

## 식품산업의 현황 및 경쟁력 강화를 위한 정책과제

### 1. 연구배경

우리나라 식품산업은 영세성을 면하지 못하고 있다. 외형적인 측면에서 보면 전 식품제조업체의 85% 이상이 종업원 50명 이하의 소규모 사업체로 나타나고 있고, 내적인 측면에서는 물류센터 부족, 냉장·냉동시설의 미흡, 도매기능 미발달의 전근대적인 유통구조를 갖고 있다. 또한 부존자원의 부족으로 원료의 수입의존도가 매우 높아 거의 모든 원료를 수입에 의존하고 있으며 특히, 옥수수의 경우 전체 소요량의 98.9%, 소맥은 99.7%를 수입에 의존하고 있는 형편이다.

식품산업은 통상 나라마다 독특한 기후, 풍토 하에서 생산되는 고유의 식품과 식품문화에 따라 내수중심의 산업으로 발전하게 되며 우리나라 식품산업도 마찬가지로 내수중심으로 발전해 왔다. 그러나 최근 식품산업의 발전으로 내수중심 산업



鄭基惠

한국보건사회연구원 책임연구원

에서 탈피하여 과자류, 면류 및 일부 가공품류를 중심으로 해마다 수출이 증대해 점차 고부가가치 산업으로 각광을 받기 시작하였다.

여태껏 식품산업은 소비재를 생산하는 경공업 산업으로 분류되어 기존의 산업재 생산 중심의 정부 경제정책 하에서 도외시되어 왔다. 또한 원료 생산산업인 농축수산업을 보호하는 정책 차원에서 원료에 대한 수입관세를 외국보다 턱없이 높여 현재 완제품보다도 원료의 관세가 더 높은 역관세 현상을 초래하고 있다. 이와 같은 역관세는 WTO 출범 등 세계 교역질서의 변화 속에서 원료의 수입의존도가 높은 우리나라 식품산업의 가격 경쟁력을 저해하는 큰 요인으로 작용하고 있다.

또한 식품산업에 대한 정부의 무관심과 담당 행정가들의 식품에 관한 비전문성으로 식품산업의 국제 경쟁력이 약화되고 있다. 즉, 전세계적으로 저열량, 저가당 식품이 각광을 받고 있음에도 불구하고, 관련 제품을 생산하기 위한 원료의 수입을 여전히 제한하는 등 시의적절한 관련 정책의 뒷받침이 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이미 쇠고기와 쌀을 제외한 전 품목이 수입 자유화됨에 따라 최근 수입식품이 양적으로 증가하고 있고, 소비자들도 수입식품이라는 의식없이 구매, 섭취하는 등 수입식품의 대중화, 생활화가 급속히 진행되고 있다. 이러한 환경변화에 대처하고 식품산업의 국제 경쟁력을 제고하기 위해서는 다각적인 측면에서 여러 가지 정책적인 방안이 시급히 강구되어야겠다.

## 2. 식품산업의 현황 및 문제점

### 가. 생산현황

지난 30년간 우리나라 가공식품의 생산현황을 살펴보면, 식료품의 경우, 곡물가공, 식용유지, 식품첨가물, 기타 식품의 생산액은 감소 추세이고, 육가공, 유가공, 수산가공, 과채가공, 빵·과자·국수 등은 증가하는 추세로 특히 유가공과 육가공 제품의 증가 추세가 뚜렷이 나타나고 있다. 유가공과 육가공 같은 제품들은 적정온도 하에서의 유통, 적정 유통기한의 설정과 같은 새로운 식품산업의 과제를 낳았다. 음료품의 경우는 알콜성이 감소 추세인 반면, 비알콜성 음료인 과일쥬스 등의 생산은 급격한 증가 추세를 나타내고 있다. <표 1>에 식품가공산업의 생산액 추이가 10년 단위로 제시되어 있다.

표 1. 식품가공산업의 부문별 생산액 추이

(단위: 억원, %)

부문별	1966		1975		1985		1994	
계	647		10,407		65,940		206,505	
식료품	381	(100.0)	7,293	(100.0)	52,259	(100.0)	163,719	(100.0)
육가공	7	( 1.8)	119	( 1.6)	2,580	( 4.9)	20,495	( 12.5)
유가공	0	( 0.0)	516	( 7.1)	8,291	( 15.9)	30,179	( 18.4)
수산가공	32	( 8.4)	599	( 8.2)	6,077	( 11.6)	19,808	( 12.1)
과채가공	3	( 0.8)	170	( 2.3)	1,319	( 2.5)	7,382	( 4.5)
곡물가공	119	( 31.3)	1,763	( 24.2)	4,691	( 9.0)	16,616	( 10.1)
식용유지	0	( 0.0)	348	( 4.8)	5,068	( 9.7)	4,796	( 2.9)
빵·과자·국수	45	( 11.7)	1,798	( 24.7)	12,519	( 24.0)	30,398	( 18.6)
식품첨가물	43	( 11.3)	445	( 6.1)	3,689	( 7.1)	13,546	( 8.3)
기타식품	132	( 35.0)	1,535	( 21.0)	8,024	( 15.0)	20,499	( 12.5)
음료품	266	(100.0)	3,114	(100.0)	13,680	(100.0)	42,786	(100.0)
알콜성	255	( 96.0)	2,698	( 86.6)	9,375	( 68.5)	23,074	( 53.9)
비알콜성	11	( 4.0)	416	( 14.4)	4,306	( 31.5)	19,712	( 46.1)

자료: 농수축산신문, 『한국식품연감』, 1996.

나. 수출 현황

1997년 6월 30일까지의 국내 생산식품의 수출 현황을 살펴보면 수출금액면에서 과자류, 면류, 정제당, 음료, 그리고 첨가물 등의 순으로 수출 호조를 보이고 있다. 현재 면류 중 라면류를 제외한 주요 수출식품의 수출국이 일본, 러시아, 미국, 홍콩 등 특정한 몇 개국에 국한되어 있어 향후 가공식품의 수출 증대를 위해서는 수출국의 저변 확대, 전통식품의 개발 및 해외 홍보, 그리고 전통 외식산업의 해외 진출 등을 위한 전략이 모색되어야 할 것이다 (표 2 참조). 또한 주요 수출품목인 과자류, 면류, 정제당 등의 원료가 거의 전량 수입에 의존하고 있는 실정이라 지속적인 수출 증대를 위해서는 저가의 안정적인 원료수급 조절을 위해서 수입원료에 대한 관세조정 등 적절한 정부차원의 수출촉진 방안이 마련되어야겠다.

다. 수입 현황

1990년대 이후 수입식품의 동향을 살펴보면, <표 3>에

주요 수출품목인 과자류, 면류, 정제당 등의 지속적인 수출 증대를 위해서는 저가의 안정적인 원료수급이 필요하며 이를 위해서는 수입 원료에 대한 관세조정 등 적절한 정부차원의 수출촉진 방안이 마련되어야 한다.

표 2. 우리나라 가공식품의 수출 현황

(단위: 천달러)

품 목	금 액		주요 수출국
	1996. 12.	1997. 6.	
총계	1,529,854	628,734	
다류	-	16,528	러시아, 미국, 홍콩
정제당	-	41,665	홍콩, 중국, 일본
면류	60,650	66,468	러시아, 미국, 캐나다
과자류	59,330	90,375	홍콩, 일본, 러시아
첨가물	-	37,563	일본, 홍콩
절임식품	44,191	21,540	일본, 미국, 러시아
음료	-	32,500	러시아, 홍콩, 미국
과일통조림	-	8,489	일본, 러시아
기타	-	313,601	러시아, 일본, 미국

주: 1996년 금액은 1년 누계이고, 1997년 실적은 2/4분기까지의 누계임.  
 자료: 한국식품공업협회, 내부자료, 1997.

표 3. 가공식품의 연도별 수입 동향

(단위: 천달러)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995
계	2,298,432	2,358,651	2,258,850	2,886,350	3,586,285
유가공품	70,335	67,270	84,041	100,656	154,791
육가공품	558,614	562,743	407,726	594,212	754,734
수산가공품	516,556	452,666	473,832	631,006	726,090
과채가공품	233,141	277,431	246,490	319,155	378,816
식용유지	246,941	226,297	219,477	277,551	329,606
곡물가공품	1,954	1,534	2,430	3,891	4,723
빵·과자·국수	104,782	119,586	136,051	140,276	162,347
식품첨가물	24,125	32,128	37,292	40,864	47,693
기타식품	458,822	521,014	547,733	622,724	785,845
알콜성음료	69,955	81,837	83,095	136,708	211,838
비알콜성음료	13,207	16,145	20,683	19,308	19,802

자료: 관세청, 『무역통계연보』, 각년도.

나타난 바와 같이 전 품목에 걸쳐 해마다 전체적으로 증가 추세를 나타내고 있으며, 특히 알콜성 음료, 유가공품, 곡물가공품의 수입 증가율이 다른 식품에 비해 2배 이상인 것으로 나타나고 있다. 품목별로 국내 생산량과 비교하여 분석해 보면 유가공품은 국내생산량과 수입량 모두 증가하고 있으

나, 알콜성 음료와 곡물가공품은 국내 생산량은 감소하는 한편 수입량은 상대적으로 증가하는 수입역조 현상이 심화되고 있어 대책 마련이 시급하다.

〈표 4〉에 의하면 주요 수입국은 미국, 중국, 일본, 호주, 태국 순으로 이들이 전체 수입액의 62.7%를 차지하고 있으며, 특히 미국은 소맥, 대두 등 원료식품에서부터 가공식품까지 우리나라 전체 수입식품의 37.2%나 차지하여 심한 미국 편중현상을 보이고 있다. 수출국과 마찬가지로 수입국의 다변화도 필요하다.

표 4. 국가별 수입금액

(단위: 천달러, %)

순위	국가	금액		구성 비율	주요 품목
		1996. 6.	1997. 6.		
1	미국	861,714	948,791	37.2	소맥, 대두, 가공식품
2	중국	191,810	193,514	7.5	농산물, 당면
3	일본	223,279	168,685	6.6	첨가물
4	호주	151,923	153,719	6.0	소맥
5	태국	160,558	139,588	5.4	원당, 커피원두, 과일통조림

자료: 보건복지부, 내부자료, 1997년 2/4분기.

#### 라. 세제현황

##### 1) 역관세 및 특별소비세 부과

농업보호라는 정책 하에서 빚어진 원료와 완제품간의 역관세와 세수확보 목적으로 특별소비세법에 의해 부과되는 특별소비세는 국내 생산식품의 가격 경쟁력을 약화시키는 큰 요인이 되고 있다. 즉, 완제품의 관세가 거의 일률적으로 8%인데 반하여 동일 원료에 대한 관세는 그 이상의 역관세를 나타내고 있으며, 이제는 대중화된 식품인 커피, 설탕, 코코아 등에 특별소비세가 각각 10%, 10%, 15%씩 부과되고 있다. 우리나라와 전 세계적으로 저열량 식품이 유행하고 있음을 감안할 때 설탕의 특별소비세

농업보호라는 정책 하에서 빚어진 원료와 완제품간의 역관세 및 세수확보 목적으로 특별소비세법에 의해 부과되는 특별소비세는 국내 생산식품의 가격 경쟁력을 약화시키는 큰 요인이 되고 있다.

10%는 시대착오적인 세제행정이라 하겠다. 이와 같이 역관세와 특별소비세 부과로 초콜릿과 같은 제품은 국내에서 가공한 제품보다 수입 완제품의 가격이 낮아 관련 업계의 기술개발보다는 완제품 수입을 부추기는 폐해를 낳고 있다. <표 5>에 원료와 완제품간의 역관세 현황이 제시되어 있다.

표 5. 동일 원료와 완제품간의 역관세 현황

(단위: %)

품 목	원 료	완 제 품
코코아 가루 <sup>1)</sup>	28	8
감자 후레이크	437	20
설탕 <sup>2)</sup>	13	8
조제분유	40	8
분유(전지, 탈지)	207	8
가공 생감자	331	8~20
크림	40	8
땅콩	248	50
전분류	55~491	8

주: 1) 관세 8%+특별소비세 15%+교육세 5%

2) 특별소비세 10%+교육세 3%

자료: 한국식품공업협회, 내부자료, 1996.

## 2) 차등관세 및 고관세 부과

<표 6>에 나타나 바와 같이 외국은 자국내 생산이 안되는 원료에 대해서는 저관세나 무관세를 원칙으로 하고 있는데 반하여 우리나라는 커피, 코코아, 설탕, 유당 등 국내에서 전혀 생산되지 않는 원료에 대한 관세가 외국에 비해 매우 높아 관련 제품의 가격을 상승시키는 압박 요인이 되고 있다.

표 6. 국내에서 생산되지 않는 원료의 관세율 비교

(단위: %)

품 목	한 국	미 국	일 본
코코아 생것	3	무관세	무관세
코코아 버터	8	무관세	무관세
우유 단백질	20	3.7	무관세
천연 치콜	2	무관세	무관세
유당	40	2	13

자료: 한국식품공업협회, 내부자료, 1996.

〈표 7〉에 나타난 바와 같이 유지류의 경우, 동일 종류의 품목별 관세율이 차등 부과되고 있어 국제 시세에 따라 저가의 수입선으로 즉각 대체할 수 없기 때문에 관련 제품의 가격 경쟁력이 낮아져 국제수지를 악화시키는 요인이 되고 있다. 또한 특정 유지의 수요를 제한하여 관련 식품산업의 다양한 제품개발이 저해되고 있다.

표 7. 유지류의 원료 관세율 현황

(단위: %)

품 목	관세율
우지(동물성 유지)	3
팜유	3
야자유	5
옥배유	8
면실유	8
대두유	8
해바라기유	25
유채유	30

자료: 한국식품공업협회, 내부자료, 1996.

### 3. 식품산업의 경쟁력 강화방안

#### 가. 세제 조정

최근 정부의 재정수입 중 관세에 의한 수입 비중은 1985년 6.67%에서 1990년 2.2%로 점차적으로 감소하고 있는 추세로 이제는 관세에 의한 재정수입을 기대하기보다는 외국과의 형평성을 고려하여 균등한 세계 체계를 지향하여 식품산업의 가격 경쟁력을 제고시켜야 한다. 즉, 식품산업의 가격 경쟁력을 제고하기 위해서 역관세 조정, 특별소비세의 폐지, 대체품목간의 동일관세 적용, 그리고 국내 생산이 안되는 원료의 관세 인하 등이 반드시 이루어져야만 수입 완제품의 가격이 국내 생산식품보다 저렴한 폐단을 방지할 수 있으며, 또한 신제품 개발의 여건을 조성하여 시장 기능을 통한 국내 생산식품의 효율적인 성장이 이루어

정부는 이제 관세에 의한 재정수입을 기대하기보다는 외국과의 형평성을 고려하여 균등한 세계 체계를 지향하여 식품산업의 가격 경쟁력을 제고시켜야 한다.

질 수 있고, 나아가 우리나라 식품이 가격 경쟁력을 가질 수 있을 것이다.

#### 나. 특정원료의 수입 자율화

품질 경쟁력이 제고되지 않은 채 가격 경쟁력만으로는 식품산업의 총체적인 경쟁력을 제고시킬 수 없다. 현재 정부는 품질 및 가격 경쟁력을 높이기 위해서 전세계적으로 유행하고 있는 저열량, 저가당 식품을 생산하는 데 필요한 원료의 수입을 자유화시켜 품질 경쟁력을 제고시켜야 한다. 알콜성음료도 저열량 제품이 생산, 유통되고 있는 실정인데 반하여 국내에서는 저가당·저열량 제품이 생산되지 않고 있으며, 따라서 제품 종류도 그만큼 다양하지 못하기 때문이다. 그러므로 우리나라에서 생산되지 않는 저열량용 당과 같은 특수 원료에 대한 수입규제를 풀어 수입을 자율화함으로써 관련 제품의 개발을 촉진시켜야겠다.

#### 다. 식품유통의 적정화

가공식품의 품질 경쟁력을 제고시키기 위해서는 낙후된 우리나라 유통환경을 개선시켜야 한다. 특히 최근 유제품류, 육가공품류와 같이 적정온도에서 유통되어야만 최고 품질수준이 유지되는 냉장·냉동식품의 국내 생산과 수입이 급증하면서 관련 유통시설인 냉장·냉동시설의 확충이 시급히 요망되고 있다. 즉, 유통업체나 일선 판매업체에 냉동·냉장 탑차 및 냉장·냉동고의 시설 설치 및 개·보수가 절대적으로 필요한 것이다. 또한 가공식품의 최고 품질수준 유지 및 유통기한 경과후의 재활용을 위한 유통기한 설정에 관련된 연구가 꾸준히 이루어져야겠다. 이와 같이 가공식품의 적정유통을 위해 소요되는 비용은 식품진흥기금에서 저리로 지원함이 바람직하겠다.

#### 라. 수입식품검사의 효율화

해마다 증가하고 있는 수입식품의 안전성을 확보하기 위해서는 우선적으로 통관시 검사를 정확히 하여야 하며, 검사를 효율적으로 실시하기 위해서는 수입식품에 관련된 전산망이 완벽하게 구축되어야 한다. 즉, 각 수입식품에 관한 모든 정보가 축적되어야만 최초 수입식품 및 이미 수입된 경험이 있는 동일사 동일제품에 대한 제품별 검사 정도, 서류검사로 그칠 것인지 아니면 정밀검사를 할 것인지, 정밀검사의 경우 표본검사를 할 것인지, 표본검사의 경우 표본추출률은 몇 퍼센트로 할 것인지를 결정할 수 있을 것이

다. 그렇게 되어야만 수입식품에 대한 검사를 효율화하여 제품에 따라 객관적이며 과학적인 검사를 실시할 수 있을 것이다. 또한 통관시 적합관정을 받아 시중에 유통되는 수입식품이라도 유통중 유통여건에 따라 위해요소가 발생할 수 있으므로 유통후 국내 생산식품과 마찬가지로 수거 검사가 실시되어야겠다.

마. 해외진출 지원

과자류, 면류 등의 제품 수출이 호조를 보임에 따라 해외에 진출해 있는 국내 제조업체간의 과도한 경쟁을 미연에 방지하기 위한 법적 제도가 마련되어야 하며, 제품의 해외 홍보를 위한 관련비용 등에 대한 세제혜택 등 세제 지원이 이루어져야겠다. 또한 우리나라 식품을 해외에 소개할 수 있는 좋은 기회인 식품박람회 자주 참가하고 또한 식품박람회를 자주 개최하여야 하며, 수입국과 수출국의 다변화를 위하여 참가국 및 초청국도 다변화하여야겠다. 또한 전통 외식산업의 해외 진출을 적극 권장해야 한다. 외식산업의 해외진출은 외식산업 자체로 벌어들이는 외화뿐만 아니라 관련 원료의 수출 등 이중의 수출 촉진 효과를 거둘 수 있으므로, 정부차원의 다각적인 지원 방안이 마련되어야겠다.

바. 최신제품에 대한 대응

최근 생명공학, 유전공학 등 관련 학문의 발전으로 생산 및 수입이 증가되고 있는 방사선조사식품, 유전자조작 식품 등 최신제품에 대한 기준·규격이 명확히 설정되어야 하며 그에 따른 검사지침이 시급히 마련되어야겠다. 

해외에 진출해 있는 국내 제조업체간의 과도한 경쟁을 미연에 방지하기 위한 법적 제도가 마련되어야 하며, 제품의 해외 홍보를 위한 관련비용 등에 대한 세제혜택이 이루어져야 한다.