

식품접객업분야의 부패현황 및 개선방안

1. 서언

과거 관례적으로 이루어져 왔던 『식품접객업소』에 대한 인·허가 및 단속 과정에서의 관련 공무원과 업주간 금품·향응 수수행위가 여전히 근절되지 않고 있어 ‘투명한 사회건설’을 위해 반드시 해결되어야 할 사회문제의 한 가지로 인식되고 있다. 관할 공무원이 업주와 유착관계를 맺고 위법사항을 묵인해 주는 대가성 금품수수행위 등의 부패가 가져오는 파급효과는 부패 당사자의 이해관계에 그치는 것이 아니며, 식품접객업이 우리의 생활권(사회풍속)과 밀접한 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라 항상 여론의 관심사가 되어왔다는 점을 고려할 때 일반 국민들의 정부에 대한 믿음과 사회질서의 기본 틀을 유지하는 차원에서 신중하게 다루어져야 한다.

우리 나라의 식품접객업 관련 부패가 과거에 비해 감소 추세에 있다는 시각이 없는 것은 아니지만, 본 사업수행 과정에서 나타난 조사결과를 보면 업주-공무원간 금품수수관계, 업주의 위법변태영업 등 부정한 관행이 우리 사회에 하나의 고착된 환경으로 체질화되어 있

음을 인정하지 않을 수 없다. 또한 현실적으로 준수하기 어렵거나 지나치게 사소한 사항까지 허가받도록 하는 과도한 규제는 지도·단속 등과 관련한 금품수수의 고리로만 작용할 뿐 규제 자체의 실효성 확보 차원에서는 사실상 실패한 것으로 판단된다.

따라서 식품접객업 관련 부패방지를 위해서는 제도개선과 함께 이 분야의 부패구조를 가장 정확히 알고 있는 당사자들인 『업주 - 공무원 - (소비자)』의 비리 연대의식을 척결하는 것이 선결조건이 된다. 이러한 문제와 한계에 대한 기본인식을 토대로 보다 투명하고 건전한 식품접객문화의 정착을 위해 필요한 우리 식품접객업소 관련 부패방지 대책을 모색해 보기로 한다.

2. 현황 및 문제점

1) 업종구분

현행 우리 나라의 식품접객업종은 1992년 12월 단란주점 영업을 신설하는 내용의 『식품위생법시행령』 개정안의 결과 함께 휴게음식점·일반음식점·단란주점·유흥주점의 네 가지로 구분하고 있다. 업태를 보면 <표 1>에 나타나 있는 바와 같이 다방·제과점 등 휴게음식점에서는 음식류 조리·판매 외에 주류판매 행위를 금하고, 일반음식점에서는 식사위주의 음식판매와 함께 부수적인 주류판매를 허용하며, 유흥주점 영업의 경우 주류의 조리·판매 및 유흥종사자·유흥시설과 손님의 가무행위를 허용하고 있다.

2) 업태위반 실태

식품접객업 비리의 근원 중 하나로 업주들의 업종위반 변태영업행위를 공직자가 눈감아 주는 데서 발생하는 경우를 들 수 있다. <표 2>는 업태별 비리의 근원을 구체적으로 제시하고 있는데, 특히 무도장의 카바레식 영업행위, 노래방의 단란·유흥주점식 영업행위, 단란주점의 유흥주점(룸살롱)식 영업행위는 집중단속이 시급하다고 판단된다.

식품접객업 관련
부패방지를 위해서는
제도개선과 함께
이 분야의 부패구조를
가장 정확히 알고 있는
당사자인 『업주 -
공무원 - (소비자)』의 비리
연대의식을 척결하는
것이 선결조건이 된다.

표 1. 식품접객업의 구분(1998년 12월말 현재)

업종	업태	업소수	비고
휴게음식점	음식물(차·다과)	68,810	다방·제과점
일반음식점	음식물+술	525,514	한식·일식·양식·중국음식점·뷔페·소주방·레스토랑·호프집·꼬치집·카페·선술집·인삼차집 등
단란주점	음식물+술+노래	24,550	-
유흥주점	음식물+술+노래+접객부	17,370	룸살롱·카바레·나이트클럽·디스코텍·요정·스탠드바

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 1995. 5.

표 2. 중점관리가 필요한 식품접객업소 업태위반행위

영업형태	집중단속이 필요한 사항
휴게음식점	- 티켓다방 윤락행위
일반음식점	- 미성년자 주류 제공 행위 - 유흥접객부 고용 영업행위
단란주점	- 미성년자 주류 제공 및 출입 행위 - 유흥접객부 고용 변태 영업행위 - 호객행위 - 내부시설 변경
유흥주점	- 미성년 유흥접객부 고용 영업행위 - 미성년자 출입 묵인 및 주류제공 행위 - 호객행위 - 나체쇼 등 음란·퇴폐 영업행위 - 유흥종사자 명부 미작성·미비치 - 주류 무자료거래 및 신용카드 변칙거래 등 탈세행위
공통	- 무허가 영업행위 - 조리장·객석·화장실 등 영업시설 무단 용도변경 행위 - 불법간판 설치 행위 - 종사자 건강진단 위반행위 - 업소내 위생관리 부실 상태

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

3) 단속실태

현행 우리 나라의 식품접객업소에 대한 단속권한은 광역자치단체(보건위

생과), 기초자치단체(위생과), 경찰(지방청·경찰서·파출소) 및 지방식품의약품안전청 등으로 다원화되어 있다. 이 중 시설 및 영업자 준수사항 단속은 관할 허가관청, 광역자치단체, 지역간 교체단속, 지방식품의약품안전청 등이 관여하고 있으며, 풍속관련 사항 단속의 경우 관할 파출소, 관할 경찰서 방법과(풍속계·소년계), 관할 경찰서 형사과, 지방경찰청(방법과·형사기동대·특수대) 등 경찰 관할인 경우가 대부분이다.

특히 경찰의 경우 범인성 유해업소 단속을 이유로 식품접객업소를 수시로 출입·단속하고 있어 영업을 방해할 뿐만 아니라 권한 밖의 사항도 단속하고 있어 업주의 불만을 초래하고 있다.

지방자치단체의 경우 광역단체 및 기초단체가 월 1회 주기로 합동교차단속을 실시하고 기초단체는 자체적으로 상시 단속하는 체계를 가지고 있으며, 기초단체의 단속은 신규적발보다는 주로 영업정지·취소 등의 행정처분을 받은 업소에 대한 사후관리를 위주로 시행되고 있다.

표 3. 1995년 민선자치단체 출범 이후 식품접객업소 단속실적
(단위: 개소, 건, 회)

연도	업소수	단속건수	업소당 단속횟수
1994	480,654	1,809,587	3.8
1995	524,356	1,540,666	2.9
1996	582,263	869,881	1.5
1997	612,295	839,470	1.4
1998	636,244	814,387	1.3

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 1999.

경찰의 경우는 개인별 적발실적을 고과성적에 반영하고 있어 영업정지·취소에 해당하는 중요 위반사항에 대한 적발실적은 많은 편이나 실적위주의 단속을 부추긴다는 점을 문제로 지적할 수 있다. 그러나 무엇보다도 단속권한의 다원화가 초래하는 중요한 문제는 단속주체간 단속한

경찰의 경우는 개인별 적발실적을 고과성적에 반영하고 있어 영업정지·취소에 해당하는 중요 위반사항에 대한 적발실적은 많은 편이나 실적위주의 단속을 부추기는 문제점이 있다.

계 및 중복단속의 문제, 단속을 빙자한 비리의 개연성을 내포하고 있다는 데 있다.

특히 중·소도시 기초자치단체의 경우는 지역적인 연고관계로 엄정한 단속이 이루어지기 어렵다는 문제가 있으며, <표 3>에서 보는 바와 같이 지방화 시대의 본격화와 함께 변태영업행위에 대한 자치단체의 선심행정 혹은 단속의 한계 등으로 인해 접객업소의 수는 증가하고 있으나 단속실적은 오히려 감소하는 추세에 있는 실정이다.

또한 우리의 식품접객업소에 관한 단속은 국민의 건강과 밀접한 관련을 맺고 있는 식품위생에 관한 사항보다는 풍속 관련 단속에 치우쳐 있다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

<표 4>에는 1998년 식품접객업소별 위반 내용이 제시되어 있는데 미성년자 출입 및 시설위반이 가장 많은 것으로 나타나고 있어 필요 이상의 엄격한 시설기준에 대한 과감한 완화가 부패발생 개연성을 줄일 수 있는 한 가지 방안임을 짐작하게 한다.

표 4. 식품접객업소의 유형별 위반건수(1998년 실적 기준)

(단위: 개소, 건)

구 분	업소수	위생 감시 건수	위 반 내 용						
			계	시설 위반	업태 위반	미성년자 출입 및 주류제공	건강 진단	퇴폐 영업	기타
계	636,244	828,834	73,250	8,095	6,735	8,364	3,343	3,839	42,874
휴게음식점	68,810	110,508	6,346	324	284	40	1,125	777	3,796
일반음식점	525,514	465,208	45,159	4,105	3,444	6,401	1,325	1,502	28,382
단란주점	24,550	151,330	15,126	3,021	2,937	936	486	1,155	6,591
유흥주점	17,370	101,788	6,619	645	70	987	407	405	4,105

자료: 식품의약품안전청, 『식품의약품통계연보』, 1999.

4) 업주실태¹⁾

금품제공 대상 공무원에 있어서는 구청공무원보다 허가 행정절차와 직접

1) 1999. 1. 8.~2. 6. 기간 중 서울, 부산, 인천 지역 소재 76개 단란주점업주 대상 면접 설문 조사 결과기준임.

적인 관련이 없는 경찰공무원이 33.1%로 대부분을 차지하고 있다는 점이 주목된다(표 5 참조).

표 5. 식품접객업 허가·영업과정상 업주 - 공무원간
금품수수실태¹⁾

(단위: %)

금품제공 대상	허가과정	영업과정
계	100.0	100.0
경찰공무원	33.1	45.7
세무공무원	2.5	2.1
구청공무원	29.7	21.3
소방공무원	10.2	4.3
없음	23.7	25.5
무응답 및 기타	0.8	1.1

주: 1) 1999. 1. 8.~2. 6. 기간 중 서울, 부산, 인천 지역 소재 76개 단
관주점업주 대상 면접 설문조사 결과기준임.

한편, 업소운영 과정에서 관할 공무원에 대한 금품상납을 하지 않아 불이익을 당한 적이 있다고 주장한 업주가 62.3%로 나타났고, 사후에 부조리에 대한 고발조치를 취한 경우는 한 건도 없었으며, 대부분이 불이익을 다시 받지 않기 위해 추후 상납을 하고 있다고 주장하였다(표 6 참조).

표 6. 금품을 상납하지 않은 이유로 불이익을 당한 경험

(단위: 명, %)

구 분	빈도수	비율
계	69(76)	100.0
불이익을 당한 적이 있음.	43	62.3
불이익을 당한 적이 없음.	26	37.7
무응답	7	-

주: ()안의 숫자는 무응답을 포함한 수임. 비율은 무응답을 제외한 기준임.

우리 나라는
식품접객업소에 관한
단속이 국민의 건강과
밀접한 관련을 맺고
있는 식품위생에 관한
사항보다는 풍속 관련
단속에 치우쳐 있다는
점을 문제로 지적할 수
있다.

그리고 이와 같은 결과는 <표 7>에서 제시하고 있는 바와 같이 업주가 관련 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 이유의 62.1%가 단속시 처벌완화인 것으로 나타난 것과는 동일한 맥락에서 이해될 수 있다.

표 7. 영업과정 중 관련 공무원에 대한 금품제공 이유¹⁾

(단위: 명, %)

내 용	빈도	비율
계	66(76) ²⁾	100.0
업주 스스로의 상납	16	24.2
단속시 처벌 완화를 목적으로 한 상납	41	62.1
공무원의 강압에 의한 상납	3	4.5
기 타	6	9.1
무응답	10	-

주: 1) 1999. 1. 8.~2. 6. 기간 중 서울, 부산, 인천 지역 소재 76개 단란주점업주 대상 면접 설문조사 결과기준임.

2) 비율의 계산에서는 무응답을 제외함.

이미 단속실태에서 언급한 바와 같이 업주들이 느낄 때 식품접객업소를 단속하는 공무원 중 경찰공무원이 가장 불합리한 단속을 한다는 결과가 <표 8>에 제시되어 있다.

표 8. 단속을 가장 불합리하게 한다고 생각되는 공무원

(단위: 명, %)

구 분	빈도	비율
계	71(76)	100.0
경찰공무원	57	80.3
구청공무원	3	4.2
소방공무원	3	4.2
지방검찰청	2	2.8
세무공무원	0	0
그런 적이 없음.	6	8.5
무응답	5	-

주: ()안의 숫자는 무응답을 포함한 수임. 비율은 무응답을 제외한 기준임.

또한 <표 9>에 의하면 불법영업에 대해 주로 '관련 공무원과의 친분관계'

나 ‘공무원에 대한 정기·수시 상납의 대가’ 및 ‘단속원에 게 미리 준비해 둔 금품의 제공’을 통해 무마되고 있는 것으로 나타났다.

표 9. 불법영업을 무마하는 방법¹⁾
(단위: 명, %)

내 용	빈도수	비율
계	69	100.0
미리 준비해 둔 금품 제공	6	8.7
관련 공무원과의 친분 관계로	19	27.5
정기상납이나 수시상납에 따른 대가	16	23.2
술접대 및 향응제공	2	2.9
기 타 ²⁾	5	7.2
그런 적이 없음.	21	30.4

주: 1) 1999. 1. 8.~2. 6. 기간 중 서울, 부산, 인천 지역 소재 76개 단란주점업주 대상 면접 설문조사 결과 기준임.

2) ‘별다른 조치를 취하지 않음’, ‘담당 공무원과 친분이 있는 사람을 통해 무마를 시도함’ 등임.

3. 개선방안

1) 단란주점 관련 비리 개선

상업지역을 포함한 전지역의 단란주점업 신규허가 제한 및 접대부 고용에 대한 단속을 강화하며, 조명시설, 칸막이 및 객실면적비율 등의 시설기준 규제는 폐지토록 하여 불법영업소지를 최소화한다.

2) 식품접객업종의 재편

현재 일반음식점으로 허가되고 있는 라이브주점 및 Rock 카페 등의 신형업태에 대한 업종을 신설하거나 또는 유흥종사자의 범위를 조정할 수 있겠으나, 장기적으로 식품접객업의 구분은 『식품위생법』에서, 풍속관련 업태구분은 『풍속영업규제에 관한 법률』에서 분리하여 관리하는 방안이 검토되어야 한다.

장기적으로
식품접객업의 구분은
『식품위생법』에서,
풍속관련 업태구분은
『풍속영업규제에 관한
법률』에서 분리하여
관리하는 방안이
검토되어야 한다.

3) 경찰의 식품접객업소 단속 제한

경찰은 원칙적으로 식품접객업소에 대한 단속을 금지하되, 풍속관련 위반 사항과 신고사항에 한해서만 조사토록 하고, 식품위생에 관한 지도 목적의 위생, 시설기준 및 영업자 준수사항 등에 관한 단속은 지방자치단체가 담당 하도록 한다.

4) 적발위주에서 행정지도 위주의 예고점검으로 전환

시설기준 및 위생점검과 같은 기본점검 사항의 경우 행정지도 차원에서 사전예고를 통한 주간(晝間)점검 위주로 실시토록 하고, 식품제조·가공업의 경우 광역단체는 수거검사 위주로, 기초단체는 행정지도 차원의 위생지도 위주로 점검토록 한다. 그러나 무허가 및 퇴폐·변태 영업의 단속은 광역단체가 주체가 되어 계획을 세우고 현행과 같이 야간의 불시 및 합동단속으로 실시하며, 합동단속시 경찰의 참여를 위해 기관간 협조 요청과 더불어 협조 요청시 반드시 응해야 하는 법적 근거가 마련되어야 하고, 합동단속은 시민단체와 기초단체가 함께 지역별 교차단속을 실시하는 방안을 마련토록 한다.

5) 공무원의 무분별한 업소출입 통제

보건복지부장관이 업소 『점검기록부』의 내실있는 운영을 위한 훈령을 제정하여 업소출입절차 및 기록요령에 대한 구체적 지침을 마련토록 한다. 즉, 내부적인 업소 출입계획 보고 → 단속실시 및 점검기록부 기재 → 사후점검을 실시토록 하여 관련된 비리발생을 줄이며, 식품위생법 시행규칙과 『풍속영업규제에 관한 법률』간에 상이하게 규정된 서식을 통일하고, 허가관청이 점검기록부를 제작하여 대상업소에 배포토록 한다. 식품접객업뿐만 아니라 식품제조·가공업소에도 동일하게 시행토록 한다.

6) 관련 전산망의 확대 보급

단속업소 선정이 단속공무원의 재량에 의해 이루어져 민원의 소지가 많으며, 업주가 관련 공무원에게 금품이나 향응을 제공하는 이유의 62%가 단속시 처벌완화인 것으로 조사되어 단속 및 행정처분의 투명성이 요구되는 실정으로 현재 서울특별시와 시범 운영중인 식품접객업소 관리 전산망을 전국

시·도에 확대 보급하여 실시토록 한다. 전산망 구축 및 운영에 소요되는 예산은 각 지방자치단체가 보유하고 있는 식품진흥기금을 사용하면 바람직할 것이며, 또한 식품 제조·가공업을 대상으로 한 위생감시 업무에 관한 사항도 포함시키는 것이 바람직하다.

7) 행정처분의 투명화

행정처분관청은 특별한 사유가 없는 한 적발내용을 접수한 날로부터 10일 이내에 행정절차법에 의한 조치에 착수하도록 의무화하고, 처분대상자가 영업정지와 과징금부과 중에서 택일할 수 있는 위반사항인 경우는 이를 업주에게 명확히 통지하도록 관계 법령을 개정하도록 한다. 벌칙조항에 해당되는 행정처분을 한 경우는 반드시 고발 조치를 취하도록 식품위생법을 개정하여 관련공무원의 재량을 제한토록 한다.

8) 무허가 불법영업의 근절

대리인을 통한 불법영업 혐의자에 대해 자금출처조사를 의뢰하고, 불법영업행위에 대한 경제적 제재를 강화하기 위해 기존 과징금액을 대폭 상향 조정하거나, 과징금 징수근거가 되는 법 조항을 신설토록 하며, 과징금 체납을 방지하기 위하여 과징금 납부실적을 매일 혹은 주간 점검하여 과징금 징수의 실효성을 높이도록 한다. 

시설기준 및 위생점검과 같은 기본점검 사항의 경우 적발위주에서 행정지도 위주의 사전예고를 통한 주간(晝間)점검 위주로 전환하도록 한다.