

중국 식품안전법(食品安全法) 개정 동향

I. 들어가며

“도대체 뭘 먹으란 건가요?”, “중국은 우주선도 하늘로 쏘아 올리면서 쓰레기 기름은 왜 제때 적발 못하는 거죠?” 이는 2012년 8월 중국의 관영방송인 CCTV가 ‘식품안전, 어떻게 보장할 것인가(食品安全如何保障)’라는 주제를 다룬 한 프로그램 도입부에 나오는 시민들의 인터뷰 내용이다.¹⁾ 중국의 급속한 경제성장으로 인하여 식품은 더 이상 단순한 생존을 위한 수단이 아닌 하나의 경제적 수단이 되었으며, 이에 따라 식품산업도 급속하게 발전하였다. 하지만 기본적인 사회의 신용체계가 확립되지 않은 상황에서 이러한 급속한 발전은 오히려 식품안전 사고가 점차 다양해지고 빈번해지는 부작용을 낳게 되었다. 산시성(山西省)²⁾

의 가짜술 사건, 안후이성(安徽省)의 가짜분유 사건에 이어 2008년 발생한 중국의 ‘삼루분유사건(三鹿奶粉事件)’은 중국 내 식품안전에 대한 심각성이 대내외적으로 표출된 대표적인 사건이라고 할 수 있다. 현행 「식품안전법」은 ‘삼루분유사건’이 발생한 이듬해인 2009년 2월 11기 전국인민대표대회(이하 전인대) 상무위원회 제7차 회의를 통과한 것이다(2009년 6월 1일 시행). 하지만 쓰레기 기름사건, 돼지고기 수육정(瘦肉精)사건³⁾ 등이 연이어 발생하게 되었으며, 「식품안전법」이 식품안전 사고에 대하여 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 지적이 많았다. 이러한 배경 하에, 2013년 6월 국무원은 현행 「식품안전법」에 대한 개정의 필요성을 공표하였다. 본 고에서는 중국 「식품안전법」의 발전과정, 입법체계 및 주요내용 등을

- 1) CCTV2 재경(财经)에서는 2012년 8월 13일부터 20일까지 중공중앙 선전부(中共中央宣传部)와 공동으로 「辩证看 务实办(변증적 관찰, 실무적 처리)」프로그램에서 중국의 소득격차 완화 방안, 부동산 정책, 환경오염 문제 등 중국 사회의 최근 이슈 8가지를 집중적으로 다루었으며, 그 중 식품안전에 관한 내용은 6번째로 방영된 바 있다.
- 2) 본고에서는 이해상의 편의를 위하여 중국의 인명과 지명은 한어병음으로 표기하고, 기타 고유명사는 독음표기를 하고자 한다.
- 3) 2011년 3월 허난성 스자좡(河南省石家庄)에서는 돼지를 단시간에 몸집을 키우기 위하여 사료에 수육정이라는 화학물질을 첨가한 사건이 발생하여 파장을 일으켰다. 당시 해당 사건의 주범은 「형법」 제141조, 제144조에 따라 사형선고를 받았다.

토대로 현재 논의가 되고 있는 개정 동향에 대하여 살펴보려고 한다.

II. 중국 「식품안전법」의 제정 전·후

중국에서 식품안전과 관련한 최초의 규정은 1979년 8월 국무원이 발표한 「중화인민공화국 식품위생 관리조례(中华人民共和国食品卫生管理条例)」이다. 이는 당시 덩샤오핑(邓小平)이 주장한 ‘근거가 되는 법이 있어야 한다(有法可依)’는 원칙에 따라 제정된 여러 행정법규⁴⁾ 중 하나이다. 이후 1995년 8기 전인대 상무위원회 제16차 회의를 통과한 「식품위생법(食品卫生法)」은 1982년 제정되었던 「식품위생법(시행)」에서 발전한 것이다. 「식품위생법」은 총 9장 57조로 구성되었으며 현행 「식품안전법」의 전신이기도 하다. 하지만 「식품위생법」은 식품의 생산과정, 가공, 판매까지의 일련의 과정에서 가공에만 치중하였다는 지적이 많았다. 그리고 「식품위생법」제3조에서는 “국무원의 위생행정부는 전국의 식품위생의 감독 관리 업무를 주관한다. 또한 국무원의 관련 부서는 각자의 직책 범위 내에서 식품위생 관리 업무에 대하여 책임을 진다.”고 규정하고 있는데, 이 조항을 통하여 당시 중국의 식품위생을

감독하는 기관이 모호하고 책임 소재가 명확하지 않았음을 알 수 있다.

사회적으로 「식품위생법」의 여러 문제점이 지적되면서, 2005년 전인대 기간 동안 선진국가의 경험과 중국의 국정을 반영하고, 생산, 가공 및 판매과정을 모두 포함하는 종합적인 법률 제정에 대한 필요성이 제기되었다. 이에 따라 2007년 12월 「식품안전법」 초안이 처음으로 전인대 상무위원회에 회부되었다. 하지만 감독기관 간의 업무분담 등 여러 이해관계자들의 의견이 일치되지 않아 4차례의 전인대 상무위원회 심의와 7차례 걸친 전인대 법률위원회 심의를 통과하지 못하였다.⁵⁾ 이처럼 「식품안전법」의 제정이 차일피일 연기되던 중 중국 전역을 떠들썩하게 했던 ‘삼루분유사건’이 터지게 되었다.

‘삼루분유사건’은 식품의 생산에서 판매까지 일련의 과정을 효율적으로 규정하지 못한 「식품위생법」의 한계를 드러낸 대표적인 사건이었다. 중국인들에게 ‘삼루분유사건’이 더욱 큰 충격이 되었던 이유는 해당 제품이 국가품질감독검사검역총국(国家质量监督检验检疫总局, 이하 품질감독총국)이 공표한 ‘품질검사면제제품’이었기 때문이었다. 품질검사면제제품이란 품질이 우수한 기업의 경영활동을 장려하기 위하여 일정한 조건에 부합하는 제품

4) 국무원이 헌법과 법률을 토대로 제정한 규범성 문건을 행정법규라 한다. 「입법법(立法法)」 제56조.

5) 新华网 "http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-03/01/content_10921504.htm", 중국에서는 '3독3심(三读三审)'이라고 하여 3번째 심의에서는 법안이 통과되는 것이 일반적이다.



에 대하여 국가에서 진행하는 우수제품 인증 제도이다. 이는 국가품질기술감독국(国家质量技术监督局)⁶⁾이 기업의 제품품질 제고를 독려하고 식품위생 감독상의 불필요한 절차를 줄이기 위하여 2000년 3월에 제정한 「제품품질감독검사관리 면제 방법(产品免于质量监督检验检疫管理办法)」, 이하 「면제방법」에 근거를 두었다. 삼루기업은 「면제방법」에서 규정한 자격요건⁷⁾을 갖춘 품질검사면제제품이었기 때문에 중국인의 충격은 더했던 것이다.

‘삼루분유사건’의 영향으로 ‘품질검사면제제품’ 제도는 폐지되었으며, 「식품안전법」은 초안에 식품안전기준, 리콜제도 등 식품안전과 관련한 많은 규정이 추가되었고 사고 발생 이듬해인 2009년 3월 전인대 상무위원회를 통과하였다. 당초 중국에서는 기존의 「식품위생법」에 대한 전면 개정을 추진하였지만, 식품안전에 대한 국민의 불안감이 커지자 보다 중

합적이고 강력한 처벌 조항을 규정한 법률 제정의 필요성이 제기되면서 「식품안전법」이 제정된 것이다. 총 10장 104조⁸⁾로 구성된 「식품안전법」은 기존 「식품위생법」의 단점을 어느 정도 보완하였다는 평가를 받았다. 「식품안전법」의 제정과 함께 2009년부터 중국정부는 매년 식품안전포럼을 개최하고 있으며 2013년 6월 제5차 식품안전포럼이 개최된 바 있다.

하지만 많은 기대를 안고 제정된 「식품안전법」은 여전히 감독기관이 분산되어 있어 책임소재가 불분명하다는 점, 행정책임에 대해서는 구체적인 규정을 두고 있지만 민·형사책임에 대해서는 간략하게 규정⁹⁾하여 피해자 구제에 효과적이지 못하다는 지적이 많았다.¹⁰⁾ 특히 「식품안전법」 제정에도 연이어 발생하는 식품안전사고로 인하여 그에 대한 형사책임을 강화하고자 2013년 4월 28일 최고인민법원과 최고인민검찰원은 「위해식품안전 형사안건 처리

- 6) 2001년 4월 국가품질기술감독국과 국가수출입검사검역국(国家出入境检验检疫局)은 합병하여 품질감독총국으로 변경되었다.
- 7) 「면제방법」 제6조: 면제 제품과 해당 제품의 생산기업은 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.
 - ① 제품품질이 장기간 안정적이고 기업 자체적으로 품질 보증 체계가 마련되어 있는 경우
 - ② 제품의 시장점유율과 경제적 효율성이 해당 산업에서 높은 위치에 있는 경우
 - ③ 제품기준이 국가기준과 산업기준에 부합하는 경우
 - ④ 제품이 성급이상의 품질기술감독부에서 진행하는 감독검사에 3번 이상 합격된 경우
 - ⑤ 제품이 국가의 관련 법률과 산업정책에 부합하는 경우
- 8) 1장 총칙, 2장 식품안전 리스크 모니터링 및 평가, 3장 식품안전기준, 4장 식품생산경영, 5장 식품검사, 6장 식품수출입, 7장 식품안전사고처리, 8장 감독관리, 9장 법률책임, 10장 부칙.
- 9) 「식품안전법」 제96조: 이 법의 규정을 위반하여 인신, 재산 혹은 기타 손해를 발생시킨 경우, 배상책임을 진다. 「식품안전법」 제98조: 이 법의 규정을 위반하여 범죄에 해당하는 경우 형사책임을 진다.
- 10) 刘俊海, “食品安全监管的制度创新”, 法学论坛 第24卷, 2009; 于晓光, 宋惠宇, “论〈食品安全法〉对我国食品安全监管体制的影响”, 行政与法 2010年01期, 2010; 王菲, “论我国食品安全监管中存在的问题”, 法制与社会 2011年 18期, 2011.

에 대한 법률 적용 문제에 관한 해석(关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释), 이하 「식품안전 사법해석」을 발표하였다. 「식품안전 사법해석」은 총 22개 조항으로 2011년 「형법」개정안의 내용을 반영하였고, 식품안전 관련한 범죄의 양형기준을 명확히 하였으며 공동범죄에 대한 처리기준을 제시하는 등 총 11가지 사항에 대한 규정을 두고 있다.

올해 3월 12기 전인대 회의를 통하여 국무총리에 선임된 리커창(李克强)은 「국무원 조직 개혁 및 직능 전환 방안(国务院关于提请审议国务院机构改革和职能转变方案)」에 따라서 대대적인 국무원 조직 개편을 단행하였다. 이에 따라 식품 및 약품안전에 대한 종합적인 감독 관리를 위하여 국가식품약품감독관리총국(国家食品药品监督管理局, 이하 식약총국)을 설립하였고, 식약총국은 「식품안전법」의 제정과 함께 2010년 설립되었던 식품안전위원회(食品安全委员会)의 관련 업무를 담당하게 되었다. 2013년 5월 국무원 법제판공실(法制办公室)은 「식품안전법」의 개정을 2013년 입법계획에 정식으로 삽입시키며, 시행 된지 만 4년이 되는 「식품안전법」에 대한 개정작업에 착수하였고, 식약총국은 현재 개정안에 대한 의견수렴을 진행 중에 있다.

III. 「식품안전법」의 체계와 주요 내용

중국의 식품안전과 관련한 법률체계는 전인대와 전인대 상무위원회가 제정하는 기본 법률과 기타 법률, 국무원이 제정하는 행정법규, 국무원 산하기관이 제정하는 부문규정, 지방인민대표대회 상무위원회와 지방정부가 제정하는 지방성법규 및 지방정부규정, 그리고 최고인민법원의 사법해석 등으로 구성되어 있다. 현재 중국의 식품안전과 관련한 기본 법률은 「민법통칙」이 대표적이다.¹¹⁾ 기타 법률에는 「제품품질법(产品质量法)」, 「소비자권익보호법(消费者权益保护法)」, 「불법행위법(侵权责任法)」이 있으며,¹²⁾ 행정법규로는 2009년 7월 국무원이 발표한 「식품안전법 실시조례(食品安全法实施条例)」가 대표적이다. 그리고 위생부와 품질감독총국 등의 국무원 산하기관이 발표한 「식품안전에 대한 국가기준관리방법(食品安全国家标准管理办法)」, 「식품생산허가증 관리방법(食品生产许可管理办法)」 등 26개의 부문규정이 있으며, 200여개가 넘는 지방법규 및 지방정부규정이 있다(<표1> 참조). 본고에서는 식품안전 관련한 핵심 법률인 「식품안전법」의 주요내용에 대해서 살펴보고자 한다.

11) 민법통칙 제122조: “제품품질의 부적격으로 인하여 타인의 재산, 인신에 손해를 가하였을 경우, 제품의 제조업자와 판매자는 민사책임을 부담하여야 한다.”

12) 노은영, “중국 외상투자기업의 제조물책임에 관한 법적 연구”, 경희법학 제48권 제1호, 경희법학연구소, 2013, 137-141면 참조.

〈표 1〉 중국 식품안전법의 법률체계

구분	제정기관	대표법률
기본법률	전국인민대표대회	민법통칙
기타법률	전국인민대표대회 상무위원회	제품품질법, 불법행위법 등
행정법규	국무원	식품안전법 실시조례 등
지방성법규	지방인민대표대회 상무위원회	베이징시 식품안전조례 등
부문규정	국무원 산하기관	식품생산허가증 관리방법 등
지방정부규정	지방정부	충칭시 식품안전 관리방법 등

〈자료출처: 국가식품약품감독관리총국 홈페이지 참조하여 재구성〉

기존의 「식품위생법」과 비교하여 현행 「식품안전법」은 다음과 같은 주요 내용을 포함하고 있다.

첫째, 2009년 제정된 「식품안전법」에서는 식품안전 감독의 단계별로 감독기관이 존재하는 분산형 감독체계를 명문화 하였다. 즉, 위생부와 품질감독총국, 공상행정관리 및 국가식품약품감독관리부가 각각 식품의 생산, 유통, 서비스 활동 등에 대한 감독업무를 수행하도록 규정하고 있다.¹³⁾ 그리고 식품안전위원회를 신설하여 각 감독기관과의 소통 및 협력 역할을 수행하도록 하였다. 기존의 「식품위생법」에서 감독기관의 역할이 모호하였던 것을 명확히 하였다는 것이 가장 큰 변화 중 하나였다. 구체적인 조항을 살펴보면, 「식품안전법」 제4조에서는 “국무원은 식품안전위원회를 설립하고 그 업무는 국무원에서 규정한다. 국무원 위생행정부서 식품안전의 종합적인 관리를 하며, 식품

안전에 대한 리스크 평가, 식품안전 기준 제정, 식품안전 관련 정보 공개, 식품 검사 기관의 자격조건 및 검사 규범 제정, 식품안전 관련한 사건 사고의 조사 업무를 담당한다. 국무원 품질감독, 공상행정관리부 및 국가식품약품감독관리부는 이 법과 국무원의 관련 규정에 따라 식품의 생산, 유통, 요식업 서비스 활동에 대한 감독 관리를 담당한다.”고 규정하여 식품안전을 감독하는 기관을 5개로 구분하고 있다.

두 번째는 식품광고에 대한 감독을 강화하였다는 것이다. 이는 「식품안전법」에서 신설된 규정으로 제54조 제2항에는 “식품안전 감독관리부서 혹은 식품 검사 업무를 담당하는 기관, 식품산업협회, 소비자협회는 광고 혹은 기타 방식으로 소비자에게 식품을 추천할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 본 조항은 식품감독당국의 객관성을 확보하기 위한 것으로 이를 위반할 경우 행정처벌 혹은 행정처분을 받

13) 위생부는 1998년 9기 전인대 1차 회의를 통하여 설립되었으며, 2013년 3월 「국무원 조직 개혁 및 직능 전환 방안」에 따라 국가위생 및 계획출산위원회로 명칭이 변경되었으며, 국가식품약품감독관리부는 폐지되고 식약총국이 설립되었다.

도록 하였다.¹⁴⁾ 동법 제55조에는 “사회단체 혹은 기타조직, 개인은 허위 광고를 통하여 소비자에게 식품을 추천하여 소비자의 합법적 권익에 손해를 가하였을 경우, 식품을 생산한 경영자와 함께 연대책임을 부담한다.”고 규정하고 있다. 중국의 「광고법(广告法)」제38조에도 관련 규정이 있지만, 「식품안전법」에서는 사회단체, 기타조직과 함께 ‘개인’의 책임도 추가로 규정하고 있는 것이 특징이다.

해당 조항이 신설되기 이전 중국에서는 소비자가 광고출연자를 상대로 손해배상을 청구하는 사건이 종종 발생하였다. 먼저 2005년 장시성의 원고 A는 피고 B사가 만든 일본화장품을 구입하였다. 하지만 해당 화장품을 사용한 후에 광고에서 보여주는 효과가 없자, 원고는 B사와 화장품 광고에 출연한 여배우 C를 상대로 소송을 제기하였지만, 2심 모두 원고 패소로 끝났다. 그리고 2006년 중국의 유명 영화배우 A는 B사가 생산한 다이어트차 광고에 출연하였다. 하지만 해당 상품이 다이어트 효과가 없자 다이어트차를 구매하였던 원고 C는 A와 B를 상대로 손해배상을 청구하였고, 이 역시 원고 패소로 마무리 되었던 사례가 있다.

광고출연자에게도 식품안전의 책임을 묻는 「식품안전법」 제55조는 현재 몇 가지 보완이

필요한 상황이다. 먼저 「식품안전법」 제94조 제1항에서는 “식품품질에 대하여 허위광고를 하여 소비자를 기만할 경우, 「광고법」에 따라 처벌한다.”고 규정하고 있지만, 현행 중국의 「광고법」에는 광고출연자에 대한 처벌근거가 없다. 그리고 「식품안전법」 제98조에서는 위법행위로 인한 형사책임을 부담하도록 하고 있지만 현행 「형법」 제222조에서는 광고주, 광고대행사, 매체사만을 허위광고로 인한 처벌대상으로 하고 있을 뿐이다. 기타 보완점으로는, 「식품안전법」 제55조에서 규정하는 ‘허위 과장광고’의 범위는 과연 어디까지이며, 허위 과장광고로 밝혀질 경우 광고출연자의 법률책임의 한계는 어디까지인지가 법률에 명문으로 규정되어 있지 않음으로 인해 법 적용에 있어서 문제가 예상된다는 점이다.¹⁵⁾

세 번째는 징벌적 손해배상 제도를 도입하였다는 것이다. 징벌적 손해배상이란 가해자의 행위가 특히 악의적이었다고 인정되는 경우에 그에 대한 처벌과 유사행위의 재발방지를 목적으로 명하여지는 일종의 독특한 배상이다.¹⁶⁾ 「소비자권익보호법」에서 징벌적 손해배상제도가 도입된 후 학자들 사이에서는 이 제도의 도입에 대하여 긍정론과 부정론이 대립하였는데, 부정론은 이러한 입법은 기업에 부담으로

14) 「중화인민공화국 행정허가법(中华人民共和国行政许可法)」 제81조에는 특정한 행정기관 혹은 위임받은 기타 조직이 일반 위법행위단체 혹은 개인에 대하여 행정책임을 묻는 것을 행정처벌이라 하고, 동법 제72조에서는 국가기관 혹은 검찰기관 등이 그 직원의 위법행위에 대하여 행정책임을 묻는 것을 행정처분이라고 규정하고 있다.

15) 김현경, “중국 식품안전법상 광고출연자의 연대책임에 관하여”, 동아법학 제44호, 동아대학교 법학연구소, 2009, 176-177면.

16) 최병록, 「제조물책임법론」, 구룡문화사, 2007, 72면.

작용하여 결국 소비자에게 그 부담이 전가된다는 점과 이러한 법류를 악용하여 부당이익을 취할 목적으로 소송을 남발하는 사례가 빈번할 것이라는 점이었다.¹⁷⁾

중국의 징벌적 손해배상제도는 제정 시기 순으로 「소비자권익보호법」 제49조, 「계약법」 제113조 제2항, 최고인민법원의 「분양주택 매매계약 분쟁 안전의 적용법률 문제에 관한 해석」 제8조, 「식품안전법」 제96조 제2항, 「불법행위법」 제47조에 징벌적 손해배상에 관한 내용이 규정되어 있다. 각각의 규정을 구체적으로 살펴보면, 우선 「소비자권익보호법」 제49조에는 “경영자가 제품이나 서비스를 제공할 때에 사기행위가 있을 경우 소비자의 청구에 따라 손해를 증액하여 배상하도록 한다. 증액 금액은 소비자가 구매한 제품의 가격이나 제공받은 서비스 비용의 두 배로 한다.”고 되어 있으며, 「계약법」 제113조 제2항에는 “경영자가 제품이나 서비스를 제공할 때에 사기행위가 있을 경우, 「소비자권익보호법」에 따라 손해배상책임을 부담하도록 한다.”고 명시되어 있다. 최고인민법원의 「분양주택 매매계약 분쟁 안전의 적용법률 문제에 관한 해석」 제8조에서는 “분양주택 매매 계약 당일 계약이 이루어지지 않아, 매수인이 주택을 양도받지 못한 경우 해당 계약 해지를 요구할 수 있고, 이미 지불한 주택가격, 이자, 배상손실 및 기지불한 주택가격의 두 배 이하의 금액을 청구할 수

있다.”고 규정하였고, 2009년 6월 시행된 「식품안전법」 제96조 제2항에서는 “식품이 식품안전기준에 부합하지 않는 것을 명백하게 알고 있음에도 식품안전기준에 부합하지 않는 식품을 생산하거나 판매하는 경우, 소비자는 손해배상을 청구하는 것 외에, 생산자 혹은 판매자에게 지불 금액의 10배에 해당하는 배상금을 청구할 수 있다.”고 하였다. 2009년 12월 전인대 상무위원회를 통과한 「불법행위법」 제47조에는 “제품결함을 명확히 알고 있음에도 불구하고 생산, 판매하여 타인을 사망에 이르게 하거나 건강에 심각한 피해를 초래한 경우 피해자는 그에 상응한 징벌적 손해배상을 청구할 수 있다.”고 규정되어 있다.

징벌적 손해배상에 대한 내용이 이처럼 여러 법률에 상이하게 규정되어 있기 때문에 그 우선순위를 명백히 할 필요가 있다. 먼저 「입법법」 제5장에 규정된 ‘특별법 우선의 원칙’과 ‘신법 우선의 원칙’에 따라서 「식품안전법」은 「소비자권익보호법」에 우선하여 적용된다. 동일하게 전인대 상무위원회에서 통과된 기타법률인 「식품안전법」과 「불법행위법」의 적용문제에 있어서는 「입법법」 제85조에 “법률 간 동일한 사항에 대하여 새로운 일반규정과 이전의 특별규정이 불일치 할 경우 전인대 상무위원회에서 결정한다.”는 규정이 있지만, 「불법행위법」 제5조에서는 “기타 법률에서 불법행위에 대한 다른 특별 규정이 있을 경우, 해당 규정

17) 이정표·손성문, “중국불법행위법상의 징벌적 손해배상제도”, 재산법연구 제27권 제2호, 2010, 206면.

에 따른다.”고 명시되어 법률 적용에 관한 문제를 다소 해소하고 있다. 「식품안전법」과 비교하여 「불법행위법」에서는 징벌적 손해배상의 대상을 ‘식품’이 아닌 ‘제품’¹⁸⁾으로 확대하였으며, 명확한 배상액 산정 기준을 두고 있지 않은 것이 특징이다. 「식품안전법」 제96조 제2항을 적용한 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.

<사례1>¹⁹⁾ 2009년 6월 1일 원고 韓모씨는 피고1 선전시(深圳市) A의약회사 하의 피고2 B약국에서 “뉴질랜드에서 직수입하여 생산함”, “Naturies 프로폴리스 복합 캡슐”이라고 표시된 제품 두 병을 476元에 구매하였다. 해당 제품에는 프로폴리스와 은행나무 잎 성분이 포함되어 있었다. 중국의 보건식품에 관한 규정에 의하면 두 성분 모두 국가의 허가 없는 식품에 첨가할 수 없었으며, 해당 제품에는 국가위생부의 허가번호가 표시되어 있지 않았다. 韓모씨는 「식품안전법」에 따라 법원에 해당 제품의 10배에 해당하는 배상금을 청구하였고, 법원은 피고의 제품이 위생당국의 관련 규정을 위반하였다는 점이 인정되어 원고에게 제품가격의 10배인 4760元을 배상하도록 판결하였다.

상기한 사례는 「식품안전법」 시행 이후 징벌적 손해배상을 적용한 첫 번째 사례이다. 만약 원고가 「불법행위법」 제47조의 규정에 의거하

여 징벌적 손해배상을 청구하였다면 패소하였을 가능성이 크다. 왜냐하면, 「불법행위법」에서는 ‘사망에 이르거나 건강에 심각한 피해를 초래하는 경우에 한하여’라는 조건이 있지만 「식품안전법」에서는 ‘식품안전기준에 부합하지 않는 식품’은 모두 해당되기 때문이다. 위 사례에서 피고는 보건식품 기준에 부합하지 않는 제품을 판매하였기에 법원이 원고의 손을 들어준 것이다.

마지막으로 ‘식품위생’ 중심에서 ‘식품안전’ 중심으로 발전한 중국 「식품안전법」의 주요내용 중 하나는 식품의 품질검사면제제도를 폐지한 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 기업 장려정책의 일환으로 2000년부터 국무원의 「면제방법」에 따라 실시한 품질검사면제제도는 당초 예상과 달리 기업 간의 불평등을 초래하였으며 품질검사를 면제받기 위한 기업인과 공무원 사이의 부정부패가 심화되는 결과를 낳았다. 그리고 급기야는 삼루분유사건과 같이 전 중국을 떠들썩하게 했던 사건의 단초를 제공하기도 하였다. 이에 「식품안전법」 제60조 제1항에서는 “식품안전감독관리부서는 식품에 대하여 검사를 면제할 수 없다.”고 명시하고 있다. 또한 동법 동조 제2항에서는 식품에 대하여 정기적 혹은 비정기적으로 표본검사제도를 시행하도록 하는 등 식품검사를 더욱 강화하였다. 표본검사제도란 품질감독부서가 제품의 품질을

18) 「제품품질법」 제2조 제2항에 의하면 “제품이란 가공, 제작 과정을 거쳐 판매되는 제품을 말한다.”라고 규정하고 있다.

19) 杨立新 主编, 「产品责任」, 中国法制出版社, 2010, 208-209면. ‘노은영, “중국 외상투자기업의 제조물책임에 관한 법적 연구”, 경희법학 제48권 제1호, 경희법학연구소, 2013’에서 재인용.

감독하기 위하여 중국 경내에서 생산·판매하는 제품에 대하여 계획적으로 표본을 추출하고 검사하여 그 결과를 공표하고 처리하는 등과 관련한 일련의 활동을 뜻한다.²⁰⁾

상기한 내용 외에도 2009년 제정된 「식품안전법」에서는 식품리콜제도(食品召回制度)가 도입되었고 식품안전기준을 확정하는 등 식품생산과정을 감독하는 것에 편중되었던 기존의 「식품위생법」과 비교하여 식품의 생산, 유통 및 판매과정을 모두 규범하고 있다. 하지만 「식품안전법」 제정 이후에도 각종 식품안전사고가 발생하면서 「식품안전법」 개정의 필요성이 대두되었다. 다음 장에서는 현재 중국 내에서 거론되고 있는 「식품안전법」 개정의 주요내용을 살펴보고자 한다.

IV. 중국 「식품안전법」의 개정동향

중국 「식품안전법」의 제·개정 과정을 정리하면 다음과 같다. 먼저 2008년 4월 20일 11기 전인대 상무위원회 제2차 회의에서 「식품안전법(초안)」이 공개되었고, 각 계의 의견수렴을 통하여 2009년 2월 28일 현행 「식품안전법」이 통과되었다. 동년 7월 국무원은 「식품안전법 실시조례」를 발표하였고, 2011년 2월 8차 「형법」 개정과 2013년 5월 최고인민법원과 최

고인민검찰원의 「식품안전 사법해석」을 통하여 식품안전범죄에 대한 양형기준을 명확히 하였다. 그리고 최근 중국에서는 올해로 시행된 지 만 4년이 되는 「식품안전법」의 개정작업에 착수하였다.

2009년 「식품안전법」의 제정은 기존의 「식품위생법」과 비교하여 식품안전의 전 과정에 걸쳐 효율적인 규제를 위한 법적 근거를 마련하였다. 특히 식품안전위원회라는 감독기관을 신설하여 분산된 감독기관과의 협력을 시도하기도 하였다. 2010년 2월 6일, 식품안전위원회 설립 당시 주임은 현 국무원 총리인 리커창이었다. 리커창은 당시의 경험을 바탕으로 2013년 총리 임명 직후 열린 국무원 회의에서 식품안전을 위한 정부 역할의 중요성을 여러 차례 언급하였으며 식품안전 감독에 대하여 ‘가장 엄격한 제도로 다스린다(重典治乱)’는 원칙을 강조하였다. 이 원칙은 중국 「식품안전법」 개정의 기본원칙이 되고 있다.²¹⁾ 최근 거론되는 「식품안전법」의 개정에는 크게 다음의 두 가지 내용이 포함될 것으로 예상된다.

먼저 식품안전감독시스템의 변화 내용을 반영하는 것이다. 「식품안전법」 제정 전에는 식품안전과 관련한 감독기관이 20여개가 넘었으며, 그로 인하여 업무 중복과 감독의 사각지대가 발생하는 등 부작용이 많았기에 「식품안전법」의 제정은 감독기관을 명확히 하는데 큰 역

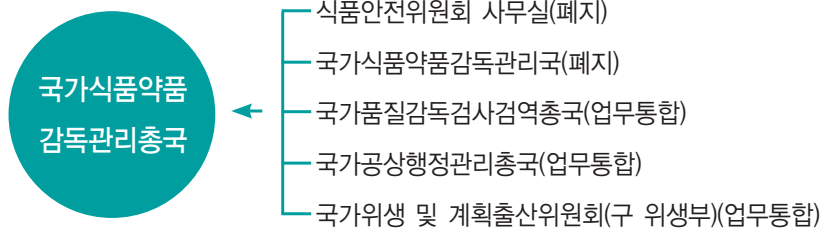
20) 「제품품질 감독 표본검사 관리방법(产品质量监督抽查管理办法)」제2조, 국가품질감독검사검역총국령第133号.

21) 新华网 http://news.xinhuanet.com/food/2013-06/17/c_124863347.htm.

할을 하리라 기대하였다. 하지만 부서간의 업무를 분담하고 소통을 담당하고자 설립하였던 식품안전위원회는 그 지위 상의 한계와 기존에 있던 위생부와의 업무충돌로 인하여 식품안전에 대한 핵심 기관으로 자리매김하지 못하였다.²²⁾ 이러한 이유로 2013년 3월 식품 및 약품 안전에 대한 종합적인 감독 관리를 위하여 국무원 직속기관인 식약총국을 설립하였다. 「국무원 조직 개혁 및 직능 전환 방안」과 「국무원의 조직 설립에 관한 통지(国务院关于机构设置的通知)」에서는 위생부(현 국가위생 및 계획출산위원회), 품질감독총국, 공상행정관리

부 등이 담당하고 있던 식약품 관련 업무를 기본적으로 식약총국에 이관하도록 규정하고 있으며, 기존의 식품약품감독국과 식품안전위원회 사무실을 폐지하였다(<그림1> 참조). 또한 농산품에 대한 관리는 농업부로 이관하여 현재 중국의 식품안전감독 기관은 크게 식약총국과 농업부의 이원화 구조로 재편된 상황이다. 국무원 조직개편으로 인하여 중국의 식품안전감독 시스템은 분산형 감독체제에서 통합형 감독체제로 변화하였으며, 이러한 변화는 「식품안전법」의 주요 개정 내용이 될 것으로 예상된다.

<그림 1> 국가식품약품감독관리총국 업무통합 내용



<자료출처: 新华网 참조하여 재구성>

두 번째는 최저배상금제도를 도입하는 것이다. 비록 현행 「식품안전법」 제96조 제2항에서 식품안전기준 미달 식품에 한하여, 소비자가 식품 가격의 10배에 해당하는 금액을 청구할 수 있는 조항이 있긴 하지만, 실제 법률 적용에 있어서 소비자 피해를 효과적으로 구제하지 못하였다. 2013년 6월 17일 개최된 제5차 식품안

전포럼에서 중국법학회 산하의 식품안전법제 연구센터 주임 리스춘(李仕春)은 해당 조항을 ‘잠자는 조항’으로 표현하며, 「식품안전법」에 징벌적 손해배상을 도입한 이유는 소비자의 피해구제를 위한 것이었지만, 4년 동안 인민법원에서 소비자가 청구한 징벌적 손해배상을 인정한 사례는 매우 적다고 하였다.²³⁾

22) 朱继武, “对食品安全法的思考”, 总第266期, 2011, 155면. 실제로 중국 내 리서치회사의 설문조사 결과 감독기관 간의 협력문제가 식품안전감독시스템의 가장 큰 문제로 나타났다. <http://survey.askform.cn/FormViewResult.aspx?Type=1&FormID=181874&UserID=111189>.

23) 人民网, <http://bj.people.com.cn/n/2013/0618/c82839-18882952.html>.

「식품안전법」 규정에 의하면 소비자만이 징벌적 손해배상을 청구할 수 있도록 한정하고 있으며, 10배 배상금을 청구하는 전제 조건 역시 ‘식품안전기준에 부합하지 않는 식품을 생산하거나 식품안전기준에 부합하지 않는 것을 명백히 알고 있음에도 해당 식품을 판매하는 경우’라고 규정하고 있다. 하지만 중국 「민사소송법」 제64조 규정에 의하면 “당사자는 자신이 제기한 주장을 뒷받침하는 증거를 제공할 책임이 있다.”고 명시하고 있다. 상기내용을 종합하면, 식품의 소비자는 자신이 구매한 식품이 식품안전기준에 부합하지 않았고, 이에 대한 생산자와 판매자의 고의성을 입증하여야 한다. 하지만 생산자 및 판매자와 소비자 간 정보비대칭성의 문제로 인하여 소비자가 그 고의성을 입증하는 데는 어려움이 있을 수밖에 없다. 이 외에, 징벌적 손해배상 제도가 큰 효과를 발휘하지 못하는 또 하나의 이유는 중국의 식품가격과 직접적인 연관이 있다.

<사례2>²⁴⁾ 2007년 6월 원고 高모씨는 슈퍼에서 피고 베이징 코카콜라사가 제조한 600ml 스프라이트 한 박스를 구입하였고, 20병째 음료를 마시려고 할 때 그 안에서 작은 바퀴벌레 같은 벌레를 발견하였다. 2008년 高모씨는 스프라이트 가격 2.05元和 벌금 2.05元 정신적 손해배상 1만元(한화 약 180만원)을 청구하며 소

송을 제기하였다. 법원은 조사결과 벌레가 생산과정 중에 들어간 것임을 확인하였고, 「소비자권익보호법」 제49조에 따라 스프라이트 가격의 2배 인 4.1元을 배상하라고 판결하였다.

위의 사례는 「식품안전법」 제정 전에 일어난 사건이지만, 비록 「식품안전법」 규정에 따라 10배에 해당하는 금액을 배상받더라도 20.5元(한화 약 3,800원)에 불과하기 때문에, 원고의 피해를 충분히 보상하기에 부족하다는 지적이 많았다. 이러한 이유로 현행 「식품안전법」 제96조가 ‘깨어있는’ 조항이 되도록 최저배상금제도 도입에 대한 논의가 진행 중이다.²⁵⁾

현재 식약총국은 「식품안전법」 개정에 대한 의견수렴을 진행 중에 있다. 이에 따라 식품산업을 영위하는 기업으로 하여금 일정 액수의 식품안전보험비를 납부하도록 하여 스스로 식품안전에 대한 중요성을 자각하도록 하고 소비자에게는 식품에 대한 신뢰를 제고시키는 식품안전책임보험제도의 도입과 감독기관의 모든 감독과정을 공개하는 등의 의견이 제시되고 있다.

V. 맺음말

중국의 국가주석 시진핑(习近平)은 올 초 12

24) 北京法院网, <http://bjgy.chinacourt.org/public/detail.php?id=63159>. ‘노은영, “중국 외상투자기업의 제조물책임에 관한 법적 연구”, 경희법학 제48권 제1호, 경희법학연구소, 2013’에서 재인용.

25) 최저배상액은 1000元에서 2000元 사이에서 결정될 것으로 전망되고 있다. 经济参考报, http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2013-06/18/content_76104.htm?div=-1.

기 전인대 폐막식에서 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 핵심내용으로 하는 ‘중국의 꿈(中国梦)’을 여러 차례 언급한 바 있다. 하지만 중국의 속담 중에 “国以民为本，民以食为天，食以安为先”이라는 말이 있다. ‘국가는 국민을 근본으로 하고, 국민은 먹거리를 하늘처럼 여기며, 먹거리는 안전을 최우선으로 한다.’는 뜻으로 최근 중국정부에서 식품안전홍보를 위한 슬

로건으로 많이 채택하고 있다. 이처럼 시진핑 주석이 주장하는 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현하기 위해서는 국민이 하늘처럼 여기는 먹거리에 대한 안전을 보장하는 것이 우선시 되어야 할 것이다.

노 은 영

(성균관대학교 현대중국연구소 선임연구원)

참고문헌

김현경, “중국 식품안전법상 광고출연자의 연대배상책임에 관하여”, 동아법학 제44호, 동아대학교 법학연구소, 2009.
 노은영, “중국 외상투자기업의 제조물책임에 관한 법적 연구”, 경희법학 제48권 제1호, 경희법학연구소, 2013.
 이정표 · 손성문, “중국불법행위법상의 징벌적 손해배상제도”, 재산법연구 제27권 제2호, 2010.
 최병록, 「제조물책임법론」, 구룡문화사, 2007.
 刘俊海, “食品安全监管的制度创新”, 法学论坛 第24卷, 2009.

王菲, “论我国食品安全监管中存在的问题”, 法制与社会 2011年 18期, 2011.

杨立新 主编, 「产品责任」, 中国法制出版社, 2010.

于晓光·宋惠宇, “论〈食品安全法〉对我国食品安全监管体制的影响”, 行政与法 2010年01期, 2010.

朱继武, “对食品安全法的思考”, 总第266期, 2011.

人民网, <http://www.people.com.cn/>

新华网, <http://www.xinhuanet.com/>

经济参考报, <http://www.jjckb.cn/>