

# 일제하 식품위생령 법제화에 의한 육류 소비관행의 근대적 변모

박채린

세계김치연구소 선임연구원, 민속학 전공

cherrypark@wikim.re.kr

- I. 머리말: 근대국가의 위생 패러다임과 식품위생
- II. 구한말-한일병합 초기 식품위생제도의 법제화 과정
- III. 구한말 '포사제도'의 전근대성과 조선총독부 '도수취체규칙'의  
위생 기조(基調)
- IV. '도수규칙' 및 '수육판매규칙'에 따른 육류 소비관행의 근대적 변화
- V. 맺음말

이 연구는 세계김치연구소 주요 사업과제(KE1302-2)의 연구비 지원을 받아 수행되었으며 이에 감사드립니다.

## I. 머리말: 근대국가의 위생 패러다임과 식품위생

위생(衛生)이라는 단어는 18세기 후반 이후 근대자연과학의 산물로 탄생된 “sanitation이나 health 같은 서양식 용어를 도입하는 과정에서 의무(醫務), 건강(健康), 혹은 보건(保健)을 아우를 수 있는 용어로서 장자(莊子)의 「경상초편(庚桑楚篇)」에 있는 ‘위생(衛生)’이라는 단어를 차용하여 일본에서 새롭게 의미를 부여한 말”이라고 한다.<sup>1)</sup> 즉, 위생은 서양에서 탄생된 개념어로 19세기 서구 근대과학의 발전과 인구의 도시 집중 현상으로 인해 중요성이 대두되면서 국가 차원의 관리대상 범주로 부각된 것이다.

위생은 보건의학 영역과 식품 영역으로 대별할 수 있는데 보건위생은 사람의 생명과 관계된 만큼 즉각적이고 수혜대상이 불특정, 광범위하며 오히려 주 관리대상은 하층민일 경우가 많다. 반면, 위생의 또 하나 큰 축인 식품위생은 직접적인 대상이 일부 사업주이며, 간접적인 영향력도 그 사업의 결과물을 이용하는 사람들만 포함되므로 오랜 시일이 지난 뒤에야 영향권에 들게 된다. 그만큼 식품위생제도는 실제 일반 생활인들이 직접적으로 그 영향력을 감지하기 어려운 분야이다. 그로 인해 “유행병, 전염병 예방은 물론, 빈민구제, 토지청결, 상하수도 설치·배수, 시가 가옥 건축방식부터 약품·염료·음식물의 단속에 이르기까지, 대체로 인간 생활에 관계된 것은 모두 망라”<sup>2)</sup>하는 ‘위생’의 영역 중 지금까지 학계에서 논의대상은 주로 보건의료 분야에 치우쳐 있었다.

그러나 상기 위생의 범주 중에서 상하수도 설치·배수, 시가 가옥 건축 방식, 음식물 등은 사람의 의식주와 직결되는 것으로 특히 도시인들의

---

1) 박윤재, 「한말·일제 초 근대적 의학체계의 형성과 식민 지배」, 연세대학교 박사학위 논문(2002), 12쪽 발췌 인용 및 이종환, 「위생의 근대」, 『人文研究』 제51권(2006), 66쪽 참조(원출처: 『松本順自傳·長興專齋自傳』, 東京: 平凡社, 1980, 133-134쪽, 139쪽). ‘위생’이라는 용어는 메이지유신(1868) 이후 급속한 서양문명의 수용을 추진하기 위해 이와쿠라 사절단의 일원으로 구미에 파견되었던 나가요 센사이(長興專齋, 1838-1902)가 서양의 sanitation이나 health 같은 용어가 단순히 건강 보호의 측면에만 한정되어 사용되지 않는다는 점, 인간 생활의 거의 모든 분야를 포괄하는 업무를 담당하는 행정 기구가 존재한다는 점을 감안하여 채택한 용어라고 한다.

2) 박윤재, 위의 논문, 12쪽 발췌 인용. 나가요 센사이는 위생의 개념을 “세상의 危害를 제거하고 국가의 복지를 완전히 하는 기구로서 유행병, 전염병 예방은 물론, 빈민구제, 토지청결, 상하수도 설치·배수, 시가 가옥 건축방식부터, 약품·염료·음식물의 단속에 이르기까지, 대체로 인간 생활에 관계된 것은 모두 망라”하는 것으로 파악하였다.

일상생활에 변화를 유발한 인자가 아닐 수 없다. 민속학의 연구대상이 사람들의 생활방식에 있는 만큼 위생 분야에 대한 관심이 존재해왔는데 필자는 이를 식생활과 직결되어 있는 음식위생제도까지 확장해보려 한다.

보건의로 분야의<sup>3)</sup> 위생제도가 한국정부의 주도 혹은 서구인들의 개입에 힘입어 출발된 반면 식생활 분야에서의 위생제도는 한반도에서 일제 세력이 강화되어 한일강제병합(이하 ‘한일병합’)을 목전에 둔 1900년 이후 일본 당국의 필요에 의해 이식되기 시작하였다. 이는 식품위생제도가 필연적으로 식품산업 발달 단계와 연계되어 있어 주로 일본인이 주도한 식품가공·유통산업 분야의 침탈과정과도 무관하지 않았기 때문으로 짐작된다.

필자가 이 일제강점기 식품위생제도에 주목하는 이유는 현대 식생활 현주소를 이해하는 데 그 형성에 바탕이 된 변화의 시작 지점들을 찾아내는 것이 연구의 기초라고 생각하기 때문이다. 한반도에서 식품 관련 위생제도가 일제에 의해 한반도에 ‘통치의 술(術, governmentality)’로서<sup>4)</sup> 이식·도입되어가는 과정과 목적을 파악하고 이 제도로 인해 점차 바뀌어 갔을 일상생활의 일면을 살피기 위해 우선 이 글에서는 식품위생제도 중 한일병합 전부터 한반도에 가장 처음 도입된 도수규칙을 중심으로 보고자 한다.

특히 육류도축 및 유통소비 관련 규제 목적의 도수규칙은 구한말 유사 제도인 포사제도와 비교해 식품의 위생이라는 전혀 새로운 패러다임을 담고 있다. 이 글에서는 구한말-한일병합 초기 식품의 위생을 기조로 법제화된 도수규칙의 주요 통제조항이 무엇인지 파악하여 이것이 초래하게 될 당대 사람들의 육류소비 관련 상행위 관행 및 소비와 관련된 관습의 변화에 대해 추적해보려 한다.

---

3) 근대 의료제도에 관한 연구는 다음 논문을 참조할 것.

이종환, 앞의 논문; 박윤재, 「대한제국과 통감부의 의료체제 구상과 전개」, 『동방학지』 제139권(2007); 신규환, 「국가 위생의료체제(衛生醫療體制)와 국가의료(國家醫療)의 형성: 19세기 말 20세기 초 한국과 중국의 경험」, 『동방학지』 제139권(2007). 의료보건 위생 분야의 경우, 비록 선진제도를 뒤쫓아가는 것이긴 하였으나 조선 역시 19세기 말 전염병의 창궐을 계기로 자발적으로 위생시설과 제도 등을 갖추려 준비하고 있었다. 대표적으로 의약기관을 설치하고 의료인재를 양성하는 등의 시도가 있었는데, 주로 당시 한반도에 들어와 있던 서구인 관계자들의 영향력과 도움이 크게 작용하였다.

4) 이종환, 위의 논문, 61-84쪽. 근대 위생학을 전략적 지식으로 앞세워 권력을 행사하는 사람들의 모습을 드러내지 않고 교묘히 권력 적용 대상자들을 순종시킬 수 있는 기술을 의미한다.

## II. 구한말-한일병합 초기 식품위생제도의 법제화 과정

### 1. 식품위생 관련 법규의 구성체제

일본에 의해 이식된 최초 식품위생제도인 도수규칙의 도입과정을 살피기 위해서는 우선 위생 관련 제도의 성립과정과 구성체제에 대한 이해가 필요하다. 여기에서 식품위생 관련 제도라고 통칭한 이유는 식품위생 관련 제도가 민법이나 형법처럼 고유명을 가지고 입법기관이 만들어 사법부가 시행하는 체제가 아니라 정부 행정기관에서 만들어 반포하는 형식으로 제정 주체가 산재되어 있기 때문이다. 그로 인해 일목요연하게 파악하기도 쉽지 않다.

앞서 설명하였듯이 일제강점기 식품 관련 규칙들은 규제를 목적으로 하기 때문에 규제대상에 따라 법률이 별도로 세분화되어 ‘우유취급에 관한 규칙’, ‘식품 및 식품용기에 관한 규칙’과 같은 식의 개별적인 명칭을 가지고 있다. 게다가 시행세칙이나 부칙도 수시로 변경되므로 일목요연하게 분류·정리하는 것은 쉽지 않다. 또 무엇을 위생법으로 볼 것이며 그중 어떤 범위까지 식품 관련 법규로 포함시킬 것인지는 관점에 따라 다를 수도 있다.

따라서 표1과 같이 위생 관련 제반 법규를 일제강점기 위생제도법령<sup>5)</sup>을 참조하여 보건위생 분야와 식품위생 분야로 나눈 뒤 식품위생 관련 제도의 범주를 음식물 및 음식기구, 식육 도살, 상수도, 숙박·요리업, 음식점 규칙까지 포함하는 것으로 규정하였다. 이 분류를 기준으로 할 때 일제강점기 동안 마련된 식품위생 관련 제도라 하면 ‘도수규칙(屠獸規則)’, ‘수도상수보호규칙(水道上水保護規則)’, ‘위생상유해음식물급유해물품취체규칙(衛生上有害飲食物及有害物品取締規則)’, ‘식품급음식물용기구취체규칙(食物及飲食物容器具取締規則)’, ‘청량음료수급빙설영업취체규칙(清涼飲料水及氷雪營業取締規則)’, ‘우유영업취체규칙(牛乳營業取締規

5) 白石保成, 『朝鮮衛生要義』(日韓印刷所, 1918)에서는 의사, 치과의사, 간호사, 산파, 약제사, 제약자 등의 자격 사항, 약품 및 약품 영업, 약종상, 구로기관, 안마술 관련 법규, 예기·작부·창기·밀매음, 이발업, 정신병자, 묘지·화장·매장, 전염병 방역에 관련된 법규, 음식물·음식기구, 식육 도살, 상수도, 숙박·요리업·음식점 관련 법규를 다루고 있으며, 필자가 밑줄로 강조 표시한 부분이 식생활과 직접적으로 관련되는 내용이다.

표1-보건위생과 식품위생 분야 분류

구분	관련 사항	해당 법규
보건위생 관련 제도	의사, 치과의사, 간호사, 산파, 약제사, 제약자 등의 자격 사항, 약품 및 약품 영업, 약종상, 구료기관, 안마술 관련 법규, 예기·작부·창기·밀매음, 이발업, 정신병자, 묘지·화장·매장, 전염병 방역	
식품위생 관련 제도	음식물·음식기구, 식육 도살, 상수도, 숙박·요리업, 음식점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도수규칙</li> <li>• 상수도규칙</li> <li>• 우유취체규칙</li> <li>• 숙박·요리업·음식점 규칙</li> <li>• 음식 및 음식용기 규칙</li> <li>• 청량음료수 및 빙설 영업</li> <li>• 주류(메틸알코올) 규칙 등</li> </ul>

(白石保成, 『朝鮮衛生要義』, 1918 참조, 필자 재정리)

則)’ 등을 들 수 있다.

선진국에서는 19세기 이후 근대산업의 발전과 함께 가공 식재료나 식품첨가물, 포장기술이 발달하게 되자 식품으로 인한 위생상 위해방지와 국민건강 향상 및 증진을 목적으로 한 식품위생법의 법제화가 추진되고 있었다. 우리나라보다 한발 앞서 서구의 근대문물과 제도를 받아들이면서 보다 진보된 근대국가 건설을 꿈꾸었던 일본의 경우, 영국·미국·독일의 선진 위생제도를 바탕으로 식품위생 관련 규정을 마련하였는데 이것이 한일병합을 전후로 한반도에 이식되었다. 결국 대한민국에서 공식적으로 ‘식품위생법’<sup>6)</sup>이 발포된 1962년까지 우리나라 위생행정의 기본 틀은 일제강점기에 제정된 식품 관련 제재규칙들이었다.

이와 대비하여 보건위생 분야 법제는 갑오개혁 때 국가 차원의 기관이 신설되고 전염병 예방 및 우두 등의 공중위생 일체와 의사, 약제사의 사무를 관할하는 위생국이 신설되면서 마련되었다. 1895년 7월에는 위생국의 업무가 좀 더 세분화되면서 제도가 더 보강되는데 당시 청나라에서 시작되어 한반도를 급습했던 콜레라<sup>7)</sup>, 호열자, 종두 등 전염병을 방제하는 것과 활발해진 외국과의 교역으로 인한 검역 관련 사항, 서양식

6) 우리나라의 ‘식품위생법’은 1962년 1월 20일 법률 제1007호로 제정·공포된 이래 식품 제조 및 가공업의 발전에 따라 동법 및 시행령, 시행규칙들이 지속적인 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

7) 중국 동북지역을 거쳐 조선에 들어온 콜레라는 1895년 6-9월까지 한반도를 휩쓸었다.

표2-한일병합 이전 시행된 식품위생 관련 규칙

연도	월	제호(題號)	법규명	내용	벌칙
1902	12	메이지 (明治) 35년 京城領史 官令 제3호	屠獸場取締規則 경성이사청 관내 일본인 대상	1. 牛馬羊豚 도살은 도살장 이외에서 금지 2. 인가로부터 60일간 이상 격리된 곳에 설치하되 사전 허가를 받아야 함 3. 도살장을 건축하려는 자는 위치, 평수, 도면, 구조, 사양서를 작성하여 경찰서 영사관에 제출하여 변허받아야 함 4. 도살장 구조를 인증받지 않으면 사용할 수 없음 8. 도살장 위치, 구조 상세 규정 9. 도살장 세척 매일, 도살 종료 후 세척 10. 경찰이나 지정수의사의 검사를 받아야 함. 육질불량, 병든 짐승은 판매 금지. 경찰의 지시에 따라 처리해야 함 11. 도살 수육은 경찰관 검인 없이 도장 외 반출금지	1일 이상 10일 이하 구류 또는 5전 이상 1원 95전 이하 과료
1905	9	光武 9년 內告 제13호	屠獸場並獸肉販 賣規則 (경성지역 실시)	도살장 설립기준 판매업자는 점포 앞에 허가판을 달아야 하 고 운반 시에 나무 표시를 달아야 함	3일 이하 구류 또는 태형 10대 이하
1907		京城理事 廳令 第1號	기호 음료수 제조 및 판매업 착색료 제조 및 판매업 통조림제조업 급수업	경성이사청 관내에서 일본인들에게 영업 허가, 각 영업자는 음식물 관련 법규 규정 사항을 준수해야 함	
1909	9	융희 3년 법률 제24호	도수규칙	1. 식용 소, 말, 양, 돼지, 개의 도살장 외 도살, 해체 금함 2. 도장을 설립하려면 지방장관의 허가를 받아야 함 5. 도수검사, 도수검사원, 검사료, 도살해 체료 및 도수취체 관련 규정 6. 위생 및 공익상 위해가 있는 도장 허가 취소 사용정지 가능	3월 이하 징역 또는 100원 이하 벌금
		메이지 42년 總令 제24호	한국 도수규칙에 대한 일본인 위반자 처벌 규정	한국의 도수규칙을 위반한 일본인 처벌 시행령(경성, 용산, 기타 개항지 일본인 거류지)	
		융희 3년 警令 제5호	水流に於て菜蔬 食器等を洗滌す へからさるの件 (흐르는 물에 채소와 식기 등 세척을 금지하는 건)	경성이나 용산에서 유출되거나 통과하는 물에 채소, 음식물, 식기를 세척하거나 세 면하는 자는 본령에 의해 처벌	10원 이하 벌금 또는 10일 이하 구류

(참고문헌의 일제강점기 법령 자료집을 토대로 주요 법령만 발췌·정리)

의료시스템을 꾸려가기 위한 의사, 약제사 등의 자격관리 및 약품, 제약관리 조사에 관한 사항 등과 같이 보건의로 위생에 관련된 것이었다.<sup>8)</sup> 전염병 예방, 소독, 검역, 종두, 음수, 의약, 묘지 등 각종 위생사무 등이 이 규제에 포함되었으며<sup>9)</sup> 이와 관련한 위생단속업무는 경찰이 담당하였다.<sup>10)</sup> 물론 보건위생행정에 필요한 전문인력 양성 및 운용의 문제로 실제 시행은 그다지 효과적으로 이루어지지 않았으며, 근대적 법제 마련을 통해 체계적으로 운영한 것은 일본정부였지만 한국정부가 도입했다는 점에서 처음부터 일본정부가 구축했던 식품위생법 도입과정과 차이를 지닌다. 즉, 갑오개혁 이후 병합 전까지 보건위생제도가 나름대로 한국정부에 의해 마련되는 동안 식품위생제도의 필요성은 전혀 인식하고 있지 못하였다는 것을 간파할 수 있다.

## 2. 일본 거류민을 위한 병합 전 근대 식품위생제도의 부분적 도입

식품위생 관련 제도 중 가장 먼저 시행된 것은 앞서 밝혔듯이 1902년 육류도축관련법(도수규칙)으로 경성 일부 지역의 일본인을 대상으로 한 것이었다.

보건위생제도가 구한말 정부의 의지로 갑오개혁을 통해 형식적으로나마 마련된 반면 식품위생 분야 행정제도에 대한 필요성을 인지한 흔적은 보이지 않는다. 이와 같은 사실은 고종 때 갑오개혁의 실시로 육류유통제도를 개혁하는 과정에서 제정된 포사(庖肆)규칙이 위생보다 징수체제 변화에 중점을 두고 이루어졌다는 사실로 확인된다. 포사규칙에 관련된 구체적 내용은 3장에서 자세히 다루겠지만 그 주요 골자는 이전까지 운영되던 현방의 속전(贖錢)을<sup>11)</sup> 폐지하고 도살 및 육류취급자에게 규모

8) 박윤재, 앞의 논문(2007); 신규환, 앞의 논문; 楊尙弦, 「한말 포사 운영과 포사세 수취구조」, 『한국문화』 제16권(1995); 여인석, 「한국근대 선교의료기관의 형성과 성격」, 『동방학지』 제139권(2007a); 여인석, 「한국의학의 근대성 연구를 위한 시론(試論)」, 『동방학지』 제139권(2007b); 임상범, 「20세기 전반기 북경의 경찰과 시민생활: 정치사, 사회사, 생활사와 관념사의 접점을 찾아서」, 『중국학보』 제48권(2003); 장주선, 「일본 전시하의 위생행정과 경찰행정」, 『자치연구』 제3권 2호(1993).

9) 기창덕, 「조선시대 말 개명기의 의료 (2)」, 『의사학』 제6권 1호(1997), 26-27쪽. 이 새로운 규정의 부칙으로 검역규칙, 호열자병 예방규칙, 소독규칙, 종두규칙 등이 칙령 또는 내부령으로 공포되어 대중보건에 관한 정책이 강화되기 시작했다.

10) 1894년 8월 1일에 설립된 군국기무처가 의결한 경무관제, 경무청관제, 행정경찰장정 등에 의해 경찰청이 내부아문 직속으로 설립되었다.

에 따라 차등세금을 적용하는 것이었다. 대한제국도 포사규칙을 제정하면서 ‘위생’이라는 말을 언급하고 있기는 하나 이는 우두 방역, 폐사된 도수의 유통방지 차원에 머무는 수준이었지 음식물로서 식용육류를 위생적으로 취급하기 위한 시스템과는 상당한 격차가 있었다. 도살을 위한 위생적 도축장 설비, 훈련된 전문 검역원, 각종 검사를 위한 장비 및 관련 지식 등은 단순히 제도 마련에 앞서 절대적인 시간과 정보의 축적을 요하는 것이었기 때문이다.

그런데 당시 사회현상은 대한제국 정부가 식품위생제도를 갖출 역량이 될 때까지 기다려주지 않았다. 개항 이후 점차 한반도에 거주하는 외국인이 증가하면서 도시적 면모를 갖춘 이들 지역에서 식품위생 관련 제도의 필요성이 시급해졌다. 이에 가장 적극적으로 나선 것은 일본정부였고 자국 거류민 보호 차원에서 단계적으로 식품위생 관련 제도를 도입하기에 이른다.

1단계로 1902년 일본정부는 자국인 거류지역에<sup>12)</sup> ‘도수장취체규칙(屠獸場取締規則)’(메이지 35년 12월 京城領史官令 제3호)을 발포한 데 이어 1905년 도수판매영업에 관한 규칙을 경성이사청(京城理事廳) 관내 주요 거류민 소재지에서 실시하였다.<sup>13)</sup> 조선 내 외국인거류 도시지역을 중심으로 청국인이나 일본인들과 육류(肉類)의 유통으로 인한 문제가 발생하기 시작하는데, 이들이 설치한 사설 포사로 인해 지역 내 독점 영업권을 가지고 있던 조선인 포사주인과 갈등이 끊이지 않으면서 1904년 이후 일본인에 의한 이권 침해는 급증하고 있는 상황이었다.<sup>14)</sup> 이러한 상황에

11) 우금의 예의 규정으로 허가된 사람에게 한해 소의 도축을 허용하는 대신 바치게 했던 세금의 일종이다.

12) 경성이사청 관내의 일본인을 대상으로 한 규칙이었다. 朴慶龍(「통감부 이사청 연구」, 『한국사연구』 제85호, 1994, 120-123쪽)에 의하면 이사청이 설치된 것은 1905년 12월 이라고 한다. 그런데 1902년 제정된 법규에 시행지가 ‘경성이사청 관내’라고 표기되어 있다. 아마도 1915년 법령집을 정리하는 과정에서 당시 관할지역 기준을 적용하여 표기하였을 수 있으나 공식적으로 경성이사청이 발족하기 이전부터 이미 관습적으로 관리지역이 설정되어 있었던 것이 아닌가 짐작된다. 만약 그렇다면 경성이사청의 공식 발족 이전의 지역범위는 1905년과 동일하였을 가능성이 높다. 경성이사청 관할구역은 경기 동부 일대, 강원 서부 일대, 충청 동북부 일대, 황해 동남부 일대였다가 1906년 11월 수원과 원주 이남 지역이 수원지청으로 분할되고, 다시 1908년 6월 청주지청이 분할되었다.

13) 朝鮮總督府 編, 『朝鮮法令輯覽 2』(帝國地方行政學會, 1915), 73쪽.

14) 1905. 10. 1 訓令照會存案 제25호, 1907. 3. 6 仁川港案 훈령 제95호, 1905. 10. 1 內藏院來去文 訓令 제7, 8호, 1904. 5. 5 公函 照覆 제17호.



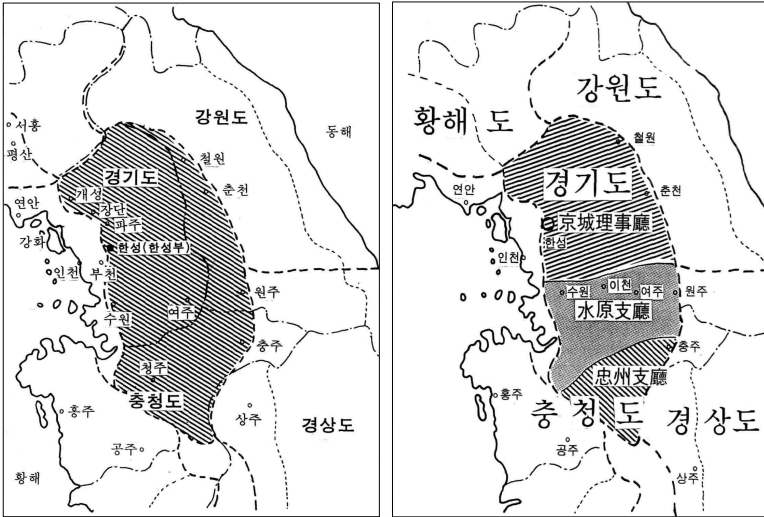


그림1-경성이사청 관내도 1905년(좌)과 1908년(우) (출처: 『통감부 이사청 연구』, 1994, 120쪽, 122쪽)

서 발표된 1902년 경성이사청 관내에서의 도수규칙 시행은 일본의 입장에 서는 일거양득의 효과를 얻을 수 있는 것이었다. 비록 한정된 지역 내에서 일본인을 대상으로 한 것이기는 하지만 위생적인 도축 및 유통 시스템 도입을 통한 자국민 건강 보호와 일본인 육상(肉商)에 대한 배타적 영업권을 실질적으로 보호해줄 수 있었던 것이다. 이로써 경성이사청 관내의 일본인에게는 근대적 도수장 및 도수판매 영업규칙이 적용되었고, 그 외는 모두 포사규칙<sup>15)</sup>이 적용되는 제도의 이중적 구도가 일정 기간 지속되었다.

2단계로 1907년 일본 당국은 현실적으로 한반도에 거주하고 있던 일본인들의 생활에 실질적으로 필요한 식품위생 관련 제도를 추가 도입하였다. 경성이사청 관내의 일본인들이 거주민단 지역 내에서 허가받은 상업활동을 할 수 있도록 규정한 내용이었다. 그중 식품 관련 사업으로는 기호음료수(嗜好飲料水) 제조 및 판매업, 착색료 제조 및 판매업, 통조림 제조업 등 농림수산물의 원재료를 가공한 2차 식품을 대상으로 한 것과 급수업(給水業)이 포함되었

15) 포사규칙은 조선시대 운영되던 현방 운영방식을 개편하여 갑오개혁 때 마련한 제도이다. 한국 땅에서 포사규칙이라는 전근대적인 육우도살규칙이 폐지되고 근대적 도수규칙이 전국을 대상으로 전면적으로 실시된 것은 1909년인데 이 규정은 조선인에게만 해당되는 것이었다. 같은 달 일본인 위배자에 대한 처벌조항을 별도로 발표하였으나 이는 일본인 거주지역에 제한된 것이었다. 따라서 조선인·일본인을 따로 구별하지 않고 완벽한 통일규정이 명분화된 것은 한일병합 이후인 1911년이다.

다. 이 제도의 구체적인 제조 및 판매업을 하는 데 구체적인 법률 적용을 어떻게 받았는지 기록되어 있지 않으나 1900년에 제정된 일본 본국의 법률 제15호 ‘음식물 기타 위생상 위험물품 규제에 관한 건(飮食物 其ノ他ノ衛生上 危險ノ物品取締制ニ關スル件)’에 준하여 적용하였을 것으로 판단된다.<sup>16)</sup>

3단계는 1910년 경성과 용산지역에서 생활하천 이용에 대한 제재 규정의 마련이었다. 경성이나 용산에서 유출되거나 통과하는 물에 채소, 음식물, 식기를 세척하거나 세면하는 자는 본령에 의해 처벌되었는데 특별히 상업활동에 종사하는 사람만이 아니라 누구든지 그 대상이 될 수 있다는 점에서 앞의 1, 2단계 제도의 도입과 차이를 가지며, 위반 시 처벌의 강도도 앞의 제도에 비해 결코 가볍지 않았다. 이와 같이 병합 전까지 식품위생 관련 법규는 일본 당국의 개입으로 경성이사청 관내 일본인의 식품위생 및 식품산업 상권 보호를 목적으로 시행된 것이 주를 이루었다. 이어 통감부 시기 한반도 전역에 도수규칙을 확대·발포하였으나 조선인과 일본인을 모두 포괄하는 통일 법규는 병합 이후에야 제정되었다.

### 3. 병합 후 일본 식품위생제도 이식을 통한 식품산업 선점 토대 마련

한일병합 이후에는 식품위생 관련 제도가 사회적 필요성에 의해 더 구체적으로 강화된다. 한일병합 이후 식품위생 관련 제도의 시행은 병합 이전 경성이사청 관내에서 일본인에게 한정하여 시행되던 법규를 한반도 전역으로 확대하는 방향으로 전개되었다.

첫 번째로 경성이사청 관내의 일본인에게만 적용되던 1902년 발포된 도수규칙과 조선인에게 적용되던 1909년의 도수규칙을 통합하여 일본인·조선인 모두에게 동일하게 적용되는 도수규칙을 제정하여 1911년 3월부터 3개월간 각 도별로 순차적으로 시행되도록 하였다. 공식적으로 일본정부가 한반도에 거주하는 모든 사람에게 적용되는 도수규칙을 제정한 것은 1911년이다. 사실상 1909년에 대한제국정부가 조선인을 대상으로 발포한 도수규칙이 최초의 근대적 식품위생 관련 제도였다고는

16) 1900년 제정된 일본의 ‘음식물 기타 위생상 위험물품 규제에 관한 건(飮食物 其ノ他ノ衛生上 危險ノ物品取締制ニ關スル件)’은 우유영업취체규칙, 인공감미질취체규칙, 병설 영업취체규칙, 음식물·방부제·표백제취체규칙, 청량음료수영업취체규칙, 음식물용 기구취체규칙, 유해성착색료취체규칙, 메틸알코올취체규칙으로 세분화되어 있다.

하나, 그 이면을 보면 대한제국정부가 적극적으로 주도하여 이루어진, 대한제국 국민의 입장을 배려한 제도로 볼 수는 없다. 1909년이면 시기상으로 이미 통감부에 의해 내정의 실권이 일본인들에게 넘어간 상태였기 때문에 한반도에서 식품위생 관련 제도의 출발과 본격화는 일본 식민지당국에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

더욱이 1909년의 도수규칙은 이전의 포사규칙에 의해 영업허가권을 인정받았던 조선인 육상의 영업허가 여부를 근대적 위생기준을 잣대로 한 차례 걸러내는 구실을 하였으며, 이로 인해 조선인 포사주인과 일본인 간 영업권을 둘러싼 분쟁을 일단락시키는 역할도 하였다. 포사규칙을 근거로 조선정부에 영업권을 주장했던 조선인 포사주인의 권리는 더 이상 보호받을 수 없게 되었기 때문이다.

두 번째는 가공식품의 발달, 음식물 소비구조의 변화에 따라 새롭게 필요해진 제도로 기존 경성이사청 관내 주요 거류민 소재지에서 일본인 대상으로 시행되던 가공식품 관련 위생제도의 확대 시행에 관한 것이었다.<sup>17)</sup> 다만 병합 전 통감부시대에 도입된 제도보다 대상이 넓어졌다. 인공식품 첨가물의 제조·사용, 새로운 가공식품의 개발, 매식(買食)의 증가, 유통구조의 변화 등으로 그에 부수되는 허가 및 제재 규정과 위생행정의 필요성은 더 강력해졌다. 그 결과 1911년 유해식품, 청량음료, 우유, 1914년 혼성주, 숙박·요리업 규칙 등 식품위생 관련 제도 등이 차례로 제정되었다. 이 역시 1907년 이미 경성이사청 관내에서 일본인 영업허가를 위해 부분적으로 도입된 1900년 일본의 식품위생제도를 그대로 확대 시행한 것이었다. 일본의 ‘메이지 33년(1900년) 3월 法律第15號 及 同年 法律 第30號’ 법규의 제1-5조를 이식하여 시행한 1911년 식품위생 관련 제도의 규제대상은 청량음료, 빙과업, 주조업, 우유의 생산·취급·판매에 관한 규제 및 가공식품에 사용하는 첨가물 제한, 포장 운반기구류에서 음식이 접촉하는 부위에 대한 규정은 물론 요리업·숙박업에서의 식품취급부문까지 포함되어 있었다. 이후 각 규제의 시행 단계에서 필요한 시료 채취 및 식품검사방법, 각종 인허가를 위한 서식, 구체적인 절차에 대한 세부절차들이 조금씩 가정되고 개선되면서 관계법령의 반포 횟수는 증가하지만 기본 틀은 1911년 식품위생 관련 제도에

17) 日韓印刷 編纂部 編, 『(現行朝鮮)警察法令釋義. 下』(日韓印刷, 1911), 74쪽.

표3-한일병합 이후 식품위생 관련 규칙

일시		제호(題號)	법규명	내용
1910년	9월	統監府令 61호	水道上水保護規則	경성, 인천, 부산, 진남포, 마산, 목포 등 수원 보호와 오염방지 목적
1911년	5월	警令 <sup>18)</sup> 제7호 警令 제8호	牛乳營業取締規則 牛乳ノ比重及脂肪量ノ檢定方法	우유 생산 및 판매업자 허가제도 우유 품질 검사법
	11월	總令 제133호	衛生上有害飲食物及有害物品取締規則	일본의 메이지 33년 법률 제15호를 조선에 도입하여 시행
		勅令 제272호	飲食物及飲食物容器具取締ニ關スル基本法規	
		總令 제134호	清涼飲料水及冰雪營業取締規則	청량음료-라무네(ラムネ), 리모나드(リモナーヂド), 과실수, 박하수, 계피수 외 기타 탄산함유 음료 빙설 영업용 혹은 요리점·숙박 업체에서 손님에게 접대하는 것이 대상
1913년	1월	警訓甲 제1호	屠獸檢査及取締ニ關スル件	
1914년	8월	警訓甲 제35호	混成酒ノ取締ニ關スル件	무면허 혼성주 제조 시 과세법 위반 처벌로 집 안에서 과실주 제조 불가
1915년	10월	總督府令 108호	給水規則	관설수도 이용 계량기 설치하여 수도세 부과
1916년	3월	警令 1호	宿屋	숙박업소에서 제공하는 음식물, 취사장 관련 규정
		警令 2호	料理屋, 飲食店	음식취급 종사자 건강 관련 규정 등
1919년	11월	總督府令 180호	屠場規則	자가용 소동물 도축금지

(참고문헌의 일제강점기 법령 자료집 토대로 필자 정리)

근간한 것이었다.

이들 식품위생제도가 가져다주는 효과는 1차로 위생을 통한 국민건강 유지였지만 조선총독부 입장에서는 허가과 유지 관련 제도를 통한 세금수익이라는 경제적 부수익도 있었다. 게다가 식품위생제도는 그 속성상 상업 및 식품산업 발달의 정도와 밀접한 관련성을 맺고 있는 것이기에 그 제도의 필요성이나 실효의 수익자가 대다수 일본인일 수밖에 없다. 따라서 식품위생제도에 부합되는 허가를 받기 위한 기준에 도달하기에는

18) 경무총감부령의 약칭이다.

상대적으로 자본과 지식 등 여러 면에서 뒤쳐져 있던 조선인들은 이 근대적 제도로부터 소외될 수밖에 없었다는 점을 상기할 필요가 있다. 한일병합 전후하여 국내에 도입된 식품위생 관련 법규는 이렇게 복합적인 양상을 지닌 채 이행되고 있었다.

### Ⅲ. 구한말 ‘포사제도’의 전근대성과 조선총독부 ‘도수 취체규칙’의 위생 기조(基調)

근대적 식품위생 관련 제도 중에서 특히 육류의 유통 및 판매와 관련된 도수규칙에 주목하는 이유는 한반도에서 가장 먼저 도입된 식품위생 관련 제도라는 점과 산업화나 상업화로 인해 파생된 기타 식품위생제도와 달리 이미 오랜 기간 형성되어온 육류 관련 상행위 및 식생활관습에 영향을 주는 사안이었으므로 다른 제도에 비해 변화에 대한 체감이 컸을 것으로 짐작되기 때문이다. 상수도, 청량음료, 우유, 가공식품 및 용기 등과 관련된 위생제도는 한일병합 전까지 존재하지도 않았고, 근대화·산업화로 인해 새로 탄생한 문화이기에 ‘적응’의 문제였다면 육류 유통에 관련된 제도는 이전부터의 상(商)관행을 바꾸어야 하는 ‘변화’의 문제였다. 이에 우선 구한말 전근대적 포사제도와와의 차이를 중심으로

표4-한일 양국 식품위생제도 중 도수규칙 도입과정

연도	일본	조선	
1871	도장 도수육 판매 국가관리 시작	전근대적 제도	현방 운영(속전제도, 지방세 개념)
1877	도수장규칙 제정		
1896			포사제도 발포(국가적 세금 징수 및 검역)
1902		근대 제도 부분 도입	경성이사청 관내 일본인을 대상으로 도수규칙 시행
1904	공중위생수역경찰제 시행		
1905			도수영업취체규칙 발포하여 육상(肉商)에게도 적용
1906	도수장규칙 시행 세칙 마련, 식육위생경찰기관 유치		
1909		근대 제도 시행	각 도 도수규칙 발포, 기존 포사규칙 폐지

(참고문헌의 일제강점기 법령 자료집과 《황성신문》 관련 기사 토대로 필자 정리)

일제에 의해 도입된 도수규칙의 차이를 살펴보고자 한다.

오랜 기간 육식을 금했던 일본에서는 메이지유신 이후 단백질 공급원으로써 육류의 필요성을 인식하고 적극적으로 육식 장려정책을 펴기 시작하였다.<sup>19)</sup> 메이지 4년(1871년)에는 육류 생산, 공급, 유통 관련 제도를 처음 정비하면서 도장 및 도수육 판매를 국가에서 감독하기 시작하였다. 1877년 도수장규칙이 제정 발표되었으나 관리 감독을 위한 전문인력<sup>20)</sup>이 양성되지 않아 1904년 12월에야 ‘공중위생수역경찰규칙(公衆衛生獸疫警察規則)’을 제정하여 경찰기관에 의한 감독이 시작되었고, 1906년에 이르러 전문 식육위생경찰기관에 의한 단속 시행세칙이 구체적으로 완비되었다.<sup>21)</sup>

한편 조선에서의 ‘도수육취체규칙’은 앞서 언급한 대로 1902년 경성이 사청 관내 부분적 시행이 그 시발점으로 감독 내용은 일본 자국 내에서의 규제 내용에 비해 비교적 소략하였다. 그러나 1904년 시행된 일본의 공중위생수역경찰제도를 조선에 이식하여 1905년 식육경찰제도가<sup>22)</sup> 도입됨으로써 구체적 의무와 단속 규정이 마련되었으며, 동년 12월에는 도살장 운영자뿐만 아니라 일본인 주요 거류소재지에서 육류를 판매하는 상인들에게도 적용되었다.<sup>23)</sup>

이에 비해 조선은 국가 초기부터 국가제사, 찬포(饌庖) 등의 명목으로 소고기 도살제도가 존재하고 있었다. 그러나 18세기 이후 우피무역의 성행, 소고기 수요의 급증, 숙전 징수의 폐단 등으로 인해 그 강제성은 유명무실해졌고<sup>24)</sup> 이를 개혁하고자 근대적 제도 개혁을 표방한 3차

19) 조항현, 「명치 중기의 식생활 조사와 개량 논쟁」, 서강대학교 석사학위논문(2005); 김수성, 「일본의 근대화와 육식문화」, 『한일어문논집』 제10권(2006).

20) 수의사, 해부학, 생리학 지식이 있는 전문 검사원이 필요하다.

21) 津野慶太郎, 『食肉衛生警察』(長隆舎, 1913), 25-29쪽.

22) 1894년 갑오개혁을 통해 경찰이 행정경찰 업무의 일환으로 위생사무를 담당하는 것이 제도화되었으나 실질적으로 각 지방에 위생경찰사무 담당 관리들이 파견된 것은 경무 고문부가 설치된 1905년 이후였다고 한다(박윤재, 앞의 논문, 2002, 109-110쪽). 식육 경찰제도가 도입되어 단속이 실시된 것도 1905년이므로 병합 전에 제도가 마련되고 있었음을 알 수 있다.

23) 1905년 도수규칙 실시 규정은 있으나 적용대상이 구체적으로 밝혀진 기록은 찾지 못하였다. 별치조항에 태형이 규정된 것으로 보아 1902년 발표된 경성이사청 관내에서의 도수장규칙에 육류판매영업규정을 추가하면서 일본인을 상대로 육류(肉類)를 판매하는 한국인 육상(肉商)까지 적용대상이 되었던 것으로 판단된다.

24) 김대길, 「조선 후기 우금에 관한 연구」, 『사학연구』 제52호(1996); 김동철, 「19세기 우피무역과 동래상인」, 『한국문화연구』 제6권(1993); 양상현, 「한말 포사 운영과 포사세 수취구조」, 『한국문화』 제16권(1995).

표5-전근대적 포사규칙과 근대적 도수규칙의 비교

시기	한말 - 대한제국기 <sup>25)</sup> 1896년 1월 - 1909년 12월까지 유효	통감부 - 일제강점기 1909년 9월 시행
해당 법규	1896 포사규칙	1909 도수규칙 1911 수육판매영업취체규칙 1913 도수감사급취체에 관한 규칙
대상 육종	소(牛)	소, 양, 돼지, 말, 개 <sup>26)</sup>
허가자	관할 관청 관찰사 승인을 받은 개인	관영이 원칙, 경무부장 허가
도장 허가 요건	명문 규정 없음	도장에 도축감사 필요 설비 갖추어야 함 인가로부터 일정 거리 격리
위생기준	관할 관리가 검역하고자 할 때 거부할 수 없음	도장 외 식용 목적 도살해체 금지 검사 통과하지 못한 것 도장 외 배출 금지 (경찰의 검인 필요) 도수감사, 검사원, 검사료, 해체료 규정 위생 공익상 위해 우려 시 영업정지 및 허 가 취소
징세방법	도장 등급별 차등(도장주에게 부과) 1일 도 살수를 기준으로 등급 분류하여 세금차등 화 허가장 발부 시 요금 부과	가축 종별 도살 수수료, 검사료를 가축 도 살 단위당 부과

(참고문헌의 일제강점기 법령 자료집과 《황성신문》 관련 기사 토대로 필자 정리)

갑오개혁 기간 중인 1896년 1월에 포사제도를 발표하였다. 그러나 그 내용은 바로 이웃 나라였던 일본의 도살제도와 비교했을 때 여전히 전근대적 성격을 벗어나지 못하고 있는 형편이었고 통감부시대에 접어들어야 일제의 개입에 의해 근대적 제도의 면모를 보이게 된다.

1896년 발표된 포사규칙을 1909년 통감부 시대에 시행된 도수규칙의 내용과 비교한 표5를 보면 몇 가지 주요 지점에서의 차이점을 발견할 수 있는데 특히 위생 패러다임이 구호에만 멈추는 것이 아니고 구체적으로 제시되고 있는 것을 확인할 수 있다.

첫째, 위생제도에 포함되는 육종(肉種)에 관한 것으로 포사제도에는 도살대상 가축의 종류가 명기되어 있지 않으나 맥락으로 보아 소(牛)만을 대상으로 한 것으로 파악된다. 조선시대 이래 소는 다른 육류와 달리 농우로 사용되었으므로 도살에 제한을 받아왔었다. 제용(祭用)과 제찬(祭

25) 통감부가 설치된 1906년 이전까지를 실질적인 대한제국기로 보았다. 통감부가 실세를 권 이후인 1908년부터는 포사제도의 전근대성을 인식하고 근대적 도우장법과 도우감독을 제정하기 위한 조사가 진행되고 있었다. 《황성신문》 1908년 2월 9일자 및 7월 3일자 기사 참조.

26) 일본 국내의 경우는 소, 양, 돼지, 말이 대상이었으나 한국의 특수성을 감안해 개를 포함시킨 듯하다.

飢), 그리고 궁중에 사용될 소만 도살이 허용되었는데 한성의 경우 성균관 소속 전복들이 운영하는 현방이 독점하였고 지방에서 사용할 물량 공급을 위한 포사의 설치는 각 지방 관아에서 그 허가 여부를 담당하고 있었다. 그러나 조선 후기 상품화폐경제의 발달로 소고기와 우피에 대한 수요가 증가하면서 사설(私設) 포사가 생겨났고 포사업업은 포사주인 및 지방 관아와 관속의 주요 수입원 역할을 하고 있었다. 자연히 국고로 수납되어야 할 세금이 제대로 징수되지 않자 제도 개혁을 단행한 것이었다.<sup>27)</sup> 따라서 조선시대 우금(牛禁)제도의 연장선에 놓여 있는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 포사규칙은 위생설비 요건에 대한 명문 규정을 갖추지 않고 있다. 다만 ‘관할 관청 관찰사에게 준허장을 받아야 한다’는 규정만 있으며, 포사업업을 하기 위해 당연히 필요한 도살장 구비규정은 빠져 있다. 관습상의 기준은 있으나 법조문으로 넣지 않았던 것으로 보인다.<sup>28)</sup> 전근대적 규제의 속성을 그대로 보여주는 전형으로 이전까지 푸줏간 영업을 하던 포사주인들을 대상으로 신규 제도에 의한 허가를 받은 뒤 신규 규정에 따른 포사세를 납부하도록 한 것임을 짐작할 수 있다. 포사세의 부과방식도 도살대상 육류의 수량, 종류에 의하지 않고 도장별로 부과하고 있어 도장 운영자에게 영업허가에 대한 급부로서 세금을 받는 것이었음을 짐작케 한다. 포사규칙의 시행 배경이 말해주듯 이 제도의 출발은 포사업업이나 시스템의 개선보다 징세에 초점이 맞추어져 있었던 것이다. 우역(牛疫)의 심화로 위생 문제의 심각성을 인식하고 있었으나 병으로 폐사한 육류 판매 금지나 우역 예방 차원의 위생 문제였으며 취급, 유통에 관한 것과는 동떨어져 있었다.

셋째, 세금 부과기준도 모호해 불합리한 측면이 존재하고 있었다. 조사 시점을 기준으로 1등지는 하루에 1마리를 도살하는 곳으로, 5등지는 5일마다 1마리를 도살하는 곳으로 일괄 등급 책정을 한 뒤 실제 도살 실적과 무관하게 이미 정해진 등급요율에 따라 세금을 납부하도록 하였기 때문에 도살 실적이 전혀 없는 달의 몫도 세액을 부담해야 하는 폐해가

27) 송찬식, 「현방고(懸房考) (上)」, 『한국학논총』 제6권(1984); 송찬식, 「현방고(懸房考) (下)」, 『한국학논총』 제7권(1985); 최은정, 「18세기 현방의 상업활동과 운영」, 이화여자대학교 석사학위논문(1996); 양상현, 위의 논문.

28) 양상현, 위의 논문, 345쪽. 포사는 위생상 문제가 많았기에 가옥 근처에는 설치하지 못하였고 원포 이외에 새로 설치하지 않는 것이 전례(典例)였다고 한다.



있었던 것이다.<sup>29)</sup>

반면 근대적 성격의 도수규칙은 법규의 제재대상이 되는 육종도 소 이외에 양, 돼지, 말, 개까지 확대하여 실제 국민건강에 크게 영향을 끼칠 가축류의 도살, 유통과정을 관리하려 하였다. 도수를 취급하는 취급자의 전염병 보균 여부도 관리대상이 되었다. 또한 도장의 허가에 있어 일정한 설비를 갖추어야 했는데 1913년 한층 강화된 도수검사규칙(1913년 경훈갑 제1호)에는 환기를 위한 창고의 위치, 가축 종류당 소독에 필요한 급수량, 도살장 면적, 건축 구조물의 자재까지 구체적으로 규정할 정도로 까다로운 위생기준이 마련되었다. 법규에서 규정하는 기준에 부합하는 관영도살장만 운영이 허가되고 도살되는 개체 두수(頭數)에 수수료를 부과하는 방식으로 합리화되었다.<sup>30)</sup>

이 두 가지 제도 모두 정부의 세수(稅收) 확보라는 공통적인 목표를 가지고 있었으나 통감부시대 일본 본국의 제도를 도입한 도수규칙의 내용은 위생이라는 기조를 전면에 내세우고 그 목적에 부합하기 위한 근대적 법문항을 갖추어 보다 강력한 국가적 통제를 하려 한 데 비해 구한말 포사규칙은 전근대적 성격을 드러내고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 행정적으로 제도가 정비되었다고 해서 규정상 모든 내용이 곧바로 현실화되어 실행된 것은 아니었다. 경성에 있는 사설도장 6개가 모두 인수 폐지된 것은 1916년의 일이고, 1915년 통계에 의하면 그때까지 조선에 산재하던 도축장은 전국적으로 1,936개소에 달하는 수준이었으며, 도살장 경영 통일화는 1925년에야 완성되었다.<sup>31)</sup> 관영화를 위한 준비기간 및 단속과 검사를 위해 동원될 수 있는 전문 인력의 한계 등 제도가 실생활 깊숙이 정착되기까지는 상당한 시간이 소요되기 때문인 것으로 사료된다.

29) 1等地, 每 1月 24元, 2等地, 每 1月 12元, 3等地, 每 1月 8元, 4等地, 每 1月 6元, 5等地, 每 1月 4元 80錢으로 차등화하여 매월 말에 각 관청에서 수납하였다.

30) 京城府 編, 『乳製品獸鳥肉鷄卵罐瓶詰食品ニ關スル調査』(京城府, 1927), 27쪽. 1913년 기준 도살 수수료는 종별로 달랐으며, 1914년 도수장 사용료 조례에 의하면 소 1마리당 2원, 말은 1원 50전, 양과 돼지는 70전, 개는 20전이었는데 지방마다 달랐다. 1927년 이후에는 가축시장 입장료와 중개수수료도 추가 부과되어 정부의 주요 수입원에 포함되었다.

31) 白石保成, 앞의 책, 154쪽.

#### IV. ‘도수규칙’ 및 ‘수육판매규칙’에 따른 육류 소비 관행의 근대적 변화

1902년 일본이 근대적 식품위생제도인 ‘도수장규칙’을 경성에 처음 이식한 이후 1905년에는 판매에 관한 규정이 추가되었다. 그러나 전국적으로 ‘수육판매규칙(獸肉販賣規則)’ 시행령이 발포된 것은 1911년으로 3-6월에 걸쳐 각 도별로 순차적으로 진행되었다. 그나마 도살에 관한 규정은 전근대 시기부터 존재해온 데 비해 판매에 관한 규정은 전혀 생소한 제도였다. 규제는 수육의 판매 유통에 관여하는 상인에게 해당되는 것으로 상(商)관행의 변화를 유발하게 되었고, 그 시행에 따라 발생하는 각종 변화는 소비자인 도시거주 일반인이 체감할 수 있는 식생활과 직·간접적으로 관련된 사항들이었다.

우선 육류 판매를 하려면 규정된 기준에 맞는 설비와 공간을 완벽히 갖춘 후 관할 책임자의 승인을 얻은 뒤 그 허가에 대한 표시를 점포에 달아야 했다. 영업허가를 받은 육상은 공인 도장(屠場)에서 도살되어 낙인이 허가 적힌 것만 취급할 수 있었고 운반 시에도 덮개를 덮어 위생적으로 취급하도록 규정하고 운반차량에 허가표시판을 달도록 하여 언제나 단속의 표적이 될 수 있도록 하였다. 1919년 마련된 시행세칙에 따르면 냉장저장고는 혈액이나 오즙(汚汁)의 배출이 용이하도록 장치가 되어 있어야 하며, 취급 및 판매자는 전염성질병에 감염되지 않았다는

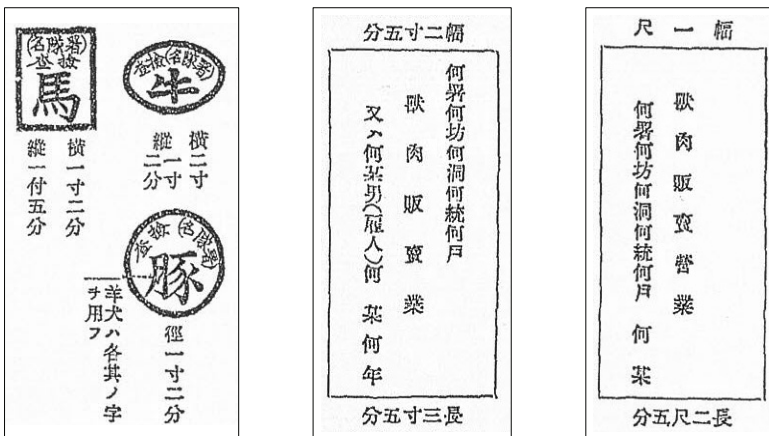


그림2-도살육류 낙인도장 및 육류 운반업자용 표시판과 육류 판매업자용 표시판의 표기 사항과 규격(출처: 『朝鮮法令輯覽』 Vol. 2, 1915, 74쪽).

건강 증명서를 갖추도록 되어 있었다.

또 당시 조선인이 운영하는 정육점에서는 점두(店頭)에 도축한 소의 머리카 내장, 뼈 등을 노출·전시해놓고 판매했기 때문에 피나 오물이 흘러 주변을 오염시키고 있었다. 이는 혐오감을 줄 뿐만 아니라 위생상 심각한 문제를 유발하기 때문에 덮개 있는 진열장을 구비하여 육류에 먼지, 파리, 모기 등의 오염물질이 부착되지 않도록 청결관리 조항을 만들었고, 육류를 담는 용기, 도마, 칼 등의 위생상태도 검사항목에 포함되었다.

이러한 새로운 제도의 반포와 경찰의 단속 및 처벌은 기존 방식으로 판매업을 하던 조선인들에게 이전까지의 상(商)관행을 폐기하고 새로운 행동양식을 학습하며 익히도록 강제하는 힘으로 작용함으로써 이후 새로운 상행위 관습을 만들게 되는 또 하나의 요인이 되었을 것이다. 다른 한편으로 영업허가증의 게시 여부뿐만 아니라 위생적인 설비 구축과 관리방식 차이, 청결 정도에 따른 상점 간의 수준 격차는 소비자 구매행동의 양분화를 유발시키는 요인이 되었으리라 판단된다.

소고기 유통에 대한 제재에 비해 돼지, 개와 같이 주로 집에서 도살하여 자가용으로 소비했던 소동물(小動物)의 경우 새로운 규정에 대한 적응은 한층 낮은 일이었으리라 생각된다. 1915년 통계에 의하면 한 해 동안 도축된 가축의 수는 소 41만 660두(頭), 양 2,322두, 돼지 34만 1,604두, 개 10만 8,778두로 조사되었는데<sup>32)</sup> 가축 사육 수나 식용 비중을 감안할 때 소에 비해 돼지와 개의 도살 두수(頭數)가 적다는 것은 이들 소동물의 경우 도장을 이용하지 않고 잡는 경우가 더 많았다는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 1919년 11월 제도의 정비와 식육경찰인력 확충으로 한층 강화된 규칙이 발표되었고<sup>33)</sup> 도수규칙 도입 초기 판매용 및 영업용에 한정되던 도수규칙의 적용범위가 자가소비 목적으로 집에서 기르던 돼지와 개 등의 소동물에까지 확대되면서 자가소비용 가축의 소비 관습까지 제재받게 되었다.

식육경찰인력 확충으로 강화된 규칙이 발표된 1919년 11월, 바로 이 법규의 시행이 당시 전남 구례에 거주하던 한 양반가문에 전달된

32) 위의 책, 154쪽. 통계에 잡히지 않고 사적으로 도축된 수는 이를 훨씬 능가하는 수준이었을 것이다.

33) 위의 책, 62쪽.



그림3-점두(店頭)의 우두골  
(牛頭骨) 일제강점기 국밥집  
모습(출처: 『朝鮮漫畫』, 1909,  
45쪽)



그림4-일제강점기 조선인 국밥집에 노출 진열된 소머  
리와 각종 우육 부위(출처: 『朝鮮人の商業』, 1921, 321쪽)

사실이 일기(日記) 기록에 남아 있다.<sup>34)</sup> 이 자료에 의하면 1919년 11월 29일, “구례면 순사 강덕선(姜德善)과 일본인 순사 출장병이 말하기를 공동묘지 및 개, 돼지를 사사로이 도살하는 것은 지금부터는 허가가 있어야 한다”고 통보한 내용이 쓰여 있다.<sup>35)</sup> 일기에 따르면 이미 10년이 넘도록 순사에 의한 청결검사가 매년 봄·가을로 시행되어왔고 전염병 예방을 위한 소독, 위생을 위한 측간 공사 명령, 매장(埋葬)단속, 공동묘지 지정 등의 위생경찰의 손길이 이 지역까지 닿았던 것으로 기록되어 있어 그 단속행정력이 지방까지 미치고 있었던 것으로 파악된다.<sup>36)</sup>

조선에서 시행된 도수시행세칙에 의하면 도수장 외의 도살이 허용되는 예외 조항은 절박(切迫)도살, 선박(船舶)도살, 토지 사정에 의해 특별히 경찰서장에게 인가받은 경우 세 가지에 국한되어 있었다.<sup>37)</sup> 따라서 동네 잔치나 집안 행사가 있을 때 개, 돼지를 잡던 관습은 법률상으로

34) 국립문화재연구소 편, 『조선시대민속문헌해제』(국립문화재연구소, 2005), 293쪽. 전남 구례 오미동에 거주했던 文化柳氏 가문의 생활일기 자료로 1851-1922년까지의 일기인 「시언(是言)」과 1898-1936년까지 기록을 모은 「기어(紀語)」로 구성되었다.

35) 한국농촌경제연구원 편, 『구례 유씨의 생활일기 下』(문원사, 1991), 515쪽.

36) 위의 책, 473쪽, 505쪽, 533쪽, 773쪽.

37) 절박도살은 가족의 질병이나 출산 시 문제로 시간을 다투어 도살이 필요한 경우이며, 선박도살은 해외원양어선상에서 육류도살을 하는 경우이다. 도장까지의 거리가 아주 먼 도서 벽지 등 지역에서 자가소비용으로 도축하는 경우에도 예외적으로 인정되었다.



그림5-마루쿠본점(丸久本店)(1914년 창업)-근대적 모습을 갖춘 일본인 운영 경성육(京城肉) 지정판매업소  
(출처: 『大京城寫眞帖』, 1937, 124쪽)

더 이상 허용될 여지가 없었다.

그런데 1921년 오쿠시마 사지(小串政次)가 쓴 『조선위생행정요론』<sup>38)</sup>에서는 판매목적이 아닌 자가소비용 돼지 등의 도축 풍습은 이미 오랜 기간 굳어진 풍습으로 고치기 어렵다는 점을 들어 판매용과 자가용을 구별하여 법률 적용할 것을 제안하고 있다. 경찰부 위생과 직원으로서 위생단속 실무의 최전방에 있었던 담당자가 제기한 자가소비용 가축 단속에 대한 회의적 이견이라는 점에서 주목할 만하다.

더욱이 일본에서 1931년 시행된 시행세칙을 보면 앞의 세 가지 예외조

항 외에 자가소비용 소동물(1년 미만 송아지, 양, 돼지)의 경우가 추가로 포함되어 있으며, 회사나 학교의 회합, 동네 청년들의 친목모임과 결혼식 때 친지들을 대접하기 위해 도살한 경우는 자가용 소비에 해당된다고 유권해석한 내용을 발견할 수 있다.<sup>39)</sup> 자가용 소비에 대해 조선과 일본에 각각 이중 잣대를 적용한 것인지 1930년대 이후 현실적 사정을 감안하여 조선에도 일본과 똑같은 자가용 도살의 예외 규정이 적용되었는지는 자료 수집의 한계로 확인하기 어려우나 행정당국 스스로가 이러한 이중 입장을 가지고 있었다면 법률 문안에 자가용 소비도살 금지 조항이 있다 하더라도 관할구역 행정수장의 의지에 따라 단속에 강약 조절이 있었으리라 판단된다. ‘위생’이라는 대의를 위해 자가용 도살도 금지해야 한다는 원칙론과 영리를 목적으로 하지 않는 경우 관습을 존중하려는 관대함이 상충하는 대목이다. 실질적으로는 개별 집을 일일이 단속해야 하는 현실적 어려움도 존재했을 것이다.<sup>40)</sup>

38) 小串政次, 『朝鮮衛生行政法要論』(發行者不明, 1921), 69-70쪽.

39) 龜山孝一, 『衛生行政法』(松華堂書店, 1932), 121-123쪽. 일본의 경우 자가용 도살, 절박도살, 선박도살, 토지사정에 의해 허가받은 경우.

40) 가정집에서 소동물을 잡는 관행을 일제강점기 이후로도 어렵지 않게 볼 수 있었던 것은 단속이 개별 집까지 살살이 이루어지기는 현실적으로 불가능하였을 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 육류의 도축, 판매, 유통이 위생규제와 상업적 시스템 안에서 가동되면서 육류소비 관행에는 필연적 변화가 수반될 수밖에 없다. 특히 전근대적 법제에서는 소만 관리대상이었기 때문에 돼지, 닭, 개 등 소동물의 경우 식품위생제도의 시행 이후 처음으로 도축육류의 생산자와 소비자가 분리되는 경험을 맞게 된 것이다.

## V. 맺음말

이상으로 이 글에서는 한말-병합 초기 근대적 식품위생제도 도입과정을 통해 일제에 의한 식생활 분야 장악과정의 일면을 살펴보았다.

일제는 병합 전부터 한반도에 거주하던 일본 거류민을 식품위생상 위해요소로부터 보호하고, 이들 중 음식 관련 상업활동을 영위하고 있는 자에 대한 관리감독 및 영업권 보호를 목적으로 식품위생 관련 제도를 도입하였다. 경기 동부, 강원 서부, 충청 동북부와 황해 동남부 일대 등 경성이사청 관내에 한정하여 실시하였으나 지역 내에서 활동하는 조선인 육상(肉商)도 단속대상에 포함되었으므로 병합 후 확대 실시되기 까지 시범운영적 성격을 지닐 수 있었을 것이다. 병합 전 경성이사청 관내에서 시행된 식품위생 관련 제도는 1단계 1902년 도수규칙, 2단계 1907년 식품제조 및 판매 관련 제도, 3단계 1910년 식수 관련 사항으로 일본 본국에서 시행되던 제도를 한반도 사정에 맞게 이식한 것이었으며, 병합 후 한반도 전역에 동일한 유형의 식품위생제도가 순차적으로 발표되는 데 기반이 되었다.

일본은 이들 일본 발(發) 식품위생제도를 활용하여 위생을 통한 국민건강 유지라는 근대국가 ‘통치의 술(術)’을 한반도에 잘 안착시켰다. 그리하여 한반도에 대한 그들의 통치 장악력을 확보하면서 동시에 세수확보를

---

이렇게 묵인되어오던 가내 사육 도축을 양성화하기 위한 움직임도 있다. 실제로 농촌에서는 지금도 가정에서 닭과 오리를 키우고 이를 가내 소비용으로 도축하고 있기에 이러한 현실성을 감안하여 판매목적이 아닌 가축에 대하여 도축장 이외의 장소에서도 기능하도록 입법 추진하려는 것이다. 《제주뉴스》 2013년 4월 14일자 기사(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1509697>)에 의하면 제주도는 8종의 가축(닭, 오리, 사슴, 토끼, 칠면조, 거위, 메추리, 꿩)에 대하여 가내도축 허용 입법안을 추진하고 있다고 한다.

통한 경제적 부수익도 얻었고, 2차 가공식품산업 및 3차 음식점 영업 분야에서 일본 자국민들에게 선점의 기회도 부여하는 성과까지 챙길 수 있었다.

이러한 진행과정을 구체적으로 보여주는 사례가 식품위생 관련 제도 중 가장 먼저 시행되었던 도수규칙이다.

일본정부는 병합 전인테도 1902년 경성이사청 관내 거류 일본인과 조선인의 육류(肉類) 상행위 영업권한 조율을 목적으로 도수규칙을 제정하여 시행하였다. 일본인의 증가로 상권을 두고 벌어지는 다툼을 조율하기 위한 조치였는데 근대적 설비도입이 필수조건이었던 만큼 자국민 보호와 상권 보호의 효과를 동시에 거둘 수 있었다.

이미 일본의 근대위생제도가 일부 도입된 이후에도 여전히 전근대적인 포사제도에 의한 상관행에 익숙해져 있던 조선인은 1909년 통감부 시기부터 1911년 병합 초기까지 연속적으로 한반도에 확대된 도수규칙의 근대적 위생 패러다임에 적응하는 데 뒤처질 수밖에 없었다. 일제가 이 제도를 한반도 전역에 확대 실시할 수 있었던 배경은 기존의 전근대적 포사제도의 비위생성이었다.

조선정부가 갑오개혁을 통해 각종 제도를 근대적으로 개혁하면서도 여전히 우금(牛禁)의 관리와 세수확보만을 전제로 한 포사제도로 전근대성을 면치 못하고, 당시 현실적으로 필요한 축산물 위생유통이라는 과제를 해결할 수 없었던 데 비해, 일본정부에 의한 도수규칙은 근대과학적 시험·분석방법을 동원하여 도축 도수는 물론 취급자의 보건 여부, 관련 설비의 구축 여부도 관리함으로써 공중보건과 사회위생이라는 기조를 내세우고 있었기에 장악력도 강력하고 세련된 방식이었다.

한편 새로운 제도의 도입은 그에 따른 생활양식의 변화를 요구하게 된다. 우금으로 인해 공식적으로 도축이 금지된 소를 제외한 금수(禽獸)류는 대다수 집에서 잡는 것이 일반적이었고, 소 도축은 허가된 곳에서만 이루어지되 세금 납부만 이루어진다면 취급 및 판매방식에 대한 규제는 없었다. 피가 흥건한 채 버젓이 가두에서 노출한 채로 판매하였고 파리가 놀러 앉은 소머리는 국밥집의 상징이기도 했다. 가장 먼저 이러한 육류 판매 시의 상관행은 강제적 제제에 의해 바뀌어야 했다. 판매를 위해 허가권을 붙이고 오물부착을 방지할 수 있도록 덮개를 덮어 진열·판매해야 했다. 이어서 자가소비용 소동물의 사사로운 도살도 금지되어 육류

소비부문에서의 관습에도 변화가 초래되기 시작하였다.

그러나 서두에 밝힌 대로 제도의 구비가 실생활 관습의 변화로 이어지는 것은 단번에 가능한 것이 아닌 데다가, 단속에 필요한 경찰인력 활용과 정비례하는 문제이기에 제도 시행 이후로도 상당 기간 이전의 관행은 유지되었을 것이다. 실제 고유관습이 쉽사리 변하지 않는다는 것을 이유로 영리를 목적으로 하지 않는 소동물의 자가소비용 도축을 허용하자는 의견이 제기되고, 단속의 어려움으로 점차 예외규정이 늘어나는 정도도 확인하였다. 집안이나 동네 잔치에 가축을 잡아 자가소비하는 것은 불과 얼마 전까지도 흔히 볼 수 있는 광경이었고 엄연히 규제가 존재하지만 묵인되던 관행이었다.

이는 현대사회에서도 나타나듯이 단속법규가 있다고 100% 행동교정이 일어나지 않는 것과 마찬가지이다. 명목상 규제가 존재하더라도 사회적으로 용인되는 경우도 있다. 하지만 제약이 존재하고 있다는 사실 자체는 분명 사람들의 인지행동에 영향을 미치게 된다. 이 글이 육류 상관행과 소비관습 변화 지점으로써 식품위생 관련 제도의 도입·완성 과정을 다룬 것은 바로 이 점에 의의를 두었기 때문이다. 그러한 차원에서 향후 2차 가공식품산업 관련 위생법규의 제정 및 3차 음식점 관련 위생법규, 음용수인 상수도 관련법의 제정과정과 일상생활양식의 변화상에 대한 연구도 후속되길 기대한다.



## 참 고 문 헌

- 국립문화재연구소 편, 『조선시대민속문헌해제』. 국립문화재연구소, 2005.
- 기창덕, 「조선시대 말 개명기의 의료 (2)」. 『의사학』 제6권 1호, 1997.
- 김대길, 「조선 후기 우금에 관한 연구」. 『사학연구』 제52호, 1996.
- 김동철, 「19세기 우피무역과 동래상인」. 『한국문화연구』 제6권, 1993.
- 김수성, 「일본의 근대화와 육식문화」. 『한일어문논집』 제10권, 2006.
- 朴慶龍, 「統監府 理事廳 연구」. 『한국사연구』 제85권, 1994.
- 박윤재, 「韓末・日帝 初 近代的 醫學體系의 形成과 植民 支配」. 연세대학교 박사 학위논문, 2002.
- , 「한국 근대의학의 탄생과 국가; 대한제국과 통감부의 의학체계 구상과 전개」. 『동방학지』 제139권, 2007.
- 宋贊植, 「懸房考 (上)」. 『한국학논총』 제6권, 1984.
- , 「懸房考 (下)」. 『한국학논총』 제7권, 1985.
- 신규환, 「한국 근대의학의 탄생과 국가; 국가 위생의료체제(衛生醫療體制)와 국가 의료(國家醫療)의 형성: 19세기 말 20세기 초 한국과 중국의 경험」. 『동방학지』 제139권, 2007.
- 양상현, 「한말 포사 운영과 포사세 수취구조」. 『한국문화』 제16권, 1995.
- 여인석, 「한국 근대의학의 탄생과 국가; 한국 근대 선교의료기관의 형성과 성격」. 『동방학지』 제139권, 2007a.
- , 「한국 근대의학의 탄생과 국가; 한국의학의 근대성 연구를 위한 시론(試論)」. 『동방학지』 제139권, 2007b.
- 이중환, 「위생의 근대」. 『人文研究』 제51권, 2006.
- 임상범, 「20세기 전반기 북경의 경찰과 시민생활: 정치사, 사회사, 생활사와 관념사의 접점을 찾아서」. 『중국학보』 제48권, 2003.
- 장주선, 「일본 전시하의 위생행정과 경찰행정」. 『자치연구』 제3권 2호, 1993.
- 조영준, 「서울 쇠고기시장의 구조, 1902-1908: 『安奇陽日記帳』의 기초분석」. 『서울학연구』 제37호, 2009.
- 조향현, 「명치 중기의 식생활 조사와 개량 논쟁」. 서강대학교 석사학위논문, 2005.
- 최은정, 「18세기 헌방의 상업활동과 운영」. 이화여자대학교 석사학위논문, 1996.
- 한국농촌경제연구원 편, 『구례 유씨의 생활일기 下』. 문원사, 1991.
- 京城府 編, 『乳製品獸鳥肉鶏卵罐瓶詰食品ニ關スル調査』. 京城: 京城府, 1927.
- 龜山孝一, 『衛生行政法』. 東京: 松華堂書店, 1932.
- 白石保成, 『朝鮮衛生要義』. 京城: 日韓印刷所, 1918.
- 福田喜八(琴月), 『衛生と衣食住: 及附録』. 東京: 博文館, 1911.

山極勝三郎 著, 吳一相 譯, 『(最新通俗)衛生大鑑』. 京城: 中央衛生協會朝鮮本部, 1912.

山田勇雄, 『大京城寫眞帖』. 京城: 中央情報鮮滿支社, 1937.

善生永助, 『朝鮮人の商業』. 京城: 朝鮮總督府, 1925.

小串政次, 『朝鮮衛生行政法要論』. 咸鏡南道: 發行者不明, 1921.

日韓印刷 編纂部 編, 『(現行朝鮮)警察法令釋義 下』. 京城: 日韓印刷, 1911.

朝鮮公論社 編, 『朝鮮事情寫眞帖』. 京城: 朝鮮公論社, 1922.

朝鮮總督府 編, 『朝鮮法令輯覽 2』. 京城: 帝國地方行政學會, 1915.

\_\_\_\_\_, 『朝鮮人の商業』. 京城: 朝鮮總督府, 1921.

鳥越靜岐・薄田斬雲 共著, 『朝鮮漫畫』. 京城: 日韓書房, 1909.

津野慶太郎, 『食肉衛生警察』. 東京: 長隆舍, 1913.

《황성신문》, 「法律 第1號 庖肆規則」. 1896년 1월 18일자.

\_\_\_\_\_, 「庖肆逐出」. 1905년 4월 17일자.

\_\_\_\_\_, 「포사현황」. 1908년 2월 9일자.

\_\_\_\_\_, 「도우규정」. 1908년 7월 3일자.

\_\_\_\_\_, 「獸疫檢査」. 1908년 7월 24일자.

\_\_\_\_\_, 「도수처리」. 1909년 5월 6일자.

\_\_\_\_\_, 「도수규칙공포」. 1909년 8월 21일자.

\_\_\_\_\_, 「포사위원발정」. 1910년 10월 26일자.

\_\_\_\_\_, 「도수조합취지」. 1910년 11월 11일자.

\_\_\_\_\_, 「販肉規則頒佈」. 1910년 1월 25일자.

《제주뉴스》, 「닭, 오리 등 가축 8종 자가소비로 누구나 도축 가능」. 2013년 4월 14일자.

## 국 문 요 약

제도의 시행과 그 단속은 인간의 행동에 영향을 미치기 마련이다. 구한말-일제강점기는 전 시대와 확연히 다른 새로운 패러다임의 유입과 근대국가의 강력한 행정력으로 사람들의 인식체계와 생활 양상에 큰 변화가 일어난 시기이다. 이 글은 그중에서도 식품위생 패러다임의 유입에 따라 관련 제도가 도입, 구축되어간 과정을 살피고 이 제도의 시행으로 음식의 소비 유통과정에 새로이 적용된 사항이 무엇인지 파악하려는 데 목적을 두고 있다. 규제의 방향이 장기적으로 사람들의 생활 양상을 규정짓는 방향타 역할을 하기 때문이다. 그 결과 식품위생 관련 제도의 구성체제와 도입과정을 통해 일본이 국민건강 유지라는 근대국가 통치의 술을 발휘해 세수확보를 통한 경제적 부수익을 창출함은 물론, 1차 농축산업, 2차 가공식품산업 및 3차 음식점 영업 분야에서 일본 자국민들에게 영업권 선점의 도약대를 마련해준 것임을 파악하였다. 이와 같은 사실은 식품위생제도 중 가장 먼저 한반도에 도입된 도수규칙을 통해 읽어낼 수 있었는데, 일제는 병합 이전 일본인 거류지역 내에 일본 본토의 축산물 위생제도를 기반으로 한 제도를 시행함으로써 관할지역 내에서 식생활 관련 통제력을 강화하는 동시에 조선거주(在朝) 일본인의 영업권을 보장하였다. 이어서 통감부 시기에 위생 기조를 내세워 이 도수규칙을 전국적으로 확대 시행함으로써 조선인의 식육 관련 관행에 변화를 유발하게 되었다. 식품위생 패러다임을 이용해 관련 제도를 안착시킴으로써 조선인의 식생활은 근대화라는 지향성을 가지고 일본의 통제권 안에 포섭되어갔다.

**투고일** 2013. 6. 20.

**심사일** 2013. 7. 29.

**게재 확정일** 2013. 8. 5.

**주제어(keyword)** 일제강점기(Japanese Occupation), 식품(food), 위생(sanitation, hygiene), 식품위생법(Food Sanitation Act), 포사제도(Butchery Rules), 도수규칙(Livestock regulation), 축산물(livestock products), 근대(modern governance)