

우리나라의  
初創期  
食品衛生  
問題들

— 一九六〇年代의 발자취 —

申 光 淳  
〈서울大 獸醫大 教授〉

筆者는 1967年 2月부터 1973年 6月까지 保社部 衛生局 食品衛生課에서 食品化學係長을 거쳐 擔當官 그리고 課長으로 근무한 바 있으며, 또한 國立保健院 食品基準研究擔當官을 거치는 동안 우리나라의 初創期 食品衛生行政의 기틀을 마련하는 機構의 개편, 法規의 整備 내지는 科學的인 技術行政의 기반을 구축하는 時期에 實務者로서 공헌한 바 있는 經驗을 살려 당시의 주요 食品위생문제들을 정리하여 提供한 것을 3회 연재로 게재한다. 編輯者 註

① 食品衛生法の 公布와 歷史的  
背景

우리나라에서 식품위생법이 처음 공포된 것은 1962년 1월 20일자(법률 제1007호)로서. 이때부터 식품위생행정 기틀이 잡혀지기 시작하였다고 본다.

解放 후 이 때까지만 하더라도 日帝時代의 法令을 그대로 적용하여 위생행정을 집행해 내려 오다가, 5.16후 政府의 대대적인 舊法整理 事業을 계기로 식품위생행정도 처음으로 법적인 체제가 확립되었다.

여기서 그 이전까지의 발자취를 간단히 더듬어 보면, 1910년 9월 소위 朝鮮總督府가 생기고 勅令 제354호로 朝鮮總督府 分課 및 分掌規程에 의하여 警務總監部에 警務局 衛生課를 두어 衛生事務 전반에 관한 사항을 관장케 하므로써 保健行政은 警察行政으로 一元化되고 실질적인 植民地 保健政策이 실시되었던 것이다. 이때의 식품관계규정들을 살펴 보면 다음과 같다.

- ① 飮食物 기타 物品取締規則에 관한 法律 (1900년 日本法律 제15호 및 제30호)의 일부를 조선에서 실시할 것을 勅令 제272호로 공포
- ② 朝鮮牛乳營業取締規則(1911년 5월 警務部令 제7호 및 1940년 總令 第114號)
- ③ 衛生上 有害飮食物 및 有害物品取締規則 (1911년 11월 總令 제133호)과 同 試驗方法 (총령 제346호)
- ④ 清涼飮料水 및 氷雪營業取締規則(총령 제134호)
- ⑤ 木精(메칠알코올)取締規則(1912년 6월 총

령 제121호)

- ⑥ 料理屋, 飲食店營業取締規則(1916년 3월 경무부령 제 2호)
- ⑦ 藝妓, 酌婦, 藝妓置屋取締規則(1916년 3월 경무부령 제 3호)
- ⑧ 酒精飲食의 販賣制止(1945년, 軍政法令 제 23호)
- ⑨ 公設浴場 및 飲食店の 免許 中 본법에 저촉되는 조항(1946년 군정법령 제83호)

이상의 여러 가지 일제하의 법규와 8.15 해방 후의 미군정법령 등은 일단 폐지하고, 새로운 내용의 식품위생법을 제정 공포하기에 이르렀다. 이러한 연유로 인하여 당시 日本의 食品衛生法(1947年 公布)을 근간으로 하여 구법을 정리하고 단일화된 법을 제정할 수 밖에 없었던 것이다. 이 때를 기하여 공포된 기타 식품관계법률을 볼 것 같으면 農水産關係法規

로서 畜産物加工處理法(1962. 1. 20., 법률 제1011호),

水産物檢査法(1962. 5. 10., 법률 제1027호), 農産物檢査法(1962. 12. 24., 법률 제1228호), 水産業法(1963. 9. 9., 법률 제295호)등이 있다.

한편 8.15해방 후의 위생행정체제를 보면 미군의 진주에 이어 1945년 9월 24일 在朝鮮美國陸軍司令部 政廳法令 제 1호로 위생국이 설치되고 警務局 衛生課는 폐지되었다. 같은 해 10월 27일에는 法令 제18호로서 위생국이 保健厚生局으로 개칭되고 의무와 직부가 주어졌다. 그 후 1946년 3월 29일에는 法令 제64호로 保健厚生局이 保健厚生部로 되었다. 이 때의 부처규모는 인원이나 예산면에서 다른 어느 부보다 막대한 것이 특징이었다.

그러나 이러한 미국형의 완전한 保健行政體制를 구비했던 것도 잠시 동안에 불과했고,

곧 이어 1947년 5월 17일 법령 제141호로서 南朝鮮過渡政府가 수립되자 기구가 대폭 축소되었다.

1948년 大韓民國政府가 수립되면서 동년 7월 17일에 제정된 정부조직법은 종래의 保健厚生部를 社會部의 1개 局으로 축소시켜 보건행정을 다시 후퇴의 길을 걷게 되었다가 1949년 3월 25일 정부조직법이 개정됨에 따라 같은 해 7월 25일에는 保健部職制가 공포되어 보건부가 독립하게 되었으며, 同部에는 醫政, 藥政, 防疫의 3국을 두었다.

그러나 道保健機構는 社會行政 管轄下에 잔류하고 있었다. 그 후 1955년 2월에 정부조직법이 또 다시 개정되어 보건부와 사회부가 통합되고 保健社會部職制가 공포되었으며 이때의 위생행정은 保健局 衛生課에서 주관하였다.

이 동안에 제정공포된 保健醫療分野 주요법령을 살펴 보면

國民醫療法(1951년 9월 25일, 법률 제221호), 醫師, 齒科醫師, 漢醫師 國家試驗令(1952년 1월 15일, 대통령령 제588호),

海空港檢疫法 및 傳染病豫防法(1954년 2월 2일, 법률 제307 및 308호),

保健所法(1956년 12월 30일, 법률 제406호) 등 몇 개의 法律에 지나지 않았다.

그후 보건국 위생과는 그 업무의 중요성과 시대적 요청에 의하여 1967년 2월 1일자로 環境衛生課와 食品衛生課로 분리됨으로서 위생행정의 범위가 확대되었으며 그 다음 해인 1968년에는 또 다시 公害課가 신설되는등 기구가 확대되는 한편 1969년 6월에는 衛生擔當官室이 독립되어 명실상부한 위생행정의 기틀이 잡혀졌으며, 1970년에는 保健局에서 독립하여 衛生局으로 발족되는등 장족의 발전을 하게 되었다.

## ② 食品衛生行政의 發展과 惹起 된 問題點들

### (1) 菓子類의 Rongalite事件과 食品衛生行政 體制의 確立

과거 수10년동안 관습적으로 사용되어 왔으며 알사탕 원료인 불엿과 당밀에 첨가하는 漂白劑인 Rongalite(Sodium formaldehyde bisulfite와 Sodium formaldehyde sulfoxylate의 혼합물)를 불법적으로 사용한 결과 formaldehyde가 검출된 사실이 당시 국립보건원에 의하여 밝혀졌으며, 이것이 社會的으로 문제시 됨으로서 食品에 사용하는 許容外添加物 事件으로서 처음 업계에 큰 파문을 일으켰다. 물론 검사분석방법, 검출량등 당시로서는 아직 확실한 식품이나 첨가물의 규격 및 기준이 과학적으로 규제되어 있지 않았던 시기이었던만큼 행정 당국에서도 갈피를 잡지 못하였으며 국민으로부터도 많은 의혹을 일으킨 바 있었던 유명한 사건이었다. 그러나 결국 formaldehyde의 검출량이 평균 0.002~0.003% 이하의 미량으로서 인체에 대한 유해성이 거의 없을 것이라는 보사부측의 판단과 보건원의 기술적인 뒷받침으로 문제는 일단락되었다. 아마도 이 사건은 식품에 사용되는 첨가물에 대한 논란으로서 식품위생법이 공포된 이래 처음 있었던 일이 아니었나 보며, 또한 업계에서도 무심히 사용되어 왔던 각종 첨가물에 대하여 처음으로 그 사용에 주의하여야 된다는 각성제의 역할을 하게된 동기가 아니었나 한다. 그 좋은 예가 당시 이 사건에 관련되었던 모제과회사의 기술자가 無知의 소치로 이전부터 전래되어 사용되어 왔다는 사실로 별로 법적인 처벌을 받지 않았던 관정으로 보아도 당

시의 상황을 익히 알 수 있다.

이러한 사건이 있은 후 보사부에서는 식품 및 첨가물에 대한 성분, 유해물질의 정도, 검사항목, 시험방법 등의 규제의 필요성이 대두되었고 또한 전담행정부서의 전문화의 소리가 높아져, 결국 1967년 2월 1일자로 보사부 직제가 개편되어 보건국 위생과가 분리되어 環境衛生課와 食品衛生課로 기구가 신설되었다.

또한 食品의 製造加工 등의 規格과 基準에 관한 規程(1967년 12월 23일 보사부령 제206호)과 食品添加物의 製造·加工·使用에 관한 基準과 그 成分의 規格에 관한 規程(1966.3.23. 보사부령 제175호) 그리고 乳 등의 成分規格등에 관한 規程(1968.7.22. 보사부령 제226호)로 각각 제정 공포되었다. 이 당시 식품으로서 규격 및 기준에 대상이 된 것은 간장, 청량음료수, 분말청량음료, 아이스크림류, 얼음, 식초, 식육제품, 어육연제품등시중에 많이 유통되고 많은 문제를 야기시키고 있는 8개 품목에 한한 것이었다.

### (2) 人工甘味料 Dulcin과 Cyclamate의 使用禁止

① 1966년 장기간에 걸쳐 널리 여러 나라에서 사용되어 온 Dulcin이 인체에 유해하며, 특히 發癌要因이 된다는 WHO의 통보에 따라 당시 化學的合成品으로 지정되어 있던 첨가물 항목에서 삭제시킴으로서 1967년부터 그 사용이 일체 허용되지 않는 조치를 취하였다.

이러한 조치는 이미 허용되어 장기간 사용되어왔던 첨가물이라 하더라도 그 安全性에 대한 검토가 과학적으로 검토되어야 하며 化學的合成品 전반에 걸친 安全性시험의 필요성과 새로히 개발되는 첨가물은 독성검사를 확인한 후에 그 사용이 허용되어야 한다는 원칙을 세우는데 처음으로 시도된 조치라 하겠다.

② 1969년 Dulcin에 대한 사용금지 조치에 이어 이번에는 Cyclamate의 安全性이 미국 FDA의 의뢰로 NAS-NRC(National Academy of Sciences-National Research Council, 國立科學아카데미·전국연구평의회)의 특별위원회의 중간보고에서 밝혀짐으로서 FDA에서는 그 사용량을 제한하는 등의 일차 조치를 취하였으며 단계적으로 그 사용을 금지할 것이라는 발표가 있었으며, 이에 따라 우리나라에서도 많은 논의와 대책마련에 부심하였으나 결국 1970년부터 그 사용을 금지시키는 조치를 취하게 되었다.

이로서 종래 널리 사용되어 왔던 人工甘味料 중 주된 품목이었던 Dulcin과 Cyclamate가 식품에의 사용이 금지되었으며 Saccharin만이 오늘날까지 그 사용이 허용되어 오고 있으나 이것 역시 FDA에서 계속 그 安全性 검토가 진행되어 그 사용량을 규제한다든가 사용대상 식품을 규제하는 조치가 점차 강화되고 있는 실정이다.

이와 같이 人工甘味料의 사용금지지는 결과적으로 설탕의 소비를 증가시키게 된 동기가 되었으며 우리나라의 설탕소비의 증가도 1970년 초부터라 할 수 있으며 오늘날 原糖을 수입하기 위하여 막대한 外貨를 소비하고 있는 것이 사실이다. 따라서 하루 빨리 설탕을 대체할 만한 甘味料資源의 개발이 요망되며, 無害하고 짙은 甘味料의 개발에 노력을 경주하고 있음이 세계적인 추세라 하겠다.

### (3) 大韓醫學協會의 市販 菓子類 色素檢出 試驗에 대한 建議와 當局의 措置

대한의학협회에서는 의료 및 공중보건의 향상과 발전에 기여한다는 명분아래 市中에서 판매되고 있는 각종 착색식품에 사용되는 색소에 대하여 1966.8.25~11.30일 사이에 조사

분석을 실시하였으며 그 결과를 1967년 2월 15일 보사부에 건의함으로써 문제가 제기되었다. 이 때의 조사항목은 시중 식료품점에서 판매되고 있는 각종 식품(분말쥬스류, 알사탕, 청량음료류, 단무지, 드링크류, 마아가린 등)을 임의 채취하여 시료로 하였다. 분석결과 총 51건의 시료에서 7건이 허용의 색소를 사용한 것으로 부적합 판정되었다. 그러나 보사부 당국에서는 동일한 회사제품의 식품들을 수거하여 국립보건원으로 하여금 재조사한 결과 허용의 색소가 검출된 것은 단 1건도 없었고 그 검출내용도 각각 상이하하게 성적이 나오므로서 문제가 발단되었다.

그러나 당시 보사부 실무진들은 이 결과를 놓고 예의 검토한 결과 의협측의 판정내용에 있어서 범규의 개정(식품위생법 시행령 개정으로 과거 19종의 허용색소에서 10종으로 됨)과 색소명의 개정 내용을 의협측의 의뢰로 시험분석한 실무진에서 잘못 판단하였으며, 더욱이 그 색소분석 방법이 상세히 제시되지 않았으며 보건원 측의 성적내용과도 상당한 차이가 있었다.

따라서 보사부는 이러한 사실을 들어 의협측의 건의를 그대로 받아 들일 수 없으며, 몇 가지 모순된 점을 지적하여 사실을 해명해 줄 것을 의협에 요구하였으나 그 후 의협에서는 별다른 반론이 제기되지 않아 이 문제는 그대로 유야무야되는 결과가 되었으며 의협도 경솔한 행동을 한 본보기가 되었다.

그러나 당시 이러한 사실들이 신문지상에 크게 보도됨으로서 사회적인 커다란 물의를 일으켰으며, 행정감독과 시험기관의 각성을 촉구하는 여론이 비등한 것만은 사실이었다.

이러한 사건을 계기로 모든 시험검사기관(대학 등)과 보건연구원(1967.2.1일자로 기구가 강화개편되어 위생부가 신설되었음) 및 각

시·도 위생시험소의 시설과 기술인력의 확보는 물론 질적 향상을 도모하여야 한다는 판단이 내려져 1967년도부터 국고보조(예산 1천만원)를 연차적으로 집행하기 시작한 동기가 되었다.

(4) 浦項포도주 訴訟事件 및 소주의 메타놀 초과 검출과 약탁주의 위생문제 등

① 1966年 11月 16日 서울特別市 衛生試驗所에서 浦項포도주(66. 8. 2일자 제품)를 검사한 결과 formaldehyde가 검출된 사실이 보사부에 보고 되었으며 보사보장관은 동년 11월 24일자로 동 제품을 수거케기토록 지시하였으며 경상북도지사에게는 동 제품을 직접 제조소에서 수거 시험하고 그 결과를 보고토록 지시함으로써 문제가 발단되었음.

이러한 조치에 따라 경북도에서는 포항시장에게 동 업소 제품을 직접 제조소에서 수거토록 지시하였으며, 포항시장은 동 업소에는 제품이 없으므로 시판품을 수거하여 경상북도 위생시험소에 검사 의뢰한 바 formaldehyde 검출로 판정되었다. 그러나 담당 행정관서인 浦項稅務署長의 公文(1966. 12. 26)과 영업주가 휴대한 가검물을 검사한 결과 不檢出로 판정되는 등 相伴된 결과가 일어났다.

따라서 이러한 검사결과를 재확인하기 위하여 경북도, 포항시, 포항세무서, 영업주측 4者 合同收去品을 67년 2월 22일 검사 의뢰한 바, 또 다시 formaldehyde검출로 판정되었다. (이때 미 8군 의무관에도 동일 수거품을 의뢰한 바 역시 검출로 판명됨).

그 후 경북도지사의 지시에 의하여 포항시장이 포항세무서장에게 포항포도주에 유해성분이 검출되었으니 행정조치토록 하였으나 70년 1월 19일까지 아무런 행정조치도 없다가 동년 1월 20일자로 포항세무서장은 동업

소가 69년 1년 동안 주류제조 실적이 없으므로 주세법 위반으로 면허 취소하는 조치를 취하였다.

이에 浦項三輸포도주(代表, 李國炯)은 경상북도 浦項市를 피고로하여 대구지방법원 경주지원에 소송을 제기(70. 1. 28)하였으며, 동년 7월 31일 大邱地區 賠償審議會에 배상금 지급신청(청구액 17억 2천 7백만원)을 한 바 기각판결되었으며(70. 9. 4.), 이때 기각이유는 국립과학수사연구소와 국제청 양조시험장에서 불검출로 판정된 것은 식품위생법상의 수거권이 있는 공무원이 수거한 것이 아니므로 그 결과는 신빙성이 없다는 내용이었다.

그러나 법원의 판결은 이와 반대로 피고 등은 연대하여 원고(포항포도주측)에게 금 16억 2천여만원을 지급할 것을 판결 선고함으로써 문제는 일시 더욱 심각하여졌다. 결국에 가서는 사건은 2심, 3심을 거치는 동안 업체는 물론 행정감독 기관간의 묘한 입장만 조성시키고 장기적인 소송만 되풀이 되다가 흐지부지 꼬리를 감추고만 사건이 되었다.

이 사건이 준 교훈은 당시의 감독기관과 업계 그리고 세무관서에 얽힌 불연속선을 여실히 들어내고 있으며, 더욱이 관계감독법규(식품위생법과 주세법)의 적용과 이에 따른 감독기관의 보호성을 여실히 노출시킨 주류사건의 하나로 길이 남게 되었다.

② 이 밖에도 주류를 중심으로 한 사건으로는 白花양주의 소주에서 메틸알코올 성분이 법정허용치보다 초과검출(당시의 기준 1.0mg/1ml이하)된 사건이 있어 소주의 위생적인 품질에 경종을 울렸으며 酒黨들에게도 고민을 안겨주었고, 나아가 酒精業界의 시설확충 등 각성제가 된 사건이었다. 다행히 그 후 농수산부의 고구마 전분을 이용한 주정공장의 양조시설이 많이 현대화되고 제조공정이 개선

(증류탑시설 등) 됨으로서 오늘날과 같이 순도높은 주정이 나오게 된 동기가 되었다고 본다.

③ 또한 약탁주 제조시 발효촉진과 가스함유효과를 노린 카아바이트 막걸리문제, 그리고 여름철 시판중 보존효과를 높이기 위한 nicin(발효 억제 및 부패방지를 위한 일종의 항생제) 첨가문제등 약탁주의 위생적 측면에

서의 여러 문제들이 여기 저기서 발생한 바 있으며, 특히 약탁주의 경우 불결한 물을 혼합 판매하므로써 대장균 등의 검출등 슬한 우여곡절끝에 오늘날의 약탁주의 포장화, 또는 생산, 제조, 유통의 일원화 등 개선된 조치가 취하여 졌으며, 많은 시정을 가져오게 된 것은 아마도 이러한 역사적 사건들이 있었기에 이룩된 결과가 아닌가 생각해 본다. <다음 호에 계속>

## 가족계획 메시지

인구폭발, 무서운 일입니다.

인구폭발은 실업의 증가, 식량부족, 자연의 파괴는 물론 주택난과 교통난, 각종 범죄를 유발합니다.

가족계획으로 밝은 사회를 이룩합시다.

## 가족계획 메시지

부모들의 한결같은 소망.

그것은 자녀들을 정성스럽게 보살피고 훌륭하게 키우는 일입니다. 자녀들이 밝고 건강하게 자라기 위해서는 쾌적한 환경과 부모의 따사한 애정이 무엇보다 중요합니다.

가족계획 실천으로 자녀의 미래를 밝혀 줍시다.