

## 식품제조·가공업분야의 부패현황 및 개선방안

### 1. 서언

식품제조·가공업소의 부패발생 특징은 식품접객업의 경우처럼 단속 공무원과 업소의 결탁에 의한 연속적이고 직접적이라기보다는 비현실적인 규제, 내용이 불분명한 규제, 자의적인 해석이 가능한 규제 등으로 인한 발생 잠재성과 개연성이 높다는 점에 있다. 즉, 일부 규모가 큰 기업에서는 평소 결탁이 가능한 공무원과 소위 '보험'성격의 유대를 갖고 있어 필요할 때 부조리로 악용할 수 있으며, 영세업자는 적발되었을 때 소위 '단발식 무마용'으로 발생하는 경향이 있다.

식품제조·가공업소는 식품위생법과 이에 근거를 둔 식품공전, 식품첨가물공전에 의해 인·허가, 검사, 감시, 행정처분 등 영업의 모든 단계에서 규제를 받고 있다. 그런데 식품위생법령의 본질적인 요소는 식품위생수준의 제고를 통한 국민 보건수준의 향상일진대 식품위생과는 직접적인 관련이 없는 품질적인 요소의 지나친 간섭 등 영업활동에 제약은 주는 규제가 존재하는 것이 현실이다. 따라서 본질적이지 못한 규제의 폐지 또는 합리화는 부정·부패 발생의 여지를 감소

시킨다는 측면에서 중요하다고 하겠다. 최근 정부에서도 일련의 규제개혁 작업을 꾸준히 추진하여, 품목허가는 신고제로 이미 전환하였고, 영업허가도 신고제로의 규제완화를 입법예고 중에 있다. 따라서 앞으로 부정·부패 해소와 관련하여서는 감시부문의 규제완화에 집중되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 문제와 한계에 대한 기본인식을 토대로 보다 투명하고 건전한 식품제조·가공업육성을 데 필요한 관련 부패방지 대책을 모색해 보기로 한다.

## 2. 현황 및 문제점

### 1) 업종구분

〈표 1〉에는 1998년 9월 현재 우리 나라 식품제조·가공업체 현황이 제시되어 있다. 우리 나라 식품제조·가공업 및 판매업체는 상위 5%정도의 대기업형 업체를 제외하고는 영세한 생계형 영업을 하는 업체들이 대부분인 실정이다. 이러한 영세성으로 인해 많은 비용이 소요되는 위생시설의 구비가 어렵고, 영업주 또는 종사자가 변화하는 식품위생 규정(특히 표시규정)을 제대로 숙지하고 대응할 수 있는 환경이 되지 못한다. 따라서 무지로 인한 선의의 위반 사례가 반복적으로 발생할 소지가 높으며, 또한 수거검사에서 위반사례 발생시 제조업체와 판매업체의 책임구분이 불명확하여 서로 떠넘기기식 관련 공무원의 부정·부패 발생 소지가 있다.

### 2) 감시현황

식품제조·가공업소의 부정·부패도 다른 식품위생분야와 마찬가지로 초기 허가단계를 거쳐, 제품이 생산되면 대부분 감시단계에서 발생하게 된다. 1998년 현재 식품제조·가공업소수는 64,671개소인데 〈표 2〉에 의하면 이를 관리하고 있는 식품위생관리 공무원의 수는 2,937명으로 양적 부족이 심각해 봐주기식 부패발생의 소지가 되고 있다.

식품제조·가공업분야의 부패발생 특징은 단속 공무원과 업체의 결탁에 의한 비현실적인 규제, 내용이 불분명한 규제, 자의적인 해석이 가능한 규제 등으로 인한 발생 잠재성과 개연성이 높다.

표 1. 연도별 식품제조·가공업소, 판매업소 등 현황

(단위: 개소)

구 분	계	식품제조·가공업 <sup>1)</sup>	식품운반업	식품판매업	식품보존업	용기·포장류제조업
1993	146,707	41,204	540	104,070	202	691
1994	163,234	44,401	501	117,341	209	782
1995	181,238	50,165	538	129,472	207	856
1996	195,442	54,131	577	139,668	207	859
1997	208,209	59,800	689	146,641	210	869
1998	153,427	64,671	528	87,190	216	822

주: 1) 식품제조·가공업 등에는 식품제조·가공업, 즉석판매제조가공업, 식품첨가물제조업, 식품소분업 포함.

자료: 식품의약품안전청, 『식품위생관리지침』, 1999.

표 2. 식품위생공무원 및 식품위생감시대상업체 현황<sup>1)</sup>

(단위: 명, 개소)

공무원	대상업체 <sup>2)</sup>	1인당 관리대상업체
2,937	801,135	273

주: 1) 공무원수는 1997년, 대상업체수는 1998년을 기준으로 하였음.

2) 식품위생관련업소, 식품제조·가공업, 식품접객업, 식품판매업, 집단급식소, 식품보존업, 용기·포장류제조업, 식품운반업 포함

이들 공무원의 경우 식품제조·가공업소 이 외에 636,244개소(1998년 12월 현재)에 달하는 식품접객영업의 관리, 수입식품의 관리를 겸하고 있고, 감시내용도 본연의 위생관리 이 외에 시설, 제도가공기준, 퇴폐·변태영업 단속에 할애하고 있어 감시원이 효율적으로 식품제조·가공업소를 지도·관리하고 있지 못한 것이 사실이다. 한편 수적인 부족과 함께 비식품위생전공자의 임명, 잦은 순환보직, 내실있는 교육프로그램의 미비 등으로 인한 전문성의 결여도 최근의 병원성대장균인 O157, 환경호르몬, 유전자재조합식품과 같은 새로운 형태의 식품위해요소의 전문적 관리에 장애요소가 되고 있다.

〈표 3〉에는 식품제조·가공업을 대상으로 위생감시를 한 현황이 제시되어 있는데 제품의 안전성과는 관련이 적은 표시 및 과대광고, 시설위반, 자가품질관리, 그리고 성분규격으로 나타나 이 부분에 대한 과감한 완화조치와 더불어

어 위생 및 안전성 부분에 대한 강화가 요구되는 바이다.

표 3. 식품제조·가공업소 위생감시 적발 현황

(단위: 건)

구 분		건 수
감시건수		21,828
위반건수		4,232
위반내용	시설위반	273
	원료의 구비 요건	43
	제조가공 기준	77
	주원료성분 배합기준	49
	성분규격	194
	보존 및 유통기준	161
	첨가물사용기준	52
	표시 및 과대광고	1,647
	자가품질관리	243
	건강진단개인위생 기타	94 1,399

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 1999.

### 3) 관련 법령

식품위생관련 법령은 전문용어로 작성되어 영업자 특히 영세업자의 이해가 어렵고, 예외조항이 너무 많아 법 적용에 혼동을 초래 할 수 있으며, 특히 ‘~ 등’ 막연한 규정은 이를 집행하는 공무원의 자의적인 해석의 소지를 내포하고 있다고 할 수 있다. 이러한 문제는 동일한 사항에 대한 유권해석이 자치단체에 따라 상이할 수 있어 행정집행에서의 일관성에서도 문제가 발생된다. 이의 실태는 민원인이 각 자치단체로부터 명쾌한 유권해석을 받지 못하여 상급기관인 보건복지부와 식품의약품안전청에 질의한 내용을 보면 잘 알 수 있다(표 4 참조).

질의빈도가 가장 많은 것이 영업 및 품목허가 관련 사항이고, 식품별 기준·규격, 식품첨가물 등의 기준·규격, 표시·광고 관련 사항의 질의가 많았다. 따라서 부정·부패

식품위생관련 법령은 전문용어로 작성되어 영업자, 특히 영세업자의 이해가 어렵고, 예외조항이 너무 많아 법 적용에 혼동을 초래 할 수 있으며, 이를 집행하는 공무원의 자의적인 해석의 소지를 내포하고 있다 할 수 있다.



발생 방지를 위한 법령 및 제도의 개선은 이들 부문에 집중되어야 한다고 판단된다.

표 4. 식품위생법관련 질의·응답 건수(기간: '98. 3~12)

(단위: 건)

구 분	계	비 고
계	1,301	-
표시기준 및 과대광고 검사 등	140	-
영업 및 품목허가보고	40	제품검사, 자가품질검사
수입식품	401	-
행정처분	104	-
식품첨가물, 기구 및 용기 포장 기준·규격	88	-
식품별 기준·규격	170	-
기 타	353	-
	5	조리사 및 영양사

자료: 보건복지부·식품의약품안전청, 『질의·응답회신집』, 1998.

#### 4) 업주실태<sup>1)</sup>

10개 업체를 대상으로 직접 면접에 의해 조사된 결과에 의하면, 식품제조·가공업소를 대상으로 식품의약품안전청이 단속을 가장 많이 하는 것으로 나타났다(표 5 참조).

표 5. 단속기관 현황

(단위: 개소, %)

내 용	빈도	비율
계	10	100.0
식품의약품안전청	5	50.0
보건복지부	1	10.0
도청	1	10.0
시청 및 구청	3	30.0

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

1) 1999.1. 25.~2. 6. 기간 중 한국식품공업협회에 등록된 100여 개 업체 중 15개 업체를 대상으로 우편조사를 실시한 결과로 최종분석자료로 사용된 자료는 10개 업체임.

〈표 6〉에 의하면 조사대상 업체 중 10%인 1개업소가 관련 공무원에게 금품을 제공한 것으로 나타났다.

표 6. 금품제공 여부

(단위: 개소, %)

내 용	빈도	비율
계	10	100.0
있음	1	10.0
없음	9	90.0

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

금품수수공무원은 다른 식품위생분야와는 달리 경찰공무원이 아닌 식품제조·가공업의 인·허가 및 단속권이 있는 시·군·구공무원과 단속권한이 없는 세무공무원으로 나타났다. 단속권한이 없는 세무공무원들에게 금품을 제공한 것은 업주사이에 팽배해 있는 ‘금품제공=투자’라는 인식에 기인한 것으로 사료된다.

표 7. 금품 및 향응을 제공받은 공무원

(단위: 개소, %)

내 용	빈도	비율
계	10	100.0
세 무 공 무 원	5	50.0
시·군·구 공무원	5	50.0

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

관련 공무원들의 위생감시시 지적받은 사항은 〈표 8〉에 의하면 ‘제품의 표시 및 광고’가 가장 높았고, 그 다음이 ‘자가품질검사’와 ‘종업원의 위생교육 및 건강진단’ 실시로 나타났다. 제품의 표시 및 광고는 공무원들의 자의적인 해석이 가장 쉬운 분야로 이 부분에 대한 명확한 법적 해석이 마련되어야 관련 공무원들의 부패발생 소지를 줄일 수 있을 것이다.

금품수수공무원은 다른 식품위생분야와는 달리 경찰공무원이 아닌 식품제조·가공업의 인·허가 및 단속권이 있는 시·군·구공무원과 단속권한이 없는 세무공무원으로 나타났다.

표 8. 위생감시에서 지적받은 항목

(단위: 개소, %)

내 용	빈도	비율
계	10	100.0
시설 및 기준	1	10.0
자가품질검사	2	20.0
위생교육 및 건강진단	2	20.0
표시 및 광고	3	30.0
기타	1	10.0

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

### 3. 개선방안

#### 1) 시설기준 개선

제품안전과는 크게 관련이 없고, 관련 공무원의 자의적인 해석의 소지가 많은 지나친 규제는 부패발생 개연성을 높이는 결과를 초래하게 되므로 식품위생법 제21조, 시행규칙 제20조【별표 9】에 규정되어 있는 시설기준을 다음과 같이 개선토록 한다.

첫째, 건물의 자재선택, 해충침입 방지 등은 업체가 자율적으로 관리할 수 있도록 현실성을 부여하는 것이고, 둘째는 지도감시공직자의 자의적인 해석이 개입될 수 있는 작업장내 환기시설, 작업장내 분리·구획 등은 폐지 또는 완화하여 영업자의 자율성을 보장토록 한다.

#### 2) 자가품질검사 완화 및 지정기관 확대

자가품질검사시 검사항목 적용은 당해 제품의 해당 항목에 한하되, 단서 초항을 “동일한 성분규격을 적용받는 식품 중 즉석제조·가공식품의 경우에는 그 유형별로 실시하게 할 수 있다”로 추가토록 한다. 그리고 국내산 원료물질 검사항목에 현실성을 부여하는 방안으로 국내산 원료에 대하여 검사항목을 일괄 규정하는 것보다 산지와 구입처 등을 반드시 기록, 보관토록 하여 항시 출처가 확인될 수 있도록 규정토록 한다.

또한 자가품질검사기관을 확대지정하여 업계의 건전한 영업활동을 보장하여야 하는데, 이를 위해서는 자가품질검사기관 지정신청대상을 현재보다 확대하여 검사기관간의 건전한 경쟁을 통해 식품업계에 양질의 서비스가 제공

되도록 한다.

### 3) 표시·광고의 완화

식품의약품안전청 주관으로 식품학자, 식품영양학자, 의사 등으로 협의회를 구성하여 질병치료의 범위, 식품과 의약품과의 구분을 협의하며, 협의된 사항을 근거로 표시·광고의 범위 등에 대한 예시문을 제작하거나, 행정처분 사례를 중심으로 자료집을 발간하는 등 방안이 검토되어야 할 것이다. 또한 발간된 자료집은 식품위생교육시 식품업계에 배포하고, 적극적인 홍보를 통해 불필요한 경제적 손실을 최소화하도록 하여야 할 것이다.

### 4) 식품 품목 분류의 과학화

외국의 현황과 우리 나라 식품산업의 발전에 근거한 원료 및 제품특성(identity)을 감안하여 현재 20개 식품군을 45개 식품군으로 재분류함으로써 식품분류를 명확히 하도록 한다. 지나친 규제는 부패발생 개연성을 높이는 결과를 초래하게 되므로 다양한 신제품의 개발 유형을 수용할 수 있도록 식품공전을 개정하며, 그 외에 별도 분류 식품군으로는 기능성을 함유한 식품군으로 분류할 수 있는 특수용도식품, 식사보충용식품, 건강보조식품, 인삼제품은 별도의 장(chapter)으로 분류함이 바람직하다. 또한 자의적 판단소지를 방지하기 위해서 식품공전, 식품첨가물공전의 정비후 『해설서』를 발간토록 하며, 이 해설서에는 객관적 판단이 가능하도록 의사결정 흐름도(Yes, No) 체계를 유지하고, 판단의 도움이 되도록 사례를 인용하여야 할 것이다.

### 5) 품질규격과 위생규격의 분리 관리

개선방안으로는 첫째, 현행 성분규격을 품질규격과 위생규격으로 분리함으로써 시험분석 결과 제반 위생규격에는 적합하고 품질규격이 부적합한 경우에는 타유형으로

외국의 현황과  
우리 나라 식품산업의  
발전예 근거한 원료 및  
제품특성(identity)을  
감안하여 현재 20개  
식품군을 45개  
식품군으로  
재분류함으로써  
식품분류를 명확히 해야  
한다.



재가공 등을 가능케 하며, 둘째는 주원료 성분배합기준 중 제품의 특성상 반드시 필요한 것만 제품유형의 정의로서 규정한다. 셋째는 품질규격은 근본적으로 표시사항으로 관리하여 소비자가 구매시 판단하도록 완화하며, 넷째는 그 반면 위생규격인 병원성세균, 중금속, 잔류농약, 항생물질, 독소, 식품첨가물 등은 감시 차원에서 엄격히 준수토록 규제를 강화토록 한다.

#### 6) 유통기한 설정의 자율화

HACCP(식품위해요소 중점관리기준제도)지정업체 등 일정 수준 이상 위생 및 품질관리를 실시할 능력이 있다고 판단되는 업체의 경우, 자체적으로 실험·평가한 자료를 인정해 주고, 이미 유통기한 설정 허가를 받은 유사 재료 별로 '유통기한 pool'제를 적용하여 중복 실험 및 평가를 배제하며, 보존 및 유통기준 중 중복적이고 막연한 표현은 폐지하고 위생상 반드시 필요한 내용은 『식품 일반에 대한 공통기준 및 규격』에서 적용 받도록 한다.

#### 7) 식품첨가물 관리의 개선

식품첨가물과 관련된 사항은 '식품첨가물공전'에서 일원화하여 관리하고, 유형 분류가 서로 상이한 품목의 경우 통일 적용하며, 허용 식품첨가물은 국제식품규격과의 조화를 추진하도록 한다. 이와 같은 식품첨가물 관리의 일원화로 업체의 부담경감과 행정의 간소화를 유도하며, 다양한 식품첨가물 사용으로 신제품 개발을 촉진할 수 있을 것이다.

#### 8) 식품위생감시원의 전문화

관련 공무원들의 전문성을 함양하기 위해서는 첫째, 정기적인 교육을 통하여 감시담당 공무원의 전문성 및 윤리성을 제고하고, 둘째, 감시대상업종을 세분화하여 관리하고, 위해도가 높은 식품을 특별관리대상식품, 중점관리대상식품 등을 위주로 관리하여 감시공무원 1인당 관리 대상업체수를 축소하며, 셋째, 정기적인 교육·훈련에 적극 참가토록 지원, 격려하고, 지엽적이고 단순한 업무에는 식품명예감시원을 적극 활용하는 방안을 검토하도록 한다.

#### 9) 행정처분의 공개 및 강화

동일한 위반사항에 대해서도 일선 행정기관(시·군·구청)의 재량권에 따라 행정처분의 형량이 다를 수 있다. 특히, 우리 나라는 식품업계의 영세성 등


으로 행정처분을 받은 업소가 계속하여 행정처분을 받는 사례가 많으며, 제품에 문제가 발생하였을 시 그 사유를 정확하게 인지하지 못한 상태에서 행정처분을 받게 되는 사례가 많아 향후 개선을 위한 바람직한 행정처분이 되지 못하고 있는 실정이다. 즉, 일정량 이상의 행정처분을 받은 업소에 대하여는 전문적인 식품위생교육기관에 의무적으로 위생교육을 받도록 하며, 악의적이고 고의적인 식품위생관련 범법행위는 행정처분을 강화하도록 한다.

#### 10) 감시업무의 효율화

중앙 및 지방정부의 감시업무를 차별화하도록 한다. 즉, 중앙정부는 수거검사 위주의 감시업무를, 지방정부는 서비스 차원의 지도·감독업무를 중점 실시토록 한다. 또한 감시업무를 총괄하는 전산망을 구축하여 관련 업무를 전산화하여 계획적인 감시업무로 행정력 증대 및 투명성을 제고토록 한다. 이렇게 함으로써 관련 공무원의 업무 효율성을 제고시킬 수 있으며, 민원의 소지도 축소시킬 수 있을 것이다. 또한 전산화에 의한 감시업무 계획공개·예고제 도입, 부적합처분시 공개청문 기회를 부여토록 한다.

#### 11) 현행 제도 활성화

현재 『주민신고엽서제』와 부정·불량식품 고발센터(1399) 제도를 운영하여 보상금을 지불하는 등 시민참여의식을 고취하고 있으나, 시민참여의식의 부족과 센터내 상주요원 부족, 유기적인 협조체제 부족으로 인해 실효성이 떨어지고 있는 실정이다.

또한 일반시민이 고발시 보상금을 줄 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않아 중앙정부와 시·군·구와의 협조 미비 등 행정업무에 혼란을 초래하고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 유기적인 협조·공조체제 유지를 위한 방안과 보상금 지불 규정의 법적 근거가 마련되어야만 시민감시 강화에 의한 식품관련 부조리를 사전에 예방할 수 있을 것이다. 

일정량 이상의 행정처분을 받은 업소에 대하여는 전문적인 식품위생교육기관에 의무적으로 위생교육을 받도록 하며, 악의적이고 고의적인 식품위생관련 범법행위는 행정처분을 강화하도록 한다.