

공중위생업(자) 지원 및 선진화를 위한 정책 세미나

- ☐ 일 시 : 2009년 3월 26일(목), 14:00~17:30
- ☐ 장 소 : 한국보건사회연구원 본관 2층 대회의실
- ☐ 주 최 : 보건복지가족부 ☐ 주 관 : 한국보건사회연구원

진행 순서

- 13:30 ~ 14:00 등록
- 14:00 ~ 14:10 환영사
(김용하, 한국보건사회연구원장)
- 14:10 ~ 14:20 개회사
(최희주, 보건복지가족부 건강정책국장)

사회 : 맹광호 (초빙연구위원)
- 14:20 ~ 16:00 주제 발표
 - 주제 ① : 공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시
(정기혜, 한국보건사회연구원 건강증진연구실장)
 - 주제 ② : 공중위생분야 기금조성 및 과징금 운영 효율화 방안
(이호용, 단국대학교 법학과 교수)
 - 주제 ③ : 공중위생분야 선진화를 위한 자각면허제도 관리 합리화 방안
(황종록, 한국산업인력관리공단 책임연구원)
 - 주제 ④ : 신빈곤층으로 전락방지를 위한 공중위생영업자 지원대책
(김태완, 한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원)
- 16:00 ~ 16:20 Coffee Break
- 16:20 ~ 17:00 토 론
 - 김진용 (전국공중위생단체협의회 회장)
 - 김형영 (중소기업청 소상공인정책과 과장)
 - 박경희 (한국소비자원 서비스2팀 팀장)
 - 조윤미 (녹색소비자연대 기획처장)
 - 조형원 (상지대학교 의료경영학과 교수)
- 17:00~17:30 종합토론 및 폐회

자료집 목차

- ☐ 주제발표 1. 한국보건사회연구원 정기혜 실장
공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가실시 1
- ☐ 주제발표 2. 단국대학교 이호용 교수
공중위생분야 기금조성 및 과징금 운영 효율화 방안 29
- ☐ 주제발표 3. 한국산업인력관리공단 황종록 책임연구원
공중위생분야 선진화를 위한 자격·면허제도 관리 합리화 방안 55
- ☐ 주제발표 4. 한국보건사회연구원 김태완 부연구위원
신빈곤층으로 전락방지를 위한 공중위생영업자 지원대책 85

주제발표 1.

공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시
한국보건사회연구원 건강증진연구실장, 정기혜

공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시
한국보건사회연구원 건강증진연구실장, 정기혜

목 차

I. 공중위생서비스 평가	4
II. 2008년 평가내용 및 방법	9
III. 2008년 예비평가 결과	15
IV. 2009년 추진사업	25
V. 공중위생서비스 평가단 설치계획	26



	I	공중위생서비스 평가
	II	'08년 평가내용 및 방법
	III	'08년 예비평가 결과
	IV	'09년 추진사업
	V	공중위생서비스 평가단 설치계획



한국보건사회연구원

공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

2/51

I. 공중위생서비스 평가 추진

1. 정의
2. 법적 근거
3. 추진 필요성
4. 추진 현황
5. 기대 효과

1. 공중위생서비스 평가란?

- ☐ 각 공중위생업소가 제공하는 위생서비스 수준을 정해진 시기와 평가도구에 의거하여 **민간 조사원이 평가**
- ☐ 절대 평가점수가 상위 10%(90점)이내이면 **우수업소로 인증**

2. 법적 근거

- 공중위생관리법 제13조(2005. 3. 31 개정)
 - 1, 2, 3, 4항에 세부적 규정 명시

3. 추진 필요성

- 정부의 사전명령적 관리에서 사후시장유인적 관리로
관리 패러다임 전환
- 위생수준 제고로 질병 및 사고 사전 예방 효과
- 업소 인증에 의한 소비자의 업소 선택권 강화
- 제조업에서 서비스업으로 전환시 국가 기간산업으로
국제수준의 서비스 제공 필요
- 업소의 능동적, 자율적 운영자세 고취

□ 한국의 규제정책 현황

○ 규제대상에 따른 분류(OECD, 1997)

- 경제규제(economic regulation) : 60%
- **사회규제(social regulation) : 15%**
- 행정규제(administrative regulation) : 25%

□ 사회규제의 분류

구분	사전적 규제	사후적 규제
명령지시적 규제	사전적 명령지시적 규제 ¹⁾	사후적 명령지시적 규제 ²⁾
시장유인적 규제	사전적 시장유인적 규제	사후적 시장유인적 규제

주: 1) 투입기준(Input Standard) 규제 또는 기술수준 혹은 설계기준(Technical or Design Standard)이라고 함.

2) 성과기준(Performance Standard) 규제라고도 함.

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2003.

4. 추진 현황

- 업종별 평가도구 개발 및 예비평가 조사 실시
 - 2007년 : 미용업, 목욕장업(연세대)
 - 2008년 : 숙박업, 이용업(보사연)
 - 2009년 : 세탁업, 위생용역업, 피부미용업(보사연)
- 우수업소 인증 로고 개발
 - 2008년 : 숙박업, 이용업(보사연)
 - 2009년 : 나머지 전 업종(보사연)

5. 기대효과

정부

- 사전 명령적 관리에서 사후 시장유인적 관리로 정부의 공중위생업소 관리 패러다임 전환
- 소비자 중심의 정책 전환 및 개선
- 건전한 업소 육성 가능성 확보
- 정부업무의 지방정부 및 민간 이양 효과

업소

- ☐ 시장원리에 근거한 자율적인 위생 관리 및 업소 경영
- ☐ 공중위생서비스의 질적 수준 향상으로 업소 경쟁력 제고
- ☐ 다양한 서비스 개발로 경영 효율화
- ☐ 우수업소 경영에 대한 자부심
- ☐ 자연적인 구조조정으로 경영 합리화

소비자

- ☐ 다양하고, 양질의 공중위생서비스 이용 가능
- ☐ [우수]업소 선택권 확대
- ☐ 삶의 질 수준 제고 효과
- ☐ 공중위생업소의 위생수준 제고로 사전 질병 예방

II. 2008년 평가 내용 및 방법

1. 평가 체계

2. 평가 방법

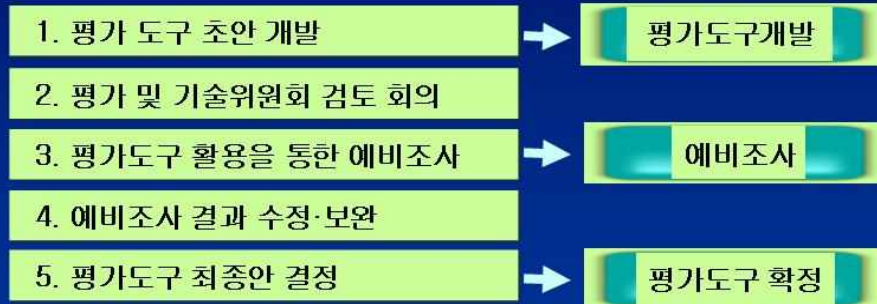
3. 분석 방법

1. 평가 내용



2. 평가 절차

□ 업종별 평가도구 개발



□ 위원회 구성 및 운영

- 평가도구 개발, 평가체계 구축, 평가사업 실시 등의 원활한 수행을 위한 위원회 구성 및 운영

구분	구성	역할
평가위원회	· 보건·위생 관련학과 교수 · 공중위생영업 단체 대표 · 복지부·지자체 담당공무원 · 소비자 단체 · 연구진	· 평가계획 수립 · 평가사업 지원 · 평가도구 및 매뉴얼 검토 · 공중위생서비스평가 홍보 방안 수립
기술위원회	· 조사지역 담당공무원 · 각 단체별 중앙회 · 각 단체별 지역지회 · 연구진	· 평가도구 및 매뉴얼 검토 · 평가업소 선정지원 · 평가 참여 · 평가 시 기술적 지원

3. 조사표 구성

○ 평가 분야는 법적 준수사항 및 권장사항으로 2분류

- 권장사항은 시설 환경, 고객 안전성, 서비스 질 영역의 3개로 구분

구분		조사표 구성 내용
법적 준수사항		공중위생관리법에서 기본적으로 규정하고 있는 사항
권장사항	시설 환경	설비, 장치, 장비 등 환경의 위생상태를 확인하는 항목
	고객 안전성	개인 위생에 직접적으로 영향을 주는 항목
	서비스 질	고객의 편의시설, 종사자 관리, 위생관리 표준화 등 공중위생서비스 향상에 영향을 미치는 항목



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

17/51

□ 조사표 항목 구성

○ 전체적으로 평가영역별로 고르게 분포되어 있고 고객안전성 항목의 비율이 상대적으로 약간 높은 편임.

구분		숙박업		이용업	
		항목수	비율(%)	항목수	비율(%)
합계		45항목	100.0	38항목	100.0
준수사항		11항목	24.4	10항목	26.3
권장사항	시설환경	11항목	24.4	10항목	26.3
	고객안전성	14항목	31.2	11항목	29.0
	서비스 질	9항목	20.0	7항목	18.4



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

18/51

□ 조사항목의 신뢰도 분석

- 항목의 신뢰도를 알아보기 위해 Cronbach's Alpha 계수를 산출
 - 계수 값은 0~1사이로 계수 값이 0.6 이상이면 신뢰도가 높다고 판단

구분		숙박업	이용업
합계		0.95	0.89
준수사항		0.67	0.44
권장사항	시설 환경	0.90	0.76
	고객 안전성	0.89	0.80
	서비스 질	0.74	0.60

□ 조사항목별 가중치 부여

- 평가분야별 가중치 부여를 위한 중요도가 조사됨
 - 두 분야의 중요도는 각각 60점, 40점으로 가중치가 0.6, 0.4가 부여됨

구분		중요도	가중치
합계		100	1.00
준수사항		60	0.60
권장사항	소개	40	0.40
	시설 환경	16	0.16
	고객 안전성	12	0.12
	서비스 질	12	0.12

4. 배점 체계

구분	내용	배점
2단계 척도	□ 설치, 비설치 여부 - 소화기 비치, 비상구 표시, 요금표 비치 등	무 : 0점 유 : 3점
3단계 척도	□ 청결상태 측정 - 바닥, 벽, 천장의 청결상태, 욕조 청결상태 등	나쁨 : 0점 보통 : 2점 좋음 : 3점
4단계 척도	□ 설치여부와 청결상태 동시 측정 - 에어컨, 자외선 소독기의 설치 여부 및 청결상태 등	없음 : 0점 나쁨 : 1점 보통 : 2점 좋음 : 3점

주 : 행정안전부 지방자치단체 합동평가 평가체계를 고려함.

5. 분석 방법

□ 통계 처리

- 조사자료는 Editing, Coding, Cleaning 등의 과정을 거쳐 SPSS 12.0 Program으로 전산 처리 [Data Processing]
- 문항별로 기본 및 교차분석 [Cross-Tabulation Analysis]



□ 통계분석

- 조사결과의 항목별 빈도분석과 변수간 교차분석을 실시하고
평가 점수의 차이를 비교하기 위하여 평균분석[t-test]을 실시
- 변수간 관련성을 파악하기 위해 상관분석과 회귀분석을 실시

분석방법	빈도분석: 평가 척도의 내용
	평균분석 (t-test) : 평가 점수 차이 비교
	교차분석 (χ^2 -test) : 평가 척도의 내용
	상관분석 (상관계수) : 관련성 분석
	회귀분석 (독립변수 등 포함) : 관련성 분석

□ 조사자료의 유의성 검증

- Chi-square test, T-test 및 Paired T-test 등을 통한
변수간, 집단간 **유의성 검증**

□ Cronbach's alpha 계수에 의한 인식도 조사 신뢰도 분석

- 0-1 사이 값을 갖는 Cronbach's alpha 값으로 인식도
조사의 신뢰도 분석
- 조사표 구성시 측정 단위는 신뢰도 분석이 가능한 **Likert
scale로 함.**
- 분석 후 조사표의 신뢰도와 각 항목별 신뢰도를 비교,
분석하여 조사표 수정, 보완

III. 2008년 예비평가 결과

1. 조사 실시
2. 숙박업
3. 이용업
4. 로고 개발 및 선정

1. 조사 실시

□ 조사 설계

- 위생 서비스 평가 조사
 - 조사원 : 조사지역 소비자 단체 회원으로 구성
 - 조사 방법 : 방문조사 [조사내용에 따라 질문, 관찰 방법 활용]

구분	조사개요
조사지역	9개 도시 (서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 목포, 부천, 강릉, 보령)
조사기간	2008년 10월 21일 ~ 11월 3일
조사대상	숙박업 : 226개소, 이용업 : 173개소

□ 조사대상 업소 선정

- 1차 표본추출 단위 : **지역**
 - 광역시, 중도시, 소도시로 나누어 추출
- 2차 표본 추출 단위 : **업소 규모**
 - 숙박업은 객실수, 이용업은 의자수로 분류하여 표본 추출

구분	숙박업(객실수 기준)				이용업(의자수 기준)			
기준	20실 이하	20~40실	40실 이상	총 업소수	3개 이하	3~5개	5개 이상	총 업소수
업소수	76	75	75	226	58	58	57	173



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

27/51

2. 숙박업

□ 평가점수 분포

- 전체 평균점수는 76.5점, 서비스 질 영역의 평균 점수가 6.4점으로 가장 낮았음.

구분		만점	평균점수	범위 (최대~최소)
합계		100점	76.5점	96.4~35.0
법적 준수사항		60점	49.1점	60.0~23.3
권장사항	소계	40점	27.1점	37.9~ 10.1
	시설 환경	16점	12.4점	16.0~ 4.0
	고객 안전성	12점	8.6점	14.0~ 3.5
	서비스 질	12점	6.4점	11.3~ 1.3



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

28/51

□ 법적 준수사항 평가

- 침구류의 포 교체, 출입검사 기록부 비치 및 조명상태가 불량한 것으로 나타남.

구분	평가항목
높음	영업 신고증, 침구류 건조, 먹는 물 제공, 환기
보통	요금표, 수건청결, 영업장 월 1회 이상 소독
낮음	침구류의 포 교체, 출입검사 기록부 비치, 조명상태

주 : “높음”은 조사대상 숙박업소의 90% 이상이 준수하고 있는 평가항목
 “보통”은 70%~89% 정도 준수하고 있는 항목
 “낮음”은 70% 이하로 준수하고 있는 항목



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

29/51

□ 시설 환경 평가

- 복도, 욕실의 청결상태가 불량하며 물품보관실의 물품 분리 보관이 불량한 것으로 나타남.

구분	평가 항목
높음	로비의 바닥·벽 청결상태, 로비 접객대 청결상태 복도의 벽·천장청결상태, 객실 옷 보관 청결상태
보통	로비의 바닥 청결상태, 복도의 바닥 청결상태 객실 창문 청결상태, 커튼 청결상태
낮음	복도의 창·방충망 청결상태, 욕실의 바닥 청결상태 욕실의 벽 청결상태, 욕실 환기시설의 청결상태 물품보관실 설치, 물품보관실의 보관물품 분리



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

30/51

□ 고객 안전성 평가

○ 냉방시설의 청결상태, 욕실의 청결상태 불량한 것으로 나타남.

구분	평가 항목
높음	복도소화기 비치, 복도비상구 표시, 객실바닥 청결상태 가운청결상태, 목욕용품 청결상태, 음료수 보관함 청결상태, 목욕용품 보관함 청결상태, 유통기한 경과 여부
보통	침구류 청결상태, 냉장고 청결상태, 보관실 보관함 청결상태, 침구류·수건·가운 사용 전·후 구분보관 목욕용품 사용 전·후 구분보관
낮음	정수기 청결상태, 화장품 청결상태, 가운포장, 컵 청결상태, 컵 포장, 빗 청결상태, 빗 포장, 에어컨·선풍기 청결상태, 욕조 및 샤워부스 청결상태, 변기 청결상태, 양치용 컵 청결상태 양치용 컵 포장, 휴지통 청결상태, 욕실 실내화 청결상태



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

31/51

□ 서비스 질 평가

○ 성인용품 판매 및 비치, 객실방음 상태 불량, 위생점검표 미활용이
가장 불량

구분	평가항목
높음	자외선 소독기 청결상태, 컴퓨터 청결상태, 실내화 청결상태 공기청정기 청결상태, 욕실바닥·벽 손상, 욕실 및 샤워부스 설치
보통	드라이 청결상태, 객실 휴대조명등 작동여부, 변기 비데비치
낮음	미성년자 혼숙 출입금지 표시문, 접객대 개방상태, TV청결상태 성인용품 판매 비치 및 제공금지, 성인방송 제어장치, 비상구 안내판 비치, 객실방음상태, 욕실천장 손상, 위생점검표 비치 및 활용 흡연방·금연방 구분,



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

32/51

3. 이용업

□ 평가점수 분포

○ 전체 평균점수가 74.9점이고 서비스 질 영역의 평균점수가 4.5점으로 낮았음

구분		만점점수	숙박업 실제점수	범위 (최대~최소)
합계		100점	74.9점	98.1~46.2
준수사항		60점	48.9점	60.0~22.4
권장사항	소계	40점	26.1점	38.3~14.4
	시설 환경	16점	12.5점	16.0~ 7.0
	고객 안전성	12점	9.0점	11.8~ 4.9
	서비스 질	12점	4.5점	11.4~ 0.6



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

33/51

□ 법적 준수사항 평가

○ 소독장비 작동상태의 불량, 출입검사 기록부 미비치가 가장 낮은 점수를 받았음

구분	평가항목
높음	영업 신고증, 면허증 원본, 요금표, 조명상태, 커튼·칸막이 설치, 별실 설치여부
보통	1회용 면도날 1인 1개 사용
낮음	소독장비 작동상태, 출입검사 기록부 비치



공중위생분야 관리의 패러다임 전환을 위한 위생서비스 평가 실시

34/51

□ 시설 환경 평가

○ 환기 시설이 작동상태, 화장실 청결상태가 가장 불량한 것으로 나타남

구분	평가항목
높음	업소주변 청결상태, 천장·벽 청결상태, 선반 청결상태, 거울 청결상태, 물품 세척대 청결상태, 쓰레기·머리카락 수거함 청결상태
보통	환기시설 청결상태, 옷 보관 청결상태
낮음	환기시설 작동여부, 화장실 청결상태

□ 고객 안전성 평가

○ 고객의 피부와 접촉되는 목 클로스의 청결상태와 염색용 빗 및 혼합용기의 청결상태가 불량한 것으로 나타났음

구분	평가항목
높음	바닥 청결상태, 의자 청결상태, 세발용 세면대 청결상태 수건 보관상태, 수건 사용 전·후 분리보관, 커트 보 청결상태
보통	일회용품(리텍스, 비닐장갑) 사용, 염색 보 청결상태
낮음	출입문 투명상태, 에어컨·선풍기 청결상태 목 클로스 청결상태 염색용 빗(솔) 청결상태, 염색약 혼합용기 청결상태, 소화기 비치

□ 서비스 질 평가

- 위생관리 소독 매뉴얼 및 자체 위생점검표의 미비치, 미활용과 종사자의 위생복 착용이 불량한 것으로 나타남

구분	평가항목
높음	공기청정기 청결상태, 염색약 주의 사항 준수
보통	종사자 위생복 청결상태
낮음	위생관리 소독 매뉴얼 비치 및 활용, 자체 위생점검표 비치 및 활용, 종사자 위생복 착용여부

4. 로고 개발 및 선정

□ 숙박업 로고 시안



□ 이용업 로고 시안



□ 로고 선호도 조사 실시

○ 우수 업소 로고 선호도 조사

- 조사대상 : 공중위생 담당공무원, 업주, 소비자
- 조사 방법 : 면접조사

구분	조사개요
조사지역	9개 도시(서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 목포, 부천, 강릉, 보령)
조사대상	숙박업 : 828명(공무원 : 215명, 업주 : 125명, 소비자 : 488명) 이용업 : 886명(공무원 : 223명, 업주 : 90명, 소비자 : 573명)
조사기간	2008년 10월 21일 ~ 11월 3일
조사기관	한국보건사회연구원

□ 공무원 선호도

순위	숙박업	이용업
1위	④  (36명, 16.7%)	⑥  (49명, 22.0%)
2위	⑤  (36명, 16.7%)	⑤  (38명, 17.0%)
3위	④  (31명, 14.4%)	③  (24명, 10.8%)
4위	③  (22명, 10.2%)	①  (17명, 7.6%)

□ 업주 선호도

순위	숙박업	이용업
1위	⑤  (23명, 8.4%)	⑤  (34명, 37.8%)
2위	⑪  (14명, 11.2%)	①  (16명, 17.8%)
3위	④  (13명, 0.4%)	⑦  (9명, 10.0%)
4위	②  (13명, 10.4%)	⑪  (6명, 6.7%)

□ 소비자 선호도

순위	숙박업	이용업
1위	 (100명, 8.4%)	 (97명, 16.9%)
2위	 (57명, 11.7%)	 (63명, 11.0%)
3위	 (56명, 11.5%)	 (54명, 9.4%)
4위	 (40명, 8.2%)	 (49명, 8.6%)

□ 조사 대상자 전체의 선호도

순위	숙박업	이용업
1위	 (159명, 9.2%)	 (169명, 19.1%)
2위	 (105명, 2.7%)	 (108명, 12.2%)
3위	 (98명, 11.8%)	 (90명, 10.2%)
4위	 (61명, 7.4%)	 (66명, 7.4%)

5. 결론 및 정책제언

- 평가항목이 현재 및 향후 발전적인 면을 고려하여 선정
 - 절차적 항목은 최소화하고 **안전 및 위생항목은 확대**
- 현장중심적인 평가 매뉴얼 개발로 **평가의 정확성, 용이성 확보**
 - 조사항목별 가중치 등 단순화
 - 조사원간 조사편차를 최소화
- 본 평가실시를 위한 3개년 예비 평가결과를 종합한 **평가체계가 구축**

IV. 2009년 추진사업

- **세탁업 위생관리용역업·피부미용업 평가**
 - 평가도구 개발, 예비평가 실시, 인증로고 개발
- 본 평가를 위한 **추진체계 구축**
 - **위생서비스 평가 추진체계 구축**
 - **업소의 자율적 위생관리를 위한 위생점검 지침서 작성**
 - **전업종 대상 우수업소 로고 개발 및 확정**
- **공중위생서비스평가사업단** 설립 추진

V. 평가단 설치(안)

- **공중위생서비스 평가사업단(가칭)** 설치 및 운영
 - 공중위생분야 위생서비스 평가 실시
 - 공중위생분야 위생서비스 평가 실시를 위한 평가체계 구축
 - 중앙과 지방정부간 업무 연계
 - 정부와 출연연구기관과의 업무 공조
 - 우수업소(상위 10%)에 대한 인증 로고 개발
- 공중위생관리법 제13조 3항에 근거하여 추진

□ 조직도



□ 팀별 업무분장

기획조정팀	☐ 사업단의 인프라 구성 및 운영 ☐ 연차별 사업계획 수립 및 연구과제 개발 ☐ 운영위원회 운영, 연찬회 개최 등
평가연구팀	☐ 공중위생서비스 평가체계 구축 및 평가실시 ☐ 평가결과 분석 및 홍보
교육관리팀	☐ 공중위생서비스 평가 전산망 구축 및 관리 ☐ 관련 기관과의 업무협조 ☐ 연구 및 조사사업 수행



주제발표 2.

공중위생분야 기금조성 및 과징금 운영 효율화 방안

단국대학교 법학과 교수, 이호용

공중위생분야 기금조성 및 과징금 운영 효율화 방안

단국대학교 법학과 교수, 이호용

목 차

I. 서론	31
II. 기금의 성격과 운용	33
III. 공중위생기금의 조성 방안	42
IV. 기금 재원으로서 과징금의 활용	45
V. 식품위생기금으로부터의 시사점	47
VI. 결어	52

I. 서론

공중위생행정은 의료행정, 구빈행정 등 다른 사회보장행정의 영역과 마찬가지로 애초에는 경찰행정의 한 분야로 시작하였다가 급부행정의 분야로 중심이 바뀌게 된 행정영역이다. 따라서 공중위생행정에는 경찰행정적 요소와 사회보장으로 인한 급부행정적 요소가 모두 포괄되어 있다. 전염병 등으로부터 국민들을 보호하기 위한 측면이 경찰유지적 요소라면 국민의 건강을 유지 향상시키고 보다 쾌적한 생활편의를 제공할 수 있게 한다는 측면은 급부행정적 요소이다.

이와 함께 공중위생에서 위생의 패러다임은 시대에 따라 변화하고 발전하고 있다. 한마디로 말하면 과거에는 질병의 예방이 위생의 목적이고 기능이였다면 현재는 건강의 증진뿐만 아니라 예술적 요소도 가미된 생활편의가 위생의 목적이고 그것을 추구하는 것이 위생이라고 할 수 있다. 전통적으로 위생은 전염병으로부터의 격리를 통한 질병의 예방을 의미하는 위생(hygiene)로 시작되었다가 개인적 건강생활의 유지를 의미하는 위생(sanitary)에서 국민 건강의 유지와 증진을 도모하는 위생(health promotion)으로 발전하였으며, 최근에는 이에 더하여 생활상 편의(convenience for living)를 의미하는 것으로까지 개념적 발전을 이루고 있다. 특히 최근에는 문신(tattoo), 네일 아트(nail art)와 같은 예술적 요소가 가미된 위생적 활동이 등장하여 그 예술적 기법에 대한 자격제까지 요구되는 새로운 시대에 돌입하였다. 정리해 보면 위생의 영역에서 이러한 예술적 기법의 등장은 위생 소비자의 구매수준의 향상으로 인한 고급화 추구에서 비롯된 것이라 생각된다. 이러한 현상은 다른 공중위생의 영역인 목욕장, 숙박업에서도 나타난다. 예컨대 고급화된 목욕시설인 스파나, 전통적 고급 숙박시설인 호텔과 유사한 형태의 레지던스(serviced residence)가 등장하고, 레지던스의 등장으로 가격과 서비스 면에서 경쟁하고 있는 호텔의 노력 등도 같은 맥락에서 발생하는 현상들이다. 이와 같이 보면 공중위생영역에서 예술적 기법이 더해지거나 고급화가 추구되는 경향은 국민 생활의 수준이 향상되었으며, 공중위생이 생활편의의 넓은 범위에까지 확대된 결과이다.

이와 같이 공중위생의 개념 범위가 확대됨으로써 공중위생관련 영업의 산업발전적 측면도 기대된다. 공중위생영업의 산업적 발전은 그것이 국민의 건강한 생활과 밀접한 관련이 있다는 점에서 하나의 당위이기도 하고 생활수준의 향상과 더불어 발생하는 하나의 흐름이기도 하다. 종래 목욕탕업, 숙박업, 이용업, 미용업 등 주요 공중위생업은 다소 저급한 영업의 한 종류로 낙인되어 온 것이 사실이다. 보건복지

가족부 관할 사항으로서 공중위생과 관련 분야라고 할 수 있는 의료나 식품 영역에 비해 영업의 규모도 영세하고 낙후되어 있으며, 같은 이유로 관련 연구자뿐만 아니라 연구기반도 훨씬 일천하다. 따라서 공중위생업의 산업적 발전이라는 것은 크게 기대되지 못한 것 또한 사실이다. 하지만 최근 미용업을 필두로 하여 목욕탕업, 숙박업 등이 고급화되고, 다양한 형태로 발전하고 있다. 미용업의 경우 프랜차이즈를 통하여 동네 소매업 수준의 소규모 영업에서 기업적 수준의 대규모 업소가 생겨나고 이들 업소는 예술적 요소와 보건 기능적 요소가 가미되면서 고급화, 전문화되고 있다. 목욕탕업의 경우도 웰빙 바람을 타면서 건강보완적 기능이 추구되는 다양한 형태의 영업으로 발전하고 있다. 이에 산업적 의미에서의 공중위생업의 발전적 정책방향을 제시해야 할 책무가 생겨나게 된 것이다. 또 공중위생업의 산업적 발전을 위하여 지원과 육성을 하고자 한다면 입법체계는 어떻게 마련되어야 할 것인가는 중요한 과제이다. 현재의 공중위생관리법은 다분히 규제적인 내용이 주류를 이루고 있는 소위 위생경찰법의 한 분야이다. 이것은 리스크를 가지고 있음을 기본적 전제로 하고 있는 위생영업을 다루는 법이기 때문에 당연한 현상이다. 독일에서도 위생관련법은 영업법과 기술법(수공업법)의 형태로 구분되어 있으며, 영업법은 경찰법의 한 분파로 규정되어 있다. 그렇다면 공중위생업의 지원과 육성을 목적으로 하는 법체계의 구성은 현재의 공중위생관리법체계 속에서 수용될 수 있을 것인가, 아니면 새로운 입법을 요구하는가 하는 점을 결정하여야 한다. 공중위생업의 진흥법 내지 육성법을 구상할 때 가장 중요하게 고려해야 할 세 가지 요소는 진흥과 육성을 위한 (행정)조직적 측면, 재정적 측면, 행정작용적 측면이다. 이것은 가장 기본적인 행정법의 작동 원리에 의한 접근이다. 먼저 조직적인 측면에서는 공행정 중심의 기존 행정조직을 활용할 것인가 아니면 관련 영업자 단체의 자율 활동을 극대화하거나 공행정과 관련 영업자 및 영업자단체를 이어주는 매개체로서의 지원조직을 별도로 둘 것인가 하는 점을 고민하여야 한다. 다음으로 재정적인 측면에서는 조세에 의한 국가의 일방적인 자금예산만으로는 새로운 육성사업을 하는데 한계가 있을 것이므로 새로운 재원확보수단으로서의 기금의 마련을 구상해 볼 수 있다. 마지막으로 작용적인 측면에서는 공중위생영업을 육성하고 진작할 수 있는 제도를 구상하는 것이다. 예컨대 현재 진행중인 위생서비스평가제를 계기로 여기에 인센티브를 주는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 여기서는 이 세 가지 측면 중 재정적인 측면으로서 공중위생영업의 지원 육성을 위한 기금(이하 공중위생기금이라 한다) 마련의 가능성을 타진해 보고자 한다.

일반적으로 재정은 “국가 및 공공단체가 공공욕구를 충족시키기 위하여 수행하는 모든 경제활동”¹⁾으로 정의되는데 정부의 경제활동에 필요한 재원은 주로 예산과 기금으로 구분된다. 예산이 매년 까다로운 운용절차를 통하여 운용되는 것과는 달리 기금은 그 운용의 목적을 한정할 수 있으며, 예산에 비하여 까다로운 과정을 거치지 않고도 운용될 수 있으므로 공중위생업의 선진적 발전을 진작시킬 수 있는 재원으로서 기여할 수 있으리라고 판단된다.

이 글에서는 정부의 예산제도를 개관하고, 기금의 제도적 의의와 운용내용을 살펴본 다음 공중위생기금의 조성방안을 제시해 보고자 한다.

이 글은 서론에 이어 II장에서는 정부의 예산제도와 관련하여 기금의 성격과 운용내용을 논하고, III장에서는 공중위생기금 조성의 필요성과 타당성을 비롯하여 그 구체적 조성방안을 살펴 보고, IV장에서는 주된 재원으로서의 과징금의 기금 활용가능성을 타진해 본다. 또 V장에서는 공중위생기금과 가장 유사한 형태의 기금이 라고 할 수 있는 식품위생기금의 운용상의 문제점 등을 살펴봄으로써 공중위생기금에서는 그러한 전철을 밟지 않도록 기금 운용을 위한 일정한 시사점을 얻고자 한다. VI장에서는 지금까지의 논의를 정리하면서 결론을 맺고자 한다.

II. 기금의 성격과 운용

1. 기금의 성격

1) 정부의 재정체계

정부의 재정은 크게 예산과 기금으로 구분된다.²⁾ 예산은 다시 일반회계와 특별회계로 구분한다(국가재정법 제4조1항). 일반회계는 내국세, 관세 등 보통의 재정수입을 세입으로 하여 국방, 치안, 교육, 공공사업, 사회보장 등 국가로서 당연히 시행하여야 할 재정 활동에 소요되는 지출을 세출로 하는 회계이며, 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하는 것이다(국가재정법 제4조2항 및 3항). 또 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법

1) 이준구, 재정학, 다산출판사, 1994, 39면

2) 박동운, “통일기금 설치에 관한 연구” 산업연구 제20집, 단국대 산업경제연구소, 1997, 4면

를로써 설치하는 것이다(국가재정법 제5조1항). 일반적으로 국민부담과 직결되는 일반회계만을 예산 또는 재정이라고 부르는 경우가 많다. 그러나 공공부문에는 중앙정부 이외에 공공기관, 지방정부까지 포함되며, 기금과 예산은 정부의 공공활동으로서 공공의 욕구를 충족시키기 위한 수단이며 통합재정수지 및 정부부문의 통화의 구성요소라는 점에서 재정에는 특별회계와 기금까지 포함되는 것으로 이해된다.³⁾ 여기서의 기금을 공적기금에 한정된 것이며 사기업이나 민간단체가 공익적 사업을 추진하기 위해 조성되는 사기금은 여기서 논의하는 대상이 아님은 물론이다.

특별회계와 기금은 모두 법률에 의해서 설치되는데, 국가재정법에 따르면 현재 특별회계와 관련해서는 교도작업특별회계법 등 18개⁴⁾, 기금과 관련해서는 고용보험법 등 61개 법률⁵⁾이 규정되어 있다.

3) 최광, “특별회계와 기금”, 『한국재정40년사: 재정운용의 주요과제별 분석』 (한국재정40년사 편찬위원회 편), 한국개발연구원, 1991, 354면.

4) 국가재정법 [별표 1] <개정 2006.12.30> 특별회계설치 근거법률(제4조제3항 관련) 1. 교도작업특별회계법 2. 국가균형발전 특별법 3. 국립의료원특별회계법 4. 삭제 <2006.12.30> 5. 기업예산회계법 6. 농어촌구조개선특별회계법 7. 농어촌특별세관리특별회계법 8. 등기특별회계법 9. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 10. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 11. 에너지및자원사업특별회계법 12. 우체국보험특별회계법 13. 삭제 <2006.12.30> 14. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 15. 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 16. 특허관리특별회계법 17. 환경개선특별회계법 18. 국방·군사시설이전특별회계법 19. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법 20. 교통시설특별회계법

5) 국가재정법 [별표 2] <개정 2006.12.30, 2007.1.26> 기금설치 근거법률(제5조제1항 관련) 1. 고용보험법 2. 공공자금관리기금법 3. 공무원연금법 4. 공적자금상환기금법 5. 과학기술기본법 6. 관광진흥개발기금법 7. 국민건강증진법 8. 국민연금법 9. 국민체육진흥법 10. 군인복지기금법 11. 군인연금법 12. 근로자복지기본법 13. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 14. 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 15. 기술신용보증기금법 16. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 17. 남북협력기금법 18. 농림수산업자 신용보증법 19. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 20. 농어가 목돈마련저축에 관한 법률 21. 농작물재해보험법 22. 대외경제협력기금법 23. 문화예술진흥법 24. 방송법 25. 보훈기금법 26. 복권 및 복권기금법 27. 사립학교교직원 연금법 28. 사회기반시설에 대한 민간투자법 29. 산업재해보상보험법 30. 수출보험법 31. 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 32. 신용보증기금법 33. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 34. 양곡증권정리기금법 35. 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법 36. 여성발전기본법 37. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 38. 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다) 39. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 40. 외국환거래법 41. 원자력법 42. 응급의료에 관한 법률 43. 임금채권보장법 44. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 45. 장애인고용촉진 및 직업재활법 46. 전기사업법 47. 정보화촉진기본법 48. 주택법 49. 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 50. 지역신문발전지원 특별법 51. 청소년기본법 52. 축산법 53. 학술진흥 및 학자금대출신용보증 등에 관한 법률 54. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 55. 한국국제교류재단법 56. 한국농촌공사 및 농지관리기금법 57. 한국사학진흥재단법 58. 한국주택금융공사법 59. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 60. 독립유공자예우에 관한 법 61. 삭제 <2009.3.5> 62. 「방사성폐기물 관리법」

2) 기금의 제도적 의의

현대 사회적 복지국가에서는 국민의 생존과 복지증진을 위하여 수많은 공적 사무가 안정적인 재원의 기반위에서 지속적으로 수행될 것을 요구하며, 일반적인 통제 위주의 경직된 예산제도로는 신속하고 유효하게 대응할 수 없는 사업을 수행하여야 하는 경우가 빈발한다. 따라서 특정한 사업목적을 위해 특정 자금을 세입세출예산에 의하지 아니하고 예산외로 운영할 수 있게 하는 제도인 기금제도는 국가가 특정한 공적 과제를 지속적, 안정적으로 추구하기 위하여 재정적 기반을 마련하는 것이라는 점에서 제도적 의의를 가진다⁶⁾.

예산은 당해 연도에서의 국가적 공적 사업과 그에 대한 재정지출의 계획을 의미하는 것인데 반하여, 기금은 현재와 미래에 지속적으로 수행되어야 할 특정 사업에 대한 재원이라는 점에서 당해 사업의 추진에 대하여 미래에 구성될 정치권력의 의사결정으로부터 어느 정도 자유로울 수 있는 제도적 장치이다. 이러한 점에서 기금은 특정한 공적 활동을 장기적, 지속적으로 지원하는데 대한 국가의 대 국민적 약속, 즉 국민의 국가에 대한 신탁적 요소를 갖는다는 점에서 의의를 가진다.⁷⁾ 기금이 독립성과 안정성을 위한 독립적 회계를 필요로 한다거나, 기금운영에는 자율성 원칙이 준수되어야 한다는 것 등은 모두 기금의 신탁적 요소의 징표이다.

이처럼 기금은 회계의 독립성과 운영상 자율성 보장이라는 특성으로 인하여 기금의 지속적 안정적 운영에 도움이 되기는 하지만 한편, 재원이 부족할 때에는 파산할 수도 있다. 이러한 점에서 공적 사업의 지속적인 수행을 위해서는 예산을 통해 기금에 대한 재정지원을 해 주거나 혹은 기금을 예산에 통합시켜 예산과 유사한 수준의 감시와 통제를 하고자 하는 예산관리 부처의 시각은 여전히 존재한다. 한편 기금은 특정한 공적 서비스의 사용자가 그 공공재의 공급재원을 부담하는 시스템을 구축하여 그 공공서비스의 안정적, 지속적 공급을 가능케 한다는 점에서도 제도적 의의가 있다.

최근 기금은 경제활성화와 사회복지수요의 증대로 인한 재정수요의 증대로 경기 조절 수단으로 인식되고 있다. 이러한 상황에서 기금은 특정 목적을 위해서 관리되기는 하지만 예산의 한 부분으로 이해되는 면이 있다. 따라서 자율권의 보장만큼이나 통제가 강조되지 않을 수 없다⁸⁾.

6) 김해룡, 기금의 투명성 및 안정성 제고를 위한 법적 과제, 현안분석 2004-14, 한국법제연구원, 2004, 13면

7) 전택승, 기금에 대한 통제와 자율권의 논리, 한국조세연구원 연구보고서, 2002. 6., 51면

8) 전택승, 기금제도 분석 및 개선방향, 한국조세연구원 연구보고서, 2003, 26-28면

3) 기금과 예산의 관계

기금은 공적 역무를 수행하기 위해 행정이 설치, 운영하는 것이라는 점에서는 예산과 같지만 특별한 지출용도를 가지고 있고, 특정 세입에 의해 조성되며, 예산이 1년 단위의 재정계획에 의해 운용되는 것임에 비해, 기금은 특정사업을 장기적이고 지속적으로 추진하기 위하여 설치, 운영되는 것이라는 점에서 다르다. 또 회계에 있어서도 일반회계는 정부회계에 따르는 것임에 비해, 기금은 기업회계를 적용하고 있다는 점도 다르다(국가재정법 제62조). 기금과 예산의 관계를 표로서 도식화하면 다음과 같다.

〈표 1〉 기금과 예산의 비교⁹⁾

구분	일반회계	특별회계	기금
설치사유	모든 국가의 재정활동	특정사업운영 - 특정자금보유운용 - 특정세입으로 특정세출에 충당	특정목적에 의해 특정자금을 운용할 필요가 있을 때
재원조달 및 운용	공권력에 의한 조세 수입과 무상적 급부 제공이 원칙	-목적세를 주된 재원으로 함 -부담금 등이 특별회계의 재원이 되기도 함 -일반회계와 기금의 운용형태가 섞여 있음	출연금, 부담금, 일반 재정으로부터의 전입금 등 재원이 다양함 - 융자사업 등 유상급 급부를 제공하는 경우가 많음 - 민간으로부터의 차입이 가능하고 채권을 발행할 수 있음
운용계획확정	-부처의 예산요구 -기획재정부의 예산안 편성 -국회의 심의·확정	왼쪽과 같음	-기금관리주체의 계획수립 -기획재정부장관과의 협의·조정 -국회의 심의·확정
집행	집행과정에서도 합법성에 입각한 통제가 가해짐(예산의 목적외 사용금지)	왼쪽과 같음	집행과정에서는 합목적 차원에서 자율성과 탄력성이 보장됨(단, 기금의 방만한 운영을 방지하기 위하여 그 주요항목(장, 관, 항)에 계상된 액수의 30% 범위 내에서 금액을 변동할 수 있도록 제한함) 항목간의 전용도 비교적 자유로운 편임
수입과지출의 연계	특정한 수입과 지출의 연계를 배제함	특정한 수입과 지출을 연계할 수 있음	왼쪽과 같음
여유자금의 존재여부 및 미집행액의 처리	여유자금의 존재여부 미집행액은 예외적인 경우를 제외하고는 불용액으로 처리되어 세잉잉금으로 환수됨	왼쪽과 같음	여유자금의 존재여부 미집행액은 기금으로 적립되어 다음 연도에 사용할 수 있음

9) 재정경제원의 『기금백서』(1996)을 참고하여 수정·보충한 것임.

4) 기금 설치의 목적

기금 설치의 주된 목적은 일정한 재원을 특정 목적의 달성을 위하여 설치함으로써 예산에 구애 받지 아니하고 특정한 행정목적의 이행을 이루려고 하는데 있으며, 부수적으로는 기금관리주체가 자율적으로 관리, 운용하여 경제상황의 변천에 신속하게 대응하고 국민의 다양한 욕구를 효과적으로 충족시키고자 하는데 있다. 우리나라의 기금제도는 1960년대 및 1970년대의 급속한 경제발전과정에서 중화학공업 등 특정부문에의 중점적인 지원수단으로 활용되면서 발전되어 왔다.¹⁰⁾

기금이 예산보다 느슨한 통제를 받고 있음은 말할 필요도 없다. 즉 기금은 예산관리기관의 예산집행의 자율권을 제한한다. 전통적인 재정학의 관점과 합리적 후생극대화의 관점에서 보면 기금의 존재는 쉽게 설명될 수 있다. 기금설치의 논리를 예산과 구분하여 설명해 보면 다음과 같다.

첫째, 기금을 통해 사업을 영속적으로 영위할 수 있는 재원을 마련한다. 대부분의 사업은 변동하는 정치, 경제적 상황 속에서 안정적인 재원 없이는 사업을 유지하기 어렵다. 일반 예산에 의해 재원을 충당하는 사업의 경우 심각한 재정적자가 발생한 경우에는 예산삭감을 요구받기 때문에 사업 자체가 폐지될 수 있다.

둘째, 기금은 예산극대화의 일환으로 사용되어 진다. 즉 기금은 일반 예산보다 더 약한 통제를 받는 것이므로 기존의 일반 예산에서 지출 확대가 어려울 때 그 대안으로 기금을 통해 지출하게 된다. 거대한 정부 혹은 예산의 극대화를 피하려는 시도에 반대하여 작고 효율적인 정부를 지향하는 재정건전주의자들도 기금을 통한 지출에 찬성하는 경우가 많다. 이들 보수적 재정론자들은 대형 재정수요가 예측되거나 지속적인 지출이 요구되는 경우에는 재정건전성을 유지하기 위하여 기금의 설립을 통한 지출을 주장하였던 것이다.

셋째, 공공재의 사용자가 공공재의 공급을 부담함으로써 정부에 의한 공공재 공급에 대한 부담을 줄여주고, 납세자는 자신에게 필요한 서비스만 요구함으로써 자원배분의 효율성이 증대된다.

넷째, 특정기업군에게 장기적으로 저리의 자금을 공급함으로써 직접적으로 자본축적을 보장하는 역할을 하며, 중소기업 및 농어민과 같은 생산자에게 자금을 공급함으로써 산업을 개발하고 육성하는 산업정책 및 사회정책의 일환으로 작용한다. 또한 일반국민의 생활환경 및 사회기반을 강화하고 정비하기 위한 주택, 후생복지시설, 보건위생, 의료시설, 공해방지시설 등에 대하여 자금을 공급할 수 있다¹¹⁾.

10) 장원중, “기금의 변칙적 관리·운용 문제”, 『재정논집』 제3집, 한국재정학회, 1989, 60면

11) 이창우 외, 서울시환경보전기금 조성 및 운용에 관한 연구, 서울시정개발원, 1996, 22면

다섯째, 기금은 민간금융을 양적·질적으로 보완하는 금융적 기능을 한다. 양적 보완이란 기금이 경제가 필요로 하는 자금의 일부를 민간 금융기관에게 저리로 공급함으로써 양적으로 확대하고 보완하여 충족시켜주는 것을 말한다. 그리고 질적 보완이란 사기업으로서는 채산이 맞지 않거나 투자의욕이 낮지만 사회체제를 유지하고 발전시키기 위하여 필요 불가결한 분야에 대하여 기금을 통하여 재정자금을 공급하는 것을 말한다. 우리 나라의 경우 경제발전 계획을 추진하는 과정에서 양적 보완기능이 강하였던 것이 사실이다.¹²⁾

넷째, 기금에는 갑작스러운 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기능도 있다. 예를 들어 우리나라의 농수산물가격안정기금은 갑작스러운 농수산물의 가격변동에 대처하기 위하여 만들어졌다. 다만, 기금의 이러한 기능은 일반예산의 예비비를 통해서도 보완할 수 있기 때문에 기금을 예산의 한 면으로 이해하는 계기가 되기도 하며, 따라서 기금 설립의 논리로서는 약하다는 지적을 받는다.

2. 기금의 법적 근거와 구분

1) 기금의 법적 근거

종래 기금의 근거가 되는 법률로는 예산회계법, 기금관리기본법 등이 있었으나, 2007년 1월 1일 국가재정법이 제정됨으로써 이 두 법은 폐지되었다. 따라서 현재 기금의 근거가 되는 법은 국가재정법과 각 개별기금의 근거가 되는 개별 법률이다. 전술한 바와 같이 국가재정법 제5조에서는 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 이 법률에 규정된 개별 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없으며, 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다고 규정하여 규정을 설치 근거가 되고 있다.

2) 기금의 구분

기금을 구분하는 방식은 설립목적, 관리운용주체, 재원조성방법, 기금관리방식, 기금운용방식 등에 따라 다양한 구분이 가능하나, 여기서는 주요한 몇 가지 구분과 공중위생기금은 지방자치단체기금에 속하므로 그에 관해서만 간단히 언급한다.

12) 이창우 외, 서울시환경보전기금 조성 및 운용에 관한 연구, 서울시정개발원, 1996, 22-23면

가. 사업성 기금과 금융성 기금

사업성기금은 국가가 예산제도와 분리하여 특정한 고정 사업을 지속적, 안정적으로 추진하기 위하여 설치하는 것으로, 현재 중앙정부가 운영하는 기금 중 가장 많은 비율을 차지한다. 여기에 속하는 기금으로는 기획재정부가 운영하는 공공자금관리기금, 국민투자기금, 외국환평형기금, 대외경제협력기금 등과 교육과학기술부가 운영하는 사립학교직원연금기금, 사학진흥기금 그리고 통일부가 운영하는 남북협력기금 등이 여기에 속한다. 우리 나라의 예산운용이나 재정정책의 수행과 가장 밀접한 관련을 맺고 있으며, 설립과 관련하여 가장 논란이 많은 것이 바로 사업성기금이다. 금융성기금은 금융적 성격을 갖는 기금으로 신용보증 등 특정목적을 위하여 설치된 기금이다. 예컨대 신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 수출보험기금, 부실채권정리기금, 예금보험기금채권상환기금, 농어가목돈마련저축장려기금 등이 여기에 속한다.

나. 개별 용도에 따른 구분

- (1) 관리기금: 재원 관리를 위한 기금(ex, 공공자금관리기금)
- (2) 긴급재정성기금: 갑작스러운 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기금(ex, 농수산물가격안정기금, 외국환평형기금)
- (3) 보상성기금: 특정피해 보상을 목적으로 운영되는 기금(ex, 보훈기금)
- (4) 보증성기금: 보증을 위한 기금(ex, 신용보증기금)
- (5) 보험성기금: 일반보험과 유사하며, 현재의 보험료 부담을 통해서 미래의 위험에 대비하여 재원을 관리, 운영하는 기금(ex, 고용보험기금, 예금보험기금)
- (6) 연금 및 퇴직성기금: 4대 연금으로 대표되는 기금, 개인의 현재 연금부담을 통해 미래에 연금으로 돌려 받는 재원을 운영하는 기금 (ex, 공무원연금기금, 국민연금기금)
- (7) 일반재정성기금: 기금사업의 성격상 일반예산 (예산과 특별회계)에서 추진하는 사업과 유사한 사업을 추진하는 기금(ex, 과학기술진흥기금)¹³⁾
- (8) 장학 및 협력기금: 대외적으로 국가간 협력 및 이해를 증진하기 위한 정부의 재정사업을 추진하는데 필요한 재원을 관리하는 기금(ex, 국제교류기금, 남북협력기금)

13) 예산과 같은 역할을 하는 사업성기금과 국민연금과 같은 연금제도를 기금과 하나의 제도로서 인식하여 논하는 것은 오히려 지적이 있다. 황성현, “한국의 기금제도: 현황, 문제점 및 정책 방향”, 재정논집 제18집1호, 한국재정·공공경제학회, 2003, 105면

다. 지방자치단체 기금

지방자치단체도 그 재정활동은 일반회계, 특별회계 등 예산에 의해서 운용되고 있으나, 특정분야 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금 지원이 필요한 경우에는 예산과 별도로 직접 기금을 조성하여 운용하거나 민간이 조성하여 운용하는 기금에 출연하고 있다. 지방자치법 제133조1항에 의하면 “지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있다.”라고 하면서 제2항에서는 “제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.”라고 하고 있다. 이렇게 설치된 기금은 지방재정법 제29조 제3항의 규정에 의하여 세입세출 예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있도록 되어 있다.

설치 목적이나 운용형태, 관리주체를 불문하고 법률 또는 조례에 설치근거를 두고 기금 또는 자금이라는 이름을 가지고 조성 또는 운용되는 재원이 많이 있다. 이러한 재원들은 광의로 보아 조성 및 운용측면에서 지방자치단체의 직·간접적 행정목적 을 달성하기 위한 것이라면 기금이든, 자금이든 그 명칭에 관계없이 모두 기금제도에 포함시킬 수 있다.

4. 기금의 조성재원

개별기금은 근거 법령의 규정에 따라 기금을 조성하게 된다. 기금의 조성재원에는 출연금, 기부금, 성금, 원조금, 자체수입, 정부자금의 위탁 및 특별회계의 전입금, 차입금 등이 있다. 출연금은 정부출연금을 포함하여 한국은행출연금, 정부투자기관 출연금, 경제단체출연금, 민간인출연금, 저축자출연금 등이 있다. 자체수입에는 기금 운용수익금, 재산수입, 융자금 회수, 적립금, 결산잉여금 등의 수입 이외에 분담금, 부담금, 과징금 등이 있다.

지방자치단체 기금의 조성재원의 경우에도 지방자치단체 출연금, 민간인 출연금 등 출연금과 부담금 및 기금운용수익 등 자체수입으로 구분된다.

1) 지방자치단체 출연금

일반적으로 가장 중요한 기금의 조성 재원이다. 기금에 따라 소요자금을 자체로 해결할 수 있는 경우도 있으나, 그렇지 못하거나 자금이 부족한 경우에 이들 기금에 대하여 지방자치단체가 출연하고 있다. 출연의 근거는 개별기금조례 등에 규정되어 있으며, 개별기금에 대한 예산지원 여부는 기금을 관장하는 각 부서가 예산을

요구할 때 제시한 개별기금의 조성 및 운용계획을 토대로 그 타당성을 파악하여 결정하고 있다. 현행 지방자치단체 조례에서는 일단 지방자치단체 출연이 결정된 후에는 전적으로 주관부서의 책임 하에 집행 또는 변경되기 때문에 예산편성부서에서는 지방자치단체 출연이 있었던 기금이 다시 출연을 요구할 경우에 한하여 지방자치단체 지원의 필요성이나 효과 등을 판단할 수 있게 되어 있다. 기금에 대한 지원 규모의 판단은 당해 기금의 사업규모의 적정성, 자체자금 조달의 가능성 등을 엄밀히 검토하여 결정되나 가능한 한 기금에 대한 출연이 억제되고 있는 것이 사실이다.

2) 민간인 출연금

대부분의 기금은 조례로서 민간인 출연금규정을 두고 있으나, 그 실적은 미미한 형편이다. 출연의 형태는 주민성금, 기탁금이나 관련 단체의 기부금 등이 있고, 사업 수행에 필요한 부동산 등의 기부가 있으나, 기부금품모집규제법에서 정한 것 이외에는 제한하고 있다.

3) 부담금

기금의 주요한 재원 중 하나로서 법령에 의해 강제적으로 부과되는 재원에는 크게 과징금과 과태료가 있다. 예를 들면 식품위생법을 위반한 사업자에게 부과되는 과징금과 주·정차 위반 등 도로교통법을 위반한 사람에게 부과되는 과태료가 있다.

4) 기금운용수익

기금의 여유자금 운용에 따라 발생하는 수입과 기금의 고유사업 수행에 따라 발생하는 사업수입이 있다. 여유자금 운용수익에는 이자수입, 임대료수입, 기타 부대사업 수입 등이 있는데, 특히 적립성 기금의 경우에는 기금증식을 위한 수익사업이 기금의 목적달성을 위한 주된 사업을 되어 있다.

5) 기타수입

특별회계로부터 잉여금 수입이나 기타 수입금 등 잡수입이 있다.

III. 공중위생기금의 조성 방안

1. 목적과 필요성

1) 목적

이 기금의 목적은 공중위생의 안전한 관리와 산업적 진흥을 도모하기 위한 사업에 필요한 재원을 확보하기 위함이다. 따라서 기금의 명칭은 (가칭)‘공중위생육성기금’ 혹은 ‘생활위생서비스육성기금’(생활위생서비스로 개칭되는 경우)이라고 하거나 식품위생기금의 표현례에 따라 간단히 ‘공중위생기금’이라고 하는 것이 적당하다.

2) 필요성

전술한 바와 같이 공중위생서비스 영업은 날로 고급화되고 있으며, 점차 생활 편의의 일부가 되고 있다. 따라서 공중위생영업을 육성 내지 진흥함으로써 건강한 공중위생을 유지하도록 하는 한편, 국민의 경제에도 이바지할 필요가 절실했으며, 이에 공중위생서비스를 육성할 수 있는 사업을 수행하지 않을 수 없으며, 이 사업을 지속적이고 안정적으로 수행하기 위해서는 일정한 재원의 확보가 필요하다. 종래 공중위생영업은 주로 영세하였을 뿐만 아니라 다른 산업에 비해 다소 저급한 영업이라는 인식이 강하게 지배되어 왔으며, 따라서 그것의 산업적 발전을 기대하기 어려웠을 뿐만 아니라 영업자나 국가나 산업적 발전을 기대하지도 도모해 보지도 않았다. 또, 공중위생영업은 인간의 가장 기본적 욕구인 의,식,주와 밀접한 관련을 맺고 있어 생활의 연장이라는 인식은 있었으나, 그것의 산업적 발전을 욕구하지는 못하였다고 판단된다. 그러나 의식주의 기본적 욕구는 최근 웰빙으로 고급화를 지향하는 경향과 더불어 공중위생서비스도 고급적이고, 기능적이고, 예술적인 측면을 반영하게 되었다.

종래 위생개념은 전염병 예방적인 것(hygiene)에서 출발하였으나, 개인적인 위생(sanitary)의 개념을 거쳐, 건강의 증진(health promotion)을 도모하는 것으로 폭넓게 인정하는 경향으로 발전하고 있다. 또, 공중위생이 건강 내지 의료적인 것에 근접하는 경향에 따라 공중위생영업도 선진화되고 건전한 발전이 이루어지고 있으며, 이 시기에 국가적 차원에서 ‘국민 건강’, ‘위생안전’ ‘경제적 발전’이 함께 이루어지도록 도모할 필요가 있다.

공중위생서비스 관련 영업은 건국 이래 한 번도 산업적 발전을 기대한 적도 도모

한 적도 없으므로 그 산업적 진흥을 위해서는 장기간의 투자와 노력이 필요하다. 따라서 경직성 있는 예산제도만으로는 효율적으로 대처할 수 없다고 판단되며, 이러한 장기적 국가사업을 위해서는 재원을 계속적, 탄력적으로 운용할 수 있는 제도가 마련되어야 하는 바, 이를 위하여 기금제도를 활용하고자 한다.

2. 기금의 구성과 사용

1) 기금의 조성

가. 재원

이 기금의 재원은 이 법 위반행위에 대해 징수하는 과징금, 공중위생영업자 단체의 출연금, 지방자치단체 출연금, 기금 운용수익금, 그 밖의 수입금으로 한다.

나. 기금 조성 및 관리 기관

기금의 조성 및 운영은 기초지방자치단체인 시·군·구에서 하도록 한다. 식품위생법에 의한 식품진흥기금은 시·도 및 시·군·구에 기금을 설치하도록 한 결과 주된 재원인 과징금을 부과징수한 시·군·구에 직접 혜택이 적어 기금 운용의 효율성을 떨어뜨리는 문제점이 있었으므로 여기서는 시·군·구로 단일화 할 필요가 있다.

2) 기금의 사용

가. 기금의 용도

이 기금의 용도를 예시해 보면 다음과 같다.

- 공중위생서비스지원센터의 운영비용 지원
- 공중위생영업 영업자단체 사업지원
- 공중위생감시원 및 명예공중위생감시원의 교육·활동지원
- 이 법에 의한 공중위생영업자의 위생관리시설개선을 위한 용자사업
- 공중위생에 관한 홍보사업(소비자단체의 교육·홍보에 대한 지원을 포함한다)
- 공중위생에 관한 조사·연구사업
- 공중위생·연구기관의 육성 및 지원

- 차입금 및 이자의 상환
- 기타 공중위생영업지원사업 및 기금의 관리와 운용
- 위생교육 및 영업자교육지원
- 공중위생분야 공무원의 자질향상을 위한 연찬회, 교육지원
- 공중위생기금운용위원회의 운영 비용
- 그 밖에 공중위생산업의 진흥을 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

나. 국가적 사업을 위한 기금의 사용

기금의 관리를 시·군·구에서 하고, 주된 재원이 되는 과징금의 징수도 시장·군수·구청장이 하게 되는 결과 공중위생서비스의 안전 관리와 산업적 진흥을 위한 국가적 사업을 위한 재원으로서는 활용되지 못하는 측면이 있어, 이것이 가능하도록 하는 근거 규정을 둔다. 건강한 공중위생을 유지하고, 공중위생영업의 육성을 위한 국가 사업으로서 기금을 사용할 수 있도록 하여야 하는데, 그것은 공중위생영업을 진흥을 위한 교육, 연구 사업은 지방자치단체 단위의 사업도 중요하지만 특히, 국가적 사업이 더욱 실효적 사업이 되기 때문이다. 참고로 같은 보건복지가족부의 관할인 식품위생을 위한 기금인 식품진흥기금은 현재 시·도, 시·군·구에서만 조성, 관리하도록 되어 있어 중앙정부에서 식품산업진흥을 위한 국가적 사업을 도모하는데 재원이 되지는 못한 단점이 있었으므로 이러한 단점을 극복하기 위해서는 미리 기금의 국가적 사업을 위한 중앙정부의 기금 사용근거를 법률에 명문화할 필요가 있다.

기금 배분의 방법과 시기와 관련해서는 공중위생기금에서는 조성된 기금의 일정을 (예컨대3할 이내의 범위)에서 중앙정부에 배정할 수 있도록 함으로써 국가적 사업을 도모할 수 있도록 하며, 구체적 배분비율은 매년 9월 공중위생기금운용위원회에서 정하도록 하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

3. 기금 관리 조직: 공중위생기금운용위원회

기금을 관리하기 위해서 특별한 조직이 필요한데, 시·군·구에 의해 이루어지는 기금의 조성파 사용이 방만하고 자의적으로 이루어지지 않도록 하기 위해서 보건복지가족부내에 공중위생기금운용위원회를 설치한다.

이 위원회의 구성은 보건복지가족부, 시·군·구의 담당 공무원으로 구성하며, 이 위원회에서는 주로 기금운용의 방향 등을 협의하는 것으로 한다. 또 기금의 조성파 사용에 관하여 각 지자체 별로 조례를 제정하게 되는데, 이 위원회를 통하여 협의함으로써 그 기준의 유사성을 확보하도록 할 필요가 있다.

IV. 기금 재원으로로서 과징금의 활용

이하에서는 공중위생 사업 기금의 재원으로서의 과징금 활용의 타당성을 확인하고자 한다.

1. 과징금의 성격

1) 행정제재금의 일종으로서의 과징금

원래 과징금이란 1981년 제정된 “독점규제및공정거래에관한법률”에 의해 도입된 수단으로서 ‘경제법상의 의무에 위반한 자에게 대하여 의무위반으로 인한 영업상의 이익을 박탈하기 위하여 부과하는 행정제재금¹⁴⁾을 의미하는 것이었다. 그런데 과징금을 부과하면 위반행위로 인한 불법적인 경제적인 이익을 박탈당하기 때문에 사업자는 위반행위를 하여도 아무런 경제적 이익을 얻을 수 없게 되며 따라서 간접적으로 의무이행을 강제하는 효과를 갖게 된다.¹⁵⁾ 따라서 과징금 제도는 입법 취지면에서 볼 때 행정상의 목적을 달성하기 위한 수단 내지 유효성 확보수단으로서 위치하고 있다는 점에서 일종의 제재적인 성격을 가지고 있다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 여기서 제재라는 용어는 형벌에서의 제재와는 달리 응보적인 성격을 가지는 것이 아니라 어떠한 행정상의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 사용하는 것이다.¹⁸⁾

2) 재원확보금으로서의 과징금

그런데 이러한 과징금은 벌금과는 달리 국고에 귀속되지 아니하며 그 분야의 행정목적 달성을 위하여 직접 쓰여 지고 있는 점에서 수입증대 내지 특정사업의 경비를 확보하기 위한 수단으로서 활용되고 있고, 그러한 점에서 과징금제도를 규정하는 입법례가 증대되고 있다. 다만 현행 실정법에 규정된 과징금제도가 운용과

14) 행정상 제재금에는 행정형벌인 벌금, 과료와 행정질서벌인 과태료, 그리고 새로운 의무이행확보수단인 과징금, 가산금, 가산세, 부당이득세, 부과금 등이 있다.

15) 이호용, “조세 등의 정책목적적 규제수단에 대한 법적 통제 서설”, 중앙법학 제5집1호, 57면

16) 박영도 외, 과징금제도의 운용실태 및 개선방안, 한국법제연구원, 2002, 20면

17) 과징금제도는 우리나라와 일본에만 있는 독특한 제도이다.

18) 서원우, “현대적인 행정의무이행확보수단(상), 고시연구, 1984.11., 133면”

정에 있어 수입의 증대 혹은 이를 통한 특정사업의 경비확보를 위하여 사용되고 있을지라도 제도 그 자체의 성격이 행정상 편익을 도모하려는 것은 아님은 물론이다.¹⁹⁾

2. 과징금의 부과, 징수 및 귀속주체

과징금의 부과, 징수는 원칙적으로 주무부처의 장이 하도록 되어 있으나, 일부 법령에서는 시·도지사, 시장·군수·구청장이 부과, 징수의 주체로 규정되기도 한다. 예컨대 식품위생법, 약사법, 의료법, 자동차관리법 등에서의 과징금 부과주체는 장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장으로 되어 있다. 공중위생관리법 제11조의2에 의한 과징금은 시장·군수·구청장이 부과주체로 되어 있다.

과징금의 징수금액은 징수주체에 관계없이 국고에 귀속되는 것이 원칙이다. 그러나 예외적으로 징수주체에 귀속토록 규정하는 경우도 있다. 특히 최근 들어서는 특별회계나 특정기금으로 귀속시키거나 특정사업으로만 용도를 한정하는 입법례가 늘고 있다.

예컨대 방송법에 의한 방송발전기금, 식품위생법에 의한 식품진흥기금, 조선산업정상적경쟁조건법에 의한 산업기반기금, 국민건강보험법에 의한 응급의료기금 등은 특정기금에 귀속된 예이며, 환경범죄단속특별조치법, 대기환경보전법, 유해화학물질관리법, 먹는물관리법, 수질환경보전법 등의 과징금은 환경개선특별회계로 귀속시키도록 되어 있다. 영화진흥법에 의한 과징금은 창작영화의제작, 보급, 상영, 수출 등에 청소년보호법에 의한 과징금은 청소년의 선도, 보호 사업 등 특정사업의 용도로 한정하고 있다.

19) 조정찬, 과징금제도에 관한 소고, 법제 제198호, 법제처, 1987.6., 35면

V. 식품위생기금으로부터의 시사점

1. 식품진흥기금의 일반현황

1) 설치 근거와 관리 운용

식품진흥기금은 식품위생법에 의거, 식품영업자가 관련법 위반에 따라 부과된 과징금 등을 재원으로 조성되고 있다. 이 기금은 1987년부터 설치되었으며, 식품의약품안전청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 식품위생영업자가 법 위반시, 그 사안에 따라 영업정지 또는 품목제조정지처분에 갈음한 과징금을 부과할 수 있으며, 위 과징금을 주된 재원으로 하여 시·도에 진흥진흥기금을 설치·운영하고 있다.

이 기금의 주된 관리 운용권은 시·도지사에게 있다. 1994년 기금관리기본법의 제정으로 기금의 관리·운용권이 보건복지가족부장관으로부터 시·도지사에게 이관되었다. 1987년 기금이 조성된 이래 기금관리운용권이 보건복지가족부에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장으로 확대된 것이다. 즉, 도식화하면 다음과 같다.

복지부설치(1987)→ 시·도설치(1989)→ 복지부 기금폐지(1995)→시·군·구로 확대(2000)

현재 시·도와 시·군·구가 4:6의 비율로 기금을 배분하고 있으나, 기금의 실제 보유액은 시·도와 각 시·군·구가 약 8:2의 비율로서 이는 2000년 시군구로 확대되기 이전에 적립된 누적 금액 때문이라는 분석이 있다. 따라서 현재로서는 시·군·구의 보유액이 낮아 시·군·구 단독 사업의 수행은 어려운 상황이다.

2) 기금의 조성

가. 기금의 재원(식품위생법 제71조제2항)

식품기금이 재원은 식품위생단체의 출연금, 식품위생법 제65조 및 건강기능식품에관한법률 제37조의 규정에 의하여 징수한 과징금, 기금의 운용으로 생기는 수익금 기타 대통령령이 정하는 수입금으로 구성된다.

나. 기금의 조성현황

2004년 기준 기금 조성액은 3,435억원이며, 이중 집행액은 425억원으로서 12%를 사용하였으며, 88%가 적립되었다. 조성액의 추이를 보면 1,430억원(1997), 1,765억원(1998), 2,051억원(1999), 2,392억원(2000), 3,129억원(2001), 3,161억원(2002), 3,322억원(2003), 3,435억원(2004)로 꾸준히 증가하고 있으나 조성액의 80% 이상이 사업에 운용되지 않고 과다 적립되고 있어 기금설치 목적에 따른 기금의 활용도가 매우 저조한 실정이다.

3) 기금의 사용

(1) 기금의 사용근거(식품위생법 제71조제3항)

식품위생 및 국민영양 수준의 향상을 위하여 다음과 같은 사업을 한다.

- 영업자의 위생관리시설 개선을 위한 용자 사업
- 식품위생에 관한 교육·홍보사업 및 소비자식품위생감시원의 교육·활동지원
- 식품위생 및 국민영양에 관한 조사·연구사업
- 음식문화의 개선 및 좋은 식단 실천을 위한 사업의 지원
- 기타 식품위생, 국민영양, 식품산업진흥 및 건강기능식품에 관한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업
 - 식품의 안전성 및 식품산업진흥에 대한 조사·연구사업
 - 식품사고예방 및 사후관리를 위한 사업
 - 식품등 제조·가공업소의 자가품질검사의 위탁검사를 위한 식품위생검사기관의 검사실 설치 지원

- 식품위생법 제71조의2의 규정에 의한 포상금 지급의 지원
- 집단급식소(위탁에 의하여 운영되는 집단급식소에 한한다)의 급식시설 개·보수
- 우수업소 및 모범업소에 대한 지원
- 위해요소중점관리기준(HACCP)을 준수하는 영업자와 이를 준수하기 위하여 관련시설 등을 설치하고자 하는 영업자에 대한 지원
- 동업자조합 자율지도원의 활동지원
- 시·도지사가 식품위생 및 주민영양을 개선하기 위하여 민간단체에게 연구를 위탁한 사업
- 음식문화의 개선과 식품의 재활용을 하기 위한 사업
- 식품위생 및 식품산업진흥을 위한 전산화 사업
- 건강기능식품에관한법률 제22조의 규정에 의한 우수건강기능식품제조기준을 준수하는 영업자와 이를 준수하기 위하여 관련시설 등을 설치하고자 하는 영업자에 대한 지원

(2) 기금의 사용현황

2004년 기준 식품진흥기금의 사업실적은 아래 표에서 보는 바와 같이 조성액의 7% 정도가 시설개선용자사업에 편중되어 사용되었을 뿐, 기타 조사 연구등 다른 사업에는 거의 활용되지 아니하였다.

〈표 2〉 식품진흥기금의 사업실적(2004년 기준)

계	적립금	시설개선 용자사업	교육홍보	조사연구	교육기관 지원	명예감시 원활동	음식문화 개선모범 업소지원	시군구교 부	기타
3,435 (억원)	3,013	237	23	1	1	23	75	43	19
100(%)	88	7	1	-	-	1	2	1	-

3. 식품진흥기금의 운용상의 문제점과 시사점

1) 문제점

(1) 기금 운용상의 문제점

기금의 운용상의 문제점을 예시해 보면 다음과 같다.

- 구체적 운용 계획이 미흡하다.
- 기금의 비효율적 운용을 제어할 법적, 제도적 장치 부재
사업결과의 객관적 평가를 통한 개선방안이 차기연도 기금 운용계획이나 정부 정책에 반영되어야 하나, 시행된 사업결과에 대한 평가시스템이 없음
- 기금운용을 위한 정책 개발 및 집행 노력 부족
- 기금의 적립율이 높고 다양한 사업 개발 노력 부족
- 융자사업실적 부진: 융자대상이 식품접객업 위주이고 담보제공이 어려워 활용 실적이 낮다
- 기금의 목적외 사용 사례 발생
- 기타: 지자체별로 융자대상이 다르게 규정되어 있어 민원인 혼란야기, 광역단체와 기초자치단체간 기금사업이 특성화되어 있지 않고 업무중복된다. 홍보 및 사업신청 등 기금관련 업무가 식품접객업 단체를 통해서만 수행되고 있어 비회원 업소가 소외됨 등이 지적되고 있다.

(2) 개선방안으로 제안되고 있는 사항

기금운용상의 문제점에 대한 개선방안으로 제안되고 있는 사항을 예시해 보면 다음과 같다.

- 식품의 유상수거 비용으로 사용: 식품위생법 제17조에 의한 수거 검사 비용은 무상수거로 하도록 하고 있으며, 부득이 수거 비용을 지불해야 할 경우 일반 예산으로 하여야 하는데, 건강기능식품 등 고가의 제품수거 검사와 유해 우려 식품이 빈발하는 상황을 고려할 때 수거 검사 업무의 원활한 추진을 위해 수거 비용을 기금으로 활용할 필요가 있다.
- 해외시장개척등을 위한 식품위생진흥비용으로 사용

- 식품위생분야 공무원의 연찬회, 워크 샵 비용으로 사용
- 기금 사업 수행과 관련된 예산(음식문화 개선사업시 회의비, 자문비, 업무추진비, 사무용품비, 야간 부정불량식품 단속시의 활동비)으로 사용
- 기금의 자율적 편성보장
- 기금의 관리를 시·도에서 전담
- 기금사용을 위한 지침 마련

2) 시사점

2007년 기준 공중위생관리법에 의한 과징금 처분은 건수로는 506건, 부과액으로는 984,865,000원이다. 10억 정도의 금액으로 많지 않은 액수이므로 일단 향후 5년간은 지출보다는 적립에 치중해야 할 것으로 보인다. 또 식품진흥기금은 적립은 많고 사용이 적어 문제가 되고 있으므로 이를 방지하기 위해서는 ‘구체적인 운용계획과 운용지침의 수립’ 및 ‘중앙정부 차원에서의 기금의 활용’이 필요하다. 현재 식품진흥기금은 지자체에서만 사용하도록 하는 결과 그 사용에 한계가 있다. 특히 위생수준 향상과 산업진흥을 위한 국가적 사업을 도모할 필요가 있으므로 이에 대한 재원으로 활용하는 것이 적절하다. 또 실질적으로 영업자에게 도움이 되는 융자사업과 기금의 운용을 위한 다양한 사업 개발이 이루어져야 한다.

VI. 결어

행정이 새로운 사업을 꾸려 나가기 위해서는 재원이 필요하고 그 재원 조달 방법으로 가장 많이 논의되는 것이 바로 기금이다. 1961년 우리나라에 기금이 도입된 이래 기금제도는 제2의 예산으로서 정부의 재정운영에 한 축을 담당해 왔다. 그러나 기금의 운영상 많은 문제점들이 노출되면서 ‘기금’이라고 하면 재정제도상의 ‘문제덩어리’라고 불릴 만큼 기금의 설립에 대해서는 부정적인 견해가 많았다. 따라서 ‘제2의 예산’이라고 할 수 있는 기금의 개혁은 재정개혁의 가장 중심적인 단골메뉴가 되어 왔다.²⁰⁾ 또 전술한 바와 같이 기금은 예산과는 달리 그 관리와 운용 및 집행상 용이한 점 때문에 행정부처에서는 예산보다는 기금을 통한 지출을 선호하여 온 것도 사실이다. 기금이 천덕꾸러기가 된 현실은 새로운 사업을 구상하고 여기에 대한 재원을 제시하여야 하는 행정의 입장으로서 참 난감하기 짝이 없다. 공중위생기금의 신설도 이러한 이유로 재정부처로부터 반대에 부딪힐 것이 뻔하다.

2009년 현재 중앙정부는 61개의 기금과 10개의 금융성 기금을 운용하고 있으며, 2009년 기획재정부의 기금운용계획에 따르면 기금운용규모²¹⁾는 421.8억원에 달한다(참고로 2009년 국가예산은 283조6600억원이다). 기금제도는 이같이 엄청난 규모를 가지고 있어 1961년 제도가 도입된 이래 많은 문제점을 노정시키기도 하였고 또 기금 구분의 개선 및 통폐합 꾸준히 제도적 개혁의 논의가 있었다. 특히 제도 개혁의 논의가 본격적으로 시작된 것은 1980년대 말부터이며, 1991년 기금관리기본법이 제정되면서 기금관리의 기본적인 틀이 갖추어졌다. 또 2001년 기금관리기본법 개정으로 기금을 국회의 심의대상으로 하고 공공기금과 기타 기금의 구분을 없애고, 금융성 기금이 기금과 구분되는 등 기금제도는 일대개혁을 맞게 된다. 특히 기금운용계획이 국회의 심의대상이 된 것은 종래 기금과 예산을 구분하는 가장 중요한 요건을 없애버린 것으로 가히 혁명적인 개혁이라고 평가받고 있다. 또 현재도 기금 제도의 개선을 위한 노력이 꾸준히 이루어지고 있다.

공중위생기금을 설치함에 있어서도 지금까지의 다른 여러 기금의 운용 결과를 가지고 판단하건대 그에 대한 반론이 만만치 않을 것으로 생각된다. 그러나 지금까지 기금제도의 문제점 제기된 사유를 살펴 보면 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 기

20) 황성현, 앞의 논문, 104면

21) 기금운용규모는 기금운용계획 정부안 수립 및 국회 심의·확정시 편성·심사 기준으로서 당해 연도 기금의 전체수입규모 및 지출규모를 나타낸다.

금의 적립과 사용의 방법이다. 지금까지 대부분의 사업성 기금들은 적립된 기금을 회전하여 융자사업을 수행하면서 실세금리와 지원금리간의 차이만큼을 사업비로 지출한다. 그런데 어느 정도 기금이 적립하고 나면 더 이상의 재원을 확보하려는 노력을 하지 않고 적립된 자금의 이자수입만으로 사업을 수행하려고 한다. 여기서 기금방식의 사업수행에 문제점이 발생하는 것이다. 둘째는 기금의 운용 및 관리의 부실이다. 예컨대 여유자금 운용의 자의성, 관계부처 협의의 일관성 결여, 기금관리통제 기능의 부족 등이 그것이다. 그런데 이 두가지 요인 모두 주로 운용주체에 기인하는 것으로, 기금제도 그 자체에 태생적 문제점이 있는 것이 아니라 기금 운용상에서 발생하는 문제라 할 수 있다. 따라서 지금까지와 마찬가지로 운용과 관리의 적절화를 위한 제도적 개선과 노력을 계속해 간다면 기금이 갖는 제도적 의의에 따라 충분히 제구실을 다할 것으로 기대된다.

주제발표 3.

공중위생분야 선진화를 위한 자격·면허제도 관리 합리화 방안

한국산업인력관리공단 책임연구원, 황종록

※ 본 주제발표 자료는 한국산업인력공단의 공식 입장이 아님을 알려드립니다.

공중위생분야 선진화를 위한 자격·면허제도 관리 합리화 방안

한국산업인력관리공단 책임연구원, 황종록

목 차

제1장 국가자격 및 면허체계	57
제1절 우리나라자격현황	57
제2절 면허현황	63
제3절 자격과 면허비교	65
제2장 위생분야 면허제도 및 현황	67
제1절 공중위생관련법의 변천과 면허제도	67
제2절 위생분야 자격 및 면허 현황	68
제3절 주요국가의 이·미용사 면허제도	76
제4절 우리나라 이·미용사 면허제도	78
제3장 위생분야면허제도의 문제점 및 개선방향	81
제1절 자격제도와 면허제도의 개선점	81

제1장 국가자격 및 면허 체계

제1절 우리나라 자격 현황

1. 자격의 현황

우리나라의 자격의 분류는 주로 관리주체에 따라 분류하여 크게 국가자격과 민간자격으로 구분하고 있다. 그중 국가자격은 국가기술자격(558종목)과 개별법령에 의거한 국가자격(128종목)이 있다. 국가기술자격은 1973년 제정된 국가기술자격법에 의거 관리·운영되고 있고 현재 전문검정기관에 위탁하여 체계적으로 관리·운영되고 있으며, 그 외 국가자격은 개별 사업법에 의거하여 각 부처별로 관리·운영되고 있다. 국가기술자격은 한국산업인력공단이 기술·기능분야 및 서비스분야 중 기타 서비스계 검정에 관련된 533개 종목을 실시하고 있고, 대한상공회의소는 서비스분야 중 사업서비스의 검정에 관련된 18개 종목을, 한국원자력안전기술원이 3종목을, 영화진흥위원회 2종목 실시하고 있다. 또한 17개 소관부처가 국가기술자격법시행령 제13조와 관련하여 자격을 관장하고 있다. 개별사업법에 의거하여 26개 부처에서 운영되고 있는 국가자격 중 일부는 '08년도부터 한국산업인력공단에서 시행하고 있다. 우리나라의 자격현황에 대해 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 우리나라 자격의 일반 현황

구분		갯수	관련법	관계부처	자격종류(예)
국가 자격	국가기술 자격	586	국가기술 자격법 (노동부)	17개 부처	기술사·기능장·기사·산업기사·기능사, 워드프로세서 등 (564종목: 한국산업 인력공단, 18종목: 대한상공회의소)
	개별 국가자격	128	개별법령	26개 부처	변호사(변호사법), 의사(의료법) 등 (한국보건의료인국가시험원 등)
민간 자격	공인민간 자격	67	자격기본법 (교육부)	11개부처	인터넷정보검색사, TEPS 등 (삼성SDS 등)
	민간자격	약600	자격기본법 (교육부)		결혼상담사, 증권분석사 등 (관련 민간단체)
	사업내 자격	70	고용보험법 (노동부)	노동부	TV Master, 고객상담사 등 (LG전자)

자료 : 한국산업인력공단 자료 재인용

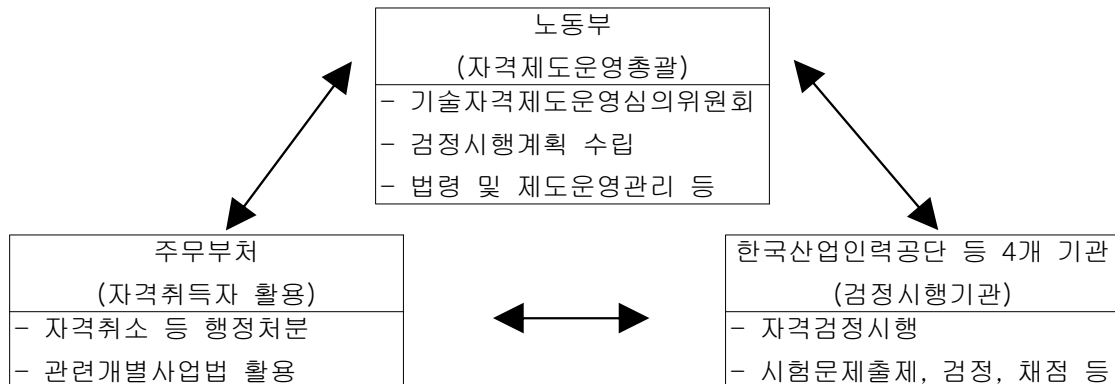
가. 국가기술자격

국가기술자격의 목적은 다음과 같다.

국가기술자격법 제1조 기술자격에 관한 기준과 명칭을 통일하여 작성한 자격제도를 확립하고 그 관리와 운영을 효율화함으로써 기술인력의 자질 및 지위향상과 경제발전에 기여하기 위함을 국가기술자격의 목적으로 한다
--

이러한 목적에 따른 국가기술자격의 운영체제는 다음 [그림 1]과 같다. 그림에서 알 수 있듯 자격제도의 관리·운영 및 검정의 시행권한은 노동부와 한국산업인력공단에 위탁되어 있다. 다만, 현역군인 및 군무원에 대한 검정시행은 국방부, 워드프로세스 등 사무관리분야에 대하여는 대한상공회의소가 검정시행을 주관하고 있다.

[그림1] 국가기술자격제도의 운영체제



국가기술자격법은 기능사, 산업기사, 기사, 기능장, 기술사의 5개 등급체계로 구성하여 운영되고 있다. 각 등급별 검정기준은 <표2>와 같다. 각 검정기준은 등급별 능력에 대한 개괄적 정의로 등급에 응시하는 자의 최소한의 능력에 대해 규정한다.

또한 국가기술자격 등급체계별 응시요건을 살펴보면 다음 <표 3>과 같다. 표에서 알 수 있듯 각 등급에 대하여 자격소지자와 학력·경력자에 대한 응시경로를 구분하여 표로 정의하였다.

<표 2> 등급별 검정기준

등급	검정기준
기술사	응시하고자하는 종목에 관한 고도의 전문지식과 실무경험에 입각한 계획·연구·설계·분석·시험·운영·시공·평가 또는 이에 관한 지도·감리 등의 기술업무를 수행할 수 있는 능력의 유무
기능장	응시하고자하는 종목에 관한 최상급 숙련기능을 가지고 산업현장에서 작업관리, 소속 기능인력의 지도 및 감독, 현장훈련, 경영계층과 생산 계층을 유기적으로 연계시켜 주는 현장관리 등의 업무를 수행할 수 있는 능력의 유무
기사	응시하고자하는 종목에 관한 공학적 기술이론 지식을 가지고 설계·시공·분석 등의 기술업무를 수행할 수 있는 능력의 유무
산업기사	응시하고자하는 종목에 관한 기술기초이론 지식 또는 숙련기능을 바탕으로 복합적인 기능 업무를 수행할 수 있는 능력의 유무
기능사	응시하고자하는 종목에 관한 숙련기능을 가지고 제작·제조·조작·운전·보수·정비·채취·검사 또는 작업관리 및 이에 관련되는 업무를 수행할 수 있는 능력의 유무

〈표 3〉 국가기술자격 등급별 응시자격

등급	응시 요건			
	기술자격 소지자	관련학과 졸업자	비관련학과 졸업자	순수 경력자
기술사	○ 기사+4년 ○ 산업기사+6년 ○ 기능사+8년 ○ 동일종목의 외국자 격취득자	○ 대졸+7년 ○ 3년제 전문대졸+8년 ○ 2년제 전문대졸+9년 ○ 기사(산업기사)수준의 훈 련 과정 이수자+7년(9년)	○ 대졸+9년 ○ 3년제 전문대졸+9.5 년 ○ 2년제 전문대졸+10 년	○ 11년
기능장	○ 산업기사+6년 ○ 기능사+8년 ○ 동일종목의 외국자 격취득자	○ 해당직무분야 산업기사 또는 기능사자격 취득 후 기능대학 기능장과정 이 수자(예정자)	○ 좌 동	○ 11년
기사	○ 동일 직무분야기사 ○ 산업기사+1년 ○ 기능사+3년 ○ 동일종목의 외국자 격취득자	○ 대졸(졸업예정자) ○ 3년제 전문대졸+1년 ○ 2년제 전문대졸+2년 ○ 기사수준 훈련과정 이수자 ○ 산업기사수준 훈련과정 이수 +2년	○ 대졸+2년 ○ 3년제 전문대졸+2.5 년 ○ 2년제 전문대졸+3년	○ 4년
산업기사	○ 동일 직무분야 산업 기사 ○ 기능사+1년 ○ 동일종목의 외국자 격취득자	○ 전문대졸(졸업예정자) ○ 산업기사수준의 훈련과정 이수자	○ 대졸 ○ 3년제 전문대졸+0.5 년 ○ 2년제 전문대졸+1년	○ 2년
기능사	○ 제한 없음			
기초사무	○ 제한 없음			
전문사무	○ 대학졸업자, 해당 종목의 2급 자격취득 후 해당 실무경력을 가진자 등 종목 에 따라 다름			

나. 국가자격

국가자격은 개별법이 추구하는 입법목적을 달성하고 그 법을 운영하기 위해 필요로 하는 전문인력을 확보하고자 시행되고 있는 자격으로 자격체계와 관리방식이 국가기술자격과는 상이하다. 그러므로 국가자격은 종목의 신설, 검정시행 등을 소관부처가 자체적으로 결정·시행하고 있기 때문에 자격의 신설, 개선, 폐지를 소관부처별로 결정하도록 되어있어 자격관리통일적 운영을 저해하고 있는 문제점을 안고 있다.

국가자격 중 자격시스템으로 운영되는 자격은 각 소관부처에서 각각의 개별법령에 의거

128개 자격이 있다. 면허도 국가자격에 포함된다.

국가자격 중 전문자격이란 시험 등 가장 높은 수준의 자격취득 요건을 갖추어야만 입직이 가능하고 통상 독립적으로 개업하여 서비스를 제공하기 때문에 기업 활동이나 국민생활과 밀접한 관계가 있어 국가가 개별법에 의하여 자격을 관리하는 자격을 말한다. 전문자격은 면허적 성격이 강하며 실제 면허의 일부종목을 포함하는 개념이다.

전문자격의 특징은 이러한 면허적 성격 때문에 선발인원의 사전제한 등을 통해 신규진입을 규제하고 있다. 이러한 규제가 일부 독점적 자격으로 경쟁을 위축시키고 서비스의 질을 저하할 수 있는 우려가 있기 때문에 현행보다 많은 수의 자격을 배출 시장원리에 경쟁을 촉진하고 서비스의 질적 확보 및 저렴한 가격으로 대 국민 서비스가 제공되어야 한다는 의견이 있다.²²⁾

전문자격의 종류는 자격이면서 면허인 의사, 약사, 한의사, 수의사를 제외한 건축사, 감정평가사, 공인중개사, 변리사, 세무사, 공인회계사, 관세사, 법무사, 공인노무사, 변호사 등이 있다. 각 전문자격에 대해 '09년도 시행기관에 대해 살펴보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 전문자격 현황

종 목	시험시행기관	평가방법
건축사	대한건축사협회	예비시험, 자격시험
감정평가사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
공인중개사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
변리사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
세무사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
공인회계사	금융감독원	자격시험(1차, 2차)
관세사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
법무사	법원행정처	자격시험(1차, 2차)
공인노무사	한국산업인력공단	자격시험(1차, 2차)
변호사	행정자치부	사법시험(1,2,3차)

22) OECD는 전문자격과 관련 각종 규제가 결국 경쟁을 억제하여 서비스의 악화를 초래하므로 폐지할 것을 권고하고 있으며 Cox & Foster(1990)등 외국연구사례를 통해 전문자격사에 대한 규제가 강할수록 전체적인 서비스의 질은 오히려 낮다는 사실이 입증됨

다. 국가자격의 변화

국가자격의 각 주무부처별 독립적 시행의 특징으로 검정시행에 대한 문제점이 지속적으로 발생하여 왔다. 이에 국가에서는 검정시행의 위탁기관에 대한 평가 후 국가자격에 대한 일부를 '08년도부터의 검정시행을 검정 전문기관인 한국산업인력공단에 위탁하여 실시하도록 하였다.

결국, 자격의 인증기관은 각 주무부처로 동일하나 시험의 실시기관이 '08년도부터 변경되는 국가 및 전문자격을 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> '08년도 시험기관 변경 국가자격 종목

순번	자격명	순번	자격명
1	사회복지사1급	13	주택관리사보
2	변리사	14	문화재수리기술자
3	방사성동위원소취급자일반면허	15	문화재수리기능자
4	공인노무사	16	공인중개사
5	경영지도사	17	방사성동위원소취급자특수면허
6	기술지도사	18	방사선취급 감독자면허
7	물류관리사	19	경비지도사
8	가맹사업거래상담사	20	박물관 및 미술관 준학예사
9	정수시설운영 관리사	21	관세사
10	농산물품질관리사	22	감정평가사
11	소방시설관리사	23	검량사
12	소방안전교육사	24	감정사

제2절 면허의 현황

1. 면허의 개념 및 의의

면허란 일반인에게는 허가되지 않는 특수한 행위를 특정한 사람에게만 허가하는 행정처분이며 또한 특정한 일을 할 수 있는 공식적인 자격을 행정기관이 허가하는 행정처분이라고 정의한다.

면허는 법률적인 측면에서 보면 행정행위상의 명령적 행위 중 허가의 한 형태이다. 이때 명령적 행위란 일반인이 원래부터 갖고 있는 자유를 제한하여 일정한 행위를 할 의무를 부과하거나 또는 부과된 의무를 해제하는 행위를 말한다. 그러므로 곧 면허는 허가의 한 종류로 상대적 금지의 경우에만 가능하며 위험의 방지를 목적으로 금지하였던 바를 해제하는 행위라고 말할 수 있다.

면허가 자격시스템으로 인증받는 자격과의 다른 점은 특정직무를 수행하는데 요구되는 필수조건이라는 점이며 특히 해당직무가 인간의 생명, 건강, 안전, 질서에 관련되어 있기 때문에 국가가 일반인에게는 해당 직무행위를 법적으로 금지한 것을 해제시켜 인정한다는 것이다. 그 선행조건으로 해당 자격요건을 취득하도록 한다. 면허제도는 특정한 행위를 수행할 수 있는 자격을 부여하는 것을 의미하며 동시에 그 행위로 인해 비면허자에 대해 배타적 이익을 추구할 수 있다. 또한 전문적 지식과 기술이 요구되는 직업영역에 대해 그 전문성을 인정하는 제도이기 때문에 특정한 직업영역의 전문화가 이루어지면서 전문성을 가진 자만이 그 직업을 선택하고 행사할 수 있다는데 면허의 의의가 있다.

2. 면허의 운영실태

면허도 국가자격과 마찬가지로 소관부처별 개별법에 산재되어 운영되기 때문에 면허별로 취득요건 등 운영실태가 서로 상이하므로 현재 운영되고 있는 면허 종류별로 운영실태를 살펴보면 다음<표 6>와 같다.

〈표 6〉 면허종류별 운영실태

면 허	면허인증기관	평가방법 및 조건
의료인 ²³⁾ 면허	보건복지가족부	국가시험(의료인 면허취득요건에 해당자)
약사, 한약사면허		국가시험
의료기사 ²⁴⁾ 면허		
위생사 면허		자격시험(영양사)
영양사 면허		
조리사 면허	시·도	국가기술자격 취득 혹은 교육과정 이수
이·미용사 면허		
운전면허	지방경찰청	면허시험(필, 실기)
건설기계조종사 ²⁵⁾ 면허	시·도	국가기술자격 취득 혹은 교육과정 이수
원자력관계 ²⁶⁾ 면허	교육과학기술부	면허시험
도선사 면허	지방해양수산청	면허시험+경력
수의사 면허	농림수산식품부	국가시험
가축인공수정사 면허	농림수산식품부	자격시험 혹은 국가기술자격취득
설계사 면허	지식경제부	국가기술자격취득+경력
해기사 ²⁷⁾ 면허	지방해양수산청	면허시험+경력
조종 면허	지방해양경찰청	면허시험(실기, 필기)
주조사 면허	국세청	자격시험(학과, 실무)
화약류 제조(관리) 보안책임자 면허	지방경찰청	국가기술자격취득
수렵 면허	시·도	면허시험

23) 의료인 면허는 의사, 한의사, 치과의사, 조산사, 간호사를 포함함

24) 의료기사 면허는 임상병리사, 방사선사, 물리치료사, 작업치료사, 치과기공사, 치과위생사, 안경사, 의무기록사를 포함함

25) 건설기계조종사 면허의 종류는 불도우저, 굴삭기, 로우더, 기중기, 모우터그레이더, 로울러, 지게차, 아스팔트피니셔, 쇄석기, 공기압축기, 준설선 등을 포함함

26) 원자력관계 면허는 원자로, 핵연료물질, 방사성동위원소 등으로 조종감독자, 취급자면허등을 포함함

27) 해기사 면허는 항해사, 기관사, 통신사, 운항사, 소형선박조종사를 포함함

제3절 자격과 면허의 비교

1. 자격과 면허 비교

자격시스템과 면허시스템을 크게 운영목적과 역할, 운영체계, 취득요건, 직업활동등과 연계해 비교하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 자격과 면허의 비교

구 분	자 격	면 허
운영목적	직업활동 및 개인의 직업능력평가를 통한 우수 직업인 양성	국민의 생명, 건강, 질서, 안전을 위한 진입규제
역할비교	자격이 취업과 직무에 대한 제한이 없음	해당분야의 자격을 취득해야만 직업행위가 가능
운영체계	자격등급체계 및 검정방법이 체계적으로 운영	소관 주무부처별로 운영체계가 비체계적이고 통일되지 않음
취득요건	5등급 체계로 학력과 경력에 따른 수준 요구	면허종류별로 취득요건이 다양
직업활동의 범위와 한계	사회적 한계없음	면허를 인정하고 있는 법률에 의해 직무가 한정
자격유형	능력 인정형 자격	업무독점형자격, 전문자격
자격기능	직업능력의 인정	독점적 지위보장
근거법	국가기술자격법	개별법

2. 국가기술자격과 면허의 연관성

자격제도와 면허제도는 실제 활용측면에서 다음 두 가지 측면에서 연관되어 있다.

첫째, 국가기술자격의 취득이 면허의 전제조건인 경우가 많다

둘째, 국가기술자격 취득이 면허시험 응시자격의 학력요건을 대체하는 경우가 많다.

이상의 두 가지 관련성에 따라 국가기술자격을 취득하면 면허를 받을 수 있는 종목을 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 면허와 국가기술자격의 연계성

면허	국가기술자격
이용사	이용사, 이용장
미용사	미용사, 미용장
조리사	한식, 양식, 일식, 중식, 북어조리 기능사 조리기능장, 조리산업기사
건설기계조종사면허	기중기, 굴삭기, 불도저, 천장기중기, 로우더, 준설선, 로울러, 모우터그레이더, 지게차, 아스팔트피니셔, 공기압축기 운전 기능사
가축인공수정사	축산 산업기사
설계사	전기분야 기사, 전기분야 산업기사
화약류책임자면허	화약류제조기사, 산업기사, 기능사
화약류제조보안책임자면허	화약류관리기사, 산업기사, 화약류취급 기능사

제2장 위생분야 면허제도 및 현황

제1절 공중위생관련법의 변천과 면허제도²⁸⁾

1. 공중위생법

공중위생법은 1985년 11월 11일 정부가 발의하여 국회 상임위원회의 수정과 1986년 4월 8일 국회 본회의의 수정가결을 거쳐 1986년 5월 10일 법률 제 3822호로 공포되었다. 이 법은 기존의 숙박업법, 공중목욕장업법, 이·미용사법, 유기장업법 등 4개의 공중위생 관련법률을 흡수·통합하고 당시 자유업이었던 세탁업등 3개의 공중위생 관련영업을 신고 대상업종으로 추가하여 입법한 법이다. 이 법에서는 이·미용업을 공중이 이용하는 위생접객업의 하나로 분류하고 위생접객업과 기타 위생관련 영업관리·운영의 적정을 기하는 한편 공중위생과 관련되는 위생용품 및 백화점등 공중이용시설과 공동급수시설등 음용수 위생관리에 관한 사항을 규정함으로써 국민보건을 위한 위생수준을 향상시켜 공공복리의 증진에 기여하려는 목적으로 제정되었음을 밝히고 있다.

이 법 제9조에서 “1. 보건사회부장관이 지정하는 고등기술학교에서 1년이상 이용 또는 미용에 관한 소정의 과정을 이수한 자, 2. 국가기술자격법에 의한 이용사 또는 미용사의 자격을 취득한 자, 3. 외국에서 이용사 또는 미용사의 자격을 취득한 자로서 보건사회부장관이 인정한 자”에게 면허를 부여하도록 하고 있으며 이·미용의 자격시험에 관한 규정을 국가기술자격법으로 옮겼다

2. 공중위생법

공중위생관리법은 1999년 2월 8일 법률 제5839호로 제정된 법률이다. 이 법의 특징은 이·미용사 면허제도부문에서는 “외국에서 이·미용의 자격을 취득한 자로서 보건사회부장관이 인정하는 자”를 삭제한 것 이외 공중위생법과 동일하다. 즉 전문대학 또는 이와 동등이상의 학력이 있다고 교육부장관이 인정하는 학교에서 이용 또는 미용에 관한 학과를 졸업한 자 또는 고등기술학교에서 1년이상 이·미용에 관한 소정의 과정을 이수한 자에게 무시험으로 면허를 부여하는 제도를 여전히 유지하고 있다. 반면 규제개혁 차원에서 영업에 대한 시장진입 장벽을 낮춘다는 의도로 이·미용업 개설의 경우 허가제나 신고제가 아닌 ‘통보제’로 입

28) 서희원, 한국미용사 면허제도의 개선방안에 관한연구. 2003에서 인용

법한 특징을 가지고 있다.

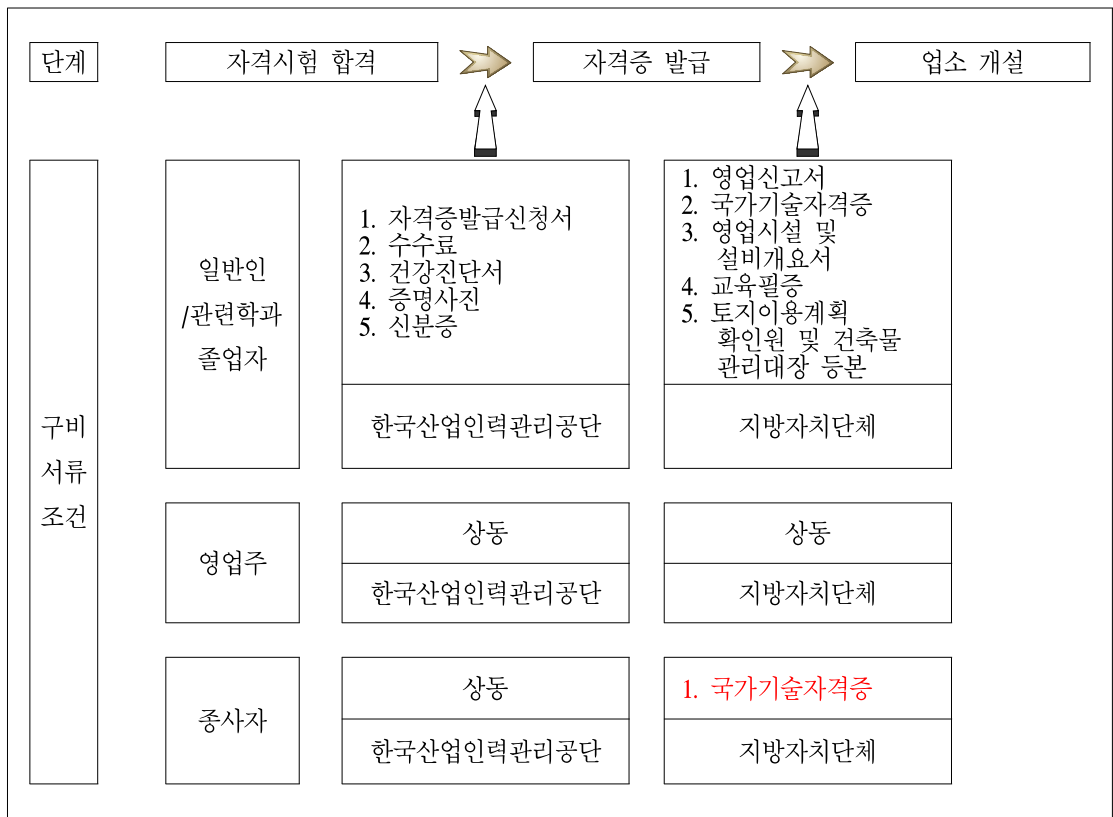
그러나 2002년 1월 19일 법률 제6616호의 3차 개정시 면허요건에 ‘고등학교 또는 이와 동등의 학력이 있다고 교육인적자원부장관이 인정하는 학교에서 이·미용에 관한 학과를 졸업한 자’를 추가하고 2002년 8월 26일 법률 제6726호의 4차 개정시에 이·미용법 개설요건을 ‘통보제’에서 ‘신고제’로 강화하는 것을 주요내용으로 담고 있다.

제2절 위생분야 자격 및 면허 현황

1. 위생분야 현황 및 산업전망

제1절에서 논의되었듯 전체 위생분야에서 자격과 면허에 관련된 프로세스를 정리하면 다음 [그림2]와 같다. 현재 우리나라의 산업동향은 다음 <표 9>와 같다.

[그림 2] 자격과 면허, 업소개설의 프로세스



주: 한국산업인력관리공단 자격시험 예비합격자에 한해 건강진단서 확인후 자격증 발급

〈표 9〉 위생분야 산업동향

구분	경상지수(%)	증감율(%)
2000년	45,549	
2001년	49,446	8.6
2002년	52,130	5.4
2003년	53,215	2.19

자료: 통계청(2004년) 통계자료

〈표 10〉 식료품비 지출 현황

구분	가구당 식료품비 월평균 지출(원)	증감율(%)
2000년	447,018	
2001년	463,582	3.7
2002년	481,049	3.8
2003년	509,649	5.9

표에서 알 수 있듯 위생분야 산업은 꾸준한 증가추이를 보이고 있으며 앞으로 진입이 꾸준히 이어지리라 판단한다. 현재 한국산업인력공단의 통계연보에 따르는 자격취득자는 2000년에서 2006년까지 면 위생분야의 누적 합격자 수는 약 520,000명에 이르고 있으며 이 인원들에 대한 산업진입은 산업동향에 따라 꾸준히 이어지리라 판단한다.

추가해 위생분야의 고용동향을 살펴보면 다음과 같다. 음·식음료 산업분야의 해외 고용동향으로 미국의 경우는 주방장, 조리사 및 기타 주방 근로자가 현재 2,800,000명 이상(음식준비 근로자 844,000명, 식당조리사 668,000명, 패스트푸드 조리사 522,000명, 기관 및 구내 식당 조리사 465,000명, 즉석 조리사 205,000명, 수석주방장 및 조리사 139,000명) 이다. 이용사, 미용사 및 미용관련 종사자 약 790,000명 이상(이중 90% 이상이 이용사와 미용사)이다²⁹⁾.

미국 음식업 중앙회(National Restaurant Association)는 2004년 레스토랑산업의 10대 트렌드를 지속적인 확장(continued expansion), 건강과 영양에 대한 관심의 증가(heightened interest in health and nutrition), 정부영향력의 확대(intensified government impact), 다양성 포용(diversity embraced), 기술을 통한 생산성 향상(grater productivity through technology), 관광의 중요성 증가(importance of tourism), 에너지 원가관리(Eenergy-costmanagement), 서비스에의 집중(a fource on service), 경쟁의 심화(heightened competition), 장밋빛 미래(a

29) 2000년 현재기준

bright future)로 발표하였다(12). 이 10대트랜드에 의하면 미국내 레스토랑 사업은 국민의 건강에 대한 책임, 발전 가능성과 방향 그리고 정부지원의 필요성을 함축하고 있다³⁰⁾.

미국에서 2000년 산업연관표에 의한 외식산업의 생산유발액은 반도체 산업보다 3조원이 높은 37조원, 부가가치유발액은 반도체산업보다 2조원이 높은 14조원, 고용유발인원은 반도체산업보다 116만명이 높은 125만명으로 우리가 익히알고 있는 국가의 주요산업이 가지고 있는 경제가치보다 외식산업이 많은 가치를 가지고 있는 것을 확인할 수있다. 국내의 조리산업이 미국과 상이하게 다르지 않으리라 판단되며, 조리산업이 가지고 있는 고용창출력과 부가가치를 고려하여 향후 국가의 기간산업으로 자리메김 할 수 있을 것으로 판단한다.

한 예로 2000년도부터 2006년도까지의 이·미용 및 조리분야 자격취득자에 대한 추이가 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 위생분야 자격취득자

구분	00년도	01년도	02년도	03년도	04년도	05년도	06년도	소계
한식조리	43,200	43,887	37,119	35,395	33,831	34,657	37,898	265,987
양식조리	9,945	12,497	12,594	11,985	11,905	12,439	13,641	85,006
일식조리	3,072	3,631	3,320	3,055	3,100	3,125	3,207	22,510
중식조리	1,449	2,443	1,882	2,414	2,527	2,643	3,103	16,461
복어조리	400	861	750	813	861	761	790	5,236
미용 계	18,723	17,778	16,758	16,573	15,996	14,945	14,252	115,025
이용 계	1,594	1,166	1,081	1,026	941	1,263	858	7,929
소계	78,383	82,264	73,506	71,264	69,165	69,838	73,755	518,154

자료: 한국산업인력공단 통계연보

가. 위생분야 중장기 인력수요 전망

국가인적자원의 효율적 양성과 배분에 기여하며, 경제성장과 산업구조 변동에 따른 노동시장과 노동력구성, 산업별-직업별 고용구조 등의 변화를 사전에 예측하고 전망치를 제시하여 노동시장과 교육·훈련시장의 정보기능과 정책기능을 수행하기 위해 실시하고 있는 한국고용정보원의 국가 인력수급 전망을 살펴봄으로써 앞으로의 위생분야의 고용 및 산업의 추이

30) 정혜정, 천희숙. 조리산업계의 미래와 방향. 식품산업과 영양 11(2), 85-87, 2006 인용

에 대해 살펴볼 수 있다.

고용정보원의 연구보고서에 의하면 서비스 산업의 인력수요는 '06년도 17,181천명에서 '16년도에 20,707명으로 매년 1.9%씩 증가할 것으로 전망하고 있으며 취업자의 규모는 3,526천명이 더 늘어날 것으로 전망하고 있다. 특히 서비스업 가운데 사업서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업과 기타 공공수리 및 개인서비스업 등에서 취업자 규모의 확대를 예측하고 있다. 다음 <표 11>은 산업대분류 인력수요 전망에서 숙박 및 음식점업과 보건 및 사회복지사업에 관련된 자료를 발췌한 것이다.

<표 11> 산업대분류에서 보건관련 사업 인력수요 전망

(단위 : 천명, %)

구 분	취업자				취업자 증감			연평균 증감률		
	'01	'06	'11	'16	01-06	06-11	06-16	01-06	06-11	06-16
숙박 및 음식점업	1,943	2,049	2,061	2,060	106	12	11	1.1	0.1	0.1
사업서비스업	1,149	1,668	2,258	520	520	590	1,196	7.8	6.2	5.6
보건 및 사회복지사업	484	686	921	1,318	202	236	632	7.4	6.1	6.8

산업대분류에서 알 수 있듯 사업서비스업과 보건 및 사회복지사업의 경우 2016년까지 지속적인 성장이 이루어질 것으로 예측됨을 알 수 있다. 이는 현재 추세가 유지된다면 인력수요의 증가는 서비스산업이 주도할 것으로 전망되며 전통적인 서비스산업인 도·소매업의 취업자 규모는 감소할 것으로 예측된다.

직업별 인력수요의 전망을 살펴보면 '06년도에서 '16년도까지 전망기간 동안 직업별 인력수요 증가규모를 순위로 살펴보면 1. 경비 및 청소관련직이 484천명, 2. 교육 및 자연과학 사회과학 연구관련직이 464천명, 경영회계 사무관련직이 456천명, 4. 이·미용 등 서비스업이 305천명, 5. 보건의료 관련직이 277천명 등으로 전망하고 있다. 전망기간 동안 직업별 고용구조는 제조업 관련 전통적 직업의 취업자 비중이 감소하고 서비스 관련직업의 새로운 직업집단이 크게 증가하리라고 예측하고 있다.

추가해 직종별 인력수요를 전망에서도 직업 및 고용의 전망과 유사한 결론을 이끌어 낼 수 있다. 다음 <표 12>는 직종 중분류 인력수요에서 조리 및 음식 서비스 종사자와 대인 서비스 관련 종사자에 대한 추이를 살펴본 것이다.

〈표 12〉 위생분야의 인력수요 전망

구 분	취업자				취업자 증감			연평균 증감률		
	'01	'06	'11	'16	01-06	06-11	06-16	01-06	06-11	06-16
대인서비스 관련	778	882	1,067	1,305	104	185	423	2.9	3.9	4.0
조리 및 음식서비스	1,773	1,852	1,916	1,959	80	63	106	0.9	0.7	0.6

위에서 언급한 산업동향과 고용현황 그리고 자격취득자의 추이현황을 고려할 때 위생분야의 고용전망은 음·식료의 경우는 추후 3~5년간 지속적으로 산업전체에서 다소 높은 수요를 예측할 수 있다. 이용사의 경우는 면허취득자가 줄어 전체적 고용은 감소되고 있으나, 미용사의 경우 염색과 파마 등의 수요가 증가하고 또한 손톱관리와 피부미용과 같은 새로운 분야의 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예측되어 전체적으로 이·미용산업의 고용은 증가할 것으로 예측된다.

나. 위생분야 산업의 변화 전망

미용관련 신규산업에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 일본의 경우는 현재 <표 13>에서 알 수 있듯 피부미용에 관련된 연간 시장규모가 '06년도와 '07년도 평균 3조이상의 수요가 있음을 알 수 있다. 더불어 국내 신규산업으로 피부미용에 대한 산업규모는 <표 14>와 같이 매년 증가하여 '03년 대비 '06년 현재 3.3%의 성장을 보이고 있다.

〈표 13〉 일본 피부미용 시장규모

년도	시장규모(엔)	시장규모(원)
2006	397,737,000,000	3,102,348,600,000
2007	396,258,000,000	3,090,812,400,000

〈표 14〉 국내 피부미용 산업 현황(시장규모)

구분	총가구수	이미용료/가구	피부미용료/가구	증감률
2003	15,163,829	16,149	8,075	
2004	15,565,671	17,267	8,634	6.9
2005	15,988,000	17,218	8,609	0.3 ↓
2006	16,411,682	16,830	8,415	3.3 ↓

자료: 통계청, 사업체 기초통계조사

결국 이러한 신규분야의 등장이 위생분야의 산업을 촉진시켜 앞으로 산업 및 고용의 예측을 높게 하고 있음을 알 수 있다. 한국보건사회연구원에서 발간된 원종욱 외(2002)의 '공중위생업소 및 면허제도관리방안'을 인용하여 살펴보면 <표 15>에서처럼 각 국의 미용산업의 변화에 대해 살펴볼 수 있다.

<표 15> 각국의 미용업 현황

국가	관련법	업무형태	자격제도
미국	각주 개별법- 뉴욕주 일반 사업법	<4가지 유형> 1.네일전문(손·발톱), 2.자연머리스타일링(커트, 샴푸) 3.피부관리(메이크업, 피부관리) 4.미용(파머, 미용업 총괄)	-국가자격제도 운영 -면허제도 운영(주지사가 시행하는 실기·필기시험 합격증서와 교육과정 이수 증명서 제출) ※자격취득에 따라 업무 범위가 다름
	-워싱턴 주	<10가지 유형> -미용, 피부관리, 이발사, 발미용 등	"
	-미네소타주	<6가지 유형> -미용사, 이발사, 피부관리사, 발미용사 등	"
영국	지방정부법 또는 자치단체의 조례	<머리미용> -별도 제약없음 <미용관리> -아로마서로피, 신체맞사지, 반사학, 태양침대, 얼굴마사지, 왁싱, 매니큐어, 손·발톱 확장, 귀 뚫기, 전기분해요법 등	-민간자격제도(NVQ) 운영(미용산업기관 시행) -피부미용은 면허제도 운영 ※머리미용은 특별한 제약이 없음
프랑스		<3가지 유형> 1. 헤어 2. 피부미용 3. 메이크업	-국가자격제도 운영(지역 교육청 주관) · CAP(전문직업학교 1년~2년 과정 이수자) · BP(CAP+2년실무, 5년 실무) · BTS(2년 양성과정)
일본	미용사법	<헤어, 피부 혼합> -미용사의 업무영역에 헤어, 피부, 네일 등을 포함(우리나라의 미용사와 유사함) ※ 네일의 경우 민간자격으로 운영	-국가자격제도 운영 · 양성과정 수료후 자격시험 -면허제도 운영(자격 취득자에게 면허)

자료: 원종욱 외(2002) 및 <http://www.gakkou.net>(일본웹사이트)

다. 우리나라 위생분야 자격의 변화

외국의 산업의 변화와 발맞추어 우리나라의 경우 2007. 07. 16일 노동부령 제279호로 국가 기술자격법 시행규칙 일부개정령 중 미용사(일반), 미용사(피부) 신설종목에 대하여 공포하였고 '08년 1월 1일자로 시행하도록 하였다. 과거 이·미용의 경우 자격과 면허를 취득하면 이·미용업계에서 외국과는 달리 피부미용 및 네일아트 등의 업무를 수행할 수 있었다. 그러나 이 법이 개정이 된 이후 이·미용업계는 직무에 따른 업무를 명확히 구분하여 수행하여야 한다. 다음 절에서 새로 시행되는 위생분야의 신설종목에 대해 살펴보도록 한다. 우선 미용을 일반과 피부미용으로 분리하여 실시하고자 할 때 시험과목은 다음 <표 16>과 같다.

<표 16> 미용관련 종목 필가실기 시험과목

종 목	필 기 시 험 과목	실 기 시 험 과목
미용사(일반)	1. 미용이론 2. 공중보건학 3. 소독학 4. 피부학 5. 공중위생법규	미용작업
미용사(피부)	1. 피부미용학 2. 피부학 및 해부생리학 3. 피부미용기기학 4. 화장품학 5. 공중위생관리학	피부미용 실무

이상과 같이 산업 및 사회의 발전에 따라 필요한 각각의 다양한 직업에 대한 인식과 근로자의 양성은 필수적이라 말할 수 있다. 과거 산업발전을 위한 기술자격의 발전이 위주였다면 현재는 지식근로자 또는 국가경쟁력의 핵심요인이 될 만한 전문자격의 출현을 받아들여야 하며 개별사업법에서 운영되고 있는 자격제도 역시 시대적 추세에 맞추어 발전과 혁신이 이루어져야 할 것이다.

2. 위생분야 자격 및 면허 일반

위에서 언급하였듯 위생분야의 산업은 새로운 신규분야의 진입으로 활성화 될 것으로 예측되는 가운데 행정 및 제도의 일반사항에 대한 현황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 17>에서 알 수 있듯 위생분야에서 자격 및 면허를 취득하고 영업을 개시하기 까지 총 소요되는 비용은 약 150억원에 이르고 있다. 표에서 알 수 있듯 자격과 면허에 이중적인 제도하에서 비용이 소요되고 있음을 알 수 있다.

현행 자격 및 면허의 발급에 관련된 관리기관을 정리하면 <표 18>과 같다. 추가해 자격의 기본비용과 면허의 기본비용에 대해 <표 19>, <표 20>에 정리하였다.

<표 17> 자격 및 면허취득을 위해 소요되는 비용

(단위: 원)

구분	행정비용 합계	자격시험 응시료	자격증 발급 수수료	건강진단서 발급 수수료	면허증 발급 수수료
합계	15,235,523,400	14,939,450,400	208,797,000	18,702,000	68,574,000
이용기능사	98,128,000	89,910,000	2,898,000	1,140,000	4,180,000
미용기능사	3,054,707,000	2,927,637,000	45,114,000	17,562,000	64,394,000
조리기능사	12,082,688,400	11,921,903,400	160,785,000	-	-

<표 18> 현행 자격 및 면허증 발급 행정비용 관리 기관

구분	관리기관
○ 자격시험 응시료	한국산업인력관리공단
○ 면허시험 응시료 및 수수료	한국보건의료인국가시험원
○ 건강진단서(의사진단서) 발급수수료	병의원 및 보건소 등 의료기관
○ 자격증 발급 수수료	한국산업인력관리공단
○ 면허증 발급 수수료	지방자치단체(시·군·구)
○ 면허세 >> 삭제필요	지방자치단체(시·군·구)
○ 기타 등 >> 삭제필요	지방자치단체(시·군·구)

〈표 19〉 현행 이·미용 및 조리분야 자격시험 응시료

(단위: 원)

구분			응시료		
			소계	필기	실기
이용	이용사		27,000	11,000	16,000
	이용장		62,000	38,000	24,000
미용	미용사(일반)		27,000	11,000	16,000
	미용사(피부)		27,000	11,000	16,000
	미용장		62,000	38,000	24,000
조리	조리기능사	한식	34,200	11,000	23,200
		중식	34,800	11,000	23,800
		일식	36,700	11,000	25,700
		양식	37,000	11,000	26,000
		복어	43,400	11,000	32,400
	조리산업기사	한식	71,300	18,000	53,300
		중식	71,300	18,000	53,300
		일식	71,300	18,000	53,300
		양식	71,300	18,000	53,300
		복어	71,300	18,000	53,300
	조리기능장		108,700	38,000	70,700

자료: 한국산업인력관리공단 홈페이지 자료 재구성(2008년 현재).

〈표 20〉 위생분야 면허발급 / 재발급 수수료

면허종류	발급/재발급 수수료
이·미용사	5,500원 / 3,000원
조리사	5,500원 / 3,000원

제3절 주요 외국의 이·미용사 면허제도

1. 일본의 미용사 면허제도

일본은 1957년 6월 3일 법률 제163호로 제정된 미용사법과 동년 8월 31일 공포도니 미용사법시행령 및 시행규칙 등의 기본법령과 함께 1998년 1월 27일 후생성령 제8호에 의해 개정이 되고 ‘미용사양성시설지정규칙’, ‘미용사법에 따른 지정시험기관과 지정등록기관에 관한 성령’, ‘미용업의 진흥지침³¹⁾ 등의 명령이 제정되어 있다.

일본의 미용사법에서는 규정하고 있는 시험응시자격은 우리와는 달리 누구나에게 개방되

31) 1983년 12월 20일 후생성고시 제206호

어 있지 않고 학교교육법에 규정한자나 후생노동장관이 지정한 일정규정이상의 지식과 기능을 습득한 자가 아니면 응시할 수 없도록 규정하고 있다. 일본의 검정방식은 우리와 유사하여 검정은 필기와 실기로 나누어 실시하고 있으나 면허의 경우는 우리나라에서처럼 자격과 면허가 이중으로 관리되고 있지 않고 단일체제로 미용사 시험에 합격한자에 대해 후생노동대신이 합격증서를 교부하고 합격자 중 이른바 결격사유³²⁾가 없는자에 대해 후생노동대신이 미용사 면허를 교부하고 있다.

일본의 미용사 면허제도를 요약하면 ‘미용사법’의 규정에 따라 후생노동대신이 지정하는 미용사 양성시설에서 2,000시간의 교육을 이수한 자가 ‘미용사시험’에 합격한 후 결격사유에 해당하지 않으면 후생노동대신의 면허를 받도록 하는 제도이다.

2. 미국의 미용사 면허제도³³⁾

미국의 법률의 특징은 각 주마다 제도가 다르고 입법을 달리하기 때문에 표준에 대한 언급이 어렵다. 일반적으로 미국은 헤어분야와 피부관리 분야가 독립되어 운영되어지고 헤어분야의 이수시간은 1560~1600시간으로 규정되어 있으며 피부관리는 600시간으로 규정되어 있다.

미국의 미용교육은 우리와는 달리 사회직업 교육과정의 하나로서 다뤄지고 있다. 즉 교양 과목 없이 모든 시간을 전공분야에 치중하는 심화교육에 비중을 두고 있다. 또한 직업학교내에 미용실이나 피부미용실을 개설하여 현장과 연결선상에서 직접 고객과 상담하고 시술할 수 있는 실습교육이 특징이다

미국의 미용사 면허시험은 18세 이상인 자로 미용업에 종사하기 위한 면허취득을 원하는 경우 주무장관에게 신청할 수 있으며 신청서에 신청인의 자격요건과 관련된 정보가 첨부되어야 한다. 관련정보는 사진 및 도덕성을 입증할 증거, 신청인이 전염병에 걸리지 않았음을 입증하는 30일 기한의 진단서, 주무장관이 정한 기준을 충족시키는 초등학교 이수증명서, 교육법에 의한 교육과정 이수증명서 또는 2년 이상 1인 인상의 면허소지 미용사로부터 직접교육 및 감독을 성실하게 습득하였음을 증명하는 증명서, 3년 이상 실질적인 미용업무에 계속 종사해 왔음을 입증하는 증명서, 교육부 인가의 연구과정 이수증명서, 부과 신청요금, 필기시험 합격증명서 등이 필요하다.

미국의 면허제도는 유효기간과 갱신제도를 두고 있으며, 미용에 관한 토탈을 다룰수 있는 미용사와 피부관리를 전문으로 하는 피부관리사, 두발만 다루는 세어디자이너, 손톱만 전문으로 다루는 매니큐어리스트등 각 영역별로 면허제도를 두고 있는 특징이 있다.

32) 심신의 장애에 의해 미용사의 업무를 적절하게 행할 수 없는 자와, 무면허영업 금지규정을 위반한 자, 그리고 면허취소처분을 받은 자

33) 뉴욕주 미용사 면허에 국한함

3. 독일의 미용사 면허제도

독일의 경우 직업학교가 잘 발달되어 미용사가 되기 위해서는 2년제 또는 1년제과정으로 되어 있는 미용학교 과정을 이수하여야 한다. 과정별 기간의 차이는 미용실 개업능력 여부와 관련이 있는데 1년제의 경우는 미용실을 개설할 자격이 부여되지 않는다.

미용학교 과정을 수료한 사람들은 학교에서 실시하는 졸업시험을 치르게 되는데, 이 시험이 이른바 미용사면허시험에 해당한다. 이 시험은 학교에서 주고나하는 것이 아니라 시에서 주관하며, 시의 감독관이 직접나와 진행하게 된다. 시험은 이론과 실기시험으로 구분되며 이론시험에 합격한 자가 1년과정의 실습기간을 거친 뒤에 실기시험에 응시할 수 있다. 특히 사항은 실기시험에 두 번 실패하게 되면 영원히 그 직업에 진입할 수 없다.

미용에 관련하여 두발과 피부관리가 구분되어 운영된다. 두발에 대한 교육은 미용기술 학원이나 학교에서 3년 과정 중 1년 반은 현장실습과 연결되며 졸업후 시험을 거쳐 면허를 취득한 후 현업이 가능하다. 피부관리는 1년 반 정도의 과정기간을 거쳐 테스트 후 면허를 취득하면 현업에 종사한다.

제4절 우리나라 이·미용사 면허제도

1. 이·미용사 면허제도

이·미용사면허는 공중위생관리법 제6조의 규정에 따라 특별시장, 광역시장, 도지사³⁴⁾가 면허를 부여한다. 즉 지방자치단체 중 광역자치단체장이 이·미용사의 면허를 부여하는 면허권자가 된다.

이·미용사의 자격에 해당하는 자는 전문대학 또는 이와 동등이상의 학력이 있다고 교육과학기술부 장관이 인정하는 학교에서 미용에 관한 학과를 졸업한자, 고등학교 또는 이와 동등의 학력이 있다고 교육과학기술부 장관이 인정하는 고등기술학교에서 1년 이상 미용에 관한 소정의 과정을 이수한 자, 그리고 국가기술자격법에 의한 미용, 미용 자격을 취득한 자이어야 한다.³⁵⁾

이·미용의 면허를 받기 위해서는 ‘이·미용사 면허신청서’에 면허요건을 충족했음을 입증할 수 있는 서류를 첨부하여 주소지를 관할하는 시·도지사에게 제출한다. 다만 고등학교 이상의 학교에서 동 학과를 졸업한 자는 해당학교 소재지를 관할하는 시·도지사에게 제출할

34) 이하 시·도지사라고 표기

35) 공중위생관리법 제6조 제1항

수 있다.

학력에 의한 자격요건이 있는 자가 첨부하여야 할 서류는 졸업증명서 1부, 국가기술자격법에 의한 미용사의 자격을 취득한 경우는 미용사 자격증 사본 1부가 필요하다. 추가해 건강진단서 1부와 최근 6월 이내에 촬영한 3·4사이즈의 상반신 탈모정면사진 2매가 필요하다. 이상의 서류를 갖추어 신청하면 시·도지사는 이 미용사의 면허를 하여 면허증을 교부하게 된다. 전체적인 이·미용사의 면허증 교부절차를 요약하면 다음 <표 21>과 같다.

<표 21> 이·미용사 면허증 교부 절차

이·미용사 면허증 교부절차	
○면허증 교부 신청 - 첨부서류	이·미용사 면허신청서 제출 1. 졸업증명서 및 이수증명서 1부 (해당자에 한함) 2. 이·미용사 자격증 사본 1부 (국가기술자격법에 의한 자격취득자) 3. 건강진단서 1부(최근 6개월 이내 진단 받은 것) 4. 사진2매(최근6월 이내 찍은 3×4cm)
○면허증 재교부 신청 - 첨부서류	이·미용사 면허증재교부신청서 제출 1. 면허증원본(잃어 못쓰게 된 때) 2. 사진1매(최근6월 이내 찍은 3×4cm)
○수수료	5,500 원 / 3,000 원
○처리기간	즉시
○근거법규	공중위생관리법 제6조
○처리과정	접수→검토→결재→면허증교부

이·미용사의 면허요건을 충족한다 해도 다음과 같은 결격사유에 해당되면 면허를 받을 수 없다. 즉 금치산자³⁶⁾, 정신질환자 또는 간질병자, 전염병 예방법 제2조 제1항의 규정에 의한 제3종 전염병중 결핵(비전염성인 경우 제외)환자, 마약·대마 또는 향정신성의약품의 중독자, 공중위생관리법 제7조 제1항 제1호 또는 제3호의 사유로 면허가 취소된 후 1년이 경과되지 아니한 자 등이 여기에 해당한다. 이 미용의 면허의 결격사유를 정리하면 다음 <표 22>와 같다.

36) 민법상의 행위무능력자. 심실상실 상태로서 자기의 행위의 결과를 합리적으로 판단할 능력, 즉 '의사능력'이 없는 상태. 금치산자의 선고를 받았다면 치료가 되더라도 선고를 취소받을 때까지 금치산자 상태임.

〈표 22〉 이·미용의 결격사유

면허종목	결격사유
이·미용사 면허	· 금치산자 · 정신질환자 또는 간질병자 · 결핵환자(비전염성인 경우 제외) · 마약, 대마, 향정신성 의약품 중독자 및 결핵환자

2. 이·미용사 면허의 처벌조항

이·미용사가 일정한 위법행위를 하게 되면 면허가 취소되거나 6월 이내의 기간동안 면허정지 처분을 받는다. 공중위생관리법 또는 동법 시행령 및 시행규칙에 위반한 때라든지 결격사유에 해당하게 된 때, 그리고 면허증을 다른 사람에게 대여한 때에도 면허를 취소하거나 6월 이내의 면허정지 처분을 받게 되지만 특히, 결격사유에 해당하게 된 때에는 반드시 면허를 취소하도록 규정하고 있다. 면허를 대여한 경우는 1차 위반시 3개월간의 업무정지, 2차 위반시 6개월간의 업무정지, 그리고 3차 위반시는 면허를 취소하도록 하고 있다³⁷⁾.

국가기술자격법에 의하여 이·미용사 자격이 취소된 때에는 면허를 취소하고, 국가기술자격법에 의하여 이·미용사 자격 정지처분을 받은 때에는 자격정지된 기간만큼 업무정지 처분을 받는다. 그 외 이종으로 면허를 받은 경우에도 나중에 받은 면허를 취소하며, 업무정지 처분을 받고도 업무정지기간 중에 업무를 행한 경우도 면허를 취소한다.

면허취소 또는 면허 정지처분을 받은 자는 지체 없이 시·도지사에게 면허증을 반납하여야 하며 면허의 정지명령을 받은 자가 반납한 면허증은 그 면허정지기간동안 관할 시·도지사가 이를 보관하여야 한다. 추가적으로 시·도지사가 이·미용사의 면허취소 또는 면허정지의 행정처분을 하고자 하는 때에는 반드시 청문을 실시하도록 규정하고 있다³⁸⁾. 이외의 이·미용사의 위법행위에 대해 면허의 취소나 정지의 행정처분 이외에 형벌을 가할 수 있도록 규정하고 있다.

37) 공중위생관리법 제7조

38) 공중위생관리법 제12조

제3장 위생분야 면허제도의 문제점 및 개선방향

제1절 자격제도와 면허제도의 개선점

1. 위생분야 면허의 문제

자격기본법에 의하면 동법은 '자격에 관련된 기본사항을 정함으로 자격제도의 관리와 운영을 체계화하고 평생직업능력 개발을 촉진하여 국민의 사회경제적 지위를 높이고 능력중심사회의 구현에 이바지함을 목적으로 한다'고 제1조에 정의하고 있다. 또한 동법 제2조 1호와 2호, 3호, 9호를 살펴보면 정의에서 "자격"이란 직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것을 말한다고 정의하고 "국가직무능력표준"이란 산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식·기술·소양 등의 내용을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화한 것을 말한다고 규정하고 있다. "자격체제"란 국가직무능력표준을 바탕으로 학교교육·직업훈련(이하 "교육훈련"이라 한다) 및 자격이 상호 연계될 수 있도록 한 자격의 수준체계를 말한다고 규정하고 "자격검정"을 자격을 부여하기 위하여 필요한 직무수행능력을 평가하는 과정을 말한다. 결국 자격시스템이란 직업 또는 직종에 대한 능력을 수행할 수 있는 지식·기술·소양등에 관련된 정도를 평가하는 기준 또는 척도에 관한 사항으로 규정되고 있음을 알 수 있다.

결국 동법 제3조에 자격제도 관리·운영의 기본방향을 살펴보면 국가 및 민간자격관리자는 자격제도를 관리·운영함에 있어서 다음 각 호의 사항을 반영하기 위하여 노력하여야 한다. 1. 국가직무능력표준에의 부합 2. 자격체제에의 부합 3. 교육훈련과정과의 연계 4. 산업계 수요에의 부응 5. 평생학습·능력중심사회 정착에의 기여 6. 자격 간의 호환성과 국제적 통용성의 확보라고 규정하고 있다. 이 조문에서 알 수 있듯 국가는 자격을 통한 산업사회로의 다리 역할로 자격을 규정하고 있으며 자격이 곧 직업 또는 직종일 수는 없지만 해당분야의 직무를 충분히 할 수 있음을 국가가 보증한다는 것이다.

면허의 경우는 앞에서 다루었듯이 국민의 생명, 건강, 안전, 질서와 관계되어 있는 직업 또는 직종에 대해 직무행위를 통제함으로써 국민을 보호하는 것이다. 면허란 그러므로 진입이 제한되어 있는 특정 또는 전문적 지식과 기술이 요구되는 직업영역에서 그 전문성을 인정하는 것이다.

이상에서 알 수 있듯 우리나라에서 운영되고 있는 대부분의 면허가 운영목적상 진입장벽이 높다. 그러나 현행법인 공중위생법과 식품위생법에 따르는 조리 및 이·미용 면허의 경우

는 비교적 고도의 기술을 요하지 않고 있으며 또한 따로 면허시험을 요구하지 않고 있다. 면허시험 대신 면허의 요건 중 하나로 국가기술자격시험을 합격하거나 교육훈련기관을 졸업 또는 이수할 것을 정하고 있다.

즉, 현행 국가자격의 어느 분야의 자격은 면허시스템으로 운영하고 어느분야는 자격시스템으로 운영되어야 가장 합리적이고 효율적인지에 대한 문제는 명확히 구분되어 지고 그 선정기준이 정해져 있는 것도 아니다. 그로 인해 의료분야나 운전 등과 같이 세계 공통적으로 면허로 채택하여 운영되는 것도 있지만 대부분 국가와 제도에 따라 면허와 자격으로 구분하여 운영되고 있다.

우리나라에서도 특정자격에 대해 면허시스템으로 운영할 것인지, 자격시스템으로 운영할 것인지에 대해 논란이 많다. 이와 같은 시스템 선택의 문제에 있어서 위생분야와 같이 고도의 전문기술이나 책임에 대해 미미한 경우에 대해 자격시스템으로 선택할 수 있으리라 판단한다. 물론 미국에서는 영양사의 경우는 주 정부의 면허를 받아야 하고 일본과 영국의 경우도 면허제도로 운영되고 있지만 호주의 경우는 자격으로 운영되고 있는 실상이다.

우리나라의 경우도 2002년 까지 건축사면허의 폐지, 건설업면허의 폐지, 화물자동차운송업면허의 폐지, 운전면허 적성검사 폐지등 각종 허가제 및 간소화 등의 작업이 수행되고 있듯 면허를 비롯한 각종 규제 및 진입장벽이 완화되고 있음을 알 수 있다.

다음은 국가기술자격과 면허의 이중적 체계의 문제점이다. 위생관련 분야의 이·미용사, 조리사, 소형건설기계조종사 면허등은 면허시험이 없다. 결국 국가기술자격을 취득하면 결격사유만 해당하지 않는 경우 면허를 신청하여 받을 수 있는 면허의 경우 영업 및 사회직업으로 진출하기 위해 또 다시 면허를 받아야하는 이원적 체계의 불합리성에 대해 문제점으로 제기되고 있다.

이러한 문제점은 긍정과 부정의 양쪽 시각에서 살펴볼 필요성이 있다. 우선 자격과 면허가 이원화된 상태에 찬성하는 입장은 자격시스템 자체는 직무능력에 대해서만 인정하는 것이지 영업을 위한 면허가 아니므로 위생분야 자격취득자에 대해 면허를 동일하게 대응한다는 것은 면허에서 요구하는 최소한의 결격사유를 판단할 수 없다는 주장이다.

반대로 이원화에 대한 반대의 입장은 1. 영업을 위한 자격은 면허만이 유일한 것이 아니고 일부 업종의 경우 개별 사업법의 규정을 통해 자격만으로도 면허가 인정되기 때문에 면허의 절대적 사유가 없다, 2. 결격사유에 대한 확인은 국가자격의 교부과정에서 충분히 확인이 가능하다는 주장이다.

이러한 찬반의 주장으로 자격과 면허시스템에 대해 가장 크게 논란이 되고 있는 것은 위생분야의 이중적 자격발급 체계 자체가 행정적 낭비와 시험자에 대한 부담으로 작용하고 있다는 것이다. 국가적 차원에서 이러한 문제점에 대해 해결할 수 있는 방안의 제시가 시급하다. 이전 절에서 자격과 면허의 시스템 그리고 각 시스템의 문제점등에 대해 살펴보았다.

결국 자격 및 면허시스템의 선택적 혼란을 방지하고 효율적인 자격체계의 운영을 위하여 공통적이며 효율적인 기준 혹은 지침의 개발이 절실하며 또한 각 주무부처의 상호연계 및 인정을 통한 국가자격 활용에 대한 공통기준에 대한 필요성이 절실하다. 특히 위생분야의 이·미용과 조리사의 경우는 산업의 성장과 사회의 수요를 반영하여 자격시스템을 선택하는 것도 한 가지 해결방안이 될 것으로 판단한다.

주제발표 3.

신빈곤층으로 전락방지를 위한 공중위생영업자 지원대책

한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원, 김태완

신빈곤층으로 전락방지를 위한 공중위생영업자 지원대책

한국보건사회연구원 기초보장연구실 부연구위원, 김태완

목 차

I. 들어가며	87
II. 공중위생영업자 현황 및 실태	88
III. 공중위생영업자 지원방안	95

1. 들어가며

- 우리나라의 경우 1998년 경제위기시 많은 근로자들은 구조조정의 한파속에서 다니던 직장을 떠나 자영업의 형태로 근로활동을 영유하고 있었음.
 - 즉, 생활을 유지하기 위한 생계형 자영업의 창업이 늘어났으며, 특히 음식·숙박업, 소매업 등에 집중되는 현상을 보였음.
 - 이에 따라 우리나라 자영업주의 비중은 2004년 기준 27.1%로 일본의 10.8%, 미국의 7.3%, 호주의 13.6%, 우리와 비슷한 대만의 16.1% 등 다른 OECD국가들에 비해 높은 수준이라 할 수 있음(금재호·윤미례 외, 2006).
- 그러나 2007년부터 시작된 미국의 부실모기지 채권으로 인해 발생한 금융위기는 2008년 들어 그 위력을 크게 확장하여 전세계적인 경기침체를 야기하고 있음.
 - 우리나라 역시 2008년 4분기 경제성장률이 -3.4%(전년동기대비)를 기록하는 등, 1998년 경제위기이후 가장 낮은 경제성장률을 보이고 있음.
 - 위와 같은 경기침체는 2009년 더 악화되고 있는 실정이며, 언제 위기를 벗어날 수 있는지 파악할 수 없는 상황임. 경제위기의 여파로 많은 자영업자들의 폐업이 늘어나고 있는 실정임.
 - 지난 2월에 발표된 자료에 의할 경우 자영업자는 2008년 9월 606만명에서 2009년 1월에는 558만 7천명으로 -7.8% 감소한 것으로 보고되었음. 이는 2000년 경제위기이후 8년 만에 나타난 현상임.

- 우리나라의 사회보장제도는 자영업자³⁹⁾보다는 임금근로자를 중심으로 설계되어 있음에 따라 많은 자영업 종사자들의 경우 갑작스러운 폐업, 도산 등으로 인해 일을 계속할 수 없는 경우 생활고를 겪을 수 밖에 없는 실정임.
- 즉, 경쟁력이 떨어지는 영세자영업자⁴⁰⁾들 중 많은 사람들이 최저생계비에도 못 미치는 소득수준에 머무르고 있는 실정임.
 - 이에 여기서는 사회보장제도의 사각지대에 놓여있는 많은 자영업종 종사자 특히 공중위생업종에 종사하고 있는 사람들을 지원할 수 있는 방안들에 살펴보고자 함.

2. 공중위생영업자 현황 및 실태

- 공중위생업종은 공중위생관리법(법2조, 시행령 및 시행규칙)에 규정된 숙박업, 목욕장업, 이·미용업, 피부미용업, 세탁업 및 위생관리용역업을 의미함.
- 아래표에서 살펴보면 전체적인 공중위생업종의 업소수는 2002년 약 214천여개소를 정점으로 하여 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타남.
 - 업종별로는 이용업의 감소가 매우 크다는 것을 볼 수 있음. 위와 같은 현상은 과거와 달리 많은 남성들이 이용업보다는 미용업으로의 출입이 증가하면서 나타나는 현상이라 할 수 있음.
 - 숙박업과 목욕장의 경우에도 차이는 있지만 역시 그 수가 줄어들고 있는 것으로 나타남.

39) 자영업자: 임금근로자를 고용하지 않은 자영자와 임금근로자를 고용한 고용주를 포함한 개념

40) 영세자영업자

- 개념: 저숙련·저기능의 노동으로 생계를 위해 자기사업을 행하는 자로 생계형 서비스업에 종사하는 개인사업자
- 범위: 유급직원 없이 자기혼자 또는 무급가족 종사자와 함께 사업체를 경영하는 자로 규정하거나 조금 범위를 넓혀 유급 무급 상관없이 종사자 4인 이하의 소규모 사업체를 운영하는 자
- 통계청 『사업체기초통계조사 보고서』상의 통계로 잡을 수 있는 최소 종사자 규모는 4인 이하.
- 생계형 서비스업 예시: 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 오락·문화·운동 관련 서비스업, 개인서비스업(한국보건사회연구원, 2009)

〈표 1〉 연도별 공중위생분야 관련업소 현황

(단위: 개소)

구 분	합계	숙박	목욕장	이용	미용	기타						공중 이용 시설
						소계	위생관련업			위생용품 제조업		
							세탁	위생 관리 용역	위생 처리	세척제 제조	기타 위생 용품 제조	
90	151,084	31,946	8,266	29,283	58,376	23,213	22,178	397	280	29	329	0
95	184,468	30,764	9,453	30,441	71,613	42,197	32,890	1,758	363	81	348	6,757
00	208,621	32,144	9,950	32,237	83,780	50,510	35,034	3,997	365	138	302	10,674
01	210,883	32,122	10,098	32,135	84,786	51,742	34,725	4,897	570	144	290	11,116
02	213,641	32,680	10,087	32,180	86,878	51,816	35,360	5,224	403	154	318	10,357
03	207,901	33,270	9,997	29,845	82,896	51,893	33,998	5,082	421	183	371	11,838
04	206,450	33,642	9,845	28,196	82,207	52,560	33,311	5,484	446	203	396	12,080
05	204,979	33,031	9,502	26,904	81,663	53,879	34,279	5,915	458	211	383	11,887
06	204,577	32,658	9,315	25,566	81,585	55,453	34,139	6,681	450	218	415	12,824
07	201,392	31,913	9,146	24,308	81,781	42,129	33,650	7,401	465	234	379	12,115
08.06	203,635	31,777	9,085	24,020	81,782	41,621	33,527	7,628	466	234	385	14,731

주: 2008년 6월 말 기준임.

자료: 보건복지부, 『보건사회통계연보 및 보건복지통계연보』, 각년도 및 보건복지가족부 내부자료(2009년도 공중위생관리사업 안내), 2008.06.

□ 2008년부터 불어 단친 경제위기의 여파는 서비스업 전체는 물론 공중위생업자들에게 미치는 영향이 매우 큰 것으로 나타나고 있음.

- 3월초에 발표된 2009년 1월까지의 서비스업 활동조사를 보면, 서비스업 전체적으로 전년 동월대비 1월의 생산성이 -0.9% 떨어진 것으로 나타나고 있음.
- 공중위생업종이 포함된 숙박 및 음식점업, 협회·단체·수리 및 기타서비스업의 생산활동을 살펴보면 전체 서비스업의 하락율에 비해 더 크다는 것을 볼 수 있음.
- 먼저 숙박 및 음식점업의 경우 2008년 하반기인 11월부터 하락하기 시작하여 2009년 1월에는 전년동월대비 -3.9%, 협회·단체·수리 및 기타서비스업의 경우에는 역시 -3.3%가 감소한 것으로 나타남.

〈표 2〉 공중위생업종 생산활동 변화

(단위: 전월동월기비, %)

구분	2007	2008 ^P	4/4 ^P	1월	11월	12월 ^P	'09. 1월 ^P
서비스업 전체	6.8	3.5	-0.3	7.8	-1.5	-1.0	-0.9
숙박 및 음식점업	2.2	0.7	-3.0	2.5	-2.0	-5.8	-3.9
협회 및 단체, 수리 및 기타 서비스업	0.1	-0.1	-1.8	2.3	-1.1	-3.5	-3.3

자료: 통계청, 홈페이지(<http://nso.go.kr>)

□ 생산활동의 축소는 궁극적으로 영업활동을 지속하더라도 수익을 보장할 수 없다는 것을 의미하기도 함.

- 중소기업중앙회 조사(종업원 20명 이하 소상공업체 대상)에 따르면 목욕탕, 식당 등 자영업자 10곳 가운데 6곳이 손해를 보면서도 영업을 지속하고 있는 것으로 발표되었음(경향신문, 3월16일).
- 역시 이와 같이 수익에 부정적인 영향을 미치는 요소(복수응답)로는 경기침체로 인한 소비위축이 71.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 원자재 상승에 따른 물가상승(49.4%)으로 조사됨.

□ 위와 같은 산업전반적인 어려움에 대해 구체적으로 공중위생업종에 종사하는 사람들의 지원을 위해서는 구체적인 실태 분석이 선행되어야만 됨.

- 공중위생업종의 실태를 새로운 조사자료를 통해 파악하는 한계를 지니고 있어 한국보건사회연구원의 패널자료를 이용하여 간접적으로 살펴보고자 함.
 - 조사에 나타난 공중위생업종에 종사하는 사람들의 소득, 자산 실태 및 사회보험의 가입 실태를 살펴보면 아래와 같음.
- 공중위생업종 종사자들의 정확한 실태파악을 위해서는 공중위생관리법에 따른 숙박업, 목욕장업, 이·미용업, 세탁업, 위생관리용역업으로 구분되어야 하지만,
- 조사내용중 업종의 구분이, “음식·숙박업, 기타서비스업,보건 및 사회복지사업”으로 되어 있어 분석에 있어 한계를 지니고 있음.

□ 조사자료에 나타난 인구학적 특성을 살펴보면, 일반적인 임금근로자와 자영업자들의 전체적 분포에 비해 공중위생업종에 종사하는 사람들의 경우 여성이 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.

- 연령에 있어서는 40~59세가 전체의 66%를 점유하고 있으며, 학력수준은 고등학교 졸업 이하가 88%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

〈표 3〉 인구학적 특성(2007년 기준)

(단위: %)

구분		임금근로자	자영업자 (전체)	자영업자 ¹
성별	남성	60.03	67.06	44.58
	여성	39.97	32.94	55.42
연령	20세 미만	1.27	-	-
	20~30세 미만	18.21	4.36	0.87
	30~40세 미만	34.02	19.78	11.62
	40~50세 미만	26.95	32.37	36.59
	50~60세 미만	12.48	22.26	29.38
	60~65세 미만	3.54	7.98	8.59
	65세 이상	3.52	13.25	12.94
학력	초등졸 이하	7.83	15.89	17.41
	중학교졸 이하	7.85	15.74	25.91
	고등학교졸 이하	36.8	40.8	44.83
	전문대졸 이하	14.11	6.78	3.59
	대학교졸 이하	28.22	18.47	6.43
	대학원졸 이상	5.18	2.31	1.84

주: 1) 음식·숙박업, 기타서비스업, 보건 및 사회복지사업을 의미함.

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널 조사』, 3차자료.

□ 분석대상자를 기준으로 최저생계비기준 빈곤율을 살펴보면 경상소득 기준으로 전체적인 빈곤율에서는 공중위생업종에 종사하는 사람들의 빈곤율(4.52%)이 다소 낮은 것으로 나타나고 있음. 반면에 임금근로자와 비교해서는 두배 이상 높은 빈곤수준을 나타내고 있는 것으로 나타남.

— 소득수준별 분포를 살펴보면, 공중위생업종에 종사하는 사람들의 경우 다른 직종종사자들에 비해 소득수준이 낮다는 것을 살펴볼 수 있음. 즉 임금근로자의 경우 빈곤층이 6.72%에 불과한 반면에 공중위생업자들의 경우 19.93%로 임금근로자에 비해 3배 이상 많은 것을 볼 수 있음.

• 반면에 상류층의 경우 자영업자 전체로는 20.28%인 반면에 자영업자들의 경우에는 16.67%로 다소 낮게 나타나고 있음.

〈표 4〉 절대빈곤 및 소득수준 분포

(단위: %)

구분	전체	임금근로자	자영업자 (전체)	자영업자 ¹
절대빈곤율	6.71	1.86	5.41	4.52
빈곤층	15.60	6.72	15.95	19.93
중산층	60.40	62.73	63.77	63.39
상류층	24.01	30.55	20.28	16.67

주: 1) 음식·숙박업, 기타서비스업, 보건 및 사회복지사업을 의미함.

2) 가구경상소득이 가구규모별 최저생계비 미만인 인구의 비율을 측정

3) 빈곤층은 가처분소득이 중위 50%미만인 경우, 중산층은 가처분소득이 중위 50%이상 150%미만인 경우, 상류층은 가처분소득이 중위 150%이상인 경우로 정의함.

자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널 조사』, 3차자료(내부분석자료).

- 빈곤과 소득수준을 통해 살펴보면 공중위생업종에 종사하는 사람들의 경우 절대적 빈곤수준 이하에서 생활하고 있는 사람들은 많지 않은 반면에 차상위 혹은 차상위보다 다소 높은 소득수준의 위치에 분포하고 있음을 알 수 있음.

- 따라서 일정부문의 정부지원이 있게 되면 쉽게 빈곤에서 벗어나고 스스로 자활할 수 있는 여건을 가지고 있는 계층이라 할 수 있음⁴¹⁾.

□ 공중위생업종 종사자들의 사회보험(국민연금 및 건강보험) 가입실태를 살펴보면, 국민연금의 가입실태는 낮은 반면에 건강보험의 가입실태는 매우 높다는 것을 볼 수 있음.

- 먼저 노후생활의 안정을 위해 필수적이라 할 수 있는 국민연금의 경우 공중위생업종 종사자중 35.59%만이 가입하고 있는 것으로 나타남. 반면에 미가입, 납부예외, 보험료 미납자는 58.94%에 이르고 있는 것으로 나타남.

- 위와 같이 낮은 국민연금에의 가입은 궁극적으로 노후생활의 불안정을 야기하고 지속적인 정부의 지원이 필요할 수 있다는 점을 예측할 수 있음.

- 건강보험의 경우에는 대부분이 가입하고 있지만, 건강보험료를 미납한 경험이 있는 경우가 12.62%로 임금근로자와 자영업자 전체에 비해서는 높다는 것을 볼 수 있음.

41) 이태진 외(2008)에 의하면 차상위 및 기초생활보장대상자를 대상으로 하는 자활제도의 경우, 폐업, 실업으로 인해 생계유지가 어려운 자영업종의 종사자들이 참여할 수 프로그램이 많지 않다는 것을 지적하고 있음. 현행 자활제도가 근로무능력 혹은 근로능력이 있어도 취약한 사람들을 대상으로 하고 있어, 일정부문 기술을 지니고 있거나 자활욕구가 높은 대상들이 참여할 수 있는 프로그램이 부재함(이태진 외, 2008).

〈표 5〉 국민연금 가입 및 보험료 납부 실태

(단위: %)

구분		임금근로자	자영업자 (전체)	자영업자 ¹
비가입	적용제외	3.66	6.14	5.46
	미가입	19.45	21.56	32.89
가입	납부예외자	9.99	21.99	12.29
	보험료 미납자	1.57	10.86	13.76
	보험료 납부자	65.33	39.45	35.59
계		100.0	100.0	100.0

주: 1) 음식·숙박업, 기타서비스업, 보건 및 사회복지사업을 의미함.
 자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널 조사』, 3차자료.

〈표 6〉 건강보험 가입 및 미납 경험

(단위: %)

구분		임금근로자	자영업자 (전체)	자영업자 ¹
가입		97.81	97.19	99.45
	미납경험 있음	3.44	7.98	12.62
	미납경험 없음	96.56	92.02	87.38
	소계	100.00	100.00	100.00
미가입		2.19	2.81	0.55
전 체		100.00	100.00	100.00

주: 1) 음식·숙박업, 기타서비스업, 보건 및 사회복지사업을 의미함.
 자료: 한국보건사회연구원, 『한국복지패널 조사』, 3차자료.

□ 2008년부터 시작된 금융위기의 발생은 우리나라의 경제상황에도 매우 부정적인 영향을 미치고 있음. 특히 다른 국가들에 비해 자영업자의 비중이 매우 높은 우리나라의 경우 경기불황은 많은 자영업자들을 빈곤의 나락으로 떨어뜨릴 수 있는 계기가 될 수 있음.

- 정부는 위기상황에 대처하기 위해 긴급지원제도의 확대와 자영업자들에게 실업급여를 제공할 수 있도록 법을 개정하고자 하고 있음. 이에 대해 살펴보면,
- 고용보험의 경우 경제위기로 인해 어려움을 겪고 있는 영세자영업자들을 돕기 위해 2009년부터 고용보험 임의가입이 가능하도록 하여, 폐업·도산시 실업급여의 혜택을 받을 수 있도록 고용보험법을 개정한다고 발표하였음.

- 현행 고용보험법의 실업급여 사업⁴²⁾은 임금근로자만을 대상으로 하고 있어 지금까지 자영업자들의 경우 실업급여의 혜택을 전혀 받을 수 없었음.
- 따라서 영세한 사업장을 운영하던 자영업주들이 폐업·도산으로 인해 생활유지가 어려움에도 정부로부터 어떠한 지원을 받을 수 없는 실정이었으며, 이번 법개정을 통해 고용보험 중 실업급여의 사각지대 규모가 크게 줄어들 수 있는 상황이 되었음⁴³⁾.
- 긴급지원의 경우 “위기 상황”에 대한 범주를 확대하여 “주소득자의 휴업, 폐업으로 가구 구성원의 소득이 최저생계비 이하인 때⁴⁴⁾”를 포함함으로써 자영업종 종사자의 경우도 긴급지원의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있음(보건복지가족부, 1월 고시).
- 긴급지원을 통한 지원의 경우 일시적인 소득상실에 대해 소득 등에 대한 지원을 함으로써 생계유지는 될 수 있으나, 휴·폐업의 상태에서 쉽게 벗어날 수 없는 자영업종 종사자들의 경우 항구적인 조치는 아니라는 점에서 한계를 지닐 수 있음.

42) 고용보험법제40조(구직급여의 수급 요건)

① 구직급여는 이직한 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 자만 해당한다.

1. 이직일 이전 18개월간(이하 "기준기간"이라 한다) 제41조에 따른 피보험 단위기간이 통산(通算)하여 180일 이상일 것
2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)하지 못한 상태에 있을 것
3. 이직사유가 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하지 아니할 것
4. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것
5. 제43조에 따른 수급자격 인정신청일 이전 1개월 동안의 근로일수가 10일 미만일 것
6. 최종 이직일 이전 기준기간의 피보험 단위기간 180일 중 다른 사업에서 제58조에 따른 수급자격의 제한 사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 그 피보험 단위기간 중 90일 이상을 일용근로자로 근로하였을 것

43) 그러나 정부가 발표한 실업급여를 받을 수 있는 자영업주들의 규모는 제한적일 수 있다는 지적이 있음. 첫째, 영세자영업주들의 경우 국민연금의 보험료를 납부할 수 없을 정도로 어려움을 겪고 있는 상황에서 추가적인 고용보험료는 부담으로 작용할 수 있음. 둘째, 생계유지형 노점상들의 경우는 혜택을 받을 수 없다는 점임. 셋째, 실업급여를 받기 위해서는 실직전 18개월중 6개월 이상 보험료를 납부한 사람들에게 지급되도록 하고 있음. 즉 현재의 영세자영업자들의 실업급여의 혜택을 받기 위해서는 현재 장기간의 가업이 전제될 필요가 있음.

44) 구체적 지원대상은 국세청 사업등록자 중 휴·폐업신고전 종합소득금액이 2,400만원 이하인 자로서 휴·폐업신고 후 1개월이 경과하고 6개월 이내에 신청한 자로 하고 있음.

3. 공중위생영업자 지원방안

가. 기본방향

- 공중위생영업자들에 대한 지원방향은 두가지를 고려할 수 있음.
 - － 첫째, 공중위생영업자들이 스스로 사회적 위험에 대처할 수 있도록 여건을 마련할 필요가 있음. 여기에는 공제회를 통한 공중위생영업자들의 상호부조를 고려할 수 있음.
 - － 둘째, 긴급한 사회적 위험에 대처하기 위해 일시적이지만 정부의 보조금을 통해 공중위생영업자들에 대해 국민연금, 건강보험 등 사회보험료의 일부를 보조하는 방안이라 할 수 있음.
- 공중위생영업자들에 대한 공제회를 지원하는 방안으로는, 현재 소기업소상공인을 대상으로 운영 중인 공제회를 고려하여, 공중위생영업을 대상으로 하는 공제제도 운영·지원 확대
 - － 소득·재산을 일정 수준 보유하고 있어 사회보험제도 및 국민기초생활보장제도 등의 사각지대에 놓인 영세자영업자와 그 종업원을 대상으로 한 공제제도 운영
 - － 공제제도를 통해 사망(재해사망 포함), 실업, 상해, 장애, 노령 등으로 생계유지가 어려운 영세자영업 종사자들을 지원
 - － 공제제도의 재원은 공제제도 가입자들이 납부하는 공제금과 정부의 기금을 일부 활용하는 방안 검토
- 공중위생영업종 종사자중 영세영업자들에 대한 사회보험료 지원
 - － 임금지급조서를 제출하는 영세사업장의 사용자에게 사회보험료 일부를 지원하는 방안 적극 검토
 - － 정부의 재정 여건을 감안하여 영세 사업장 사용자가 부담하는 사회보험료의 일부(1/3 또는 1/2)를 지원하도록 함.

나. 공중위생업종에 대한 공제회 설립방안

- 중소기업중앙회에서는 중소기업소상공인을 지원하기 위한 노란우산 공제회를 운영하고 있음.
- 동 공제회의 가입대상은 1년 이상 사업을 지속하고 있는 개인사업자 또는 법인 대표자임.
구체적으로 살펴보면
 - 광업·제조업·건설업·운송업 : 상시근로자 50인 미만 사업자
 - 도매업·소매업·서비스업·기타업종 : 상시근로자 10인 미만 사업자
 - 운영하고 있는 상품은 가입공제금에 대한 세제혜택(연 300만원 소득공제), 폐업·사망, 퇴임·노령, 상해보험이라 할 수 있음.
 - 그러나 동 공제회의 경우 공제회 가입자가 개인사업자 또는 법인대표자로 되어 있어 가입 자격의 폭이 매우 좁게 되어 있어 많은 공중위생업종의 종사자들은 공제회의 혜택을 누리지 못할 수 있음.
 - 공제회에 납부하는 공제금도 매월 혹은 분기별로 일정액을 납부하도록 하고 있어, 영업 활동을 통한 소득유지가 일정하지 않은 많은 공중위생업종 종사자들에게는 납부금을 내는 것도 부담스럽다 할 수 있음.
 - 이러한 현상은 국민연금의 납부실적이 매우 낮다는 것을 통해서도 확인할 수 있음.

□ 도입 필요성

- 일정 수준 소득과 재산을 보유한 공중위생업종 고용주 및 종사자의 경우 기존 국가 사회보험(국민연금, 고용보험, 건강보험)과 개인보험(개인연금, 개인 건강보험, 기타 보험 등)을 통해 사망, 상해, 질병, 실업, 노령 등으로 인한 지원을 받을 수 있음.
 - 또한 소득·재산이 매우 낮은 경우 국민기초생활보장제도를 통해 생계, 의료, 주거 등을 지원받을 수 있음.
- 그러나 공적·사적 사회보험의 혜택을 받기에는 소득과 재산이 충분하지 못하며, 기초보장제도의 대상이 되기에는 자산기준을 초과하는 공중위생업종 종사자들의 경우 사망, 상해, 질병, 실업, 노령 등으로 인한 생계, 의료, 주거 등의 어려움을 극복할 수 없음.
 - 특히 금융위기, 일을 하는 도중의 상해 등으로 갑작스럽게 실직을 당하거나 소득활동이 어려운 경우 본인은 물론 가구의 생계유지에 곤란을 겪을 수 있음.
- 위와 같은 경제·사회적 어려움에 대응하기 위해 공중위생업종 종사자들을 포괄할 수 있는 군인공제회, 교원공제회 등과 같은 공제회를 설립하거나 기존 노란우산 공제회를 확대할 필요가 있음.

□ 공제제도의 형태

- 공중위생영업을 대상으로 공제제도를 운영하되, 운영형태는 미국에서 시작된 유니버설 공제제도(Universal Mutual Fund)의 모형에 따름. 유니버설 공제의 큰 장점은 유연성으로 자신의 여건에 따른 보험료 납입, 사망공제금의 조정 등 공제 계약자의 요구에 쉽게 부응할 수 있다는 점임(조성한 외, 2008).
- 유니버설 공제제도는 보험계약자의 보험수요 변동에 따라 저축액, 보장액, 보험료 등을 조절할 수 있는 공제제도임. 따라서 가입자의 여건에 따라 유연성 있게 공제금을 납입하고 납입된 공제금을 기준으로 보장받게 됨.
- 보험자의 현금가치는 최저이자율만 확정·보장받게 되고 금융시장의 변화를 감안한 실제 이자율 변동에 따라 조정하게 됨.

□ 대상자

- 공중위생영업 공제제도의 대상자는 협회에 가입되어 있는 영업업주와 그 종업원을 대상으로 함. 즉, 각 협회에 가입되어 있는 자와 그들이 운영하고 있는 영업점의 종업원들이 우선 대상이 됨.
- 사업장의 영세성으로 인해 자영업주가 협회에 가입할 수 없는 경우(소득이 낮은 이유로 협회비 납부가 어려운 경우 등)가 발생할 수 있음. 이들은 우선적으로 공제회에 가입한 후, 여건이 변동하는 것에 따라 공제금을 납부하도록 하는 유예적인 조치를 취할 수 있을 것임.

□ 재원

- 공중위생영업에 대한 공제회의 재원은 첫 번째는 가입자들의 보험료를 통해 운영. 두 번째는 공중위생영업 진흥기금(신설)을 통해 지원
- 첫 번째, 공제회에 가입한 가입자들이 일정한 금액을 약정하여 매월 정기적으로 납입하는 것을 기본으로 함. 그러나 시장 여건, 개인사정 등으로 인해 공제금 납입이 어려울 경우 일시적으로 납입을 연기할 수 있음(유니버설 공제 특징).
- 두 번째, 기금은 국내 공제회(교직원공제회, 군인공제회, 경찰공제회 등)의 경우 자체 출연금이외에 정부로부터 추가적인 재원을 지원받고 있음.
- 따라서 공중위생영업, 식품접객업소(휴게음식·일반 음식점)를 대상으로 공중위생영업의 발전을 위해 공중위생영업 진흥기금 등을 설치하고, 기금의 일부 재원을 공제회의 재원으로 활용

□ 지원내용

- 공중위생영업 대상 공제제도에서 지급하게 될 공제 상품은 우선적으로 사망(재해포함)공제금, 상해공제금을 기본급여로 지급하고, 실업공제금, 노령연금공제금, 기타 서비스 등에 대해 지원
- 지원급여액 수준은 기초공제금을 기본으로 하며, 계약자가 공제금을 추가적으로 불입한 경우 납부한 납부 금액에 따라 추가공제금을 지급

다. 공중위생업종에 대한 사회보험 지원방안

1) 지원 배경

□ 공중위생업종 중 영세사업장에 대한 사회보험료 지원방안

- 소득과약 및 실제 근로 행태 파악이 가능한 영세사업장의 사용자에게 사회보험료 일부를 지원하는 방안을 적극 검토
- 경제위기 속에서도 고용을 창출하고 있는 영세 사업장의 고용주에게 사회보험료 일부를 지원할 경우 사용자에게는 비용 절감을, 근로자에게는 고용불안 해소 및 사회보험제도 혜택 유지의 장점을 기대할 수 있음.
- 해당 근로자들이 실직할 경우 사회안전망 구축차원에서 소요될 막대한 비용을 감안할 경우, 영세 사업장 사용자가 부담할 사회보험료 일부를 정부가 지원해주는 방안은 비용 대비 효과성 측면에서 효과적인 대안이 될 수 있을 것임.
- 정부의 재정 여건을 감안하여 영세 사업장 사용자가 부담하는 사회보험료의 일부(1/3 또는 1/2)를 지원하도록 함.

2) 공중위생업종에 대한 국민연금 및 건강보험 보험료지원 소요 예산(안)⁴⁵⁾

□ 분석배경

- 공중위생업종에 대한 국민연금 및 건강보험 보험료 중 사용자 부담분(전체 보험료의 1/2)을 지원

□ 분석틀

- 국민연금과 건강보험 보험료지원 대상자수

$$\text{보험료지원 대상자수} = \text{종사자수} \times \text{사회보험별 적용률}$$

- 종사자수 : 통계청의 업종별 취업자 자료(2008년 11월기준)를 근거로 숙박 및 음식점종 취업자 2,005천명을 대상으로 분류함.
- 사회보험 적용률 : 통계청의 업종별 취업근로자의 사회보험 적용율(2007년) 중 숙박 및 음식점업 적용률을 반영함.

구분	국민연금	건강보험
숙박 및 음식점업의 사회보험적용률	40.5%	41.0%

- 국민연금과 건강보험제도별 보험료 1인당 지원금액

$$1\text{인당 지원금액} = \text{보험료적용소득} \times \text{제도별 지원 보험료율}$$

- 보험료적용소득
 - 국민연금 : 지역가입자의 평균소득월액 1,078천원(2008년말 기준)⁴⁶⁾을 적용함.
 - 건강보험 : 국민연금과 동일한 평균소득월액 적용
- 제도별 지원 보험료율
 - 국민연금 : 9% 중 사용자 부담분인 4.5% 지원
 - 건강보험 : 건강보험 지역가입자 1인당 납부보험료 831천원(2008년 연액기준)⁴⁷⁾ 중 절반인 415천원 지원

□ 2009년도 보험료지원규모

구분	대상자수 (천명)	보험료지원규모 (십억원)
국민연금	812	473
건강보험	822	341
계		814

45) 여기서의 추정은 숙박 및 음식점종의 종사자를 대상으로 하여 분석한 것임.

46) 『국민연금 중기재정전망(2009~2011)』 (국민연금연구원, 2008)의 전망치 적용

47) 『2007 건강보험통계연보』 (건강보험심사평가원·국민건강보험공단, 2008)의 지역가입자 1인당 납부보험료 78만원에 보험료를 인상(4.77%⇒5.08%)을 반영하여 2008년 납부보험료 산출함.

참고문헌

- 건강보험심사평가원·국민건강보험공단(2008), 『2007 건강보험통계연보』.
- 경향신문, 2009년 3월16일자
- 국민연금연구원(2008), 『국민연금 중기재정전망(2009~2011)』, 국민연금공단.
- 금재호·윤미례 외(2006), 『자영업의 실태와 정책과제』, 정책2006-10, 한국노동연구원.
- 김수환외(2002), 『소상공인공제제도 도입방안』, 중소기업협동조합중앙회 중소기업연구원
- 노랑우산공제 홈페이지(<http://www.8899.or.kr/servlets/index>)
- 보건복지가족부, 긴급급여관련 2009년 1월 고시.
- 보건복지부, 『보건사회통계연보 및 보건복지통계연보』, 각년도.
- 이태진외, 『2008년 국민기초생활보장제도의 자활기반조성에 대한 모니터링 및 평가』, 연구 2008-18-1, 한국보건사회연구원.
- 조성한·김용하 외(2008), 『예술인 공제회 설립 및 운영방안 연구』, 문화체육관광부.
- 통계청, 홈페이지(<http://nso.go.kr>)
- 한국보건사회연구원(2008), 『한국복지패널 조사』, 3차자료

*MEMO*_____

*MEMO*_____

*MEMO*_____

*MEMO*_____