

자료 10-06

주류 제조면허제도 개선방향에 관한 정책토론회

주류 제조면허제도 개선방안

2010. 7. 29

성명재·박상원

KIPF 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 주류 제조면허제도 개선방향에 관한 정책토론회

□ 일시 : 2010년 7월 29일(목) 10:30~12:30

□ 장소 : 한국조세연구원 10층 대강당

□ 진행순서

10:30~10:40 개회사

10:40~12:00 주제발표 및 토론

▶ 사회자 곽태원 서강대학교 경제학과 명예교수

▶ 발표자 성명재 한국조세연구원 선임연구위원
박상원 한국조세연구원 연구위원
「주류 제조면허제도 개선방안」

▶ 토론자 박기백 서울시립대학교 세무학과 교수
박인례 전 한국소비자단체협의회 사무총장
 주부교실중앙회 사무총장
정헌배 중앙대학교 경영학과 교수
조성기 한국주류연구원 연구본부장
현진권 아주대학교 경제학과 교수

(가나다순)

12:00~12:30 객석토론 및 종합정리

12:30 폐회

차 례

I. 서 론	1
II. 주류 제조 관련 규제의 현황과 해외사례	2
1. 주류행정의 개관과 변천	2
가. 주류행정의 범위와 주세법	2
나. 주세행정의 변천과정	3
2. 주류 제조 관련 규제 현황	5
가. 특정 사업 관련 규제의 종류	5
나. 주류 제조면허제도와 시설기준	6
다. 전통주 관련 현황	8
라. 소규모 맥주(Micro Brewery) 제조장 관련 현황	9
3. 주요국의 주류 제조 관련 규제 사례	11
가. 미국	11
나. 영국	12
다. 독일	13
라. 프랑스	14
마. 일본	15
III. 주류 제조 관련 쟁점의 이해와 고려사항	17
1. 진입장벽과 시장의 왜곡: 시설기준과 면허제	17
2. 세원관리와 관리주체	22
IV. 개선방안과 기대효과	24
1. 검토대상의 명확화	24
2. 개선방안과 기대효과	25
V. 맺음말	27
참고문헌	29

표 차례

<표 1> 주종별 주류 제조장 시설기준	7
<표 2> 주류 제조면허 추이('09.12.31. 현재)	8
<표 3> 전통주(민속주·농민주)의 종류와 면허기관	8
<표 4> 주류 제조 시설기준 비교	9
<표 5> 주류종류별 전통주 제조면허 현황(2009.12.31. 현재)	9
<표 6> 소규모 맥주 제조관련 시설기준	10
<표 7> 제조면허 신청현황	20
<표 8> 제조면허 반려 및 취하 현황	20
<표 9> 주종별 제조업체의 시장점유율(2008년 기준)	21
<부표 1> 주요 선진국의 주류 제조 관련 면허·시설기준 등 규제내용 요약	30
<부표 2> 주요 선진국의 주류 제조 관련 면허·시설기준 등 규제내용 요약	31
<부표 3> 주류 제조면허를 위한 일반적 시설기준	32
<부표 4> 주류 제조면허를 위한 시설기준(농림부 장관 추천 농·임업인 경우)	33
<부표 5> 주류 제조면허를 위한 시설기준(전통문화 전수·보전에 필요한 경우)	33
<부표 6> 소규모맥주제조자의 제조장 시설기준	34
<부표 7> 연도별 전통주 출고 및 신고현황	34
<부표 8> 소규모 맥주제조장 현황: 지역별 면허 현황(2009년 12월 현재, 총 77개)	34

그림 차례

[그림 1] 미국의 주류관련 행정체계	12
[그림 2] 영국의 주류관련 행정체계	13
[그림 3] 독일의 주류관련 행정체계	13

I. 서론

- 주류는 다른 재화와는 달리 대부분의 나라에서 규제와 관리의 대상
 - 식품으로서의 기본적 안전성 확보, 높은 세율에 따른 탈세 방지, 사회 전체의 과다소비 억제 필요, 불법집단과 연계되었던 역사적 배경 등에 기인한 것으로 추정
 - 나라마다 정도의 차이는 있으나 주류에만 적용되는 높은 기준의 행정관리가 존재
- 우리나라도 주세법령 및 「주세사무처리규정」에 의한 제조·판매의 면허 부여, 높은 세율의 부과와 징수, 검정·검사 등의 관리 및 통제가 주류행정의 주된 요소로 자리잡아 왔음.
 - 1990년대부터 개방화와 더불어 주류산업에 대한 규제완화가 지속적으로 이루어졌으나 여전히 강한 관리의 대상이 되고 있음.
 - 최근 술에 관한 안전관리업무 및 전통주 육성 등이 식약청이나 농림수산식품부로 이관되었으나, 여전히 국세청이 주류행정의 중심
- 최근 주류산업에 대한 지나친 규제와 통제 및 세수확보 차원에서의 접근이 주류산업의 성장을 막고 있으며, 자유로운 시장기능을 저해한다는 비판이 제기
 - 주류산업에 대한 규제 일변도에서 탈피하여 자발적 경쟁 유도과 적극적 산업육성을 통한 세계적 브랜드 확보로 정책 기조가 변화해야 한다는 것
 - 그렇지만 주류라는 재화의 특성상 공공의 이익을 위한 행정당국의 역할도 반드시 요구되므로, 현행 제도에 대한 객관적 평가와 검토 필요
- 본고는 주류행정 중에서 주류 제조면허와 관련된 현행 제도의 문제점을 살펴보고, 검토해야 할 사항들을 제시하고자 함.
 - 주류 제조에 대한 관리는 주류행정의 근간이 되는 중요한 제도이며, 최근 논란의 대상이 되고 있음.
 - 주류 판매·유통 관리, 기술개발 및 주류산업육성, 소비자 보호, 세율체계 및 징세제도 등도 중요한 아젠다이지만, 이들 모두를 분석할 경우 논의의 초점이 흐려지게 되므로 논외로 함.
 - 특정사항에 대해 정확한 답을 제시하는 것보다는, 문제를 제기하고 가능한 대안들의 장단점을 살피는 것이 본 소고의 주된 목적임.

II. 주류 제조 관련 규제의 현황과 해외사례

1. 주류행정의 개관과 변천

가. 주류행정의 범위와 주세법

- ☐ 주류행정은 공공기관을 포함하는 정부당국이 공공의 이익을 위해 주류의 생산, 유통, 소비자 보호, 과세 및 징세 등의 행정행위를 하는 것을 말하며, 다음과 같은 내용을 포괄¹⁾
 - 주류산업 관련 규제: 제조 및 판매 관리
 - 가짜 주류 방지 등의 소비자 보호 행정
 - 신제품 개발, 기술지원 등의 산업지원 정책
 - 세율체계, 과세대상, 납부방식, 감면제도 등을 결정하는 과세행정
- ☐ 우리나라의 경우 주류행정의 대부분을 국세청이 담당해 오다가, 2010년 식품의약품안전청과 농림수산물식품부로 일부 업무를 이관하여 역할 분담
 - 제조 및 판매 면허제도 및 세원관리는 국세청이 담당
 - 국세청은 일반적인 주세 징수업무와 함께 주류 제조방법과 알콜도수·원료의 사용량 및 여과방법, 표시사항 등 세원 및 면허관리와 그에 따른 분석업무 담당
 - 주류 안전관리업무는 식품의약품안전청이 담당
 - 식품안전 업무의 경우 대부분 식약청이 전담하지만, 이전까지 주류만큼은 국세청이 산하 기술연구소 등을 통해 관리
 - 전통주 등 주류산업 진흥은 농림수산물식품부가 담당
 - 전통주등의 경우 경쟁력 있는 문화·수출상품으로서 지원이 필요하고, 정부 양곡정책과 연계할 필요가 있다는 판단에 따른 것
- ☐ 일부 업무를 이관했지만, 생산 및 판매에 대한 관리와 행정이 조세법인 주세법에 근거하여 이루어지며 국세청에서 이를 주관한다는 것은 여전히 주류가 가지는 큰 특징 중 하나
 - 주류라는 재화의 물리적 특성, 사회적 인식, 세원관리의 필요성 등에 기인
 - 다른 나라에서도 주류행정이 징세업무와 함께 이루어지는 경우가 대부분

1) 백진욱(2008)

- 주류행정이 주세행정을 포괄한다고 이해할 수 있음에도 불구하고 양자가 통용될 정도로 주류는 징세와 밀접하게 관련
- 주세행정의 근거를 제공하는 주세법은 총칙, 주류의 제조 및 판매, 주세의 부과징수 등으로 구성
 - 제1장 총칙: 정의, 과세대상, 납세의무자, 주류의 종류 및 규격 등을 규정
 - 제2장 주류의 제조 및 판매
 - 제조와 판매의 면허제 규정
 - 주류 제조관리사 및 주류업단체 설립 근거 제공
 - 제3장 주세의 부과징수는 일반 세법과 마찬가지로 세금관련 사항을 규정
 - 주세의 과세표준과 세율
 - 주세의 징수 절차
 - 주세의 비과세·면세
 - 주세법 시행령은 주세법과 동일하게 구성되어 있으면서 좀 더 기술적이고 즉각적 정책대응이 필요한 요소들을 규정

나. 주세행정의 변천과정²⁾

- 1949년 주세법 제정 이후 1960년대 이전까지는 주류 제조 및 판매에 대한 면허가 특별한 자격요건이나 기준 없이 부과
 - 영세한 제조·판매업체의 난립과 과당경쟁으로 인해 주류 유통질서가 문란
- 1966년 3월 국세청이 발족되어 주류유통체계를 바로잡는 조치들을 단행
 - 주류의 제조와 판매에 대한 면허제 시행
 - 「주정 및 증류식소주 제조설비의 신설 또는 개량면허준칙」을 마련하고 생산시설 규제
 - 「주류 및 발효제의 판매면허사무처리지침」을 마련하여 판매업에 대한 규제 실시
 - 주세법을 개정하여 면허의 조절 및 남발 방지, 면허의 이권화, 면허권자의 재량권을 규제할 목적으로 「주류곡자 및 공국제조면허사무준칙」을 마련
- 1970년대에는 주류 제조 및 판매업 면허와 관련된 규정들을 통폐합하여 정비 추

2) 박명호·문예영(2007)에서 발췌

진

- 1973년부터는 주류 제조장 통·폐합과 신규 제조면허 금지
- 1976년부터는 주류도매장 통합 및 신규 도매면허 금지: 특별한 경우를 제외하고는 신규면허 불허
- 1977년부터 부분적인 신규 제조면허의 허용과 주류판매업의 사업범위 등을 정하여 도·소매업을 분리하고, 제조·판매업의 보충면허, 특정판매면허 등을 부분적 허용

□ 1980년대에는 이전의 각종 개별 규정을 통폐합하고 주세행정체계를 정비

- 1980년 9개 훈령을 통폐합하여 단일화하고, 『주세사무처리규정』 제정
- 각종 예규를 정리하여 『주세기본통칙』을 제정·시행

□ 1990년대는 주류행정의 개방화가 이루어진 시기

- 수입개방
 - 1984년 7월 맥주 수입개방
 - 1990년부터 1994년 말까지 위스키, 포도주 등 주류의 단계적 수입 개방
- 주류 규제의 완화
 - 주류 도매면허 개방(1990년)
 - 제조면허의 단계적 개방(1991년)
 - 자도소주 판매제 폐지(1992년)
 - 약주공급구역 폐지 및 소주용 주정배정제 폐지(1993년)
 - 주류 제조시설기준 완화(1998년)
 - 주조사 의무고용제도 폐지(1999년)

□ 2000년대는 주류산업의 경쟁력 향상을 위해 각종 규제의 완화 조치 시행

- 2001년 소규모 맥주 제조 면허제도 신설
- 2002년 주류의 알콜도수 폐지와 민속주, 농민·생산자단체가 생산하는 주류에 대한 시설기준 완화
- 2004년 특정주류 판매업자의 청주판매 허용
- 2010년 안전관리업무와 주류산업진흥업무를 각각 식약청과 농림수산물식품부로 이전

2. 주류 제조 관련 규제 현황

가. 특정 사업 관련 규제의 종류

- 특정 사업의 개시나 재화 및 서비스의 공급과 관련하여 공적으로 자격을 제한하는 방식으로는 신고제, 등록제, 허가제, 인증제, 면허제 등이 있음.
 - 신고제: 사업주체들이 활동의 개시 여부나 내용에 대해 행정기관에 보고
 - 신고자는 필요한 서류를 행정기관에 제출하면 되고, 행정기관은 서류가 온전히 구비되어 있는가 정도만을 검토
 - 등록제: 일정한 요건을 갖추어서 행정기관에 보고하고, 행정기관은 등록요건의 충족 여부에 대해 실질적으로 심사
 - 법에서 규정한 일정요건이 만족되기만 하면 당연히 등록이 받아들여져야 함
 - 허가제: 일정 요건을 갖추어야 할 뿐더러, 행정기관이 판단하여 허락 여부를 결정
 - 행정기관은 요건 충족 여부에 대한 실질적 심사 외에 허가 여부에 대한 재량적 결정권을 가짐.
 - 면허제: 면허를 부여받은 사람만이 특정 서비스나 재화를 공급할 수 있도록 제한하는 것
 - 일정 요건의 충족과 행정기관의 판단이 개입된다는 측면에서 허가제와 유사하지만, 면허제는 좀 더 직접적으로 공급량을 한정해야 하는 경우에 사용
 - 정해진 공인시험을 통과해야 자격을 부여하는 경우도 있음.
 - 예: 운전면허, 의사·약사 면허 등
 - 인증제: 공적인 권위를 가진 기관이 정해진 기술이나 능력을 객관적으로 증명해 주는 제도
 - 인증제하에서는 인증이 없어도 시장에 참여하는 것이 가능
 - 의사와 변호사는 면허제이지만, 전문의와 공인회계사는 인증제로 구분
- 일반적으로 면허제는 법으로 정해진 요건 충족 여부, 대상에 대한 행정기관의 판단, 시장 상황과 공급 조절의 필요성 등을 모두 고려한 후 자격(면허)을 부여
 - 신고제, 등록제 등에 비해 규제의 강도가 높음.
 - 운용에 따라 사실상 허가제 혹은 더 나아가 신고제 수준으로 통제가 완화되는 경우도 있음.

나. 주류 제조면허제도와 시설기준

- 주세법 제6조는 주류를 제조하려는 자는 주류의 종류별로 주류 제조장마다 대통령령으로 정하는 시설기준과 그 밖의 요건을 갖추어 관할 세무서장의 면허를 받아야 한다고 규정
 - 면허신청시 신청인의 인적사항, 제조장의 위치, 주류의 종류 및 규격, 제조방법, 연도별 제조예정수량 등을 제출하도록 규정(시행령 제4조)
 - 국세청장은 제조장별로 원료의 종류와 수량을 배정하여 생산 제한 가능(주세법 제43조)
 - 농림수산물식품부장관이 요구하는 경우와 주류의 품질 관리 및 수급 조절을 위한 경우에 배정 가능
- 주류 제조 면허를 위한 요건은 인적 기준과 물적 기준으로 구분³⁾
 - 실질적으로 물적 기준이 경제적 의미의 진입장벽으로 작용
- 인적 기준은 다음과 같은 경우 등에 면허를 제한하는 것(주세법 제10조 및 주세사무처리규정)
 - 면허가 취소된 지 2년 이내의 자
 - 미성년자, 한정치산자, 금치산자
 - 국세 또는 지방세 체납자 및 일정 금액 이상의 포탈자
 - 일정 정도 이상의 실행이나 집행유예 등의 판결을 받은 자
 - 주세법 위반으로 조사 중인 경우나 조세범처벌법에 의해 고발 중인 자
- 물적 기준은 주종별로 다르며 <표 1>에서와 같이 일정 규모 이상의 시설을 갖추출 것을 요구⁴⁾
 - 밑술 또는 술덧을 제조하려는 경우에는 별도의 시설기준이 적용
 - 다만 주류 제조면허를 받은 자가 그 주류 제조장에서 원료용으로 제조하는 경우에는 그러하지 아니함.
 - 예외적으로 완화된 시설규모가 적용되는 경우⁵⁾
 - 농림부장관이 추천하는 농·임업인, 생산자단체가 스스로 생산하는 농산물을 주원료로 하여 제조하는 특정주류업 경우

3) 기타 제조장의 장소에 대한 제한도 존재

4) 일반적 제조장 시설기준, 예외적 경우, 소규모 맥주 제조면허제도상의 시설기준 등은 <부록> 참조

5) 다. 전통주 관련 현황에서 자세하게 기술

- 전통문화의 전수·보전에 필요하다고 인정하여 문화재청장 또는 광역단체장이 추천하는 주류
- 「식품산업진흥법」에 의하여 지정된 주류부문의 전통식품 명인에 대하여 농림부장관이 추천하는 주류

□ 2002년 2월 1일자로 주세법이 개정되면서 소규모 맥주 제조면허제도가 도입되었는데, 이에 대한 별도의 시설기준이 존재⁶⁾

- 소규모 맥주 제조자는 식품위생법에 의한 식품접객업 영업허가를 받아서, 맥주를 제조하여 영업장 안의 고객에게 직접 판매하는 자
- 제조장과 영업장은 배관시설로 연결되어 있어야 함.

<표 1> 주종별 주류 제조장 시설기준

구 분	탁·약주	청주	맥주	과실주	희석식소주	전통주
발효주 기준 ¹⁾	3kl	6kl	1,850kl	21kl	130kl	국실 : 6m ² , 담금실 : 10m ² 이상
술병 환산 (1회 생산기준)	4천병 /700ml	18천병 /330ml	3,700천병 /500ml	28천병 /750ml	360천병 /360ml	

주: 1) 희석식소주의 경우 희석조 및 검정조 기준

□ <표 2>는 주류 제조면허의 추이를 보여주고 있음.

- 전체 합계 수는 1980년부터 큰 변화를 보이지 않았으나 구성은 차이가 남.
- 약주, 과실주, 증류식 소주 등은 지속적으로 상승한 반면, 탁주는 계속 감소
- 맥주, 청주, 위스키 등은 면허의 수가 큰 변동을 보이지 않음.
- 소규모 맥주는 제도가 도입되면서 크게 늘어났다가 서서히 감소

6) 라. 소규모 맥주 제조장 관련 현황에서 자세하게 기술

<표 2> 주류 제조면허 추이('09.12.31. 현재)

(단위: 개, %)

제조장수 주종	1980년	1990년	2000년	2005년	2006년	2007년	2008년 (A)	2009년 (B)	증감률 (B/A, %)
합 계	1,564	1,433	1,295	1,421	1,405	1,424	1,467	1,504	2.5
주 정	17	13	12	10	10	11	11	11	-
탁 주	1,461	1,321	992	813	782	778	780	768	△1.5
약 주	30	30	111	164	177	180	190	184	△3.2
청 주	4	3	3	6	5	6	6	6	-
맥 일 반	5	7	7	6	6	6	6	6	-
주 소 규모	-	-	-	112	100	93	88	77	△12.5
과 실 주	10	9	25	84	82	131	142	167	17.6
중류식소주	-	2	14	21	24	27	29	35	20.7
희석식소주	11	10	17	17	17	17	17	17	-
위 스 키	5	3	5	8	7	8	8	10	25
브 랜 디	1	1	3	5	5	5	5	5	-
일반중류주	-	-	27	34	37	42	52	55	5.8
리 큐 르	-	-	72	96	88	89	89	89	-
기 타 주 류	20	34	7	45	65	31	44	74	68.2

주: 밀술 2(경기1, 충남1), 술덧 1(경기1) 제외
자료: 국세청

다. 전통주 관련 현황

- 농민주·민속주 등 전통주에 대해서는 제조시설기준 완화, 제조장 직접 판매, 우체국·전통주·농수산물유통공사 홈페이지를 통한 통신판매 허용, 서울경감(50%) 등을 지원

<표 3> 전통주(민속주·농민주)의 종류와 면허기관

	요 건	추천기관	면허기관
민속주	전통문화 전수·보전에 필요하다고 인정하는 술(문화재보호법)	문화재청장 시·도지사	세무서장
	주류부문의 전통식품명인이 제조한 술(농산물가공업육성법)	농림부장관	
농민주	농·임업인 및 생산자단체가 스스로 생산한 농산물을 주원료로 생산한 주류	농림부장관	

주: 민속주(예) - 문배주, 이강주, 안동소주, 금산 인삼주, 계룡 백일주, 가야 곡왕주
농민주(예) - 고창 복분자주, 지리산 머루주, 영월 더덕주, 광양 매실주, 진도 홍주

<표 4> 주류 제조 시설기준 비교

구분	일반주류	농민주	민속주
탁주 약주	· 발효조 3kl 이상 · 제성조 2kl 이상	· 국실 6㎡ 이상 · 담금실 10㎡ 이상	· 국실 6㎡ 이상 (필요한 경우) · 담금실 10㎡ 이상 · 증류실 8㎡ 이상 (발효주류 제외)
과실주	· 담금조 21kl 이상 · 저장(검정)조 22.5kl 이상	· 원료처리실 6㎡ 이상 · 담금실 20㎡ 이상	
증류식 소주	· 담금조 6kl 이상 · 저장(검정)조 25kl 이상	· 담금실 25㎡ 이상 · 증류실 8㎡ 이상	

주: 일반주류는 증류주 종류별로 시설기준이 상이하나, 농민주 및 민속주는 증류주 종류에 관계없이 시설기준 동일

□ 전통주에 대한 세제지원 현황

- 소규모 농·임업인 및 생산자단체가 제조하는 일정규모(발효주 연 200kl, 증류주 연 100kl) 이하 주류에 대해 50% 경감세율 적용
 - 직전연도 출고량(발효주: 500kl, 증류주: 250kl) 이하 제조자 또는 당해연도에 신규면허 발급자
- 전통주 제조장의 시설기준 완화
 - 일반주류는 용기규모 기준, 전통주는 건물면적 기준
- 도자기병과 포장물 가격을 과세표준에서 제외(모든 주류에 적용)
- 전통주의 판매를 원활히 하기 위하여 전통주를 전문적으로 취급할 수 있는 특정주류도매업면허 부여
- 전통주 제조자는 별도 판매면허 없이도 직접 소비자에게 판매 가능
- 우체국·농수산물유통공사 및 제조자의 홈페이지 등을 통한 통신판매 허용

<표 5> 주류종류별 전통주 제조면허 현황(2009.12.31.현재)

(단위: 개소)

구분	합계	탁주	약주	청주	리큐르	브랜드	증류식 소주	과실주	일반 증류주	기타 주류
합계	386	28	68	1	67	2	19	140	36	25
민속주	53	4	22	0	6	0	8	4	6	3
농민주	333	24	46	1	61	2	11	136	30	22

자료: 국세청

라. 소규모 맥주(Micro Brewery) 제조장 관련 현황

- 일반 맥주와 별도로 맥주의 제조와 판매를 겸할 수 있는 「소규모맥주 제조장」 면허를

신설하여 규제 완화 및 소비자의 다양한 기호 충족

- 소규모 맥주 제조장 면허 조건과 관련하여 제조장 시설기준을 완화(2008.2.22 시행령 개정)

<표 6> 소규모 맥주 제조관련 시설기준

담금 및 제성시설	시험시설 등
· 담금(당화·여과·자비 등)조: 0.5kl~2.5kl · 발효 및 저장조: 5kl~25kl	· 간이증류기 1대 · 주정계 0.2도 눈금(0~30도) 1조 · 유량계

주: 위 시설기준으로 맥주 생산시 연간 최대 생산량은 약 60kl~300kl임. (참고) 일본, 미국, 독일 M.B의 시설규모는 대부분 120kl~160kl임.

- ☐ 일반 맥주제조자와는 달리 소규모맥주 제조자에 대해서는 일반소비자에게 직접 판매를 허용
 - 단, 맥주의 유통과정상 변질 문제와 세원관리를 위하여 판매범위를 영업장(해당 제조자가 직접 운영하는 다른 장소의 영업장 포함) 내에서 직접 음용하는 고객으로 한정(미국의 Brew Pub과 유사)
 - 제조장과 영업장이 연접한 경우 배관시설로 연결하여야 함
- ☐ 세원관리방안
 - 수량관리 위한 유량계 설치 필수화
 - 납세보전을 위한 납세담보제공, 원료구입, 제조투입, 제품수량 등 기장의무 부여(국세청)

3. 주요국의 주류 제조 관련 규제 사례

- 주류 제조와 관련한 각종 규제(면허제도, 시설기준 등)에 대한 주요 선진국의 사례를 살펴봄으로써 정책방향 도출시에 기초자료로 활용
 - 대상 국가는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본, 캐나다

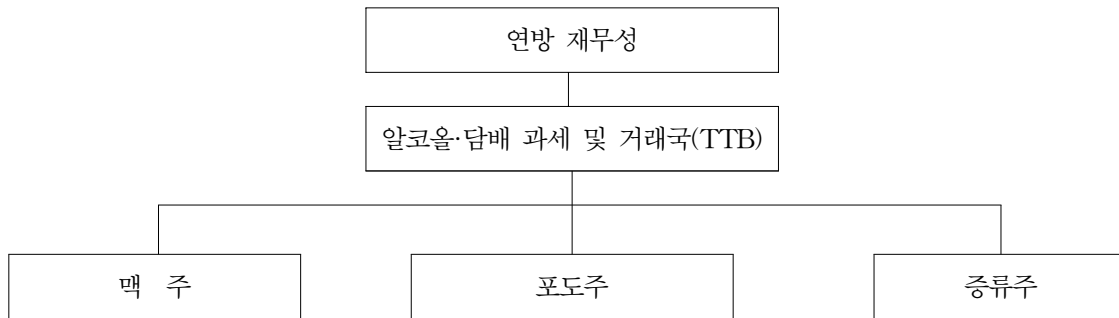
가. 미국

- 미국의 주류 제조 관련 규제는 연방정부 및 주정부 등으로 이원화
- 연방정부의 주류 행정은 재무성 ATF국(Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms)이 관장⁷⁾
 - 연방재무성 소속 ‘알코올·담배 과세 및 거래국(The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau)’은 [내국세법]에 따른 주세 집행과 주류의 제조, 유통, 포장, 광고, 음주연령, 음주운전 등을 규제
 - 주류제품의 안전성에 대해서는 보건·교육복지성의 식품, 약사청(FDA: Food and Drug Administration)이 담당
- 주정부는 주로 주류의 판매·유통을 규제
 - 법정 음주연령, 주류판매점의 종류 및 장수제한, 광고규제, 판매일자 및 판매시간 등에 관한 주류행정을 수행
 - 연방정부의 위임을 받은 주류관리위원회(Alcohol Beverage Control Board)가 주류의 제조, 유통, 소비, 수입, 판매면허 관리를 담당
- 연방정부 주류행정법(Federal Alcohol Administration Act)⁸⁾의 목적: 주류의 제조 및 판매를 포함한 주류산업으로부터 범죄자 집단을 배제하는 것
 - 주류업 면허제도가 주류행정의 기본
 - 공정경쟁을 유지하기 위해 제조업자 및 도매업자 등이 소매업자를 계약, 이익 유도 등에 의해 지배하는 것을 금지

7) 박명호·문예영 (2007).

8) <http://www.ttb.gov> 참조

[그림 1] 미국의 주류관련 행정체계

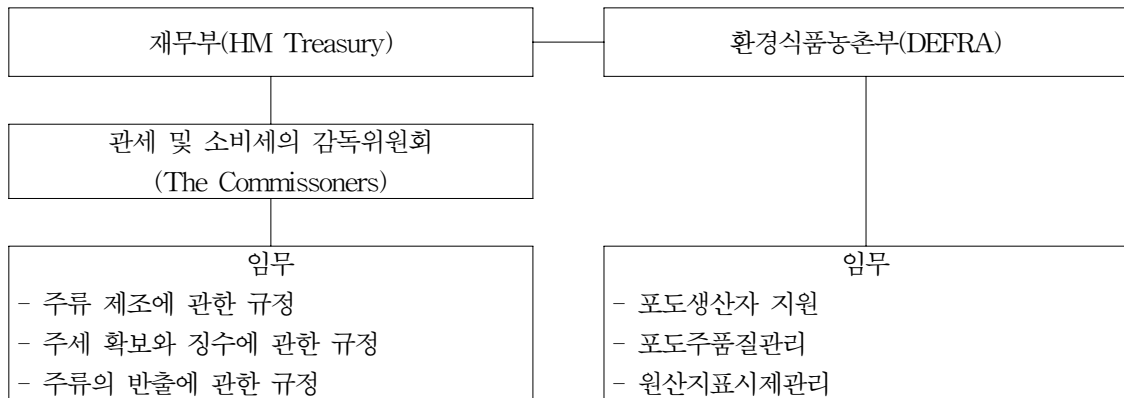


나. 영국

- 주류를 제조하고자 하는 자는 정부로부터 면허를 받도록 하고 있음.
 - 단, 면세 조치되는 소규모 자가용 맥주양조는 1963년 이후 면허 폐지
- 주세법상 주류의 종류는 증류주, 맥주, 포도주, 가공포도주, 사과주로 분류하고 있으며 주종별로 생산방법 등을 엄격히 규제
 - 예: 증류주의 제조시설, 제조방법, 검정량, 저장창고, 저장창고 담당공무원 숙소 마련, 저장이송, 조합(Blending)방법 등에 대한 규제와 진, 리큐르 및 감독 위원회가 규정한 수입, 혼합 증류주를 제외한 증류주는 3년, 럼주는 2년 이상 숙성, 가수행위 금지 등의 규제를 시행하고 있으며 이외의 주류도 제조방법, 주류 이송 등을 엄격히 관리
- 주류행정 담당부서⁹⁾
 - 주류행정: 관세 및 소비세청(HM Customs and Excise)
 - 농산물과 연계된 포도주: 환경식품농촌부(DEFRA)
 - 국민보건·소비자 보호를 위한 안전관리: 식품표준청(Food Standards Agency)

9) <http://www.hm-treasury.gov.uk/home.htm> 참조

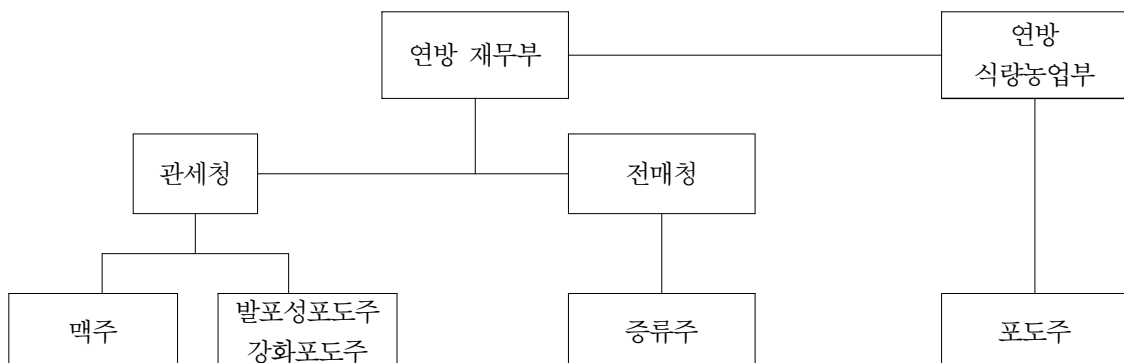
[그림 2] 영국의 주류관련 행정체계



다. 독일

- 주류를 제조/저장하려는 자는 정부의 허가(면허)가 필요하며 연간 제조수량의 신고와 주원료, 제조방법 등에 대해 법령에 상세히 규정해 엄격히 규제·관리
 - 증류주는 전매제도를 채택
- (주류행정 담당부서) 연방 재무부와 연방 식품농업소비자보호부에서 주류행정을 이원화¹⁰⁾
 - 포도주 관련 주류관리: 연방 식품농업소비자보호부가 담당
 - 실질적 통제 및 관리는 주정부 도청 농정과 과수팀에서 담당
 - 포도주 이외 주류관리: 연방 재무부 소속 관세청과 전매청

[그림 3] 독일의 주류관련 행정체계



10) http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/node.html?__nnn=true 참조

□ 제조면허 발급 담당부서: 과세 납부에 의심이 가지 않는 자에 한하여 면허를 발급하고 있으며, 고도주인 증류주에 대해서는 국민 건강을 고려하여 면허조건을 다른 주류에 비해 엄격하게 적용

○ 맥주: 연방 관세청

○ 포도주: 연방 식량농업부

- 포도주용 포도재배권을 가진 농가에서는 신고만으로 포도주 제조 및 유통 권한을 부여하여 농산물소비 촉진을 장려

○ 증류주: 연방전매청

- 증류권이 없는 연간 증류주 생산량 1kl 이하의 소규모 증류장: 증류권을 취득한 것으로 간주하여 증류를 허용

- 자가 증류장이 없는 원료생산 농민은 타인의 증류장에서 증류가 가능하며, 연간 50ℓ에 한해서만 증류권을 인정

□ 주류 제조시설 기준

○ 맥주·포도주 등 발효주: 제조시설에 관한 별도의 기준이 없음.

○ 증류주: 고도주에 관한 철저한 관리·통제 목적으로 엄격한 기준 설정·관리

라. 프랑스

□ 주세법에 주류 제조의 면허제도에 대한 규정은 없으나 각종 규제를 통해 실질적으로는 면허제를 운용하는 것과 유사

○ 주류 제조기구(증류기 등)의 제조, 생산, 획득을 정부에서 규제·관리

○ 정해진 설비를 갖춘 자에 한해 주류 제조를 허용하되 주류 제조 준비, 제조방법 내역의 신고와 생산수량을 파악할 수 있는 정부에서 인정하는 유량계를 부착해야 하는 등의 규제 존재

○ 주정은 전매제도를 채택

□ 주류 제조 관련 규제 내용

○ 증류기, 주정제조에 사용되는 기구의 제조업자 및 구매업자는 정부에 신고

○ 정부의 허가 없이 증류기, 주정제조기구 부품 등을 수입 또는 획득 불가

○ 허가서는 전문 주류 제조자에게만 발급

○ 증류기, 주정제조 사용기구 등을 보유한 자는 15일 내 정부에 신고(다만 시험용, 교육목적, 면허 있는 약제조자 등은 제외)

- 사용하는 증류기는 국가가 재매입
 - 주류 제조를 위한 전분질, 녹말, 당질원료의 처리, 발효, 증류, 알코올제품 제조(신제품 제조 포함) 등
- 프랑스는 와인 품질보증 및 원산지명 보호를 목적으로 관련 제도를 법률로 규정하여 정상적인 제품에 대해서는 보증을 하는 반면 비정상적인 것은 엄격히 규제
- 주류행정 담당부서¹¹⁾
- 식품농업수산부(Ministre de L'alimentation, de L'agriculture et de la Pêche)
 - 알코올음료의 주 원료가 되는 양조용 포도, 과실, 곡물 등 농산물 생산 관련 행정 및 정책업무를 담당
 - 동시에 가공식품으로서의 알코올음료산업을 관장
 - 관세·간접세총국(Direction Général des Services de Douane)
 - 보건체육부(Ministre de la santé et des Sports)
 - 공정거래·소비·부정방지총국(Direction générale des Concurrences, Consommations, et des Répression des Fraudes)

마. 일본¹²⁾

- 1898년 제조면허 없는 자의 주류 제조를 금지하였고, 1938년부터 판매면허제도를 도입
- 주류 제조를 위해 주류의 종류별, 품목별로 주류 제조장 소재지의 세무서장으로부터 면허를 받도록 규정
- (주류 제조시설 관련 규제) 신규로 제조시설을 신고하거나, 이전할 때 제조시설에 관한 신고서를 제출하고, 주조조합은 신규 시설에 대해 의견서를 첨부해야 함.
- 주류 제조면허를 받은 각각의 제조장은 면허 발급 후 1년간 주류 의무 생산량 이상을 제조하여야 함.
 - 제조방법을 관할 세무서장에게 통보해야 하며, 제조장 위치, 제조 및 저장설비, 제조의 개시 및 휴지, 제조 예상 수량까지도 통보해야 함.

11) <http://agriculture.gouv.fr/>, <http://www.douane.gouv.fr/>, <http://www.sante-sports.gouv.fr/>, <http://www.dgccrf.bercy.gouv.fr/> 참조

12) 임완혁 (2005) 참조.

- 모든 주류는 법에 규정된 제조방법으로 제조하여야 하고, 원료사용 및 제조 방법을 장부에 기록하게 하는 것이 의무화

- 주류, 밀술, 주료, 국을 제조하고자 하는 자는 주종별(청주, 합성청주, 과실주, 감미과실주, 맥주, 소주잡류, 소주을류, 위스키, 브랜디, 스피릿, 원료용알콜, 발포주, 분말주, 기타잡주) 밀술, 술덧 또는 국별로 제조장마다 면허를 받아야 함.

- 국세청은 주원료, 첨가물료 등 제조방법과 주류저장, 이송, 표시기재 등을 규제
 - 다만 면허를 받은 주류의 원료로 하기 위한 주류를 제조하는 경우(예: 소주제조면허자가 알콜(주정제조), 청주제조면허자가 원료용소주제조) 별도의 면허 없이 제조할 수 있으며 면허받은 주류 제조를 위한 밀술, 국 등을 제조하거나 자가용 국제조 역시 별도의 면허 없이 제조할 수 있도록 규정

- 주류행정 담당부서
 - 재무성(구 대장성)의 주세국: 총괄적 계획의 수립
 - 국세청: 주류 제조 및 판매 관리, 세수확보 등의 업무 담당
 - 주요 관련 업무
 - 간접국세 과세물건의 분석 및 감정, 기타 간접국세의 부과에 관련된 기술적인 사항
 - 주세의 보전 및 주류업의 발달, 개선 및 조정에 관련된 기술적인 사항
 - 양조기술의 연구 및 개발과 주류의 품질 및 안전성의 확보
 - 주세 사무의 기획·입안, 지도·감독, 법령의 해석, 주류업의 발달, 개선 및 조정에 관한 업무, 주류와 관련된 자원의 유효한 이용의 확보 등의 업무
 - 국세청 산하 주류심의회: 주류의 생산과 공급 및 가격에 관한 업무

Ⅲ. 주류 제조 관련 쟁점의 이해와 고려사항

- 주류는 국민건강과 직결될 뿐더러 높은 세율이 부과되는 재화이며 중독성 등 과다소비의 사회적 비용이 큰 만큼, 품질 유지 및 세원확보를 목적으로 주류 제조를 엄정하게 관리
 - 이 중 면허제와 시설기준은 시장경쟁 촉진과 세원관리 등과 관련이 깊고,
 - 품질규제는 국민건강, 제품의 질 및 규격, 품질경쟁력 등과 밀접한 관련이 깊어 차이가 존재
 - 본고에서는 이 중 면허제, 시설기준 관련 규제, 관리 주체에 대한 논의에 집중
- 주류면허제 및 시설기준은 국민건강, 적정세원관리, 주류품질 유지·관리, 주류제조·유통관련 시장질서 확립 등의 측면에서 매우 중요한 사항
 - 규제(면허제·인가제·신고제 또는 시설기준)의 범위와 강도는 각국별 상황, 경제발전 단계, 시장성숙도, 국민의식 등에 따라 합리적으로 조정하는 것이 바람직
 - 1인당 국민소득이 2만달러 수준에 도달한 시점에서 볼 때 국민건강, 세원관리, 시장질서, 경제자율성 등을 종합적으로 고려하여 주류 제조 관련 규제(면허제, 시설기준 등)에 대한 재검토를 통해 합리적 개선방안 도출을 도모할 필요

1. 진입장벽과 시장의 왜곡: 시설기준과 면허제

- 면허제를 통해 주류 제조를 제한하는 것은 생산품질의 유지, 세원관리를 통한 세수확보, 주류 소비의 조정 등을 목적으로 하고 있음.
 - 신고제나 등록제와는 달리 면허제는 법적인 요건 외에 면허를 심사하는 담당자의 적절한 결정과 시장상황에 대한 정책적 판단이 필요하며, 이에 대한 시장의 신뢰가 중요
- 주류 제조시장에의 진입이 활발하지 않은 것은 시설기준, 면허제 자체의 제약, 이 두 가지 요인에 의해 모두 발생할 수 있음
 - 합법적인 주류 생산권을 의미하는 면허제가 일견 주류시장 진입 여부를 결정하는 주된 결정요인으로 보이나 과도한 시설기준으로 인해 잠재적 시장 진입

자가 조건 미충족으로 인해 면허 신청조차 포기하는 것일 수도 있음.

- 두 가지 중 어떤 것이 주된 결정 요인인지에 대해서는 확신하기 어려움.
- 하지만 현재 어떤 정책 기준에 의해 면허의 허용 여부를 결정하고 있으며 적정 공급량을 어떻게 보고 있는지에 대해 공감대가 형성되어 있다고 보기 어려움.
- 따라서 면허 부여 여부가 사실상 시설기준을 충족하느냐에 따라 결정된다고 주장할 수 있음.
- 담당자의 재량을 신뢰하기보다는 객관적·물리적 기준에 의한 기계적 결정을 강조하는 우리나라의 문화적 특성에도 관련된 것으로 보임.
- 현재 시설기준의 적정성이 매우 중요한 이슈로 부각
- 좋은 품질의 주류를 생산하기 위해서는 대규모 시설이 필요하다는 가정이 성립한다면, 높은 시설기준 요건을 통해 주류품질 유지라는 목적을 달성할 수 있음
- 현재와 같이 시설기준이 가장 중요한 면허 허가 기준이 될 경우, 시설기준을 낮추면 사실상 신고제로 전환하는 효과가 있음.
- 자격과 기술이 부족한 사업자에 의해 질 낮은 주류제품이 난립한다면 이를 막을 수 있는 방법이 없게 됨.
- 만약 재화에 대한 정보를 소비자들이 정확히 알 수 있다면 질 낮은 제품은 시장에서 자연스럽게 도태될 것이나, 특정 술이 위생적·보건적으로 얼마나 안전한지 소비자가 직접 확인하는 것은 한계가 있음.
- 서유럽 각지에서는 자국 내 경쟁력이 높은 주류(예: 프랑스의 와인)에 대해 품질관리를 통한 경쟁력 강화를 목적으로 면허제, 엄격한 품질·시설기준을 설정하여 엄정히 집행하기도 함.
- 특히 자본이 부족한 저개발국에서는 무분별한 시장진입 및 무더기 도산 등으로 인한 자원낭비로 인해 성장여력을 떨어뜨리는 경우도 있어, 인위적으로 경쟁을 제한하는 것이 더 효율적일 수 있음
- 과거 우리나라도 무분별한 군소 제조업자 난립에 의한 투자재원 고갈을 우려하여 일정한 범위 이상으로 시설기준을 높이고 면허제 등을 시행
- 반대로 높은 시설기준의 단점은 이것이 신규진입장벽으로 작용하여 시장의 왜곡을 일으킨다는 것
- 높은 시설기준을 충족시키기 위해서는 많은 초기자본이 필요한데, 이는 중소

업체들에는 커다란 부담으로 작용

- 인위적인 진입장벽이 존재할 때, 시장이 효율적인 자원배분을 만들어내지 못한다는 것은 이미 경제학에서 잘 알려진 사실
 - 즉 충분히 좋은 기술력을 가지고 있지만 자본력이 부족한 기업들이 진입장벽 때문에 시장에 참여조차 하지 못함.
 - 기존 업체들은 암묵적 경쟁으로부터 자유롭기 때문에 시장지배적 행동이 가능하고, 초과이익으로 대변되는 경제적 지대(economic rent)를 누림.
- 소비자의 입장에서선 다양한 제품이 시장에 출시되지 못하므로 선택의 폭이 좁아져 후생이 감소

□ <표 7>~<표 8>은 지난 5년간 제조면허에 대한 신청 및 반려 현황을 요약

- 시설기준이 주종별로 다르게 정해져 있으므로, 이에 대한 적정성 평가도 주종별로 다름.
- 지속적인 규제완화조치에 따라 탁·약주 등은 사실상 신고제로 운영
 - 자발적인 취하를 제외하고 시설기준에 의해 반려된 적은 없음.
 - 19건의 반려는 대부분 인적기준을 충족하지 못했기 때문이며, 시설 미비는 과실주 3건이 전부
- 소주·맥주의 경우 중·소규모 제조장이 진입하기에 불가능한 상황이어서, 시장의 공급자 수가 1990년 중반 이래로 동일
 - 맥주의 경우 지난 5년간 실질적인 신규 제조면허의 신청 예가 없음¹³⁾.
 - 가장 최근 맥주 제조면허 허가는 1994년 6월임(카스 청원공장)이며, 소주의 경우는 1996년 1월(진로 청원공장)

13) <표 7>에서 소주의 면허 신청이 존재하는 회사의 합병·인수에 따른 면허 신청일 뿐 실질적인 신규진입은 아님.

<표 7> 제조면허 신청현황

(단위: 건수)

	2006년			2007년			2008년			2009년			2010년			총계		
	신청	반려	취하	신청	반려	취하	신청	반려	취하	신청	반려	취하	신청	반려	취하	신청	반려	취하
합 계	102	2		107		3	125	1	7	163	12	11	111	1	8	608	16	29
주 정										1						1		
탁 주	45	1		35		2	42	1	1	60	2	4	52	1	4	234	5	11
약 주	19			16		1	23		1	22		4	16		3	96		9
청 주				3			2			2						7		
맥 주																		
소규모 맥주	11			6			5			5			3			30		
과실주	12	1		20			23		3	36	9	2	19		1	110	10	6
중류식소주	4			4			3			7			4			22		
희석식소주	1			1			1			3						6		
위스키				1						2			1			4		
브랜드							1		1	2			1			4		1
일반중류주	3			9			7			5			9			33		
리큐르	5			6			9			13	1	1	2			35	1	1
기타주류	2			6			9		1	6			4			27		1

자료: 기획재정부

<표 8> 제조면허 반려 및 취하 현황

사 유	주 종(건수)
시설요건 미비	과실주(3)
면허요건 미비(임원사망, 비영리단체)	탁주(1), 약주(1)
국세 및 지방세 체납	과실주(1), 탁주(1)
타법령 저촉(지자체 의견)	실주(6), 약주(1), 리큐르(1)
면허취소된 후 2년 미경과	탁주(1)
면허신청자 본인 취하(29건)	탁주(11), 약주(9), 과실주(6), 브랜드(1), 리큐르(1), 기타주류(1)

자료: 기획재정부

- ☐ 현재 시장에 있는 기존의 소주·맥주 회사들은 대규모 업체들이므로 제조면허를 위한 요건보다 훨씬 큰 시설을 구비하고 있는 것으로 추정(<표 9> 참조)

<표 9> 주종별 제조업체의 시장점유율(2008년 기준)

	회 사 별 현 황	비 고
회석식 소 주 (10개사)	진로(서울, 50.8%)	하이트맥주가 인수함(2005.8)
	롯데주류BG(강릉, 13.7%),	종전 두산을 롯데주류BG가 인수(2009.3월)
	보해양조(목포, 5.5%),	
	금복주(대구, 8.3%)	
	무학(마산, 7.3%)	
	대선주조(부산 7.3%)	
	선양(대전, 3.3%)	
	보배(익산, 1.2%)	종전 하이트주조에서 보배로 상호변경(2010.5)
	충북소주(청원, 1.4%)	
	한라산(제주, 1.1%)	
맥 주 (2개사)	하이트맥주(58.2%)	
	오비맥주(41.8%)	오비맥주가 카스맥주 인수 (1999.12월)
위스키 (5개사)	페르노리카코리아 임페리얼(39.64%)	
	롯데칠성음료(49.02%),	
	롯데주류BG(0.24%)	
	디아지오코리아(10.94%),	
	보해양조(0.15%),	

주: 1. () 안은 본사 소재지 및 시장점유율임

2. 위스키의 경우 국내 제조분으로 수입분은 제외

자료: 한국주류산업협회

- ☐ 전술한 자료들은 시설기준의 완화를 고려할 필요가 있음을 간접적으로 시사
 - 과도한 시설기준으로 인해 신규사업자의 시장진입이 어렵다면 기존 업체에 의한 시장 고착화로 소비자의 주류 선택권이 제한
 - 소규모 제조업체의 진입을 좀 더 용이하게 하는 경우 단점을 보완하기 위한 장치도 같이 고려하는 것이 필요

- ☐ 시설기준의 완화는 현재의 면허제를 사실상 신고제로 바꾸는 것과 동일하므로, 이에 신고제로 전환하는 방안도 검토할 수 있음
 - 그러나 제도변화의 순위를 설정하고 신중하게 접근하는 것이 바람직

- ☐ 즉, 주류 제조 시장 진입제한으로 인한 경제적 지대의 완화·해소 차원에서 규제가 필요하다면, 단기적으로 시설기준을 낮추고 이로부터의 결과를 분석한 후 중·장기적으로는 면허제 존재 여부에 대해 검토하는 것이 바람직
 - 면허제를 먼저 완화하더라도 시설기준이 높게 설정되어 있으면 현실적으로 신

- 규시장 진입을 기대하기 어렵기 때문에, 시설기준 설정 검토가 우선 과제
- 아울러 면허제는 그 자체로서 적절한 세원관리 및 시장질서 확립 차원에서 긴요한 부분도 있고 상당수의 주요 선진국에서도 주류 제조 면허제를 유지하고 있는 만큼 이에 대해서는 장기적으로 신중하게 대처할 필요

2. 세원관리와 관리주체

- 주류는 담배 및 석유류와 함께 대표적인 재정품목으로서 대부분의 국가에서 높은 세율의 개별소비세를 과세하고, 적절한 세원관리, 공정경쟁, 품질관리, 시장질서 안정화를 도모
 - 이들 재화는 3대 재정품목으로 불리는 소비재로서 소비시에 국민보건 위생, 환경오염이나 교통혼잡 등 외부불경제와의 관련성이 높은 것이 공통점
 - 주류에 대해서는 통상적으로 고율의 세금이 부과되므로 밀주제조·유통을 통한 탈세유인이 큼
- 저개발국에서는 부족한 재정수입보전이 개별소비세의 주된 과세목적이나, 선진 복지국가일수록 소비억제, 관련 제조·유통시장의 공정경쟁, 시장질서 안정화, 국민보건위생 환경친화적 소비패턴 확립 등에 주안점을 두는 경향
 - 시장질서 유지 및 과도한 국민후생 침해방지, 적절한 세원관리 등을 목적으로 주류판매시간·장소 규제 등을 시행하는 것이 일반적
- 주류행정은 전술한 바와 같이 다양한 목적을 가지고 있으나, 그 강조점에 따라 주류행정의 주체가 달라질 수 있음.
 - 현재 국세청에서 제조면허를 담당한다는 것은 주류행정에 있어 세원관리 및 재정확보가 가장 중요한 사항이라는 측면을 간접적으로 시사
 - 따라서 단순히 세원보존이 아니라 하나의 산업으로서 주류를 본다면, 행정관리 주체를 다른 식품과 동일하게 설정할 수도 있음.
- 세계 대부분의 나라에서 납세관련기관이 제조허가를 비롯한 행정을 담당하고 있는 것은 나름대로의 이유가 있기 때문이므로, 단순히 결정할 사항이 아님.
 - 현재 주세 세율이 높은 상황에서 세금을 납부하지 않는 불법 주류를 제조·유통한다면 큰 불법 이익을 누릴 수 있음.

- 불법적 제조업자는 단순히 탈세 이익을 추구할 뿐만 아니라 식품의 안정성 측면에서도 전혀 보장되지 않는 불법 제품을 생산할 가능성이 높음
- 즉, 탈세방지를 위한 세원관리와 건전한 시장질서의 확립은 매우 밀접하게 연관되어 있으므로, 세금징수기관에서 주류행정을 담당하는 것이 유리한 측면이 있음

IV. 개선방안과 기대효과

1. 검토대상의 명확화

- 전술한 바와 같이 본 소고의 주류 제조 관련 규제정책에 대한 개선방안 검토는 시설기준 설정, 제조면허제도, 시설기준, 관련 사항의 주관부서 이관 문제 등으로 한정
 - 주류 품질규제 등은 기술적·전문적인 사항이 많고, 시장경쟁제도, 세원관리, 시장질서 유지 등과 상당한 차이가 있어 논외로 함.
- 제조면허제도의 개편은 제조시설기준 조정 문제와 연계하여 검토하는 것이 합리적
 - 먼저 면허제를 전제로 시설기준의 하향조정 필요성을 검토해야 함
 - 시설기준만으로는 주류 제조시장의 안정화를 위한 제도적 보완장치가 미비할 수도 있으므로, 면허 허용에 대한 정책적 판단과의 적절한 조화가 필요
 - 다음 단계로 면허제 자체에 대한 개편을 결정해야 함
- 현재 탁·약주 등의 경우에는 지속적인 규제 완화에 따라 제조시설기준이 완화되어 사실상 신고제로 운영
 - 그러나 소주, 맥주의 경우 여전히 높은 시설기준으로 중·소규모 제조장 설립에 진입장벽으로 작용
- 적절한 세원관리 및 관련 행정업무와 효율화를 위해 제조규제와 관련한 행정업무 주관부서의 적정성에 대한 검토도 필요
 - 현재 주류행정 중 면허제도(제조 및 판매)와 세원관리는 국세청이 담당
 - 국세청은 물적 기준과 함께 주세포탈범 등을 배제하는 인적 기준도 점검
 - 주류 안전은 식약청에서 담당
 - 관리주체 측면에서 일반적 식품의 안정성 업무와 동일
 - 전통주 등 주류산업 진흥은 농림수산물식품부가 담당
 - 주류는 주원료가 농산물과 관련이 깊어 농가소득과의 관련성도 큰데, 이는 농림수산물식품부의 소관

2. 개선방안과 기대효과

- 주류 제조시설 기준 조정문제는 산업경쟁력 제고, 소비자선택권 확대, 정부 정책의 투명성·객관성 증대, 농어촌 소득증대 및 지역경제 활성화 차원에서의 접근이 바람직
- 단기적으로는 국세청이 계속 제조면허 관련 행정을 담당하되 시설기준을 완화하는 방안을 검토
 - 시설기준을 통해 시장진입을 제한함으로써 얻을 수 있는 이익과 규제를 완화함으로써 얻을 수 있는 이익의 크기 비교를 통해 결정해야 함.
 - 면허제도가 불필요한 진입장벽으로 작용하지 않도록 소주·맥주의 시설기준(물적기준)을 하향조정
 - 예: 수십억원 정도의 자본(투자)으로도 소주·맥주제조 시장 진입을 허용
 - 다양한 종류의 주류가 생산될 수 있도록 첨가재료 등 확대방안도 검토 필요
- 과거 시설기준을 높이 설정하였던 것은 국민경제의 자원배분이 주류 제조시장에 쏠리는 것을 방지하고자 시장진입을 인위적으로 제한할 필요가 있었기 때문
 - 그러나 선진국 진입을 목전에 둔 현재 시점에서는 그런 것에 대한 사회·경제적 필요성은 상당히 낮은 상태
 - 일각에서는 경쟁 심화로 인한 도태 등에 따라 자원낭비의 가능성을 제기하지만 소비자선택권 확대를 통한 사회후생 증대라는 긍정효과도 큰 만큼 비용만으로 규제 완화의 성패를 판단하는 것은 곤란
- 주류 제조시설 기준 완화시 신규 시장진입이 활발해질 것으로 기대
 - 신규 진입 확대에 따라 기존 시장참가자들의 반발 예상
 - 이는 경쟁 촉진으로 인해 경제적 지대가 감소하기 때문
 - 신규 진입 활성화에 따라 소비자선택권 및 후생 증대 기대
- 중·장기적으로는 시설기준의 완화에 따른 주류 제조면허의 발급 추이 등 시행 성과를 검토한 후, 주류 제조면허제도의 신고제 전환 검토
 - 다만 중·장기적 개편은 단기적 개편에 따른 효과가 미미하여 소기의 성과를 얻지 못하는 경우에 보완적으로 검토·시행하는 것이 바람직
 - 특히 알콜도수가 높은 증류주와 세수비중이 높은 (일반) 맥주의 경우에는 소

비자 보호 및 세원관리 차원에서 현행과 같이 면허제를 유지하는 것이 유리할 수 있음

- 따라서 신고제 전환은 국민보건위생, 산업경쟁력 제고, 지역경제 활성화, 세원관리, 소비자 보호 등을 종합적으로 검토하여 결정하는 것이 바람직

□ 세원관리 등의 중요성과 전문인력 분포 등을 충분히 감안하여 신고제 전환과 더불어 담당부서 이관 문제 등을 함께 검토할 필요

- 과세당국의 면허권 독점 및 권한집중으로 인한 폐해 등에 대한 우려가 면허행정의 타부처 이관 문제를 제기하는 것에 대한 대표적 이유 중 하나
- 주류는 규제·관리대상이라는 종전 관점에서 이제는 세계 주류시장을 겨냥한 산업육성 측면에서 접근할 필요성도 크므로, 현재 국세청의 주류행정 담당은 제약으로 존재할 가능성이 있다는 의견

□ 그러나 세원관리를 위해서는 세무행정에 대한 전문성이 요구되는 만큼 선부른 조치는 오히려 더 많은 비효율을 초래할 것임

- 주류 제조시설 기준, 면허제도는 소비자 선택권, 시장질서 확립, 세원관리, 품질규제, 담당주무부서 등의 측면에서 종합적 검토 필요

□ 주요 선진국에서는 대부분 주류 제조면허제도를 시행하고 있으며, 주관부서도 과세당국이 직접 담당하는 것이 일반적

- 선진국에서는 주류 제조 관련 시설기준을 낮게 설정하여 시장진입을 용이하게 하고 있으며, 대신 주류 안전, 규격, 품질, 세원 등을 철저히 관리
- 다만, 증류주 등과 같은 독주의 경우에는 상대적으로 다른 주종에 비해 상대적으로 높은 기준과 면허제를 유지

V. 맺음말

- 주류는 음료의 하나로서 소비자 효용을 증대시키기도 하지만 동시에 음주 관련 외부불경제로 인해 규제·관리의 대상
 - 주류 관련 규제는 제조·유통·소비 단계에 걸쳐 다양한 형태로 존재
 - 제조단계: 제조면허제, 제조시설기준, 품질기준 등
 - 유통단계: 판매면허, 주류 판매장소, 시간규제 등
 - 소비단계: 개별소비세(주세) 과세를 통한 수요·소비 억제 유도

- 주류 과다소비 및 무분별한 소비방지를 위해 국가마다 다소의 차이가 있기는 하지만, 높은 수준의 행정관리제도 유지
 - 대다수의 경우 주류 제조·판매면허제(또는 국가전매제)를 실시하고 고율의 세율을 부과
 - 단, 프랑스 등 일부의 경우 와인 등 자국의 주력상품에 대해 주세를 무세화 하는 경우도 있음.
 - 그러나 증류주 등 독주의 경우에는 거의 예외 없이 면허제도를 시행하는 등 엄격히 규제
 - 그 이면에는 적절한 세원관리의 필요성도 크기 때문
 - 일반적으로 독주일수록 주세율이 높고 탈세의 경제적 유인이 크기 때문에 세원관리의 효율성 제고 차원에서도 면허제를 엄정하게 시행하는 경우가 많음.

- 소주, 맥주 등 주요 주류의 경우 시설기준이 높아 현실적으로 신규시장 진입이 용이하지 않음.
 - 인위적 경쟁제한에 따라 경제적 지대 발생
 - 신규 진입 제한에 따른 소비자 선택 제한

- 시장여건에 부응하기 위해 면허제 개선 및 시설기준 현실화, 담당업무의 이관문제에 대한 검토 필요
 - 소주·맥주 등은 과다한 진입장벽으로 작용하는 시설기준의 하향조정 방안에 대한 검토 필요
 - 일부 주종에 대해서는 면허제를 완화하는 방안을 검토

- 중장기적으로 면허행정의 타 부처 이관문제도 검토 가능

- 다만 세원관리는 과세당국 고유의 업무이고 고도의 전문성과 체계적 관리가 필요하다는 것을 염두에 두어야 함
 - 본원적 주류행정은 과세당국이 보유·관리하는 것이 외국에서도 일반적 사례
- 상기와 같은 제도 개편은 이해관계와 정책의 효율성, 소비자후생, 국민경제의 자원배분에 미치는 영향이 지대한 만큼 신중하게 접근할 필요

참고문헌

- 김진국, 「주류산업 진입규제의 경제적 타당성 분석 - 사회정치적 분석에 관한 고찰」, 『2010 경제학 공동학술대회 발표논문집』, 2010, pp. 33~75.
- 성명재, 『주류 유통·판매 관련 규제정책의 국제비교』, 기타보고서, 한국조세연구원, 1999.
- 성명재·박임수, 『주요국의 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구』, 세법연구 07-08, 한국조세연구원, 2007.
- 이명헌·성명재, 『조세정책 효과분석을 위한 모형개발: 외부불경제 유발 재화의 소비세율 인상 효과분석』, 연구보고서 02-06, 한국조세연구원, 2002.
- 임완혁, 「일본의 주류시장 동향」, 『주류산업』, 2005.
- 장근호, 『음주의 사회적 비용 감축을 위한 주세율 체계의 개편방안』, 정책토론회 자료, 한국조세연구원, 2005.
- 정헌배, 「외국의 농가 및 소규모 주류생산 지원제도와 시사점」, 2004.
- 백진옥, 「주요 국가들의 주세 및 주류행정 체계」, KARA Share 8호, 주류연구원, 2008.
- 박명호·문예영, 『우리나라와 주요국의 주세 및 주류행정에 대한 고찰』, 세법연구 08-03, 한국조세연구원, 2007.
- Brewers Association of Canada, *Alcoholic Beverage Taxation and Control Policies, International Survey*, Ninth Edition, 1997.

부록: 표

<부표 1> 주요 선진국의 주류 제조 관련 면허·시설기준 등 규제내용 요약

국가	항 목	주류 제조 관련제도의 운영방법 및 면허제도
미국	주류 제조제도	- 면허제 - 주류 제조면허 신청이 있을 시 심사 후 제한적으로 면허 부여 - 면허 부여 후 위법이 발견될 경우 면허취소, 정지 등 행정집행
	주류행정담당	- 알코올, 담배 및 총기관리국(TTB)
	일반규정	- 주종별로 양조장건물, 시설, 용기 등에 관해 기준을 상세히 규정.
	포도주 제조시설 기준	- 포도주 제조시설은 보세양조자, 보세저장소 또는 납세 포도주 병포장 공장 등으로 분류 지정.
	증류주 제조 시설 기준	- 제조장의 물리적 보안장치에 대한 설명을 의무화. - 주요 장비에 대한 신고를 의무화.
	주류 제조 시설 기준	- 제조장 건축물의 건축 및 설비상의 요건 규정 - 건물은 실용적 재료로 건축해야 하며, 세원이 확보될 수 있어야 함. - 제조장 소유자는 증류주 제조에 적합한 설비를 갖추어야 하며 설비는 세원 보호를 위해 필요한 사항도 충족시켜야 함.
영국	주류 제조제도	- 면허제
	주류행정담당	- 국세 및 관세청(HMRC)
	맥주 제조면허	- 사업용 제조면허와 제한면허로 구분 - 제한 면허는 양조 면허자의 가정용 혹은 농장 노동자 소비용 맥주를 양조하는 경우 또는 감독위원회가 적절하다고 판단하는 조건에 따라 특별히 부여
	포도주 제조면허	- 주류 제조면허를 소지하여야 함. 단, 보세창고 내에서 포도주 기포를 생성하여 포도주를 생산하는 자는 예외
	증류주 제조면허	- 제조 면허를 소지하지 않은 경우에는 증류주를 제조할 수 없음. - 증류업 면허는 발부된 후 매년 9월 30일이면 유효기간이 만료 - 제조 증류업자는 포도주, 맥주 등 발효주 도·소매상과는 직접 거래할 수 없음.
	주류 제조시설 기준	- 발효주 제조시설은 신고사항 - 증류주 제조 면허를 받고자 할 때에는 시설기준이 적용 · 예: 면허 신청자가 보유하고 있는 증류기중 가장 큰 증류기 용량이 400갤런(약 1.5kℓ) 이하이면 면허를 부여하지 않을 수 있으며 안전한 저장 확보 규정 등 - 단, 감독위원회가 적절하다고 판단할 경우에는 예외 인정 - 제조공장과 공정을 사전에 승인 받아야 함.
독일	주류 제조제도	- 면허제
	주류행정담당	- 연방 재무부 - 연방 식품농업소비자보호부
	맥주제조 면허제도	- 증류장: · 전매용 증류장은 연방전매관리처에서 운영 · 자체용 증류장은 농업, 공업, 과일 증류장으로 분류 - 신규 제조면허는 전매용 증류장의 경우 지정을 받아야 함. · 단, 자체용 증류장은 지정된 원료만을 사용하고 농업과 직접적인 관련이 있을 경우 부여
	주정제조 면허제도	- 증류장은 전매용 증류장과 자체용 증류장으로 구분. - 전매증류장은 연방전매관리처에서 운영, 자체용 증류장은 농업, 공업, 과일 증류장으로 분류 - 신규 제조면허는 전매용 증류장의 경우 지정을 받아야 함. 단, 자체용 증류장은 지정된 원료만을 사용하고 농업과 직접적인 관련이 있을 경우 부여
	주정제조 시설기준	- 일반 주류 제조 시설기준에 대해서는 별도의 기준 없음. 단, 주정 제조에 대해서는 엄격한 제조시설 기준을 설정

<부표 2> 주요 선진국의 주류 제조 관련 면허·시설기준 등 규제내용 요약

국가	항 목	주류 제조 관련제도의 운영방법 및 면허제도
프랑스	주류 제조제도	- 신고제 - 조세 일반규칙을 통하여 주정과 포도주 및 사과주 등으로 구분하여 생산 및 제조사항 규정.
	주류행정담당	- 식품농업수산부 - 관세·간접세총국 - 보건체육부 - 공정거래·소비·부정방지총국
	주류 제조시설 기준	- 모든 주류 제조시설은 신고사항 - 제조시설의 수량, 특성, 성능부품 등을 신고하여야 하며 신고내용과 다를 경우 벌금 부과 - 단, 사탕수수 알콜의 경우 일정 저장능력을 갖추어야 함. - 그리고 증류기, 주정의 제조 기구 등의 제조업자 및 구매업자는 모두 제작 및 상거래가 시작되기 최소한 3일 전에 행정당국에 해당 작업을 신고하고, 주소지나 제작소의 주소지에 보유하고 있는 기구들의 수량 및 특성, 성능 또는 부품 등을 정확하게 제시해야 함. - 증류기 제조업자 또는 구매업자는 행정관청에 제출해야 하는 특별등록증 서류에 제작 및 제작된 기구의 구매 내역, 기구 및 부품 인도자의 성명 및 주소 등을 기입하여야 함.
일본	주류 제조제도	- 면허제 - 주류의 종류별, 품목별로 제조장 소재지의 세무서장으로부터 면허 받도록 규정. 단, 주류의 원료로 하기 위해 제조하는 주류와 주모의 제조는 예외로 함.
	주류행정담당	- 국세청
	주류 제조 시설 기준	- 신규 주류 제조 면허 신청시 또는 시설 이전시, 제조시설에 대한 신고서를 제출해야 함. - 주조조합은 주류제도 면허 부여시 면허부여에 대한 소정의 의견서를 첨부 - 주류 제조면허를 부여받은 개별 제조장은 면허 후 1년간의 주류의 제조 수량이 의무 생산량(복수 제품일 경우 합계량) 이상을 제조해야 함. - 단, 소주의 경우와 일부규정에 해당하는 경우에 한하여 예외
캐나다	주류 제조제도	- 면허제
	주류행정담당	- 각 주의 주류위원회

자료: 정헌배 (2004)

<부표 3> 주류 제조면허를 위한 일반적 시설기준

주류별	시설구분	시설기준
가. 주정	1) 발효 및 증류시설 가) 발효조 총용량 나) 술덧탑 다) 정제탑 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	550kl 이상 1기 이상 1기 이상 1,000배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대
나. 탁주 및 약주	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 제성조 총용량 2) 시험시설 가) 간이증류기 나) 주정계	3kl 이상 2kl 이상 1대 0.2도 눈금 0~30도 1조
다. 청주	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 저장 및 검정조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기 라) 무균상자	6kl 이상 7.2kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대 1대
라. 맥주	1) 담금·저장·제성용기 가) 용기 총용량 (1) 전발효조 (2) 후발효조(저장조) 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 가스압축정기 라) 간이증류기	925kl 이상 1,850kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대 1대
마. 과일주	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 저장 및 검정조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	21kl 이상 22.5kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대
바. 희석식 소주	1) 담금·저장·제성용기 가) 희석조 및 검정조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	130kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대
사. 증류식 소주	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 저장 및 검정조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	6kl 이상 25kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대
아. 위스키 및 브랜디	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 원액수성용 나무통 총용량 다) 저장 및 제성조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	7kl 이상 85kl 이상 50kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대
자. 일반증류주, 리큐르 및 기타주류	1) 담금·저장·제성용기 가) 담금(발효)조 총용량 나) 저장, 침출, 제성조 총용량 2) 시험시설 가) 현미경 나) 항온항습기 다) 간이증류기	6kl 이상 25kl 이상 500배 이상 1대 0~65℃ 1대 1대

자료: 주세법 시행령

<부표 4> 주류 제조면허를 위한 시설기준(농림부 장관 추천 농·임업인 경우)

주류별	시설구분	시설기준
가. 탁주·약주 및 청주	1) 건물 가) 국실(제조방법상 필요한 경우) 나) 담금실 2) 시험시설 가) 간이증류기 나) 주정계	6㎡ 이상 10㎡ 이상 1대 0.2도 눈금 0~30도 1조
나. 과일주	1) 건물 가) 원료처리실 나) 담금실(밑술실·제성실·저장실 포함) 2) 부대시설 가) 여과시설 나) 세병시설 다) 병입시설	6㎡ 이상 20㎡ 이상
	라) 타전시설 3) 시험시설 가) 온도계 나) 주정계 다) 간이증류기	0.2℃ 눈금 1개 0.2도 눈금 0~100도 1조 1대
다. 증류식 소주·일반증류주·리큐르 및 기타 주류	1) 건물 가) 담금실(원료처리실·침출실·발효실·저장실·제성실 포함) 나) 증류실(제조방법상 필요한 경우) 2) 부대시설 가) 여과시설 나) 세병시설 다) 병입시설 라) 타전시설 마) 증류시설(제조방법상 필요한 경우)	25㎡ 이상 8㎡ 이상
	3) 시험시설 가) 온도계 나) 주정계 다) 간이증류기	0.2℃ 눈금 1개 0.2도 눈금 0~100도 1조 1대

<부표 5> 주류 제조면허를 위한 시설기준(전통문화 전수·보전에 필요한 경우)

시설구분	시설기준
1) 건 물 가) 국실(제조방법상 필요한 경우) 나) 담금실(밑술실·제성실·저장실 포함) 다) 증류실(제조방법상 필요한 경우) 2) 부대시설 가) 여과시설(제조방법상 필요한 경우) 나) 증류시설(제조방법상 필요한 경우) 다) 세척 또는 세병장 시설 라) 병입 또는 타전 시설 3) 시험시설 가) 온도계 나) 주정계 다) 간이증류기	6㎡ 이상 10㎡ 이상 8㎡ 이상 0.2℃ 눈금 1개 0.2도 눈금 0~100도 1조 1대

<부표 6> 소규모맥주제조자의 제조장 시설기준

시설구분	시설기준
1) 담금·제성·저장용기 가) 당화·여과·자비조 등 나) 담금 및 저장조	0.5kl~2.5kl 5kl~25kl
2) 시험시설 가) 간이증류기 나) 주정계	1대 0.2도 눈금(0~30도) 1조
3) 그 밖의 시설 가) 유량계	

- 주: 1. "소규모맥주제조자"란 「식품위생법」에 따른 식품접객업 영업허가를 받거나 받을 자 또는 영업 신고를 한 자로서 그 영업허가를 받거나 받을 장소 또는 영업신고를 한 장소에서 법 별표 제2호 라목에 따른 맥주를 제조하여 그 영업장(해당 제조자가 직접 운영하는 다른 장소의 영업장을 포함한다)에서 최종 소비자에게 판매하는 자를 말한다.
2. 소규모맥주제조자는 제조장과 영업장을 배관시설로 연결[제조장과 영업장이 연결(連接)한 경우만을 말한다]하여야 한다.

<부표 7> 연도별 전통주 출고 및 신고현황

(단위: 천kl, 억원)

연 도 구 분		'07년			'08년			'09년		
		출고수량	과세표준	주 세 액	출고수량	과세표준	주 세 액	출고수량	과세표준	주 세 액
전 체		3,482	35,540	23,222	3,593	36,395	23,934	3,229	36,332	23,448
전통 주	합 계	9	452	96	9	441	95	7	332	65
	민속주	1	39	19	1	49	17	1	43	11
	농민주	8	413	77	8	392	78	6	289	54

주: 2008년 기준 전통주는 전체 출고량의 0.2%, 전체 주세액의 0.3% 점유

<부표 8> 소규모 맥주제조장 현황: 지역별 면허 현황(2009년 12월 현재, 총 77개)

서울	인천·경기	강원	대전·충남북	광주·전남	전북	대구·경북	부산·경남
18	13	1	4	7	2	12	20

주: 연도별 면허수: 112 (2005) → 100 (2006) → 93 (2007) → 88 (2008) → 77 (2009)
자료: 국세청