戰後 西獨의 穀物政策에 대한 考察

第 2 次大戰後早日 EEC 의 穀物政策에 統合될 때까지 (1945~62)

李 永 錫 责任研究員,食糧經濟研究室

- 1. 序
- Ⅱ. 穀物政策의 目標와 農業保護의 범위
- Ⅲ. 戰後 西獨의 主要穀物政策
- N. 要約 및 結論

I. 序

近來에 와서 우리 나라의 糧政에 대한 再檢討의 必要性이 여러 가지 면에서 대두되고 있다. 糧特赤字의 累增과 主穀自給의 達成,政府管理糧穀의 米價調節能力弱化 등의 농업 내적인 宿題뿐만 아니라 모든 經濟分野에 있어서의 自由競爭原理의 導入과 이에 따른 市場의 活性化,自律化의 움직임 등 農業 외적인 여건의 변화에 대한 농업 분야의 대응책 등에 관한 지금까지의 糧穀政策에 대한 再檢討가 강력히 요구되고 있다.

이와 같은 시기에 西獨의 穀物政策과 그 發展 過程 그리고 政策效果를 검토해 본다는 것은 ① 戰後의 政策樹立이라는 政策決定의 배경이 비슷 하고 ② 많은 양의 穀物需要를 國際市場에 의존 하고 있다는 점에 있어서도 우리 나라와 비슷한 여건 하에 놓여 있었다고 볼 수 있기 때문에 더 욱 의미가 있다고 보겠다.

本稿는 西獨이 2차 대전을 겪은 후인 1945년 부터 1962년 EEC 穀物政策에 통합되기 이전까지 독자적으로 전개했던 穀物政策에 대해서 그 政 策目標와 이와 같은 목표를 설정하게 된 배경 그리고 西獨의 穀物政策에 있어서 自國의 농업 보호의 범위, 또한 西獨이 효과적으로 穀物政策 을 수행하기 위해서 채택한 중요한 몇 가지의 制度와 이와 같은 穀物政策의 評價에 대해서 西 獨내의 學界에서 사후적으로 논의된 것들을 중 십으로 살펴 보고자 한다.

이와 같이 1945년부터 1962년까지의 穀物政策 만을 국한해서 살펴보고자 한 이유는 이 시기의 穀物政策이 서독이 獨自的으로 전개했던 정책으 로서 自國保護에 보다 적극적이었던 반면, EEC 의 穀物政策은 농업의 비중이 큰 會員國(예:프 랑스, 화란)과 농업의 비중이 별로 크지 않은 會員國(예:독일) 간의 利害關係가 복잡한 함수 관계를 갖고 있기 때문에 결국은 일종의 妥協案 으로서 농업 자체의 관점에서보다는 政治的 解 決 즉, 政治的 妥協案이라는 점에서 우리의 현 실과는 다른 점이 많다고 판단되기 때문이다.

II. 穀物政策의 目標의 農業保護의 범위

1. 穀物政策의 目標

戰後 西獨은 穀物에 관한 모든 것에 대해 政府가 깊이 관여하지 않을 수 없었다. 현재의 西獨經濟는 정상 궤도에 있으나 부분적으로는 다른 방법을 택하더라도 政府 關與의 必要性과 政策方向은 크게 변하지 않았다고 볼 수 있다.

西獨은 穀物政策 중 가장 큰 비중을 穀物市場 政策에 두고 있으며, 그중에서도 價格政策을 가 장 중시하고 있다. 이는 그들의 穀物市場政策 目標가「국내의 穀物價格을 國際市場의 그것보 다 훨씬 높은 水準에서 안정시키는 데에 있다」」 라고 규정하고 있는 것으로도 뒷받침 된다.

그들은 國內穀物價格水準을 國際市場의 그것 보다 높게 유지해야만 한다는 불가피성을, 한편 으로는 國際穀物市場의 여건에서 찾고 있으며, 다른 한편으로는 自國의 農業保護의 필요성에서 찾고 있다.

우선 그들은 國際穀物市場의 여건을 다음과 같이 평가하고 있다. 즉 國際穀物市場은 3가지 측면에서 정상적인 農產物市場과는 다른 점이 있다는 것이다.

첫째, 國際穀物市場은 特殊한 경우(특히 短期 的인 것)를 제외하고는 일반적으로 過剩供給이 항상 대기 중인, 소위 過剩供給의 압력 하에 놓 여 있으며 이에 따른 價格變動의 展望은 예측이 어렵다.

둘째, 이와 같이 國際穀物市場내에 거의 常存 내지는 대기 중에 있는 過剩供給狀態로 인한 낮 은 價格水準을 穀物供給國家의 입장에서 보면 이들 국가 내에서는 穀物이 國際穀物市場 價格 보다 비싸게 생산되어 비싸게 소비되고 있는 셈 이다. 바꾸어 말하면, 이들 국가에서의 穀物은 많이 생산되어(過剩生產)적게 소비되고 있다는 것이다.

따라서 이들 국가에서 소비되고 남은 量이 國際市場에 공급되기 때문에 여기서 형성된 價格이란 통상 需要와 供給에 의한 均衡價格보다 낮으며, 그렇다고 세계 전체의 生產量과 消費量의均衡點에서 형성된 가격이라고 보기도 어렵다는 것이다. 따라서 國際穀物市場의 價格은 各國의다양한 保護主義政策, 즉 예를 들면, 輸出支援政策 등에 의해서 결정되는 일종의 덤핑價格의성격을 띠고 있다는 것이다.

세째,國際穀物市場은 各國의 保護主義政策의 逐角場이라는 것이다. 穀物 뿐만 아니라 대부분 의 農產物에 있어서 각종 農產物價格이 서로 連 繋되어 있고 穀物은 다만 그중에서도 가장 經濟 的인 意味가 크다는 것이다.

農產物價格의 相互連繫 관계는 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 하나는 農產物生產의 代替性이 크다는 것이다. 즉, 生產農家는 그들의생산을 그들이 생산한 商品의 價格과 이들 商品의 生產을 위해 투입한 費用에 따라서 調整, 決定한다는 것이다. 예를 들어 한 作物의 收益性이 떨어지면, 그보다 收益性이 좋은 作物을 재배하게 된다는 것이다. 다른 하나는 農作物의用途에 있어서도 代替性이 크다는 것이다. 예를들면 畜產物 生產(肉類, 계란 등)에 필요한 飼料穀物의 格價이 비싸지면 土地에서 생산되는

Roderich Plate, "Agrarmarktpolitik Bd. 2"
—Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG—
"Ziel der Getreidemarktpolitik ist die Stabilisierung der Getriedepreise auf einem Niveau, das erheblich über dem der Weltmarktpreise liegt," p. 23.

다른 農產物(감자, 사료용 무우, 조사료 등)로 대체할 수 있다는 것이다.

이러한 農產物의 生產과 消費의 代替性은 農業生產에 대한 保護主義的 政策과 복잡한 함수 관계를 갖고 있으며, 또한 시기적으로 더욱 流動的이다. 특히, 어떤 農產物을 다른 나라보다 유리하게 생산할 수 있는 국가도 있고 (캐나다나 오스트레일리아의 穀物生產), 自國의 農業生產이 前述한 바와 같은 왜곡된 國際穀物市場의 供給에 의해 일부 또는 전부가 위축되는 국가들도 있기 때문에 國際農產物市場에서 각국이 개별적으로 그들의 保護主義的 政策을 포기한다는 것은 기대할 수 없다는 것이다.

또한 서독은 自國의 농업을 보호해야 하는 이 유를 다음과 같이 설명하고 있다.

(1) 恐慌과 같은 貿易의 혼란상태에 대비하여 生存의 基本食穀을 확보하고 (2) 政治的 國際交 涉力의 우위를 확보하기 위해서는 自國의 農產 物生產이 일정한 수준을 유지해야 하며 (3) 技術開發에 따른 經濟成長에 의해 產業人口를 비 못한 產業構造의 전반적인 변천이 불가피하며, 이는 農業人口의 社會的 經濟的 위치를 상대적으로 위축시키게 되는 바, 農業人口 스스로가이려한 외적인 압력에 견디어 낼 수 있으리라고기대할 수 있는 최소한의 능력을 갖추도록 보호해 주어야 한다는 것이다.

이외에도 혼히 政治的인 이유에서 他國과의 貿易에 얽힌 利害關係도 고려해야 한다는 주장 도 있다. 그 이유로는 農產物의 貿易政策이 경 우에 따라서는 外交政策의 여러가지 政策手段 중 하나로서 결정되기 때문이며, 특히 서독은 軍事的 취약점과 國家의 分斷 그리고 이로 인한 生存의 위험 때문에 外交政策의 비중이 農產物 貿易政策보다 앞서야 한다는 것이다.

2. 農業保護의 범위

西獨은 國際穀物市場이 결과적으로 불안정하 고 거기에 이 市場을 주도하는 국가들의 保護主 義的 政策이 강하게 작용하고 있으며 이러한 현 상이 개선될 때까지는 앞으로도 오랜 시간과 많 은 노력이 필요할 뿐 아니라 自國民의 生存과 직결되는 基本食糧의 確保와 政治的 國際交涉力 의 優位 確保, 그리고 비농업 분야의 농업에 대 한 강한 영향력으로부터 농민이 이를 견디어 낼 수 있는 최소한의 보호는 불가피하다는 판단에 서 自國의 농업을 보호해야 하나, 과연 농업을 어디까지 보호해야 하는가라는 保護의 범위를 決定한다는 것은 매우 어려운 일이다. 즉, 國民 經濟에 있어서 國民總生產의 增大는 國際的인 分業化 過程에 대해 얼마나 함축성있게 적응하 느냐에 따라 좌우되며,國際分業化는 效用,즉 比較優位에 의한 生產의 集中現象에서 비롯되는 것으로 이에 따른 製品과 技術의 交換, 즉 貿易 은 불가피한 것이다.

自由스러운 貿易에 대한 모든 保護主義的 조치는 이러한 관점에서 自國의 國民總生產의 增加를 억제하는 것이며, 이는 결과적으로 전체國民의 福祉向上을 방해하는 것을 뜻한다. 따라서 농업이 보호되어야 하는 程度는 國家 전체의經濟的 狀況, 즉 농업 외적인 狀況들에 의해 그의 범위가 결정되어야 한다는 것이다.

이러한 觀點에서 西獨은 農產物의 완전한 自 給自足을 이룩할 수 있는 수준까지 농업을 보호 해야 한다는 것이 아니라, 國內 農產物의 總需 要 중 일부를 수입해야 한다는 것을 原則으로 하고 있다. 이와 같은 西獨의 見解는 EEC에서 도 그의 妥當性이 인정되어 EEC의 總農產物需 要의 약 10% 정도를 수입하도록 하고 있다. 물론 EEC는 世界經濟에서의 비중이 크고 이에 따라 世界經濟의 발전과 世界經濟가 正常的인 技能을 발휘하도록 해야 한다는 도의적 책임이 부여되어 있기 때문에 더욱 그러하다.

結論的으로 西獨에 있어서의 農業保護의 上限 線은 국내의 모든 農產物 需要 중 10%를 輸入 에 의존한다는 것이다.

반면에 農業保護의 下限線은 前述한 바와 같이 '농업에 종사하는 農業人口 스스로가, 產業構造의 발전 등에서 발생하는 농업 외적인 각종 압력을 견디어 낼 수 있는 최소한의 能力을 확보할 수 있도록 보장해 준다는 것이다.

이와 같은 農業保護의 下限線은 1951년부터 西獨의 農民聯盟(Deutscher Bauernbund)이 產業間의 所得均衡問題를 公式的으로 거론한데 이어 1955년 9월에 公布된 農業基本法(Landwirtschaftsgesetz)에서 政府로 하여금, 農業部門에 중사하는 사람들의 社會的 地位가 균등하게 되도록 현존하는 농민의 自然的・經濟的 不利益을 제거해야 할 의무를 부여한 事實²과 맥락을 같이 하고 있다고볼 수 있겠다.

III. 戰後 西獨의 主要穀物政策

1. 固定價格制의 價格安定帶制

穀物의 價格安定을 위한 政策의 必要性은 다른 대부분의 農產物에서도 마찬가지이지만 穀物需要에 대한 價格彈性値가 매우 낮다는 데서 찾아 볼 수 있다.

穀物需要에 대한 낮은 價格彈性値는 곧 높은

價格變動을 의미한다. 바꾸어 말하면 미미한 供給과 需要의 變動에 대해서도 심한 價格變動을 야기시킨다는 것이다. 이와 같은 높은 價格變動은 農產物市場에 참여하는 모든 사람들에게, 특히 生產農家에게 價格에 대한 높은 위험부담을 안겨 준다.

穀物에 있어서의 價格變動 중 日氣變動에 따라 어쩔 수 없는 收穫量의 변동에 의해 발생되는 가격변동은 生產農家에게 커다란 위험부담이되고 있다. 반면 季節的인 價格變動은 定期的이고 規則的이어서 事前豫測이 가능하기 때문에이에 따른 위험부담은 크게 작용하지 않는다. 또한 이와 같은 季節的인 價格變動에 대해서는 短期的인 備蓄貯藏으로 대처해 나갈 수도 있다. 그러나 年度間의 收穫量 差異를 조절하기 위한 備蓄貯藏은 貯藏期間이 최소 1년 이상이고, 또한 익년도의 作況이 平年作 이상이 될 수도 있다는 위험부담이 함께 작용하기 때문에 매우 高價의 政策이다.

西獨은 消費者의 購買力이 극히 빈약했던 戰後에는 우선 戰前의 낮은 穀物價格을 그대로 유지해야만 했었다.

그러나 戰前의 穀物價格은 戰後의 그것보다 훨씬 낮은 수준이었을 뿐만 아니라, 2차 세계대 전 후 곧바로 韓國 動亂이 발발함에 따라 높게 형성된 輸入穀物의 價格보다는 월등히 낮은 수 준이었다

이는 戰後의 絶對物量 確保에 있어서 값비싼 輸入穀物을 사들여야 한다는 어려움이 컸으나 그것보다는 購買力이 빈약한 消費者, 즉 국민을 위해서는 「固定價格制」의 채택이 불가피했었다. 이 「固定價格制」에는 밀 이외에도 밀가루, 빵이 포함되었었다. 또한 낮은 消費者價格을 유지하기 위한 「固定價格制」의 成功的인 推進을 위하

² 姜奉淳外.「西獨의 農業」, 한국농촌경제연구원, 1983. 12. p. 66.

여 1949~50穀物會計年度 중에 약 4억 5천만 DM가 輸入調達, 運送부담, 製粉量 割當 및 製粉率의 規制에 따른 損失의 보전 등에 補助金으로 투입되어야 했었다.

「固定價格制」를 택한 裏面에는 國際穀物價格 이 國內價格 수준까지 하락되어 주기를 바라는 막연한 기대와 이와 같은 일련의 政策이 國內穀 物價格을 반대로 국제가격 수준까지 폭등되는 사태를 사전에 방지하게 되리라는 판단에서였다. 이 政策이 예상한대로 成果를 거두기 시작한바 1950~51穀物會計年度에는 生產農家의 平均出荷 價格이 밀은 前年對比 약 23%, 호밀은 前年對 比 약 17% 상승으로 비교적 낮은 價格上昇에 그쳤다. 그러나 國際穀物價格은 기대와는 정반 대로 韓國動亂의 勃發이라는 예기치 못했던 事 態로 인해 오히려 크게 상승했었다. 이는 國際 穀物價格과 國內 價格의 차이를 오히려 더 커지 게 하였으며, 이에 따라서 [固定價格制]의 維持 는 당시의 西獨政府 豫算으로는 충당할 수 없었 전 高額의 補助金 確保라는 문제를 발생시켰었 다. 반면 戰後 景氣가 점차 회복됨에 따라 국내 의 肉類需要는 크게 늘어났으며 이에 따라 飼料 穀物의 供給도 뒤따라야 했었다. 이처럼 폭발적 으로 늘어나는 穀物需要를 輸入으로 밖에 충당 할 수 없었으나 이를 위한 外貨의 動員은 불가 능했었다.

따라서 西獨政府는「固定價格制」를 根本的으로 再檢討하기에 이르렀고 이의 폐지에 앞서서 우선 1951~52穀物會計年度 중에 고정된 穀物價格을 일괄적으로 인상하기로 했었다(톤당 100 DM).

이는 1951~52年의 [穀物需給展望을 分析, 評價한 結果에 의한 조치였으나 바로 그 이듬해인 1952~53穀物會計年度에는 한편으로는 國際穀物

市場의 穀物價格이 크게 하락되었고, 다른 한편 으로는 西獨의 外換事情이 穀物의 輸入需要量 감당할 수 있을 정도로 好轉되었었다.

EEC 穀物政策이 실질적으로 效力을 갖게 되 었던 1967년까지의 穀物價格變化를 종합적으로 살펴보면 귀리를 제외한 나머지 모든 穀物에 있 어서의 名目價格은 거의 변하지 않았다. 반면, 貨幣價値의 漸進的인 하락은 그의 實質價格을 크게 하락시킨바 消費者의 穀物에 대한 購買力 은 다른 모든 제품의 平均値보다 훨씬 낮아졌 다. 즉, 1952~53穀物會計年度부터 1967~68년 까지의 사이에 家計費의 物價指數와 農業生產要 素의 物價指數는 약 3분의 1 정도의 상승에 그 첬으나 穀物의 交易條件, 즉 購買力은 약 4분의 1 정도가 하락함으로써 實質價格은 크게 하락한 것이다. 그럼에도 불구하고 國際穀物市場價格과 의 差異는 크게 좁혀지지 않는바, 이는 國際穀 物價格도 실질적으로 하락했기 때문이라고 볼 수 있다.

이러한 모든 여전의 변화는 「固定價格制」에 한계를 가져다 주었으며, 이에 따라 固定價格은 上限價格과 下限價格, 즉 價格安定帶로 代替되 었고 밀과 빵의 직접적인 價格連繫도 해제하기 에 이르렀었다.

2. 輸入統制政策과 輸入賦課金制度

固定價格制가 완화되어 上下限 價格으로 代替 되었으나 穀物의 輸入量에 대한 物量調節政策, 즉 輸入統制는 제한된 外換事情에 의해 지속되 었다.

政府는 매년「穀物需給計劃」은 수립했으며 여기에 輸入計劃을 포함시켜서 穀物輸入統制政策이시행되었다. 즉, 穀物의 政策價格水準(혹은 目標價格)에 의한 用途別 需要量과 국내 생산량을

추정하고 備蓄量의 變動事項을 감안하여 輸入豫 定내지는 輸入許容量을 確定公布했으며, 輸入業 者들은 公布된 輸入許容量을 참고로 그들이 원 하는 輸入希望量을 擔當部署(Einfuhr und Vorratsstellen)에 신청하여 政府로부터 輸入許容量을 할당받도록 되어 있다.

그러나 價格에 있어서는 輸入價格이 國內政策 價格보다 쌀 때는 輸入業者에게 많은 利潤이 돌 아가게 되고, 특히 國際穀物價格이 하락할수록, 그리고 西獨이 목표하고 있는「國際穀物市場價 格보다 높은 國內市場價格의 實現」이 달성되어 같수록 그 差額, 즉 輸入業者의 利潤은 커지게 되기 때문에 소위 輸入賦課金制度를 병행하게 되었다.

輸入賦課金은 每期間別 國際市場의 穀物供給價格(Rotterdam CIF 價格)과 매일 매일 형성되는 國內主要穀物市場의 穀物價格과의 差額을 算出根據로 하고 있으며, 이는 오직 輸入統制政策을 보완하는 制度이다. 그러나 여기서 문제되는 것은 輸入統制政策과 輸入賦課金制度를 균형있게 조화시킨다는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 것이다.

즉, 輸入許容量이 너무 적게 推定되었을 경우에는 穀物輸入量이 줄어 들어 國內穀物價格이政策價格(즉 目標價格)을 훨씬 上廻하게 되며,이에 따라 輸入價格과 상승된 國內價格과의 차이가 넓혀지게 되어 輸入賦課金이 늘어나게 되며,이는 穀物輸入에 의한 利潤이 그만큼 많아진다는 것을 뜻한다.

반대로 輸入許容量이 과다하게 推定되었을 경우에는 實際輸入量이 輸入許容量에 미치지 못하게 되는바, 이는 輸入業者가 損害를 보지 않는 한도내에서 輸入을 하게 될 것이기 때문이다.

輸入統制政策斗 輸入賦課金制度의 連繋에 있

어서 특히, 飼料穀物의 경우 輸入賦課金의 算出 根據인 國內市場價格이 政策價格보다 훨씬 높게 형성되는 경우가 허다하다. 즉, 輸入業者의 飼 料穀物 輸入許可申請量이 公示된 輸入許容量보 다 通常 4배 이상이나 되었다는 것은 결론적으 로 飼料穀物의 輸入이 실질적으로는 위험부담이 적고 黑字를 보장해 주는 사업이라는 것을 간접 적으로 표현해 주고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 현실을 政府에서도 이미 알고 있었으며 政府는 이러한 현상을 농업 부분의 예산을 절감하기 위한 政策과 연관시켜서 활용한바, 飼料穀物의 輸入許可라는 特權을 부여하는 동시에 政府에서 요구하는 다른 어떤 事業을 수행해야하는 條件을 부여한 것이 바로 그것이다.

즉, 예를들면 輸入業者는 飼料用 보리의 輸入 特權을 얻는 대신에 政府의 備蓄倉庫로부터 國 內市場價格보다 훨씬 비싼 가격으로 일정량의 備蓄穀物을 인수 받아야 한다는 것이다

이와 같이 비교적 짜임새 있는 政策들임에도 불구하고 穀物輸入業者들은 穀物輸入 特權에 의해 1956~57穀物會計年度부터 1961~62년 사이에 물론 매년 큰 차이는 있었으나 飼料穀物 1톤 당평균 12DM의 利潤을 달성할 수 있었다.

3. 國內產 밀의 製粉原料化 義務制度

人間의 食糧으로서의 밀 需要量은 큰 변동이 없으며 따라서 需要量의 推定에 비교적 정확성을 기할 수 있기 때문에 輸入許容量의 決定도용이하여 食用消費가 主인 밀에 있어서는 輸入統制政策과 輸入賦課金制度가 잘 調和될 수 있었다. 그러나 國內穀物價格水準이 國際市場의그것보다 높아야 한다는 穀物政策의 基本目標는 밀에 대해서도 마찬가지이며 이의 실현을 위해서는 밀이 食用으로 되기 위해 거의 필연적으로

거쳐야 하는 製粉業에 내한 統制措置가 불가피 했다.

즉, 製粉業體에서 가공하는 밀의 量 중에서 國內產 밀의 비중을 규정하는 것으로 製粉業體 는 原料의 75%(最初)를 國內產으로 사용토록 강제로 규정했었다. 따라서 製粉業體들은 같은 品質의 導入밀보다 價格이 비싼 國內產 밀을 購入 加工해야 했으며 이와 같이 밀의 需要方向을 國內產으로 강제로 전환시킴으로써 國內產 밀과 導入밀의 가격차이를 실현시켰다.

그러나 製粉業體는 밀가루의 價格을 價格이 각각 다른 두 가지 原料, 즉 國內產과 導入밀의 原料價格을 기초로 일종의 混合價格의 형태로 실현시킬 수 있도록 허용받음으로써 값비싼 國 內產 밀의 加工義務에 따른 損害를 補填할 수 있었다

4. 收買備蓄政策

국내산 밀의 價格이 目標로 설정한 最低價格 (下限價格) 이하로 하락하는 것을 방지하기 위하여 (예를 들면 豊作에 의한 生產量增加) 政府는 일정한 品質等級基準에 의해서 剩餘生產分은 目標로 설정한 最低價格으로 무제한 수매하도록 의무화 되어 있다.

그러나 政府의 收買備蓄政策에 의한 豊凶年間의 調節은 備蓄期間이 최소한 1년 이상이 되어야 하고 穀物의 需要는 價格이 非彈力的이기때문에 대단히 高價의 政策에 해당한다.

그밖에 내년에도 平年作 이상이 될 수 있다는 危險負擔이 이 사업을 누가 수행하도록 규정하 던 간에 그 機關의 死活이 관련되어 있는 것이 다.

따라서 政府는 오래 전부터 농업 자체의 기능 으로보다는 國民經濟的 機能으로서 어떤 특별한 施策을 통해서 이를 달성코자 노력해 왔었다.

政府는 政府가 이를 직접 수행하면서 동시에 生產農家,流通業者,加工業者를 참여시킨 일종 의 企業聯合을 설립시켜, 이에 대한 財政的인 支援과 特殊權限을 부여해 줌으로써 실현시키고 자 하였다.

그러나 西獨에 있어서는 導入穀에 대한 需要가 상존해 있고 導入穀에 대한 依存度가 높기 때문에 豊・凶에 따른 穀物의 需要調節도 通常穀物輸入量의 調節, 즉 穀物輸入統制 政策에 의존하고 있다.

IV. 要約 및 結論

西獨에 있어서 1962년 이전까지의 穀物政策은 다음의 네 가지로 要約할 수 있겠다.

- ① 固定價格制(後에 上・下限價格制로 代替).
- ② 輸入統制政策斗 輸入賦課金制度
- ③ 國內產 밀의 製粉原料化 義務制度
- ④ 價格維持를 위한 收買備蓄政策

우선, 국내의 穀物價格을 일정한 수준에서 안 정시켜야 한다는 점에 있어서 固定價格制에서 上下限價格制로 전환한 것은 매우 바람직한 조 치였다고 볼 수 있겠다.

둘째로, 輸入統制政策은 다음과 같은 몇가지 결점을 안고 있었다.

① 이 政策은 穀物輸出國의 立場에서는 일종의 保護主義的 措置로 받아 들여짐으로써 國際交易의 건전한 분위기 조성을 크게 해치게 되었으며, ② 自國市場의 安定化를 위해서 輸入物量을 자주 바꿈으로써 貿易業者들의 自律的인 商活動을 長期的인 측면에서 저해하게 되었으며, ③ 輸入許容量(輸入計劃量)의 決定이 一般的으

로 각 穀物會計年度間의 짧은 시간 안에 결정되어야 하기 때문에 誤差의 可能性이 크며, ④ 輸入業者의 輸入特權에 의한 利潤 중 소위 不勞所得部分을 全額 輸入賦課金으로 회수하기 어렵기때문에 不勞所得의 發生要因이 殘存하게 되며 ⑤ 國內市場의 완벽한 價格安定은 輸入統制政策으로 달성될 수 없다는 것이다.

西獨의 農業經濟學界는 이에 대해 이미 1953 년 이후부터 다음과 같은 주장을 계속해 왔었다. 즉,國內市場價格을 國際市場價格의 操作을 통해 서 調節,安定化하려는 데에 있어서 지도와 감 독에 의존하는 行政力이 輸入物量을 統制・調節 하는 데는 한계가 있기 때문에 이보다는 輸入賦 課金制度만으로 國內穀物價格을 國際穀物市場價 格보다 높은 수준에서 안정화 시킨다는 穀物市 場政策目標를 훨씬 效果的으로 달성할 수 있다 는 것이었다. 특히 輸入賦課金制度만을 택하게 되면 輸入特權이 없어지기 때문에 輸入特權에 의한 不勞所得의 發生이 源泉的으로 방지되고 每穀物會計年度에 輸入豫定量을 算出해야 하는 등의 업무도 현저히 줄어들게 된다는 것이다.

세째로, 國內產 밀은 製粉業界로 하여금 一定 比率 이상 가공토록 義務化한 措置는 한편으로 는, 국내의 밀 生產農家에게는 가능한 한 높은 價格을 실현시켜 주고 다른 한편으로는 消費家口 의 이로 인한 피해를 최소화하기 위한 것이었다 고 볼 수 있다.

반면, 製粉業體로 하여금 前述한 바와 같은 소위 混合價格의 實現을 허용해 줌으로써 加工業體에 대한 피해도 적정수준에서 補塡될 수 있었음은 바람직한 일이다. 특히 消費家口의 購買力이 충분하고, 즉 빵이 家計費 중에서 차지하는비중이 크지 않고, 製粉用 밀에 대한 總需要 중50% 정도를 導入밀에 의존할 정도로 需要가 충

분할 경우에는 다소의 短點이 있더라도 導入밀과 國內產 밀의 價格差異와 이에 의한 밀가루의 混合價格은 타당성이 인정될 수 있다고 본다는 것이다.

그러나 導入밀은 항상 충분히 공급될 수 있고 價格도 國內產보다 저렴할 뿐 아니라 導入밀은 밀가루의 중요한 特性인 粘質性이 높아서 제빵 력이 높으나 밀의 제빵력에 대한 價格差異는 고 려되지 않았다는 미비점을 안고 있다. 그 결과 育種業界나 生產農家는 밀의 제빵력 향상에는 무관심하게 되었으며, 특히 品種改良 事業은 長 期的인 硏究와 開發이 불가피한 것이다. 현재 극히 일부의 秋播種에서(氣象條件에 따라 매년 品質의 差異가 있으나)외국의 優良品種과 品質 면에서는 경쟁이 가능하지만 段收 면에서는 劣 勢에 놓여 있는 실정이다. 반면, 단순한 國內產 밀과 導入밀의 價格差異만을 중시하는 정책 하 에서는 新品種, 즉 優良品種의 개발의욕을 자극 하지 못한다는 결점이 있다. 네번째, 收買備蓄 政策은 前述한 바와 같은 높은 危險負擔 때문에 매우 값비싼 정책인 반면 穀物의 絶對物量이 부 족한 西獨의 입장에서는 豊・凶에 관계없이 輸 入에 의존해야 하기 때문에 豊・凶에 따른 국내 공급의 불안정을 國際市場에서 해결해야만 한다. 따라서 政府는 收買備蓄을 최소화하는 반면 국 내 공급의 불안정을 건전한 貿易 분위기를 크게 해치지 않는 범위 안에서 國際市場에서 해결해 야 한다.

바꾸어 말하면, 政府의 收買備蓄의 規模와 範圍는 國際市場의 건전한 貿易 분위기가 손상되지 않는 범위에서, 즉 西獨市場의 穀物供給不安定의 여파를 國際穀物市場이 수용할 수 있는 범위에 따라 결정되어야 한다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 戰後 서독 내의

穀物需給事情은 현재 우리 나라가 穀物需給上 안고 있는 여러 가지 問題點들(예를 들면 飼料 穀物需要의 急增現象, 穀物의 海外依存度 深化, 穀物自給度의 低位, 상대적으로 저렴한 導入穀 物價格과 높은 國內產 穀物價格 등)과 매우 흡 사하다고 생각된다.

이러한 관점에서 우리는 戰後부터 서독이 독 자적으로 실시했던 穀物政策들을 再檢討해 볼 필요가 있다고 본다.

예를 들면, 서독의 國內產 밀의 製粉原料義務 化 制度와 混合價格制度는 우리 나라에서 그 生 產量이 전체 需要의 극히 일부에 지나지 않고 있는 옥수수, 콩 등에 대해서 실시할 수도 있으 리라고 본다. 특히 輸入農產物에 대한 輸入賦課 金制度는 우리 나라에서 일부 과일에 실시하고 있는 輸入 연계제도, 즉 輸出을 전제로 한 輸入 許容制度보다 유리하다고 본다.

즉, 輸入連繫制度는 무역업자의 입장에서 볼때 국내 農產物의 輸出이 貿易業者에게 손해를 안겨 주더라도 외국 農產物의 輸入이 그보다 많은 利益을 가져다 준다면 소위 출혈수출을 강행하게 된다는 점에서 自國農業의 發展에 크게 기여하지 못하게 된다는 결점을 지니고 있다.

반면, 輸入賦課金制度는 輸入特權에 의한 利 潤을 정부가 회수하여 이를 각종 農業保護政策 遂行에 필요한 財源으로 활용하게 된다는 利點이 있다.

특히, 우리 나라의 農業生產性이 先進國들의 수준을 크게 밑돌고 있고, 이의 개선을 위한 投 資는 그의 投資效果가 매우 느린 속도로 나타나 기 때문에 이의 財源確保가 쉽지 않다는 점에서 도 輸入賦課金制度의 도입을 위한 研究가 뒤따 라야 한다고 믿는다.

이외에도 모든 분야에 있어서의 國際化趨勢는 國際交涉力의 優位確保를 위한 각국의 투쟁을 더욱 가속화시키고 있으며, 이는 國防力의 增强 에 따른 각국의 國防費支出의 增加, 自國產業의 保護를 위한 각국의 保護貿易主義의 强化 등으로 입증되고 있다.

이는 모든 분야에 있어서 自國生產을 늘려서 輸入需要를 줄여 나감으로써 각 분야에서 海外 依存度를 줄여 나가야 한다는 것을 뜻하며 이는 農產物에 있어서도 예외가 될 수 없다고 믿는다.

參考 文獻

姜奉淳外,「主要 國家의 農業政策 比較研究」1983. 12 _____,「西獨의 農業」1983. 12

Roderich Plate, "Agrarmarktpioltik" Band 2

—Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG—

BLV Verlagsgesellschaft mbH, München, 1970.