

1960년대 박정희 정부의 식품위생 제도화*

이은희**

1. 머리말
2. 5·16 쿠데타와 1962년 식품위생법 제정
 - 1) 1962년 식품위생법: 미국식 열거주의 형식과 일제 하 음식물 규정의 혼재
 - 2) 1960년대 전반 유해첨가물 현황
3. 룡갈리트(Rongalite) 파동과 1967년 식품위생과 신설
 - 1) 룡갈리트 파동에서 드러난 식품위생법의 모순
 - 2) 불량유독식품 국회조사와 공론화
 - 3) 식품위생행정의 출범과 확대
4. 3선 개헌과 1969년 보건범죄에 관한 특별조치법 제정
 - 1) 검찰의 단속강화와 불량식품의 사회문제화
 - 2) 보건범죄에 관한 특별조치법: 징벌행정의 강화와 예방행정의 좌절
5. 맺음말

1. 머리말

19세기 서구의 공중보건체계 기준은 근대=위생=청결이었다. 생활환경 같은 사회위생을 개선하여 전염병을 차단하려는 것이었다. 국가가 공중위생을 개선하고자 노력하고, 세균학 및 임상의학 등 의학이 발달하면서 유해미생물에 의한 전염병이 크게 줄어들었다(이종찬, 1995: 273-333).

* 이 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 사학과 강사

이메일: doctorsugar@naver.com

그러나 20세기 산업화가 진전되며 건강을 위협하는 새로운 요소로 인공 식품첨가물이 등장했다. 산업용물질이 식품제조에 쓰이며 많은 사람들의 생명과 건강에 해를 끼쳤다. 인공 식품첨가물은 청결이 곧 위생이라는 19세기 공중보건기준과 다른 차원의 문제였다. 산업화될수록 식품첨가물 종류가 다양해지고 사용빈도가 높아지며 사람들의 건강에 미치는 영향이 커졌다. 국가가 나서서 식품첨가물의 유해 여부와 허용 기준치 등을 관리 감독하게 되면서 식품위생이 국가보건의료의 한 분야로 포섭되었다.

이렇듯 식품위생이 국민건강에 미치는 영향이 커지고 있는데도 기존 의학 연구에서는 식품위생에 크게 주목하지 않았다. 전근대부터 오랫동안 발달해온 의학과 약학에 비해 식품위생의 연혁이 짧은데다가, 안전성을 저해하는 생물학적 요인에 대한 연구가 의학과와 중첩되었기 때문이다. 선행 연구를 보면 거의 의학과 약학에 집중되었다. “해방 후부터 1950년대까지 의료법(신규환·서홍관, 2002)”, 약무행정(신규환, 2013), 마약법(조석연, 2012; 박지영, 2016)을 다룬 논고가 있고, 1960-70년대 시기 의료법개정(이주연, 2010), 의료보험제도(황병주, 2011), 1969년 콜레라 대책(김승희, 2015), 제약산업(신규환, 2015)에 대한 성과가 발표된 바 있다.

식품위생에 대한 연구로 일제하 육류유통 및 판매와 관련된 도수규칙(박채린, 2013)에 대한 논고가 있다. 그는 일제하 음식물 규정을 식품위생제도로 파악했다. 일제가 식품위생을 제도화하여 “위생을 통한 국민건강 유지라는 근대국가 통치의 술(術)을 안착시켰다”고 평가했다(박채린, 2013: 494). 그러나 음식물 규정이 1960년대 이후 수립된 한국 식품위생제도의 연원이라는 점에는 동의하지만 ‘국민건강관리’를 목적으로 하는 식품위생제도라고 보기 어렵다. 이 규정은 ‘신민(臣民)’인 조선인에게 서구기준의 근대=위생=청결을 강제하는 장치였다. 그는 음식물 규정을 과대평가함으로써 일제가 조선인을 ‘국민’으로 대우하여 건강을 관리했다고 보는 우를 범했다.

본 연구는 1960년대 한국에서 식품위생이 국민보건제도로 정립되는 과정을 탐구하려고 한다. 특히 유해한 식품첨가물을 중심으로 살펴보겠다. 1960

년대에 주목한 이유는 이시기에 비로소 한국 식품위생 제도가 마련되었기 때문이다. 1962년 식품위생법이 제정되었고, 1967년에 식품위생을 맡는 전담 행정과가 신설되었으며, 1969년 “보건범죄에 관한 특별조치법”이 만들어졌다. 이때 만든 제도가 큰 변화 없이 1990년대 중반까지 한국 식품위생제도의 근간을 이루었다.

본문에서 다음을 중심으로 고찰하겠다. 왜 1962년, 1967년, 1969년이라는 세 시점에 식품위생제도화가 추진되었는지, 이를 둘러싼 사회적 논의가 어떻게 진행되었는지, 어느 방향으로 정비되었는지 살펴보겠다. 본고에서 식품위생 전문가란 다음과 같은 범주다. 1960년대에는 한국에서 식품위생학이 학문분과로 독립하기 전이었다. 따라서 이 시기 식품위생 전문가란 보건학, 의학, 약학, 식품공학, 영양학 분야의 교수, 의사, 약사, 서울대학교 보건대학원 졸업생, 국립보건연구원 및 위생시험소 직원 등을 가리킨다. 아울러 1960년대 원 자료에는 소비자와 제조업자를 구분하지 않고 ‘국민’으로 통칭한 경우가 많았다. 본고에서는 주체가 혼동될 우려가 있을 경우 모호한 ‘국민’ 대신 소비자 혹은 제조업자로 명시하겠다. 이 연구가 식품위생을 보건의료사의 한 영역으로 다룸으로서 보건의료사의 연구범주를 확장하는데 기여할 것이다. 더 나아가 오늘날 한국 식품산업이 대기업 중심으로 재편되는 역사적 배경을 이해할 수 있을 것이다.

2. 5.16 쿠데타와 1962년 식품위생법 제정

1) 1962년 식품위생법: 미국식 열거주의 형식과 일제 하 음식물 규정의 혼재
1960년대 식품위생제도의 연원은 일제 하 음식물 규정으로 거슬러 올라갈 수 있다. 일제하 음식물 규정은 위생경찰이 청결여부를 감시하고 처벌하는 규정이었다. 일제는 대외적으로 조선인의 생활방식이 불결하고 비위생적이어서 자신들이 근대화시키고 있다고 선전했다. 음식물 규정도 그 일부였기에 일제하 음식물 규정 7종은 대개 음식물과 영업장의 불결·비위생 따위를 단

속하는 내용이었다.¹⁾

음식물 규정 중 유해물질에 대한 것은 “위생상 유해음식물 및 유해물품 취체규칙”(1911)뿐이었다. 눈여겨 볼 점은 일제가 유해물질을 규제하는 방식이 유해물질을 지정하는 포괄주의 방식(Negative System)이라는 점이다. 제조업자는 법으로 지정한 유해물질 이외에 모두 사용할 수 있었다. 국가의 개입을 최소화하고 제조업자의 선택권을 최대화하는 규제방식이었다. 일제가 유해물질로 지정한 것은 감미료, 착색제, 방부제 세 종류로 유해감미료 사카린(Saccharin) 1품목, 유해착색제 1종 14품목과 2종 11품목, 그리고 유해방부제 13품목이었다(조선총독부, 1940: 111-112).

이 규정은 조선총독부가 일본에서 1900년에 제정된 법의 일부를 뽑아 만들었다. 1900년 유해물질에 관한 일본법은 독일법의 영향을 받아 세계적으로 유해성 의혹이 있는 타르(Tar) 색소를 포함하지 않을 정도로 관대했다. 국가가 화학공업인 염료산업을 육성하고자 규제를 최소화한 정책이었다(光武幸, 1985: 8-9).

그러나 일제 본국과 식민지 조선의 음식물 규정은 같았지만 운영방식이 달랐다. 1차 세계대전 후 일본의 공업화가 급진전되며 일본 내 유해첨가물로 인한 사회문제가 심각해졌다.²⁾ 일본정부가 음식물 규정을 개정하지는 않았지만 식품제조를 허가제로 하여 제조업자 마음대로 착색료를 사용하지 못하게 했다. 행정규정을 이용해 유해논란이 있는 타르색소 같은 물질을 부분적으로 통제하는 것이다(光武幸, 1985: 13-15). 이와 달리 식민지 조선에서는 식품제조가 신고제여서 행정력이 미치지 않았다.

조선총독부가 음식물 규정을 강경하게 집행한 것 같지만 규정 자체가 매우

1) 일제하 음식물 규정은 “위생상 유해음식물 및 유해물품 취체규칙”(1911), “청량음료수 및 병설영업취체규칙”(1911), “우유영업취체규칙”(1911)을 비롯해 “메틸알콜 취체규칙”(1912.6), “도장(屠場)규칙”(1919), 요리옥·음식점 영업취체규칙(1916), 식육영업취체규칙(1928, 경기도령)으로 모두 7종이었다(조선총독부, 1940: 111-121, 163; 박채린, 2013: 477, 484).

2) 「大會食事に 六百名中毒」, 『동아일보』, 1929년 1월 27일, 5면; 「“모찌떡”먹고 나서 千三百名이中毒」, 1936년 5월 13일, 2면.

느슨해서 있으나마나한 위생관리였다. 위생경찰이 단속한 것은 최종음식물이 청결 여부였고, 단속하는 기준은 경찰의 감각이었다. 경찰의 눈, 코, 입으로 “무색투명하고, 냄새나지 않고 험잡물이 없는지” 확인해서 비위생 여부를 결정했다(조선총독부, 1916: 62-67). 제조, 가공과정 중에 들어가는 이물질 혹은 육안으로 보이지 않는 미생물로 인한 유해요인들을 전혀 고려하지 않았다.

유해물질에 대해서는 더 무관심해서 그 종류와 품목이 일제 강점기간 내내 변하지 않았다. 세계적으로 끊임없이 각종 화학물질이 개발되고 조선에도 들어와 식품에 마구 사용되었지만 이를 규제할 법이 없었다.³⁾ 식민권력은 신물질이 조선인에게 어떤 위해를 가하는지 관심이 없었고, 신물질을 검사할 물적 인적 기반도 없었다. 그 사이 조선에 거주하는 식품제조업자는 여러 화학물질을 아무런 규제 없이 음식에 사용했고 이는 관행으로 굳어졌다.

이렇듯 일제하 음식물 규정은 19세기적인 근대=위생=청결 담론에 입각해 있었다. 일제가 국제사회에 조선 식민지화의 정당성을 보여주기 위한 선전용이었지 식품위생을 실제 관리하는 제도가 아니었다. 사실상 조선에서 음식물 규제가 방임상태였다. 해방이 되어 헌법을 제정했으나 미처 법률을 정비하지 못했다. 한국정부는 과도적으로 제헌헌법 100조로 일제하 법령을 인정했다. 반세기전인 1900년 일본법에 의거한 낡은 음식물 규정이 해방 후까지 통용되었다.

그러면서 1950년대 후반 시중에 유해색소가 난무했다. 이에 보사부가 1957년 2월 19일 새로운 행정규칙으로 보사부공고 197호 “식용색소선정 시행에 관한 건”(이후 식용색소 공고)을 공포했다. 식용색소 19종을 지정하고 이를 제외한 색소를 식품에 사용하지 못하게 하는 규정이었다.⁴⁾ 그런데 식용색소 공고가 유해물질을 규제하는 방식은 일제하 방식과 정반대였다. 일제의 음식물 규정이 법으로 유해물질을 지정하고 그 밖에는 허용하는 포괄주의 방식

3) 「빗갈이 넘우 려한 과자는 독이 잇기 쉬웁다」, 『조선중앙일보』, 1935년 5월 10일, 4면; 「가장: 향료와 물감 탄 음식 책 경중독이 됩니다」, 『조선일보』, 1938년 8월 24일, 4면; 「색칠한 과자를 주의해 먹을 일, 납분 색소와 향료가 만타」, 『매일신보』, 1938년 8월 27일, 4면.

4) 『관보』, 1957년 2월 21일.

이었던 것과 달리, 1957년 식용색소 공고는 법으로 정한 식용물질 말고는 금지하는 열거주의 방식(Positive System)이었다. 국가가 식품첨가물의 유·무해를 결정하여 제조업자 마음대로 첨가물을 사용하지 못하게 하는 능동적인 규제방식이었다.

20세기가 되면 세계적으로 국가가 식품위생을 관리하는 추세였다. 이승만 정부 역시 이러한 흐름에 따라 독립국민국가로서 유해물질을 적극적으로 규제하고자 했다. 1959년 보건사회부에서 간행한 『위생관계법령집』에서 제조·판매업자들이 국민건강에 막대한 영향을 초래할 정도로 화학용 색소를 남용하기 때문에 식용색소를 지정한다고 밝혀놓았다(손기성, 1961:5). 이는 일제 패망 후 미국 GHQ(General Headquarters) 영향 하에서 제정된 1947년 일본 식품위생법의 영향 때문인 듯하다(신광순, 2011:19-22).

그런데 식용색소 19종 가운데 9종이 유해했다. 서구에서 이미 유해하다고 판명 난 물질이 식용색소에 절반가까이 들어있었다. 해외연구결과를 통해 학계도 보사부도 유해물질이라는 사실을 알고 있었다(김영석, 1964: 30; 손기성, 1961: 11).⁵⁾ 보사부가 유해한 줄 알면서도 합법화한 것은 선진국 연구결과보다 수십 년 동안 사용해온 제조업자의 관행을 더 믿었기 때문이다. 유해성이 비교적 적고, 구하기 편하고, 싸다는 이유였다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967b: 71). 신생독립국 한국의 보사부는 식품첨가물이 국민건강에 미치는 유해정도를 가늠할 능력이 없었다.

4년 후인 1961년 5월 16일 박정희 군부세력이 쿠데타를 일으켰다. 군부세력은 쿠데타의 정당성과 국회해산의 불가피성을 주장하는 논거로 구법령정리(舊法令整理)의 지지부진함을 들었다. 국회가 태만하고 정쟁을 일삼아 일제하 법령을 정리하지 못했다는 것이다. 군부세력은 국회와 정부를 대신하는 국가재건최고회의를 설치하고 1961년 7월 15일 구법령정리 특별조치법을 공포했다. 이법에 따라 국가재건최고회의는 이 날부터 1962년 1월 20일까지 6

5) 「食用色素 19種 發癌性여부 檢査」, 『동아일보』, 1963년 6월 11일, 7면; 「有害식품, 단무지 노랑 물 癌을 誘發해」, 『경향신문』, 1966년 11월 16일, 6면.

개월이라는 짧은 기간 동안 총 613건의 구법령을 폐지하고 533건 법령을 제정했다. 구법령정리사업이 초단기간에 진행되며 일제하 법령을 우리말로 단순 번역하거나 현행 일본법을 모방하는 수준에서 졸속 처리되었다(김용진, 1995: 136-139).

식품위생법도 마찬가지로 급조되었다. 구법령정리사업 시한 마지막 날인 1962년 1월 20일에 제정되었다. 일제하 음식원료의 부수조항이 아니라 식품위생법이라는 독자법률로 만들어졌다. 식품위생을 국가보건의료 영역에 포함시키는 세계 추세가 반영되었다.

문제는 1962년 제정된 식품위생법의 형식과 내용이 이질적이라는 점이다. 1962년 식품위생법 형식은 미국식이었고 내용은 일제하 음식물 규정이었다. 보사부에서 초안을 작성한 인물이 방역국 위생과의 박봉상, 안인모였는데 이들은 미국식으로 개정된 일본 식품위생법(1947)과 일제하 음식물 규정을 참고했다고 회고했다(신광순, 2011:19-22). 미국의 식품위생법은 공중보건학으로서 사후단속·처벌만이 아니라 사전예방에 역점을 두고 있었다. Food and Drug Administration (FDA)라는 전담기구가 식품위생 안전규칙을 정하고 관리를 맡았다.⁶⁾ FDA는 법으로 허용한 물질 이외에 사용을 금지하는 열거주의 방식을 채택하고 있었다. 한국도 이 방식에 따라 1957년 색소에서 시작해 1962년 식품첨가물 전체를 대상으로 217종의 식용첨가물을 지정하였다. 이제 한국에서도 법으로 지정하지 않은 첨가물을 사용하는 것은 불법이었다.⁷⁾

규제형식과 달리 식품위생법 내용은 일제하 음식물 규정에 따랐다. 식품위생법 상 식품위생을 “식품, 첨가물, 기구 및 용기, 포장을 대상으로 하는 모든 음식에 관한 위생”이라고 정의했다. 하지만 1962년 식품위생법이 지향하는 식품위생은 최종음식물의 청결이었고, 보사부가 맡은 것은 식품의 생산·유

6) 미국 FDA 홈페이지에서는 1998년 간행된 백과사전인 George Kurian, ed., *A Historical Guide to the U.S. Government*, New York: Oxford University Press를 인용해서 FDA가 1867년 농무부 화학국에서 비롯되어 1906년 Food and Drug Act 통과로 설립되었고 1927년 독립된 외청(Administration)으로 승격했다고 서술하고 있다(Swann, 2014).

7) 『관보』, 1962년 6월 12일.

통 전체가 아니라 완제품의 청결관리였다. 그러나 식품오염은 생산에서부터 제조, 가공, 유통과정에 이르기까지 어느 단계에서나 일어날 수 있다. 화학 첨가물이 제조, 생산과정부터 사용되고 있고, 생물학적 원인물질도 어느 단계에서나 증식될 수 있고, 이물질 같은 물리적 유해요인 역시 제조과정 중에 들어갈 수 있다. 하지만 1962년 식품위생법은 일제하와 마찬가지로 제조과정 전반이 아니라 최종음식물의 변질을 감시하는데 역점을 두었다.

주관부처도 일제하와 같이 식품원료를 관장하는 부처였다. 술은 주세법에 따라 국세청이 맡고, 곡류 및 청과물은 농산물검사법에 따라 농림부가 맡고, 통조림은 수산업법과 수산물검사법에 따라 수산청이 맡고, 육류와 유제품은 축산물가공처리법에 따라 농림부와 내무부 산하 특별시·도·시가 맡았다. 식품위생법이 음식물 규정 7종을 단순히 모아놓은 수준이었기에 일제하와 마찬가지로 원료별로 생산, 가공, 유통, 판매를 관리하는 부처가 제각각이었다.

보사부는 부정식품을 예방하거나 제조·유통과정에 개입할 수 있는 독자 권한이 없었다. 다른 부서의 협조 없이 보사부 단독으로 해결할 수 없었다. 더욱이 단속은 사법경찰권을 가진 검찰의 지휘를 받아야 했다. 보사부 안에서도 식품위생 전담부서가 없어 실질적인 식품위생행정이 부재했다. 식품위생은 보사부 보건국 위생과가 처리하는 수많은 업무 중에 하나였다. 이렇게 1962년 식품위생법은 겉으로 능동적인 미국식 규제형식과 속으로 방임적인 일제하 음식물 규정이 공존하는 모순된 법이었다.

2) 1960년대 전반 유해첨가물 현황

식품위생법이 제정되었어도 현실이 달라지지 않았다. 법정 식품첨가물이 공시되었지만 일선 식품제조업자는 물론 식품위생감시원도 식품첨가물이 불법인지 합법인지, 유해한지 무해한지 잘 알지 못했다. 제조업자는 일제 때와 같이 식품첨가물을 사용했다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967b: 72-74).

1960년대 초·중반 시중에서 파는 식품실태를 살펴보자. 1960년대 당시 유해첨가물 사용실태를 발표한 논문을 조사한 결과, 그 때 연구가 색소와 감미료 두 분야에 집중되어 있었다. 따라서 본고에서도 색소와 감미료를 중심으로 현황을 살펴보았다. 색소를 표 1, 감미료를 표 2로 정리했다.

표 1. 1960년대 유해색소 첨가현황
Table 1. The Conditions of the Toxic Dye Additives in 1960s

	지역	채취시기	허용	불허용 색소(유해색소)			실험재료 합계
				1957.2 불허용	1966.11 불허용	소계	
A	서울	1960	39(15%)	207(78%)	19(7%)	226(85%)	265(100%)
B	-	1966	79(54%)	65(44%)	3(2%)	68(46%)	147(100%)
C	서울	1966	53(68%)	18(23%)	7(9%)	25(32%)	78(100%)
D	서울	1967	40(51%)	-	39(49%)	39(49%)	79(100%)

(A 손기성, 1961: 7-9; B 한서경, 1966: 105-107; C 대한의학협회, 1967: 53-57; D 윤여송, 1968: 5-16)

우선 색소 사용현황을 살펴보자. 표 1의 네 연구 모두 서울의 여러 시장에서 실험재료를 채취했고 채취 및 실험 시기는 1960~1967년까지였다. 표 1에서 주의할 점은 1957년 불허용 색소는 말할 것도 없고 1957년 2월~1966년 11월까지 법정허용색소 가운데 유해색소인 9종도 유해물로 처리했다는 점이다. 논문마다 유해색소 사용률이 크게 차이 나는데 이는 채취 장소 및 시기 차이(윤여송, 1967: 16) 그리고 검사법 미숙(신광순, 2011: 107)에 기인한다. 그럼에도 표 1에서 보듯 1960년대 초중반 유해색소 사용비율이 32%~85%로 매우 높았다(대한의학협회, 1967: 57; 윤여송, 1967: 15).

다음으로 인공감미료 현황을 보자. 표 2를 보면 1961년 서울에서 시판되는 음료, 주류, 과자류에 유해물질인 사카린과 돌신(Dulcin)을 66%나 사용하고 있었다. 사카린은 이미 일제하부터 유해첨가물의 대명사였고, 돌신은 1950년대부터 선진국에서 간에 선종(腺腫)을 유발하고 혈액과 중추신경에 장애를 준다고 알려진 유해물질이었다. 국내 전문가도 외국연구를 통해 돌신이 유독하다는 사실을 알고 있었다(손순호, 1962: 1; 김사달, 1967: 1086).

표 2. 1961년 인공감미료 첨가현황⁸⁾

Table 2. The Conditions of the Artificial Sweeteners in 1961

인공감미료 종류	음료			주류			과자류			계	비중
	냉차	청량음료	포도주	막걸리	약주	고급	중급	저급			
사카린, 돌신 겸용	8	5	3	2	3	3	8	5	37	33%	
사카린	-	-	-	5	3	1	2	24	35	32%	
돌신	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1%	
인공감미료 첨가제품/ 총 표본 수	8/8	5/10	3/3	7/8	6/6	4/21	10/24	30/31	73/111	66%	

(손순호, 1962: 3-11)

그럼에도 표 2의 조사시점 직후인 1962년 보사부는 사카린과 돌신을 식용 물질로 허용했다. 같은 해 사이클라민산나트륨(Sodium Cyclamate), 사이클라민산칼슘(Calcium Cyclamate)⁹⁾과 같은 인공감미료도 식용으로 허가했다. 군부세력이 사카린과 돌신을 합법화한 이유는 유해한지 아닌지 보다 물가안정이 더 중요했기 때문이다. 따라서 사카린 및 돌신 같은 인공감미료가 합법화된 1962년 이후에는 그 사용률이 표 2의 1961년 66%를 훌쩍 넘었을 것이다. 이렇듯 1962년 제조업자 관행을 따라 합법화한 첨가물이 인공감미료와 색소만이 아니었을 터이므로 1962년 법적식용첨가물 상당수가 유해했을 가능성이 높다. 1960년대 전반기 한국에서 식품첨가물은 합법과 불법이 유해와 무해를 판단하는 기준이 되지 못했다.

3. 롱갈리트(Rongalite) 파동과 1967년 식품위생과 신설

1) 롱갈리트 파동에서 드러난 식품위생법의 모순

일제하 식민권력과 해방 후 국가권력이 유해첨가물을 방치하는 동안 원인

8) 실험재료를 1961년 11월말 이전에 서울시내 8개 시장에서 채취했다.

9) 『관보』, 1962년 11월 27일. 1968년 사이클라민산나트륨이 발암성이 있다는 미국 FDA 발표에 따라 국내에서 판매금지 되었다.

을 알 수 없는 식중독 사고가 빈번하게 일어났다. 의문의 식중독 사고가 일어나도 소비자는 영문을 몰랐다. 그러다 1966년 11월 10일 롱갈리트(Rongalite) 파동을 계기로 식품위생법의 문제가 드러났다.

롱갈리트 파동은 검찰이 식품위생법에 근거해 롱갈리트를 사용한 7개 제과업체를 검거하면서 시작되었다. 그 가운데 1960년대 국내 최대 제과회사인 동양제과도 들어있었다. 검찰이 롱갈리트에 주목하게 된 것은 1965년 합성 마약 메사돈(Methadone) 사건을 조사하면서부터였다. 롱갈리트는 메사돈의 주원료로서 검찰이 메사돈의 밀조 경로를 추적하다 화공약품상으로부터 더 많은 양의 롱갈리트가 제과회사로 흘러간다는 사실을 알게 되면서 수사에 착수했다.¹⁰⁾ 롱갈리트란 탈색작용을 하는 공업용 환원표백제로서 보통 의류업자가 직물을 염색하기 전에 사용했지만, 제과업자도 사탕·과자·엿을 만들 때 색소를 곁게 입히고자 사용했다.

검찰은 롱갈리트 사용업체를 구속하고, 언론에 이 사실을 알렸다. 조사대상을 확대하여 7개 업체 책임자는 물론 이를 관리하는 서울시 위생시험소, 용산보건소 등 9개 보건소직원을 소환했다. 그러자 7개 업체 말고 다른 제과업체도 롱갈리트를 사용했고, 과자만이 아니라 빵, 설탕, 밀가루, 조미료 등 13종 식품에도 사용되었다는 의혹이 잇달아 불거졌다.¹¹⁾

롱갈리트 파동이 일어나자 언론은 연일 롱갈리트의 유해성을 보도했다. 롱갈리트에서 발생하는 포르말린에 중독되면 눈·기도·점막 자극, 흉부압박감, 구토, 위통 등의 증세를 일으키고 과다섭취하면 사망에 이른다는 사실을 알렸다.¹²⁾ 파동 이후 술에 방부제인 살리실산(Salicylic Acid)을 과다 사용했

10) 「롱갈리트事件을 계기로 본 生活속의 食品添加物(4) 앞으로의 改善策」, 『동아일보』, 1966년 12월 6일, 5면.

11) 「모든 食品 鑑定키로, 설탕-調味料 등 包含 有毒藥品 사용 注目」, 『조선일보』, 1966년 11월 13일, 7면; 「製粉·製糖業者도 搜查, 검찰 롱갈리트 使用情報 입수」, 『동아일보』, 1966년 11월 14일, 3면.

12) 「롱갈리트 成分 포르말린 毒性」, 『동아일보』, 1966년 11월 11일, 3면; 「롱갈리트事件을 계기로 본 生活속의 食品添加物(1) 種類와 害毒」, 1966년 11월 26일, 5면; 「말생 난 롱갈리트란 化學合成의 漂白劑」, 『경향신문』, 1966년 11월 16일, 6면.

다든지, 간장에 조미료공장 폐수를 사용해 백여 명이 식중독에 걸렸다는지 하는 사건들이 보도되었다.¹³⁾ 또한 전문가가 신문에 일상 식품에 유해물질일 수 두룩하게 사용하고 있다는 글을 투고했다.¹⁴⁾ 사람들은 비로소 의문의 식중독이 롱갈리트 같은 유해물질로 인한 것임을 깨달았다. 파동 직후 보사부도 검찰에 보조를 맞추어 부랴부랴 지역 보건소에 지시하여 롱갈리트를 사용한 업체를 조사했다.¹⁵⁾

그런데 파동이 일어난 지 4일 후인 11월 14일 보사부 태도가 돌변했다. 보사부가 제조업자 편을 들어 롱갈리트가 관행으로 사용하던 물질인데 1962년 식품위생법의 규제방식이 변경되며 갑자기 불법이 된 것이므로 용인해야한다고 주장했다. 보사부는 14일부터 전문가 12명으로 구성된 식품위생심의위원회를 긴급 소집했다.¹⁶⁾ 위원회 안에서 의견이 엇갈렸지만 보사부는 제조업자에게 유리한 견해를 선택했다. 롱갈리트가 오직 환원작용을 하는 촉매이므로 식품에 잔류되지 않고, 설사 남아있어도 포르말린을 검사하는 리미니(Rimini) 반응의 최저검출한도인 30 ppm 이하면 안전하다는 견해였다. 정희섭 보사부장관은 롱갈리트를 대체할 수 있는 환원표백제를 구하기 힘들니 이번 기회에 롱갈리트를 합법화시키겠다고 발표했다.¹⁷⁾

13) 「防腐劑를 過渡사용, 포항포도酒등 有害 밝혀져」, 『경향신문』, 1966년 11월 16일, 7면; 「서울市衛生試驗所·9個保健所 帳簿일체를 押收, 술에도 방부제 섞어 사루딜산 기준량보다 많아 유해」, 『동아일보』, 1966년 11월 16일, 3면; 「간장넣은 음식먹고 百名 食中毒」, 11월 17일, 7면.

14) 「小兒科醫師가 말하는 어린이와 有害色素」, 『경향신문』, 1966년 11월 12일, 7면; 「食品毒素은 하나가 아니다, 서울藥大教授 沈吉淳博士 말」, 『조선일보』, 1966년 11월 17일, 5면.

15) 「설탕·밀가루·調味料도 嫌疑」, 『동아일보』, 1966년 11월 12일, 7면; 「모든 食品 鑑定키로, 설탕-調味料 등 包含 有毒藥品 사용 注目」, 『조선일보』, 1966년 11월 13일, 7면.

16) 「롱갈리트使用 大企業싸고도는 변덕 保社」, 『동아일보』, 1966년 11월 17일, 7면; 「또 한번 파동을 겪는 롱갈리트는非」, 『경향신문』, 1966년 11월 15일, 3면; 「롱갈리트 使用을 合法化」, 1966년 11월 17일, 3면; 「有害·無害-입씨름 속에 1週, 롱갈리트 綜合診斷. 斯界의 專門家 見解는 이렇다」, 1966년 11월 18일, 3면. 1966년 롱갈리트 파동 당시 식품위생심의위원회는 허금(경희대 약대), 권숙표(연세대 외대), 심길순(서울대 약대), 최규한(중앙대 약대), 유정열(덕성여대 약대), 한용석(국립공업연구소), 이성범(국세청 양조시험소장), 주길화(서울시 위생시험소장), 주홍(육군기술연구소장), 민창홍(국립보건원), 김수억(국립보건원), 노정배(국립보건원) 12명이었다(신광순, 2011: 102-104).

17) 「微量이면 使用허가, 保社部 갑자기 行政處分 보류」, 『동아일보』, 1966년 11월 14일, 3면; 「

보사부의 태도 변화에 검찰이 정면으로 반박했다. 검찰은 현행 식품위생법에 기초해 유해물질을 차단해야한다고 주장했다. 검찰 또한 과학적으로 주장을 입증하기 위해 서울대 약대와 의대, 중앙대 약대, 국립중앙공업연구소 그리고 국립과학연구소에 의뢰해 롱갈리트가 해롭다는 의견을 받았다.¹⁸⁾ 유해하다는 의견을 낸 전문가 중에는 민창홍(국립보건원 미생물연구부장), 심길순(서울대 약대) 같은 식품위생심의위원도 있었다.

롱갈리트 파동을 둘러싸고 검찰과 보사부가 상반된 태도를 보이며 대립했다. 보사부가 롱갈리트 합법화를 추진하며 두 부처가 국무회의에서 공공연히 충돌하였다.¹⁹⁾ 이 과정을 통해 1962년 식품위생법이 문제가 많다는 사실이 세상에 드러났다. 국민은 중앙정부의 보건정책에 의구심을 가지게 되었고, 국회는 정치쟁점화 하고자 했다. 야당 민중당 박영록이 발의로 국회의원 34명이 서명하여 11월 23일 불량유독의약식품 특별조사위원회 구성을 결의했다(국회사무처, 1966년 11월 23일: 1-2).

롱갈리트 파동이 중앙정부 책임론으로 확대되자 보사부와 검찰은 서둘러 타협했다. 검찰은 11월 29일 7개 업체 관련자를 기소하는 것으로 마무리하고, 보사부도 12월 2일 롱갈리트 합법화를 포기했다.²⁰⁾ 보사부와 검찰이 화해했다고 식품위생문제가 덮여지지 않았다. 롱갈리트 파동을 계기로 한국사회가 유해식품을 어떻게 관리하고 통제할 것인가를 논의하기 시작했다.

롱갈리트使用 大企業싸고도는 변덕 保社, 1966년 11월 17일, 7면; 「有害·無害-입씨름 속에 1週, 롱갈리트 綜合診斷. 斯界의 專門家 見解는 이렇다, 『경향신문』, 1966년 11월 18일, 3면; 「롱갈리트=食品添加物로 追加, 『매일경제』, 1966년 11월 17일, 3면.

18) 「롱갈리트 有害결론, 『경향신문』, 1966년 11월 29일, 3면; 「微量이라도 有害, 『동아일보』, 1969년 11월 29일; 「롱갈리트는 有害, 鑑定결과 檢察서 犯法으로 斷定」 『조선일보』, 1966년 11월 30일, 3면.

19) 「롱갈리트 合法化案 세 번째 保留, 『동아일보』, 1966년 11월 29일, 7면; 「롱갈리트사건에 줄기찬 보사부의 집념, 『조선일보』, 1966년 11월 30일, 2면.

20) 「롱갈리트, 더 論議않기로, 保健社會部」 『조선일보』, 1966년 12월 3일, 3면; 「롱갈리트사건 더 論議않기로, 국무회의 결정, 1966년 12월 11일, 7면.

2) 불량유독식품 국회조사와 공론화

롱갈리트 파동으로 한국사회에 불량유독식품문제를 해결해야한다는 공감대가 형성되었다. 하지만 이해당사자인 소비자와 제조업자는 물론 전문가와 정치인이 저마다 문제로 인식하는 지점이 달랐고 그에 따라 해결책이 달랐다. 당시 한국사회에서 어떻게 논의가 진행되었는지 알 수 있는 중요한 자료가 국회 불량유독의약식품 조사위원회(이후 조사위원회)에서 1967년 3월 9일 제출한 「불량유독의약식품에 관한 조사보고서」(이후 「조사보고서」)다. 「조사보고서」에는 결이 다른 여러 논지들이 섞여있다.

이를 이해하기 위해서 조사위원회 활동과 「조사보고서」가 나온 배경을 살펴보자. 애초 1966년 11월 23일 국회가 특별조사위원회를 결의할 때는 여당 5명, 야당 5명으로 구성하기로 하였다. 하지만 검찰과 보사부 사이 갈등이 수그러들자 국회는 12월 5일 정기일정인 예산안 처리를 이유로 본회의가 아니라 보건사회위원회(이후 보사위) 안에 불량유독의약식품조사위원회(이후 조사위원회)로 축소시켰다(국회사무처, 1966년 12월 5일: 1). 위원회는 위원장 정헌조(공화당)와 공화당의 신관우, 이원만과 민중당 박영록, 홍익표 총 5명으로 구성되었다.

위원회는 외부 정치일정과 내부 불협화음 속에서 진행되었다. 12월 6일부터 1967년 1월 31일까지 총 11차례 회의를 했는데 실제 활동한 것은 관련인사 증언청취 2회와 공청회 1회 뿐이었다. 『동아일보』는 여야 위원 모두 6대 국회 임기 만료와 야당단일화작업 같은 정치일정 때문에 바빠서 조사에 너무 소홀하다고 비판했다.²¹⁾ 외부 일정만이 아니라 내부에서도 조사위원 간의 의견이 잘 조율되지 않았다. 위원회가 12월 6일부터 12월 19일까지 회의를 열었는데, 조사대상 범위와 방법 등을 두고 확대하자는 민중당 박영록과 최소화하자는 공화당 신관우가 대립했다(국회사무처, 1967년 3월 9일:1).²²⁾

결국 최소화 주장이 조사위원회를 주도한 것으로 보인다. 증언자가 국내

21) 「팔각정, 野 單一化危機에 責任轉嫁」, 『동아일보』, 1967년 1월 9일, 2면.

22) 「팔각정, 與黨 公薦줄찾기에 血眼」, 『동아일보』, 1966년 12월 19일, 2면.

제당업계 3개사와 제과업체 동양제과 등 2개사 그리고 검찰과 보사부장관으로 한정된 것으로 미루어 짐작할 수 있다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 1-3). 1967년 1월 25일 연 공청회에서는 식품분야 전문가로 전국과자 식품공업협동조합연합회 대표인 이화영을 불러 대형제과업체가 변명할 기회까지 주었다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967b: 61).

비록 조사위원회가 미미하게 활동했지만 「조사보고서」 작성을 위해 각 방면의 자료와 정보가 취합되었다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 2). 이때 식품위생심의위원회를 비롯한 전문가 의견이 담겨진 듯하다(신광순, 2011: 102-104). 실제 「조사보고서」를 작성한 것은 정부가 임명한 1급 공무원 조영선 국회보사위 전문위원이었다(조영선, 1968). 그리하여 「조사보고서」에 대형허가업체, 검찰, 보사부, 정치인 그리고 전문가의 의견이 담겼지만 소비자나 중소기업의 목소리가 누락되었다.

본고에서 소비자 의견은 신문중심으로 정리했다. 제조업자 의견은 공청회 자료를 중심으로 하되 신문으로 보완했다. 전문가 견해는 논문과 기고문 등을 중심으로 검토했다. 정치인은 「조사보고서」에 드러난 다수 의견을 중심으로 하되, 잘 드러나지 않은 소수 의견도 구분해보았다.

첫째, 소비자는 국가가 강력하게 개입해서 적극적으로 식품위생대책을 마련하라고 촉구했다. 소비자는 불량유독식품문제가 보사부 탓이라고 믿었다. 보사부가 건강과 질병을 관장하는 부처이므로 식품에 대한 모든 것을 관리하고 있다고 생각했기 때문이다.²³⁾ 소비자는 정부가 불량유독식품 제조업자를 강력하게 처벌해야한다고 주장했다. 불량유독식품을 만든 제조업자는 “간접살인”을 한 악덕업자이므로 엄하게 단죄할 것을 요구했다.²⁴⁾

23) 「몽갈리트 微量은 許容」, 『경향신문』, 1966년 11월 14일, 7면; 「不正菓子감싸는 有毒性保健行政」, 『동아일보』, 1966년 11월 15일, 3면; 「몽갈리트使用 大企業싸고도는 변덕 保社」, 1966년 11월 17일, 7면; 「주간코너, 니크네임도 붙은 保社部, 몽갈리트使用에 法的根據」, 『매일경제』, 1966년 11월 18일, 3면.

24) 「童心의 허 위에 毒物독인 商魂」, 『조선일보』, 1966년 11월 11일, 3면; 「여적」, 『경향신문』, 1966년 11월 11일, 1면; 「“有害과자로부터 어린이를 지키자” 어머니들 不買운동」, 『경향신문』, 1966년 11월 12일, 7면; 「고바우 영감」, 『동아일보』, 1966년 11월 12일, 7면.

둘째, 제조업자는 일제하 방식으로 되돌아가고 싶어 했다.²⁵⁾ 일제하에서는 임의로 식품첨가물을 사용해도 불법이 아니었는데 “4년 전(1962년) 식품위생법이 제정된 후” 하루아침에 불법이 되었다고 불만스러워했다. 새롭게 개발되는 물질을 제조업자 마음대로 사용하던 예전 방식이 좋았다고 그리워했다.²⁶⁾ 아울러 1962년 식품첨가물이 과학적 검증을 통한 결과물이 아니라 업계 관행의 결과물임을 인정하였다. 진작 입법부에 호소하여 롱갈리트를 합법적인 식품첨가물에 넣지 못한 것을 “매우 마음 쓰리게 생각”한다고 고백했다. 그러면서 롱갈리트를 미량 사용하는 것이 무해하다며 원가절감 면에서 어쩔 수 없다고 변명했다.

특히 조사위원회 및 공청회에서는 대형허가업체 의견이 적극적으로 개진되었다. 대형제과업체는 식품위생문제가 유해유독물질 때문이 아니라 불결과 비위생 때문이라고 주장했다. ‘유해’와 ‘유독’하다는 용어 대신 ‘부정’과 ‘불량’을 강조하였다. 대형제과업체는 식품위생의 책임을 무허가 업체 탓으로 돌렸다. 시설이 열악한 무허가 업체 때문에 정부 허가업체가 피해를 보고 있으며 제과업체 전반의 문제가 아니라고 강변했다. 정부가 무허가 업체 난립을 엄중히 단속하고, 소비자가 허가업체 제품을 구매하면 위생에 별지장이 없을 것이라는 것이다. 유해와 무해를 무허가와 허가로 치환하여 대형제과업체 책임을 회피하고 동양제과 같은 대형 허가업체가 롱갈리트를 사용했다는 사실을 묻어버렸다. 또한 정부의 행정지도 부재를 지적했다. 롱갈리트 파동 일어나기 전까지 일선 식품위생감시원이 롱갈리트를 모르는 경우가 많고, 단속경험이 미약하다고 말했다. 그동안 색소에 대해서 주의를 받은 적이 있지만 그이의 첨가물에 대해서 지적 받은 적이 없다는 것이다.

셋째, 전문가 견해를 살펴보자. 1959년 미국의 미네소타 프로젝트 일환으로 설립된 서울대학교 보건대학원이 중심이 되어 1960년대 전반부터 식품위

25) 제조업자 의견은 별도의 표시가 없으면 공청회자료에 입각했다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967b: 72-74).

26) 「불량유독 醫藥食品, 어떻게 追放할 것인가」, 『동아일보』, 1967년 1월 28일, 6면.

생정책 개선을 주장했다(공중보건잡지 편집진, 1967: 55-59). 식품위생문제는 개인이 아니라 사회가 조직적으로 노력해야한다고 보았다(진보린, 1964: 18).

이들은 현재 식품위생행정이 과거 일제하 위생경찰행정과 별 차이 없다고 생각했다. 과학기술의 토대 없이 단속위주행정을 편다는 것이다(이명화, 1965: 88). 전문가 주장을 정리하면 ① 식품위생행정 전담기구 설치(김사달, 1967: 089; 이명화, 1968: 167; 신광순, 2011: 35, 103) ② 식품행정 일원화(김사달, 1967: 1089) ③ 식품위생감시원 양적 확대와 질적 향상(김남주, 1967: 102-105) ④ 국가검증기관 강화(신광순, 2011: 104) ⑤ 법규에서 유해물질 삭제(김사달, 1967: 1086)였다.

전문가는 사후단속도 중요하지만 사전예방도 관심을 기울여야한다고 말했다. 단속이 능사가 아니라면서 불결, 비위생 그리고 유해유독한 물질을 사용하지 않게 하는 제도를 마련해야한다고 주장했다. 이를테면 유해유독물질을 연구·검증할 수 있는 국가검증기관을 강화하고, 검사 대상을 생산 유통과정까지 확대하고, 보사부를 중심으로 하는 일원적인 보건행정망을 구축하라고 제안했다. 이러한 전문가 의견은 1962년 식품위생법 형식과 모순된 일제 잔재를 청산하는 방안이었다.

넷째, 국회「조사보고서」에 나타난 정치인 견해를 살펴보자. 앞서 보았듯이 조사위원회는 입장이 다른 두 견해가 대립하고 있었다. 「조사보고서」에서도 두 견해가 섞여있다. 하나는 소비자와 제조업자 정신자세 문제로 보는 견해고 다른 하나는 가난과 영세한 사회문제로 보는 견해였다.

전자를 살펴보면 불량유독식품의 원인을 소비자의 위생사상이 희박한 탓이라고 보았다. 소비자가 구습에 젖어 식품위생에 무관심하고, 생활방식에서 주택구조 등이 비위생적이기 때문이라는 것이다. 이와 함께 제조업자가 부도덕과 비양심 그리고 영세하기 때문이라고 믿었다. 일부 악덕제조업자가 준법정신이 낮아 식품위생법 규정을 준수하지 않고, 돈벌이에 급급한 악덕상인이 소비자의 생명과 건강을 조금도 귀중하게 생각하지 않은 탓이라고 보았다(국

회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 7-8). 이 견해가 조사위원회를 주도하였기에 그에 걸맞은 해결책을 제시했다. 신문, 방송 등으로 소비자를 계몽하고, 무허가업체에 대한 벌금과 벌칙이 경미하므로 처벌과 단속을 강화하라는 것이다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 14, 39-40). 이렇듯 식품위생문제를 국가가 소비자와 제조업자를 훈육해야하는 문제로 보았다. 불량유독식품의 난립이 소비자와 무허가업체 책임이므로 소비자에 대한 계몽과 제조업자에 대한 처벌강화로 대처하라고 주장했다. 조사위원회에서 증언한 대형허가업체와 정부입장이 반영된 견해였다. 이에 따라 동양제과 등 대형허가업체, 이를 규제할 법과 행정망을 갖추지 않은 입법부와 행정부가 불량유독식품 책임에서 벗어났다.

후자를 살펴보면 불량유독식품의 원인을 전자와 다르게 보았다. 우선 소비자가 가난한 탓이라고 보았다. 대부분 저소득층이기에 저렴한 불량식품을 구입한다는 것이다. 다음으로 제조업자의 경우 대부분 경제력이 부족한 영세업자이기에 위생향상을 위한 시설개선 투자를 할 수 없기 때문이라는 것이다. 경제적으로 어려운 소비자와 중소기업 문제로 인식하고 있었다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 7-8). 하지만 이 견해는 조사위원회에서 소수의견이었기에 그에 맞는 해결책을 제안하지 못했다.

이밖에 「조사보고서」에서 다음과 같은 정부행정상의 문제점이 지적되었다. ① 식품영양성분 표시와 허가제 문제, ② 식품위생행정의 다원화, ③ 식품위생행정 전담기구 부재 ④ 식품위생감시원 인원과 자질부족, ⑤ 국가검정능력 부실 (국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 23-24, 38-40; 조영선, 1968: 79, 31)이었다. 이를 시정하기 위해 ① 식품행정 전담기구 설치, ② 보사부 중심의 식품위생행정 일원화, ③ 국가검정능력 강화 ④ 중앙정부의 예산과 인원 증가를 제안했다(국회 불량유독의약식품조사위원회, 1967a: 7-8). 조사위원회의 법과 행정 분야에서 지적한 문제점과 권고사항은 전문가의 의견과 거의 일치했다. 조사위원회 활동이 사후단속을 강조하는 방향으로 진행되었지만, 자료 취합과정에서 사전예방을 지향하는 전문가 견해가 반영되었

기 때문이다.

이렇듯 1966년 통갈리트 파동을 계기로 한 축에 국가가 적극적으로 국민의 생명안전을 지켜주기를 바라는 소비자가 있고, 다른 한 축에 일제하 관행대로 방입하기를 바라는 제조업자가 있었다. 또 다른 한 축에 사전예방을 중시하는 전문가가 있고, 부정불량식품을 소비자와 제조업자 개개인의 위생의 식과 도덕심 부족 탓이라고 보는 정치인과 사회구조 문제로 인식하는 일부 정치인이 있었다.

3) 식품위생행정의 출범과 확대

통갈리트 파동 후 보사부는 검찰과의 논쟁을 통해 소비자로서 국민을 의식하게 되었다. 보사부는 전문가로 구성된 식품위생심의위원회를 중심으로 전문가 의견을 구하였다(이명화, 1965; 신광순, 2011: 102-104). 전문가가 식품위생법 개정과 전담부서 신설 같은 방안을 제안했지만 보사부가 재량으로 할 수 있는 것만 받아들였다. 중앙정부가 지원해야 하는 보사부로의 식품행정 일원화, 예산증액, 기구 신설, 인력채용과 같은 방안은 전혀 수용되지 않았다.

보사부에서 시행한 식품위생방안은 우선 식품위생법 가운데 국내외 학계에서 유해물질로 알려진 물질을 삭제한 것이었다. 통갈리트 파동이 일어나고 보름 만인 1966년 11월 26일 유해색소 9종과 인공감미료 돌신 등 11종을 금지했다. 이후에도 보사부가 몇 번의 시행령을 개정해 식품첨가물 대상품목을 추가 혹은 삭제하며 조정했다. 비로소 일제하 음식물 규정을 벗어나는 첫걸음을 내딛었지만 다른 부처 소관인 유해첨가물은 그대로였다. 이를테면 주류에 일정한도로 허용하던 메틸 알콜(Methyl Alcohol)을 삭제하지 못했다. 국세청과 농림부가 주무부처로서 세원확보와 식량정책의 일환으로 허용하고 있던 물질이었다. 정부 내 보사부의 위상이 약해서 보건을 이유로 다른 부처를 설득할 수 없었음을 보여준다(김사달, 1967: 1086).

다음으로 보사부에서 추진한 것이 식품위생행정을 전담하는 식품위생과 신설이었다. 1967년 2월 11일 대통령령 2910호로 식품위생과를 만들고 그 밑

에 식품화학과의 식품위생계를 두었다(이명화, 1968: 165). 이로써 본격적인 식품위생행정이 시작되었지만 식품위생과가 행사할 수 있는 행정력은 매우 제한되었다. 일단 보사부 내에서 지위가 낮았다. 다른 보건 분야인 의료와 약업의 경우 전담부서가 의정국, 약정국으로 국(局)인데 식품위생은 보건국 내에 있는 하나의 과(課)일 따름이었다. 지방 식품위생행정기구 역시 이전과 다를 바가 없었다(김사달, 1967: 1085). 각 시·도 보건사회국 내 보건과가 지방의 식품위생행정을 맡았는데 내부부가 지휘하고 있었다.

식품위생은 예산배정에서 중앙정부는 물론 보사부 안에서도 홀대받았다. 예산은 정책의 숫자 표현이라는 말이 있듯이 정책과 예산을 분리하여 생각할 수 없다. 중앙정부 예산에서 보사부 비중과 보사부 내에서 식품위생 관련 예산비중을 살펴보면 중앙정부와 보사부가 식품위생정책에 대한 관심도를 알 수 있다.

1960~70년대 박정희 중앙정부 예산 배정에서 보사부는 늘 후순위였다(국회사무처, 1972년 10월 6일: 32). 룡갈리트 파동 직후인 1967년이나 1968년 전체예산에서 보사부 예산이 차지하는 비중이 2% 이내였다. 1971년 1.88%, 1977년 1.97%, 1978년 1.87%로 1980년대 초까지 2% 미만이었다(국회사무처, 1970년 11월 9일: 14; 1977년 10월 28일: 7).

보사부 안에서도 식품위생은 후순위였다. 식품위생관리에 배정된 액수를 보면 1967년 보사부 예산 40억 중 0.065%인 약 260만원, 1968년 보사부 예산 47억 중 0.073%인 345만원이었다. 이를테면 1968년의 경우 식품위생을 위한 신청액이 23,374,200원인데 이중 14.8%만 배정되었다(국회사무처, 1967년 11월 1일: 5; 1967년 12월 7일: 3, 30). 검증능력을 강화하는 연구 예산도 거의 배정되지 않았다. 국립보건연구원 예산에서 보건조사 연구비가 1967년 229만원(보사부 예산의 0.057%)이었다. 그나마 1968년에는 183만원(보사부 예산의 0.038%)으로 줄어들었다(국회사무처, 1967년 11월 1일: 7).

적은 예산으로 할 수 있는 식품위생정책이 거의 없었다. 식품위생 담당 인력도 검증도 룡갈리트 파동 전과 크게 달라지지 않았다. 위생시험소에서 식품

위생에 대한 업무가 차지하는 비중을 보면 1966년 서울위생시험소 총 처리건수 63,182건 중 식품첨가물 관련 건수가 5,263건으로 8%에 불과했다(국립보건연구원, 1967: 181). 식품업이 가장 발달한 서울이 8%였으니 다른 지역은 이보다 훨씬 낮았을 것이다. 정부 전체에서 보사부 정책이 차지하는 비중이 2% 이내, 보사부 내에서 식품위생과 연구가 차지하는 비중이 0.06~0.04%였다.

박정희 정부가 식품위생행정을 확대한 것은 한편으로 중앙정부 예산이 경제성장을 위한 수출산업에 집중 투자했고, 다른 한편으로 식품위생이 사후 단속으로 해결될 수 있는 사안이라고 믿었기 때문이다. 롱갈리트로 인해 식품위생이 사회문제화 되었지만 중앙정부는 식품위생이 유해첨가물 문제보다 불결과 비위생 문제로 보았다. 따라서 불결과 비위생이 소비자의 위생사상 희박과 제조업자의 부도덕 때문에 일어났으므로, 국가가 연구·관리할 문제가 아니라 국민을 훈육해야할 정신문제로 보았다.

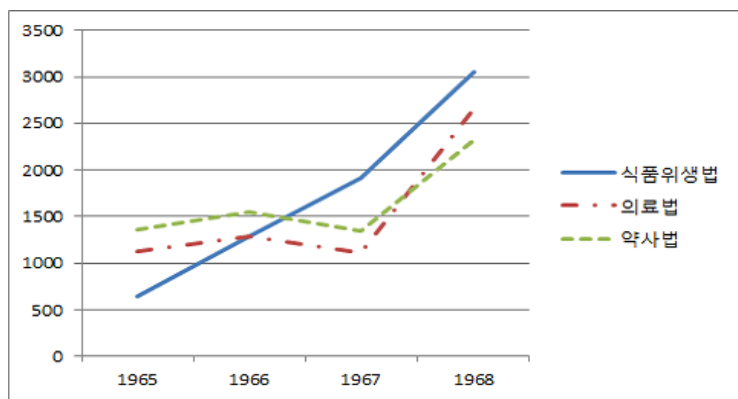
4. 3선 개헌과 1969년 보건범죄에 관한 특별조치법 제정

1) 검찰의 단속강화와 불량식품의 사회문제화

1960년대 후반 검찰이 단속을 강화하고 보사부가 식품위생행정에 착수하면서 식품위생사범이 급증했다. 표 3은 1965년부터 1968년 사이 검찰에서 적발한 보건범죄 추세도이다. 『동아일보』에서 「대검통계」에 입각해 작성한 것을 본고에서 재인용했다. 표 3은 1960년대 후반 의료법, 약사법, 식품위생법 위반건수가 어떻게 변화하는지 잘 보여주고 있다. 1965년에 1위 약사법위반 1,356건, 2위 의료법위반 1,129건, 3위 식품위생법위반 645건이었는데, 1968년이 되면 1위 식품위생법위반 3,050건, 2위 의료법위반 2,663건, 3위 약사법위반 2,325건으로 순위가 완전히 뒤바뀌었다. 또한 의료, 약품, 식품 위반 사건이 모두 급증했지만 그 가운데 식품위생법 위반이 가장 가파르게 증가했다. 의료법과 약사법 위반이 1965년에 비해 1968년 2~2.5배 늘었는데 식품위생법 위반이 5배 늘었다.

표 3. 1965~1968년 보건범죄 건수 (단위 : 건)

Table 3. The number of Health Crime from 1965 to 1968



(「가짜 무방비 홍수-주요가짜사범적발추세도」, 『동아일보』, 1969년 6월 17일, 3면)

더욱이 표 3은 검찰에서 적발한 위반 건수인데 보사부가 적발한 위반 건수는 이보다 훨씬 더 많았다. 보사부가 1968년 국회 국정감사에 제출한 바에 따르면 식품제조 가공업이 15,500개소인데 위반건수가 11,000여건이었다. 식품업소 2/3 이상이 법을 위반하고 있었다(국회사무처, 1968년 10월 10일: 21).

이렇듯 1960년대 후반 식품위생법 위반이 급증한 이유는 다음과 같다. 우선 일제강점기부터 방임되었던 부정식품이 국가행정망에 포착되었음을 의미한다. 표 1과 표 2에서 보듯 일제강점기부터 1960년대 중반까지 식품위생이 방치되어 있다가 1967년 이후 보사부·검찰·내무부 시·도가 단속을 강화하며 그동안 파악조차 되지 않던 유해식품 문제가 드러난 결과였다.

다음으로 1960년대 중반부터 산업화 도시화가 급격하게 진행되며 부정식품문제가 과거보다 더 증폭되었음을 의미한다. 박정희 정부가 경제개발을 추진하며 1964년 1억불, 1967년 3억불, 1969년 7억불로 수출액이 비약적으로 신장했다. 저임금 노동집약적 수출증대정책은 대도시중심으로 진행되었다. 산업인구가 대도시로 집중되며 도시민을 대상으로 하는 식품제조가 성행했

다.²⁷⁾ 식품업체가 난립하는데, 식품제조에 대한 규제는 일제하 관행대로였기에 식품위생문제가 훨씬 더 심각해졌다.

롱칼리트 파동 이후 연일 언론에서 유해식품 사건이 보도되었다. 과자만이 아니라 각종 일상 음식에 유해유독물질이 혼입되었고 불결하다는 사실이 드러났다. 당시 언론에서는 이를 “가짜” 식품이라고 일컬었다. 당시 사회적으로 파문을 일으킨 대표적 사건을 보면 다음과 같다. 1967년 고추장, 과자류, 의약품 등에 유해색소를 사용한 사건과 1968년 간장제조업자가 비소와 염산이 들어간 풀 찌꺼기를 사용한 사건, 막걸리에 카바이드(Calcium Carbide)를 섞고 소주에 법적인도량 이상의 메틸 알콜을 넣은 사건, 콩나물공장에서 발육을 촉진시키기 위해 유기수은(PMA)이 들어간 농약을 사용한 사건 등이 일어났다. 1969년에도 통조림 음식에서 대장균과 같은 세균이 검출된 사건, 우유에 물을 타서 부풀린 사건, 분유에 밀가루·사료용 분유·미군부대 폐품우유 따위를 섞어 팔다가 발각된 사건들이 일어났다.²⁸⁾

“가짜”식품이라는 애매한 표현 안에 비위생 및 불결 문제가 유독첨가물 문제와 섞여있다. 찌꺼기, 함량미달, 이물질 첨가, 폐기물, 변질, 부패 등과 같이 비위생 및 불결로 인한 문제와 비소, 염산, 카바이드, 수은과 같이 유독물질로 인한 문제가 똑같이 다루어졌다. 소비자는 말할 것도 없고 정부도 유해물질이나 비위생과 불결로 인한 것이나 모두 건강에 유해하므로 같은 차원의 문제라고 여겼다.

27) 청량음료수의 경우 1961-1970년 연평균증가율이 38%였고 1966-1970년 연평균증가율이 43%로 급증했다(이은희, 2015a: 97).

28) 「고추장에 有害色素」, 『경향신문』, 1967년 2월 18일, 7면; 「풀찌꺼기로 간장」, 1968년 5월 4일, 7면; 「“글루텐 대용으로 써” 풀찌꺼기, 생표간장 研究部長시인」, 1968년 5월 7일, 3면; 「農藥으로 콩나물 人體有害」, 1968년 6월 18일, 4면; 「어디까지 믿을 수 있나 포장식품」, 1969년 2월 5일, 4면; 「市販우유에 밀가루, 건국우유 보급소장 등 4명 구속」, 1969년 3월 29일, 7면; 「3百餘醫藥品鑑定 有害色素情報入手」, 『동아일보』, 1967년 2월 25일, 7면; 「菓子에 有害色素 7個所營業정지」, 1967년 3월 4일, 8면; 「軍納콩나물에도 有害農藥을 사용」, 1968년 6월 19일, 3면; 「無知속에 과고든 빛좋은 亡國品」, 1968년 7월 2일, 6면; 「새싹에 태양을...그들을 시들게 하는 요인점검(5) 불량식품」, 1969년 6월 19일, 7면; 「삼학소주 등 유해 메틸알콜 過多 함유」, 『매일경제』, 1968년 1월 18일, 3면.

건강을 해치는 식품이 난무하면서 사회가 불안해졌다. 부정식품은 부정 의 료행위, 부정 의약품과 함께 건강을 위협하는 보건 3대 사회악으로 인식되었 다. 표 4는 1960년대 후반 주요 일간 신문에서 부정식품, 부정 의료행위, 유독 약품 같은 보건문제를 다룬 사실이다. 표 4에서 보듯 1960년대 말에 갈수록 보건을 다루는 횟수가 급증했다.

표 4. 1960년대 주요 일간 신문의 보건관계 사실(단위 : 편)
Table 4. Editorials on Health Problems by Newspaper in 1960s

	계	일간지 종류				호소대상			
		『동아일보』	『조선일보』	『중앙일보』	『한국일보』	정부	정부/대중	대중	기타
1967	51	9	10	8	24	41	4	2	4
1968	53	8	6	9	30	39	6	6	2
1969	116	29	21	24	42	94	11	6	5
계	220	46	37	41	96	174	21	14	11

(이동섭, 1971: 14-17)

언론에서는 국가에 보건 책임을 물었다. 보건관련 사실이 호소하는 대상 의 80%가 행정부였다. 언론은 국가에게 강력하게 보건행정을 펴라고 촉구했 다. 더 나아가 보사부만이 아니라 경제개발에 치중하는 박정희 중앙정부에 대한 책임론을 물어 중앙정부가 보건행정에 대한 인적 물적 지원을 소홀히 한 다고 비판했다.²⁹⁾

2) 보건범죄단속에 관한 특별조치법: 징벌행정의 강화와 예방행정의 좌절

1960년대 후반 소비자는 생명불안을 느꼈다. 1965년 합성마약 메사돈 사건 과 1966년 룡갈리트 파동을 계기로 드러난 보건범죄가 날이 갈수록 증가하며 정부 불신으로 이어졌다.³⁰⁾ 1960년대 후반 외채급증과 부실기업증가, 계층 간 소득 불균형, 도시·농촌 간 지역격차, 열악한 근로환경 등과 같은 사회제반

29) 「유독물함유식품과 보건당국의 책임」, 『조선일보』, 1966년 12월 13일, 2면 사실; 「不正食 品の 威脅」, 『동아일보』, 1969년 5월 28일, 2면 사실.

30) 「保健犯罪를 一掃하기 위하여」, 『동아일보』, 1969년 6월 11일, 2면 사실.

문제와 맞물리며 박정희 정부에 대한 불만으로 비화되었다. 소비자로서 국민은 국가 구성원으로서 국가에 생명안전과 건강보호를 요구했다.

국민의 요구에 대응해 박정희 정부도 국가 역할이 생명과 건강을 수호하는 것임을 인정했다. 1968년 9월 박정희 대통령이 “정부가 각종 위해로부터 국민의 건강을 보호하고 산업개발을 위한 노동력 보존에 힘써야”한다고 시정연설한 데에서 잘 나타난다.³¹⁾ 아무리 억압적인 국가라 할지라도 근대국민 국가인 이상 위협으로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 권력임을 표방하고 있기 때문이다.

1967년 후반부터 정부에서 국민보건 등 사회 불만을 해결하기 위한 논의가 진행되었다. 이를 주도한 것은 보사부 산하 사회보장심의회위원회였다. 경제개발과 함께 “제 2의 경제”로서 사회개발을 도모하자는 논의였다. 사회보장심의회위원회는 ‘국민 정신개조’를 기반으로 경제와 사회가 균형·발전할 것을 주장했다(허은, 2010: 216, 222). 식품위생도 사회개발의 일부로 논의되었다.

한편 1969년 박정희 정부가 3선 개헌작업에 돌입했다. 박정희 정부로서는 3선 개헌을 앞두고 국민여론을 우호적으로 만들고자했다. 그러기 위해 불량유해 의·약·식품과 같이 일상에서 느끼는 생명불안을 잠재워야 했다. 박정희 정부의 식품위생문제 해결책은 처벌과 감시를 극대화하는 방향이었다. 3선 개헌준비에 한창이던 1969년 6월 5일 박정희 대통령은 청와대 민정반 보고로 유해식품으로 인한 국민 불만이 심각한 수준임을 깨달았다. 박정희 대통령은 즉각 악덕업자를 극형에 처할 수 있도록 관계법을 개정하라고 특별 지시했다.³²⁾

청와대 독촉으로 급하게 제정된 법이 ‘보건범죄단속에 관한 특별조치법’(이후 특별조치법)이다. 박정희 대통령이 지시한지 불과 한 달만인 7월 10일 국회에서 입법되었다. 여당인 공화당의원만 참석해서 심의하고 처리했다.

31) 「朴大統領 施政演說全文」 『매일경제』, 1968년 9월 3일, 2면.

32) 「“가짜단속特別法 不正食·藥品業者는 極刑까지”」 『동아일보』, 1969년 6월 6일, 1면; 「“부정食·藥品업자에 極刑 단속특별법 만들라” 朴대통령지시」 『경향신문』, 1969년 6월 6일, 3면.

애초에는 최고 사형까지 처벌할 수 있었지만 보사위 심의과정에서 여당 의원은 물론 정희섭 보사부장관조차 처벌이 지나치다는데 공감했다. 윤인식이 “간첩이나 아편관계 폭발물 이런 것이 최고로 심한 법인데 (특별조치법이) 그보다도 더 가혹한 법”이라고 말할 정도였다(국회사무처, 1969년 7월 9일a: 7, 9). 결국 최종안에서 최고형이 사형에서 무기징역으로 한 단계 낮춰졌다. 그렇다 해도 식품위생법 위반은 이제 법적으로 살인과 간첩에 버금가는 중범죄가 되었다.

박정희 정부가 특별조치법을 서두른 목적은 3선 개헌 때문이었다. 이 법으로 일거에 여론을 전환시켰다. 국민의 일상을 불안하게 만드는 무능한 정부에서 국민생명과 건강에 위해를 가하는 악질보건범죄를 응징하는 공권력이 되었다. 박정희 정부는 국민보건을 지키는 수호자임을 자처하며 자연스럽게 정권 연장의 정당성으로 연결시켰다.

특별조치법 저변에는 식품위생문제를 제조업자의 정신자세로 보는 인식이 있었다. 조사위원회를 주도한 정치인과 1968년 9월 시정연설에서 나타난 박정희 대통령이 같은 입장이었다. 이들은 도의와 가치관을 상실한 악질적인 제조업자 때문에 부정불량식품문제가 발생했으니 악질업자를 일벌백계로 사회에서 영원히 퇴출하는 것이 정부역할이라고 믿었다. 식품위생문제를 가리킬 때도 ‘부정불량식품’이라는 용어를 일반화하여 유해유독물질 문제를 외면했다. 더욱이 특별조치법은 추가예산 없이 가능했다. 정부의 주요정책입안자인 경제성장론자는 별도예산을 요하지 않는 특별조치법을 지지했다. 이들은 경제개발계획을 추진하기에도 예산이 부족하다는 입장이었기에 식품위생에 예산을 배정할 여유도 이유도 없었다(국회사무처, 1970년 12월 21일: 23).

엄법주의에 입각한 특별조치법은 입법할 때부터 여러 문제가 지적되었다. 첫째, 법의 사문화(死文化)였다. 윤인식, 김재소, 김용채는 국민생활에 널리 저촉되는 사안을 이토록 모질게 처벌하는 법안이 얼마나 효과적으로 집행할 수 있는지 의문을 제기했다(국회사무처, 1969년 7월 9일a: 6-8, 11; 1969년 7월 9일b: 1). 둘째, 대기업에게 이롭고 영세업자를 범법자로 만들 가능성이 있었

다. 규모가 큰 식품·약품 혹은 의료업자는 위생설비를 갖추어 대처할 수 있지만, 행상인과 같은 영세업자는 행정지원을 받지 못하여 단속대상이 되어 거의 다 범법자가 될 것이라는 우려였다(국회사무처, 1969년 7월 9일 b: 5-7).

우려는 현실이 되었다. 중앙정부가 예산을 지원하지 않는 대신 보사부가 대기업 중심으로 식품업계를 재편해나갔다. 보사부가 특별조치법을 제정하는 한편 대형식품업체 중심의 단체를 만들었다(신광순, 2011: 66-67). 그 결과가 1969년 11월 14일 발족한 한국 식품공업협회로서 10개 대기업으로 구성되었다. 회장 전중윤(삼양식품공업), 부회장 민후식(해태제과), 허창성(삼립식품공업), 이사 박규회(샘표장유양조장), 박재화(칠성음료공업), 한현석(미원주식회사), 김해동(미풍주식회사), 서청택(서울식품공업), 한창우(서울사이다), 감사 최형규(대한제당협회)였다.³³⁾ 식품공업협회는 정부의 부정식품 추방시책을 대행하겠다고 나섰다. “일부 몰지각한 부정불량식품제조판매업자들”로 인하여 “선의의 생산업체”와 소비자가 피해를 보고 있다면서, 가장 “책임있고 우수한 식품을 제조가공하고 있는 10대 메이커”인 자신들이 보사부장관의 인가를 얻어 협회를 창립했다고 발표했다. 이러한 설립취지를 11월 29일 주요일간지 1면 광고로 일제히 실었다.³⁴⁾ 정부는 식품공업협회 회원사에 해외 우수업체와의 위생시설 지원을 보장했다. 그러자 미처 가입하지 않은 대기업까지 가입하고자 했다. 그 해 말 정관을 개정하여 이듬해인 1970년 11월 회원사가 15개로 늘어났다.³⁵⁾ 식품공업협회회원으로 위생시설 같은 지원을 받는 대기업과 달리 회원 자격이 없는 중소기업과 영세기업은 정부지원에서 배제되어 경쟁에서 도태되었다.

한편 보사부는 대통령이 식품위생에 관심가진 것을 기회로 식품위생법 개정을 추진했다. 식품위생법 개정안에는 식품행정일원화와 사전예방행정이 담겨있었다. 식품위생심의위원회 위원을 비롯한 전문가 의견이 반영된 법안

33) 「食品工業協會발족」, 『매일경제』, 1969년 11월 15일, 2면.

34) 「社團法人 韓國食品工業協會 發足에 즈음하여」, 『동아일보』, 1969년 11월 29일, 1면.

35) 「신규加入규정완화 食品工協 정기총회」, 『매일경제』, 1969년 12월 24일, 2면; 「늘어나는 식품공해」, 1970년 11월 12일, 6면.

으로 유해유독물질 등을 원천적으로 차단할 수 있는 내용이 들어있었다(신광순, 2011: 38, 74-75).

보사부로서도 정부 내 위상을 높일 수 있는 기회였기에 적극적으로 추진했다. 정희섭 보사부장관이 1969년 7월 국회에서 특별조치법을 우선 통과시켜달라고 호소하면서 이 법이 범죄를 예방하지 못하는 한계를 잘 알고 있다면서 이를 보완하는 식품위생법 개정안을 준비하고 있다고 말했다. 개정안에 ① 보사부로 식품행정 일원화, ② 식품위생직원의 사법경찰권 부여, ③ 식품위생관리 전담기구 설치 ④ 정부예산 1억 증액 요청 같은 내용이 담겨있다고 했다(국회사무처, 1969년 7월 9일a; 2, 12-13. 17).

그해 말 이러한 식품위생법 개정안이 국회에 상정되었지만 통과되지 못했다. 박정희 정부가 3선 개헌을 성공시키고 나자 특별조치법을 보완할 필요성을 느끼지 않았기 때문이다. 게다가 1969년 말 사회개발정책을 주도하던 정희섭 보사부장관이 물러나고 그 후임에 경제기획원 출신의 경제성장론자인 김태동이 임명되었다. 김태동 보사부장관은 경제개발 우선론에 입각해 사회개발논의를 흐지부지시켰다(허은, 2010: 224). 사전예방을 위한 식품위생법 개정안도 1970년 말까지 보류와 수정을 거듭하다가 무산되었다. 그 뒤에는 정부요직을 지배하던 경제성장 우위론자와 보사부 이외의 식품소관부처의 반대가 있었다(국회사무처, 1970년 12월 21일: 23). 1971년이 되면 검찰출신인 이경호가 보사부장관으로 임명되며 식품위생은 더욱 단속위주가 되었다.

이렇듯 1960년대 식품위생의 제도화는 정치논리와 결합하며 특별조치법으로 마무리되었다. 유해물질에 대한 예방조치가 결여된 채 최종음식물에 대한 사후단속과 처벌로 점철되었다. 하지만 이러한 징벌적인 식품위생행정이 실제로는 효과가 별로 없었다. 1970년대 들어서도 “툰팍 고춧가루”, “횃가루(석회) 두부” 같은 식품위생사건이 횡행하여 소비자를 불안하게 만들었다(이은희, 2015b: 152-155). 불안해진 소비자는 정부지원으로 위생설비를 갖춘 대형식품업체 제품 위주로 구매하였고, 그 결과 1970년대 식품산업이 대기업 중심으로 재편되는 계기가 되었다.

5. 맺음말

1960년대 식품위생 제도화는 일제 식민지 잔재를 청산하는 과정이자 근대 국가로서 국민보건체계를 구축하는 과정이었다. 일제하 식민권력이 시행한 것은 최종결과물인 음식물을 불결이라는 잣대로 규제하는 19세기적인 음식물 규정이었다. 사실상 방치되던 유해물질이 해방 후 국가가 행정망을 수립하는 과정에서 중요한 사회문제로 제기되며 국가가 해결해야할 과제가 되었다. 박정희 정부는 5·16 쿠데타, 룡갈리트 파동 그리고 3선 개헌이라는 정치사회적 배경 하에서 식품위생법, 식품위생과, 특별조치법으로 이어지는 식품위생제도화를 진행했다. 1960년대 식품위생은 다음과 같이 세 단계로 정비되었다.

첫째, 1962년 식품위생법이 제정되는 단계다. 5·16 후 군부세력은 쿠데타의 정당성을 합리화하는 논거로 구법령정리사업을 추진했고 그 중 하나가 식품위생법이었다. 단기간에 급조된 식품위생법은 사전예방조치를 중시하고 법적 규제를 강화하는 미국식 법령과 규정 미비로 방임하던 일제하 음식물 규정이 섞여있었다. 형식에서 미국식 규제방식을 빌렸지만 내용에서 일제하 관행을 용인하여 유해첨가물이 마구 남용되었다.

둘째, 1967년 식품위생 전담부서가 신설되는 단계다. 1966년 11월 유해첨가물인 룡갈리트 파동으로 인해 일제강점기부터 방치되었던 위험이 드러났다. 처음으로 크게 불거진 불량유독식품 문제에 대해 소비자, 제조업자, 전문가, 정치인이 논의하였다. 중앙정부가 인적 물적으로 지원하지 않는 상태에서 보사부는 재량으로 할 수 있는 범위 안에서 전문가 제안을 받아들였다. 식품위생 전담부서인 식품위생과를 신설하고 식품위생법을 개정하여 유해물질을 삭제하는 수준이었다.

셋째, 1969년 특별조치법이 입법되는 단계다. 룡갈리트 파동 이후 단속이 강화되며 그동안 은폐되었던 각종 부정식품 문제가 알려졌다. 국민의 식품불안이 1960년대 말 사회경제적 불만과 결합하여 3선 개헌을 앞둔 박정희 정

권에 대한 불만으로 이어졌다. 박정희 정부는 3선 개헌선거에서 유리한 정치적 입지를 확보하고자 생명안전에 대한 국민요구를 수용했다. 박정희 정부가 유해식품문제를 도덕문제로 인식하고 있었기에 해결방식은 훈육이었다. 소비자의 위생의식을 계몽시키고 제조업자의 처벌을 강화하면 별도의 예산 투하 없이 식품위생문제가 해결될 것이라고 믿었다. 이와 함께 보사부는 대기업과 손을 잡아 위생시설 현대화를 도모하였다. 특별조치법과 함께 보사부가 식품위생행정 일원화 등을 시도했지만 경제성장 우위론자 및 관련부처 반대로 실패했다.

이렇듯 1960년대 한국식품위생제도는 훈육과 위탁으로 귀결되었다. 경제 성장에 역점을 두는 저개발국가가 국민보건을 표방하면서도 예산을 수반하지 않는 해법이었다. 도덕적 가치를 내세워 피지배층을 훈육하는 한편 대기업 중심으로 식품산업을 재편하는 방향이었다. 1960년대 한국의 식품위생제도화가 유해식품을 사전에 차단하지 못했지만, 식품위생이 의학, 약학과 더불어 국가보건제도의 한 분야로 자리매김하는 계기가 되었다.

참고문헌 REFERENCES

〈자료〉

- 국회사무처, 「6대 국회 58회 39차 운영위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1966년 11월 23일.
- 국회사무처, 「6대 국회 58회 45차 본회의회의록」, 서울:국회사무처, 1966년 12월 5일.
- 국회사무처, 「6대 국회 60회 3차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1967년 3월 9일.
- 국회사무처, 「6대 국회 1967년도 국정감사보건사회위원회회의록(국립보건연구원)」, 서울:국회사무처, 1967년 11월 1일.
- 국회사무처, 「7대 국회 62회 9차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1967년 12월 7일.
- 국회사무처, 「7대 국회 1968년도 국정감사보건사회위원회회의록(보건사회부)」, 서울:국회사무처, 1968년 10월 10일.
- 국회사무처, 「7대 국회 70회 3차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1969년 7월 9일a.
- 국회사무처, 「7대 국회 70회 4차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1969년 7월 9일b.
- 국회사무처, 「국회, 7대 국회 75회 10차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1970년 11월 9일.
- 국회사무처, 「7대 국회 75회 12차 법제사법위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1970년 12월 21일.
- 국회사무처, 「7대 국회 1972년도 국정감사보건사회위원회회의록(보건사회부)」, 서울:국회사무처, 1972년 10월 6일.
- 국회사무처, 「9대 국회 98회 13차 보건사회위원회회의록」, 서울:국회사무처, 1977년 10월 28일.
- 국회 불량유독의약식품조사위원회, 「불량유독의약식품에 관한 조사보고서」, 1967년 3월 9일 (1967a), pp. 1-40.
- 국회 불량유독의약식품조사위원회, 「불량유독의약식품조사에 관한 공청회(속기록)전문」, 『약사회지』 8-3 (1967b), pp. 61-74.
- 조선총독부, 『조선법령집람』, (東京:精美堂活版所, 1916).
- 조선총독부, 『조선법령집람 상권』 10집, (京城:조선행정학회, 1940).

〈연구논저〉

- 공중보건잡지 편집진, 「서울대학교 보건대학원 석사학위 논문목록(1960-1967)」, 『공중보건잡지』 4-1 (1967), pp. 55-59.
- 국립보건연구원, 「市道위생시험소실태조사(1967)」, 『국립보건연구원연보』 (1967), pp.174-186.
- 김남주, 「우리나라 식품 및 환경위생 감시인력 요구량에 관한 조사 연구」, 『공중보건잡지』 4-2 (1967), pp. 101-107.
- 김사달, 「국민보건과 식품관리」, 『대한의학협회지』 10-1 (1967), pp. 1083-1090.
- 김승희, 「1969년 한국에서 발생한 콜레라를 통해서 본 생명권력과 그 한계」, 『사회사상과 문화』 18-1 (2015), pp. 217-248.
- 김영석, 「식품위생법시행령에 규정된 식품첨가물 해설(3)」, 『약사회지』 5-1 (1964), pp. 30-34.
- 김용진, 「구법령정리사업의 추진」, 『법제연구』 8 (1995), pp. 130-142.
- 대한의학협회, 「의약품 및 식품심의위원회, 시판식품에 사용된 색소에 관한 분석결과 보고」, 『대한의학협회지』 10-2 (1967), pp. 139-143.
- 박지영, 「『적색마약』과의 전쟁」, 『의사학』 25-1 (2016), pp. 77-110.
- 박채린, 「일제하 식품위생령 법제화에 의한 육류 소비관행의 근대적 변모」, 『정신문화연구』 36-3 (2013), pp. 473-499.
- 손기성, 「시판되는 제 식료품에 대한 식품위생학적 연구」, 서울대학교 보건대학원 석사논문 (1961).
- 손순호, 「시판음료수 · 과자 급 주류에 대한 식품위생학적 연구-주로 허용인공감미료에 관하여」, 서울대학교 보건대학원 석사학위논문 (1962).
- 신광순, 「과거를 보고 미래를 연다」, 지상사 (2011).
- 신규환 · 서홍관, 「한국 근대 사립병원의 발전과정- 1885년~1960년대까지」, 『의사학』 11-1 (2002), pp. 85-110.
- 신규환, 「해방 이후 약무행정의 제도적 정착과정」, 『의사학』 22-3 (2013), pp. 847-877.
- 신규환, 「1950-60년대 제약산업과 일반의약품시장의 확대」, 『의사학』 24-3(2015), pp. 749-781.
- 윤여송, 「시판과자에 사용된 색소 및 식용색소에 관한 실험적 연구」, 서울대학교 보건대학원 석사논문 (1967).
- 이동섭, 「주요일간신문의 보건관계 사설에 대한 조사」, 『공중보건잡지』 8-1 (1971), pp. 14-19.

- 이명화, 「영국·미국·일본 및 한국의 보건행정발전상에 대한 비교고찰」, 『국립보건연구원보』 2-1 (1965), pp. 73-89.
- 이명화, 「보건행정조직에 관한 고찰」, 『국립보건연구원연보』 (1968), pp. 160-203.
- 이은희, 「박정희 시대 콜라겐전쟁」, 『역사문제연구』 34 (2015a), pp. 87-132.
- 이은희, 「1966년 룡갈리트 파동과 식품공포 시대」, 『역사비평』 113 (2015b), pp. 141-164.
- 이종찬, 『서양의학과 보건의 역사』, 명경 (1995).
- 이주연, 「의료법개정을 통해서 본 국가의 의료통제」, 『의사학』 19-2 (2010), pp. 385-431.
- 조석연, 「해방 이후의 마약문제와 사회적 인식」, 『사학연구』 108, (2012), pp. 301-340.
- 조영선 국회 보건사회위원회 전문의원, 「국민보건과 의약식품 관리문제」, 『국회보』 79 (1968), pp. 29-33.
- 진보린, 「식품위생에 대한 소고」, 『약사회지』 5-12 (1964), p. 18.
- 한서경, 「시판식품의 착색료 사용에 관한 실험적 연구」, 『공중보건잡지』 3-2 (1966), pp. 105-108.
- 허은, 「박정희정권하 사회개발 전략과 쟁점」, 『한국사학보』 38, (2010), pp. 213-248.
- 황병주, 「1970년대 의료보험 정책의 변화와 복지담론」, 『의사학』 20-2, (2011), pp. 425-462.
- 光武 幸, 「我國における着色料取締りの歴史」, 『北海道大學大學院環境科學研究科 邦文紀要』 1, (1985), pp. 1-23.
- John P. Swann, “FDA’s Origin”, fda.gov, 3 June 2014.
- <http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/Origin/ucm124403.htm>.
- Accessed 17 August 2016.

색인어 : 식품위생, 유해첨가물, 부정불량식품, 룡갈리트 파동,
보건범죄에 관한 특별조치법, 보건행정

투고일: 2016. 5. 31 심사일: 2016. 06. 24 게재확정일: 2016. 07. 19

-Abstract-

The Food Hygiene Institutionalization of Park Junghee Government in 1960s*

LEE Eunhi**

This article investigates the historical background and distinctive characteristics of the Korean food hygiene policy during the 1960s. The 3 main findings of this study are as follows.

First, Food Sanitation Law in the 1960s was established too hastily and thus mistakenly accommodated two discordant laws as American style law and empire of Japan style law. The legislation of Food Sanitation Law was progressed too quickly for the justification purpose of 5 · 16 military coup, as one of reorganization tasks of the Korean legal structure established under Japanese imperialism,

Second, a division in charge of food hygiene in the Ministry of Health and Social Affairs was newly installed in 1967, as an outcome reflecting a variety of social demand, at least, minimally. Rongalite shock in Korea prompted diverse suggestions for preventing unfortunate accidents from toxic and harmful food. However, Korean Government did not provide the division with necessary budget and manpower to implement relevant regulations.

* This work was supported by Hankuk University of Foreign Studies Research Fund of 2016

** Department of History, Hankuk University of Foreign Studies, Seoul, KOREA

E-mail: doctorsugar@naver.com

Received: May. 31, 2016; Reviewed: Jun. 24, 2016; Accepted: Jul. 19, 2016

Third, “the special law against health crimes” legislated in 1969, was characterized by severe punishment policy which might be performed afterward but not by protective measures against accidents in advance. The law enabled regulators to punish corrupt dealers up to life sentence. For the constitutional amendment for President for the third term, Park Chung-hee’s regime tried to calm down the complaints of people. In sum, the regulations of Korean food hygiene in the 1960s were identified as government practices using an interesting combination of low costs and severe punishments.

Keyword : food hygiene, harmful additives, adulterated toxic harmful food, Rongalite shock, the special law enforcement of health crime, health administration

