農產物價格安定을 위한 政策代案의 選擇方法*

許 信 行
研究委員, Ph.D.(農業經濟學)

Ⅰ. 農產物價格의 不安定과 政策分析
Ⅱ. 政府의 介入與否와 政策代案
Ⅲ. 主要農產物의 需給特性과 價格安定을 위한 政策代案의 選擇
Ⅳ. 맺는 말

Ⅰ. 農產物價格의 不安定과 政策分析

商業農을 지향하는 過渡期에서 適應上 어려움이 많지만, 그 가운데서도 가장 심각한 문제는 農產物需給의 不均衡에 따른 價格의 不安定이라는 데에 意見들이 일치하고 있다. 그런데 불안정하게 변동하는 이들 農產物價格을 과연 안정시켜야 하는가? 만일 價格을 안정시켜야 한다면 일반적으로 政府나 公共機關의 市場내지 價格에 대한 介入을 前提로 삼고 있는데, 그에 대한 代案은 무엇인가? 또한 代案의 探索내지 選擇의 기준과 그 理論的인 배경은 무엇인가?

우리의 관심이 農產物 價格政策에 미치게 되나 소위 政策學에서 다루는 政策決定過程을 지나칠 수가 없게 된다. 왜냐하면 우리는 農政의 歷史에서 수 많은 試行錯誤를 경험하였기에, 여기서 또 다른 失策을 제안하고 싶지 않기 때문이다. 그래서 敎科書的인 接近이지만 合理的인 政策決定過程을 중요하게 생각지 않을 수 없다.

合理的인 政策決定을 위해서라면 다음과 같은 5단계의 政策分析을 거쳐야 하는 것으로 되어 있다.

(1) 問題의 所在와 그 性格의 把握
(2) 問題의 해결에 있어서 추구하려는 目標내지 目的을 분명하게 設定
(3) 設定된 目標나 目的을 달성하기 위하여 필요한 方法내지 政策代案을 探索
(4) 여러 代案이 가져다 줄 주요 結果의 檢討내지 豫測
(5) 豫測된 結果를 적게는 "費用과 收益" 크게는 "잃는 것과 얻는 것"이라는 측면에서 代案들의 比較評價
(6) 設定된 目標의 달성에 가장 잘 符合되리라고 판단되는 最善의 政策代案 選擇

이같은 政策分析의 視角에서 農產物價格의 不安定이라는 문제와 이를 安定시키는 政策手段의

* 本論文의 作成契機가 된 農水產部 두 用役研究課題「農(畜)水產物 價格安定政策開發을 위한 調査研究」C-84-13, C-84-14, 韓國農村經濟研究院, 1984. 12에서 黃延秀 研究員과 全昌坤 研究員의 努力이 많았음을 밝혀둔다

選擇過程에 대해서 생각해 보기로 한다.

政策分析의 첫째 단계로서 問題는 農產物價格의 不安定이라는 데서부터 시작된다. 價格이 불안정하면 農業所得이 불안정해지고, 次期의 生產이 불안정해서 資源의 효율적인 配分이 歪曲되기 쉽다. 그러면 農產物價格이 왜 불안정해지고, 그 불안정의 性格과 內容은 무엇인가?

農產物價格이 불안정해지는 배경에는 需給의 不均衡과 價格形成與件의 未熟이라는 두 가지 측면이 있다. 이 가운데서 農產物需給의 不均衡이라는 것이 價格을 결정적으로 불안정하게 만드는 것으로서 여기에는 年間需給의 不均衡, 季節別 需給不均衡, 日別 需給不均衡, 그리고 地域間 需給不均衡 등이 있다. 이러한 이유로 인해서 農產物의 價格이 일반적으로 불안정하다.

地域間 또는 日間 변동하는 農產物價格의 불안정에 대해서는 市場情報의 신속 정확한 체계를 확립시켜 나감에 따라 크게 염려할 바가 없을 것으로 생각된다. 그러나 氣象條件으로부터 영향을 받은 農產物生產의 季節 및 年間變動에 따라 나타나는 價格의 불안정은 매우 독특할 뿐만 아니라 農家經濟에 크게 영향을 준다.

대부분의 農產物價格이 需要 또는 供給 측의 요인으로 인하여 季節變動을 거듭 반복한다. 農作物의 경우에는 일반적으로 價格이 貯藏問題로 인하여 收穫期에 낮고 端境期에 높아지는 패턴을 나타낸다. 그러나 畜產物과 같이 연중 생산되는 農產物의 價格은 주로 需要 측의 季節性에 의해서 변동한다. 생산자를 보호하기 위해서는 收穫 직후의 出荷期價格을 支持시킬 필요가 있고, 반대로 소비자를 보호하기 위해서는 상당한 貯藏期間이 지난 후의 端境期價格을 안정시킬 필요가 있다.

生產이 氣象條件으로 영향을 많이 받는 農作物의 價格은 年間變動을 심하게 하는 경우가 있다. 예를 들면, 고추의 農家販賣價格은 1978년 前年對比 217.8%나 폭등한 바 있고, 같은 해에 양파의 價格도 무려 175.8%나 상승하였다. 그런가 하면 1979년에는 마늘의 價格이 72.1%, 그리고 양파의 價格도 68.1%나 폭락하였다. 이들 價格은 前年度의 價格과 氣象條件으로부터 영향을 받은 植付面積 및 作況의 豊凶에 따른 변동이라 말할 수 있다. 年間價格이 이처럼 豫測을 불허할 정도로 불안정하게 변동하면, 資源의 효율적인 배분이 일어날 수 없다.

農產物의 價格은 또 週期變動을 하는 경우가 많다. 週期變動을 하는 대표적인 農產物은 돼지로서 32~36個月를 1週期로 하고, 2~3年를 1週期로 하는 農產物은 고추, 양파, 무우, 배추, 닭, 계란 등으로 추정되었다. 좀 더 장기적인 週期變動을 하는 農產物로서는 사과, 배 등의 果實과 마늘 그리고 소 같은 大家畜 등을 꼽을 수 있는데, 이들의 價格은 보통 3~5년의 週期를 가지고 있다. 이런 週期變動이 심해지면 資源의 消費가 많아진다.

政策分析의 둘째 단계로서 생각해야 될 것은 問題解決의 目標내지 目的을 분명하게 설정하는 것이다. 추구하는 目的은 農產物價格을 安定내지 支持시키는 것으로서 비교적 분명해진다. 불안정해진 農產物價格을 안정내지 支持코자 하는 이유는 農業生產과 農家所得을 안정시키고, 資源의 효율적인 배분여건을 조성하며, 농민들로 하여금 마음 놓고 생산활동에만 전념케 함으로써 生產性을 높일 수 있도록 하는데 있다.

그렇다면 政策分析의 다음 단계들로서 設定된 目的을 달성하기 위하여 필요한 政策代案은 무엇이며, 어떤 代案이 가장 바람직스러운가? 이 문제를 경제적인 측면에서 다루고자 하는 것이

本論文의 目的이다. 좀 더 구체적으로 표현하여 農產物價格을 안정시키기 위해서 政府나 公共機關의 市場 및 價格에 대한 介入이 필요한가? 외부의 介入이 필요하다면, 어떤 형태의 介入이 최선의 수단이며, 그에 대한 理論的 배경은 무엇인가? 이들 물음에 대한 해답을 얻고자 하는 것이 이 글의 핵심이다.

Ⅱ. 政府의 介入與否와 政策代案

中央에서 모든 經濟活動을 계획하고 관리하는 統制經濟社會가 아닌 市場活用型의 自由經濟社會에서는 農產物價格의 안정을 위하여 政府가 市場에 介入할 것이냐 하지 않을 것이냐, 그리고 政府가 市場에 介入한다면 어떤 형태로 介入할 것이냐 하는 選擇의 문제까지도 하나의 기준에 의해서 해결될 수 있다. 그 기준은 바로 介入費用의 最少化라는 평범한 것이다. 그렇지만 그것을 찾아내는 것은 쉬운 과제가 아니다.

일단은 문제를 간단하게 만들기 위해서 두 가지의 假定이 필요해진다. 첫째, 政府는 불안정한 農產物價格을 일정 수준에 "安定내지 支持"코자 원한다. 그러기 위해서 정부는 가능한 어떤 政策手段이라도 동원해야 될 필요성을 가지고 있다. 둘째, 정부는 價格安定이라는 政策目的을 달성하기 위하여 일단 市場介入을 前提로 삼는다. 다시 말해서 政府의 市場不介入이 價格安定에 더 기여할 수 있다는 前提를 배제하는 것이다. 그리고 다만 介入에 따른 費用의 最少化라는 측면에서만 政策代案을 찾거나 또는 介入與否를 결정짓고자 한다.

農產物의 需要가 변동하지 않고 일정하게 있는 상태에서 供給이 〈그림 1〉에서와 같이 점차 非彈力的일 경우를 假想해보자. 政府의 市場介入이 없는 상태 아래서 市場均衡은 需給 OQ_0에 價格 OP_0에서 형성된다. 그런데 市場價格 OP_0이 平均生產費보다 밑돈다고 판단되어 정부가 支持價格을 OP_1에 설정코자 할 때 어떤 政策代案이 바람직한가 하는 문제이다. 이때 供給彈性値의 변화를 전제로 했으니까, 결과적으로 供給이 非彈力的일수록 政府收買나 不足分支拂의 정

그림 1 供給이 非彈力的일 때의 介入費用變化

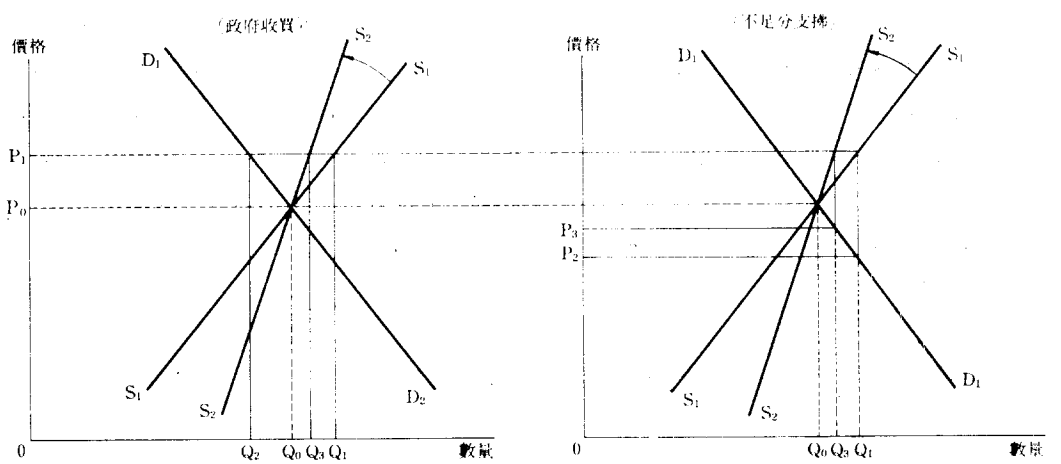
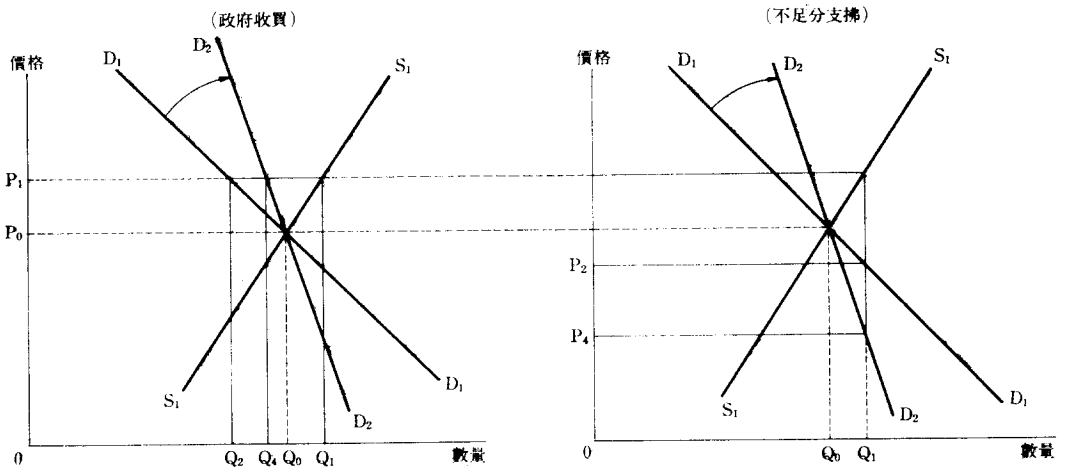


그림 2 需要가 非彈力的일 때의 介入費用變化



책이 모두 바람직해진다. 반대로 供給이 彈力的일수록 두 政策手斷은 모두 過多費用을 필요로 하기 때문에 이런 형태의 직접적인 市場介入은 止揚되어야 하겠다. 그러나 문제는 供給이 非彈力的일 때 두 政策代案 중 어느 것이 더 費用節約的이냐 하는 것이다. 그것은 需要의 彈性値를 알면 명확해지겠지만, 만일의 경우 需要의 彈力性이 동일하다면 收買政策의 費用 $OP_1 \times Q_2Q_3$ 과 不足分支拂政策의 費用 $P_1P_3 \times OQ_3$ 가운데서 어느 것이 더 작으냐에 따라 결정될 문제라고 봐진다.

다음에는 農產物의 供給이 변동하지 않고 일정하게 있을 때 〈그림 2〉에서와 같이 需要 측이 점차 非彈力的이 되는 경우를 假想해보자. 이때 介入費用의 변화가 서로 반대방향으로 변하고 있어서 政策代案의 선택이 용이해진다. 農產物의 需要가 非彈力的이 될수록 政府收買의 費用은 작아지는 대신에 不足分支拂政策의 費用은 더 많아지고 있다. 따라서 需要가 非彈力的일수록 不足分支拂보다 收買手段이 費用節約的이다. 반대로 需要가 彈力的일수록 收買政策보다는 不足分支拂이 더 費用節約的이라 말할 수 있다.

이번에는 두 극단의 경우를 假想해보자. 需要와 供給 모두가 非彈力的일수록 不足分支拂보다 收買政策이 費用節約的이고, 반대로 需給 모두가 彈力的일수록 收買보다는 不足分支拂이 더 費用節約的이다. 이런 관계들을 압축시켜 정리하면 〈表 1〉에서 보는 것과 같다. 여기서 결과적으로 政府의 不介入이 最善이라는 代案 아닌 代案이 나왔기 때문에 앞에서 前提로 삼은 假定들이 다소 완화될 수 있다. 그렇다면 이러한 기준에 따라 실제 주요 農產物을 상대로 하여 시험적인 代案을 제시해보기로 한다.

表 1 需給의 彈力性에 따른 바람직한 價格政策手段

		供給	
		彈力的	非彈力的
需要	彈力的	最善：不介入 次善：不足分支拂	最善：不足分支拂
	非彈力的	最善：不介入 次善：收買	最善：收買

Ⅲ. 主要農産物의 需給特性과 價格安定을 위한 政策代案의 選擇

主要農産物의 需給分析이 1965~80년의 時系列資料를 이용하여 이루어진 것이지만 최근의 자료를 3개년 더 추가시킨다고 하더라도 彈性値에는 큰 변동이 없을 것으로 생각되어 筆者에 의해서 수행된 旣存의 파라미터를 〈表 2〉에서 보는 것과 같이 援用키로 하였다. 그 결과에 따르면 收買備蓄이 바람직한 품목은 쌀, 콩, 고추 마늘, 양파, 참깨, 배, 닭고기로 나타났다. 또한 不足分支拂政策이 바람직한 품목은 고구마, 감귤, 쇠고기, 돼지고기로 나타났다. 그리고 政府의 介入自體가 바람직스럽지 못한 품목은 보리, 밀, 감자, 무우, 배추, 사과로 추정되었다. 대체적으로 豫見되었던 期待에서 크게 벗어나지는 않았지만 의외의 결과가 없는 것은 아니다.

豫想했던 것과 다르게 나타난 품목은 보리, 밀, 고구마, 사과, 돼지고기, 닭고기라고 생각된다. 보리와 그리고 사과의 경우 生産에 의한 供給의 彈性値가 1보다 높을까 하는데 의문이 생긴다. 보리와 밀은 절대적인 植付面積에 한계가 있고, 사과는 永年生果樹에서 생산되는 것이므로 短期供給彈性値가 그렇게 클 것 같지 않기 때문이다. 사과의 생산은 분석기간에 아마도 매년 급증하는 추세에 놓여 있었기 때문인 것으로 추리된다. 다음에 고구마, 돼지고기, 닭고기의 供給彈性値는 1보다 클 것으로 생각되는데, 그것이 非彈力的인 것으로 추정된 것은 자료의 결여내지 불충분으로부터 연유된 것 같다. 이들의 供給은 彈力的일 것으로 믿어진다. 만일 이들

表 2 主要農産物 需給의 彈性値와 政策代案의 選擇

品 目	需要彈性値	供給彈性値	바람직한 政策代案	次 善 策
쌀	−0.23	0.57	收買備蓄	
보 리	−0.30	1.82	不 介 入	收買備蓄
밀	−0.78	1.29	不 介 入	收買備蓄
콩	−0.24	0.17	收買備蓄	
감 자	−0.76	1.90	不 介 入	生産調整
고 구 마	−1.86	0.24	不足分支拂	
고 추	−0.25	0.33	收買備蓄	
마 늘	−0.26	0.36	收買備蓄	
양 파	−0.24	0.71	收買備蓄	
참 깨	−0.44	0.43	收買備蓄	
무 우	−0.87*	0.94*	不 介 入	生産調整
배 추	−0.60	0.82*	不 介 入	生産調整
사 과	−0.36	1.19	不 介 入	收買備蓄
배	−0.48	0.64	收買備蓄	
감 귤	−1.28	0.14	不足分支拂	
쇠 고 기	−0.84*	0.55	不足分支拂	收買備蓄
돼지고기	−1.47	0.54	不足分支拂	再分析要
닭 고 기	−0.75	0.33	收買備蓄	再分析要

* 표시는 彈力的인 것으로 간주함.

자료 : 需給의 價格彈性値는 筆者의 「農産物價格政策」, 研究叢書 10, 韓國農村經濟研究院, 1982, 제 3 장에 있는 旣存의 分析結果임.

품목의 供給이 彈力的이라면 政府의 不介入이 最善策으로 제안될 것이다. 豫想했던 결과와 다르게 나타난 품목에 대해서는 앞으로 資料를 더 보강시켜 再分析을 시도한 다음에 政策代案을 摸索하는 것이 바람직하다.

그런데 앞에서 假定한 것 가운데 "政府의 市場介入"이라는 前提에 대하여 언급할 필요가 있다. 일단 需給의 特性에 따라 政策代案이 어떻게 나타나는 가를 보고 싶었지만, 그 이전에 技術的인 측면에서 政府의 介入自體가 어려운 農産物이 있다. 예를 들어서 무우, 배추, 감자, 고구마, 사과, 배 등과 같이 貯藏이 어려운 품목에 대해서 政府의 市場介入이 어려운 것이다. 물론 이들 품목의 貯藏이 技術的으로 불가능하다는 것이 아니라 부피가 크고 腐敗性이 높기 때문에 公共機關에 의한 貯藏은 큰 損失을 초래할 수 있다는 의미이다. 다행히도 무우, 배추, 사과의 경우 政策代案 자체가 不介入으로 밝혀

지긴 하였다.

貯藏의 困難性이라는 차원에서 政策代案을 생각한다면, 穀物을 제외한 대부분의 農產物이 政策執行上의 문제를 안고 있다. 이러한 技術上의 문제를 극복하기 위해서 收買政策에 관한 한 政府는 두 가지 手段을 탄력적으로 이용할 수 있다. 첫째, 정부의 직접적인 收買備蓄事業이요, 둘째 民間買入支援事業을 생각할 수 있다. 정부가 農開公이나 農協 및 畜協 등 有關機關을 통해 農產物을 직접 收買하고, 이를 備蓄해두었다가 端境期에 放出할 수 있다. 한편 貯藏機能을 가진 民間流通機構로 하여금 政策對象農產物을 市中價格으로 買入케 유도하되 市中價格이 支持水準에 이를 때까지 資金을 지원하는 방법을 생각할 수 있다. 이 둘 가운데 정부가 어떤 手段을 선택할 것인가?

政府의 直接買入과 民間機構를 통한 間接買入의 長短點을 정리해보면, 첫째 同一物量을 買入할 경우 買入資金의 일부가 民間資金에 의하여 충당된다는 측면에서는 民間買入支援案이 政府收買보다 더 費用節約的이라 말할 수 있다. 둘째, 政府收買價格은 고정되어 있는데 반해서 民間買入價格은 市場價格이기 때문에 生產者價格의 支持 측면에서는 政府收買가 民間買入支援案보다 더욱 효과적이다. 셋째, 同一物量을 買入할 때 派生되는 間接效果(非買入物量의 價格上昇效果) 면에서는 政府收買 및 民間買入案이 같다. 네째, 端境期 價格上昇의 抑制 측면에서는 民間業體의 利潤追求 指向性으로 인하여 政府收買가 民間買入支援보다 훨씬 더 효과적이다. 다섯째, 備蓄農產物의 貯蓄管理, 技術, 效率性 등의 측면에서는 腐敗性이 강한 農產物일수록 民間買入支援이 政府收買보다 더 효과적일 수 있다. 이와 같은 다섯까지 측면에서 두 方案을 검토해볼 때, 腐敗性이 강한 農產物로서 價格安定을 위해 政府가 介入할 수밖에 없는 품목에 대해서는 民間買入支援事業으로 유도하고, 貯藏性이 강한 품목으로서 價格이 불안정한 農產物에 대해서는 政府收買方案을 적용하여 추진하는 것이 바람직하다.

다음에는 不足分支拂政策의 추진에 따른 문제를 생각해보자. 이 정책은 對象農產物의 販賣物量 또는 프로그램에 加入된 農家의 販賣物量에 대해서 市場價格과 目標價格의 차이를 지불하는 것이다. 그렇다면 문제는 支拂對象農產物을 나머지와 어떻게 隔離시키느냐 하는 것이다. 그리고 政策執行에 따른 費用도 문제가 된다. 收買備蓄政策에서는 모든 附帶費用이 放出原價에 포함되는데, 不足分支拂政策을 채택할 경우에는 執行에 따른 費用을 轉嫁시킬 데가 없다. 따라서 실제 어떤 代案을 政策에 옮기기까지에는 여러 과정에서 정밀한 調査分析이 있어야 하고, 그 결과를 토대로 하여 종합적인 판단을 내려야 한다. 다시 말해서 政策分析의 5 및 6段階가 더 남아 있다는 사실이다. 그러나 代案別 "費用과 收益"을 측정하는 과제는 또다른 영역에 속하기 때문에 여기서는 더 이상의 언급을 피하기로 해둔다.

Ⅳ. 맺는 말

아무리 간단한 政策이라 하더라도 그것이 農家經濟나 社會全體에 미치는 영향을 감안한다면 소홀하게 만들어질 수는 없다. 어설픈 政策은, 과거의 農政史를 돌이켜 볼 필요도 없이, 차라리 그것이 없었던 것만 같지 못한 것도 많기 때문에 신중을 기해야 한다. 기왕이면 주어진 목

적을 달성하면서도 사회에 주는 費用이나 負擔를 극소화시킬 수 있는 政策을 모색해야 한다. 그런 정책을 확립시키려면 政策分析의 과정을 소홀하게 취급할 수 없으며, 더 나아가 代案을 선택하는 방법에 있어서도 經濟的인 論理를 도외시 할 수가 없다. 그런 의미에서 農產物의 需給에 대한 分析을 통해 費用最少化를 보장할 수 있는 政策代案을 摸索할 필요가 있다.

그렇지만 이런 接近方法이 有一無二 하다고 생각되지는 않는다. 이것은 우리가 생각할 수 있는 여러 기준이나 방법 가운데 하나라고 여겨진다. 중요한 것은 이런 노력을 꾸준하게 전개시켜나갈 때 합리적인 政策의 實現이 가능해지리라는 사실이다.

參 考 文 獻

姜信澤外「政策學槪論」, 또는「政策學」, 法文社, 1982, 1983

許信行,「農產物 價格政策」, 硏究叢書 10, 韓國農村經濟硏究院, 1982.

許信行外,「農水產物 價格安定政策開發을 위한 調査硏究」, C 84-14, 韓國農村經濟硏究院, 1984.

Robinson, K. L., "Unstable Farm Prices: Economic Consequences and Policy Options," *American Journal of Agricultural Economics*, 57 : 769-77, 1975.

Samuelson, Paul A', "The Consumer Does Benefit from Feasible Price Stability," *Quarterly Journal of Economics*, 86(3) : 476-503, 1972.

Tomek, William G. & Kenneth L. Robinson, *Agricultural Product Prices*, Cornell University Press, 1972.

Waugh, F. V., "Does the Consumer Benefit from Price Instability?" *Quarterly Journal of Econnomics*, 58 : 602-14, August 1944.