

2014년도 한국식량안보연구재단 연구과제

# 식품가격정책 개선을 위한 연구

최종보고서

2014년 12월

한국식량안보연구재단

2014년도 한국식량안보연구재단 연구과제

# 식품가격정책 개선을 위한 연구

최종보고서

연구기간: 2014년 1월 - 12월

연구책임자: 이철호 교수(한국식량안보연구재단)

제1세부과제 책임자: 안병일 교수(고려대 식품자원경제학과)

연구조원: 김지윤(고려대 식품자원경제학과)

제2세부과제 책임자: 박현진 교수(고려대 식품공학부)

연구원: 고정아 교수(고려대 생명과학연구소)

연구조원: 김지혜(고려대 식품공학부)

## 요 약

본 연구는 2011년 8월에 개최한 제5회 식량안보세미나-‘식품안전과 식품가격정책 토론회’의 연장선상에서 우리나라 농산물과 가공식품의 가격변동 현황과 가격 결정에 영향을 미치는 요인들에 대해 조사하고 기존의 물가 안정에만 역점을 두는 가격 정책에서 벗어나 생산과 소비를 조화롭게 조정하는 새로운 식량가격정책 방향을 제시하기 위해 수행되었다.

2014년도 연구는 2개의 세부과제로 구성되어 있다. 제1 세부과제는 고려대학교 식품자원경제학과 안병일 교수팀이 ‘농산물 가격관련 정책 효과 평가 및 개선방안’에 대하여, 제2 세부과제는 고려대학교 식품공학과 박현진 교수팀이 ‘가공식품의 가격정책 현황과 개선방안’에 대하여 연구하였다. 각 세부과제의 요약은 아래와 같다.

### 제 1 세부과제- 농산물 가격관련 정책 효과 평가 및 개선 방안 연구 요약

농가소득의 추이를 보면 1990년 이후 등락을 거듭하다가, 2006년 이후에는 실질농가소득이 지속적으로 감소하는 추세를 보여주고 있다. 또한 실질가계비는 증가하여 농가경제수지는 1993년 이후 계속감소하고 있다. 농가소득이 감소하는 데에는 농업소득이 감소하는 것이 가장 주된 원인이라고 할 수 있는데, 최근 7년간 농업소득은 연평균 6%씩 감소해 왔다. 하지만 농외소득의 비중이 증가하고 있어 농가소득의 감소추세는 다소 완만해 졌다.

농업소득이 감소하고 있는 가장 큰 원인은 농업조수입은 크게 증가하지 못하는 반면, 농업경영비는 계속 상승하고 있기 때문이다. 특히 농가판매가격과 농가구입가격을 비교하는 농가교역조건 지수 추이를 보면 1993년 이후 계속 감소하는 것으로 나타나 농가경제 여건이 전반적으로 악화되고 있는 것으로 나타난다. 그에 따라 도농간 소득격차는 점점 크게 벌어져서 2012년 기준으로 평균적인 농가의 소득은 평균적인 도시 근로자 가구 소득의 60%에도 미치지 못하는 것으로 나타난다. 한편 농가 내에서도 고소득 농가와 저소득 농가간의 소득격차는 점점 심화되고 있는 것으로 나타난다.

쌀의 경우 명목가격을 기준으로 할 때 2000년대 초반까지 상승하였으나, 이후 2010년까지 가격이 하락하는 추세를 보였고 이후 다시 증가하는 추세로 나타난다. 그러나 실질가격을 기준으로 보면 1996년 이후 지속적으로 하락하는 추세로 나타난다.

쌀 소득보전 직불제가 2005년부터 도입되어 운영되고 있다. 쌀 직불제는 과거 생산면적 기준으로 지급되는 고정직불금과 목표가격과 시장가격 간의 차이를 지급하는 변동직불제로 구성된다. 변동직불금은 시장가격이 증가할수록 작아지게 되며 시장가격이 목표가격을 넘어서게 되면 지급되지 않는데, 2010년 이후부터는 시장가격이 높게 형성되어 변동직불금이 지급되지 않았다.

쌀 직불제는 주요 목표가 쌀 농가의 소득지지이며 간접적으로 변동직불제를 통해 쌀 시장가격에 영향을 주고 있다. 쌀 직불제가 실시된 이후에도 쌀 재배면적은 계속 감소하는 추세를 보여주고 있으며, 그에 따라 쌀 생산량도 감소하는 추세로 나타난다. 80kg 당 쌀 조수입에서 직불금이 차지하는 비중은 2010년에 16.4%로 가장 높은 수준이었으나, 2012년에는 6.2%로 낮아졌다. 쌀 직불제가 실시되었음에도 불구하고 평균 농가를 기준으로 할 때 쌀 소득은 2004년 6,014천원에서 2011년 3,684천원으로 크게 낮아졌다. 그에 따라 농업소득에서 쌀 소득이 차지하는 비중은 2004년 50%에서 2011년 42%로 낮아졌다.

쌀 직불제를 구성하고 있는 요소 중 고정직불금은 생산에 영향을 미치지 않는 것이 이론적으로도 실증적으로도 규명되어 왔다. 따라서 쌀 농가의 소득을 지지하고자 하는 정책목표에 부합하기 위해서는 고정직불금을 주로 인상하는 쪽으로 정책개편이 이루어져야 하며, 생산량을 늘리는 부작용을 가져오는 변동직불금은 장기적으로는 축소하는 것이 바람직하다.

주요 채소인 배추, 무, 풋고추, 양파, 붉은 고추와 주요 과일인 사과 및 배의 1996년 이후의 가격 추세를 보면 대부분의 품목에서 명목가격으로도 실질가격으로도 수확기와 단경기에 따라 가격 등락이 반복되는 양상을 보여주고 있다. 특히 일부 품목에서는 최근 들어 가격등락이 더 심해지는 현상을 나타내고 있다.

채소의 경우 매우 다양한 수급안정화 정책이 1995년 이후부터 도입되어 운영되고 있는데, 유통협약 및 유통명령제, 농업관측사업, 자조금제도, 산지유통활성화사업, 노지채소 수급안정사업, 저장용 및 가공용 구매지원사업 등이 그 예이다.

주요 채소 및 과일 가격의 변이계수(변동성)을 계산해 보면, 명목가격으로도 실질

가격으로도 낮아지는 추세가 보이지 않고 지속적으로 등락을 반복하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 수급안정을 통해 가격 안정화를 추구하고자 하는 정책목표가 효과적으로 실현되고 있지 못하다는 것을 의미한다. 주요 채소 및 과일의 연평균 가격은 명목가격 기준으로는 증가하는 추세를 보여주고 있으나 실질가격 기준으로는 등락을 반복할 뿐 증가하는 추세가 나타나지 않는다. 또한 연중 최저가격(수확기 가격)은 명목가격 기준으로는 미미하게 증가하는 추세를 보여주지만 실질가격 기준으로는 증가하는 추세가 나타나지 않는다. 채소와 과일의 생산비가 그간에 꾸준히 상승해 온 것을 감안할 때, 이와 같은 가격 추세는 농가의 실질소득 감소로 귀결되어 왔음을 짐작할 수 있다.

채소류 수급안정사업은 사실상 수급안정이라는 그 정책 목표를 달성하기 어려운 경우가 많다. 또한 직접적으로 정부가 시장에 개입하는 것은 정책의 비효율성을 초래할 위험도 매우 크다. 따라서 정책방향을 수급안정 보다는 가격이 하락했을 경우 가격하락으로 인한 농가의 손실을 지원해 줄 수 있는 위험관리에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 최근 미국에서 새로이 개정된 농업법에서 작물보험과 다양한 형태의 농가 또는 지역단위의 수입보험을 도입 또는 강화한 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## 제 2 세부과제- 가공식품의 가격정책 현황과 개선방안 연구 요약

가공식품은 여러 가지 원재료를 배합하여 가공하며 제조원가 중 원재료의 비중이 40-50%로 원재료가 차지하는 비중이 높아 원재료 가격상승에 따라 변동하는 경향이 강하다. 우리나라 제조업체에서 주로 사용하는 원재료는 해외에서 주로 수입해서 사용하는 경우가 많아 해외 원자재 가격에 큰 영향을 받는다. 주요 식품 원자재 수입가격은 기후변화, 수요증가에 의한 공급량 부족, 환율, 원유가격 같은 금융요인 등 여러 가지 환경에 의하여 영향을 받는다.

식품산업은 수입 원자재의 급격한 가격 변동에 대한 충격을 완화하는 기능을 가지고 있음을 확인하였다. 2008년 세계 곡물 파동 시 밀, 옥수수, 콩 등 주요 곡물 가격이 2-3배 폭등하였으나 국내 식품가격은 크게 오르지 않았다. 이것은 식품기업들이 채산성 악화를 감내하면서 정부의 물가안정 정책에 적극 협력한 결과이다.

식품산업의 수입 원자재 가격 양등에 대한 완충 작용은 일정한 시차를 가지고 작

동하는 것으로 나타났다. 원자재 가격 충격을 흡수하기 위한 기술개발, 에너지관리, 경영관리의 합리화 등이 원가절감 효과를 내고 있으며 원자재 가격 하락 후에도 이익률 감소분을 회복하기 위한 조정기간이 필요한 것으로 나타났다.

대외적인 환경뿐만 아니라 국내의 유통구조의 변화도 가공식품의 가격결정에 영향을 미친다. 대형유통업체들의 성장으로 인하여 가공식품의 가격 결정권이 제조업체에서 유통업체로 이전되는 현상이 일어나고 있다. 이에 따라 식품제조업체의 판매관리비의 비중이 커지면서 그에 따른 비용이 제품 가격에 반영되고 있다.

가공식품의 가격은 원자재의 수입가격에 의존하기 때문에 제도가격 측면에서 변동 폭이 크지만 시장경쟁에 의해 최종 소비자가격 인상이 제한되는 경향이 있다. 예를 들면 통신, 자동차 부문의 가격 상승에 대한 소비자 인식은 크지 않음에도, 식품(라면 등) 부문의 경쟁이 심한 품목에서 기존제품의 소폭 가격인상은 소비자불만을 일으키기 때문에 사회적 분위기 또는 정부 압박에 의해 제품가격에 반영을 못하고 있다.

현재는 품목에 따라 유통업체에서 마진의 편차가 크고, 정부의 물가변동 억제정책으로 인해 원자재 가격변화 대비 가공식품의 가격은 변동 폭이 크지 않다. 일부에서 대형마트 책임론이 주장되고 있으므로 이에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하다. 또한 경쟁이 보장되는 상황에서의 합리적인 유통마진의 수준은 어느 정도가 적절한지도 향후의 연구에서 밝혀져야 할 과제이다.

본 보고서는 2011년 제5회 식량안보세미나에서 발표한 이철호 교수의 식품가격 상승요인에 대한 분석연구에서 제안한 식품가격정책 방향을 서론에 소개하고, 안병일 교수와 박현진 교수의 세부과제 연구 보고서를 실었다. 또한 제5회 식량안보세미나와 제13회 식량안보세미나에서 발표된 전문가 토론 내용을 정리하여 수록하였다.

# 목 차

요약 .....	i
I. 서론 .....	1
II. 제 1 세부과제 농산물 가격관련 정책 효과평가 및 개선방안 .....	5
III. 제 2 세부과제 가공식품의 가격정책 현황과 개선방안 .....	55
IV. 전문가 의견 .....	103
V. 정책제언 .....	130

## I. 서론

농수산물과 가공식품의 가격 정책은 식량의 생산과 소비에 가장 크게 영향을 미치는 요소이다. 농수산물의 수확량이 많으면 가격이 폭락하고 적으면 가격이 급등한다. 그러나 농수산물의 가격 하락에 대해서는 정부의 가격 지지 노력이 미미한 반면 급등할 때에는 대량 수입으로 가격을 폭락시켜 농어민들에게 큰 피해를 주며 생산의욕을 떨어뜨리고 있다. 또한 TRQ(저율관세할당)물량으로 들어오는 수입 농산물과 국내산 농산물의 가격차이가 너무 큼으로 인해 자급노력이 힘을 잃고 있다. 지난 10년간 수입 식품원료의 가격이 2배 이상 올랐으나 서민물가잡기에 묶여 가공식품의 가격은 비현실적으로 낮아 식품산업은 채산성이 악화되고 국제경쟁력을 상실하고 있다. 혹자는 우리나라에 식품가격정책은 없다고도 말한다,

한국식량안보연구재단이 전국주부교실중앙회, 한국인정원과 공동으로 2011년 8월에 ‘식품안전과 식품가격 정책토론회’를 개최한바 있다. 2008년 세계 곡물파동 이후 MB물가에 묶여 고통 받는 식품산업의 현실을 알리고 식품안전을 보장하는 합리적인 가격정책을 도출하기 위한 노력이었다.

이 세미나에서 국산 식품가격을 세계 식품가격 변동 추세에 맞게 조정해야 한다는 주장이 나왔다. 잉여농산물의 시대가 지나가고 식량 메이저들이 가격을 마음대로 정할 수 있는 시대가 되어 FAO식품가격지수가 200 이상을 계속 유지하는 상황에서 식품가격을 무리하게 억누르는 것은 미래에 대해 책임 있는 행동이 아닐 수 있다는 것이다.

장바구니 물가에 지나치게 민감해 하는 정부나 정치인들의 구시대적 인식에서 여러 가지 부작용이 나타나고 있다. 식품가격이 물가에 미치는 영향은 이미 10여 년 전부터 통신비나 교육비, 주거비에 비해 훨씬 낮아졌다. 서민 물가를 잡는다고 농산물 가격이 오르면 수입해서 가격을 폭락시켜 농민을 울리는 일을 당연한 것처럼 반복하고 있다.

이로 인해 이득을 보는 계층은 저소득층만이 아니라 농민보다 훨씬 형편이 나은 도시 중산층과 고소득자들이라는 사실을 애써 외면하고 있다. 이것은 사회정의에 위배되는 식품 가격정책이다. 저소득층에게는 정부 차원의 직접적인 식량지원을 하고 식품가격은 세계 추세에 맞게 적정선을 유지하도록 해야 한다는 주장에 힘이 실리고 있다.

최근 우유 값을 10% 정도 올리는 문제를 가지고 정부와 시민단체, 그리고 유통업체까지 가세하여 압박을 가하고 있다. 2008년 이후 사료곡물 수입가격이 2~3배 올랐고 앞으로 더 오를 기세이다. 우유 값 10% 인상으로 해결될 일이 아니다. 언젠가는 더 큰 폭으로 인상할 수밖에 없을 것이다. 무리하게 가격을 억누르면 안전성에 문제가 생길 수 있다. 식품의 안전성을 가장 중요하게 생각하는 소비자단체들이 우유 값 10% 인상을 반대하는 불매운동을 하겠다고 위협하고 있다.

최근의 대내외적 상황변화에 의한 식품가격 상승요인을 분석해 보면 아래 다섯 가지 요인을 거론할 수 있다. (1) 원자재 가격 상승, (2) 가공식품에 대한 역관세 차별, (3) 식품안전관리비용의 증가, (4) 유통비용의 증가, (5) 식품의 저장, 가공, 유통 중 폐기식품 손실 등을 들 수 있다. 가격상승 요인을 파악하고 이들을 적절히 조정함으로써 가격의 급등을 막고 합리적인 가격 조정 정책을 세울 수 있다. 2011년의 제5회 식량안보세미나에서 이철호 교수는 식품산업을 육성하고 합리적인 가격 정책으로 식량안보를 확보하기 위한 정책방향을 아래와 같이 제시하였다.

(1) 식량안보적 차원에서 점진적인 식품가격 인상이 불가피 하다. 세계는 지금 식량 과잉의 시대에서 식량 부족의 시대로 바뀌고 있다. 식량의 대부분을 외국에 의존하는 한국으로서는 식품가격의 인상을 피할 수 없다. 무리하게 억제하였다가 더 견딜 수 없어 폭등하게 해선 안 된다. 점진적인 가격 인상으로 국민이 세계 식량사정의 변화에 준비되도록 해야 하며 식량을 더 생산하고 낭비를 줄이도록 유도해야 한다.

(2) 식품 품질에 따른 가격 차별화 정책이 필요하다. 현재의 획일적인 품목별 가격 통제 보다는 품질등급이 다양한 제품이 생산되어 부자와 가난한자가 고루 먹을 수 있도록 해야 한다. 이로써 품질고급화로 한국 식품의 브랜드 가치를 높이고 식품산업의 국제경쟁력을 높일 수 있다. 특히 쌀의 등급화 유통체계를 확립하여 쌀 시장 개방에 대비하여야 한다.

(3) 신기술에 의한 생산비 절감 노력을 해야 한다. 방사선조사기술로 식량의 수확 후 손실을 막고 폐기식품의 양을 줄일 수 있다. 생명공학(GM)식품의 소비 확대로 값싼 수입 식량의 안정적인 확보가 가능해 진다.

(4) 합리적인 식품안전 기준과 관리기법의 도입이 시급하다. 식품사고가 발생 할 때마다 규제를 강화하는 관행을 버리고 철저한 위험편익 분석에 근거한 식품안전 기준 설정과 비용효과 분석에 의한 식품안전관리와 모니터링을 제도화해야 한다. 국제적으로 인정받는 식품안전관리 경영기법의 도입이 시급하며 식품가격을 고려한 식품안전 수위 조절이 필요하다.

(5) 폐기식품의 양을 줄이기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 소비자 교육을 통해 유통기한에 대한 바른 상식을 가르치고 유통기한이 지나 버리게 되는 식품을 줄이기 위한 제도 개선이 필요하다. 유통기간 경과 이후 가식기간을 표시하여 반값판매 또는 Food Bank에서 활용하도록 제도화해야 한다.

(6) 식품안전과 식품가격, 그리고 식량안보에 대한 국민교육과 성숙한 대응자세가 필요하다. 식품산업은 농업과 함께 국민에게 식량을 공급하는 중요한 기간산업임을 인식하고 지원 육성하려는 사회적 의지가 있어야 한다. 식량을 생산 공급하는 사람의 고마움을 아는 건전한 음식문화야말로 앞으로 닥칠 세계 식량위기를 극복할 수 있는 기본자세이다.



## Ⅱ. 제 1 세부과제

### 농산물 가격관련 정책 효과평가 및 개선방안

#### < 목 차 >

1. 서론	9
2. 쌀 및 주요 청과물의 가격 추이	9
2.1 쌀 가격의 변동 추이	10
2.2 주요 채소가격의 변동 추이	14
2.3 주요 과일 가격의 변동 추이	18
3. 쌀 및 주요 청과물의 가격관련 정책	20
3.1 쌀 가격에 영향을 미치는 정책: 쌀 소득보전 직불제	20
3.2 채소류 가격에 영향을 미치는 정책	24
4. 쌀 및 주요 청과물 가격 관련 정책의 효과	29
4.1 쌀 소득직불제의 효과	29
4.2 채소수급안정사업의 효과	37
5. 외국의 가격관련 정책 동향	43
5.1 가격관련정책이 차지하는 비중	43
5.2 EU의 직불제를 근간으로 한 농업정책	47
5.3 직불제와 보험을 중심으로 한 미국의 농업정책	49
6. 향후의 정책 방향	51
참고문헌	52

## 〈표 목차〉

〈표 1〉 쌀소득보전직불제하의 직불금 지급 현황	22
〈표 2〉 농산물수매 비축체계에서 각 주체의 역할	26
〈표 3〉 품목 부류별 수매기준 가격 산정방법	26
〈표 4〉 국영무역 대상 품목	27
〈표 5〉 계약재배사업의 유형별 특징	28
〈표 6〉 쌀 농가의 재배면적 및 소득	32
〈표 7〉 쌀 재배면적 반응함수 추정결과	36
〈표 8〉 채소 생산량 추이	37
〈표 9〉 주요 채소 품목 생산량	38
〈표 10〉 채소의 1인당 연간 소비량	39
〈표 11〉 계약재배 시 농가와와의 계약과기 경험 여부	41
〈표 12〉 주요 청과물의 연중가격에 대한 변이계수 추이(명목가격기준)	42
〈표 13〉 주요 청과물의 연중가격에 대한 변이계수 추이(실질가격기준)	42
〈표 14〉 2014-2020 CAP 직불제별 수혜자격 및 수혜규모	48
〈표 15〉 미국의 농작물 보험 추이	50

## 〈그림 목차〉

〈그림 1〉 쌀 생산자가격 변화 추이	10
〈그림 2〉 쌀의 도매가격 변동 추이	11
〈그림 3〉 최근의 산지 쌀 가격변화 추이	12
〈그림 4〉 쌀의 생산자, 도매, 소매가격 변화 추이	12
〈그림 5〉 쌀의 수확기 및 단경기 가격(명목, 실질)	13
〈그림 6〉 배추의 도매가격 추이	14
〈그림 7〉 무의 도매가격 추이	15
〈그림 8〉 양파의 도매가격 추이	15
〈그림 9〉 풋고추의 도매가격 추이	16
〈그림 10〉 붉은 고추의 도매가격 추이	16

<그림 11> 마늘의 도매가격 추이.....	17
<그림 12> 주요 채소 및 과일의 변동성(변이계수)비교.....	17
<그림 13> 사과(후지)의 도매가격 추이.....	18
<그림 14> 배의 도매가격 추이.....	19
<그림 15> 목표가격이 시장가격보다 낮은 경우의 쌀시장 균형과 쌀소득보전직불금.....	23
<그림 16> 목표가격이 시장가격보다 높은 경우의 쌀시장의 균형과 쌀소득보전직불금.....	23
<그림 17> 채소류 수급안정화 정책의 발전과정.....	24
<그림 18> 노지채소 수급 및 가격안정사업의 정산체계.....	29
<그림 19> 벼 재배면적과 단수.....	30
<그림 20> 연도별 쌀 생산량.....	30
<그림 21> 80kg당 쌀 소득에서 직불금이 차지하는 비중.....	33
<그림 22> 쌀 농가의 평균 쌀 소득과 쌀 농가 농업소득 중 쌀 소득의 비중.....	34
<그림 23> 10a당 쌀 소득 및 이윤.....	34
<그림 24> 주요채소의 연중 최저가격 추이.....	40
<그림 25> OECD 국가의 총 농가 수취액 중에서 각 보조 형태가 차지하는 비중.....	45
<그림 26> 우리나라의 총 농가 수취액 중에서 각 보조 형태가 차지하는 비중.....	45
<그림 27> 농업보조 중에서 시장가격을 직접적으로 왜곡시키는 보조의 비중.....	46
<그림 28> EU의 CAP 2014-2020 직불제의 구조.....	47



## 1. 서론

농산물 가격은 농가소득과 직결되어 있으며 장바구니 물가로 대변되는 서민의 가계비 부담에도 직접적인 영향을 미치는 매우 중요한 요인이다. 그러나 다른 품목과 달리 농산물가격은 변동성이 크며 그에 따라 농가들의 소득 또한 등락이 크게 나타나는 등 다양한 파급영향을 미치고 있다.

가격변동성이 크게 나타나면 소비자들은 평상시와 같은 소비 행위를 할 수 없으며 그 결과 의도하지 않은 소비행태로 귀결될 수 있다. 따라서 가격 변동성은 소비자들로 하여금 합리적인 소비를 하지 못하도록 유도하는 부정적인 영향을 미친다. 가격 변동은 또한 생산자인 농가의 경영 위험을 초래하는 가장 직접적인 원인으로써 가격변동이 클수록 농가는 미래의 가격위험을 보다 신중히 고려해서 영농계획을 수립해야 하며, 이 과정에서 더 큰 비용이 수반되게 된다.

농산물 가격이 다른 품목에 비해 등락이 심한 이유는 여러 가지가 있지만, 가장 중요한 이유 중의 하나는 수요에 비해 공급이 매우 불안정적이기 때문이다. 또한 농산물의 수요와 공급이 가격에 따라 신속적으로 반응하지 못하는 비탄력적인 특징을 보이기 때문에 기상조건 등의 이유로 인해 생산량이 조금만 변하여도 가격이 크게 변동하는 패턴을 나타낸다.

정부에서는 이와 같은 가격불안정이 농가 및 소비자에게 미치는 효과를 완화하고 특히 가격변동에 따른 소득 하락 위험을 방지하고 농가소득을 지지하고자 다양한 정책을 실시하고 있다. 그 가운데 대표적인 것이 농산물 수급안정 정책과 쌀 농가에 대한 소득보전 직불제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 가격에 영향을 미치는 이와 같은 정부정책이 어떠한 효과를 나타내고 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 주요 품목의 가격 추이를 살펴보고, 가격에 영향을 미치는 정책의 특징들을 알아보려고 한다. 또한 해외 사례를 참조하여 향후의 정책이 지향해야 할 방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 쌀 및 주요 청과물 가격의 추이

본 절에서는 우리나라의 대표적인 농산물인 쌀과 청과물을 대상으로 가격이 어떠

한 추이로 변동해 왔는지를 알아보고자 한다.

## 2.1 쌀 가격의 변동 추이

쌀 생산자 가격은 1991년 이후 2000년까지는 지속적으로 상승해 왔다 (그림 1). 그러나 이후 쌀 생산자 가격은 정체상태 또는 하락 하는 추세를 보여 왔다(2012년, 2013년은 상승). 쌀 가격이 하락하는 것은 쌀 생산량이 줄어들고 있음에도 불구하고 소비량 역시 하락하고 있으며 MMA 수입물량이 증가하여 공급량이 전반적으로 수요량을 초과하고 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 특히 2000년 이후에는 재고율이 줄곧 16%이상을 유지하고 있어서 생산자 가격 상승에 제약요인으로 작용하고 있다.

<그림 1> 쌀 생산자가격 변화 추이(단위: 가격지수 2010=100)



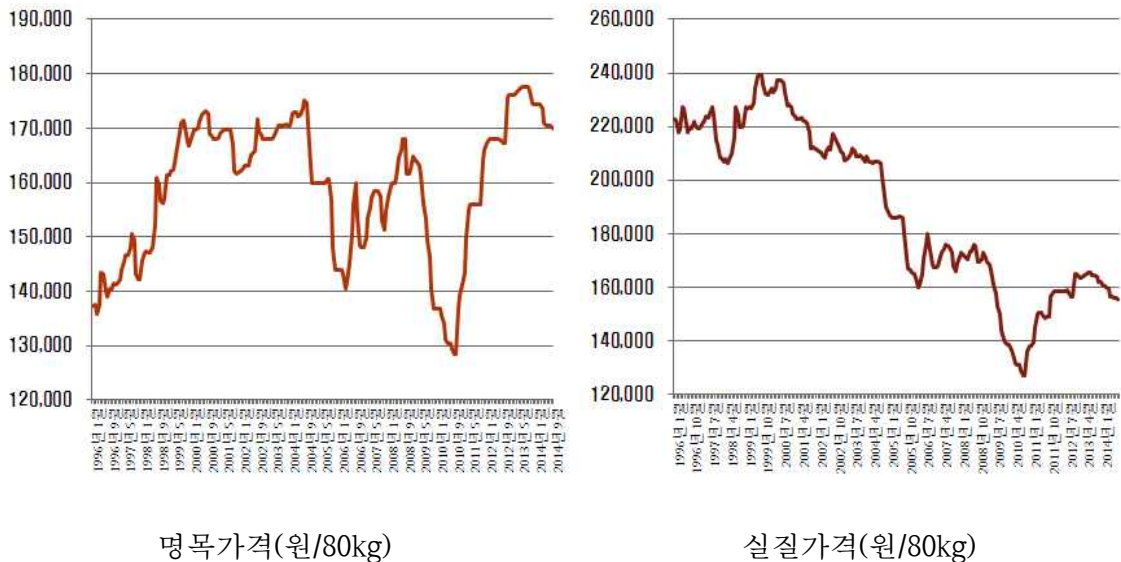
자료: 통계청

1996년 이후 쌀 도매가격의 변동 추이는 <그림 2>와 같이 나타난다. 명목가격을 기준으로 할 경우 2000년대 초반까지는 상승하고 이후 2010년까지는 하락하였고 최근 들어 다시 상승하는 등 가격의 등락이 크게 발생한 것으로 나타나지만, 실

1) MMA란 Minimum Market Access의 줄임말로 의무수입물량을 가리키는 말이다. 우루과이라운드 농산물협상에 서 수출국에게 최소한의 시장접근기회를 부여하기 위해 도입된 제도로서, 우리나라는 2004년 쌀 협상 결과 2014년까지 관세화 유예를 연장하되 MMA를 2004년 205천 톤(국내소비량의 4%)에서 2014년까지 408.7천 톤(국내소비량의 8%)까지 매년 동일한 물량으로 증량해 왔다(자료: 농림축산식품부, [http://www.mafra.go.kr/rice/05/01\\_04\\_1.html](http://www.mafra.go.kr/rice/05/01_04_1.html)).

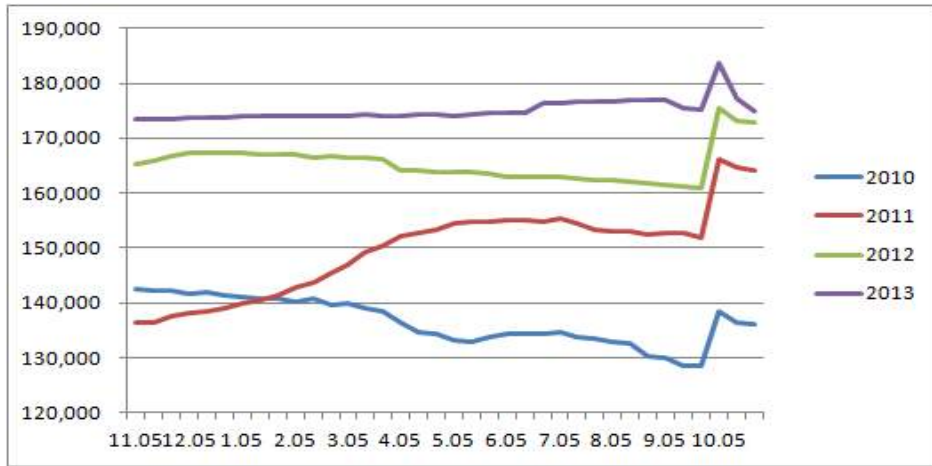
질가격을 기준으로 할 경우 1996년 이후 지속적으로 하락하는 추세에 있음을 알 수 있다. 이와 같은 실질가격의 하락은 쌀 농가의 소득을 압박하는 가장 주된 원인으로 작용하고 있다.

<그림 2> 쌀의 도매가격 변동 추이



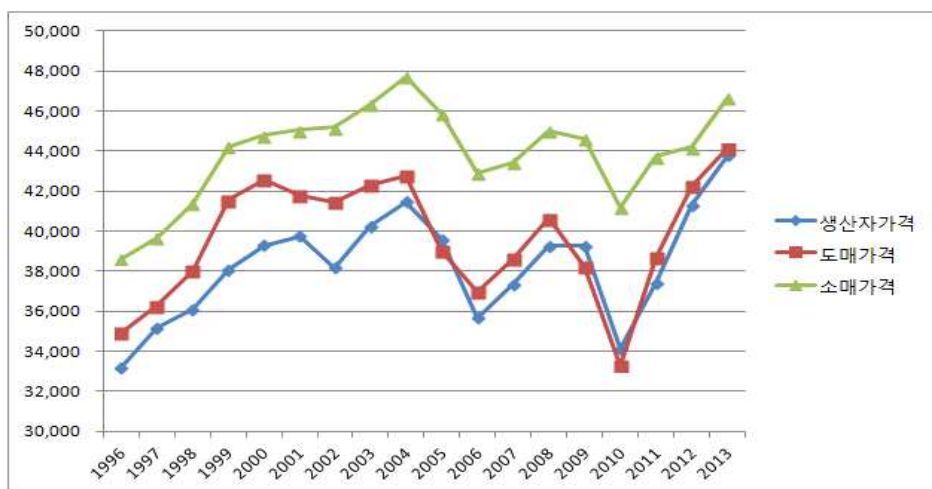
쌀 가격의 등락은 가장 직접적으로 기상조건에 따른 풍작·흉작이 반복되는 것에서 비롯되고 있다. 일례로 2008년과 2009년에는 연이은 풍작으로 인해 쌀 가격이 크게 하락하였는데, 2009년에는 수확기 쌀 가격이 80kg당 14만 2,861원으로 2008년 동기에 비해 12%가량 하락하였다. 이러한 쌀 가격 하락에 대해 정부에서는 쌀 시장 가격 지지를 목적으로 2008년산 10만 톤과 2009년산 34만 톤을 시장 격리시켰다. 하지만 <그림 3>에서도 알 수 있듯이 연이은 풍작의 여파는 2010년 쌀 가격도 최근 4개 년도의 가격 중에서 가장 낮은 수준으로 머물게 하였다. 반면, 2013년의 쌀 가격은 연중 가격 수준에서 최근의 다른 어느 해 보다도 높은 수준으로 가격이 형성되었으며, 2012년도 가격도 2010년이나 2011년보다 연중 모든 시점에서 가격이 높은 수준으로 형성되었다.

<그림 3> 최근의 산지 쌀 가격변화 추이(원/80kg)



쌀의 유통단계별 가격추이는 <그림 4>를 통해 알 수 있다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 가격의 변화는 소매가격이 상대적으로 가장 적고, 생산자 가격의 변화가 상대적으로 가장 큰 것으로 나타난다. 변이계수를 계산해본 결과 1996년~ 20013년 기간 동안에 생산자 가격은 0.0711로 계산되며, 도매가격은 0.0756, 소매가격은 0.0546으로 계산된다.<sup>2)</sup>

<그림 4> 쌀의 생산자, 도매, 소매가격 변화 추이(단위 원/20kg)



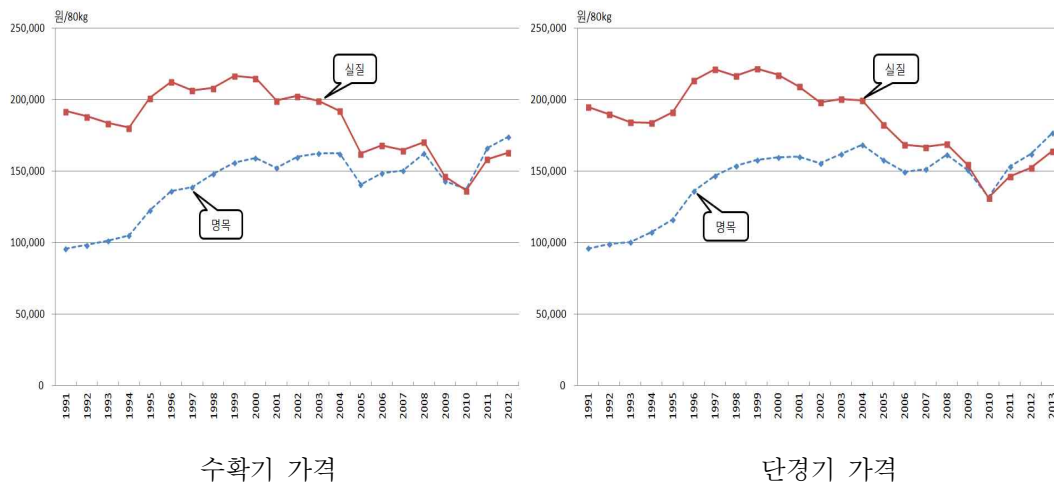
자료: 생산자 가격은 농림수산식품부 「양정자료」 이용, 도매 및 소매가격은 농수산물유통공사의 조사자료 이용

2) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값이다.

가격변화에서 또 다른 특징적인 것은 특히 최근 들어서는 도매가격이나 생산자 가격이 크게 하락하였음에도 불구하고 소매가격의 하락율은 크지 않다는 사실이다. 이러한 점은 생산자 가격과 소매가격의 격차를 더욱 크게 하는 원인으로 작용하고 있다.

한편, 시기별로 구분하여 쌀 가격 동향을 살펴보면, 수확기와 단경기 모두 명목가격은 1991년 이후 2000년대 초반까지 상승하였으나 이후 등락을 보이면서 정체상태에 머물러 있다. 그러나 실질가격은 지속적으로 하락하는 추세에 있다. 예를 들어, 2000~2013년 사이에 명목 수확기 가격은 9.3% 상승하였으나 실질 수확기 가격은 24.3% 하락하였으며, 2000~2013년 사이에 명목 단경기 가격은 10.6% 상승하였으나 실질 단경기 가격은 24.6% 하락하였다.

<그림 5> 쌀의 수확기 및 단경기 가격(명목, 실질)

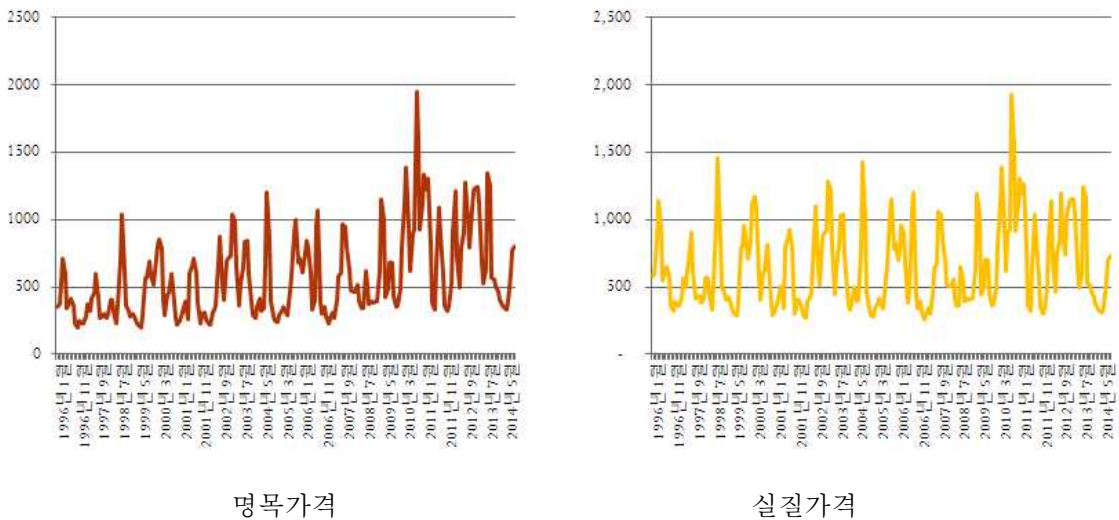


자료: 이정환 외, 『쌀 수급전망과 양정개편 방안』, 2013

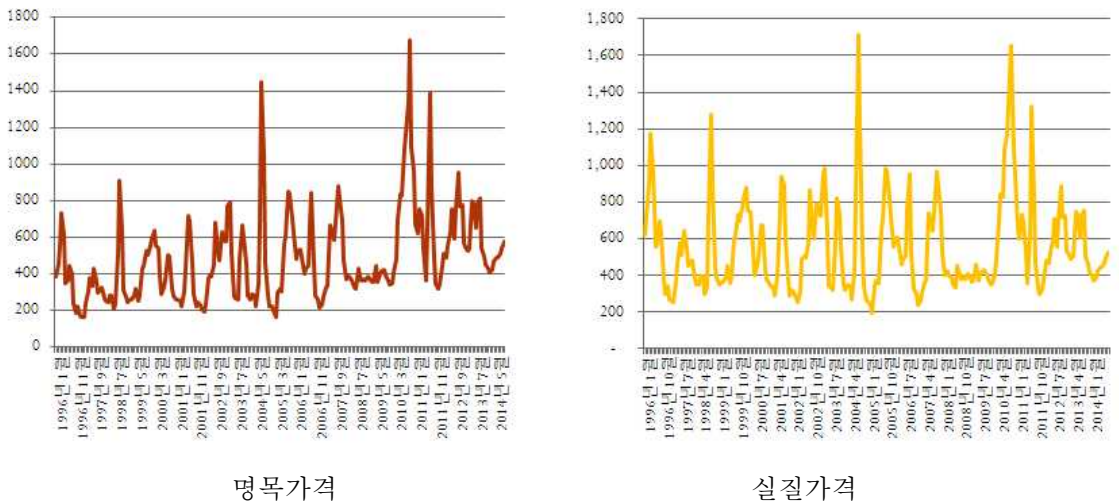
## 2.2 주요 채소가격의 변동 추이

<그림 6>과 <그림 7>은 1996년 이후의 배추와 무의 도매가격 추이를 나타낸 것이다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이, 무와 배추는 가격 변동이 매우 두드러지게 나타난다. 배추와 무의 경우 봄, 가을이 주 생산 시기이기 때문에 계절에 따라 어느 정도 가격등락이 발생하는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있으나, 최근 들어 가격 진폭이 더 커지는 양상은 주목할 만한 점이다.

<그림 6> 배추의 도매가격 추이(원/kg)



<그림 7> 무의 도매가격 추이(원/kg)

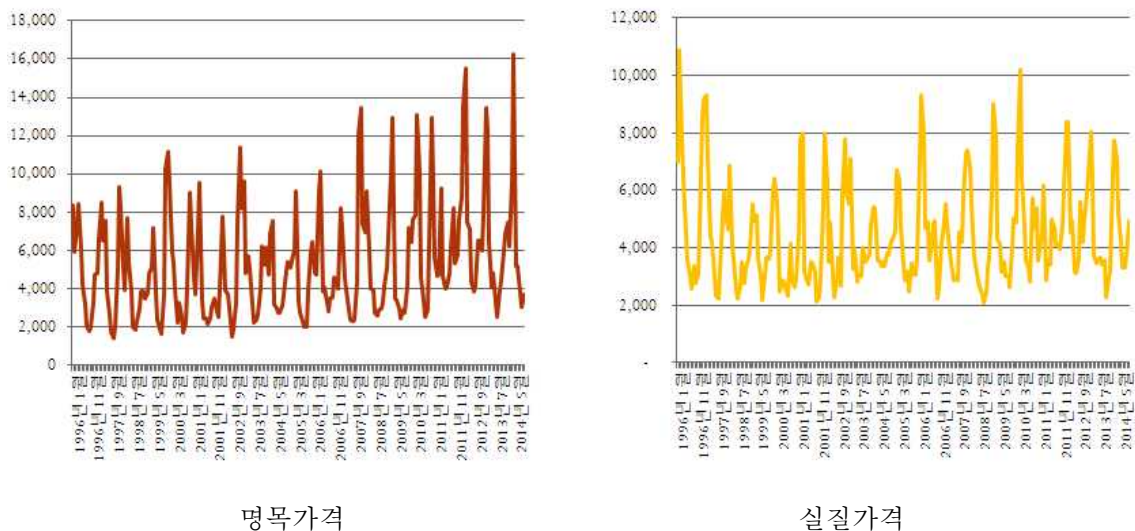


배추와 무의 가격 추이에서 특징적인 것은 명목가격과 실질가격 모두 지난 20여 년간 상승이나 하락 추세가 나타나지 않고 등락만 거듭하고 있다는 점이다. 그간 생산비용이 꾸준히 상승해 온 것을 감안해 보면, 가격 상승추세가 발견되지 않는다는 것은 배추와 무를 생산하는 농가들의 소득은 정체하거나 하락하는 추세로 나타났을 것이라는 점을 시사한다.

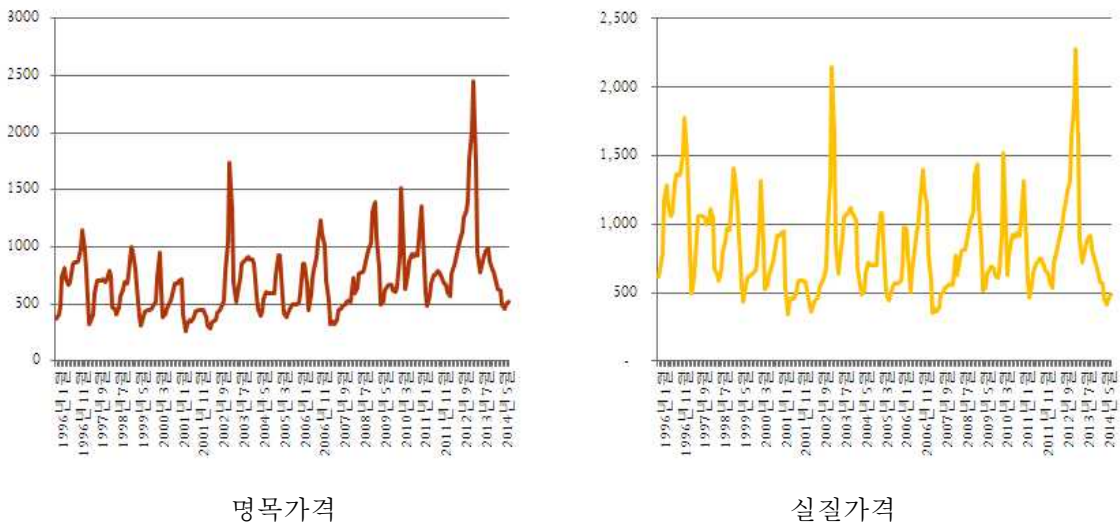
가격 추이에서 또 다른 특징은 가격변동 폭의 하단 경계로 해석할 수 있는 연중 최저가격은 지난 20여 년간 하락하거나 상승하지 않고 일정한 수준으로 유지되어 왔다는 점이다. 연중 최저 가격이 일정한 수준을 유지해 온 것은 정부가 그간 실시해 온 채소수급안정사업이 수확기의 산지가격이 특정 수준 이하로 떨어지는 것을 어느 정도 방지하는 효과를 발휘했기 때문인 것으로 풀이된다.

<그림 8>과 <그림 9>는 주요 양념 채소인 양파와 풋고추의 도매가격을 나타낸 것이다. 이들 가격 역시 생산의 계절성으로 말미암아 가격이 연중 변동하고 있는 것으로 나타난다. 양파와 풋고추 역시 배추 및 무의 경우와 마찬가지로 명목가격과 실질가격 모두 지난 20여 년간 가격이 뚜렷하게 상승하거나 하락하는 추세 없이 등락만 반복하고 있는 것으로 나타나며, 명목가격은 오히려 최근으로 올수록 가격 변동 폭이 커지고 있다. 또한 변동 폭의 하단 경계점인 연중최저가격은 일정한 수준에서 유지되어 오고 있는 것으로 나타난다.

<그림 8> 양파의 도매가격 추이(원/kg)

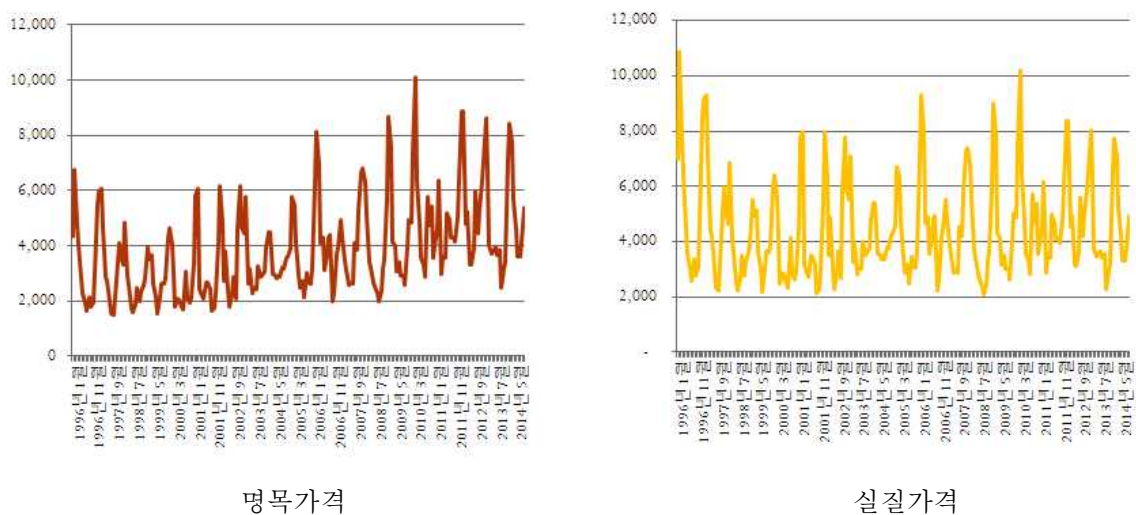


<그림 9> 풋고추의 도매가격 추이(원/kg)



<그림 10>과 <그림 11>은 붉은 고추와 마늘(난지형)의 1996년 이후의 도매가격 추이를 보여주고 있다. 붉은 고추의 경우 앞서 살펴본 다른 채소류와 마찬가지로 가격 변동이 크게 나타나고 있으며, 명목가격은 최근으로 올수록 변동 폭이 더 커지고 있다. 명목가격을 기준으로 보면, 연중최저가격은 2000년대 중반이후 약간씩 상승하고 있으나 실질가격을 기준으로 보면 연중최저가격은 일정한 수준에서 유지되고 있다.

<그림 10> 붉은 고추의 도매가격 추이(원/kg)

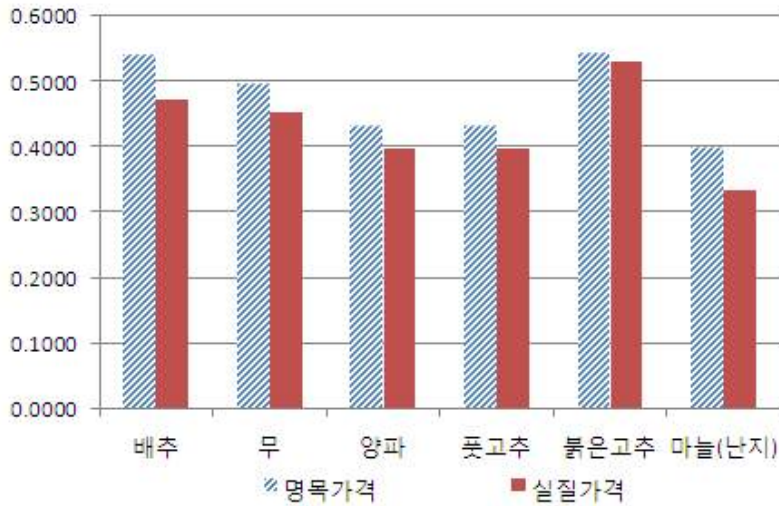


<그림 11> 마늘의 도매가격 추이(원/kg)



마늘은 다른 채소류에 비해 상대적으로 연중변동이 더 적은 것으로 나타난다. 이는 타 품목에 비해 저장성이 비교적 용이하기 때문인데, 특징적인 것은 2010년에 매우 큰 폭으로 가격이 상승했다는 점이다. 이때의 가격 상승은 평년 가격의 세배가 넘는 수준으로 가격 상승 폭이 앞서 살펴본 다른 채소류에 비해 월등히 더 컸다.

<그림 12> 주요 채소 및 과일의 변동성(변이계수) 비교



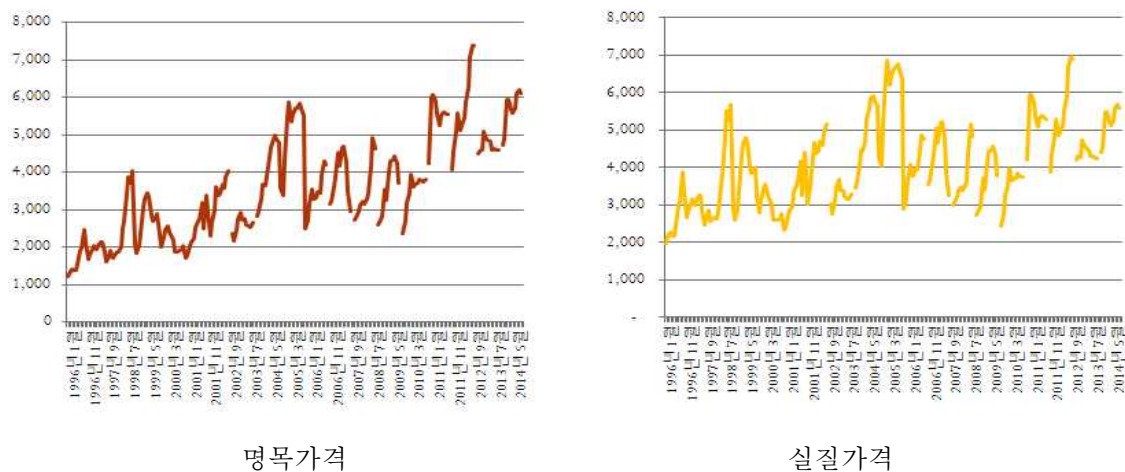
이상에서 살펴 본 주요 채소의 20여 년간의 가격 변동성을 변이계수를 통해 비

교해 보면 <그림 12>와 같다. 명목가격 실질가격 모두 배추와 붉은고추의 가격변동성이 가장 큰 것으로 분석된다. 배추와 붉은고추의 명목가격에 대한 변이계수는 0.5413 및 0.5441로 계산되어 가격의 표준편차가 평균가격 대비 54%가 넘는 수준인 것으로 나타난다. 한편, 저장이 상대적으로 용이한 양파와 마늘은 가격변동성이 상대적으로 작은 수준인 것으로 분석된다. 하지만, 이들 품목의 변이계수는 0.4342 및 0.4002로 가격의 표준편차가 평균가격 대비 40%가 넘는 수준인 것으로 계산된다. 이러한 변동성 수준은 앞서 살펴본 쌀이나 뒤에서 살펴볼 과일에 비해서 매우 큰 수준이기 때문에, 채소류 가격 추이의 가장 큰 특징은 높은 변동성인 것으로 규정할 수 있다. 또한 채소류 가격에서 상승이나 하락추세가 뚜렷이 나타나지 않는다는 것은 채소 재배 농가가 안정적인 소득을 창출하기 어려우며 가격변동성 때문에 경영 위험에 크게 노출되어 있다는 것을 의미한다.

### 2.3. 주요 과일 가격의 변동 추이

<그림 13>은 사과(후지)의 도매가격 추이를 나타낸 것이다. 앞서 살펴본 채소가격 추이와 달리, 사과의 가격은 명목가격을 기준으로 살펴보면 등락을 거듭하긴 하지만 지난 20여 년간 가격이 상승하는 추세를 보여주고 있다. 실질가격은 명목가격만큼 뚜렷하지는 않지만 역시 미미한 상승추세를 보여주고 있다.

<그림 13> 사과(후지)의 도매가격 추이(원/kg)

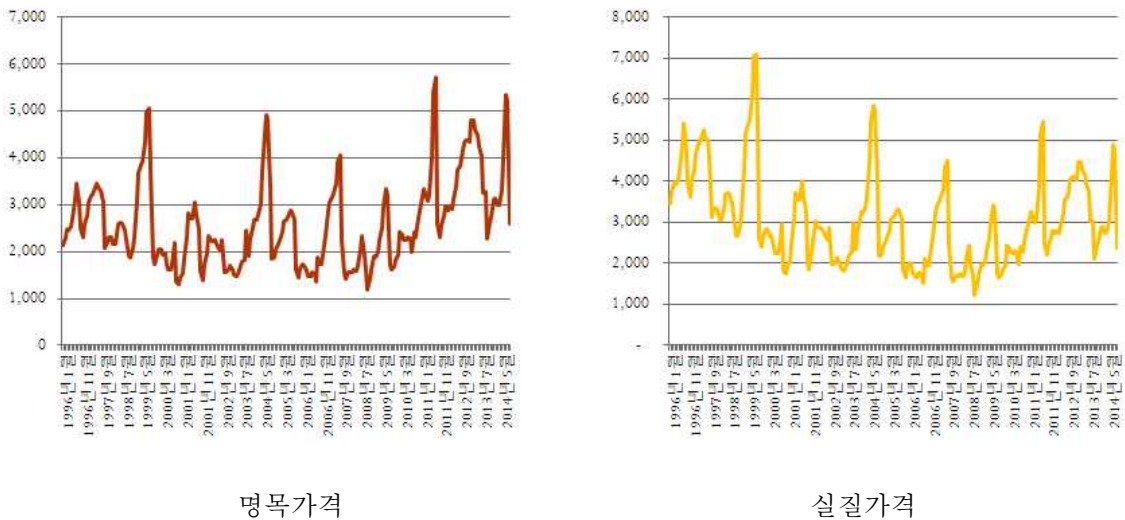


사과 가격의 상승 추세는 평균가격 뿐만 아니라 연중 최저가격에서도 나타나

1990년대 후반에는 연중 최저가격이 kg당 약 2,000원이었으나 2010년 이후는 연중 최저가격이 kg당 4,000원으로 약 두 배 가량 상승하였다. 사과가격의 이러한 상승 추세는 채소농가에 비해 사과 농가가 상대적으로 양호한 경영여건에 놓여 있었다는 점을 암시한다.

<그림 14>는 1996년 이후 배의 도매가격 추이를 보여 주고 있다. 사과 가격과 달리 배의 명목 가격에서는 뚜렷한 상승추세가 발견되지 않으며, 실질가격을 기준으로 하면 오히려 하락추세가 나타난다. 이와 같은 배 가격의 추세는 사과 재배 농가에 비해 배 재배 농가의 소득여건이 상대적으로 열악한 상태라는 것을 말하고 있다. 배 가격이 사과와 달리 상승하지 못한 것은 주로 배에 대한 수요 감소에 기인한 것으로 풀이된다.

<그림 14> 배의 도매가격 추이(원/kg)



### 3. 쌀 및 주요 청과물 가격에 영향을 미치는 정책

특정 농산물 품목에 영향을 미치는 요인은 수요측면, 공급측면, 수출입 측면 등 다양하며, 정부의 정책도 가격에 큰 영향을 미친다. 본 연구에서 살펴본 쌀과 청과물의 경우에는 이들 품목에 영향을 미치고 있는 정부의 정책이 서로 다른 목표를 지향하고 있는데, 쌀의 경우에는 쌀 농가의 소득안정을 주된 목표로 하고 있으며, 청과물의 경우에는 수급안정을 주된 목표로 하고 있다. 본 절에서는 쌀과 청과물을 대상으로 가격에 영향을 미치는 주된 정부 정책의 특징을 살펴보고자 한다.

#### 3.1 쌀 가격에 영향을 미치는 정책: 쌀 소득보전 직불제<sup>3)</sup>

쌀은 국민의 주식이기 때문에 단일 품목 중에서 정부 정책예산이 가장 많이 할당되는 품목이다. 쌀과 관련된 정책은 수입쌀로부터 국내시장을 보호하기 위한 국경정책, 흉작 등으로 공급이 부족한 상황이 발생할 경우 시장에 방출하거나 공공적인 수요처에 쌀을 공급하기 위해 실시하는 공공비축제 등이 있지만, 가장 중요한 정책은 소득보전 직불제이다. 소득보전 직불제는 쌀 가격을 직접적인 정책대상이나 목표로 하고 있지 않음에도 불구하고 간접적으로 쌀 가격에 영향을 미치는 정책이라 할 수 있는데, 그 까닭은 소득보전 직불제로 말미암아 쌀 공급량이 영향을 받게 되기 때문이다.

##### 가. 쌀 소득보전직불제의 일반현황

쌀 소득보전 직불제는 쌀 생산농가의 소득보전을 목적으로 2005년부터 시행되어 왔다. 쌀소득보전 직불금은 당해연도 10월에 지급되는 고정직불금과 익년 3월에 지급되는 변동직불금의 합으로 구성된다. 쌀소득보전 직불금 산정은 다음과 같은 수식으로 계산된다.<sup>4)</sup>

3) 본 절은 조영득, 안병일 (2010) “쌀 소득보전직불제에 투영된 정치적 시장지배력 추정” 농업경영·정책연구 37(2) 논문의 쌀소득보전직불제 설명에 관한 내용을 발췌하고 일부 내용을 보완 및 추가하여 서술한 것이다.

4) 김관수 안동환(2006) “직접지불금의 입차료 귀속과 규모별 쌀소득”. 농업경영·정책연구 33(4)

$$\Pi = r\bar{A} + \text{Max}[0.85(P^T - P) - r/Y^0, 0]Y^0A$$

위 식에서  $\Pi$ 는 쌀소득보전 직불금이며,  $A$ 는 변동직불금 대상면적(ha),  $\bar{A}$ 는 고정직불금 대상면적(ha),  $Y^0$ 는 변동직불금 적용단수(정곡 488kg/10a),  $P^T$ 는 목표가격 (2013년까지는 170,000원/80kg, 2014년부터는 188,000원/kg),  $r$ 는 고정직불금 단가로 ha당 2013년까지는 700,000원이 적용되었고 2014년부터는 900,000원이 적용,  $P$ 는 당해연도 수확기 산지 전국평균 쌀값, 0.85는 보전수준이다.<sup>5)</sup>

쌀소득보전직불금을 나타내는 위 식에서  $r\bar{A}$ 는 단위면적당 지불되는 고정직불금이며, 뒷부분인  $\text{Max}[0.85(P^T - P) - r/Y^0, 0]Y^0A$ 는 시장가격 여하에 따라 지급되는 변동직불금이다. 시장가격이 목표가격( $P^T$ )보다 높은 수준으로 형성되면 변동직불금이 지급되지 않으며, 시장가격이 목표가격 이하이면 변동직불금이 지급된다.

이때 변동직불금이 지급되는 액수를 계산하기 위해서는 먼저 변동직불금 지급단가를 산정해야 하는데, 이는 목표가격과 시장가격 차이의 85%에서 고정직불금 단가( $r$ )를 변동직불금 적용 단수( $Y^0$ )로 나누어준 값(즉, 고정직불금 평균단가)을 공제한 ( $0.85(P^T - P) - r/Y^0$ )로 계산된다. 여기에 기준생산량  $Y^0A$ 를 곱하면 최종적으로 변동직불금 지급액이 계산된다.

변동직불금 지급의 기준이 되는 목표가격은 당초 2001~2003년 평균 수확기 산지쌀값과 2003년의 논농업직불제 단가, 2001년~2003년 추곡수매 가격 등을 참고로 하여 170,000원/80kg이었으나, 쌀 관세화 유예 종료를 앞둔 2013년 전격적으로 인상하여 2014년부터는 80kg당 188,000원이 적용되도록 하였다. 수확기 쌀 가격은 당년 10월부터 다음해 1월까지의 산지의 쌀 평균가격을 기준으로 한다.

5) 고정직불금 단가( $r$ )에서 1ha당 70만원은 평균적인 개념이다

<표 1> 쌀소득보전직불제하의 직불금 지급 현황

구분	고정직불금		변동직불금		총지급 금액	수확기 산지평균 쌀값 (원/80kg)
	면적 (천ha)	금액 (억원)	면적 (천ha)	금액 (억원)	고정+변동 (억원)	
2005	1,007	6,038	940	9,007	15,045	140,028
2006	1,024	7,168	951	4,371	11,539	147,715
2007	1,018	7,120	932	2,792	9,912	150,810
2008	1,013	7,118	920	-	7,118	162,307
2009	893	6,328	809	5,945	12,273	142,861
2010	883	6,223	789	7,501	13,724	137,423
2011	875	6,174	754	-	6,174	166,068
2012	866	6,101	747	-	6,101	173,692

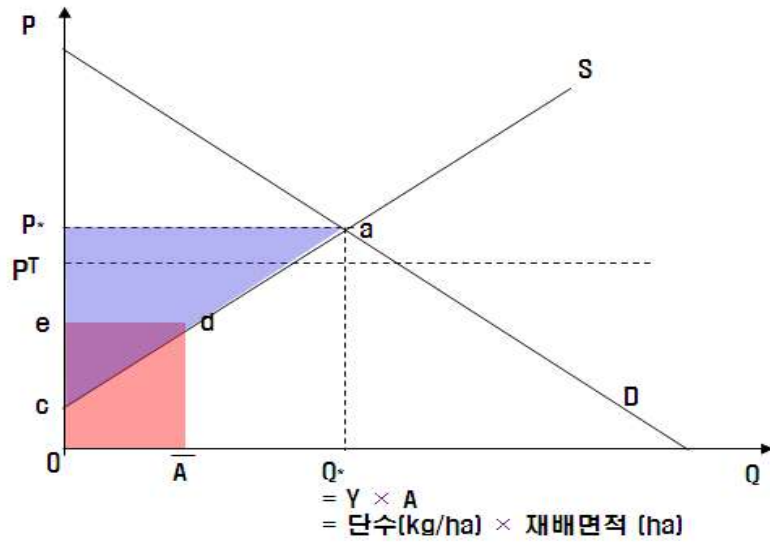
자료: 농림축산식품부, 『양정자료』, 2013

이와 같은 쌀소득보전직불제 하에서 2005년부터 2012년까지의 연도별 직불금 지급현황과 대상면적 그리고 수확기 산지평균 쌀값은 <표 1>에 제시되어 있다. 수확기 산지 평균 쌀값은 2005년에서 2008년까지 지속적으로 증가하여 2008년 가장 높은 가격을 보여 변동직불금은 지급되지 않고 고정직불금만 지급되었다. 반면 2009년과 2010년에는 수확기 쌀가격이 하락하여 변동직불금이 지급되었다.

#### 나. 쌀 소득보전 직불제의 작동 메커니즘

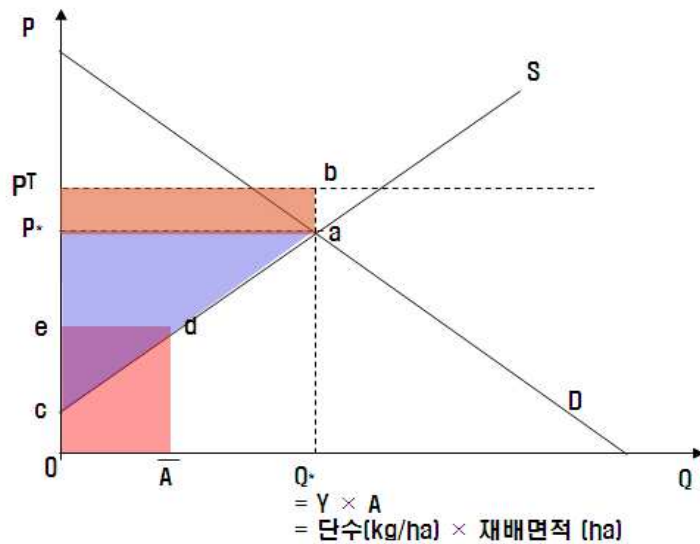
<그림 15>는 2012년의 경우와 같이 쌀 변동직불금이 지급되지 않은 해의 쌀 시장 균형을 묘사한 것이다. 그림에서 D는 쌀에 대한 수요곡선이며, S는 쌀에 대한 공급곡선이다. 2012년에는 쌀의 시장가격  $P^*$ 가 목표가격인  $P^T$ 보다 높아서 고정직불금만 지급되었다. 따라서 이 상황에서 쌀 농가가 얻은 생산자 잉여는  $\Delta P^*ac$ 면적만큼의 이윤(가변이윤)과 고정직불금인  $\square ed\bar{A}0$ 를 더한  $\Delta P^*ac + \square ed\bar{A}0$ 가 된다.

<그림 15> 목표가격이 시장가격보다 낮은 경우의 쌀시장 균형과 쌀소득보전직불금



<그림 16>은 2010년의 경우와 같이 쌀 변동직불금이 지급된 해의 쌀 시장 균형을 묘사한 것이다. 2010년의 경우 쌀의 시장가격이 목표가격  $P^T$ 보다 낮았다. 따라서 목표가격과 시장가격의 차이의 85%가 변동직불금으로 지급되었다. 따라서 이 상황에서 쌀 농가가 얻은 생산자 잉여는  $\triangle P^*ac$ 면적만큼의 이윤(가변이윤)과 고정직불금인  $\square ed\bar{A}0$ , 그리고 변동직불금  $\square P^T P^* ab \times 0.85$ 를 더한  $\triangle P^*ac + \square ed\bar{A}0 + \square P^T P^* ab \times 0.85$ 가 된다.

<그림 16> 목표가격이 시장가격보다 높은 경우의 쌀시장의 균형과 쌀소득보전직불금

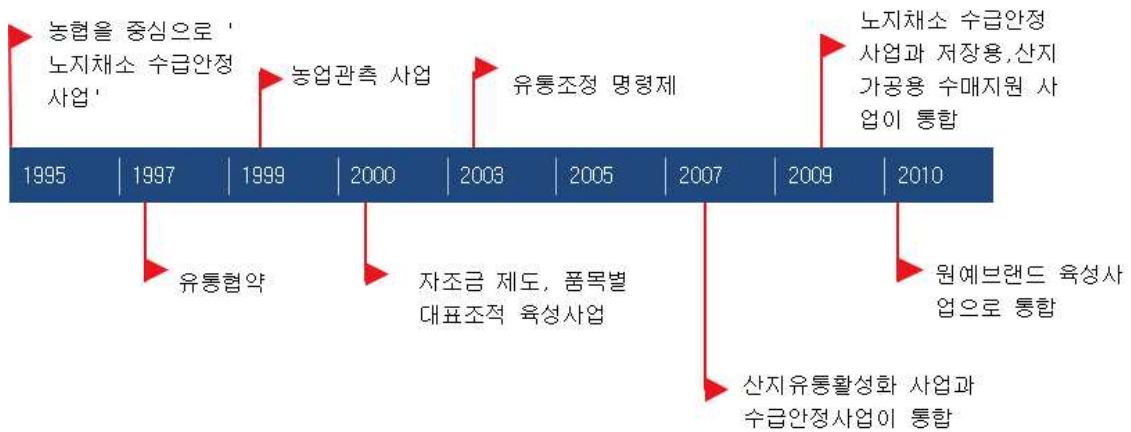


### 3.2 채소류 가격에 영향을 미치는 정책

채소류 가격에 영향을 미치는 정책은 매우 다양하다. 하지만, 이들 정책은 모두 공통의 정책목표 하에서 운영되고 있기 때문에 큰 틀에서 수급안정화 정책이라고 불리고 있다. 이들 정책은 그 이름이 의미하는 바와 같이 수급조절을 통해 궁극적으로 가격 안정화를 추구하고자 하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>6)</sup>

채소류 수급안정화 정책의 시작은 1995년까지 거슬러 올라간다. 당시 농협을 중심으로 노지채소 수급안정화정책이 처음 실시되었으며, 이후 유통협약 제도, 농업관측 사업 실시, 자조금제도, 유통조정명령제, 산지유통활성화사업과 수급안정화사업의 통합, 원예브랜드 육성사업 등으로 지속적으로 발전해 왔다. 본 절에서는 현재 실시되고 있는 수급안정화 정책의 특징을 살펴보되, 단기적 측면의 정책과 중기적 측면의 정책으로 구분하여 살펴보고자 한다.

<그림 17> 채소류 수급안정화 정책의 발전과정



#### 가. 단기적 수급안정화 정책

##### (i) 저장용 및 산지 가공용 구매지원

이 정책은 농산물을 가공하는 공장을 소유하고 있는 민간업체를 대상으로 채소류 농산물을 구매하기 위한 자금을 지원함으로써 연중구매를 유도하여, 단정기에는 채소

6) 사실상 과일가격에 직접적인 영향을 미치는 정책은 존재하지 않아 본 연구에서는 과일을 대상으로 한 정책은 논외로 하였다.

농가로 하여금 공급량을 늘려 수급이 안정되도록 하고, 성출하기에는 농산물 판매의 유통경로와 수요처를 확보하여 공급된 물량을 흡수하고자 하는 목적에서 실시되고 있다. 주 대상이 되는 농산물은 저장이 많이 이루어지는 마늘과 양파이다.

단경기에는 농가로 하여금 공급을 늘리도록 유도하고 성출하기에는 가공업체로 하여금 수요를 증가시키도록 유도하는 것은 결국 농산물의 수급안정에 기여하고 그 결과 산지가격이 안정될 수 있는 효과를 기대할 수 있기 때문에 동 정책이 시행되게 되었다. 이 정책에서는 도매시장의 가격을 기준으로 수매전후의 평균가격을 조사한 뒤 가격의 변동률과 해당 농산물의 수급상황에 따라 민간업체에게 자금을 지원하는 금액을 신축적으로 결정토록 하였다.

## (ii) 산지폐기

산지폐기는 가격의 변동이 특히 심한 배추, 무, 마늘 등 16개의 품목에 대해서 실시되고 있는 정책으로, 산지가격 가격이 약정된 최저보장 가격 혹은 농산물을 생산하기 위한 경영비보다 더 낮게 예상이 될 경우 산지에서 수확하지 않고 해당 농산물을 폐기하는 것을 말한다. 이 정책의 주요 사업주체는 농협이 되며, 산지 폐기가 가능한 물량은 지역농협이나 농협중앙회 자체적립금의 최대 20% 수준이다. 산지폐기에 소요되는 자금은 동 정책을 실행하는 지역 농협의 유통손실보전금과 농협중앙회에서 조달해 주는 채소수급 충당금이다.

## (iii) 비축사업

비축사업은 크게 수매비축제도와 수입비축제도로 구분된다. 먼저 수매비축제도란 농산물은 성출하기에 공급량이 많아지기 때문에 이 시기에 농가판매가격이 낮아지는 것을 방지하기 위하여 저장이 가능한 농산물을 대상으로 비축하는 정책이다. 수매비축정책이 실행되는 주 대상 품목은 콩, 땅콩, 마늘, 양파, 고추, 사과, 배, 옥수수 등 8개 품목이다.

<표 2> 농산물수매 비축체계에서 각 주체의 역할

농림축산식품부	농협	농수산물식품유통공사
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품목별 생산, 수급, 가격동향 등을 감안하여 수매지침 수립 및 시달</li> <li>- 수매시기, 물량, 가격, 수매규격 등 수매에 필요한 사항 결정</li> <li>- 수매자금 배정조치, 수매품의 보관 관리 및 처분에 관한 사항 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수매사업 실시기관의 역할을 수행</li> <li>- 지역별, 농가별 수매 물량 배정, 수매일정 수립 및 수매, 대금 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비축사업 실시기관의 역할을 수행</li> <li>- 수매자금 전도 및 수매품 인수계획 수립 및 통보</li> <li>- 수매품 인수 및 수매사업 정산 확정</li> </ul>

자료: 최병옥 외, 『채소수급 및 가격안정화 방안 연구』, 2011

수매 농산물 비축체계에서는 농림축산식품부, 농협, 농수산물식품유통공사가 각각 역할을 분담하고 있다. 먼저 농림축산식품부에서 수매시기, 물량, 가격 등 지침을 수립하고 농협은 수매사업을 실행하는 역할을 하며 농수산물식품유통공사는 수매한 물량을 비축하는 역할을 맡는다(표 2).

수매 기준 가격은 양념채소류는 최저가격을 보장하는 형태로 산정되며, 두류, 특작류, 옥수수 등은 예시가격을 통하여 수매 기준가격이 책정 되고, 과실류는 시가를 기준으로 수매기준 가격이 책정 된다. 최저가격을 보장하는 경우는 경영비에 자가 노력비를 더한 수준을 최저가격으로 책정하게 되며, 예시가격을 통해 수매를 하는 경우는 파종기 이전에 물가나 생산비를 감안하여 미리 가격을 고지하며, 시가로 수매를 하는 경우는 수매시점의 산지가격을 수매가격으로 결정하게 된다.

<표 3> 품목 부류별 수매기준 가격 산정방법

구 분	수매가격운용 형태	수매기준가격 산정방법
양념채소류	최저가격 보장	경영비 + 자가노력비의 100% 수준
두류	예시가격	생산비, 물가 등을 감안하여 파종기 이전에 제시
특작류		
옥수수		
과실류	시가	생산, 가격동향을 주시하면서 수매기에 시가수준을 감안하여 결정

자료: 최병옥 외, 『채소수급 및 가격안정화 방안 연구』, 2011

수입비축제도는 작황이 좋지 않은 등의 이유로 인해 농산물의 공급이 부족해지면, 농가판매가격과 소매가격의 상승을 막기 위해 해외에서 농산물을 수입하여 비

축하고 필요시 시장에 방출하는 제도이다. 수입비축제도를 운영하기 위해서는 우루과이라운드 협상결과 WTO 출범시에 약속했던 관세부과 체계에 따라 수입을 해야 하는데, 일반적으로 농산물에 대해서는 일정물량까지는 저율관세로 수입되고 (이러한 저율관세로 수입되는 물량을 TRQ(Tariff Rate Quota, 관세할당물량)이라함), 그 이상은 고율관세로 수입된다. 수입비축제도를 운영하는 대부분의 품목은 TRQ 물량을 정부 또는 공공기관이 수입하여 관리하게 된다.

수입비축사업은 국가기관이 직접 수입하여 이를 관리하는 국영무역을 통해 이루어지고 있는데, 주된 대상 품목은 쌀, 보리, 고추, 마늘, 양파, 생강, 참깨, 땅콩 등이다.<sup>7)</sup> 국영무역을 대부분 농수산물유통공사를 통해 운영되고 있다(표 4).

<표 4> 국영무역 대상 품목

관 리 기 관	품목 수	품목 내역
농림수산물부	2	쌀, 보리
농수산물유통공사	9	고추, 마늘, 양파, 생강, 팔복두, 메밀, 대두, 참깨, 땅콩

자료: 한국농수산물유통공사 국영무역처

## 나. 중기적 수급안정정책

중기적 수급안정 정책은 계약재배사업으로 대표된다. 계약재배 사업은 산지유통 활성화사업과 통합되어 농산물수급안정을 가장 핵심적인 내용으로 하는 중심정책으로 기능하고 있다. 계약재배 사업은 원예작물을 대상으로 정부와 농협이 함께 자금을 마련하여 운영하는 민·관 협력 정책시스템이다.

계약재배 사업의 시행 주체는 지역농협이 되는 경우도 있으며, 농협중앙회가 되는 경우도 있는데, 지역농협은 일반적 수급안정사업을, 농협중앙회는 계약물량을 직접구입하여 판매하는 직접사업과, 농가가 출하한 물량을 책임 하에 판매해주는 출하계약 방식의 사업을 담당하고 있다. 각 사업별로, 자원, 대금지급방식, 사업방식 등은 약간씩 차이가 나타난다(표 5).

7) TRQ 물량을 수입하는 방식으로 국영무역 이외에, 민간업체가 수입할 수 있는 권한을 부여받는 대신 수입 부담금을 국가에 납부하는 방식인 수입권 공매 방식도 있다. 수입권 공매에 대한 관리는 농협중앙회와 농수산물유통공사가 담당하며, 주 대상 품목은 고추, 마늘, 양파, 생강, 메밀, 참깨, 땅콩, 참기름, 인삼, 오렌지, 감귤류, 탈지분유, 전지분유, 연유, 꿀 등이다.

<표 5> 계약재배사업의 유형별 특징

유형	일반적 수급안정	직영사업 (직접사업)	직영사업 (출하계약)
사업관리자	농협중앙회	농협중앙회	농협중앙회
사업대상자	지역농협	농협중앙회 (채소사업소)	농협중앙회 (채소사업소)
재원	농안기금 80% 중앙회 10 % 지역농협 10%	농안기금 80% 중앙회 20%	농안기금 80% 중앙회 20%
사업방식	출하 후 사후정산	산지유통인과 동일한 방식으로 포전매매 실시 <sup>8)</sup>	조합을 통한 포전매매 농가와 조합이 출하 시까지 관리 <sup>9)</sup>
대금지급 (계약보증금-중도금-잔금)	50-30-20	20-80	20-80
특징	출하 못하면 계약 보증금 및 위약금(보증금 상당) 회수	중도금(또는 잔금) 지급 후 채소사업소가 인수, 포전관리	출하량에 따라 대금지급, 조합에 관리수수료 지급

자료: 최병옥 외, 『노지채소 수급안정화 사업 효율화 방안연구』, 2013

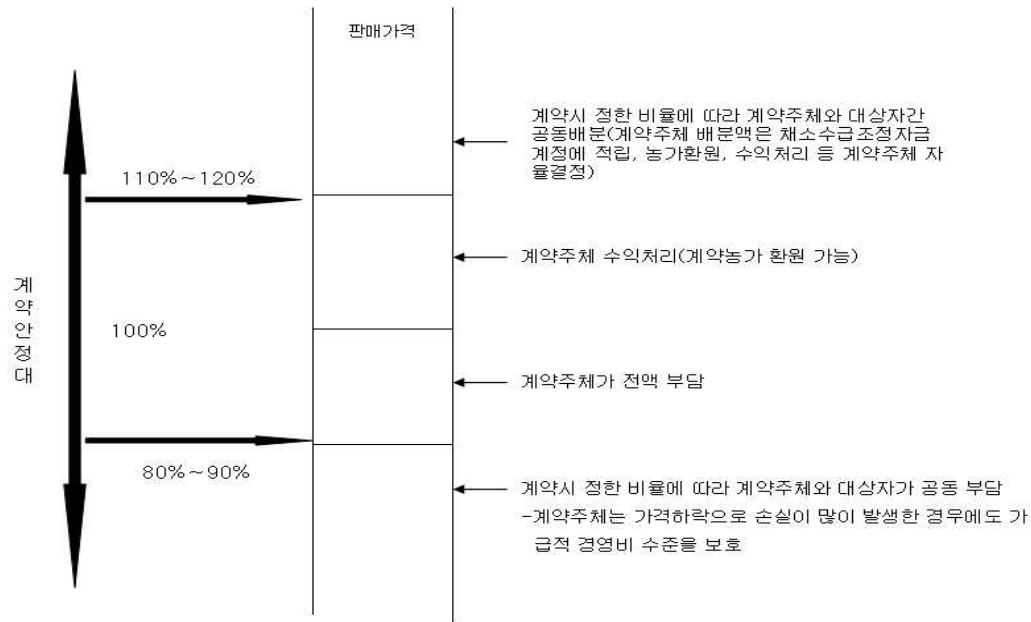
계약재배에서 가장 중요한 것은 계약한 물량에 대한 판매대금을 정상하는 것인데, 일반적인 방식은 수수료나 제 비용을 제외한 순 판매가격을 계약가격과 비교하여 정산하게 된다. 이때 <그림 18>에서 볼 수 있는 바와 같이 계약가격의 ±10~±20%가 비교의 기준이 된다. 즉, 순 판매가격이 계약가격보다 10%내에서 높게 정산되면, 계약가격을 초과한 정산가격은 계약주체의 수입이 된다. 만일 순 판매가격이 계약가격보다 10~20% 정도 높으면, 계약 시 약속 된 비율에 따라 농가와 사업주체가 수익을 배분한다.

반대로 순 판매가격이 계약가격의 100%~90% 수준이라면 계약주체가 손실을 전액부담하며, 만일 계약가격보다 순 판매가격이 10~20%정도 낮아 손실이 크게 발생한다면 계약주체와 농가가 이 손실을 함께 부담해야 한다. 판매 대금을 정산하는 시점은 원칙적으로 계약농가가 생산한 농산물을 판매한 이후이지만 품목에 따라 차이가 가능한 경우는 판매 이전에도 정산이 이루어지는 경우도 있다.

8) 포전매매란 농가가 직접 수확하지 않고 상인 또는 농협에게 재배된 농산물 전체를 재배된 형태 그대로 판매하는 것이다. 따라서 포전매매를 할 경우 농가는 판매 후 별도의 조치를 취할 필요가 없으며, 매수를 한 상인이나 농협은 직접 수확, 운송, 시장 판매의 모든 과정을 담당하게 된다.

9) 출하계약은 사업은 지역농협과 농가가 함께 농작물을 관리한 후 계약에 따라 출하하는 방식을 말한다.

<그림 18> 노지채소 수급 및 가격안정사업의 정산체계



주: 계약 안정대는 계약가격  $\pm 10 \sim \pm 20\%$ 를 원칙으로 하되, 품목에 따라  $\pm 20\%$  범위 내에서 달리 정할 수 있음. 저장성 품목(고추, 마늘, 양파)는 계약 안정대 미적용

자료: 최병욱 외, 『채소수급 및 가격안정화 방안 연구』, 2011

황의식 외, 『2011년도 농산물 유통구조개선 사업군 심층평가』, 2012

## 4. 쌀 및 주요 청과물 가격 관련 정책의 효과

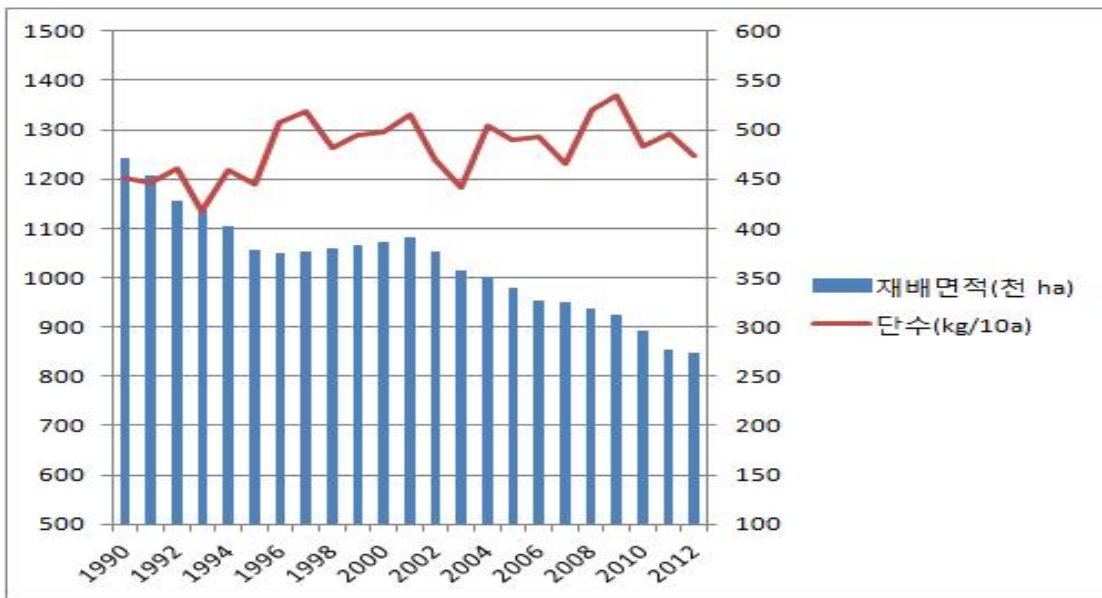
### 4.1 쌀 소득직불제의 효과

#### 가. 쌀 시장 동향

본 절에서는 쌀 직불제가 쌀 시장에 어떠한 효과를 가져왔는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 벼 재배면적과 단위당 생산량, 연도별 쌀 생산량을 살펴보았다. 우리나라의 벼 재배면적은 <그림 19>에서 볼 수 있는 바와 같이 1990년 이후 지속적인 감소추세에 있다. 1990년에는 재배면적이 1,244,341 ha 였던 것이 2012년에는 849,1721ha의 면적에 벼가 재배되어 1990년 대비 약 32%가 감소하였다.

1990년대에는 연평균 재배면적이 1.5%씩 감소하였으나, 2000년 이후에는 이보다 높은 수준인 연평균 1.8%의 감소율을 보이고 있다.

<그림 19> 벼 재배면적과 단수



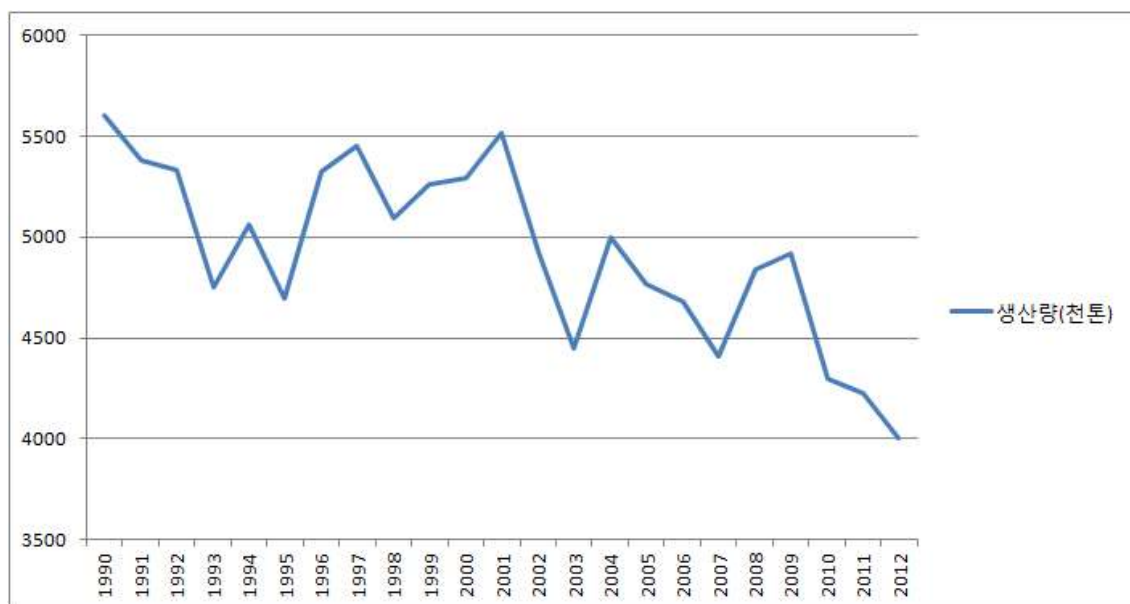
자료: 농림수산물부, 『농림업주요통계』, 각년도

단위당 수확량(이하 단수)은 1990년대 이후 줄곧 증가해 왔다. 1990년에는 10a 당 단수가 451kg이었으나 2009년에는 534kg으로 증가해 1990년 대비 약 18.4%가 증가하였다. 재배면적 증가율과는 달리 단수는 1990년대에는 연평균 1.2%씩 증가하였으나, 2000년대 들어서는 연평균 증가율이 1.1%를 보이고 있어 1990년대에 비해 단수 증가율이 둔화되고 있다.

단수증가율에 비해 상대적으로 재배면적 감소율이 더 크게 나타나고 있어 우리나라의 쌀 생산량은 계속 감소하고 있는 추세인 것으로 나타난다. 한편, 우리나라의 쌀 생산량은 <그림 20>에서 볼 수 있는 것처럼, 재배면적과 기상여건 등의 영향에 말미암은 단수의 변화에 따라 등락을 거듭하고 있다. 감소하던 쌀 생산량이 1996~1997년에 증가한 것은 <그림 20>에서 나타나는 것처럼, 단수가 크게 증가하였기 때문이다. 1997~2001년까지의 쌀 생산량 변동은 단수의 변동으로 설명된다. 이 기간 동안에 재배면적은 비교적 안정적으로 유지되어 왔으나 단수는 등락을

거듭하였기 때문이다. 반면, 2002년과 2003년의 생산량 감소는 단수 감소와 재배면적의 감소에 동시에 기인한다고 할 수 있다. 이 기간 동안에는 단수가 평년단수 이하로 크게 하락하였으며, 재배면적도 지속적으로 감소하였다. 2008년과 2009년의 생산량 증가는 단수가 증가하였기 때문인데, 이 기간 역시 1990년대 중반과 마찬가지로 단수가 평년 단수 이상으로 크게 증가하였다.

<그림 20> 연도별 쌀 생산량



쌀 농가는 1970년 2,011천 가구에서 2012년 724천 가구로 50% 이상 감소하였지만, 2007년에 쌀 농가가 전체농가에 차지하는 비중은 63%로 쌀은 아직까지 한국 농업에 있어서 절대적인 위치를 차지하고 있는 작물이다.

논 면적은 1990년 1,345천 ha에서 2012년 966천 ha로 감소하였지만, 농경지면적 중 논이 56%를 차지하고 있다(표 6). 2012년 농가당 쌀 재배면적 1.33ha은 100ha에 달하는 쌀 수출국들에 비하면 매우 영세하다. 1990년대 국제 경쟁력 제고를 위해 정부는 농가당 경지면적을 증가시키기 위해 많은 재정을 투입하였음에도 불구하고 농가당 경지면적은 1970년의 0.6ha에서 2012년 1.33ha로 소폭 상승한 것을 알 수 있다. 농가소득에서 차지하는 쌀의 비중은 1970년 34.4%에서 2011년 12.2%로 감소하였는데, 이는 상대적으로 농외소득이 급성장하였기 때문이다.

농업소득에서 쌀 소득이 차지하는 비중은 1980년 42.2%에서 2000년 52.0%로

증가한 후 감소하여 2011년 42.1%를 차지하고 있다. 한편 농가소득에서 쌀 소득이 차지하는 비중은 1980년대 34.4%에서 2011년 12.2%로 줄어들었다. 2000년대 농업소득에서 차지하는 쌀 소득의 비중이 크게 상승한 것은 쌀의 관세화가 유예되어 타 농산물과 달리 시장개방의 충격에서 예외를 받았으며, 이로 인해 쌀 가격도 정부에 의해 계속 지지되었기 때문이다. 하지만 쌀 공급과잉으로 인해 2005년 양곡관리제도가 개편됨에 따라 쌀 실질가격이 지속적으로 하락하여 쌀 소득의 비중은 하락하고 있다.

<표 6> 쌀 농가의 재배면적 및 소득

	1970	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총 농가 (천호, A)	2,483	2,156	1,767	1,383	1,231	1,212	1,195	1177	1163	1151
쌀 농가 (천호, B) <sup>1)</sup>	2,011	1,837	1,506	1,078	875	857	827	777	750	724
B/A (%)	81.0	85.2	85.2	77.9	71.1	70.7	69.2	66	64.5	62.9
총 농경지 면적 (천ha, C)	2,298	2,196	2,091	1,889	1,782	1,759	1,737	1,715	1,698	1,730
논 면적 (천ha, D)	1,203	1,233	1,244	1,072	1,070	1,046	1,010	984	960	966
D/C (%)	52.3	56.1	59.5	56.7	60.0	59.5	58.1	57.4	56.5	55.8
농가당 쌀 재배면적 (ha, D/B)	0.60	0.67	0.83	0.99	1.2	1.22	1.22	1.27	1.28	1.33
농가소득 (천원, E)	256	2,693	11,026	23,072	31,967	30,523	30,814	32,121	30,148	31,310
농업소득 (천원, F)	194	1,755	6,264	10,897	10,406	9,654	9,698	10,098	8,753	9,197
쌀 소득 (천원, G)	88	741	3,097	5,671	4,188	5,536	3,796	2,834	3,684	
F/E (%)	75.8	65.2	56.8	47.2	32.6	31.6	31.5	31.4	29	29.4
G/E (%)	34.4	27.5	28.1	24.6	13.1	18.1	12.3	8.8	12.2	
G/F (%)	45.4	42.2	49.4	52.0	40.2	57.3	39.1	28.1	42.1	

자료 : 농림부(MAF), 통계청

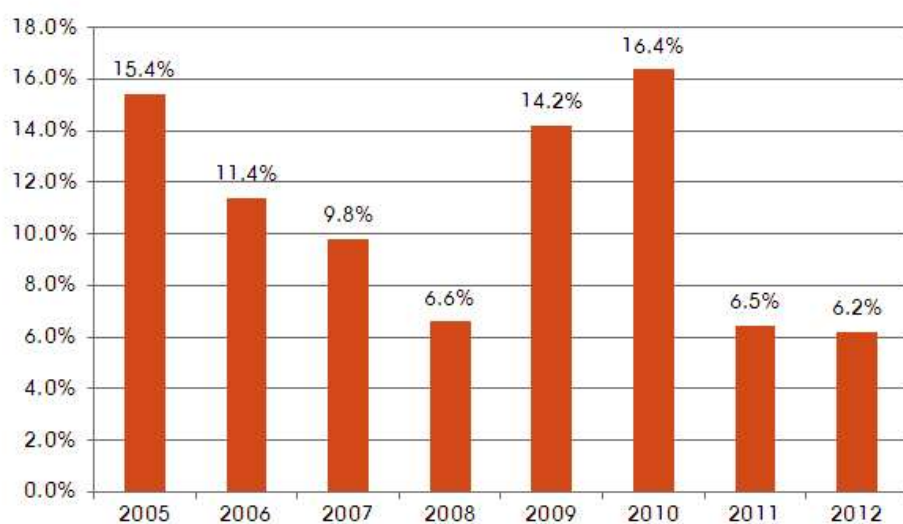
#### 나. 쌀 소득보전 직불제의 효과

쌀 소득보전직불제는 쌀 농가의 소득 안정화를 위한 목적으로 실시되고 있는 것이지만, 이 제도가 실제 쌀 농가의 소득에 기여하는 효과는 쌀 가격여하에 따라 매년 달라지게 된다. <그림 21>은 80kg당 쌀 소득에서 직불금이 차지하는 비중을 쌀 소득보전직불제가 실시된 2005년도 이후를 나타낸 것이다.

쌀 가격이 높아 변동직불금이 지급되지 않고 고정직불금만 지급되었던 2008년,

2011년, 2012년의 쌀 소득보전 직불금이 쌀 소득에 기여한 비율은 6.2%~6.6%로 미미한 수준이다. 쌀 가격이 낮아 변동직불금도 함께 지급되었던 다른 년도에서도 쌀 소득보전 직불금이 쌀 소득에 기여한 비율은 최대 16.4%에 그치고 있다. 이러한 소득 기여율을 고려해 본다면, 쌀 소득보전 직불제가 쌀 농가의 소득안정화에는 일정정도 기여를 하고 있지만, 그 효과는 제한적이라는 것을 알 수 있다.

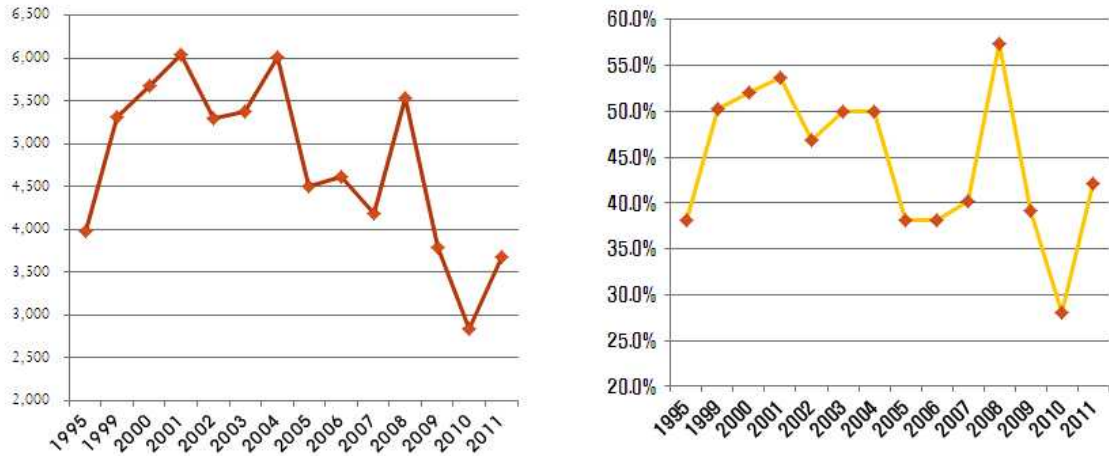
<그림 21> 80kg당 쌀 소득에서 직불금이 차지하는 비중



자료: 농림축산식품부, 『양정자료』, 2013

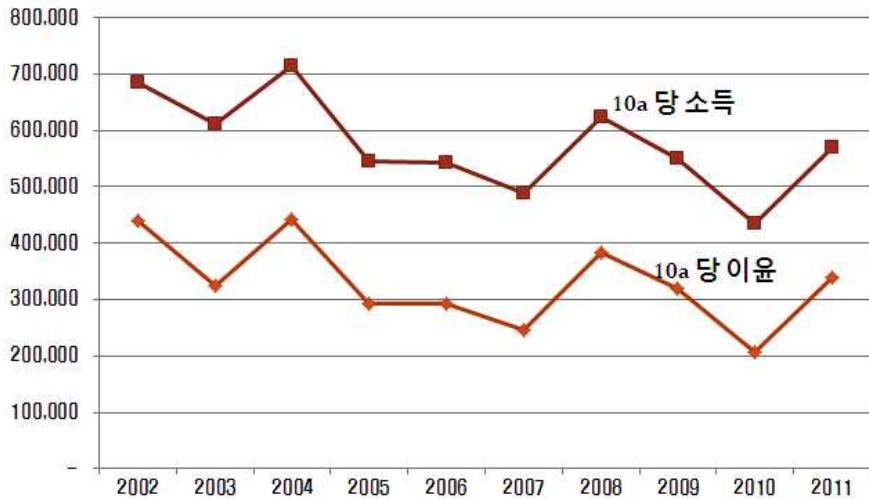
쌀 소득보전 직불제가 쌀 농가의 소득보전에 실질적으로 크게 기여하지는 못했다는 것은 <그림 22>를 통해서도 알 수 있다. 쌀을 재배하는 농가의 평균 경지규모를 기준으로 측정한 쌀 소득 추이를 보면 쌀 소득보전 직불제가 실시된 2005년 이후에 지속적으로 하락하는 추세인 것으로 나타난다(2008년에는 일시적으로 상승). 또한 쌀 농가의 농업소득 중 쌀 소득의 비중도 2005년 이후 하락하는 추세로 나타난다(2008년에는 상승). 이와 같은 사실은 쌀의 실질가격이 지속적으로 하락하고 있어 쌀 소득보전 직불제가 실시되고 있음에도 불구하고 이 제도가 쌀 가격의 하락 추세로 인해 초래되는 부정적인 영향을 상쇄시키는 효과에까지는 이르지 못하고 있다는 것을 의미한다.

<그림 22> 쌀 농가의 평균 쌀 소득과 쌀 농가 농업소득 중 쌀 소득의 비중



<쌀 재배 농가의 평균 쌀 소득, 천원> <쌀 농가 농업소득 중 쌀 소득의 비중, %>

<그림 23> 10a당 쌀 소득 및 이윤



<그림 23>은 다른 측면에서 쌀 소득보전직불제의 효과에 대한 함의를 보여주고 있다. 쌀 농가의 10a 당 소득(소득은 쌀 판매수입에서 경영비를 공제한 금액)과 10a당 이윤(쌀 판매수입에서 생산비를 공제한 금액) 모두 쌀 가격이 높아 변동직불금이 지급되지 않았던 2008년과 2011년을 제외하고는 2005년도 이후 계속 하락하는 추세로 나타난다. 이와 같은 사실은 쌀 농가의 소득에 가장 직접적으로 영향을 미치는 요인은 쌀의 시장가격이라는 사실을 말하고 있다.

쌀 소득보전 직불제는 쌀 가격이 하락할 때 농가의 소득을 보전해 주는 긍정적인 기능도 있지만, 한편으로는 농민으로 하여금 시장에 보다 많은 양의 쌀을 공급하게 하여 결과적으로 쌀 가격을 하락시키는 부정적인 효과도 초래한다.

쌀 소득보전 직불제가 쌀 재배면적에 어떠한 영향을 미치는지를 규명하기 위해서 쌀가격, 쌀 생산비를 구성하는 농업용품가격, 변동직불금 수령액, 고정직불금 수령액, 다른 작물의 가격(논에 쌀 대신 다른 작물을 재배하는 경우를 고려하기 위한 것임)등을 설명변수로 하고 쌀 재배면적을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시해 보았다. <표 7>은 타작물 재배가능성 및 직불제의 영향을 고려하지 않은 경우, 타 작물 재배 가능성을 고려하지 않은 경우, 직불제의 영향 및 타작물 재배 가능성을 고려한 각각의 경우에 대한 쌀 재배면적 반응함수 추정결과를 제시하고 있다. 세 가지 경우 모두 쌀 가격에 대한 재배면적 반응의 탄성치는 비슷한 값 (0.1633~0.2069)이며, 비탄력적으로 도출된 것을 알 수 있다.

추정결과 중 모든 영향을 종합적으로 반영한 타 작물 재배 및 직불제의 영향을 고려한 경우의 추정결과를 보면(<표 7>의 세 번째 모형 추정결과), 쌀 생산비에 영향을 미치는 농업용품 가격은 쌀 재배면적과 음의 상관관계를 가지는 것으로 추정되었으며, 다른 작물의 가격 역시 쌀 재배면적과 음의 상관관계를 가지는 것으로 추정되었다. 논에 쌀 대신 다른 작물을 재배한다고 하면, 타 작물의 가격이 상승하게 되면 쌀을 재배하는 것에 비해 상대적으로 타 작물을 재배하는 것이 농가의 입장에서는 수익이 더 향상될 가능성이 커지게 되므로, 타 작물 가격과 쌀 재배면적 간에는 음의 상관관계에 있을 것이라는 점을 쉽게 유추할 수 있다. 추세 항 및 연도별 논 감소 면적에 대한 계수는 유의한 음의 값으로 추정되어 쌀 재배면적 자체가 감소하는 경향과 논 면적이 감소할수록 쌀 재배면적이 줄어드는 관계가 반영되었다고 할 수 있다.

타작물 재배를 고려하지 않은 경우(<표 7>의 두 번째 모형 추정결과) 및 타 작물 재배 및 직불제의 영향을 고려한 경우의 추정결과에서(<표 7>의 세 번째 모형 추정결과), 쌀 직불제의 영향을 나타내는 전년도 단위당 변동직불금 수령액은 쌀 재배면적에 유의한 영향을 미치는 반면, 고정직불금 영향을 나타내는 변수는 통계적으로 유의하게 추정되지 않아 농가들의 재배면적 결정에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 추정결과를 바탕으로 하면 변동직불금은 쌀 농가로 하

여금 다른 조건이 동일하다면 보다 많은 면적에 쌀을 재배하도록 유도하는 역할을 하여 결과적으로 쌀 가격을 하락시키는 원인으로 작용하고 있다는 점을 알 수 있다.

<표 7> 쌀 재배면적 반응함수 추정결과

변 수	타작물 재배 및 직불제를 고려하지 않을 경우	타작물 재배를 고려하지 않을 경우	타작물 재배 및 직불제를 고려할 경우
상수항	14.0288*** (171.3003)	14.0159*** (179.6540)	114.0287*** (185.2005)
log(전년도 쌀가격)	0.1804*** (4.7953)	0.2069*** (5.1020)	0.1633*** (3.3175)
log(전년도 농업용품가격)	-0.1134*** (-2.9446)	-0.1175*** (3.0693)	-0.1021** (-2.6547)
log(전년도 단위당 변동직불금 수령액)		0.0010* (1.8714)	0.0009* (1.8050)
log(전년도 단위당 고정직불금 수령액)		0.0003 (0.4548)	0.0002 (0.3101)
log(전년도 다른작물의 가격)			-0.0524 (-1.4590)
log(전년도 논면적 감소분)	-0.0149** (-2.0482)	-0.0131* (-1.7787)	-0.0147* (-2.0505)
추세	-0.0128*** (18.7900)	-0.0134*** (-13.0457)	-0.0131*** (-13.1016)
Adj R <sup>2</sup>	0.9814	0.9834	0.9846

주: 괄호 안은 t값임. \*\*\*, \*\*, \*는 각각 99%, 95%, 90%에서 유의함을 나타냄

## 4.2 채소수급안정사업의 효과

### 가. 채소류 시장 동향

채소 생산여건은 계절과 기상의 변화에 민감하게 달라지기 때문에 대체로 생산량이 안정적이지 않다. 또한 자연조건의 직접적인 영향을 받을 뿐만 아니라 우리나라의 농업환경의 특성상 산지가 영세하고 분산되어 있기 때문에 생산량 변동 폭 또한 크다.

대표적인 채소류인 조미채소, 근채류, 과채류, 엽채류의 생산 동향을 살펴보면 2000년부터 2013년 기간 동안 면적과 생산량이 모두 감소하는 추세에 있다. 즉, 전반적으로 채소의 공급량은 감소하고 있음을 <표 8>에서 알 수 있다.

<표 8> 채소 생산량 추이

품목	조미채소		근채류		과채류		엽채류	
	면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)	면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)	면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)	면적 (천 ha)	생산량 (천 톤)
2000	168	2,417	45	1,914	68	2,407	73	3,745
2001	158	2,548	43	1,885	64	2,375	70	3,687
2002	149	2,305	35	1,548	61	2,264	58	2,868
2003	130	2,028	38	1,686	58	2,215	67	3,262
2004	142	2,434	38	1,790	58	2,376	64	3,463
2005	138	2,336	30	1,395	59	2,488	54	2,877
2006	125	2,140	34	1,625	56	2,348	60	3,332
2007	126	2,497	28	1,271	55	2,291	51	2,774
2008	119	2,319	30	1,502	55	2,389	54	3,133
2009	117	2,543	26	1,355	55	2,355	52	3,099
2010	113	2,436	25	1,141	48	2,052	43	2,265
2011	116	2,586	26	1,330	47	1,933	54	3,271
2012	116	2,215	18	909	48	2,068	42	2,327
2013	118	2,460	20	1,081	46	2,033	44	2,622

자료: 통계청

<표 9>는 주요 채소 품목들의 생산량을 보여준다. 토마토와 딸기를 제외한 모든 품목에서 생산량의 감소가 크다는 것을 알 수 있다. 배추, 수박, 고추의 11-13년

평균 생산량은 2000-2002년 평균 생산량에 비해 약 20% 이상 감소하였고 참외, 오이, 무는 약 30% 이상 감소하였다. 마늘의 경우에는 약 18% 정도 생산량이 낮아진 것을 알 수 있다. 표에 있는 품목 중 유일하게 생산량이 증가한 토마토의 경우 2011년-2013년의 평균 생산량은 396 천 톤으로 2000-2002년 대비 약 68%나 증가하였다. 딸기의 경우에는 2011-2013년 평균생산량은 2000-2002년 평균 생산량 대비 약 2.2% 소폭 감소하였기 때문에 공급량이 비교적 안정적으로 유지되어 온 것을 알 수 있다.

<표 9> 주요 채소 품목 생산량 (단위 천톤)

품목	생산량									
	2000	2001	2002	2006	2011	2012	2013	'00-'02 년 평균 (A)	'11-'13 년 평균 (B)	증가 (B/A)
배추	3,149	30,41	2,317	2,749	2,681	1,816	2,120	2,836	2,206	77.8
수박	9,23	949	840	778	609	643	673	904	642	71
참외	333	270	247	220	180	187	177	283	181	63.9
오이	454	452	464	390	304	288	255	456	282	61.8
토마토	277	206	227	433	368	433	389	236	396	167.8
딸기	181	203	210	205	172	192	217	198	193	97.8
고추	391	412	381	353	262	302	299	395	288	72.9
무	1,759	1,732	1,412	1,495	1,237	845	1,101	1,634	1,061	64.9
마늘	474	406	394	331	295	339	412	425	349	82.1

자료: 통계청

<표 10>은 채소류의 1인당 연간소비량을 나타낸 것이다. 2000년 1인당 연간 소비량은 165.9kg으로 2002년 144.6kg으로 감소한 뒤 2003년 152.6kg으로 다시 증가했으며, 이후 150kg을 중심으로 등락을 거듭하다가 최근 들어 소비량이 비교적 크게 상승하여 2013년에는 1인당 170kg의 채소를 소비하고 있는 것으로 나타난다. <표 10>을 통해서 알 수 있는 사실은 채소 소비량의 경우 증감현상이 반복되긴 하지만 앞서 살펴본 공급량에 비해서는 그 변동 폭이 상대적으로 적어 비교적 일정하게 유지되어 오고 있다는 점이다.

<표 10> 채소의 1인당 연간 소비량(단위: kg)

	계	무	배추	마늘	양파	고추	기타
2000	165.9	24.4	39.7	7.2	14.8	2.5	77.3
2001	164.4	23.7	37.8	6.4	16.6	2.3	77.6
2002	144.6	19.2	28.4	5.8	15.3	2.2	73.7
2003	152.6	21.2	33.2	6.5	13.2	1.9	76.6
2004	156.8	23.9	36	6.4	15.9	2.1	74.5
2005	145.5	17.3	30.3	6.2	17.1	2.2	72.4
2006	153.8	20.1	37.4	5.7	15	1.7	73.9
2007	149.9	16	32	6.1	20.1	2.2	73.5
2008	153.6	18.8	36.4	6.5	17	1.7	73.2
2009	152.5	16.8	33.8	5.8	22.1	1.7	72.3
2010	146.1	20.9	41.7	6.8	28.6	2.6	45.5
2011	150.6	25	61.7	7.4	30.3	5.8	43.2
2012	160.6	23.3	51.6	7.9	25	6	46.8
2013	170	26.2	56.2	9.1	27	5.7	45.8

자료: 통계청

각 품목당 소비량을 살펴보면, 무의 경우에는 2007년까지 감소하는 추세를 보이다 이후에 다시 증가하는 현상을 보여주고 있으며, 2000년부터 2013년 전체 기간에 걸쳐서 볼 때에는 비교적 소비량이 일정수준에서 유지되는 것을 알 수 있다. 배추의 경우에는 2009년까지 일정 수준을 유지하다 이후에 증가하는 추세를 보여주고 있으며 전체 기간으로 보았을 때는 소비량이 상승하는 추세인 것으로 나타낸다. 마늘의 소비량은 2011년을 기준으로 크게 상승하고 전체적으로 미미하게 상승추세를 보여주고 있다. 양파의 1인당 연간 소비량은 2009년에 22.1kg, 2010년에 28.6kg으로 두 차례에 걸쳐 큰 상승세를 보였고 전반적으로 증가하는 양상을 띤다. 고추의 소비량은 2010년까지 작은 변동 폭을 보이지만 2011년에 5.8kg를 기록하면서 소비량이 급격히 증가한 것으로 나타난다.

#### 나. 채소수급안정사업의 효과

앞 절에서 살펴본 바와 같이 채소류에 대한 수급을 안정시키기 위해 중·단기를 대상으로 한 다양한 정책이 실시되고 있으나, 이들 정책은 일부 효과를 발휘하기도 하지만 한계점도 드러내고 있다.

우선 산지폐기나 가공용 수매비축 사업의 경우 사업예산이 한정되어 있어 산지에서 구매할 수 있는 물량에 한계가 있는 실정이다. 예를 들어 소비량 대비 비축율은 마늘은 약 3%, 양파는 약 1.5% 정도의 미미한 수준이다. 따라서 기상여건 등으로 인해 공급량이 크게 변동할 경우에는 비축으로 인한 산지가격 안정화 효과가 제한적이다. 또한 산지폐기나 수매비축을 통해 지지하고자 하는 수확기의 최저가격은 물가수준이나 생산비 등을 고려하여 책정되고 있음에도 불구하고 다수의 품목에서 연중최저가격이 지난 20여 년간 매우 미미한 수준으로 상승했으며, 실질가격 기준으로는 거의 정체상태에 머물러 있는 것으로 나타나 이들 정책은 가격 폭락사태를 방지하는 최소한의 기능만을 수행해 왔음을 알 수 있다(그림 24).

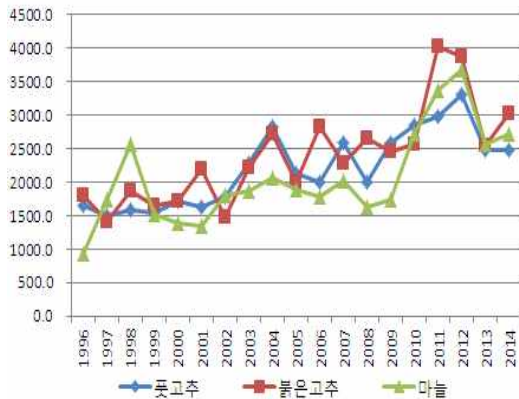
한편, 국내물가 안정화를 위한 수입농산물에 대한 수매 비축사업 역시 그 효과가 제한적일 것으로 기대되는데, 그간 국제 농산물 가격이 꾸준히 상승하여 점차 수입 농산물을 구매하는 부담이 더 커지고 그 결과 비축물량을 운용할 수 있는 여력이 점차 낮아질 것이기 때문이다.

<그림 24> 주요채소의 연중 최저가격(원/kg) 추이

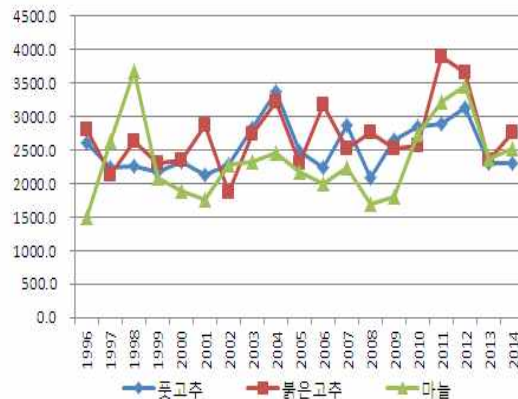


<명목 가격>

< 실질가격 >



<명목 가격>



<실질가격 >

수급안정사업에서 가장 큰 비중으로 차지하고 있는 계약재배 사업도 여러 가지 한계점을 드러낸다. 우선, 채소류는 가격 변동성이 커서 계약주체도 계약재배 농가도 수익과 소득에 대한 위험에 크게 노출되어 있다. 대부분의 계약재배가 계약단가와 순 판매가격 간의 차이에 대한 구간을 설정하여 손실이나 수익을 공유하는 시스템을 마련하고 있지만, 이에 대한 이행을 강제하는 장치가 사실상 부재하여 잦은 계약파기 사태가 초래되곤 한다. 산지유통조직의 62.4%가 농가와의 계약파기 경험을 했고 37.6%만이 농가와 계약파기 경험이 없다는 결과는 이를 잘 보여준다(최병옥 외, 2011).

<표 11> 계약재배 시 농가와의 계약파기 경험 여부

단위: 개, %

구 분	배 추		고 추		마 늘		전 체	
	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중	빈도	비중
경험 있음	24	75.0	22	51.2	22	64.7	68	62.4
경험 없음	8	25.0	21	48.8	12	35.3	41	37.6
합 계	32	100.0	43	100.0	34	100.0	109	100.0

자료: 최병옥 외, 『채소수급 및 가격안정화 방안 연구』, 2011

중단기적인 수급안정사업의 이와 같은 한계 때문에 동 정책이 목표로 했던 가격 안정화는 효과적으로 달성되지 못하였다. <표 12>와 <표 13>은 가격변동성을 측정하는 변이계수를 1996년~2013년에 대해 주요 청과물에 대해 계산한 것이다. 표

에서 확인할 수 있는 바와 같이 명목가격 기준으로도, 실질가격 기준으로도 지난 20여 년 간 청과물 가격의 변동성은 줄어들지 않고 그 패턴이 유지되고 있다. 무 등 일부 품목에서만 미미한 하락추세가 관찰될 뿐이다.

<표 12> 주요 청과물의 연중가격에 대한 변이계수 추이(명목가격기준)

	배추	무	양파	풋고추	붉은고추	마늘	사과	배
1996	0.3652	0.3784	0.2447	0.4795	0.4811	0.2930	0.2165	0.1391
1997	0.2954	0.2868	0.3495	0.4567	0.5233	0.1006	0.0813	0.1589
1998	0.5019	0.5482	0.2036	0.3335	0.4642	0.0981	0.3088	0.1073
1999	0.4276	0.3142	0.3892	0.2683	0.5975	0.2971	0.1589	0.3355
2000	0.3977	0.2732	0.2659	0.3611	0.5371	0.1047	0.1298	0.1610
2001	0.3997	0.4636	0.3247	0.4790	0.5290	0.0888	0.1508	0.2519
2002	0.4708	0.3843	0.1751	0.4039	0.5932	0.1016	0.1878	0.1357
2003	0.2944	0.3384	0.3502	0.3074	0.4434	0.0892	0.0759	0.1847
2004	0.5958	0.7606	0.2617	0.1703	0.3600	0.1450	0.1317	0.3311
2005	0.4818	0.5053	0.3143	0.3270	0.4633	0.0939	0.2524	0.2115
2006	0.4109	0.3092	0.2830	0.3942	0.4460	0.0784	0.1038	0.1209
2007	0.4955	0.4308	0.4548	0.2966	0.6446	0.1345	0.1982	0.3215
2008	0.1814	0.1029	0.2094	0.4234	0.4407	0.1064	0.2135	0.1706
2009	0.4276	0.0782	0.3552	0.4101	0.5914	0.1377	0.1820	0.2635
2010	0.3678	0.4148	0.2575	0.3727	0.4785	0.3334	0.1665	0.1005
2011	0.4816	0.4308	0.2953	0.1942	0.2715	0.2127	0.1045	0.3025
2012	0.3271	0.2628	0.2682	0.3207	0.4476	0.0606	0.1707	0.1618
2013	0.3681	0.2043	0.4070	0.3951	0.5187	0.1792	0.0345	0.2291

<표 13> 주요 청과물의 연중가격에 대한 변이계수 추이(실질가격기준)

	배추	무	양파	풋고추	붉은고추	마늘	사과	배
1996	0.3694	0.3829	0.2363	0.4921	0.4902	0.2832	0.2071	0.1326
1997	0.2935	0.2812	0.3570	0.4648	0.5198	0.0983	0.0901	0.1654
1998	0.4998	0.5455	0.2025	0.3343	0.4672	0.0951	0.3096	0.1098
1999	0.4226	0.3086	0.3910	0.2667	0.5929	0.2997	0.1608	0.3385
2000	0.4008	0.2762	0.2675	0.3657	0.5375	0.1016	0.1360	0.1638
2001	0.3952	0.4592	0.3317	0.4849	0.5304	0.0920	0.1457	0.2492
2002	0.4639	0.3771	0.1730	0.4055	0.5881	0.1065	0.1902	0.1398
2003	0.2936	0.3378	0.3492	0.3104	0.4490	0.0833	0.0721	0.1787
2004	0.5884	0.7529	0.2682	0.1757	0.3639	0.1520	0.1292	0.3295
2005	0.4773	0.5015	0.3160	0.3301	0.4635	0.0977	0.2541	0.2117
2006	0.4082	0.3054	0.2807	0.3990	0.4484	0.0782	0.1020	0.1200

2007	0.4888	0.4247	0.4656	0.2925	0.6381	0.1390	0.2041	0.3231
2008	0.1837	0.1114	0.1999	0.4401	0.4546	0.1190	0.2073	0.1661
2009	0.4272	0.0781	0.3604	0.4157	0.5923	0.1321	0.1829	0.2623
2010	0.3621	0.4087	0.2570	0.3770	0.4779	0.3265	0.1609	0.0966
2011	0.4870	0.4271	0.3016	0.1937	0.2714	0.2210	0.1104	0.3000
2012	0.3249	0.2600	0.2653	0.3216	0.4493	0.0605	0.1699	0.1588
2013	0.3677	0.2041	0.4081	0.3958	0.5189	0.1806	0.0346	0.2305

채소류에서 그간 다수의 수급안정정책이 실시되어 왔음에도 불구하고 이와 같이 가격안정화가 달성되지 못하고 있다는 사실은 수급안정화 정책이 그 효과가 단기적이며 정책이 목표로 하는 농가들의 소득안정화에도 실질적인 효과가 매우 제한적이라는 사실을 의미한다.

채소류는 그 특성상 기상여건에 따라 생산이 크게 좌우되기 때문에 비교적 안정적인 수요에 비해 공급이 매우 불안정하여 가격변동성이 크게 나타날 수밖에 없다. 더욱이 전술한 바와 같이, 농산물 생산의 경우 다른 품목과 달리 가격이 변동한다고 해도 이에 대한 공급량이 신속적으로 반응하지 못하기 때문에 (즉, 공급이 가격에 대해 비탄력적이기 때문에) 가격변동성은 더욱 크게 확대되는 경향이 있다. 이러한 특성을 감안한다면, 정부가 직접적으로 시장에 개입하여 공급량 변동에 대처하는 것은 한계가 있다는 것을 받아들이고 가격을 직접적인 정책대상으로 설정할 것이 아니라 농가들의 소득안정에 보다 초점을 맞추어 정책적 노력을 기울일 필요가 있다. 뒷 절에서도 살펴보겠지만, 대부분의 선진국에서는 수급안정 등 정부가 시장에 개입하려는 노력을 점차 줄여왔으며, 이 보다는 농가들의 소득을 직접적으로 지지하려는 정책 쪽으로 무게중심이 완전히 이동하였다. 우리나라도 이러한 추세와 같이하는 쪽으로 정책방향을 설정하는 것이 필요하다.

## 5. 해외의 관련 정책 추이

### 5.1 가격관련정책이 차지하는 비중

농산물 가격 정책은 전통적으로 볼 때 시장에서 자유로이 형성되는 수준보다 정부가 높은 수준의 가격을 시장개입을 통해 인위적으로 지지함으로써 농민들의 소득

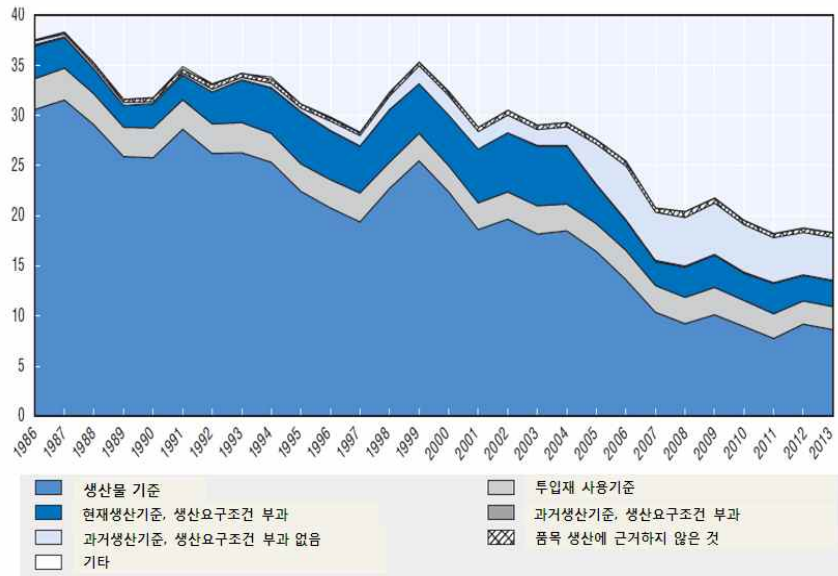
을 높여주려는 목적에서 출발하였다. 높은 수준의 가격이 유지되면 농가들은 더 많은 양의 농산물을 생산하게 되기 때문에 국가 전체적으로는 농산물의 공급량도 많아지게 된다.

세계 여러 나라의 농업정책 중에서 가장 영향력이 큰 것 중의 하나로 거론되는 유럽의 공동농업정책(Common Agricultural Policy:CAP)의 가격 정책도 이와 같은 목적에서 출발하였다. 즉, 2차 대전 이후 식량공급이 충분치 않은 상황에서 식량을 더 많이 생산하도록 농가들을 유도하기 위해서는 높은 가격을 유지해야 했는데, 이를 위해 정부가 인위적으로 설정한 가격(목표가격)에서 농산물을 수매해서 시장 가격이 목표가격 이하로 떨어지는 것을 방지해 왔다. 이 시기의 미국의 농산물 가격 정책도 그 목표는 큰 틀에서 유럽의 CAP 와 맥락을 같이 한다.

이와 같은 가격지지 정책은 식량의 안정적인 생산이라는 목표는 달성하였지만, 1980년대에 이르러서는 만성적인 농산물 과잉생산 문제를 양산하게 되었다. 가격지지 정책은 가격을 지지하는데 많은 예산이 수반되는 정책인데, 농산물이 과잉 생산되게 되면서 잉여 농산물의 보관이나 처리비용까지 더해져 예산 압박은 더 커지게 되었다. 과잉 생산된 농산물은 주로 낮은 가격으로 해외에 수출하는 형태로 처리하였는데, 이 과정에서 국제 곡물가격 등을 떨어뜨리는 결과까지 초래하여 국제 시장 가격을 왜곡한다는 비난에도 직면하게 되었다.

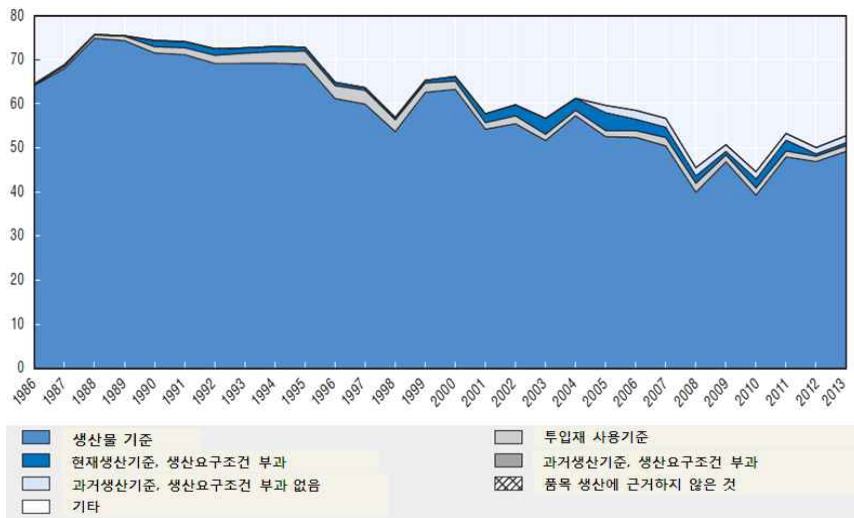
따라서 우루과이라운드로 일컬어지는 농산물협상에서는 국내의 가격지지 정책을 점진적으로 줄여나갈 것을 합의하였고, 이 과정에서 새로운 대안으로 주목받은 것이 직불제였다. 직불제는 농가들에게 소득을 직접적으로 보조하지만 시장가격과는 관계없는 방식으로 지불하기 때문에 농민들로 하여금 생산을 더 많이 하도록 유도하거나 국제 교역질서도 왜곡하지 않기 때문이었다. 이러한 이유 때문에 국제 교역 질서를 관장하는 WTO에서도 시장가격에 영향을 미치지 않는 직불제는 바람직한 정책으로 규정하고 허용이 가능한 보조정책으로 분류하고 있다. 그 결과 대부분의 선진국에서는 직불제를 중심으로 하는 농업정책 개혁이 이루어져 왔다.

<그림 25> OECD 국가의 총 농가 수취액 중에서 각 보조 형태가 차지하는 비중(단위: %)



자료: OECD, 『Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries』, 2014

<그림 26> 우리나라의 총 농가 수취액 중에서 각 보조 형태가 차지하는 비중(단위: %)



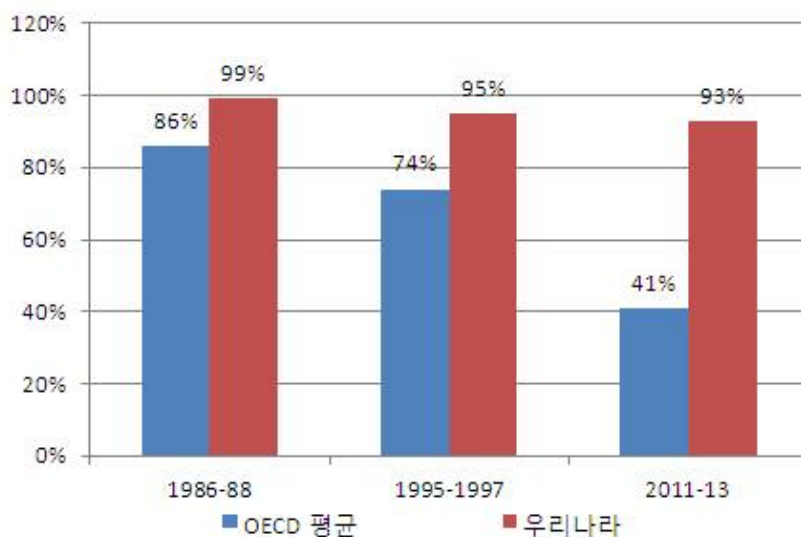
자료: OECD, 『Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries』, 2014

<그림 25>는 OECD 국가의 총 농가수취액 중에서 각 보조 형태가 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 1986년에는 시장가격에 직접적인 영향을 미치는 형태의 보조인 “생산물 기준”, “현재생산 기준, 생산요구조건 부과”, “과거생산기준, 생산요구

조건 부과” 형태의 농업보조가 차지하는 비중이 총 농가수취액의 37%에 달했으나, 2013년에는 이 비중이 15%수준으로 줄어들었다. 즉, 선진국 그룹으로 일컬어지는 OECD 국가에서는 그동안 농업정책 개혁을 지속하여 가격지지관련 정책의 비중을 매우 큰 폭으로 줄였다(그림 25). 한편, 우리나라는 이러한 형태의 보조 비중이 1986년 약 65%에서 2013년에는 50%을 약간 상회하는 수준으로 줄어들었으나, OECD 평균에 비해서는 크게 높은 수준을 유지하고 있다(그림 26).

OECD 통계자료에 의하면, 생산자지지추정치(Producer Support Estimate: PSE)에서 직접적으로 농산물 가격에 영향을 미치는(OECD 표현을 따르면 농산물 가격을 왜곡시키는) 형태의 지지가 차지하는 비중이 OECD 평균을 기준으로 하면 1986-88 기간의 86%에서 2011-13기간 41%로 절반 이상 감소한 것으로 나타난다. 그러나 우리나라의 경우 이 비중은 동기간 99%에서 93%로 감소하는데 그쳤다. 따라서 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해 가격을 직접적인 대상으로 하는 정책비중이 두 배 이상 높은 수준이다. 즉, 가격을 직접적인 대상으로 하는 정책 중심에서 우리나라는 크게 못 벗어나 국제적인 흐름과 다른 방향을 지향하고 있다고 할 수 있다.

<그림 27> 농업보조 중에서 시장가격을 직접적으로 왜곡시키는 보조의 비중



자료: OECD, PSE 데이터베이스

## 5.2 EU의 직불제를 근간으로 한 농업정책

직접적인 가격지지 대신 다른 수단을 통해 농가 소득을 지지하고자 하는 최근 농업법 개혁을 단행한 유럽과 미국의 사례는 눈여겨 볼 대목이다. 가격 정책은 결국 농가의 소득을 안정적으로 유지하고자 하는 목적에서 비롯된 만큼, 농가소득지지를 위한 대안으로 유럽에서는 직불제를, 미국에서는 보험제도를 강조하고 있다.

EU에서는 최근 개정된 CAP 2014-2020에서 농업정책을 크게 직불제를 중심으로 하는 제1기등과 농촌개발 정책을 중심으로 하는 제2기등으로 분류하여 직불제에 전체 CAP 예산의 약 76.6%를 할당하였다. EU의 직불제는 <그림 28>에 설명되어 있는 바와 같이 기본직불, 녹색화 직불, 젊은농가 직불, 재분배 직불, 자연적 제약에 대한 지원 직불, 소규모 농가지원 직불 등 그 형태를 매우 다양하게 구분하였고, 각 직불제별로 정책 목표를 다르게 설정하여 목표달성의 효율성을 기하고자 하고 있다.

<그림 28> EU의 CAP 2014-2020 직불제의 구조

<b>수 혜 자 격</b>	<b>** 커플링 지원</b>	<b>** 자연적 제약에 대한 지원</b>	<b>** 소규모 농가 지원</b> 상한: 10% 1250 유로 까지 지원 가능 단순화
	상한: 10% 혹은 15%	상한: 5%	
	<b>** 재분배 직불</b>		
	◦ 상한: 30% ◦ 평균 지불금의 최대 65%까지 (농가당 1ha에만 해당)		
	<b>* 젊은 농가 지원</b>		
	◦ 상한: 2% ◦ 25% 지원금 추가 가능(최대 5년까지)		
	<b>* 녹색화 직불</b>		
	◦ 30%를 의무적으로 지급 ◦ 녹색화 영농에 대한 보상		
	<b>* 기본 직불</b>		
	◦ 고정율로 운영하지 않음		

자료: EC, 『Overview of CAP Reform 2014-2020』

각 직불제별 수혜자격과 예산 및 수혜규모는 <표 14>와 같다. 직불제 가운데 기

본직불제는 농가의 소득지지를 직접적인 목표로 하는 것이며, 녹색화 직불제는 농업의 환경적인 성과를 향상시키기 위해 다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역 관리등의 환경적 교차준수 의무를 이행하는 농가를 대상으로 지급되는 것이다. 그 이외에도 후계영농 인력 확보를 위한 직불제, 영농 여건이 열악한 소규모 농가를 지원하기 위한 직불제, 산간지나 경사지 등 농업 생산에 자연적인 장애가 있는 지역에 대한 농가를 지원하기 위한 직불제 등도 신설하여 향후 운영될 계획이다.

<표 14> 2014-2020 CAP 직불제별 수혜자격 및 수혜규모

직불제	수혜자격	예산/수혜규모
기본직불 (Basic Payment Scheme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2013년 현재 단일직불 수혜자격 보유 농가</li> <li>• 활동농업인</li> </ul>	개별 농가당 150,000유로
녹색화직불 (Green Payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본직불금 수혜 농가</li> <li>• 녹색화 의무 (다각화 영농, 영구초지의 유지, 생태초점지역 관리)</li> </ul>	제1기등 예산의 30% 할당
젊은 농가 지원 직불 (Young Farmers Scheme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본직불금 수혜농가</li> <li>• 40세 이하</li> <li>• 신청당시 5년 이내에 농사를 시작한 농가</li> </ul>	회원국별 직불금 예산의 2%까지 사용 가능
재분배 직불 (Redistributive Payment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원국이 운영여부를 결정</li> </ul>	토지 단위당 직불금 지급액의 평균 65%이하가 되도록 운영
자연적 제약에 대한 직불 (Natural Constraint Support)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본직불금 수혜농가</li> <li>• 자연적 제약지역에서 영농을 하고 있을 것</li> </ul>	제1기등 예산의 최대 5%까지
커플링 직불 (Coupled Support)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회원국이 운영여부를 결정</li> </ul>	일부 품목에 국한 직불금 예산의 13% 이하가 되도록 규정
소규모 농가 지원 직불 (Small Farmer Scheme)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가 스스로 선택</li> </ul>	제1기등 예산의 최대 10%까지 운영 가능 500유로~1,250유로 지원

자료: 안병일, “EU 2014-2020 CAP의 특징과 평가”, 2014

EU가 이와 같이 직불제를 중심으로 농업정책 개혁을 단행한 것은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 앞 절에서 살펴보았듯이 우리나라 농업정책의 대부분은 시장가격에 직간접적으로 영향을 미치는 정책들이 차지하고 있으나, 이러한 정책들은 실질적으로는 가격안정화 목표를 달성하는 데에 한계를 드러내고 있으며

농가의 소득을 지지하는 효과도 상대적으로 작기 때문이다.

EU에서는 농업정책의 목표를 농가의 소득지지를 중시하면서도 농업이 환경적인 공공재를 생산하면서 지속가능한 방식으로 영위되도록 해야 한다는 것을 가장 중요한 정책목표로 제시하였다. 이와 같은 정책목표로 말미암아 한편에서는 농가의 소득을 지지하는 직불제 요소를 중시하는 특징을 보여주며 다른 한편으로는 농민으로 하여금 환경적인 의무를 준수하도록 요구하는 조건의 중요성을 중시하는 특징을 보여 준다. 하지만 환경적 요소를 중시하는 녹색화 직불제는 아니면 대부분의 농가에게 기본적으로 지급되는 기본직불제는 모두 농업생산을 안정적으로 유지하고 농가의 소득을 지지하는 효과를 가져오는 것은 명백하다고 할 수 있다.

### 5.3 직불제와 보험을 중심으로 한 미국의 농업정책

미국은 5년 단위로 농업법을 개정하여 시장이나 무역환경, 국내 농업여건의 변화에 따른 새로운 농정체계를 수립해 오고 있다. 2014년부터 2018년까지 미국농업정책의 근간을 이룬 농업법이 2014년 7월부로 발효되었다. 이번에 새로 개정된 농업법에서는 각 농산물 품목별 정책, 환경 및 무역, 농촌개발 등 다양한 분야를 포괄하고 있지만, 가장 두드러진 특징은 농가소득이나 경영 안정을 위한 안전망 장치를 마련하는데 역점을 두었다는 것이다. 예를 들어, 2014년 미국의 농업법에서 소요되는 예산 중 보험과 관련된 지출은 저소득·학교급식 등의 영양지원에 이어 가장 많은 재정 지출 비중을 차지한다.

미국의 농가소득 안전망 체계는 여러 가지 구성요소가 있지만 크게 직불제를 통한 농가소득 보장과 보험을 통한 보상 두 가지로 구분된다. 직불제를 통한 농가소득을 보장하기 위해 미국은 가격손실보상(PLC)제도와 수입손실보전(ARC)제도를 운영하고 있다. 가격손실보상제도는 정책대상 품목을 선정하여 유효가격(주로 시장가격에 근거하여 계산됨)이 정부가 설정한 기준가격보다 낮을 때 차액을 정부가 직접적으로 보전해주는 제도이며, 수입손실보상제도는 농가의 수입이 정부가 설정한 기준수입보다 낮을 경우 이를 정부가 보상해 주는 제도이다. 농가는 가격손실보상 제도를 선택할지, 수입손실보전제도를 선택할지를 스스로 결정할 수 있다. 이와 같이 하여 농가들 스스로가 자신의 농장 특성에 맞도록 정책 프로그램을 선택할 수 있는 선택권을 부여하였다.

보험제도로는 극심한 자연재해가 발생했을 경우 손실을 보전받는 대재해보험(CAT)와 농가 스스로가 보험의 종류와 보장수준을 선택할 수 있는 작물보험(Crop Insurance)이 운영되고 있다. 작물보험은 크게 수량보장보험(Crop Yield Insurance)와 수입보험(Crop Revenue Insurance)으로 나뉘는데, 수입보험은 다시 형태에 따라 농장단위 수입보험, 지역단위 수입보험, 소규모농장 수입보험, 수입보증 등 여러 가지 형태로 나누어 운영되고 있다. 이와 같은 다양한 작물보험 운영결과 미국에서는 보험가입 면적이 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 대한 정부의 보조 역시 꾸준히 증가하고 있는 상황이다(표 15).

<표 15> 미국의 농작물 보험 추이

연도	보험가입건수 (천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만달러)	총보험료 (백만달러)	국가보조금 (백만달러)
2000	1,323	206	34,444	951	2,595
2005	1,191	246	44,259	2,343	2,367
2010	1,141	256	78,095	4,711	4,251
2011	1,152	266	114,128	7,454	10,836
2012	1,171	282	116,693	6,943	13,683
2013	1,223	296	123,764	7,293	12,048

자료: USDA RMA(2014), Summary of Business Report

임정빈, “2014년 미국 신농업법의 주요 개정 내용과 정책 시사점”, 2014에서 재인용

2014년의 농업법에서는 농가소득보장을 더욱 강화하기 위하여 가격손실보상제도를 선택한 농민이 추가로 보완적보상옵션(SOC)이라는 새로운 보험상품도 구매가 가능하도록 하였다. 이는 작물보험에 가입한 농가에게 손실이 발생했을 경우, 보험에서 보상되지 않는 자기 부담금(deductible)을 보험을 통해 구입함으로써 손실을 줄일 수 있게 하는 메커니즘이다. 이와 같은 확대되는 작물보험에 대해 미국 정부는 적극적으로 농가의 보험료를 지원하고 있으며, 그 결과 보험제도를 운영하는데 드는 정부의 보조금이 2013에 2000년 대비 464% 증가하였다.

## 6. 향후의 정책 방향

앞 절에서 살펴 본 바와 같이 가격을 직접적인 정책 대상으로 삼는 것은 전 세계적인 농업정책 추세에서 벗어난 정책이라고 할 수 있다. 또한 농산물 시장의 특성상 가격안정화라는 것은 그 목표를 달성하기가 매우 어려운 정책목표라고 할 수 있다. 따라서 가격정책이 추구하고자 하는 목표는 지향하되 가격에는 영향을 미치지 않는 쪽으로 정책 방향과 무게 중심을 변경하는 것이 필요하다.

우리나라에서 가장 중요한 작물인 쌀에 대해서는 보다 소득안정화 효과가 크게 나타나도록 직불금액을 점진적으로 인상할 필요가 있다. 현행 직불제의 구성 요소인 고정직불금과 변동직불금은 시장에 미치는 효과가 각기 다르기 때문에 가격에 직접적인 영향을 미치는 변동직불금 보다는 고정직불금이 그 인상해야 할 대상으로 선택되는 것이 바람직하다. 쌀 농가에 대한 소득보전 직불제는 또한 장기적으로는 다른 품목으로 확대하거나 농가단위 직불제로 개편하는 것도 고려할 필요가 있다. 처음으로 직불제를 도입하고 그간 수차례 직불제를 개혁한 EU의 경우, 초기에 도입된 직불제는 품목단위였으나 결국에는 이를 지역단위와 농가단위로 개편하였다. 이러한 EU의 경험은 우리나라 직불제가 개편되어야 할 방향에 중요한 시사점을 던져주고 있다.

직불제 못지않게 보험을 중요한 정책수단으로 삼고 있는 미국의 예도 향후 우리나라가 지향해야 할 농업정책 방향에 큰 의미를 던져주고 있다. 미국에서는 시장가격의 등락을 정부가 인위적으로 개입하여 조정하는 것은 그 효과를 달성하기도 어려울뿐더러 시장왜곡이나 도덕적 해이 등 여러 가지 부작용을 초래한다는 경험을 하였다. 이러한 경험은 비단 미국에만 유효한 것이 아니라 우리나라에도 그대로 적용되는 문제점들이다. 보험제도가 도입되게 된 배경에는 농가 스스로가 위험을 관리하고 효과적으로 대처하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하며, 이 과정에서 국가가 할 수 있는 역할은 농가 스스로에게 위험관리 및 대처를 할 수 있는 인센티브를 제공하는 것이라는 점이다.

농산물의 경우 가격변동도 크고 자연조건에 따라 생산량이 크게 좌우되기 때문에 다른 산업이나 품목에 비해 노출된 위험이 매우 크다. 이러한 이유 때문에 농산물을 대상으로 한 민간보험시장은 스스로 태생하기 어려운 구조이고, 따라서 민간보험이 농업보험시장에 진출할 수 있도록 최소한의 정부보조가 필요한 실정이다. 다

만, 전적으로 보험료를 국가가 지원하는 경우 농가 스스로 위험에 대처하고 관리하는 노력을 할 유인이 없어지기 때문에 보험시장이 작동할 수 있는 적정 수준에서 정부가 보조를 하는 것이 필요하다.

최근 우리나라에서도 몇몇 작물을 대상으로 작물보험이 시행되고 있다. 그러나 이러한 작물보험제도가 전체 농업정책에서 차지하는 비중은 매우 적을 뿐만 아니라 대상으로 하고 있는 농산물의 품목도 아직 상대적으로 부족하며, 보험이 가져오는 효과에 대한 농민들의 인식도 낮은 수준이다. 또한 정부가 지원해야 할 적절한 보험료의 수준이 어느 정도인가에 대한 면밀한 검토도 이루어지고 있지 못한 실정이다.

이와 같은 문제점들을 분석하고 적절한 개선방안을 찾는 것과 더불어 장기적으로는 미국의 경우에서 볼 수 있는 것처럼, 농가단위의 소득안전보험, 지역단위의 수입보험 등을 도입하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다고 하겠다.

## 참고문헌

- 김관수, 안동환, 2006. “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득”. 농업경영·정책연구 제33권 4호
- 농림축산식품부, 2013. 『양정자료』
- 농림축산식품부, 각년도. 『농림업주요통계』
- 안병일, 2014. “EU 2014-2020 CAP 의 특징과 평가”, 『세계농업』 Vol 172. 한국농촌경제연구원.
- 이정환, 조영득, 2013. 『쌀 수급전망과 양정개편 방안』, GS&J 인스티튜트
- 임정빈, 2014. “2014년 미국 신농업법의 주요 개정 내용과 정책 시사점”, 『세계농업』 Vol 172. 한국농촌경제연구원.
- 조영득, 안병일, 2010. “쌀 소득보전직불제에 투영된 정치적 시장지배력 추정” 농업경영·정책연구 제37권 2호
- 최병욱, 이기현, 에시마리에, 하정화, 2013. 『노지채소 수급안정화 사업 효율화 방안연구』, 한국농촌경제연구원

- 최병욱, 전창곤, 김동훈, 2011. 『채소수급 및 가격안정화 방안 연구』, 한국농촌경제연구원 R654.
- 황의식, 전창곤, 국승용, 최병욱, 김동훈, 김태이, 안병일, 김윤식, 강혜정, 2012. 『2011년도 농산물 유통구조개선 사업군 심층평가』, 한국농촌경제연구원
- EC, 2013. 『*Overview of CAP Reform 2014-2020*』
- OECD, 2014. 『*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries*』
- USDA, RMA. 2014. 『*Summary of Business Report*』



### Ⅲ. 제 2 세부과제

## 가공식품의 가격정책 현황과 개선방안

### < 목 차 >

1. 서론.....	59
1.1 연구의 배경 .....	59
1.1.1 소비자 물가지수 .....	59
1.1.2 식품부문의 소비자물가 기여율.....	62
1.2 연구의 필요성 및 연구 방법 .....	64
2. 국내 가공식품 가격 변화 분석.....	64
2.1 국제 원자재 가격과 가공식품 가격 변동 .....	65
2.1.1 소맥과 밀가루 .....	66
2.1.2 소맥과 빵 .....	67
2.1.3 대두와 식용유 .....	69
2.1.4 원당과 설탕 .....	70
2.1.5 소맥과 스낵과자 .....	72
2.1.6 소맥, 팜유와 라면 .....	72
2.2 가공식품 원재료 비중 및 유통 .....	74
2.2.1 밀가루 .....	75
2.2.2 빵 .....	76
2.2.3 식용유 .....	77
2.2.4 설탕 .....	79
3. 식품제조업체의 가격결정력.....	80
3.1 국내외 식품제조산업 시장규모.....	80
3.2 가공식품의 가격 구성 .....	80

4. 식품유통과정의 가격변동.....	82
4.1 식품의 유통과정.....	82
4.2 식품 유통경로의 변화.....	83
5. 대형마트 유통마진 분석.....	85
5.1 가공식품지수와 음식료품지수.....	85
5.2 대형마트 유통마진.....	86
5.2.1 밀가루 .....	86
5.2.2 설탕 .....	87
5.2.3 식용유 .....	88
5.2.4 스낵과자 .....	89
5.2.5 라면 .....	90
5.2.6 우유 .....	91
6. 식품가격에 영향을 미치는 사회경제적 요인.....	93
6.1 국제 원자재 가격 변화.....	93
6.2 금융 요인.....	96
6.2.1 환율.....	97
6.2.2 국제 원유가격의 변동성 .....	97
6.2.3 투기적 투자행태.....	98
7. 결론.....	100
참고문헌.....	101

## < 표 목차 >

< 표 1-1 > 소비자 물가지수(주요 가공식품) .....	61
< 표 1-2 > 월별 생활물가지수 .....	62
< 표 1-3 > 소비자물가지수 주요 품목별 기여율 비교 .....	63
< 표 1-4 > 지출목적별 소비자물가지수 내 주요 품목군별 기여율 비교 .....	63
< 표 2-1 > 가공식품 품목별 주요 원재료의 구성비 .....	75
< 표 3-1 > 세계 식품제조업 시장가치 .....	80
< 표 3-2 > 식품제조업의 광고선전비 및 연구개발비.....	82
< 표 4-1 > 소매시장의 변화 .....	84
< 표 5-1 > 가공식품지수와 음식료품지수의 물가상승률 비교 .....	86
< 표 5-2 > 대형마트 유통마진율(밀가루).....	86
< 표 5-3 > 대형마트 유통마진율(설탕) .....	87
< 표 5-4 > 대형마트 유통마진율(식용유) .....	88
< 표 5-5 > 대형마트 유통마진율(스낵과자) .....	89
< 표 5-6 > 대형마트 유통마진율(라면).....	93
< 표 5-7 > 대형마트 유통마진율(우유).....	91
< 표 6-1 > 주요국의 소비자 물가 상승률.....	94
< 표 6-2 > 중국과 인도의 1인당 육류 소비량 .....	94
< 표 6-3 > 중국과 인도의 곡물 소비량 .....	95

## < 그림 목차 >

< 그림 1-1 > 소비자 물가지수 .....	60
< 그림 1-2 > 생활 물가지수 .....	60
< 그림 2-1 > 국제원자재 가격의 가공식품 가격 전이 경로 .....	65
< 그림 2-2 > 세계 주요 곡물가격의 변동 추이.....	66
< 그림 2-3 > 소맥과 밀가루 가격변동 추이.....	67
< 그림 2-4 > 단팥빵 가격과 원료가격의 변화 추이(2009-2011년).....	68
< 그림 2-5 > 소맥과 빵 가격변동 추이.....	68
< 그림 2-6 > 국제 대두가격과 국내 콩기름 값의 변화(2009-2011년).....	69
< 그림 2-7 > 대두와 식용유 가격변동 추이(2010-2013년).....	70

< 그림 2-8 > 원당과 설탕 가격변동 추이(2010-2013년).....	71
< 그림 2-9 > 소맥과 스낵과자 가격변동 추이(2010-2013년).....	72
< 그림 2-10 > 라면의 소매가와 주요 원재료 국제시세 변동추이(2009-2011년).....	73
< 그림 2-11 > 소맥, 팜유와 라면 가격변동 추이.....	74
< 그림 2-12 > 밀가루의 공장도 가격 및 원료비.....	76
< 그림 2-13 > 빵의 공장도 가격 및 원료비.....	77
< 그림 2-14 > 식용유의 공장도 가격 및 원료비.....	78
< 그림 2-15 > 설탕의 공장도 가격 및 원료비.....	79
< 그림 3-1 > 생산제품별 매출액 대비 원가구성 비중 .....	81
< 그림 4-1 > 식품의 유통과정.....	83
< 그림 4-2 > 주요 생산품목의 판매처 .....	83
< 그림 5-1 > 대형마트 유통마진(밀가루) .....	87
< 그림 5-2 > 대형마트 유통마진(설탕) .....	88
< 그림 5-3 > 대형마트 유통마진(식용유) .....	89
< 그림 5-4 > 대형마트 유통마진(스낵과자).....	90
< 그림 5-5 > 대형마트 유통마진(라면).....	91
< 그림 5-6 > 대형마트 유통마진(우유).....	92
< 그림 6-1 > 세계 곡물 생산량, 재고율 추이.....	93
< 그림 6-2 > 세계 바이오 연료 생산 현황과 전망.....	95
< 그림 6-3 > 세계 주요 국가 도시화율.....	96
< 그림 6-4 > 달러가치와 국제곡물가격 추이.....	97
< 그림 6-5 > 곡물가격지수와 원유가격의 변화.....	98

# 1. 서론

## 1.1 연구의 배경

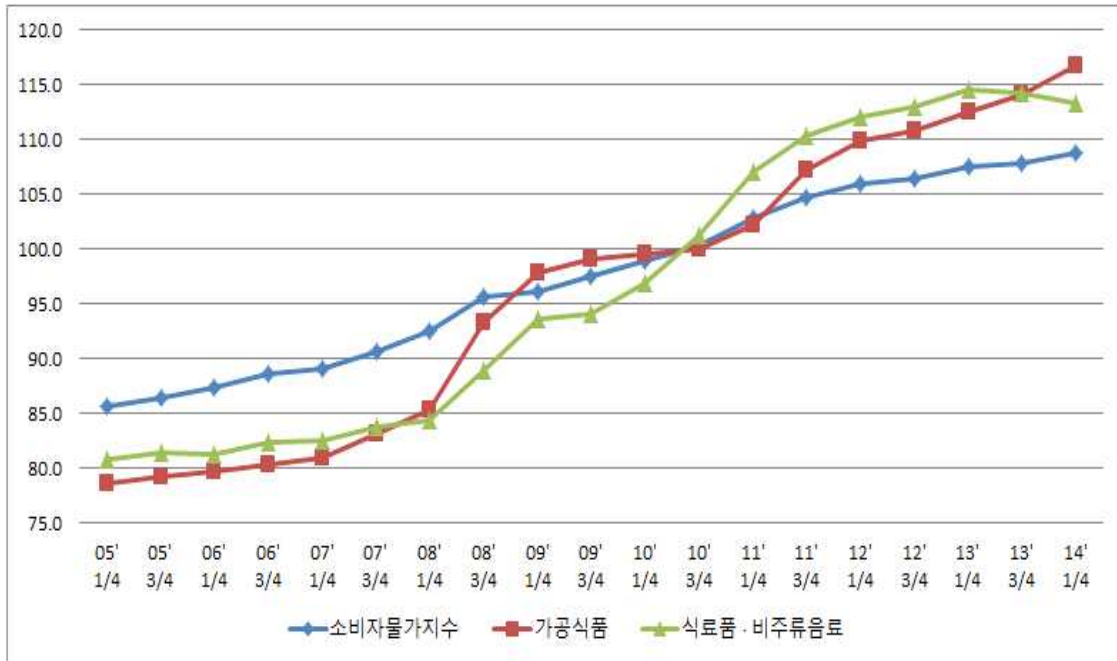
### 1.1.1 소비자 물가지수

소비자 물가지수(CPI : Consumer Price Index)란 도시가계가 일상생활을 영위하기 위해 구입하는 상품가격과 서비스 요금의 변동을 종합적으로 측정하기 위해 작성하는 지수를 말한다. 즉, 소비자가 일상 소비생활에서 구입하는 재화와 서비스의 가격변동을 측정하기 위해 작성한다. 이는 대표적인 인플레이션 지표로서 도시가계의 평균적 생활비나 화폐의 구매력변동을 측정할 수 있다. 소비자 물가지수가 10% 상승하면 동일 소득으로 구매할 수 있는 상품 및 서비스의 양이 10% 감소하게 된다. 이는 이전의 소비수준을 유지하기 위해 지출해야 하는 생활비가 10%더 필요하다는 의미이다. 즉 이 지표를 통해 가계의 생활수준이 상승 및 하락을 하였는지 판별 할 수 있다. 소비자 물가지수는 2010년을 기준(=100)으로 가계소비지출 중에서 차지하는 비중이 1/10,000 이상인 품목 481개를 대상으로 작성된다. 이 가중치 모집단(소비지출 총액)을 1,000.0 으로 하고 개별 품목이 차지하는 지출액 비중을 그 품목의 가중치로 사용하여 가격변동을 가중 평균하여 작성된다. 즉, 선정된 품목 중 전체 소비지출에서 차지하는 비중이 큰 품목에 높은 가중치를 둔다. 상품의 가중치는 도시평균가구가 해당상품에 지출하는 몫을 사용한다. 이에 1인당 소득 수준이 낮은 국가에서는 소득 중 상당 부분이 식생활에 사용되기 때문에 식품이 차지하는 비중이 높다.

<그림 1-1>을 보면, 2005년부터 2013년까지의 소비자물가지수는 (분기데이터 기준) 약 25.99% 오른 것으로 나타났다. 그러나 '식료품 및 비주류음료' 부분만 따로 살펴보면 동 기간 지수가 약 38.12% 올라 소비자물가지수보다 12%p 이상 높은 상승률을 보였고, '가공식품'의 경우에도 47.05%의 상승률을 보였다. 그러므로 평균적인 소비자물가 측정대상 품목들의 물가 변동 폭보다 식품 부문 품목들의 물가 변동 폭이 더 컸음을 알 수 있다. <그림 1-2>를 보면, 소비자물가지수 대상 481개 품목 중 보다 실생활에 밀접한 142개 품목만을 추려 제시하는 생활물가지수 역시 소비자물가지수와 비슷한 물가 변동 및 상승 추이를 보인다. 즉 식품지수는

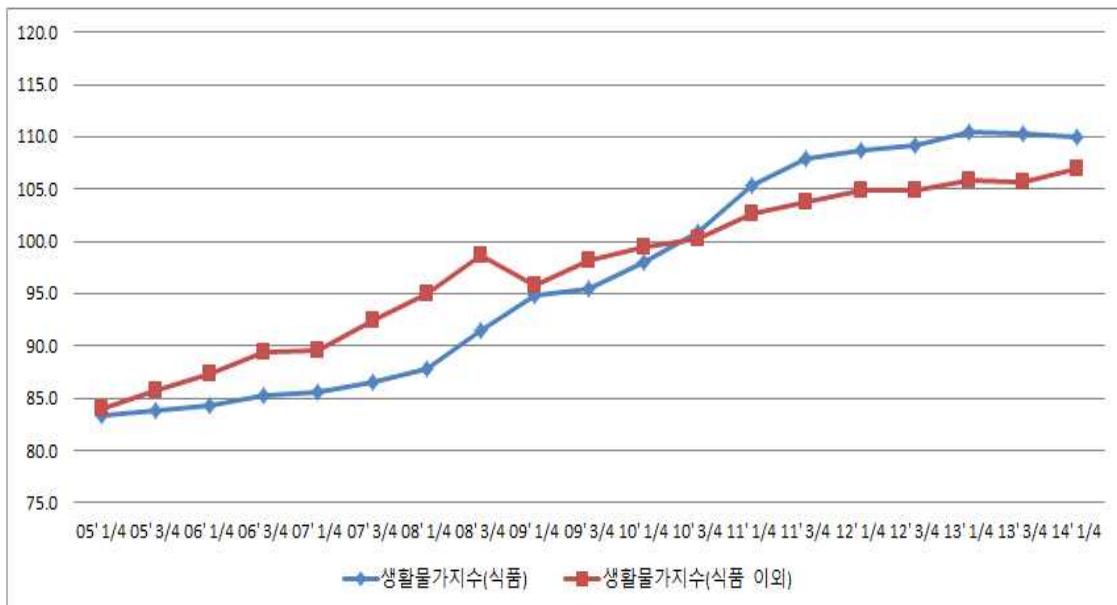
30.42%의 물가상승률, 식품 외 지수는 26.03%의 상승률로 식품 부문이 식품 외 부분보다 물가상승률이 더 컸음을 알 수 있다.

<그림 1-1> 소비자 물가지수



자료 : 국가통계포털

<그림 1-2> 생활 물가지수



자료 : 국가통계포털

<표 1-1>은 통계청에서 제공하는 주요 가공식품의 소비자물가지수 데이터이다. 상위분류인 빵 및 곡물이 21을 차지하고 있고 하위로는 쌀, 참쌀, 보리쌀이 있다. 소비자 물가지수 산정에 포함되는 가공식품은 73개이며 가중치는 69.0/1,000이다. 가공식품 물가는 소비자들의 생활과 가장 밀접하게 연결되어 있다.

< 표 1-1 > 소비자 물가지수 (주요 가공식품)

도시별	품목별	2010	2011	2012	2013
전도시	밀가루	100	105.3	106.09	116.54
	국수	100	107	109.74	111.08
	라면	100	99.7	107.07	107.62
	두부	100	119.2	121.05	128.81
	식빵	100	106.2	110.5	110.73
	빵	100	106.5	110.8	119.45
	식용유	100	104.4	105.48	108.21
	비스킷	100	111.6	114.38	121.85
	스낵과자	100	107.1	113.15	117.19
	설탕	100	122.7	126.97	122.85
서울특별시	밀가루	100	105.7	106.28	113.73
	국수	100	107.6	110.16	112.53
	라면	100	100.6	107.93	108.83
	두부	100	123.9	123.85	130.3
	식빵	100	106.4	110.91	111.6
	빵	100	108.4	113.56	122.33
	식용유	100	104.9	104.02	108.41
	비스킷	100	112.1	115.13	122.3
	스낵과자	100	107.7	114.31	119.25
	설탕	100	123.3	127.56	122.73

자료 : 국가통계포털

< 표 1-2 > 월별 생활물가지수

생활물가지수	2013. 05	2013. 06	2013. 07	2013. 08	2013. 09	2013. 10
전월비(%)	-0.3	-0.2	0.1	0.7	0.2	-0.5
전년동월비(%)	0.5	0.5	1.1	1.1	0.2	0.0
생활물가지수	2013. 11	2013. 12	2014. 01	2014. 02	2014. 03	2014. 04
전월비(%)	-0.2	0.2	0.8	0.3	0.2	0.0
전년동월비(%)	0.5	0.5	0.6	0.4	0.8	1.0

자료 : 국가통계포털

<표1-2>는 2013년 5월부터 2014년 4월까지의 월별 생활물가지수이다. 소비자 물가지수 품목 중 생활에 밀접한 142개 품목을 나타내는 생활물가 지수 또한 상승하고 있다. 지난 10년간 수입 식품원료의 가격은 지속적으로 올랐으나 정부의 물가 억제정책으로 가공식품의 가격은 비현실적으로 낮아 식품산업의 생산성은 저하되고 국제경쟁력을 상실하고 있다. 한편, 가공식품의 원재료 대부분은 수입에 의존하기 때문에 원재료 가격이 오르면 이에 따라 빵, 과자, 음료 등의 가공식품 제품도 함께 가격이 상승한다. 이러한 가격 상승은 소비자들에게 부담으로 작용하며 주요 가공식품군은 소비자물가지수 및 생활물가지수에 영향을 준다.

### 1.1.2 식품부문의 소비자물가 기여율

기여율은 총지수의 변화율, 품목별 지수의 변화율, 그리고 품목별 가중치 등을 결합하여 전체 물가지수 변화에 각 부문이 미친 영향을 검토하는데 유용한 개념이다. 식품부문의 소비자물가 기여율을 분석함으로써 전체 소비자 물가지수에 식품부문이 얼마나 기여하는지 그 영향을 평가한다.

$$\text{기여도 (\%p)} = \{(\text{비교시점 품목지수} - \text{기준시점 품목지수}) \div \text{기준시점 총지수}\} \\ \times (\text{품목가중치}^1 / \text{전체가중치}) \times 100$$

$$\text{기여율(\%)} = (\text{기여도} \times 100) \div \text{총지수상승률}$$

1) 가중치: 소비자물가지수의 경우 가중치는 2012년 전국 도시가구의 월평균 소비지출액에서 각 품목의 소비지출액이 차지하는 비중

<표 1-3> 소비자물가지수 주요 품목별 기여율 비교

구분	총지수	배추	휘발유	학원비	우유	빵	스낵과자	라면	커피
				(중학생)					
2012년 물가지수	106.28	81.13	116.19	108.8	110.28	110.8	113.15	107.07	110.16
2013년 물가지수	107.67	97.02	112.5	113.77	114.43	119.45	117.19	107.62	111.42
상승률 (%)	1.32	19.59	-4	4.57	3.77	7.81	3.57	0.52	1.15
가중치	1000	1.7	31.2	19.3	5.7	4.9	2.6	2.5	2.3
기여율 (%)	100	2.28	-8.34	7.58	1.74	3.03	0.76	0.15	0.23

자료: 월간식품산업정보

<표 1-4> 지출목적별 소비자물가지수 내 주요 품목군별 기여율 비교

구분	총지수	빵 및 곡류	기타 식료품	비주류음료	의류 및 신발	통신
2012년 물가지수	106.28	113.74	137.22	111.34	108.27	95.9
2013년 물가지수	107.67	118.84	133.72	114.17	111.43	95.78
상승률 (%)	1.32	2.92	-2.55	2.55	2.92	-0.13
가중치	1000	23.3	10.7	9	66.4	59.1
기여율 (%)	100	8.48	-2.73	1.82	15	-0.53

자료: 월간식품산업정보

<표 1-3>과 <표 1-4>는 소비자물가지수를 차지하는 품목들의 기여율을 나타낸 표이다. 주요 품목의 기여율을 비교해 본 결과, 식품은 각 품목의 가격변화율에 비해 전체 지수 변화율에 미치는 영향이 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 예를 들어 배추는 동 기간에 19.6% 가량 가격이 올랐지만 총지수 상승에 미친 영향은 2.3%이다. 그러나 품목을 묶어서 파악하면 기여율이 올라간다. 예를 들어 ‘빵 및 곡물’의 기여율은 8.48%로 꽤 높게 나타났다. 결국, 단일품목으로서 식품 부문 각 품목들이

소비자물가에 미치는 영향은 미미하나 소비자물가지수 품목 중 ‘식품’으로 포괄할 수 있는 품목이 워낙 많은 만큼, 어느 범위로 묶어서 보느냐에 따라 식품 부문의 기여율은 더 커질 수 있다.

## 1.2 연구의 필요성 및 연구 방법

인구의 변화, 가정구조의 변화 및 소득향상에 따라 가공식품에 대한 수요와 소비가 지속적으로 증가하고 있다. 특히 독신가구의 증가와 여성의 사회진출이 늘게 되면서 편의식품과 같은 가공식품 시장이 성장하고 있다. 이러한 식품산업의 변화에 따라 가공식품산업의 중요도가 상승하고 있다. 이에 따라 ‘가공식품 가격에 영향을 주는 요인’에 대한 연구가 필요하다. 첫 번째로, 국제 원자재 수입가격이 가공식품의 가격에 미치는 영향을 조사, 분석한다. 주요 가공식품의 핵심 원자재라 할 수 있는 대두, 밀, 옥수수, 원당은 모두 수입에 의존하고 있다. 이에 국제 원자재시장의 변화가 가장 큰 변동사항이라고 할 수 있다. 시장의 변화에는 수요의 증가, 공급의 감소로 인해 가격의 상승이 나타난다. 또한 원유와 환율의 변동도 가격형성에 영향을 준다. 본 연구에서는 원자재 가격 변화의 원인을 확인하고 원료가격과 가공식품의 가격변동을 비교한다. 두 번째로, 시장의 변화에 의한 수요-공급 과정에서 발생하는 가격변화 요인을 조사한다. 특히, 식품 유통과정에서 발생하는 가격상승요인을 분석한다.

## 2. 국내 가공식품 가격 변화 분석

가공식품은 여러 가지 원재료를 배합, 가공하여 만든 식품으로 원재료에 대한 원가 비중이 높다. 따라서 식품의 소비자 가격을 결정하는 중요 요소중의 하나가 원가를 형성하는 원재료의 가격변동이다. 가공식품의 원재료비가 총 원가에서 차지하는 비중은 대체로 40-60% 수준이다. 식품에는 원료농산물을 가공하여 얻는 밀가루와 같은 1차 가공식품이 있고, 1차 가공식품을 원재료로 가공되는 라면, 식빵 등 2차 가공식품이 있다. 원료 농산물인 밀 대두 등의 국제 곡물가격 상승은 1차 가공식품에 직접적인 영향을 주며, 2차 가공식품의 가격상승으로 전이되기 쉽다.

<그림 2-1> 국제원자재 가격의 가공식품 가격 전이 경로<sup>10)</sup>



가공식품의 국제 곡물 가격 변동에 대한 비교를 위해 주요 가공식품의 핵심 원자재라고 할 수 있는 소맥, 대두, 원당, 우유의 수입가격 변화를 조사하였고, 이를 바탕으로 국제 원자재 가격 변동에 따른 국내 가공식품 가격 변화를 분석하였다. 대상 품목은 밀가루, 식빵, 식용유, 설탕, 스낵과자, 라면 등 국내 주요 가공식품 6 품목을 선정하였다.

## 2.1 국제 원자재 가격과 가공식품 가격 변동

2007/2008년의 국제 곡물과동으로 밀, 옥수수, 콩, 쌀 등 주요 식품 원료 가격이 2-3배 급등하였다. 옥수수 국제가격이 톤당 100달러 수준에서 200달러로 올랐고, 밀은 톤당 150달러 수준에서 300달러 수준으로 급등하였다. <그림 2-2> 콩은 톤당 200달러 수준에서 500달러로 치솟았으며 쌀도 250달러 수준에서 600달러로 올랐다. 이러한 곡물 쇼크는 일시적인 것으로 볼 수도 있었으나 그 이후 세계 금융 대란과 잦은 기상이변으로 곡물 가격이 다시 내려오지 않고 있다. 이것은 곡물을 이용한 바이오에너지 생산과 신흥 공업국들의 동물성 식품수요가 급증하여 전 세계적으로 곡물의 수요가 급증하였기 때문으로 평가되고 있다. 이러한 구조적 변화에 의해 앞으로 세계 곡물가격은 높은 수준으로 유지 될 것으로 전망된다(이철호, 2012).

10) 김관수, 2012, 국제원자재 가격상승이 가공식품 물가에 미치는 영향 연구

<그림 2-2> 세계 주요 곡물가격의 변동 추이

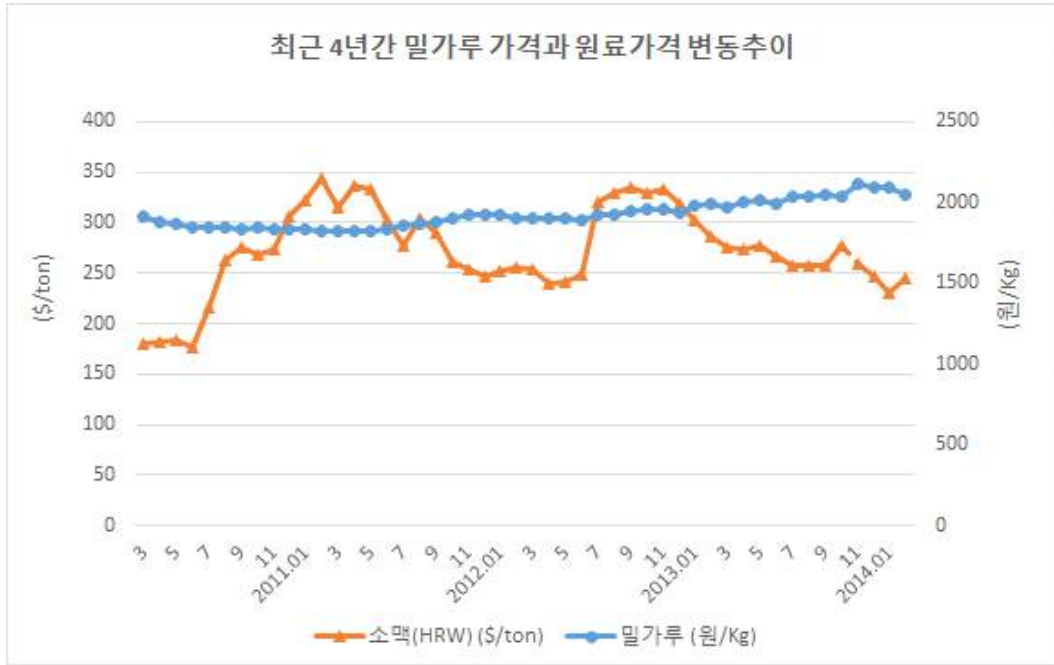


세계적인 곡물파동으로 2008/2009년부터 수입된 밀, 옥수수, 콩 등 주요 곡물 가격이 2-3배 올랐음에도 국내 식품가격은 정부의 강력한 물가안정 정책(소위 MB 물가)에 묶여 인상할 수 없었다. 그로 인해 식품산업의 채산성은 크게 악화되었다 (이철호, 2011).

### 2.1.1 소맥과 밀가루

세계 밀 생산량은 연도별로 등락폭이 있으나, 비교적 꾸준히 성장하고 있는 추세이다. 2008년의 국제 곡물파동 이후 국제 소맥가격은 톤당 250-350달러의 높은 가격으로 등락을 반복하고 있다.<그림 2-3> 2011년부터 2014년까지 소맥 가격은 상승과 하강을 반복하며 변동이 있었지만 밀가루 가격은 kg당 2000원 수준에서 안정되어 있다. 이것은 제분산업이 국제 원자재 가격의 등락에 대해 완충역할을 하고 있음을 보여준다. 국제 원자재 가격이 상승할 때 다소 이익률이 감소하더라도 충격을 흡수하여 국내 가격에 즉각적인 영향을 주지 않은 것으로 보인다. 밀가루 가격은 꾸준히 소폭으로 증가하는 추세를 보이고 있으나 원자재 가격상승 충격을 흡수하면서 서서히 국내 가격을 조정하고 있음을 알 수 있다. 국제 소맥가격이 하락해도 국내 밀가루 가격이 즉시 반응하지 않는 이유이다.

< 그림2-3 > 소맥과 밀가루 가격변동 추이



조사대상 품목: 밀가루 씨제이제일제당 백설찰밀가루

소맥(HRW) CME(KCBT) 월간 시세 환산가(\$/ton)

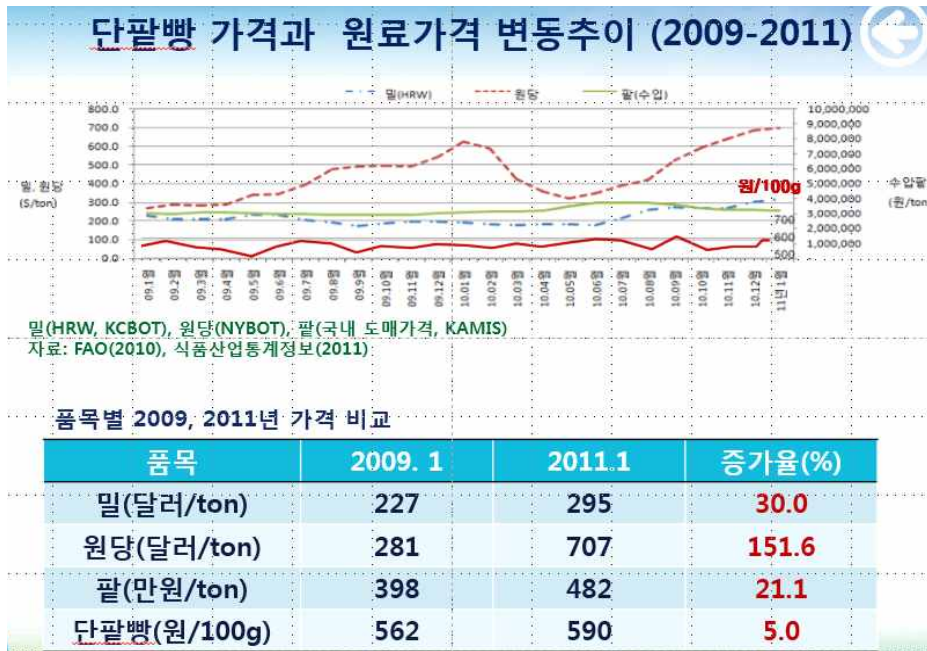
자료: 식품산업통계정보(2014)

### 2.1.2 소맥과 빵

<그림 2-4>는 2008년 곡물파동 이후 국내 단팥빵 가격의 변화를 보여주고 있다. 밀 국제가격이 2009년 1월 톤당 \$227에서 2011년 1월 \$295로 30% 올랐고 원당가격이 같은 기간 \$281/t에서 \$707/t으로 2.5배로 급등하였으나 단팥빵 가격은 562원/100g에서 590원으로 5% 상승하는데 그쳤다. 이러한 국내 식품가격의 안정세는 앞에서 본 바와 같이 제분산업과 제당산업에서 국제 가격의 상승 충격을 대부분 흡수하였기 때문이다.

<그림 2-5>는 최근 4년(2010-2014)의 소맥과 빵 가격 변동 추이를 조사한 것이다. 소맥가격이 2008년 이후 톤당 300달러 수준의 높은 가격으로 등락을 반복하고 있으나 국내 식빵 가격은 2011년 5월 소폭 하락, 2012년 5월 소폭 상승하였지만 큰 변동 없이 가격을 유지하고 있다. 이것은 국내 밀가루 가격이 안정세를 유지했던 것에 주로 기인한다. 국내 빵 값은 2013년 11월 급격한 하락세가 있었다.

<그림 2-4> 단팥빵 가격과 원료가격의 변화 추이(2009-2011년)



자료: 이철호, 2011

< 그림 2-5 > 소맥과 빵 가격변동 추이



조사대상 품목: 식빵 롯데제과 찰토스트식빵 300g

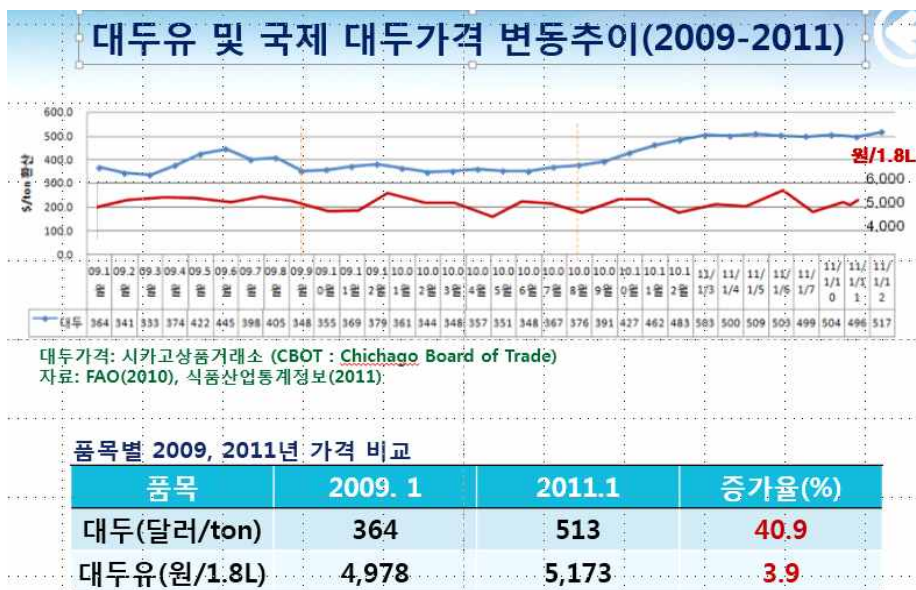
소맥(HRW) CME(KCBT) 월간 시세 환산가(\$/ton)

자료: 식품산업통계정보(2014)

### 2.1.3 대두와 식용유

<그림 2-6>은 2009년 1월부터 2011년1월까지 국제 대두가격과 국내 콩기름 가격의 변화를 조사한 것이다. 국제 대두 가격은 2009년 1월의 \$364/t에서 2011년 1월 \$513로 41% 상승하였으나 같은 기간 콩기름 가격은 1.8리터당 4,978원 (2,765원/L)에서 5,173원(2,873/L)으로 4% 올랐다. 콩기름은 대두만을 원료로 하여 제조하는 제품이다. 원료비 상승의 10%밖에 반영하지 못하는 가격 조정력은 결국 제조회사의 채산성 악화로 나타나게 된다(이철호, 2011).

<그림 2-6> 국제 대두가격과 국내 콩기름 값의 변화(2009-2011년)

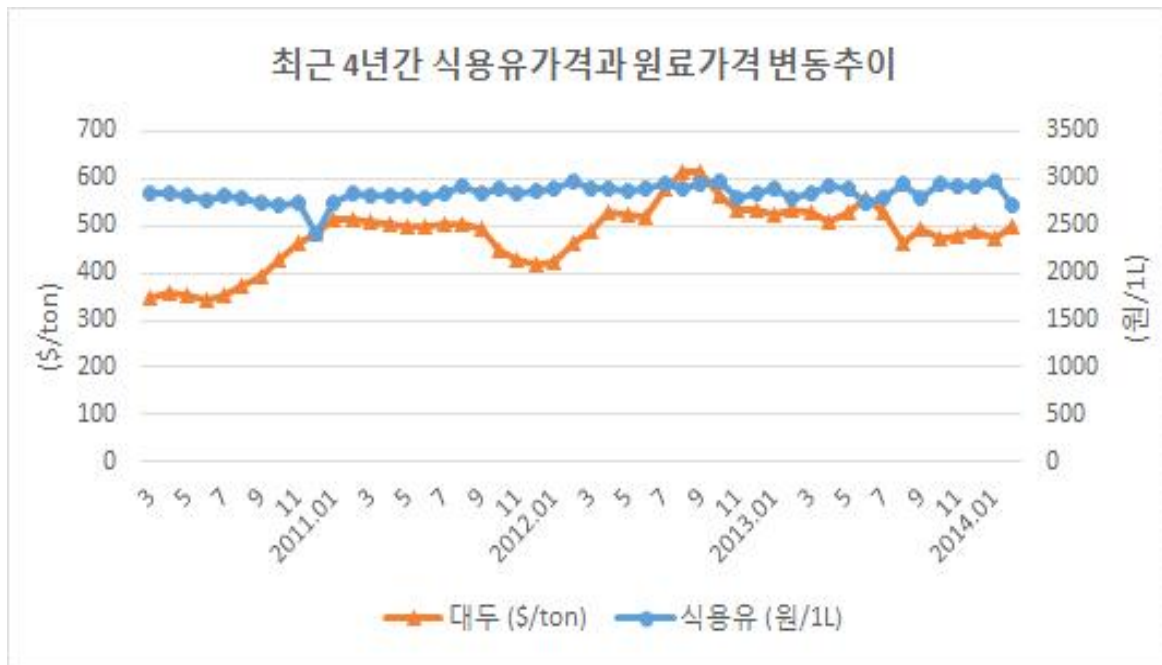


(자료: 이철호, 2011)

<그림 2-7>은 국제 대두가격이 2010년 3월의 톤당 350달러선에서 2012년 말에는 600달러까지 치솟았으나 식용유 가격은 여전히 리터당 3,000원 수준을 유지하고 있다. 대두의 국제 가격은 2014년 기준으로 주요 대두 생산국인 브라질(전년 대비 6.7% 증가), 아르헨티나(9.5% 증가), 미국(8.4% 증가) 등에서 대두 생산량이 증가될 것으로 기대되고 차익매물 출회와 기술적 매도세 유입이 예상됨에 따라 가격이 하락하였다. 통계청에서 발표한 식용유의 소비자 물가지수는 2010년 103.4에서 2014년 6월 기준 107.1로 나타나, 4.5년간 약 3.6% 상승하였다. 식용유는 명절

이 있는 1/4분기와 3/4분기에 판매가 늘어나는 계절성이 나타난다. 식용유는 소폭의 가격등락이 반복되는 추이를 나타내었지만 가격 변화의 폭은 크지 않았다. 대두 가격의 변동에도 식용유의 가격은 대체로 안정적인 것은 식품제조업의 원자재 가격에 대한 충격흡수 능력을 보여주는 것이다. 식품산업의 이와 같은 물가충격 흡수 능력은 제조기술, 에너지관리기술, 경영합리화기술 등 원가절감을 위한 부단한 노력의 결과이다. 단기적인 원료비 급등은 대부분 회사의 이익률 감소를 통해 감내하고 있다. 따라서 가격 등락을 반복하는 국제 원자재 가격의 일시적 하락에도 식품가격을 낮추지 않는다는 비난은 적절하지 않다는 것을 알 수 있다.

< 그림 2-7 > 대두와 식용유 가격변동 추이(2010-2013년)



조사대상 품목: 식용유 사조 해표식용유 1.8L

대두 CBOT, 미국 시카고 거래소 월간 시세 환산가(\$/ton)

자료: 식품산업통계정보(2014)

#### 2.1.4 원당과 설탕

<그림 2-8>의 원당과 설탕 가격변동 추이를 보면, 국제 원당의 경우 2010년 5월부터 가격이 급등하여 2011년 1월에 가장 높은 가격을 기록했다. 이러한 가격 급등은 환율의 급등으로 인한 가격 상승 및 인도와 브라질과 같은 사탕수수 재배지

에서 수확량이 줄었고 바이오 연료 개발, 인플레이션, 가뭄 등에 의한 수요가 증가한 것으로 보인다. 국제 원당의 가격 상승에 따라 국내 제당 3사는 원재료 가격 급등의 한계로 2010년 8월과 12월, 2011년 3월 등 세차례에 걸쳐 평균 판매가격을 총 30% 가까이 인상하였다. 따라서 2010년 12월부터 2011년 6월까지 설탕 가격은 급격한 상승세를 보인다.

이후 2012년 5월까지 원당 가격은 다소 하락하였지만 증가추세로 돌아섰다가 7월부터 현재까지 꾸준히 하락세를 보인다. 브라질 사탕수수산업협회인 유니카(Unica)에서는 브라질의 2014년, 2015년 수확량이 전년대비 감소할 것이라고 전망하였다. 하지만 브라질을 제외한 주요 설탕 재배지역의 기상여건은 양호하여 현재까지 국제 원당가격은 감소 추세를 보인다. <그림 2-8>은 원당가격의 상승곡선과 설탕가격의 변화 곡선이 시차를 가지고 나타나는 현상을 잘 보여주고 있다. 원자재 값 상승을 완충하고 상당 기간이 지나야 업체의 채산성이 회복되므로 원자재 값이 하락하여도 상당기간 제품가격을 낮출 수 없는 현실을 잘 보여주고 있다.

< 그림 2-8 > 원당과 설탕 가격변동 추이(2010-2019년)

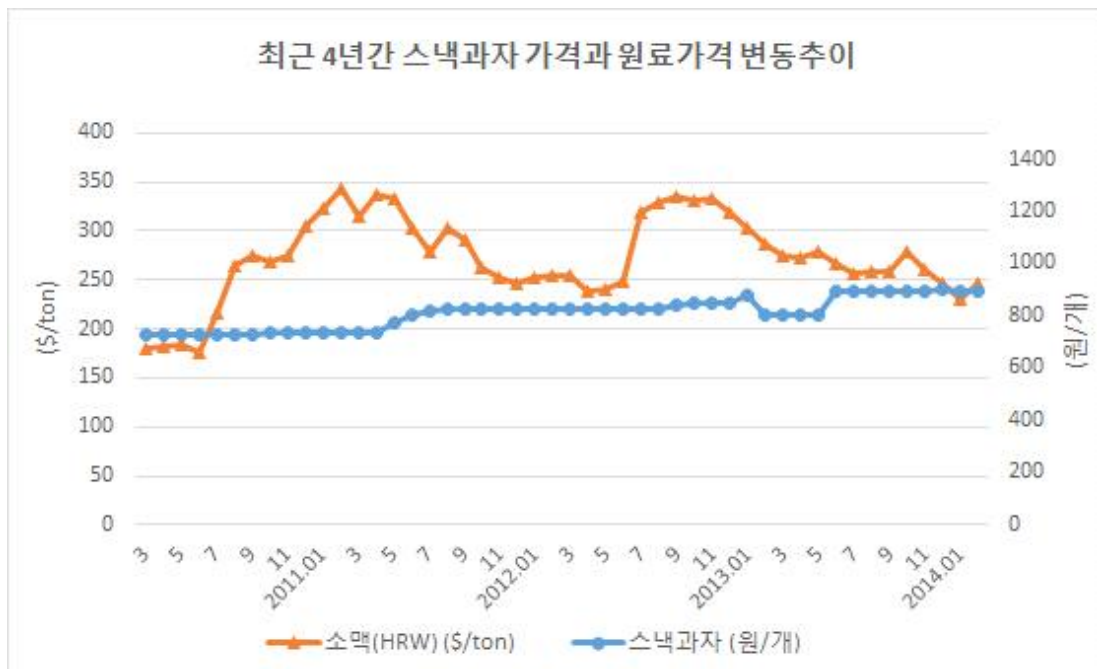


조사대상 품목: 설탕 씨제이제일제당 백설탕하얀설탕  
 원당 미국 뉴욕 거래소 월간 시세 환산가(\$/ton)  
 자료: 식품산업통계정보(2014)

### 2.1.5 소맥과 스낵과자

<그림 2-9>를 보면, 2010년부터 현재까지 소맥 가격은 두차례 큰 변동 폭을 보여주며, 스낵과자의 가격은 원재료 가격에 따라 즉각적인 변동은 보이지 않았지만, 4년간 꾸준히 증가하였다. 통계청에서 발표한 스낵의 소비자 물가지수는 2010년 102.4에서 2014년 6월 기준 125.8로 나타나 4.5년간 약 23% 상승한 수치이다. 특히 2010년 5월 스낵 제조업체의 대대적인 가격 인상이 소비자물가지수 및 스낵 종류별 가격 추이에 반영되었다.

< 그림 2-9 > 소맥과 스낵과자 가격변동 추이(2010-2013년)



스낵과자 농심새우깡

소맥(HRW) CME(KCBT) 월간 시세 환산가(\$/ton)

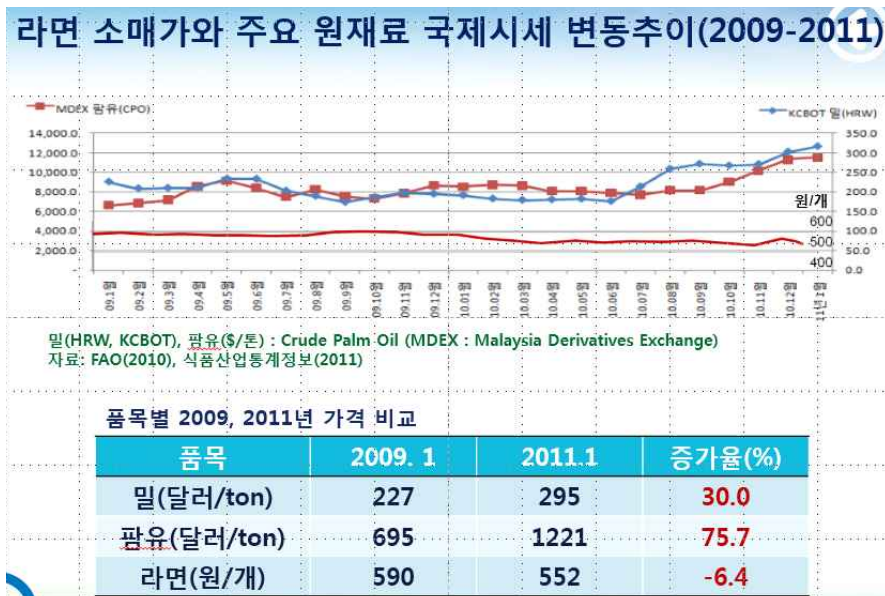
자료: 식품산업통계정보(2014)

### 2.1.6 소맥, 팜유와 라면

<그림 2-10>은 2009년 1월부터 2011년 1월까지 국제 밀 가격은 30%, 팜유 가격은 75% 상승하였으나 국내 라면값은 -6.4%로 감소하였다. 이것은 2008년 곡물 파동 이후 정부의 강력한 물가안정대책의 주 관심사가 라면 값이었음을 상기하면 이해가 된다. 이러한 상황에서 라면업계의 채산성은 극도로 악화되었으며 이를 타

개하기 위한 여러 가지 노력들이 시행되었다. 그 대표적인 예가 농심의 신라면블랙의 출시이다. 품질고급화로 제값을 받아 영업 손실을 줄이려는 노력이었음을 알 수 있다.

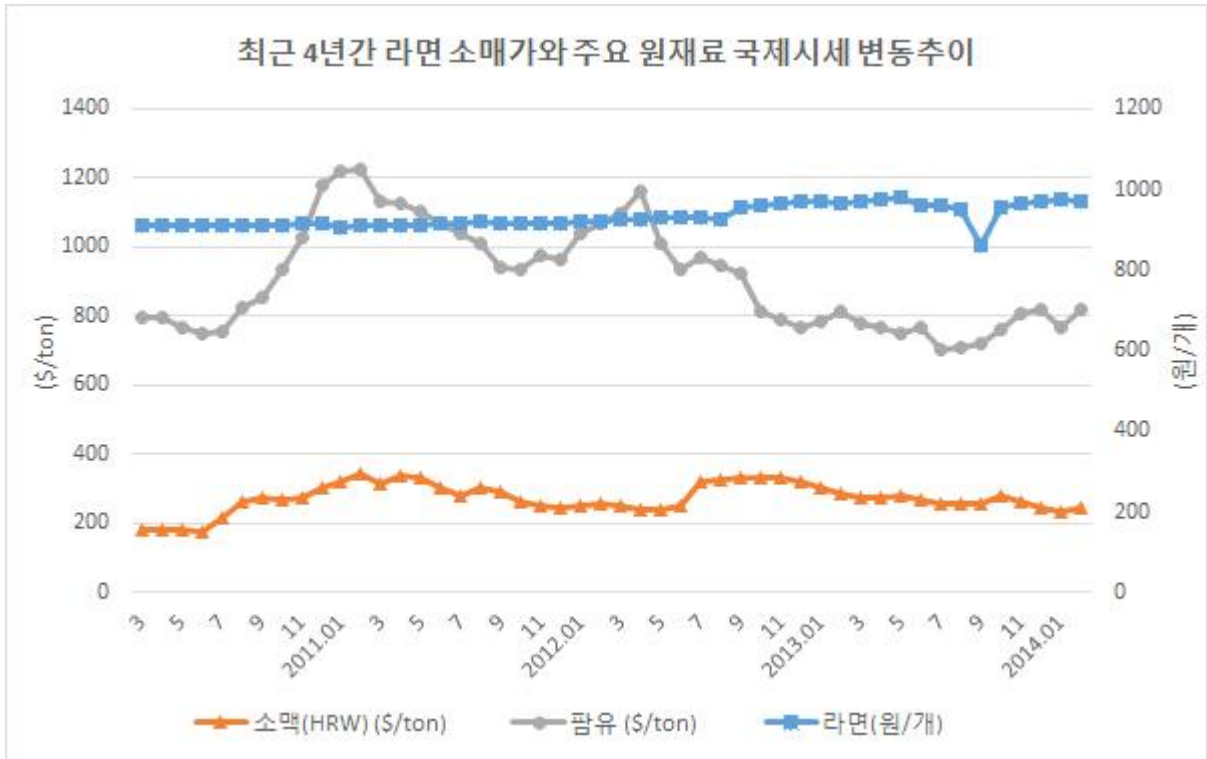
<그림 2-10> 라면의 소매가와 주요 원재료 국제시세 변동추이(2009-2011년)



(자료: 이철호, 2011)

<그림 2-11>에서도 보는 바와 같이 라면 가격은 제품 종류와 상관없이 2010년부터 현재까지 큰 폭의 상승은 나타나지 않았다. 통계청에서 발표한 라면의 소비자물가지수는 2010년 101.4에서 2014년 107.9로 나타났으며, 4.5년간 약 6.4% 상승하였다. 팜유의 가격은 2010년 7월, 2011년 11월 두 차례 큰 폭으로 증가하였다가 이후 감소하였다. 이는 말레이시아 가뭄 해소로 팜유 생산이 전년 동월 대비 11% 증가할 것이라는 전망(블룸버그)에 따라 가격이 하락한 것으로 보인다. 라면의 가격은 전반적으로 소폭의 가격등락이 반복되는 추이를 나타내었으나 전반적인 가격 변화의 폭은 크지 않았다. 라면이 서민 물가의 대표적인 제품이고 제조업체들 간의 치열한 경쟁체제도 라면 값의 안정화 추세에 크게 영향을 미치는 것으로 사료된다.

< 그림 2-11 > 소맥, 팜유와 라면 가격변동 추이



라면 팔도왕뚜껑

팜유 BMD (MDEX; Malaysia Derivatives Exchange) 월간 시세 환산가(\$/ton)

소맥(HRW) CME(KCBT) 월간 시세 환산가(\$/ton)

자료: 식품산업통계정보(2014)

## 2.2 가공식품 원재료 비중 및 유통

가공식품의 원재료가격과 제품 가격 사이에 얼마나 유의하게 변동이 있는지 확인하기 위해서는 가공식품과 식품의 원재료의 원가 비중을 확인해야 할 필요가 있다. 가공식품의 원재료의 원가비중이 낮고 원료의 가격변화에 의한 가격 전이보다 크게 발생을 하였다면 이는 원재료 가격변동에 의한 가격전이 아닌 생산 가공 및 유통 단계, 마진에 의해 발생하는 비용이라고 할 수 있다.

가공식품에서의 원재료가 차지하는 원가금액 비중은 전반적으로 40~60% 수준이다. 원재료가 차지하는 원가금액비중이 높은 것은 공급충격과 같은 외부적 요인들

을 배제했을 때, 원재료의 비중이 상대적으로 높다고 해석할 수 있기 때문에 가공 식품의 주요 원재료 구성비를 살펴볼 필요가 있다. 제빵과 라면의 공통 원재료인 밀가루의 구성비가 각각 약 26.5%, 약 59.5%인 것으로 나타났다. 밀가루, 대두유, 설탕, 두부 등 원재료 비중이 높은 가공식품에서는 원재료 비중이 약 100%로 특히 높게 나타난다.<sup>11)</sup>

< 표 2-1 > 가공식품 품목별 주요 원재료의 구성비

단위 : %

품목명	원재료별 비중
제빵	밀가루 26.5
밀가루	소맥 100.0
대두유	대두 100.0
설탕	원당 100.0

### 2.2.1 밀가루

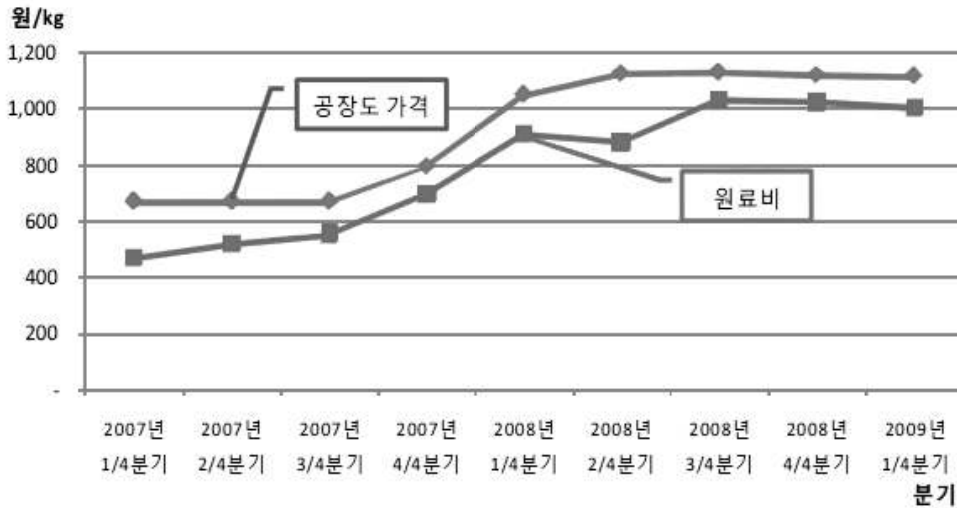
대부분의 제분업체는 미국산 밀을 공개 입찰을 통해 구매를 하고 캐나다산 밀은 캐나다 소맥위원회(Canadian wheat board : CWB)가 시장을 독점하기에 CWB와 수의계약으로 구매한다. 이렇게 구매한 밀은 생산지에서부터 국내 제분 업체 사일로에 도착하는 데 약 30~60일 정도 소요된다. 밀을 구매한 후 소요되는 비용은 운송비용과 금융비용으로 이뤄진다. 밀가루의 원가구조는 특별한 주기가 없이 경영진에 의해 결정이 된다. 국내 밀 시장의 경우 CJ와 대한제분 등 소수 업체가 전체 시장의 50% 이상을 점유하고 있는 상황에서 이 업체들이 가격 결정을 주도하는 형태로 나타나고 있다.

평균 공장도 가격은 2007년 1/4분기에 670원/kg에서 2009년 1/4분기에 1,120원/kg으로 약 67%가 상승하였다. 동일기간 원료비는 470원/kg에서 1,010원/kg으로 114% 상승하여 공장도 가격 상승률을 넘어서는 것을 알 수 있다 <그림 2-12>. 공장도 가격에서 원료비의 비중이 증가하는 것에 반면, 기타 생산비 및 마진 비중이 감소한 것을 알 수 있다. 이는 원료비가 상승함에 따라 제품의 가격을 올리는 대신 생산비용 절감을 통해 가격완화를 하려는 방향으로 움직였다. 하지만 이러한

11) 이용선(2011), 수입원재료 가격상승의 식품물가 파급영향과 대응방안

방향은 기업 경영에 부정적 영향을 주는데 매출액이 늘어도 결국 매출 총이익이 감소하는 결과를 낳게 된다.

< 그림 2-12 > 밀가루의 공장도 가격 및 원료비



자료 : 업체조사 결과, 기업공시자료

밀가루의 유통경로는 용도에 따라 다른데, 다른 가공식품의 제조를 위한 원료용 밀가루는 공장에서 바로 식품가공업체로 공급이 된다. 반면 소비자에게 공급되는 밀가루는 도·소매를 경유하여 유통된다. 밀가루의 공장도 가격과 소매가격을 비교하면, 분기별 차이는 있지만 공장도 가격이 소매가격의 70~75%인 경우가 대부분 이었다.

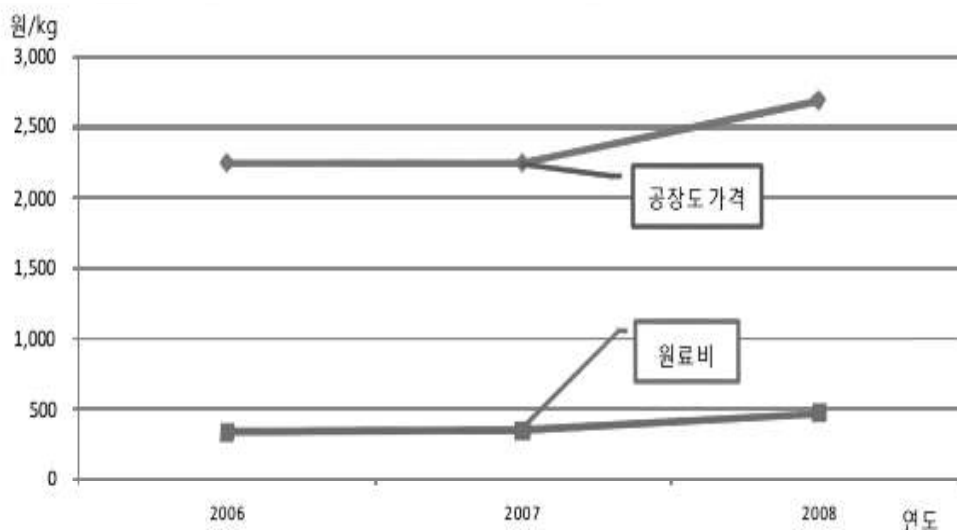
### 2.2.2 빵

빵의 주원료는 밀가루로 국내 업체를 통해 주기적으로 구매를 하고 있다. 원자재 주문 후 공장에 입고되는 기간은 보통 7일 내이고, 원자재 공급업체에서 제조업체로 운송은 화물트럭을 이용한 운송이 대부분으로, 유가가 가격 형성 변수로 작용한다. 빵의 원가구조는 특별한 주기가 있지 않고 경영진에 의해 결정이 된다. 국내 빵 양산에 샤니, 삼립식품 등의 소수 업체가 전체 시장을 점유하고 있는 상황에서 이 업체들이 가격 결정권을 지니고 있다.

빵의 경우에 기업 공시가 정확하게 주어지지 않아 추정값을 이용해 비교하였다. 공장도 가격의 경우 2006년부터 2008년의 기간 동안 약 20% 상승을 보였고, 밀가

루나 설탕 등의 원료비는 동기간에 15%의 상승을 보인 것으로 유추된다.<그림 2-13> 제빵업체의 경영상황은 2006년 4/4분기부터 2008년 4/4분기 동안 매출액은 22% 증가한 반면, 매출 총이익은 39%의 증가를 보였다. 특히 환율 급 상승기이었던 2008년 4/4분기에는 오히려 3/4분기보다 개선된 수치를 냈다.

< 그림 2-13 > 빵의 공장도 가격 및 원료비



자료 : 기업공시자료

양산된 빵은 도매와 소매를 통해 소비자들에게 공급되는 경우와 대형소매업체를 통해 판매되는 경우로 나뉜다. 식빵업체의 자료가 부족하여 공장도 가격과 소매가격 비교를 할 수 없지만, 2006년 4/4분기에서 2008년 4/4분기동안 품목의 가격증감을 확인한 결과, 공장도 가격은 약 20% 상승한 반면 소매가격은 5% 미만의 상승을 보이는 것으로 나타났다. 이는 주로 공장도 가격이 제품 가격 형성에 영향을 주고, 유통마진에 의한 차이는 크지 않은 것을 알 수 있다.

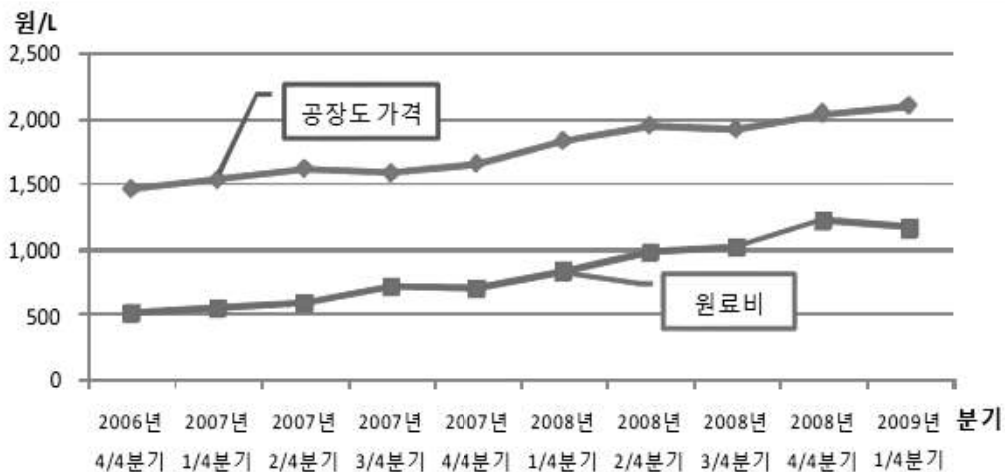
### 2.2.3 식용유

대부분의 제조업체들은 미국산 대두를 공개 입찰을 거쳐 구매를 하고 브라질산 대두나 파라과이 대두 또한 공개 입찰을 거쳐 구매하고 있다. 대두의 구매 후 생산지에서 국내 가공 업체 사일로까지 도착하는 데 33~79일이 소요된다. 대두를 구매

한 이후 추가, 변동이 있는 비용은 해상 운송 비용과 금융비용이 있다. 원가 구조는 특별한 주기가 존재하지 않고 경영진에 의해 결정이 된다. 식용유 시장은 CJ, 사조 O&F 등 소수 업체가 전체 시장의 50% 이상을 점유하여 가격을 결정하고 있다.

평균 공장도 가격은 2006년 4/4분기에 1,500원/L에서 2009년 1/4분기엔 2,100원/L로 약 40%가 증가하였다. 동기간에 원료비는 520원/L에서 1,170원/L로 125% 상승하여 공장도 가격 상승률을 초과하는 것으로 나타났다.<그림 2-14> 구체적으로 원료비 비중이 40%에서 60%로 상승한 반면 기타 생산비 비중은 15%에서 14%로 감소하였고 마진 비중 또한 44%에서 25%로 감소하였다. 이는 원료 비용 상승에 대한 압박을 기타 생산비용 절감 및 마진 인하 등으로 완화하려는 움직임이라는 결론을 내릴 수 있다.

< 그림 2-14 > 식용유의 공장도 가격 및 원료비



자료 : 업체조사 결과, 기업공시자료

식용유의 경우 밀가루와 비슷하게 용도별로 유통경로가 다르게 나타난다. 다른 가공식품 제조를 위한 원료용 식용유는 공장에서 가공업체로 공급이 되는 경우가 많은데, 소규모 가공업체는 대리점을 경유하여 구매하는 경우가 있다. 반면 소비자는 도·소매를 경유하여 유통이 된다. 가공용과 가정·외식업체 식용유 공급 비중이 약 7 대 3으로 나타났고, 공장도 가격과 소매가격을 비교했을 시 공장도 가격이 소매가격의 80~88%인 것으로 나타났다.

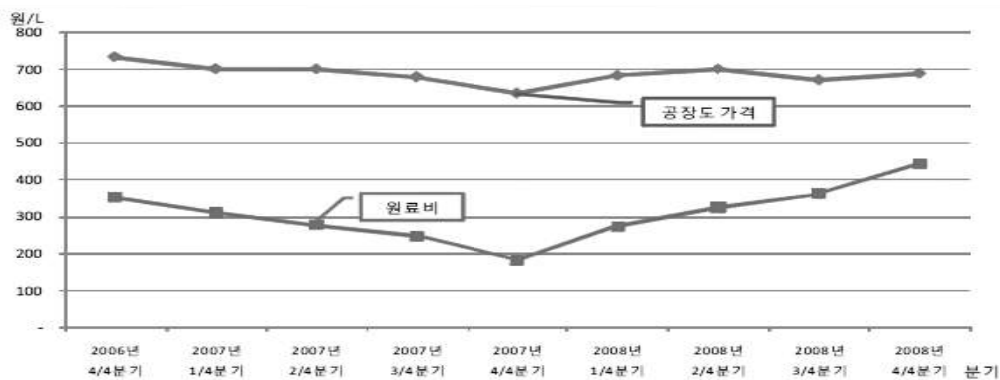
## 2.2.4 설탕

제당 제조업체는 수입 원당의 약 60%를 호주에서 구매하는데 QSL(Queensland Sugar Limited)에서 수의 계약을 통해 확보된다. 나머지는 과테말라, 브라질, 태국 등에서 공개입찰을 통해 구매하고 있다. 일반적으로 생산지에서 국내 가공 업체 사일로까지 29일~57일이 걸린다. 원당 또한 다른 원자재와 마찬가지로 구매 후 추가 비용은 해상 운송 비용과 금융비용이 된다. 설탕의 공장도 가격은 특별한 주기가 없고 경영진에 의해 결정된다. 국내 설탕 시장은 CJ, 삼양사, 대한제당의 3개 업체가 설탕을 공급하고 있는 상황으로 과점 시장을 형성하고 있음을 알 수 있다.

설탕은 2006년 4/4분기에 740원/kg이었던 공장도 가격이 2007년 4/4분기 665원/kg으로 하락한 수 다시 상승하여 2008년 4/4분기에는 690원/kg으로 상승했다. 동기간 원당 구매 비용은 370원/kg에서 230으로 하락 후 다시 470원/kg으로 상승한 것으로 확인 되었다<그림 2-15>. 이는 공장도 가격에 대한 원료비의 비중이 2006년 4/4분기에 49%에서 2009년 1/4분기에 68%로 상승한 것으로 보인다.

설탕 또한 다른 가공식품 제조를 위한 원료로 이용되는 설탕의 경우 공장에서 바로 식품가공업체로 공급이 된다. 반면 소비자나 식당에 공급되는 설탕은 도·소매를 통해 유통된다. 설탕의 공장도 가격과 소매가격을 비교하면, 공장도 가격이 소매가격의 67~75%인 경우로 나타났다. 다른 제품에 비해 유통마진 비율이 큰 것을 알 수 있다.

< 그림 2-15 > 설탕의 공장도 가격 및 원료비



자료 : 업체조사 결과, 기업공시자료

### 3. 식품제조업체의 가격결정력

#### 3.1 국내의 식품제조산업 시장규모

세계적으로 식품 제조업은 2009년부터 지속적인 흑자성장을 해왔으며, 2009년부터 2013년까지 연평균 성장률은 6%를 기록하였다. 2011년의 성장률은 10.8%로 가장 높았고 2013년의 식품제조업은 약 2.6% 성장하였으며, 시장가치는 약 4조 7,311억달러에 달하며 식품시장은 점차 확대되는 추세를 보인다 <표 3-1>.12)

< 표 3-1 > 세계 식품제조업 시장가치

연도	시장 가치 (달러)	성장률(%)
2009	3조 7,483억	
2010	4조 230억	7.3
2011	4조 4,565억	10.8
2012	4조 6,109억	3.5
2013	4조 7,311억	2.6
연평균성장률		6.0

국내식품산업 또한 지속적으로 성장하고 있으며 국내 제조 산업에서 차지하는 비중도 높아지고 있다. 2012년 국내 식품제조업 출하액은 75조원으로 5년간 연평균 10.2% 성장하고 있다. 세계 식품시장규모는 2006년부터 2011년까지 연평균 3.3% 성장하였으며 꾸준히 성장할 것으로 예상된다. 특히 2016년부터는 아시아·태평양 시장의 비중이 유럽을 제치고 세계 최대 식품시장으로 될 것이라 전망된다.

#### 3.2 가공식품의 가격 구성

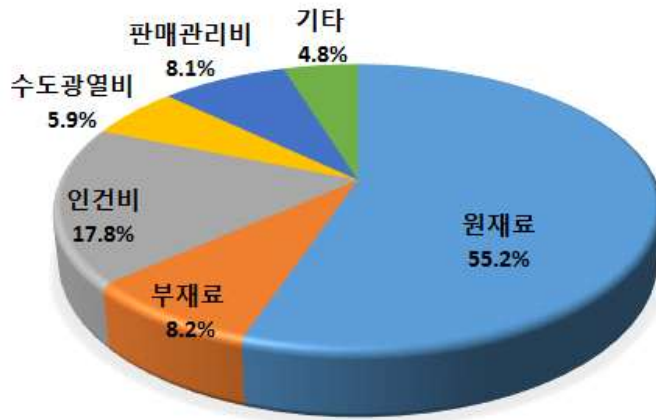
가공식품의 가격은 제조원가와 판매가격으로 나눌 수 있는데 제조원가는 제품생산

12) 김윤진(2014), 세계식품제조업 동향과 산업구조

과 관련된 직간접 원가로 주 원료비, 부자재, 노무비, 제경비를 포함하며 판매가격은 제조업체에서 대리점 혹은 유통업체에 대한 공급가격으로 제조원가에 매출총이익을 더한 것이다.<sup>13)</sup>

2012년 식품제조업의 생산제품 원가 구성 비중 중에서 ‘원재료’가 차지하는 비중은 55.2%로 매출액 중 원가가 차지하는 비중이 절반이상 되는 것으로 나타났다. 한편, 인건비는 17.8%, 포장 등 부재료는 8.9%, 판매관리비는 8.1%로 조사되었다 (그림 3-1).<sup>14)</sup>

< 그림 3-1 > 생산제품별 매출액 대비 원가구성 비중



매출 규모가 큰 업체 일수록 생산제품의 생산원가 중 ‘원재료’ 또는 ‘부재료’가 차지하는 비중이 높으며, 매출액 규모가 작은 업체 일수록 인건비 및 수도광열비가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다.

식품제조업체의 광고선전비는 매출액 대비 2.08%인 반면 연구개발비 투자는 0.19%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 식품업체가 제품 개발보다는 판로확보를 위한 홍보에 주력했던 것으로 보인다 <표 3-2>.<sup>15)</sup>

13) 이정희 (2011) 가공식품이 소비자물가에 미치는 영향

14) 농림수산식품부 2013년 식품산업 분야별 원료소비 실태조사

15) 농림수산식품부 2012년 식품통계 자료집

< 표 3-2> 식품제조업의 광고선전비 및 연구개발비

(단위 : 백만원)

구분	매출액 (A)	광고선전비 (B)	연구개발비 (C)	(B÷A)×100	(C÷A)×100
제조업 전체	1,750,481,763	9,930,182	24,543,162	0.57	1.40
식품제조업	86,681,608	1,803,750	167,112	2.08	0.19
식료품	76,965,602	1,272,179	160,558	1.65	0.21
음료	9,716,006	531,571	6,554	5.47	0.07

\* 자료 : 한국은행, 「기업경영분석」

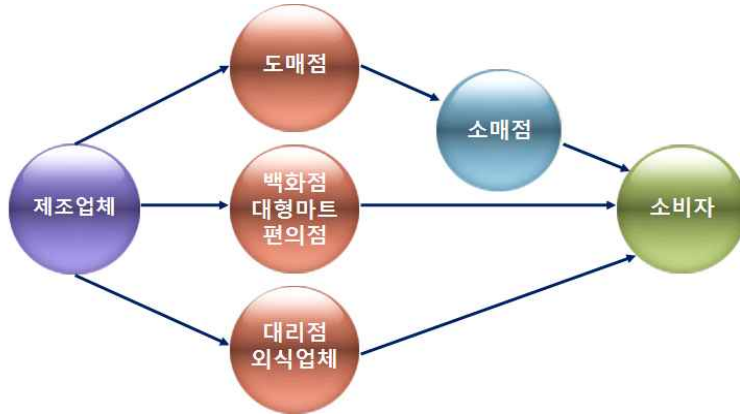
## 4. 식품유통과정의 가격변동

### 4.1 식품의 유통과정

가공식품은 농산물 원재료를 바탕으로 단순 및 2차 가공을 통해 식품화하여 부가 가치를 향상시킨 것으로 제조업체에서 소비자까지 전달되는 일반적 유통경로는 도매단계와 소매단계를 경유한다. 가공식품 생산주체는 대기업과 중소기업으로 구분할 수 있고 도매단계의 유통은 제조업체 대리점을 통한 경로와 2차 도매업체, 식재료 업체 등이 있다. 도매단계를 경유한 가공식품은 소매단계인 골목상권의 중소규모 슈퍼마켓, SSM, 편의점등의 소매점 및 식당을 통하여 소비자에게 공급된다. 이외에도 가공식품 제조업체와 대형 유통업체 간 직거래 경로도 있다.

가공식품 도매단계 중 대리점 유통경로는 제조업체를 보유한 회사가 판매촉진을 위하여 도매 유통점을 개설한 것이다. 가공식품 대리점은 제조업체에서 가공식품을 직접 수령하므로 흔히 1차 도매업체라 불리며, 자사에서 취급하는 가공식품이외의 상품은 취급하지 못한다. 2차 도매업체는 개인 사업자가 가공식품 도매업체를 개설 및 운영하는 것으로 특정 가공식품 제조업체에 소속되지 않기 때문에 대리점에 비하여 가공식품 조달처가 폭넓은 장점이 있다. 식재료 업체는 관공서, 학교, 기업, 식당 등에 가공식품을 납품하는 도매업체로 최근 대기업이 직영하는 식재료 업체 및 단체 급식소가 확산되면서 식재료 업체의 영업 활동이 위축되고 있다.

< 그림 4-1 > 식품의 유통과정



식품제조업체에서 생산되는 품목은 매출액 기준으로 79.9%가 직접판매방식으로 판매되며, 위탁판매는 13.5%, 주문자 생산 방식 6.7%로 나타났다. 생산제품의 판매처별 매출 비중은 직영영업소(29.4%)가 가장 높게 나타났으며, 대리점 매출 비중은 20.2%, 제조업체 매출 비중은 17.7%, 할인점 매출 비중은 10.6%로 나타났다 <그림 4-2>.16)

< 그림 4-2 > 주요 생산품목의 판매처



## 4.2 식품 유통경로의 변화

가공식품 소매부분의 유통환경이 대형유통업체 위주로 재편되면서 가공식품 유통체계도 변화하기 시작하였다. 기존 가공식품 소매유통은 골목 상권의 2차 도매업체, 슈퍼마켓, 재래시장 등에서 대형마트, SSM, 백화점, 편의점 등으로 다양화되면서

16) 농림수산식품부 2013 식품산업 원료소비 실태조사

가공식품 유통 및 물류환경이 빠르게 변화하고 있다.

<표 4-1> 소매시장의 변화

연 도	주요 내용
1970년대	- 재래시장이나 영세 소매점이 중심
1980년대	- 전국체인의 대형 슈퍼마켓 등장
1995년	- WTO 출범으로 유통시장 개방
1997년	- IMF위기, 국내자본의 슈퍼마켓과 지방 백화점 도산 - 외국자본의 대형마트 등장: 매크로(네덜란드), 월마트(미국), 까르푸(프랑스), 테스코(영국) 등
2000년 ~2007년	- 대형마트의 급성장 .점포수: 163개 ⇒ 382개(2.3배) .매출액: 10.5조 ⇒ 28.9조(2.8배) (2009년 31.2조) .점포당 연간 매출액: 644억원 ⇒ 756억원(1.2배) - 국내자본 대형마트의 시장 안착 .이마트, 롯데마트(2010년 초 GS마트 인수) 등 .외국자본의 대형마트는 테스코만 남았음
현재	- 국내자본의 대형마트의 외국 진출: - 대형유통사의 SSM 진출 및 확대가 사회문제로 대두됨 (2008년 말 전국 494개 ⇒ 2012년 9월 말 1180여개)

자료 : 식품산업 유통 경쟁력 강화를 위한 노사협력 과제 연구(2013) 전국식품산업노동조합연맹

전통적으로 식품제조업이 지배하는 유통 구조였으나, 최근에는 대형 유통업체의 강세로 유통 구조의 변화가 나타나고 있다.

- 생산자 ⇒ 직영 영업소, 대리점 ⇒ 중소 소매점 ⇒ 소비자
- 생산자 ⇒ 직영 영업소, 대리점 ⇒ 중소 중간도매상 ⇒ 중소 소매점 ⇒ 소비자
- 생산자 ⇒ 대형 유통업체 ⇒ 소비자

대형할인점의 등장과 성장에 따른 유통시장의 대형화는 그동안 제조유통업체의 유통채널 지배권을 대형유통업체로 이전시키는 결과를 가져왔다. 이에 따라 식품유통채널의 지배권 변화와 함께 구조적인 변화가 초래되었다.

과거에는 제조업체의 제품 공급 파워에 따라 제품의 가격구조 및 공급량 등이 결정됨으로써 유통업체는 소극적 가격정책을 펼쳐 왔으나 최근에는 제조업체간의 경쟁이 치열해지면서 유통업체가 가격구조에 적극적으로 영향을 미치면서 유통업체의

구매력이 급격히 신장되었다. 대형마트 시장의 경우 상위 4개 업체가 전체 시장의 75%를 장악하는 등 식품 소매업 및 식품 가공 산업의 독과점화를 초래하였다.

대형유통업체의 식품시장점유율이 높아지면서 직거래가 크게 증대되었고 이에 따라 식품제조업체의 직거래 비중이 크게 늘어나게 되었다. 그 동안의 식품유통의 주된 유통경로는 전속대리점과 직영영업점에 의한 도매영업을 통해 일반 중소형 도매상이나 소매상으로 이어지는 체제였다. 그러나 대형유통업체 출현에 의한 중소소매상과 중소형 도매상의 경쟁력 약화로 식품제조업체에 의한 전속 유통채널의 기반이 약화되었고 이로 인해 전속대리점의 경쟁력 약화되면서 대리점체제에서 직영영업점체제로 변화가 일어나게 되었다. 결국 대형유통점의 출현은 전반적으로 식품시장에서의 도매기능의 위축을 초래하게 되었고 이로 인해 식품유통채널의 구조적인 변화가 초래된 것이다.

이러한 가공식품산업의 유통구조 변화는 대형유통업체에 대한 제조업체의 거래협상력을 약화시킴으로써 제조업체의 가격 인상 동기를 높일 수 있다. 대형유통업체가 가공식품의 가격 상승에 직접적으로 영향을 미치는 것은 아니지만 대형유통업체의 시장지배력이 증대됨에 따라 납품업체들의 판로가 대형유통업체 위주로 재편되면서 제조업체의 제품 가격 교섭력이 크게 약화되고 이로 인해 대형유통업체의 납품단가 인하, 판촉사원 파견, 판매 장려금 인상, 판촉행사 요구 등을 증가시켜 제조업체의 가격 인상 동기를 자극하게 된다. 식품제조업체의 판매 관리비는 2000년부터 2011년까지 연평균 5.2% 증가하고 있으나 영업이익률은 연평균 5.17% 감소하는 것으로 나타났다.<sup>17)</sup>

## 5. 대형마트 유통마진 분석

### 5.1 가공식품지수와 음식료품지수

유통 및 소매 단계에서의 가격은 소비자들이 물품구매 시 지불하는 제품가격에 영향을 미친다. 특히 대형마트는 다수의 소비자가 생활필수품을 구입하는 주된 구매처이므로 최종적으로 소비자가 지불하는 가격에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

17) 이정희 2013, 가공식품이 소비자 물가에 미치는 영향

소비자물가지수 중 가공식품지수와 생산자물가지수 중 음식료품지수를 비교 분석한 결과, 음식료품지수의 물가상승률보다 가공식품지수의 물가상승률이 더 큰 것을 알 수 있다. 즉 생산자 수취가격의 인상 수준보다 소비자가 접하는 소매가격의 상승률이 더 높고 변동 폭이 크다는 의미이다.

<표 5-1 > 가공식품지수와 음식료품지수의 물가상승률 비교

구분	가공식품지수 (소비자)	음식료품지수 (생산자)
물가상승률	6.67%	3.47%

\*2012년 1월 이후 월별 데이터 기준으로 계산  
 자료: 월간식품산업정보(2014.4)

## 5.2 대형마트 유통마진

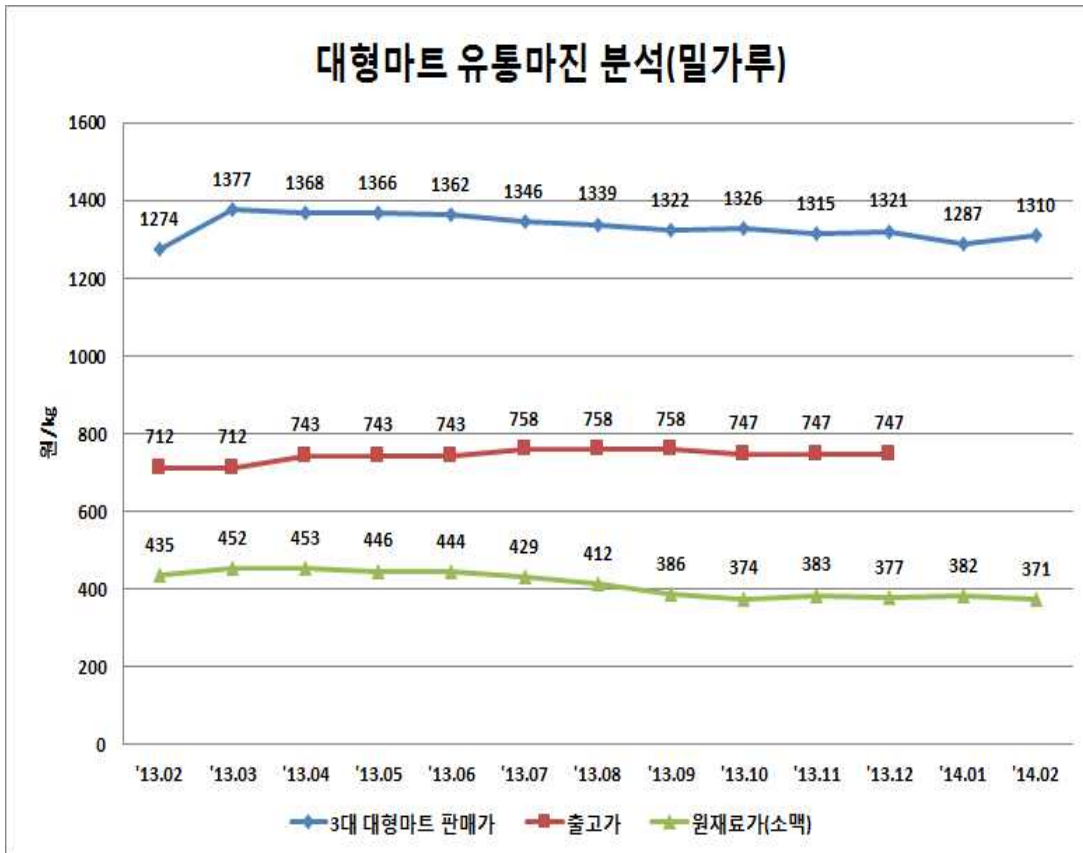
### 5.2.1 밀가루

아래의 <그림 5-1>과 <표 5-2>을 보면 밀가루의 경우 대형마트 판매가에서 제품 출고가를 뺀 유통마진은 589(원/kg)이며, 판매가에서 유통마진이 차지하는 비율인 유통마진율은 44.2% 이다. 원재료가의 꾸준한 감소추세에도 제품 출고가와 대형마트 유통 판매가는 유지되었다.

<표 5-2> 대형마트 유통마진율 (밀가루)

밀가루	3대 대형마트 판매가(원/kg)	출고가(원/kg)	원재료가(소맥, 원/kg)
평균	1332	743	411
유통마진	589	유통마진율(%)	44.2

<그림 5-1> 대형마트 유통마진 (밀가루)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

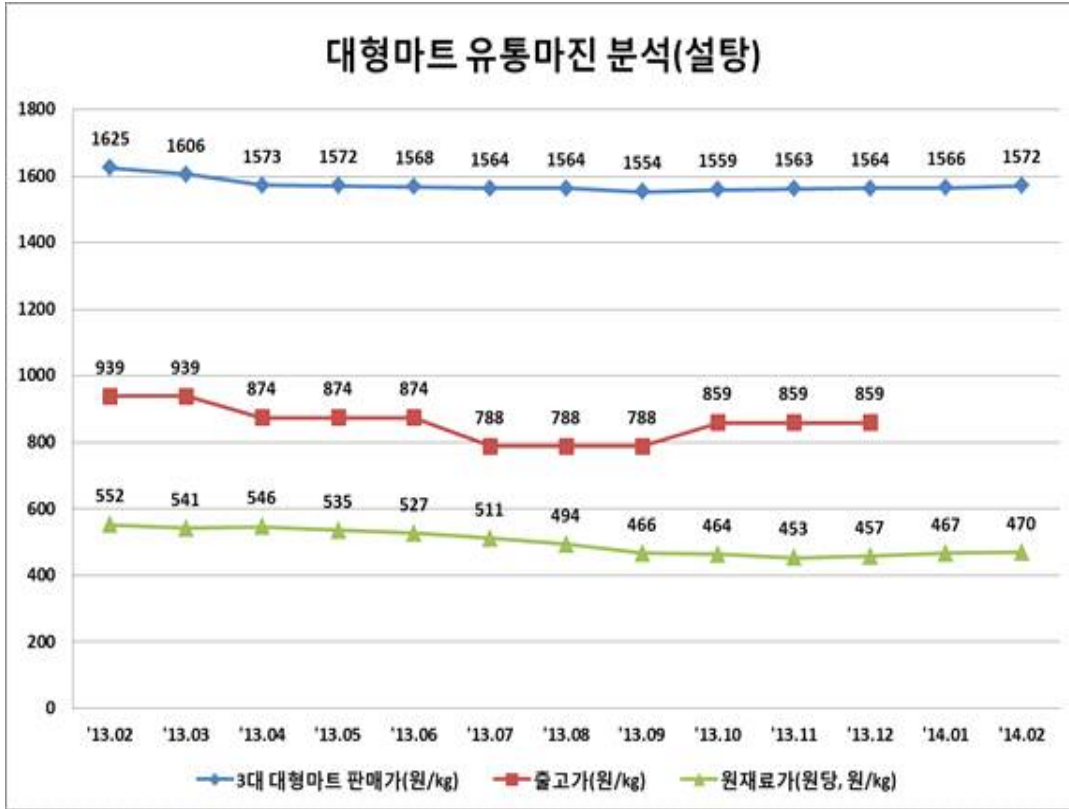
### 5.2.2 설탕

설탕의 경우 <그림 5-2>과 <표 5-3>을 보면 원재료가 감소에 따라 출고기도 감소하였다가 다시 증가하였는데 대형마트 판매가의 경우 큰 차이 없이 유지되었다. 원재료인 원당은 kg당 평균 499원, 설탕의 출고가는 kg당 평균 858원, 대형마트 판매가는 kg당 평균 1573원으로 조사되었다. 대형마트 유통마진 715(원/kg), 유통마진율은 45.4%로 다른 가공식품에 비하여 유통마진율이 다소 높았다.

<표 5-3> 대형마트 유통마진율 (설탕)

설탕	3대 대형마트 판매가(원/kg)	출고가(원/kg)	원재료가(원당, 원/kg)
평균	1573	858	499
유통마진	715	유통마진율(%)	45.4

<그림 5-2> 대형마트 유통마진 (설탕)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

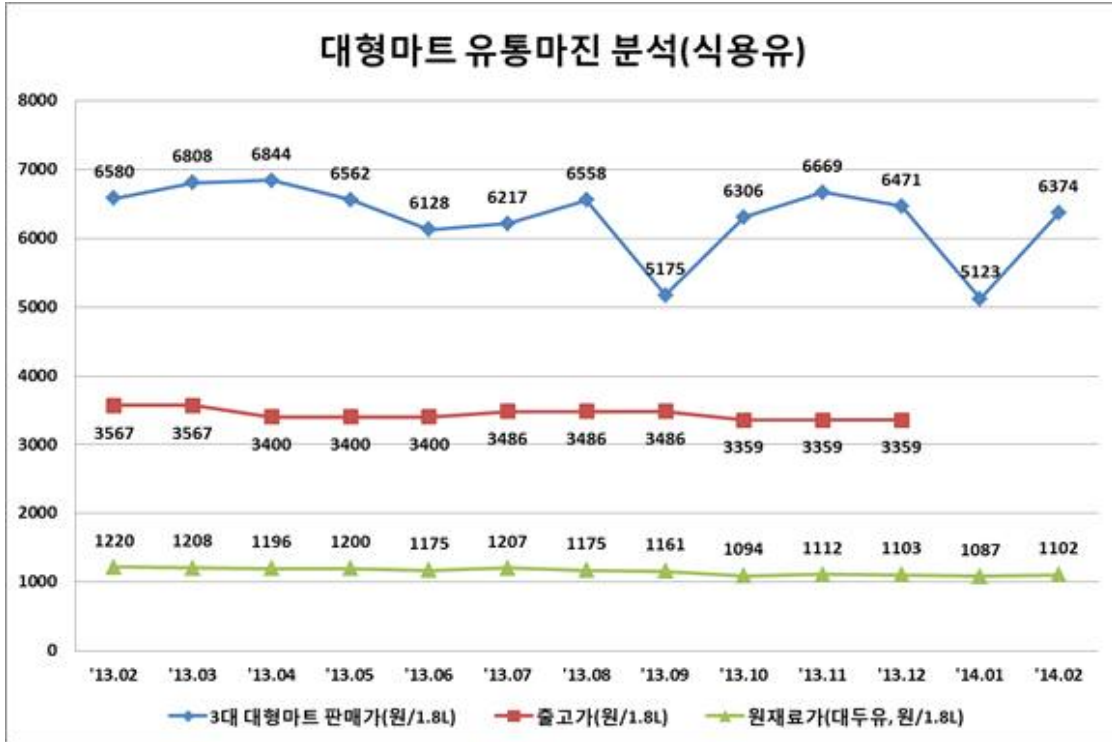
### 5.2.3 식용유

아래의 <그림 5-3>과 <표 5-4>을 보면 식용유의 경우 명절이 있는 3/4분기와 1/4분기에 판매량이 늘어나는 시준성이 보이는데, 이때 대형마트에서 식용유의 개당 판매가는 일시적으로 감소한다. 식용유의 유통마진은 2851(원/1.8L)로 조사되었고, 판매가에서 유통마진이 차지하는 비율인 유통마진율은 45.3%로 높은 편이다.

<표 5-4> 대형마트 유통마진율 (식용유)

식용유	3대 대형마트 판매가(원/1.8L)	출고가(원/1.8L)	원재료가(대두유, 원/1.8L)
평균		6293	3443
유통마진	2851	유통마진율(%)	45.3

<그림 5-3> 대형마트 유통마진 (식용유)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

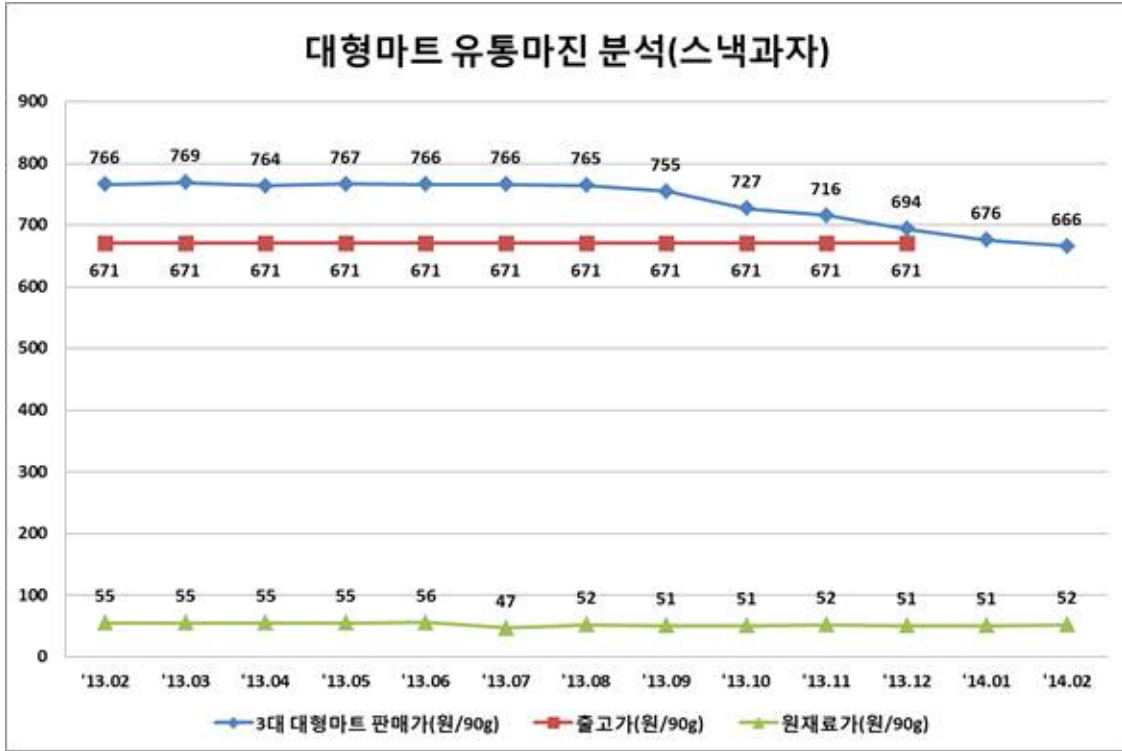
#### 5.2.4 스낵과자

스낵과자의 경우 <표 5-5>, <그림 5-4>에서 보듯이 원재료가 53(원/90g), 출고가 671(원/90g) 이며 대형마트의 유통마진은 67(원/90g), 유통마진율은 9.1% 이다.

<표 5-5> 대형마트 유통마진율 (스낵과자)

스낵과자	3대 대형마트 판매가(원/90g)	출고가(원/90g)	원재료가(원/90g)
평균	738	671	53
유통마진	67	유통마진율(%)	9.1

<그림 5-4> 대형마트 유통마진 (스낵과자)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

### 5.2.5 라면

<표 5-6>와 <그림 5-5>의 대형마트 유통마진율에서 라면의 경우는 개당 원재료가 평균이 358원, 제품 출고가 575원, 대형마트 판매가가 599원으로 유통마진이 다른 가공식품에 비하여 매우 낮았다. 라면 개당 평균 유통마진은 24원이며, 유통마진율은 4.1% 이다.

<표 5-6> 대형마트 유통마진율 (라면)

라면	3대 대형마트 판매가(원/개)	출고가(원/개)	원재료가(원/개)
평균	599	575	358
유통마진	24	유통마진율(%)	4.1

<그림 5-5> 대형마트 유통마진 (라면)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

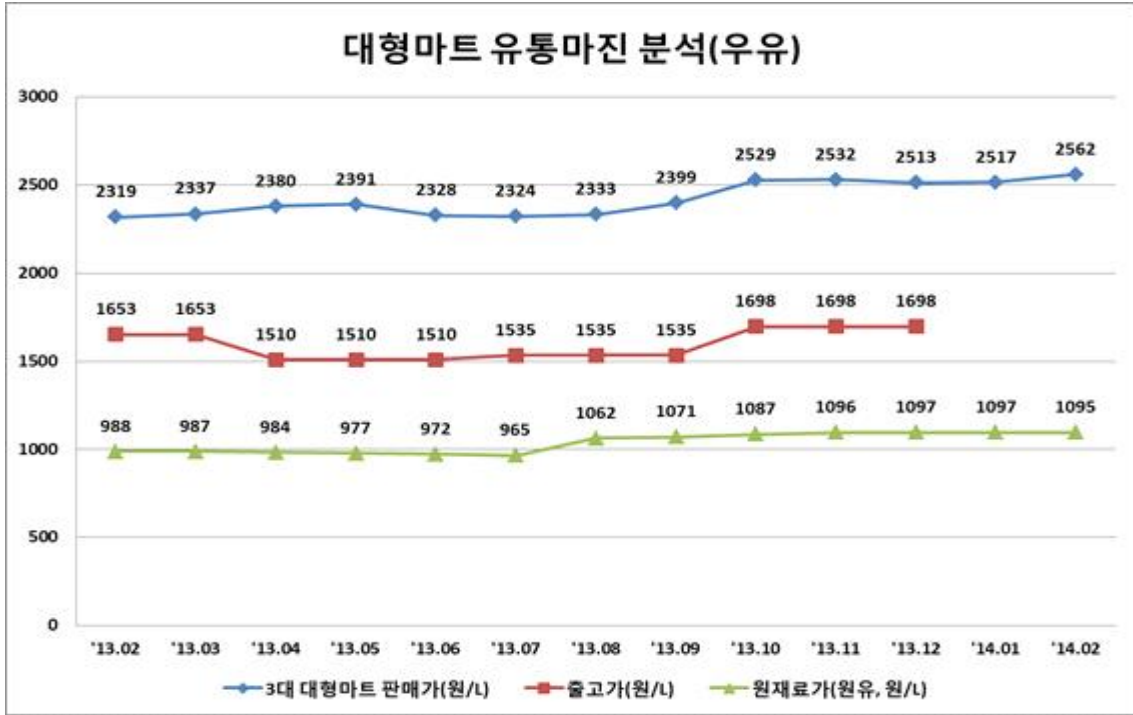
### 5.2.6 우유

우유의 경우, <그림 5-6>과 <표 5-7>을 보면 우유의 출고가는 원유 가격에 따라 인하되었다가 원유 가격이 상승되면서 함께 상승되었다. 유통마진도 같은 경향을 보였다. 우유의 유통마진은 826(원/L)이며, 유통마진율은 34.1% 이다.

<표 5-7> 대형마트 유통마진율 (우유)

우유	3대 대형마트 판매가(원/L)	출고가(원/L)	원재료가(원유, 원/L)
평균	2420	1594	1037
유통마진	826	유통마진율(%)	34.1

<그림 5-6> 대형마트 유통마진 (우유)



자료: 한국소비자단체협의회 소비자물가정보서비스, 사업보고서

밀가루, 설탕, 우유, 라면, 식용유 및 스낵과자 등 6가지 가공식품의 대형마트 유통마진을 평균은 30.4%로 조사되었으며, 이 중 3개 품목인 밀가루, 설탕, 식용유의 유통마진은 44% 이상으로 높게 조사되었다.

출고가는 원재료가 등 주요 변인에 따라 인상 또는 인하되지만 대형마트의 판매가격은 유통마진이 인상되는 방향으로 조정되어지고 있다.

따라서 밀가루, 설탕, 우유, 라면, 식용유 및 스낵과자 등 6가지 가공식품의 대형마트 유통마진 분석 결과, 유통과정에서 발생하는 가격 상승이 가공식품 가격에 영향을 미치는 것으로 보인다.

## 6. 식품가격에 영향을 미치는 사회경제적 요인

### 6.1 국제 원자재 가격 변화

애그플레이션은 농업을 뜻하는 영어 ‘Agriculture’와 ‘Inflation’을 합성한 신조어로 곡물가격이 상승하는 것을 뜻한다. 곡물가격 형성에 영향을 주는 요인은 다양하다. 산업화에 의한 경작지의 감소 및 지구온난화에 의한 공급의 감소, 곡물사료와 바이오 에너지에 의한 수요 증가 등의 복합적인 이유에 의해 곡물가격이 상승하게 된다.

식용을 할 곡물의 양이 감소하고 있다. 1970년대 중반 이후 다수확 품종의 개발과 영농기술의 발달 및 보급으로 인해 식량 생산이 증가하였다. 하지만 2000년대 중반 이후 수요의 급증과 공급의 위축으로 전반적인 농산물 부족 현상이 발생하였다. 다음 <그림 6-1>은 전 세계 곡물 재고율을 보여준다. 2000년대 이전에는 식량 재고율이 평균 29%이었음에 반해 2002년부터 25%를 넘지 못하고 있다. 이는 중국을 비롯한 신흥국의 경제성장과 바이오 연료의 확대, 인구 증가에 의한 수요의 증가와 지구온난화 및 자연재해에 의해 생산량 감소가 복합적으로 작용하였다.

< 그림 6-1 > 세계 곡물 생산량, 재고율 추이



자료 : 미국농무부, 국제금융센터, 연합뉴스

신흥국의 경제 성장은 곡물가격 급등에 지대한 영향을 준다. 특히 중국과 인도의 경우 인플레이션이 10%에 육박할 정도로 높은 경제 성장률을 보여주고 있다. 경제 성장이 꾸준하게 이어지면서 육류 소비가 증가하고 있다. <표6-2> 중국의 돼지고기 소비량은 매년 빠르게 늘어나는 것을 알 수 있다. 10년 사이에 닭고기는 1.3배, 돼지고기는 1.2배 증가하였다. 인도의 경우엔 닭고기 소비량이 2.1배 증가하였음을 알 수 있다. 이렇게 육류소비가 늘어나면 사료용 곡물의 수요도 급증하게 되는데, 소고기 1Kg을 생산하기 위해 약 8Kg의 곡물을 투입하기 때문에 중국 등 신흥국의 육류 소비의 증가는 곡물의 소비를 확대한다.

< 표 6-1 > 주요국의 소비자 물가 상승률

	2008	2009	2010 (%)					
			연간 <sup>1)</sup>	상반기	3/4	10	11	12
브라질	5.7	4.9	5.0	5.0	4.6	5.2	5.6	5.9
러시아	14.1	11.7	6.9	6.6	6.2	7.5	8.1	8.7
인도	8.3	10.8	12.4	14.5	10.3	9.7	8.3	-
중국	5.9	-0.7	3.2	2.6	3.5	4.4	5.1	-
인도네시아	9.8	4.9	5.1	4.0	6.2	5.7	6.3	7.0
태국	5.5	-0.8	3.3	2.6	3.5	4.4	5.1	-
말레이시아	5.4	0.7	1.7	1.4	1.9	2.0	2.0	-
대만	3.5	-0.9	1.0	1.2	0.4	0.6	1.5	1.3
싱가포르	6.6	0.6	2.7	2.0	3.4	3.5	3.8	-
칠레	8.7	1.5	1.4	0.5	2.3	2.0	2.5	3.0
미국	3.8	-0.4	1.6	2.1	1.1	1.2	1.1	-
유로지역	3.3	0.3	1.5	1.3	1.7	1.9	1.9	-
일본	1.4	-1.4	-0.8	-1.1	-0.8	0.2	0.1	-

자료 : Bloomberg

< 표 6-2 > 중국과 인도의 1인당 육류 소비량

		2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2000 ratio
중국	닭고기	7.4	7.7	7.9	8.6	9.0	9.1	9.3	1.3
	돼지고기	31.2	34.5	35.0	32.3	35.1	36.5	37.1	1.2
인도	닭고기	1.1	1.7	1.8	2.0	2.2	2.2	2.3	2.1

자료 : USDA, PSD Online.

< 표 6-3 > 중국과 인도의 곡물 소비량

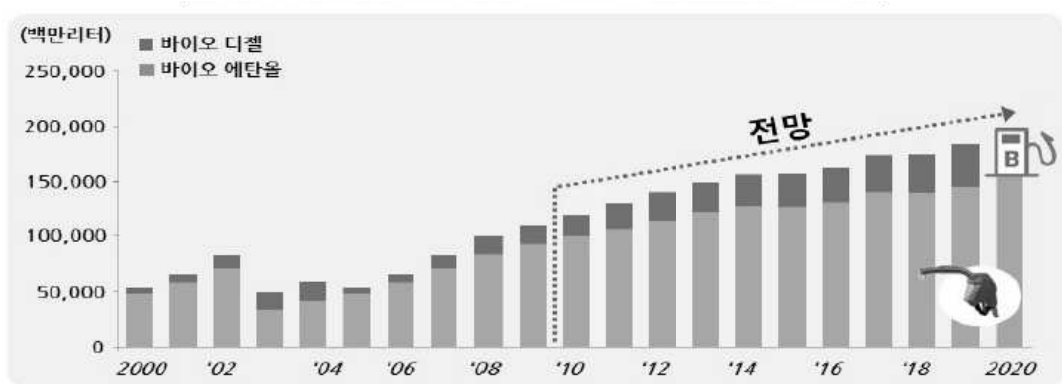
단위: 천톤

		2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2010/2005 ratio
중국	밀	101,500	102,000	106,000	105,500	107,000	108,800	1.1
	옥수수	137,000	145,000	149,000	152,000	159,000	162,000	1.2
	대두	44,440	46,120	19,818	51,435	59,430	68,850	1.5
인도	밀	69,980	73,477	76,423	70,924	78,201	82,435	1.2
	옥수수	14,200	13,900	14,200	17,000	15,000	18,300	1.3
	대두	7,795	7,546	9,580	8,475	8,461	9,645	1.2

자료 : USDA, PSD Online.

옥수수 등의 곡물을 바이오 연료로 사용하면서 농산물 사용량이 증가하고 있다. 계속되는 유가상승과 화석연료의 고가는 2000년부터 2010년까지 10년간 바이오 에탄올과 바이오 디젤의 생산량이 연평균 각각 7.5%, 15.2% 증가하였다. 2020년 바이오 디젤 생산은 2010년 대비 2.1배, 바이오 에탄올 생산은 1.6배 증가할 전망을 보인다. 현재 바이오 연료를 생산하는 국가 중 가장 많이 생산하고 있는 국가는 미국으로 옥수수 생산량의 1/3 이상을 바이오 연료에 사용한다. 이는 중국의 연간 옥수수 소비량과 거의 비슷한 규모이다.

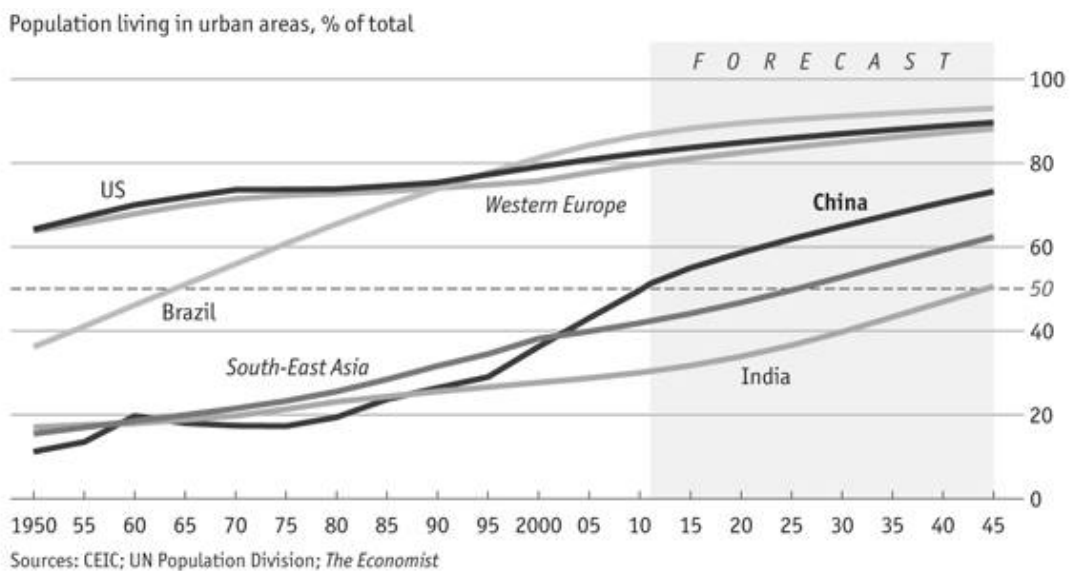
< 그림 6-2 > 세계 바이오 연료 생산 현황과 전망(2000~2020년)



자료 : OECD-FAO(2011). Agricultural Outlook 2011-2020

공급의 부족도 발생하고 있는데, 산업화와 도시화 및 기후변화에 따른 사막화로 경작할 수 있는 농경지가 감소하고 물이 부족해져 공급 증가에 한계가 나타나고 있다. 도시화는 신흥국을 중심으로 해서 빠르게 산업화와 함께 일어나고 있다. 또한 몇몇 국가는 식품의 부족을 인식 후 수출을 금지하는 경우가 발생하고 있다. 현재 중국의 도시화율은 50%에 육박하였고 향후 45년엔 70%를 넘을 예상을 하고 있다. 결론적으로 경작을 할 농경지가 부족해질 것이다.

< 그림 6-3 > 세계 주요 국가 도시화율



자료 : EU-China Urbanization Partnership

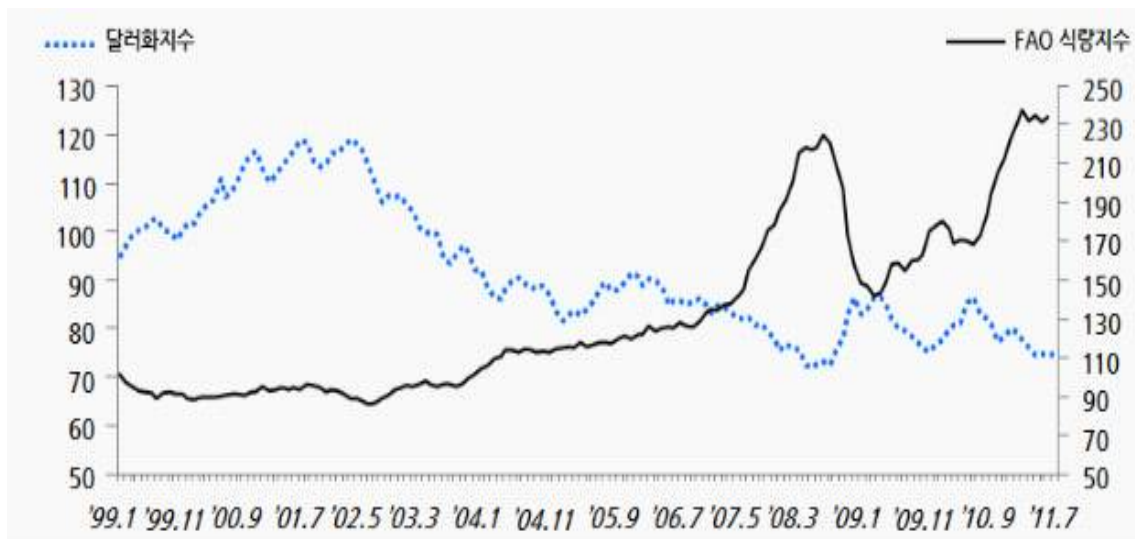
## 6.2 금융 요인

농산물시장의 거래가 국제적으로 다양한 국가들 사이에서 이뤄지기 때문에 영향력이 큰 국가의 변동사항이 거래가에 영향을 준다. 즉 세계경제라는 변수에 의해 가격이 결정된다. 미국의 긴축재정, 달러가치 감소, 유럽국가의 재정위기, 파산, 신흥국의 자산가격 붕괴 등 세계경제에 대한 변화가 큰 상황에서 주요국의 소비 및 투자의 변화는 식품원자재 거래에서 큰 변수를 만들어 가격의 안정화를 방해한다.

### 6.2.1 환율

현재 국제 통화가 달러라고 여겨질 만큼 미 달러 가치의 변화는 농산물 가격의 변동을 야기한다. 달러 가치가 하락하면 자국통화 표시 수출대금의 하락을 상쇄하기 위해 수출국은 수출가격을 인상하게 된다. 실제로 2010년 6월부터 2011년 7월까지 달러화 가치는 14.1% 하락했으며, 같은 기간 중 국제 곡물가격은 39.1% 상승하였다.

< 그림 6-4 > 달러가치와 국제곡물가격 추이<sup>18)</sup>



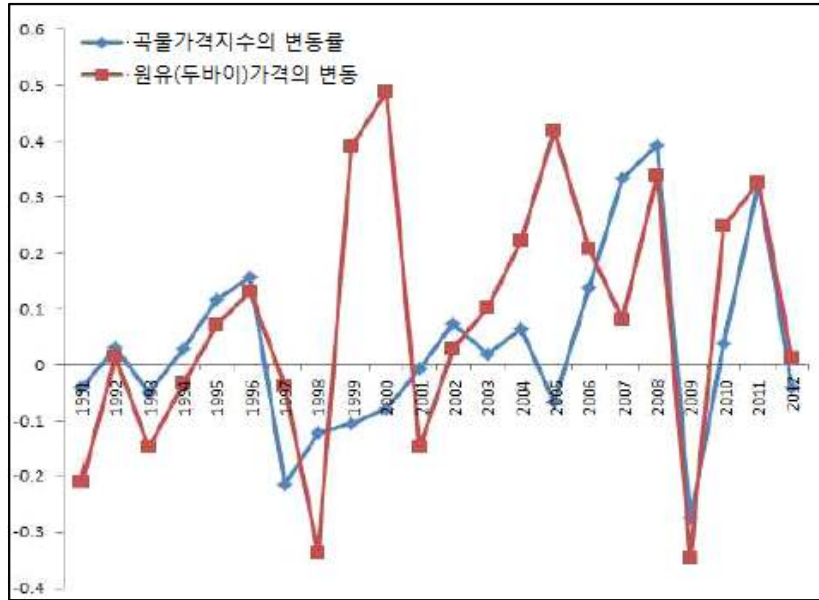
자료:FAO Bloomberg

### 6.2.2 국제 원유가격의 변동성

에너지 수요와 곡물 수요 간 연계는 지속적으로 강화되었다. 에너지는 농업 생산 및 유통의 주요 투입재로서 현재 주요 곡물의 총생산비에서 에너지비용이 차지하는 비중은 40% 이상이다. 한편 유가가 상승하면 대체 에너지원인 바이오에탄올이나 바이오디젤에 대한 수요가 늘어나 바이오연료용 곡물(예: 옥수수) 수요를 증가시킨다. 따라서 전통적인 식용 목적의 곡물공급은 그만큼 제약을 받는 상황이 발생한다. 또한 과거와 달리 바이오연료용 곡물생산이 본격화된 이후 변동성이 큰 에너지시장의 움직임이 곡물시장으로 전이되고 있다는 연구도 있다.

18) 농산물시장의 트렌드 변화와 대응 2011 박환일 삼성경제연구소

< 그림 6-5 > 곡물가격지수와 원유가격의 변화<sup>19)</sup>



### 6.2.3 투기적 투자행태

곡물가격의 변동성을 증폭 또는 완화시키는 또 다른 중요한 요인으로 곡물선물시장에서의 투기적 거래가 지적된다. 2000년대 중반 이후 금융 선물투자자의 상품시장 투자가 대폭 증가해왔다. 일반적으로 선물투자 확대는 시장의 유동성을 증대시켜 생산자와 소비자 모두가 가격변동의 위험에 대비하는 것을 도와줌으로써 시장 기능을 보다 향상시키는 역할을 한다. 그러나 대형 기관투자자들은 종종 상품가격의 변화를 증폭시킬 수 있고, 때로는 일시적으로 가격을 수급에 기초한 정상가격에서 크게 이탈시킬 수도 있다. 그 예로 미국 정부는 양적완화 정책으로 달러의 공급을 지속적으로 확대하여 대규모 금융자본이 수익을 창출하기 위해 주식 보유비중을 줄이는 대신 주식수익률과 상관관계가 적은 대체자산에 대한 투자비중을 늘리고자 하였다. 이러한 배경 하에 투자은행, 연금기금, 헤지펀드 등 기관투자자가 밀, 옥수수, 대두의 선물상품시장에 대거 등장하여 상품거래를 하였고 주로 상품지수에 대한 투자를 통해 자금이 급격하게 유입되었다. 상품지수에 대한 투기적 거래는 에너지와 비에너지 가격 간의 상관관계를 크게 강화시켰을 뿐만 아니라 농산물 내에서

19) 서진교 외(2011) 국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응

도 서로 다른 두 품목 (예, 옥수수과 소맥) 간 가격의 상관관계를 크게 증가시켰다.<sup>20)</sup> 2011년 곡물 관련 선물 거래에서 실제 농산물 거래는 불과 2%에 불과하고, 나머지 98%가 시세차익을 노린 투기적 금융자본의 거래라고 분석되었다. 농산물 선물시장에 투입되는 투기자본이 증가하면서 현물시장이 교란되는 ‘Wag the Dog’ 현상이 증가하게 된다.

우리나라는 원자재를 수입에 의존하고 있기 때문에 국제 정세에 따라 원자재가격 등락이 결정된다. 따라서 현물 거래를 하면 가격변화에 직접적으로 타격을 받을 수 있다. 이런 금융요인이 큰 영향을 끼칠 것으로 예상이 되는데, 점차 식량무기화 현상이 확대되고 있는 만큼 수입국인 우리나라는 ‘을’의 위치에서 공급하는 ‘갑’의 국가로부터 부당한 가격이나 세금을 얻게 되어 국가 재정에 지대한 영향을 끼칠 수도 있다.

국제 원자재 가격은 원료인 국제 선물가격과 환율, 운임 비용, 재고상황 등에 의해 결정이 된다. 이렇게 결정된 원자재 가격의 변화와 국내 생산 비용 및 마진과 합쳐져 가공식품의 가격을 형성하게 된다.

---

20) 성명환 외(2013) 국제곡물 시장분석과 해외곡물시장 정보시스템 구축 및 운영

## 7. 결 론

- 가공식품은 여러 가지 원재료를 배합하여 가공하며 제조원가 중 원재료의 비중이 40-50%로 원재료가 차지하는 비중이 높아 원재료 가격상승에 따라 변동하는 경향이 강하다. 우리나라 제조업체에서 주로 사용하는 원재료는 해외에서 주로 수입해서 사용하는 경우가 많아 해외 원자재 가격에 큰 영향을 받는다. 주요 식품 원자재 수입가격은 기후변화, 수요증가에 의한 공급량 부족, 환율, 원유가격 같은 금융요인 등 여러 가지 환경에 의하여 영향을 받는다.
- 식품산업은 수입 원자재의 급격한 가격 변동에 대한 충격을 완화하는 기능을 가지고 있음을 확인하였다. 2008년 세계 곡물 파동 시 밀, 옥수수, 콩 등 주요 곡물 가격이 2-3배 폭등하였으나 국내 식품가격은 크게 오르지 않았다. 이것은 식품기업들이 채산성 악화를 감내하면서 정부의 물가안정 정책에 적극 협력한 결과이다.
- 식품산업의 수입 원자재 가격 양등에 대한 완충 작용은 일정한 시차를 가지고 작동하는 것으로 나타났다. 원자재 가격 충격을 흡수하기 위한 기술개발, 에너지관리, 경영관리의 합리화 등이 원가절감 효과를 내고 있으며 원자재 가격 하락 후에도 이익률 감소분을 회복하기 위한 조정기간이 필요한 것으로 나타났다.
- 대외적인 환경뿐만 아니라 국내의 유통구조의 변화도 가공식품의 가격결정에 영향을 미친다. 대형유통업체들의 성장으로 인하여 가공식품의 가격 결정권이 제조업체에서 유통업체로 이전되는 현상이 일어나고 있다. 이에 따라 식품제조업체의 판매관리비의 비중이 커지면서 그에 따른 비용이 제품 가격에 반영되고 있다.
- 가공식품의 가격은 원자재의 수입가격에 의존하기 때문에 제조가격 측면에서 변동 폭이 크지만 시장경쟁에 의해 최종 소비자가격 인상이 제한되는 경향이 있다. 예를 들면 통신, 자동차 부문의 가격 상승에 대한 소비자 인식은 크지 않음에도, 식품(라면 등) 부문의 경쟁이 심한 품목에서 기존제품의 소폭 가격인상은 소비자 불만을 일으키기 때문에 사회적 분위기 또는 정부 압박에 의해 제품가격에 반영

을 못하고 있다.

- 현재는 품목에 따라 유통업체에서 마진의 편차가 크고, 정부의 물가변동 억제정책으로 인해 원자재 가격변화 대비 가공식품의 가격은 변동 폭이 크지 않다. 일부에서 대형마트 책임론이 주장되고 있으므로 이에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하다. 또한 경쟁이 보장되는 상황에서의 합리적인 유통마진의 수준은 어느 정도가 적절한지도 향후의 연구에서 밝혀져야 할 과제이다.

## 참고문헌

- 이철호(2011), 식품가격 상승 요인에 관한 분석 연구, 제5회 식량안보세미나-식품 안전과 식품가격 정책 토론회, 2011년 8월 18일, 서울 프레스센터
- 이철호(2012), 식량전쟁, 도서출판 식안연
- 김성훈(2011), 「국제 원자재 가격의 국내 가공식품 가격 반영 정도 분석」, 한국 농촌경제연구원, 용역연구
- 김성훈(2011), 「국제 곡물 가격 변동이 국내 주요 가공식품 가격 변화에 미치는 영향분석」, 충남대학교
- 김태훈(2009), 「주요 농산물의 비대칭적 가격전이 분석」, 경상대학교 대학원 석사학위 논문
- 이수진(2012), 「가공식품에 대한 소맥, 원당, 대두수입가격의 비대칭적 가격전이에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문
- 조지성(2013), 「소비자체감물가지수 산정에 관한 연구-가공식품을 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문
- 이용선(2011), 「수입원재료 가격 상승의 식품물가 파급영향과 대응방향」, 한국농촌경제연구원, 용역연구
- 성명환(2011), 「세계 곡물 수급 동향」, 세계농업, 한국농촌경제연구원
- 장인성(2011), 「소득계층별 물가지수의 차이가 체감물가에 미치는 영향」, 경제현안분석 제 66호

농림수산식품부 (2012), 「가공식품의 물가안정을 위한 설탕 직수입 추진계획」, 물가안정장관회의

농림수산식품부 (2012), 「가공식품 물가 동향과 대응방안」, 물가관계장관회의

김관수(2012) 「국제원자재 가격상승이 가공식품 물가에 미치는 영향 연구」, 한국농수산식품유통공사 과제보고서

성명환 (2013) 국제곡물 시장분석과 해외곡물시장 정보시스템 구축 및 운영

이정희 (2011) 가공식품이 소비자물가에 미치는 영향

농림수산식품부(2013) 식품산업 원료소비 실태조사

김윤진(2014) 세계식품제조업 동향과 산업구조, 세계농업

박환일(2011) 농산물시장의 트렌드 변화와 대응, 삼성경제연구소

식품산업통계정보

월간식품산업정보(2014)

통계청 (2013), 소비자물가지수

한국은행 (2013), 환율

관세청 (2013), 수입가격

한국무역협회 <http://www.kita.net/>

Paul Krugman, Robin Wells, 김재영 역, 「크루그먼의 경제학」, 시그마프레스

Derek Byerlee(2006), 「Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment : Overview and policy options」, Elsevier, Food Policy 31 (2006) 275-287

## IV. 전문가 의견

### \* 제13회 식량안보세미나 (2014년 10월 31일)

#### -글로벌 기후변화시대의 식량교역과 식품가격 정책- 토론 요지

##### ■ 한국농촌경제연구원 김 창 길 박사

◦ 최근 기후변화의 이슈에 대응하여 각 분야별로 적정한 대책 마련이 필요한 시점에서 식량·식품 분야의 국내외 전문가들의 귀중한 발제는 정책담당자와 연구자 및 일반인들에게 크게 도움이 될 것으로 사료됨. 기후변화와 환경문제를 다루는 전문가로서 오늘 토론에서 제시된 내용에 몇 가지 의견을 제시코자 함.

◦ “농산물 가격관련 정책 효과평가 및 개선방안”에 관한 안병일 교수의 발표는 쌀 직불제의 정책효과 분석과 주요채소와 과일가격의 가격변동성 분석은 향후 정책개선방향 모색에 시사하는 바가 큰 것으로 사료됨.

- 쌀 농가의 소득을 지지하는 정책목표에 부합하기 위해서는 고정직불금을 인상하는 방향으로 정책개편이 이루어져야 하며, 생산량을 늘리는 부작용을 가져오는 변동직불금은 장기적으로 축소하는 것이 바람직하다는 의견이 제시됨. 고정직불금이 인상되어 쌀 직불금을 대체하는 경우 쌀 가격 하락시 농가의 경영안정 도모가 어려워지고, 쌀 가격 상승시에는 과잉지원이라는 비판이 제기될 수 있다는 의견이 있는데, 이에 대한 의견은?

- 채소류의 수급안정과 관련하여 정책방향을 수급안정보다는 가격이 하락하는 경우 농가의 손실을 지원해줄 수 있는 위험관리에 초점을 맞추는 정책방향과 미국의 작물보험과 다양한 형태의 농가 또는 지역단위의 수입보험 도입 및 강화 방안의 시사점을 제시함. 위험관리 방안에 전적으로 동감하며, 기후변화 및 이상기상에 대비하여 지수형 날씨보험의 도입에 대한 견해는?

◦ “세계 식량위기와 한국의 식품가격정책”에 관한 고정아 교수의 발표는 식량위기를 진단하고 국내 식품가격정책을 알기 쉽게 설명함.

- 2014년 식품(식량)가격정책의 진단과 대응책 제시에 있어서 업계(company)와 소비자 견해 제시는 현상을 진단하는데 의미가 있는 방법으로 사료됨. 그러나 실증

분석을 기초로 하기보다는 특정 신문의 기사나 매체 등을 인용하고 있어 균형적인 진단으로 보기에는 약간 미흡한 것으로 사료됨. 정부와 업계 및 소비자로 나누어 대응책 제시는 설득력 있는 접근으로 사료됨.

- 세계 식량위기가 심화되고 있는 시점에서 식품산업의 원자재인 식량조달가격 안정화 방안 모색이 중요한 것으로 판단됨. 가격변동성 완화 등 위험관리 방안으로 독자적 식량조달 시스템 구축과 해외식량기지 확보 등이 중요할 것으로 판단되는데 이에 대한 의견은?

■ 농협경제연구소 부연구위원 황 성 혁 박사

◦ 하락하는 한국의 곡물자급률

2013년 사료곡물을 포함한 한국의 곡물자급률은 23.1%인 것으로 잠정 집계되었다. 전년보다 0.3%p 소폭 상승한 수치이지만, 과거 1990년에 43.1%이었던 것과 비교하면 현재의 곡물자급률은 매우 낮다고 할 수 있다. 이렇게 곡물자급률이 큰 폭으로 하락한 것은 기본적으로 쌀, 콩, 옥수수 등 국내 곡물 생산이 감소 내지 정체되고 있는 가운데 가공과 사료용 곡물 수요가 크게 증가하였기 때문이다. 곡물생산이 1990년도에 7백만 톤이었는데 2013년에 458만 톤으로 34.6% 감소하였다. 반면 곡물수요는 1990년 1,628만 톤에서 2013년 1,980만 톤으로 21.6% 증가하였으며, 이 중에서 가공용은 32.6%, 사료용은 60.2% 증가하였다. 특히 곡물 수요 전체에서 사료용 곡물이 차지하는 비중이 1990년 38.7%에서 2013년 51.0%로 12.3%p 증가하였다.

<표 1> 전체 곡물수급 실적(천톤)

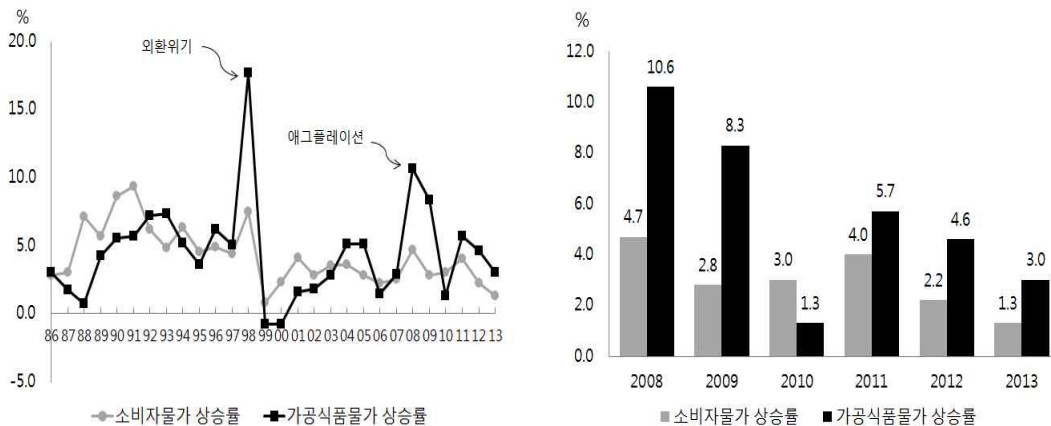
	1990	2000	2010	2013 (잠정)
생산	7,013	5,931	5,511	4,583
수요	16,282	19,961	19,939	19,800
식량	6,302 (38.7)	6,164 (30.9)	5,167 (25.9)	4,838 (23.6)
가공	3,291 (20.2)	3,850 (19.3)	4,386 (24.2)	4,365 (21.9)
사료	6,301 (38.7)	9,285 (46.5)	9,743 (48.9)	10,094 (49.2)
곡물자급률(%)	43.1	29.7	27.6	23.1

주: 괄호안의 수치는 전체 수요에서 차지하는 비중을 의미함  
 자료: 농림축산식품부, 『양정자료』, 2014.

◦국제곡물가격 상승이 가공식품의 물가상승 견인

결국 한국은 부족한 식량의 상당량을 수입에 의존할 수밖에 없는 상황이며, 국제곡물가격에 의해 국내 식품가격이 영향을 받는 물가구조를 갖게 되었다. 국제곡물가격이 안정적이었던 과거에는 주로 국내에서 생산되는 농산물 수급 불균형에 따른 농산물 가격 상승이 문제가 되었다. 그러나 최근에 전 세계적으로 불어 닥친 기후 변화 현상으로 곡물생산의 불안정성이 높아지고, 신흥경제대국의 식량수요 증가와 바이오연료 사용 증가 등의 영향으로 국제곡물가격의 변동성이 높아짐에 따라 원재료의 해외 의존도가 높은 가공식품의 물가상승률이 높아지고 있다. 특히, 2008년 세계적인 애그플레이션 이후, 가공식품물가 상승률이 소비자물가 총지수 상승률을 크게 상회하고 있다.

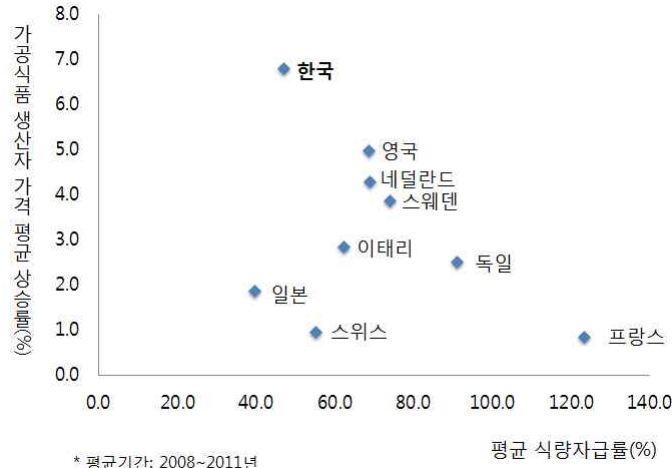
<그림 1> 소비자물가 총지수 및 가공식품물가 상승률



자료: 통계청

OECD 일부 국가들의 식량자급률과 가공식품 가격 상승률과의 관계를 살펴보았을 때, 식량자급률이 낮은 국가에서 가공식품의 가격 상승률이 높게 나타나는 사실을 확인할 수 있다(그림 2 참조). 그러한 관계에 비추어볼 때, OECD 국가들 중에서 식량자급률이 낮은 국가에 속하는 한국의 가공식품 생산자가격 상승률이 높게 나타난 것은 당연한 것으로 보인다.

<그림 2> 주요 OECD 국가들의 식량자급률과 가공식품 생산자 가격과의 관계



그런데, 가공식품의 가격 상승은 소비자 물가 상승에 직접적인 영향을 미친다. 소비자물가 상승의 기여도를 품목성질별로 살펴보면, 총 16개 품목군 가운데 가공식품이 소비자 물가 상승에 상당한 영향을 미치고 있다. 물가상승에 가공식품이 2009년도에 가장 큰 영향을 주었으며, 2011년과 2013년에는 4번째로, 2012년에는 3번째로, 2014년 2/4분기에는 2번째로 영향을 주고 있어 가공식품이 소비자 물가상승을 어느 정도 견인하고 있다고 할 수 있다.

<표 2> 품목성질별 소비자물가 상승 기여도 순위

단위: %p

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014 2/4분기
물가상승률	2.76%	2.96%	4.0%	2.19%	1.31%	1.60%
1순위	<b>가공식품 (0.57)21)</b>	농산물 (0.54)	석유제품 (0.77)	농산물 (0.41)	개인서비스 (0.31)	개인서비스 (0.41)
2순위	외식 (0.46)	석유제품 (0.49)	개인서비스 (0.65)	집세 (0.39)	집세 (0.25)	<b>가공식품 (0.29)</b>
3순위	개인서비스 (0.43)	개인서비스 (0.41)	외식 (0.51)	<b>가공식품 (0.34)</b>	전기·수도 (0.23)	축산물 (0.27)
4순위	내구재 (0.31)	외식 (0.27)	<b>가공식품 (0.41)</b>	섬유제품 (0.27)	<b>가공식품 (0.22)</b>	섬유제품 (0.26)
5순위	섬유제품 (0.31)	섬유제품 (0.19)	농산물 (0.39)	전기·수도 (0.25)	섬유제품 (0.21)	집세 (0.23)

주: 2014년 1/4분기는 전년 동분기 대비 상승률을 의미함

자료: 통계청의 소비자물가지수 자료를 토대로 연구자가 산출한 것임

21) 2009년의 경우 소비자물가가 전년대비 2.76% 상승하였는데, 가공식품이 0.57%p 만큼 물가상승에 영향을 주었다는 것을 의미한다. 다시 말해, 2009년에 가공식품의 가격이 전혀 오르지 않고 전년도와 같다고 가정할 경우, 2009년 소비자 물가상승률은 2.76%에서 2.19%로 하락하게 된다.

◦ 세계식량 수급, 과잉에서 부족으로<sup>22)</sup>

곡물 자급률을 급격하게 높일 수 있는 여건이 되지 않는 상황 속에서 한국의 식품 물가는 국제 곡물시장 여건에 달려있다고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 그런데 문제는 세계 식량수급 상황이 과거처럼 안정적이지 않다는 것이다.

1970년대 초반 전 세계적으로 오일쇼크와 곡물파동을 겪으면서 각국은 식량자급의 중요성을 인식하여 농업투자를 늘리고 증산정책을 강화하였다. 그 결과 1980년대부터 세계 곡물시장은 과잉공급 시기로 전환되었으며, 1990년대까지 이러한 과잉공급이 지속되면서 세계 곡물 시장은 안정적인 상태를 유지하였다. 미국 농무부(USDA)에서 발표한 ‘세계 농업 공급과 수요 전망치’ 자료를 분석해보면, 1980년대와 1990년대 연평균 곡물<sup>24)</sup> 생산량 각각 16억 4,300만 톤과 19억 9백만 톤인 것으로 나타났다. 그리고 연평균 소비량은 각각 16억 3,200만 톤과 18억 9,000만 톤을 기록하며 곡물 생산량이 소비량보다 많은 것으로 분석되었다.

<표 3> 세계 전체 곡물<sup>a)</sup> 수급 동향

단위: 백만톤

구분	1970~1979 (평균)	1980~1989 (평균)	1990~1999 (평균)	2000~2012 (평균)
생산량(A)	1,303	1,643	1,909	2,266
공급량	1,691	2,291	2,648	3,039
소비량(B) <sup>b)</sup>	1,293	1,632	1,890	2,275
재고량	243	436	517	455
A-B	10.2	11.7	15.2	△9.4
재고율(% <sup>c)</sup> )	18.8	26.7	27.4	20.0

주: a) 밀, 옥수수, 쌀, 보리, 콩(식용), 기타 잡곡 등 b) 소비량=공급량-재고량 c) 재고율= 재고량/소비량  
 자료: USDA, Foreign Agricultural Service, Production Supply, and Demand Online.

22) 황성혁(2014), “식량위기 시대, 국제곡물 수급 어떻게 안정화시키나?” 「세계 식품과 농수산」, 56(7), pp.13~14.

23) 가공식품의 가격은 원재료 가격뿐만 아니라 그 나라의 유통구조, 시장구조 등 다양한 요인에 영향을 받고 있다. 다만 한국은 가공식품 원재료의 해외 의존도가 높다는 것을 강조하기 위해 낮은 식량자급률이 가공식품 가격 상승의 원인인 것처럼 직관적으로 설명하였다. 보다 정확한 인과관계는 과학적인 방법을 통해 규명되어야 할 것이다.

24) 밀, 옥수수, 쌀, 보리, 콩(식용), 기타 잡곡 등

◦ 국제곡물수급 및 가격 안정을 위한 제언<sup>25)</sup>

따라서, 국제곡물시장의 수급불안으로 발생하는 국내 물가상승 원인은 한 국가가 혼자서 해결할 수 있는 문제가 아니다. 국가 간의 공조를 통해 이 문제를 해결해야 할 것이다. 그러한 차원에서 국제곡물 수급 및 가격 안정을 위한 제언을 하고자 한다.

먼저 농업 생산 및 생산성 향상을 위해 농업에 대한 투자와 연구를 강화하는 노력이 지속되어야 할 것이다. 특히, 농업 생산성이 낮은 개도국을 중심으로 농업 생산을 늘리기 위한 투자를 늘릴 필요가 있다. 이때 개별 농가에게 농기계나 장비를 지원하는 투자도 필요하지만, 농업생산 시스템을 근본적으로 바꾸기 위한 인프라 투자가 우선되어야 할 것이다. 관개 시설, 저장시설, 농업기술지도 등과 같은 농업 생산성 증대와 연계된 분야, 농업기술 혁신을 위한 R&D 분야 등이 농업 투자의 좋은 예라 할 수 있다. 다만, 대부분의 후진국들은 농업에 투자할 자금의 여력이 없기 때문에 선진국에서 농업분야의 ODA를 확대하는 것이 필요하다.

두 번째로 각 국들은 바이오 연료 생산이 식량 수급 및 가격에 주는 영향을 최소화하는 수준에서 바이오 연료 정책을 수정하는 노력이 필요하다. 현재의 식량수급 불안 문제는 옥수수가 식량과 연료 사이에서 경합하면서 발생하였다. 바이오 연료가 환경과 에너지 문제를 해결할 수 있는 대안으로 제시되고 있지만, 식량의 가용성과 농산물의 가격 등을 종합적으로 고려하여 선진국은 바이오 연료 의무 사용량을 줄이는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 그리고 이들 국가들은 식량과 경쟁하지 않는 원료(예, 농업폐기물, 해조류 등)로 바이오 연료를 생산할 수 있는 기술 개발과 이를 상업화할 수 있도록 관심과 투자가 이루어져야 할 것이다.

세 번째로 식량안보 차원에서 곡물과 관련한 국제 규범에 대한 국제적인 논의가 필요하다. WTO 출범 후, 식량 생산에 대한 정부 보조금 축소 정책으로 식량 수입국들의 식량 생산 증가폭이 둔화되었다. 따라서 식량 수입국들의 곡물 생산량을 늘리기 위해 곡물에 한해서 정부 보조 규제를 완화하는 방안에 합의 도출이 필요하다. 그리고 WTO 체제 하에서는 식량 수출국이 자국의 수급 상황을 고려하여 곡물의 수출을 금지해도 국제적으로 이를 막을 방법이 없다. 물론 수출 국가 입장에서는 자국의 식량안보가 가장 우선되어야 하지만, 인도주의 목적의 식량구매에 대해서는 수출규제(수출금지, 물량 제한, 과도한 수출세 부과)를 금지하는 방안에 대한 규칙을 마련할 필요가 있다.<sup>26)</sup>

25) 황성혁(2014), “식량위기 시대, 국제곡물 수급 어떻게 안정화시키나?” 「세계 식품과 농수산」, 56(7), pp.18~21.

26) 한석호 외 4명(2014), “국제곡물 수급 동향과 전망”, 농업전망 2014(I).

네 번째로 인도주의 차원에서 지역단위로 비상식량 비축제도를 확대할 필요가 있다. 한국, 일본, 중국을 포함한 아시아 13개국은 재해로 인해 쌀을 조달하지 못하는 회원 국가에게 쌀을 신속하게 지원하도록 쌀을 미리 비축하는 ‘ASEAN+3 비상 쌀 비축 제도(APTERR)’를 운영하고 있다. 아시아의 이러한 사례를 참고하여 국가 간의 자발적 공조를 통해 인도주의 차원에서 소규모의 비상식량을 지역단위로 비축하는 방안에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

다섯 번째로 농산물 파생상품 시장에 대한 규제와 감독을 강화하는 노력이 필요하다. 곡물시장에 투기자본 유입은 곡물가격의 변동성을 높일 뿐만 아니라, 선물시장에서 가격 변동의 위험성을 낮추기 위한 헤징 기능이 약화되어 곡물 수급의 불안을 가중시키는 문제가 발생한다. 따라서 주요 곡물에 대해 투자자가 보유할 수 있는 선물·옵션 등의 계약 숫자를 제한 등 농산물 파생상품 시장의 엄격한 관리와 투명성 확보를 위해 국제사회의 적극적인 공조가 요구된다.

마지막으로 국제 곡물의 수급 및 가격 안정을 위한 글로벌 거버넌스 체계 마련이 필요하다. 식량위기의 문제를 개별 국가의 노력만으로 해결하는데 한계가 있다. 이 문제는 곡물 수출국과 수입국간의 국제적 공조를 통해 해결이 가능할 것이다. 식량 위기에 대한 국제적 공조를 이끌어 내기 위해서는 FAO의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 그리고 식량문제를 논의하고 국가 간의 공조를 이끌어 낼 수 있도록 다자간협의체를 상시화 할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

최근에 발생한 식량위기에 대처하기 위해 주로 농업의 시각에서 국제 곡물수급 및 가격 안정 방안들을 제안하였다. 그러나 오늘날의 식량위기는 기후 온난화와 에너지 문제로 야기된 부분이 있기 때문에 식량위기 해법은 농업 정책만으로 한계가 있다. 따라서 국제 사회는 식량문제를 해결하기 위해 농업정책, 환경정책, 에너지정책을 연계하는 국제협력방안을 시급히 모색해야 할 것이다.

**\* 제 5회 식량안보세미나 (2011년 8월 18일)**  
**- 식품안전과 식품가격정책 토론회- 토론 요지**

**■ 농림수산식품부 식품산업정책관 광 범 국 국장**

최근 식품 물가가 크게 변동하고 있다. 식품 물가 변동의 가장 큰 원인은 국제 곡물시장의 불안에서 찾을 수 있다. 가공식품의 원재료로 사용되는 곡물이 2002년 대비 2003~2008년 동안 226% 상승하였기 때문이다. 이는 곧 국내 가공식품 물가 상승 압력으로 작용하고 있다. OECD-FAO는 향후 10년간 '10년 대비 곡물은 20%, 축산물은 30% 상승할 것으로 전망하고 있다. 앞으로도 식품 가격은 높은 수준을 유지할 것으로 보인다.

최근의 세계 곡물시장 불안의 첫째 원인은 지구 온난화로 인한 기상이변 상시화에서 찾을 수 있다. 지난 30~40년간 지구 평균온도는 1.0~1.4℃ 상승하였고, 호주·러시아·미국 등 수출국 곡창지역에 주기적 홍수와 가뭄이 발생하고 있다. 두 번째는 BRICs 등 신흥 경제국의 식량(육류) 소비증가 때문이다. 신흥 4개국 인구는 약 30억명으로 세계인구의 40%에 해당한다. 도시화와 소득증가에 의한 식량(육류) 소비증가는 국제 수급에 큰 영향을 미치고 있다. 실제로 올해 6월 중국 돼지고기 가격이 46.3% 상승하자 국제 옥수수 및 대두 가격이 각각 61%, 37.8% 상승하였다는 분석도 있다. 세 번째는 바이오 연료생산 증가에 따라 원자재 농산물 수요의 확대와 에너지 가격상승으로 운송비, 비료·농약비 등 생산비 증가 등을 들 수 있다.

식품은 서민생활과 밀접한 품목으로 식품가격 상승에 서민들은 심리적으로 크게 영향을 받는다. KREI 조사결과에 따르면 소비자의 62%가 식료품·비주류 음료 물가 상승에 심리적 고통이 가장 컸다고 응답하고 있다. 특히 저소득층(소득계층 200만원 이하)이 고소득층(400만원 이상) 보다 심리적 고통수준이 높은 것으로 나타나고 있다.

이에 정부는 식품 가격인상 압박요인을 검토하고 인상요인을 최소화하기 위한 대책과 함께 민생부담을 최소화하는 범위 내에서 식품기업들의 자율적으로 인상폭을 결정토록 하는 등 식품물가 관리를 추진하여 서민생활 안정을 위해 노력하고 있다.

첫째, 주요 원재료와 식품업계에 대한 모니터링을 강화하고 있다. 주요 원재료의 국가가격, 수입가격(통관가격)의 추이를 살펴보며 추가 인상요인 또는 인하요인이 있는지 원가분석을 실시하고 있으며, 식품업계와 민·관 협의회를 구성하여 식품업계의 애로사항 등을 파악하고 있다.

둘째, 원재료 가격상승에 따른 식품업계의 원가부담을 절감하기 위해 노력하고 있다. 밀가루, 설탕, 유지류 등 39개 원재료의 할당관세를 대폭적으로 운용하여 식품업계의 제조원가 부담을 최대한 완화하고 있다. 또한, 장기적인 세계 곡물시장 불안 등 식품가격의 상승추세에 대응하기 위하여 29개 품목에 대한 기본관세를 하향 조정하는 작업을 추진하고 있다.

셋째, 소비자 정보제공을 통한 경쟁촉진과 소비자의 합리적 소비를 유도하고 있다. 품목별, 브랜드별 가격차 등 정보를 전국 2,200개 소매점에 대한 가격정보(유통 POS 데이터)를 aT홈페이지와 스마트폰을 통해 제공하고 있다.

넷째, 가공식품 유통구조 개선을 위한 정책적 노력 강화이다. 식품은 장기보관이 어렵다는 특징으로 인해 유통비용이 공산품에 비해 높은 특성을 가지고 있다. 이에 대한 대책이 마련되면 식품업계의 비용절감을 통한 가격 인하가 가능해질 수 있다. 따라서 식품의 유통구조, 유통단계별 유통비용 수준 등 Value chain을 분석하여, 유통단계축소 및 유통비용 절감을 위한 유통 구조 개선을 위한 대책을 마련할 계획이다.

다섯째, 식품 안전성 강화 및 생산비 절감을 위한 기술개발 확대이다. 농식품부 출범 이후 식품에 대한 기술개발을 강화하기 위하여 2010년 고부가 식품기술개발 사업을 신설하여 투자를 확대하고 있다. 앞으로도 현재 1,000억원 수준의 식품분야 정부 R&D 투자(농식품부, 농진청, 한식연 등 포함)를 지속적으로 확대해 나갈 계획이다.

향후에도 국제 곡물가격은 지속적인 변동추세를 유지하는 가운데 상승할 것으로 예상된다. 수입 원재료 가격의 상승은 국내 가공식품의 수급과 가격에 상당한 영향을 미칠 것이며, 이는 결국 소비자 가계지출의 어려움으로 이어질 것이다. 따라서 정부는 서민생활 안정을 위해 이러한 식품가격의 변동요인에 대하여 사전적으로 대응하기 위한 해외 곡물 조달시스템 구축, 국제 곡물 관측 및 모니터링 실시 등 다양한 정책적 노력을 강화해 나가는 동시에 식품산업의 국제 경쟁력 향상을 위한 기

술개발 투자를 확대하여 식품산업의 기초체력을 강화하는 등 중장기적인 대책도 아울러 추진해 나갈 계획이다.

## ■ 안양대 무역유통학과 김 동 환 교수

이 교수님 발표에서는 최근의 대내외적 상황변화에 의한 식품가격 상승요인을 (1) 원자재 가격 상승, (2) 가공식품에 대한 역관세 차별, (3) 식품안전관리비용의 증가, (4) 유통비용의 증가, (5) 식품의 저장, 가공, 유통 중 폐기식품 손실 등으로 제시하고 관련 대책을 모색하고 있다.

기본적인 인식에 동의하면서 식품가격 안정화와 관련한 몇 가지 이슈를 추가하면 다음과 같다.

첫째, 식품산업은 전형적인 독과점 산업으로서 담합 및 불공정행위에 대한 철저한 단속이 필요하다. 상위 4개 기업의 누적 시장점유율(CR4, four firm concentration ratio)이 60%가 넘어 독과점이 우려되는 식품산업 부문은 아스크립 제품류, 특수영양식품류, 면류, 당류, 다류, 청량음료 등이다. 최근에도 라면, 설탕 등에서 업체간 가격 담합이 적발된 사례가 있어 독과점 행동에 대한 철저한 예방과 단속이 이루어져야 한다. 독과점 구조에서는 기업들이 공개적인 담합도 문제이지만 법에 저촉되지 않는 암묵적 담합(implicit collusion)이 다양한 형태로 발생하고 있다. 따라서 정부는 신규 기업의 진입을 용이하게 하고 기업 인수합병에 대한 철저한 검토를 통해 식품 시장을 경쟁적으로 유지토록 하는 것이 필요하다.

둘째, 식품 유통구조의 개선이 필요하다. 우리나라에서는 그간 대형마트가 발전하면서 식품 가격안정화에 큰 기여를 해 왔다. 대형마트는 제조업체와 직거래 체계를 구축하고 막강한 바잉파워를 이용하여 상품 구매가를 인하하여 식품가격을 다른 유통경로에 비해 낮추어 왔다. 그러나 최근 대형마트가 고급화되면서 혁신적인 가격과파 업체로서의 매력도가 사라지는 문제점을 보이고 있다. 식품가격을 안정화시키기 위해서 유럽형 하드 디스카운트스토어(hard discount store)의 도입을 촉진시켜야 한다. 하드디스카운트 스토어는 '잘 팔리는 상품'으로만 취급 상품을 압축하고 대량구매와 비용절감을 통해 '양질의 PB 상품을 초저가'로 공급하는 '생필품 위주의 소규모 매장'이다. PB상품의 구성 비율이 70%이상으로 일반 슈퍼마켓보다 가격이

훨씬 저렴하고 확실한 이익을 보장할 수 있는 상품으로만 진열(1,000개 내외)하기 때문에 상품 회전율이 빠르다. 매장은 1,500㎡ 이하의 소규모 매장으로 주거밀집 지역 등 소비자의 접근성이 뛰어난 곳 위주로 출점한다. 대표적인 업체로는 독일의 Aldi와 Lidl이 있다.

유통 측면에서는 과포장 억제 등 물류비 절감 대책도 시급하다. 플라스틱 컨테이너 등의 이용 확대로 포장비 절감과 쓰레기 발생을 억제해야 한다. 아울러 업체별로 상이한 포장 규격을 통일시켜 포장비 절감이 필요하다. 특히 대형유통업체 PB 상품의 경우 업체별로 포장규격이 상이하야 낭비요소가 커 이에 대한 규제가 필요하며, 선물용 상품의 과포장 억제 대책도 마련되어야 한다.

셋째, 식품산업의 원자재인 식량 조달 가격 안정화 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 우리나라 식품산업은 원료의 대부분을 해외에 의존하고 있어 식량가격 상승과 같은 외부적 충격에 취약하다. 특히 우리나라는 국제 메이저로부터 현물 베이스로 식량을 구입하고 있어 가격변동성이 큰 문제점을 보이고 있다. 이러한 상황에서 선물시장 등을 활용하여 가격변동에 따른 리스크를 완화시키고, 곡물수입회사를 설립하여 우리나라가 독자적으로 식량을 조달할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 중장기적으로는 해외에 식량기지를 확보하여 안정적으로 식량을 확보할 수 있도록 해야 한다.

## ■ 중앙일보 식품전문기자 박 태 균 박사

본 토론회의 주제인 최근 식품가격 상승요인에 대한 한국식량연구재단 이 철호 이사장의 발표 내용에 공감한다. 특히 (1) 원자재 가격 상승, (2) 식품의 저장, 가공, 유통 중 폐기식품 손실 (3) 식품안전관리비용의 증가, (4) 유통비용의 증가 등은 식량 가격을 올리는 주된 요인으로 여겨진다.

전세계적으로 진행 중인 식량 위기의 원인을 지구 온난화에 의한 기상이변과 사막화, 세계 식량의 블랙홀로 일컬어지는 중국과 인도의 동물성 식품 수요 급증, 옥수수 등 곡물을 이용한 바이오에너지의 생산 증가, 투기자본의 유입에 기인한 국제 곡물시장의 교란, 유가 급등에 따른 생산비와 수송비의 증가 등으로 분석한 것도 이론의 여지가 별로 없다. 2년 전 가격과 비교해 밀 팜유와 라면, 밀 팔과 단팥빵, 콩과 두부 가격을 밝힌 것은 현재 우리 식품업체가 처한 현실을 잘 반영하고 있다.

특히 밀 가격이 30%, 팜유 가격이 70% 이상 상승한 현실에서 라면 가격이 오히려 마이너스를 기록했다는 것은 주목할 만하다. 아울러 저장, 가공, 유통 중 폐기식품에 의한 손실액이 1조원이 넘는다는 사실을 계량화한 것도 의미가 있다. 음식물 쓰레기를 줄이는 문제 못지 않게 이들 폐기식품에 의한 손실이 막대하며 이를 줄이기 위한 특단의 대책도 필요해 보인다. 유통기한 제도의 손질, 소비자 교육 등이 한 예가 될 것이다.

이 이사장의 정책 대안 가운데서는 (3) 신기술에 의한 생산비 절감 노력을 해야 한다는 데 동의한다. 방사선조사기술의 활용과 유전자 변형(GM)식품에 대한 소비자의 막연한 두려움을 해소시키는 것도 신기술 확산에 기여할 것이다. (5) 폐기식품의 양을 줄이기 위한 다각적인 노력이 필요하다는 정책 대안도 눈에 띈다. 소비자 교육을 통해 유통기한에 대한 바른 상식을 알리고 유통기한이 지나 버리게 되는 식품을 줄이기 위한 제도 개선이 필요하다는데 공감한다. (6) 식품안전과 식품가격, 그리고 식량안보에 대한 국민교육을 강조한 것도 시의적절한 정책 대안으로 여겨진다.

‘현 물가 상황평가 및 정책대응’을 주제로 한 기획재정부 윤종원 경제정책국장의 발표에서 공급측면의 물가 충격이 예상보다 크고 집중됐다는 분석에 공감했다. 특히 기상악화로 인한 작황 부진, 구제역 피해 등으로 인한 농축수산물 가격이 올랐다는 발표 내용은 주무 국장으로서의 고민이 읽혀졌다. 국제유가와 거의 대등하게 농수산물과 가공식품 가격 상승을 올해 물가 상승의 주범으로 인식하는 것으로 보였다. 농수산물 등 곡물은 많은 양을 수입에 의존하고 있는데 수입 곡물가는 계속 오르고 있는데 이를 원료로 사용하는 가공식품의 가격은 잡아야 하는 모순적인 상황에서 이를 타개할 정책 묘안이 무엇인지 궁금해진다.

## ■ 한국소비자원 소비자안전국 손 성 락 국장

소비자들이 상품을 선택하는 기준에는 여러 가지가 있을 수 있습니다만 대부분의 소비자들은 질 좋은 상품을 저렴한 가격에 구매하고자 합니다. 백화점에서 세일을 한다거나 대형 할인매장에 소비자들이 몰리는 이유가 그 결과라고 생각합니다.

오늘 토론회와 관련하여 주된 주제인 식품안전과 식품가격정책에 대하여 간단하게 저의 소견을 말씀드리고 발표자들의 주제발표 내용에 대하여 의견을 제시한 후

결론을 말씀드리도록 하겠습니다.

식품에 있어서 안전은 아무리 강조해도 지나침이 없는 식품이 갖추어야 할 최소한의 것으로 가장 기본적인 요소로 생각합니다.

안전성을 결여한 상품은 소비자에게 큰 피해를 줌은 물론이거니와 기업에도 치명적인 결과를 초래하여 존립에 영향을 주기도 하고 사회적으로도 큰 파장을 야기하게 됩니다.

우리가 알고 있는 우유의 포름알데히드 사료 사건, 분유의 황색포도상구균 검출 사고, 멜라민 과자 사건, 과자의 생쥐머리 이물 사고, 김치 기생충 알 사건, 불량 만두 사건 등이 최근 몇 년 사이에 일어난 대표적인 사례들입니다.

따라서 기업의 경우 법이나 제도적으로 정해놓은 최소한의 안전기준을 지키고 이를 기본으로 하여 보다 더 양질의 제품을 생산하기 위한 노력을 기울여야 하지만 소비자들로부터 구매라는 최종 검증 절차를 통해 시장에서 치열하게 경쟁하여 살아남는 기업만이 존재하는 것이 현실입니다.

만약 특정제품에 대하여 기업이 독과점하는 경우는 이러한 경쟁 원칙이 적용되지 않아 시장이 왜곡되는 현상이 나타날 수 있으므로 시장이 경쟁체제 속에 놓이도록 지속적으로 모니터링하고 경쟁을 저해하는 요인이 발견되면 정책적으로 규제할 필요가 있습니다.

가격은 소비자들이 상품을 선택하는데 매우 중요한 요소 중의 하나이며, 시장에서 가격의 가격은 상품 자체에 대하여 소비자들로부터 최종 심판을 받는 결과로서 여러 가지 요소들이 복합적으로 작용하여 결정된다고 생각됩니다.

다만 소비자들의 입장에서는 내가 지불하는 가격이 적정한지에 대하여 판단할 정보인 준거가격 등 객관적 기준이 필요합니다.

일반적으로 완전 경쟁시장 상태에서 기업은 스스로 살아남기 위하여 타사 제품과 여러 가지 요소 비교를 통하여 적정한 가격을 책정하게 되고 소비자들은 다양한 상품과 가격을 기초로 여러 가지 대안을 가지고 비교하면서 자연스럽게 상품을 선택하는 구조를 가지게 됩니다.

그러나 시장 자체가 독과점 상태에 놓여 있거나 사업자들의 불공정거래 행위가 있을 경우에는 가격 자체가 왜곡될 수 있습니다.

정부 차원에서 시장에 대한 감시가 지속적으로 필요한 이유이기도 합니다.

한편 현실은 대부분의 시장이 완전 경쟁 상태에 놓여 있지 않기 때문에 시장의 구조를 개선시키는 노력과 병행하여 상대적으로 이를 보완하기 위한 방안으로 소비자들에게 정확한 정보를 제공하는 노력이 무엇보다 필요합니다.

같은 상품군에 있어 다른 브랜드 제품의 경우 똑 같은 상품은 거의 없으므로 개별 상품에 대한 성분·함량이나 효능·효과 등에 대한 정확한 정보의 제공이 이루어질 수 있도록 지속적인 시장 감시 시스템이 작동되어야 합니다.

허위·과장 광고나 표시에 대한 모니터링과 규제가 필요한 이유입니다.

또한 상품의 홍수 속에 소비자들이 상품을 합리적으로 선택하기가 매우 어려우므로 정확한 비교 정보의 제공이 필요한 이유이기도 합니다.

이를 위해 한국소비자원에서도 국내외 가격차조사, 매장별 가격비교조사, 상품 및 서비스에 대한 비교조사 등 사업을 수행하고 그 결과는 월간 ‘소비자시대’, T-프라이스, T-게이트 등을 통해 적극적인 소비자 정보제공으로 소비자들의 합리적 선택을 돕고 간접적으로 기업으로 하여금 합리적 가격 책정 유도에 노력하고 있습니다.

가격과 관련하여 소비자입장에서 보면 안전을 확보하기 위한 시설투자 비용이나 제품의 개발비용 등이 일정부분 가격에 반영되는 것은 이해가 되나 기업의 편법적인 가격인상 행위는 사회적으로 지탄받아야 된다고 생각합니다. 예를 들자면 신제품의 개발은 기업이 생존을 위하여 당연히 해야 할 일임에도 불구하고 이를 명목으로 신제품에 대하여 가격을 과도하게 높게 책정해 출시하면서 기존에 상대적으로 저렴한 제품은 시장에서 없애 소비자의 선택권을 제한하는 행위와 가격은 그대로 유지하는 모양을 취하면서 소비자들이 쉽게 인지하지 못할 정도로 용량을 조금씩 줄여가는 방식은 문제가 있다고 봅니다.

옛 속담에 빨리 가려면 혼자 가되 멀리 가려면 같이 가야된다는 말이 있듯이 기업이 소비자와 함께 멀리 가기 위해서는 늘 진정한 파트너로 생각하고 특히 기업의 최고 의사결정권을 가지고 계신 분들이 중요한 의사결정을 할 때 무엇보다 소비자 입장에서 한 번 더 생각할 필요가 있다고 생각합니다.

국내외적으로 경제 사정이 매우 어렵고 많은 소비자들이 힘들어 할 때 지금까지 기업들이 국가로부터 입은 여러 가지 정책적 배려와 국내 소비자들의 사랑을 받고 성장해 온 과거를 생각한다면 기업의 사회적 책임을 거론하지 않더라도 일정 부분 고통분담 차원에서 상품의 가격을 책정함에 있어 소비자들에게 도움이 되는 방향으

로 고민이 필요하다고 생각합니다. 또한 그러한 기업의 의사결정에 대하여 대부분 소비자들은 오래 기억할 것이며 장기적으로 기업에도 득이 될 것으로 생각합니다.

오늘 주제 발표하신 두 분의 발표 내용에 대하여 저의 소견을 간단히 말씀드리겠습니다.

먼저 이철호교수님 발표 잘 들었습니다.

꼼꼼하게 분석하여 대안을 제시하신 대부분의 의견에 동의를 하며 특히 식품 유통기한 제도에 대한 개선과 소비자들의 인식제고는 식량 안보차원에서뿐만 아니라 환경보전 차원에서 한국소비자원에서 문제인식을 같이하고 조사 연구를 통하여 정부에 정책건의를 하였고 언론 등 다양한 경로를 통하여 소비자들의 인식제고에 노력하고 있으며, 소비자들의 합리적 소비행위가 기업의 경쟁력 제고에 직결되는바 소비자들의 합리적 소비를 유도하기 위한 노력도 병행하고 있습니다.

다만 점진적 가격인상이 필요하다고 말씀하신 부분에 대하여는 저는 굉장히 신중해야 된다고 생각합니다. 기업의 입장에서 원자재 가격 상승 등에 따른 원가의 부담 등 이해할 수 있는 부분은 있으나 일반적으로 한번 오른 제품의 가격은 좀처럼 내리지 않은 특성이 있으므로 단기적으로 어려움이 있다하여 선불리 가격을 인상하는 것은 신중할 필요가 있고 나아가 기업이 생산성 향상과 원가를 낮추는 다양한 노력 등을 통하여 점진적으로 가격을 낮추어 가는 방향으로 전략을 추진하는 것이 장기적으로도 기업의 국제 경쟁력을 높여가는 길이 아닌가 생각합니다.

윤종원국장님 발표 잘 들었습니다.

대부분의 내용에 적극 동감을 합니다. 특히 우리나라 물가구조의 특징과 문제점에 대한 정확한 분석을 통해 정부 정책의 우선순위를 물가안정에 두고 이를 해결하기 위한 대안으로 단기, 중기, 장기적 다양한 정책을 제시하고 체계적으로 펼쳐가는 방향이 바람직하다고 생각합니다.

다만 물가가 급등하는 시기에만 중점적으로 그치는 정책이 아닌 평상시 지속적인 모니터링을 통해 보다 체계적이며 예방적 차원에서 물가를 안정적으로 관리하는 정책적 노력과 정부 차원에서 리스크커뮤니케이션을 강화하는 방안을 강구하여 사회 전반적으로 안전 비용을 낮추는 노력을 기울일 필요가 있다고 생각합니다.

잘 아시다시피 소비자기본법에는 소비자의 8대 권리를 명시하고 있습니다.

첫째, 물품 또는 용역으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받

을 권리, 둘째, 물품 등을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받을 권리, 셋째, 물품 등을 사용함에 있어서 거래 상대방·구입 장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리, 넷째, 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지자체의 정책과 사업자의 사업 활동 등에 대하여 의견을 반영시킬 권리, 다섯째, 물품 등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 보상을 받을 권리, 여섯째, 합리적인 소비생활을 위하여 필요한 교육을 받을 권리, 일곱째, 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있는 권리, 여덟째, 안전하고 쾌적한 소비생활 환경에서 소비할 권리입니다.

위 8대 권리 가운데 오늘 주제와 특별히 관련이 많은 첫 번째 안전할 권리와 두 번째 정보를 제공받을 권리와 세 번째 선택할 권리는 우리 모두 한 번 더 생각해 보아야 할 중요한 소비자 권리라 생각합니다.

하루가 다르게 치솟는 물가 속에서도 상품을 선택할 수 밖에 없는 소비자들이 기본적으로 안전이 담보된 양질의 상품을 정확한 정보를 가지고 합리적 가격으로 선택할 수 있도록 경제 주체들이 서로 지혜를 모으면 불안한 물가 문제도 쉽게 해결할 수 있을 것으로 생각합니다.

끝으로 일본의 경우 식품안전 확보 문제가 출발점이 되어 설립된 소비자청의 예를 들지 않더라도 우리나라의 경우 국가 경제규모에 비하여 소비자부분의 역할과 비중이 너무 작은 것이 소비자들의 후생 증진은 물론이거니와 기업의 국제 경쟁력과 나아가 국가 경쟁력 제고에도 걸림돌이 된다고 생각되는바 향후 정부 차원에서 적극적인 지원이 필요하다고 생각합니다.

## ■ 공정거래위원회 시장감시국 신 영 선 국장

### 1. 원재료 값이 오를 때 가격담합이 증가

원재료 가격 상승으로 가격인상 요인이 발생한 경우 단독 인상에 따른 매출감소를 피하기 위해 담합유인이 큼

사례1 : 두유

- 상위 3사가 82%를 점유하는 과점시장

- 대두가격이 상승한 후 3사는 2008년 두차례 두유가격을 담합인상
- 2008.7월 대두가격 하락후 두유가격은 내려가지 않는 비대칭성
- 시정명령 및 과징금 131억원 부과

□ 사례2 : 치즈

- 상위 4사가 95%를 점유하는 과점시장
- 수입치즈 가격상승후 1, 2위 사업자가 담합을 주도하여 먼저 가격을 인상하고, 후발업체들이 이에 따라가는 형식으로 가격을 공동인상
- 시정명령 및 과징금 106억원 부과

□ 사례3 : 컵커피

- 상위 2사가 76%를 점유하는 과점시장
- 시장경쟁상황에 따른 컵커피 가격(편의점기준) 변동 추이



- 시정명령 및 과징금 128억원 부과

2. 재판매가격유지행위도 위법

□ 재판매가격유지행위는 ‘수직적 가격제한’ 행위의 전형적인 수단

- 대리점들에게 판매가격을 미리 정해주고 이 가격 아래로 팔지 못하게 통제하는 행위
- 유통업체간의 가격경쟁으로 제조업체의 공급단가 인하 요구를 우려

□ 사례 : 당면, 참기름(시정명령 및 과징금 6.6억원 부과)

### 3. 물가안정을 위한 공정위의 역할

- 담합 등 경쟁제한행위 엄중 제재, 독과점 시장구조 개선, 소비자 정보제공 확대
- 소비자의 손해배상소송 활성화 유도

#### ■ 식품음료신문 이 군 호 사장

식품가격 인상이 물가 인상의 주범인양 도마에 올랐다. 이는 서민생활 안정이라는 정책기조와 소비자 여론이 집중되고 있기 때문으로 보인다. 과도한 가격인상이나 분위기에 편승한 가격 인상으로 폭리를 취하는 반사회적 행위를 하는 기업은 지탄받아 마땅하다. 그러나 가격인상이 불가피한 구조적 현실을 도외시한 채 무조건적 안정화 정책은 자칫 기업의 활동을 위축시켜 글로벌 시대 외국기업에 경쟁력을 빼앗기는 결과를 초래하지 않을까 우려되고 있다.

물가 문제에 있어 식품기업 현실은 매우 힘든 처지에 놓여 있다. 우선 국내 곡물자급률이 30% 미만이기 때문에 해외 의존도가 높아 가격상승의 외적 요인이 크다. 특히 가공식품의 주원료인 밀 옥수수 설탕은 물론이고, 카카오 오렌지농축액 대두유 등의 국제가격 앙등으로 제조업체 부담이 크다. 항목별 주요 원재료의 가격 인상률을 보면 2011년 7월말 현재 소맥분류 8.6% 설탕 31.0% 전분당류 13.6% 오렌지주스의 주요 원료인 오렌지 농축액(브라질산)은 246%에 이른다. 제과류와 라면에 많이 쓰이는 야자유는 올 상반기 기준 120%, 팜유 대두유도 50%나 올랐다. <별표참조> 게다가 가공식품의 포장에 있어 주요 원재료인 합성수지류도 상반기 기준 23%나 인상됐다. 이와 같이 국제가격 앙등으로 인한 식품원가 인상은 고스란히 기업이 받아들일 수밖에 없는 상황인데, 국제곡물류 및 원재료 가격 완화 전망은 보이지 않는다. 따라서 국내 가공식품 가격 안정 전망도 매우 어둡다.

이러한 상황에서 국내 식품가격 상승에 미치는 영향을 미치는 제도 또한 무시할 수 없는 것이 있다.

#### ◇ GMO 표시제= 식품가격 상승 유발요인 제도

종전 GMO 성분이 남아 있는 식품 중에서 원료 함량 5순위 이내만 표시(간장 전분당 제외)토록 했으나 2011년 6월 7일 식품위생법 일부 개정으로 오는 12월 18일부터 모든 식품 및 식품첨가물, 건강기능식품을 표시대상으로 확대하는 유전자 재조합식품의 표시기준 개정(안)이 현재 국무총리실에서 규제 심사 중이다.

#### ▷ GMO 표시 확대에 따른 문제점

- ① GMO 표시제 시행에 따른 설비 기계 교체 및 검사설비 비용 상승
- ② 값비싼 non-GMO 곡물 이용 비용 상승
- ③ GMO, non-GMO 구분 유통에 따른 국내에서의 생산 및 유통비용 증가
- ④ 대두 및 옥수수 관련 식품 기업에 막대한 영향을 미쳐 식품산업 전체에 1.49%까지 비용을 증가시켜 6251억 원에서 9553억 원까지 식품생산액을 감소시키는 것으로 업계는 판단하고 있다.

GMO 수출국인 미국에서조차 표시가 의무화되지 않은 채 수출되고 있으며, 중국산의 경우 유통과정에서 안전성이 검증되지 않고 있는데다 GMO 표시제에 대한 사후관리가 현실적으로 불가능한 실정에서 이의 확대시행은 물가를 상승시킬 뿐 소비자 기업에게 바람직하지 않다.

GMO 확대로 영향 받는 식품은 간장 된장 고추장 두부 마요네즈 면류 빵 과자 비스킷 식용유 다류 커피 치즈 어묵 햄 소시지 인삼제품 등 국민다소비 식품 거의 다 포함돼 있다.

#### ◇방사선조사식품 조사 표시제

식품의 발아억제 속도를 지연시켜 식품의 보존성을 향상시키고 병원균이나 기생충, 해충 등을 제거해 위생적인 식품 제조 가공하기 위한 기술로 비용 면에서 가장 효율적이라는 평가를 받고 있다.

국내에서는 2010년 1월 1일부터 방사선표시를 하도록 시행하고 있으나 국내의 식품업체들은 방사선조사 원료를 사용하지 않기 위해 막대한 비용을 들여 방사선조사 검사 장비를 구입 운영하고 있다.

그러나 분석 정확도의 한계로 인해 많은 업체들이 범법기업으로 낙인될 수 있으며 소비자불안을 유발해 국내 식품에 대한 신뢰도를 저하시킬 공산이 매우 크다.

즉 방사선 조사된 단일 원료는 연구가 충분히 이뤄져 정확한 분석이 가능하나 복합제품에 사용되는 원료 중 미네랄 성분이 없는 경우나 지방성분이 다량 함유된 경우는 조사 여부 판정이 매우 부정확하다. 또한 가공식품의 경우 다양한 원료가 포함돼 있고 구조화가 매우 복잡하기 때문에 분석자의 숙련도에 따라 열광곡선의 강도차이로 조사여부 확인에 객관성을 부여하기 어렵다.

중소기업의 경우엔 공인 분석기관의 분석물량 수용능력이 부족으로 이의 이용마저 용이하지 않고 과다한 분석비용으로 원가부담이 가중되고 있는 실정이다.

검증 비용이 원가 상승요인이 되고 있으므로 보다 효율적인 표시제 도입으로 이를 해결할 필요성이 있다. 또한 소비자들에게 부정적 인식을 심어주는 ‘방사선조사’ 용어 대신 ‘저온조사식품’ 또는 ‘이온화살균식품’으로 순화함으로써 선진외국과 같이 일정함량 이상인 식품에만 표시 의무화하는 등 융통성이 필요하다. 아울러 대국민 홍보를 강화해 방사능과 방사선을 혼동하지 않도록 해야 한다.

#### ◇ 식품의 재검사

식품의 재검사를 할 수 있도록 규정하고 있으나 실제로는 분석방법의 차이가 있을 때 재검사를 진행할 수 있도록 제한돼 있어 실질적으로 재검사가 이뤄지지 않는 경우가 많다. 즉 이의 신청을 요청하도록 돼 있으나 구체적으로 요청할 수 있는 방법이 없다는 점이 문제이다.

<사례> 올 초 국립수의과학검역원이 모 유업체의 조제분유에서 식중독균인 황색포도상구균이 검출됐다고 발표하자 해당업체가 타 공인검사기관에 검사한 결과 불검출로 나옴에 따라 검역원 측에 재검사를 요청했으나 거부당했다. 이의 여파로 해당사의 제품은 소비가 급감하고 해외 수출에도 큰 타격을 받았다.

행정처분에 앞서 품질관리를 철저히 했다고 주장하는 기업에 대해서는 재검사 요청을 받아들여 검사의 신뢰도를 높이는 한편 업계의 비용 부담을 줄일 수 있도록 해야 한다.

#### ◇ 유통기한

소비자에게 판매가 허용되는 ‘유통기한’과 식품의 고유품질이 유지될 수 있는

‘품질유지기한’으로 운영되고 있다.

▷ 문제점= 대형 유통업소를 중심으로 유통기한이 3분의 2만 지나면 반품을 요구하고 있으며 제조업체는 거래처 유지를 위해 반품을 수용하고 있어 이로 인해 발생하는 손실액은 2010년말 현재 1조원 대에 이르고 있다.

▷ 국제적 경향= 부패 변질 등 우려가 높아 단시일 내에 섭취하는 것이 바람직한 제품에 대해서만 소비기한으로 표시 판매토록 하고 있으나 비교적 저장성이 길고 변질 등 품질 변화가 거의 일어나지 않는 식품들은 ‘품질유지기한’ ‘최소보존일’ 사용기한으로 정해 유통성을 갖도록 해 식량자원 낭비를 최소화하고 있다.

#### ◇ HACCP 의무 적용과 이물신고제도

HACCP의 의무적용 품목이 확대되면서 이의 인증을 받기 위한 설비구축을 증가시켜 적게는 몇 천억 원에서 많게는 몇 십억 원까지 초기 비용이 들어가고 지속적인 사후관리를 위한 인건비 등은 고스란히 원가에 반영되고 있다.

이물신고제가 의무화되면서 이물관리를 위한 과다투자 등으로 인한 원가비용 상승을 초래해 소비자 물가에 상당한 영향을 주고 있는 것으로 업계는 분석하고 있다.

한편 대형 유통업체들이 각종 구실을 붙여 제조업체에 지원금을 요청하는 사례가 많은데 이의 비용이 제조원가에 미치는 영향 또한 25% 상당에 이르고 있다고 업계는 호소하고 있다.

<별표> 최근 3년간 가공식품 가격 상승 요인

		2009년1~7 전년비인상률	2010년1~7 전년비인상률	2011.1-7 전년비인상률	비고
직접비	원료비				
	유지류	-	-	18.7%	국내식품대기업
	설탕류	-	-	31.0%	"
	유제품류	-	-	7.6%	"
	소맥분류	-	-	8.6%	"
	건과 및 두류	-	-	13.6%	"
	전분당류	-	-	13.6%	"
	콘그리츠	-	-	18.8%	"
	전란액	-	-	36.5%	"
	대두유	-	10.0%	49.1%	"
	팜유	-	19.2%	50.9%	"
야자유	-	27.4%	119.3%	"	

		브라질오렌지주스	-	-	246.0%	"	
		이스라엘오렌지주스	-	-	115.4%	"	
		커피빈	-				
		돼지고기가격	15.1%	-10.8%	29.6%	aT '농수산물 유통정보'	
		닭고기가격	34.2%	10.6%	4.7%	"	
		계란가격	13.3%	-6.0%	22.2%	"	
	포장비	합성수지류	-	-	22.6%	국내식품대기업	
간접비	노무비	최저임금 인상	0.0%	3.5%	4.0%	"	
		승급호봉 인상	2.1%	2.1%	2.1%	"	
		계	2.1%	5.6%	601%	"	
	에너지	전기요금	12.0%	4.0%	5.0%	산자부	
		LNG Gas	11.0%	8.0%	6.0%	"	
			휘발유	-13.0%	11.2%	12.1%	한국석유공사 'Opinet유가정보 시스템'
			경유	-19.1%	10.8%	16.0%	"
	기타		유통업체 장려금	17.4%	25.7%	26.1%	국내식품대기업
			유통업체물류비지원	16.1%	38.0%	23.8%	"
			계	17.0%	29.5%	25.3%	"

## ■ 한국소비자연맹 이 향 기 부회장

### 가. 식품가격 상승에 대한 소비자 불만 내용

#### 1. 축산물

- 한우가격 하락해도 일반 음식점 소고기 가격 무변동
- 원산지 미표시 및 허위표시 (수입산이 국내산 둔갑)

#### 2. 농산물

- 원산지 미표시 및 허위표시 (수입산이 국내산 둔갑)
- 안정적인 수급 불균형으로 가격 상승 (배추과동 등)
- 유통구조에 따른 가격 상승

#### 3. 가공식품

- 밀가루, 설탕등 수입가격 변동에 따른 즉각적인 가격 미반영
- 유통구조

이로 인해 정부 및 생산업자, 유통업자에 대한 국민 불신 초래와 국민 불안감 조성

**나. 소비자단체 활동**

○ 2011년 8월부터 2달간 장바구니에 영향을 미치는 6개 품목 외식비 가격 실태조사 (설렁탕, 김치찌개, 자장면, 냉면, 칼국수, 삼겹살)

① 가격조사

- 가격 실태조사 (평균 가격, 최저·최고가격)
- 가격 변동 여부
- 가격 변동 이유 (식재료 원가, 인건비, 임대료, 세금, 유지비, 기타)
- 용량변화량 및 원인 (삼겹살) 등

② 원산지 조사

이를 통해 장바구니 물가의 동향 및 원인파악을 하고 업자와의 커뮤니케이션을 통한 가격인하 유도

<조사결과>

	1년 전 대비			인상요인	
	가격	중량	최대 변화 지역		
삼겹살	▲ 14.3%	▼ 1.0%	울산	가격 ▲ 18.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승</li> <li>◦ 구제역/돈육가격 상승</li> <li>◦ 4대보험증가/인건비 상승</li> </ul>
				중량 ▼ 3.1%	
설렁탕	▲ 6.5%	-	대구	가격 ▲ 18.8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승</li> <li>◦ 4대보험증가/인건비 상승</li> </ul> <b>문제점 * 원산지 변경</b>
				-	
칼국수	▲ 5.0%	-	울산	가격 ▲ 10.1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승(밀가루)</li> <li>◦ 4대보험증가/인건비 상승</li> <li>◦ 세금인상</li> <li>◦ 임대료 인상</li> </ul> <b>문제점 * 원산지 변경</b>
				-	
김치찌개	▲ 5.0%	-	대구	가격 ▲ 25.0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승 (배추 등)</li> </ul>
				-	
자장면	▲ 7.7%	-	인천	가격 ▲ 35.7%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승(밀가루)</li> </ul>
물냉면	▲ 4.2%	-	대구	가격 ▲ 9.1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 원자재 물가상승</li> <li>◦ 4대보험증가/인건비 상승</li> <li>◦ 임대료 인상</li> </ul>
				-	

출처 : 한국소비자생활연구원

#### 다. 식품가격 안정을 위한 정책제언

##### ○ 소통강화

- 정부의 장기적 계획에 대한 생산자, 소비자와의 소통 / 신뢰구축
- 정부의 단기적 계획에 대한 생산자, 소비자와의 소통 / 신뢰구축
- 소비자와의 소통 방법 개선

특히 식품안전에 대한 리스크 비용에 따른 가격 상승요인 해결  
(신기술을 이용한 식품에 대한 이해)

##### ○ 식품 규격 기준 및 관리 방안

- 부당, 불공정거래에 대한 엄격한 처벌
- 합리적인 식품 규격 기준 및 관리

##### ○ 효율적인 유통구조로의 개선

- 안정적 공급 (농산물 가격 변동)
- 가격구조 개선

#### ■ 한국농촌경제연구원 농식품정책연구본부 최 지 현 본부장

식품안전관리비용이 물가에 미치는 영향을 중심으로 토론하고자 함. 식품안전관리 비용은 HACCP나 ISO 22000과 같은 식품위생 및 안전관리시스템 도입을 위해 소요되는 시설 및 기자재비용과 관련인건비가 가장 크며, 원산지표시나 GM표시와 같은 식품표시와 관련한 비용, 식품안전관련 소비자부서 관리비용 등으로 크게 구분됨.

소비자의 식품안전에 대한 인식이 높아짐에 따라 정부의 식품위생 및 안전에 대한 규제가 강화될 수밖에 없으며, 이에 따라 HACCP 이나 ISO 22000은 기본적으로 갖춰야 할 제도이므로 공장설립 또는 기존시설의 개보수과정에서 많은 비용투자가 필요함.

원산지표시방식도 소비자의 요구에 따라 보다 강화되는 상황이기 때문에 식품제조업은 표시관련비용도 상승하는 추세임. 식품업체는 원산지표시규정에 의해 원료수입국이 변경되면 포장재를 다시 바꿔야 하는데 50% 정도가 수입국변경으로 년 1회

이상 포장재를 바꾸는 것으로 나타남. 년 1회 변경 업체 22%, 2회 변경 업체 11%, 3회 이상 변경업체가 17%에 달하는 것으로 조사됨.

제조원가에서 포장재 비용이 평균 12.5% 정도이며, 포장재 변경에 따라 평균 16.6%의 원가 상승요인이 있는 것으로 조사됨. 포장재 변경의 주요인은 관련법규 개정에 따른 식품표시규정의 변경(69%)인 것으로 조사 됨. 원산지 표시와 관련해 포장재 변경 외에 원산지가 다른 동일원료의 구분을 위해 싸이로의 추가 증설, 보관창고 증축 등의 비용도 발생함.

식품안전관리에 필요한 HACCP이나 ISO22000 등의 도입비용은 불가피함. 다만 두 가지 인증을 중복적으로 도입하는 것은 국가적 낭비이므로 글로벌 식품안전경영 인증인 ISO22000에 대한 국가적 홍보와 철저한 관리를 통해 도입을 확대할 필요가 있음.

원산지표시 등과 관련해서는 업체의 추가비용을 최소화하고, 소비자의 알권리를 최대한 보장한다는 차원에서 잦은 원산지표시규정 개정은 지양하고, 원산지표시변경에 대한 기업 상세정보는 업체 홈페이지를 활용하는 방식 등을 검토할 필요가 있음.

아무리 좋은 표시제도라도 비용이 소비자에게 전가되어 제조비용이 증가되면 사회적 후생이 감소하기 때문에 원산지표시와 같은 식품안전관련 제도 개선시에는 미국과 같이 반드시 경제성분석을 사전에 실시하는 것이 필요함.

## ■ 한국식품기술사협회 황 이 남 회장

### 1. 식품의 유통기한

식품의 유통기한은 당해 제품의 제조자(수입식품은 수입자)가 식품의 내적 및 외적 요인을 고려하여 식약청이 정한‘식품의 유통기한 설정기준’에 적합하게 위해방지와 품질을 보장할 수 있도록 정하여야 한다. 일반적으로 식품업체에서 실험을 통하여

정상적인 품질을 유지할 수 있는 기한을 계산하고, 여기에 안전계수(0.7~0.8)를 곱하여 유통기한을 설정한다.

유통기한은 소비자의 안전을 고려하여 실제 부패 및 변질이 일어나는 기한보다 짧게 설정하기 때문에 구매 후 유통기한이 경과하더라도 관능적으로 제품이 안전하면 섭취할 수 있다.

## 2. 식품폐기로 인한 손실

(사)한국식품기술사협회가 2011.7-8 50여개 국내식품제조업체를 대상으로 유통기한 경과 식품의 폐기 현황을 조사한 바에 의하면, 식품 폐기 원인 중에는 판매부진으로 인하여 유통기한을 경과한 제품(35%), 유통과정에서 취급 부주의(27%), 유통업체의 조기반출 요구(23%), 기타(23%)의 순으로 조사되었다. 그 중에서 식품의 유형에 따라 조금씩 다르기는 하지만 유통기한 전의 반품비율이 29%, 유통기한 후의 반품은 71%로 나타났다.

반품율은 수분함량이 많은 식품일수록 반품율이 높게 나타나는 데, 전체 평균 반품율 1.3%

어육가공품3.1%, 음료류 2.4%, 과자류1.7%, 식품첨가물 1.2%, 축산물가공품 1.2%, 식육알가공품1.1%, 빵떡류 0.8%, 면류 0.6%, 시리얼류 0.4%, 커피류0.3%, 밀가루 0.3%로 나타났다.

유통기한 경과에 따른 총폐기량은 370,048톤에 이르고 총손실액은 5,174억원으로 나타났다. 이러한 숫치는 한국식품공업협회가 식품의 유통기한과 반품 손실비용 분석을 발표(2011.3.16)한 반품손실액 2008년 5717억원, 2009년 6464억원과 비교해 볼 때 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 그러나 상당수의 업체가 식품폐기의 원인을 밝히기를 꺼려하고 있기 때문에 손실비용이 더 많을 수도 있다고 판단된다. 식품폐기의 주된 원인이 반품과 취급 부주의에서 오는 것이기 때문에 얼마든지 폐기량을 절감할 수 있다는 생각이 든다.

## 3. 폐기식품 절감을 위한 바람직한 방향

소비자는 유통기한이 경과된 식품을 부패 및 변질된 식품으로 잘못 인식하고 있으며, 식용여부와 상관없이 제품을 폐기하는 경우가 허다하다.

유통기한이 경과한 식품을 대할 때는 무조건 폐기하기에 앞서, 유통경로상 온도관

리가 잘 된 식품인지 여부를 파악하고, 색, 맛, 냄새, 성상 등을 종합적으로 판단하여 섭취여부를 결정하는 것이 좋다. 특히 식품에 표시된 유통기한은 안전계수가 20-30% 감안되어 있기 때문이다.

### 1) 소비자의 식품보관 및 식품 구입시에 대한 바람직한 방향

식품의 유통과정은 용도 및 성상에 따라 상온유통과 냉장유통으로 구분되는 데, 가정에서는 온도 관리를 철저히 준수해야 폐기량을 줄일 수 있고, 신선한 식품을 섭취할 수 있다. 또한 식품은 제조사나 공급자로부터 권장하는 식품의 보관요령을 철저히 따르는 것이 좋다.

식품의 진열에 있어서 보통 매장의 진열대는 유통기한을 감안하여 유통기한이 길게 남은 식품부터 맨 뒷자리에 진열하고 있다. 그러나 소비자는 유통기한이 조금이라도 더 길게 남은 맨 뒷자리에서 식품을 꺼냄으로써 매장 식품의 신선도 관리를 어렵게 하고, 다른 소비자의 신선 식품 선택권을 빼앗는 행위로서 좋지 않은 태도이다. 따라서 진열된 순서대로 식품을 구입하는 배려가 필요하다.

또한 유통기한이 하루라도 경과한 식품을 그냥 버리기 보다는 맛, 색, 냄새 및 성상 등을 종합적으로 판단하여 이상이 없으면 섭취하는 것도 생각해 봐야 한다.

### 2) 식품업체의 바람직한 방향

유통기한 임박 제품을 정기적으로 수거하여 할인판매나 봉사단체 기증하여 폐기량을 절감시키고, 취급점포나 소비자에게 유통경로를 준수시키도록 하고 사용방법에 대한 교육을 실시하여야 한다.

### 3) 정부와 소비자단체의 바람직한 방향

정부와 소비자단체는 자원낭비를 막기 위한 식품폐기량 줄이기 운동과 유통기한, GMO식품, 방사선조사 등의 표시제도를 개선하고, 선진국보다 강화된 규제를 현실에 맞게 완화하는 노력이 필요하다.

## V. 정책제언

(1) 세계는 지금 식량 과잉의 시대에서 식량 부족의 시대로 바뀌고 있다. 식량의 대부분을 외국에 의존하는 한국으로서는 세계 식품가격의 변화에 적응할 수 밖에 없다. 식품가격의 인상을 무리하게 억제하였다가 더 견딜 수 없어 폭등하게 해선 안 된다. 따라서 식품가격이 시장에서 자율적으로 형성되도록 보장하는 것이 필요하다. 세계 시장의 식품가격 변동에 유연하게 적응하여 세계 식량사정의 변화에 준비되도록 해야 하며 식량을 더 생산하고 낭비를 줄이도록 유도해야 한다.

(2) 우리나라 농업소득의 40% 이상을 차지하는 쌀 농가의 소득을 지지하고 쌀값 안정을 위해 쌀 직불금을 점진적으로 인상할 필요가 있다. 특히 가격에 직접적인 영향을 미치는 변동직불금 보다는 고정직불금을 인상하여 농가의 소득안정화 효과를 높여야 한다.

(3) 채소와 과일류의 가격안정화 정책(유통협약 및 유통명령제, 농업관측사업, 자조금제도, 산지유통활성화사업, 노지채소 수급안정사업, 저장용 및 가공용 구매지원사업 등)이 있으나 최근들어 계절별 가격등락이 더욱 심화되고 있다. 또한 FTA의 영향으로 앞으로 채소 과일류 실질가격은 더욱 하락할 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 생산농가를 보호하기 위해 EU가 추진하는 농가단위 직불제 확대가 필요하며, 작물별 보험제도 보다는 미국의 경우처럼 농가단위의 소득안전보험, 지역단위의 수입보험 등을 도입하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다

(4) 신기술에 의한 생산비 절감 노력을 해야 한다. 이온화조사기술로 식량의 수확 후 손실을 막고 폐기식품의 양을 줄일 수 있다. 생명공학(GM)식품의 소비 확대로 값싼 수입 식량의 안정적인 확보가 가능해 진다. 신기술의 이용을 저해하는 조사식품과 유전자변형식품에 대한 불필요한 표시제도의 확대를 지양하고 이들 식품에 대한 유용성과 안전성에 대한 국민교육을 확대할 필요가 있다.

(5) 합리적인 식품안전 기준과 관리기법의 도입이 시급하다. 식품사고가 발생 할 때마다 규제를 강화하는 관행을 버리고 철저한 위험편익 분석에 근거한 식품안전 기

준 설정과 비용효과 분석에 의한 식품안전관리와 모니터링을 제도화해야 한다. 국제적으로 인정받는 식품안전관리 경영기법의 도입이 시급하며 식품가격을 고려한 식품안전 수위 조절이 필요하다.

(6) 대형유통업체들의 성장으로 인하여 가공식품의 가격 결정권이 제조업체에서 유통업체로 이전되는 현상이 일어나고 있다. 품목에 따라 유통업체에서 마진의 편차가 크고, 정부의 물가변동 억제정책으로 인해 원자재 가격변화 대비 가공식품의 가격은 변동 폭이 크지 않다. 일부에서 대형마트 책임론이 주장되고 있으므로 이에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하다. 또한 경쟁이 보장되는 상황에서의 합리적인 유통마진의 수준은 어느 정도가 적절한지도 향후의 연구에서 밝혀져야 할 과제이다.

(7) 폐기식품의 양을 줄이기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 소비자 교육을 통해 유통기한에 대한 바른 상식을 가르치고 유통기한이 지나 버리게 되는 식품을 줄이기 위한 제도 개선이 필요하다. 유통기간(상미기한) 경과 이후 가식기간(소비기한)을 함께 표시하여 반값판매 또는 Food Bank에서 활용하도록 제도화해야 한다.

(8) 식품안전과 식품가격, 그리고 식량안보에 대한 국민교육과 성숙한 대응자세가 필요하다. 식품산업은 농업과 함께 국민에게 식량을 공급하는 중요한 기간산업임을 인식하고 지원 육성하려는 사회적 의지가 있어야 한다. 식량을 생산 공급하는 사람의 고마움을 아는 건전한 음식문화야말로 앞으로 닥칠 세계 식량위기를 극복할 수 있는 기본자세이다.