



배추包裝化·流通改善 大條件인

## 배추의 需給安定과 價格 安定政策 提案

농협중앙회 원예특장부장  
이 상 영

### 1. 서 론

배추는 생산 및 유통상의 특성으로 인해 여느 농산물보다 가격변동이 심하다. 이는 배추가 연중 지속적으로 소비되는 생필품으로서 수요가 매우 비탄력적이며 안정적인 반면, 생산은 기상여건, 토양 등의 자연조건에 큰 영향을 받아 매우 불안정하며, 또한 생산에 계절성이 있어 수요에 비해 시차성을 갖는다는 등의 특성 때문이라 하겠다. 또한 배추는 재배진입의 용이성으로 영세다수의 농가에 의해 생산되어 전국각지의 소비자에게 소량으로 분산되므로 유통단계가 길고, 복잡하다. 더구나 부피가 크고 저장성이 매우 약해 수송, 관리, 저장 등에 많은 비용이 든다.

배추는 이러한 제특성으로 말미암아 계절별·연차별 가격변동이 매우 심한데, 예를 들면 고랭지배추의 가격이 좋았다면 이에 영향을 받아 가을배추 재배가 늘어나게 되고, 이 때문에 생산량이 늘어 가을배추 가격이 떨어지는 것이 좋은 예라 하겠다.

본고는 배추가격 변동요인을 분석하

고 현재 농협이 추진하고 있는 배추 수급과 가격안정시책에 대해 설명하면서 향후 구조적 수급 및 가격안정을 기할 수 있는 방안에 대해 의견을 개진코자 한다.

### 2. 배추 수급 및 가격불안요인 분석

#### 가. 배추 가격 및 생산추이

1980 - 95년 기간의 채소류 연평균 도매가격(서울지역)은 <표 1>과 같이 추세치를 기준으로 30 - 40%의 변동률을 보였는데, 특히 무·배추가 불안한 것으로 나타났다. 또한 도매가격의 전년대비 변동률은 가을무를 제외하

고 등락폭이 50%를 상회하고 있음을 알 수 있다. 수요의 안정성과 수출입의 제약성 등을 감안할 때, 그동안 배추의 가격불안정은 거의 전적으로 생산 불안정에 기인했다고 할 수 있다. 1980 - 95년 기간동안의 채소류 생산량 변동률을 살펴보면 <표 2>와 같이 무는 6 - 8%로 비교적 안정된 반면, 가을배추와 고랭지배추는 각각 14.1%와 20.5%로 매우 불안한 것을 알 수 있다.

#### 나. 생산 불안정의 요인

생산량은 재배면적과 작황에 의해 결정된다. 배추의 재배면적과 단당수

<표 1> 주요채소 도매가격 연차별 변동률 추이(1980 - 95)

(단위 : %)

구분	고추	마늘	양파	가을배추	가을무	고랭지배추	고랭지무
추세치대비	33.1	38.9	43.5	34.1	44.7	46.0	47.7
전년대비	52.4	81.2	67.6	50.5	35.8	55.0	59.1

<표 2> 주요채소 생산량 변동률

(단위 : %)

구분	고추	마늘	양파	가을배추	가을무	고랭지배추	고랭지무
1980-95	16.2	16.5	25.8	14.1	8.6	20.5	6.1

〈표 3〉 주요채소 재배면적 및 단수 변동률(1980-95)

(단위 : %)

채소명	1980	1985	1990	1995	1980	1985	1990	1995
면적	15.3	15.6	24.6	12.4	9.2	22.0	8.2	
단수	11.4	8.3	6.9	3.7	6.5	6.8	6.0	

량의 변동을 보면 〈표 3〉과 같이 재배 면적 변동률은 가을배추가 12.4%인데 비해 고랭지배추는 22%로 매우 심하며, 무는 10% 미만으로 안정적이다. 또한 단수는 가을배추가 3.7%로 안정적이지만 고랭지배추는 6.8%로 다소 불안함을 보이고 있다.

생산량의 결정요인으로는 재배면적과 단위당 수량을 들 수 있다. 한 연구결과에 의하면 단수의 변동보다는 재배면적의 변동이 생산량에 보다 더 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 즉 가을배추 85.8%, 고랭지배추 92.0%로 면적이 생산량 변동의 9할 이상을 결정하는 것으로 나타났다.

이는 영농기술의 발달로 단위당 수량은 안정된 반면, 상업영농의 진전과 개방화로 인해 원예작물 재배면적이 연차별로 격심하게 변동하기 때문이라 할 수 있다.

여기에서 우리는 배추의 계절별 수요예측에 입각한 사전적 생산조정과 사후적 출하조정체계의 구축 필요성을 인식하게 된다.

### 3. 배추 수급 및 가격안정정책 현황

우리나라 청과물 가격정책은 1961년 제정된 『농산물가격유지법』을 근거로 과실류와 마늘, 양파 등에 대해 실시된 민간매입지원이 효시이나, 본격적인 청과물 가격정책은 1976년 『농안법』 제정 이후 실시되었다고 할 수 있다.

저장성이 약한 무·배추의 경우, '91년부터 포전매취사업이 실시되었다. 동사업은 주산지농협 주도로 포전거래를 하되, 사업손실의 일정부분을 정부가 보전해 주는 방식으로 이루어졌다.

그러나 산지농협의 전문지식 부족과 출하시까지 농가의 관리미흡 등의 문제가 제기되자, '95년부터 기존의 포전매취제도 대신 계약재배를 통해 참여농가의 소득을 보장하는 유통활성화사업('97년도부터 채소가격안정사업으로 개칭됨)을 추진하고 있다.

동사업은 산지농협의 취급점유비 제고와 농가가 직면하는 위험부담을 분산시킬 수 있다는 점, 상인견제와 산지가격지지라는 긍정적 측면도 있으나 수요에 맞는 생산조정 수단이 미비하다는 점, 가격폭등시 농협중앙회의 출하처 및 출하시기 조정 요구에 농가가 응하지 않거나, 조합과의 계약을 일방적으로 파기하는 등 가격안정화 기능이 취약하다는 점, 사업추진농협의 위험부담이 매우 크다는 점, 개별농협단위 손실보전기금이 전체 수급물량 조정시 활용하는데 한계가 있다는 점 등의 제약성으로 향후 보완 발전시킬 필요성이 있다고 하겠다.

### 4. 배추 수급 및 가격안정화 방안

#### 가. 추진방향

시장개방시대의 배추 가격안정화정책 추진방향은 첫째, 가격지지보다는

가격안정화 정책에 초점을 맞추어야 하며 둘째, 정부의 직접적인 시장개입보다는 생산자단체를 통한 간접적인 시장유도의 방향으로 추진되어야 한다. 셋째, 과잉생산에 따른 가격하락과 농가소득감소에 대비한 정책을 집중해야 한다.

특히 배추 수급 및 가격불안정 원인이 궁극적으로 생산량 결정요인 중 재배면적 변동에 있기 때문에 적어도 배추에 대한 생산 및 출하조정은 가장 중요한 정책과제가 될 것으로 판단된다.

#### 나. 선진국 청과물 가격정책 현황

선진국의 청과물에 대한 가격정책을 살펴보면, 미국에서는 청과물에 대한 직접적인 시장개입을 하지는 않으나 생산농가들의 자조프로그램(Self-help program)인 유통명령제(Marketing order)를 통해 물량조절과 품질규제, 시장개척 등의 간접적인 가격개입을 하고 있고, EU는 간접적인 가격정책수단인 공동규격(Quality standards)을 통해 저급농산물의 시장출하를 규제하고, 또한 과잉생산시 가격지지를 위해 생산자 단체와 국가에서 단계별로 시장판매중지(Market withdrawal), 산지폐기 또는 물량수매, 가공보조 등을 통한 가격안정을 도모하고 있다.

일본은 1960년대부터 공공법인인 채소공급안정기금을 통해 산지와 소비지를 지정하여 산지농협을 통한 생산 및 출하조정과 공동출하를 전제로한 시장가격차 보전제도를 추진하고 있으며, 아울러 가격폭등락시 산지조정, 출하조정, 산지처리(저장, 가공용판매, 산지폐기) 할 수 있는 긴급수급 조정제

도 등도 마련해 놓고 있다.

**다. 수급 및 가격안정화 방안**

이와같은 점을 종합해 볼 때 배추 수급 및 가격안정화를 위해서는 다음 점들이 보완되어야겠다.

첫째, 생산자단체를 통한 생산 및 출하조정과 공동출하를 전제로 한 가격차 보전제도의 도입을 적극 추진해야 한다. 사전적 생산조정에 대한 농가의 참여 유도를 위해서는 참여농가에게 인센티브가 강화되어야 한다.

특히 생산조정이 생산자단체(품목별 전국협의회 등)를 통해 추진될 수 있도록 생산자단체를 통한 공동출하를 전제로 유관기관 및 생산자단체 협의에 의해 설정된 기준가격(예 : 과거 도매시장 5개년 평균가격)과 시장판매 가격과의 차이를 생산자단체를 통해 생산자에게 지불될 수 있는 제도를 강구할 필요가 있다.

둘째, 주산지 생산자조직 및 규모화 농가를 대상으로 생산 및 출하조정을 해야한다. 생산조정과 출하조정은 생산지 집중도가 높고 생산자조직 및 농가의 생산규모가 클 경우에 효과적으로 실시될 수 있으며, 또한 생산조정과 연계하여 공동출하를 통한 출하조정의 효율적 추진을 위해서도 주산지의 생산자조직과 전업 농가를 정책대상으로 해야한다.

셋째, 품질규격제도의 강력한 실시로 저급품의 시장출하를 억제해야 한다. 공동출하를 통한 경우 품질규격제도의 도입이 용이하므로 품질통제를 통해 시장공급량을 조절함으로써 가격안정을 도모할 수 있으며, 국내산의 품질고급화로 중국 등으로부터의 배추 수입가능성에 대해서도 사전 대비가

가능할 것으로 예상된다.

넷째, 정부는 생산자 단체 주도의 생산출하조정 및 시장가격차 보전사업 추진에 대해 재정적 지원을 해야 한다. 왜냐하면 생산자단체가 이러한 기능을 수행하고 가격차보전을 실시하기 위해서는 상당한 재원이 필요할 뿐만 아니라 수급 및 가격안정을 통한 농가의 소득안정과 국민가계 생활안정을 기할 수 있는 경제적, 사회적 공익기능을 다할 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 '채소수급 및 가격안정'에 관한 법률을 제정하거나, 중앙 및 지방정부의 보조금, 농산물 수입부과금, MMA수입물량 판매차익, 생산자단체(재배농가)의 자부담금 등을 재원으로 한 기금의 조성 등 제도적 장치가 필요하다.

**5. 요약 및 결론**

배추는 수요의 비탄력성, 생산의 계절성, 재배진입의 용이성, 상품적 특성 등으로 계절별, 연간 가격변동이 매우 심하다. 이는 전적으로 배추의 생산불안정성 때문에 발생한다.

저장성이 약한 무·배추의 경우 '91년부터 포전매취사업이 실시되었다. 그러나 산지농협의 전문지식 부족과 출하시까지의 농가의 관리미흡 등이 문제로 제기되자, '95년부터 기존의 포전매취제도 대신 계약재배를 통해 참여농가의 소득을 보장하는 채소가격안정사업을 추진하고 있다.

청과물에 대한 선진국의 수급안정제도를 보면 미국에서는 생산농가들의 자조프로그램(Self-help program)인 유통명령제(Marketing order)를, EU는 간접적인 가격정책수단인 공동

규격(Quality standards) 설정과 생산자단체를 통한 시장판매중지(Market withdrawal)를, 일본은 1960년대부터 공공법인인 채소공급안정기금을 통한 시장가격차 보전제도를 추진하고 있다. 배추 수급 및 가격안정화를 위해서는

첫째, 생산자단체를 통한 생산 및 출하조정과 공동출하를 전제로 한 가격차보전제도의 도입을 적극 추진해야 한다.

둘째, 주산지 생산자조직을 대상으로 생산 및 출하조정 대책을 마련한다.

셋째, 품질규격제도의 강력한 실시로 저급품의 시장출하를 억제해야겠다.

넷째, 정부는 생산자단체 주도의 생산출하조정 및 시장가격차 보전사업 추진에 대해 재정적 지원을 해야한다. 이를 위해서는 『채소수급 및 가격안정』에 관한 법률을 제정하거나 정부의 재정 출연과 생산자단체의 자부담금 등을 재원으로 한 기금조성 등의 제도적 장치가 필요하다고 하겠다.