

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002404-01

2018. 11.

원예농산물 가격 보전사업 타당성 연구

연구기관
한국농촌경제연구원

연구 담당

최병욱 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1장, 제3장, 제5장, 제7장 집필

한은수 | 연구원 | 제2~6장 집필

김형진 | 연구원 | 제2~6장 집필

C2018-31

원예농산물 가격 보전사업 타당성 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 11.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인쇄처 | 세일포커스 02-2275-6894

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「원예농산물 가격 보전사업 타당성 연구」 과제의
최종 보고서로 제출합니다.

2018년 11월

연구기관: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 최 병 옥 (연구위원)
연구참여자: 한 은 수 (연구원)
김 형 진 (연구원)

요 약

- 이 연구는 정부에서 지정한 민감 5대 품목 이외(이하 기타품목)의 원예농산물을 대상으로 다양한 수급안정사업의 형태 중 가격차 보전사업의 도입이 타당한가를 검토하며, 타당성 결과에 따라 대상품목에 가장 효과적인 수급안정사업 형태를 제시하는 것에 연구의 목적이 있음.
- 연구 내용으로는 원예농산물을 대상으로 수급안정 사업의 현황 및 과제 등을 분석하였으며, 가격 보전사업 타당성 검토, 대상품목 특성에 적합한 수급안정 정책 도입, 재정 소요액 등을 산정함.
- 원예농산물 가격보전사업 타당성 검토를 위해 SWOT분석과 전략을 도출한 결과, 원예농산물 가격보전사업은 중앙정부와 지자체의지에 따라 일본 등과 같이 주요품목 이외의 기타품목으로 확대할 수 있으나, 생산자 조직화를 기반으로 한 생산자 단체(농협 등)의 주도적인 실행이 없으면 정책사업 효과가 발생하기 어려움이 있는 것으로 나타남.
- 또한, 사업 대상품목 확대 시 중앙 및 지방정부의 재원확보와 품목별 가격보전에 대한 기준과 근거가 필요하기 때문에 생산, 가격 및 유통, 소비 등과 관련된 통계자료가 확립된 품목위주로 실시하여야 하며, 농업관측 대상품목, 조직화가 잘 되어 있고, 소비(생산) 확대가 예상되는 품목을 대상으로 우선적으로 추진해야 함.
- 원예농산물 가격보전사업 대상품목에 따른 수급안정사업 추진 방안은 우선, 겨울당근의 경우 제주의 출하비중이 크기 때문에 지역특화품목 가격안정사업(단일 주산지)으로 추진함. 당근(겨울당근 포함), 양배추, 풋고추는 주산지가 명확하게 구분되어지며, 단일주산지가 아닌 복수의 지역에서 생산되기 때문에 지역특화품목 가격안정사업(복수 주산지-지역연계형)으로 추진함.

- 가격보전사업 대상품목인 당근, 양배추, 풋고추의 도매가격과 보장가격의 기준이 되는 가격과의 차이를 비교해본 결과, 당근과 풋고추에 비해 양배추가 각 연도별로 도매가격이 낮았던 시기가 많은 것으로 분석되었음. 이는 가격보전사업을 시행할 경우 당근과 풋고추보다 양배추가 가격하락에 따른 정부정책 투입이 더 많을 수 있다는 것과 정책 추진에 따른 비용도 상대적으로 더 많을 수 있다는 것을 의미함.
- 당근, 양배추, 풋고추 3개 품목에 대한 가격 보전사업 추진에 따른 재정소요액을 산출한 결과, 보장가격을 생산비로 할 때에는 재정소요액이 발생하지 않으며, 생산비+유통비, 평년가격, 채소가격안정제(평년가격의 80%)로 할 경우에는 최소 123억 원에서 최대 486억 원까지 비용이 발생하는 것으로 추정되었음.

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 1
2. 연구내용 및 방법 3
3. 선행연구 검토 4
4. 기대효과 및 활용방안 9

제2장 채소류 가격 및 수급안정사업 시대별 추진 현황 및 향후 과제

1. 채소류 가격 및 수급안정사업 시대별 변화 11
2. 채소류 가격 및 수급안정사업 향후 과제 21

제3장 대상품목에 적합한 수급안정사업 검토와 필요성

1. 대상품목의 수급안정사업 도입 필요성 31
2. 수급안정사업 검토 33

제4장 가격보전사업 타당성 검토와 대상품목 선정기준

1. 가격보전사업의 개념 43
2. 가격보전사업의 국내외 사례검토 44
3. 가격보전사업 SWOT분석과 타당성 검토 52
4. 대상품목 선정기준 59

제5장 대상품목에 따른 가격보전사업 추진 방안

1. 지역특화품목 가격보전사업 70
2. 기타품목 가격보전사업 74
3. 자조금을 통한 가격보전사업 76

제6장 사례품목 수급환경과 재정 소요액 산정

1. 엽근채소(당근, 양배추) 수급 동향 및 전망	81
2. 과채(풋고추, 딸기, 토마토) 수급 동향 및 전망	86
3. 가격보전사업 기준가격과 시장가격 간 차이	91
4. 대상품목 가격보전사업 추진에 따른 재정소요액 추정	97

제7장 요약 및 결론 99

참고문헌 103

표 차례

제2장

<표 2-1> 중앙정부 품목별 시장격리 현황	23
<표 2-2> 지자체 가격안정기금 조례 현황	25
<표 2-3> 채소류 주산지 농협의 품목별 계약재배사업 실적 비중	28
<표 2-4> 품목별 가격이 높은 시기와 낮은 시기의 상품 가격과 거래단가 차이 ...	30

제3장

<표 3-1> 농협 계약재배물량 및 금액	37
<표 3-2> 2017년 품목별 농협 계약재배물량 및 금액	38
<표 3-3> 2017년 계약재배사업 참여조직 및 계약 현황	39
<표 3-4> 민감5대 품목 연도별 수매(수입)비축 사업현황	40

제4장

<표 4-1> 지자체 품목별 시장격리 현황	47
<표 4-2> 지정채소 및 특정채소의 가격안정대책의 개요	49
<표 4-3> 일본 치바현 가격안정대책 현황	51
<표 4-4> 가격보전사업의 SWOT분석	52
<표 4-5> 가격보전사업의 SWOT Matrix	58
<표 4-6> 주요 기관별 통계 현황	61
<표 4-7> 기타품목 생산 및 유통관련 통계자료 현황	63
<표 4-8> 농업관측사업 대상 품목	65
<표 4-9> 2017년 공선출하회, 공동출하회 취급 실적	66

제5장

- <표 5-1> 지역특화품목의 자율적 수급조절 절차별 역할 72
- <표 5-2> 양배추 월별, 지역별 출하비중(2017년) 74

제6장

- <표 6-1> 당근 작형별 재배면적 및 생산량 81
- <표 6-2> 당근 작형별 주 출하지역 비중 82
- <표 6-3> 당근 수출입 동향 83
- <표 6-4> 양배추 작형별 재배면적 및 생산량 84
- <표 6-5> 양배추 작형별 주 출하지역 비중 85
- <표 6-6> 양배추 수출입 동향 86
- <표 6-7> 딸기 고설식 수경재배 현황 89
- <표 6-8> 딸기 품종별 재배면적 비중 89
- <표 6-9> 토마토 품종별 전체 도매시장 반입 비중 91
- <표 6-10> 당근 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격,
도매가격 추이 92
- <표 6-11> 당근 보장기준가격 대비 도매가격과 차이 93
- <표 6-12> 양배추 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격,
도매가격 추이 94
- <표 6-13> 양배추 보장기준가격 대비 도매가격과 차이 95
- <표 6-14> 풋고추 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격,
도매가격 추이 96
- <표 6-15> 풋고추 보장기준가격 대비 도매가격과 차이 96
- <표 6-16> 가격안정사업 보전수준에 따른 재정소요액 추정 98

그림 차례

제3장

<그림 3-1> 채소류 수급안정사업 추진 절차	36
---------------------------------	----

제4장

<그림 4-1> 채소가격안정제 대상품목(가을무·배추) 가격지지 효과	45
<그림 4-1> 농업통계 변천사	60
<그림 4-3> 채소 부류별 생산액 규모와 변화율	68

제5장

<그림 5-1> 가격안정체계 대상품목 및 해당사업	69
<그림 5-2> 지역특화품목의 자율적 수급조절 절차	70
<그림 5-3> 제주 당근 사업 흐름도	71
<그림 5-4> 풋고추 중앙주산지협의회 구성도	73
<그림 5-5> 기타품목 가격안정사업 절차	75
<그림 5-6> 의무자조금 정책의 기본방향	76
<그림 5-7> 자조금을 통한 가격안정 사업 절차	79

제6장

<그림 6-1> 풋고추 재배면적과 생산량	87
<그림 6-2> 풋고추 품종별 전체 도매시장 반입량 비중	87
<그림 6-3> 딸기 재배면적과 생산량	88
<그림 6-4> 토마토 재배면적과 생산량	90

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 원예농산물은 크게 채소류, 과일, 과채류로 구분되고 각각의 부류별 주요 품목을 중심으로 수급 및 가격안정 정책과 농협 등의 생산자 단체를 기반으로 수급 및 산지유통활성화 방안이 마련되어 생산자 소득 안정 및 부가가치를 높이기 위해 노력하고 있음.
 - 채소류 주요품목 중 배추, 무, 고추, 마늘, 양파의 경우 민감 5대 품목으로 지정되어 급작스러운 수급변화에 대비하여 적정수준에서 시장에 개입할 수 있는 대책을 수립하여 추진하고 있음. 주로 추진되는 대책은 비축사업, 계약재배, 관측사업, 수입(TRQ) 등이 있음.
 - 과일류와 과채류는 사과, 배를 중심으로 산지유통시설과 농협 등을 통하여 농가소득 향상 및 부가가치 창출을 위한 소비촉진, 계약재배, 재해보험 등의 다양한 대책을 마련하고 있음.
 - 그러나 최근 세계 여러 국가와 FTA 체결 이후 원예농산물의 수급 안정 및 부가가치 창출이 내수분야의 생산과 소비에 국한되지 않고 수입이 미치는 영향이 커지고, 쌀 소비 감소로 인해 보완 관계에 있는 채소류 및 과채류 소비가 감소하여 원예농산물 수급이 불안정해짐에 따라 생산자

의 안정적 소득확보가 용이하지 않게 됨.

- 한편, FTA 체결로 포도 폐업지원 사업이 실시되면서 포도 재배지가 복숭아, 자두, 사과 재배지로 전환되어 과일류 수급불안 조짐이 나타나고 있으며, 주요 명절에 소비가 집중되는 사과, 배 등의 과일류는 수입과일과의 시장경쟁으로 소비가 감소하고 있어 일부 품목에서는 가격하락이 나타나고 있음.
- 이명박, 박근혜 정부에서는 원예농산물 수급 및 가격안정 사업의 목표가 소비지 물가 안정이었다. 반면, 문재인 정부의 원예농산물 수급정책의 목표는 생산자의 안정적 소득 확보로 전환되고 있기 때문에 과거 소비지 물가 안정을 위하여 비축사업, TRQ 도입, 실수요자 배정 등과 같이 정부가 시장에 직접적으로 개입하는 사업이 시행 및 확대되었다. 현재에는 생산자 소득안정에 필요한 원예농산물의 다양한 수급정책이 개발 및 시행될 수 있어야 함.
 - 원예농산물 생산자 소득안정을 위해서 생산자가 선호하는 가장 간단한 방법은 과거 쌀과 같이 국가 수매제도, 시장가격차 보전사업, 직불제 실시 등의 방법으로 가격차를 보전하는 방법임 그러나 해당 정책은 WTO 협정상 감축대상보조(Amber Box) 해당되어 국내 AMS한도인 1조 4,900억 원을 초과할 가능성이 높음.
 - 문재인 정부는 농가소득 안정을 위하여 주요 원예농산물을 대상으로 채소 가격안정제도를 실시하고 있으나, 최근 주요품목 이외의 풋고추, 자두, 감, 상추, 아로니아 등의 품목을 재배하는 농민들도 수급대책 마련으로 시장가격이 하락하였을 때 가격 차이를 보전할 수 있는 제도를 요구하고 있음.
- 그러나 원예농산물과 관련되어 소득보장과 관련된 수급안정사업, 재해보험 등을 비롯한 다양한 정부정책 사업이 시행되고, 밭작물 직불제 도입도 논의되고 있는 시점에서 기타품목을 대상으로 가격차 보전관련 정책을 도입하는 것이 타당한가를 다양한 측면에서 검토할 필요가 있음.

- 또한 원예농산물의 가격차 보전정책이 도입될 경우 정부지원 사업 실시로 특정 품목 재배면적 증가 등의 부작용이 발생하지 않도록 효과적인 도입방안이 마련되어야 함.
- 이 연구의 목적은 정부에서 지정한 민감 5대 품목 이외(이하 기타품목)의 원예농산물을 대상으로 다양한 수급안정사업의 형태 중 가격차 보전사업의 도입이 타당한가를 검토하는 것임. 구체적인 연구목적은 다음과 같음.
 - 첫째, 수급안정사업의 다양한 형태 중 가격차 보전사업의 도입에 관한 타당성을 검토하고, 타당성 결과에 따라서 해당품목에 가장 효과적인 수급안정 사업 형태를 제시함.
 - 둘째, 대상 품목의 수급환경을 분석하고 민감 5대 품목과 같이 수급불안이 발생하였을 때 정부 및 생산자 단체 등의 역할, 재원 확보 방안과 지원 수준 등의 기본방향과 세부적인 운영방안을 제시함.

2. 연구내용 및 방법

- 원예농산물을 대상으로 한 수급안정 사업의 현황 및 과제 등을 분석하여 수급안정 사업과 관련된 정책 현황 및 문제점, 가격 보전사업 타당성 검토, 대상품목 특성에 적합한 수급안정 정책 도입, 재정 소요액 등을 산정함.
 - 농림축산식품부는 농산물의 원활한 수급과 적절한 가격을 유지하기 위해 채소류수급안정사업의 일환으로 가격안정사업을 시행하고 있음. 현재 운영 중인 수급안정사업은 농협의 노지채소 수급안정사업, 정부 비축사업, 농업관측사업, 수급조절위원회, 농촌진흥청의 수급안정사업, 유통협약 및 유통명령제도가 있음.

- 대상품목도 정부 및 농협의 계약재배 사업에 포함되고 효과적으로 운영될 수 있는가를 생산자 조직화 체계, 산지유통 여건, 소비지 시장(도매시장 및 대형유통업체 등) 환경 등을 검토 및 분석하였음.
 - 대상품목을 중심으로 재배면적, 생산량, 가격, 계절별 주산지 이동, 수출입 자료 등의 수급 자료를 활용하여 민감 5대 품목과 같이 수급불안이 발생하였을 때 정부 및 생산자 단체 등의 역할, 재원 확보 방안과 지원 수준 등의 기본방향과 세부적인 운영방안을 제시함.
 - 대상품목 가격안정사업의 수급안정 사업효과, 소요재원 등을 분석함.

3. 선행연구 검토

□ 노지채소류 수급 및 가격안정, 가격변동성 파악 등의 선행 연구

- 이용선 외(2016)는 지자체의 ‘최저가격보장제’ 시행에 따른 채소류 생산과 가격에 미치는 영향과 소요 재정규모를 추정하였음. 부분균형모형을 바탕으로 품목별 공급탄력성(재배면적반응계수)과 가격신축성을 적용하였으며, 제도의 전면 시행 시와 50% 시행 시로 구분하여 소요 재정규모를 추정하여 지자체와 중앙정부의 제도에 대해 비교·평가하였음.
- 최병옥 외(2015)는 현행 수급안정정책의 효과 및 문제점을 분석하고 대체 작목 개발 또는 유통구조 및 가공산업을 활용한 새로운 수급안정방안을 제시하였음. 또한, 생산안정제 및 출하약정제의 운영 가능성 및 타당성을 평가를 통해 시장친화적인 수급안정대책 강화방안을 제시하였음.
- 최병옥 외(2015)는 제주도 겨울당근이 자율적 수급안정사업을 구축하는데 당면한 문제점을 파악하고 수요에 적합한 적정 재배면적을 산정하였음. 적정 재배면적을 산정하기 위해 시장가격과 생산자 수취가격을 다양하게 설정하였음. 시장가격은 작년 및 평년 가격을 설정하였고, 기준가격은 생산자 수

취가격으로 설정하였음.

- 진현정 외(2014)는 주요 채소류의 가격자료를 이용하여 가격 수준에 따른 각 위기구간을 수정 및 재설정하였음.
- 김병률(2011)은 채소류 수급 및 유통현황을 제시하고 수급 및 가격 안정화를 위해서는 국내 생산기반유지 노력, 인력문제 해결, 기후 영향을 줄이려는 노력이 필요하며, 채소 재배의 영세성 극복을 위한 조직화, 계열화 농업 확대를 제시하였음.
- 최병옥 외(2011)는 채소 가격안정화 방안을 단기적, 중장기적으로 구분하여 제시하였음. 단기적 방안에서는 산지유통인의 법인화를 통한 수급 안정사업의 참여, 비축사업의 중요성을 강조하였고 중장기적 방안으로는 재배면적 확보, 계약재배 사업을 제시함.
- 최병옥 외(2012)는 산지유통인 법인화 관련 특성 분석을 통해 법인화 방안과 계약재배 확대방안을 제시하였음. 산지유통인의 계약재배 확대방안으로는 산지유통인 법인을 산지유통활성화사업과 수급안정사업 정책 대상으로 포함하여 산지유통종합자금을 지원하는 방법, 다양한 물류지원, 품목대표조직화 및 품목전문조합으로의 육성 등의 강조하였음.
- 이용선 외(2012)는 시계열 모형을 활용하여 주요 채소가격의 특징을 분석하여 채소가격의 변동성 특징 및 구조를 밝혔음.
- 이기현 외(2014)는 한국과 일본의 주요 채소류 가격 및 수급안정 관련 정책을 비교하고, 가격 자료를 활용하여 변동성 추세와 시계열 모형의 특징을 분석하였음.

□ 노지채소류 수급안정사업 관련 선행연구

- 허신행(1985)은 농산물 가격안정을 위한 정책대안 선택방법에서 주요 농산물 수요와 공급 탄력성을 계측하여 바람직한 정책대안과 차선택을 제시하면서 정부 정책 비용이 최소화되어야 함을 강조하였음. 또한 가격 안정화를 위해 정부가 개입할 경우 농산물의 특성에 따라 민간매입 자금지원사업을 유도하

거나 정부수매방안을 적용해야 함을 주장하였음.

- 허신행(1986)은 농산물 가격 안정은 평균가격 수준을 유지하는 것으로 정의하고 안정적 생산 및 유통을 강조하였음. 그리고 수매비축사업과 가격 안정기금을 이용한 수입 정책의 연계가 필요함을 밝혔음.
- 허신행(1989)은 2000년대 채소수급전망 및 가격안정방안에 관한 연구에서 채소류 수급 및 가격분석과 수급전망을 통하여 가격 안정대 제도의 개선방안을 제시하였음. 이 연구는 가격안정 정책의 효율적 시행방안으로 통계의 정확성 제고, 정책가격의 공식화 제안, 생산조정 사업의 적극적 실시 등을 제안하였음.
- 조덕래(1995)는 주요 과일의 수급안정을 위한 기초연구에서 주요 과일 시장 개방에 대응하는 수급정책 수립에 기초자료를 제시하였음. 과일류 수급 불안정의 원인은 공급 불안에서 기인하는 것을 밝히고 저온 저장시설 규모의 확대, 출하조절 시스템 구축 등을 제시하였음.
- 이영기(1997)는 농산물 가격 정책은 일정한 가격지지와 수급안정 및 가격안정 도모에 목표를 두고 규모화 된 농가를 육성해야 한다고 주장하였음. 이와 함께 농산물 유통의 효율성을 높이기 위해 시장 참여자들 사이에 거래 공정성을 높여 농산물 수급 및 가격안정에 기여해야 한다고 주장하였음.
- 김진석(2001)은 농산물 가격안정 정책의 주요 대안으로 채소류 수급안정 사업 확대 실시, 유통협약 및 유통명령제 도입, 그리고 포전매매를 제도화하여 농업인의 자율적인 수급안정 기능을 수행해야 함을 주장하였음.
- 김병률(2004)은 시장개방 하의 채소수급안정제도 발전방향에서 계약재배사업을 확대하기 위해서는 참여농가에 대한 유인책이 필요함을 제시하였음.

□ 농산물 가격안정화 방안과 경제성 평가

- 윤성호, 노재선(1994)은 주요 농산물 가격변동 분석을 통해 농산물 소비자 가격이 시장 메커니즘을 통하여 관리될 수 있도록 선물거래 도입의 필요성을 제시하였음. 또한 외국의 사례를 통하여 농축산물 선물시장은 현물 시장의

수급불균형과 투입자원 등의 비효율적 이용과 농업 수익의 불안정성 등에 대한 보완 기능을 수행할 것이라고 하였음.

- 김병률(2001)은 농산물 시장의 전면 개방 시에 발생하는 부정적인 과급 효과를 최소화하고 국내 가격을 안정화시키기 위해 현재 시행중인 농산물 가격 안정화정책과 연계한 시장접근물량의 효율적인 관리와 국영무역제도의 운영의 필요성을 제시하였음.
- 김병률(2004)은 현행의 채소수급안정사업의 제도적 개선이 필요하다고 제시하면서 최저보장가격에 의한 가격지지 정책을 단계적으로 폐지하고 계약재배사업의 보완 및 강화해야 함을 주장하였음.
- 강태훈(2004)은 옵션가격모형에 의한 채소수급안정화사업의 경제적 가치를 평가하였음. 그는 계약재배 및 가격예시제가 제공하는 경제적 가치를 분석하여 정책의 가이드라인을 제시하는 것이 필요함을 주장하였음.
- 한국농촌경제연구원(2010-18)은 농산물 유통환경 변화에 따른 대응방안 관련 토론회를 개최하였음. 이 토론회에서 생산자 단체는 농가 조직화를 바탕으로 농산물 유통 환경에 대한 적응력을 키워야 함을 강조하였음. 또한 생산자 단체가 농가 조직화를 바탕으로 시장교섭력을 향상시킬 때 농가수취가격 안정화를 이룰 수 있다고 제시하였음.

□ 해외의 농산물 가격안정화 방안 관련 연구 자료

- 한국농촌경제연구원(2001)에서는 시장개방에 따라 선진국의 농산물 수급 및 가격 정책이 직접적인 가격보조 정책에서 직접지불제도로 전환하고 있음을 밝혔음. 미국, 유럽연합, 일본 등에서는 농산물 수급 및 가격 관련 정책이 유통명령제, 긴급수급조정제도 그리고 채소가격안정제도 등으로 확장되고 있음을 논의하였음.
- 김동환, 채성훈(2008)은 미국의 PACA체제와 우리의 청과물 거래실태를 조사 분석하여 농산물의 공정거래 확립을 위한 법적 제도적 개선 방안을 모색하였음. 또한 이들은 기존 농안법 일부를 개정하여 발매기거래 분쟁조정센터

및 유통업자 신용평가제도 등 미국 PACA의 일부 요소를 도입해야 한다고 주장하였음.

- GS&J(2009)는 미국의 농산물 가격은 농가 소득문제와 연계되어 있기 때문에 가격 하락 시에는 직접지불제도에 의해 농가 소득을 보전하고 있으며 농산물 수급조정 기능이 생산과 무관하게 이루어지고 있다고 하였음.
- 정호근(2012)은 25년간 공동농업정책 개혁은 농업의 시장지향성 증가, 왜곡 감소, 농가 소득이전 효율성 증가를 가져왔다고 언급함.
- 하석건(2013)은 프랑스 브레타뉴 채소협동조합연합과 서유럽의 자발적인 생산자 조직화를 기반으로 규모화 경쟁력을 추구하였다고 언급함. 우리나라도 원예농가들도 생산자 조직 스스로가 규모화 경쟁력을 키워 생산성 향상과 품질 혁신에 노력해야 한다고 강조함.
- 김태곤(2014)은 일본의 경영안정정책인 직접지불제, 품목별경영안정대책, 농업보험제도의 주요 내용과 특징에 대해 살펴보았음.

□ 선행연구와의 차별성

- 수급안정사업관련 연구 대상 품목이 민감 5대 품목(배추, 무, 건고추, 마늘, 양파)이 아닌 기타품목인 양배추, 생강, 딸기, 수박, 가지, 자두, 풋은감 등임. 기존에는 민감 5대 품목을 대상으로 추진되는 수급안정사업(계약재배 등) 현황, 문제점 등을 제시하였으나, 본 연구는 5대 품목이외의 품목에 대하여 가격차 보전사업 관련 타당성을 검토하고 대상 품목을 선정하여 해당 품목의 특성에 적합한 수급안정 사업은 무엇이고 어떠한 방식으로 현장에 적용할 것인가를 검토하는데 차별성이 있음.
- 향후 기타품목에 대한 정책 수요가 증가할 것으로 판단되기 때문에 기타품목 수급안정사업에 대한 단계적(생산자→지자체→중앙정부) 육성방안을 마련하는데 차별성이 있음.

4. 기대효과 및 활용방안

- 주요 품목의 기존 수급안정사업의 문제점을 파악하고, 수급안정자금의 활용도를 분석하여 기타품목에 대한 향후 개선된 가격안정체계의 기본방향을 설정함. 또한, 정부 및 농협 계약재배사업 추진 가능성 검토를 통하여 신규 가격안정체계의 기본방향을 설정함.
- 주요 품목에 대한 기존 가격안정사업의 한계점을 극복하여, 공급 과부족에 대비하여 좀더 실효성 있는 정책 추진 가능하며, 주요 품목뿐만 아니라 기타 품목에 대한 가격안정사업 추진이 가능해짐으로써 수급안정사업의 대응력 강화될 것으로 기대됨.

제 2 장

채소류 가격 및 수급안정사업 시대별 추진 현황 및 향후 과제

1. 채소류 가격 및 수급안정사업 시대별 변화

1.1. 농산물 산지유통 개혁방안(1999)

- 농산물 산지 유통개선 대책은 UR협상과 농안법 파동 이후 1990년대 초반부터 본격적으로 추진되었으며, 1999년 6월 협동조합 중심의 농산물 산지유통 개혁방안을 수립하였음.
 - 주요 내용으로는 농산물 가격 및 수급안정체제 구축, 채소수급안정사업과 산지유통 개혁과의 연계, 품목 특성을 감안한 자조금 조성, 품목별 수급안정 및 경쟁력 강화 대책, 원예농산물 수급조절 기능 강화 등이었음.
- 농산물 가격 및 수급안정체제 구축 방안의 주요 정책내용은 농업관측, 계약재배, 자조금 조성, 유통협약·명령 등의 수급안전장치를 제도화하는 것이었음. 농업관측사업의 경우에는 대상 품목, 정부수집 범위, 정보생산 주기를 단계적으로 확대해 나갔으며, 재배의향을 파악하여 면적에 대한 사전 조절을 실시하였음. 또한, 사전 조절된 면적에 대해서는 전량 계약재배를 추진하도록 하였으며, 가격하락 시 최저보장가격으로 전량 구매비축(하한가격예시제)을 실시하고자 하였음.

- 채소수급안정사업과 산지유통 개혁과의 연계를 위해서 사업물량이 전체 생산량의 10%이상 확보, 자조금 조성 규모를 1999년 3,000억에서 2002년 4,500억 원으로 확대함으로써 수급조절기능의 내실화를 추구하였음. 또한, 농협의 수급조절 기능을 강화하기 위하여 저온저장, 산지폐기, 예비묘 공급, 염가판매, 직거래 확대 등으로 계약재배물량 출하조절을 우선적으로 추진하였음.
- 품목 특성에 따른 자조금 조성을 위해 우선 품목별 협의회 대상 품목에 대하여 농안기금 취급수수료 등을 활용하여 자조금(Check-off Funds)을 조성하도록 한 후 정부가 우선 적립금 일부를 지원하며, 중장기적으로는 순수 민간 조성분에 대한 지원으로 전환하기로 하였음.
 - 자조금 조성사업의 대상은 일정한 자격을 갖춘 생산자단체(법인) 또는 농림축산식품부 장관이 인정하는 품목별 전국 생산자조직이며, 지원기준은 생산자단체 또는 협회가 매년 조성하는 금액의 100% 범위 내에서 보조금을 지급하였음(1999년에 조성된 20억원(농안기금)을 채소수급안정사업 품목에 지원).

1.1.1. 품목별 수급안정 및 경쟁력 강화 대책(2001)

- 품목별 수급안정 및 경쟁력 강화를 위해 채소류 생산 및 출하조절 등 사전 수급조절기능을 강화하였음. 이를 위해 농업관측사업을 강화하여 사전적 재배면적 조정으로 적정 생산량을 유도하고 관측 대상 품목 및 관측월보 발간을 확대하였음.
- 또한, 채소 계약재배 사업물량 확대를 위하여 출하물량 조절, 최저보장가격(수매가격) 상향조정, 계약물량 생산량 확대(최대 15%)등을 가능하도록 하였으며, 가격하락이 예상될 경우에는 사전 개입하여 수매하는 방식을 마련하였음.

1.1.2. 원예농산물 수급조절 기능 강화(2002)

- 2002년에는 수급조절 기능 강화를 위하여 주산지 중심의 생산자 조직화를 통해 자율적 수급조절 기능을 확충하고자 하였음. 이를 위해 품목별 전국 생산자조직을 육성하였고 생산 및 출하조절 기능을 강화하도록 하였음.
- 또한, 채소 계약재배 및 출하사업을 확대하여 적정공급량을 유지하고자 하였으며, 농업관측 기능 및 유통정보 확충으로 생산 및 출하조절 능력제고, 생산자단체를 유통협약·명령의 주체로 포함시켰음.

1.2. 농업·농촌 종합 대책(2004)

- 2004년 2월 농업·농촌 종합 대책의 기본계획이 마련됨. 주요 내용으로 농산물의 수급 및 가격안정과 관련된 사항은 농업의 체질강화를 위하여 정부 주도 지지를 시장지향적으로 개편하며, 채소계약재배 안정화사업을 실시하는 것과 농업인 소득 안정을 위하여 자율적 수급조절체계를 정착시켜야 한다는 내용이 포함됨.

1.2.1. 채소류 최저보장가격제 개편

- 채소류의 최저보장가격제 개편을 위해 채소류 계약재배 농가에 대한 최저가 구매방식에서 계약재배사업의 결손 중 일부를 보전하는 방식으로 전환하였음. 이를 위해 시장가격이 크게 하락하는 경우(기준가격의 85% 이하) 최소 허용보조(de-minimis) 범위 내에서 정부가 손실 중 일부를 보전하도록 하였으며, 2004~2005년 시범사업 후 2006년부터 실시하도록 하였음.

- 계약재배사업의 방식도 개선하여 계약재배 물량을 2003년 11%에서 2013년 20%까지 확대하는 목표를 수립하였고, 사업 주체도 산지농협 중심에서 영농조합법인으로 다양화하는 방안을 마련하였음. 또한, 사업 주체와 농가 간 계약가격에 따라 사업추진 후 선정산하는 방식을 2004~2005년 도상연습 후 2006년에 시범사업을 실시하도록 하였음.
- 한편 생산이 과잉될 경우에는 계약재배 사업 적립금을 활용하여 농협이 자체 산지폐기를 추진하도록 하였음. 단계별로는 1단계에는 농협과 사업법인 단체 등이 협의하여 산지폐기를 실시하며, 2단계는 생산자단체 중심의 유통협약·유통명령제로 생산조정 및 출하조절을 실시하도록 하였음.

1.2.2. 자율적 수급조절체계 정착

- 자율적 수급조절체계를 강화하기 위해서 자조금제도 개선, 유통명령조절제 개선, 농업관측사업 개선, 채소수급안정사업 개선 등의 방안을 마련함.
- 자조금제도 개선을 위해 자조금에 대한 기존 정부 지원기준을 100%에서 200%까지 단계적으로 차등화 하도록 하였음. 또한 자조금사업 평가제를 도입해 품목 대표조직 사업 범위를 확대해 나가도록 하였으며, 재배지역이 산재되어 있는 품목은 시·도 단위까지 자조금 단체를 인정하여 전국 단위 조직으로 발전할 수 있도록 함.
- 유통명령조절제를 개선하기 위하여 품목별 생산지역의 집중도를 고려해 유통조절 대상 품목 요건을 강화되도록 하였으며, 유통조절 요청 자격과 절차 등의 기준도 강화하였음. 유통명령 발동 요청 시 중장기 수급조절계획을 포함하였으며, 중장기적으로 신청요건에 해당하는 농가의 D/B 구축을 위무화하도록 하였음.

- 농업관측사업 개선을 위해 관측 품목을 26개 품목에서 2008년까지 31개 품목으로 확대하고 표본농가 및 모니터 정비, 소비자 패널 구축 등을 실시하도록 하였음. 산지정도 수집을 위한 디지털 시스템 개발, 해외정보 수집기능 확대 및 정보교류협약을 추진하였음. 또한, 저장성이 있는 품목에 대한 저장조사 시스템을 구축하여 정부 수집기능을 강화하도록 하였음.
- 채소수급안정사업의 개선을 위해 사업규모를 적정 생산량의 23%선 까지 확대하기로 하였으며, 2007년부터 물량을 확대한다는 목표를 수립하였음. 또한, 사업 내실화를 위해 계약재배사업의 각종 평가를 통하여 사업 주체에 대한 지원을 차등화하며, 계약재배 참여 농가의 규모화·전문화를 유도하였음.

1.3. 농업·농촌 발전 기본계획 보완(2007)

- 농업·농촌 발전 기본계획 보완의 주요 내용은 농식품 안전 및 농식품 산업 육성, 농업경쟁력 강화와 농가 경영 안정 등으로 이루어졌음. 농식품 안전 및 농식품 산업 육성을 위한 사항으로 생산자 조직 및 단체의 자율 수급안정기능을 강화하는 방안이 수립되어 있음.

1.3.1. 생산자 조직의 자율적 수급안정 기능 강화

- 정부에서는 직접적인 가격지지 정책을 축소하는 대신 산지 유통주체 중심의 계약재배를 확대하도록 하였음.
- 채소류 수급안정사업의 실효성을 높이기 위해 사업 주체를 농협에서 지방공기업으로 확대하고 최소 계약면적을 상향조정, 장기간 계약한 농가에 대해서는 인센티브를 제공하는 방안을 마련하였음. 주요 32개 품목에 대해서는 2013년까지 자조금 단체를 결성하고 정부 대응보조 비율을 축소하도록 하였음. 또한, 중장기적으로 의무자조금 제도를 도입하는 방안도 검토되었음.

- 한편, 생산자의 자율적 수급조절을 위해 농업관측정보 제공을 확대하기 위해 2006년 27개 품목에서 2013년 39개 품목으로 확대하려는 목표를 수립하였으며, 다양한 농업관측 정보(생산, 도매가격, 수출입, 산지 동향)를 제공하도록 하였음.

1.3.2. 품목별 생산자 단체의 자율적 수급안정 기능 강화

- 품목별 생산자 단체의 자율적 수급안정 기능 강화를 위해 원예분야 계약재배 사업물량을 확대하고, 계약재배사업을 산지유통활성화사업과 연계하는 방안을 마련하였음. 계약재배물량에 대해서는 사업농협의 개발 판매에서 전국 단위의 공동마케팅을 통한 판매로 변경하기 위한 시범사업을 추진하였음.
- 원예 분야의 자조금 조성 품목을 확대시키고, 제도개선을 위해 신규 자조금 단체를 결성하여 추진하는 방안을 제시하였음. 또한, 영세한 원예자조금 규모화를 위해 당해 연도 거출 및 소진 원칙을 적립이 가능한 목적기금으로 변경되도록 하였음.

1.4. 농산물 유통 선진화 대책(2007)

- 농산물 유통 선진화 대책의 주요 내용은 농산물 유통 효율화 추진, 산지 우수 브랜드 경영체 육성, 농산물 안정성 관리 강화, 식품산업 육성, 농식품 수출 확대, 자율적 수급체계 강화임. 자율적 수급체계 강화를 통한 품목별 대표조직 육성 방안도 포함하였음.

1.4.1. 자율적 수급체계 강화

- 생산자 자율적 수급체계 강화를 위한 원예자조금 발전 로드맵을 단계적으로 실행하였음. 사업 품목을 2002년 2개에서 2013년 32개로 확대하였으며,

2017년까지 주요 전 품목으로 확대하는 계획을 수립하여 원예품목 자조금 단체 생산 점유율을 70% 수준까지 확대하도록 하였음.

- 사전적 수급조절을 위한 농업관측 품목도 확대시켜 2002년 26개에서 2017년 50대 품목으로 확대하여 생산량 기준 상위 50개 품목으로 확대하고자 하였음. 또한, 자조금단체 사무국에서 해당 품목의 농업관측 정보를 회원 농가에 직접 공급하는 체계를 구축하고자 하였음. 유통협약 및 유통명령 경우에는 자조금 단체 특성을 고려한 유통협약서를 마련하여 중장기적인 유통명령 발령기준을 마련하도록 하였음.

1.4.2. 품목별 대표조직 육성

- 농산물 수급안정을 위해 품목별 대표조직 육성 방안을 제시하였으며, 품목별 대표조직에 책임감 부여와 함께 역량을 강화시키고자 하였음. 품목별 대표조직 운영방식은 단계별로 우선 조직화 정도에 따라 R&D 과제 선정, 자조금 등의 권한과 책임을 부여하도록 하는 것이며, 다음 단계로는 품목별 조직의 자체 수급조절, 시장조사 등 당면한 문제를 해결하도록 하였음.

1.5. 산지유통 효율화 방안(2009)

- 산지유통효율화 방안의 주요 내용은 산지유통조직 규모화 기반구축, 산지유통조직의 설립과 육성, 원예농산물 수급안정사업 개선을 위한 방안이 포함되었음.

1.5.1. 원예농산물 수급안정사업 개선

- 원예농산물 수급안정사업 개선을 위해 유통활성화사업과 연계하여 수직계열화체계를 구축하도록 하였음. 원예농산물 수급안정사업은 농협중앙회의 공선출하회 육성사업과 연계하여 사업을 추진하였음. 또한, 품목별 전국협

의회 참여 농협 위주의 사업 시행에서 규모화된 연합사업단을 사업 대상에 포함하도록 하는 방안을 마련하였음.

1.5.2. 민간 자율수급조절기능 강화와 시장경쟁 촉진(2010)

- 서민생활과 밀접한 관계가 있는 필수 농산물 10품목을 중점적으로 관리하고 원자재 가격과 가공식품 가격정보를 기준으로 물가 인상을 최소화하여 농산물 가격 변동에 선제 대응하고자 하였음.
- 농업관측사업은 가격 등락이 상대적으로 큰 6개 품목(배추, 무, 양파, 사과, 돼지고기, 닭고기)에 대해 3~6개월 이후의 선행관측을 도입하도록 하였음. 또한, 인공위성을 이용한 농업관측 시범사업을 추진하고 조기에보시스템을 구축하고자 하였음.
- 계약재배사업은 가격 등락이 심한 채소와 과일 17개 품목(배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 사과, 당근, 감자, 오이, 호박, 풋고추, 토마토, 가지, 사과, 배, 단감, 감귤)에 대해 소비량 10% 수준의 계약재배물량을 확보하고자 하였음. 또한, 28개 품목별 대표조직 기능 강화로 출하량 변화에 따라 대표조직이 회원 간 유통협약을 통해 수급조절 기능을 수행하도록 하였음.

1.6. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)

- 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획 주요 목표는 안전한 농식품의 안정적 공급, 6차 산업화를 통한 농식품산업 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영안정, 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 스마트 농정체계 구축임.
- 원예농산물 수급안정사업은 매취사업 중심에서 수탁중심으로의 개편, 연합판매 사업 확대, 산지유통인의 법인화 등 농협 이외 산지유통조직 규모화 유도,

상시비축, 저장·가공시설 확충 등으로 수급조절 기능 강화 등이 있음.

1.6.1. 농산물 유통구조 개선 종합대책(2013)

- 농산물 유통구조개선 종합대책에서 농산물 유통의 3대 과제로 효율성이 낮은 유통구조(높은 유통비용), 높은 가격 변동성(가격의 불안정성), 산지·소비지 가격의 비(非)연동(가격의 비대칭성)을 제시하였음.
- 농산물 유통비용 감축, 가격 변동성 완화, 산지·소비지 가격 연동을 위한 기본 방향으로 생산자는 제값으로 팔고, 소비자는 더 싸게 사는 건강하고 지속 가능한 유통생태계 조성, 도매시장 효율화와 다양한 신유통경로의 육성 등 유통구조의 효율성 제고, 농업관측·비축·계약재배 확대 등 수급관리 강화를 통한 가격변동성 완화임.
- 이 중 수급관리 체계화를 위해 정확한 관측정보를 바탕으로 민간의 참여·합의에 의한 품목별로 체계적인 수급조절매뉴얼을 마련하였음. 또한, 주요 수급 불안품목(배추, 무, 고추, 마늘, 양파 등)에 비축·계약재배 확대 등으로 수급관리를 강화하고자 하였음.

1.6.2. 농산물 유통구조 개선 보완대책(2014)

- 농산물 유통구조 개선 보완대책 기본방향은 종합대책에서 성과가 나타난 부분은 보다 극대화하고, 보완이 필요한 기존 대책은 개선·강화 및 추가 과제를 발굴한다는 것임.
- 보완대책에서 가격 변동성 완화를 위한 수급관리 체계화 신규과제는 관측 실행력 제고, 산지조직화를 통한 자율적 수급조절 체계 구축, 지역특화 품목에 대한 지자체 역할 제고, 유통조절명령 확대 여건 마련, 가공 활성화 및

수출확대 추진임.

1.6. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)

- 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획의 주요 목표는 안전한 농식품의 안정적 공급, 6차산업화로 농식품산업 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영 안정, 자조자립협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, 스마트 농정체계 구축임.
- 이 중 원예산업 목표는 시설현대화, 소비·수출확대를 통한 경쟁력 강화, 고품질 안전 농산물을 생산·유통하는 체계를 구축하는 것임.

1.7. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)

- 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획에서 주된 실천 계획 및 목표는 농업인 소득·경영안정망의 촘촘한 확충, 지속가능한 농식품산업 기반 강화, 안전한 먹거리 공급체계 구축, 누구나 살고 싶은 복지농촌 조성임.
- 주요 농산물 수급안정을 위해 채소가격안정제, 수입보장보험 확대 등으로 품목별 가격안정장치를 강화하고자 하였음. 노지채소는 채소가격안정제 대상품목과 물량을 확대('17: 무, 배추, 마늘, 양파→ '18: 고추, 대파), 과수·과채는 자조금, 수입보장보험 확대 등을 통해 가격 하락에 따른 경영부담을 완화하고자 하였음.
- 또한, 품목별 수급 조절 거버넌스 구축으로 자율적 수급조절 기능을 강화하고자 하였음. 주요 채소(배추, 무, 마늘, 양파, 고추 등)는 중앙주산지협의회에서 적정 생산량을 정하고, 지역협의체가 수급조절을 추진할 수 있도록 하였음. 조직화율이 높은 과수·과채 등은 의무자조금 조성으로 자율적 생산·유통 조절 권한을 부여할 계획임.

- 나아가 빅데이터 기반 수급예측모델(BIGFOS) 고도화 등 생산자단체에 정보를 적기 제공하여 출하시기와 물량 등의 의사결정을 지원하고 하였음. 드론 활용, GIS 작황정보시스템 개편 등으로 관측 정확도를 높이고, 기존 수급 DB(생산비, 기상정보 등 28종)와 BIGFOS를 통합·운영할 계획임.
- 농협은 품목별전국연합사업단 육성으로 수급조절, 판매 강화 등의 역할을 강화시켜 나갈 계획임. 이를 위해 지역 조합 간 합병 등 규모화로 조합 경제 사업의 성장기반을 구축해 나갈 것임.

2. 채소류 가격 및 수급안정사업 향후과제

2.1. 채소류 수급안정관련 상충되는 정책 목표

2.1.1. 생산자 소득보장과 소비자 물가안정의 괴리

- 노지채소 수급안정사업은 채소류 계약재배, 출하조절 및 산지조직화 등 수급안정사업 추진을 통하여 사전적·자율적 수급조절 체계 구축 및 농가소득의 안정과 소비자 물가안정을 도모하는 것임.
 - 그러나 채소류 수급환경은 기상변화, 수출입 환경, 소비자의 식생활 패턴 등 끊임없이 변화하기 때문에 채소류 수급안정 사업을 통하여 생산자 소득보장과 소비자 물가안정을 추구하는 것은 한계가 있음.
- 과거 이명박, 박근혜 정부에서는 채소류 수급안정 사업이 생산자 소득안정보다는 소비자 물가안정에 우선순위가 있었기 때문에 관련품목 수입, 비축사업 등을 통하여 소비자 가격안정 사업을 적극적으로 시행하여 생산자 반발에 직면하여 왔음.

- 문재인 정부에서는 채소류 수급안정 사업이 생산자 소득보장에 우선순위가 있기 때문에 생산자는 과잉생산에 따른 시장격리, 비축사업 규모 확대 등을 적극적으로 요구하고 있음.
- 채소류 수급안정 사업과 관련된 정책사업 목표가 소비규모에 적합한 평년수준의 재배면적과 생산량 유지가 아니고 생산자 소득안정과 소비자 가격안정이 정책사업의 목표가 된다면 채소류 생산 및 소비와 관련된 경제주체 및 정부는 해당 정책사업의 목표달성을 위하여 과도한 수준의 시장개입이 발생할 수 있음.
 - 그러므로 채소류 수급안정 사업과 관련된 정책 사업은 수급환경 변화에 따라서 평년수준의 소비량이 안정적으로 생산될 수 있도록 계약재배 유지 및 확대와 급작스럽게 발생하는 기상변화에 대응하여 채소류 공급기반과 유통체계가 원활하고 공정하게 작동할 수 있는 방안이 목표가 될 수 있어야 함.

2.2. 중앙정부에 집중된 수급업무와 정책수단의 부족

2.2.1. 민감품목과 지역특화 품목에 대한 역할분담 미흡

- 농산물 가격 불안정은 농업인의 경영활동을 어렵게 만드는 주요 요인 중 하나임. 또한, 수급이 불안정한 상황이 발생할 경우 수급안정자금, 자조금, 긴급가격안정자금, 지자체 자금 등으로 산지폐기 등이 추진되고 있으나, 일관된 정책이 마련되어 있지 않은 상황임.

〈표 2-1〉 중앙정부 품목별 시장격리 현황

연도	품목	수급조절물량(톤, ha)	집행액(백만원)	비고
2013년	배추	21,893	1,425	국고 100%
2014년	양파	24,000	4,526	국고 100%
	배추	158,839	10,109	국고 100%
	무	29,947	2,440	국고 100%
	양배추	278ha	1,755	국고 30%, 지방비 35%, 농업인 35%
2015년	배추	33,557	3,606	국고 100%
	무	6,698	596	국고 100%
	감귤	20,000	3,200	국고 50%, 지방비 50%
	당근	192ha	1,773	국고 30%, 지방비 20%, 농업인 50%
2016년	파프리카	1,000	300	국고 50%, 자조금 50%
2017년	배추	25,423	8,419	국고 30%, 지방비 30%, 농협 20%, 농업인 20%
	무	15,635	18,096	국고 30%, 지방비 30%, 농협 20%, 농업인 20%
	파프리카	1,000	400	국고 50%, 자조금 50%
	청양고추	1,440	513	농협 100%
	대봉시	1,035	739.4	농협 72%, 지방비 28%
	배	8,865	1,092	농협 60%, 자부담 40%

자료: 농림축산식품부.

- 주요채소 이외 품목에 대해서는 수급 불안정에 대응할만한 정책이 없어 상황에 따라 다른 자금으로 폐기, 구매 등을 진행하고 있음.
 - 주요 채소(배추, 무, 고추, 마늘, 양파)에 대해서는 채소가격안정제를 도입('16년~)하여 사업을 실시하고 있음.
 - 반면, 주요 채소 이외의 기타 품목은 긴급가격안정자금(배추, 무, 당근), 농협 적립금·교육지원비(배, 청양고추, 대봉시), 유통협약·자조금(감귤, 파프리카), 지역자조금(참외), 지방비(사과) 등으로 기타 자금을 대체하여 수급 불안정에 대응하고 있음.

2.2.2. 채소류 수급분야에 전문성 있는 생산자 단체의 부족

- 채소류는 품목 및 작형별로 주산지가 나누어져 있으나, 해당 주산지에서 주도적으로 수급안정사업을 추진 및 시행할 수 있는 행정력이 부족하고 행정력과 결합할 수 있는 생산자단체가 부재하여 실제로 수급안정에 기여하는 것이 어

려운 상황임.

- 전라북도는 가을 배추·무를 대상으로 2018년까지 시범사업으로 최저가격 보장제를 추진하고 2019년부터는 본격적으로 적용할 방침이지만 관련 해당 사업에 소요되는 예산과 참여자, 여타 품목 확대 여부 등이 명확하지 않아 당 사업의 지속 여부가 불확실한 상황임.
- 이로 인해 수급안정사업은 생산자의 선제적·자율적인 수급안정 대책보다는 여전히 중앙정부 정책에 의존하는 경향을 보이고 있음.

2.2.3. 지역특화 품목 수급안정에 대한 지자체 역할 부족

- 현재까지 채소류 수급업무는 중앙정부 사무로 구분되어 중앙정부에서 민감 품목을 중심으로 수급정책을 주도하였기 때문에, 제주 당근, 광양매실, 성주참외 등의 품목에 대한 수급불안까지 담당하기에는 행정력, 조직력 등에서 한계가 있음.
- 품목에 대한 수급의 중요성은 중앙정부, 지자체 모두 인식하고 있으나, 지자체의 경우 수급안정을 위한 관련 예산, 행정조직 및 사무권한, 수급안정을 위한 민간조직 등이 부족하기 때문에 수급불안이 발생하였을 때 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 실정임.
 - 농산물 생산 특성상 계절변화에 따라 전국을 이동하고 특정 주산지가 뚜렷하기 때문에 중앙정부가 총괄적으로 수급정책을 수립하고 관리하기 보다는 주산지 특화 품목의 경우 지자체가 수급업무를 담당하고 수급관련 행정력과 관련 조직을 육성하는 것이 중장기적으로는 바람직함.
 - 제주특별자치도에서는 2013년부터 월동무, 당근, 양배추 품목에 대해 생산자 자체적으로 저급품 출하 제한, 가공품 확대, 사전 대체작물 발굴을 통한 면적 조절 등을 실시하여 자율적이고 선제적인 수급안정대책을 실천하고 있음.

- 지자체단체에는 조례를 제정하여 농산물 가격안정기금을 조성해 농축산물의 최저생산비를 보장하려는 움직임이 활발해지고 있음. 그러나 집행액이 조성액 대비 적어 실질적인 운영이 제대로 이루어지고 있지 않은 상황임.
 - 전국적인 재배품목이나 생산량이 큰 품목은 정부가, 기타 지역 특화품목은 지자체가 가격안정의 주체로 참여하여 가격안정을 추진해야 함.

〈표 2-2〉 지자체 가격안정기금 조례 현황

단위: 백만원

지자체	조례명	제정일	구분 (예산/기금)	조성액 (누계)	집행액 (누계)	
경기	안성	안성시 농산물 가격안정기금 설치 및 운영조례	'17.12.22.	기금	-	-
	여주	여주시 주요농산물 최저가격 보장 지원 조례	'15.03.31.	미정	-	-
강원	강원	강원도 농산물 수급안정 지원에 관한 조례	'14.07.11.	예산	6,899	1,940
	홍천	홍천군 농산물 최저가격 보장을 위한 농업인 소득지원에 관한 조례	'17.09.29.	기금	0	0
	횡성	횡성군 농산물 수급안정 및 소득보전 지원 조례	'17.12.27.	예산	-	-
	평창	평창군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운영조례	'15.12.31.	기금	500	0
	정선	정선군 농산물 최저가격지원 조례	'14.12.12.	예산	0	396
	화천	화천군 농산물 가격안정을 위한 지원 조례안	'14.05.01.	예산	280	8
충북	음성	음성군 농축산물 가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례	'12.01.13.	기금	5,200	0
	진천	진천군 농축산물 가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례	'13.10.10.	기금	2,538	0
	증평	증평군 농축산물 가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례	'13.11.22.	기금	920	0
	괴산	괴산군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.01.03.	기금	3,036	0
	제천	제천시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.02.07.	기금	10,098	0
	충주	충주시 농업안정기금 조례	'14.04.11.	예산	10,065	127.5
충남	당진	당진시 농산물 최저생산비 지급에 관한 조례	'15.02.13.	-	-	-
	당진	당진시 농산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'15.02.13.	기금	10,558	200
	서산	서산시 농산물 최저생산비 지급에 관한 조례	'08.04.10.	예산	1,050	224
	아산	아산시 농산물 최저생산비 지급에 관한 조례	'17.05.15.	예산	20	0
	예산	예산군 포괄기금 설치 및 운용 조례	'17.01.01.	기금	5,000	-
전북	홍성	홍성군 농산물 최저생산비 지원에 관한 조례	'13.07.25.	기금	0	0
	전라북도	전라북도 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례	'16.07.08.	예산	-	-
	진안	진안군 농산물유통가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'15.03.31.	기금	2,200	-
	임실	임실군 농축산물 생산안정기금 설치와 운용에 관한 조례	'14.12.31.	기금	6,030	3,318
	고창	고창군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.12.16.	기금	500	6
전남	전남	전라남도 주요 농산물 가격안정 지원 조례	'17.12.28.	예산	-	-
	해남	해남군 농어업인 소득안정을 위한 농어업 소득보전 지원 조례	'10.12.27.	기금	14,410	-
	영암	영암군 농산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.12.18.	기금	1,010	-
	무안	무안군 조생양파 최저생산비 지원에 관한 조례	'14.02.10.	예산	0	0
	무안	무안군 농산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'10.03.29.	기금	5,198	0
곡성	곡성군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.10.10.	기금	4,000	0	

지자체	조례명	제정일	구분 (예산/기금)	조성액 (누계)	집행액 (누계)	
경북	함평	함평군 농산물가격 안정기금 설치 및 운용 조례	'10.12.09.	기금	2,776	-
	영광	영광군 주요 농산물 최저가격보장 지원 조례	'14.12.30.	-	-	-
	나주	나주시 농산물 가격안정 및 최저가격지원에 관한 조례	'15.11.11.	기금	50	0
	장성	장성군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'16.12.21.	-	-	-
	장흥	장흥군 기초농산물 최저가격보장 지원기금 설치 및 운용 조례	'15.01.08.	기금	2,800	-
	고흥	고흥군 농산물가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.05.01.	기금	7,000	3,727
	강진	강진군 농산물 최저가격보장 지원기금 설치 및 운용 조례	'15.12.28.	기금	550	-
	진도	진도군 농산물 안정기금 설치 및 운용 조례	'05.01.14.	기금	8,730	6,661
	순천	순천시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'15.12.01.	기금	9,000	0
	신안	신안군 농산물 최저가격보장 지원기금 설치 및 운영 조례	'16.10.14.	기금	380	0
	경북	경상북도 주요 농산물 가격안정 및 지원에 관한 조례	'16.10.24.	-	-	-
	김천	김천시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'15.10.29.	기금	3,000	0
	안동	안동시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'17.01.06.	기금	6,000	0
	구미	구미시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'15.01.09.	기금	2,583	0
경북	문경	문경시 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'17.08.10.	기금	1,000	0
	영주	영주시 농축산물 안정기금 설치 및 운용 조례	'14.05.12.	기금	2,188	0
	영양	영양군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'14.03.07.	기금	8,163	0
	청송	청송군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.11.10.	기금	2,959	0
	예천	예천군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용 조례	'14.11.24.	기금	0	0
	봉화	봉화군 농축산물 가격안정기금 설치 및 운용에 관한 조례	'13.12.26.	기금	9,000	0
	경남	창녕	창녕군 농작물 최저생산비 지원에 관한 조례	'08.07.07.	-	-
함안		함안군 농작물 최저생산비 지원에 관한 조례	'15.02.16.	예산	20	0
산청		산청군 약초생산안정기금 설치 및 운용 조례	'09.12.30.	기금	1,175	112
합천		합천군 농축산물 가격안정기금 설치와 운용에 관한 조례	'15.05.01.	기금	5,239	0
제주	제주특별자치도 농축산물 소득보전기금 설치 및 운용 조례	'14.08.13.	기금	9,144	0	
	제주특별자치도 발착물 수급가격안정기금 설치 및 운용 조례	'13.05.15.	기금	18,642	9,278	

주: 시도 5(강원, 전북, 전남, 경북, 제주), 기초 48(경기 2, 강원 5, 충북 6, 충남 5, 전북 3, 전남 14, 경북 9, 경남 4)로 총 53개의 조례가 있음.

자료: 농림축산식품부.

2.3. 수급안정 사업주체 간 연계성 부족에 따른 정책 효과 감소

2.3.1. 관측정보와 정부 및 생산자 단체 수급안정 사업 간 시차 발생

- 농식품부가 2013년부터 시행 중인 수급조절매뉴얼에 따르면 주요 5대 품목 출하기에 가격이 상승할 경우 ‘경계’ 단계에서는 비축물량을 방출을 확대하

고, ‘심각’ 단계에서는 비축물량의 할인판매를 추진하도록 되어있음.

- 수급조절매뉴얼은 5대 수급 민감 품목인 배추, 무, 마늘, 양파, 건고추의 수급 문제 발생 시 신속하게 대응하기 위해 품목별 가격수준에 따라 조치할 사항을 정형화한 것임. 통상적으로 허용되는 상·하안선 이내의 가격범위를 안정대로 설정하고 이를 벗어난 가격의 상승 또는 하락의 경우를 주의, 경계, 심각으로 구분하여 단계별로 관리 하고 있음.
- 2014~2016년은 물량 과부족에 따른 수매비축, 시장격리, 계약재배확대, TRQ등 정부 수급안정 대책이 여러 차례 시행되었으나, 수급조절위원회 수립이 사전에 이루어지지 못하면서 가격 등락폭이 크게 나타났음.
- 마늘의 경우 2015년과 2016년도 출하기(6~10월)에 가격이 크게 상승하였음.
 - 2014년 농촌경제연구원 농업관측본부 월보(2014.11.3. 발간)에 따르면 2015년산 마늘의 재배면적이 평년 대비 6% 감소할 것으로 전망하여 마늘 재배 초기 단계에서 2015년 마늘 출하기 가격 상승이 예상되었으나, 가격 상승에 대비한 수매·비축계획이 2015. 5월에 수립되어 농산물수급조절위원회가 당초 의결한 물량을 수매하지 못하면서 국영무역으로 마늘을 수입하는 상황이었음. 그 결과 2015년산 마늘의 출하기(8~10월)가격은 전년 대비 최대 53% 상승하여 수급매뉴얼 상 경계단계에 있었음.
 - 2016년의 경우에도 2015년 농업관측본부 월보(2015.11.2. 발간)에 따르면 2016년산 마늘 재배면적이 평년 대비 14% 감소할 것으로 전망되어 생산량 감소가 예상되었음. 선제적 수급조절위원회가 열리지 못하고 2016. 4월에 개최되면서 aT에서는 수매·비축 물량을 수매하지 못하였음. 그 결과 2016년산 마늘 출하기(6~9월) 가격은 전년 대비 최대 59% 상승하여 수급매뉴얼 상 심각단계 이었음.
- 이처럼 관측정보와 수급안정 사업 간 시차 발생으로 인하여 가격안정 역할을 위한 수매·비축 사업이 제대로 운영되지 못해 가격이 상승하였을 때 수매·비축

물량이 없거나 적어서 비축물량을 적기에 방출하지 못하고 가격 상승 이후 부족한 물량을 수입하여 방출 하는 등으로 농산물 수급 관리 및 가격 안정 사업의 실효성이 감소하였음.

2.4. 농협중앙회 및 일선농협의 수급안정 사업 전문성 부족

2.4.1. 계약재배의 보수적 운영

- 농협중앙회와 일선농협은 약 13,370억 원 규모의 수급안정 자금을 활용하여 계약재배를 실시하고 있음.
- <표 2-3>에는 주산지 농협의 채소류 품목별 계약재배 비중을 나타내고 있음.
 - 농협의 계약재배 사업 자료를 살펴보면 배추, 무, 고추, 마늘, 대파 등은 전체 생산량의 약 50% 수준에서 계약재배가 이루어진다고 나타나 있음.
 - 그러나 생산자와 농협 간 계약재배를 실시했다고 하더라도 영농작업이 마무리되어 출하의무를 이행하여 계약재배를 완수하는 농가는 약 20~30%수준으로 알려져 있음.

〈표 2-3〉 채소류 주산지 농협의 품목별 계약재배사업 실적 비중

단위: %

구 분	2012	2013	2014	2015	2016	평균
배추	58.6	59.8	69.9	71.0	32.0	58.3
무	50.9	56.8	55.2	62.1	26.7	50.3
건고추	46.4	51.8	53.7	67.5	29.1	49.7
마늘	43.8	51.4	58.9	66.1	26.8	49.4
양파	56.9	61.7	63.4	65.8	28.3	55.2
대파	53.3	52.8	58.9	65.5	29.5	52.0
전체 평균	51.7	55.7	60.0	66.3	28.7	52.5

주: 계약재배사업 실적은 주산지 농협을 중심으로 산지유통활성화자금 중 계약재배사업 비중을 나타낸 것임.
 자료: 농협중앙회 내부 자료.

- 농협의 계약재배 비율이 낮아 정부는 생산 및 출하의무를 부과하는 생산안정제를 도입 및 실시하고 있음.
 - 그러나 평년가격의 약 80%수준까지 보장하는 생산안정제 참여물량은 고랭지 배추 25% 수준을 제외하고 무, 마늘 양과 모두 10% 중반 수준으로 나타나고 있어 생산자의 계약재배 참여 의식이 낮은 상황임.
- 농협중앙회 및 일선농협은 채소류 가격변동에서 발생하는 리스크를 감당하기 어렵기 때문에 수급안정 자금을 운영하고 있음에도 불구하고 농가와 계약재배를 적극적으로 실시 및 확대가 쉽지 않음.

2.5. 가격 중심의 수급정책으로 안정적 계약재배 지원체계 부족

2.5.1. 대량수요처와 안정적인 계약재배 지원체계 부족

- 민감 5대 품목을 비롯한 주요 채소류를 가공식품으로 사용하는 절임류 및 김치류 관련 식품업체는 평상시 채소류 주산지의 산지유통인, 농협 및 영농조합법인 등의 생산자 단체와 계약재배를 실시하여 원물을 조달하고 있음. 그러나 급작스럽게 기상상황이 악화되어 산지 물량이 부족할 경우에는 수가가 고정적이기 때문에 도매시장 가격이 상승함.
- 주요채소류 산지에서 공급량이 부족할 경우에는 채소류를 가공 및 생산하는 식품업체가 원료농산물의 구매처가 도매시장 이외에는 마땅한 장소가 없음. 이러한 이유로 채소류 식품가공업체는 도매시장 가격이 상승하였을 때 산지에서 구매하기 어려워 도매시장에 구매를 의존하게 되어 품질이 좋아 가공이 손쉬운 특품 및 상품 위주로 가격 상승폭이 커지게 됨.
 - 과거 10년 간 가격이 높았던 2016년과 가장 낮았던 2008년의 상품가격과 거래단가를 살펴본 결과, 배추는 평년 대비 73.9% 높은 반면, 낮을 때는

66.0%로 나타나 생산량이 적어 가격이 높아질 때는 상품가격 상승률이 거래 단가보다 높고 생산량이 많아 가격이 낮아질 때에는 상품가격 하락률이 거래 단가보다 낮게 되는 현상이 발생하는 문제점이 있음.

〈표 2-4〉 품목별 가격이 높은 시기와 낮은 시기의 상품 가격과 거래단가 차이

구분	배추(회계)		무(회계)		건고추(연산)		마늘(연산)		양파(연산)	
	높은 때 (2016)	낮을 때 (2008)	높은 때 (2010)	낮을 때 (2008)	높은 때 (2011)	낮을 때 (2007)	높은 때 (2010)	낮을 때 (2008)	높은 때 (2015)	낮을 때 (2007)
상품(A)	10,021	3,850	17,002	6,817	13,835	4,652	7,142	3,153	1,314	447
거래단가(B)	7,573	2,540	13,534	5,426	12,807	4,206	6,643	2,703	1,080	399
차이(B/A)	75.6	66.0	76.6	79.6	92.6	90.4	93.0	85.7	82.2	89.3
평년 차이	73.9		79.8		88.3		88.0		87.4	

자료: 김성우 외(2018) 농산물 수급조절 매뉴얼 개선 방안 연구, 한국농촌경제연구원

- 채소류 분야에 생산자 및 생산자 단체와 대량구매처 간 계약재배가 정착되어 기상변화에 따른 가격변동을 회피하기 위해서는 정상시에 평년수준의 생산량과 급작스런 기상변화를 반영하여 수확량 변동 등이 감안된 계약재배가 이루어지고 이를 체계적으로 지원할 수 있어야 함.
- 현재의 채소류 계약재배를 비롯한 생산 및 출하안정제는 생산자와 농협 간 직접적인 계약재배를 지원하지만 농협 및 농업법인과 대량수요처를 연계하는 규모화 된 계약재배도 지원하여 도매시장 가격변동성을 회피할 수 있는 안정적 물량공급체계도 지원할 수 있어야 함.

제 3 장

대상품목에 적합한 수급안정사업 검토와 필요성

1. 대상품목의 수급안정사업 도입 필요성

1.1. 생산자의 안정적인 소득확보 정책 수요 증대

- 정부는 배추, 무, 고추, 마늘, 양파를 민감 5대 품목으로 지정하여 수급조절 매뉴얼을 운영하면서 가격안정체계를 구축하고 있으나, 주요채소 이외의 품목은 수급상황에 따라 한시적으로 수급 및 가격안정사업을 운영하고 있음.
 - 민감 5대 품목은 계약재배 체계를 바탕으로 수매비축, 시장격리 등의 다양한 수급안정 사업을 활용하여 산지 및 소비지 가격안정을 위하여 노력하고 있음.
 - 기타품목의 경우 주산지가 전국에 걸쳐 소규모로 분산되어 생산자 조직화 기반이 구축되어 있지 않아 수급안정사업 수행이 어려움.
- 2010년대를 전후로 과거 정부에서는 채소류 수급 및 가격안정 사업이 주로 소비지 가격안정을 위하여 실시되었지만, 현재는 소득안정을 주된 목표로 하고 있음.
 - 2010년대 전후 이전 정부에서는 원예농산물 수급 및 가격안정사업의 목

표는 소비자 물가 안정이었음. 소비자 물가안정을 위하여 TRQ 도입, 실 수요자 배정 등과 같이 정부가 시장에 직접적으로 개입하는 사업을 시행하고 확대하였음.

- 최근(2018년) 정부에서는 원예농산물 수급정책의 목표는 생산자의 안정적인 소득확보로 생산자 소득안정에 필요한 원예농산물의 다양한 수급정책의 개발 및 시행의 필요성이 증대됨.
- 기타 원예농산물의 수급불안요인이 확대됨에 따라 해당품목의 수급안정 및 가격안정시스템의 구축에 대한 요구가 증대되고 있음.

1.2. 기타품목의 지속적인 수급불안 발생

- 주요 원예농산물 이외에도 생육 특성 상 기상에 취약하여 공급과잉이나 과소가 자주 반복되고, 이에 따른 가격의 변동성이 높은 품목이 많음. 잦은 수급 불안은 농가소득에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 현재 주요 원예농산물 이외에도 생산이 지속되고 소비자 수요가 꾸준하여 일시적인 수급불안이 발생하여 가격변동이 반복되는 양배추, 딸기, 수박, 가지, 자두, 뽕은 감 등에 대한 수급정책 마련이 요구되는 상황임.
 - 딸기는 국내 품종보급에 성공하여 재배면적 및 수요가 지속적으로 확대하고 있으나 귀농 및 귀촌인구의 증가 등으로 재배면적이 지속적으로 증가하고 있어 가까운 미래에 가격상승 및 하락이 반복적으로 발생하는 수급불안이 예상되는 품목임.
 - 자두는 의성지역 등을 중심으로 꾸준히 재배면적이 증가하고 있으나 포도나 아로니아 폐업농가가 자두, 복숭아 등으로 작목을 전환하여 머지않아 재배면적 증가에 따른 생산량 증가 및 가격하락이 예상되는 품목임.
 - 해당품목 이외에도 양배추, 수박, 가지, 뽕은 감 등도 수급기반이 안정되

지 않아 내수시장 유통기반 및 부가가치 창출이 안정적으로 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라 재배면적, 생산량 등과 관련된 통계자료도 확충되지 않아 수급대책을 수립하는데 혼선을 초래하고 있음.

- 기타 원예농산물에 대해 한시적으로 수급 및 가격안정사업을 운영하고 있으나, 생산자 조직화 기반이 구축되어 있지 않고 체계화된 시스템의 부재로 사업 시행에 어려움이 많고 실효성이 떨어짐.
- 기타품목에 대해서 정부의 수급 및 가격안정 사업이 효과적으로 시행될 수 있는 기준을 제시하여 해당 사업의 실효성을 높일 수 있어야 함.
- 원예농산물은 수요와 공급의 가격탄력성이 비탄력적이기 때문에 적은 변화에도 가격변동이 심하게 나타나고, 그에 따라 농가소득변동도 크게 나타나는 특성을 가지고 있어 수급안정대책을 통한 가격안정체계 구축이 효과적임.

2. 수급안정사업 검토

2.1. 채소류 가격 및 수급안정사업

2.1.1. 채소류 수급안정사업 목적 및 제도개편

- 1995년부터 배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파, 당근, 감자 등 주요 노지채소 8개 품목에 대해 수급안정(계약재배)사업을 추진하고 있음. 그러나 농업인의 소극적 참여, 농협의 사업 손실 증가, 사후적 수급대책에 따른 가격안정 효과 미흡으로 사업 확대에는 한계가 있었음.

- 이에 2015년 4월 주산지를 중심으로 사전적·자율적 출하조절을 추진하고, 참여 농업인에게 생산비 수준의 수취가격을 보장하는 노지채소 수급안정사업으로 제도가 개편 및 승인되었음.
 - 2015년 채소가격안정제(고랭지배추·겨울배추·양파) 시범사업을 실시하였으며, 2016년에는 채소가격안정제(고랭지배추·겨울배추·겨울무·양파), 출하안정제 시범사업을 추진하였음.
 - 2017년 채소가격안정제(배추·무·양파·마늘) 본 사업이 실시되었으며, 2018년에는 채소가격안정제 대상품목이 확대(배추·무·양파·마늘·고추) 되었음.
- 노지채소 수급안정사업 제도개편은 목적에 따라 채소가격안정제(수급)와 출하안정제(판매)로 구분됨. 이는 기존 계약재배사업을 채소가격안정제와 출하안정제로 구분한 것임.
 - 채소가격안정제는 생산약정 농가에 대해 출하지시 이행, 사전면적 조절 의무 등 강화된 수급조절 기능을 부여하고, 기준가격(평년가격의 80%) 등 일정 소득을 보장하는 것임.
 - 출하안정제는 고정거래처 확보를 통해 안정적 생산·판매를 유도하여 계약재배 사업을 내실화하고, 출하조절 물량확보로 수급안정대책을 보완하는 것임.

2.1.2. 채소류 수급안정사업 사업방식

- 채소류 수급안정사업 지원자금은 정부와 농협이 사업자금을 조성하여 사업 대상자에 사업자금(품대, 제비용)과 운용자금(적립용 자금)을 지원하고 있음.
 - 사업대상(시행)자는 지역·품목농협, 조합공동사업법인이며, 재원 분담률은 정부 80%, 농협 20%(경제지수 10%, 조합 10%)임.
 - 대상품목은 채소가격안정제 5개 품목(배추, 무, 양파, 마늘, 고추)이며, 출하안정제는 8개 품목(배추, 무, 양파, 마늘, 고추, 파, 당근, 고랭지감자)임.

- 한편, 정부 및 지자체가 함께 수급안정사업비를 공동으로 조성하여 가격차액 보전 등 수급대책 추진을 위한 재원으로 활용하고 있음. 재원 분담률은 정부 30%, 지자체 30%, 농협 20%, 농업인 20%임.
- 채소류 수급안정사업 수익배분은 사업시행자가 농가와 계약체결 한 물량을 판매하고 발생한 손익을 정산하여 계약농가와 사전 약정한 비율로 배분하는 것임. 판매이익이 발생할 경우 이익금의 20%는 채소수급조정자금(임의적립금)에 의무 적립되고 있음. 사업의무는 평상시에는 계약물량을 판매하고, 수급불안시 정부 또는 농협경제지주의 출하지시를 이행함.
 - 비저장성 품목은 판매 후 이익(손실)을 농가와 계약 시 약정한 비율로 배분하며, 저장성 품목은 계약물량을 계약가격으로 수매완료 후 농가와 정산하고 있음.

2.1.3. 채소류 수급안정사업 사업추진 절차

- 채소류 수급안정사업 추진 절차는 우선, 농림축산식품부에서 지자체, 농협 등에 사업기본지침을 시달하며, 농림축산식품부에서 국고 예산 확보 후 지역별 예산을 전년도 12월에 배정함. 국고 예산 배정에 따라 지자체에서도 지방비를 확보함.
- 예산이 배정되면 지자체와 경제지주(지역본부)가 협의하여 사업추진 세부계획을 수립하며, 해당 품목의 지역농협은 재배농업인을 대상으로 사업설명 및 신청·접수를 받음. 사업신청이 종료되면 생산자, 생산자단체, 지자체, 연구기관 등으로 구성된 주산지협의체 의결이 이루어짐.
- 경제지주(본부)는 신청결과 검토 이후 사업농협에 신청자금(물량)을 지원하며, 사업농협은 재배농업인 대상으로 계약을 추진하며, 계약농가는 수급안정사업비 자부담분을 납부함. 사업물량(사업비)이 확정되면 경제지주(본부)

에 사업 승인을 신청하며, 농림축산식품부에서 사업승인을 하면 경제지주(지분)에 통보함.

〈그림 3-1〉 채소류 수급안정사업 추진 절차



자료: 농협중앙회.

- 사업이 승인되면 정부, 지자체, 농협은 수급안정사업비를 조성하며, 계약농가의 포전에 대한 생육상황 감독 및 현장업무 지도 등 출하가 완료되는 시기까지 책임관리가 이루어짐. 계약농가 포전관리와 동시에 수급관련 유관기관과 정보교환, 산지동향 등을 통해 지속적인 수급동향을 파악함. 수급상황에 따라서 면적조정, 자율감축, 시장격리 등의 수급안정대책을 추진함.
- 경제지주(지분)와 사업농협은 계약농가 포전의 현장 확인을 통해 출하작업 시기를 결정하며, 출하작업은 사업농협이 전담하고 사업농협 단위 또는 연합형태로 운영함. 경제지주(지분)는 사업농협, 농업인, 포전별 출하내역 등을 상세히 파악·관리하며, 출하물량의 판매는 사업계획서에 의거 사업농협이 책임 하에 실시함.
 - 출하물량의 판매활성화를 위해 산지작업반, 출하조정시설 등 운용자금을 지원하며, 수급상황에 따라 수급안정대책을 주산지협의회 심의·의결에 따라 추진함.

- 사업농협은 사업정산을 위해 판매내역 및 증빙자료를 경제지주(지분)에 제출하며, 주산지협의체는 정산 예정내역을 심의·의결 후 수급안정사업비 집행 및 농산정산 작업이 진행되며, 경제지주(지분)는 정산결과를 지자체, 경제지주(본부), e-나라도움에 보고함. 경제지주(본부)는 정산결과를 검증한 후 최종결과를 농식품부, e-나라도움에 보고하며, 수급안정사업비 최종정산(잔액 반납 등) 및 성과분석, 예산확보를 추진함.

2.1.4. 채소류 수급안정사업 사업추진 실적

- 채소류 수급안정사업의 농협 계약재배물량은 2017년 51만 5천 톤(8,176억원)으로 전년(44만 8천 톤)보다 15% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 농협 계약재배물량 및 금액

단위: 천 톤, 억 원

구분	2016	2017	전년 대비 증감률
물량	448	515	15.0
금액	7,742	8,176	5.6

자료: 농협중앙회.

- 2017년 농협 계약재배 대상품목은 배추(봄, 고랭지, 가을, 겨울작형), 무(봄, 고랭지, 가을, 겨울작형), 고추, 마늘, 양파, 대파, 당근, 감자임. 농협 계약재배 대상품목의 평년 생산량은 494만 2천 톤이며, 이 중 2017년 계약물량은 평년 생산량의 10% 수준인 것으로 나타남.
 - 2017년 배추의 농협 계약물량은 평년 생산량(202만 3천 톤)의 8% 수준인 15만 1천 톤이었음. 작형별로는 강원지역에서 주로 생산되는 고랭지 배추의 계약물량이 평년 생산량(17만 8천 톤)의 26%로 높게 나타났으며, 다음으로 봄배추가 16%로 높았음.
 - 무의 농협 계약물량은 평년 생산량(98만 6천 톤)의 12% 수준인 11만 6천 톤이었음. 작형별로는 강원지역에서 주로 생산되는 고랭지무의 계약물량

이 평년 생산량(7만 1천 톤)의 25%로 높게 나타났으며, 다음으로는 제주에서 주로 생산되는 월동무가 24%로 높았음.

- 주요 양념채소류인 마늘, 양파, 고추의 평년 생산량 대비 계약물량 비중은 각각 16%, 13%, 6%로 나타남.
- 그 외 대파, 당근, 감자의 평년 생산량 대비 계약물량 비중은 각각 3%, 22%, 13%로 나타남.

〈표 3-2〉 2017년 품목별 농협 계약재배물량 및 금액

단위: 천 톤, 억 원

구분		평년 생산량	물량	금액
배추	봄	149	24(16.1)	108
	고랭지	178	46(25.8)	492
	가을	1,423	47(3.3)	110
	겨울	273	34(12.5)	107
	소계	2,023	151(7.5)	817
무	봄	94	6(6.4)	13
	고랭지	71	18(25.4)	80
	가을	500	14(2.8)	39
	겨울	321	78(24.3)	610
	소계	986	116(11.8)	742
고 추		89	5(5.6)	464
마 늘		311	49(15.8)	2,349
양 파		1,246	165(13.2)	1,047
대 파		128	4(3.1)	35
당 근		45	10(22.2)	47
감 자		114	15(13.2)	144
합 계		4,942	515(10.4)	5,645

주: ()는 평년 생산량 대비 차지하는 비중임.

자료: 농협중앙회.

- 채소류 수급안정사업의 품목별 사업 참여조직 수는 총 448개소이며, 이 중 농협이 445개소, 조공법인이 3개소임. 품목별 참여 농가 수는 35,368명임.
 - 배추는 채소류 수급안정사업에 농협 100개소가 참여하고 있으며, 참여 농가 수는 1,841명, 사업(계약)물량은 151,089톤임. 무는 참여 농협이 42개소, 농가 수는 473명, 사업(계약)물량은 115,505톤임.

- 고추는 참여 농협이 82개소(조공법인 2개소), 농가 수는 13,936명, 사업(계약)물량은 5,333톤임.
- 마늘은 참여 농협이 81개소, 농가 수는 11,430명, 사업(계약)물량은 49,242톤임.
- 양파는 참여 농협이 102개소(조공법인 1개소), 농가 수는 6,661명, 사업(계약)물량은 164,601톤임.

〈표 3-3〉 2017년 계약재배사업 참여조직 및 계약 현황

단위: 개소, 명, 톤

구분	참여조직 수			참여 농가 수	계약물량		
	농협	법인	계		추진물량	조직 평균	
배추	봄	20	-	20	320	23,928	1,196
	고랭지	15	-	15	164	45,919	3,061
	가을	52	-	52	916	46,923	902
	겨울	13	-	13	441	34,319	2,640
	소계	100	-	100	1,841	151,089	-
무	봄	6	-	6	14	5,898	983
	고랭지	11	-	11	56	18,385	1,671
	가을	16	-	16	93	13,914	870
	겨울	9	-	9	310	77,308	8,590
	소계	42	-	42	473	115,505	-
고 추	82	2	84	13,936	5,333	-	
마 늘	81	-	81	11,430	49,242	-	
양 파	102	1	103	6,661	164,601	-	
대 파	19	-	19	145	4,384	231	
당 근	2	-	2	293	10,127	5,064	
감 자	17	-	17	589	14,599	859	
합 계	445	3	448	35,368	514,880	-	

자료: 농협중앙회.

- 채소류 수급안정사업 주체는 농협뿐만 아니라 한국농수산물공사(aT)에서도 품목별로 수매비축사업을 추진하고 있음. aT에서는 국내산뿐만 아니라 수입산에 대해서도 TRQ(국영무역, 수입권공매, 실수요자배정) 도입을 통하여 비축사업을 추진하고 있음.
 - 2012~2017년 배추 수매비축물량은 76,068톤(수입산 660톤), 무는 38,240톤으로 대부분 국내산 중심으로 비축사업이 추진되고 있음.

- 고추 수매비축물량은 19,283톤(수입산 2,571톤), 마늘은 62,631톤(수입산 43,007톤), 양파는 67,733톤(수입산 29,180톤)임. 고추, 마늘, 양파의 경우 배추, 무와 달리 TRQ를 통하여 도입된 수입산을 대상으로 비축사업을 추진하고 있음.

〈표 3-4〉 민감5대 품목 연도별 수매(수입)비축 사업현황

단위: 톤

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
배추	수매비축	16,386	11,823	7,667	5,465	12,740	21,327
	수입비축	660	-	-	-	-	-
	합계	17,046	11,823	7,667	5,465	12,740	21,327
무	수매비축	1,007	-	2,002	9,675	6,525	19,031
	합계	1,007	0	2,002	9,675	6,525	19,031
고추	수매비축	1,639	6,099	-	7,000	1,942	32
	수입비축	1,971	440	-	160	-	-
	합계	3,610	6,539	0	7,160	1,942	32
마늘	수매비축	3,290	12,361	1,973	-	-	2,000
	수입비축	13,167	-	800	13,120	15,900	20
	합계	16,457	12,361	2,773	13,120	15,900	2,020
양파	수매비축	-	-	15,450	10,776	10,327	2,000
	수입비축	-	4,140	-	13,460	-	11,580
	합계	0	4,140	15,450	24,236	10,327	13,580
계		38,120	34,863	27,892	59,656	47,434	55,990

자료: 농협중앙회.

2.2. 과일·과채 자조금 사업, 수입보장보험

2.2.1. 과일·과채 자조금 사업

- 자조금 사업은 생산자가 자율적으로 자조금을 마련하여 수급안정, 경쟁력 제고, 소비촉진 및 판로확대를 도모할 수 있도록 유도함. 자조금단체의 거출 금액만큼 정부가 매칭 지원하는 구조임.
- 자조금은 초기 투자비용이 큰 이유로 작목전환이 어렵고 생산자가 고정적인

특성으로 조직화가 용이한 과수 품목을 우선적으로 추진할 필요가 있으며, 자조금을 통하여 자율적인 수급조절, 품질 및 생산성 향상, 수출 활성화에 기여할 수 있으며, 소비촉진을 위한 홍보활동, 교육 및 정보를 제공할 수 있음.

- 자조금 단체의 생산유통 자율조정 권한으로 품목별 생산량이 과잉일 경우에는 저급품에 대한 유통 제한과 가공용 전환, 과소일 때는 출하촉진 등으로 자율적 수급 조절을 추진할 수 있음.
- 자조금을 통한 가격안정 사례로 감귤은 2015년 11월 잦은 강우에 의한 저장성 악화로 출하량이 크게 증가하면서 가격이 하락하자 자조금 주관으로 유통협약을 추진(감귤 2만 톤 시장격리)하여 가격지지 효과가 발생하였음.
 - 자조금 협약 전 감귤 가격은 10kg당 11,016원이었으나, 협약 이후에는 16,884원까지 상승하였음.
- 자조금은 향후 의무자조금으로 단계적인 전환이 필요하고, 자조금 통합지원 센터를 구성하여 통계 분석, 교육·홍보 등을 지원해 나가야 할 것임.
 - 자조금의 자조금은 무임승차, 대납 등의 문제로 자조금 취지를 살리지 못하는 점을 감안하여 의무자조금으로의 품목을 확대시켜 나가야 할 것임.
 - 자조금 통합지원센터 구성을 통하여 통계 분석·제공, 자조금관리종합시스템, 교육·홍보 등을 지원하여 의무자조금 전환을 유도해야 할 것임.

2.2.2. 과일·과채 수입보장보험

- 자조금 등 1차적인 수급조절에도 불구하고 시장가격이 지속적으로 하락할 경우에는 수입보장보험을 통하여 농가경영을 안정화시켜 나가야 할 것임. 수입보장보험은 농산물 수확량 감소나 가격 하락으로 농가의 수입이 감소할 경우 보험금 지급을 통해 일정수준(70~85%) 소득을 보장하기 위한 정책임.
 - 보험료 지원은 국고 50%, 지자체 25~40% 수준으로 부담하고 있음.

- 수입보장보험 적용 품목은 2017년 포도, 마늘 등 6개 품목이었으며, 2018년 양배추, 2019년 감귤, 2020년 사과, 배로 품목을 지속적으로 확대시켜 나갈 계획임. 마늘, 양파는 채소가격안정제, 수입보장보험 중 농업인 선택이 가능하도록 설계되었음.

제 4 장

가격보전사업 타당성 검토와 대상품목 선정기준

1. 가격보전사업의 개념

- 채소류 수급안정 사업은 계약재배 농가를 대상으로 당해 연도 시장가격이 평년대비 80%이하로 하락하였을 때 80%수준까지 보장하는 채소가격안정 제도임.
 - 해당 제도는 민감5대 품목으로 지정된 배추, 무, 고추, 마늘, 양파와 일부 지역특화품목인 대파 등을 대상으로 실시됨.
 - 정부가 채소류를 대상으로 가격 하락 시 평년수준의 80%까지 가격차액을 보전하는 것은 채소류 생산자의 계약재배 비율이 낮고 산지유통인의 시장참여가 활발하여 채소가격 변동성에서 발생하는 위험을 회피하기 어렵기 때문임.
 - 정부가 원예농산물 중 채소류를 중심으로 가격차 보전사업을 실시하는 것은 채소류 가격변동에서 발생하는 손실을 제도적으로 보전하면서 차기 작형 또는 차기년도 안정적 생산을 확보하기 위함임.

- 정부가 채소류 계약재배에 참여하는 농가를 대상으로 시장가격 하락 시 평년수준의 80%까지 가격차를 보전함에도 불구하고, 채소류 생산자의 계약재배

참여율은 품목과 작형에 따라서 차이는 있지만 약 20~30%에 머무르고 있음.

- 채소류 계약재배 관련 선행연구에 따르면 정부가 채소류 계약재배 농가를 대상으로 시장 가격하락 시 평년수준의 80%까지 가격 차이를 보전함에도 불구하고 계약재배비율이 낮은 이유는 농가 고령화로 인한 인력부족, 농가의 영세성, 농협의 계약재배 전문성 부족 등으로 나타나고 있음.
- 우리나라에서 실시하는 채소류 수급안정 사업의 개념은 계약재배 농가를 대상으로 시장가격이 크게 하락하였을 때 평년가격을 기준으로 80%까지 소득을 보전하는 체계로 운영되고 있어 “가격 보전사업”이라는 용어와 함께 사용되고 있음.
 - 그러나 계약재배 농가를 대상으로 가격 보전사업이 이루어지고 있으며 해당 사업의 참여율도 높지 않기 때문에 일부에서 우려하는 것처럼 모든 농가를 대상으로 실시하거나 보전금액이 경영비를 포함하지 않고 생산비를 보전할 수 있는 수준에 국한되고 있음.
 - 전라북도 등의 일부 지자체에서는 채소류를 대상으로 최저가격보장제라는 명칭으로 시장가격이 기준가격 이하로 하락하였을 때 약 90%이내에서 가격차를 보전하는 형태로 운영하고 있으나, 참여 대상이 농협과 계약재배를 통하여 계통출하를 실시한 농가를 대상으로 운영하고 있음.

2. 가격보전사업의 국내외 사례검토

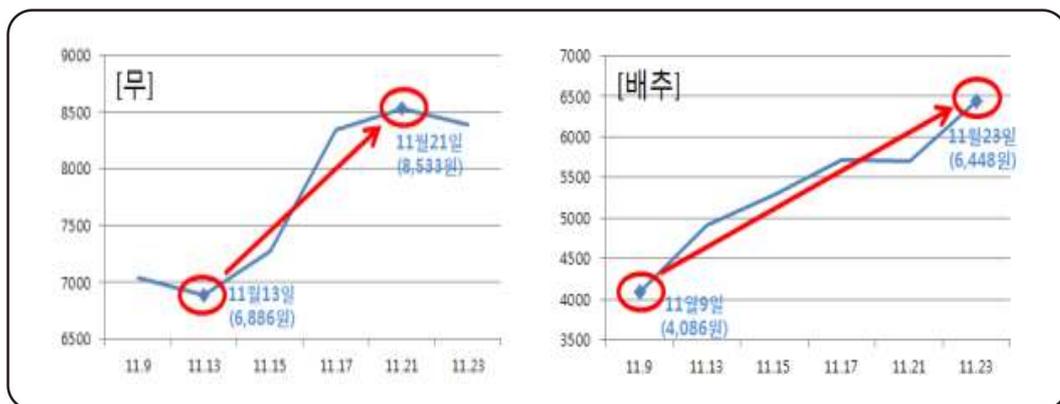
2.1. 국내사례

- 농산물 가격 등 수급이 불안정한 상황이 발생할 경우 중앙정부, 농협 중심의 일부 품목을 대상으로 채소가격안정제 등의 정책이 추진되고 있음. 채소가격안정제는 사업 초기 단계로 사업 대상품목의 가격을 일부 지지해주는 효과가 나타나고 있음.

- 채소가격안정제 사업 성과로 우선, 2017년 봄배추 생산과잉을 해소하기 위해 육묘폐기(10만주), 출하조절(6만 5천 톤), 농가교육, 신문광고 등의 실시를 통해 생산 출하물량을 조절하여 가격을 지지하였음. 또한, 가을무·배추 생산과잉물량에 대비하여 선제적으로 생육단계에서 무 1만 9천 톤, 배추 2만 4천 톤을 시장격리 사업을 추진하였음. 채소가격안정제 사업을 통한 시장격리로 배추 최저보장가격(960원/3포기) 대비 생산농가 소득을 2배 이상(1,950원) 보장하였음.

〈그림 4-1〉 채소가격안정제 대상품목(가을무·배추) 가격지지 효과

단위 : ha



자료: 농협중앙회(2017년).

- 가격 안정 사업의 효과를 극대화시키기 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 지자체 역할이 필요하나, 일부사례를 제외하고 지자체 역할이 미미함. 전국적으로 재배되는 품목이 아닌 지역특화품목에 대해서는 지자체에서 책임감을 가지고 가격보전사업을 추진할 필요가 있음.
- 수급안정을 위한 정책을 추진하는 일부 지자체 중 강원도는 강릉농협, 대관령 원예농협 등이 참여하는 주산지협의체를 구성하여 고랭지배추에 대한 수급안정대책을 추진하고 있음.

- 생산단계 조기정식, 출하정지 등 수급안정대책을 통해 가격 안정화 및 참여 농가의 가격보장(평년의 80%)으로 경영안정에 기여하였음.
- 제주도에서는 월동채소류 지자체 자율대책으로 파종 및 정식 전 맥주보리 등으로 작목을 전환하고, 생산자 자율감축, 소비촉진 홍보 및 수출확대 등의 대책을 추진하였음. 대책이 시행되면서 제주도 주요 월동채소류인 무, 당근, 양배추의 도매가격을 상승시키는 효과가 있었음.
- 제주도에서는 특히, 당근에 대해 가격안정관리제에 대한 시범사업을 2017년 11월~2018년 5월에 추진하였음. 당근 가격안정관리제 공동사업주체는 당근 제주협의회와 (사)제주당근연합회이며, 사업목적은 농가의 자율적 수급 조절 및 출하조정을 통하여 경영 소득을 안정화 하는 과정에서 가격 하락 위험을 관리할 수 있는 제도를 설계하는 것임. 또한, 생산자·자조금 단체의 자율적인 노력에도 불구하고 최저 목표 관리 기준가격 이하로 가격이 하락할 경우, 경영비 손실을 보전하는 제도의 조기 정착을 위한 시범사업단을 운영할 계획임.
 - 제주형 당근 가격안정관리제 참여자격은 제주도에 주소와 구좌, 생산, 표선 지역 농지에 당근 품목을 재배하는 농가, 지역농협을 통하여 계통 출하를 희망하는 농업인 및 영농조합법인, 당근 자조금 조성사업에 약정(동의)한 농가임.
 - 가격안정관리제의 차액 보전방식은 기준가격과 도매시장 가격의 차액 90%까지 보전하며, 차액 보전방식에 대한 속성지수별 차등 보전을 위해 출하점수(개인별 출하등급 비율×등급별 가격 가중치)를 적용하였음.
- 전라북도 지역의 경우 시장에서 가격 변동성이 높은 농산물을 경작하는 농업인의 경영 안정망을 확대하고, 경영기반이 취약한 중소농을 보호하기 위한 정책으로 “농산물 최저가격 보장제” 사업을 2016~2018년 3년간 시범사업을 추진하였으며, 향후 본사업을 시행할 추진해 나갈 계획임.
 - 전라북도의 농산물 최저가격 보장제 사업 대상 품목은 양파, 마늘, 건고

추, 생강, 노지수박, 가을무, 가을배추임(시군별 2개 품목 선정). 지원대상은 품목당 300~3,000평 이하를 재배하며, 시·군 통합마케팅 전문조직 등을 통하여 계통출하 하는 농가임. 사업내용은 시장가격이 기준가격보다 하락하였을 경우 그 차액의 일부(90% 이내)를 지원하며, 재정지원 금액은 연간 100억 원 한도 내 집행할 계획임(도비 30%, 시군비 70%).

- 시범사업 기간 동안 사업 참여 농가 2016년 2개 품목, 229농가에서 2018년에는 7개 품목, 1,7535농가로 크게 증가하였음.
- 강원도, 제주도, 전북지역 이외에도 여러 지자체에서 품목에 대한 가격보전을 위해 시장격리 사업을 추진하고 있으며, 사업예산은 농협, 지자체, 자부담 등을 통해 편성하여 운영하였음.

〈표 4-1〉 지자체 품목별 시장격리 현황

연도	지자체	품목	수급조절 물량(톤, ha)		집행액 (백만원)	비고
			시장격리	기타		
'13	경북 안동, 성주, 의성	사과, 참외, 마늘	2,194	1,560	1,254	농협 100%/군비+자조금(200%)/시군 100%
	제주	무, 양배추	11,000		1,004	도 49%, 농협 51%
'14	강원, 강원 화천	피망, 고추, 토마토, 애호박	378	726	198	도 25%, 시군 25%, 자부담 50%/군 50%, 자부담 50%
	충남 서산	배추	231		20	시비100%
	전남 진도, 해남	대파, 배추	4,865	400	3,294	군 60%, 농협 40%/ 군 100%
	경북 안동, 성주, 의성	사과, 참외, 마늘	4,122	1,393	1,623	농협 100%/ 군비+자조금(200%)/ 시군 100%
	제주	배추, 무, 양배추, 마늘	37,182	5,017	17,728	도 60%, 농협 40%/ 도 100%/ 도 23%, 농협 77%
'15	강원도	고추, 토마토, 오이, 배추, 무	347	7,179	302.5	도 25%, 시군 25%, 자부담 50%
	충남 서산	배추, 양배추	1,596		87	시비 100%
	전남 영암	무, 배추		12,096	178	군 100%
	경북 안동, 성주, 의성	사과, 참외, 마늘	5,180	1,674.5	1,421	농협 100%/ 군비+자조금(400%)/ 시군 100%
'16	강원도	토마토		50		도 25%, 시군 25%, 자부담 50%

연도	지사체	품목	수급조절 물량(톤, ha)		집행액 (백만원)	비고
			시장격리	기타		
	전북 정읍, 순창, 고창	복분자		747	4,900	농협 100%
	전남 영암	무화과		59	47	군 100%
	경북 안동, 성주, 의성	사과, 참외, 마늘	7,403	1,007	1,803	도 15%, 시군 15%, 농협 70%/ 농협 100%/ 군비+자조금(560%)/ 시군 100%
	제주	당근		603	54	도 100%
'17	강원도	토마토, 오이, 파프리카, 배추		8,887	131.5	도 25%, 시군 25%, 자부담 50%
	충북 충주	사과		1,785.5	712.1	도 12%, 시군 25%, 농협 60%
	충남 서산	양배추	573		73	시비 100%
	전남 영암	무화과		135	135	군 100%
	경북 안동, 포항, 경주, 김천, 구미 등	사과, 참외, 마늘	9,611	27,941	28,169	도 19%, 시군 44%, 농협 37%/ 도 25%, 군 50%, 자조금 50%/ 시군 100%
제주	무, 당근, 양배추	16,000	7,784	2,604	도 70%, 농협 20%, 자부담 10%/ 도 60%, 자부담 40%	

자료: 농림축산식품부.

2.2. 일본사례

- 일본 채소가격안정제도는 채소류의 안정적인 공급을 목표로 하고 있으며, 계획적인 생산과 출하를 통한 가격 안정화에 기여하기 위함임. 제도 시행을 통해 국가, 현, 지방정부의 보조를 받고, 채소류 가격이 하락할 경우 가격을 보전하는 제도임.
 - 채소가격안정제도의 종류로는 국가 지정 채소 가격안정대책 사업(국가 사업), 현 채소 가격안정대책 사업(현 사업), 특정 채소 등 공급 산지 육성 가격차 보전사업(국가 지원 사업), 채소 신산지 특별 가격안정대책 사업(전농 사업)이 있음.
 - 각 사업의 공통 대상요건은 각 사업으로 정하는 지정 주산지, 출하기간, 대상 시장에 출하된 대상 채소임.

〈표 4-2〉 지정채소 및 특정채소의 가격안정대책의 개요

구분		지정채소 가격안정 대책사업	특정채소 등 공급산지육성 가격차보급사업
대상채소		지정채소 14품목 국민소비생활상 중요한 채소	특정채소 35품목 국민소비생활이나 지역농업진흥의 관점에서 지정채소에 준하는 중요 채소
		양배추, 오이, 토란, 무, 양파, 토마토, 가지, 파, 당근, 배추, 감자, 피망, 시금치, 양상추	아스파라거스, 딸기, 청대콩(에다마메), 순무, 호박, 꽃양배추, 고구마, 완두콩, 우엉, 소송채, 꼬투리째 먹는 강낭콩, 꼬투리째 먹는 완두콩, 싹갓, 생강, 수박, 스위트 콘, 셀러리, 누에콩, 청경채, 생표고버섯, 부추, 마늘, 머위, 브로콜리, 미즈나(ミズナ), 파드득나물(ミツベ), 멜론, 참마, 연근, 시시고추(シシトウガラシ), 쪽파, 여주, 염교(ラッキョウ), 오크라(okra), 양하(Zingiber mioga)
산지 요건	면적	20ha(노지채소)	5ha
	출하비중	2 / 3	2 / 3
각출비율		3 : 1 : 1 (국가 : 도도부현 : 생산자)	1 : 1 : 1 (국가 : 도도부현 : 생산자)
평균가격		과거 6개년의 도매시장가격을 기초로 산출	
보전기준액		평균가격의 90%	평균가격의 80%
최저기준액		평균가격의 60% (50%, 55%, 65%, 70%의 특례를 설정)	평균가격의 55% 기준 (45%, 50%, 60%의 특례를 설정)
보전율		원칙 90%	80%
대상자		출하단체, 생산자(개인·법인)	출하단체, 생산자(개인·법인)

자료: 김성우, 「농산물 수급조절매뉴얼 개선 방안 연구」, 2018.

- 채소가격안정제도 각 사업 대상 시장(국가 제도는 국가가 정한 중앙 도매시
장 및 이에 준하는 시장, 현의 제도는 현이 승인한 시장)에 공동 출하된 채소
류의 평균 판매가격이 각 사업 제도 보전 기준 가격보다 낮을 경우에는 생산
자에게 가격 차이만큼 보전해 주고 있음.
 - 평균가격은 과거 6개년 시장 판매가격을 도매물가지수로 환산한 가격 평
균이며, 채소류 종류, 대상 출하기간, 대상 시장별로 결정되고 있음.
 - 보전금액은 시장에 출하된 채소류 가격이 크게 하락할 경우 보전 기준이
되는 가격에서 평균가격에 0.9(특정 채소 사업은 0.8)를 곱한 수치로 산
정되고 있음.
- 일본 채소 생산 출하 안정사업(국고 사업명: 지정 채소 가격안정대책 사업)은
독립행정법인 농축산업진흥기구에서 추진하고 있으며, 채소생산출하안정법에

근거하여 채소 주산지에서 대상 시장군(도매시장 등)에 공동 출하되는 지정 채소를 대상으로 하는 사업임.

- 지정채소 14개 품목은 무, 양배추, 배추, 양파, 파, 당근, 양상추, 토마토 (방울 토마토 포함), 오이, 토란, 감자, 시금치, 가지, 피망임.
- 일본 치바현에서 추진하고 있는 채소 생산 출하 안정사업의 대상품목은 우선, 주요 채소로 무(가을, 겨울), 양배추, 양파가 있으며, 조정채소는 무(봄, 여름), 당근, 양배추, 일반 지정 채소는 파, 토마토, 오이, 감자가 있음. 사업 예산 부담률은 국가 60%, 현 20%, 생산자 자부담 20%이며, 지원대상 기준 면적은 엽근채소류 25ha, 과채류(여름, 가을) 15ha, 과채류(겨울, 봄) 10ha임.
- 채소 생산 출하 안정사업 이외에도 공익사단법인인 치바현 원예 협회에서 주체가 되어 추진되고 있는 지정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급사업과 특정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급 사업의 2개 사업이 있음.
- 지정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급사업은 지정 채소 중 양파, 감자를 제외한 12개 품목을 대상으로 하고 있으며, 일본 치바현에서는 무, 양배추, 양상추, 토마토, 오이, 당근 6개 품목을 대상으로 사업을 실시하고 있음. 사업 예산 부담률은 국가 1/2, 현 1/4, 생산자 자부담 1/4이며, 지원대상 기준 면적은 10ha, 과채류는 5ha임.
 - 특정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급사업은 아스파라거스, 부추, 브로콜리, 소라마베, 부추, 마, 카부, 딸기, 호박, 고구마, 수박 등 29개 품목에 대해 사업을 추진하고 있으며, 치바현에서는 브로콜리, 소라마베, 부추, 마, 카부 5개 품목에 대해 사업을 추진하고 있음. 사업 예산 부담률은 국가 1/3, 현 1/3, 전농 1/9, 생산자 2/9이며, 지원대상 기준 면적은 5ha임.

〈표 4-3〉 일본 치바현 가격안정대책 현황

사업명	대상품목	예산 분담비율	지원대상 기준
채소생산출하안정사업	중요 채소: 무(가을 겨울), 양배추, 양파 조정 채소: 무(봄 여름), 당근, 양배추 일반 지정 채소: 파, 토마토, 오이, 감자	국가: 60% 현: 20% 생산자: 20%	-면적 업근채소류: 25(20)ha 과채류(여름 가을): 15(12)ha 과채류(겨울 봄): 10(8)ha ※()내는 특례 조치 시 -공판장 출하비율: 2/3 이상
지장채소공급산지육성 가격차보급사업	무(봄), 양배추(여름 가을, 겨울), 오이 (여름 가을), 토마토(겨울 봄, 방울 토마토), 당근(봄 여름, 겨울), 양상추(겨울)	국가: 1/2 현: 1/4 생산자: 1/4	-면적: 10ha(과채류는 5ha) -공판장 출하비율: 1/2 이상
특정채소공급산지육성 가격차보급사업	브로콜리, 소라마메, 부추, 마, 카부	국가: 1/3 현: 1/3 전농: 1/9 생산자: 2/9	-면적: 5ha -공판장 출하비율: 2/3 이상
치바현 청과물가격보상사업	양상추, 리프레타스, 파, 쪽파, 토마토, 우엉, 오이, 양배추, 무, 시금치, 당근, 셀러드나	현: 55% 전농: 12.5% 생산자: 32.5%	-면적: 2ha이상 -공판장 출하비율: 1/3 이상

- 일본 치바현에서는 청과물 가격 보상 사업도 추진하고 있음. 사업 실시 주체는 공익사단법인 치바현 원예협회이며, 지정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급 사업과 특정 채소 공급 산지 육성 가격차 보급 사업의 채택 요건에 못 미치는 주산지에서 생산되는 채소 또는 국고 사업 대상이 되지 않은 채소를 대상으로 하는 사업임.
 - 사업 대상 품목은 양배추, 오이, 우엉, 무, 토마토, 당근, 파, 시금치, 양상추(결구), 양상추(비결구), 와케기, 셀러드나 12개 품목이며, 지원대상 기준 면적은 약 2ha 이상, 출하는 공판장으로 1/3 이상 이어야함.
- 일본은 채소가격안정 대책 대상품은 지정채소 14개 품목, 특정채소 35개 품목으로 한국보다 많은 품목에 대해 사업을 추진하고 있으며, 지자체도 책임감을 가지고 가격안정사업에 참여하고 있음. 또한, 채소가격이 하락한 상황에서 생산비까지 크게 증가한 경우에는 특례를 도입하여 보전금액을 확대시켜주고 있음.

- 반면, 한국은 주요 채소류에 대해 2016년 채소류 가격안정제를 도입하였으나, 사업초기 단계로 품목과 물량 확대가 필요함. 또한 채소류 이외에는 일관된 프로그램이 부재하여 상황에 따라 긴급가격안정자금, 농협 적립금·교육지원비, 유통협약·자조금, 지역자조금, 지방비 등의 다른 자금으로 폐기, 구매 등을 진행하고 있음. 지자체의 역할도 미미하여 지역 내의 중요한 품목에 대한 수급 안정대책이 미흡함.

3. 가격보전사업 SWOT분석과 타당성 검토

3.1. 원예농산물 가격보전사업의 SWOT분석

- 원예농산물 가격보전사업의 SWOT요소, 즉 내부 환경의 강점과 약점 그리고 외부 환경의 기회와 위협 요소들을 살펴보면 <표 4-4>와 같음.

<표 4-4> 가격보전사업의 SWOT분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> - 생산자단체인 농협 중심의 생산자 조직화 지향 - 농협의 계통출하 비율 확대로 마케팅 역량 확대 - 최소규모의 소득보전으로 안정적 생산기반을 확보 - 산지유통인 관련 규모화 된 법인의 참여를 유도 - 수급안정 사업능력 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 농협 등의 생산자단체 부족으로 시행 및 확산의 어려움 - 계약재배체계 구축의 어려움 - 재원 마련 문제 - 품목별로 가격차보전 기준설정의 어려움
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> - 생산자의 소득확보 정책 수요 증대와 중앙정부의 정책목표 변화 - 농산물 가격안정정책 및 대상 품목 확대의 국민적 공감 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 기상이변 등으로 가격변동 심화 - WTO 협정상 보전 AMS 한도 - 식생활의 서구화로 소비 감소 - 시장개방에 따른 수입 농산물 증가

자료: 저자 정리.

3.3.1. 강점(Strength)

- 국내의 원예농산물 가격보전사업은 다음과 같은 측면에서 운영되고 있는 특징과 장점을 보유하고 있음. 첫째, 생산자단체인 농협 중심의 생산자 조직화를 지향함.
 - 채소류는 생산자단체인 농협의 취급비중이 낮고 산지유통인의 취급비율이 70~80%에 이르기 때문에 아직까지 채소류 생산과 산지유통분야는 아직까지 후진국의 농업생산과 유통구조를 탈피하지 못하고 있음.
 - 주요채소류인 배추, 무, 고추, 마늘, 양파, 대파 등을 대상으로 일부 지자체에서 실시하고 있는 가격보전사업을 계기로 생산자가 농협의 계약재배에 참여하고 농협의 채소류 취급비율이 높아지는 것은 중장기적으로 생산자단체의 자율적인 수급안정 사업능력이 향상된다는 것을 의미하므로 바람직한 현상으로 판단할 수 있음.
- 둘째, 농협의 계통출하 비율 확대를 마케팅 역량을 확대함.
 - 채소류 생산자 조직화를 통하여 이들의 약정물량이 조합공동 사업법인, 연합사업단 등의 공동출하조직에 계통 출하되면 출하물량이 규모화 되기 때문에 도매시장 이외에 김치제조업체 등의 대량수요처에 납품할 수 있는 계기가 됨.
 - 김치제조업체는 대규모의 채소류가 지속적으로 필요하기 때문에 일정규모의 물량을 꾸준하게 공급할 수 있는 산지유통인에게 납품받거나 도매시장에서 조달하고 있음.
 - 원예농산물 가격 보전사업이 확산되어 생산자와 농협간의 조직화 체계가 구축되고 이를 바탕으로 농협의 판매사업과 마케팅 역량이 강화되는 바람직한 정책 사업으로 유도되고 있음.
- 셋째, 생산자에게 최소규모의 소득보전으로 차기 작형 및 차기년도 안정적 생산기반을 확보함.

- 채소류는 재배면적 변화, 기상변화 등에서 발생하는 생산량 변화가 크기 때문에 매년 가격등락이 반복적으로 발생함.
 - 채소류 특정품목의 재배면적 변동 및 기상호조로 생산량이 증가하게 되면 생산자는 시장가격이 크게 하락하여 차기 작형 또는 차기년도의 생산이 어려울 정도로 경제적 타격을 입게 됨.
 - 그러나 시장가격이 크게 하락하였을 때 중앙정부 및 지자체에서 실시하는 가격차 보전사업에 참여하여 평년가격의 80%수준이나 목표가격에 해당하는 금액을 제도적으로 보전되면 생산자의 손실 최소화 및 안정적 생산에 기여할 수 있음.
- 넷째, 산지유통인 관련 규모화 된 법인의 참여를 유도함.
- 원예농산물 분야는 채소류를 중심으로 가격변동에서 발생하는 리스크를 회피하지 않고 투기적 성향을 보유한 산지유통인의 시장참여가 활발하기 때문에 생산자와 농협을 대상으로 시행하는 정부의 수급안정 대책이 효과적으로 시행되기 어려움.
 - 그러나 최근에 규모화 된 산지유통인 관련법인, 협동조합 등의 조직은 채소류 가격변동에서 발생하는 리스크를 회피하고 안정적 생산과 수익을 추구하는 것을 희망하기 때문에 정부가 실시하는 가격차 보전사업을 비롯하여 수급안정 관련 정책의 참여를 요구하고 있음.
 - 산지유통인은 특정 지역에 거주하는 것이 아니고 전국을 순회하면서 생산과 유통을 담당하는 특성이 있기 때문에 주산지 농협에 조합원으로 소속되기 어려움.
 - 그러나 최근에는 규모화 된 산지유통인 관련 조직이 정부의 수급안정 사업에 참여하여 시장격리, 수매비축 등에 참여하고 있으며 월동무, 고랭지 배추 등의 채소류를 중심으로 산지유통인의 특성을 고려한 계약재배 사업 실시와 가격차 보전사업을 희망하고 있어 중장기적으로 계약재배 및 계통출하 물량 확대에 기여할 수 있음.

3.3.2. 약점(Weakness)

- 현재 국내에서 시행되고 있는 가격보전사업은 다음과 같은 단점도 보유하고 있음. 첫째, 농협 등의 생산자단체 부족으로 시행 및 확산의 어려움이 있음.
 - 원예농산물 중 주요품목 이외의 매실, 감, 아로니아, 상추 등의 품목은 주산지가 특정지역 위주로 구성되어 생산자 및 농협 등의 생산자 단체가 적극적으로 취급하지 않는 품목이기 때문에 수급불안이 발생하여도 정부 및 지자체, 농협 등의 생산자 단체가 적극적으로 나서기 어려움.
- 둘째, 계약재배체계 구축의 어려움이 있음.
 - 원예농산물 중 주요품목위주의 가격보전사업은 계약재배를 전제하고 있기 때문에 계약재배가 계통출하 비중확대, 생산자 조직화 체계 강화, 생산자단체의 마케팅역량 강화의 선순환 구조를 가지고 있음.
 - 그러나 생산자가 특정 주산지 위주로 집단화되지 않은 품목의 경우 이들의 생산 및 유통과 관련된 각종 경제 사업에 도움을 줄 수 있는 농협 등의 생산자단체가 제한적이기 때문에 정부자금을 활용하여 공정하고 투명하게 계약재배를 실시할 수 있는 주체가 부족하기 때문에 사업효과가 나타나기 어려움.
- 셋째, 품목별로 가격차보전 기준설정의 어려움이 있음.
 - 정부는 원예농산물 중 채소류 주요품목을 대상으로 계약재배에 참여하고 출하약정을 체결한 농가에 한하여 평년가격의 80%까지 지원하고 있으나 주요품목이 아닌 경우는 주산지통계 및 시장 가격과 생산비 관련 통계도 정비되어 있지 않아 해당품목 가격하락 시 제도적으로 어느 수준까지 가격차를 보전하여야하는지 어려움이 있음.
- 넷째, 원예농산물 가격보전사업 관련 재원이 부족함.
 - 일부 지자체에서는 불특정 다수의 품목을 대상으로 가격보전사업을 경

쟁적으로 도입하려는 움직임이 있으나, 중앙정부 및 지자체에서 보조 사업에 해당되는 관련 예산을 확보하기 용이하지 않고 원예농산물 분야에서 농작물 재해보험이 시행 및 확대되고 있으며 발작물 대상으로 직불제도 논의되고 있어 관련 예산을 확보하기가 용이하지 않음.

3.3.3. 기회요인(Opportunity)

- 원예농산물 가격보전사업 기회요인으로는 첫째, 생산자의 안정적인 소득확보를 위한 정책 수요가 증대되고 있으며, 중앙정부에서도 소비지 가격안정에서 생산자 소득 안정으로 수급정책의 주요 목표가 변화함. 특히 기타 원예농산물에 대한 수급안정 및 가격안정시스템의 구축에 대한 정책의 필요성이 대두됨.
- 둘째, ‘국민 생각함’을 활용한 온라인 정책 참여 추진 결과(농림축산식품부 유통정책과 자료), 농산물 가격안정 대상 품목 확대가 필요하다는 의견이 75%로 대다수의 참여자가 품목 확대에 공감함. 또한 농산물의 품목별 특성을 감안한 농산물 가격안정체계의 마련이 필요하다는 의견이 많았음.

3.3.4. 위협요인(Threat)

- 원예농산물 가격보전사업 위협요인으로는 첫째, 기후변화 및 기상이변으로 인해 농산물의 수급불균형의 발생빈도가 잦아지고 가격등락폭도 심화되고 있음.
- 둘째, 가격차 보전은 WTO 협정상 감축대상보조(Amber Box)에 해당되어 AMS 한도(1조 4,900억 원)를 초과할 수 없음.
- 셋째, 식생활이 서구화되고 시장개방에 따른 수입농산물이 증가함에 따라 국내 원예농산물의 소비가 감소하고 있음. 농산물의 과잉생산 뿐 아니라 소비 감소 등으로 인해 가격이 하락할 수 있으나 이를 해결할 수 있는 선제적

이고 효율적인 정책 및 제도가 부재함.

3.2. 원예농산물 가격보전사업의 SWOT전략

- 가격보전사업의 SWOT환경 분석을 통해 도출된 SWOT이슈들이 내포하는 가능성과 실효성, 그리고 한계와 극복해야할 문제점들은 각각의 전략적인 과제를 선정하는 자료가 됨. 요약하면, 가격보전사업은 비록 내적으로는 생산자 조직화와 재원 마련 등의 문제점, 외적으로는 기상이변과 시장 개방에 따른 위협이 존재하지만, 원예농산물 수급 불균형 해소와 농가 소득 보전을 동시에 해결할 수 있는 효율적인 사업으로 중앙정부와 국민과의 공감대가 형성되어 있어 전략적인 사고로 가격보전사업의 역량을 응집하여야 함.
- 가격보전사업의 SWOT이슈를 토대로 전략이슈를 도출해보면, 강점 전략으로서 첫째, 강점을 기회로 활용하는 S-O전략 이슈로는 ‘선제적인 원예농산물 수급불균형 방지와 신속한 해소’, ‘생산자 소득 증대’라는 실효성과 효율성의 강점이슈 부각으로 ‘중앙정부의 정책 목표 실현과 국민적 공감’이라는 기회이슈를 적극 활용하여야 함.
- 둘째, 강점으로 위협에 맞서는 S-T전략 이슈로는 ‘가격 변동폭 완화’와 ‘농가소득 보전을 통한 품질 향상’의 강점이슈로 ‘기상이변·소비 감소’라는 위협요소에 적극 대응하여야 함.

〈표 4-5〉 가격보전사업의 SWOT Matrix

	강점(Strength)	약점(Weakness)
	<ul style="list-style-type: none"> - 생산자단체인 농협 중심의 생산자 조직화 지향 - 농협의 계통출하 비율 확대로 마케팅 역량 확대 - 최소규모의 소득보전으로 안정적 생산기반을 확보 - 산자유통인 관련 규모화 된 법인의 참여를 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 농협 등의 생산자단체 부족으로 시행 및 확산의 어려움 - 계약재배체계 구축의 어려움재원 마련 문제 - 품목별로 가격차보전 기준설정 어려움 - 산자유통인 관련 규모화 된 법인의 참여를 유도
기회(Opportunity)	SO 전략	WO 전략
<ul style="list-style-type: none"> - 생산자의 소득확보 정책 수요 증대와 중앙정부의 정책목표 변화 - 농산물 가격안정정책 및 대상 품목 확대의 국민적 공감 	<ul style="list-style-type: none"> - 선제적인 원예농산물 수급불균형 방지와 신속한 해소 - 생산자 소득 증대 - 중앙정부의 정책 목표 실현과 국민적 공감 	<ul style="list-style-type: none"> - 생산자 조직화와 재원 마련 - 정부 정책 도입과 시행
위협(Threat)	ST 전략	WT 전략
<ul style="list-style-type: none"> - 기상이변 등으로 가격변동 심화 - WTO 협정상 보전 AMS 한도 - 식생활의 서구화로 소비 감소 - 시장개방에 따른 수입 농산물 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 가격 변동폭 완화 - 농가소득 보전을 통한 품질 향상 - 기상이변·소비 감소 	<ul style="list-style-type: none"> - 재원 마련 문제 - AMS 한도

자료: 저자 정리.

- 약점 전략으로서 첫째, 약점이지만 기회를 탐구하는 W-O전략 이슈로는 ‘생산자 조직화와 재원 마련’이라는 약점이슈를 ‘정부 정책 도입과 시행’을 통해 순차적으로 극복해 나가는 전략을 추진하여야 함.
- 둘째, 약점과 위협을 피해나가는 W-T전략 이슈로는 ‘재원 마련 문제’, ‘AMS 한도’ 이슈를 중앙정부와 지자체의 지원과 더불어 지자체 자체가격안정기금, 자조금, 생산자단체 적립금을 적극 활용하는 방안이 필요함.
- 원예농산물 가격보전사업 개념과 국내외 사례 분석, SWOT분석과 전략을 도출한 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있음.
- 첫째, 원예농산물 가격보전사업은 중앙정부와 지자체의지에 따라 일본 등과 같이 주요품목 이외의 기타품목으로 확대할 수 있으나, 생산자 조직화를 기

반으로 농협 등의 생산자 단체가 주도적으로 실시하지 않게 되면 정책사업 효과가 발생하기 어려움.

- 둘째, 가격보전사업 품목 확대 시 중앙 및 지방정부의 재원확보와 품목별 가격 보전에 대한 기준과 근거가 필요하기 때문에 생산, 가격 및 유통, 소비 등과 관련된 통계자료가 확립된 품목위주로 실시하여야 함.

4. 대상품목 선정기준

- 실효성이 높은 가격안정체계 구축을 위해 대상품목 선정기준은 다음과 같음. 첫 번째, 품목에 대한 통계가 구축되어 있으며, 두 번째, 농업관측 대상 품목이며, 세 번째, 조직화가 잘 되어 있으며, 네 번째, 소비(생산) 확대가 예상되는 품목이어야 함.

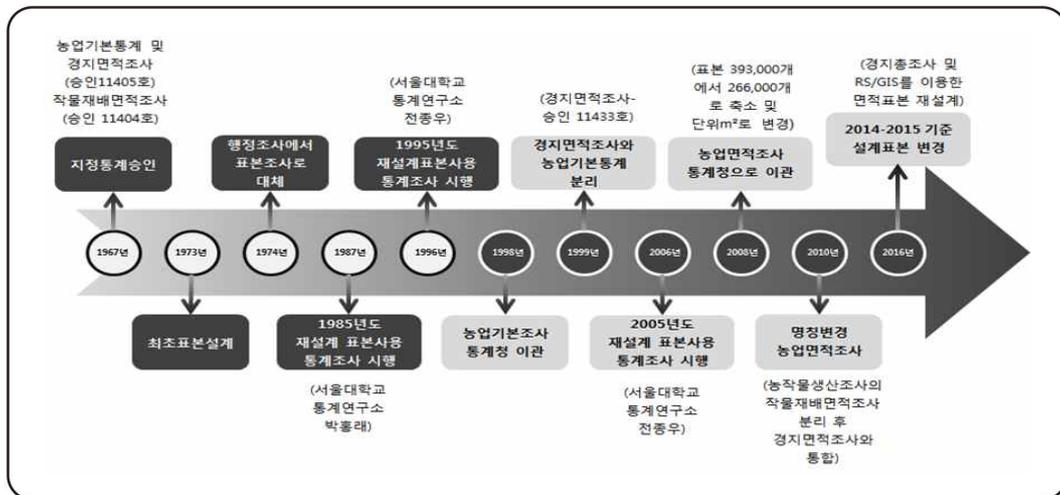
4.1. 통계를 기반으로 한 대상품목 선정

- 농업통계는 농업분야에서 일어나는 다양하고 복잡한 현상을 분석하는데 유용한 수단임. 또한 농업 정책을 수립하고 시행하는데 기본 지표를 확보할 수 있고, 정책 효과를 파악할 수 있으며 정책의 장기적 목표를 설정하기 위한 기초 자료로 활용할 수 있음.
- 가격안정체계를 구축함에 있어 농업통계를 활용하면 객관적이고 명확한 분석을 할 수 있기 때문에 기타원예농산물 중 통계청 혹은 농업관련 기관의 통계자료가 확보되어야 하며, 이를 기반으로 실효성 있는 정책을 수립하고 시행할 수 있음.

4.1.1. 농업통계 변천사

- 우리나라 농업통계 조사는 1947년에 시작되어 1967년 농업기본통계 및 경지면적조사(승인 11405호), 작물재배면적조사(승인 11404호)가 지정통계로 승인됨.

〈그림 4-1〉 농업통계 변천사



자료: 통계청.

- 1973년 최초로 표본이 설계되었으며, 이듬해 행정조사에서 표본조사로 통계 조사가 대체됨. 이후 10년 주기로 표본재설계가 이루어졌음. 1974년 농림부에 농업통계 전담부서를 설치·운영하다 통계업무 일원화를 위하여 1998년 농업 기본조사, 2008년 농업면적조사를 정부조직 개편으로 통계청으로 이관함.

4.1.2. 주요 기관별 농업통계 현황

- 우리나라의 농업통계를 생성하는 주요기관으로는 통계청, 농림축산식품부, 농업진흥청, 한국농어촌공사 등이 있음.
- 통계청에서 조사하고 있는 주요 농업통계 조사로는 지정통계인 경지면적 증

감, 논벼, 맥류, 과수, 채소, 시설작물 등을 “농업면적조사”, 주요 15개 작물(논벼, 맥류, 조미채소, 과수 등)의 10a당 생산량을 조사하는 “농작물생산조사”, 농가의 수입, 지출, 자산 등 농업경영실태를 조사하는 “농가경제조사”, 축산물(축종별) 생산비용과 수익성을 조사하는 “농축산물생산비조사”, 5년에 한번 농림어가의 규모, 분포, 경영형태를 파악하는 “농림어업총조사”, 그 밖에 가축의 사육현황을 조사하는 “가축동향조사”이 있음.

- 농림축산식품부는 15가지의 일반통계를 생성하고 있으며, “과실류가공현황”, “기능성양잠산업현황”, “농기계보유현황”, “시설온실현황 및 생산실적”, “특용작물생산실적” 등이 있음. 농업진흥청은 “농산물소득조사”, “농어업인복지실태조사”, “농업기계이용실태조사”, “농업인의 업무상질병 및 손상조사” 등 4가지의 일반통계를 조사하고 있음. 한국농어촌공사는 “농업생산기반정비통계조사”를 일반통계로 조사하고 있음.

〈표 4-6〉 주요 기관별 통계 현황

작성기관	통계종류	작성형태	통계명	작성주기
통계청(7)	지정통계(6)	조사(6)	가축동향조사	분기
			농림어업조사	1년
			농림어업총조사	5년
			농업면적조사	1년
			농작물생산조사	1년
			농축산물생산비조사	1년
	일반통계(1)	가공(1)	귀농어·귀촌인통계	1년
농림축산 식품부(15)	일반통계(15)	보고(9)	과실류가공현황	1년
			기능성양잠현황	1년
			농기계보유현황	1년
			도축검사보고	월
			배합사료생산실적 및 원료사용실적	월
			시설채소온실현황 및 생산실적	1년
			우유 및 유제품 생산소비상황	1년
			특용작물생산실적	1년
			화훼류재배현황	1년
		조사(5)	농업법인조사	1년
			말산업실태조사	1년
			식품산업원료소비실태조사	1년
			여성농업인실태조사	5년

작성기관	통계종류	작성형태	통계명	작성주기	
농촌진흥청(4)	일반통계(4)	조사(4)	종자업실태조사	1년	
			가공(1)	농림업생산지수	1년
			농산물소득조사	1년	
			농어업인복지실태조사	1년	
			농업기계이용실태조사	2년	
한국농어촌공사(1)	일반통계(1)	조사(1)	농업인의 업무상 질병 및 손상조사	1년	
			농업생산기반정비통계조사	1년	

자료: 통계청(2018년 5월 29일 기준).

4.1.3. 가격안정체계 대상품목 선정에 필요한 통계자료

- 가격안정체계 구축을 위해서는 생산 및 유통에 관련된 통계자료 확보가 절실함. 이는 수급안정대책을 수립하기 위한 자료이기도 하여 생산조절을 위해 각 품목의 재배면적과 생산량 통계자료가 필요함. 농가의 실질적인 가격보장을 위해 소득, 생산비, 경영비 자료와 수취가격과 유통비용 자료가 있어야 하며, 가격 수준을 알기위해 도매시장 가격도 필수적임.
- 기존의 채소류 가격안정사업에서도 위와 같은 통계자료를 활용하여 기준지표로 삼고 있음. 먼저 재배면적과 생산량 자료는 통계청에서 생성하고 있고, 농가소득, 생산비, 경영비 자료는 농촌진흥청, 농가수취가격과 유통비용은 한국농수산물식품공사 자료를 활용하고 있음. 마지막으로 도매가격은 서울시 농수산물식품공사의 가락시장 도매가격을 대표가격으로 이용함.
- 기타품목으로 언급되어지는 품목의 생산 및 유통관련 통계자료를 살펴보면, 수박과 오이는 가격안정체계 구축을 위해 필요한 통계자료가 전부 발표되고 있는 것으로 나타났음.
- 딸기와 생강의 경우 농가수취가격과 유통비용을 파악할 수 있는 aT유통실태자료가 과거에는 발표되었으나, 이후 자료가 단절되거나 된 것으로 나타났

으며, 양배추는 1998년과 1999년에만 발표가 되었음. 호박과 파프리카는 관련 자료가 발표되지 않음.

- 가지는 통계청의 재배면적과 생산량 자료와 aT유통실태 자료가 부재하며, 뽕은감과 자두, 파프리카는 aT유통실태 자료와 농촌진흥청의 소득자료가 발표되지 않는 것으로 나타났음.
- 가락도매시장에서 발표되지 않는 생강의 도매가격은 aT에서 발표되는 도매가격을 활용하고, 파프리카의 재배면적과 생산실적은 농림축산식품부에서 발표되는 자료를 이용할 수는 있겠으나, 전반적으로 통계자료가 미비한 부분이 많아 가격안정체계 구축에 있어 한계가 많을 것으로 사료됨.

〈표 4-7〉 기타품목 생산 및 유통관련 통계자료 현황

품목	통계청 (재배면적, 생산량)	aT유통실태 (농가수취가격, 유통비용)	서울시농수산물 식품공사 (도매가격)	농촌진흥청 (소득, 생산비, 경영비)
수박	0	0	0	0
딸기	0	2015년까지	0	0
가지	X	X	0	0
자두	0	X	0	X
뽕은감	0	X	0	0
양배추	0	1998~1999년	0	0
생강	0	2012년까지	aT 발표가격	0
파프리카	시설채소온실 현황 및 생산실적: 농림축산식품부 (2006~2016년)	X	0	X
오이	0	0	0	0
호박	0	X	0	0

자료: 각 기관별 자료 편집.

4.2. 농업관측 대상품목

- 농업관측 정보는 생산액이 많은 작물과 가격등락폭이 큰 작물에 대해 수급 관련 정보를 종합적으로 분석하여 장래의 출하량, 가격 등을 전망한 미래예측 정보임.
- 농업관측사업은 농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제 42조에 시행근거를 두고, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제 5조, 시행규칙 제 7조에 의거 한국농촌경제연구원에 농업관측전담기관을 지정함.
- 농업관측은 곡물, 과수, 과채, 엽근 및 양념채소, 축산 등 35개 품목을 대상으로 수급관련 정보를 생성하고 농민과 농업관련기관에 관측정보를 제공하고 있음.
- 농업관측의 주요 정보로는 출하량과 가격 시세에 대한 정보를 제공하여 농민들 스스로 적절한 농산물 출하 계획을 수립할 수 있도록 하는 “가격동향 및 전망”, 재배품목 및 재배면적 결정에 도움을 줄 수 있는 “재배면적 및 재배의향면적” 정보를 제공함.
- 또한 재배면적과 작황, 기상 상황을 종합적으로 분석하여 생산량을 추정하여 “생산 및 출하 전망” 정보를 담고 있으며, 농산물 가격에 큰 영향을 미치는 “수입 물량 예상치”도 제공함. 재고량 정보를 통해 해당 품목의 차기 재배면적 및 면적을 결정할 수 있도록 “재고 동향” 정보를 제공하고 있음.

〈표 4-8〉 농업관측사업 대상 품목

곡물(6)	쌀, 콩, 감자, 국제곡물(밀, 옥수수, 대두)
과일(6)	사과, 배, 복숭아, 단감, 포도, 감귤
과채(7)	딸기, 토마토, 수박, 오이, 참외, 호박, 풋고추
엽근채소(4)	배추, 무, 당근, 양배추
양념채소(4)	건고추, 마늘, 양파, 대파
버섯류(2)	느타리, 양송이
축산(6)	한육우, 젓소, 돼지, 육계, 산란계, 오리

자료: 농업관측본부.

- 농산물 가격의 특성상 수요는 단기적으로 일정하지만, 공급은 전년도 또는 최근 시장가격에 민감하게 반응하여 급격한 공급량의 변화에 따라 등락폭이 크게 나타남.
- 그러나 생산·유통·시장상황 등 가격에 관한 정보가 부족하고, 주변에서 획득하는 정보의 신뢰성에는 문제가 있어 관행이나 주변 영농상황 등 불확실한 정보를 통해 영농의사를 결정하는 경우가 허다함.
- 따라서 정확한 정보에 의한 정책 시행 및 자발적 수급 조절이 필요한 시점에서 농업관측의 중요성은 더욱 대두되고 있음.

4.3. 조직화 수준

- 민감 5대 품목 중 배추, 무, 마늘도 특정 지역을 중심으로 주산지 및 계절별 주산지가 형성되어 있으나, 생산자 단체를 중심으로 조직화 비율이 낮아 해당 품목의 계약재배, 채소가경안정제 등에 참여하는 생산자와 생산자 단체 비율이 낮아 수급안정대책 수립에 어려움이 많음.

- 기타품목도 주산지가 형성되어 있고, 생산자 조직화 기반을 바탕으로 생산자 단체의 취급비중이 높은 품목을 정책 대상으로 삼아야 수급 및 가격안정 사업의 효과가 높아질 수 있음.

〈표 4-9〉 2017년 공선출하회, 공동출하회 취급 실적

단위: 백만원, 톤

구분	생산량 ('16년 기준)	공선출하회			공동출하회		
		조직수	금액	물량	조직수	금액	물량
당근	73,061	6	5,162	3,072 (4.2)	1	809	1,121 (1.5)
양배추	339,107	8	1,255	2,108 (0.6)	3	6,009	9,211 (2.7)
딸기	191,218	91	202,345	30,509 (16.0)	2	5,440	980 (0.5)
토마토	390,303	72	74,490	38,585 (9.9)	4	9,724	5,361 (1.4)
풋고추	169,199	36	52,100	19,989 (11.8)	1	89	24 (0.0)

주: ()는 생산량 중 차지하는 비중임.

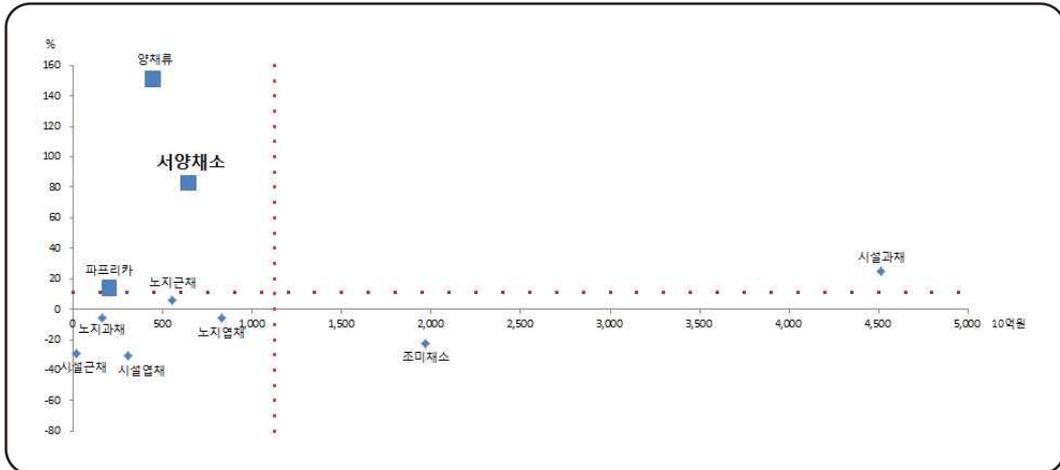
자료: 농협중앙회.

- 2017년 지역농협 및 연합사업단 등 품목별 공선출하회의 조직수를 살펴보면, 딸기의 공선출하회 조직수가 91개로 가장 많으며, 이어 토마토 72개, 풋고추 36개로 나타났음. 이 품목들은 주산지가 전국적으로 많아 조직수가 많은 반면, 당근과 양배추를 생산하는 지역이 한정되어 있어 공선출하회 조직수가 많지 않은 것으로 파악됨.
- 각 품목의 전체 생산량 중 공선출하와 공동출하가 차지하는 물량 비중은 딸기가 16.5% 가장 많으며, 풋고추 11.8%, 토마토 11.3% 순으로 나타남.

4.4. 소비(생산) 확대 예상 품목

- 원예농산물 생산은 소비자의 소비패턴에 따라 증가하거나 감소하는 패턴을 보임. 민감 5대 품목인 배추, 무, 고추, 마늘, 양파는 재배면적과 자급률이 과거에는 높았으나, 최근에는 지속적으로 감소하고 있는 추세임.
- 한편, 소비자 선호가 높은 서양채소류와 파프리카, 토마토 등의 시설채소류 재배면적은 지속적으로 증가하고 있어 향후 소비 및 생산이 확대될 전망이다.
- 채소 부류별 생산액 규모와 변화율을 살펴보면, 생산액 규모가 크면서 성장률도 높은 부류는 시설과채임. 시설과채 성장률(25.0%)은 채소류 평균(11.0%)보다 높은 정도로 성장하고 있음.
- 한편, 생산액 규모는 채소류 평균보다 작지만 높은 성장세를 보이는 부류는 서양채소임. 양채류와 파프리카가 모두 평균 이상의 높은 성장률을 보이고 있기 때문임.
- 생산액 규모는 크지만 성장이 약화된 부류는 조미채소이며, 생산액 규모가 작고 성장률도 낮은 부류는 노지근채, 노지과채, 노지엽채, 시설엽채 등임. 노지근채의 경우 변화율이 5.9%로 성장세에 있기는 하지만 채소류 평균보다 낮은 수준으로 성장이 약화되고 있음. 그 외 노지과채, 노지엽채, 시설근채, 시설엽채는 생산액 규모도 평균보다 작을 뿐만 아니라 음(-)의 성장률을 보이고 있어 다른 부류에 비해 쇠퇴하고 있음.

〈그림 4-3〉 채소 부류별 생산액 규모와 변화율



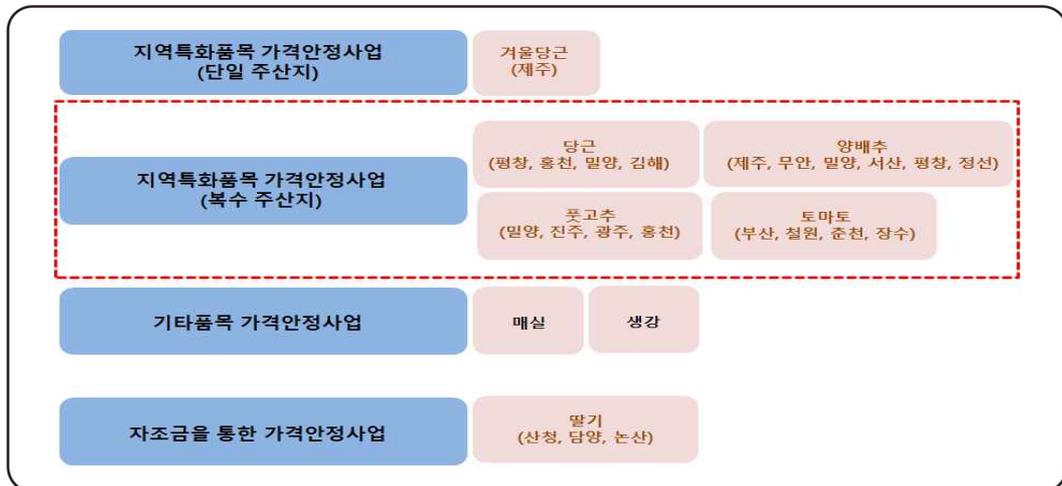
자료: 박미성 외(2016), “서양채소 수급 실태 분석과 과제”, 한국농촌경제연구원.

제 5 장

대상 품목에 따른 수급안정사업 추진 방안

- 지역특화품목 가격안정체계 대상 품목을 다음과 같이 선정함. 당근의 경우, 겨울당근은 제주의 출하비중이 크기 때문에 지역특화품목 가격안정사업(단일 주산지)으로 추진함. 당근, 양배추, 풋고추, 토마토는 주산지가 명확하게 구분되어지며, 단일주산지가 아닌 복수의 지역에서 생산되기 때문에 지역특화품목 가격안정사업(복수 주산지-지역연계형)으로 추진함. 매실, 생강의 경우 기타품목 가격안정사업으로 추진하고, 딸기는 자조금을 통한 가격안정사업을 추진함.

〈그림 5-1〉 가격안정체계 대상품목 및 해당사업

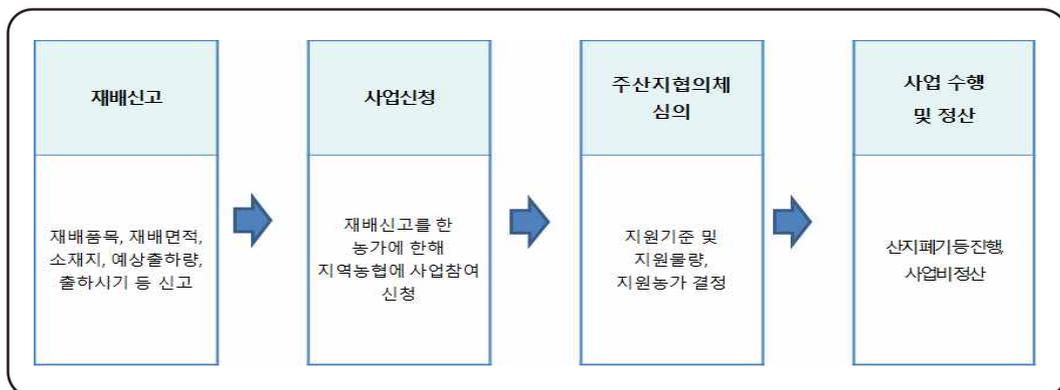


1. 지역특화품목 가격안정사업

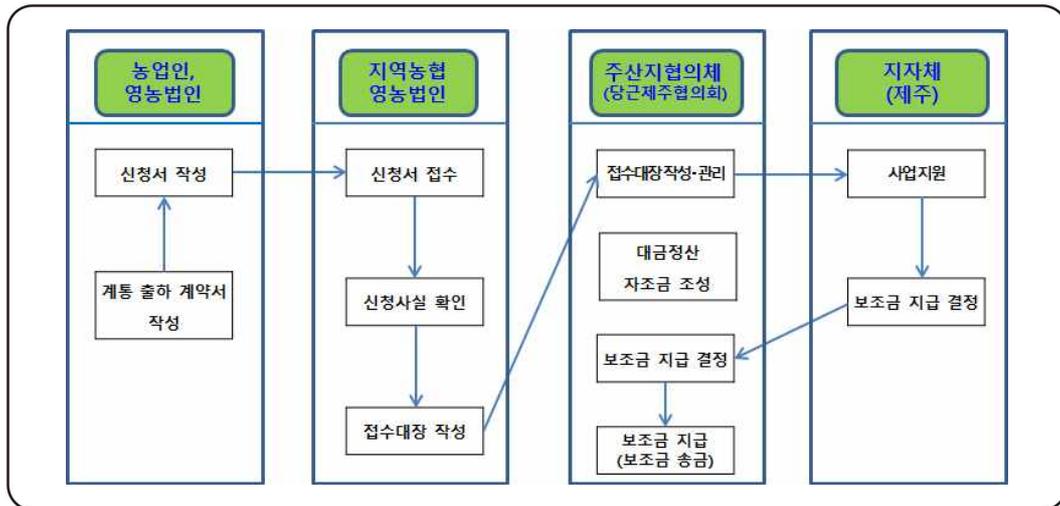
1.1. 지역특화품목의 자율적 수급조절 기본방향 및 추진 절차

- 지역특화품목의 자율적 수급조절의 사업목적은 지역집중도가 높은 품목에 대해 지역기금을 활용하여 자율적 수급조절을 추진하는데 있음. 중앙정부는 자율적 수급조절에 필요한 제비용을 매칭 지원으로 가격안정을 유도함.
- 대상품목으로는 주산지 집중도, 지자체 기금활용가능성 등을 고려하여 노지 채소(당근, 양배추), 과채(풋고추, 토마토)를 선정함.
- 대상품목의 지원조건은 재배신고제에 참여하여 농협에 농산물을 출하하는 농업인 중 산지폐기 등 수급조절의무를 수행하는 경우에 지원함. 재배품목, 재배면적, 소재지, 예상 출하량, 출하시기 등을 지역농협에 신고하고, 농협 경제지주는 신고 내역을 농림축산식품부로 제출함. 지자체는 해당 품목에 대해 주산지협의체(지역협의체)를 구성하여 운영함.

〈그림 5-2〉 지역특화품목의 자율적 수급조절 절차



〈그림 5-3〉 제주 당근 사업 흐름도



1.2. 지역특화품목의 자율적 수급 절차별 역할

- 농림축산식품부는 품목별로 수급매뉴얼 위기구간을 설정하고 사업에 관련된 전 기관과 단체에서는 대상품목에 대한 상시적인 수급동향 점검 및 모니터링을 통한 품목의 수급을 예의주시함.
- 주산지협의회가 지정한 지역농협에서는 재배신고 시 품목 농업인의 재배면적, 예상출하량, 출하시기, 출하처, 출하방법 등을 조사하고, 품목에 따라 산지유통인에 대한 계약출하량, 출하시기, 출하처 등도 조사함.
- 지역농협에서는 사업신청서 접수, 신청사실 확인, 접수대장을 작성하고 사업신청 농업인 및 영농조합법인은 사업신청서와 계통출하 계약서를 작성하여 지역농협에 제출함.

- 주산지협의체에서는 해당품목의 위기단계 구간을 확인하고, 위기단계에 적합한 사업(산지폐기, 비축, 별채, 수매·폐기 등)을 논의하여 사업 시기 및 규모, 지원 기준 등을 결정함.
- 농업인과 지역농협, aT는 산지폐기, 비축 등 사업을 시행하고, 이를 지방자치단체와 지역농협에서 관리·감독함. 사업 시행 후에는 지자체와 지역농협이 사업비용에 대해 정산함.

〈표 5-1〉 지역특화품목의 자율적 수급조절 절차별 역할

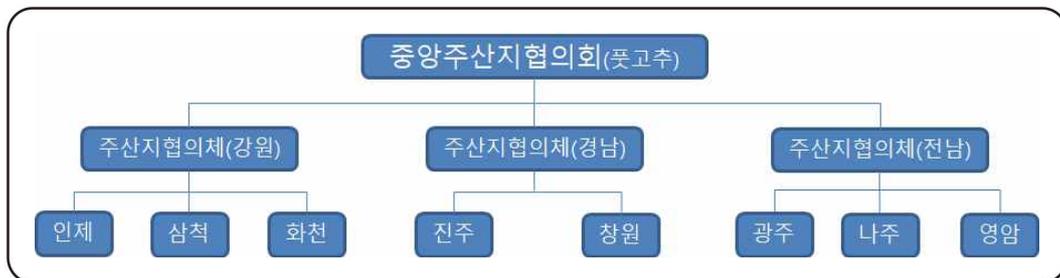
구분	역할 및 수행기관
수급동향 점검 및 모니터링	· 품목별 수급매뉴얼 위기구간 설정(농림축산식품부) · 상시적인 모니터링을 통한 품목의 수급 예의 주시(전 기관, 단체)
재배신고	· 품목 농업인의 재배면적, 예상출하량, 출하시기, 출하처, 출하방법 · 품목에 따라 산지유통인에 대한 계약출하량, 출하시기, 출하처 (주산지협의체가 지정한 지역농협)
사업신청	· 사업신청 농업인 및 영농조합법인 계통출하계약서 작성 · 신청서 접수, 신청사실 확인, 접수대장 작성(지역농협)
주산지협의체 심의	· 위기단계 구간 확인 · 위기단계에 적합한 사업 논의(산지폐기, 비축, 별채, 수매·폐기 등) · 사업 시기 및 규모, 지원 기준 등 결정
사업시행 및 정산	· 산지폐기, 비축 등 사업 수행(농업인, 지역농협, aT) · 사업시행 관리·감독(지자체, 지역농협) · 사업 시행 후 정산(지자체, 지역농협)

1.3. 지역특화품목의 자율적 수급조절(지역 연계형)

- 사업의 개요와 추진 절차는 단일 주산지 지역특화품목의 자율적 수급조절과 동일함.
- 지역특화품목의 생산 및 출하시기가 겹쳐 단일주산지의 수급조절만으로는 가격을 안정시키기 어려운 시점, 주산지가 2곳 이상일 경우 각 주산지협의체와 중앙주산지협의회를 통해 사업을 심의함.

- 지역별 재배면적 및 생산량 조절, 출하시기 조절 등 추가 사업을 시행하여 가격안정을 꾀하는데 그 목적이 있음.
- 풋고추의 경우, 강원지역과 경남지역은 6월, 강원과 전남은 9~10월, 전남과 경남은 11월~익년 2월 출하시기가 겹침. 이 시기에 지속적인 수급불균형이 발생하고 가격하락이 발생함에 따라 각 지역 주산지협의회와 중앙주산지협의회의 역할이 필요함.

〈그림 5-4〉 풋고추 중앙주산지협의회 구성도



- 양배추의 경우, 지역별로 주산지협의회가 구성되어 있으며, 출하시기가 겹치는 지역은 시기에 맞게 단일 혹은 지역연계를 통해 재배면적, 출하시기, 출하량은 조절하고 있음.
 - 겨울양배추(1~4월): 제주, 전남
 - 봄양배추(5~6월): 전남, 경남
 - 고랭지양배추(7~9월): 경북, 강원
 - 가을양배추(10~12월): 충남, 전남

〈표 5-2〉 양배추 월별, 지역별 출하비중(2017년)

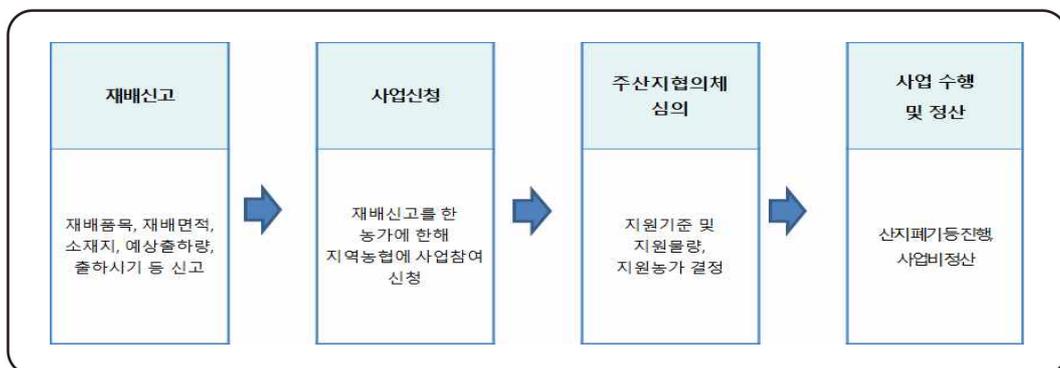
1~3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
제주 (92.5)	제주 (45.0)	무안 (21.2)	해남 (36.3)	평창 (37.0)	평창 (34.0)	평창 (25.0)	서산 (34.6)	서산 (53.3)	무안 (33.3)
	무안 (54.7)	밀양 (38.6)	도 (21.9)	청송 (25.7)	정선 (22.9)	정선 (27.4)	평창 (12.8)		서산 (26.7)
							평창 (11.2)		
제주	제주 전남	전남 경남	전남	강원 경북	강원	강원	충남 강원	충남	전남 충남

2. 기타품목 가격안정사업

- 기타품목 가격안정사업 사업목적은 가격안정체계(수급사업, 제도)가 없는 원예농산물에 대해 영농활동을 지속적으로 영위하기 위한 최소 수준(경영비 등)을 지원하는데 있음.
- 대상품목으로는 재배면적, 생산량, 소비자물가 반영 가중치, 생육기간, 주산지 집중도, 가격변동성 등을 종합적으로 고려하여 매실과 생강을 선정함.
- 대상품목의 지원조건은 재배신고제에 참여하여 농협에 농산물을 출하하는 농업인 중 산지폐기 등 수급조절의무를 수행하는 경우에 지원함. 지자체는 해당 품목에 대해 주산지협의체(지역협의체)를 구성하여 운영하여야 함.
- 지원 수준은 수급조절 방안(산지폐기, 벌채, 가공용 수매전환 등), 품목별 특성(노지채소, 과수 등)을 고려하여 경영비, 폐기비 등을 지원함.
 - 노지채소는 산지폐기 시 경영비 수준을 지원하여 다음 작기에 해당 품목을 재배할 수 있는 재생산 여건 마련

- 과수는 연년생 작물로 초기 시설투자로 장기간 수확이 가능하므로 원물 폐기시 폐기비용을 지원하고, 가공용 전환시 수매단가 일부 지원
- 발동기준은 도매가격이 ‘생산비+출하비용’ 또는 ‘경영비+출하비용’ 이하로 하락하거나 하락이 예상될 경우로 주산지협의체에서 결정하도록 함.
- 재원은 수급안정자금 적립금, 교육지원비 등을 사용함.
 - 기존 적립금 개선: 농협 경제지주 적립금의 품목 간 칸막이를 없애고, 경제지주 적립금을 기타품목 수급안정사업에 활용
 - 수급안정자금 개편: 기존 부류별(노지채소, 과수, 과채)로 별도로 지원되던 수급안정자금을 통합 지원하여 적립금을 통합 운용
 - 통합적립금 사용용도에 기타품목 수급안정사업 활용 추가
- 마련된 재원은 폐기비 지원, 가공용 수매지원 등 가격안정 자금으로 사용함.
 - 산지폐기 시 일정비용(경영비, 생산비, 폐기비 등 고려)지원
 - 출하조절 시 일정비용(경영비, 출하비 등 고려)지원
 - 가공용 수매지원(수매단가와 납품단가 차액 일부 보전)

〈그림 5-5〉 기타품목 가격안정사업 절차



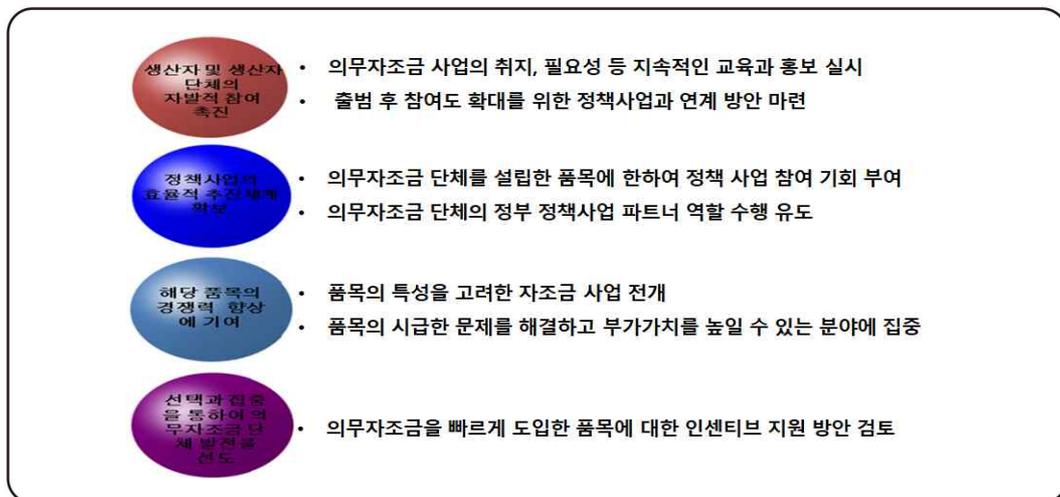
3. 자조금을 통한 가격안정사업

3.1. 의무자조금 정책의 기본방향

- 의무자조금 제도는 생산자 및 생산자 단체의 자발적 참여를 바탕으로 품목의 생산, 유통, 수출입, 소비 과정 전반에서 발생하는 문제점을 R&D, 소비촉진 및 홍보 등의 공익적 수단을 통하여 해결하는 방식임.
 - 의무자조금 단체가 의무자조금 제도 본연의 취지를 벗어나지 않고 발전할 경우 정부가 추진하는 정책사업의 효과를 높이기 위해 정책 파트너 역할을 수행할 수 있음.

- 원예 분야 의무자조금 제도를 육성하기 위한 정책의 기본방향은 첫째, 생산자 및 생산자 단체의 자발적 참여, 둘째, 정책사업의 효율적 추진체계 확보, 셋째, 해당 품목의 경쟁력 향상에 기여, 넷째, 선택과 집중을 통한 의무자조금단체 발전의 선도임.

〈그림 5-6〉 의무자조금 정책의 기본방향



- 의무자조금 단체가 생산자 및 생산자 단체의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 자조금 단체가 자조금 사업의 취지, 필요성 등을 충분히 전달할 수 있도록 정부, 자조금 단체 모두가 노력하여야 함.
 - 현재 원예 분야 품목과 관련된 다양한 단체는 자조금 사업의 취지, 필요성 등을 인식하지 못하고 있기 때문에 임의 및 의무 자조금 도입이 어려움.
 - 그러므로 정부 및 원예 분야의 다양한 단체는 생산자 및 생산자 단체의 자발적 참여를 촉진할 수 있도록 교육 및 홍보를 지속적으로 실시하여야 함.
 - 의무자조금 단체가 출범하더라도 생산자 및 생산자 단체의 참여도를 높이기 위하여 시설지원 사업, 산지, 도매, 수출입, 소비지 유통 분야 등의 정책사업과 연계될 수 있는 방안이 마련되어야 함.

- 정부 정책 사업이 의무자조금 단체를 통하여 효율적으로 추진되기 위한 발판을 마련하기 위해서는 의무자조금 단체를 설립한 품목에 한하여 각종 정책 사업에 참여할 수 있는 기회를 부여하여야 함.
 - 원예 분야에서 의무자조금 단체를 설립하게 될 경우 자조금 단체의 관리 능력이 향상되어 정부 정책사업의 파트너 역할을 수행할 수 있도록 유도하여야 함.

- 의무자조금 단체가 설립될 경우 해당 품목의 경쟁력을 높이기 위해 품목특성을 고려한 자조금 사업을 전개할 수 있도록 하여야 함.
 - 원예 분야는 품목 특성에 따라 자조금 사업을 통하여 대응책 및 활성화 방안을 모색하여야 하는 분야가 다름.
 - 그러므로 의무자조금 사업을 통하여 해당 품목의 경쟁력 향상에 기여하기 위해서는 의무자조금 사업이 품목 특성을 고려하여 품목의 시급한 문제를 해결하고 부가가치를 높일 수 있는 분야에 집중되어야 함.

- 정부는 의무자조금을 빠르게 정착할 수 있도록 선택과 집중을 통하여 의무자조금 단체 발전을 선도하여야 함.

- 원예 분야 중 의무자조금을 빠르게 도입한 품목은 다양한 인센티브를 지원하는 방안을 검토할 수 있음.

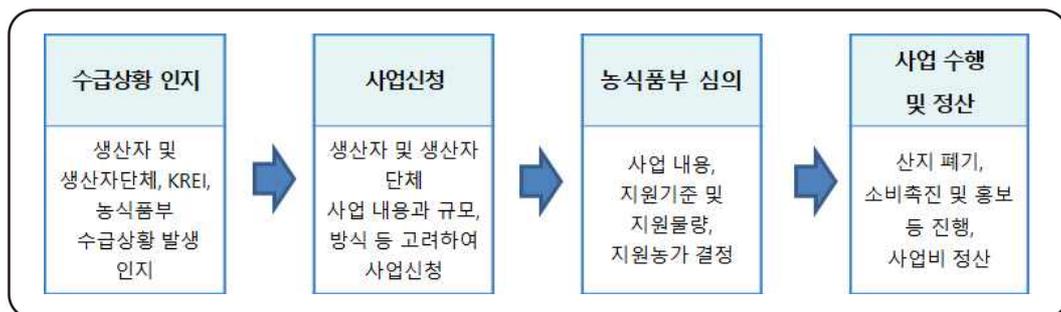
3.2. 자조금 단체의 자율적 수급조절

- 자조금 단체의 자율적 수급조절의 사업목적은 생산자가 자율적으로 자조금을 마련하여 수급안정, 경쟁력 제고, 소비촉진 및 판로확대를 도모할 수 있도록 유도하는데 있음.
- 대상품목으로는 과수는 초기 투자비용이 커서 작목전환이 어렵고 생산자가 고정적인 특성으로 조직화가 용이하므로 자조금으로 자율적 수급조절이 가능할 것으로 사료됨. 딸기의 경우 과수는 아니지만, 지역농협을 통한 공선 및 공동 출하비중이 커 조직화가 다른 품목에 비해 잘 되어있으며 소비 증가로 가격이 높게 형성되고 농가의 소득이 높아 재배면적이 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 자조금 단체의 역할로는 자율적 수급안정, 품질 및 생산성 향상, 소비촉진 홍보, 수출활성화, 교육 및 정보 제공 등을 추진하고, 자조금 단체의 생산유통 자율조절 권한으로 저급품 유통제한·가공용 전환(과잉시), 출하촉진(과소시) 등 자율적인 수급조절을 추진함.
- 중앙정부에서도 향후 임의자조금 단체를 단계적으로 의무자조금으로 단계적으로 전환하고, 자조금 통합지원센터 구성으로 통계분석, 교육·홍보 등 지원을 할 계획임.

3.3. 자조금을 통한 가격안정사업 절차

- 생산자 및 생산자 단체, 농림축산식품부, 자조금단체의 상시적인 모니터링으로 의무자조금 품목의 수급 불균형이 인지되면, 생산자 및 생산자 단체에서 사업 내용과 규모 방식 등을 고려하여 의무자조금 단체에 사업을 신청함.
- 농림축산식품부는 사업 내용, 지원기준 및 지원물량, 지원농가 등을 결정하여 사업이 시행되면 산지 폐기, 소비촉진 및 홍보 등의 방식으로 사업이 시행됨.
- 수급발생 시 시행되는 사업의 제비용은 자조금으로 충당함.

〈그림 5-7〉 자조금을 통한 가격안정 사업 절차



제 6 장

사례품목 수급환경과 재정 소요액 산정

1. 엽근채소(당근, 양배추) 수급 동향 및 전망

1.1. 당근 수급 동향 및 전망

- 당근 전체 재배면적은 중국산 수입이 2000년대부터 본격화되면서 2000년 4,383ha에서 연평균 4%씩 감소하여 2017년에는 2,207ha임.

〈표 6-1〉 당근 작형별 재배면적 및 생산량

단위: ha, 천 톤

구분		2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	평년
전체	면 적	4,383	3,037	2,711	2,549	2,397	3,114	2,230	2,207	2,416
	생산량	155	118	102	80	83	119	73	74	82
봄·가을	면 적	1,228	621	1,031	950	885	1,562	1,010	1,098	1,019
	생산량	28	16	31	28	23	53	36	36	33
고랭지	면 적	614	342	193	100	82	108	321	165	124
	생산량	20	11	5	3	3	3	8	4	3
겨울	면 적	2,541	2,074	1,487	1,499	1,430	1,444	899	944	1,273
	생산량	107	91	66	48	57	63	29	34	46

자료: 통계청.

- 작형별로는 봄과 가을당근 재배면적이 2000년 1,228ha에서 2017년 1,098ha로 연평균 1% 감소하였음. 고랭지당근은 2000년 614a에서 2017년 165ha로 연평균 8%씩 감소하였으며 겨울당근은 2000년 2,541ha에서 2017년 944ha로 연평균 6%씩 감소하였음.
- 2017년 당근의 작형별 주산지 시·군 출하 비중을 살펴본 결과, 봄당근은 경남 밀양(78%)에서 주로 출하되는 것으로 나타났음. 고랭지당근은 강원도를 중심으로 출하되고 있으며, 주로 평창(87%)과 강릉(13%)에서 재배됨. 가을당근은 경북 구미(51%), 충북 영동(24%), 충남 서산(14%)에서 85% 이상 출하되는 것으로 나타났으며 겨울당근은 제주에서 98% 출하되고, 제주 구좌와 성산 지역에서 대부분을 차지하고 있음. 따라서 겨울철 제주 기상 변화가 1~4월 국내 당근 수급과 가격에 큰 영향을 미침.

〈표 6-2〉 당근 작형별 주 출하지역 비중

단위: %

구분	2016년	2017년
봄 (5~8월)	경남 밀양시(85.9), 경남 양산시(4.0), 부산 기장군(3.9), 기타(6.2)	경남 밀양시(77.8), 부산 기장군(9.9), 충남 논산시(4.8), 경남 김해시(1.8), 기타(5.7)
고랭지 (9~10월)	강원 평창군(77.5), 강원 강릉시(22.4), 기타(0.1)	강원 평창군(86.5), 강원 강릉시(13.4), 기타(0.1)
가을 (11~12월)	충북 영동군(51.8), 경북 구미시(20.2), 충남 논산시(17.7), 기타(10.3)	경북 구미시(51.0), 충북 영동군(23.8), 충남 서산시(14.0), 기타(11.2)
겨울 (1~4월)	제주 제주시(98.0) 기타(2.0)	제주 제주시(97.5), 기타(2.5)

자료: 서울시농수산물공사.

- 당근 수출입은 주로 신선·냉장의 형태로 이루어지고 있으며, 주요 수입국은 중국과 베트남, 주요 수출국은 대만임.
- 당근 수출량은 2000년 10톤에서 2016년 915톤으로 크게 증가하였음. 2017년 수출량은 153톤으로 2016년 및 평년보다 각각 83%, 47% 감소하였는데, 이

는 2016년 겨울당근 출하기 태풍 피해로 생산량이 크게 감소하였기 때문임. 수입량은 2000년 1만 톤에서 2016년 10만 톤으로 크게 증가하였음. 2017년 수입량은 10만 1천 톤으로 2016년과 비슷함.

- 전체 당근 수입량 중 중국산 당근 수입 비중은 99% 수준을 유지하고 있었으나, 2010년부터 베트남산 당근의 수입이 본격화 되면서 95%로 소폭 감소하였음. 베트남산 당근의 경우 겨울철(1~4월)에 한정적으로 수입되고, 중국은 연중 일정한 물량이 수입됨.

〈표 6-3〉 당근 수출입 동향

단위: 톤

구분	중국		베트남		기타		전체(환산량)	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입
2000	-	9,248	-	-	10	1,211	10	10,459
2005	113	70,462	-	-	65	203	178	70,665
2010	72	82,634	-	24	67	0	139	82,658
2013	-	103,248	-	50	100	120	100	103,418
2014	-	90,002	-	4,623	90	-1	90	94,624
2015	-	87,785	177	4,521	244	13	421	92,319
2016	-	94,600	-	5,715	915	141	915	100,456
2017	-	96,978	-	4,755	153	1	153	101,734

주 1) 당근(신선, 냉장), HS코드 0706101000의 실적임.

2) 기타 수출입국은 북마리아나 군도, 대만, 미얀마, 몽골, 홍콩, 러시아, 일본 외 20개 국가임.

자료: 관세청.

- 당근 1인당 소비량은 외식수요 증가로 인해 2006년 4.3kg까지 증가하였으나, 2016년에는 3.5kg으로 감소하였음. 2017년에는 공급량 증가로 2016년 대비 소폭 증가한 3.6kg으로 추정됨.

1.2. 양배추 수급 동향 및 전망

- 양배추 전체 재배면적은 식생활의 서구화와 외식수요 증가 등의 요인으로 2000년 5,998ha에서 2017년 6,584ha로 연평균 1%씩 증가하였음.
- 양배추 작형별 재배면적은 봄과 가을양배추가 2000년 1,927ha에서 2017년 2,257ha로 연평균 1%씩 증가함. 고랭지양배추 재배면적은 2000년 1,230ha에서 2017년 1,425ha로 연평균 1%씩, 겨울양배추 재배면적은 2000년 2,841ha에서 2017년 3,172ha로 연평균 6%씩 증가하였음.

〈표 6-4〉 양배추 작형별 재배면적 및 생산량

단위: ha, 천 톤

구분		2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	평년
전체	면 적	5,998	4,921	4,524	6,016	7,342	6,425	6,765	6,584	6,736
	생산량	271	277	253	314	380	318	339	331	337
봄·가을	면 적	1,927	1,373	1,254	1,604	2,325	1,853	2,086	2,257	2,065
	생산량	80	72	70	80	111	83	102	110	99
고랭지	면 적	1,230	1,200	973	1,195	1,956	1,675	1,682	1,425	1,594
	생산량	50	65	46	57	86	64	81	64	70
겨울	면 적	2,841	2,348	2,297	3,218	3,061	2,897	2,997	3,172	3,077
	생산량	141	140	137	177	183	171	156	157	168

주: 2017년 재배면적과 생산량은 농업관측본부 추정치임.
자료: 통계청.

- 작형별 주산지 시·군 출하비중을 살펴본 결과, 봄양배추는 경남 밀양(26%)과 전남 해남(25%), 전남 무안(14%)에서 65%를 차지하는 것으로 나타났다. 전남에서는 노지양배추를, 경남에서는 시설양배추를 주로 재배함. 고랭지양배추 강원 평창이 33%로 가장 많이 재배되고, 강원 정선(20%), 경북 청송(9%) 순으로 출하가 이루어짐. 가을양배추는 충남 서산(44%)과 전남 해남(30%)에서 70% 이상 출하됨. 겨울양배추는 제주에서 출하되는 비중이 86%로 최대 주산지이며, 그 외에 전남 무안에도 출하됨.

〈표 6-5〉 양배추 작형별 주 출하지역 비중

단위: %

구분	2016년	2017년
봄 (5~7월)	전남 해남군(33.6), 경남 밀양시(26.2), 경남 김해시(14.1), 전남 무안군(12.6), 전북 완주군(12.5), 기타(6.9)	경남 밀양시(25.5), 전남 해남군(24.8), 전남 무안군(13.9), 전북 완주군(13.0), 경남 김해시(11.9), 기타(10.9)
고랭지 (8~10월)	강원 평창군(48.7), 강원 정선군(19.1), 경북 청송군(13.5), 강원 홍천군(10.6), 기타(8.1)	강원 평창군(33.1), 강원 정선군(20.0), 경북 청송군(8.8), 강원 강릉시(7.6), 강원 홍천군(6.4), 강원 태백시(6.1), 기타(18.0)
가을 (11~12월)	충남 서산시(50.7), 전남 무안군(35.9), 전남 해남군(7.3), 기타(6.1)	충남 서산시(44.2), 전남 해남군(30.4), 전남 무안군(14.3), 기타(11.1)
겨울 (1~4월)	제주 제주시(84.7), 전남 무안군(8.2), 기타(7.1)	제주 제주시(86.0), 전남 무안군(7.5), 기타(6.5)

자료: 서울시농수산물공사.

- 양배추 수출량은 2000년 944톤에서 2016년 10,827톤으로 연평균 15% 증가하였다. 2017년 수출량은 8,949톤으로 2016년에 비해 17% 감소하였음. 수입량은 2000년 1,693톤에서 2016년 6,130톤으로 연평균 8% 증가하였으며, 2014년 국내 생산량 증가로 수입이 크게 감소한 이후 다시 증가하는 추세임. 2017년 수입량은 2016년 국내 양배추 가격 불안정과 작황 부진으로 인해 2016년보다 2배 이상 증가한 13,294톤임.
 - 2017년 수출은 봄(5~7월)에 6,127톤으로 연중 가장 많이 집계되었고, 다음으로 고랭지양배추, 가을양배추, 겨울양배추 순으로 남. 수입은 국내 양배추 물량이 가장 부족했던 시기인 겨울(1~4월)과 고랭지철에 각각 8,332톤, 3,274톤이 수입됨.
- 양배추 수출입은 국내 생산량 과부족에 따라 증감을 반복하는 형태를 보임. 주요 수출국 비중은 일본과 대만이 98%로 대부분을 차지하며, 캐나다에도 일부 수출이 이루어지고 있다. 수입은 대부분 중국에서 이루어짐.

〈표 6-6〉 양배추 수출입 동향

단위: 톤, 천 달러

구분	중량			금액		
	수출	수입	순수입	수출	수입	순수입
2000년	944	1,693	749	392	433	41
2005년	8,127	351	-7,776	3,723	97	-3,626
2010년	5,030	22,452	17,422	2,762	7,654	4,892
2013년	6,177	25,138	18,961	3,328	8,605	5,277
2014년	17,533	859	-16,674	7,629	240	-7,389
2015년	11,998	3,391	-8,607	6,047	1,155	-4,892
2016년	10,827	6,130	-4,697	5,364	2,474	-2,890
2017년	8,949	13,294	4,345	3,101	4,575	1,474

주: 양배추(신선, 냉장), HS코드 0704901000의 실적임.

자료: 관세청.

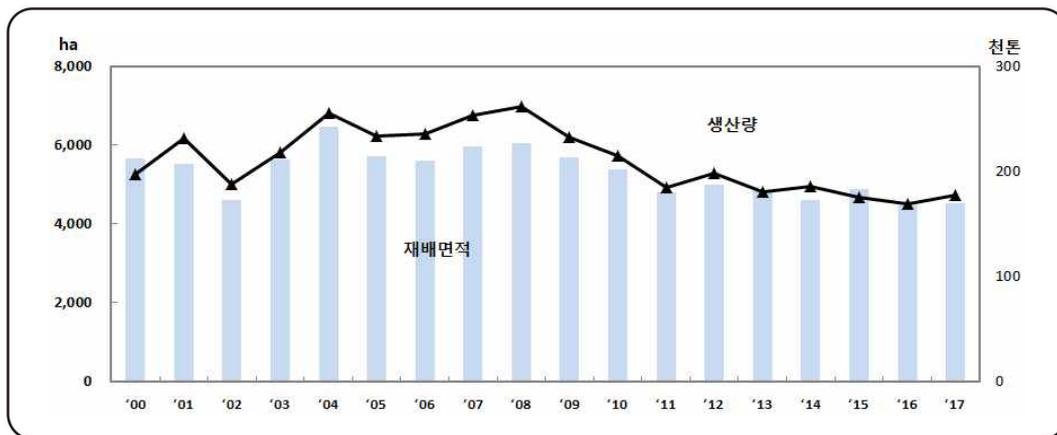
- 양배추 1인당 소비량은 2000년 5.8kg에서 2016년 6.8kg으로 연평균 2%씩 증가하였음. 이는 식생활이 서구화되고 외식소비가 증가하면서 양배추 소비가 늘어났기 때문임. 2017년 1인당 소비량은 2016년과 비슷한 6.8kg임.

2. 과채(풋고추, 딸기, 토마토) 수급 동향 및 전망

2.1. 풋고추 수급 동향 및 전망

- 풋고추 재배면적은 고령화 및 타 작목 전환으로 2004년 이후 연평균 3% 감소하였음. 2017년 재배면적은 전년 출하기 가격이 높았던 경남의 재배면적이 증가로 전년보다 2% 증가한 4,529ha이었음.
- 풋고추 생산량은 재배면적 축소로 감소하고 있으며 2017년 생산량은 재배면적 증가와 단수 증가로 전년 대비 10% 증가한 18만 6천 톤이었음.

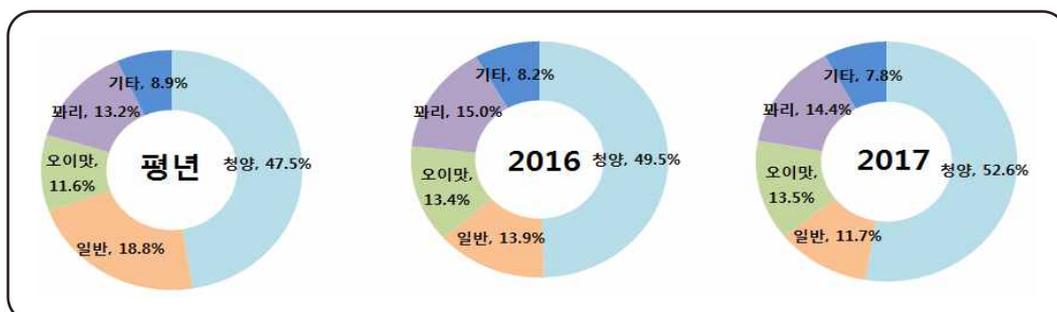
〈그림 6-1〉 풋고추 재배면적과 생산량



자료: 통계청.

- 풋고추 품종별 전체 도매시장 반입량 비중을 살펴보면, 2017년 청양계풋고추는 전년과 평년에 비해 증가하였고, 일반풋고추는 감소하였음. 파리고추와 오이맛고추는 평년에 비해 증가하였으나, 파리고추의 경우 전년보다 감소, 오이맛고추는 전년에 비해 증가하였음.
- 일반풋고추는 해마다 반입량 비중이 감소하고 있는데, 이는 타 품종에 비해 노동력이 많이 소요되어 일반풋고추에서 청양계풋고추·오이맛고추 등으로 품종 전환이 되고 있기 때문임.

〈그림 6-2〉 풋고추 품종별 전체 도매시장 반입량 비중



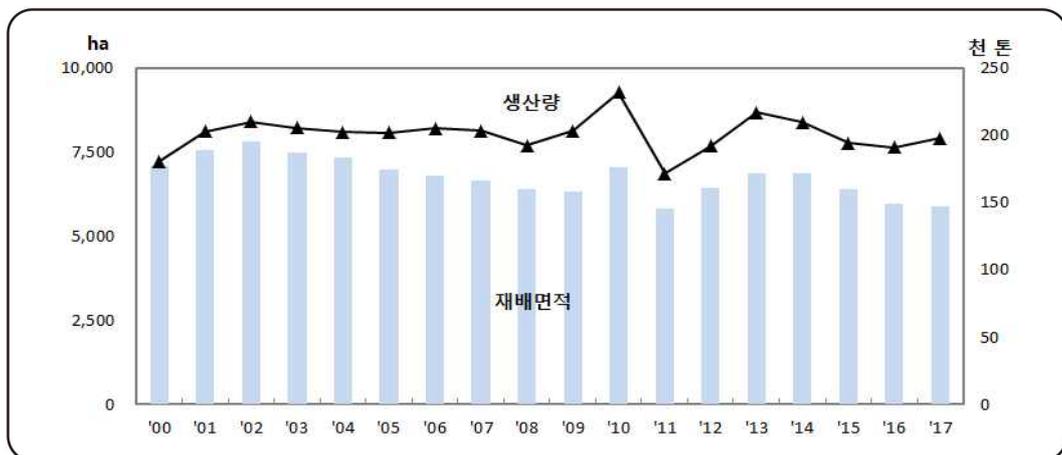
주: 반입량은 서울가락도매시장을 포함한 전체 33개 도매시장 실적자료이며, 기타는 절임용고추, 당조, 기타 품종임.
 자료: 한국농촌경제연구원.

- 풋고추 1인당 연간 소비량은 2008년 이후 감소하고 있으며, 2017년 소비량은 생산량이 증가하여 전년보다 8% 증가한 3.6kg로 나타났음.

2.2. 딸기 수급 동향 및 전망

- 딸기 재배면적은 2000년 이후 완만하게 감소하였으며, 2017년 재배면적은 전년보다 1% 감소한 5,907ha이었음.
- 딸기 단수는 단위면적당 수확량이 많은 고설재배가 전국적으로 확대되고, ‘설향’ 등 다수확·내병성 품종 보급의 확산으로 꾸준히 증가하고 있음. 이에 따라 2017년 딸기 생산량은 단수가 증가하여 전년보다 4% 많은 19만 8천 톤임.
 - 딸기 고설재배면적은 2011년 244ha에서 2016년 1,115ha로 증가하였고, 2017년은 1,576ha로 전년보다 41% 증가하였음.

〈그림 6-3〉 딸기 재배면적과 생산량



자료: 통계청.

〈표 6-7〉 딸기 고설식 수경재배 현황

단위: ha, (%)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
244 (4.2)	292 (4.5)	424 (6.2)	643 (9.4)	738 (11.5)	1,115 (18.7)	1,576 (25.9)

주: ()는 전체 딸기 재배면적에서 고설재배가 차지하는 비중임.

자료: 농촌진흥청, 채소류 수경재배현황, 각 연도.

- 최근 딸기 품종별 재배 특징을 살펴보면, 국산 품종(설향) 등이 빠르게 보급되면서 일본 품종(아끼히메, 레드펠)의 비중이 계속 낮아지고 있음. 설향 재배면적 비중은 2012년 66%에서 2017년 84%로 확대되었음.

〈표 6-8〉 딸기 품종별 재배면적 비중

단위: %

구분	설향	매향	아끼히메	레드펠	죽향	산타	기타
2012년	65.7	2.9	16.7	13.5	-	-	1.2
2013년	75.4	2.3	14.0	6.6	-	-	1.7
2014년	78.4	1.7	8.6	4.5	5.3	0.7	0.8
2015년	81.3	2.5	6.1	1.3	5.9	1.1	1.8
2016년	83.4	3.3	5.0	1.0	4.7	1.5	1.1
2017년	83.6	3.3	4.8	1.0	5.0	1.5	0.9

자료: 농업관측본부 추정치.

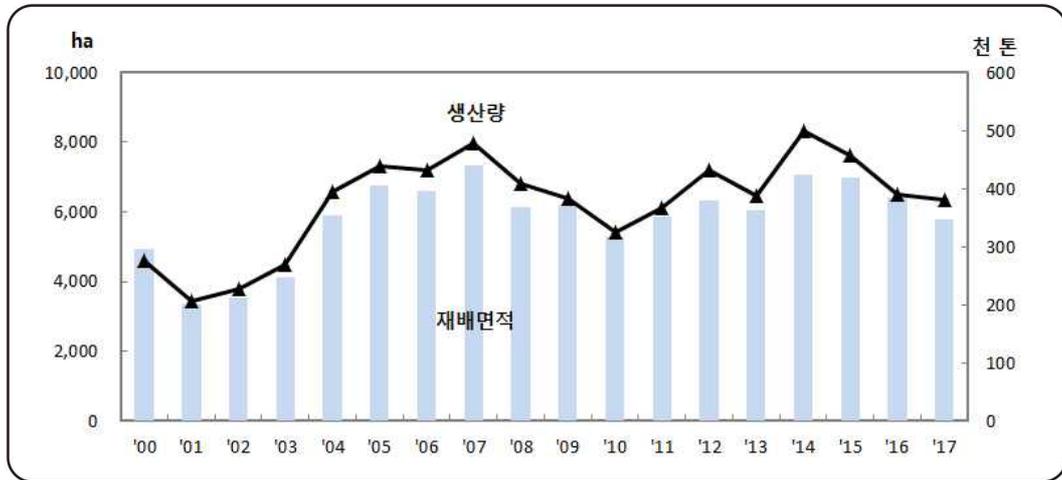
- 딸기 1인당 연간 소비량은 2012~2016년간 4kg 내외이며, 2017년 소비량은 생산량이 증가하면서 전년보다 많은 4.0kg이었음.

2.3. 토마토 수급 동향 및 전망

- 2010년부터 지자체의 시설지원 사업 등으로 증가하던 토마토 재배면적은 2014년을 기점으로 다시 감소함. 이는 그동안 재배면적이 증가하면서 가격이 최근 5년간 연평균 7% 하락하였기 때문임. 2017년 재배면적은 5,782ha로 전년보다 10% 감소하였음.

- 토마토 단수는 2010년부터 100% 시설재배가 이루어지면서 10a당 6,500kg 내외를 유지하고 있음. 토마토 생산량은 단수가 일정 수준을 유지함에 따라 재배면적 변화와 비슷하게 움직이고 있음. 2017년 생산량은 재배면적 감소로 전년보다 3% 적은 38만 톤 수준임.

〈그림 6-4〉 토마토 재배면적과 생산량



자료: 통계청.

- 토마토는 크게 일반토마토와 방울토마토로 구분되는데, 최근 일반토마토 출하 비중이 감소하고, 방울토마토는 증가하는 추세임. 33개 도매시장 반입 비중을 살펴보면, 2010년 일반토마토 반입 비중은 68%에서 2017년 64%로 감소한 것으로 나타났음.
- 반면, 방울토마토 반입 비중은 증가하였는데, 특히 대추형 방울토마토 비중은 2010년 1%에 불과했으나 지속적으로 증가하여 2017년에는 23%로 확대되었음. 이는 대추형 방울토마토가 원형에 비해 당도와 경도가 높아 소비자가 선호함에 따라 원형에서 대추형으로 재배면적이 꾸준히 전환되고 있기 때문임.

〈표 6-9〉 토마토 품종별 전체 도매시장 반입 비중

단위: %

구분		2010	2012	2015	2017
일반토마토		68.3	68.6	65.8	64.3
방울토마토	대추형	0.9	6.0	19.6	22.9
	원형	30.8	25.4	14.6	12.8

주: 반입량은 서울가락도매시장을 포함한 전체 33개 도매시장 실적자료임.

자료: 한국농촌경제연구원.

- 토마토 1인당 연간 소비량은 2014~2016년간 생산량이 감소하면서 7.4kg까지 줄었으며, 2017년 소비량은 생산량이 감소하면서 전년보다 적은 7.1kg이었음.

3. 가격보전사업 기준가격과 시장가격 간 차이(가격보전액)

3.1. 엽근채소류(당근, 양배추)

- 신규 품목에 대한 가격 보전사업을 추진할 경우, 생산비, 경영비, 유통비, 채소가격안정제(평년 도매가격의 80% 수준) 등을 활용한 기준 가격 설정이 필요함. 생산비를 가격보전사업의 기준가격으로 설정할 경우 시장가격이 생산비 이하로 하락하면 농가 소득 보장을 위해 시장격리 등의 정부 정책이 추진될 수 있음.
 - 국내 식생활에 큰 영향을 미치고, 가격변동성이 큰 주요 채소류 민감 품목(배추, 무, 고추, 마늘, 양파)에 대해서는 채소가격안정제를 통하여 사전 재배면적 조절 등 강화된 수급의무를 부여하고 일정소득(평년가격 0%)을 보장하고 있음.
- 주요 채소류 민감 품목 이외 가격보전사업 추진이 필요한 품목의 가격 보전액(즉 단위당 보전단가) 수준을 위해 가격보전사업 기준가격과 도매가격 간

의 차이를 비교하였음. 도매가격이 가격보전사업 기준가격보다 낮을 경우 가격 간의 차이가 가격보전액으로 볼 수 있음.

- 가격보전사업 대상 예상품목 중 우선 당근은 분석기간(2004~2016년) 동안 각 가격의 평년값을 살펴보면, 도매가격이 가장 높았으며, 다음으로 평년가격, 채소가격안정제(평년가격의 80% 수준), 생산비+유통비, 생산비 순으로 높게 나타났음.

〈표 6-10〉 당근 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격, 도매가격 추이

단위: 원/20kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준				도매가격
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)	
2004년	5,331	12,211	14,704	11,763	20,424
2005년	5,076	14,318	16,861	13,489	18,456
2006년	5,515	18,058	18,212	14,570	24,844
2007년	6,437	15,332	19,772	15,818	19,406
2008년	6,936	18,754	20,089	16,071	22,318
2009년	7,281	21,011	20,716	16,573	25,594
2010년	7,672	23,183	22,189	17,751	27,802
2011년	9,513	30,818	24,252	19,402	37,988
2012년	11,728	26,508	25,238	20,190	33,604
2013년	15,013	44,059	29,000	23,200	51,471
2014년	12,703	23,684	33,131	26,505	27,457
2015년	11,654	20,085	22,254	26,505	20,925
2016년	13,523	21,346	19,993	26,754	33,443
평년	12,651	23,846	25,497	25,403	31,501

주 1) 유통비=도매시장 경락가격-농가판매가격

2) 평년가격은 직전 5개년 가격에서 최대 및 최소가격을 제외한 평균임.

자료: 농촌진흥청 농축산물 소득 자료집 각 연도, 서울시농수산물공사.

- 당근의 각 연도별 도매가격과 가격보전사업 보장가격 기준이 되는 가격과의 차이를 살펴본 결과, 보장가격 기준을 평년가격으로 할 때 분석기간 동안 총 3회(2007년, 2014년, 2015년) 도매가격 수준이 평년가격보다 낮았음. 채소가

격안정제 가격 수준을 기준으로 할 경우에는 총 1회(2015년) 도매가격 수준이 채소가격안정제 가격 수준보다 낮았음.

- 반면, 보장가격 수준을 생산비(+유통비)로 할 경우 분석기간 동안 도매가격이 모두 높았기 때문에 가격 하락에 따른 농가소득 보장을 위한 정부 정책 추진의 발동요건이 갖춰지지 않은 것으로 나타났음.

〈표 6-11〉 당근 보장기준가격 대비 도매가격과 차이

단위: 원/20kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준			
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)
2004년	-15,093	-8,213	-5,720	-8,661
2005년	-13,380	-4,138	-1,595	-4,967
2006년	-19,329	-6,786	-6,632	-10,274
2007년	-12,969	-4,074	366	-3,588
2008년	-15,382	-3,564	-2,229	-6,247
2009년	-18,313	-4,583	-4,878	-9,021
2010년	-20,130	-4,619	-5,613	-10,051
2011년	-28,475	-7,170	-13,736	-18,586
2012년	-21,876	-7,096	-8,366	-13,414
2013년	-36,458	-7,412	-22,471	-28,271
2014년	-14,754	-3,773	5,674	-952
2015년	-9,271	-840	1,329	5,580
2016년	-19,920	-12,097	-13,450	-6,689

주: 음영처리 된 부분은 보장가격이 도매가격보다 높은 경우를 의미함.

- 양배추는 분석기간(2004~2016년) 동안 각 가격의 평년값을 살펴보면, 생산비+유통비가 가장 높았으며, 다음으로 평년가격, 채소가격안정제 가격 수준, 생산비 순으로 높게 나타났음.
- 양배추의 각 연도별 도매가격과 가격보전사업 보장가격 기준이 되는 가격과의 차이를 살펴본 결과, 보장가격 기준을 생산비+유통비로 할 때 분석기간 동안 총 10회(2005~2006년, 2008~2015년) 도매가격 수준이 평년가격보다 낮

있음. 평년가격 수준을 기준으로 할 경우에는 총 5회(2005~2006년, 2008년, 2014~2015년) 도매가격 수준이 평년가격 수준보다 낮았음.

- 양배추의 경우 가격보전사업 보장가격 기준을 생산비, 채소가격안정제 가격 수준으로 할 때에는 도매가격이 각 연도별로 거의 대부분 높게 형성되어 보장기준 요건을 충족하지 못하는 것으로 분석되었음.
- 엽근채소류인 당근과 양배추의 도매가격과 보장가격의 기준이 되는 가격과의 차이를 비교해본 결과, 당근에 비해 양배추가 각 연도별로 도매가격이 낮았던 시기가 많은 것으로 분석되었음. 이는 두 품목에 대한 가격 보전사업을 시행할 경우 당근보다는 양배추가 가격하락에 따른 정부 정책 투입이 더 많을 수 있다는 것을 의미하고 있으며, 정책 추진에 따른 비용도 상대적으로 더 많을 수 있음.

〈표 6-12〉 양배추 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격, 도매가격 추이

단위: 원/8kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준				도매가격
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)	
2004년	1,472	4,280	4,008	3,206	4,789
2005년	1,645	4,421	4,008	3,206	4,007
2006년	1,549	3,933	3,885	3,108	3,602
2007년	1,639	4,240	4,017	3,214	4,641
2008년	1,655	4,278	4,363	3,490	3,757
2009년	1,672	5,391	4,135	3,308	4,507
2010년	1,864	8,819	4,090	3,272	8,001
2011년	1,932	6,125	4,302	3,442	5,477
2012년	2,103	8,378	4,875	3,900	7,505
2013년	2,683	7,470	5,830	4,664	6,002
2014년	2,344	4,831	6,328	5,062	3,301
2015년	2,608	7,122	6,328	5,062	5,441
2016년	2,499	6,781	5,225	6,440	8,050
평년	2,484	7,124	5,794	4,929	6,316

주 1) 유통비=도매시장 경락가격-농가판매가격

2) 평년가격은 직전 5개년 가격에서 최대 및 최소가격을 제외한 평균임.

자료: 농촌진흥청 농축산물 소득 자료집 각 연도, 서울시농수산물공사.

〈표 6-13〉 양배추 보장기준가격 대비 도매가격과 차이

단위: 원/8kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준			
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)
2004년	-3,317	-509	-781	-1,583
2005년	-2,362	414	1	-801
2006년	-2,053	331	283	-494
2007년	-3,002	-401	-624	-1,427
2008년	-2,102	521	606	-267
2009년	-2,835	884	-372	-1,199
2010년	-6,137	818	-3,911	-4,729
2011년	-3,545	648	-1,175	-2,035
2012년	-5,402	873	-2,630	-3,605
2013년	-3,319	1,468	-172	-1,338
2014년	-957	1,530	3,027	1,761
2015년	-2,833	1,681	887	-379
2016년	-5,551	-1,269	-2,825	-1,610

주: 음영처리 된 부분은 보장가격이 도매가격보다 높은 경우를 의미함.

3.2. 과채류(풋고추)

- 과채류 중 풋고추는 분석기간(2004~2016년) 동안 각 가격의 평년값을 살펴 보면, 도매가격이 가장 높았으며, 다음으로 평년가격, 생산비+유통비, 생산비, 채소가격안정제 순으로 높게 나타났음.
- 풋고추의 각 연도별 도매가격과 가격보전사업 보장가격 기준이 되는 가격과의 차이를 살펴본 결과, 보장가격 기준을 생산비+유통비로 할 때 분석기간 동안 총 3회(2013~2015년) 도매가격 수준이 생산비+유통비 수준보다 낮았음. 평년가격 수준을 기준으로 할 경우에는 총 4회(2004~2005년, 2014~2015년) 도매가격 수준이 평년가격 수준보다 낮았으나, 2004~2005년은 실제 큰 차이는 없었음. 생산비, 채소가격안정제 가격 수준을 보장기준으로 할 때에는 도매가격이 각 연도별로 대부분 높게 나타났음.

〈표 6-14〉 풋고추 생산비, 유통비, 평년가격, 채소가격안정제 보장가격, 도매가격 추이

단위: 원/kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준				도매가격
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)	
2004년	1,859	2,223	2,655	2,120	2,650
2005년	1,921	2,255	2,735	2,149	2,686
2006년	2,137	2,501	2,747	2,501	3,127
2007년	2,178	2,476	2,832	2,475	3,093
2008년	2,306	2,628	2,884	2,393	2,992
2009년	2,142	2,488	2,924	2,500	3,125
2010년	2,513	3,032	3,070	3,248	4,060
2011년	2,492	2,938	3,115	2,736	3,420
2012년	2,690	3,203	3,213	3,453	4,317
2013년	3,276	3,764	3,535	2,868	3,585
2014년	3,356	3,748	3,688	2,905	3,631
2015년	3,576	4,134	3,759	2,889	3,611
2016년	3,080	3,586	3,609	3,120	3,900
평년	3,237	3,699	3,611	2,971	3,714

주 1) 유통비=도매시장 경락가격-농가판매가격

2) 평년가격은 직전 5개년 가격에서 최대 및 최소가격을 제외한 평균임.

자료: 농촌진흥청 농축산물 소득 자료집 각 연도, 서울시농수산물공사.

〈표 6-15〉 풋고추 보장기준가격 대비 도매가격과 차이

단위: 원/kg

년도	가격보전사업 보장가격 수준			
	생산비	생산비+유통비	평년가격	채소가격안정제 (평년 80%)
2004년	-791	-427	5	-530
2005년	-765	-431	49	-537
2006년	-990	-626	-380	-626
2007년	-915	-617	-261	-618
2008년	-686	-364	-108	-599
2009년	-983	-637	-201	-625
2010년	-1,547	-1,028	-990	-812
2011년	-928	-482	-305	-684
2012년	-1,627	-1,114	-1,104	-864
2013년	-309	179	-50	-717
2014년	-275	117	57	-726
2015년	-35	523	148	-722
2016년	-820	-314	-291	-780

주: 음영처리 된 부분은 보장가격이 도매가격보다 높은 경우를 의미함.

4. 대상 품목 가격보전사업 추진에 따른 재정소요액 추정

4.1. 재정소요액 추정 방법

- 품목별 공급과잉으로 가격이 하락할 경우 가격보전사업이 추진되며, 농가 소득 보장을 위해 하락한 도매가격과 보장가격과의 차액을 보전하게 됨. 가격 보전사업 시행을 위한 재정지출은 (도매가격-최저보장가격)×생산량의 절대 값만큼 소요됨.
- 차액보전제는 정부가 정한 목표가격(P')이 시장균형가격(P_M)보다 높을 때 생산자에게 목표가격을 보장하되, 시장가격은 자유시장에 맡겨 놓고 그 차액을 정부가 재정지출로 지불하는 정책임.
- 품목별로 가격보전사업이 추진될 경우 재정소요액은 품목별 생산량에 보전가격을 곱한 만큼이 될 것임. 재정소요액은 가격보전사업이 전면(100%) 시행의 될 경우를 가정하여 산정하였음.

4.2. 재정소요액 추정

- 가격보전사업이 전면 시행될 경우를 가정한 결과, 당근, 양배추, 풋고추 3개 품목 모두 생산비 수준에서 가격을 보전해 줄 경우 재정지출액은 발생하지 않은 것으로 분석되었음. 보장가격 기준을 생산비+유통비, 평년가격, 채소가격안정제 수준으로 할 경우에는 품목별로 재정소요액이 발생하는 것으로 나타났다.
 - 당근은 보장가격 기준을 생산비(+유통비)로 할 경우에는 재정소요액이 발생하지 않으며, 평년가격과 채소가격안정제로 시행 시 각각 325억 원,

331억 원으로 추정되었음.

- 당근과 풋고추에 비해 도매가격이 가격보전사업 가격 수준보다 상대적으로 낮았던 양배추는 생산비를 제외하고 모두 재정소요액이 발생하는 것으로 나타났음. 양배추를 생산비+유통비, 채소가격안정제 수준에서 가격을 보장해줄 경우 재정소요액은 각각 346억 원, 372억 원이었으며, 평년가격 수준일 때에는 436억 원으로 가장 높게 나타났음.
- 풋고추는 보장가격을 생산비, 채소가격안정제 가격 수준으로 사업을 추진할 경우에는 재정소요액이 각각 486억 원, 123억 원 발생하는 것으로 산정되었음.

〈표 6-16〉 가격안정사업 보전수준에 따른 재정소요액 추정

단위: 톤, 억 원

구분	생산량	보장가격제(차액보전 분)			채소가격안정제 (평년 80%)
		생산비	생산비+유통비	평년가격	
당근	95,370	-	-	325	331
양배추	309,366	-	346	436	372
풋고추	213,902	-	486	123	-

주: 생산량은 분석기간 평균이며, 가격보전사업이 전면 시행됨을 가정하였음.

제 7 장

요약 및 결론

- 세계 여러 국가와 FTA 체결 이후 원예농산물의 수급에 수입이 미치는 영향이 커지고 있으며, 잦은 기상변화 등으로 농산물 가격 불안정성은 농업인의 경영활동을 어렵게 만드는 주요 요인이므로 정부의 적극적인 대응이 필요함. 채소류 주요 품목 중 배추, 무, 고추, 마늘, 양파의 경우 정부의 수급관리 품목으로 지정되어 공급 과부족에 따라 수급안정대책이 체계적으로 추진되고 있음.
- 채소류 중 배추, 무, 고추, 마늘, 양파 등의 주요 채소류뿐만 아니라 소비자 수요가 꾸준한 당근, 양배추, 풋고추, 딸기, 수박 등의 기타 원예농산물도 생산량이 꾸준하게 증가하고 있어 품목특성에 적합한 수급정책 마련이 요구고 있음. 또한 원예농산물의 기타품목인 매실, 생강 등도 주요 채소류와 함께 생육 특성 상 기상에 취약하여 공급과잉이나 과소가 자주 반복되고, 이에 따른 가격 변동성도 높아지고 있어 수급안정사업의 추진이 필요하지만 재배면적 및 생산량, 가격 관련 통계자료가 부족하고 생산자 단체 등이 구성되지 않아 수급안정 사업을 실시하더라도 정책 사업의 효과를 산정하거나 파급효과를 기대하기 어려움.
- 그러므로 원예농산물 중 생산과 소비 등의 요인으로 수급변동이 심화되어 우선적으로 수급안정 사업이 필요한 대상품목을 선정하여 추진할 필요성이 있음.

- 민감 5대품목 이외의 수급안정사업 대상품목의 선정 기준은 여타 품목에 비하여 재배면적, 단수, 가격 등의 수급 통계가 상대적으로 잘 구축되어있고 농업관측을 실시하고 있는 품목이 우선적으로 고려되어야 함. 또한, 농협 등의 생산자 단체를 중심으로 조직화 수준이 높고, 소비(생산) 확대가 예상되는 품목이어야 수급불안이 발생하였을 때 정책사업의 긍정적 효과가 발생하기 용이함.
- 기타 원예농산물 중 선정기준에 부합하는 당근, 양배추, 풋고추, 토마토의 경우 주산지 집중도, 지자체 기금활용 가능성 등을 고려하여 지역특화품목으로 선정하였다. 정부에서 수급정책을 통하여 시장에 직접적으로 개입하는 것 보다 농협 등의 생산자 단체를 통하여 자율적 수급조절이 이루어지도록 유도하는 것이 바람직함. 생산자 단체의 수급조절 역량을 향상시키기 위하여 중앙정부와 지자체는 자율적 수급조절에 필요한 제비용을 매칭 지원하여 가격을 안정을 유도하는 방식이 바람직 함.
- 기타 원예농산물 중 풋고추, 양배추는 시기에 따라 지역별 출하시기가 겹치고, 지속적인 수급 불균형이 발생할 수 있어 지역특화품목의 자율적 수급조절이 아닌 각 지역의 주산지협의체와 중앙주산지협회의 역할이 필요한 품목이라고 할 수 있음.
- 기타 원예농산물 대상품목에 대한 수급안정 사업이 추진될 경우 품목의 가격 보전액(즉 단위당 보전단가) 수준을 위해 가격보전사업 기준가격과 도매가격 간의 차이를 비교한 결과, 당근은 보장기준 가격을 평년가격으로 할 때 분석기간 동안 총 3회(2007년, 2014년, 2015년) 도매가격 수준이 평년가격보다 낮았으며, 이는 농가소득 보장을 위해 해당 기간 동안 총 3회 정부 정책 추진이 필요한 것으로 나타났음.

- 양배추는 보장가격 기준을 생산비+유통비로 할 때 분석기간 동안 총 10회(2005~2006년, 2008~2015년) 도매가격 수준이 생산비+유통비보다 낮았으며, 풋고추는 생산비+유통비 수준을 기준으로 할 때 총 3회(2013~2015년) 도매가격 수준이 생산비+유통비보다 낮은 것으로 나타났음.
- 당근, 양배추, 풋고추 3개 품목에 대한 가격 보전사업 추진에 따른 재정소요액을 산출한 결과, 보장가격을 생산비로 할 때에는 재정소요액이 발생하지 않으며, 생산비+유통비, 평년가격, 채소가격안정제(평년가격의 80%)로 할 경우에는 최소 123억 원에서 최대 486억 원까지 비용이 발생하는 것으로 추정되었음.
- 정부는 배추, 무, 고추, 마늘, 양파의 민감 5대 품목을 대상으로 주요 채소류 수급안정대책을 추진하고 있으나, 주산지가 작형별·작기별로 전국적으로 분산되면서 지역특화 품목으로 최근 수급불안이 발생하는 당근, 양배추, 풋고추, 토마토와 같은 기타 품목에 대해서도 수급안정 대상품목으로 선정하여 생산자 소득안정을 위하여 노력할 필요가 있음.
- 기타 품목에 대한 정책 추진 시 중앙 정부, 농협, 지자체 등 각 주체가 함께 참여하여 정책 지원방안을 마련할 필요 있음. 기타 품목별 특성에 따라 자율적 수급조절 추진이 가능한 품목에 한해서는 지자체, 생산자가 적극 참여하여 조직화를 유도하는 방안도 고려해야 함.

참고문헌

- 강태훈. 2004. 「유통가격모형에 의한 채소수급안정화사업의 경제적 가치 평가」. 농업경제연구. 제45권 4호. 732-754
- 김동환. 2007. 「마늘산업발전방안연구」. 농식품신유통연구원.
- 박기환 외. 2010. 「종자산업의 동향과 국내 종자기업 육성 방안」. P129. 한국농촌경제연구원.
- 이용선 외. 2010. 「원예작물 자조금제도 발전방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2010. 「품목별 대표조직 기능 활성화 방안 연구」, C2010-18, 한국농촌경제연구원.
- 이삼섭 외. 2010. 「건고추 및 고춧가루 산업 현황 및 농협 가공사업에 시사점」. CEO Focus 254호. 농협경제연구소.
- 김병률 외. 2011. 「채소 수급 및 유통현황과 개선방향」. 한국식품유통학회 2011 하계학술대회: 39-63. 한국식품유통학회.
- 최병욱 외. 2011. 「채소 수급 및 가격안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤 외. 2011. “농협의 노지채소 계약재배 실태와 확대방안.” 「KREI 농정포커스」 제70권.
- 전창곤 외. 2011. 「산지유통인의 법인화와 계약재배 참여방안 연구」, P143, 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2011. 「고추·마늘 거래제도 개선방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤 외. 2012. “농산물 비축사업의 실태와 개선 방안.” 「KREI 농정포커스」 제30호.
- 최병욱 외. 2013. 「노지채소 수급안정사업 효율화 방안 연구」. 수탁연구(C). 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2013. 「소비자·생산자 상생의 농축산물 유통구조 개선 방안」. M119. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2013. 「농안기금 사업 성과평가 및 중장기 운영방안」. 수탁연구(C). 한국농촌경제연구원.
- 이용선 외. 2013. 「고추·마늘 유통실태와 소비자 구입패턴 분석 및 대응방안」. 한국농촌경제연구원.
- 전창곤 외. 2014. 「농산물 유통구조 개선을 위한 공급망관리(SCM) 시스템 구축방안(1/2차 연도)」, R721, 한국농촌경제연구원.
- 이기현 외. 2014. 「한국과 일본의 노지채소류 정책 및 가격 시계열 비교분석」. 농업경영·정책연구. 제41권 1호. 91-111
- 진현정 외. 2014. 「주요 채소류 수급 및 가격 구조 분석과 대응방안」. 중앙대학교
- 김동환 외. 2014. “농산물 유통 및 수급정책 혁신 방안”. 2014 농업·농촌의 길 심포지엄.
- 이계임 외. 2014. 「2014 식품소비행태조사 기초분석보고서」
- 김성우 외. 2014. 「단순가공 농산물의 품질·안전 관리 방안」, P199, 한국농촌경제연구원.

- 김태훈 외. 2014. 「고랭지 채소면적 변동요인과 전망」. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상 외. 2014. 「발농업 기반정비 확충 방안」. P197. 한국농촌경제연구원.
- 김배성 외. 2014. 「농업관측사업의 평가」. 제주대학교
- 김병률 외. 2015. 「농산물 유통구조 개선대책 및 보완대책 중간성과 분석」. P208. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2015. 「당근 주산지 조직화를 통한 자율적 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2015. 「5대 민감품목 수급안정을 위한 제도 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이용선 외. 2016. 「채소류 수급안정 관련 지방자치단체 협력 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박미성 외. 2016. 「서양채소 수급 실태 분석과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2015. 「농림축산식품 주요통계 2015」.
- 농림축산식품부. 2015. 「2015년 유통조절명령 시행지침(개정)」.
- 농림축산식품부. 2015. 「2015년도 식품산업 주요지표」.
- 농림축산식품부, 한국농수산물유통공사. 「2014 식품산업 분야별 원료소비 실태조사」.
- 농림수산식품부. 2009. 「2008년도 채소류 가공현황」.
- 농촌진흥청. 2012. 「FTA 대응 품목별 경쟁력 제고 대책⑥(양파)」.
- 농협중앙회 산지유통부. 2015. 「2015년도 노지채소 수급안정사업 업무편람」.
- 김배성 외. 2014. 「농업관측사업의 평가」. 제주대학교
- 김병률 외. 2015. 「농산물 유통구조 개선대책 및 보완대책 중간성과 분석」. P208. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2015. 「당근 주산지 조직화를 통한 자율적 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최병욱 외. 2015. 「5대 민감품목 수급안정을 위한 제도 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이용선 외. 2016. 「채소류 수급안정 관련 지방자치단체 협력 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2015. 「농림축산식품 주요통계 2015」.
- 농림축산식품부. 2015. 「2015년 유통조절명령 시행지침(개정)」.
- 농림축산식품부. 2015. 「2015년도 식품산업 주요지표」.
- 농림축산식품부, 한국농수산물유통공사. 「2014 식품산업 분야별 원료소비 실태조사」.
- 농림수산식품부. 2009. 「2008년도 채소류 가공현황」.
- 농촌진흥청. 2012. 「FTA 대응 품목별 경쟁력 제고 대책⑥(양파)」.
- 농협중앙회 산지유통부. 2015. 「2015년도 노지채소 수급안정사업 업무편람」.