

농산물 가격정책의

實體와 構想

農博·許信行
△가격정책연구실장△
한국농촌경제연구원

유통량이 확대되면서 농산물 가격정책의 중요성은 매우 커지고 있다.

시장판매를 목적으로한 상업적인 영농의 비중이 커짐에 따라 농산물 시장가격의 변동은 바로 농업소득의 증감과 직결되고 있으며, 식품소비의 모든량을 시장구입에 의존하고 있는 소비자의 수가 늘어남에 따라 농산물가격의 등락은 곧 소비자 가격비지출규모의 폭을 좌우하고 있어 정책당국의 깊은 관심사는 어떻게 하면 농산물가격을 안정화 시킬 수 있는가에 모아지고 있다.

농산물가격의 안정화는 이와같이 생산자 보호는 물론 소비자 보호를 위해서도 바람직할 뿐만 아니라 경제의 지속적인 성장과 발전을 위해서도 필요불가결한 조건의 하나임에 틀림이 없다. 그러나 농산물가격은 일반 공산물가격과 다른 특이한 성질을 가지고 있으며 이에따라 가격정책도 다양하게 요구되는 것이다.

농산물 가격의 특성

농산물가격의 첫째 특성은 일반적으로 불안정하다는 것이다. 농산물 수요와 공급 모두가 비탄력적이어서 어느 한편의 적은 량의 변화에도 가격의 변동폭은 매우 크다. 농산물 가격이 불안정한 또 하나의 이유는

국민의 대다수가 농업에 종사하면서 자급자족적 영농을 이루는 단계에서는 증산(增産)이 가장 바람직한 정책이었으나 경제가 발전하여 농업 인구가 상대적으로 적어지고 농산물

공산품과는 달리 생산에 대한 의사(意思)결정으로부터 실제 시장에 내다가 팔기까지의 기간이 매우 길어 공급이 계속성을 가지고 적응해 갈 수가 없다. 또한 다음 생산은 전년도 가격의 영향을 받아 이루어지므로 농산물시장변동에 대하여 신속한 적응력이 부족하다.

둘째, 농산물가격은 계절성을 가지고 있다. 가격의 계절변동은 수요나 공급의 계절변동 때문에 생긴 결과이다. 농산물생산은 자연조건에 크게 영향을 받기 때문에 몇가지 축산물을 제외하고는 대부분이 1년에 한차례씩 생산되고 있는데 반하여 소비는 년중 평준화되어 있어서 수요의 시간적 불균형으로 이들 농산물가격이 계절성을 띠게 된다.

셋째, 농산물가격은 큰 유통비용을 수반하고 있다. 생산자로부터 소비자에 이르기까지의 유통 중간단계가 일반적으로 복잡하여 중간상인의 이윤의 폭이 크고 부피가 커서 수송비와 저장비가 많으며 부패하기 쉬운 관제로 감량이 많이 생기는 등 유통마진이 공산품에 비하여 크기 마련이다.

네째, 농산물가격은 일종의 완전경쟁가격이다. 무수하게 많은 생산자가 동일한 품질의 농산물을 비교적 개방되어 있는 가격정보체제 아래서 생산하고 판매하기 때문에 어

느 한 농민이 시장의 가격에 영향을 미치기란 거의 불가능하다. 수요면에서도 마찬가지로 전국민이 소비자이므로 수요독점이나 과점(寡占)같은 현상은 찾아보기 힘들다. 우리나라는 농산물시장이 일부 협소하여 유통과정에서 일부 상인이나 가공업자들에 의한 매점매석(買占賣惜)행위의 가능성을 완전히 배제하기 어렵다.

위와같은 농산물가격의 특성 때문에 대부분의 국가들이 생산자 보호는 물론 소비자 보호를 위한 목적으로 직접 또는 간접으로 농산물시장과 가격에 개입하여 농산물가격을 안정화 시키려 온갖 노력을 기울이고 있다.

이중곡가정책(二重穀價政策)

정부는 수확기의 시장가격보다 높은 가격으로 구매하고, 구매가격과 제 조작성 및 보관료를 합한 방출원가보다 낮은 가격으로 소비자에게 공급함으로써, 첫째 생산을 증가시키 국내 식량자급율을 높임과 동시에 식량의 안정적 공급을 꾀하고, 둘째 농가소득을 증대시키며, 셋째 소비자 가계비부담을 경감하며, 넷째 수확기 가격폭락은 물론 단경기

의 가격폭등을 방지코자 쌀과 보리에 이중곡가제를 채택하고 있다.

수매가격은 생산비보상을 원칙으로 하되 도매물가 및 소비자물가와 농가구입가격지수 등의 각종 물가상승추세와 종합적인 경제여건을 고려하여 농가소득이 충분히 보장되는 수준에서 결정하도록 되어 있다.

쌀과 보리쌀의 방출가격은 소비자가계의 안정을 위하여 매년 판매원가보다 낮은 수준에서 품질에 관계없이 단일가격으로 년중 고정시켜왔으나 79년 7월 15일부터 쌀의 질에 따라 정부쌀은 차등가격제로 실시하고, 한편 일반미에 적용해왔던 최고가격제를 전면 해제하여 시장기능에 맡김으로서 일반미가격을 자율화 했다.

양곡의 수급조절 및 가격안정 등의 목적에 이용되고 있는 자원(財源)은 양곡관리특별회계법에 의해서 한국은행으로부터의 차입금과 양곡관리기금법에 명시된 자원, 그리고 양곡증권법에 따라 양곡증권을 발행하여 차입한 금액 등으로 조절되고 있다.

쌀의 이중가격제는 그 유용성에 대하여 논란의 시비가 많아 왔지만 그래도 정부가 의도하는 목적을 많이 달성했다. 다만 한 가지 문제는 양특적자(78년말 누계가 5,227억원 이지만 이중에서 쌀 이중가격제 때

문에 발생한 적자는 2,085억원으로 39.9%에 해당함)에 의한 데미손이다. 양특적자의 폭을 줄이는 방법으로는 수매가격을 낮추거나 혹은 방출가격을 높이거나 아니면 두 가지 방법을 동시에 병행하는 것이다. 농가교역조건이 점점 더 악화되고 있는 상태아래서는 수매가격을 낮추는 것보다 방출가격을 실시세에 가깝게 높혀 나가는 것이 바람직 하리라. 양특적자의 근본적인 해결은 한은차입으로 메우는 대신 국민 모두가 낸 세금의 일반재정으로 전환하여 고소득층의 세금이 저소득층의 쌀값 부담을 덜어 주도록 함으로써 소득재분배 효과도 같이 얻을 수 있도록 과감한 조치를 취하는 길이다.

보리에 대한 이중가격정책은 사실상 딜레마에 빠져 있다고 보아야 할 것이다. 보리는 열등재 가운데서도 대표적인 품목이다. 소득이 향상될수록 보리소비량이 줄어드는 것은 건전하고 합리적인 소비인 행위의 결과이다. 소비자 보호를 위해서는 보리에 대한 수매 내지 이중가격제를 포기해야 되겠지만 문제가 그렇게 간단한것도 아니다. 보리생산이 중단되면 주곡의 자급달성은 어렵다 식량이 모자라게 되면 가수요(假需要)가 생겨 식량가격은 폭등하기 마련이고 사회는 혼란의 와중으로 치달게 될것이다. 주곡의 자급을 쌀로

매꿀 수 없어 부족분을 보리로 채울려고 할 때 그 보리에 대한 값은 비싸기 마련이다. 부족되는 쌀의 량을 증산이나 수입에 의존하지 않고 보리로 충족시키려 한다면 그에 해당하는 보리값은 생산비보상을 위한 높은 수준에서 머물지 않으면 안된다.

보리도 여러가지가 있다. 맥주원료용 보리가 있고 식용 또는 가축사료용 보리가 있다. 파종시기부터 이 들 보리를 이용목적별로 분류할 수 있다고 한다면 계약재배를 장려하여 맥주맥가격을 제일 비싸게 하고, 다음에는 식용보리 가격을 그리고 사료용 보리가격을 가장 싸게하여 가축생산에 많이 활용케 함으로서 이모작 보리재배면적을 늘려 나갈 수 있다면 그만큼 농가소득증대에 기여할 수 있을 것이다.

수매비축제도(收買備蓄制度)

농산물가격의 특성에서 이미 언급했듯이 농산물은 일년에 통상 한번씩 생산되고 있으나 소비는 년중 평준화되어 있는 관계로 수확기에는 가격이 폭락하고 단경기에는 가격이 폭등하는 극심한 계절성으로 인하여 생산농민이나 소비자 모두가 손실을 입게 된다.

많은 국가에서 실시하고 있듯이 우리 정부에서도 수확기에 잉여농산물을 수매비축하여 가격폭락을 방지 생산자를 보호하고 단경기에 비축량을 방출함으로써 단경기 가격폭등을 미연에 방지하여 소비자를 보호코자 고추, 마늘, 양파, 참깨, 사과, 돼지고기, 닭고기, 달걀, 김, 전오징어 등의 주요품목에 수매비축제도를 적용시키고 있다.

수매비축사업을 수행하는데 필요한 자금은 정부 출연금과 차입금으로 조달되고 있다. 정부는 '66년 8월에 「농산물가격안정기금법」을 제정 공포함으로써 농산물가격안정에 소요되는 기금을 확보할것을 법적으로 규제하였고, 이 기금법을 '70년 8월에 「농수산물가격안정기금법」으로 개정하여 가격안정 정책대상 농수산물의 범위를 크게 확대시켰으며, 농수산물 가격안정기금의 운영상 필요하다고 인정할 경우에는 자금의 장기차입 또는 일시차입을 할 수 있도록 조치하였다.

주요품목의 수매비축실적을 보면 '78-'80년 5월 20일까지 고추 수매량은 4만 7천톤에 방출량이 3만 5천톤이며, 마늘 수매량은 1만 9천톤에 방출량이 1만 5천톤, 양파 수매량은 2만 5천톤에 방출량이 2만4천톤, 참깨 수매량은 2만 7천톤에 방출량이 2만톤, 그리고 낙화생 수매량이 1만

2천톤에 방출량이 1만 1천톤으로 나타나 있다. '79-'80년 6월 21일까지 행해진 돼지고기의 수매비축량은 정육 4,835톤과 지육 1,940톤이며 방출량은 898톤, 닭고기 수매량은 78만 1천마리이며 방출량은 463톤으로 되어 있다.

각박하게 주어진 여건속에서나마 농수산부는 수매비축사업을 많이 수행하여 오고 있는것이 사실이다. 그러나 좀더 욕심을 부려서 앞으로의 구상(構想)을 위하여 몇가지 문제점을 지적코자 한다. 첫째 가격안정기금의 규모가 작고 차입이 어려운 관계로 수확기 과잉생산 품목의 가격 상승효과를 가져올 수 있을 정도의 충분한 물량을 수매하지 못하기 때문에 수매비축사업의 목적을 달성하는 경우가 드물다. 둘째, 수매비축사업의 대상품목이 물가당국의 물가안정대상 품목과 중복되는 경우가 많기 때문에 방출원가보다 낮은 가격으로 방출할 수 밖에 없어서 재정적자의 폭이 커지는것이 또한 문제이다. 셋째, 협동조합을 통하여 수매사업을 수행하는것은 좋으나 공개된 시장에서 모든 생산자에게 판매의 기회가 균등하게 돌아가지 않고 있는 부문은 정책적 목적달성을 위하여 시정되어야 할것이다.

농산물가격의 특성으로 보아 수매비축 또는 방출사업은 공공기관에

의해서 기필코 과감하게 그리고 적극적으로 수행되어질 필요가 있다. 여기에다가 수입과 수출문제까지 곁들여서 시장의 농수산물 수급을 유기적이고 동태적으로 운영해 나간다면 얻게되는 효과는 모르지기 기대 이상으로 클것이다.

행정지도가격과 연동가격제
(行政指導價格과 連動價格制)

최고가와 돼지고기를 중심으로한 육류가격제도만큼 느리고 비효율적으로 발전되어 나온 것도 없을 것이다. 말이 행정지도가격이지 거의 완전한 가격통제였었다. 그것도 소비자가격만 일정수준에다가 묶어 두었기 때문에 도매가격과 농가판매가격의 변동에 따른 부작용이란 이루 헤아릴 수가 없었다.

다행하게도 전보다는 진일보된 연동가격제를 년초부터 도입하여 실시하게 되었는데 이것은 도매시장이나 가축시장에서의 지육 또는 생축가격에 따라 적당한 유통마진을 가산하여 정육점 소매가격을 일정폭으로 연동시켜 보자는 것이다.

농수산부는 각 시도의 연동가격표 작성에 필요한 연동가격기준을 정하여 각 시도의 가격심의위원회에 시달하게 되는데, 연동가격 기준은 도

매시장의 15일간 지육경락가격에 유통비용과 소매상 적정이익을 가산하여 정하게 된다. 만일 시장가격이 15일 전기(前期)에 비하여 3% 이상 변동할 경우에 시도지사는 가격심의 위원회의 심의를 거쳐 지역별 연동가격을 변경해야 한다.

직접적인 가격통제보다는 향상될 제도라 할지라도 역시 시장상인에 대한 불신과 불완전경쟁시장의 존재 인정, 그리고 불공정거래의 사례를 긍정하고 있는 것이기 때문에 아직도 도매시장가격의 공정한 형성여부에 의문이 있고 소비자가 계속적으로 가격변동을 알기 힘들다는 문제와 이 제도의 운영을 위한 공공기관의 비용이 크다는 단점 때문에 언젠가는 완전경쟁적이고 공정한 시장제도에 맡겨 명실공히 자율가격제를 향해 부단히 노력해야 할 것이다.

현재는 국민 대다수의 관심밖에 있지만 소득수준이 높아짐에 따라 매년 식생활 중에서 차지하고 비중이 커져가고 있는 우유의 행정지도 내지 지정가격제도는 아직도 가격정책의 전근대적인 초보단계에 머물러 있다. 매년 1-2회정도 연례행사처럼 꾸준하게 가격만 인상하고 있는 것이 바로 우유가격정책이다.

낙농은 다른 농업과 달라 생산의

거의 전량이 시장에 판매될뿐만 아니라 저장이 어려워 매일 처리가공장으로 운반되어야 하며, 소득탄력성이 높아 소비자의 가격반응이 매우 민감한 고급축산물에 속하고 있다. 안이하게 가격만 인상시키면서 생산의 효율성을 제고하여 생산비를 절감시켜 나가지 않는다면 우리나라 낙농업의 장래는 매우 암담하다.

하루속히 선진국들에서 채택하고 있는 차별가격제 도입이나 생산성 제고방안을 강구해나가지 않는다면 현재의 엄청난 재고이상으로 문제가 자못 심각해 질 것이 예상된다.

맺는 말

농정의 전부가 증산정책이던 때가 얼마 오래지 않았다. 그만큼 우리나라에서는 농산물가격정책의 역사가 짧고 경험도 적었으며 좋은 아이디어도 빈약했다.

사람은 필요를 느끼고 부족함을 깨달으면서부터 발전하기 시작한다. 이제 우리가 여기 가격정책의 중요성을 깨닫고 나가야될 방향과 방법을 알았다면 문제는 조심스럽게 시행하는 길밖에는 없다.