

불량식품범죄에 대한 효과적인 대응방안*

박 찬 걸**

국 | 문 | 요 | 약

정부의 불량식품범죄에 대한 적극적인 대처의 입장 표명에도 불구하고 구체적인 세부내용을 살펴보면, 보다 더 면밀히 검토되어야 할 부분이 산재해 있음을 부인할 수 없다. 먼저 식품위생법에서 “‘불량식품범죄’란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.”고 규정하는 것이 불량식품범죄의 개념정의 방식으로 가장 타당하다. 이에 더하여 세부적인 각호를 규정함에 있어서는 식품위생법 이외의 다른 식품 관련 법률의 형사처벌 규정을 편입시킬 필요성도 있으며, 행정각부의 여러 부처에 산재되어 있는 법률들을 통합한 가칭 ‘특정식품범죄의 예방 및 처벌에 관한 특례법’의 제정도 고려해 볼 만하다. 다음으로 식품위생법 위반사범에 대한 처벌이 벌금형이나 행정처분 위주로 운영되고 있는 반면에, 실형선고가 낮게 운영되고 있다는 점은 현행 법정형이 내포하고 있는 문제가 결코 아니다. 불량식품범죄에 대한 형사처벌은 현행의 법정형으로도 충분하다고 보여 지며, 오히려 중형주의로의 대응보다는 처벌의 신속성, 확실성, 공정성 위주의 대안제시가 바람직한 것이다. 다만 굳이 기존의 형벌에 대한 문제점을 개선하고자한다면 기존에 처벌의 대상에서 누락되어 있는 유형이나 현존하는 구성요건을 보다 구체적이고 세분화하는 작업이 요구된다고 하겠다. 또한 추가적인 형태로 벌금이나 과징금을 부과하는 조항의 신설은 불필요하다고 판단된다. 끝으로 허위신고의 방지를 위해서는 허위신고자에 대한 제재조치를 취하여 이를 근절하여야지 선량한 신고자에게 돌아가는 혜택을 줄이는 것은 신고포상제도 자체의 활용을 자칫 저해할 수 있기 때문에 포상금액수의 감액은 적절하지 않다고 본다.

- ❖ 주제어 : 불량식품범죄, 식품위생법, 특정식품범죄의 예방 및 처벌에 관한 특례법, 신고포상제도, 식품의약품안전처

* 본고는 2013. 4. 26. 서강대학교에서 개최된 한국피해자학회 춘계학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완한 것입니다.

** 대구가톨릭대학교 법정대학 경찰행정학과 조교수·법학박사.

I. 문제의 제기

지난 2012. 12. 16. 중앙선거방송토론위원회 주최로 서울 여의도 KBS 스튜디오에서 열린 TV토론에서 당시 박근혜 대통령 후보가 대선 공약의 하나로서 ‘국민이 행복하려면 불안해하지 않아야 하는데, 성폭력, 학교폭력, 불량식품, 가정과괴범 등 국민들을 아주 불안하게 만드는 4대악에 대해서는 반드시 확고하게 뿌리뽑겠다.’고 강조하면서 불량식품범죄를 ‘성폭력, 학교폭력, 가정폭력’과 함께 4대악으로 규정하면서부터 이에 대한 본격적인 논의가 시작되었다.¹⁾ 당시는 물론 현재까지도 불량식품범죄가 과연 성폭력, 학교폭력, 가정폭력 등과 비견될 수 있을 정도의 심각한 범죄에 해당하는지에 대한 의구심이 존재하는 것도 사실이지만, 새 정부 출범 이후 불량식품사범에 대한 단호한 대처와 척결의 의지는 그 어느 때보다도 강력하다고 평가할 수 있다. 실제로 경찰청은 국민건강을 위협하는 악의적 불량식품 제조 및 유통사범 근절을 통하여 먹거리 안전에 대한 불안을 해소하기 위하여 2013. 3. 8.부터 6. 15.까지 100일간 위해식품 수입·제조·유통·판매, 병든 동물·고기 등 판매, 식품·건강기능식품 등 허위·과장 광고, 농·수산물 원산지 거짓표시 등을 중점 대상으로 하는 불량식품 집중 단속을 실시하고 있는 중이며, 정부 조직을 개편하여 기존에 보건복지부 산하에 있던 식품의약품안전청을 국무총리 산하에 두고 식품의약품안전처로 승격함과 동시에 보건복지부의 식품·의약품 안전정책과 농림수산식품부의 농·축·수산물 위생안전 기능을 통합·수행하여 먹거리 안전의 컨트롤 타워로서의 역할을 수행하고 있다. 이는 기존의 식품안전 행정체계가 농산식품과 축산식품의 관리는 농림수산식품부, 식품의약품안전청이 담당하고 있지만, 생산·가공·유통 등 단계별로 담당부서가 바뀌고 있었고, 먹는 샘물은 환경부, 주류는 국세청, 수입식품은 관세청, 유전자조작농산물은 지식경제부, 학교급식은 교육과학기술

1) 당시 박근혜 후보의 201개 공약이 담긴 공약집에 의하면 ‘먹거리 관리로 식품안전 강국 구현’이라는 내용이 100번째 공약으로 들어가 있고, 성폭력·학교폭력·가정과괴범·불량식품 등 4대 사회악 뿌리뽑기로 국민안심프로젝트를 추진하겠다고 명시되어 있었다. 공약집 253면에는 ‘식품안전관리 체계가 농림수산식품부와 보건복지부, 식약청으로 분산되어 있어서 긴밀한 정보공유 및 신속대응이 어려운 가운데 식품안전사고는 지속적으로 증가세’라며 ‘식품이력추적 관리의 낮은 실시도 및 제도의 낮은 인지도로 소비자의 알권리가 침해되고 있다’고 진단하고 있다.

술부 등이 관할하는 등 담당부서의 분산으로 인하여 체계적인 관리와 감독의 미흡한 점²⁾을 보완하기 위한 조치라고 할 수 있다. 또한 제19대 국회에서는 박근혜 대통령이 불량식품 근절의지를 밝힌 2012. 12. 16. 이후 2013. 5. 21. 현재까지 총 18건의 식품위생법 일부개정법률안이 상정된 가운데, 지난 2013. 4. 29. 일부를 의결³⁾하여 2013. 5. 10. 정부에 이송한 상태에 있다.

한편 국민의 식품안전 인식도는 2008년 31%에서 2012년 66.6%로 대폭 상승하였고, 식중독 환자수도 2007년 9,686명에서 2012년 6,102명으로 획기적으로 급감하는 등 국민 먹을거리 안전수준이 지표상으로는 크게 향상되었지만, 2012년 통계청의 사회조사에 따르면 여전히 국민의 33%는 식품안전에 대하여 불안감을 가지고 있는 것으로 나타났다.⁴⁾ 이는 불량식품에 대한 위험을 다른 사회적 위험보다 특별히 심각하게 인식하지는 않지만, 개인이 직접적으로 피해를 입을 가능성은 매우 높은 것으로 인식하는 것으로써, 먹거리 위험을 다른 위험보다 더욱 민감하게 받아들이고 있다는 징표로 보여 진다.⁵⁾ 이와 같이 최근의 먹거리 위해 사고는 특정 계층이나 연령대에 국한하지 않고 국민 전체에게 불안과 위험을 확산시키고 있는데, 이는 소비자들 내지 잠재적 피해자들의 개인적인 노력으로는 식품위생의 여러 요인들을 통제할 수 없다는 근본적인 한계점에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 이것은 현 정부가 4대약으로 평가한 다른 범죄의 유형과 구별되는 가장 큰 특징인데, 불량식품범죄의 피해방지를 위해서는 사후피해의 보상이나 구제책보다는 사전예방책을 중시⁶⁾하여 불특정 다수의 피해확산을 방지하는 것이 보다 적절한 형사정책이라고 평가할

2) 류창호, 「식품안전법제의 체계화에 관한 연구」, 한국법제연구원 현안분석, 2004, 20면.

3) 수입식품 등의 신고대행자가 수수료 기준을 위반한 경우를 대비하여 행정처분의 근거를 두고, 수출국 제조업소 등에 대한 현지실사의 근거를 마련하였으며, 식품이력추적관리 등록 유효기간의 폐지 및 조사·평가의 근거를 마련하는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

4) 식품의약품안전처, 「안전한 식의약, 건강한 국민, 행복한 사회 -주요정책 추진계획-」, 2013년도 업무계획, 2013. 3. 20, 2면.

5) 김철규·윤병선·김홍주, “먹거리 위험사회의 구조와 동학 -식품보장과 식품안전 문제를 중심으로-”, 경제와 사회 제96호, 비판사회학회, 2012. 12, 35면.

6) 위해식품에 대한 Risk 관리에 있어서 사전예방의 원칙은 위해식품으로 인한 Risk가 발생하지 않도록 국가가 사전적으로 필요한 예방적 조치를 충분히 취할 것을 요구하는 것이지만, 동 원칙은 적절한 형태로 비용편익분석에 의해 보완될 필요가 있다(허성욱, “위해식품관리에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석”, 환경법연구 제29권 제3호, 한국환경법학회, 2007. 12, 472면).

수 있다. 실제로 식품위생법 관련 위반 사건의 수사단서별 분포를 살펴보더라도, 2011년 기준 총 12,211건의 범죄 중 고발 3,842건, 타인신고 2,726건, 현행범체포 1,513건, 진정 및 투서 184건 등이 주류를 이루고 있는 반면에, 피해자 신고(311건)와 고소(22건)에 의한 수사는 약 3% 미만으로써 거의 이루어지지 않고 있는 형상을 보여주고 있다.⁷⁾ 이러한 통계수치는 다른 형법범이나 특별형법범의 경우에 있어서의 수사단서별 검거현황과 대조적인 모습을 보여주고 있는 것인데, 이는 단속반원에 의한 행정관청의 고발조치, 일반시민의 적극적인 신고, 특별사법경찰관리의 현장 단속 등이 검거의 주된 양상이라는 점에 기인한 것이다.⁸⁾

불량식품범죄와 관련된 이상과 같은 최근의 논의와 범죄의 특징 등을 바탕으로 본고에서는 이에 대한 효과적인 대응방안을 모색해 보도록 하는데, 이를 위하여 먼저 식품의약품안전처, 식품위생법 개정법률안, 식품위생법상의 형사처벌조항 등을 중심으로 불량식품범죄의 개념 및 발생원인, 처리현황 등을 중심으로 실태에 대하여 검토해 본 다음(Ⅱ), 조직의 개편, 식품이력추적제도의 단계적 의무화, 식품안전 인증제도(HACCP)의 확대 시행 등을 중심으로 한 식품의약품안전처에서의 대처방안, 최저형량제도의 확대도입, 기존 형벌의 상향조정, 이익몰수제도의 확대도입 등을 중심으로 한 형사제재의 강화를 통한 대처방안, 신고포상금제도의 적극적인 활용, 위생점검 요청제 및 참여제의 개선, 특별사법경찰관리를 활용한 실효적인 단속 등을 중심으로 한 불량식품사범에 대한 단속강화방안 등을 살펴본 후(Ⅲ), 논의를 마무리하기로 한다(Ⅳ).

7) 대검찰청, 「범죄분석(통권 제145호)」, 2012. 10, 222-223면.

8) 同挀 挀제봉, “식품위생법 위반 범죄에 관한 연구”, 사회과학연구 제15권 제2호, 충북대학교 사회과학연구소, 1999. 2, 37면.

II. 불량식품범죄의 개념 및 실태

1. 불량식품범죄의 개념

가. 식품의약품안전처가 제시하고 있는 불량식품범죄

불량식품범죄에 대한 대처방안을 강구하기 이전에 선결되어야 할 문제가 바로 불량식품의 개념설정작업이라고 하겠는데, 현행 식품위생법상에는 ‘불량식품’에 대한 개념정의가 되어 있지 않기 때문에 이는 전적으로 해석의 영역에 위임되어 있다고 할 수 있다. 사전적인 의미로써 ‘不良’식품이란 ‘인체에 유해한 물질 등을 사용하여 제조하고 가공한 식품’이라고 정의되고 있는데⁹⁾, 불량식품의 가장 대표적인 예시가 ‘유해식품’이라고 할 수 있다. 여기서 ‘유해’란 식품, 식품첨가물, 기구 또는 용기·포장에 존재하는 위험요소로서 인체의 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 것을 말한다(제2조 제6호). 이에 대하여 식품의약품안전처는 불량식품을 ‘사전적으로 비위생적이고 품질이 낮은 식품을 의미하나, 통상 국민에게 불안감을 조장하는 모든 식품을 의미’한다고 하면서, 협의의 불량식품이란 부패·변질되거나 발암물질 등이 함유되어 인체에 유해한 식품을 말하지만, 광의의 불량식품이란 협의의 식품에 더하여 허위광고 등 소비자를 속이는 모든 식품¹⁰⁾을 의미한다고 하여 다소 광범위하게 정의내리고 있다.¹¹⁾ 식품의약품안전처는 이와 동시에 ‘① 사용이 금지된 원료나 물질을 식품에 사용하는 악덕 행위(유해유독물질, 미승인 농약, 사료용 원료 등을 식품에 넣어 제조·가공·판매), ② 제품의 품질, 가격, 원산지 등을 속여 판매하는 기만 행위(가짜참기름, 신선도가 떨어지는 원료에 색소를 사용하여 판매), ③ 정식으로 인·허가나 신고되지 않은 식품을 판매하는 불법 행위(국내 무신고 제품 판매, 온라인 구매 대행을 통한 불법 수입식품 판매), ④ 저가저품질 제품으로 어린이를

9) http://dic.daum.net/search.do?q=%EB%B6%88%EB%9F%89%EC%8B%9D%ED%92%88&dic=kor&search_first=Y(2013. 5. 10. 최종검색).

10) 실제로 식품의약품안전처는 노인 등 사회 취약계층을 겨냥한 허위·과대광고에 대하여 당해 식품 자체를 불량식품으로 간주해 관리할 계획이라고 2013. 4. 1. 밝히기도 하였다.

11) 식품의약품안전처, 「안전한 식의약, 건강한 국민, 행복한 사회 -주요정책 추진계획-」, 2013년도 업무계획, 2013. 3. 20, 13면.

현혹하는 소비자 심리 악용 행위(담배, 화투 모양 과자 등 어린이 정서 저해식품이나 미끼 상품 판매), ⑤ 비위생적으로 음식을 만들어 팔거나 재사용하는 비양심적 행위(세균수 초과 냉면, 식중독균 검출 김밥 등 판매, 사용반찬 재활용)’ 등을 대표적인 불량식품범죄의 유형으로 세분화하여 제시하고 있다.¹²⁾

나. 식품위생법 개정법률안에서 제시하고 있는 불량식품범죄

2013. 4. 12. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(한선교의원 대표발의)¹³⁾에 따르면, ‘부정식품’이란 비정상적으로 제조된 식품으로 ① 내용물의 무게, 중량, 크기 등을 변조한 식품, ② 다른 회사의 제품으로 오인·혼동될 수 있도록 표시된 식품, ③ 다른 성분을 사용하거나 모방한 식품, ④ 허가·신고사항과 다르게 제조·표시되거나 다른 회사 제품에 포함시켜 판매하여 다른 회사 제품으로 오인·혼동하게 하는 식품, ⑤ 그 밖에 비정상적으로 제조된 식품으로 대통령령으로 정하는 식품 중의 어느 하나에 해당하는 식품을 말하고, ‘불량식품’이란 기준 및 규격이 부적합한 식품과 위해물질 함유식품으로 ① 값싼 원재료, 공업용 첨가제 등 품질을 저하시키는 물질을 혼합하거나 사용한 식품, ② 성분의 전체 또는 일부가 질이 낮은 다른 성분으로 대체된 식품, ③ 중요한 성분 및 영양소 등 반드시 필요한 특정성분이 빠져있는 식품, ④ 쉽게 부패되는 물질을 사용하거나 상한 상태를 속이기 위하여 색감을 입히거나 섞거나 분말(코팅)화한 식품, ⑤ 독성이 있거나 인체에 유독·유해한 물질을 사용한 식품, ⑥ 썩었거나 상하고 불결한 동물·식물 원료나 사료용 재료를 사용한 식품, ⑦ 그 밖에 기준 및 규격이 부적합한 식품과 위해물질 함유식품으로 대통령령으로 정하는 식품 중의 어느 하나에 해당하는 식품을 말하는데, 누구든지 부정식품·불량식품을 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사

12) 식품의약품안전처, 「안전한 식의약, 건강한 국민, 행복한 사회 -주요정책 추진계획-」, 2013년도 업무계획, 2013. 3. 20, 14면.

13) 현행 법령상으로는 위해식품을 판매하다가 적발되는 경우 영업정지 및 영업취소 등의 행정처분을 부과할 수 있으나, 부정·불량식품에 대해서는 행정처분을 할 수 있는 관련 규정이 미비하거나 불확실하여 단속에 혼란을 주고 있다. 이에 부정식품과 불량식품에 대한 정의를 명확히 규정하고, 부정식품·불량식품을 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공 등을 할 경우에는 행정처분을 부과할 수 있도록 함으로써 부정식품과 불량식품으로 인한 국민의 건강을 보호하고 증진시키려는 것이 동법의 제안이유이다.

용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 한편 2013. 3. 28. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(신학용의원 대표발의)에 의하면 불량식품이란 ‘제조과정에서 인체에 유해한 원료를 사용하거나 건강을 해칠 우려가 있는 등 총리령으로 정하는 유해한 식품을 말한다’고 규정하고 있다.

다. 식품위생법상의 형사처벌 대상

식품위생법 제4조에 의하면 ‘위해식품등의 판매 등 금지’라는 표제하에 ‘누구든지 ① 썩거나 상하거나 설익어서 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것, ② 유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있는 것 또는 그러할 염려가 있는 것(다만 식품의약품안전처장이 인체의 건강을 해칠 우려가 없다고 인정하는 것은 제외한다), ③ 병을 일으키는 미생물에 오염되었거나 그러할 염려가 있어 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것, ④ 불결하거나 다른 물질이 섞이거나 첨가된 것 또는 그 밖의 사유로 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것¹⁴⁾, ⑤ 안전성 평가 대상인 농·축·수산물 등 가운데 안전성 평가를 받지 아니하였거나 안전성 평가에서 식용으로 부적합하다고 인정된 것, ⑥ 수입이 금지된 것 또는 수입신고를 하지 아니하고 수입한 것, ⑦ 영업자가 아닌 자가 제조·가공·소분한 것의 어느 하나에 해당하는 식품등을 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다.¹⁵⁾ 이는 제1호 내지 제4호 및 제5호 후

14) ‘그 밖의 사유로 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것’이라는 구성요건은 제1호 내지 제4호에서 누락된 내용을 포함하는 차원을 넘어서서 제1호 내지 제4호의 모든 내용을 포괄하는 것으로 해석될 수 있기 때문에 죄형법정주의의 원칙상 명확성의 원칙에 위배될 소지가 있다(강석구·하상도·송봉규, 「위해식품의 제조·유통과정상 불법유형 및 실효적 단속방안」, 한국형사정책연구원, 2009. 12, 31면).

15) 이에 대하여 제4조는 risk(결과의 측면)가 아닌 hazard(원인의 측면)를 중심으로 조문이 구성되어 있어서 발생한 결과를 중시하는 형법학적 관점에서는 동 규정의 해석에 난점이 있다고 분석하는 견해(강석구·하상도·송봉규, 앞의 보고서, 18-19면)가 있다. 즉 법률용어로서의 ‘위해’는 risk를 의미하며, hazard는 식품학상의 ‘위험요소’를 의미하기 때문에 법률적으로 위해식품으로 평가되기 위해서는 ‘위험요소의 존재’만으로는 부족하고, 그 위험요소로 인하여 인체의 건강을 해하거나 해할 우려가 있어야 한다는 것이다. 하지만 식품위생에 대한 국가의 개입에 있어서 risk를 지나치게 강조할 경우에는 사후대처방안에 초점이 맞추어질 수밖에 없기 때문에 식품으로 인하여 생기는 위생상의 위해를 방지하여 국민보건의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 행정형벌의 일종인 식품위생법상의 존재목적(제1조)에 비추어 볼 때 사전예방의 일환으로써 hazard가 있는 위해식품을

단의 유형(제1유형)은 위해식품으로서 판매 등을 금지하는 반면에, 제5호 전단, 제6호, 제7호의 유형(제2유형)은 준위해식품으로써 위해식품은 아니지만 위해식품에 준해서 판매 등을 금지하는 것이라고 파악된다.¹⁶⁾ 어의적으로는 위해식품과 위해식품은 별개의 개념이라고 할 수 있겠지만, 위해에 대한 정의규정으로써 ‘인체의 건강을 해치거나 해칠 우려가 있는 것’이라고 두고 있는 것(제2조 제6호)을 감안할 때 양자의 개념은 법률상 동의어라고 판단하여도 무방하다고 본다.

〈표 - 1〉 식품위생법상 형사처벌 대상의 세부유형 및 법정형

조 항	형사처벌 대상의 세부유형	법정형
제93조	① 소해면상뇌증(광우병), 탄저병, 가금 인플루엔자 중의 어느 하나에 해당하는 질병에 걸린 동물을 사용하여 판매할 목적으로 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공·수입·조리하는 행위	3년 이상의 징역
	② 마황, 부자, 천오, 초오, 백부자, 삼수, 백선피, 사리풀 중의 어느 하나에 해당하는 원료 또는 성분 등을 사용하여 판매할 목적으로 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공·수입 또는 조리하는 행위	1년 이상의 징역
	③ ①과 ②의 제조·가공·수입·조리한 식품 또는 식품첨가물을 판매하는 행위	소매가격의 2배 이상 5배 이하에 해당하는 벌금을 병과
제94조	① 제4조 위반행위	7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과
	② 총리령으로 정하는 질병에 걸렸거나 걸렸을 염려가 있는 동물이나 그 질병에 걸려 죽은 동물의 고기·뼈·젖·장기 또는 혈액을 식품으로 판매하거나 판매할 목적으로 채취·수입·가공·사용·조리·저장·소분 또는 운반하거나 진열(제5조)	
	③ 제7조 제1항 ¹⁷⁾ 에 따라 기준·규격이 고시되지 아니한 화학적 합성품인 첨가물과 이를 함유한 물질을 식품첨가물로 사용하는 행위 및 이에 따른 식품첨가물이 함유된 식품을 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하는 행위(제6조)	
	④ 유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있어 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 기구 및 용기·포장과 식품 또는 식품첨가물에 직접 닿으면 해로운 영향을 끼쳐 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 기구 및 용기·포장을 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·저장·운반·진열하거나 영업하는 행위(제8조)	

미리 차단하는 것의 필요성도 무시할 수 없는 노릇이다. 또한 ‘일정한 유형’의 hazard가 있는 식품은 risk로 발전될 가능성이 매우 높다고 평가할 수 있기 때문에 불량식품범죄의 법적 성격을 침해법이 아닌 위법행위로 평가하면 형법학적인 접근이 전혀 불가능한 것도 아니다.

- 16) 제4조의 각호의 구성요건에 대하여 ‘인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것’이라는 표지를 추가하지는 견해로는 강석구·하상도·송봉규, 앞의 보고서, 75-76면.

조 항	형사처벌 대상의 세부유형	법정형
	⑤ 무허가영업행위(제37조 제1항)	
제95조	① 기준과 규격에 맞지 아니하는 식품 또는 식품첨가물을 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하는 행위(제7조 제4항)	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과
	② 기준과 규격에 맞지 아니한 기구 및 용기·포장을 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·저장·운반·진열하거나 영업에 사용하는 행위(제9조 제4항)	
	③ 판매를 목적으로 하거나 영업에 사용할 목적으로 식품등을 수입하려는 자가 식품의약품안전처장에게 신고하지 않은 행위(제19조 제1항)	
	④ 관계 공무원으로부터 식품등을 압류 또는 폐기하게 하거나 용도·처리방법 등을 정하여 영업자에게 위해를 없애는 조치를 하도록 요구받거나 유통 중인 해당 식품등을 회수·폐기하게 하거나 해당 식품등의 원료, 제조 방법, 성분 또는 그 배합 비율을 변경할 것을 요구받고서도 이를 따르지 아니한 자(제72조 제1항 및 제72조 제3항)	
제97조	① 표시에 관한 기준이 정하여진 식품등을 그 기준에 맞는 표시가 없음에도 불구하고 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하는 행위(제10조 제2항)	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	② 표시하여야 하는 유전자재조합식품등의 표시가 없음에도 불구하고 이를 판매하거나 판매할 목적으로 수입·진열·운반하거나 영업에 사용하는 행위(제12조의2 제2항)	
	③ 식품등의 명칭·제조방법, 품질·영양 표시, 유전자재조합식품 및 식품이력추적관리 표시에 관하여 질병의 예방 및 치료에 효능·효과가 있거나 의약품 또는 건강기능식품으로 오인·혼동할 우려가 있는 내용의 표시·광고, 사실과 다르거나 과장된 표시·광고, 소비자를 기만하거나 오인·혼동시킬 우려가 있는 표시·광고, 다른 업체 또는 그 제품을 비방하는 광고, 심의를 받지 아니하거나 심의받은 내용과 다른 내용의 표시·광고 및 과대포장행위(제13조 제1항)	
	④ 식품의약품안전처장이 긴급대응이 필요하다고 판단되는 식품등에 대하여 그 위해 여부가 확인되기 전까지 해당 식품등의 제조·판매등을 금지하였음에도 불구하고 이를 제조·판매등을 하는 행위(제17조 제4항)	
	⑤ 식품등을 제조·가공하는 영업자가 제조·가공하는 식품등이 기준과 규격에 맞는지를 검사하지 아니하는 행위(제31조 제1항)	
	⑥ 식품을 제조·가공·조리·소분·유통하는 영업자가 식품의약품안전처장이 식품별로 고시한 위해요소중점관리기준을 지키지 아니하는 행위(제48조 제2항)	
	⑦ 위해요소중점관리기준적용업소의 영업자가 지정받은 식품을 다른 업소에 위탁하여 제조·가공하는 행위(제48조 제10항)	
	⑧ 시설기준에 맞는 시설을 갖추지 아니하는 행위(제36조)	

조 항	형사처벌 대상의 세부유형	법정형
	⑨ 식품 또는 식품첨가물을 제조·가공하는 영업자와 그 종업원이 원료 관리, 제조공정, 그 밖에 식품등의 위생적 관리를 위하여 총리령으로 정하는 사항을 지키지 아니하는 행위(제42조 제1항)	
	⑩ 식품접객영업자 등 대통령령으로 정하는 영업자와 그 종업원이 영업의 위생관리와 질서유지, 국민의 보건위생 증진을 위하여 총리령으로 정하는 사항을 지키지 아니하는 행위(제44조 제1항)	
	⑪ 제조정지 명령을 위반한 행위(제76조 제1항)	
제98조	① 판매의 목적으로 식품등을 제조·가공·소분·수입 또는 판매하는 영업자가 소비자로부터 판매제품에서 식품의 제조·가공·조리·유통 과정에서 정상적으로 사용된 원료 또는 재료가 아닌 것으로서 섭취할 때 위생상 위해가 발생할 우려가 있거나 섭취하기에 부적합한 물질을 발견한 사실을 신고받고 이를 거짓으로 보고하는 행위(제46조 제1항)	1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금
	② 이물의 발견을 거짓으로 신고하는 행위	

주의할 점은 ‘위해식품’이라는 법률용어와는 달리 ‘부정식품’이라는 법률용어도 현재 사용되고 있는 것인데, 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 제2조 제1항에서는 ‘부정식품 제조 등의 처벌’이라는 표제하에 ‘식품위생법 제37조 제1항 및 제4항의 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 제조·가공한 사람, 건강기능식품에 관한 법률 제5조에 따른 허가를 받지 아니하고 건강기능식품을 제조·가공한 사람, 이미 허가받거나 신고된 식품, 식품첨가물 또는 건강기능식품과 유사하게 위조하거나 변조한 사람, 그 사실을 알고 판매하거나 판매할 목적으로 취득한 사람 및 판매를 알선한 사람, 식품위생법 제6조, 제7조 제4항 또는 건강기능식품에 관한 법률 제24조 제1항을 위반하여 제조·가공한 사람, 그 정황을 알고 판매하거나 판매할 목적으로 취득한 사람 및 판매를 알선한 사람에 대하여, 식품, 식품첨가물 또는 건강기능식품이 인체에 현저히 유해한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역, 식품, 식품첨가물 또는 건강기능식품의 가액이 소매가격으로 연간 5천만원 이상인 경우에는 무기 또는 3년 이상의 징역, 제1호의 죄를 범하여 사람을 사상에 이르게 한 경우에

- 17) 제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격) ① 식품의약품안전처장은 국민보건을 위하여 필요하면 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물에 관한 다음 각 호의 사항을 정하여 고시한다. 다만, 식품첨가물 중 기구 및 용기·포장을 살균·소독하는 데에 쓰여서 간접적으로 식품으로 옮겨갈 수 있는 물질은 그 성분명만을 고시할 수 있다. 1. 제조·가공·사용·조리·보존 방법에 관한 기준 2. 성분에 관한 규격

는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.’고 규정하고 있다. 동법은 식품위생법 등의 위반행위자가 불법성이 보다 큰 행위를 행할 경우에 가중처벌을 하고 있다는 점에서 특별법적인 성격을 지닌 것이라고 할 수 있는데, 동법에 따르면 부정식품이란 ‘일정한 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 제조·가공·판매된 식품’이라고 분석된다.

라. 검토

1) 복잡한 식품범죄체계의 문제점

불량식품으로 인한 피해의 방지 및 이에 대한 대처방안을 논의하기 위해서는 그 전제로써 불량식품범죄의 개념설정을 위한 작업이 반드시 선행되어야 하는데, 이는 원칙적으로 현행 실정법상의 범주를 벗어나서는 안 된다고 본다. 즉 실정법상 일정한 유형의 식품관련 위반행위를 범죄로 규정하고 있는 처벌규정을 중심으로 불량식품범죄에 대한 정의를 내려야 하는 것이다. 하지만 이와 같이 개념설정을 하는 작업은 결코 쉬운 일이 아닌데, 그 이유는 현행법령상 불량식품과 관련된 사항을 규율하고 있는 규정들이 너무나도 복잡하게 산재해 있기 때문이다. 예를 들면 대법원 양형위원회가 제시한 식품범죄의 출처 법령을 살펴보면, 식품위생법, 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률, 농수산물 품질관리법, 축산물위생관리법, 건강기능식품에 관한 법률, 보건범죄단속에 관한 특별조치법 등 총 6개의 법률에 이르지만, 그 밖에도 식품범죄로 평가할 수 있는 처벌규정을 두고 있는 법률로써 가축전염병예방법, 전염병예방법, 대외무역법, 국민건강증진법, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 식품산업진흥법, 축산법, 사료관리법, 비료관리법, 농약관리법, 인삼산업법, 친환경농업 육성법, 학교급식법, 학교보건법, 수도법, 먹는물관리법, 염관리법, 주세법, 식품안전기본법, 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률, 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률, 양곡관리법 등도 존재하고 있는 것이다. 이와 같은 관련 법령의 산재(散在)와 형사처벌 조항의 복잡화는 식품위생에 대한 대표적인 전문가라고 할 수 있는 관계 공무원조차도 체계적인 이해를 하기 어렵게 만들고 있으며, 범죄수사를 하고 있는 일선 경찰들에게는 단속의 대상을 분간하는 것

조차 힘들게 하고 있는 실정이다. 이는 비단 실무적인 법집행의 문제에 국한되는 것이 아니라 실정법 체계 내에서도 여러 가지 모순점을 야기하고 있는데, 예를 들면 식품위생법에 의하면 식품의약품안전처장은 긴급대응이 필요하다고 판단되는 식품 등에 대하여는 그 위해 여부가 확인되기 전까지 해당 식품등의 제조·판매등을 금지하여야 하고, 이 경우 영업자는 해당 식품등에 대하여는 제조·판매등을 하여서는 아니 되며, 만약 이를 위반할 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하지만(식품위생법 제17조 제3항, 제17조 제4항, 제97조 제1호), 식품안전기본법 제16조 제1항 및 제2항에 따르면 관계행정기관의 장은 긴급대응이 필요하다고 판단되는 식품등에 대하여 그 위해 여부가 확인되기 전까지 해당 식품등의 생산·판매등을 금지하여야 하고, 이에 따라 사업자는 생산·판매등이 금지된 식품등의 생산·판매등을 하여서는 아니 되지만, 이를 위반하였을 경우를 대비한 형사처벌 내지 행정처분에 대한 조치는 규정하고 있지 않다. 그리고 식품위생법상 허위과대광고에 대한 처벌은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있지만, 건강기능식품에 관한 법률에서는 허위과대광고에 대하여 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.¹⁸⁾ 또한 대법원 양형위원회가 제시하고 있는 허위표시범죄와 유해식품범죄의 세부유형은 식품위생법 제93조 제3항, 제94조 제3호, 제95조 제2호 내지 제5호, 제96조 제2호 내지 제9호, 제98조 등에 대한 형사처벌조항에 대해서 침묵하고 있다.

2) 불량식품범죄 개념의 구체적인 검토

먼저 식품의약품안전처는 ‘국민에게 불안감을 조장하는 모든 식품’ 또는 ‘소비자를 속이는 모든 식품’을 불량식품이라고 명명하면서 5가지의 구체적인 유형을 제시하고 있는데, 이 중 제1유형 내지 제3유형은 현행법령에 의해서도 범죄로 규정되어 있기 때문에 별 다른 무리가 없을 것으로 보이지만, 제4유형(저가저품질 제품으로 어린이를 현혹하는 소비자 심리 악용 행위(담배, 화투 모양 과자 등 어린이 정서 저

18) 이에 2013. 4. 8. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(최동익의원 대표발의)은 식품위생법 제95조 제1호 및 제97조 제1호를 개정하여, 제13조 제1항에 대한 법정형을 기존 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’에서 ‘5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금’으로 상향조정하였다.

해식품이나 미끼 상품 판매))과 제5유형(비위생적으로 음식을 만들어 팔거나 재사용하는 비양심적 행위(세균수 초과 냉면, 식중독균 검출 김밥 등 판매, 사용반찬 재활용))은 지나친 국가의 개입이라고 보여 진다. 특히 제4유형의 범죄를 근절하기 위하여 학교주변의 문방구점 등에서 이루어지는 식품 판매행위에 대한 금지를 추진한다고 하여 논란이 되고 있는데, 고의적·악질적·상습적인 불량식품사범에 대한 발본색원이라는 당초의 취지가 지나치게 확장되어 불필요한 행정력의 낭비가 초래될 위험성이 있다고 본다. 또한 제5유형의 사용반찬 재활용이라는 비‘양심’적 행위는 업계의 자율적인 정화 내지 소비자의 선택이라는 도의적 영역에 남겨 두고 형사법적인 제재는 지양해야 할 것이다. 과연 4대악 척결을 관철하고자 한 대통령의 의중이 동 유형을 염두에 둔 것인지는 재고의 여지가 없기 때문이다.

다음으로 최근 발의된 식품위생법 일부개정법률안은 불량식품의 개념규정을 두고자 한 기본취지는 바람직하다고 할 수 있지만, 세부적인 내용은 지나치게 모호하여 이를 그대로 수용하기는 힘들 것으로 보인다. ‘값싼 원재료’, ‘품질을 저하시키는 물질’, ‘성분의 일부’, ‘질이 낮은 다른 성분’, ‘중요한 성분 및 영양소’, ‘반드시 필요한 특정성분’, ‘쉽게 부패되는 물질’, ‘상한 상태’, ‘인체에 유독·유해한 물질’, ‘썩었거나 상하고’, ‘불결한 동물·식물 원료’, ‘그 밖에 기준 및 규격이 부적합한 식품’ 등은 명확성의 원칙 또는 성문법주의를 그 내용으로 하고 있는 죄형법정주의의 원칙에 정면으로 위배된다고 본다.

끝으로 식품위생법상의 위해식품이나 보건범죄 단속에 관한 특별조치법상의 부정식품 및 대법원 양형위원회가 제시하고 있는 허위표시범죄와 유해식품범죄 등은 현행 법률상의 형사처벌조항을 그 근거로 하고 있기 때문에 원칙적으로 죄형법정주의에는 부합한 것으로 평가할 수 있다. 하지만 불량식품범죄라는 범주에 포섭되지 아니한 여러 가지 범죄의 유형이 다른 식품관련 법률에 산재되어 있음을 감안할 때, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조 제3호, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 등에서 성폭력, 가정폭력, 학교폭력 등에 대한 개념정의와 함께 식품위생법에서 “‘불량식품범죄’란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.”고 규정하는 것이 가장 바람직한 방안이라고 본다. 이에 더하여 세부적인 각호를 규정함에 있어서는 식품위

생법 이외의 다른 식품 관련 법률의 형사처벌 규정을 편입시킬 필요성도 있는데, 식품범죄에 대한 관리와 감독이 식품의약품안전처로 집중된 것을 감안할 때 행정각부의 여러 부처에 산재되어 있는 법률들을 통합한 가칭 ‘특정식품범죄의 예방 및 처벌에 관한 특별법’의 제정도 고려해 볼 만하다.

2. 불량식품범죄의 실태

가. 불량식품범죄의 발생원인

우리나라에서는 그 동안 광우병사건, 불량만두사건, 멜라민사건, 새우깡생쥐머리 사건, 납꽃게사건, 수입식품파동, 부화 중지된 저질 계란의 대량 유통사건, 병든 소를 도축해 학교 급식업체나 식당 등에 납품하다가 적발된 사건, 식중독균이 검출된 김치사건, 기준치 이상의 농약성분이 발견된 고춧가루사건 등 식품안전을 저해하는 사고가 빈번하게 발생하고 있어 건강한 먹거리를 요구하는 국민들에게 식품안전에 대한 불안감을 가중시키고 있다. 식품의약품안전처가 2011. 12. 발간한 식품의약품 통계연보를 보더라도 부정·불량식품으로 신고되어 행정처분을 받은 건수는 2007년 338건, 2008년 1,289건, 2009년 1,256건, 2010년 2,061건, 2011년 3,318건으로 그 수가 점점 증가하는 것을 알 수 있다. 이와 같은 불량식품범죄의 발생원인은 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데, 첫째, 생산자 또는 공급자 측면에서는, 원산지 변조 등을 통하여 시세차익 등 경제적 이윤동기가 상존하고 있음에도 불구하고 적발 및 형사처분, 행정처분 등이 미약한 실정이라는 점¹⁹⁾, 규제완화에 따른 식품영업자의 낮은 인·허가 장벽으로 영세한 산업구조²⁰⁾를 형성할 뿐만 아니라 영업재개가 가능하다는 점, 생산단계에서 토양·양식장의 오염, 제조과정에서 유해물질(내분비 장애물질 등) 검출 등 기존의 관리 영역 이외에 새로운 위해영역이 확대되고 있는 추세라는 점, 복잡한 생산·유통·판매 경로와 관리 책임의 다원화로 부처 간의 효

19) 2011. 7. 대법원 양형위원회가 제시한 양형기준 강화에도 불구하고 기소가 된 사건 중 약 90% 이상이 벌금형에 처해지고 있으며, 실형이 선고되는 비율은 1% 미만에 불과한 실정이다.

20) 종업원 10인 이하 사업장이 전체의 92%를 차지하고 있는 반면에, 종업원 51인 이상의 업체(3.4%)가 전체 매출액의 74.2%를 점유하고 있다.

올적인 정보공유 및 협력에 제약으로 작용하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 둘째, 수요자 측면에서는, 특정품목(다이어트, 정력제 등)에 대한 인터넷 불법구매가 증가하고 있는 상황이라는 점²¹⁾, 어린이들이 주로 이용하는 제품 자체가 저가식품 및 색소과다 첨가제품이라는 점, 전체 국민 중 43% 이상이 하루 한 끼 이상을 외식으로 해결하는 경향이 있다는 점, 과대²²⁾·허위표시에 의한 건강기능식품에 대한 노인 등 사회적 약자가 손쉽게 구매가능한 환경이 조성되어 있다는 점 등을 지적할 수 있다. 셋째, 제도적인 측면에서는, 과징금 등 위반자에 대한 처벌에 비하여 부당 이득이 더 큰 구조라는 점, 품목·업소 중심의 관리체제로 인하여 반복 위반자에 대한 관리가 미흡하다는 점, 관계 부처간 정보 공유 및 활용이 부족하여 실효적인 단속이 어렵다는 점²³⁾ 등을 지적할 수 있다. 넷째, 정책환경적인 측면에서는, 주변국에서의 식품안전사고, 위생취약국가를 통한 수입제품 증가 등 무국경(borderless)의 현상이 확산되고 있다는 점, 수입식품은 보통 수확 후 저장기간이 길고 장거리 수송을 거치면서 방부제 처리나 방사선 조사처리 등이 이루어진다는 점²⁴⁾, 수입식

21) 중량 대비 식품수입의존도는 34.1%에 달하고 있지만, 인터넷의 특성상 특정사이트 차단만으로는 실효성을 거두기 어려운 실정이다.

22) 식품 등의 표시사항을 용기나 포장에 표시할 때 특정성분의 명칭을 상표명으로 사용하거나 식품 등에 일부 함유된 성분을 상표명에 준하는 정도로 허위 또는 과장되게 표시하는 경우가 있어 몸에 알맞은 식품을 선택하려는 소비자에게 혼돈을 야기하고 있기 때문에 상표명으로 표시하거나 강조하여 표시하는 특정성분의 함유량을 상표명에서 가까운 위치에 표시하도록 규정함으로써 소비자에게 식품에 관한 올바른 정보의 제공을 도모할 필요성이 있다(2013. 2. 21. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(안홍준의원 대표발의)). 또한 최근 시중에서 판매되고 있는 식품 등의 용기·포장의 표시면에 표시된 식품 첨가물의 함량이나 영양성분 등의 표기가 어떤 성분은 너무 작게 인쇄되어 내용을 확인하기가 어렵거나 특정 성분은 상대적으로 크게 인쇄되어 거래가 되고 있는 등 표기의 활자크기가 일정하지 아니하다. 이는 소비자들이 식품을 선택할 때 중요한 부분으로 생각하는 영양성분이나 식품첨가물 함량 등의 내용을 단지 활자크기만으로 혼돈하게 하거나 오인하도록 하고 있으므로 영양표시 기준을 개선해야 할 필요성이 있는 것인데, 이에 식품의 용기·포장의 표시면에 표기할 영양표시 중 원재료명 및 함량, 성분명 및 함량 또는 영양성분의 활자크기를 동일하게 정하도록 함으로써 소비자가 식품의 영양성분 등의 표시사항을 정확하게 읽고 이해하도록 하여 소비자가 올바른 식품을 선택·소비할 수 있도록 할 필요성도 있다(2013. 3. 12. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(장병완의원 대표발의)).

23) 모든 식품의 유해물질 기준은 식품위생법에서 설정하고 있지만, 농산물의 생산단계 농약잔류기준과 축산물의 미생물 기준은 농림부에서 설정·운영하고 있어 일부 품목의 안전기준이 불일치하고 있는 경우도 발생하고 있다. 또한 식품 중 유해물질 검사기준, 회수 감면조치 등이 기관별로 달라 소비자의 혼란과 불안을 유발하고 있다.

24) 김종덕, “한국의 먹거리 위험과 대응”, 민주사회와 정책연구 제20호, 민주사회정책연구원, 2011.

품의 경우 통관 이후의 관리체제로 근원적인 차단이 미흡하여 저가·저품질의 수입 식품이 증가하고 있는 점, 수입식품은 전량 검사를 하는 것이 아니라 대상 중 약 0.01% 정도만을 검사하고 있다는 점 등을 지적할 수 있다.

나. 불량식품사범의 처리실태

식품안전에 대한 불안을 해소하고 선진국 수준의 안전한 먹을거리 확보를 위한 대책이 필요한 상황임에도 불구하고 식품위생법 위반으로 적발된 건수는 2008년 43,928건, 2009년 44,773건, 2010년 37,939건, 2011년 38,745건으로 먹을거리와 관련된 식품안전사고가 끊임없이 발생하고 있다. 또한 식품 위해정보의 수집건수도 2007년 5,224건에서 2012년 22,558건으로 약 4배 이상이 증가하였는데, 이는 2009년에 설립된 식품안전정보원의 역할이 중요한 원인으로 평가된다. 이 가운데 식품 제조·가공업체 위반건수를 살펴보면 2011년 총 8,590건을 기록하고 있는데, 식품 제조·가공업체의 경우에는 성분규격 위반이, 즉석판매제조·가공업체와 식품판매업체의 경우에는 시설위반이 각각 다수를 점하고 있다. 하지만 위반사항에 대한 제재조치는 행정처분이 절대 다수를 차지하고 있고, 형사처분을 위한 고발조치는 극히 미미한 실정이다. 특히 식품판매업체의 경우 위반건수가 3,548건에 이르지만, 이에 대한 고발조치는 2건에 머무르고 있으며, 식품제조·가공업체의 경우 위반건수가 3,318건에 이르지만, 이에 대한 고발조치는 22건에 불과하다.²⁵⁾

7, 51면.

25) 식품의약품안전청, 「2012년도 식품의약품통계연보 제14호」, 2012. 12.

III. 불량식품범죄에 대한 최근의 대처방안

1. 식품의약품안전처에서의 대처방안

가. 조직의 개편

식품의약품안전처는 2013. 3. 25. 정부조직법 개편에 따른 먹을거리 안전의 컨트롤 타워로서 새롭게 탄생한 조직개편의 주요내용을 발표하였는데²⁶⁾, 이번 개편의 핵심과 특징은 새 정부의 국정철학과 처 승격의 취지를 살려, 빈번한 식의약 안전사고에 선제적으로 대응하고 국민의 먹을거리 안전을 책임지는 조직기반을 마련했다는 점이다. 그 동안에는 식품안전관리체계가 부처 간 분산관리, 조정기능 미비 등으로 인하여 여러 가지 문제점이 지적되었으나 이제부터는 농축수산물과 가공식품 등 모든 식품 안전관리 체계가 생산부터 소비(farm-to-table)까지 통합·관리되어 보다 강력하고 책임 있는 관리체제로 변화될 것으로 보이는데, 식품의약품안전처가 보건복지부의 식품·의약품 안전정책과 농림수산물식품부의 농·축·수산물 위생안전 기능을 통합하여 수행할 것이기 때문이다. 다만 국회 여야 합의에 따라 농장·도축장 및 집유장의 위생·질병·품질관리·검사 및 위해요소 중점관리 기준 운영에 관한 사항은 농림축산식품부장관에게, 학교급식, 먹는물 관리는 교육부에 기존대로 각각 위탁하였으나, 축산물에 대한 기준설정, 제도운영, 식중독 사고 예방·대응, 식재료 공급업체 합동단속 등은 전체 식품안전관리의 큰 틀에서 식품의약품안전처 중심으로 지속적인 통합관리가 이루어 질 것이다.

조직개편의 주요내용을 살펴보면, 본부는 소비자 중심의 식품안전 일원화 등 정책 수립·조정기능을 강화하였다. 먼저 농축수산물안전국을 신설하여 농림수산물식품부에서 이관된 농·축·수산물의 위생안전 기능을 강화하고, 식품영양안전국을 확대 재편하여 영양·급식²⁷⁾ 등 식생활 변화추세를 반영하였다. 아울러 처 단위 중

26) 식품의약품안전처, “식약처 출범과 조직개편 - 먹을거리 안전의 컨트롤타워 역할 수행을 위한 토대 마련 -”, 행정관리담당관, 2013. 3. 25.

27) 이에 따라 집단급식 미신고대상에 해당하는 50명 미만 어린이집과 노인시설 등의 영양관리와 저소득층 급식관리 지원을 위해 어린이 급식관리지원센터를 2012년 22개소에서 2017년 100개소로 확대·설치할 예정이다. 또한 지하수를 사용하는 집단급식소에 염소 소독장치를 무상으로 지원할

양부처로서 법령 제·개정 업무 등 정책지원 기능을 보강하고, 지도·단속·심사 등 집행기능은 소속기관으로 위임하였다. 다음으로 식품의약품안전평가원은 식품의 위해평가와 의약품·의료기기 허가관련 안전성·유효성 심사 기능을 연계하여 과학에 근거한 전문 심사·평가·연구 기관으로 거듭날 수 있도록 기능과 인력을 대폭 강화하였다. 끝으로 지방청은 민생 현장 중심의 신속한 안전관리 집행업무를 수행할 수 있도록 조직체계를 보강하였는데²⁸⁾, 농·축·수산물 안전관리와 의약품 및 의료기기 업체 등에 대한 실사업무 등 현장 집행업무를 위한 전담조직을 신설하였다. 또한 식·의약품 안전정책과 농·축·수산물 위생안전 관리 통합²⁹⁾에 따라 보건복지부로부터 10명, 농림수산식품부로부터 260명이 각각 이관되었다. 그리하여 개편 전에 1관 5국 1정책관 4부, 평가원(3부), 6개 지방청, 8검사소, 1,483명이었던 것을 개편 후에 1관 7국³⁰⁾ 1기획관, 평가원(6부), 6개 지방청, 13검사소, 1,760명(277명 증원)으로 변경하였다.

〈표 - 2〉 이관 인력(270명) 직급별 현황

구분	계	고공	4급	4.5급	5급	6급	7급	8급	연구관	연구사	기능 8급	기능 9급
계	270명	1	7	1	19	90	78	26	3	29	1	15
농림부	260명	1	6	1	16	87	78	24	3	29	1	14
복지부	10명		1		3	3		2				1

계획인데, 2013년 1,100여대, 2014~2015년에는 군부대 급식소에 1,400여대를 보급할 예정이다. 이와 더불어 ‘학교급식 전자조달시스템’(조달청, aT센터)을 활용하여 동일 식재료를 공급받은 다른 학교에서도 알 수 있도록 식중독 조기경보를 신속히 발령하여 식중독의 확산 조기 차단할 예정이다.

- 28) 농축수산물안전과(서울·부산·경인·광주청)를 신설하는 한편 수입식품검사소 5개소를 추가로 신설(강릉·통영·여수·목포·군산)하였다.
- 29) 예를 들면 기존에는 肉 함량 75% 이상은 농림수산식품부, 75% 미만은 식약청이 관리하였고, 아이스크림(유지방 6% 이상)은 농림수산식품부, 빙과류(2% 미만)는 식약청이 관리하였고, 축산물과 가공식품을 함께 수입하는 영업자는 농림수산식품부와 식약청에 각각 신고하였다.
- 30) 이는 기존의 1국(식품안전국)을 3국(식품안전정책국, 식품영양안전국, 농축수산물안전국)으로 확대 개편한 것이다.

〈표 - 3〉 기구 및 조직

구분	개편 前(식약청)			개편 後(식약처)		
	본청	평가원	지방청	본부	평가원	지방청
기구	1관 5국 1정책관 4부·42과 1팀	3부 28과/팀	6개청 29과 2센터 8검사소	1관 7국 1기획관 44과	6부 39과/팀	6개청 33과 2센터 4팀 13검사소
인력	674명	242명	567명	579명	401명	780명

한편 식품의약품안전처는 먹을거리 안전관리 강화 방안을 골자로 하는 ‘13년 대통령 업무보고를 2013. 3. 21. 실시하였는데³¹⁾, ‘범정부 불량식품 근절 추진단’을 설치하여 과거 불량식품 사례를 분석하여 집중감시를 강화하고, 지방청, 농산물품질관리원, 지방자치단체 등과의 합동단속을 상시화할 것을 제시하였다.³²⁾ 이로써 식품안전 사고에 대한 신속한 조치와 대응이 가능해지고, 중복규제 해소와 민원편익 증대, 안전관리의 투명성과 신뢰성이 제고될 것이라고 밝혔다.

나. 식품이력추적제도의 단계적 의무화

식품의 경우 수입·제조·가공 및 판매 단계까지 각 단계별 이력등록이 선행되어야 하지만 국내 유통구조의 여건상 최종 유통·판매단계에서는 이력추적에 한계가 있다. 즉 각각의 유통·판매업체까지 이력추적을 위한 거래기록 의무가 선행되어야만 전 과정의 이력추적이 가능하지만 복잡하고 다양한 국내 유통여건상 이는 사실상 곤란한 것이다. 또한 식품이력추적제도 도입에 따른 이익을 기대할 수 없고 제품의 차별성(등록내용이 표시사항과 동일)이 미흡한 점도 한 요인으로 손꼽히고 있다. 특히 해당 업체에서는 과징금으로 대체가 가능하다는 인식으로 인하여 식품

31) 국정과제 세부 추진계획을 구체적으로 살펴보면, 불량식품 근절 종합대책 추진, 식품안전기준 강화, 학교급식 등 집단급식소 위생점검 강화, 생산·제조단계 안전관리 강화, 부적합 식품 경보시스템 유통매장 확대, 식품이력추적시스템 단계적 의무 도입, 수입식품 안전관리 강화, 식품표시제도 개선으로 소비자 알권리 강화, 소통 전담조직 구축, 소비자 위생점검 요청제 및 참여제 확대 등이 있다.

32) 식품의약품안전청, “먹을거리 안전관리로 식품안전 강국 구현 - ‘13년 대통령 업무 보고 -”, 보도자료, 2013. 3. 21.

이력추적제도의 실질적인 혜택을 느끼지 못하고 있는 실정이다. 게다가 식품이력추적제도의 도입에 따른 등록정보의 관리 및 운영을 위한 인력 등의 추가비용이 발생하고 기업비밀(출고량 등)이 노출될 우려도 있다. 이와 같이 현재의 식품이력추적제도는 의무가 아닌 업체의 자율적인 참여로 시행됨에 따라 등록률이 저조하고³³⁾, 식품이력추적관리를 위하여 업체마다 표시방법(바코드, QR, RFID 등)을 달리함에 따라 이력관리의 비효율성 및 소비자의 불편이 초래되고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 위해사고시 사회적 피해가 큰 식품, 예를 들면 영·유아식품, 어린이기호식품, 건강기능식품 등을 대상으로 산업체 및 소비자단체 등의 의견을 수렴한 후 의무화 우선적용 품목을 선정하고, 시장 점유율, 매출액 등이 높은 업체부터 단계적으로 이력추적관리제도의 도입을 의무화하고, 유통·물류 단계에서는 일정규모(300㎡) 이상의 식품 유통·판매 업소의 거래내역을 전자화하여 보관하도록 의무화하고, 식품 등을 판매(취급)하는 모든 업소에 대하여 구입처, 판매처 등의 거래 기록을 관리하도록 의무화하는 방안을 추진할 계획이다.

다. 식품안전인증제도(HACCP)의 확대 시행

식품에 대한 안전관리는 유통·소비단계에서 위생관리 또는 수거검사 등을 통한 사후관리보다는 생산·가공단계에서부터 식품의 위해요소를 적극적으로 방지하고 차단하는 사전예방관리로 전환되는 것이 보다 효과적이라고 할 수 있다. 이를 위해 식품의약품안전처는 영세한 식품제조업계에 대한 식품안전인증제도의 확대가 필요한데, 어린이기호식품, 소비량이 많은 식품, 연매출액 100억 이상의 업소 등을 대상으로 단계별로 HACCP의 의무적인 적용을 실시할 예정이다. 최근에는 일반인보다 면역력이 약한 영유아, 임산부, 노인 등 특별히 보호가 필요한 대상을 위하여 특화된 식품의 출시가 증가되고 있는데, 이러한 식품의 섭취는 더욱 주의를 기울여야 함에도 불구하고, 해당 식품의 안전성에 대한 기준이 일반인에게 적용되는 것과 같이 그대로 적용되어 영유아, 임산부, 노인 등의 건강을 위협하고 있는 실정을 감안하여, 이들에게 적용되는 별도의 식품 안전성 기준을 마련하고, 인증제도를 도입할

33) 2012. 11. 현재 식품이력추적 등록 현황은 총 46개소, 401개 품목에 국한되어 있다.

필요성도 있다. 하지만 HACCP의 심사항목이 너무 많다는 점, 절차가 복잡하기 때문에 준비에만 최대 3년의 기간이 소요된다는 점, HACCP의 기준이 현실을 반영하지 못한 채 너무나 이론적이라는 점, HACCP 준비를 위한 시설비용이 과다하다는 점 등을 개선한 이후에 의무화 논의가 진행되어야 할 것이다. 그 밖에도 식품안전성 확보를 위하여 인력관리, 식품, 조리설비, 수원(水源), 수질(水質), 배수, 급수, 배관과 쓰레기, 물리적 시설, 유해물질 등의 항목을 구체화하여 식품안전을 검증할 필요성이 있다.

2. 형사제재의 강화를 통한 대처방안

가. 최저형량제도의 확대도입과 기존 형벌의 상향조정

식품위생법상 형량상한제로 되어 있는 불량식품 처벌조항을 살인, 강간, 강도 등 일부 중범죄에 한하여 적용되고 있는 ‘최저형량제’로 적용할 필요성이 대두되고 있다. 왜냐하면 식품위생법 위반사범에 대한 처벌은 벌금이나 행정처분이 대부분이어서 이러한 솜방망이 처벌이 식품안전사고가 끊이지 않고 발생하는 주요 원인이 되고 있기 때문에 식품위해사범에 대한 처벌을 강화하여 먹거리에 대한 안전을 확보하고 국민건강을 보호하며 증진할 필요성이 있다는 것이다. 그리하여 식품위생법 제94조 각 호 외의 부분 중 “7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금”을 “1년 이상 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금”으로 하고, 동법 제95조 각 호 외의 부분 중 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”을 “1년 이상 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금”으로 개정하는 법안이 제출되어 있는 상태이다.³⁴⁾

같은 취지에서 식품위해사범에 대한 봐주기식 솜방망이 처벌이 먹을거리와 관련된 식품안전사고의 주요한 원인으로 파악된다는 분석에 따라 ‘식품위생법 제93조 제1항 각 호 외의 부분 중 “3년 이상의 징역”을 “5년 이상의 징역”으로 하고, 제93조 제2항 각 호 외의 부분 중 “1년 이상의 징역”을 “2(3)³⁵⁾년 이상의 징역”으로 한

34) 2013. 1. 21. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(김태원의원 대표발의)

35) 이하 ()안의 법정형은 2012. 12. 28. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(권은희의원 대표발의)

다. 제94조 각 호 외의 부분 중 “7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금”을 “10년 이하의 징역 또는 2(3)억원 이하의 벌금”으로 한다. 제95조 각 호 외의 부분 중 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”을 “7년 이하의 징역 또는 1(2)억원 이하의 벌금”으로 한다. 제96조 중 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”을 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”으로 한다. 제97조 각 호 외의 부분 중 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”을 “5년 이하의 징역 또는 5천만원(1억원) 이하의 벌금”으로 한다. 제98조 각 호 외의 부분 중 “1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금”을 “2년 이하의 징역 또는 500만원(3천만원) 이하의 벌금”으로 한다.’는 내용의 법안들이 상정되었다.³⁶⁾

생각건대 식품위생법 위반사범에 대한 처벌이 벌금형이나 행정처분 위주로 운영되고 있는 반면에, 실행선고가 낮게 운영되고 있다는 점은 현행 법정형이 내포하고 있는 문제가 결코 아니라고 본다. 하지만 개정 법률안은 기존의 형벌을 단순히 상향 조정하여 처벌을 강화하고 있는 것이 주류를 이루고 있는데, 이러한 방식의 접근은 불량식품사범 근절에 전혀 도움이 되지 않는 것이다. 불량식품범죄에 대한 형사처벌은 현행의 법정형으로도 충분하다고 보여 지며, 오히려 중형주의로의 대응보다는 처벌의 신속성, 확실성, 공평성 위주의 대안제시가 바람직한 것이다. 다만 굳이 기존의 형벌에 대한 문제점을 개선하고자한다면 기존에 처벌의 대상에서 누락되어 있는 유형³⁷⁾이나 현존하는 구성요건을 보다 구체적이고 세분화하는 작업이 요구된다고 하겠다.

36) 2012. 9. 25. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(정희수의원 대표발의)

37) 현행법에서는 식품에 대한 허위·과대·비방의 표시·광고 금지를 규정하고 있는데도 주요 일간지 등에서 허위·과대광고를 지속적으로 게재하여 소비자를 현혹하고 있는 실정이며, 단속 기관이 위반사실을 적발하고도 해당 언론매체에 대해 광고게재의 중단을 요청할 권한이 없어 소비자들에게 경제적 피해를 주고 건강을 해칠 우려가 있는 실정이다. 이에 언론매체가 식품에 대한 허위·과대의 표시·광고를 하는 경우에 식품의약품안전처장에게 해당 언론매체에 대해 광고 등의 중단을 요구할 법적 권한을 부여하고 요구를 거부할 시 처벌을 강화할 필요도 있다(2013. 2. 5. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(남인순의원 대표발의)).

나. 이익몰수제도의 확대도입

현행 식품위생법 제93조 제3항에 의하면 제93조 제1항 및 제93조 제2항의 경우 제조·가공·수입·조리한 식품 또는 식품첨가물을 ‘판매’하였을 때에는 그 소매가격의 2배 이상 5배 이하에 해당하는 벌금을 병과한다고 규정하고 있으며, 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 제2조 제1항을 위반한 경우에도 제조, 가공, 위조, 변조, 취득, 판매하거나 판매를 알선한 제품의 소매가격의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금을 병과하고 있다(보건범죄 단속에 관한 특별조치법 제2조 제2항).

또한 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 위해식품등의 판매 등 금지에 관한 제4조부터 제6조까지 또는 제8조를 위반한 경우에 제4조 제2호·제3호 및 제5호부터 제7호까지의 규정을 위반하여 제75조에 따라 영업정지 2개월 이상의 처분, 영업허가 및 등록의 취소 또는 영업소의 폐쇄명령을 받은 자 또는 제5조, 제6조 또는 제8조를 위반하여 제75조에 따라 영업허가 및 등록의 취소 또는 영업소의 폐쇄명령을 받은 자의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 그가 판매한 해당 식품등의 소매가격에 상당하는 금액을 과징금으로 부과하는데(식품위생법 제83조 제1항), 부과하는 과징금의 금액은 위해식품등의 판매량에 판매가격을 곱한 금액으로 하며(식품위생법 시행령 제57조 제1항), 이에 따른 판매량은 위해식품등을 최초로 판매한 시점부터 적발시점까지의 출하량에서 회수량 및 자연적 소모량을 제외한 수량으로 하고, 판매가격은 판매기간 중 가격이 변동된 경우에는 판매시기 별로 가격을 산정한다(식품위생법 시행령 제57조 제2항). 이에 대하여 2013. 3. 28. 발의된 식품위생법 일부개정법률안(신학용의원 대표발의)에 의하면 불량식품을 제조·판매한 업체에 대해서는 매출액의 10배를 과징금으로 부과할 수 있도록 규정하고 있으며, 추가적으로 식품위생법 제93조 제3항 위반자 등에 대하여 소매가격의 10배 이하에 상당하는 벌금을 병과하는 방안도 제시되고 있다.

생각건대 현행 ‘소매가격의 2배 이상 5배 이하에 해당하는 벌금병과규정’과 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률에 따라 ‘식품위생법 제94조(제8조 및 제37조 제1항을 위반한 부분은 제외한다), 건강기능식품에 관한 법률 제43조(제23조를 위반한 경우만 해당한다) 및 보건범죄단속에 관한 특별조치법 제2조 제1항(식품위생법 제6조를 위반한 경우만 해당한다)의 죄’에 의하여 생긴 범죄수익, 범죄수익

에서 유래한 재산 등은 이를 몰수·추징할 수 있는 규정 등을 통하여 재산범죄적인 성격을 지니고 있는 불량식품범죄에 충분히 대처할 수 있기 때문에, 이에 더하여 추가적인 형태로 벌금이나 과징금을 부과하는 조항의 신설은 불필요하다고 판단된다. 오히려 2012년 기준 부당이득 환수실적이 총 12건에 5억 6천만원에 불과한 실정을 개선하여, 보다 확실하고 공평한 법집행에 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 불량식품사범에 대한 단속강화방안

가. 신고포상금제도의 적극적인 활용

식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 식품위생법에 위반되는 행위를 신고한 자에게 신고 내용별로 최대 1천만원까지 포상금을 줄 수 있다(식품위생법 제90조 제1항). 이와 같은 신고포상금제도는 수사기관 등에 의한 불량식품사범의 단속에 있어서 발생하는 여러 가지 한계점을 극복함과 동시에 감시의 눈을 확대하여 사전에 범죄를 차단하는 일반예방효과에 기여하는 것으로 평가되고 있다.

〈표 - 4〉 부정·불량식품(1399) 등 신고처리 건수

년도	신고	행정처분 등 조치내역					허위신고	고발
		계	허가취소	영업정지	품목정지	시정명령등		
2005	8,505	4,887	68	579	89	4,151	2,272	1,228
2006	924	488	2	65	17	404	244	151
2007	885	338	2	70	16	250	372	148
2008	2,967	1,289	13	136	17	1,123	630	283
2009	4,538	1,256	3	209	70	974	2,618	323
2010	8,050	2,061	99	133	26	1,803	3,299	1,487
2011	8,411	1,927	37	193	55	1,642	5,036	1,448

출처: 식품의약품안전청, 「2012년도 식품의약품통계연보 제14호」, 2012. 12.

〈표 - 5〉 부정·불량식품(1399) 등 신고포상금 지급건수 및 금액

금액단위: 천원

년도	신고	포상금지급		미지급
		건수	금액	
2005	8,505	3,780	146,855	4,725
2006	924	205	12,420	719
2007	885	152	10,386	733
2008	2,967	392	23,320	2,575
2009	4,538	480	45,190	4,058
2010	8,050	2,004	191,270	6,046
2011	8,411	1,614	159,408	6,797

출처: 식품의약품안전청, 「2012년도 식품의약품통계연보 제14호」, 2012. 12.

<표 - 4>와 <표 - 5>에서 보는 바와 같이 2011년 기준 1399를 통한 신고건수는 총 8,411건에 이르고 있는데, 문제는 허위신고의 건수가 상당수 존재하고 있다는 점이다. 이는 부정·불량식품 등의 제조·수입·유통·판매를 방지하기 위해 신고포상금 제도를 운영하고 있으나, 정확한 영업신고(허가)의 확인 없이 행해지는 식품접객업 및 생계형 소규모 업종인 즉석판매제조·가공업에 대한 무분별한 신고가 많다는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이러한 문제점을 극복하고 신고포상금제도를 도입취지에 맞게 운영하기 위해 신고포상금을 합리적으로 조정하고자 2012. 12. 28. 정부는 신고포상금을 하향 조정하였는데, 이는 유해물질 사용 등 중대한 사안에 대한 신고를 활성화하여 신고포상금 지급의 취지를 살리고, 무분별한 신고를 방지하여 행정력 낭비 등을 예방하고자 한 것이다. 구체적으로 살펴보면, 영업허가를 받지 아니 하고 식품접객업의 영업을 하는 행위에 대한 신고의 경우에는 2만원(기존에는 30만원), 영업허가를 받지 아니 하고 식품접객업 이외의 영업을 하는 행위에 대한 신고의 경우에는 30만원으로 하였고, 영업신고를 하지 아니 하고 즉석판매제조·가공업, 식품접객업의 영업을 하는 행위에 대한 신고의 경우에는 2만원(기존에는 10만원), 영업신고를 하지 아니 하고 즉석판매제조·가공업, 식품접객업 이외의 영업을 하는 행위에 대한 신고의 경우에는 10만원(신설), 영업신고를 한 자가 그 영

업 이외의 다른 영업을 하는 경우에 대한 신고의 경우에는 1만원의 신고포상금을 각각 지급하도록 하였다.³⁸⁾ 동 개정고시는 지난 2012. 10. 입법예고한 것을 공포한 것인데, 불량식품범죄가 이슈화되기 전에 개정과정이 진행된 것이라는 점에서 현 정부의 입장에서는 재고의 여지가 있다고 보여 진다. <표 - 4>에서 보여주는 바와 같은 허위신고의 방지를 위해서는 허위신고자에 대한 제재조치(경범죄처벌법상의 허위신고죄 또는 허위신고로 인한 손해배상의 청구 등)를 취하여 이를 근절하여야 지 선량한 신고자에게 돌아가는 혜택을 줄이는 것은 신고포상제도 자체의 활용을 자칫 저해할 수 있기 때문에 포상금액수의 감액은 적절하지 않다고 본다.

나. 위생점검 요청제 및 참여제의 개선

식품안전을 위한 감시에 소비자의 참여를 확대하여 식품영업자의 책임을 강화하고자 지난 2009. 2. 식품위생법의 개정을 통하여, 식품의약품안전처장은 같은 영업소에 식품사고로 인한 피해를 입은 20인 이상의 소비자 또는 소비자단체가 식품등 또는 영업시설 등에 대하여 출입·검사·수거 등의 위생검사등을 요청하는 경우에는 이에 따라야 하며, 이에 따라 위생검사등의 요청에 따르는 경우 14일 이내에 위생검사등을 하고 그 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 위생검사등의 요청을 한 소비자 또는 소비자단체에 알리고 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다고 규정하였다(식품위생법 제16조). 하지만 소비자가 위생점검을 요청할 수 있는 조건이 까다로워서 실질적으로 식중독사고 이외에는 요청조건의 충족이 어려울 뿐만 아니라, 민간전문가의 위생점검에 따른 업계부담(비용발생) 등으로 현재까지 추진실적은 전무한 상황이다. 이에 따라 피해를 입지 않은 자라고 할지라도 소비자 5인 이상이나 소비자단체장 등이 지방자치단체에 위생점검을 요청할 수 있도록 개선하여 소비자 위생점검 요청제도의 신청요건을 완화하고, 위생점검기관도 현행 식품의약품안전처에서 지방자치단체까지로 확대할 예정이다.

또한 대통령령으로 정하는 영업자는 식품위생에 관한 전문적인 지식이 있는 자 또는 소비자기본법 제29조에 따라 등록한 소비자단체의 장이 추천한 자로서 식품의

38) 식품의약품안전청, 부정불량식품 및 건강기능식품 등의 신고포상금 지급에 관한 규정 일부개정고시, 식품의약품안전청 고시 제2012-134호, 2012. 12. 28.

약품안전처장이 정하는 자에게 위생관리 상태를 점검받을 수 있지만(식품위생법 제 35조 제1항), 식품위생점검 참여에 따른 시설개수 권고 등의 비용이 발생하므로 동 제도를 기피하며, 소비자 위생점검 참여제를 꺼리는 영업자의 특성상 인센티브 제 공만으로 참여를 유도하기 곤란한 실정이다. 이에 따라 식품의약품안전처, 시·도, 시·군·구에서 실시하는 합동 단속이나 기획점검에 희망하는 소비자를 참여시키고, 현행 소비자식품위생감시원과 유사한 수준(1일 4만원)으로 수당을 지급하는 방식으로 소비자 위생점검 참여제의 운영방식을 개선할 예정이다.

다. 특별사법경찰관리를 활용한 실효적인 단속

1) 일반사법경찰관리에 의한 단속의 문제점

식품의약품안전처장은 국내외에서 유해물질이 함유된 것으로 알려지는 등 위해의 우려가 제기되는 식품등이 제4조 또는 제8조에 따른 식품등에 해당한다고 의심되는 경우에는 그 식품등의 위해요소를 신속히 평가하여 그것이 위해식품등인지를 결정하여야 하는데, 이에 따른 위해평가가 끝나기 전까지 국민건강을 위하여 예방조치가 필요한 식품등에 대하여는 판매하거나 판매할 목적으로 채취·제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반 또는 진열하는 것을 일시적으로 금지할 수 있다. 그렇지만 이와 같은 일시적 금지조치를 하려면 미리 심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 이해관계인의 의견을 들어야 한다(식품위생법 제15조). 이와 같이 불량식품 여부에 대한 판단주체는 원칙적으로 식품의약품안전처장이라고 할 수 있는데, 판단을 함에 있어서는 심의위원회의 심의와 의결, 이해관계인의 의견청취 등의 여러 가지 절차를 거쳐 전문적으로 판단하고 있다. 그렇기 때문에 식품범죄에 대하여 상대적으로 비전문가집단이라고 할 수 있는 일반사법경찰관리가 직접 불량식품의 여부를 판단하여 이를 수사한다는 것은 현실적으로 많은 무리수가 따르게 마련이다. 또한 현 정부가 척결의 대상으로 삼고 있는 4대악에 해당하는 범죄 중 성폭력, 학교폭력, 가정폭력 등의 수사만으로도 일선의 경찰력이 한계상황에 직면하게 되면서 불량식품 단속은 자연스럽게 각 지방자치단체의 특별사법경찰관리에 의존할 수밖에 없다. 지방자치단체와 농산물품질관리원 등 엄연히 식품 관련 단속업

무를 하는 기관들이 존재하는 상황에서 불량식품 단속에다가 실적부담까지 떠안아야 하는 일선 수사형사들로서는 얹힌 데 덮친 격으로 업무가 가중되어 불만과 피로감을 호소하는 사례도 늘고 있다. 각종 사건에 대한 수사에도 모자라 불량식품 단속까지 나서면서 ‘맛집 투어’를 빚낸 ‘불량식품 투어’를 하고 있는 것 같다는 푸념이 나올 정도이고, 범인을 잡아야 할 수사형사가 마트, 시장, 문구점까지 기웃거리려가면서 식품을 들춰보고 있는 실정이다. 불량식품 단속의 특성상 위해식품임을 증명할 만한 수단이 마땅히 없는 경찰로서는 일일이 발로 뛰어야 할 뿐만 아니라 고유 업무가 아니기 때문에 첩보 수집 자체도 힘들기 때문이다.

2) 특별사법경찰관리에 의한 실효적인 단속방안

‘식품의약품안전처, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 식품 단속 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원’ 중 그 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사가장이 지명한 자는 사법경찰관리의 직무를 수행하는데, 이들은 소속 행정관서 관할 구역에서 발생하는 식품 위생법 및 건강기능식품에 관한 법률에 규정된 범죄와 보건범죄단속에 관한 특별조치법 중 식품위생에 관한 범죄를 그 직무범위로 하고(사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제8호 및 동법 제6조 제6호), 농림축산식품부와 그 소속 기관, 해양수산부와 그 소속기관, 식품의약품안전처, 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 근무하며 ① 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률에 규정된 원산지 표시 등에 관한 단속 사무, ② 농수산물 품질관리법에 규정된 농수산물에 관한 단속 사무, ③ 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률에 규정된 친환경농산물에 관한 단속 사무, ④ 축산물위생관리법에 규정된 축산물에 관한 단속 사무, ⑤ 인삼산업법에 규정된 인삼에 관한 단속 사무, ⑥ 양곡관리법에 규정된 양곡에 관한 단속 사무 가운데 어느 하나에 해당하는 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원도 그 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사가장이 지명한 자는 사법경찰관리의 직무를 수행한다(사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제28호).

이와 같은 특별사법경찰관리는 기본적으로 행정범죄에 효과적으로 대처하기 위하여 전문성을 갖춘 행정공무원에게 그 범죄의 수사 등 사법경찰권을 부여하고 그들로 하여금 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하도록 하는 역할을 한다.³⁹⁾ 비록 특별사법경찰관리는 해당 행정분야에서는 전문가이지만 수사와 관련한 부분에 있어서는 비전문가라고 할 수 있지만, 담당업무와 관련한 범죄사건에서 전문성을 바탕으로 실체적 진실을 규명하는데 가장 일차적이고 중요한 역할을 할 수 있다.⁴⁰⁾ 그렇지만 식품관련 특별사법경찰관리제도의 효율성에 대해서는 여러 가지 의문이 제기되고 있는 상황인데, 수사에 대한 전문성 부족으로 안하여 위법행위의 인지, 입건, 수사, 검찰송치 등의 기능을 사실상 포기한 채 행정처분만 하는 경우가 많다는 점⁴¹⁾, 전담부서나 사무실 하나 없이 단기간 교육을 받은 담당 공무원이 특별사법경찰 업무를 맡으면서 본연의 업무와 일반 업무를 병행할 수밖에 없다는 점, 잦은 인사이동으로 인한 전문성의 부족, 2012. 3. 기준 당시 식품의약품안전청 소속 특별사법경찰관리는 60명에 불과하여 담당인력이 턱없이 부족하다는 점, 특히 지방자치단체에서 특별사법경찰활동을 하고 있는 식품위생과 직원은 대체로 1~2명에 불과한 반면에 이들이 단속해야 하는 업소는 수천개에 이른다는 점⁴²⁾, 불량식품 단속의 경우 주로 자기 지역에서 행해지기 때문에 단속공무원과 단속대상자가 학연 및 지연으로 연결되어 있어 효과적인 단속이 어렵다는 점, 민선 지방자치단체장이 지역주민의 눈치를 보기 때문에 영업정지 또는 고발조치로 선뜻 나아가지 못하다는 점⁴³⁾ 등이 문제점으로 지적되고 있다. 그러므로 식품안전에 대한 정보 공유, 식품사

39) 박경래 · 이원상, “특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구: 수사장구 사용 및 불심검문을 중심으로”, 대검찰청 연구용역보고서, 한국형사정책연구원, 2009.

40) 박경래 · 송재현 · 신현기 · 김도우, 「특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2012. 12, 190면.

41) 국고로 편입되는 벌금과 달리 과태료는 부처 자체수입이나 지방자치단체의 세외수입으로 전환되기 때문에 범죄의 혐의를 발견하더라도 특별사법경찰이 이를 수사기관에 신고하지 아니하고 행정처분으로 자체적인 종결을 할 수 있는 문제점을 해결하기 위하여 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제4조와 같이 식품 관련 공무원의 신고의무를 부여하자는 방안은 제시하고 있는 견해로는 강석구 · 하상도 · 송봉규, 앞의 보고서, 83면.

42) 이와 같이 식품위생분야에 대한 비중이 낮은 이유는 규제부서에 인력을 많이 배치하면 단속이 증가하여 단체장의 인기도가 하락되기 때문이라고 한다(강석구 · 하상도 · 송봉규, 앞의 보고서, 53면).

43) 강석구 · 하상도 · 송봉규, 앞의 보고서, 51면.

고 발생시 신속한 조치를 위한 공조체계 확립, 불량식품에 대한 검사나 분석을 수행할 수 있는 기술·장비지원 및 교육실시⁴⁴⁾, 전문수사기법이나 HACCP 실무 교육, 소비자단체의 추천을 받거나 전문가, 유경험자로 구성된 소비자식품위생감시원⁴⁵⁾과의 협력을 통한 식품제조 및 유통업소 지도단속 실시, 지역연고와 온정주의를 배제하기 위해서 지역을 바꿔서 행하는 교차단속의 실시 등의 개선방안을 마련하여 보다 효과적인 제도의 활용에 이바지해야 할 것이다.

IV. 글을 마치며

지난 2013. 5. 8. 식품의약품안전처는 먹을거리 안전관리로 식품안전강국 구현을 위해 ‘범정부 중장기 5개년 계획’을 발표함과 동시에 ‘범정부 불량식품 근절 추진단’을 본격 가동하여, 생산·제조부터 유통소비까지 촘촘한 안전관리망을 구축하고 부처 간 소통으로 칸막이 해소 및 범부처 역량을 집중하는데 중점을 두겠다고 밝혔다.⁴⁶⁾ 이번 5개년 계획은 ① 부처별 활동에서 범정부적 연계강화로, ② 제품관리 중심에서 사람관리 중심으로, ③ 단속위주에서 근본원인 분석과 시스템적 관리로, ④ 정부주도에서 민·관 협력에 의한 식품안전 확보로, ⑤ 단시적 홍보·계도에서 생산자 및 소비자가 참여하는 안전문화 확산으로 먹을거리 안전관리 패러다임을 전환 시킨다는데 목적이 있다. 이러한 계획의 근거에는 식품안전에 영향을 미치는 요소가 매우 다양하여 모든 식품안전 관련 기능을 통합하는 것은 사실상 불가능하므로, 식품의약품안전처가 주요기능을 수행하더라도 관련부처와의 협력은 필수적이라는 공감대가 형성된 것을 적극 반영한 결과라고 할 수 있다. 특히 먹거리 안전 일원화와 컨트롤타워 기능 수행 체계 확립을 위해 보건복지부, 농림축산식품부 등 관계

44) 유통기한의 변조 여부 또는 성분이나 첨가물을 확인하기 위해서는 현장에서는 불가능하고, 표본을 추출하여 실험실에서 검사하여야 하기 때문에 단속예산이나 전문인력의 확보가 무엇보다도 중요하다.

45) 소비자식품위생감시원은 시·도 및 시·군·구의 부족한 식품위생 감시인력을 보강하여 학교주변 어린이 보호구역 식품판매업소 지도·점검 활동과 경로당, 노인복지관 등의 허위·과대광고 피해 예방 홍보활동 등을 통해 식품안전 지킴이 역할을 수행하고 있다.

46) 식품의약품안전처, “범정부 중장기 5개년 계획 발표, - ‘범정부 불량식품근절추진단’ 본격 가동 -”, 불량식품근절추진단T/F, 2013. 5. 8.

부처와의 협력 관계를 지속적으로 유지하고, 정책연계를 강화해야 할 것이다. 하지만 불량식품범죄에 대한 위와 같은 적극적인 대처의 입장 표명에도 불구하고 구체적인 세부내용을 살펴보면, 보다 더 면밀히 검토되어야 할 부분이 산재해 있음도 부인할 수 없다. 먼저 식품위생법에서 “‘불량식품범죄’란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.”고 규정하는 것이 불량식품범죄의 개념정의 방식으로는 가장 타당하다. 이에 더하여 세부적인 각호를 규정함에 있어서는 식품위생법 이외의 다른 식품 관련 법률의 형사처벌 규정을 편입시킬 필요성도 있으며, 행정각부의 여러 부처에 산재되어 있는 법률들을 통합한 가칭 ‘특정식품범죄의 예방 및 처벌에 관한 특례법’의 제정도 고려해 볼 만하다. 다음으로 식품위생법 위반사범에 대한 처벌이 벌금형이나 행정처분 위주로 운영되고 있는 반면에, 실행선고가 낮게 운영되고 있다는 점은 현행 법정형이 내포하고 있는 문제가 결코 아니다. 불량식품범죄에 대한 형사처벌은 현행의 법정형으로도 충분하다고 보여 지며, 오히려 중형주의로의 대응보다는 처벌의 신속성, 확실성, 공정성 위주의 대안제시가 바람직한 것이다. 다만 굳이 기존의 형벌에 대한 문제점을 개선하고자한다면 기존에 처벌의 대상에서 누락되어 있는 유형이나 현존하는 구성요건을 보다 구체적이고 세분화하는 작업이 요구된다고 하겠다. 또한 추가적인 형태로 벌금이나 과징금을 부과하는 조항의 신설은 불필요하다고 판단된다. 끝으로 허위신고의 방지를 위해서는 허위신고자에 대한 제재조치를 취하여 이를 근절하여야지 선량한 신고자에게 돌아가는 혜택을 줄이는 것은 신고포상제도 자체의 활용을 자칫 저해할 수 있기 때문에 포상금액수의 감액은 적절하지 않다고 본다.

참고문헌

- 강석구 · 하상도 · 송봉규, 「위해식품의 제조 · 유통과정상 불법유형 및 실효적 단속 방안」, 한국형사정책연구원, 2009. 12.
- 김두수, “국제통상법에 있어서 식품안전에 대한 EU식품법의 지위”, 국제지역연구 제16권 제2호, 국제지역연구센터, 2012. 7.
- 김두수, “EU식품법상 식품안전과 소비자보호를 위한 과학적 기초의 법제도적 확립에 관한 소고”, 유럽연구 제28권 제1호, 한국유럽학회, 2010.4.
- 김종덕, “한국의 먹을거리 위험과 대응”, 민주사회와 정책연구 제20호, 민주사회정책연구원, 2011. 7.
- 김철규 · 윤병선 · 김홍주, “먹거리 위험사회의 구조와 동학 -식품보장과 식품안전 문제를 중심으로-”, 경제와 사회 제96호, 비판사회학회, 2012. 12.
- 남재봉, “식품위생법 위반 범죄에 관한 연구”, 사회과학연구 제15권 제2호, 충북대학교 사회과학연구소, 1999. 2.
- 류인문, “중국 식품안전의 형법규제”, 비교형사법연구 제14권 제2호, 한국비교형사법학회, 2012. 12.
- 문상덕, “식품위생법상 유통기한제도의 법정책적 고찰”, 공법학연구 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007. 8.
- 박경래 · 송재현 · 신현기 · 김도우, 「특사경 전담조직 활성화 방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 2012. 12.
- 박경래 · 이원상, “특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구: 수사장구 사용 및 불심검문을 중심으로”, 대검찰청 연구용역보고서, 한국형사정책연구원, 2009.
- 변무웅, “식품안전 영역의 사전대비 원리”, 한양법학 제21집, 한양법학회, 2007. 8.
- 허성욱, “위해식품관리에 있어서 사전예방의 원칙과 비용편익분석”, 환경법연구 제29권 제3호, 한국환경법학회, 2007. 12.

Effective Response Against Unsanitary Food Crime

Park, Chan-Keol*

In spite of the statement by the government on its stance to actively respond to unsanitary food crime, it cannot be denied upon reviewing its details that there are areas that need to be closely reviewed. First off, defining that "'unsanitary food crime' in Food Sanitation Act refers to a crime that corresponds to one of the following sub-paragraphs" is most appropriate in the way to define the concept of unsanitary food crime.

In addition, there is a need to transfer the criminal punishment regulation of other food related laws in addition to Food Sanitation Act when defining specific sub-paragraph. Additionally, it would be also appropriate to enact what could be tentatively called 'Special Act on the Prevention & Punishment of Particular Food Crime' that combine all the laws scattered in various government departments of the administration.

Next, the fact that food sanitation act violators are being punished centering on monetary penalty or administrative measure while actual sentence is light is not an issue contained by the current statutory punishment. It appears that current statutory punishment is sufficient for the criminal penalty against unsanitary food crime, and it is rather desirable to present an alternative centering on the swiftness, certainty and justice of punishment instead of response centering on severe sentence. If the issue of existing punishment is to be improved nonetheless, it would required the work of further specifying and subdividing the type omitted in the existing punishment subject or existing composition requisites.

* Assistant Professor, Catholic University of Daegu, Ph.D. in Law.

In addition, newly establishing a provision of imposing fine or penalty in additional form would be unnecessary. For the purpose of preventing false report, lastly, reducing the amount of reward given to good citizens that report seems inappropriate since it could hinder the use of report reward policy as restriction measures should be taken against citizens that file false report.

❖ Key words : Unsanitary Food Crime, Food Sanitation Act, Special Act on the Prevention & Punishment of Particular Food Crime, report reward policy, Ministry of Food and Drug Safety