

研究報告  
1989. 12 198

# 食品加工產業 關聯 行政業務의 合理化 方案

姜 正 一(首席研究委員)  
姜 昌 容(研究員)  
李 成 鎬(研究員)

韓國農村經濟研究院

빈

면

연구보고 198

## 식품가공산업 관련 행정업무의 합리화 방안

### 요              약

- ① 이 연구는 현행 가공식품에 관련된 행정업무의 내용, 법규, 관장 부처의 적합성 등에 대한 실태를 파악하고 문제점을 도출하여 합리적인 가공식품 관련행정 업무의 체계화를 모색하였다. 특히 식품가공산업이 1차 농축수산물의 수급가격 등과 밀접하게 연계되어 농가소득에도 많은 영향을 미치는 점에서 두 산업의 연계 발전을 도모하기 위해 관련 행정업무의 합리화 방안을 제시하고자 하였다.
- ② 우리 나라 식품가공산업은 1960년 이래 급속히 성장하여 왔고 국민의 식생활양식도 경제·사회·문화·자연적 요인의 변화에 따라 크게 변천하였다. 식품의 소비 구조도 단순히 생명 유지에 목표를 두는 기초적인 단계에서 벗어나 점차 고급화·다양화·평균화되는 추세를 보이고 있다. 우리나라 식생활 구조의 특징은 첫째 양질 계수의 하락, 둘째 곡류위주의 소비에서 고급식품인 육류·과실류 등의 소비 확대, 셋째 가공식품의 급속한 소비확대, 넷째 외식문화의 발전 등으로 요약될 수 있다. 또한 앞으로 가공식품의 수요에 있어서는 1970년대 이래 수요가 급격히 증가하였으며, 1990년 이후에도 가공식품의 광범한 보급과 보편화로 말미암아 지속적인 수요 증가가 예상된다.
- ③ 농업은 식량과 섬유의 생산·분배에만 관련된 경제부문이란 전통적 시

각에서 벗어나 농업연관산업을 포함하는 농업산업의 개념으로 재정립되고 있다. 현실적으로도 농수산업의 1차생산물이 미가공 상태로 소비되는 비율이 점차 감소하고 있고, 선진국의 경우 1차생산물의 90% 정도가 일정한 가공을 거친 후 소비되고 있다. 우리나라의 농축수산물 가공률은 36%의 수준에 있으나 식품가공산업의 총생산에 필요한 65%의 중간투입재가 농수산업에서 조달되는 여건으로 보아 식품가공 부문은 농수산부문의 연장선상에 위치하고 있다고 볼 수 있다.

농수산업과 식품가공산업 부문의 연계성은 두 부문의 구조적 특성과도 깊은 관계를 맺고 있다. 두 산업의 구조적 특성을 서로 연계시킬 때 가공원료의 수급 안정 뿐만 아니라 농산물의 가격안정 및 농외소득 증대 등 다양한 상호 보완적 연계정책이 가능하다. 그러나 현재의 농수산업과 식품가공산업의 연계정책은 극히 미약한 실정이며, 가공식품에 관련된 현행의 행정업무 분장체계나 내용은 농업이라는 틀 속에서 상호유기적인 관계를 맺지 못하고 괴리된 상태에서 운영되고 있다.

- ④ 학계에서는 식품가공(산업)에 관련된 행정업무의 기본목표로서 ① 국민의 균형 영양섭취, ② 안전식품의 능률적 공급, ③ 국내 부존자원 활용, ④ 전통적인 식생활을 토대로 하는 근대화, ⑤ 농업생산자의 식품가공업체 참여기회 확대, ⑥ 식품가공산업의 독과점화 방지를 견의하고 있으며, 이를 효과적으로 수행하기 위한 정책대안으로서 ⑦ 식품행정의 원천적 일원화를 주장하고 있다. 그러나 현실의 여건은 영업인허가 사항이 거의 보사부에 일임되어 있어 이러한 기본목표에 접근하는 정책대안이 거의 없으며 민간기업의 자생적 경영에만 의존하는 실정에 있다. 이러한 상황은 행정업무의 분장체계나 관련법규의 분석에서 뚜렷이 드러나고 있다. 따라서 이러한 기본목표를 달성하기 위해서는 장기적으로 가공식품의 생산 및 유통에 관련된 행정업무는 농수산부에서 관장토록 하고, 가공식품의 위생에 관련된 행정업무는 보건사회부에서 관장하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

[5] 식품행정업무의 분장체계에 있어서 장기적 업무 분장체계는 전체 식품의 영업 및 품목 허가관리와 KAS법(가칭; 한국 농산물 표준규격법)에 의한 기술 및 자금지원은 농림수산부에서 관장도록 해야할 것이다. 그리고 식품위생법에 의한 위생규격관리는 보건사회부에서 관장하도록 하며 이에 대한 업무 및 규정의 조정과 개선이 필요하다. 농림수산부에 전담된 업무의 효율적 수행을 위해서는 식품청(가칭)과 같은 전담기구가 산하에 설치되는 것이 바람직하다.

식품산업의 활성화를 위하여 식품의 영업 및 품목허가는 점차 신고제로 전환하고 국내 1차농산물 수급과 밀접한 관련이 있는 부문만 허가제로 운영하는 방안이 검토되어야 될 것이다.

식품의 품질 향상을 위해서는 현행 공업표준화법에서 농수산물을 분리하여 일본의 JAS법과 유사한 KAS법(가칭; 한국 농산물 표준규격법)을 제정하여 운용하는 것이 필요하다.

농산물의 수입관리는 국내 농업과의 연계하에서 이루어져야 할 것이며, 이 과정에서 수입농산물(식품 포함)의 검사제도를 비관세장벽의 한 수단으로서 활용하는 방안을 모색해야 할 것이다.

식품산업의 자금 및 기술지원을 강화하기 위해 분산되어 있는 각종 기금을 통합 내지 조정하고 한국식품개발연구원의 기술지원 기능을 확대해야 할 것이다.

식품 관련 행정업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 담당자의 전문성이 요구된다. 따라서 이 분야의 전공자로 하여금 식품행정을 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 국내 부존자원 활용과 전통식품의 개발 측면은 지역적 특성에 알맞는 기업 및 농민 생산자 단체 등을 육성, 발전시키고 현재의 농공단지 활용방안이 아울러 모색되어야 하겠다.

[6] 장기적인 업무분장체계와 개선방안과는 달리 단기간내에 조정이 가능하거나 급히 개선되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 농림수산부내에 최소한의 행정단위인 식품가공과(가칭)을 신설하여 분산된 식품가공 관련업무를 전담토록 한다.

둘째, 국내 농업생산과 밀접한 관련이 있는 유·가공, 육가공, 전통 절임식품의 영업 및 품목 제조허가와 관리업무를 일차적으로 농림수산부에 이관하여 수행토록 한다.

셋째, 경직되어 있는 시설·규격 기준을 완화 내지 조정하고 특히 KS규격과 위생규격을 조정해야 할 것이다. 그리고 식품공정상의 배합 규정을 합리적으로 조정(점 → 구간)해야 될 것이다.

넷째, 식품산업에 대한 자금지원 규모를 확대하고 수입부과금제를 운용하여 그 재원으로 국내생산 위반 및 식품산업 지원을 도모해야 한다. 식품품목별 기술지원 프로그램을 체계화하여 기술교육의 효율성을 높히도록 해야 한다.

다섯째, 수입식품의 위생검사를 강화할 수 있도록 정부 수집체계를 강화하고 각종 검역소의 인원, 장비를 보완해야 한다. 그리고 관련 행정조직 간의 유기적인 협조체계를 정립해야 한다. 국내 식품 가운데 KS규격을 획득한 것은 위생검사를 완화 내지 생략하는 것이 바람직하다.

여섯째, 현행 농공단지에 지역 특성에 알맞는 주산지 가공식품기업을 유치하고, 생산자(단체)의 참여를 적극 유도한다. 아울러 이들을 위한 자금 및 세제지원 등의 시책이 필요하다.

일곱째, 모든 식품(대용품까지 포함)의 수입업무를 국내농업과 연계하여 농림수산부에서 일괄 관리하여야 한다.

## 머리말

經濟社會發展에 따라 食品消費構造는 단순 1차 農畜產物 위주에서 加工食品의 比重이 증대되는 방향으로 變化하고 있다. 加工食品은 1次 農畜產物 등과 밀접하게 연계되어 있을 뿐만 아니라 농가소득에도 많은 영향을 미친다. 따라서 加工食品에 관련된 行政(政策)은 1次 農業生產과 연계하여 農業이라는 테두리 안에서 이루어져야 한다.

현행 加工食品에 관련된 정책은 대부분 保健社會部에서, 1次 農業生產에 관련된 政策은 農林水產部에서 관장하고 있어 相互有機的인 관계가 미약한 實情이다.

이로 인해 加工食品產業은 國內 農業과 유리된 채 發展되어 왔다. 또한 傳統的인 食生活 慣習의 점진적인 붕괴, 國內 賦存資源의 活用度 低位, 그리고 非合理的인 食品行政 등의 問題로 長期的인 食品產業의 發展을 저해할 可能성이 높고 效率的인 食品需給 및 價格管理를 어렵게 하고 있다.

本研究에서는 이러한 觀點에서 現行 加工食品에 관련된 行政業務의 內容, 關聯法規, 管掌部處의 適合性 등에 대한 實態를 파악하고 問題點을 도출하여 合理的인 加工食品 關聯 行政業務의 體系化를 모색하였다. 그러나 加工食品에 관련된 行政業務의 범위가 넓고, 分散되어 있을 뿐만 아니라 品目에 따라 약간씩 상이하여 개괄적인 內容만을 분석한 아쉬움이 남아 있다. 따라서 앞으로 보다 具體的인 部分에 대한 심층적인 분석이 필요하다고 생각한다.

끝으로 本研究를 수행하는 데 協助해 주신 韓國食品開發研究院, 農林水產部 및 加工業體의 관계자 여러분께 깊은 謝意를 표한다.

1989. 12.

韓國農村經濟研究院長 金 榮 鎮

# 目 次

## 第 1 章. 序 論

1. 研究의 背景과 目的 .....	1
2. 研究方法과 内容 .....	2

## 第 2 章. 食品消費構造의 變化와 加工食品의 需給

1. 食品消費構造의 變動要因 .....	3
2. 食品消費構造의 變化 .....	5
3. 加工食品의 需給推移와 展望 .....	10
4. 食品加工產業의 現況 .....	16

## 第 3 章. 食品加工產業과 農業

1. 農業觀의 變化 .....	20
2. 食品加工產業과 農業의 關係 .....	22
3. 食品加工產業과 農業과의 連繫 效果 .....	28

## 第4章. 食品加工產業 關聯 行政業務의 分析

1. 食品行政業務의 分析基準 .....	33
2. 食品行政業務의 分掌體系 分析 .....	35
3. 食品行政業務의 内容 分析 .....	43

## 第 5 章. 食品加工產業 關聯 行政業務의 合理化 方案

1. 長期的 改善方案 .....	62
2. 短期的 改善方案 .....	63

## 表 目 次

### 第 2 章

表 2-1 家口當 消費支出과 構成比 變化(月平均) .....	6
表 2-2 都市家口當 食料品 消費支出(月平均) .....	7
表 2-3 農家戶當 食料品 消費支出(月平均) .....	8
表 2-4 1人 1年當 食品 供給量(純食品 基準) .....	9
表 2-5 主要食品의 價格 및 所得彈力性, 1975~85 .....	9
表 2-6 國民 1人當 年間 食品消費量 變動推移 .....	10
表 2-7 主要 加工食品 生產 推移 및 年平均 增加率 推移 .....	11
表 2-8 主要 加工食品 需要 推移 및 展望 .....	15
表 2-9 食品加工產業의 現況 .....	17
表 2-10 食品加工產業의 製造業上의 位置 .....	18
表 2-11 食品加工產業과 他產業과의 成長 比較 .....	18

### 第 3 章

表 3-1 農水畜產物 流通構造과 食品產業 .....	21
表 3-2 加工用 農產物 消費量의 比重 .....	23
表 3-3 產業部門別 中間投入財 現況 .....	24
表 3-4 食品加工產業 中間投入財 現況 .....	26
表 3-5 生產誘發係數 .....	26
表 3-6 食品加工產業의 生產誘發 效果 .....	26
表 3-7 附加價值 誘發係數 .....	27
表 3-8 勞動誘發係數(就業者 基準) .....	28

**第 4 章**

表 4-1 食品 流通段階別 農業行政 內容 .....	34
表 4-2 部處別 主要 業務分掌 內容 .....	37
表 4-3 職制上 關係法令 .....	37
表 4-4 行政職制上 業務分掌 主體 及 內容 .....	42
表 4-5 許可官廳別 營業業種 .....	43
表 4-6 品目 製造許可 除外品目 .....	44
表 4-7 許可對象 水產製造業 .....	45
表 4-8 申告對象 水產製造業 .....	45
表 4-9 糧穀加工 及 製造業 .....	46
表 4-10 外國의 食品製造 及 營業 認許可 管掌部處 .....	47
表 4-11 自家基準 檢查機關 及 業種 .....	51
表 4-12 標準制定 委任品目 現況 .....	51

**第 5 章**

表 5-1 長期的 業務分掌 構造 .....	62
-------------------------	----

## 圖 目 次

### 第 4 章

圖 4-1 農業의 範圍 및 内容 .....	33
圖 4-2 加工食品 관련 業務分掌 體系 .....	36
圖 4-3 生產으로부터 섭취에 이르는 전과정의 衛生 .....	52
圖 4-4 輸入食品의 檢查節次 .....	56
圖 4-5 輸入食品 檢查 行政組織 .....	57

빈

면

## 第 1 章

### 序 論

#### 1. 研究의 背景과 目的

經濟社會發展에 따른 식생활 환경의 변화는 食品 소비구조를 变동시킨다. 1960~70년대를 통한 급속한 경제성장으로 우리나라 국민의 食品소비 구조는 단순 1차 農畜水產物 위주에서 점차 加工食品의 비중이 커지는 방향으로 변화하고 있다. 1985년 이후에는 가공식품의 부가가치가 農業총 생산의 40%를 초과하게 되었다.

加工食品은 1차 農畜水產物을 원료로 생산되므로 이의 需給 및 價格 등은 1차 農畜水產物의 價格 및 需給 등에 영향을 미치고, 나아가 農業·農民所得에 많은 영향을 끼치게 된다. 따라서 加工食品에 관련된 政府의 行政 및 政策은 이 두 부문을 연계한 상태에서 고려되어야 할 것이다. 즉 農業이라는 큰 테두리 안에서 이러한 문제들이 파악되고 개선방안이 마련 되어야 할 것이다.

현재 加工食品(產業)에 관련된 行政業務는 대부분 보건사회부에서, 1차 農畜水產物에 관련된 行政業務는 농림수산부에서 관리하고 있으며, 이들 두 부처간 상호 유기적인 관계는 미약한 형편이다. 즉, 加工食品과 1차 農畜水產物에 관련된 行政 및 政策이 서로 다른 부처에 의해 괴리된 채

수행되어 온 것이다. 이로 인하여 加工食品產業은 국내 農業生產과는 유리된 상태에서 발전되어 왔고, 加工食品에 관련된 행정업무도 衛生을 중심으로 한 規制 위주로 이루어져 왔다. 또한 급격한 전통적인 식생활 관습의 崩壞, 國內賦存資源의 活用 저위 등의 문제를 동시에 야기하게 되었다. 이러한 비합리적인 식품행정(정책)은 장기적인 食品產業의 발전을 저해할 가능성이 높을 뿐만 아니라 效率적인 식품 수급 및 가격관리를 어렵게 하여 농업·농민소득의 증대를 저해 할 수도 있다. 따라서 체계적이고 합리적인 行政業務의 조정과 개선이 필요하다.

본연구에서는 이러한 문제의식에 입각하여 현행 加工食品(產業)에 관련된 행정업무의 내용, 관련법규, 관장부처의 적합성 등에 대한 실태를 파악하고 문제점을 도출하여 합리적인 加工食品(產業) 관련 行政業務의 체계화를 모색하는 데 그 목적을 두었다.

## 2. 研究方法과 內容

본연구를 수행하기 위해 加工食品에 관련된 법규 및 문헌을 조사 분석하였으며, 30개의 食品加工업체에 대해 行政業務에 관련된 실태를 조사하였다.

본연구의 주요내용은 다음과 같다.

### (1) 食品 消費構造의 變化

- 食品 消費構造의 變動要因 및 實態分析
- 加工食品의 需給推移

### (2) 食品加工產業과 農業과의 관계

- 食品加工產業과 農業과의 產業聯關分析
- 食品加工產業의 現況

### (3) 食品加工產業 關聯 行政業務 分析

- 分掌體系
- 行政業務 現況

### (4) 食品加工產業 關聯 行政業務의 合理化 方案

## 第 2 章

# 食品消費構造의 變化와 加工食品의 需給

### 1. 食品消費構造의 變動要因

食品消費는 개인의 食生活樣式에 의존하며 개인별 食生活樣式은 그 사회의 特징적 食品消費 形態를 규정한다. 食品消費構造를 變動시키는 요인은 크게 보아 經濟的 要因, 社會的 要因, 文化的 要因, 自然的 要因으로 구분할 수 있다.

經濟的인 要因은 所得要因과 價格要因으로 구분된다. 일반적으로 消費者的 所得이 변화하면 食品의 需要量도 변화하며 所得變化에 따른 需要量의 변화가 어느 정도인가를 알기 위해서는 흔히 所得彈力性을 이용한다. 식품소비의 소득탄력성은 개별 식품에 따라 다르며 소득탄력성이 0보다 작은 식품은 하급식품으로, 0보다 큰 식품은 보통 식품으로 분류하며 보통 食品 가운데 所得彈力性이 1보다 큰 食品을 高級食品으로 분류한다. 그러나 일반적으로 食品에 대한 所得彈力性은 대부분 0과 1 사이로 나타나는데, 이는 所得 增大分이 모두 食品消費에 지출되지 않음을 의미한다. 이러한 현상을 法則化한 것이 엥겔의 법칙(Engel's Law)이다. 經濟的인 要因 가운데 價格要因은 자체가격 변동과 실질적인 所得變化

를 통해 食品需要의 變化를 초래하는데, 일반적으로 필수성이 강한 食品 일수록 價格變動에 대한 需要量의 변화가 적고, 奢侈·高級食品일수록 需要量의 變化幅이 큰 것으로 알려져 있다. 또한 對替性이 강한 食品일수록 價格彈力性이 크며, 獨立食品일수록 작다.

社會的 要因은 近代化 要因과 都市化 要因으로 나눌 수 있다. 近代化 要因은 또한 教育 및 生活水準의 향상, 餘暇의 증대 등과 같은 무형적 近代化要因과 技術革新 등에 의해 구체적으로 나타나는 유형적 近代化 要因으로 분류된다. 都市化 要因은 도시의 人口集中 현상, 團地人口의 증가, 核家族化, 既婚女性의 사회적 진출 등으로 특징지워진다. 食品消費構造의 社會的 變動要因 가운데 近代化 要因에 대해서 살펴보면 교육 및 생활수준의 향상은 抵營養價食品에서 高營養價食品으로 소비 패턴을 변화시키며 야채·과일 등의 소비를 증대시킨다. 經濟가 발전함에 따라 文化的 欲求 및 餘暇의 중요성이 증대되고 따라서 便宜食品의 수요도 동시에 증대시킨다. 또한 賯藏·加工 등의 기술 발전으로 저장성이 낮은 생선 등의 장기보관을 가능케 하여 콜드 체인 형성이 가능케 된다.

交通·通信手段의 訊速化로 말미암아 지역적인 소비 패턴이 廣域化되는 경향도 보이게 될 것이다. 都市化 要因은 이와 같은 近代化 要因과 관련하여 食品消費構造 變化에 상승적 영향을 미치게 된다. 일반적으로 都市 와 農村의 食生活 樣式은 다르지만, 都市人口의 集中으로 그 社會의 食品消費 패턴은 도시적 형태로 변화하게 될 것이다. 또한 核家族化, 女性的 사회진출 증대는 전통적인 食生活 樣式에서 간편한 食生活 추구, 外食 增大, 인스탄트 食品類의 消費 增大를 야기하게 될 것이다.

文化的 要因은 宗教, 인종과 관련된 것으로서 인도의 경우 종교적인 특징에 의해 쇠고기 소비가 제약을 받는 현상, 회교권 국가의 경우 돼지고기 소비의 둔화와, 자연적인 요인과 결합하여 초원을 중심으로한 방목 민족의 경우에는 상대적으로 간편·편이 식품을 많이 소비하는 등의 특징을 나타내게 된다.

自然的 要因은 食品生產의 地理的, 氣象條件 등의 차이가 食品消費構造에 영향을 끼침을 의미한다. 즉 쌀이 많이 생산되는 지역에서는 쌀 위

주의 食品消費構造가 형성되며, 바다와 인접한 地域에서는 內陸地域보다 생선 消費가 많을 것이다. 그러나 이러한 自然的 要因은 經濟·社會가 발달함에 따라 그 影響力이 감소될 것으로 보인다.

## 2. 食品消費構造의 變化

一般的으로 經濟가 發展함에 따라 食生活樣式은 일정한 패턴을 따라 변화하게 되는데, 이를 4段階로 구분하면 다음과 같다(岸根卓郎 1972).

제 1 단계는 生命維持를 위한 基礎的인 食生活이 지배하는 단계이다. 이 단계에서는 消費支出의 最大目標가 生命維持이며, 따라서 엉겔 계수는 매우 높은 수준을 유지하게 된다. 그리고 食品의 加工, 賯藏方法은 初步的인 단계에 머물며, 文化的인 生活水準도 대부분 낮다. 우리 나라의 경우를 생각하면 대체로 1970년대 중반까지 이 단계에 있었던 것으로 보인다.

제 2 단계는 生命維持에 필수적인 食品이 대부분 확보됨에 따라 消費者는 食品의 量보다 質에 比重을 높게 두는 단계이다. 따라서 高級食品인 牛肉, 卵, 魚肉 등의 消費가 增加하게 되며 엉겔 계수는 점차 감소하게 된다. 또한 高級保全食品의 소비증대에 대응키 위한 賯藏·加工技術 등이 빠르게 증가하며, 交通情報의 수단이 발달하고, 食生活環境은 1단계에 비해 현저히 향상된다. 우리 나라는 1970년대 후반에서 80년대 중반까지 가 이 단계에 속했던 것으로 판단된다.

제 3 단계는 食生活의 高度化뿐만 아니라 平均化가 이루어지는 단계이다. 즉 階層間, 職業間, 地域間의 經濟的, 社會的, 文化的 격차가 점차 해소됨에 따라 생활의식 및 食生活의식이 平準化된다. 이 단계에서는 2단계와 큰 차이 없이 지속적인 社會發展이 이루어지기 때문에 食生活樣式의 特徵은 高級化, 多樣化, 平準化로 볼 수 있으며, 엉겔 계수는 약간 감소하는 경향을 보인다. 우리 나라의 경우 1980년대 중반 이후 점차 이 단계로 접어든 것으로 생각된다.

제 4 단계는 營養過剩攝取 및 食品公害 問題가 중요한 식품문제로 대두되는 단계이다. 즉 영양의 과잉섭취로 관동맥질환 및 비만증과 有害食品 添加物에 의한 食品公害 등의 문제가 심각하게 대두된다. 따라서 이 단계에서는 오히려 無公害 清淨食品과 高級 어페류 등의 消費가 증대되어 앵겔 계수가 오히려 증가하는 현상을 보이게 된다. 이러한 현상은 우리 나라에서도 일부 富裕層의 食品消費에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

우리 나라 전체 국민의 食生活 段階는 소득階層에 따라 각각 다르겠으나 대체로 제 2 - 3단계에 속해 있으며 일부 상위 所得階層은 제 4단계에 속해 있다고 볼 수 있다. 그러나 최근의 국민 食生活 意識은 빠른 水準으로 높아지고 있으므로 所得水準도 향상함에 따라 食生活樣式은 멀지 않은 장래에 제 4단계에 진입할 것으로 보인다.

한편 國民 食品消費構造의 변화는 消費支出, 특히 食品의 消費支出, 食品消費量, 食品消費의 質的 變化를 통해서 파악할 수 있다.

우리 나라 全都市 및 農家家口當 月平均 消費支出의 構成變化量 <表

表 2-1 家口當 消費支出과 構成比 變化 (月平均)

單位 : 원, %

구 분	년 도	소비지출	構 成 比 (%)					
			식 豆	광열수도	파 복	교 육	주 거	기 타
全 都 市 家 口 當	1970	25,990	46.6	6.4	11.6	9.7	5.9	19.8
	1975	58,350	48.8	6.5	8.5	10.2	2.7	23.3
	1980	180,531	42.9	7.7	9.1	8.8	4.5	27.0
	1985	322,558	36.9	7.4	7.6	10.9	4.9	32.3
	1987	406,955	34.7	6.4	7.8	11.6	4.5	35.0
農 家 所 得	1970	17,314	45.9	7.9	8.1	7.4	2.1	28.6
	1975	51,357	47.3	6.3	6.4	6.8	3.7	29.5
	1980	178,194	36.8	4.7	5.6	10.4	3.5	39.0
	1985	390,905	28.4	4.1	4.0	13.0	3.3	47.2
	1987	433,387	26.9	3.9	4.1	12.4	3.6	49.1

資料 : 農林水產部 : 「農家經濟調查結果報告」, 해당년도.

經濟企劃院, 「都市家計報告」, 해당년도.

2-1>에서 보면 전반적으로 1970년대까지만해도 생존의 기본적인 소비 항목인 衣食住의 消費比重이 매우 높았으나 ('70년 都市家口 64.1%, 農家 56.1%) '80년대 이후에는 점차 이부분의 比重이 減少하고 있다. 반면 그밖의 社會·文化的 활동에 필요한 費用들의 比重이 높아지고 있다.

都市家口와 農家の 消費支出構成을 비교해 보면 農가가 都市家口에 비해 食料品費의 比重(영계수)이 낮다. 그러나 이는 農가가 都市家口에 비해 전반적인 生活水準이 높기 때문에 나타난 현상이라기보다는 都市家口에 비해 부담이 큰 教育, 分家 등에 따른 교육비용 및 증여 부분의 지출을 충당하기 위해 食品消費에 따른支出을 억제하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 또한 자가생산물을 消費할 때 價格이 상대적으로 낮게 평가된 결과일 가능성도 있다.

이러한 소비支出의 변화에 따른 食品消費構造의 변화를 <表 2-2>에서 보면, 都市家口의 경우 總食料品費 가운데 穀類의 消費支出 比重은 1970년 42.9%에서 1987년 25.7%로 감소하고 있다. 반면 加工食品費와 外食費

表 2-2 都市家口當 食料品 消費支出 (月平均)

單位 : 원, %

구 분	식료품비	곡류비	가공식품비 *	외식비	육류비	과실류비	기 타
1970	12,120 (100.0)	5,200 (42.9)	1,923 (15.9)	230 (1.9)	2,130 (17.6)	410 (3.3)	2,227 (18.4)
1975	28,470 (100.0)	13,587 (47.7)	5,195 (18.2)	560 (2.0)	2,187 (7.7)	1,112 (3.9)	5,829 (20.5)
1980	77,498 (100.0)	27,286 (35.2)	17,397 (22.4)	2,871 (3.7)	7,788 (10.0)	4,286 (5.5)	17,870 (23.2)
1985	118,898 (100.0)	33,390 (28.1)	29,023 (24.4)	8,871 (7.5)	14,896 (12.5)	7,438 (6.3)	25,280 (21.2)
1987	141,216 (100.0)	36,244 (25.7)	33,478 (23.7)	17,106 (12.1)	17,055 (12.1)	9,436 (6.7)	27,897 (19.7)

\* 加工食品 : 전어류, 염어류, 젓갈류, 기타염전어패류, 유란류(계란제외),

조미료(고추, 마늘, 생강, 깨제외), 가공식품, 과자류, 청량음료, 알콜성음료.

資料 : 經濟企劃院, 「都市家計年報」, 해당년도.

의 비중은 同期間 각각 約 8% 포인트, 10% 포인트 증대한 23.7%, 12.1%에 이르고 있다. 과실류 비용의 비중은 1987년 6.7%로서 비록 적지만 계속 증가추세에 있다. 또한 외식비의 비중은 점차 증가추세여서 외식문화가 정착해 가는 단계에 있는 것으로 보인다.

農家의 경우에도 都市家口와 같은 방향으로 食品消費構造가 변화하고 있으나 그 정도는 약간 差異를 보이고 있다. <表 2-3> 즉 都市家口에 비해 農家는 食料品費 가운데 보다 많은 부분을 穀類消費에支出하고 있는 반면 高級食品인 加工食品, 肉類, 과실 등의 消費水準은 상대적으로 낮다. 그러나 도시가계와 같이 농촌에서도 점차 외식문화가 자리잡아 가고 있는 것으로 보인다.

한편 식료품 류별 1인 1년당 소비량을 <表 2-4>에서 보면 곡류 및 서류는 1970년대 후반 이후 점차 減少하는 趨勢를 보인 반면, 果實類, 肉類, 乳卵類 등의 消費는 增加하는 趨勢를 나타내고 있다. 이를 열량으로 환산하면 1인 1일 總消費熱量 가운데 穀類와 서류에서 취한 热量의 比重이

表 2-3 農家戶當 食料品 消費支出 (月平均)

單位 : 원, %

구 분	식료품비	곡류비	가공식품비 *	외식비	육류비	과실류비	기 타
1970	7,954 (100.0)	5,535 (69.6)	974 (12.2)	200 (2.5)	139 (1.7)	-	1,106 (14.0)
1975	24,292 (100.0)	17,169 (70.7)	3,091 (12.7)	689 (2.8)	532 (2.2)	-	2,811 (11.6)
1980	65,659 (100.0)	37,044 (56.4)	11,909 (18.1)	2,744 (4.2)	2,984 (4.5)	-	10,978 (16.8)
1985	111,044 (100.0)	51,217 (46.1)	16,800 (15.1)	11,704 (10.5)	6,906 (6.2)	2,504 (2.3)	21,913 (20.1)
1987	116,746 (100.0)	52,361 (44.9)	18,018 (15.4)	12,866 (11.0)	7,707 (6.6)	3,109 (2.7)	22,685 (19.4)

\* 가공식품: 가공주식품, 가공부식품, 조미료(고추제외), 주류, 기호품.

資料 : 農林水產部, 「農家經濟調查結果報告」, 해당년도.

表 2-4 1人 1年當 食品供給量 (純食品 基準)

單位 : Kg/년/인

區 分	穀 類	서 類	菜 蔬 類	果 實 類	肉 類	乳 卵 類	漁 貝 類	海 藻 類
1970	194.9	56.0	59.9	10.0	8.3	5.0	14.7	2.6
1975	193.0	35.0	62.5	14.0	9.3	8.8	24.6	5.3
1980	185.0	21.5	120.6	16.2	13.9	16.7	22.5	4.5
1985	185.4	11.8	98.6	26.6	16.5	29.3	30.7	6.5
1987	187.8	13.5	110.8	26.0	18.9	41.2	32.1	6.3

資料 : KREI, 「食品需給表」, 1988.

表 2-5 主要食品의 價格 및 所得彈力性, 1975 ~ 85

구 분	價 格 弹 力 性	所 得 弹 力 性
穀 類	- 0.0207	- 0.0001
서 類	- 0.2424	- 0.5438
肉 類	- 0.0284	0.8186
海 藻 類	- 0.2665	1.2834
果 實 類	0.0686	1.0418
乳 卵 (牛乳, 鷄卵)	0.4428	0.9957

1970년 83.4%에서 1986년에는 67.0%로 下落한 반면 肉類, 菜蔬, 果實 등에 의한 補充熱量의 比重은 增大 하고 있다. 따라서 신선채소와 가공식품화 비율이 높은 과일 육류 어패류 해조류 등의 소비증가 추세는 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 특히 이러한 현상은 식품별 價格 및 所得彈力性을 계측한 결과를 보면 더욱 뚜렷이 알 수 있다.

우리 나라의 경우 經濟發展에 따른 主要 食品의 價格 및 所得彈力性을 계측해 보면 <表 2-5>에서와 같이 穀類와 서류는 所得彈力性이 負(-)로서 消費 減少가豫見된다. 그러나 肉類와 海藻類, 果實類와 乳卵의 所得彈力性은 모두 正(+)을 나타내어 앞으로도 계속 消費增大가 이루어질 것으로 보인다. 특히 海藻類와 果實類는 所得彈力性이 1보다 커서 高級食品으로 分類되며, 보다 빠르게 消費가 增大될 것으로豫見된다.

앞으로 우리 나라 국민 1인당 年間 食品消費量을豫測해 보면 穀類의

表 2-6 國民 1人當 年間 食品消費量 變動推移

單位 : kg

구 분	1971	1981	1991	2001
곡 류	269.0	214.5	204.9	191.1
채 소	67.5	124.0	163.5	131.7
과 실	9.9	19.6	32.7	45.9
육 류	6.4	10.2	17.6	24.7
계 란	3.2	5.4	10.8	16.1
우 유	2.2	14.4	32.0	54.4
수 산 물 (어패류)	14.8	26.0	39.2	50.3

자료 : KREI, 「2000년을 향한 國家長期發展構想 - 農業部門 -」, 1986.

消費量은 점차 하락할 것으로 보이는 반면 果實·肉類·鷄卵·牛乳·水產物은 高級食品으로서 계속적인 需要增大가 이루어질 것으로 보인다(表 2-6)。

이상에서 파악된 우리 나라 食生活構造의 變化特徵을 종합해 보면, 첫째 엉겔계수의 下落, 둘째 穀類 為主의 소비에서 高級食品인 肉類·과실류 등의 消費擴大, 셋째 加工食品의 급속한 消費增大, 넷째 外食文化의 發展 등으로 요약될 수 있다.

### 3. 加工食品의 需給推移와 展望

#### 가. 加工食品의 需給推移

食品消費構造의 변화에 따라 加工食品의 생산은 매년 급속한 증가추세를 나타내고 있다. <表 2-7>에서 보는 바와 같이 1975~80년까지의 주요 식품의 생산은 연 평균 2.1%에서 28.2%에 이르는 매우 높은 성장세를 기록하였다. 이러한 고도성장은 1980년에 이르러서 어느 정도 안정세를 나

表 2-7 主要 加工食品 生産 推移 및 年平均 增加率 推移

가공식품	단위	1975	1980	1985	1988	1975-1980	1981-1988
소시지	M/T	2,819	12,224	41,241	55,052	13.0%	13.4%
분유	"	12,137	33,189	40,716	45,181	8.7%	2.6%
우유	"	120,802	333,757	709,024	1,309,153	8.8%	12.1%
발효유	"	9,111	179,777	390,624	520,731	28.2%	9.3%
수산물통조림	"	9,700	8,960	291,913	39,697	-0.7%	13.2%
냉동물고기	"	54,749	86,569	191,565	210,367	3.9%	7.7%
대두유	kℓ	6,303	69,400	141,473	172,295	22.2%	7.9%
밀가루	M/T	1,146,823	1,471,626	1,611,579	1,692,372	2.1%	1.2%
식빵	"	57,526	145,704	228,750	292,690	8.1%	6.0%
건과자	"	35,273	106,873	191,711	214,258	9.7%	6.0%
라면	"	120,805	217,134	381,352	449,493	5.0%	6.3%
정당	"	332,008	756,821	823,451	909,694	7.1%	1.5%
설탕과자	"	21,121	53,869	81,353	69,448	8.1%	2.1%
간장	kℓ	39,934	62,234	85,753	113,939	3.8%	5.2%
전분	M/T	37,998	86,590	180,510	243,277	7.1%	9.0%
물엿	"	24,543	70,175	119,992	173,111	9.1%	7.8%
주정	kℓ	114,134	130,626	177,979	213,459	1.1%	4.2%
소주	"	393,112	505,140	588,868	712,006	2.1%	2.9%
맥주	"	177,275	579,023	791,872	1,031,199	10.4%	4.9%
사이다	"	35,790	173,620	240,292	220,184	14.1%	2.0%

자료 : 경제기획원, 「산업생산년보」, 각년도.

타내고 있으나, 소시지와 같은 육가공제품과 수산물 통조림은 10% 이상의 성장세를 유지하고 있다. 이와 같은 현상은 1970년 중반에서 현재에 이르는 동안 국민들의 食生活 樣式의 변화에 따라 加工食品의 수요가 크게 신장되고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 전체적으로 볼 때 우유제품·냉동물고기 등의 성장이 1980년대에 들어와 두드러지고 있으며, 수산물 통조림의 성장폭은 매우 큰것으로 나타나고 있다. 이에 반하여 주류 등 음료품은 1980년대 이전에 비교하여 성장이 다소 둔화되는 것을 알 수 있다.

#### 나. 加工食品의 需給 展望

앞으로 加工食品의 수급 전망을 알아보기 위하여 20개 주요 가공식품의 수요량을 2000년대 까지 추정해 보았다. 수요 예측은 가격소득 및 인구증가율 등을 독립변수로 하는 需要函數로써 계측하는 것이 일반적이다. 그러나 수요 전망에 따른 여러 변수간의 관계나 수요변화에 가장 큰 영향을 주는 변수에 대한 자세한 분석은 본연구의 연구범위 외적인 것으로 판단하여 향후 需要量의 변화만 계측하였다. 대부분의 품목은 單純線型趨勢式으로 계측하였으며 선형추세식으로 설명하기 어려운 품목들에 한하여 半代數(semi-log) 혹은 全代數(log-log) 모형을 적용하였다. 20개 주요 가공식품의 생산량을 2000년대까지 추정해 본 결과는 <表 2-8>과 같다. 이 결과에 의하면 1975년에서 1980년에 이르는 기간에 연평균 1%에서 28.2%에 이르는 고도성장을 보였던 가공식품의 생산량은 1980년에 이르러 1.2%에서 13.4%로 둔화되고, 이러한 추세는 2000년대 이르러서는 0.9%에서 8.3% 범위로 더욱 축소될 것으로 예상된다. 소시지류와 같은 육가공제품은 현재의 13.4%의 증가율에서 1990년 이후에는 6.0% 수준으로 증가세가 둔화될 것으로 보이며, 유가공제품은 현재의 10% 내외에서 6% 수준으로, 수산가공제품은 평균 10%에서 7% 정도로 성장세가 각각 둔화될 것으로 예상된다. 이렇게 성장세가 둔화되는 현상은 食品加工產業이 위축됨으로써 비롯되는 현상이라기보다는 국민들의 식생활양식의 변화로 가공식품이 광범하게 보급되고 보편화됨으로써 생기는 수요의 안정

## 食品加工産業의 제품별 추정식

설탕과자	$Q_{sc}^D = 15,319.1000 + 5,716.3400T$ (2.675) (8.588)	$R^2 = 0.89$
간장	$Q_{so}^D = 36,232.8000 + 4,797.2700T$ (7.507) (8.550)	$R^2 = 0.89$
전분	$Q_{Jb}^D = 6,255.6800 + 16,083.5000T$ (0.491) (11.159)	$R^2 = 0.91$
물엿	$Q_{MY}^D = 11,508.2000 + 12,573.3000T$ (29.146) (5.099)	$R^2 = 0.91$
주정	$\log Q_A^D = 11.8082 + 0.11822T$ (280.430) (75.000)	$R^2 = 0.99$
소주	$Q_{sl}^D = 376,938.0000 + 22,464.0000T$ (28.387) (14.941)	$R^2 = 0.95$
맥주	$Q_{BE}^D = 172,614.0000 + 58,238.4000T$ (3.380) (10.070)	$R^2 = 0.90$
사이다	$\log Q_c^D = 10.9264 + 0.5956\log T$ (48.160) (5.307)	$R^2 = 0.71$
소시지	$Q_s^D = -11,963.0000 + 4616.8600T$ (-4.273) (15.732)	$R^2 = 0.96$
분유	$Q_b^D = 16,123.5000 + 2,103.6400T$ (5.900) (7.343)	$R^2 = 0.85$
우유	$Q_m^D = -482,268.0000 + 119,003.0000T$ (-4.049) (10.318)	$R^2 = 0.93$

발효유	$Q_{R^D} = -173,319.0000 + 48,707.6000T$ (-2.771) (8.043)	$R^2 = 0.90$
수산물통조림	$Q_{F^D} = -20,828.5000 + 4,656.5400T$ (-7.005) (15.971)	$R^2 = 0.98$
냉동불고기	$Q_{R^D} = -74,740.3000 + 24,345.8000T$ (-1.214) (4.032)	$R^2 = 0.76$
대두유	$Q_{B^D} = -58,328.4000 + 18,141.4000T$ (-5.480) (17.383)	$R^2 = 0.98$
밀가루	$Q_{F^D} = 0.1188 + 34,349.7000T$ (22.633) (6.669)	$R^2 = 0.89$
식빵	$Q_{BR^D} = 38,065.9000 + 17,524.2000T$ (1.895) (7.503)	$R^2 = 0.86$
전과자	$Q_{DC^D} = 5,623,9100 + 14,982.5000T$ (0.284) (6.499)	$R^2 = 0.82$
라면	$Q_{N^D} = 96,343,3000 + 23,996.1000T$ (3.694) (7.914)	$R^2 = 0.97$
정당	$Q_{S^D} = 373,245,0000 + 40,628.5000T$ (6.703) (6.277)	$R^2 = 0.81$

表 2-8 主要 加工食品 需要 推移 및 展望

가공종류	가공식품	단위	1988	1995	2000	1975 - 1980	1981 - 1988	1989 - 2000
육가공	소시지	M/T	55,052	87,370	110,454	13.0	13.4	6.0
	분유	"	45,181	59,906	70,425	8.7	2.6	3.8
유가공	우유	"	1,309,153	2,142,174	2,737,189	8.8	12.1	6.3
	발효유	"	520,731	861,684	1,105,222	28.2	9.3	6.5
수산가공	수산물통조림	"	39,697	72,293	95,575	- 0.7	13.2	7.6
	냉동물고기	"	210,367	380,788	502,517	3.9	7.7	7.5
곡가공	밀가루	"	1,692,372	1,932,820	2,104,568	2.1	1.2	1.8
	식빵	"	292,690	415,359	502,980	8.1	6.0	5.2
설탕가공	정당	"	909,694	1,194,094	1,397,236	7.1	1.5	3.6
	설탕과자	"	69,448	109,462	138,044	8.1	2.1	5.9
	건과자	"	214,258	319,136	394,048	19.7	6.0	4.6
	대두유	kℓ	172,295	299,285	389,992	22.1	7.9	7.0
	라면	M/T	449,493	617,466	737,446	5.0	6.3	4.2
	간장	kℓ	113,939	147,520	171,506	3.8	5.2	3.5
	전분	M/T	243,277	355,862	436,279	7.1	9.0	5.0
	물엿	"	173,111	261,124	323,991	9.1	7.8	5.4
음료품	주정	kℓ	213,459	307,349	555,069	1.1	4.2	8.3
	소주	"	712,006	869,254	981,574	2.1	2.9	2.7
	맥주	"	1,031,199	1,438,868	1,730,060	10.4	4.9	4.4
	사이다	"	220,184	177,265	244,361	14.1	2.0	0.9

註 1) 수요예측은 1988년까지의 생산량을 기준으로 계측한 것이며 생산량의 대부분이 수요된다고 가정한 것임.

화 현상으로 보인다. 加工食品의 증가추세와 더불어 2000년대 가공식품 산업전반의 전망에 관하여 産業研究院(KIET)이 추정한 결과를 보면 생산부문에서 2000년까지 연평균 5.7%씩 증가할 것으로 예상하고 있으며, 2000년대의 전체 가공식품 수요액은 14조원에 이를 것으로 전망하고 있다(보건사회부, 보건년감, 1988).

#### 4. 食品加工產業의 現況

食品加工產業이란 1차 生產物(農產物·水產物·畜產物·林產物)과 工場에서 나오는 生物學的 產物을 原料로 化學的·物理的 또는 生物理學的 方法에 의해 衛生的이고 營養의이며 賯藏性이 있는 食品을 生產하는 製造業을 말한다(權泰完 1975). 그리고 이러한 食品加工產業에 의해 生產된 食品을 加工食品이라 한다.

우리 나라 食品加工產業의 發展過程을 연대별로 보면 1950년대는 태동기, 1960년대 유아기, 1970년대 성장기, 1980년대 신제품 개발기로 구분할 수 있다.

1950년대는 胎動期로서 勞動集約的 生產段階이다. 이 당시 식품가공산업의 규모는 소규모였으며 製菓, 清涼飲料, 장류 제조업체가 출현하기 시작하였다. 그러나 加工食品의 需要 및 供給 기반은 매우 미약한 시기였다.

1960年代는 幼兒期에 해당된다. 이 시기의 가장 특징적인 것은 1962년에 食品衛生法이 제정된 것인데, 이로써 가공식품에 관련된 법적 기틀이 확립되었다. 그리고 강력한 정부의 經濟開發, 所得增大 정책의 수행으로 加工食品의 多樣化가 이루어지기는 하였으나, 아직도 技術 및 生產施設은 零細段階를 벗어나지 못했으며 외국제품의 모방이 대부분이었다.

1970년대는 식품가공산업이 가장 빠른 속도로 성장한 시기이다. 이 기간에 많은 식품가공기업들이 외국의 자본과 기술을 도입하여 발전을 꾀했으며, 대규모 자본과 시설을 보유한 기업들이 출현하게 된다. 이로

인하여 가공식품의 다양화·고급화가 이루어지게 되었다. 그러나 가공식품의 시장은 대규모 기업들의 출현으로 업종별로 독과점 형태를 띠게 되었다.

1980년대는 新製品 개발기에 해당된다. 이 시기에는 新加工食品開發, 高蛋白, 便宜食品 開發 등이 촉진되었고, 大型 綜合食品企業이 出現하게 되었다. 그러나 對外開放政策으로 食品輸入이 점차 증대될 것으로 보여 이에 따른 食品加工技術 제고의 必要性이 增大하고 있다.

1970년 이후 우리나라 식품가공산업의 연도별 현황을 보면 <表2-9>에서와 같이 사업체수는 1970 ~ 80년까지 연평균 1.1%씩 감소한 반면 1980년 ~ 87년 사이에는 이보다 낮은 0.3%씩 증가하였다. 그리고 종업원 수는 이 기간 동안 각각 4.4%, 2.7%씩 각각 증가추세를 보이고 있다. 사업체수와 종업원수의 완만한 증가추세에 비하여 생산액은 1970년대에 연 평균 32.7%에 이르는 高度成長을 계속하였고 1980년 이후에도 연평균 13.2%의 높은 성장률을 보이고 있다. 1987년 현재 우리나라 식품가공업체의 수는 4,720개, 종업원 219,149명이며, 생산액은 약 12조원, 생산에 따른 부가가치는 약 5조원에 육박하고 있다. 食品加工產業의 생산액이 이처럼 높은 성장률을 보이고 있는 것은 우리나라 국민들의 食生活에서 가공식품이 차지하는 비중이 급격히 증가하고 있을 뿐만 아니라 가공식품의 선호도가 확산되는 데 따른 수요 증가를 반영하고 있는 것으로 보인다.

한편 食品加工產業이 전체 製造業에서 차지하고 있는 비중을 <表

表 2-9 食品加工產業의 現況

단위 : 명 /백만원, %

구 分	1970	1975	1980	1985	1986	1987	년평균증감추이	
							1970~80	1980~87
사업체수	5,156	5,891	4,617	4,659	4,760	4,720	-1.1	0.3
종업원수	117,327	150,296	181,324	197,147	209,437	219,149	4.4	2.7
생 산 액	294,609	1,444,883	4,979,437	9,421,149	10,608,437	11,892,010	32.7	13.2
부가가치	141,134	598,923	1,968,252	3,702,252	4,184,622	4,758,561	30.2	13.4

자료 ; 광공업조사통계보고서, 각년도.

2-10>에서 살펴보면, 1987년 현재 업체수를 기준으로 8.7%, 종업원수 기준 7.3%, 생산액 기준 10.4%, 부가가치 기준 11.7%를 차지하고 있다. 전체적인 비중의 추이를 보면 생산액은 1980년 13.7%에서 1987년 10.4%로, 부가가치는 1980년 16.6%에서 1987년 11.7%로 매년 감소하는 추세를 보이고 있다.

이렇게 食品產業이 製造業 전체에서 차지하는 비중이 점차 감소하고 있는 현상은 첫째 생산물자체의 특성, 즉 일정한 소비량에 도달하면 需要가 정체되는 그러한 특성과 둘째 1970년대의 重化學工業 및 輸出產業의 육성 등으로 내수를 중심으로 한 食品產業은 상대적으로 그 비중이 낮아졌기 때문으로 보인다.

表 2-10 食品加工產業의 製造業上의 位置

	1980			1985			1986			1987		
	제조업	식품업	비율	제조업	식품업	비율	제조업	식품업	비율	제조업	식품업	비율
사업체수	30,823	4,617	15.0	44,037	4,659	10.6	50,063	4,760	9.5	54,389	4,720	8.7
종업원수	23,957	3,780	15.8	2,437,997	197,147	8.1	2,738,353	209,437	7.6	3,001,332	219,149	7.3
생산액	36,790,79	4,979,437	13.7	77,032,916	9,421,149	12.2	91,949,648	10,608,437	11.5	113,892,010	11,892,010	10.4
부가가치	11,856,589	1,968,252	16.6	26,736,523	3,702,131	13.8	32,881,857	4,184,622	12.7	40,569,398	4,758,561	11.7

資料：경제기획원, 「광공업통계조사보고서」, 각年度。

表 2-11 食品加工產業과 他產業과의 成長 比較

단위 : %

구 분	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
경 공 업	2.0	5.4	2.4	9.2	9.2	3.1	9.7	10.5
식 료 품	2.4	2.1	9.5	13.5	10.8	11.0	9.1	7.9
음 료 품	- 3.7	2.3	3.9	5.9	11.7	0.5	3.8	10.6
섬 유	6.1	9.7	1.6	4.1	3.9	2.4	10.0	12.9
의 복	- 3.3	27.5	- 7.2	12.3	8.4	3.2	9.7	10.9
고무제품	13.9	10.9	- 2.2	37.8	29.3	1.2	- 1.1	12.3

資料：경제기획원, 「경제백서」, 각년도。

이러한 食品加工產業의 성장을 타산업의 성장과 비교해 보면 <表 2-11>에서와 같이 1980년에서 1985년에 이르는 동안 식음료품산업 성장 추세는 輕工業에 비해 상대적으로 높았다. 그러나 1986년, 1987년에 와서는 오히려 경공업의 성장이 식음료품 성장을 약간 상회하고 있다. 그러나 국민식생활 수준의 향상, 식품소비구조의 서구화, 고급편의식품의 추구 등을 고려할 때 食品加工產業은 당분간 지속적인 성장을 할 것으로 사료된다.

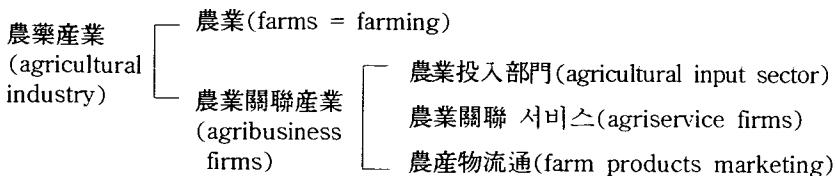
## 第 3 章

### 食品加工產業과 農業

#### 1. 農業觀의 變化

農業의 範圍에 대한 새로운 視覺이 擡頭된 지 이미 오래되었다. 傳統的인 의미의 農業은 일차적 농축수산물을 생산하는 農場(farming)만을 의미하였다. 즉 農業은 生活에 필수적인 食糧(food)와 纖維(fiber)의 生產과 分配에 관련된 經濟部門으로만 인식되어 왔다. 그러나 經濟發展過程에서 農業의 모습은 많은 변화를 겪으면서 農民(famers), 農業投入材 供給者(resource group), 유통참여자 (marketing group), 農業關聯 서비스 提供部門 (agriservice sector) 등을 포괄하는 혼합체의 성격을 띠게 되었다.

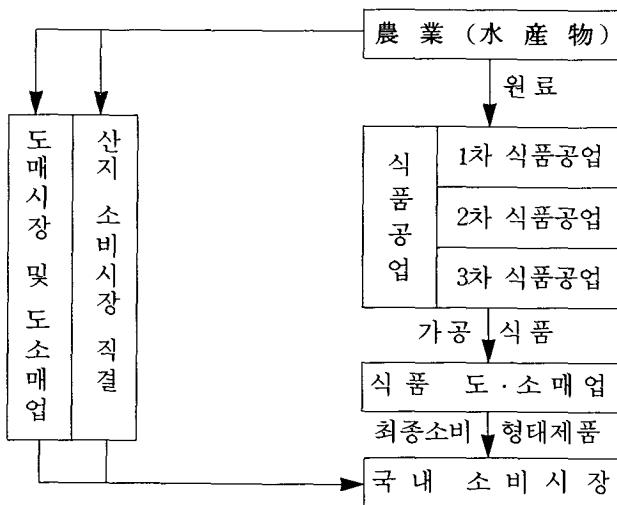
이런 과정에서 農業은 農業產業(agricultural industry)의 概念으로 再定立되었고 이에 따라 그 範圍도 아래와 같이 규정되고 있다.



원래 農業關聯產業(agribusiness)이란 用語는 1955년에 하바드 대학의 대이비스(John H. Davis)가 처음 사용한 이후로 1960년대 후반까지는 거의 사용되지 않은 用語였다. 그러나 1970년대 이후 이 用語에 대한 관심이 增大되고, 로이(E.P.Roy)와 대이비스(Davis) 등에 의해 廣範圍한 의미로, 農業關聯產業이란 農業投入要素의 生產供給과 農產物의 生產, 加工, 分散에 관련된 綜合的인 科學이라는 총체적인 의미로 사용되게 되었다. 이러한 범위 규정의 측면에서 볼 때 食品加工產業은 農業產業의 일부분을 구성하고 있는 農產物 流通部門에 해당된다. 환언하면 농업이라는 산업 테두리 내에 食品加工產業이 위치하고 있는 것이다. 따라서 모든 가공식품(산업)에 관련된 연구나 행정(정책) 등이 농업이라는 틀 속에서 고려되고 시행되어야 할 필요성이 있는 것이다.

食品加工產業은 生產原料를 전적으로 農業, 畜產業, 林業, 水產業에 의존하고 있다. 이러한 생산원료는 農耕, 증식, 사육, 번식, 양식, 채취를 통하여 확보되고 있는 것이다. 그리고 확보된 원료는 제반 식품관련 과학의 응용으로 가공되며, 생산된 제품은 냉동·냉장산업, 포장용기산업, 저장운반산업, 서어비스·유통산업 등과 기능별로 결합하여 최종적으로 소비자

表3-1 農水畜產物 流通構造와 食品產業



에 전달된다.

이와 같이 食品加工產業은 그 존립의 기초가 되는 원료를 농수산부문에서 조달하고 있을 뿐만 아니라 가공의 제반 기술적 기초는 農業科學에 두고 있으며, 유통도 농업 관련산업의 지원하에 이루어지고 있다. <表3-1>에서 보는 바와 같이 農水畜產物은 크게 보아 미가공상태로 직접 국내 식품 소비시장으로 유통되는 경로와 저장·가공을 통해 국내 식품 소비시장에 유통되는 두 가지 경로로 상정할 수 있다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 앞으로의 식생활 양식 및 식품 소비구조가 점차 편의·가공식품을 선호하는 추세에 있으므로 농수축산물의 유통에서도 가공식품의 유통비율이 점차 증가 할 것으로 예상된다.

## 2. 食品加工產業과 農業의 關係

### 가. 原料需給面에서 본 農業과의 關係

1차 농산물 중 가공용으로 소비되는 비중을 <表3-2>에서 보면 점차 증가추세를 보이고 있다. 특히 과실류의 가공원료 비율이 크게 신장되고 있고 보리, 고구마, 대두 등의 加工比率이 특히 높다. 일본의 경우(1984년) 총생산량 가운데 가공물량의 비중은 감자 37%, 고구마 43%, 과실 31%, 채소류 12%로서 우리 나라보다 높은 수준임을 볼 때, 향후 우리 나라의 1차산물 加工用 需要是 더욱 증대할 것으로 보인다.

가공식품은 선진국일 수록 종류가 다양하고 비중이 커서 가공률이 높은 편이다. 예컨대 미국, 유럽, 일본 등 선진지역은 가공률이 90%를 넘나드는 실정인데 반하여 후진국은 20~30%에 그치고 미가공 상태에서 소비된다. 우리나라의 식품 가공률은 36% 안팎이지만 所得增加에 따라 급격히 상승할 것으로 예상된다.

表3-2 加工用 農產物 消費量의 比重

單位 : %

구 분		1975	1980	1985	1986
보 리		5.1	28.2	39.1	39.0
고 구 마.		38.5	49.6	47.2	40.9
대 두		-	-	65.6	70.4
우 수 수		-	-	3.4	3.4
참 깨		45.5	61.1	70.4	66.4
과 실 류		0.8	1.8	8.1	7.1
소, 돼 지 고 기		-	-	-	3.7
우 유		57.9	29.2	24.1	23.5
밀		-	-	11.7	11.9

\* 加工用 消費量 ÷ 國內食用可能供給量(總供給量 - 移越 - 輸出 - 種子 - 減少 - 飼料) × 100

資料 : KREI, 「食品需給表」, 1987.

#### 나. 產業 聯關表에 의한 農業과의 關係

어느 產業과 產業 사이의 關係를 계수적으로 명확히 분석할 수 있는 방법 가운데 하나로 產業聯關分析(Input Output Analysis)을 들 수 있다.

산업연관분석에서 이용된 農林水產品 부문은 모든 식용·비식용 작물과 축산, 양잠, 농업 서비스가 포함된 부문이며, 食飲料品 및 연초 부문을 肉類, 酪農品 및 果實加工品, 水產加工品, 정곡, 제분, 제당, 빵·과자 및 면류 등을 망라한 모든 加工食品을 포함하고 있다.

산업과 산업간의 관계의 밀접도를 알아 보기 위해서 어떤 한 산업이 1 단위를 생산하고자 할 때 다른 부문에서 어느 정도의 中間投入材를 조달하는가를 분석해 보면 산업간의 경제적 밀접도를 알 수 있다. <表3-3>에서 보면 식음료품 부문은 農林水產 부문에서 中間投入材의 65%를 조달하고 있어 이들 두 산업간의 연관은, 금속 1차제품 산업 자체(69%)를 제외하고는 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 이렇게 식음료품 산업이 중간투입재의 65%를 農水產業에서 조달하고 있다는 사실에서 농수산업과 식음

表3-3 産業部門別 中間投入財 現況

區 分	총중간 투 입 계수(A)	제 1 중간 투입재			제 2 중간 투입재		
		부 문	투 입 계수(B)	비율 (B/A)	부 문	투 입 계수(B)	비 율 (B/A)
1. 농림수산물	0.348673	농림수산품	0.099932	0.29	식음료품	0.084574	0.24
2. 광산품	0.384628	석유화학제 품	0.077472	0.20	전력, 가스, 수도	0.062920	0.16
3. 식·음료품	0.756100	농림수산품	0.489563	0.65	식·음료품	0.114026	0.15
4. 섬유 및 가죽	0.764618	섬유 및 가죽	0.418743	0.55	석유화학제 품	0.149893	0.20
5. 제재 및 목제품	0.787341	농림수산품	0.316637	0.40	제재 및 목재품	0.176534	0.22
6. 종이·인쇄·출판	0.715189	종이인쇄 및 출판	0.413379	0.58	석유화학제 품	0.091195	0.13
7. 석유화학제 품	0.705549	석유화학제 품	0.321020	0.45	광산품	0.192206	0.27
8. 비금속 광물제품	0.648755	비금속광물제품	0.160186	0.25	광산품	0.152655	0.24
9. 금속 1차제품	0.827057	금속 1차 제품	0.569397	0.69	석유화학제 품	0.065482	0.08
10. 금속제품 및 기계	0.702626	금속제품 및 기계	0.342841	0.49	금속 1차제품	0.140655	0.20
11. 기타제조업제품	0.664281	섬유 및 가죽	0.200935	0.30	석유화학제 품	0.128599	0.19
12. 전력, 가스, 수도	0.336051	석유화학제 품	0.156134	0.46	광산품	0.055504	0.17
13. 건 설	0.610490	비금속 광물제품	0.128770	0.21	금속제품 및 기계	0.117483	0.19
14. 도·소매	0.290992	운수보관통신	0.069235	0.24	금융·보험·부동산	0.060858	0.21
15. 음식점 및 숙박	0.360172	금융·보험·부동산	0.121959	0.34	전력·가스·수도	0.059865	0.17
16. 운수·보관·통신	0.436963	석유화학제 품	0.170867	0.39	운수·보관·통신	0.109909	0.25
17. 금융·보험·부동산	0.303941	금융·보험·부동산	0.103427	0.34	건 설	0.049083	0.16
18. 공공행정 및 국방	0.517209	금속제품 및 기계	0.227854	0.44	석유화학제 품	0.066159	0.13
19. 기타서비스	0.278594	석유화학제 품	0.069706	0.25	금융·보험·부동산	0.057923	0.21
20. 기 타	0.999206	식·음료품	0.476094	0.48	음식점 및 숙박	0.210239	0.21

※ 경쟁수입형 투입 계수임.

료품은 산업의 분류만 다를 뿐, 어느 동종 업산업 간의 원료조달 관계보다 밀접한 관계에 있음을 알 수 있다.

食飲料品 中間投入材의 주된 조달부문이 農水產部門이라고 할 때 식음료품의 각 분야별 중간투입재는 어디서 조달하고 있는가에 대해 좀더 자세히 분석한 것이 <表3-4>이다. 이 표는, <表3-3>이  $20 \times 20$ 부분 끼리의 연관관계를 분석한 것인데 반해, 20개부문을 다시 세분한  $65 \times 65$ 부문간의 연관관계를 분석한 것이다.

식음료품산업을 다시 9개 부분으로 세분하여 각 부문별 중간투입재 현황을 본 위표에 의하면 농수산업에 직접적으로 원료의존을 하는 直接連繫部門과 1차 가공품을 원료로 하는 間接連繫部門으로 나눌 수 있다. 즉 육류·낙농품, 수산가공품, 정곡, 제분, 연초의 5개 부문은 농수산업에 원료의 50% 이상을 의존하는 直接連繫部門이며, 제당, 빵·과자, 면류, 음료품의 3개부문은 間接連繫部門이다. 따라서 농업과의 연계정책을 수행하더라도 육류낙농품, 수산가공품, 정곡, 제분, 연초부문 등 5개 직접 연계부문과 제당, 빵·과자 및 면류, 음료품 등 3개 간접 연계부문에 대해 우선 순위를 두어 시행하는 것도 고려할 만하다.

어느 生產物에 대한 1단위 需要 增大가 각 부문의 생산에 어느 정도 영향을 미치는가를 파악하기 위해 生產誘發 係數를 이용한다. 먼저 <表3-5>을 보면 農林水產品에 대한 1단위 需要 增加는 직접·간접으로 자신의 1.165459 단위 生產과 間接的으로 食飲料品 0.114353 단위 생산을 유발한다. 그리고 食飲料品의 1단위 需要增加는 間接的으로 農림수산품의 0.560253 단위 生產과 직접·간접으로 자신의 1.166631 단위 생산을 유발함을 알 수 있다.

表3-4 食品加工産業 中間投入財 現況

區 分	총중간 투 입 계수(A)	제 1 중간 투입재			제 2 중간 투입재		
		부 문	투 입 계수(B)	비율 (B/A)	부 문	투 입 계수(B)	비율 (B/A)
9. 육류낙농품 및 과일 가공품	0.879857	축 산 및 양 장	0.576070	0.65	도 · 소 매	0.093106	0.11
10. 수산가공품	0.773044	수 산 물	0.489403	0.63	수 산 가 공 품	0.077737	0.10
11. 정 곡	0.973120	작 물	0.933946	0.96	펄프 및 지류	0.004387	0.01
12. 제 분	0.880034	작 물	0.773583	0.88	도 · 소 매	0.022110	0.03
13. 제 당	0.672266	제 당	0.355695	0.53	기 타 식 료 품	0.168989	0.25
14. 맹과자 및 면류	0.727847	제 분	0.120636	0.17	기 타 식 료 품	0.102035	0.14
15. 기타 식료품	0.765283	작 물	0.380338	0.50	기 타 식 료 품	0.094501	0.12
16. 음료 품	0.471026	음 료 품	0.096853	0.21	작 물	0.061634	0.13
17. 연 초	0.202003	작 물	0.120804	0.60	기타 제 조업제품	0.026340	0.13

表3-5 生産誘發係數 \*

구 분	농 립 수 산 품	식 · 음료 품	행 합 계
농 립 수 산 품	1,165459	0.560253	2,290550
식 · 음 료 품	0.114353	1,166631	1,173707
열 합 계	1,583583	1,149617	

\*  $(I - A^4)^{-1}$ 에 의해 산출된 비경쟁수입형 표의 투입계수로부터 산출된 계수이다.

表3-6 食品加工産業의 生産誘發 效果

區 分	제 1 생산 유발부문		제 2 생산 유발부문		제 3 생산 유발부문	
	부 문	생산유발 계 수	부 문	생산유발 계 수	부 문	생산유발 계 수
9. 육류낙농품 및 과일 가공품	축산 및 양 장	0.629416	기타 식료품	0.313899	작 물	0.140069
10. 수산 가공품	수 산 물	0.467099	도 · 소 매	0.078252	석 유 제 품	0.073710
11. 정 곡	작 물	0.984081	화학비료 및 농약	0.072884	사 업 서 비 스	0.004621
12. 제 분	작 물	0.073076	도 · 소 매	0.026568	전 력	0.020122
13. 제 당	기 타 식 료 품	0.185005	석 유 제 품	0.056647	작 물	0.039365
14. 맹과자 및 면류	기 타 식 료 품	0.127312	제 분	0.126052	펄프 및 지류	0.097418
15. 기타 식료품	작 물	0.224819	도 · 소 매	0.052023	산업용기초화합물	0.041404
16. 음료 품	작 물	0.086336	비금속 광물제품	0.066688	수 송 용 장 비	0.004656
17. 연 초	작 물	0.115065	기타제조업 제품	0.025134	펄프 및 지류	0.023685

食飲料品產業을 9개 부분으로 분류하여 살펴보면 육류, 낙농품 및 과일 가공품의 1단위 생산증대가 그 자체 부문을 제외하고는 축산 및 양잠 부문에 가장 큰 生產誘發 效果를 미치고 있다(表3-6). 위 표에서 보면 중간 투입계수 분석과 마찬가지로 육류, 낙농품 및 과일가공품, 수산가공품, 정곡, 제분, 음료품, 연초 등은 농수산업에 생산유발효과가 직접적으로 미치는 직접 연계부문임을 알 수 있다. 반면에 제당, 빵·과자 및 면류는 生產誘發 效果面에서 間接連繫部門이 된다.

需要變化에 따른 生產誘發은 直間接的으로 附加價值를 유발하게 된다. 즉 최종수요에 의한 生產誘發 효과가 일부 原資材 輸入으로 海外에 유출되며 나머지는 附加價值의 유발로 나타나는데 農林水產品, 食飲料品은 서비스 產業 이외의 어느 부문보다 부가가치 유발효과가 크다(섬유 및 가죽 0.634502, 석유화학제품 0.565257)<表3-7>.

최종 수요의 증가는 生產 및 附加價值의 誘發效果뿐만 아니라 이를 충족시키기 위한 追加勞動을 필요로 한다. 農林水產品과 食飲料品의 統合勞動係數(열 합계)는 다른 산업보다 모두 큰, 0.262478, 0.160293(섬유 및 가죽 0.111456, 섬유 화학제품 0.0048299)이며, 食飲料品 1,000만원의 需要增大는 農林水產品 就業者 1.2명을 追加의으로 필요로 한다(表3-8).

이상의 分析을 綜合해 보면 農林水產品과 食品加工產業과는 매우 密接한 關係를 맺고 있다. 특히 食品加工產業 總生產에 필요한 약 65%의 중간투입재가 農林水產品部門에서 조달되고 있다. 또한 어느 한 부분의 여건

表3-7 附加價值 誘發係數

구 분	농 립 수 산 품	식 · 음 료 품
과 용 자 보 수	0.156108	0.175476
영 업 잉 여	0.676492	0.427916
고 정 자 본 소 모	0.051563	0.055673
간 접 세 - 보 조 금	0.029538	0.171037
부 가 가 치 유 발 계 수	0.913701	0.830102

\*  $A^U(1-A^d)^{-1}$ 에 의해 산출됨.

表3-8 勞動誘發係數(취업자기준)<sup>\*</sup>

單位 : 名/百萬원

구 분	농 림 수 산 품	식 · 음 료 품	행 합 계
농 림 수 산 품	0.246612	0.118550	0.484682
식 · 음 료 품	0.002098	0.021407	0.039954
열 합 계	0.262478	0.160293	

\*  $\ell w(I-A^d)^{-1}$ 를 이용하여 산출.  $\ell w$ 는 일정기간 생산활동에 투입된 노동량을 생산액으로 나누어 구한 노동계수(취업자)의 대각행렬임.

변화는 다른 부분에 대해 큰영향을 미치고 있어 加工食品部門은 農林水產部門의 연장선에 위치해 있다고 해도 과언이 아닐 정도의 밀접한 경제적 연계성을 지니고 있다.

### 3. 食品加工產業과 農業과의 連繫 效果

지금까지 논의되어 온 식품가공산업의 현황과 전망, 그리고 産業聯關分析의 결과를 볼 때 식품가공산업과 농업은 상호연계성이 매우 강하다는 사실을 알 수 있다. 그러나 이러한 상호연계·보완 관계를 체계적으로 검토하여 두산업의 동시적 발전방향을 정립할 필요가 있다. 먼저 식품가공산업의 특성을 살펴보고, 식품가공산업과 농업간의 政策的 連繫方向 그리고 그에 따른 기대효과를 검토해 보고자 한다.

#### 가. 食品加工產業의 特性

식품가공산업은 원료 조달과정과 생산, 완제품의 유통, 그리고 가공기술에 대한 과학적 기반 등에서 각각 고유한 특성을 지니고 있다. 즉 원료조달 면에서는 농업부문에 대한 원료 의존성, 생산 면에서는 노동집약성, 완제품은 위생 및 규격성, 그리고 생산 기술적 기반면에서는 종합과학적 특성을 지니고 있다. 이에 대해 좀더 자세히 상술해 보면,

첫째, 식품가공산업의 원료 의존성이란 産業聯關分析에서도 나타난 바와 같이 중간투입제의 65%를 농수산업에서 조달하고 있으며, 가공원료를 농업부문에 전적으로 의존하고 있다. 따라서 원료조달 면에서, 농업의 계절생산 및 농산품의 가격 불안정 요인 등에 의해 생산 및 경영이 제약을 받게 된다.

둘째, 식품가공산업의 생산은 勞動集約的 生產이라는 특성을 지닌다. 이는 식품가공의 공정상 기계에 의한 자동화(automation)가 어렵기 때문에 수작업이 많이 요청된다. 이에 따라 생산비에서 인건비가 차지하는 비중이 크고 노동력의 수급이 문제점으로 된다.

셋째, 식품산업 완제품 유통면에서, 제품이 식용이므로 인간의 건강에 직접 관계되므로 무해하여야 할 뿐 아니라 품질이 보장되어야 한다. 따라서 위생 및 규격성이 가공식품의 특징적 요건으로 된다.

넷째, 식품가공산업의 제품은 유기체의 합성물이므로, 제품이 상품 기능을 가지기 위해서는 綜合科學的 技術과 知識이 필요하다. 가공식품은 가공 공정뿐만 아니라 유통 및 저장에 많은 기술적 문제를 지니게 된다. 또한, 기술개발 여하에 따라서는 신제품의 개발 여지가 어느 산업보다도 풍부하다. 따라서 기술적 문제의 해결을 위해서 뿐만 아니라 원료의 특성인 유기체의 다양한 합성을 위한 기술개발을 위해서도 종합과학적 지식이 요청된다.

위에서 살펴본 바와 같이 식품가공산업의 특성은 原料 依存性, 勞動集約性, 衛生 및 規格性, 綜合科學性으로 집약될 수 있다. 그리고 이 네 가지 특성은 모두 농업과 밀접한 관계를 맺고 있으며 특히 식품가공산업의 농업부문에 대한 원료 의존성은 양산업의 연계성에 있어서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 식품가공산업의 노동집약적 특성에 비교하여 농업부문은 그동안의 지속적인 이농으로 인하여 농촌실업률은 매우 낮아졌으나 농업노동이 계절성을 뼈에 따라 농한기에는 유휴노동력이 존재한다 그리고 우리의 경우 일본 등 선진국에 비추어 농외소득 비중이 현저하게 낮을 뿐만 아니라 농외소득원 개발에서도 많은 제약성이 드러나고 있다. 이와 같은 사실에서 농업부문의 농외소득 증진과 식품산업의 勞動集約의

特性을 상호 발전적으로 연계하는 방향도 다양하게 모색될수 있다. 식품의 위생 및 규격성도 농수산물 원료의 규격화·등급화와 무관할 수 없으며, 종합과학성 또한 거의 같은 시각에서 연계가 가능할 것이다.

#### 나. 食品加工產業과 農業과의 連繫

식품가공산업과 농업과의 連繫方案을 모색할 때 가장 중요하게 고려되어야 할 사항은 앞에서도 언급하였다시피 식품가공산업의 원료수급을 어떻게 안정적으로 해결하는가에 대한 과제이다. 이는 또한 농수산 생산물의 계절 생산성과 가격 불안정성, 저장 곤란성을 어떻게 완화시킬 수 있는가에 대한 문제와도 맥락을 같이 한다.

식품가공산업의 원료수급 안정화와 농업부문의 연계방안으로서 우선 원료 주산지별 가공식품 단지의 설치 또는 가공식품산업의 專用工團 설치를 고려할 만하다. 원료 수급안정을 위한 정부 차원의 저장시설을 확보하는 방안과 아울러 현재 農產物價格 安定基金 비축부문의 지원을 활성화·대규모화시키는 방안도 모색될 수 있다. 원료의 생산 및 수요동향을 파악하는 제반 가공원료의 통계자료 정비와 함께 외국농산물 원료생산의 동향 파악에도 주력해야 할 것이다. 한편 전통식품을 개발하여 농민과 농민단체들의 식품가공산업 참여를 적극 유도하고 전통식품 개발에 따른 전통 미각을 국민에게 보급하는 과제는 국내 식품산업의 부존자원을 극대화시킨다는 점에서 매우 중요한 정책과제로 보인다.

식품가공산업의 勞動集約의 特性에 따른 농업부문과의 연계방향은 농업부문의 농외소득 증대기회 확대와 농업부문의 계절생산에 따른 유휴 노동력을 활용하는 문제와 연결시켜 고려할 문제로 보인다. 즉 식품가공 산업의 원료 의존성과 연대하여 원료 주산지별 농공단지의 조성과 기존 농공단지에 식품가공업체를 유치하는 방안이 검토되어야 하겠다. 뿐만 아니라 시설자금을 지원함으로써 노동력 수급 부담 및 인건비 부담에 따른 경영압박 요인을 완화하는 정책적 배려도 필요할 것이다.

식품가공산업의 衛生 및 規格性은 농산물의 규격화, 등급화 및 품질향상과 무관하지 않다. 식품가공산업의 위생 및 규격성은 또한 현재 농림

수산부의 KS 규격에 대한 활성화에 연계되어 있다. 식품가공산업의 위생 및 규격성으로부터는 보건사회부의 기존위생검사 체제의 정비와 더불어 KS 획득업체에 대한 각종 자금 및 세제지원을 강화할 필요가 있다. 농업부문과 식품의 규격적 특성과 연계되는 대안으로서 농수산물 유통공사가 일차 시도한 바 있는 가공식품의 원료, 원천별 분류와 고유번호 부여 작업이 시급히 단행되어야 할 것이다. 어떠한 원료가 어떻게 가공되어 상품화되는지를 추적할 수 있는 상품의 분류는 KS 제도의 활성화뿐만 아니라 농수산물 유통상의 등급화·규격화를 위해서도 시급한 과제로 보인다.

식품가공산업의 綜合科學的 特性은 현재 가공업체들의 가공기술 및 제품개발욕구가 매우 높고 제품 공정에 실제 응용할 수 있는 지식에 대한 수요가 매우 높다는 데서 잘 드러나고 있다. 이를 위하여 정부는 적절한 기술지원 및 교육 프로그램의 개발 대책을 수립하고 관련 연구기관으로 하여금 이에 대한 대응방안의 마련할 필요가 있다. 식품가공업의 신제품 개발은 자연히 새로운 농산물 원료수요를 창출할 뿐만 아니라 원료의 다양화에도 기여할 것이기 때문이다.

#### 다. 連繫政策에 의한 期待效果

식품가공산업과 농업과의 연계가 정책적으로 이루어질 때 기대되는 효과는 앞에서 논의한 연계방향에서 부분적으로 논의되었으나 보다 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

식품가공산업의 原料 依存的 特性과 농업부문의 연계정책은 그 기대효과면에서 보면 우선 식품가공업체들은 농산물 원료의 안정적 수급과 원료가격의 안정화를 기대할 수 있다. 농업부문에서는 농산물의 과잉·과소 생산시 식품가공산업 부문에서의 원료비축 등을 통하여 생산파동에 대한 완충역할을 담당할 수 있고 농산물의 價格 不安定 現狀 또한 식품가공산업에서 어느 정도 흡수할 수 있을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 농업생산물의 구매를 촉진하여 농업소득의 증대와 농산물의 유통능률도 또한 제고시킬 수 있을 것이다. 식품가공을 위한 농업의 잠재적 자원을 개발하기 위하여 농민 및 생산자단체가 식품가공산업에 직접 참여하는 경우 국민

경제 전체로 보아 자원활용면에서 의의가 매우 크다. 전통식품의 개발효과로 말미암아 國內 賦存資源의 活用을 극대화시키고 전통미각을 국민에게 보급하는 데도 크게 기여할 것으로 보인다.

식품가공산업의 勞動集約的 特性을 이용, 농업부문과 연계함으로써 기대되는 효과는 무엇보다도 식품가공업체의 노동력수급 안정화 도모와 그에 따른 생산성 향상을 들 수 있다. 농업부문 역시 인근에 식품가공 공장이 존재함에 따라 유휴 노동력의 취업기회가 확대되고 농외소득의 증진에도 기여하게 될 것이다. 그리고 KS 규격의 활성화와 가공식품의 원료, 원천별 분류와 고유번호 부여 작업을 통하여 식품의 품질 향상과 이에 따른 소비자 신용증대를 도모할 수 있으며 농업부문에서도 농산물의 규격화·등급화 등의 유통 원활화도 동시에 기할 수 있다.

식품가공산업에 대한 技術的 支援과 교육에 따른 기대효과는 식품가공 제품의 국제경쟁력의 향상, 가공기술의 축적을 들 수 있고 이에 따른 농산물 원료의 다양화와 수요증대도 기대된다.

식품가공산업과 농업의 연계방안은 매우 다양하게 전개될 수 있고 그 효과에 대한 기대도 또한 크다. 그러나 연계방안의 모형 설정이 매우 다양하고 그 효과가 크다 할지라도 이에 대한 行政的 球心體가 정립되어 있지 않으면 효과적인 연계정책 수행은 기대할 수 없다. 현재의 행정관리체계와 같이 식품가공산업의 지원 당위성만 강조된 법적 혹은 행정적 분장 체계로서는 그 실천적 정책과제의 수행이 어렵기 때문이다. 경제발전과 상업농화 시대에 부응한 농수산 행정의 기능 조정과 농업연관산업, 그리고 그 중요 분과인 식품가공산업의 발전책이 동시에 도모될 때 국내농업의 발전과 국민 식생활 향상이라는 과제를 동시에 해결할 수가 있다. 따라서 지금까지 논의한 모든 연계방안을 일관된 정책아래서 통합적으로, 수행할 구심체로서 行政專擔 機構를 농림수산부내에 설치하는 것은 필수불가결한 요건으로 강조된다.

## 第 4 章

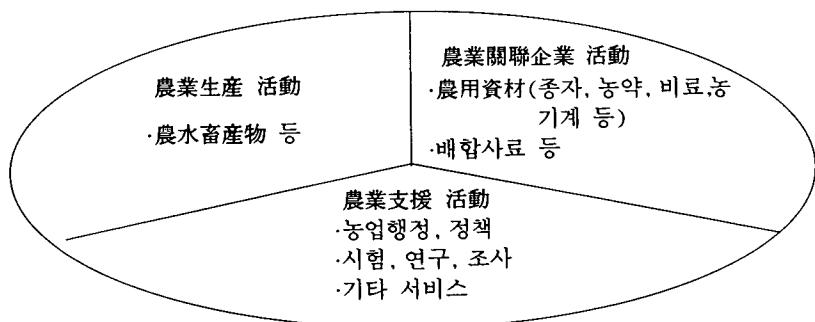
# 食品加工產業 關聯 行政業務의 分析

### 1. 食品行政業務의 分析基準

전통적인 의미에서 農業이라는 產業은 1차 農業生產만을 담당하는 產業으로 인식되어 왔다. 즉 農業生產에 필요한 農用자재를 생산하는 前方 產業이나 1차 農產物을 加工處理하는 加工產業과는 무관하게 農業의 영 역이 규정되어 왔다.

그러나 제3장에서 언급된 바와 같이 農業이란 產業은 1차 農業생산뿐

圖4-1 農業의 範圍 및 內容



만 아니라 관련산업 및 그에 따른 지원까지도 포함하는 종합적인 産業의 성격으로 規定되고 있는 추세이다<圖4-1>.

農業産業을 구성하고 있는 이들 세 분야는 서로 밀접한 관계를 맺고 있으며 특히 농업지원으로서 행정 및 정책은 1차 농산물의 생산에서 가공, 유통, 소비까지를 포괄 하고 있다. 1차 농산물의 생산에서 가공되고 최종소비되는 단계까지 유통단계별 농업행정 내용을 보면<表4-1>와 같다.

한편 지금까지 우리 나라의 農業行政(정책)은 1차 농업생산 단계에 관련된 내용이 주류를 이루어왔다. 즉 1차 농산물의 수급 및 가격관리가 행정(정책) 내용의 대부분이었으며, 1차 농산물의 가공·처리에 관한 행정(정책)은 부실한 상태를 나타내고 있다. 이로 인하여 식품가공산업은 외

表4-1 食品 流通段階別 農業行政 內容

流 通 段 階	行 政 內 用
1次 農水畜產物의 生產 段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1次 農水畜產物의 需給 및 價格 문제</li> <li>○ 品質改善 문제 (營養包含)</li> <li>○ 規格化 문제</li> <li>○ 衛生 문제</li> <li>○ 貯藏</li> </ul>
1次 生產物의 加工處理 段階(加工食品)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 加工食品의 需給 및 價格 문제</li> <li>○ 品質改善 문제 (營養包含)</li> <li>○ 規格化 문제</li> <li>○ 衛生 문제</li> <li>○ 製造工程 문제</li> <li>○ 加工食品原料(1次生產物)의 需給 및 價格 問題</li> <li>○ 食品產業에 관련된 問題(營業, 製造 등) 등</li> <li>○ 종합적인 식품(1차 농축수산물+가공식품) 수급</li> </ul>
最終消費 段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 衛生 문제</li> <li>○ 國民영양, 食生活改善</li> </ul>

래 원료에 의존한 대기업에 의해 국내 농업생산과는 유리된 상태에서 발전되어 왔으며 국내의 농업·농민 소득과는 비연계상태로 방치되어 왔다. 나아가 외국 농산물에 대한 가공식품의 의존도 증가는 효율적인 국가 식품수급 및 가격 등의 정책수행을 어렵게 하고 있다. 또한 식품의 안전성 문제는 1차농산물의 생산에서부터 발생되나 이를 무시한 채 최종 소비단계에서의 안전성만을 강조하여 근원적인 안정성 확보가 힘든 상태에 이다. 그 외에도 食品加工產業의 獨寡占體制驅逐, 고유 전통식품개발 위축, 생산자 및 생산자 단체의 가공산업 진입 제약 등의 문제를 야기하고 있다.

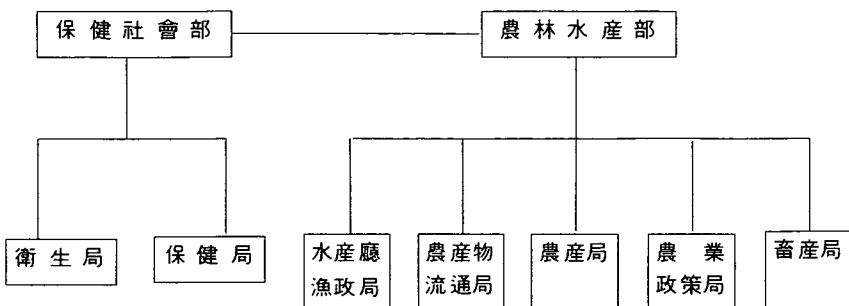
앞으로는 식품수요 패턴이 1차 농산물보다 가공된 식품의 비중이 증대하는 방향으로 변화할 것으로 보인다. 따라서 앞으로의 농업행정 및 정책은 1차 농산물 뿐만 아니라 가공되는 식품에 관련된 내용까지 포괄적으로 수용되어야 할 것이다. 환언하면 1차농업생산 및 식품가공업의 連繫發展을 도모하고 식품의 수급 및 가격, 유통 등을 원활화하기 위해서 국가 차원에서 행정(정책) 목표를 정립하고, 이를 위해 농업행정과 정책이 전개되어야 할 것이다. 특히 식품가공에 관련된 정책적인 목표로서는 ① 모든 국민의 균형적인 영양섭취, ② 안전한 식품의 능률적인 공급, ③ 國內 賦存資源의 활용, ④ 전통적인 식생활을 토대로 한 근대화(김동희 1986), ⑤ 농업생산자의 참여기회 확대, ⑥ 식품산업의 독점화 방지, ⑦ 食品行政의 原則의 一元化(김성훈 1987)를 들 수 있다.

본연구에서는 이러한 기본시각에 입각하여 현행 가공식품에 관련된 행정업무의 분장 및 내용을 분석하며 식품기업에 대한 조사에서 나타난 문제점도 동시에 고찰한다.

## 2. 食品行政業務의 分掌體系 分析

우리 나라의 가공식품 관련 행정업무는 중앙정부와 지방정부로 구분되어 있으며, 중앙정부는 보건사회부와 농림수산부로 이원화되어 있다<圖 4-2>. 중앙정부에서의 식품가공산업에 관련된 주요 업무는 보건사회부 2

圖4-2 加工食品 관련 業務分掌 體系



국, 농림수산부 1청 4국에서 분장하고 있다. 그런데 두 중앙부처는 지방 행정기관에 많은 업무를 위임하고 있고 위임된 행정업무를 지방정부는 위생국이나 농산국 등에서 취급하고 있다.

가공식품에 관련된 分掌行政業務를 개괄하면 <表4-2>와 같이 농림수산부는 육성지원성격의 업무를 보건사회부는 규제 성격의 업무를 담당하고 있다. 구체적으로 보면 농림수산부는 식품가공산업에 대한 자금·기술지원 업무와 함께 KS규격을 제정하고 관리하는 품질관리 업무를 주업무로 하고 있다. 이를 위해 산하 10여개의 연구기관 및 하부기관을 통해 지원받고 있다. 보건사회부는 식품의 영업과 제조의 허가관리 및 위생관리업무를 주업무로 하고 있으며 기타 위생관리인 등의 관리·감독, 원료 및 수출입의 관리업무도 동시에 수행하고 있다.

행정업무를 취급하고 있는 부처간의 업무분장은 大統領令에 의한 실제 상 분장과법에 의한 분장으로 구분할 수 있으며 실제상 관련된 법령은 <表4-3>와 같다.

법에 의한 가공식품 관련 행정업무는 대부분 食品衛生法에 의해 규정되어 있다. 즉 가공식품에 관련된 기본법은 식품위생법이다. 그외 관련부처 및 관련법을 보면 아래와 같다.

- 保 社 部 : 食品衛生法, 檢疫法, 보건소법, 보건연구소법 등
- 農林水產部 : 畜產物衛生處理法, 農產物検査法, 植物防疫法, 양곡관리법 등

◦ 水產廳 : 水產業法, 水產物檢查法 등

◦ 國稅廳 : 주세법

◦ 전매공사 : 人蔘事業法, 담배전매법

그밖의 關聯法規로서는 농업기본법, 농어촌소득원 개발촉진법, 농업협동 조합법, 농산물유통공사법 등이 있으며, 보건법과 단속에 관한 특별조치법,

表4-2 部處別 主要 業務分掌 內容

구 分	農林水產部	保健社會部
食品衛生 管 理	輸出檢查	食品의 衛生 및 品質管理* 食品의 營業許可, 檢查, 監督 食品衛生管理人, 調理士, 營養士의 管理監督
食品製造業 管 理	加工產業에 대한 技術 · 資金支援	製造加工業의 許可管理 * 品目製造許可*, 檢查, 監督
品質管理 (規格, 包裝)	農水畜產食品標準(KS) 制度實施	衛生管理規格適不에 관한 品質管理, 品目許可規格管理*
輸出入管理		原料 및 加工食品의 輸出入管理*
研 究	食品開發, 流通, 加工, 貯藏 技術開發 加工 機械 및 工程改善研究	衛生側面 有害性 適否 등 分析基準 設定 및 分析方法 國民營養調查
下部業務 隨行機關	農村振興廳, 食品開發研究 院, 水產廳 등 10여個所	國立保健院 食品工業協會(私法) 등 5여個所

表4-3 職制上 關係 法令

농림수산부	보건사회부
농림수산부 직제	보건사회부 직제
국립농산물검사소 직제	국립검역소 직제
국립식물검역소 직제	국립보건원 직제
농촌진흥청 소속 연구기관 직제	국립보건안전연구원 직제
농촌영양개선연수원 직제 등	국립환경연구원 직제 등
국립수산물검사소 직제 등	

한국전매공사법, 낙농진흥법, 축산업협동조합법 등도 있다.

### 가. 農林水產部

농림수산부의 행정직제상 업무분장은 농수산부직제(1976. 12. 31. 대통령령 제8384호 전문개정)에 규정되어 있으며 모든 농산물의 수급 및 가격에 관련된 업무를 기본 업무로 하고 있다.

식품가공에 관련된 업무 分掌內容을 보면 먼저 농산물 유통국(직제 제13조)은 첫째 농수산물(양곡제외)의 저장업, 가공업에 관련된 모든 지원시책을 총괄토록 되어있으며 둘째 농수산물 식품 표준규격에 관한 기본계획의 수립 및 그의 추진을 전담하고 셋째 農水產食品產業에 대한 대한 기술과 자금지원을 담당토록 되어 있다. .

농산국 전작과(직제 제10조 제4항)의 관장업무는 특용작물 및 땅콩의 저장·가공과 가격유지 그리고 양송이 종묘의 생산·가공·수급 및 가격에 관한 사항이다. 또한 식용유의 수급조절 업무도 병행하고 있다.

농업정책국 국제협력과(직제 제8조 제6항)는 첫째, 농산물의 수출입 및 그 지원계획을 수립, 조정하며, 둘째 輸出農水產物의 국내유통규제 및 농수산물의 해외시장조사, 셋째 수출입 관계법규 및 협약에 관한 사항을 분장, 취급하도록 되어 있다.

축산국(직제 제14조) 축정과는 축산물의 수급구조, 수출입 및 유통구조 개선에 관련된 업무를 취급토록 되어 있으며, 중소가축과는 가축 및 그 생산물의 수급조절과 輸出入 關聯業務를 관장토록 되어 있다. 가축위생과는 가축방역, 진료검역업무, 도축 및 원유에 대한 위생검사, 축산물사업장에 대한 위생검사의 지도·감독업무를 수행토록 되어 있다.

위와 같은 농림수산부의 職制上 分掌業務를 지원하기 위해 산하에 국립농산물검사소를 두고 농산물의 검사 및 가공, 저장, 조제 그리고 검사에 필요한 시험조사, 연구에 관한 사무를 관장토록 하고 있다 (국립농산물 검사소 직제, 1970. 6. 17. 대통령령 제5061호 한글화). 그리고 수출입식물 및 국내식물의 검역과 검사에 관한 사무를 관장하도록 하기 위해 농림수산부 산하에 국립식물검역소를 두고 있다(국립식물검역소 직제

1978. 4. 12. 대통령령 제8930호)

농촌진흥청 소속 연구소직제(1976. 12. 31. 대통령령 제8391호 전문개정)에 의하면 가축위생연구소는 가축가금의 제 질병에 관한 시험·연구뿐만 아니라 畜產物의 검사, 가축위생에 관련된 시험 및 연구사업을 수행도록 되어 있다. 또한 농촌진흥청장 소속하에 농촌영양개선 연수원을 두어 이로 하여금 농촌의 영양개선, 식품의 조리·가공·저장법 등의 개발연구, 식품의 영양가 분석, 식품영양 수급계획을 위한 자료작성 등의 업무를 수행하도록 하고 있다.

한편 수산물에 관련된 업무관장 현황은 수산청직제(1970. 3. 13. 대통령령 제4727호)에 규정되어 있다. 이 직제에 의할 경우 수산청 생산국(직제 제9조)의 주요업무는 첫째 수산물의 綜合 生産計劃, 둘째 수자원 조성과 보호관리, 셋째 증식 및 양식사업, 넷째 위생관리 계획수립 및 집행·감독, 다섯째 종묘생산·보급 등으로 분류되어 있다. 어정국(직제 제8조)은 수산물의 유통구조, 價格安定 및 需給計劃 業務를 갖고 있으며 수산물 가공품의 생산계획 수립, 품질개선 및 관리, 수산물 제조업의 육성 지도 감독, 수산제조 시설계획의 수립업무 등을 수행도록 되어 있다. 나아가 수산물의 수출입계획 및 수출 장려, 수출자금지원, 수출 수산물의 검사제도를 연구하고 수산물의 海外市場調査 業務를 담당하도록 되어 있다.

수산청업무를 지원하기 위해 수산청 산하에 국립수산진흥원을 두어 수산물의 생산이용가공 등에 관련된 시험연구사업을 수행도록 하고 있으며(국립수산진흥원 직제 제 1985. 4. 26. 대통령령 제11691호 전문 개정) 수산제품의 검사, 제품 및 포장에 관한 조사·분석과 지도에 관한 사무를 관장키 위해 수산청 산하에 국립수산물검사소를 두고 있다(국립수산물 검사소 직제 1974.12. 31. 대통령령 제7411호 전문 개정).

이상에서 나타난 식품에 관련된 농림수산부의 分掌業務를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농산물의 생산과 그 가격에 관련된 綜合業務 추진과 그와 관련된 금융 등의 자금 지원과 수출입에 관련된 계획, 조정, 지원, 해외시장 조사 등의 업무,

둘째, 농산물의 가공업에 관한 지원시책으로 가공에 관한 조사연구 및 농수산식품산업에 대한 기술과 자금지원, 특히 특작, 땅콩의 가격문제와 식용유 수급조절 업무,

셋째, 加工食品의 표준규격(KS)에 관한 기본계획 수립 및 그 업무의 추진,

넷째, 축산물의 수급, 수출입 및 유통구조 개선에 관한 업무. 가축위생에 관련된 가축방역, 진료검역업무와 도축 및 원유에 대한 위생검사, 축산물 사업장에 대한 위생검사의 지도·감독 업무

다섯째, 수산물에 관련된 수급, 가격안정, 유통구조개선, 수산물가공품의 생산, 제품의 검사, 품질개선 및 관리와 수산물제조업의 육성지도 감독, 수출입 및 그에 따른 자금지원 그리고 수출수산물의 검사업무와 海外市場調查 業務까지 종합적으로 수행하는 것으로 요약된다.

#### 나. 保健社會部

보건사회부의 행정직제상 업무분장을 보면 (1981. 11. 2. 대통령령 제10565호 전문개정)식품에 관련된 업무는 거의 대부분 위생국에 속해 있다. 업무분장 내용을 보면 위생국(직제 제10조) 위생제도과는 ① 식품 및 공중위생 행정에 관한 종합계획의 총괄조정, ② 食品衛生制度에 관한 조사·연구, ③ 식품 등의 원재료 수급동향 분석 및 대책수립에 관한 사항, ④ 수출입 식품의 영양·경제성·안정성 등에 관한 조사·연구, ⑤ 조리사 및 영양사의 지도·관리 ⑥ 식품관계단체의 관리 등의 업무를 취급토록 되어있다.

또한 식품과는 食品製造 行政에 관한 종합업무를 담당하며 구체적으로 보면 첫째 식품, 식품첨가물 및 그 기구 용기·포장 등의 규격기준 제정, 둘째 식품의 품질관리 및 기술지도, 셋째 식품제조업 및 제조품목의 허가·관리, 넷째 유해물질에 의한 식품의 오염방지에 관한 대책수립 등의 업무를 수행하도록 되어 있다.

위생감시과는 食品流通管理 行政에 관한 종합업무를 취급하고 있다. 주요업무로는 ① 부정·불량식품의 지도, 단속, ② 식품제조업소 및 공중

위생 접객업소의 위생 및 시설에 관한 지도·감독, ③ 식품의 유통질서에 관한 사항, ④ 식품에 관한 국제협력업무 등이다.

보건국에서는 個人衛生에 관한 사항, 국·공립 보건관계 시험연구기관의 지도·감독 및 국민영양조사와 지도사업업무등을 수행토록 되어 있다.

한편 보건사회부의 식품에 관련된 위 업무들을 보조 지원키 위해 보건 사회부 장관은 소속하에 국립보건원을 두어 아래의 업무를 수행토록 하고 있다(국립보건원 직제 1981. 11. 2. 대통령령 제10566호 전문 개정).

즉 국립보건원 위생부 (직제 제10조) 식품분석과는 식품, 식품첨가물, 식품의 기구·용기 및 포장의 검정, 규격기준 및 시험방법의 검토 및 조사·연구를 수행하여 보건사회부의 食品關聯業務 수행을 지원하며, 영양과는 식품의 영양 성분의 검정과 그에 관련된 규격기준 및 시험방법 등을 검토하고 조사·연구하도록 되어 있다. 식품규격과는 차류와 인스탄트식품의 검정과 그에 관련된 사항의 규격기준 및 시험 방법 등을 검토하고 조사·연구하여 보건사회부업무를 보조, 지원하도록 되어 있다.

또한 식품, 식품첨가물, 식품의 기구·용기·포장 등의 보건안전성과 유효성에 관한 시험연구 및 평가를 위해 보건사회부장관은 소속하에 국립 보건안전연구원을 두어 운용토록 하고 있으며(국립보건안전연구원 직제 1987. 12. 5. 대통령령 제12297호), 傳染病의 국내 침입과 국외전파를 방지하기 위해 국립검역소를 두고 있다(국립검역소 직제 1975. 8. 20. 대통령령 제7747호 전문 개정).

이상에서 나타난 行政職制上 식품가공에 관련된 보건사회부의 분장업무 내용를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 식품위생에 관련된 행정업무로서 위생에 관련된 사항의 시험·연구, 규격기준 제정 감시, 식품제조 및 판매업체의 위생 지도·감독과 불량 식품의 지도 단속업무, 식품위생관리인, 조리사, 영양사의 관리감독업무.

둘째, 食品製造行政으로서 식품제조업과 제조품목의 허가·관리, 식품의 품질관리 및 기술지도 업무.

셋째, 식품과대 광고의 지도 감독과 같은 유통질서 업무. 輸出入食品의 管理 기타 원재료 需給動向 分析과 대책수립 등의 업무이다.

#### 다. 食品行政의 分掌體系上 問題點

앞에서 분석된 현행 행정직제상의 食品加工 業務分掌 部處 및 内容을 종합해 보면 <表4-4>와 같다.

表4-4 行政職制上 業務分掌 主體 및 内容

농 림 수 산 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농수산물 저장·가공업에 관한 지원</li> <li>○ 식품표준규격에 관한 계획 및 추진</li> <li>○ 식품산업에 대한 기술 및 자금지원</li> </ul>	농 산 물 유 통 국
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가공식품의 원료 수급조절(특용작물, 땅콩, 양 송이, 식용유)</li> </ul>	농 산 국
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수출입 관련업무(가축 및 그 생산물)</li> <li>○ 도축 및 원유의 위생검사</li> <li>○ 축산물사업장의 위생검사, 지도, 감독</li> </ul>	축 산 국
부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농산물의 수출입 및 지원계획, 조정</li> <li>○ 수출 농산물의 국내유통규제</li> <li>○ 농수산물의 해외시장조사</li> <li>○ 수출입 관계법규 및 협약 (가공식품 원료의 수출입 업무)</li> </ul>	농 업 정 책 국
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수산물 제조업의 육성, 지도, 감독</li> <li>○ 수산물 제조 시설계획의 수립 수산물의 해외시장조사</li> </ul>	수 산 청 어 정 국
보 건 사 회 부	<p>(식품위생관련행정업무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식품위생에 관련된 시험, 연구</li> <li>○ 규격기준 제정 및 감시</li> <li>○ 위생지도 및 감독</li> <li>○ 불량식품 지도·단속</li> <li>○ 식품위생관리인·조리사·영양사 관리감독</li> </ul>	위 생 국
	<p>(식품제조행정업무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식품제조업과 제조품목의 허가관리</li> <li>○ 식품의 품질관리 및 기술지도업무</li> <li>○ 식품과대 광고 지도감독</li> <li>○ 수출입 식품관리</li> <li>○ 원재료 수급동향 분석</li> </ul>	

위에서 나타난 가공식품 관련 행정업무에 관한 실제상 분장의 문제점을 보면, 가장큰 문제는 政府行政 職制上 專擔部署가 확립되어 있지 않고 분산되어 있다는 점이며, 어느 업무는 중복된 부분도 적지 않다는 것이다. 이로 인하여 오히려 행정업무의 공백상태가 초래될 위험도 내포되어 있다. 즉 현재의 이원화된 행정체계에서 原料農產物 關聯業務는 농림수산부, 식품위생관련 업무는 보건사회부로 분장되어 있으나 식품행정 가운데 중요한 업무 중의 하나인 식품가공업의 지원·육성에 관한 업무는 실질적으로 이루어지지 못하고 있다.

나아가 식품과 공업에 대한 실질적인 지원부재는 농산물원료 생산단지별 食品加工團地造成, 농공단지로의 식품가공업체 유치를 통한 원활한 원료의 수급뿐만 아니라 농업, 농민소득증대, 식품산업 전체의 육성이라는 측면에서 많은 제한을 받을 우려가 있다.

### 3. 食品行政業務의 內容 分析

#### 가. 營業 및 品目 製造許可(신고)

식품행정 가운데 영업 및 품목제조허기에 관련된 주요 업무는 식품위생법, 축산물위생처리법, 수산업법, 양곡관리법에 규정되어 있다.

식품위생법 제21조에 의하면 食品製造·加工業을 영업하고자하는 자는 保健社會部令이 정하는 바에 의거 해당 許可官廳署에 營業許可 申請書를 제출, 許可받도록 되어 있다. 食品製造·加工業(24종)을 營業許可 官廳別로 구분하면 <表4-5>와 같다.

表4-5 許可官廳別 營業業種

허가관청	영업종류
보건사회부장관	면류 제조업(인스탄트 면류에 한함), 다류 製造業, 清涼飲料 製造業, 保存飲料水 製造業, 營養 등 食品製造業, 人蔘製品 製造加工業(총 6개업종)
시·도·지사	과자류, 당류, 아이스크림류, 乳加工品, 食肉製品製造, 魚肉軟製品, 젤임식품류, 통조림 또는 병조림, 건포류, 두부류, 식용유지, 인스탄트 식품, 조미식품, 식품가공업, 식용얼음, 도시락, 주류, 식품소분업(총 18개 업종)

表4-6 品目製造許可 除外品目

업 종	대 상 품 목*
과자류 제조업	껌
당류 제조업	백설탕
절임식품 제조업	김치류
두부류 제조업	두부(콩에 옹고제만 넣어 제조한 제품에 한함)
식용유지 제조업	식용유(즉석 제조·판매 또는 소비자 요구에 따라 착유해 주는 제품에 한정)
다류 제조업	녹차(단일식물의 잎 또는 줄기 등을 원료로 한 염차에 한정)
식품 가공업	임가공 식품

\* 대상품목 중 김치류 및 임가공 식품을 제외한 품목은 법 제7조 제1항의 규정에 의해 기준 및 규격이 고시되어 있는 식품을 말함.

食品製造·加工業을 영유하기 위해서는 生產品目마다 品目製造許可도 동시에 획득해야 되는데 이 때 製品製造의 許可官廳은 營業許可 官廳과 동일하게 되어 있다. 반면 동법 시행령(제12조)에 의하면 보존음료수 제조업, 식용얼음 제조업, 도시락 제조업 및 식품소분업은 품목 제조허가를 받지 않고도 영업이 가능하도록 되어 있으며, 특히 식품위생법(시행규칙 24조)에 의해 品目製造許可가 除外된 品目은 <表4-6>와 같다.

한편 축산물 위생처리법(제4조 1항)에 의하면 도축장과 집유장을 설치 운영하고자 하는 자는 도지사의 設置 許可와 品目 許可를 받도록 되어 있으며, 위 작업장의 시설기준 기타 설치허가에 관하여 필요한 사항은 농수산부령으로 정하도록 되어 있다(제2조).

수산제조업( 수산업법 제 2조에 의하면 水產製造業이란 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료, 사료, 비료, 糊料, 유지 또는 피력을 생산하는 사업으로 규정되어 있음)은 許可制와 申告制로 양분되어 있으며, 수산업법(제44조 1항과 동법시행령 제 43조)에 의하면 아래의 5개 수산제조업은 수산청장의 허가를 받도록 되어 있다<表4-7>.

表4-7 許可對象 水產製造業

업 종	업 종 내 용
어유(간유)제조업	육상에서 수산 동식물을 원료로 하여 어유(간유)를 제조하는 업
한천 제조업	수산식물을 원료로 하여 한천 등을 제조하는 업
냉동·냉장업	육상에서 수산 동식물을 원료로 하여 냉동품을 제조하거나 냉장하는 업
고래 처리업	고래류를 해체하는 업
선상 수산제조업	어업허가를 받은 선상에서 행하는 어유(간유) 제조업 또는 냉동냉장업

表4-8 申告對象 水產製造業

업 종	업 종 내 용
패류 껌질 제거업	패류의 껌질을 제거하는 업
수산 피혁 제조업	수산동물을 원료로 하여 가죽을 제조하는 업
얼구운 김 제조업	마른 김을 열풍 등에 의하여 건조하는 업
해조류 간이 제조업	해조류를 원료로 하여 비식용 제품을 제조하는 업
선상 제품 가공업	선상 수산 제조업에 의하여 제조된 제품을 육상에서 절단, 채육, 선별하는 포장업

반면 패류 껌질 제거업 등 5개 수산제조업을 영위하고자 하는 자는 도지사에게 신고토록 되어 있다<表4-8>.

양곡관리법 (제16조)에 의하면 양곡을 원료로 하는 加工業을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 정부의 허가를 받도록 되어 있으며, 다만 대통령령이 정하는 일정 규모 이하의 가공업(제분업을 말함)을 영위하고자 하는 자는 시장, 군수 또는 구청장에 신고도록 되어 있다.

여기서 양곡을 원료로 하는 가공업은 동법 시행령(제 15조 1항과 2항)에 의거 <表4-9>와 같이 구분되며 製粉業을 제외한 각종 가공업은 농림수산부장관의 허가를 받도록 되어 있다(법 제16조 1항). 음종 가공업 가운데 주세법 또는 식품위생법에 의하여 허가받은 제조업은 양곡관리법

表4-9 糧穀加工 및 製造業

구 분	업 종
갑 종 가 공 업	도정업(암맥류, 할맥(흰 보리쌀) 및 밀쌀의 가공업 포함) 제분업(서류 제외 양곡을 원료로 분말을 제조하는 업) 제조업(콩과 옥수수를 원료로 하는 가공업 중 농림수산부장관이 보건사회부장관과 협의하여 정하는 규모 이상의 제조업, 주류제조업 제외)
을 종 제 조 업	주류제조업, 장류제조업(된장, 간장 및 고추장제조업), 과자류제조업, 엿류제조업, 두부류제조업, 식용유지제조업, 면류제조업, 첨가물제조업, 당류제조업. 다만 갑종가공업에 속하는 제조업은 제외

(제16조 1항)에 의해 허가를 받은 것과 동일한 것으로 보고 있다.

그리고 시장군수 또는 구청장에 신고해야 하는 가공업이란 업소에 설치하는 동력의 합계가 5마력 미만의 製粉業을 말한다(동법 시행령 제 14 조 2항).

이상에서 분석된 바와 같이 영업 및 품목 제조허가 업무의 대부분은 보건사회부관장하에 있으며, 일부 양곡가공업 및 수산물 가공업은 농림수산부 관장하에 있다. 즉 영업 및 품목 제조허가 업무의 이원화 체계를 나타내고 있다. 이러한 이원적인 營業 및 品目 製造許可 業務體系는 외견상 그로 인한 별다른 문제가 없는 듯하다. 그러나 이것이야말로 일관적인 농업행정 및 정책수행을 어렵게 하는 가장 큰 요인 가운데 하나이다. 예를 들면, 밀의 경우 생산에서 제분까지는 농림수산부에서 관리하고 그것을 이용한 인스탄트 면류 제조업은 보건사회부에서 관리도록 되어 있어 국내 밀의 總需要가 어느 정도나 되는지, 그 사용용도는 어떻게 되어 있는지, 등을 정확히 파악할 수가 없고, 이로 인해 종합적인 식품의 안정적 공급은 기대하기 어렵기 때문이다. 또한 보건사회부에서 설정하는 영업 및 품목 제조시설 및 기준 등은 國內賦存資源의 활용, 생산자(생산자단체 포함)의 참여라는 측면을 고려치 않은 상태에서 설정되었기 때문에 식품

表4-10 外國의 食品製造 및 營業 認·許可 管掌部處

國 別	管 掌 部 處	비 고
日 本	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 厚生省</li> <li>○ 加工食品標準化(JAS):農林水產省</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ JAS 許可製品은 品目製造許可 및 事後管理 省略</li> </ul>
美 國	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 一般基準 : 健康서비스省</li> <li>○ 畜產品:農務省</li> <li>○ 加工食品標準化(USDA):農務省</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 一般基準 設定時도 農務省의 監督을 받고 있음.</li> </ul>
臺 灣	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 經濟部 食品檢查局</li> <li>○ 加工食品 標準化(CNS):農業委員會</li> </ul>	
英 國	○ 農水食品省	
獨 逸	○ 農林水產部	

산업은 대외 의존적, 대규모 독과점적 형태를 띠고 있다.

지금까지 국내농업생산에서 곡물류 농산물의 총산이 정책의 최우선 목표였음에도 불구하고 이를 원료로 사용하는 가공식품산업의 대외 원료 의존도는 매우 높다는 사실이 이를 반증하고 있는 것이다. 또한 업무의 중복과 소관부처가 불분명하여 허가의 多元化·重複化가 발생하고 있다는 점도 지적되어야 할 문제이다.

한편 주요국의 식품제조업 및 영업허가 관장 부처를 보면 食品產業에 대한 規制보다 육성의 側面을 重視하여 農林水產省(部)에서 食品에 관련된 중심적 업무를 담당하고 있는 것을 알수 있다<表4-10>. 日本의 경우에는 農林水產省이 관장하는 JAS法에 의해 표시許可를 받은 경우, 그 해당 品目 製造許可 및 食品衛生法上의 事後管理는 省略되고 있다.

#### 나. 加工産業의 資金 및 技術支援

식품산업에 대한 資金 및 技術支援 業務에 대해서는 식품위생법, 축산법, 수산진흥법, 농업기본법, 농수산물 수출진흥법, 농수산물유통공사법 등에 규정되어 있다.

식품위생법(제65조)에 의하면 과징금, 食品衛生團體의 출연금 등으로

食品振興基金을 조성할 수 있으며, 이 기금은

- ① 营業者의 营業施設 개선을 위한 융자사업
- ② 식품위생關聯教育 홍보사업
- ③ 食品衛生 및 國民營養에 관한 조사, 研究事業
- ④ 保健社會部長官이 食品衛生에 관하여 조합, 연합회 및 협회에 위탁하는 사업
- ⑤ 대통령령에 의한 식품의 안전성에 대한 調查, 研究事業, 食品衛生政策 開發事業, 食品의 營養成分 調查事業 등에 사용할 수 있으나 실질적인 加工產業에 대한 資金支援의 役割은 미미한 실정이다.

축산법 (제 3조)에 의하면 농림수산부장관은 畜產物 需給調節, 畜產物流通 및 價格安定 등의 시책을 종합적으로 수립 실시토록 되어 있으며, 축산사업 장려보조금 교부규칙 (제3조), 낙농진흥법 (제4조 및 동법 시행령 제15조)에 의하면 농림부장관은 축산물의 이용처리, 낙농 처리가공 시설 및 운영에 보조금이나 낙농진흥기금을 융자할 수 있도록 되어 있다.

수산진흥법(제 2조 1항 및 동법 시행령 제 3조)에 의하면 수산청장은 수산물 처리가공시설 및 제품개량에 필요한 종합적인 시책을 강구토록 되어 있으며 이를 위해 수산청장은 수산물의 이용 및 가공에 관한 기술의 개량과 발전을 위해 試驗 研究機關의 사업을 조성토록 하고 있다(법 제 5조 1항과 동법 시행령 제 5조).

또한 수산물의 유통 및 제조업을 직접 경영하는 자에게는 경영의 필요한 자금을 정부 출연금·수산단체 또는 개인의 출연금과 기금운영 수익금으로 조성된 수산진흥기금에서 융자 지원할 수 있도록 되어 있다(제11조). 나아가 수산물의 처리 가공 및 流通施設과 기술의 훈련 및 보급에 필요한 자금에 대해 대통령령이 정하는 바에 의거 보조금까지도 교부가 가능한 것으로 되어 있다(제13조).

농업기본법 (제 14조 2항)에 의하면 정부는 농산물의 加工處理를 위한 시설의 개선 확충과 기술의 개선, 자금의 공급 등 필요한 시책을 강구토록 되어 있으며, 축산의 유통개선 가공처리기술의 확충·강화에 필요한 시

책을 강구토록 되어 있다(제22조).

한편 농수산물 수출진흥법(제14조)에 의하면 정부는 지정 수집·가공업자 및 지정 輸出業者에 대해 지정 품목의 수집·가공 또는 수출에 필요한 자금을 융자하거나 지원할 수 있도록 되어 있으며, 이를 위해 진흥기금(제19조)을 설치하고 기금의 재원(법 제 20조)은 수출입(법 제 21조, 법 제 22조)에 의한 적립금, 정부보조금, 차입금(법 제 29조에 의한)에 의해 조달하며 이의 운영관리는 농림부장관이 하도록 되어 있다(법 제 24, 25, 26, 27, 31, 32조 등).

농수산물 유통공사법(제 10조 1항)에 의하면, 농수산물유통공사는 농수산물 流通產業에 관련된 투자와 자금 대여 및 그 알선, 기술지도와 외국 기술의 도입 및 그 알선, 경영 지도, 조사연구 및 교육, 농수산물과 그 가공품의 품질관리, 시장개척, 수출입 및 그 알선, 그리고 식품가공에 관한 試驗研究와 技術指導를 하도록 되어 있다.

한국식품개발연구원 육성법에 의하면 한국식품개발연구원은 농림수산물의 저장, 가공 등 식품에 관한 기술의 개발과 보급을 통해 식품산업의 기술기반을 향상시키는 것을 주요 업무로 수행하고 있다.

앞에서도 언급하였듯이 가공산업의 자금 및 기술 지원업무는 거의 대부분 농림수산부가 수행하고 있다. 技術支援은 농수산물 유통공사와 한국식품개발연구원이 주로 담당하고 있으며, 필요자금 지원은 각종 기금과 보조금 등을 통해 지원하고 있다. 그러나 현실적으로 이러한 지원이 효율적으로 이루어지고 있지 않다. 왜냐하면 食品加工產業의 管理業務는 대부분 보건사회부에 소속되어 있고, 자금 및 기술 지원업무는 농림수산부에 분장되어 있어, 이들 상호간 업무가 단절되어 있기 때문이다. 이것은 대부분의 식품회사에서 지원가능 자금원이나 技術支援體系 및 내용을 잘 인식하지 못하고 있다는 사실에서 알 수 있다. 나아가 이러한 식품산업에 대한 업무의 단절은 전통적인 식생활을 토대로 한 근대화 추진을 어렵게 하고 있다. 즉 식품산업에 대한 관리업무가 농림수산부에는 없기 때문에 傳統食品의 개발 촉진에는 많은 제약이 따르고 있는 것이다.

그리고 현재 K.S연수원, 식품공업협회, 한국식품개발연구원 등에서 일

부 연수 및 교육을 시행하고 있으나 전문분야별 프로그램의 부설, 반강제적인 상업적 성격이 농후하여 食品企業들의 적지 않은 불만이 야기되고 있었다.

行政支援과 관련하여 꼭 지적해야 될 것은 KS 규격 회득에 따른 특별한 정책적인 지원책이 필요하다는 점이다. 왜냐하면 이로 인하여 식품의 품질향상에 적지 않은 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다.

#### 다. 食品의 規格 및 基準

식품에 관련된 규격 및 기준은 식품 자체뿐만 아니라 첨가물, 용기류, 나아가 표시까지 그 종류와 내용이 다양하며 중요한 사항이다. 이에 따라 각국에서는 자국내 실정에 맞게 규격과 기준을 설정하여 시행하고 있으며, 국제식품규격위원회에서 제정한 國際食品規格(Codex Standard)도 있다. 이러한 規格基準의 목표는 위생상의 위험성배제, 식품영양의 품질 향상 등으로 볼 수 있으며, 가장 중요한 것은 역시 식품의 위생과 질에 관련된 내용일 것이다. 따라서 본문에서도 이 부분을 중심으로 분석하였다.

먼저 식품위생법(제7조)에 의하면 보건사회부장관은 國民保健上 필요하다고 인정할 때 食品(판매 목적 식품)의 製造·加工·使用·調理 및 保存의 방법에 관한 基準과 成分에 관한 규격을 정하여 고시할 수 있도록 되어 있다. 規定에 의해 基準과 規格이 정해지지 않는 食品은 自家基準 및 規格을 제출케 하여 指定 食品衛生機關의 檢查를 거쳐 基準과 規格으로 인정할 수 있도록 되어 있다.

이때 자가기준 규격은 다음 지정 食品衛生檢査機關의 검사를 거쳐 보사부장관이 인정하도록 되어 있으며, 단 지정 식품위생검사기관의 시설로는 검사가 불가능할 때는 국립보건원이 행하도록 되어 있다 <表4-11>.

1차 농산물의 규격 및 기준은 농산물검사법, 수산물검사법 등에 의해 규정되며 농림수산부에서 이에 따른 업무를 관장하고 있다.

表4-11 自家基準 檢查機關 및 業種

검사기관	업종
국립보건원	면류 제조업(인스탄트 면류에 한함). 영양 등 식품제조업
시도보건연구소 또는 장관 지정 검사기관	당류 제조업, 두부류 제조업, 식용유지 제조업, 인스탄트 식품 제조업
국립보건원, 시설 보건연구소, 장관지정검사기관	수입식품
장관지정검사기관	인삼제품 제조·가공업

表4-12 標準制定 委任品目 現況

농산물 가공식품	면류, 과자류, 다류(인삼차, 커피, 코코아 제외), 옛류, 장류, 조미식품(화학적 합성품 제외), 두부류, 전분, 과채류 또는 곡류, 음료, 통조림 또는 병조림, 곡분류
수산물 가공식품	어육연제품, 통조림 또는 병조림, 가공 해조류, 한천, 어愧류 냉동품
축산물 가공식품	유제품, 유처리품, 식육제품류, 알 가공품, 통조림 또는 병조림 아이스크림류
기타농수축산물 가 공 식 품	영양 등 식품, 스프류, 식용유지, 건포류, 절임식품류 및 상공부 장관이 농수산부장관과 협의하여 고시로 정하는 농수축산물 가공식품

공업표준화법 (제23조 동시행령 제33조) 및 정부조직법 (제5조)에 의하면 공업진흥청장은 다음 農水畜產物 加工食品에 관련된 標準制定, 改正 등의 권한을 농림수산부장관에게 위탁하고 있다. 이러한 標準制定·改正의 목적은 品質개선, 生產能率의 向上, 去來의 單純化와 공정화를 도모함에 있음은 물론이다<表4-12>.

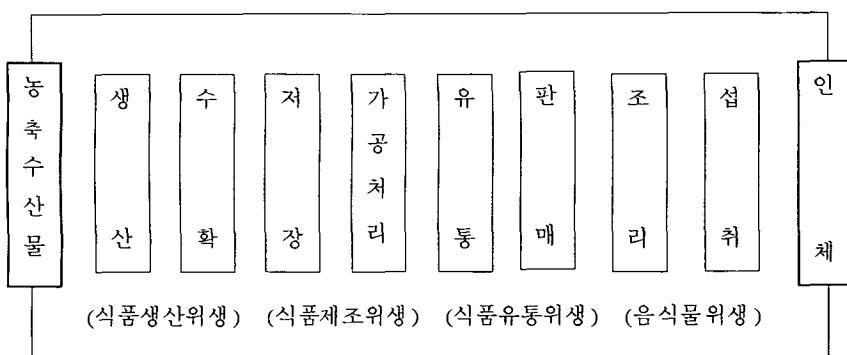
이상의 내용을 요약해 보면, 1차 농산물과 K.S 규격 및 기준은 농림수산부에서 모든 가공식품의 위생규격 및 기준은 보건사회부에서 관리하고

있는 형태이다. 환언하면 위생상의 위험성 배제에 관련된 것은 보건사회부에 식품영양 및 품질 향상에 관한 사항은 농림수산부에서 관리하고 있다.

여기에서 지적할 수 있는 문제는 衛生이란 측면에서 볼 때 과연 최종加工食品에 대해서만 규제한다고 해결되겠느냐 하는 점이다. 加工食品의衛生이란 근원적으로 1차 농수축산물의 생산에서부터 관리되어야만 소기의 목적을 달성할 수 있는 것이다<圖4-3>. 그런데 우리 나라는 이러한 위생관리 체계가 정립되어 있지 않은 실정이다.

또 다른 문제점은 K.S규격과 위생규격이 전혀 무관한 상태로 규정, 시행되고 있다는 것이다. 위생규격은 어느 의미에서 최소한의 규정으로 볼 수 있으며 K.S규격은 그 이상의 수준으로서 우수한 품질을 인정한다는 의미로 시행되고 있다. 그러나 현재 K.S규격을 획득해도 衛生規格에 합격해야 되는, 즉 이중의 규격 및 기준에 제약을 받고 있는 실정이다. 실질적으로는 식품영양의 품질 향상이란 측면에서 볼 때 KS규격을 획득한 경우 衛生規格은 생략해도 무방한 것이다. 아울러 상이한 이들 두규격 및 기준의 내용을 통합할 필요성도 있다.

圖4-3 生產으로 부터 섭취에 이르는 전과정의 衛生



자료 : 李容旭, "우리나라 식품위생관리의 현황과 개선방안,"  
·대한보건협회지, 제14권 제2호, 1988, 12.

## 라. 檢查制度

검사업무도 식품 자체뿐만 아니라 첨가물, 생산공정 표시 등 여러 가지 면에서 이루어지고 있으나 가장 기본적인 목표는 안전한 식품의 확보와 나아가 국민의 균형된 營養攝取가 될 것이기 때문에 위생이나 품질에 관련된 검사가 중요한 내용이 될 것이다.

식품위생법상 衛生監視行政은 보사부장관 및 도지사에 의해 이루어지고 있으며 營業許可, 品目製造許可 등의 과정에서 동시에 이뤄지고 있을 뿐만 아니라 수거에 의한 사후 임검도 실시되고 있다. 즉 보사부장관과 시도지사는 판매목적의 식품에 대해 조사를 실시해야 하며, 그 방법·절차·수수료·기타 검사에 관해 필요한 사항은 보건사회부령으로 정하며 제품 검사에 합격한 식품에 대해서는 그 자체에 그 뜻을 표시하도록 되어 있다(법제12조).

또한 食品衛生의 지도·감독을 위해 보건사회부 및 시, 도, 군, 구에 식품위생감시원을 두어 ① 식품의 위생적 취급기준의 이행지도, ② 수입·판매 또는 사용금지 식품의 취급단속, ③ 표시기준, 과대광고 위반단속, ④ 임검·검사에 필요한 식품 등의 수거, ⑤ 시설기준의 적합 여부 확인, 검사업무를 수행토록 하고 있다(제20조 및 동법 시행령 제6조). 그리고 영업자 중 유제품 기타 대통령이 정하는 食品製造 加工業者は 그 제조 또는 가공을 위생적으로 관리하기 위하여 식품위생 관리인을 두도록 하고 있으며(제22조), 법의 명령이나 처분에 위반되지 않도록 지도·감독하며, 제품 또는 시설의 위생관리를 하도록 되어 있다.

輸入食品의 경우(법16조, 시행규칙 제11조)에는 관계서류를 첨부한 수입신고서가 검역소장에게 제출되며, 검역소장은 법이 규정하고 있는 일정한 방법에 의해 검역·위생검사를 하도록 되어 있다.

가축전염병예방법은 가축의 전염성 질병의 발생과 그의 전파를 막기 위한 基本法으로서 (동법 제1조) 지정 검역물 수입자는 지체없이 동물검역소장에게 신고해야 하며 검역관은 농수산부령이 정한 법에 의거, 검역을 실시하도록 되어 있다(제24조). 수입 후에도 의심스러울 경우 검역을

실시하여야 하며, 검역 후 검역증명서를 교부받아야 되고, 불합격시에는 가축방역상 또는 공중위생상 위해가 없는 방법에 의해 처리하거나 폐기해야 한다(동법 제27조, 제31조). 그리고 동물검역소장은 그 결과와 사실을 검역물의 通關業務를 관장하는 기관의 장에 즉시 통보해야 되며, 지정 검역물의 수출의 경우에도 검역관의 검역을 받아 검역증명서를 발급받도록 되어 있다(동법 제28조).

축산물위생처리법(제10조 동법 시행령 제6조)에 의하면 도축장에서 도축·해체하는 수축과 착유하는 유우 또는 양은 농수산부령이 정하는 바에 의하여 검사원이 검사를 받도록 되어 있다. 다만 농수산부장관이 지정하는 지역 안에서 판매를 목적으로 하는 축산물로서 닭·오리·거위·칠면조·토끼와 사육 매추리 및 꿩은 농수산부령이 정하는 바에 의해 자체 검사원의 검사로서 갈음할 수 있다. 또한 축산물(법 제2조2에 의해 축산물이란 수육과 원유를 말함)도 농수산부령이 정하는 바에 의하여 검사원 또는 자체 검사를 받도록 되어 있으며(동법 제12조1항), 합격 畜產物은 합격 표시를 하고(동법 제13조, 단 원유는 제외) 미검사 축산물은 저장·운반·판매·진열 또는 사용이 금지되어 있다.

수산물검사법(제 3조 1항, 동법 시행령 제 1조)에 의하면 수산물은 중앙수산물검사소장의 검사를 받아야 하며, 이때의 검사대상 수산물은 냉동품, 건제품, 염장품, 조미가공품, 통조림품, 병조림품, 어간유, 한천, 어육연제품, 삶거나 짹서 냉장한 패류, 기타 수출용 수산물 등이다.

수산물 검사시 검사내용은 원료, 품질, 건조도, 조제, 선별 용량, 중량, 포장 등에서 수산업협동조합 檢查 水產物의 品質標準項目까지 포함되어 있다(법 제14조, 시행규칙 4조 및 시행령 별표 1 - 12). 또한 검사소장은 필요시 생산과정까지도 검사할 수 있도록 되어 있다(법 제 4조 2항, 동법 시행규칙 제 4조 2항).

이러한 검사에 합격된 수산물은 申請人에게 檢查合格證이 교부되며(법 제5조, 제 6조), 검사받아야 할 수산물(법 제 3조 1항)로서 검사표시가 없거나 검사에 불합격된 수산물은 판매가 금지된다(법 제 7조). 그리고 검사소장은 부적합한 원료를 사용한다거나 수산물이 검사표준에 위배되

는 등 법을 위반하여 제조, 가공하는 자, 또는 수출판매를 목적으로 하는 수산물 소유자에게 그 제조, 가공, 운반을 중지, 폐기, 반송할 것을 명할 수 있다(법 제 16조, 동법 시행령 제 9조).

농산물 검사법 (제 1조, 제 3조 1항)에 의하면 農產物의 품질 향상과 개선을 위해 다음의 농산물을 국립농산물검사소장의 지휘 감독하에 검사 토록 되어 있다.

1. 정부에서 수매하는 농산물과 이를 가공한 농산물
2. 주요 농산물을 종자법에 의한 지정 포장에서 생산된 종자용 농산물
3. 수출 농산물, 수입 농산물 및 수입 후 이를 가공한 농산물, 다만 대통령이 정한 것은 제외
4. 농업단체에 의한 공동판매에 供한 동법 시행령 제 2조에 규정된 아래 농산물

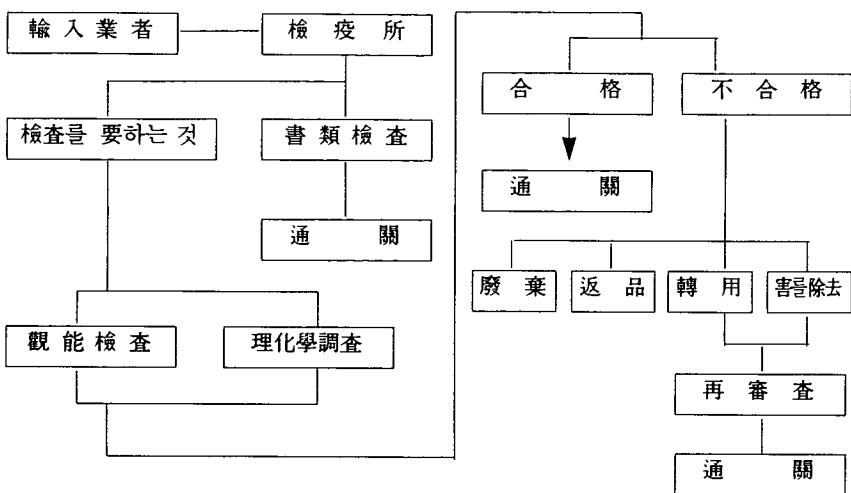
구 분	세 분
곡 류	벼, 곁보리, 쌀보리, 맥주보리, 콩, 옥수수
서 류	절간 고구마
특 용 작 물	유채씨
잠 견 류	누에고치
고 공 품 류	가마니, 새끼

### 5. 기타 거래상 필요에 의해 大統領令이 정하는 농산물

식물검역법에는 수출입 식물과 국내식물의 검역에 관해 규정되어 있는데, 수출식물은 식물방역관의 식물과 용기, 포장의 검사합격이 되어야 수출이 가능토록 되어 있다(제 10조). 또한 식물방역관은 법에 의해 규정된 수입금지 물품을 폐기하여야 하며 그는 소독 또는 폐기를 명할 수 있다(제 4조 및 7조).

検査制度는 앞에서 보듯 規格 및 基準에 관련된 내용에 관한 것이기 때문에 문제점 또한 그와 유사하다. 다만 최근 수입식품에 관련된 많은 문제가 사회적으로 야기되고 있기 때문에 이부분에 대해 자세히 살펴 보면 먼저 輸入食品의 검사절차는 <圖4-4>와 같다.

圖4-4 輸入食品의 檢查節次

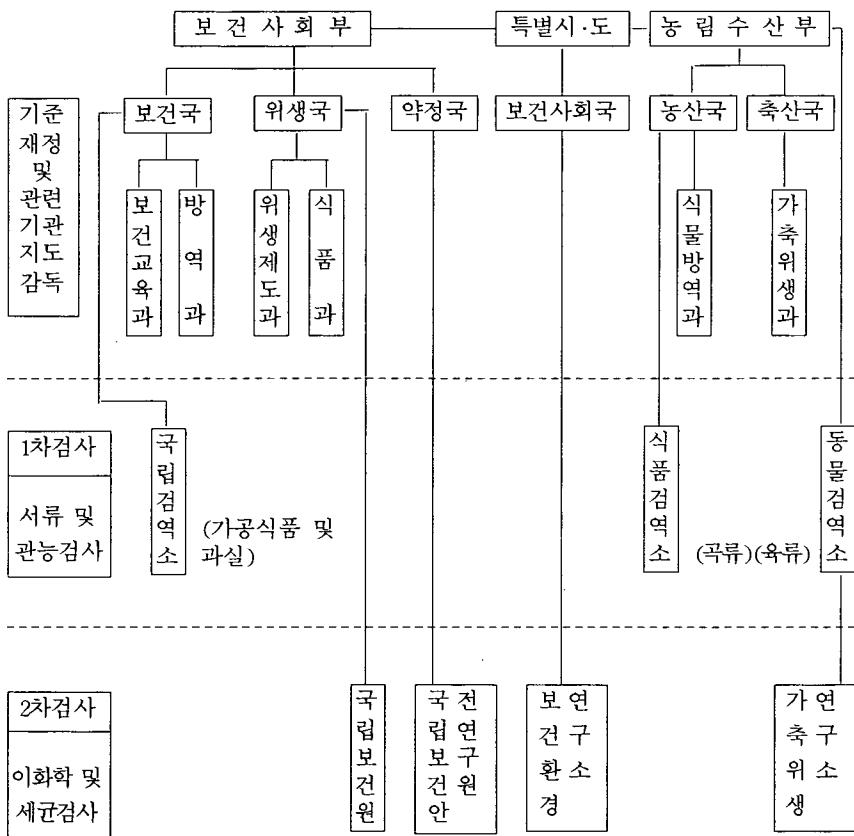


그리고 輸入食品에 대한 검사업무를 수행하는 行政組織은 다음 <圖4-5>와 같이 모든 가공식품류는 보건사회부 및 산하기관에서, 곡류와 육류는 농림수산부 산하기관에서 담당하고 있다.

현행 수입식품의 검사절차나 행정체계는 의견상 정립되어 있으나 업무 추진상 그 방법이나 내용면에서 적지 않은 문제가 내포되어 있다. 수입과 일인 자동에서 발암물질로 알려진 알라(다미노자이드)가 검출된 문제, 수입 옥수수 가운데 역시 발암물질인 아플라톡신 검출 문제, 소련 체르노빌 원전 방사선 유출(1986. 4)에 따른 터키산 농산물 안전문제 등이 잇따라 사회문제로 제기되고 있기 때문이다. 이러한 문제가 발생하고 있는 근본 원인은 수입식품에 대한 합리적인 관리업무가 수행되지 못하고 있다는 것이다. 즉 식품에 관련된 각종 情報收集·分析機能 및 組織이 미약하고, 식품 위해기준의 정립이 부실하다는 것이다. 아울러 검사기관의 인원, 장비, 조직 등의 비합리성도 위의 문제를 심화시키고 있는 것으로 보인다.

또 다른 문제점으로는 점차 農水畜產物의 輸入自由化 폭이 넓어지고 그에 따른 수입이 증가추세를 보이고 있다. 그러나 무차별한 외국산 식품

圖4-5 輸入食品 檢查 行政組織



의 輸入 增大는 국내 농수축산물의 생산기반을 파괴시킬 우려가 있으며, 장기적인 식품수급의 불안정을 야기할 가능성이 높다. 따라서 수입식품에 대한 검사제도를 보건사회부와 농림수산부가 연계하여 非關稅障壁으로 탄력적으로 운용하는 것이 필요한데, 현재는 그렇지 못하다.

馬，輸出入

農業基本法 (제 15조 1항 및 2항)에 의하면 정부는 수입농산물에 대체되는 국내 농산물을 보호 육성하기 위해 필요한 경우에는 관세율을 조정, 수입제한 기타 필요한 조치를 하도록 되어 있으며, 농산물 수출을 전통하

기 위해 거래질서의 확립, 품질의 향상, 시장조사 및 선전강화 등 필요한 조치를 하도록 되어 있다. 또한 앞에서 보듯 정부는 농수산물을 수출진흥법에 의해 指定 輸出業者에게 진흥기금을 지원할 수 있으며, 양곡관리법(제 12조 동법 시행령 제 12조)에 의하면 대외 무역법에 의한 양곡 수출업의 허가를 받고자 하는 자는 농림수산부장관의 추천을 받도록 되어 있다.

加工食品의 輸出에는 별다른 行政的인 制約이 없다. 輸入의 경우에는 대부분 農水產部 및 關係團體推薦에 의해 가능하며 최근 輸入自動化品目이 확대되어 1989. 7월 현재 수입자유화율은 76.1%에 이르고 있다.

인삼사업법(시행령 제38조 제1항 단서의 규정)에 의하여 인삼제품을 수출하고자 하는 자는 식품위생법(제49조)의 규정에 의하여 설립된 인삼 제품 제조·가공업자의 동업자 조합 연합회로부터 수출추천서를 교부받아야 하며, 인삼제품을 수입하고자 하는 자는 보건사회부장관으로부터 수입 추천서를 교부받도록 되어 있다.

현행 식품의 수출입 행정업무에는 별다른 규제나 문제가 없다. 다만 식품 수출입전의 사전적 지원행정이나 결과에 대한 보완·대응 차원의 행정업무가 몇 가지 면에서 조정되어야 할 것으로 보인다.

이 가운데 첫째 문제는 加工食品 輸入開放에 대한 정부 대응정책의 부재, 정부정책과 식품산업 경영 전략간의 상호 보완성의 결여이다. 일본과 대만의 경우, 수입원료 주산지에 정부 주재원이 파견되어 해외 원료시장의 생산 및 가격동향에 대한 정보가 신속히 국제 가공업계에 통보되는데 반해, 우리의 해외 原料市場情報은 전무한 현실이다. 특히 국내생산 개발 여하에 따라서는 대체 가능성(예:토마토)이 매우 큰 원료에 대한 정부 차원에서의 개발 시책이 미흡하다는 것이다. 즉 1차생산만이 목표이지 그것이 가공될 것인지에 대해서는 아예 처음부터 고려되고 있지 않다. 또한 수출의 경우 輸出市場에 대한 정보수집 및 수출 전문인력의 확보가 어려운 실정이다.

둘째, 농산물 수급과 가공식품 수급은 밀접한 관계를 맺고 있어 국내 수급과 수출업이 동시에 어느 부처에서 일관 처리해야 되나, 현재 전혀 별개로 움직이고 있다.

예를들면 1988년 고추 파동시 고추환산량 약 570여톤 상당의 고추 가공제품이 수입되어 고추 파동을 장기화·심화시킨 사실이 이러한 문제점을 나타내는 대표적인 현상이다.

셋째, 급속한 外國 加工食品의 輸入開放으로 국내 전통적인 식품 소비 패턴이 일시에 와해되어 국민 건강에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 높다.

넷째, 현재 국내에서 생산되고 있는 식품의 수입은 가능한 한 정부 차원에서 직접 관리하여 국내 농업·농민 소득 증대에 위배되지 않도록 해야 될 것이다.

## 第 5 章

### 食品加工產業 關聯 行政業務의 合理化 方案

우리 나라의 食品加工產業은 1960년 이래 급속히 성장하여 왔고, 그 동안 국민의 식생활 양식도 경제·사회·문화·자연적 요인의 변화에 따라 크게 변천하였다. 이에 따라 식품의 소비구조도 단순히 생명 유지에 목표를 두는 기초 단계에서 벗어나 점차 고급화·다양화·평준화되는 추세를 보이고 있다. 주식으로서의 곡류 소비량은 점차 감소하고 있는 반면 과실·육류·계란·우유·수산물 등의 가공·고급식품의 수요는 꾸준히 증대하고 있으며, 이러한 변화추세는 앞으로 지속될 전망이다.

加工食品이 국민 식생활에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 것과 함께 농수산업에 대한 시각도 크게 바뀌었다. 즉 농업은 식량과 섬유의 생산, 분배에만 관련된 경제부문이란 전통적 해석에서 벗어나 농업연관산업을 포괄하는 農業產業(Agricultural industry)의 개념으로 재정립되고 있다. 환언하면 농업이란 산업을 1차 농업생산뿐만 아니라 농업관련 서어비스 부문, 농산물 유통부문을 총칭하는 종합적인 의미로 사용되고 있다. 따라서 식품가공 산업은 農業聯關產業 중 농산물 유통의 한 부문으로서 인식되고 있다. 이는 농수산업의 1차 생산물이 미가공 상태로 소비되는 비율은 점차 감소하고 있는데 반해, 선진국의 경우 1차 생산물의 90% 정

도가 일정한 가공을 거친 후 소비되고 있다는 데서 비롯되는 당연한 결과로 해석된다. 우리나라의 경우 현재 1차 농축수산물의 가공률은 36% 정도의 수준에 있으나, 식품가공산업 총생산에 필요한 65%의 中間投入材가 농수산업에서 조달되는 여건으로 보아 食品加工部門은 농수산부문의 연장선상에 위치해 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 경제적 연계성이 심화되어 있다.

또한 1차 농축수산물의 생산부문과 가공산업부문의 연계성은 두 부문의 구조적 특성과도 깊은 관계를 맺고 있다. 즉 식품산업은 농수산업에 대한 原料 依存性이 높기 때문에 가공원료 농산물의 수급과 가격조건은 경영에 큰 영향을 가져올 뿐 아니라 생산의 자동화가 어려움에 따라 노동집약적 산업이란 특성을 지닌다. 또한 식품이 유지해야 하는 위생 및 품질, 규격성이 강조되고 제품의 가공 및 기술개발의 여지가 풍부한 종합 과학적 특성을 아울러 지니고 있다. 반면 농수산업부문은 생산물이 유기체인 관계로 저장이 곤란하고 자연적 조건에 따라 과잉생산과 과소생산이 반복되고 있으며, 시장에서의 가격 불안정성이 두드러진다. 또한 농촌 자체내에서는 지속적인 이농에 따라 실업률은 매우 낮다하더라도 연중 노동의 배분이 고르지 못하며 농한기에는 일부 유휴노동력이 존재한다 그리고 농산물 역시 유통문제로서 품질의 등급화·규격화 과정을 안고 있다. 이러한 양산업의 구조적 특성을 연결시켜 보면 제3장에서 제시된 바와 같이 다양한 상호 보완적 연계정책이 가능하리라 생각된다. 그러나 현재의 농수산업 및 식품가공산업에 대한 연계정책이 미약한 실정이다. 즉 가공식품(산업)에 관련된 현행의 행정업무 분장체계나 그 내용은 농업이라는 틀 속에서 相互有機的인 관계를 맺지 못하고 괴리된 상태에서 운영되고 있다.

국민경제상 식품가공산업의 비중이 증대하고 있음에도 불구하고 산업의 속성상 내수품 치중산업으로 그동안 중화학공업 및 수출산업의 육성 정책에 밀려 도외시 되어 온 형편이었다. 또한 영업 인허가 사항이 거의 보사부에 일임되어 있어 농수산부문의 加工原料需給 및 가격안정과 농수산물 생산유발효과를 촉진하기 위한 효과적인 연계방안이 모색되지 않은

채 민간기업의 자생적 경영에만 방치되어 있는 실정이다. 이미 학계에서 는 식품가공(산업)에 관련된 행정업무의 기본목표로서 ①국민의 균형 영양섭취, ②안전식품의 능률적 공급, ③국내 부존자원 활용, ④전통적인 식생활을 토대한 근대화, ⑤農業生產者的 식품가공업체 참여기회 확대, ⑥식품산업의 獨寡占化 防止를 건의하고 있으며, 이를 효과적으로 수행하기 위한 정책대안으로서 ⑦식품행정의 源泉的 一元化를 주장하고 있다. 따라서 앞으로 이러한 기본목표를 달성할 수 있도록 행정업무를 조정할 필요가 있으며, 그 합리화 방향에 대해서는 현실 여건을 고려하여 장·단기로 구분하여 고찰할 수 있다.

## 1. 長期的 改善方案

장기적으로 식품행정업무의 분장체계는 가공식품(산업)의 생산 및 유통에 관련된 행정업무는 농림수산부에서 가공식품의 위생에 관련된 행정업무는 보건사회부에서 관장하는 것을 基本構造로 하고 세분적인 업무를 조정, 개선해 나가야 할 것으로 사료된다. 즉 <表 5-1>에서와 같이 식품의 영업 및 품목 허가관리에서부터 기술·자금 지원까지의 업무를 농림수산부에서 관장하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 長期的 業務構造를 바탕으로 첫째, 농림수산부의 관장업무를 수행하기 위해서는 업무를 전담할 수 있는 기구(가칭 : 식품청)를 산하에 조직하는 것이 바람직하다.

表5-1 長期的 業務分掌 構造

농 림 수 산 부	보 건 사 회 부
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전체식품의 영업 및 품목허가 관리</li> <li>○ 가칭 KAS법에 의한 식품품질 관리</li> <li>○ 원료농산물 수입 관리</li> <li>○ 식품산업에 대한 기술 및 자금지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식품위생법에 의한 위생규격 관리</li> </ul>

둘째, 식품의 영업 및 품목허가는 점차 申告制로 전환하고, 국내 1차 농산물 수급과 밀접한 관련이 있는 부문만을 허가제로 운영하는 방안도 검토해야 할 것이다.

셋째, 食品의 品質을 향상시키기 위해서 현행 공업표준화법에서 농수산물을 분리하여 일본의 JAS법과 유사한 KAS(가칭, 한국농산물 표준규격)법을 제정하여 운용하는 것이 필요하다.

넷째, 향후 농산물의 수입개방폭은 더욱 넓어질 것이다. 따라서 농산물 수입관리는 국내농업과 연계하에 이루어져야 할 것이며 이 과정에서 수입농산물(식품포함)의 검사제도를 非關稅障壁의 하나로 운용할 수 있을 것이다.

다섯째, 식품산업에 대한 자금 및 기술지원을 강화하기 위해 분산되어 있는 각종 기금들을 통합 내지 조정하고, 한국식품개발연구원의 기술지원 기능을 확대할 필요가 있다.

여번째, 식품관련 행정업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 담당자의 전문성이 요구된다. 따라서 점차 이 분야를 전공한 사람들로 하여금 식품행정을 취급토록 해야 할 것이다.

일곱째, 國內 賦存資源의 활용과 傳統食品 開發이란 측면에서 지역적 특성에 알 맞는 기업들을 육성 발전시키는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 短期的 改善方案

위의 장기적인 업무 분장체계와 개선방안과는 달리 단기간내에 조정이 가능하거나 급히 개선되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 농림수산부내에 최소한의 행정 단위인 食品加工課(가칭)을 신설하여 분산된 식품가공 관련업무를 전담토록 한다.

둘째, 국내 농업생산과 밀접한 관련이 있는 유·육가공, 전통 절임식품의 영업 및 품목 제조허가와 관리업무를 일차적으로 농림수산부에 이관하여 수행토록 한다.

셋째, 경직적인 시설·규격 기준을 완화 내지 조정하고, 특히 KS 규격과 衛生規格을 조정해야 할 것이다. 그리고 식품공정상의 배합 규정을 합리적으로 조정(점→구간)해야 될 것이다.

넷째, 食品產業에 대한 자금지원 규모를 확대하고 輸入賦課金制를 운용하여 그 재원으로 국내생산 기반 및 식품산업 지원을 도모해야 한다. 식품품목별 기술지원 프로그램을 체계화하여 기술교육의 효율성을 높이도록 해야 한다.

다섯째, 수입식품의 위생검사를 강화할 수 있도록 정보 수집체계를 강화하고 각종 검역소의 인원·장비를 보완해야 한다. 그리고 관련 행정조직간의 유기적인 협조체제를 정립해야 한다. 국내 식품 가운데 KS 규격을 획득한 것은 위생검사를 완화 내지 생략하는 것이 바람직하다.

여섯째, 현행 農工團地에 지역 특성에 알맞는 주산지 加工食品企業을 유치하고, 생산자(단체)의 참여를 적극 유도한다. 아울러 이들을 위한 자금 및 세제 지원 등의 시책이 필요하다.

일곱째, 모든 식품(대용품까지 포함)의 수입업무를 국내농업과 연계하여 농림수산부에서 일괄 관리하여야 한다.

## 參 考 文 獻

姜光夏, 「產業關聯分析」, 比峰出版社, 1985.

姜正一外 2人, “食品加工產業 行政管理體系의 合理化 方向,” 『1989년 冬季學術發表大會 論文集』, 韓國食品流通學會, 1989.

權泰完, “食糧自給과 食品工業役割,” 『食品工業』, 1975.

經濟企劃院, 「都市家計年報」, 各年度.

\_\_\_\_\_, 「礦工業統計調查報告書」, 各年報.

\_\_\_\_\_, 「產業生產年報」, 各年報.

\_\_\_\_\_, 「經濟白書」, 各年報.

金東熙, “食品供給 시스템의 새로운 桃戰,” 『食品工業』, 1986.

金成勳·金雄彩, “小農經濟下의 農業關聯產業 育成方案,” 『農村經濟』, 제 12 권 제 3호, 韓國農村經濟研究院, 1989.

農林水產部, 「農產物流通改善事業 推進現況」, 1988.

\_\_\_\_\_, 「農林水產 行政機構 改編方案」, 1988.

\_\_\_\_\_, 「農林水畜產物 加工產業 育成支援方案」, 1988.

\_\_\_\_\_, 「食品產業關聯業務調整에 관한 意見」, 1988.

\_\_\_\_\_, 「農林水產物 加工產業 育成法(시안)」, 1989.

\_\_\_\_\_, 「農家經濟調查結果報告」, 各年度.

\_\_\_\_\_, 「農畜水產加工食品 標準化(KS)關係法規」, 1989.

農漁村開發公社, 「日本農林物資 標準規格制度 : JAS 20年史」, 海外資料 제 23호, 1983.

\_\_\_\_\_, 「食品發展 세미나」, 1983.

\_\_\_\_\_, 「海外食品規格標準化」, 規格資料 제 42호, 1985.

\_\_\_\_\_, 「農水產加工食品 標準化制度解說」, 1986.

白宗熙·朴文浩, 「食品加工產業과 農業과의 連繫方案」, 研究報告 182, 韓國

- 農村經濟研究院, 1989.
- 李永錫·朴文浩, 「青果物加工產業의 現況과 發展方向」, 研究報告118, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 李容旭, "우리 나라 食品衛生管理의 現況과 改善方案," 「大韓保健協會誌」, 제14권 제2호, 1988.
- 曹哉銑, "食品行政改善의 몇가지 方案," 「食品科學」, 제 18권 제 4호, 1985.
- 朱龍宰, "食品加工產業의 發展方向," 「農業經濟研究(創立30주년 紀念論文集)」, 1987.
- 朱龍宰·劉南植, 「食品需給에 關한 研究」, 研究報告9, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 朱龍宰外 2人, 「食品加工產業 育成方案에 關한 研究」, 研究報告61, 韓國農村經濟研究院, 1983.
- 韓國農村經濟研究院, 「食品需給表」, 각년도.
- 韓國農村經濟研究院, 「2000년 을 향한 國家長期 發展構想 - 農業部門 -」, 1986.
- 韓國食品開發研究院, 「加工食品標準化(KS)制度과 消費者 保護」, 1987.
- \_\_\_\_\_ , 「農林水產部, 保健社會部 및 산하단체의 職務, 內容, 設立目的, 主要關聯法律 및 規程 등(요약)」, 1988.
- \_\_\_\_\_ , 「食品加工技術教育」, 통권6호, 1988.
- \_\_\_\_\_ , 「食品標準化 및 品質管理教育」, 1989.
- \_\_\_\_\_ , 「주요 農畜水產物 및 그 加加工品에 대한 輸出入 要領」, 1988.
- 福田稔, 「食料經濟論」, 明文書房, 1984.
- 岸根卓郎, 「現代の 食料經濟學」, 富民協會, 1972.
- 唯是康彦, 「食料 の 經濟分析」, 東京東文書院, 1971.
- N. O. Rawlins, 「Introduction to Agribusiness」, Prentice-Hall, Inc., 1980.

研究報告 198

食品加工産業 關聯 行政業務의 合理化 方案

---

1989년 12월

發行人 金 榮 鎮

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登録 1979年 5月 25日 第 5-10號

電話 962-7311

印 刷 株式會社 文 范 社

電話 739-3911~5

---

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.