

일본 식품안전 정책 동향*

이 병 오

(강원대학교 농업자원경제학과 교수)

타무라 요시히로(田村善弘)

(일본 나고야경제대학 현대경제학과 교수)

1. 광우병(BSE) 이후 일본 식품안전정책의 변화

1.1. 기존 식품안전 행정체계의 문제점

2001년 9월 광우병(BSE) 발생을 계기로 일본은 식품안전 행정체계를 위험분석체계(Risk Analysis)를 근간으로 하여 대폭 개편하였다. 그 후 국민의 건강과 소비자보호를 정책의 최우선에 두고 지속적으로 제도를 개선해 나가고 있다.

광우병 발생 이전의 일본 식품안전 행정체계에 대해 전문가들은 다음과 같은 문제점들을 지적하였다. 예컨대, 위기의식의 결여 및 위기관리체제 미흡, 생산자우선 및 소비자보호 경시의 행정, 정책결정 과정이 불투명한 행정기구, 농림수산성과 후생노동성의 협력부족, 전문가의 의견을 잘 반영하지 않는 행정, 정보공개의 불철저와 소비자의 이해부족, 법률과 제도의 문제점 등이다.

특히 법률과 제도 면에서는 식품위생법 등 식품의 안전성을 확보하기 위한 법률이나 JAS법(일본농업표준법) 등 식품표시와 관련된 법의 벌칙이 대체로 가벼워 범죄억제 효과가 적고 위반사례가 속출한다는 점, 소비자보호를 기본으로 하면서 식품의 안전을 포괄적으로 확보하기 위한 법률이 없고, 위험분석체계를 도입하려 해도 과학적인

* (boleee@kangwon.ac.kr 033-250-8662).

위험평가를 담당할 조직이 없으며, 나아가서 소비자보호를 책임질 조직이나 정보공개를 전담할 조직이 없고, 관련 조직 간에 위험 정보교환(Risk Communication)을 수행할 조직도 없다는 점 등이 지적되었다.

1.2. 새로운 식품안전 행정체계의 출범

위에서 제기된 문제점들을 해소하고, 보다 효율적이고 과학적인 식품안전 행정체계를 구축하고자, 2003년 4월 위험분석체계를 근간으로 한 「식품안전기본법」을 제정하

표 1 일본의 주요 가축질병, 식품사고, 식품·소비자 정책(2000년 이후)

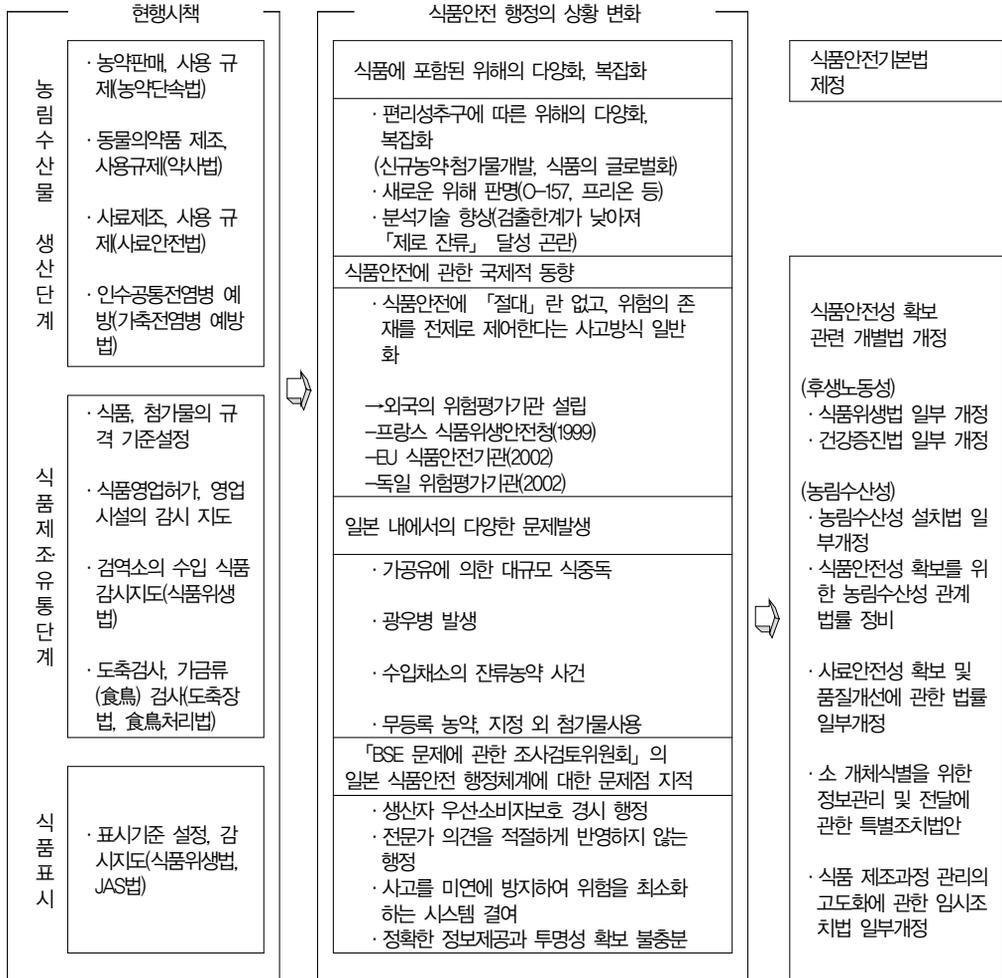
연도	가축질병·식품사고·식품정책·소비자행정
2000	GM 식품의 안전성 심사 의무화에 관한 고시 공포(5월) 유카지두시 유업(雪印乳業) 식중독 사고 발생(발병자수 14,849명)(6월) 일부 식품에서 GM 옥수수 '스타링크' 검출(10월)
2001	스넥과자에서 안전성 미심사의 감자 '뉴 리프 플러스' 검출-대규모 회수(5월) 다진 쇠고기에서 O-157 발생(5월) 광우병(BSE) 발생(9월)-쇠고기가격 절반 이하로 폭락 광우병 도축 전체 두수 검사-특정 위험부위(SRM) 제거 의무화(10월) 중국산 냉동 시금치에서 잔류농약 기준치 초과 발생(12월)
2002	대형 식품회사 쇠고기 원산지 위장표시 발각-사회문제로 부각(2월) 「BSE 대책 특별조치법」 공포(6월) 「농약단속법」 개정(7월) 식품표시에 관한 공동회의 개최(12월)
2003	「식품안전기본법」 공포(식품안전위원회 설치 등)(5월) 식품 안전·안심을 위한 정책 大綱 공포(6월) 생산정보 공표 JAS규격(쇠고기) 제정(10월) 미국에서 BSE 감염소 확인-미국으로부터 쇠고기 수입 금지
2004	고병원성 조류 인플루엔자(AI) 발생(1월) 「소비자보호기본법」을 「소비자기본법」으로 개칭(6월) 「공익 통보자(公益 通報者) 보호법」 공포(6월)
2005	「식생활교육기본법」 공포(6월)
2006	「소비생활용품 제품 안전법」 개정(12월)
2007	식품 위장 표시 사건 발각(미트 호프 사건 등)
2008	중국 냉동만두 사건(1월) 쌀 비정규 유통 문제(9월)
2009	쌀 이력제법 공포(4월) 소비자청 설립-소비자위원회(9월) 신종 플루(신형 인플루엔자) 유행(9월)
2010	전국 소비생활정보 네트워크 시스템 「PIO-NET2010」 운용 개시(3월) 구제역 발생(4월)
2011	동일본 대지진·원자력발전소 사고 발생-방사성 물질에 대한 불안감 확산(3월) 생식용 쇠고기(육회, 생간) 집단 식중독 발생(4월)
2012	「소비자교육 추진에 관한 법률」 공포(8월) 「소비자기본법」 개정(8월) 「소비자안전법」 개정(8월)-소비자안전 조사위원회 발족(10월)

자료: 소비자청 2014. 「핸드북 소비자 2014」에서 식품 관련부분 발췌

여 동년 5월 공포하였다. 이 법에 의거하여 내각부에 독립적으로 위험평가 기능을 담당할 「식품안전위원회」가 설치되었다<표 1 참조>.

물론 위험관리의 주체가 될 후생노동성이나 농림수산성은 새로운 식품행정시스템에 맞도록 기존의 법령을 개정하거나 신설하는 작업도 병행하고 있다. 예를 들어, 후생노동성에서는 식품위생법과 건강증진법을 일부 개정하고 조직개편을 단행하였으며, 농림수산성에서도 본부와 지방조직을 재편함과 아울러 사료 및 식품제조 관련법을 일부 개정하고 쇠고기이력제법 등을 새로 제정하였다<그림 1 참조>.

그림 1 일본의 식품안전 행정체계 변화과정



1.3. 식품안전기본법과 식품안전위원회

1.3.1. 식품안전기본법

(1) 목적 및 기본이념

국민의 건강보호가 무엇보다 중요하다는 기본인식 하에 식품안전성 확보를 위해 필요한 조치를 강구한다. 이를 위해 식품공급 과정의 각 단계별로 식품안전성 확보를 위해 필요한 조치를 적절히 강구하여야 한다. 또, 국제적 동향과 국민의 의견을 배려하면서 과학적 식견을 토대로 식품안전성 확보를 위해 필요한 조치를 강구한다.

(2) 관계자의 책무·역할

① 국가의 책무

식품의 안전성 확보에 관한 시책을 종합적으로 책정하여 실시한다.

② 지방자치단체의 책무

국가와의 적절한 역할분담을 토대로 하여 시책을 책정하고 실시한다.

③ 식품관련 사업자의 책무

생산자재, 식품 등의 관련사업자(농가포함)는 식품의 안전성 확보를 위해 1차적인 책임이 있다는 것을 인식하고 필요한 조치를 강구할 책무를 가진다. 또, 정확하고 적절한 정보를 제공해야 하며, 국가가 실시하는 시책에 협력해야 한다.

④ 소비자의 역할

식품의 안전성 확보에 관한 지식과 이해를 깊게 하고, 시책에 대한 의견을 표명하여야 한다.

(3) 위험분석 방식에 의한 식품안전성 확보

식품의 안전성 확보에 관한 시책의 결정·개폐는 원칙적으로 위험분석 방식에 따라 실시한다.

① 위험평가(식품건강 영향평가)

위험관리를 실시하는 관계부처로부터 독립된 위험평가기관을 설립한다. 여기에서 위험분석이나 위해관리 대응에 관한 기본 지침을 책정하고, 최신의 과학적 식견에 따라 위험평가를 실시한다.

② 위험관리

위험평가의 결과를 토대로 소비자 등 관계자의 의견을 들어 기준설정 등을 실시하며, 예방의 관점에서 특히 필요한 경우에는 신속하고 적절하게 잠정적인 위험

관리 조치를 실시한다.

③ 위험 정보교환

식품안전성에 관한 정보를 공개하고, 소비자 등 관계자가 의견을 표명할 기회를 확보하도록 한다.

(4) 식품안전성 확보 시책의 증실안 수행

식품안전성 확보를 위한 제반 시책이 잘 수행되도록, 행정기관 상호간의 제휴, 시험 연구·인재의 확보, 국내외 정보의 수집, 식품표시제도의 적절한 운용, 식품에 대한 교육의 추진, 환경에 미치는 영향의 고려 등에 대해 규정하고 있다.

1.3.2. 식품안전위원회

(1) 임무·관장업무

① 위험평가

식품안전위원회(이하 「위원회」로 약함)는 위험분석수법의 도입으로 식품의 안전에 관한 위험평가를 실시한다. 위원회는 위험평가의 결과에 따라 위험관리를 실시하는 행정기관(이하 「위험관리기관」으로 약함)에 대하여 위험관리를 실시하도록 권고한다. 위험평가를 실시할 때는 무엇보다도 독립성과 투명성을 확보하여야 한다.

위험평가의 대상은 넓게 식품의 일반으로 하고, 건강에 악영향을 초래할 가능성이 있는 식품에 포함되어 있는 생물학적, 화학적, 물리적인 물질과, 식품의 놓여진 상태(hazard, 위해)에 대해서도 모두 대상으로 한다. 의약품은 별도로 안전성이 확보되어 있기 때문에 대상에서 제외한다.

위원회는 위험관리기관에 의해 권고내용대로 위험관리가 실시될 수 있도록 관리의 실시상황을 체크한다. 이때 소비자로부터의 의견 등을 직접 파악하기 위한 모니터링 시스템을 갖추도록 한다. 또, 위원회는 국내외의 위해정보를 일원적(一元的)으로 수집·정리한다.

② 위험 정보교환

위원회는 위원회에서 시행한 위험평가에 대해 위험 정보교환을 실시한다. 또, 위원회는 위험관리기관이 시행하는 위험 정보교환까지 포함하여, 위험 정보교환 전체의 종합적인 관리를 실시한다. 종합적인 위험 정보교환의 일환으로서, 위원회를 중심으로 위험관리기관, 소비자, 생산자 등 폭넓게 관계자들을 모아 의견 수렴할 수 있는 장치를 마련하도록 한다.

③ 위험관리

위원회는 위험관리 기능을 갖지 않는다.

(2) 조직

위원회는 중요성과 독립성의 관점에서 내각부(內閣部)에 설치한다. 위원회는 전문적, 객관적, 과학적 평가를 실시한다는 관점에서 국가행정조직법 제8조에 상응하는 기관으로 한다. 위원회를 담당하는 국무대신(장관)을 둔다. 위원회의 멤버는 전문적 식견을 가진 인사 수명으로 구성한다. 위험평가의 최종적인 결정은 위원회가 내리지만, 구체적인 평가의 실시는 위원회의 하부에 개별 위험별로 일정한 평가팀(과학자집단)을 설치하여 시행한다. 위원회의 하부에 사무국을 설치하여, 총무·총괄사무, 위험평가 지원업무, 권고·모니터링업무(소비자의 의견과약 포함), 정보수집·정리업무, 위험 정보 교환 업무 등을 담당하도록 한다. 위원회는 시험연구기관 등에 대해 지시를 할 수 있다. 위원회는 위험관리기관과의 사이에 제휴·정책조정 of 구체적인 방식에 대해 협정을 체결·공표할 수 있다.

(3) 기타

위원회의 설치에 행정의 비대화방지 관점에서 스크랩 앤드 빌드 방식으로 한다. 구체적으로는 식량청조직의 폐지 등 농림수산성 및 후생노동성의 기존조직 재편과 더불어 실시한다. 이와 함께 소비자보호나 식품안전성 확보의 관점에서 위험관리부문의 산업진흥부문으로부터의 분리·강화를 실시하는 등 당면과제인 위험관리 체제의 재점검을 꾀한다. 위험관리를 담당하는 행정기관간(지방자치단체를 포함)의 제휴를 강화하기 위한 구체적인 장치를 마련한다.

(4) 식품안전위원회의 구성

① 위원 구성

위원은 7명(상근 4명, 비상근 3명)으로 구성되며 총리가 임명한다. 위원의 임기는 3년이고 연임이 가능하다. 위원은 다음과 같은 분야(독성학, 미생물학, 유기화학(화학물질), 공중위생학, 식품의 생산·유통시스템, 소비자의식·소비행동, 정보교류)의 전문가 중에서 위촉한다.

② 전문조사위원회 구성(전문위원: 합계 200명 정도)

식품안전위원회는 위험평가 업무를 원활하게 수행하기 위해, 200여명의 전문위원으로 구성된 전문조사위원회를 구성한다. 먼저 평가팀을 지원하기 위해, 기획, 위험 정보교

환, 위기관리(식품사고 등) 분야의 위원회가 있다.

평가팀은 3개의 평가그룹(화학물질계-식품첨가물, 농약, 동물용 의약품, 기구·용기 포장, 화학물질, 오염물질, 생물계-미생물, 바이러스, 곰팡이 독·자연 독, 프레온(광우병 등), 신식품 등-유전자조작 식품, 신개발식품, 사료·비료 등)으로 구성된다. 각 전문 조사위원회에는 대략 25명 전후의 전문가들이 비상근형태로 참여한다.

③ 사무국(사무직원 54명, 비상근 기술참여 25명)

사무국은 사무국장과 차장을 정점으로 하여, 4과 1관(官)(총무과, 평가지원과, 권고 광고과(勸告廣告課), 위기관리·정보과, 위험 정보교환 담당관)으로 구성된다. 사무직원 54명, 비상근 기술참여 25명이 근무한다.

2. 소비자청 개설과 식품안전행정

2.1. 소비자청의 역할

소비자청은 2009년에 설립된 새로운 기관이며, <그림 2>에서 보는 바와 같이 소비자 정보과, 소비자 안전과, 거래·물가대책과, 표시대책과, 식품표시과 등이 있고, 별도로 소비자위원회가 있다.

소비자청은 기본적으로 소비자의 6가지 권리(안전, 선택의 기회, 필요한 정보, 교육의 기회, 의견의 반영, 소비자 피해 구제) 확보를 위해 노력한다. 이러한 소비자의 권리를 존중하면서, 소비자가 보호만 받는 소극적 위치에 머물지 않고, 자립된 주체로서 적극적으로 자기 정체성을 구축해 나가도록 한다는 것이 소비자 정책의 기본이다.

소비자청이 소비자 행정에 기여하는 역할로는 소비자의 목소리에 귀를 기울여 소비자 관련 법령을 집행하고, 「소비자안전법」에 근거하여 소비자 사고 등에 관한 정보를 일원적으로 집약하여 조사분석을 실시하고, 소비자 사고 등에 관한 정보를 신속히 발신하여 소비자에게 주의를 호소하며, 필요에 따라서는 각 부처를 움직이기도 하고, 동시에 어느 부처도 관장하지 않는 이른바 틈새 사안에 대해서는 스스로 사업자에 대하여 조치를 취하는 것 등이다.

특히 마지막 부분이 매우 중요하다. 소비자청 발족 이전에는 발생한 사고 등에 대해 담당 부처가 해결하는 방식으로 대책을 강구해 왔다. 그러나 관장 부처가 없는 사안이 발생할 경우 어느 부처에도 관련 법규가 없기 때문에 해결이 매우 곤란하다. 즉, 소비자가 발생한 문제를 상담할 수 있는 창구가 없기 때문에, 소비자의 의견을 청취하고

그것을 소비자 행정에 반영시키기가 어려운 것이다. 이러한 문제에 적극적으로 대처하여 소비자의 권리를 보장하는 것이 소비자청의 중요한 역할이다.

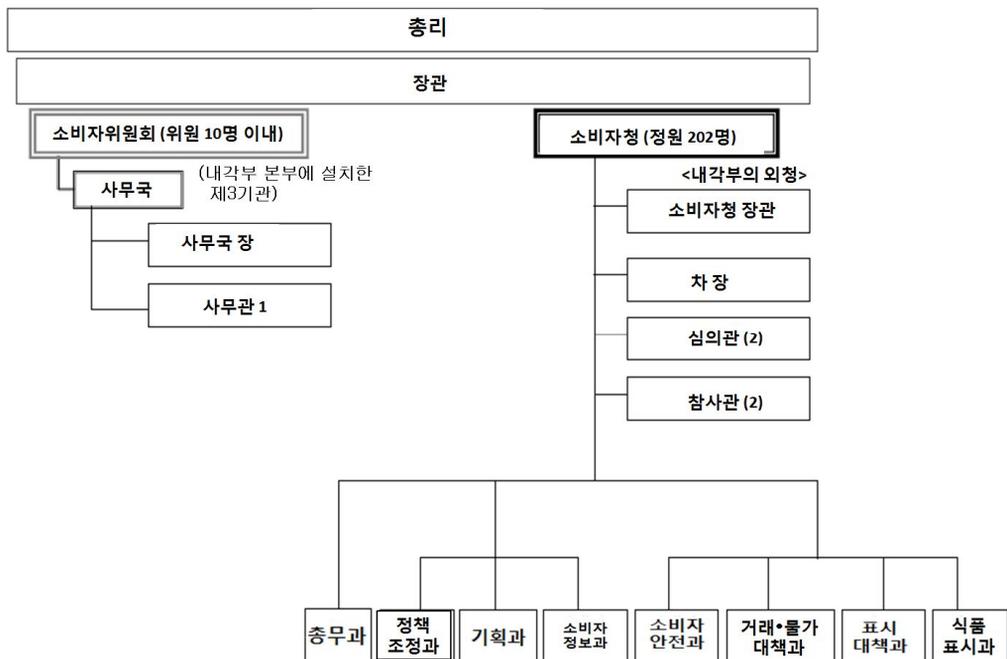
2.2. 위험 정보교환과 틈새 사안 처리

한편, 위험 정보교환에 관한 관계 부처의 사무조정도 소비자청이 담당한다. 식품에 관한 위험 정보교환은 위험평가 기관인 식품안전위원회, 위험관리 기관인 후생노동성 및 농림수산성, 지자체 등 관계자 사이에 쌍방향으로 진행된다. 소비자청은 정보의 일원적인 집약과 발신 역할과 함께, 위험 정보교환의 조정자 역할도 담당한다.

식품사고와 관련한 긴급대책본부는 소비자담당 장관이 설치한다. 즉, 식품관련 사고가 발생하면 소비자청이 대책본부가 되어 관계기관과 협력하여 해결을 도모한다.

소비자 관점에서 식품에 관한 정보의 발신은 중요한 의미를 갖는다. 소비자가 날마다 접하는 식품관련 정보로는 식품표시가 있다. 식품표시에 대해서는 식품위생법, JAS 법, 건강증진법이 관련되어 있는데, 중복 부분도 있고, 소비자가 알기 어렵다는 점이 과제이다. 소비자청은 향후 사업자나 소비자로부터 정보를 수집해 나가면서 식품표시

그림 2 소비자청의 조직



자료 : 타무라 요시히로(2012).

제도의 개선을 추진하겠다는 입장이다.

이상 살펴본 바와 같이 소비자청은 기본적으로 소비자 행정의 사령탑이라는 입장에서 소비자 행정을 추진하고 있다. 식품안전행정과 관련해서는 식품사고 시 신속하게 대책본부를 대처한다든지, 위험 정보교환을 위한 조정자 역할을 수행하고, 관장 부처가 없는 틈새 사안의 해결을 위해 적극적으로 나서는 등 윤희유 역할을 하고 있다.

3. 원전사고 이후 방사능에 대한 소비자의 우려와 정책대응

3.1. 원전사고와 소비자 불안

2011년 동일본 대지진에 따른 원자력발전소 사고로 소비자의 방사성 물질 식품의 영향에 대한 관심이 높아지고 있다. 예를 들면, 수돗물에서 방사성 물질인 세슘이 검출되자 생수 사재기 현상이 일어나 전국 슈퍼마켓에 생수 품절사태가 발생하였고, 해외로부터의 미네랄워터 수입도 증가하였다. 또한 재해지인 동북지방 및 관동지방의 농산물 안전성에 대한 불안감이 고조되어 소비가 감소하는 현상도 나타났다.

방사성 물질에 대한 소비자의 불안은 식품관련 악소문 피해로 이어져 큰 문제가 되고 있다. 악소문 피해는 일본 국내는 물론 해외에서도 나타난다. 이러한 현상이 일어나는 것은 정보의 발신자와 수신자 사이의 정보량 차이, 즉 정보의 비대칭성 때문이다.

이러한 상황을 개선하고 소비자가 상황을 올바르게 이해하여 식품소비를 하도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 식품에 대한 위험 정보교환이 효율적이고 체계적으로 시행되어야 한다.

3.2. 소비자청의 방사성 물질에 관한 위험 정보교환 노력

3.2.1. 위험 정보교환

소비자청의 방사성 물질에 관한 위험 정보교환 활동은 2011년부터 실시되고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 2011년에 45회, 2012년에 175회, 2013년에 98회 실시되었다. 지역별로는 동북(후쿠시마 이외), 후쿠시마, 관동 코신에쓰(關東·甲信越: 도쿄, 카나가와, 치바, 이바라키, 토치기, 군마, 야마나시, 나가노, 니가타 지방) 등 원전 주변 지방에서 실시회수가 많은 것을 알 수 있다. 특히 원전이 있는 후쿠시마현에 집중되고 있는데, 2012년에는 전체의 41.7%, 2013년에는 전체의 69.4%가 후쿠시마에서 실시되었다. 원전 사고 자체가 일본에서 처음 발생하였고 주민들도 지금까지 직면한 적이 없

는 사고이다 보니 위험 정보교환의 역할은 매우 크다고 본다.

또한, 칸토.코우신에쓰 지방의 실시비율이 높은 것은 이 지역이 농산물의 생산지이면서 동시에 대 소비지로 풍문(악소문)이 번질 경우 큰 피해가 예상되기 때문이다. 특히 지진재해 직후에는 잘못된 정보가 확산되어 식품소비를 둘러싸고 큰 혼란이 있었다. 위험 정보교환 활동을 통해 소비자에게 올바른 정보를 제공하고 이해를 촉진시킴으로써 혼란의 발생을 미연에 방지할 수 있다.

개최형식은 전문가와 일반 소비자 간의 의견 및 정보교환 방식(의견교환 모임)이 주류를 이루며, 시민강좌의 일부로 개최되기도 한다. 실시주체는 대부분 소비자청이나 환경성 등 정부기관이나 지자체(현, 시읍면)이다. 가끔 소비자단체나 상공회의소 등 지역의 관계기관이 실시하는 경우도 있다.

표 2 소비자청의 위험 정보교환 및 커뮤니케이터 양성 연수 추진상황

단위: 회

	2011년	2012년	2013년	
북해도	1	2	2	1
동북(후쿠시마 이외)	3	21	7	8
후쿠시마	5	73	68	23
관동·코신에츠(關東·甲信越)	22	43	10	21
동해·호쿠리쿠(東海·北陸)	5	11	1	1
칸사이(關西)	7	14	6	4
추고쿠·시코쿠(中國·四國)	1	9	3	4
구주·오키나와	1	2	1	4
합계	45	175	98	66

주: 2013년의 우측 수치는 식품 방사성 물질에 관한 커뮤니케이터 양성 연수 실적임.
 자료: 소비자청 홈페이지, 2014. 3.

3.2.2. 식품 방사성 물질에 관한 커뮤니케이터 양성 연수

2011년에 원전사고가 발생한 후 이제 3년째에 접어든다. 시간이 지났지만 아직도 식품을 구입할 때 방사성 물질에 대하여 불안을 느끼는 소비자가 많다. 또, 재해지역의 빠른 복구를 위해 그 지역산 농식품을 소비하려고 해도, 과연 먹어도 되는지 의문이 들 때도 있다.

재해지역이라고 해도 원전사고 발생지역에서 가까운 곳부터 먼 곳에 이르기까지 여러 지역이 존재한다. 또한, 식품의 안전성에 대해 방사능 검사를 포함하여 엄격한 검

사가 실시되고 있고, 합격한 것만 출시되기 때문에 안전은 확보된 상태이다. 하지만 식품에 대한 소비자의 불안은 여전히 남아있다.

이러한 상황을 개선하기 위해 2013년부터 새롭게 식품의 방사성 물질에 관한 커뮤니케이터 양성 연수가 실시되고 있다. 양성 연수의 주체는 소비자청이다. 이 프로그램에서는 농림수산, 보건복지, 생활환경, 학교교육, 유통 등에 종사하는 사람들에게, 식품 방사성 물질의 관리와 현황에 대하여 교육하고, 소비자가 방사성 물질에 대한 의문과 불안을 해결할 수 있는 방법, 소비자가 스스로 판단하여 소비행동을 할 수 있는 정보의 발신에 대해 가르친다.

방사성 물질에 관한 위험 정보교환은 공식적인 정보는 정부가 발표하지만, 주로 전문가로부터 얻은 정보이기 때문에 일반 소비자에게 알기 쉬운 정보라고는 할 수 없다. 이 때문에 소비자는 불안을 느끼고 식품안전성에 대한 불신으로 이어지는 것이다. 따라서 정보발신을 통해 불안을 해소하고, 방사성 물질에 대해 소비자가 올바르게 이해하며, 안심하고 식품을 소비할 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다. 그 역할을 담당하는 것이 커뮤니케이터이다.

정보발신 방법은 소비자청 홈페이지에서 의문·불안에 대한 상담, 관계자, 소비자 등과의 커뮤니케이션, 전단지 배포, 소비자청 제공 DVD 등을 이용한 미니 집회 등 다양한 방법으로 가능하다. 방법에 대해서는 커뮤니케이터의 재량에 따라 수행될 수 있지만, 중요한 것은 식품에 대한 의구심이나 불안감을 상담 등을 통해 여하히 해소시켜 나가느냐이다.

소비자청에서는 이 연수를 지자체나 관계기관 등과 공동개최하기도 하고, 환경성과 제휴하여 진행하기도 한다. 연수대상자는 생산자, 식품 사업자, 재해자, 지자체 직원 및 영양사, 소비생활 조연자 등이다. 평소 상담업무를 담당하는 직업의 전문가도 대상이 된다.

표 2에서 2013년의 커뮤니케이터 양성 연수 추진상황을 보면, 총 66회 개최되었는데 그중 44건은 소비자청 주관으로, 22건은 환경성과의 제휴로 이루어졌다. 지역별로 보면 후쿠시마현과 관동·코신에츠(關東·甲信越) 지방이 많다. 재해지에서 커뮤니케이터의 역할이 중요하기 때문에 후쿠시마현의 개최 건수가 많은 것이다.

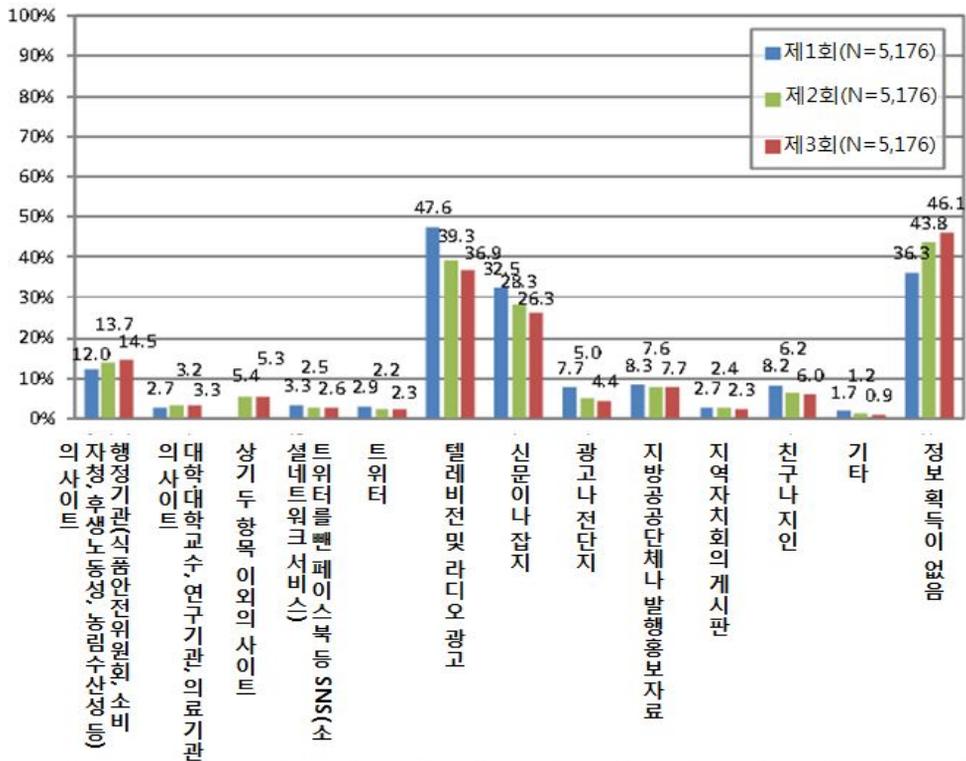
3.3. 소비자의 악소문 피해에 대한 인식 조사결과

소비자청이 실시한 「악소문 피해에 관한 소비자 인식 실태조사」와 「식품의 방사성 물질 등에 관한 인식조사」 결과를 기초로 지진재해 발생 이후, 소비자 의식이 어떻게 변화했는지 살펴보기로 한다. 이 조사는 소비자청에 설치된 「식품과 방사능에 관한 소비자 이해 증진팀」이 실시한 것이다.

2013년 2월 1차 조사, 동년 8월 2차 조사, 2014년 2월에 3차 조사가 실시되었다. 실시 대상이 된 지역의 소비자는, 재해지역(이와테현, 미야기현, 후쿠시마현, 이바라키현)과 재해지역 농식품의 주요 소비지인 도쿄 등의 수도권(사이타마현, 치바현, 도쿄도, 카나가와현, 아이치현, 오사카부, 효고현)의 소비자이다.

<그림 3>은 출하 제한되고 있는 식품 품목과 지역에 대한 정보의 입수처를 나타낸 것이다. 3회 모두 텔레비전이나 라디오가 가장 큰 비중을 차지하고, 다음이 신문이나

그림 3 출하 제한되고 있는 식품 품목과 지역에 관한 정보의 입수처



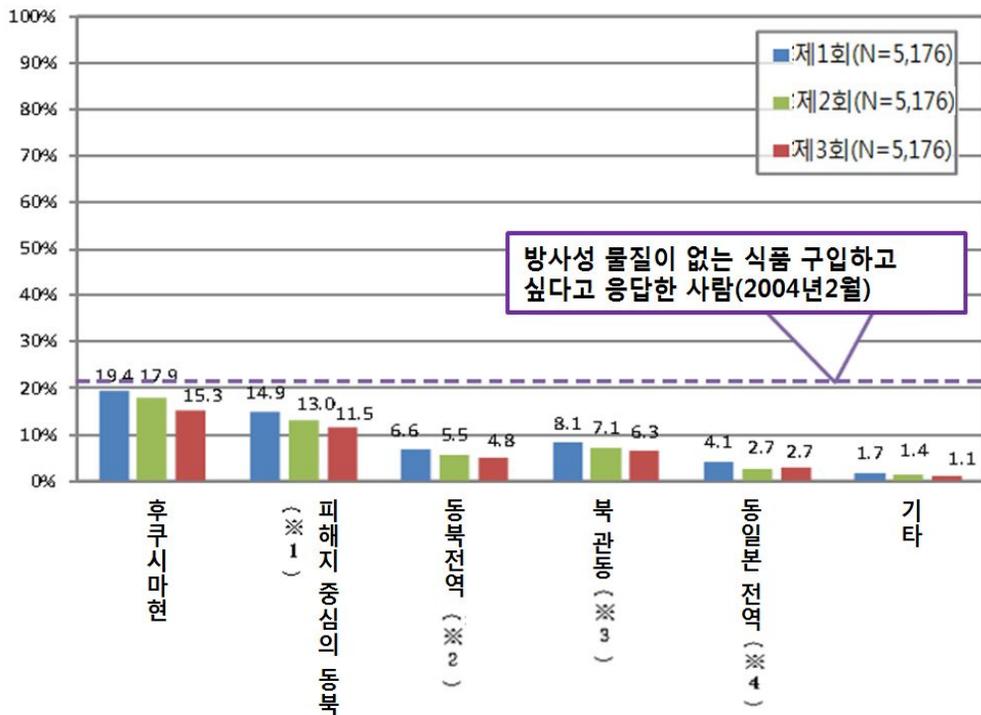
자료: 소비자청, 2014. 「풍문 피해에 관한 소비자 인식 실태조사」(제3회)와 「식품의 방사성 물질 등에 관한 인식조사」(제3회) 결과.

잡지이다. 이어서 행정기관의 사이트인데, 최근으로 올수록 비율이 증가하고 있다.

그러나 한편으로 정보획득이 없음이 증가하고 있다. 이에 대해서는 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 식품에 대한 불안감이 없어졌다고 생각하여 정보획득을 위해 노력하지 않는 경우이다. 둘째, 식품에 대한 정보를 얻고 싶지만 얻을 수 없는 경우이다. 전자의 경우에는 특별한 문제가 없다고 생각할 수 있지만, 후자의 경우에는 적절한 정보의 제공이 필요하다. 왜냐하면, 정보가 없는 가운데서(information vacuum) 불안이 증폭해 나가는 것은, 잘못된 정보의 확산이나 식품에 대한 불안을 증폭시키는 결과를 초래하기 때문이다.

<그림 4>는 식품구입을 꺼려하는 산지에 대한 응답결과이다. 역시 가장 큰 비율을 나타낸 곳은 원전사고가 후쿠시마현이고, 다음이 피해지 중심의 동북지역(이와테현,

그림 4 식품구입을 꺼려하는 산지



주: (※1) 피해지역을 중심으로 한 동북 : 이와테현, 미야기현, 후쿠시마현
 (※2) 동북전역 : 아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 이바라키현, 후쿠시마현
 (※3) 북 관동 : 이바라키현, 도치기현, 군마현
 (※4) 동일본 전역 : 아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 이바라키현, 후쿠시마현, 이바라키현, 도치기현, 군마현, 사이타마현, 차바현, 도쿄부, 카나기와현, 이마바시현, 나가노현, 니이타현, 시즈오카현
 자료: <그림 3>과 같음.

미야기현), 그리고 북 관동 지역이다. 소비자들이 원전사고 지역이나 그 주변에서 생산된 농식품 소비시 불안감을 느껴 구매를 기피하고 있다는 것을 알 수 있다. 물론 방사성 물질이 없는 식품을 구입하고 싶다는 응답자가 많다.

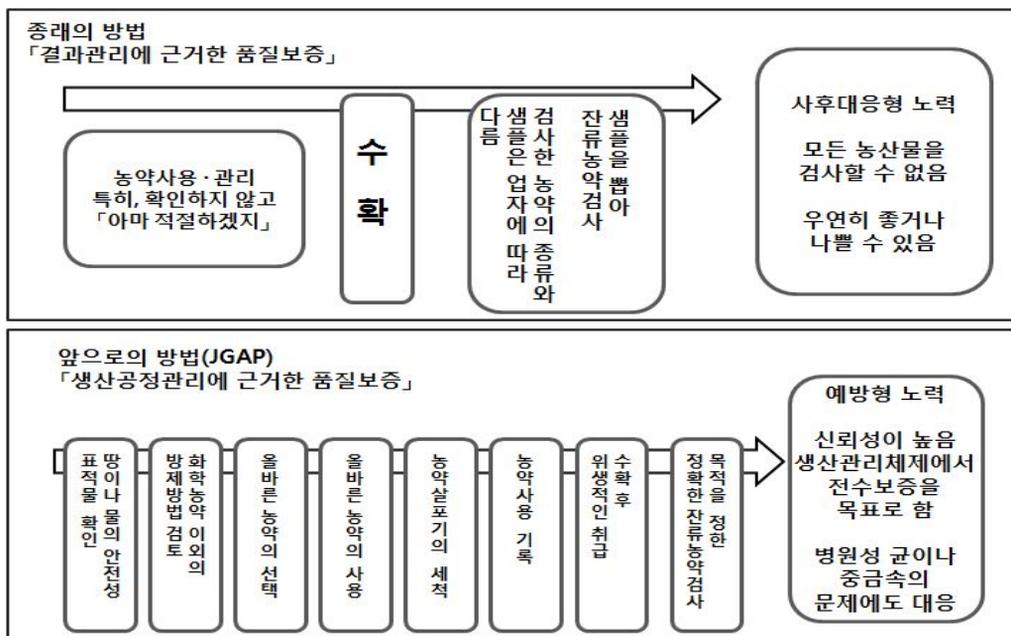
다만, 불안을 가진 소비자가 있는 것은 사실이지만, 최근으로 올수록 수치가 작아지고 있다. 즉, 후쿠시마현산에 대해서는 19.4%→17.9%→15.3%로 감소하고 있으며, 피해지 중심의 동북은 14.9%→13.0%→11.5%로, 북 관동은 8.1%→7.1%→6.3%로 감소하고 있다.

4. JGAP, HACCP, 농산물이력제, JAS, ISO 운영연황

4.1. JGAP

일본은 농산물의 안전성을 생산단계에서부터 확보하고자 하는 취지에서 2002년부터 GAP 제도(일본명칭, 적정농업규범 또는 농업생산공정관리)를 도입하였다. 물론 이 제도는 안전성 확보뿐만 아니라 환경보전형 농업의 추구와도 연계된다. 일본의 GAP 인증제도는 글로벌 GAP 과 동등성을 확보한 JGAP를 목표로 하면서, 농림수산성의 가이드

그림 5 종래의 품질보증 방법과 JGAP에 의한 품질보증의 차이



자료: JGAP 협회, 2014. 「3분만에 아는 JGAP」.

라인 하에 JGAP보다 인증절차가 덜 까다로운 GAP를 지자체(都道府縣), 유통업체, 협동조합 등이 탄력적으로 선택할 수 있도록 운영하고 있다. 수출용 농산물은 JGAP를 받아야 한다. 농림수산성에서는 GAP에 관한 각종 정보를 제공하고 있다.

JGAP의 인증은 농장(개별 농가나 농업생산법인 등의 농업경영체) 또는 단체(JA(농협) 또는 JA 작목반과 그 밖의 생산자단체, 즉 복수의 농업경영체가 모인 단체)만 받을 수 있다. 농장이 받는 JGAP의 심사인증을 「개별 심사개별 인증」이라고 하고, 단체가 받는 것을 「단체 심사단체 인증」이라고 한다.

<그림 5>에서 보는 바와 같이 일본은 종래 단순한 공정으로 결과관리에 근거하여 이루어지던 품질보증 시스템을 향후 JGAP를 통해 세분화된 생산공정관리에 근거한 품질보증 시스템으로 바꾸어 나가겠다는 전략이다. 이는 종래의 사후대응형 방식에서 예방형 방식으로 정책을 전환하여 농산물의 안전 및 품질관리의 효율성을 높이겠다는 의미도 내포하고 있다.

JGAP의 심사를 받아 인증을 받으면, <그림 6>과 같은 마크를 사용할 수 있다. 이 마크는 JGAP 협회가 사용권을 갖는 상표이다. 이 마크가 갖는 의미는 해당 농산물이 식품의 안전성, 환경보전형 농업, 노동의 안전을 배려한 농장 또는 단체에서 생산되었다는 것이다.

그림 6 JGAP의 인증마크 예

JGAP 인증농장 마크	JGAP 농산물 사용마크
	
<p>JGAP 인증농장·단체가 사용</p>	<p>JGAP 인증농장에서 생산된 농산물을 원료로 하여 가공·제조한 업자가 사용</p>

자료: JGAP 협회 홈페이지

4.2. HACCP

일본의 HACCP 인증제도는 후생노동성이 1996년부터 종합위생관리 제조과정 이란 이름으로 운영하고 있다. 여기에는 물론 농식품안전성 확보를 위한 HACCP 시스템이 구축되어 있지만, 절차가 까다롭고 비용이 많이 수반되어 중소기업이나 농가차원에서 접근하기에 어려움이 있었다.

이에 농림수산성 주도로 1998년 「식품의 제조과정관리의 고도화에 관한 임시조치법」(약칭 HACCP 방식 지원법)을 만들어, HACCP 방식을 도입하는 기업에 세제상의 우대조치나 저리 용자를 해줄 수 있도록 하였다. 이 법은 5년 한시법이었으나, 법 개정을 통해 2003년, 2008년, 2013년으로 5년씩 연장되어 현재에 이르고 있다. 2013년 개정 시 연장기한이 10년으로 늘어났다.

<표 3>에 나타난 바와 같이, 일본의 HACCP 제도는 후생노동성의 종합위생관리 제조과정을 근간으로 하고 있지만, 지자체에서 유사한 형태로 운영하는 지자체 HACCP도 있고, 업체나 단체가 독자적으로 위생관리기준을 정하여 운영하는 경우도 있다. ISO22000도 국제규격이지만 내용적으로 HACCP 방식에 대한 인증이다.

정부가 권장하는 HACCP 인증제도는 시스템 인증이기 때문에 제품에 인증마크를 표시할 수 없다. 그러나 자치체나 업계에서는 인증마크를 표시할 수 있으며, <그림 7>에서 보는 바와 같이 HACCP 마크를 사용하고 있다.

표 3 HACCP 인증제도의 종류와 내용 비교

형태	개요	제품 인증마크 표시	마크
1. 종합위생관리 제조과정 인증제도	HACCP의 개념을 도입한 후생노동 대신에 의한 인증제도(식품위생법 제 13조 제2항) * 시스템 인증	관 시스템 인증이기 때문에 제품표시 규정 없음	없음
2. 도도부현의 형태 (통칭: 지자체 HACCP)	도도부현, 정령 지정도시 등이 식품관련 사업자를 대상으로 HACCP의 개념을 참고하여 구축한 독자적인 위생관리인증제도	관 인정하고 있는 것 있음.	
3. 업계단체의 형태	업계단체가 HACCP의 개념을 도입한 업계 독자 위생관리기준을 정하여 인증을 실시. 업계 내에 위생관리수준향상을 도모함. * 인증대상: 제조시설, 가공시설 등	민 인정하고 있는 것 있음.	
4. ISO22000	HACCP 방식을 도입한 식품안전 매니지먼트시스템의 국제규격 * 시스템 인증	민 시스템 인증이기 때문에 제품표시는 금지함.	없음

자료: 농림수산성 생산국 기술보급과, 「농업생산공정관리(GAP)에 대하여」 2013. 4. p.27.

4.3. 농산물이력제

농산물이력추적제도(이하, 농산물이력제로 약함)는 현재 쇠고기와 쌀에 대해 의무 적용되고 있다. 물론 지자체나 유통업체가 청과물 등에 대해 제한된 범위 내에서 자율적으로 시행하고 있는 경우도 있다.

쇠고기이력제는 광우병 발생을 계기로 2003년 「소의 개체식별 정보의 관리 및 전달에 관한 특별 조치법」(약칭 쇠고기이력제법)에 근거하여 도입되었다. 이 제도는 2003년 12월 1일부터 사육단계에서 도축단계까지 시행되다가, 1년 후인 2004년 12월 1일부터 도축단계에서 유통단계(소매는 물론 쇠고기를 주원료로 사용하는 전문 음식점도 포함)까지 시행되었다.

쇠고기이력제법의 시행목적은 동법 제1조에 명시된 바와 같이 소 개체식별정보의 적정관리를 통해 광우병 발생을 방지하고, 축산의 건전한 발전과 소비자이익 증진에도 모한다는 데 있다.

소의 개체식별정보는 「가축개량센터」에 보내져 가축개량의 기초자료로 활용되며, 도축장에 채취한 시료(전체 도체)와 소매단계에서 채취한 시료(표본)로 필요시 DNA 일체성 검정을 시행할 수 있다.

쌀이력제는 2010년부터 쌀이력제법에 근거하여 시행되고 있다. 이 제도가 도입된 배경은 식용으로 적합하지 않은 쌀이 식용으로 유통되어 문제가 발생하였고, 이로 인해 쌀에 대한 소비자의 불안이 커졌기 때문이다. 쌀에 대한 거래기록의 보존은 2010년 10월 1일부터 시행되었고, 산지정보의 전달은 2011년의 7월 1일부터 시행되었다.

쌀이력제의 대상이 되는 것은 쌀(벼, 현미, 정미 등), 쌀가루, 쌀밥류(도시락, 주먹밥, 햇반 등), 쌀 가공식품(떡, 쌀과자, 청주, 소주 등) 등이다.

농림수산성의 조사에 따르면, 소비자의 80%가 식품이력제 도입이 필요하다고 응답하고 있다. 그 이유로는 식품사고 발생 시 조속한 원인규명과 식품회수가 가능하고, 식생활에 대한 안심감을 얻을 수 있으며, 원산지표시 등 위장의혹이 발생할 때도 신속히 대응할 수 있다는 점을 들고 있다.

식품이력제는 식품의 입하·출하 기록과 같은 기초적인 정보를 잘 정리하고 보존하는 간단한 수준에서부터 시작하여, 다양하게 고도화시켜 나갈 수 있다. 농림수산성에서는 식품이력제의 촉진과 확산을 돕기 위해 매뉴얼 작성과 아울러 「소비·안전대책 교부금제도」를 통해 자금지원을 실시하고 있다.

4.4. JAS, 유기인증

4.4.1. JAS

JAS(Japanese Agricultural Standard)는 일본농림규격의 약칭이다. 1950년에 제정된 농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률(약칭 JAS법)에 근거하고 있다. 대상이 되는 것은 농림물자(음식료품 및 유지(油脂), 농·림·축·수산물 및 이들을 원료(재료)로 제조(가공)한 물자이다. 이 법이 지향하는 목표는 농림물자의 규격을 합리적이고 적정하게 제정하고 보급함으로써 생산의 합리화(소비자의 수요에 맞은 농업생산 진흥), 품질개선, 유통의 원활화 및 거래의 단순화, 소비의 합리화, 소비자 이익의 보호 등에 있다.

JAS 규격을 충족시킨 농식품에 대해서는 등록인정기관으로부터 JAS 마크를 부여받게 된다. 등록인정기관의 등록은 소재지(국내·국외)나 법인형태(주식회사, NPO 법인, 공익법인, 지방자치단체 등)에 관계없이, JAS법 제17조의 2에 규정하는 등록기준을 충족하면 농림수산대신으로부터 받을 수 있다.

JAS 인정을 취득한 사업자라도 제조시설의 유지관리, 품질관리, 생산공정관리의 실시상황 등을 지속적으로 충족시키고 있는지에 대해 등록인정기관의 정기적인 감사를 받아 통과해야만 계속하여 제품에 JAS 마크를 붙일 수 있다.

<표 4>에서 보는 바와 같이, JAS 마크에는 JAS 마크, 특정 JAS 마크, 유기 JAS 마크, 생산정보 공표 JAS 마크, 정온(定溫)관리 유통 JAS 마크의 다섯 종류가 있다. JAS 마크는 농식품이 품질면(품위, 성분, 성능 등)에서 일반 JAS 규격을 충족시키면 부여받을 수 있지만, 나머지 4개는 각각 따로 정해진 JAS 규격을 충족시켜야 해당 JAS 마크를 부여받을 수 있다.

4.4.2. 유기인증

유기농산물은 유기농업 방식으로 생산된 농산물을 말한다. 2006년에 제정된 「유기농업의 추진에 관한 법률」에 의하면, 유기농업이란 화학비료 및 농약을 사용하지 않고, GMO 기술을 이용하지 않으면서, 농업생산으로부터 오는 환경부하를 가능한 한 낮춘 방식으로 이루어지는 농업」(동법 제2조)을 말한다.

농식품의 유기인증 제도는 1999년 개정된 JAS법에 근거하여 운영되고 있는데, 2000년에 「농림물자 규격조사회」(JAS 조사회)의 심의를 거쳐 유기농산물 및 그 가공식품의 일본 농림규격이 제정되었다. <그림 7>은 유기농산물의 인증과정을 나타낸 것이

다. 축산물과 그 가공식품에 대한 유기인증은 생산자단체의 규격제정 요청과 국제식품규격위원회(Codex)의 유기축산물 국제기준 채택요구로 2005년에 도입되었다. 유기 JAS의 인증대상은 농산물, 가공식품, 사료, 축산물 등이며, 수산물은 해당되지 않는다(한재환, 2011. p. 9).

유기 JAS 인증을 취득한 농산물과 95% 이상의 원재료(물과 소금 제외)가 유기인 가공식품은 유기재배농산물, 유기농산물, 오가닉○○, 유기○○으로 표시하면 유기 JAS 마크를 붙일 수 있다. 유기농산물 및 유기가공식품의 인정업무는 농림수산성의 위탁을 받아 「농림수산소비안전기술센터」가 담당한다.

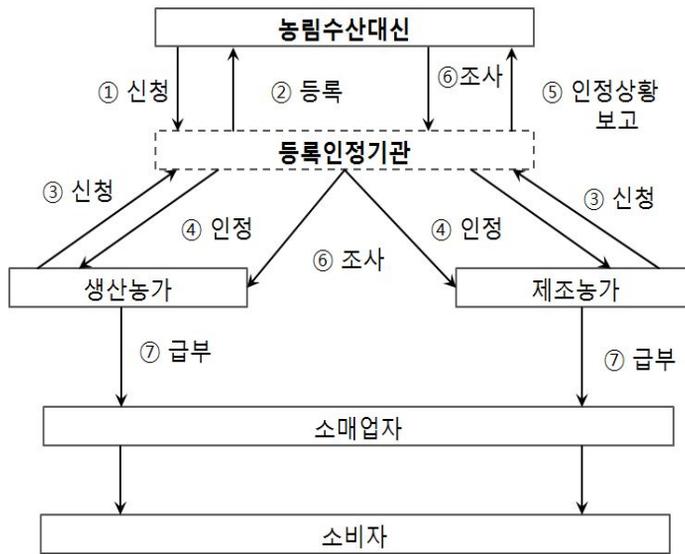
일본의 유기 JAS는 미국, EU, 호주, 뉴질랜드, 스위스, 아르헨티나와 동등성을 확보하고 있다. 따라서 이러한 나라의 정부기관 등이 발행하는 증명서가 있으면, 일본 내의 등록 인정기관에 인정된 수입업자는 해당 수입 농식품에 유기 JAS 마크를 교부할 수 있다.

표 4 JAS 마크의 비교

JAS 마크	품위, 성분, 성능 등의 품질에 대한 JAS 규격(일반 JAS 규격)을 충족하는 식품이나 임산물 등에 붙일 수 있음.	
특정 JAS 마크	특별한 생산이나 제조 방법에 대한 JAS 규격(특정 JAS 규격)을 충족하는 식품이나, 동종의 표준적인 제품에 비해 품질 등에 특색이 있는 것을 내용으로 한 JAS 규격(사과 스트레이트 퓨어 주스)을 충족하는 식품에 붙일 수 있음.	
유기 JAS 마크	유기 JAS 규격을 충족하는 농산물 등에 붙일 수 있음. 유기 JAS 마크가 없는 농산물과 농산물 가공식품에는 「유기 00」 등으로 표시할 수 없음.	
생산정보 공표 JAS 마크	생산정보 공표 JAS 규격을 충족하는 방법으로 사양되거나 또는 동물용 의약품 투여 등의 정보가 공표되어 있는 쇠고기나 돼지고기, 생산자가 사용한 농약이나 비료 등의 정보가 공표되어 있는 농산물 등에 붙일 수 있음.	
定温관리 유통 JAS 마크	제조부터 판매까지의 유통과정을 통해 일관되게 일정한 온도를 유지하여 유통시키는 특색 있는 가공식품에 붙는 마크임 쌀을 이용한 도시락류(초밥, 볶음밥 등)에 대해 인정을 받을 수 있음.	

자료: 농림수산성, 2013. 「JAS 규격에 대하여」

그림 7 유기농산물의 인증과정



자료: 농림수산성, 2013. 「JAS 규격에 대하여」

4.5. ISO22000, FSSC22000

ISO22000은 HACCP의 식품위생관리 방식을 기초로, 소비자에게 안전한 식품을 제공 하도록 하는 식품안전 매니지먼트시스템의 국제규격이다. ISO9001은 품질보증을 통해 고객만족을 높이고자 하는 데 초점을 두고 있는데, 여기에 식품안전에 관한 내용이 더해져 ISO22000이 되었다. 일본에는 ISO9001과 HACCP을 조합한 ISO9001-HACCP 인증도 있다. 이것은 일본 품질보증기구가 독자적으로 제공하는 서비스이다.

ISO22000 인증을 취득하면 우선 식품안전에 관한 수준을 인정받아 고객의 신뢰를 확보할 수 있다. 이것은 국제규격이므로 해외에 바로 통용되며, 수출시 유리하다는 장점이 있다. 또, 이 인증을 취득한 기업은 타 기업과의 차별화가 가능해져 기업의 경쟁력 강화와 가치향상을 꾀할 수 있다. 그리고 이 인증은 커뮤니케이션에 관한 사항이 요구되기 때문에 기업의 법령준수(compliance)나 위기관리 추진에도 도움이 된다.

한편, FSSC22000은 ISO22000과 영국 규격협회의 PAS220(식품제조 시 식품안전을 위한 전제조건 프로그램)을 조합한 것으로, 네덜란드의 식품안전인증 재단이 개발하였다. 이것도 국제규격이라는 점에서 해외 식품제조 및 소매업체와 거래 시 유리하다.

5. 특별재배 농산물, 지자체 인증제도, 식생활교육

5.1. 특별재배 농산물

농림수산성의 특별재배 농산물 가이드라인에 의하면, <표 5>에서 보는 바와 같이 특별재배 농산물은 생산된 지역의 관행수준(각 지역에서 관행적으로 행해지고 있는 절감대상 농약 및 화학비료의 사용상황)에 비해, 절감대상 농약의 사용 회수가 50% 이하, 화학비료의 질소성분량이 50% 이하로 줄인 상태에서 생산된 농산물을 말한다.

특별재배 농산물의 생산원칙은 농업의 자연순환 기능을 유지·증진시키기 위해 농약 및 화학비료의 사용을 감축하면서, 토양의 성질에서 유래한 농지의 생산력을 발휘시키고, 농업생산으로 초래되는 환경부하를 최대한 낮춘 재배방식으로 생산한다는 것이다.

표시를 실시할 때 무농약이나 무화학 비료 등의 표시는 소비자가 농약을 전혀 포함하지 않는다는 의미로 생각하기 쉽기 때문에 표시금지 사항으로 되어 있다. 저농약이나 저화학비료의 표시도, 감축의 비교기준이나 대상을 알기 어렵기 때문에 표시 금지사항이다.

표 5 관행 농산물과 특별재배 농산물의 관계

절감대상 화학비료		절감대상 농약		
		미사용	5할 이하로 삭감	관행수준
화학비료 (질소성분)	미사용	특별 재배 농산물		적용범위 외
	5할 이하로 삭감			적용범위 외
	관행수준	적용범위 외	적용범위 외	적용범위 외

자료: 농림수산성, 2013. 「특별재배 농산물 개정표시 가이드라인」, p2

특별재배 농산물은 각 지자체별로 인증마크를 부여하기도 한다. 예를 들어, 사가현(佐賀縣)에서는 생산자, 유통업자, 소비자, 학자 등으로 구성된 「현 인증제도 운영위원회」를 설치하여 정해진 규정에 의해 특별재배 농산물의 인증을 실시하고 있다. 인증된 농산물에는 <그림 7>(좌측)과 같은 인증마크를 부여하고 있다. 대상이 되는 농산물은 쌀(현미, 정미), 밀, 콩, 채소, 과일, 녹차 등 67개 식용 농산물이며(2013년 3월말 시점), 가공품은 제외된다.

또한 기후현(岐阜縣)은 환경보전형 농업을 확산시키기 위해 「기후 클린 농업」을 추진하고 있다. 클린 농업의 목표는 화학비료와 농약의 절감을 추구하면서 생산성을

유지하는 친환경농업이다. 화학비료(질소성분)와 농약 사용량을 종래에 비해 각각 30% 이상 감축하는 것이 목표이다. 클린 농업에 참여하는 농지는 2013년 3월 말 시점에서 16,893ha(870건)인데, 이는 기후현 식부면적의 약 3분의 1을 차지한다. 기후현의 인증마크는 <그림 7>(우측)과 같다.

그림 7 특별재배 농산물의 지자체 인증마크(사가현, 기후현)



자료: 사가현 기후현 홈페이지

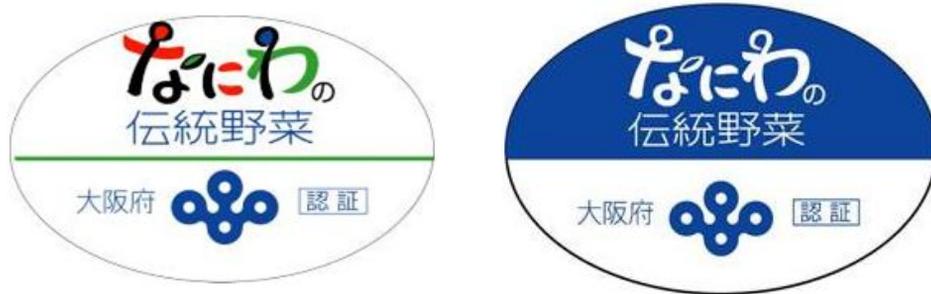
5.2. 지자체 인증제도

특별재배 농산물 이외에도 지역의 특산물이나 가공품 등에 대해 지자체가 인증을 실시하는 제도가 있다. 지자체의 농식품 인증제도는 그 자체가 식품의 안전성을 직접 나타내는 것은 아니지만, 지역명을 나타내므로 「지리적 표시제」와 같이 원산지의 개념이 있어 간접적으로 식품의 안전성을 나타내는 효과가 있다. 지자체에서도 브랜드 이미지 관리 차원에서 품질 및 안전성 관리를 한다.

지자체 인증에서는 특히, 지역의 전통채소를 인증하는 사례가 많다. 예를 들어, 대도시권인 오사카부(大阪府)에서는 「나니와 전통채소 인증제도」를 실시하면서, <그림 9>와 같이 인증마크를 부여하고 있다.

이 인증을 받기 위해서는, 출하하는 채소가 나니와 전통채소이거나, 또는 이 전통채소를 원료로 만든 식품·조리품이어야 한다. 인증을 받게 되면 출하농민은 물론 가공식품 제조자나 소매점, 요리점도, 상품이나 매장 등에 이 인증마크를 표시하여 홍보에 활용할 수 있다.

그림 9 오사카부 「나니와 전통채소 인증마크」



주: 이 밖에도 오사카부와 시읍면이 공동으로 인증하는 경우의 마크가 있음.
 자료: 오사카부, 2014. 「나니와 전통채소 인증제도」, (<http://www.pref.osaka.lg.jp/nosei/naniwanonousanbutu/ninteiseido.html>).

인증을 받기 위해서는 오사카부에 인증마크 사용신청을 하여야 한다. 원산지 시읍면에서 생산·가공·판매하는 경우에는 그 시읍면을 통해 오사카부에 신청하도록 되어 있다. 신청 시기는 생산인증의 경우 매년 2월 1일부터 2월 말일까지, 또는 8월 1일부터 8월 말일까지이다. 가공·외식·판매 등의 인증은 매년 3월 1일부터 3월 15일까지, 또는 9월 1일부터 9월 15일까지이다.

5.3. 식생활교육과 식생활교육기본법

일본은 2005년부터 「식생활교육기본법」(일본에서는 식육(食育)기본법이라고 부름)이 시행되어, 식생활교육을 정부차원에서 권장하게 되었다. 식생활교육기본법 전문에 보면 식생활교육을 다양한 경험을 통해서 먹거리에 관한 지식과 먹거리를 선택하는 힘을 습득하여, 건전한 식생활을 실천할 수 있는 인간을 기르는 것으로 규정하고 있다.

고도경제성장과 더불어 일본의 식생활은 풍요로워졌으나, 동시에 다음과 같은 문제들이 부각되었다. 즉, 먹거리를 소중히 여기는 마음의 결여, 영양의 균형이 편중되고 불규칙한 식사의 증가, 부적절한 식사에서 기인한 생활 습관병의 증가, 과도한 다이어트 지향, 식품안전성 문제 발생, 먹거리의 해외 의존, 전통 있는 식생활문화의 상실 등이다.

이러한 배경에서 일본 정부는 식생활교육을 체계적으로 추진하기 위해, 식생활교육 추진 기본계획을 수립하여 정책의 기본방향을 제시하고 있다. 또, 식생활교육을 국민적인 운동으로 추진하기 위해, 매년 6월을 식생활교육의 달로 정하고 식생활교육을 실시하고 있다. 매년 「식생활교육백서」를 발행하여 식생활교육에 관한 정보를 발신하고 있다.

식생활교육에 대해서는 내각부, 농림수산업성, 후생노동성, 문부과학성 등의 정부 기관들이 관계되는데, 각 기관의 홈페이지에서 그 기관에서 추진하는 식생활교육 관련 정보나 자료 등이 공개되어 있다. 지자체에서도 식생활교육 추진을 위한 부서를 따로 설치하고 적극적으로 노력하는 곳이 많다. 지자체의 식생활교육 추진부서는 주로 농림수산업 부서이나, 보건복지 등의 부서에 추진하는 곳도 있다.

식생활교육은 유치원이나 청소년에게 지산지소(地產地消, 로컬푸드) 개념을 주지시켜 국산 농산물의 우수성을 홍보하기도 하고, 올바른 식습관이나 식품안전성 교육을 통해 건강한 식생활을 유도하기도 한다. 물론, 이 교육은 주부, 노인, 농어민 등을 포함한 성인을 대상으로도 다양하게 전개되고 있다.

아이치(愛知)현의 경우 농림수산업에 식생활교육추진과가 있다. 여기에서는 식생활교육 넷 아이치라고 하는 홈페이지를 개설하여, 식생활교육 추진계획 등 관련 정보를 제공하기도 하고, 시읍면 식생활교육 활동의 연결고리 역할도 하고 있다.

그 밖에 아이치 식생활교육 생생 리포트를 작성하여 공개하고 있다. 이 리포트는 1년마다 발행되는 것으로 1년간 현, 시읍면 및 식생활교육 관련 단체들이 추진한 식생활교육 실적을 모은 것이다. 이러한 활동들을 통해 아이치현 식생활교육 추진 관계자들의 공감대가 넓어지고 인식이 깊어져, 식생활교육을 확산시키는데 큰 도움이 되고 있다. 또, 식생활교육에 관한 교재나 자료집도 공개되고 있다.

6. 소비자 보호정책과 식품안전

식품안전성과 소비자의 관계는 소비자 자신이 식품안전성에 대해 스스로 잘 터득할 수 있도록 되어 있는지, 사업자가 소비자에게 적절한 정보를 제공하고 있는지, 식품표시가 소비자가 이해하기 쉽게 필요한 정보를 전달할 수 있도록 짜여져 있는지 등의 측면에서 고찰할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 소비자교육추진법과 식품표시법을 중심으로 살펴보기로 한다.

6.1. 소비자교육추진법

「소비자교육 추진에 관한 법률」(이하, 소비자교육추진법으로 약함)은 2012년 8월에 공포되어 동년 12월부터 시행된 비교적 새로운 법률이다. 이 법은 총 20조의 조문으로부터 구성되어 있다. 이 법의 목적은 소비자교육의 추진을 통해 소비생활의 향상

을 도모한다는 데 있다(제1조). 여기서 소비자교육이란, 소비자의 자립을 지원하기 위해 행해지는 소비생활에 관한 교육 및 이에 준하는 계발활동을 말한다(제2조).

이 법이 추구하는 기본이념은 소비생활에 관한 지식의 습득과 적절한 행동으로 연결시키는 실천적 능력의 육성, 주체적으로 소비자 시민사회의 경영에 참가하여 발전에 기여할 수 있도록 하는 지원 등이다. 소비자교육은 유아기부터 고령기까지 체계적으로 추진되어야 하며, 다양한 주체에 의해 여러 장소에서 이루어질 수 있다. 교육시 다각적인 정보가 제공되어야 하며, 교육내용에 비상시의 합리적 행동을 위한 지식과 이해가 포함되어야 한다. 물론, 환경교육이나 식생활교육, 식품안전성 교육 등과 연계하는 것도 바람직하다고 본다.

이러한 일련의 활동들을 식품안전성 시각에서 본다면, 소비자와 관계자 사이에 위험 정보교환을 효과적으로 실시할 수 있는 밑거름이 된다고 생각한다. 앞에서 언급한 비상시란 재해시를 상정한 것이지만, 이 재해의 범주를 넓게 해석하면 대형 가축질병이나 대규모 악성 식중독 사고도 포함되기 때문이다.

평소의 소비자교육을 통해 비상시에도 소비자들이 냉철하게 생각하고 행동할 수 있는 능력을 갖추게 되면, 식품사고가 발생하더라도 이성을 잃지 않고 차분히 대처하게 될 것이다. 사전에 관련 지식과 정보를 많이 갖게 되면, 부정확한 정보나 풍문에 휩쓸리지 않고 스스로 합리적인 판단을 하게 되기 때문이다. 이러한 체계 속에서 악소문 피해 등이 일어날 여지는 매우 적으며, 관련 산업도 보호될 수 있는 것이다.

6.2. 식품표시법

식품표시는 소비자가 식품을 구입하거나 소비할 때 귀중한 정보가 되는 것이다. 위장표시 문제 발생 시 보았듯이, 표시내용이 위장되어 있어도 사업자 쪽에서 문제가 표면화되지 않는 한, 소비자는 피해를 당하고도 실감하기 어렵다. 따라서 올바른 정보가 기재되는 것이 무엇보다 중요하다.

식품표시에 대해서는 JAS법, 식품위생법, 건강증진법 등 여러 가지 법률이 관련되어 있다. JAS법은 소비자의 식품선택, 식품위생법은 식품안전의 확보, 건강증진법은 영양성분이나 특별용도에 초점을 맞추어 식품표시와 연계되어 있다고 본다. 그러나 명칭, 제조자 명, 보존방법, 유효기한 등은 식품표시의 기본사항이라고 할 수 있다.

2009년 소비자청 발족 이전까지 식품표시 업무가, JAS법은 농림수산성, 식품위생법과 건강증진법은 후생노동성과 같이 담당부서가 나뉘어져 있었다. 그러나 소비자청

발족 이후 표시규제에 관한 사무를 일원적으로 실시하게 되었다. 현재는 표시기준 등의 기획입안은 소비자청이 담당하고, 집행업무만 관계부처와 협조하며 실시하고 있다.

이러한 법률 간의 중복부분을 통합하여 일반 소비자가 선택의 기회를 많이 가질 수 있도록 식품표시의 일원화가 진행되어, 2013년 식품표시법이 개정되어 공포되었다. 주요 내용은 식품표시 기준(제4, 5조)과 부적정 표시에 대한 조치(제6-10조)로 구성되어 있다.

식품표시의 목적은 소비자의 선택할 권리나 안전할 권리를 보증하고 증진시켜, 궁극적으로 소비자의 이익증대를 도모하는데 있다. 이를 통해 국민의 건강보호·증진, 식품생산·유통의 원활화, 소비자의 수요에 맞은 식품생산의 진흥을 꾀할 수 있다.

현재는 구제도에서 신제도로 이행하는 기간이다 보니, 지자체나 식품관계자를 대상으로 새로운 법의 설명회 등이 개최되고 있는 상황이다.

7. 시사점

지금까지 살펴본 일본 식품안전정책의 특징과 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 선진적인 식품안전 행정체계를 신속히 도입하여 정착시켰다. 2001년 9월 광우병 발생 이후 불과 1년 7개월만인 2003년 4월에 위험분석체계를 도입하기 위해 필요한 법적 기반인 「식품안전기본법」을 제정한 것이다. 물론 이 과정에서 전문가 그룹의 보고서에 제시된 정책제안을 충실히 반영하였으며, 국민적 합의형성 과정도 거쳤다. 이 법을 토대로 독립적 위험평가기관인 「식품안전위원회」가 신설되고, 위험관리기관인 농림수산성과 후생노동성의 직제도 대폭 정비하였다. 특히 위험 정보교환의 기능을 강화하기 위해, 식품안전위원회, 농림수산성, 후생노동성, 환경성에 각각 위험 정보 교환 담당관을 신설하였다.

둘째, 소비자 관점에서 소비자에게 필요한 서비스를 일원적으로 제공한다는 관점에서 「소비자청」을 신설하였다. 그동안 공급자 관점에서 서비스가 제공되다 보니, 소비자 입장에서 보면 관장부처가 없는 틈새 사안이 생기고, 이는 소비자불편으로 이어졌다. 물론 소비자청이 식품안전만 담당하는 것은 아니지만, 기본적으로 소비자보호를 위한 정책수단들이 식품안전이나 위험 정보교환과 연계되는 경우가 많기 때문에, 식품안전성 확보를 위해 큰 기여를 하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

셋째, 제도의 효율성을 높이기 위해 탄력적으로 운영하고 있다. 예를 들어, GAP 제도의 운영에 있어서 기본 목표는 국제적으로 통용되는 글로벌 GAP과 동등성을 확보

한 JGAP로 설정하여 추진하되, 국내적으로는 농림수산성의 가이드라인 하에 이보다 인증절차가 덜 까다로운 GAP를 지자체, 유통업체, 협동조합 등이 탄력적으로 선택할 수 있도록 운영하고 있다. 이 점은 HACCP도 마찬가지이다. 기본적으로는 후생노동성의 종합위생관리 제조과정에 따른 HACCP 인증을 목표로 하면서, 지자체나 업계에서 농림수산성의 지원을 받아 별도의 HACCP 인증을 받을 수 있도록 하고 있다. 또, JAS 마크의 운영도 일반 JAS 마크 외에, 특정 JAS 마크, 유기 JAS 마크 등 특정한 요건을 충족시킬 경우 부여받을 수 있도록 운영되고 있다.

넷째, 위험 정보교환 활동의 적극적인 전개이다. 대지진과 원전사고라는 대형 재해로 아직 후쿠시마현과 인근 지역 산 농산물소비를 기피한다던지 하는 악소문 피해가 가시지는 않았지만, 이들 지역에서의 위험 정보교환 노력으로 불안감이 완화되고 있다고 보여진다. 효과가 바로 눈에 보이는 않지만, 의견교환 모임이나 식생활교육, 소비자교육 등 다양한 방식으로 위험 정보교환 활동을 추진하는 것이 소비자의 안전과 안심을 확보하는 지름길이기 때문이다. 식품안전위원회 전문조사위원회의 회의록을 그대로 홈페이지에 공개한다던지, 각 부처의 식품안전 관련 정보를 모아서 메일로 보내주는 서비스(식품안전 익스프레스, 식품안전 메일 메거진 등)도 좋은 프로그램이라고 생각한다.

다섯 째, 식품표시제도의 효율적 시행을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 식품표시가 소비자의 선택할 권리 뿐만 아니라 안전할 권리를 증진시킨다는 점은 매우 중요한 의미를 갖는다. 그동안 관련 부처에 분산되어 있던 식품표시 업무를 소비자청이 일원적으로 관장하고, 2013년 식품표시법을 개정하여, 정책효과가 증대될 것으로 생각한다. 중앙정부는 물론 지자체 차원에서도 다양한 계층의 소비자들이 식품표시에 관해 쉽게 이해할 수 있도록, 컬러와 그림을 가미하여 잘 정리한 소형 책자와 홍보자료도 많이 제공되고 있다.

여섯 째, 식품안전을 위한 지자체의 노력이 크다. 특별재배 농산물이나 전통채소 인증을 지자체 차원에서 활발하게 전개하고 있으며, 지역의 소규모 사업체나 농가를 위해 지자체 HACCP를 운영하고 있다. 지산지소 운동과 함께 전개되는 식생활교육도 지자체가 주도하고 있다. 또, 「전국 식품안전 자치 네트워크」가 결성되어 활동하고 있는데, 여기서는 컬러 그림으로 잘 나타내어 주부들이 읽기 편하게 꾸민 소형 홍보책자 「생활에 도움이 되는 식품표시 핸드북」도 발간하고 있다. 식품의 안전문제는 매우 중요하기 때문에, 중앙정부의 기본적인 안전정책과 아울러 지자체가 독자적으로 프로그램을 운영하는 곳도 많다. 예를 들어, 나가사키현에서는 행정조직 내에 별도로 「식

품안전 추진실」을 두고 있으며, 부지사를 정점으로 하는 식품안전·안심 추진본부를 구성하여 운영하고 있다. 북해도도 「식품안전·안심 조례」를 제정하여 북해도산 농산물의 안전성 확보를 위해 노력하고 있으며, 「YES! clean」이라는 이름으로 농산물 인증과 인증마크 부여를 실시하고 있다.

참고문헌

- 농림수산성. 2013. 「식품이력제를 시작합니다」.
- 농림수산성. 2013. 「JAS 규격에 대하여」.
- 농림수산성. 2013. 「특별재배 농산물 개정표시 가이드라인」.
- 농림수산성 생산국 기술보급과. 2013. 「농업생산공정관리(GAP)에 대하여」.
- 농림수산성 소비·안전국. 2013. 「유기식품의 인증제도에 대하여」.
- 나이야마 요오코(新山陽子). 2012. 방사성 물질의 건강영향에 대한 소비자의 심리, 「농업과 경제」(방사성 물질과 식품·건강 리스크, 임시증간호). 昭和堂.
- 소비자청. 2014. 「식품의 방사성 물질 등에 관한 의식조사」.
- 소비자청. 2014. 「악소문 피해에 관한 소비자 의식 실태조사」.
- 소비자청. 2014. 「핸드북 소비자」.
- 오사카부. 2014. 「나니와 전통채소 인증제도」.
- 우지이에 키요카즈(氏家清和). 2012. 농축산물의 방사성 물질 오염에 대한 소비자 평가의 변화, 일본 푸드시스템학회 편. 「동일본 대지진과 푸드시스템」. 농림통계출판.
- 이병오·하서현. 2006. 「강원 농축산물 안전성 종합대책 수립 및 마케팅 전략」. 강원도.
- 이종경. 2013. 세계 식품안전정책 동향. 「세계농업」 제155호. 한국농촌경제연구원.
- 전국 식품안전 자치 네트워크. 2009. 「생활에 도움이 되는 식품표시 핸드북」.
- 최지현. 2009. 주요국의 식품안전관리 체계(Ⅰ). 「세계농업」 제112호. 한국농촌경제연구원.
- 쿠리야마 코이치(栗山浩一). 2012. 방사성 물질과 식품 구매행동, 「농업과 경제」(방사성 물질과 식품·건강 리스크, 임시증간호). 昭和堂.
- 타무라 요시히로(田村善弘). 2012. 일본 소비자정책의 구조와 특징. 강원대학교 농업생명과학연구원 특강자료.
- 한구이 신이치(半杭眞一). 2013. 식품의 방사성 물질 오염에 관한 정보제공과 소비자의 대응, 「농업경제연구」(일본농업경제학회지) 제85권 제3호. 이와나미(岩波)서점.
- 한재환. 2011. 일본의 농식품안전관리 현황. 「세계농업」 제131호. 한국농촌경제연구원.
- JGAP 협회. 2014. 「3분만에 아는 JGAP」.

참고사이트

기후현 홈페이지 (www.pref.gifu.lg.jp/)

사가현 홈페이지 (www.pref.saga.lg.jp/web/)

소비자청 홈페이지 (www.caa.go.jp/)

오사카부 나니와 전통채소 인증제도

(www.pref.osaka.lg.jp/nosei/naniwanonousanbutu/ninteiseido.html)

FSSC22000 (www.jqa.jp/service_list/management/service/fssc22000/), (fssc22000.com/en/page.php)

ISO22000 (www.jqa.jp/service_list/management/service/iso22000/)

JGAP 협회 홈페이지 (<http://jgap.jp/>)