

이 자료는 농협 내부의 업무참고 및 정보공유를 위하여 학계·정부·생산자단체 등에서 논의 되고 있는 식품정책의 주요 내용을 정리·재구성한 것입니다.

식품산업의 농정편입과 과제

■ 차 례 ■

<요약>

1. 식품산업의 중요성이 부각되고 있다 1
2. 「농림수산식품부」가 탄생했다 4
3. 식품산업과 농업의 미스매치가 문제다 7
4. 식품산업과 농업의 연계강화가 필요하다 9

농협경제연구소는 창의적인 연구, 앞서가는 연구, 실용적인 연구,
함께하는 연구를 지향하고 있습니다.

< 요약 >

금년 초 정부 조직개편을 통해 식품산업의 진흥 업무가 농정에 편입되었다. 식품산업은 농축산물의 주요 수요처일 뿐만 아니라, 국민의 건강·안전 먹을거리를 책임지고 있으며 문화산업으로서도 그 중요성이 부각되고 있다. 농업부문은 식품산업과 연계해 부가가치를 창출하고, 이를 통해 농가소득 향상을 기대하고 있다.

문제는 식품산업과 농업의 미스매치(mismatch)이다. 식품산업의 요구에 맞춰 산지가 국산농산물을 제대로 공급하지 못하고 있으며, 판매·조달 등 정보교류가 미흡하여 정보 획득이 상대적으로 용이한 수입 농산물의 활용도가 높다. 또한 각자가 바라는 농정목표(식품산업성장/농가소득증대)가 다르다.

따라서 식품산업과 농업의 연계강화를 위한 농정이 절실하다. 첫째, 식품산업의 수요에 대응한 산지의 품질관리와 공급물량 확보가 시급하다. 농업도 생산된 것을 단순히 파는 것이 아니라, 소비지시장의 요구를 생산에 반영하는 시장 지향적 산업으로 발전해야 한다.

둘째, 산지와 식품업체의 연결네트워크 형성이 필요하다. 산지와 업체 간의 상호 정보부족 등을 해소하기 위해서는 생산자와 식품업자를 중간에서 연결해 주는 중재자(코디네이터)의 역할이 중요하며, 지자체 또는 농협이 그 기능을 담당할 수 있을 것이다.

셋째, 관련 인프라의 구축도 중요한 과제이다. 식품의 안전과 위생 확보를 위한 시설과 식품관련 기술에 대한 지원이 필요하다. 또한 청소년 식생활 개선 및 국민영양정책 개발과 소비자 신뢰구축을 위한 표시·인증제도의 구축도 해결해야 할 주요 과제이다.

1. 식품산업의 중요성이 부각되고 있다

농축산물의 주요 수요처

□ 도시가계의 식비지출액 중 가공식품과 외식비 비중 대폭 증가

- 우리나라 도시가계의 식비지출액 중 신선식품이 차지하는 비중은 대폭 줄어드는 반면, 가공식품 비중은 늘어나고 있음
 - 신선식품 비중 : ('70) 80% → ('80) 72.6% → ('05) 29.8%
 - 가공식품 비중 : ('70) 18% → ('80) 23.7% → ('05) 25%
- 특히 식비지출액 중 외식비의 비중은 1980년에 3.7%였으나, 2005년에는 45.8%로 대폭 증가

□ 식품산업과 농업은 한 껍데

- 식품산업은 원료농산물의 생산, 유통과 제조가공, 조리 및 소비단계에서 이뤄지는 제반 활동에 관한 산업
 - 식품제조업, 외식산업, 식재료 및 식자재산업, 식품유통업을 포괄
- 농업도 소비자가 원하는 상품을 만드는 산업으로의 전환 요구 증대
 - 1차 생산 중심에서 2·3차 고부가가치 농업으로 전환해 농업인 수취 부가가치는 높이고 소비자 가격은 낮추어야 함(이명박 대통령, '07.12.)

< 농림어업과 식품산업 규모 >

(단위 : 조원, 천명)

구 분	농림어업		식품산업(식품제조·외식업)	
	생산액	종사자수	생산액	종사자수
2000	37.2	2,243	72.7	1,608
2006	41.7	1,785	99.8	1,629

자료 : 농림수산식품부(2008)

건강·안전 식품에 대한 관심 증폭

□ 국내성인 비만인구 천만 명 시대 도래

- 2005년 현재 20세 이상 성인 비만 인구는 전체인구의 32%인 약 1천 126만 여명으로 추산(국민건강영양조사)
 - 소아 및 청소년 비만인구는 '98년에 비해 2배나 증가
 - 비만은 당뇨병, 심혈관계 질환 등의 성인병을 유발하며 치료비, 조기사망 등에 따른 사회적 비용은 연간 2조원(한국영양학회)
- 이에 따라 건강 식단(식품)에 대한 관심 증가
 - 연령층이 높을수록 동물성 식품의 섭취량이 낮아지고 있으며, 현미·혼합잡곡·대두 등 잡곡밥 섭취량은 증가 추세

□ 먹을거리에 대한 불안 확산

- 무역자유화 시대, 식품 이물질 발견, 유전자조작농산물(GMO), 광우병·조류인플루엔자 공포 등 먹을거리 위협 요인이 다양해지고 식품 안전사고 발생 가능성도 더욱 커짐
 - 식품에 대한 불안감(한국소비자보호원) : ('05) 54.7점 → ('06) 65.8점
- 이에 따라 안전 식품 공급에 대한 국민적 요구가 커지고 있음

문화산업으로서 각광

□ 세계 여행객과 미식가들이 「A급 음식」을 먹기 위해 일본으로 몰려들고 있음

- 미식의 바이블이라 불리는 음식점 안내서 「미슐랭가이드」에 도쿄의 150개 식당이 별1개 이상을 받아(파리 64개, 뉴욕 42개), 세계 미식 중심지로 등극

- 미슐랭 별을 받는 순간 그 식당은 전 세계 여행객과 미식가들로 장사진을 이룸
- 일본 도쿄에 이어 아시아에서 「미슐랭가이드」가 발간될 다음 도시로는 홍콩과 상하이가 거론됨

- 음식이 세계화되면 관련 산업도 성장

- 관광산업의 성장은 물론, 「스시」의 경우 쌀과 식초, 간장뿐만 아니라 청주, 식기, 칼, 음식문화 등을 전 세계에 공급·전파

□ 「스타벅스(starbucks)」의 커피 한잔에 담긴 성공신화의 핵심은 식품산업의 문화산업화

- 이 기업은 커피를 파는 것이 아니라 한 잔의 문화(이미지)를 판다는 목표로 매장을 집이나 직장과는 차별화된 '제3의 장소'로 포지셔닝

- 한국에서도 도심여유공간과 「Take-Out」문화를 제안하면서 급성장

2. 「농림수산식품부」가 탄생했다

식품산업의 농정편입

□ 농·식품 생산에서 가공·유통·소비를 아우르는 일원화된 행정체계, 이른바 「Farm to Table」 글로벌 추세에 대응 필요성

- 식품관련 정부 담당부처가 식품종류별 및 생산 유통단계별로 다원화되어 있어, 행정력이 효율적이지 못하다는 비판
- 그간의 식품정책이 산업육성 보다는 안전관리·규제에 치중해 세계 유망산업으로서 식품산업 경쟁력 제고 미흡 지적
- 농업을 식품산업과 연계해 2·3차 부가가치 창출산업으로 발전시켜 농가소득 향상을 꾀한다는 농촌경제 회생 일환

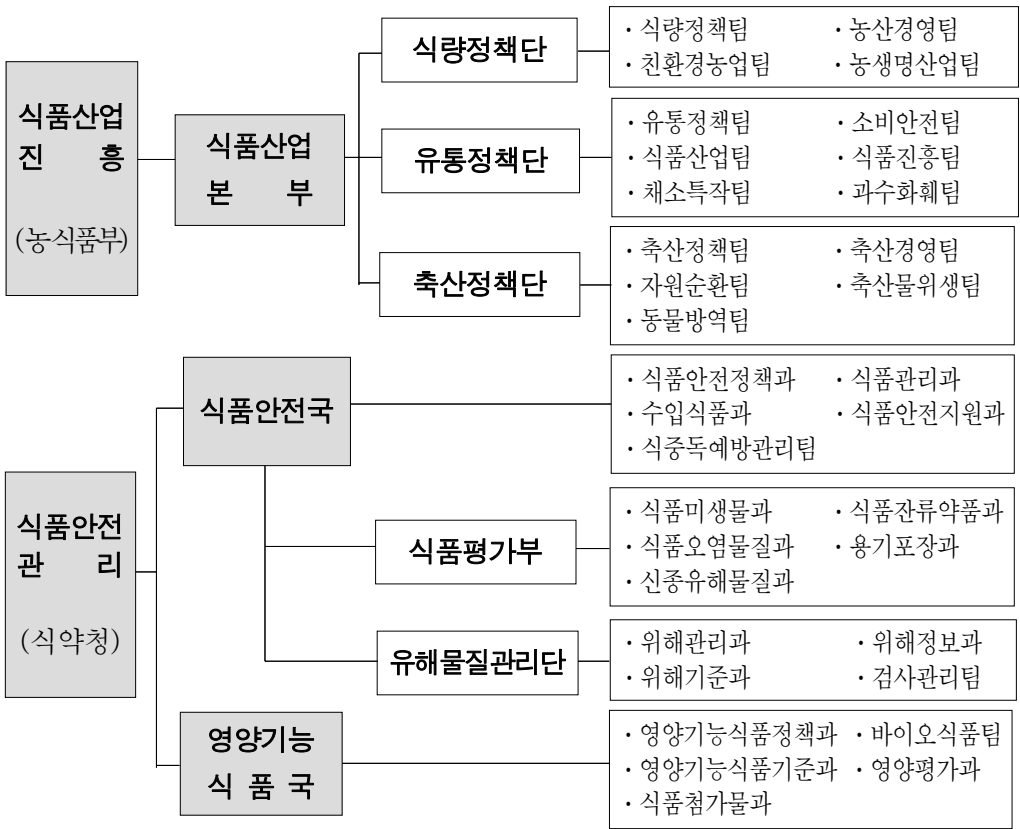
□ 관련법 제·개정, 정부조직 개편을 통해 식품산업진흥 정책이 농정에 편입되었고, 담당부처 명칭도 「농림수산식품부」로 변경

- 「농업·농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로 개정('07.11.국회통과)하여 농정의 대상을 식품산업으로까지 확장
- 「식품산업진흥법」의 제정('07.11.국회통과)을 통해 식품산업을 농업의 새로운 성장 동력으로 설정하고 식품산업 육성과 농업의 부가가치 창출 유도
- 「정부조직법」의 개정('08.2.)에 따라 식품안전관리 업무를 제외한 식품산업진흥 업무가 농정에 편입되었고(동법 제31조), 부처 명칭도 기존 「농림부」에서 「농림수산식품부」로 변경

□ 여전히 「Farm to Table」 일원화 행정체계 구축 미흡 논란

- 「농장에서 식탁까지」 일원화된 행정체계 구축을 위해서는 차제에 식품안전관리(식약청) 업무도 「농림수산식품부」로 편입되어야 한다는 주장
 - 식품의 안전성은 소비단계는 물론, 농수축산물의 생산과정과 이와 연관되는 비료·토양·수질 등의 관리 정책이 한 곳에서 이뤄져야 제대로 확보될 수 있다는 의견
- 반면 식품안전관리 업무마저 생산 부처에서 맡게 될 경우 「고양이한테 생선을 맡기는 꼴」이라는 비판적 의견도 존재

< 식품정책 관련부처 조직도 >



「농림수산식품부」의 식품정책 방향

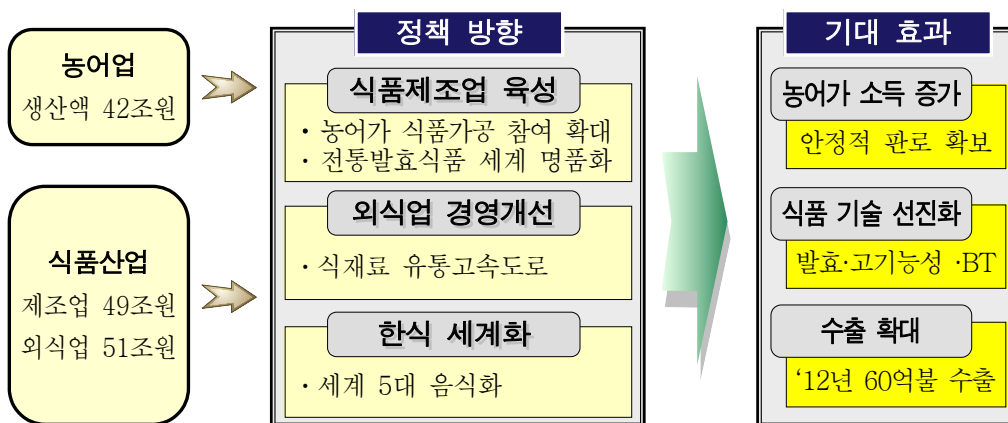
□ 농어업과 식품산업의 융·복합화로 고부가가치 실현

- 전통·발효식품 국제화, 식품안전시설 확충 및 식품 R&D 투자 확대 등을 통해 식품제조업을 활성화
- 국가 식품클러스터와 시·군단위 클러스터(140개 조성) 병행 추진
- 밀가루 식품을 대체할 수 있도록 쌀 가공식품 시장 확대

□ 외식산업 육성 및 한식(韓食) 세계화

- 식재료 가공시설 운영·직거래 확대 등으로 외식업체 경영개선 및 국산 농수산물 소비 촉진
- 조리법·명칭 표준화, 해외 한식당 인증제 등을 통해 한식의 세계 5대 음식화 구현

<식품산업 육성 추진체계 및 효과>



자료 : 농림수산식품부(2008)

3. 식품산업과 농업의 미스매치가 문제다

수요와 공급의 불일치(mismatch)

□ 소비지시장의 요구와 산지의 공급조건이 불일치

- 소비지시장의 요구 : 국산원료농산물을 저렴한 가격으로 균일한 상품을 연중 안정적으로 공급받고자 하는 식품산업의 요구
- 산지 공급조건 : 산지는 수요자의 요구에 맞추어 물건을 만들기 보다는 기 생산된 농산물을 파는 쪽에 무게가 실린 공급 체계

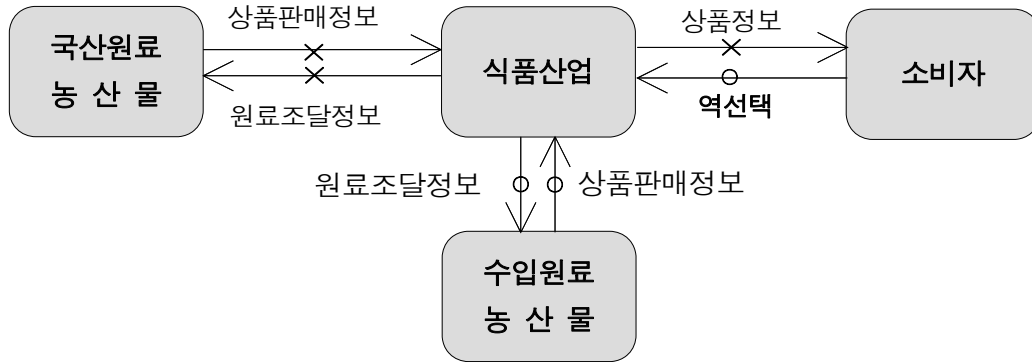
산업간 정보의 비대칭성

□ 사는 쪽이나 파는 쪽 모두 판매·조달 정보 부족

- 식품업자는 어느 지역(농가)에, 어느 품질의 농산물이, 얼마만큼 있는지 등에 대한 「상품판매 정보」 부족
- 농가 또한 어느 식품업자가, 자기가 생산한 농산물을 얼마만큼 필요로 하는지 등에 대한 「원료조달 정보」 부족
- 결국 식품업자는 가격·물량 정보획득이 상대적으로 용이하고 연중 공급이 가능한 수입농산물을 선호하며, 이는 농가의 소득악화는 물론 소비자가 불량식품을 사 먹게 되는 「역선택」 가능성

* 역선택 : 시장에서 판매자가 파는 물건의 속성에 대해 구매자보다 많은 정보를 가지고 있을 때, 정보가 부족한 구매자의 입장에서는 불리한 물건을 선택한다는 것을 말함

< 산업간 정보의 비대칭성 >

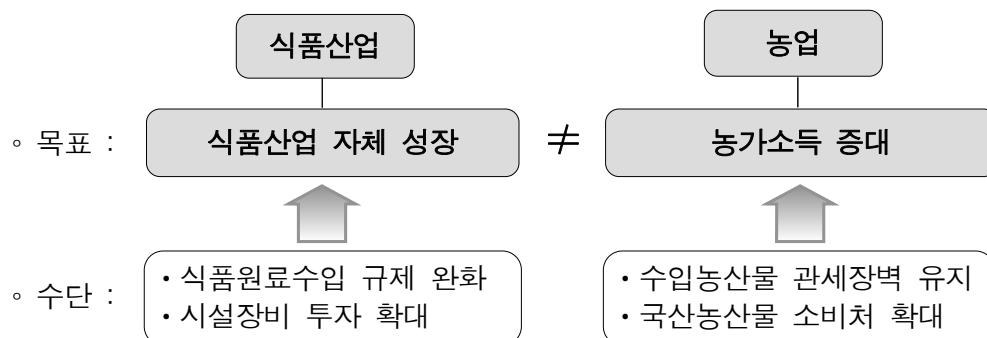


바라는 목표의 「동상이몽」

□ 식품산업과 농업 쪽에서 바라는 각자의 목표가 상이

- 식품산업의 목표 : 시설장비 투자 확대, 식품원료의 안정적 공급, 각종 사업 규제완화 등을 통해 식품산업의 성장
- 농업의 목표 : 국산농산물 소비처 확대, 식품산업에 농업인의 참여 등 부가가치 창출 활동 등을 통해 농가소득 증대

< 산업간 바라는 목표의 불일치 >



4. 식품산업과 농업의 연계강화가 필요하다

미스매치를 연계강화로

□ 식품산업의 수요에 대응한 산지의 품질관리와 공급물량 확보

- 농업도 단순히 생산된 것을 파는 것이 아니라, 소비지시장의 요구를 생산에 반영하는 시장지향적 산업으로 전환
- 산지에서는 국산 농식품에 대한 소비자 신뢰 구축(상품차별화), 국산원료 공급능력의 강화(규모화), 산지유통조직과 출하농가간의 수직적 계열화(조직화)가 필요

□ 산지와 식품업체의 연결네트워크 형성

- 산지와 업체 간의 정보부족 등으로 여러 단계의 유통과정을 거쳐 원료농산물 구매가격이 상승하기 때문에, 생산자와 가공(외식)업자를 직접 연결해 주는 중재자(코디네이터)의 기능이 필요
- 이를 위해 지자체 또는 농협 등 생산자단체가 주도적으로 상호연계를 희망하는 업체와 산지 농가 등을 모집·심사하고, 풀(pool)을 구성하여 관리하는 방안을 검토할 수 있음

□ 관련 인프라 구축

- 식품의 안전과 위생 확보를 위한 시설과 식품관련기술에 대한 지원, 관련 정보의 제공 및 교육 등도 시급한 과제
- 청소년 식생활개선 및 국민영양정책 개발과 소비자 신뢰구축을 위한 표시·인증제도의 구축도 해결해야 할 주요 과제

일본의 사례를 참조할 수 있다

□ 외식업체와 산지의 연계 사례

□ 농협, 외식업체, 백화점, 운송업자 등 8개의 이업종 사업자가 출자하여 「모리오카 식재가공 협동조합」 결성

- 51개의 체인레스토랑을 운영하고 있던 메르크사가 지역농산물을 안정적으로 확보하기 위해 모리오카 중앙농협에 공동사업을 제안하면서 추진
- 총사업비(2억 4,100만 엔) 중 1/3은 국고보조, 각 출자자 출자금은 2,000만 엔, 나머지는 농림어업금융공고로부터 융자를 받고, 용지는 농협으로부터 임차 사용
- 사업량은 연간 절단채소 100톤, 햇반 300톤

□ 「모리오카 식재가공 협동조합」은 농협으로부터 원료농산물을 전량 공급받아 절단채소와 햇반으로 가공해 소매업자에게 납품

- 농협은 사용되는 원료채소나 쌀을 전량 공급
- 배송은 출자자인 운송업자가 담당하고, 역시 출자자인 백화점·호텔 등은 제조된 식재료를 구매하는 형태로 운영

□ 공급되는 원재료의 연중 공급이 불가능 하자, 현재는 식자재 공급그룹(계약재배농가 조직)을 확대하여 대응

- 농협은 좌담회 개최 등을 통해 조합원에게 식재료 출하에 대한 의뢰서를 배부하여 비교적 저장성이 강한 품목 공급

② 식품가공업체와 산지의 연계사례

□ (주)야마키양조라는 식품가공업체는 농업생산법인으로부터 콩을 공급받아 간장, 된장, 두부 등으로 가공해 판매

- 된장은 1주일에 30톤, 간장은 2일 20톤, 두부는 시간당 2,500~3,000모를 생산하고 있으며, 공장입구에 있는 판매점 내방객은 연간 5만 명
- 이 기업은 친환경적인 농산물을 확보하기 위해 오랜 기간 유기재배를 해오고 있는 농업생산법인 마메타로우와 거래 시작
 - 원료농산물인 콩의 연간 조달량은 500~600톤으로 모두 국산
- 마메타로우 농업생산법인은 친환경 콩의 물량확보를 위해 인근 농업생산법인에게 콩의 유기재배를 지도

□ 식품제조업자인 아이치현의 A사는 안정적 원료 조달을 위해 홋카이도의 와사비 생산자와 계약재배 실시

- 식품제조업자는 서양 와사비 신제품 개발, 생산자에게 종묘 제공, 수확기계의 개발 및 농가에 자금지원 등을 실시함으로써 원하는 품질의 원재료 안정적 조달 도모
- 또한 제품을 미국 등에 수출하고 있어 향후 생산의 확대를 검토하고 있음

③ 소매점과 산지의 연계사례

□ 수도권에 85개 점포를 가지고 있는 도큐스토어 체인은 산지에서 직접 구매하는 예약상대거래로 대부분의 농산물 조달

- 10년 이상 비약적으로 성장한 도큐스토어의 성공 요인은 예약상대 거래를 활용한 조달처 집약 계기
 - 채소의 70%, 과실의 85~90%를 예약상대거래로 조달
- 동시에 산지와 접촉·교류 및 정보교환을 추진하여 산지에서 지정소매점이라는 인식을 불러일으킴

□ 산지에서는 마케팅 의식이 고양

- 산지에서는 소매점에서 팔기 쉬운 것, 반입하기 쉬운 포장단위, 소비자가 용이하게 구입할 수 있는 소포장의 크기나 가격 등을 소매점과 협의해 상품개발
- 소매점과 산지가 모두 「한 배를 타고 있다」는 인식

□ 도큐스토어의 판매 전략은 소비자에게 「고품질·신뢰」를 심어주는 것임

- 「채소, 과실은 어떠한 상태에 있어야 하는가」를 소비자에게 호소하고, 이를 산지에도 정보 발신
- 시금치의 경우 근처 소매점보다 20~30% 비싼데도 도큐스토어에서 잘 팔리는 상품 중 하나인데, 이는 「이것이 바로 시금치라는 형상과 사이즈」라는 자신감으로 소비자에게 어필

④ 식료산업클러스터 형성 사례

□ 산(농)·관·학이 연계하여 야마카타 식료산업클러스터 구축

- 야마가타현에서 생산된 농산물을 사용한 클러스터 형성
 - 농산물의 생산, 가공, 유통 판매 관련 기업과, 농업인, 대학·연구기관, 관계기관 등 165개 회원사로 구성된 「야마카타 식료산업 클러스터 협의회」 설립
- 사업실적은 라 프랑스 파우더 클러스터와 체리파우더 클러스터 등 7건이며, 현재 제품화되어 판매되고 있음
 - 일본 농림수산성은 2005년부터 지역의 고용창출 기회 제공, 지역식료자급률 향상 및 지역경제 활성화를 위해 지역의 식품산업과 농업을 연계시키는 식료산업클러스터 정책 사업을 시행하고 있음

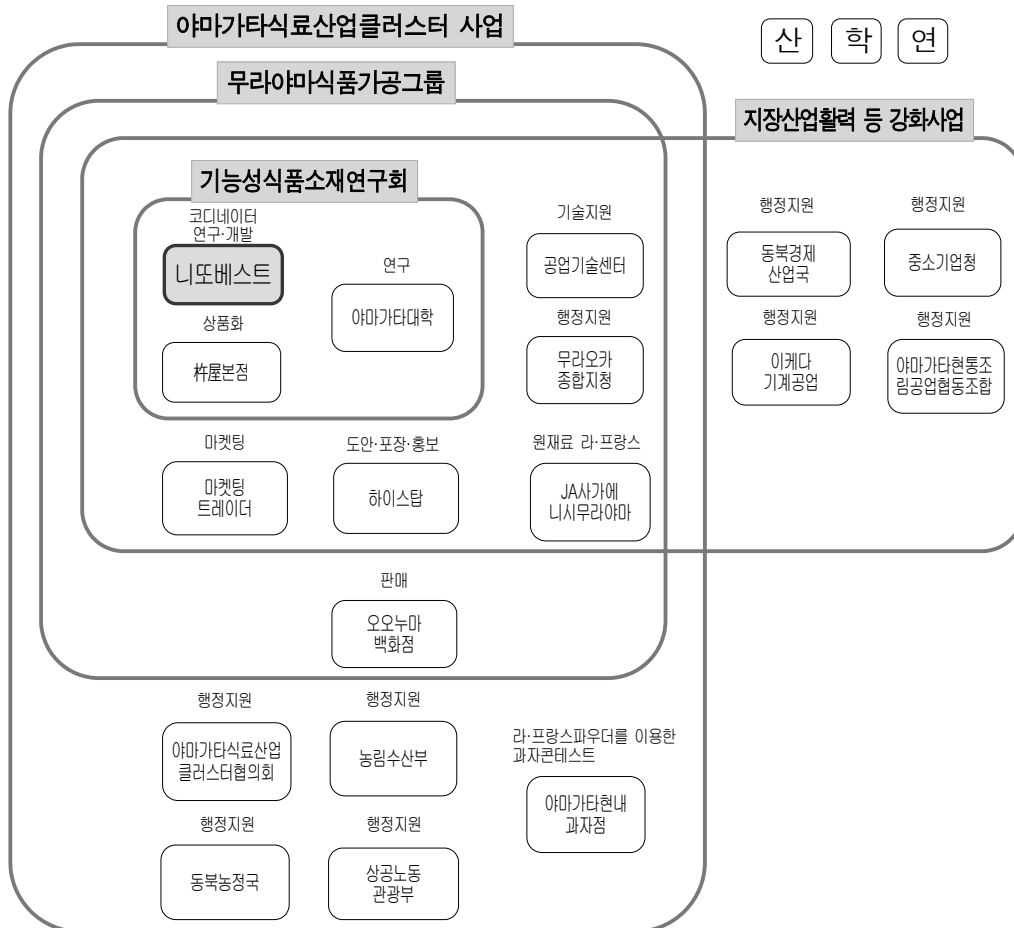
□ 라 프랑스 파우더 상품화 과정

- 2004년 야마카타현 무라야마지청의 지원을 받아 식품가공회사인 니또베스트와 야마가타대학, 백화점, 공업기술센터 등이 「무라야마식품가공추진그룹」을 발족하고 라 프랑스 파우더를 이용한 상품을 개발
- 2006년 야마가타산업클러스터 협의회, 야마가타현 농림수산부·상공노동관광부·동북농정국으로부터 지원을 받아 「부까꼬」라는 파우더 상품을 완성

□ 이 과정에서 야마가타현에 본거지를 둔 식품가공회사인 「니또 베스트」의 역할이 컸음

- 라 프랑스 파우더의 연구·개발(니또베스트 중앙연구소)뿐만 아니라, 각 회원사의 중재자(코디네이터) 역할도 담당
- 산·학·관의 네트워크 구축도 대부분 니또베스트 중앙연구소의 네트워크를 이용

< 라 프랑스 파우더 클러스터의 구성 >



자료 : 김호 외(2007)

< 참고문헌 >

- 곽창근, "식품제조업의 현황과 전망 2020", 「농정연구」 2007 여름 (통권22호).
- 김병조, "식품산업 육성을 위한 민-관 협력체계 구축방안", 「농정연구」 2007 여름(통권22호).
- 김 호 외, 「사례연구를 통한 식품산업클러스터 조성방향」, 농림부 연구용역보고서, 단국대학교 협동문화경제연구소, 2007.12.
- 농림수산식품부, 2008 연두업무보고.
- 사이토오사무, "푸드시스템관점에서 본 농업재편전략", 「농정연구」 2006 가을(통권19호).
- 이동필, "농산물가공산업 육성을 위한 새로운 접근", 「농정연구」 2007 여름(통권22호).
- 이정희, "식품산업정책의 방향과 과제", 「농정연구」 2006 가을(통권 19호).
- 최지현·김철민·김성훈, 「식품산업과 농업의 연계성 제고 방안」, 한국농촌경제연구원, 2007.12.
- 황수철, "새 정부 식품정책의 방향과 과제", 「농정조직 개편에 따른 새 정부의 농정과제」, 지역재단, 2008.3.
- _____, "외식산업과 농업간 연계강화 방안", 「21세기 한국의 먹을거리정책: 방향과 과제」, 사단법인 농정연구센터, 2008.1.
- 황수철·권승구·위태석, 「농업과 식품산업의 연계강화를 위한 세부 프로그램 비교연구 및 개발」, 농림부 연구용역보고서, 사단법인 농정연구센터, 2005.12.