



미국의 식량·농업 정책 전망1)

이 수 환 *

❶ 2020년 미국 식량·농업 정책 전망과 관련하여 FDA의 「식품안전현대화법(FSMA)」 및 햄프(Hemp)에서 추출된 칸나비디올(CBD)제품 규제를 둘러싼 이슈, 그리고 영양성분표시 라벨 개정 내용을 살펴봄 ❷

1

식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act, FSMA)

- 미국 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)의 2020년 주요 업무는 「식품안전현대화법(Food Safety Modernization Act, FSMA)」에서의 농장에 대한 정의와 농식품 공급사슬에서의 서면 학약을 명확하게 규정하여 규제에 대한 투명성을 제고하는 것이라고 밝히고 있음.
 - 그러나 대부분의 전문가들은 식품의약국의 「식품안전현대화법」시행 강화를 위한 조치들과 최근 로메인 상주의 이콜라이(E.Coli) 대장균 발생에 주목하고 있음.
- 식품의약국 관계자들에 따르면 「식품안전현대화법」준수가 순조롭게 진행되며 ‘규제 시행 전 교육’ 단계는 거의 끝난 상태로 최근에는 「식품안전현대화법」을 준수하지 않은 농식품업체를 대상으로 경고 서한을 보내는 건수가 증가하고 있다고 함.
 - 식품마케팅연구소(Food Marketing Institute, FMI)에 따르면 검사 중 전례없는 지원과 교육활동 등으로 인해 대부분의 농식품업체들은 공급사슬 전체에서 「식품안전현대화법」준수가 순조롭게 진행되고 있다고 함.
 - 또한, 수입 농식품에 대한 안전성 검증 강화를 위한 해외공급업체검증제도(Foreign Supplier Verification Program, FSVP)는 최근 일부 수입업체들만 컨설팅을 요청할 정도로 안정화되고 있다고 밝히고 있음. 심지어 대형 소매업체들은 수입 식품을 구매하는 조건으로 해외공급업체 검증제도의 세부사항 준수 여부를 요구하고 있음.
 - 식품의약국은 2019년 7월에 해외공급업체검증제도를 준수하지 않은 상태에서 살모넬라균이 검출된 타히니(tahini) 수입업자에게 처음으로 경고 서한을 보냈으며, 2020년에는 해외공급업체 검증제도 준수 여부 검사 및 경고 서한 전달 횟수가 증가하고 있는 상황임.

1) 이 글은 IHS Markit의 「Food & Agriculture Outlook 2020」 보고서 중 미국 식량 및 농업 정책에 관한 부분을 발췌·정리함.

* 한국농촌경제연구원(suhwan8352@krei.re.kr)



미국의 식량·농업 정책 전망

- 식품의약국은 최근 캘리포니아와 애리조나에서 재배된 로메인 상추에서 이콜라이 대장균이 검출되는 등 농식품 안전성에 대한 불안감이 점차 확산되고 있어 농산물의 안전한 재배, 수확, 포장 및 보관 등을 위한 생산안전규정(Product Safety Rule) 준수 여부를 검사하기 위한 조치가 빠른 시일 내에 강화될 것이라고 밝힘.
 - 생산안전규정은 2016년에 처음 발효되었으나, 충분한 훈련 및 기술지원 기간 확보를 위해 검사 시행일을 2019년 봄으로 연기하였고, 농업용수 검사를 포함한 일부 핵심조항들은 해당 산업계가 식품의약국의 검사방식에 대한 실용성에 의문을 제기하면서 2022년까지 시행을 연기하였음.
 - 생산자단체는 로메인 상추의 이콜라이 대장균 검출로 인한 리콜사태 등의 재발 방지를 위해 별도의 T/F를 구성하여 대응하고 있으며, 로메인 상추의 오염 방지를 위한 연구자금 지원과 로메인 원산지를 확인할 수 있는 라벨링 부착 등의 노력을 기울이고 있음.
- 그러나 미국의 일부 여론에서 생산안전규정은 정치적으로 매우 민감한 사항이며, 2020년 11월 미국 대선을 앞두고 있기 때문에 이번 로메인 상추와 같은 사태가 재발하지 않는다면 식품의약국에서는 해당 지역에서 상추분말 형태의 유통이 가능하도록 허가할 가능성 있다라는 의견을 제시함.
- 식품의약국은 2020년 「식품안전현대화법」에 따른 고의적 식품변조 방지의 효과적인 추진을 위해 승인된 실험실에서 식품 검사 실시를 위한 프로그램을 기획하고, 식품 검사 실험실 승인을 받기 위한 표준모델 개발 규칙을 제안함.
 - 식품의약국은 당초 2013년까지 해당 규칙을 제안하여 추진하기로 하였으나, 여러 이유로 지연 되었고, 2019년에는 일부 소비자단체들이 식품의약국이 식품 검사 프로그램을 수립하지 않아 소비자들을 위험에 빠뜨리고 있다며 고소하는 사례가 발생한 바 있음.
 - 하지만 일부 전문가들은 식품 검사소 승인을 위한 최종 규칙을 제안함. 이 제안을 실질적으로 시행하기 위한 내부 시스템 확립을 위해서는 최소 1년이 소요될 것으로 예상됨.
- 「식품안전현대화법」과 관련된 또 다른 이슈는 식품안전 사고 예방임. 식품의약국은 2012년 1월까지 「고위험 식품군」을 지정하고 2013년 1월까지 이를 취급하는 시설에 대한 특별 기록 보관 요건을 제안해야 하는 의무가 있으나, 지금까지도 고위험 식품 지정 방식과 관련한 여러 어려움들이 발생하며 이행이 쉽지 않은 실정임.
 - 식품의약국은 소비자단체와의 법원 합의사항으로 2020년 9월 8일까지 「고위험 식품」을 지정하고, 이를 취급하는 시설에 대한 특별 기록 보관 요건을 제안해야 함. 또한, 2022년 11월까지 이와 관련된 최종 규칙을 발표하고 고위험 식품 목록을 웹사이트에 게시해야 함.



미국의 식량·농업 정책 전망

- 식품의약국은 당초 2014년에 총위험점수(total risk scores) 기준으로 모든 식품 범주에 순위를 매겨 ‘고위험 식품’을 지정하려 하였으나, 이러한 접근방식은 향후 엄격한 심사를 받아야하므로 충분한 검토기간을 확보하기 위해 추진을 보류한 상황임.

2

칸나비디올(Cannabidol, CBD)사용 합법화 관련 이슈

- 미국은 2018년 12월 20일 「농업법(Agriculture Improvement Act of 2018)」을 개정함으로써 햄프(Hemp)에서 추출된 칸나비디올(Cannabidol, CBD)²⁾ 사용을 합법화하였으며, 미국 연방 관리 기관인 식품의약국(FDA)에서는 CBD 관련 제품에 대한 효율적인 사용을 위한 규제 및 시행지침 마련을 위한 연구에 착수함.
- 햄프에서 추출된 CBD는 2018년 미국의 「농업법」 개정으로 「미국규제약물법(Controlled Substances Act)」 적용대상에서는 제외되었으나, 「식품의약품화장품법(Food, Drug, and Cosmetic Act, FD&C)」과 「공중보건서비스법(Public Health Service Act)」 제351항에 의해 대마초 및 대마초 유래 제품에 포함되어 규제를 받고 있음.
- 식품의약국에서는 검증되지 않은 의료용 CBD 제품 판매는 불법일 뿐만 아니라 환자를 위험에 빠뜨릴 수 있어 의료용 목적 이외 화장품, 식품, 식이보충제에 사용할 경우 반드시 식품의약국의 승인을 받아야 한다고 명시하고 있음.
- 미국 소비자들은 2019년에 2억 달러 이상의 CBD 관련 식품, 식이보충제, 진통제 연고 등을 구매하였으며, 2025년에는 CBD 시장 규모가 15억 달러 이상을 넘어설 것으로 예상되는 등 시장이 폭발적으로 성장하고 있음.
 - 2018년 컨슈머 리포트(Consumer Reports) 조사에 의하면, 미국 성인의 약 25%인 6,000만 명 이상이 CBD 제품을 사용해 본 적이 있으며, CBD 제품이 통증, 불안, 기타 질병에 효과가 있다고 밝힌 바 있음.
- 미국의 식품 및 식이 보충제 제조업체들은 CBD 제품 산업의 호황에도 불구하고, 주정부의 CBD 제품에 대한 각기 다른 시행 지침과 식품의약국의 식품 및 식이보충제의 주간 판매 허용 규제 결여 등으로 인해 어려운 상황에 처해 있음.

2) 미국은 2018년 12월 농업법 개정을 통해 THC(Tetrahydrocannabinol) 함량이 0.3% 미만인 햄프에서 추출된 CBD(Hemp-derived Cannabidiol) 사용을 합법화함.



미국의 식량·농업 정책 전망

- 식품의약국은 현재 CBD가 소아 뇌전증(childhood epilepsy) 치료에 사용되는 약물인 페디오렉스 (Prediolex)의 활성성분으로만 승인되었기 때문에 의료 목적 이외에는 판매할 수 없다는 입장이며, CBD 식품 및 식이보충제 사용을 규제하는 시행 지침을 제정하는 데에는 서두르지 않고 있음.
- 한편, 미국 콜로라도, 메인, 오레곤주를 포함한 일부 주정부에서는 CBD를 식품 및 보충제로 사용할 수 있도록 합법화했으며, 그 외 주정부는 연방 관리기관인 식품의약국의 지침을 따르고 있어 의료용 목적 이외의 사용을 금지하고 있음.
- 식품의약국의 공식 입장은 CBD를 식품 및 식이보충제로 사용할 수 있도록 허가하려면 「연방식품의약품화장품법(FD&C)」에 따른 예외 규정을 제정해야 하고, 예외 규정을 제정하기 전에는 충분한 실험 및 데이터 확보가 필요하다고 주장하고 있음.
 - 하지만 일부 비판론자들은 CBD 제품 호황에도 불구하고 식품의약국이 CBD 식품과 식이보충제 판매에 대한 시행 지침을 현재까지 제정하지 않은 것은 소비자에게 관련 제품 사용에 대한 위험성을 높이고, CBD 제조업체의 애로사항을 무시하는 행위라고 주장함.
- 식품의약국은 현재 시중에서 유통되고 있는 CBD 식품과 식이보충제에 대한 안정성 여부를 입증하지 못한 채 CBD 제조업체들이 제대로 검증되지 않은 제품을 시판하는 것에 대해 경고 및 판매 중지 서한을 보내고 있는 상황임.
 - 미국 식품소매업자들은 어떤 CBD 제품이 합법적으로 판매될 수 있는지, 그리고 어느 지역에서 판매될 수 있는지에 대한 의견이 분분한 가운데 CBD 제품의 라벨 부착 기준과 표준 품질에 대한 확신조차 없어 혼란을 겪고 있음.
- 식품의약국은 미국 의회의 압력으로 CBD 식품과 식이보충제의 안정성 문제를 해결하기 위한 규제 방안 등을 더욱 신속하게 제정할 것으로 예상되며, 미국 식품 및 식이보충제 제조업체들도 CBD 보충제에 대한 명확한 시행 지침 마련을 위해 연방 「식품의약품화장품법(FD&C)」 개정을 의회에 촉구하고 있음.
 - 미국 의회가 2019년 12월에 승인한 식품의약국의 지출법안(spending bill)에는 햄프에서 추출된 CBD에 대한 연구와 비심리 대마초 성분을 포함한 식품과 식이보충제에 대한 재량 정책을 시행 할 수 있도록 200만 달러의 예산을 포함하였음.
 - 식품의약국은 지출법안이 제정된 지 60일 이내에 CBD 제품의 안전성을 보장할 수 있는 시행지침을 제정하는 데 도움이 되는 데이터를 입수하고 진행 상황에 대한 보고서를 상·하원 세출위원회에 제출해야 함.



미국의 식량·농업 정책 전망

- 하지만 식품의약국은 CBD 관련 제품들이 아직 완벽하게 안전하다고 입증할 수 있는 연구 및 데이터가 확보되지 않은 상태이며, 이를 무시하고 CBD 제품에 대한 시행 지침을 수립할 경우 소비자에게 더 큰 위험이 발생할 수 있다고 경고함.
 - 식품의약국은 끊임없이 시판되고 있는 CBD 제품들에 대해 지속적으로 연구 및 조사를 실시할 계획이며, 이에 대한 안전성과 규제를 지속적으로 평가할 것이라고 밝힘.
 - 전문가들도 식품의약국이 CBD 제품의 안전을 입증할 수 있는 데이터를 확보하기 못한 상황에서 국회의원들의 시행 지침 제정 압박에는 신중을 기해야 한다는 입장을 밝힘.

3 영양성분표시 라벨(Nutrition facts label)

- 미국 식품의약국은 2016년 5월 자국민의 건강한 식습관을 돋기 위해 식품 및 건강보조식품에 영양성분 표시 라벨(Nutrition facts label)을 개정하는 내용을 발표함. 이는 2018년부터 발효될 예정이었으나, 식품제조업체들의 철저한 준비를 위해 2020년 1월로 연장하여 추진하기로 함.
 - 미국 내에서 생산되는 식품 및 건강보조업체들은 새로운 영양성분표시를 개정한 내용을 준수해야 하며, 타 지역에서 생산되어 미국으로 수입되는 품목에도 동일하게 적용됨.
 - 연간 판매실적이 1,000만 달러 이상인 업체는 2020년 1월 1일부터 신규 영양성분표시 규제를 적용받으며, 1,000만 달러 미만인 업체는 2021년 1월 1일부터 적용받음.
- 2020년부터 시행되는 신규 영양성분표시 개정안에는 식품 1회 제공량 및 칼로리 표기 강화, 지방(fat)에서 발생하는 칼로리 표기 제외, 첨가당(added sugar), 비타민 D, 칼륨 함유량 추가 표기, 각주 하단에 새로운 표기 기준 추가 등의 내용을 담고 있음.
 - 1회 식품 제공량 및 칼로리 표기는 기존 보다 더 크고 진한 글씨체를 사용해야 하고, 설탕과 같은 첨가당(added sugar)은 함유량 및 1일 영양성분 기준치에 대한 비율을 추가로 표기해야 함.
 - 또한, 기존 필수 표기 성분인 칼슘과 철분뿐만 아니라 비타민 D와 칼륨의 실제 함유량 및 1일 영양성분 기준치에 대한 비율을 표기해야 하고, 영양 권장량에 대한 소비자의 이해를 돋기 위해 각주 하단에 신규로 표기해야 함.
- 식품의약국은 새롭게 개정된 영양성분표시 라벨에 대한 준수기한을 2020년 7월로 연장한다고 밝혔지만, 일부 전문가들은 개정된 라벨링 규정을 규제하기 전에 우선적으로 해결해야 될 이슈들이 많다고 지적하고 있음.



미국의 식량·농업 정책 전망

- 첫 번째 이슈는 식품의약국이 난소화성 탄수화물, 곤약가루, D-타가도스, 글루코만난, 아라비노갈락탄 등의 영양소를 식이섬유(fibers)로 인정하여 신규 영양성분표시 라벨에 표기할지의 여부임.
 - 신규 영양성분표시 라벨 최종규칙에는 식물에는 본질적으로 존재하지 않지만, ‘단독 또는 합성’된 탄수화물 중 식품의약국이 인체에 이롭다고 간주할 경우에만 식이섬유로 인정하고 있음.
 - 식품의약국은 7개의 합성 식이섬유가 신규 영양성분표 라벨 최종규칙에서의 식이섬유 정의에 충족되는 것으로 인정하였으며, 국민 청원에서 요청한 영양소 등도 합성 식이섬유로 인정할지 평가를 실시하겠다고 밝혔음.
 - 하지만, 식품의약국은 6개의 추가적인 합성 식이섬유 인정 청원에 대해 아직까지 응답하지 않고 있는 상태이며, 이로 인해 많은 식품 제조업체에게 불확실성을 야기하고 있음.
- 두 번째 이슈는 식품의약국이 신규 영양성분표시 라벨 개정에서 저칼로리 감미료인 ‘D-타가도스(D-Tagatose)’를 첨가당으로 분류하여 표기하는 것을 면제해줄 것인지의 여부임.
 - 버지니아주의 식품업체인 보누모세(Bonumose)는 D-Tagatose가 건강에 긍정적인 영향을 미치고 있어 첨가당으로 분류하여 표기할 경우 소비자에게 잠재적인 건강 편익을 잘못 전달할 수도 있다고 주장함.
 - 식품의약국은 지난 4월 영양성분표시 라벨 최종규칙에서 알룰로오스(allulose)를 첨가당 분류에서 제외하였고, 저칼로리 설탕 대체식품에 대한 관심이 높은 만큼 식품제조업체들이 건강한 식품을 만들기 위해서는 D-Tagatose 또한 첨가당 분류에서 제외해야 한다는 의견을 제시함.
- 세 번째 이슈는 2020년에는 식품의약국은 식품 및 음료에 첨가당 사용을 제한하고, 전체 곡물 함량에 대한 요구사항을 설정하는 등 ‘건강한(healthy)’에 대한 정의를 보다 명확하게 설정하기 위해 노력해야 한다는 의견이 제기되고 있음.
 - 식품의약국은 지난 8월 ‘건강한(healthy)’에 대한 정의를 개선하기 위한 내용을 예산관리국(OMB)에 제출하였으며, 이를 지지하는 응호자 및 식품업계 모두 이미 개선사항에 대해 기대하고 있음.
 - 한편, 공공과학센터(CSPI)는 식품의약국이 ‘건강한(healthy)’이라고 표시된 포장식품이 소비자의 관심을 끌기 위해 신선 과일 및 채소와 경쟁하지 않도록 권고할 필요성이 있다고 주장함.
- 마지막으로 2020년 영양성분표시 라벨 개정에서 식물성 유제품들을 동물성 유제품 용어에 포함할지 여부가 식품의약국에서는 중요한 이슈가 될 것으로 보임.
 - 식품의약국에서는 소비자들이 식물성 유제품(예: 아몬드 밀크, 두유 등)과 전통적인 동물성 유제품의



미국의 식량·농업 정책 전망

영양적 차이를 이해하고 있는지를 평가하기 위해 정보요청서를 발표하였고, 1만 3,000건의 라벨링 솔루션 제안을 포함한 의견을 수렴하여 최종 결정할 예정임.

- 식품 기술의 진보와 식물성 유제품의 지속적인 확산으로 식물성 아이스크림, 버터, 마가린, 마요네즈, 고기 등 다양한 신제품이 등장하였고, 심지어 콜리플라워라이스와 같이 쌀을 함유하지 않은 쌀 모양의 음식까지 출시되어 이러한 제품에 대한 명확한 영양성분표시가 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

참고문헌

IEG Policy. 2020. Food & Agriculture Outlook 2020. “US FOOD POLICY”, “US AGRICULTURE POLICY”. IEG Policy.