

韓國과 外國의 公衆衛生關聯法令 比較

金 承 祖 博士
(法制處 行政審判官)

I. 營業規制一般

1. 문제의 제기

우리 주변에는 공중의 위생을 위협하는 현상이 상당수 존재하고 공중위생을 도모·증진하기 위하여 법적인 측면에서 다양한 규제를 행하고 있는 바, 그 대표적인 규제입법이 公衆衛生法이다. 그러나 공중위생을 규제하는 법으로는 공중위생법 이외에도 食品衛生法, 풍속영업의규제에관한법률, 學校保健法, 警察官職務執行法 등이 있다. 그러나 이러한 법률에 의한 규제에도 불구하고 몇가지 사항에서 법적인 문제점이 제기되고 있다.

우선 공중위생의 범위와 관련된 문제가 있다. 공중위생이란 사회일반의 공동건강의 보전과 증진을 도모하고 질병의 예방과 치유에 힘쓰는 일로서 환경위생, 식품위생, 보건 또는 의료위생 등 여러 분야와 관련된다. 따라서 공중위생의 내포범위를 어디까지로 한정하고, 이들 유사분야와 어떻게 구별할 것인가 하는 것이 문제된다. 이것은 단순히 공중위생에 대한 개념규정의 문제가 아니다. 환경, 식품, 의료 등 각 분야를 규율하는 법원리와 법적 규제방법이 서로 달라 이들을 상호 구별하여야 할 필요가 있기 때문이다. 그리고 공중위생을 환경위생, 식품위생 및 의료위생과 구별한다면, 공중위생을 규제하는 법원리 또는 법적 규제방법은 이를 유사분야의 규제방법과 어떻게 달라져야 하는가 하는 문제가 그것이다.

둘째 공중위생과 관련된 영업에 대한 규제는 「사회일반 공동의 보건의 증진」과 「질병의 확산방지」라는 목적을 위하여 일반 영업의 경우보다 법적 규제의 정도가 일층 더 강하다고 할 것인 바, 헌법상 영업의 자유와 관련하여 그 규제의 정도와 허용의 범위를 어느 정도 인정할 것인가 하는 문제와 관련된다.

셋째 구체적인 문제로서 위생영업과 관련된 영업에 대한 규제는 어떠한 방식으로 행해져야 할 것인가 하는 것이다. 위생영업에 대한 진입의 장벽을 설정하는 방식으로 위생영업에 대한 규제를 할 것인가, 아니면, 영업활동에 대한 규제를 통하여 위생영업에 대한 규제를 할 것인가 하는 문제가 그것이다.

진입장벽의 설정방법으로는 인적 자격기준을 통하여 진입장벽을 설정하는 방식과 물적 시설기준을 통하여 진입장벽을 설정하는 방법이 있고, 진입방법의 규제방법으로는 허가제, 등록제 및 신고제가 있다.

영업활동에 대한 규제방법으로는 영업방법에 대한 규제, 영업시간에 대한 규제, 영업형태에 대한 규제 등이 있고, 그 외에도 시설기준과 영업방법 또는 영업형태를 결합하여 규제하는 방법도 있다.

이하에는 위생영업에 대한 규제를 어느 정도, 또 어떠한 방법으로 하는 것이 합리적인가 하는 문제를 위국의 입법례와 비교하여 살펴보고자 한다.

2. 營業規制의 意義 및 目的

우리 헌법질서는 원칙적으로 자유로운 영업활동을 인정하면서도 공공복리의 증진이나 공공질서의 유지를 위하여 일응 영업활동을 제한할 수 있게 하고 있다. 이러한 영업활동의 규제는 영업개시에 대한 규제, 폐업에 대한 규제와, 기존 영업자의 영업활동에 대한 규제로 나타난다. 이러한 영업규제 가운데 가장 중요한 것이 영업개시에 대한 규제라고 할 것이다.

영업규제는 크게는 영업활동의 요건이 되는 모든 행정작용을 영업규제의 대상으로 볼 수도 있으나, 이렇게 볼 경우에는 오염물질의 배출시설의 설치허가라든가 영업용건축물에 대한 건축허가와 같은 것이 영업전단계의 사항 또는 영업의 폐지에 대한 규제도 영업규제의 범위에 포함되게 될 것이다. 따라서 영업규제의 대상범위는 특정한 영리적 경제활동으로 인하여 빚어지는 사회적 위해를 방지하고 바람직한 방향으로 유도하기 위하여 그 개시를 행정청의 직접적 통제하는 것을 의미한다고 할 것이다.

영업규제를 위한 입법의 목적은 주로 경찰목적 또는 복리목적에 있으나, 근본적으로는 그 대상영업자에 대하여 영업의 개시를 제한하고 각종 의무를 부과하는 한편, 대상영업의 보호와 발전에 기여함을 목적으로 하는 것이 일반적이다. 즉 영업규제는 국민의 영업의 자유에 대한 제한 그 자체가 목적이 아니라 규제라는 수단을 통하여 대상영업을 보호하고 그 건전한 발전을 도모하는 것이 목적이다. 따라서 영업규제는 영업의 형태에 따라 다양한 모습을 띠게 된다.

3. 營業開始規制의 手段

(1) 認·許可制

일정한 영업을 하고자 하는 자에 대하여 영업에 필요한 일정한 요건을 갖추어 행정청의 인가 또는 허가를 받도록 하는 것은 진입규제의 가장 전형적인 수단이다. 이러한 인·허가는 실정법상 특허, 허가, 인가, 면허, 지정, 확인 등 다양한 용어가 사용되고 있다. 강학상 본래 인·허가는 일반적으로 자유롭게 할 수 있는 행위를 공공의 복리를 위하여 일반적으로 금지하고 특정한 경우에 이를 해제하여 이를 자유롭게 행할 수 있게 하는 허가와 개인 또는 제3자의 행위에 공권력이 개입하여 그 효력을 보완하고 완성시키는 인가로 구분하지만, 그 효과, 성질 또는 대상에 따라 (가) 권리의무관계가 설정되는 것, 효력요건인 것, 적법요건인 것, (나) 대인적 인허가, 대물적 인허가, 혼합적 인허가, (다) 일회적 행위를 대상으로 하는 것, 계속적 업무영업 또는 사업을 대상으로 하는 것, 일정한 자격을 부여하는 것 등으로 구분할 수 있다.

(2) 登錄制

인허가 이외에 영업규제수단으로서 특정한 사업·영업의 개시를 위하여 행정청에 등록을

하도록 하는 경우가 있다. 등록이란 일정한 사실이나 법률관계를 행정청에 비치되어 있는 공부에 기재하는 것으로서 강학상 준법률행위적 행정행위의 일종인 공증행위 또는 사인의 공법행위인 신고행위의 성질을 가지는 것이다.

진입규제로서 등록제는 (가) 특정한 영업 또는 업무의 종사자에 대하여 시험을 거쳐 면허를 부여하고, 면허를 받은 자가 실제로 사무소를 개설하거나 기타 그 밖의 방법으로 영업 또는 업무를 개시하기 위해서는 행정청에 등록을 하도록 하는 것, (나) 특정한 영업 또는 사업의 개시에 관하여 등록을 요구하는 경우로 구분할 수 있다. 전자의 경우에는 해당 직업의 면허 그 자체가 진입규제의 성질을 가지고, 그 후의 등록은 직업면허의 후속조치로서 행정상의 편의 내지 사실증명을 위한 자료수집의 의미를 가질 뿐이다. 그러나 후자의 경우에는 그 법적 성질과 효과는 일률적으로 말할 수 없다. 예컨대 특허에 가까운 방식으로 운영하는 경우에서 단순한 실태파악을 위한 신고에 불과한 경우도 있다.

(3) 申告制

영업에 대한 진입규제수단 가운데 가장 규제의 정도가 약한 것이 일정한营业을 개시하고자 하는 경우에 사전 또는 사후에 신고를 하도록 하는 것이다.

신고는 행정청에 대하여 일정한 사실이나 의사를 알리는 이른바 사인의 공법행위로서, 신고행위 그 자체에 의하여 법적 효과가 완성되고 그 뒤따르는 어떤 행정주체측의 행위가 필요하거나 예견되는 것은 아니다. 따라서 신고는 행정청에 사실관계 파악을 위한 자료제공의 의미만 가질 뿐이다. 그러나 신고 중에는 법령이 일정한 신고대상 영업에 관하여 일정한 인적 물적 요건을 정하고 그 요건을 갖추지 못한 경우에는 수리를 거부할 수 있도록 하는 경우도 있다. 이 경우에는 신고는 허가와 큰 차이가 없다.

이러한 영업활동에 대한 지나친 규제는 국민의 경제활동에 대한 국가의 간섭과 규제를 가져와 경제의 활력을 저해하게 되므로 이에 대한 규제를 가능한한 억제하여 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중할 필요가 있다. 한편, 위생영업은 국민의 보건과 직접적인 관계를 맺고 있기 때문에 이에 대한 영업활동을 개인의 자유에만 맡겨둘 수 없다. 문제는 이들 영업에 관하여 어느 정도의 법적 규제를 하는 것이 국민의 위생보건을 보장하면서 당해 영업을 유지 운영하고자 하는 자의 영업의 자유를 침해하지 않겠는가 하는 것이다.

II. 우리나라 公衆衛生法상의 衛生營業에 관한 法的 規制

1. 衛生營業의 種類

위생영업이란 영업 가운데 특히 위생과 관련된 영업을 말한다. 그러나 위생과 관련한 영업이 무엇을 의미하고, 그 대상이 어떠한 것인지 그리고 위생과 관련된 영업을 하나로 묶어서

규제할 필요가 있는지의 여부에 관해서는 일률적으로 해명될 수 없다.

공중위생법 제2조는 이 법의 규율대상이 되는 위생영업의 범위를 다음과 같이 명시하고 있다. 즉,

(1) 위생접객업으로서

- 숙박업 : 숙박에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 손님을 숙박시키는 영업. 숙박업은 다음과 같이 세분한다.
호텔업, 관광진흥법에 의한 휴양콘도미니엄업, 여관업, 농어촌정비법에 의한 농원여관업, 여인숙업
- 목욕장업 : 목욕에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 손님으로 하여금 목욕을 하게 하는 영업. 목욕장업은 다음과 같이 세분한다.
일반목욕장업으로서 공동탕업, 가족탕업, 한증막업, 특수목욕장업으로서 사우나업, 증기탕업, 복합목욕탕업(헬스클럽과 연계하여 운영되는 목욕탕업을 말한다)
- 이용업 : 손님의 머리카락 및 수염을 깎거나 다듬는 등의 방법으로 손님의 용모를 단정하게 하는 영업
- 미용업 : 손님의 얼굴, 머리, 피부등에 손질을 하여 손님의 외모를 아름답게 꾸미는 영업
- 유기장업 : 유기시설 또는 유기기구를 갖추고 손님으로 하여금 대중오락을 하게 하는 영업(다른 영업을 경영하면서 손님의 유치 또는 광고등을 목적으로 유기시설 또는 유기기구를 설치하여 대중오락을 하게 하는 경우를 포함한다). 다만 사행행위등규제및처벌특례법에 의한 사행기구를 갖추어 사행행위영업을 하는 경우와 관광진흥법에 의한 카지노업을 하는 경우를 제외한다.

(2) 위생관련영업으로서

- 세탁업 : 세제, 용제를 사용하여 의류 기타 섬유제품이나 피혁제품등을 원형대로 세탁하는 영업
- 위생관리용역업 : 건축물·시설물등의 청결유지와 위생관리를 대행하는 영업으로서 대통령령이 정하는 영업
- 위생처리업 : 보건위생에 직접 영향을 미칠 수 있는 물품에 대하여 소독, 살균 기타의 방법으로 위생적인 처리를 하는 영업으로서 대통령령이 정하는 영업

(3) 다음의 위생용품을 제조하는 영업으로서

- 세척제 : 사람이 먹을 수 있는 야채·과일 기타의 식품 또는 그 용기나 식품의 가공·처리용기등을 세척하는 제제로서 대통령령이 정하는 것
- 기타위생용품 : 공중위생을 확보하기 위하여 특별한 위생관리가 필요한 용품으로서 대통령령이 정하는 것

여기에서는 위생영업이란 유형적인 상품을 제공하는 것이 아니라 국민보건과 관련된 일정한 서비스를 제공하므로 위생적인 목적에서 법률적 규제가 필요한 영업의 형태를 위생영업이라고 하기로 한다. 이를 구체적으로 열거해 본다면, 목욕업, 숙박업, 이발업, 미용업, 청소용역업, 세탁업, 기타 위생용품제공업 등을 들 수 있을 것이다.

2. 衛生營業에 대한 進入規制

공중위생법상의 위생영업을 하고자 하는 자는 유기장업(대통령령이 정하는 것에 한한다)을 제외하고는 일정한 시설 및 설비를 갖추어 시장·군수·구청장에게 신고를 하도록 되어 있다. 그러나 미용업 또는 미용업을 하고자 하는 자는 미용사 또는 미용사 면허를 받지 아니한 자는 미용업 또는 미용업을 할 수 없고, 또 영업장소의 폐쇄명령을 받은 후 동일한 장소에서는 같은 종류의 위생영업을 할 수 없고 폐쇄명령을 받은 후 1년이 되지 아니한 자는 같은 종류의 위생영업을 할 수 없도록 되어 있기 때문에 따라서 위생영업에 대한 진입규제는 허가제 또는 등록제와 유사한 방식으로 되어 있다고 하겠다.

3. 衛生營業에 대한 營業規制의 內容

위생영업에 대한 규제의 형태는 위생영업자에 대한 행위규제와 위생영업시설에 대한 시설규제로 구분된다. 행위규제의 형태로서는 각 위생영업의 형태에 따라 각각 다르게 상세하게 규정되어 있으나 대체로 윤락행위·음란행위 기타 선량한 풍속을 해하는 행위의 알선 또는 제공 금지의무, 음란한 물건의 배포·설치·판매금지, 도박 기타 사행행위금지의무, 청결·조도 유지의무, 안전성검사의무, 관계공무원의 출입·검사등의 거부금지의무 등이 있다.

시설에 대한 규제의 형태로서는 각 위생영업의 형태와 등급에 따라 시설기준을 상세하고 엄밀하게 규정하고 있다. 예컨대 숙박업의 경우 등급에 따라 객실의 수, 객실의 면적, 채광 및 환기시설, 조명과 배수시설, 주차장시설, 시설에 비치되는 비품 등에 대하여 상세하고 규제하고 있고, 목욕장업의 경우에도 종류별로 면적, 구조, 시설, 설비 등에 대하여 상세하게 규제하고 있다. 다른 위생영업의 경우에도 이와 대차없는 시설규제의 방식으로 규제되고 있다.

또 공중위생법은 위생영업의 종류와 형태에 따라 요구되는 시설과 금지되는 행위를 상세하게 유형화시켜 규제하고, 이의 위반에 대해서도 상세한 처벌규정을 두고 있다. 예를 들어, 숙박업의 경우 시설의 구조·설비가 기준에 미달하거나 시설안에 비치하여야 할 비품이 기준에 미달하는 경우와 같이 시설 또는 설비가 법령이 정한 기준에 미달하는 경우에 행정청은 개선명령, 영업정지 또는 영업장폐쇄명령 등의 행정처분을 할 수 있을 뿐만 아니라, 객실의 수용제한을 이행하지 아니하거나 객실·침구등의 청결이 유지되지 아니하는 경우에도 경고, 영업정지 또는 영업장폐쇄명령을 할 수 있다. 이와 같이 시설기준의 미달 또는 위반행위에 대한

행정처분은 위생영업의 종류를 불문하고 동일한 방식으로 규제되고 있다.

그러나 공중위생영업법이 정하고 있는 규제는 세밀하게 유형화되어 규제되고 있으나 그 유형이 지나치게 상세하여 영업의 자발성을 침해할 수 있는 문제가 있다. 뿐만 아니라 규제되는 행위가 유형화되어 있음에도 불구하고 실제 처벌의 기준은 불명확한 경우도 있다. 예를 들면, 숙박업의 경우, 객실·침구등의 청결을 유지의무위반에 대한 행정처분이나, 목욕업의 경우 목욕장의 청결유지의무위반에 대한 행정처분, 이·미용업의 청소상태불량과 같이 그 기준이 모호한 경우도 있다. 또 규제되는 행위가 상호 모순되는 경우도 있다. 예를 들면, 여관 및 여인숙의 여자종업원에게 건강진단을 받게하지 아니한 때에는 당해 업자에 대하여 일정한 행정처분을 할 수 있도록 되어 있으나, 현재 건강진단이 행해지는 현실에 비추어 볼 때, 이는 윤락행위·음란행위의 알선 또는 제공에 대하여 행정처분이 행해지는 것과 상호 모순된다 하겠다.

현행법은 또 영업자등은 공중위생관련단체를 설립할 수 있도록 규정하고 있으나 이 단체와 영업자 상호간의 유기적인 관계에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 예컨대 공중위생단체가 행하는 자격검정능력시험, 시험합격자에 대한 자격부여, 자격자의 취업 또는 영업진입상의 혜택 등과 공중위생단체가 영업자등에 대하여 행하는 위생관련교육의 수행, 교육수료자의 취업 또는 영업상의 혜택부여 등에 대한 규정과 이들 업무를 수행하는 공중위생단체의 조직·구성 및 그 구성원의 자격 등에 대한 규정이 없다.

III. 外國의 衛生營業에 관한 法的 規制形態

1. 美國의 衛生營業에 관한 法的 規制

(1) 序

잘 알려진 바와 같이 미국은 50개의 주로 구성된 연방국가이고, 미국의 인허가제도는 연방의 법률과 각 주의 법에 따라 각각 달리 규율된다. 미국의 연방법률과 50개 전 주의 모든 위생영업에 관한 인허가제도와 종류를 여기서 망라할 수 없다. 따라서 여기에서는 캘리포니아 주 법률에서 규율되고 있는 위생영업에 관한 인허가제도만을 개관한다.

캘리포니아 성문법전은 그 영업과 직업(Business and Profession)편에서 허가를 일률적으로 규정하고 있다. 미국에서는 허가의 규정 형태가 그 편성에서부터 허가의 성질과 공공필요의 정도에 따른 규제의 정도에 따라 달리 규정된다. 특히 미국의 인허가제도에 있어서 특이한 점은 자격에 관한 허가가 때로 영업에 관한 허가와 결합되어 하나의 허가로 부여되는 경우도 있다.

위생영업을 위한 상호도 다른 일반영업을 위한 상호와 마찬가지로 등록의 대상이 되며, 매매와 이전이 가능하다. 또 권리금은 영업의 계속으로 인하여 발생하는 재산적 이익으로 매매

이전이 가능하다. 따라서 기존의 영업시설을 매입하여 새로이 영업을 시작하려는 자는 영업 시설과 상호 및 권리금을 매입하여 운영자의 변경만을 신고하여 기존의 영업을 계속할 수 있다. 미국의 경우 법률에서 특히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 영업허가는 지방자치단체에서 발급하도록 되어 있다. 지방자치단체에서 허가를 하는 때에는 수수료를 부과한다. 이와 같이 지방자치단체에서 행하는 허가는 명칭만이 License라고 하는 것이 사용될 뿐이고, 실제로는 허가의 교부시 부과하는 수수료의 징수가 목적인 경우가 많다. 따라서 이 경우에는 허가는 우리나라에서 말하는 허가가 아니라 등록과 같은 의미로 사용된다.

특히 어떤 종류의 합법적인 직업, 영업, 직종에의 종사를 금지하는 것을 목적으로 하는 계약은 무효라고 규정하여 가능한 한 모든 사람이 자유롭게 영업활동에 종사할 수 있게 하고 불공정한 거래활동을 금지하는 것을 헌법정신으로 삼고 있는 미국에서 특히 법률에서 요구되지 아니하는 허가요건을 명시하여 영업허가의 발급을 엄격히 하는 것은 인정되지 않는다.

다만, 특수한 자격을 갖춘 자만이 종사할 수 있는 영업영역을 한정하여 이 분야에서는 자격을 갖는 자만이 그 영업을 할 수 있게 한다. 다음과 같은 위생영업에 관한 일부 영업이 그에 속한다.

(2) 各種 衛生營業에 대한 法的 規制의 形態

1. 理容師業

이용사로 등록하고자 하는 자는 면허를 받아야 한다. 면허는 매년마다 갱신하여야 한다. 면허를 받기 위해서는 협회가 인정하는 교육기관에서 1500시간 이상 교육을 받은 후 일정한 시험에 합격하여야 한다.

2. 美容師業

미용사로 등록하고자 하는 자는 면허를 받아야 한다. 면허는 매 2년마다 갱신하여야 한다. 면허를 받기 위해서는 협회가 인정하는 교육기관에서 1600시간 이상 교육을 받은 후 일정한 시험에 합격하여야 한다.

3. 洗濯業

세탁업을 하고자 하는 자는 등록하여야 한다. 동전세탁기를 설치하는 경우에는 등록하지 아니하고 설치할 수 있다.

4. 衛生手巾業

호텔, 음식점, 공장, 가게, 이용소, 사무용건물, 학교, 공공회관, 기차, 철도역, 선박, 기타 공공 장소 및 실내에서는 대중이 반복적으로 사용하는 수건을 사용하지 못하게 되어 있

다.(Health and Safety, 제118425조) 만일 이러한 곳에서 공중이 반복적으로 사용하는 수건을 사용하는 경우에는 경죄로 처벌된다.(동 법 118440조) 위생처리되지 아니한 수건은 판매 또는 판매를 목적으로 어떠한 자에게도 제공되어서는 아니된다.(동 법 제118455조)

1975. 7. 1. 이후에는 위생수건의 위생처리, 세탁, 또는 판매하기 위해서는 허가를 받아야 한다.(동 법 제118465조)

위생수건의 위생처리, 세탁 또는 판매업의 허가를 받은 자의 성명, 영업장소 및 허가일자 및 허가번호는 등록하여야 한다.(동 법 제118470조)

5. 宿泊業

숙박업을 운영하고자 하는 자를 규제하기 위한 특별한 규정은 존재하지 않는다. 그러나 숙박시설의 안전과 위생을 위한 상세한 규정은 존재한다. 이에 관한 구체적 규정은 호텔과 모텔에 대하여 각각 달리 규정하고 있다. 안전과 위생에 관하여 규제하는 구체적인 내용으로는 요금규정, 건물시설규정, 내부시설(침상 등)규정, 화재예방시설규정, 운영규정(조식의 제공 등), 위반에 대한 벌칙 등 규정되어 있다.

6. 沐浴業

미국에서는 목욕업에 대하여 독립하여 규제하지 않고 휴식시설의 일종으로 취급하여 함께 규제한다. 목욕시설이라 함은 온천, 소용돌이 욕장, 공중탕, 사우나, 스팀욕, 광천욕, 진흙욕 등을 말하고 수영시설을 포함한다. 목욕업에 대한 규제의 형태로서는 시설기준, 운영기준, 수질기준, 환경시설기준에 대하여 규제한다. 특히 그 내부에서 AIDS를 옮기거나 섹스활동을 매개하거나 하는 행위를 하는 목욕시설물을 불법시설물로서 금지된다.(Penal 제11225조)

7. 清掃用役業

미국에서는 일반적인 건물에 대한 청소용역업에 대해서는 별다른 규제를 하지 않는다. 다만 오수정화조, 분뇨저장소, 쓰레기 침출수 처리, 하수처리시설 등의 청소를 하는 업무를 하거나 동 시설물에서 나오는 배출물의 처리업을 하고자 하는 자는 등록하여야 한다.(Health and Safety, 제117415조) 등록은 매년 갱신하여야 한다.(동 법 제117430조) 이 업을 하고자 하는 자는 사용하는 시설, 위생원리에 관한 지식, 관련 법령, 그 업무에 종사할 자의 보건 등에 관하여 시험에 합격하여야 한다.(동 법 제117420조) 이 업을 영위하는 자는 위 시설을 청소한 경우에 그 시설의 주소와 성명, 청소한 날자 등을 기록하여야 한다.(동 법 제117435조)

2. 日本의 衛生營業에 관한 法的 規制

(1) 序

일본의 경우에는 위생영업을 특별히 규제하기 위하여 "環境衛生關係營業運營의 適正化에 관한 法律"이 특별히 제정되어 있다. 이 법률 제1조는 공중위생의 견지에서 국민의 일상생활에 극히 깊은 관계가 있는 환경위생관계영업에 관하여 위생시설의 개선향상, 경영의 건전화 등을 통하여 그 위생수준의 유지향상을 도모하고, 나아가 이용자 또는 소비자의 권익의 옹호를 위하여 영업자조직의 자주적 활동을 촉진함과 함께 당해 영업에 있어서 과도한 경쟁이 있는 경우에 있어서 요금 등의 규제, 당해영업의 진흥계획의 추진, 당해 영업의 경영의 건전화의 지도, 고충처리등의 업무를 적절히 처리하는 체제의 정비, 영업방법 또는 조건에 관한 표시의 적정화 등에 관한 제도정비 등의 방안을 강구하고, 모든 공중위생의 향상 내지 증진을 위하고 국민생활의 안정적 기여를 목적으로 한다고 그 목적을 규정하고 있다. 이 법률이 특히 위생영업으로 지정하고 있는 것은 이용업, 미용업, 여관업, 공중목욕탕업, 세탁업을 명시하고 있다. 특히 이 법에서는 동 영업운영자가 자주적으로 조합을 결성할 수 있도록 하고 있으며, 이 조합은 법인체로 하고, 조합이 다음 사업을 할 수 있도록 하고 있다.

1. 요금 또는 판매가격의 제한
2. 영업방법의 제한
3. 영업시설의 배치기준의 설정
4. 위생시설의 유지 개선 향상 및 경영의 건전화유도
5. 규격 또는 기준검사
6. 영업에 관한 공동시설
7. 자금의 조달
8. 기능사양성에 관한 시설
9. 후생복지
10. 공제
11. 기타

(2) 各種 衛生營業에 대한 法的 規制의 形態

1. 公衆沐浴湯業

공중목욕탕업을 하고자 하는 자는 도도부현지사의 허가를 받아야 한다. 도도부현지사는 허가를 할 때에 필요하다고 인정하는 경우에는 조건을 부과할 수 있다.(제2조) 도도부현지사는 필요하다고 인정할 때에는 영업자 또는 관계자로부터 보고를 받거나 필요한 경우에는 영업장에 들어가서 조건의 준수여부를 조사할 수 있다.(제6조) 조건을 준수하지 아니할 때에는 허가를 취소할 수 있다.

2. 旅館業

여관업을 운영하고자 하는 자는 정령이 정하는 바에 따라 수수료를 납부하고 도도부현지사, 시장 또는 구장으로부터 허가를 받아야 한다. 도도부현지사는 허가를 신청하는 자가 신청에 관한 시설의 구조설비가 정령이 정하는 기준에 적합하지 아니하거나 공중위생에 부적합하다고 인정하는 때에는 허가를 하지 아니할 수 있다.

3. 理容師

이용사시험에 합격한 자는 도도부현지사의 면허를 받아 이용사가 될 수 있다.(1조) 이용사시험은 이용사로서 필요한 지식과 기능에 관하여 행한다.(3조) 후생성장관은 정령이 정하는 바에 의하여 그 권한의 일부를 도도부현지사에게 위임할 수 있다.(4조) 도도부현지사는 후생대신이 정하는 자(이하 지정시험기관이라 한다)에게 이용사시험의 실시에 관한 사무의 전부 또는 일부를 행하게 할 수 있다.(4조의2) 지정시험기관은 매사업년도, 사업계획 내지 수지예산을 작성하고 당해연도 개시전에 후생대신의 인가를 받아야 한다.(4조의10) 도도부현에는 이용사명부를 비치하고 이용사의 면허에 관한 사항을 등록한다. 그 밖의 사항은 정령으로 정한다.(4조의19) 이용사는 이용소 이외의 장소에서는 그 업을 행하지 못한다.(6조의2) 이용소를 개설하고자 하는 자는 정령이 정하는 바에 의하여 이용소의 위치, 주요설비, 관리이용사, 그 밖의 종사원의 성명 그 외에 필요한 사항에 관하여 신고하여야 한다.(11조)

4. 美容師

미용사시험에 합격한 자는 도도부현지사로부터 미용사면허를 받아 미용사가 될 수 있다.(3조) 미용사시험은 미용사로서의 필요한 지식과 기능에 관하여 행한다.(4조) 도도부현지사는 후생대신이 정하는 자(이하 지정시험기관이라 한다)에게 이용사시험의 실시에 관한 사무의 전부 또는 일부를 행하게 할 수 있다.(4조의2) 지정시험기관은 매사업년도, 사업계획 내지 수지예산을 작성하고 당해연도 개시전에 후생대신의 인가를 받아야 한다.(4조의10) 도도부현에는 이용사명부를 비치하고 이용사의 면허에 관한 사항을 등록한다. 그 밖의 사항은 정령으로 정한다.(4조의19) 미용사는 미용소 이외의 장소에서는 그 업을 행하지 못한다.(6조의2) 미용소를 개설하고자 하는 자는 정령이 정하는 바에 의하여 미용소의 위치, 주요설비, 관리이용사, 그 밖의 종사원의 성명 그 외에 필요한 사항에 관하여 신고하여야 한다.(11조)

5. 클리닝업

클리닝업을 하는 자는 클리닝업장에 1인 이상의 클리닝기사를 두어야 한다.(4조) 클리닝업을 개설하고자 하는 자는 후생성장관이 정하는 바에 의하여 클리닝장소의 위치, 구조설비 및 종사원과 클리닝기사의 성명, 그 밖의 필요한 사항을 도도부현지사에게 제출하여야 한다.(5조) 영업자는 그 클리닝장소의 구조 설비에 관하여 도도부현지사의 검사를 받고, 그 구조설비

가 법에 합치한다고 확인받은 후에 당해 장소를 사용할 수 있다.(5조의2) 클리닝기사의 면허는 도도부현지사가 시험에 합격한 자에게 부여한다.(6조) 도도부현지사는 후생대신이 정하는 자에게 클리닝기사시험의 실시에 관한 사무를 전부 또는 일부 위임할 수 있다.(7조의2) 클리닝업소에 종사하는 클리닝기사는 후생성령이 정하는 바에 따라 도도부현지사가 후생성대신이 정하는 기준에 따라 정한 클리닝기사자질의 향상을 위하여 연수를 받아야 한다.(8조의2)

6. 清掃用役業

일본에서 청소용역업은 건축물에 있어서 "위생적인 환경의 확보에 관한 법률"에서 규정하고 있다.

동 법에 의한 청소용역업을 간단한 개관하면 다음과 같다.

특정건축물소유자는 당해 특정 건축물의 유지관리가 환경위생에 적합하게 행해지도록 감독하기 위하여 후생성령이 정하는 바에 의하여 건축물환경위생관리기술사의 면허장을 가진 자를 선임하여야 한다.(6조) 건축물환경위생관리기술사면허장은 다음 각호에 해당하는 자에게 후생대신이 부여한다. 후생대신이 정하는 학력, 경력 및 실무경험을 갖는 자 또는 이와 동등 이상의 지식이 있다고 인정된 자.(7조) 건축물환경위생관리기술사시험은 건축물의 유지관리에 관하여 환경위생상 필요한 지식에 관하여 행한다.(8조)

다음 각호의 사업을 행하고자 하는 자는 그 영업소재지를 관할하는 도도부현지사에게 그 영업소를 등록하여야 한다.(12조의2) 등록의 유효기간은 3년으로 한다.

1. 건축물에 청소를 행하는 사업
2. 건축물에 있어서 공기 환경을 측정하는 사업
3. 건축물의 음용수수질검사를 행하는 사업
4. 건축물의 음용수저장소를 청소하는 사업
5. 건축물에서 쥐 기타 사람의 건강을 해칠 우려가 있는 위험이 있는 동물로서 후생성령이 정하는 동물의 방제를 하는 사업
6. 건축물에 대하여 청소, 공기환경의 측정 및 음용수의 수질검사로서 건축물에 있어서 위생적인 환경의 통상적 관리에 필요한 후생성령이 정하는 것을 겸하여 행하는 사업

3. 英國에 있어서 衛生營業에 관한 法的 規制

(1) 序

영국의 경우에 있어서 위생영업을 특별히 규제하기 위한 법률은 독립하여 제정되어 있지 않고, 여러 법령에서 산발적으로 위생영업에 관한 규제를 한다. 특히 영국에서는 미용과 이용과 같은 일정 기능과 관련된 영업에 있어서 위생영업의 규제는 각 협회에 맡겨져 있고, 각 협회는 정관으로 회원의 자격과 권리·의무를 규제하므로써 영업의 개시와 영업활동의 형태

에 관한 규제를 한다. 그리고 각 협회의 회원에 대한 규제권은 협회의 자율적 권한에 맡겨져 있다. 협회는 조합으로 하고, 조합은 법인격을 가지고 다음과 같은 영역을 자유롭게 설정하는 경우가 대부분이다.

1. 요금 또는 서비스가격의 결정
2. 영업시설 개선의 권고
3. 위생시설의 유지·개선·향상의 유도
4. 영업에 관한 공동시설
5. 자금의 조달
6. 기능사양성·기능사의 자격인정에 관한 제도의 정비
7. 회원의 후생복리의 증진
8. 기타

(2) 청소·세탁과 관련하여 행정청은 건물·물품·의복 및 사람이 더럽고 불결하다고 인정하는 경우에는 그 건물·물품·의복의 소유자 또는 점유자 및 그 사람에 대하여 청소 또는 방제를 통하여 그 여건을 개선하도록 명할 수 있다. 그 명령을 받은 자가 동 명령을 시행하지 아니하는 때에는 행정청은 직접 그 명령을 수행하고, 그 명을 받은 자로부터 그 비용을 징수할 수 있다.(Public Health Act 제85조)

(3) 목욕과 관련하여 행정청은 목욕시설을 설치·운영할 수 있고, 동 시설을 이용하는 자에게 사용료를 부과·징수할 수 있다.(동 법 제222조) 행정청이 목욕시설을 설치·운영하는 경우에는 그 시설의 유지·운영 및 그 이용자의 이용방법에 관한 상세한 내용에 대하여는 규칙으로 정할 수 있다.(동 법 제223조)

(4) 숙박업과 관련하여 숙박업을 하고자 하는 자는 숙박업허가를 받아야 한다. 숙박업허가는 조식 또는 통상의 식사의 제공을 포함하여 숙박시설의 제공을 목적으로 하는 건물에 대하여 부여된다. 숙박업을 하는 자는 통상의 식사를 제외하고는 주류를 판매하지 못한다.

4. 獨逸의 衛生營業에 관한 法的 規制

독일의 경우에는 위생영업만을 따로 규제하는 법령은 존재하지 않는다. 그러나 개인의 신체 활동에 의거하여 일정기능과 관련된 영업을 특별히 규제하기 위한 법령이 존재한다. 전문기능업규제를 위한 법률(Gesetz zur Ordnung des Handwerks)이 그것이다. 이 법률은 4부 128조 및 4부속문서로 구성되어 있고, 제1부 전문기능업의 수행, 제2부 전문기능업의 교육, 제3부 기능장 시험 및 기능장 호칭, 제4부 전문기능업의 조직, 제5부 벌금 등을 규정하고 있

고, 부속문서 A와 부속문서 B에서는 전문기능업의 종류에 대하여 열거하고 있으며, 부속문서 C는 협회의 임원의 선출과 관련된 사항을 규정하고 있고, 부속문서 D는 전문기능사가 영위할 수 있는 영업과 유사한 영업에 관하여 규정하고 있다.

이 법을 제1조는 전문기능사의 자영업은 전문기능을 갖는 자만이 행할 수 있다고 규정하여 일정한 전문기능을 갖는 전문기능사만이 관련 전문기능에 관하여 자영업을 할 수 있도록 하고 있다.

전문기능업을 영위하기 위해서는 전문기능사의 자격을 취득하여야 하는 바, 전문기능사의 자격은 일정한 직업교육을 수료한 후 시험에 합격함으로써 취득할 수 있다. 통상 전문기능사 취득을 위한 교육은 직업학교에서 이루어지지만, 직업학교를 수료하지 아니한 자는 4년 이상의 실무 및 시험에의 합격을 통하여 전문기능사 자격을 취득할 수 있다.(제22조)

시험은 동업협회에서 시행하고, 시험의 검증내용은 당해 전문기능을 수행하는데 필요한 능력 및 지식을 갖추고 있는지의 정도를 검증한다.

전문기능업을 운영할 수 있는 전문기능사의 종류는 부속문서 A, B가 열거하고 있다.

부속문서 A에서는 94개의 전문기능사를 열거하고 있는 바, 이용사, 세탁사, 건물청소부를 전문기능사로서 열거하고 있고, 부속문서 B에서는 미용사를 전문기능사로 열거하고 있다. 특히 세탁업과 관련하여 세탁사 이외에, 즉석클리닝사, 양탄자세탁사를 따로 규정하고 있고, 청소와 관련하여서는 음료수급수기청소부, 파이프청소부 및 굴뚝청소부를 따로 규정하고 하고 있다.

특히 부속문서 A에서 규정하고 있는 전문기능사에 대해서는 기능장 시험이 있고, 이 시험에 합격한 자는 기능장의 칭호를 받는다.

전문기능사업을 운영하는 자는 동업의 공동 이익을 증진하기 위하여 협회를 구성할 수 있다. 협회는 공법상의 법인으로 성립되고, 정관의 승인을 받아 권리능력을 갖는다.

협회는 다음 각호를 수행한다.

1. 공동정신의 양양과 직업평판의 개선
2. 기능장, 동업협회 및 직업교육교사의 관계의 증진
3. 시험시행과 관련된 업무
4. 기능장과 협회의 기능의 증진
5. 국가의 직업교육행정청과의 협력의 증진
6. 동업의식의 증진
7. 기타 전문기능사 조직과 제도의 개선을 위한 업무
8. 전문기능사청이 시행하는 업무의 수행

전문기능사 자격없이 행할 수 있는 영업의 종류 중에서 전문기능사와 유사한 영업에 대해서는 이 법을 준용한다. 이러한 영업의 종류는 법령에서 특정되어 있지 않지만, 예컨대 목욕업 또는 숙박업 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 영업은 특정인에 대하여 영업을 허용할 수

있게 하는 것으로서 영업자는 그 주소, 성명, 영업장소의 위치, 영업의 종류와 형태, 영업의 조건 및 그 개시시기 등을 등록하여야 한다.

5. 中華民國에 있어서 衛生營業에 관한 法的 規制

중화민국은 1990년 11월 2일 이발, 반주가창 및 욕실업 관리규칙을 제정하여 이에 관한 규제를 하고 있다.

이 법에서는 이발업은 타인을 위하여 이용하는 영리사업을, 욕실업은 냉·열탕, 사우나설비를 제공하여 타인이 목욕할 수 있도록 하는 영리사업을 말한다고 하여 그 개념을 정하고, 이 영업을 하고자 하는 자는 등기를 하여야 한다. 특히 다음 각호의 자는 이 영업을 하지 못한다.

1. 내란, 외환죄를 범하여 판결이 확정되었거나 수배중인 자
2. 사기, 배임, 침범죄를 범하거나 상공관리법령에 위반하여 1년 이상의 유기징역형을 선고 받고 형기를 만료한지 2년이 넘지 아니한 자
3. 공무상 공금을 횡령하여 판결이 확정된 후 형기가 만료된지 2년이 넘지 아니한 자
4. 파산선고를 받은 자
5. 채무신의를 상실한 현저한 사실이 종결되지 아니하거나 종결된 후 2년이 정지 아니한 자
6. 행위능력제한자

영업의 등기를 하여 영업을 할 수 있는 자도 다음 각호의 행위는 하지 못한다.

1. 등기를 하지 아니한 자의적인 영업
2. 등기범위 이외의 경영
3. 풍속방해 또는 외설행위의 주선
4. 영업장소에서의 풍속방해 또는 외설행위
5. 영업장소에서 풍속을 방해하는 녹음, 녹화물의 방영
6. 출판금지책자, 물품의 진열·판매
7. 영업장소의 무단확대
8. 경찰기관이 정한 시간 이외의 영업
9. 기타 법령에 위반되는 행위

6. 外國의 衛生營業規制의 特性

외국의 위생영업에 관한 규제도 원칙적으로 진입의 규제와 영업활동에 대한 규제의 형태로 나타난다. 그러나 선진각국에 있어서 위생영업에 관한 규제로서 영업활동 그 자체에 대한 규

제는 거의 존재하지 않는다. 영업활동에 대한 규제가 존재한다면, 그것은 영업활동으로 파생될 수 있는 다른 법령의 위반에 대한 규제가 존재할 뿐이다. 예컨대 환경관계법령에 의한 규제와 의료관계법령에 의한 규제가 그것이다. 위생영업에 대한 규제로서는 진입의 규제가 법적 규제의 대부분을 차지한다. 그리고 진입의 규제는 대부분 자격제도를 통하여 행해진다. 또 자격자의 교육과 훈련은 당해 영업단체가 자율적으로 수행한다. 우리나라와 가장 유사한 규제방식을 유지하는 일본에 있어서도 법령에서는 각 위생영업의 시설기준과 행위기준에 대하여 상세한 규정과 처분기준을 설정하고 있지 않다. 가능한한 자격기준을 통한 진입규제와 영업자단체의 자율적 교육훈련 및 영업자단체의 활동에 대한 법적 지위보장을 통하여 위생영업에 대하여 규제할 뿐이다.

IV. 우리나라 制度의 改善을 위한 示唆點

이상에서 위생영업에 관하여 우리나라의 제도와 선진각국의 제도를 살펴보았다. 우리나라와 선진각국의 위생영업에 관한 제도를 비교하면서 우리나라의 위생영업에 관한 제도의 개선점을 생각해 본다면 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째 우리나라의 경우에는 구체적 업종의 종류와 형태 및 등급이 법률에 명시되어 있다. 이에 반하여 외국의 경우에는 구체적 업종의 종류는 종류는 규정되는 경우가 있으나 형태 및 등급은 개별업종별로 따로 규정되지 않는다. 영업활동은 개인의 생존과 발전을 위한 경제적 활동이라는 점에서 그 활동은 원칙적으로 개인의 자유와 창의성에 맡겨져야 할 부분이다. 그리고 그에 따른 번영과 손해도 스스로의 책임과 부담 및 능력에 귀착되어야 할 문제이다. 따라서 영업의 형태와 등급에 이르기 까지 구체적 내용을 법률에 명시하는 것은 개인의 자유와 창의성을 저해하는 것으로 바람직한 것이 아니라고 할 것이다.

다음으로 진입의 장벽과 관련하여 우리나라의 경우에는 일정한 시설이나 자본능력을 인허가의 요건으로 명하여 법률에서 요구되는 경우가 많다. 그러나 외국의 경우에는 개인의 자격과 능력을 기준으로 하여 진입의 허용여부를 결정하고, 당해 영업을 할 수 있는 자격과 능력의 취득 여부를 당해 업종의 공동의 이해관계에 따라 당해 업종의 단체에서 자율적으로 결정하게 한다. 시설이나 자본을 인허가의 요건으로 규정하는 것은 신규영업자의 시장진입을 불합리하게 제한하는 것일 뿐만 아니라 일정한 규모 이상의 자에 대해서만 그 업종에 대한 특권적인 지위를 인정하는 것으로서 경제활동에 있어서 개인의 자유와 창의의 존중을 저해하는 것으로 바람직한 진입제한의 형태라고 보기 어렵다.

셋째 영업시설에 대한 기준을 법으로 정하고 있는 경우가 많다. 그러나 영업시설은 영업자의 영업활동의 한 형태로서 그 시설의 편익정도와 우량의 정도는 원칙적으로 당해 영업자의 경제능력과 이윤추구동기에 의하여 결정되어야 할 사항이지 법률에 의하여 강제적으로 준수되어야 할 사항은 아니다. 만일 법률에 의하여 영업시설을 규제한다고 한다면, 이는 당해 영

업자의 영업활동과 관련하여 규제되어 할 사항이 아니라 영업시설을 이용하는 고객의 안전보호 및 환경보호와 관련되어 규제되어야 할 사항이다. 고객의 안전과 관련되지 않는 영업시설 요건의 법적 규율은 불필요한 이중적 규제일 뿐이며 영업활동에 대한 행정청의 불필요한 간섭과 규제를 양산하게 될 뿐이다. 또 환경보로를 위해서는 여업시설내부에 대한 상세한 규제보다는 영업시설이 배출하는 오수와 폐기물에 대한 규제가 효과적일 수 있다.

넷째 우리나라의 위생영업에 대한 규제의 형태를 외국의 제도와 비교하여 단순하게 특징화한다면, 위생영업을 위하여 법령상 요구된 시설기준과 영업자 준수사항기준에 비추어 볼 때, 우리나라의 위생영업의 규제형태는 영업활동의 구체적 모형을 법률이 예상하고 예상된 영업활동의 형태를 벗어난 영업활동에 대해서는 행정청의 규제가 행해지도록 규정되어 있다. 이와 같이 영업활동의 모형을 법률에서 예상하여 규제하는 속에서는 자유로운 영업활동을 통한 경쟁력이 배양될 수 없다. 왜냐하면 이러한 규제 속에서는 법을 준수하는 것은 이러한 획일적 규제의 틀 속에 안주하는 것이 되고, 경쟁을 하는 경우에는 탈법적 또는 위법적 경쟁으로 전환될 가능성이 있기 때문이다.

마지막으로 위의 사항을 종합하여 우리나라의 위생영업에 대한 법적 규제의 형태는 영업활동에 대한 모형, 나아가 영업활동에 대하여 Model을 설정하는 방식을 취하고 있다고 보이는 반면에 미국의 인허가제도는 영업활동의 Start Line을 설정하는 방식을 취하고 있다고 보인다. Model설정방식이 Start Line설정방식에 대하여 경쟁력을 갖고 있다고 보기는 어렵다.

V. 結

자본주의는 개인의 자유와 창의성에 의존하고 있고 개인의 자유와 창의성은 영업활동에서 두터러지게 나타나게 된다. 그러나 개인의 자유와 창의성에 맡겨지는 영업활동이라고 하더라도 공공의 안전을 위해서는 일정부분 제한되지 않을 수 없다. 이와 같이 공익목적 위하여 개인의 자유의 일부를 제한하는 제도 중의 하나가 바로 영업활동에 대한 규제제도이다. 그러나 우리나라의 영업활동에 대한 규제의 설정방식과 운영방식이 선진 각국과 현저히 차이를 보였다.

앞에서 살펴본 바와 같이 개인의 자유와 권리를 제한하는 영업활동 규제의 궁극적 목적은 사회 경제활동의 일정한 영역에 있어서 일정한 행정환경을 조성하거나 또는 일정한 행정목적 을 달성하기 위하여 국민의 자유로운 활동에 맡기지 아니하고 행정기관이 개입하여 국민의 생활관계를 규제하여 공익을 증진시키는 것이며, 일정한 영역의 제한을 통하여 전체이익의 증진을 도모하기 위한 것이다. 한편 위생영업은 공중의 보건과 건강의 도모와 유지에 직접적으로 관련되어 있다. 따라서 위생영업을 완전히 위생영업을 하는 개인의 자유에만 맡겨두기 어렵다. 이렇게 볼 때, 위생영업에 관한 법적 규제는 일정한 자격이나 능력을 갖춘 자로 하여금 위생영업을 운영할 수 있게 하고, 위생영업을 운영하는 자에 대한 교육과 훈련을 강화하

여 위생의식을 강화하는 방식으로 그 규제형태가 바뀌어야 할 것이다.

영업에 대한 규제는 필연적으로 사회 경제영역에 있어서 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 수반하는 것이기 때문에 영업에 대한 규제를 새로이 설정하거나 또는 변경하는 경우 앞에서 살펴 본 바와 같은 우리나라에 있어서 위생영업에 관련되는 제도의 개선점을 고려하여 구체적 영업형태에 대한 규제, 영업시설에 대한 규제, 일정한 자본능력에 대한 요구, 영업활동의 구체적 양태에 대한 예상과 그에 대한 규제 등은 회피되어야 할 것으로 보인다. 그 외에도 위생관련 영업에 대한 이해관계당사자의 의견을 반영할 수 있는 방법에 대하여 신중한 고려가 있어야 할 것으로 보인다.