

食品의 安全性과 消費者保護

朴 東 璿 / 韓國消費者保護院 副院長

1. 소비자 보호의 역사

(1) 세계의 소비자운동

소비자운동의 효시는 1920년대에 미국에서 일어났던 소비자교육 운동이다. 이 운동은 상품테스트를 통하여 불량품에 대한 주의를 환기시키고 한층 좋은 물건을 구입하려는 움직임이었다. 그 후 급속한 산업발달에 따른 기업의 일방적인 횡포로부터 소비자들은 그 자신 스스로를 지키기 위하여 전세계 소비자들은 조직이 필요하다는 것을 느끼게 되었고 이렇게 시작한 소비자운동은 미국, 유럽, 일본 등을 거쳐 점차 개발도상국에서 퍼지게 되었다. 즉, 소비자들은 여지껏 취해왔던 소극적인 자세를 버리고 적극적 자세를 취하였으며, 이러한 소비자운동은 학문 연구의 대상이 되었고 매스컴과 정치인들에게도 관심의 대상이 되었다.

전술한 필요성에 의하여 1960년 네델란드 헤이그에서 국제소비자 연맹이 미국, 호주, 영국, 벨기에, 네델란드 등 5개국의 소비자 기구 중심으로 상품검사와 소비자 정보에 관련된 정보와 경험을 교환하기 위하여 설립된 바 있다. 현재에는 50개국에서 120여개 소비자보호단체가 이에 참여하고 있다.

그 주된 활동중 위해상품에 대한 규제는 특히, 영·유아 식품규제, 약품에 대한 감시, 농약남용에 대한 제재 등이 주축을 이루고 있는 것으로 보아 인간이 섭취하는 음식물에 대한 중요도를 실감할 수 있다.

이 밖에도 「소비자 권리의 날」의 제정 및 소비자의 7대 권리의 선언등 날로 그 활동 영역을 확대하고 있으며, 특히 소비자의 7대권리중 첫번째로 안전의 권리를 규정하고 있는 것은 소비자에게 안전이라는 것이 얼마나 중요한 것인지를 알고도 남음이 있다.

(2) 한국의 소비자운동

우리나라에서의 소비자운동은 한결같이 여성단체에 의하여 전개되었다. 초기의 소비자운동은 물자절약, 저축생활 계몽, 국산품 애용 등이 주된 활동내용이었다. 1965년 5월 여성문제연구회에서 전개한 소비자 각성 운동은 사치품과 외래품의 추방, 국산품의 질적 향상들이 그 주축을 이루었고, 그 해 12월에는 대한어머니회의 한국여성소비자조합의 설치 등으로 소비자 권익 보호에 앞장서 이 것이 소비자보호운동의 효시라 할 수 있다.

1970년대의 높은 성장율에 발맞춰 소비자 보호운동은 더욱 더 활발히 진행되었고 1980

년 1월 4일 소비자보호법이 제정 공포되었다. 이것은 헌법 제 125조에서 소비자보호운동의 보장을 규정함으로써 비롯되었는데, 소비자 보호법이 제정된 것을 분기점으로 그 이전의 60~80년까지의 초기 단계와 1980년 이후 정부가 체계적이고 종합적으로 정책을 추진하는 단계로 구분될 수 있다.

80년 이전에는 정부의 경제운용 방식이 성장위주 정책이었으므로 이에 따라 독점 및 과점현상이 심화되어 소비자의 대응능력은 상대적으로 열세에 있었다. 이에 대응하기 위하여 일부 여성단체를 중심으로 소비자보호를 위한 교육, 소비자 불만 접수, 처리 등 자생적 구체화활동이 전개되어 상당한 성과를 거두었으나 비조직적이고 그 때 그 때 일어나는 사건 중심적인 소비자활동은 한계가 있어 범국민적인 문제로 부각시키기에는 미흡한 점이 있었다.

이에 정부는 소비자보호의 중요성을 깊이 인식하고 헌법에 그 내용을 규정함과 동시에 소비자보호법 및 동 시행령을 제정 발표시킴으로써 제도적 기틀을 마련하였던 것이다. 특히 소비자보호법 제13조 “모든 물품 및 용역으로 인한 생명, 신체 및 재산상의 위해로부터 보호받을 권리”를 소비자의 기본권리로 규정한 것은 소비자의 안전에 역점을 두는 것이라 하겠다.

2. 식품의 안전과 소비자

인간이 살아가는데 있어서 의,식, 주의 3대 요소가 기본적으로 갖추어져 있어야 하는 것이지만 이 중 특히 음식물은 하루라도 없으면 당장 위험을 느끼게 되고 그 기간이 장기간 지속되면 생명에도 지장을 초래할 수 있는 가장 필수적인 요소이다. 그러나 식품의 경우는 그 양도 중요하지만 소득수준과 소비자의 의식이 향상됨에 따라 식품의 안전과 건전성이 크게 부각되기에 이르렀다.

표 1은 1989년 본원이 조사한 것으로서 소비자가 상품을 구입할 때 각 상품에 대하여 얼마나 안전도를 고려하고 있는지에 대한 조사로서 표에서 보면 식품을 구입할 때 다른 상품보다 월등히 안전도를 고려한다는 것이 잘 나타나 있다.

그리고 사람들의 생명이나 신체적 위해가 일어날 위험성이 가장 높은 상품을 선정하는 설문에서는 표 2와 같이 나타나 단연 식품이 신체적 위해를 일으킬 가능성이 가장 높은 것으로 생각하고 있음을 입증하고 있다.

실제 본원이 조사한 위해 발생 상품 및 서비스의 분포를 보면 표 3과 같이 나타나 소비자가 우려하는 것이 사실임을 확인할 수 있었다.

그리고 본원에 접수된 가공식품의 상담사례는 품목 및 내용별로 분류하면 표 4와 같

표 1

(응답자 : 2,000명)

商品群	食品	醫藥·化粧品	家電製品	廚房用品	乳兒用品
考慮度(%)	73.9	29.6	10.3	90.0	14.3

표 2

商品群	食品	衣類, 裝身具	家具	醫藥品, 衛生用品	自動車	家電製品	廚房用品	乳兒用品	其他
危險度(%)	33.5	0.7	0.1	14.9	7.0	17.2	19.8	2.0	1

21世紀를 向한 食品産業

표 3 (발생기간: '87. 1~89. 3)

상 품 군	사례수	비율(%)
식품	97	21.6
환경, 위생서비스	88	19.6
의약품, 위생관련용품	76	16.9
주방용품	49	10.9
가전제품	34	7.6
자동차, 기계관련제품	23	5.1
의류, 장신구	23	5.1
운수, 보관서비스	17	3.8
유아용품	12	2.7
의류, 보건서비스	9	2.0
가구	5	1.1
문구	3	0.7
오락, 문화서비스	2	0.4
기타 서비스	8	1.8
기타 상품	3	0.7
계	449	100.0

(1989. 9 한국소비자보호원)

다. 이상과 같이 특히 건강식품에 대한 소비자들의 관심이 가장 큰 것으로 나타났으며 건강식품에 있어서는 광고에 대한 불만이 가장 높았으며, 품질 및 안전에 관한 것도 31.1%로 높게 나왔다. 표 4의 구성비 중에서 건강식품을 제외한다면 그 외의 가공식품에 있어서 소비자들의 불만은 높은 것임을 알 수 있다.

그러나 국산품과 수입품에 대한 소비자들의 안전비교 평가에서는 표 5와 같이 나타나 소비자들이 가전제품 및 주방용품보다 국산품에서는 식품의 안전성이 뛰어나다는 평가를 받아서 아직까지 소비자들은 식품의 경우는 외산품에 비하여 국산품이 더욱 안전하다고 생각하고 있다. 이것은 국산품과 수입품을 면밀히 분석한 결과라기 보다는 수입품에 대한 정보부재와 국산품에 대한 식

표 4

(1990. 1~1990. 9)

상 품 류	품질및안전	광 고	가 격	문 의	합 계	구성비(%)
과 자 류	147	10	8	46	211	9.1
유 제 품	87	11	31	56	185	8.0
통 조 림	18	2	9	29	58	1.5
면 류	45	4	2	10	61	2.6
조미식품	52		4	30	86	3.7
음 료	125	6	25	61	217	9.3
주 류	52		16	20	88	3.8
건강식품	189	694	24	482	1,389	59.8
기타식품	9	2	4	12	27	1.2
계	724	729	123	746	2,322	100
구성비(%)	31.1	31.4	5.3	32.2	100	

표 5

(단위: %)

商品群	食 品	醫藥·化粧品	電氣製品	廚房用品	乳兒用品
國産品	62.3	50.2	19.2	19.0	44.0
輸入品	30.8	42.3	76.2	76.2	46.6
모르겠다	6.9	7.5	4.6	4.8	9.1
計	100	100	100	100	100

(1989. 9 한국소비자보호원)

성등에 기인한 것으로 해석될 수 있다. 시간이 흐를수록 이 수치는 달리 나타날 가능성이 크기 때문에 식품제조업체들의 꾸준한 노력이 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

이제는 소비자들이 식품에 대한 의식이 높아져 있는 상태이므로 식품에 대한 피해는 다른 공산품에 대한 피해에 앞서 인체적 피해의 범위를 넘어선 정신적 피해까지 확대되고 있으며, 이에 따라 소비자들의 의식구조는 좀 비싸더라도 안전한 식품을 선택하기에 이르는 것이다. 최근 정부에서 추진하는 식품에 관한 정의는 단순한 식품 성분 그 자체 뿐만 아니라 식품의 건전성 즉, 정신적인 범위에 까지 확대하여 정의하는 것은 바로 국민들의 의식구조 변화에 순응하는 조치라 할 수 있으며 반가운 일이라 하겠다.

3. 각국의 식품의 안전관리제도

현재 우리나라 식품에 관한 안전관리 체제는 보건사회부가 주업무를 수행하고 있어 이는 일본이나 미국과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 이들 주무부서들의 조직이나 인적구성원, 예산 등을 살펴보면 안전관리를 효율적으로 수행하기엔 매우 미흡한 실정이다. 현재로서 예산편성을 일본과 비교하면 표 6과 같다.

표에서 보면 건강, 복지관련 예산에서는 일본의 경우가 정부예산중 18.53%를 차지하는데 비하여 우리나라는 고작 3.24%이며 그중에서 식품안전에 관련된 예산규모는 일본의 약 5%인데 비하여 우리나라는 0.25%에 불과하다.

위와 같은 예산의 비교는 한 예에 불과하지만 예산이 갖는 의미를 생각할 때 조직이나 인원등에서 큰 차이가 있음은 자명하다. 이 같은 실정하에서 향후 소득 증가로 인해 급증하는 식품의 안정성 문제에 효율적으로 대처할 수 없음은 분명한 사실이다. 더욱이 80년대 우리나라와 일본의 식품위반사범 검출 접수 현황을 보면 표 7과 같다.

우리나라에서는 '81년 이후 유해식품 범죄의 추세는 매년 증가를 보이다가 '86년을 고비로 '87년에는 다소 감소되는 경향을 보이고 있으나 일본과 비교할 때 비교되지 않을 만큼 높은 수치이다. 이러한 식품사범의 단속과 예방을 효율적으로 수행하기 위하여, 예산, 조직, 제도 및 인적구성에 있어서 까지 전반적인 재검토가 이뤄져야 한다. 특히 우리나라와 미국의 안전관리제도를 비교하여 보면 표 8과 같다.

얼핏 보기에는 우리나라와 미국이 비슷한 것같지만 여기에서 주목을 끄는 것은 FDA의 조직 및 활동이다. 이 FDA는 식품일반의

표 6

(단위 : 백만(엔))

구 분	국 별 연도별	한 국		일 본	
		'87	'88	'87	'88
정부 예산(A)		16,059,629	17,464,429	54,101,019	
보건사회부(B)		508,610	663,841	10,026,528	
식품 위생(C)		1,279	1,714	500,649	696,094
B/A(%)		3.24	3.80	18.54	
C/B(%)		0.25	0.25	4.99	

(1989. 12 한국소비자보호원)

표 7

구 분		년 도						
		'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87
한	식품위생법위반	5,847	6,646	8,425	10,294	10,659	13,329	8,821
	보건범죄단속에 관한 특별조치법	32	5	3		18	47	23
국	합 계	5,879	6,651	8,428	10,294	10,677	13,329	8,844
일 본		379	258	427	330	157	144	

(’88 보건사회연감)

표 8. 한, 미간의 안전관련제도 비교

구분	한	국	미	국	비	고
관 리 기 구	- 중앙의 보건사회부, 농림수산부 등의 행정기구 - 중앙의 국립보건원, 보건안전연구원, 식품연구원 등의 연구기구 - 지방의 각 시·도 행정기구 및 보건환경연구소		- FDA와 농무성 - FDA 자체 연구기능 수행 및 농무성 산하의 식품안전검사소 등이 있으며 - 각 주의 행정기구 및 FDA의 지방지부, 131개 상주 포스트 등에 의한 기능 수행		공산품류는 소비자제품안전위원회(CPSC)에 의하여 관리되며 식품, 의약품 화장품은 미국의 경우 우리나라의 보건사회부와 유사한 기구인 보건후생성이 있음에도 소비자의 안전을 위하여 별도의 안전전담기구인 연방기구의식·의약품관리국(FDA)이 있음	
관 련 법	- 식품위생법 등		- 식·의약·화장품법 등		우리나라는 식품위생법에 의존하고 있으나 미국은 안전전담법이 독립되어 있음	

모든 안전에 대하여 규정을 제정하고 공포하며 또한 감시활동까지 병행하는 명실상부한 식품의 안전을 위한 절대적인 역할을 수행한다. 즉 청장을 중심으로 스텝조직과 라인조직을 갖고 스텝조직은 FDA의 특정문제를 관할하는 7개의 사무국과 행정법 심판국을 비롯한 4개의 특별자문국이 설치되어 있으며 라인조직은 상품별로 4개의 센터와 규정담당국에 의해 조정되고 있는 지방조직 및 고도로 전문화된 국립독성연구소가 있다.

또 FDA의 기능은

- 1) 시장출하전 확인(Pre Market Clearance)
- 2) 감시활동(Monitoring) : 검사, 조사, 감

독

3) 지도활동(Compliance Activities) : 교정과 벌칙

4) 규정의 공포 : 법적효력과 강제성을 띠고 있음

5) 생체연구의 감시활동과 우수실험실 지침(Good Laboratory Practice) 재정, 운영 등으로 되어있다.

이외에도 프랑스에서는 소비자안전법에 의거하여 전문가, 소비자 대표등으로 구성된 위원회에 제품별로 안전기준을 제정하며 이 위원회가 위반사항에 대한 조사까지 하게 되어 전문성, 신뢰성을 확보하고 있다.

스웨덴에서의 안전관리는 다른 국가와 달

리 국립소비자보호원이 업계대표들과의 협의를 통하여 작성한 가이드라인에 의한 자율적인 안전관리 형태를 취하고 있다.

4. 식품의 안전확보를 위한 방안

(1) 안전관리 체제의 확립

우리나라의 안전관리 체제는 일본이나 미국과 매우 흡사한 형태이다. 그러나 수행능력에 있어서 안전관리를 효율적으로 수행하기에는 미흡한 실정이다. 우선 식품안전을 위한 예산상의 문제를 극복해야 하며, 이것으로 조직, 인원, 기술장비 등을 갖춰야 한다. 특히 조직에서는 기존의 보사부 위생국의 기능에만 의존할 것이 아니라 미국의 FDA 처럼 별도의 조직으로 확대 개편되어야 할 것이다.

(2) 정보수집의 체계화

위해정보의 수집은 소비자 안전제도의 마련을 위한 가장 기초적 자료이다. 현재 우리나라의 위해정보수집의 채널은 소비자고발이 주축을 이루고 있고 관계법령에 의한 위해정보 제도로는 식품위생법 제 67조에 의한 식중독사고 제도만이 존재할 따름이다. 이와 같은 제도만으로는 효율적인 정보수집을 할 수 없으므로 아래와 같은 제도적 개선이 요구된다.

① Hot Line 제도의 운영

소비자들이 시간과 장소를 가리지 않고 항상 신고할 수 있는 제도적 장치로서 미국이나 일본에서는 24시간 위해정보 수집을 위한 전화망을 구성하고 전화요금도 무료로 운영하고 있다.

② 사업자 위해보고 제도실시

사업자로 하여금 위해하거나 위해의 가능성이 있는 제품에 대하여 보고를 의무화하는

제도로서 동일제품의 위해성을 방지하는 데 효과가 있다

③ 위해정보 Monitoring 제도의 강화

식품위생 감시원의 인원을 확충하고 전문화를 기함으로서 현재의 Monitoring 제도를 강화하여야 한다.

④ 해외 위해정보 수집제도의 구축

수입식품에 대한 위해정보의 수집을 위해서는 먼저 국제적으로 문제가 있는 식품등을 신속하게 파악, 대처할 수 있도록 주요 지역별로 유해, 유독물질의 오염실태를 파악할 수 있는 국제적인 Monitoring체제를 구축하여야 한다.

⑤ 정보센터의 설치

이상의 위해정보를 총괄하여 체계화할 수 있는 위해정보센터를 설치, 운영하여야 할 것이다.

(3) 안전기준 제정 강화

현행법규에 규정되어 있지 않은 위해성이 높은 물질 또는 오염물질들을 식품의 특성(산지 및 제조 방법등)고려하여 추가 설정하여야 한다.

(4) 시험검사기관의 확충

우선 각 시·도 보건환경연구소를 보건사회부 산하기관으로 전환하여 업무의 일원화와 효율화를 기하여야 하며, 현재하고 있는 품질규격에 대한 일반검사에서 안전성검사를 강화하여야 한다.

(5) 사업자의 자발적 안전관리 유도

본 원이 조사한 소비자가 평가한 사업자의 소비자에 대한 안전의식도를 보면 표 9와 같다.

즉 소비자의 안전을 도모하기 위한 사업자의 노력에 대한 소비자의 주관적 평가에서

표 9

구 분	상품제조 판매업자	위해경험자
긍정적평가	48.7	47.5
부정적평가	46.1	48.9
무 응 답	5.2	3.6
계	100	100

(1989. 9. 한국소비자보호원)

긍정적인 평가 못지않게 부정적인 평가를 받고 있으며 위해를 경험한 사람들로 부터는 긍정적인 평가보다 부정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있어 더욱 더 자발적인 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

(6) 소비자 안전에 대한 인식제고

식품의 경우 일반적으로 소비자는 급성의 안전사고만 문제로 생각하고 만성적인 안전 문제는 무시하는 경향이 있으나 오히려 만성적인 위해로 인한 안전문제가 보다 무서운 것이라는 것을 인지하여야 한다. 그러므로 소비자의 안전에 대한 인식제고와 함께 정책당국 또한 정책입안시 이에 대한 충분한 고려가 있어야 할 것이다.

