

消費者 安全確保의 根幹

- 식품 안전을 중심으로 -

최 규 학 / 한국소비자보호원 원장

협회는 식품업계의 공동관심 사항과 산업여건의 변화에 대한 업계의 공동대응방안을 모색하고 정부정책 및 전문적인 정보의 취득을 통한 업계의 발전을 위하여 저명인사초청 조찬간담회를 주기적으로 개최하고 있다. 이에 지난 2월 26일(목) 서울프라자호텔에서 최규학 한국소비자보호원장을 초빙하여 조찬간담회를 개최하고 이날 조찬간담회에서 발표된 「消費者 安全確保의 根幹」 전문을 게재한다.

- 편집자 注 -

I. 2004년 화두 : 안전, 건강

□ 식탁 안전문제 사회적 이슈

- 조류독감, 광우병 등 식탁 안전문제가 지속적 문제제기
 - 베트남 등 동남아 10개국 19명 사망자 발생, 최근 미국서도 발생 미산 닭고기 수입중단
 - 안전문제 국민 관심 증가되고 있으나 정확한 정보 부족
- 과거에 없던 새로운 질병 전이, 인체 위해우려
 - 음식문화 및 사회적 문제로 발전
 - 고기류 소비 기피, 해산물·야채류 소비 증가
 - 닭고기, 오리고기, 소고기 관련 영세업체 도산 증가
 - ※ 조류독감, 광우병 사건으로 소비자 58%가 닭고기 구입하지 않고, 46%가 소고기를 구입하지 않고 있으며, 이유는 60%가 심리적 불안감 때문에 소비하지 않음(유통업계 조사 자료)

□ **첨단기술 제품의 안전문제**

- 휴대폰 배터리 연소사건(소니)
- 소보원 : 신기술 및 첨단제품의 안전성 조사사업 추진중

□ **웰빙 사회적 분위기 확산**

- 건강기구, 건강보조식품 관심 및 소비 증대
- 소보원 새집 증후군 실태조사 및 제도개선 방안 마련중

II. 소비자 정책 기조 및 방향

□ **소비자 문제 발생**

- 私人間 거래 국가 불간섭 → 당사자간 대등성 인정
- 고도산업사회, 첨단 기술제품 정보 부족, 대량생산·유통 과정 불량상품, 과당경쟁에 의한 부당 거래로 인한 소비자 문제 필연 발생
- 조직화되지 않은 소비자 → 소액·다발사건 소송 한계 (힘의 불균형)
- 정부, 80年代 『거래불간섭 원칙』예외 조치 → 소비자보호법 제정, 방판법, 할부거래법 등 보완적 민사특별법 입법·규제

□ **소비자 정책(거래, 안전, 구제)**

- ① 거래과정에서의 소비자의 경제적 손실 예방(거래의 적정화 정책)
 - 부당한 표시, 허위·과장광고, 부당한 약관, 부당한 판매방법
 - 전자상거래 과정(전자금융거래, 모바일커머스, 인터넷 신용카드 발급 등)에서의 소비자보호
- ② 결함상품으로부터 소비자의 생명·신체상의 위해 예방 (안전확보 정책)
 - 위해정보 수집(시장감시 : 45萬 상담정보 + 57개 위해정보 기관 + 국내외 소비자모니터) → 다양한 채널로 정보수집
 - 사업자 시정이 필요한 사항
(제도개선, 시장감시 기능 강화)
 - 소비자안전경보 신속발령, 피해확산 방지
(수집 건수 : '02년 2,566건'03년 5,271건)

- 리콜 활성화
 - 2003년 리콜실적(자동차 59건, 식품 9건, 공산품 등 6건)
 - 자발적 리콜 69건, 리콜명령 5건
 - ※ 선진국의 경우 대부분 자발적 리콜임 - 자발적 리콜환경 조성 필요
- 제조물책임법 → 정부 안전관리 의지
- 제조물책임 상담센터(14개 PL센터) 설치
- PL 관련 상담 건수 : 소보원 2,019건, PL센터 1,993건
- ③ 예방대책 불구 피해 신속·공정한 피해
 - (피해구제 정책)
 - 궁극적 사법부 소관 (당사자간 분쟁)
 - 소액·다발 사건 : 비용·시간·절차 소송실익 문제
 - 『調停』이라는 재판외의 분쟁 해결방안 분쟁조정위원회 : 준사법 기능

□ 새로운 패러다임의 소비자정책

- ※ 소보원에서는 소비환경 변화에 따라 발생하는 소비자문제를 효과적으로 해결하기 위하여,
 - 일관된 정책목표와 연차별 중점추진과제를 설정하여 우선 순위에 따라 단계적이고 체계적으로 추진할 '소비자정책 중장기 추진방안'을 2002년에 마련, 추진중(2004년 3차년도)

1. 소비자정책 목표 및 기초

가. 정책 목표 : 소비자권의 실현 및 복지증대

나. 정책 기초

- 급변하는 대내외적 여건 변화 속에서 소비자의 권익실현 및 복지증대라고 하는 소비자정책 목표를 효과적으로 달성하기 위해 자율, 책임, 협력의 3대 정책기조를 명확히 정립

【정부: 협력】

- 先進的인 소비자 법령·제도 정비
- 협력적 정책 추진체계 (中央과 中央, 中央·地方·團體)

【소비자: 책임】

- 保護對象 자주적·합리적 의사 결정 주체
- 의식·力量 強化
- 정부정책 능동적 참여, 적극적 주체로서 역할전환 필요

【기업: 자율】

- 타율적 규제 대상 소비자 보호주체(자율적 해결유도)
- 이제 소비자보호 정책 방향도 그 동안 정부주도의 일방적인 정책 방식을 탈피하여 경제주체, 즉 소비자, 사업자, 정부 간의 역할 재정립을 통하여 소비자문제에 대한 재조명과 새로운 접근방식이 필요

2. 소비환경 변화에 부응하는 소비자 정책 방향

가. 개별적, 분산적 추진 기조에서 통합총괄 추진 기조 강화

- 현안중심의 분산대응체제의 한계를 극복할 수 있는 통합적인 정책기조 필요
- 정책추진의 시너지 효과를 높이기 위하여 중장기적 통합 전략 목표하에서 소관 부처별 소비자정책이 수립·집행되는 정책기획조정 기능 강화 필요

나. 사후조치 정책기조에서 사전예방 정책기조로 전환

- 한정된 자원으로 급증하는 소비자피해를 사후적으로 해결하는데 한계가 있으므로, 사전 예방차원의 정책 전환 필요
- 소비자피해를 사전 예방할 수 있는 소비자정보제공 및 소비자교육 영역에서의 지원정책 강화 필요

다. 타율적 규제기조에서 자율적 규제 정책기조로 전환

- 기존의 사업자 강제규제 일변도의 정책은 사회적 규제비용의 비효율성과 최소 수준의 소비자보호 노력 부작용 초래

- 시장에서의 소비자만족을 위한 기업간 경쟁이 치열해지고 있는 상황을 고려하여, 사업자의 소비자보호 자율규제를 유도하기 위한 파트너십 관계설정 전환이 필요

라. 수동적 보호대상에서 능동적 참여주체로의 소비자 인식 전환에 따른 소비자 참여 수용 기조 확대

- 소비자 권리의식 신장을 감안하여, 소비자를 수동적인 보호대상으로 간주했던 기존 정책에서 벗어나, 능동적인 참여주체로서의 소비자역할 변화를 반영할 수 있는 정책 전환이 필요

III. 식품안전 정책

□ 식품 안전 정책의 중요성

- 국민의 생명·신체와 직결
 - 식품은 인간의 삶을 영위하기 위한 가장 필수적인 요소이며, 우리의 생명 건강과 직결됨
 - 공산품 용역 등에 비하여 품질과 안전성이 특별히 강조되어야 하기 때문에 중요성 증대

식품안전 문제의 지속적 대두

- 경제성장, 소득증가, 소비자의식 향상, 식품안전의 중요성 강조 등에도 불구하고 식품 안전과 관련한 문제는 여전히 사회적인 문제로 대두
- 과거 : 불량식품이 가장 큰 위해요소
- 현재 : 여전히 불량식품 문제가 소비자의 안전을 위협하고 있는 가운데, 수입 유해식품 및 농축수산물, GMO 등 첨단기술을 이용하여 개발된 안전성이 검증되지 않은 식품, 환경호르몬, 중금속 오염 등으로 인해 식품안전은 오히려 악화
- 위해식품이 범람하고 식품안전이 확보되지 않고서는 절대 일류국가가 될 수 없음

□ 식품안전 정책의 문제점

- 식품 종류별, 소관 부처별로 다원화된 안전 관리체계

- 이로 인해 식품안전 관리업무의 중복수행 또는 사각지대 발생, 식품안전에 대한 체계적 종합적 대책 수립 곤란
- 소비자중심의 종합적 식품안전 관리체계 구축 및 감독 강화 필요.
- 유해식품 처벌기준 관대
 - 유해식품을 제조하거나 판매하는 자에 대한 처벌은 대부분 벌금형
 - 유해식품을 제조 유통시키는 행위는 불특정 다수인을 대상으로 한 살인행위로 규정하는 사회적 분위기 형성을 통하여 강력하게 응징 필요
- 수입식품 체계적 안전관리 미흡
 - 먹거리의 60% 이상을 해외에서 수입하고 있으나 수입 식품 및 농산물에 대한 검역체계 미비
 - 수입 전 해외정보 수집 및 수입 원산지의 생산과정 관리 강화 필요
 - 수입식품 검사항목에 안전 및 위생관련 항목 확대, 신종 유해물질의 검사방법 개선 필요

□ 식품 관련 위해정보

- 위해정보분석 내용
 - 지난 3년간 소비자보호원 위해정보보고시스템을 통하여 수집된 위해정보 건수 (13,510건)

(2001. 1~2003. 12)

스포츠/레저/놀이용품	식료품/기호품	건물/설비	가 구	보건위생용품	기 타
3,072건	2,336건	1,666건	1,092건	1,022건	4,367건

- 식품 위해정보 유형
 - 식중독에 의한 것과 이물질의 혼입이나 포장에 기인하는 것으로 나누어짐.
 - 부패나 세균에 의한 식중독사고
 - 용기의 설계상의 안전성배려부족으로 인한 예리한 부분의 상해
 - 사용하는 재료, 약품, 첨가물 등에 의한 건강장해
 - 음식물의 형상배려부족에 의한 노인, 유아 질식사고
- 식품사고의 특징

① 원인 및 인과관계 규명 곤란

- 원인이 된 식품이 이미 소비·처분되는 경우가 많고, 세균·부패·변질이 발생하는 경우 제조업자·유통업자·소비자 중 어디에서 발생하였는지 명확치 않음.

② 복합적인 원인의 작용

- 소비자의 체질 등 복합적 원인에 의해 사고 발생 가능성(예: 심야에 찬 맥주를 마시고 복통을 일으키는 경우)
- 사고원인을 특정할 수 없는 이유중의 하나로서 미생물이나 식품의 상황이 변화하기 때문에 음식시와 동일한 상태를 검증하는 것이 곤란

③ 피해확산의 광역성 및 신속성

- 제품에 문제가 있는 경우 그 피해는 전국적으로, 동시 다발적으로 발생하여 대처 곤란
- 식품의 성질상 인간의 생활에 없어서는 안되는 비교적 가격이 싼 상품이라는 점에서 클레임 다발

□ 소비자 안전정책

○ 소비자안전기구의 정비

- 재정부 "소비자안전전문위원회" 각 부처, 전문가, 단체 참여
- 상시 감시·경고 기능 강화
- 리콜 활성화 (강제리콜, 자발적 리콜 유도)
- 안전 관련법 정비
- 소보원 내 "소비자안전센터" 설치
- 인력 및 예산 확대

○ 식품안전관리기본법 제정 추진

- 금년 1월 식의약청의 대통령 업무보고에서 식품안전관리기본법 제정 추진계획을 보고
 - ※ 일본은 '03. 6 식품안전기본법을 제정, 시행중(식품안전위원회 발족)
- 식품 안전의 중요성을 감안하여 대부분의 선진국에서는 식품 생산관리부서와 안전관리부서를 분리해 관리하고 있기 때문에 우리 나라도 식품안전을 위한 부처별 업무통합 및 협조를 위한 법 제정 필요

- 주체별 역할, 리스크분석에 의한 식품안전성 확보, 안전확보를 위한 시책 충실 등의 내용이 포함 예정
- 소비자안전 확보를 위한 긴급대응체계 구축
 - 「생활속의 안전」이라는 주제로 식품, 공산품 및 시설물 등 안전 취약분야에 대한 집중 개선
 - 소비자 위해 발생 품목에 대한 소비자안전경보 발령을 통한 신속한 대응, 피해 확산 방지
 - 2003년 : 바퀴달린 운동화, 칼라렌즈, 요요, 소형믹서기 등
 - 2004년 : 제수용품 안전경보(식중독), 미니컵 체리(질식사)
 - 위해식품 등 안전 취약품목에 대해 최우선적인 관심을 갖고 조사·연구, 시험검사 등을 통해 소비자피해 예방 및 제도개선 등 현안문제에 적극 대처
 - 특히 금년에 6대 중점추진 과제중의 하나로 소비자안전 정책을 선정, 취약분야인 식품에 대한 안전기능 강화 계획
- 결함(위해)정보 수집 機能 強化
 - 위해정보 수집 및 리콜 등 안전조치 강화
 - 국공립병원 위해정보보고기관 추가
 - 관련 정부기관 정보 공유, 결함정보 모니터링 체계 구축
- 식품 안전성 확보를 위한 시장감시 기능 활성화
 - 시장에서의 위해식품에 대한 지속적인 시장감시
 - 제조·유통과정에서의 위해요소 적발
 - 유통기한, 제조년월일, 성분표시 등의 적정성 여부
 - 다이어트 식품, 건강보조식품, 특수영양식품 등의 효능 효과에 대한 허위 과장 광고 여부 조사 등
- 결함제품 시정(리콜) 활성화
 - 개별 안전관련 법규 정비(법령정비기획단)
 - 지방자치단체 소비자안전 업무 전담조직 체계 마련

- 사업자의 자발적 리콜 기능 강화
- 주의 경고표시, 안전마크, 품질표시제도 활성화
- 취약계층 「어린이 안전대책」 강구
 - 국민 대토론회 개최 및 안전 취약 분야 집중 실태조사
 - 어린이안전 정책과제를 총리실, 청와대 건의
 - 2003년 '어린이 안전 원년' 선포(2003. 5. 5)
 - 정부차원의 '어린이 안전대책반(국무총리실)' 운영 추진중
 - * 금년에도 어린이 안전 취약 8개 분야에 대한 실태조사 계획

IV. 소비자안전 확보를 위한 기업의 역할

□ 자율적 소비자보호 기업환경 조성 필요

- 자율적 피해구제 기능 강화
 - 소비자입장에서의 자가안전기준 제정 등을 통한 품질관리
 - 철저한 품질관리 및 품질검사 강화
 - 기업의 소비자피해 예방노력 및 자율적인 피해구제 노력을 통하여 기업의 경쟁력 및 이미지 제고
- 소비자 보호 주체로서의 역할
 - 공정경쟁, 공정거래를 통한 소비자보호, 기업경쟁력 제고
 - 소비자 역량제고를 위한 소비자교육 기능 강화
 - 소비자교육지원센터 등 교육활동을 통한 신소비자 양성
 - 소비자 능력제고를 통하여 소비자 피해예방, 기업 경영이해 및 공존 환경 조성
 - 평생교육차원의 소비자교육 기반 강화 필요
- 소비자에게 상품의 안전한 사용을 위한 정보를 충실히, 그리고 소비자가 쉽게 인식할 수 있도록 제공하여야 함.
 - 식품의 성분, 유통기한, 오 남용시 위험 발생 가능성, 사용상 주의사항 등을 소비자에게 정확하게 알려줌
 - 특히 선전, 광고 등을 통하여 효능 효과에 대한 허위 과장성 광고 자제 필요

□ 품질관리 및 자발적인 리콜을 통한 신뢰받는 기업

- 인간존중에 입각한 안전설계
 - “안전 없이 설계 없다” 라는 인식으로 철저히 무장
- 철저한 품질관리를 통한 결함제품 최소화 노력
 - 소비자입장에서의 자가안전기준 제정 등을 통한 품질관리
 - 철저한 품질관리 및 품질검사 강화
- 결함제품 자발적 시정을 통한 기업 이미지 제고
 - 결함제품은 소비자 위해 및 막대한 손해배상 가능성(PL법)
 - 결함제품에 대한 자발적인 시정 활동을 통한 기업의 경쟁력 및 이미지 제고
소비자안전을 위한 전사적 인식 전환
- 최고 경영자의 인식이 가장 중요
 - 제품의 안전에 대한 최고경영자의 강한 의지가 중요
 - '소비자 안전'을 기업이념에 포함
 - 전사적인 조직을 구성하여 대응방안을 마련 필요
- 소비자불만 처리부서 활성화 및 기능강화 필요
 - IMF를 거치면서 많은 기업들이 '고객만족 경영'을 외치면서도 구조조정의 일환으로 '소비자불만 처리부서'를 폐지
 - 이는 아직 우리 기업들이 진정으로 고객만족 경영의 중요성을 인식하지 못하고 있다는 증거임.
 - 소비자의 니즈(Needs)와 불만의 목소리를 기업경영에 반영할 수 있는 시스템 구축 필요
 - 이를 위해서는 '소비자불만 처리부서'의 역할과 기능을 강화해 나가야 할 것임.
 - 안전 사고정보의 수집체계 강화 및 피드백 활성화
 - 소비자의 불만이나 피해구제 요구를 기업의 품질과 서비스 개선으로 연결시킬 수 있는 시스템 마련 필요

□ 결 론

- 소비자 안전은 기업 경쟁력의 근원
 - 세계화에 따른 다양한 상품과 서비스의 국내 유입 가속
 - 세계화는 소비자 선택의 폭 확대 및 사업자간의 경쟁을 촉진
 - 세계시장에서의 경쟁우위 확보를 위한 소비자 안전 필수
 - 제품의 경쟁력이 안전측면에서 결정
- 관련 업계의 의견 적극 수렴
 - 앞으로도 간담회 등을 통하여 관련업계의 의견을 청취하고, 함께 소비자문제를 해결해 나가도록 노력할 것임.
 - 소비자와 직접 접하는 일선에서 건의할 사항, 제도개선 사항에 대해서는 적극적으로 의견을 개진해 주기 바람.
 - 가능하다면, 업종별·업계별 CEO와의 간담회 등을 개최하여 소비자보호를 위한 공감대 형성에 노력하겠음.