

우리나라 食品工業 發展을 爲한 小考

不正, 不良 食品 根絶方案을 中心으로

行政改革調査委員會

專門委員 河 永 燮

1. 序 論

우리 나라에 있어서 不條理中의 하나인 不正食品의 氾濫은 國民保健을 爲하여 時急하고 重大한 問題임에도 尙今까지 그 根絶을 보지 못하고 있는 것이다.

그간 關係當局을 비롯하여 業者 消費者등 根絶에 盡力하였음은 두말 할 나위도 없지만 그것이 單純히 食品衛生體係 自体만의 病弊에서 起因된 事이라고 하는 것보다는 各'體係는 相互 有機的關係에 있으므로 拔本塞源한다는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.

「不正食品 根絶의 해」로 定한 1972년도저물어가는 이때, 過去를 反省하고 10月維新의 歷史的 大課業 遂行의 江益이 매아리치는 이 機會에 兩點檢하여 澹滯의 原因을 糾明하여 活癒對策을 講究하는 것은 國民各自의 義務이며 責任인 것으로 큰 意義가 있는 것으로 믿는다.

筆者는 이를 論함에 있어 主로 行政的側面에서 分析檢討하여 問題點을 導出하여 結論을 提示하는 方向으로 考察하였다. 그것은 또한 生産, 流通, 消費過程을 通하여 現況을 把握하고 行政裝置로서의 缺陷을 發見하는데 主眼을 둔 것이다. 勿論이에 앞서서 國民各自의 不正食品에 對한 徹低한 認識이 前提됨은 資言을 要하지 아니 하나 今日的 科學은 食品의

革命을 招來하고 그것을 認知하기에는 너무나 힘든 것이므로 이 問題는 言及을 避하기로 한다.

2. 現況 및 分析

가. 우리 나라의 食品製造業所現況

우리 나라의 食品工業은 歷史가 日淺하며 自家自足에 依한 오랜 食生活慣習으로 因하여 發達을 하지 못하였고 資本 技術및 經營能力이 極히 後進性을 脫皮 못하고 零細하다는 것이다.

總食品業所數, 88,016個中 飲食店業所가 75%(66,013個所), 食肉販賣業所 10%(8,800) 製造加工業所가 15%로서 13,203個가 있는 바 그中 0.1%에 該當하는 17個의 大企業 6.5%(811個)의 中小企業 93.6%인 12,369個가 零細業所로서 構成되어 있다.

이러한 零細業所는 大部分 5人以下の 從業員으로써 小規模의 業所가 亂立하고 있는 것이다.

이러한 零細性的 現況의 原因은

① 比較的 小資本에 依하여 손쉽게 着手할 수 있다는 것.

② 低所得層에 依하여 購賣需要에 迎合된다는 것.

③ 不正 不良食品에 對한 國民의 認識度가 低調하다는 것.

④ 價格이 比較的 廉價이며 購賣慾求를 자극한다는 것.

등을 例舉할 수 있다.

食品業所現況

圖 1
製造業所 13,203(15%) 飲食店營業66,013(75%)
食肉等販賣業8,800(10%) 食品業所88,016(100%)

大企業17(0.1%) 中小企業811(6.5%)
 零細12,369(93.6%) 1972. 3. 現在.

나. 衛生監視員의 監視

各業所마다 年間回數를 勘案하여 보면 88016個所에 對하여 316,374회를 監視하여야 하는 바 全國衛生監視專門要員 390名에 依한 一人當 監視件數는 年間 1635件 兼職者 570名에 依한 監視件數는 一人當 年間 455件으로 監視員의 業務가 過多함을 탐지할 수 있다.

이것은 不正食品의 根絶 淨化가 相當히 進歩를 보이고 있는 것을 示唆하고 있다.

許可된 製造業所의 製造檢査實績을 보더라도 71年度에 總件數 14,429件 中에 不適判定이 不過 6%를 示顯하고 있는 것은 바로 이를 뒷받침 할 수 있는 根據가 될 것이다.

그러나 여기서 看過하여서는 안될 問題는 許可時 充分히 施設基準을 徹底히 履行하였다면 第1次 監視時 監視業所의 70%나 되는 不適判定業所가 發生할 理由가 없다는 것이다. 이러한 過多한 施設未

圖 2 製造業所施設監視

區分 監視	對象業所數	監視業所數	適 合	不 適 合	措 置 內 容				
					영업정지	허가취소	폐업	시설지수	기 타
1次 (71. 2 - 71.4)	13,203	7,045	2,072 (30%)	4,973 (70%)	76 (1.5%)	66 (1.4%)	13 (0.3%)	4,778 (96%)	40 (0.8%)
2次 (71.7 - 71.8)	13,203	11,341	8,812 (78%)	2,529 (22%)	451 (17.8%)	1,543 (61.0%)			535 (21.2%)

保社部 1972. 5

더욱이 監視員은 保健衛生에 對한 充分한 專門的 知識이 있는 者이어야 하는 데도 臨時職員 또는 無資格者가 不少하다는 것은 保健衛生行政의 円滑한 遂行을 阻害하는 큰 要因이 되고 있는 것이다.

結果的으로는 業務量의 過多에서 오는 一律的 形式的 數的 實績에 그치며 不安定狀態에 있는 無資格 臨時職員의 監視에서 오는 附帶的인 問題가 惹起될 可能性을 內包하고 있는 것이다.

製品檢査 (71年度)

圖 3

實施件數	適 合	不適合	不適業所措置內容			
			警 告	許可取消	營業停止	其他
14,429	13,613 94%	875 26%	229 26.2%	149 17%	314 35.8%	183 21%

備 乃至 不適合業所가 發生하는 原因은 前述한 監視員의 不足, 其他 公務員의 行態의인 것에서 緣由되 는 것이라 할 수 있겠다.

다. 製造業所許可의 濫發

監視員의 不足등 諸般 惡條件에도 不拘하고 相當히 活潑하게 根絶을 爲하여 努力하고 있음을 알 수 있다.

(圖 2)에서 보는 바와 같이 71年 第1次 監視時 (71年 2月~4月) 約70%(4973個業所)에 該當되는 不適合所가 第2次 監視時(71年 7月~8月)는 22%(2529個業所)를 減少되었으며 行政措置內容으로 보아도 61%(1543個業所)에 該當되는 業所에 對하여 許可를 取消하는 強力한 處分을 하고 있는 것이다.

라. 不正食品은 無許可製造業所에서 發生

圖 4 業所告發現況 1971年度

區分 許可別	施設監視	製品監視	保健犯罪特別 措置法에 依한 立件	
			年度 區分	70 71
許可業所	46.3 (3.1%)	36 (7%)	件 數	370 334
無許可業所	13,400 (96.9%)	480 (93%)		
計	13,863	516	人 員	481 437

(圖4)에서 보는 바와 같이 不正不良食品의 發生은 全体의 93%나 占有하고 있는 無許可業所의 製品임을 알 수 있다. 施設監視의 境遇도 96.9%를 無許可業所가 차지하고 있는 것이다.

無許可業所란 自家 또는 無許可建物에서 施設을 갖추어 製造하는 등의 境遇가 이에 該當되는 것으로 正當한 許可를 當局에서 얻지 못하였거나 許可를 얻으려 하여도 建物自体가 無許可임으로 許可를 얻을 수 없는 境遇인 것으로 極히 零細한 實情이다. 後者의 境遇는 一般行政官廳에서 無許可 建物を 抑制하기 爲한 方案으로 實施되고 있으나 이 問題는 早晚間에 解除되리라 믿고 있다.

食品製造業은 食品衛生法에 따라 建物の 許可와 關係없이 必要한 法的要件을 具備하면 許可하여야 當然한 것으로 無許可業所의 一掃를 期하여야 할 것이다. 無許可建物は 不正食品과 깊은 關係에 있으며 行政上의 癌의 存在라 하겠다.

마. 流通過程에서의 監視의 多元化 및 疎急으로 因한 根絶不振

(1) 全國에 都賣市場 54個, 一般市場 1452個 都合 1506個의 市場에서 商去來가 이루어지고 있으며 이에 對한 監視員의 常駐場所는 大都市에 限하여 32個所에 64名이 配置되어 있을 뿐 其他市場은 監視員이 常駐하지 않으므로서 形式的監視에 그치고 그것도 大部分 保健所의 一般業務를 兼職하고 있는 實情이므로 充足한 監視를 하기에는 너무나 距離가 먼 이야기다.

圖 5

	서울	釜山	京畿	在院	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	計
都賣市場	6	17	2		4	1	7	4	7	6		54
一般市場	183	44	143	110	103	143	79	96	318	214	31	1452
常駐場所	1	1	3	4	2	2	3	4	5	6	1	32
監視員數	2	2	6	8	4	4	6	8	10	12	2	62

(商工會議所 및 保健所)

(2) 서울의 大單位市場의 監視體系

서울의 監視體系는 多元化되어 있어 實效를 올리지 못하고 있다.

예를 들면

保健所監視員은 食品衛生法에 依據 主로 市場區域內的 建物內에서 販賣하는 食品에 對하여 監視하고 있으며 같은 市場內라 할지라도 建物間의 消防道路上의 露店에 對하여는 市產業局商政課에서 市場法에 依據하여 團束을 하고 있고 公設市場區域外의 街路邊의 “露店” “딸따리” “리야카” “결자리” 등은 建設局管理 2課에서 道路 交通法에 依據 團束을 하고 있다. 警察도 同法에 依하여 交通에 障礙가 되는 露店을 團束함은 當然하며 同一官廳에서 各己 其職能에 따라 實施함으로써 責任所在가 不分明하고 「파리」 쫓는 格으로 이리 물리고 저리 물리고 하며 問題의이고 浮動的 狀態로써 尙今까지도 根絶을 못보고 있다.

바. 啓蒙運動 및 製造業者 自体淨化運動의 未洽

不正食品 一掃를 爲한 政府側, 製造業者側 및 消費者團體들의 活動狀況을 概觀컨데 너무나 未洽함을 推察할 수 있다.

食品業者를 中心으로 한 協會 乃至 組合은 食品衛生法에 依據 食品工業協會서 17個의 協會와 中小企業法에 依據 商工부에 登錄된 14個 協會가 있으나 食品工業協會와 韓國料食業中央會를 除外하고는 別 實績을 찾아볼 수 없는 狀態이며 政府의 이에 對한 豫算은 71年度에 2百萬원 程度에 不過하여 冊子 300部 程度를 發刊하는 程度이며 消費者를 代表하는 韓國婦人會 또는 Y W C A의 活動도 未盡함을 禁치 못한다.

政府나 協會나 團體이든間에 豫算이 貧弱함을 痛嘆 아니 할 수 없다.

그러나 우리는 痛嘆에 그치고 踏步만 할 수는 없는 것이다.

이 問題와 關聯하여 言及하여야 할 問題는 製造業者 料食業者 등 自体의 淨化運動의 問題다.

어느 國家이든간에 公務員이 業務를 處理하기 爲하여 恒常 豊富한 人員과 豫算을 가지고 運營하는 國家는 없는 것이며 不足함이 常道인 것을 認識하여야 하며 不足한 가운데에서도 問題를 解決하여야만 되는 것이다. 公務員들은 자주 他國과 比較하여 對象 對 公務員의 比率을 들어 他人의 肯定을 要求하는 境遇가 많으나 그것만이 能事는 아니라고 生覺한다.

10월 維新 作業도 바로 그런데서 出發한 것이요, 自主 自立 協同이 苦難을 克服하는 捷徑이라 하겠으며 이것이 不正食品의 根絶에 큰 期待를 걸수 있는 問題라고 生覺한다.

나는 서슴치 않고 製造業者 自體의 淨化運動을 提議하는 것이다. 日本만 하더라도 監視員의 不足으로 큰 隘路를 느끼고 自主的으로 自己施設을 衛生的으로 改善하기 爲하여 各種食品協會를 總綱羅한 食品衛生協會主管下에 昭和35年 政府에서 150萬圓의 支援을 받아 食品衛生指導員을 두어 自體淨化에 最善을 다 하고 있으며 그 成果를 높이 評價받아 오늘날 衛生指導員의 數는 44,000名에 이르고 있는 것이다.

이 問題의 實踐에 있어서 或者是 協會를 信任할 수 없으며 監視員行勢를 하면 改惡이 된다고 評하기도 하나

① 國家는 協會를 育成保護하여 줄 義務가 있는 것이며

② 設或 不實한 協會가 있다 하더라도 그것과는 別途의 問題이며 그것은 主務官廳에서 監督權을 行使하여 徹底한 團束을 게을리 하지 아니하여야 할 것이고 또한 恒常 豫防的 監督權의 行使에 事傳監查보다는 設卒的으로 이루어져야 할 것이다.

③ 業者自體가 自主的으로 淨化運動의 核心體가 되도록 政府는 積極 協調하여야 하며

④ 政府와 緊密한 協調가 됨으로써 보다 健全한 協會가 될 것으로 믿고 있다.

구대기 무서워서 장 못담는 격이 되어서야 누가 그 일을 處理할 것인가 疑問視된다.

結 論

前章에서 現況 및 分析을 通하여 理下不正食品 根絶上의 問題點을 導出할 수 있을 것이며 要約하면 다음과 같다.

① 零細製造業所의 亂立.

② 衛生監視員의 過少 및 臨時職員 또는 無資格者의 監視로 인한 澁滯.

③ 製造業所 許可의 濫發.

④ 無許可業所의 團束未洽으로 인한 不正食品의 根絶不振.

⑤ 流通過程에서의 監視의 多元化 및 疎忽로 인한 根絶不振.

⑥ 食品業者 自體淨化運動의 未盡으로 인한 根絶不振.

등으로 要約할 수 있다.

上記 問題點을 解決하기 爲한 改善方向을 提示함으로써 結論으로 代하고자 한다.

① 零細製造業所는 이를 併合하는 方向으로 業種別로 近代的으로 企業化하여야 할 것이다. 이것이 解決됨으로써 食品工業의 近代化를 招來할 것이며 自動的으로 食生活이 改善됨에 따라 環境改善을 促進시키고 文化樣式이 近代化될 것으로 믿는다.

② 保健所의 監視員은 早速한 時日內에 有資格者로서 定規職으로 代替하여 保健行政의 沈滯를 拂拭할 수 있도록 하여야 할 것이며 始初의 許可過程에서 보다 徹底한 規制가 이루어져서 許可의 濫發을 規制하여야 할 것이다.

③ 無許可業所를 團束하여 建物과 關係없이 食品衛生法에 依據 缺格要件이 없으면 이를 陽性化하여 許可를 하되 事前 事後監視를 實施하여 育成 助成하여 주도록 하는 同時에 許可業所에 對한 罰則을 強化하여 無許可로서는 到底히 營爲할 수 없도록 하는 것이다.

④ 流通過程에서 監視는 첫째로 監視員을 增員하여 充分히 監視할 수 있도록 配置하고 現在의 多元化된 市場 團束을 一元的으로 될 수 있게끔 合同團束班을 編成 運營함이 보다 效率의 일 것 같다. 그

렇게 하므로써 人員 豫算 時間的 節約을 期할 수 있 으리라 生覺된다.

⑤ 業者의 自体淨化問題는 製造加工業者를 爲始한 亂立되어 있는 協會를 類別業種別로 統合整備하는 同時에 全協會를 統緘할 수 있는 假稱“食品衛生協會”로 統合하고 이에 自家製品의 保護監視 및 不正食品의 摘發 및 指導를 爲하여 衛生指導點制를 實施함이

바람직스럽다.

또한 協會自体에 實驗室의 共同設置運營으로 不正食品을 事前에 封鎖하도록하는 方案도 附加되어야 할 것이다. 各種 協會의 統合은 法的側面보다는 行政力으로 統合이 可能하리라고 生覺한다.

우리나라의 축산물 수입 현황

단위: 1,000

년 도 별	축산물수출	수 입							
		사료원료	사료첨가품	중축및중금	면 양 모	우 지	원 피	기 타	계
1965	2720	—	65	507	1,660	3,143	34	5	5,414
1966	2865	209	46	554	4,915	4,622	739	26	11,114
1967	3258	1,556	98	284	8,494	4,295	1,363	181	16,271
1968	3311	10,473	134	438	9,537	4,214	2,322	892	28,010
1969	4429	15,755	227	1,978	13,410	5,044	3,050	1,478	40,942
1970	3226	26,678	624	2,184	12,224	6,783	3,477	2,680	54,650

자료: 농림부 축산국

연도별 축산물 수출실적

단위: 1,000 \$

품 목	년 도 별	62	63	64	65	66	67	68	69	70
		산	1,678	3,815	1,211	3	—	34	36	—
피	20	293	—	6	—	—	68	692	55	
원	1,154	2,031	1,763	880	996	1,065	871	965	901	
소	91	125	104	99	139	203	341	745	448	
기	145	157	203	201	164	96	110	94	75	
타	—	—	5	—	—	—	50	30	—	
(계란 및 기타)	293	1,318	2,579	557	537	426	332	534	364	
계 (A)	3,381	7,739	5,865	1,746	1,836	1,824	1,808	3,060	1,843	
농산물 총 수출액 (B)	34,159	24,938	54,315	63,208	97,285	126,592	153,000	199,079	264,171	
대 비 (B/A)	9.8	31.0	10.8	2.8	1.9	1.4	1.2	1.5	1.1	

자료: 농림부 축산국