

한국의 식품관련 법령체계 분석*

이계임** 제철웅*** 손은영**** 한재환*****

Keywords

식품관련법(food-related law), 식품기본법(food fundamental law), 식품산업(food industry), 안전관리(safety management)

Abstract

Food-related domestic laws are administered by several government departments. This results in a lack of specialty, unity, and responsibility which could otherwise be accomplished by a single government department. A long-term plan to restructure food-related laws is to enact a food fundamental law which consistently regulates hygiene, safety, and quality of food. A short-term plan is to extract common factors applicable to food quality labeling of agricultural, marine, livestock products and their processed products and enact a unified law about food qualities. In addition, it is necessary to separate food-related laws from food industry promotion laws.

차례

1. 서론
2. 식품 관련 법률 현황과 구성
3. 식품 관련 법률 체계 평가
4. 식품 관련 법 규정 평가
5. 결론

* 이 논문은 이계임 외(2008)의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임.

** 대표저자(ikilki@krei.re.kr): 한국농촌경제연구원 연구위원

*** 한양대학교 법학과 교수

**** 한국농촌경제연구원 연구위원

***** 한국농촌경제연구원 전문연구원

1. 서론

식품은 헌법이 설정한 최고의 가치인 국민의 생명과 건강에 직결되는 대표적인 요소로서 국가로부터 법률적으로 보호되어야 할 대상이다. 따라서 소비자에게 안전하고 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하기 위한 소비자 보호기능 확립과 식품공급체계 구축을 위해서는 식품 관련 법체계의 합리적인 운영이 뒷받침되어야 한다.

반면 현행 식품과 관련된 법령은 다수의 부처에서 관련 법률에 의한 다원적인 관리체제를 취하고 있어 규제의 분산과 중복 사례가 발생하고, 전문성·통일성·책임성·신속성이 결여되어 리스크 발생 시 신속한 대처가 용이하지 않다. 또한 관리의 사각지대가 발생하고 책임소재가 불분명하며, 상호 정보 공유 미흡으로 안전관리 기능이 취약한 문제점을 나타내고 있다.

식품법과 관련한 연구는 그동안 안전관리제도, 표시제도, 건강기능식품 등 개별 제도와 관련되어 추진되어 왔다. 안전관리 관련 연구로서 양병우 외(2003)는 선진국의 식품안전관리 제도검토를 바탕으로 식품 관리체계를 평가하였다. 우리나라의 식품안전관리 체계가 포괄적 식료정책적 접근방식이 결여되어 있으며 부처분산적 관리체제로 인해 체계적인 관리가 이루어지고 있지 못하고 있다고 보았다. 광명섭(2004)은 우리나라의 수입식품안전관리체계는 식품 종류별, 소관별로 다원화되어 있어 일관성 및 효율성이 부족하고 업무의 혼선, 안전관리 미흡 등에 문제가 있다고 하였다. 류창호(2004)는 주요국(미국, 독일, 일본, 덴마크)의 식품안전법제에 관해 검토하고 우리나라의 현행 법령을 분석하여 식품피해 구제제도의 개선방안과 식품안전기본법 제정방안을 제시하였다. 식품은 단계별 위해원인 규명과 인과관계 입증에 어려운 경우가 많고 소비자 피해구제에 대한 구체적인 제도가 마련되어 있지 않으므로 집단소송제나 징벌적 손해배상제도 도입 검토가 필요함을 언급하였다. 또한 식품안전체계의 다원화로 인한 문제점을 개선하기 위해 식품안전기본법 제정을 제안하였다. 최지현 외(2004)는 선진국 식품안전관리시스템을 벤치마킹하고 시사점을 도출하여 국내 안전관리체계의 선진화 방안을 제시하였다. 위험분석 원칙 도입을 위해 위험평가기능을 강화한 EU(European Food Safety Agency, EFSA), 프랑스(Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments, AFSSA), 영국(Food Standard Agency, FSA)의 사례와 식품위험관리가 특정기구에 집중되고 일원화되는 경향을 보이는 영국(FSA), 캐나다(NZFS), 덴마크(Danish Veterinary and Food Administration, DVFA), 스웨덴(National Food Administration, NFA) 등의 시스템을 벤치마킹할 것을 제안하였다. 이원우 외(2007)는 식품의 안전규

제와 관련된 법제를 식품안전성의 확보라는 기본적인 목표를 달성하면서 다양한 소비자 요구의 반영과 식품산업의 발전을 도모할 수 있어야 한다는 측면에서 합리화할 필요가 있음을 제시하였다. 식품안전법제 개혁과제로 우선 식품안전조직의 일원화를 위해 리스크 평가와 커뮤니케이션을 통합하는 방안을 제시하였으며 식품내용물, 취급·관리제도, 정보전달 등에 관련된 규제의 개선과제를 제시하였다.

식품표시에 관한 연구로 이계임 외(2004)는 농산물관련 표시제도를 대상으로, 이계임 외(2005a)는 전체 식품표시제도를 대상으로 운영체계와 수요자 평가 등을 통해 개선방안을 제시하였다. 이계임 외(2004)는 농산물품질인증제도, 친환경농산물인증제도, 우수농산물인증 등 주요 인증제도의 개선방안과 통합방안에 대해 시사하였으며, 이계임 외(2005a)는 식품표시제도관련 법 통합화와 운영방식 개선 등을 제시하였다. 이계임 외(2005b)는 농산물가공품의 원산지표시가 소비자에게 올바른 정보를 제공하고 국내 산업의 경쟁력을 뒷받침할 수 있도록 법률적·제도적 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 하였다. 이 연구는 원산지표시제도에 대한 법률적 분석, 소비자·가공업자·전문가의 의견, 주요국(일본, 미국, EU)의 원산지표시제도 검토를 통해 개선방안을 도출하였다.

그밖에 건강기능식품법에 대해서는 이세정(2006)의 연구가 있다. 이세정은 식품위생법에서 분류되었던 품목이 건강기능식품법의 관리대상으로 이전됨에 따라 관련 정의와 범위가 명확하게 구분되지 않고 용어가 혼재되어 있음을 지적하였다. 또한 건강기능식품 제조업 허가, 수입/판매 신고 등에서의 과다 규제와 표시·광고에 있어서 부분적인 수정 보완이 필요하다고 보았다.

따라서 기존 연구는 주로 식품안전기본법 제정을 위한 국내외 법체계를 검토한 사례와 개별 제도 관련 연구가 대부분인 것으로 평가된다. 이 연구에서는 전체적인 식품관련 법률체계에 대한 분석을 통해 현행 식품 관련 법률체계의 문제점을 명확히 평가하고, 식품 관련 법률체계의 효율적인 운영을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

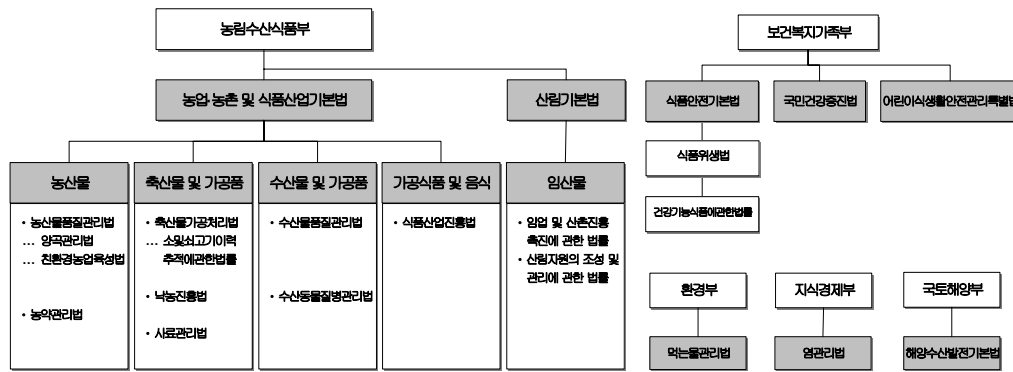
2. 식품 관련 법률 현황과 구성

현행 식품과 관련된 국내 법령은 법의 목적과 관리대상 등에 따라 농림수산식품부와 보건복지가족부를 포함한 다수의 소관부처에서 관련 법률에 의한 다원적인 관리체제를 취하고 있다. 법령은 시행규칙, 시행령, 고시 및 예규 포함 시 약 200건에 이르며

지식경제부, 교육과학기술부, 국토해양부, 환경부, 공정거래위원회, 산림청, 중소기업청 등이 식품과 관련된 법을 운용하고 있다.

식품류별로 농산물, 축산물, 수산물, 가공식품 및 음식, 물, 소금, 양곡, 건강식품을 대상으로 한 법률들이 별도로 존재하며, 각 법률에서는 대부분(농산물 제외) 가공형태를 포함하고 있다<그림 1>. 따라서 이들 법률들은 가공식품 일반을 대상으로 하고 있는 식품산업 관련법과 중복될 가능성이 존재한다. 농림수산식품부 소관법률은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 산하에 농산물, 축산물과 가공식품, 수산물과 가공식품, 임산물과 가공식품, 가공식품 및 음식에 관한 법률이 존재한다. 임산물도 농림수산식품부 소관 품목이지만 산림청에서 별도 법률체계에 의해 관리하고 있다. 식품과 관련된 보건복지가족부 소관법률은 「식품안전기본법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」이 있다. 그밖에 환경부 소관법률인 「먹는물 관리법」과 지식경제부의 「염관리법」도 관련된다.

그림 1. 소관부처별 식품 관련 법률



식품과 간접적으로 관련된 법률로는 특정 장소, 산업일반, 상품일반, 국민 건강 및 식생활과 관련된 법들을 포함한다<표 1>. 특정장소의 식품과 관련된 법률로는 「학교급식법」(교육과학기술부)이 있으며, 「유아교육법」(교육과학기술부)과 「영유아보육법」(보건복지가족부)에도 급식관련 내용이 규정되어있다. 산업일반에 관련된 법률로 지식경제부의 「가맹사업진흥에 관한 법률」, 「유통산업발전법」, 「산업발전법」과 중소기업청의 「중소기업기본법」, 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」이 있다. 상품일반과 관련된 법으로는 지식경제부의 「상표법」, 「계량에 관한 법률」과 공정거래위원회의 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」이 있다. 그밖에 국민의 건강과 식생활과 관련된 법은 보건복지가족부의 「국민건강증진법」, 「어린이 식생활안전관리 특별법」 그리고 공정거래위원회의 「소비자기본법」 등이 있다.

표 1. 식품과 간접 관련 법률 현황

구 분	소관부처	법 률
특정장소	교육과학기술부	유아교육법, 학교급식법
	보건복지가족부	영유아보육법
산업일반/ 상품일반/ 국민의 건강과 식생활	지식경제부	가맹사업진흥에 관한 법률
		유통산업발전법
		산업발전법
		상표법
		계량에 관한 법률
	중소기업청	중소기업기본법
		중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률
	보건복지가족부	국민건강증진법
		어린이 식생활안전관리 특별법
	공정거래위원회	표시·광고의 공정화에 관한 법률
		소비기본법
국토해양부	해양수산발전기본법	

3. 식품 관련 법률 체계 평가

3.1. 식품 관련 ‘기본법’ 역할 부재

현행 식품과 관련된 기본법은 「농업·농촌·식품산업기본법」, 「식품안전기본법」, 「산림기본법」, 「해양수산발전기본법」이 있다. 이들 식품 관련 기본법은 농산물과 그 가공품, 임산물과 그 가공품, 수산물과 그 가공품으로 대상 식품류별로 분산되어 있다. 또한 「농업·농촌·식품산업 기본법」, 「산림기본법」에는 안전, 품질표시, 산업관련 규정을 포함하며, 「식품안전기본법」은 안전성관련, 「해양수산발전기본법」은 수산 산업관련 기본법으로 기능별로도 식품 안전과 식품산업 등으로 구분되어 있다. 즉, 전체 식품을 망라하는 기본법이 없으며, 소관부처별로 기본법이 분산되어 있는 것으로 평가할 수 있다 <표 2>.

식품 관련 기본법의 분산은 식품 관련 법률에서 관련 정의가 체계적으로 구성되지 못하는 문제점을 파생한다. 식품 관련 정의는 상위법에서 기본적인 정의가 이루어지고 개별법에서는 세부 정책별로 정의 체계가 구성되어야 하는데, 법 간의 관계가 고려되

지 못하고 관련 용어 정의가 규정됨에 따라 식품 관련 용어 정의가 중복·모순되거나, 대상 식품의 정의 수위에 차이가 있거나, 법률상 중요함에도 불구하고 정의가 누락되는 사례가 발생한다.

기본법은 국가정책 방향을 제시하고, 제도·정책의 체계화 등을 목적으로 제정되므로, 본래의 역할을 하기 위해선 기본법을 우선 제정한 후 관련 법률을 기본법 규정과 일관성 있게 구체화하거나, 개별법 체계 이후 기본법을 제정한다면 사후적 조정과정을 거쳐 기본법으로서의 역할이 가능할 수 있도록 법체계가 개편되어야 할 것이다. 그러나 식품 관련 기본법은 대부분 기존 법률 제정 이후 상징적인 의미에서 제정되어 상위법의 역할을 하지 못하는 것으로 평가된다.

표 2. 식품 관련 기본법 비교

소관부처	법률	산업	위생	안전성	품질 표시	영양	건강
농림수산식품부	농업·농촌 및 식품산업기본법	●		○	●		
산림청	산림기본법	●		○	●		
보건복지가족부	식품안전기본법			●			
국토해양부	해양수산발전기본법	●					

●: 해당 내용 직접 언급 ○: 해당 내용 간접 언급

3.2. 식품 관련 법률 목적 중복

식품 관련 법률들의 목적이 위생, 안전성, 품질표시, 산업진흥 중 2~4개와 관련됨에 따라 법률의 성격이 명확히 구분되지 않고 관련 내용이 중복되어 있다<표 3>. 「축산물 가공처리법」, 「수산물품질관리법」, 「식품위생법」, 「건강기능식품에 관한 법률」에는 품질향상, 안전·위생관리가 목적으로 포함되어 있다. 또한 산업 관련 법률들에는 모두 위생관리 또는 품질표시가 동시에 목적에 명시되어 있다. 「수산물품질관리법」은 산업진흥, 위생관리, 품질관리가 모두 포함된 사례이며, 산림청 소관부처 법들과 「식품산업진흥법」에는 산업진흥과 품질관리가 목적에 규정되어 있다.

표 3. 식품별 관련 법 비교

대상식품	소관부처	법률	산업	위생	안전성	품질 표시
농산물	농림수산 식품부	농산물품질관리법			●	●
		친환경농업육성법			●	●
		양곡관리법				●
		농약관리법			●	●
축산물 및 가공품	농림수산 식품부	축산물가공처리법		●	●	●
		소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률		●	●	
		낙농진흥법	●	●		
수산물 및 가공품	농림수산 식품부	수산물품질관리법	●	●	●	●
임산물	산림청	임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률	●			●
		산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	●			●
가공식품	농림수산 식품부	식품산업진흥법	●			●
	보건복지 가족부	식품위생법		●	●	●
		건강기능식품에 관한 법률			●	●
먹는물	환경부	먹는물관리법		●	●	●
소금	지식경제부	염관리법			●	●

3.3. 식품 안전 관리의 부처별 분담

식품의 안전 관리가 부처별로 분담됨에 따라 안전 관리와 관련한 법률들이 소관 부처별로 분산 운영되고 있다<표 4>. 『식품위생법』은 유해식품을 제조·판매해서는 안 된다는 일반원칙을 천명하고, 유해식품이 제조·유통되는 것을 방지하기 위해 생산자 및 유통업자가 취해야 할 예방조치 및 이와 관련된 행정기관의 임무, 유해식품이 판매될 때 벌칙 등에 대해 규정하고 있다. 또한 농산물, 수산물, 축산물과 그 가공품의 위생관리와 유해물질 제거는 농수축산업 및 농업 관련 산업의 경쟁력 확보를 위해 필요한 조건이므로 품목별로 관련 법률에서 안전관련 규정을 두고 있다. 식품은 생산되는 최초의 단계에서부터 위생 및 안전에 대한 관리가 진행되어야 한다. 농산물의 경우 토양에 대한 관리, 농약에 대한 관리, 특히 식물의 관점에서 본 종의 다양성에 대한 보장(유전자변형농산물의 관리), 수산물의 경우 성장하는 환경에 대한 관리, 외래종의 관리, 축산

물의 경우 사료 관리와 동물 질병 관리 등이 농림수산식품부 산하 관련 법률에서 안전 관련 규정을 포함할 법적 근거를 뒷받침한다. 즉, 식품의 위생·안전 관리는 모든 식품에서 필수적이기 때문에 식품의약품안전청의 임무일 뿐 아니라, 농림수산식품부(농산물품질관리원, 검역원, 축산물위생관리기준원, 수산물품질관리원 등)의 고유한 업무이기도 하다.

표 4. 식품안전 관련 법조항 비교표

법률명	제조·판매금지	안전(위생)관리	행정청의 공권적 개입
식품안전기본법	생산·판매등의 금지(16조)	위해성 평가(20조) 신중식품의 안전관리(21조) 식품위해요소중점관리기준(22조)	검사명령(17조) 추적조사(18조) 식품등의 회수(19조)
식품위생법	위해식품(4조), 병육(5조), 기준·규격 고시되지 않은 합성품인 첨가물과 이를 포함한 식품(6조), 유독기구(8조) 등의 판매 금지	자가품질검사의무(19조) 위해요소중점관리기준(32조의2) 식품이력추적관리 등록기준(32조의3)	위해평가(13조) 유전자재조합식품의 안전성 평가(15조) 특정식품등의 판매 금지(16조의2) 출입·검사·수거(17조) 위해식품의 회수(31조의2) 위생등급 부여(32조)
농산물품질관리법		농산물이력추적관리등록(7조의5)	농산물의 안전성조사(12조) 시료수거(13조) 안전성조사 결과에 대한 조치(14조)
농약관리법	보관 및 판매금지(21조)		위해 우려있는 농약 및 원제의 수입금지 등 고시(15조) 유통 농약의 검사(24조)
축산물가공처리법	축산물의 자발적 회수(31조의2)	위생관리기준(8조) 위해요소중점관리기준(9조)	출입·검사·수거(19조) 판매금지(33조) 위해평가(33조의2) 압류폐기 또는 회수(36조)
쇠고기이력추적에관한법률		이력추적에 관한 세부내용을 법률로 정함	
수산물품질관리법		수산물이력추적관리(8조의2) 위생관리기준시(22조) 위해요소중점관리기준(23조) 안전성조사(42조)	생산가공의 중지(28조) 수산물의 검사(29조) 폐기및판매금지(33조) 이식용수산물의 폐기명령(39조)
먹는물관리법		먹는물 수질관리(5조)	출입·검사·수거(42조)

식품의 제조·가공·유통과정에서 위험관리업무의 경우도 영업의 허가·신고·등록, 영업자의 자가위험관리 규정 등에서 중앙부처별로 다원적 관리가 추진되고 있다. 따라서 중앙부처가 하여야 할 고유한 업무인 식품 위험관리의 관제탑으로서의 역할, 즉 위험에 관한 정보의 수집과 분석, 위험평가방법의 개선, 관리방법의 효율화를 위한 정책수립 등의 역할이 소홀해질 가능성이 있다. 시장·군수·구청장의 입장에서도 기준을 제시하는 중앙행정부처가 각기 다르기 때문에 업무의 수행에 혼란을 겪을 수 있다. 즉, 동일하거나 유사한 식품의 사전·사후관리가 각각 다른 법률에 의해 여러 부처에서 시행되고 있어 인력·예산 등 국가자원이 중복·분산 투입되어 낭비요인이 발생한다.

3.4. 식품 품질관리 관련 법률의 품목별 분산

식품의 품질표시 관련 법률은 품목별로 개별 법률에 분산·규정되어 있으며, 상위법으로 규율되지 않고 있다<표 5>. 품질관리의 가장 기본적인 조치는 거래되는 물품의 규격과 품질기준을 정하여 판매하도록 하는 것이어야 한다. 또한 소비자에게 정확한 정보를 제공함으로써 소비자의 선택권을 보호하는 한편 생산자 간의 공정한 경쟁을 촉진시킴으로써 간접적으로 생산자를 보호하고자 하는 취지를 가지고 있다.

따라서 식품의 안전성과 직접적으로 관련이 없는 품질기준과 관련된 규격 및 표시는 국민의 보건증진을 목적으로 삼는 「식품위생법」의 영역이라기 보다는 산업(농업, 축산업, 수산업 포함) 정책의 일환으로 볼 수 있다.

한편 원산지표시, 유전자변형표시, 우수농산물표시, 지리적 표시 및 특산식품 표시 등 표시 및 인증제도와 관련된 법 조항들은 식품 종류에 따라 다양한 개별 법률에서 규정되어 있으며, 통일법(또는 기본법)에서 공통사항을 규율하는 형태로 운영되지 않는다. 더욱이 「식품위생법」에서 정하는 기준과 규격, 표시 등에는 식품위생과 관련이 없는 공정한 경쟁을 위한 항목들도 포함되어 있다. “식품공전”에도 품질 및 규격 기준이 정의되고 있으며, 식품 등의 표시기준, 유전자재조합식품 표시, 쌀·감치류의 원산지 및 육류의 원산지 등 표시, 식품이력추적관리 등록기준 등이 규정되어 있다.¹ 유전자변형식품의 안전성을 조사·평가하여 그 시판을 허용할 것인지 여부를 판단할 권한을 식품의약품안전청장에게 부여하는 것은 국민의 건강 관점에서 보면 적절할 수 있다. EU

¹ “식품공전”은 「식품위생법」 제12조를 근거로 작성·보급되고 있으며, 식품 및 식품첨가물의 기준·규격, 기구 및 용기·포장의 기준·규격을 수록함.

에서도 유전자변형물질의 제조·판매를 관할 행정청의 허가를 얻어야 하는 방식으로 운영하고 있다.² 그러나 일단 시판이 허용된 유전자변형식품에 대한 표시는 소비자의 선택권을 보장하고, 생산자 간 공정한 경쟁 환경을 조성하는 면이 있기 때문에 『식품위생법』에 규정될 사항이 아니라고 판단된다.

따라서 동일한 항목에 대해 서로 중복되는 내용의 규정들이 각 법률에 흩어져 있거나, 동일 항목에 관하여 상호 모순되는 규율이 각 법률에 규정되기도 한다. 통일적 법률(Horizontal Act)이 없고, 개별적 법률(Vertical Act)로 규율되는 형태로 유럽연합의 초기 식품법의 상황과 유사한 것으로 평가된다.

표 5. 품질관리 법조항 비교

법률명	거래용 표시	품질인증 및 우수식품	기타
식품산업진흥법		전통식품의 품질인증(22조) 유기가공식품의 인증(23조)	
농산물품질관리법	농산물의 표준규격화(4조) 원산지표시(15조, 15조의2)	품질인증(5조) 우수농산물인증(7조의2) 지리적 표시의 등록(8조)	국립농산물품질관리원장의 소관업무가 많지만, 지리적 표시는 지리적표시등록심의회의 심의를 거침
친환경농업육성법		친환경농산물의 인증(17조)	인증에 관한 권한은 국립농산물품질관리원장에게 있음
축산물가공처리법	축산물의 기준 및 규격(4조) 용기등의 규격(5조) 축산물의 표시기준(6조)		국립검역원장의 권한사항
수산물품질관리법	수산물표준규격(5조) 원산지표시(10조) 유전자변형수산물의 표시(11조)	품질인증(6조) 친환경수산물인증(8조의3) 지리적표시의 등록(9조)	국립수산물품질관리원장에게 인증관련 권한
식품위생법	기준과 규격(7조, 9조) 표시기준(10조) 식품의 영양표시(10조의2) 쌀·김치류의 원산지 및 육류의 원산지등 표시(10조의3)		

² 콩, 옥수수는 예외

3.5. 식품산업 관련 법체계 정비 미흡

식품산업의 성장을 배경으로 2007년 「식품산업진흥법」이 제정되었으나, 범위와 법 구성 측면 등에서 불완전하여 여러 가지 미흡한 측면이 나타나고 있다. 법률적 측면에서 제기되는 문제점은 세 가지로 요약될 수 있다.

우선 「식품산업진흥법」이 제정되면서 「농산물가공산업육성법」이 폐지되었으나 수산물 가공산업 및 임산물 가공산업과 관련된 법률이 존속됨에 따라 각 법의 적용대상이 되는 ‘식품산업’의 범위가 불분명할 수 있다. 수산물의 경우 「수산물품질관리법」과 「해양수산물발전기본법」이, 임산물의 경우 「임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률」과 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」이 관련된다.

둘째, 산업진흥법률은 진흥대상의 구체성, 진흥정책의 현실성, 진흥수단의 효율성 등을 핵심적 요소로 하고 있음에도 불구하고 「식품산업진흥법」에는 진흥법제의 요소가 구비되지 못한 것으로 평가된다. 산업의 정의를 정확히 함으로써 진흥의 대상이 구체적으로 명시되어야 함에도 불구하고, 「식품산업진흥법」에서 정책 대상으로 강조되고 있는 식재료, 외식, 한식 등에 대한 정의가 포함되어 있지 않아 정책대상이 불분명한 한계가 있다.

셋째, 식품산업 진흥 기금관련 조항과 식품산업 단체 설립 관련 조항이 「식품산업진흥법」이나 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」이 아니라, 「식품위생법」에 규정되어 있어 식품산업 진흥정책을 지원하지 못하고 있다. 관련 법 조항으로는 「식품위생법」 제10장 식품위생단체의 1절 동업자조항과 2절 식품공업협회조항에 근거하여 식품산업 관련 협회 등이 설립, 제71조에 식품진흥기금조항 규정이 있다.

4. 식품 관련 법 규정 평가

4.1. 정의, 범위

식품에 대한 정의는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 「식품위생법」에 중복하여 규정되어 있으며, 정의에 차이가 있다<표 6>. 「식품위생법」에는 식품을 의약품으로 섭취하는 것을 제외한 모든 음식물로 정의함으로써 식품과 의약품을 구분하고 있다.³ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 농산물과 식품의 연관성을 강조하기 위해 식품을

‘먹거나 마실 수 있는 농산물’과 ‘농산물을 원료로 하는 모든 음식물’로 정의하고 있다.

『식품위생법』에서 규정하는 음식물은 먹거나 마시는 등 구강을 통해 도달되는 성분 이므로, 바르거나 주사기로 주사하는 등의 특별영양을 목적으로 섭취하는 것과 질병의 진단·치료·경감·치치·예방을 목적으로 하는 음식물은 식품으로 규정할 수 있는지 여부를 판정하기 어려운 문제점 등이 제기될 수 있다.

『농업·농촌 및 식품산업 기본법』의 정의를 따를 경우 농산물은 ‘농업활동으로 생산되는 산물(3조 6호)’이며, ‘농업은 농업작물재배업, 축산업, 임업 및 이와 관련된 산업(3조 1호)’으로 정의되기 때문에 농산물로 명확히 분류되기 어려운 산물을 원료로 하는 경우 식품의 범위에 포함 여부가 불분명하다. 수산식품은 입법예고 되어있는 『농어업·농어촌 및 식품산업 기본법』에서 명시되고 있으나, 물, 소금, 기타 농산물로 분명하게 분류되기 어려운 물질을 원료로 하는 경우가 존재한다⁴.

표 6. 식품에 대한 정의 비교

농업·농촌 및 식품산업 기본법	식품위생법
제3조 (정의) 7. 「식품」이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농산물 나. 농산물을 원료로 하는 모든 음식물	제2조 (정의) 1. 「식품」이라 함은 모든 음식물을 말한다. 다만, 의약으로서 섭취하는 것은 제외한다.

식품표시관련 법률이 품목에 따라 분리·운영될 뿐만 아니라 대상품목이 각 법에서 분명히 구분되지 않아 생산자와 법 집행자 입장에서 혼란이 예상된다. 특히 1차생산물과 가공식품의 규정이 명확하지 않아 동일 식품에 대해 적용기준이 다르게 규정될 가능성이 있다.

³ 식품과 의약품으로 양분하는 이유는 식품은 그 생산자가 자유롭게 제조하여 판매하는 것을 원칙으로 하지만(행정청의 공권적 개입은 기본권의 침해이므로 이를 정당화시켜 주는 근거, 가령 소비자의 건강·소비자에 대한 올바른 정보제공·공정한 경쟁 등이 있을 때 가능), 의약품은 금지된 것을 허용하는 것이 원칙이기 때문임(약사법 제31조 이하의 의약품, 신약은 식품의약품안전청장의 허가를 받아야 제조할 수 있음을 정하고 있다). 식품과 의약품의 중간영역을 점하고 있는 것이 건강기능식품임. 건강기능식품의 제조는 식품의약품안전청장의 허가를 얻어야 건강기능식품으로 인정받는 식품을 제조·판매할 수 있음(건강기능식품법 제5조 이하).

⁴ 『농어업·농어촌 및 식품산업 기본법』 제3조(정의) 7. ‘식품’이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.; 가. 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농수산물. 나. 농수산물을 원료로 하는 모든 음식물.

가공식품의 범위에 대해서 「식품위생법」에서는 가공정도를 기준으로 포함여부를 규정하고 있는데, 같은 법률상에서도 적용범위 규정에 차이가 있는 것으로 나타난다<표 7>. 즉, “식품공전”과 「식품위생법시행령」 13조에 의하면 가공식품 범위에서 가공과정 중 위생상 위해발생의 우려가 없고 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 단순처리한 것은 제외된 반면 동 시행규칙 11조에 의하면 가공과정을 거처도 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 처리된 것을 포함하고 있다.

표 7. 식품 표시관련 법률에서 가공식품 범위규정 비교

법 률	규 정	
가공 식품	식품산업진흥법	‘전통식품’, ‘유기가공식품’ 정의
	식품위생법시행령 (13조)	가공과정 중 위생상 위해발생의 우려가 없고 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 단순처리한 것은 제외
	식품위생법시행규칙 (11조 별표6)	식품등의 수입신고 및 검사규정에서 가공과정을 거처도 식품의 상태를 관능으로 확인할 수 있도록 처리된 것을 포함
	식품공전(1.총칙)	식품원료에 식품 또는 식품첨가물을 가하거나, 그 원형을 알아볼 수 없을 정도로 변형시키거나 변형시킨 것을 서로 혼합 또는 이 혼합물에 식품 또는 식품첨가물을 사용하여 제조·가공·포장한 식품
	축산물가공처리법 (2조)	햄류·소시지류·베이컨류·건조저장육류·양념육류, 기타 식육, 우유류·저지방우유류·분유류·발효유류·버터류·치즈류, 기타 원유, 라향액·란백액·전란분, 기타 알 가공
	수산물품질관리법 (2조)	수산물을 대통령령으로 정하는 원료 또는 재료의 사용비율 또는 성분함량 등의 기준에 따라 가공한 제품
	수산물품질관리법 시행령(2조)	수산물을 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품 또는 수산물·수산가공품의 함량이 농산물 또는 그 가공품의 함량보다 많은 가공품
건강기능식품	건강기능식품에 관한 법률(3조)	인체에 유용한 기능성을 가진 원료나 성분을 사용하여 제조한 식품
주류	주세법(3조)	주정과 알콜분 1도이상의 음료를 지칭
식용염	염관리법(2조)	① 천일염: 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염 ② 이온 교환막식 기계제법을 이용한 염: 바닷물을 이온 교환막에 전기 투석시켜 함수를 제조하거나 그 함수를 증발시설에 넣어 제조한 결정체염
먹는물	먹는물관리법(3조)	먹는 데에 통상 사용하는 자연 상태의 물, 자연 상태의 물을 먹기에 적합하도록 처리한 수돗물, 먹는샘물, 먹는해양심층수등을 지칭

농수축산물의 가공식품에 대한 규정은 각각 「식품산업진흥법」, 「수산물품질관리법」, 「축산물가공처리법」에 명시되어 있으나, 「식품위생법」과 같이 가공 정도를 기준으로 한 것이 아니고 제품 종류와 함량 등으로 설정되어 있다. 「식품산업진흥법」에는 ‘농산물의 생산지에서 농산물을 단순가공하거나 농산물을 원료 또는 재료로 하여 제조·가공한 식품 및 민예품’으로 정의하고 있으며, 「축산물가공처리법」에는 ‘햄류, 소시지류, 베이컨류, 건조저장육류, 양념육류, 기타식육가공한 것’으로 나열하고 있다. 또한 「수산물품질관리법」에는 ‘수산물을 재료의 50% 넘게 사용하여 가공한 제품 또는 수산물·수산가공품의 함량이 농산물·농산가공품 함량보다 많은 가공품’으로 정의하여 수산물 함량을 기준으로 가공품을 설정하고 있다. 따라서 법률마다 가공식품 분류 기준에 차이가 있어 동일대상품목이 중복되거나, 누락될 수 있는 가능성이 있다.

축산물의 경우 육함량 50% 미만이면 식품의약품안전청 소관 품목이었으나, 최근 (2008.3.25개정) “식품공전”에서 50% 미만 축산물 함량 제품 대상 규정이 삭제되었다.⁵ “식품공전”에서 식육가공품에 대한 정의가 개정됨에 따라 축산물가공기준에서 50% 미만제품에 대한 규격이 마련될 필요가 있다.

4.2. 업종 허가·신고업무

1차생산 단계로부터 생산물을 공급받아 식품으로 판매하기 위해 이를 집적 분류, 가공하는 자에 대해서는 식품의 위생과 안전을 위한 관리차원에서 그 영업을 허가, 신고, 등록하도록 할 필요가 있다. 식품 관련 업종의 허가 및 신고업무는 대상 식품류를 기준으로 관련 법률을 근거로 분산되어 운영되고 있다. 식품가공 관련 업체의 허가 및 신고업무는 「식품위생법」을 근거로 하고 있으며, 축산물, 수산물, 소금, 양곡, 물, 건강기능식품 관련 가공업체는 각각 관련 법률에 근거하고 있다.

식품제조·가공업종에서 생산되는 식품에 대한 허가, 신고, 등록 업무를 식품의약품안전청장(지방식품의약품안전청 포함)과 농림수산식품부장관(농산물품질관리원, 검역원 포함) 등 중앙행정부처가 직접 담당하며, 지방자치단체에 너무 좁은 범위의 권한만을 이양하는 측면이 있다. 중앙행정부처는 과중한 행정부담으로 인해 식품의 위험관리의 관제탑으로서의 역할, 즉 위험에 관한 정보의 수집과 분석, 위험평가방법의 개선,

⁵ 식품공전에서 ‘식육 또는 알가공품은 식육 또는 알이나 이를 주원료로 하여 제조·가공한 것을 말한다(다만, 「축산물 가공기준 및 성분규격」에 해당되지 않는 것을 말한다)’

관리방법의 효율화를 위한 정책수립 등의 역할이 소홀해질 수 있다. 또한 허가 및 신고 업무를 담당하는 시장·군수·구청장의 입장에서는 기준을 제시하는 중앙행정부처가 다를 경우 업무 수행에 혼란을 겪을 수 있다. 영업자 입장에서도 시장·군수·구청장에게 허가신청 또는 신고를 하는 것이 편리하다.

4.3. 기준 및 규격

『식품위생법』 7조에서는 판매를 목적으로 하는 식품등과 식품첨가물에 대한 위생기준과 성분규격(품질규격)을 규정하는데, 축산물·주류·소금·수산물 등 각 품목별로 부처별 소관 개별 법령에서 필요한 기준·규격을 규정하고 있어 중복하여 관리할 소지가 있다. 동일하거나 유사한 기준·규격 설정 업무를 각 소관부처에서 분산하여 수행함으로써 위해 관련 기준 설정 업무의 객관성이 저해되며, 생산자 측면에서 이중규제에 따른 경제적 손실과 소비자 혼란이 예상된다.

『축산물가공처리법』 제4조에 의하면 농림수산식품부장관은 축산식품의 가공·보존 방법에 관한 기준, 축산식품의 성분에 관한 규격, 축산식품의 위생등급에 관한 기준을 정하여 고시할 수 있다. 축산물에 함유된 유해물질의 잔류허용기준과 첨가물 사용기준은 식품의약품안전청과 협의토록 설정되어 있는 반면, 용기와 검인용색소 등의 위생규격 등은 농림수산식품부가 독자적으로 설정토록 되어 있어 보건복지가족부가 관리하는 『식품위생법』의 규격과 상충할 소지가 있다.

4.4. 표시 및 인증제도

식품의 표시기준이 식품별로 소관부처에 따라 여러 법률에서 규정되어 있고, 품질인증제도가 인증의 성격과 품목에 따라 구분되어 다양하게 실시됨에 따라 특별한 근거 없이 표시방식, 인증절차, 위반제재 등 시행규정에 차이가 있다. 인증업무 담당기관도 농산물품질관리원에서 농산물관련 대부분(지리적표시는 지리적표시등록심의회) 인증업무와 전통식품 및 친환경농산물 인증업무를, 수의과학검역원에서 축산물을, 수산물품질관리원에서 수산물을 담당한다.

또한 인증제도의 경우 관련 제도 간 연계성이 결여되는 문제점이 있다. 예를 들어 친환경농산물인증의 경우 『친환경농산물육성법』, 유기가공식품의 경우 『식품산업진흥

법」, 유기식품 표시는 「식품위생법」으로 분산되어 규정됨에 따라 제도간의 조화와 연계성이 떨어진다. 즉, 유기농산물 인증은 「친환경농업육성법」 제17조의 친환경농산물 인증에 근거하여 반드시 인증을 받은 농산물에 한해 유기농산물 표시가 가능하다. 유기가공품인증은 「식품산업진흥법」 제23조(유기가공식품의 인증)를 바탕으로 시행되며, 유기농산물을 95% 이상 사용하고 제조·가공과정이 적합해야 한다.

표시에 대한 단속업무의 성격이 유사함에도 불구하고 대상품목과 제도별로 단속업무가 분산됨에 따라 사후관리업무가 통합적으로 이루어지지 못한다. 더욱이 사후관리 법률 간의 연계성 미비는 법률 간에 불일치되는 조항들이 현실적인 모순·갈등관계로 나타날 수밖에 없는 조건이 되었다.

GMO(Genetically Modified Organism) 식품표시제도의 경우 「농산물품질관리법」, 「수산물품질관리법」, 「식품위생법」에 의해 운영되며, 각 법에는 GMO 용어 해석의 차이에 따라 제도의 명칭과 정의가 다르게 규정되어 있다. 「농산물품질관리법」(16조)과 「수산물품질관리법」(11조)에서는 GMO를 ‘유전자변형농산물’ 또는 ‘유전자변형수산물’로 명명하며, ‘인공적으로 유전자를 분리 또는 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농수산물’로 규정한다. 반면 「식품위생법」(10조)에서는 GM식품을 ‘생물의 유전자중 유용한 유전자만을 취하여 다른 생물체의 유전자와 결합시키는 등의 유전자재조합기술을 활용하여 재배·육성된 농·축·수산물등을 원료로 하여 제조·가공한 식품 또는 식품첨가물’로 규정하고 있다. 품목선정절차의 경우도 「수산물품질관리법」에서는 수산물품질관리심의회의 심의를 거쳐 농림수산식품부장관이 표시품목을 선정하여 고시하는 반면, 「농산물품질관리법」에서는 「식품위생법」 제15조에 따른 안전성평가 결과 식약청장이 식용으로 적합하다고 인정하여 고시한 품목으로 규정한다. 위반에 대한 제재에 있어서는 「수산물품질관리법」상에는 시정명령조항이 포함되었다는 점에서 차이가 있다.

원산지표시의 경우 가공식품과 농산물 관련 규정은 「농산물 품질관리법」에, 수산물과 수산가공식품에 대한 원산지표시대상품목은 「수산물품질관리법」에, 수출입 물품의 원산지표시는 「대외무역법」 23조에 규정되어 있다. 원산지표시제도는 농산물과 가공식품 대상 표시제도가 통합 운영되고 있으나, 원산지 표시대상 품목의 정의·분류체계는 「식품위생법」을 근거로 하는 “식품공전”을 준용하고 있다. 또한 「건강기능식품에 관한 법률」 제정 이후 영양보충용식품과 인삼·홍삼제품 등은 구분됨에 따라 가공식품의 표시대상품목도 분산·운영됨에 따른 혼란과 불일치가 발생한다.

표시대상 지정 농산물과 수산물 가공형태는 어떤 품목으로 가공하느냐에 따라 원산지 표시를 하지 않아도 되는 경우가 발생하며, 역으로 원산지 표시대상 가공식품의 경우 원료에 대해서는 예외조항 등을 두어 원산지 표시의무가 부과되지 않을 수 있는 문

제정이 있다. 또한 수입원료를 이용하여 국내에서 생산한 가공식품의 원산지 판정에서도 법률간에 규정 차이가 있다. 「대외무역법」에서는 ‘수입물품의 생산·제조·가공과정에 2개 이상의 국가가 관련될 경우 최종적으로 실질적인 변형을 행하여 그 물품의 본질적 특성을 부여하는 활동을 행한 국가를 원산지로 한다’고 규정하고 있다. 즉, 수입원료를 이용한 가공식품의 경우 단순가공형태가 아니라면 국내산으로 규정될 소지가 있다. 반면 「농산물품질관리법시행령」과 「수산물품질관리법시행령」에서는 수입농수산물과 농수산물가공품의 원산지표시기준이 기본적으로는 「대외무역법」을 따르고 있지만, 「농산물품질관리법」에는 ‘수입농산물 등을 국내에서 가공한 경우 당해 가공품의 원산지는 그 가공품에 제공된 수입농산물 또는 수입가공품의 원산지로 본다’는 단서조항을 포함하고 있다. 이 단서조항은 수입농산물로 가공시 제품의 원산지를 수입농산물(수입가공품)의 원산지로 규정하고 있어 「대외무역법」과 근본적으로 상충되는 조항이다. 또한 「농산물품질관리법시행령」의 경우 수입농산물의 비중에 대한 언급이 없어 수입농산물(수입가공품)이 어느 정도 이용될 경우 수입산으로 규정되는 지에 대해 명시되어 있지 않기 때문에 규정을 엄격히 적용하기 어렵다. 음식점 원산지규정은 「농산물품질관리법」과 「식품위생법」에 규정되어 있으며, 대상음식점과 표시품목 관련 규정이 불일치함에 따라 혼란이 발생하고 있다. 「농산물품질관리법」은 모든 식품접객업 및 집단급식소를 대상으로 하는 반면, 「식품위생법」에서는 영업장 면적이 100제곱미터 이상인 휴게음식점업, 일반음식점업, 위탁급식업으로 대상을 국한하고 있다. 또한 「농산물품질관리법」에서는 식육·포장육·식육가공품을 표시대상으로 규정하는 반면, 「식품위생법」에서는 용도에 따라 구이용, 탕용, 찜용, 튀김용 또는 육회용에 한정하여 표시의무를 부과하고 있다.

「식품위생법」에서의 ‘위해요소중점관리기준’은 일반식품제조·가공업체를 대상으로 하며, 「축산물가공처리법」과 「수산물품질관리법」은 각각 도축장 및 축산물 가공장과 수산물 생산·가공시설에 대한 위해요소중점관리기준을 규정하는 등 품목별로 위해요소중점관리 지정기준 및 의무적용 대상 업체의 선정기준이 상이하다.⁶ 따라서 다양한 제품을 생산하는 업체의 경우 소관부처별로 여러 가지 법률에 근거하여 인증을 요구함으로써 업무적 및 경제적 부담 등이 가중될 수 있다. 예를 들어 유사시설 및 공정으로 아이스크림과 빙과류를 제조한 경우, 아이스크림은 「축산물가공처리법」으로 빙과류는

⁶ ‘위해요소중점관리기준’은 식품의 원료관리, 제조·가공·조리 및 유통의 모든 과정에서 위해한 물질이 식품에 혼입되거나 식품이 오염되는 것을 방지하기 위하여 각 과정을 중점적으로 관리하는 기준을 말함.

「식품위생법」의 대상으로 구분되며 위해요소중점관리기준은 개별법에 따라 각각 지정 받음으로써 중복규제 받아야 한다. 위해요소중점관리기준의 절차와 표시방법은 제도간 유사하나, 위반제재규정에 큰 차이가 있다. 「수산물품질관리법」은 위반시 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 규정한 반면, 「축산물가공처리법」과 「식품위생법」에서는 과태료만 규정되어 있고 벌금도 각각 100만원 이하, 300만원 이하이다.

식품표시기준의 경우 산물형태의 농수산물에 대한 품질표시의 법적 근거가 마련되지 않고, 포장제품에 대한 표시항목규정도 표준규격품 여부에 따라 적용기준이 상이한 문제점이 있다. 포장농수산물의 경우 표준규격품은 「농산물품질관리법」과 「수산물품질관리법」에 규정되며, 표준규격품임을 표시할 때 품목, 산지, 품종, 등급, 무게 또는 개수, 산년(곡류에 한함), 생산자 또는 생산자단체 명칭 및 전화번호를 표시해야 한다. 반면 포장농수산물 중에서 비표준규격품은 「식품위생법」에 분리되어 규정되며, 표시사항은 제품명, 식품유형(별도지정), 업소명 및 소재지, 제조연월일(별도지정), 유통기한(식품첨가물과 기구 또는 용기·포장 제외), 내용량(기구 또는 용기·포장 제외), 원재료명 및 함량, 성분명 및 함량, 영양성분(별도지정), 기타 등으로 규정되어 있다. 따라서 포장농수산물의 경우 표준규격품 여부에 따라 다른 법률이 규정되고 표시기준이 일치하지 않아 소비자의 혼란을 초래할 수 있다. 비표준규격 포장농산물은 산지, 품종, 등급의 품질정보가 제공되지 않고 유통기한 등 가공식품과 동일한 항목이 적용되는 등 농수산물 특성이 반영되지 못하는 문제점이 있다.

「축산물가공처리법」과 「식품위생법」의 표시항목은 유사해 보이나, 여러 항목에서 이들 법률 간의 표시항목에 대한 기준이 상이하다. 「식품등의 표시기준」에서 삭제(2002.7.28)된 ‘표시사항이 인쇄된 라벨 사용’의 경우 「축산물의 표시기준」에서는 조정이 되지 않아 라벨 사용이 허용되는 등 표시기준의 불일치 문제가 야기된다. 냉장식품을 냉동식품으로 전환하는 경우 표시규정은 「축산물의 표시기준」에는 있으나 「식품등의 표시기준」에는 포함되지 않는 항목이다.

허위표시의 경우 벌칙규정이 동일한 행위에 대한 벌칙임에도 불구하고 제도별, 법률별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 「식품위생법」의 경우 표시 위반이나 허위표시 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금을, 「축산물가공처리법」에서는 일반표시와 허위표시 위반시는 1년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금이 규정되어 있다. 특히 허위표시와 관련하여서는 「표시광고의 공정화에 관한 법률」에도 근거조항이 있는데, 이 법에서는 위반시 2년 이하 징역이나 1억 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있는 것으로 규정된다. 따라서 표시위반에 대한 벌칙규정에 일관성이 없으며, 우선적용 규정 등이 없기 때문에 어떠한 단속에 의해 적발되느냐 여부에 따라서 다른 벌칙을 받을 수 있는

모순에 직면하고 있다.⁷

5. 결론

소득향상과 식품위해물질 증가 등으로 소비자들의 건강에 대한 관심이 증대함에 따라 식품 품질수준에 영향을 미치는 요소 중에서 영양, 안전성의 중요성이 확대되고 있다. 소비자들은 과거 식품에 대한 품질 평가 시 규격이나 맛을 중시하였으나, 최근에는 식품 구입 시 안전성을 중시하는 특징을 보인다.⁸ 소비자의 관점에서나 식품산업의 관점에서 볼 때, 식품의 위생·안전은 식품의 품질을 결정하는 요소이다. 따라서 장기적으로는 식품과 관련된 위생·안전·품질의 문제를 일관된 정책목표를 가지고, 통합적으로 규율하는 식품법(가칭 식품기본법)의 제정을 검토할 필요가 있다. 유럽연합의 예를 보더라도 식품의 위생, 안전, 품질은 모두 유럽연합 집행위원회의 건강소비자국에서 관장하고 있고, Codex의 식품규정 위원회 역시 위의 모든 요소에 대해 기준을 설정하는 일을 위원회의 업무로 삼고 있다. 영국에서는 보건부(Department of Health, DH)와 환경식품농촌부(Department of Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)가 식품 업무를 분장하고 있음에도 불구하고 단일한 법률인 「식품안전법」에서 통합하여 규율하며, 이 법률에 근거하여 DH와 DEFRA가 각각 위생, 안전, 품질에 관련한 명령들을 제정한다. 독일의 농림수산식품부 역시 식품의 위생, 안전, 품질의 문제를 구분하지 않고 그 전체를 자신의 업무로 관장한다.

한편 식품기본법 통합안은 식품 관련 법률이 하나로 통합됨으로써 분산체제로 인해 발생할 수 있는 많은 모순이 해결 가능하다는 장점이 있는 반면 기존의 기본법을 통합하여 대체해야 하므로 식품 관련 법체계의 대폭적인 조정 필요하고, 기존 소관부처들로부터 반발이 예상된다. 단기적으로는 기존 행정의 업무분장이나 식품산업의 새로운

⁷ 원산지 허위표시에 대해 인천지방법원과 전주지방법원에서 달리 판결한 사례가 있음. 인천지방법원(2004.6.4, 2004고단1724)은 중국산 배추와 양념을 섞어 사용한 포기김치에 ‘국내산’으로 표시한 경우 원산지표시 규정을 위배하지 않았다고 판단한 반면, 전주지방법원(2004.12.17, 2004노1353)은 중국산 대파 양념을 사용한 포기김치에 ‘한국산’으로 기재한 경우 원산지 표시 규정을 위배하였다고 판단함.

⁸ 소비자들은 채소 구입 시 품질(맛)(36.1%), 안전성(21.1%)을, 육류 구입 시 원산지(43.8%)와 안전성(23.6%)을 우선 고려하고 있었음(한국농촌경제연구원(2008))

경향 등을 감안하여 부처별 업무분담과 관련 법률의 유기적 관련성을 정립·조정이 필요하다. 품질 표시와 관련하여 현재 개별법에 흩어져 있는 식품 관련규정 중에서 농산물, 수산물, 축산물, 가공식품에 공통적으로 적용될 수 있는 요소를 추출하여, 그들을 모아 식품의 품질에 관한 통합법(가칭 식품품질표시법)을 만들 필요가 있다. 통합 대상은 농산물 등과 그 가공식품의 품질에 관한 사항과 이들의 관리에 관한 사항 등이다.

식품 관련 법률 체계 개편의 또 하나의 방향은 식품관련법과 식품산업육성법의 분리이다. 식품에 관한 각종의 규제(위생, 안전성, 품질, 표시 등)는 자유로운 무역을 저해하는 기술적 장벽으로 인정될 수 있다. 식품에 관하여 생산자와 소비자 간 이해 상충이 가능하므로 식품법과 식품산업진흥법이 분리되지 않을 경우 정책목표가 불분명하며, 국민의 불신이 우려된다. 또한 위생은 규제적인 성격이 강해서 진흥과 같이 두는 것은 제약이 될 수 있다. 따라서 소비자의 안전, 올바른 정보제공을 통한 소비자의 선택권의 보장, 생산자 간의 공정한 경쟁의 보장이라는 관점에서 농림수산물 및 가공식품과 관련된 식품법을 정비하고, 다른 한편에서는 산업적 관점에서 친환경농업 및 관련 식품산업의 육성법으로 양분하는 것이 바람직하다. 이 경우 농업 등의 육성 및 관련식품산업의 육성을 내용으로 하는 법률은 각각 다양한 특성을 가지고 있기 때문에 개별법 형태를 그대로 두는 것이 더 바람직할 수 있다.

또한 「식품산업진흥법」이 활성화되기 위해서는 진흥의 대상을 분명히 하기 위해 관련 정의에 대한 규정을 수정·보완할 필요가 있다. 현재 식품의 정의에 기초할 경우 농수산물 원료가 강조됨에 따라 식품의 범위가 제한적으로 규정될 가능성이 있다. 임산물 가공산업의 경우 별도의 법률에서 규정됨으로써 진흥의 대상인 식품산업의 범위가 불분명한 측면이 있다. 식품에 대해 포괄적으로 정의하되 식품에 포함되지 않는 예외 규정에 대해서는 구체적으로 명시함으로써 식품산업의 정책 대상과 일치하도록 규정되어야 할 것이다.⁹ 또한 「식품산업진흥법」의 대상이 구체화되기 위해서는 관련 용어

9

국가	법률	정의
유럽연합	식품기본명령	가공되거나 부분적으로 가공되거나 또는 가공되지 않은 상태로 인간이 섭취하는, 또는 합리적 판단에 따라 그렇게 예상할 수 있는 모든 물질 또는 제품
영국	식품안전법	(a) 음료 (b) 인간소비를 목적으로 하는, 영양가치 없는 품목과 물질 ¹ (c) 씹는 껌과 기타 이와 같은 제품 (d) 식품의 준비에 구성 재료로서 사용되는 물질 또는 이러한 것
독일	식품, 생활필수품 및 사료법	EU의 기본명령 178/2002에서 규정한 식품

정의의 적합성에 대한 평가와 누락된 정의 보완이 필요할 것으로 보인다. 진흥정책의 효율적인 운영을 위해서는 구체적인 진흥수단으로서 진흥사업의 예산과 조직에 대한 조항이 법률 내에 뒷받침되어야 하므로 이에 대한 검토가 필요하다. 진흥법에 협회 및 진흥회 설립조항을 포함한 사례는 「관광진흥법」, 「문화예술진흥법」, 「보건의료기술진흥법」, 「낙농진흥법」, 「소프트웨어산업진흥법」 등이다. 기금관련 조항은 대체로 기본법이나 진흥법에 포함되어 관련 산업을 지원하고 있다. 기본법에 기금관련 조항이 포함된 사례는 「과학기술기본법」, 「관광기본법」, 「근로자복지기본법」, 「문화산업진흥기본법」, 「여성발전기본법」, 「재난 및 안전 관리기본법」, 「정보화촉진기본법」, 「청소년기본법」 등 다수이다. 진흥법에 기금관련 조항이 포함된 사례는 「문화예술진흥법」, 「보건의료기술진흥법」, 「산업디자인진흥법」 등이 있다.

참고 문헌

- 곽명섭. 2004. “식품관리체계의 문제점 및 개선방안: 수입식품과 학교급식을 중심으로.” 「국회보」 통권460호. pp. 108-113. 서울: 국회사무처.
- 류창호. 2004. 「식품안전법제의 체계화에 관한 연구 - 식품안전기본법의 입법제안을 중심으로」. 한국법제연구원.
- 양병우, 박봉균, 이병오, 황수철. 2003. 「축산식품 안전전략 개발에 관한 연구」. 농정연구센터.
- 이계임 등. 2008. 「식품 관련 법체계 개편을 위한 기초연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이계임, 최지현, 김민정. 2004. 「농산물 표시제도 개선」. C2004-32. 한국농촌경제연구원.
- 이계임, 최지현, 김민정, 한규재. 2005a. 「농식품 품질경쟁력 제고를 위한 식품표시제도의 효율적 운영방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이계임, 최지현, 김민정. 2005b. 「농산물가공품의 원산지표시제도 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이세정. 2006. 「건강기능식품법제에 관한 비교법적 연구」. 한국법제연구원.
- 이원우, 송재성, 이철호. 2007. “식품안전법제 개혁을 위한 정책 제안.” 식품법포럼.
- 최지현, 이계임, 김철민, 김민정. 2004. 「선진국의 식품안전관리체계와 국내 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 2008. 「농업·농촌에 대한 2008년 국민의식조사 보고서」. 한국농촌경제연구원.

원고 접수일: 2009년 5월 18일 원고 심사일: 2009년 6월 1일 심사 완료일: 2009년 7월 13일
