

한국농촌경제연구원 정책세미나

식품산업 발전을 위한 정책방향과 과제

일시: 2008년 5월 14일(수) 13:30 ~ 17:30

장소: 서울 서초구 양재동 aT센터 3층 중회의실

주최: 한국농촌경제연구원

후원: 농림수산식품부

한국농촌경제연구원

진행순서

- | | |
|--|-----------------|
| ☐ 등록 및 개회식 | 13:30~14:00 |
| ◦ 개회사: 최 정 섭(한국농촌경제연구원장) | |
| ◦ 기조발제: 새 정부의 식품정책 추진방향 | |
| - 이 상 만 (농림수산식품부 식품산업팀장) | |
|
☐ 제1부 주제발표 |
14:00~15:30 |
| ◦ 제1주제: 식품산업의 현황과 정책과제 | |
| - 발표: 김동환(안양대학교 교수) | |
| ◦ 제2주제: 식품영양 정책의 발전방향 | |
| - 발표: 이상선(한양대학교 교수) | |
| ◦ 제3주제: 식품안전관리 정책의 현황과 발전방안 | |
| - 발표: 최지현(한국농촌경제연구원 선임연구위원) | |
|
☐ 중간 휴식 |
15:30~16:00 |
|
☐ 제2부: 종합토론 |
16:00~17:30 |
| ◦ 주 제: 식품산업 발전을 위한 정책방향과 과제 | |
| ◦ 좌 장: 서종석 (전남대학교 교수) | |
| ◦ 토 론 자 (이름 가나다 순) | |
| - 광노성 (한국보건사회연구원 부연구위원) | |
| - 김재욱 (소비자시민모임 회장) | |
| - 김태희 (경희대 교수) | |
| - 문현경 (단국대 교수) | |
| - 박연우 (폴무원 부사장) | |
| - 우득정 (서울신문 논설위원) | |
| - 이병달 (한국전통가공식품협회 회장) | |
| - 조용제 (한국식품연구원 책임연구원) | |
|
☐ 폐회 |
17:30 |

목 차

기조발제

새 정부의 식품정책 추진방향	1
발표: 이 상 만 (농림수산식품부 식품산업팀장)	

주제발표

제1주제: 식품산업의 현황과 정책과제	41
발표: 김 동 환 (안양대학교 교수)	
제2주제: 식품영양 정책의 발전방향	69
발표: 이상선 (한양대학교 교수)	
제3주제: 식품안전관리 정책의 현황과 발전방안	79
발표: 최지현 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)	

종합토론

식품산업 발전을 위한 정책방향과 과제	101
----------------------------	-----

새 정부의 식품정책 추진방향
-식품산업 발전 종합대책-

이 상 만
(농림수산식품부 식품산업팀장)

I . 수립 배경

- 신 정부 조직 개편으로 농림수산식품부가 출범하고 식품산업 진흥업무를 전담('08.2.29)
 - 「식품산업 육성」 과제가 신 정부 국정과제(중점과제)로 채택
 - 정부 정책 방향도 그 동안 규제 중심의 식품행정에서 탈피하여 식품산업 진흥을 위한 정책에 중점
 - ‘식품산업진흥법’이 '08.6.28 시행될 예정으로 법적 기반 마련
- 식품산업은 21C 신성장 동력 산업으로서의 잠재 가능성
 - 식품산업 발전을 통한 식품의 안정적 공급기반 구축 없이는 선진국 도약에 한계
 - 최근 곡물가 급등, 애그플레이션 등은 식품안보의 중요성을 재인식시키는 계기
 - 정부와 민간의 노력 여하에 따라 식품산업은 고부가가치 및 고용 창출을 통한 시장경제 활성화 기여 가능
 - 시장개방 등으로 어려움에 처한 농어업의 지속적 성장 견인 효과 기대

◆ 식품산업의 중장기 비전과 발전방향을 담은 ‘**식품산업 발전 종합대책**’을 수립하고 체계적으로 추진할 필요

Ⅱ. 여건과 전망

1 현황과 문제점

□ 식품산업(식품제조·외식업)은 총 100조원의 시장규모 및 163만명이 종사하는 국가 경제의 중추 산업

- 농림어업 생산액은 WTO 체제 출범 이후 정체되고 있으나, 식품산업은 지속적인 성장 추세

(단위 : 조원, 천명)

구분	농림어업		식품산업	
	생산액	종사자수	생산액	종사자수
‘00	37.2	2,243	72.7	1,608
‘06	41.7	1,785	99.8	1,629

□ 외형상 규모에 비해 식품업계 내부는 영세성과 양극화 등 산업구조가 취약하고 질적인 성장에는 한계 노출

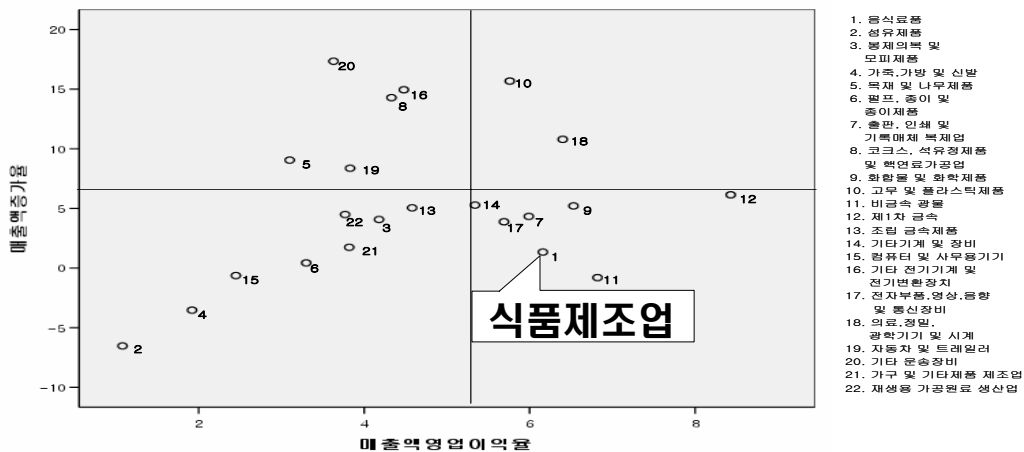
- 업계 자체적인 노력으로 현 수준의 성장세를 시현하였으나, 취약한 인프라와 정책적 지원의 미흡 등으로 향후 지속 성장 여부는 불투명

※ 그 동안 정부 산업정책에서 상대적으로 배제되고, 식품안전을 위한 규제 위주의 행정에 치중한 결과가 주요 원인으로 지적

- 최근에는 국제적인 곡물가 폭등과 원료난 및 국내 식품안전 사고 발생 증가 등 대내외 여건 변화로 어려움이 가중

가 식품제조업 분야

- 식품제조업(매출액 49조원, 부가가치 12조원, 고용인원 18만명)은 전체 제조업중 매출액 대비 6.0%, 부가가치 기준으로 6.4%를 차지('06)
 - 업체 평균 매출액은 57.5억원 : 제조업 전체평균(76.3억원)의 75% 수준
 - 타 제조업에 비해 성장성은 낮으나 수익성은 평균을 상회
 - 매출액 증가율 1.34(제조업 평균 6.26), 매출액영업이익율 6.16(5.34)



- 일부 대기업 외에는 대부분이 자영업 중심의 영세업체이며, 대기업과 중소기업간 양극화도 심화된 구조
 - 8.5천여개 식품제조업체(5인 이상) 중 종업원 50인 이하가 91.6%이며, 매출액 10억원 미만이 55.8% 수준
 - 중규모 이상의 기업체(종업원 50인 이상) 매출액이 전체 66.0% 차지

< 식품제조업체 현황 >

구 분	사업체수	평균고용인원	매출액(백만원)
소기업	7,781 (91.6)	95,827 (51.7)	16,641,644 (34.0)
중기업	673 (7.9)	68,869 (37.1)	24,277,864 (49.6)
대기업	41 (0.5)	20,723 (11.2)	8,026,597 (16.4)
합 계	8,495 (100.0)	185,419 (100.0)	48,946,105 (100.0)

자료 : 통계청(광업제조업통계, 2006)

주 : 소기업(50인 미만), 중기업(50~300인 미만), 대기업(300인 이상) 구분은 중소기업기본법에 의한 분류 기준 적용

□ 식품제조업의 주요 업종은 육가공품(12.8%), 유가공품(11.5), 곡물가공품(9.9), 알콜음료(8.0), 빵·과자류(7.6%), 수산가공·저장(6.5), 비알콜음료(6.3), 조미료·첨가물(6.2) 등의 순(통계청 분류 매출액 기준)

- 유가공, 음료류, 육가공 등의 업종은 업체수 대비 매출 규모가 상대적으로 큰 반면,
- 국산 원료 사용비중이 상대적으로 높은 장류, 김치·절임류 등 전통 식품은 업체수 대비 매출액 규모가 적어 더욱 영세한 것으로 분석

□ 식품유통 시장의 변화가 대형 유통업체 중심으로 재편되어 식품업계 부담으로 작용

- 식품의 소매 유통구조가 재래시장·슈퍼마켓 등에서 백화점·할인점 등 대형 소매 유통업체 중심으로 전환
- 대형 유통 소매업체는 제품생산과 공급을 수직적으로 계열화하여 통합하고 자체상표(PB) 제품 비중을 지속 확대
 - 우월한 가격 교섭력을 바탕으로 한 저가 납품 요구 증대

□ 식품원료의 해외 의존도는 심화되는 한편, 국제 곡물가 급등등으로 해외 원료 확보도 어려워짐에 따른 경영난 악화

- 국내산 원료는 공급기반이 취약하고 해외 조달은 국제적인 곡물 수요 증가로 인한 수입선 확보와 가격 교섭이 지난

※ 곡물 자급율 : ('00) 29.7% → ('06) 28.0

□ 식품업계는 국내시장 포화 및 외국 브랜드와의 경쟁 심화 등에 대응하여 규모화, 해외진출, 신제품 개발 강화 등의 자구책 시도

○ 유사 식품업체들간 M&A를 통해 규모화로 경쟁력 강화 시도

< 국내 식품업계 M&A 사례 >

- ◆ 국내 식품업체들은 좁은 내수시장 한계 극복을 위해 사업 다각화를 모색(기업간 M&A 확대, 특히 유사사업 경쟁업체를 인수하여 시너지 효과 도모)
- 대상FNF(주) : 종가집 인수('06)
- 사조그룹 : 대림수산 인수('06.11), 오양수산 인수('07)를 통해 년 매출액 5,000억원대 기업으로 성장
- 한국야쿠르트 : 비락 인수('98), 파스퇴르 유업 인수('04)를 통해 3개사 매출액 1조2,400억원대의 종합 유제품 회사로 전환
- 하림 : 주원농산(오리가공유통) 인수('02), 선진돼지고기 인수('07)를 통해 종합 육가공 그룹으로 전환
- SPC 그룹 : 사니, 파리바게뜨, 던킨 외 삼립식품 인수('02)를 통해 '06년 매출액 1조1,700억원 달성
- 동원F&B : DM푸드, 해태유업 인수를 통해 유제품 그룹으로 성장
- 한국제분 : 동아제분 인수('00)를 통해 한국동아제분으로 변경
- CJ : 어묵전문회사 삼호F&G('06.2월) 인수, 하선정식품 인수 및 미국계 냉동식품 회사 옴니사 인수를 통해 미국 시장 진출 발판 마련
- 삼립식품 : Bio&21 인수, 삼양사의 세븐스피링스 인수 등 다양한 M&A 시도

○ 상대적으로 투자 환경이 유리한 중국·동남아 시장으로의 진출을 확대해 나가는 추세

< 국내 식품업계 해외진출 사례 >

- ◆ 식품제조업체 36개사(kotra자료) 및 외식 브랜드 57개 등이 현지법인, 합자 또는 사무소 등의 형태로 해외 진출
- 오리온 : 중국(3), 러시아(1), 베트남(1)
- 농심 : 중국(3), 미국(1), 일본(1)
- CJ : 미국(6), 중국(4), 호주(2), 홍콩(2), 독일(1), 인도네시아(1), 캄보디아(1), 브라질(1)
- 롯데제과 : 중국(5), 러시아(2), 인도(1), 필리핀(1), 베트남(1), 대만(1)

○ 신제품 개발을 통해 내수시장 공략

- 이색적인 소재를 활용하여 소비자들의 이목을 사로잡는 사례 증가

※ 유산균 + 곡물, 식초 + 아이스크림(흑초미), 청국장 아이스크림, 옥수수 수염차, 가미술밥
요구르트 및 곡물 가공식품(귀리, 검은콩, 찹쌀, 발아현미, 흑미, 수수 등) 등의 개발 활발

나 외식업 분야

□ 외식산업은 '06년 매출액 50.9조원, 고용인력 약 145만명 규모의 중요 서비스 산업으로 연평균 8.1% 성장

- 외식산업은 소득증가, 여가확대, 여성의 사회적 진출 확대, 생활양식의 변화 등 사회·문화적 여건으로 지속적인 성장세

구 분	'98	'00	'02	'05	'06	성장률(%)
업체수(천개)	543	571	596	531	547	0.1
매출액(조원)	27.3	35.5	40.5	46.3	50.9	8.1
종사자수(천명)	1,220	1,430	1,586	1,444	1,450	2.2

※ 자료 : 통계청(도소매업 및 서비스업 통계, 2006)

- 해외브랜드와 대기업의 외식시장 진출확대로 패밀리레스토랑, 패스트푸드점 등 프랜차이즈업과 단체급식업 등 기업형 외식업이 급성장
- 외식업·단체급식업 등의 성장에 따라 식자재업도 급성장 추세에 있으며, '05년 기준 매출액이 12.8조원으로 추정

※ ('02) 11조 8천억 → ('04) 12조 5천억 → ('05) 12조 8천억

※ 전처리시장 규모는 식자재시장의 3%수준(약 3.8천억원)으로 추정

□ 외식업체들의 해외 진출도 지속적으로 증가하고 있으며, 한류확산에 따른 우리 음식에 대한 관심도 증대

- '06년 현재 국내 브랜드 총 57개가 해외에 진출해 있으며, 한식이 32개로 56.1%를 차지

□ 외식산업의 취약한 인프라와 불합리한 일부 제도가 외식산업 성장의 걸림돌로 작용

- 현실 여건과 괴리된 산업분류체계 및 외식관련 기초 통계 파악이 어려운 실정
 - 식품위생법에는 식품접객업으로만 영업의 종류가 구분되어 있어 정의가 불명확
- 중소기업 창업지원 대상에서 음식점업이 제외되는 등 불합리한 제도 존재

□ 외식 경영 시스템의 선진화가 미흡하고 조리·경영에 관한 전문인력 부족

- 외식업소가 대부분 영세하여 선진적인 경영 도입이 미흡
 - ※ 점포당 매출액('05기준) : 한국 87백만원, 일본 32백만엔, 미국 541천달러
- 외식경영·서비스·조리 등에 관한 전문인력 부족

□ 식재료 유통구조 및 외식시설의 낙후로 인해 서비스 수준이 질적 저하

- 외식업 경쟁력 강화를 위한 표준화·규격화된 식재료 공급 체계 및 유통시스템 필요
- 기업형 외식업 등을 중심으로 서비스 수준이 향상되고 있으나, 많은 영세업체들의 조리·위생·서비스는 미흡

□ 외식산업과 관련된 연구개발 및 연관산업의 동반 발전 미흡

- 우리 농수산물을 이용한 우수 식재료 개발 및 전통음식의 세계적인 상품화 개발 미흡
- 식재료의 신선도 유지를 위한 콜드체인, 유통 및 물류시설의 연계 미흡

다 식품산업 인프라 분야

식품 R&D

□ 식품분야 R&D 투자는 다양한 정부부처와 기업에서 각각 추진되고 있으나, 전반적으로 투자규모가 작고 효율성 미흡

- 정부에서는 농식품부·교육과학기술부·보건복지가족부·지식경제부 등 다양한 부처에서 각기 목적에 따라 산발적으로 투자
- 민간 차원에서는 일부 대기업 외에는 자체적인 투자 여력이 미흡하여 활발한 투자가 이루어지지 못하는 실정

※ 기업들은 제품개발이나 안전기술 등 판매와 직접적 관련이 있는 분야에 집중하여, 원천·응용·신전략 기술 등 자금과 기간이 많이 소요되는 부분은 투자 미흡

- ◆ 우리나라 전체 식품 분야 R&D 투자액은 0.23조원으로 국가 전체 R&D 투자액(민간 포함 24.2조원)의 1%에 불과
- ◆ 식품제조업 매출액 대비 R&D 투자 비율이 0.82% 수준으로 산업 전체 2.42%, 제조업 전체 2.9%, 일본 0.97%, 호주 1.91%에 비해 낮은 수준

□ 식품연구 공공기관이나 연구인력 등의 인프라 취약

- 식품기술 연구 공공기관은 한국식품연구원, 한국보건산업진흥원, 전북생물산업진흥원 등이 해당
 - 한식연은 연구개발에 치중되어 업계 기술지원은 다소 취약하다는 평가이며, 보건산업진흥원은 식품안전과 관련된 분야에 치중
- 식품연구 전문인력은 2,700여명 수준에 불과한 것으로 파악

※ 우리나라 식품연구 관련 인프라 현황

	공공기관	민간연구소	대학(식품관련학과)
기관수	3	77 ¹⁾	206
연구인력 ²⁾	315	2,400	2,299

주1) 자료 : 한국식품연감(2006), 식품유통연감(2006)

주2) 과학기술부, 2005 과학기술연구활동조사보고서(2006)의 식품부문(유전공학 포함)

식품통계 · 정보

□ 식품관련 통계는 여러 부처에서 각각의 목적에 따라 생산

- 통계청(식품제조·외식업·소비통계), 한국은행(산업연관표, 소비자동향), 식약청(식품제조가공업체와 식품위생업소 실적 보고), 농식품부(우유·유제품 생산소비, 채소·과실류 가공현황) 등에서 식품관련 통계 생산
- 비승인 통계로 각종 협회·단체 등 민간차원에서 통계자료 생산
 - ※ 유통공사, 한식연, 식품공업협회, 농수축산신문, 식품저널 등

□ 식품 관련 통계·정보 시스템 구축이 미흡

- 현행 식품관련 통계체계는 선진국에 비해 전반적으로 빈약하며, 통계간 기준이 상이하고 연관성 미흡 등 이용상 한계
 - ※ 기존 통계에는 식품업체의 원료 이용·조달실태 관련자료 누락, 외식산업 중 단체급식과 프랜차이즈 등의 구분 미흡 등 현실 여건을 제대로 반영하지 못하고 있음
- 일본·미국 등은 분야별 전문기관에서 식품관련 통계를 체계적이고 주기적으로 생산하여 제공

- ◆ 일본의 경우, 농림수산성에서 식품산업동향, 식품제조업의 농산물 수요실태, 신선식품 유통, 식품유통단계별 가격형성 추적조사 등 농업과 식품산업 연계를 파악하기 위한 통계 생산
- ◆ 식품산업센터(식품산업통계연보), 외식산업총합조사연구센터(외식산업통계자료집), 식품수급연구센터(식품산업생산유통통계) 등 생산

- 식품관련 통계 및 조사·연구자료가 산발적으로 흩어져 있으며, 이를 종합적이고 체계적으로 관리하고 제공하는 시스템 미흡

라 식품 행정체계

- 식품행정을 품목·단계별로 여러 부처가 나누어 담당하고 있어 종합적이고 체계적인 식품산업 육성 정책 부재
 - 그 동안 식품산업 육성업무의 담당부처가 불명확하고, 식품 관련 업무가 농림부·해수부·복지부 등 8개 부처로 분산
 - ※ 환경부·건교부(물), 산자부(소금), 교육부(학교급식), 국세청(술) 등 담당
 - 신 정부 출범에 맞추어 농림수산식품부가 출범하였으나, 전담 조직체계 구축이나 식품행정 전반의 일원화는 아직 미흡
- 식품 관련 법령은 33개에 달하고 있으나, 대부분의 법령이 규제위주로 산업발전을 저해
 - 식품위생법·건강기능식품법 등은 식품안전을 위한 규제위주로 구성
 - '07년말 식품산업진흥법 제정('08.6.28 시행)으로 산업진흥의 법적·제도적 기반이 마련
- 식품 품질관련 제도의 다원화 및 낮은 인지도 등 비효율
 - 많은 인증제 종류에 비해, 새로운 수요에 맞는 표시·인증제는 미흡 등 체계적이지 못하고 인증획득에 따른 인센티브 부족
 - ※ 전통식품품질인증, KS인증, 특산물인증, 지리적표시 및 식품안전관련 인증 등으로 다원화

2 전망과 과제

가 식품시장 전망

- 식품 패러다임의 변화 및 식품의 기능과 영역 확대와 더불어 지속 성장
 - 식품이 고부가 및 다가치 개념으로 패러다임 변화
 - 고부가 신개념, 건강기능식품, 바이오 식품 등 High Tech 식품으로 변화
 - 건강 · 미용 · 화장품 · 질병치료 등의 영역까지 확대
 - ※ 다이어트음료, 혈액형 맞춤형 샐러드, 프리미엄 식빵(상황식빵, 일반식빵의 4.5배 고가), 기능성제과, 식사대용식품 등 다양한 신제품 개발
 - 세계 식품시장은 '06년 기준 약 4조달러이나, 향후 '20년에 약 6.3조달러까지 성장할 것으로 전망(영국 식료품연구기관 IGD)
- 식품 소비는 편리성과 건강 및 맛을 중시하는 방향으로 변화
 - 웰빙 · 건강 열풍, 식품안전 관심 등 고품질 안전식품의 수요 급증
 - 안전성과 고품질을 확보하지 못한 업체들의 입지는 상대적으로 축소
 - 식습관의 변화로 인한 식의 외부화 가속(외식비중 48% ↑)

< 세계 식품시장 트렌드와 소비패턴(Datamonitor 2007) >

가치 트렌드	식품소비 패턴
편리성 추구	소비자들의 조리시간 절약, 간편 식품 선호
건강 중시	건강, 친환경, 유기식품 선호
연령초월 현상	젊은층의 식품구매 증대, 브랜드 인지도, 충성도 증대
성초월 현상	남자들의 건강식품 관심 증대
생활패턴 복잡화	단독가구, 노령가구 증가로 소량 구매 증대
명품 대중화	사치품 민주화 현상, 프리미엄 브랜드 선호
개성화	자신만의 취향과 구미에 맞는 브랜드 선호
이색상품 선호	새로운 식품을 적극적으로 경험, 이국풍 식품 선호
편안함 추구	대형 소매점 선호
공동체 중시	공동체 가치를 공유한 식품 선호, 지산지소 증대

□ 세계 식품시장은 다국적 글로벌 기업의 영향력이 점차 증대

- 글로벌 기업들은 과감한 R&D 투자와 유통 네트워크, 브랜드 파워 등을 통해 식품시장 잠식 확대

※ 세계 최대 식품기업 「네슬레」는 연간 매출액의 1.6%(9.6억유로)를 R&D에 투자

※ 분야별 선두기업들의 시장점유율이 증가하여 상위 3개 기업의 시장 점유율이 가공식품(40%), 음료(70%), 제분·제당(75%) 등으로 높게 나타남

- 다국적 기업들은 식품관련 전후방 산업의 계열화를 통해 비용 절감 및 경쟁력을 강화

※ 최대 곡물회사인 Cargill은 종자, 사료, 비료 및 식품제조와 바이오 산업까지 영역 확대(매출 70조불, 종업원 12만명, 60여개국에 1000여개 사업장 보유)

□ 선진국들은 식품산업의 경쟁력 강화를 통해 세계시장 진출 확대에 집중할 것으로 예측

- 연구기능 중심의 식품 클러스터를 통한 신제품 개발 강화 등을 통해 세계시장 진출 확대 도모

- 네덜란드 Food Valley, 덴마크-스웨덴 Öresund, 미국 Napa Valley, 이탈리아 Emilia-Romagna Cluster 등이 대표적

- 자국 음식의 세계화를 통해 자국 이미지 제고 및 부가가치를 창출하며 농식품과 문화 수출에도 주력

※ 태국 'Kitchen of the World', 일본 '일식인구 배증 5개년 계획' 등

□ 글로벌화와 더불어 로컬화를 강조하는 노력들도 동시에 추구

- 영국의 Local Food, 일본 지산지소 등 Food Milage 개념을 도입, 지역 농수산물과 식품을 연계하여 자국 식품의 소비 증대 도모

나 추진 과제와 전략 검토

□ 식품산업의 글로벌화와 지역 농어업과 융복합한 지역 기반 식품산업의 발전을 동시에 추구할 필요

- 거대 기업을 중심으로 빠르게 성장하는 세계시장에 대응하기 위해서는 우리 식품기업의 글로벌화가 주요 과제
 - 기초 인프라 확충부터 신상품과 신기술 개발 강화, 적극적 해외 시장 개척, 원료 조달 원활화 등에 중점
 - 급성장하고 있는 외식산업을 고급 서비스산업으로 육성하고 해외시장 진출도 적극 지원할 필요
- 지역 기반 식품산업의 발전을 위해서는 중소 식품기업과 가공 사업에 참여하는 농어가의 경쟁력 확보가 관건
 - 지역산 원료 조달 체계 구축 및 R&D, 마케팅, 판로확보 지원 및 전통적 식생활·식문화 보급 확대와도 연계할 필요

□ 국산 농수산물의 가공을 통해 부가가치를 향상할 수 있도록 농어업을 2·3차 산업으로 융복합화 방안

- 중소 식품기업 중심으로 지역 농어업 생산자와 연계하여 지역 농식품 가공을 활성화
 - 지역 단위 농어업 생산자와 식품기업 등이 연계하는 지역 클러스터를 조성
- 농어가의 식품 가공사업 집적 참여 활성화 유도
 - 관련 규제의 합리적 개선, 세제·기술·마케팅·홍보 등 지원

- 다국적 식품기업과 브랜드에 대응할 수 있도록 국내 식품산업의 글로벌 경쟁력 확보 및 세계적 식품기업 육성을 위한 토대 마련
 - 기술력, 국제적 브랜드, 마케팅 파워, 원활한 원료 수급체계 등의 확보 및 전후방 산업과의 연계 강화 등 필요
 - 국가 전체 식품산업의 발전의 구심점이자 선도역할을 수행할 수 있는 플랫폼의 형성이 긴요(국가 식품클러스터)
 - 식품기업의 최대 애로사항 중 하나인 식품행정체계의 일원화도 필요
- 국내 농수산물의 최대 소비처인 외식산업을 현대화, 고급화하여 부가가치 창출 및 농어업의 판로 확대 등 도모
 - 외식업소의 현대화와 고급화, 전문인력 양성·배출, 식재료 공급 시스템 혁신을 통한 비용절감 등으로 구조개선 및 경영 합리화에 중점
- 해외 시장 진출은 전통·발효식품, 한식 등이 가진 잠재력을 활용하여 세계화 도모
 - 발효원리, 우수성, 기능성 등을 과학적으로 규명하여 대외 홍보 강화 및 한식 세계화 사업을 체계적으로 추진
- 정부와 민간이 담당할 분야를 구분하여 상호 유기적 협력관계를 설정
 - 정부는 시장질서를 유지하는 공정한 감시자로서의 기능에 충실
 - 민간이 하기 어려운 인증·표시제 집행, R&D, 컨설팅, 통계·정보제공, 식문화 홍보, 인재양성 등에 주력
 - 식품기업 활동의 최적 환경을 조성해 주는데도 중점
 - 규제완화 및 식품클러스터 조성 등을 통한 기반 조성

다 식품산업의 환경분석(SWOT)

		강점(S)	약점(W)
* SWOT 기법 : 강점(Strengths), 약점(Weaknesses), 기회(Opportunities), 위협(Threats) 등 4가지 요인을 분석하여 향후 방향을 모색하는 경영기법		○ 식품제조·외식업 등 식품 산업 성장 추세 ○ 우수한 식문화 전통(발효 식품, 전통주 등) ○ APC, RPC 등 농업 생산·가공 SOC 상당수준 확충 ○ 지역별로 고유한 특산 식품이 발달	○ 식품산업 관련 인프라 (제도·통계·R&D 등) 미비 ○ 선도 식품업체의 글로벌 경쟁력 부족 ○ 지역기반 식품 가공업체의 영세성 ○ 국내 농어업과 연계 약화 및 해외 의존도 심화
기 회 (O)	○ 농식품부 중심의 식품 산업 육성체계 마련 ○ 한류 등의 영향으로 한국 식문화 관심 증가 ○ 농식품 안전성에 대한 국민적 관심도 증대 ○ 중국 등 식품시장이 확대 ○ 해외 진출 식품기업 증가	[S-O 전략]	[W-O 전략]
		- 농업 SOC와 식품업계와의 연계 강화 - 중국 등 해외시장 진출 확대 방안 마련 - 식품 관련 인증제 확충 및 통합 정비 - 한류와 연계한 우리 음식의 세계화 - 지역 농산물 부가가치 향상(지역 클러스터)	- 식품산업 육성관련 법령, 제도 등 정비 - 식품산업에 대한 R&D, 컨설팅 등 지원 강화 - 글로벌 식품기업 육성 (국가 클러스터 조성) - 영세한 중소기업 집중 육성 - 식품업계와 농업계간의 교류 협력 체제 구축
위 협 (T)	○ FTA·DDA 등 시장개방으로 농식품 수입 증가 ○ 서구적 식습관과 소비 패턴으로의 변화 ○ 외국계 식품기업, 외식기업 국내 진출 확대 ○ 국제 곡물가 급등으로 식품업계 원료난 가중 ○ 식품안전사고 다발생으로 안전관리 부담 증가	[S-T 전략]	[W-T 전략]
		- 전통적인 식문화·식습관 교육·보급 강화 - 외식산업의 선진화 및 품질 경쟁력 제고 - 우리 음식을 테마로 한 외식기업·브랜드 육성 - 국내외 원료 조달 원활화 지원	- 식품업계의 안전 관리 능력 제고 지원 - 국산 농수산물을 이용한 식품개발 확대 - 식품업계의 농업 부문 투자 확대(수직계열화) - 식품산업의 성장을 저해하는 규제의 합리적 개선

Ⅲ. 비전과 추진 과제

비 전

**식품산업이 고부가가치 및 고용창출로
시장경제 활성화에 기여하고 농어업의 지속 성장을 견인**
= 소득 4만불 시대에 걸맞는 세계 일류 식품강국으로 도약 =

추진목표

- ① 국민에게 안전하고 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급
- ② 해외시장을 겨냥한 식품산업의 글로벌 경쟁력 강화
- ③ 농어업과 식품산업의 연계강화를 통한 농어업의 고부가가치 실현

추진전략

- ◆ 농어업과 식품산업의 융복합화 ⇒ 고부가가치 실현
- ◆ 식품기업의 애로사항 지원 ⇒ 경쟁력 제고
- ◆ 동아시아를 중심으로 한 해외시장 진출 ⇒ 글로벌화

실 천 과 제

- ① 식품 가공산업의 육성을 통해 세계 일류 수준의 식품강국
- ② 외식업을 고부가가치 서비스 산업으로 육성
- ③ 식재료 산업의 활성화로 식재료 유통 고속도로 시현
- ④ 식품 클러스터를 조성하여 식품산업의 중장기 발전을 선도
- ⑤ 전통·발효식품의 산업화 및 세계화
- ⑥ 한식 세계화를 통한 부가가치 창출 및 국가 이미지 제고
- ⑦ 식품산업의 인프라를 강화하여 중장기 발전 토대 마련

IV. 과제별 추진 전략

1 식품 가공산업 육성 (세계 일류 수준의 식품강국)

◆ 세계 일류 수준의 식품기술 · 전문인력 · 신제품 브랜드를 지닌 식품강국으로 도약

- 중소 식품기업의 경쟁력 제고 및 농어가 식품가공사업 참여 활성화로 저변 확대와 농어업의 융복합화 실현

1-1. 중소 식품기업 활성화

□ 식품 가공산업의 대부분을 차지하고 있는 중소 식품기업의 활성화를 통해 산업 경쟁력 확보

- 식품 가공산업 구조를 허리가 굽은 향아리형으로 개선
- 대부분의 중소 업체들은 자금력 부족으로 시설이 낙후되고, 품질 · 안전성 관리 및 마케팅 · 판로에 한계 노출

□ 중점 추진 과제

- 중소 식품업체의 낙후된 시설 개선 및 품질 · 안전 관리 지원
 - 중소기업청의 중소기업 정책자금 융자지원(창업자금, 경영혁신자금 등)을 통해 중소 식품기업의 시설 자금 지원 확대(부처 협의)
 - 식품업체 HACCP, ISO22000 등의 인증 획득을 위한 지원 확대
- 중소 식품업체 생산 품목의 판로 확대를 위해 각종 식품 전시회 · 박람회 등에 우선적인 참여 기회 제공
- 인력 교육, 컨설팅, 정보제공 및 R&D 지원 등 각종 인프라 강화 정책 대상에 중소 식품업체의 우선권 부여

1-2. 농어가 식품 가공 사업 참여 활성화

□ 농어업의 2·3차 산업화를 통해 부가가치를 높일 수 있도록 정책적으로 뒷받침

- 1차 생산 위주인 농어가가 식품 가공을 통하여 소득 향상
 - '06년 기준 0.75%에 불과한 농가소득 중 식품가공·판매 소득 비중을 5% 수준 이상으로 확대
- 농어가 자체는 가공·위생안전시설이 미흡하고, 품질인증·판로·마케팅 등 여력이 미흡

- ◆ 농어가 소규모 생산 주요품목은 장류(27%), 한과(17%), 착즙음료(13%) 등으로 전통적 제조법이나 단순공정 품목이 대부분
- ◆ 식품위생법상 시설기준중에는 작업장, 식품취급시설이 갖추기 어렵고, 검사실이 현실여건과 맞지 않는 기준으로 인식
 - 농촌여성 창업지원 대상자 설문조사결과('08.4월, 179개업체 대상) -

□ 중점 추진과제

- 농어가의 식품가공사업 참여 활성화를 위한 제도 개선
 - 농어가 소규모 가공시설 기준을 완화(식품취급시설, 검사장의 대체 허용 등)하는 방안 추진(관계부처 협의)
 - 단순가공(착즙, 탈핵, 건조 등)의 경우 부가가치세 면제 추진
- 농어가 식품가공시설 설치 지원(농업종합자금)시 생산능력 배양부터 판로확보까지 종합적인 계획 하에 지원 추진
 - 생산자의 조직화(법인, 조합 등), 판로 확보 등 선결요건을 충족할 경우로 지원대상을 한정하여 무분별한 시설 설치 억제
 - 대형유통업체와의 제휴, PB상품 납품, 도농교류, 소비자 직판 연계 등 다양한 판로 확보 방안 유도(식품정보체계를 통하여 관련 정보를 제공하여 교환 유도)
 - 식품가공기술 습득을 위한 교육 및 경영 컨설팅지원 등과 연계
- 기존 시설은 경영진단을 통해 사업 타당성이 있는 경우, 시설 개선 지원

1-3. 식품 가공산업의 발전 기반 마련

□ 원료 수급의 원활화부터 전문인력 양성, 컨설팅 지원 및 품질인증 장치 확충 등 식품가공 산업의 발전 기반 지원

- 식품기업의 가장 큰 애로사항인 원료 확보, 인력난, 경영난 등을 해소하고 시장의 투명성 제고를 위한 제도적 장치 등 마련

□ 중점 추진 과제

- 식품 원재료의 원활한 수급을 위한 제도적·재정적 지원
 - 국내 생산이 부족하거나 국내산과 수입산의 차별화가 이루어진 품목을 대상으로 관세인하 및 TRQ 수입관리 체계 개편
 - 해외 식품 원료 생산·공급기지 확보 지원(외교적, 재정적)

※ 해외 생산기지 개발사업('09년 추진예정)에 식품업체의 참여 확대

- 식품 인증제도의 확충 및 정비
 - 유기가공식품 인증제 확대 시행 및 식품위생법상 식품 품질관련 기준에 대한 인증체계 개편
 - 농수산물과 식품 인증체계를 통합한 '농식품 통합규격제도(KAS)'를 중장기적으로 도입

- 현장형 실무 전문인력 양성(기업 종사자 재교육 강화)
 - 식품 전문 교육기관을 지정하고, 전문성 있는 교육 커리큘럼과 강사진을 통해 현장에 도움이 되는 교육 시스템 구축

- 식품업계 컨설팅 지원 강화
 - 영세한 식품업체에 경영, 품질관리, 안전관리, 마케팅, 수출 등에 필요한 컨설팅을 지원(지원체계 구축 및 컨설팅 소요 비용 지원)
 - 온·오프라인으로 식품업계 컨설팅 수요 조사 및 전문가 컨설팅을 매개 기능을 수행하는 전담조직을 설치

2 외식산업 육성 (고부가가치 서비스 산업화)

◆ 고부가가치 및 일자리 창출 등 글로벌 경쟁력을 갖춘 외식산업 육성

- 외식업 매출액 : ('06) 51조원 → ('17) 108조원 (연 % 성장)
- 외식업 종사자 : ('06) 145만명 → ('17) 166만명 (연 % 성장)

2-1. 외식산업 발전 기반 확충

□ 외식산업이 경쟁력 있는 서비스 산업으로 성장하여 부가가치와 고용 창출 효과를 거양할 수 있도록 토대를 마련

- 외식 관련 정보의 조사·제공부터 메뉴·식자재 개발, 전문 인력 양성 등 외식산업 발전 기반 확충
- 외식산업 관련 통계의 미비, 전문 연구기관의 부재 등 관련 인프라가 매우 취약

□ 중점 추진 과제

- 외식산업 관련 통계조사를 질적으로 확대하고 관련정보를 제공
 - 각 기관별 외식관련 기존 통계를 보다 세분화하여 추가 조사 및 분석(관계부처 협조 의뢰)
 - ※ 통계청 : 기존 통계조사를 여건 변화에 맞추어 세분화
 - ※ 농림수산물식품부 : 식재료 조달 및 외식업 해외진출현황 등 조사
 - ※ 교육과학기술부 : 급식인원, 메뉴, 사용재료 등 학교급식 관련 세부통계 조사
 - 외식관련 종합 정보 DB·DW를 구축하고 관련 정보 제공을 활성화
 - ※ 수요자 편리성에 맞추어 시스템을 구축하고, 이를 전담하는 (가칭) 외식산업정보센터를 설치·운영

○ 외식 분야의 맞춤형 R&D 지원 강화

- 소비자 요구에 부응하는 다양한 전통음식·퓨전음식 등의 개발 확대 및 메뉴외에도 식자재, 인테리어, 복식 등 다양한 콘텐츠 개발 확대
- ※ 신세대 입맛에 맞는 단백질의 농축된 맛과 자극성 저하, 소비자 요구에 맞는 전통식품의 간편화·즉석화 등 개발

○ 외식산업 선진화를 위한 인재 양성

- 기존 위생교육을 탈피, 경영·조리관련 교육과정 개발
- ※ 외식산업 발전을 위한 대상자별·단계별 맞춤형 교육 지원, 경영주·조리사·매장관리자 등 대상자별 전문교육 프로그램 개발 등 추진
- 외식산업 관련 전문인력 양성을 통해 선진국 수준의 서비스 제공
- ※ 외식관련 대학 지원 및 민간 교육기관 양성 등 정부지원 확대
- 외식업소의 수요에 부응한 대학 조리학과 교육혁신
- ※ 학계, 업계, 유관기관 등의 전문가들로 구성된 교과과정 개발위원회를 구성하여 수요자 중심의 교육과정 개발
- * 아웃백스테이크하우스는 산학협동 연계 프로그램으로서 경남정보대 등 10개 전문대학에 관련학과를 개설
- 프랑스 “르 꼬르동 블루”와 같은 세계적인 한식 요리 아카데미 육성

○ 외식기업내 현장실무 중심의 교육실시 및 직장인 재교육 기회 확대

- 종업원에 대한 서비스 교육은 기업자체 교육 유도
- 중간관리자 인력 공급이 가능하도록 업종별 교육수료증제 도입
- 위탁교육 등에 필요한 교육비 일부지원 검토

2-2. 외식산업의 경영 개선

□ 외식산업의 현대화·고급화를 위해서는 경영 시스템의 선진화 필요

- 경영 혁신을 통한 프라임코스트(식재료비+인건비) 절감으로 부가가치 창출 및 소비자 물가 인상 부담 완화 가능

※ 일반 외식업체의 프라임 코스트(식재료비+인건비)는 65~70% 수준이나, CK를 갖춘 선도 외식기업은 45~50% 수준

□ 중점 추진 과제

- 업소내 조리의 간소화 및 외부화로 외식업을 저비용·고효율 구조로 개선
 - 공동조리시설(중앙집중식 조리시설 : CK) 설치를 지원하여 조리의 외부화로 식재료비와 인건비 절감 유도
- 우수 외식업소에 대해 각종 행정·제도상 인센티브를 제공하여 자체적인 경영 혁신 동기 부여
 - 분야별로 외식업소를 선정하여 인증, 표장 및 시설지원에 대한 우선순위 부여
 - 국산 식재 사용, 우수시설, 독창적 메뉴 개발, 소비자 추천 등 다양한 형태와 분야로 구분하여 우수 업소 선발

2-3. 국내 외식업체의 해외 진출 지원 강화

□ 외식기업의 해외 진출 확대를 통해 해외에서의 경제적 부가가치 창출 및 우리 음식을 비롯한 전문인력과 식자재의 해외시장 진출 확대를 도모

- 해외 분점 설립시 관련정보 제공, 세제혜택 및 정착자금과 홍보비 등 일부 지원

□ 중점 추진 과제

- 한식 세계화 사업과 연계, 우수 외식기업 해외진출 확대 지원
 - 우수 한식브랜드 해외진출 및 사업성 제고를 위한 자금 및 컨설팅 지원
 - 가이드북 보급, 해외창업 박람회·국제 심포지엄 등 개최
- 국내 외식업체 해외 점포 설립에 대한 재정적·외교적 지원 강화
 - 해외 점포 설립에 소요되는 인테리어 장식비, 식재료 기기 구입비, 건물 임차비 등 융자 지원
 - 외식업체 해외 점포 운영에 따른 법적·행정적 애로사항 해소를 위한 재외공관과의 협력체계 구축

3 식재료 산업 활성화 (식재료 유통고속도로 실현)

- ◆ 식재료 분야의 고품질화, 비용절감을 통해 농어업과 식품·외식 업계 상호 이익이 되는 식재료 유통 고속도로의 실현
⇒ 식품·외식산업의 경영개선 및 국산 농수산물 소비 촉진

3-1. 식재료 유통 체계 개선을 통해 식품산업에 원료 공급을 원활화

□ 식재료 분야 유통체계 개선

- 도매시장, 벤더, 대형유통마트 등 관행 유통체계를 유통비용 절감이 가능한 계약공급, 산지 직배송 등 직거래의 확대 체계로 개편

□ 중점 추진과제

- 식재료의 직거래 활성화를 위한 중개기능 강화
 - 식재료 중개센터 설치·운영(수요·공급 정보 DB화 및 온·오프라인 제공) 및 정보교환·교류협력을 위한 다양한 교류의 장을 확대

※ aT에 '식재료 중개센터' 설치('08) 및 DB구축·DW 시스템 운용('09~)

- ① 품목별 수요물량·규격·품질 등의 식재료 수요정보 및 산지의 생산업체·품목현황에 대한 정보 교환 및 직거래 알선
- ② 지역별, 품목별, 업종별 등 수요에 맞는 다양한 형태의 교류협의체를 운영

- 직거래 확대를 위한 인센티브 제공
 - 기존 국산원료 구매자금 융자지원을 계약생산·직거래 방향으로 단계적으로 전환하여 직거래에 대한 인센티브 제공

※ 국산원료 구매자금은 년 1,065억원 수준으로 융자지원

- 식재료의 안정적 유통을 위한 지원방안 마련
 - 가격결정 및 대금결제시기, 클레임 처리 등 공정거래를 위한 표준 거래계약서 및 거래약관 마련

3-2. 식재료 가공·공급 시설의 확충 및 현대화

□ 농수산물을 원물이 아닌 신선편이 또는 반가공 형태 공급시스템을 확충하여 국산 원료 사용 확대와 식품업체 비용 절감을 도모

- 소비 트렌드에 부응하는 새로운 시장을 창출하고, 국산 원료 사용 확대를 통해 농어업과의 연계강화 유도

※ 식품 소비 트렌드 : 간편화, 편리성 추구 및 외식 소비 비중의 확대

□ 중점 추진과제

- 식재료 가공·저장·유통 시설의 확충 및 현대화

- 외식업체, 유통업체, 산지를 대상으로 식재료 가공·공급시설 설치를 지원

※ '09년부터 시범적으로 설치 및 권역별로 단계적 확충

- 식재료 가공업체 안전성 제고를 위한 HACCP 등 인증 지원

※ 신선편이 생산업체 시설 현대화 사업 추진('08년, 100억원)

- 식재료의 규격화·표준화 및 식재료 신제품 개발 강화

- 신선편이 농산물, 전처리 농산물 등의 표준·규격화

※ 농수산물부터 식재료, 식품전반에 대한 통합규격제도(KAS) 도입을 장기적으로 추진

- 신선편이 농산물의 포장기술, 냉동야채 등 관련제품 등의 신제품 개발 확대(식품기술 R&D 사업과 연계)

4 식품 클러스터를 조성하여 식품산업의 중장기 발전 선도

- ◆ 국가 식품클러스터와 지역 특산식품 클러스터를 Two-Track으로 조성
 - 세계적 식품기업 조성을 목표로 식품전문연구생산단지를 조성하는 한편, 지역 농어업과 식품산업의 융·복합화 도모

4-1. 국가 식품클러스터를 식품산업의 메카로 조성

□ 국가 식품 R&D의 허브기능을 수행하는 수출지향형 식품 전문연구생산단지로 조성(전북지역)

- 식품 R&D 허브 : R&D, 생산, 유통, 수출 등 일관 추진체계
- 수출지향형 : 동아시아 식품시장 적극 진출
- 식품전문단지 : 국내외 식품기업, 연구소, 연구기관 등 유치

□ 중점 추진과제

- 산업 기반 및 식품 R&D 지원체계 구축
 - 항만·공항·도로·용수 등 인프라 정비 및 농식품 R&D 체계 정비
 - ※ 농림수산식품 R&D 정책체계와 연계 및 진흥청·한식연 자체 R&D 혁신 플랜 마련
- 국내외 식품기업, 공공·민간연구소, 대학 및 해외 투자 유치
- 정주기반과 생활서비스 제공기반 구축
- 국내 농어업 및 관련 산업과의 전후방 네트워크
- 규제개혁, 세제지원 등 제도적 지원

□ 구체적인 정책 수단(인센티브)

- 도로, 용수, 전기통신, 단지조성 등의 인프라 지원
- 물류기반시설, 저장·보관시설 등 공동이용시설 지원
- 공동연구시설·장비·검사시설, Pilot Plant, 연구개발비 등 R&D 지원
- 취득세·등록세 면제 등 세제혜택, 농림수산 융자금·중소기업 금융지원제도 연계 등 금융·세제 지원
- aT, KOTRA 등의 해외네트워크를 활용한 해외 마케팅 지원
- 인허가 의제, 식품안전성 검사, 품질인증 등 제도적 지원

□ 추진계획 및 일정

- '08년은 사업 추진체계 구축, 기본계획 수립 및 국내외 식품 기업·연구소 투자유치 활동 등 기반 조성에 주력(소요예산 40억원)
 - 사업 추진단을 중심으로 중장기 추진계획 및 산업단지 기본계획 마련(8.31), 국제심포지엄 개최
 - ※ 연구용역을 통해 해외시장 분석, 클러스터 조성형태(단지형, 네트워크형 등), 식품기업 유치전망 등 분석(5~6월)
- '09년 산업단지 지정 및 '10년 토지수용·1단계 조성공사 시행
 - ※ 「산업입지법」, 「산업집적활성화에관한법률」 등 절차 이행
- '12년까지 산업단지 조성공사 완료(식품클러스터 지정) 및 기업체·연구소 단계적 입주
 - 조성공사 추진경과에 맞추어 기업체·연구소 분양 공고·접수

4-2. 지역 특산식품클러스터를 지역 농식품산업 거점으로 육성

□ 지역 특산식품의 생산·가공·판매 및 연구개발 등의 일관추진 체계를 구축하여 새로운 제품·판로·지역브랜드 창출

- 지역의 생산자, 가공·판매업자, 연구·지원기관간 네트워크 구축

□ 중점 추진과제

- 지역별 혁신적 추진체계 구축

- 지역의 중소·향토식품기업을 중심으로 산·학·연·관 네트워크 형성

- 클러스터 구성에 필요한 하드웨어·소프트웨어 지원

- 시험생산·품질관리 등 시설·설비, R&D, 마케팅·브랜딩, 컨설팅 등

- 국가 식품클러스터와의 R&D, 마케팅 등 교류협력체계 구축

- 지역의 농어업 및 외식·문화·관광 등 관련산업과의 네트워크

- 유사사업과의 차별화 및 여타 지역개발정책과의 연계성 제고

- 지역농업클러스터, 향토산업육성사업과 차별화(식품/비식품, 클러스터 성숙단계별 구분 등) 및 다른 지역개발사업과 연계지원

□ 추진계획 및 일정

- '08년은 연구용역을 통해 기본모델 정립 및 중장기 기본계획 수립

- '09년 신규사업 도입을 위한 예산확보, 시·군 수요조사 등 병행

- 시·군별로 조성계획을 신청·평가하여 우수 시·군 우선 지원

- 지역특산식품클러스터 전문가 pool 구성(시·군별 맞춤형 컨설팅)

- '08년말까지 예산확보, 시범사업 시·군 선정 등 사업준비 완료

- '09.1월부터 시범사업 시·군 대상 사업 착수

5 전통·발효식품의 산업화 및 세계화

- ◆ 6대 전통·발효식품을 중심으로 우수성을 과학적으로 규명 및 신제품 개발, 산업화 촉진 등을 통해 세계시장 진출 발판 마련
- ◆ 전통주 명주 개발 및 소비촉진을 위한 홍보강화·제도개선

5-1. 전통·발효식품의 우수성 홍보

- 우리 고유의 전통·발효식품이 가진 기능을 과학적으로 구명하고 홍보하여 소비촉진 및 세계 진출 확대 기반을 마련
 - 국제식품규격 등 글로벌 기준화하여 세계화 발판 마련
- 중점 추진과제
 - 전통·발효식품의 우수성을 과학적으로 구명 및 대내외 홍보를 체계적으로 추진
 - 발효기작부터 건강기능성, 효능, 우수성을 분석(임상시험 등)하고, 다큐 제작·방영, 세계적 학술지 논문게재, 세미나 등으로 결과 확산 유도
 - 식품 R&D 자금을 발효원리 구명, 발효균 연구 등에 집중 투자
 - 국제식품규격(CODEX) 채택 등 글로벌 스탠다드화
 - 고추장('09), 된장('10), 인삼제품('11년) Codex 채택 목표

5-2. 6대 전통 · 발효식품의 산업화

□ 전통적으로 내려오는 우리 고유의 식품이 가진 잠재력을 이용하여 산업화하여 부가가치 창출 도모

○ 6대 전통 · 발효식품 : 고추장, 된장, 간장, 김치, 천일염, 젓갈

□ 중점 추진과제

○ 6대 대표 식품을 중심으로 산업화 촉진

- 품목별로 우수 업체를 선정하고 업체 입장에서 실제로 필요로 하는 분야에 대해 종합적인 지원방안 마련

※ 국산원료 구매자금, 연구개발, 홍보 · 마케팅비 등 지원

○ 발효식품의 다양한 제품화 개발(특히, 세계인의 입맛에 맞는 퓨전식 발효식품 개발)

- 식품 R&D 사업의 중점 과제로 전통 · 발효식품을 응용한 신제품 개발 연구 강화

※ 냄새 안나는 청국장, 청국장 아이스크림 등은 발효식품을 응용한 퓨전 식품으로 개발한 사례

5-3. 전통주 산업 육성

□ 전통주의 국내 소비촉진을 유도하는 한편, 세계 명주로 육성하는 방향으로 추진

- 체계적인 전통주 산업 육성을 위해 관련법 제정도 검토

□ 중점 추진 과제

- 전통주 개발 및 소비촉진

- 우리 전통주 중 가능한 술을 선정하여 세계 명주화 프로젝트 추진

- ※ 제조법 균일화, 공정라인 개선, 품질 균일화, 누룩 기술, 작물품종 개발 등

- 전통주 소비 촉진을 위한 유통환경 개선

- ※ 전통주 기술자와 유통망이 있는 대기업간 연계 방안 등 유통체계상 문제점 개선

- 전통주 소비촉진, 인지도 제고를 위한 이벤트 추진

- ※ 각종 전시회·박람회시 전통술 홍보관, 지역 축제시 특산주 홍보

- ※ ‘전통술 축제의 날’, ‘전통술 품평회’ 등 이벤트 정례화

- 전통주산업육성법 제정 및 전통주 업무 이관 추진

- 전통주 제조 소득세 비과세 기준 상향 조정, 우체국 통신판매 허용 등 직거래 규제 완화(관계부처 협의)

6 한식[韓食]의 세계화

- ◆ 세계 5대 음식을 목표로 한식의 인프라 확충 및 고급화, 상품화를 통한 경제적 부가가치 창출 및 국가 이미지 제고
 - 민간 부문의 해외진출 역량 강화를 위한 지원 확대

6-1. 한식 세계화 기반 강화

□ 세계화 추진에 필요한 기초 단계부터 단계적으로 착수

- 한식의 표준화를 비롯하여 조리인력 양성, 해외 한식당 네트워크 구축, 민·관 공동 지원조직 구축, R&D 개발 지원 등

□ 중점 추진 과제

- 전문 한식 교육기관 육성 및 한식 조리사 교육프로그램 개발
 - 국내외 한식업 경영주, 조리사 및 한식조리 관심 외국인을 전문적으로 교육하는 세계적 교육기관을 육성하여 인적 기반 구축
 - 외국 유명 요리교육기관과 제휴한 현지 한식교육 및 해외 한식당 조리사 순회 교육을 통해 해외 한식당 한식 전문인력 양성
 - 재외공관 조리사 파견 인력 교육 및 인력 관리 시스템 구축을 통한 고급 한식 및 식문화 전파
 - 한식 조리사 자격 강화를 통한 조리사 자질 향상을 도모하고 해외 진출 조리사에 대한 자격 부여로 고급 한식 홍보

- 한식 통계조사 및 한식당 네트워크 구축
 - 주요 지역별 한식당 DB구축 및 국가별 법·제도를 반영한 경영 프로그램 개발
 - 현지 식문화 및 현지인의 취향과 한식당 해외진출 성공·실패 사례를 분석한 해외진출 가이드북 제작 및 보급
- 한식세계화 지원 조직 구성·운영 활성화
 - 민관 전문가로 구성된 한식 세계화 지원 조직을 구성하여 현장을 반영하는 일관적·실천적 한식세계화 수행
 - 한식세계화 포럼('08.4 구성)운영 활성화 및 범정부적 지원 조직을 구성하여 운영
- 한식 R&D 강화로 한식의 경쟁력 강화
 - 한식·전통음식에 대한 R&D를 강화하여 내외국인의 수요에 맞춘 다양한 음식 콘텐츠 발굴 및 개발
 - 음식 외 식자재 포장·유통 R&D 확대를 통한 한식의 안정성 강화
- 한식 메뉴 및 한식당 대표 모델 개발 지원
 - 권역별(국가별) 기호에 맞는 유망 메뉴 및 식단 개발·보급을 통한 해외 한식당 활성화 및 해외진출 지원
 - 한식당 인테리어, 식기구, 복장 및 서비스 등 대표 모델 개발·보급을 통한 한식 브랜드 진출 지원

6-2. 한식 이미지 제고를 통한 수요 창출

□ 세계화 추진에 필요한 기초 단계부터 단계적으로 착수

- 한식의 표준화를 비롯하여 조리인력 양성, 해외 한식당 네트워크 구축, 민·관 공동 지원조직 구축, R&D 개발 지원 등

□ 중점 추진 과제

- 한식 우수성 해외 홍보 강화로 한식의 건강식 이미지 확립
 - 현지 오피니언 리더 및 외국인 관광객 대상 한식 체험 확대
- 한식당 고급화를 통한 이미지 개선
 - 한국 전통음식 문화를 표현하는 인테리어, 식기구, 복장 및 서비스 방식 표준안을 제작하여 한식당의 시설 및 서비스 개선 지원
 - 능력을 갖춘 한식당의 고급화·전통화를 통해 한식 고유의 맛과 우리 전통 문화를 동시에 느낄 수 있게 하여 한식 수요를 창출
 - 해외 한식당 실태조사를 거쳐 인증제를 단계적으로 도입
- 한식과 어울리는 다양한 식문화 상품 개발
 - 한식과 어울리는 디자인의 인테리어 소품·식기구·의류 등을 제작하여 국내외 한식당에서 판매
 - 한식에 대한 역사와 정보가 담긴 홍보책자를 제작하여 해외 한식당 중심으로 배부
- 한식 포장 상품화를 통한 접근성 강화
 - 외국인의 수요에 맞는 한식 포장·가공식품을 연구·개발 및 상품화하여 한식에 대한 접근성 및 국내 식품기업의 수익성 제고

7 식품산업 인프라 강화

- ◆ 산업발전의 기초가 되는 식품관련 통계·정보 시스템 정비, R&D 투자 강화 및 합리적 제도 개선 등의 인프라 강화
 - 식품행정 일원화를 통한 식품기업 편의 제공도 강화

7-1. 식품 통계·정보체계 개선

- 원료 농수산물의 수급에서 식품 가공·유통·소비에 이르는 푸드 시스템 상의 통계 및 관련정보를 DB화

- 시스템 구축·운영으로 국내외 식품관련 통계·정보를 지속적으로 관리·제공

□ 중점 추진과제

- 기존 식품관련 통계 정비 및 보완사항은 신규 조사 추진
 - 통계청, 한국은행 등에서 생산하는 통계 중 식품 분야에 대한 조사항목, 분류 등 미비점 개선 및 추가 조사
 - ※ 통계청과 협의체계를 구축하여 효율적인 정보 교류 및 지속 협의 추진
 - 식품제조·유통·외식업체 및 소비자를 대상으로 원료 조달실태 등 표본조사 추진
- 식품 통계·정보 시스템 구축·운영
 - 식품관련 종합적인 통계·정보를 DB 구축·운영하여 정부, 관련업체, 소비자 등과 공유
 - ※ 식품·외식 정보분석 사업('09 신규)으로 추진

7-2. 식품 R&D 강화

□ 전통·발효식품, 고기능성, 친환경·안전, 포장·디자인, BT·NT 등 미래 성장형 식품기술 개발 투자 강화

○ 기존 농림업 중심의 R&D 지원체계와 대등한 수준으로 식품 R&D 지원체계 구축

※ 식품분야 R&D 투자는 총 0.23조원으로 국가 전체 R&D 투자의 1% 수준이며, 매출액 대비 식품기업 R&D 투자는 0.82%(산업전체 2.42%, 제조업 2.9%)

□ 중점 추진과제

○ 식품 R&D 추진체계 구축

– 기존 ARPC 개편 또는 별도 추진체계 마련

※ 농림수산식품 R&D 정책 정비와 연계하여 식품 R&D 체계 정비

○ 연구개발과제를 수요별로 구분하여 차별성 있게 접근

– 전략과제, 기업애로과제, 식품클러스터 과제 분야로 구분

※ 기획과제는 핵심분야에 대해 범국가적으로 필요한 과제 개발, 기업애로과제는 기업체 수요 맞춤지원, 식품클러스터과제는 클러스터내 연구과제 지원

○ 식품기업에 돈이 되는 과제 발굴 및 상용화

– 기업체 수요조사, 컨설팅, 개발기술 보급 등 전담조직 설치

□ 추진계획 및 일정

○ '08년말까지 식품 R&D 추진체계를 확립하고 '09년부터 사업 착수

– 중장기 식품 R&D 투자 로드맵 수립

– 기업체, 학계, 연구기관 의견수렴을 거쳐 분야별 R&D 과제 작성

7-3. 식품·외식산업 성장을 위해 규제를 합리적으로 개선

- 농어업인의 식품제조·가공 참여 활성화를 위한 규제완화
 - 관계부처 협의를 거쳐 농어업인이 소규모로 식품을 가공할 경우 보다 완화된 기준을 적용토록 규제 개선
 - ※ 농어가의 가공기술 배양, 품질관리, 컨설팅 및 공동시설장비 설치 등 지원 병행
- 식품위생 관리감독기관의 집행기능 효율화 및 업계 부담 경감
 - 식약청·지자체·교육청 등 관리감독기관의 동일사항 중복 감독 및 상이한 검사기준으로 애로
 - 보건복지가족부, 교육과학기술부 및 지자체 등과 위생·안전 점검기준 통일방안 검토(관계부처 협의)
- 외식업 창업지원에 대한 여신규제의 합리적 완화
 - 중소기업 창업지원법 제3조의 개정(음식점업 삭제)을 통해 창업 지원 대상에 음식점업 포함(관계부처 협의)

현 행	개 선
중소기업 창업지원법 제3조 (적용 범위) 이 법은 창업에 관하여 적용한다. 다만, 숙박 및 <u>음식점업</u> 과 부동산업 등 대통령령으로 정하는 업종의 중소기업에 대하여는 적용하지 아니한다.	중소기업 창업지원법 제3조 (적용 범위) 이 법은 창업에 관하여 적용한다. 다만, 숙박 및 <u>식</u> 제 부동산업 등 대통령령으로 정하는 업종의 중소기업에 대하여는 적용하지 아니한다.

- 외식업소 외국인 고용제한 제도 개선
 - 음식업계 구인난을 고려하여 외국인 근로자 고용제한 제도 개선
 - 현행 2~3인 이하를 여건에 맞게 제한 폐지 내지 확대

7-4. 식품행정의 일원화로 식품기업 편의 제공

□ 일원화된 식품행정으로 식품업계 부담 완화 및 경쟁력 제고

- 현재 품목별 또는 유통단계별로 7개 부처가 관장하고 있어 업계 입장에서는 대 행정기관 업무의 부담으로 작용

- ※ '05년 김치 기생충알 사건시 식약청은 원인을 축산분뇨로, 농림부는 가공공장의 위생 관리 미흡으로 상호 책임을 전가(동사건 이후 현재까지 수입액이 수출액을 상회)
- ※ '00년 중국산 꽃게에서 납 검출시 식약청은 유통중인 꽃게 회수 등의 조치를 권한이 없는 해수부로, 해수부는 권한이 없어 식약청에 상호 책임을 전가하여 대응 지연
- ※ '02년 벨기에산 돼지고기에서 다이옥신 검출됨에 따라 농림부는 대응을 위해 식약청에 기준설정 요청하였으나, 식약청은 기준설정을 하지 않아 수입 금지 등 신속 대응 미흡

- 증가추세에 있는 식품안전 사고에 대한 체계적이고 예방적 대응으로 소비자의 먹거리 불안감 해소

□ 중점 추진 과제

- 식품행정 일원화 검토
 - 행정기관 창구의 일원화를 통한 식품기업 등에 편의 제공
 - 현재 분리되어 있는 식품관련 행정체계의 일원화 검토(관계부처 협의)
- 중장기적으로 식품관련 법 체계 개편 추진
 - 식품산업 발전을 위한 합리적인 법 체계 개편방안을 모색
 - 영업의 종류와 인·허가 등 산업의 기초부터 산업진흥 정책과 식품안전을 위한 규제정책을 조화롭게 조정

식품산업의 현황과 정책 과제

김 동 환

(농식품신유통연구원 원장/
안양대학교 무역유통학과 교수)

I. 머리말

- 2008년 2월 이명박정부의 출범에 발맞추어 과거 농림부가 농림수산식품부로 확대 개편되면서 식품진흥업무가 농림수산식품부로 이관되었다.
- 농업정책과 식품정책을 유기적으로 연계해서 추진함으로써 식품산업과 농업간의 연계성 강화로 농업의 새로운 수요와 부가가치를 창출할 것으로 기대되고 있다.
- 아울러 농업입장에서도 신선편이식품 등 과거 전통적 생산방식에서 다양한 부가가치를 창출하는 농업으로 전환되는 과정에서 식품산업과의 연계는 시의적절하다고 평가된다.
- 미국, 일본 등 선진국에서는 일찍이 농정대상에 식품안전, 식품산업, 식품영양 등을 포함하고 있다.

- 그러나 외국과 달리 우리 나라에서는 식품산업과 농업이 연계되지 않고 분리 발전되어 와, 식품산업의 진흥이 농업 발전과 별 상관이 없는 문제점이 있다.
- 서구 제국에서 식품산업은 지역내 원료농산물을 활용하는 지역산업(local industry)으로 출발하여 발달되어 왔다.
- 우리 나라에서는 식품산업, 그 중에서 식품소재산업, 음료산업 등은 원료 조달기반을 국내에 두지 않고 해외 원료에 전적으로 의존하여 발전해 왔다.
- 아울러 곡물, 축산물, 청과물 등 국내에서 생산되는 농산물들은 가공되지 않고 원물 상태로 유통되는 비율이 높다.

- 최근 농업 입장에서 새로운 부가가치 창출원으로서 가공, 유통, 외식을 포함한 식품산업의 중요성이 강조되고 있다.
- 시장개방에 따른 농업생산이 지속적으로 위축되고 있는 상황에서 농식품 안전성 확보와 품질개선 등을 통한 품질경쟁력 제고, 농업의 성장 동력으로서의 농식품 수출 촉진 등을 위한 식품산업 육성 등이 적극적으로 모색되고 있다.
- 농업과 식품산업간의 지속적이고 안정적인 거래관계 형성을 통해 연계 강화는 농업과 식품산업의 상호 발전에 도움이 되며, 국가 발전에도 기여하게 될 것이다.

- 현재 식품산업 진흥정책이 안전성관리 정책과 분리되어 있고 국내 농업과 식품산업간의 연계성이 미흡하여 농업과 연계된 식품산업 진흥대책의 마련이 쉽지 않다.
- 식품산업 입장에서 가장 중요한 이슈는 식품의 안전성관리이나, 현재 제조단계에서의 식품안전성관리의 대부분을 식품의약품안전청이 관할하고 있어 농림수산식품부 입장에서 식품산업을 효과적으로 관리하기 어려운 입장이다.
- 아울러 식품산업, 그 중에서도 식품가공산업은 원료 조달 기반을 국내에 갖추고 있지 않아 국내 농업과 연계된 식품산업 진흥에 큰 관심이 없는 실정이다.

- 이러한 상황에서 이 글에서는 산업정책적 측면에서 농업과 연계된 식품산업의 발전방안을 제시코자 한다.
- 식품안전성관리와 영양문제는 별도의 발표에서 다루고 있기 때문에 산업정책적 측면에 초점을 맞추되 현재 정부에서 추진하고 있는 것 이외의 새로운 대책을 중심으로 논의하고 있다.
- 이 글의 순서는 머리말에 이어 제2절에서 식품산업의 현황과 문제점을 짚어보고, 제3절에서 식품산업과 농업간의 연계성 강화 방안을 중심으로 식품산업 정책 방향을 제시하고 있으며, 제4절은 맺음말이다.

II. 식품산업 현황과 문제점

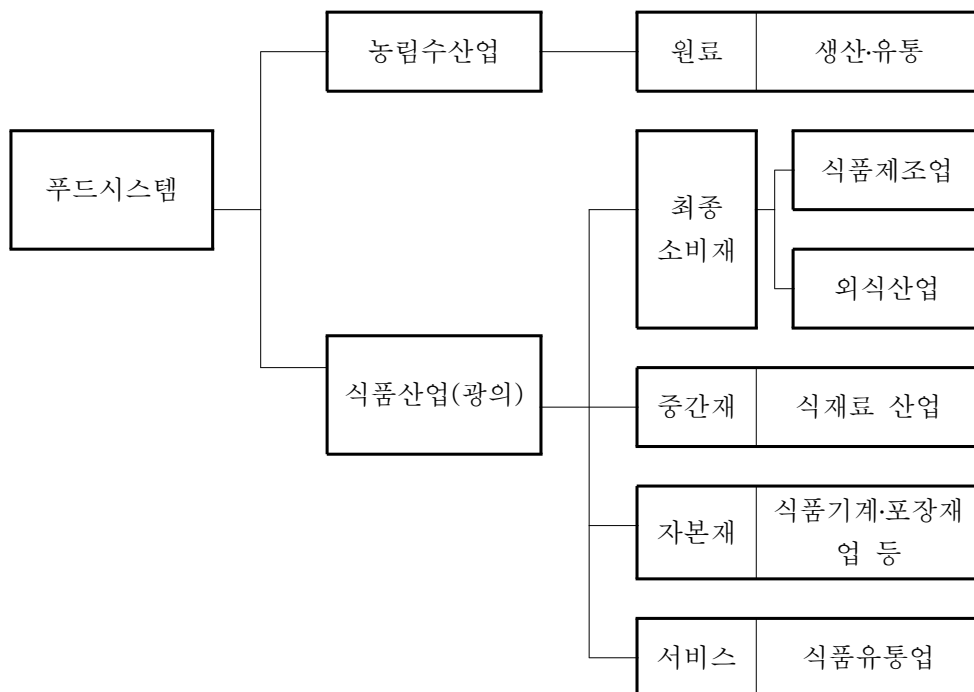
1. 식품 소비구조의 변화

- 웰빙 풍조의 확산으로 고품질, 안전 농식품의 소비가 증대하고 있다.
 - 친환경농산물 시장규모는 2000년 1,500억원에서 2006년에는 1조3천억원(전체 농산물 시장의 6.2%)으로 증가하였으며, 2010년에는 2조4천억원에 이를 전망이다.
 - 가공식품에서도 수입품을 중심으로 유기가공식품의 소비가 증가하고 있다. 2006년 유기가공품의 수입은 11,228톤이었으나 국내산은 1,103톤으로 전체 소비량의 10%에도 못 미치고 있다.
- 총식품소비 지출액중 신선농수산물의 비중이 '82년의 77%에서 2006년에는 40%로 감소한 반면, 가공식품 및 외식에 지출된 식품비의 비중은 동기간 23%에서 60%로 2.6배 증가하였다.
 - 가공식품의 소비지출은 1982년 17%에서 2006년 14%로 약간 감소한 반면 외식의 소비지출 비중은 동기간 6%에서 46%로 크게 증가하였다.
- 여성취업 및 맞벌이 가구가 증가하면서 가정식대체품(HMR, Home Meal Replacement) 및 조리식품(Prepared food)과 같은 편의품의 선호도가 상승하고 있다.
 - 특히 산지에서 처리, 가공된 신선편이농산물의 시장이 급속히 확대되고 있으며, 관련 시장 규모는 2006년 1조원 정도로 추정된다.
- 농식품에서도 연령대, 라이프스타일별로 다양한 소비시장이 발달하고 있다.
 - 65세 이상 인구의 비중이 9.5%에 달하는 등 고령사회에 진입하여 실버마켓의 중요성이 커지고 있으며, 혼자 사는 싱글족(600만)도 중요한 시장을 형성하고 있어 편의식품의 소비가 더욱 확대될 전망이다.

2. 식품산업 구조

- 식품산업은 원료 농수산물을 이용한 식품의 가공, 제조, 보관, 운송, 유통, 조리 및 소비 단계에 이루어지는 제반 활동으로 구성되어 있으며, 식품 자체는 물론 식품첨가물, 기구, 용기, 포장지 등을 포함하고 있다.
- 통상 식품산업은 식품제조업 및 식품유통, 외식산업을 포괄한 개념으로 정의되고 있다(그림 1)
 - 광의의 식품산업에는 식품제조 관련 기계 및 포장 산업 및 수송, 보관 의 식품유통 서비스업 등 식품관련 사업이 모두 포함되기도 한다.
- 식품산업의 경상 부가가치는 2005년 기준 36.1조원으로 농림수산업 부가가치 24.6조원을 상회하고 있다.
 - 부가가치 기준으로 식품산업의 구성비를 보면 식품가공업 34.3%, 외식산업 35.2%, 식품유통업 30.5%이다¹⁾.

그림 1. 식품산업의 범위



1) 식품가공업, 외식산업, 식품유통업의 부가가치는 도소매업통계조사보고서 상 판매액에서 사업경비(매출원가+관관비)를 공제해서 추정하였다. 한국표준산업분류상 식품가공업은 음식료품 제조업이고, 외식산업은 음식점업, 주점업, 다과점업으로, 식품유통업은 농축산물 및 음식료품 중개업, 농축산물 및 음식료품 도매업, 음식료품 위주 종합소매업, 음식료품 및 담배 소매업으로 구성되어 있다.

- 농림수산업과 식품산업(식품가공업, 외식산업, 식품유통업)을 포괄한 우리 나라 푸드시스템의 GDP상 비중은 1986년의 15.1%에서 2005년에는 7.5%로 감소하였다(표 1). 식품가공업, 식품유통업, 외식산업으로 구성된 식품산업의 GDP상 비중도 동기간 5.5%에서 4.5%로 감소하였다.
- 푸드시스템의 GDP상 비중이 감소한 이유는 농림수산업의 GDP상 비중이 '86년의 10.7%에서 2005년에는 3.0%로 급감했기 때문이다.
- 식품가공업과 식품유통업의 GDP상 비중은 1986년의 2.2%, 2.1%에서 2005년에는 1.5%, 1.4%로 각각 감소했으나 외식산업의 비중은 동기간 1.2%에서 1.6%로 증가하였다.
- 1986년부터 2005년까지 전체산업의 부가가치는 8.3배 증가하였으나 식품산업의 부가가치는 4.1배 증가하는데 그쳤다.
- 동기간 농림수산업의 부가가치는 2.3배 증가하고, 식품가공업과 식품유통업은 각각 5.6배, 5.2배 증가하는데 그쳐 이들 산업의 성장률은 전체산업 성장률에 미치지 못하였다.
- 반면 외식산업은 동기간 10.6배 성장하여 전체산업 성장률을 상회하였다.
- 식품산업 전반의 성장률이 산업전체에 미치지 못하지만 농림수산업에 비해 식품가공업, 식품유통업의 성장률이 높으며 특히 외식산업의 성장률이 매우 높아 성장의 기회가 큰 것으로 나타났다.
- 외식산업의 성장률이 높은 이유는 소득 증대에 따른 식생활의 서구화, 여성의 취업 증가 등 인구통계적 요인 등과 더불어 IMF사태 이후 자영업자의 대폭적인 증가 등을 들 수 있다.

표 1. 한국 푸드시스템의 구성

(단위: 조원, %)

	'86	'91	'96	'01	'05	05/86
농림수산업	10.5	16.2	23.9	24.8	24.6	2.3
	(10.7)	(7.2)	(5.3)	(4.0)	(3.0)	
식품가공업	2.2	4.6	8.4	10.5	12.4	5.6
	(2.2)	(2.0)	(1.9)	(1.7)	(1.5)	
외식산업	1.2	4.3	9.2	10.6	12.7	10.6
	(1.2)	(1.9)	(2.1)	(1.7)	(1.6)	
식품유통업	2.1	6.0	9.6	12.6	11.0	5.2
	(2.1)	(2.7)	(2.1)	(2.0)	(1.4)	
푸드시스템 전체	14.8	31.1	51.1	58.5	60.7	4.1
	(15.1)	(13.8)	(11.4)	(9.4)	(7.5)	
전산업	98.1	226.0	448.6	622.1	810.5	8.3
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	

주: ()내는 전산업 부가가치에 대한 비율

자료: 한국은행 국민계정, 통계청 서비스업총조사

- 2005년 식품산업의 매출액을 부문별로 보면 식품가공업 48.2조, 외식산업 46.3조원, 식품유통업 88.4조원으로 총 182.9조원의 규모이다(표 2).
- 구성비로는 식품유통업 48.2%, 식품가공업 26.4%, 외식산업 25.3%의 순이다.
- 식품가공업 중 비중이 큰 부문은 기타식료품, 곡물전분사료, 육가공, 유가공이며, 1990년~2005년간 성장률이 높은 가공 부문은 육가공, 과채가공, 유가공, 곡물전분사료 등이다.
- 외식산업에서는 식당업의 비중이 주점업, 다과점업에 비해 압도적으로 크고 성장률도 높은 것으로 나타났다.
- 식품유통업에서는 식품도매업의 비중이 소매업에 비해 크고 성장률도 높은 것으로 나타났다.

표 2. 식품산업의 세분류별 구성비의 변화

부문별	1990(A) ¹⁾		2005(B)		매출액 증가배수 (B/A)
	매출액	구성비 ²⁾	매출액	구성비	
	(조원)	(%)	(조원)	(%)	
식품산업 전체	55.5	100.0	182.9	100.0	3.3
식품가공업	14.7	100.0(26.5)	48.2	100.0(26.4)	3.3
육가공	0.9	5.9	6.2	12.8	6.9
수산가공	1.4	9.5	3.1	6.4	2.2
과채가공	0.3	2.3	1.4	3.0	4.7
식용유지	0.7	4.4	1.2	2.6	1.7
유가공	1.5	10.4	5.6	11.6	3.7
곡물전분사료	2.9	19.6	10.5	21.7	3.6
기타식료품	4.3	29.3	13.1	27.2	3.0
알콜음료	1.4	9.8	3.8	7.9	2.7
비알콜음료	1.3	8.9	3.3	6.8	2.5
외식산업	12.3	100.0(22.2)	46.3	100.0(25.3)	3.8
식당업	7.6	61.8	35.8	77.3	4.7
주점업	2.8	22.8	8.1	17.5	2.9
다과점업	1.9	15.4	2.3	5.0	1.2
식품유통업	28.5	100.0(51.4)	88.4	100.0(48.2)	3.1
식품도매업	15.9	55.8	57.3	64.8	3.6
식품소매업	12.5	43.9	31.1	35.2	2.5

주 1: 외식산업 및 식품유통업은 1991년 통계치임.

주 2: ()내는 식품산업 전체에 대한 백분비임.

자료 : 통계청 <http://kosis.nso.go.kr/>

- 우리 나라 식품산업은 업체당 규모가 영세하여 전근대적으로 경영하는 특성을 보이고 있다.
- 식품가공업은 사업체당 평균 22.2명이 종사하고 평균매출액은 57.6억원이다.

- 외식업은 사업체당 평균 2.7명이 종사하고 매출액은 8천7백만원에 불과하며, 식품유통업도 사업체당 평균 2.4명이 종사하여 3억3천만원의 매출을 보이는 것으로 조사되었다(표 3).

표 3. 식품산업의 평균 규모(2005)

	사업체수	종사자수	매출액 (조원)	사업체당 종사자수	사업체당 매출액 (억원)
식품가공업	8,389	185,880	48.3	22.2	57.6
외식업	531,929	1,444,827	46.3	2.7	0.87
식품유통업	266,577	649,079	88.4	2.4	3.3
계	806,895	2,279,786	183.0	2.8	2.3

자료: 통계청 <http://kosis.nso.go.kr/>

3. 기술 개발

- 우리나라 식품산업의 기술 수준은 선진국 대비 30~60% 수준인 것으로 알려져 있다 (농림수산식품부, 2008)
- 주요 OECD국가와 비교한 식품분야의 미국특허 출원 건수는 상당히 뒤져 있으며 식품분야 SCI 게재 논문수도 미국의 2%에 지나지 않는다(오원택, 2000)
- 식품산업의 R&D 투자액은 2,300억원 정도로 국가 전체 R&D 예산 24.2조원의 1% 수준이다.
- 식품산업의 R&D 투자액은 매출액 대비 0.82%로 산업 전체 2.4%, 제조업평균 2.9%에 비해 낮으며, 일본 0.97%, 호주 1.31%에 비해 낮은 수준이다.
- 식품산업분야의 기업 연구소는 총 77개소로 전체 기업연구소의 2.2%에 불과하며, 이중 약 70%가 대기업에 편중되어 있다. 중소기업은 R&D의 필요성은 인정하나 투자여력(재원)이 없다.
- 업체간 기술공유와 협동연구가 안되어 중복 투자되고 자체개발에만 몰두한 결과 기술개발 효율성 낮다.
- 식품가공 및 포장기술 개발을 위한 기반조성을 주도해 나아가는 선도기관이 없어 식품의 부가가치와 제품 경쟁력에 필수요소인 기초소재(포장재 등)와 디자인 수준이 낙후되어 있다.
- 모방상품을 남발하여 장수 브랜드의 형성을 방해하고, 해당 제품의 상품수명을 단축시키는 사례가 빈발하게 발생하고 있다.

- 식품산업의 전반적인 위생수준이 낙후되어 있다.
 - 대기기업의 위생수준은 HACCP 도입 등 지속적인 향상 노력을 기울이고 있으나, 중소기업은 법에 정한 사항 준수에 급급한 실정이다.
 - 위생수준 향상은 막대한 시설개선 비용이 소요되나 중소기업의 경우 이를 위한 재정적 지원과 기술적 지원체계가 미흡하다.
- 국가의 식품분야 R&D가 부서별로 분산되어 있어 체계적인 관리가 어렵고 기초 원천 기술개발연구가 취약하다(표 4).

표 4. 식품관련 R&D 추진 부서

부 처	주요 지원 분야 및 내용
농림수산식품부(농림기술관리센터, 한국식품연구원)	○ 농림축산분야 집중, 식품분야 연구개발 지원 취약 - 국산 농수산물 가공기술, 현장애로기술개발 위주
농촌진흥청	○ 농림축산분야 집중, 식품분야 연구개발 지원 취약 - 국산농산물 활용기술, 농민소득증대, 현장애로기술 위주
보건복지부(보건산업진흥원)	○ 건강기능식품개발(연간 10억원 내외)
식품의약품안전청	○ 식품위생 및 안전성에 대한 조사연구 용역 위주
교육과학기술부(과학재단, 학술진흥재단)	○ 기초농수산분야에 연간 수십억 지원
지식경제부	○ 지역산업진흥기술의 일환으로 식품분야 소액 지원
중소기업청	○ 중소벤처기업 지원

자료: 신현경, 2008.

4. 식품산업과 농업간의 연계

- 농산물의 총공급에서 식품가공에 이용되는 비율은 1990년 12.5%에서 2003년 18.0%로 증가하였다.
 - 국내산 농산물의 가공비율은 동기간 11.4%에서 14.3%로 약간 증가했으나 외국산 수입 농산물의 가공비율은 26.4%에서 38.9%로 대폭 상승하였다(최지현 외, 2007)
- 식품가공사업에 사용된 원료 농산물의 비중을 보면 국내산은 1990년의 84.3%에서 2003년에는 67.6%로 감소한 반면, 수입산은 동기간 16%에서 32%로 증가하였다(표 5).
 - 국내산 농산물의 원료 사용 비율이 높은 품목은 도축, 정미, 육가공, 유가공, 과실 및 채소가공품 등이다.
 - 수입산 농산물의 원료 사용 비율이 20% 이상인 가공품목은 제분(97.8%), 수산가공품(24.8%), 동식물유지 및 식용유지(53.9%), 전분 및 전당분(77.8%), 기타식료품(38.5%), 주류(22.4%) 등이다(이동필 외, 2001).

표 5. 식품가공산업 원료의 국내산과 수입산 비중

구분	1990	1995	2000	2003
국내산	84.3	78.2	78.3	67.6
수입산	15.7	21.8	21.7	32.4

자료: 최지현외, 2007.

- 더욱이 최근에는 식품가공산업의 원료로서 수입산 가공식품의 비중이 커지고 있다.
 - 식품가공산업의 원료로서 가공식품의 수입의존도가 1995년의 23.2%에서 27.7%로 증가하였다(곽창근, 2007)
 - 이는 해외에서 1차 가공된 농수산물을 중간재 형태로 수입하여 가공하는 형태로 국내산 농수산물의 수요 잠식이라는 측면에서 볼 때 국내농업과의 연계성을 저하시키게 된다.
- 식품산업과 농업간에는 원료조달과 관련하여 이해관계의 상충이 발생하고 있다
 - 최근 식품가공업체들의 이익단체인 한국식품공업협회는 원산지표시제도 등을 완화하여 업계가 자율적으로 운영할 수 있도록 하고, 식용대두, 팥, 참깨, 메밀, 감자, 녹두 등 대량으로 수입하는 가공용 농산물의 수입관세를 인하하라고 건의하였다(식품위생신문, 2008. 3. 24)
- 외식산업도 소비자들의 원산지식별능력 부족, 식재료 비용 절감 노력 등의 요인으로 수입산 식자재의 사용을 확대하고 있다.
- 식품산업의 원료 조달 경로가 전통적인 현물시장(Spot Market) 위주의 거래가 점차 계약거래(Contracts), 수직적 통합(Vertical Integration) 방식으로 변화되고 있다.
 - 계약거래 및 수직적 통합 방식은 유통단계간 조정과 통제가 용이하게 되어 구입비용의 절감, 품질 및 식품안전성의 효율적인 관리 체계 구축 등이 가능해진다.

5. 식품산업 정책 체계

- 식품산업정책이 여러 부처에서 분산되어 추진됨으로써 체계성과 일관성이 미흡하다.
- 현재 우리 나라에서는 식품안전업무가 5개 부처 26개 법률로 분산, 관리되고 있다. 1차 생산단계는 농림수산식품부에서 담당하고 있으나 가공, 유통부분은 농림수산식품부(축산물), 식약청(농수산물식품)으로 2원화되어 관리되고 있으며, 마지막 식당, 백화점 등 최종소비단계에서는 식약청이 담당하고 있다. 아울러 환경부(먹는 샘물), 국세청

(주류), 산자부(천일염)도 부처의 특성에 따라 해당품목의 식품안전성을 관리하고 있다. 이 때문에 경계 구분이 애매모호한 부분에서는 중복으로 관리되거나 아예 관리되지 않는 사각지대가 발생하기도 한다.

표 6. 식품안전관리 체계

구 분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유 통 (보관/운반등)	소 비 (식당, 백화점등 최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
농수산물식품						
	농식품부		식약청			
	* 기준설정 : 식약청					
축산식품						
	농식품부					식약청
	* 유해물질 잔류허용기준 설정은 식약청이 농림부와 협의후 설정					
기 타	- 먹는샘물은 환경부, 주류는 국세청, 천일염은 산자부 등 부처별 특성에 따라 관리					

자료: 농림수산물식품부

- 식품안전관리 이외의 분야는 농림수산물식품부(식품산업진흥), 공정거래위원회(공정거래 및 소비자보호 관련), 지식경제부(산업표준 설정, 수출 및 일반적인 산업진흥), 중소기업청(중소기업육성) 등으로 분산되어 있다(표 7).

표 7. 부처별 식품산업 육성·지원 관련 주요 사업

부처명	주요사항
농림수산물식품부	○ 농식품소비촉진 홍보 사업 ○ 한식 세계화사업 ○ 식품업체 경영활성화 자금지원 ○ 전통식품 CODEX 규격화 사업 ○ 식품표준화 촉진사업 ○ 우수 지역공동브랜드 육성사업 ○ 우수향토음식발굴지원 사업 ○ 전통식품 명인제도 ○ 지리적 표시제도 ○ 전통주사업 활성화 대책 추진 ○ 김치산업 육성지원 ○ 농민주 주류면허제도 추천 ○ 국제식품전시회 개최 ○ 해외시장개척활동 지원
보건복지가족부	○ 연구개발 지원 ○ HACCP 지원 ○ 국민영양조사 ○ 해외박람회 ○ 건강기능식품육성·지원
지식경제부	○ 유통산업발전계획 수립, 시행 ○ 프랜차이즈산업 B2B구축 ○ 염산업경쟁력 강화

자료: 각부처 홈페이지

- 식품관련 정책이 분산되어 추진되다 보니 업무를 통괄하는 기능이 없어 비효율적이다.
 - 즉 식품산업 육성에 관한 기본계획을 수립하고, 소비자 보호 등을 체계적으로 추진할 기관이 없다.
- 지역단위에서도 지역식품산업의 육성과 지역 특산물 및 전통식품의 진흥 등을 위한 기구 없이 지자체에서 즉흥적으로 추진되고 있는 실정이다.

6. 식품유통구조의 변화

- 식품의 유통경로가 과거 대리점, 영세소매점 위주에서 대형유통업체, 전자상거래 등으로 다양화되고 있다.
 - 그 동안의 식품유통의 주된 경로는 제조업체에서 전속대리점이나 직영점을 통해 일반 중소형 소매점으로 연결되는 구조였다.
 - 그러나 최근 대형마트와 같은 대형유통업체가 증가하면서 대리점을 중심으로 한 도매업의 기능이 위축되고, 식품제조업체와 대형유통업체간 직거래 비율이 증가하게 되었다.
 - 대형유통업체의 비중이 커지면서 식품유통 경로의 지배권이 과거 제조업체에서 유통업체로 이전되고 있다.
- 식품 유통에서 슈퍼마켓, 백화점, 대형마트의 비중이 급속히 증가하고 있다.
 - 2007년 업태별 매출액은 슈퍼마켓 11.8조원, 백화점 18.7조원, 할인점(대형마트) 28.9조원이었다(표 8).

표 8. 대형할인점의 점포수 및 매출액 증가추이

구 분	점포수		매출액		점포당매출액
	개수	전년대비증가율	조원	전년대비증가율	억원
2000	163	40.5	10.5	38.2	644
2001	198	21.5	13.8	31.4	697
2002	232	17.2	17.4	26.1	750
2003	250	7.8	19.5	12.1	780
2004	276	10.4	21.5	10.3	779
2005	307	11.2	24.2	12.6	765
2006	342	11.4	26.2	8.3	743
2007	382	11.2	28.9	10.3	756

자료 : 통계청, 신세계유통산업연구소

- 정보통신 기술이 발전함에 따라 전자상거래 및 홈쇼핑이 발달하고 있다.
 - 2007년 사이버쇼핑몰 거래규모 총 15조 8천억원 규모이며, 농식품의 매출 비중은 약 7% 정도를 차지하고 있다.
- 최근 주요 할인점 업체의 점포수 증가로 식품소매점 시장에서의 집중도가 상승하고 있다.
 - 특정 시장에서의 집중도는 4대 업체의 점유율(CR4, Four Firm Concentration Ratio)로 측정되는데, 할인점 시장에서의 CR4는 1995년 25.0%에서 2006년 75%로 급속히 증가하였으며, 대형유통업체 시장에서의 CR4도 동기간 2.0%에서 42.9%로 급상승하였다.
- 대형마트 시장에서 집중도가 높아짐에 따라 일부 대형마트의 불공정행위 문제가 발생하고 있다.
 - 구체적으로 PB (Private Brand) 상품 강요, 저가 납품 강요, 판촉비·물류비 전가, 입점료(slotting fee) 부과 형태로 나타나고 있다.
- 최근 대형마트(할인점)들은 식품을 PB 위주로 급속히 재편하고 있다.
 - 대형마트의 PB는 식품제조업체의 브랜드를 무력화시킬 수 있다.
 - 국내 24개 식품제조업체 중 75%가 대형마트의 PB상품 확대를 위기 상황으로 인식하고 있다.
 - 대형마트에 PB 상품을 공급하는 이유로는 대형마트와 원활한 관계를 유지하기 위해서(22.5%)가 높은 응답비율을 보이고 있어 식품업체들은 능동적으로 PB에 참여하기보다 수동적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다(황성혁, 2008).
- 최근 식품소매업이 대형화, 독과점화 되면서 식품제조업체를 압박함은 물론 신선농수산물을 납품하는 농업인 및 산지유통조직도 압박하고 있다.

Ⅲ. 식품산업 발전을 위한 정책 과제

1. 기본 방향

- 농림수산식품부로 식품진흥 업무가 이관됨에 따라 식품산업 관련 정책 과제가 관심으로 대두되고 있으나 구체적인 정책 방향에 대한 논의가 많이 이루어지지 않고 있다.

가. 농산물과 식품의 총괄적 접근이 필요하다

- 우리 나라의 특성상 수입식품의 비중이 높아 농업과 식품산업이 단절되어 발전하고 있는 문제점을 극복하기 위해 농산물과 식품을 통합한 농식품(agro-food)의 관점에서 정책적 접근이 필요하다.
- 과거 우리 나라에서 농산물은 가공, 처리되지 않은 원물(raw material) 상태로 유통되었으나, 최근에는 농가에서 생산된 농산물이 산지에서 다양한 형태로 선별, 처리, 가공된 농식품(agro-food)형태로 유통되고 있다.
- 이 때문에 선진국에서는 농산물과 식품을 포괄하는 농식품(agro-food)이라는 용어를 폭넓게 사용하고 있으며, 농식품의 생산부터 유통과정을 총괄한 식품 시스템(food system)이라는 관점에서 정책을 개발, 시행하고 있다.
- 따라서 앞으로의 식품정책은 원료 농산물과 가공식품을 포함하는 전체 식품시스템이라는 관점에서 추진되어야 한다.

나. 소비자 지향적 식품 정책이 필요하다

- 농림수산식품부는 우리의 먹을거리를 총괄한다는 입장에서 일방적인 생산자 보호라는 관점에서 벗어나 소비자 지향적인 정책을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 즉 소비자에게 고품질 안전 식품을 안정적으로 공급하는 방향에서 정책 프로그램이 개발되어야 한다.

다. 공급사슬적인 접근이 필요하다.

- 원료농산물의 생산부터 가공, 유통, 외식산업에 이르기까지 가치사슬(value chain)적 접근이 필요하다.
- 이러한 접근방법을 미국 학계에서는 소부문(sub-sector) 분석이라고 하며, 품목별로 농산물 생산 부문과 가공, 유통, 외식산업간의 연계 구조 분석에 초점을 맞추고 있다.
- 산업조직론적 관점에서 가공, 유통, 외식부문과 같은 하류(down stream)의 구조가 상류인 농업생산에 어떠한 영향을 주는지 등이 주요한 정책적 관심이 된다.

2. 세부 정책 과제

가. 식품산업과 농업간의 연계 강화

1) 품목별 연계성 강화를 위한 정책 체계 확립

- 현재의 농림수산물식품의 정책은 생산, 유통, 가공이 독립적으로 추진되고, 식품산업과 농업간의 연계성도 거시적으로 접근되어 구체적인 실천 프로그램의 개발이 미흡한 문제점을 보이고 있다.
- 앞으로는 품목별로 생산, 유통, 가공, 외식을 총괄하는 공급사슬(supply chain)적인 접근이 필요하다.
 - 따라서 농림수산물식품부의 품목담당 부서는 과거처럼 생산 지원에만 한정하지 말고 유통, 가공, 외식을 포괄하는 정책 프로그램을 개발해야 할 것이다.
- 품목별 공급사슬 정책의 일환으로 품목 위원회(council 혹은 board)를 설립하여 품목별 대책을 수립하는 것이 필요하다.
 - 품목위원회에는 생산자, 생산자단체, 유통업체, 가공업체, 외식업체, 기타 관련 업체가 포괄적으로 참여하여 품목의 발전대책은 물론 공급사슬의 단계간 연계성 제고 방안을 모색하는 것이 필요하다.
 - 품목위원회의 재원으로는 정부 예산과 더불어 자조금을 광범위하게 활용해야 한다.

<네덜란드 청과물위원회(Product Board) 사례>

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 네덜란드 청과물위원회(Product Board)는 청과물 생산자, 도매업종사자, 소매업종사자, 무역업자(수입, 수출), 가공업자, 기타 유통업자 등 4만여 명으로 구성되어 있고, 이들 당사자들의 이해가 상충되지 않게 잘 조절하며 경쟁력을 재고할 수 있도록 노력하고 있다.○ 청과물위원회의 역할은 품질관리, 기술개발 및 소비촉진의 지원을 통해 원예농산물 산업이 발전할 수 있도록 여건을 조성하는데 있다.○ 청과물위원회에서 결정한 사안은 모든 단체들에게 공히 법률적 구속력을 가진다. 예를 들어 모든 품목단체들은 생산물위원회가 규정한 품질기준을 준수해야하는 의무가 있다.○ 청과물위원회는 매년 약 1,000억원 정도의 자조금을 거출하여 기술개발, 시장조사, 품질관리, 광고, 수출촉진 등과 같은 분야에 사용하고 있다. |
|--|

2) 생산자단체의 가공, 소매, 외식산업 참여 확대

- 농협, 영농조합법인과 같은 생산자조직의 식품산업에 대한 전방통합(forward integration) 전략이 필요하다.
- 농협, 영농조합법인과 같은 생산자조직은 식품가공 및 식품도소매, 외식산업에 대한 진출을 적극적으로 추진해야 한다.
- 생산자조직이 유통, 가공, 외식 등 하류(down stream)에 참여하는 것은 국내산 농산물 수요를 견인(pull)하는 전략으로서 의의가 크다.
- 이러한 점 때문에 서구의 농협들은 가공 및 유통분야에 적극적으로 참여하고 있다 (Sunkist, Ocean Spray, Land O'Lakes, Danish Crown 등).
- 농협은 기존 가공사업의 강화와 더불어 유수의 민간식품가공업체를 인수, 합병함으로써 영업력과 브랜드를 단기간에 확보하는 전략도 필요하다.
- 우리 나라 생산자조직은 식품가공 및 유통산업에의 진출은 활발한 편이나 외식산업에의 참여가 미진하여 이의 개선이 필요하다.
- 생산자조직이 직접 외식산업에 참여하는 것은 리스크가 크고 중소기업체와 불필요한 갈등을 야기하게 되므로 프랜차이즈 형태가 바람직하다.
 - ※ 프랜차이즈란 가맹본부와 가맹점간 수평적 계약에 의해 형성되고, 가맹본부가 가맹사업자에게 가맹비와 로열티 등을 받고 가맹사업 권리와 영업표지 및 각종 지원을 제공하는 사업형태이다. 최근 프랜차이즈가 급속히 확대되어 2005년 총 매출액이 61조원(GDP의 7.3%), 종고용이 104만명에 달하는 것으로 추정되고 있다(산업자원부, 2005).
- 현재 농협이 전개하고 있는 닭 프랜차이즈인 또래오래를 벤치마킹하여, 생산자단체가 주도하는 한식 프랜차이즈의 개발이 필요하다.
- 생산자단체 주도의 한식프랜차이즈가 활성화되면 국내산 농산물에 대한 수요기반이 확대될 것으로 기대된다.

<농협또래오래 사례>

- 또래오래는 농협 목우촌분사에서 운영하는 닭고기 프랜차이즈 브랜드이다.
- 또래오래는 2006년 800점에서 380억원의 매출을 올린 것으로 추정되며, 닭고기 프랜차이즈 업계에서 BBQ(5,500억원), 교촌(3,470억원), 둘둘치킨(400억원) 다음으로 업계 4위 규모이다.
- 또래오래는 생산자단체가 외식산업에 진출함으로써 국내산 닭고기의 수요기반을 구축한다는 점에 의의가 있다.

3) 원산지표시제 및 인증제도 확대

- 식당의 원산지 표시제가 강화되어야 한다.
 - 현재 쇠고기, 돼지고기 및 쌀에 대해 100m² 이상의 식당에만 적용되는 원산지 표시제의 전면적인 확대와 철저한 단속이 필요하다.
 - 원산지 표시제의 대상이 김치, 장류, 기타 부식류로까지 전면적으로 확대될 필요가 있고, 과태료를 상향조정하여 규정 위반에 따른 리스크를 크게 함으로써 원산지표시제도의 준수를 유도할 필요가 있다.
- 국내산 농산물 사용 식당 인증제의 확대 실시가 필요하다.
 - 한우판매점 인증제와 같이 국내산 식자재 사용 식당의 인증제를 쌀, 김치, 장류, 돼지고기, 기타 부식류 등으로 확대할 필요가 있다.

<한우판매점 인증제 사례>

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○ 한우자조금관리위원회가 100% 한우만을 판매하는 한우 전문점을 대상으로 인증 실시<ul style="list-style-type: none">- 전문가로 부여된 인증관리위원회가 심사 및 인증 부여, 취소- 지난 6개월간 한우 구입 증명서를 인증관리위원회에 제출하여 DNA검사 및 위생 수준 및 온도관리 등을 심사- 불시 검사를 실시하고 인증 유효기간은 1년이며, 2007년말 현재 90여개소의 한우판매점이 인증.○ 지방자치단체로는 전국 최초로 대구 수성구청이 ‘한우 전문 음식점’ 인증제를 실시 |
|---|

4) 농안기금을 통한 식품산업 지원

- 현재 농산물수급안정에 집중적으로 투입되고 있는 농안기금을 국산원료를 기반으로 한 식품가공업 육성에 투자하는 것이 바람직하다.
 - 현재 지원하고 있는 원료구입자금과 더불어 농안기금으로 벤처캐피털을 조성하여 국산원료농산물을 활용한 벤처 식품기업에 투자하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

5) 지역식품진흥위원회 설립

- 2008년 7월부터 시행되는 식품산업진흥법 5조에 식품산업진흥위원회를 설치하여 식품산업의 진흥 및 소비자 보호 등의 사항을 심의하도록 하고 있다.

- 시도 등 지역단위에도 식품진흥위원회를 설치하여 지역내 식품산업의 발전 및 식품산업과 농업간의 연계 강화를 도모할 필요가 있다.
- 시도 식품산업진흥위원회는 지역내의 식품가공산업, 외식산업, 유통산업의 진흥계획을 수립하고, 관련 지원을 수행할 수 있도록 한다.
- 식품산업진흥위원회에는 식품산업체 및 농업생산자가 참여하여 서로간 정보 교환 체계를 구축하고, 이러한 상호 정보 교류를 통해 서로 win-win 할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.
- 지역식품진흥위원회에서는 로컬푸드 시스템 구축의 일환으로 향토 식품산업 진흥 시책을 수립, 시행해야 한다.
- 로컬푸드시스템은 초기 단계에 농민 운동적인 성격으로 출발하였으나 최근에는 선진 제국에서 식품 및 농업 정책으로 자리잡고 있다.
- 로컬푸드시스템이 구축되면 농업생산자 입장에서는 유통비용을 절감하고 판로를 확대할 수 있으며, 식당 등 외식업체는 보다 신선하고 안전한 식재료를 신속하게 조달할 수 있는 장점이 있다.

6) 신선편이 농산물 산업 육성

- 최근 증가하고 있는 식선편이식품 소비에 대응하고 농업의 부가가치를 높이기 위해 식선편이식품 산업을 육성할 필요가 있다.
- 식선편이농산물 협회는 식선편이 농산물을 ‘원료 농산물의 고유한 신선도 변화를 최소화하면서도 이용이 편리하도록 가공·처리하여 소비자에게까지 신선하게 공급되는 농산물’ 이라고 정의되고 있으나 식품의약품안전청은 식선편의식품을 “농·임산물을 세척, 박피, 절단 또는 세절 등의 가공공정을 거치거나 이에 단순히 식품 또는 식품첨가물을 가한 것으로서 그대로 섭취할 수 있는 샐러드, 새싹채소 등의 식품”이라고 정의하고 있다.
- 식선편이식품의 안전성을 담보하기 위해서는 원료 생산단계에서부터 안전성 및 품질 관리가 이루어져야 한다.
- 식선편이농산물은 열처리 없이 소비하는 품목이 많기 때문에 미생물 위해요소부터 취약하며, HACCP을 적용해야 한다.
- 현재 청과물 유통의 핵심시설인 농산물산지유통센터(APC, Agricultural Product Processing Center)는 기존의 기능을 확대하여 단순 유통뿐 아니라 가공기능이 강화되어야 한다.
- 현재 산지유통센터는 250여개소가 운영중이며, 주로 신선 농산물의 선별, 포장, 저장, 출하 기능을 담당하고 있다.

- 앞으로 신선편이식품의 생산을 장려하기 위해서는 산지유통센터(APC)에 관련 시설 설치를 지원해야 한다.
- 신선편이식품의 생산, 판매를 촉진시키기 위해서는 식품위생법에 별도의 예외 조항을 두어 지나친 규제를 완화시킬 필요가 있다.
- 2008년 2월부터 식품공전에 신선편의식품이라는 새로운 식품유형이 추가되어 시행됨에 따라 신선편이식품을 생산하고자 하는 업체는 법에서 정하는 시설을 갖추어야 하고 기준에 적합한 제품을 생산해야 하므로 영세 업체의 시장 진입이 곤란한 실정이다.

7) 전통식품 육성

- 기존 정부가 추진하고 있는 국산원료수매자금, R&D 지원, 홍보·마케팅 지원과 더불어 전통식품 업체들이 느끼고 있는 가장 큰 문제점인 판매 애로사항을 해결할 필요가 있다.
- 전통식품산업의 가장 큰 문제점은 업체가 영세하여 효율적인 마케팅 활동을 펼 수 없다는 점으로, 품목별 연합마케팅 조직을 육성하여 규모의 경제성과 마케팅활동의 효과성을 높일 필요가 있다.
- 품목별 연합마케팅 조직은 공동판매회사, 협동조합 등 다양한 형태를 가질 수 있고, 연합마케팅조직은 공동브랜드 개발, 공동 광고 및 판촉 등을 통해 마케팅 활동의 효율성을 높일 것으로 기대된다.
- 전통식품의 기술개발도 정부 및 식품연구원에만 의존할 것이 아니라 자조금을 거출하여 업계 스스로 해결하려는 의지를 보여야 한다.
- 정부는 기초연구 지원을 강화하고 자조금에 매칭펀드를 지원하여 연합마케팅조직이 연구개발 및 소비촉진 활동을 효과적으로 수행할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.
- 물레방아 마크 등 전통식품 품질인증 제도의 개선이 필요하다.
- 현재 전통식품 품질인증제도의 사후관리가 제대로 되고 있지 않아 인증이 유명무실화되는 문제점을 보이고 있어 철저한 관리가 필요하다.
- 또한 수출용 전통식품의 경우 가격경쟁력 강화 차원에서 수입원료 사용을 요구하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 필요하다.
- 따라서 전통식품 인증제도를 이원화시켜 국내산 원료만을 사용한 전통식품과 그렇지 않은 제품을 구분하여 관리하는 등 이원화 전략을 검토해야 한다.

나. 기술개발 체계 구축

- 우리의 식품산업이 성장을 가속화시키기 위해서는 외국 선진기업에 버금가는 기술력을 확보하여 고부가가치 상품을 개발해야 한다.
 - 농업과 식품산업간의 연계성 제고에 있어서도 국내산 농산물을 원료로 사용하여 신제품을 개발하는 기술 개발이 전제되어야 한다.
 - 최근 강화도산 순무를 건강기능성 식품으로 개발하려는 노력도 국내산 원료와 식품산업간의 연계성 제고에 있어서 좋은 사례이다.
- 농림수산식품부가 식품관련 R&D의 중추적 역할을 담당해야 한다.
 - 현재 농촌진흥청, 보건복지부, 교육과학기술부 등으로 분산되어 있는 식품산업 연구개발 사업의 총괄, 조정기능을 농림수산식품부가 담당하여 연구개발사업의 효과성과 효율성을 높여야 한다.
- 연구개발에 있어서 정부가 민간간의 역할분담이 필요하며, 정부는 현재 취약한 기초원천기술 개발연구에 집중하는 것이 바람직하다.
 - 국가가 기초 원천기술개발에 대한 투자를 증가시키면 국제수준의 식품안전성 확보 기술, 첨단 식품가공기술 개발, 우수한 기능식품의 개발 등이 가능해 질 것으로 전망된다.
- 앞으로 우리 식품이 국제경쟁력을 가지려면 고차 가공 및 기술집약적 가공에 집중할 수밖에 없으며, 구체적으로 건강기능성 식품, 식품첨가물 분야 등이 유망하다.
 - 이들 산업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 농식품부에서 이들 분야에 대한 연구개발 투자를 확대해야 하며, 관련 연구개발 결과를 산업체에 즉각적으로 적용할 클러스터의 구축이 필요하다.
 - 건강기능성식품은 수입산 포함 2006년 2조5천억 정도의 시장규모를 가진 것으로 추정되고 있으며, 매년 15% 이상 시장규모가 성장하는 것으로 알려져 있다(한국식품연감, 2007).
 - 건강기능성식품의 국내 생산은 2005년 6,900억원으로, 생산액이 높은 품목은 홍삼제품, 알로에제품, 영양보충용제품, 글루코사민 함유제품, 클로레라 제품 순이었으며, 국산 식품소재를 이용한 수출가능 기능성 식품의 개발이 필요하다.
 - 식품첨가물은 식품에 첨가되거나 혼입되는 물질로 식품의 가치를 높이기 위해 인위적으로 사용되는 물질로 2003년 식품첨가물 생산액은 약 4천억원 정도로 추정된다.

다. 식품산업의 세계화

- 현재 농림수산식품부가 적극적으로 추진하고 있는 한식 세계화와 더불어 외식산업 및 식품유통업의 해외진출이 적극적으로 모색되어야 한다.

- 현재 농림수산식품부가 계획하고 있는 한식세계화 전략은 차질없이 수행되어야 하나 한식세계화는 외식산업 입장에서만 추진될 것이 아니라 농업전문가들도 참여하여 국내 농업과의 연계성 강화도 모색해야 한다.
- 현재 농림수산식품부는 한식세계화기반구축(대표적 한식품목 육성, 표준화, 전통음식 및 콘텐츠 개발 등), 한국음식, 식문화 홍보(한식의 이미지 통합, 식문화 홍보 행사, 홍보자료 제작 발행 등), 해외한식당 경쟁력제고 지원(해외 한식당 실태조사, 네트워크 구축, 인증제도 도입, 해외한식당 컨설팅 등), 외국인 한식체험 확대(각종 국제 행사 참가 외국인들에 한식체험 기회 제공), 한식 해외경영주 및 조리사 양성(전문 교육기관 육성 및 해외진출 조리사 교육, 해외 조리사 경영주 교육 등) 등을 추진하고 있다.
- 한식세계화와 관련하여 정부가 가장 집중해야 할 부분은 홍보이다.
- 해외에서 영업하고 있는 한국 음식점들은 대부분 규모가 영세하고 조직화가 미흡하여 마케팅 활동이 취약하기 때문에 한국 식문화 홍보 활동을 정부가 적극적으로 추진해야 할 것이다.
- 예를 들어 2006년 미국 뉴욕타임즈에 한국 냉면이 소개되면서 폭발적인 인기를 얻은 경험을 볼 때 효과적인 홍보 전략의 중요성이 매우 크다고 하겠다.
- 한식세계화 전략은 대기업의 글로벌화 전략과 연계되어 추진되는 것도 필요하다.
- 일본의 경우 대기업이 해외에 진출할 때 최고급 일식당을 동반하여 현지인 접대를 고급 전통일식으로 함으로써 일본제품의 고급 이미지를 고양시키고 일본 식문화를 전파시키는 등 일석이조의 효과를 누리고 있다. 우리도 이러한 점을 참고하여 해외 진출 기업들로 하여금 우리 식문화 전파에 관심을 갖도록 촉구할 필요가 있다.
- 아울러 해외 한식당과 연계하여 우리 음식의 현지화를 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다.
- 아직도 상당수의 외국인들이 한식에 대해 거부감을 갖고 있어 이들 입맛에 맞는 한식 메뉴를 개발할 필요가 있다.
- 중국 등 외국에 진출한 대형마트와 협조하여 한국 농식품의 전시공간 확보 및 판촉행사를 적극적으로 추진하여 우리 농식품 수출의 첨병 역할을 하도록 해야 한다.
- 농협도 해외농업 협력차원에서 하나로마트, 하나로클럽을 중국, 베트남 등에 진출시켜 우리 농산물의 수출 교두보를 마련하는 것도 필요하다.

표 9. 대형마트 해외진출 현황(2006. 12. 31 기준)

구 분	점 포 명	개 점 일	매장면적(m ²)	소 재 지
신 세 계 (7개)	이마트 상해점	1997. 2. 1	8,415	중국 상해시 포서 곡양로
	이마트 루이훙점	2004. 6. 29	7,290	중국 상해시 푸시 홍커구
	이마트 상해 인푸점	2005. 3. 26	15,840	중국 상해시 민행구
	이마트 아오청점	2005. 11. 17	11,946	중국 톈진시 남개구
	이마트 탕구점	2006. 1. 20	10,078	중국 톈진시 탕구구
	이마트 무단장점	2006. 3. 29	10,721	중국 상해시 보산구
	이마트 썬린점	2006. 5. 12	15,312	중국 상해시 포동신구
메가마트 (3개)	메가마트 심양점	2001. 1. 18	7,603	중국 심양시 화평구
	메가마트 남경 서하점	2005. 1. 24	13,000	중국 남경시 서하구
	메가마트 상주점	2005. 7. 15	16,721	중국 상주시 신북구
세이브존 (1)	세이브존 밍타이점	2006. 11. 11	19,800	중국 강소성 무석시 중교

자료 : (사)한국체인스토어협회

라. 식품클러스터 육성

- 정부는 전북도를 중심으로 광역 식품 클러스터를 육성할 계획에 있으나 아직 구체적인 추진 전략이 미진한 실정이다.
- 클러스터란 지역내의 지식전파를 통해 지역경제의 성장과 기업혁신이 촉진되는 지역적인 경제단위로, 수직계열화를 통한 기술혁신과 지식전파가 경제성장을 주요인이며 지리적 외부효과를 중요시하는 정책이라고 할 수 있다(삼성경제연구소, 한국 바이오 클러스터의 발전전략, 2002).

표 10. 산업정책 관점과 클러스터 관점의 비교

산업정책 관점	클러스터 관점
○ 네트워크 상의 비슷한 경쟁 영역을 차지하는 기업들	○ 네트워크 상의 상이한 경쟁영역을 차지하면서 서로 보완관계에 있는 기업들
○ 최종제품 산업에 집중	○ 고객, 공급자, 서비스공급자, 전문기관을 모두 포함
○ 직접, 간접 경쟁관계에 집중	○ 공동기술, 스킬, 정보, 고객, 유통망 등을 공유하는 연관산업을 모두 포함
○ 경쟁자끼리의 협력을 꺼림	○ 대부분의 참가자는 직접경쟁 관계가 아님
○ 정책 요구사항은 주로 보조금, 보호장벽, 경쟁 진입제한과 관련	○ 주로 생산성과 경쟁을 촉진하는 정책을 요구
○ 현 발전단계에서의 다양성 추구	○ 시너지와 새로운 관계형성 추구

자료: 삼성경제연구소, 2002.

- 클러스터의 관점은 공급자-생산자-유통-소비자에 이르는 전체 가치사슬 관점에서 입지에 관련된 경쟁력 강화와 혁신의 가속화를 추구하는 것이다.
- 기존 산업정책적 접근방법은 주로 공급자 측면에서의 산업육성정책인 반면, 클러스터 관점은 기존의 산업분류 체계상의 서로 상이한 산업들을 모두 포괄하여 지역 전체 관점에서의 경쟁우위를 확보하려는 시도이다.
- 클러스터는 기업뿐만 아니라 연구기관, 대학, 정부기관 등 관련된 모든 이해당사자를 포괄하는 넓은 개념이다.
- 식품클러스터는 개별 기업이나 산업에 대한 보조수단으로 이용되어서는 안 되며, 클러스터는 민간 부문이 주도하고 정부 정책은 인프라 확충 등의 지원을 수행하는 원칙을 확립할 필요가 있다.
- 클러스터는 이미 조성된 지역의 기술 기반 등을 적절히 활용할 필요가 있다.
- 클러스터 참여 기업들의 차별화가 이루어져야 하며, 지적재산권 보호가 적절히 이루어져야 한다.
- 풍부한 고용기회, 매력적인 주거, 교육환경 등 핵심인재를 끌어드릴 기반을 구축해야 한다.
- 참여 업체에 자금을 공급할 벤처캐피탈, 엔젤투자자 등을 유치해야 한다.
- 클러스터 참여자간의 네트워크 형성을 통한 효율적 의사결정과 정보교류 체계를 구축해야 한다.
- 국내 원료농산물 사용을 확대하는 방향에서 연구·개발 등이 이루어져야 한다.
- 대학, 공공연구소뿐만 아니라 식품 기업의 연구소가 집적화되도록 민간기업을 적극적으로 유치해야 한다.
- 식품클러스터의 결과물인 차별화된 식품이 효과적으로 판매될 수 있도록 마케팅 전담기구 등의 설립이 필요하다.

마. 공급사슬관리(Supply Chain Management) 체계 구축

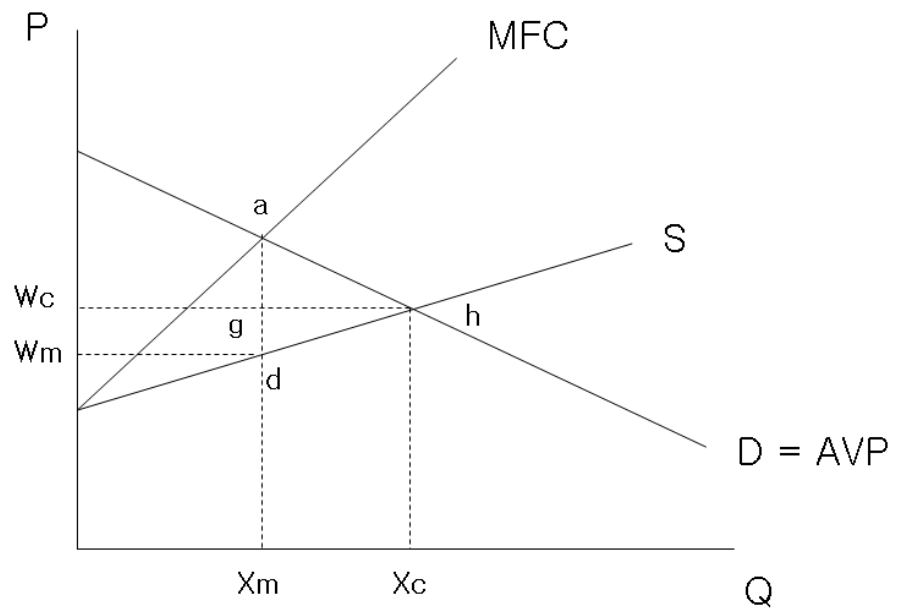
- 공급사슬관리(supply chain management) 측면에서 농업과 식품산업을 총괄하는 농식품산업의 효율화가 필요하다.
- SCM(Supply Chain Management)은 유통경로상 다른 기업간에 정보를 매개로 협력시스템을 구축하여 유통효율성을 높이는 물류기법이다.
- 구체적인 공급사슬관리 기법은 다음과 같다.
- VMI (Vendor Managed Inventory): 유통업자의 판매정보를 활용하여 공급업자가 재고관리를 하는 기법
- CM (Category Management): 유통업자와 공급업자가 협력하여 특정 상품부문의 효율성을 높이는 기법

- CMI (Co-Managed Inventory): 유통업자와 공급업자가 공동으로 재고를 관리하는 기법
- CPFR (Collaborate Planning, Forecasting, and Replenishment): 상품의 기획단계부터 재고관리에 이르기까지 유통업자와 공급업자가 협력하는 시스템.
- 농식품 산업에서 SCM은 ECR (Efficient Consumer Response)라는 개념으로 90년대 초반부터 미국에서 도입되기 시작하였다.
- 농식품 유통에 SCM이 도입되면 소비자유통업체, 도매업체, 산지조직간 정보네트워크가 구축됨으로써 결품 및 과다 재고 문제를 해결하여 유통비용을 절감하고 수급안정을 도모할 수 있다.
- 공급사슬관리시스템이 도입되기 위해서는 농업생산자, 가공업체, 유통업체간 정보네트워크가 구축되고, 상품코드의 표준화 등 정보표준화가 이루어져야 한다.
- 따라서 정부는 농업과 식품산업간 정보시스템 구축을 지원하고 정보표준화를 적극적으로 추진해야 한다.

바. 식품산업의 독과점화에 대응

- 식품소매업 및 식품가공산업이 독과점화 되면서 농산물 구매시장에서 수요자 독점의 문제가 발생하고 있다.
- 대형마트 시장은 상위 4개 업체가 전체 시장의 75%를 장악하고 있으며, 식품가공산업도 독과점화 현상이 나타나고 있다.
- 이론적으로 볼 때 농식품 구매시장에 하나의 기업만 존재한다면 구매자 독점이 되어 구입가격을 경쟁적 시장구조 보다 낮추게 된다.
- 그림 2에서 농식품의 구매시장이 경쟁적이라면 구매가격은 공급(S)과 수요(D)가 만나는 점 W_c 에서 결정되며, 이에 따른 구매량은 X_c 가 된다.
- 그러나 농식품 구매시장이 1개 기업에 의해 독점화되면 구매량은 MFC(Marginal Factor Cost, 한계요소비용)과 수요 즉 AVP(Average Value Product, 평균생산가치)가 만나는 X_m 에서 결정되며, 그에 따른 구매가격은 W_m 에서 결정된다.
- 결국 농식품 구매시장이 수요독점이 되면 경쟁적 시장구조에 비해 구매량은 줄고, 구매가격은 하락하게 된다.
- 아울러 농식품 공급자들은 생산자 잉여가 $W_c h_d W_m$ 만큼 감소하게 되며 사회전체로도 후생이 ahd 만큼 감소하게 된다.
- 이는 결국 식품산업이 대형업체에 의해 독과점화되면 농업 생산자들의 수취가격이 경쟁시장 상태일 때 보다 하락하게 됨을 의미한다.

그림 2. 수요자 독점시장의 균형



- 실제 청과물의 경우 소비지 유통업체로부터 과도한 요구 혹은 계약 위반을 경험한 적이 있는 산지출하조직이 25.7%인 것으로 조사되었다(김동환 · 채성훈, 2006).
- 소비지 거래처의 계약 위반 혹은 과도한 요구의 유형은 정당한 이유 없는 대금감액이 53.6%, 대금지급 지연 10.7%, 규격 및 품위를 일방적으로 결정하는 경우 10.7% 등이다.
- 따라서 정부는 공정거래법의 적용을 강화하여 식품유통 및 가공업체의 독과점화에 의한 불공정 행위를 철저히 차단하여 농업 생산자 및 산지출하조직을 보호해야 한다.
- 아울러 식품유통업 및 가공산업의 독과점화 현상, 식품산업의 독과점화가 농업생산자에 미치는 영향을 심도있게 연구, 분석해야 한다.
- 미국 및 유럽에서는 식품산업의 대형화, 집중화가 농업에 미치는 영향을 다각도로 분석하고 있다(Dobson Consulting, 1999, Hendrickson, 2001, Kaufman, 2000, Marion, 1998 등).

IV. 맺음말

- 이 글에서는 식품산업의 현황과 농업과 식품산업간의 연계성 강화를 중심으로 식품산업정책 방향을 모색해 보았다.

- 지금까지 우리 나라에서는 식품산업과 농업이 연계되어 발전되지 못하고, 국내 농업의 경쟁력이 취약하기 때문에 식품산업과 농업간 연계성을 강화시키는 것이 쉽지 않은 과제이다.
- 식품산업과 농업간 연계를 강화시키기 위해서는 농업생산자, 유통업체, 가공업체, 외식업체 모두를 포괄하는 공급사슬(supply Chain)적 정책 체계 구축이 필요하다.
- 아울러 거시적인 관점에서의 접근도 필요하지만 품목별로 연계 구조를 명확히 파악하여 구체적인 실천프로그램을 개발하는 것이 시급하다.
 - 그러기 위해서는 품목별로 가공 및 외식산업에서의 수입산 농산물 사용실태와 국내산의 대체 가능성 등을 세밀하게 파악해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 곽창근, “식품제조업의 현황과 전망 2020,” 2007.
- 김동환 · 채성훈, 청과물유통법 도입방안 연구, (사)농식품신유통연구원, 2006.
- 농림수산식품부, “한국 식품산업 진흥정책 방향,” 한국식품과학회, 한국식품산업의 진흥방향 심포지엄 자료집, 2008.
- 농수축산신문사, 2007-2008 한국식품연감.
- 산업자원부, “2005년 중소기업발전 방안을 위한 연구: 프랜차이즈편,” 2005.
- 삼성경제연구소, 한국 바이오 클러스터의 발전전략, 2002
- 신현경, “바이오식품의 R&D 방향,” 한국식품과학회, 한국식품산업의 진흥방향 심포지엄 자료집, 2008.
- 오원택, “식품산업 발전방안,” 2000(mimeo).
- 이계임 외, 전통식품에 대한 소비자 평가와 시장 활성화 방안, 한국농촌경제연구원 연구보고 R533, 2006.
- 이동필 외, 식료의 안정적 공급 및 농산물과 식품산업의 연계 강화 방안, 한국농촌경제연구원, 2001.
- 이정희, “한국의 푸드시스템 현황과 과제,” 한국농업경제학회 2007년 하계학술대회 발표논문집, 2007.
- 최지현 · 김철민 · 김성훈, 식품산업과 농업의 연계성 제고 방안, 한국농촌경제연구원 R551, 2007.
- 황성혁, “유통업체의 식품PB상품 판매 실태와 소비자 인식 분석,” 대형유통업체와 식품제조업체의 상생협력방안, (사)한국유통학회 정책 심포지엄 자료집, 2008.
- 황수철, “새 정부 식품정책의 방향과 과제,” 농정조직 개편에 따른 새 정부의 농정과제, 지역재단 창립4주년 기념 심포지엄 자료집, 2008.
- Dobson Consulting, Buyer power and its impact on competition in the food retail distribution sector of the European Union, 1999.
- Hearings before the Committee on the Judiciary, U.S. Congress, "Competitive Issues in Agriculture and the Food Marketing Industry," U.S. Govt. Printing Office, 1999.
- Hendrickson, Mary et al., Consolidation in Food Retailing and Dairy: Implications for Farmers and Consumers in a Global Food System, 2001.
- Kaufman, Phil R., "Consolidation in Food Retailing: Prospect for Consumers and Grocery Suppliers," USDA ERS Agricultural Outlook, Aug. 2000.
- Marion, Bruce, "Changing the Power Relationships in the US Food Industry: Brokerage Arrangements for Private Label Products," Agribusiness: An International Journal Vol 14: 85-93, 1998.

식품영양정책의 발전 방향

이 상 선

(한양대학교 식품영양학과 교수)

식품영양 정책의 발전방향

한양대학교 식품영양학과
이상선

I. 식품영양정책

- A comprehensive food and nutrition policy comprises three strategies : on nutrition, food safety and a sustainable food supply (food security)
- The public want good, wholesome products they can enjoy without fear, and many consumers do not distinguish between food safety and nutrition.
- Therefore coordination is essential, to avoid giving consumers conflicting information about which foods are both nutritious and safe.

■ 영양정책

일반적으로 국가의 영양정책은 양적인 영양정책(Quantitative Nutrition Policy)과 질적인 영양 정책(Qualitative Nutrition Policy)으로 나누어진다.

양적인 정책은 전체 인구집단이 충분한 식품을 섭취할 수 있어서 영양 부족에 걸리지 않도록 하는 것이다. 일반적으로 영양부족이나, 빈곤, 기아 등을 말할 때는 식품이 부족한 것을 의미하기 때문에 충분히 식품을 생산하지 못해서 부족하게 공급되는 가난한 나라를 생각하나, 실제로 있어서는 충분한 식품이 생산되더라도 공급이나 분배가 제대로 되지 않는다면 이 문제는 어느 나라에서나 문제가 될 수 있어서 정책적인 배려가 모든 나라에서 필요하다.

질적인 영양정책은 식품의 양적인 문제가 해결되었을 때 식품 공급이 균형 있는 식품 섭취를 이룰 수 있도록 하는 것이다. 이것은 잘못된 식생활과 관련된 질병으로 인한 조기사망을 예방하기 위한 것으로, 식생활의 결과인 영양상태가 만성퇴행성질환과 관련이 있다는 것에 기본을 두고 있다. 만성퇴행성 질환의 경우 질병의 발병에 시간이 오래 걸리고 한번 발병하면 완치가 어렵고 관리에 의료자원의 소모와 노동력의 감소 등 경제적인 여파가 크기 때문에 많은 나라에서 위험집단의 관리를 통한 예방을 비용 효과 측면에서 가장 효율적인 방법으로 여기고 있다. 이런 위험에 처해있는 인구집단은 어느 나라에나 있기 때문에 질적인 영양정책은 모든 나라에서 필요하다.

II. 외국의 식품영양정책

1. 호주

호주 영양행동계획은 국가공중보건영양전략 (National Public Health Nutrition Strategy)에 의해 운영되고 있으며, 호주국민의 영양상태를 개선시키기 위해 10년을 주기로 정부가 중심이 되어 관련분야 즉 업계, 비정부단체, 지역공동체 및 연구단체와 함께 일하는 모델을 구축하였으며, 두 단계로 나누어 개발되고 있다. 첫단계는 1997년에 수행된 바 있으며, 건강분야에 대한 내용만을 포함하고 있다. 첫단계 사업의 주요 결과는 국가 보건정책의 방향을 정하고 공중보건영양에 대해 정보를 담당하는 범부처간전략개발회의(Strategic Inter Governmental Nutrition Alliance ;SIGNAL)를 발족시킨 일이라고 할 수 있다. 두 번째 단계는 1999년에 시작되어 2010년에 완성될 계획으로 비정부기관의 역할규정에 대해 초점을 두고 있다.

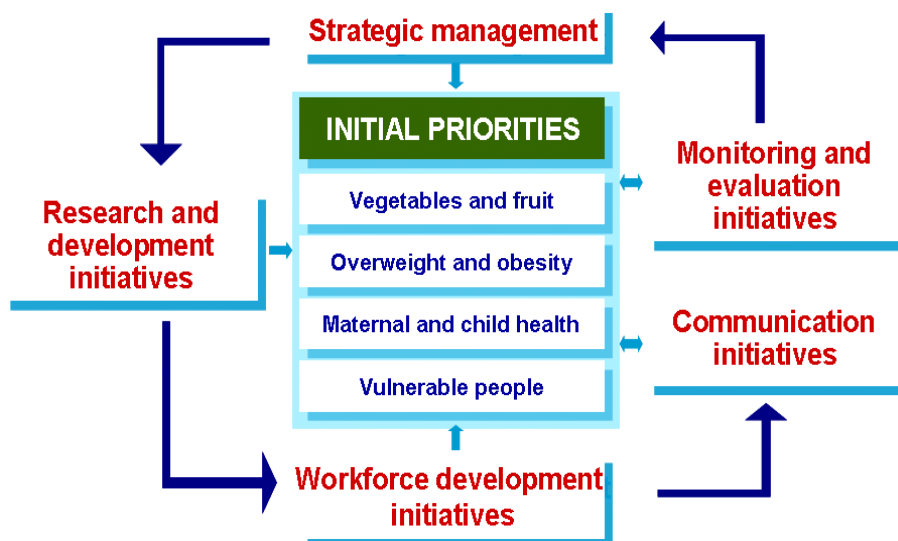
■ **Eat Well Australia (EWA)** : A Agenda for Action for Public Health Nutrition 2000 to 2010 Developed by the Strategic Inter-Governmental Nutrition Alliance of the National Public Health Partnership

호주에서는 국가영양정책의 기본으로 EWA를 계획하여 수행하고 있는데, 그 주요 구성과 내용은 다음과 같음.

- 주요 문제 : 과체중(Overweight)과 비만(Obesity)
- 전략 식품군 : 과일과 채소
- 전략(목표) 인구 집단 : 여성, 영유아, 어린이, 원주민 등
- 기반 조성 : 인프라스트럭처 구성, 전략 관리, 기금 및 자원 배분, 연구 개발, 인적자원의 개발, 정보교류, 모니터링과 평가
- 주요 내용
 - 좋은 영양상태는 건강생활의 기본임을 명시.
 - 식이 관련 질환의 효과적인 관리를 통해 사회경제적 부담을 줄임.
 - 향후 10년을 위한 국가 공중보건영양정책의 기본을 마련함.
 - 정부의 법률 및 제도에 새로운 내용을 반영하고 도입함.
 - 효과적인 목표달성을 위해 관련자그룹에 대한 협력 체제를 구축함. : 협력체계 구축방안으로 SIGNAL을 만들었으며, 그 관련조직들로는 다음과 같은 조직이 있음.

■ SIGNAL

- Commonwealth Department of Health and Aged Care(DHAC)
- State/Territory Health Department
- the Australian Institute of Health and Welfare : AIHW
- the Australia New Zealand Food Authority : ANZFA
- the National Health and Medical Research Council
- the New Zealand Ministry of Health



<EWA와 4개 주요 영역간의 관계>

영양목표전략의 우선순위(key nutrition priority)를 결정하기 위해서 3개의 큰 분류체계로 재분류되어 진행되었음.

① 건강증진 (Health gain)

- 채소와 과일의 섭취 증진
- 건강체중 유지
- 모성과 어린이 영양개선
- 학령기 아동의 영양개선
- 취약그룹의 영양개선
- 안전한 식량의 확보

② 기반조성 (Capacity building)

- 공중보건영양분야의 연구 지원
- 중재안의 효율성 증대
- 인적자원의 역량 증대
- 국민과의 정보교환

③ 전략수행 (Strategic management)

- Eat Well Australia의 개발
- 영양정책 및 자원의 개발
- 식품과 영양상태에 관한 모니터링

2. 일본

일본의 건강정책은 1978년에 시작되어 시설의 정비나 인재의 육성·확보에 힘을 쏟아 크나큰 성과를 거두었으나, 국민의 건강상태가 얼마만큼 개선되었는가가 평가되지 못했기 때문에 제 3차 계획인 “건강 일본 21”에서는 건강지표의 수치를 과학적 근거를 바탕으로 수집하고 그것을 바탕으로 목표치를 설정했다. 따라서 국민의 건강수준의 개선정도를 평가하고 검증할 수 있는 것이 “건강 일본 21”의 중요한 특색이 되었다.

“건강 일본 21”에서는 2000년부터 11년 계획으로 9개영역별로 개선 목표치가 설정되어 있다. 국가·시·도·군·읍·동, 보건·의료관계의 전문가, 직장·학교·지역·기업·매스미디어·자원봉사단체 등이 참여하여 계획의 추진·달성을 꾀하는 것으로 그 성과가 기대되고 있다.

■ 건강 일본 21 : 21세기 국민건강 만들기 운동 (2000년~2011년)

- 기본방법
 - 1차 예방 중시와 생활의 질 향상
 - 국민 보건의료수준의 지표가 되는 구체적인 목표를 정하고 달성하기 위한 시책을 체계화한 계획
- 강조사항
 - 모든 국민이 건강하고 활기차게 생활할 수 있는 사회를 실현하기 위해 건강 수명의 연장 등을 목표로 국민의 건강 만들기를 종합적으로 추진

■ 건강일본21은 9개영역으로 광범위하며, 전체를 총괄하면 다음의 3단계로 나누어 생각할 수 있다.

① 생활습관의 개선책

영양·식생활의 개선, 운동·신체활동의 증가, 휴양·마음의 건강, 적정음주, 치아의 건강 유지 등이 중요함.

② 위험인자의 감소방법, 검진 대책

적정 체중의 유지, 금연대책, 순환기병·당뇨병대책 등이 중요하다. 또한, 충실한 검진이란 순환기병, 암, 당뇨병 등의 생활습관성질환 검진의 충실, 치과검진·불소도포, 치석제거 등을 들 수 있음.

③ 질병 발생의 감소대책

뇌졸중, 허혈성심질환, 암, 당뇨병 합병증의 감소와 자살자의 감소, 우치 및 치주병의 감소 등이 과제로 제시됨.

■ 일본의 식육기본법(食育基本法, 2005.6)

- 국민의 식생활을 둘러싼 환경의 변화에 따라 건전한 심신을 배양, 풍부한 인간성을 양성하기 위한 식육(食育)을 추진.
- 국민의 건강증진과 식육추진: 음식에 관한 체험활동, 전통적인 식생활 문화, 친환경 농산물 생산, 농어촌 활성화, 식량 자급률 향상, 식품안전성 확보 등에 대한 교육
- 종합적이고 계획적인 식육 추진: 지방공공단체는 기본이념에 따라 중앙정부와 제휴, 구역별 특성 살린 자주적인 시책을 책정
- 교육관계자, 식품관련자 등에 의한 농림, 어업에 관한 다양한 체험기회를 적극적 이용
- 가정, 학교, 탁아소, 지역 분야에서의 건전한 식생활을 위한 식육
- 생산자와 소비자와의 교류 촉진, 식품의 안전성, 영양에 관한 조사, 연구, 정보제공 및 국제교류 추진.

■ 일본의 식품영양정책 관리기관

	기관명	기능
농림수산성	소비생활과	- 소비자를 둘러싸고 있는 환경의 변화에 대응한 농림수산행정에서의 소비자 행정 - 식품 안전성 확보와 건강한 식생활의 실현을 위한 대책, 소비자 상담 등
	식품종합연구소	- 국내 농업 생산의 진흥과 활성화, 수입원료를 포함한 식품자원 이용, 국민식생활 유지 향상 - 식품성분의 기능성 평가와 영양대사 등 식품과 건강의 과학적 해석 등
	식품분석센터(재단법인)	- 농산물을 비롯한 식품의 영양성분 분석
후생성	건강증진과(보건의료국)	- 국민 건강증진에 관한 정책 기획, 집행 - 영양개선법의 시행에 관한 업무 - 영양사법 및 조리사법의 시행 - 국민후생운동의 보급 - 식생활지도, 국민영양상태조사 - 위생교육의 보급 및 향상
	식품보건과(생활위생국)	- 식품위생에 관한 조사연구, 기획 - 식품, 기구위생에 관한 규격설정 - 식품위생감시원 - 식품위생검사시설에 관한 업무 - 특수영양식품의 표시 및 정보제공 - 제과 위생사법 시행 - 검역소 및 기타 음식에 기인하는 위생상의 문제 방지를 위한 업무
	국립건강영양연구소	- 국민 건강증진에 관한 연구 및 식품의 생체 이용 연구(성인영양, 모자영양, 노인영양)
과학기술청	자원조사회(자문기관)	- 식품성분표 발간 - 식품분석센터
경제기획청	국민생활센터	- 국민 생활동향조사 및 정보제공

3. 미국

■ USDA의 식품영양정책의 역사

- 모든 지역주민이 건강한 신체를 유지하도록 바람직한 영양환경을 제공하기 위해 1960년대 케네디 대통령은 영세민에 대한 무료 식품공급 프로그램인 Food Stamp를 시작하였음.
- 1969년 닉슨 대통령이 'War on Hunger' 정책을 공표하면서 미 농무성 내에 연방식품보조 프로그램을 담당하기 위한 Food, Nutrition Service 부서가 설치되었음.

■ 식품영양정책 관리기관

	기관명	기능
농무성 (USDA)	식품영양소비자 서비스 (FNCS)	- FNS(The food and nutrition service)와 CNPP(center for nutrition policy and promotion) - 15개 식품원조프로그램 제공 - 영양정책 개발 및 영양교육 - 정책입안에 소비자 참여촉진 및 소비자 교육
	연구교육경제청 (REE) 중 농업연구서비스 (ARS)	- 식품안전성 및 영양관련 연구 기술 개발 - 농촌개발 및 자원에 관한 국내외 연구, 정보, 교육, 통계프로그램 제공 - 농산물의 고품질화 가공, 저장, 유통, 영양 및 식품안전성에 대한 연구 총괄
보건 복지부 (DHHS)	식품의약국 (FDA) 중 국립식품안전기술 (NCFST)	- 영양섭취실태 조사, 식품 및 영양제품의 영양소 함량 및 분석방법 개발 - 식품오염물질, 독성분, 잔류농약의 함량 측정
	국립질병관리센터 (CDCP)	- 영양위험 특정지역 조사 - 영양감시에 필요한 정보 및 기술제공
	국립보건통계센터 (NCHS)	- 국민영양 건강조사 실시 및 분석

* FNCS내의 FNS와 CNPP

- FNS에서는 식품안전성을 향상시키며 어린이와 저소득층에게 식품을 보급하며 영양교육을 실시하고 있음.
- CNPP는 미국인의 건강과 복지를 향상시키고자 소비자의 영양요구에 부응하면서 과학적 연구를 실시하면서 Dietary guidance(식이지침)를 개발하고 촉진하고 있음.
- CNPP의 경우 1994년에 신설되어 대중의 영양적 요구에 대해 과학적인 연구를 통해 영양정책을 수행하는 USDA의 기구임. CNPP는 영양사, 학자, 경제학자로 구성되어 있어 다음과 같은 역할을 수행함.
- USDA의 영양정책 개발조정
 - 식품섭취, 식품소비, 식품관련 행동, 영양상태에 관한 국가지원영양프로그램에 대한 예산효율성 평가
 - 가족식품계획 및 육아에 대한 비용산출
 - 효율적인 영양전달 기술 개발
 - 식품공급에 따른 영양소 섭취량에 대한 평가
 - CNPP는 연내 두번 정기적으로 간행물을 출판하며 다양한 식이지침을 개발하여 일반인과 영양 및 건강 교육자에게 제공하고 있음.

Ⅲ. 우리나라의 영양정책

■ Health 2010 (건강생활실천)

가. 미량영양소의 적정섭취

1. 칼슘을 적정수준으로 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.
2. 철을 적정수준으로 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.
3. 비타민 A를 적정수준으로 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.
4. 리보플라빈을 적정수준으로 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.

나. 만성질환 예방 및 관리

5. 지방 에너지적정비율에 해당되는 인구비율을 증가시킨다.
6. 나트륨을 1일 2,000mg 이하로 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.
7. 과일과 채소를 1일 500g 이상 섭취하는 인구비율을 증가시킨다.

다. 체중관리

8. 적정체중 ($18.5 \leq \text{BMI} \leq 25$) 성인 인구 비율을 증가시킨다.
9. 저체중 성인 인구비율을 감소시킨다.

라. 생애주기별 영양관리

10. 완전 모유수유 영아의 인구비율을 증가시킨다.
11. 잘못된 식습관에 의한 아침 결식률을 감소시킨다.
12. 영양소 섭취 부족한 노인 인구비율을 감소시킨다.
13. 철결핍성 빈혈인 가임기 여성 인구비율을 감소시킨다.

마. 식품안전성 및 영양서비스

14. 식품 안전성이 확보된 가구비율을 증가시킨다.
15. 식생활 지원프로그램(WIC, 급식, 식품공급)의 수혜 비율을 높인다.
16. 영양관리(교육 및 상담)를 받는 인구비율을 증가시킨다.
17. 식품 선택에 영양표시를 활용하는 인구비율을 증가시킨다.

■ 현행 국민영양정책관련 법령체계와 관련기관

- 국민의 영양문제는 여러 분야와 관련이 있으며, 문제의 원인이 복잡하여 영양문제를 해결하기 위해서는 여러 정책이 필요함.
- 과거 국가의 정책이 식품의 소비측면보다 생산적인 측면에서 이루어진 결과로 국가정책에서 영양은 상당히 무시되어 온 실정임. 따라서 향후 소비자의 건강문제, 영양개선, 식품위생 등을 우선하는 소비자 중심의 정책이 전개되어야 함.

분야	법률 명	관련기관	주요내용
국민 건강증진	국민건강증진법 지역보건법	보건복지가족부 건강증진과 보건복지가족부 보건자원정책과	지역사회 영양개선 사업 및 국민건강, 영양조사
식품안전성 확보	식품위생법 학교급식법 축산물가공처리법	보건복지가족부 약무식품정책과 식품의약품안전청 교육과학기술부 농림수산식품부	식품 등의 위생관리, 학교급식의 안전성 확보 및 질적 관리
취약집단 관리	국민기초생활보장법 노인복지법 아동복지법 영유아보육법 모자보건법 학교급식법	보건복지가족부 생활보호과 보건복지가족부 노인보건과 보건복지가족부 아동보건복지과 보건복지가족부 여성보건복지과 교육과학기술부 특수교육보건과	저소득층의 생계지원, 노인, 아동, 영유아의 복지지원, 건강한 모성의 관리, 학교급식의 관리

- **국민건강증진법**: 우리나라 영양정책의 기본법으로 국가 및 지방자치단체는 국민의 영양상태를 조사하여 국민의 영양개선방안을 강구하고 영양에 관한 지도실시를 규정하고 있음. 국민의 영양교육, 영양개선에 관한 조사, 연구사업, 기타 보건복지가족부령이 정하는 사업, 국민건강영양조사, 영양지도업무 등
- **지역보건법**: 보건소 등 지역보건의료기관의 설치, 운영 및 지역보건의료사업. 국민건강증진, 영양개선사업, 모자보건, 건강진단 및 만성퇴행성질환 등
- **식품위생법**: 집단급식소의 영양사에 관한 규정. 2006.09.27자로 식품위생법 일부 개정법률이 공포됨. 식중독 환자가 74.4%가 집단급식소에서 발생하고 있는 점을 고려하여 영양사의 책임 강화됨. 또한 식품에 대한 영양표시제도를 도입하여 식품에 관한 올바른 정보가 제공될 수 있도록 함.

■ 우리나라 영양정책의 현황

1. 식생활 환경의 변화

- 경제수준의 향상과 함께 한국인의 식품공급 및 영양소 섭취수준은 만족할 만한 수준임.
- 쌀을 비롯한 곡류의 섭취는 감소
- 단백질 및 지방급원식품인 동물성 식품의 섭취는 증가
- 특정 계층에서는 칼슘을 비롯한 일부 미량영양소 부족으로 영양불균형
- 영양상태 개선, 공중보건교육에 의한 건강문제에 대한 인식이 증가
- 영아 사망률은 감소, 기대수명 증가하고 있으나 만성질환율은 증가하고 있음.
- 건강증진을 위해 다양한 식품섭취 및 식품소비와 신체활동간의 균형 등 체중관리에 관한 영양교육이 강조될 필요가 있음.

2. 영양관리 법안의 미비

- 우리나라는 식품위생법, 국민건강 증진법, 지역보건법 등에 영양사의 직능에 대한 규정과 영양업무가 산재되어 효과적인 관리체계가 미비한 상황임.

- 미국의 경우 Nutrition Monitoring, Research Act, Nutrition Labelling, Education Act등을 가지고 있음.
- 일본의 경우 영양개선법을 통한 종합적이고 체계적인 국가 영양관리가 이루어짐.

3. 영양관리 행정조직의 부족

- 중앙정부와 지방정부에 영양정책을 수립하고 집행을 담당하는 조직이 거의 전무, 일선 보건소에서도 영양개선업무가 효과적으로 이루어 지지 못함.
- 1996년 지역보건법의 개정에 따라 보건소에 영양사를 배치하여 지역사회 영양 개선사업을 담당하도록 법적 근거를 확보하였으나, 지역주민 보건증진을 위한 다양한 분야에 대한 지식과 경험을 지니기 위한 재교육이 필요한 실정임.
- 영양지도원으로 활동하고 있는 인력의 상당수가 행정직으로 구성되어, 영양업무를 개발하고 담당할 수 있는 전문성이 부족함.

4. 영양관련 연구에 대한 지원부족

- 국민의 건강 증진을 위한 여러 분야의 연구사업 지원이 확대되고 있으나.
- 영양개선사업의 성격상 사업지원 결과가 단기적인 효과를 나타내기 어려운 특성을 지니고 있어 우선 순위에서 떨어지는 경향을 보임.

IV. 향후 영양정책 방향에 대한 제언

1. 식품공급 - 분배와 소비 - 식품섭취 - 영양소 이용 - 건강의 각 단계별 관련 요인분석

- : 영양상태에 영향을 미치는 관련요인들의 영향 및 이들의 관계성을 분석하여 정책마련의 기초자료 확보
- 식품생산 및 공급과 관련된 환경, 농업, 경제요인의 변화와 식품섭취상태 추이 및 관련요인 분석
 - 우리나라 질병양상 및 주요사망원인 변동과 영양섭취실태와의 상관성, 관련요인 분석

2. 식품, 영양, 건강에 관한 모든 자료들을 수집하여 영양관련 정보창구의 일원화 / 국가 식품, 영양정보시스템구축

- : 식품, 영양문제의 종류와 심각성, 원인, 이용 가능한 자원 등 정보를 확보하는 일은 영양정책 및 프로그램을 개발하고 모니터링 하는데 중요함.
- 식품섭취, 영양소섭취, 질병과의 상관성 및 관련요인 분석

3. 대상 집단별 적절한 영양교육 강화

- : 학교교육을 통한 식생활교육- 교과내용으로서의 접근, 학교급식을 통한 식생활 교육
농촌/농업 이해를 위한 접근(친환경, 기능성 식품 등 홍보, 다양한 체험기회 등)
- 현행의 학교 교육과정을 보면, 초등학교의 실과와, 중고등학교의 기술, 가정교과에서 영양과 관련된 교육을 할 수 있으나, 기술과 가정이 통합되고 축소됨에 따라 영양교육의 기회가 상대적으로 줄어들 우려가 있음.

4. 영양감시관련 부처별 연계 체계인 영양감시기구 마련

- 보건, 복지, 농업, 교육, 재정경제 등 정부기관의 영양정책 제시, 영양감시 관련 기구 및 연구소, 민간단체 등을 잇는 범국가적인 협력체계 구축

식품안전관리 정책의 현황과 발전 방안

최 지 현

(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

1. 서론

식품소비패턴은 경제성장과 핵가족화 및 여성의 사회진출 확대 등 경제·인구·사회적 요인이 크게 변화하면서 고급화, 다양화, 간편화되는 특징을 보이고 있다. 2007년 도시가구의 식료품비 지출에서 외식비 비중이 47%를 차지하고, 시장개방의 확대에 따라 식품 수입은 1998년 이후 2배, 가공식품은 3배 이상 증가하였다. 결과적으로 칼로리 기준 식량자급률 46%에서 보듯이 먹거리의 50% 이상을 수입에 의존하게 되었다. 이처럼 식생활의 외부화가 급격히 진전되면서 식품안전의 불확실성은 더욱 커지게 되어 효율적인 식품안전관리가 사회적으로 중요하게 대두되고 있다.

우리나라의 식품안전관리는 농식품의 종류와 취급단계에 따라 부처별 분산 수행되고 있어 농장에서부터 식탁까지 일관 관리가 어려운 구조적인 문제를 지니고 있다. 선진국의 경우 식품의 생산에서부터 소비까지 일관되게 안전관리가 이루어지며, 정보공개 등으로 소비자 신뢰기반을 구축하고 있다.

정부는 그동안 모든 푸드체인에서의 농식품 안전성 확보를 위하여 농산물의 GAP(Good Agricultural Practices), 농산물과 식품에 대한 이력추적제(Traceability), HACCP 등의 안전 관리정책과 소비자에게 식품안전정보 제공을 위한 원산지표시, GMO표시 등을 확대 시행해 왔다. 정부의 지속적인 식품안전관리정책 강화에도 불구하고 매년 대형식품사고가 발생하고 있어 소비자의 식품안전에 대한 불신은 줄어들지 않고 있다. 식품안전정책의 효율성 제고를 위해서 식품안전관리의 일원화, 위해물질의 사전관리, 소비자 신뢰 구축 등이 당면과제로 부상하고 있다.

본 글에서는 식품안전을 둘러싼 여건변화를 검토한 후 2002년부터 참여정부의 식품안전관리정책을 개략적으로 평가하고, 향후 식품안전관리정책의 발전 방안을 제시하고자 한다.

2. 농식품 안전관리 여건의 변화

2.1. 식생활 외부화의 급진전

경제발전과 산업화에 따라 식생활패턴이 변화하면서 가공식품과 외식 소비가 지속적으로 늘어나고 있는 것으로 분석되고 있다. 가구당 식품 소비 지출 추이를 살펴보면, 전체 식품 소비지출에서 차지하는 신선식품 소비의 비중이 1985년에 67%에서 2007년 32%로 절반으로 줄어든 반면, 외식에 지출된 식품비의 비중은 같은 기간 8%에서 47%로 6배 증가한 것으로 나타났다. 이는 식생활의 서구화와 함께 웰빙(Well-being) 등 건강식품에 대한 관심 증대가 정크 푸드(Junk Food)로 불리는 가공식품의 소비를 다소 약화시킨 반면, 외식산업에서 다양성과 편의성, 그리고 건강지향성 등을 충족시키는 상품이 대거 등장함에 따른 결과로 분석된다.

표 1. 가구당 월평균 식품비 지출 비중 변화

단위: %

연도	신선	가공	외식
1985	67.4	25.1	7.5
1990	55.7	24.0	20.3
1995	46.2	22.3	31.5
2000	38.7	21.9	39.4
2001	36.8	22.1	41.1
2002	35.9	22.2	41.9
2003	32.5	21.7	45.8
2004	32.0	22.1	45.9
2005	32.2	22.0	45.8
2006	32.1	21.5	46.5
2007	31.7	21.1	47.2

자료: 통계청

시장개방으로 농식품 수입량은 1998~2006년간 연평균 13.4%(금액기준)씩 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 1998년 이후 농림산물 수입은 2배 증가했으나 가공식품의 수입은 3배 증가하여 가공식품의 수입이 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타나 식품안전에 대한 불확실성은 더욱 증가하고 있다.

표 2. 연도별 농식품 수입 현황

단위: 천톤, 천\$

연도	가공식품		식품첨가물		기구용기포장		농임산물		총계	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
1998	1,469	1,093,772	82	233,456	85	243,680	6,589	1,581,384	8,224	3,152,292
1999	920	1,038,890	116	268,530	124	276,983	8,621	1,989,142	9,780	3,573,545
2000	2,640	1,786,830	110	301,534	161	404,189	7,439	1,543,944	10,351	4,036,497
2001	2,851	2,052,392	120	345,483	158	380,114	7,385	1,504,727	10,514	4,282,715
2002	2,968	2,270,464	130	367,650	187	440,874	7,203	1,542,426	10,488	4,621,414
2003	3,118	3,070,556	140	387,169	192	435,992	7,668	1,907,664	11,119	5,801,381
2004	3,432	2,703,101	163	418,247	170	452,042	7,678	2,497,455	11,443	6,070,847
2005	3,554	3,663,821	167	475,370	178	529,478	7,349	2,336,561	11,248	7,005,231
2006	3,707	3,459,744	173	469,812	189	603,967	7,148	3,048,728	11,216	7,582,253

자료: 식품의약품안전청. 연도별 「식품의약품 통계연보」.

2.2. 식품안전사고의 대형화

식생활의 외부화로 인해 식품의 대량 조리·유통 등이 증가함에 따라 유해물질에 오염될 기회는 증가하고 있다. 2000년대 접어들어 육류의 다이옥신과 항생제의 초과 검출, 가공식품에서의 이물질 검출 등의 사례가 빈번히 발생하였다. 이와 같은 식품안전 사고는 불특정 다수에게 영향을 미치기 때문에 사고발생의 여파가 매우 크다.

표 3. 국내 주요 농식품안전사고 발생 동향

발생년도	주요사건 내용
<식품>	
2002. 1. 5	성장기용 조제식에서 설탕 검출
2003. 6. 11	칠레산 돼지고기 다이옥신 초과검출
2003. 12. 24	미국 광우병 수입검역 중단
2004. 11. 3	돼지고기 및 닭고기 등 일부 육류서 항생제 초과 검출
2006. 8. 31	시중유통 육류서 항생제 검출
2006. 9. 7	조제분유 사카자키균 검출
2006. 12	미산 쇠고기 다이옥신 검출
2007. 4	로얄젤리제품에서 항생제 「클로람페니콜」 검출
2007. 5	흑삼가공제품 벤조피렌 검출
2007. 6	대장균균 초과 검출된 냉동갈비탕 적발
2007. 7	수입 김치에 인공감미료 싸이클라메이트 검출
2007. 9	미국산 쇠고기 뱃조각 발견
2008. 3.17	새우깡에서 이물질 발견
2008. 3.19	참치통조림에서 칼날 발견
2008. 3.23	모짜렐라 치즈에서 다이옥신 검출
2008. 3.28	미국산 냉동 야채가공품 이물질 발견
<농산물>	
2004. 2	인삼 및 가공품 BHC 기준치 이상 검출
2004. 3	구기자 등 한약재 이산화황 기준치 이상 검출
2005. 9	김치 납 검출
2005. 9	전쌀 납 검출
2005. 10	김치 기생충알 검출
2006. 9	폐금속광산 농산물 허용기준치 초과 중금속 검출
2007. 8	녹차에서 '파라티온'이라는 농약 검출

자료: 농식품안전정보서비스, 신문기사 검색, 소비자위해관리시스템(<http://ciss.or.kr/index.jsp>)

대표적인 식품안전사고인 식중독은 발생환자수가 2002년 2,980명에서 2006년 10,833명으로 2.4배 증가하였으며, 건당 발생환자수는 2002년 38명에서 2006년 42명으로 증가 추세이다. 또한 섭취장소별 발생현황을 보면 2002년 학교 등 집단급식소 발생율이 46%에 불과했으나 2006년에는 80%에 달해 식품안전사고가 대형화되고 있어 단체급식에서의 식품안전관리 중요성이 더욱 높아지고 있다.

표 4. 섭취장소별 연도별 식중독 발생현황

연도		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년	
		건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수
계		78	2,980 (38.2)	135	7,909 (58.6)	165	10,388 (63.0)	109	5,711 (52.4)	259	10,833 (41.8)
가정집		7	117	7	81	7	44	9	111	15	119
음식점		29	586	46	1,441	35	1,052	53	1,021	108	1,971
집단 급식 소	소계	16	1,392	67	6,130	72	7,738	30	3,751	93	8,073
	학교	9	806	49	4,621	56	6,673	19	2,304	70	6,992
	기업체등	7	586	18	1,509	15	1,026	11	1,447	23	1,081
	기타	0	0	0	0	1	39	0	0	0	0
기타		26	885	15	257	39	1,206	13	729	33	515
불명		0	0	0	0	12	348	4	99	10	155

()는 건당 식중독발생 환자수임. 자료: 식약청. 집단식중독 발생현황(2007.2)

2.3. 소비자의 식품안전에 대한 인식 증대

소득 증가, 웰빙 바람 등으로 소비자들의 식품안전에 대한 관심은 높아지고 있다. 2008년 소비자 의식조사결과에 의하면 소비자는 식품안전성 확보를 위한 정부의 최우선 수행과제로서 ‘제품성분 및 효능 표시 등 소비자 정책 강화’(34%)를 요구하였고, ‘농약 등 위해물질에 대한 철저한 사전 관리’(29%), ‘수입농식품 안전성 관리강화’(20%) 순으로 제시하였다.

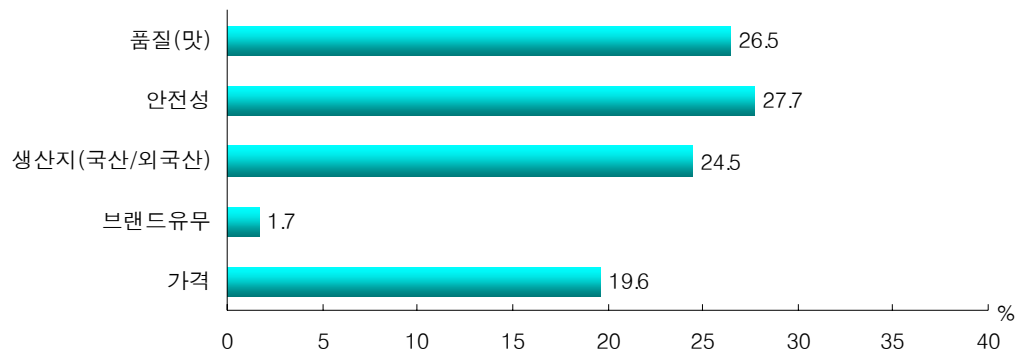
표 5. 농식품 안전성 확보를 위한 당면 정책

요구 정책	응답수	단위 : 명, %
		비율(%)
제품의 성분 및 효능 표시 등 소비자 정책 강화	516	34.4
농약 등 위해물질에 대한 철저한 사전 관리	440	29.3
수입농식품 안전성 관리 강화	295	19.7
불량 농식품 생산자 엄중 처벌	242	16.1
모름/무응답	7	0.5
계	1,500	100.0

자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2007년 국민의식조사결과」, 2008.3

소비자가 농식품 구매시 최우선고려사항은 식품안전성인 것으로 조사되었다. 소비자에게 가격, 브랜드 유무, 생산지, 안전성, 품질(맛) 등 다섯 가지 항목을 제시한 후 농축산물 구입 시 우선고려순위를 물어본 결과, 1순위가 ‘안전성’(28%), ‘품질(맛)’(27%), ‘생산지(국산/외국산)’(25%) 순으로 나타났다.

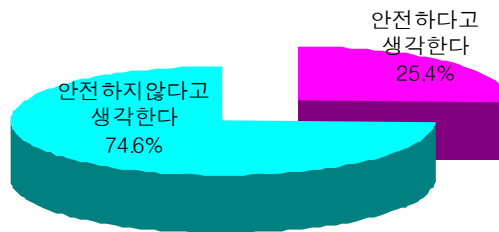
그림 1. 도시민의 식품구매시 우선고려순위



자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2007년 국민의식조사결과」, 2008.3

한편 한-미 FTA 협상에서 쟁점이 되고, 사회적으로 이슈가 되고 있는 미국산 쇠고기 안전성에 대해서는 도시 소비자 74.6%가 미국산 쇠고기가 ‘안전하지 않다고 생각’하는 것으로 나타나 미국산 쇠고기 안전성에 대해 높은 불신을 보여주었다.

그림 2. 미국산 쇠고기 안전성에 대한 견해



자료: 한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2007년 국민의식조사결과」, 2008.3

3. 선진 농식품 안전관리정책의 추진실태와 평가

3.1. 식품안전관리 체계

3.1.1. 식품안전행정체계 현황

식품안전업무의 위해물질에 대한 기준설정은 식약청에서 담당하며, 관리는 품목별 및 생산·유통 등 단계별로 소관부처에서 분산 수행되고 있다. 농산물의 경우 생산단계는 농식품부, 유통(수입포함) 이후는 식약청이 관리하며, 축산물은 사육(생산)·수입·가공·유통단계 모두를 농식품부에서 담당하고, 소비단계는 식약청에서 관리한다. 수산물의 경우 생산단계(수입포함)는 해수부, 이후는 식약청이 관리한다.

그림 3. 식품 안전행정 체계

구분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반등)	소비 (식당, 백화점 등 최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
농산식품	농식품부	식약청				
	* 기준설정 : 식약청					
축산식품	농식품부					식약청
	* 유해물질 잔류허용기준 설정은 식약청이 농림부와 협의후 설정					
수산식품	해수부	(위탁)	식약청			
	* 수입은 식품위생법에 의해 위탁					
기타	- 먹는 샘물 환경부, 주류 국세청, 천일염 산자부 등 부처별 특성에 따라 관리					

자료: 농림수산식품부

3.1.2. 일원화 논의과정

식품안전관리의 일원화는 참여정부 출범당시 국민들이 안심하고 먹을 수 있도록 식품에 대한 관리체계를 구축하겠다는 대통령 공약 사항의 하나였다. 이에 따라 정부는 2003년 8월 국무조정실에 식품안전T/F를 구성하고 식품안전행정체계 개편 및 식품안전종합대책 등을 검토하였다. 2004년 6월에는 불량만두소 사건 등을 계기로 4개 분야 45개 과제 추진계획과 식품안전행정체계 개편을 을 포함한 『식품안전종합대책』을 국무회의에 보고하였다.

2004년 9월 대통령 지시로 식품관련 부처 간 기능조정문제는 종전 「정부혁신지방분권위」에서 검토하던 것을 총리 책임 하에 국무조정실에서 주관하게 되었다. 2005년 1월 총리지시로 국무조정실 식품안전T/F는 「국민건강 T/F」로 확대 개편되었다. T/F는 2005년 6월까지 식품안전행정체계 개편방안을 수립한다는 일정 하에 2005년 3월 식품안전기본법안을 국회에 제출하였다. 식품안전기본법안은 현행 행정체계를 유지하되, 식품안전정책을 종합·조정하고, 위험평가와 관련사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 식품안전정책위원회를 설치·운영하는 것 등을 골자로 하고 있다.

참여정부 후반기인 2005년 9월 이후 식품안전관리행정 일원화는 새로운 국면을 맞이하게 된다. 2005년 7월 말라카이트그린과 9월 수입김치 납 검출사건이 발생함에 따라 복지부 중심으로 “수입식품안전관리개선대책” 마련이 추진되었다. 10월에는 복지부에서 “중국산 위해식품 근절을 위한 수입식품 안전관리 개선대책”을 국무회의에 보고하였다. 이와 같은 대응에도 불구하고, 식품안전관리에 대한 사회적 비판여론이 지속됨에 따라 2005년 11월 대통령 지시로 식품안전 행정체계 개편은 백지 상태에서 전면 재논의하게 되었다. 당시 정부는 관계부처 차관과 소비자 단체, 민간전문가가 참가하는 민관합동 「식품안전대책협의회」를 구성하여 운영하였다.

협의회 2차 회의에서는 식품안전행정체계 개편과 관련하여 농림부 식품안전청 신설 통합(1안), 총리산하 식품안전처 신설 통합(2안), 식약청으로 통합(3안), 위해성평가기능

식약청으로 통합 및 식품안전정책위원회 기능강화(4안), 식품안전정책위원회 기능강화(5안) 등 5개 대안이 제시되었다. 국무조정실은 4차 회의까지 의견을 종합하여 관계부처 장관회의에 상정했으나 입장차이로 최종결론을 내지 못하였다.

2006년 3월 총리주재 2차 관계부처 장관회의에서는 생산부처(농림부 등) 소속 식품안전청으로 안전기능 통합(1안), 독립기관으로 식품안전처(2안) 설치, 복지부 소속 식품의약품안전청으로 안전기능 통합(3안)의 3안을 제시하고, 2안인 식품안전처를 설치하여 식품안전관리를 총괄기로 결정하였다. 3월 이후 식품안전처 후속조치 논의를 위한 관계부처 실무회의가 수차례 개최되었으며, 10월에 식품안전처 설치관련 실무 T/F가 구성되었다.

2006년 10월 국무회의에서 「식품안전처」설립 관련정부조직법 개정안이 의결되었다. 그러나 국회 상정과정에서 국회의 관련소위원회 의원들의 반대로 개정안이 상정되지 못해 참여정부의 식품안전행정 일원화 노력은 성과를 거두지 못했다.

표 6. 식품안전행정체계 논의 경과

추진일시	주요추진사항	주요내용
2003. 8	• 국무조정실 식품안전T/F 구성 - 국민건강T/F로 확대개편(2004.9)	• 식품안전행정개편 및 식품안전종합대책 검토
2005. 3	• 식품안전기본법안 국회 제출	• 식품안전정책위원회 설치 - 현행식품행정체계 유지
2005. 11	• 식품안전대책협의회 신설	• 말라카이트그린 등 대형사고 발생으로 원점에서 논의 결정
2006. 3	• 독립기관으로 식품안전처 설립 확정	• 설립관련 실무 T/F 구성
2006. 10	• 국무회의에서 식품안전처 신설을 포함한 정부조직법 개정안 의결	-
2006. 11	• 국회 관련소위원회에서 개정안 부결	-

3.2. 식품안전관리제도의 도입과 운영

정부는 2002년 이후 소비자에게 안전한 농식품 공급을 위해 GAP(우수농산물관리제도)와 이력추적제도를 도입하는 한편 1997년부터 축산식품을 중심으로 HACCP 제도를 적용하는 등 선진 농식품안전관리제도의 도입을 확대 운영해왔다.

3.2.1. 추진실태

□ GAP와 이력추적제

우수농산물관리제도(Good Agricultural Practices: GAP)는 안전 농산물 공급을 위해 토양, 용수, 종자, 농약, 비료 등 생산요소 뿐만 아니라 재배, 수확, 수확 후 처리과정에

서의 안전관리 및 생산과정에 참여하는 작업자의 복지·건강관리 등이 포함된 종합적이고 체계적인 관리시스템이다.

참여정부에서 농식품 안전성 관리를 위해 새롭게 등장한 방향은 ‘농장에서 식탁까지’ 일관된 농식품 안전체계 구축이다. 이러한 방향에 입각하여 정부는 선진 안전관리제도인 GAP를 2002년 9월 GAP 도입을 결정하고, 2003년부터 2005년까지 3년간 시범사업을 실시한 후 2006년부터 전면적으로 시행하였다. 2006년 본사업이 시행되면서 2007년에는 대상품목 100개, 참여농가 16,796명으로 크게 증가하였다.

농산물 수확후 단순가공, 선별, 포장 등의 과정에서 농산물을 안전하고 위생적으로 처리하도록 GAP지침을 PRC, APC, 선별장, 집하장 등의 시설에도 적용하고 있다. 2008년 3월 현재 324개소가 우수농산물관리시설로 지정되어 있다.

표 7. GAP 적용 대상품목 및 참여농가수 현황

년도	대상품목(개)	참여농가(호)
2003	5	9
2004	21	357
2005	47	965
2006	96	3,659
2007	100	16,796

자료: 농식품부

표 8. 수확후 우수농산물 관리시설 지정현황, 2008.2

RPC	APC	기타	계
49	46	229	324

자료: 농식품부

이력추적제(Traceability)는 농산물의 생산단계부터 판매단계까지 안전성 문제발생시 이력을 역추적하여 원인규명 및 필요한 조치를 취하는 제도이다. 유럽연합(EU)은 2001년부터 모든 회원국에 쇠고기 이력추적제 도입을 의무화하고 2005년에는 전체 농·식품과 사료 등으로 확대했다. 일본은 2001년 광우병의 발생 후 모델 실증실험, 시스템 도입 등을 통하여 2003년 12월부터 쇠고기에 의무적으로 적용하고 있다. 그 외 농산물은 각 지역과 품목별로 자율적으로 추진하고 있다. 미국 및 캐나다 등 북미에서는 농축산물 이력추적제의 일부를 포함한 식품회수프로그램이 도입되어 있다.

이력추적제를 시행하고 있는 국가들은 수입농축산물에 대해서도 이를 점차 요구하고 있으며, 이력추적관리의 도입은 국내 소비자의 안전뿐만 아니라 국제무역장벽의 해소에 있어서도 중요한 과제로 부각되고 있다.

농산물 이력추적제는 GAP시범농가를 중심으로 2003년부터 3년간 시범 운영되었고, 현재 100개 품목에 대하여 GAP 등 인증농산물을 중심으로 실시하고 있다. 쇠고기 이력추적제는 2004년 9개 우수 브랜드경영업체에 대해 시범사업을 추진한 이후 매년 우

수 브랜드 경영체를 추가로 참여시켜 사업규모 확대를 하여 2007년 9월 현재 1개도(경기도) 전체, 22개 브랜드, 25개 시·군, 650천두로 참여규모를 대폭 확대하였다.

□ HACCP

HACCP은 위해방지를 위한 사전 예방적 안전관리체계로서 HA(Hazard Analysis)는 원료와 공정에서 발생가능한 병원성 미생물 등 생물학적, 화학적, 물리적 위해요소 분석을 의미하며, CCP(Critical Control Point)는 위해요소를 예방, 제거 또는 허용수준으로 감소시킬 수 있는 공정이나 단계를 중점 관리하는 것을 의미한다.

그 동안 축산물 위생관리는 최종제품 검사에 의존하는 방식이었으나 이는 모든 축산물을 검사할 수 없다는 한계에 부딪쳐 보다 근본적인 위생관리 방안이 요구되었다. 이에 따라 정부는 1997년부터 생산과정에서부터 사전에 위해한 요소를 파악하여 집중 관리하는 위해요소중점관리기준(HACCP) 제도를 국내 축산물 위생관리에 도입하여 적용하게 되었다.

2003년 7월부터는 전국 도축장에 HACCP을 의무 적용하기로 하였고, 2004년에는 운반·보관·집유·판매단계, 2006년에는 사육단계에 운용할 HACCP 도입근거를 각각 마련하였다.

표 9. HACCP 도입 현황, 2008

분 류	지정건수	지정기준일
식품제조업체	347	2008.2.25
급식업체	41	2008.2.25
도축장	144	2008.4.3
축산물가공업	188	2008.4.3
식육포장업	481	2008.4.3
농장	107	2008.4.3
계	1,308	-

자료: 식약청 및 수의과학검역원

2008년 4월 현재 HACCP 지정 운영현황을 보면 식품제조업체 347개소, 급식업체 41개소, 도축장 144개소, 축산물가공업 188개소, 식육포장업 481개소 등 총 1,308개소에 달한다. 이는 식품업체의 영세성으로 HACCP 기준을 충족시키기 위한 시설 개보수와 기자재 도입 등에 어려움이 있고, 업종이나 시설에 적합한 HACCP 모델개발이 아직 미흡한 것도 주요 원인이다.

□ 안전성조사

안전성조사는 유해물질이 주로 오염되는 생산단계에서 이루어진다. 농산물 안전성조사 대상은 농산물에 잔류하는 농약, 곰팡이독소, 중금속, 식중독균 등의 유해물질이다. 2005년에는 기생충알 조사, 2006년 폐광산 중금속사건 발생으로 인한 중금속(납, 카드뮴), 식중독균 등의 조사가 확대 실시되었다.

2007년 안전성 조사건수는 186품목 69,083건으로 전년 대비 4.8% 증가하였다. 부적합

비율은 2.1%, 건수는 1,477건에 달했다. 인증농산물인 친환경, GAP, 품질인증, 지리적 표시 등 인증표시 농산물의 잔류농약은 가장 낮은 부적합률을 보였다. 조사품목 중 쌀이 전체 조사량의 63%를 차지하여 가장 많았으며, 부적합률은 쌀, 콩, 배추, 파순으로 높게 조사되었다.

표 10. 농산물 안전성조사 실적 추이

연도별	품 목	조 사 건 수			부적합건수 (B)	부적합비율 (B/A)
		정밀분석	간이분석	계(A)		
연도	품목	건	건	건	건	%
2000	124	11,672	31,056	42,728	525	1.2
2001	128	15,110	40,234	55,344	636	1.1
2002	134	17,011	38,999	56,010	600	1.1
2003	135	19,328	40,242	59,570	880	1.5
2004	138	20,371	40,196	60,567	770	1.3
2005	155	23,689	40,035	63,724	730	1.1
2006	178	27,652	38,238	65,890	750	1.1
2007	186	41,025	28,058	69,083	1,477	2.1

자료: 국립농산물품질관리원

□ 원산지표시제도

정부는 국내에서 유통되는 농축산물 및 그 가공품에 원산지를 표시하여 부정유통을 방지하고 소비자와 생산자를 보호하기 위하여 1991년에 원산지표시제도를 도입하였다. 2006년에는 원산지표시대상품목에 대한 체계적인 검토를 바탕으로 품목수를 국내농산물 160개 품목, 수입농산물 160개 품목, 가공품 211개 품목으로 총 531개 품목까지 확대하고 1년간의 유예기간을 거쳐 2007년 4월 1일부터 시행하였다.

시판용 수입쌀 및 한·미FTA 체결로 인한 수입쇠고기의 수입이 급증함에 따라 식품점원산지표시제도의 필요성이 제기되었다. 정부는 2005년 식품위생법을 개정하고 식육의 원산지표시제도가 2007년도 처음으로 도입하였다.

정부는 원산지표시제의 실효성 제고와 원산지표시에 대한 범국민적 감시활동과 참여를 유도하기 위하여 1995년 신고포상금제를, 1996년에는 농산물 명예감시원제를 도입하여 운영하고 있다. 허위표시 위반자에 대한 벌칙도 강화하여 종전 5년 이하 징역 또는 5천만원이하의 벌금에서 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금을 부과하는 등 처벌규정을 대폭 강화하였다.

3.3. 평가

참여정부는 집권초기부터 식품안전관리체계의 일원화문제를 관련T/F를 구성하여 집중적으로 논의되었으나 정치적 사안으로 취급되어 결실을 맺지 못했다. 최근 계속되는 식품안전사고문제에 적극적으로 대응하고 소비자의 건강보호를 위해서 식품안전관리체계일원화는 조속히 매듭지어야 할 것이다.

GAP제도는 2006년부터 민간인증제도로 본격 시행되면서 인증농가가 대폭 증가하여 실시 기반이 확대되었다. GAP 농산물에 대한 소비자 인식도 크게 증가한 것으로 나타났다. 조사결과 2004년 12.2%에서 2007년 42.0%로 증가하는 등 소비자의 GAP에 대한 인식이 많이 향상되고 있다. 그럼에도 불구하고 GAP농산물의 생산비중이 1.3%(농가기준) 수준으로 아직 낮아 소비자가 GAP농산물을 충분히 인지하는데 한계가 있다. GAP 농산물에 대한 이력추적 기록관리도 농가의 기장능력 미흡으로 시스템 개선이 필요하다.

GAP 인증은 민간 인증기관에서 검사 및 인증업무 담당하는 체제로 운영되고 있으나 공신력 있는 민간인증기관의 육성이 미흡하며 소비자의 민간인증에 대한 불신이 높은 것이 문제로 지적되고 있다. 쇠고기 이력추적제는 본사업 의 조기 정착을 위해 전담 기구를 지정 또는 신설하고, 기관별 역할분담, 사육·가공·판매단계 세부추진방안 등을 마련해야 할 것이다.

2003년 도축장의 HACCP 도입 의무화로 미생물검사에서 일반세균수가 시행 후에 개선되는 등 도축과정 중 위생관리가 개선되었음을 보여주고 있다. 사육단계 HACCP 도입은 2006년 말부터 돼지 농장에 적용된 이후 기록관리 유지로 인해 사양관리의 표준화와 질병방지 등에 긍정적인 영향을 미쳐 동물용의약품 사용량 감소, 산자수 증가 등이 나타나 농가소득이 증가하고 보다 안전한 돈육생산에 기여한 것으로 나타나고 있다. 그러나 도축장이외에 자율적용대상인 작업장은 HACCP 적용업체 비율이 10% 수준에 불과해 시설개선을 위한 자금지원과 컨설팅·교육 등을 통해 지속적인 확대가 필요하다.

안전성조사는 부적합률이 2000년 이후 매년 감소하는 추세를 나타내고 있고, 정밀검사 물량의 증가 등 양적으로나 질적으로 크게 향상되어 농산물 안전성 향상에 기여하였다. 2007년부터 휴·폐광산 인근 농산물 중금속(Cd, Pb) 안전성 조사가 농산물 중 중금속 조사 10종 품목은 쌀, 옥수수, 콩, 팥, 시금치, 무, 배추, 고구마, 감자, 파 등을 조사하였으며, 쌀, 대두 등 10개 주요품목에 대해 실시되고 있는데 품목 확대가 필요하다.

원산지표시제는 표시대상품목이 2002년 442개 품목에서 2006년 531개 품목으로 대폭 확대되었고, 지속적인 단속·홍보 등을 통해 원산지표시 이행율이 97.1%까지 제고되었다. 향후 원산지표시제도는 농산물의 수입에서부터 유통되어 음식점의 판매단계까지 일관성 있는 제도로 정착될 수 있도록 원산지표시 대상품목 확대 등 지속적인 제도개

선이 필요하다. 또한 대상음식점을 확대하고, 식약청과 함께 농산물품질관리원이 공동 단속권을 가지고 정기적인 단속을 추진해야할 것이다.

4. 식품 안전관리정책의 발전방안

궁극적으로 식품안전정책의 목표는 선진 안전관리제도를 도입하여 식품안전사고를 사전 예방하고, 농장에서 식탁까지 일관된 식품안전 관리체계를 구축함으로써 식품안전에 대한 소비자 요구에 부응하는데 있다. 이를 위해 다음과 같은 발전방안의 설정이 요구된다.

4.1. 안전관리제도 조기정착 추진

GAP, Traceability, HACCP 등의 식품안전관리제도는 농식품의 생산에서부터 소비까지 이르는 위해물질을 종합적으로 관리하는 프로그램으로서 안전성확보를 위해 조기에 정착되어야 한다.

4.1.1. GAP

정부는 선진국 수준의 안전농산물 생산을 위해 GAP인증농산물 생산량 비율을 지속적으로 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 농산물산지유통센터(APC)와 미곡종합처리장(RPC)의 시설보완을 통해 GAP 관리시설 지정을 확대해야 한다.

GAP인증은 친환경농산물과는 달리 100% 민간기관에 의해서 시행되고 있다. 2008년 2월 현재 33개 인증기관으로 지정되었는데 대학교, 유통업체, 농협, 농수산물유통공사 등 인증기관의 성격이 매우 다양하다. 대상농가의 요구에 부응하고 인증의 신뢰성 제고를 위해 전문심사원의 양성, 인증기관에 대한 심사 및 사후관리의 강화가 요구된다.

GAP 농산물에 대한 소비자 홍보는 수요확대를 위해 필수요건이다. 인증농가의 GAP 농산물 판매가격 기대치는 높으나 소비자의 GAP농산물에 대한 인지도는 낮은 편이다(‘모른다’ 58%(2006년조사)). 따라서 TV, 라디오 등 대중매체를 통한 홍보 확대가 요망된다. 개방화시대에 GAP농법의 적용은 안전성 제고를 위한 기본적인 규범이라는 농가의 인식 제고가 필요하며, 소비자도 비용 상승분에 대한 추가 지불은 감수해야 할 것이다.

4.1.2. Traceability

이력추적관리는 GAP 농산물외에 친환경농산물 등으로 적용을 의무화하고, 일본처럼 농가입력양식을 전산양식으로 통일시켜 정보입력의 정확성과 편의성을 추구할 필요가 있다.

쇠고기 이력추적제는 미국산 쇠고기 전면개방에 따라 조기에 사업을 전면 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해 전담기구를 지정 또는 신설하고, 기관별 역할분담, 사육·가공·판매단계 세부추진방안 등을 마련하며, DB관리 등 전산운영체계와 사육단계 DNA 검사 추진방안 등 본 사업 실시를 위한 총괄적인 추진방안이 마련되어야 한다.

4.1.3. HACCP

현재 의무적용대상인 도축장은 매년 HACCP 운용수준 평가를 실시하여 도축장의 위생수준을 한층 높여나가야 한다. 아울러 자율적용 대상(도축장이외의 작업장 등)의 HACCP 도입 확대가 필요하다. 이를 위해서는 축산물 HACCP 컨설팅 대상 확대, 실험실 요원의 무료 미생물검사 교육 실시, HACCP 작업장의 시설·운영자금 지원 대상 확대가 요구되며, 가축농장의 경우 HACCP 지정 조건으로 축사 현대화 시설 자금 지원해야 한다. HACCP 적용 작업장의 차별화를 위해 HACCP 적용과 미적용 작업장에 대한 평가 연구사업을 실시하고, 학교급식, 군납시 HACCP 제품 사용 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

4.2. 소비자 신뢰구축을 위한 기반 마련

소비자에게 올바른 식품구매정보의 제공과 알 권리보호를 위해서는 시행중인 농산물 및 가공식품에 대한 원산지 표시제도가 확대 시행되어야 한다. 식품위해정보 등 식품안전정보는 소비자에게 철저하게 공개해야 하며, 부처간 정보 공유를 통해서 식품안전사고를 사전에 방지하고, 식품안전행정의 효율성을 높여야 한다.

수입식품에 대해서도 사전감시기능을 강화하여 수입 이전단계부터 안전성을 확보해야 할 것이다. 유해농식품을 생산·제조·수입하는 당사자에 대해서는 재발방지를 위해 강력한 제재조치가 취해져야 한다.

4.2.1. 음식점 원산지표시제도 확대 시행

현재 음식점 원산지표시제는 2007년 11월 법 개정으로 2008년 7월부터 쌀과 쇠고기에 대해 현재 90평 이하에서 30평 이하로 표시의무 영업장이 확대되며, 2008년 12월부터 김치(배추김치), 돼지고기, 닭고기로 확대 시행된다. 표시의무품목은 이들 외에 주메뉴음식으로 전면 확대·시행할 필요가 있다.

4.2.2. 범부처간 식품안전정보시스템 공유

식약청과 농림수산식품부는 독자적인 식품안전정보시스템을 구축하고 있는데 이들 기관간의 정보공유가 필수적이다. 특히 수입식품의 증가에 따라 수입식품검사 데이터베이스의 중앙과 지방간 공유시스템 구축과 산지, 도매시장, 소비지 농축수산물 안전성 검사 정보의 공유가 중요하다. 농식품 안전정보시스템 내의 소비자 포털사이트도 소비자에게 유용한 정보를 제공하고 소비자의견이 원활히 피드백 될 수 있도록 구축되어야 할 것이다.

4.2.3. 소비자 신뢰 구축과 올바른 정보교환 기능 수행

정부는 수입식품 위해사건이 발생했을 경우, 우선 수출당사국과 관계부처와의 협의를 거쳐 사태를 확인하고, 과학적인 방법에 의해 진위를 파악한 후 정확한 사실을 국민에게 전달함으로써 대국민 신뢰를 얻도록 해야 한다. 언론도 발표 파급효과를 감안하여 사실에 입각한 보도를 지향해야 하며, 최종적으로 진위가 밝혀지지 않은 상황에서는 신중하게 메시지를 전달하도록 노력해야 한다.

4.2.4. 소비자 신뢰구축을 위한 교육 및 홍보 추진

향후 소비자 정책은 농식품 안전성에 대한 정보의 완전 공개, 소비자위주의 명예감시제 운영, 소비자단체를 통한 안전농산물 이용 교육 및 시책 홍보 추진, 소비자창구의 전문상담원 배치 및 상시 운영 등이 적극적으로 검토되어야 한다. 미국의 경우 농무부 식품안전검사국(FSIS), 식약청(FDA), 질병관리센터(CDC), 환경청(EPA)은 사이버 프로그램을 공동운영하여 소비자들에게 다양한 식품안전정보를 제공하여 신뢰를 구축하고 있다.

4.2.5. 위반농가, 식품제조업자 및 악덕수입업자에 대한 제제 강화

농식품 안전성 위반업자에 대한 사회적 제제요구가 높고 농식품 생산자의 경각심 고취를 위해서 제재수준을 강화하는 것이 요구된다. 농약안전사용기준을 3회 위반한 농가는 영구적으로 농산물 출하 금지케 하고, 불량식품제조업자도 3회 위반시 식품제조업계에서 퇴출시키는 3진 아웃제를 적극 도입해야 한다.

유해식품 수입에 따른 처벌규정을 대폭 강화하여 수입 식품의 안전성 확보에 대한 경각심을 고취시켜야 한다. 예를 들어 유해식품 수입업자에 대해서는 영업제한기간을 대폭 연장하고, 업종제한을 전체 식품으로 확대하여 식품업계에서 더 이상 영업을 할 수 없도록 하는 방안을 강구해야 한다.

4.3. 위해물질의 사전 감시 기능 강화

4.3.1. 중금속과 미생물 등 위해물질의 잔류허용기준 설정 확대

현재 10여개 농산물에만 설정된 중금속 잔류허용기준을 확대하여 주요농산물에 대한 지속적인 위해물질 모니터링이 필요하다. 최근 학교급식에서 생식채소류에 대한 식중독 발생이 우려되고 있어 병원성 미생물에 대한 잔류허용기준도 조속히 설정되어야 한다. 축산물의 경우도 항생물질, 합성항균제, 다이옥신 등 위해물질에 대한 잔류허용기준을 지속적으로 확대해 나가야 할 것이다.

4.3.2. 폐광산 지역의 농산물 안전성 관리 강화

폐광산지역에서 생산되는 농산물에 대해서는 정기적으로 중금속잔류검사를 실시하고, 부적합으로 판정된 농산물은 전량 수거하여 폐기하는 조치가 신속히 이루어져야 한다. 토양이나 수질에 의해 오염된 농경지는 휴경시키거나, 비식용작물을 생산토록 하여 농산물 생산을 근본적으로 차단시킬 필요가 있다.

4.3.3. 수입식품에 대한 사전적 감시기능 강화

중국의 청도와 같이 한국으로 식품을 수출하는 공장이 밀집되어 있는 지역에는 식품안전검사기관을 설립하여 국내수입 농식품의 안전성을 사전에 점검하는 방안을 검토할 수 있다. 일본은 21개 식품유통업체가 중국 청도에 「청도식품안전연구소」를 설립해서

운영하고 있는데 검사물량의 80%는 일본 수출품이며, 2005년부터 중국과의 합작을 추진하고 있어 중국내 공인식품안전검사기관으로서 위상을 높이고 있다.

중국산동성과 같이 농식품 집중 수입지역에는 전문가를 상시 주재시켜 농식품의 재배, 가공, 제조 모든 단계에서의 검역 및 검사체계를 점검하고, 정보를 수집해야 사전적인 문제 대응이 가능하다. 이를 위해서 해외 농식품 검역·검서관제도(가칭)를 도입하여 중국 등 우리나라와 농식품교역이 많은 국가와 지역을 중심으로 운영하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

표 11. 일본기업의 청도식품안전연구소 설립 사례

구분	내용
설립연도 및 위치	2003년 1월 27일, 청도시 성양구
자본금 및 기업유형	200만 달러, 일본 21개 식품유통업체 투자
조직 및 인력	총원 60명, 연구직 30명, 박사 1명
검사내용	잔류농약 검사, 잔류중금속검사, GMO식품분석 알레르기식품분석, 미생물분석, 칼로리분석, 항생물질검사
이용형태	검사물품 80% 일본 수출, 검사건수 30% 수입업체 위탁
기타업무	컨설팅 서비스, 기술전문인력 훈련연수, 학술교류 등
추진효과	중국과의 합작투자 추진으로 수출검사 면제 추구 일본수입통관 간소화

4.4. 식품안전정책의 효율화

4.4.1. 식품안전관리 일원화

□ 생산부처로의 일원화

식품안전관리의 일원화는 식품사고발생시 신속한 역추적과 원인규명을 위해 필요하다. 농약, 중금속, 항생제 등 대부분의 위해물질은 생산 및 사육단계에서 유입되기 때문에 생산단계 안전관리 강화에 중점을 두고 행정체계를 개편하는 것이 바람직하다. 농림수산식품부는 농촌진흥청, 농산물품질관리원, 수산물품질검사원, 수의과학검역원, 수산과학원 등 위험관리와 평가업무에 전문성을 지닌 연구기관과 정책을 집행할 수 있는 행정기관을 산하에 두고 있어 정책을 효율적으로 수행할 수 있다.

식품의약품안전청으로의 일원화는 생산 및 사육단계의 농약, 항생제 사용관리 등의 전문성 부족으로 생산단계 안전관리를 농림수산식품부에 위탁해야 하므로 사실상 이원화 체계가 그대로 유지될 수밖에 없다.

1998년 농림부로의 축산물 안전관리 일원화는 농장, 도축장, 가공장, 보관장, 판매업소 등의 HACCP 도입 확대와 사육단계의 가축질병의 효율적 관리 등으로 생산부처의

안전관리 능력을 입증한 사례로 볼 수 있다.

캐나다, 독일, 스웨덴, 네덜란드, 뉴질랜드 등 대부분의 선진국은 생산부처로 식품안전행정체계를 일원화하고 있는 추세이다. 일본의 경우도 2005년 광우병 발생을 계기로 식품안전위원회를 설치하여 위해성 평가를 실시하고, 후생성 및 농수성이 정책을 각각 집행하고 있다.

한편 농림부가 농림수산물식품부로 전환함에 따라 식품업무의 핵심인 식품안전업무는 농식품부로 일원화해야 한다는 당위성이 제기되고 있다. 식품업체의 10%이상이 10인 미만인 영세업체임을 감안하여 농식품부가 체계적으로 맞춤형 안전정책을 추진할 필요가 있다.

□ 식품안전관리부서의 독립 추진

캐나다의 식품검사청(CFIA), 네덜란드의 식품 및 생필품관리청(VWA), 스웨덴의 국립식품청(NFA) 등의 식품안전관리 전담기구는 생산부서, 덴마크의 수의식품청(DVFA)는 가족소비자부에 속해 있으나 사실상 별도로 예산을 확보하고, 관할부서의 간섭을 받지 않고 독립적으로 업무를 수행하고 있다.

우리나라도 장기적으로 『식품안전청』(가칭)과 같이 독립부서의 설치가 필요하며, 예산을 별도로 확보하며, 소관부처에 관계없이 독립적으로 업무를 수행하는 것이 바람직하다.

표 12. 주요국의 식품 안전관리 체계 비교

구 분	1차 생산(품)		2차 생산(품)		유통 (보관/운반등)	소 비 (최종판매단계)
	재배/사육등	수입	국내가공	수입		
독 일	소비자보호식품농업부					
	* 지방정부에서 실질적인 관리를 맡음					
캐나다	농업식품부					
	* 보건부 : 식품안전성 평가 및 안전기준 설정 (유통·소비단계 : 통상 주정부 담당)					
스웨덴	농업식품소비자부					
	* 주요업체(약 600개소)는 농업부에서, 기타업체는 지방정부에서 관리					
덴마크	가정소비자부					
	* 가정소비자부 소속 수의식품청(DVFA)이 실질적으로 식품안전관리를 수행					
네덜란드	농업·자연·식품품질부					
	* 농업·자연·식품품질부 소속 식품 및 생필품관리청(VWA)에서 식품안전관리 담당					
뉴질랜드	농 립 부					
프랑스	농어업부					고용사회연대부
	* 식품안전청 : 식품안전성 평가, * 경제재정산업부 : 표시기준 등					
호 주	지방정부	농수산부	지방정부	농수산부	지방정부	
	* 호주뉴질랜드청 : 식품기준설정, 안전성 평가 등 실시					
영 국	환경식품농업부	지방정부				
	* 식품기준청(FSA) : 식품안전성 평가, 교육·홍보, 도축검사 등 담당					
일 본	농림수산성	후생노동성				
	* 식품안전위원회 : 식품안전성 평가 담당					
미 국	농업부	보건부(식약청) : 일반식품				
	농업부(USDA) : 축산식품				지방정부	
* 먹는물, 주류 등은 환경부, 재무부 등에서 담당 (유통·소비단계: 통상 주정부 담당)						
한 국	농식품부	복지부(식약청) : 일반식품				
	농식품부 : 축산식품				복지부(식약청)	
* 먹는물, 주류 등은 환경부, 국세청 등에서 담당						

4.4.2. 위험평가기구의 통합

선진국 위험평가정책의 특징은 위험평가를 객관적이고 투명하게 실시하기 위해 평가기구를 관리기구에서 독립시키고 각 부처에 분산되어 있는 평가기관을 통합시켜 기능을 강화하고 있다는 점이다.

EU는 2002년 유럽식품안전청(EFSA)을 설립했다. EFSA는 운영이사회, 자문기구, 과학위원회, 과학패널로 구성되어 있으며 위험평가기능을 전담한다. 프랑스는 국립동물 및 식품연구소(CNEVA)내 각종 연구소와 과학기술분야 여러기관을 통합하여 1999년 식품분야의 독립적인 위험평가기관인 식품위생안전청(AFSSA)을 설립하였다.

표 13. 선진국의 식품 위험평가기구 유형

독립적 평가기구 유형	통합 평가기구 유형
• EU-유럽식품안전청(EFSA) • 영국-식품기준청(FSA) • 프랑스-식품위생안전청(AFSSA) • 일본-식품안전위원회	• 독일-연방위험평가기관(BfR) • 스웨덴-국립식품청(NFA) • 덴마크-수의식품청(DVFA) • 호주·뉴질랜드-식품기준청(FSANZ)

현재 우리나라의 식품의 위험평가기능은 식품의약품안전청, 농촌진흥청, 수의과학검역원, 수산과학원 등의 기관으로 분산되어 있다. 장기적으로 위험평가기관은 객관성과 투명성 확보를 위해서 위험관리업무를 수행하는 기관과는 별도로 특정부처에 속하지 않는 독립기관형태를 유지하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 각 부처에 산재되어 있는 위험평가기능을 통합하여 신설 위험평가기관에서 수행토록 해야 한다.

참 고 문 헌

식품의약품안전청, 「식품의약품 통계연보」. 각연도

최지현·이계임·김철민·김민정. 「선진국의 식품안전관리체계와 국내도입방안」. R470. 한국농촌경제연구원. 2004.12.

최지현·이계임. “식품안전체계의 현실과 비전.” 『농업전망 2005』. 한국농촌경제연구원. 2005.

최지현·박근필·송성환. 「중국산 수입 농식품의 안전성 확보 방안」. P81. 한국농촌경제연구원. 2005.12.

최지현·김민정. 「생산 및 수입단계의 농식품 안전성 확보방안」. R529. 한국농촌경제연구원. 2006.12.

최지현. “선진국의 식품정책과 시사점”. 「세계 농정의 동향과 전망」, 2007

한국농촌경제연구원, 「농업·농촌에 대한 2007년 국민의식조사결과」, 2008.3

식품산업 발전을 위한 정책방향과 과제

곽 노 성 (한국보건사회연구원 부연구위원)

- 21세기 문화의 시대를 맞이하여 성장잠재력이 매우 클 것으로 예상되는 식품산업의 발전에 대해 경제·사회적으로 관심이 높아지고 있음
 - 오늘 개최된 ‘식품산업 발전을 위한 정책방향과 과제’ 토론회도 그런 측면에서 의미가 크다 할 것임.
- ‘식품산업의 현황과 정책과제’표는 발전 대책 수립에 필요한 기본현황을 파악한다는 점에서 좋은 발표였다고 생각함. 이와 관련해서 다음과 같은 점들을 좀 더 생각해 볼 필요가 있음.
 - 식품산업의 수입 원료에 대한 의존도가 높은 우리나라 현실에서, 농업과 식품산업의 진흥을 함께 추구하는 것은 자칫 ‘우산장수와 소금장수 아들을 둔 어머니’와 같은 딜레마에 빠질 우려가 있음. 이미 유기가공식품 인증제와 같이 그런 예가 나오고 있음. 08. 4월 농식품부의 유기가공식품 인증제 도입 추진입장에 대해 ‘한국친환경가공생산자협회’는 “유기 농산물은 아직 기반조차 마련되지 않은 상황이므로 유기가공식품 인증제 도입은 무리가 있다”는 이유로 시행의 연기를 주장한 바 있음.
 - 지금까지 농식품부나 농업계에서 발표한 내용을 보면, ‘우리 농산물 시장 확대차원에서 식품산업을 발전시켜야 한다’는 전략을 추진해야한다고 주장하고 있음. 식품업계에서는 이러한 주장을 듣고 식품산업이 발전되는 것이 아니라 농산물 사용의무화라는 새로운 규제를 만나게 되는 것은 아닌지 우려하고 있음. 오히려 ‘식품산업의 발전을 우선 도모하고 커진 파이 속에서 우리 농산물의 시장을 찾아야 하는 것이 아닌가’하는 생각임. 얼핏 보면 별 차이 없는 것 같아 보일지 몰라도, 우선 순위가 분명히 다른 주장임.
 - 식품안전 등 규제정책을 식품산업정책의 일부로 보는 것은 여러 가지 측면을 종합해볼 때, 매우 우려스러움. 식품규제정책은 국민건강 및 소비자보호를 위해 필요한 최소한의 것을 하면 됨. 자꾸 규제를 활용해 산업을 진흥시키거나 산업의 진흥을 위해 무조건 규제를 폐지하자는 것은 적절하지 않음. 예를 들어, 신선편이식품의 영업신고 의무화는 당초 관리하지 않던 것을 2005년 대형학교급식사고 등을 계기로 관리 필요성이 대두되어 이제 막 시작한 제도임.
 - 생산자와 소비자의 이익을 함께 고려하는 것도 앞서 농업과 식품산업의 진흥전략과 마찬가지로, 충돌되는 경우가 많을 것임. 한 부처에서 하는 것이 무조건 나쁘다고 할 수는 없지만, 분명한 것은 조직과 의사결정체계는 명확히 분리되어야 함. 또한, 소비자와 생산자의 이익이 충돌하는 경우, 소비자 이익을 우선시 해야 함. 이 원칙이 무너지면 그 피해는 소비자는 물론 생산자에게 돌아감. ‘소탐대실’하는 우를 범해서는 안 됨.

- 발표 자료를 보면, 부가가치를 통해 산업의 구조를 분석하고 있는데, 이것이 바람직한 것인지 고려해볼 필요가 있음. 통상 농수산업, 식품가공업, 외식업은 30-40조 정도의 산업규모를 가지고 있다고 함. 여기에 식품유통업까지 포함하면 농수산업의 비중은 1/4 정도가 됨. 그런데, 부가가치 중심으로 산업구조를 분석함으로써 인해 농수산업이 식품시스템에서 차지하는 비중이 다소 부풀려진 듯한 측면이 있음. 농림수산업의 부가가치 24조원은 다른 산업의 부가가치와 단순 비교하기 어려운 측면이 있음. 다른 산업의 경우, 건물임대 등이 모두 고려되지만 농림수산업은 그런 부분이 고려되지 않은 듯함. 이 수치만 놓고 보면 자본투입 대비 부가가치 생산액이 아주 높은 고부가가치 산업이므로 해석됨.

□ ‘식품영양 정책의 발전방향’은 식품의 안전은 물론 영양에 대한 소비자의 관심이 폭 발적으로 증가하는 상황에서 많은 시사점을 던져주었다고 생각함.

- 영양정책에서 지금 제일 중요하고 심각한 것은, 합리적인 판단을 할 수 있는 과학적 근거를 가지고 있지 못하다는 것임. 국민건강영양조사 등을 보면, 육류의 섭취가 증가하면서 식생활이 서구화되므로 미리 준비해야한다는 점 등을 제외하면 별다른 정책근거자료를 얻기 어려운 실정임.
- 최근 비만이 심각하다고 하지만, 정말 비만 문제가 심각한지, 비만이 운동부족이 아닌 식생활의 잘못으로 오는 것인지, 만약 식생활이 문제라면 탄수화물 섭취가 문제인지, 아니면 첨가당이나 지방을 많이 먹어서 그런 것인지에 대한 판단이 어려운 실정임. 남성의 경우에는 비만인구가 정상인구에 비해 열량이나 지방 섭취량이 높지만, 여성은 비만인구의 섭취량이 정상인구에 비해 더 낮다고 함. 우리가 포화지방이나 콜레스테롤을 얼마나 섭취하는가에 대한 통계도 없음. 2005년도 국민건강영양조사 결과를 보면, 13-19세 청소년의 6.7%가 에너지/지방 섭취과잉²⁾인 반면, 영양소 섭취가 부족³⁾한 청소년은 17.8%나 되었음. 이 결과만 보면, 비만이 문제가 아니라 영양결핍이 진짜 문제다. 비만에 대한 과도한 우려는 오히려 영양결핍을 악화시킬 수 있음. 음식문화나 인종이 다른 우리가 미국이나 유럽에서 문제라고 무조건 우리도 그럴 것이라고 단정하는 것은 매우 위험함.

□ ‘식품안전관리정책의 현황과 발전방안’은 미국산 쇠고기 사례에서도 알 수 있듯이 식품산업이 아닌 우리 사회가 당면한 가장 큰 문제 중 하나가 식품불신으로 인한 신뢰의 붕괴라는 점에서 매우 중요함.

- 지난 10년간 식품행정체계 통합에 대한 논의가 있었지만, 토론만 계속될 뿐 정치적인 이유로 결정은 계속 미루어지고 있음. 어떤 방향으로든 이제는 결정을 하고 시행을

2) 에너지/지방 과잉 섭취 : 에너지 섭취량이 필요추정량의 125% 이상이면서 지방섭취량이 적정 에너지 섭취비율을 초과한 대상자

3) 영양소 섭취 부족(취약) : 에너지 필요추정량 75% 미만/칼슘, 철, 비타민 A, 리보플라빈 모두 평균 필요량 미만을 섭취한 대상자

할 때임.

- 행정개편 논의 과정에서 간과해선 안 될 것이 외국이 했으니 우리도 해야 한다는 단순 논리임. 우리는 다른 선진국과 정치·사회적인 환경은 물론 행정이나 법체계가 크게 다름. 실제 외국 사례를 보면, 단순화하기 매우 어려운 측면들이 많음. 예를 들어, 캐나다를 놓고 농업부처 중심으로 개편했다고 하는데, 이는 신설조직이 어디 소속이냐는 것만으로 판단한 것임. 실제 내용을 보면 보건부의 역할이 매우 크고 중요함. 식품의 위해성 평가 및 안전기준 설정은 보건부가 하고 집행정책 및 감시활동은 농식품부 소속 식품감시청(CFIA)가 담당하고 있음. 캐나다는 연방제 국가니 식품감시청의 감시활동이 의미가 있지, 이 모델을 우리나라로 그대로 들여오면 감시업무는 대부분 지자체 업무라 농업부처에서 할 일이 의외로 많지 않음.
- 우리 농업의 발전 측면에서 안전 관련 많은 대책이 수립·추진되고 있는데, 가장 중요한 것은 이력추적제임. 이력추적제가 단순히 안전에 문제가 있는 식품을 회수하는 그런 시스템은 아님. 식품이 어떻게 생산되었고, 가공되었으며, 어떤 원료들이 들어갔는가를 소비자에게 알려주는 시스템임. 내가 무엇을 먹고 있는가에 대한 소비자들이 관심이 높아지면 높아질수록 이 시스템은 시장에서 절대적인 역할을 할 것임. 음식점 쇠고기 원산지 표시도 알고 보면 이력추적제의 극히 일부분일 뿐임. 이력추적제는 소비자의 선호를 바탕으로 국가간 새로운 기술장벽으로 작동할 것임.

□ 식품 문제의 본질에 대한 냉정한 성찰이 필요함.

- 행정체계 통합이 개혁의 출발점으로서 분명 필요한 일이지만, 이것이 모든 것을 보장하는 것은 아님. 정말 우리가 왜 식품 문제를 걱정하고 있는지에 대해 제로베이스에서 냉정하게 바라볼 필요가 있음. 오늘 발표 자료의 <표3>을 보면, 많은 식품사고들이 자세히 열거되어 있음. 과연 이중 정말 건강에 심각한 문제가 있었던 경우는 얼마나 되는지 의문임.
- 식품은 단순히 배를 채우려고 건강해지려고 먹는 것이 아님. 식품은 그 자체가 휴대폰과 같이 소비자의 선호에 따라, 소비자의 기대에 따라 선택되는 문화상품임.
- 식품 문제는 분명 국민건강에서 출발함. 하지만, 최근의 식품 불안을 보면 국민 건강보다 소비자의 권익 문제가 더 큰 것으로 보임. 유럽 국가는 물론 내년 소비청을 발족하기로 하고 현재 실무 작업 중에 있는 일본의 사례를 눈여겨볼 필요가 있음.

김 태 희 (경희대 교수)

지난해 식품산업진흥법 제정과 함께 올해 신정부 출범으로 과거 농림부가 농림수산물식품부로 확대 개편되면서 우리나라도 본격적인 식품·외식산업 육성을 위한 정부 정책 추진이 가능하게 되어 누구보다도 기쁘게 생각한다. 그동안의 식품·외식산업은 규제만 받아왔을 뿐 진흥 및 육성 정책은 부재했고, 농수산물의 최대 수요처이자 고부가가치 창출이 가능한 신 성장동력 산업임에도 불구하고 제도적 지원이 없어 영세성을 면치 못하고 있는 것이 현실이었다. FTA 등 농업시장 개방화에 대응하기 위해서는 빠른 시일내에 국내 식품·외식산업의 체질개선과 국제적 수준의 경쟁력을 확보해야 할 것이다.

오늘 발표자들의 정책적 제언에 덧붙여 외식산업 관점에서 몇가지 첨언을 하고자 한다. 푸드시스템 체인의 마지막 단계인 소비단계에 위치하고 있는 외식산업은 다른 산업에 비해 가장 빠르게 성장하고 있고, 소비자들의 식생활 소비 패턴의 변화로 ‘가정식의 외부화’는 계속적으로 확대될 것으로 전망하고 있다. 이러한 전망은 우리나라 농업발전의 중요한 기회요소이며 이를 적극적으로 활용하기 위해서는 보다 전략적인 정책 추진이 필요하다.

다른 식품산업과 마찬가지로 외식산업의 영세성은 외식산업 선진화 및 한식 세계화에 걸림돌이 되고 있다. ‘한식의 세계화’는 국내 시장에서 자생력 및 경쟁력을 갖춘 외식 브랜드들이 많이 육성되었을 때 실현가능한 것이므로 ‘외식산업 발전 인프라의 확충 및 영세 자영업자들의 경쟁력 확보’를 위한 정책이 함께 추진되었을 때 정책 효과가 극대화 될 수 있다. 2006년 서울시 일반음식점 폐업률을 조사한 결과(김태희, 2008), 신규 등록업체수는 13,384개였고 같은 해 폐점한 업소수는 12,176개로 90% 이상의 높은 폐업률을 나타내고 있는 것을 볼 때 이에 대한 근본적인 원인규명 및 대책마련이 시급하다. 해결방안으로는 신규업체들의 경우 철저한 사전 준비 및 자격을 갖춘 상태에서 외식시장을 진입하도록 하는 제도 개선을 들 수 있다. 예를 들면, 창업 전에 외식경영관련 이론 및 실무 교육 이수나 자격 검증(취득)을 통해 창업을 유도할 경우 무분별한 창업자들의 시장 진입을 억제할 수 있으며, 철저한 준비가운데 이루어진 창업은 자생력 및 성공가능성이 매우 높아질 것이다. 이는 모든 규제를 완화하는 정부 정책의 방향과 논리에 반하는 주장 일수 있으나 우리나라 외식산업의 경쟁력 확보를 위해서는 심각하게 고민해야 할 과제라 판단된다.

외식산업은 생산·가공·유통단계에 있는 식품제조·가공·유통업체와는 다른 독특한 산업 특성을 가지고 있다. 그것은 무형적인 ‘서비스’와 함께 판매되며, 식재료를 구매하여 바로 판매하는 것이 아니라 음식점 내에 조리(생산)과정 단계를 다시 거친다는 것이다. 안전한 식자재를 반입했다 하더라도 음식점 주방에서 음식이 조리되는 과정에서 시설위생, 개인위생, 보관 등이 제대로 관리되지 않는 경우 식품안전 사고의 위험에 다시 노출 될 수 밖에 없다. 따라서 음식의 안전성 확보를 위해 음식점 주방 위생설비 시설 규정의 제도화가 필요하며, 지금처럼 영업을 시작하고 나서 신고하는 것이 아니라 영업 개시전 위생시설 기준을 충족한 경우에 영업을 가능하도록 하는 법적 절차 등 제도를 개선하고 강화함으로써 식품안전사고를 사전에 예방할 수 있다. 더 나아가서는 싱가포르나 미국의 경우처럼 음식점 내부시설의 위생수준을 등급화하

여 소비자들에게 정보를 공개함으로써 소비자 스스로가 외식할 때 위생적이고 안전한 음식점 선택을 하도록 유도해야 한다. 정보 공개로 인해 음식점의 매출이 직접적으로 영향을 받게 되면 음식점 경영주는 자발적으로 위생시설 수준을 선진화하려는 노력을 하게 될 것이다.

마지막으로 외식산업의 국제 경쟁력 확보 및 한식 세계화를 조기에 달성하기 위해서는 단순히 가공식자재 개발만으로 되는 것이 절대 아니다. 한식당이 농식품 수출의 유통채널로서 활용되려면 세계 각국에 많은 한식당들이 오픈되어야 하는데 음식이나 식품만을 가지고 해외 진출해서는 불가능하며, 외식업 ‘브랜드’와 시스템을 가지고 진출해야 성공할 수 있다. 따라서 세계적 수준의 경영 시스템을 갖춘 ‘국내 한식 브랜드의 육성’이 절대적으로 필요하며 이를 위해서는 농림수산물식품부 뿐만 아니라 여러 관련 부처(지식경제부, 문화체육관광부 등)의 다양한 정책적 지원이 함께 이루어져야 한다. ‘음식점’ 운영은 식품 및 위생에 관한 지식 이외에도 경영학(생산운영관리, 서비스마케팅, 원가관리, 인사관리 등), 공학(효율적인 시설설계, 설비배치 등), 심리학, 사회학 등 다학문적인 접근이 필요한 분야이다. 다시 말하면 외식산업을 육성시키고 고부가가치 창출을 극대화하기 위해서는 정부 정책 추진에 있어서도 정부 부처간 업무 추진의 협업화 시스템 구축을 통해 일관성 있는 정책을 추진하되 중복 투자나 비효율성이 발생되지 않도록 정책적 조율이 잘 이루어질 때 정책의 실효성이 높아질 것이다.

문 현 경 (단국대 교수)

요즈음 같이 정부의 식품 관련 정책이 우리의 관심을 불러일으킨 경우도 드문 것 같습니다. 이런 시기에 이런 정책 토론회를 열어 우리 모두 머리를 말대고 생각해 보는 것은 우리 모두에게 필요한 일이라고 생각합니다.

우선 토론을 시작 하는데 앞서 정책은 무엇 인가 생각해 보고자 합니다. 정책은 국가에 문제가 있는 경우, 그것을 해결하도록 여러 가지 방법을 강구해 가는 과정으로 정부가 주체가 되어 국민전체의 이익을 추구하도록 하는 것일 것입니다. 그래서 국가의 정책은 여러 가지 정책이 있을 것이며, 이중의 하나가 식품정책일 것입니다. 즉 이 토론의 대 전제는 국민 전체의 이익이 되는 정책의 추진이라는 당연한 전제를 기본으로 하고 하고자 합니다. 당연한 것이지만 한번 강조 하고자 합니다.

이 전제를 바탕으로 세분 연자분의 의견을 바탕으로 몇 가지 첨언을 하고자 합니다.

1. 식품 산업의 발전은 국민의 이익을 위한다는 대 전제 위에 정책 방향이 세워져야 한다.

이것은 누구나 동의하고 있어서 언급할 필요 조차 없지만, 식품 산업을 위한 정책의 가장 기본적인 방향일 것입니다. 국민의 이익이란 국민 건강일 것이며, 소비자의 이익 일 것입니다.

정책의 시작 점을 소비자에서부터 시작 하였다면, 주제 발표자가 문제로 지적 하였던 식품의 관리가 부처별로 나뉘어 연결이 안되어 있거나, 수입 식품과 국산 농산물로 완전히 이원화 되지 않는 것을 것입니다. 지금이라도 정책의 시작이 소비자의 입장에서 시작 되었으면 합니다. 즉 연자가 지적한바와 같이 소비자 지향적 정책이 되어야 할 것입니다.

2. 식품에서 건강까지 통합적인 연결된 정책과 뒷받침이 필요합니다.

국민의 건강을 달성하기 위해서는 건강에 영향을 주는 여러 가지 요인이 있으나 그 중에 중요한 것이 식생활, 즉 식품의 소비라는 것은 잘 알려져 있어서 대부분의 나라가 식생활 목표를 세워서 정부 각 부처가 일관되게 그 목표를 향해 정책을 실현 합니다.

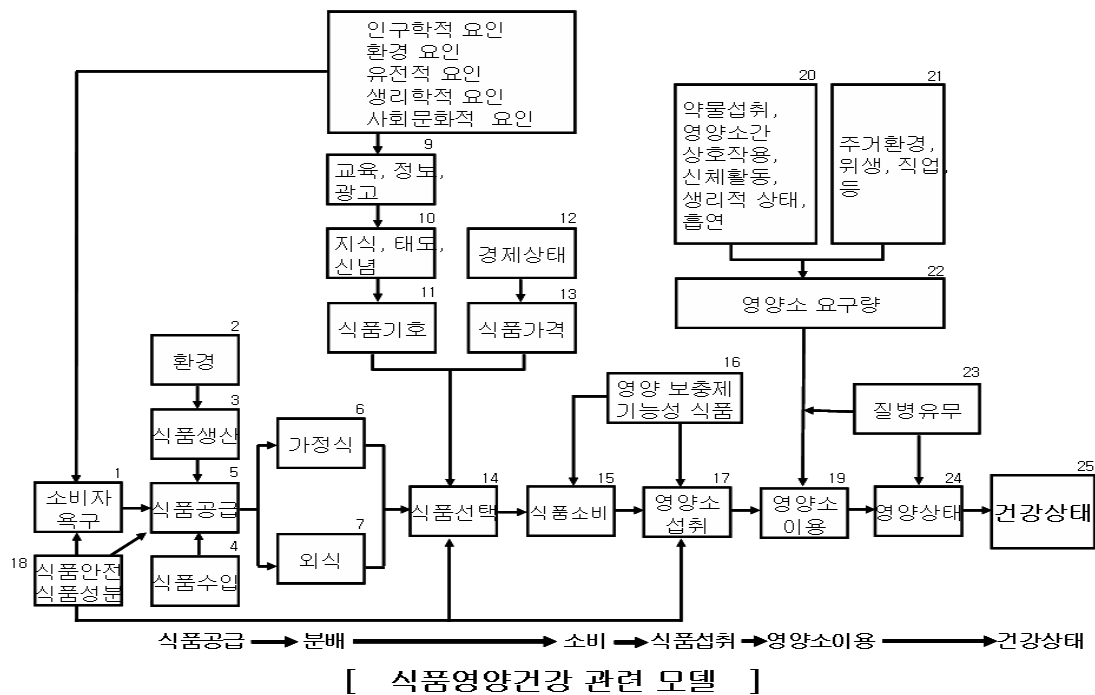
정해진 식생활 목표를 달성하기 위해서는 우선 그 나라의 국민의 식품섭취와 영양상태 그리고 건강과의 관계를 이해해야 할 것이다. 그래서 많은 나라에서 그 나라의 식품, 영양, 건강과의 관계가 어떤가 관계를 정립하여, 모니터링하는 자료들을 수집하는 계획을 세우고, 자료를 수집 하여 분석합니다.

크게는 식품공급이 어떻게 되는가, 분배는 어떻게 되는가, 소비는 어떻게 되고, 식품섭취는 어

떻게 되어, 영양소섭취가 되고 이용되어 건강상태를 이루는가를 기본체계로 세운 후, 거기에 영향을 미치는 요인들의 관계를 체계 속에 포함됩니다.

우리나라의 식품영양건강관련 모델을 외국의 자료를 참고로 작성되었던 것을 여기에 소개합니다.

이 모델에서 볼 수 있는 바와 같이 건강상태를 향상시키기 위해서는 식품공급에서부터 모든 관련요인들이 바람직한 방향으로 가야 합니다.



문헌경, 2005

이런 관점에서 본다면 식품 공급이 신선 농산물이나 가공 식품이나 같은 관점에서 관리 되어야 합니다. 즉 좋은 식품을 소비자에게 어떻게 제공 하여야 하나입니다. 우리나라 같이 소비하는 식품의 대부분을 수입하는 나라에서는 특히 국민에게 제공되는 식품이 국민의 건강에 얼마나 좋은가가 가장 먼저 고려되어야 할 것입니다. 식품 생산도 생산자에 대한 고려가 우선이 아니고, 국민 전체의 이익이 우선 고려되어야 합니다. 식품 산업도 전체 국민의 이익이 먼저 고려 되어야 할 것입니다.

그렇게 하기 위해서는 전체 식품에서 국민 건강까지 전체적인 흐름의 이해와 통합적인 관리가 필요합니다. 연자 들이 지적한 바와 같이 전체적인 이해 없이 관리하는 어려울 것입니다. 이것은

어떤 한 부서보다는 전체적인 모니터링과 관리를 위한 체계적인 제도가 필요할 것으로 생각됩니다.

3. 식품의 생산과 감시는 다른 부서에서 실시되어야 합니다.

식품의 생산은 국민이 즉 소비자가 소비하기 직전의 상태까지 만들어진 모든 단계로 포함해야 합니다. 그리고 감시는 국민의 건강상태에 영향을 미친 식품의 소비에서 건강까지의 단계라고 생각합니다.

식품의 생산은 국민의 건강이 최종 목표이지만, 생길수 있는 경제적인 문제, 외교적인 문제, 사회적인 문제, 문화적인 문제를 모두 고려 해서 적절한 시품을 생산 해야 합니다. 또 감시하는 부처에서 고려 해야 하는 건강 문제도 식품의 섭취 뿐만 아니라 다른 여러가지 관련 요인들이 함께 고려 되어야 합니다.

식품에서 건강 까지 관련된 모든 단계가 제대로 관리되기 위해서는 소비자를 중심으로 양쪽의 단계가 다른 부처에서 소비자를 위하여 관리되어야 한다고 생각합니다. 생산 측면은 농림수산 식품부, 건강과 관련된 부분은 보건복지부와 식약청에서 관리되어야 할 것입니다. 그렇다고 일을 현재와 같이 이분적으로 나누어서 한부처에서만 하는 것이 아니라 전체적인 흐름이 연결된 통합적인 관리가 필요하다고 생각 합니다.

4. 국민의 건강을 위하여 전통 식문화를 유지하는데 좀 더 적극적인 정책이 필요합니다.

어떤 민족의 식생활이 정착되는데 있어서는 많은 세월과 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용합니다. 그런 여러 가지 요인 중 중요한 것이 그 민족의 생존입니다. 세계 각국의 예로 보더라도 식생활을 자세히 분석해보면 그들이 가진 식품을 현명하게 조합하고 조리하여 섭취함으로써 그 민족이 생존 했다는 것을 알수 있습니다. 우리 민족도 그런 오랜 과정 속에 현재의 식생활이 형성되었고 새로운 식품이 소개 되면 그것이 우리의 식생활에 녹아들고 조리법이 개발되어 우리의 식생활에 정착되 었습니다. 그리고 정착되는 과정에서 우리의 건강에 좋은 조리 방법이 선택되어 현재에 이르렀습니다.

현재는 대부분의 식품이 수입되고, 세계화로 인하여 새로운 식품 새로운 조리법이 빠른 속도로 유입되면서 과거와 같은 선택의 기회가 적어지고 있습니다. 식생활은 한번 바뀌기 시작 하면 다시 도리킬수가 없습니다. 우리 국민의 건강을 위해서 지금까지 우리 민족의 생존을 가능하게 했던 식생활이 너무 갑자기 바뀌지 않도록 모든 분야에서 노력이 필요합니다.

특히 식품산업에서 우리의 식생활을 지킬수 있도록 현대인의 생활 양식에 맞는 전통적인 식품의 생산을 맡아야 한다고 생각합니다.

5. 국민들에게 식품, 영양, 건강에 대한 올바른 정보를 제공해야 합니다.

현재 정책적으로 제공되는 정보의 경우는 부분적인 경우가 대부분입니다. 전체 식생활 전반에 대한 정보도 부족하고, 일시적인 정보가 대부분입니다. 매스컴에서 제공되는 정보도 흥미 위주의 자극적인 정보가 대부분입니다. 이런 정보들은 국민을 오도하고 쓸데없는 걱정을 하게 합니다. 식품정책이, 영양정책이, 식품산업 정책이 올바르게 나가기 위해서는 국민의 이해가 절대적입니다. 정보의 제공이 통합적으로 국민의 입장에서 제공되어야 합니다. 제공자의 입장에서 주어진 정보는 오해를 불러 일으킬 수 있을 것입니다.

결론적으로 다시 한번 강조하고 싶은 것은 식품산업 정책에서 다른 많은 것을 고려해야 하겠지만 국민의 입장에서 정책이 세워져야 한다는 것입니다. 건강에 좋은 것만(quality) 생각해서 식품을 생산한다면, 식품의 양(quantity)이 부족해서 국민의 접근성이 떨어진다는 것은 다 알고 있습니다. 이런 두 측면을 고려해야 함은 물론 위의 모델에서 보여준 바와 같이 연결된 모든 측면이 현명하게 고려되었으면 합니다.

박 연 우 (폴무원 부사장)

1. 2008년 2월 이명박정부의 출범에 발맞추어 과거 농림부가 농림수산물식품부로 확대 개편되면서 식품진흥업무가 농림수산물식품부로 이관되었다.

장기과제와 단기과제를 구분하여 농업정책과 식품정책을 유기적으로 연계해서 추진할 필요가 있다. 과연 식품산업과 농업간의 연계성 강화로 농업의 새로운 수요와 부가가치를 창출할수 있을 까하는 의견제시가 방향성을 잡는데 중요하다고 본다. 지금도 이해관계가 많아서 국내 농업과 식품산업 간의 연계성이 미흡한데, 장기적으로 어떤 방법으로 농업과 연계된 식품산업 진흥대책을 어느수준 까지 접목을 시킬 것인가?하는 것이 과제라고 본다

2. “식품산업은 원료 농수산물을 이용한 식품의 가공, 제조, 보관, 운송, 유통, 조리 및 소비 단계에 이루어지는 제반 활동으로 구성되어 있으며, 식품 자체는 물론 식품첨가물, 기구, 용기, 포장지 등을 포함하고 있다.”이에 식품 표시제도에 대하여, 현재는 복잡하고 지속성 없는 현행 식품표시제도의 잦은 변경에 의한 비용이 과대 집행되고 있으며, 다양한 식품 표시제도 관리 부서 및 기준에 의한 혼란 발생하고 있다. 또한 동일 규정에 대한 담당자에 따라 다르게 유권해석 되어 적용됨으로써 혼선이 야기되고 있으며, 특히 불확실한 정보전달로 인한 혼란이 야기되고 있다. 그래서 식품 표시관련 행정 제도 개선이 필요하다고 본다.

개선방향은 식품표시제도는 단순화,안정화 되어야 하고, 식품행정 기관은 식품업계의 단속,행정처분 보다는 지도,개선하는 입장으로 바뀌어야 한다고 본다.

2. 우리나라 식품산업의 기술 수준은 선진국 대비 30~60% 수준인 것으로 알려져 있다(농림수산물식품부, 2008) 식품산업의 R&D 투자액은 매출액 대비 0.82%로 산업 전체 2.4%, 제조업평균 2.9%에 비해 낮으며, 일본 0.97%, 호주 1.31%에 비해 낮은 수준이다. 즉 식품산업의 R&D 투자액은 2,300억원 정도로 국가 전체 R&D 예산 24.2조원의 1% 수준이다. 정부에서 식품산업이 농업과 연계하는 차원에서 연구소의 확대 및 R&D 투자를 늘려야만이 식품산업과 농업이 동시에 성장할수 있다.

3. 식품의 유통경로가 과거 대리점, 영세소매점 위주에서 대형유통업체, 전자상거래 등으로 다양화되고 있다. 최근 대형마트와 같은 대형유통업체가 증가하면서 대리점을 중심으로 한 도매업의 기능이 위축되고, 대형유통업체의 비중이 커지면서 식품유통 경로의 지배권이 과거 제조업체에서 유통업체로 이전되고 있다.

정부차원에서 원료농산물의 생산부터 가공, 유통에 이르기까지 총괄적인 정책적 접근이 필요하다 . 그래서 우선 농림수산물식품부내에 SCM(총공급망관리)을 전담하는 부서가 필요하고, 이에 따른 공급전반적인 것을 관장하면서 제조업체와 원부자재 업체에 대하여 정보도 공유해줘야한다. 그래야만이 식품제조업체는 양질의 제품을 공급 받아 좋은 제품을 만들어서 소비자 만족도를 높일수가 있다.

4. 현재 농림수산물식품부가 적극적으로 추진하고 있는 한식 세계화와 더불어 외식산업 및 식품유통업의 해외진출이 적극적으로 모색되어야 한다. 신선편이농산물은 열처리 없이 소비하는 품목이 많기 때문에 미생물 위해요소부터 취약하며, HACCP을 적용해야 한다. 그래서 외국 HACCP 지정 생산품이 국내에서 인정되어지지 않고 있지만, 장기적으로 국제적인 HACCP 지정은 상호 인정 되어야 한다.

5. 외국의 식품 영양정책에 대하여 많은 정책이 있는데, 과연 우리나라가 국민들이 일본/미국과 같은 식육기본법, 식품영양정책관리 등에 대하여 받아 들일수 있을까 의문이다. 과연 공감대를 형성 할수 있을까? 또한 정부에서 영양관리 행정조직을 수용할수 있을까? 그렇지만 장기적으로 필요하다.

6. 농식품에서 안전은 매우 중요하다. 농식품 안전성 확보를 위하여 농산물의 GAP(Good Agricultural Practices), 농산물과 식품에 대한 이력추적제(Traceability), HACCP, 원산지표시 등의 안전 관리정책과 소비자의 식품안전에 위해서 정부가 지속적인 노력을 했는데도 요즘 소비자가 식품안전에 대하여 불안해 하고 있다.

2008년 소비자 의식조사결과에 의하면 소비자는 식품안전성 확보를 위한 정부의 최우선 수행 과제로서 ‘제품성분 및 효능 표시 등 소비자 정책 강화’ (34%)를 요구하였고, ‘농약 등 위해물질에 대한 철저한 사전 관리’(29%), ‘수입농식품 안전성 관리강화’(20%) 순으로 제시하였다. 과연 지속적으로 정부차원에서 관리가 될것인가? 민간차원에서 관리하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각하고,정부 차원에서 장기적인 소비자 신뢰구축 프로그램을 구축해야 한다.

7. 소비자가 농식품 구매시 최우선고려사항은 식품안전성인 것으로 조사되었다. 소비자에게 가격, 브랜드 유무, 생산지, 안전성, 품질(맛) 등 다섯 가지 항목을 제시한 후 농축산물 구입 시 우선고려순위를 물어본 결과, 1순위가 ‘안전성’(28%), ‘품질(맛)’(27%), ‘생산지(국산/외국산)’(25%) 순으로 나타났다. GAP시스템을 통해서 소비자에게 안전성을 제공해야 한다.

소비자에게 식품구매정보의 제공으로 알 권리를 제공해야 한다. 또한 소비자 신뢰구축을 위해서 GAP시스템이 중요하다. 정부차원에서 GAP시스템을 의무화하고 시스템 지원을 해줘야 중소식품 업체들이 동참을 할수 있다고 본다. GAP시스템과 아울러 TIME BARCODE 도입도 검토해야 한다.

8. 유기가공식품 인증제도와 친환경농자재의 합리적인 적용기준 도입이 필요하다.

유기가공식품인증제도의 인증대상이 제한되어 있으며, “농수산물가공산업육성법” (유기재배인증을 받은 국내산 농산물에 한 함)과 “식품등의 표시기준(식약청 고 시)”에 의거 식품에 함유된 유기함량에 따라 ‘유기가공식품’ 또는 ‘유기’ 등 표시되어 있다. 또한 친환경농업육성법 시행규칙 별표1 “친환경농자재의 사용기준”(제7조관련)에서 사용가능 자재에 대한 적절한 추가 보완이 원활히 이루어지지 않고 있다.

따라서 “식품산업진흥법” 에서 유기가공식품인증제도의 일원화와 인증기관의 민영화 필요하다. 유기 가 공식품의 허용물질에 대한 법적인 기준에 대하여 합리적이고 국제 통용적인 변화가 필요하며,인체에 무 해한 자재의 사용과 설비 장치, 세척 살균자재(염소 등) 등의 사용이 그 사용 범위와 기준을 설정하여 허용되어야 한다.

우 득 정 (서울신문 논설위원)

미국산 쇠고기 수입 전면 개방으로 촉발된 광우병 공포와 혼란은 식품안전관리정책을 추진하는데 좋은 지침이 될 것으로 판단된다. 지금까지 식품안전은 새우깡 생쥐 등 단발성, 1회성 사건이 발생하면 여론이 들끓고 정책당국은 허둥대다가 대중적 요법을 처방하는 식으로 반복돼 왔다. 사건 발생과 긴급 처방이라는 단선적인 대응만 되풀이됐던 것이다. 하지만 광우병 사태는 소비자의 인식을 근본적으로 바꾸는 전기가 됐다. 앞으로 소비자들은 식품 안전에서 문제가 발생하면 원산지가 어디인지, 원산지에서 안전성에는 문제가 없었는지, 그리고 운송과 보관과정, 유통 등에서는 문제가 없었는지 따지고 들 것이다. 식품 안전에 관한 소비자들의 인식 영역이 최종 소비자 중심에서 최초부터 최종까지로 확장되는 계기가 된 것이다. 따라서 앞으로 식품안전성에 관한 논의와 처방도 이렇게 달라진 소비자의 눈높이에 맞춰 이뤄져야 한다고 본다.

그런 맥락에서 볼 때 김동환 교수와 최지현 선임연구원이 제기한 식품안전기구의 일원화 문제는 보다 적극적으로 논의되고 조속한 시일내에 결론이 내려져야 할 사안이다. 지난 정부에서는 막판에 정치적인 논리가 개입하면서 기구 일원화 문제는 표류하고 말았지만 이제 여론이 그것을 원하고 있다고 봐야 한다. 더구나 새 정부는 농림부를 '농림수산식품부'로 확대 개편하면서 '식품산업'을 지향할 것임을 분명히 했다. 이러한 취지를 감안한다면 식품안전기구 일원화 문제도 쉽게 해답이 나올 것이다. 정부조직 개편 당시의 자료를 찾아보니 박재완 현 대통령 정무수석이 '식품위생 수준을 감안해 판단하되 농림수산식품부로 일원화하는 것이 바람직하다'고 발언한 것으로 돼 있다. 결국 언제 단행할 것이냐 하는 시기의 문제만 남은 것 같은데, 한미 자유무역협정(FTA) 비준안이 국회를 통과하면 농심 달래기 차원에서 활용되지 않을까 판단된다.

개인적인생각으로는 식품안전 담당기구의 통합은 세계적인 추세이기도 하지만 지금처럼 식약청에 남아 있는 한 식품안전은 의약품 안전의 부수품 정도로 대접받을 수밖에 없다고 본다. 하지만 식품 위생과 의약품 안전은 인식의 출발점과 대응방식, 결론이 전혀 다른 경우가 많다. 이를테면 전통발효식품의 경우 식약청의 안전기준으로 보면 그 자체가 세균 덩어리다. 그러다 보니 각종 규제가 가해진다. 이래서는 전통발효식품이 한국을 대표하는 식품으로 성장할 수 없다. 안전기구가 농수산식품부로 일원화된다면 전혀 다른 각도에서 접근하게 될 것이다. 위생과 전통발효식품 성장이 병행될 수 있다는 얘기다.

식품산업 발전 방안에서는 수많은 논의가 있을 수 있지만 기본 전제는 원재료를 수입해 가공한 뒤 수출하는 방식이 되어선 안된다는 점이다. 이는 우리 사회의 양극화 주범으로 지목되고 있는 수출기업과 내수기업의 연결고리 단절이라는 문제점을 답습하는 꼴이 될 수 있다. 설령 수출 식품산업은 성장하더라도 국내 농가는 더욱 어려워지는 양극화의 덫에 빠질 수 있는 것이다. 따라서 국내 농가에서 생산되는 농산물을 활용해 식품산업을 발전시키는 전략을 구사해야만 생산 농가와 식품산업이 동시에 '윈-윈' 할 수 있다. 순창의 장류산업이나 안동 간고등어 등은 '윈-윈'의 좋은 본보기다.

다음으로는 급속도로 성장하고 있는 외식산업에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제다. 식당이나 급식업체 등에 공급하는 대규모 중간 식자재, 즉 반가공 분야를 적극 육성하는 일이 시급하다고 본다. 원자료 조달 시스템을 지금의 원재료-외식업체에서 중간 식자재-외식업체로 전환한다면 농가의 부가가치도 획기적으로 높일 수 있을 것이다.

한식의 세계화 문제도 대단히 중요하다. 프랑스 이탈리아는 말할 것도 없고 일본이나 태국도 국가의 적극적인 지원 아래 자국 고유 의 음식을 세계화 시키는데 성공했다. 우리도 이러한 접근법을 차용해야 한

다.정부 차원에서 한식 조리법 표준화하고 세계에 적극적으로 알려야 한다는 뜻이다.투입 비용 대비 생산성 측면에서는 제조업에 뒤질지 모르지만 한식의 세계화는 국가 이미지를 높이는데 상상 이상의 기여를 하게 될 것이다.문화 선진국이 되려면 반드시 먹거리 문화가 뒷받침돼야 한다.최근 미국 뉴욕의 일부 한식당이 세계화의 가능성을 보이고 있는 것으로 보도되고 있지만 표준화와 같은 체계적인 프로그램이 없는 '개인적인 성공' 케이스에 그치고 있다.과거 일본이 그랬던 것처럼 전 세계에 포진한 공관을 활용해야 한다.공식행사 때 한식을 메뉴로 내놓고 한식의 고급화 이미지를 끊임없이 심어주어야 한다.물론 표준화된 한식 조리법을 터득한 전문가의 양성이 전제돼야 한다.지금도 해외 공관에서 이러한 행사를 하면 정부 차원에서 지원을 하고 있는 것으로 안다.하지만 조리사는 모두 한국에서 파견하고 있는 실정이다.비록 걸음마 단계이지만 정부가 관심을 갖고 지속적으로 추진한다면 한식의 세계화는 충분히 가능하리라 판단된다.

이 병 달 (한국전통가공식품협회 회장)

□농수산업과 전통식품 발전의 상관관계

○정부에서 그 동안 지원 육성한 전통식품업체들이 전국1,100여 업체가 있다. 그 동안 수많은 업체가 흥망을 해오면서 시장에서 생존해오고 있다.

○1992년 농수산물가공산업육성법을 발의하여 입법하게 된 목적은 바로 농수산물의 2차 가공을 통해 우리 농어업의 부가가치를 높여서 보다 살기 좋은 농어촌을 건설하는데 기여하는 것이었다.

○최근 정부는 식품산업진흥법 제정을 통해 우리농어업계의 한 단계 도약을 위해 많은 준비를 하고 있다.

이는 농어업계 발전을 견인하는 식품산업정책인 것이고 이의 핵심은 바로 전통식품 산업 육성에 있는 것이다.

□식품산업진흥법에서의 전통식품 위치

○오는 6월 28일 식품산업진흥법 발효를 앞두고 최근 정부는 이 법의 시행령, 시행규칙을 입법 예고하고 있다.

이의 주요내용 중 전통식품에 대한 명시적 언급이 구법인 농수산물가공산업육성법에 비해 많이 약해진 것이 사실이다. 전통식품 생산자들이 걱정하는 이유이다.

○농업.농촌 및 식품산업기본법에 의하면 “식품은 1.사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농산물 2.농산물을 원료로 하는 모든 음식물”이라고 정의되어 있다. 궁금한 것은 여기서 의미하는 농산물이 국산농산물뿐만 아니라 수입농산물도 포함되는 것인지 궁금하지 않을 수 없다.

○식품산업진흥법의 구법인 농수산물가공산업육성법을 거론하지 않더라도 식품산업이 우리 농어업발전과 함께 해야 하는 것이라면 전통식품을 비롯한 산지가공 산업의 육성이 중요한 것이다. 따라서 향후 법 개정작업등을 통해 보다 더 확고히 전통식품의 역할을 강화해야 할 필요가 있는 것이다.

□전통식품 생산현장의 어려움

○전국 시.군별 면단위에 위치한 전통식품업체들은 대부분 소규모이다.

자본이나 시설, 근로자들의 수준 등 모든 면에 있어서 부족하고 또 부족한것이 사실이다.

다만 이 들이 직접 원료를 밭에서 생산해서 가공까지 또 최근에는 판매까지 직접 감당해내어야 하는 것이 현실이면서 최대 강점이기도 하다.

○계절별 일시생산, 연중 판매가 현실인데 원료수매 시 일시에 몰리는 자금수요가 이들 소규모 업체들이 감당하기엔 부족한 것이 사실이다.

○계량화되고 과학화된 생산현장은 아니지만 우리 전통식품들이 식품안전에 문제를 일으킨 적은 없었다.

표시사항 문제, 과대광고 등의 문제는 있었지만 국민의 안전을 위협하는 문제를 일으킨 적은 없었다고 자부한다.

다만 객관적인 평가에서 먹거리 안전성을 담보할 수 있는 위생적인 시설등을 완비하기엔 매우 부족한 것이다.

○마케팅관점에서 전통식품업체들은 한없는 약자이다.

대기업유통업체와의 교섭력에 있어서 약자이고 그렇다고 시장을 주도할만큼 유통조직을 갖고 있지도 못하고 홍보라고 해봐야 시, 군청과의 협조 속에 일부 알리는 정도이다.

○최근 살기위해서 전통식품업체들은 소비자와 직접 거래를 할 수 밖에 없는 현실이 되고 있다. 말이 좋아 직거래이지 거의 ‘장돌뱅이’수준이다.

판로확보가 어렵다.

□통합마케팅의 중요성

○최근 우리 전통식품협회는 통합마케팅의 중요성을 기회 있을 때마다 주장하고 있다.

앞에서 언급한 전통식품의 어려움을 극복하는 길은 서로 힘을 합쳐야 살아 남을 수 있다는 것이다. 생산은 개별 산지에서 할지라도 이들 제품을 소비자에게 판매하는 과정에서라도 서로 힘과 지혜를 모아야 한다는 것이다.

○우선 공동집하, 공동물류를 통해 비용을 절감해야 할 것이다.

○둘째로 전통식품은 하나로 모아 대기업유통업체들과의 교섭력을 강화해야 할 것이다.

○셋째로 홍보를 하나로 통합하여 소비자들을 이해시키고 설득해나가야 할것이다.

○궁극적으론 소비자의 신뢰를 통해 통합브랜드를 육성하고 안전하고 건강한 먹거리를 전통식품업계가 감당할 수 있어야 한다.

□전통식품발전을 위한 과제들

○농업발전을 위해선 전통식품의 발전이 반드시 전제되어야 한다.

○관련 법률과 제도를 보완하여 우리 전통식품이 농어업에 비중 있는 역할을 해낼 수 있도록 함께 노력해야 할 것이다.

○이제는 마케팅의 시대이다.

누가 소비자를 많이 알고 소비자와 함께 가느냐가 성공의 열쇠인 것이다.

○전통식품 업체가 함께 만나고 정보를 교환하고 함께 시장을 개척해나가는공간이 필요하다.

공동물류센터를 하루 빨리 구축해서 새로운 전기를 맞아야 할 것이다.

○전통식품 산업이 농어업 발전에 빛과 소금이 될 수 있도록 정부를 비롯하여 각계각층의 아낌없는 관심과 고언을 부탁드립니다.!!!

조 응 제 (한국식품연구원 책임연구원)

- 지역식품산업(Local Food Industry) 육성사업의 일원화와 경쟁력 확보를 위해 지역별 핵심역량 발굴 및 차별화된 특화 모델을 개발하고 이를 집중적으로 육성할 필요가 있을 것임.
- 지역식품산업의 육성은 지역에서 생산되는 농수산물의 안정적 판로 확보 및 부가가치를 증대시킬 뿐만 아니라 2, 3차 산업이 취약한 농어촌지역경제의 활성화에 기여할 수 있다는 점에서 중요한 사업이다. 또한 이들 업체들은 대체로 자본, 기술, 판매 및 경영 능력이 취약한 영세소기업들로서 사업이 안정적 성장궤도에 진입할 때까지 정부의 정책지원이 필요한 경우가 많다.
- 지역식품산업 육성을 목적으로 현재 농식품부는 향토자원개발사업, 지역혁신특성화사업, 농업클러스터사업, 산지 농산물가공사업 등 여러 가지 사업들을 시행하고 있으나 사업 성격이 유사한 반면 지원 방법 및 주무부처가 다르기 때문에 농정목표 달성을 위한 체계적인 계획 수립과 추진을 저해하고 관리의 효율성을 기하기 어렵기 때문에 사업을 통합할 필요가 있을 것이다.
- 식품제조업은 기업을 운영하는 것으로서 사업의 불확실성이 높다. 따라서 민간 식품업체에서 신규사업을 추진할 경우 시장전망, 경쟁관계, 자사능력, 유통채널 등 철저한 시장 분석을 통한 시장성 평가와 효율적인 공장설계, 재무예측을 통한 수익성 분석을 실시하여 사업타당성을 검토함으로써 사업부실의 위험을 줄인다. 이에 반하여 정부지원사업의 경우 면밀한 사업타당성 평가보다는 행정적 정량목표에 따라 사업을 선정하는 경향이 많기 때문에 이러한 점은 반드시 개선되어야 할 것이다.
- 전통식품개발사업, 산지농산물가공육성사업의 경험으로 비추어 볼 때 앞으로 지역식품산업 육성을 정책사업 추진 과정에서 다음 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 본다. 첫째는 시장경쟁력을 갖추기 위해서는 어느 정도 규모화가 필요하다. 둘째는 차별화된 핵심역량을 육성하는데 중점적인 투자를 해야 한다. 마지막으로, 사업검토단계에서부터 공장건설과 사후관리까지 경영 및 기술 컨설팅의 의무적으로 이행토록하고 필요시 재정적 지원을 할 필요가 있다.
- (광역) 식품클러스터에 대한 본격적인 투자에 앞서 범국가적 차원에서 가장 바람직한 마스터플랜을 결정하는데 많은 노력이 경주되어야 할 것이며 여기에는 다음 몇

가지 사안을 중점 고려할 필요가 있을 것임

- 인프라 구축도 필요하지만 더 중요한 것은 확실한 경쟁모델이 설정되어야 한다. 산업클러스터의 핵심은 자원과 연관산업의 집적화를 통해 경쟁력을 높이는데 있다고 볼 수 있으며 경쟁력 확보가 실패할 경우 클러스터는 공동화될 것이다. 만약 이렇게 된다면 단순한 예산 낭비에 그치지 않고 사업 전환을 하기까지 지자체는 엄청난 부담을 떠안게 될 수밖에 없을 것이다.
 - 아직 확정되지는 않았지만 전북 식품클러스터 계획(안)에서 지역 특화 및 미래유망식품 분야로 제시한 기능성장류, 기능성식품포장재, 한방 헬스케어, 기능성과실가공, 가금육, 프리미엄유가공은 과연 국내 및 해외 식품기업들을 유치할 정도로 매력적인 사업인가? 중국에 식품클러스터가 조성될 경우 경쟁력을 확보할 수 있을 것인가? 고령친화 기능성식품 개발 등 10대 R&D 분야는 과연 어느 시점에서 산업화의 성과를 거둘 수 있을 것인가? 등이 신중히 검토될 필요가 있을 것으로 판단된다.
 - 정부가 광역 식품클러스터의 조성을 추진하는 과정에서 신중하게 검토해야 할 사안은 외부경제(Externality) 문제이다. 광역 식품클러스터는 필연적으로 타 지역의 식품산업에 영향을 미칠 것이며, 긍정적인 영향을 미칠 것인지 부정적인 영향을 미칠 것인지는 사업내용, 주요 표적시장, 타 지역 식품산업과의 협력체계 등 여러 가지 요인에 의해 달라질 수 있을 것이다. 부정적인 영향이 크면 지역식품산업 육성사업과 정책충돌이 발생하기 때문에 부정적인 영향을 최소화하기 위해 광역 식품클러스터의 마스터플랜을 조율할 필요가 있다.
- 정부가 추진하고 있는 한식세계화사업과 관련하여 전략은 완벽하지는 않지만 어느 정도 골격을 갖추었다고 볼 수 있으나 효과적인 전술 개발 측면에서 볼 때 취약한 점이 많음
- 한식의 홍보를 위해 음식박람회 참여, 외교사절 및 관광객들을 대상으로 한 체험 마케팅, 홍보물 제작 보급 등은 홍보 대상이 제한적이다. 대중을 대상으로 광범위한 홍보효과를 거두기 위해서는 여행가이드북과 인터넷 관광 사이트, 현지 음식점 평가 사이트 등을 활용하는 방안이 더 적절하다고 보며 TV 요리프로그램에서의 집중적 소개도 효과적인 홍보수단이 될 것으로 판단된다.
 - 한식 브랜드화를 목적으로 한식조리법의 표준화를 추진하고 있으나 다양한 소비자 기호를 고려하여 지나치게 획일적인 것보다는 적절한 수준의 다양성을 추구

할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 전통궁정한식과 더불어 최근 세계적인 트렌드로 자리 잡고 있는 로하스 라이프스타일에 부합되는 사찰음식과 전통죽 전문점, 테이크아웃 형태의 한식, 퓨전한식 등과 같이 다양화함으로써 한식 보급의 확대 효과를 높일 수 있을 것이다.

- 이밖에 한식세계화사업에서 논의가 부족한 것 중에는 해외 한식당의 맛과 향 등 품질을 유지하기 위해 양질의 식재료 공급체계를 구축하는 것을 들 수 있다. 국내생산과 현지조달의 두 가지 방안이 강구될 수 있는데, 국내에서 생산하여 공급할 경우 수송과정에서 품질이 저하를 방지하면서 경제성을 갖춘 기술 확보가 중요하다. 현지 조달의 경우에는 현재 생산, 공급되는 식재료가 품질이 떨어진다면 재배적지를 찾는 조사사업을 추진하여 생산기지를 구축할 필요가 있을 것이다.

□ 식품안전 수준의 향상을 위해서는 현재의 식품안전성 관리시스템의 문제점을 총체적으로 검토하여 선진화할 필요가 있으며 발표 논문에서 지적된 사항에 더하여 다음 몇 가지 사안이 검토될 필요가 있을 것임

- 시스템이 잘 구축되어 있는 선진국에서도 식품안전사고가 빈번히 발생하고 있을 정도로 식품안전은 쉽지 않는 정책과제라고 할 수 있다. 식품안전성 관리시스템은 위험평가를 토대로 식품안전성을 위한 기준과 규범을 만들고 이를 효율적(경제성)으로 이행할 수 있도록 관리하는 것으로 구성되며 보조적 장치로서 사전적 예방조치와 사후적 관리를 위한 조치로서 식품리콜제, 생산이력제 등을 운용할 수 있는데 우리나라의 식품안전성 관리시스템은 최근 많이 개선되기는 하였지만 부족한 점이 없지 않다.
- 식품안전문제에서 국제적으로 이슈가 되는 위해물질로는 병원성미생물, 동물유래 질병(BSE, AI, 콜레라), 동물약제(성장촉진호르몬, 항생제, 표백제), 중금속 및 농약, 곰팡이독소, GMO농산물과 GM식품, 환경호르몬 등을 들 수 있다. GAP, HACCP, 생산이력제는 이들 위해요소들을 관리하는데 유용하지만 식품의 저장, 유통, 가공, 조리과정에서 발생하는 위해요소들을 통제하는 데는 한계가 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.
- 위험평가에 관한 연구투자를 확대할 필요가 있다. 그 이유로 첫째 식품의 섭취량과 섭취방식의 차이로 인하여 위험 수준의 차이가 있으므로 우리 실정에 맞게 허용기준치를 설정하여야 한다. 둘째는 SPS협정에 의하면 허용기준치를 국제기준보다 강력하게 설정할 경우 과학적 근거를 제시하도록 되어 있으므로 통상마

찰을 피하기 위해서는 그 당위성을 객관적으로 입증할 수 있는 증빙자료가 필요하다.

- HACCP은 병원성미생물에 의한 식중독 사고를 예방하는데 효과적인 방법으로서 축산물뿐만 아니라 수산물, 단체급식, 신선편이식품 등에도 확대 시행할 필요가 있을 것으로 본다. 단, HACCP설비를 구축할 때 비용이 많이 들기 때문에 업체의 적극적인 참여를 유도하기 위해 위험저감효과와 비용을 고려하여 최선의 한국형 모델을 만드는 것이 중요하므로 해외선행연구(WHO/FAO)를 참조하는 한편 국내 전문가 그룹에 의한 연구 개발을 추진할 필요가 있다.
- 복잡한 현행 식품표시제를 단순화하는 방안을 검토하고 식품인증에 관한 대국민 홍보를 강화할 필요가 있다. 식품안전관리는 규제적인 것과 자발적인 것이 있는데, 자발적인 경우 식품안전관리를 강화하는 수단을 채택하는 데 수반되는 비용이 시장에서 보상되어야만 기업이 참여하게 된다. 식품안전에 관한 높은 관심에도 불구하고 시장실패가 발생하는 원인은 홍보 부족도 있지만 HACCP, 식품 K/S, ISO, 전통식품품질인증 등 식품표시제가 매우 복잡하여 소비자들의 혼동을 초래함으로써 단순하고 강력한 메시지 전달이 어렵다는 점을 지적할 수 있다.

□ 소비자와의 정보교환 및 의견수렴(Public Communication) 기능을 강화하는 것을 식품정책의 주요 아젠다로 채택하고 시행할 필요가 있다.

- EU, 미국, 캐나다 등 여러 선진국의 식품안전성 관리제도는 P.C.를 매우 중요하게 취급하고 있다. P.C.는 소비자정보와 같이 정부가 소비자들에게 일방적으로 제공하는 형태도 있고 소비자들의 의견을 청취하고 상호 교환하는 쌍방향으로 이루어질 수 있다. 소비자의 알권리를 충족시킨다는 측면뿐만 아니라 소비자들의 정부 정책에 관한 이해를 돕고 식품안전에 대한 불안 심리를 줄이며, 합리적인 소비행동을 유도한다는 측면에서 중요하다.
- P.C.는 식품안전 분야뿐만 아니라 식품영양정책, 학교급식제도나 건강기능식품법, 유기식품인증제와 같이 새로운 제도 도입이나 개정에 관한 의견 수렴 및 홍보 등 다각적인 활용이 가능하다. 구체적인 방안으로 위원회와 같이 조직을 구성할 수도 있지만 국가식품정보 포털사이트를 운영하는 것이 더 바람직하다.