食品衛生監視業務의 改善方向

崔 寅 洙
(衛生監視課 事務官)

1. 序 言

食品은 人間의 生命維持의 根源으로서 人類歷史와 더불어 存在하였다.

人間生活에는 衣食住의 三大要素가 基本的으로 갖추어져야 하는 것이지만 그중에서도 飮食物은 絶對不可缺한 要素이다. 食品은 항상 적당한 營養素를 含有하여야 함은 물론 人間의 健康과 生命에 어떠한 危害를 가져다 주어서는 아니된다. 아무리 營養素가 많이 갖추어진 飮食物이라도 衛生的으로 불완전하다면 아무런 價値가 없고 오히려 害가 되는 것이다.

1955年 世界保健機構에서 정한 바 있는 食品衛生의 正義를 보면 "食品衛生이란 食品의 成長, 生産, 製造로부터 最終的인 消費에 이르기까지의 모든 단계에 걸친 食品의 安全性, 完全性 및 健全性을 確保하기 위한 필요한 手段과 方法을 意味한다"로 規定하고 있는 바 이 正義를 구체적으로 풀이하면 食品衛生이란 食品의 成長(栽培, 養殖) 段階에서부터 生産, 製造, 加工은 물론 運搬, 貯藏, 販賣 등의 流通段階를 거쳐 使用, 調理 등의 消費段階에 이르기까지 그 食品에 要求되는 安全性, 營養性, 嗜好性 및 經濟性의 維持와 向上을 기함으로써 人間의 건강을 確保하기 위한 手段과 方法을 적절히 調節하는데 그 目的이 있으며 이러한 目的達成에 필요한 理論과 實際를 다루는 分野가 食品衛生이라 할 수 있다.

食品衛生管理의 指向하는 目的은

1. 食品衛生管理上의 모든 段階인 生産, 加工, 流通 등의 過程에서 일어날수 있는 危害要因 排除
2. 有毒, 有害한 物質을 含有하거나 病原性微生物(經口傳染病菌이나 食中毒菌등)에 汚染되었거나 疑心이 되는 食品 또는 添加物의 排除
3. 腐敗, 變質되거나 未熟한 食品의 排除
4. 僞造, 變造食品과 有害添加物의 排除
5. 食品 등의 器具, 容器, 包裝의 衛生的 管理를 위한 諸般措置의 講究
6. 食品의 安全性確保를 위하여 食品, 添加物, 器具, 容器, 包裝 등의 品質成分등의 規格이나 製造, 使用 등의 基準 設定 및 衛生上 必要한 表示
7. 食品이 淸潔하고 衛生的인 環境에서 生産, 製造, 加工, 저장, 運搬 및 調理, 取扱
8. 食品을 取扱하는 施設과 관계되는 給水, 排水, 汚物處理, 化粧室 등 施設 全般에 걸친 衛生管理와 구충구서의 철저한 勵行
9. 從業員의 健康管理와 作業方法의 衛生的 能率化를 위하여 指導監督하고 不斷한 衛生教育實施
10. 必要한 경우에는 食品 添加物의 種類 하나하나에 대하여 製造, 加工, 調理, 保存, 運搬, 販賣 등의 방법에 관하여 衛生上 특별한 規制를 행한다.

이상의 目的을 國家的인 次元에서 實踐하는 것이 바로 食品衛生行政의 指向目標가 되는 것이다. 그러나 우리나라는 지난 20여년간 비약

적인 經濟發展과 社會與件의 改善으로 先進國化 되고 있는 것이 사실이나 이에 反하여 食品衛生 管理는 相對的으로 낙후된 感마져 있다.

2. 當面課題

現實的으로 衛生에 관한 理解와 實踐水準이 經濟發展 速度에 따르지 못한 결과 前近代的 樣相을 脫皮하지 못하고 있는 實情이다. 이러한 社會的 與件속에서 指導團束監視事業의 當面課題를 要約하면 첫째, 우리 食生活속에서 比重을 더해가고 있는 加工食品 製造分野의 零細한 手工業水準을 科學的인 生産管理와 自家品質管理를 통해서 生産者 스스로 品質을 保障하도록 하는 일이다.

西歐의 食生活은 밀가루와 버터 중심으로 發展되어 왔으나 우리는 쌀밥에 된장찌개를 중심으로 하기 때문에 先進國의 食品工業技術을 그대로 導入하기에는 限界가 있었다. 그렇기 때문에 우리 食單에 加工食品이 차지하는 比重은 아직도 낮기 때문에 大單位 生産施設을 갖춘 現代的 高度技術水準에 이르지 못하고 있다.

둘째, 非衛生的이고 無秩序한 食品接客業所의 環境改善과 韓國的인 食堂文化를 定立하도록 誘導하는 일이다. 食品衛生法에서 정하고 있는 食品接客業의 種類는 大衆飮食店, 遊興飮食店, 菓子店, 茶房 그리고 休憩室 등이 있으나 市中의 屋號表示를 보면 까페, 人蔘찻집, 디스코클럽, 싸롱 등 地球上의 모든 形態의 飮食店이 우리나라에 導入되어 있으며, 法律的으로는 營養場所의 位置로부터 建物의 構造, 照明施設, 換氣施設, 調理場, 化粧室에 이르기까지 基準이 정해져 있고 施設具備를 許可의 前提條件으로 하고 있으며 變更할 때도 또한 같음에도 불구하고 衛生的 眼目으로 볼 때 危險水準 이상이 대부분이다.

이러한 食堂環境에서 점차 늘어나는 外食傾向을 快適하고 衛生的으로 收容하도록 指導團束하여 우리의 傳統인 조용하면서도 品位있는 食堂文化를 創造하여야 한다.

셋째, 國民所得 增加에 따른 頹廢, 不條理 營業行爲 傾向의 持續的 團束이다.

市民들의 家計에 餘裕가 생기면서 享樂産業이 發展하는 것은 일종의 現代産業 추세라고 말할 수 있으나 飮食店에서 원래의 規範을 離脫해서 무분별한 抹消神經刺戟 위주의 頹廢的 營業行爲가 늘어가고 있다. 이와 같은美風良俗을 害치고 社會雰圍氣를 짙은 분홍색으로 誤導하는 食品營業行態는 根絶될 때까지 持續的으로 團束하여 嚴罰에 處해야 할 것이다.

食品衛生을 改善 發展시키는 일은 다른 産業分野와 달라서 일부 地域이나 일부 業種에 大規模的인 投資를 한다고 達成될 수 없다.

3. 現況

(1) 食品關係業所의 零細性

가. 業所現況

食品業所는 食品製造 및 加工業, 販賣·運搬·處理業, 食品接客業, 環境接客業 등 451千여개의 業所에 이르며 食品接客業, 環境接客業 등의 順으로 많으며 業所現況은 表 1과 같다.

나. 規模別, 從業員數別 現況

食品接客業은 10坪 이하가 56.4%이며 從業員

〈表 1〉 食品業所現況

計	食品製造및加工業所	販賣, 運搬, 處理業所	食品接客業所	環境接客業所
474,629	17,905	46,785	246,467	163,472

1988. 6 현재

5人 이하가 88.5%로서 零細性을 脫皮못하고 있으며 業種別, 規模別 從業員現況은 표 2와 같다.

〈表 2〉 業種別, 規模別 從業員 現況

(1985年 調査)

區 分	規 模 別(㎡)			從業員數別(人)		
	33㎡ 未滿	100㎡ 未滿	100㎡ 以上	5人 未滿	10人 未滿	10人 以上
製 造 加工業	% 18.3	% 65.5	% 34.5	% 70.2	% 83.4	% 16.6
食 品 接客業	56.4	91.4	8.6	88.5	98.5	1.5

다. 食品接客業所 自家, 賃貸現況

食品接客業所의 72.4%가 賃貸營業을 하고 있으며 그 現況은 표 3과 같다.

〈表 3〉 食品接客業所 自家賃貸現況

( )內는 %

615 業所 任意選定	自 家	賃 貸
業 所 數 615	170(27.6)	445(72.4)

(2) 消費者告發 現況

不正·不良食品에 대한 消費者告發件數는 1986年度에 비하여 약 2.2배 增加하였으며 이는 國民意識水準의 向上이라고 判斷된다. 告發現況은 表 4와 같다.

〈表 4〉 年度別 消費者告發 現況

年度別	1983	1984	1985	1986
件 數	4,355件	3,421件	2,511件	5,460件

消費者保護團體協議會, 1987. 4

(3) 食品衛生關係業所 團束實績

食品衛生의 發展을 위한 指導團束方法에는 公權力에 의한 食品衛生監視員의 行政行爲와 同業者團體의 自律指導 등 두가지 體系에 의하여 推進되고 있다.

食品衛生法 第17條의 規定에 의한 臨檢은 中央의 保健社會部와 地方은 市·道의 環境衛生課 및 市·郡·區의 衛生課 또는 社會課 衛生系에 衛生監視員을 두고 定期 또는 隨時로 許可業所를 中心으로 違反事項 有無를 指導·點檢하고 無許可나 有害要因 除去를 위하여 必要한 때에는 食品은 물론이고 器具, 容器, 包裝 등을 押留 또는 廢棄할 수 있도록 하고 있다.

食品衛生關係業所의 團束實績은 1983年度에 비하여 全般的으로 不適合業所의 比率이 減少되고 있으며, 反面에 경고나 是正指示件數는 增加하였으나 점차 위반의 質은 改善되고 있으며 그 實績은 表5와 같다.

〈表 5〉 年度別 食品衛生 關係業所 團束實績

( )內는 %

內 容 / 年度別	團束實施 件 數	適 合	不適合	處 分 內 容			
				許可取消	營業停止	施設改修	警 告
1983	370,090	272,009	98,081(36.0)	12,394	9,305	46,044	30,338
1984	370,982	288,249	82,733(28.4)	11,077	7,733	30,289	33,597
1985	408,252	317,927	90,325(22.1)	9,977	7,622	37,302	35,424
1986	533,758	413,847	119,911(22.5)	11,442	7,495	50,695	50,279
1987	349,347	285,286	64,061(18.3)	7,900	5,268	19,398	31,495

※ 保社部, 統計年報 1987.

(4) 製品收去 檢査實績

全般的으로 不適合製品은 減少하고 있으나 許可取消件數는 1986年度에는 1985年度에 비하여 약 2.8배의 增加를 보이고 있는데 이는 行政處分基準을 強化한데 기인하며 그 實績은 表 6과 같다.

〈표 6〉 年度別 製品檢査 現況

( )內는 %

內容 / 年度別	檢査件數	適合	不適合	處分內容			
				許可取消	營業停止	施設改修	警告
1983	21,884	21,215	669(3.1)	10	439	108	112
1984	20,242	19,637	605(3.0)	11	314	137	143
1985	23,923	23,012	821(3.4)	17	371	277	156
1986	22,867	22,318	549(2.4)	47	264	138	100
1987	21,582	21,220	362(1.6)	2	152	127	81

(5) 衛生監視員 現況

現在 全國的으로 衛生監視員의 所要人力은 2,183名이나 有資格監視員은 545名에 지나지 않으며 이와 같은 人力으로는 業務量이 過重한 편이며 1人當 監視對象業所數는 약 8百여개에 이른다. 그 現況은 表 7과 같다.

〈表 7〉 衛生監視員 現況

對象業所數	監視員所要人力	有資格監視員數	有資格監視員不足	1人當監視對象業所數
474,629 個	2,183 名	545 名	1,638 名	828 個

保社部, 衛生局, 1987. 4

(6) 自律指導員 現況

食品衛生法에 依據 保健社會部長官이 각 同業者組合 등에 自律指導를 하도록 促求하고 있으며 1987年 10月末 現在 15個 團體에 3千6百여名의 自律指導員이 活躍하고 있으며 現況은 표 8과 같다.

(7) 食中毒 發生 現況

우리나라에 있어서의 食中毒의 發生報告는 醫療人이나 一般人의 申告의 소홀과 當局의 體系的인 調査機能의 미흡으로 綜合的이고, 體系的인 統計資料를 分析·評價한 報告가 없는 實情이다. 過去 1965年부터 1969年까지 5年間에 걸친 食中毒 發生現況을 精密하게 分析한 報告書가 1969年度 國立保健院報에 실려 있으나 그 當時에는 病因物質에 대한 確認實績이 低調하여 病因分析 統計가 낙후된 것이 유감스러운 일이다.

一般的으로 食中毒의 發生報告는 그 症狀이 심하거나 爆發的으로 發生되었을 때에 限해서만 報告되는 경우가 많으므로 實際的인 食中毒 正義에 입각한 범주에 포함되는 모든 發生件數가 實數대로 報告되지 않아 統計數値는 氷山의 一角에 不過한 경우가 많다.

食中毒業務는 當初 食品衛生局에서 管掌하였으나 1980年度 콜레라 發生 이후 傳染病 管理次元에서 集中的으로 管理하기 위하여 1981年度 이후부터 保健局 防疫課에서 取扱하였다.

〈表 8〉 自律指導員 現況

88. 10. 현재

구분 / 단체명	허가업소수	단체가입업소수	자율지도원수	지도원1인당 업소수
계	454,229	340,458	3,196	143
대한요식업중앙회	183,613	138,655	406	452
대한다방조합연합회	38,753	32,886	172	225
대한제과협회	10,756	3,762	147	73
한국유흥업중앙회	16,710	2,914	35	477
축산기업중앙회	36,314	27,558	480	75
대한절임식품공업협동조합	1,205	74	8	150
대한장류공업협동조합	92	63	16	5
한국어육연제품협동조합	213	128	12	17
한국면류공업협동조합	807	128	6	134
한국연식품공업협동조합	650	539	22	29
대한소분업협회	440	200	21	20
대한숙박업중앙회	30,624	26,500	404	75
대한미용사회중앙회	50,168	40,907	384	130
한국전자유기장협회중앙회	12,305	8,546	315	39
한국목욕업중앙회	7,490	7,216	108	90
대한당구협회	17,180	9,645	100	171
한국이용사회중앙회	29,329	28,579	362	71
한국세탁업협회	17,581	12,158	198	88

※ 加入團體 : 18個團體

〈表 9〉 年度別 食中毒 發生 現況

(單位 : 名)

區分 / 年度別	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
事件數	24件	30件	49件	33件	24件	65件	36件	37件
患者數	834名	523名	1,010名	983名	334名	2,176名	833名	540名
死亡者數	6名	18名	14名	5名	14名	9名	9名	8名
事件當患者數	34.7名	17.4名	20.6名	29.7名	13.9名	33.5名	23.1名	14.5名
致命率	0.7%	3.4%	1.3%	0.5%	4.2%	0.4%	1.1%	1.5%

※ 保社部 衛生局, 1987. 12.

그후 傳染病으로 인한 食中毒 發生은 줄어들었으며 國民의 外食 增大로 인한 加工食品의 消費增加로 食品衛生管理 次元에서 食中毒業務를 管理하기 위하여 1987年 6月 16日 保健社會部 사무분장규정(보건사회부 훈령 제 527호)에 의거 衛生局 衛生監視課로 다시 移管되었다.

食中毒 發生現況은 表 9와 같다.

4. 問題點

(1) 食品衛生에 대한 國民의 認識不足

우리나라의 食品製造加工技術의 落後는 國家技術開發政策이 重化學工業에 重點을 두어 食品産業育成에 소홀한 것도 그 原因으로 볼 수 있지만 食生活傳統의 固有性, 製造原料의 制限性, 加工技術의 不足, 技術開發投資의 인색을 主原因으로 들수 있다. 또한 消費者는 食品의 質에 關係없이 低價의 食品을 選好하는 경향이 높으므로 無許可業所와 포장마차가 성행하고 있는 것도 사실이다.

(2) 食品衛生行政上의 問題

첫째, 食品行機構의 不合理이다. 食品衛生行政을 先進化하기 위하여 1985년 2월 25일 保健社會部內에 衛生局을 新設하였으나 一般行政機構인 市·道 이하는 그대로 취약한 矛盾點을 안고 있다.

둘째, 二元化 行政體系로 行政命令이나 監督權이 微弱하다. 서울特別市, 直轄市, 道 등 地方行政機構가 事業指元와 監督은 保健社會部로부터 받으나, 豫算, 人事權 등은 內務部로 부터 받고 있어서 保健社會部로서의 業務監督權에 限界性이 있다.

셋째, 食品衛生管理의 問題이다. 現 食品衛生行政은 迅速性·正確性·責任性이 確保되어야 함에도 他業務에 비하여 落後되어 있다.

네째, 食品衛生業務의 專門性 缺如이다. 食品衛生行政은 高度의 技術을 要하는 專門技術行政이지 規制行政은 아니다. 食品衛生行政은 最小限의 必要施設, 從業員의 衛生, 衛生管理人의 職務, 自家品質管理, 製品의 表示·廣告, 添加物의 使用, 許可事項의 遵守 등을 指導함으로써 窮極的으로는 消費者를 完全하게 保護하는 일이다.

(3) 食品衛生 研究技能의 貧弱

우리나라의 食品衛生關係 研究機關은 國立保健院과 韓國食品工業協會 附設 食品研究所 등이 있으나 試驗, 分析機能이 主業務이고 이것도 先進國에 비하여 貧弱하며 專門要員의 教育訓練事業, 研究調査事業 및 評價業務는 거의 없는 실정이다.

韓國食品工業協會 附設 食品研究所의 경우 1986년 7월 4일 設立되었으나 年間賣出 10億원 이상인 80여개 業體의 會費收入과 政府支援으로 運營되고 있어서 아직 그 活動이 貧弱하다.

(4)科學的이고 能率的인 技術不足과 監視業務의 疎忽

實質的인 衛生指導·監督을 담당해야 할 有資格衛生監視員이 不足하여 全國的으로 監視員 1人當 약 800個의 業所를 監視하게 되어 業務가 過重한 형편이다.

또한 專門的인 教育의 不足과 頻繁한 人事移動으로 監視業務의 實效를 거두기 어려운 실정이며 業主 및 從事者들의 教育 또한 充分히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

(5) 業主, 從事者, 營業姿勢 未確立

대부분 食品業所의 業主 및 從事者는 食品製造 加工의 主體로서 必要한 資質과 教養이 不足하며 國民의 健康을 責任지고 있다는 긍지와 自負心이 缺如되어 있다.

5. 改善對策

(1) 食品衛生에 관한 國民意識의 啓導

名級 學校教育, 社會教育機關 및 報道媒體에서 活用할 수 있는 教育補助資料를 大量으로 開發, 製作하여 多様한 方法으로 國民에게 食品에 관한 知識을 普及하여 現實에 적합한 行態의 變化를 誘導하여 간편하면서도 安全하고 營養的인 食生活을 營爲하도록 하여야 할 것이다.

農産物을 自然形態 그대로 購入하여 자기집에서 傳統的인 方法에 의해서 調理하여 取食하는

우리의 食生活傳統으로부터 營養成分을 골고루 具備할 수 있는 食單과 加工된 材料의 현명한 選擇, 그리고 取食할 때까지의 完全한 衛生을 保障할 수 있는 判別力과 取扱要領을 국민 모두가 갖추도록 啓導하여야 할 것이다.

(2) 行政機能의 補強

食品衛生의 監視와 指導, 특히 不正·不良食品의 團束은 迅速, 正確 그리고 關係機關間의 緊密한 協調를 要件으로 한다. 食品은 許可官廳의 管轄에 불구하고 全國을 流通市長으로 하여 다른 商品과 달리 그 性質上 流通期間이 짧으며 非正常일 때의 惡影響은 消費者의 唯一한 健康에 致命的으로 作用할 수 있기 때문이다. 따라서 어떤 方法으로든지 中央에서부터 全國의 一線監視員에 이르기까지 별단의 通信, 指揮, 任用, 處遇에 관한 劃期的인 改善策이 樹立되어야 한다. 또한 食品衛生行政을 單純한 規制行政으로 分類할 것이 아니라 特殊한 經驗과 知識을 요하는 專門職 및 豫防行政으로 認定되어야 한다.

食生活은 오랜 傳統과 經濟·社會的 環境에 따라서 각각 相異하므로 正確한 現況을 調査, 評價한 事實的 資料에 基礎한 科學的이고 現實的인 對策에 의해서 수행되어야만 有效한 行政일 것이므로 地域, 時期, 年齡, 都市와 農村 등의 食生活 形態別로 계속적으로 調査·研究하는 專門機構를 設置, 發展시켜야 할 것이다.

(3) 不正·不良食品 發生要因의 根源的 除去

生産技術과 施設이 微弱하고 收去檢査 結果가 不良하거나 社會的 물의를 일으킨 食品에 대하여 監視人力을 重點的으로 投入하고 原料, 製造工程, 施設管理에 관한 指導, 監督을 強化하여 모든 製造業所가 自己의 品質을 科學的으로 實驗管理하는 自家品質保障制度가 實現되도록 점차적으로 補強 發展시켜 나가야 한다.

(4) 接客業所의 衛生水準 向上

都市人口의 增加와 社會의 複雜化로 인하여 外食人口가 急增함에 따라 食品接客業所에서 提供되는 食品이 國民保健 등 國民의 疾病과 營養水準에 미치는 影響이 절대적 要件으로 나타나므로 飮食店의 화장실, 주방, 객장 및 食單의 現代化를 強力하게 推進하여야 한다.

(5) 自律指導 機能의 內室化

業種別 同業者組合의 自律指導制度를 不足한 食品衛生監視員 活動에 實質的인 代置役이 될수 있도록 指導員의 基礎資格 所持者 確保와 補修教育을 통하여 資質을 向上시키고 自律指導結果는 즉시 行政官署에 通報되어 必要한 措置를 신속하게 취할 수 있는 協調體制가 이루어져야 한다.

(6) 食品衛生監視事業 評價制度의 導入

市·道 및 市·郡·區 등의 行政單位別 指導, 點檢結果와 自律指導結果 등 監視事業의 分期別, 年度別, 評價를 實施하여 問題點의 導出과 그에 따른 有效한 政策을 樹立하는 科學的 事業管理 方法을 早速히 정립하여야 할 것이다.

(7) 食中毒 發生豫測調査의 實施

우리나라에서는 正確한 食中毒 發生時期, 病因 物質別 食中毒 發生狀況, 原因食品別 食中毒 發生現況 등이 제대로 調査·研究되어 있지 않으므로 國立保健院, 韓國食品工業協會, 市·道保健研究所 등과 協調하여 食中毒 發生豫測調査를 實施하므로서 食品衛生의 直接的인 事業으로서 各種 食中毒을 豫防할 수 있어야 할 것이다.