는 기능성 식품은 연구범위에서 제외하였다. 소비자 설문조사는 서울시내 거주 304개 가구를 대상으로 하여 방문조사 방식으로 추진된 결과를 이용하였다. 소비자 설문조사

기간은 2011년 9~10월이며, 20~60대 식품 구매를 위해 직접 장보기를 하는 사람을 대상으로 하였다.

2. 농식품 이력관리 관련 법률 평가

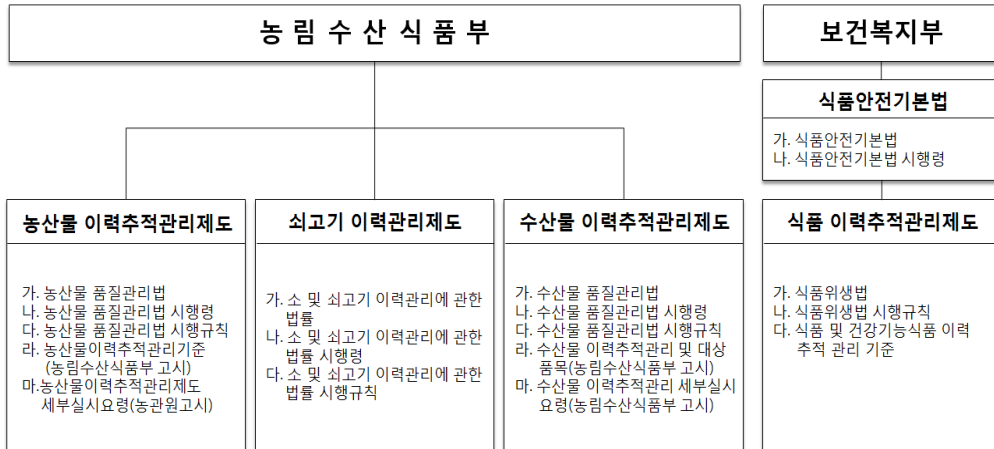
2.1. 법률의 품목별 분산

이력관리제도에 관한 법률은 식품류별로 분산되어 개별법에서 규정하고 있으며, “식품안전기본법”에 ‘추적조사’와 관련된 사항이 포함되어 있다. “식품안전기본법”의 제18조에서는 ‘추적조사’라고 하여 행정기관과 사업자의 의무를 규정하고 있다. 관계행정기관에서는 식품 등의 생산·판매 등 이력을 추적하기 위해 시책을 수립·시행하며, 중대한 위해 발생 시 추적조사를 하여야 한다. 사업자는 식품 등의 생산·판매 과정에서 필요한 사항에 대해 기록·보관 의무를 가지며, 관계행정기관장이 요구할 경우 이를 열람하게 할 의무를 지닌다. 다만 제18조 제4항에서 식품 등의 생산·구입 및 판매과정을 기록·보관하는 사업자의 범위를 “식품안전기본법시행령” 제14조에서 규정하고 있는데 이 범위가 제한적이다. 대상이 되는 사업자의 범위는 ① “식품위생법”에 따른 식품제조·가공업자, 식품첨가물제조업자, 식품등 수입판매업자, ② “건강기능식품에 관한 법률”에 따른 건강기능식품제조업자, 건강기능식품수입업자, ③ “축산물위생관리법”에 따른 도축업자, 집유업자, 식육가공업자, 유가공업자, 알가공업자, 축산물수입판매업자, ④ “농약관리법”에 따른 제조업자, 수입업자, ⑤ “약사법”에 따른 동물용 의약품 제조업자, 수입업자 등이다. 따라서 “식품안전기본법”에서는 농수축산물 생산업자 및 판매업자의 경우 판매과정을 기록, 보관할 의무가 없는 것으로 규정되어 있다.

이력관리제도에 대한 조항은 농림수산식품부 소관 품목의 경우 농산물은 “농산물품질관리법”에, 쇠고기는 “소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률”에, 수산물은 “수산물품질관리법”에서 구분되어 규정되어 있다. 가공식품의 이력관리는 현재 식품의약품안전청 소관사항으로 “식품위생법”에 근거하여 운영되고 있다. 한편 “농수산물품질관리법”이 2011년 7월 21일 전부 개정되어 2012년 7월 22일부터 시행될 계획이다. 개정법에서는 농산물과 수산물의 이력관리 관련 규정이 제5절 이력추적관리에서 통합 규정된다. 대상 식품의 경우 농림수산식품부 소관 법령에서는 가공되지 않은 상태의 농수축산물을 대상으로 하고 있으며, 생산부터 판매단계까지를 관리대상으로 규정하고 있다. 반면

“식품위생법”에서는 ‘모든 음식물’을 대상으로 하고 있으나, 이력관리 단계를 제조부터 판매까지로 규정하여 가공단계를 주 대상으로 하고 있다.

그림 1. 농식품 이력관리 관련 법률규정 현황



단계별 정보의 기록·관리와 관련된 규정은 이력(추적)관리 규정과 관련 인증제도 규정에서만 명시되고 있으며, 상위 기본법이나 해당 법에서 포괄적으로 규정하고 있지 않다. 거래기록 관리와 간접적으로 관련되는 법령으로는 “축산물위생관리법”, “농산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률”, “농어업·농어촌 및 식품산업기본법”, “친환경농업육성법”, “소금산업진흥법”, “식품안전기본법”이 있다. “식품위생법 시행규칙” 제55조에서는 식품 또는 식품첨가물 제조·가공업자 등의 준수사항을, 제57조에서는 식품접객영업자 등의 준수사항을 규정하고 있는데 각 조항에서는 별표에서 거래기록 작성을 규정하고 있다. “농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률”에서는 도매시장에 농수산물을 출하하고자 하는 생산자와 생산자단체는 도매시장 개설자에게 신고하도록 의무화하고 있다. 제30조(출하자 신고)에서 도매시장에 농수산물을 출하하고자 하는 생산자 및 생산자단체 등의 신고의무를 명기하였으며, 제48조(민영도매시장의 운영 등)는 농수산물을 수집하여 민영도매시장에 출하하고자 하는 자는 민영도매시장의 개설자에게 산지 유통인으로 등록하도록 규정하고 있다.

2.2. 목적 및 용어 규정

농산물과 수산물, 쇠고기, 가공식품 이력관리제도의 목적이 분명하게 전달되지 않고, 타 제도와 일부 내용이 중복되어 있다. 농산물과 수산물은 법률적으로 이력제도의 목적이 명시되지 않고 용어의 정의를 통해 간접적으로 제시되는 반면, 쇠고기와 가공식품은 법과 관련 고시에서 목적이 정의된다. 농산물과 수산물의 이력관리는 안전성 등에 문제가 발생할 경우 해당 농수산물을 추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 할 수 있도록 생산단계부터 판매단계까지 각 단계의 정보를 기록·관리하는 것으로 규정되어 있다. “소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률”에서는 소 및 쇠고기의 이력관리에 필요한 사항을 규정함으로써 방역의 효율성 도모와 쇠고기의 안전성 확보를 직접적으로 추구하며, 궁극적으로는 소비자 이익의 보호·증진과 축산업 및 관련 산업의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 식품 이력추적관리는 식품의약품안전청 고시인 “식품

표 1. 이력관리의 용어 및 정의

| | 법률 | 용어 | 목적·정의 |
|------------------|------------------------------|-------------------|---|
| 농 산 물 | 농산물 품질관리법 | 농산물 이력추적 관리 | (정의)농산물의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 해당 농산물을 추적하여 원인을 규명하고 필요한 조치를 할 수 있도록 농산물을 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하는 것 |
| 수 산 물 | 수산물 품질관리법 | 수산물 이력추적 관리 | (정의)수산물을 생산단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 해당 수산물의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 그 수산물을 추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것 |
| 쇠 고 기 | 소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률 | 이력관리 | (목적)소 및 쇠고기의 이력관리에 필요한 사항을 규정함으로써 방역의 효율성을 도모하고 쇠고기의 안전성을 확보하여 소비자 이익의 보호 및 증진과 축산업 및 관련 산업의 건전한 발전에 이바지함 (정의)소의 출생·수입 및 쇠고기의 생산(수입 쇠고기인 경우에는 수입을 말한다)부터 판매에 이르기까지 각 단계별로 정보를 기록·관리함으로써 소와 쇠고기의 이동경로를 관리하는 것 |
| 가 공 식 품 | 식품위생법 | 식품 이력추적 관리 | (목적)해당 식품의 추적·회수 등의 조치를 취하여 식품의 안전성을 제고하고 소비자가 정확한 정보를 제공 받을 수 있도록 하는 것 (정의)식품을 제조·가공단계부터 판매단계까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하여 그 식품의 안전성 등에 문제가 발생할 경우 그 식품을 추적하여 원인을 규명하고 필요한 조치를 할 수 있도록 관리하는 것 |

및 건강식품 이력추적관리기준”에서 목적을 명시하고 있다. 식품 및 건강식품 이력추적관리를 위하여 필요한 기준을 정함으로써 해당 식품의 추적·회수 등의 조치를 취하여 식품의 안전성을 제고하고 소비자가 정확한 정보를 제공 받을 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

식품 안전사고 발생 시 정보의 기록과 관리를 통한 신속한 원인규명과 정확한 제품 회수를 목적으로 하는 측면은 모든 제도에서 동일한 것으로 평가된다. 반면 쇠고기 이력관리는 축산업 발전을, 식품의 이력추적관리제도는 소비자에게 정확한 정보 제공을 부가적인 목적으로 규정하고 있다.

법률의 분산은 관련 용어의 사용에서도 불일치하는 측면을 나타냈다. “농산물품질관리법”, “식품위생법”, “건강기능식품에 관한 법률”에서는 ‘이력추적관리’라는 용어를 사용하는 반면, “소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률”에서는 ‘이력관리’라는 용어를 적용하고 있다.

2.3. 제도별 표시사항 규정

이력관리제도는 거래내용의 기록과 관리를 주요 내용으로 하고 있기 때문에 단계별 필수등록 내용을 제도별로 규정하고 있다. 반면 표시사항 중에는 제도의 목적에 부합되지 않는 항목이 다수 포함되어 있어 제도의 목적을 불분명하게 하고, 제도 이행 주체 입장에서는 과도한 부담으로 작용하는 문제점이 나타난다<표 2>. 농산물의 ‘비료·농약 등 영농자재 사용 내역’, 수산물의 ‘항생제 등 약제 사용 내역’, 쇠고기의 ‘냉장제품 냉동전환’, ‘소의 종류’, ‘도축검사결과’, ‘등급판정결과’, ‘유통기한’, 가공식품의 ‘유전자 재조합표시’, ‘유통기한 또는 품질유지기한’, ‘품질검사내역’ 등은 이력관리와 직접적인 관련이 없고 다른 제도와 관련되는 항목들이다. 제도의 목적을 분명하게 하기 위해 다른 제도와 중복되는 등록사항에 대해서는 조정이 필요하다. 이력관리는 안전관리, 품질차별화 등 제도의 영역과 직접적으로는 구분되어야 할 것이다.

표 2. 이력추적정보 의무기재 사항 중 목적에 부합하지 않는 항목

| | 생산자 | 유통자 | 판매자 |
|--------------|---|--|--|
| 농산물 | (1) 생산정보 ④ 비료·농약 등 영농자재 사용 내역 | - | - |
| 수산물 | (1) 생산정보 (단순 가공품은 제외한다) ⑤ 양식기간 (양식수산물인 경우에 한한다) ⑥ 항생제 등 약제사용 내역 (양식수산물인 경우에 한한다) | - | - |
| 축산물 (쇠고기) | <input type="checkbox"/> 사육단계(출생 등 신고) ○ 공통신고사항: 사육개시일 ○ 출생(수입, 수출)신고 : 소의 종류, 암수구분, 부모 개체식별번호 <input type="checkbox"/> 도축단계(도축신고 포함) ○ 검사결과 ○ 등급판정결과 | <input type="checkbox"/> 수입유통관리 ○ 냉장제품의 냉동전환여부 등 | ○ 국내산 쇠고기 - 소의 종류, 암소구분 - 도축일 및 도축검사결과 - 쇠고기의 등급판정결과 ○ 수입산 - 원산지(국가명), 품명, 유통기한 |
| 가공 식품 | ○ 유전자재조합식품표시 ○ 유통기한 또는 품질유지기한 ○ 제품 원재료 관련 정보 : 원재료명 또는 성분명, 원산지(국가명), 유전자재조합식품여부 (표시대상품목에 한함) ○ 품질검사기관 또는 회사명 ○ 품질검사 일자 및 결과 | ○ 유전자재조합식품표시 ○ 유통기한 또는 품질유지기한 ○ 원재료명 또는 성분명 ○ 수입량 | - |

2.4. 규정 불일치

2.4.1. 표시방법

이력추적관리 농식품의 표시기준은 제도별로 큰 차이가 있다. 이력추적관리의 표시 규정·표지, 표시방법 등이 제도별로 모두 다르다<표 3>. 수산물과 가공식품의 경우는 표지와 이력추적관리번호를, 쇠고기는 개별식별번호(또는 묶음번호)를 표시하도록 규정되어 있다. 한편 농산물은 표지와 이력추적관리번호 이외에 시·군·구단위 산지, 품종, 중량·개수, 등급, 생산년도, 생산자(작목반명)가 규정되어 다른 제도에 비해 많은 표

표 3. 농식품 이력관리제도별 표시방법 비교

| | 근거 법 | 표시규정 | 표시방법 | 표지 | 기타 |
|------|--|--|--|--|-----------------------------------|
| 농산물 | 농산물품질관리법 시행규칙 제15조의 22 | 표지, 산지(시·도, 시·군·구), 품목(품종), 중량·개수, 등급, 생산년도, 생산자(작목반명), 이력추적관리번호 | 부착, 인쇄, 풋말 크기 및 위치: 규정없음 |  농산물이력추적관리 | 날개 또는 소포장 :표지와 이력추적번호만 표시 |
| 수산물 | 수산물품질관리법 시행규칙 제16조의 6 | 표지, 이력추적관리번호 | 부착, 인쇄, 풋말 크기 및 위치: 규정없음 |  수산물이력제 Seafoods Traceability System | 띠모양 표지 가능 |
| 축산물 | 소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률 시행규칙 15조(도축업자 개체식별번호 표시 및 관리 등) 16조(식육포장처리업자·식육판매업자의 개체식별번호 표시방법 등) 24조(식육포장처리업자 등의 수입유통식별번호 표시방법 등) | 개체식별번호, 묶음번호 | 도축업자: 도체 포장처리업자: 최소단위 용기·포장 판매업자:식육판매표시판 또는 비닐포장 크기: 수입유통식별번호는 소비자가 쉽게 알아볼 수 있도록 바탕색과 구별되는 색상으로 표시하며 10포인트 이상 규정 | - | 진열 판매 시 식육 표시판을 전면 위치, 보관 시 번호 표시 |
| 가공식품 | 식품 및 건강기능식품 이력추적관리기준 6조(표시기준), 7조(부착방법 등) | 표지(표시가능), 이력추적관리번호 | 최소판매단위별 용기·포장, 바코드 또는 전자식 별태를 함께 인쇄 또는 부착 가능, 용기·포장에 표시 어려운 경우 관련 정보를 전자기록 또는 문서 등의 형태로 제공 |  식품이력추적관리 | 크기 및 위치: 규정없음 |

시항목이 규정되어 있다. 표지는 농산물, 수산물, 가공식품 이력추적관리제도에서는 규정되어 있으나, 각 제도별로 표지 형태가 모두 다르다. 쇠고기의 경우는 표지가 규정되어 있지 않다. 표시방법은 농산물, 수산물, 가공식품의 경우 특별히 규정한 것이 없으나, 쇠고기는 글씨크기를 10포인트 이상으로 규정한다. 그 밖에 수산물은 띠모양 표지가 가능하며, 쇠고기는 진열 판매 시 식육 표시판을 전면에 위치하고, 보관 시에도 번호를 표시해야 한다.

2.4.2. 기록관리기간

기록관리기간에 대한 규정은 쇠고기는 관련 법에서, 농산물, 수산물, 가공식품은 각각 해당 고시에서 규정하고 있다. 품목에 따라 기록관리 기간에 대한 규정이 상이한 것으로 조사되었다. 쇠고기는 “소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률” 제25조(장부의 비치 등)에서 도축업자 및 식육 포장처리업자(2년간), 쇠고기 수입업자(2년간), 식육 판매업자 및 식육부산물판매업자(1년간) 기록을 보관하도록 규정하고 있다. 또한 개체식별 대장과 수입유통관리대장의 기록사항은 시행령(4조, 7조)에 근거하여 보존기간을 각각 3년으로 규정하고 있다. 가공식품은 “식품 및 건강기능식품 이력추적관리기준”(제10조)에 의거하여 관련 정보의 기록을 해당 제품의 유통기한 등이 경과한 날부터 2년 이상 보관하여야 한다. 농산물과 수산물은 관련 고시²에서 생산·유통·판매자가 기록한 내용을 이력추적관리품이 출하된 후 1년 이상 보관하도록 규정한다.

농산물과 수산물의 이력추적관리번호 부여방법은 법³과 농림수산식품부 관련 고시⁴에 규정되어 있다<표 4>. 농산물은 국립농산물품질관리원 등록번호 다섯자리와 이력추적 등록자가 부여한 식별단위(로트) 번호 일곱 자리를 붙임표(-)로 연결하여 부여한다. 수산물은 농림수산검역검사본부 등록번호 네자리와 이력추적 등록자가 부여한 제품유형별 고유번호 두자리, 연도 두자리, 이력추적 등록자가 부여한 식별단위번호 다섯자리로 구성되어 있다. 쇠고기는 법 제5조(귀표의 부착)의 제1~3항과 시행규칙 제11조(개체식별번호의 부여방법 등)에 근거하여 별표4에서, 수입 쇠고기는 법 제13조(수입유통식별표의 부착 등)와 시행규칙 19조(수입유통식별번호의 부여방법 등)에 근거하여 별표9에서 상세하게 규정한다. 국내산 쇠고기의 경우 소의 개체식별번호가 도축, 포장, 판매의 과정에서도 표시되어야 하며, 여러 개의 개체식별 쇠고기를 한 개로 포장할 경우는 묶음번호를 표시해야 한다. 식육 포장 또는 식육 판매단계에서 개체식별번호는 국가코드(KOR)를 제외한 12자리로 표시된다. 수입 쇠고기의 식별번호는 수입업자 코드 4자리, 원산지 코드 2자리, 수입유통식별 일련번호 5자리, 체크 코드 1자리 등 12자리 코드로 부여된다. 가공식품은 “식품 및 건강기능식품 이력추적관리기준” 제7조(식품이력추적관리번호 부착방법 등)에서 식품 이력추적관리번호를 표시를 규정하며, 별표4에서 식품 이력추적관리번호 부여기준을 규정하고 있다. 가공식품의 경우 상품바로

2 “농산물이력추적관리기준” 제2조 별표, “수산물 이력추적관리 및 대상품목” 제3조 별표1

3 “농산물품질관리법” 제7조의5 제3항, “수산물품질관리법” 제8조의2제2항

4 “농산물이력추적관리기준” 제2조(농산물이력추적관리기준)의 별표, “수산물 이력추적관리 및 대상품목” 제3조(수산물 이력추적관리기준)의 별표1

표 4. 이력추적관리번호 부여 방법

| | | 정의 |
|------|----------|---|
| 농산물 | | <p>가. 관리번호는 국립농산물품질관리원 등록번호 다섯 자리와 이력추적 등록자가 부여한 식별단위(로트) 번호 일곱 자리를 붙임표(-)로 연결하여 부여한다.</p> <p>① 식별단위(로트) 번호 “일곱 자리”는 농산물이력추적관리 등록을 받은 자가 자율적으로 부여하되, 농산물 생산여건(토양, 농약·비료 등 영농자재 사용량 등)이 다를 경우 다르게 부여하는 것을 권장한다.</p> <p>② 이력추적관리번호를 부여한 등록자는 식별단위(로트) 번호 일곱자리의 내역을 관리하고 있어야 한다.</p> |
| 수산물 | | <p>가. 관리번호는 다음의 번호를 연결한 13자리이며, 「다목(이력추적관리번호 부여 예시)」과 같이 부여한다.</p> <p>① 첫 네자리는 농림수산물검역검사본부가 양식장, 어촌계 등에 부여한 등록번호</p> <p>② 등록번호 다음 두자리는 이력추적 등록자가 부여한 제품유형별 고유번호</p> <p>③ 제품유형별 고유번호 다음 두자리는 연도번호이며, 연도의 마지막 두 자리를 사용</p> <p>④ 마지막 다섯자리는 이력추적 등록자가 부여한 식별단위(로트) 번호이며, 00001년부터 순차적으로 부여하되, 동일 가공일에 2개 이상의 로트 발생 시 다르게 부여하며 수산물 생산 또는 가공, 유통 여건이 다를 경우 다르게 부여하는 것을 권장한다.</p> <p>※ 이력추적관리번호를 부여한 등록자는 식별단위(로트) 번호 다섯자리의 내역을 관리하고 있어야 한다.</p> |
| 쇠고기 | 개체식별번호 | <p>가. 위탁기관의 장 또는 검역원장은 출생 또는 수입 신고된 소에 대하여 개체식별번호를 부여하고 이를 신고자에게 알려주어야 한다.</p> <p>나. 출생 신고된 소에는 국가코드(KOR), 식별코드, 바코드 및 농업이미지 엠블렘 등이 표시된 15자리의 개체식별번호를 부여한다.</p> <p>다. 수입 신고된 소는 해당 국가에서 부여된 개체식별번호를 사용하되, 개체식별번호가 표시되어 있지 않거나, 개체식별번호와 호환되지 않는 번호체계인 경우 농림수산물부 장관이 정하는 개체식별번호를 표시해야 한다.</p> |
| | 수입유통식별번호 | <p>가. 수입유통식별번호는 수입업자 코드 4자리, 원산지 코드 2자리, 수입유통식별 일련번호 5자리, 체크 코드 1자리 등 12자리 코드로 구성하여 부여한다.</p> <p>나. 검역원장은 수입유통식별번호를 부여한 후 이력관리시스템을 통하여 신청인에게 통보해야 한다.</p> |
| 가공식품 | | <p>1. 상품바코드(GTIN)를 식품 이력추적관리번호와 연계하고자 할 경우에는 상품바코드번호(GTIN) + 생산자, 또는 수입자가 이력추적을 위해 부여한 번호</p> <p>2. 상품바코드(GTIN)를 사용하지 않는 제품에는 식품의약품안전청장이 부여한 이력추적 등록번호 + 생산자 또는 수입자가 이력추적을 위해 부여한 번호</p> |

드를 식품 이력추적관리번호와 연계하고자 할 경우에는 상품바코드 번호에 생산자 또는 수입자가 이력추적을 위해 부여한 번호를 추가로 기입하며, 상품바코드를 사용하지 않는 제품에는 식품의약품안전청장이 부여한 이력추적 등록번호와 생산자 또는 수입자가 이력추적을 위해 부여한 번호를 합하여 식품 이력추적관리번호가 된다.

2.4.3. 사후관리

이력추적관리품의 소비자보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 등록기준 준수여부 조사, 관계서류의 열람, 시료수거 조사 등을 실시하며 정도에 따라 처벌규정이 적용된다. 이력추적관리 등록기준 등에 위반하는 경우 표시 정지, 판매 금지, 등록취소 등 행정처분되며, 이력추적관리품이 아닌 농산물에 이력추적관리표시를 하는 경우 등 중대한 위법사안이 있는 경우 고발 조치토록 규정되어 있다.

벌칙 및 과태료 처분내용을 비교해보면 법률에 따라서 차이가 있는 것으로 나타났다. 농수산물의 경우 벌칙이 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금, 과태료가 1천만 원 이하로 규정되어 있는 반면, 쇠고기는 벌칙이 3년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금으로 규정된다. 과태료 수준도 쇠고기와 가공식품의 경우는 5백만 원 이하로 규정되어 품목별로 차이가 있었다. 따라서 벌칙규정에 일관성이 없으며, 우선적용 규정 등이 없기 때문에 어떠한 단속에 의해 적발되느냐 여부에 따라서 다른 벌칙을 받거나 중복해서 벌칙을 받을 수 있는 모순에 직면한다.

3. 이력관리제도의 운영방식 평가

3.1. 운영주체

이력관리제도가 식품류별로 다수 체계로 운영되기 때문에 유사한 업무가 분산되어 관리되고, 소비자 혼동 등의 문제가 발생한다. 농산물은 이력추적관리제도의 운영과 관리를 농림수산식품부의 안전위생과에서 총괄하며, 등록 및 사후관리 업무는 농산물품질관리원에서 운영한다. 농가 대상 이력추적 정보 관리 대행과 농어민 교육은 농촌진흥청, 지방자치단체, 농업기술센터 등에서 담당한다. 농림수산정보센터에서는 시스템 구축 및 운영, 정보관리자 교육, 대국민 홍보사업 등을 추진한다. 수산물의 이력추적관리제도는 농림수산식품부의 양식사업과에서 관리·감독하며, 등록 및 사후관리 업무는 농수산물검역검사본부 수산물안전부에서 담당하고 있다. 한국해양수산개발원은 등록 희망업체의 컨설팅과 사후관리를 추진하며, 정보시스템 관리운영과 방송매체 홍보부문의 업무를 입찰·위탁한다. 수산물 이력추적관리시스템 운영은 (주)환경과학기술에서 담당한다. 쇠고기의 이력관리제도는 농림수산식품부 동물방역과에서 총괄하나, 국내산

쇠고기와 수입산 쇠고기의 관리체계는 전혀 다르다. 국내산 쇠고기의 경우 사육단계의 지도·감독은 농협이나 한우협회 등 위탁기관에서 담당하며, 도축장에서의 지도·감독은 시·도에서 책임지고 있다. 축산물품질평가원은 시스템을 운영하고, 시료를 수거하여 유전자검사를 하고 있다. 이력관리제도의 사후관리는 농산물품질관리원에서 담당한다. 한편 수입산 쇠고기는 수입부터 판매단계까지의 모든 지도·감독업무, 시스템 운영, 사후관리업무를 농림수산물검역검사본부의 소비자보호과에서 책임지고 있다. 가공식품 이력추적관리제도는 식품의약품안전청에서 운영하고 등록 및 사후관리를 담당하고 있으며, 그 밖의 관련 업무는 식품안전정보센터에서 추진하고 있다. 식품안전정보센터는 시스템 운영, 업체에 대한 컨설팅 지원, 홍보사업 등을 담당한다.

농식품 관련 분야의 이력관리제도는 중앙부처와 소관 과가 상이하여 제도의 연계성을 높이기 어려운 체계를 가지고 있다. 농수축산물은 농림수산물부에서, 가공식품은 식품의약품안전청에서 이력을 관리하고 있다. 더욱이 농림수산물부 내에서도 담당과에 따라 이력제도가 품목별로 구분되어 관리되고 있다. 농산물은 안전위생과, 소 및 쇠고기는 동물방역과, 수산물은 양식사업과에서 담당한다. 쇠고기는 소비자나 판매자 입장에서 동일 품목으로 인식되고 있으나, 국내산 쇠고기와 수입 쇠고기는 관리기준이 상이하고 별도의 전산시스템에 의해 운영되고 있다. 따라서 식육 포장처리업자와 식육 판매업자 등의 유통·판

표 5. 이력관리제도의 운영주체

| | 농산물 | 수산물 | 축산물 | 수입축산물 | 가공식품 |
|-------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------|
| 제도운영 및 관리 | 농림수산물부 | 농림수산물부 | 농림수산물부 | 농림수산물부 | 식품의약품안전청 |
| 등록관리 | 농산물품질관리원 | 농림수산물검역검사본부 수산물안전부 | 위탁기관(농협 등) | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품의약품안전청 |
| 현장지도 | 농산물품질관리원 | 한국해양수산개발원 | 위탁기관, 시도, 농산물품질관리원 | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품안전정보센터 |
| 시스템 구축 및 운영 | 농림수산물정보센터 | (주)환경과학기술 | 축산물품질평가원 | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품안전정보센터 |
| 과태료 부과 및 징수 | 농산물품질관리원, 시도 | 농림수산물검역검사본부 수산물안전부 | 농산물품질관리원, 시도 | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품의약품안전청 |
| 교육 및 홍보 | 농림수산물정보센터 유관기관 | 한국해양수산개발원 | 축산물품질평가원 | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품안전정보센터 |
| 홈페이지 | 농림수산물정보센터 | 한국해양수산개발원 | 축산물품질평가원 | 농림수산물검역검사본부 소비자보호과 | 식품안전정보센터 |

매자 및 소비자 입장에서는 다소 혼란스럽고, 관련 업무가 과중한 경우가 발생한다.

3.2. 추적가능성

이력관리는 본래 생산부터 소비단계까지를 대상으로 해야 하지만 모든 단계의 거래 기록을 관리할 수 있는 체계가 마련되지 못하며, 이력관리단계가 제도별로 중점단계가 상이하며 상호 연계가 되지 않는 문제점이 나타난다. 농산물은 생산단계와 산지유통센터를 중점 관리하며, 수산물은 대형유통점 판매제품을 중심으로 생산 및 가공단계를 관리한다<표 6>. 쇠고기의 경우 국내산은 사육 및 도축단계를 중점 관리하고, 유통 및 소비단계에서는 표시사항에 대해서만 관리하고 있다. 가공업체는 업체의 원료구입부터 제품 납품까지 단계를 관리대상으로 하고 있다. 농산물은 생산물 형태로 판매되는 것을 대상으로 하며, 생산단계와 산지유통단계(5인 이상 영농조합법인)를 중점 관리하고 있다. 산지유통단계에서 산지 유통인을 통해 경유하는 30% 정도의 물량은 이력관리가 불가능하며, 산지유통단계에서 이력등록을 하더라도 출하처까지는 기록되나 이후의 거래에 대해서는 확인이 어려운 상황이다. 가공 및 외식단계는 이력관리 대상에 포함되지 않으므로, 소비자들은 산지유통단계에서 표시된 내역을 대형마트 등에서 확인하는 과정을 통해서만 이력등록 농산물을 확인할 수 있다.

쇠고기 이력관리는 의무조항이므로 생산 또는 수입부터 판매까지 각 단계별로 정보를 기록·관리하도록 규정되어 있다. 국내산 쇠고기는 사육과 도축단계를 중점관리하고, 소비단계에서는 해당 표시를 하도록 명시되어 있다. 수입 쇠고기는 수입부터 포장·판매까지의 유통과정을 중점 관리한다. 그러나 국내산 쇠고기와 수입산 쇠고기 모두 이력관리 대상품목이 쇠고기에 한정되어 있으며, 가공 및 외식단계는 이력관리 대상에 포함되지 않는다. 수산물은 대형유통점을 중점단계로 설정하여 해당 품목의 생산·가공·유통단계를 포함한다. 따라서 대형유통점 유통을 제외한 유통경로 비중인 60% 이상의 물량은 중점 관리대상에 포함되지 않는다.⁵ 가공식품은 가공업체의 원료공급부터

표 6. 제도별 이력관리제도의 중점단계 비교

| 구분 | 농산물 | 수산물 | 국내 쇠고기 | 수입 쇠고기 | 가공식품 |
|------|--------------|-------|--------|------------|------|
| 중점단계 | 생산, APC, RPC | 대형유통점 | 사육, 도축 | 수입, 포장, 판매 | 가공업체 |

5 고등어의 대형유통업체 이외 유통비중은 2009년 기준 시 65%임(유통공사, 2010).

제품 납품까지 단계를 대상으로 하며, 원료공급단계에서 다른 생산단계 이력제도와 전혀 연계되지 않는다. 표시사항에 원자재 로트기록이 규정되어 있으나, 제품 포장의 표시사항 정도만 입력하도록 운영되고 있는 상황이다. 또한 판매단계는 가공업체에서 1차 판매까지만 관리되고 있어서 이후의 유통·가공업체 간 거래 시 추적이 쉽지 않다. 개인영업자로 “식품위생법”에 의하면 100평 이상만 신고대상이나, 대리점의 경우 대부분 100평이 안되기 때문에 영업신고대상이 아니며 사업자등록증만 있으면 사업이 가능하다. 따라서 대부분의 대리점은 “식품위생법”에 의거하여 기록할 의무가 없는 한계를 나타낸다.

3.3. 전산관리시스템

이력관리시스템의 운영기반이 유사함에도 제도별로 중앙정부에서 각기 다른 이력관리시스템을 운영하고 있으며, 상호 연계가 되어 있지 않아 시스템이 효율적으로 운영

표 7. 농산물 이력관리시스템의 지방자치단체 구축사례(2011년)

| 권역 | 시스템명 | 브랜드 추진현황 | 이용현황 | | 취급품목 |
|--------|--------------------|-------------------|-----------|-------|-----------------------|
| | 시스템 URL | | 참여 농가수 | 회원수 | |
| 경기(1) | 슈퍼오닝농산물이력관리시스템 | 슈퍼오닝 | 2,000 | 2,000 | 쌀 |
| 인천(1) | 강화약쭈/순무종합정보시스템 | | | | 약쭈, 순무 |
| 충남(1) | 충남이력관리시스템 | - | 20 | 20 | |
| 충북(1) | 고추잠자리이력관리시스템 | 괴산청결고춧가루 고추잠자리 | - | 1,350 | 고춧가루 |
| 경북(4) | 의성마늘이력관리시스템 | 명품의성마늘 | 220 | 220 | 마늘 |
| | 경상북도이력관리시스템 | - | 334 | 459 | 사과, 포도, 복숭아, 참외 |
| | 문경오미자이력관리시스템 | 레디엠 (RediM) | - | 25 | 오미자 |
| | 성주군농산물이력관리시스템 | - | - | - | 참외 |
| 경남(3) | 하동녹차생산이력정보시스템 | 하동녹차 | - | 6~7 | 녹차 |
| | 약양 대봉감 생산 이력관리시스템 | - | - | 7 | 감 |
| | 산청군약초생산이력시스템 | 산엔청 | 44 | 300 | 꽃감, 쌀, 약초류 |
| 전남(2) | 나주학교급식시스템 | - | 10 | 10 | 42개 품목 |
| | 고흥군 친환경특산물 이력관리시스템 | | | | |
| 합계(12) | | | | | |

자료: 농림수산물정보센터

되고 있다고 평가하기 어려운 상황이다. 현재 농식품 이력관리시스템으로 농산물 ‘farm2table’, 수산물 ‘fishtrace’, 국내산 쇠고기 ‘mtrace’, 수입산 쇠고기 ‘meatwatch’, 가공식품 ‘tfood’의 5개 시스템이 중앙정부 지원으로 운영되고 있다. 중앙정부에서 지원하는 5개 이력관리시스템 이외에 다수의 지방자치단체나 업체 자체적으로 운영하는 시스템들이 존재한다. 지방자치단체에서의 2011년 농산물 이력추적관리시스템 구축사례는 <표 7>과 같다. 유통·판매업체나 가공업체의 경우 업체 자체 관리시스템을 운영하는 사례가 많으며, 대다수 업체에서 다수 품목을 취급하고 있어 한 업체에서 다수 시스템을 관리하는 사례가 많이 발생한다. 대부분 시스템이 연동되지 않아 업체입장에서는 자료를 중복 입력하는 등 업무가 가중되는 문제점이 제기되며, 소비자 입장에서도 이력번호 조회 시 해당 시스템에 접속해야 하는 어려움이 있어 혼란스럽고 이용률이 저하된다. 농가등록제가 2009년 4월 “농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률” 제정으로 본격 시행되고 현재 대부분의 농가가 등록되어 있는 상태이나, 현재 이력관리제도와 전혀 연계없이 별개 제도로 운영되고 있는 상황이다. 어업경영체를 포함시키는 법은 2011년 9월 10일부터 시행되었다.

4. 소비자의 이력정보 관련 인식⁶

4.1. 이력관리정보 이용

쇠고기의 경우 이력정보를 찾아본 경험이 있다고 응답한 소비자는 국내산 29.9%, 수입산 27.6%에 불과하였으며, 대다수의 소비자들은 경험이 없는 것으로 조사되었다<그림 2>. 농수산물 및 가공식품의 생산이력을 조사해본 경험이 있는 소비자는 농수산물 12.5%, 가공식품 4.9%로 쇠고기에 비해서 매우 적었다. 국내산 쇠고기 이력정보를 찾아본 경험은 대졸 이상 소비자의 경우 37.1%로 고졸 미만 소비자의 25.5%에 비해 상대적으로 높았다.

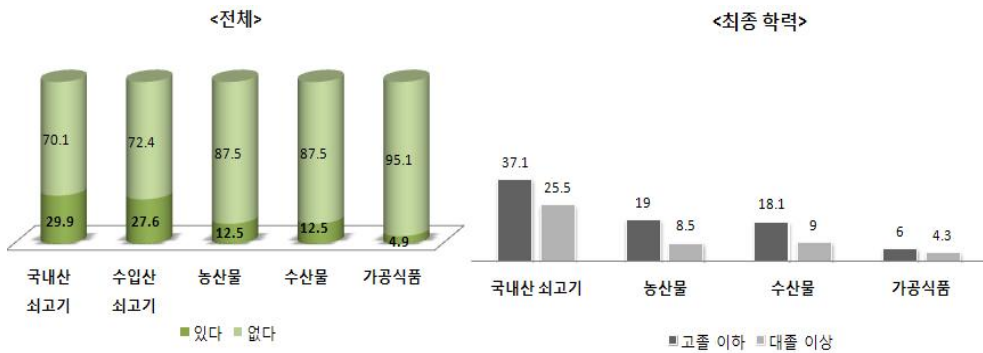
한편 이력정보를 찾아본 경험이 있다고 응답한 소비자의 경우 대부분 포장지에 기재

6 소비자조사는 총 304명의 자료가 수집됨. 조사대상가구는 가구주 연령별로 50대 29.8%, 40대 28%, 30대 23%, 60대 이상 15.1%, 20대 4.3%이며, 소득수준별로는 300만 원 이하가 32.2%, 300~399만 원은 21.1%, 400~499만 원은 20.1%, 500만 원 이상이 26.6%를 점함.

된 정보를 확인하는 것으로 나타났다<그림3>. 포장지에서 이력정보를 확인한다고 응답한 비중이 쇠고기의 경우 72.9%, 농수산물 및 가공식품의 경우 69.9%에 달하였다. 실제 이력정보가 제공되고 있는 매장에 설치된 단말기 확인, 인터넷 조회, 휴대폰 조회 등을 이용하는 사례는 극히 미미한 것으로 조사되었다. 이력정보를 찾아본 이유는 식품 안전성에 대한 우려 때문이 쇠고기 55.6%, 농수산물 및 가공식품 54.3%로 가장 많았다. 다음으로는 산지나 품종 등 표시내용에 대해 확인하기 위해서가 각각 29.3%, 26.1%로 나타났다. 이력정보를 확인한 경우 불만족하다는 비중이 쇠고기는 50.4%로 절반에 달하였으며, 농수산물 및 가공식품은 64.4%로 쇠고기에 비해 높았다. 이력정보에 불만족하는 이유로는 정보 내용이 부족하다는 의견과 정보 내용이 복잡하고 이해하

그림 2. 이력관리정보 찾아본 경험

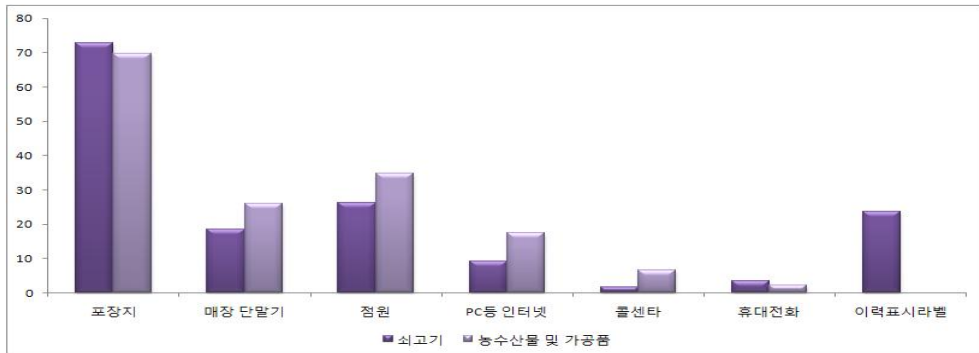
단위: %



자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

그림 3. 이력관리정보 확인 방법

단위: %



주: 중복응답결과임.

자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

기 어렵다는 의견으로 양분되었다. 쇠고기 이력정보를 찾아본 경험이 없는 경우는 소비자들이 확인방법을 잘모르거나 복잡하기 때문이 44.3%, 별 관심이 없다는 의견이 42.2%로 나타났다. 수산물 및 가공식품의 이력정보를 확인하지 않은 이유로는 별 관심이 없다는 의견이 48.7%로 절반 정도였으며, 그 다음으로 확인 방법을 잘 모르거나 확인 절차가 복잡하다는 의견이 36.4%를 차지하였다.

4.2. 이력관리제도 추진방향

이력제도 필요성과 관련하여 ‘생산자(생산업체)가 위생 관리를 제대로 하면 이력관리를 할 필요는 없다’는 견해에 대해서 부정적인 평가가 우세하여, 위생관리와 별도로 이력추적과정의 필요성을 인식하는 것으로 나타났다. 이력관리제도의 추진 목적과 관련하여 소비자들은 이력제도와 안전관리가 차별화된다는 측면에 동의하는 비중이 높았으나, ‘식품사고 발생 시 추적이나 회수 목적’ ‘소비자에게 식품의 생산 및 유통 관련 정보 제공 목적’에 대해 모두 동의하는 비중이 높았다. 소비자들은 이력관리제도를 통

표 8. 이력관리제도의 추진방향 평가

단위: %, 점

| | | 전혀 그렇지 않다 | 별로 그렇지 않다 | 그저 그렇다 | 약간 그렇다 | 매우 그렇다 | 평균 점수 |
|-------|--|-----------|-----------|--------|--------|--------|-------|
| 필요성 | 생산자(생산업체)가 위생 관리를 제대로 하면 이력관리할 필요 없다 | 29.5 | 27.7 | 17.8 | 19.5 | 5.5 | 48.8 |
| 목적 | 이력제도는 안전관리와 구별된다 | 5.9 | 15.2 | 21.5 | 39.8 | 17.6 | 69.6 |
| | 이력추적관리의 목적은 식품사고 발생 시 추적이나 회수하기 위함이다 | 1.0 | 5.2 | 17.0 | 43.8 | 33.0 | 80.5 |
| | 이력추적관리 목적은 소비자에게 생산 및 유통 관련 정보를 제공하기 위함이다 | - | 4.2 | 14.9 | 37.4 | 43.6 | 84.1 |
| 운영 방식 | 이력추적은 생산자와 유통자가 장부로 정확하게 기입해서 관리하면 된다 | 11.4 | 19.4 | 27.3 | 23.5 | 18.3 | 63.6 |
| | 이력추적관리에 따른 비용발생 시 제품가격은 인상될 수 밖에 없다 | 18.3 | 18.0 | 25.3 | 28.4 | 10.0 | 58.8 |
| 적용 범위 | 이력추적관리는 생산부터 농식품 구입 단계까지이며, 음식점까지 관리될 필요는 없다 | 31.0 | 24.1 | 21.0 | 14.1 | 9.7 | 49.4 |

자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

해 거래추적뿐만 아니라 소비자 정보제공을 동시에 추구하는 것이 필요하다고 인식하고 있었다. 운영방식은 ‘생산자와 유통자의 장부 기입’이 중요 조건이 된다는 데 찬성하는 비중이 높으며, 이력추적관리에 따른 비용 증가분이 제품가격에 반영되는 데 대해서는 동의하지 않는 비중이 높았다. 이력제도 추진범위를 소비자가 농식품을 시장에서 구입하는 단계까지 한정하는 데 대해서는 부정적 평가가 우세하여 음식점 단계까지 제도의 확대가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

이력관리의 목적으로 추적가능성과 소비자 정보 제공 중에서 무엇을 중요하게 볼 것인가에 대해서는 품목별로 차이가 있었다<표 9>. 육류, 육가공품, 수산물, 음식점, 급식 등은 식품사고 발생 시의 추적이나 회수를 용이하게 하는 것이 더 중요하다고 평가하였다. 반면 곡류, 채소, 과일, 천일염 등은 소비자에게 생산자 정보를 제공하는 것이 더 중요하다고 답하였다. 소비자들은 식품위해사고 발생가능성이 높은 식품류에 대해서 추적·회수 가능성을 확보하는 것이 중요하다고 인식하고 있었다.

표 9. 품목별 이력관리 목적 평가

단위: %

| | 추적이나 회수가 중요 | 비슷함 | 소비자 정보 제공이 중요 |
|-----------|-------------|------|---------------|
| 쌀 | 26.0 | 29.8 | 44.2 |
| 채소 | 28.5 | 30.2 | 41.2 |
| 과일 | 25.4 | 29.6 | 45.0 |
| 쇠고기 | 41.1 | 23.6 | 35.3 |
| 소 부산물(뼈) | 43.8 | 23.3 | 32.9 |
| 소 부산물(내장) | 45.2 | 22.3 | 32.5 |
| 돼지고기 | 43.3 | 24.1 | 32.7 |
| 닭고기 | 42.5 | 24.0 | 33.6 |
| 계란 | 34.6 | 32.9 | 32.5 |
| 우유 | 31.9 | 35.6 | 32.5 |
| 어패류 | 40.9 | 28.2 | 30.9 |
| 횟감/생선회 | 40.4 | 27.4 | 32.2 |
| 해조류 | 30.9 | 39.6 | 29.5 |
| 천일염 | 26.0 | 37.4 | 36.7 |
| 육가공품 | 34.6 | 33.2 | 32.2 |
| 유가공품 | 33.6 | 34.9 | 31.5 |
| 과자 및 빵류 | 32.1 | 39.7 | 28.3 |
| 김치 절임류 | 28.7 | 39.5 | 31.8 |
| 급식 | 36.6 | 31.5 | 31.9 |
| 일반음식점 | 31.9 | 37.0 | 31.2 |

자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

4.3. 이력관리제품 구입의향

향후 이력관리제품의 구입의향에 대한 조사결과 구입의향이 매우 높은 품목(85점 이상)은 쇠고기와 돼지고기로 조사되었다<표 10>. 다음으로 닭고기, 어패류, 소 부산물(뼈), 급식의 순서로 구입의향이 높았다. 식품의 위해 가능성을 고려하여 육류와 수산물에 대한 이력관리제품 구입의향을 높게 평가하였으며, 어린이와 청소년층의 건강을 고려하여 급식에서의 이력관리 중요성을 높게 평가한 것으로 보인다. 쌀은 식생활에서 가장 중요한 위치를 점하고 있지만 식품 위해정도나 둔감가능성을 고려할 때 다른 식품에 비해 이력관리제품의 구입의향이 상대적으로 낮은 것으로 평가되었다.

표 10. 향후 이력관리제품 구입 의향

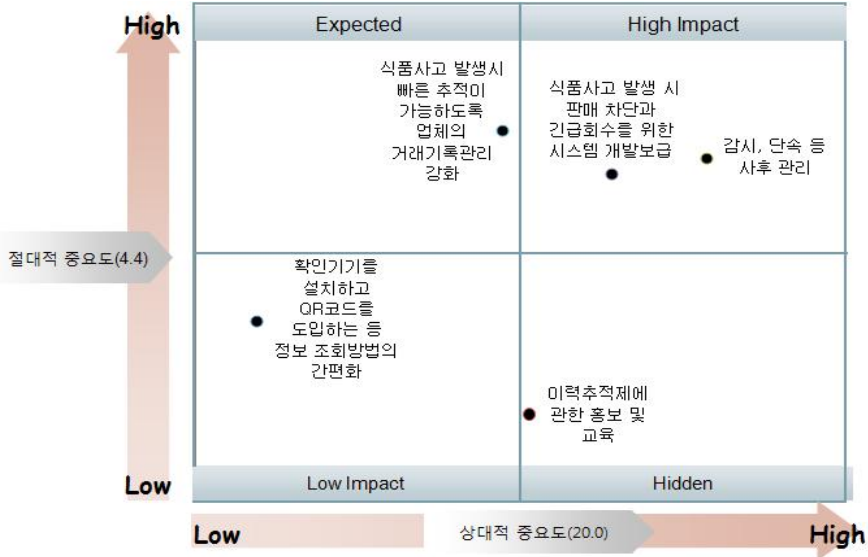
단위: 점

| 분류 | 품목 | 구입의향 |
|-------------------|--------------------|------|
| 매우 높음 (85점 이상) | 쇠고기 | 86.4 |
| | 돼지고기 | 85.1 |
| 높음 (80점 이상) | 닭고기 | 83.1 |
| | 어패류(생선, 조개류) | 81.8 |
| | 소 부산물(뼈) | 81.5 |
| | 급식 | 80.7 |
| | 생선회 | 80.4 |
| 보통 (75점 이상) | 천일엽 | 79.4 |
| | 소 부산물(내장) | 79.1 |
| | 계란 | 79.1 |
| | 우유 | 78.8 |
| | 일반음식점 | 78.1 |
| | 해조류(김, 미역 등) | 77.7 |
| | 유가공품(치즈, 버터, 분유 등) | 77.5 |
| | 채소 | 76.8 |
| | 육가공품 | 76.7 |
| | 과일 | 76.2 |
| | 과자 및 빵류 | 76.2 |
| | 김치 절임류 | 75.2 |
| 낮음(70점 이상) | 쌀 | 74.8 |

자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

농식품 이력관리제도 활성화 방안으로 소비자들은 감시, 단속 등 사후관리가 매우 중요하다고 평가하였다<그림 4>.⁷ 식품사고 발생 시 빠른 추적이 가능하도록 업체의

그림 4. 소비자의 농식품 이력관리제도 활성화 방안 평가



자료: 한국농촌경제연구원 소비자 조사, 2011.

거래기록 관리를 강화하는 것은 추적·회수와 사후관리의 기본적인 기반으로 뒷받침 되어야 할 것으로 판단하고 있었다. 이력번호 확인기기를 설치하거나 정보조회방법을 간편화하는 방안에 대해서는 상대적으로 중요도가 낮은 것으로 평가하였다.

5. 결론

현재 농식품 이력관리제도는 제도의 목적을 재정립하고, 정책 방향을 분명히 할 필요가 있다. 이력관리제도는 궁극적으로는 식품의 안전성 확보와 소비자의 안심 추구에 있겠지만, 직접적인 목표는 단계별 기록·관리에 따른 추적성 확보에 두어야 할 것이다. 현재 다양한 영역의 내용을 포괄하는 인증제도의 형태로 운영되는 제도를 추적에 필요한 기본적인 표시사항이 거래단계별로 연계되도록 조정하여야 한다. 농식품의 안전, 품

7 소비자 설문조사에서 식품 이력추적제도를 활성화시키기 위한 방안을 제시하고 가장 중요한 항목을 선택하게 하여 상대적 중요도 척도로 사용하고, 각 항목별 중요도를 5점 척도로 평가하게 하여 절대적 중요도 척도로 사용하여 좌표축을 기준으로 비교함.

질, 환경 관리는 별도의 시스템이나 제도를 통해 실시해야 한다. CODEX는 이력추적(Traceability)을 2001년에는 ‘식품의 생산, 가공, 유통의 모든 단계에서 이것을 추적하고 조사하는 능력’으로 정의하였으나, 2004년에는 ‘생산, 가공 및 유통의 특정 한 단계 또는 복수의 단계를 통해 식품의 이동을 파악할 수 있는 것’으로 추적성을 훨씬 구체적이고 실질적으로 정의한 특징을 보이고 있다. 이력추적의 목적을 달성하기 위해 생산에서 소비에 이르는 각 단계에서 한 단계 또는 복수 단계의 이동을 기록·보존하는 것이 최소한의 조건이며, 이를 바탕으로 부가적인 목적을 선택적으로 부가할 수 있다. 부가적인 목적으로는 식품의 안전성이나 품질 등에 관한 소비자 정보제공에 기여, 생산자나 식품사업자가 실시하는 제품관리나 품질관리 등의 효율화 등을 규정할 수 있다.

식품거래 전반에서 기록 및 보관에 관한 규정을 보완하는 방향으로 법률적 조정이 필요하다. 단기적으로 현재 운영되고 있는 이력관리표시제도는 현행법대로 두고, 전면적 이력추적 기반은 표시의무 없이 기록보존의무만 부과하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 중소규모 개인영업체와 농수축산물 생산업자 및 판매업자의 경우 판매과정을 기록·보관할 의무가 규정되어 있지 않으므로 등록 의무에 대한 관련 규정의 개정에 대한 면밀한 검토가 필요하다. “농어업·농어촌·식품산업 기본법”의 시행령과 시행규칙에서는 19조에 규정된 국가와 지방자치단체의 농수산물 이력 추적정책 책임을 실현하기 위한 구체적 방안이 규정되어야 한다.

이력관리제도 관련 법률 규정에 대해서도 조정이 필요하다. 쇠고기의 이력관리 관련 법률은 소 이력관리와 연계하여 특별법 형태로 의무규정으로 운영되고 있으므로 다른 법률과 별도로 방역의 효율성 도모와 쇠고기 안전성 확보를 직접적인 목적으로 규정해야 한다. 반면 농산물, 수산물, 가공식품의 이력추적관리제도는 추적성 확보라는 동일한 목적을 두고 있고, 운영방식이 유사하므로 상호 연계성 제고를 위해 동일법 내에서 통합적으로 운영할 필요가 있다. 이력관리제도 관련 규정의 법률적 통합을 검토하고, 단기적으로는 제도 간 연계가 가능하도록 하는 법률조항을 보완하고 제도별로 용어, 표시항목, 표시방법, 관리 등에서 모순되는 규정에 대한 조정을 해야 한다. 현재 사용 중인 ‘이력관리제도’, ‘이력추적관리제도’의 용어를 통일하고, 표시사항 규정 중에서 소비자 정보제공, 안전관리, 품질차별화 관련 규정은 의무 기재 규정에서 제외하여 선택사항으로 변경해야 한다. 또한 제도별로 큰 차이를 보이고 있는 표시방법에 대한 개정을 검토해야 할 것이다. 표시규정은 원산지표시제도와 연계 하에 최소화하고, 소비자의 정보제공 요구 시 정보 제시방법을 명시해야 한다. 그 밖에 기록관리기간, 관리번호, 사후관리 등과 관련된 모순된 규정들의 개선이 필요하다.

이력관리제도의 운영주체가 다원화되어 있어 효율적 관리가 어렵고 연계성을 제고

하기 어려운 구조이므로 관련 조직의 통합에 대한 논의가 필요하다. 이력관리 의무대상 품목인 쇠고기는 방역과 밀접하게 관련되므로 별도 관리하되, 접근방식이 유사한 농산물, 수산물, 가공식품은 중앙부처 차원에서 이력관리 기능 연계를 위한 방안이 검토되어야 한다. 쇠고기의 경우 국내산과 수입산이 별개의 상품으로 이력관리제가 운영되고 있어 대상품목, 표시사항, 시스템 등의 관리기준이 상이하고, 사후관리와 교육·홍보 업무 등이 중복되거나 연계되지 못하는 문제점이 제기된다. 쇠고기 이력관리 기관의 통합을 중장기적으로 추진하고, 단기적으로는 관련 업무의 연계를 검토해야 한다. 대상품목의 경우 국내산 소뼈 등 주요 쇠고기 부산물에 대한 이력제도를 추가 적용하는 안에 대해서 검토가 필요하다. 또한 업체와 소비자의 혼란을 방지하기 위해 시스템을 연동하여 입력번호체계가 다르더라도 소비자 표시방식을 통일하는 것을 검토해야 한다. 사후관리와 교육·홍보 업무의 경우 성격이 유사하므로 중장기적으로 통합관리가 필요한 부분이며, 단기적으로는 관련 정보의 공유와 합동 업무 추진 등을 통해 효과를 제고할 필요가 있다. 이력추적번호체계는 이력제도의 공통적인 부분을 찾아서 이용자가 쉽게 접근하고, 정보에 대한 정확성을 포함하는 방향으로 통합조정할 필요가 있다. 이력추적번호체계 개선은 소비자 조희의 편리, 효율적 운영, 홍보효과 등을 가져올 것으로 보인다.

식품류별 이력관리 시스템과 지방자치단체에서 자체적으로 운영하는 이력관리시스템의 홈페이지를 통합하여 소비자 홍보를 적극 추진해야 한다. 통합된 홈페이지를 통해 소비자들의 이력관리시스템에 대한 인지도와 접근성을 제고하고, 소비자들이 다수 홈페이지를 방문해야 하는 번거로움을 해소하여 활용도를 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 전산등록된 이력관리추적번호를 조회하는 방법도 기존의 번호입력 형태에서 식품명이나 업체명 등을 통해 간단하게 검색이 가능한 형태로 개선하여, 소비자가 확인하는 방법이 용이하도록 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정보전달 효과가 높은 매스컴 및 수도권 유동인구 밀집지역의 옥외광고를 활용하는 등 지속적이고 다양한 형태의 홍보 및 교육지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 농림수산식품부. 2006. 「농산물 이력추적관리제도 규제순응도 결과보고서」.
- 박명섭, 권재현, 김병조, 박진아. 2006. “수산물 이력추적시스템의 도입과 활용에 관한 비교 연구 - EU, 칠레, 일본의 사례를 중심으로.” 「해양비즈니스」 제8호.
- 박지원. 2009. “돼지고기 이력추적제도 시행에 따른 사회적 후생 분석.” 한국농촌경제연구원.

- 송주호. 2006. 「쇠고기이력추적시스템 전면 실시를 위한 세부추진방안 연구». 한국농촌경제연구원.
이계임, 황윤재, 우병준, 조소현, 정세미, 정진형, 위태석, 주문배. 2011. 「농식품 이력관리체계 확대 및 활성화 방안 연구». 농림수산식품부.
- 이철희. 2008. 「농산물 이력추적관리의 확산을 위한 경영 및 정보기술 체계 확립 방안 연구». 농촌진흥청.
- 주문배. 2008. “식품이력추적제도 국제표준규격(ISO22005:2007)의 주요 내용과 시사점.” 「주간해양수산동향」.
- 건국대학교. 2005. 「돼지고기 이력추적시스템 발전방안 연구». 양돈수급안정위원회.
- 탁승호. 2008. 「집단급식 등 이력정보 제공 프로그램 개발 연구». 식품의약품안전청.
- 한성일, 최승철, 김종민, 이주양, 홍성현, 김종우, 김진년. 2006. 「한우 이력추적시스템 (Traceability)도입에 따른 경제적 효과». 농촌진흥청.
- 허덕, 정민국, 송주호, 임성진. 2005. 「축산물 생산 유통의 Traceability System 구축방안 연구». 한국농촌경제연구원.
- 허덕, 우병준 . 2007. 「돼지생산이력체계 도입을 위한 현장 적용 모델 개발». 한국농촌경제연구원.

| |
|----------------------|
| 원고 접수일: 2012년 5월 29일 |
| 원고 심사일: 2012년 6월 8일 |
| 심사 완료일: 2012년 8월 1일 |