

食品産業管理行政 側面에서 본 食品産業 育成對策

蔡 熙 成
(保健社會部 衛生制度課長)

1. 序 言

우리나라의 經濟政策의 基本手段이 民間主導, 開放化, 自律化 方式으로 急激히 轉換되어 가고 있는 現時點에서 어떤 特定産業을 管理한 다거나 育成한다는 發想부터가 構造的인 矛盾을 내포하게 된다는 憂慮에도 불구하고 食品産業의 育成 對策이 時急히 요구된다는 意見이 자주 거론되고 있다.

특히 先進國들의 국내 食品市場 開放壓力이 거세어 지고 있으나 국내 食品産業이 아직 原料나 技術的인 면에서의 對應方案이 부족하고 최근 2~년간의 食品産業 成長速度가 他 産業部分에 비해 相對的으로 純化되었을 뿐만 아니라 食品産業이 안고 있는 여러가지 問題點들의 根本的인 解決이 쉽지 않다는 등 여러 要因들 때문에 食品産業 育成對策 수립의 必要性이 強調되고 있다.

이와같은 食品産業의 育成對策은 먼저 食品産業이 안고 있는 問題點을 정확히 파악한 후 이에 따라 行政的인 면, 技術的인 면, 市場構造的인 면, 産業的인 면 등을 고려한 綜合的인 育成對策이 講究되어야 할 것이나 본고에서는 食品産業 管理行政의 主務部署인 保健社會部の 食品産業 育成과 관련된 政策方向을 中心으로 기술해 보고자 한다.

2. 食品産業이 안고 있는 問題點

(1) 食品産業에 대한 認識不足 및 獨自的인 發展體系의 未備

食品産業의 단순히 生産된 食糧의 貯藏手段으로 뿐만 아니라 食糧이 加工을 통한 衛生上 安全性確保로 國民健康增進에 기여하고 國民의 營養狀態를 向上시키는등 其他 工產品製造業이 담당할 수 없는 많은 役割을 수행할 뿐만 아니라 食糧의 管理와도 확연히 區分되는 獨自的인 産業으로 獨自的인 發展體系를 유지하여야 하나 지금까지는 食品産業에 대한 認識 不足 때문에 단순히 食糧增産의 연장선위에 놓고 보거나 아니면 다른 工產品 製造業과 同一視함으로써 發展 및 育成에 문제점이 있어 왔다.

특히 食品産業이 基本的인 性格上 內需爲主의 産業이어서 일부에서는 불요불급한 消費財 生産業으로 認識을 잘못하고 있었으며 이와 같은 認識不足이 政策決定이나 稅制上 支援, 技術支援金, 設備投資金融 등에서 食品産業을 도외시 하도록 하였지 않았는가 생각된다.

(2) 産業構造的 高度化 未洽

우리나라의 食品産業 規模는 최근에 점진적으로 向上, 發展되고 있으나 아직 業種別로 대단히

큰 差異를 보이고 있고 同一業種內에서도 業體別로 規模, 人力水準 등에서 큰 差異가 있다. 즉 전체 食品加工業體의 84%가 종업원 10명미만의 零細業體이고 90%정도가 個人企業의 形態를 취하고 있음을 볼 때 아직 産業構造의 高度化가 대단히 未洽함을 알 수 있다.

이와 같은 食品産業의 構造를 좀 더 高度化하기 위한 한 方案으로 零細食品 加工業體의 系列化 또는 專門化를 통해 中小企業으로 育成토록 하여야 할 것이다. 특히 系列化등을 통한 生産의 專門化는 大企業과의 相互 分業生産體制의 형성 이 가능하여 競爭力 提高 및 內需基盤의 擴充, 더 나아가서 食品産業의 輸入産業化를 위한 기초가 될 수 있을 것으로 보인다.

(3) 生産基盤의 脆弱

食品産業의 主原料인 農水畜産物은 일반적으로 계절 및 시기에 따라 洪水出荷되고 또 전체 必要物量에도 부족한 면이 있어 食品産業의 要求에 적절히 부응하지 못하여 왔으며, 이와 같은 原料의 不安定한 供給은 전체 食品産業의 稼働率을 저조하게 하여 수익율을 떨어뜨리고 食品産業 發展의 저해요인으로 作用되어 왔다.

물론 지금도 우리나라 食品産業의 輸入原料 依存도가 지나치게 높아 國內農業生産 基盤을 위축시키지 않는가 하는 우려가 있고, 食品産業이 가급적 國內에서 生産되는 原料를 많이 이용하는 방향으로 育成되는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있고, 國內에서 安定的인 供給이 可能한 原料의 輸入은 억제되어야 할 것이나 時期別, 物量別로 원활한 原料供給이 불가능한 品目은 엄선하여 계획적인 物量供給이 이루어질 수 있도록 되어야 할 것이다.

原料의 問題와 함께 生産技術의 抵位도 食品産業이 안고 있는 重要한 問題의 하나라고 생각된다. 즉 우리나라 食品産業의 技術水準은 業體別로 큰 차이가 있어 조미료, 제과, 제당등 몇개의 業種을 제외하고는 일반적으로 낮은 水準이

라 볼 수 있다.

이의 주요 原因으로는 輸出主導型 經濟政策下에서 食品産業의 育成이 도외시 된 일면과 食品産業의 全體의인 零細性에서 기인되었다고 생각된다. 즉 電子産業등에 막대하게 지원되었던 技術開發에 대한 支援資金이나 設備金融, 稅制上 支援이 食品業界에는 거의 없었다는 것에서도 잘 나타나고 있다.

이외에 技術導入의 自由化와 技術移轉에 따른 合理化도 더욱 推待되어야겠다. 물론 技術導入의 自由化가 반드시 技術開發 能力을 向上시키는 것은 아니며, 제반 逆機能, 예를 들어 國內科學技術의 脆弱化, 國內 自體 R & D의 意慾 감소, 중복기술도입에 따른 外貨의 낭비, 더 나아가서 技術의 증속화를 조장하나, 이를 合理的으로 運用함으로써 外國의 先進技術을 效率的으로 導入·收用하고 土着技術化가 되도록 하여야겠다.

이외에 自體技術 開發에도 좀 더 많은 金融上, 稅制上의 支援이 있어야 할 것이며, 中小食品産業의 技術開發을 위한 研究組合 등의 설립도 檢討되어야겠다.

이와 같은 自體 技術能力의 向上 및 生産性的 提高를 이룩하지 않고는 우리나라 食品産業이 최근에 더욱 가중되고 있는 食品類의 輸入開放 壓力 및 物質特許制度 등에 능동적으로 대처해 나갈 수 없고 따라서 食品産業이 지속적으로 發展해 나가는데 어려움이 많을 것이다. 이외에 食品관련산업, 예를 들어 食品機械類나 食品包裝製材生産業의 發展도 食品産業 發展과 연계시켜 발전되어 나갈 수 있도록 되어야 할 것이다.

(4) 國內 市場 및 輸出構造의 脆弱

食品産業은 다른 工產品製造業에 비해 더욱더 健全한 內需市場의 育成을 必要로 한다. 즉 食品이란 國家間, 地域間의 嗜好性에 差異가 현저하고 貯藏性이 낮으며, 價格에 비해 부피가 큰 製品이어서 輸出에 限界가 있으므로 食品産

業이 發展되기 위하여는 內需基盤의 擴充이 切實히 要求된다.

이와 같은 內需基盤의 擴充方案으로는 大體量的 擴充方案과 質的 擴充方案이 있겠다. 이 大體量的 擴充을 위하여는 加工食品의 需要가 계속 늘수 있도록 健全한 홍보가 계속되어야 할 것이며, 이외에 대도시에 편중된 加工食品 市場을 地方으로 擴散시키는 勞力도 계속되어야 할 것이다.

특히 最近의 所得水準의 向上, 女性취업 人구의 증가, 여가시간에 대한 要求증가, 食品消費構造의 變化에 힘입어 加工食品類의 需要는 계속 增加할 展望이며, 특히 所得彈力性이 높은 肉加工品, 청량음료 등의 需要가 크게 늘 것으로 보여 이에 따른 적절한 홍보가 要求된다 하겠다.

이와 함께 食品流通構造의 改善도 切實히 要求되는 事안이다. 우리나라 食品流通體系는 대단히 多層化되어 있고, 특히 中小規模의 業體는 대부분 自體 판매경로를 갖고 있지 못해 도매상을 통한 위탁판매등에 의존하는 傾向이 높아 이에 따른 대금결제지연등으로 인한 심한 경영압박, 품질저하의 악순환이 되풀이 되는 것으로 보여 이의 全船의인 改善方案이 要求된다.

質的 擴充을 위하여는 消費者의 需要패턴 變化에 대응하기 위한 製品의 多樣化, 品質의 高級化, 便利化, 간편화 및 건강지향화를 추구해 나가야 할 것이며 이에따른 技術의 向上도 이룩 되어야 할 것이다.

국내 市場의 擴充과 함께 輸出市場의 擴大도 要求된다. 그러나 지금까지 우리나라 食品輸出 市場을 보면 品目別로, 地域別로 편중이 매우 심한 輸出市場構造를 가지고 있다. 즉 地域的으로 日本 및 美國에 편중되어 있고 品目에 있어서는 일부 水産物製品 및 조미료에 한정되어 있고 지속적인 輸出증대가 어려웠고 또 地域的인 편중 때문에 그 地域의 경기變化에 큰

영향을 받아왔다.

따라서 앞으로는 輸出市場을 多邊化하고, 輸出品目을 多樣化하며, 마케팅 체제를 再整備, 強化하여 소액 輸出體制를 活性化하므로써 마케팅活動이 強化되도록 하여야 할 것이다. 또한 輸出競爭力 확보 및 輸入國의 규제에 적극 대처해 나갈 수 있도록 原料의 共同購買, 共同研究, 開發 등의 기업간 協力도 이루어질 수 있도록 유도되어야 할 것이다.

3. 食品産業 管理行政 側面에서 의 食品産業 育成 對策

(1) 管理行政의 自律化 推進

우리나라 食品産業 管理行政의 根幹이 되어온 “食品衛生法”에서 보는 바와 같이 우리나라 食品産業 管理行政은 食品産業을 하나의 産業으로 管理해 왔다가 보다는 衛生的 側面의 管理에 치중해 왔고 이에 따라 自然히 規制中心의 管理行政이 되어왔다.

이와 같은 規制中心의 食品産業 管理는 1960年代 이후의 우리나라 食品의 規格化와 衛生的인 品質의 安全性 確保에 지대한 공헌을 해온 것만은 사실이나 이제 食品産業이 맞고 있는 狀況이나 제반 여건을 고려해 보았을 때 食品産業 管理行政의 方向轉換이 要求되고 있다고 사료된다.

그러나 食品産業은 國民의 健康과 營養狀態에 지대한 영향을 줄 수 있는 産業이어서 無條件의 自律化는 곤란한 것이나 品目許可制度등 事前管理制度를 可能한 범위내에서 段階的으로 또한 品目 및 業種을 選別하여 계속적으로 事後管理制度로 전환할 계획이다. 이와 함께 각종 協會등을 통한 自率管理制度의 導入可能性도 신중히 검토할 예정이다. 또한 이와 같은 事後管理制度가 効率的으로 運用될 수 있도록 食品衛生法의 改正 등을 통해 政付의 事後管理 機能을 強化하기 위한 基礎作業으로 “食品等의 基準 및 規

格”의 체계를 再整備하여 “食品公典”으로 개편하였으며, 국립보건원, 시·도 보건연구소, 식품연구소 등을 活用하여 事後管理體制를 더욱 공고히 갖추어 나가도록 하겠다.

이와 함께 食品産業을 生産의 次元에서 支援育成해 줄 수 있는 근거의 마련을 위한 관계 法規의 改定 또는 新設도 신중히 검토하고 있다.

(2) 自體 管理機能의 助長

아무리 事後管理機能을 強化하고, 管理行政을 自律化하여도 業界 自體의 管理機能이 體系化, 強化되지 않는다면 소기의 目的 達成은 어렵다고 생각된다. 따라서 業界가 自律管理機能을 強化할 수 있도록 가능한 모든 行政力을 동원하여 이를 도와줄 계획이다.

물론 이와 같은 계획을 위한 稅制上, 金融上의 支援도 고려되어야 할 것이나 이와 함께 自體管理機能에 갖추어진 業所에 한하여 品目許可制度 등을 事後管理制度로 바꾸는 등 行政的인 側面의 助長策을 펴 나갈 계획이다.

또한 自體管理機能을 助長해 주기 위하여 業界와 研究所등과의 유대를 더욱 공고히 할 수 있도록 必要한 조치를 강구하도록 하겠다.

(3) 食品 管理行政 擔當者의 專門性 提高

食品産業의 發展을 위한 効率的인 政策수립과 집행을 위하여는 機構의 擴充 및 行政要員의 專門性 提高가 무엇보다 요구된다 하겠다. 즉 食品産業 管理行政을 전담한 食品局 또는 食品局의 新設 및 食品職群의 新設 및 더 나아가서 현재의 食品衛生監視要員의 食品産業指導 要員化도 신중히 검토되어야 할 것으로 사료된다.

(4) 관련 部處間 協調 體制 構築

다른 工產品製造産業의 경우에도 政策運用의 一慣性이 必須的이지만, 특히 國民의 健康 및 營養狀態에 직접적인 영향을 줄 수 있는 食品産

業에 대한 政策運用의 一慣性은 아무리 強調하여도 부족하다 하겠다.

우리나라 食品産業에 대한 政策에는 保健社會部를 비롯하여 農林水産部, 商工部, 經濟企劃院, 科學技術處등 여러 部處가 관련되어 있어 全體的인 調和나 強力한 政策의 집행이 곤란하였다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 政策運用의 一慣性을 위해 相關 法規가 일원화되어야 한다는 뜻은 아니고 이와 같은 相關 部處間의 橫的 調和를 이룰 수 있도록 協助體制가 構築되어야 한다는 뜻이다.

즉 食品産業 自體가 매우 복잡하여 각 部處間의 機能과 相互 關係를 一원화 한다는 것은 실제로 대단히 어렵기 때문이다. 따라서 問題는 法律이나 制度에 있다기 보다는 이들간의 效率的인 運用에 있다고 보이며, 이런 점에서 食品産業 相關 政策은 주무부서인 保健社會部의 長期的인 “비전”을 기조로 하여 각 相關 部處間의 協助下에 彈力的으로 運用되어야 할 것이다.

4. 結 論

지금까지 食品産業이 안고 있는 問題點을 알아 보고 이의 한 解決方案으로 食品管理 行政의 나아갈 方向에 대하여 기술해 보았다.

물론 食品産業의 育成이란 大命題가 단순히 行政의 先進化만 가지고 이루어 질 수 있다고 보이지는 않으나 食品産業의 長期的이고 健全한 發展에 行政의 先進化는 무엇보다 먼저 이룩되어야 할 先決課題라는 認識下에 모든 공무원이 最善을 다해 나갈 계획이다.

지금까지의 經濟發展에 따른 所得水準의 向上과 社會與件의 變化에 따라 食品産業의 重要性이 再評價되고 있는 現時點에서 앞으로 食品産業이 健全하게 育成, 發展되어 나갈 수 있도록 서로의 힘을 합쳐 最善을 다해 나가도록 하여야 하겠다.