

일본의 소비자청 출범에 따른 식품안전관리 동향

-중국산 농약오염 만두 사건 등으로 인해 식품 안전과 소비자 보호에 대한 국민들의 불신이 증가하면서, 일본 정부는 소비자 행정 일원화를 표방하면서 작년 9월 소비자청을 출범시켰다.

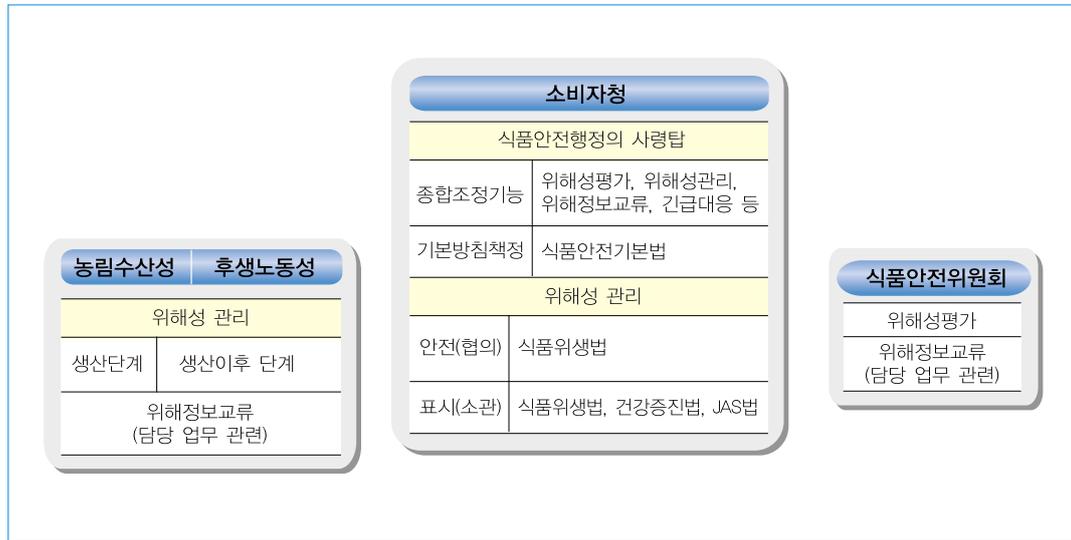
-소비자청은 농림수산성과 후생노동성으로 이원화되어있던 식품표시를 이관 받아 통합·운영한다는 점에서는 긍정적이나, 전체 식품안전체계는 오히려 더 다원화되는 결과를 가져왔다는 점에서 성공적 안착 여부는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

1. 출범배경

- 식품의 안전성 및 표시와 함께, 소비자 행정을 담당하는 소비자청이 작년 5월 국회를 통과한 「소비자청 및 소비자위원회설치법」 시행에 따라, 작년 9월1일 내각부(우리의 총리실) 소속으로 출범하였음
- 2008년 1월 후쿠다 총리가 「생활과 소비자가 주역이 되는 사회」를 모토로 국회에서 소비자행정을 일원화하겠다는 입장을 발표하면서 본격적인 논의가 시작되었음
 - 2008년 발생한 중국산 냉동만두사건, 오염된 쌀 유통 사건과 함께 공정계약 문제가 불거지면서 논의가 본격화되었음
 - 당초에는 식품안전에 대한 국민들의 불안감을 잠재우기 위해 후생노동성과 농림수산성의 식품안전을 모두 통합하고자 하였으나, 부처와의 의견 조정과정을 거쳐 최종적으로 일부 업무를 이관 하는 것으로 정리되었음
- 소비자청 신설 이후, 식품안전관련 기관이 기존의 1부(附)·2성(省)에서 1부(附)·2성(省)·1청(廳)으로 확대되었음
 - 내각부 소속이지만 독립적으로 운영되는 2 위원회를 포함하면 총 6개 기관이 식품안전 업무를 담당하고 있음
 - 소비자청은 식품안전행정의 사령탑으로서 식품안전정책의 종합·조정, 정부의 식품안전 기본방침 책정과 함께 식품표시 등의 업무를 담당함
 - 소비자청 업무 중 식품안전정책의 종합·조정은 내각부 본부에서, 식품표시는 후생노동성과 농림수산성에서 이관된 업무임
 - 식품위생법 등에 규정된 안전기준에 대해서는 소비자청이 협의할 수 있는 권한이 있으며, 식품위생법, JAS(농산물 표시·규격)법은 물론 건강증진법(기능성 표시)에서 규정한 표시 업무를 직접 관장함

- 식품안전위원회는 위해성 평가를 담당하여 해당업무와 관련된 위해 정보의 교류를 담당함
 - 동 위원회는 소비자청과 같은 내각부 소속으로 동일한 특명담당대신이 행정에 책임을 지고 있음
 - 위해성 평가 등 위원회의 운영은 정부로부터의 독립성 강화를 위해 국회 동의 절차를 거친 7명의 민간위원이 담당하고 있으며, 240여명으로 구성된 전문조사회가 위원회 활동을 뒷받침하고 있음
- 후생노동성이 생산이후 단계의 식품안전관리를 담당하며, 농림수산성은 생산이전 단계의 식품안전관리(동식물 방역 포함)를 담당함

[그림1] 일본의 식품안전행정체계



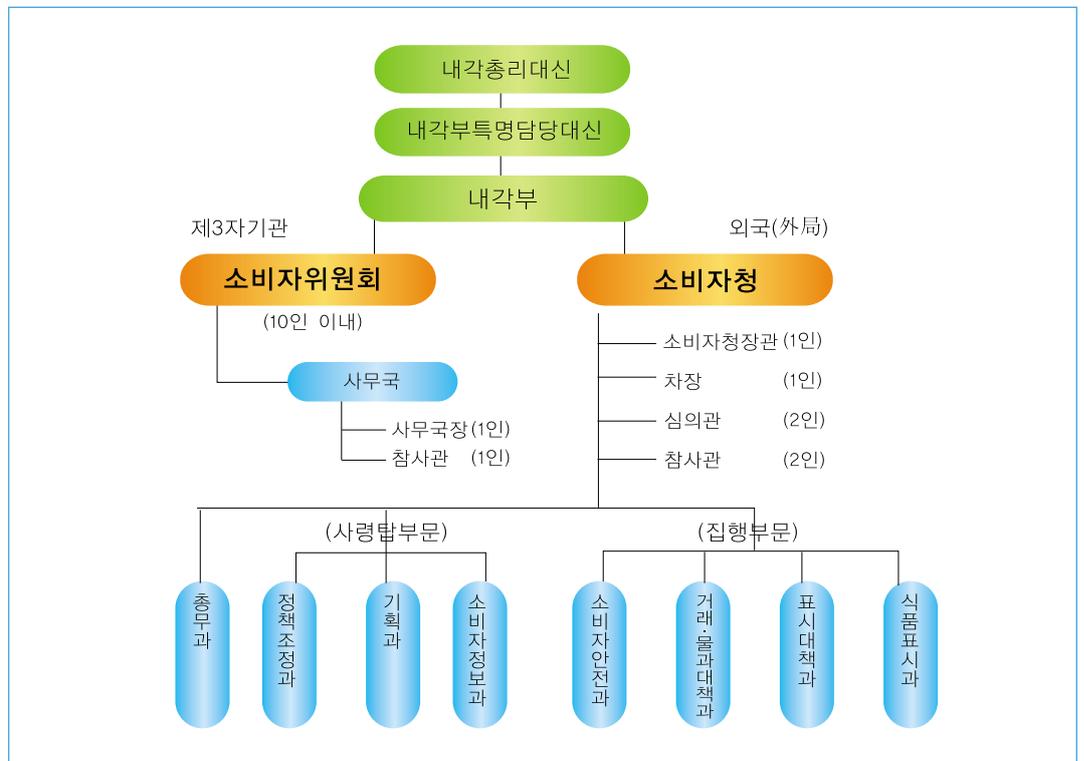
자료: 식품안전위원회 소비자행정추진회의 제출자료(09.7.23) 재편집

2. 소관업무

- 소비자청은 소비자 정보를 일원적(一元的)으로 수집하고, 각 부처에 권고하거나 조치요구, 또는 빈틈이 발생하는 사안에 대응하는 것을 기본임무로 하고 있음
 - 소비자청은 정부 조직 내에서 우리의 식약청과 같은 행정기관으로 소비자청 장관(消費者廳長官, 우리의 청장)이 기관의 운영을 책임짐
 - 내각부에서는 소비자 · 식품안전과 함께 소자녀대책, 남녀공동차여를 맡고 있는 특명담당대신이 소비자청을 감독하며, 본부의 소비자기본정책실이 특명담당대신을 보좌함

- 소비자위원회는 식품안전위원회와 같이, 민간위원으로 구성된 내각부 소속 위원회로 독립적으로 운영됨
- 소비자 관련 중요사항에 대해 건의하고, 관계 행정기관에 대해 자료를 요구할 수 있음
- 총리에게 권고· 보고를 요청할 수 있으며, 총리를 통해 각 성의 대신들에게 조치를 요구할 수 있음

[그림2] 일본의 소비자행정체계



□ 소비자청은 1장관, 1차장, 2심의관, 2참사관, 8과, 202명으로 구성되어 있음

- 조직은 크게 정책의 기획·조정 부문과 집행부문으로 구분되며 식품 관련사항은 기획과, 소비자안전과, 식품표시과가 담당하고 있음
- 기획과는 정부의 식품안전에 관한 기본방침 업무를 담당하며, 소비자안전과는 식품안전 기본법의 위해정보교류 관련 조정 사무를 담당함
- 식품표시과는 JAS법, 식품위생법, 건강증진법 중 표시와 관련된 사항을 담당함

[표1] 소비자청 과별 업무분장

구분		과명	업무
		총무과	- 인사, 회계, 법령심사, 국회 연락 등 이른바 관방 업무
기획 · 조정	소비자 행정 기획 조정	정책 조정과	- 관계 부 · 성 · 청과의 정책 조정 - 소비자 안전법에 근거하는 관계 각 대신에 대한 조치 요구 등
		기획과	- 기본적인 정책등의 기획, 입안, 추진(소비자 교육 등) - 소비자 기본법, 소비자 계약법 - 식품 안전 기본법, 소비자 안전법등에 근거하는 기본방침의 책정 - 공익 통보자 보호법, 개인 정보 보호법을 소관
		소비자 정보과	- 소비자 문제에 관한 정보의 집약, 분석, 발신 - 소비자에 대한 주의 환기 - 지방 지원, 국민 생활 센터의 감독, 홍보 등
집행	소관 법령 집행	소비자 안전과	- 소비자 안전법 관련 「빈틈 사안」의 집행 - 소비생활용품안전법 관련 중대 제품 사고 보고 - 식품 안전 기본법 위해정보교류(리스크 커뮤니케이션) 관련 조정 - 가정용 물품품질표시법 소관
		거래 · 물가 대책과	- 특정 상거래법, 예탁법 소관 - 주택건설업법, 여행업법, 할부판매법, 대출 업무법 - 물가 관계 사무(국민 생활 긴급 안정조치법, 물가 통제령 등)
		표시 대책과	- 경품표시법, 주택품확법, 특정 전자 메일법의 표시규정
		식품 표시과	- 표시 관계 중 JAS법, 식품위생법, 건강 증진법의 표시규정

자료: 소비자청의 개요 재편집 (09, 소비자청)

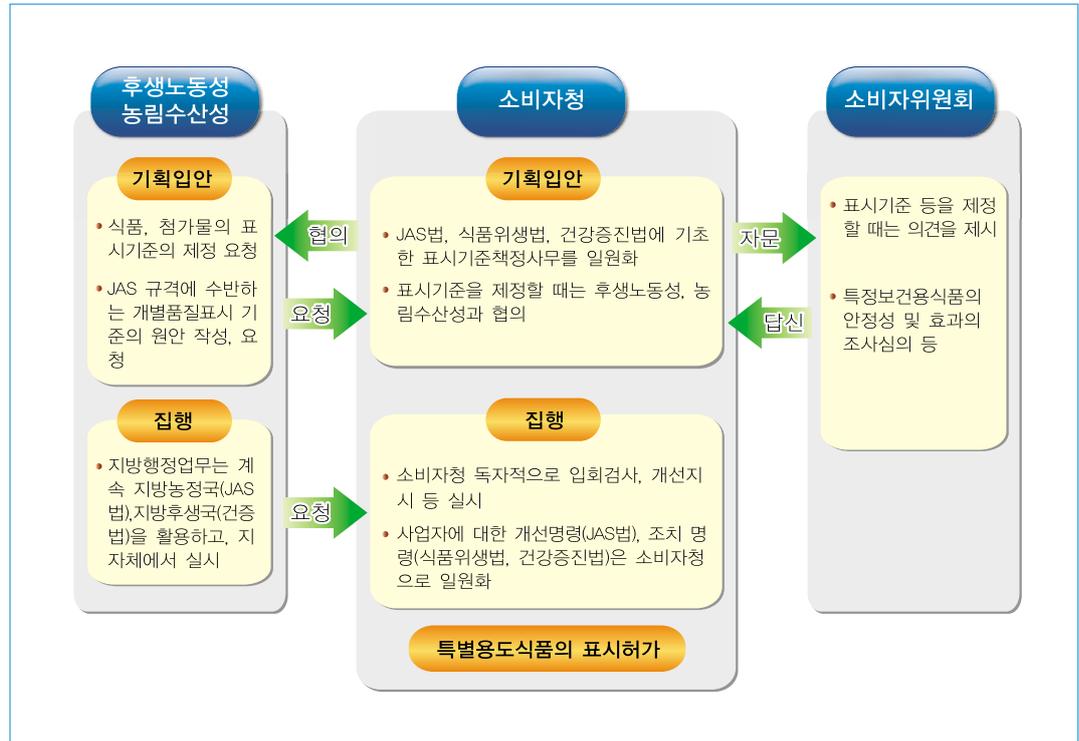
□ 소비자청 소관 법률 중 식품안전 법률로는 식품안전기본법, 식품위생법, 건강증진법, JAS법이 있음

- 소비자청은 식품안전기본법을 담당하며, 식품위생법 소관 안전기준을 책정하는 경우, 협의권한을 가지고 있음
- 과거 후생노동성과 농림수산성이 관장하던 농산물 및 가공식품의 표시와 함께, 건강기능식품이나 기능성표시에 관한 사항을 직접 관장함
 - 다시 말해, 해당 법률의 대부분 사항은 후생노동성 등이 집행하지만, 표시에 관한 사항은 소비자청이 직접 기획 · 집행함
 - 다만, 건강증진법에서 정하는 사무 중 상당수(특별용도표시의 허가 및 재심사 청구, 영양표시기준의 제 · 개정, 과대표시 금지의 범위)는 내각총리대신이 소비자청 장관에게 위임하지 않도록 법령¹⁾에 규정되어 있음

1) 소비자청 및 소비자 위원회의 설치에 따른 개정 식품위생법 등의 시행에 대해서(09.8.28, 후생노동성 건강국장, 의약식품국장)

- 예를 들어, 후생노동성대신은 국민건강영양조사와 기타 건강증진과 관련된 조사 및 연구를 실시하고, 그 결과에 입각하여 식사섭취기준을 정하며, 내각총리대신은 식사섭취기준에 따라 과거 후생노동성대신이 정하던 영양표시기준을 직접 정함

[그림3] 식품 표시 관련 소비자청과 관련 성 및 위원회 업무분장



자료: 식품표시 관련 제도에 대하여(09.9.30, 소비자청 식품표시과)

○ 후생노동성과 농림수산성은 표시 기준의 개정을 요청할 수 있음

- 지자체장(도도부현 지사 등)은 식품위생감시지도계획을 결정 또는 변경했을 때는 이를 후생노동성대신과 내각총리대신에게 모두 보고하여야 함
- 건강증진법의 특정보건용식품(우리의 건강기능식품에 해당)과 관련된 사무는 후생노동성 소속 지방후생국이 그대로 권한을 보유하고, 해당 업무에 대해서는 소비자청 장관의 지휘·감독을 받음

○ 소비자위원회는 표시기준의 제정과 관련된 의견을 제시하거나 특정보건용식품의 안전성 및 효과와 관련된 조사심의 등을 할 수 있음

- 과거 후생노동성의 의약품식품심의위원회 소속이었던 신개발식품 조사부회가 소비자위원회로 이관되었고, 여기에서 특정보건용식품의 표시 허가와 관련된 사항에 대해 자문을 실시함

3. 추진실적

□ 작년 9월 개청 이후 소비자청의 보도자료 발표현황²⁾을 살펴보면, 식품관련 발표는 대략 8개 유형으로 요약해볼 수 있는데, 모두 식품표시과가 주관하였음

○ 실적을 분석해보면, 식품의 기능성과 관련된 표시의 인정 · 관리 등과 관련된 업무가 일상적인 식품의 표시와 비슷한 비중을 차지하고 있음

· 특히, 일부 사항은 형식적으로는 표시이나 실제 내용은 안전과 관련된 경우도 있음

[표2] 소비자청 식품표시과 업무추진실적(09년 4/4분기)

공통 식품표시	건강식품(기능성표시 등)
- 원산지 등 식품표시규정 개정 등 - 제조업체 고유기호 신고 - 식품표시기준 위반사례(알러지 관련) - 기타(소비자청과 소비자위원회 관계 등)	- 건강식품의 표시에 관한 검토회 - 트랜스지방산 관련 정보 - 특정보건용식품으로서의 고농도 디아실글리세롤(DAG) 허용 문제 - 건강이나 영양 관련 표시제도 홍보

□ 지난 9월 특정보건용식품으로 허용된 고농도 디아실글리세롤(DAG)의 안전성 논란에 대해 관련 성 · 청 · 위원회 합동 대응 사례는 현재 일본의 식품안전행정체계의 모습을 가장 잘 보여주는 사례라고 할 수 있음

○ 9월 16일 특정보건용식품 제조회사가 EU의 안전성 평가에서 문제가 제기되었다는 소식에 따라 자사 제품의 판매를 중단하면서 대응이 시작되었음

○ 안전성 평가를 담당하는 식품안전위원회는 홈페이지에 질의응답을 게재한 이후, 현재 안전성 평가 중에 있음

○ 기능성 표시 여부를 결정하는 내각부는 정무관이 주관이 되어 대응팀을 구성하였으며, 내각부에서 식품안전을 담당하는 특명담당대신이 대응방안을 언론에 발표하였음

○ 회수 등 안전관리를 담당하는 후생노동성은 식품안전위원회에 입장을 보고하고, 홈페이지에 질의응답을 게재하였음

○ 소비자위원회, 농림수산성은 내각부 주관 관계 성 · 청 등 회의에 참석하였으나, 관심을 두고 있다는 것 이외에는 특별한 언급을 하지 않음

²⁾ <http://www.caa.go.jp/action/press/2009/index.html>

[표3] 디아실글리세롤(DAG) 관련 대응활동

일시	대응활동
9.16	해당 회사 판매중단 조치 발표(EU의 안전성 평가결과 반영)
9.25	식품안전위원회 홈페이지에 질의응답 게재
9.29	내각부 대응 팀 구성(팀장 : 본부 정무관, 팀원 : 소비자청 차장, 심의관, 담당 과장)
10.5	관계 성·청·위원회 회의 개최(소비자청, 식품안전위원회, 소비자위원회, 후생노동성, 농림수산성)
10.8	내각부 특명담당대신 기자회견
12.4	식품안전위원회 홈페이지 질의응답 갱신
12.7	후생노동성, 식품안전위원회에 보고(관리담당 기관으로서)
12.8	후생노동성 홈페이지 질의응답 갱신

자료: 소비자청 자료 재구성(<http://www.caa.go.jp/foods/index.html>)

- 2009년 12월 건강식품 표시 문제를 본격적으로 검토하기 위해 「건강식품 표시에 관한 검토회」를 구성하였음

○ 지금까지 3차례 회의가 개최되었으며, 전국 소비자단체 연합회와 같은 소비자단체는 물론 일본의사회, 약제사회, 영양사회와 같은 전문가 단체, 도쿄도 보건복지국 등의 지자체로부터 다양한 의견을 수렴하고 있음

4. 시사점

- 일본의 소비자청 출범은 식품안전에 대한 국민들의 우려와 함께, 일상생활의 질을 중시하는 방향으로 정치·사회적 가치가 변화하고 있음을 반영한 결과임
 - 그간, 일본은 우리와 같이 경제발전애 중점을 두고 정부가 생산자를 지원하는 방향으로 운영되었으나, 최근 국민의 실제 생활, 삶의 질이 중요하다는 방향으로 사회적 분위기가 변화됨에 따라 소비자 문제가 자연스럽게 부각되었음
 - 소비자가 가장 관심이 높은 분야가 식품안전이라는 점에서 식품안전은 소비자청 출범에서 결정적인 계기가 되었으며, 소비자와 식품안전의 연계는 이미 EU에서는 보편화된 접근 방식임
- 식품안전과 소비자보호 행정의 연계라는 방향과 별도로, 과연 일본의 소비자청이 실제 식품에 대한 소비자의 신뢰도를 어느 정도 개선할 수 있을 것인가에 대해서는 좀 더 지켜볼 필요가 있음
 - 후생노동성과 농림수산성으로 이원화되었던 표시제도가 일원화 되었다는 점에서는 상당한 효과가 있을 것으로 예상됨

- 소비자청 출범 이전에는 후생노동성은 안전, 농림수산성은 품질이라는 시각에서 유사한 표시를 각각 운영함에 따라 적지 않은 혼선이 있었는데, 이제 소비자청이 이러한 업무를 모두 통합 수행하게 되었음
 - 이에 따라, 제품을 언제 생산하고 언제까지 소비해야하는가를 알려주는 제조일자, 소비기한과 같은 제도를 후생노동성과 농림수산성이 각각 운영함에 따라 발생했던 혼선은 해소될 것으로 예상됨
- 다만, 부처간 합의 부족으로 표시제도 통합에 너무 주력하다보니 오히려 다른 식품안전 업무와 표시 업무 사이의 연계성이 떨어지는 등 상당한 부작용이 우려됨
- 식품표시의 경우, 제품명과 같이 소비자에게 단순히 정보를 제공하는 것도 있지만, 알려지 위협이나 기능성 표시와 같이 과학적 평가와 밀접하게 연계되는 경우도 있음
 - 그런데, 소비자청과 소비자위원회의 출범에 따라, 앞서 “고농도 디아실글리세롤(DAG)” 사례에서 확인된 바와 같이 과거 4개 기관이 관여하던 상황에서 이제는 6개 기관이 관여하는 상황이 되었음
 - 안전과 연관성이 높은 표시의 경우, 신속한 조치를 필요로 하는데 과연 6개 기관이 모여서 신속하게 결정할 수 있을지는 의문임
- 일본의 이러한 모습은 식품안전과 소비자 행정의 연계라는 동일한 목표를 두고 추진했던 EU와는 상당히 다른 모습임
- EU의 경우, 식품의 표시는 물론 안전 관련 기능을 통합한 후 이를 소비자정책과 연계시켰던 반면, 일본은 식품표시만을 통합하고 이를 소비자 정책과 연계시켰음
 - 그 결과, EU는 식품안전 기능의 통합 효과와 함께 소비자 보호 정책과의 시너지효과가 발생할 수 있는 반면, 일본은 소비자 보호 정책의 시너지 효과가 제한적일 뿐만 아니라, 식품안전기능이 오히려 더욱 분산되는 결과를 가져옴

곽노성 (건강증진연구실 부연구위원) 문의사항 (forsome@kihasa.re.kr)