

식품업체에 대한 규제 현황 및 개선방향

- 우리나라는 1962년 식품위생법이 제정되면서 식품업소 관리의 법적 근거가 마련되었음
- 제정이후 2011년까지 총 192회의 제·개정을 통해 규제정책의 개선을 도모하고 있으나 선진국 등에 비해 규제가 약한 설정임
- 향후 우리나라 식품업체의 안전관리수준을 제고하기 위해서 영업 개설 조건 강화, 면허 갱신제 도입 등의 시의성 있는 규제 강화가 필요함

1. 식품관련 규제정책 변화

- 우리나라 규제정책은 1980년대 전두환 정부시절에 등장하여 김영삼, 김대중 정부시절을 거치면서 1990년대 구체화되었음. 특히 1998년 제정된 행정규제기본법이 규제정책의 근간이 되고 있음
 - 각 정권마다 규제정책에 차이가 있었는데 전두환 정부때에 경제규제에 대한 검토가 시작되었고, 1988년부터 시작된 노태우 정부에서는 정부 차원의 본격적인 규제개혁에 대한 논의가 시작되어 1990년 행정규제 완화위원회를 설치하였음
 - 이후 김영삼 정부때 규제개혁이 본격적으로 추진되면서 행정규제기본법이 제정되었음. 그러나 1998년 김대중 정부출범이후 규제총량제 도입에 따른 현존 규제 50% 철폐에 따라 식품안전분야도 50% 규제 철폐로 식품안전 기반이 약화되기에 이르렀고, 2009년 시작된 이명박정부에서는 규제 합리화를 주창하면서 규제정책의 올바른 방향성을 설정하였음
- 식품분야의 규제정책은 1962년 10.10 식품위생법 및 하위법령이 제정되면서 법적 근거가 마련되었고, 이후 2011. 12말까지 〈표 1〉에 제시된 바와 같이 총 192회의 법 제·개정이 이루어졌음

〈표 1〉 식품위생법 개정현황

(단위 : 건)

구분	계	일부개정	타법개정	전부개정
계	192	118	64	10
식품위생법 ¹⁾	46	26	18	2
식품위생법 시행령 ²⁾	68	36	29	3
식품위생법 시행규칙 ³⁾	78	56	17	5

주: 1) 식품위생법 제정(1962.1.20) 및 시행(1962.4.21)
2) 식품위생법 시행령 제정(1962.6.12) 및 시행(1962.6.12)
3) 식품위생법 시행규칙 제정(1962.10.10) 및 시행(1962.10.10)

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.moleg.go.kr/>)

- 제·개정 내용을 보면 식품위생법이 46회, 시행령이 68회, 그리고 시행 규칙이 78회였고, 이중 118회가 일부 개정이었고, 전부 개정은 10회로 지속적인 규제정책의 개선이 있었음

- 식품업소의 주요 관리 규정인 식품위생법 시행규칙의 제·개정 현황은 〈표 2〉에 제시된 바와 같이 총 78회로 영업자 준수사항에 대한 개정회수가 23회, 업종별 시설기준에 대한 개정회수는 36회로 나타남
- 현 식품위생법 시행규칙 제57조(별표 17) 영업자 준수사항에 대한 주요 제개정 내용은 1984년 혐오식품 판매금지, 1998년 먹는물 또는 식품 제조공정시 사용하는 물의 수질검사 세부규정 신설, 2000년 야생동물의 식품으로 제조가공 사용 금지, 2008년 쌀 및 배추김치 원산지 표시 신설, 2009년 남은 음식 재사용 금지 등이었으며, 가장 최근 개정 내용은 2011년 8월에 개정된 우수업소 또는 모범업소 관리 강화(별표 17)와 소비자 기만행위 금지(별표 17)등 이었음
 - 현 식품위생법 시행규칙 제26조(별표 6) 업종별 시설기준에 대한 주요 제개정 내용은 1966년 음식점영업 건물의 구조, 급수 및 오물처리시설 변경, 1975년 간이음식점 영업의 시설기준 변경, 1981년 식육판매업 시설기준 신설, 2006년 위탁급식영업 시설기준 변경, 2009년 옥외시설 영업별 식품제공 신설, 그리고 2011년 휴게음식점, 일반음식점 및 제과점 영업의 시설기준 변경 등 이었음

〈표 2〉 식품위생법 시행규칙 제57조(별표17) 식품접객업영업자 등의 준수사항 관련 개정내용 (단위 : 건)

구분	개정 수	비고
총 개정 수	78	
시설기준 관련 개정내용 ¹⁾	36	
영업자 준수사항 관련 개정내용 ²⁾	23	
기타 관련 개정내용 ³⁾	19	

주: 1) 식품위생법 시행규칙 제26조 별표6 업종별 시설기준 제정(1962.10.10) 제정 및 시행(1962.10.10)

2) 식품위생법 시행규칙 제19조 유통영업자의 준수사항 제정(1962.10.10) 제정 및 시행(1962.10.10)

3) 티벌개정에 관한 사항(정부조직법 개정 등) 법 조항 신설내용이 포함됨.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.moleg.go.kr/>)

2. 현재 우리나라 업소 개설의 법적 현황

- 식품관련업체를 포함한 우리나라 업체의 영업개설에 관한 법적 근거는 〈표 3〉에 제시된 바와 같음¹⁾
- 현재 식품위생법 시행규칙에 규정되어있는 식품업소의 영업개설 조건(허가, 등록, 신고, 지정)과 더불어 공중위생관리법, 담배사업법 등 타 법에 규정된 영업 개설 조건이 정리되어있음

1) 허가업종은 해당기관에 법령에서 정한 일정한 요건을 갖추어 사업을 시작하겠다고 신청하는 자에게 해당기관이 그 적정성여부를 판단하여 사업을 개시 할 수 있는 허기를 부여하는 것이고, 등록업종은 해당기관에 해당업종의 사업자로 등록되어야만 사업을 개시할 수 있으며, 신고업종은 해당기관에 사업의 내역을 신고하는 것으로 소규모 창업의 가능한 대부분의 사업이 이에 해당함.

〈표 3〉 우리나라 업종별 허가·신고·등록 현황

번호	관련법	관련법조항	법률에 의한 관련시설	허가	신고	등록	기타(지정)
1	식품위생법	법 제37조 시행령 제23조 시행령 제25조	식품조사처리업	○			
			유통주점영업	○			
			식품제조·가공업		○		
			즉석판매제조·가공업		○		
			식품첨가물제조업		○		
			식품운반업		○		
			식품소분·판매업		○		
			식품냉동·냉장업		○		
			용기·포장류제조업		○		
			휴게음식점영업		○		
			일반음식점영업		○		
			위탁급식영업		○		
			제과점영업		○		
2	공중위생관리법	법 제2조 법 제3조	숙박업		○		
			목욕장업		○		
			이용업		○		
			미용업(피부)		○		
			세탁업		○		
			위생관리용역업		○		
3-1	사회복지사업법	법 제16조	사회복지법인	○			
3-2		법 제34조	사회복지시설 (국가 또는 지자체 외의 자)		○		
4	담배사업법	법 제11조	담배제조업	○			
5		법 제13조	담배판매업 (도매 또는 소매인 판매업)			○	
6		법 제16조	담배소매업				○
7		법 제18조	담배의 판매가격		○		
8	건설산업기본법	법 제9조	건설업			○	
9	건설기계관리법	법 제3조	건설기계			○	
10	도서관법	법 제31조	사립 공공도서관			○	
11	유통산업발전법	법 제8조	대규모점포 개설			○	
12	약사법	법 제20조	약국 개설			○	
13		법 제31조	의약품 제조업	○			
14	의료기사 등에 관한 법률	법 제12조	안경업소 개설			○	
15	여객자동차 운수사업법	법 제28조	자동차대여사업			○	
16	체육시설 설치·이용에 관한 법률	법 제10조	골프장업, 스키장업, 자동차 경주장업			○	
			요트장업, 조정장업, 카누장 업, 빙상장업, 승마장업, 종합 체육시설업, 수영장업, 체육 도장업, 골프 연습장업, 체력 단련장업, 당구장업, 썰매장 업, 무도학원업, 무도장업				

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.moleg.go.kr/>)

- 영업허가를 받아야 하는 업소는 식품업소로는 식품조사처리업, 유통주점업이고, 그 외에 사회복지법인, 담배제조업, 의약품 제조업이었고, 나머지 업소는 대부분 신고제와 등록제로 허용되고 있음
 - 식품위생법상 허가업소로 규정되어있는 유통주점업은 그나마 영업장소(상업지역 한정) 적합여부 등 풍속에 관련된 규정을 사전점검하고자 함이 허가의 주목적으로 현재 식품의 안전과 위생수준을 제고하기 목적으로는 다소 거리가 먼 규제라 할 수 있음
- 담배사업법에 의거하여 담배가격도 신고토록 되어있으며 그 외 등록만 하면 되는 업소는 담배판매업(도매, 소매), 건설업, 건설기계, 약국, 사립 공공도서관, 안경업소, 자동차 대여사업이었음
 - 국민안전과 관련이 있는 골프장업, 스키장업, 자동차경주장업 등도 등록으로 규제되고 있어 법적관리가 다소 소홀해 보임
- 사회규제로써 타 분야에 비해 상대적으로 규제가 강해야 하는 식품업소의 영업개설에 관한 규제가 대부분 신고로 타 법에 근거한 업소 관리보다도 오히려 약함을 알 수 있어 식품안전 관리 차원에서 허가나 등록 등 상대적으로 강화된 규제로 개선되어야 할 것으로 사료됨.
 - 특히 식품제조가공업, 첨가물제조업 등 식품관련 제조업도 신고제로 운영됨은 향후 심도 있게 재검토해보아야 할 사항이라 사료됨

영업개설 조건외에 업소관리 방법인 업종별 사전점검 여부, 교육이수 등에 관한 세부 현황은 <표 4>에 제시되어 있는 바와 같음

- 각 개별 법령에는 해당 업종의 영업개설조건과 더불어 사전현장점검, 교육이수 등의 조건이 규정되어 있으나 제시된 대부분의 법령에 관련 업종의 사후관리제도인 면허 및 자격 등에 대한 개선조항은 마련되어있지 않아 식품업소는 물론 우리나라 대부분의 업소 관리가 사후관리가 부실한 것으로 나타나고 있음
 - 특히 식품업소의 안전을 위한 관리를 위해서는 사전관리와 더불어 사후관리가 중요함에도 불구하고 한번 약화된 규제는 좀처럼 강화되기 어려워서인지 제도적 장치가 마련되지 못하고 있음
 - 약사법 제80조에는 약사 면허 등에 대한 개선조건이 규정되어있으나 여지껏 현장에서는 전혀 실시되지 않고 있어 사문화된 법 조항이 되고 있음
- 유독 건설기계관리법에서 3년마다 개선하는 조건을 규정하고 있는데 이도 해당 건설장비에 대한 것이지 기사 등 개인에 대한 개선규제는 마련되어 있지 않은 실정임

현재 우리나라는 식품분야를 포함해서 영업에 관한 면허, 자격 등에 대한 개선제도는 채택하지 않고 있는 것으로 파악됨

〈표 4〉 우리나라 업종별 허가·신고·등록 관련 주요 규정 비교

해당법	식품위생법	공중위생관리법	사회복지사업법	담배사업법	건설산업기본법
형태	허가/신고	신고	허가/신고	허가/신고/등록/지정	등록
대상	<ul style="list-style-type: none"> □ 허가대상 <ul style="list-style-type: none"> - 식품조리처리업 - 유통주점영업 □ 신고대상 <ul style="list-style-type: none"> - 식품제조 · 가공업 - 즉석판매제조 · 가공업 - 식품첨가물제조업 - 식품운반업 - 식품소분 · 판매업 - 식품냉동 · 냉장업 - 용기 · 포장류제조업 - 휴게음식점영업 - 일반음식점영업 - 위탁급식영업 - 제과점영업 	<ul style="list-style-type: none"> - 숙박업 - 목욕장업 - 이용업 - 미용업(피부) - 세탁업 - 위생관리용역업 	<ul style="list-style-type: none"> □ 허가대상 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지법인 □ 신고대상 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지시설 국가 또는 지자체 이외의 자 	<ul style="list-style-type: none"> □ 허가대상 <ul style="list-style-type: none"> - 담배제조업 □ 신고대상 <ul style="list-style-type: none"> - 담배의 판매가격 □ 등록대상 <ul style="list-style-type: none"> - 담배판매업 □ 지정대상 <ul style="list-style-type: none"> - 담배소매업 	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업
사전 현장 점검	- 출입 · 검사 · 수거 (법제22조)	- 보고 및 출입 · 검사(법제9조)	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - 검사 및 인도 (법제37조) - 건설행정의 지도 · 감독 등 (법제86조의3)
유효 기간	-	-	-	-	-
갱신	-	-	-	-	-
교육 이수 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 식품안전교육명령 (법제19조의3) - 식품위생교육실시 (법제41조) 	- 위생교육 (법제17조)	- 사회복지사의 채용 및 교육 등 (법제13조)	-	-
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 검사명령 (법제19조의4) - 위해요소중점관리 기준(법제48조) 	- 위생서비스수준 의 평가 (법제13조)	-	-	-

〈표 4〉 계속

해당법	건설기계 관리법	도서관법	유통산업 발전법	약사법	의료기사등에 관한 법률	여객자동차 운수사업법	체육시설 설치· 이용에 관한 법률
형태	등록	등록	등록	허가/등록	등록	등록	등록/신고
대상	- 건설기계	- 사립공공 도서관	- 대규모 점포	<input type="checkbox"/> 허가대상 - 의약품제조업 <input type="checkbox"/> 등록대상 - 약국	- 안경업소	- 자동차 대여	<input type="checkbox"/> 등록대상 - 골프장업 - 스키장업 - 자동차경주장업 <input type="checkbox"/> 신고대상 - 오트장업 - 조정장업 - 카누장업 - 빙상장업 - 승마장업 - 종합체육시설업 - 수영장업 - 체육도장업 - 골프연습장업 - 체력단련장업 - 당구장업 - 썰매장업 - 무도학원업 - 무도장업
시전 현장점검	- 보고· 검사등 (법제35조)	-	-	- 보고와 검사등 (법제69조)	- 보고와 검사등 (법제15조)	-	-
유효 기간	-	-	-	- 품질검사기관 지정의유효기간 (법제73조의2)	-	-	-
갱신	- 검사 등 (법제13조) ※ 정기검사 : 3년	-	-	- 면허· 허가· 등록증의 갱신 (법제80조) ¹⁾	-	-	-
교육 이수 여부	-	-	- 유통전문 인력양성 (법제23조)	- 제조관리자 등에 대한 교육 (법제37조의2) - 검사원의 교육 (법제73조의3)	- 보수교육 (법제20조)	- 운수종사자의 교육 등 (법제25조)	-
특징	-	-	-	-	-	-	-

주: 법에만 규정되어있고, 실제 운용되고 있지 않음.

자료: 법제처 국가법령정보센터(<http://www.moleg.go.kr/>)

3. 외국의 식품업체 관리 현황

□ <표 5>에는 미국, 일본 등 5개국별 수입판매업을 제외한 모든 식품업체 영업개설 및 관리 현황이 제시되어 있음

○ 조사된 국가는 미국, 일본, 뉴질랜드, 호주, 그리고 유럽연합이며, 조사내용으로 신규 업소의 개설 조건, 사후관리로써의 허가 등 간접여부 및 간접소요기간, 그리고 위생교육 실시 여부 등이었음

<표 5> 국가별 관리현황 비교

구분	미국	일본	유럽연합	뉴질랜드	호주
형태	등록/허가	허가	등록(식품영업) 허가(동물유래 식품영업)	등록 (Registration)	등록 (Registration) 통보 (Notification)
대상	- 식품제조업 - 첨가물제조업	- 조리업 - 제조업 - 처리업 - 판매업	<input type="checkbox"/> 등록 - 모든 식품관련영업 <input type="checkbox"/> 허가 - 동물유래 식품의 취급, 제조, 가공, 유통업체 - 주류취급 식품점객업소		식품관련업
사전 현장 점검	실시	실시	실시		실시
유효 기간	-	허가 결정기준에 근거 하여 5년~8년	무기한 또는 신청자의 기간 요구 가능	1년	-
갱신	-	도입	-	도입	-
교육 이수 여부	위생교육이수	신청자에 대한 교육 없음	위생교육이수	지방의회 (local council) 의 규정에 따른 위생교육 이수	-
특징	FDA 등록 식품위생자격증	식품위생 관리자	동물유래식품 대상 규정강화	Food safety program	-

자료: 정기혜 외, 우수위생관리기준(GHP) 도입 및 불합리한 규제개선을 위한 식품 관련 법·제도·정책 비교연구, 한국보건사회연구원, 2011.12

- 5개국 모두 업소 개설 전에 사전 시설 점검을 하는 우리나라의 허가개념으로 업소 개설을 승인하고 있음

- 사후관리제도 측면을 보면 일본과 뉴질랜드는 강력한 사후관리제도라 할 수 있는 면허자격에 대해 개신제도를 갖고 있는데 소요연수는 일본의 경우 5년이 법적 규정이고 지자체별로 차이가 있어 8년까지 운용되고 있고, 뉴질랜드는 일본보다 더 강력하여 1년마다 개신하게 되어있음
- 식품위생교육 실시 여부를 보면 미국과 유럽연합 및 뉴질랜드에서 실시하고 있는 반면에 일본과 호주에서는 특별한 위생교육은 실시하지 않고 있는 것으로 나타났음
- 이처럼 외국의 경우 식품업소들의 영업개설은 대부분 허가 개념의 관리를 받고 있는데 반하여 우리나라의 경우 대부분 업소가 신고제로 운영되고 있어 안전관리차원에서 상대적으로 소홀할 수 있으므로 이를 보완할 수 있는 강화된 업소개설 등의 규제가 필요함

4. 정책제언

- 영업개설 조건을 신고에서 등록, 허가로 전환하여 사전관리 강화**
 - 유흥주점업과 방사선조사처리업을 제외한 모든 식품업소의 영업개설이 신고제로 운영되고 있는 현 제도를 식품안전관리의 필요도 및 업종 특성에 따라 등록, 허가제로 전환하여 식품업소의 사전관리를 강화하여야만 우리나라 식품안전관리 수준을 전체적으로 제고할 수 있을 것임
- 영업개설 면허, 자격에 대한 개신제 도입으로 사후관리 강화**
 - 우리나라에서는 현재 두 법에서만 개신제도가 규정되어있는데 그중 하나가 약사법으로 법적인 근거는 마련되었음. 식품안전의 중요성을 감안한다면 약사법처럼 식품위생법에도 식품업소에 대한 개신제도를 규정, 운영하여야 할 것으로 사료됨
 - 또한 수익자부담원칙에 따른 개신료는 지방세로 편입시켜 지자체의 식품안전관리 인프라 강화 등의 사업 추진을 위한 세수로 활용토록 함이 바람직함
- 식품안전관리 합리화를 위한 지속적인 규제 개선**
 - 지난 김대중정부시절의 규제총량제에 의해 약 50% 정도의 식품분야 규제가 폐지, 완화되어 오늘날 식품안전관리 약화의 한 원인이 되고 있음
 - 식품안전은 환경 등과 더불어 사회규제로써 삶의 질 수준 향상을 위해서는 규제가 강화됨이 바람직함을 감안하여 향후 지속적인 규제합리화를 위한 노력이 경주되어야 할 것임

정기혜(연구기획조정실 선임연구위원) 문의(02-353-4701)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp