

규제연구 제23권 제1호 6월

# 식품·화장품의 품질경쟁 유인과 소비자선택권 보장을 위한 표시규제 개선 방향

-식품과 화장품의 원재료 성분표시를 중심으로-

오 승 한\*

이 논문은 상품·서비스 성분 및 특성에 관한 표시규제의 현재 문제점과 그 원인, 입법론적 비교, 문제의 해결을 위한 규제정책의 개선방향을 제시하는 것으로 특히, 식품·화장품의 원재료 성분표시를 논의의 대상으로 한다.

현재 식품안전처가 관할하는 식품위생법과 화장품법이 규정하는 표시규제는 식품의 경우 상품의 품질을 결정하는 각종 첨가물 등에 대한 표시가 생략되어 합리적 소비자 선택을 방해하고 있는 반면, 화장품 성분표시의 경우 전성분 표시제도를 운영하고 있음에도 표시방법의 규제가 적절하지 못하여 표시정보가 실제 합리적 소비자 선택에 영향을 미치지 못하고 소비자의 무관심만을 초래하고 있다. 이와 같은 문제점은 결국 소비자들이 안전한 성분을 사용한 실제 품질 좋은 상품 보다는, 막연한 상품과 사업자에 대한 신뢰만으로 상품을 선택

\* 아주대학교 법학전문대학원 부교수, 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206(pinepath@ajou.ac.kr)

\*\* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-332-B00516).

접수일: 2013/11/6, 심사일: 2013/12/3, 게재확정일: 2013/12/11

하게 만들어, 브랜드 이미지가 강한 몇몇 대규모 사업자들이 독과점 시장을 계속 지배할 수 있도록 만드는 결과를 야기한다.

이 논문에서는 상품의 표시정보가 실제 소비자의 합리적 선택에 활용될 수 있도록 식품·화장품 성분정보를 원칙적으로 모두 공개하고, 그 표시 방법을 개선하여 소비자들이 쉽게 상품간 내용성분을 비교할 수 있도록 소비자의 선호도 및 성분의 위험여부와 안전도 등을 기준으로 일정한 분류표시가 필요함을 논증하였다. 특히, 이 논문은 실제 상품 성분표시를 소비자의 이해도와 인지성을 높이기 위한 방법으로 변경하여 이것이 소비자 선택에 미치는 영향을 조사하였고, 실제 상품성분 표시의 변경은 소비자의 선택에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 검증하였다.

핵심 용어: 상품표지제도, 소비자의 합리적 선택, 소비자 주권보장, 식품 성분 표시, 화장품 전성분 표시제도

## I. 서론

이 논문은 식품·화장품을 중심으로 식품의 열량 및 영양분, 화장품 효능, 위해 경고 등을 제외한 ‘원재료 성분표시’의 현행 규제내용을 개선하고 그 해결책을 제시하기 위한 것이다. 이들 상품의 원재료 성분표시 규제는 ‘표시정보의 부족’과 ‘표시방법의 부적절성’을 야기하는 대표적인 사례이다. 이 논문은 소비자의 구매결정에 영향을 미치고 궁극적으로는 상품간 품질경쟁에 그 효과를 미치는 이들 표시규제의 문제점을 논의함으로써, 추후 보다 더 복합적인 의료·통신·보험 등과 같은 정부규제 대상 표시규제 전반으로 그 의미를 발전시킬 수 있다는 점에서 중요한 의의가 있다.

우선, 현재 식품·화장품에 대한 소비자들의 인식은 과거와 달리 단순히 상품의 외관과 용량 및 가격 보다는 상품 안전성을 중요시하고, 그 품질의 핵심요소로 상품의 원재료 성분을 고려하고 있다. 따라서 과거와 달리 식품·화장품의 원재료 성분표시의 내용이 소비자에게 상품의 주된 특성과 관련된 최소한의 정보를 제공하는 것만으로는 실질적인 소비자의 합리적 상품선택권을 보장할 수 없다.

그러나 한국의 식품 표시규제는 이와 같은 변화를 실질적으로 반영하지 못하여 상품 선택에 결정적인 영향을 미치는 일부 원재료 성분을 사업자들이 은닉할 가능성을 허용하고 있다. 따라서 부적절한 표시규제를 통해 ‘표시정보의 부족’을 야기하는 전형적인 예를 보여준다. 반면, 전성분 표시제를 도입한 화장품의 경우에는 모든 원재료를 표시하도록 최근 법을 개정한 취지와 달리, 소비자들의 성분 표시에 대한 무관심을 촉발함으로써 소비자의 합리적인 상품 선택에 실질적인 기여를 하지 못하고 있다. 이것은 우리 표시규제의 목표가 단순히 상품정보의 제공자체에 의의를 두고 있을 뿐, ‘표시방법’의 적절성을 통해 ‘상품간 품질의 비교가능성 확보’라는 궁극적 목표 달성에는 여전히 도달하지 못하고 있음을 보여주는 예가

된다.

이러한 비합리적 표시규제는 상품간 품질경쟁 보다는 브랜드 이미지 등에 의존하여 소비자의 비합리적 선택을 유인하는 시장지배적 사업자들의 독과점 전략을 방조함으로써, 오히려 더 높은 품질의 상품을 공급하는 소규모 경쟁기업들을 시장에서 퇴출시키는 결과를 가져온다. 결국 소비자의 안전보장을 위한 정부 사전규제가 시장의 독과점 상태를 간접적으로 지원하여 안전하고 품질이 높은 상품의 선택 가능성을 오히려 감소시킴으로써 적극적 규제의 핵심적 목적과는 정반대의 결과를 가져온다.

이 논문은 이와 같은 상품·화장품 성분 표시규제의 문제점에 대한 대안을 제안하기 위해서, II장에서 먼저 표시규제의 목적과 이념이 개별 소비자의 알 권리 충족차원에 머무는 것이 아니라, 시장의 자유로운 경쟁과 안전한 상품의 출현 가능성을 보장하는 공익과 직접관련되어 있다는 사실을 논증한다. 특히 경험재, 신뢰재의 증가에 따라 소비자의 비합리적 선택이 증가할 가능성, 그 결과가 시장질서에 어떠한 영향을 주는 지를 규명하기 위해 소비자 주권 이론과 소비자를 직접 대상으로 하는 사업자의 봉쇄전략을 살펴본다. 다음으로 III장에서는 한국의 식품·화장품 원재료 성분표시 규제의 내용을 미국 및 EU 규정과 비교하여 살펴보고, 실제 부적절한 표시규제를 규정하고 있는 현행제도를 살펴본다. 특히 이 논문에서는 동일한 상품에 대한 성분표시가 한국과 미국의 표시규제 하에서 어떤 차이를 야기하는 지를 실제 사례에서 검증하기 위해 현재 미국에서 판매되는 동일한 한국산 상품의 미국표시와 한국의 표시 내용을 비교 검증한다. 다음 IV장에서는 한국 표시규제의 개선방향으로서 소비자의 합리적 선택에 영향을 주는 모든 성분요소에 대한 완전한 표시와, 단순한 정보공개 차원에서 더 나아가 시장질서를 회복시키는 표시방법의 내용으로서 상품간 품질을 비교할 수 있는 표시방법을 검토한다. 마지막으로 이 논문은 실제 이러한 표시방법이 소비자의 상품 선택에 어떠한 영향을 미치는 지를 소비자에 대한 설문 통계조사를 통해 그 타당성을 검증한다.

## II. 시장실패 방지를 위한 적극적 성분표시의 필요성

### 1. 상품·서비스 내용 표시규제의 일반적 의의

#### (1) 사업자의 적극적 상품정보 제공의무와 상품·서비스 표시의 규제 체계

경제영역에 대한 일반적인 규제체계와 실제 거의 동일하게, 상품·서비스(이하 ‘상품’ 축약함) 내용표시에 대한 규제체계도 역시 특수 산업분야에 대한 특별 행정기관의 사전·적극적 규제와 일반 규제기관인 공정거래위원회의 사후적·소극적 규제로 분류된다. 예를 들어, 상품표시는 의약·식품, 통신·방송, 금융, 교통 분야 등에 대한 전문 개별법률이 규정하는 특수규제<sup>1)</sup>와 표시·광고의 공정화에 관한 법률(이하 “표시광고법”)에 근거한 일반적 규제로 분류할 수 있다.<sup>2)</sup> 다만, 일반적인 경제활동 규제와 달리 표시규제의 체계는 양자의 역할이 명확히 구분되지 않는데, 특정 상품에 대한 적극적인 내용 표시를 요구하는 개별 규제법이 특정 상품별로 필요한 구체적 정보를 표시하도록 요구하는 것 뿐만 아니라, 허위·비방, 기만적 표시금지와 같은 일반적인 사후적 규제도 동시에 규정하는 경우가 다수 존재한다.<sup>3)</sup> 또한 표시광고에 대한 일반법인 표시광고법 역시 단순한 허위표시 등에 대한 일반적인 사후적 금지의무를 부과하는 것에서 더 나아가 “상품 등이나 거래 분야의 성질에 비추어 소비자 보호 또는 공정한 거래질서 유지를 위하여 사업자들이 표시할 필요가 있는 사항”을 적극적으로 표시하도록 요구하고 있다.<sup>4)</sup> 이것은 특수산업의 사업자들에 대한 사전통제 및 개별 의무를 부과하는 적극적인 규제는 산업별 규제기관이 맡고, 경쟁질서를 침해하는 불공정행위에 대한 소극적·사후적 규제는 공정거래위원회가 담당하는 일반적인 경제활동 규제와는 다른 것으로 표시규제의 체계는 양자의 역할이 명확히 구분되지 않는다고 할 수 있다.

이와 같이, 상품 내용 표시에 대한 일반법인 표시광고법에서 단순한 부작위 의무뿐만 아

1) 구체적인 예로는 여객자동차운수사업법 제17조, 대부업 등의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률 제9조, 예금자보호법 제2조 및 제29조, 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 제13조 및 제15조, 의료법 제42조, 식품위생법 제10조 및 제11조, 화장품법 제10조, 제11조, 제12조 등을 열거할 수 있다.

2) 표시의 유형은 강제성 유무 및 그 규제 대상 등에 따라 다양하게 구분될 수 있으나, 이 논문에서 논의되는 표시규제의 대상은 강제표시로서 상품내용에 대한 표시중에서 특히 원재료 정보에 대한 표시규제만을 그 대상으로 한다.

3) 식품위생법 제10조(적극적 표시의무)와 제13조(표시 등의 금지)

4) 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제4조 1항, 5항.

니라 적극적인 중요내용 표시의무를 함께 규제하는 이유는 직접적인 허위·기만 표시만을 금지하는 소극적인 규제만으로는 허위·기만 등의 부당표시 행위를 실질적으로 규제할 수 없기 때문이다. 그 이유는 일방적 정보전달 방법인 표시의 경우 외관상 직접 허위·기만적 문구를 사용하지 않아도 중요내용을 암묵적으로 은닉함으로써 실질적으로 허위·기만 표시와 동일한 효과를 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 현행 표시광고법에 의하여 공정거래위원회가 고시를 통해 실제 부과하는 중요내용 표시의무는 법 제4조1항 단서에 의하여 “다른 법령에서 표시광고를 하도록 한 사항을 제외한 영역”에 한정된다.<sup>5)</sup> 따라서 현행 표시광고법의 중요내용 표시규제는 최근 표시규제의 핵심인 ‘소비자의 합리적 선택 가능성’을 보장하기에는 충분하지 않다고 할 수 있다.

이러한 제한은 공정거래위원회가 부과하는 중요표시 사항이 개별 규제법령이 정하고 있는 적극적 표시의무와 중첩될 가능성을 배려한 규정이지만, 별도의 특별 규제법령이 존재한다는 사실 자체가 상품 표시의 완전성을 완벽히 보장할 수는 없다. 실제 이 논문에서 논의하는 식품 성분 표시제도는 그 대표적인 예가 된다. 따라서 이 논문 II.1(2)에서 논의하는 것처럼 상품표시 내용이 부적절하여 상품간 품질비교가 불가능하고 결과적으로 시장경제 질서에 영향을 주는 경우에는 개별 특별규제 법령의 존재와 무관하게 표시광고법에 근거한 중요표시 의무를 부과할 수 있도록 허용하는 것이 타당하다. 이것은 현행 표시규제의 개선방법과 관련해 IV.1(1)에서 구체적으로 논의한다.

## (2) 상품 표시규제의 의의와 정책 목표의 확대 필요성 - 상품간 품질비교

상품 내용표시에 대한 규제의 적절성을 논의하기에 앞서 표시제도의 궁극적인 규제 목적을 먼저 설정할 필요가 있다. 표시제도의 취지와 그 목적이 설정되어야 그에 부합하는 구체적인 표시의무의 범위가 결정될 수 있기 때문이다. 특히, 정부가 표시 대상과 방법을 통제하고 있는 상황에서는 그 구체적 규제 내용이 제도의 취지와 목적에 비추어 적절한지가 문제된다.

---

5) 현재 공정거래위원회는 상품에 대한 중요 표시사항을 별도로 정하고 있는 개별법이 존재하는 경우에는 이들 법이 정한 표시사항을 일반상품의 중요표시 사항과 함께 통합고시 안에 포함시켜 공표하는 형식적 역할만을 수행하고 있다(표시·광고의 공정화에 관한 법률 제4조 3항).

### 1) 소비자 안전을 위한 정보제공 목적- 식품 위험, 알리지 정보 등

표시규제를 소비자 보호규제의 일종으로 파악할 때에 상품 표시규제의 가장 기본적인 의의 목적은 구매 소비자의 알권리 충족과 알리지 등에 민감한 특수한 개별 소비자의 건강 보호라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 이러한 견해는 과거 소비자를 수동적인 보호대상으로만 파악하는 관점과 유사한 것으로, 상품내용 표시규제 역시 수동적으로 소비자 보호의 역할을 수행하는 수준에서 만족된다. 따라서 상품내용 표시의무의 범위는 일반적 사후규제로서 표시광고법이 규정하는 허위·기만표시 금지를 기본으로 하고, 추가적으로 소비자 안전차원에서 건강에 직접 영향을 미칠 수 있는 위해 가능요소에 대한 적극적인 표시의무를 추가할 수 있다.

이와 같은 소비자 위해 가능요소에 대한 표시정보는 상품·서비스 표시의 가장 기본적인 기능으로서 관련 내용에 대한 표시가 없는 경우에는 그 자체가 상품 결함을 구성하고 개별 소비자의 안전을 위협하는 중요한 의미를 가지고 있다. 다만, 이러한 위해 가능성 정보에 대한 원칙적인 표시 필요성에도 불구하고 제한된 포장재의 공간 속에 표시할 ‘실질적인 정보’를 선정하여야 한다는 점에서 막연히 소비자의 건강에 영향을 줄 수 있다는 가정만으로는 표시대상이 될 수 없다는 논리가 성립한다. 따라서 복잡한 표시정보를 소비자가 이해할 능력이 있는지를 우선적으로 고려하여 구매 소비자의 이익과 직접 이해관계가 있는 정보에 한정하여 표시의무를 인정하는 것이 과거의 주된 경향이였다.

이와 같은 관점에서 본다면, 소비자의 알권리 충족차원에서 요구되는 상품 정보는 소비자 개인과 직접 관계된 주관적 정보로서 소비자의 건강보호를 위해 필수적인 정보에 한정된다고 할 수 있다. 실제 이러한 근거에 따라 미국의 FDA는 1990년 NLEA(The Nutrition Labeling and Education Act)법의 대대적인 개정 전에는 강제 표시정보의 대상으로서 1) 식품의 기본적인 특성에 관한 정보 2) 상품의 사용이 야기할 수 있는 심각한 건강위험성에 관한 정보라는 다소 엄격한 요건을 요구하였다.<sup>7)</sup> 이러한 정책목표 아래에서는 식품첨가물 등에 대해서 정부 기관이 이미 안전성을 통제하고 있고, 그것이 건강에 즉시 영향을 미칠 가능성이 낮은 경우에 그 구체적인 내용표시를 강제할 필요성은 적은 것으로 판단될 수 있다. 이러한 이유로 1990년대 이전에는 일부 특이체질을 가진 소비자에게만 영향을 미치는 식품성분에 대하여

6) 황순옥, 『식품 등 표시기준 제도 합리적 개선방안 연구』, 식약청 용역보고서(정책-정책-2003-61), 2003, p. 89, p. 90.

7) Frederick H. Degnan, “The Food Label and the Right-to-Know”, 52 Food & Drug L.J. 49, 53 (1997)

전체 소비자가 인지할 수 있는 경고표시를 하는 것은 소비자들의 과도한 반응을 야기한다는 점에서 당해 성분에 대한 표시 필요성이 인정되기는 어렵다고 평가되었다.<sup>8)</sup>

## 2) 소비자의 합리적 선택 보장을 위한 필수적 수단(시장의 자유 경쟁질서 유지기능)

상품·서비스에 대한 표시제도를 소비자 개인의 알권리에 대한 보호뿐만 아니라 자유시장 경제의 기능을 유지하기 위한 도구로 파악한다면, 표시제도는 “소비자가 상품을 합리적으로 선택하기 위해 필수적인 정보를 제공하는 정보 제공수단”으로 해석된다.<sup>9)</sup> 1990년 이래 미국 식품법의 기본적인 태도로써 표시정보를 정보비대칭성으로 인한 시장실패를 방지하기 위한 수단이라고 판단하는 현재 다수의 견해도 이와 동일한 입장이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 이 견해는 또한 소비자를 더 이상 수동적인 보호대상으로만 간주하지 않고 시장참가자로 판단하는 시각<sup>11)</sup>과도 일치하는 것으로, 표시규제 제도의 목적은 개별 소비자의 안전과 알권리 보장 목적을 뛰어 넘어 시장경제질서의 유지를 위한 사회적 복지 또는 공익보호 차원의 사회적 제도로 이해할 수 있다.

따라서 상품정보에 대한 적극적 표시의무는 단순히 소비자 위해 가능성을 방지하지 위한 정보제공 목적을 넘어서서 ‘소비자의 합리적 선택을 위해 필요한 모든 상품특성 정보’와 ‘구매결정시에 실제 활용 가능성이 있는 정보’로 그 범위가 확대된다.<sup>12)</sup> 즉, 상품표시는 단순히

8) Degnan, *supra* note 8, at 42.

9) Degnan, *supra* note 8, at 54.

10) George A. Akerlof, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, 84 Q.J. Econ. 488, 490-92 (1970)(정보격차에 의한 부적합 상품의 구매위험과 시장실패의 관계); Jack Carr & Frank Mathewson, “The Economics of Law Firms: A Study in the Legal Organization of the Firm”, 33 J. Law & Econ. 307, 309 (1990) (“전문직 서비스 분야에서 소비자와 서비스 공급자간의 정보비대칭성이 필연적으로 존재함”); Hayne E. Leland, “Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards”, 87 J. Pol. Econ. 1328, 1330 (1979); 여정성, 「표시규제 선진화를 위한 제도개선방안 연구」, 『공정거래위원회 연구보고서』, 2006, p.7(“소비자정보 부족 문제가 발생하게 되는 보다 근본적인 원인은 제조업자나 판매자와 소비자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성(information asymmetry) 때문임”); 방민석, 「각종 표시·광고 규제 개선을 위한 연구」, 『국무조정실 연구용역보고서』, 2005. p.39(“표시의 주요 내용은 정보부재에 의한 시장실패를 방지하는 차원에서 요구되어야 함”).

11) 김태호, 「미국 식품안전규제법제의 체계와 쟁점」, 『경제규제와 법』, 제1권 제2호, 2008. 11, p.264.

12) 여정성, 앞의 글, p.12; 방민석, 앞의 글, p.39; 1 James T. O’Reilly, *Food and Drug Admin.* § 10:10 (2012) (“식품의 표시를 규제하는 법규정의 가장 중요한 목적 중 하나는 구매자들이 무엇을 사는지를 알게 하기 위한 것이다, 따라서 표시정보를 제공하지 않는 것은 단순한 실수로 용서될 수 있는 것이 아니고, 거래자체가 완전히 실패한 것을 의미한다.”).

개별 소비자에게 개별적 상품내용을 통보하는데 그 의의가 있는 것이 아니라, “소비자들이 표시정보를 이해하고 활용하여 상품내용의 양과 품질에 대한 정확한 정보를 획득함으로써 상품간 가치를 상호 비교할 수 있도록 도와주는 기능을 수행하여야 한다”.<sup>13)</sup> 결과적으로 향후 ‘상품표시의 대상’은 개별 구매 소비자의 권리보호 차원에서 요구되던 수동적이고 제한적인 내용이 아니라 상품·서비스의 특성과 관련된 실질적 정보로 ‘그 대상을 확대’하여야 하고, ‘표시의 방법’ 또한 소비자들이 표시정보를 이해하여 상품간 품질·특성을 용이하게 비교할 수 있는 ‘효율적 방법’이어야 한다는 점에서 근본적인 변화를 요구하는 것이 된다.<sup>14)</sup>

특히, 지금까지 상품표시 요구는 개별 소비자와 사업자간의 거래를 전제로 하는 것이 일반적이고, 이러한 소규모 사적 계약관계에서 정부개입은 바람직하지 않다는 인식에서, 거래의 목적달성 실패는 개별 소비자의 자의적인 선택권의 결과이고, 소비자의 비합리성이 우선적 문제로 지적되어 왔을 뿐이다. 따라서 소비자 선택의 실패가 표시정보의 부족 때문에 발생하는 정보비대칭성이라는 구조적 문제라는 인식은 보편적으로 확립되어 있지 못하여, 표시규제의 중점대상은 소비자의 비합리성을 직접 유도하는 사업자의 허위·기만행위 금지에 한정되어 있었고, 사업자에게 적극적인 상품 정보제공 의무를 부과하는 방안에 대해서는 소극적이었다.<sup>15)</sup> 물론 한국의 할부·방문·전자상거래법 등에서 규정하는 철회권 등은 소비자 거래를 완전히 대등한 양당사자의 자율적 규제 대상에서 정부 개입이 필요한 분야로 전환한 규제내용의 변화라고 할 수 있으나, 이러한 제도 역시 그 적용 대상은 소비자의 비합리적 선택을 유발할 가능성이 있는 특수한 몇몇 거래형태에 한정되어 있다.<sup>16)</sup> 그러나 표시정보의

13) 이것이 미국 1966년 the Fair Packaging and Labeling Act (FPLA)법의 제정목적이고, 실제 이 법에 근거하여 FDA는 화장품성분에 대한 완전공개를 내용으로 하는 규정체계를 완성하였다. See 15 U.S.C. § 1451.

14) Degnan, *supra* note 8, at 54.

15) 예를 들어, 미국의 경우 1990년 전까지 식품의 영양성분 표시는 사업자의 자율적 표시에 의존하였을 뿐 강제표시 대상이 아니었다. 1990년 이후 열량이 낮은 다이어트 식품의 품질 경쟁이 필요하다는 판단 하에 강제표시규정이 도입되었고 비로서 정보제공이 강제되었다. See The Nutrition Labeling and Education Act (NLEA), 101 P.L. 535, 104 Stat. 2353 (1990).

16) 할부거래에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률이 규정한 철회권은 그 요건이 각각 다르고 일정한 제한이 있어서 소비자의 구매결정이 항상 철회 가능한 것은 아니다. 예: 할부거래에 관한 법률 제8조 1항, 2항, 시행령 제6조 2항 등 (원칙적으로 3개월 이상 10만 원(신용카드거래시 20만 원) 이상의 할부거래에만 적용되고, 계약서를 받은 날부터 7일 혹은 재화공급일로부터 7일, “설치에 전문인력 및 부속자재 등이 요구되는 냉방기 등의 목적물”은 제외); 방문판매 등에 관한 법률 제8조 1항, 2항 등(계약서를 교부 받은 날부터 14일, 혹은 재화 등을 공급받거나 공급이 개시된 날부터 14일, 소비자의 재화 등의 사용 또는 일부 소비에 의하여 그 가치가 현저히 감소한 경우 등은 제외).

부족에 의한 소비자 선택의 실패는 상품정보의 직접취득이 곤란한 모든 거래형태에서 발생하고, 개별 소비자의 노력으로 회피할 수 없다는 점에서 독과점의 남용과 유사한 시장구조적 문제로서 정부기관의 적극적 규제가 필연적이라고 할 수 있다.

다만, 개별 소비자거래에 있어서 직접적인 정부개입의 근거로서 시장경제질서의 완전성에 반대되는 상품정보의 비대칭성과 그로 인한 시장실패의 주장은 이미 1970년대부터 널리 주장되어 오던 것으로 새로운 것은 아니다.<sup>17)</sup> 그러나 최근 유통구조의 복잡과 상품포장 및 그 기능의 다양성으로 인해 소비자가 상품의 특성을 구매 전에 직접 파악하기 어려운 상황이 대부분이라는 점을 고려하면, 과거 전문 서비스영역에 주로 국한되던 소비자 정보부재의 문제를 상품·서비스 일반에 확장하여 그 논의를 심각하게 다시 숙고할 필요가 있다. 아래에서 그 내용을 구체적으로 살펴본다.

## 2. 상품·서비스의 경험재 및 신뢰재 특성과 정보부재

### (1) 경험재 및 신뢰재 특성을 가진 다기능 상품의 출현과 정보탐색 가능성

우선 시장의 상품·서비스는 소비자의 정보 접근성을 기준으로 세가지로 분류된다고 설명된다.<sup>18)</sup> 첫째는 탐색재(Search goods)로서 소비자가 구매 전에 가격과 크기, 색깔과 같은 상품특성을 충분히 검사할 수 있는 재화를 의미한다. 일반적으로 시장의 완전성과 합리적 소비자를 전제하여 개별 소비자의 상품·서비스 거래가 원칙적으로 대등한 경제주체들간의 문제에 불과하다는 주장은 그 거래대상이 탐색재인 경우에만 설득력을 가질 수 있다. 이러한 탐색재를 구매하기 전에 개별 소비자는 오감을 이용하여 현장에서 직접 상품의 품질과 효용성을 판단하는 것이 원칙이고, 이때 탐색재의 상품표시는 소비자의 상품선택에 미치는 영향력이 대단히 제한적이다. 따라서 표시규제를 통해 표시를 강제할 대상과 범위도 제한적인 것으로 해석할 수 있다.

두 번째 상품 유형은 경험재(Experience goods)로써 소비자들이 구매 후 직접 사용한 후에야 비로소 그 특성을 평가할 수 있는 재화를 의미한다.<sup>19)</sup> 유통 산업의 발전과 함께 운송·보관

17) See *supra* note 11.

18) Elise Golan, Fred Kuchler & Lorraine Mitchell, *Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 793: ECONOMICS OF FOOD LABELING*, 7 (2000), available at <http://www.ers.usda.gov/publications/aer793/AER793.PDF>.

의 편리성을 위해 밀봉 등의 기술적 포장과정을 거쳐 개봉 후 환불이 불가능한 대부분의 상품은 경험재로 분류될 수 있다. 최근 포장기술을 극대화한 마케팅 전략이 일반화되고 IT 산업 등에서 상품의 기능과 효용이 점차 복잡해짐에 따라 개봉 후 사용 전까지 외관만으로는 기술적 호환성 등 제품성능을 현장에서 즉각적으로 알 수 없는 경험재가 확산되고 있다. 그 외, 품질을 계약 전 측정할 수 없는 이동통신과 의료서비스 등의 상당수 전문서비스 분야는 경험재의 대표적 유형이라고 지적할 수 있다.

마지막 셋째는 신뢰재(Credence goods)로써 소비자들이 재화를 실제 구매하여 경험한 후에도 그 품질가치와 특성을 정확히 평가할 수 없는 상품 유형을 의미한다.<sup>20)</sup> 신뢰재의 전형적인 예는 각종 식품·의약품 및 첨단기술을 이용하여 생산되는 생활제품 등으로써, 예를 들어 소비자들은 상품구매 후에도 실제로 유기농 상품이 농약 등의 사용 없이 재배된 것인지 유전공학적으로 재배된 것인지, 혹은 식품이 화학적 보존재를 사용하지 않고 제조된 것인지, 또는 사용된 화학보존재가 안전한 것인지 실제 그 특성을 정확히 판단할 수 없다. 문제는 최근 화학·생명공학 기술의 발전과 함께 다수의 식품·화장품 등의 성분특성이 은닉되어 있고, 개별 소비자의 탐색능력의 범위를 넘어선 것이라는 점이다. 최근 문제된 가습기 살균제 사건에서는 살균제에 포함된 화학성분이 생명을 위협하는 상황에서도 구매 소비자들은 당국의 조사발표 전까지 그 위험성을 전혀 인지 못하였다.<sup>21)</sup>

이러한 경험재와 신뢰재는 기존의 탐색재와 그 특성이 전혀 달라서 소비자들은 탐색능력과 관계 없이 원칙적으로 구매 전 상품 내용에 대한 정보를 자체적으로 취득하는 것이 불가능하다. 따라서 소비자들은 이들 상품을 선택하기 위한 주요 정보를 주로 사업자의 표시에 전적으로 의존할 수 밖에 없다.<sup>22)</sup> 결국 경험재와 신뢰재는 사업자들의 표시·광고를 통한 오인유발 가능성이 가장 높고 이때 소비자의 비합리적 선택은 소비자 자신의 비합리적 행위 때문에 발생한 것이 아니라 상품 특성 정보가 공개되지 않은 정보부재 상황에 그 원인이 있

19) See Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 7.

20) See Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 7.

21) 2012년 10월 8일 기준, 환경보건시민센터의 집계에 따르면 영유아 36명을 포함한 78명이 사망한 것으로 보도되었다 (프레시안 보도자료, “아내와 아기를 잃은 이 남자, 살인자는 바로...”, 2013년 2월 7일). 문제의 가습기 살균제는 사용 원재료의 안전성 입증 및 그 주요성분 내용이 표시되어야 하는 약사법(약사법 제65조)상의 의약품으로 관리되지 않은 체 주요성분명에 대한 표시의무가 전혀 없는 “품질경영 및 공산품안전관리법”에 의한 공산품으로 분류되었다.

22) 여명성, 앞의 글, 132면.

다고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

## (2) 정보비대칭성(information asymmetric)을 보정하는 시장기능의 실패

### 1) 시장기능에 의한 정보비대칭 현상의 극복가능 주장과 그 논거

개별 소비자거래에 대한 적극적 정부개입을 반대하는 주된 논거는 신뢰재와 경험재가 야기하는 정보비대칭성 문제를 전통적인 시장의 자율조정기능이 자체적으로 시정할 수 있다는 것에 근거하고 있다.<sup>24)</sup> 즉, 경험재와 신뢰재의 특성을 가진 상품 생산자들은 상품의 부정적 측면을 표시하지 않거나 과장광고 등을 통해 은닉하려고 하지만 시장의 자율성을 뒷받침하는 몇 가지 원인에 의하여 그 노력이 쉽게 실행될 수 없다는 것이다.<sup>25)</sup>

먼저 정보비대칭성에 의한 시장실패 결과를 사전 방지하는 첫 번째 요인은 합리적이고 의심 많은 소비자의 적극적인 정보취득 행동이라고 설명된다.<sup>26)</sup> 즉, 의심이 많은 합리적 소비자는 상품표시를 항상 긍정적으로 받아들이지 않고, 사업자가 특정내용을 지나치게 강조한다는 사실로부터 실제 표시되지 않은 모든 특성은 부정적인 것이라는 결론을 추론할 수 있다는 것이다.<sup>27)</sup> 따라서 사업자가 중요한 정보를 은닉하여 소비자의 비합리적 선택을 유인하는 것은 한계를 가질 수 밖에 없다는 주장이다.

또한 둘째로, 사업자들이 제공하는 품질보증제도(Warranty) 또한 신뢰재에 대한 상품정보

23) 방민석, 앞의 글, 38면(이러한 경험재는 소비자의 사용경험이 축적되어야 하는 상품으로 사업자들의 표시·광고를 통한 오인유발 가능성이 높은 상품군으로 지적한다).

24) George J. Stigler, "Public Regulation of the Securities Markets", 37 J. Bus. 117 (1964) (정부개입에 의한 강제 정보 제공의무 부과와 비효율성과 시장자율성을 강조한 견해); George J. Benston, "Required Disclosure and the Stock Market: An Evaluation of the Securities Exchange Act of 1934", 63 Am. Econ. Rev. 132 (1973); 정보비대칭에 의한 시장실패를 보정하기 위한 강제표시 의무의 적절성에 대한 논쟁은 1936년 미국 증권시장에서 투자자를 위한 회사 내부정보의 강제공개제도가 증권시장의 효율성을 보조하는 효과가 있는지를 두고 치열한 논쟁을 야기하였고, 기본적으로 상품내용에 대한 적극적 표시의무를 강제할 필요가 있는지와 유사한 면이 있다.

25) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 7.

26) See Ronald J. Gilson Reinier, "The Mechanisms of Market Efficiency", 70 Va. L. Rev. 549, 563-64 (1984); Sanford J. Grossman, "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure About Product Quality", 24 J.L. & Econ. 461, 461-483 (1981); Paul Burrows, "Consumer Safety Under Products Liability and Duty to Disclose", 12 Int'l Rev. L. & Econ. 457, 468 (1992).

27) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 7.

를 소비자들이 추론할 수 있는 도구를 제공한다고 주장된다.<sup>28)</sup> 예를 들어, 소비자들이 상품 정보를 파악하기 어려운 신뢰재라고 하더라도 중요한 장점에 대해서 사업자는 적극적으로 특정기간 동안 품질보증을 제공하는 것이 원칙이다. 특히, 아직 시장인지도를 얻지 못한 경쟁력 있는 사업자들은 품질에 대한 소비자의 신뢰를 얻기 위해 적극적인 품질보증 제도를 활용하는 것이 일반적이다.<sup>29)</sup> 따라서 특정 사업자가 다른 경쟁자들과 차별화 하기 위해 자사 상품의 장점에 대한 품질보증을 제공할 때에 경쟁상품이 동일 사항에 대한 품질 보증을 제공하지 않는다는 것은 결국 합리적이고 회의적인 소비자에게 해당 상품의 품질이 낮다는 정보를 간접적으로 제공할 수 있다.

셋째, 사업자간의 경쟁은 소비자가 감춰진 상품 품질정보를 추론할 수 있는 가능성을 훨씬 더 높이는 역할을 한다고 주장된다.<sup>30)</sup> 예를 들어, 최근 소비자들이 식품에 첨가되는 화학적 향미제인 MSG에 민감하자 각 식품의 경쟁자들이 ‘MSG 무첨가’를 적극적으로 광고·표시하는 것처럼, 사업자들은 경쟁자가 갖추지 못한 자사 상품의 장점을 적극적으로 표시하고 경쟁에 활용하는 동기를 가진다.<sup>31)</sup> 특정 상품의 사업자들이 그 품질에 관하여 적극적인 표시와 광고를 하지 않는다면 소비자들은 당연히 이들 상품에 대해서는 품질이 낮은 것으로 의심할 수 있다는 주장으로, 결국 사업자들의 표시·광고는 의도하지 않게 소비자들에게 상품 품질에 대한 부정적인 정보를 제공할 수 있다는 설명이다.

## 2) 정보비대칭이 야기하는 시장실패를 교정할 수 없는 시장기능의 한계

시장기능의 자율적 수정 가능성을 강조하는 견해들과 달리 실제 시장의 효율성에 대한 경험적 검증결과는 가설과는 다른 결과를 보여주고 있다.<sup>32)</sup> 특히, 실증자료를 언급하지 않더라도 실제 합리적 소비자가 주도하는 시장기능의 효율성에 대한 주장들은 대중매체에 의

28) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 8; Grossman, *supra* note 27, at 461-483.

29) 가장 대표적인 예로 현대자동차가 미국시장에서 마케팅 방법으로 하나로 활용하였던 10년, 10만 Mile Warranty 제도를 들 수 있고, 이 전략은 실제 일본과 미국산 자동차가 다수를 차지하던 미국 시장에 발판을 마련하는데 상당한 효과를 거두었다. See 이규현, 『신상품마케팅』, 경문사, 2005, p. 14; 허은아, 『인맥을 디자인하라』, 도서출판 무한, 2007, p.65; 정구현, 강원 외 3명, 『한국의 기업경영 20년』, 삼성경제연구소, 2008, p.88.

30) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 8.

31) Frank H. Easterbrook and Daniel R. Fischel, “Mandatory Disclosure and the Protection of Investors”, 70 Va. L. Rev. 669, 683-85 (1984).

32) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 8.

존하는 다수 소비자의 심리를 이용한 기만적 상품판매 전략이 만연하는 현대 경제상황과 시장규모가 협소하여 경쟁자의 정보노획을 견제할 다수 경쟁자가 존재하지 않는 한국의 현실에서 대단히 설득력이 낮다. 이에 대한 구체적인 논거를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 합리적 소비자라고 하더라도 그의 회의적 태도만으로 사업자들의 광고 성향을 분석하여 상품에 대한 품질정보를 항상 추론할 수는 없다. 그 예로 버터의 높은 포화지방과 같은 특정상품에 본질적으로 존재하는 변경 불가능한 부정적 특성은 어느 사업자도 표시하지 않고 언급하지 않는다는 점에서 상품간 비교를 통해 합리적 의심을 가진 소비자가 해당 정보를 추론할 수 있는 가능성은 낮다.<sup>33)</sup> 더 나아가, 현대 소비자들을 항상 의심을 가진 합리적 소비자라고 가정하는 것은 현실과는 동떨어진 추정에 불과하다. 오히려 최근 사업자들은 전략적으로 특정 브랜드를 인격화하고 정신적 가치를 부여함으로써 특정 브랜드가 개별 소비자들의 내면에 존재하는 이상향을 형성하도록 만들어, 소비자들이 소위 브랜드 페티시즘(Brand Fetishism)에 빠지도록 유도하고 있고 실제 성공적으로 수행되고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 특정 브랜드의 충성도 강화 전략은 합리적인 소비자의 의심을 없애고, 특정 브랜드에 대한 무조건적 강력한 선호도를 조장하여 소비자의 합리적 판단을 흐리게 만들어 결과적으로 시장을 왜곡하는 것으로 평가된다.<sup>35)</sup> 사업자들이 상품의 품질보다는 상표의 정서적 가치 향상에 더 많은 투자를 하고 있다는 현실은 실제 시장의 절대다수 소비자는 회의적 태도를 가지고 합리적 판단을 하는 소비자가 아니라는 것을 보여준다.

둘째, 사업자들이 제공하는 품질보증(Warranty)이 존재하는 경우에는 상품 내용의 표시정보가 충분하지 않은 경우에도 경험재와 신뢰재에 대한 소비자의 정보부족을 충분히 상쇄할 수 있고, 사업자의 적극적인 정보제공은 그 필요성이 낮다. 그러나 반대로 사업자들의 품질보증의 거의 존재하지 않는 상황이라면 사업자들은 상품 내용에 대한 구체적 정보를 제공할 의무를 부담한다고 할 수 있다. 한국은 후자로서 한국시장에서는 물건의 손상·하자 이외에, 이미 제품포장이 개봉되어 사용된 상품에 대한 무조건적 반납을 허용하는 경우는 찾아보기 힘들다. 물론 사업자의 자발적 품질보증제도 이외에 법률에 의한 강제적인 철회권 등은 일종의 품질보증을 강제한 경우라고 할 수 있는데, 강제 철회권이 인정되는 것은 개별 특별법

33) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 8.

34) Katya Assaf, "Brand Fetishism", 43 Conn. L. Rev. 83, 83 (2010); 허은아, 앞의 책, 65면(현대 자동차의 Warranty 제도를 기업의 브랜딩 성공사례로 설명); 김훈철, 『브랜드 설득』, 다산북스, 2005, 157면.

35) Assaf, *supra* note 35, at 87-109; David A. Aaker and Erich Joachimsthaler, *Brand Leadership* 18 (2000).

이 존재하는 할부거래, 통신판매, 방문판매, 전자상거래에 제한되고, 이들 거래에 있어서 소비자의 단순변심에 의한 반품이 제품포장이 훼손된 경우에도 허용되기 위해서는 상당한 제한이 존재한다.<sup>36)</sup> 반면, 다수의 경쟁자가 존재하는 미국에서는 대표적인 온라인 유통업체인 Amazon이 기본 30일<sup>37)</sup>, Walmart는 전자제품을 제외한 일반 상품의 경우 상품하자 여부에 관계없이 90일<sup>38)</sup>, 회원제 매장인 Sam's club의 경우 일반 상품은 원본포장의 존재여부와 관계없이 반납기간의 제한이 없고, TV, 컴퓨터 등 디지털 제품은 90일, 휴대폰 등은 30일, 냉장고는 7일의 예외가 있다.<sup>39)</sup>

미국과 한국의 이러한 차이는 결국 시장 내 경쟁의 존재여부와 연관된 것으로, 한국은 미국과 같이 다수의 경쟁자가 내수 시장에서 활동할 만큼 경제규모가 크지 않아 이 글에서 논의할 식품·화장품시장을 포함하여 대부분의 시장이 3-4개의 대규모 사업자가 경쟁하는 독과점 상태에 있다.<sup>40)</sup> 이러한 독과점 시장에서 사업자들은 오히려 경쟁자를 의식하는 묵시적 병행행위를 통해 품질보증제도 등을 통한 가격·품질경쟁보다는 비용이 적게 소요되는 마케팅 활동에 치중하는 것이 일반적이다.<sup>41)</sup> 따라서 한국의 상황에서 사업자들의 자율적인 Warranty 제도를 통해 정보비대칭 현상이 극복될 수 있다는 주장은 적용되기 어렵다.

마지막으로 세 번째, 사업자들 간의 정보제공 경쟁에 의한 자율적 시장기능이 정보비대칭성을 극복하는데 있어서 한계를 가질 수밖에 없는 다른 이유는 정보자체가 공공재라는 점에 근거를 두고 있다.<sup>42)</sup> 즉, 특정 사업자가 상품의 품질관련 정보를 공개하는 경우에 당해 기업

36) 할부거래에 관한 법률 제8조 2항, 방문판매 등에 관한 법률 제8조 2항, 17조 2항, 전자상거래에 관한 법률 제17조 2항.

37) 온라인 유통업체로서 환불보증 기간은 기본적으로 30일로써 상품내용의 표시불일치, 고장 등의 소비자 무귀책 사유인 경우에는 무료, 단순 변심의 경우 \$7-10 운송비를 제외한 전액 환불 조건을 채택함. Return Policy available at [http://www.amazon.com/gp/help/customer/display.html?ref=hp\\_15015721\\_RRlandingFAQ1?nodeId=15015721](http://www.amazon.com/gp/help/customer/display.html?ref=hp_15015721_RRlandingFAQ1?nodeId=15015721)

38) Walmart return policy available at [http://help.walmart.com/app/answers/detail/a\\_id/190](http://help.walmart.com/app/answers/detail/a_id/190) (온라인 구매와 offline 구매 모두 동일함). Last visit 04/05/2013.

39) Sam's Club return policy available at [http://help.samsclub.com/app/answers/detail/a\\_id/320](http://help.samsclub.com/app/answers/detail/a_id/320) Last visit 04/05/2013.

40) See *infra* note 63.

41) Timothy K. Kuhner, "Citizens United As Neoliberal Jurisprudence: The Resurgence of Economic Theory", 18 Va. J. Soc. Pol'y & L. 395, 468, footnote 254 (2011)(과점상태에서는 가격경쟁은 낮아지고 비가격 경쟁이 증가); Guy Sagi, "The Oligopolistic Pricing Problem: A Suggested Price Freeze Remedy", 2008 Colum. Bus. L. Rev. 269, 300-01 (2008) (과점상태에서 기업들은 광고와 지불유예제도와 같은 비가격경쟁에 치중함); Thomas A. Piraino, Jr., "Regulating Oligopoly Conduct Under the Antitrust Laws", 89 Minn. L. Rev. 9, 18 (2004); Jerrold L. Walden, "Antitrust in the Positive State: II", 42 Tex. L. Rev. 603, 661 (1964)

은 정보 표시에 의한 비용상승을 스스로 부담하여야 하지만 일단은 판매 증가를 통해 감당할 수 있다. 그러나 시장 내 모든 기업이 이를 모방하면서 최초 정보 표시자의 판매증가는 단기간에 급격히 소멸할 수 있다. 예를 들어, 화학보존재의 치명적 위해 가능성을 폭로한 기업이 대체 천연 보존재를 사용하면서 올린 매출증가는 곧 시장 내 경쟁기업들의 모방행위로 즉시 감소되고 오히려 천연보존재의 개발에 투입된 비용을 만회하지 못하는 상황에 처할 수 있다. 결과적으로 자기이윤 극대화를 추구하는 사업자들의 경쟁적인 정보제공이 정보비대칭성을 극복하는 도구가 될 수 있다는 주장은 원칙적으로 타당하지 않다.

결론적으로 자율적 시장기능을 통한 정보비대칭성의 극복은 현실적으로 불가능한 것으로 개별 소비자거래가 정보비대칭성으로 왜곡되는 경우에 정부개입에 의한 강제적인 정보제공 의무의 부과가 필연적이라고 할 수 있다. 특히, 정보부재는 진실한 정보에 대한 무감각을 불러오고 이것은 결과적으로 소비자가 진실한 생산자의 주장도 의심하게 만드는 반면, 오히려 대규모 기업의 유명상표에 집착하는 효과를 야기한다.<sup>43)</sup>

### 3. 정보비대칭성이 야기한 개별 소비자선택의 실패와 시장실패의 연관성

#### (1) 시장실패 방지를 위한 합리적 소비자선택의 중요성과 소비자 주권의 개념

개별 소비자가 거래단계에서 경험하는 정보비대칭성은 당연히 소비자 선택의 실패를 가져오지만 그 결과는 개별 소비자의 경제적 손해로 끝나지 않고, 전체 사회적 효율성의 저하 또는 시장실패로 연결된다. 보다 구체적으로 경험재 및 신뢰재에 대한 표시정보가 불충분한 경우에 소비자의 합리적 선택권 행사는 현실적으로 불가능하고 결과적으로 개별 소비자들은 가격과 품질보다는 광고와 브랜드 이미지에 의존하여 비효율적 상품을 선택하게 된다. 이러한 결과는 오히려 품질이 높고 효율성이 높은 상품의 생산자를 시장에서 퇴출함으로써 자원배분의 실패 혹은 시장실패를 초래한다.

이와 같은 정보비대칭에 의한 사회구조적 시장실패는 이론상 ‘소비자 주권’ 개념으로도 잘 설명될 수 있다. 즉, 소비자 주권(consumer sovereignty)은 “소비자가 완전한 정보를 가지

42) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 8-9.

43) Golan, Kuchler, and Mitchell, *supra* note 19, at 9; Assaf, *supra* note 35, at 87-109; David A. Aaker and Erich Joachimsthaler, *Brand Leadership* 18 (2000).

고 시장에서 자유롭게 선택할 수 있는 권리”를 의미하는 것으로 소비자가 실질적으로 필요한 것을 생산·공급하도록 시장에 신호를 보내는 소비자의 능동적 선택권을 의미한다.<sup>44)</sup> 이러한 소비자의 능동적 선택권 행사에 의하여 시장 자원이 효율적으로 자동 배분되는 상태를 달성하기 위해서는 두 가지 전제조건으로써 첫째, 소비자가 실제 원하는 상품이 자유롭게 공급될 수 있는 시장내의 자유로운 경쟁구조가 유지되어야 하고, 둘째 시장에 신호를 보내는 개별 소비자들의 선택이 상품·서비스의 특성 및 실질적인 효율성에 근거한 ‘합리적 선택’이어야 한다는 것이다.<sup>45)</sup>

이중에서 첫 번째 요건은 특히 독과점 및 경쟁제한행위, 인위적 시장진입장벽에 의하여 경쟁질서가 방해 받지 않아야 한다는 것을 의미하고, 일반적으로 소비자의 관점에서 볼 때 외부적 요인에 의하여 발생하는 외부적 시장실패로 설명된다.<sup>46)</sup> 또한 기본적으로 소비자의 선택범위 및 가능성에 대한 문제로써 독점규제법의 주요 집행근거가 된다.<sup>47)</sup>

반면에 두 번째 조건은 구조적 원인에 의하여 소비자의 내적 영역에서 발생하는 내부적 시장실패를 지칭하는 것으로써,<sup>48)</sup> 만일 개별 소비자의 합리적 선택이 실제 상품의 효율성과 관계없는 비합리적인 것이라면 소비자의 선택에 반응하는 시장기능은 필연적으로서 왜곡된 것일 수밖에 없다.<sup>49)</sup> 이것이 표시규제와 관련해 특히 중요한 것으로, 구매 전 소비자 스스로 충분히 상품·서비스의 특성을 탐색할 수 없는 경험재와 신뢰재에 있어서 표시정보의 적극적 제공은 단순히 개별 소비자의 이익을 보호하기 위한 것이 아니라 시장실패의 구조적 문

44) 이하에서 논의하는 소비자주권 개념과 소비자의 합리적 선택에 대한 논의는 이전 논문에서 논의한 바가 있으나 논의 전개에 위해 부득이 일부를 재요약하여 설명한다. See 오승환, 「소비자 복지증대를 위한 소비자 조직화와 소비자생활협동조합법의 문제점」, 『경쟁법연구』 제14권, 2006; Milton Handler, “Reforming The Antitrust Laws”, 82 Colum. L. Rev. 1287, 1328, note 257 (1982); 사회복지(Social Welfare) 개념을 설명하기 위한 파레토 최적(Pareto-optimal)의 경제학적 분석과 이를 다시 법적용어로 변환한 ‘소비자 주권’ 혹은 ‘소비자 복지개념’의 정의에 대한 국내·외 문헌은 다음과 같다. 권오승, 『경제법』, 법문사, 2005, pp. 82-88; Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy* §2.3c (3d ed. 2005); Lawrence A. Sullivan and Warren S. Grimes, *The Law of Antitrust : An Integrated Handbook* § 1.5b (2006).

45) Neil W. Averitt and Robert H. Lande, “Consumer Sovereignty: A Unified Theory Of Antitrust And Consumer Protection Law”, 65 Antitrust L.J. 713, 716 (1997)

46) Averitt and Lande, *supra* note 46, at 729.

47) Averitt and Lande, *supra* note 46, at 729; 소비자 주권 보장을 위한 경쟁정책 집행에 이론적 논의는, 신영수 「소비자주권과 경쟁정책」, 『경쟁법연구』 제17권, 2008, p.3.

48) Averitt and Lande, *supra* note 46, at 714-16.

49) Ernest Gellhorn, “Trading Stamps, S & H, And The Ftc’s Unfairness Doctrine”, 1983 Duke L.J. 903, 936-938 (1983); Averitt and Lande, *supra* note 46, at 716. note.5.

제를 궁극적으로 시정하기 위한 필수적인 사회적 규제라는 사실을 의미한다.

## (2) 정보비대칭성을 활용한 사업자들의 소비자 선점 전략

개별 소비자들의 합리적 선택을 제한하는 정보비대칭성의 문제와 시장실패라는 구조적 문제의 연관성은 사업자들이 활용하는 중요한 경쟁제한행위의 한 유형이 정보부족상태의 소비자를 이용한 시장선점 혹은 시장봉쇄 전략이라는 점에서 쉽게 입증될 수 있다. 우선 사업자들이 시장에서 경쟁자를 배척하기 위해 사용하는 전략은 배타조건부 거래약정 등을 이용하여 경쟁자의 원재료 공급망이나 유통망을 봉쇄·차단하여 경쟁자의 비용을 상승시키는 행위유형과 최종 소비자들이 경쟁자들에게 접근할 가능성을 원천 차단하는 시장선점 전략으로 나눌 수 있다.<sup>50)</sup> 이들 전략 중에서 특히 경쟁자의 원료 공급망이나 유통망을 봉쇄하는 행위는 경쟁자들이 봉쇄되지 않은 남아 있는 유통망(혹은 원료 공급망)을 효과적으로 활용하거나 혹은 유통시장(혹은 원료공급시장)에 새롭게 진입하는 다른 경쟁 공급망을 활용할 가능성이 남아 있어서 성공하기 위한 까다로운 조건이 요구된다.<sup>51)</sup> 반면, 최종 소비자들이 경쟁자들에게 접근하는 것을 원천봉쇄한 경우에는 다른 경쟁자들이 이 전략을 회피할 방법이 없다는 점에서 경쟁자를 배척할 가능성이 월등히 높고 그 효과도 더 크게 나타난다.<sup>52)</sup>

이와 같이, 최종 소비자의 경쟁자 선택을 직접 봉쇄하는 사업자 전략들은 경쟁자에 대한 거래를 거절함으로써 결과적으로 자신의 현재 소비자가 경쟁자를 선택할 가능성을 차단한 사건<sup>53)</sup> 이외에, 제품개발 자체가 기술적으로 경쟁자 접근을 차단하기 위해 의도된 경우<sup>54)</sup>

50) Thomas G. Krattenmaker and Steven C. Salop, "Anticompetitive Exclusion: Raising Rivals' Costs to Achieve Power over Price", 96 YLJ 209(1986); Herbert Hovenkamp, "Antitrust Policy, Restricted Distribution, and the Market for Exclusionary Rights", 71 Minn.L. Rev. 1293 (1987).

51) 11 Phillip E. Areeda and Herbert Hovenkamp, Antitrust Law-An Analysis of Antitrust Principles and Their Application ¶1821d2 (2005)(높은 봉쇄율과 실제 시장봉쇄가 가능하고 존재한다는 시장진입장벽의 존재 등에 대한 입증이 요구된다); 오승환, 「배타조건부 거래를 포함하는 시장선점·봉쇄전략에 대한 단계별 위법성 판단절차」, 『비교사법』 제17권 제4호(통권 제51호), 2010. 12, pp.431-487.

52) Richard Steuer, "Exclusive Dealing in Distribution", 69 Cornell L. Rev. 101(1983); Ryko Mfg.Co. v. Eded Servs., 823 F.2d 1215, 1235-1236(8th Cir. 1987) cert. denied, 484 U.S. 1026(1988)(최종 소비자가 봉쇄대상이 되지 않는 유통망 봉쇄의 경우 위법성 인정을 위한 '실질적 봉쇄율'을 더 높게 요구함).

53) Eastman Kodak Co. v. Image Technical Services, Inc., 504 U.S. 451, 112 S.Ct. 2072 (1992)(Kodak은 자사 수리점 이외에 외부의 다른 서비스업자에게는 복사기 수리부품 공급을 거절했고, 결과적으로 고객들은 가격이 더 저렴한 외부 수리업자들의 서비스를 이용하지 못하고 Kodak의 수리 서비스만을 이용하도록 경쟁자에 대한 접근이 봉쇄되었다).

등 그 수단이 점차 더 다양해지고 있다. 이들 고객선택 전략행위들의 기본적인 특징은 모두 소비자의 상품특성에 대한 정보부재 상태를 활용하는 것이라고 할 수 있고, 소비자는 모두 구매 결정전에 그와 같은 상품의 특성을 스스로 알 수도 없었고, 사업자는 이를 별도로 표시 하지도 않았다. 그러나 이러한 사업자들의 중요 상품특성의 표시여부는 소비자법의 보호영역으로 넘겨져서 독점규제법에 의한 행위의 경쟁제한성 판단에 중요한 영향을 미치지 않는다.

예를 들어, SK텔레콤(이하 “SKT”)의 고객 멜론 사이트 이용 유도행위 사건<sup>54)</sup>에서 전체 MP3폰 가입자의 59.5% 점유율을 보유한 SKT는 자신이 판매한 MP3 휴대폰에 자체 개발한 DRM을 탑재하여 SKT용 MP3폰을 소지하고 있는 소비자는 자사가 운영하는 ‘멜론’ 음원 판매사이트에서 구매한 음악 파일만을 재생할 수 있도록 만들었다. 이것은 결국 전체 MP3 휴대폰 구매 소비자의 과반수가 넘는 SKT의 소비자들이 경쟁자인 다른 음원판매 사이트에 접근하는 것을 기술적으로 봉쇄하는 결과를 초래하였고 실제 SKT의 자회사인 멜론은 급격히 시장점유율이 증가하여 곧 시장점유율 1순위를 차지하였다. 반면 경쟁자인 맥스 MP3 등은 시장에서 퇴출되는 결과를 맞았고, 소비자들은 멜론 사이트의 이용을 사실상 강제 당하였다.<sup>56)</sup> 그러나 이 사건에서 우리 대법원은 이러한 기술적 통제행위와 그로 인한 소비자의 피해는 감수할 만한 것이라고 판단할 뿐, 경쟁사의 음원 봉쇄를 통해 야기된 ‘호환성 장애’라는 중요한 상품특성을 표시하지 않은 행위와 이를 통한 소비자 봉쇄를 특별히 문제 삼지 않았다.<sup>57)</sup> 이러한 법원의 판단은 소비자의 정보비대칭을 이용한 소비자 봉쇄가 결국은 개별 소비자의 손해를 넘어서서 시장경쟁질서에 영향을 주는 경쟁제한행위라는 사실을 명확히 인식하지 못한 결과라고 할 수 있다.

54) C.R. Bard, Inc. v. M3 Sys., Inc., 157 F.3d 1340 (Fed. Cir. 1998), cert. denied, 526 U.S. 1130 (1999)(자동주사기에 사용되는 주사바늘의 디자인을 변경하여 고객들이 경쟁자가 판매하는 더 저렴한 소모품(주사바늘)을 사용하지 못하도록 방해한 사건); Static Control Components, Inc. v. Lexmark Intern., Inc., 615 F.Supp.2d 575, 585(E.D.Ky. 2009)(레이저 프린터 토너에 대한 9개 특허권을 보유한 Lexmark가 “PREBATE” 프로그램을 토너에 장착하여 소비자가 경쟁자의 더 저렴한 재충진 토너를 사용할 수 없게 차단한 행위); United States v. Microsoft Corp., 253 F.3d 34, 58-59 (D.C. Cir 2001)(Microsoft의 Internet Explorer 결합판매에 의한 소비자의 경쟁소프트웨어 접근 차단행위).

55) 공정거래위원회 심결, 에스케이텔레콤(주)의 시장지배적지위 남용행위 등에 대한 건 2006서경0785(2007); 서울고등법원 2007.12.27. 선고, 2007누8623. 대법원 2011. 10. 13. 선고 2008두1832 판결.

56) 서울고등법원 2007년 12월 27일 선고, 2007누8623 판결, 대법원 2011. 10. 13. 선고 2008두1832 판결.

57) 대법원 2011. 10. 13. 선고 2008두1832 판결(“소비자가 甲 회사 MP3폰으로 음악을 듣기 위해서 겪어야 하는 불편은 MP3파일 다운로드서비스 사업자들에게 DRM을 표준화할 법적 의무가 있지 않은 이상 부득이한 것으로 현저한 이익 침해가 되거나 부당하여 불법한 것으로 보이지 않는 점...”)

이들 사건들 모두에서 고객들은 주상품의 구입 전에 그들 상품의 특성상 소비자의 소모품(보완재) 선택의 자유가 사업자에 의하여 완전 차단될 것이라는 것을 알지 못하였고, 따라서 구매 후 당해 상품의 실제 효율이 현저히 저하되더라도 불구하고 문제 상품과 다른 경쟁상품의 효율성을 충분히 고려할 수 없었다.<sup>58)</sup> 즉, 이들 사건들 전부에서 상품특성에 대한 표시와 이에 대한 소비자의 정확한 이해가 존재하였다면 사업자의 고객선점을 통한 경쟁자 배척 전략은 성공할 수 없는 것이었다고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 보면, 상품 내용 표시는 소비자 고착효과 혹은 포획을 통한 시장봉쇄를 막을 수 있는 중요한 수단이 된다고 할 수 있고 따라서 표시규제 제도를 단순히 개별 소비자의 알권리, 소비자 안전성 확보 차원에서만 그 근거를 논의하는 것은 적절하지 않다. 결국, 상품 내용 표시제도는 그 자체가 소비자 보호규제임과 동시에 시장실패를 막고 자유경쟁을 기반으로 한 시장의 경쟁질서를 유지하는 공익보호 목적을 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다.<sup>59)</sup>

### III. 현행 식품·화장품 성분표시 규제의 개요와 문제점

#### 1. 식품·화장품의 특성 및 한국 성분표시 규제의 세부 내용

(1) 경험재 및 신뢰재 특성을 가지는 식품·화장품의 품질특성과 독과점 시장구조  
식품과 화장품의 가장 핵심적 품질은 제품의 맛과 향 등을 좌우하는 원재료 성분으로서 원칙적으로 소비자가 구매결정 전 오감을 이용해 그 선호도를 반영하여 상품을 선택한다는 점에서 일부 탐색재의 성질을 가지고 있다. 그러나 식품의 경우 이미 1900년대 초기부터 1·2차 세계대전의 영향으로 자연식품의 장기보존 처리 및 가공기술이 널리 사용되었고 이 과정에서 천연식품의 풍미 상실을 보충하기 위한 다양한 인공 첨가물이 사용되었다. 반면, 화장품의 경우 장기보존과 시각, 방향 효과의 향상을 위한 다양한 인공 화학색소 및 화학적

58) 예외적으로 Microsoft의 끼워팔기 행위는 주상품인 Windows의 시장지배력이 90%가 넘는 상황이어서 고객들이 선택권 봉쇄와 관련된 사전정보를 알았다고 하더라도 회피가 불가능한 상황이었다.

59) 방민석, 앞의 글, 13면; 여정성, 앞의 글 15-16면.

보존제 사용이 일반화되어 왔다. 결과적으로 소비자들이 구매 전 탐색과정을 거치는 경우에도 실제 사용된 원재료 성분이 천연 성분 그 자체인지 화학적으로 합성된 인공적인 것인지 그 특성을 확인할 수 있는 가능성이 현저히 낮아졌다.<sup>60)</sup> 이와 같은 생화학적 처리 기술이 적용된 식품과 화장품은 소비자가 구매 후 제품을 경험한 후에도 장기간 동안 그 특성을 알지 못하고 사업자의 정보에 일반적으로 의존하는 신뢰재에 가깝다고 할 수 있다.<sup>61)</sup>

반면, 한국에서 이러한 식품·화장품 시장은 대다수가 3-5개 내외의 사업자가 시장 75%를 지배하는 독·과점 구조로써 높은 시설 투자비, 규모의 경제, 대규모 기업의 마케팅을 통한 브랜드 이미지의 고착 등으로 신규진입자의 진입이 대단히 어려운 시장에 속한다.<sup>62)</sup> 따라서 소비자가 상품·서비스에 관한 특성 정보를 얻기 위해서는 사업자가 제공하는 표시정보에 전적으로 의존하여야 하는 시장으로서, 경험재 혹은 신뢰재가 이와 같은 독과점 시장 구조 안에서 생산되는 경우에는 이 논문 II.2(2)에서 논의한 바와 같이 그 본질적인 정보비대칭성의 한계를 정상적인 시장기능이 작동하여 극복할 수 없다. 이러한 독과점 시장에서 사업자들은 비가격·품질 경쟁에 중점을 두기 때문에 강력한 신규진입자가 기존 브랜드에 의존하는 소비자들의 소비관행을 깨기 위해 새로운 정보를 제공하지 않는 한, 소비자들은 세부적인 상품 품질정보를 얻을 수가 없고, 그로 인하여 독과점 시장구조가 더욱더 고착되는 악순환이 반복된다.<sup>63)</sup>

60) See Wallace F. Janssen, *The Story of the Laws Behind the Labels: Part II: 1938--The Federal Food, Drug, and Cosmetic Act*, FDA CONSUMER, June 1981, available at <http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/Overviews/ucmf056044.htm>. Lars Noah and Richard A. Merrill, "Starting from Scratch?: Reinventing the Food Additive Approval Process", 78 B.U. L. Rev. 329, 332 (1998).

61) 이러한 특성 때문에 소비자들은 실제 규제 당국의 규제 전까지 허위표시·과대광고를 인지하지 못하여 피해가 장기적으로 지속하여 발생한다. 예: 인천지방법원 2013. 4. 11. 선고, 2013노562 판결 (5년 넘게 평범한 화장품을 거짓 의학적 효능이 있다고 표시·광고한 화장품업자 위법행위).

62) 예를 들어, 제과 업종의 경우 브랜드 이미지와 제품의 질이 생명력이 되기 때문에 신규기업의 진입이 쉽지 않은 분야에 속하는데, 시장집중도는 2008년 기준 롯데제과가 29.5%로 1위를 차지하고 있고, 오리온이 20.5%, 해태제과식품(주)이(가) 12.4%, (주)크라운제과가 10.6%를 점유하고 있으며, 이들 상위 4개 업체가 전체시장의 약 70% 이상을 차지하는 높은 시장집중도를 보이고 있다 (공정거래위원회, 2010. 2. 8. 2009제감4454). 그 외, 라면, 음료수, 아이스크림 등의 식품도 거의 동일한 상황을 보인다. 화장품의 경우 2003년 경 태평양, LG 생활건강, 코리아나 상위 3개사의 점유율이 50%에 육박, 수입화장품 비율이 12%, 나머지가 기타업체에 속하였다 (공정거래위원회, 2002. 12. 24. 의결 2002단체1701). 그러나 2011년부터 대대적인 광고비용을 감당할 수 있는 아모레, 태평양, LG 생활건강의 대형사 위주로 시장이 재편된 것으로 판단된다. See 서울경제 2011.7.7 기사, "화장품 업계 '부익부 빈익빈'"(중견기업 고사위기·브랜드숍 난립 속 대형 2개사만 고속성장 신바람) available at <http://economy.hankooki.com/lpage/industry/201107/e2011070717195647580.htm>

결론적으로 현재 식품·화장품의 경험재 혹은 신뢰재의 특성과 독과점적 구조를 가진 한국의 식품·화장품 시장을 고려할 때, 상품 품질을 좌우하는 원재료 성분내용에 대한 적극적인 표시의무의 부과는 정보비대칭에 의한 시장실패를 막기 위한 필수적 규제라고 할 수 있다. 그러나 이 논문 II.1(1) 언급한 바와 같이 현재 표시광고법 제4조 1항에 의하여 시장경제질서의 유지를 담당하는 공정거래위원회의 중요내용 표시에 관한 규제는 별도의 법령이 존재하는 특수분야에는 적용되지 못하는 문제점이 있고 식품·화장품 분야는 그 전형적인 예라고 할 수 있다. 이하에서 구체적으로 현행 식품·화장품의 성분표시 규제에 존재하는 문제점을 살펴본다.

## (2) 한국의 식품·화장품 원재료 성분표시 의무의 내용

### 1) 식품 원재료 성분표시 의무의 내용

식품 내용표시<sup>64)</sup> 중에서 가장 핵심적 요소는 식품의 특성상 그 자체가 직접 섭취 대상이 되는 원재료 내용성분이라고 할 수 있다. 이러한 식품 원재료 성분표시는 식품위생법과 식품 등의 표시기준<sup>65)</sup>에 의하여 다시 ‘식품의 원재료’와 ‘식품 첨가물’의 표시로 세분화 되는데, 현행규정상 제품에 포함되는 비중이 적은 ‘식품첨가물’에 대한 표시규제는 상당히 완화되어 있어서, 식품원재료에 포함된 식품첨가물의 다수가 생략될 수도 있다.<sup>66)</sup>

여기서 문제되는 식품첨가물은 식품의 주 내용을 이루는 원재료 이외에, ‘식품을 제조·가공 또는 보존하는 과정에서 식품에 넣거나 섞는 물질 또는 식품을 적시는 목적 등에 사용되는 물질’<sup>67)</sup>을 의미하는 것으로 실제 식품 자체의 맛과 향을 직접 구현하지 않는 보조제에

63) 신규진입자에 의한 품질 정보제공의 사례는 동서식품과 한국 네슬레가 전체시장의 95%를 차지던 커피믹스 시장에 2010년 말 남양유업이 도전하면서 기존 기업들이 사용하던 ‘카제인나트륨’이 우유의 화학적 합성 대체품이라는 정보를 적극적으로 마케팅에 활용한 것이 그 예이다. See 권슈커타임즈, “동서식품 vs 남양유업 인스턴트커피 또 한판 격돌”, 2013. 4. 14. available at <http://www.cstimes.com/news/articleView.html?idxno=97327>

64) 상품내용표시란 원재료, 제조방법, 효능·성능, 치수·크기, 제조일자, 유통기한, 사용방법, 부작용 등의 당해 상품에 관한 사실을 설명해주는 표시라고 해석된다(여정성, 앞의 글, 16면).

65) 식품위생법 제10조 1항에 의하여 식품의약품안전처장이 식품과 식품첨가물에 대한 표시기준을 고시하도록 규정하고 있고, 이에 따라 식품등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31)이 제정되어 있다.

66) 특히, 식품의약품안전처는 명목상으로는 2006년 9월 8일부터 ‘식품완전표시제’를 실시하여 과거 5가지 이상 표시할 것을 의무화 하던 식품첨가물 표시를 원칙적으로 모두 표시하는 것으로 식품표시기준을 개정하였지만, 실제 복합원재료 개념 및 첨가물의 용도별 표시 등으로 인해 그 효과는 미미하다.

불과하다.<sup>68)</sup> 다만, 이러한 식품첨가물은 식품원재료와 함께 전체 식품을 구성하고 기구·용기·포장을 살균·소독하기 위하여 간접적으로 사용되는 것을 제외하면 소비자가 직접 섭취한다는 점에서 실제 식품의 원재료와 그 중요성에서 큰 차이가 없고, 따라서 표시대상에서 제외될 다른 이유는 존재하지 않는다.<sup>69)</sup> 그러나 현행 식품 등의 표시기준은 구체적인 식품첨가물의 내용을 은닉할 수 있는 ‘복합원재료’ 및 첨가물의 주용도를 나타내는 모호하고 추상적인 집합개념을 사용하여 첨가물의 구체적 사용 내역에 대한 은닉을 허용하고 있다.

우선 식품 등의 표시기준 제4조 8호는 표시대상으로서 ‘원재료명 및 함량’을 규정하고, 다시 표시기준 제9조는 이를 별지 1로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 별지 1, 1 가 7)은 식품 원재료명 및 첨가물에 대한 구체적 표시기준을 규정하는데, 먼저 동 규정 1 가 7) 가) (1)항은 ‘식품원재료’를 표시할 때 “식품의 제조·가공시 사용한 모든 원재료명을 많이 사용한 순서에 따라 표시하도록 규정하고 있다.<sup>70)</sup> 이 규정만을 보면 모든 원재료를 표시하도록 규정하고 있어 외관상 충실한 표시의무를 규정한 것으로 보일 여지가 있으나, 7) 가) (2) 항은 식품 원재료에 “복합원재료를 사용한 경우에는 그 복합원재료 명칭을 표시하고 많이 사용한 5가지 이상의 원재료명 또는 성분명을 표시”하도록 규정하고 있다.<sup>71)</sup> 이 규정에 의하면 식품제조업자가 식품을 제조하기 위해 원재료를 직접 사용하지 않고 일종의 반재료 형태인 ‘다시마농축액기스’ ‘개구리중사캐로로분말’<sup>72)</sup>, ‘양파농축액기스’ 등을 구입하여 상품을 제조하는 경우에는 원칙적으로 복합원재료에 포함된 5가지 재료만을 표시하면 된다. 따라서

67) 식품 위생법 제2조 2호

68) 현행 식품공전에 식품첨가물 품목은 크게 화학적 합성품, 천연첨가물, 혼합제제류 세 가지로 구분되고 다시 각 유형별로 세분화되는데, 예를 들어 혼합제제류는 7가지로 구분된다 (1. L-글루타민산나트륨제제, 2. 면류 첨가알칼리제, 3. 보조료제제, 4. 삭카린나트륨제제, 5. 타르색소제제, 6. 합성팽창제, 7. 혼합제제).

69) 식품위생법 제 7조 제1항에서는 식품과 식품첨가물에 모두에 대하여 제조·가공·보관 등을 기준을 마련하도록 규정하고 제4항은 그 기준과 규격에 맞지 않는 한 식품 및 식품첨가물 모두 동일하게 제조·수입·사용 등의 일체 행위를 금지한다.

70) 식품 등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31) 별지 1, 1, 가, 7) 가) (1) : “식품의 제조·가공시 사용한 모든 원재료명(최종제품에 남지 않는 정제수는 제외한다. 이하 같다)을 많이 사용한 순서에 따라 표시하여야 한다. 다만, 법 제7조에 따른 「식품의 기준 및 규격」(식품의약품안전청 고시)에서 정한 주원료의 원료명을 우선 표기할 수 있으며, 중량비율로서 2% 미만인 경우에는 함량 순서에 따르지 아니하고 표시할 수 있다.”

71) 복합원재료는 “2종류 이상의 원재료 또는 성분으로 제조, 가공한 식품으로써 다른 식품의 원료로 사용되는 것을 말한다”고 규정되어 있다(식품 등의 표시기준 제2조 14호).

72) 백설탕, 맥아엿, 버터, 전지분유, 코코아분말, 그 밖에 산도조절제, 유화제, 보존제 등을 혼합한 반재료 형태의 분말 가루를 의미한다.

소비자들이 주저하는 MSG(Monosodium Glutamate), 화학보존제 등의 첨가물을 ‘복합원재료’에 넣어서 사용하는 경우에는 실제 사용된 첨가물을 합법적으로 은닉할 수 있다.

다만, 표시기준 1 가 7) 가) (2)항의 단서는 “식품첨가물이 해당 제품에 효과를 발휘하는 경우에는 그 첨가물의 명칭을 표시”하도록 요구하여 식품에 실제 영향을 미치는 식품첨가물이 복합원재료에 포함되어 표시정보가 생략되는 가능성을 제한하고 있다. 그러나 이들 표시조항의 예외규정인 1 가 7) 다)는 다시 “복합원재료가 당해 제품의 원재료에서 차지하는 중량 비율이 5% 미만에 해당하는 경우와 복합원재료를 구성하고 있는 복합원재료의 경우에는 그 복합원재료의 명칭 또는 해당 식품의 유형만을 표시할 수 있다.”고 규정하여 5% 미만 사용된 복합원재료의 사용 성분을 모두 표시의무에서 면제하고 있다.<sup>73)</sup> 이것은 다음 III.2에서 살펴보는 바와 같이 식품 구성에 차지하는 비중과 관계없이 모든 사용성분의 표시를 요구하는 미국과 EU의 규제태도와 현저한 차이가 있다.

이와 같은 규제의 차이는 다음 <그림 1>에 구체적으로 나타나 있는데, 동일한 상품의 원재료 성분표시가 한국의 규정과 미국의 규정 하에서 각각 다르게 나타나는 것을 보여준다.

즉, 한국의 표시규제 안에서는 최근 소비자들이 가장 민감하게 반응하는 화학조미료인 MSG를 비롯해 동일한 가수분해 단백질류로서 인공 향미증진제인 ‘Disodium Inosinate, Isomaltooligosaccharide’에 대한 표시가 제품 전체에서 5% 이하 비중을 가진 ‘2배 소고기 육장’, ‘다시마농축액’ 등의 성분 내용을 알 수 없는 복합원재료 개념을 통해 생략되어 있는 것을 보여준다. 이것은, 이 논문의 III.2.에서 구체적으로 살펴보는 미국과 EU 법제하의 규제내용과 상반된 것으로, 이들 국가 모두가 원재료 성분 비율 2% 이하의 MSG와 그 밖의 향미증진제를 모두 표시하도록 표시규제를 강화하는 경향과 현저한 차이가 존재한다.<sup>74)</sup>

또한 식품 등의 표시기준 별지 1, 1 가 7) 나)에서 규정하는 식품첨가물의 표시는 사용되는 첨가물의 종류에 따라 1) 명칭과 용도를 함께 표시하여야 하는 식품첨가물, 2) 명칭 또는 간략명을 표시하여야 하는 식품첨가물, 3) 명칭, 간략명 또는 ‘주용도’를 표시하여야 하는 식품첨가물로 구분하여 표시의무를 부과하고 있다. 이 때, 식품에 사용된 식품 첨가물의 주용도만을 표시하는 경우에는 동일한 주용도를 가진 각각 다른 화학 첨가물 10여가지를 사용한 경우에도 집합명칭인 ‘주용도’ 1개만을 표시함으로써 모든 표시의무를 충족하게 된다. 예를

73) 식품 등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31), 별지 1, 1, 가, 7) 다) (2)

74) See *infra* III.2(1)1).

〈그림 1〉 한국산 간장의 한국 내 성분표시와 미국 성분표시의 차이



들어, 식품의 산도(pH)를 바꾸어 보존성을 향상시키고, 조미기능과 발색기능 등 다양한 용도로 사용되는 ‘산도조절제’에는 50여 가지가 넘는 화학물질이 포함되는데, 사업자가 시큼한 맛을 내는 구연산과 사과산과 그 밖의 산도조절제인 탄산칼슘, 황산알루미늄칼륨 등을 제품 사용 한계량을 넘지 않은 범위에서 각각 사용한 경우에 소비자는 상품 표시 안에서 ‘산도조절제’라는 한 가지 집합명칭만을 확인할 수 있다. 특히 개별 물질의 위험성으로 식품공전이 제품당 사용한도를 설정한 경우에는 동종 목적의 유사물질이 복합적으로 사용될 수도 있다. 이러한 표시 원칙은 이 논문 III.2에서 구체적으로 살펴보는 미국과 EU의 표시규정이 원칙적으로 식품첨가물은 ‘집합명칭 혹은 일반명사’가 아닌 각각의 ‘개별적인 통상명칭’ 혹은 ‘일반명칭’을 사용하도록 요구하는 것과 상당한 차이가 존재한다.<sup>75)</sup>

## 2) 화장품 원재료 표시의무의 내용

화장품의 성분 표시에 관련하여 식품의약품안전처는 2008년 10월 18일부터 소위 ‘전성분 표시제’를 실시하여 원칙적으로 화장품 제조에 사용된 모든 성분을 표시하도록 요구하고 있다.<sup>76)</sup> 구체적인 표시방법과 표시기준은 화장품법 제10조 4항에 의하여 총리령으로 정하도

75) See 21 C.F.R. §101.4 (2006)

76) 화장품법 제10조 1항 3호.

록 규정하고 있는데,<sup>77)</sup> 동법 시행규칙 별표 4가 규정하는 화장품 제조에 사용된 성분의 표시는 “화장품 제조에 사용된 함량이 많은 것부터 기재·표시하고 예외적으로 1퍼센트 이하로 사용된 성분, 착향제 또는 착색제는 순서에 상관없이 기재·표시” 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>78)</sup> 원칙적으로 식품 표시와 달리 각종 화학 보전제 등이 제품 비중에 관계없이 표시되도록 규정되었다는 점에서 긍정적이지만 일부 예외가 존재한다. 예를 들어, 착향제는 ‘향료’로만 표시할 수 있도록 하고, “식품의약품안전처장이 착향제의 구성 성분 중 알레르기 유발 물질로 알려진 성분이 있는 경우에는 해당 성분의 명칭을 기재·표시하도록 권장할 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>79)</sup> 일반적으로 화장품에는 다양한 착향성분이 포함된다는 점에서 상당한 정보가 생략될 수 있다.<sup>80)</sup>

이와 같이 화장품의 모든 성분을 원칙적으로 공개하도록 요구하는 현행 화장품 표시제도는 제품비중이 극히 낮으면서도 독성이 강한 보존제 등의 첨가물을 모두 표시대상으로 포함한다는 점에서 제품비중이 5% 미만인 첨가물을 실제 표시대상에서 제외하는 식품 원재료 표시보다 발전된 형태라고 할 수 있다. 그러나 실제 이러한 전성분표시제가 소비자의 합리적 선택에 미치는 영향은 미미하다고 평가된다.<sup>81)</sup> 이에 대한 문제점은 다음 III.3(2)에서 구체적으로 논의한다.

77) 화장품법 시행규칙 제19조 제6항에 의하여 세부적인 내용은 별표 4로 정한다.

78) 화장품법 시행규칙 별표 4 (개정 2013.3.23), 3. 나.

79) 화장품법 시행규칙 별표 4, 3. 마.

80) 물론, 이 규정의 취지는 사업자의 영업비밀보호를 위해서라는 논리가 적용할 수 있으나 후술하는 바와 같이 미국의 규정들은 영업비밀을 위해 정보은닉이 실제 필요한지 여부를 심사하도록 되어 표시의무 자체가 없는 한국과는 비교된다.

81) 2008년 전성분제 실시 이후 식약청이 실시한 소비자의 표시정보 활용통계는 전성분 표시에 대한 소비자의 무관심을 보여주는 것으로 서울 및 수도권 여성 500명을 대상으로 ‘색조화장품 소비 실태 및 안전성 인식조사’ 결과는 화장품 구입 시 제품 표시사항을 확인하지 않는다는 응답이 68.8%를 차지하였다. See 유니온 프레스 뉴스, “한국 여성, 화장품 구입시 제품 표시사항 無신경”, 2010, 4, 13. Available at <http://www.unionpress.co.kr/news/articleView.html?idxno=55139>, 디시뉴스, “화장품 소비자, 성분표시 무관심”, 2010. 04. 12. Available at [http://www.dnews.in/news\\_list.php?code=economy&id=529332](http://www.dnews.in/news_list.php?code=economy&id=529332), 또한 2013년 다시 실시된 소비자의 표시정보 인식성 조사도 역시 별반 다르지 않은 결과를 보여준다. See 식품의약품안전처, “국내 소비자의 화장품 인식도 조사 결과 발표 자료,” 2013, 4. 17. 발표(화장품 구매 시 용기 또는 포장에 기재된 표시사항을 확인하는 소비자는 여성이 35.0%, 남성이 24.5%에 불과함). Available at <http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=55&pageNo=1&seq=20162&cmd=v>

## 2. 외국의 규제 비교

### (1) 미국의 식품 내용 표시 및 화장품에 대한 관련 규제

#### 1) 식품 원재료 표시 규제

미국의 식품 안전성 규제와 성분표시 의무에 관한 법규는 1906년 제정된 the Food and Drugs Act<sup>82)</sup>로써, 1958년 식품첨가물 사전인증제 채택 등 상당한 변화를 거쳐 식품원재료에 대한 성분 표시의무를 1990년 영양표시와 교육법(the Nutrition Labeling and Education Act of 1990; 'NLEA')<sup>83)</sup>에 의한 개정법부터 규정하고 있다. 1990년 이 개정법은 이전까지 사업자의 자율공개 사항이었던 영양 표시정보를 강제표시 사항으로 변경하고, 이 글이 논의하는 식품 원재료 성분에 대해서도 원칙적으로 모든 원재료를 상품에 표시하도록 강제하는 규정을 신설하여 현재와 같은 표시 규제체계를 이루게 되었다.<sup>84)</sup>

현재 1990년 NLEA법 이래 규정된 미국의 식품원재료 표시의 기본적인 원칙은 모든 식품에는 사용된 성분 재료들이 그것들의 통상명칭 혹은 일반명칭으로 중량별 비중순서에 따라 내림차순으로 표시되어야 하고,<sup>85)</sup> 그 구성 원재료 성분이 집합명칭이 아닌 성분 각각의 특정명칭을 사용하여 표시되어야 한다는 것이다.<sup>86)</sup> 다만, 중량 비중 2% 미만 상품에 대해서는 이러한 내림차순 표시의 예외가 인정되는데 이들 상품은 주요 성분 표시의 끝에 “Contains \_\_\_ percent or less of \_\_\_” 혹은 “Less than \_\_\_ percent of \_\_\_” 라는 서술과 함께 표시될 수 있다.<sup>87)</sup> 따라서 III.1(2)1)에서 지적한 바와 같이 한국과 달리 상품 전체 비중

82) 이 법은 18~19세기 식품의 운송·보관 처리기술의 발전과 함께 만연한 기만적 식품제조 행위에 대한 우려에서 비롯되었다. See James Harvey Young, *The Long Struggle for the Law*, FDA Website available at <http://www.fda.gov/AboutFDA/WhatWeDo/History/CentennialofFDA/TheLongStrugglefortheLaw/default.htm#> Last visit May 5, 2013.

83) See 101 P.L. 535; 104 Stat. 2353; 1990 Enacted H.R. 3562; 101 Enacted H.R. 3562.

84) See 21 U.S.C. 343(i) (section 7 of Pub. L. 101-535); 특히, 1990년은 ‘Misbrand’(허위표시)를 규제하기 위한 구체적인 요건과 대상 행위를 규정하여 상표표시 위반을 민·형사별로 처벌하는 규정을 제정하였는데, 여기서 허위표시의 개념은 특정 사실에 대한 기만적·허위표시와 모호한 표시뿐만 아니라 표시를 하지 않은 행위를 모두 포괄한다. See 21 U.S.C. § 343 (§§ 2(a), 3(a), 7 amended by the NLEA, 104 Stat. 2353, 2357, 2364) (2006); O’Reilly, *supra* note 13, § 10:18.

85) Food; designation of ingredients, 21 C.F.R. 101.4(a)(1) (2006).

86) See 21 U.S.C. 343(i); 21 C.F.R. §101.4 (b).

87) Food; designation of ingredients, 21 C.F.R. 101.4(a)(2) (2006).

의 5% 미만이라는 이유로 성분 표시가 면제될 수 없다.<sup>88)</sup> 이 규정에 따라 논문 III.1(2)1)에서 제시한 <그림 1>에서 보는 것처럼 한국의 식품 등의 표시기준에서는 은닉될 수 있었던 ‘2% 이하의 MSG’를 비롯한 각종 가수분해 단백질 향미증진제 성분도 미국의 표시규정에 따라 모두 표시 되어야만 한다. 또한 2개 요소가 함께 섞여진 복합재료의 경우에는 복합재료의 명칭된 괄호 안에 포함된 모든 요소를 열거하여야 한다.<sup>89)</sup> 이 규정 또한 한국 규정이 복합원재료의 경우 원칙적으로 5가지 이상의 재료만을 표시하도록 한 것과 차이가 있다.

다만, 이러한 원칙규정을 이행하기 위한 FDA의 세부규정에는 예외적으로 향신료(Spices)와 조미제(flavorings), 색소(colorings), 화학 보존제(chemical preservatives)에 대해서 별도의 특별 표시 원칙이 다시 규정되어 있다.<sup>90)</sup> 이 특별규정 하에서 우선 화학 보존제는 그 통상명칭 혹은 일반 명칭과 함께 괄호 안에 사용목적이 기재되어야 한다는 점에서 가중된 표시의무가 부과되어 있다.<sup>91)</sup> 또한 색소첨가물의 경우에는 사용을 위해 FDA의 사전 인증을 받아야 하는 화학적 인공 첨가물과 사전승인이 요구되지 않은 색소를 구분하여 전자의 경우에는 통상명칭 혹은 21 CFR parts 74 and 82가 규정하는 일반명칭을 표시하여야 하는데, 예를 들어, ‘FD&C Blue No. 1 and FD&C Yellow No. 5’와 같은 방법으로 표시된다. 이 경우 일반인들이 이것들은 당연히 인공 색소로 판단할 수 있기 때문에 추가적인 사용목적의 기재는 요구되지 않는다.<sup>92)</sup> 또한 사전인증이 요구되지 않은 색소가 사용된 경우에는 “color added” “artificial color” 등으로 표시되는데, 구체적인 색소 재료의 표시는 권장사항이라는 점에서 원재료 표시의 예외가 인정된다.<sup>93)</sup>

가장 문제가 되는 것은 향신료(Spice)와 조미제(혹은 향미제, Flavor)의 성분표시에 대한 예외 조항인데, 우선 조미 성분이 향신료, 과일, 야채, 식용효소, 허브, 나무껍질, 나무뿌리, 나무잎, 우유제품, 올레산 오일, 효소성 분해 요소의 추출물 등에서 비롯된 것은 “자연조미료” 혹은 “자연조미”(natural flavor or natural flavoring), 그 밖의 인공합성물인 경우에는 “인공조미료”(artificial flavor)라는 집단명칭으로 표시하도록 허용하고, 향신료의 경우도 계피, 바질, 고

88) Food; designation of ingredients, 21 C.F.R. 101.4(a)(2) (2006).

89) Food; designation of ingredients, 21 C.F.R. 101.4(b)(2)(i) (2006).

90) Food; designation of ingredients, 21 C.F.R. 101.4(b)(1) (2006). 향신료 등에 대한 특별규정은 Foods; labeling of spices, flavorings, colorings and chemical preservatives, 21 C.F.R. 101.22 (2006)

91) 21 CFR 101.22(k)

92) Food Labeling; Declaration of Ingredients, 56 Fed. Reg. 28,592 (proposed June 21, 1991)

93) 21 CFR 101.22(k)(2)

추, 후추 등을 포괄해 단순히 “향신료”(Spice)로만 표시할 수 있다.<sup>94)</sup> 이러한 집합명칭의 표시는 실제 사용된 원재료의 표시를 생략한다는 점에서 문제가 있고, 미국의 소비자단체와 다양한 비평가들은 특히 인공성분이 포함된 조미료의 전성분을 단순히 ‘인공조미료’(artificial flavor)로 표시하는 것이 아니라 성분의 원 명칭을 모두 표시하여야 한다는 주장을 해오고 있다.<sup>95)</sup> 그러나 FDA의 입장은 표시공간의 부족과 특별한 맛(Flavor)을 제조하는 사업자의 영업 비밀 보호차원에서 조미제(Flavor)에 대한 집합명칭의 표기가 여전히 정당성을 가지는 것으로 평가하고 있다.<sup>96)</sup>

그러나 미국의 조미제 관련 표시는 집합명칭의 사용을 허용하기는 하지만, 예외적으로 소비자의 관심이 높고, 위해성의 논란이 제기된 몇몇 품목은 특별히 표시방법이 지정되어 그 통상 혹은 일반명칭 등을 표시하여야 하고 이를 통해 소비자들이 해당 요소로 만들어진 식품을 회피할 수 있다. 조미제 중에서 성분 명칭이 직접 표시되어야 하는 것들은 소금<sup>97)</sup>, MSG<sup>98)</sup>, 가수분해 단백질류(protein hydrolysates)<sup>99)</sup> 등에 대한 것으로, 이것들이 식품 성분에 포함된 경우에는 단순히 ‘조미제(Flavor)’ 혹은 ‘인공조미(Artificial Flavor)’라는 집합명칭을 사용할 수 없고 각 요소의 통상 혹은 일반명칭을 표시하여야 한다. 이 중에서 특히 MSG의 경우에는 그 위험성이 명확히 밝혀진 것은 아니지만, 음식을 함께 섭취하지 않는 경우 3gram 혹은 그 이상의 섭취로 이상증상을 야기할 수도 있다는 실험결과를 토대로 소비자들의 회피 가능성을 보장하기 위해 통상명칭 혹은 일반명칭이 표시되도록 규정되었다.<sup>100)</sup> 가수분해 단

94) Foods; labeling of spices, flavorings, colorings and chemical preservatives, 21 C.F.R. 101.22(a), (h)(1)-(2) (2011)

95) See, e.g., Truth in Labeling Campaign, “Now Is the Time to Take Action”, Available at <http://www.truthinlabeling.org/action.html> (last visited Apr. 18, 2013); Adrienne Samuels, *The Man Who Sued the FDA* (2013). ISBN: 0988558408.

96) Food Labeling; Declaration of Ingredients, 56 Fed. Reg. 28,592 (proposed June 21, 1991); Amy Lavine, “Monosodium Glutamate (Msg) and Food Labeling Regulations”, 62 Food & Drug L.J. 349, 359 (2007).

97) Foods; labeling of spices, flavorings, colorings and chemical preservatives, 21 C.F.R. 101.22(h)(4)(어떤 ‘소금’(sodium chloride) 물질이든 통상명칭 혹은 일반명칭인 ‘salt’로 표시되어야 한다.)

98) Foods; labeling of spices, flavorings, colorings and chemical preservatives, 21 C.F.R. 101.22(h)(5)(식품 내에 포함된 어떤 글루타민산 이든 통상명칭 혹은 일반명칭인 ‘monosodium glutamate’로 표시되어야 한다.)

99) Foods; labeling of spices, flavorings, colorings and chemical preservatives, 21 C.F.R. 101.22(h)(7)(“식품에 포함된 가수분해단백질(protein hydrolysates) 성분은 조미제(flavoring)와 향미증진제(flavor enhancers)의 역할을 수행하기 때문에 단순히 ‘flavor’ 혹은 ‘natural flavoring’으로 표시할 수 없고, 각 성분의 특정한 통상명칭 혹은 보통 명칭을 사용하여 표시하여야 한다.”)

100) Food Labeling; Declaration of Free Glutamate in Food, 61 FR 48102-02 (September 1996).

백질류 또한 자연 상태에서도 존재하는 물질이라는 점에서 자연조미제(Natural Flavors)라는 집단명칭으로 표시될 여지가 있으나, 그것 자체가 실제로 MSG의 대용품으로서 식품의 본래 미각을 증진시키는 인공적 기능을 수행하는 향미증진제(favoring enhancer)라는 점에서 개별 사용 원재료의 통상명칭 혹은 일반명칭이 표시되어야 한다.<sup>101)</sup> 따라서 <그림 1>에서 보여지는 것처럼 5% 이하 비중을 차지하는 복합원재료에 포함된 모든 요소가 표시되지 않는 한국의 규정과는 달리 미국의 표시규제 체계에서는 MSG를 비롯한 각종 MSG 대체 향미증진제인 가수분해 단백질류의 원성분이 표시되어야만 한다.

물론 조미료와 향신료에 대한 이러한 미국의 표시규제는 구체적인 세부 원재료가 여전히 생략될 수 있다는 점에서 완전한 것으로 볼 수는 없지만, 사업자들은 단 한 개의 인공 합성 조미료 및 향미증진제 성분을 사용한 경우에도 ‘인공조미료(artificial flavor)’ 표시를 해야 한다는 점에서 소비자들이 민감하게 반응하는 인공조미료보다는 ‘천연조미료(natural flavor)’ 사용을 선호하도록 만드는 간접적 효과를 가져온다. 따라서 원재료 내용을 전혀 알 수 없는 한국의 규제보다는 훨씬 더 소비자의 합리적 선택을 보장하고 품질경쟁을 유인하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그 외 미국의 식품표시 규제는 FDCA 연방법에 의한 허위표시, 부실표시에 대한 엄격한 책임<sup>102)</sup> 및 금지청구와 주법상 인정되는 위법책임, 소비자 집단소송<sup>103)</sup>과 징벌적 손해배상 제도 등을 통해 은닉된 표시 행위를 한 사용자 및 관련 규정을 방치한 FDA의 규정에 대한 지속적인 검증이 실시되는 체계라고 할 수 있다.

101) See supra note 100; 이러한 가수분해 단백질은 실제 그 성분이 인공분해된 아미노산의 일종인 글루탐산과 같은 유형이라는 점에서 실제로 MSG와 다를 바가 없다. 따라서 사업자들이 식품에 이러한 MSG를 대체하는 동일 계열의 글루탐산을 포함하는 Yeast nutrient, Disodium guanylate, Disodium inosinate를 사용하면서 “No MSG”란 표시를 하는 것은 FDCA 21 U.S.C. §343(a)(1)에 위반된 오인유발 표시라는 주장이 제기되고 실제 FDA의 서면답변은 이러한 표현이 법 위반임을 인정하고 있다. See Janice F. Oliver, Director, Office of Regulatory Guidance, Center for food Safety and Applied Nutrition, FDA. Letter to Jack L. Samuels dated December 5, 1991. Available at [http://www.truthinlabeling.org\FDA\\_JaniceOliverLetter\\_12.5.1991.pdf](http://www.truthinlabeling.org\FDA_JaniceOliverLetter_12.5.1991.pdf)

102) 21 U.S.C. §331(Misbranding, adulteration 금지), 332(금지명령), 335b(민사책임)

103) 상품의 오인유발 허위표시에 대한 소비자 집단소송은 미국에서 가장 일반적인 소송 중 한 유형이다. See, e.g., Astiana v. Dreyer’s Grand Ice Cream, Inc., No. C-11-2910 EMC; No. C-11-3164 EMC Consolidated, 2012 U.S. Dist. LEXIS 101371(N.D. CA, 2012); Dvora v. General Mills, Inc., Case No. CV 11-1074-GW(PLAx), 2011 U.S. Dist. LEXIS 55513(C.D. CA, 2011).

## 2) 화장품 관련 규정

미국에서는 연방법인 the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act('FDCA')법의 1938년 개정에 의하여 FDA가 화장품에 대한 감독권을 보유하게 되었지만,<sup>104)</sup> 실질적으로 화장품 원재료 표시에 관한 FDA의 감독권은 1970년대에 들어서 그 체계를 갖추었다. 특히, 1990년대에 비로소 모든 식품 원재료 표시 규정이 규정된 것과 비교해 화장품은 비교적 이른 1970년에 관련 규정이 제정된 것으로, 당시 FDCA법 규정은 FDA에 강제적인 화장품 성분표시 규정을 제정할 명시적인 규정을 두지 않았다는 점에서 FDA의 규제권한에 논란을 야기하였다.<sup>105)</sup> 그러나 FDA는 상품표시를 통해 상품간 비교가능성을 확보할 것을 요구하는 1966년 Fair Packaging and Labeling Act (FPLA)<sup>106)</sup>가 부여한 식품·의약·화장품에 관한 비교 가능한 포장·표시 제도를 감독할 권한을 중심으로 부적합化妆품을 단속할 권한을 더하여,<sup>107)</sup> 소비자가 기만될 가능성을 방지하고 상품의 품질비교를 위해 화장품 원재료의 성분표시가 필수적이라는 논리를 확립하였다.<sup>108)</sup>

이와 같은 논쟁 끝에 제정된 FDA의 규칙에 따라 소매 포장된 화장품은 각각의 원재료 성분 목록을 주요성분의 비중에 따라 내림차순으로 기재하여, 상품에 식별 가능한 상태로 부착하여야 한다.<sup>109)</sup> 다만, 주요 활성성분(active)을 먼저 표시하도록 요구하는 법률이 적용되는 화장품과 약품에 대해서는 그 예외가 인정된다.<sup>110)</sup> 또한 제품 비중별 내림차순이 아니라 색소를 제외한 주요성분이 1%를 넘는 항목, 1% 미만 항목, 색소 등으로 묶어서 그룹별로 표기하는 방법도 허용된다.<sup>111)</sup>

이러한 공개원칙에 대한 예외는 먼저 착향성분(fragrance or flavor)에 대한 것이 있는데, 착향성분에 대한 예외들은 원재료 리스트가 방대해져서 기재가능성이 낮다는 현실을 반영한 것으로 설명된다.<sup>112)</sup> 또 다른 예외는 한국의 규정과 유사하게, FDA가 규정상의 절차<sup>113)</sup>를

104) 21 U.S.C. §301(1938), 52 Stat. 1040

105) See, e.g., *Cosmetic, Toiletry & Fragrance Ass'n, Inc. v. Schmidt*, 409 F. Supp. 57 (D.D.C. 1976); *Independent Cosmetic Mfrs. & Distributors, Inc. v. U.S. Dept. of Health, Ed. and Welfare*, 574 F.2d 553 (D.C. Cir. 1978).

106) Pub. L. No. 89-755, 80 Stat. 1296, codified as 15 U.S.C.A. §§ 1451 to 1461.

107) 21 U.S.C.A. §§ 361(Adulterated cosmetics)

108) 38 Fed. Reg. 28912 (Oct. 17, 1973).

109) 21 C.F.R. § 701.3(a)(b)

110) 21 C.F.R. § 701.3(d)

111) 21 C.F.R. § 701.3(f)

112) 21 C.F.R. § 701.3(a); the alternative, mass listing of all components, was deemed impractical and as

거쳐서 영업비밀로 인정한 성분들에 대한 것으로 이 경우에는 개별 성분이 아닌 ‘기타 성분들’(other ingredients)로 표시된다.<sup>114)</sup> 다만, 성분요소가 영업비밀로 인정받기 위해서는 FDA의 절차를 통해 표시공개로부터 면제될 필요가 있는지를 심사 받아야 하는데, 개별 성분요소의 비밀성이 인정되어야 한다.<sup>115)</sup> 그 외, 일반 소비자가 아닌 전문가용 품목과 무료 샘플에도 예외가 적용된다.<sup>116)</sup>

이와 같은 미국의 화장품 관련 규정을 살펴보면, 최근 한국의 전성분 표시제도와 거의 동일하다고 할 수 있으나, 이러한 미국의 표시규제는 이미 1970년 후반에 완성된 것으로 다수의 소비자 단체 및 소비자 교육의 효과로 문제가 되는 유해성분들에 대한 소비자들의 인식이 상당히 높다는 점에서 한국과 차이가 있다고 할 수 있다. 특히, 10% 내외의 점유율을 가진 다수의 사업자가 시장구조를 이루는 경쟁적 시장인 미국에서는<sup>117)</sup> 사업자들이 자책적으로 유해성분을 제외한 자사제품의 차별성을 강조하기 위해 유해성분에 대한 식별 가능성을 높이는 표시를 사용하고 있다. 따라서 전성분 표시제 실시 이후 한국에서 나타나는 소비자들의 화장품 성분에 대한 무관심 현상과는 큰 차이를 보이고 있다.

## (2) EU의 식품 원재료 및 화장품 성분표시 규제 내용

### 1) 식품 원재료 성분 표시규정

EU 회원국의 식품광고 및 표시 방법에 대해서는 Council Directive 2000/13/EC<sup>118)</sup> 규정이 제정되어 있는데 식품의 일반적인 표시방법을 규정하고 있고, 원 규정을 수정하는 개별 개정규칙들이 매년 제정되고 있다. 우선 이 규정은 “구체적인 상품내용 표시가 소비자의 완전한 정보에 의한 합리적 선택을 보장하고 이것이 자유무역의 이상에 부합함”을 천명하고 있는데, 상품표시가 소비자 개인의 알권리 뿐만 아니라 시장질서와 연관되어 있음을 나타낸

distracting from the main body of ingredients. See 38 Fed. Reg. 28913, ¶8 (Oct. 17, 1973).

113) 21 C.F.R. § 720.8(a).

114) 21 C.F.R. § 701.3(a).

115) 21 C.F.R. §§ 701.3(a), 720.8(a). See Del Laboratories, Inc. v. U.S., 86 F.R.D. 676 (D.D.C. 1980).

116) 전문가용의 경우 FDA의 규제 권한의 기초가 된 1966년 FPLA(15 U.S.C.A. §§ 1451 to 1461)법이 규정한 소매상품에 해당하지 않는 이유로 FDA의 규제권한이 인정되지 않는다.

117) Statista, “Market share of the leading 10 beauty companies in the United States in 2011” available at <http://www.statista.com/statistics/243953/market-share-of-the-leading-10-beauty-companies-in-the-us/>

118) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000)

것이라 할 수 있다.<sup>119)</sup>

먼저, 동 규정 제3조는 식품에 표시되어야 할 내용을 규정하고 있는데 그 중 두 번째가 식품의 원재료 성분으로서, 제4조 4호는 “원재료 성분(ingredient)”은 식품의 제조 혹은 그 준비과정에서 사용하는 모든 물질로써 식품첨가물과 효소(enzymes)를 포함하여 비록 형태가 변형되더라도 완성품에 여전히 남아있는 것을 의미한다.<sup>120)</sup> 다만, 원재료가 다시 수개의 원재료 성분으로 구성된 복합물인 경우에는 후자 즉, 그 복합물을 구성하는 원재료가 식품의 원재료로 간주된다.<sup>121)</sup> 원재료 성분의 구체적인 표시방법은 제6조가 규정하는데, 제6조는 일반성분 이외에 천연 집합물질, 식품첨가물, 조미제(favors) 성분을 분류하여 Annex I, II, III로 분류하여 표시방법을 나누고 있다.

먼저 원재료 성분을 표시할 때 기본적인 표시원칙은 미국 등과 동일하게 ‘원재료 성분 (ingredients)’이라는 제목으로 시작하여 식품의 모든 성분을 제조 당시 기록된 질량 비중을 기준으로 내림차순으로 나열하여야 한다.<sup>122)</sup> 다만, 몇 가지 예외로써 향신료, 허브 등의 복합재료인 경우 어느 하나의 비중이 높지 않은 경우에는 ‘in variable proportion’이란 표기를 붙여서 표기하고,<sup>123)</sup> 2% 이하의 비중을 구성하는 원재료들은 다른 원재료 다음에 끝 부분에 표시될 수 있다.<sup>124)</sup> 또한 원재료 중에서 상호 유사하여 식품의 제조 혹은 준비과정 중에 그 구성, 본질, 혹은 예상된 품질을 변경하지 않고 대체 가능한 것으로서 그것들이 완성품의 2% 이하를 차지하는 한도에서 완성품 안에 오직 두 가지 성분 중에서 한 가지만 존재하는 경우에는 ‘contains ... and/or ...’ 로 표시할 수 있다. 그러나 원칙적으로 이와 같은 선택적 표기 방법은 식품 첨가물과 소비자에게 알려지 등을 유발할 수 있는 Annex IIIa 성분에 대해서는 적용되지 않는다.<sup>125)</sup> 무엇보다도 한국 표시기준은 5% 이하의 비중을 가진 복합원재료에 포함된 성분의 표시 자체를 제외하지만, EU는 미국과 동일하게 이러한 제품비중에 근거한 면제규정이 존재하지 않는다.

119) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), p.3, (8).

120) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 4 (a).

121) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 4 (b).

122) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 5.; Regulation (EC) No 1333/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on food additives (OJ L354, 31.12.2008, page 16)(이하 “Additives Regulation”), Article 22(2) (모든 재료의 표시)

123) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 5. p. 11.

124) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 5. p. 12.

125) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 5. p. 12.

이러한 원재료 성분은 미국과 동일하게 원칙적으로 성분 자체의 특정된 이름으로 표시되어야 한다.<sup>126)</sup> 그러나 이러한 원칙에 대한 예외가 Annex I, II, III에 대한 것인데, 먼저 Annex I은 개별 성분의 명칭이 아니라 집합명칭으로서 성분이 포함된 카테고리 명칭만을 표시하면 된다. 여기에 해당하는 것들은 대부분 집합명칭으로도 충분히 특정 성분이 표시될 수 있는 천연물질 종류로서 예를 들어, 정제오일, 올리브오일을 모두 포함하여 ‘오일’이라고 표시하거나, 두 세개의 복합곡물에서 얻어진 밀가루를 ‘밀가루’라고 표시하도록 지정되어 있다.<sup>127)</sup>

반면, Annex II는 Colour(색소), Preservative(보존제), Antioxidant(산화방지제), Emulsifier(유화제), Thickener, Gelling agent(증점제 류), Stabiliser(안정제), Flavour enhancer(향미증진제), Acid(산), Acidity regulator(산도 조절제), Sweetener(감미료) 등의 식품첨가물류로서 이곳에 해당되는 성분은 해당 카테고리 이름과 함께 그 뒤에 요소의 특정이름 혹은 EC 번호를 붙여야 한다.<sup>128)</sup> 이러한 식품첨가물에 해당하는 각각의 허용된 성분과 허용량 및 EC 번호 등은 별도의 식품첨가물 규정이 제정되어 있다.<sup>129)</sup> 2008년 조미제(flavoring)에 대한 개정규칙에<sup>130)</sup> 따라서 효소제(enzymes)도 이 유형에 포함되어 Annex II의 카테고리 이름 뒤에 각 성분의 특정이름을 붙여서 표시하여야 한다. 한국의 경우 화학보존제와 주요 향미증진제를 제외한 나머지 식품첨가물로서 유화제, 증점제, 산화방지제 등은 모두 그 주용도만을 표시한 집합명칭을 사용한다는 점에서 각 성분의 주용도인 카테고리 이름 다음에 특정명칭을 요구하는 EU와 상당한 차이가 있다고 할 수 있다.

다만, EU의 Annex II 분류에 해당하는 식품첨가물과 관련해 특이한 것은 조미제(flavors)에 대한 것으로 이 조미제는 미국 등에서는 통상 식품첨가물의 일종으로 파악되는 반면 EU에서는 식품첨가물에서 제외되어 별도의 특별 규정이 존재한다.<sup>131)</sup> 따라서 표시 방법도 일반

126) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 6.

127) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Annex I. 그 외, 코코아, 설탕, 우유단백질 전부를 지칭하는 ‘우유’ 표시 등으로 지정되어 있다.

128) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 6. p. 12; 예를 들어, 산화방지제(Antioxidan)인 아스코비산(Ascorbic Acid)이 사용된 경우에는 Antioxidant: Ascorbic Acid 혹은 EC 번호를 붙여 Antioxidant: E300으로 표시된다.; Additives Regulation, *supra* note 123, Article 22(1)(a).

129) Additives Regulation, *supra* note 123, Annex II.

130) Regulation (EC) No 1332/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 L 354 p.7 (31.12.2008)

131) Regulation (EC) No 1334/2008 of the European Parliament and of the council L354 p.34 (31.12.2008) on

식품첨가물과 다른 Annex III 표시방법을 따르는데 이 부류는 구성성분 각각의 개별 명칭이 아닌 집합명칭으로서 미국과 유사하게 ‘자연조미제(natural flavoring)’ 혹은 ‘조미제(flavors)’의 표시가 사용된다.<sup>132)</sup> 문제는 이와 같은 집단표시 방법을 사용하는 경우에는 조미제에서 가장 남용이 문제되는 인공합성 조미제인 MSG를 비롯한 그 대체물 등이 단순히 조미제(Favoring)라는 집단명칭을 통해 은닉될 가능성이 있다는 점이다.<sup>133)</sup>

그러나 EU는 이와 같이 단순히 조미제의 역할뿐만 아니라 동시에 향미증진제의 역할을 하는 MSG와 그 대체물들을 Annex III가 적용되는 단순 조미제가 아니라 Annex II가 적용되는 식품첨가물의 일종인 ‘향미증진제’ (flavour enhancer)로 분류하여 결과적으로 해당 성분의 카테고리과 개별 특정명칭(혹은 E number)을 모두 표시하도록 요구하고 있다.<sup>134)</sup> 따라서 MSG 등에 대한 실질적인 표시 내용은 미국과 유사하고, 한국과 같이 5% 이하 비중의 복합 원재료에 포함되어 생략될 수는 없다. 오히려 미국에서 단순 조미제(flavor)로 인정하는 상당 수가 식품첨가제로 분류되어 있어 더 엄격한 표시를 요구한다고 할 수 있다.

## 2) 화장품 표시규정

화장품 성분표시와 관련하여 EU의 원 규정인 Directive 76/768/EEC<sup>135)</sup>는 새로운 규칙 REGULATION (EC) No 1223/2009<sup>136)</sup>에 의하여 대체되고 몇몇 조항을 제외하고는 새로운 규칙의 조항들이 2013년 7월 11부터 적용된다. 이 새로운 규칙은 소비자들의 건강을 보호하기 위해 최소 유지기간 혹은 개봉 후 상품사용 기간(Period After Opening)을 의무 표시하도록 요구하는 것을 비롯해 소비자 건강을 위한 완전한 표시정보를 요구하고 있다.<sup>137)</sup>

flavourings and certain food ingredients with flavouring properties for use in and on food.

132) Council Directive 2000/13/EC (OJ L109, p29, 06/05/2000), Article 6, paragraph 6. p. 12.

133) 이 논문 III.2(1)1)에서 살펴본 것처럼 미국의 경우 조미제 중에서 특별히 MSG와 가수분해단백질류(protein hydrolysates)는 각 요소의 통상명칭 혹은 일반명칭을 모두 표시하도록 요구하고 있다.

134) Additives Regulation, *supra* note 123, Annex I 14. “향미증진제(flavour enhancers)는 식품에 존재하는 맛과 혹은 향을 강화시키는 물질을 의미한다.”; MSG와 동일한 글루탐산 및 가수분해단백질 계열은 EU 규정상 단순한 조미제(Flavor)가 아닌 향미증진제로서 모두 식품첨가물로 분류된다. 예: E 621-Monosodium glutamate, E 622-Monopotassium glutamate, E 623-Calcium di glutamate, E 624-Monoammonium glutamate, 631-isodium inosinate.(*Id.*, Annex II)

135) Council Directive 76/768/EEC, OJ L 262, 27.9.1976, p. 169 - 200

136) Regulation (EC) No 1223/2009 of the European Parliament and of the Council(이하 “Cosmetic Regulation”), OJ L 342 of 22.12.2009

137) Cosmetic Regulation, *supra* note 137, Article 19, 1.(c).

구체적으로 보면, 화장품의 모든 구성성분은 ‘제품성분’이라는 제목 뒤에 제품에 추가될 당시 무게비중을 기준으로 내림차순으로 표시되어야 한다.<sup>138)</sup> 여기서 제품성분은 원칙적으로化妆품을 제조하는 과정 동안 의도적으로 사용된 모든 물질 혹은 복합체를 의미하고, 사용된 원료물질에 존재하는 불순물과 복합체 안에 사용된 후 최종상품에는 남아있지 않은 보조적 기술물질은 제외된다.<sup>139)</sup> 또한 내림차순 정렬에 대한 예외로서 1% 미만의 성분은 제품에서 1% 이상을 차지하는 성분 뒤에 순서에 관계없이 표시될 수 있다.<sup>140)</sup> 그 외 나노물질의 형태로 존재하는 모든 성분들도 역시 성분표시 목록에 분명하게 표시되어야 하고, 그러한 성분의 이름 뒤에 (nano)라는 표시를 하여야 한다.

따라서 EU의 화장품 성분표시 규제 역시 미국, 한국과 동일한 전성분 표시제도를 실시하고 있어서 성분표시 대상에서 특별한 차이는 존재하지 않는다. 그러나 미국과 같이 EU 전체 회원국 안에 존재하는 다양한 경쟁자의 존재와 이미 1960년대부터 대량 생산되어 사용되어 온 화장품 성분표시에 대한 소비자들의 지식 및 화장품 성분에 대한 민감성은 한국과 다를 수밖에 없고 그러한 이유로 동일한 성분표시에 반응하는 소비자들의 인식성도 차이가 존재할 수밖에 없다.

### 3. 한국의 현행 식품·화장품 원재료 표시의무 규제의 문제점

#### (1) 식품원재료에 대한 성분표시 미공개 문제점과 반론

##### 1) 개별 소비자의 알권리와 안전성에 대한 위해 가능성

한국의 식품 성분 표시규제의 문제점은 경험재 및 신뢰재에 속한 식품의 특성상 발생하는 정보비대칭의 문제를 해결할 수 있는 완전한 원재료 성분정보를 소비자에게 제공하지 못한다는 것이다. III.1(2)1)에서 논의한 것처럼, 식품 등의 표시기준이 정하고 있는 5% 이하의 비중을 차지하는 복합원재료의 구성성분에 대한 표시면제 및 다수의 식품첨가물에 대한 주용도별 표시제도 등은 식품 원재료의 신선도와 천연재료 사용여부 등을 기준으로 식품품질

138) Cosmetic Regulation, *supra* note 137, Article 19, 1(g).

139) Cosmetic Regulation, *supra* note 137, Article 19, 1(g).

140) Cosmetic Regulation, *supra* note 137, Article 19, 1(g).

을 평가하고 식품첨가물 등의 안전성 논란에 따라 인공 합성 첨가물을 가능한 회피하려는 최근 소비자의 기호를 전혀 반영하지 못하고 있다.<sup>141)</sup> 식품첨가물 등의 위해 가능성이 분명하지 않기 때문에 이를 금지할 수 없다면, 차선은 소비자들에게 그에 관한 정보를 알리고 스스로 선택할 수 있는 가능성을 열어주는 것이다.

다만, 이러한 비판에 대해서는 몇 가지 반박논리가 존재한다. 첫째, 현재 식품의 원재료 및 식품첨가물은 그 사용을 위해 정부의 사전인증을 받아야만 하고 인증을 위한 엄격한 심사를 실시하여 충분한 안전성을 확보하고 있기 때문에 소비자의 안전을 위해 구체적인 성분을 공개할 필요성이 크지 않다는 주장이 제기된다.<sup>142)</sup> 그러나 우선 식품첨가물 등에 대한 정부의 사전 인증제가 시행된다고 하여 실제 그것이 식품 안전성을 완전히 보장해준다고 판단하기는 어렵다. 물론 개별 첨가물의 경우 안전성 실험을 통해 한 개 제품당 사용한다 등이 엄격히 지켜지고 있지만, 한 개 제품에 다른 종류의 첨가물이 복합적으로 사용되는 현실에서는 기존 식품첨가물들 상호간 화학적 합성작용, 혹은 환경적으로 다른 화학작용이 첨가되어 새로운 위해 물질이 생성되는 경우 등의 다양한 변수가 존재한다.<sup>143)</sup> 따라서 정부의 사전인증제가 완벽한 소비자 안전을 담보한다고 판단할 수는 없다.

두 번째로, 현재 식품 원재료 성분의 사용 및 표시여부는 정부기관이 직접 사전 통제하고 있어서 성분표시 미공개로 인하여 소비자가 특정 성분을 회피하지 못하여 손해를 입은 경우에도 정부가 그 책임을 직접 부담하기 때문에, 성분표시의 생략에 의한 소비자 피해를 크게 우려할 필요가 없다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나 현재 한국의 사법 시스템 안에서는 정부의 사전규제 대상이라는 것이 곧 정부기관의 피해자에 대한 직접보호와 책임을 의미 하

141) 식품 등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31) 별지 1, 1, 가, 7) 다) (2)(식품원재료 등의 표시예외); 식품 등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31) 별지 1, 1 가 7) 나)(식품첨가물의 표시방법)

142) 식품위생법 제7조 1항, 4항; 이러한 주장은 실제 식품표시제도에 관한 다양한 공청회에서 식품안전처 및 사업자들의 일관된 주장으로 최근의 식품 안전성 문제는 지나치게 과민한 소비자와 소비자단체의 과도한 주장이라는 것이다. 다만, 이러한 주장은 공개된 내용이 아님으로 그 구체적인 인용을 생략한다.

143) 이미 안전성을 인정받은 개별 식품첨가물이 다른 첨가물 혹은 물질과 결합함으로써 위해물질을 생성하는 사례로써 안식향산나트륨(혹은, 벤조산나트륨(보존제): Benzoic acid)이 피로회복제, 비타민 음료 등에 첨가된 영양강화제인 비타민C(아스코르빈산나트륨; Sodium L-Ascorbate)와 결합하여 1급 발암물질인 벤젠을 형성한 사례( See, e.g., 한겨레, 2006.03.30, “비타민C 음료수 5종서 발암물질 벤젠 검출”; 조선일보, 2006. 3.30, “시판 비타민C 음료서 벤젠 검출”), 및 햄 및 스펀 제품에 발색제로 사용되는 아질산나트륨과 다른 어묵 등에 사용되는 화학보존제인 소르빈산나트륨이 결합되는 경우 발생하는 발암물질(에틸니트릴산) 합성의 위험성이 문제가 된 사례가 있다. See 한국일보, 2012. 1. 25. “햄 일부 제품, 발암물질 생성 위험에 노출”(“합성 때 발암물질 만드는 보존제 소르빈산과 발색제 아질산나트륨을 함께 사용된 제품이 다수 존재”).

지는 않는다. 즉, 민법 제750조에 근거한 민사손해배상의 원칙상 성분의 사용 및 표시규제를 통제하는 정부의 고의·과실을 입증할 책임은 원칙적으로 개별 소비자에게 있는 것으로, 정부기관이 사업자의 성분사용 및 표시대상 혹은 표시기준을 부적절하게 운용하였다는 것이 곧바로 정부의 고의·과실을 입증하는 것은 아니다.<sup>144)</sup>

더 나아가 오히려 부적절하지만 식품 성분의 사용과 표시에 관한 ‘정부의 기준’이 일단 존재한다는 사실 자체가 한국 법제 하에서는 사업자의 손해배상책임을 부인하는 원인이 된다. 즉, 제조물의 결함에 의하여 발생한 손해에 대한 제조업자의 책임을 규정한 제조물책임법은 제2조 2호가 제조업자의 불완전한 제조·설계 및 부적절한 표시를 결함으로 인정하고 있으나, 동법은 제4조 1항 3호에 의하여 “제조업자가 당해 제조물을 공급할 당시의 법령이 정하는 기준을 준수함으로써 발생한 사실”에 대해서는 면책을 허용하고 있다.<sup>145)</sup> 따라서 정부의 부적절한 사용성분 및 표시기준의 존재는 오히려 소비자의 피해배상 청구가능성을 제한하는 원인이 된다.

세 번째, 식품 등의 표시기준이 표시의무를 면제하는 제품비중 5% 미만을 차지하는 미세성분에 대한 표시강제는 소비자 안전성 등의 측면에서 얻는 이익보다는 사업자에 대한 규제 부담에 의한 비효용이 더 크기 때문에 현행 표시기준이 보다 효율적이라는 주장도 제기될 수 있다. 이러한 견해는 실제 식품첨가물 등에 대한 엄격한 규제를 통해 최소한의 안전성이 보장되어있다는 것을 그 전제로 하지만, 식품은 지속적이고 반복적인 소비를 그 특성으로 하기 때문에 1회 노출량이 적다고 하더라도 그 위해 가능성이 낮다고 할 수는 없다. 예를 들어, 팝콘에 첨가되어 버터향을 내는 향미제(flavor) 디아세틸(diacetyl)에 의하여 폐기능을 상실한 ‘Pop Con Lung’ 사건의 예에서 나타나는 것처럼 특정 식품을 선호하는 소비자들은 식품의 위해 요소를 알지 못한 상태에서 위험성이 존재하는 식품을 습관적·지속적으로 소비함으로써 피해를 입는 것이 일반적이다.<sup>146)</sup> 따라서 제품비중의 5% 이하라는 소량이라는 점

144) 서울중앙지법 2010. 6. 22. 선고 2009가합120431, 120448 판결(베이비탈크 석면사건: “식약청이 탈크에 대한 직접적인 석면규제 기준을 마련하지 않았다고 하여 그 과실이 인정되는 것은 아님”); 서울 고등법원 2010. 9. 9. 선고 2008다77795 판결(“식품위생법상의 규제 권한을 행사하여 미니컵 젤리의 수입·유통 등을 금지하거나 그 기준과 규격, 표시 등을 강화하고 그에 필요한 검사 등을 실시하는 조치를 취하지 않은 것이 위법하거나, 그 권한의 불행사에 과실이 있다고 할 수도 없음”);

145) 제조물책임법 제4조(면책사유) 제1항 3호: 제조물의 결함이 제조업자가 당해 제조물을 공급할 당시의 법령이 정하는 기준을 준수함으로써 발생한 사실

146) *Watson v. Dillon Companies, Inc.*, 797 F. Supp. 2d 1138 (D. Colo. 2011)(이 사건의 피해자는 2000년부터

이 식품의 안전성을 담보할 수 없다. 특히, 5% 이하 비중을 차지하는 복합원재료에 섞여서 표시대상에서 제외되는 주요 요소인 식품첨가물은 그 속성 자체가 식품 자체의 맛과 기능을 결정하는 것이 아니라 풍미, 미각, 보존기간을 인위적으로 조정하는 부차적인 목적을 위한 것으로 식품자체의 맛과 기능에 영향을 주지 않기 위해 그 속성상 5% 이하의 미량이 첨가 되는 것이 당연한 것이다.

따라서 첨가되는 양이 중요한 것이 아니라, 천연식품에 인공적으로 첨가되어 자연 상태의 보존기간 및 풍미, 색, 자연적 특성을 조정하였다는 것 자체가 상품 품질에 직접 영향을 주는 요소이다. 결과적으로 미국, EU의 기준과 달리 5% 이하 복합원재료에 포함된 성분에 대한 표시면제 기준을 두는 것은 소비자가 처하는 정보비대칭 상황을 악화시키고 다음에서 논의하는 것처럼 시장경쟁에 영향을 주는 문제점을 야기한다.

## 2) 시장 경쟁질서의 침해 가능성

식품의 중요 성분내용을 은닉할 수 있는 가능성을 허용하는 식품 표시기준이 상당한 비판에도 계속 유지되는 것은 표시되지 않은 식품 첨가물 등의 성분이 소비자의 안전을 직접 위협하지 않고 개별 소비자의 안전권과 알권리에 대한 침해와 그로 인한 직접적인 손해가 인정되기 어렵다는 논리에 근거한다.<sup>147)</sup> 그러나 표시기준에 의한 중요성분의 은닉행위가 시장경쟁질서에 직접 영향을 미치고 있다면 경쟁질서를 침해하는 사업자들의 경쟁제한행위와 동일하게 당연히 철폐되어야 한다. 이와 관련해 현재 식품 등의 표시기준이 허용하는 중요성분의 은닉은 개별 소비자의 안전권 등에 대한 직접적 침해를 야기한다고 보기는 어려울 지라도, 효율적 시장기능을 유지하는 소비자의 합리적 선택을 방해함으로써 자유경쟁 질서에 대한 직접적인 침해를 야기한다.

우선 식품에 대한 정부기관의 사전규제가 소비자의 안전을 완전히 보장할 수 없는 현실에서,<sup>148)</sup> 소비자들은 가계의 경제력 안에서 위해 가능성이 최대한 낮은 자연상태에 가까운

2007년까지 약 7년 동안 집에서 하루에 2-3봉의 디아세틸이 첨가된 마이크로웨이브용 팝콘의 인공 버터향을 즐기며 취식하였다.)

147) 다만, 신체에 대한 직접적·물리적 피해가 존재하지 않는다고 하여도 정신적 피해에 대한 손해는 당연히 존재한다. 우리법원은 이미 의사의 진료행위 중에서 알권리와 관련된 설명의무만을 위반한 경우에도 정신적 손해배상 등을 넓게 인정하고 있다. See 대법원 2007.5.31. 선고 2005다5867 판결; 대법원 2002. 10. 25. 선고 2002다48443 판결.

148) See *supra* note 144.

상품을 선택하려는 경향을 보이고 있고, 사업자들 또한 그 내용을 잘 알고 있다. 따라서 최근 식품 소비자 선택에 있어서 식품 원재료 성분 안에 기재된 인공적 풍미, 식감, 보존기간, 시각적 효과를 구현하는 식품 첨가물의 존재는 실제 사용된 양에 관계없이 식품의 품질 결정에 결정적인 영향을 미치는 요소이다. 그런데 이와 같은 상품품질과 소비자 선택에 핵심적인 식품 원재료 성분 정보를 공개하지 않도록 허용하는 것은 자연재료를 사용하여 품질 높은 상품 생산보다는 마케팅 투자와 브랜드 이미지 관리에 집중한 대규모 기업의 상품에 소비자가 현혹되는 것을 방지하는 결과를 가져온다.<sup>149)</sup>

예를 들어, <그림 1>에서 예시된 상품은 한국인이 누구나 사용하는 필수적인 ‘간장’으로 그 색깔과 냄새는 모든 상품이 유사하고, 품질의 차이는 오랜 숙성기간 동안 대두의 아미노산이 분해되어 나타나는 구수한 감칠맛과 원재료인 대두의 품질 등에 의해 결정된다. 그러나 <그림 1>의 성분을 사용한 상품은 자연식품을 표방하는 대규모 기업의 상품임에도 실제 가장 핵심적인 감칠맛의 구현을 위해 인공 화학조미료인 MSG와 그 대체물인 가수분해 단백질류를 사용한 것으로, 미국과 EU의 표시규제 규정에 의하면 모두 각 성분의 통상명칭 혹은 일반명칭을 표시하여야 한다.<sup>150)</sup> 그러나 <그림 1>의 제품은 왼쪽 한국 상품의 표시 내용에 MSG를 비롯한 기타 향미증진제와 같은 핵심적 정보는 생략한 채, ‘자연숙성’, ‘무(無)’, ‘안전’, ‘무첨가’라는 친환경적 표현을 표시하고 ‘다시마 엑기스’, ‘쇠고기 육장’ 등의 천연재료를 암시하는 복합재료 명칭만을 기재하여 소비자들이 실제 이 제품이 인공화학 첨가물을 전혀 사용하지 않은 순수 자연식품이라는 착각을 가지게 된다. 더 나아가 해당 제품의 생산자가 ‘자연식품’ 이미지로 잘 알려진 대규모 기업이라는 점에서 그 동안 해당기업이 마케팅을 통해 구축한 친환경 이미지와 불충분한 성분표시가 결합하여 강력한 소비자 유인을 형성하게 된다.<sup>151)</sup>

<그림 1> 상품을 제조한 대기업과 달리 최근 친환경 제품을 생산하는 다수의 소비자생활협동조합 등의 신규 시장진입자들은 실제 화학조미료 및 단백질가수분해 효소 등의 인공향미증진제를 첨가하지 않고 제품을 생산하기 위해 품질 높은 대두를 사용하고 오랜 숙성기간

149) See *supra* note 35.

150) See *supra* note 99(미국의 MSG 표시), 100(미국의 가수분해 단백질류 표시), 129(EU 식품첨가물 표시).

151) 여정성, 앞의 글, 133면(“사업자들은 상표의 브랜드화를 통해 상품·서비스 표시를 광고의 수단으로 활용하는 경향이 강하고, 정부규제가 존재하지 않는 사항에 대해서는 임의적 기재사항으로 간주하여 소비자 유인 수단으로 활용함”).

을 거쳐야 하기 때문에 높은 생산비용을 소모하여 품질은 높지만 가격이 비싼 제품을 생산할 수밖에 없다. 그러나 현행 식품 등 표시기준은 실제 중요한 성분 내용표시를 은닉할 수 있도록 허용함으로써 생산단가가 비쌀 수밖에 없는 이들 소수 친환경제품들의 성분표시 내용도 역시 <그림 1>의 대규모 기업과 동일하게 나타나고, 결국 상대적으로 높은 가격을 상쇄시켜줄 품질에 대한 적절한 비교평가를 받을 수가 없게 된다. 따라서 품질이 낮은 대규모 기업의 상품들보다 경쟁력이 현저히 떨어지는 결과가 발생한다.

그러나 이와 같은 대규모 사업자들의 핵심정보 미표시는 기업의 브랜드 이미지와 결합하여 상품의 품질과 관련 없이 우수한 신규진입자의 시장진입과 경쟁을 방해하고 있음에도, 적극적인 오인유발 행위가 아니라는 점에서 독점규제법상 부당한 고객 유인행위에 해당하기 어렵고,<sup>152)</sup> 식품위생법에 근거하여 식품의약품안전처가 직접 표시기준을 규제하기 때문에 표시·광고의 공정화에 관한 법률에 근거한 공정거래위원회의 중요정보 표시의무가 요구될 수도 없다.<sup>153)</sup> 따라서 식품안전처의 사전규제가 개선되지 않는 한 규제의 공백이 발생하고, 공정거래위원회의 시장구조개선을 위한 감시노력에도 불구하고 상품의 실질적인 가격과 품질이 아닌 다른 수단으로 식품시장의 독과점 구조는 계속 유지될 수밖에 없다.

## (2) 화장품 원재료 성분의 ‘표시방법’의 실패와 정보제공 기능의 상실

표시규제의 핵심적 목표는 ‘상품정보의 외부 표시’ 자체에 있지 않고, 이 논문 II.1(2)에서 논의한 바와 같이 상품정보의 비대칭성에 의하여 발생하는 시장실패를 막기 위한 것이어야 한다. 따라서 표시규제의 내용은 단순한 표시강제에 의미가 있는 것이 아니라, 소비자가 ‘표시정보를 이용하여 상품간 품질을 합리적으로 비교할 수 있는 여건을 적절한 표시방법’을 통해 조성하는 것이어야 한다. 이와 같은, 표시방법의 적절성이 확보되지 않는다면, 앞서 논의한 식품 성분의 원재료를 모두 공개되는 경우에도 소비자의 표시정보에 대한 무관심 현상이 발생할 수밖에 없다. 현재, 한국의 화장품 성분표시 제도개선과 시행 후 나타나는 문제점은 이와 같은 현상의 가장 적절한 예가 된다.

152) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조 2항 시행령 36조 제1항, 별표 1의2, 4. 나. 위계에 의한 고객유인 행위(부당한 표시·광고 외의 방법으로 자기의 상품 용역 등에 대해 경쟁자보다 우수한 것으로 고객을 오인시키는 행위)

153) 표시·광고의 공정화에 관한 법률 제4조 1항 단서 (“다만, 다른 법령에서 표시·광고를 하도록 한 사항은 제외한다”).

우선, 한국의 화장품 표시에 관한 현행 규정은 미국 EU와 동일한 전성분 표시제를 원칙으로 하고 있다는 점에서 식품 성분표시 제도에서 발생하는 실제 사용된 성분의 은닉 가능성은 일부 착향료를 제외하고 비교적 적다고 할 수 있다. 그러나 III.1(2)2)에서 언급한 바와 같이 오히려 전성분 표시제로 전환하여 실제 사용성분을 모두 표시한 후에 오히려 소비자의 무관심을 유발하고 있다는 현실은 화장품 전성분 표시가 안전하고 적합한 원재료를 사용한 우수 품질의 상품을 식별하는 데는 거의 도움을 주지 못한다는 것을 의미한다.<sup>154)</sup> 그 원인은 이미 1970년대 말에 화장품 전성분 표시 제도를 도입해온 미국·EU와 비교할 때 한국 소비자들의 화장품 성분에 대한 이해도가 낮기 때문이라고 해석할 수도 있으나, 가장 중요한 원인은 국내 소비자들의 표시 이해도를 고려하지 않고, 미국·EU의 표시방법을 그대로 답습하여 소비자의 이해도를 떨어트리는 ‘표시방법’에 문제가 있다고 할 수 있다.

따라서 앞서 논의한 식품성분의 완전공개도 이와 같은 ‘표시방법’에 대한 효과적 규제를 함께 고려하지 않는다면 규제개선의 결과는 무의미하다고 할 수 있다.<sup>155)</sup> 표시규제가 단순한 정보의 나열만을 요구한다면, 소비자의 무관심을 야기할 뿐 상품표시의 목적을 달성하였다고 볼 수 없고, 이것은 식품 성분표시나 화장품 성분표시나 크게 다를 바가 없다.

## IV. 식품 및 화장품의 품질경쟁을 촉진하는 성분표시의 개선과 그 효과

### 1. 현행 한국 식품·화장품 관련 성분표시 규제의 개선방향

#### (1) 식품의 원재료 성분에 대한 표시대상 확대와 중요정보 고시제도의 개선

지금까지 논의한 바와 같이 현행 식품 등의 표시기준 고시는 미국 및 EU의 규제와 달리 식품첨가물을 비롯한 성분의 상당부분을 표시대상에서 제외하고 있다는 점에서, 성분표시제

154) See *supra* note 82.

155) 여정성, 앞의 글, 109면(2006년 9월부터 실시되고 있는 명목상의 식품 전성분 표시제도 하에서는 5개의 원재료 이외에 식품에 사용된 모든 원재료명 및 식품첨가물의 명칭을 표기하도록 하고 있는데, 이에 따라 원재료 종류를 구분하지 않고 제품 비중별로 한꺼번에 나열한 표시형태를 소비자들은 선호하지 않고, 실제 표시정보로 활용하지 않는 것으로 조사된다.)

도의 가장 첫 번째 개선방안은 식품의 성분 정보와 관련된 표시내용을 전체 성분으로 확대하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 미국과 EU의 원칙처럼 제품에 사용된 비중에 관계없이 복합재료에 포함된 MSG 및 아미노산계 향미증진제를 모두 표시하고, 식품 등의 표시 기준고시에서 단순히 ‘주용도’를 나타내는 집합명칭만을 표시하도록 규정한 식품첨가물은 실제 사용된 첨가물 각각의 통상명칭을 모두 공개하거나, 최소한 집합명칭 옆에 실제 사용된 첨가물의 종류와 그 숫자라도 표시하는 것이 타당하다.

그러나 이와 같은 식품 등의 표시기준에 의한 표시사항은 식품의약품안전처의 자발적인 고시개정이 아닌 한 이를 외부에서 직접 강제할 방법은 현실적으로 찾기 어렵다.<sup>156)</sup> 따라서 향후 이와 같은 문제의 재발을 막기 위한 보다 근본적인 장치가 필요하다고 할 수 있다. 무엇보다, 식품의 표시기준이 원재료 성분을 은닉할 수 있도록 허용하는 것은 개별 소비자의 안전성 문제뿐만 아니라 상품 정보의 비대칭성에 의한 전형적인 시장실패를 야기한다는 점에서 시장경제질서를 회복하기 위한 적극적인 조치가 필요하다. 이와 관련해 시장질서를 감독하는 공정거래위원회의 시장질서 회복수단 중 하나인 표시광고법상의 중요정보 고시제도를 개선하여 적극적으로 활용할 필요가 있지만, 표시광고법은 제4조 1항 단서에 의하여 ‘다른 법령에서 표시사항을 정한 경우’에는 공정거래위원회의 중요정보의 고시대상에서 해당 부분을 완전히 제외하고 있어 문제가 된다.<sup>157)</sup> 물론 현행 표시광고법 제13조는 “관계행정기관이 표시·광고하도록 의무 부과 사항을 정할 때 공정거래위원회와 협의”하도록 하는 규정을 두고 있으나, 이 경우 공정거래위원회의 역할은 수동적이고 제한적일 수밖에 없다. 이러한 현행법상의 한계는 상품표시 제도의 궁극적인 목적을 개별 소비자의 안전과 알권리 충족으로 한정하는 인식과 관련이 있다.

따라서 식품의약품안전처의 사전규제 권한과 직접 충돌을 피하면서도 시장의 효율적 기능을 방해하는 표시기준을 공정거래위원회가 소관기관의 권한을 침범하지 않는 한도에서 주도적으로 통제할 방법이 요구된다. 이와 관련해 비교적 용이한 해결방법은 최소한 중요정

156) 부적절한 표시기준 고시로 인해 소비자가 피해가 나타난 경우에도 식품의약품안전처의 직접적인 법 책임을 부인해온 현행 우리 사법 체계 하에서는 손해배상책임 등에 의한 간접적 통제수단도 사용되기 어렵다고 판단할 수 있다. *See supra* note 145.

157) 공정거래위원회는 별도의 법령이 표시사항을 특별히 정하지 않은 부분에 한정하여 중요정보의 표시를 고시할 수 있고, 이때 공정거래위원회가 소관기관과 사전 협의할 것을 요구하고 있다(표시광고 및 공정거래에 관한 법률 제4조 2항).

보의 표시누락으로 인해 소비자의 합리적 선택이 저해되어 시장경제 질서에 영향을 줄 수 있는 경우를 예시한 제4조 2항 2호의 각 사유가 발생한 경우에는 공정거래위원회가 소관기관의 표시의무 규제 안에 중요정보 표시를 포함할 것을 요구할 수 있는 근거 규정을 두는 것이다. 즉, 현행 표시광고법 제4조 1항 단서를 개정하여 개별 법령이 표시사항을 정한 경우에도 ‘시장경쟁질서의 유지 혹은 소비자 피해 방지를 위해 필요한 경우’에는 공정거래위원회가 소관기관에 대하여 표시의무 부과를 직접 요구할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

이와 같은 공정거래위원회의 중요정보 표시 규제청구는 직접 강제성이 없다고 하여도, 식품안전처에 부적절한 표시기준이 야기할 소비자 피해결과에 대한 예견가능성과 회피가능성을 제공한다. 따라서 최소한 식품의약품안전처가 이와 같은 시정요구를 받았음에도 해당 표시기준을 방치하여 소비자피해가 발생한 경우에는 그 책임을 물을 수 있는 근거가 되고 최소한도로 간접적인 강제효과를 갖는다. 따라서 최근 식품의약품안전처의 부적절한 식품 등의 품질 관리기준의 운영과 관련되어 발생한 소비자피해배상 청구에서 정부기관의 책임이 부인된 사례들과<sup>158)</sup> 달리 공정거래위원회의 표시의무 부과청구를 받고도 이를 방치한 경우에는 기관의 고의·과실 책임이 용이하게 인정될 가능성이 높다. 결과적으로 이러한 방법은 공정거래위원회와 소관기관의 견해 충돌을 최소화하면서 소관기관의 표시기준 운영의 개선을 간접적으로 견제할 수 있는 중요한 역할을 수행할 수 있다.

결론적으로, 성분표시를 강제하는 중요정보 고시제도는 사업자의 부담을 최소화한 완화된 간접적 규제 수단으로서, 실행되는 경우에는 정보표시를 통해 공개된 소비자 기피 성분에 대하여 사업자들간 대체경쟁을 유인하는 효과적인 수단이 될 수 있다.<sup>159)</sup> 다만, 경쟁유인의 효과를 최대한 활용하기 위해서는 단순히 성분표시를 공개하는 방법에서 더 나아가 후술하는 바와 같이 소비자들이 상품간 성분표시를 비교 가능하도록 그 ‘표시방법’을 개선할 필요가 있다.

158) *See supra* note 145

159) Regulatory Impact Analysis of the Proposed Rules to Amend the Food Labeling Regulations, 56 Fed. Reg. 60856, 60857(미국의 1990년 식품 표시규제 개혁과정에서 성분표시공개가 도입된 주된 목적중 하나는 표시 요소에 대한 사업자간의 경쟁유도라고 할 수 있다.).

## (2) 표시정보의 활용가능성을 높이기 위한 표시방법의 개선 필요성

### 1) 표시의 이해 가능성

식품·화장품의 품질과 직접 관련된 성분표시가 소비자의 합리적 선택을 보조하는 중요한 도구로 실제 활용될 수 있기 위해서는 소비자가 표시정보의 내용을 충분히 이해할 수 있도록 성분표시가 충분한 설명력을 가져야 한다. 예를 들어, 성분을 표시하기 위해 원재료의 전문화학 명칭 등을 사용하여 그 의미를 소비자가 전혀 이해할 수 없다면 이러한 표시정보는 실제 정보 가치가 없어 무의미한 것에 불과하다. 실제 미국의 경우 1990년 NLEA법 이후 FDA의 규정에 따라 식품의 영양소와 알러지 유발 가능성 성분이 “통상적 혹은 일반적인 명칭”인 카제인(casein), 알부민(albumin), 세모리나(Semolina), 두럼(Durum)으로 모두 표시되었지만, 일반 소비자들은 그 명칭이 우유, 계란, 밀에서 비롯된 추출물이란 것을 이해할 수가 없어서 상품에 표시된 식품 알러지 요소의 존재를 인지하지 못하였다.<sup>160)</sup>

우리 식품 등의 표시기준 등에서 사용하는 용어 중에서도 식품첨가물의 주용도를 지칭하는 산화방지제, 유화제, 산도조절제 등의 용어는 실제 일반인들이 이해하기 어렵고, 이것이 집합명칭에 불과함에도 실제 단순한 1개 성분의 일반명칭을 의미하는지 혼동을 야기한다.<sup>161)</sup> 특히 인공 식품첨가물의 주용도 중 하나를 지칭하는 ‘영양강화제’ 등의 용어는 마치 일반의약품과 유사한 의미로 오해될 여지가 있고 아미노산 계열 향미증진제의 일종에 사용되는 첨가물의 주용도 표시 중 하나인 ‘효소제’라는 표현은 마치 자연발효식품이라는 의미로 이해되어 인공 식품첨가물에 대한 이해를 오도할 우려가 있다.<sup>162)</sup> 그 외, MSG와 유사한 아미노산계 향미증진제의 일종에 사용되는 ‘효모추출물(Yeast Extract)’ 등의 용어 등은 구체적인 주용도가 나타나지 않는 이상 마치 자연식품의 원재료로 이해되기 쉽다.

160) 이러한 문제점을 시정하기 위해 2004년 알러지표시와 소비자보호법(the Food Allergen Labeling and Consumer Protection Act: FALCPA), 21 U.S.C. § 343(w) 제정되어, 식품 원재료의 “통상명칭”으로 용이하게 특정되지 않는 경우에는 알러지 유발요소의 원 추출물 이름을 특정하여 분리하여 표시하도록 관련 규정을 시정하였다.

161) 식품 등의 표시기준(제2012-140호, 2012.12.31) 별지 1 표6 (명칭, 간략명 또는 주용도를 표시하여야 하는 식품첨가물)

162) 특히, 아스코르빈산 등과 같은 첨가제는(E 300; Ascorbic acid) 산화방지제, 보존제 목적으로도 사용된다는 점에서 일률적으로 ‘영양강화제’로 주용도를 한정하여 지정 표기하는 것은 적절하지 않다. See EUFIC, Mini Guide (2009). Available at <http://www.eufic.org/upl/1/en/doc/EUFIC%20e-number%20mini%20guide%202.pdf>

따라서 최소한 원재료 성분의 실질적 의미를 이해할 수 있기 위해서는 식품의 자연 주재료와 인공 식품첨가물을 분류하여 관련 성분을 그 아래에 표시하는 것이 타당하다. 즉, 원칙적으로 EU와 같은 방식으로 식품첨가물에 대해서는 그 목적 카테고리를 지적하고 사용재료를 기재하는 방식이 가장 적절하지만, 표시공간의 제약이 존재하는 경우에는 최소한 ‘식품첨가물’이라는 표제어를 두고 그 아래 첨가물 요소들을 함께 기재함으로써 기재된 요소들이 식품에 본래 존재하는 요소가 아니라 향미, 보존, 색감, 보관목적, 산도조절 등을 위해 인공적으로 첨가된 요소임을 명확히 알릴 수 있어야 한다.

## 2) 표시의 실질적 활용을 위한 인지성 확보

상품 표시가 정보비대칭을 극복하고, 시장실패를 막는 표시규제의 목적을 달성하기 위해서는 두 번째 요소로서 소비자가 실제 그 상품표시를 당해 상품의 구매결정에 활용할 수 있어야 한다. 즉, 성분표시는 소비자가 구매선택을 결정하는 짧은 시간 안에 그 표시 내용만으로 경쟁제품 간 품질의 상호비교가 가능하여야 한다.

그러나 현재 식품위생법과 화장품법에서 성분 표시방법으로 사용하는 제품에 포함된 중량비중에 근거한 내림치순 열거방식은 성분재료의 특성이나 위험도 등에 관계없이 나열되어 소비자가 실제 상품에 사용된 화학 보존제를 비롯한 위해 가능성이 높은 첨가물의 사용 정도를 경쟁제품과 비교할 수 없게 만드는 문제점이 있다. 특히, 식품·화장품에 사용된 다수의 성분명칭이 복잡하게 섞여 나열되기 때문에, 오히려 위해 요소를 회피하고 안전한 자연성분만을 사용한 상품들도 성분명칭에 전문지식을 갖지 않은 소비자가 보기에는 별다른 차별성이 없는 것으로 판단될 수 있다. 이러한 점에서 현재의 식품위생법 및 화장품법의 전 성분 표시제는 오히려 정보분석능력이 취약한 소비자의 무관심을 야기하여 정보비대칭 문제를 방치할 뿐 품질에 근거한 소비자의 합리적 상품선택이라는 상품 표시규제의 실질적 목적을 충분히 달성할 수 없다.

따라서 성분표시를 통한 상품간 비교가능성을 확보하기 위해서는 사업자들이 성분의 특성 혹은 위험도 등 소비자들의 관심도가 높은 항목을 기준으로 분류를 하여 표시를 할 수 있도록 규제하는 것이 필요하다. 예를 들어, 식품의 경우 최소한 위해 가능성이 존재하는 회피원장 물질로서 미국 FDA, EU 규정 및 WHO가 하루 소비량을 제한하는 식품첨가물들은 식품에 사용된 종류가 무엇인지를 즉시 비교할 수 있도록 자연 원재료와 분리하여 별도 항

목으로 표시할 필요가 있다.<sup>163)</sup>

특히 다음 IV.2(1)에서 실험을 통해 입증된 <표 3>의 성분표시 방법처럼 식품첨가물이라는 지시어 아래에 사용된 첨가물들을 표시함으로써 효모추출액과 같이 식품첨가물 여부가 모호한 성분들도 소비자들이 그 실체를 명확히 알 수 있고, 식품첨가물 분류란에 표시된 내용을 통해 즉시 다른 경쟁 유사상품간 식물첨가물 사용 종류와 그 유형을 쉽게 비교할 수 있다.<sup>164)</sup> 또한 가격을 낮추기 위한 저품질 인공성분이 은닉되지 않고 외부에 공개됨으로써 사업자들은 실질적으로 품질경쟁을 하여야만 하는 간접적 압력을 받게 되고 결과적으로 자유경쟁을 통한 우수한 상품의 생산을 자극하는 기폭제로 작용할 수 있다. 이와 유사하게 화장품의 경우도 역시 다음 IV.2(1) <표 4>에서 사용된 것처럼 국제적 공인기구인 WHO 등에서 발표한 발암성, 환경호르몬, 알러지 유발 가능성 물질을 기준으로 위험성을 경고하는 객관적 피부위험지수 등을 토대로 실제 사용된 성분을 위험도 별로 분류하여 표시하는 방법 등을 시도할 수 있다.<sup>165)</sup>

물론 이와 유사한 표시의 인지성 확보를 위한 시도로서 이미 어린이 기호식품의 영양성분에 대한 신호등표시제가 사용 권고되고 있다.<sup>166)</sup> 또한 화장품의 경우 유해 화학성분이 포함되지 않았다는 점을 강조하기 위해 유해 성분명칭의 옆에 '0%'라고 표기하는 방법을 사용하거나,<sup>167)</sup> 미국의 경우 “WITHOUT” 표시를 통해 소비자들이 꺼려하는 유해 화학성분을 사용하지 않았음을 강조하는 표시가 사용되는 경우도 있다. 그러나 식품의 신호등표시제는

163) WHO “Principles for the safety assessment of food additives and contaminants in food“. Environmental Health Criteria 70 (1987) 1961년 EU 이사회에서 소개한 하루섭취 허용량(Acceptable Daily Intakes: ADIs) 개념을 이용한 사용가능량을 발표); EU, FDA 모두 각각 식품첨가물에 대한 ADI 기준을 설정하여 운용하고 있고 한국의 경우 식품공전을 통해 사용기준을 정하고 있다. See EU Addictive Regulation, supra note 123, Annex II, Part E.

164) 그 외에도, 해당상품에 사용된 위해요소가 WHO 권장 섭취량의 몇 %에 해당하는 지를 표시하는 방법, 및 문제가 되는 아동비만의 원인이 되는 고열량 식품의 경우 하루 권장 칼로리에서 해당 식품의 비율 등을 도형화하여 표시하는 등 다양한 표시 방법이 시도될 수 있다.

165) EWG's Skin Deep, “Hazard ratings”, <http://www.ewg.org/skindeep/site/about.php#5>; “화장품 성분 따지고 쓰자!,” available at <http://blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=isskin&categoryNo=70&parentCategoryNo=70>

166) 2009년 5월 21일부터 시행된 어린이 식생활 안전관리 특별법 제 12조 1항에 의한 신호등표시제는 실제 식품업계의 반대와 신호등표시제가 식품판별은 쉽지만 명확한 정보 파악에는 한계가 있다는 비판 등으로 이를 다시 원상회복시키는 법안이 상정되기도 하였다(이낙원 의원 발의, ‘어린이식생활안전관리특별법’ 개정안(‘11.10.19, 의안번호 13507).

167) 서울고등법원, 2012. 2. 3 선고, 2011나69529 판결(LG 생활 건강 화장품 포장의 보호가치 인정판결).

영양성분에 관계없이 칼로리만을 강조하여 일률적인 색깔표시로 식품을 특정 지음으로써 정확한 정보를 주지 못한다는 사업자들의 비판을 받아 실제 사용이 미미한 것이 현실이다. 반면 화장품 유해성분의 “0%” 표시제 등은 이미 <그림 1>에서 예시된 것처럼 사업자가 사용하지 않은 일부 유해성분에 한정된 ‘무사용’ 실적을 과대 표장하여 사업자에게 유리한 점만을 강조함으로써 해당 상품이 모든 유해성분을 일체 사용하지 않았다는 착각을 야기할 수 있다. 따라서 소비자의 인지성 확보를 위한 표시제도의 적절한 예로 인정하기가 어렵다.

이러한 인지성 향상을 위한 분류표시방법이 실제 소비자의 합리적 선택에 어떠한 영향을 미치는지는 다음 항목에서 설문통계 조사를 통해 검증하였다.

## 2. 비교가능성 확보를 통한 표시방법 전환의 실제효과 검증

### (1) 비교 가능한 상품 표시방법의 검증방법

이 논문은 지금까지 논의한 소비자의 합리적인 선택을 보장하는 비교 가능한 식품·화장품 성분 표시 방법을 실제 사용하여 상품 구매 시 소비자들의 합리적 비교능력이 개선되는지를 통계적으로 분석하였다. 우선, 대상상품은 현재 시장에서 판매되고 있는 상품들 중에서 유해요소를 거의 사용하지 않았으나 고품질 원재료로 인하여 상품가격이 높은 소규모 생활협동조합의 제품과 시장지배적 지위를 차지하고 있는 대규모기업의 상품으로서 상품브랜드의 인지도가 높고 가격은 낮지만 다수의 첨가제나 위험성분이 사용된 상품을 식품과 화장품에서 각각 선정하였다. 다음 비교군으로 이들 상품들의 성분표시를 이 논문의 제안대로 변경한 것과 변경하지 않은 것으로 각각 분류 설정하였다.<sup>168)</sup> 이를 중심으로 현재의 상품표시와 변경된 상품표시 방법이 실제 소비자의 표시 이해도 및 상품간 비교용이성, 표시정보의 활용성에 미치는 영향을 통계 조사하였다.<sup>169)</sup>

168) 구체적으로 식품군으로는 일반 햄(CJ 프레시안:더건강한햄)과 소비자생활협동조합의 무첨가물햄(한살림:김밥용햄), 비식품군으로 일반 화장품(과일나라:아보카도 핸드 에센스)과 소비자생활협동조합의 무첨가 화장품(한살림:고운손누리 핸드크림)을 선정하였다.

169) 본 조사는 필자의 의뢰에 따라 아주대학교 지역연구개발센터가 2011년 4월에 분석한 결과이다. 설문지 작성내용 및 통계목표의 설정은 필자의 지시에 따라 이루어졌고 설문지 배포 및 통계분석은 연구소에서 이루어졌다. 통계내용은 경기도 소재 A 대학교 재학생들 242명이 참여하여, 응답이 불성실한 16명의 자료를 제외하고 226명의 자료를 분석하였다. 응답자의 성별은 남자 134명(59.3%), 여자 92명(40.7%)이었으며, 평균 연령은 20.7세(최소 17세-최대 27세)로 나타났다. 응답자의 태도척도는 Simonin와 Ruth(1998)가 개발한

구체적인 표시정보의 대조군은 다음 <표 1, 2>와 같다. <표 1>과 <표 2>는 식품과 화장품의 현재 성분표시를 그대로 예시하고 소비자들의 상품간 비교가능성, 유해정보 선별가능성, 표시정보가 구매결정에 도움을 주는 정도 등을 비교하였다. 특히 상품간 가격차이가 현저하지만 이에 대한 구체적인 이유 등을 소비자들에게 별도로 설명하지 않았다.

<표 1> 식품의 현재성분표시

제품 A	제품 B
돈육(국산,무항생제,90.14%),감자전분(국내산), 햄베이스시즈닝{ 양파분말(국내산),마늘분말(국 내산),백후추분말(수입산), 생강분말(국내산),너 트맥분말(수입산),마조림분말(수입산),세이지분 말(수입산)}, 볶은소금(국내산), 유기원당(수입 산), 생콩가루(국내산)	돈육(91.45%,국산),정제수, 정백당, 정제염,대두 단백질(대두), 비프페이스트(밀), 물엿, 난백분말 (계란), 분말양파, 조미후추분말, 참기름, 분말마 늘, 혼합제제(카라기난,엽화갈륨), 콩단백발효물, 코치닐추출색소2.0(천연첨가물), 생강로얄, 자몽 종자추출물, 비타민C, 혼합제제(폴리인산나트 륨,피로인산나트륨, 메타인산나트륨,메타인산갈 륨), 아질산나트륨(발색제)
중량: 200g 가격: 4,000원	중량 200g 가격: 2,500원

<표 2> 화장품의 현재 성분 표시

제품 A	제품 B
정제수, 밀겨추출물, 글리세린, 호호바씨오일, 하이드로제네이티드, 유차나무씨오일, (황금추 출물/모란뿌리추출물/감초추출물/정제수/글리 세린), 올리브오일, 세테아릴알코올, 스테아릭 애씨드, 글리세릴스테아레이트에시, 세테아 릴글루코사이드, 비즈왁스, (글리세린/왕글나무 씨추출물 /왕글추출물), 소르비탄스테아레이트, 소듐락테이트, 베타인, 하이드로제네이티드레 이프씨드오일, 알지닌, 유카추출물, 토코페롤, 라벤더오일	정제수, 글리세린, 세테아릴알코올, 미네랄오일, 글리세릴스테아레이트, 피이지-100스테아레이 트, 디프로필레글라이콜, 디메치콘, 사이클로펜 탈실록산, 폴리소르베이트60, 소르비탄스테아레 이트, 아크릴레이트/C10-30아킬아크릴레이트크 로스폴리머, 트리에탄올아민, 디소듐이디타에이, 잔탄검, 아보카도 열매추출물, 메칠파라벤, 프로 필파라벤, 황색4호, 황색5호, 청색1호, 향료
중량: 60g 가격: 6,900원	중량 60g 가격: 2,500원

척도기준을 사용하였다. See Simonin, B.L., & Ruth, J. A., "Is a company known by the company it keeps? Assessing the spillover effects of brand alliances on consumer brand attitudes. Journal of Marketing Research", 35, 30-42 (1998). 또한 설문지에서 사용한 위험첨가물의 분석기준은 화장품의 경우, '김명희, "화장품 전성분 표시제에 대한 소비자 인식 연구", 건양대학교 대학원 석사학위논문(2010)' 및 미국환경단체 EWG가 운영하는 Skin Deep 지수를 참조하였고(<http://www.ewg.org/skindeep/>), 식품의 경우 'WHO 식품첨가물 조사' 및 '식품의약품안전청, 식품유형별 식품첨가물의 적용가이드(2010)'를 참고하였다.

<표 3, 4>는 제품의 원래 성분표시를 이 논문이 주장한 대로 소비자의 표시 이해도와 표시의 인지성 향상을 위해 식품첨가물과 피부 위해지수를 기준으로 원재료 성분을 그 특성에 따라 분류하여 표시한 것이다. 이러한 표시 정보를 토대로 <표 1, 2>에서 실시한 소비자들의 성분 이해도 및 상품간 비교가능성, 구매결정시 표시정보의 도움 정도를 <표 3, 4>를 사용하여 동일하게 측정하였다.

<표 3> 상품간 비교가능성 향상을 위한 개선된 식품성분 표시

제품 A	제품 B
<p>돈육(국산,무항생제,90.14%),감자전분(국내산),햄베이스시즈닝{양파분말(국내산),마늘분말(국내산),백후추분말(수입산),생강분말(국내산),너트맥분말(수입산),마조립분말(수입산),세이지분말(수입산)}, 볶은소금(국내산), 유기원당(수입산), 생콩가루(국내산)</p> <p><b>식품첨가물</b> 없음</p>	<p>돈육(91.45%,국산), 정제수, 정백당, 정제염,대두단백(대두), 비프페이스트(밀), 물엿, 난백분말(계란), 분말양파, 조미후추분말, 참기름, 분말마늘, 콩단백발효물, 생강로얄, 자몽중자추출물, 비타민C질산나트륨(발색제)</p> <p><b>식품첨가물</b> 코치닐추출색소2.0(천연첨가물),혼합제제(카라기난,염화칼륨), 혼합제제(폴리인산나트륨,피로인산나트륨,메타인산나트륨,메타인산칼륨), 아질산나트륨(발색제)</p>
중량: 200g 가격: 4,000원	중량 200g 가격: 2,500원

<표 4> 상품간 비교가능성 향상을 위한 개선된 화장품 성분표시

제품 A	제품 B
<p><b>피부위험지수: 0-1</b> 정제수, 밀겨추출물, 글리세린, 호호바씨오일, 하이드로제네이티드, 유차나무씨오일, (황금추출물/모란뿌리추출물/감초추출물/정제수/글리세린), 올리브오일, 세테아릴알코올, 글리세릴스테아레이트에스이, 세테아릴글루코사이드, 비즈왁스, (글리세린/왕굴나무씨추출물 /왕굴추출물), 소르비탄스테아레이트, 하이드로제네이티드드라이프씨드오일, 유카추출물, 토코페롤, 라벤더오일</p> <p><b>피부위험지수: 2-4</b> 스테아릭에씨드, 소듐락테이트,베타인, 알지닌</p>	<p><b>피부위험지수: 0-1</b> 정제수, 글리세린, 글리세릴스테아레이트, 디메치콘, 디프로필레글라이콜, 사이클로펜타실록산, 세테아릴알코올, 소르비탄스테아레이트, 아보카도열매추출물, 아크릴레이트/C10-30아킬아크릴레이트크로스폴리머, 잔탄검</p> <p><b>피부위험지수: 2-4</b> 미네랄오일, 폴리소르베이트60, 향료, 디소듐이디타에이</p> <p><b>피부위험지수: 5</b> 메칠파라벤, 프로필파라벤, 피이지-100스테아레이트, 트리에탄올아민, 청색1호, 황색4호, 황색5호</p>
중량: 60g 가격: 6,900원	중량 60g 가격: 2,500원

(2) 결과개요<sup>170)</sup>

1) 식품(햄제품) 성분 표시방법의 개선과 그 효과

먼저 <표 1>의 표시방법을 <표 3>으로 개선함으로써 표시정보가 실제 상품구매 선택에 도움을 줄 수 있는지 등을 판단하기 위해 표시의 인지성을 측정한 결과를 보면 식품첨가물을 별도로 분류하여 표시한 <표 3>의 상품표시를 보고 구매선택을 한 집단의 구매결정 시간이 훨씬 짧게 나타났다.<sup>171)</sup> 또한 표시의 이해도와 구매선택에 도움을 주는 지를 판단하기 위한 설문조사에서는 분류표시가 성분표시 내용을 더 잘 이해하는데 도움이 되었다고 평가하는 것으로 조사되었다.

다만, 실제 표시정보의 개선을 통해 소비자들이 선택하는 상품이 변경되는지를 분석한 결과 <표 1>과 <표 3>을 이용한 소비자들의 구매결과에는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉, 성분의 표시방법에 관계없이 두 집단 모두 65% 이상 식품첨가물 무첨가제품 A를 선호하는 것으로 나타났다. 이것은 본 설문에 사용된 무첨가 햄의 성분내용이 첨가물이 다수 사용된 햄과 비교할 때 단순하고 간결하여 분류표시 방법을 사용하지 않아도 소비자들이 제품 B가 A와 달리 식품 첨가물을 다수 사용하였음을 비교적 용이하게 판단할 수 있었던 것으로 판단된다. 또한 비분류 표시인 <표 1>의 성분표시에 근거한 상품선택이 훨씬 많은 구매결정 시간이 소요되었다는 점을 고려한다면, 실제 구매결정에 소요되는 시간을 제한하는 경우에는 실제 소비자들이 원하는 상품이 아닌 다른 선택을 할 가능성도 있다고 해석할 수 있다.

2) 화장품 성분 표시방법의 개선에 의한 표시정보의 활용여부

화장품(핸드크림)의 성분을 피부위험지수에 따라 구분하지 않고 제시한 <표 2>의 표시방

170) 이 논문의 설문조사 통계는 설문지에 대한 응답결과를 저자의 요청에 의하여 아주대학교 사회과학대학 지역개발연구소에서 분석한 결과이다. 이 통계조사에서 사용된 유의수준( $\alpha$ : 알파지수)는 0.05이고, 이 기준은 두 집단(표시성분 분리집단과 비분리 집단)가 선택차이가 100번을 시행하였을 때, 95번 이상 일치함을 의미한다.

171) 다만, 구매결정시간의 소요 정도는 외부관찰자가 객관적으로 직접 측정한 것이 아니라 설문자 자신의 응답에 기초하여 통계분석한 것으로 실제와 차이가 존재할 수 있다. 통계상 분리한 경우에는 약 16.7초의 시간을 소요한 반면, 분리하지 않은 경우에는 22.3초의 시간을 소요하여, 분리한 경우가 분리하지 않은 경우보다 이해의 속도가 빠른 것으로 나타났다.

법과 피부위험지수별로 사용성분을 분류한 <표 4>의 표시방법을 비교한 결과 먼저, 표시방법의 변경에 따라 소비자들이 상품구매 결정에 걸리는 시간은 통계상 유의미한 차이가 존재하지 않았다. 다만, 표시방법을 참고한 구매선택에 소요된 시간만으로는 표시의 인지성 및 활용가능성을 완전히 결정할 수 없고, 표시에 근거한 상품 특성의 이해도, 표시방법에 대한 소비자의 호감도 등을 추가로 고려할 필요가 있는데, 화장품의 경우 표시정보를 통한 상품 특성의 이해도 등은 오히려 식품표시보다 더 현저한 효과를 보여준다. 이것은 실제로는 상호 모순된 결과이지만, 화장품의 피부위험지수가 국내에는 생소하기 때문에 그 의미를 이해하는데 소요된 시간이 구매결정 시간에 반영된 것으로 추측할 수 있다.

실제 표시정보를 통한 상품특성의 이해도, 표시정보의 이해 가능성, 표시방법에 대한 소비자의 호감도는 피부위험지수를 기준으로 성분을 분류표시한 <표 4>에서 모두 높게 나타났다. 더 나아가 <표 2>의 표시방법에서 <표 4>의 표시방법을 사용한 결과 동종유사 집단의 상품 선택결과는 10% 이상의 차이를 나타냈다. 이것은 상대적으로 높은 가격을 표시한 무첨가 화장품인 제품 A의 품질특성이 표시정보 변경을 통해 효과적으로 파악되고 나서 실제 상품선택 구매결정에 직접 영향을 미친다는 것을 입증한 결과로 해석할 수 있다.

## V. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 식품첨가물 등을 비롯한 식품체계 전반에 대한 광범위한 정부기관의 사전통제에도 불구하고 여전히 통제되지 못한 위험이 출현하고 있고, 이러한 위험에 의하여 발생한 개별 소비자의 피해는 국가배상의 대상으로 거의 인정되지 않는다. 이러한 현실에서 미국과 EU보다 훨씬 더 폐쇄적인 사업자 편의 위주의 규제를 유지하고 실제 사용된 식품성분의 은닉을 허용하는 것은 소비자 보호 목적을 달성하기 위한 필수적 수단이거나 혹은 당연한 결과로 해석될 수 없다.

무엇보다도 식품 특성을 알기 위해 필요한 성분 표시를 상당수 생략하도록 허용하는 현행 식품 표시규제는 실제 사용된 향미증진제 성분 등을 은닉하고 유리한 브랜드 이미지에 의존하여 소규모 신규 경쟁자들과 경쟁하는 시장지배적 기업의 마케팅 전략을 방치하는 결과를 야기한다. 이것은 경쟁재와 신뢰재 상품의 정보비대칭이 궁극적으로 시장의 경제질서

를 왜곡하는 전형적인 시장실패의 문제로서 표시규제의 실패를 의미한다. 또한 현행 화장품 표시규제 역시 성분정보를 단순 나열하여 공개할 뿐 충분한 이해도와 인지성을 갖추지 못하여 소비자의 구매결정 단계에서 상품간 품질비교를 위해 활용되지 못하기 때문에 시장지배적 사업자들의 브랜드 인지도에 기반한 화장품 시장의 독과점 상태를 유지하는 현상에 오히려 기여하고 있다.

따라서 이 논문에서는 정보비대칭에 의한 시장경제질서의 왜곡을 수정하기 위해 표시광고법상 중요정보 표시의무의 부과대상을 전범위로 확대하여야 하고, 표시방법도 또한 소비자의 이해와 인지성을 높이기 위해 소비자가 가장 관심을 가지는 성분특성을 기준으로 분류하여 표시할 것을 제안하였다. 이와 같은 식품·화장품의 품질 비교가능성을 높이는 성분표시 방법은 설문조사를 통해 입증한 바와 같이 성분표시의 변경만으로 소비자의 실제 구매대상이 바뀔 수 있다는 점에서 시장의 합리적 신호기능을 회복시킬 수 있는 핵심적 수단일 수 있다.

물론 여전히 이 논문이 사용한 식품·화장품 성분 표시의 분류기준이 합리적인지, 혹은 소비자가 회피하기를 원하는 성분특성이 실제 유해한 것인지에 대한 비판이 제기될 수 있다. 그러나 성분표시의 공개대상은 그것이 실제 유해한 것인지 여부와 관계없이 소비자의 상품선택에 영향을 줄 수 있는 모든 것이어야 하고 실제 그것의 유해성이 입증되었는지 여부는 중요하지 않다. 만일 유해성이 입증된다면 당연히 사용금지 대상이 되어야 하는 것이고, 표시대상 여부가 논의될 사항은 아니다.

오히려 표시대상으로서 의의가 있는 것은 그 유해성이 불분명하기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 국가기관의 위험통제가 규제비용과 전문인력의 부족 및 과잉규제의 비판 때문에 완벽할 수 없는 현실에서 상품 표시를 통한 정확한 정보제공과 이를 통해 소비자가 스스로 위해 가능요소에 대한 합리적 선택권을 행사할 수 있도록 보장하는 것은 규제부담이 적은 간접적 통제방법이라고 할 수 있다. 이러한 규제방법은 금지여부가 불분명한 위해 요소의 사용 여부를 정부가 일방적 견해에 따라 직접 결정하는 것이 아니라 그 정보를 공개함으로써 시장 내에서 사적 주체들이 직접 이를 회피할 수 있는 가능성과 체계를 조성한다는 의미에서 이른바 ‘시장적 접근 방법’의 일종이라고 할 수 있다. 특히, 사용금지와 같은 직접적 통제수단을 사용하지 않기 때문에 그 부작용을 최소화 할 수 있고, 위해 가능요소에 대한 완전공개를 통해 사업자들이 보다 안전한 대체요소를 개발하도록 경쟁을 유도하여 소비자에게 실

질적인 대안을 제공할 수 있다.

이와 같은 시장접근적 규제는 비교적 규제비용은 낮고, 소비자의 안전뿐만 아니라 가격과 품질에 근거한 자유로운 시장경쟁 질서를 회복할 수 있다는 점에서 강력한 효과를 갖는다. 결과적으로 위해 가능요소에 대한 직접적인 시장진입 금지 없이도, 위해 가능성이 낮은 대체성분의 시장공급을 늘리는 방법을 통해 동일한 효과를 거둘 수 있다는 점에서 훨씬 더 효율적일 수 있다. 따라서 최근 문제되는 경험재와 신뢰재 시장의 시장실패를 회복할 수 있는 가장 최선의 도구라고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 권오승, 『경제법』, 법문사, 2005.
- 김태호, 「미국 식품안전규제법제의 체계와 쟁점」, 『경제규제와 법』, 제1권 제2호, 2008. 11, p.264.
- 방민석, 「각종 표시·광고 규제 개선을 위한 연구」, 『국무조정실 연구용역보고서』, 2005.
- 신영수, 「소비자주권과 경쟁정책」, 『경쟁법연구』, 제17권, 2008, p.3.
- 여정성, 「표시규제 선진화를 위한 제도개선방안 연구」, 공정거래위원회 연구보고서, 2006.
- 오승환, 「배타조건부 거래를 포함하는 시장선점·봉쇄전략에 대한 단계별 위법성 판단절차」, 『비교사법』, 제17권 제4호(통권 제51호), 2010. 12.
- 이규현, 『신상품마케팅』, 경문사, 2005, p. 14.
- 허은아, 『인맥을 디자인하라』, 도서출판 무한, 2007.
- 정구현, 강원 외 3명, 『한국의 기업경영 20년』, 삼성경제연구소, 2008.
- 황순욱 (한국보건산업진흥원), 『식품등 표시기준 제도 합리적 개선방안 연구』, 식약청 용역 보고서: 정책-정책-2003-61, 2003, p. 89, p. 90.
- Aaker, David A. and Erich Joachimsthaler, *Brand Leadership*(2000).
- Akerlof, George A., “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, 84 Q.J. Econ. 488(1970).
- 11 Areeda, Phillip E. and Herbert Hovenkamp, *Antitrust Law-An Analysis of Antitrust Principles and Their Application*(2005).
- Assaf, Katya, “Brand Fetishism”, 43 Conn. L. Rev. 83(2010).
- Averitt, Neil W. and Robert H. Lande, “Consumer Sovereignty: A Unified Theory Of Antitrust And Consumer Protection Law”, 65 Antitrust L.J. 713(1997).
- Benston, George J. “Required Disclosure and the Stock Market: An Evaluation of the Securities Exchange Act of 1934”, 63 Am. Econ. Rev. 132(1973).
- Carr, Jack and Frank Mathewson, “The Economics of Law Firms: A Study in the Legal Organization of the Firm”, 33 J. Law & Econ. 307(1990).

- Degnan, Frederick H., "The Food Label and the Right-to-Know", 52 Food & Drug L.J. 49(1997).
- Handler, Milton, "Reforming The Antitrust Laws", 82 Colum. L. Rev. 1287(1982).
- Hovenkamp, Herbert., *Federal Antitrust Policy*(3d ed. 2005).
- Kuhner, Timothy K. "Citizens United As Neoliberal Jurisprudence: The Resurgence of Economic Theory", 18 Va. J. Soc. Pol'y & L. 395(2011).
- O'Reilly, James T., *Food and Drug Admin*, 2012.
- Piraino, Thomas A. Jr., "Regulating Oligopoly Conduct Under the Antitrust Laws", 89 Minn. L. Rev. 9(2004).
- Reinier, Ronald J. Gilson, "The Mechanisms of Market Efficiency", 70 Va. L. Rev. 549, (1984).
- Steuer, Richard, "Exclusive Dealing in Distribution", 69 Cornell L. Rev. 101(1983).
- Stigler, George J., "Public Regulation of the Securities Markets", 37 J. Bus. 117(1964).
- Walden, Jerrold L., "Antitrust in the Positive State: II", 42 Tex. L. Rev. 603(1964).

## Regulation on the Ingredient Labeling of Foods and Cosmetic Products, in order to Protect the Right of Consumer's Reasonable Choice and Promote the Competition in the Relevant Market of the Products

Seung-han Oh

The focus of this article is about the importance of the function of product labels, especially in the ingredient labels of food and cosmetic, on which consumers depend in deciding whether to buy it. In modern economy society, the information in the labeling of a tangible goods and intangible services is critical for consumers to choose the stocks they want to buy. The reason why the consumers more depend on the labeling will be subject to several reasons, such as; 1) the change of the types of goods which have so much functions that the buyers cannot catch the whole real quality of those stocks in an instant, 2) businesses are tend to use the strategy to prevent their consumer from accessing to their rivals. It is the problem of 'experience goods and credence goods'.

Because the consumer sovereignty and social welfare requires guaranteeing consumers' right of choice and in this context, despite the strong competition policy in Korea, the deceptive labeling could lead consumer to choose inefficient goods unreasonably. As a result, despite the widen scope of consumers' choice by the competition policy, the consumer sovereignty by allowing consumers to choose products and services reasonably, which they really want, cannot be enlarged.

In many Korean administrative law, the stipulations of labeling contents are not enough to

guarantee the consumers' right of choice because the requirement of ingredient in food is quite limited and allows exemption of some food additives, and the requirement of showing all ingredients of cosmetic goods without any classification causes the consumers' indifference to the indication. For this reason, the current regulations for the labeling contents and methods need to be revised to assure consumer's right of choice by requiring the labeling contents to be assorted based on the hazard of the contents or any characteristics of the ingredients.

For this reason, current inefficient labelling regulations for food and cosmetic goods should remove the limitation of food ingredient information and adopt more efficient methods to show the ingredients of cosmetic products, enabling the consumer to compare the content of a product against the others.

Key word: Ingredient Labelling, Information in Labels, Consumer Sovereignty, Consumers' Right of Choice