

農產物 價格政策 모델

—EEC, 美國, 스웨덴의 事例를 參考로—

許 信 行*

I. 序論

II. 先進國의 農產物 價格政策 모델

1. EEC의 價格政策
2. 美國의 目標價格 및 貸付率制度
3. 스웨덴의 固定價格 制度

III. 價格政策方向

1. 農產物價格 決定條件
2. 輸入制限品目 選定基準
3. 政策品目 選定
4. 價格制度에 대한 代案

IV. 價格推定 모델

1. 生產者 保護價格
2. 消費者 保護價格

V. 要約 및 結論

I. 序論

農產物價格은 變動의 振幅이 심하여 상대적으로 不安定하다. 일반적으로 農產物에 대한 需要가 非彈力的이고 生產이 氣象條件에 크게 영향을 받아 生產量이 고르지 못하기 때문에 생기는 하나의 特性으로 보인다. 더우기 市場流通構造가 잘 開發되어 있지 못하거나 市場情報體制가 제대로 發達되어 있지 못한 狀態 아래서는 價格變動의 幅은 더욱 클 것이다. 이러한 現象은 生產者와 消費者 어느 쪽에도 도움을 주지 못할 뿐만 아니라 심한 경우에는 農產物市場이 均衡을 잃고 攪亂狀態에 빠지게 되어 全體經濟에 미치는 衝擊이 적지 않다고 보아야 할 것이다.

그러면 어떻게 하여 生產者와 消費者를 同시에 保護할 수 있도록 農產物價格 安定化를 기할 수 있을 것인가? 크게 나누어 完全自律市場機能에 맡겨 두거나 아니면 公共機關이 크고 작게 간섭하는 方法 두가지로 생각해 볼 수 있다. 여기서는 우선 農產物自由市場運營을 原則으로 하되 農家受取價格이 生產者費用과 정당한 勞動代價를 補償받는 線 이하로 下落하는 경우와 小賣價格이 生產者價格과 流通費用 그리고 中間商人의 正常利潤을 모두 합한 金額, 즉 消費者保護의 限界線을 넘어서는 경우에 한해서만 公共機關이 관여하여 市場運營을 도와 나가는 形態를 大前提로 삼고자 한다. 이를 위하여 먼저 몇개先進國의 경우를 살펴 보고 우리 現實에 알맞는 모델 設定을 試圖해 보기로 한다.

II. 先進國의 農產物 價格政策 모델

1. EEC의 價格政策¹

EEC의 農業政策 즉 價格政策의 目的是 (1) 農業生產性 提高, (2) 農業所得增大, (3) 農產物 市場의 安定化, (4) 農產物 安定供給의 保障 (5) 消費者 保護價格 維持에 두고 있다. 이들目的을 遂行하기 위해 몇 가지 原則을 세워 놓고 있는데, 主要 農產物에 대한 共同價格으로 共同

* 韓國農村經濟研究院, 首席研究員, 價格政策 및 農產研究室, 農業經濟學博士

市場을組織하여 會員國間에는 자유스러운交易을 許容하고 非會員國과의 交易窓口는 一元화하는 것을 原則으로 하고 있다. 그리고 農產物價格支持와 輸出을 위해 필요한 모든 費用과 農業開發을 위한 投融資金은 會員國이 공동으로負擔하는 것을 原則으로 하고 있다.

EEC는 多樣한 價格種類를 가지고 있는데 이들을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

(1) 目標價格 (target price): 都賣水準의 奬勵價格으로서 輸入關稅 및 輸出補償金과 介入價格에 의하여 支持를 받고 있으며 穀類 및 牛乳 등에 적용하고 있다.

(2) 指導價格(guide price): 一種의 目標價格으로 肥肉牛와 瘦牛에 適用하고 있다.

(3) 基本價格 (basic price): 平均市場價格이 기본價格보다 떨어질 때 市場의 安定化를 위해 供給過剩分을 收買開始케 하는 하나의 參考價格으로 豚肉과 果實 및 菜蔬에 適用시키고 있다.

(4) 介入價格 (intervention price): 介入機關(National Intervention Agencies)에서 收買하여 들이는 價格으로 市場價格이 介入價格과 같거나 낮을 때 生產者는 언제나 이 價格에 팔 수 있다. 따라서 하나의 最低保障價格이라 할 수 있다. 小麥, 大麥, 胡麥 그리고 옥수수의 경우 介入價格을 目標價格보다 12~20% 낮게 固定시켜 두고 있으며, 牛肉의 경우 指導價格보다 10% 낮게 固定하고, 豚肉의 경우 基本價格보다 8~15% 낮게 固定시키고 있다.

(5) 境界價格(threshold price): 輸入農產物의 埠頭 最低價格으로 目標價格을 위협하지 않는 水準에서 머물고 있는 價格이다. 輸入農產物의 價格이 이 境界價格보다 낮을 경우에는 그 差額을 關稅로吸收하고 있으며 適用 品目은 穀類,

乳製品, 肥肉 등이다.

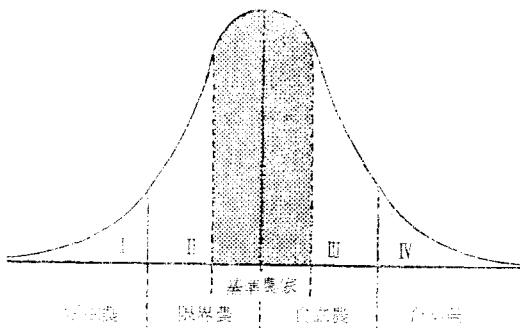
(6) 水門價格 (sluice-gate price): 輸入關稅를 賦課시키는 基本 最低輸入價格으로 國際價格이 水門價格보다 낮을 경우 差額은 全額 追加關稅로吸收시키고 있으며 豚肉, 鷄肉, 鷄卵에 適用하고 있다.

(7) 保障價格(guaranteed price): 慢性的인 不足狀態에 있는 農產物, 예를 들면 小麥과 油菜에 適用시키고 있는 支持價格이다.

(8) 基準價格(reference price): EEC域內의 農產物에 대한 加重平均價格이며 果實과 菜蔬類에 대한 最低 輸入價格으로 計算上의 原則은 〈그림 1과〉 〈그림 2〉를 이용하여 含蓄된 政策과 관련시켜 別途로 설명해보고자 한다.

우선 어떤 品目의 域內 生產農家를 4개의 그룹으로 나눈다(그림 1). 範疇 I에 속하는 農家는 주로 生產規模의 零細化로 單位當 生產費가 높아 收益性이 낮은 層으로서 基準價格決定對象으로 부터 제외시키고 있다. 이 範疇에 해당되는 生產農家는 社會保障政策의 對象으로 보고漸進的으로 農村에서 떠나도록 勸獎하고 있다.

그림 1 生產費量 基準로 한 農家分布



離農하면서 남겨 놓은 農業生產資材는 다음 範疇 II에 속하는 農家가 規模擴張에 利用할 수 있도록 하는 조처가 요구된다고 한다. 範疇 II에 속하는 生產農家는 社會保障政策의 對象은 아니

지만 外部의 支援 없이는 自立이 可能하지 못한 限界生產農을 포함시킨다. 이 範疇에는 構造政策(structural policy)을 適用하고 直接 間接으로 支援하여 自立農으로 育成시켜 나가고 있다 한다.

範疇Ⅲ은 外部의 도움 없이 自立이 可能할 뿐만 아니라 비교적 生產이 安定圈에 들어 農業生產의 主軸을 이루고 있는 層이다. 이 範疇에 속하는 農家는 市場價格에 매우 敏感한 뿐만 아니라 都市勤勞者所得과의 比較가 容易해서 農業所得保障政策의 主對象이 되기도 한다. 範疇Ⅳ에 속하는 農家는 대부분이 企業農으로 大規模의 技術革新과 資本裝備를 갖추어 낮은 費用으로 大量生產이 가능한 層이다. 그리고 過剩生產을 막기 위해 資本集約的인 生產을 가급적 抑制시키면서 過多競爭을 止揚시켜야 될 구름으로 삼고 있다고 한다.

範疇Ⅱ에 속하는 上位農家와 範疇Ⅲ에 속하는 下位農家를 다시 分類(平均 生產費 周邊層)하고 이를 參考 또는 基準農(reference farm)이라 부르며 基準價格 決定의 主對象農家로 삼고 있다. 이를 놓가는 品目에 따라 다르겠지만 대개 全體 農家の 약 25%쯤 된다고 한다.

이들 基準農家의 標本으로부터 家族勞動力を

除外한 生產費(I_t)를 調査한 다음 非農業分野의 勤勞者들이 받는 勞動報酬(W_t^n)水準 정도를 감안하여 基準價格을 計算해 낸다(그림 2). 만일 다음 해에 農業生產資材價格이 上昇하였거나 投入量이 늘어 投入額이 ΔI_{t+1} 만큼 더 늘었을 뿐만 아니라 都市勤勞者所得이 W_t^n 에서 W_{t+1}^n 로 上昇했다고 한다면, 產出額이 ΔO_{t+1} 만큼 增加될 수 있는 수준의 價格이 책정되어야 함을 (그림 2)는 말해 주고 있다.

일단 農業所得 保障을 위한 基準價格查定이 끝나면 第 2段階로 市場均衡問題를 考慮하여 再調整을 받게 된다. 農業所得 保障을 위한 價格水準이 너무 높으면 次期의 生產過剩을 유발하여 市場價格의 暴落을 면하기 힘들 것이며, 반대로 너무 낮으면 次期에 生產不足으로 市場價格의 暴騰을 피하기 힘들 것이다.

이와 같은 作業을 거쳐 品目別 價格調整案이 Management Committee로 넘어가 投票에 부쳐지지만 여기서 결정이 나지 않으면 閣僚理事會(Council of Ministers)로 넘겨지는데 많은 경우 國家別 뉴음으로 協商에 의해 (package deal) 政治的으로 決定이 난다고 한다.

穀類를 중심으로 하여 運用되고 있는 價格制度를 살펴보면 (그림 3)에서 보는 것과 같다.

그림 2 勞動報酬基準로 한 農產物價格決定過程

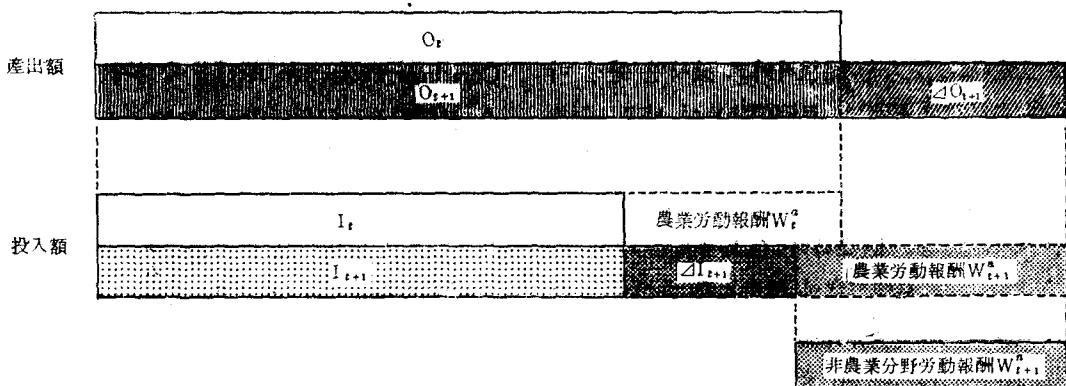
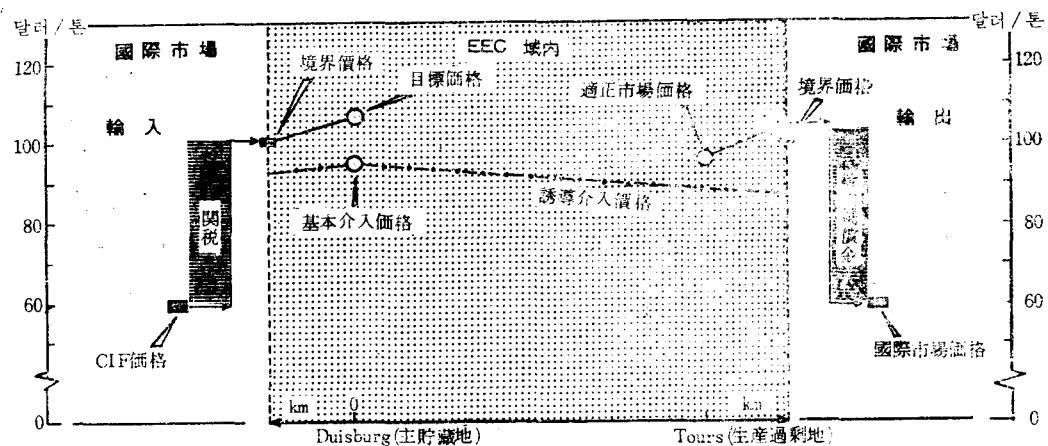


그림 3 EEC의 穀類價格 政策運用 (小麥의 경우)



都賣市場에서는 價格水準을 參考로 하여 次期年
度의 目標價格을 미리 정하는데 EEC에서 제일
큰 流通센타인 독일의 Duisburg를 중심으로 삼
고 있으며 貯藏費의 增減에 따라 每月調整을 받
고 있다. 介入價格은 穀類의 경우 보통 目標
價格보다 12~20% 낮게 策定되는데 Duisburg
의 介入價格은 基本介入價格(basic intervention
price)으로 하고 거리가 멀어짐에 따라 Duisburg
까지의 輸送費는 물론 地域別 需給量事情을 考慮
한 각종 流通費用을 침작한 후 地域別 介入價格
을 誘導하여 낸다. 이 介入價格은 EEC支持價格
으로서 市場價格이 이보다 낮을 때에는 언제나
收買하고 있다. 따라서 介入價格은 保障된 生產
者受取價格이라고 보아야 할 것이다.

EEC域內 대부분의 農產物價格이 國際價格보
다 높은데도 輸入을 開放시키고 있지만 만일 어
면 非會員國이 EEC의 目標價格보다 낮은 價格
으로 輸出하려고 하면 EEC域內 生產者 保護를
위해서 埠頭에서의 境界價格水準과 CIF價格의
차이만큼 關稅를 賦課하여 (CIF + 關稅 = 境界價
格) EEC域內 目標價格과 競爭토록 조치하고 있
다. 반대로 EEC 域內 生產이 過剩될 경우에는
境界價格과 國際價格의 差額만큼 補償金(restitu-

tion payment)을 支拂하여 輸出을 장려하고 있
다.

要約하면 EEC 價格決定에서는 農業所得保障
이 우선하지만 農產物市場의 均衡과 安定化를
考慮하여 調整하는 것이 特色이다. 그리고 介入
價格制度로서 生產者를 保護하고 目標價格制度
로서 消費者를 保護하며 이를 위해 輸出入을 허
용하되 關稅와 補償을 주무기로 境界價格制度를
도입함으로써 輸入을 規制하고 輸出을 장려하는
組織的인 價格政策을 펴 나가고 있다.

2. 美國의 目標價格 및 貸付率 制度²

美國은 패리티(Parity)價格制度를 벗어나 1973
年 農業과 消費者保護法(The Agriculture and
Consumer Protection Act)을 통과시켰는데 이 法
은 目標價格, 貸付率(loan rates), 缺損 및 災害
補償金(deficiency and disaster payments), 그리
고 耕作面積割當(acreage allotments)에 대하여
세부적으로 規定하고 있다.

目標價格을 設定한 目的은 生產者保護에 있으
며 주로 小麥, 飼料用 穀物과 綿花 그리고 米穀
등에 適用하고 있다. 市場價格의 目標價格보다

높을 때는 어떤 보상도 없지만流通年度 첫 5個月間 生產者受取價格이 目標價格보다 낮을 때는 두價格의 차이를基礎로하여 缺損보상금이 支拂되는데, 支拂率은 (1) 目標價格과 平均市場價格의 差異와 (2) 目標價格과 貸付率과의 差異 중 어느것이든 적은 것 하나를 採擇한다.

災害補償金(disaster payment)은 自然災害로 정상적인 播種作業을 못했거나 또는 播種後라 할지라도 生產量이 平年作의 $2/3$ 이하로 減少되었을 때 支拂되고 있는데, 支拂率은 缺損보상率(deficiency payment)이나 또는 目標價格의 $1/3$ 中 어느것이든지 큰 것으로 결정한다.

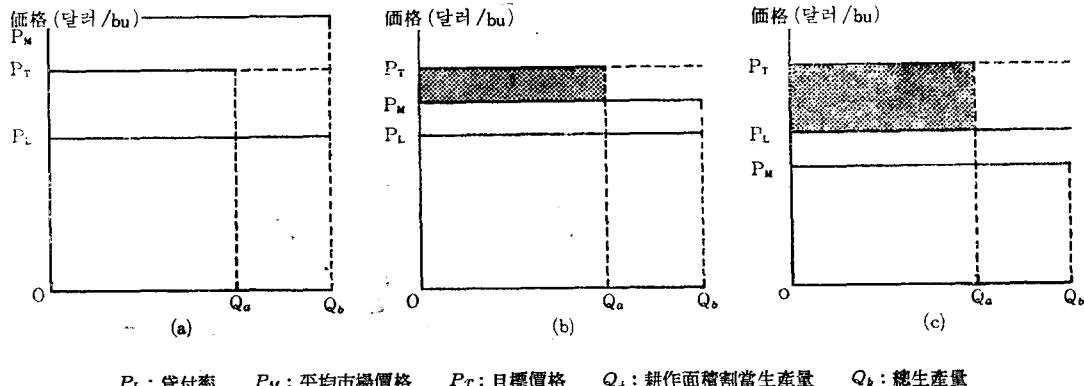
缺損보상금이나 災害補償金 혜택은 政府의 耕作面積割當計劃에 참여하는 農家에 限해서만 돌아가고 있으며, 農務長官이 農產物에 대한 國內外 需要를 감안하여 매년 全體割當面積을 策定한 다음 各州 및 郡別(county) 그리고 최종적으로 個別 農家單位까지 割當하고 있다.

이 외에 非財源商品貸付(nonresource commodity loans)라는 것이 있는데 農業安定保存所(Agricultural Stabilization and Conservation Service: ASCS)에申請하면 해당品目에 따라 모든 生產者가 利用할 수 있다. 貸付金額은 農務省의 商品信用公社(Commodity Credit Corporation: CCC)

가 提供한다. 生產者는 언제나 자기 農產物을 抵當 잡하고 그에 해당되는 金額 만큼을 貸付받는데, 이때 生產者는 두가지 중 하나를 택할 수 있다. 抵當期間內自己商品을 市場에 내다 팔고 貸付金과 利子 그리고 貯藏費를 償還하거나 (自己가 貯藏할 경우에는 貯藏費 除外), 아니면 貸付率 그대로 CCC에 팔아 버릴 수 있다. 이때 利子率은 없으며自己貯藏이 아니면 貯藏費는 换拂해야 한다. 이렇게 볼 때 이 貸付率은 사실上 農家受取最低價格(floor price)으로 생각하면 무리가 없을 것이다.

이들關係를 보다 알기 쉽게 說明하면 <그림4>와 같다. <그림4>의 (a)에서 만일 $P_M > P_T > P_L$ 이라고 하면, 政府의 어떤介入이나 補償金支拂도 없이 生產者들은 自由市場을 이용하게 될 것이다. 그렇지 않고 (b)에서와 같이 $P_T > P_M > P_L$ 로서 流通年度 첫 5個月間의 平均市場價格이 目標價格보다 낮고 貸付率보다는 높다고 한다면, 缺損보상金이 政府로 부터 支拂되는데 그額은 $(P_T - P_M) \times Q_a$ 가 된다. 마지막으로, <그림4>의 (c)에서와 같이 $P_T > P_L > P_M$ 로서 平均市場價格이 제일 낮을 경우인데, 이때의 缺損보상金은 $(P_T - P_L) \times Q_a$ 이고, 모든 生產家가 貸付를 希望한다면 貸付金額은 $P_L \times Q_b$ 가

그림 4 目標價格 및 貸付率制度下에서의 缺損 및 災害補償金 支拂



될 것이나 現實的으로 貸付받기를 원하는 農家가 들어 날에 따라 市場價格(P_M)은 貸付率보다 높아지게 되므로 일부농가만 대부를 받게 될 것이다.

이상과 같이 目標價格이 매우 중요한 基準이 되고 있는데, 每年 이의 適用은 다음의 公式에 의해 이루어지고 있다.

$$P_{T(t)} = P_{T(t-1)} \left[1 + \left[\frac{PPI_{(t-1)} - PPI_{(t-2)}}{PPI_{(t-2)}} - \frac{\bar{Y}_1 - \bar{Y}_2}{\bar{Y}_2} \right] \right]$$

$$= P_{T(t-1)} [1 + (\Delta PPI - \Delta \bar{Y})]$$

단 $\Delta PPI < \Delta \bar{Y}$ 일때는 $P_{T(t)} = P_{T(t-1)}$ 이다.
여기서

$P_{T(t)}$ = t 년도 目標價格

$P_{T(t-1)}$ = $t-1$ 년도의 目標價格

$PPI_{(t-1)}$ = $t-1$ 년도의 生產者 支拂價格指數
(生產資材, 利子, 租稅, 賃金)

$PPI_{(t-2)}$ = $t-2$ 년도의 生產費支拂價格指數

$\bar{Y}_1 = (t-1)$ 년도부터 ($t-3$)년도까지의 3
個年間 平均 生產量,

$\bar{Y}_2 = (t-2)$ 년도부터 ($t-4$)년도까지의
3個年間 平均 生產量.

結論的으로 貸付制度나 目標價格政策의 主目的은 農業所得 保障을 위한 農民의 生產意慾 鼓吹에 두고 있다. 貸付率은 사실상 生產者保護最低價格으로서 市場價格은 통상 이보다 높기 마련인데, 最低價格이 너무 높게 策定되면 飼料價格을 높혀 畜產物生產을 減少시킬 우려가 있다. 따라서 貸付率을 查定할 때는 養畜業을 위한 飼料市場의 安定化 問題도 考慮하고 있다. 그리고 目標價格調整에는 國家의 차원에서 다른 모든 物價와 耕作面積割當의 年次別 分布 등을 고려하여 신중하게 결정하고 있다.

3. 스웨덴의 固定價格 制度³¹

스웨덴은 EEC會員國들과隣接해 있으면서도 상이한 價格制度를 유지하고 있는 國家이다. 菜蔬類를 제외한 農產物은 固定價格制度 아래 있는데, 政府가 農產物流通委員會(The National Agricultural Market Board)로 하여금 生產者團體와 消費者團體를 한자리에 모이게 하고 三者協商을 통해 매년 1月 1日과 7月 1日에 品目別都賣價格을 固定시켜서 운영하고 있다. 生產者가 直接 都賣市場에 出荷할 경우에는 固定都賣價格이 農家受取價格이 될 수 있다(都賣市場까지의 流通費用포함).

小賣價格도 流通委員會와 小賣業者團體의 協商에 의해 上限線을 固定시키고 있다. 주로 輸送費 때문에 品目에 따라 다르겠지만 農業地帶인 南部 스웨덴보다 北部 地域의 小賣價格이 약 3% 内外로 높다고 한다.

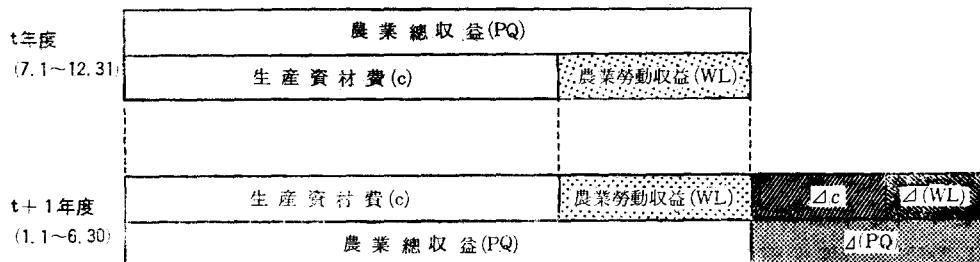
이와 같이 스웨덴은 生產者나 消費者를 價格決定過程에까지 직접 參與시켜 불만을 極小化시킬 뿐만 아니라 實제로 價格查定에도 農業生產者保護를 충실히 하고 있음을 찾아 볼 수 있는데 대강의 原則은 <그림5>와 같다.

每 6個月마다 調整되고 있는 都賣價格에는 生產資材費의 引上幅을 반드시 保障시키고 있으며 勞動報酬는 都市勤勞者 労賃引上水準과 거의 일치시킨다는데 原則을 두고 있다. 따라서 次期 6個月間의 農產物價格調整의 幅(ΔP)은 生產資材에 대한 農家支拂價格指數(FCI)와 都市勤勞者賃金上昇率(ΔW)의 函數이다. 즉

$$\Delta P = f(FCI, \Delta W)$$

그런데, 耕地 및 生產規模에 따라 農業勞動 報酬가 다르기 때문에 都市勤勞者所得과 比較對象이 되는 營農規模을 選定하여 生產資材費 및 勞

그림 5 스웨덴의 農產物都賣價格推定 모델



動力投下關係를 調査하고 이들을 基準으로한 品目別價格의 引上調整案이 協商 테이블에 올라오게 된다.

協商에 의하여 決定된 都賣價格은 사실상 앞으로 6個月間 生產者에게 保障된 價格이나 다름없는데, 만일 生產이 過剩되어 이 保障價格制度가 위협을 받게될 때에는 輸出業者에게 補償金을 支拂하여 輸出을 장려하고, 반대로 國內生產이 需要에 未達되어 上限線 役割을 하고 있는 消費者 固定價格 維持가 힘들 때에는 差額關稅를 利用 輸入을 開放시키고 있으므로 큰 무리없이 잘 運營되고 있다.

生產者와 消費者의 同時保護에 대한 노력이 대단히 강해서 牛乳의 경우에는 生產資材費와 正當한 勞動報酬를 計算해 넣다 보니 都賣價格이 低所得層消費者에게는 너무 높은 것이어서 결국 酪農家에게 直接 生產費一部를 補償해 주면서 都小賣價格을 낮추고 있다.

III. 價格政策 方向

1. 農產物價格 決定條件

가. 生產者 保護

農業도 하나의 業으로서 生產活動을 통하여 利益을 追求하는 것이라고 한다면 收支가 맞아

야 再生產이 可能하고 利潤이 많아야 生產基盤이 擴大된다. 앞에서 예로 본 先進國 모두가 價格決定에 있어서 生產者保護를 第一의 目的으로 삼고 있는 것은 당연한 論理的 歸結이다.

生產者 保護를 위해서는 무엇보다도 먼저 EEC나 스웨덴에서처럼 勞動이외의 生產費用을 勞資과 分離시켜서 前者は 純粹費用으로 後자는 投下勞動에 대한 所得으로 概念化해야 겠다. 農民도 하나의 企業主로서 그리고 勞動者로서의 正當한 報酬를 받어야 하기 때문이다.

農產物 生產者로서의 農民에 대한 保護는 農業所得 增大에 있고 農業所得 增大는 바로 農民이 受取하는 價格에 달려 있다. 따라서 農產物價格決定에 生產者保護라는 것을 무엇보다 優先的으로 考慮해야 할 것이다.

나. 消費者保護

農業生產者만이 國家經濟에 寄與하고 있는 것은 아니다. 都市勤勞者도 農民 못지 않게 各種 生產活動에 參與하고 있기 때문에 이들에 대한 保護가 食料品 價格決定考慮對象으로부터 除外되어서는 안된다.

短期的으로 보았을 때 生產者保護와 消費者保護는 相互二律背反의 일 수 있다. 그러나 生產과 消費는 不可分의 關係에 있기 때문에 어떤 一方에 대한 偏重된 保護는 長期的으로 市場의 不均衡을 낳게 하여 原來의 두 保護目的에 違背될

수도 있다. 따라서 農產物價格決定에 있어서 消費者도 동시에 保護를 받을 수 있어야 할 것이다.

다. 農產物市場 安定과 均衡維持

앞에서 예로 든 先進國들이 이 問題를 慎重하게 다루고 있지만 策定된 價格이 品目間에 相互均衡을 잃게 되면 收益率이 낮은 分野의 農業生產資源이 收益性 높은 分野로 移轉되어 品目間 生產의 過不足 現象이 나타나 市場은 不安定할 것이다. 왜냐하면 價格은 生產資源의 配分에 있어서 指示者 役割을 하고 生產者는 항상 合理的이기 때문이다.

라. 財政負擔 最少化

어떠한 政策의 運用도 費用이 隨伴되기 마련이다. 더우기 한 產業을 保護育成하려고 하는 價格政策의 運用에 있어서 財政的 負擔은 당연하게 생각되어야 할 것으로 보나 國家의 財政이 무한정 허용된 것이 아니므로 農產物價格決定時 이 問題가 중요하게 다루어져야 될 것이다.

만일 어떤 農產物에 대한 政府의 價格支持制度가 採擇될 경우 收買價格水準에 따라 政府가 取扱해야만 될 量은 달라질 것이다. 만일 收買價格이 市場價格 보다 높다면 收買量의 處分과 流通費用의 累積에 대한 負擔이 뒤 따를 것이고 반대로 너무 낮다면 財政負擔은 덜어질지 몰라도 生產者 保護는 힘들 것이다. 따라서 이 두 가지 要因을 잘 調和시켜야 原來 意圖했던 所期의 목적을 達成할 수 있을 것이다.

2. 輸入制限品目 選定基準

農產物 輸入을 開放할 것이나 아니면 制限할 것이나에 따라 價格의 政策方向이 달라지게 될 것이다. 따라서 輸入制限을 위한 品目選定 基準

을 세워 보았다. 첫째, 農業所得의 主源을 이루는 品目이다. 農村人口가 急速하게 減少되고 있거나 또는 減少되어야 한다고 할지라도 國民이 먹고 사는 全食糧을 輸入하지 않는다고 하면 누군가가 農產物은 生產해야 할 것이다. 農產物의 生產이 繼續되기 위해서는 農業所得이 保障되어야 하며 이를 위해서는 農業所得을 이루는 主要品目이 農民에게 주어져야 할 것이다. 우선 農業所得 構成면에서 品目別 寄與率을 考慮하여 보았을 때 쌀, 보리, 소, 돼지, 닭, 무우, 배추 등은 國際市場으로 부터 保護를 받아야 할 것으로 보인다.

둘째, 安保食糧을 위한 品目이다. 만일의 경우 外國으로부터 輸入이 不可能하다고 假定했을 때 生存을 위해 최소한의 밥, 김치, 그리고 고기는 國內生產이 可能해야 할 것이다. 밥으로서는 쌀과 보리, 김치로서는 무우, 배추, 고추와 마늘 정도이며, 고기로서는 돼지, 닭, 그리고 소가 필요할 것이다.

세째, 輸入이 困難한 品目이다. 腐敗하기 쉽고 부피가 커서 貯藏管理가 힘들뿐만 아니라 輸送費와 作造費用이 많이 요구되는 무우, 배추, 牛乳, 그리고 果實類 등이 이 分野에 속하겠다. 마지막으로, 國際競爭力이 비교적 強하다고 생각되는 品目이다. 여기에는 돼지, 닭, 무우, 배추, 고추, 마늘, 양파 등을 꼽을 수 있을 것이다.

위에서 指摘하지 않은 品目은 重要性이 상대적으로 弱하다고 생각되거나 또는 不分明한 것들이어서 除外되었을 뿐 輸入自由化를 위해서는 아니다. 輸入開放品目으로는 棉花, 옥수수, 小麥 등을 들 수 있겠으나, 면밀한 分析을 통한다면 몇개의 品目이 더 追加될 것으로 보인다.

3. 政策品目 選定

輸入制限 品目이라고 해서 政府가 모두 關與 할 필요도 없으며, 또 政府의介入이 반드시 效果的인 것도 아니다. 그래서 政府의介入品目을 最少化 시키면서, 위에서 든 輸入制限 選定基準과 農產物市場의 安定化問題를 基礎로 하여 政策品目을 다음의 4種 10品目으로 나누어 보았다.

- (1) 穀類一쌀, 보리
- (2) 菜蔬—무우, 배추
- (3) 特作—고추, 마늘, 양파

(4) 畜產—쇠고기, 돼지고기, 牛乳 이상의 品目만 政府가 努力하여 生產者와 消費者가 모두 만족할 수 있는 線에서 市場의 安定화를 기할 수 있다고 한다면, 構造的인 問題를除外하고 나머지 問題는 큰 어려움 없이 解決될 수 있을 것으로 보인다.

4. 價格制度에 대한 代案

가. 収買—最高價格制(쌀)

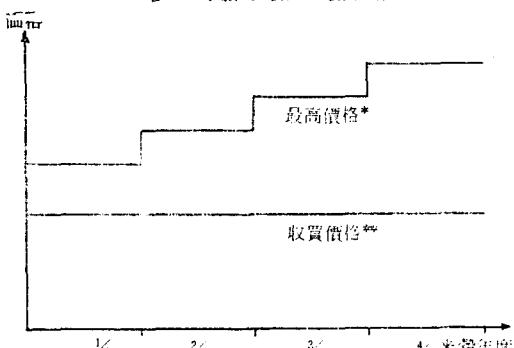
쌀은 우리 國民食糧에서 絶對的인 比重을 차지하고 있다. 生產者의 農業所得構成면에서나 消費者的 家計費支出면에서 單一品目으로서는 제일 큰 比重을 차지하고 있기 때문에 生產者受取價格이나 消費者 支拂價格이 合當한 線에서保障을 받을 필요가 있다.

現在의 二重米價制度는 價格決定條件 (1)과 (2), 즉 生產者와 消費者를 同時に 保護할 수 있는 하나의 理想的인 制度라고 할 수 있지만 條件(4)인 財政負擔最少化를 充足시키지 못하고 있기 때문에 이에 대한 批判이 非農業分野에서 加速化되고 있다. 主穀이 自給을 達成하지 못했던 時點에서는 二重米價政策이 生產意慾을 鼓吹시켜括目할 만한 成果를 거두었다고 본다.

問題는 主穀의 自給達成이 安定圈에 들어 섰다고 보는가이다. 二重價格制 혹은 高米價政策으로 生產意慾의 鼓吹 없이 自給達成이 可能할 것인가 하는 질문에 대한 確實한 答이다. 지금까지의 經驗으로 보아 日氣가 良好하고 多收穫品種에 病蟲害가 없을 때는 自給達成이 可能했지만 그렇지 못했을 때에는 自給達成이란 어려운 問題였다. 따라서 당분간은 두개의 問題이 해결 될 때 까지 現行制度를 밀고 나가는 것이 바람직하다고 본다.

長期的으로는 營農의 規模가 커지고 技術이革新되어 生產費節減이 可能해 질 수 있고, 消費者 특히 都市勤勞者所得이 向上됨에 따라 政府의 財政負擔을 없앨 수 있는 <그림6>과 같은 収買—最高價格制度가 可能할 것으로 본다. 이 制度의 特徵은 첫째 生產者가 都市勤勞者에 상당한 勞動報酬를 保障받는 것이고, 둘째 消費者が 正當한 流通費用을 支拂함으로써 政府의 財政負擔을 없애 주고, 세째 分期別 혹은 月別 最高價格을 流通費用의 累增에 따라 現實化시킨 것이다.

그림 6 米穀의 収買—最高價格制



* 収買價格 + 分期別流通마아진 累積

** 生產資材費 + 都市勤勞者에 상당한 勞動報酬

보리는 劣等財이므로 市場價格의 上限線에 대해서는 問題가 없을 것이다. 그러나 低收益性으로 農民이 보리 生產을 忌避하는 現象이 많으므로 政府가 願하는 量의 確保에 알맞는 収買保障

價格을 보리 播種前에 公布하여 農民으로 하여금 자유스럽게 生產決定을 내릴 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 農民이 팔려고 하는 量은全部 다 收買하여야 한다.

나. 基本一指導價格制(무우와 배추)

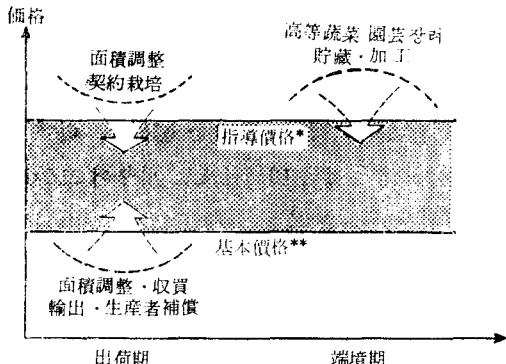
農產物市場에서 김장용 무우와 배추市場이 제일不安定한데 이는 주로 生產의 季節性과 부피가 크고 腐敗하기 쉬운데 반해 貯藏 加工이 容易하지 못하여 供給이 平準化 되어 있지 않을뿐만 아니라 需要가 매우 非彈力的인에서 基因되고 있다.

政府가 무우 배추를 모두 契約生產 하거나 또는 統制經濟體制 아래서와 같이 計劃生產을 하지 않는다면, 政府의 어떤 價格支持政策도 技術의으로 그리고 財政의 면에서 可能성이 稀薄하다. 最善의 길은 長期의in 眼目에서 主產團地를 形成하거나 既存의 主產地 中心으로 菜蔬園藝組合을 獨自性 있게 育成하여 生產農家로부터 次期年度 무우 배추 生產計劃에 대한 統計를 蒐集하고 播種前에 生產調節이 可能하도록 誘導해야 할 것이다. 그런데 무우 배추 生產量은 지금 까지의 經驗으로 보아 栽培面積에 의해서 라기 보다 段位面積當收量에 의해서 더 크게 영향을 받아 오고 있기 때문에 水利施設과 生產資材 支援 그리고 技術指導로 段收를 높은 水準으로 平準化시켜 面積調查에 의한 豫想生產量推定이 正確性을 期할 수 있도록 해야 한다. 이 段階가 되면 政府 非保障價格인 基本價格과 指導價格을 稳定적으로 設定하고 市場價格의 中間에서 움직일 수 있도록 間接의 最善의 方法을 다 講究하여야 할 것이다(그림 7).

만일 市場價格이 基本價格 이하로 下落이 豫想될 때는 政府가 一時 收買, 輸出장려, 또는 生產者 直接補償 같은 方法을 동원 供給量 縮少에

노력하며, 반대로 市場價格이 指導價格 이상으로 上昇이 豫想될 때는 部分의in 契約栽培을 통해 供給量 擴大에 힘을 기울여야 할 것이다.

그림 7 基本一指導價格制(무우, 배추)



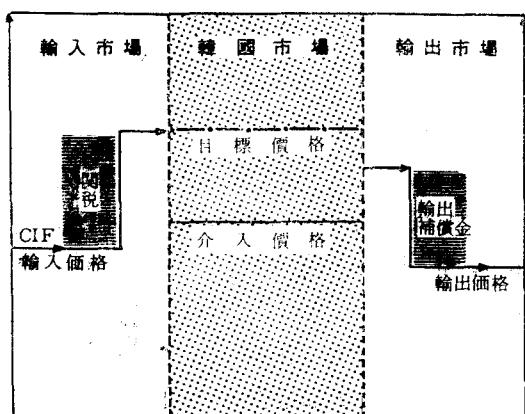
* 基本價格 + 流通마진 + 季節振幅

** 生產資材 + 都市勤勞者勞動報酬

다. 介入一目標價格制(고추, 마늘, 양파)

고추, 마늘, 양파는 채소나 果實에 비하여 상대적으로 부피가 작을 뿐만 아니라 腐敗性이 낮아 貯藏管理 및 輸送이 편리하여 政府의 收買備蓄이 비교적 容易하고 輸出入도 可能하므로 ECC에서 適用하고 있는 穀類價格制(그림 3)와 같은 體系가 바람직할 것으로 보인다(그림 8). 介入價格은 生產者保護를 위해서 生產資材費는

그림 8 介入一目標價格制(고추, 마늘, 양파)



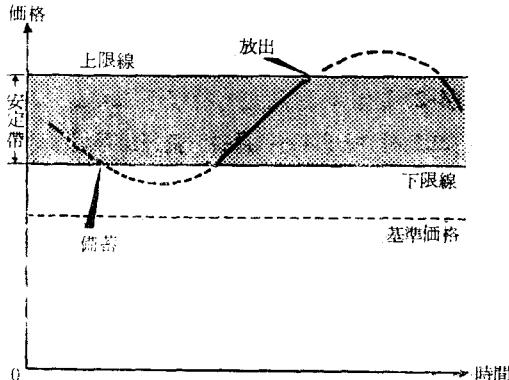
물론이고 都市勤勞者가 받는 水準의 勞動代價를 農業勞動에 適用시킨 線에서 결정된 農家受取價格이며, 目標價格은 消費者保護를 위한 價格으로 介入價格에 正常의인 流通마진과 自然의인 價格季節振幅을 加算해 준 小賣價格이다.

市場價格이 目標價格보다 높아질 것이豫想되면 輸入을 하되 介入價格과 輸入價格과의 差額을 關稅로 吸收하여 該當產業의 保護基金으로 積立하여 두었다가, 市場價格이 介入價格보다 낮아질 때 政府가 收買하여 備蓄하거나 輸出해야 하는 바 이때 基金이 輸出補償金으로 利用된다면 앞에서 세운 價格決定條件 모두를 充足시킬 수 있을 것이다.

라. 上下限線小賣價格安定帶(쇠고기, 돼지고기)

農作物과는 달리 쇠고기 돼지고기는 生產의 季節性이 매우 적다. 그리고 冷凍에 의한 長期保管과 輸送 및 作業이 비교적 容易하여 備蓄에 의한 市場管理가 어렵지 않을 것이다. 이를 市場의 安定과 均衡을 圓滑히 造成해 나가기 위해서는 먼저 飼育農家保護를 위하여 正當한 労動報酬를 基準으로 基準價格을 세워야 할 것이다. <그림 9> 基準價格과 流通마진 그리고 季節振幅을 考慮하여 小賣價格의 上下限線을 設定하고

그림 9 上下限消費地市場價格安定帶(쇠고기, 돼지고기)



市場價格이 安定帶 속에서 자유롭게 움직일 수 있도록 하면 된다.

消費地 市場價格이 下限線 이하로 떨어지면 市場의 供給剩餘分을 사들여 備蓄하고, 上限線 이상으로 올라 갈 때는 備蓄分(혹은 輸入量)을 放出하여 價格을 安定帶로 誘導해야 할 것이다.

돼지고기 市場에 있어서 한가지 注意해 두어야 할 것은 우리 나라에도 美國의 Corn-Hog cycle과 같은 價格의 週期가 있다는 사실이다. 筆者와 李正漢 教授의 共同研究⁴에 의하면 돼지의 경우 農家販賣價格이 3年 週期로 統計的 有意性이 매우 높게 나타나고 있다. 만일 이 週期를 價格安定帶 設定時 考慮해 넣지 않고 政府의 備蓄 및 輸入에 의한 放出이 機械的으로 이루어진다면 週期의 幅을 더욱 넓혀 市場의 安定化를 해칠지도 모른다.

IV. 價格推定 모델

1. 生產者 保護價格

앞에서 言及한 米穀收買價格, 菜蔬基本價格, 特作 介入價格, 그리고 畜產의 基準價格이 모두 生產者 보호와 관련된 價格들이다. 生產者 보호란 결국 生產資材費는 물론이고 自家勞動에 대한 正當한 報酬, 즉 農業勞動所得의 보장이다. 農業勞動所得(WL)은 總粗收益(PQ)에서 自家勞動을 제외한 나머지 生產費(αX)를 除하고 남은 것이다.

$$WL = PQ - \alpha X \quad (4-1)$$

여기서

W = 農業生産者가 自家勞動에 대한 報酬로 받는 時間當 所得인 바 都市勤勞者 賃金水準과 같은 金額

L = 自家投下勞動

P =農家受取價格

Q =農產物 生產量

α =生產資材 支拂價格

X =生產資材(自家勞動을 除外한 一切의 生產費目).

式 (4-1)에서 우리가 求하고자 하는 것은 農家受取價格 P 이므로 이式을 變形시켜보면 다음과 같다.

$$P = \frac{WL + \alpha X}{Q} \quad (4-1a)$$

그런데 收穫 또는 生產後의 販賣價格을 定하는 문제이기 때문에 生產資材費(αX)와 投下勞動(L)은 이미 주어진 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 價格은 都市勤勞者 賃金水準과 總生產量의 函數이다.

$$P = \frac{WL + \bar{\alpha} \bar{X}}{Q} \quad (4-1b)$$

都市勤勞者 賃金水準과 生產量에 대한 推定만 이루어지면 價格 P 는 決定되는 것이다. 그리고 價格 P 는 勞動報酬와 비례하고 總生產量과 反比例하고 있다.

이 公式은 總生產量까지 고려되어 있어서 條件 (3)인 市場의 安定化와 均衡維持 그리고 條件 (4)인 財政負擔의 最少化 문제까지도 充足시켜 줄 수 있는 現實的인 모델이라 볼 수 있다.

2. 消費者 保護價格

앞에서 본 米穀의 最高價格, 菜蔬의 指導價格, 特作의 目標價格, 그리고 畜產의 上限價格이 消費者價格을 代表하고 있다. 이들 價格이 消費者保護를 위한 價格인가 하는 질문에는 論難의 餘地가 있을 수 있다. 왜냐하면 消費者 保護의 限界가 対外하기 때문이다. 가장 效果的으로 運營되고 있는 農產物市場에서의 正當한 價格이나 아니면 消費者 家計費 支拂能力까지 고려한 價

格이 나에 따라 價格의 水準이 다를 수 있다. 그러나 多樣한 所得階層과 農產物 品目間에 代替性이 있어서 後者の 경우는 現實性이 적다. 또한 消費者가 사먹고 싶어하는 價格에 農產物이 供給될 수 없다고 한다면, 그런 消費者 保護價格은 아무런 意味가 없다. 따라서 前者の 경우, 즉 效果的인 市場에서의 正當한 價格이 消費者 保護價格이라 보면 무리가 없을 것이다.

效果的인 市場이란 供給事情이 圓滑해야 하고 中間商人의 買占賣惜 없이 自由競爭力이 높아야 하며 市場情報가 빠르고 모든 流通機能은 實費用에 의해서 遂行되는 그런 市場을 말한다. 正當한 消費者價格이란 農家販賣價格 위에 正當한 流通費用이 加算된 價格 또는 季節振幅까지考慮된 價格으로 볼 수 있다. 앞에서 각 價格別로 열거한 内容을 보면 이를 價格間에는 概念의 차이가 약간 있지만 大同小異하므로, 原則을 論하고 또 문제를 簡素化하기 위해서 生產者價格, 流通마진, 그리고 價格季節變動振幅의 세 要因을 基礎로 消費者 保護價格을 세워보면 다음과 같다.

$$P_c = P \left(1 + \frac{m}{1-m} \right) \left(1 + \frac{\beta}{2} \right) \quad (4-2)$$

여기서

P_c =消費者 保護價格

P =生產者 保護價格

m =流通마진 係數

β =價格季節變動振幅係數

式(4-2)에서 m 은 流通마진率을 그대로 係數화한 것으로서 마진率은 過去 資料로부터 獲得이容易하고, β 는 價格의 季節振幅率을 係數화한 것이며 經濟的으로 安定되었던 過去 3個年 또는 5個年の 平均值을 使用하면 된다. 따라서 生產者 價格만 얻어지면 消費者 價格은 쉽게 計算될 수 있다.

V. 要約 및 結論

農產物市場은 不安定하다. 非彈力的인 需要와 季節性을 가진 供給으로 때로는 農產物市場이 均衡을 잃고 生產者와 消費者에게 주는 衝擊 자못 크다. 이의 解決을 위하여 先進國의 農產物價格政策을 살펴 본 다음 우리에게 適合한 價格政策 모델을 세워 보자는데 이 글의 目的이 있다.

EEC는 9個의 會員國內 農業生產者와 消費者保護를 目的으로 8가지의 價格制를 採擇하고 있다. 農業生產費와 自家投下勞動에 대한 正當한 報酬를 保障하는 線에다가 介入價格을 設定하고 出荷하는 生產者로 부터 언제나 收買하고 있다. 目標價格은 消費者保護를 위해서 設定하여 높고 市場價格이 目標價格을 上廻할 때는 언제나 輸入이 可能하도록 되어 있지만 境界價格을 세워 輸入價格과의 差額을 關稅로吸收하고 있다. 市場價格이 介入價格보다 낮을 때는 輸出補償金을 支拂하여 域內 農產物이 國際市場으로 나갈 수 있도록 制度化하고 있다.

美國은 1973年에 目標價格과 貸付率制度를 採擇하고 주로 農業生產者를 保護하고 있다. 政府의 耕作面積割當計劃에 加入되어 있는 生產者에게는 缺損 및 災害補償金이 支拂되고 있는데 市場價格이 目標價格보다 낮을 때는 缺損補償金이 支拂되고, 災害로 正常의in 播種을 못했거나 生產量이 平年作의 2/3 이하로 減少되었을 때 災害補償金이 支拂되고 있다. 農民은 穀物 및 綿花를 貸付率에 팔거나 아니면 抵當잡혔다가 市場價格이 좋아지면 貸付받은 元金과 利子를 그리고 自己 貯藏이 아닐 때는 貯藏費를 包含하여 償還할 수 있다.

스웨덴은 菜蔬를 除外한 農產物 都・小賣價格을 每年 두번씩 1月 1日과 7月 1日에 調整하여 固定시키고 있다. 國立農產物流通委員會가 主管하여 生產者 團體와 消費者 團體를 한자리에 모아서 한다음 協商에 의해서 都賣價格을 定하고, 同委員會와 小賣業者 團體와의 協商에서 小賣價格을 定하고 있는 점이 特記할만 하다.

이를 國家로부터 배울 수 있었던 점은 農產物價格決定에 있어서 生產者保護는 물론이고 消費者保護와 農產物市場의 安定化 그리고 財政負擔의 最少化를 考慮하는 것이다. 그리고 生產者保護價格은 生產資材費와 投下勞動에 대한 正當한 代價 즉 都市勤勞者 労賃水準을 保障해 주는 線에서 決定하려는 努力이 대단했다.

價格政策 方向을 세워 보기 위해서 우선 輸入制限品目 選定基準을 設定해 보았는데, 첫째 農業所得源, 둘째 安保食糧, 세째 輸入困難, 네째 國際競爭력이 強한 品目이다. 이 基準에 의해서 選定된 品目을 토대로 하여 4種 10個의 政策品目을 再選定했다. 穀類의 穀, 보리, 菜蔬의 무우, 배추, 特作의 고추, 마늘, 양파 그리고 畜產의 쇠고기, 돼지고기, 牛乳이다.

쌀의 경우에는 收買一最高價格制를 適用하고 收買와 放出로 生產者와 消費者를 엄격하게 保護하고, 보리는 收買價格만을 固定하여 出荷量은 全量 收買해야 市場들이 安定될 것으로 보인다. 무우, 배추의 경우에는 政府 非保障價格인 基本一指導價格制를 採擇하고 生產者組合을 통한 間接介入을 原則으로 해야 할 것이다. 市場價格이 基本價格보다 낮을 때는 收買나 直接補償 등으로, 指導價格보다 높을 때는 部分의in 契約栽培로 供給量의 調節에 힘써야 할 것이다.

고추, 마늘, 양파의 경우에는 介入價格과 目標價格制를 導入하여 輸出入을 部分의으로 開放

하되 輸入價格과 目標價格의 差額은 關稅로 吸收하고 介入價格과 國際輸出價格의 差異는 輸出補償金을 支拂하여 國內市場을 安定시켜야 할 것 하다. 마지막으로 쇠고기와 돼지고기는 上下限小賣價格 安定帶를 設定하고 備蓄과 放出을 手段으로 하여 市場의 安定化를 꾀하도록하는 方向이 要求된다.

이상의 制度運營에 대한 成果가 하루 아침에 일어날 것으로 생각하는 사람이 있다면 그 사람은 農業을 모르는 사람이다. 우리가 期待하고 있는 成果는 멀고 지루하게 그리고 서서히 올 것이다. 農業이라는 特性을 생각하여 이 方法이 우리가 가야 될 걸이라는데 確信이 섰다면 不平 없이 認耐心을 갖고 가 보는 것이다.

- 註1. EEC Commission 내 Division Chief인 Claude Baillet 씨와의 인터뷰를 중심으로 하였고 기타 油印物을 補助資料로 삼았다.
2. J.B Penn and W.H.Brown "Target Price and Loan Rate Concepts for Agricultural Commodities", Agricultural-Food Policy Review, ERS AFPR-1, U.S. Department of Agriculture의 논문을 集中的으로 引用한 것이다.

3. Sweden의 The National Agricultural Market Board에 근무하고 있는 Hans Jönrup씨와의 인터뷰를 중심으로 정리하였다.
4. 許信行, 李正漢, 飼料流通 및 畜產物價格變動에 關한研究, 農林部 農業經營研究所, 農業經濟研究報告 35, 1971년 7월, 47페이지를 참조할 것.

<参考文獻>

1. 許信行, 李正漢, 飼料流通 및 畜產物價格變動에 關한研究, 農林部 農業經營研究所, 農業經濟研究報告 35, 1971년 7월.
2. A National Farmers' Union, *Farmers and Growers Guide to the EEC*, Common Market Publication, Agriculture House, Knightsbridge, London, SW1X ,NJ, Series 2, October 1971.
3. Commission of the European Communities, *The Common Agricultural Policy*, December 1977.
4. Ministry of Agriculture, *The National Agricultural Market Board* (Statens Jordbruksnämnd), Paper given by Swedish Government, September 1976.
5. OECD, *Agricultural Policy in Sweden*, Agricultural Policy Reports, Paris, 1974.
6. OECD, *Agricultural Policy in the United States*, Agricultural Policy Reports, Paris 1974.
7. U.S. Department of Agriculture, *Agricultural-Food Policy Review*, Economic Research Service, ERS AFPR-1, January 1977.