

**2017 공동기획학술대회**

**식품안전규제의 방향성과 과제**

**발표 자료집**

- ▶ 일 시 : 2017년 9월 21일(목) 14:00 ~ 18:00
- ▶ 장 소 : 성균관대 법학관 국정전문대학원 첨단강의실(1층 20116호)
- ▶ 주 최 : (사)한국규제학회·식품안전정보원·성균관대 국정평가연구소

**(사)한국규제학회**

Korea Society For Regulatory Studies

| 시 간           |       |    | 일 정                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|-------|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13:30         | 14:10 | 40 | 등 록                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 14:10         | 14:30 | 20 | 개 회 식<br>개회사 : 김주찬 한국규제학회 회장<br>축 사 : 최성희 식품안전정보원 정보연구본부장                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 14:30         | 16:00 | 90 | <p>■ 제1세션 : 식품안전관리를 위한 규제합리화 방안</p> <p>○ 사 회 : 김신(한국행정연구원)</p> <p>○ 발 표 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고효진(식품안전정보원)<br/>식품안전 규제의 증거기반 정책결정 방안</li> <li>- 이수아(식품안전정보원)<br/>식품안전 규제 편익에 대한 연구: 식품표시 규제효과를 중심으로</li> <li>- 황창호(동아대학교) · 이혁우(배재대학교)<br/>식품분야의 규제합리화 및 안전관리 방안에 대한 연구</li> </ul> <p>○ 토 론 : 남태우(성균관대학교)<br/>지광석(한국소비자원)<br/>이혜영(광운대학교)</p> |
| 16:00         | 16:30 | 30 | Coffee Break                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 16:30         | 17:30 | 60 | <p>■ 제2세션: 라운드테이블</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사 회 : 김주찬(한국규제학회 회장)</li> <li>- 발 제 : 곽노성(한양대학교)<br/>식품안전분야 규제 원칙과 우선 개혁과제</li> <li>- 토 론 : 이주형(식품안전정보원)<br/>박형준(성균관대학교)<br/>최성락(동양미래대학교)</li> </ul>                                                                                                                                                   |
| 17:30 ~ 17:50 |       |    | 플로어 질의응답                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 17:50 ~ 18:00 |       |    | 폐 회                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

## 【목 차】

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| <b>제 1 세션 : 식품안전관리를 위한 규제합리화 방안</b>                            |    |
| 사 회 : 김신(한국행정연구원)                                              |    |
| 발 표 : 고효진(식품안전정보원), 식품안전 규제의 증거기반 정책결정 방안.....                 | 3  |
| 토 론 : 남태우(성균관대)                                                |    |
| 발 표 : 이수아(식품안전정보원), 식품안전규제 편익에 대한 연구 : 식품표시 규제효과를 중심으로.....    | 15 |
| 토 론 : 지광석(한국소비자원)                                              |    |
| 발 표 : 황창호(동아대) · 이혁우(배재대학교), 식품분야의 규제합리화 및 안전관리 방안에 대한 연구..... | 33 |
| 토 론 : 이해영(광운대)                                                 |    |
| <b>제 2 세션 : 라운드테이블</b>                                         |    |
| 사 회 : 김주찬(한국규제학회 회장)                                           |    |
| 발 표 : 곽노성(한양대), 식품안전분야 규제 원칙과 우선 개혁과제....                      | 59 |
| 토 론 : 이주형(식품안전정보원)                                             |    |
| 박형준(성균관대)                                                      |    |
| 최성락(동양미래대)                                                     |    |



## 제 1 세션

식품안전관리를 위한 규제합리화 방안



# 식품안전 규제의 증거기반 정책결정 방안

고 효 진  
(식품안전정보원)





## I. 식품안전규제란?

### 식품안전규제란?

#### ● 식품안전과 정부의 역할

식품안전에는 다양한 요인이 작동하지만, 일차적으로는 식품을 생산하는 생산자와 식품산업에, 이차적으로는 정부와 소비자가 책임을 공유(FSANZ, 2013)

- 생산자: 지속적으로 안전한 농산물과 가공식품을 생산하기 위한 절차 및 노력 수행
- 유통, 판매, 소비자: 식품에 위해가 발생하지 않도록 적절하게 저장, 취급, 조리
- 정부: 식품 위해요소 발생 저감을 위한 관리, 식품안전에 관한 자료 제공, 소비자가 선택할 수 있는 체제 마련

#### ● '식품안전규제'란?

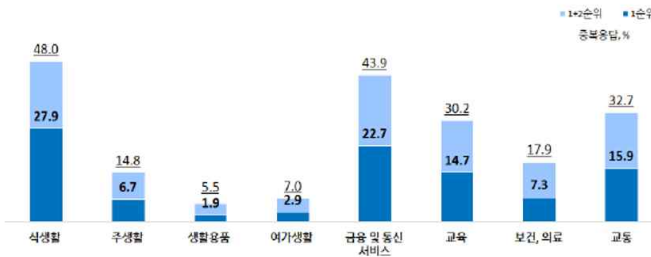
정부가 식품에 대한 안전성을 향상시켜 국민의 건강과 안전을 보호하고 안전한 식품에 대한 국민의 요구를 충족시키는 수단

1. 공중보건과 안전
2. 식품 선택에 도움을 줄 수 있는 적절한 정보의 제공
3. 소비자 기만 행위 예방

1) 식품안전정보원 규제과학연구센터 센터장, hjko@foodinfo.or.kr

## 식품안전규제의 사회적 측면

- 식품은 국민의 건강과 생활에 직결되는 것으로 국민들은 식품사고에 매우 민감하게 반응
  - (영국) 사육환경표기제도를 실시2003년 31%였던 편사·방사사육 계란 판매량이 2011년 51%로 증가
  - 살충제 달걀 사태 이후 안전성이 확인된 자연방사 유정란 판매량 100% 급증(마켓컬리, 2017. 8. 28)
- 규제 완화 보다는 규제 강화를 통한 안전한 식품의 공급을 우선시 함



안전 개선 필요 분야 조사결과, 식생활 영역이 48%로 가장 높으며, 정부의 노력이 가장 중요한 것으로 조사됨('14 한국소비자원)

NFSI 식품안전정보원

## 식품안전규제의 강화 경향

- 식품안전과 같은 안전규제의 영역은 지속적으로 강화

- ✓ 인증
  - HACCP(해썬, 식품안전관리인증제도) 의무적용 확대
- ✓ 인허가
  - 등록대상 영업 확대
- ✓ 정보제공:
  - 영양표시 의무화 대상품목 확대
- ✓ 기타 :
  - 식품이력추적 확대



- 식품과 관련된 문제 발생시, 정부는 규제강화를 통한 안전향상을 가장 먼저 제기

NFSI 식품안전정보원

## 식품안전규제의 경제적 측면

### ● 피규제 산업 입장에서는 규제는 산업의 효율성을 저하시키는 경제적 요인으로 작용

국내 식품산업 총 생산액은 GDP 대비 2.98%를 차지(2015년 기준)하며 식품산업 종사자 수 역시 지속 증가 추세



**케이지 사육시**  
개당 가격 233원

**동물복지농장 사육시**  
개당 가격 458원



NFSI 식품안전정보원

## 규제 기준 설정시 과학적 근거의 중요성

과학의 발전과 더불어 식품안전의 수준은 지속적으로 증가

- 식품영양소와 인체 건강에 미치는 영향에 대한 지식의 증가, 미생물학의 진보로 유해 병원균의 쇠약 효과 감지 및 최소화 능력 향상(FSANZ, 2017)

그럼에도 불구하고 식품에 대한 과학적 불확실성은 여전히 잔존

- 과학기술의 발전으로 인한 새로운 위해요소 발견, 새로운 물질의 생성, 노출량의 변화 등

염소소독 기준 0.5ppm 20℃ 이상, 노출시간 1분이상

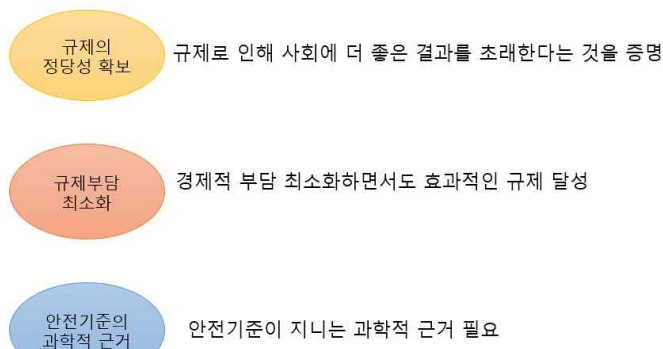
VS

염소소독 기준은 부적합

➤ 잘못된 과학적 증거에 기반한 식품안전규제는 국민의 건강보호 및 경제적 효율성의 목적을 모두 만족시킬 수 없음

NFSI 식품안전정보원

## 식품안전규제 증거기반 정책결정 필요성



⇒ 식품안전이라는 목적 달성을 위한 자연과학적, 사회과학적 증거를 종합적으로 수집, 활용, 접근할 수 있는 체제를 구축하여 현재 **이용가능한 최선**의 증거를 찾고, 이를 활용하여 **규제의사결정**

**식품안전 분야 규제의 증거기반 정책결정 필요!**

| Smart Leader                                                                                                    | Smart Supporter | Smart Coordinator |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 안전선도                                                                                                            | 최적지원            | 소통협력              |
| <b>핵심전략</b><br>국민의 식탁에서 불량식품을 뿌리뽑겠습니다!<br>- 불량식품의 전염적, 후유증적, 후폭풍적, 후유증적, 후유증적                                   |                 |                   |
| <b>불량 식품</b><br>- 생산·제조단계에서의 안전관리 강화<br>- 유통·판매 단계에서의 안전관리 강화<br>- 유통·판매 단계에서의 안전관리 강화<br>- 안전한 식품거래의 소비문화 확산   |                 |                   |
| <b>기업의 현장에서 서비스 기관으로 거듭나겠습니다</b>                                                                                |                 |                   |
| <b>공공의 안전</b><br>- 국민안전총력 강화로 안전문화 확산<br>- 안전문화 확산으로 국민안전 강화<br>- 식품안전총력 강화로 국민안전 강화                            |                 |                   |
| <b>합력과 소통으로 국민안전 강화하겠습니다</b>                                                                                    |                 |                   |
| <b>국민 제언</b><br>- 정부에 대한 국민안전 강화로 국민안전 강화<br>- 국민이 원하는 (Emergency-Scientific-System-Info)<br>- 사회적 중심을 안전문화로 전환 |                 |                   |
| <b>전환 100세 시대, 잘의 내다보고 사전에 준비하겠습니다</b>                                                                          |                 |                   |
| <b>미래 대비</b><br>- 최첨단·고급화시대 맞춤형 안전 강화<br>- 기존·전통·안전문화 대응체계 확립<br>- 과학적이고 선제적인 안전문화 기반 구축                        |                 |                   |

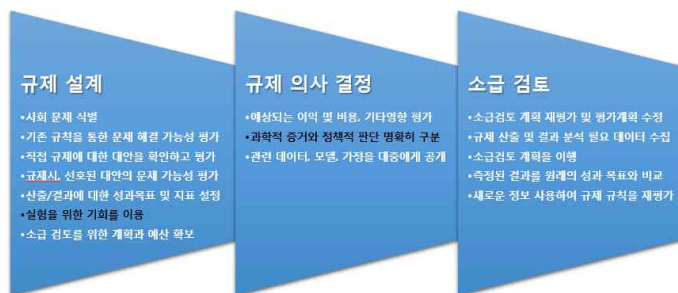
<식품의약품안전처 비전>

## II. 식품안전규제의 증거기반 정책결정

### 증거기반규제(evidence-based regulation)

#### ● 증거기반 규제 체계(Peacock et al., 2017)

- 규제정책은 그 수립과정에서 이미 다른 정책들과는 다르게, 정책의 실행과 관련된 데이터의 수집·활용·접근성에 대해 상당한 수준을 요구  
(Peacock-Miller-Perez, 2017:2)
- 증거기반 규제는 규칙을 구현하고, 규칙을 주기적으로 재평가하고, 규칙을 적절히 수정할 수 있도록 구성되어 있으며, 실제 규제의 규칙제정절차가 이 프레임워크에 적절히 통합되어 있을 때 그 효과를 발휘할 수 있음



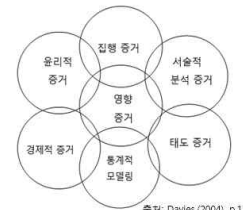
|       | 증거기반 규제분석들                 | 규제영향분석 항목           |
|-------|----------------------------|---------------------|
| 규제 설계 | 사회 문제 식별                   | 문제점 및 추진배경          |
|       | 기존 규칙을 통한 문제 해결 가능성 평가     | 규제대안 비교(현행유지안)      |
|       | 직접 규제에 대한 대안 확인 평가         | 규제대안의 비교            |
|       | 규제시, 선택된 대안의 문제 가능성 평가     | 규제 대안의 비교(대안1)      |
|       | 산출과 결과에 대한 성과목표 및 지표 설정    | 향후 평가계획             |
| 결정    | 소급 검토를 위한 계획과 예산 확보        | 재검토일, 일몰설정          |
|       | 예상되는 이익 및 비용, 기타영향에 대해 평가  | 비용편익분석 /영향평가 등 고려사항 |
|       | 관련 데이터, 모델, 가정을 대중에게 공개    | (안법제고)규제영향분석서첨부     |
| 소급 검토 | 소급검토 계획 재평가 및 평가계획 수정      |                     |
|       | 규제 산출 및 결과에 대해 필요한 데이터를 수집 |                     |
|       | 소급검토 계획을 이행                | (일몰 재검토 및 자체심사)     |
|       | 측정된 결과를 원래의 성과 목표와 비교      |                     |
|       | 새로운 정보와 사용 규제 규칙을 재평가      |                     |

- ⇒ 우리나라 규제영향분석 제도는 증거기반규제로서 제도적 요건을 상당부분 갖춘
- ⇒ 식품안전과 같이 안전규제가 지녀야 하는 규제 규정의 과학적 타당성 등을 검토하는 부분이 미비

## 증거의 유형

### ● 정책에서 활용할 수 있는 '연구 증거의 유형' 7가지(Davis(2004))

- **영향증거(impact evidence)** : 정책이 미치는 궁극적인 영향(outcomes)에 대한 고려  
(진실험설계 혹은 준실험설계 등의 방법론을 활용하여 가장 잘 획득)
- **집행 증거(Implementation Evidence)**: 정책·프로그램·프로젝트의 집행과 전달의 효과성  
(심층면접, 표적집단면접, 델파이 방법, 참여관찰법, 사회조사 등을 통해 얻은 고품질의 데이터 활용)
- **서술적 분석 증거(descriptive analytical evidence)** : 현상에 대한 정확한 서술을 활용한 증거  
(서술적 조사연구나 행정데이터, 즉, 시계열 및 비교데이터를 활용)
- **대중의 태도와 이해 증거(Public Attitudes and Understanding)** : 시민들의 인식, 경험, 정책에 대한 이해 수준
- **통계적 모델링 증거(statistical modeling)** : 통계모형에 의한 증거  
(선형 및 로지스틱 회귀분석 방법, 조작이 필요한 정책 시나리오에 관한 가정 등의 방법을 활용)
- **경제적 증거(economic evidence)** : 정책의 비용, 비용편익(cost-benefit), 비용효과(cost-effectiveness)  
(경제적 평가 및 모델링 등의 방법을 활용)
- **윤리적 증거(ethical evidence)**: 상대적 효과, 상대적 비용, 정책대상자 간의 trade-off  
(즉 어떤 집단에 좀 더 비용편익을 제공하기 위해서는 다른 집단으로부터 혜택을 제외시켜야 하는 것을 의미)



NFSI 식품안전정보원

## 증거의 유형

### ● 규제영향분석 제도에서 활용하는 증거

- 영향증거 : 규제정책이 발생시킬 궁극적인 사회경제적 영향력 예측, 검토 : **규제대안의 선택, 기대효과**
- 집행 증거 : 규제정책이 실제 실행에 있어 정책의 집행과 전달의 효과성 파악: **규제의 집행가능성, 시장유인적 규제설계**
- 서술적 분석 증거 : 현상이나 사실을 정확히 기술하는 방식 : **국제기준 정합성, 해외 및 유사 입법사례**
- 태도와 이해 증거 : 정책에 대한 인식 및 이해 수준의 차이에 따라 정책 효과 차이 : **이해관계자 의견수렴, 규제의 순응도**
- 경제적 증거 : 규제로 인한 사회경제적 영향력 평가 : **비용편익 분석**
- 윤리적 증거 : 규제의 도입으로 인해 발생될 사회적 trade-off 고려: **정부개입의 필요성, 중기 영향평가**



규제의 영향 분석을 위해 다양한 증거 유형을 활용할 수 있는 틀이 마련되어 있으나,

- 실제 활용을 살펴보면, 준실험이나 통계자료, 데이터 분석 등에 기반한 연구 증거를 활용한 분석은 거의 없음

NFSI 식품안전정보원

### III. 현실과 제언

#### 현실과 제언

- 우리나라 규제영향분석 제도는 증거기반 규제 정책 결정이 가능하도록 하는 제도적 요건을 상당부분 갖추
- 그러나, 다양하고 객관적인 과학적인 증거의 활용은 미비한 수준
- 규제영향분석에서 요구하는 다양한 증거에 대해 명확한 데이터나 과학적 증거에 기반한다가 보다는 서술적인 방법을 많이 활용

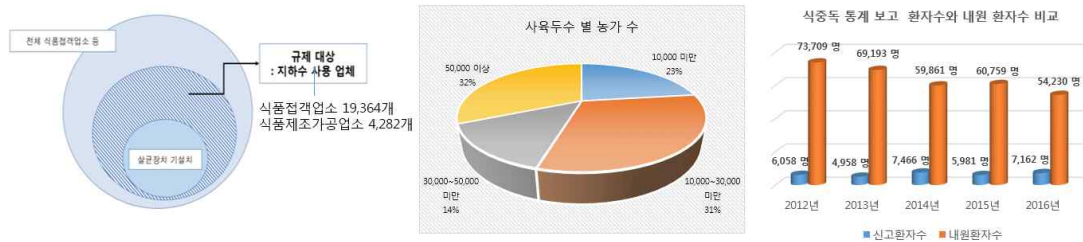
⇒ 과학적 증거가 아닌 정책적 판단에 그침

## 현실과 제언

● 증거기반 정책결정을 위해 활용가능한 기초데이터 확보 및 구체화

증거기반 정책결정을 위해서는 세밀하고 정교한 데이터가 필요하나, 우리나라 식품안전분야의 데이터는 이를 뒷받침 할 만큼의 정교함이 부족함

- ▶ **부처 간 데이터 교류의 부족** : 식품안전분야는 '통합식품안전정보망'의 구축을 통해 식품안전에 위한 다양한 데이터를 한 곳에 모아 활용하고 있으나, 데이터의 수집 범위가 한정적임
- ▶ **정부 보유데이터의 부족** : 정부가 보유한 데이터가 미비한 경우, 민간이 보유한 데이터를 활용하거나 인터뷰 등을 통해 추정하는 방법을 사용할 수 밖에 없으나, 이러한 경우 정보로 인한 포획(capture)문제가 발생할 가능성이 높음
- ▶ **통계상의 문제** : 특히 식품안전이나 보건분야의 편의의 측정을 위해 사망률의 감소, 질병률의 감소 등의 데이터 확보가 필수적이나 우리나라의 경우 이러한 데이터가 세밀하게 수집되지 않고 있음



## 현실과 제언

● 증거기반 정책결정을 위해 활용가능한 기초데이터 확보 및 구체화

현상에 대한 정확한 서술을 활용하는 증거유형인 서술적 분석적 증거나 통계적 모델링 증거가 유용성을 지니기 위해서는 정교한 행정데이터\*의 확보가 필요함(\* 시계열 및 비교데이터, 기초데이터)

- 행정 조사 자료의 결합(여러 기관이 생성한 데이터 결합을 통한 시너지 효과)
  - 부처 간(중앙부처 및 지자체, 공공기관) 보유 데이터의 자유로운 활용을 위한 플랫폼 개발
- 정보화 전략계획(ISP(Information Strategy Planning) 및 중장기 발전전략 수립 필요
  - 식품안전분야 정책 분석을 통해, 정책결정에 필요한 데이터를 분석, 조사하고, 장기적으로 데이터의 수집 및 정보화 계획을 수립/시행
  - 특히, 식품관련 산업의 현황 및 산업규모, 식품소비 규모와 노출 정도, 식품으로 인해 발생하는 질병(식중독 등 식품매개질환) 및 사망률 등의 데이터 확보가 시급



## 현실과 제언

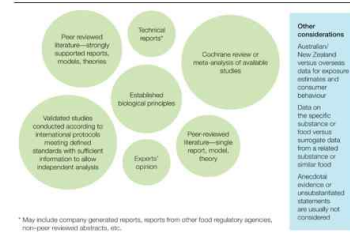
### ● 과학적 근거에 기반한 다양한 증거의 활용 확대 필요

과학적 근거의 검토를 위한 다양한 원천으로부터 증거를 수집, 활용

- ✓ 호주 FSANZ가 활용하는 다양한 증거 원천
  - 기존 연구의 메타분석
  - 연구보고서, 모델, 이론
  - 전문가의 의견
  - 독립적 분석을 위해 수행된 연구
  - 기업, 타 식품규제 기관 등의 기술 보고서 등

⇒ 증거의 출처와 관계 없이 가장 유용한 과학적 증거 사용을 위해 노력

데이터 및 정보의 품질 및 관련성에 대한 전문적 판단 수행 위해 전문가나 동료평가 활용



FSANZ에서 위험평가를 위해 활용하는 다양한 증거자료와 상대적 가중치

### FSANZ 위험관리(risk management)

- ✓ FSANZ의 위험관리는 CODEX, WHO, FAO 및 다른 식품규제기관의 의사결정과 거의 일치하며, 문제 식별 및 의사결정의 프로세스임
- ✓ FSANZ는 위험관리 과정에서 위험평가 뿐 아니라 사회적/경제적/기타요인 등을 고려하여 사회적으로 가장 큰 손익을 주는 대안(option)을 개발하고 비교하여 선택
- ✓ 리스크 관리를 통해 위험평가, 위험커뮤니케이션 뿐 아니라 식품기술, 공중보건영양, 경제, 행동 및 사회과학, 식품표시, 식품규제 등에 대한 전문성을 갖춘 구성원이 팀을 이루어 평가
- ✓ FSANZ의 식품안전분야 위험관리프로세스
  - 식품안전문제 식별 - 위해성평가가 필요한지 여부 결정 - 정보 수집 및 문제 식별 - 이해관계자와의 협의 - 평가된 위험을 관리하고 감소시키기 위한 다양한 옵션의 결정, 분석, 평가
  - 지역사회에 가장 큰 순편익을 가져다 줄 대안 선택, 집행(규제영향분석이 이 과정에서 수행) - 결과를 모니터링, 평가

NFSI 식품안전정보원

## 현실과 제언

### ● 규제 일몰제도의 효율적 운영

현대 사회는 빠른 과학기술의 발전 및 새로운 연구결과의 등장으로 안전하다고 여겨지는 기준점의 변동이 잦아지고 있음

- 식품안전분야와 같이 과학적 근거가 필요한 분야는 새로이 발생되는 데이터나 이전과는 다른 연구 결과 등에 따른 정보를 반영하여 규제를 합리화 하는 노력이 필요

그러나, 식품안전분야의 경우 국민의 안전을 목적으로 하기 때문에 대체로 규제의 지속이 필요하다는 논거로 규제일몰이 거의 규정되지 않고 있음

식품의 기준 및 규격 제2조 미생물 공용규격에 위생지표균 규격 추가, 신설

⇒ "식품안전관리 강화를 위해 별도의 존속기한 없음"

규제일몰제는 규제 시행 후 소급검토를 통해 변화된 상황을 반영할 수 있게 하는 제도로, 오히려 안전규제의 분야에서 더욱 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 식품규제의 합리화 및 진화하는 과학기술의 반영 등을 통한 규제 타당성 확보를 위해서는 특별한 사유가 아닌 이상 주기적인 규제 재검토가 필요함

규제일몰제의 원활한 시행을 위해서는 일몰 제의 사유의 명확화가 선행되어야 할 것임

NFSI 식품안전정보원

## 참고문헌

---

- 곽노성, 김혜련, 김어지나. (2010). 「식품안전 규제영향분석의 실효성 제고방안」, 한국보건사회연구원.
- 윤광석. (2016). 「정책수립시 데이터 활용 강화방안 연구」, 한국행정연구원.
- 윤영근. (2013). '정책증거(policy evidence)의 시차와 그 함의'. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, pp. 279-298.
- FSANZ (2013). *Risk Analysis on Food Regulation*, Food Standard Australia New Zealand.
- FSANZ (2017). *FSANZ Science Strategy 2017-21*, Food Standard Australia New Zealand.
- Pawson, R. (2003). *Science of Evaluation: A Realist Manifesto*, Thousand Oaks, Calif.: SAGE
- Peacock, C., Miller, E. & Peresz, R. (2017). Public interest comment to the Commission on Evidence-Based Policymaking. The George Washington University, Washington DC.
- Shaxson, L. (2005). *Is Your Evidence Robust Enough? Questions For Policy Makers and Practitioners*. A Journal of Research, Debate and Practice 1(1), 101-111. Policy Press.
- Sutcliffe, S. & Court, J. (2005). *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance foe developing countries?*. London: Overseas Development Institute.

# 식품안전규제 편익에 대한 연구

: 식품표시 규제 효과를 중심으로

이 수 아

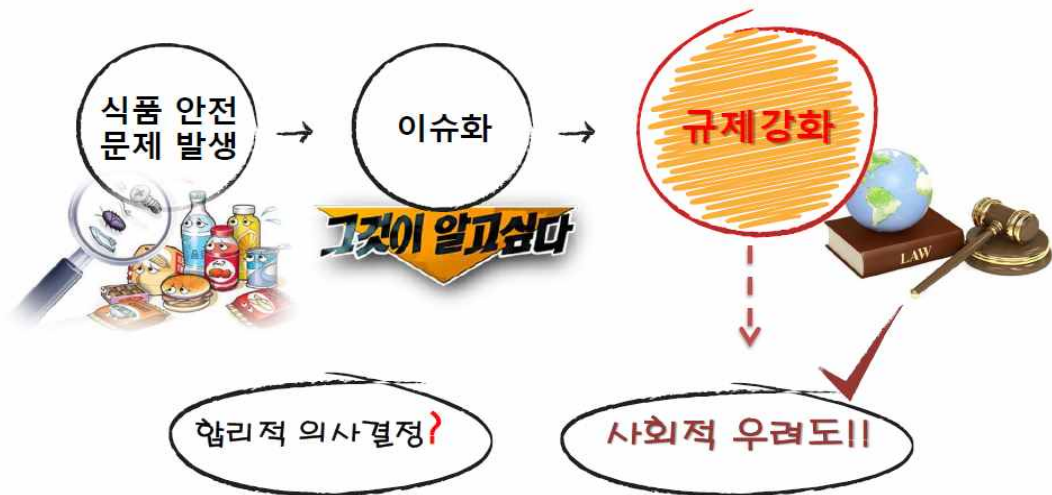
(식품안전정보원)



이 수 아<sup>1)</sup>

## I. 연구의 필요성 및 목적

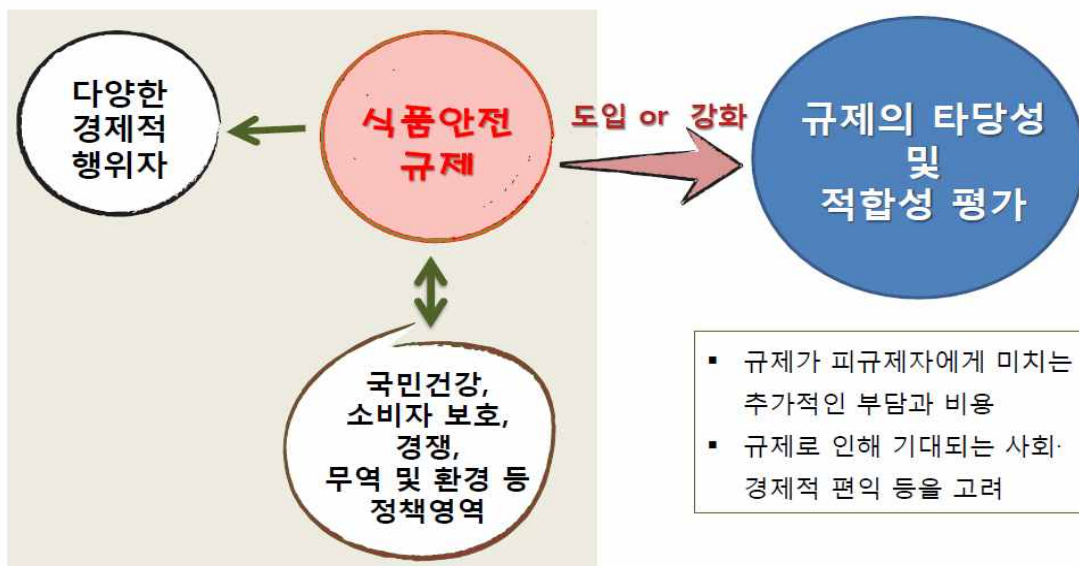
### 1. 연구의 필요성



2

## I. 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

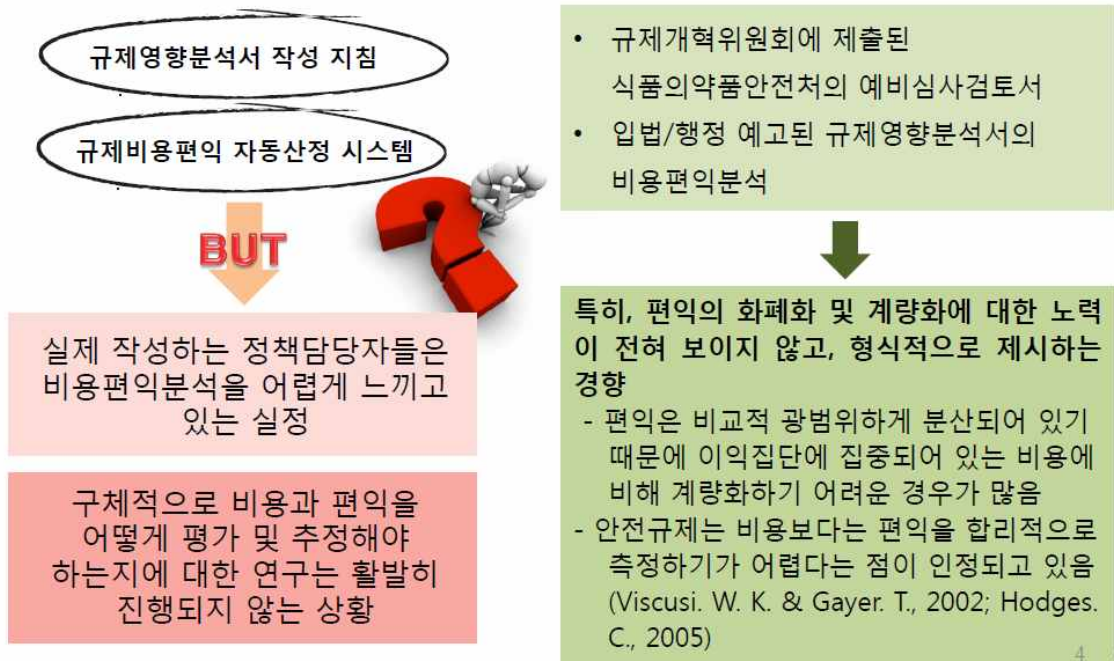


3

1) 식품안전정보원 규제과학연구센터 선임연구원, salee@foodinfo.or.kr

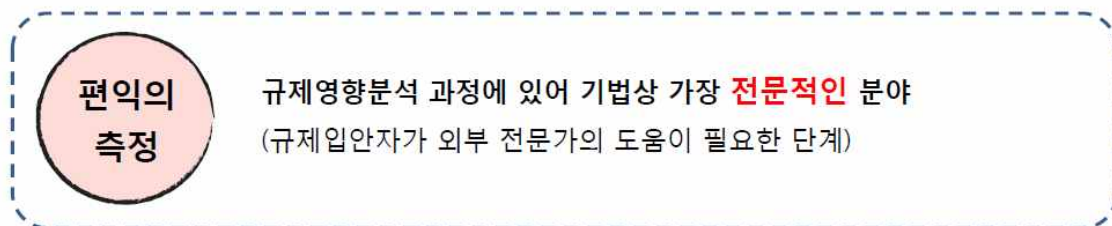
## I. 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성



## I. 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

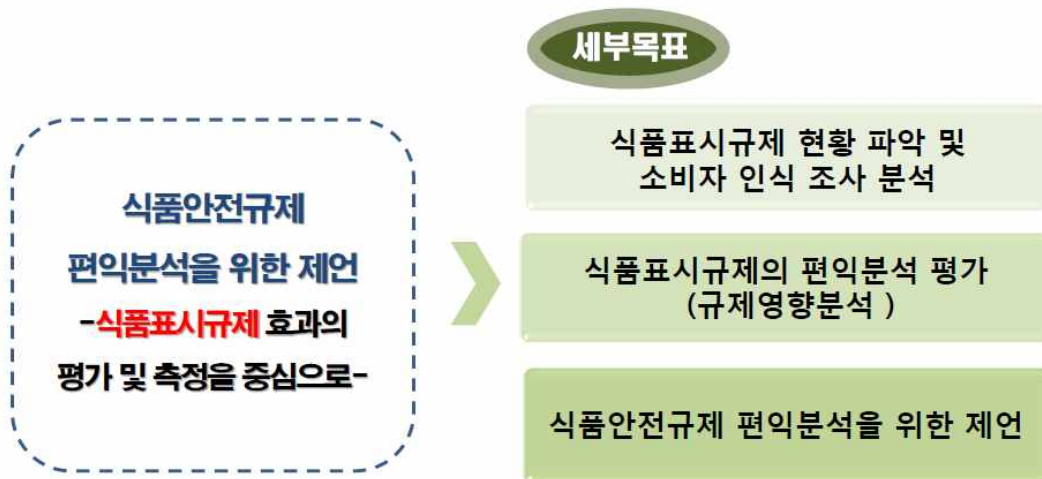


#### 편익측정의 전문성

- 제안된 규제가 특정한 편익과 어떤 함수관계를 가지고 있는지 파악  
Ex> 신규 식품안전규제가 국민의 건강을 얼마나 개선시킬 것인가?
- 파악된 편익에 30%의 질병자 감소 등 **경제적 가치를 부여**

## I. 연구의 필요성 및 목적

### 2. 연구의 목적





## II. 식품표시규제 현황분석

### 1. 식품표시제도의 개요

#### ● 식품표시의 정의

식품위생법 제2조제7호에 따르면, '표시'란 "식품, 식품첨가물, 기구 또는 용기·포장에 적는 문자, 숫자 또는 도형을 말한다"라고 정의

#### ● 식품표시의 목적(식품등의 표시기준의 목적)

- 식품등의 위생적인 취급도모
- 소비자에게 정확한 정보 제공
- 공정한 거래의 확보

#### ● 식품표시의 기능

- 생산자와 소비자 모두에게 제품 정보에 관한 중요한 의사소통 수단
  - ✓ 제품의 기본적인 사항에 대한 안내
  - ✓ 소비자를 위한 안전, 영양 및 건강 관련 정보 제공
  - ✓ 식품 판매, 홍보, 광고의 수단으로 사용

7

## II. 식품표시규제 현황분석

### 1. 식품표시제도의 개요

#### ● 식품표시의 중요성

- 소비환경 : 생활수준의 향상과 건강에 대한 관심의 급증으로 건전한 식생활에 대한 소비자의 욕구가 증대와 함께 식품에 대한 우려도 급격히 증가
- 생산환경 : 식품산업 측면에서 식품소재나 공정, 포장, 유통 등의 전분야에 걸쳐 변화, 생산자는 제품의 장점 혹은 타제품과 차별화되는 점을 직간접적으로 소비자에게 전달하기 위해 노력
- 국제환경 : 국가간 식품교역량의 증가, 개별국가의 표시기준을 국제 표시기준과 조화를 요구하고 있으며, 국가간 통상마찰의 소지로서 작용하기도 함

8



## II. 식품표시규제 현황분석

### 1. 식품표시제도의 개요

#### ● 식품표시규제의 정당성

- 소비자 정보의 비대칭성(**information asymmetry**) : 소비자정보 공급자의 입장에서 볼 때 소비자정보의 비귀속성 문제가 발생하는데, 이는 소비자정보의 공급자가 자신이 제공하는 정보를 소비자가 어떻게 이용하게 될지 알 수 없기 때문에 진실하고 충분한 소비자 정보를 제공하지 않으려는 성향을 갖는 것을 뜻함(최병선, 1992)
- 공공재적 특성 : 정보의 비배타성(non-exclusion)과 비경합성(non-rivalry)으로 인해 많은 소비자들은 적극적으로 비용을 지불하면서 정보획득에 나서지 않고 다른 소비자가 정보를 획득하여 제공해 주기를 원하기 때문에 무임승차자(free-rider) 문제가 발생할 소지가 있음(김기욱 외, 2004)

9

## II. 식품표시규제 현황분석

### 2. 식품표시규제의 현황

#### ● 식품위생법 표시 관련 규정

| 규정 조항               | 내용                                                     |
|---------------------|--------------------------------------------------------|
| 제10조 표시사항           | 농임산물, 가공식품, 식품첨가물, 기구 및 용기포장 의무표시사항 규정                 |
| 제11조 식품의 영양표시 등     | 영양성분 표시대상에 대해 영양표시 규정                                  |
| 제12조의2 유전자변형식품등의 표시 | 유전자변형식품임을 나타내는 표시규정                                    |
| 제12조의3 표시광고의 심의     | 특수용도식품에 대한 표시광고 심의규정                                   |
| 제13조 허위표시 등의 금지     | 식품등의 명칭, 제조방법, 영양표시, 유전자변형 식품 등 허위, 과대, 비방의 표시광고 금지 규정 |

10

## II. 식품표시규제 현황분석

### 2. 식품표시규제의 현황

#### ● 식품유형별 식품위생법 및 타법령 고시

- 식품위생법
  - 식품등의 표시기준
  - 나트륨 함량 비교표시기준
  - 유전자변형식품등의 표시기준
- 건강기능식품에 관한 법률
  - 건강기능식품의 표시기준
- 축산물 위생관리법
  - 축산물의 표시기준

11

## II. 식품표시규제 현황분석

### 2. 식품표시규제의 현황

#### ● 식품위생법 외 타법 표시 관련 규정

- 먹는샘물등 - 먹는물관리법(환경부)
- 해양심층수 - 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률(해양수산부)
- 포장양곡 - 양곡관리법(농림축산식품부)
- 농수산물 품질관리법(농림축산식품부, 식품의약품안전처, 해양수산부)
- 도로명표시 - 도로명주소법(행정자치부)
- 전자상거래상 표시 - 전자상거래등에서 소비자보호에 관한 법률(공정거래위원회)
- 전통식품품질인증표시 - 식품산업진흥법(농림축산식품부)
- 술품질인증표시 - 전통주등의 산업진흥에 관한 법률(농림축산식품부)
- 청소년 대상 판매금지 표시 - 청소년보호법(여성가족부)
- 과음 경고문구 표시 : 국민건강증진법(보건복지부)
- 상표, 용도구분 등 표시 - 주세법(국세청)
- 원산지 표시 : 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률(농림축산식품부, 해양수산부)

12

### Ⅲ. 식품표시규제의 소비자 인식조사

#### 1. 식품안전정보원(2017)의 영양표시에 대한 소비자 인식조사

##### ◆조사목표

영양표시에 대한 소비자 인식  
및 지불용의액 확인

##### ◆연구대상

250명의 소비자를

##### ◆조사기간

2017년 8월 30일~ 9월 5일

##### ◆표본오차

90%의 신뢰수준에서  $\pm 5.22\%p$

| 구분       |            | 빈도(명) | 비율(%) |
|----------|------------|-------|-------|
| 성별       | 남자         | 125   | 50.0  |
|          | 여자         | 125   | 50.0  |
| 연령대      | 10대        | 3     | 1.2   |
|          | 20대        | 48    | 19.2  |
|          | 30대        | 94    | 37.6  |
|          | 40대        | 66    | 26.4  |
|          | 50대        | 28    | 11.2  |
|          | 60대 이상     | 11    | 4.4   |
| 직업       | 학생         | 29    | 11.6  |
|          | 일반 사무직     | 99    | 39.6  |
|          | 생산직 종사자    | 15    | 6.0   |
|          | 전문직        | 30    | 12.0  |
|          | 서비스직 / 판매직 | 15    | 6.0   |
|          | 자영업        | 12    | 4.8   |
|          | 전업주부       | 31    | 12.4  |
|          | 기타         | 19    | 7.6   |
| 학력       | 중졸 이하      | 2     | .8    |
|          | 고졸         | 40    | 16.0  |
|          | 대재 및 대졸    | 186   | 74.4  |
|          | 대학원졸 이상    | 22    | 8.8   |
| 식품관련 전공자 | 네          | 9     | 3.6   |
|          | 아니오        | 241   | 96.4  |

### Ⅲ. 식품표시규제의 소비자 인식조사

#### 1. 식품안전정보원(2017)의 영양표시에 대한 소비자 인식조사

##### ◆조사목표

영양표시에 대한 소비자 인식  
및 지불용의액 확인

##### ◆연구대상

250명의 소비자를

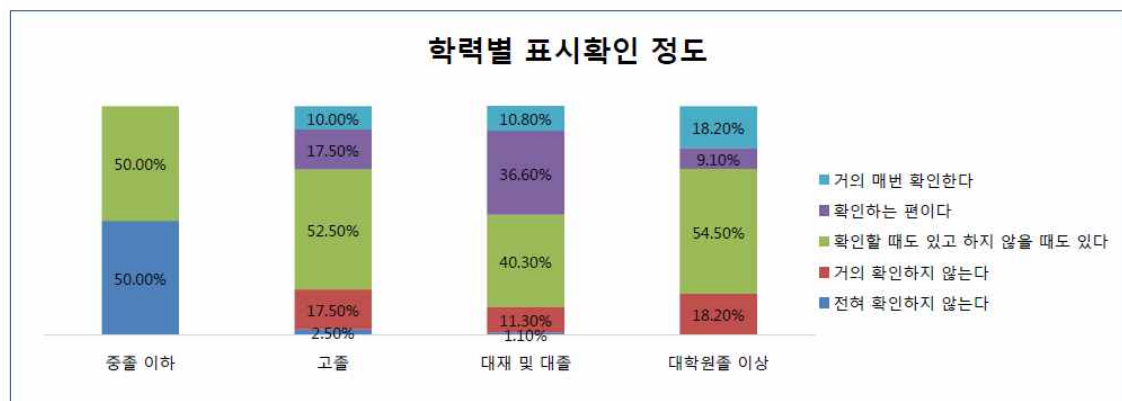
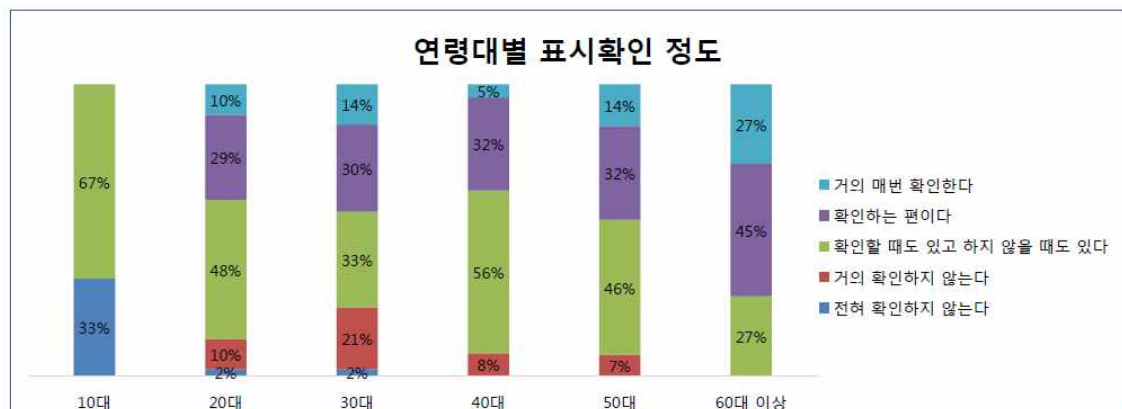
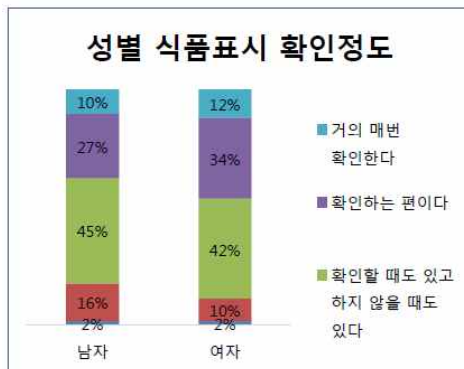
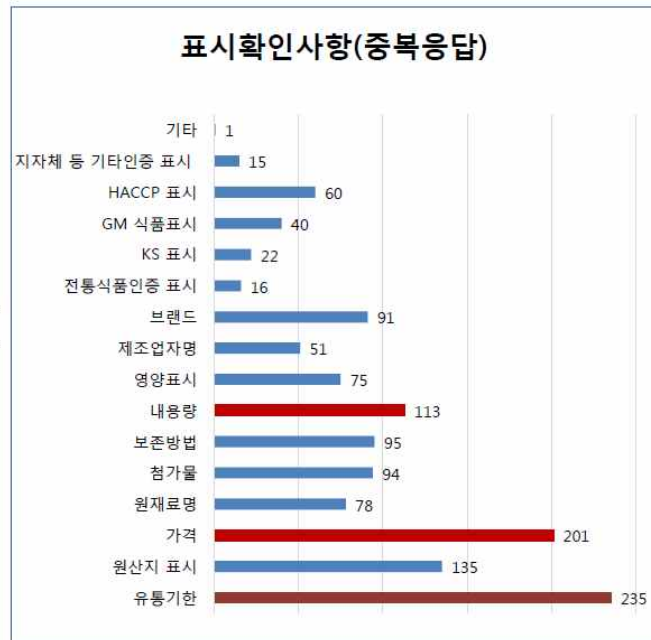
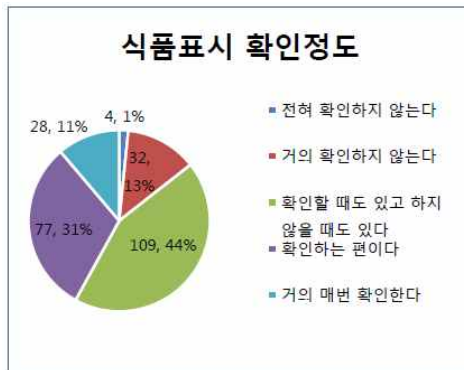
##### ◆조사기간

2017년 8월 30일~ 9월 5일

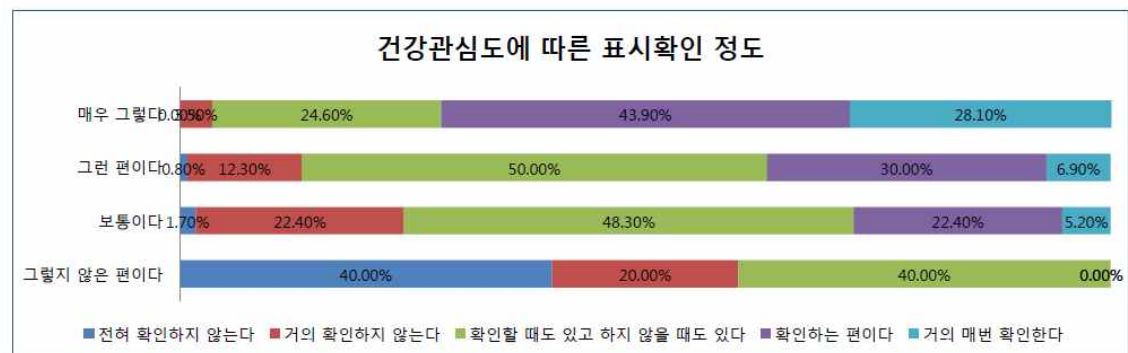
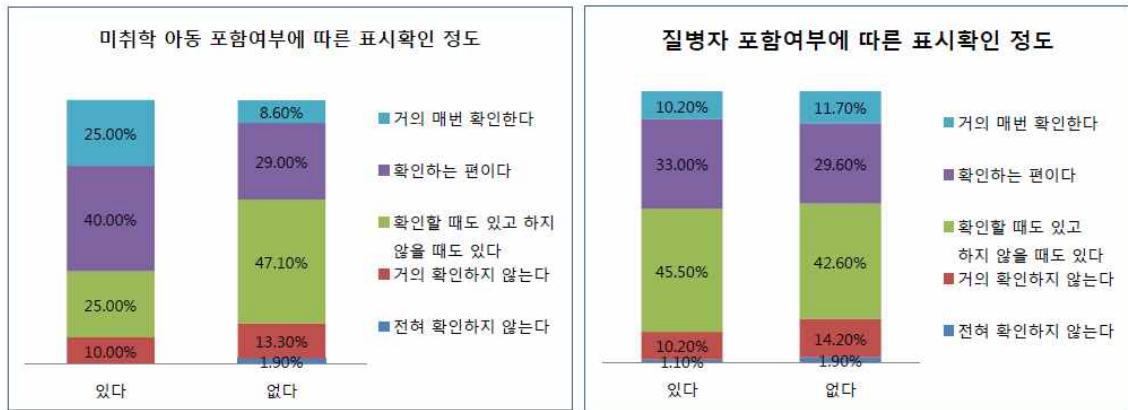
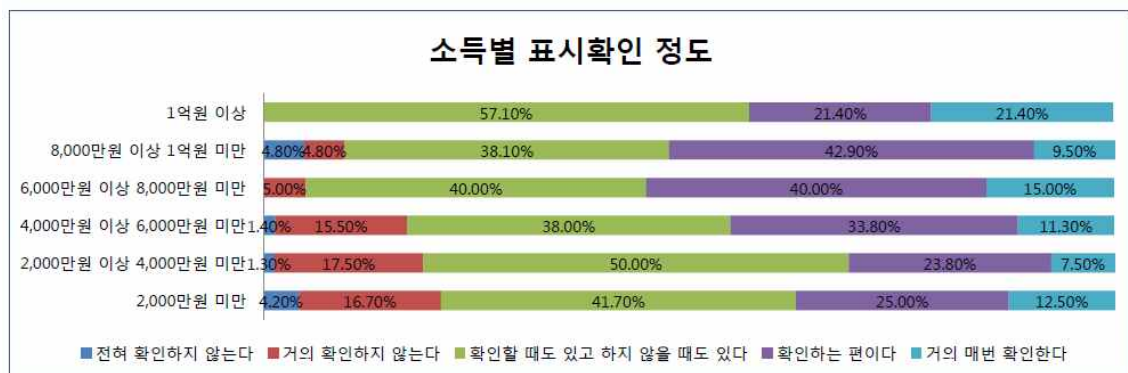
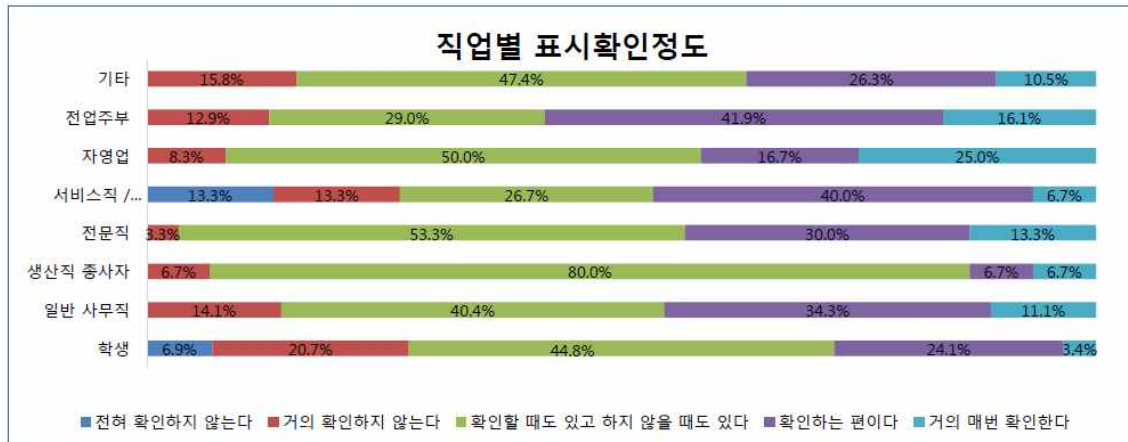
##### ◆표본오차

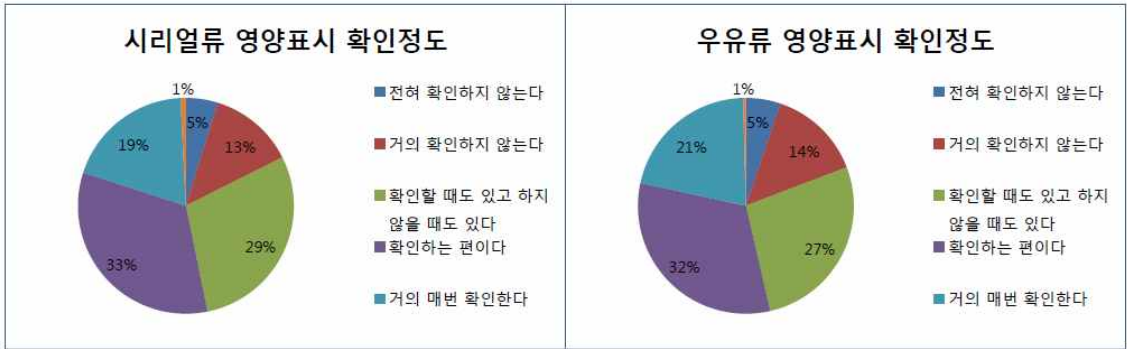
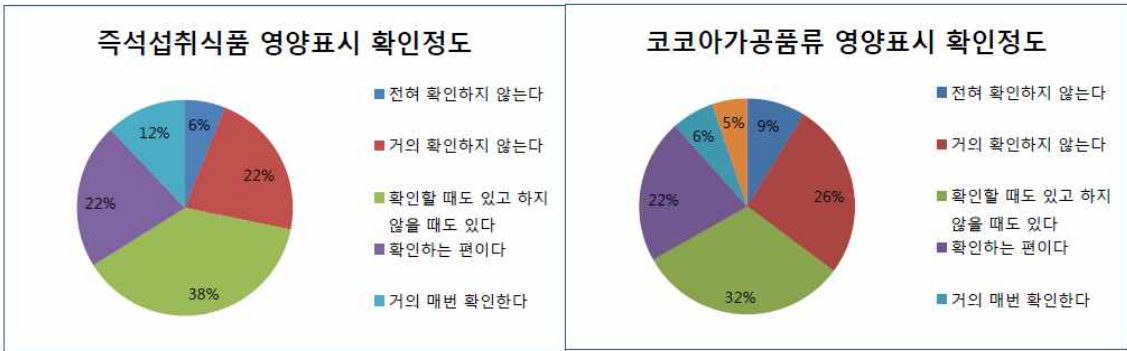
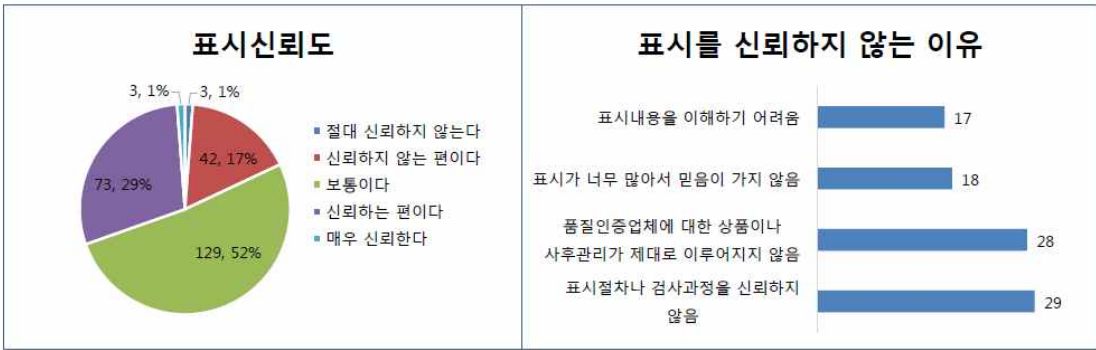
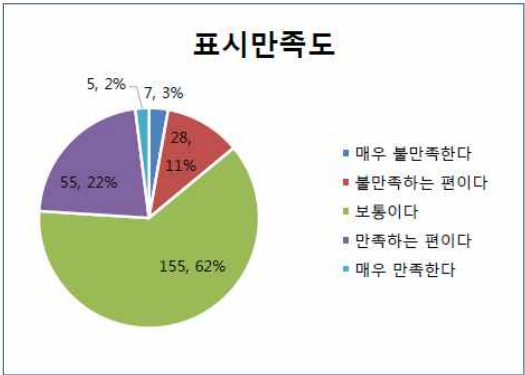
90%의 신뢰수준에서  $\pm 5.22\%p$

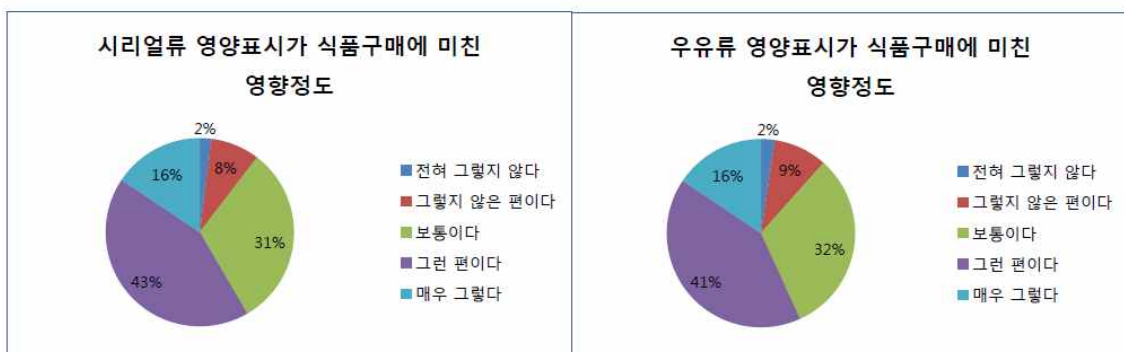
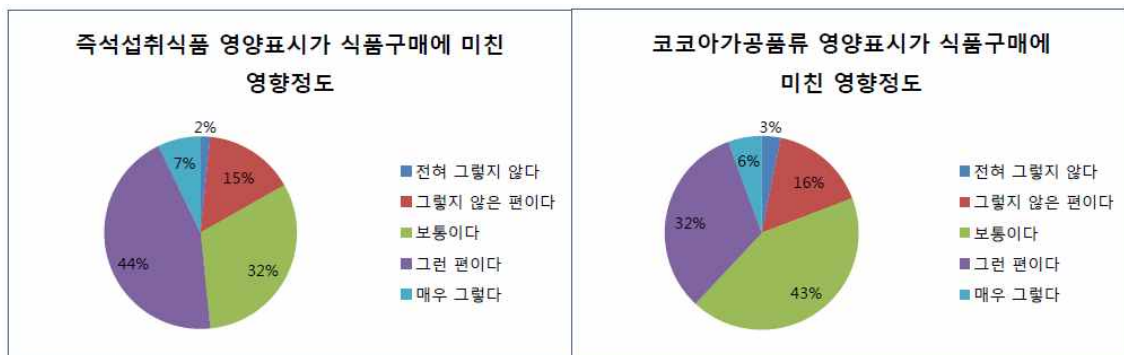
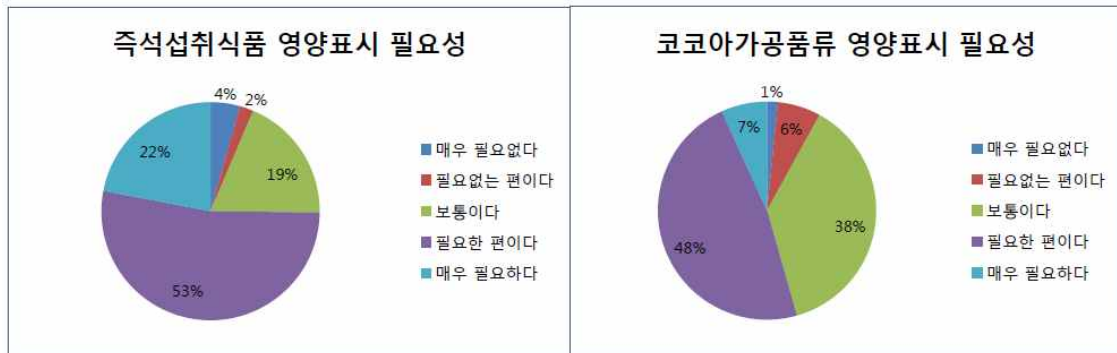
| 구분                       |                       | 빈도(명) | 비율(%) |
|--------------------------|-----------------------|-------|-------|
| 총소득<br>(연평균)             | 2,000만원 미만            | 24    | 9.6   |
|                          | 2,000만원 이상 4,000만원 미만 | 80    | 32.0  |
|                          | 4,000만원 이상 6,000만원 미만 | 71    | 28.4  |
|                          | 6,000만원 이상 8,000만원 미만 | 40    | 16.0  |
|                          | 8,000만원 이상 1억원 미만     | 21    | 8.4   |
|                          | 1억원 이상                | 14    | 5.6   |
| 가구구성원중<br>미취학 아동<br>포함여부 | 있다                    | 40    | 16.0  |
|                          | 없다                    | 210   | 84.0  |
| 가구구성원중<br>노인<br>포함여부     | 있다                    | 54    | 21.6  |
|                          | 없다                    | 196   | 78.4  |
| 가구구성원중<br>질병자<br>포함여부    | 있다                    | 88    | 35.2  |
|                          | 없다                    | 162   | 64.8  |
|                          | 총계                    | 250   | 100.0 |
| 건강에 대한<br>관심도            | 그렇지 않은 편이다            | 5     | 2.0   |
|                          | 보통이다                  | 58    | 23.2  |
|                          | 그런 편이다                | 130   | 52.0  |
|                          | 매우 그렇다                | 57    | 22.8  |
| 전체                       |                       | 250   | 100.0 |











### Ⅲ. 식품표시규제의 소비자 인식조사

#### 2. 식품유형별 소비자 요구정보

- 소비자정보의 내용과 유용성을 기준으로 상품을 분류

| 탐색상품<br>(search goods)                                                                                                                                                                                            | 경험상품<br>(experience goods)                                                                                                                                                                                            | 신용상품<br>(credence goods)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 과일, 야채, 고기 등</li> <li>• 일반적으로 소비자가 신선도, 품질수준과 가격을 쉽게 비교하고 판별할 수 있기 때문에 그 자체로서 상당한 양의 소비자정보를 제공</li> <li>• 상품 자체의 특성이 비교적 단순하기 때문에 소비자가 올바른 선택을 할 수 있는 가능성이 높음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 맥주, 가공식품 등</li> <li>• 품질이나 성능에 관한 소비자정보는 실제로 그것을 구입해서 사용해 본 경험을 통해서만 얻어질 수 있음</li> <li>• 상품을 올바르게 선택할 수 있는 방법은 소비자가 자기의 경험에 비추어 보다 만족을 주는 특정 브랜드의 상품을 찾아냄으로써 가능해짐</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의약품, 의료기구, 영양제, 건강식품 등</li> <li>• 품질이나 효능자체에 대해 논란이 많고 그것을 사용해 본 경험을 갖고서도 그 상품에 대한 정확한 판단을 내리기 어려운 상품</li> <li>• 상품에 대한 소비자의 경험적 판단이 항상 옳다고도 할 수 없음</li> <li>• 그 자체가 전달해 주는 소비자정보가 극도로 제약되어 있기 때문에 소비자가 이런 상품을 올바르게 선택하기란 대단히 어렵고 전문적인 연구기관의 시험분석 결과 등을 통해서만 소비자는 상품의 우열을 가릴 수 있게 됨</li> </ul> |

23

### Ⅲ. 식품표시규제의 소비자 인식조사

#### 2. 식품유형별 소비자 요구정보

상품특성은 어떤 정보가 소비자에게 보다 유익한 정보가 될 수 있느냐를 판단하고 효과적인 소비자보호 규제정책 수단을 모색함에 있어서 중요한 판단기준이 될 수 있음



| 탐색상품<br>(search goods) | 경험상품<br>(experience goods) | 신용상품<br>(credence goods)  |
|------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 가격표시나 제품표준화 정책         | 과장광고 혹은 허위광고의 규제           | 상품에 대한 시험분석 결과의 공표 등 정보공개 |

24



#### Ⅳ. 식품표시규제의 편익분석 평가

2014년부터 2017년 9월까지의 식품표시와 관련된 26개 규제영향분석서의 편익분석 평가

[illegible]

25

#### IV. 식품표시규제의 편익분석 평가

| 구분 | 년도   | 규제사유명                                       | 근거법령                        | 정책분석                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----|------|---------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B  | 2015 | 허위·과대<br>표시 및<br>광고 금지                      | 진정가능<br>성에 관한<br>법률<br>시행규칙 | ㉓ 비합·편의 분석과 비교<br>○ 위법행위를 미리 규정한 것이므로 이로 인한 국가나 사익의 박탈은 발생하지 아니하는 반면, 영업자유에 미미한 편익으로만 취득, 판매, 광고 등 자유로운 경쟁에 인접한 피해를 입어 영업자유, 소비자 이익에 불이익을 초래할 수 있으므로, 허위·과대표시 및 광고 금지나 소비자보호를 도모할 수 있는 한하여 자유로운 경쟁에 불이익을 초래하지 아니하게 하는 것이 적당하다고 판단됨                                                                                         |
|    | 2015 | 식물의<br>기초 및<br>규제                           | 식물의<br>기초 및<br>규제           | 나 규제의 타당성 전제<br>○ 소비자의 정당한 신뢰로 기초식물과 구분하여 소비자가 기초식물을 소비하도록 하는 것은 정당한 것으로 인정됨<br>○ 소비자의 기초식물용 표지를 이용하여 동일하고 소비자의 소비의 용이성을 증진할 수 있으므로 소비자가 제품을 선택할 수 있어 유통시장의 혼란 방지 및 국민 건강의 보호 등 사회의 편익이 크게 기대됨                                                                                                                             |
| 11 | 2016 | 영양표시<br>표지 개선                               | 식품표시법                       | 나 규제의 전제<br>○ 영양표지 제도는 국민의 건강을 증진할 수 있음과 진정 소비자이다<br>나름, 소비자, 지방, 광, 축적, 영양정보를 습득, 제정, 홍보, 실행을 위한 등 여러 가지로 있음                                                                                                                                                                                                              |
| 12 | 2016 | 추출물<br>관련<br>영업자유<br>에 대한<br>행정처분의<br>기준 규정 | 추출물<br>화장품관리<br>시행규칙        | ㉓ 규제의 전제<br>○ 기능·효능의 표기방법 시 표시사항을 통한 정확한 정보제공 및 안전 표시 등 시 신속히 조치되고 안전성 제고<br>○ 추출물·기능성·화장품의 제조를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비자의 선택에 따른 기업이익의 향상 및 새로운 산업 창출 효과                                                                                                                                                          |
|    |      | 추출물<br>관련<br>영업자유<br>에 대한<br>행정처분의<br>기준 규정 | 추출물<br>화장품관리<br>시행규칙        | ㉓ 규제의 전제<br>○ 기능·효능의 표기방법 시 표시사항을 통한 정확한 정보제공 및 안전 표시 등 시 신속히 조치되고 안전성 제고<br>○ 추출물·기능성·화장품의 제조를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비자의 선택에 따른 기업이익의 향상 및 새로운 산업 창출 효과                                                                                                                                                          |
| 14 | 2016 | 추출물<br>관련<br>영업자유<br>에 대한<br>행정처분의<br>기준 규정 | 추출물<br>화장품관리<br>시행규칙        | ○ 규제의 전제<br>○ 기능·효능의 표기방법 시 표시사항을 통한 정확한 정보제공 및 안전 표시 등 시 신속히 조치되고 안전성 제고<br>○ 추출물·기능성·화장품의 제조를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비자의 선택에 따른 기업이익의 향상 및 새로운 산업 창출 효과<br>○ 기능·효능의 표기방법 시 표시사항을 통한 정확한 정보제공 및 안전 표시 등 시 신속히 조치되고 안전성 제고<br>○ 추출물·기능성·화장품의 제조를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 알 권리를 충족시키고 소비자의 선택에 따른 기업이익의 향상 및 새로운 산업 창출 효과 |

| 구분       | 년도   | 규제사주명                                   | 규제발령                             | 연구논의                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |      |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
|----------|------|-----------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----|----------|-----|
| 13       | 2016 | 영양표시<br>기초<br>위생에<br>필요<br>과제에<br>부과 기준 | 어린이<br>식생활안전<br>관리<br>특별법<br>시행령 | <div>□ 규제적 편익</div> <ul style="list-style-type: none"><li>① 식용유대점정자가 정해진 영향정보를 제공하도록 하라 어린이들이 올바른 식생활 습관을 익도록 하고 영향정보, 영양 정보 제공에 도움이 이관되어 건강증진에 도움을 줌 것으로 예상됨</li><li>② 최근 연구에서 식용유를 끓인 그릇에서 대사증후군 관련 유해물질이 발견 되었다. 식유를 끓인 그릇 영향정보를 제공하면 알뜰한 소비를 전향한 식생활을 영위할 수 있음(2016. 03. 04)</li><li>③ 1641 국민건강영양조사에서 '영양정보 표시 불능'에 참여한 19세 이상 1756명을 대상으로 대사증후군 유병률 차이를 조사한 결과, 식유 표시가 영상의존 그룹에 비해 그릇의 대사증후군 유병률은 16.6% 감소(1.31 지수)는 것으로 22.2%, 이차 대사증후군 유병률은 그릇은 47.3%로 높게 나타났다</li><li>④ 또한 영향정보를 읽지 않거나 이해 못하는 그룹의 대사증후군 유병률은 영상의존을 읽는 사람에 비해 1.9배 4.4배에 달하는 등 영상의존을 읽는 사람에 비해 건강을 증진할 수 있는 등 영상의존으로 인한 국민의 건강증진 효과를 확인할 수 있음</li></ul> <div>식용유대점정율</div> <table><caption>식용유대점정율</caption><tr><th>구분</th><th>비율</th></tr><tr><td>표지 없음</td><td>10%</td></tr><tr><td>표지 있음</td><td>22%</td></tr><tr><td>표지 읽지 않음</td><td>68%</td></tr></table> <p>그런데, 영상의존 그룹을 제외하고 여타의 다른 대사증후군 유병률</p> <div>1) H.T. Kang, Y.J. Lee, A. J. Kim, B. Park, H. J. Lee. Reading nutrition labels is associated with a lower risk of metabolic syndrome in Korean adults. The 2007-2008 Korean NHANES. Nutrition, Metabolism &amp; Cardiovascular Disease 2012;22:71</div> | 구분   | 비율                                      | 표지 없음       | 10%                                                                                                                                                                                | 표지 있음 | 22% | 표지 읽지 않음 | 68% |
|          |      |                                         |                                  | 구분                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 비율   |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
| 표지 없음    | 10%  |                                         |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
| 표지 있음    | 22%  |                                         |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
| 표지 읽지 않음 | 68%  |                                         |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |      |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
| 15       | 2016 | 나트륨<br>함량<br>비교표시<br>대상 식품<br>선정        | 식생활생활                            | <div>나. 규제적 편익</div> <ul style="list-style-type: none"><li>① 나트륨 주요 공급원을 식혜 시 소비자의 미끄러움에 대해 나트륨을 줄이고 감미료를 나트륨을 저감할 수 있도록 하여 국민 건강에 대한 기여를 향상시킬 수 있다(그림 참조) 단, 감미료를 대체하여 보정당류(표지)가 함유된 것이 바람직</li><li>② 731년 국민건강영양조사 분석 시 가공식품을 통한 나트륨 섭취 비중은 90.4%로 식용유를 제외한 가공식품은 나트륨 섭취량 저감에 기여 (2016. 03. 04)</li><li>③ 2002년 7월 나트륨 섭취량을 5000mg으로 제한 시 섭취량에 대한 기여는 15.57% (2016. 03. 04) (2016. 03. 04) (2016. 03. 04)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |      |                                         |             |                                                                                                                                                                                    |       |     |          |     |
|          |      |                                         |                                  | 16                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 2016 | 영양표시<br>기초<br>위생에<br>필요<br>과제에<br>부과 기준 | 식물유<br>표시기준 | <div>2-2) 규제적 편익</div> <ul style="list-style-type: none"><li>① 기 부처에서 영향정보 제공 중 영양정보 기재사항 미검정 되어 있는 당류, 향료는 주가영 영양정보 기재에 대한 영향정보 표시하도록 함으로써 소비자에게 식품의 영양정보를 쉽게 알 수 있게 제공</li></ul> |       |     |          |     |

#### IV. 식품표시규제의 편익분석 평가

[illegible][illegible]

#### IV. 식품표시규제의 편익분석 평가

| 구분 | 년도   | 규제사유명                                                         | 규제방법                 | 관리정책                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|------|---------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | 2017 | 해풍하여<br>유출되는<br>치즈류,<br>치즈류에<br>대한<br>포식방법<br>및<br>주의요구<br>신설 | 출산물<br>외생관리법         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소비자에게 해풍제출품을 알리고 그에 따른 정보를 제공하여 식품안전 사고를 사전에 방지하기 위한 최소한의 조치임.</li> <li>· 해풍하여 유출될 수 없었던 제품을 해풍하여 유출함으로써 얻는 영리상의 이익이 표시가산 가격으로 인한 경제적 부담보다 불충분 높을 것으로 예상됨.</li> <li>· 규제에 따른 비용이 약 17백만원으로나 소비자, 도매, 도외로를 사할수 있 있도록 하여 영업자의 경제적 부담을 최소화함.</li> <li>· 소비자 안전 확보에 따른 소비자 신뢰도 상승에 따른 소비자 증가 등 경제적, 사회적 편익이 규제 강화에 따른 비용을 훨씬 상회할 것으로 예상됨.</li> </ul> |
| 25 | 2017 | 달걀<br>난각에<br>산란일자,<br>고유번호,<br>사육환경변<br>호 표시                  | 출산동물<br>표시기준         | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 달걀 난각의 표시로는 달걀의 안전에 문제 발생시 추적관리가 어렵고, 소비자가 달걀의 신선한 달걀의 구입하고자 할 경우 정보 부족함.</li> <li>· 또한, 생산자와 식품안전관리법 영업자는 이미 난각인 새끼를 구입하고 있어 난각의 표시사항을 변경하는 것에 경제적 부담 많은 것으로 판단됨.</li> <li>· 달걀 난각에 생산 정보(산란일자, 안전일자, 고유번호, 사육환경정보)를 표시하는 것이 달걀의 안전관리의 소비자 정보 제공을 위한 최소한의 규제지침 ]</li> </ul>                                                                  |
| 26 | 2017 | 식용완수집<br>판매업<br>영업자<br>행정처분<br>기준 강화                          | 출산물<br>외생관리법<br>시행규칙 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 달걀의 생산정보를 나타내는 난각정보를 올바르게 표시 할 수 있도록 행정처분 기준의 심도심층 강화에 의류인정 강제해결 제고하고 인건 한 적한의 생산-유통 환경을 마련하기 위해 제원의 난각조사 위반행위 에 대한 처용기준을 강화하는 것이 최획의 대안임</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |

- 편익의 계량화 및 화폐화를 시도한 규제영향분석서는 없었음
- 계량화할 수 있는 편익을 정성적으로 단순한 근거를 토대로 언급하는 수준이 대부분
- 비용편익분석이 생략된 규제영향분석서는 26건 중 9건임

\* 9건의 경우, '종합결론'부분에 규제편의으로 판단되는 내용을 발췌함

## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

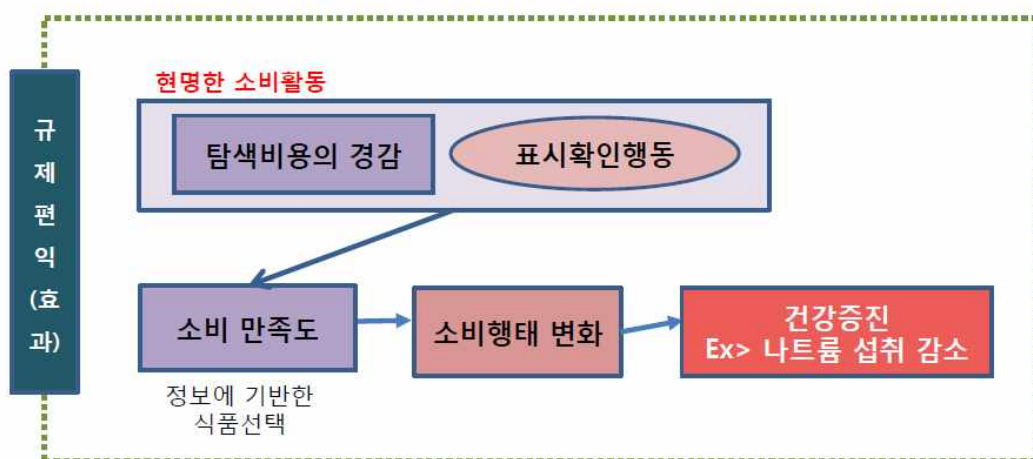
### 1. 규제목적에 맞는 편익(효과)항목을 개발하고 목록화

- 식품안전규제의 궁극적인 목적은 '국민의 건강과 안전한 식생활'이지만, 규제유형은 다양하며 각 규제가 추구하는 목적은 상이할 수 있음
- 표시규제는 표시내용 그 자체로서 소비자보호(국민의 건강과 안전한 식생활)의 기능을 한 다기보다는 그러한 정보를 소비자가 충분히 활용하여 합리적으로 제품을 선택하고 올바르게 안전하게 그 제품을 사용할 수 있도록 도와주는 것이 목적임
- 따라서 식품표시규제의 편익(효과)은 '식품관련 질병 위험성 감소', '국민 건강 증진' 등의 일반적인 식품안전규제의 편익항목을 포함하여 '소비자 정보탐색비용의 경감', '소비자 구매만족도 증가' 등의 항목으로 평가되어야 함

29

## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

### ❖ 식품표시규제의 규제편익(효과)항목 (예시)



30



## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

### 2. 규제로 인한 수혜자 집단의 명확화

- 식품안전규제의 편익을 추정시, 규제의 수혜자집단을 일반국민(전체 소비자)으로 상정하는 경우가 대부분임
- 식품표시는 식품의 안전성, 추적성 및 건강 정보 등 소비자가 가치 있게 여기는 정보의 대리 지표(proxy)의 역할을 하며, 다른 가치, 문화적 규범 및 소득 수준에 의해 영향을 받을 수 있음
- 즉, 소비자의 관점에 따라 식품표시에 얼마나 관심이 있으며, 표시정보를 확인을 할 것인지가 달라지며, 식품표시에 무관심한 사람은 수혜자 집단에서 제외되어야 할 것임
- 식품표시규제는 표시를 확인하는 소비자에게서만 편익이 발생할 것이기 때문에 소비자 전체를 수혜자로 설정하면 편익 과대계상의 문제가 발생할 수 있음

31

## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

❖ 관점에 따른 소비자 분류(Colmar Brunton (2015), *Country of Origin Food Labelling Research*)

#### •편리함(Convenience)

'편리함'은 소비자가 시간이 부족하거나 다른 우선순위가 있을 수 있기 때문에 구매할 때 라벨링에 대해 별로 신경 쓰지 않음

표시정보를 읽는 데 시간이 걸리는 것은 이 그룹에 대한 고려가 아니며, 그들은 친숙한 브랜드를 찾을 가능성이 더 높음

#### •예산(Budget)

가격은 '예산'부문의 우선순위

출처와 상관없이 가장 저렴한 제품에 대한 구매 결정을 바탕으로 구매 결정을 내릴 것임

다양한 연령대, 학생, 저소득층, 대가족, 노인들을 망라하는 광범위한 연령층을 포함

#### •품질(Quality)

'품질'그룹은 제품의 품질과 동일하므로 원산지를 중시

그들이 우월하다고 여겨지는 것에 따라 호주나 수입품을 살 수도 있고, 원산지 정보는 그들이 고품질의 제품으로 간주하는 제품을 결정하는 데 사용하는 요소임

#### •직업(Jobs)

'직업'은 호주 농부와 제조업을 지원하는 것을 믿기 때문에 원산지 표시 국가에 관한 '직업'을 다룬 호주 근로자들과 호주 경제 전반에 대해 관심을 갖고 있으며, 원산지 표기법은 원산지 표기를 위한 원산지 표기법을 파악하고 호주에서 재배된 재료의 비중과 호주산 재료에 대한 기여도에 관심이 쏠리고 있음

#### •우려(Concerned)

해외 제품의 건강과 안전에 대한 우려로 원산지 표시 국가에 관심을 두고 있음

그들은 안전한 기준에 대한 인식을 바탕으로 마음의 평화를 위한 제품을 구매할 것이며, 반면에 이 그룹의 두 번째 차원은 경제적, 인도적, 환경적 영향에 관한 우려와 관련된 것임

32

## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

### 3. 준수율(compliance)을 고려한 현실적으로 예상되는 규제편익 분석

- 규제 준수율과 현장의 집행가능성을 고려하여 편익의 과대 계상 문제를 예방하여야 함
- 기업이 표시의무를 태만히 하거나 허위로 할 수 있도록 방치되는 한 규제효과는 발생하지 않음
- 규제기관이 기업의 표시의무에 대한 준수여부를 감시하고 위반행위에 대해 효과적인 제재를 가할 수 있는지 등의 집행가능성을 고려하여 편익을 추정
- 또한, 소비자들의 표시를 얼마나 확인하고 식품구입 및 섭취에 활용하는지를 고려하여 편익을 추정

33

## V. 식품안전규제 편익분석을 위한 제언

### 4. 규제편익의 계량화 및 화폐화

- 규제의 편익을 계산하는 것은 어렵고, 간접적인 방법으로 계산하는 경우가 많기 때문에 편익의 계량화 및 화폐화 결과는 신빙성이 낮을 가능성이 높음
- 그러나 개략적이거나 분석을 통해 편익을 계산 한다면 그만큼 더 신뢰할 수 있는 비용편익분석이 될 것이고 이것은 더 나아가서 보다 합리적인 의사결정을 가능하게 해 줄 것임
- 측정이 어렵거나 해당 자료를 구하기 어려운 경우, 대리지표를 설정하여 편익을 평가

34



식품분야의 규제합리화 및  
안전관리 방안에 대한 연구

황 창 호 · 이 혁 우  
(동아대학교) (배재대학교)





## I. 서론

선진국일수록 안전관리 경쟁력이 높다. 특히 사고발생 시 사후적인 대응시스템이 잘 작동하는가도 중요하지만 평소에 안전사고 발생을 최소화하는 합리적인 규제체계를 설계하고 적절히 적용하고 있는가가 중요하다. 사고가 이미 발생한 이후에는 아무리 대응에 성공한다 하더라도, 사고발생 이전의 상황과 같을 수는 없기 때문이다. 이런 의미에서 국가가 안전관리에 초점을 두는 것은 사고로 인한 사회적 비용을 최소화하는 가장 합리적인 방법이다. 식품과 의약품도 마찬가지이다. 식품과 의약품의 안전관리는 각종 식중독의 위험으로부터 국민들을 지켜줄 뿐만 아니라, 약화사고로부터의 안전도 보장해 주는 중요한 국가적 과제이다. 식품과 의약품은 사람들이 섭취를 통해 직접적으로 인체에 영향을 미치기 때문에 사고발생의 효과도 매우 직접적인 경우가 많다. 선진국에서 하나같이 식품과 의약품의 안전관리를 위해 정부기구를 설치하고, 각종 규제를 통해 이를 달성하도록 하고 있는 것은 이 때문이다.

한편 이런 식품과 의약품의 안전관리에 대해서는 두 가지 부분에 대한 분석이 필요한데 하나는 식품과 의약품 안전관리를 둘러싼 전통적 논쟁이고, 다른 하나는 제4차 산업혁명시대의 도래와 같은 새로운 환경변화로 식품과 의약품 분야에 대해서도 새로운 기술의 적용을 통한 신제품 개발가능성이 활발할 것으로 전망되면서 이런 새로운 상황에 대한 규제체계의 방향성에 대한 고찰이 그것이다. 식품과 의약품에 대한 이런 두 가지 부분에 대한 분석은 향후 우리나라 정부의 식품과 의약품에 대한 안전관리를 위한 전략수립에도 중요한 참고점이 될 수 있을 것이다. 먼저 식품과 의약품은 진흥의 대상임과 동시에 규제의 대상이다. 이들은 국가에 따라 정도의 차이는 있지만 중요한 산업분야이고, 산업정책의 중요한 대상이기도 하다. 식품과 의약품 시장은 세계적으로도 매년 급증하고 있으며, 특히 의약품 시장의 경우, 제4차 산업혁명의 주된 동력 중 하나인 바이오 기술의 발달이 예견되면서 국가들마다 이 분야에 대한 투자가 경쟁력으로 이루어질 것으로 전망된다. 그러나 한편 식품과 의약품은 인체에 미치는 영향이 직접적이기 때문에 안전규제의 대상이다. 아무리 산업경쟁력이 높은 상품으로서의 식품과 의약품이라 하더라도 안전을 담보하지 않으면 거래되기 힘들다. 식품과 의약품에 있어서는 안전의 확보가 시장에서

1) 주저자, 동아대학교 행정학과 교수, selefhoon@naver.com

2) 교신저자, 배재대학교 행정학과 교수, hw2246@daum.net

의 경쟁력의 근간이 되는 것이다.

그런데 이런 식품과 의약품의 복합적 속성, 즉 규제와 진흥의 대상으로서의 특징은 국가들마다 이들에 대한 행정체계를 어떻게 마련하는 것이 타당한가에 대한 고민과 논쟁을 불러일으켜왔다. 그것은 규제기능과 진흥기능을 분리하는 것과 이를 통합하는 것 중 어떤 것이 식품과 의약품에 대한 보다 타당한 국가적 관여가 될 것인가의 문제이다. 물론 이에 대해서는 국가마다 각각의 사정에 따라 차별적인 체계를 구축하고 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 행정체계의 분석을 통해, 우리나라의 사정에 적합한 체계를 식품과 의약품 분야를 대상으로 도출해 보고자 한다.

본 연구는 식품과 의약품의 규제와 진흥과 관련한 두 가지 주제에 대한 분석에 초점을 두고 이루어질 것이다. 아울러 이런 본 연구의 결과는 정부 기능 중 규제와 진흥의 관계에 대한 전통적인 논쟁에 대한 이론적 검토를 정리하고, 나아가 우리나라에서 식품과 의약품 관리를 소관하고 있는 식품의약품안전처의 규제체계 설계와 운용에 대한 방향성을 점검해 개선점을 모색하는 데도 의의가 있다. 아울러 이것은 제4차 산업혁명 시대의 도래로 각 국가마다 규제제도의 합리화를 위한 본격적인 경쟁에 나섰다는 점에서도 의의가 있다. 우리나라도 이런 규제경쟁에서 발맞추어 뒤처지지 않게 관심을 가져야 할 중요한 시점이기 때문이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 규제와 진흥의 개념과 기능에 대한 논의

#### □ 규제기능

규제는 그 구체적인 목적이 무엇이든 정책대상 집단의 행위와 의사결정을 제약하는 것을 말한다. 정부는 입법, 혹은 규칙을 설계하고, 이를 정책대상 집단에 준수하도록 강제하며, 지키지 않을 경우, 처벌을 하는 방식, 즉 “~~해라, 그렇지 않으면, ~~할 것이다”라는 구조의 정책을 적용한다. 이에 대해 Vedung et. al.(1998)은 규제에 대해 그 속성은 권위와 관련이 있는 것으로 사람이나 집단들이 통제자가 규정한 대로 통제받는 것을 말한다고 정의하기도 했다.

이런 규제는 정부의 전통적인 정책수단이다. 그리고 이런 규제는 종종 그 효율성이나 효과성이 떨어짐에도 불구하고 다른 정책수단에 비해 훨씬 선호되는데 그 이유는 다음과 같다. 1)행태에 영향을 미치거나 인센티브를 변화시키려는 다른 수단보다 규제는 상대적으로 확실하고 효과적으로 보인다. 2)정부에게 있어 다른 정책수단에 비해 규제는 비용이 안 든다. 대부분의 규제비용은 피규제자나 민간부분에 귀속되기 때문이다. 따라서 자원의 한계에 있는 정부로서는 규제가 공공서비스에 대한 수요의 증가에 쉽게 대응할 수 있는 수단이다. 3)대부분의 규제에 의한 비용은 숨어 있다. 규제로 인한 편익은 매우 가시적이나, 그 비용은 비가시적이다. 따라서 규제 부담 집단이 이런 비용에 대한 인지도가 낮은 경우 비교적 용이하게 설계되어 적용될 수 있다.

식품과 의약품에 대한 정부의 관여에서도 이런 규제는 매우 보편적인 현상이다. 특히 이들은 소비자의 생명과 안전과 직결되는 특성이 있어서 전통적으로도 정부의 규제대상 분야로 일컬어져 온 것이 사실이다. 즉 국가는 식품의약품안전처와 같은 식품과 의약품을 안전하게 관리하기 위한 기관을 설치하고, 이들에 대한 안전기준을 설계하여 준수하도록 강제하게 된다. 민간에서 식품과 의약품의 생산과 가공, 유통 주체는 이런 규제를 준수해야 하는 일차적인 주체가 된다.

한편 식품과 의약품에 대한 규제기능은 최근 이 분야의 환경에 변화가 일어나면서 안전관리의 필요성이 더욱 중요해졌다는 점에서 다시 주목을 받고 있기도 하다. 특히 우리나라의 경우, 수입식품과 의약품의 증가, BT/NT 등과 같은 신기술의 개발로 이 분야에 대한 새로운 안전규제 기준의 설계가 필요해짐에 따라 어떻게 하면 이들 분야에서 안전성을 최대한 보장하면서도, 새롭게 등장하는 기술적인 발전

에도 걸림돌이 되지 않을 수 있는 규제를 설계할 수 있을 것인가가 주된 관심이 되고 있다.

요컨대 규제는 그것이 강제성의 성격을 가질 수밖에 없지만, 강제성 그 자체가 목적이 아니다. 규제를 통해 일정한 강제성을 부과시키는 이유는 그런 제약을 통해 달성하려는 사회적인 목적이 훨씬 크다고 판단되기 때문이다. 식품과 의약품에 대한 규제 역시 마찬가지이다. 규제를 통해 식품과 의약품의 생산, 가공, 유통업자, 나아가 소비자에 대한 부담을 부과시키면서도 이것이 정당성을 갖는 이유는 이런 제약을 통해 식품과 의약품의 안전성의 확보, 나아가 소비자와 국민의 생명과 안전의 보장이라는 근본적이고 중대한 정책목표를 달성할 수 있기 때문이다. 따라서 식품과 의약품 규제 역시, 그것이 아무리 규범적으로 타당하다 하더라도, 실제에는 피규제자에 불편을 과도하게 초래하는데 비해 안전성의 확보라는 원래의 목적달성에는 효과가 미미하다면 그 존재의 필요성에 대해 재고할 필요가 있다.

#### □ 진흥기능

정부정책에는 진흥기능도 있다. 주로 진흥은 민간에 부족한 부분을 보조해 주거나, 민간이 보다 역량을 가질 수 있게 정부가 재정적, 그 외 제도적 지원을 해 주는 것을 말한다. 이런 진흥기능으로는 주로 보조금을 배분하는 것이 대표적인 수단으로 일컬어지기도 한다. 그러나 실제로 정부정책에서 진흥과 관련된 것은 여러 유형으로 나타날 수 있다. 그 이유는 규제와는 달리, 진흥은 그 자체가 목적이기 때문이다. 즉 정부는 규제, 즉 정책대상 집단에 부담을 주는 그 자체가 목적인 정책을 도입하는 것이 아니라, 규제에는 필연적으로 그런 규제를 통해 달성하려는 다른 의도가 있다. 그러나 진흥은 정부가 정책대상 집단에 진흥을 하는 그 자체가 목적이다. 따라서 정부가 어떤 정책수단을 채택해서 적용하든 그것이 진흥의 의도를 갖고 있다면 진흥기능으로 구분될 수 있게 된다.

식품과 의약품 분야도 마찬가지이다. 식품과 의약품은 안전성을 확보해야 할 대상이기도 하지만, 하나의 산업영역이기도 하다. 국가는 산업정책을 통해 특정 분야의 산업을 여러 가지 정책수단을 통해 지원하게 되는데 이는 식품과 의약품 분야도 마찬가지이다. 이런 정부정책을 통해 산업은 보다 경쟁력을 가질 수 있게 된다. 기술을 보다 선진화 할 수도 있고, 국내 및 세계 시장에서 제품의 특성을 마케팅 할 수도 있다. 경우에 따라 정부에서는 식품과 의약품의 판매에 있어서 특정한 제약조건을 둬으로써 특정 제품, 혹은 특정한 생산자나 유통 업자를 보호하기도 한다. 이렇게 정부가 식품과 의약품의 진흥을 위한 정책을 취하는 것은 산업정책의 관점에서 볼 때 이 분야 역시 소득, 고용의 창출이나 경제전체에 있어서 긍정적인 효과가

크다는 판단 때문이다.

더구나 최근 들어, BT/NT 기술의 급격한 발달과 이를 통한 의료시장의 지각변화가 예측되고 있는 상황에서 우리나라의 관련 기업이나 병원들도 이 분야에 있어서 선진적인 기술력을 보유하는 것이 매우 중요한 과제가 되었다. 이런 상황에서 정부는 각종 R&D 지원을 통해 기술발달을 적극적으로 보조하고 있으며, 나아가 이렇게 개발된 제품이 있다면 민간에서 시장경쟁력을 가질 수 있도록 마케팅과 경영 컨설팅 등 여러 지원책을 마련하고 있기도 하다.

흥미로운 것은 정부는 이런 진흥기능을 재정으로 할 수도 있지만 규제로 할 수도 있다는 것이다. 즉 보조금으로 대표되는 재정지원이 전통적인 진흥기능이지만, 정부는 각종 인증제나 면허 제도를 통해 특정한 대상에 대해서만 해당 업에 대한 권한을 부여할 수도 있고, 극단적으로는 특정한 대상에 대해서만 시장에 진입이 가능하도록 제도설계를 할 수도 있다. 그 외 정부는 가격에 대한 개입을 통해서도 생산자 혹은 소비자에 특정 수준의 가격을 보장하도록 함으로써 개입할 수도 있다.

## 2. 규제와 진흥의 관계에 대한 논의

### 1) 규제와 진흥의 상충적 관계

정부의 기능으로서 규제와 진흥이 상충(trade-off)적 관계라는 주장은 다음과 같은 논리에 기인한다. 먼저 정부 입장에서 규제와 진흥은 각각 그것이 추구하는 가치가 다르다는 것이다. 규제는 안전, 생명 등과 같은 소위 사회규제(social regulation)가 추구하는 가치의 보장을 위한 정부의 활동이라면 진흥은 유관산업의 발전을 위한 정부의 개입을 의미하기 때문이다. 이렇게 되면, 규제와 진흥은 그 목적이 각각 정반대의 것이 된다. 하나는 사회전체의 안전성 등을 확보하기 위해서는 정책대상 집단에 부담을 주고 불편하게 하는 것이 정당성이 있다는 논리에서 성립하지만, 진흥은 같은 사회전체의 이익을 확보한다고 하면서도, 정책대상 집단이 부족한 부분을 보조하고, 지원하고 복돋워 주는데 주안점이 있기 때문이다. 이런 의미에서 규제는 정책대상 집단인 피규제자에게 비용을, 진흥은 정책대상 집단에 편익을 가져다주는 것을 의미하게 된다. 물론 모든 정책은 사회적 자원의 재분배를 통해 비용집단과 편익집단이 존재하기 마련이지만, 정책대상 집단에 대한 영향의 직접성을 고려한다면, 규제는 직접 정책대상자에 비용을, 진흥은 이들에게 편익을 부여하는 것이 된다.

한편 이런 의미에서 이 둘의 정책이 하나의 정책대상 집단에 적용이 될 경우, 정

책대상 집단은 상대적으로 편익을 가져다주는 진흥정책을 선호할 가능성이 높다. 또 다른 논리로 이들 두 정책이 하나의 정부기구에서 수행되게 되면, 정부는 상대적으로 민간으로부터의 지지와 수요가 높은 진흥정책을 더 추구하게 될 가능성이 높다. 즉 규제와 진흥을 정부 내의 어느 하나의 부서에서 수행하게 되면, 이들 두 정책이 각각 추구하는 정책목표에 대한 균형 있는 시행이 이루어지기 보다는 어느 하나가 더 강조될 가능성이 높다. 해당 부서가 안전성을 강조하게 되면 진흥보다는 규제가, 산업으로서의 경쟁력을 강조하게 되면 규제보다는 진흥이 강조될 가능성이 큰 것이다.

특히 이와 관련 중요한 것은 통상 이런 경우, 규제에 비해 진흥이 강조될 가능성이 높다는 것이다. 그리고 이렇게 규제보다 진흥이 강조될 경우, 안전, 생명, 사회적 위해의 관리에 위험이 초래될 가능성이 있다는 것이다. 규제는 정책대상 집단에 비용을 초래하는 것으로 정부 입장에서는 강한 반발에 직면할 가능성이 높은 반면, 진흥은 정책대상 집단에 혜택을 부여하는 것으로 이들로부터 지지받을 가능성이 높다. 또한 규제로 인한 편익인 생명과 안전의 확보는 매우 중요한 가치이긴 하지만 그것이 확보되는 것이 가시적이지 않다. 즉 평소에 사고가 발생하지 않고 있다면 그것은 규제로 인한 정책효과가 나타나고 있는 것이지만, 이에 대해 민간, 나아가 정부조차도 이를 규제의 효과로 인식하지 못하는 경우가 많다. 반대로 사고가 나서야 비로소 그 불합리성이 가시화 되는 것이 규제의 성격이다.

반면 진흥은 그 정책의 효과가 매우 가시적이다. 정부가 산업정책을 통해 민간에 지원을 한 결과, 기술이 개발되고, 시장이 창출되며, 소득이 증가하고, 고용이 늘어나는 것은 가시적이고, 양적으로 관찰이 가능한 것이기도 하다. 이런 까닭에 정부 입장에서는 이런 가시성이 높은, 그리고 민간에서도 수요가 높은 진흥이, 그 효과가 가시적이지도 않으며, 민간에 부담을 주어 저항도 심심치 않게 발생하는 규제보다 선호할 가능성이 높다는 것이다.

이런 이유로부터 정부 내에서 특정 분야에 대한 진흥기능과 규제기능은 각각 분리되어야 한다는 논리가 도출되어 나온다. 즉 식품과 의약품에 있어서도 국민과 소비자의 안전과 생명의 보호를 위한 규제기능을 담당할 부서와 식품과 의약품을 산업적 관점에서 지원하여 시장에서 경쟁력을 갖추도록 하는 기능을 수행하는 부서는 구분되어야 한다는 것이다. 그래야 만에 하나라도 발생할 수 있는 안전과 관련한 사고를 미연에 구조적으로 최대한 방지할 수 있다는 것이다.

## 2) 규제와 진흥의 상보적 관계

규제와 진흥이 상보적 관계라는 주장도 있다. 이는 규제에서 의도하는 안전성의 확보가 진흥을 통해 의도하는 경쟁력의 강화와 전혀 무관하거나 상충적인 것이 아니라 사실은 매우 긴밀히 연계가 되어 있다는 것이다(김병섭, 2012). 이에 의하면 현실에서 진흥과 규제는 그 구분이 모호하며, 규제를 통한 안전성의 확보가 오히려 시장에서의 경쟁력 있는 상품의 근거가 될 수 있다는 점을 강조한다. 이런 규제와 진흥의 상보적 관계는 특히, 소비자들이 제품의 선택에 있어서 안전에 대한 관심이 높아질수록 더욱 강해지는 속성을 띠기도 한다.

특히 세계시장에서 이런 현상은 더욱 극적으로 나타난다. WTO와 FTA와 같은 자유무역의 환경에서 각 국가들은 식품과 의약품 등에 대해 각기 안전기준과 인증과 같은 제도를 통해 외국의 기업들도 이를 충족하도록 요구하고 있다. 즉 식품과 의약품의 안전성이 입증된 제품만 국내 시장에서의 판매를 허용한다는 의미인 것이다. 이는 규제를 통한 식품과 의약품의 안전성 확보가 다른 차원에서는 해당 제품이 해당 산업에서의 경쟁력을 갖추는 가장 기본적인 조건이 되었다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이런 의미에서 진흥과 규제를 해석하게 되면, 정부가 식품과 의약품에 대해 안전을 강화하는 규제를 하면 할수록 해당 제품의 안전성에 대한 경쟁력이 높아지며, 안전성이 중요한 시장에서의 교환가치로 작동되는 환경에서는 이는 자연스럽게 해당산업을 진흥한 결과를 초래한다는 것이다.

이런 진흥과 규제의 상보성의 논리에 근거한 것이 바로 규제와 진흥기능을 하나의 부서에서 수행하는 것이 타당하다는 또 하나의 주장이다. 사실 하나의 제품, 혹은 산업영역에 대해 정부가 규제로 관여하든, 진흥으로 관여하든 여전히 해당 산업영역의 속성과 지식이 요구된다. 이런 면에서 규제를 하든 진흥을 하든 해당 산업에 대한 정보와 지식을 갖춘 하나의 기관에서 이를 수행하는 것이 보다 전문성이 높다는 것이다. 그리고 규제 안전성의 강화를 통한 산업경쟁력 강화를 추구한다고 할 때에도 좀 더 전략적인 정책의 수립이 가능하다.

한편 이처럼 규제와 진흥을 갖춘 부서에서 수행하는 것은 정부 내의 정보의 통합적 이용, 각각의 기관을 운영하는데 드는 행정비용과 인력의 중복성의 감축과 같은 거래비용을 줄일 수 있다는 장점도 있다. 나아가 정책대상이 동일한 부서를 둘 이상을 운영할 때 필연적으로 발생하는 부서이기주의(sectionalism)로서의 할거주의와 관할권의 다툼 등의 방지를 실현할 수 있다는 장점도 있다. 사실 하나의 산업, 하나의 제품을 두고, 안전성의 확보라는 규제와 산업경쟁력의 확보라는 진흥의 기능은



학문적, 이론적, 그리고 도식적으로는 구분이 가능하지만 현실에서는 구분이 어려운 측면도 존재한다. 그리고 설령 기관을 설립하고, 업무를 배분하는 등의 초기에는 이 두 기능을 완전히 구분한 제도를 설계해 적용할 수 있지만 시간이 지남에 따라 그 구분이 모호해지는 경우도 매우 많다. 건강기능식품이 대표적이다. 식품과 의약품 시장에 등장한 비교적 최근의 제품이자 산업유형인 건강기능식품은 식품, 혹은 의약품의 관리라는 측면에서 보면 당연히 안전성을 확보해야 하지만, 건강기능식품 시장이 해마다 급격히 증가하고 있으며 더구나 해외의 기업에 견주어서도 경쟁력을 가질 수 있게 하기 위해서는 마케팅이나 연구개발과 같은 지원도 무시할 수 없게 되었다. 그렇다면 이런 새로운 제품이나 산업으로서의 건강기능식품에 대해서는 각각 진흥과 규제를 구분해서 관리해야 할까, 통합해서 관리해야 할까. 참고로, 2017년 현재 우리나라에서 건강기능식품은 식품의약품안전처에서 진흥과 규제기능을 모두 담당하고 있다.

### 3) 규제와 진흥의 관계 정리

위에서 규제와 진흥의 관계에 대한 상반된 주장을 살펴보았다. 이런 이론적 관점은 정부에서 규제와 진흥이라는 두 가지 기능을 수행하기 위한 제도설계 시 고려할 점을 제시해 준다는 점에서 의미가 있다. 그렇다면 이들 두 관점 중 어느 것이 보다 타당할 것일까?

이에 대한 가장 타당한 대답은 상황에 따라 다르다는 것이다. 즉 국가마다 식품과 의약품에 대한 산업화 수준이 다를뿐더러, 위해관리의 역량도 차이가 있을 수 있다. 경우에 따라서는 식품과 의약품에 대한 안전관리만을 위한 부서를 설치하고자 하여도 이를 위한 충분한 과학적인 역량을 갖추지 못할 수도 있다. 한편, 식품이나 의약품이 중요한 산업으로 국내에서만 아니라 세계시장에서도 경쟁력을 유지해야 할 필요성이 높은 국가도 있을 수 있다. 물론 이처럼 세계적으로 경쟁력이 있는 식품과 의약품의 경우, 안전성의 담보가 가장 기본적인 목적이 된다.

식품이나 의약품과 관련된 중요한 사고에 대한 경험이 있는지도 기관 형성의 중요한 영향요인이 된다. 영국에서 상대적으로 안전을 구분해서 관리해야 한다는 의견의 비중이 높은 것은, 광우병이라는 당시 영국을 비롯한 유럽 전체에 크게 각인이 된 사태와 관련이 없지 않다. 이는 우리나라도 마찬가지이다. 가습기살균제 등의 사고가 발생하게 되면, 이에 대한 책임 있는 안전담당 부서의 잘못이나 책임이 무엇인지가 추궁 받겠지만, 다른 한편으로 안전은 역시 진흥과는 구분되어서 정부가 철저하게 관리해야 한다는 논리가 강화되게 된다.

이런 의미로 식품과 의약품에 대한 관리체계를 어떻게 설계해 운영하는 것이 타당한지에 대해서는 각각 해당 국가가 처한 상황, 식품과 의약품의 산업으로서의 역량, 식품과 의약품에 대한 주요 사고의 경험 등에 따라 달라지게 된다. 또한 국민과 소비자가 자기 국가의 식품과 의약품의 안전에 대한 신뢰수준에도 영향을 받을 수 있으며, 민간에서 자율규제를 통해 식품과 의약품의 안전을 보장하는 체계가 작동하는지 여부에 따라서도 영향을 받게 된다. 그러나 이 중 어떤 경우라 하더라도 식품과 의약품에 대한 제도설계에서는 위에서 제시한 규제와 진흥의 논리에 대한 고려가 필요함은 물론이다.

### Ⅲ. 우리나라 식품산업의 현황과 특징

#### 1. 식품산업의 생산현황

우리나라 식품산업의 생산현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 2011년에 식품 생산액은 105.03조원으로 조사되었으며 수출액은 7.17조원, 수입액은 23.46조원, 전체 시장규모는 121.32조원으로 나타났다. 식품생산액과 시장규모는 최근으로 들어올수록 지속적으로 증가하고 있다는 것을 알 수 있으며 식품 수출액 보다 수입액의 증가폭이 두드러지게 큰 것으로 나타났다.

최근 2015년 기준 식품 생산액은 122.86조원으로 전년대비 1.10% 증가하였고, 수출액은 6.97조원으로 전년대비 3.73%, 수입액은 26.36조원으로 전년대비 8.29% 증가하였다. 시장규모는 142.25조원에 육박하며, 최근 5년 연평균 성장률은 4.06%로 조사되었다.

<표 1> 식품산업 생산 현황

| 식품      | 생산액<br>(조원) | 수출액    |        | 수입액   |        | 시장규모<br>(조원) |
|---------|-------------|--------|--------|-------|--------|--------------|
|         |             | 조원     | (억\$)  | 조원    | (억\$)  |              |
| 2011    | 105.03      | 7.17   | 64.74  | 23.46 | 211.74 | 121.32       |
| 2012    | 114.77      | 7.13   | 63.25  | 24.07 | 213.58 | 131.71       |
| 2013    | 122.10      | 6.72   | 61.36  | 23.60 | 215.52 | 138.98       |
| 2014    | 121.52      | 6.72   | 63.82  | 24.34 | 231.13 | 139.14       |
| 2015    | 122.86      | 6.97   | 61.61  | 26.36 | 232.94 | 142.25       |
| 전년대비증가율 | 1.10%       | 3.73%  | -3.46% | 8.29% | 0.78%  | 2.23%        |
| 연평균 성장률 | 4.00%       | -0.71% | -1.23% | 2.95% | 2.41%  | 4.06%        |

자료: 식품의약품통계연보, 2016

<표 2>는 건강 기능식품 생산현황을 분석한 것이다. 건강기능식품의 연평균 성장률은 3.18%로 나타났으며, 수출액 측면에서는 10.81%로 나타났으며, 수입액 측면에서는 8.14%로 건강 기능식품의 생산에 있어서는 수출액의 증가폭이 수입액보다 다소 높다는 것을 알 수 있다. 최근 2015년 기준 건강기능식품 생산액은 1.13조원으로 전년대비 1.18% 증가하였고, 수출액은 0.9조원으로 전년대비 29.25%, 수입액은 0.50조원으로 13.11% 증가하였다. 시장규모는 1.54조원 수준이며, 최근 5년 연평균 성장률 4.26%로 조사되었다.

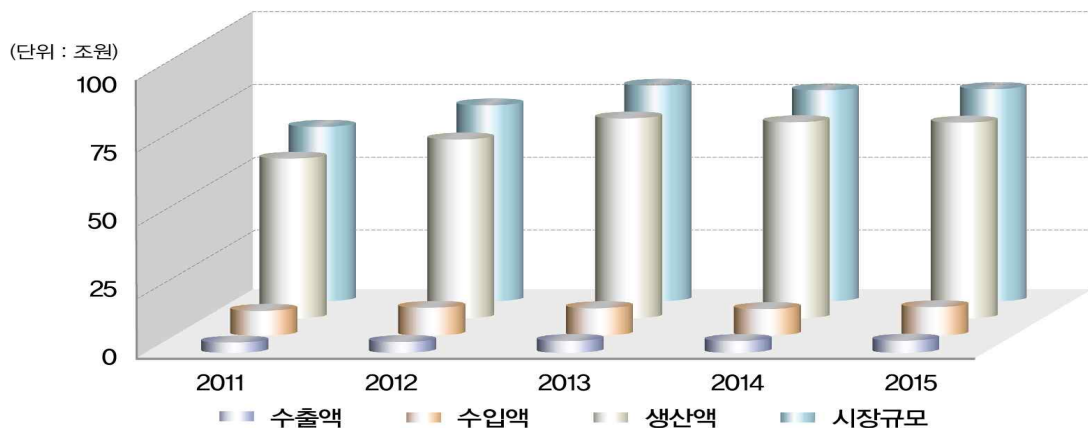
<표 2> 건강기능식품 생산 현황

| 건강기능식품      | 생산액<br>(조원) | 수출액    |        | 수입액    |       | 시장규모<br>(조원) |
|-------------|-------------|--------|--------|--------|-------|--------------|
|             |             | 조원     | (억\$)  | 조원     | (억\$) |              |
| 2011        | 1.00        | 0.06   | 0.50   | 0.36   | 3.29  | 1.30         |
| 2012        | 1.05        | 0.06   | 0.52   | 0.36   | 3.15  | 1.34         |
| 2013        | 1.04        | 0.08   | 0.69   | 0.39   | 3.53  | 1.35         |
| 2014        | 1.12        | 0.07   | 0.64   | 0.44   | 4.19  | 1.49         |
| 2015        | 1.13        | 0.09   | 0.80   | 0.50   | 4.41  | 1.54         |
| 전년대비<br>증가율 | 1.18%       | 29.25% | 24.94% | 13.11% | 5.27% | 3.39%        |
| 연평균 성장률     | 3.18%       | 10.81% | 12.45% | 8.14%  | 7.57% | 4.26%        |

자료: 식품의약품통계연보, 2016

가공식품 생산현황을 살펴보면 2015년 기준 가공식품의 생산액은 70.41조원으로 전년대비 0.41% 감소한 것으로 나타났으며, 수출액 측면에서는 4.43조원으로 전년대비 3.15% 증가한 것으로 나타났다. 반면 수입액은 10.30조원으로 전년대비 7.33% 수준으로 큰 폭으로 증가한 것으로 조사되었다. 가공식품의 전체 시장규모는 76.28조원 수준이며, 특히 최근 5년간 연평균 성장률은 4.97% 꾸준히 성장하고 있는 분야로 나타났다.

<그림 1> 가공식품 생산 현황



자료: 식품의약품통계연보, 2016

<표 3>은 식품산업의 분야별 연평균 증가율을 분석한 결과이다. 생산액 측면에서는 연평균 증가율은 축산물이 6.31%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 가공식품 5.15%, 식품생산액 4.00%, 건강기능식품 3.18%, 농임산물 1.66% 순으로 나타났으며

수산물 분야만 연평균 증가율이 -2.60%로 조사되었다.

2015년 축산물 생산액은 19.21조원으로 전년대비 1.81% 증가하였고, 수출액은 0.31조원으로 전년대비 34.59%, 수입액은 5.84조원으로 전년대비 11.73% 증가한 것으로 나타났다. 또한 2015년 수산물 생산액은 7.26조원으로 전년대비 1.47% 감소하였고, 수출액은 2.13조원으로 전년대비 0.54%, 수입액은 4.19조원으로 전년대비 12.84% 증가하였다. 한편, 2015년 농임산물 생산액은 25.97조원으로 전년대비 5.67% 증가하였고, 수출액은 4.53조원으로 전년대비 3.64%, 수입액은 6.03조원으로 전년대비 3.85% 증가하였다(식품의약품 통계연보, 2016).

<표 3> 분야별 연평균 증가율

| 구분     | 생산액<br>(조원) | 수출액    |        | 수입액   |       | 시장규모<br>(조원) |
|--------|-------------|--------|--------|-------|-------|--------------|
|        |             | 조원     | (억\$)  | 조원    | (억\$) |              |
| 식품생산액  | 4.00%       | -0.71% | -1.23% | 2.95% | 2.41% | 4.06%        |
| 건강기능식품 | 3.18%       | 10.81% | 12.45% | 8.14% | 7.57% | 4.26%        |
| 가공식품   | 5.15%       | 4.41%  | 3.89%  | 3.52% | 2.98% | 4.97%        |
| 농임산물   | 1.66%       | -0.02% | -0.55% | 1.64% | 1.10% | 1.95%        |
| 축산물    | 6.31%       | 24.40% | 23.74% | 2.89% | 2.35% | 5.30%        |
| 수산물    | -2.60%      | -4.01% | -4.51% | 3.64% | 3.09% | 0.35%        |

자료: 2016 식품의약품통계연보 자료를 본 연구의 목적에 맞게 재구성

식품산업은 사회적 규제로 원료, 시설, 제조공정, 제품, 영업에 이르기까지 산업의 전방위적인 규제가 적용되고 있으며, 규제 간 상호 영향력이 크고 복합적인 특징을 나타내고 있다. 특히, 수입식품의 증가로 규제가 강화되는 추세를 나타내고 있으며 소비자들은 규제강화를 주장하고 식품산업계는 규제완화를 주장하는 양면성이 존재하는 대표적인 분야이다.

## 2. 식품산업의 규제부문의 행정체계

식품무역의 증가와 식품의 생산, 제조·가공, 유통환경의 변화는 각국에서 안전하고 건강한 식품에 대한 소비자의 관심과 수요를 증대시키고 있다. 식품안전(규제)은 국민의 건강권은 물론 소비자의 주권과 직결된 문제로 규제설정 시 언론 동향이나

소비자들의 반응에 상당한 영향을 받는다. 이로 인해 규제를 강화하자는 주장이 제기되면 다른 분야에 비해 쉽게 합리화되는 경향이 나타나기도 한다. 국제식품표준위원회는 식품안전에 대한 정책적 판단이 정서적·정치적으로 치우치지 않도록 한다는 취지에서 규제영향분석을 식품안전관리 4대 원칙 중 하나로 제시하고 있다(이현규, 2013)<sup>3)</sup>. 우리나라의 식품안전관리는 초창기부터 식품별로 분야별 독자적인 관리를 하는 시스템이 구축되어 왔다. 1948년 초대정부 출범 시 사회부(보건국)와 농림부(수의과)에 일반식품과 축산식품의 관리부서가 별도로 있었다. 초창기 이들 부서는 식품에 대한 전담 관리조직이라기보다는 질병에 대한 관리조직과 병행되는 측면이 강했다. 예를 들면, 사회부는 사람질병관리와 연계하여, 농림부는 가축질병 및 인수공통전염병관리와 연계하여 관리가 이루어졌다(강경선외, 2008; 재인용).

우리나라에서 기초적 식품안전관리가 시작된 것은 1967년 보건복지부 식품위생과 설립, 1961년 농림부의 수의과가 가축위생과로 명칭 변경 및 수산국이 설립된 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 정부 내에서 식품안전관리에 대한 필요성이 인식되어 식품안전관리 조직이 설립되었다.

**<표 4> 식품산업행정체계의 역사**

| 구분   | 1940~1950 | 1960~1980 | 1990~2007 | 2008~2012 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 일반식품 | 사회부       | 보건사회부     | 보건복지부     | 보건복지가족부   |
| 먹는물  | 사회부       | 보건사회부     | 환경부       | 환경부       |
| 수산식품 | 농림부       | 농림부       | 해양수산부     | 농림수산식품부   |
| 축산식품 | 농림부       | 농림부       | 농림부       | 농림수산식품부   |

자료: 강경선외, 2008; 정지원, 2010

우리나라의 식품위생법은 1962년에 제정되어 약 50여 년 동안 경제, 사회, 과학의 발전에 따라 시대적 변화를 받아들였고 1986년 식품위생법 전문 개정을 포함하여 지속적으로 개정 보완되고 있다. 하지만 정부의 법체계와 행정조직의 변화는 발전속도를 완벽히 따라 가기에는 어려움이 있었다. 식품안전 확보와 소비자 보호의 꽃이라 볼 수 있는 제조물 책임법의 경우는 미국(1960년대), 필리핀(1992년), 중국(1993년)보다 늦은 2002년도에 시행되었다. 미국의 100년 전통을 자랑하는 식품의약품청(FDA)도, 농무부(USDA) 소속의 일개 과로 시작됐다가 약 60년 전 보건후생부

3) 「식품안전기본법」과 「식품위생법」 등 법령에서 정의한 ‘식품’이란 의약품을 제외한 모든 음식물을 말하고 있어 식품규제는 농림축산식품부, 해양수산부, 보건복지부, 교육부, 환경부, 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 국세청 소관 식품관련 법령의 규정에 근거하고 있다.

(DHHS) 산하로 이관되어 현재에 이르고 있다(강경선외, 2008; 재인용). 우리나라의 경우 1998년에 식약처의 전신인 “식품의약품안전청”이 설치되었으며 미국 등의 선진국에 비해 식품안전제도가 늦게 출발하였지만 현재는 매우 빠르게 발전하는 중이다. 본격적인 식품안전관리는 1970년대 식품산업이 발전하며 보건사회부 위생관리담당관이 생겨나고 농림부에 축산국 낙농과 및 가공이용과가 신설되면서 시작되었다. 1980년대까지는 보건사회부와 농림부라는 2개 부처가 일반식품과 축산식품이라는 분야별로 책임지는 시스템이 구축되어 운영되어왔다. 1990년대 들어오면서 환경문제 및 해양수산 분야가 부각되면서 식품안전분야도 농림부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부로 분화되어 나갔다(정지원외, 2010).

현재는 식품분야의 안전과 관련한 행정부처는 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부으로 구분할 수 있다. 식품의약품안전처는 가공식품, 식품첨가물, 건강기능식품 및 농축수산물(생산단계 안전관리는 농식품부, 해수부에 위탁) 등 식품 전반에 관한 안전(규제)을 담당하고 있다. 농림축산식품부와 해양수산부는 농축수산물의 생산단계 안전관리(식약처로부터 위탁받아 수행) 및 관련 산업진흥 업무를 수행하고 있다. 한편, 환경부는 먹는 물관리, 산업통상자원부는 유전자변형 생물체에 관한 안전(규제)을 담당하고 있으며 보건복지부는 국민영양관리, 교육부는 학교급식에 대한 안전(규제)을 관리하고 있다. 즉, 우리나라의 식품안전산업의 행정체계는 크게 식품의약품안전처를 중심으로 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부 등 총 7개 부처에서 품목별, 관리단계별로 담당하는 다원적 분산관리 체계를 가지고 있다는 특징이 있다.

식품행정은 일반 행정분야와 달리 일상성, 민감성, 유해성, 높은 이해갈등이라는 4가지 특징을 지니며 무엇보다 식품안전이라는 측면을 우선적으로 고려해야 하는 특징이 있다. 경제가 성장하고 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 식품안전에 대한 국민들의 의식수준이 높아졌고, 첨단기술의 발전은 과거에는 몰랐던 새로운 위험물질을 발견할 수 있게 하였다. 따라서 식품산업의 안전이 사회적으로 문제화될 때마다 새로운 안전관리 규제가 도입되고 있다(장영주, 2016).

#### IV. 우리나라 식품산업의 행정체계 분석

과거에는 식품안전을 총괄적으로 관리할 전문기관도 없고, 소비자 중심의 식품 안전보다는 농민, 어민 등 공급자 측면을 중시하며 특정 식품분야를 보호하던 정책을 추진하여왔다. 그러나 최근 들어 국·내외적 식품환경의 급격한 변화에 따라 우리나라도 시대적 요구에 맞는 식품안전관리체계의 재편이 시급히 필요한 시점이다(정기혜, 2001). 따라서 그간 여러 부처(부서)에 분산 또는 중복 관리되던 법령 등을 대대적으로 개편하여 소비자가 혼동하는 일을 방지하고 산업계에 대한 중복규제를 완화하기 위해 식품 관련 법률의 제·개정 작업이 대대적으로 이루어지기도 하였다. 식품안전정책의 수립·조정 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 식품안전기본법은 식품 안전에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 함으로써 국민이 건강하고 안전하게 식생활을 영위하게 함을 목적으로 제정된 법률이다. 식품으로 인한 사고를 사전에 예방하고 식품의 안전성 확보를 위하여 시기별·계절별 특성에 맞게 위생 점검 계획을 수립하여 지방자치단체 등 유관기관과 매년 합동 단속을 실시하고 있으며 국내에서 유통되는 식품은 제조업체에서 주기적으로 실시하는 자가품질검사와 식약처 및 지방자치단체에서 실시하는 수거·검사를 통해서 안전성을 확보하려고 지속적으로 노력 중에 있다(식품의약품안전처, 2017).

그러나 제조업분야에서 정부가 중요하게 고려해야 할 것은 소비자 측면의 안전(규제) 뿐만이 아니라 생산자 측면의 진흥분야도 동시에 중요하게 고려해야 할 대상이다. 이 두 가지가 매우 명확하게 구분되는 분야가 바로 식의약 산업분야라 할 수 있다. 과거 이명박 정부에서는 식품 진흥적인 측면은 “농림수산식품부”에서 수행하였고 안전 등의 규제에 관해서는 “식품의약품안전청”에서 수행을 하였다. 그러나 박근혜 정부로 들어오면서 보건복지부의 “식품의약품안전청”이 국무총리 산하 “식품의약품안전처”로 승격되면서 소위 불량식품에 대한 관심과 더불어 식품의약품 안전(규제)에 대한 정책적 우선순위가 상당히 높아졌다. 즉, 국민의 실생활과 직결되는 식품의약품 대한 안전관리를 강화하겠다는 대통령과 정부의 의지가 나타난 배경이라 할 수 있다.

그러나 우리나라에서는 식품과 의약품의 안전관리를 두고 이를 산업의 진흥기능과 통합적으로 관리해야 하는지, 아니면 분리시켜 관리해야 하는지에 대한 쟁점이 오랫동안 있어왔다. 왜냐하면 식품과 의약품은 생산자 측면의 진흥의 대상임과 동시에 소비자 측면의 안전(규제)의 대상이기 때문이다. 식품과 의약품은 미래 우리나라의 국가경쟁력을 좌우할 중요한 산업분야이다. 특히, 의약품 시장의 경우, 바이오,



제약, 의료기기와 같은 경쟁력 있는 고부가가치 산업 분야로 기존의 우리나라의 조선, 철강, 자동차 등 제조업 중심의 기반 산업의 한계를 극복할 중요한 대체 자원으로 평가받고 있다. 그러나 식품과 의약품은 언제든지 사람의 인체에 직접적인 영향을 미치기 때문에 철저하게 안전이 담보되어야 하는 규제의 대상이기도 하다. 이러한 식품과 의약품의 양면적 성격은 다양한 복수의 이해관계자들로 하여금 어떠한 행정체계를 마련하는 것이 효율적인지에 대한 끊임없는 논쟁의 대상이 되어왔다. 즉, 식의약 산업의 지속가능한 발전을 위한 방안으로 진흥기능과 안전(규제)기능을 분리, 관리하는 것이 효율적인지, 아니면 통합관리하는 측면이 더 효율적인지에 대한 문제이다. 따라서 본 연구에서는 식품과 의약품 산업의 규제(안전)와 진흥 기능의 일원화 및 이원화에 따른 각각의 장·단점에 대하여 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

## 1. 규제(안전)와 진흥의 일원화시 장·단점

우리나라의 식품위생법을 포함해서 우리나라에서 시행되고 있는 식품안전관리체계는 식약처를 중심으로 농림수산물식품부(농축수산물의 생산단계 안전관리), 환경부(먹는 물), 교육부(학교급식), 국방부(군납식품), 보건복지부(영양 관리) 등으로 분산되어 있다. 이처럼 식품안전관리는 다양한 부처에 연관되어 있다 보니 식품안전사고 발생 시 책임소재가 다소 불분명하다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다. 또한 각 부처별로 식품안전의 규제에 대한 별도의 법적, 제도적 장치를 마련해 놓다 보니 부처간 업무협조 및 정보공유가 미흡하여 행정업무상 비효율을 초래한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 식품안전에 대한 중요성이 부각되다 보니 식품업계에 대한 과도한 중복규제로 자칫 식품산업의 진흥에 대한 우려가 제기되고 있는 상황이다(식품안전정보원, 2015).

식품 산업에 대한 안전규제는 분명 필요한 요인임에는 틀림없다. 왜냐하면 국민의 생명과 건강에도 밀접한 관련이 있고, 이들의 보호는 헌법이 추구하는 인간존엄의 근원적인 바탕이 되기 때문이다. 이러한 논리를 식품 산업에 적용하면 식품이나 의약품 산업 역시 기본적으로 인간의 건강을 침해해서는 안되며 안전성을 담보해야 한다. 식품이나 의약품에 대한 정부의 철저한 규제를 통해 혹시 모를 신체상의 안전을 위협하는 요인을 사전에 제거하고 장기적으로는 식품 및 의약품 산업의 지속적인 진흥을 통한 국민보건의 증진과 산업의 경쟁력 제고에 기여해야 한다. 즉 이론적으로는 인간의 삶에 부정적인 영향을 초래하는 요인들은 체계적이고 철저한 사전규제를 통해 제거하되 동시에 지속적인 산업의 진흥을 통해 산업의 발전과 다가오는 4차 산업 혁명의 시대에 국가경쟁력 제고에도 많은 기여를 할 수 있는 부가가

치가 높은 산업으로 특화시켜야 한다는 것이다.

그러나 현실은 특정산업에 너무 많은 법적규제를 가하다보면 산업의 발전이나 성장에 부정적인 영향을 초래하여 산업의 경쟁력을 갖추기 어렵게 될 수도 있다. 즉, 식의약 산업의 안전을 위한 규제를 너무 강조하다 보면 산업의 진흥에 부정적인 영향을 초래할 가능성이 있으며 특히 특정한 단일 부서에서 수행을 하게 되면 이 둘 정책이 각각 추구하는 정책목표에 대한 균형 있는 시행이 이루어지기 보다는 당시 상황에 따른 우선순위가 높은 특정분야가 더 강조될 가능성이 크다. 예를 들어 해당부처나 혹은 부서에서 안전성을 강조하게 되면 진흥보다는 규제가, 산업으로서의 경쟁력을 강조하게 되면 규제보다는 진흥이 우선시될 가능성이 높아진다는 의미이다. 왜냐하면 규제와 진흥은 상보적 관계로 연결될 가능성 보다는 항상 상충적 관계로 맺어질 가능성이 큰 분야이기 때문이다. 그렇다면 식품과 의약품 산업의 안전(규제)과 진흥의 행정체계는 항상 상충적 관계로 연결될 가능성이 높으니 분리하여 이원화 시키는 것이 더 효율적인가? 혹은 일각에서는 규제와 진흥은 상보적 관계라는 주장도 있는데 즉, 규제와 진흥기능을 일원화 시켜서 운영관리 하는 게 더 효율적인 것인가?

본 연구에서는 이상의 문제제기를 바탕으로 식품과 의약품 산업의 규제와 진흥의 행정체계를 일원화 했을 시 가져올 수 있는 장·단점에 대하여 살펴보기로 하겠다. 먼저 규제와 진흥을 단일의 부서에서 일괄적으로 운영 관리했을 시 장점으로는 첫째, 운영적, 제도적 전문성이 뒷받침 된다고 가정했을 시 규제(안전)기능과 산업진흥기능의 동반성장이 가능할 수도 있다는 것이다. 둘째, 일원화 체계가 안정적으로 운영된다고 가정할 때 식품안전 측면에서 있어서 대응능력이 다소 개선될 수 있을 것이다. 셋째, 국내외 환경 변화 및 전 세계적인 시장변화에 탄력적으로 대응할 수 있다는 것이다.

반면에 산업의 안전(규제)과 진흥의 행정체계를 일원화 했을 시 가져올 수 있는 단점으로는 다음과 같다. 첫째, 식의약품 산업의 규제(안전) 기능이 상대적으로 위축될 가능성이 있다. 둘째, 식품 및 의약품 안전을 관리하면서 진흥(연구개발·전략 등)도 해야 하는 기능적 모순이 일어나서 규제(안전)와 진흥기능의 충돌로 인하여 빈번한 갈등이 초래될 가능성이 높다. 셋째, 현실적으로 상충될 수 밖에 없는 기능(규제와 진흥)의 통합은 사회경제적, 정치적 환경 및 자원 규모를 맞출 수 있는 조건을 갖추기가 어렵다. 해외사례를 보더라도 선진국 또는 단일기관 설립을 위한 사회경제적, 정치적 조건을 갖춘 나라들에서만 가능하다는 점이다. 넷째, 다원화 시스템에서 한 번에 전환하기에는 경제, 사회적 부담이 크다는 것이다.

&lt;표 5&gt; 규제(안전)기능과 진흥기능의 일원화 시 장·단점

| 구분                        | 장점                                                                                                                                                                                                                                | 단점                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 규제(안전)기능과<br>진흥기능의<br>일원화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 운영적, 제도적 전문성이 뒷받침 된다고 가정했을 시 산업진흥과 안전(규제)의 동반성장이 가능할 수도 있음</li> <li>· 일원화 체계가 안정적으로 운영된다고 가정할 때 식품안전 측면에 있어서 대응능력이 다소 개선될 수 있음</li> <li>· 국내외 환경 변화 및 시장변화에 보다 탄력적으로 대응할 수 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 식의약품 산업의 안전분야가 상대적으로 위축될 가능성이 있음</li> <li>· 식품의약품 안전을 관리하면서 진흥(연구개발·전략 등)도 해야 하는 기능적 모순이 일어나서 규제(안전)와 진흥기능의 충돌로 인하여 빈번한 갈등이 초래될 가능성이 높음</li> <li>· 현실적으로 상충될 수 밖에 없는 기능(규제와 진흥)의 통합은 사회경제적, 정치적 환경 및 자원 규모를 맞출 수 있는 조건을 갖추기가 어려움(해외사례를 보더라도 선진국 또는 단일기관 설립을 위한 사회경제적, 정치적 조건을 갖춘 나라들에서만 가능하다는 점)</li> <li>· 다원화 시스템에서 한 번에 전환하기에는 경제, 사회적 부담이 크다는 것</li> </ul> |

## 2. 규제(안전)와 진흥의 이원화시 장·단점

식품산업을 중심으로 식품의약품안전처에서는 식품산업의 안전(규제)에 많은 노력을 하고 있으며, 농림축산식품부는 상대적으로 식품산업의 진흥에 많은 역할을 담당하여 왔다. 그렇다면 현재처럼 식품과 의약품 산업의 안전(규제)과 진흥의 행정체계를 이원화 했을 시 가져올 수 있는 장·단점에 대하여 살펴보기로 하겠다. 먼저 식의약 산업의 안전(규제)과 진흥의 행정체계를 보다 체계적으로 이원화 했을 시 가져올 수 있는 장점으로서는 다음과 같다. 첫째, 안전(규제)과 산업의 진흥 기능의 분리로 정책결정의 투명성 및 집행의 책임성 향상, 장기적으로 예산의 효율성이 개선될 가능성이 있다. 둘째, 이원화로 통해 안전(규제) 문제에 신속한 대응능력이 향상될 수 있으며 업무 합리성 및 효율성을 개선할 수 있다. 셋째, 산업 증진과 안전(규제)기능이 견제와 균형의 원리에서 운영되는 것이 사회적 규제의 본래 목적에 부합한다. 넷째, 한쪽에 치우치지 않고 식품 산업 육성을 위한 과학적 근거에 충실한 적절한 안전규제 마련이 가능하다.

반면에 산업의 안전(규제)과 진흥의 행정체계를 이원화 했을 시 가져올 수 있는 단점으로는 다음과 같다. 첫째, 정부차원에서의 정책적 우선순위가 높은 기능을 중

심으로 특정한 기능이 집중적으로 육성될 가능성이 있다. 즉, 안전(규제)과 진흥의 전체적인 조정이 미흡할 가능성이 높다. 둘째, 진흥기능을 육성하고자 하는 부처 혹은 이해집단과 안전(기능)을 중시하는 부처 혹은 이해집단들과의 갈등이나 마찰을 가져올 가능성 있으며 그 결과 집행의 비효율성 초래 및 기능별 전문가 및 자원 수준의 차이로 균형 잡히지 못한 집행이 전개될 가능성이 있다. 셋째, 정부차원의 합의된 기본정책이 수립되지 못해 사안별로 임기응변적 대응이 이루어지고, 정부차원의 체계적인 중장기 발전방안이 수립되기 어려운 문제점이 상존한다.

**<표 6> 규제(안전)기능과 진흥기능의 이원화 시 장·단점**

| 구분                        | 장점                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 단점                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 규제(안전)기능과<br>진흥기능의<br>이원화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 안전(규제)과 산업 진흥 기능의 분리로 정책결정의 투명성 및 집행의 책임성 향상, 장기적으로 예산의 효율성이 개선될 가능성이 있음</li> <li>· 이원화로 통해 안전(규제) 문제에 신속한 대응능력이 향상될 수 있으며 산업진흥 및 무역촉진, 업무 합리성, 효율성을 개선할 수 있음</li> <li>· 산업 증진과 안전(규제)기능이 견제와 균형의 원리에서 운영되는 것이 사회적 규제의 본래 목적에 부합</li> <li>· 한쪽에 치우치지 않고 식의약 산업 육성을 위한 과학적 근거에 충실한 적절한 안전규제 마련이 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부차원에서의 정책적 우선순위가 높은 기능을 중심으로 특정한 기능이 집중적으로 육성될 가능성이 있음. 즉, 안전(규제)과 진흥의 전체적인 조정이 미흡할 가능성이 높음</li> <li>· 진흥기능을 육성하고자 하는 부처 혹은 이해집단과 안전(기능)을 중시하는 부처 혹은 이해집단들과의 갈등이나 마찰을 가져올 가능성 있으며 그 결과 집행의 비효율성 초래 및 기능별 전문가 및 자원 수준의 차이로 균형 잡히지 못한 집행이 전개될 가능성이 있음</li> <li>· 정부차원의 합의된 기본정책이 수립되지 못해 사안별로 임기응변적 대응이 이루어지고, 정부차원의 체계적인 중장기 발전방안이 수립되기 어려운 문제점이 상존</li> </ul> |

### 3. 소결

우리나라에서는 식품과 의약품의 안전관리를 두고 이를 진흥기능과 통합해야 하는지, 분리해야 하는지를 두고 지속적인 논의가 있어왔다. 향후에도 이러한 논의는 시사성이 높은 중요한 주제이다. 최근에 들어와서 식의약 산업의 규제(안전)기능과 진흥 기능은 범정부적인 정책이슈가 되고 있다. 특히 식품산업의 규제(안전) 기능의 경우 식품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부

등 각 부처에서 자신들의 고유한 정책영역에서 업무를 수행하고 있다. 일반적으로 식품, 의약품 등의 안전관리가 식약처의 고유한 업무이고, 산업진흥은 농림부, 복지부 등이 수행하여 왔다. 한편, 의약품 개발, 새로운 식품 원료 인정 등은 안전관리와 산업진흥이 혼재된 성격의 업무다 보니 안전과 산업진흥의 구분이 어려운 업무에 대하여 관련 기관들의 갈등이 빈번히 발생하고 있다. 그렇다면보니 이제는 식품과 의약품의 안전관리를 두고 진흥기능과 통합적으로 관리해야 하는지, 아니면 분리시켜 관리해야 하는지에 대한 논의가 보다 심도 있게 이루어져야 할 시점이다. 따라서 본 연구에서 지금까지의 논의를 통해 우리나라의 식품 및 의약품 산업의 규제(안전)기능과 진흥 기능의 최적의 조합 방안에 대하여 다음과 같은 2가지 대안을 제시하고자 한다.

### 1) 규제기능과 진흥기능을 서로 분리하여 운영하는 방안

식의약 산업의 규제(안전)와 진흥 기능의 효율적 관리를 위한 첫 번째 대안으로 식품의약 산업의 규제기능과 진흥기능을 서로 분리하여 운영하는 방안이다. 농림축산식품부의 경우는 “축산, 식품 등의 안전관리는 위해요소를 근본적으로 차단하기 위해 생산현장의 근원적 오염 통제가 가장 중요하다”며 “미국, 독일 등 선진국도 생산뿐만 아니라 가공, 유통 단계를 통합해 안전관리를 하는 추세”라고 주장한다. 반면 식품의약품안전처는 명실 공히 식품·의약품 안전의 컨트롤타워 역할이 필요하며 식품안전 일원화는 “식품의 생산-유통-소비 전 과정을 식약처가 일괄 관리하는 것이 효율적이다” 라고 주장한다(이현규, 2013).

이것은 정책을 이해하는 관점에 따라 농림축산식품부와 식품의약품안전처 사이에 발생하는 대표적인 부처간 갈등의 한 사례라고 볼 수 있다. 이러한 현상은 업무 영역과 정책 수단에 관한 갈등을 야기하며, 정책 대상 집단의 입장에서는 중복적인 정책집행으로 인해 정책 순응 비용 상승과 함께 식품의약품의 안전 관리가 더욱 어려워질 가능성이 높다. 실질적으로 식품의약 산업의 안전(규제)에 대한 기존부처들의 지속적인 노력에도 불구하고 그 성과가 여전히 낮은 수준에 머물고 있으며 이를 극복하기 위한 적절한 대안 마련이 필요한 시점이다.

따라서 식품 및 의약품 산업의 안전(규제)과 진흥 사이의 정책적 우선순위는 무엇보다도 식품의약품 산업의 안전(규제)에 초점이 맞춰져야 한다는 관점에 견주어 보았을 때 안전(규제)기능만 분리하여 단일부처(처)에서 운영하는 방안이다. 즉, 식품 및 의약품 산업의 안전(규제)과 진흥에 있어서는 식품의약 안전(규제)과 관련된 기능은 식약처에서 통합적으로 운영, 관리하는 것이 효율성 측면에서 더 효과적이라 판단

할 수 있다. 대부분의 선진국에서는 식품안전분야를 보건의료분야인 의약품과는 별도로 독립시켜 전문화 하고 있다. 선진국들은 공통적으로 우리나라의 식품의약품안전처와 같은 식품행정전담기관을 설치하고 있다. 효율적인 식품안전관리 및 국민건강 보호를 위해서 생산관리부처인 농림수산식품부 등은 1·2차 산업분야(농식품산업)를 중심으로 지도·육성 및 관리를 실시하고, 식품의약품안전처의 경우는 보건·의료·약품 산업과 같은 3차 서비스 분야를 중심으로 규제·지도 및 관리하는 것이 전문성 측면 뿐 아니라 효율성 측면에서도 바람직할 수 있다.

따라서 이러한 규제기능과 진흥기능을 분리하여 운영하는 현행 체계를 유지하되 생산단계 안전관리 위탁업무의 회수, 그리고 식약처의 역할을 보다 강화해야 할 것이다. 왜냐하면 식의약은 국민 눈높이에 부합하는 엄격한 안전관리가 필요한 분야이다. 최근으로 들어올수록 국민들은 식품 및 의약품의 안전성에 대해 민감하게 반응하고 기대치가 매우 높아 작은 실수도 용납하지 않는 추세이다. 과거 미국산 쇠고기 수입파동을 보더라도 식의약 안전에 대하여 제대로 관리되지 않을 경우 극심한 사회적 혼란과 정부 불신을 초래하기 때문이다. 또한 식의약 안전관리가 국가 경제에 끼치는 영향이 갈수록 증대되고 있다. 식의약 분야가 국가 전체 경제에서 차지하는 비율이 지속적으로 높아지고 있으며 특히 바이오, 화장품, 의료기기 등 미래 유망 산업이 집중되어 있기 때문이다. 따라서 제품 하나의 안전사고가 관련 산업 전체에 대한 불신으로 확대 재생산되기 때문에 엄격한 사전관리 시스템 구축이 필요해졌다. 끝으로 산업 진흥과는 별개로 국민의 건강을 최우선적으로 고려하여 필요한 안전규제를 실시해야 한다는 당위성이 지속적으로 제기되고 있다. 건강은 한 번 해치면 회복하기 어려운 불가역성(irreversibility)이 존재하기 때문에 이에 영향을 미치는 제품에 대한 독립적인 관리가 필요하다. 최근 농림부 AI 사태에서 볼 수 있듯이, 한 기관에서 산업진흥과 규제업무를 동시해 추진할 경우, 규제업무가 산업진흥에 예측되는 문제 발생하기 때문이다.

## 2) 규제기능과 진흥기능을 서로 통합하여 운영하는 방안

식의약 산업의 규제(안전)기능과 진흥기능의 효율적 관리를 위한 두 번째 대안으로는 규제(안전)기능과 진흥 기능을 통합하여 단일 부처(처)에서 운영하는 방안을 모색할 수 있다. 식의약 산업의 규제(안전)와 진흥 기능을 통합하여 하나의 단일 부처에서 운영하는 것은 궁극적으로 식품 및 의약산업을 총괄함으로써 정책조정능력을 향상시키는 효과가 있다.

현재 우리나라에서는 규제개혁위원회에 식품규제를 등록하고 있는 행정부처는 식

품의약품안전처, 농림축산식품부, 해양수산부, 교육부, 보건복지부, 환경부, 산업통상자원부로 구분할 수 있다. 구체적으로 식품의약품안전처는 가공식품, 식품첨가물, 건강기능식품 및 농축수산물에 관한 규제를 담당하고 있다. 농림축산식품부는 1차 농축수산물에 관한 산업진흥에 관한 규제를 관리하고 있다. 식품산업의 안전과 진흥 업무를 수행하는데 많은 부분에서 업무의 분산 내지는 중복이 발생하고 있다. 특히, 정부가 고려해야 할 것은 소비자 측면의 안전과 생산자 측면의 진흥인데 이러한 기능 중복은 많은 예산과 인력이 효율적으로 운용되는 것을 방해하여 성공적인 식의약 산업의 추진을 어렵게 한다. 또한 부처 간 갈등이 발생할 수 있는 가능성이 존재할 뿐만 아니라 미래 4차 산업혁명시대에 효율적인 식품 및 의약품 산업의 적극적인 대책 추진이 곤란한 상황이다.

따라서 식의약 산업의 규제(안전)기능과 진흥 기능을 통합하여 운영하는 전략을 모색할 수 있다. 즉, 식의약 산업정책의 상보보완 및 시너지 효과를 위해 규제(안전)기능과 진흥 기능을 통합함으로써 새로운 부처의 신설 없이 식품과 의약품 산업의 핵심부처인 식품의약품안전처를 중심으로 통합, 관리한다는 것이다. 그렇게 되면 정책의 일관성과 추진력 확보가 가능하며 식품과 의약품의 안전규제 기능과 산업진흥 기능의 정책적 조정능력이 상당히 강화될 것으로 판단된다. 또한 단일부처에 의해 규제와 진흥기능이 수행됨으로서 부처간 정책갈등이 감소할 것이며 정책의 전문성과 정체성을 바탕으로 일관성 있고 강력한 정책추진이 가능해질 것으로 예상된다.

무엇보다 농림축산식품부의 식품진흥 기능을 식품의약품안전처에 모두 이관하여 운영하는 경우, 새로운 전담 부처(부서)를 신설을 했을 때와 유사한 수준으로 정책 조정능력이 강화될 것이며 이는 식품의약품안전처가 기존의 의약품 정책과 식품안전 정책에 이어 추가적으로 식품 진흥기능 업무를 전담함으로써 정책의 안정성과 일관성 확보가 어느 정도는 가능할 것으로 판단된다. 다만 단일부처에서 운영하다 보면 규제(안전)과 진흥기능의 충돌로 인하여 빈번한 갈등이 초래될 가능성이 높으며 현실적으로 규제(안전)와 진흥기능의 통합을 위한 사회경제적, 정치적 환경 및 자원 규모를 맞출 수 있는 조건이 쉽지 않다. 해외사례를 보더라도 단일국가시스템은 사회경제적, 정치적 조건을 갖춘 소수의 국가에서 시행되고 있으며 그에 따른 많은 문제점을 노출하고 있다.

## V. 결론

지금까지 식품 및 의약품 분야의 안전(규제)기능과 진흥기능의 일원화 및 이원화의 각각의 장·단점에 대하여 살펴보았고, 식품 및 의약품 산업의 규제(안전)기능과 진흥 기능의 최적화 방안에 대하여 논의하였다. 본 연구에서 제시한 식의약 산업의 규제(안전) 기능과 진흥기능의 일원화 및 이원화 모두 각각의 장단점을 내포하고 있지만 현재 우리나라의 식의약 산업을 둘러싼 정치·경제·사회적 환경 등을 현실적으로 모두 고려하였을 때 현재의 다원화된 시스템에서 한 번에 단일 시스템으로 전환하기에는 경제적, 사회적 부담이 크다는 점을 고려해야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 식품 및 의약품 분야의 안전(규제)기능과 진흥 기능의 실효성을 담보하고 사회경제적, 정치적 환경 및 자원규모의 최적의 조건을 고려하였을 때 가장 효율성 있는 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 식품안전은 식약처에 맡기고 생산부처는 본연의 업무에 보다 집중하는게 필요하다. 왜냐하면 현시점은 식품안전관리를 더욱 공고히 하여 소비자 보호와 국민 건강 증진에 더욱 치중할 때이다. 식품안전관리는 2013년부터 식약처로 일원화하여 수행하고 있다. 따라서 생산부처는 농축수산물 생산, 식량수급정책 등 본연의 업무를 충실히 수행하고 식품안전 업무는 전문기관인 식약처가 수행하는 것이 효율적이라 판단된다. 안전은 산업진흥과 분리하여 독립성과 객관성, 자율성을 기반으로 견제와 균형이 조화를 이루어야 실효성을 확보할 수 있기 때문이다. 만약에 생산부처가 담당하면 산업진흥과 안전(규제)기능이 충돌했을 경우 진흥을 선택하거나 타협할 수밖에 없어 식품안전사고가 발생할 가능성이 크며 이는 곧 국민건강에도 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 특히, 식품, 의약품 등의 안전관리분야는 고도의 전문적인 지식과 관리가 필요한 영역이다. 첨단 바이오테크놀로지와 인공지능에 기반 한 제품의 출시가 이루어지는 현 시점에서 해당 분야 전문성에 대한 요구는 보다 높아진 상태이다. 따라서 식의약 산업의 안전기능에 전문성을 담보하고 있는 식품의약품안전처에서 안전관리분야를 일괄적으로 관리할 필요성이 있다.

둘째, 식품안전에 대한 기능을 더욱 발전시키고 강화해야 한다. 최근에 들어올수록 삶의 질 향상에 대한 욕구, 다양한 먹거리에 대한 관심의 증가로 인하여 국민들은 식품안전에 매우 민감하게 반응하고 기대치가 높아 작은 빈틈도 용납하지 않는 경향이 강하다. 따라서 현재의 식품안전에 대한 정부의 관심을 더욱 집중할 필요가 있으며 그와 관련하여 식품의약품안전처가 안전(규제) 기능과 산업진흥 기능을 선도하는 부처로서 컨트롤타워 역할을 함과 동시에 다른 중앙부처를 비롯한 기타 유관기관들과도 유기적인 협조를 유도할 수 있는 시스템 마련이 필요하다.



### <참고문헌>

강경선 외. (2008). 식품안전행정 체계화 및 효율화 방안, 농림수산식품부 연구용역보고서

김병섭 (2012). 바람직한 식의약 정책 선진화 방안. 식품의약품안전청.

미국 식품안전검사국(FSIS) <https://www.fsis.usda.gov>

미국 식품안전청(FDA) <http://www.fda.gov>

식품의약품안전처. (0216). 식품의약품 안전백서.

식품의약품안전처. (2016). 식품의약품 통계연보

이주형·조근형 (2015). 식품안전분야 규제영향분석 연구: 규제비용분석을 중심으로, 식품안전정보원

이현규(2013). 식품안전 R&D의 발전 방안, 과학기술정책 23(1): 29-36

정기혜 (2001). 우리나라 식품안전관리체계의 현황과 개선방안, 보건사회연구 제21(1): 126-151

정기혜 (2003). 식품안전관리체계 현황과 개선방향. 식품과학과 산업, 36(2). 한국식품과학회.

정지원·이동식·이영순 (2010). 식품안전관리 시스템의 정책개선방향, 회원논단 3월호

한국행정연구원 (2011). 선진각국의 정부조직 관리체계 연구.

FAO, (2007). Strengthening national food control systems - A quick guide to assess capacity building needs.

Salamon, Lester M.(2002), The Tools of Government: A Guide to the New Governance, Oxford University Press.

제 2 세션  
라운드 테이블



# 식품안전분야 규제 원칙과 우선 개혁과제

곽 노 성  
(한양대학교)



## 곽 노 성<sup>1)</sup>

### 1. 서론

- 최근 발생한 살충제 달걀 파동으로 인해 우리 사회는 심각한 혼란을 겪고 있음
  - 유럽에서 문제가 제기되었을 때, 정부는 국산은 문제가 없다고 발표하였는데 나중에 문제가 심각한 것으로 확인되면서 국민의 신뢰를 떨어뜨리게 되었음
  - 산란계 농장의 과도한 살충제 사용은 작년 국감 등에서 지속적으로 제기되었음에도 정부가 적극적으로 대응하지 못한 측면이 있음
  - 수거검사 및 그 결과를 발표하는 과정에서도 일부 혼선이 있었으며, 살충제 오염 달걀에 대한 위해성 평가결과 발표는 오히려 더 큰 혼란을 초래하기도 하였음
  - 친환경 및 HACCP 인증 농장에서 더 많은 문제가 발생하면서 인증제 운영의 실효성 논란이 제기되고 하였음
- M사의 불고기 햄버거 판매 중단 등 향후 식품안전 이슈는 지속적으로 발생할 것으로 예상됨
  - 올해 초에도 신장장애 2급 판정을 받은 4살 어린이의 질병원인으로 제기된 바 있으며, 전주 매장에서 햄버거를 사먹은 초등학생 7명, 교사 1명이 장염에 걸렸다고 신고함에 따라 해당 제품의 판매를 잠정 중단하였음
  - 이와 같이 문제제기가 지속적으로 되고 있다는 점을 감안할 때, 향후 햄버거의 안전성 이슈가 쉽게 가라앉지는 않을 것으로 보임. 특히, 미국 등에서도 햄버거가 식품안전 사고의 주요 원인이고 우리 식생활이 서구화되고 있는 점을 감안할 때 향후 안전관리의 중요성은 더욱 높아질 것으로 예상됨
- 문제는 그간 규제가 지속적으로 강화되었음에도 식품안전에 대한 불안이 10여년 전과 큰 차이가 없다는 점임
  - 살충제 달걀의 경우, 안전성 자체보다 정부의 사전 및 사후 대응에서 부족한 점이 있었던 것으로 보이며, 이러한 현상은 2004년을 전후해서 발생했던 말라카이트 그린, 김치기생충알, 불량만두소 사건에서 발생했던 문제와 맥을 같이 하고 있음
- 이번 기회에 식품안전 분야 규제에 대한 근본적인 성찰이 필요한 시점임
  - 그간 식품안전 사건, 사고에 따라 규제를 지속적으로 강화하고 관련 기관의

1) 한양대학교 과학기술정책학과 특임교수, forsome7@gmail.com

개편을 추진했지만 실질적인 개선을 체감하기는 어려운 측면이 있음

- 차제에 그간 식품안전 규제에 대한 원칙을 살펴보고 규제개혁의 기본방향을 설정할 필요가 있음. 또한, 많은 규제개혁 과제 중에서 우선적으로 개선할 과제를 도출할 필요도 있음

## 2. 사업자, 소비자, 정부의 권한과 책임

- 식품의 거래는 당사자인 생산자, 소비자간 해결하는 것이 가장 이상적이나 소비자의 피해복구가 불가능한 경우가 발생하고 정보접근성 등에서 한계가 있기 때문에 정부가 일정부분 개입할 필요가 있음
  - 식품도 상품인 만큼 안전을 포함해서 판매자와 구매자간 발생한 문제는 상호합의를 통해 해결하는 것이 바람직함
  - 다만, 위해식품으로 인한 건강상 피해는 불가역적이라는 점에서 정부의 개입 명분이 있음. 예를 들어, 어린이가 병원성대장균에 오염된 햄버거를 먹게 되면 회복 불가능한 수준으로 신장기능이 저하되어 인생에 치명적인 결과가 발생할 수 있음
  - 또한, 소비자는 사업자만큼의 정보를 가지고 있지 못하기 때문에 정부가 제도를 통해 사업자에 대한 소비자의 정보 불균형을 해소할 필요도 있음
- 현실은 정부의 책임과 권한이 커지고 있는 반면 생산자와 소비자, 당사자간의 조정기능은 정체되고 있으며, 식품안전에 대한 소비자의 만족도 또한 개선되지 못하고 있음
  - 정부는 식품사고가 발생할 때마다 이에 대한 개선대책의 일환으로 규제를 강화하고 있는데, 이 과정에서 유사규제가 중복되는 현상이 발생하고 있음. 예를 들어, 식품등의 위해성 평가 및 판매금지 규제가 식품안전기본법은 물론, 품목별 법률(건강기능식품, 축산물, 수입식품, 일반식품)에 규정되어 있으며, 판매금지 규정은 식품위생법 내에서도 제15조(위해평가), 제21조(특정 식품등의 수입판매등 금지)에 이중으로 규정되어 있음
- 특히, 심각한 것인 사업자의 식품안전관리에 대한 책임의식이 낮다는 점임
  - 사업자는 자신의 상품의 안전에 최선을 다해야할 의무가 있고 사고 발생시 이에 대한 책임의식을 가져야 함. 그런데, 식품안전에 대한 정부의 역할과 책임이 강화되다보니 사업자는 사고 발생시 그 책임을 정부에 돌리는 경우가 적지 않게 발생하고 있음. 예를 들어, 수입식품에서 문제가 발생한 경우, 해당 수입업자는 정부의 검사를 통과했는데 왜 문제가 되느냐는 식으로 반박하기도 함
- 참고로 식품안전기본법에서는 정부, 생산자, 소비자의 권한과 책임을 다음과 같이 규정하고 있음



제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 국민이 건강하고 안전한 식생활을 영위할 수 있도록 식품등의 안전에 관한 정책(이하 "식품안전정책"이라 한다)을 수립하고 시행할 책무를 진다.

② 국가 및 지방자치단체는 식품안전정책을 수립·시행할 경우 과학적 합리성, 일관성, 투명성, 신속성 및 사전예방의 원칙이 유지되도록 하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 식품등의 생산·제조·가공·조리·포장·보존 및 유통 등에 관한 기준과 식품등의 성분에 관한 규격(이하 "식품등의 안전에 관한 기준·규격"이라 한다)을 정함에 있어 국민의 생명과 안전을 고려한 과학적 기준을 세워야 하며, 「세계 무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국제식품규격위원회의 식품규격 등 국제적 기준과 조화를 이루도록 노력한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 중복적인 출입·수거·검사 등으로 인하여 사업자에게 과도한 부담을 주지 아니하도록 노력하여야 한다.

제5조(국민의 권리와 사업자의 책무) ① 국민은 국가나 지방자치단체의 식품안전정책의 수립·시행에 참여하고, 식품안전정책에 대한 정보에 관하여 알권리가 있다.

② 사업자는 국민의 건강에 유익하고 안전한 식품등을 생산·판매등을 하여야 하고, 취급하는 식품등의 위해 여부에 대하여 항상 확인하고 검사할 책무를 진다.

- 건강기능식품법에도 국가 및 지방자치단체와 영업자의 책무를 규정하고 있음

제2조(책무) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 질 좋은 건강기능식품과 이에 관한 올바른 정보를 제공받을 수 있도록 합리적인 정책을 마련하고, 건강기능식품을 제조·가공·수입·판매하는 자(이하 "영업자"라 한다)를 지도·관리하여야 한다.

② 영업자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 질 좋은 건강기능식품을 안전하고 건전하게 공급하여야 한다.

### 3. 식품안전 규제의 기본원칙

#### 가. 규제 일반원칙

- ☐ 행정규제기본법 제4조에서는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제는 법률에 명시하도록 하는 규제법정주의를 명시하고 있음

제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

- ☐ 이와 별도로 제5조에서는 규제는 국민의 자유와 창의를 본질적으로 침해해서는 안 되고 식품안전을 위한 규제는 실효성이 있어야 한다는 점 등을 규제의 원칙으로 명시하고 있음

제5조(규제의 원칙) ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.

③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

- 행정규제기본법에서 언급한 객관성, 투명성, 공정성은 식품안전기본법에 명시된 일관성, 투명성, 신속성과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있음

## 나. 식품안전 분야 특화된 원칙

- ☐ 식품안전기본법 제4조에서는 과학적 합리성 원칙을 명시하고 있음
  - 식품으로 인한 위해는 과학적 원리에 따라 발생한다는 점을 고려해서 Codex, WTO 등 국제기구에서는 과학적 평가를 기본원칙으로 하고 있음
  - 호주 등에서는 식품안전 규제를 설정할 때, 통상적인 방식 이외에 과학적 평가결과를 포함해서 규제영향분석을 실시하고 있음
  - 반면, 우리나라에서는 과학적 평가를 규제영향분석 과정에 반영하지는 않고 있음
- ☐ 식품안전기본법 제4조에서는 사전예방원칙을 명시하고 있음
  - 이 원칙은 식품안전 분야에 특화된 원칙으로 가장 많이 언급되고 있으며, 유전자변형생물체(GMO) 및 유전자변형식품의 인체 안전성 등을 평가하는 과정에서 본격적으로 언급되었음
- ☐ 영국 등에서는 사업자의 책임범위와 관련 사전주의의무(due diligence)를 원칙으로 운영하고 있음
  - 영연방에서는 사업자가 스스로 방어할 수 있는 법적 개념을 정립하고 있는데, 대표적인 것이 사전주의의무(due diligence)임. 영국 식품안전법(food safety act 1990)에서는 사업자가 확인할 수 있는 모든 체크를 하고 문제 발생을 예상할 수 있는 다른 요인이 없으며 사업자가 관리할 수 있는 영역을 벗어난 경우 등에는 면책주의를 채택하고 있음. 이러한 시각은 비단 식품안전에만 적용되는 것은 아니며 소비자보호법 등 관련 법률 전반에 적용되고 있음<sup>2)</sup>

---

2) Butterworths Food Law(1992, A.A. Painter)

#### 4. 규제 개혁 기본방향

- 소비자의 자구노력을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 획기적으로 강화할 필요가 있음
  - 식품안전을 대충 생각하면 사업이 망할 수 있다는 생각을 식품사업자들이 가지도록 해야 함
  - 지금 소비자는 사업자를 대상으로 스스로 피해를 구제하기 위한 마땅한 수단을 확보하지 못하고 있음. 예를 들어, 식중독 사고가 나서 소송을 하더라도 병원비(10만원) 수준에 불과한 실정으로 알려져 있음
  - 우리나라는 스마트폰의 테스트베드로 각광받을 정도로 소비자의 품질에 대한 관심과 행동이 적극적인 나라이기 때문에 제도적 장치만 갖춰주면 소비자들이 적극적인 자구노력을 펼칠 것으로 기대됨
- 사업자 스스로 자구노력을 기울일 수 있도록 규제를 행위(process)가 아닌 결과물인 성과(performance) 중심으로 개편할 필요가 있음
  - 그간 관료 중심 규제 흐름 속에서 식품안전 규제 중에는 규제 일반원칙이 충실히 지켜지지 못하는 경우가 적지 않다는 지적이 제기되고 있음. 예를 들어, 식품등의 기준 및 규격은 한 조문에 근거를 두고 있는데, 본문만 3백 페이지 가까이 됨. 이는 기술적 전문성 등을 인정하더라도 규제법정주의에 부합한다고 보기 어려우며, 서구 국가에서는 이들 기준을 법령 수준에서 운영하고 있음
  - 실효성이 낮은 규제는 비단 사업자에게 불필요한 부담을 주어 경제적 부담 등을 높일 뿐만 아니라 사업자가 필요하다고 판단하는 안전관리 노력을 할 여력을 떨어뜨려 오히려 식품안전관리 수준을 저하시킬 수 있음

## 5. 우선 개혁과제

- 소비자의 자구권을 획기적으로 강화할 수 있도록 집단소송제 및 징벌적 손해배상제 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있음
  - 집단소송제는 문재인 정부에서 국정과제를 지정, 추진할 예정인 반면, 징벌적 손해배상제는 도입이 필요하다는 의견과 기업에 대한 부담을 가중시킨다는 반론 속에서 논의가 진행 중에 있음
  - 현재 논의되는 징벌적 손해배상의 비율은 증권 분야의 전례를 감안한 3배임
- 사업자에게 행위 의무를 부여하는 경우로 실효성 낮은 규제는 폐지하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
  - 대표적인 사례로 식품위생법 제31조에 따라 식품제조가공업자에게 적용되는 자가품질검사제도를 들 수 있음. 이제도는 사업자 스스로 1개월~6개월 마다 식약처장이 정한 항목을 검사하고 부적합 발생시 이를 식약처에 보고하도록 하고 있음. 사업자는 통상 생산관리에서 발생한 문제를 외부에 알리는 것을 꺼리기 때문에 당초 취지와 달리 제도운영의 실효성을 확보하지 못하고 있음.
  - 검사 항목 또한 사업자가 사용하지 않으면 나오지 않는 항목도 있어 제도의 실효성이 떨어진다는 지적도 있음. 예를 들어, 목의 경우 타르색소 검사를 하도록 하고 있는데, 타르색소를 넣는 것 자체가 불법임. 따라서 정상적으로 목을 제조하는 경우에는 타르색소가 검출될 가능성이 없음. 만일 불법으로 목 제조에 타르색소를 넣었다면 사업자가 문제가 될 제품을 검사할 가능성 역시 매우 낮음. 사업자는 불법을 은폐하기 위해 정상적인 제품으로 검사를 하고, 문제가 되는 제품을 판매할 가능성이 높기 때문임
  - 일각에서는 실효성이 낮음에도 제도를 무리하게 운영하는 이유 중 하나가 식품위생검사기관과 동업자조합의 수익 확보를 위해서라는 주장을 제기하고 있음
  - 자가품질검사는 검사를 의무화하고 있다는 점에서 같은 법률 제19조의4에 규정한 검사명령 제도와도 중복되는 측면이 있음. 동 조문에서는 국내외에서 유해물질이 검출된 식품등이나 국내외에서 위해발생의 우려가 제기되었거나 제기된 식품등에 대해 검사를 명령할 수 있도록 하고 있음

## 6. 결론

- 지금은 식품안전 규제에 대한 패러다임 재정립이 필요한 시점임
  - 그간 규제 강화 일변도로 진행되어 왔지만 정작 10여년전과 유사한 식품안전 파동이 발생하고 있음
  - 특히, 그간 확대 일변도로 추진했던 HACCP 인증제는 인증업소에서 살충제 달걀 이 더 많이 확인되는 등 제도 운영에 대한 근본적인 재검토가 필요한 시점임
- 정부가 사업자의 활동이나 소비자와의 거래는 모두 통제, 관리할 수 없는 만큼 당사자간 행위를 통해 견제와 균형이 작동하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있음
  - 식품안전은 국민의 건강에 관한 사항인 만큼 정부의 적극적인 노력이 필요하나 만기친람식으로는 국민의 기대 수준을 충족시키기 어려움
  - 사업자 스스로 안전관리를 위해 노력하는 환경 조성이 무엇보다 중요함. 그간 여러 종류의 규제를 지속적으로 신설, 강화해왔지만 효과를 거두지 못했다는 점을 감안할 때, 집단소송제, 징벌적 손해배상제와 같은 게임체인저 역할을 할 수 있는 파괴력이 큰 제도의 도입이 필요한 시점임
  - 대신 사업자 스스로 안전관리에 중점을 둘 수 있도록 자가품질검사와 같이 부담은 크지만 실효성은 매우 낮은 규제는 폐지할 필요가 있음. 오히려 정부는 관련 가이드라인을 적극 개발, 보급함으로써 사업자의 자구노력을 지원할 필요가 있음
- 사전주의의무를 포함해서 사업자의 책임범위를 어디까지 할 것인지에 대한 법학 차원에서의 연구가 필요함
  - 주로 영연방에서 활용되는 것으로 알려진 사전주의의무는 사업자의 책임범위를 명확히 한다는 점에서 제도화하는 방안을 검토해볼 필요가 있음. 다만, 그간 우리나라에서는 알려지지 않은 제도라는 점을 감안할 때, 학술적인 연구가 선행되어야 할 것으로 보임