

식품이물관리 적정화를 위한 규제 개선

*Reform the Regulation of Food Foreign Matters for
Optimum Management*



정기혜 한국보건사회연구원 선임연구위원

삶의 질 수준의 제고에 따라 소비자들의 식품안전에 대한 관심과 요구는 나날이 증가하고 있다. 식품이물은 주로 물리적 식품위해요소로 과거에는 업체 스스로 관리하던 영역이었지만 일부 유명 제과에서 이물이 발견되면서 최근 4~5년간 식품안전분야의 화두가 되었다. 주로 2007년부터 정부는 식품이물을 정부제도하에서 관리하기 위해 여러 안전관리 규정을 제·개정하였다. 또한 업체도 식품이물 혼입이 그 자체가 위해하기 보다 혼입된 제조환경이 불량함을 대변하는 지표라는 인식하에 환경개선을 하였고, 소비자도 이물혼입 0%는 우추식이나 가능하다는 인식 전환이 있어왔다. 이에 향후 식품이물관리를 적정하게 하기 위해 현 규제정책에 대한 평가와 각 규제에 대한 강화, 완화, 폐지, 신설 등의 방법으로 개선안을 제시하였다. 즉, 이물 발견 사실보고 기한을 시간에서 일단위로 완화하고, 이물관리 기본계획은 반드시 수립토록하며, 이물 증거물 보관기간을 현 6개월에서 2개월로 단축하거나 폐지토록 제안하였다.

1. 들어가며

2008년 중국에서 반가공하여 국내에 반입된 N사의 유명제과에서 식품이물이 발견된 사고는 여지껏 각 업체차원에서 관리되던 식품이물에 대한 사회적 관심을 증폭시켰고, 그후 최근까지 식품안전관리의 화두가 되었다.

식품의 안전을 위협하는 요소로서 생물학

적·화학적·물리적 위해의 세 가지 요소가 있는데 식품이물은 주로 물리적 위해요소로 분류된다¹⁾.

2007년 이후 정부에서는 식품이물 관리를 제도화하기 위하여 이물혼입 예방을 위한 필요 시설설비 설치, 식품이물 검사법 확립 등 여러 규정을 제·개정을 한 바 있다.

모든 규제정책에 대해서 이해당사자간 이견

1) 첫째, 생물학적 위해요소는 공중 보건상 가장 중요한 것으로 대표적인 것이 식중독균으로 음식을 먹은 뒤 배탈·설사 등 탈이 났다면 95% 이상이 식중독균에 기인하는 것임.

둘째, 화학적 위해요소는 농약·항생물질·중금속·환경호르몬·곰팡이독 등을 가리키는데 일반인에게는 가장 공포의 대상이나 오염 시 극소량인데다 피해도 만성적이라 식품전문가 집단에서는 다른 위해요소보다 특히 더 위험하다고 생각하지 않음.

셋째, 물리적 위해요소는 생쥐 머리에서 시작해 칼날·지렁이·파리·애벌레·컨베이어 벨트 조각·곰팡이 등 요즘 주로 발생하여 신고 되는 식품 내 이물(異物, foreign materials, foreign matters)임.

은 있기 마련이지만 정부의 식품이물 관리 정책에 대해 이해당사자인 식품제조가공업체는 식품이물 규제는 외국에 비해 강한 규제라고 불만을 토로하는 반면에 소비자는 한국보건사회연구원이 2010년 수행한 소비자의 이물관리에 대한 인식조사 결과에서 처럼 조사대상자의 2/3가 정부정책에 불만족하는 것으로 나타나고 있다²⁾.

식품행정은 규제행정으로 올바른 규제행정은 식품분야의 건전한 육성을 도모할 수 있는 좋은 수단이 되기 때문에 여러 규제에 대한 다각적인 검토는 매우 필요하다.

우리나라는 규제정책을 합리화하기 위하여 국무총리실내에 규제개혁위원회를 설치하여 규제정책을 총괄을 하면서 특정 규제에 대해서는 규제 순응도 조사를 실시하여 규제정책을 개선하고 있다.

식품이물의 적정관리는 정부의 강한 규제와 업체의 불만만으로 접점을 찾을 수 없으므로 식품이물관리 제도의 삼각 축인 정부, 업체, 소비자의 올바른 인식과 과학적인 관리에 근거해야 할 것이다.

이런 필요성에 의해 이 고에서는 현재 적용되

고 있는 식품이물 관리 규제에 대한 규제순응도 조사를 통하여 향후 식품이물의 적정관리를 위한 규제 신설, 폐지, 완화, 강화 등의 규제개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 식품이물 신고자료 분석

1) 식품이물 신고 현황

(1) 신고 현황

현행 규정에 의하면 식품이물을 발견하면 지자체, 식품의약품안전청에 신고하게 되어있다. 2011년 상반기까지 식품의약품안전청 식품안전소비자신고센터(식품업체 이물보고센터)에 발생되어 신고된 이물발생 신고현황은 <표 1>에 제시된 바와 같다.

2010년 상반기 발생신고 현황과 비교해 보면 2011년 상반기 식품의약품안전청에 보고(신고)된 식품 이물 건수는 총 3,148건으로 지난해 같은 기간(4,217건)에 비하여 25.3% 정도가 감소하였다.

표 1. 연도별 이물 보고(신고) 건수

(단위: 건)

연도	계	영업자 보고	소비자 신고
2011.6.	3,148 (100.0)	1,842 (58.5%)	1,306 (41.5%)
2010.6.	4,217 (100.0)	2,812 (66.7%)	1,405 (33.3%)

자료: 식품의약품안전청 내부자료 재인용(2011).

2) 정기혜 등(2010). 식품이물에 대한 지불의사 등 소비자 인식조사 및 교육홍보자료 개발, 식품의약품안전청·한국보건사회연구원.

이는 2010년 1월부터 식품업체의 이물 보고 의무화 제도가 시행되면서 식품업체에서 이물 발생 시 기업의 이미지 손상, 제품의 매출 하락 등을 우려하여 꾸준한 자구책을 마련하였고, 식약청에서 모든 이물 보고(신고) 건에 대해 소비 단계, 유통단계, 제조단계로 구분하여 이물 혼입 원인조사를 실시하고, 그 원인을 분석하여 개선조치를 병행한 결과로 여겨진다.

(2) 이물종류별 발생신고 현황

2011년 상반기까지 보고된 이물의 종류는

<표 2>에 제시된 바와 같이 벌레(30.4%), 금속(11.0%), 곰팡이(6.3%), 플라스틱(6.1%), 유리(1.3%) 순이며, 식품 종류별로는 면류(18%), 과자류(11.2%), 커피(8.0%), 빵·떡류(6.7%), 음료류(6.3%) 등의 순으로 나타났다.

(3) 발생 단계별 이물발생 현황

2011년도 상반기까지 보고된 3,148건 중 원인조사가 완료된 2,973건에 대한 조사를 분석한 결과는 <표 3>에 제시되어 있다.

이물 혼입 경로는 제조단계 348건, 소비·유

표 2. 이물 종류별 보고(신고) 건수

(단위: 건)

연도	계	벌레	금속	곰팡이	플라스틱	유리	기타
2011.6.	3,148	957 (30.4%)	347 (11.0%)	198 (6.3%)	192 (6.1%)	41 (1.3%)	1,413 (44.9%)
2010.6.	4,217	1,593 (37.8%)	431 (10.2%)	208 (4.9%)	277 (6.6%)	69 (1.6%)	1,639 (38.9%)

주: 기타(머리카락, 탄화물, 비닐, 종이, 섬유 등)
 자료: 식품의약품안전청 내부자료(2011).

표 3. 발생단계별 식품이물 발생 현황

(단위: 건)

연도	계	조사결과							진행중
		소비단계	유통단계	제조단계	판정불가			오인신고 등	
					확정불가	이물분실 조사거부	조사불가		
2011.6.	3,148 (100.0)	181 (6.1%)	105 (3.5%)	348 (11.7%)	1,420 (47.8%)	178 (6.0%)	16 (0.5%)	725 (24.4%)	175
2010.6.	4,217 (100.0)	784 (18.6%)	330 (7.8%)	384 (9.1%)	1,521 (36.1%)	144 (3.4%)	72 (1.7%)	982 (23.3%)	

자료: 식품의약품안전청 내부자료(2011).

통단계 286건, 혼입단계 확정 불가 1,420건, 이물 분실·훼손 등에 따른 조사 불가 및 소비자 오인신고 등 919건 순으로 조사되었다.

이물 혼입 원인을 명확하게 입증하기 어려운 사례가 1,420건(47.8%)으로 가장 많았던 것은 인과관계가 명백히 밝혀진 경우를 제외하고는 유리조각, 금속, 플라스틱, 벌레 등 이물의 특성상 제조·유통·소비단계 모두에서 혼입될 가능성이 있기 때문으로 분석되었다³⁾.

(4) 단계별 식품이물별 발생 현황

<표 4>에는 단계별, 식품이물종류별 발생 현황을 정리한 결과가 제시되어있다.

제조단계에서 혼입된 이물은 348건(전체 보고 건수대비 11.7%)으로, 제조단계에서 많이 혼입된 이물의 종류는 벌레(12.6%), 금속(9.5%), 플라스틱(5.2%), 곰팡이(4.6%), 유리조각(0.3%) 순이며 제조단계에서 이물 혼입률이 높은 식품은 건포류, 조미김, 김치류로 원재료인 농산물 등에서 기인하거나 건조 과정 등에서 혼입된 이

표 4. 이물 종류별 조사 결과

(단위: 건, %)

이물종류	계	소비단계	유통단계	제조단계	판정불가	기타 ¹⁾
합계	2,973	181 (6.1)	105 (3.5)	348 (11.7)	1,614 (54.3)	725 (24.4)
벌레	894	98 (11.0)	53 (5.9)	44 (4.9)	563 (63.0)	136 (15.2)
금속	336	12 (3.6)	-	33 (9.8)	237 (70.5)	54 (16.1)
곰팡이	185	15 (8.1)	39 (21.1)	16 (8.6)	86 (46.5)	29 (15.7)
플라스틱	183	8 (4.4)	-	18 (9.8)	121 (66.1)	36 (19.7)
유리	41	-	2 (4.9)	1 (2.4)	36 (87.8)	2 (4.9)
기타 ²⁾	1,334	48 (3.6)	11 (0.8)	236 (17.7)	571 (42.8)	468 (35.1)

주: 1) 기타 (오인 신고, 자진 취하 등)

2) 기타 (머리카락, 탄화물, 비닐, 종이, 섬유 등)

자료: 식품의약품안전청 내부자료, 2011(단, 조사 완료된 2,973건의 분석결과임).

3) 유리조각(제조중 깨진병 조각 미제거, 유통중 충격파손, 소비단계시 깨진 그릇 사용) 금속, 플라스틱(제조중 거름망, 세척용 브러쉬, 소비자 조리기구 등), 벌레(제조·유통·소비단계에서 부지불식간에 혼입 가능)

물을 제거하지 못한 경우 발생하는 것으로 확인 되었다⁴⁾.

소비·유통단계에서 혼입된 이물은 286건 (전체보고 건수 대비9.6%)으로 소비·유통단계에서 많이 혼입된 이물의 종류는 벌레(52.8%), 곰팡이(18.9%), 금속(4.2%), 플라스틱(2.8%), 유리조각(0.7%) 순이며 소비·유통단계에 이물

혼입률이 높은 식품은 개봉 후 일정 기간 섭취하는 특수용도식품, 시리얼류 등과 즉석조리식품, 음료류, 건포류 등이다(표 3-4 참조).

(5) 식품종류별 단계별 이물발생 현황

식품종류별 발생단계별 현황은 <표 5>에 제

표 5. 식품 종류별 이물발생 현황

(단위: 건, %)

식품종류	합계(N)	소비단계		유통단계		제조단계		판정불가		기타 ¹⁾	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
합계	2,973	181	6.1	105	3.5	348	11.7	1,614	54.3	725	24.4
면류	534	24	4.5	36	6.7	2	0.4	384	71.9	88	16.5
과자류	338	17	5.0	13	3.8	58	17.2	170	50.3	80	23.7
커피	237	16	6.8	4	1.7	-	0.0	184	77.6	33	13.9
빵 또는 떡류	201	2	1.0	3	1.5	44	21.9	112	55.7	40	19.9
음료류	188	31	16.5	19	10.1	12	6.4	100	53.2	26	13.8
축산물	147	1	0.7	-	0.0	5	3.4	12	8.2	129	87.8
특수용도식품	130	42	32.3	2	1.5	-	0.0	72	55.4	14	10.8
시리얼류	124	20	16.1	8	6.5	-	0.0	65	52.4	31	25.0
초콜릿류	89	9	10.1	1	1.1	14	15.7	51	57.3	14	15.7
수산물가공품	83	-	0.0	1	1.2	7	8.4	41	49.4	34	41.0
주류	79	2	2.5	1	1.3	5	6.3	33	41.8	38	48.1
즉석섭취식품	59	1	1.7	1	1.7	13	22.0	32	54.2	12	20.3
즉석조리식품	58	1	1.7	7	12.1	7	12.1	34	58.6	9	15.5
어육가공품	48	1	2.1	-	0.0	14	29.2	21	43.8	12	25.0
조미식품	47	-	0.0	1	2.1	4	8.5	35	74.5	7	14.9
장류	40	4	10.0	-	0.0	4	10.0	27	67.5	5	12.5
다류	37	5	13.5	2	5.4	3	8.1	20	54.1	7	18.9
김치류	34	-	0.0	-	0.0	13	38.2	14	41.2	7	20.6

4) 매출액 500억원 이상인 20개 식품업체의 생산량 대비 이물 보고건수를 비교한 결과, 연간 생산 제품 100만개 당 이물 발생 건수가 약 0.15건으로 기업의 품질경영 전략의 하나인 '6시그마' 이하로 관리되고 있음

- 6시그마: 100만개 중 3.4개의 불량률(Defects per million opportunities)

〈표 5〉 계속

식품종류	합계(N)	소비단계		유통단계		제조단계		판정불가		기타 ¹⁾	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
조미김	34	-	0.0	1	2.9	15	44.1	14	41.2	4	11.8
건포류	24	-	0.0	2	8.3	13	54.2	7	29.2	2	8.3
두부류	15	-	0.0	1	6.7	3	20.0	8	53.3	3	20.0
밀가루	9	1	11.1	-	0.0	-	0.0	4	44.4	4	44.4
기타	418	4	1.0	2	0.5	112	26.8	174	41.6	126	30.1

주: 1) 기타(오인 신고, 자진 취하 등)
 2) 기타(머리카락, 탄화물, 비닐, 종이, 섬유 등)
 3) 조사 완료된 2,973건을 분석하였음.
 자료: 식품의약품안전청 내부자료(2011).

시된 바와 같다.

전체적으로 볼 때 제조단계의 이물발생이 전체 2,973건의 11.7%인 348건으로 가장 많았고, 소비단계가 6.1%인 181건, 마지막으로 유통단계가 3.5%인 105건의 순서로 분석되었다.

가장 많은 이물이 발생한 면류의 경우 유통단계의 비율이 판정불가 71.9%를 제외하고 가장 높은 36건의 6.7%를 차지하였다. 과자류는 소비단계의 비율이 판정불가를 제외하고 17건의 5.0%를 차지하였다.

2) 식품이물 관리 규제 현황

〈표 6〉에는 2011년 8월까지 제·개정된 사항이 반영된 현행 식품위생법 등 관련법규에서 규정하고 있는 식품 중 이물관리에 관한 규제내용이 정리되어있다.

이물발견사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물 검사법, 미신고시 행정처벌 등의 규정이 명시되어있다.

표 6. 식품이물에 관련된 16개 규제내용 총괄 현황

구분	세부 규제내용
이물발견 사실보고	1. 증거물 확인시점부터 24시간 이내 사실보고
이물발견 통보방법	2. 시·군·구청장 보고 3. 즉시 통보이물, 월별 통보이물 구분
이물정보 보관기간	4. 이물기록 보관기간 2년 5. 이물증거물 보관기간 6개월 (단, 부패 및 변질 우려시 2개월)

〈표 6〉 계속

구분	세부 규제내용
행정처분 및 과태료	6. 이물발견 미보고 시 과태료 부과 7. 이물 발견신고 전부 보고하지 아니한 경우 과태료 300만원 8. 이물 발견신고 일부를 보고하지 아니하였거나 이물 등 증거물을 보관하지 아니한 경우 과태료 100만원 9. [식품제조업] 이물 중 기생충 및 그알, 금속, 유리의 혼입 시 1차(품목제조정지 7일, 해당제품 폐기) 2차(품목제조정지 15일, 해당제품 폐기) 3차(품목제조정지 1월, 해당제품 폐기) 10. [식품제조업] 이물 중 칼날, 동물(쥐 등 설치류 및 바퀴벌레의 사체) 혼입 시 1차(품목제조정지 15일, 해당제품 폐기) 2차(품목제조정지 1월, 해당제품 폐기) 3차(품목제조정지 2월, 해당제품 폐기) 11. [식품제조업] 이물 중 기생충 및 그알, 금속, 유리와 칼날, 동물(쥐 등 설치류 및 바퀴벌레의 사체)을 제외한 이물발견시 1차(시정명령, 해당제품 폐기) 2차(품목제조정지 5일, 해당제품 폐기) 3차(품목제조정지 10일, 해당제품 폐기) 12. [식품판매업, 식품접객업] 이물 혼입 시 1차(시정명령) 2차(영업정지 7일) 3차(영업정지 15일)
이물검출 기준	13. 식품 중 쇳가루 검출기준(양) 식품 중 10.0mg/kg 이상 검출제한 14. 식품 중 쇳가루 검출기준(크기) 크기 2.0mm 이상 검출제한 15. 쇳가루 검출장비 설치대상 업종(설비) (고춧가루, 실고추 쇳가루 검출장비)
이물관리 계획수립	16. 식품위해요소중점관리기준에서 원료입고부터 운송단계까지 모든 단계 이물혼입방지를 위한 관리계획 수립 및 준수

주: 2011.08.19 식품위생법 시행규칙 개정규정

3. 식품이물 관리 규제 준응도 조사결과

1) 조사계획

(1) 조사개요 및 틀

[그림 1]에 제시된 바와 같이 규제개혁위원회
회의 공식화된 조사표를 근거로 각 규제별 규제
인지도, 인정도, 준수도별를 조사하였다. 조사
규모는 규제 인지도, 인정도, 준수도별 피규제
자, 규제자, 소비자 선정하였는데 피규제자인
식품제조가공업체 등 210개소, 규제자인 지자
체 공무원과 식약청 공무원 등 총 14명, 소비자
인 일반 국민 대상 250명을 대상으로 식품이물
규제에 대한 규제준응도를 조사하였다.

(2) 조사대상 규제

규제개선의 필요성이 있는 총 11개 규제가
선정되었고, <표 7>에 제시된 바와 같다.

조사대상 규제는 식품위생법상 9종이나 이물
발견 사실 미보고 시 과태료 부과를 추가하였
고, 행정처벌 규제를 두종으로 나누어 조사를
하여 총 조사대상 규제는 11종으로 구성되었다.

2) 조사결과

(1) 규제 인식도

가) 인지율

① 피규제집단(이물발견 사실 보고 100.0%,
이물정보 보관기간 94.3~98.6%, 이물관리 계획

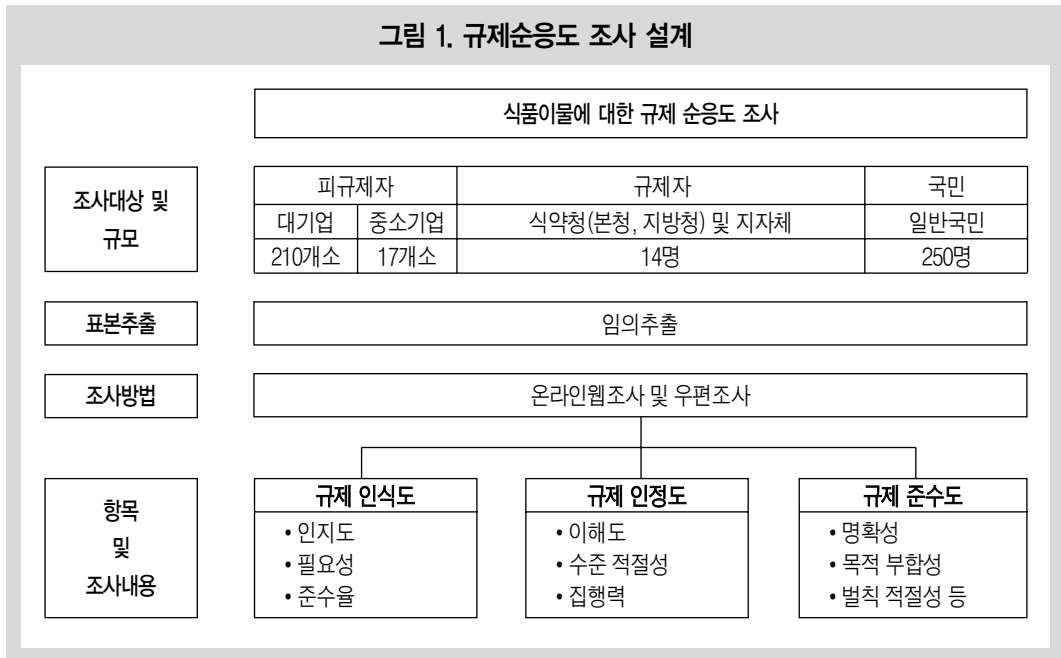


표 7. 조사대상 총 11개 식품이물 관리규제

구분	세부 규제내용
이물발견 사실보고	① 증거물 확인시점부터 24시간 이내 사실보고
이물정보 보관기간	② 이물기록 보관기간 2년
	③ 이물증거물 보관기간 6개월
행정처분 및 과태료	④ 이물 발견사실 미보고 시 과태료 부과
	⑤ 이물발견 신고 전부 미보고 시, 300만원 이하 과태료
	⑥ 이물발견 신고 일부 미보고 시, 이물 등 증거물 미보관 시 100만원 과태료
	⑦ [식품제조업] 이물 중 기생충 및 그 알, 금속, 유리의 혼입 시 1차(시정명령, 해당제품 폐기), 2차(품목제조정지 7일, 해당제품 폐기), 3차(품목제조정지 15일, 해당제품 폐기)
	⑧ [식품제조업] 이물 중 칼날, 동물(쥐 등 설치류 및 바퀴벌레의 사체) 혼입 시 1차(품목제조정지 7일, 해당제품 폐기), 2차(품목제조정지 15일, 해당제품 폐기), 3차(품목제조정지 1월, 해당제품 폐기)
	⑨ [식품제조업] 이물 중 기생충 및 그알, 금속, 유리와 칼날, 동물(쥐 등 설치류 및 바퀴벌레)의 사체를 제외한 이물발견시 1차(시정명령) 2차(품목제조정지 5일) 3차(품목제조정지 10일)
이물관리 계획수립	⑩ [식품판매업, 식품접객업] 이물 혼입 시 1차(시정명령), 2차(영업정지 7일) 3차(영업정지 15일)
	⑪ 식품위해요소중점관리기준에서 원료입고부터 운송단계까지 모든 단계 이물혼입방지를 위한 관리계획 수립 및 준수

수립 92.9%, 행정처분 및 과태료 84.3~100.0%), 집행공무원(이물발견 사실 보고 85.7%, 이물정보 보관기간 85.7~100.0%, 이물관리 계획 수립 85.7%, 행정처분 및 과태료 85.7~100.0%)의 인지는 매우 높게 조사되었다.

② 일반국민의 규제인지율이 매우 낮게 나타났다(이물발견 사실 보고 48.8%, 이물정보 보관기간 18.4~20.4%, 이물관리 계획 수립 20.8%, 행정처분 및 과태료 17.2~43.6%).

나) 구체적 이해도

① 높은 인지율에 비해 구체적인 이해도는 피규제집단(이물발견 사실 보고 65.7%, 이물정보 보관기간 63.8~68.2%, 이물관리 계획 수립 56.9%, 행정처분 및 과태료 47.5~63.1%) 및 집행공무원의(이물발견 사실 보고 66.7%, 이물정보 보관기간 57.1~66.7%, 이물관리 계획 수립 33.3%, 행정처분 및 과태료 28.6~57.1%)조사결과에서도 다소 낮게 나타났다.

② 일반국민의 구체적 인지율 또한 매우 낮게 나타났다(이물발견 사실 보고 4.1%, 이물정보 보관기간 3.9~8.7%, 이물관리 계획 수립 3.8%, 행정처분 및 과태료 3.6~18.6%).

다) 내용 명확성

① 대체적으로 규제내용에 대해서는 조사응답집단 모두 명확하다는 의견을 보였다. 즉, 피규제자, 규제자와 소비자의 이물발견 사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물관리 계획 수립의 내용에 대한 내용 명확성은 모두 80%의 응답률을 보였으며, 행정처분 및 과태료에 대한 내용 명확성도 전체적으로 85% 이상의 높은 응답률을 보였다.

라) 불명확한 이유

① 이물발견 사실보고는 증거물 확인시점부터 24시간 이내 사실보고하게 규정되어있는데 이 규정에 대해 증거물 확인시점이 모호하여 사실보고를 24시간 이내에 하기란 사실상 어렵다는 지적이었다.

② 이물 보관기관이 2년인데 보관방법이 명확히 규정되어있지 않고 보관주체도 사실상 애

매모호하며, 증거물 보관기관이 6개월로 규정된 규제에 대해서는 이물이 별레인 경우 6개월 보관은 실제 어렵다는 조사결과가 나타났다.

③ 이물 관리계획의 수립 규제는 식품안전관리체계가 다원화되어있는 상황에서 원료단계부터 업체 관리는 사실상 현실적으로 실효성이 없는 규제라는 응답이 있었다.

④ 모든 사안에 획일적으로 현재 행정처분 및 과태료를 적용하는 것은 바람직하다는 의견과 더불어 현재의 행정처분과 과태료가 과하다는 반대 의견도 있었다.

⑤ 이물발견시 보고 범위도 구체적으로 명시되지 않았고, 이런 규정이 제조사에 국한되어야 하며, 이물관리 계획을 원료단계에서부터 수립하는 규제에 대해서는 사실상 다원화된 식품안전관리체계 하에서는 불가능하다는 지적이 있었다.

⑥ 식품판매업과 식품접객업에 부과하는 행정처벌 및 과태료에 대해서는 발생 빈도를 고려하여 강화하자는 의견도 개진되었다.

(2) 규제 인정도

가) 필요성

① 대체적으로 규제필요성에 대해서는 조사응답집단 모두 높은 응답률을 나타냈다(이물발견 사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물관리 계획 수립의 3개 규제에 대한 필요성은 90%로 높게 나타남. 행정처분 및 과태료에 대한 규제 인정도 중 필요성은 ‘소비자 이물신고 미보고 시 300만원 이하 과태료’ 규제에 대해 전체적으로 76.4%의 가장 낮은 응답률을 보인 것을 제외하

고는 평균적으로 90% 가까운 높은 응답률을 보였다)

② 집행공무원 (85.7~100.0%)과 소비자 (90.8~100.0%)에서 상대적으로 조금더 높은 필요성에 공감하였고 상대적으로 피규제집단 (58.6~97.2%)은 조금 낮게 나타났다.

나) 수준 적절성

① 대체적으로 규제수준의 적절성에 대해서는 조사대상집단 모두 응답률이 높게 나타났다 (이물발견 사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물관리 계획 수립의 3개 규제에 대해 90%로 높게 나타났다).

② 집행공무원과 소비자에서 조금더 높은 수준적절성에 공감하였고 상대적으로 피규제집단은 조금 낮게 나타났다(이물발견 사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물관리 계획 수립의 3개 규제에 대해 집행공무원과 소비자는 83.2~100.0%, 피규제자는 64.3~95.7% 수준 적절성을 나타냄, 행정처분 및 과태료에 대한 수준 적절성은 피규제자는 67.1~75.7%, 규제자는 85.7~100.0%, 소비자는 78.8~86.4%로 나타나 피규제자 층이 최고의 응답률을 보였다).

다) 목적 부합성

① 대체적으로 규제의 목적부합성에 대해서는 조사응답집단 모두 높게 응답하였다(이물발견 사실 보고, 이물정보 보관기간, 이물관리 계획 수립의 3개 규제에 대한 목적 부합성은 전체적으로 67.9~85.2%, 행정처분 및 과태료에 대한 목적 부합성은 전체적으로 64.8~76.2%의 높은 응답률을 보였다).

② 상대적으로 집행공무원들이 목적부합성의 응답비율 피규제집단과 일반국민보다는 다소 높게 나타났다(규제자의 경우 식품제조업에 대해서는 현 규정이 이물혼입 저감화를 위한 목적에 부합하다고 100% 응답하였고, 반면에 피규제자는 68.6%, 72.9%로 상대적으로 낮게 나타났다).

라) 수준이 적절하지 않은 이유

① 이물 발견 사실보고를 24시간 이내에 해야 하는데 원인파악, 기초조사를 24시간 내에 하기는 사실상 어렵다는 지적이 있었다. 또한 현행 이물 보관기관은 6개월인데 이런 규제를 유지하기 위해서는 이물별, 식품별 기간 조정이 필요하며, 사진으로 대체할 수 있는 방안도 고려해 보아야 한다는 의견이 있었다.

② 행정처벌 및 과태료에 대한 의견은 각 규제별로 큰 차이를 보이지 않았다. 즉, 비의도적인 경우에 배려가 필요하고, 미보고 시는 고의적일 경우에만 적용하자는 의견이 있었는데 이런 경우는 사실상 판단하기 어려워 향후 채택되기 어려울 것으로 사료되었다.

③ 소비자 의견으로 추측되지만 행정처벌 및 과태료를 강화해야 한다는 의견도 있었고, 이물의 종류 및 수량 등에 의한 차별 적용이 건의되었는데 이는 향후 검토할 수 있는 의견인 것 같았다. 그리고 소비자 오인신고에 대한 예외규정이 있어야 한다는 의견도 개진되었다. 사안별로 검토하여 수용여부를 결정하여야 할 것이다.

(3) 규제 준수도

가) 규제 준수율

① 피규제집단(응답률 90% 이상), 집행공무원(42.9~85.7%)은 규제준수여부에 대해 상대적으로 높게 나타났다(소비자는 이물발견 사실 보고에 대해 49.6% 응답률을 보였으며, 다른 세부 규제에 대해서는 60%대의 응답률을 보였다).

상대적으로 일반국민들이 판단하는 피규제 집단의 규제준수율은 낮게 나타났고, 특히, 이물관리계획수립에 대한 규제준수율의 경우 집행공무원(42.9%)은 매우 낮게 나타났다(피규제자 집단은 94.3%, 소비자는 65.6%).

나) 행정규제 집행력

① 집행공무원들은 대체적으로 현재의 행정 규제 집행력이 적절하다고(적당+충분의 응답자) 조사되었다(집행공무원들은 규제 내용별로 71.4~100.0% 적절하다고 응답하였고, 피규제자는 84.3~92.8%, 소비자는 55.2~63.6%의 응답률을 나타냄).

② 일반국민들은 전체적으로 적절하다고 응답한 비율(46.8~66.0%)이 다른 조사집단(피규제자 81.4~92.8%, 규제자 71.4~100.0%)에 비해서는 낮게 나타났다.

다) 벌칙부과 적정성

① 집행공무원들은 현재 벌칙부과 수준이 적정하다고 하고(집행공무원들은 행정처분 및 과태료의 세부규제 7가지 중 3가지에서 100.0% 적정하다고 응답하였고, 나머지 4가지 규제도 70% 이상 적정하다고 응답하였으나, 피규제자

와 소비자는 비슷한 30~40%대로 적정하다고 응답하였음), 피규제집단은 완화하는 것을 원하였고(소비자는 거의 찬성률이 한자리 수인 반면에 규제자는 20~30%대를 보이고, 피규제자는 50% 찬성률을 보이고 있음), 일반국민은 강화(피규제자와 규제자는 모두 한자리수의 낮은 응답을 보인 반면 소비자는 평균 50%대로 강화하는 응답률을 보임)가 필요하다고 응답하였다.

라) 미준수 이유

① 우선 모든 규제의 미준수 사유에 대해서는 홍보부족이 가장 주된 이유로 나타났고, 그 다음으로 낮은 처벌 수준과 규제 준수여부에 대한 평가 부족이 함께 제기되었다. 이물 발견 사실 보고를 24시간 이내에 해야 하는데 증거물 확인의 시간과 장소 등을 고려하지 않은 점과 이물 기록 보관이 2년인 규제는 사실상 정부가 사후 관리를 하기 어려운 규제라는 지적이 있었다.

② 이물관리계획 수립 규제는 중소기업까지 규제하기는 현실적으로 타당성이 없다는 의견도 개진되었다. 준수율을 높이기 위해서는 우선 홍보 확대로 규제 인지도를 높이고 다음으로는 정부의 관리감독 강화, 그리고 행정처벌 강화 순인 것으로 분석되었다.

③ 행정처벌 및 과태료에 대한 의견은 각 규제별로 큰 차이를 보이지 않았다. 즉, 규제에 대한 홍보부족이란 의견이 압도적이었으며, 그 외 공통 의견으로는 낮은 처벌 수준과 규제가 설정되면 규제 준수와 미준수시 행정처벌을 위한 정부의 관리감독이 반드시 필요한데 사실상 현인 프라로는 불가능하다는 의견이 있었다.

4. 식품이물관리 적정화를 위한 규제개선 방안

1) 교육 및 홍보 확대

규제영향순응도 조사와 전문가 인식조사 결과를 살펴보면 규제에 대한 제3차 집단인 일반 국민의 경우 규제 인식도, 이해도 등의 응답률이 상대적으로 낮은 이유가 주로 규제를 접해보지 못한 데서 비롯되고 있고, 피규제자의 경우도 제3차 집단보다 규제에 대한 이해도 등은 높지만 준수도는 낮게 나타나고 있어 피규제자, 제3차 집단, 규제자 등 조사대상 집단 간 차이를 두지 않고 이물관규제에 대한 홍보를 확대하여 이해 당사자 간 의견 차이를 줄일 수 있도록 하여야겠다.

2) 일부규제 개선

규제순응도 조사와 전문가 인식 조사결과에 의해 이물관 관련 규제중 완화, 강화, 폐지가 필요한 규제를 도출하였다.

예당초 국가차원의 이물관리 규제를 제정함에 있어서도 외국의 경우 이물관리는 업체차원에서 수행하고 있고, 정부에서 직접 관리하는 예가 선진국에 없어 관리 규정을 직접 비교하기는 어렵지만 전반적으로 이물관리는 우리나라가 외국에 비해 다소 강화되어있다고 판단된다. 또한 국가의 이물관리가 몇 년동안 지속되면서 업체의 혼입예방 노력, 이물 혼입 0%는 사실상 어렵다는 소비자들의 이물에 대한 이해가 증가된 상황에서 불필요한 규제에 의한 업체의 노고

와 국가적 자원낭비를 방지하고자 현 규제에서 완화와 폐지되어야 할 규제를 도출하였다. 그리고 식품이물 자체와 더불어 혼입에 따른 비위생적 환경이 문제가 되고, 칼날 등 일부 이물은 소비자의 건강에 직접적인 위해가 되기에 일부 규제는 강화하는 방안을 도출하여 제시한다.

(1) 최우선 완화규제

첫째, 이물 발견 사실 보고를 24시간 이내 하도록 하는 규정에 대해서는 증거물 확인시점을 명확히 정하기 어렵기 때문에 시간단위가 아닌 증거물 확인시점부터 다음날까지 등으로 일 단위로 완화토록 한다.

둘째, 기생충 및 그 알의 경우 현미경으로 찾아야 하기 때문에 일본처럼 이물에서 제외하여야 한다.

셋째, 이물 혼입에 따른 행정처분은 조사기관에서 이물 혼입 원인조사를 실시하여 제조업소에서 식품의 제조·가공 중 이물이 혼입된 것으로 확인된 경우에 한하여 부과하는 것으로 완화한다.

넷째, 식품판매업 및 식품접객업에 대한 행정처벌 및 과태료가 식품제조가공업체와 동일한 것을 완화시켜야 한다.

(2) 최우선 강화규제

첫째, 이물 발견신고의 일부 미보고 및 증거물 미보관 시 100만원 과태료를 부과해야 하는 규제는 업체가 과태료만 부과하고 자체적으로 사건을 축소시킬 수 있어 규제를 강화하여야 하

겠다.

둘째, 식품제조업을 대상으로 이물 중 갈날, 동물(쥐 등 설치류 및 바퀴벌레의 사체) 혼입 시 이는 인체에 상해정도가 클 수 있기 때문이며 다른 이물보다 규제강화가 필요하다.

셋째, 이물관리 계획 수립은 이물관리의 기본이므로 반드시 실천토록 규제를 강화토록 한다.

(3) 최우선 폐지규제

최우선 폐지규제는 1종으로 이물 증거물 보관기간을 6개월로 규정한 규제로 이런 경우에 증거물이 부패 변질될 수 있으므로 2개월로 단축하거나 폐지함이 바람직하다.

3) 이해당사자간 이견 조정을 위한 노력 강화

규제순응도 조사대상인 피규제자, 규제자, 제3차집단간 조사대상 규제에 따라 상반되는 결과를 도출한 바 있다.

예를 들면 규제의 필요성, 수준 강화 등에 대해서 제3차 집단은 필요하다는 응답률이 높은 반면에 피규제자는 필요성이 약하고, 규제수준은 약화되어야 한다고 응답이 높게 나타나는 등 상반되는 의견을 보이고 있어 차이를 없앨 수는 없지만 차이 폭을 완화시키는 노력이 필요하다. 하나의 수단이 교육 및 홍보확대라 하겠다.

그러나 일방적인 교육 및 홍보는 효과가 적기 때문에 면대면 교육 및 홍보 등 방법적인 고려가 필요하다.

4) 식품이물제도 개선

(1) 성실신고자 보상

이물관리 제도도 타 제도와 마찬가지로 성실 신고자에게는 타 법의 수준에 걸맞는 보상체계가 마련되어야 할 것이다. 예를 들면 식품위생 검사 면제 혹은 기간 완화 등을 검토할 수 있겠으나 우선 성실 신고에 대한 명확한 규정이 우선 마련되어야 할 것이다.

(2) 건강유해정도에 따라 이물관리 차등

이물관리 및 처벌을 이물발생의 단발성, 다발성으로 구분하자는 의견이 있어 두 가지 조사를 실시한 바 부정적인 조사결과를 얻었다. 단발성과 다발성을 구별하기로 어렵고 구별해도 차등을 두어 관리하기는 사실상 어렵다는 지적과 함께 인체 위해성에 따라 4단계로 나누어 관리하자는 의견도 있어 이물관리는 향후 건강위해성 정도에 따라 차등 관리하는 것이 바람직해 보인다.

(3) 소비자 피해보상 차등 폐지

이물관리가 제도화하면서부터 제기되었던 사항이 피해 소비자 보상이었는데 기본적으로 외국처럼 차등된 피해보상은 필요 없다는 의견이 다수였고, 굳이 피해자 보상을 차등화 할 경우 이물혼입된 제품 가격에 기준하자는 것으로 타당한 결과라 사료된다. 업체와 피해 소비자간에 특정 처리 기준을 정부 차원에서 규정하는

것은 바람직해 보이지 않는다.

(4) 시설장비 설치를 위한 지원

기 규제에 이물 혼입 예방을 위한 기기 및 장비 설치를 규정하고 있기 때문에 기간 차이는 있겠지만 업체는 해당 기기를 설치해야 하는데 특히 영세업자의 경우 경제적 부담이 된다는 의견이 많아 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

여러 규제개선 제안중 탄화물의 보고대상 이물에서 제외하는 규정과 이물 보고기한을 시간에서 일자로 변경하는 규정은 개선을 위하여 2011년 10월 이미 입법예고에 포함된 바 있으며, 또한 금속성 식품이물 검사법이 확립되어 공시된 바 있다.

5. 나오며

식품이물은 크게 두가지로 구분되는데 식품의 안전성과는 무관한 것으로 인체에 해를 주지 않는 식품에 자연적으로 존재하는 것과 혼입을 완전히 막을 수 없는 것으로 분류되고 이들 이물에 대한 적절한 관리 방안이 마련되어야 한다.

미국의 경우 US FDA는 천연유래 등에 기인한 120개 품목, 20여종의 이물별 혼입 허용치를 정량화한 DALs(Defects Action Levels)를 만들어 이물관리에 적용하고 있고, 이 규정에 언급되지 않은 이물이 검출되었을 때는 전문가의 과학적 판단에 근거하여 관리하고 있다. 호주의 경우 냉동 계의 다리를 묶기 위해 혼입된 끈과 같은 것은 상호 합의하에 식품이물로 간주하지 않고 있는 등 각국은 나름대로 식품이물 관리를 적절하게 하고 있다.

우리나라도 지속적인 규제개선을 통해 식품이물관리의 적정화를 도모하여야겠다. 