

발 간 등 록 번 호

11-1543000-001596-01

2017. 2.

고춧가루 혼합유통 실태조사 및 개선방안 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

KREI



농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「고춧가루 혼합유통 실태조사 및 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 2월

주관연구기관명: 한국농촌경제연구원
총괄연구책임자: 김성우(연구위원)
연구원: 송성환(전문연구원)
노수정(연구원)
강지석(연구원)
김서영(연구원)
송영민(연구원)

요 약

- 본 연구는 현재 유통되고 있는 국내산과 수입산 혼합 고춧가루의 생산·가공, 유통·판매 금지가 국내 고추 산업에 미치는 영향을 분석하고, 국내 고추 산업을 육성하기 위해 고춧가루 혼합유통의 개선방안을 도출하기 위해 시작되었음.
- 이를 위해 국내산과 수입산의 혼합 고춧가루 제조업체, 유통인, 판매인, 구매인을 대상으로 심층조사를 실시하여 국내에서 유통되고 있는 혼합 고춧가루의 실태 분석을 통해 가공·유통 단계에서의 문제점을 파악하였고, 혼합 금지로 인한 경제성 및 효율성을 분석하였음.
- 국내산 고추는 농가에서 산지수집상으로 유통되는 비중이 69%, 일반소비자로의 직거래가 19%, 생산자단체(농협 등)로 7%, 고추종합처리장으로 5% 유통되는 것으로 조사되었음. 산지수집상은 고추 도매시장 중도매인에게 전량으로 건고추로 유통시키고 이 중 49%는 제분업체로 유통되어 대형 유통업체로 납품되는 것으로 나타났음.
- 수입산 냉동고추는 건조장을 보유하고 있는 수입업체가 거의 대부분 수입하는 것으로 조사되었으며, 전량이 제분업체를 통해 대형수요처로 유통되는 것으로 나타났음.
- 고춧가루 제분업체의 경우, 국내산 고춧가루가 중국산에 비해 가격, 품질 균일성, 안전성(잔류농약, 미생물) 등의 측면에서 경쟁력이 약하다고 판단하고 있었으며, 중국산 제분량이 점차 증가하고 있는 추세임.

- 2017년 2월 현재, 국내산 고춧가루는 kg당 16,000원에 판매가 되고, 5:5 혼합 고춧가루는 10,000원에 판매가 되어 가격 차이는 상당히 큼.
- 또한 혼합유통을 금지할 경우, 국내산 고춧가루 수요에 변화가 없거나, 오히려 감소할 것이라고 나타났으며, 혼합유통 금지만으로 국내산 고춧가루의 소비 확대는 한계가 있을 것으로 판단됨.
- 외식업체의 경우, 고춧가루는 수입산 구매비율이 국내산보다 높게 나타났으며, 주로 식재료 납품업체에서 구입하고, 이유는 매입단가와 안정적인 물량 확보, 색상(ATSAcolor) 등으로 나타남.
- 또한 고춧가루 혼합유통이 금지될 경우, 혼합해서 사용하던 외식업체 중 국내산으로만 사용하겠다는 응답이 15%에 그쳐 오히려 국내산 소비가 위축될 것으로 나타남.
- 한편, 외식업체의 구매 행태를 분석한 결과, 혼합고춧가루 신뢰도가 높을수록 혼합해서 구입하는 것보다 수입산을 구매할 확률이 더 높게 나타남.
- 대량수요처 조사결과, 김치업체와 급식업체의 수입산 고춧가루 구매비율은 60~70%로 높았으며, 저렴한 매입단가 때문이며, 혼합 고춧가루를 사용하는 비중이 26%로 국내산과 수입산을 따로따로 사용하는 비중이 높은 것으로 나타남.
- 수입산 건고추 및 고춧가루의 구매경험이 있는 소비자를 대상으로 조사한 결과, 구입의 가장 큰 이유는 저렴한 가격으로 나타났으며, 대량수요처와 외식업체 등과는 달리 일반 가정에서 수입산 고추를 구매하는 비중은 높지 않았음.

- 또한 고춧가루 유통이 금지될 경우 소비자들은 가격 수준에 따라 구매의사 결정을 할 가능성이 높은 것으로 판단되어 오히려 중국산 소비량이 증가할 가능성이 있음.
- 따라서 혼합고춧가루 유통주체들의 경우, 고춧가루 혼합 유통 금지는 국내산의 소비확대에는 부정적이고 오히려 감소할 가능성이 높으나, 국내산과 중국산이 어느 정도의 비율로 혼합이 되었느냐에 대한 판별이 쉽지 않고, 고춧가루 가공업체와 수요자(음식점, 급식업체 등) 간의 신뢰가 크게 낮아 건전한 유통환경 조성을 위해서는 필요한 것으로 나타남.
- 고춧가루 혼합유통 금지로 인한 시장 영향을 시나리오별로 분석한 결과, 국내산 건고추 소비량이 - 6,551 ~ 2,808톤이 변화하여, 국내산 건고추 소비량 증가폭보다는 감소폭이 더 큰 것으로 나타남.
- 또한 고춧가루 혼합유통을 금지하였을 경우를 가정한 B/C 분석 결과, B/C ratio가 0.32로 나타나 경제성이 매우 낮으며, 추가로 편익보다는 비용이 더 높아질 것으로 분석되었음.
- 고춧가루 혼합유통 금지에 대한 입법화는 소비자의 알권리 보장, 원산지 신뢰도 제고, 품질 높은 생산자 보호, 유통구조 개선 등의 긍정적인 측면이 있으나, 내국민대우에 대한 국제법상의 오해 소지가 있어 신중히 접근할 필요가 있음.
- 따라서 고춧가루 혼합유통 금지에 대한 건고추 산업적 측면에서 보면, 건전한 유통질서 확립을 위한 긍정적인 측면이 있으나, 오히려 국내산 고춧가루 소비가 위축되거나 감소할 우려가 있는 등 부정적인 측면도 있음.

- 또한 사회적 측면에서 보면, 소비자의 알권리를 보장하는 긍정적인 측면이 있으나, 편익보다는 비용이 높아 경제성이 매우 낮으며, 국제법상 오해의 소지가 높고 원산지 단속의 실효성도 낮아 사회적 비용이 높아지는 부정적인 측면이 있음.

- 고춧가루 혼합유통을 금지하는 것보다는 국내산 건고추의 산업적 및 사회적 측면이 더 효과적인 방법을 제시하였음.
 - ① 원산지 단속 강화 ② 기술 개발을 통해 혼합 고춧가루의 판별 능력 제고 ③ 고춧가루 제분업체들의 HACCP 지정 유도로 안전성 제고 및 원산지 구분 가능 ④ 국내산 고춧가루 사용에 대한 외식업체에 인센티브 부여 ⑤ 식재료 직거래 fair를 통해 제분업체와 대형수요처의 직거래 사업 활성화 국내 건고추 소비 확대

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성	1
2. 선행연구 검토	8
3. 연구 내용 및 방법	11
4. 기대효과	14
5. 연구추진 체계	15

제2장 고추 산업 현황

1. 고추 수요 현황	17
2. 고추 공급 현황	22
3. 고추 유통 및 가공 현황	33

제3장 고춧가루 혼합유통 실태 조사 및 시사점

1. 고춧가루 혼합유통 실태	39
2. 외식업체 고춧가루 사용 실태	47
3. 대량수요처 사용실태	64
4. 소비자 사용실태	69
5. 고춧가루 유통주체들의 조사 결과 요약 및 시사점	76

제4장 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 시장영향 및 경제적 효과 분석

1. 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 시장 영향 분석	79
2. 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 경제적 효과 분석	85

제5장 고춧가루 혼합유통 금지 입법화 방안

1. 고춧가루 혼합유통 금지 입법화 검토의 필요성	99
2. 고춧가루 혼합유통 금지 입법화를 위한 전제	102
3. 기본권 침해여부	108
4. 헌법상 원칙 및 다른 법률 위반 여부	117
5. 조약 및 국제법 : 내국민대우 원칙 위반 여부	120
6. 입법 형식	124
7. 결론	125

제6장 고춧가루 혼합유통 개선 방안

1. 건고추 생산부문	130
2. 산지유통 단계 부문	131
3. 수입산 관리 및 대체방안	132
4. 가공·유통 부문	134

제7장 요약 및 결론 137

부록

1. 외국의 식품이력추적제 활용 실태	143
2. 제분업체 조사결과	149
3. 외식업체 사용실태 조사표	153

참고문헌 157

표 차례

제1장

<표 1-1>	고춧가루 원산지표시 위반 업체 영업종류별 구분(2016년) ……	5
<표 1-2>	고춧가루의 원산지 표시 위반 내용(2016년) ……	5
<표 1-3>	연구진 출장 및 간담회 일정 ……	13
<표 1-4>	대형 식자재업체 면담조사 ……	14
<표 1-5>	연구과제 정책 협의 ……	14

제2장

<표 2-1>	고추 수출 실적 (연산기준: 8월~익년 7월) ……	21
<표 2-2>	건고추 주산지군 재배면적 동향 ……	25
<표 2-3>	고추 수입 실적 (연산기준: 8월~익년 7월) ……	29
<표 2-4>	건고추 공급 동향 (연산기준: 8월~익년 7월) ……	32
<표 2-5>	고추 유통비용 ……	35
<표 2-6>	수입 고추의 가공·유통 마진 추정(2012년) ……	37

제3장

<표 3-1>	고춧가루 가공업체 현황(HACCP 인증 기준) ……	44
<표 3-2>	고춧가루 제분업체 현황(조사결과) ……	45
<표 3-3>	지역별 외식업체 수 ……	47
<표 3-4>	상시종사자 수별 외식업체 ……	48
<표 3-5>	외식업체 건고추·고춧가루 구입량 ……	49
<표 3-6>	외식업체 고추 관련품목 구입량 ……	50
<표 3-7>	건고추 및 고춧가루 구입처 ……	51
<표 3-8>	고춧가루 구입가격의 결정 기준 ……	52
<표 3-9>	국내산 구입 업체의 수입산 지불의사 가격 수준 ……	52
<표 3-10>	국내산만 구입하는 이유 ……	53

<표 3-11> 수입산 구입 이유	54
<표 3-12> 수입산의 국내산 대비 실제 구입가격	54
<표 3-13> 수입산 대비 국내산 지불의사 수준	55
<표 3-14> 혼합비율 표기에 대한 신뢰도	56
<표 3-15> 고춧가루 혼합유통 금지 시 변화	57
<표 3-16> 분석에 사용된 변수의 기초통계량	58
<표 3-17> 다항로짓모형 추정결과: 향후 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통· 판매가 금지가 될 경우, 외식업체의 고춧가루 구입 선택 결정요인 분석	61
<표 3-18> 대량수요처 건고추·고춧가루 연평균 구입량	64
<표 3-19> 대량수요처의 수입산 대비 국내산 지불의사 수준	66
<표 3-20> 인구사회학적 특성	69
<표 3-21> 조사대상의 거주 지역	70
<표 3-22> 제품 형태별 구매경험	70
<표 3-23> 구매한 혼합 고춧가루의 혼합비율	71
<표 3-24> 제품 형태별 구매처 비중	71
<표 3-25> 제품별 만족도	73
<표 3-26> 국내산 대비 구매의향 가격수준(누적 비중)	74
<표 3-27> 고춧가루 혼합유통에 대한 유통주체 의견 정리	77

제4장

<표 4-1> 혼합유통 금지 이후 국내산 건고추 소비량 변화 분석	83
<표 4-2> 구조적 변화 이전과 이후의 냉동고추 수입량 및 수입단가 비교	85
<표 4-3> 경제성 분석기법의 비교	88
<표 4-4> 국내산과 중국산 냉동고추 생산량, 가격	90
<표 4-5> 편익분석표	94
<표 4-6> 비용분석표	96

제5장

<표 5-1> 근거법률 모색을 위한 비교	124
------------------------------	-----

그림 차례

제2장

<그림 2-1> 건고추 1인당 소비량 (연산기준: 8월~익년 7월)	18
<그림 2-2> 국내산 건고추 구입 비중	19
<그림 2-3> 고추 구입형태	20
<그림 2-4> 건고추(고춧가루) 구매시 주요 고려사항	20
<그림 2-5> 고추 관련품목 수출실적 (연산기준: 8월~익년 7월)	22
<그림 2-6> 건고추 생산 동향	23
<그림 2-7> 건고추 지역별 재배면적 동향	24
<그림 2-8> 건고추 지역별 생산 비중	24
<그림 2-9> 2016년 경북 주산지 시·군 건고추 재배면적	26
<그림 2-10> 양념채소류 10a당 노동력투입시간	26
<그림 2-11> 건고추 소득 및 비용 추이	27
<그림 2-12> 고추 관련품목 수입 실적(연산기준: 8월~익년 7월)	29
<그림 2-13> 중국 냉동고추 가공 및 수출 과정	31
<그림 2-14> 국내산 건고추 유통경로	34
<그림 2-15> 수입산 건고추 유통경로(대량수요처)	36
<그림 2-16> 수입산 건고추 유통경로(일반 소비자 포함)	37

제3장

<그림 3-1> 국내산 고춧가루의 유통체계	40
<그림 3-2> 수입산 고춧가루의 제조 및 유통체계	41
<그림 3-3> 연도별 고춧가루 가공업체 HACCP 인증 현황	44
<그림 3-4> 업종별 업체수	48
<그림 3-5> 외식업체 건고추·고춧가루 수입산 구입 비율	49

<그림 3-6> 외식업체 수입산 고추 관련품목 구입 비율	50
<그림 3-7> 수입산 고춧가루 혼합사용 실태	56
<그림 3-8> 대량수요처의 건고추·고춧가루 수입산 구입 비율	65
<그림 3-9> 건고추와 고춧가루 주요 구입처	65
<그림 3-10> 수입산 고춧가루 혼합 사용 실태	67
<그림 3-11> 수입산 고춧가루(건고추)의 용도	72
<그림 3-12> 수입산 고춧가루(건고추) 구매이유	72
<그림 3-13> 제품별 전체 만족도(가중평균)	73
<그림 3-14> 향후 수입산 고추 재구매 의향	74
<그림 3-15> 건고추 유통 흐름도	76

제4장

<그림 4-1> 고춧가루 판매 비중 및 혼합비율	80
<그림 4-2> 혼합유통 시장의 수요곡선 변화	86
<그림 4-3> 건고추 시장 균형	89
<그림 4-4> 혼합유통 금지에 따른 생산자 잉여	91
<그림 4-5> 혼합유통 금지 전 생산자 잉여	92

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성

- 고추는 국민 식생활에 필수적인 농산물로 2015년 생산액이 8,810억 원으로 마늘(3,920억 원), 양파(4,120억 원)보다 2배 많은 중요한 양념 채소임.
- 건고추의 재배면적과 생산량 감소로 국내산 자급률은 2000년 89%에서 2015년 57%까지 하락하였으며, 이는 국내 생산량이 감소한 반면, 수입량이 증가하였기 때문임.
 - 국내 생산량이 7만 7천 톤으로 급감했던 2011년에 수입량이 증가하면서 자급률은 42%로 낮아졌음.
- 고추류 총수입량(연산기준: 8월~익년 7월)은 2000년산 2만 9,915톤에서 2015년산 10만 5,622톤으로 연평균 8%씩 증가하고 있음. 품목별로는 건고추나 고춧가루(270%)에 비해 상대적으로 관세율이 낮은 냉동고추(27%), 혼합조미료·기타소스¹(45%) 등 고추 관련품목²을 중심으로 증가하고 있음.

¹ 혼합조미료(고춧가루 건다대기, HSK Code: 2103.90.9030), 기타소스(습다대기, HSK

- 고추 수입은 저율관세물량(TRQ) 비중이 적고, 민간 수입이 대부분임.
 - 수입된 고추는 민간수입업체에 의해 도매상과 소매상을 거쳐 외식업체, 가공업체 등 대량수요처로 수입산 고추가 판매되고 있으며, 보따리상을 통해 소량씩 수입되어지는 물량도 많아 수입산의 유통경로가 불명확한 상황임. 기타 관련품목은 상인을 거치지 않고 대량수요처, 가공업체 등의 수요처로 주문·수입 공급되는 형태임.
 - 따라서 수입산 고추 가공품의 제조, 유통, 판매 현황을 파악하기 위해서는 이에 대한 조사가 필요함.

- 수입량이 증가하면서 국내 공급량에서 수입산이 차지하는 비중이 절반에 이르고 있음. 따라서 국내산과 수입산 건고추에 대한 생산, 유통, 가공 현황과 두 시장을 비교 분석함으로써 국내 건고추 산업의 정확한 실정을 파악하는 것이 필요함.

- 현재 수입산 냉동고추와 냉동고추로 제조한 고춧가루에 대한 ‘수입물품 유통이력관리제도’와 음식점의 김치류에서 제공하는 고춧가루에 대한 ‘농수산물 원산지 표시에 관한 법률’이 시행되고 있음.

「수입물품 유통이력관리제도」

- 2009년 1월부터 ‘대외무역법령’에 근거한 유통이력관리제도를 시행함.
 - 수입쇠고기 중 12개 특정부위를 대상으로 시작하였으며, 2009년 5월 관세법을 개정함.

Code: 2103.90.9090)

- 2 건고추, 고춧가루, 냉동고추 등과 혼합조미료, 기타소스, 고추장, 김치 등에 포함된 고춧가루를 의미하며, 해당 품목에 포함된 고춧가루 비중을 산출하고 이를 수분을 제거한 건고추로 환산하여 중량을 집계하였음.

- 2009년 5개 대상품목에서 2016년 현재 37개 품목으로 확대됨.

◇ 대상품목(2016년 현재 37개)

천일염(비식용, 식용), 대두유(비식용), 복어(금일복), 황기(식품용), 냉동고추, 뱀장어, 당귀(식품용), 냉동조기, 건고추, 향어, 활낙지, 지황(식품용), 천궁(식품용), 사탕무당(설탕), 냉동옥돔, 작약(식품용), 황금(식품용), 냉동고등어, 냉동갈치, 미꾸라지, 명태, 가리비, 돔, 냉동꽂치, 김치, 식염, 보리, 팥, 인삼제품, 홍삼, 냉동꽃게, 콩(대두), 참깨분, 참깨, 땅콩, 도라지, 염장새우

제3조(유통이력대상물품지정기준) 법 제240조의2제1항에서 “관세청장이 지정하는 물품”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품을 말한다.

1. ~ 3. (생략)
4. 수입 후 허위로 원산지를 국산으로 표시하는 방법 등으로 소비자 및 생산자의 권익을 침해하는 등 시장질서·사회안전을 해칠 우려가 있는 물품
5. (생략)

「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 시행령」

제5조(원산지의 표시기준) ① 법 제5조제4항에 따른 원산지의 표시기준은 별표 1과 같다.

② (생략)

[별표 1] 원산지의 표시기준

1. ~ 2. (생략)
3. 농수산물 가공품(수입농수산물등 또는 반입농수산물등을 국내에서 가공한 것을 포함한다)
 - 가. (생략)
 - 나. 원산지가 다른 동일원료를 혼합하여 사용한 경우에는 혼합비율이 높은 순서로 2개 국가(지역, 해역 등)까지의 원료 원산지와 그 혼합 비율을 각각 표시한다.
 - 다. ~ 마. (생략)

자료: 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr).

- 건고추 및 관련품목 수입 증가와 부정 유통 사례가 언론을 통해 보도됨에 따라 원산지 둔갑 등에 대한 단속이 강화됨.

- 냉동고추의 경우, 원산지표시 위반, 국산 및 식용으로 둔갑 등 불법(유통) 행위 근절을 위해 2010년 2월부터 수입품 유통이력관리 대상품목에 포함됨.
- 건고추의 원산지 표시는 '94년 원산지 표시제도가 도입되면서부터 대상 품목에 포함되었으며,
- 음식점 원산지 표시제는 김치류에 포함된 고춧가루에 대하여 표시토록 규정하여 2013년 6월에 '농수산물 원산지 표시에 관한 법률'을 근거로 시행되고 있음.
- 국산과 수입산을 혼합하였을 때 혼합여부와 혼합 비율을 표시하도록 되어 있으며, 거짓표시나 미표시할 경우 처벌하고 있음.

중국산 고춧가루 국산으로 속여 5억원어치 판매...징역 2년



연합뉴스

오수희
2016-07-08



공유



트윗



공유



메일

(부산=연합뉴스) 오수희 기자 = 부산지법 형사7단독 조승우 판사는 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 위반 혐의로 기소된 A(60)씨에게 징역 2년을 선고했다고 9일 밝혔다.

판결문을 보면 A씨는 부산 사상구에서 농산물가게를 운영하면서 2010년 3월경부터 지난해 11월까지 중국산 마른고추를 수입해 고춧가루로 제분한 후 '국내산 80%, 중국산 20%'라고 원산지를 거짓으로 표시해 김치 제조공장에 판매했다.

A씨가 이런 수법으로 원산지를 속여 판매한 고춧가루만 5억원어치에 이른다.

조 판사는 "소비자의 올바른 식품 선택권과 신뢰를 침해하는 등 사회적 해악이 커 엄벌할 필요가 있다"며 "수사과정에서 증거를 은폐하고 진술을 번복하면서 범행규모를 축소하려고 한데다, 비슷한 범행으로 7차례나 처벌을 받은 전력이 있어 실행 선고가 불가피하다"고 밝혔다.

조 판사는 2014년 4월부터 지난해 11월까지 문씨에게서 납품받은 고춧가루로 김치를 만들고 나서 고춧가루 원산지를 국산으로 표시한 B(70)씨에게는 징역 8개월에 집행유예 2년을 선고하고 사회봉사 80시간을 명령했다.

조 판사는 "죄가 가볍지 않으나 범행을 모두 인정하고 반성하고 있으며, 스스로 원산지를 중국산으로 기재하기 시작하는 등 개전의 정이 보여 성찰의 기회를 갖도록 한다"고 했다.

osh9981@yna.co.kr

- 2016년 1~12월까지 고춧가루 원산지 단속에 적발된 사례는 총 62건이며, 이 중 음식점이 67.7%로 가장 높았으며, 식품제조/가공업이 19.4%이었음.

〈표 1-1〉 고춧가루 원산지표시 위반 업체 영업종류별 구분(2016년)

영업종류	업체수	비중
음식점	42	67.7%
식품제조/가공업	12	19.4%
식품판매업	3	4.8%
즉석판매제조/가공업	2	3.2%
집단급식소	1	1.6%
개인	1	1.6%
기타	1	1.6%
합계	62	100.0%

자료: 국립농산물품질관리원.

- 또한 중국산을 사용하면서 국내산으로 둔갑한 비중이 전체의 53.2%로 가장 많았으며, 국내산과 중국산을 혼합한 고춧가루를 국내산으로 표기하여 위반한 비중이 17.7%, 중국산을 혼합으로 표기한 비중이 16.1%로 나타남.

〈표 1-2〉 고춧가루의 원산지 표시 위반 내용(2016년)

위반 내용	업체수	비중
중국산 → 국산	33	53.2%
혼합 → 국산	11	17.7%
중국산 → 혼합	10	16.1%
국산 → 국산	3	4.8%
중국산 → 미표시	1	1.6%
중국산+베트남산 → 중국산	1	1.6%
미표시	2	3.2%
기타	1	1.6%
합계	62	100.0%

주 1) '혼합'은 국내산+중국산을 의미함.

2) '기타' 항목은 위반내용에 구체적인 원산지 언급 없었고, '원산지 거짓표시'로 기재된 경우임.

3) 국산→국산은 생산지역을 다르게 표기한 것임.

자료: 국립농산물품질관리원.

- 수입 견고추(고춧가루)의 부정 유통 적발사례가 증가함에 따라 이를 근절하기 위한 추가적인 방안 마련의 요구가 커짐.

- 중국산 고춧가루를 국산으로 둔갑시키거나, 혼합비율을 허위로 표시하는 등 부정 유통이 적발되면서 부정유통을 방지하는 추가적인 방안에 대한 필요성이 제기되고 있음.
- 유통이력관리제도와 원산지 표시제가 시행되고 있음에도 불구하고 수입산 견고추 및 고춧가루에 대한 부정 유통(건조·가공)이 계속됨에 따라 국내산과 수입산 고춧가루 혼합 금지를 의무화하는 방안에 대한 검토가 필요함.
- 미곡의 경우, 수입쌀이 국산으로 변경되어 판매되는 사례를 근절시키기 위해 2015년 7월 7일부터 양곡관리법 개정에 따라 혼합유통·판매 금지안이 시행되고 있음.
 - 국산 미곡과 같은 종류의 수입 미곡이 혼합되는 경우, 생산연도가 다른 미곡의 혼합유통·판매되는 경우에 유통·판매를 금지하고 있음.
 - 혼합유통·판매를 금지하는 양곡관리법 개정안은 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)이 규정하는 내국민 대우를 위반하지 않는 범위 내에서 도입하였음.
- 미곡을 제외한 농산가공품에 대해서는 국산 농산가공품과 같은 종류의 수입 농산가공품과 혼합하여 생산·가공하거나 유통·판매하는 행위에 대하여 별도의 제재를 가하고 있지 않음. 고춧가루의 경우 국산 고춧가루와 수입산을 혼합하여 고춧가루를 제조, 유통하는 경우에는 해당 고춧가루의 혼합 비율을 포장지에 표기하고 있음. 그러나 유통과정에서 포장지 내용과 중국산 혼합 비율이 일치하는지 식별하는 것에는 한계가 있음.
 - 이를 이용하여 저렴한 중국산 고춧가루를 국내산과 혼합하며 판매하면서 혼합 비율을 실제와 다르게 표기하는 경우가 발생하고 있으며, 이는 소비자와 농민 모두에게 피해를 미치고 있음.

GATT 제3조 내국과세 및 규정에 관한 내국민 대우

(National Treatment on Internal Taxation and Regulation)

1. 계약당사자들은 내국세 및 그밖의 내국과징금과 상품의 국내 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 법률·규정·요건과 특정 수량 또는 비율로 상품을 혼합하거나 가공 또는 사용하도록 요구하는 내국의 수량적 규정이 국내생산을 보호하기 위하여 수입상품 또는 국내 상품에 적용되어서는 아니된다는 것을 인정한다.
4. 다른 계약당사자의 영토내로 수입되는 계약당사자 영토의 상품은 그 국내판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 유통 또는 사용에 영향을 주는 모든 법률, 규정, 요건에 관하여 국내산의 동종 상품에 부여되는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여받아야 한다. 이 항의 규정은 상품의 국적에 기초하지 아니하고 전적으로 운송수단의 경제적 운영에 기초한 차등적 국내운입의 적용을 방해하지 아니한다.

자료: 외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr>).

- 따라서 본 연구에서는 국내산과 수입산의 혼합 고춧가루 제조업체, 유통인, 판매인, 구매인을 대상으로 심층조사를 실시하여 국내에서 유통되고 있는 혼합 고춧가루의 실태 분석을 통해 가공·유통 단계에서의 문제점을 파악하고자 함.
- 또한 현재 유통되고 있는 국내산과 수입산 혼합 고춧가루의 생산·가공, 유통·판매 금지가 국내 고추 산업에 미치는 영향을 분석하고, 국내 고추 산업을 육성하기 위해 고춧가루 혼합유통의 개선방안을 도출하는데 그 목적이 있음.

2. 선행연구 검토

가. 국내·외 건고추 생산 및 유통 실태

- 김병률 외(2010)는 고추 생산 및 소비, 수입 현황에 대해 구체적으로 설명하였고, 소비자의 건고추 선호도 조사결과를 제시하였으며 국산 건고추 소비를 증가를 위해 소비자가 원산지를 구별할 수 있는 원산지 이력 추적 등의 제도 도입이 요구된다고 강조하였음.
- 이삼섭 외(2010)는 건고추 및 고춧가루 산업의 생산, 유통, 수출입, 소비 등 전반적인 실태를 파악한 후, 문제점 및 시사점을 도출함. 산업의 문제점으로 영세한 농가규모와 어려운 판로확보, 복잡한 유통단계로 인한 물류비 증가와 감모율 상승, 불법 수입산 유통, 수출확대의 어려움 등을 지적하였으며, 시사점으로 시설 현대화와 브랜드 고춧가루 유통의 확대, 다양한 직거래 경로 개발, 부정유통 감시 체계 강화, 안전성에 대한 소비자 니즈를 고려한 제품 개발 등을 제시함.
- 전창곤 외(2013)는 중국 고추의 생산 현황과 수출입 동향을 파악하고, 청도의 수출기업을 대상으로 고추 산업화 경영 모델 사례 분석을 통해 중국 고추의 유통경로를 제시함.
- 김완배, 김관수(2005)는 중국 내 채소류의 생산 및 수출체계와 중국산 채소류의 수입 통관 및 국내 유통 체계로 나누어 연구를 수행하면서 중국 농산물 수입 확대에 대한 구체적인 대안을 연구함. 중국산 농산물의 문제점으로 저품질 위주의 거래, 안전성 확보, 허술한 원산지 표시제도, 냉동 고추의 재가공 등을 지적하고 있으며, 대응방안으로 수출업체 인증제도 도입, 선택 검역 시스템 도입, 편법 신고에 대한 사후 추징 등을 제시함.

- 이육(2003)은 중국산 고추의 수입동향과 국내 유통, 가격 경쟁력 등을 살펴 본 후, 중국산 고추 수입증가로 인해 국산 고추가격이 하락하고 시장을 왜곡하는 등의 국내 고추산업에 대한 피해를 연구함. 나아가 수입 및 유통과정의 문제점을 도출하고 대응방안을 제시함.
- 엄태봉 외(2004)는 시중에 판매되고 있는 불량 고춧가루를 판별하는 분석법을 개발하기 위해 불량 고춧가루만이 갖는 독특한 물리적, 화학적, 생물학적 특성을 분석함. 더불어 고춧가루의 유통 구조상의 문제를 해결하기 위해 현재 유통구조의 상황을 분석하고 이에 대한 개선방향을 제시함.
- 이용선 외(2013)는 국내산 및 수입산 고추·마늘 유통실태와 소비자 선호 및 구입패턴을 조사하고 수급 및 유통에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하여 수급 및 유통을 개선하기 위한 정책적 시사점을 도출함.
- 위태석 외(2010)는 수입 채소의 국내유통실태를 파악하기 위해 수입업체와 중간 유통업자를 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 수입 채소의 선호도 및 유통 실태를 파악하고 제도 개선 과제를 제시함.
- 홍승지 외(2013)는 고추의 생산과 소비실태를 산지 농가와 소비자 설문조사를 실시하였으며, 산업발전 방안으로 소비자 지불의사에 맞는 상품의 가격 차별화, 가격 인하를 통한 경쟁력 확보 등을 제시함.

나. 수입산 농산물 부정유통 방지 대책 및 제도 시행효과 분석에 관한 연구

- 김태훈 외(2014)는 수입쌀 유통경로와 부정유통 실태를 파악하고 수입쌀 부정유통 방안들에 대한 적용가능성을 연구함. 쌀 이력추적제는 개념과 도입 취지가 부정유통방지 방안으로는 부적절하며, 수입쌀 유통이력제와 수입쌀 재포장 금지의 경우 통상 마찰을 야기할 가능성이 매우 높아 도입가능성이 낮으나, 국내외산 쌀의 혼합금지는 WTO 규정을 위반하지 않는 범위 내에서

의 도입 가능성을 제시함. 또한, 부정유통방지 방안이 아닌 쌀에 대한 유해 문제가 발생하였을 때 역추적과 회수가 가능한 이력관리의 토대 마련 필요성을 제시함.

- 김경한(2008)은 중국산 농산물의 부정유통 실태를 파악하고, 설문 및 현장 조사를 통해 부정유통 방지 대책과 원산지 표시제도의 개선방안을 연구함. 부정유통 방지 대책으로 통관 전 중국산 농산물의 수입정보 취득 시스템 신설, 중국산 농산물 유통추적제 확립, 행정 시스템 개선을 통한 대상 업체의 효율적 관리, 민관이 연계된 부정유통 근절 위원회 구성, 처벌 수위 강화 등을 제시함.
- 최승철 외(2006)는 정부의 공공투자사업을 현명하게 선정하는 데 이용되는 절차와 방법을 다루었으며, 정책결정자에게 중요한 의사결정수단으로서의 역할을 제공하는 공공투자사업의 타당성분석의 하나인 비용-편익 분석을 이용하여 한우 이력추적시스템 도입의 타당성을 검토함.
- 서진교 외(2011)는 관세법에 근거하여 도입·실시된 수입품 유통이력관리제도 시행에 따른 비용과 편익을 분석하고, 그 경제적 효과를 객관적으로 계량화하여 정책효과를 확인하였으며, 당면한 문제에 대해 국내외 유사제도와의 비교·검토를 통해 현행 유통이력관리제도의 발전방안을 제시함.
- 전상곤 외(2011)는 축산물 수급 모형을 구축하고 균형변환모형(Equilibrium Displacement Model)을 이용하여 음식점 원산지 표시제와 쇠고기 이력제 두 가지 제도의 시행이 한우 시장에 미친 영향을 계측하고, 나아가 사회적 잉여 변화를 분석함.

3. 연구 내용 및 방법

3.1. 연구 내용

□ 국내산 및 수입산 건고추 시장 현황 분석

○ 국내산 및 수입산 건고추 시장 현황 분석

- 국내산 및 수입산 건고추의 생산, 유통, 가공 현황 분석

□ 국내 고춧가루와 수입산 고춧가루의 혼합유통·판매 실태조사 분석

○ 고추 가공품의 제조 및 가공 실태 조사

- 국내 고추 가공품의 제조, 유통, 판매 현황 조사
- 수입산 고추 가공품의 제조, 유통, 판매 현황 조사

○ 국내산 고춧가루와 수입산 고춧가루의 혼합유통 및 판매 실태 조사

- 국내산과 수입산 고춧가루의 혼합 비율 조사
- 수입산 고춧가루의 수입형태별(냉동고추 등) 원료 이용 조사
- 혼합 고춧가루의 주요 유통경로 조사
- 혼합 고춧가루의 주요 판매처 및 소비처 실태 조사

□ 국내산과 수입산 고춧가루 이용에 대한 문제점

○ 국내산 고춧가루 이용에 대한 문제점 도출

- 혼합 고춧가루 판매 및 구매 이유
- 국내산 고춧가루 이용에 대한 문제점
- 수입산 고춧가루 이용에 대한 문제점
- 국내산 고춧가루 이용에 대한 지불가능금액(willingness-to-pay) 추정

국내산과 수입산 고춧가루 및 혼합 고춧가루 이용 업체 사례

- 국내산 고춧가루 이용 업체 사례
- 수입산 고춧가루 이용 업체 사례
- 혼합 고춧가루 이용 업체 사례

혼합 고춧가루 생산·가공, 유통·판매 금지가 국내 고추산업에 미치는 영향 분석

- 혼합 고춧가루 판매 금지로 인한 수요 변화 분석
 - 혼합 고춧가루 판매 금지로 국내산과 수입산에 대한 선호도 등 다양한 소비 형태와 소비자 신뢰 등에 따른 수요 변화 분석
- 혼합 고춧가루 판매 금지로 인한 국내산 고추 소비에 미치는 영향 분석
 - 혼합 고춧가루 판매 금지로 인한 국내산 고추 소비량 변화 분석
- 법·제도 문제
 - 혼합 고춧가루 이용에 대한 법·제도적인 현황 파악 및 문제점 도출
 - GATT 제3조(내국민대우) 위반 및 이에 따른 분쟁 가능성 등 통상관련 가능성 분석

국내 고추 산업 육성을 위한 고춧가루 혼합유통 개선방안 수립

3.2. 연구 방법

관련 문헌 및 자료 조사

- 농산가공품의 국내산과 수입산 혼합과 관련된 문헌 검토와 관련기관 방문조사를 추진하여, 관련 제도와 자료 수집
- 국내외 농산가공품 관련 통계와 선행 연구 검토

□ 연구협의회 및 전문가 자문회의 개최

- 조사 분석결과 논의 등을 위해 업무관계자 수시 연구협의회 개최
- 도출된 정책지원 방안의 검증을 위해 전문가 자문회의 실시

□ 혼합 고춧가루가 국내산 고추산업에 미치는 영향 분석

- B/C 분석을 통해 혼합 고춧가루 유통 금지로 인해 나타나는 국내 고추산업의 효과 도출

□ 혼합 고춧가루 유통인 및 판매인 심층조사 실시

- 고추 주산지 및 주요 소비지 시장의 혼합 고춧가루 유통인 및 판매상을 대상으로 심층 면접을 실시하여 혼합 고춧가루 이용 현황 및 국내 고춧가루의 유통·판매 문제점을 파악하고 개선방안을 위한 정책 제언 발굴
- 국내산 고춧가루 이용 확대를 위한 지불가능금액 도출

□ 통계 및 모형분석

- 각종 지수 분석(CR, Herfindahl Index)
- 회귀분석(Logit, Probit 분석 등)
- 영향 분석(B/C 분석, Equilibrium Displacement Model 등)

〈표 1-3〉 연구진 출장 및 간담회 일정

일시	출장지역
2016년 10월 21일	착수보고회 (세종)
2016년 12월 15~16일	대구·경북·전북·충북 지역 제분업체 조사 및 업무협의회
2016년 12월 20~21일	충청지역 제분업체 조사 및 업무협의회
2016년 12월 27일	중간보고회(세종)
2017년 1월 25일	전문가 간담회(충북 청주시)
2017년 2월 2~3일	대형 식자재업체 조사 및 업무협의회

〈표 1-4〉 대형 식자재업체 면담조사

일시	기관명	장소	면담자	연락처
2월2일	현대그린푸드	경기도 용인시 수지구 문인로 30	아영진 차장 (농산구매팀)	031-525-2347
2월2일	CJ 프레시웨이	서울특별시 중구 쌍림동 292	이권홍 부장 (중부선상상품팀)	02-2149-6485
2월2일	광덕상회	서울특별시 송파구 양재대로 932	윤미선 대표	02-407-7559
2월3일	한식원	경기도 성남시 분당구 서현동 79-7	은희청 대표	031-686-7686

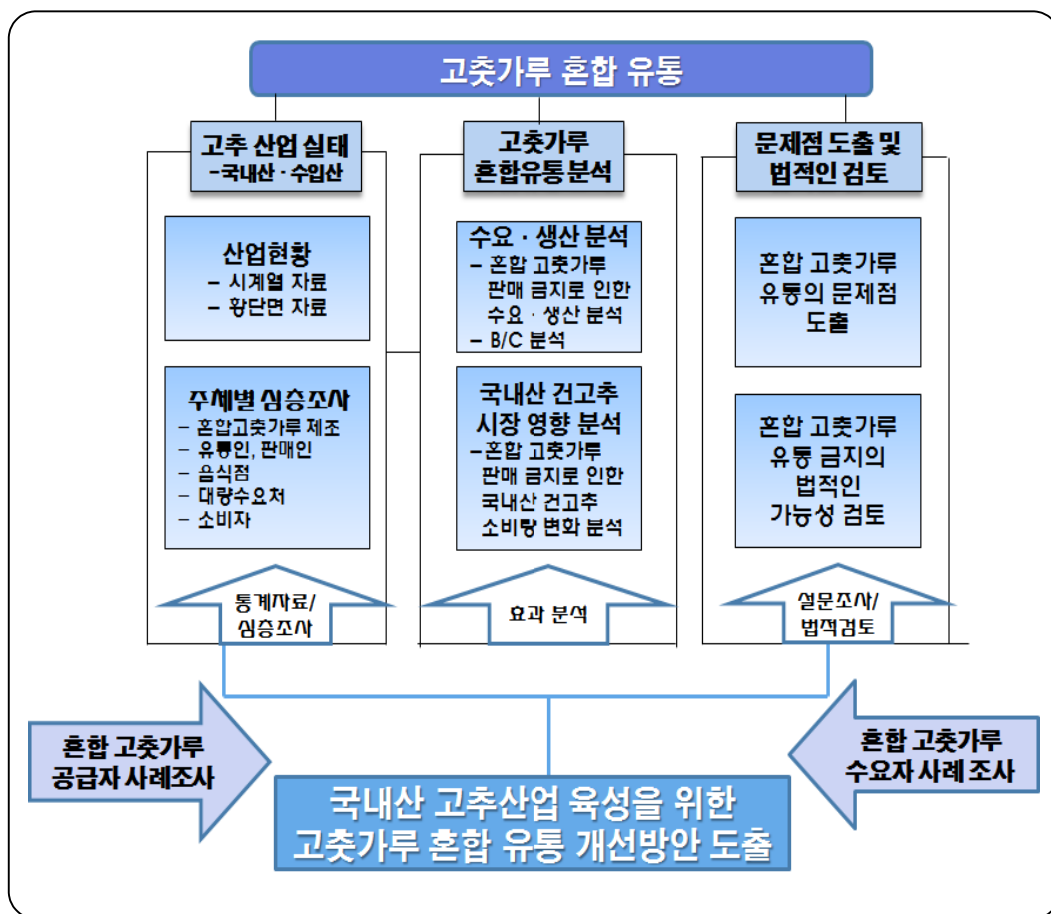
〈표 1-5〉 연구과제 정책 협의

일시	내용 및 장소
2016년 10월 21일	착수보고회 농림축산식품부 원예산업과 회의실
2016년 11월 21일	원내검토세미나 개최(외부 참석자 전남대 김윤형, 강해정 교수) 한국농촌경제연구원 회의실
2016년 12월 27일	중간보고회 농림축산식품부 원예산업과 회의실
2017년 1월 31일	중간보고 이후 수정·보완 사항 논의(대량수요처 및 소비자조사 결과 분석 검토) 한국농촌경제연구원 회의실

4. 기대효과

- 농림축산식품부의 국내 고추산업 육성을 위한 정책수립의 기초 자료 제공
 - 혼합 고춧가루 유통 실태를 파악하고, 이를 금지함으로서 국내 고추 산업에 미칠 영향 분석을 통해 산업 육성 정책 등에 활용하고자 함.
 - 고추 산업 육성 방안 마련 위한 근거 자료로 활용
- 혼합 고춧가루의 유통 및 판매 금지로 국민에게는 안전한 먹거리를 제공하고 이와 더불어 국내산 고춧가루 소비 활성화시킴으로써 농가 소득에 기여하고자 함.
 - 농산가공품의 혼합유통 관련 정책 담당자, 업계, 학계 등에서 기초 자료 활용

5. 연구추진 체계



제 2 장

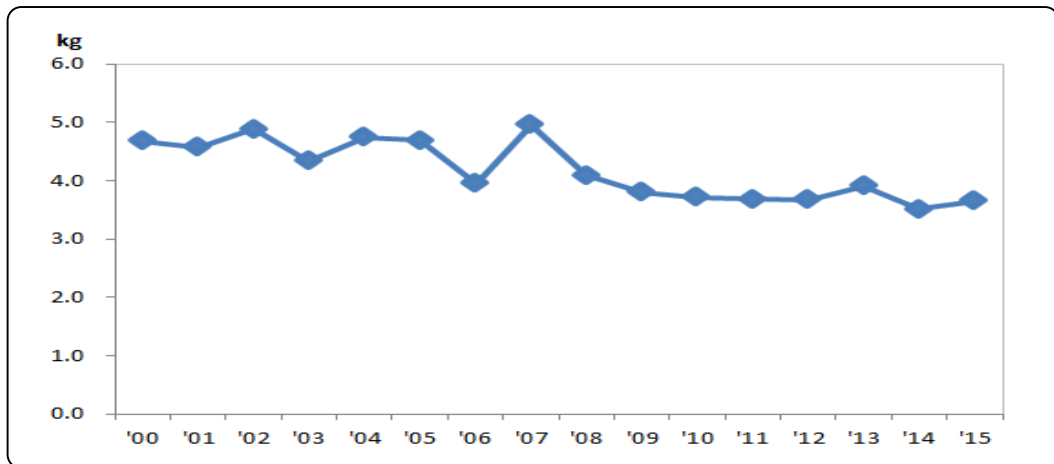
고추 산업 현황

1. 고추 수요 현황

1.1 고추 소비 동향

- 우리나라의 건고추 총 소비량은 고추장, 김치 등 건고추가 포함된 식품의 소비 감소 등으로 2000년 22만 톤에서 2015년 17만 톤 수준으로 감소하였으며, 건고추 1인당 소비량은 2000년 4.7kg에서 2015년 3.7kg으로 연평균 2%씩 감소하였음.

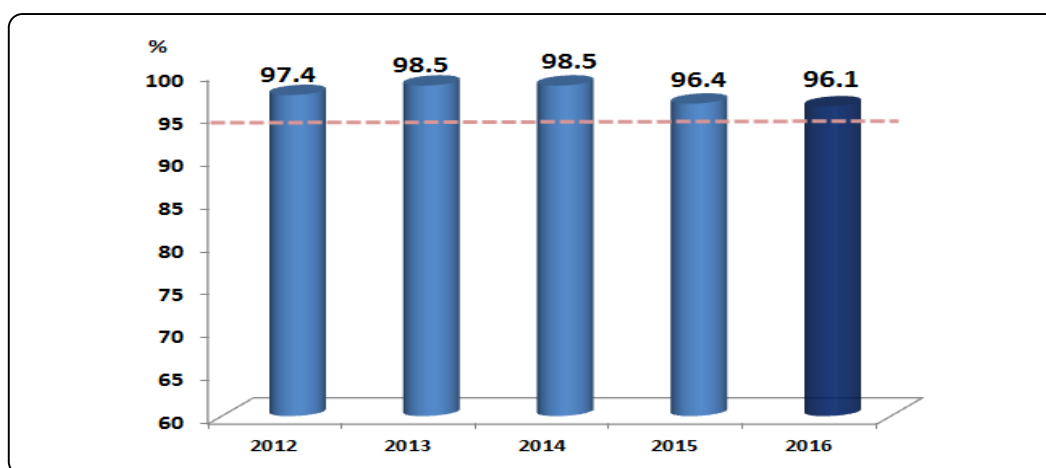
〈그림 2-1〉 건고추 1인당 소비량 (연산기준: 8월~익년 7월)



주: 소비량은 공급량 중 감모분을 고려하지 않은 수치임.
 자료: 농업관측본부 추정치.

- 가구 소비자들의 건고추(고춧가루) 구매시기는 수확시기(8~10월)와 김장철에 70% 이상을 구입하며, 김장철 이후에는 외식업체, 김치업체 등 대량 수요처를 중심으로 소비가 이루어짐.
- 건고추(고춧가루) 가정 소비의 경우, 식품안전성 문제 때문에 국내산 건고추를 선호하는 비중이 높음. 건고추(고춧가루) 전체 구입량 중 국내산이 차지하는 비중은 95% 이상을 유지하고 있어 국내산에 대한 선호도가 높은 것으로 나타남.

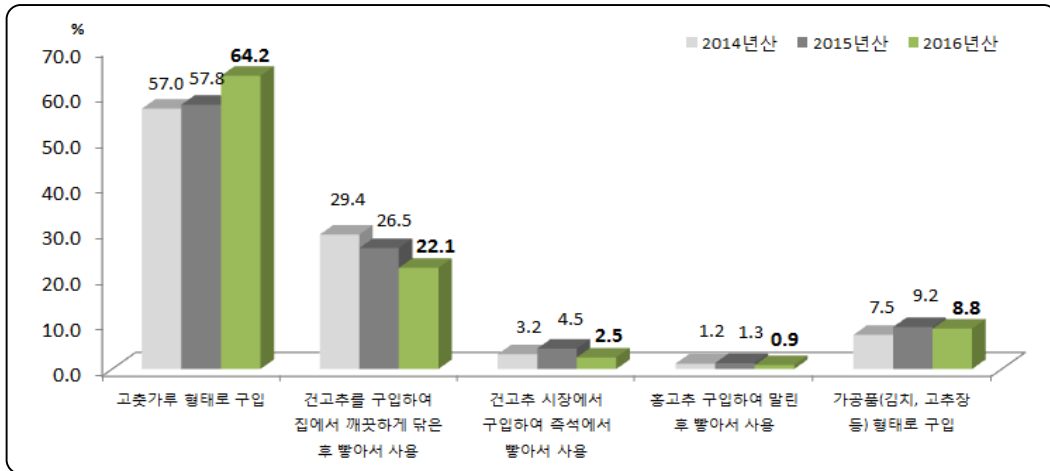
〈그림 2-2〉 국내산 건고추 구입 비중



자료: KREI 농업관측본부.

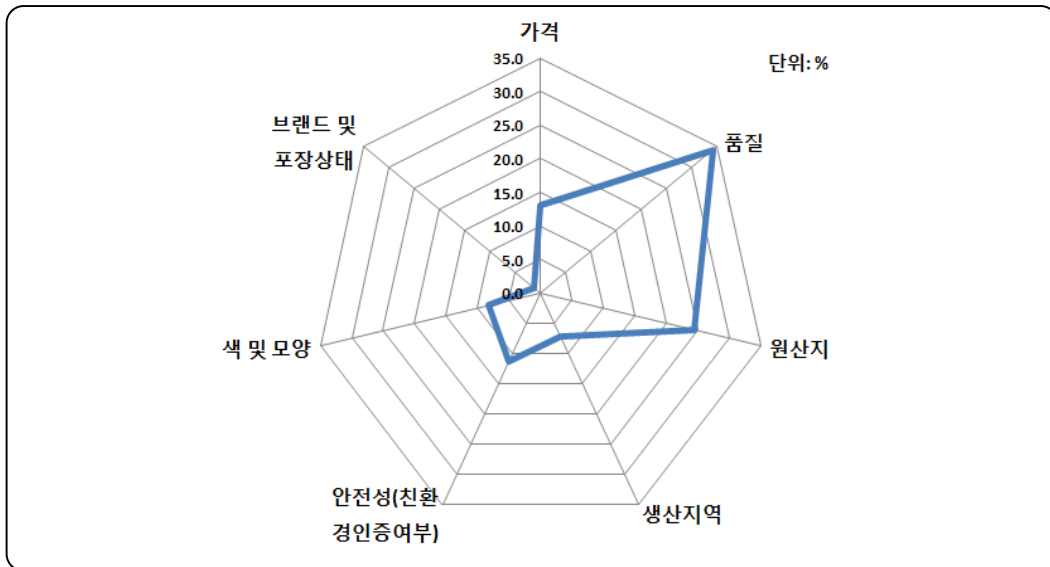
- 1인 가구, 맞벌이 부부 증가 등으로 건고추나 홍고추 등의 원물 형태보다는 사용하기가 간편한 가공품 소비가 증가하고 있는 추세임. KREI 농업관측본부에서 실시한 가구 소비자 조사 결과, 건고추 구입형태는 ‘고춧가루’로 구입하는 비중이 64%로 가장 높았으며, ‘건고추를 구입하여 집에서 깨끗하게 닦은 후 뺏아서 사용’하는 경우는 전체 소비자의 22%로 2014년산 대비 7%p 감소한 것으로 나타남.
- 고춧가루를 구매하는 가정 소비자들은 소량(1kg 미만) 단위를 선호하는 것으로 나타남. 여행시 간편하게 이용할 수 있는 20~30g 단위의 날개 포장 형태나 위생적으로 사용할 수 있는 플라스틱 용기 형태에 대한 구매 의향이 높은 것으로 나타났음.
- 건고추를 구매하는 소비자들은 고추를 구매할 때, 품질을 가장 고려하며 원산지과 가격, 안전성(친환경인증 여부)도 중요하게 고려하는 것으로 나타남.

〈그림 2-3〉 고추 구입형태



자료: KREI 농업관측본부.

〈그림 2-4〉 건고추(고춧가루) 구매시 주요 고려사항



자료: KREI 농업관측본부.

1.2. 수출 동향

- 건고추는 고춧가루 위주로 수출이 이루어지고 있으며, 고추장, 혼합조미료, 기타소스 등 관련품목을 중심으로 고추류 수출량은 매년 증가하는 추세임. 고추류 관련품목 중 김치 수출 비중은 감소하는 반면, 냉동고추 등을 기타소스, 고추장 등으로 수입·가공하여 수출하는 비중은 증가하고 있음.
 - 기타소스의 경우 관련품목에서 차지하는 비중이 2015년 71% 증가하였으며, 이는 한류의 영향으로 한국음식에 대한 관심이 높아졌고 해외로 진출하는 프랜차이즈³ 업체들이 늘어나면서 고추장 및 한국식 소스 등의 소비가 증가하였기 때문임⁴.

〈표 2-1〉 고추 수출 실적 (연산기준: 8월~익년 7월)

단위: 톤

연산	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
건고추 ¹⁾ (A)	3,127	2,540	3,273	3,626	3,972	3,639	3,887	4,211
관련품목수출량 ²⁾ (B)	3,857	5,964	11,170	12,453	14,302	16,124	18,060	20,234
전체(C=A+B)	6,984	8,504	14,444	16,079	18,274	19,762	21,947	24,445

주 1) 고춧가루를 건고추로 환산한 물량을 합한 수치이며 고춧가루 수율은 63.8%임.

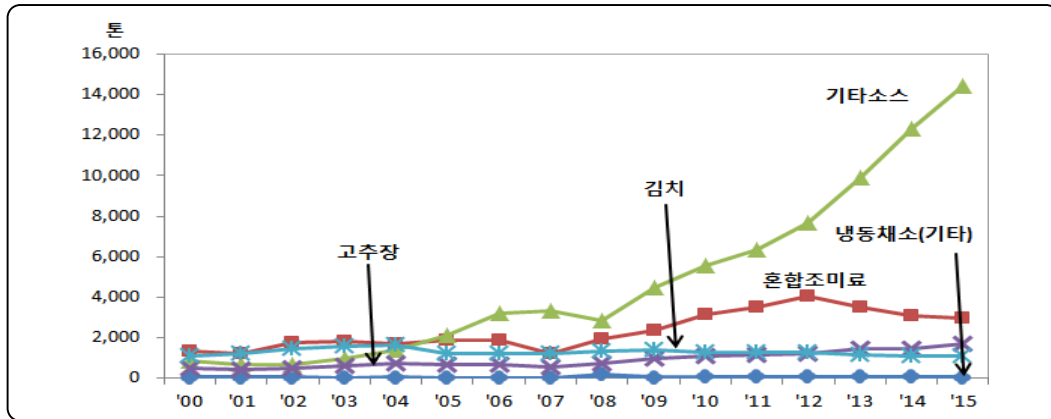
2) 관련품목 수출량은 냉동고추, 혼합조미료, 기타소스, 고추장, 김치를 건고추로 환산한 종량임.

자료: 한국무역협회, 한국농수산물유통공사.

3 대표적인 프랜차이즈 업체로는 BBQ, 놀부, 더본코리아 등이 있음.

4 기타소스의 주요 수출국은 중국, 일본, 미국이며, 특히 중국에서는 드라마 ‘별에서 온 그대’ 등이 흥행하면서 한국음식에 대한 관심이 높아져 중국으로의 소스류 수출이 2013년 1,700톤에서 2014~2015년 4천 톤 내외로 2배 이상 증가하였음.

〈그림 2-5〉 고추 관련품목 수출실적 (연산기준: 8월~익년 7월)



- 주 1) 냉동고추는 빙점 아래로 냉각한 홍고추이며 수율은 20%임.
 2) 혼합조미료는 고추·마늘·양파·생강 등을 향신료와 혼합하여 단순가공하거나 식품 또는 식품첨가물을 혼합한 물질이며 수율은 62.7%임.
 3) 기타소스는 혼합조미료를 소스로 가공한 제품이며 수율은 62.7%임.
 4) 고추장 수율은 12.5%임.
 5) 김치는 고춧가루 3% 함유하고 있으며 수율은 4.7%임.
 자료: 한국무역협회.

2. 고추 공급 현황

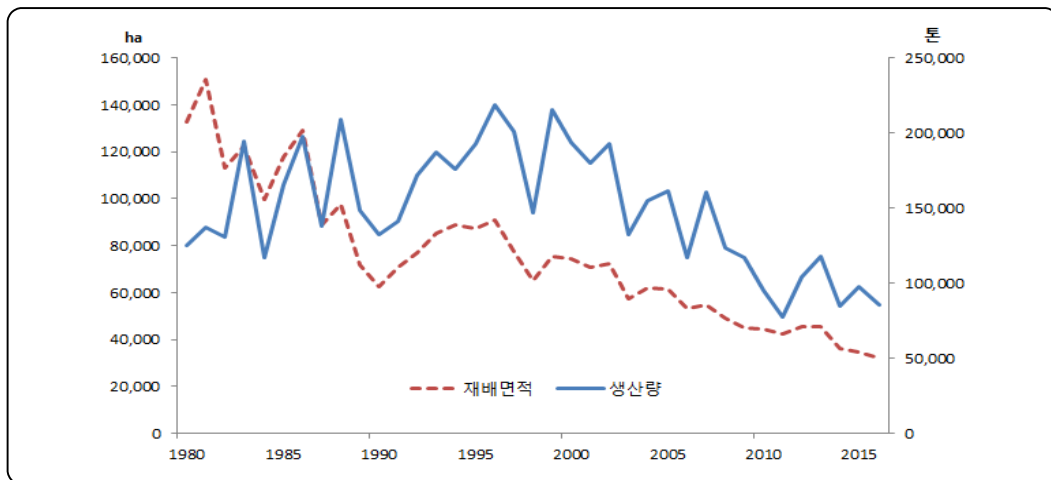
2.1. 국내산 건고추 생산 동향

□ 건고추 재배면적, 생산량 감소

- 건고추 재배면적은 높은 생산비와 고령화 등으로 1980년 13만 2,703ha, 1990년 6만 2,759ha, 2000년 7만 4,471ha, 2010년 4만 4,584ha로 지속적으로 감소하였음. 2000년 이후 연평균 5%씩 감소하였으며, 2016년 재배면적은 최근 지속된 가격 하락으로 역대 최저치인 3만 2,179ha를 기록하였음.

- 건고추 생산량은 재배면적의 급격한 감소로 1990년대 17만 8천 톤에서 2000년대 15만 3천 톤 2010년대 9만 5천 톤으로, 2000년 이후 연평균 5%씩 감소하였음.

〈그림 2-6〉 건고추 생산 동향

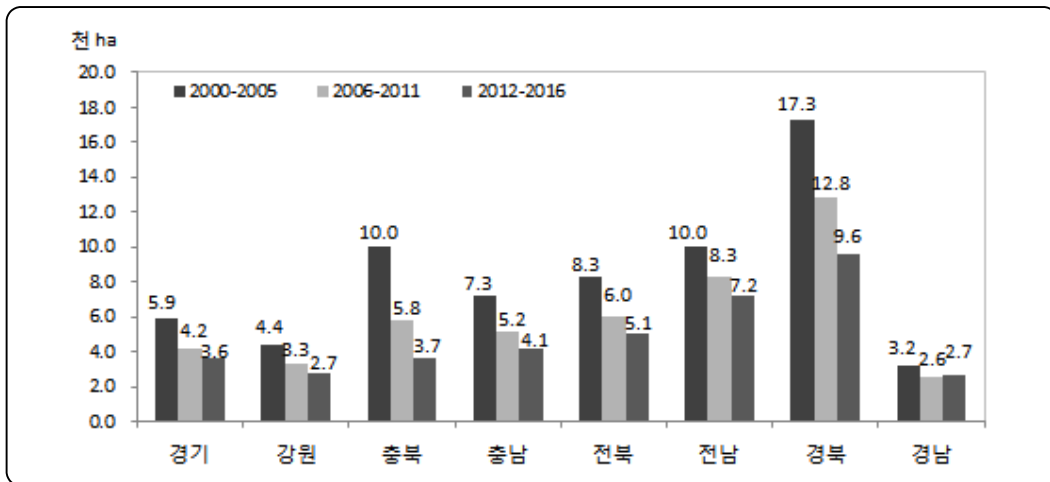


자료: 통계청.

□ 건고추 주산지 경북, 호남, 충청 중심

- 지역별 재배면적 비중(평년, 2011~2015년 중 최대, 최소를 뺀 3개년 평균 비중)은 경북이 25%로 가장 크고, 전남 19%, 전북 13%, 충남 11%, 충북 10% 순이며, 경북, 호남, 충청 재배면적이 전체의 77%를 차지하고 있음.
- 2000년 이후 재배면적 감소폭이 가장 큰 지역은 충북으로, 2012~2016년 재배면적은 2000년대 초반(9,980ha)보다 큰 폭으로 감소한 3,680ha이었음.
 - 최대 주산지인 경북과 충남지역의 재배면적도 큰 폭으로 감소하였음. 경북은 2000년대 초반 1만 7,320ha에서 2012년 이후 9,610ha로, 충남은 7,250ha에서 4,143ha로 감소하였음.

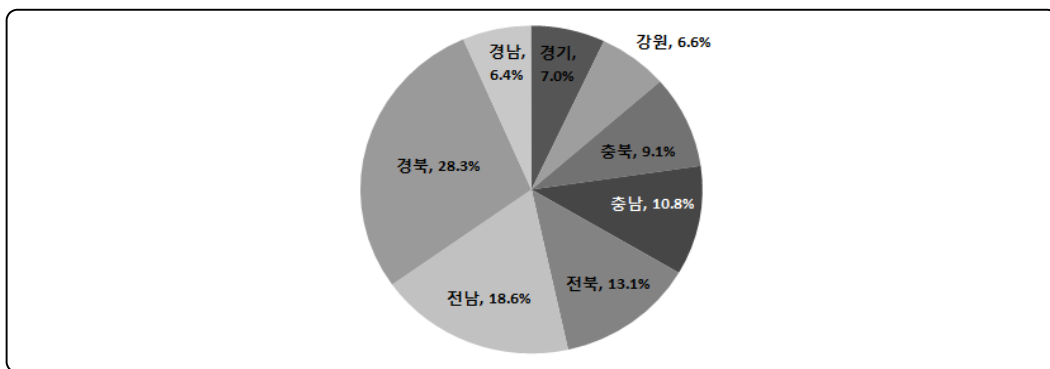
〈그림 2-7〉 건고추 지역별 재배면적 동향



자료: 통계청.

- 건고추 평년 생산량은 10만 톤 내외이고, 경북, 호남, 충청의 생산 비중이 큼. 지역별로 경북이 28%로 가장 많고, 전남 19%, 전북 13%, 충남 11%, 충북 9% 순이며 경북·호남·충청 생산량이 전체 생산량의 80%를 차지하고 있음.

〈그림 2-8〉 건고추 지역별 생산 비중



주: 2011~2015년 중 최대, 최소를 뺀 3개년 평균 비중임.

자료: 통계청.

- 건고추 주산지군의 재배면적 비중은 2015년 34%로 다른 양념채소류(마늘·양파 65~70%)에 비해 상대적으로 주산지군 생산 집중도가 낮은 편임.

〈표 2-2〉 건고추 주산지군 재배면적 동향

단위: ha, %

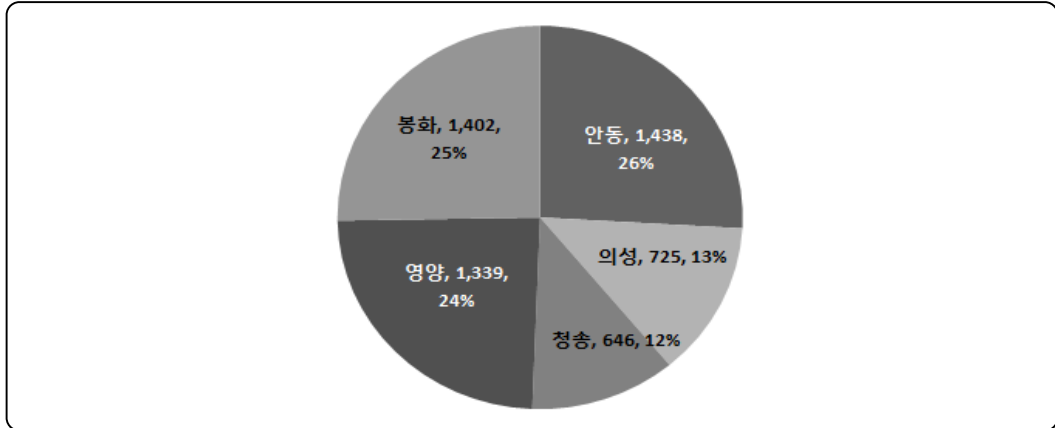
구분	건고추					
	2011	2012	2013	2014	2015	
경북	안동	1,941	2,075	1,602	1,371	1,456
	봉화	1,277	1,472	992	957	960
	영양	1,476	1,553	1,544	1,297	1,190
	의성	984	1,087	985	753	815
	청송	774	991	859	733	674
전남	해남	781	1,004	944	768	782
	신안	720	924	1,076	724	736
	영광	536	680	707	465	410
전북	고창	810	1,042	1,127	884	806
	정읍	806	757	705	555	536
	진안	659	535	642	526	496
	임실	508	489	633	394	403
충남	청양	527	549	518	495	506
	태안	525	607	523	427	418
충북	단양	640	719	613	414	604
	괴산	757	819	676	610	527
	제천	799	749	652	505	434
재배 비중		34.1	35.3	32.6	32.9	34.1

자료: 통계청.

- 최대 주산지인 경북지역의 주산지·군은 안동, 의성, 청송, 영양, 봉화이며, 해당 5개 시·군의 재배면적이 경북 전체 재배면적의 66%를 차지하고 있음. 2016년 안동 재배면적은 1,438ha로 경북 재배면적의 26%를 차지하여 가장 크고, 봉화(25%), 영양(24%), 의성(13%), 청송(12%) 순임.

〈그림 2-9〉 2016년 경북 주산지 시·군 건고추 재배면적

단위 : ha



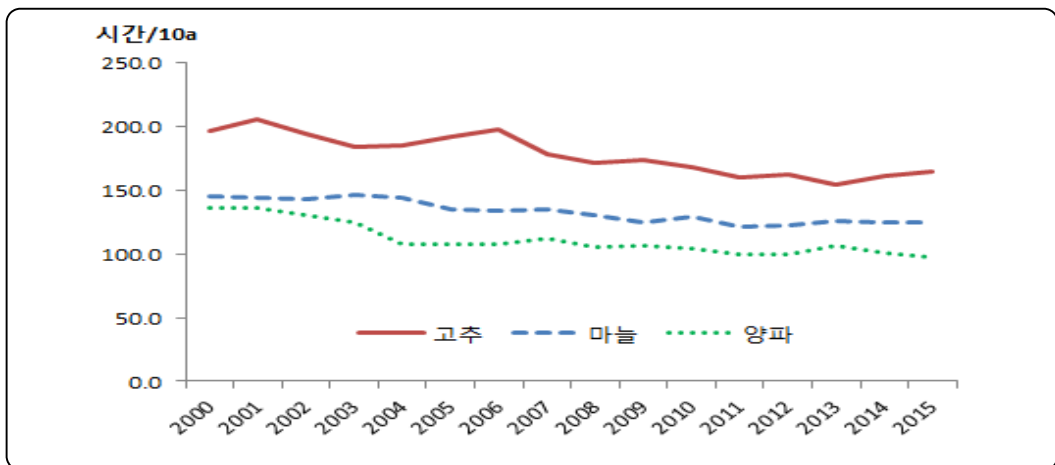
자료: 경상북도 농업기술원.

□ 건고추 농가 노령화 비율 높고, 노동투입시간 많아

○ 건고추는 노지재배 비중이 높고, 정식과 수확작업의 기계화가 어려워 노동 투입 비중이 타품목에 비해 높은 특징이 있음.

- 2015년 10a당 노동투입시간: 고추(164시간), 마늘(124시간), 양파(98시간)

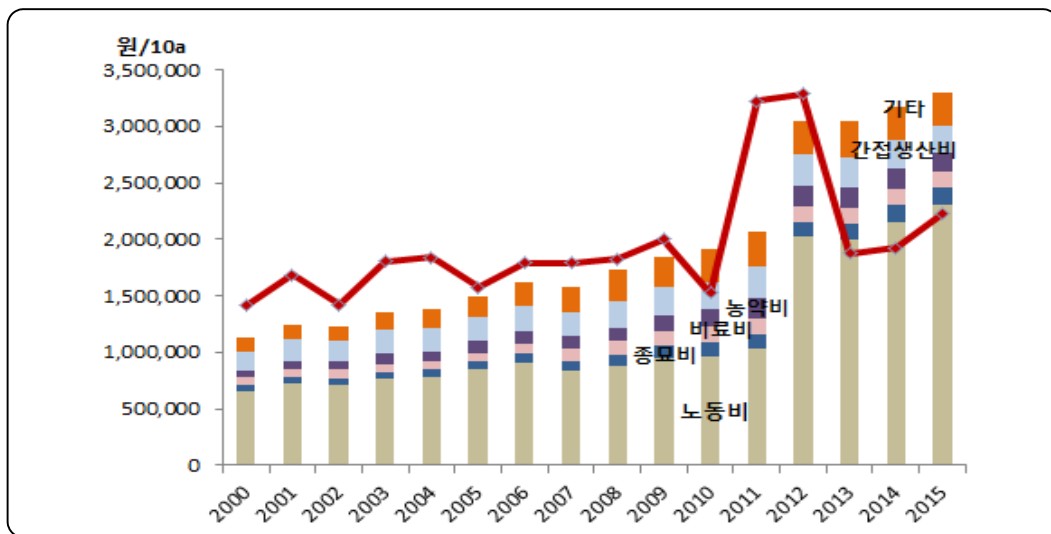
〈그림 2-10〉 양념채소류 10a당 노동력투입시간



자료: 통계청.

- 생산비에서 차지하는 비중이 가장 큰 노동비가 상승하면서 생산비도 지속적으로 상승하고 있는 반면, 소득은 2000년대 수준에 정체되어 있어, 이는 건고추 재배면적 감소의 주요 요인으로 작용하고 있음.
- 노동비는 노임단가⁵ 기준이 변경된 2012년부터 2015년까지 연평균 3%씩 증가하였음. 고추 10a당 소득은 2000년 112만 7천 원에서 2015년 222만 2천 원으로 연평균 3%씩 증가하였음. 소득은 다소 상승하였으나 생산비 증가가 소득 상승분을 상회하고 있어 농가 경영 여건은 개선되지 않은 것으로 판단됨.

〈그림 2-11〉 건고추 소득 및 비용 추이



자료: 통계청.

⁵ 통계청이 2012년부터 노임단가의 기준을 농촌노임단가에서 제조·건설·운수업 평균 단가로 변경하면서 노동비가 급격하게 상승한 것으로 나타나고 있음.

2.2. 고추 수입 동향

- 고추류⁶ 수입은 수입관세가 높은 건고추와 고춧가루(270%)보다는 냉동고추(27%), 기타소스·혼합조미료(45%) 등 관세율이 상대적으로 낮은 고추 관련 품목을 중심으로 증가하고 있음.
- 수입량은 2000년 3만 톤에서 2011년 국내산 건고추 가격이 급등하면서 11만 9천 톤까지 증가하였으나, 국내 생산량이 10만 톤 수준으로 회복된 2012~2013년에 9만 7천 톤으로 다소 감소 한 이후 10만 톤 내외를 유지하고 있음. 이는 국내 고추 공급량(이월 재고 제외)의 50% 넘는 수준임.
- 저율관세할당량은 전체 고추류 수입량 중 10% 미만으로 수입량의 대부분은 냉동고추, 기타소스 등 민간수입량임. 고추관련품목 수입은 2000~2015년 기간 동안 연평균 8%씩 증가하였으며, 전체 고추류 수입량에서 차지하는 비중이 2000년대 초반 79%에서 2011~2015년에는 92%로 확대되었음.
 - 고추류 월별 수입비중은 국내산 건고추 수확기인 8월과 9월에는 상대적으로 낮았으며, 중국 신선고추와 건고추 수확시기인 10~12월에 수입 비중이 상대적으로 높았음.
 - 냉동고추는 중국산 수입 비중이 95% 이상이며, 베트남에서 일부 수입되고 있음. 기타소스의 경우 대중국 수입 비중이 감소하는 반면, 태국, 일본, 홍콩 등에서의 비중이 증가하고 있어 수입국이 다변화되고 있음.

⁶ 건고추, 고춧가루, 냉동고추 등과 혼합조미료, 기타소스, 고추장, 김치 등에 포함된 고춧가루를 의미하며, 해당 품목에 포함된 고춧가루 비중을 산출하고 이를 수분을 제거한 건고추로 환산하여 중량을 집계함.

〈표 2-3〉 고추 수입 실적 (연산기준: 8월~익년 7월)

단위: 톤

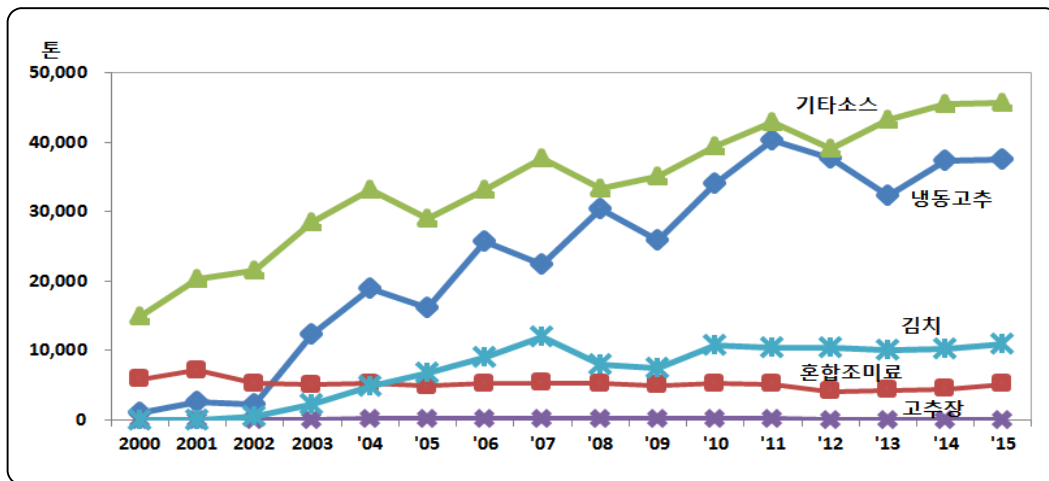
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TRQ 수입량(A)	2,100	6,401	7,585	10,063	440	-	160	-
민간수입량 (B=C+D)	27,815	61,321	93,837	109,193	96,309	96,407	105,547	105,622
건고추 ¹⁾ (C)	6,031	4,408	4,150	10,382	4,795	6,543	7,849	6,087
관련품목 수입량 ²⁾ (D)	21,784	56,913	89,686	98,812	91,514	89,864	97,697	99,535
전체 (E=A+B)	29,915	67,722	101,422	119,256	96,749	96,407	105,707	105,622

주 1) 고춧가루를 건고추로 환산한 물량을 합한 수치이며 고춧가루 수율은 63.8%임.

2) 관련품목 수입량은 냉동고추, 혼합조미료, 기타소스, 고추장, 김치를 건고추로 환산한 중량임.

자료: 한국무역협회, 한국농수산물유통공사.

〈그림 2-12〉 고추 관련품목 수입 실적(연산기준: 8월~익년 7월)



주 1) 냉동고추는 빙점 아래로 냉각한 홍고추이며 수율은 20%임.

2) 혼합조미료는 고추·마늘·양파·생강 등을 향신료와 혼합하여 단순가공하거나 식품 또는 식품첨가물을 혼합한 물질이며 수율은 62.7%임.

3) 기타소스는 혼합조미료를 소스로 가공한 제품이며 수율은 62.7%임.

4) 고추장 수율은 12.5%임.

5) 김치는 고춧가루를 3% 함유하고 있으며 수율은 4.7%임.

자료: 한국무역협회.

□ 냉동고추 가공 및 수입 실태

- 냉동고추 대한국 수출관세는 27%로, 고율관세(270%)인 건고추 대체품으로 2000년부터 본격적으로 수출이 시작되었음. 냉동고추용 원료는 주로 동북성, 내몽고, 산둥성 등에서 생산되며, 연간 냉동고추 생산량 20만 톤(동북성·내몽고 10만 톤, 산둥성 10만 톤)정도로 대부분이 한국으로 수출되고 있으며, 중국내 소비는 소량만 이루어지고 있음.
 - 동북성, 내몽고 주요 생산 품종: 익도홍, 금탑
 - 산둥성 주요 생산 품종: 북경홍, 익도홍
- 냉동고추는 꼭지제거 및 선별(세척) 작업 후 영하 30℃에서 급속 냉동하는 방식으로 가공되며, P.P포대에 20kg 단위로 포장되어 출하됨.
 - 농가로부터 홍고추를 수매하여 냉동고추 가공공장에서 고추 꼭지제거와 선별, 세척이 이루어지며, 꼭지제거 및 선별은 모두 수작업으로 이루어지고 있음. 세척작업은 세척기와 수작업을 통해 이루어짐.
 - 급속 냉동처리된 홍고추는 냉동창고에 보관되며, 냉동고추 가공작업은 대부분 10월 중에 마무리가 됨.
 - 주로 대련, 청도항에서 40FT(20톤 적재)의 냉동 컨테이너로 운송·수출됨.
- 한국으로의 냉동고추 수출이 확대됨에 따라 기존 고추 가공시설이 존재하던 산둥성 이외의 고추 주산지에 냉동고추 가공공장이 늘어나고 있으며, 그 규모도 확대되고 있음.
 - 대부분의 가공공장이 냉동고추 이외에 양파, 마늘 등 양념채소류의 냉동가공을 겸하고 있으며, 혼합조미료(건다대기), 기타소스(습다대기)⁷ 등도 취급하고 있음.

⁷ 혼합조미료(고춧가루 건다대기, HSK Code: 2103.90.9030), 기타소스(습다대기, HSK Code: 2103.90.9090)

〈그림 2-13〉 중국 냉동고추 가공 및 수출 과정



① 고추수확



② 가공공장 운송



③ 꼭지제거 및 선별



④ 세척 및 선별



⑤ 냉동창고 입고



⑥ 냉동고추(완제품)



⑦ 냉동고추 적재(냉동컨테이너)



⑧ 냉동고추 수출

자료: '2016년 중국 냉동고추 가공실태 조사 결과보고', 한국농수산물유통공사(2016)와 중국의 냉동고추 수출과 국내영향, 이육(2005).

2.3. 공급 동향

- 건고추는 재배면적 감소에 따른 생산량 감소로 2000년 21만 7천 톤에서 2015년 17만 2천 톤으로 감소하였음.
 - 고추류 수입량은 증가하고 있으나, 국내산 생산량 감소폭이 더 커 공급량은 감소하는 추세임.
- 국내산 건고추 자급률은 국내산 생산량 감소와 고추류 수입량 증가로 2000년대 초반 79%에서 2011년 42%로 하락하였으며, 2012년 이후 55% 내외를 유지하고 있음.
 - 2011년 국내산 건고추 생산량이 역대 최저치인 7만 7천 톤이 생산되면서, 수입이 11만 9천 톤까지 증가하여 자급률이 42%로 하락하였음.
 - 2012~2013년에는 국내산 건고추가 10만 톤 이상 생산되면서 자급률이 2000년대 후반 수준인 60%로 상승하였음.

〈표 2-4〉 건고추 공급 동향 (연산기준: 8월~익년 7월)

단위: 천 톤, %

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
공급량	217	224	180	182	182	188	171	172
전년 이월	-	4	1	3	1	2	8	6
생산량	194	161	95	77	104	118	85	98
수입량	30	68	101	119	97	96	106	106
수출량	7	9	14	16	18	20	22	24
기말 재고	-	1	3	1	2	8	6	13
자급률	89.4	72.2	52.9	42.3	57.3	62.5	49.8	56.8

주 1) 수출입량은 기타소스·혼합조미료, 냉동고추, 고추장, 고춧가루와 김치에 포함되어 있는 고춧가루 수율을 적용하여 건고추로 환산한 중량과 건고추 수입량을 합한 수치이며, 휴대용 반입량은 포함시키지 않음.

2) 재고는 정부보유물량(수매·비축 및 TRQ 이행량)을 의미함.

자료: 통계청, 한국무역협회.

3. 고추 유통 및 가공 현황

3.1. 국내산 건고추 유통 및 가공 현황

- 국내산 건고추는 7월부터 수확되며 홍고추로 수확한 이후 건조작업을 거쳐 건고추로 생산됨. 건고추 생산 이후 산지수집상, 산지공판장, 농협 등 생산자단체, 소비자로 유통되고 있음. 저장출하기에는 산지유통인과 고춧가루가 공업체를 중심으로 유통됨.
 - 고추 생산농가의 출하는 수확기(8~11월)에 집중되며, 대부분 농가에서 건조하여 건고추 형태로 판매함. 농가는 친지·지인을 통한 판매, 소비자 직거래(인터넷 등), 고추축제 등을 활용한 직접 출하 비중이 가장 높음. 최근에는 고추종합처리장⁸과 서안동농협 고추공판장⁹ 등을 통해 홍고추 형태로 출하하는 경우도 증가하고 있음.
- 산지유통단계에서는 중간 수집상과 산지유통인에 의해 수집·반출되며, 전국으로 출하됨.
 - 산지유통인은 산지의 고추시장에 점포를 소유하고 있으며 중간수집상으로부터 물량을 수집하여 소비지로 판매함. 산지공판장의 중도매인은 경매에 참여하는 등의 물량을 수집하여 소비지로 판매함. 산지유통인과 산지공판장의 중도매인은 저장창고를 운영하여 저장출하기 공급의 주된 역할을 함.

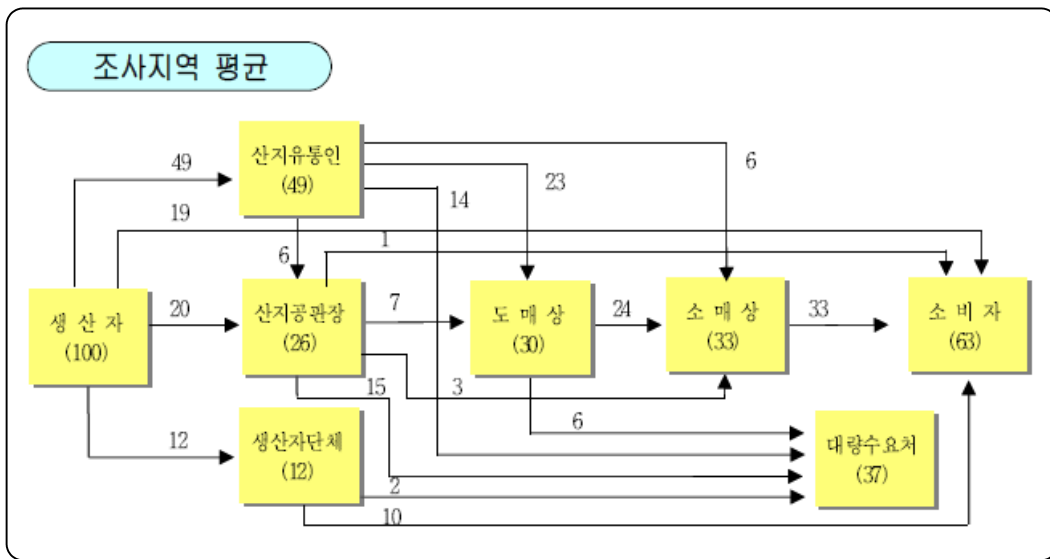
⁸ 농림축산식품부의 원예브랜드 사업으로 고추 주산지에 고추종합처리장 7개소(영양, 안동, 괴산, 임실, 고창, 봉화, 의성)을 설립함.

⁹ 고추가 단일 품목으로는 전국에서 유일한 농산물 공판장이며, 2009년에 개장하였음. 출하자로 등록된 생산자가 1만 5천 명으로 조사됨. 비상장품목인 고추가 유일하게 경매가 이루어지는 곳임.

- 산지유통인(수집상 포함) 취급비중은 감소추세이며, 산지공판장 역할이 증대되고 있음. 산지에서 산지유통인의 건고추 취급비중은 2005년 82%에서 2014년 49%으로 감소하였으나, 여전히 타 도매유통주체보다 취급하는 비중이 큼.
- 도매시장의 건고추 취급비중은 2005년 53%에서 2014년 30%로 감소하였으며, 가락농수산물종합도매시장의 국내산 건고추 취급 비중은 전체 출하량의 1/3에 불과함.

〈그림 2-14〉 국내산 건고추 유통경로

단위: %



자료: 한국농수산물유통공사.

- 전국의 고추종합처리장은 총 7개 소로 고추 생산농가로부터 대량의 홍고추를 직접 수매하여 수확시기에 건조작업에 소요되는 노동력을 해소해 농가소득 향상에 기여하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 홍고추를 세척, 선별, 건조, 분쇄 공정을 일괄 처리할 수 있는 생산기반을 갖추고 있어 고품질의 건고추, 고춧가루를 생산하고 있음.

- 2010~2014년 건고추 평균 유통비용은 소비자가격의 27%를 차지함. 단계별로는 출하, 도매, 소매단계에서 각각 5.1%, 9.5%, 12.5%의 비용이 발생하며, 소매단계가 가장 큰 비중을 차지함.
- 2015년 전체 유통비용은 36.7%로 전년 대비 13% 상승하였으며, 출하, 도매, 소매단계 비용은 각각 7.4%, 13.2%, 16.1%로 나타남.
- 건고추 유통비용은 최근 5년 동안 연평균 13%씩 상승하였으며, 출하, 도매, 소매단계에서 각각 연평균 17%, 15%, 11% 상승한 반면, 농가수취율은 지속적으로 감소되어 2015년에는 2014년 대비 6% 감소한 63.3%이었음.

〈표 2-5〉 고추 유통비용

단위: %, 원/600g

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015
농가수취율		80.4	78.5	74	64.6	67.4	63.3
유통비용		19.6	21.5	26	35.4	32.6	36.7
비용별	직접비	6.1	4.6	6.9	8.7	8.2	8.6
	간접비	9.4	10.2	15.3	13.9	14.2	18.1
	이윤	4.1	6.7	3.8	12.8	10.2	10.0
단계별	출하단계	4.5	3.7	4.3	6.1	6.7	7.4
	도매단계	6.4	7.3	9.6	12.6	11.4	13.2
	소매단계	8.7	10.5	12.1	16.7	14.5	16.1
가격	농가수취가격	7,682	13,672	9,692	6,498	7,441	6,729
	소비자가격	9,547	17,404	13,084	10,022	11,039	10,618

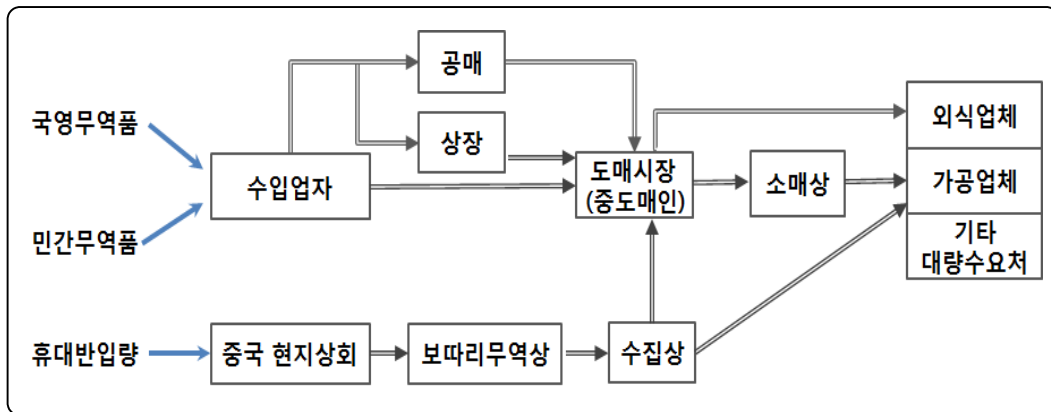
주: 출하단계 비용은 상하차비, 선별비 등이며, 도매단계 비용은 하차비, 시장사용료, 선별 및 꼭지 제거비 등임. 소매단계 비용은 운송비, 제분비 등임.

자료: 한국농수산식품유통공사.

3.2. 중국산 고추의 국내 유통 및 가공 현황

- 수입산 고추는 국영무역¹⁰과 민간무역으로 구분되어 수입되고 있음. 국영무역의 경우 한국농수산물유통공사(aT)에서 공매와 상장방식으로 판매됨. 민간수입품은 대부분 건고추나 고춧가루에 비해 상대적으로 관세가 낮은 냉동고추, 혼합조미료, 기타소스 등 관련품목 위주로 수입됨.
- 수입된 고추는 민간수입업체에 의해 도매상과 소매상을 거쳐 외식업체, 가공업체 등 대량수요처로 유통되고 있으며, 보따리상을 통해 소량씩 수입되어지는 물량도 많아 수입산의 유통경로가 불명확한 상황임.
 - 기타 관련 품목은 중도매인을 거치지 않고 대량수요처로 주문·수입되는 형태도 있음.

〈그림 2-15〉 수입산 건고추 유통경로(대량수요처)



주: 기타 관련품목은 상인을 거치지 않고 대량수요처로 주문 공급되는 형태도 있음.
 자료: 한국농수산물유통공사.

¹⁰ 국가기간품목에 대한 무역을 정부가 통제함으로써 국내산업의 안정적 발전을 도모하고 국가재정, 식량안보상의 목적을 달성하는 한편 국내소비자의 이익을 보호하려는 무역형태를 말함.

○ 국내에서 유통되고 있는 수입산 고추는 냉동고추 비중이 높으며, 냉동고추를 가공하여 건고추나 고춧가루로 가공하여 판매할 경우 발생하는 가공 및 유통마진은 2012년 기준 25.4~43.6%인 것으로 추정됨.

〈표 2-6〉 수입 고추의 가공·유통 마진 추정(2012년)

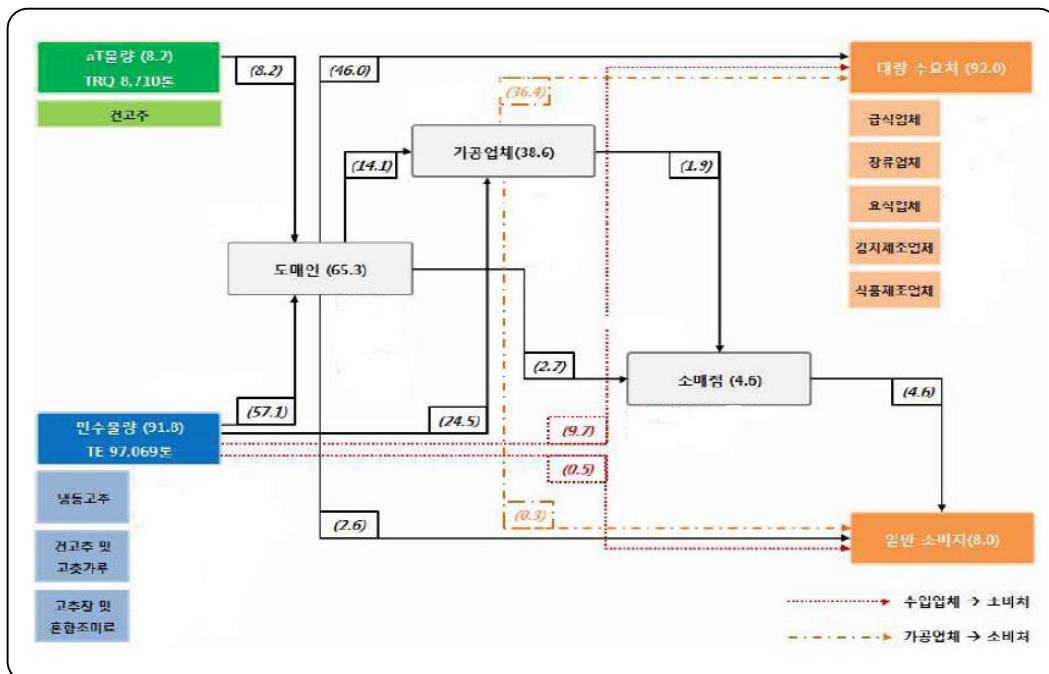
단위: 원/kg, %

구분	원료매입가격	가공품판매가격	마진	마진율
전체	7,568	9,484	1,924	25.4
냉동고추 기준	6,609		2,881	43.6

- 주 1) 전체는 건고추와 냉동고추를 합한 것임.
 2) 냉동고추 원료매입가격은 수입 건고추와 냉동고추 가격을 활용하여 추정함 것임.
 자료: 고추·마늘 유통실태와 소비자 구입패턴 분석 및 대응방안.

〈그림 2-16〉 수입산 건고추 유통경로(일반 소비자 포함)

단위: %



자료: 한국농수산물유통공사.

제 3 장

고춧가루 혼합유통 실태 조사 및 시사점

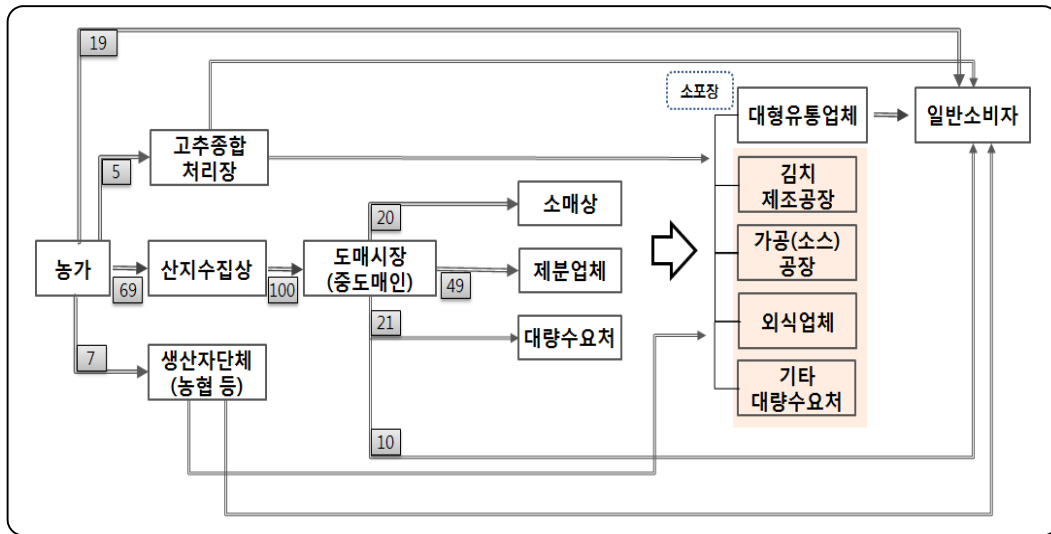
1. 고춧가루 혼합유통 실태

1.1. 국내산 고춧가루 유통 체계

- 고추 도매시장 및 제분업체를 대상으로 심층 조사한 결과, 전체 국내산 건고추 유통 물량 중 산지수집상을 거쳐 도매시장으로 유통되는 비중이 69%로 가장 높으며, 이 중 제분업체로 판매되는 비중은 그 중의 49%이며, 대량수요처 21%, 소매상 20%, 소비자 10% 순으로 유통되고 있음.
- 도매시장으로 출하된 건고추는 꼭지제거 작업을 거친 후 제분업체로 유통되고 있으며, 제분업체에서 고춧가루로 제분된 상품은 각 납품업체의 요구조건에 맞춰 포장 단위를 구분하여 가공·제조하고 있음.
- 고추 제분업체의 경우 연간 총제분량을 한 번에 구매하지 않고 2~3개월 정도 가공할 물량만을 구입하고 있음. 이는 저온창고 운영과 상품 관리에 대한 부담 때문임.

- 고추 재고량은 각 도매시장의 중도매인 저온창고에 저장되어 제분업체에서 필요로 하는 물량만큼 공급되고 있는 것으로 나타났음.

〈그림 3-1〉 국내산 고춧가루의 유통체계



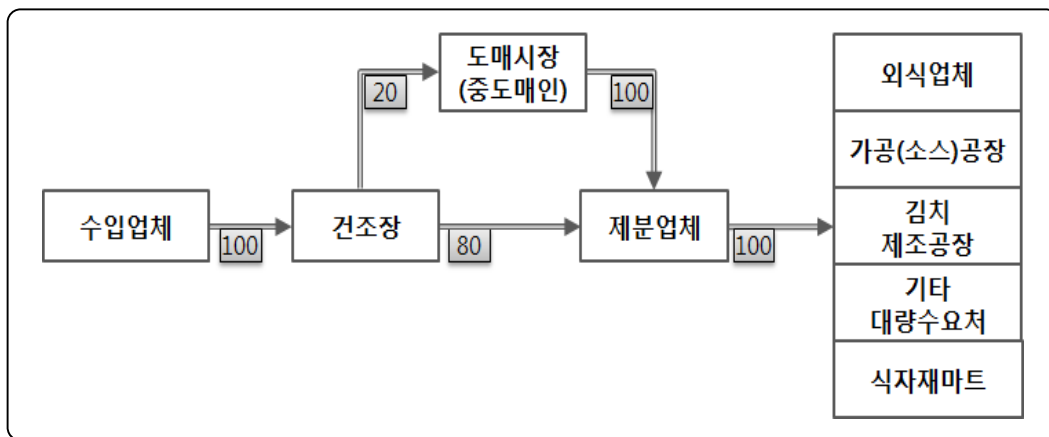
- 주 1) 고추 도매시장 중도매인과 가공업체 인터뷰를 도식화하였음.
- 2) 그림 안 숫자는 유통 단계별 비중을 의미함.

1.2. 중국산 고춧가루 국내 제조 및 유통체계

- 수입산 냉동고추의 경우, 대부분 건조장을 보유하고 있는 수입업체를 통해 유통되고 있음. 냉동고추는 꼭지제거 및 선별(세척) 작업 후 영하 18℃이하의 홍고추 상태로 수입됨.
- 수입된 냉동고추는 건조하기 전에 해동과 함께 2차 선별(세척) 작업 후에 건조고추로 가공되며, 도매시장과 제분업체로 판매됨. 냉동고추는 수분으로 자체 부피가 크기 때문에 단기간에 출하될 물량만을 수입하는 경우가 많음.

- 냉동고추 수입량의 20%는 도매시장으로 판매되며, 중도매인을 거쳐 제분업체로 유통됨. 제분업체를 통한 중국산 고춧가루는 식자재마트, 급식·외식업체, 김치공장, 장류공장 등으로 출하됨.

〈그림 3-2〉 수입산 고춧가루의 제조 및 유통체계



- 주 1) 고추 도매시장 중도매인과 가공업체 인터뷰를 도식화하였음.
2) 그림 안 숫자는 유통 단계별 비중을 의미함.

- 중국산 냉동고추 수입업체 조사 결과, 중국산 고추는 완숙 후 수확하여 선택이 국내산보다 선명하고, 대량 기계수확이 가능하여 품질 및 가격경쟁력이 국내산보다 우위에 있는 것으로 나타남.
- 또한 고추재배 기상여건이 좋아 농약 시비량도 적어 식품안전도 좋아지고 있고 품질, 가격 등에서도 중국산 고추가 지속적으로 경쟁력을 높이고 있음.
- 현재 유통되고 있는 혼합 고춧가루의 국내산 원료의 경우 국내산 고추씨 30%가 혼합되는 경우도 있는 것으로 나타나, 이러한 불법적인 제조·유통으로 상당수의 제분업체가 초과이익을 누리고 있어, 고춧가루 혼합유통 금지가 필요할 것으로 예상됨.

- 또한 사용처(외식업체, 급식업체, 김치공장 등)에서 각각의 수입산과 국내산을 혼합하기 위해 원료를 구입할 경우, 고춧가루 매입 단가가 상승하고 수입산에 대한 혼합 공정도 용이하지 않은 것으로 판단됨.
- 따라서 혼합 고춧가루 유통 금지 시, 품질과 가격 경쟁력에서 우위를 점하고 있는 중국산 고춧가루의 사용량이 더욱 증가할 것으로 예상함.
- 또한 고춧가루 혼합유통 금지는 국내산 고춧가루 소비확대에 있어서는 큰 효과를 거두기 어려울 것으로 예상되나, 국내산 고춧가루의 경쟁력 강화 및 시장의 투명성 제고 측면에서는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 조사되었음.
- 한편, 건고추가 제분업체를 거치지 않고 출하되는 물량은 소매상을 거쳐 소비자들이 직접 방앗간에서 제분하거나 소비지 도매시장을 거쳐 전문 고춧가루 식자재마트를 통해 고춧가루로 공급되고 있음.
- 식자재마트의 경우, 주로 소비지 도매시장에서 위치해 있으며 식당 등 외식업체나 학교 급식업체로 판매하고 있으며, 일부 소비자들도 구입하는 것으로 나타남.
- 전문 고춧가루 식자재마트는 판매량의 50%를 국내산과 수입산을 혼합하여 주로 5:5로 판매하고 있으며, 중국산 100%는 30%, 국내산 100%는 20%를 판매함.
- 고춧가루 제조 라인이 국내산과 수입산을 분리하여 운영하는 경우가 많으며, 국내산 건고추는 국내산 제조 라인만 이용하고 혼합은 수입산 라인에 수입산과 국내산을 함께 분쇄하여 제조하는 것으로 나타남.

- 2017년 2월 현재, 국내산 고춧가루는 kg당 16,000원에 판매가 되고, 5:5 혼합 고춧가루는 10,000원에 판매가 되어 가격 차이는 상당히 큼.
- 혼합 고춧가루를 구입하는 이유는 중국산(100%)만을 사용하는 것이 가격 측면에서는 저렴하지만, 국내산을 혼합한 제품이 맛과 향이 더 나으며 국내산이라는 표기를 할 수 있어서 선호하고 있음.
- 만약 혼합 고춧가루 유통을 금지한다면, 국내산 대비 상대적으로 가격이 저렴한 중국산으로 바뀔 가능성이 높을 것으로 조사됨. 이는 국내산과 중국산을 따로 구입하여 직접 혼합하는 것이 쉽지 않기 때문임.
- 국내산 고춧가루 소비 확대를 위해서는 이력추적제 도입 등을 통하여 품질 경쟁력을 갖추는 것이 선행되어야 하며, 가격이 현재 소비자 판매가격보다 35% 더 낮아져야 중국산과의 경쟁력이 생길 것으로 판단됨.

1.3. 고춧가루 가공업체 실태 심층 조사

- 건고추는 대부분 고춧가루로 1차 가공되어 다양한 제품의 원료로 사용되고 있기 때문에 식품안전관리인증(이하 HACCP¹¹)을 획득한 가공업체 중 고춧가루 인증 업체를 중심으로 심층 조사를 실시하였음.
- HACCP 인증 업체 중에 고춧가루로 인증을 받은 가공업체는 전국에 162개가 있으며, 이 중 30%인 49개 업체가 충청지역에 위치하고 있으며, 영남 27%, 강원·경기 20% 순으로 나타남.

¹¹ 식품위해요소중점관리기준이라고 불리며, 식품의 원재료 생산에서부터 최종 소비자가 섭취하기 전까지 각 단계에서 생물학적, 화학적, 물리적 위해요소가 해당식품에 혼입되거나 오염되는 것을 방지하기 위한 위생관리 시스템임.

〈표 3-1〉 고춧가루 가공업체 현황(HACCP 인증 기준)

단위: 개, %

	광역시	강원,경기	영남	호남	충청	제주	계
업체수	12	32	43	24	49	2	162
비율	7.4	19.8	26.5	14.8	30.2	1.2	100.0

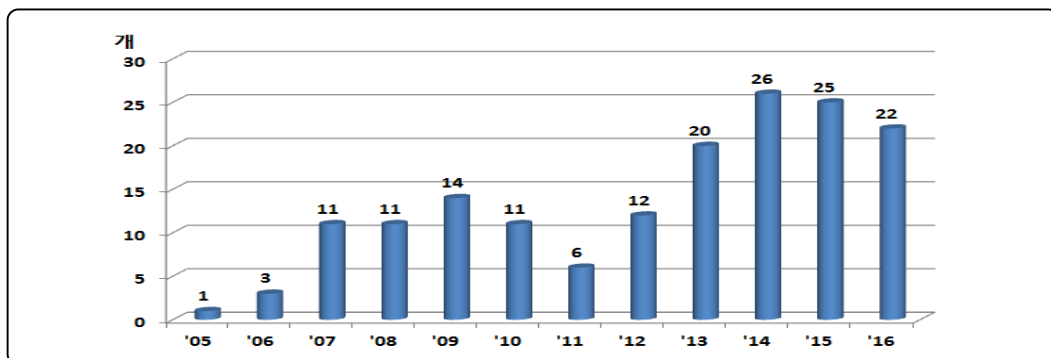
자료: 한국식품안전관리인증원(2016. 10. 31. 기준).

- 고춧가루 가공업체의 HACCP 인증은 2012년 이후 증가하였다가 최근 감소 추세를 보이고 있음.
- HACCP 인증 초기에는 절차가 복잡하고, 인증에 걸리는 기간도 긴 편이어서 인증 업체수가 적었음.

1.3.1. 고춧가루 가공업체 사례 조사 결과

- 고춧가루의 가공과정 및 구·판매 현황을 파악하기 위하여 각 지역별 대표적인 가공업체를 대상으로 심층 면접조사를 실시하였음.
- 조사된 고춧가루 가공업체는 8개이며, 평균 상시종사자는 7명, 연간 제분량은 463톤(고춧가루 기준)이며, 국내산 건고추 가공비율은 28%, 수입산은 72%로 조사됨.

〈그림 3-3〉 연도별 고춧가루 가공업체 HACCP 인증 현황



자료: 한국식품안전관리인증원(2016. 10. 31. 기준).

〈표 3-2〉 고춧가루 제분업체 현황(조사결과)

단위: 명, 톤/년, %

구분	상시 인력	제분량	원료사용 비율		혼합 유통	생산 라인	주요 판매처	혼합유통 금지 시 국내산 소비 변화
			국산	수입				
A업체	4	700	30	70	×	-	식품제조업체 등	감소
B업체	3	600	40	60	○	분리	식품제조업체, 급식업체, 음식점	불변
C업체	2	200	10	90	×	-	식재료납품업체, 식품제조업체, 음식점 등	불변
D업체	3	미공개	100	0	×	-	음식점, 식품제조업체	증가
E업체	3	240	10	90	×	-	음식점, 급식업체등	불변
F업체	10	400	40	60	×	분리	식품제조업체, 음식점 등	불변
G업체	15	600	30	70	×	분리	식재료납품업체, 식품제조업체 등	불변
H업체	14	500	15	85	×	분리	식품제조업체, 음식점 등	감소
평균	7	463	28.1	71.9	-			

주: 해당업체 면접조사 결과이며, 평균 원료사용 비율은 제분량에 국산 및 수입산의 가중평균 수치임(미공개 제외).

- 대부분 제분업체가 국내산과 수입산을 따로 생산하여 판매하고 있으며, B업체만 혼합판매를 하고 있음.
- 조사대상 중 4개의 업체만이 국내산과 수입산의 생산라인을 분리하여 사용하고 있으며, 1개 업체는 국내산만을 가공하고 있는 것으로 조사됨.
- 고춧가루 가공업체는 식품제조업체, 급식업체, 음식점 등에 판매하고 있었으며, 이미 국내산과 수입산의 혼합유통을 하고 있지 않으나, 고춧가루 혼합유통을 금지할 경우 국내산 소비는 변화가 없거나, 오히려 감소할 것으로 응답함.

1.3.2. 시사점

□ 조사된 제분업체에서의 혼합유통 사례는 많지 않아

- 총 8개의 제분업체 사례 조사 결과, 1개의 업체만 국내산과 수입산 고춧가루를 혼합유통하고 있는 것으로 조사되었음.
- 혼합유통을 하지 않는 이유는 ‘거래처와의 제품 원산지에 대한 신뢰도 제고’이었으며, 이를 위해 8개 업체 중 4개의 업체는 국내산과 수입산 고춧가루의 생산라인을 분리하여 운영하고 있었음.
- 그러나 고춧가루의 혼합유통을 위해서는 제분단계에서 혼합이 이루어져야 제대로 섞이기 때문에 이는 조사의 한계로 나타났음.

□ 수입산 고춧가루의 품질 국내산보다 좋으며, 수입산 제분량 증가추세

- 대부분 업체에서 국내산 고춧가루가 중국산에 비해 가격, 품질 균일성, 안전성(잔류농약, 미생물) 등의 측면에서 경쟁력이 약하다고 판단하고 있었으며, 중국산 제분량이 점차 증가하고 있는 추세임.

□ 고춧가루 혼합유통 금지 입법 효과 미미할 것

- 혼합유통을 금지할 경우, 5개의 업체가 국내산 수요에 변화가 없을 것이라고 응답하였으며, 2개의 업체는 오히려 감소할 것이라고 응답하였음. 국내산 소비량이 증가할 가능성이 있다고 응답한 업체는 1개에 그쳤음.
- 사례조사 내용을 종합하여 볼 때, 중국산은 저렴한 가격 뿐만아니라 품질과 안전성 등에 대해서도 어느 정도 신뢰가 높아진 것으로 판단되어, 혼합유통 금지만으로 국내산 고춧가루의 소비 확대는 한계가 있을 것으로 판단됨.

2. 외식업체 고춧가루 사용 실태

2.1. 외식업체 고춧가루 사용실태 조사 결과

□ 조사개요 및 특성

- 고춧가루는 일반 소비자뿐만 아니라 외식업체 사용량도 많은 상황으로 전체 고춧가루의 사용실태를 파악하기 위하여 (사)한국외식업중앙회 178개 회원사를 대상으로 방문 및 면접조사로 실시되었으며, 조사기간은 2016년 12월 2~9일임.

□ 지역별 분포 현황

- 조사대상 외식업체의 지역별 분포는 서울·경기가 전체의 44%로 가장 많았으며, 광역시(부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종)가 29%, 영남이 10% 등의 순으로 나타남.

〈표 3-3〉 지역별 외식업체 수

단위: 개, %

구분	서울경기	광역시	강원	충청	영남	호남	제주	계
업체수	78	51	5	11	18	13	2	178
비율	43.8	28.7	2.8	6.2	10.1	7.3	1.1	100.0

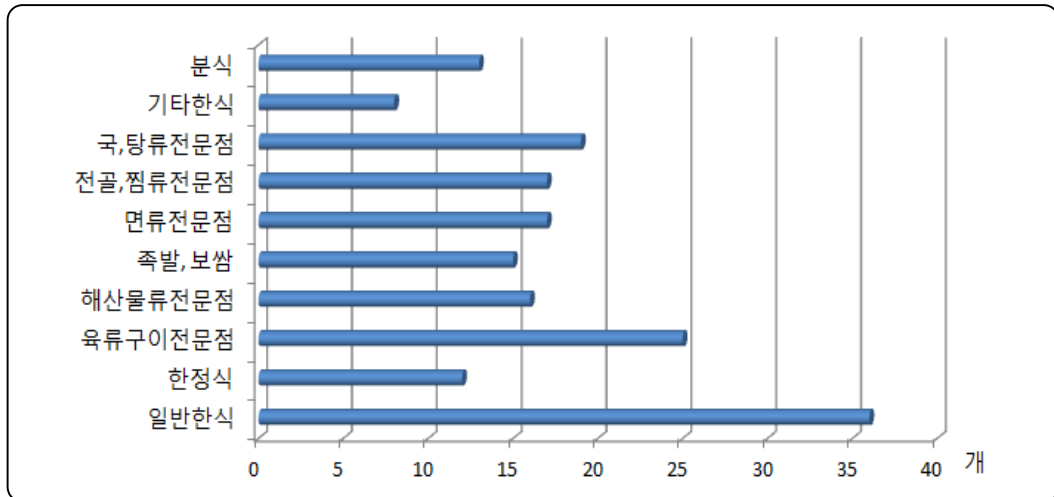
- 외식업체 조사결과, 상시종사자 수가 3인 이하인 업체수는 전체 178업체 중 48%를 차지하였으며, 4~5인 이하가 32%, 6~9인 이하가 16%, 10인 이상인 업체가 5%인 것으로 조사되었으며, 전체의 79%가 5인 이하의 중·소규모 외식업체로 나타남.
- 외식업체 조사결과는 이후 종사자 5인 이하 업체를 소규모 업체, 6인 이상을 중·대규모 업체로 나누어 설명하도록 함.

〈표 3-4〉 상시종사자 수별 외식업체

단위: 개, %

구분	3인 이하	4~5인 이하	6~9인 이하	10인 이상	계
업체수	85	56	29	8	178
비율	47.8	31.5	16.3	4.5	100.0

〈그림 3-4〉 업종별 업체수



2.1.1. 건고추 및 고춧가루 구입실태

□ 건고추 및 고춧가루 구입실태

- 조사대상 178개 업체 조사결과, 국내산 건고추 구입량은 규모별로 소규모 업체는 연간 54kg, 대규모는 118kg으로 조사되었으며, 고춧가루는 소규모와 대규모 각각 112kg, 219kg으로 고춧가루 형태의 구입이 상대적으로 많은 것으로 조사됨.
- 외식업체의 수입산 구입은 규모와 상관없이 건고추는 국내산보다 적고, 고춧가루는 소규모와 대규모 각각 연간 161kg, 292kg으로 국내산 고춧가루보다 더 많이 구매하고 있는 것으로 나타남.

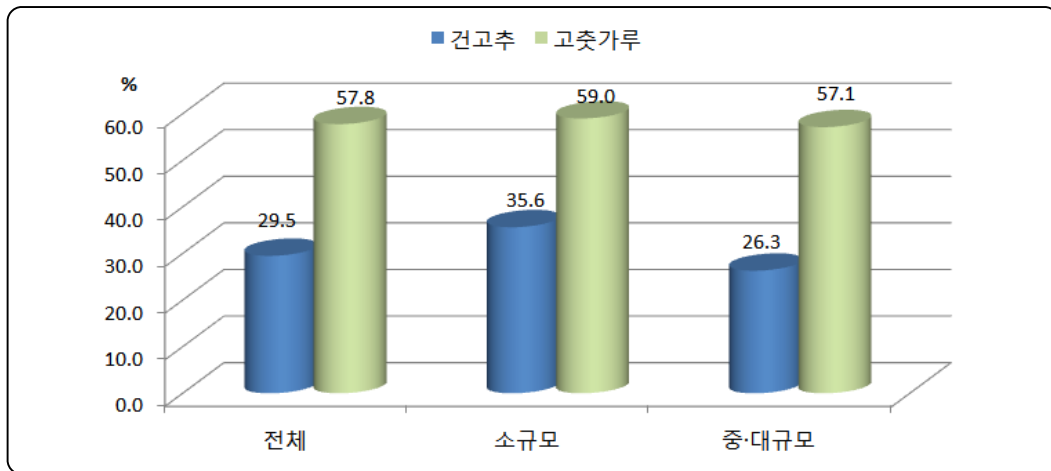
○ 소규모 업체의 수입산 건고추 구매비율이 36%, 수입산 고춧가루 구매비율이 59%로 중·대규모 업체보다 수입산 구매비율이 높은 것으로 나타남. 즉, 업체의 규모가 작을수록 수입산 구매비율이 높았음.

〈표 3-5〉 외식업체 건고추·고춧가루 구입량

단위: kg

구분		국내산		수입산	
		건고추	고춧가루	건고추	고춧가루
업체 규모별	소규모	54	112	30	161
	중·대규모	118	219	42	292

〈그림 3-5〉 외식업체 건고추·고춧가루 수입산 구입 비율



주: 전체 수입산 구입비율은 소규모(0.35)와 중·대규모(0.65) 평균 구매량을 기준으로 가중 평균한 수치임.

□ 고추 관련품목 구매실태

○ 외식업체의 고추 관련품목 구매는 국내산의 경우 소스류와 고추장이 가장 많았으며, 수입산은 업체 규모별로 소규모 업체는 소스류와 다진양념이, 대규모는 다진양념과 고추장 구매가 많은 것으로 조사됨.

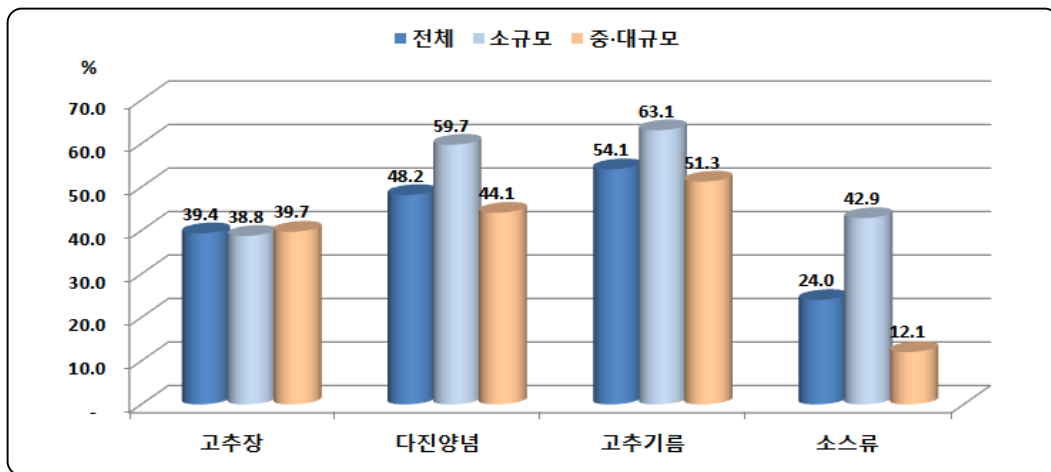
- 외식업체의 고추 관련품목 구매량 중 수입산 고추기름의 평균 구매비율이 54%로 가장 높았으며, 다진양념 48%, 고추장 39%, 소스류 24% 순으로 조사됨.
- 소규모 업체의 수입산 구매비율이 전반적으로 높았으며, 다진양념과 고추기름은 수입산을 50% 이상 구매하고 있는 것으로 조사됨. 특히, 소스류의 경우 업체 규모간 수입산 구매비율이 큰 차이를 보이는 것으로 나타남.

〈표 3-6〉 외식업체 고추 관련품목 구입량

단위: kg

구분		고추장	다진양념	고추기름	소스류	
업체 규모별	소규모	국내산	110	47	15	128
		수입산	70	70	26	96
	중대규모	국내산	182	186	63	310
		수입산	120	147	66	43

〈그림 3-6〉 외식업체 수입산 고추 관련품목 구입 비율



주: 전체 수입산 구입비율은 고추 관련품목별 소규모(0.24~0.39)와 중·대규모(0.61~0.76)의 평균 구매량을 기준으로 가중 평균한 수치임.

□ 건고추 및 고춧가루 구입처

- 외식업체의 건고추 및 고춧가루 구입처 조사결과, 국내산의 경우 생산자 개인에게 구입하는 경우가 가장 많았음. 수입산의 경우 건고추는 식재료 납품업체에서 50%, 재래시장 14% 순으로 나타났으며, 고춧가루는 식재료 납품업체 34%, 도매시장 29% 순으로 나타남.
- 건고추 및 고춧가루 구입처는 국내산과 수입산의 구입처, 즉 유통경로가 상이한 것으로 나타남.

〈표 3-7〉 건고추 및 고춧가루 구입처

단위: %

구분	국내산		수입산	
	건고추	고춧가루	건고추	고춧가루
생산자 개인	39.8	33.9	-	4.6
지역농협	7.3	4.1	-	2.0
산지유통인	4.0	4.5	3.8	1.0
영농조합법인	3.5	7.6	3.8	4.1
본사 조달	3.2	6.1	7.7	8.2
도매시장	10.6	10.4	13.1	29.0
재래시장	14.0	13.6	13.8	14.3
식재료 납품업체	12.7	14.4	50.0	33.7
소비자 유통업체	4.2	1.5	7.7	-
기타	0.5	4.0	-	3.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

□ 고춧가루 구입 시 구입가격 결정의 우선순위

- 외식업체의 고춧가루 구매 시 구입가격 결정에 있어 품질을 가장 우선시 하는 것으로 나타났으며, 원산지도 20%로 높게 나타남. 규모별로는 중·대규모 업체의 품질에 대한 우선순위가 상대적으로 높은 것으로 나타남.

〈표 3-8〉 고춧가루 구입가격의 결정 기준

단위: %

	전체 평균			소규모			중대규모		
	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위
공판장경락가격	4.1	5.6	1.8	5.8	7.4	3.3	2.2	3.6	-
품질	41.2	55.1	20.5	39.1	52.6	18.9	43.6	57.8	22.4
원산지	20.4	16.3	26.5	22.1	16.8	30.0	18.3	15.7	22.4
주변업체구매가격	5.3	4.5	6.6	5.6	4.2	7.8	5.0	4.8	5.3
주재료가격	12.4	6.2	21.7	12.7	6.3	22.2	12.0	6.0	21.1
메뉴(음식)판매가격	2.4	1.1	4.2	2.6	2.1	3.3	2.1	-	5.3
구매처와의신뢰도	12.2	9.6	16.3	10.4	8.4	13.3	14.4	10.8	19.7
기타	2.0	1.7	2.4	1.7	2.1	1.1	2.3	1.2	3.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 전체는 1순위(0.6)와 2순위(0.4)의 가중 평균치임.

□ 국내산만 구입하는 업체의 수입산 지불의사

- 외식업체 중 국내산만 구입하는 업체의 수입산 고춧가루에 대한 지불의사 조사결과, 가격과 상관없이 구매의향 없음이 71%로 가장 높게 나타났으며, 국내산 가격의 50% 수준이 16%, 60% 수준이 7% 순으로 나타남.
- 국내산만 구입하는 업체의 경우 26% 정도는 수입산 가격 수준에 따라 지불의사가 있는 것으로 나타남.

〈표 3-9〉 국내산 구입 업체의 수입산 지불의사 가격 수준

단위: %

수입산 지불수준	전체	규모별	
		소규모	중대규모
80	0.8	-	1.8
70	2.3	1.4	3.6
60	7.0	6.8	7.1
50	15.5	16.4	14.3
구매의향 없음	71.3	72.6	69.6
기타	3.1	2.7	3.6
계	100.0	100.0	100.0

□ 국내산만 구입하는 이유

- 외식업체 중 국내산만 구입하는 이유는 소비자의 선호 27%, 안전성 21%, 색상(ATSAcolor)등 품질 18% 순으로 나타나 소비자 인식이 중요한 요인으로 나타남.
- 규모별로는 소규모 업체의 경우 안전성, 소비자 선호 등을 중요시하고 있으나, 중·대규모 업체는 안정적인 물량확보, 회사(식당) 이미지에 대한 고려도 큰 이유로 작용하고 있는 것으로 조사됨.

〈표 3-10〉 국내산만 구입하는 이유

단위: %

	전체 평균			소규모			중대규모		
	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위
색상 등 품질	18.3	24.4	9.2	18.8	24.3	10.6	17.7	24.5	7.5
매운맛(신미정도)	10.4	10.6	10.1	11.1	11.4	10.6	9.4	9.4	9.4
매입단가	2.7	1.6	4.2	3.3	1.4	6.1	1.9	1.9	1.9
회사(식당)이미지	15.5	13.0	19.3	12.3	11.4	13.6	19.6	15.1	26.4
안정적인물량확보	2.8	0.8	5.9	3.3	1.4	6.1	20.4	30.2	5.7
소비자선호	26.6	23.6	31.1	23.9	18.6	31.8	23.4	18.9	30.2
안전성	20.9	22.0	19.3	22.5	24.3	19.7	7.5	-	18.9
기타	2.8	4.1	0.8	4.9	7.1	1.5	-	-	-
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 전체는 1순위(0.6)와 2순위(0.4)의 가중 평균치임.

2.1.2. 수입산 건고추 및 고춧가루 구입실태

□ 수입산 구입 이유

- 외식업체의 수입산 고춧가루 구입이유는 매입단가가 48%로 가장 높게 나타났으며, 안정적인 물량확보 19%, 색상(ATSAcolor)등 품질 18% 순으로 나타나 매입단가가 가장 중요한 구입이유로 조사됨.

- 규모별로도 비슷한 결과를 나타냈으나, 중·대규모 업체는 안정적인 물량 확보 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

〈표 3-11〉 수입산 구입 이유

단위: %

	전체 평균			소규모			중대규모		
	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위	전체	1순위	2순위
색상(ATSAcolor) 등 품질	17.5	17.0	18.4	20.2	12.5	31.8	15.4	20.7	11.1
매운맛(신미정도)	11.4	9.4	14.3	12.3	8.3	18.2	10.7	10.3	33.3
매입단가	48.0	62.3	26.5	49.8	70.8	18.2	46.4	55.2	-
회사(식당)이미지	-	-	-	2.5	-	-	-	-	44.4
안정적인물량확보	18.9	5.7	38.8	15.2	4.2	31.8	21.9	6.9	-
소비자선호	1.1	1.9	-	-	4.2	-	-	-	3.7
안전성	0.8	-	2.0	-	-	-	-	-	-
기타	2.3	3.8	-	60.0	-	-	4.1	6.9	100.0
합계	100.0	100.0	100.0	160.0	100.0	100.0	98.5	100.0	100.0

주: 전체는 1순위(0.6)와 2순위(0.4)의 가중 평균치임.

□ 수입산 고춧가루의 구입가격 수준

- 외식업체의 수입산 고춧가루 실제 구입가격은 국내산의 70% 수준이 34%, 60% 수준이 28%로 나타나, 수입산 가격이 국내산 대비 저렴하며, 평균 수입산의 실제 구입가격은 국내산의 66% 수준으로 조사됨.
- 업체 규모별로는 중·대규모 업체가 50% 이하의 낮은 가격으로 구입하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타나, 취급물량에 따른 가격 인하효과를 누리고 있는 것으로 판단됨.

〈표 3-12〉 수입산의 국내산 대비 실제 구입가격

단위: %

국내산 대비 수입산 구입 가격	전체	소규모	중대규모
80 %	18.9	13.0	23.3
70 %	34.0	39.1	30.0
60 %	28.3	30.4	26.7
50 %	18.9	17.4	20.0
합계	100.0	100.0	100.0

□ 국내산 고춧가루의 지불의사 수준

- 수입산 고춧가루(100)를 구입하고 있는 외식업체의 국내산 고춧가루에 대한 지불의사는 120 정도 높은 가격이 24%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 평균 지불의사는 수입산 대비 125.5로 나타남. 앞서 수입산과 국내산 구입 가격차이가 평균 66%가 발생하고 있으나, 국내산에 대한 지불의사는 그 보다 낮은 것으로 조사됨.
- 특히, 수입산을 사용하고 있는 업체 중 가격수준과 관계없이 국내산에 대한 구매의향이 없는 경우도 11%로 나타났으며, 중·대규모 업체의 비구매의사가 더 높은 것으로 조사됨.

〈표 3-13〉 수입산 대비 국내산 지불의사 수준

단위: %

수입산 대비 국내산 지불의사	전체	소규모	중대규모
100	10.9	11.5	10.3
110	10.9	15.4	6.9
120	23.6	23.1	24.1
130	20.0	19.2	20.7
140	9.1	11.5	6.9
150	14.5	11.5	17.2
구매의향 없음	10.9	7.7	13.8
계	100.0	100.0	100.0

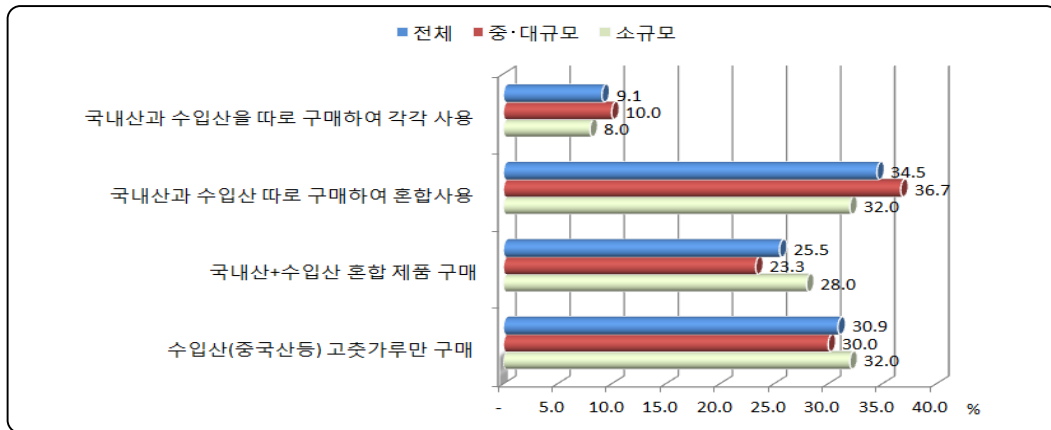
2.1.3. 혼합 고춧가루 사용실태

□ 수입산 고춧가루의 혼합사용 실태

- 수입산 고춧가루의 혼합사용 실태 조사결과, 국내산과 수입산을 따로 사서 혼합사용하는 비율이 35%로 가장 높았으며, 수입산만 사용하는 경우가 31%, 혼합 제품을 구매해 사용하는 경우가 26%의 순으로 나타남.

- 국내산과 수입산 고춧가루를 혼합제품을 구매하거나, 혼합하여 사용하는 경우 혼합비율은 50:50 비율이 주로 많은 것으로 조사됨.

〈그림 3-7〉 수입산 고춧가루 혼합사용 실태



□ 혼합 고춧가루의 혼합비율 표기에 대한 신뢰도

- 현재 시중에 유통 중인 혼합고추의 혼합비율 표기에 대한 신뢰도는 평균적으로 49%로 절반 정도는 신뢰하고 있는 것으로 나타남.
- 규모별로는 중·대규모 업체의 신뢰도가 54%, 소규모 업체의 신뢰도가 43%로 나타나 업체 규모가 클수록 혼합유통되고 있는 고춧가루의 혼합비율 신뢰도가 높은 것으로 조사됨.

〈표 3-14〉 혼합비율 표기에 대한 신뢰도

단위: %		
전체	소규모	중대규모
49.0	43.4	53.7

□ 고춧가루 혼합유통이 금지될 경우

- 외식업체 조사결과, 고춧가루의 혼합유통이 금지될 경우, 국내산만 구입해서 사용하겠다는 업체는 15%에 그쳤으며, 수입산만 구입하여 사용하겠다는 업체는 31%, 따로 구매하여 혼합사용하겠다는 업체는 55%로 고춧가루 혼합유통에 따른 국내산 소비확대 효과는 제한적일 것으로 판단됨.
- 업체 규모별로는 규모가 작을수록 수입산 고춧가루만 구매하겠다는 의사가 높은 것으로 조사됨.
- 고춧가루 혼합유통 금지시 수입산 고춧가루만 구매하겠다는 업체에서는 가격적인 측면에서 수입산을 더 선호하게 될 것으로 나타남.

〈표 3-15〉 고춧가루 혼합유통 금지 시 변화

단위: %

		전체	소규모	중대규모
국내산만 구입하여 사용		14.5	12.0	16.7
수입산만 구입하여 사용		30.9	36.0	26.7
국내산, 수입산 구입후 혼합사용	국내산<수입산	38.2	40.0	36.7
	국내산<수입산	16.4	12.0	20.0
합계		100.0	100.0	100.0

2.2. 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 외식업체의 구입행태 변화 분석

- 향후 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 외식업체의 고춧가루 구입 및 사용 행태 변화에 영향을 미치는 요인으로 업체 유형, 업체 규모(상시종사자 수), 현재 고춧가루 구매량(국내산, 수입산), 고춧가루 선택 결정 기준(품질 고려 여부), 현재 시중 유통 혼합 고춧가루 표시제에 대한 신뢰도 등을 설정할 수 있음. 본 연구에서 사용한 설문조사 항목에 대한 기초통계량은 <표 3-16>과 같음.

- 분석대상 외식업체의 업종별 비중 분포는 20%가 일반한식이며, 한정식 7%, 육류, 해산물, 전골, 탕류 등 단품 전문점은 56%, 면 및 분식류는 17%임. 상시종사자 수(경영주 포함)는 평균 4명으로 나타남. 현재 고춧가루 연평균 구매량은 국내산 평균 162kg, 수입산 평균 234kg으로 조사됨. 고춧가루 선택의 제1기준에 대해 공판장 경락가격이라 응답한 비중은 6%, 품질은 55%, 원산지는 16%로 나타남. 현재 시중에 유통되는 혼합 고춧가루 표시제에 대한 신뢰도 평균은 49%로 나타나, 신뢰도는 보통수준임을 알 수 있음.

〈표 3-16〉 분석에 사용된 변수의 기초통계량

구분		평균	표준편차	최소	최대
업종	일반한식	0.20	0.40	0	1
	한정식	0.07	0.25	0	1
	단품 전문점	0.56	0.50	0	1
	면류 및 분식	0.17	0.38	0	1
업체규모	상시종사자 수(경영주 포함)	4.24	2.89	1	21
현재 고춧가루 구매량	국내산(kg)	161.52	209.45	2	1200
	수입산(kg)	234.16	363.01	8	2000
고춧가루 선택 결정 제1기준	공판장 경락가격	0.06	0.23	0	1
	품질	0.55	0.50	0	1
	원산지	0.16	0.37	0	1
혼합 고춧가루 표시제 신뢰도	신뢰도(%)	49	23.70	0	100

2.2.1. 분석모형

- 향후 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 외식업체의 고춧가루 구입 및 사용 행태 변화에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 다항 로짓모형(multinomial logistic model)을 이용하였음. 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 외식업체가 선택할 수 있는 세 가지 대안(제0안: 국내산만 구입하여 사용, 제1안: 수입산만 구입하여 사용, 제2안: 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용) 중 하나에 속할 확률을 나타내는 모형은 다음과 같음.

$$(1) \text{Prob}(Y_i = j) = \frac{e^{\beta_j x_i}}{\sum_{k=0}^3 e^{\beta_k x_i}}, \quad j = 0, \dots, 3$$

○ 식(1)을 하나의 유형으로 표준화하기 위해 $\beta_0 = 0$ 을 가정하면 각 대안을 선택할 확률은 다음과 같이 정리할 수 있음.

$$(2) \text{Prob}(Y_i = j) = \frac{e^{\beta_j x_i}}{1 + \sum_{k=1}^5 e^{\beta_k x_i}}, \quad j = 1, \dots, 5$$

$$\text{Prob}(Y_i = 0) = \frac{1}{1 + \sum_{k=1}^5 e^{\beta_k x_i}}$$

○ 추정은 다음의 로그우도함수를 극대화하여 이루어짐.

$$(3) \ln L = \sum_{i=1}^n \sum_{j=0}^5 d_{ij} \ln \text{Prob}(Y_i = j)$$

○ 여기서 d_{ij} 는 i 외식업체가 j 대안을 선택하였을 때 1이고 나머지는 0임. 최우 추정으로 식(2)의 β_j 를 구할 수 있음.

○ 다항로짓모형에서 임의의 변수 x 의 계수 β 는 기준유형에 비하여 대상유형을 선택할 상대적인 확률차이를 말함. 따라서 추정된 계수값은 독립변수의 기준 0에 대한 j 의 선택확률을 나타내는 것으로 독립변수의 각 선택에 대한 한계적 영향을 보여주는 것은 아님. 이에 각 유형의 선택에 대한 독립변수의 한계적 영향(marginal effects)을 보기 위해 식(1)을 독립변수들로 편미분하면 독립변수의 한계적 영향을 나타내는 계수값을 다음과 같이 얻을 수 있음. 여기서 β 는 $\beta_j(j = 1, \dots, 5)$ 의 평균값을 말함.

$$(4) \delta_j = \frac{\partial P_j}{\partial x_i} = P_j [\beta_j - \sum_{k=0}^5 P_k \beta_k] = P_j [\beta_j - \beta]$$

2.2.2. 분석결과

- 본 연구의 다항로짓모형에서 향후 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 외식업체의 고춧가루 구입 및 사용 행태 변화에 영향을 미치는 설명변수로 업체 유형, 업체 규모(상시종사자 수), 현재 고춧가루 구매량(국내산, 수입산), 고춧가루 선택 결정 기준(품질 고려 여부), 현재 시중 유통 혼합 고춧가루 표시제에 대한 신뢰도 등을 설정할 수 있음.
 - 설명변수는 설문조사에서 이용가능한 항목 중 업체 특성변수 등 외생변수들로 구성하여 모형의 내생성(endogeneity) 문제를 피하고자 하였음¹². 분석모형의 추정치와 한계효과는 <표 3-17>과 같음.
- 향후 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 다른 업종보다 면 및 분식점의 경우, 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용할 대안에 비해 국내산만을 사용할 확률은 낮은 반면, 수입산만을 사용할 확률은 높은 것으로 나타남.
 - 상시종사자 수가 적을수록 혼합 고춧가루 선택 확률이 높아, 규모가 상대적으로 작은 영세업체일수록 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용할 확률이 높음을 알 수 있음.
- 현재 수입산 고춧가루 구매량이 많은 업체일수록 수입산만을 사용할 확률이 높으며, 반대로 국내산 고춧가루 구매량이 많은 업체일수록 국내산만을 사용할 확률이 높은 것으로 나타나, 현재의 원산지별 고춧가루 구매 행태가 금지법 이후에도 지속될 것으로 보임.
- 고춧가루 선택 제1기준을 품질이라고 응답한 업체일수록 국내산만을 구입

¹² 본 연구는 설문조사를 이용하여 설문조사 항목 이외의 매출액 등의 경제적 요인 등의 다른 요인을 설명변수로 고려하지 못한 한계가 있다.

할 확률이 높은 것으로 나타남. 따라서 외식업체가 국내산 고춧가루를 선택하는 가장 중요한 요인은 품질임을 알 수 있음.

- 한편, 현재 시중에 유통되고 있는 혼합고춧가루 신뢰도가 높을수록 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용하기 보다는 수입산을 구매할 확률이 더 높게 나타남.

〈표 3-17〉 다항로지모형 추정결과: 향후 혼합 고춧가루 제조가공, 유통판매가 금지가 될 경우, 외식업체의 고춧가루 구입 선택 결정요인 분석

구분		모형1 추정치
제1안: 국내산만 구매	한정식점	0.035
	단품전문점	-0.003
	면 및 분식점	-0.307*
	상시종사자 수(명)	-0.257*
	현재 국내산 고춧가루 구매량(kg)	0.003*
	현재 수입산 고춧가루 구매량(kg)	-0.002
	고춧가루 선택시 품질 최우선 고려 여부(더미변수)	2.020**
	현행 혼합 고춧가루 표시제 신뢰도(%)	0.033
	상수항	-2.191
제2안: 수입산만 구매	한정식점	0.026
	단품전문점	0.002
	면 및 분식점	1.307*
	상시종사자 수(명)	-5.025
	현재 국내산 고춧가루 구매량(kg)	-3.869
	현재 수입산 고춧가루 구매량(kg)	1.857*
	고춧가루 선택시 품질 최우선 고려 여부(더미변수)	-8.593*
	현행 혼합 고춧가루 표시제 신뢰도(%)	1.611
	상수항	-8.542
LR chi2	15.68***	
Log likelihood	-139.765	

주: 기준대안은 “국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용”임.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2.3. 시사점

외식업체의 영세성

- 외식업체 조사결과, 178개 업체중 5인 이하의 소규모의 업체가 141개 업체로 전체의 79%로 영세한 규모임.

건고추보다는 고춧가루의 수입산 구매비율 높아

- 건고추의 수입산 구매비율은 전체의 30%로 낮은 것으로 조사되었으나, 고춧가루의 수입산 구매비율은 58%로 높게 나타남.

고추 관련품목의 수입산 구매비율은 전반적으로 높음

- 외식업체의 고추 관련품목의 수입산 구매비율은 고추기름 54%, 다진양념 48%, 고추장 39%, 소스류 24%로 높은 수준임.

수입산 건고추 및 고춧가루는 주로 식재료 납품업체에서 구입

- 외식업체는 수입산 건고추 및 고춧가루를 주로 식재료 납품업체, 재래시장, 도매시장에서 구입하고 있는 것으로 나타남.

고춧가루 구입시 구입가격 결정에 있어 품질과 원산지를 우선 고려

- 외식업체의 고춧가루 구매시 구입가격 결정에 있어 품질을 가장 우선시 하는 것으로 나타났으며, 원산지도 20%로 높게 나타남.

국내산만 구입하는 업체의 수입산 구입의사 많지 않으나, 가격 수준에 따라 지불의사도 있어

- 국내산만 구입하는 업체의 경우 수입산 구매의사 많지 않으나, 26% 정도는 수입산 가격 수준에 따라 지불의사가 있는 것으로 나타남.

수입산 고춧가루 가격과 안정적 물량확보 이유로 선호

- 수입산 고춧가루 구입이유는 매입단가와 안정적인 물량확보, 색상(ATSAcolor) 등 품질 때문에 선호

수입산 고춧가루 가격 국내산의 66% 수준

- 외식업체의 수입산 고춧가루 평균 구입가격은 국내산의 66% 수준

혼합 고춧가루 구매보다 따로 구매하여 사용하는 비율 높아

- 국내산과 수입산을 따로 사서 혼합사용하는 가장 높았으며, 수입산만 사용하는 경우, 혼합 제품을 구매해 사용하는 경우 순으로 나타남.

고춧가루 혼합유통이 금지될 경우 국내산 소비둔화 우려

- 고춧가루의 혼합유통이 금지될 경우, 국내산만 구입해서 사용하겠다는 업체는 15%에 그쳐
- 한편, 외식업체의 구매 행태를 분석한 결과, 혼합 고춧가루 신뢰도가 높을수록 혼합해서 구입하는 것보다 수입산을 구매할 확률이 더 높게 나타남.

3. 대량수요처 사용실태

3.1. 대량수요처 사용실태 조사 결과

□ 조사개요

- 대량수요처 중 종사자 규모가 큰 상위 60개 업체를 대상으로 웹 설문 및 대면 면접조사를 실시하였음.
- 대형 급식업체의 고춧가루 구매자와의 심층조사를 통해 혼합 고춧가루의 사용실태를 파악하였음.

□ 건고추 및 고춧가루 구입실태

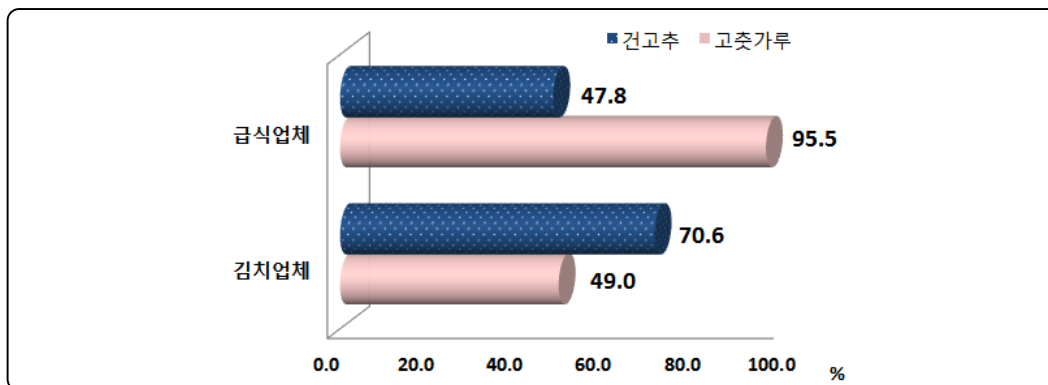
- 대량수요처 조사결과, 국내산 건고추 연평균 구입량은 32kg으로 조사되었으며, 고춧가루는 47kg으로 건고추보다는 1차 가공된 형태인 고춧가루로의 소비가 많은 것으로 조사됨.
- 대량수요처의 수입산 건고추 연평균 구입량은 72kg, 고춧가루는 269kg이며, 특히 고춧가루 구입량의 85%는 수입산으로 구매하고 있는 것으로 조사됨.
- 업종별로는 김치업체의 건고추 및 고춧가루 수입산 구매비율은 60%, 급식업체는 70% 이상으로 케더링과 대형 급식을 전문으로 하는 업체일수록 수입산 구매비율이 높았음.

〈표 3-18〉 대량수요처 건고추·고춧가루 연평균 구입량

단위: kg

구분	국내산		수입산	
	건고추	고춧가루	건고추	고춧가루
평균 구입량	32	47	72	269

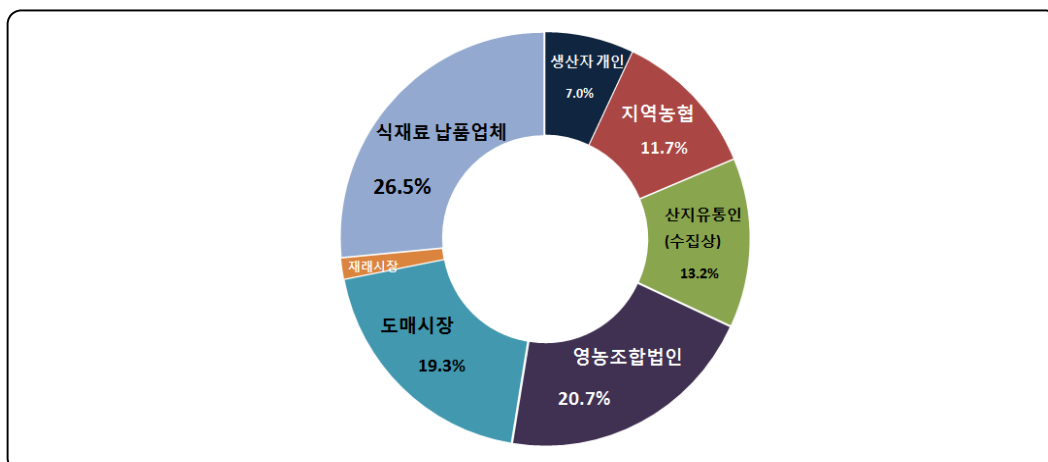
〈그림 3-8〉 대량수요처의 건고추·고춧가루 수입산 구입 비율



□ 건고추 및 고춧가루 주요 구입처

- 대량수요처의 건고추 및 고춧가루 주 구입처는 식재료 납품업체에서의 구입이 27%로 가장 많았으며, 영농조합법인 21%, 도매시장 19% 등의 순으로 구입 비율이 높은 것으로 나타남.
- 대량수요처 중 김치업체는 영농조합법인과 지역농협에서, 급식업체는 도매시장과 식재료 납품업체에서 구입하는 비율이 높았음.

〈그림 3-9〉 건고추와 고춧가루 주요 구입처



□ 수입산 대비 국내산 지불의사 수준(수입산 가격=100)

- 수입산 고춧가루 가격이 100일 경우, 대량수요처의 국내산 고춧가루에 대한 지불의사는 110~120 정도 높은 가격이 48%로 가장 많은 것으로 나타남.
- 국내산 고춧가루의 평균 지불의사는 수입산 대비 110.3으로 앞서 분석된 외식업체의 평균 지불의사(125.5)보다 국내산에 대한 지불의사가 낮은 것으로 나타남.
- 가격과 관계없이 국내산에 대한 구매의향이 없는 경우도 외식업체(11%)보다 대량수요처(19%)에서의 비구매의사가 더 높은 것으로 조사됨.

〈표 3-19〉 대량수요처의 수입산 대비 국내산 지불의사 수준

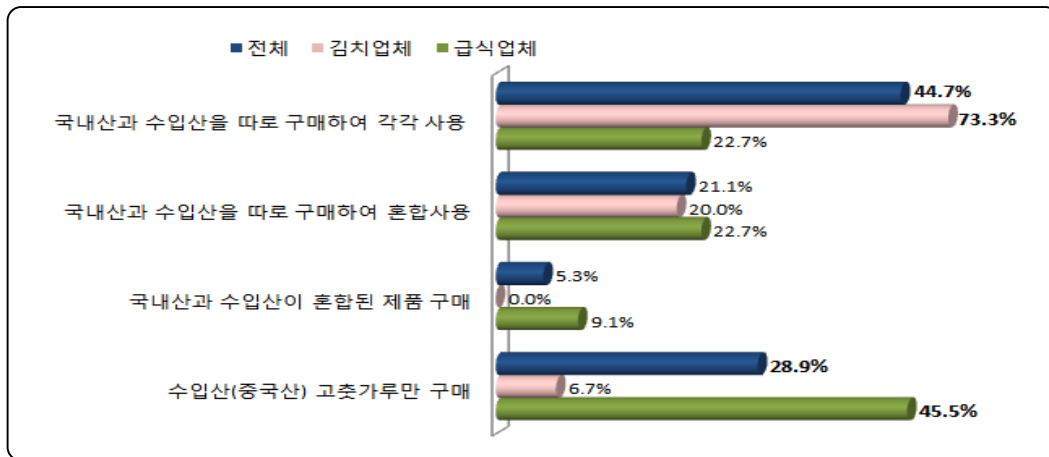
단위: %

100	110~120	130	140~150	구매의향 없음
28.6	47.6	4.8	0.0	19.0

□ 수입산 고춧가루의 혼합사용 실태

- 대량수요처는 국내산보다 저렴한 매입단가가 수입산 고춧가루를 구입하는 가장 중요한 이유로 조사됨.
- 대량수요처의 수입산 고춧가루의 혼합사용 실태 조사결과, 국내산과 수입산을 따로 구매하여 각각 사용하는 비율이 45%로 가장 높았으며, 수입산만을 사용하는 경우가 29%, 국내산과 수입산을 따로 사서 혼합하는 비율이 21%의 순으로 나타남.
- 업종별로 김치업체는 국내산과 수입산을 따로 구매하여 각각 사용하는 경우가 73%, 급식업체는 수입산만을 사용하는 비율이 46%로 가장 높게 나타났으며, 혼합비율은 50:50 비율이 주로 많은 것으로 조사됨.

〈그림 3-10〉 수입산 고춧가루 혼합 사용 실태



□ 대형 급식업체 사례

〈A 급식업체〉

- 상시 종사자 수는 2,800명, 고춧가루 연간 취급량은 국내산 4톤, 수입산 300톤
- 사용하는 고춧가루의 1%는 국내산, 수입산(중국산)은 99%
- 구입가격은 국내산은 11,000~12,000원/kg이고, 수입산은 6,000원/kg
- 고춧가루 주요 판매처는 국내산의 경우 학교 급식, 수입산은 사업체 급식
 - 과거(2012년 이전)에는 국내산 취급률이 높았으나, 최근에는 수입산 취급률이 99%이며, 이는 중국산 고춧가루 가격, 품질(색택) 경쟁력이 높기 때문임.
 - 국내산 가격을 100이라고 가정할 경우, 수입산 구매가격은 52 수준
- 혼합유통이 금지될 경우, 국내산 고춧가루 소비는 감소하고 수입산 고춧가루 소비가 증가될 것으로 예상

〈B 급식업체〉

- 상시 종사자 수는 약 2,000명, 고춧가루 연간 취급량은 국내산 약 214톤, 수입산 약 727톤
- 구입가격은 국내산은 14,000원/kg, 수입산은 5,000~6,000원/kg
- 혼합고춧가루는 주문이 있을 경우, 소규모 제분업체에서 구입하여 취급하기도 하나, 그 비중은 미미
 - 혼합 비율은 국내산70%, 수입산30%이며, 구입가격은 8,000원/kg
- 고춧가루 주요 판매처는 국내산의 경우, 학교 급식이며, 수입산은 사업체 급식, 식자재 유통업체
 - 과거(2012년 이전)에는 국내산 취급률이 수입산보다 높았으나, 최근에는 반대로 수입산이 높으며, 가격, 품질(색택) 경쟁력이 높고 매운맛, 색도 조절(품종별 혼합)이 가능하여 더 선호
- 국내산 가격을 100이라고 가정할 경우, 수입산 구매가격은 39 수준
- 혼합유통이 금지될 경우, 혼합고춧가루 소비자는 수입산 고춧가루만 소비할 가능성이 높으며, 국내산 소비 증가효과는 미미할 것으로 예상

3.2. 시사점

□ 대량수요처의 건고추, 고춧가루 수입산 구매비율 높아

- 대량수요처 중 김치업체의 건고추 및 고춧가루 수입산 구매비율은 60%, 급식업체는 72%로 조사되어 수입산에 대한 의존도가 높게 나타남.

□ 대량수요처는 주로 식재료 납품업체에서 구입

- 건고추와 고춧가루를 주로 식재료 납품업체와 영농조합법인, 도매시장에서 구매

□ 저렴한 매입단가 이유로 수입산 선호

- 대량수요처에서 수입산 고춧가루를 선호하는 이유는 저렴한 매입단가 때문인 것으로 나타남.

□ 수입산 대비 국내산 평균 지불의사 외식업체보다 낮아

- 대량수요처의 수입산 대비 국내산 평균 지불의사는 110.3으로 외식업체의 평균 지불의사(125.5)보다 국내산에 대한 지불의사 낮아

□ 혼합 고춧가루보다는 각각 구매하여 사용하는 비중 높아

- 국내산과 수입산을 따로 구매하여 각각 사용하는 비중이 45%로 가장 높은 반면, 혼합 고춧가루를 사용하는 비중은 26% 수준

4. 소비자 사용실태

4.1. 소비자의 고춧가루(건고추) 사용실태 조사 결과

□ 조사개요 및 특성

- 가격 및 소비자의 인식변화 등으로 수입산 고춧가루(건고추)에 대한 일반 소비자 수요가 증가할 것으로 예상되며, 이는 국내 고추산업에 악영향을 줄 것으로 판단됨. 따라서 현재 수입산 고춧가루(건고추) 소비자의 구매 실태 조사를 통하여 구매 행태 및 소비자의 인식을 파악하는 것은 매우 중요한 과제임.
- 본 조사는 소비자의 고춧가루 소비 실태를 파악하기 위하여 한국농촌경제연구원 소비자패널 총 970명 중 수입산 및 혼합 고춧가루 구매경험이 있는 47명에게 웹조사 형태로 실시되었으며, 조사기간은 2017년 1월 19~24일 까지 6일간이었음.

□ 조사 대상의 인구사회학적 특성

- 조사대상 소비자의 평균연령은 50세(최연소 33세, 최고령 68세) 였으며, 가족구성원 수는 평균 3.6명(최소 1명, 최대 6명), 월평균 가구 소득은 449만 원이었음.

〈표 3-20〉 인구사회학적 특성

단위: 세, 명, 만 원

구분	평균	최대	최소
연령	50.4	33.0	68.0
가족구성원 수	3.6	6.0	1.0
월평균 가구소득	448.9	700.0	100.0

□ 거주 지역

- 조사대상 소비자의 거주지 분포는 서울·경기가 전체의 63.8%로 가장 많았으며, 광역시(부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종)가 29.8%, 호남 4.3% 등의 순으로 나타남.

〈표 3-21〉 조사대상의 거주 지역

단위: 개, %

구분	서울경기	광역시	영남	호남	충청강원	계
소비자수	30	14	-	2	1	47
비율	63.8	29.8	-	4.3	2.1	100.0

□ 수입산 고춧가루(건고추) 구매경험

- 구매경험 조사결과, 혼합 고춧가루를 구매한 경험이 있는 소비자가 61.7%로 가장 높았으며, 수입 건고추와 수입 고춧가루는 각각 25.5%, 55.3%이었음.

〈표 3-22〉 제품 형태별 구매경험

단위: 명, %

구분	구매경험 있음		구매경험 없음	
	빈도	비중	빈도	비중
수입 건고추	12	25.5	35	74.5
수입 고춧가루	26	55.3	21	44.7
혼합 고춧가루	29	61.7	18	38.3

□ 구매한 혼합 고춧가루의 혼합 비율

- 구매한 고춧가루의 혼합비율을 조사한 결과, ‘국내산(50%), 수입산(50%)’ 제품의 구매 비율이 32.4%로 가장 높게 나타났으며, ‘국내산(70%), 수입산(30%)’ 제품이 29.4%, ‘국내산(80%), 수입산(20%)’ 제품이 17.6%인 것으로 조사됨.

〈표 3-23〉 구매한 혼합 고춧가루의 혼합비율

단위: %

혼합비율	비중
국내산(20%), 수입산(80%)	2.9
국내산(35%), 수입산(65%)	2.9
국내산(40%), 수입산(60%)	2.9
국내산(50%), 수입산(50%)	32.4
국내산(60%), 수입산(40%)	11.8
국내산(70%), 수입산(30%)	29.4
국내산(80%), 수입산(20%)	17.6
합계	100.0

□ 제품별 구매처 비중

- 수입 건고추의 구매처별 비중은 재래시장이 50%로 가장 높았음. 수입 고춧가루와 혼합 고춧가루 역시 재래시장에서 구매하는 비중이 각각 37.9%, 34.6%로 가장 높았으며, 대형유통업체 비중도 각각 31%로 높게 나타남.

〈표 3-24〉 제품 형태별 구매처 비중

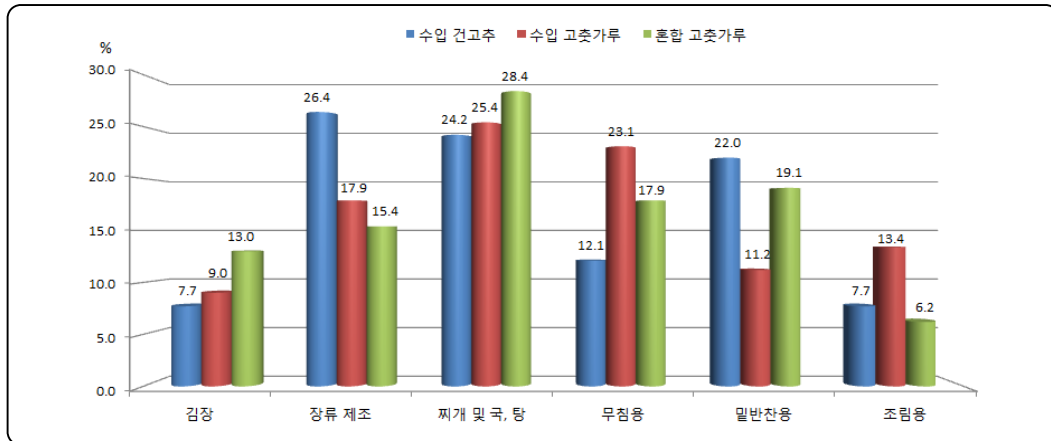
단위: %

구분	재래시장	인터넷	식자재 마트	창고형 할인매장	대형 유통업체	소형 유통업체	합계
수입 건고추	50.0	8.3	8.3	8.3	16.7	8.3	100.0
수입 고춧가루	37.9	6.9	13.8	0.0	31.0	10.3	100.0
혼합 고춧가루	34.6	7.7	11.5	3.8	30.8	11.5	100.0

□ 수입산 고춧가루(건고추)의 용도

- 사용용도 조사결과, 수입 건고추의 경우 고추장 등 장류 제조에 사용하는 경우가 26.4%로 가장 높았으며, 수입 고춧가루와 혼합 고춧가루의 경우 찌개 및 국, 탕 등의 요리에 사용하는 비중이 각각 24.2%, 28.4%로 가장 높았음.

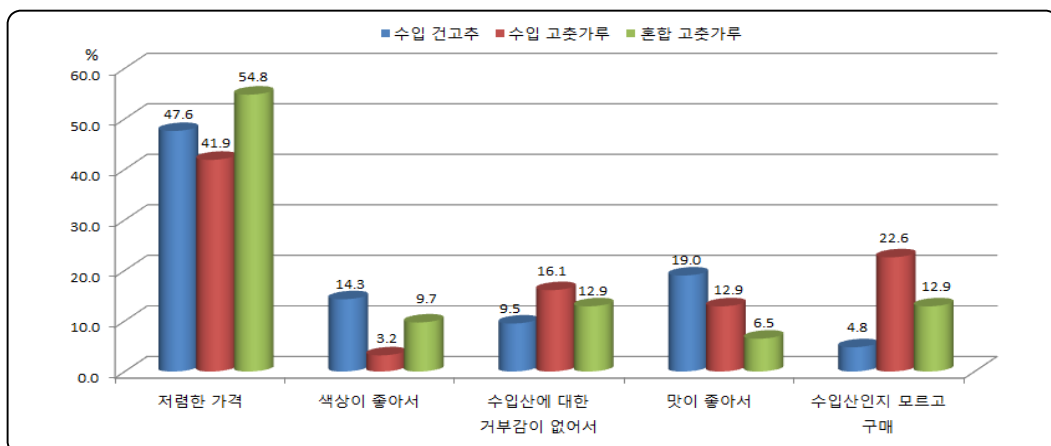
〈그림 3-11〉 수입산 고춧가루(건고추)의 용도



□ 수입산 고춧가루(건고추) 구매이유

- 구매이유 조사결과, 전체적으로 ‘저렴한 가격’이 47.6%로 가장 높게 나타남. 형태별로 큰 차이는 없는 것으로 나타났으나, 수입 건고추의 경우 ‘맛과 색상이 좋다’는 응답이 33.3%로 높게 나타났으며, 수입 고춧가루의 경우 ‘모르고 구매했다’는 응답이 22.6%로 높게 나타남.

〈그림 3-12〉 수입산 고춧가루(건고추) 구매이유



□ 제품별 만족도

- 수입 및 혼합 고춧가루(건고추)를 구매한 경험이 있는 소비자들 중 20.9%가 만족한다고 응답한 반면, 22.9%의 소비자는 ‘불만족(13.4%)’ 또는 ‘매우 불만족(9.5%)’라고 응답하였음. 제품별로는 건고추에 대한 만족도가 16.1%로 가장 낮았고, 혼합 고춧가루에 대한 만족도는 25.6%로 가장 높았음.

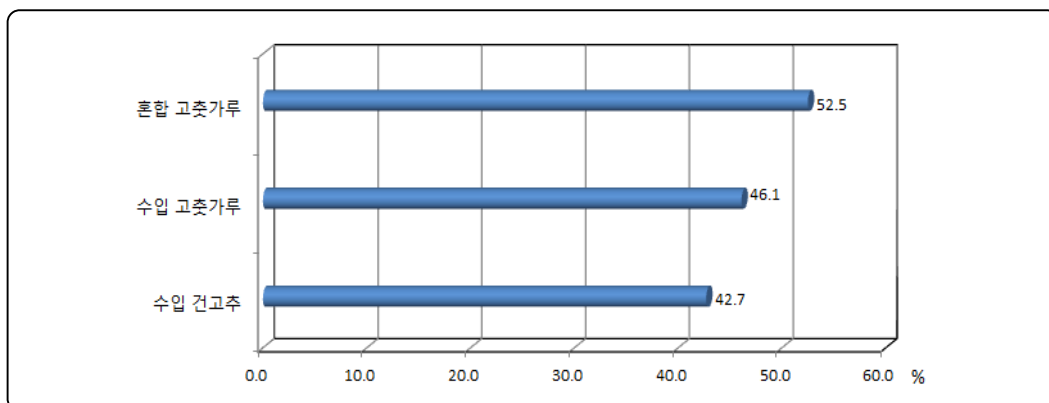
〈표 3-25〉 제품별 만족도

단위: %

구분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
수입 건고추	0.0	16.1	51.6	19.4	12.9
수입 고춧가루	0.0	21.1	55.3	10.5	13.2
혼합 고춧가루	0.0	25.6	61.5	10.3	2.6
평균	0.0	20.9	56.1	13.4	9.5

- 제품별 전체 만족도 분석한 결과, 혼합 고춧가루의 만족도가 52.5%로 가장 높았으며, 수입 고춧가루(46.1%), 수입 건고추(42.7%) 순이었음.

〈그림 3-13〉 제품별 전체 만족도(가중평균)

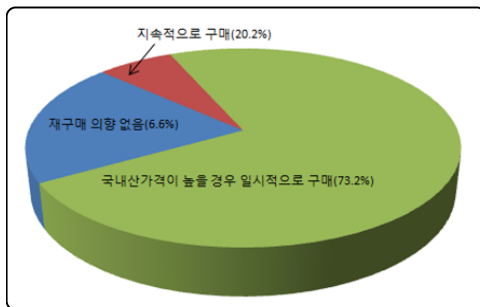


주: 전체 만족도는 매우만족(100), 만족(75), 보통(50), 불만족(25), 매우불만족(0)의 가중 평균치임.

□ 구매의향 및 국내산 대비 지불의사가격 수준

- 수입산 고추의 재구매 의향 조사 결과, 국산 가격이 높을 경우 일시적으로 구매하겠다는 의견이 73%로 가장 높았으며, 지속적으로 구매하겠다는 소비자가 20%, 재구매 의향이 없다는 소비자가 7%로 나타났다.
- 국내산 대비 구매의향 가격 수준 조사결과, 수입 건고추, 수입 고춧가루, 혼합 고춧가루의 가격이 국내산 가격의 70% 수준일 때 구매하겠다는 응답이 각각 15%, 29%, 34% 인 것으로 나타나 구매의향 가격수준은 혼합 고춧가루가 가장 높은 것으로 나타남. 구매의향이 없다는 소비자의 비중은 수입 건고추가 30%로 가장 높았음.

〈그림 3-14〉 향후 수입산 고추 재구매 의향



〈표 3-26〉 국내산 대비 구매의향 가격수준(누적 비중)

구분	수입 건고추	수입 고춧가루	혼합 고춧가루
구매의향 없음	30.3	18.4	17.1
70% 수준	15.2	28.9	34.3
50% 수준	31.9	71.0	60.0
30% 수준	69.8	81.5	82.9
합계	100.0	100.0	100.0

4.2 시사점

□ 중국산 건고추와 고춧가루의 가정소비는 많지 않아

- 총 970명의 소비자 패널중 47명(5%)만이 수입산 건고추 및 고춧가루의 구매경험이 있는 것으로 나타나, 수입산이나 혼합 고춧가루의 가정 소비 비중은 크지 않은 것으로 추정됨.

□ 수입산 고춧가루를 구매하는 가장 큰 이유는 가격임.

- 수입산 건고추와 고춧가루를 구매하는 가장 큰 이유는 ‘저렴한 가격 (48%)’인 것으로 나타남.
- 수입산 고춧가루 가격이 국내산 가격의 50% 수준일 때에 수입산을 구매하겠다는 소비자가 71%이고, 70% 수준에서도 구매하겠다는 소비자가 29%인 반면, 구매의사가 없다는 소비자는 18%로 나타남.
- 또한, 수입산 건고추와 고춧가루 구매자의 대다수(73%)는 향후 고춧가루 구매 시 국내산과 수입산, 혼합 고춧가루의 가격수준에 따라 의사결정을 할 것으로 조사되어, 국내산 고춧가루의 가격이 수요 확대에 가장 큰 변수인 것으로 판단됨.

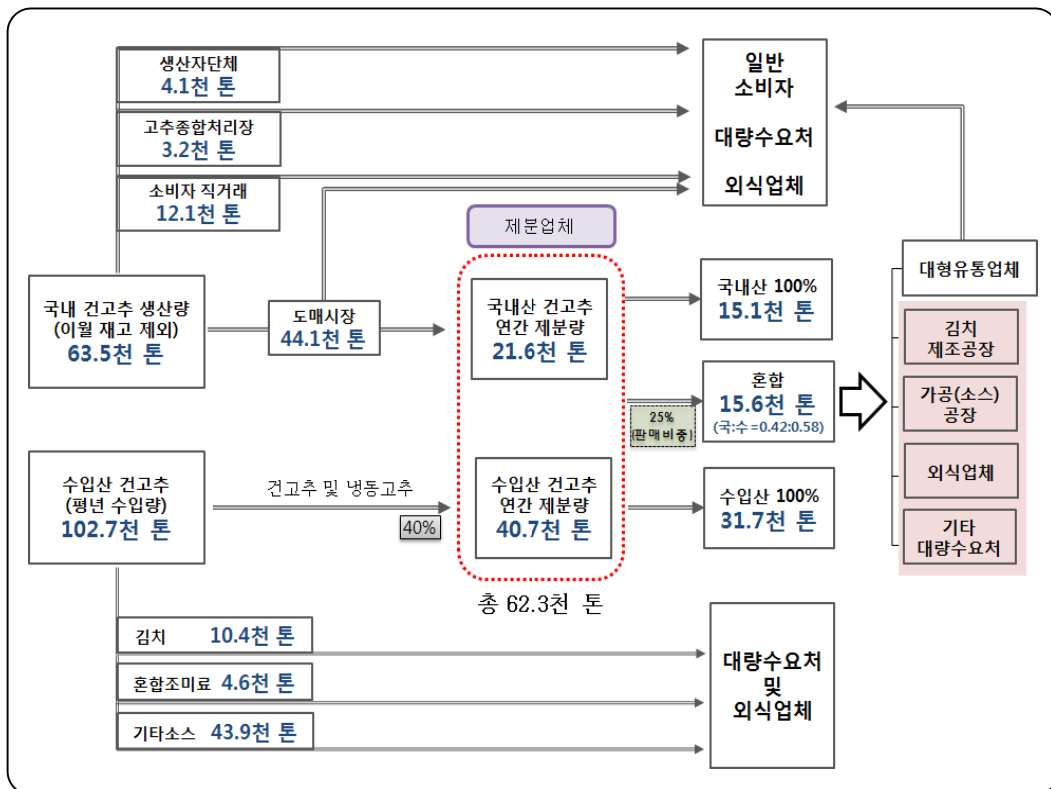
□ 고춧가루 혼합유통의 금지 입법 효과 미미할 것

- 대량수요처와 외식업체 등과는 달리 일반 가정에서 수입산 고추를 구매하는 비중은 높지 않음.
- 게다가, 고춧가루 유통이 금지될 경우 소비자들은 가격 수준에 따라 구매 의사 결정을 할 가능성이 높은 것으로 판단되어 오히려 중국산 소비량이 증가할 가능성도 존재함.
- 따라서, 고춧가루 혼합유통의 금지가 국내산 건고추의 일반 가정 소비확대에 긍정적인 효과를 줄 것이라고 예측하기는 힘든 상황임.

5. 고춧가루 유통주체들의 조사 결과 요약 및 시사점

- 고춧가루 유통주체들의 조사 결과를 바탕으로 국내산과 수입산 건고추 수입량 흐름은 <그림 3-15>와 같음.
- 국내산 건고추 평균 생산량 63.5천 톤 중 도매시장을 거쳐 제분업체로 유통되는 물량이 21.6천 톤이며, 수입산 냉동고추 40.7천 톤은 전량 제분업체로 유통된 후 혼합해서 판매되는 비중이 15.6천 톤으로 나타났음.

<그림 3-15> 건고추 유통 흐름도



주: 최근 3개년 평균 생산량 및 평년('11~'15년) 수입량 기준이며, 실태조사를 바탕으로 추정하였음.

〈표 3-27〉 고춧가루 혼합유통에 대한 유통주체 의견 정리

	혼합유통 금지 필요성	필요한 이유	국내산 소비확대	수입산 증가
고추 도매시장 중도매인	○	투명한 유통환경 조성	부정적	비슷
제분업체	○	투명한 유통환경 조성	부정적	비슷
외식업체	-	-	부정적	비슷
대량수요처	○	유통의 건전성 향상/시장투명성	부정적	증가
소비자	-	-	부정적	비슷
전문가	○	투명한 유통환경 조성	부정적	증가
수입업자	○	투명한 유통환경 조성	부정적	증가

- 혼합고춧가루를 사용하는 가공 및 유통, 소비자들은 대체로 고춧가루 혼합 유통의 금지에 대한 필요성에는 공감하나, 그 이유는 국내산 고추 소비량의 확대가 아닌 투명한 유통환경 조성 등 건전한 유통질서 확립을 위해 필요하다고 응답하였음.
- 고춧가루 혼합유통 금지 시 국내산 고추의 소비 확대에 대해서는 모두가 부정적인 의견을 나타냈으며, 오히려 수입산이 더 증가할 것으로 예상하였음.
- 따라서 고춧가루 혼합 유통 금지는 국내산의 소비확대에는 부정적이고 오히려 감소할 가능성이 높으나, 국내산과 중국산이 어느 정도의 비율로 혼합이 되었느냐에 대한 판별이 쉽지 않고, 고춧가루 가공업체와 수요자(음식점, 급식업체 등) 간의 신뢰가 크게 낮아 건전한 유통환경 조성을 위해서는 필요가 있음.

제 4 장

고춧가루 혼합유통 금지에 따른 시장영향 및 경제적 효과 분석

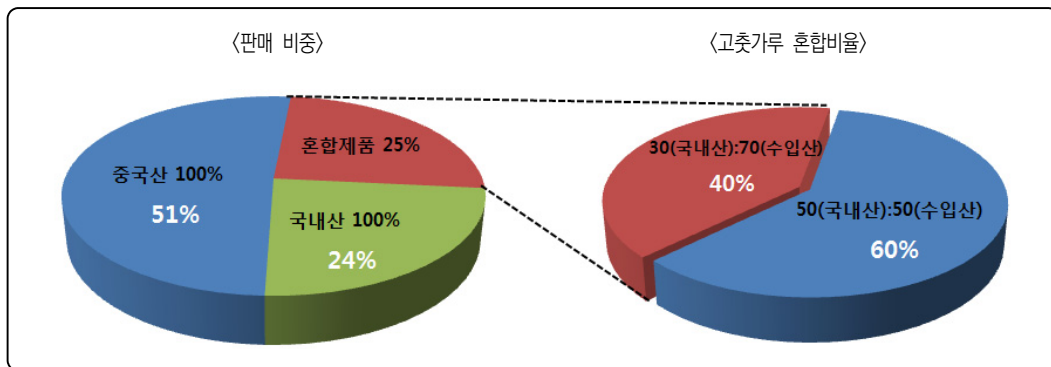
1. 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 시장 영향 분석

1.1. 일반현황 및 제조·가공 실태

- 도매시장 중도매인과 제분업체를 대상으로 고춧가루 유통 실태 심층 조사 결과, 고춧가루 가공공장의 월 평균 제분량은 40~50톤이며, 대규모 업체의 경우는 70~100톤까지 운영함.
- 국내산 건고추는 산지유통인(수집상)이나 시장에서 구매하며, 수입산의 경우 대부분 건조장을 통해서 냉동고추를 건고추로 가공한 상품을 구입함. 예전에는 중도매인을 거쳐 수입산 건고추를 구매하는 비중이 높았으나, 최근에는 건조장에서 직접 구매하는 비중이 약 80%를 차지함.
- 연간 총 제분량 중 중국산 고춧가루를 100%로 판매하는 비중은 51%, 국내산 100%는 24% 내외이며, 국내산과 수입산이 혼합된 제품은 25% 정도임.

- 국내산과 수입산 고춧가루 혼합제품의 혼합비율은 50:50 비율이 60%, 30(국내산):70(수입산) 비율이 40%를 차지하는 것으로 조사됨.

〈그림 4-1〉 고춧가루 판매 비중 및 혼합비율



- 고춧가루 소비처에서는 국내산과 수입산 혼합제품을 구매하는 비중이 점차 감소하고 있으며, 이는 혼합 고춧가루 포장지에 표기된 혼합 비율에 대한 구매업체들의 신뢰도가 높지 않아 판매자와 구매자 간의 갈등 요인으로 작용하기 때문임.
- 이에 따라 국내산과 수입산 고춧가루의 혼합이 가공단계에서 뿐만 아니라, 소비단계에서 혼합하는 경우도 늘고 있는 것으로 조사됨. 국내산과 수입산 고춧가루를 각각 구입하여 사용자의 기호에 맞춰 원하는 비율로 직접 혼합하여 사용하는 형태로 소비 패턴이 변하고 있음.

1.2. 고춧가루 혼합유통 금지로 인한 시장 영향 분석

- 중도매인과 제분업체 조사결과, 혼합 여부를 구분하기 어려운 고춧가루의 혼합 제조·가공, 유통·판매 금지 제도 시행에 대해서는 전반적으로 긍정적인 답변이 많았음.

- 이는 국내산과 수입산 고춧가루 혼합이 금지가 되면, 유통단계에서 투명성이 확보될 가능성이 커지기 때문임. 특히, 제분업체의 경우 구매자가 혼합비율을 신뢰하지 못해 발생하는 문제와 일정한 비율에 맞춰 혼합하는 작업의 번거로움을 줄일 수 있어 긍정적이었음.
- 그러나, 고춧가루 혼합유통이 금지가 된다면, 국내산 소비에 영향을 미칠 가능성이 있음.
- 국내산 고춧가루가 수입산에 비해 가격경쟁력이 낮아 수입산 고춧가루로 수요가 전환될 수 있음. 하지만 국내산 고춧가루를 적은 비율이라도 혼합하는 이유는 소비자에게 국내산을 사용한다는 회사의 이미지가 가장 중요한 것으로 조사됨.
- 따라서 국내산과 수입산 혼합비율이 50:50인 경우보다는 수입산 비율이 70%로 더 많은 경우에는 중국산 고춧가루로 국내산 소비가 전환될 가능성이 큼.
- 이에 혼합 고춧가루 제조·가공, 유통·판매가 금지가 될 경우, 혼합 제품의 소비에 미치게 될 영향을 분석함.
- 고춧가루 혼합 금지로 인한 시장 영향 분석을 위해 다음과 같은 가정을 설정하였음.
 - 수입산 건고추 제분량은 건고추 수입(할당관세 포함)과 냉동고추를 건고추로 환산한 물량이며, 전량 제분업체를 통해 유통된다고 가정할 경우 수입산 건고추 제분량은 40.7천 톤임.
 - 국내산 건고추 제분량은 재고량을 제외한 생산량 중 제분업체를 통해 유통되는 물량이며 제분량은 21.6천 톤임.
 - 따라서 연간 제분하는 전체 건고추 물량은 62.3천 톤이며, 국내산이 차지하는 비중은 35%, 수입산은 65%임.
 - 최근 3개년 국내산 건고추 생산량(이월 재고량 제외)을 기준으로 국내산

연간 제분 물량을, 건고추(분쇄 안 한 것)와 냉동고추 수입량을 건고추로 환산한 물량을 기준으로 수입산 연간 제분 물량을 추정함.

- 혼합 고춧가루를 구매하는 비중은 고춧가루 판매량의 25%로 조사됨.
 - 국내산 : 수입산 = 5:5로 판매하는 비중 60%로 조사됨.
 - 국내산 : 수입산 = 3:7로 판매하는 비중 40%로 조사됨.
 - 따라서 국내산 : 수입산 혼합 비중을 가중평균 할 경우 4.2 : 5.8 적용함.
- 위의 가정을 기준으로 고춧가루 혼합금지 할 경우 시나리오별로 분석함.
- 시나리오 1: 국내산과 수입산 혼합비율 5:5, 3:7에서 국내산 50%, 30%가 모두 수입산으로 전환된다고 가정(최소값)
 - 시나리오 2: 국내산과 수입산 혼합비율 5:5이면 국내산 이미지 때문에 수입산을 국내산으로 전환하는 반면, 3:7이면 가격 때문에 국내산 30%가 수입산으로 전환된다고 가정(최대값)
- 시나리오 1을 분석한 결과, 혼합 고춧가루 중 국내산 소비가 100% 수입산으로 대체되면서 국내산 건고추 가공물량은 국내산 건고추 연간 제분량의 30%인 6,551톤이 감소될 것으로 추정되며, 평년 생산량의 7% 물량임.
- 시나리오 2를 분석한 결과, 혼합 고춧가루 5:5 중 수입산 50%가 국내산으로 전환된 반면, 3:7 중 국내산 30%는 수입산으로 전환되어 국내산 건고추 연간 제분량의 10%인 2,808톤의 국내산 소비가 확대될 것으로 추정되며, 평년 생산량의 3% 물량임.
- 시나리오 1과 시나리오 2 분석 결과, 고춧가루 혼합 제조·가공, 유통·판매 금지가 된다면, 국내산 건고추 소비량은 최대 2,808톤이 확대되고 최소 6,551톤이 감소되는 것으로 분석됨.

〈표 4-1〉 혼합유통 금지 이후 국내산 건고추 소비량 변화 분석

단위: 톤

구분	혼합비율 (국내산:수입산)	혼합금지 이후 소비 변화	국내산 건고추 소비량 변화분	평년 생산량 대비 비중
시나리오 1	5 : 5	수입산으로 전환	△ 6,551	7%
	3 : 7			
시나리오 2	5 : 5	국내산으로 전환	+ 2,808	3%
	3 : 7	수입산으로 전환		

주: 평년 생산량은 2011~2015년의 최대, 최소를 뺀 평균임.

1.3. CHOW TEST를 이용한 고추산업의 구조적 변화 검증

- 수입산 냉동고추에 대한 ‘수입물품 유통이력관리제도’가 시행된 2010년 2월을 기점으로 과도기인 전후 6개월을 제외하고 각각의 두 구간(3년)으로 나누어 유통이력관리제도가 수입부문에 구조적으로 영향이 있었는지에 대한 분석을 위해 CHOW TEST¹³를 실시함.
- 분석기간은 2006년 8월~2013년 7월이며, 자료는 한국무역협회의 냉동고추 수입물량과 수입금액임. 해당 기간 중 2010년 2월을 기준으로 전후 6개월의 기간을 제외하고 구간 I (2006년 8월~2009년 7월), 구간 II (2010년 8월~2013년 7월)로 구분함.

$$(1) UR1: Y_{t1} = a + \beta_1 X_{t1} \quad (2006년 8월 \sim 2009년 7월)$$

$$UR2: Y_{t2} = a + \beta_2 X_{t2} \quad (2010년 8월 \sim 2013년 7월)$$

$$R: Y_t = a + \beta X_t \quad (2006년 8월 \sim 2013년 7월)$$

¹³ CHOW TEST는 구조변화를 위한 TEST로, 구조변화가 이루어지는 시점에서 보통 전후의 중요한 변수에 의해 설명됨. 즉, 모집단을 서로 다른 하위집단으로 분리했을 때 독립변수가 다른 효과를 가지는지 여부를 결정하기 위해서 사용함.

- UR : unrestricted regression
- R : restricted regression
- Y_t : 냉동고추 수입량(톤)
- X_t : 냉동고추 수입단가(달러/톤)

○ 각 구간마다 회귀분석을 통해 나타난 $RSS_{UR} = (RSS_1 + RSS_2)$ 값을 가지고 아래와 같은 식으로 F test를 함.

$$(2) F = \frac{(RSS_R - RSS_{UR})/k}{(RSS_{UR})/(n_{i1} + n_{i2} - 2k)} \sim F_{[k, (n_{i1} + n_{i2} - 2k)]}$$

- k 는 설명변수이고, n_1, n_2 는 UR_1, UR_2 구간에서 표본 수를 의미함.
- 위 식의 계산결과, F값은 31.0217***¹⁴로 귀무가설을 기각하여 2006년 8월 ~ 2013년 7월 기간 중에 2009년 8월 ~ 2010년 7월에 구조적 변화가 있는 것으로 나타나, 유통이력관리제도에 의한 냉동고추 수입 구조 변화가 있었음을 알 수 있음.
- 2009년 8월 ~ 2010년 7월을 기점으로 나눈 두 기간의 냉동고추 수입량과 수입단가의 변화를 살펴보면, 2009년 8월 ~ 2010년 7월 시점 이후 3년 수입량은 전기 대비 43%, 수입단가는 22% 증가하였음.
- 냉동고추에 대한 유통이력관리제도 시행으로 불법 가공 및 유통 단속을 실시하기 때문에 수입량은 감소해야 하지만 냉동고추 수입량이 더 증가한 것을 알 수 있음. 또한, 수입단가도 상승하고 있는 상황이므로, 이는 냉동고추에 대한 수요가 기하급수적으로 늘어난 것을 의미함.

¹⁴ *** $p < 0.01$, F-value값이 1% 범위 이내에서 6.85 이상이므로 귀무가설을 기각함.

- 따라서 유통이력관리제도가 시행되었음에도 불구하고 수입산에 대한 고정적인 수요처가 구축되어지면서 수입 감소에 미친 영향이 미미한 것으로 판단되므로, 혼합유통 금지 법안이 국내산 소비 증가에 미칠 영향은 크지 않을 것으로 판단됨.

〈표 4-2〉 구조적 변화 이전과 이후의 냉동고추 수입량 및 수입단가 비교

단위: 천 톤, 달러/톤, %

	수입량	수입단가
2009. 8.~2010. 7. 시점 이전 3년	392,321	502
2009. 8.~2010. 7. 시점 이후 3년	560,997	610
증감률	43.0	21.6

자료: 한국무역협회, 한국농촌경제연구원.

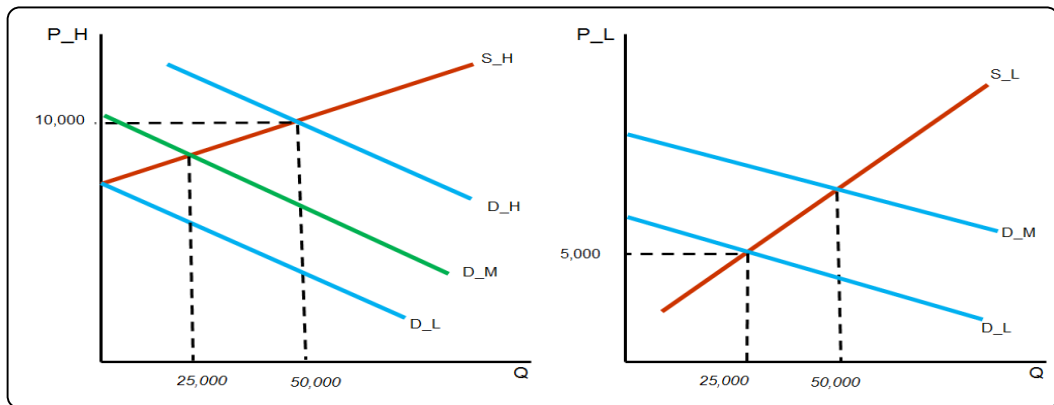
2. 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 경제적 효과 분석

2.1. 고춧가루 혼합유통의 경제적 의미

- 혼합 고춧가루 판매 문제는 일종의 비대칭 정보(asymmetric information) 문제로 볼 수 있음. 즉 구매자와 판매자가 자신의 거래에 대해 서로 다른 정보를 가지고 있는 상황으로서 이러한 비대칭 정보가 초래하는 상황으로 질 낮은 재화가 질 높은 재화를 시장에서 몰아내는 현상인 레몬 문제가 초래될 수 있음.
 - 국내산 고춧가루가 수입산에 비해 상대적으로 품질이 좋다고 가정할 경우 국내산 고춧가루의 공급곡선은 S_H 로 수요 곡선은 D_H 로 표시할 수 있으며, 수입산의 공급과 수요곡선은 S_L , D_L 로 표시됨.
 - 만일 혼합유통을 금지할 경우, 즉 시장에서 소비자나 생산자가 어느 것이 국내산이고 수입산인지를 명확하게 알 수 있을 경우 그림에서 나타난 바와 같이 국내산은 10,000이고 수입산은 5,000이며 각각 50,000톤씩 팔리고 있음.

- 만일 혼합유통을 할 경우(판매자는 품질을 알지만 구매자는 모를 경우) 구매자가 시장에서 유통되고 있는 고춧가루의 국내산과 수입산의 대략적인 유통비율을 토대로 자신의 구매 의향을 결정함.
- 만일 유통비율이 50대 50일 경우 혼합유통시장의 수요 곡선은 D_M 으로 이동하게 되며, 그 결과 국내산의 판매는 25,000으로 줄어들며, 수입산의 판매는 75,000으로 늘어남.

〈그림 4-2〉 혼합유통 시장의 수요곡선 변화



2.2. 혼합유통의 경제적 효과 분석

2.2.1. 비용·편익의 유형 구분

- 비용·편익은 여러 유형으로 구분될 수 있는데 가장 중요한 분류로서 실질적 비용·편익과 금전적 비용·편익으로 구분됨.
 - 실질적 비용과 편익은 공공사업에 의해 발생한 진정한 비용과 편익을 의미함.
 - 실질적 편익은 국민생산 또는 사회후생의 증가를 통해 국민들이 실제로 받는 혜택, 실질적 비용은 공공사업 추진에 의해 발생된 자원의 기회비용을 의미함.
 - 금전적 비용과 편익은 공공사업에 의해 빚어진 화폐적 가격의 변화 때문

에 발생한 것들이며 이를 포함시키면 이중계산의 오류를 범함.

- 도로 사업의 예의 경우 그 지역 노동자들이 대량으로 고용될 경우 그 노동자의 임금은 노동생산성과는 상관없이 상승하게 됨. 사업을 위한 자원 조달로 타 산업 분야의 생산 위축으로 인한 고용 감소로 타 산업분야는 임금 하락하게 되어 사회전체적으로는 이득이 없음.
- 또 다른 분류로서 비용과 편익이 직접적 또는 간접적인가의 구별이 있을 수 있음.
- 간접적이라는 것은 2차적인 목적, 즉 부산물의 성격을 가지고 있는 비용과 편익을 의미함.
 - 댐 건설하는 일차적인 목적이 홍수방지에 있다면 직접적인 편익은 홍수방지에 의한 농작물 수확의 증가분. 댐 건설의 간접적인 편익은 상수공급의 증가, 전력공급의 증가 등임.
 - 교육사업으로 대학을 신설하였다면 직접적인 편익은 고등학교 졸업생들에 비해 대학생들이 벌어들일 수 있는 소득의 순증가분임. 간접적인 편익은 범죄발생의 감소 등임.
 - 일반적인 비용·편익 분석 기준상으로는 직접이든 간접적이든 편익이 실질적이고 측정가능하다면 포함시켜야 함.
- 마지막으로 최근에 들어 많이 관심이 제고되고 있는 자연환경개선 등에서 많이 사용되는 분류로서 사용가치와 비사용가치를 구분하여 비용과 편익을 분류하는 방법이 있음.
- 사용가치(use value): 개인이 환경재를 물리적으로 이용하기 때문에 환경재에 부여하는 가치를 의미하며 이는 직접사용가치와 간접사용가치로 다시 분류됨.
 - 존재가치(existence value) or 비사용가치(nonuse value): 개인이 물리적으로 환경을 이용하지 않음에도 불구하고 환경재에 대해 부여하는 가치임.
- ex) 실제로 환경을 이용하지 않음에도 불구하고 환경보존을 위해 자신의 소득의 일부를 기꺼이 지불할 의향이 있는 것

2.2.2. 비용·편익분석방법

- 일반적으로 경제성 분석은 순현재가치(net present value: NPV), 편익/비용 비율(benefit-cost ratio: B/C Ratio), 내부수익률(internal rate of return: IRR)의 기법을 사용하여 시행함.
- 순현재가치(net present value: NPV)는 미래의 여러 시점에서 발생할 현금의 순유출입(net cash flow)을 분석시점의 현재가치로 할인하여 더한 값으로서, 특정 프로젝트의 순현재가치를 나타내며 일반적으로 다음과 같이 구할 수 있음.

$$(1) NPV = \sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

$$(2) B/C \text{ 비율} = \frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

〈표 4-3〉 경제성 분석기법의 비교

구분	판단기준	장점	단점
순현재가치 (NPV)	NPV > 0	<ul style="list-style-type: none"> • 대안선택시 명확한 기본제시 • 타분석에 이용가능 • 장래발생편익의 현재가치제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 할인을 사전선정 필수 • 대안 선순위결정시 규모의 차이로 인한 오류발생가능
편익/비용비율 (B/C Ratio)	B/C비율 > 1	<ul style="list-style-type: none"> • 이해용이 • 사업규모 고려가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 할인을 사전선정 필수 • 상호 배타적 대안 의 오류 발생가능

2.3. 혼합유통금지의 편익 산정

2.3.1. 국내산 및 수입산 건고추의 수요 공급 함수 추정

○ 수요와 공급 함수는 다음과 같은 직선으로 표현될 수 있음.

수요: $Q=a-bP$, 공급: $Q=c+dP$

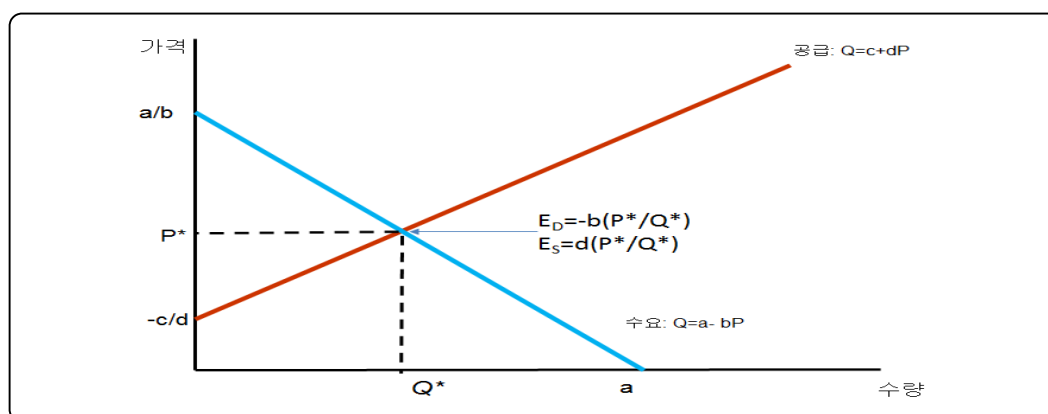
- 시장에서 나타나는 가격과 수량을 균형가격과 균형수량이라고 하고 각각 P^* 와 Q^* 로 표시하고 균형점이나 균형점 근처에서의 수요곡선과 공급곡선의 가격 탄력성을 E_D 와 E_S 로 정의함.

- 탄력성은 $E=(P/Q)(\Delta Q/\Delta P)$ 로 표시 될 수 있으며 공급의 경우 $\Delta Q/\Delta P=d$ 이고 수요 함수의 경우에는 $\Delta Q/\Delta P=-b$ 이기 때문에 수요 공급의 탄력성은 다음과 같이 표시됨.

수요: $E_D=-b(P^*/Q^*)$, 공급: $E_S=d(P^*/Q^*)$

- 균형가격과 균형수량의 값과 수요와 공급의 가격탄력성에 대한 값이 주어질 경우 공급곡선의 c , d 와 수요곡선의 a , b 값을 알 수 있음.

〈그림 4-3〉 건고추 시장 균형



○ 국내산 건고추와 수입산 냉동고추의 수요 공급함수 추정을 위해 다음과 같은 자료를 이용함.

- 수요 공급의 탄력성은 농산물 수요 및 공급의 비탄력성을 감안하여 0.5 수준으로 가정함.

〈표 4-4〉 국내산과 중국산 냉동고추 생산량, 가격

단위: 톤, 원/톤

연도	국내산		중국산 냉동고추	
	생산량	가격	수입량	가격
'07	160,398	7,753,333	87,623	5,459,259
'08	123,509	9,613,333	86,357	6,409,259
'09	117,324	9,538,333	81,160	7,550,370
'10	95,391	13,843,333	101,422	7,431,667
'11	77,110	22,308,333	119,256	7,768,519
'12	104,146	16,220,000	96,749	7,356,667
'13	117,816	11,190,000	96,407	7,861,667
'14	85,068	13,947,751	105,707	7,666,667
'15	97,697	12,917,238	105,622	7,630,000
'16	85,453	10,144,159	105,600	7,066,667
평균	106,391	12,747,581	98,590	7,220,074

- 추정결과 국내산 건고추의 수요 공급함수는 다음과 같음.

$$\text{수요: } Q=159,587-0.004P$$

$$\text{공급: } Q=53,196+0.004P$$

- 추정결과 중국산 냉동고추의 수요 공급함수는 다음과 같음.

$$\text{수요: } Q=50,362-0.002P$$

$$\text{공급: } Q=16,787+0.002P$$

2.3.2. 고춧가루 혼합유통 금지 시 편익 추정

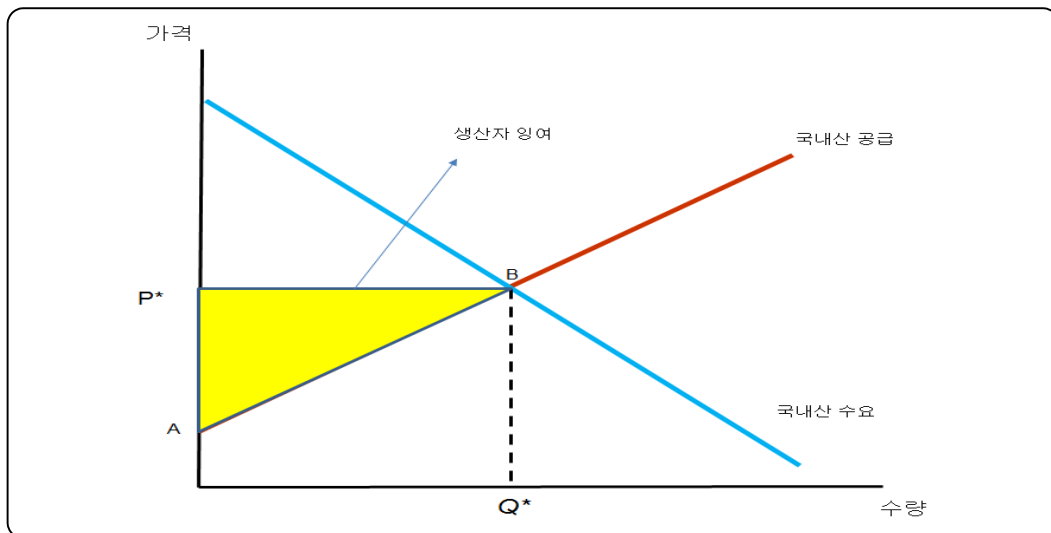
- 본 연구에서는 혼합유통 금지에 따른 편익을 국내 생산자의 생산자 잉여의 변화로 정의하고 분석함.

- 우선 혼합유통 금지하에서는 국내산과 수입산의 시장이 완전히 분리되

어 있는 시장으로 통상적인 생산자 잉여 측정 방식을 이용하여 계산하면 다음과 같음.

- 즉 생산자 잉여 그림에서 삼각형 P^*AB 로 표시되는 영역임.
- 혼합 고춧가루 판매 문제는 일종의 비대칭 정보(asymmetric information) 문제로 볼 수 있으며 구매자는 혼합유통시장에서 유통되고 있는 고춧가루의 국내산과 수입산의 대략적인 유통비율을 토대로 자신의 구매 의향을 결정함.

〈그림 4-4〉 혼합유통 금지에 따른 생산자 잉여



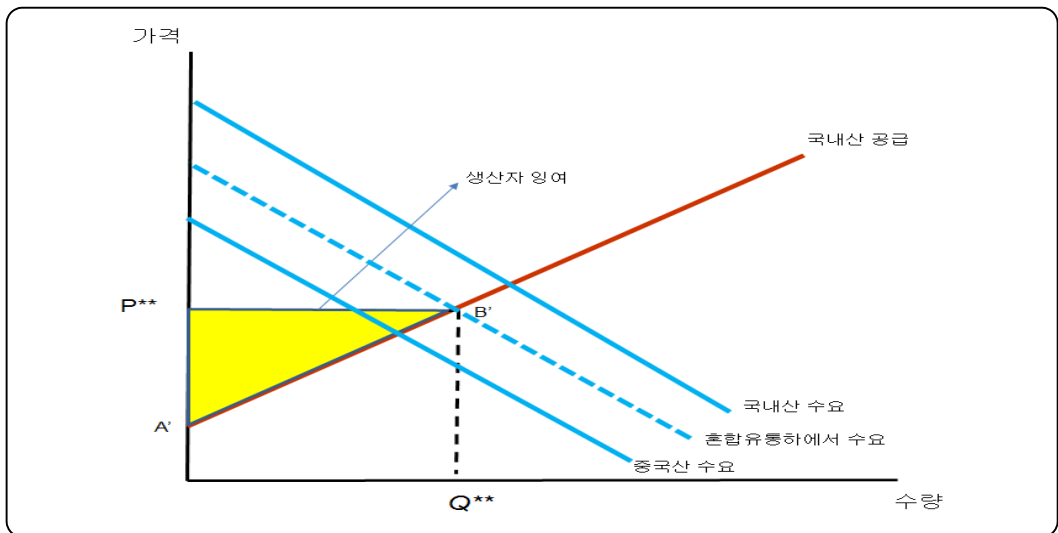
- 예를 들어 전체시장에서 국내산 고춧가루와 중국산의 혼합비율이 50대 50이라고 소비자가 예상할 경우 수요함수는 기존의 국내산 수요함수와 수입산 수요함수의 가중 평균으로 표시될 수 있음.
- 국내산 수요: $Q=159,587-0.004P$
- 수입산 수요: $Q=50,362-0.002P$
- 혼합유통하에서의 수요: $Q=(0.5)(159,587-0.004P) + (0.5)(50,362-0.002P)$ 이며 이는 기존 국내산 수요함수를 왼쪽으로 이동시킴.
- 혼합유통하에서의 새로운 균형수요 및 공급량에서의 생산자 잉여는 삼각형

$P^{**}A'B'$ 로 표시되며 혼합유통 금지하에서의 생산자 잉여인 삼각형 P^*AB 와의 차이가 혼합유통 금지에 따른 사회적 편익으로 볼 수 있음.

○ 혼합유통 금지에 따른 편익 발생과정은 다음과 같은 공식으로 정리됨.

산정방식: ① 전체 국내 건고추 시장에서의 생산자 잉여의 변화분 ×
 ② 혼합유통시장비율(8.7%) ×
 ③ 가공 및 유통 마진(25%)

〈그림 4-5〉 혼합유통 금지 전 생산자 잉여



- ① 전체 국내 건고추 시장에서의 생산자 잉여의 변화분
 - 혼합유통량 15,597톤, 평년 공급량 178,594톤이어서 비율은 8.7%이기 때문에 나머지 91.3%의 시장에서는 정보의 비대칭문제가 발생하지 않음. 즉 91.3%의 시장에서는 국내산과 수입산이 분리된 시장임.
 - 조사 결과를 바탕으로 국내산 고춧가루와 중국산의 혼합비율이 4.2대 5.8임. 따라서 혼합유통시장에서 소비자가 느끼는 국내산 수요함수와 수입산 수요함수의 가중 평균 수요함수는 다음과 같이 유도될 수 있음.
 - 국내수요: $Q=159,587-0.004P$

- 수입산수요: $Q=50,362-0.002P$

- 혼합유통하에서의 수요:

$$Q=(0.087*0.58)(50,362-0.002P)+ (1-0.087*0.58)(159,587-0.004P)$$

② 혼합유통시장비율

- 전체 고춧가루 시장에서 혼합유통시장 비율을 8.7%로 가정함.

③ 가공 및 유통 마진

- 생산자 잉여는 이윤에 고정비용을 더한 금액으로서 장기에는 생산자 잉여와 이윤이 같게 되지만 단기에는 고정비용만큼의 차이가 있음. 또한 건고추 수요 공급함수 추정에 의한 생산자 잉여를 고춧가루 혼합유통 금지에 따른 편익으로 할 경우 과다계산의 우려가 있음. 따라서 고춧가루 시장의 가공 및 유통마진을 25%로 가정하여 이를 생산자 잉여에 적용하여 편익을 계산함.

④ 혼합유통 금지에 따른 편익 결론

- 위의 방법을 종합하여 다음과 같은 과정을 통해 편익을 산정함.

- 최종 편익은 1,483(백만 원) 수준임.

○ 혼합유통 금지에 따른 편익은 최대 연간 1,483(백만 원)이나, 정책의 시행과 동시에 이러한 편익이 발생되지는 않기 때문에 매년 10%씩 편익이 실현될 것으로 가정함.

○ 10년간 혼합유통 금지에 따른 편익은 다음과 같이 계산됨.

○ 산식 : $\sum_{t=1}^{10} [(1,483(\text{백만 원}) \times 10\% (\text{편익 실현비율(매년 10\% 증가)}) \times \frac{1}{(1+r)^{t-1}}]$

- 할인율 $r=5.5\%$, $t=10$ 년

〈표 4-5〉 편익분석표

단위: 백만 원

구분	편익	편익 현재가치	할인계수값
1년차	148	148	1.000
2년차	297	281	0.948
3년차	445	400	0.898
4년차	593	505	0.852
5년차	742	599	0.807
6년차	890	681	0.765
7년차	1,038	753	0.725
8년차	1,186	816	0.687
9년차	1,335	870	0.652
10년차	1,483	916	0.618
합계	8,157	5,968	

2.4 혼합유통금지의 비용 산정

- 혼합유통 금지와 관련한 비용은 수입쌀 혼합유통금지 사례를 참조할 경우 크게 두 가지로 구분할 수 있음.
 - 부정유통 방지를 위한 가공·유통·판매업체 단속 강화에 따른 행정 비용
 - 유전자 검사 비용: 농산물의 경우 육안으로 원산지 식별이 어렵고 혼합시 배합 비율을 정확하게 파악하기 위해서는 유전자 검사가 필요함.

2.4.1. 부정유통 방지를 위한 행정 비용

- 표준비용모델(Standard Cost Model)을 이용한 혼합유통 금지의 비용 산출
 - 표준비용모델(Standard Cost Model)이란 일정한 기간 동안 정부나 규제 당국의 규제에 발생하는 행정비용을 보여주는 것을 목적으로 하며, 표준 비용모델은 기업이 정부의 규제로부터 비롯된 정보제공의무에 순응할 때 소요되는 시간과 그에 따른 비용을 계산하는데 이용됨.

- 네덜란드의 표준비용모델의 경우 정보제공의무를 만족시키는 자료제공과 자료요청에 드는 기업이 부담하는 행정활동의 비용(P)과 자료요청의 연 횟수(Q)를 종합($\sum P \times Q$)하여 구체화됨. 행정활동 비용은 변수인 비용요소와 시간 요소를 곱하면 산출이 가능함(P=비용×시간). 기업은 정보제공의무의 이행을 위한 자료요청에 대해 일정한 행정활동을 수행해야만 함. 그리고 전달된 자료요청의 횟수는 규제 앞에 놓인 기업의 수와 기업이 자료요청을 받는 빈도에 따라 결정됨(Q=기업의 수×빈도).
- 이러한 표준비용모델은 단속에 적용할 경우 총 비용은 단속에 수반하는 비용(P)과 연 단속횟수(Q)를 종합($\sum P \times Q$)하여 계산됨.

산정방식: ① 단속비용
 ② 단속대상수 ×
 ③ 단속횟수

- ① 단속비용
 - 1회 단속 비용의 산식 : 8시간(근로기준법상 하루 평균 근무시간) × 14,883원(전직종 시간당 평균 임금)
- ② 단속대상수
 - 단속 대상수는 전통시장수인 1,389개(2014년 기준)와 고춧가루 HACCP 업체 162개의 합이 1,551개로 가정
- ③ 단속 횟수는 월 1회로 총 12회로 가정함.
- ④ 부정유통 방지를 위한 가공·유통·판매업체 단속 강화에 따른 행정 비용
 - 최종 단속 비용은 2,216(백만 원) 수준임.

2.4.2. 유전자 검사 비용

- 유전자 검사 비용은 건당 비용과 검사 대상수를 곱하여 계산됨.

산정방식: ① 유전자 검사 비용
 ② 검사 대상 수

- ① 유전자 검사 비용
- 1회 검사 비용을 100,000원으로 가정함.
- ② 검사대상수
- 검사 대상수는 전통시장수인 1,389개(2014년 기준)와 고춧가루 HACCP 업체 162개의 합이 1,551개로 가정
- ③ 최종 유전자 검사에 관련된 비용은 155(백만 원) 수준임.
- 혼합유통 금지에 따른 비용은 단속비용과 유전자 검사 비용을 합산할 경우 연간 2,371(백만 원)으로 예상됨. 편익과는 다르게 이러한 단속비용과 유전자 검사는 매년 동일하게 투입될 것으로 예상됨.
- 10년간 혼합유통 금지에 따른 비용은 다음과 같이 계산됨.
- 산식 : $\sum_{t=1}^{10} [(2,371(\text{백만 원}) \times \frac{1}{(1+r)^{t-1}})]$
- 할인율 $r=5.5\%$, $t=10$ 년

〈표 4-6〉 비용분석표

단위: 백만 원

구분	비용	비용 현재가치	할인계수값
1년차	2,371	2,371	1.000
2년차	2,371	2,248	0.948
3년차	2,371	2,130	0.898
4년차	2,371	2,019	0.852
5년차	2,371	1,914	0.807
6년차	2,371	1,814	0.765
7년차	2,371	1,720	0.725
8년차	2,371	1,630	0.687
9년차	2,371	1,545	0.652
10년차	2,371	1,464	0.618
계	23,711	18,856	

2.5. 경제성 분석 결과

- 일반적인 경제성 분석기간은 30년이지만 농산물 시장의 경우 장기에는 생산 및 소비, 무역 환경 등의 변화 등 불확실성이 커지기 때문에 본 연구의 경우 경제성 분석 기간은 10년으로 함. 할인율의 경우 KDI 공공투자관리센터의 예비타당성 일반 지침에 따라 사회적 할인율 5.5%를 이용함(예비타당성 일반 지침의 경우 철도부문과 수자원부문의 경우 예외적으로 4.5%의 사회적 할인율을 적용함).
- $B/C=0.32$, $NPV= -12,888$ (백만 원) 임.
 - 혼합유통금지시 유통 및 가공업체 대상 교육을 실시할 경우 추가적인 비용 상승이 예상됨.

제 5 장

고춧가루 혼합유통 금지 입법화 방안

1. 고춧가루 혼합유통 금지 입법화 검토의 필요성

- 우리나라는 현재 농수산물의 유통을 원활하게 하고 적정한 가격을 유지하게 함으로써 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정에 이바지하기 위하여 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률이 제정되어 시행되고 있음.
- 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하기 위한 목적으로 농수산물 품질관리법(이하 ‘품질관리법’이라 함)이 제정·시행되고 있음.
- 또한 농수산물과 그 가공품 등에 대하여 적정하고 합리적인 원산지 표시를 하도록 하여 소비자의 알권리를 보장하고, 공정한 거래를 유도함으로써 생산자와 소비자를 보호하기 위한 목적으로 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률(이하 ‘원산지표시법’이라 함)이 제정·시행되고 있음¹⁵.

¹⁵ 농수산물이 아닌 수출입 물품에 대해서는 유사한 목적으로 대외무역법이 제정·시행

- 원산지표시법에 따라 원산지 표시의무가 있는 자가 이를 이행하지 않은 경우 1천만 원 이하의 과태료 부과대상이 되고(제18조) 원산지를 거짓으로 표시하는 등의 행위(제6조)를 한 경우에는 7년 이하의 징역이나 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있음(제14조, 제15조).
- 원산지를 표시하지 않는 행위보다 원산지를 거짓으로 표시하는 행위를 훨씬 더 엄하게 처벌(제재)하는 까닭은 원산지가 사실과 달리 표시됨으로 인한 피해가 원산지 미표시로 인한 피해보다 오히려 훨씬 더 클 수 있다는 입법자의 고려 때문일 것으로 보임.
- 국내에서 유통되는 건고추 및 고춧가루에 수입산 냉동고추를 포함하여 제조한 고춧가루에 대한 ‘수입물품 유통이력관리제도’가 시행되고 있고¹⁶, 음식점에서 제공하는 김치에 사용된 고춧가루 등을 원산지 표시대상으로 하는 ‘농수산물의 원산지 표시에 관한 법률’이 시행되고 있음¹⁷.

되고 있음.

¹⁶ 관세법 일부개정 2016. 12. 20. [법률 제14379호, 시행 2017. 1. 1.] 제240조의2(통관 후 유통이력 신고), 제240조의3(유통이력 조사), 제277조 제3항 제1호 등 참조

¹⁷ 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 시행령 [대통령령 제27751호, 2016.12.30., 타법개정] 제3조(원산지의 표시대상) ① 법 제5조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 농수산물 또는 그 가공품”이란 다음 각 호의 농수산물 또는 그 가공품을 말한다. <개정 2013.3.23.>

1. 유통질서의 확립과 소비자의 올바른 선택을 위하여 필요하다고 인정하여 농림축산식품부장관과 해양수산부장관이 공동으로 고시한 농수산물 또는 그 가공품

2. 「대외무역법」 제33조에 따라 산업통상자원부장관이 공고한 수입 농수산물 또는 그 가공품

② 법 제5조제1항제2호에 따른 농수산물 가공품의 원료에 대한 원산지 표시대상은 다음 각 호와 같다. 다만, 물, 식품첨가물, 주정(酒精) 및 당류(당류를 주원료로 하여 가공한 당류가공품을 포함한다)는 배합 비율의 순위와 표시대상에서 제외한다. <개정 2011.10.10., 2012.12.27., 2013.3.23., 2014.1.28., 2015.6.1., 2016.2.3.>

○ 그러나 이들 법률에 의한 규제만으로 고춧가루의 부정유통행위의 확산을 막기 어려운 실정이어서, 이에 국내산 고춧가루와 수입산 고춧가루를 혼합하여

1. 원료 배합 비율에 따른 표시대상

라. 가목부터 다목까지의 규정에도 불구하고 김치류 중 고춧가루(고춧가루가 포함된 가공품을 사용하는 경우에는 그 가공품에 사용된 고춧가루를 포함한다. 이하 같다)를 사용하는 품목은 고춧가루를 제외한 원료 중 배합 비율이 가장 높은 순서의 2순위까지의 원료와 고춧가루

2. 제1호에 따른 표시대상 원료로서 「식품위생법」 제10조에 따른 식품 등의 표시기준 및 「축산물 위생관리법」 제6조에 따른 축산물의 표시기준에서 정한 복합원재료를 사용한 경우에는 농림축산식품부장관과 해양수산부장관이 공동으로 정하여 고시하는 기준에 따른 원료

18 냉동고추는 실무상 ‘농수산물의 원산지표시 요령’[농림축산식품부고시 제2016-26호, 2016.4.27., 일부개정] 제2조 제1호 별표 2.항의 0710 ‘냉동채소(조리하지 아니한 것 또는 물에 삶거나 찌서 조리한 것에 한한다)’로 분류되기 때문에 당초 원산지표시가 되어 있었다고 하더라도 고춧가루로 가공된 이후에는 그 원산지가 어떻게 표시되어야 할 지 의문이 생긴다. 이를 대비한 상세한 규정이 법령에 보이지 않음. 검토컨대 위 별표 3.항(농산물 가공품)의 ‘조미식품’에 고춧가루가 포함되어 있고, 식품의 기준 및 규격 고시[식약처 고시 제2016-154호]에도 고춧가루(12-4)는 조미식품(12)의 하나로 분류되고 있으므로, 고춧가루 또한 ‘농수산물 가공품의 원료’로서 원산지 표시가 되어야 하는 것으로 보인다(원산지표시법 제5조 제1항 제2호, 원산지표시법 시행령 제3조 제1항 제1호 참조).

제2조(원산지의 표시대상) 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제3조제1항에 따른 농수산물 또는 그 가공품의 원산지 표시대상은 다음 각 호와 같다.

1. 국산 농산물, 수입 농산물과 그 가공품 또는 반입 농산물과 그 가공품, 농산물 가공품의 원료 원산지 표시대상은 [별표 1]과 같다.

【별표 1】 농산물 등의 원산지 표시대상 품목(제2조제1호 관련)

2. 수입 농산물과 그 가공품 또는 반입 농산물과 그 가공품

0710 냉동채소(조리하지 아니한 것 또는 물에 삶거나 찌서 조리한 것에 한한다)

0904 후추(파이퍼속의 것에 한한다) 및 고추류(건조 또는 분쇄한 캡시킵속 또는 피멘타속의 과일)

3. 농산물 가공품

조미식품(7) 식초, 소스류, 토마토케첩, 카레, 고춧가루 또는 실고추, 향신료가공품, 복합조미식품

유통시키는 행위를 금지하는 규정(이하 ‘본건 규정’이라 함)을 법률로 도입하는 방안을 고려할 경우 본건 규정이 국내 헌법과 다른 법률에 충돌되는지, 국제법(조약, 국제관습법 등)에 저촉되는지를 검토할 필요가 있음.

2. 고춧가루 혼합유통 금지 입법화를 위한 전제

2.1. 고춧가루 혼합유통 금지 법안 도입의 목적

- 고춧가루 혼합유통 금지 규정의 직접적 도입 이유는 ‘고춧가루 원산지를 손쉽게 속이지 못하도록 규제하여 원산지에 대한 정확한 표시를 유도하는 것’이지만, 이를 통하여 달성하고자 하는 목적은 ①소비자를 위해서는 ‘알권리를 보장하여 올바른 선택을 가능하게 하고’ ②생산자를 위해서는 ‘원산지 표시에 대한 신뢰도 제고를 통해 안정적인 생산기반 및 생산계획 조성을 가능케 하며’ ③이로써 ‘품질이 높은 고추 생산자(특히 국내 고추 생산자)를 두텁게 보호’함으로써, 궁극적으로는 고춧가루의 유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모)과 생산자·소비자의 이익 증진을 달성하기 위함임.

2.2. 유사한 입법취지·구조의 다른 법률 규정

- 현행 법률상 본건에서 상정하는 혼합유통 금지의무와 비슷한 입법취지를 가지거나 유사한 구조로 된 규정들을 예를 들어 보면 아래와 같음.
 - 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 제25조
 - 식품산업진흥법 제25조
 - 수산물품질관리법 제14조 제1항 제2호, 제2항 제4호
 - 소금산업진흥법 제50조 제1항 제1호

- 농수산물 품질관리법 제29조 제2항 제1호부터 제5호, 제38조 제2항, 제57조 제3호
- 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제1항 제3호, 제2항 제3호
- 대외무역법 제33조 제4항 등
- 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제4조 제1항 제2호
- 양곡관리법 제20조의4

2.3. 양곡관리법 규정의 검토

- 상기 규정들 중 고춧가루 혼합유통 금지 규정에 가장 가까운 성격을 가진 것은 양곡관리법 제20조의4로 판단됨.

제20조의4(양곡의 혼합 금지) ① 농림축산식품부장관은 정부관리양곡 및 공공비축양곡 중 국산 미곡과 수입 미곡을 서로 혼합하여 관리하여서는 아니 된다.

② 양곡가공업자나 양곡매매업자는 농림축산식품부령으로 정하는 양곡¹⁹(이하 “미곡등”이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 국산 미곡등과 같은 종류의 수입 미곡등을 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위
2. 생산연도가 다른 미곡등을 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위

¹⁹ 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.<개정 2013.3.22>

1. “양곡”이란 미곡(米穀)·맥류(麥類), 그 밖에 대통령령으로 정하는 곡류(穀類)·서류(薯類)와 이를 원료로 한 분쇄물(粉碎物)·가루·전분류(澱粉類), 그 밖에 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

양곡관리법 시행령 [(타)타법개정 2015.12.22 대통령령 제26754호]

제2조(곡류 등) ① 「양곡관리법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 곡류(穀類)·서류(薯類)”란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 두류(豆類)·조·좁쌀·수수·수수쌀·옥수수·메밀·귀리·율무·율무쌀·기장·기장쌀
2. 미곡(米穀)·맥류(麥類) 및 제1호에 규정된 곡류의 교잡곡물
3. 감자·고구마

② 법 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 미곡·맥류 및 제1항에 규정된 곡류·서류의 압착물, 분쇄물 또는 가루의 응집물

- 위 규정의 양곡관리법은 양곡 가운데 미곡에 한하여, 미곡 중에서도 벼, 현미, 쌀로서 육안으로 원형을 알아볼 수 있는 것(부서진 것 포함)에 한하여 국산과 수입산을 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위를 금지하고 있음.
- 원래 양곡관리법에 규정한 양곡으로서 미곡에는 미곡과 미곡을 원료로 한 분쇄물(粉碎物)·가루·전분류(澱粉類)나 압착물, 가루의 응집물, 분쇄물 또는 가루가 혼합된 것 등도 포함될 여지가 있지만 위 규정에 있어서는 일정한 미곡과 육안으로 원형을 알아볼 수 있는 것에 대해서만 혼합유통 및 판매를 금지시키고 있는 것임.

2.4. 고춧가루 혼합유통 금지 규정(안)

- 이상에서 살펴 본 바와 같이 고춧가루 혼합유통 금지 규정과 가장 근사한 것은 양곡관리법 해당 규정으로 볼 수 있으나, 고춧가루의 특성을 감안할 때 이를 그대로 가져오기는 한계가 있음. 고춧가루는 ‘고추 또는 그 변종의 성숙한 열매를 건조한 후 가루로 한 것’²⁰이어서 ‘육안으로 원형을 알아볼 수 있는 것’을 규율 대상으로 할 수 없고 오히려 분쇄물(粉碎物), 가루 또는 그 혼합물을 대상으로 하여야 함.

2. 제1호에 규정된 분쇄물 또는 가루가 다른 식품과 성분이 변하지 아니한 상태로 혼합된 것

3. 제1호에 규정된 분쇄물 또는 가루나 제2호의 혼합물을 물만 사용하여 반죽한 것

4. 전분류(澱粉類)를 변성(變性)시킨 것

양곡관리법 시행규칙 [(타)타법개정 2017.1.2 농림축산식품부령 제237호]

제7조의5(혼합 금지 대상 양곡) ① 법 제20조의4제2항 각 호 외의 부분에서 “농림축산식품부령으로 정하는 양곡”이란 미곡을 말한다.

② 제1항에 따른 미곡은 벼, 현미, 쌀로서 육안으로 원형을 알아볼 수 있는 것(부서진 것을 포함한다)을 말한다. [본조신설 2015.6.30]

- ²⁰ 식품의 기준 및 규격 고시[식약처 고시 제2016-154호]에 고춧가루(12-4)는 조미식품(12)의 하나로서 ‘가짓과에 속하는 고추 또는 그 변종의 성숙한 열매를 건조한 후 가루로 한 것’이라고 명시되어 있음.

- 또한 혼합하여 유통하거나 판매하는 행위만을 금지하는 것 보다는 그 입법 목적을 고려할 때 금지행위의 태양(態樣)을 보다 넓게 규정할 필요가 있음. 이에 아래에서는 위 양곡관리법 제20조의4를 기본으로 하여 다른 유사 규정들을 참고하여 일부 수정한 내용으로 본건 규정의 대안(초안)을 우선 제시하였음(이하 ‘본건 규정(안)’이라 함)²¹.

<검토 대상인 본건 규정(안)>

제**조(고춧가루의 혼합 금지)

- ① 누구든지 농림축산식품부령으로 정하는 고춧가루에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 판매, 가공 기타 영리를 목적으로 원산지 국가가 다른 고춧가루를 혼합하는 행위
 2. 원산지 국가가 2곳²² 이상인 혼합 고춧가루임을 알면서 이를 판매하는 행위
 3. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루임을 알면서 이를 조리 또는 가공하여 판매하는 행위
 4. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루를 판매할 목적으로 구매하거나, 운반하거나, 보관하거나 진열하는 행위
 5. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루를 조리 또는 가공하여 판매할 목적으로 구매하거나, 운반하거나, 보관하거나 진열하는 행위

제**조(과태료)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 *천만 원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 제**조 제1항 각호의 고춧가루 혼합 금지 의무 중 어느 하나 이상을 위반한 자

²¹ 국산과 수입산을 구분하여 아래와 같이 대안을 상정해 볼 수도 있으나, 본 연구에서는 일단 채택하지 않기로 함.

²² ‘국내산과 수입산’ 형태보다는 ‘원산지가 서로 다른 또는 2곳 이상’인 형태가 더 보편적이고 설득력이 있어 보이며, 고춧가루도 향후 산지가 다양할 가능성이 있을뿐더러, ‘혼합’을 금지하는 품목을 일반화하려면 ‘원산지가 서로 다른 또는 2곳 이상’인 입법형태가 소비자의 알권리를 더 보장할 것이며, 나아가 품질관리라는 면에서도 유리할 것으로 판단됨.

2.5. 검토의 방향

2.5.1. 기본권 침해 여부

- 위 규정(안) 입법에 의하여 헌법에 정한 기본권에 제한이 가해진다면, 그 기본권의 제한이 헌법이 예정하고 있는 합헌적인 것인지 아니면 헌법이 금지하는 위헌적인 침해에 해당되는 것인지 검토함. 헌법재판소가 적용하고 있는 기본권 침해 여부를 판단의 기준을 제시하고, 본건 규정(안)에 그 기준을 적용할 경우 기본권의 침해에 해당되는지 여부를 살펴보기로 함.

2.5.2. 헌법상 원칙 침해 여부

- 기본권 침해 여부와 별개로 입법에 있어서 이를 준수하여야 할 헌법상 원칙이 있음. 입법의 관점에서 볼 때 이러한 원칙으로는 사안 적합성 원칙, 보충성 원칙, 체계 정당성 원칙, 포괄적 위임입법 금지의 원칙, 기본권존중의 원칙, 헌법의 기본원리·기본제도의 존중, 평등원칙, 과잉금지원칙, 과소금지원칙, 신뢰보호원칙, 명확성원칙, 적법절차원칙 등을 제시하는 견해가 있음²³.
- 헌법재판의 심사기준이라는 관점에서 살펴 볼 때 평등원칙, 과잉금지원칙, 과소금지원칙, 보호의무, 신뢰보호원칙²⁴, 명확성의 원칙, 법률유보의 원칙,

²³ 홍완식, “헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙”, 헌법학연구 제15권 4호 (2009.12.), 한국헌법학회, 487면 이하 참조

²⁴ 법률의 개정시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그러한 새 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없음. 국민이 어떤 법률이나 제도가 장래에도 그대로 존속될 것이라는 합리적인 신뢰를 바탕으로 하여 일정한 법적 지위를 형성한 경우, 국가는 그와 같은 법적 지위와 관련된 법규나 제도의 개폐에 있어서 국민의 신뢰를

포괄위임금지의 원칙, 소급입법금지의 원칙, 적법절차의 원칙을 제시하는 견해도 있음²⁵. 물론 그밖에 헌법의 기본원리와 기본제도(국가기관) 또한 헌법을 구성하는 주축이 되지만²⁶, 헌법의 기본원리와 기본제도 대부분은 본건 규정(안)과 특별히 긴장관계를 가지지 않는 것으로 보임.

- 따라서 헌법재판의 심사기준의 관점에서 명확성의 원칙만을 검토하기로 함(과잉금지원칙, 평등원칙은 기본권 침해와 관련하여 먼저 검토함). 아울러 본건 규정(안)이 다른 법률과 저촉될 여지가 있는지 살펴보기로 함.

최대한 보호하여 법적 안정성을 도모하여야 함. 물론 이러한 신뢰의 보호는 새로운 입법을 통하여 실현하고자 하는 공익을 위하여 제한될 수 있는 것이지만 이 경우에도 그 제한이 위헌으로 되지 않기 위해서는 비례의 원칙이 준수되어야 함. 따라서 신뢰이익의 제한이 있는 경우에는 신뢰이익과 공공복리의 중요성을 비교형량하여 비례의 원칙이 지켜졌는지 여부를 판단하고 그에 따라 위헌 여부를 결정하여야 할 것임. 본건 규정(안)에 따라 모든 국민 특히 고춧가루를 생산·유통하는 자에게 새로운 의무가 부과되는 하였으나, 기존에 그와 같은 의무가 없었던 것에 대하여 국민에게 보호가치 있는 신뢰가 이미 형성되었다고 할 만한 사정이 보이지 않는 이상(예컨대 고춧가루의 혼합 판매가 보편적으로 행해지고 있었거나 이를 적법하다고 취급하는 행정관행이 형성되지도 않은 이상), 신뢰보호원칙의 문제가 별도로 검토될 필요는 없을 것으로 보임.

²⁵ 황치연, “헌법재판의 심사기준”, 헌법판례연구12권, 박영사, 181면 이하 참조

²⁶ 예컨대 기본원리를 다시 국가구조 원리와 각 영역별(경제영역, 사회영역, 문화영역, 국제영역) 기본원리로 나누고, 국가작용의 기본제도를 다시 대의제도, 권력분립, 정부형태, 공무원제도, 지방자치제도, 헌법재판제도 등으로 나누는 견해가 일반적임(예컨대 정종섭, 헌법학원론, 제11판, 박영사 참조). 헌법재판소는 위 국가구조원리 중 민주공화국가원리에 관하여 ‘우리 국민들의 정치적 결단인 자유민주적 기본질서 및 시장경제원리에 대한 깊은 신념과 준엄한 원칙은 현재뿐 아니라 과거와 미래를 통틀어 일관되게 우리 헌법을 관류하는 재배원리로서 모든 법령의 해석기준이 된다’고 밝힌 바 있음(헌법재판소 2001. 9. 27. 2000헌마238 결정).

3. 기본권 침해여부

3.1. 제한될 수 있는 기본권

- 위 규정(안)에 의하여 제한²⁷ 여부가 논의될 가능성이 있는 기본권으로 ①직업수행(영업)의 자유 ②재산권 ③평등권(평등원칙)이 검토될 수 있을 것으로 판단됨.

3.2. 기본권 침해 판단의 기준 및 침해 여부

3.2.1. 기본권(직업수행의 자유 등) 침해 여부

- 기본권 중 직업수행의 자유를 주로 제한하는 본건 규정(안)이 ①정당한 입법목적(공공복리) 달성을 위한 것인가, ②방법은 적정한가, ③로 인한 피해는 가능한 최소한에 그치도록 배려하였는가, ④입법에 의해 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 직업수행의 자유 등과 사이에 균형을 갖추었는가를 검토하기로 함²⁸.

가. 정당한 입법목적(공공복리) 달성을 위한 것인가

- 본건 규정(안)의 요지는 판매, 가공 기타 영리를 목적으로 원산지 국가가 다른

²⁷ 일반적으로 헌법이론과 실무에서 기본권의 ‘제한’이라는 표현은 반드시 위헌 또는 위법한 침해만을 의미하는 것이 아님. 헌법이 인정하는 합헌적인 경우일 수도 있음.

²⁸ 과잉제한금지원칙에 위반되지 않으면서 자유와 권리의 본질적인 내용이 침해되는 경우는 현실적으로 거의 존재하지 않기 때문에 본질적인 내용이 침해되는지 여부 또한 과잉제한금지원칙위반여부의 문제로 함께 검토될 수 있다고 본다(정종섭, 전거서, 390면 참조). 따라서 본질적인 내용 침해 여부를 검토하지 않는다.

고춧가루를 혼합하는 행위, 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루임을 알면서 이를 판매하는 행위 등을 금지하는 것을 주요 골자로 함.

- 위와 같은 행위가 실제로 금지된다고 전제할 경우 ①원산지의 관점에서 품질이 좋거나 품질에 대한 신뢰도가 높은 고춧가루(이하 ‘상등품’이라고 한다)와 그렇지 않은 고춧가루(이하 ‘하등품’이라고 한다)가 혼합된 제품이 유통되지 못해, 상등품의 시장 가격이 높게 유지될 수 있고 ②외부에 표시된 혼합비율과 실제의 혼합비율이 서로 다른 고춧가루가 유통되는 일을 막을 수 있으며 ③이를 통해 소비자가 표시내용을 통해 기대했던 품질보다 실제로 열등한 품질을 가진 고춧가루가 유통되는 것을 사전에 예방할 수 있음.
- 결국 당초 기대했던 입법 목적 즉 ①소비자의 알권리를 보장하여 올바른 선택을 가능하게 하고 ②원산지 표시에 대한 신뢰도가 제고되어 상등품 생산자가 안정적인 생산기반 및 생산계획을 조성할 수 있게 하여 상등품 생산자를 두텁게 보호함으로써 ③유통질서 확립, 공정한 거래 도모 및 생산자·소비자의 이익 보호를 달성할 수 있을 것임.
- 특히 헌법 제123조 제4항은 “국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.”라고 규정하고 있고, 본건 규정(안)은 이러한 헌법적 과제를 달성하는데 도움이 될 것으로 판단됨. 즉 본건 규정(안)은 정당한 입법목적 달성을 위한 것임.

나. 방법은 적정한가

- 본건 규정(안)에 의하여 상등품과 하등품이 혼합된 제품이 유통되지 않는다고 전제할 경우, 상등품과 하등품을 섞는 방법으로 하등품의 가격을 높여 받는 방법을 사용할 수 없게 됨. 판매되는 상품 종류가 단순화되어 상등품과 하등품의 가격이 안정적으로 유지될 것임.

- 과거에는 혼합 판매에 따른 법률적 위험부담이 낮았으나(혼합 판매 방식은 비용이 비교적 적게 들고 적발도 잘 되지 않았던 것으로 보임), 본건 규정(안) 도입으로 법률적 위험부담이 커졌다고 평가될 수 있음(혼합 판매 방식을 채택하기 어렵고, 하등품을 상등품으로 속이는 데에 따른 법률적 위험이 상대적으로 더 크다고 할 수 있음).
- 이와 같은 이유로 외부에 표시된 혼합비율과 실제의 혼합비율이 서로 다른 고춧가루가 유통되는 일이 줄어들면, 원산지 표시에 대한 신뢰도가 제고되고, 상등품 생산자는 제고된 수익예측력을 기반으로 생산계획을 보다 안정적으로 수립할 수 있고 생산요소 투입에 관하여 보다 적극적인 의사결정을 할 수 있음.
- 소비자 또한 안심하고 상등품 표시 제품을 구매할 수 있게 됨. 결국 상등품 생산자의 이익 제고 및 상등품 생산 촉진을 통해 고춧가루의 유통질서가 보다 공정하고 건전하게 확립될 수 있을 것임. 물론 생산자·소비자의 이익도 보호될 수 있음.
- 본건 규정(안)에 따른 보고의무 도입은 농수산물의 적정한 가격 유지(가격 안정)에 기여할 수 있다고 판단됨.

다. 그로 인한 피해는 가능한 최소한에 그치도록 배려하였는가

- 본건 규정(안)에 의하여 하등품 생산자, 수입자, 판매자 등은 상등품과의 혼합을 통하여 상품의 가격을 높게 받을 수 있는 방법을 더 이상 사용할 수 없게 됨. 그러나 이들이 제품 자체를 판매, 가공, 조리, 구매 등의 행위를 하는 데 있어 과거에 비하여 어떤 불이익을 입은 것은 아님.
- 또한 제1호는 원산지 국가가 다른 고춧가루를 혼합하는 행위를 일체 금지하는 것이 아니라 판매, 가공 등 영리를 목적으로 한 행위만을 금지하고 있음.

제2호와 제3호는 혼합 고춧가루임을 ‘알면서’ 판매하는 등의 행위를 금지하고 있고 과실 유무와 관계없이 이를 몰랐던 경우에는 어떤 제재를 가하지 않음. 제4호와 제5호는 혼합 고춧가루를 ‘판매할 목적’ 혹은 ‘조리 또는 가공하여 판매할 목적’이 있는 경우에만 적용됨.

- 물론 원산지 국가가 다른 고춧가루 혼합을 일률적으로 금지하는 방법보다는 원산지 국가가 달라서 실질적으로 그 품질 및 신뢰성에도 현저한 차이가 있는 경우만을 금지하는 것이 보다 타당하다고 볼 여지도 있으나, 이는 입법 기술적으로 너무나 복잡하여 규정에 이를 구체화하기도 쉽지 않거니와, 수범자에게 오히려 불필요한 혼란을 가중시킬 우려가 있음.
- ‘실질적’ 혹은 ‘현저한’ 등의 가치 개념이 포함될 경우 판단 기준이 모호함. 더 큰 문제는 원산지에 따라 고춧가루를 차별 대우하게 되어 평등원칙에 위반될 소지도 있음. 원산지만으로 상품의 품질과 신뢰성을 판별할 수는 없으며 시간이 지남에 따라 해당 원산지 상품의 품질과 신뢰성은 지속적으로 변동할 수도 있음.
- 따라서 위와 같은 대안을 채택하기 곤란하다고 판단 됨.
- 이상의 사정을 종합하여 볼 때 본건 규정(안)은 원산지 국가가 다른 고춧가루 혼합을 금지시켜 고춧가루 원산지를 속이는 등의 행위를 예방하는데 유효하고 적절한 수단일 뿐만 아니라 가능한 피해가 최소한에 그치도록 여러 가지로 배려하였다고 볼 수 있음.

라. 입법에 의해 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 직업수행의 자유 등과 사이에 균형을 갖추었는가

- 헌법재판소는 직업의 자유를 구체적으로 어느 정도까지 제한할 수 있는지에 관하여 ‘직업선택의 자유와 직업수행의 자유는 기본권의 주체에 대한 제한의

효과가 다르기 때문에 제한에 있어 적용되는 기준 또한 다르고, 특히 직업수행의 자유에 대한 제한의 경우 인격발현에 대한 침해의 효과가 일반적으로 직업선택 그 자체에 대한 제한에 비하여 작기 때문에, 그에 대한 제한은 보다 폭넓게 허용됨.

- 그러나 직업수행의 자유에 대한 제한이 보다 폭넓게 허용된다고 하더라도 그 수단은 목적달성에 적절한 것이어야 하고 또한 필요한 정도를 넘는 지나친 것이어서는 아니된다'고 판시한 바 있음(헌법재판소 2009. 3. 26. 2007헌마988 결정).
- 또한 헌법재판소는 직업수행의 자유는 입법자의 재량의 여지가 많은 것으로, 그 제한을 규정하는 법령에 대한 위헌 여부를 심사하는데 있어서 좁은 의미의 직업선택의 자유에 비하여 상대적으로 폭넓은 법률상의 규제가 가능한 것으로 보아 다소 완화된 심사기준을 적용하여 왔음(헌법재판소 2001. 6. 28. 2001헌마132 결정 등 다수).
- 본건 규정(안)에 의하여 하등품 생산자, 수입자, 판매자 등은 상등품과의 혼합을 통하여 상품의 가격을 높게 받을 수 있는 방법을 더 이상 사용 못함.
- 과거 고춧가루를 적절한 방법과 비율로 혼합하는 데 집중하여 많은 매출을 기록했던 영업자에게는 실제 영업에 일정 정도 지장을 초래할 수도 있으나, 혼합을 목적으로 혹은 혼합을 전제로 고춧가루를 구매하거나 수입하거나 기타 영업을 하던 사업자의 사업방식을 보호해야 하는지는 의문임.
- 왜냐하면 기본적으로 혼합은 원산지(품질, 신뢰동 등을 포함)의 식별력을 희석하여 유통질서를 복잡하게 한다고 볼 수 있고, 소비자의 선택을 혼란스럽게 할 수도 있으며, 실제로 상품을 다양화하여 소비자의 선택의 폭을 넓히기 위한 목적이라기보다는 수입산 저가 고춧가루의 유통성을 높이기 위하여 고

가의 고춧가루의 원산지 표시(명성·평판)만을 사실상 이용하기 위한 목적으로 이용되어 왔다고 볼 수 있기 때문이다. 특히 이러한 혼합행위는 실제로 원산지를 속이는 데 많이 이용되어 왔음.

- 이처럼 본건 규정(안)에 따른 제약에 따라 해당 사업자가 입게 될 불이익은 그 보호가치라는 관점에서 볼 때 그로 인한 입법 목적에 비해 상대적으로 현저히 낮다고 볼 수밖에 없으며, 앞서 살펴 본 바와 같이 위 규정(안)이 해당 사업자에게 가능한 피해가 최소한에 그치도록 여러 가지로 배려하고 있다고 이해되는바, 위 사업자의 영업에 미치는 악영향 즉 영업의 자유에 미치는 제한은 비교적 크지 않다고 판단됨.
- 또한 직업수행의 자유에 대해서는 앞서 언급하였듯이 입법자의 재량의 여지가 많아 상대적으로 폭넓은 법률상의 규제가 가능함. 이에 반하여 본건 규정(안)을 통하여 달성하려는 입법 목적 특히 ‘유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모) 및 생산자의 이익’은 헌법 제123조 제4항에 직접 명시되어 있는 정도로 매우 중대하다고 판단됨.
- 따라서 본건 규정(안) 입법에 의해 보호하려는 공공의 필요에 비해 그로 인하여 제약을 받게 되는 직업수행의 자유는 상당히 미미한 수준에 그침.
- 한편 본건 규정(안)에 의하여 재산권 행사가 일부 제약되는 측면이 있음을 부인할 수는 없으나, 재산권자가 재산권을 행사함에 있어서 ‘공공복리에 적합하도록 하여야’ 하는 내재적인 제약이 있음을 부인할 수 없는바, 혼합을 목적으로 혹은 혼합을 전제로 고춧가루를 구매하거나 수입하거나 기타 영업을 하던 사업자의 사업방식은 공공복리의 관점에서 적합한 것인지 다소 의문이 있고, 설령 내재적 제약 범위를 넘어 서서 재산권 행사를 일부 제한하는 측면이 있다고 하더라도 위 규정(안)의 도입을 통해 보호하려는 공공의 필요가 위 재산권의 제한 수준에 비해 훨씬 더 가치가 있다고 사료됨.

- 따라서 본건 규정(안)은 헌법 제123조 제4항 등 공공의 필요에 부응하기 위해 도입된 것으로서 기본권 제한보다 위 규정 입법으로 인하여 달성될 수 있는 공공의 이익이 현저히 더 크다고 보기 때문에 본건 규정(안)은 헌법 제37조 제2항에 정한 과잉제한금지원칙을 위배하지 않는다고 볼 수 있음.

3.3. 재산권 침해 여부

- 헌법 제23조 제1항은 ‘모든 국민의 재산권은 보장되며, 그 내용과 한계는 법률로 정한다.’고 규정하고 있고, 제2항은 ‘재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.’고 규정하고 있음²⁹. 재산권은 그 행사에 있어 함께 생활하는 공동체 구성원들의 권리와 공동체의 생활상 불가피하게 수인하여야 하는 경우가 있음.
- 이러한 재산권의 사회기속(羈束)에 따라 국민은 공공복리를 위하여 재산권의 본질을 침해하지 않는 범위 내에서 무보상으로 제한을 받을 수 있음. 재산권의 사회기속의 정도는 재산의 종류, 성질, 형태, 조건 등에 따라 달라질 수 있는데 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적인 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에 의한 보다 더 광범위한 제한이 허용된다고 할 것임³⁰.

²⁹ 제3항은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.’라고 규정하고 있음.

³⁰ 이에 관하여 헌법재판소는 ‘헌법 제23조 제1항 제2문은 재산권은 보장하되 “그 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 규정하고, 동조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.”고 규정하여 재산권 행사의 사회적 의무성을 강조하고 있음. 이러한 재산권 행사의 사회적 의무성은 헌법 또는 법률에 의하여 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 형태로 구체화될 것이지만, 그 정도는 재산의 종류, 성질, 형태, 조건 등에 따라 달라질 수 있음. 따라서 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사

- 예컨대 도축장 사용정지·제한명령은 가축전염병의 발생과 확산을 막기 위한 것이고 도축장 소유자들이 수인하여야 할 사회적 제약으로서 헌법 제23조 제1항의 재산권의 내용과 한계에 해당됨(헌법재판소 2015. 10. 21. 2012헌바367 결정³¹).
- 본건의 경우 공공복리의 관점에서 볼 때, 고춧가루의 소유자에게 혼합을 목적으로 혹은 혼합을 전제로 고춧가루를 사용·수익·처분할 권리를 반드시 절대적으로 인정하여야 할 것인지 의문이 있으며, 그 제약의 정도 또한 그리 중대하다고 평가될 만한 사정도 보이지 않음.
- 또한 본건 규정은 헌법 제123조 제4항의 유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모) 및 생산자·소비자의 이익을 위해 도입되는 것으로서 고춧가루 혼합을 통한 위법행위를 제재할 별다른 방법 또한 찾기 어려움.
- 따라서 이와 같은 재산권에 대한 제약의 목적, 형태 등에 비추어 볼 때, 본건 규정(안)에 따른 금지의무는 공익목적을 위하여 이미 형성된 구체적 재산권

회적인 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자에 의한 보다 더 광범위한 제한이 허용된다고 할 것임. 즉, 특정 재산권의 이용이나 처분이 그 소유자 개인의 생활영역에 머무르지 아니하고 일반 국민 다수의 일상생활에 큰 영향을 미치는 경우에는 입법자가 공동체의 이익을 위하여 개인의 재산권을 규제하는 권한을 더욱 폭넓게 가진다.’라고 판시하고 있음(헌법재판소 1999.04.29. 94헌바37외66건(병합) 결정).

³¹ “도축장 사용정지·제한명령은 구제역과 같은 가축전염병의 발생과 확산을 막기 위한 것이고, 도축장 사용정지·제한명령이 내려지면 국가가 도축장 영업권을 강제로 취득하여 공익 목적으로 사용하는 것이 아니라 소유자들이 일정기간 동안 도축장을 사용하지 못하게 되는 효과가 발생할 뿐임. 이와 같은 재산권에 대한 제약의 목적과 형태에 비추어 볼 때, 도축장 사용정지·제한명령은 공익목적을 위하여 이미 형성된 구체적 재산권을 박탈하거나 제한하는 헌법 제23조 제3항의 수용·사용 또는 제한에 해당하는 것이 아니라, 도축장 소유자들이 수인하여야 할 사회적 제약으로서 헌법 제23조 제1항의 재산권의 내용과 한계에 해당함. 따라서 이에 대한 보상금은 도축장 사용정지·제한명령으로 인한 도축장 소유자들의 경제적인 부담을 완화하고 그러한 명령의 준수를 유도하기 위하여 지급하는 시혜적인 급부에 해당함.”

을 박탈하거나 제한하는 헌법 제23조 제3항의 수용·사용 또는 제한에 해당하는 것이 아니라, 도축장 소유자들이 수인하여야 할 사회적 제약으로서 헌법 제23조 제1항의 재산권의 내용과 한계에 해당하여 본건 규정(안)이 고춧가루의 소유자의 재산권을 침해하는 것이라고 볼 수 없음.

3.4. 평등권 침해(평등원칙 위반) 여부

3.4.1. 심사의 기준

- 본건 규정(안)은 고춧가루를 취급하는 사업자들의 직업수행에 관하여 그 이외의 저장업자와 차별하는 것이므로, 평등권의 침해 여부가 경합적으로 문제될 수 있음. 이러한 기본권 행사에 있어서의 차별은 차별목적과 수단 간에 비례성을 갖추어야만 헌법적으로 정당화될 수 있음³².

3.4.2. 차별목적과 수단 간의 비례성 유무

- 고춧가루를 이용한 영리 사업자와 다른 사업자 사이의 차별에 대해서는 앞서 과잉제한금지원칙에서 검토한 것에 준하여 볼 수 있음. 차별목적은 ‘유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모)과 생산자·소비자의 이익 증진’이고, 수단은 ‘영업의 자유 제한’인바, 영업의 자유 제한으로 입게 되는 불이

³² 일반적인 평등원칙 내지 평등권의 침해 여부에 대한 위헌심사기준은 합리적인 근거가 없는 자의적 차별인지 여부이지만, 만일 입법자가 설정한 차별이 기본권의 행사에 있어서의 차별을 가져온다면 그러한 차별은 목적과 수단 간의 엄격한 비례성이 준수되었는지가 심사되어야 하며, 그 경우 불평등대우가 기본권으로 보호된 자유의 행사에 불리한 영향을 미칠수록, 입법자의 형성의 여지에 대해서는 그만큼 더 좁은 한계가 설정되어 보다 엄격한 심사척도가 적용됨(헌법재판소 2003. 9. 25. 2003헌마 30 결정).

익에 비하여 그로 인하여 얻게 될 것으로 보이는 공익상 필요가 더 중대하다고 사료됨.

- 즉 본건 규정(안)은 입법목적과 수단 간에 비례성을 갖추었기 때문에, 해당 저장업자의 평등권을 침해하지 않는다고 봄.

4. 헌법상 원칙 및 다른 법률 위반 여부

4.1. 명확성의 원칙

- 명확성원칙은 헌법상 내재하는 법치국가원리로부터 파생될 뿐만 아니라, 국민의 자유와 권리를 보호하는 기본권보장으로부터도 나오며, 헌법 제37조 제2항에 의거하여 국민의 자유와 권리를 제한하는 법률은 명확하게 규정되어야 함.
- 법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법 집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있음.
- 따라서 법규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 국민이 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 법집행 당국에 의한 자의적 집행이 가능하게 될 것임.
- 명확성의 원칙에서 명확성의 정도는 모든 법률에 있어서 동일한 정도로 요구되는 것은 아니고 개개의 법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도

에 차이가 있을 수 있으며 각각의 구성요건의 특수성과 그러한 법률이 제정
되게 된 배경이나 상황에 따라 달라질 수 있다고 할 것임.

- 죄형법정주의가 지배되는 형사관련 법률에서는 명확성의 정도가 강화되어
더 엄격한 기준이 적용됨(죄형법정주의상의 명확성 원칙). 그러나 일반적인
법률에서는 명확성의 정도가 그리 강하게 요구되지 않기 때문에 상대적으로
완화된 기준이 적용됨(일반적 명확성 원칙).
- 일반적이거나 불확정된 개념이 사용된 경우에도 당해 법률의 입법목적과 당
해 법률의 다른 규정들을 원용하거나 다른 규정과의 상호관계를 고려하여
합리적인 해석이 가능한지 여부에 따라 명확성 여부가 가려져야 할 것임(헌
법재판소 2001.06.28. 선고 99헌바34 결정, 헌법재판소 2000. 2. 24. 98헌바
37 결정 등 참조).
- 본건 규정(안)의 경우 ‘영리’, ‘가공’ 혹은 ‘조리’등의 의미가 다소 불확실한
측면이 없지는 않지만, 의미가 다의적으로 해석되거나 지나치게 광범위하게
이해될 여지는 없다고 생각됨.
- 정의규정을 도입하거나 다른 법령에 규정된 ‘가공’ 혹은 ‘조리’ 등에 관한 규
정들을 원용하여 이를 구체화하는 것이 바람직하다고 볼 수도 있겠으나, 법률
단계에서 이를 일일이 구분하여 상세하게 정할 이유는 없어 보이기 때문에 본
건 규정(안)을 단순히 명확하지 않기 때문에 위헌이라고 단정하기 어려움.

4.2. 다른 법률 위반 여부

- 본건 규정(안)의 입법 목적은 헌법 제123조 제4항의 유통구조 개선(유통질
서 확립, 공정한 거래 도모)과 생산자 이익 증진을 위해 정당화될 수 있음.

고춧가루의 범위를 ‘농림축산식품부령으로 정하는 고춧가루’라고 기재하였다고 하더라도 법률유보 원칙에 특별히 문제는 없다고 봄³³.

- 본건 규정(안)이 모순되거나 충돌된다고 여겨지는 법령은 달리 특별히 보이지 않음³⁴.

³³ 헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있으며, 법치주의는 행정작용에 국회가 제정한 형식적 법률의 근거가 요청된다는 법률유보를 그 핵심적 내용의 하나로 하고 있음. 그런데 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요하고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해됨(이른바 의회유보원칙). 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 함. 헌법 제37조 제2항이 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’고 규정하고 있는바, 여기서 ‘법률로써’라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것임.

³⁴ 앞서 살펴 본 각종 법령들 또한 본건 규정(안)과 충돌되지 않는 것으로 보임[전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 제25조, 식품산업진흥법 제25조, 수산물품질관리법 제14조 제1항 제2호, 제2항 제4호, 소금산업진흥법 제50조 제1항 제1호, 농수산물 품질관리법 제29조 제2항 제1호부터 제5호, 제38조 제2항, 제57조 제3호, 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 제1항 제3호, 제2항 제3호, 대외무역법 제33조 제4항, 불공정무역행위 조사 및 산업피해구제에 관한 법률 제4조 제1항 제2호, 양곡관리법 제20조의4 등].

5. 조약 및 국제법 : 내국민대우 원칙 위반 여부

- 본건 규정(안)에 대해서는 GATT 제III조의 내국민대우 위반 여부가 문제될 수 있음.
- WTO협정의 부속서 중 부속서 1A에 포함된 다자간무역협정은 ‘상품무역에 관한 다자간협정’으로 GATT 1994와 12건의 다자협정으로 구성되어 있음.
- GATT 1994는 그 1항에서 구성요소를 ①WTO 협정 발효 이전에 존재하던 GATT 1947의 조항들 (a)호 ②GATT 1947하에서 채택된 각종 법률문서들 (b)호 ③우루과이라운드에서 합의된 별도의 양해에 포함된 GATT 1947상의 규범상의 변경사항 (c)호 ④마라케쉬 의정서로 명시하고 있음. 기본적인 상품교역에 있어 내국민대우는 GATT 제III조가 규정하고 있는데 그 중 본건에서 주로 검토되어야 하는 것은 주로 제4항³⁵.

1. 계약국은 내국세, 기타 내국과징금과 상품의 국내판매, 판매를 위한 제공, 구매, 수송, 분배 또는 사용에 영향을 주는 법률, 규칙 및 요건, 그리고 특정한 수량 또는 비율의 상품의 혼합, 가공 또는 사용을 요구하는 내국의 수량적 규칙은 국내생산을 보호하기 위하여 수입상품 또는 국내산품에 대하여 적용하여서는 아니된다는 것을 인정한다.

The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring

³⁵ 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)에의 대한민국 가입을 위한 의정서(외교부 홈페이지에서 재인용)

부속서 양허표 LX-대한민국(주석 1)

제2부 제3조 내국과세 및 규칙에 관한 내국민대우

Article III National Treatment on Internal Taxation and Regulation

the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

4. 계약국 영역의 산품으로서 다른 계약국의 영역에 수입된 산품은 동 국내에서의 판매, 판매를 위한 제공, 구입, 수송, 분배 또는 사용에 관한 모든 법률, 규칙 및 요건에 관하여 국내 원산의 동종 산품에 부여하고 있는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여하여야 한다. 본 항의 규정은 교통수단의 경제적 운영에 전적으로 입각하였으며 산품의 원산국을 기초로 하지 아니한 차별적 국내 운송요금의 적용을 방해하지 아니한다.

The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

- 위 1항의 경우 법적 구속력이 있는지 여부가 다루어지고 있으나 그 자체로 법적 구속력은 없는 것으로 판단됨. 다만 내국민대우의무의 기본원칙으로서 다른 규정의 해석의 기준으로서는 중요한 의미가 있는 것으로 이해됨.
- 그러므로 본건의 경우 직접적으로 위 제4항 저촉 여부가 검토될 필요가 있음. 통상 수입산과 국산 고춧가루는 같은('like') 상품이라고 볼 수 있으므로, 본건 규정이 '수입품의 국내 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 운송, 소비를 위한 분배 또는 사용³⁶에 영향을 미치는 모든 법규 및 요건(all laws, regulations

³⁶ 상품이 수입되어 세관을 통과한 직후부터 소비자의 손에 닿을 때까지의 거의 모든 거래단계에 내국민대우의무가 적용된다고 볼 수 있음.

and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use.)’을 통해 ‘덜 유리한 대우를 부여받지 않도록 하는 것인지(treatment no less favourable)’가 문제됨.

- 수입 고춧가루가 모두 하등품이고 국산 고춧가루가 상등품이라고 가정할 경우, 혼합을 금지하는 이유가 오로지 상등품을 보호하기 위한 것이라는 점과, 나아가 제1항에서 자국 상품을 보호하기 위하여(so as to afford protection to domestic production) 적용되어서는 아니 됨을 규정하고 있음을 강조하는 입장에서는 본건 규정(안)은 사실상 국산 고춧가루를 보호하기 위하여 수입 고춧가루에 덜 유리한(less favourable) 대우를 부여하는 것이라고 해석할 수 있음.
- 본건 규정(안)의 경우 내국민대우의 예외³⁷에 해당될 가능성이 낮은 것으로 보이므로, 위와 같은 해석론 하에서는 위 규정(안)은 WTO 규범에 저촉된다는 결론에 이를 수 있음.
- 그러나 수입 고춧가루가 모두 하등품이고 국산 고춧가루가 모두 상등품이라고 할 수 없는 경우, 결론은 그와 다를 수밖에 없음. 또한 현재 수입되고 있는 고춧가루가 대부분 하등품에 해당된다고 하더라도, 향후 상등품인 수입 고춧가루가 유통되지 않으리라고 단정할 수도 없음.
- 본건 규정(안) 도입 이후 수입업자는 자신의 판단에 따라 상등품 또는 하등품을 선택하여 수입을 함으로써 자신의 이익을 극대화할 수 있으므로, 반드시 수입 고춧가루에 덜 유리한(less favourable) 대우를 하는 것이라 단정할 수 없음.

³⁷ 내국민대우의 예외는 첫째 제III조 3항 둘째, 제III조 8항(정부조달협정 가입국의 경우 해당 협정상의 내국민대우 조항 적용, 국내산업에 대한 보조금 지급조치에 대해서도 예외- 별도의 보조금 및 상계관세협정 적용), 제III조 10항(영화필름 상영) 등이 설명되고 있음(박노형 외, 신국제경제법, 박영사, 2015년, 제133면~134면 참조).

- 특히 위 규정(안) 도입 이후에도 수입 하등품의 가격이 유지되거나, 오히려 상대적으로 유리해지는 경우에는 위 우려와는 정반대의 결과가 됨. 설령 가격 차이가 더 커지는 등의 결과가 나타나더라도, 애초에 추구하여 온 입법목적 달성이 고춧가루의 유통구조가 개선되어 가는 과정에서 상등품과 하등품의 가격이 안정되면 수입업자는 안정된 유통구조·유통질서를 바탕으로 상등품 또는 하등품을 적절히 선택·수입하는 전략을 활용하여 자신의 이익을 극대화할 수도 있음.
- 또한 당연한 이야기지만, 본건 규정(안)은 어디까지나 원산지 국가가 다른 고춧가루를 혼합하지 않을 것을 명하고 있을 뿐이므로(국산 고춧가루와 수입산 고춧가루의 혼합 금지를 규정하고 있지 않으므로), 적어도 명문 규정상으로는 수입 고춧가루에 덜 유리한(*less favourable*) 대우를 하는 것이 아님.
- 마지막으로 본건 규정(안)이 단지 국내 고춧가루 생산자의 이익만을 위하여 도입된 것이라고 할 수는 없음. 고춧가루 혼합이 허용되다 보니 고춧가루 시장에 혼란이 발생하거나 이를 이용하여 고춧가루 원산지를 손쉽게 속이는 자들이 많아지게 되었고, 이를 규제할 필요성은 컸으나 또 다른 대안이 없어 부득이 위 혼합 자체를 금지하는 위 규정(안)을 도입하게 된 것임.
- 즉 위 규정(안)의 입법 목적은 중 가장 큰 부분은 원산지에 대한 정확한 표시를 하도록 유도하여 유통질서를 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모)하도록 하는 것이고, 소비자의 알권리와 생산자의 이익 증진은 위 유통질서 개선을 통하여 얻어지는 기대효과로서 파악될 수 있음.
- 이상의 사정을 종합하여 볼 때 본건 규정(안)은 국산 고춧가루를 보호하기 위하여 수입 고춧가루에 덜 유리한(*less favourable*) 대우를 부여하는 것이라고 해석하기 곤란함. 따라서 위 규정(안)은 내국인대우에 관한 WTO 규범에 저촉되지 않는다는 결론을 내릴 수 있음.

6. 입법 형식

- 본건 규정(안)이 근거를 둘 만한 기존 법률 규정은 보이지 않으므로, 위 규정은 가능하면 법률(품질관리법 또는 원산지표시법 등) 개정의 형식으로 입법하는 것이 법률유보의 원칙 기타 헌법원칙에 합치된다고 볼 수 있음.
- 품질관리법과 원산지표시법을 비교한 결과, 본건 개정안을 원산지표시법에 두는 것이 상대적으로 바람직하다고 사료됨.

〈표 5-1〉 근거법률 모색을 위한 비교

구분	농수산물 품질관리법	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	
제1조	이 법은 농수산물의 적절한 품질관리를 통하여 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 한다.	이 법은 농산물·수산물이나 그 가공품 등에 대하여 적정하고 합리적인 원산지 표시를 하도록 하여 소비자의 알권리를 보장하고, 공정한 거래를 유도함으로써 생산자와 소비자를 보호하는 것을 목적으로 한다.	
입법 목적	직접적 목적	① 농수산물의 적절한 품질관리	㉠ 적정하고 합리적인 원산지 표시 ㉡ 공정한 거래 유도
	중간 목적	② 농수산물의 안전성 확보와 상품성 향상 ③ 공정하고 투명한 거래 유도	
	궁극적 목적	④ 농어업인의 소득 증대 ⑤ 소비자 보호	㉢ 소비자의 알권리 보장 (㉠ 관련) ㉣ 생산자와 소비자 보호 (㉡ 관련)
본건 개정안의 입법 취지	직접적 목적	(a) 적정한 원산지 표시 (㉠ 관련)	
	중간 목적	(b) 유통구조 개선, 유통질서 확립, 공정한 거래 유도 (③ 및 ㉡ 관련)	
	궁극적 목적	(c) 소비자의 이익 보호 (알권리 보장) (⑤ 및 ㉢ 관련) (d) 생산자의 이익 보호 (안정적 생산기반 및 생산계획 조성 유도) (④ 및 ㉣ 관련)	

- 품질관리법은 농수산물의 적절한 품질관리를 직접적 목적으로 하고 있는 법률로서, 공정한 거래 유도 이외에 농수산물의 ‘안전성’ 확보와 ‘상품성’ 향상에 주된 입법 의도가 있는 반면, 본건 개정안의 입법취지는 적정한 원산지 표시를 통한 유통구조 개선, 유통질서 확립, 공정한 거래 유도에 있음을 고려할 때, 원산지표시법의 입법목적과 본건 개정안의 입법취지 사이의 대응관계가 상대적으로 더 우수하다고 사료되기 때문임.

7. 결론

- 고춧가루 혼합유통 금지 규정의 도입 이유는 ‘고춧가루 원산지를 손쉽게 속이지 못하도록 규제하여 원산지에 대한 정확한 표시를 유도하는 것’이지만, 이를 통하여 ① 소비자를 위해서는 ‘알권리를 보장하여 올바른 선택을 가능하게 하고’ ② 생산자를 위해서는 ‘원산지 표시에 대한 신뢰도 제고를 통해 안정적인 생산기반 및 생산계획 조성을 가능케 하며’ ③ 이로써 ‘품질이 높은 고추 생산자(특히 국내 고추 생산자)를 두텁게 보호’함으로써, 궁극적으로는 고춧가루의 유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모)과 생산자·소비자의 이익 증진을 달성하기 위함임.
- 고춧가루 혼합유통 금지 규정과 가장 근사한 것은 양곡관리법 해당 규정으로 볼 수 있으나, 고춧가루의 특성을 감안할 때 이를 그대로 가져오기는 한계가 있음. 고춧가루는 ‘고추 또는 그 변종의 성숙한 열매를 건조한 후 가루로 한 것’³⁸이어서 ‘육안으로 원형을 알아볼 수 있는 것’을 규율 대상으로 할 수 없고 오히려 분쇄물(粉碎物), 가루 또는 그 혼합물을 대상으로 하여야 함. 이에 아래에서는 위 양곡관리법 제20조의4를 기본으로 하여 다른 유사 규정들을 참고하여 일부 수정한 내용으로 본건 규정의 대안(초안)을 우선 제시하였음.

제**조(고춧가루의 혼합 금지)

- ① 누구든지 농림축산식품부령으로 정하는 고춧가루에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 판매, 가공 기타 영리를 목적으로 원산지 국가가 다른 고춧가루를 혼합하는 행위
 2. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루임을 알면서 이를 판매하는 행위

³⁸ 식품의 기준 및 규격 고시[식약처 고시 제2016-154호]에 고춧가루(12-4)는 조미식품(12)의 하나로서 ‘가짓과에 속하는 고추 또는 그 변종의 성숙한 열매를 건조한 후 가루로 한 것’이라고 명시되어 있음.

3. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루임을 알면서 이를 조리 또는 가공하여 판매하는 행위
4. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루를 판매할 목적으로 구매하거나, 운반하거나, 보관하거나 진열하는 행위
5. 원산지 국가가 2곳 이상인 혼합 고춧가루를 조리 또는 가공하여 판매할 목적으로 구매하거나, 운반하거나, 보관하거나 진열하는 행위

제조(과태료)**

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 *천만원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제**조 제1항 각호의 고춧가루 혼합 금지 의무 중 어느 하나 이상을 위반한 자

- 고춧가루 혼합유통 금지 규정에 의하여 제한될 가능성이 있는 기본권은 ① 직업수행(영업)의 자유 ②재산권 ③평등권(평등원칙) 등임. 그러나 제한 가능성이 있는 기본권은 본 규정으로 인하여 침해되지 않는 것으로 판단됨.
- 또한 헌법상의 원칙 중 명확성의 원칙도 ‘영리’, ‘가공’ 혹은 ‘조리’ 등의 의미가 다소 불확실한 측면이 없지는 않지만, 의미가 다의적으로 해석되거나 지나치게 광범위하게 이해될 여지는 없다고 생각됨. 따라서 본건 규정(안)을 단순히 명확하지 않기 때문에 위헌이라고 단정하기 어려움.
- 본건 규정(안)의 입법 목적은 유통구조 개선(유통질서 확립, 공정한 거래 도모)과 생산자 이익 증진을 위해 정당화될 수 있음. 고춧가루의 범위를 ‘농림축산식품부령으로 정하는 고춧가루’라고 기재하였다고 하더라도 법률유보 원칙에 특별히 문제는 없음.
- 국제법상으로도 본건 규정(안)은 어디까지나 원산지 국가가 다른 고춧가루를 혼합하지 않을 것을 명하고 있을 뿐이므로(국산 고춧가루와 수입산 고춧가루의 혼합 금지를 규정하고 있지 않으므로), 적어도 명문 규정상으로는 수입 고춧가루에 덜 유리한(less favourable) 대우를 하는 것이 아니며, 단지 국내

고춧가루 생산자의 이익만을 위하여 도입된 것이라고 할 수는 없음.

- 따라서 국산 고춧가루를 보호하기 위하여 수입 고춧가루에 덜 유리한(less favourable) 대우를 부여하는 것이라고 해석하기 곤란하며, 내국민대우에 관한 WTO 규범에 저촉된다고 볼 수 없음.
- 고춧가루 혼합유통 금지 입법화는 기본권 제한, 헌법상의 원칙 침해, 법률유보 원칙 침해 등에 특별한 문제는 없는 것으로 판단되며, 국제법상 내국민대우에 관한 WTO 규범에도 저촉된다고 볼 수 없음. 따라서 본건 규정은 「농수산물의 원산지표시에 관한 법률」의 개정을 통해 입법화가 가능하다고 판단됨.

제 6 장

고춧가루 혼합유통 개선방안



1. 건고추 생산부문

- 건고추의 10a당 노동투입시간은 164시간(2015년)으로 마늘(124시간), 양파(98시간)보다 많고, 생산농가의 70세 이상 고령화율이 42.5%(2015년)로 전체 농가의 고령화율 보다 높음. 또한 연간 4~5회 수확작업이 필요하며, 수확 기계화가 이루어지지 못해 인건비 상승에 따른 생산비의 증가가 지속적으로 나타나고 있음. 건고추 생산비는 지속적으로 상승하고 있으나, 2011년 이후 국내산 이월 재고량과 수입량 증가로 가격은 지속적인 약세를 보이고 있어 건고추 생산농가의 경영악화가 지속되고 있음.

가. 자급률 목표치의 재설정

- 건고추 생산농가의 지속적인 경영악화로 국내 건고추 생산량은 2016년 86천 톤에서 2026년 73천 톤 수준으로 감소할 전망(농업전망 2017)이며, 자급률은 2016년 51.2%, 2026년 47.9%까지 낮아질 전망이다. 따라서, 현행 건고추 자급률 목표치(2017년 65%)를 현실적으로 재설정할 필요가 있음.
- 이는 건고추 자급률 목표치에 따라 세부적인 실행계획 달라질 수 있기 때문이며, 실현 가능한 수준의 자급률 목표치를 설정하고, 목표치를 실현하기 위한 단계적 정책 수립이 필요한 실정임.

나. 농가당 재배규모 확대와 수확기계 도입

- 건고추는 생산비는 kg당 11,606원(2015년)으로 마늘 2,235원, 양파 357원보다 크게 높은 수준임. 이는 건고추 재배규모가 영세하고, 연간 4~5회의 수확작업이 필요하며, 수확 기계화가 이루어지지 않고 있기 때문임.
- 따라서, 생산비를 절감하기 위해서는 고령농의 농지연금 확대를 통해 재배규모를 확대하고, 밭 기반정비를 통해 기계화 작업의 기반을 마련할 필요가

있음. 또한 일시 수확형 또는 수확횟수가 적은 품종의 개발과 보급, 수확 기계의 도입이 시급함.

다. 소비처에 따른 국내산 건고추의 품질 차별화

- 소비자 조사결과, 가정내 건고추는 소비는 상대적으로 높은 가격에도 불구하고, 여전히 국내산 비중이 높으나, 외식업체, 대량수요처 등은 낮은 매입 가격으로 수입산 건고추 및 고춧가루의 소비비중이 높은 것으로 나타남.
- 따라서, 일반 가정 소비자를 대상으로 한 프리미엄 고추 생산과 외식업체, 대량수요처의 수입산 소비를 대체할 수 있는 저비용 대규모 생산단지 조성을 검토해 볼 필요가 있음.

2. 산지유통 단계 부문

- 현재 우리나라는 건고추는 대부분 농가 단위에서 생산-건조 과정을 거쳐 유통되고 있음. 그러므로 농가별 품종과 생산방식이 상이하고, 세척과정 없이 건조될 경우, 미생물, 잔류농약 검출 등 문제점이 발생될 가능성이 높음. 또한 마대 형태로 대부분 도매유통이 이루어지고 있어 유통과정 중 품질의 변질우려가 높으며, 안정적인 품질관리의 한계가 있음.

가. 농협 계약재배 물량의 홍고추 수매 확대

- 농협의 건고추 계약재배 물량은 7천 3백 톤(2015년 계약기준)이며, 대부분 건고추로 수매되고 있음. 그러나 농가단위에서 생산-건조 과정을 거치면서 수매물량 품질관리의 한계가 있음.

- 고추 종합처리장을 보유한 농협을 중심으로 건고추 수매에서 홍고추 수매로 전환하고, 선별-세척-세절-건조-제분 과정을 거치게 되면, 건고추로 수매할 경우보다 농가단위의 생산비를 절감할 수 있으며, 미생물 및 잔류농약 관리가 용이해짐에 따라 식품 안전성을 제고할 수 있음.

나. 도매유통의 비닐 포장확대 및 품질 표시제 도입 검토

- 제천, 안동, 정읍 등 건고추 도매시장의 유통은 대부분 마대형태로 이루어지고 있어 유통과정 중 습도 관리에 취약점이 있음. 제분과정에서 습도는 수율 차이를 발생시키는 주요 요인으로 국내산 제분을 저해하고 있음.
- 따라서 도매유통의 비닐 포장확대를 통해 유통 중 습도관리를 용이하게 할 필요가 있으며, 품종 및 생산자, 습도, 품위 등 다양한 생산이력 정보를 제공함으로써 국내산에 대한 품질을 관리할 필요가 있으며, 이를 통해 대량수요처의 국내산 건고추에 대한 신뢰도를 제고할 필요가 있음.

3. 수입산 관리 및 대체방안

- 대부분의 건고추 수입은 냉동고추(관세 27%)와 혼합조미료 및 기타소스(관세 45%) 등 관련품목이 차지하고 있으며, 이미 저율관세로 수입되고 있어 관세장벽을 통한 수입을 막을 수는 없는 현실임. 또한 수입량 증가에 따른 국내산 이월 재고량의 증가는 국내 건고추 가격의 지속적 하락의 원인으로 작용하고 있음.

가. 고춧가루 혼합유통 원산지 단속 강화 및 혼합 판별 능력 제고

- 앞서 고춧가루 혼합유통 금지 입법화는 국내 고춧가루 유통의 투명성을 제고할 수 있으며, 소비자의 알권리와 선택권을 보장할 수 있으나, 국내산 건

고추 및 고춧가루의 소비확대에 한계가 있고 사회적 비용이 커 원산지 단속을 강화할 필요가 있음.

- 혼합 고춧가루의 혼합비율에 대한 신뢰도가 낮은 상황에서 혼합 고춧가루 사용처에서도 일정가격에 일정 혼합비율을 요구하는 방식으로 혼합 고춧가루가 유통되고 있어, 허위 혼합비율 표시를 통해 과도한 이윤을 취할 가능성이 높음.
- 따라서 고춧가루 혼합유통에 대한 원산지 단속을 강화하고 혼합 판별 능력을 높여 소비자의 알권리를 보장하고, 원산지 표시에 대한 신뢰도를 높이며, 국내산 건고추의 상등품 생산자를 보호함으로써 유통질서 확립, 공정한 거래도모 및 생산자·소비자의 이익을 보호해야 함.

나. 국내산 이월 재고량의 수입산 대체방안

- 건고추 수입의 대부분을 차지하고 있는 냉동고추와 혼합조미료, 기타소스 등은 국내 수입후 다양한 식품의 부재료로 사용되고 있음. 특히, 김치, 장류 등 가공식품 제조 등 대량수요처의 사용비중이 높은 것으로 조사됨.
- 이러한 상황에서 지속된 이월 재고 누적을 해결하기 위하여 정부는 2016년에 2013년산 정부 비축량의 수입산 대체용 방출을 시도하였으나, 재고 소진에는 한계가 있었음. 따라서 재고 소진을 위해 김치, 장류 등 가공식품 제조 기업에 직접 제공하되, 생산된 김치, 장류 등은 수출지원 확대를 통해 국내 건고추 시장의 영향을 최소화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
- 최근 고추류 수출량 중 기타소스의 수출비중(2007년 53%→2015년 71%)이 크게 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 한국 드라마의 흥행에 따른 국내 프랜차이즈 기업의 해외진출이 증가하였기 때문으로 판단됨. 따라서 치킨, 떡볶이 등에 사용되는 기타소스의 고춧가루를 국내산으로 대체하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음.

4. 가공·유통 부문

가. 고춧가루 제분업체의 HACCP 지정 유도 필요

- 단순가공 농산물은 세척, 절단, 박피, 건조, 절입, 다듬기, 데침, 숙성 등의 방법을 통해 단순 가공 처리된 것으로 식품을 만들기 위한 조리용이기 때문에 건고추는 식품으로 지정되어 있지 않음³⁹.
- 그러나 고춧가루는 분쇄하여 원재료의 원형이 바뀌었기 때문에 식품으로 지정되어 있음. 특히 고춧가루는 음식에 직접적으로 사용하기 때문에 안전성이 중요함.
- 따라서 고춧가루로 분쇄하는 과정에서 이물질이 첨가되지 않도록 관리를 강화하여야 함. HACCP 지정을 유도하여 고춧가루로 가공 시 안전성을 확보하고, 국내산과 수입산과의 혼합가공도 추적이 가능하며, 건전한 유통환경도 조성할 수 있음.

나. 국내산 고춧가루를 이용하는 음식점에 대해 별도의 등급 표시

- 음식점 조사결과, 혼합된 고춧가루를 구입하는 가장 큰 이유는 가격 이외에 국내산이라는 이미지인 것으로 나타남.
- 국내산 고춧가루는 수입산보다 2~3배 비싸기 때문에 수입산과 혼합하거나 수입산을 사용하는 경우가 많음.
- 따라서 국내산 고춧가루를 사용하는 음식점에 대해서는 별도의 등급을 표시

³⁹ 김성우 외(2014), 단순가공 농산물의 품질·안전 관리 방안, 한국농촌경제연구원.

하는 방안을 마련하여 국내산 고춧가루 소비를 확대 할 필요가 있음.

- 김치와 모든 음식에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우: 1등급
- 김치에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우: 2등급
- 김치를 빼 음식에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우: 3등급

○ 외식업중앙회나 외식산업연합회 등 민간 법인단체를 활용하여 음식점의 등급을 매기고 관리·감독할 필요가 있음.

다. 고춧가루 대형 수요처와 산지직거래 방안 마련

○ 2013년부터 aT에서는 식재료 직거래 매칭을 위한 식재료 직거래 산지 fair 사업을 하고 있음. 대형 수요처와 산지 공급업체가 참가하여 직접 거래할 수 있도록 박람회 개최하고 있는데, 대형수요처는 좋은 식재료를 싸게 조달 받을 수 있고 산지조직은 출하처를 다양하게 확보할 수 있기 때문에 산지 박람회를 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

제 7 장

요약 및 결론

- 본 연구는 현재 유통되고 있는 국내산과 수입산 혼합 고춧가루의 생산·가공, 유통·판매 금지가 국내 고추 산업에 미치는 영향을 분석하고, 국내 고추 산업을 육성하기 위해 고춧가루 혼합유통의 개선방안을 도출하기 위해 시작되었음.
- 이를 위해 국내산과 수입산의 혼합 고춧가루 제조업체, 유통인, 판매인, 구매인을 대상으로 심층조사를 실시하여 국내에서 유통되고 있는 혼합 고춧가루의 실태 분석을 통해 가공·유통 단계에서의 문제점을 파악하였고, 혼합 금지로 인한 경제성 및 효율성을 분석하였음.
- 고추 도매시장 및 제분업체를 대상으로 심층 조사한 결과, 전체 국내산 건고추 유통 물량 중 산지수집상을 거쳐 도매시장으로 유통되는 비중이 69%로 가장 높으며, 이 중 제분업체로 판매되는 비중은 그 중의 49%이며, 대량수요처 21%, 소매상 20%, 소비자 10% 순으로 유통되고 있음.
- 수입산 냉동고추는 80%가 수입업체가 보유하고 있는 건조장을 통해서 제분업체로 유통되며, 20%는 도매시장 중도매인을 통해 제분업체로 유통되어 외식업체 등으로 납품됨.

- 고춧가루 제분업체의 경우, 국내산 고춧가루가 중국산에 비해 가격, 품질 균일성, 안전성(잔류농약, 미생물) 등의 측면에서 경쟁력이 약하다고 판단하고 있었으며, 중국산 제분량이 점차 증가하고 있는 추세임.
- 또한 혼합유통을 금지할 경우, 국내산 고춧가루 수요에 변화가 없거나, 오히려 감소할 것이라고 나타났으며, 혼합유통 금지만으로 국내산 고춧가루의 소비 확대는 한계가 있을 것으로 판단됨.
- 외식업체의 경우, 고춧가루는 수입산 구매비율이 국내산보다 높게 나타났으며, 주로 식재료 납품업체에서 구입하고, 이유는 매입단가와 안정적인 물량 확보, 색상(ATSAcolor) 등으로 나타남.
- 또한 고춧가루 혼합유통이 금지될 경우, 혼합해서 사용하던 외식업체 중 국내산으로만 사용하겠다는 응답이 15%에 그쳐 오히려 국내산 소비가 위축될 것으로 나타남.
- 한편, 외식업체의 구매 행태를 분석한 결과, 혼합 고춧가루 신뢰도가 높을수록 혼합해서 구입하는 것보다 수입산을 구매할 확률이 더 높게 나타남.
- 대량수요처 조사결과, 김치업체와 급식업체의 수입산 고춧가루 구매비율은 60~70%로 높았으며, 저렴한 매입단가 때문이며, 혼합 고춧가루를 사용하는 비중이 26%로 국내산과 수입산을 따로따로 사용하는 비중이 높은 것으로 나타남.
- 수입산 건고추 및 고춧가루의 구매경험이 있는 소비자를 대상으로 조사한 결과, 구입의 가장 큰 이유는 저렴한 가격으로 나타났으며, 대량수요처와 외식업체 등과는 달리 일반 가정에서 수입산 고추를 구매하는 비중은 높지 않았음.

- 또한 고춧가루 유통이 금지될 경우 소비자들은 가격 수준에 따라 구매의사 결정을 할 가능성이 높은 것으로 판단되어 오히려 중국산 소비량이 증가할 가능성이 있음.
- 따라서 혼합고춧가루 유통주체들의 경우, 고춧가루 혼합 유통 금지는 국내산의 소비확대에는 부정적이고 오히려 감소할 가능성이 높으나, 국내산과 중국산이 어느 정도의 비율로 혼합이 되었느냐에 대한 판별이 쉽지 않고, 고춧가루 가공업체와 수요자(음식점, 급식업체 등) 간의 신뢰가 크게 낮아 건전한 유통환경 조성을 위해서는 필요한 것으로 나타남.
- 고춧가루 혼합유통 금지로 인한 시장 영향을 시나리오별로 분석한 결과, 국내산 건고추 소비량이 -6,551 ~ 2,808톤이 변화하여, 국내산 건고추 소비량 증가폭보다는 감소폭이 더 큰 것으로 나타남.
- 또한 고춧가루 혼합유통을 금지하였을 경우를 가정한 B/C 분석 결과, B/C ratio가 0.32로 나타나 경제성이 매우 낮으며, 추가로 편익보다는 비용이 더 높아질 것으로 분석되었음.
- 고춧가루 혼합유통 금지에 대한 입법화는 소비자의 알권리 보장, 원산지 신뢰도 제고, 품질 높은 생산자 보호, 유통구조 개선 등의 긍정적인 측면이 있으나, 내국민대우에 대한 국제법상의 오해 소지가 있어 신중히 접근할 필요가 있음.
- 따라서 고춧가루 혼합유통 금지에 대한 건고추 산업적 측면에서 보면, 건전한 유통질서 확립을 위한 긍정적인 측면이 있으나, 오히려 국내산 고춧가루 소비가 위축되거나 감소할 우려가 있는 등 부정적인 측면도 있음.

- 또한 사회적 측면에서 보면, 소비자의 알권리를 보장하는 긍정적인 측면이 있으나, 편익보다는 비용이 높아 경제성이 매우 낮으며, 국제법상 오해의 소지가 높고 원산지 단속의 실효성도 낮아 사회적 비용이 높아지는 부정적인 측면이 있음.
- 따라서 고춧가루 혼합유통을 금지하는 것보다는 국내산 건고추의 산업적 및 사회적 측면이 더 효과적인 방법은 다음과 같음.
- 첫째, 원산지 단속을 강화하고 기술 개발을 통해 혼합 고춧가루의 판별 능력을 높일 필요가 있음. 현재 혼합 고춧가루는 장비를 활용하여 국산과 혼합 또는 외국산은 판별이 가능하나, 혼합 비율까지 판별하기는 어려움. 따라서 혼합 고춧가루의 혼합 비율을 판별할 수 있는 유기·무기 지표물질 개발이 필요함.
- 둘째, 고춧가루 혼합유통은 거의 대부분 제분업체들을 통해 유통되기 때문에 제분업체들의 HACCP 지정을 유도하여 고춧가루의 식품 안전성을 높일 필요가 있고, 국내산과 수입산의 혼합가공도 추적이 가능하여 원산지 구분이 명확해지며, 건전한 유통환경 조성도 가능해짐.
- 셋째, 국내산 고춧가루 사용에 대한 인센티브를 부여해야 함. 국내산 고춧가루를 사용하는 음식점에 대해서는 외식업중앙회나 외식산업연합회 등 민간 법인단체를 활용하여 별도의 등급을 표시하여 국내산 고춧가루 소비를 확대할 필요가 있음. 예를 들어 김치와 모든 음식에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우 1등급, 김치에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우 2등급, 김치를 뺀 음식에 넣는 고춧가루가 국내산일 경우 3등급을 표시하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 넷째, 식재료 직거래 fair를 통해 제분업체와 대형수요처의 직거래 사업을 활성화 할 필요가 있음. 현재 2013년부터 aT에서 실시하고 있는 외식 식재료

산지 fair 사업을 고춧가루 제분업체와 대형수요처가 거래 할 수 있도록 확대하여 대형수요처는 국내산 고춧가루를 안전하고 저렴하게 조달 받을 수 있게 하고, 산지 공급업체는 출하처를 다양하게 확보할 수 있도록 할 필요가 있음.

부록 1

외국의 식품이력추적제 활용 실태⁴⁰

- 시장개방으로 원료농산물의 수입이 늘어나면서 안전성에 대한 소비자들의 불안감을 감소시키고자 여러 국가들에서 이력추적제(Traceability system)의 도입을 확대해가는 추세임.
- EU와 미국의 이력추적제는 일반 식품을 대상으로 하는 수평적 이력추적제와 특정한 품목만을 대상으로 한 수직적 이력추적제를 함께 시행하고 있음.
 - 일반 식품에 대해 의무적 이력제 실시
- 일본은 특정 품목에 대해서만 의무적 이력추적제를 시행하고 있음.
 - 쇠고기, 쌀 및 쌀 가공품에 대해서만 중앙정부 차원에서 의무적으로 실시하고, 이외 품목에 대해서는 ‘식품이력추적관리 가이드라인’에 기초하여 품목별·지역별 자율적 시행
- EU와 미국의 이력추적관리제는 식품안전사고가 발생하였을 때 식품을 추적하거나 회수하는데 필요한 입·출고에 대한 기록과 보관의 형태임. 일본에서는 입·출고 정보 외에 소비자가 언제든지 식품에 관한 정보를 파악할 수 있도록 정보시스템을 제공하는 것이 이력추적제의 핵심적 기능임.

가. EU

- EU에서는 1986년 광우병(BSE) 문제를 계기로 ‘2000년 소와 쇠고기의 이력추적에 관한 규칙’⁴¹을 채택하여 모든 회원국에서 쇠고기에 대한 이력추적

⁴⁰ ‘수입쌀 유통현황 및 부정유통 방지 대책 수립 연구’, 김태훈 등(2014)을 참고·요약하여 작성함.

제관리를 의무적으로 시행함.

- EU의 식품 이력추적제는 모든 식품에 공통적인 수평적 이력추적제와 식품별 수직적 이력추적제로 구성되어 있음.
- ‘2002년 식품안전규칙’에 따른 식품 이력추적관리제도는 2005년 1월부터 시행되었고, 식품 전체 및 식품업자 전체를 대상으로 의무적으로 수행함.
 - 식품, 사료 등에 대한 모든 거래 단계에서 직전·직후의 입·출고 사항을 기록, 보관하는 이력추적관리가 사업자의 의무로 법제화가 됨.
 - 추적관리 의무가 있는 대상품목은 식품 및 사료, 식품 생산을 위한 동물, 식품·사료에 들어가는 것이 의도되어 있거나 예상되는 모든 물질임.
- 이력추적제도 시행 목적은 식품의 생산에서 소비까지 각 단계의 정확한 정보를 파악·기록하여 식품 안전을 확보하고, 이를 소비자에게 제공함으로써 소비자의 신뢰를 높이는데 있음.
- ‘2002년 식품안전규칙’에서 요구하는 이력추적관리제도
 - 이력관리는 생산, 가공, 유통을 포함하는 큰 틀에서 시행되어야 함.
 - 식품, 사료업체는 식품 및 사료 생산 목적으로 사육되는 가축을 공급하는 모든 생산자와 업체를 확인 가능해야 함.
 - 식품과 사료업자는 생산물을 공급받는 사업자나 사업체를 확인할 수 있는 시스템을 구축해야 함.

⁴¹ Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labeling of beef and beef products and repealing Council Regulation (EC) No 820/97.

○ 기록 및 관리사항

- 대상품목의 구입처 및 판매처, 품목의 성질, 거래일 등을 기록
- 기록보존기간은 원칙적으로 기본 5년, 보존기간이 5년 초과인 경우 6개월 더 보존
- 신선식품의 기록보존기간은 유통기한이 3개월 이내이거나 유통기한이 정해져 있지 않은 것은 최저 6개월

나. 일본

- 2000년대에 들어 BSE에 대한 문제가 대두되면서 2003년 쇠고기에 ‘쇠고기 이력추적관리법’이 제정되어 이력추적관리제도가 의무적으로 실시되고 있으며, 2004년부터는 도축 이후 유통단계까지 확대되었음.
- 쇠고기 이외의 채소나 식품은 ‘식품이력추적관리 가이드라인(2003)’이 작성되었고, 이를 바탕으로 농산물에 대한 이력추적관리제도가 자율적으로 시행되었음.
 - 수산물도 농산물과 유사하게 품목별·지역별 자율적으로 시행⁴²
 - 이력추적관리와 유사한 생산이력제도는 농협을 중심으로 운영되고 있으며, 파악·기록된 정보를 소비자가 쉽게 취득할 수 있게 전산으로 제공하고 있음.
- 2002년 6월에 ‘쇠고기 이력추적관리법’이 제정되면서 이를 근거로 생산에서 유통단계까지 이력추적관리가 의무화됨.
 - 유통단계의 조치는 이력추적이 가능하도록, 도축자, 판매업자, 특정요리 제공업자에 의한 개체식별번호 표시와 거래내역의 기록·보관을 위한 장부를 작성하는 것임.
 - 쇠고기 이력추적관리제도의 대상은 부산물(내장, 힘줄 등)을 제외한 식용으로 제공되는 쇠고기에 한하며, 쇠고기를 제조·처리·가공·유통·판매를 담당하는 개인, 기업 또는 단체가 의무 대상자임.

⁴² 이계임 외(2011).

- 쇠고기 이력추적제도 기록 및 관리 사항
 - (생산) 개체식별 정보, 소의 출생·수입 신고, 양도·양수 신고
 - (도축) 도축연월일, 개체식별번호 등
 - (유통) 판매처에 개체 식별번호 등을 전달

- 쌀과 쌀 가공품은 2008년 비식용 쌀의 부정유통사건을 계기로 2009년에 ‘쌀 이력추적법’이 제정되어 이력추적관리가 의무적으로 시행됨.
 - 2010년 10월부터 쌀 및 쌀 가공품 거래기록의 작성, 보관 의무 시행
 - 2011년 7월부터 일반 소비자에게 산지정보 전달의무 추가

- 쌀 및 쌀 가공품 이력추적관리제도는 쌀 및 쌀 가공품에 대한 거래, 사업자 간 이동, 폐기 등에 관한 기록을 작성·보관하고, 일반소비자에게 산지정보 전달 의무가 있음.
 - 대상품목:
 - (기록 작성·보관 의무 대상) 쌀 및 쌀을 원재료로 하는 음식료품
 - (산지정보 전달 의무 대상) 정령으로 정하는 지정 쌀⁴³
 - 의무 대상자: 생산자, 제조업자, 유통업자, 소매업자, 외식업자 등

- 쌀 및 쌀 가공품 이력추적제의 기록 및 관리사항
 - 품명, 수량, 산지, 입하일, 거래처명, 반출입 장소, 용도를 한정하는 경우⁴⁴ 그 용도에 대해 기록
 - ‘국산’ 또는 ‘지역명’과 함께 원재료 관련 정보
 - 사업소 간 반입·반출 기록
 - 수령·발행한 전표 등이나 작성한 기록을 보존⁴⁵

⁴³ ‘지정쌀’은 그 유통 및 소비의 상황에서 보아, 쌀 사업자 및 일반소비자가 그 구입 등에 즈음해 그 산지를 식별하는 것이 중용하다고 인정되는 쌀을 정령으로 정한 것을 말함.

⁴⁴ 용도한정 미곡은 가공용 쌀, 신규수요미, 비축미, 구분출하미 또는 국가 및 미곡안정 공급확보지원기구가 용도를 한정해 판매한 쌀을 일컫음.

⁴⁵ 전표 등의 기록은 원칙적으로 3년간 보존해야할 의무가 있으나, 소비기한이 있는 상

다. 미국

- 미국의 식품 이력추적관리제는 2001년 9월 테러사건 이후 식품안전이 국가 안보에 중요한 요소로 인식되어, 2002년 ‘바이오테러리즘법’⁴⁶이 제정되었으며, 2005년 식품과 사료에 관한 기록의 작성·보관제도(이력추적관리제)가 도입됨.
- 바이오테러리즘법의 대상품목은 식품의약국(FDA) 소관의 농산물, 식품 및 사료이며, 육류 및 육제품은 대상이 농무부(USDA) 소관으로 대상이 아님.
- 대상 사업자는 농가, 외국인, 식당, 농무부의 전속관할에 속하는 식품(육류)을 취급하는 사업자 등을 제외한 식품유통망에 있는 거의 모든 사업자임.
- 바이오테러리즘법 제정 이후에도 지속적으로 대형식품안전사고가 발생함에 따라 기존의 미국내 식품안전·품질정책의 기본개념을 수정한 ‘식품안전근대화법(Food Safety Modernization Act: FSMA)’이 2011년 제정됨.
- 식품안전근대화법(FSMA)에서는 미국의 식품안전에 관한 행정 개입이 더욱 명확해졌으며, FDA의 권한을 강화해 식품을 제조, 유통, 수입하고 있는 모든 사업자의 식품에 관한 기록을 열람할 수 있도록 함. 또한 고위험 식품의 지적을 통해 기존의 이력추적의무에 추가적 기록의무를 부과함.
- 사후관리는 농무부장관이 필요시 사업자에게 기록제시를 요구하고 법 준수 여부를 조사함.

품은 거래날로부터 3개월, 유효기간이 3년을 초과하는 상품은 5년간 보존해야 함.

⁴⁶ The Public Health Escurity and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002, The Bioterrorism Act of 2002.

라. 호주

- 호주는 기존에 소의 꼬리표를 통해 개체별 사육농가를 인식하였으나, EU가 호주산 쇠고기에 대한 개체별 이력정보를 요구함에 따라 1999년 빅토리아 주정부의 주도하에 전자시스템을 도입하여, 이력추적시스템을 운영함.
- 2005년 연방정부 차원에서 축산물에 대한 이력추적제인 국가가축식별시스템을(National Livestock Identification System: NLIS) 운영함. 2005년에 소의 이력제 의무화를 시작으로 2006년에는 양과 염소로 확대됨.
- 소의 개체식별은 NLIS번호와 RFID번호 등 2종류의 식별체계로 운영되며 도축 이후에는 생체번호(body number)로 인식됨. 생산에서 도축까지 이동 신고와 관련정보를 웹사이트, 컴퓨터 소프트웨어, 팩스 등으로 등록하여야함.
- 호주의 이력제는 가축의 출생에서 도축까지 이루어지며, 도축단계 이후부터는 자율적으로 실시하고 있으며, 대상사업자는 이력추적 대상 품목의 생산에서 도축까지의 사업자임.
- 사후관리는 담당 민간기관에 확인 시스템을 위탁하여 DNA동일성 검사를 요청한 건에 한하여 실시함.

부록 2

제분업체 조사결과

A제분업체(HACCP 업체)

충청북도 음성군에 위치한 A업체의 상시 종사자 수는 4명이며, 연간 제분량은 700톤 수준이다. A업체는 국내산 원료(건고추) 100%를 산지유통인에게 매입하고, 수입산의 경우 100% 수입·건조업체를 통하고 있다. 제분하는 고춧가루의 약 30%는 국내산이며, 수입산(중국산)은 약 70%를 차지한다. 중국산 고춧가루는 품질의 균일성과 가격 면에서 국산보다 우위에 있는 것으로 판단되어, 혼합유통이 금지될 경우 오히려 국내산의 소비가 위축될 가능성이 크다고 응답하였다.

B제분업체(HACCP 업체)

충청북도 음성군에 위치한 B업체의 상시 종사자 수는 3명이며, 연간 제분량은 500톤 수준이다. B업체는 국내산 원료(건고추) 100%를 산지유통인에게 매입하고, 수입산의 경우 100% 수입·건조업체를 통하고 있다. 제분하는 고춧가루의 약 40%는 국내산이며, 수입산(중국산)은 약 60%를 차지한다. 최근 수입되는 중국산 건고추가 국내산에 비해 잔류농약안전성, 선택 등에서 더욱 우수하다고 응답하였으며, 국내산의 경우 식품 제조업체나 식당의 이미지 메이킹을 위한 용도로 사용되는 경우가 많다고 응답하였다. 과거에 비해 혼합유통의 판매량은 감소하고 있는 추세이며, 현재 일부업체의 요구로 7(수입산):3(국내산) 비율의 혼합 고춧가루가 판매되고 있다고 응답하였다. 혼합유통이 금지될 경우 유통의 투명성이 확보되어, 정직한 제분업체들에게는 유리하게 작용할 수 있을 것이라 판단되나, 국내산 고춧가루 소비가 증가하지는 않을 것으로 판단된다고 응답하였다.

C제분업체(HACCP 업체)

경상북도 의성군에 위치한 C업체의 상시 종사자 수는 2명이며, 연간 제분량은 200톤 수준이다. C업체는 국내산 원료(건고추) 100%를 산지유통인에게 매입하고, 수입산의 경우 100% 수입·건조업체를 통하고 있다. 제분하는 고춧가루의 약 10%만 국내산이며, 나머지 90%는 수입산(중국산)이었다. 과거 국내산과 중국산을 일정비율로 혼합하여 판매하였으나, 소비자의 신뢰도 제고를 위해 최근에는 국내산과 수입산을 분리하여 판매하고 있다고 응답하였다. 국내산 고춧가루의 경우 대부분 김치공장에 납품하고 있으며, 수입산의 경우 소스공장이나 프랜차이즈 업체를 위주로 판매가 이루어지고 있다고 응답하였다.

D제분업체(HACCP 업체)

경상북도 안성군에 위치한 D업체의 상시 종사자 수는 3명이다. 제분 원료의 70%는 생산자에게 직접 매입하고 있으며, 30%는 산지유통인에게 조달받고 있다. 원료는 100% 국내산 건고추만 사용하며, 최근 수입산(중국산) 건고추의 시장점유율이 지속적으로 높아지면서, 제분량이 과거에 비해 70% 감소하였다. 고춧가루 혼합유통을 금지할 경우 국내산의 소비가 촉진 될 수도 있겠지만, 오히려 중국산이 더욱 증가할 가능성도 있다고 우려하였다.

E제분업체(일반 업체)

대구광역시에 위치한 E업체의 상시 종사자 수는 3명이다. 연간 제분량은 240톤 수준이며, 원료의 90%가 중국산, 10%는 국내산을 사용하고 있다. 국산원료의 경우 100% 산지유통인에게 매입하고 있으며, 중국산의 경우 건조업체를 통하여 조달하고 있다. 최근 중국산의 수요가 지속적으로 증가하고 있으며, 국내산은 일부 큰 식품업체만 사용하고 있다고 응답하였다. 중국산의 경우 가격경쟁력과 품질경쟁력 모두 갖추고 있는 것으로 판단하고 있으며, 따라서 소비가 지속적으로 증가할 것으로 전망하였다. 현재, 국내산은 학교급식, 수입산은 일반식당 등 분리된 시장에서 유통되고 있어, **혼합유통 금지로 인한 국내산 고춧가루의 소비증가 효과는 미미할 것으로 판단한다고** 응답하였다.

F제분업체(일반 업체)

전라북도 정읍시에 위치한 F업체의 상시 종사자 수는 10명이다. 연간 제분량은 400톤 수준이며, 원료의 40%가 국내산, 60%는 중국산을 사용하고 있다. 국산원료의 80%를 중도매인에게 매입하며, 20%는 산지유통인이나 농가에게 매입한다고 응답하였다. 중국산 원료는 전량 수입업자를 통하여 매입한다고 응답하였다. 건조업체를 통하여 조달하고 있다. 최근 중국산의 수요가 지속적으로 증가하고 있으며, 국내산은 일부 큰 식품업체만 사용하고 있다고 응답하였다. 중국산의 경우 가격경쟁력과 품질경쟁력 모두 갖추고 있는 것으로 판단하고 있으며, 따라서 소비가 지속적으로 증가할 것으로 전망하였다. 현재, 국내산은 학교급식, 수입산은 일반식당 등 분리된 시장에서 유통되고 있어, **혼합유통 금지로 인한 국내산 고춧가루의 소비증가 효과는 미미할 것으로 판단한다고** 응답하였다.

G제분업체(HACCP 업체)

충청북도 충주시에 위치한 G업체의 상시 종사자 수는 15명이다. 연간 제분량은 600톤 수준이며, 원료의 30%가 국내산, 70%는 중국산을 사용하고 있다. 국산원료의 70%를 중도매인에게 매입하며, 30%는 지역농협에서 매입한다고 응답하였다. 중국산 원료는 전량 수입업자를 통하여 매입한다고 응답하였다. 국내산의 경우 품질기준이 명확하지 않은데다, 가격도 비싼 반면, 중국산의 경우 수율이 높은데다, 가격도 저렴하고 균일한 품질의 고춧가루를 생산하기 용이하여 소비량이 증가할 수밖에 없다고 응답하였다. 따라서, **혼합유통을 금지로 국내산 고춧가루의 소비를 증가시키기는 어려울 것**이라고 응답하였다.

H제분업체(HACCP 업체)

충청북도 충주시에 위치한 H업체의 상시 종사자 수는 14명이며, 연간 제분량은 500톤 수준이며, 원료의 15%가 국내산, 85%는 중국산을 사용하고 있다. 국내산 원료(건고추) 90% 이상을 중도매인에게 매입하고, 수입산의 경우 100% 수입·건조업체를 통하고 있다. **과거 혼합유통을 하였으나, 최근 소비자 신뢰도 향상을 원산지가 분리된 제품만을 생산하고 있다고** 응답하였다. 국내산 건고추는 실질적으로 위생(잔류농약, 미생물), 수율, 가격 측면에서 중국산에 비해 경쟁력이 약한 것이 현실이라고 응답하였으며, 향후 **혼합유통을 금지할 경우 오히려 국내산의 소비가 감소할 가능성**이 있다고 응답하였다.

부록 3

외식업체 사용실태 조사표

외식업체 구매(소비) 실태 조사

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원은 농림식품경제 및 농촌사회 발전에 관한 종합적인 연구와 농업정책 수립을 지원하는 국책연구기관입니다. 농림축산식품부와 본 연구원은 외식업체의 고춧가루 및 건고추 소비 실태 및 구매 패턴을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하고자 합니다. 최근 3년간 건고추 생산량 감소에도 불구하고 산지가격이 계속 하락세를 보이고 있어, **외식업체의 건고추 구매 조사를 통해 소비 실태를 파악**하고자 합니다.

바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어 본 설문에 참여하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

귀하께서 응답해주신 내용은 연구 수행의 기초자료로만 활용될 것이며, 본 조사의 설문 내용 및 개인 신상은 통계법 제33조(비밀보호)와 제34조(통계조사자 의무)에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다.

[연락처]

- 주관기관: 한국농촌경제연구원
- 연락처 : 김성우 전화 (061) 820-2115
송성환 전화 (061) 820-2325
노수정 전화 (061) 820-2283/ 팩스 (061) 820-2410
- 조사담당기관: (사)한국외식업중앙회 한국외식산업연구원
- 조사담당자: 서용희 연구원
- 조사문의처: (02) 6191-2908

[문항 1] 귀사의 건고추 및 고춧가루 연간 구매량(국내산, 수입산)은 얼마나 되십니까?

품 목	국내산	수입산
건고추	kg	kg
고춧가루	kg	kg

[사업체 일반 현황]						
업 체 명				상시종사자수 (경영주 포함)	()명	
소 재 지	① 서울	② 부산	③ 대구	④ 인천	⑤ 광주	⑥ 대전
	⑦ 울산	⑧ 세종	⑨ 경기	⑩ 강원	⑪ 충북	⑫ 충남
	⑬ 전북	⑭ 전남	⑮ 경북	⑯ 경남	⑰ 제주	
업 종	① 일반한식	② 한정식	③ 육류구이전문점	④ 해산물류전문점		
	⑤ 족발,보쌈	⑥ 면류전문점	⑦ 전골,짬류전문점	⑧ 국,탕류전문점		
	⑨ 기타한식	⑩ 분식				

[문항 2] 귀사에서 고추 가공제품을 연간 구매량 및 연간 구매횟수는 어느 정도 되십니까?

구 분	구매량		연 구매횟수
	국내산	수입산	
고추장	kg	kg	회
다진 양념(다대기)	kg	kg	회
고추기름	kg	kg	회
소스류 (조림, 닭볶음탕 등 양념)	kg	kg	회

[문항 3] 귀사에서 건고추 및 고춧가루를 구매하는 주요 구매처별 비중은 어느 정도 되십니까? **전체 합계가 100%가 되도록 응답해 주시기 바랍니다.**

비율(%)	생산자 개인	지역농협	산지유통인 (수집상)	영농 조합법인	본사에서 조달	도매시장 (중도매인)	재래시장	식재료 납품업체	수입 업체	소비지 유통업체 (이마트 등)	기타 ()	계
건고추	국내산	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	100%
	수입산	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	100%
고춧가루	국내산	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	100%
	수입산	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	100%

[문항 4] 고춧가루 구매 시 구입가격의 결정은 무엇을 기준으로 하십니까?

1순위	2순위
-----	-----

- ① 공판장 경락가격 ② 품질 ③ 원산지 ④ 주변 업체 구매가격
 ⑤ 주재료가격 ⑥ 메뉴(음식) 판매가격 ⑦ 구매처와의 신뢰도 ⑧ 기타()

※ **국내산 건고추나 고춧가루만을 구매하시는 경우** ⇨ **[문항 5]로 이동**

※ **수입산 건고추나 고춧가루를 구매하시는 경우** ⇨ **[문항 기로 이동]**

[문항 5] **국내산만을 구매하시는 경우**, 국내산 가격을 '100'이라고 가정한다면, 수입산의 가격이 어느 정도 수준이면, 수입산을 구입할 의향이 있으신가요?

- ① 100 ② 90 ③ 80 ④ 70 ⑤ 60 ⑥ 50 ⑦ 구매의향 없음 ⑧ 기타()

[문항 6] **국내산만을 구입하시는 이유는 무엇입니까?** 아래 보기 중에서 우선 순위 2가지만 응답해 주십시오.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 색상(ATSA color) 등 품질 ② 매운맛(신미정도) ③ 매입단가
 ④ 회사(식당)이미지 ⑤ 안정적인 물량 확보 ⑥ 소비자선호
 ⑦ 안전성 ⑧ 기타()

※ **국내산 건고추나 고춧가루만을 구매하시는 경우** ⇨ **[설문 종료]**

※ **수입산 건고추나 고춧가루를 구매하시는 경우** ⇨ **[문항 기로 이동]**

[문항 7] **수입산(중국산 등)을 구매하시는 이유는 무엇인가요?** 아래 보기 중에서 우선 순위 2가지만 응답해 주십시오.

1순위		2순위	
-----	--	-----	--

- ① 색상(ATSA color) 등 품질 ② 매운맛(신미정도) ③ 매입단가
 ④ 회사(식당)이미지 ⑤ 안정적인 물량 확보 ⑥ 소비자선호
 ⑦ 안전성 ⑧ 기타()

[문항 8] **국내산 가격을 '100'이라고 가정한다면**, 현재 구매하시는 수입산의 가격은 '100'을 기준으로 어느 정도 수준인가요?

- ① 100 ② 90 ③ 80 ④ 70 ⑤ 60 ⑥ 50 ⑦ 구매의향 없음 ⑧ 기타()

[문항 8-1] **수입산 가격을 '100'이라고 가정한다면**, 국내산의 가격이 어느 정도 수준이면, 국내산을 구입할 의향이 있으신가요?

- ① 100 ② 110 ③ 120 ④ 130 ⑤ 140 ⑥ 150 ⑦ 구매의향 없음 ⑧ 기타()

[문항 9] **최근 1년 동안** 구입한 수입산 고춧가루의 경우, 어떤 형태로 구입하여 어떻게 사용하

셨는지 체크해주세요.

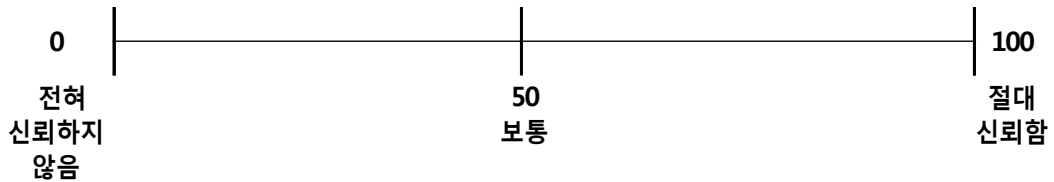
- ① 수입산(중국산 등) 고춧가루만 구매
- ② 국내산과 수입산이 혼합된 제품 구매
- ③ 국내산과 수입산을 따로 구매하여 혼합해 사용
- ④ 국내산과 수입산을 따로 구매하여 혼합하지 않고 각각 따로 사용

[문항 9-1] [문항8]에 ②, ③을 선택한 경우만, 혼합된 고춧가루를 사용하시거나 국내산과 수입산을 혼합해 사용하실 때, 혼합 비율은 어떻게 되시나요?

전체 합계가 100%가 되도록 응답해 주시기 바랍니다.

구분	국내산	수입산	국내산+수입산
혼합비율	%	%	100%

[문항 10] 현재 시중에 유통되고 있는 혼합 고춧가루에 표시된 혼합비율에 대해 얼마나 신뢰하십니까? (%)



[문항 10-1] 혼합 고춧가루 판매가 금지될 경우, 고춧가루 구입 및 사용은 어떻게 하실 것입니까?

- ① 국내산만 구입하여 사용
- ② 수입산만 구입하여 사용
- ③ 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용, 단 국내산을 수입산보다 더 많이 구입
- ④ 국내산과 수입산을 모두 구입하여 혼합하여 사용, 단 수입산을 국내산보다 더 많이 구입

[문항 10-2] 그 이유는 무엇입니까?

- ① 품질 ② 가격(또는 단가) ③유통비용절약 ④ 시간 절약

● 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ●

참고문헌

- 김경한. 2008. 『중국산 농산물 원산지 부정유통 근절방안』. 경북대학교 학위논문
- 김병률 외. 2010. 『양념채소류 수입관리제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김성우 외. 2014. 『단순가공 농산물의 품질·안전 관리 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김완배, 김관수. 2005. 『중국 채소류의 생산·유통실태 및 대응방안 연구』. 농촌진흥청.
- 김태훈 외. 2014. 『수입쌀 유통현황 및 부정유통 방지 대책 수립 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박희주. 2012. 『식품 이력추적관리제도 개선에 관한 연구』. 한국소비자원.
- 서진교 외. 2011. 『유통이력관리제도 시행효과분석 및 발전방안』. 대외경제정책연구원.
- 주문배. 2011. “우리나라의 품목별 식품 이력추적제도의 추진현황과 시사점”. 해양수산 2호, pp.84-115.
- 엄태봉 외. 2004. 『불량고춧가루 판별법 및 유통구조 개선에 관한 연구』. 식품의약품안전청.
- 이계임 외. 2011. 『농식품 이력관리체계 확대 및 활성화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이삼섭 외. 2010. “건고추 및 고춧가루 산업 현황 및 농협 가공사업에 시사점”. 『농협경제연구소 CEO Focus』제254권.
- 이욱. 2003. “중국산 고추 수입 증가의 영향과 대응방안”. 『농협조사월보』제 554호.
- 이용선 외. 2013. 『고추·마늘 유통실태와 소비자 구입패턴 분석 및 대응방안』. 한국농촌경제연구원.
- 위태석 외. 2012. “수입채소의 국내유통 및 이용실태분석”. 『식품유통연구』29권 1호 pp.73~93. 한국식품유통학회.
- 전상곤 외. 2011. 『쇠고기 음식점 원산지 표시제와 이력제가 한우시장에 미치는 영향분석』. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤 외. 2013. 『중국산 주요 농산물 유통실태 조사 분석: 과일류, 채소류, 과채류』. 한국농촌경제연구원.
- 최승철 외. 2006. 『한우 이력추적시스템(Traceability) 도입에 따른 경제적 효과』. 농촌진흥청.
- 홍승지 외. 2013. “고추의 생산 및 소비 실태에 대한 비교 분석”. 『농업과학연구』40권 4호 pp. 405~410. 충남대학교 농업과학연구소.
- 홍완식. 2009. “헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙”, 『헌법학연구』 제15권 4호: 487p. 한국헌법학회.
- 황인경 외. 2013. 『국내 고추 유통 현황 및 대책』. 한국고추산업연합회.
- 황치연. 2011. “헌법재판의 심사기준”, 『헌법판례연구』12권: 181p.
- 외교부 홈페이지 <<http://www.mofa.go.kr>>.