중국 식품안전법 개정방향 및 대응전략

작성처 : aT 베이징지사

1. 중국 식품안전법 개요 (자료원 : 식약처)

❑ 기존 「식품위생법」의 한계로 인해 식품의 생산 가공 및 판매과정을 모두 포함하는 종합적인 법률 제정 필요성 제기('05. 전국인민대회)

○ 식품관련 모든 공정이 아닌 생산가공에만 치중하여 규정, 식품위생 감독관련 책임 소재가 구체적으로 명시되지 않음

○ 식품의 생산부터 판매까지 과정을 규정하지 못해 멜라민 분유파동 발생('08)

<중국 식품안전 관련 법 제정추이>

○ **중화인민공화국 식품위생 관리조례 (1979)** - 중국의 식품안전 관련 최초 행정법규로 국무원이 헌법과 법률을 토대로 제정한 규범성 문건 ○ **식품위생법(시행) (1982)** ○ **식품위생법 (1995)** - 총 9장 57조로 구성, 현 식품안전법의 전신 ○ **식품안전법 (2009)** - 총 10장 104조로 구성, 식품 단계별로 감독기관이 존재하는 분산형 감독체계를 명문화

❑ 이에 '09년 6월 국무원 상무회의에서 개정 초안이 통과되어 '09년 6월 1일 시행, 총 10장 104조로 구성

○ 주요 내용 : 식품단계별 감독기관 명문화, 식품광고 감독 강화, 징벌적 손해배상제도 도입, 식품 리콜제도 등

2. 식품안전법 개정배경 (자료원 : 식약처)

❑ **감독기관이 분산되어 있어 책임소재 불분명**

○ 멜라민 파동 이후, 상하이시 유제품 회사의 멜라민 분유 판매가 적발되었음에도 불구하고 감독기관이 많아 관련 기관내 책임 회피 발생

※ 식품안전법에 따르면 식품감독기관을 5개(위생부, 공상행정관리국, 식품약품감독국, 품질검사검역총국)로 구분

❑ **식품안전사고관련 민·형사상 책임에 대해서는 간략히 규정하여 피해자를 효과적으로 구제하지 못함**

※ 식품안전법 96조 : 이 법의 규정을 위반하고 인체, 재산 혹은 기타 손해를 야기하였을 경우 배상책임을 진다.

※ 식품안전법 98조 : 이 법의 규정을 위반하여 범죄에 해당하는 경우 형사책임을 진다.

❑ **식품안전법 제정 이후, 연이어 식품안전사고 발생**

○ 기존의 식품안전법이 식품안전 사고에 대하여 효과적으로 대응하지 못한다는 인식 발생

※ 불법식품원료를 구매하여 164.32톤의 기름으로 가공한 후 식용유기름시장에 판매

※ 2011년 3월 허난성에서 돼지를 단시간에 몸집을 키우기 위하여 사료에 수육정이라는 화학물질을 첨가한 사건

3. 식품안전법 개정현황

❑ 식품안전법 개정초안 국무원 통과('14.5.14)

○ 주요내용 : 피해자 손실배상 청구권 강화, 기업처벌 강화, 정부담당자 문책 강화, 영유아식품·보건식품·수입식품에 대한 관리 강화 등

※ 수입식품의 경우 안전검사 및 성분표기 규정, 보건식품 등록 등 감독강화

❑ 식품안전법 개정초안 1차 심의('14.6.23)

○ 제12차 전국인민대표대회 상무위원회 제9차 회의 시 개정초안 최초 심의

❑ 식품안전법 개정초안 1차 심의(안) 공개 및 업계 의견수렴('14년 7월)

○ 처벌 강화 및 형법 적용 위반행위 범위 등에 대한 논의로 의결 보류

❑ 식품안전법 개정초안 2차 심의('14년 12월)

○ 처벌수위 대폭 강화 등을 골자로 전인대 상무위원회에 2차 심의 부의

※ 먹을 수 없는 첨가물 또는 유효기간이 지난 원료 사용 등 중점 위반행위 재판 없이 즉시 구류 가능 및 형법에 따라 중형 구형 등

○ 생산, 저장, 유통, 판매 등 전 단계에 걸친 엄격한 관리감독체계 수립, 유전자변이식품 표기 규정 등의 내용 추가

❑ 식품안전법 개정초안 2차 심의 공개 및 업계 의견수렴('15년 1.19일까지)

○ 처벌 강화에 대한 공감대 형성 및 3월 양회 대비 추가내용 검토

❑ 엄격한 개정을 통한 사고예방 및 관리감독 강화의지 표명('15년 3.4일)

○ 제12차 전인대 3차 회의 기자발표회를 통해, 온라인몰 식품거래 관리 감독 규정 추가 등 보다 전방위에 걸친 안전관리 방안 마련 중 확인

❑ 식품안전법 개정안 통과('15년 4.24일)

○ 제12기 전국인민대표상무위원회 제14차 회의에서 통과

❑ 식품안전법 개정안 시행예정('15년 10.1일부터)

4. 개정방향 및 주요내용

❑ 개정방향

○ 기존 10장 104조항에서 10장 154조항으로 50조항이 추가되었으며 신규 내용 외에 기존내용 보완

- 특히 식품생산경영부분에서 기존 27~56조항으로 구성된 내용을 1절 일반규정(33~43조항); 2절 생산경영과정관리(44~66조항); 3절 라벨, 설명서 및 광고관리(67~73조항); 4절 특수식품 관리(74~83조항)로 세분화함

※ 중국 역사 상 가장 엄격한 식품안전법으로 평가

○ 개정 8대 방향

- 식품안전감독기구 전문화
- 식품생산경영자의 책임확대 및 감독관리 강화(처벌강화)
- 식품안전 예방 및 리스크 방지를 위한 중점제도 추가
- 식품안전사회를 위한 매체, 소비자 역할 확대
- 보건식품, 영유아식품 등 특별식품에 대한 감독관리 강화
- 신선 농산물(과실, 채소, 찻잎)에 대한 농약(독성 등) 관리 강화
- 식용 가공식품에 대한 관리 강화
- 식품안전에 대한 법률책임제도 구축

❑ 주요 개정사항

○ 식품생산경영자에 대한 식품안전책임 강화

- 식품안전법 제 4조에 식품생산경영자의 식품안전 책임문구를 추가

○ 식품생산경영자는 생산경영제품의 안전에 대한 책임을 진다. (추가내용)

○ 식품안전감독기구 전문화

- 제 5조에 식품안전 업무를 국무원 식품약품감독관리부문으로 명확화 한다는 문구를 추가

○ 국무원 식품약품감독관리부문은 식품안전법 및 국무원 규정에 의해 식품생산경영활동 감독관리를 시행한다. (추가내용)

○ 수출입식품의 감독관리 강화

- 수입되는 식품의 출입국검사검역기구 검사합격증명서류 첨부 필수
- 중국식품안전기준이 설정되지 않은 식품의 경우 안전성 평가자료를 제출하여 평가를 받아야 함

○ 중국식품안전기준이 설정되지 않은 식품의 수입 시, 해외 수출상, 해외 생산기업 혹은 위탁받은 수입업체는 국무원 위생행정부문에 집행되는 국가(지역)혹은 국제표준 제출 필요. 국무원 위생행정부문은 관련 표준에 대한 심사를 거쳐 식품안전 요구에 부합된다고 판단되면 잠시 적용하며 관련 식품안전국가표준을 적시에 제정한다. 새로운 식품원료로 생산되는 식품 혹은 식품첨가제 신품종, 식품관련 신품종을 수입할 경우 본 규정 제 37조 규정에 따른다. ○ 새로운 식품원료로 생산되는 식품 혹은 식품첨가제 신품종, 식품관련 신품종은 국무원 위생행정부문에 안전성 평가자료를 제출해야 한다. 국무원위생행정부문은 신청일부터 60일내 심사를 조직하며 식품안전 요구에 부합되면 허가 및 공고한다. 식품안전 요구에 부합되지 않으면 허가가 불가능 하며 서면으로 이유를 설명한다. <37조>

- 수입업체의 해외 수출업체, 해외식품생산기업 심사제도 수립

※ 수입식품이 중국의 법, 법규, 식품안전표준 등을 이행하는지 심사

○ 수입업체는 반드시 해외수출업체, 해외식품생산기업 심사제도를 수립하여 수입산 식품이 본 법, 중국 기타 관련 법률·법규의 규정, 식품안전표준에 부합하도록 보장해야 하고, 수입식품의 라벨과 설명서에 기재된 내용에 대해 책임을 져야 한다. ○ 수입식품이 중국의 식품안전국가표준에 부합되지 않거나 혹은 인체 건강에 유해한 증거, 증명이 발견되면 수입상은 수입을 중지하는 동시에 제63조 규정에 따라 반드시 리콜을 실시한다.

○ 특수식품(영유아, 보건식품 등) 관리 강화

<보건식품>

- 신원료를 사용한 보건식품과 처음으로 수입하는 보건식품은 국무원 식품약품감독관부서에 등록(注册)
- 단 처음으로 수입하는 보건식품이 비타민 보충제, 광물질 등 영양물질인 경우 출시판매에 앞서 국무원 식품약품감독관리부서에 신고(備案)

※ 등록(注册) : CFDA(國家食品藥品監督管理總局)의 심사를 요함(까다로움)

※ 신고(備案) : 신고제도로 등록(注册)에 비해 용이

- 보건식품 라벨 등에 질병예방, 치료효능 등에 대한 표기를 금지하며, 복용가능한 대상자, 성분·함량 등에 대한 관리 강화
- 보건식품 광고는 "본제품은 약물을 대체하지 못함"을 밝혀야 하며, 관리부서의 보건식품 광고 비준문서를 취득해야 함

⇒ 보건식품이 약품처럼 무분별하게 소비되는 것을 방지

<영유아 조제식품>

- 신선우유, 분유 등 영유아 조제식품의 원료입고~제품 출고까지의 전반적인 과정에 대한 품질관리 실시
- 영유아조제분유의 제품 배합은 국무원 식품약품감독관리부문에 등록해야 하며, 식품원료, 식품첨가제, 라벨 등은 성, 자치구, 직할시 인민정부 식품약품감독관리부문에 등록
- 분할포장 방식으로 영유아 조제분유를 생산할 수 없으며 동일 기업에서 동일한 배합방법으로 다른 브랜드의 영유아 조제분유를 생산할 수 없음

※ 일부 분유제품의 경우 해외에서 분유를 대용량으로 수입하여 중국 내에서 분할 소포장(깡통 등)해 판매하는 경우가 있었음. 이 경우 소포장 작업 시 원료의 2차 오염이 우려되고, 또한 일부는 내용물을 바꿔치기하는 등의 문제 발생

※ 또한 중국 내 유통 중인 분유는 약 1,900종 이상으로 해외에 비해 제품수가 너무 많은 편임

⇒ 조제분유 등 영유아 식품 난립에 따른 관리 강화

○ 국가는 보건식품, 특수의약용도 배합식품과 영유아 조제식품 등 특수식품에 엄격한 감독관리를 실시한다.
○ 보건식품이 주장하는 보건효능은 과학적인 근거가 있어야 하며 인체에 급성, 아급성 혹은 만성 위해를 주면 안 된다.
○ 보건식품 원료목록과 보건식품의 기능성 목록은 국무원 식품약품감독관리부서에서 국무원 위생행정부서 및 국가중의약관리부서와 연동하여 제정 및 조정하여 발표한다.
○ 보건식품 원료목록에는 원료명칭, 용량 및 효능이 포함되며 보건식품 원료목록에 포함된 원료는 보건식품 생산에만 사용되며 기타 식품생산에는 사용하지 못한다.
○ 보건식품 원료목록 이외의 원료를 사용한 보건식품과 처음으로 수입되는 보건식품은 반드시 국무원 식품약품감독관리부서에 등록(注冊)해야 한다. 단 처음으로 수입하는 보건식품이 비타민 보충제, 광물질 등 영양물질인 경우 출시판매에 앞서 국무원 식품약품감독관리부서에 신고(備案)한다. 기타 보건식품은 성, 자치구, 직할시 인민정부 식품약품감독관리부서에서 신고(備案)관리를 실시한다.
○ 수입하는 보건식품은 반드시 수출국가(지역) 주관부서에서 출시, 판매를 승인한 제품이어야 한다.
○ 법에 따라 등록(注冊)을 해야 하는 보건식품은 등록할 때 보건식품의 연구개발보고, 제품배합방법, 생산공정, 안전성과 보건기능 평가, 라벨, 설명서 등 자료와 샘플을 제출해야 하며 관련 증빙서류를 제공해야 한다. 국무원 식품약품감독관리부서는 기술심사 평가를 조직하여 안전과 기능이 성명한 요구에 부합되면 등록을 승인하며 요구에 부합되지 않을 시 등록불가와 함께 서면으로 사유를 설명한다. 보건식품 원료목록 이외의 원료를 사용한 보건식품에 등록을 허가한 경우 동 원료를 적시에 보건식품원료목록에 넣어야한다.
○ 법에 따라 신고(備案)를 해야 하는 보건식품은 신고할 때 제품배합방법, 생산공정, 라벨, 설명서 및 제품 안전성과 보건기능을 설명하는 자료를 제출해야 한다.
○ 보건식품의 라벨, 설명서에는 질병예방, 치료효능을 언급하지 못하며 등록 시 내용과 동일해야 한다. 사용가능한 군체(대상자), 사용이 불가능한 군체, 효능성분 혹은 함량을 명기해야 하며 "약물을 대체하지 못함"을 밝혀야 하며 보건식품의 효능과 성분은 라벨, 설명서와 일치해야 한다.
○ 보건식품 광고는 제73조 제1조의 규정이외 "본제품은 약물을 대체하지 못함"을 밝혀야 하며 그 내용은 생산기업 소재지 성, 자치구, 직할시 인민정부 식품약품감독관리부서의 심사 비준을 거쳐 보건식품 광고 비준문서를 취득해야 한다. 성, 자치구, 직할시 인민정부 식품약품 감독관리부서는 적시에 이미 비준된 보건식품 광고목록 및 비준된 광고내용을 발표 및 갱신해야 한다.
○ 특수의학용도 배합식품은 반드시 국무원 식품약품감독관리부서에 등록해야 한다. 등록할 때 제품의 배합방법, 생산공정, 라벨, 설명서 및 제품의 안전성, 영양 충분성과 특수의약용도 임상효과 자료를 제출해야 한다.
○ 특수의학용도 배합식품 광고는 <중화인민공화국광고법>과 기타 법률, 행정법규의 약품관련 광고 관리 규정을 적용해야 한다.
○ 영유아조제식품 생산기업은 원료의 입고로부터 완성품 출고까지 전반과정에 대하여 품질관리하고 출고한 영유아조제식품에 대하여 매회 검사를 실시하여 식품안전을 보증한다.
○ 영유아조제식품에 사용하는 신선우유, 보조원료 등 식품원료, 식품첨가제 등은 법률, 행정법규의 규정과 식품안전국가표준에 부합되어야 하며 영유아 생장발육에 필요한 영양성분임을 보증해야 한다.
○ 영유아조제식품 생산기업은 식품원료, 식품첨가제, 제품배합방법 및 라벨 등 사항을 성, 자치구, 직할시 인민정부 식품약품감독관리부문에 등기(備案)해야 한다.
○ 영유아조제분유의 제품 배합은 국무원식품약품감독관리부문에 등록해야 하며 등록시 반드시 배합 연구보고서 기타 배합관련 과학성과 안전성을 증명할 수 있는 자료를

제출해야 한다.
○ 분할포장 방식으로 영유아조제분유를 생산할 수 없으며 동일 기업에서 동일한 배합방법으로 다른 브랜드의 영유아조제분유를 생산할 수 없다.
○ 보건식품, 특수의학용도 배합식품, 영유아조제분유의 등록인, 등기인은 제출한 자료의 진실성에 책임진다. 성급이상 인민정부 식품약품감독관리부서는 적시에 사회에 등록 및 등기한 보건식품, 특수의학용도 배합식품, 영유아조제분유 목록을 발표해야 하며 등록 혹은 등기를 통해 취득한 기업의 영업비밀을 유지해야 한다.
○ 보건식품, 특수의학용도 배합식품, 영유아조제분유 생산기업은 반드시 등록 혹은 등기된 배합, 생산공정등 기술요구에 따라 생산해야 한다
○ 보건식품, 특수의학용도 배합식품, 영유아배합식품과 기타 특정 군중에 제공되는 식품을 생산하는 기업은 반드시 양호한 생산기준의 요구에 따라 생산식품과 상응한 생산품질관리체계를 수립해야 한다. 또한 설립한 체계의 운영현황에 대해 정기적인 자체검사를 통해 유효적인 운행을 보장해야 하며 소재지의 현급 인민정부 식품약품감독관리부문에 자체보고서를 제출해야 한다.

○ 인터넷 쇼핑몰 판매 식품에 대한 관리감독 강화

- 타오바오, 1호점 등 제3자 플랫폼 제공자가 인터넷 쇼핑몰 영업자에 대해 실명 등기토록 하고 있으며 안전관리 책임도 강화함
- 소비자의 합법적 권익이 침해당한 경우 제3자 플랫폼 제공자의 연대책임과 선 배상을 의무화

⇒ 기존 온라인전자상거래 특히 B2B상거래에서 난무하는 가짜식품, 모방식품, 불량식품 등에 대한 플랫폼 제공자의 책임을 강화

○ 인터넷식품거래 제3자 플랫폼 제공자는 인터넷에 입점하는 식품경영자에게 실명등기를 요청하고 인터넷 식품경영자의 식품안전관리책임을 명확히 해야 한다.
○ 법에 의해 식품생산경영허가증을 취득한 업체에 대해서는 허가증의 사실여부에 대해 심사를 해야 한다.
○ 인터넷식품거래 제3자 플랫폼 제공자는 인터넷식품경영자의 위법행위를 발견 시 즉시 그 행위에 대해 제지하고 동시에 인터넷 거래 플랫폼 제공자의 소재지 현급 식품약품안전관리부문에 보고하고 엄중한 위법행위 발견 시 즉시 플랫폼 서비스제공을 중지해야 한다.
○ 본 규정을 위반하고 인터넷식품거래 제3차 플랫폼 제공자가 인터넷에 입점하는 식품경영자에 대해 실명등기, 허가증 심사를 하지 않았거나 혹은 보고를 이행하지 않거나 인터넷 거래 플랫폼 제공 서비스를 중지하지 않았을 경우 현급이상 인민정부 식품약품감독관리부서에서 불법 소득을 몰수하며 5만위안 이상 20만이하의 벌금을 부과한다. 엄중한 결과를 조성했을 경우 중지 혹은 허가증이 취소되며 소비자의 합법적인 권익이 손해를 초래할 경우 식품경영자와 함께 연대책임을 담당해야 한다.
○ 소비자들이 인터넷식품거래 제3자 플랫홈을 통해 식품구매 후 합법적인 권리와 이익이 손해를 볼 경우 인터넷식품경영자 혹은 식품생산자에게 손해배상을 요청할 수 있다. 인터넷식품거래 제3자 플랫폼 서비스 제공자가 인터넷 식품경영자의 정확한 명칭, 주소, 연락방식을 제공하지 못할 경우 플랫폼 서비스제공자가 손해배상을 해야 한다. 플랫홈서비스제공자는 손해배상을 한 후 인터넷식품경영자 혹은 생산자에게 손해배상금액에 대해 요청할 수 있다. 인터넷식품거래 제3자 플랫폼 제공자가 소비자에게 유리한 약속을 했을 경우 약속을 이행할 의무가 있다.

○ 식용 농산물에 대한 농약관리 강화

- 독성이 강한 농약을 채소, 과실, 찻잎, 중약재 등에 사용금지

○ 식용농산물 생산자는 반드시 식품안전 표준과 국가관련 규정에 의해 농약, 비료, 가축백신, 사료와 사료 첨가제 등 농업 투입품을 사용해야 하며 농업 투입품 사용 안전기(安全間隔期) 및 휴지기(休藥期) 규정을 엄격히 집행해야 하며 국가에서 금지하는 농업 투입품을 사용하지 못한다. 독성이 강한 농약을 채소, 과일, 찻잎과 중약재 등 국가에서 규정하는 농작물에 사용하는 것을 금지한다.
○ 식용농산물의 생산기업과 농민전업합작경제조직은 반드시 농업투입품 사용기록제도를 구축해야 한다.
○ 현급이상 인민정부 농업행장부서는 농업투입품 사용에 대한 감독관리와 지도를 강화하며 농업투입품 안전사용제도를 구축해야 한다.

○ 식품안전 사고 관련 처벌강화

- 관련업계의 책임 및 처벌 강화

・불법 첨가물 등 안전사고는 5~10배 벌금을 물릴 수 있는 현행 규정을 15~30배로 대폭 인상하여 관련범죄를 근절하고, 심각한 범죄 시 식품업계에 종사하지 못하게 하는 등 식품 안전 규정 위반 시 처벌 강화

・소비자가 부적합 식품으로 손실을 본 경우, 경영자 또는 생산자에게 손실배상요구를 할 수 있으며, 배상을 요구받은 자는 소비자에게 먼저 배상 후, 책임소재에 따라 구상권 청구

- 기업처벌 강화

・허가증이 취소된 기업의 책임자는 5년간 식품생산경영업무에 종사할 수 없으며, 식품안전범죄로 유기징역 이상을 처벌 받은 자는 영원히 종사할 수 없음

- 정부담당자 문책강화

・현급 이상 인민정부의 직접적인 책임자는 결과가 심각한 경우 면직처분함

5. 기타 식품안전 관련 규정 시행예정

○ 예포장특수선식용식품 라벨링 제도 시행('15년 7.1일부터)

- 규 정 명 : 預包裝特殊膳食用食品標簽 (GB13432-2013)

- 주요내용

· 영유아식품, 특수의학용도식품, 기타 특수식품에 대한 영양성분, 식용 방법 등의 라벨링 표시사항에 대한 규정

○ 식품리콜제 관리법('15년 9.1일부터)

- 규 정 명 : 食品召回管理辦法
- 주요내용

· 제품의 식품안전사고 위험성에 따라 식품리콜등급을 3개로 분류

· 식후 사망에 이르거나 인체에 심각한 위험을 끼치는 식품을 1등급으로 분류해 해당 식품의 위험성을 감지한 후 24시간 내 제품회수를 시작하며 근무일 10일 내에 모든 제품을 회수

· 식품 섭취 후 인체에 악영향을 끼치거나 건강을 해칠 가능성이 있는 식품은 2등급에 속하며 48시간 내 회수 시작하며 근무일 20일 내 회수 완료

· 가짜 상표 또는 허위로 표시된 식품은 3등급 리콜제품으로 48시간 내 회수 시작, 근무일 30일 내 전량 회수

5. 시사점

❑ 수입식품에 대한 검사 강화로 현지 수입·통관 애로

○ 검사기준 등의 엄격한 적용, 정부 등 관련기관 처벌 강화로 수입·통관 불합격 사례가 증가될 가능성이 높음

※ '14년 대중국 수출 한국식품 반송사례(첨부 1 참조)

○ 특히 특수식품(영유아 식품, 보건식품 등)에 대한 검사 강화예정

❑ 현지 유통되는 제품에 대한 처벌확대

○ 수입, 통관 이후에도 식품안전에 문제가 되는 제품의 경우 벌금, 형사처벌, 리콜 등의 처벌이 늘어날 전망

❑ 인터넷 쇼핑몰 판매식품에 대한 입점이 까다로워질 전망

○ 상대적으로 오프라인 매장에 비해 입점이 쉬었던 온라인 쇼핑몰에 대한 식품안전 사고 책임을 명확히 함

○ 인터넷 쇼핑몰의 식품안전 관리강화로 제품 입점에 대한 요구서류 등 조건이 이전보다 한층 까다로워질 전망

❑ **지방정부의 수입식품 유통에 대한 관리 강화 예정**

○ 지방정부의 식품안전에 대한 책임 및 문책 등 지방정부의 역할을 요구하고 있어 한국식품 통관이 이루어지는 항구도시에서의 관리감독이 한층 심화될 전망으로 통관지연 등의 문제가 발생치 않도록 주의 필요

❑ **식품관련 후속 세부 시행령 파악필요**

○ 식품안전법은 가장 최상위법으로 이에 대한 구체적인 시행령들이 향후 지속적으로 나올 수 있음