

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-22호 | 2022년 09월 15일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

윤석열 정부가 방치하는 쌀 값 폭락, 특단의 대책이 필요하다

남 국 현 연구위원(경제학 박사)

《 요 약 》

■ 쌀 가격 폭락 현황 및 원인분석

- 2021년산 쌀 도매가격은 2021년 8월 59,102원에서 2022년 9월 45,925원으로 -20% 하락
- 쌀 가격 폭락의 원인분석 및 쌀 시장격리 재정지원 금액
 - 2021년산 쌀 생산량 확대(388만 톤)로 쌀 가격이 폭락
 - 재정지원 금액은 일부 지원시 1.68조원, 전액 지원시 1.98조원 소요

■ 정부의 쌀 수급안정 대책의 문제점

- 양곡관리법에 의무적 시장격리 조항이 없어 쌀 가격폭락에 대한 정부대책에 한계
 - 쌀 시장격리 매입과정에서 최저가격 입찰방식으로 농민에게 불리한 협상구조 제안
 - 쌀 수요량 추정이 정확하지 못해 시장격리에도 가격안정 효과가 나타나지 않음
 - 쌀 가격불안정에 대한 정부의 대응이 늦어 법적 의무화를 통한 수급안정장치 마련필요

■ 해외사례 조사

- 유럽연합은 곡물의 과잉생산 시 법률에 기반하여 농업인을 보호하는 안정망이 보장
- 미국은 농업법(The Farm Bill)에 의해 밀 가격 하락 시 단위중량당 5.5달러를 현금지급

■ 정책제언

- 쌀 가격 하락 시 의무적 시장격리제도 도입을 위한 양곡관리법 개정
- 쌀 시장격리 매입절차를 최저가격 입찰이 아닌 기준가격을 설정해 매입
 - 양곡심의위원회에서 쌀 시장격리 매입단가를 결정하고, 그 가격으로 일괄 매입함
- 쌀 수요량의 정확한 추정을 위한 모니터링 강화 및 쌀 수요량 예측시스템 정비

▶ 키워드: 쌀 시장격리, 양곡관리법

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

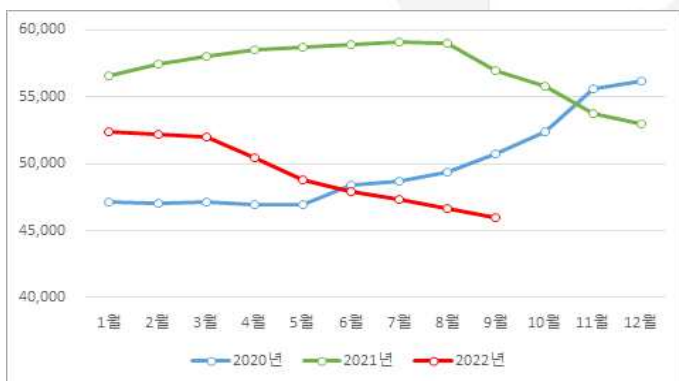
1. 쌀 가격폭락 현황 및 원인분석

○ 지난 9월 5일 기준 산지 쌀 가격은 41,185원으로 전년 54,758원 대비 24.8% 하락, 45년 만의 최대 하락폭을 기록하여 벼 재배농가의 생존이 위협받고 있음

○ 최근 3년간과 10년간 쌀 가격 추이

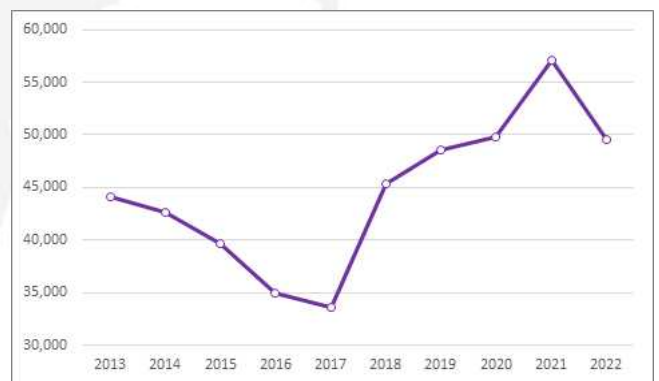
- <그림 1>을 보면, 2021년산 쌀 도매가격은 2021년 8월 59,102원에서 하락하기 시작하여 2022년 9월에 45,925원으로 전년 대비 -20.0% 정도 감소한 것으로 나타남
- 2020년 5월에 쌀 값이 46,974원에서 9월 51,159원으로 8.9% 정도 인상하였음
 - 쌀 가격의 인상은 그 해 5월부터 정부 1차 재난지원금 지급으로 쌀 수요가 급증하고, 쌀 유통업체의 쌀 재고 부족 등과 맞물려 쌀 값이 상승한 것으로 파악됨
- 이후 2020년산 쌀 생산은 수확기(9월)에 전년에 비해 24만 톤 정도 감소하여 공급감소로 쌀 값은 더욱 폭등하여 다음해인 2021년 8월까지 59,102원으로 최고치를 기록함
- 2021년산 쌀은 재배면적 증가와 기상호조로 전년에 비해 10.7% 생산량이 증가하여 공급초과로 2021년 9월부터 하락하기 시작하여 지금까지 하락세를 지속하고 있음

<그림 1> 최근 3년간 쌀 도매가격 추이(단위: 20kg, 상품)



자료: KAMIS 농산물 유통정보

<그림 2> 최근 10년간 쌀 도매가격 추이(단위: 20kg, 상품)



자료: KAMIS 농산물 유통정보

- <그림 2>에서 최근 10년간 연평균 쌀 가격 추이는 2013년 44,129원에서 2017년 33,500원으로 하락한 후 다시 상승하기 시작하여 2021년 57,133원으로 최고조에 이르고, 이후 하락세를 지속함

○ 쌀 가격폭락의 원인분석

- <표 1>을 보면, 2020년에 일조량 부족과 강수량 증가 등 기상악화로 쌀 생산량이 감소하자 쌀 가격이 폭등함

- 쌀 생산 농업인은 내년 쌀 가격 상승에 대한 기대로 2021년에 재배면적을 늘리고, 그 해 평균기온 상승과 강수량 감소 등 기상 여건 호조로 생산량이 확대되고, 쌀 가격이 폭락함
- 이처럼 쌀 가격의 변동은 재배면적과 생육시기의 기상여건에 따른 수확량과 쌀 수요량에 의해 결정되고, 생산자와 유통업자의 가격상승 기대에 따른 쌀 출하시기도 영향을 받음

〈표 1〉 년도별 쌀 생산량과 산지 쌀 가격

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
생산량(천톤)	3,868	3,744	3,507	3,882	•
재배면적(천ha)	738	730	726	732	•
단수(kg/10ha)	524	513	483	530	•
산지 쌀 가격(원/20kg) (수확기 10~12월 평균)	48,392	47,491	54,121	53,535	•

주: 생산량 = 재배면적 × 단수 × 10

자료: 한국농촌경제연구원

○ 농가소득 피해규모 및 재정지원 금액 추정

- 올해 수확기 산지 쌀 가격은 41,185원(9월 5일 기준)으로 전년 대비 -24.8% 정도 감소함
 - 수확기 산지 쌀 가격과 쌀 생산량 전망치를 이용하여 농가소득 피해규모 추정이 가능함
 - 재정지원 금액은 지난 9월 6일 이원택 의원이 발의한 양곡관리법 개정안의 재정지원 방식으로 계산하면 약 1.68조원이 소요되고, 피해금액을 전액 보상하면 약 1.98조원이 소요됨
 - (계산방식) 최근 3년 수확기 평균가격과 당해년도 수확기 가격의 차액의 100분의 85를 지원
 - (쌀 생산량 전망치) 2022년산 벼 재배면적 722(천ha)으로 한국농촌경제연구원 6월 전망치 이용, 최근 3개월 평년단수 521(kg/10a) 적용, 올해 쌀 생산량 전망치 총 376만 톤으로 추정
 - (쌀 가격) 최근 3년 수확기 평균가격 51,716원, 산지 쌀 가격 41,185원(9월 5일 기준)
 - 재정지원 금액 : $((51,716 - 41,185) \text{원} \times 0.85) / 20 \times 376 \text{만 톤} = 1.68 \text{조원}$
- ※ 쌀 가격과 쌀 생산량 전망치에 따라 재정지원 금액은 다소 차이가 있을 수 있음

양곡관리법 개정안 내용(이원택 의원 등 10인 발의, 22.9.6)

① 초과생산량이 생산량 또는 예상생산량의 2.5% 이상, ② 단경기 또는 수확기 가격이 평년가격보다 4% 이상 하락 또는 하락이 예상되는 경우 시장격리 조치를 의무화, ③ 수확기 가격이 최근 3년 수확기 평균가격보다 낮은 경우 최근 3년 수확기 가격과 당해년도 수확기 가격의 차액의 100분의 85를 지원

2. 정부의 대책 및 문제점

○ 정부의 쌀 가격 폭락에 대한 대책

- (1차 추가격리) 2021년산 쌀 생산량 388만 2천 톤으로 전년 대비 10.7% 증가하였고, 수급상 26만 8천 톤 과잉생산으로 추산하여 20만 톤 시장격리 실시(21.12.28.)

- 2021년산 쌀 수요량 361만 톤 추산
- (2차 추가격리) 쌀 가격의 하락세 지속으로 12만 6천톤 추가 시장격리 실시(22.4.27.)
- (3차 추가격리) 쌀 시장 안정을 위해 쌀 10만 톤 추가 시장격리 추진(22.7.1)
- (공공매입) 2022년산 공공비축 쌀 45톤 매입 추진(22.9.1)
 - 2017년 이후 공공비축 쌀을 35만 톤 매입해 왔으나, 올해 10만 톤 확대해 총 45톤 매입하여 10만 톤 조기 시장격리 효과 기대

○ 정부의 쌀 수급안정 대책의 문제점

- 양곡관리법에 의무적 시장격리 조항이 없어 쌀 가격폭락에 대한 정부대책에 한계
 - 농민들은 지난해부터 쌀 값 하락에 대한 우려로 정부에 자동시장격리를 요구했지만, 시기를 미루다가 3차례 시장격리에도 쌀 가격안정화에 실패함
- 쌀 시장격리 매입과정에서 최저가격 입찰방식으로 농민에게 불리한 협상구조를 제안함
- 쌀 수요량 추정이 정확하지 못해 시장격리에도 가격안정 효과가 나타나지 않음
 - 2021년산 쌀 수요량을 361만 톤으로 추정하여 쌀 시장격리 매입절차를 3차례 추진하였으나, 쌀 가격 하락세를 막지 못함
- 정부의 쌀 수급안정대책의 시기가 늦고, 쌀 가격안정 효과도 낮게 나타남
 - 2020년 5월 이후 쌀 가격은 급등하였고, 정부는 뒤늦게 11월에 ‘쌀 수급안정 보완대책’으로 정부양곡 37만 톤을 시장에 공급하였지만 쌀 가격 상승세는 지속됨
- 쌀 가격 불안정에 대한 정부의 대응이 늦어 법적 의무화를 통한 수급안정장치 마련 필요

3. 과잉생산에 따른 농업인 재정지원의 해외 농업 선진국 사례조사

○ 유럽연합(EU)

- 유럽연합은 세계적인 곡물 생산국으로 소득지원, 시장개입, 무역조치 등의 정책으로 농업인과 농업을 보호
 - 유럽위원회(the European Commission)는 곡물의 과잉생산으로 가격이 하락하면 곡물을 구매하여 가격을 조절하고, 법률에 기반하여 농업인을 보호하는 안전망이 보장됨
 - 최근 우크라이나 사태로 원료비용이 상승하고 수출시장이 봉쇄되자 농업인의 피해를 지원하기 위해 5억 유로를 EU 국가들에 배분함

○ 미국

- 농업법(The Farm Bill)에 의해 곡물가격이 정해진 가격보다 하락하면 곡물생산 단위중량당 현금을 지원하였고, 재난보험, 가격지원 대출, 마케팅 지원의 형태로도 농업인을 지원

- 단위중량당(27.2kg) 밀 4.17달러, 보리 및 수수 2.63달러, 귀리 1.79달러 지급함
- 2014년 농업법 개정으로 가격 손실 보전(Price Loss Coverage) 프로그램을 운영하여 곡물가격 하락 시 밀에 대해서만 단위중량당(27.2kg) 5.5달러를 지급하는 것으로 변경함

○ 캐나다

- 정부는 농산물 공급이 수요를 초과하면 잉여농산물 구입 프로그램(Surplus Food Purchase Program)을 운영하여 농산물 가격안정을 도모함
 - 코로나 19의 영향으로 초과공급된 농산물에 대해 영업이익의 30% 이상 손실이 발생한 경우 현금지급으로 보상하여 농가소득 안정에 기여

○ 일본

- 2009년 민주당 집권 시기에 일본 농업 역사상 최초로 쌀 가격이 하락 시, 시장가격과 과거 3년 평균가격의 차액을 쌀 가격 교부금으로 지급함
 - 아베정권 이후 2018년부터 쌀의 직접지불교부금을 폐지하고 민간자율에 의한 생산조정을 수행하는 구조로 전환

4. 정책제언

○ 쌀 가격 하락 시 의무적 시장격리제도 도입을 위한 양곡관리법 개정

- 정부는 쌀 수급안정대책으로 ‘① 초과생산량이 생산량의 3% 이상, ② 단경기 또는 수확기 가격이 평년보다 5% 이상 하락한 경우 초과생산량만큼 매입 가능’이라는 규정이 있지만, 양곡관리법에 의무시행 조항이 없어 이번 쌀 가격 폭락에 대한 대처가 늦었고, 따라서 시장격리 조건을 충족한 경우 시장격리 의무화하도록 양곡관리법을 개정함
 - 이원택 의원(22.9.6), 신정훈 의원(22.8.31) 등 양곡관리법 개정안 발의

○ 쌀 시장격리 매입절차를 최저가격 입찰이 아닌 기준가격을 설정해 매입

- 정부는 쌀 시장격리 매입과정에서 역공매 최저가 입찰방식(가장 낮은 희망수매가를 제시한 농가의 쌀을 수매, 예정입찰가 이하 우선낙찰)으로 진행하였고, 입찰가격이 쌀 가격보다 낮은 사례가 발생하여 농민들의 어려움을 가중시킴
 - 양곡심의위원회에서 쌀 시장격리 매입단가를 결정하고, 그 가격으로 쌀을 일괄 매입함

○ 쌀 수요량의 정확한 추정을 위한 데이터 기반 쌀 수요량 예측시스템 정비

- 정부는 2021년산 쌀 388만 톤으로 초과생산되어 쌀 가격이 폭락하자 쌀 수요량을 361만

톤으로 추정하여 쌀 시장격리 매입절차를 추진함

- 1차~3차 시장격리로 42.6만 톤의 쌀을 매입하고, 공공비축 쌀 10만 톤을 추가로 매입하였으나, 쌀 가격 하락세는 지속됨
- 정부는 정확한 쌀 수요량 추정을 통한 쌀 시장격리 매입 절차가 필요함
 - 현재 쌀 수요량은 인구변화에 통계청이 조사한 1인당 쌀 소비량을 곱한 단순산술 방식으로 추산하고 있어 실 수요량과 오차가 상당히 발생함
 - 양곡소비량 조사(통계청), 소비패널(농촌진흥청), 유통정보(산지 판매량, POS 데이터), 소비동향(SNS) 등 종합적인 자료수집으로 쌀 소비·유통 정보시스템 고도화 및 빅데이터 기반 쌀 수요 예측 시스템 구축이 필요함

○ 쌀 수급안정을 위한 유통구조 개선 관리체계 정비

- 쌀 가격은 산지 유통업체와 도매시장의 출하시기와 공급물량에 의해 결정되므로 유통시장 상황을 상시 모니터링하고 유통질서 교란 방지를 위한 감시·감독 강화