

## 쌀 시장격리 의무화의 영향 분석

김종인·조남욱

### 요약

2021년산 쌀 단경기 가격 급락 등을 계기로 국회에서는 양곡관리법 개정을 요구하였고, 쌀 과잉 공급 발생 시 시장격리 조치를 의무화하는 양곡관리법 일부개정안이 의결(9.15.)되었음.

- 2021년산 단경기(7~9월) 쌀 가격은 생산량 증가 등의 영향으로 수확기 대비 20.5% 하락하였음.
- 정부는 양곡관리법에 따라 쌀 가격안정을 위해 시장격리를 실시하였으나, 가격안정 효과는 제한적이었음.
- 이에 국회에서는 쌀 시장격리 요건(물량 또는 가격)에 해당할 시 초과생산량 전량 격리를 의무화하는 양곡관리법 일부개정안을 발의하였고, 농림축산식품해양수산위원회 소위원회에서 의결되었음.

양곡관리법 일부개정안에서 규정한 대로 시장격리를 의무화할 경우 쌀 농가의 소득 안정성이 제고되는 효과가 기대되는 반면, 수급 조절 기능 약화로 초과생산량 규모 및 재정 소요액이 증가할 것으로 전망됨.

- 벼 재배농가는 시장격리 의무화 시 수확기 수취 가격의 불안정성이 낮아져 소득 안정성이 제고되는 효과가 기대됨.
- 한편, 쌀 가격안정에 따른 수급 조절 기능 약화로 벼 재배면적 감소폭이 둔화되며 초과생산량 규모는 2022~2030년 기간 중 연평균 46만 8천 톤으로 베이스라인 전망치 대비 132.6% 증가할 것으로 예상됨.
- 초과생산량 증가로 시장격리 이행에 따른 재정 소요액은 이 기간 중 연평균 1조 443억 원으로 전망되며, 점차 늘어날 것으로 예상됨.

양곡관리법 개정을 위해서는 개정안 도입 시 쌀 수급 전망 및 향후 재정 변화 등에 관한 면밀한 검토가 전제되어야 할 것임.

# 01

## 양곡관리법 개정안의 배경과 내용

2021년산 단경기(7~9월) 쌀 가격은 생산량 증가 등의 영향으로 수확기(전년 10~12월) 대비 20.5% 하락하였음. 세 차례에 걸친 정부의 시장격리 조치에도 불구하고 수확기 가격 대비 단경기 가격의 낙폭(역계절 진폭)이 역대 최대 수준을 기록하였음.

- 2021년산 쌀 생산량은 작황 호조 등으로 전년과 비교해 10.7% 증가한 388만 2천 톤이었음. 생산량 증가 등에 따른 쌀 가격하락을 우려한 정부는 초과생산량에 해당하는 27만 톤을 두 차례에 걸쳐 격리하였고, 이러한 격리 조치에도 불구하고 가격하락이 지속되자 단경기에 10만 톤을 추가 격리하였음.
- 세 차례에 걸친 정부의 시장격리 조치에도 불구하고 단경기(7~9월) 가격은 20kg 기준 42,549원으로 수확기 가격(10~12월, 53,535원) 대비 20.5% 하락하였음.

2021년산 쌀에 대해 정부는 양곡관리법에 규정된 요건을 기준으로 매입을 시행하였으나, 수확기 이후 가격하락 추세가 이어지며 정부 매입에 대한 응찰 저조 등으로 가격안정 효과는 제한적이었음.

- 정부는 양곡관리법에 따라 수확기 초기(매년 10월 15일)에 쌀 수급안정대책을 수립하여야 하며, 가격안정을 위해 일정 조건(물량 또는 가격)을 충족할 시 수요량을 초과하는 물량(초과생산량)을 기준으로 매입할 수 있음.
  - 양곡관리법에서는 초과생산량(당해 신곡수요량 추정치를 초과하는 생산량)이 당해 생산량의 3% 이상으로 예상되거나, 단경기 또는 수확기 가격이 평년보다 5% 이상 하락한 경우 정부가 초과생산량을 기준으로 매입(초과생산량 이상 또는 이하)하여 쌀 가격안정을 도모하도록 하고 있음.
  - 한편, 연속된 공급 과잉으로 민간재고가 과도하게 누적되는 등의 상황에서는 초과생산량보다 많은 물량을 매입하는 것도 가능하도록 규정하고 있음.
- 2021년산 수확기에는 일부 지역의 병충해 피해 등으로 작황의 불확실성이 있어 정부는 불가피하게 12월 말에 쌀 시장격리 여부와 격리 물량을 발표하였고, 매입이 장기간에 걸쳐 이루어지며 가격안정 효과는 제한적이었음.
  - 정부는 시장가격을 기준으로 매입가를 결정하였는데, 수확기 이후 쌀 가격하락 추세가 이어지며 정부 매입 응찰이 저조하였음.
  - 정부는 추가 격리 10만 톤을 포함해 총 37만 톤을 매입했는데도 가격은 지속적으로 하락하였음.

정부의 초과생산량 매입 효과가 기대에 미치지 못하자 국회에서는 양곡관리법 개정을 요구하였고, 시장격리 요건에 해당할 시 초과생산량을 수확기에 의무적으로 매입하는 것을 주요 내용으로 하는 양곡관리법 일부개정안이 농림축산식품해양수산위원회 소위원회에서 의결(9. 15.)되었음.

- 양곡관리법 일부개정안에는 초과생산량 매입 이외에도 식량자급률 제고를 위해 매년 벼 및 벼 이외의 타작물을 관리하기 위한 시책을 수립·추진하여야 한다는 내용이 포함되었음.
- 현행 양곡관리법은 시장격리 요건에 해당할 시 초과생산량 이상 또는 이하를 매입하게 할 수 있다고 규정하고 있어 강제사항은 아님.
- 또한 현행 양곡관리법에서는 시장격리 요건의 판단 기준을 농림축산식품부 장관 고시에서 규정하고 있으나 개정안에서는 이를 법률에서 규정하도록 하였음.
  - 시장격리 요건은 생산량과 가격 요건으로 구분되고, 생산량 요건(당해 생산량이 신곡수요량 대비 3%를 초과)과 가격 요건(수확기 가격 평년 기준, 최근 5년 중 최대·최소를 제외한 3개년 평균 대비 5% 하락) 모두 현행 양곡관리법과 동일함.

현행 양곡관리법은 시장격리 요건에 해당할 시 정부가 미곡을 매입할 수 있도록 명문화하고 있으나, 정부가 쌀 수급 상황에 대한 종합적인 검토를 통해 격리 여부 및 격리 물량을 결정(초과생산량 범위 내에서 수급 상황을 감안하여 결정하되, 필요 시 초과공급량 이상도 매입 가능)하도록 하여 다양한 수급 상황에 대응할 수 있도록 하고 있음.

- 예를 들어 연속된 공급 과잉으로 민간재고가 누적되어 있는 상황에서는 쌀값 안정을 위해 초과생산량보다 많은 물량을 매입할 수 있음.

양곡관리법 일부개정안은 현행 양곡관리법이 시장격리 요건을 설정하고 있음에도 불구하고 격리 여부 및 격리 물량 결정 과정에서 정부의 정책 판단이 개입될 여지가 있어 쌀값 안정에 효과적이지 않다는 인식하에 시장격리를 의무화하도록 변경한 것으로 판단됨.

## 02

## 시장격리 의무화의 영향 분석

## 1.1. 영향 분석 방법

양곡관리법 일부개정안에서 규정한 대로 쌀 시장격리 조치가 의무화될 경우 그에 따른 장단점이 있을 수 있으므로 쌀 수급에 미치는 영향 분석을 통하여 그 효과를 기능해 볼 필요가 있음.

시장격리가 의무화되면 수확기 쌀 수급의 불확실성이 상당 부분 제거되므로 벼 재배농가의 소득 안정성이 강화되는 효과가 기대되는 반면, 가격에 따른 수급 조절 기능이 약화되어 생산 증가 유인으로 작용할 수 있음.

- 벼 재배농가 측면에서는 수확기 가격 불안정성이 낮아져 소득 변동에 대한 위험도가 줄어드는 등의 효과가 기대됨. 반면, 시장의 수급 조절 기능 약화로 과잉 생산량이 확대되고 이로 인해 재정 부담이 증가하며, 타작물 전환 정책에 대한 농가의 참여 유인 저하 문제가 발생할 수 있음.

영향 분석을 위하여 농업 부문 거시지표의 중장기 전망 등을 위해 폭넓게 활용되고 있는 한국농촌경제연구원의 KASMO모형을 활용하였음.

- 시장격리 의무화에 따른 영향을 계측하기 위하여 먼저 정책 개입이 없었을 때의 전망치(베이스라인 전망치)를 산출하였고, 양곡관리법 일부개정안(9. 15. 의결)이 시행된다고 가정하여 시장격리 조건을 충족하는 해에는 초과생산량 전망을 정부가 매입한다고 가정하고 그 차이를 비교하였음.
- 한국농촌경제연구원은 1995년에 국내 농축산물의 품목별 수급과 농업 부문 거시지표의 중장기 전망을 목적으로 농업 분야를 포괄할 수 있는 예측 모형 개발을 시작하였으며, 2007년부터 미국의 대표적인 농업 분야 연구기관인 식품농업정책연구소(Food and Agriculture Policy Research Institute: FAPRI)와의 2년간의 공동연구를 통하여 KREI-KASMO(Korea Agricultural Simulation Model) 모형 개발을 완료하였고, 이후 매년 수정·보완하고 있음.
  - KREI-KASMO 모형은 농림축산식품부 생산액 기준으로 재배업 65개, 축산업 9개 등 총 74개 품목(실품목 기준 122개 품목)을 포함하고 있어 2019년 생산액 기준 전체 농업의 98.7%(재배업의 98.6%, 축산업의 98.7%)를 포함하고 있음.
  - KREI-KASMO 모형을 통하여 농축산물 품목별 수급 및 가격 전망, 농업 부문 총량 및 농가경제 지표를 전망할 수 있으며, '농업전망 대회' 등에서 중장기 전망을 실시할 때 활용하고 있음.

## 1.2. 베이스라인 전망

양곡관리법 개정안의 효과 분석을 위해 베이스라인 전망(정부의 정책 개입이 없다는 전제하에서의 중장기 전망)을 실시하였고 이를 개정안 도입 이후의 효과와 비교하였음.

베이스라인 전망에 따르면 벼 재배면적이 감소하는 추세를 보일 것으로 전망되나, 쌀 소비 감소 추세가 더욱 커 초과생산량은 연평균 약 20만 1천 톤으로 예상됨.

- 벼 재배면적은 2022~2030년 기간 중 연평균 1.3%씩 감소할 것으로 전망되나, 1인당 소비량은 매년 1.8%씩 감소하여 과잉 공급 현상은 지속될 것으로 전망됨.

〈표 1〉 쌀 중장기 수급 전망(베이스라인)

단위: 천 ha, 천 톤, kg

구분	2022년	2024년	2026년	2028년	2030년
재배면적(천 ha)	727	699	682	668	655
생산량(천 톤)	3,857	3,642	3,555	3,482	3,415
1인당 소비량(kg)	54.4	52.3	50.4	48.7	47.1
초과생산량(천 톤)	248	161	188	212	236

주: 초과생산량은 당해 생산량과 신곡수요량의 차이를 의미함. 신곡수요량은 식량용, 가공용, 종자용, 감모·기타, 비축 등으로 구분하여 전망하였으며, 식량용은 '쌀 소비량 예측 함수'로 추정하였고, 가공용, 비축 등은 최근 3년간의 평균치, 종자용은 이듬해 재배면적 전망치에 법시 소요량(60kg/ha)과 도정수율(72%)을 적용하여 산출하였고, 감모·기타는 당해 생산량대비 일정 비율(7.2%)로 가정하였음.

자료: 한국농촌경제연구원 KASMO

## 1.3. 시장격리 의무화 시 수급 전망과 재정 추계

양곡관리법 일부개정안에 따라 초과생산량을 정부가 매년 의무적으로 매입하여 격리한다고 가정하면, 쌀 가격안정에 따른 벼 재배면적 감소폭 축소로 과잉공급 규모가 점차 증대될 것으로 전망됨.

벼 재배면적 감소폭이 둔화되어 연평균 초과생산량 규모가 분석 기간(2022~2030년) 중 연평균 46만 8천 톤 규모로 확대될 것으로 예상되는데, 이는 베이스라인 대비 132.6% 많은 수준임.

- 벼 재배면적 감소폭이 연평균 0.5% 감소하는데 그쳐 베이스라인 감소폭(연평균 1.8%) 대비 면적 감소가 둔화될 것으로 전망됨.
- 초과생산량 규모는 2022년에 약 25만 톤 규모에서 점차 늘어나 2030년에는 64만 여 톤 규모까지 증대될 것으로 예상됨.

초과생산량을 전량 매입하여 처분(3년 보관 후 주정용 판매 가정) 하면 2030년산까지 연평균 1조 443억 원의 예산이 소요될 것으로 예상됨.

## 쌀 시장격리 의무화의 영향 분석

- 2026년산부터 초과생산량 규모가 48만 톤을 상회하며 격리 시행 시 소요비용이 1조 원을 넘어서기 시작하여 2030년산에 이르러서는 격리 규모도 64만 1천 톤까지 늘어나고 격리 소요 비용도 1조 4천 억 원을 상회할 것으로 예상됨.
  - 주정용 현미는 정부의 평균 판매가격(kg당 364원)으로 가정하였으며, 연간 관리비용은 보관비용과 금융비용을 합하여 1만 톤 당 14억 5,400만 원으로 가정하였음.

〈표 2〉 시장격리 의무화 시 쌀 수급 전망

단위: 천 ha, 천 톤, kg

구분	2022년	2024년	2026년	2028년	2030년
재배면적(천 ha)	727	717	713	706	698
생산량(천 톤)	3,857	3,842	3,859	3,861	3,860
1인당 소비량(kg)	54.4	50.4	48.7	47.1	45.5
초과생산량(천 톤)	248	383	482	560	641
예산 추계(억 원)	5,559	8,709	10,808	12,412	14,042

자료: 한국농촌경제연구원 KASMO

이처럼 초과생산량이 증가하는 이유는 정부 매입으로 쌀 가격이 안정됨에 따라 벼 재배면적 감소폭은 줄어드는 반면, 쌀 가격 상승에 따라 1인당 소비량 감소폭은 확대되면서 쌀 수급불균형이 악화되기 때문임.

- 시장격리 의무화 시 전망치를 베이스라인 전망치(2022~2030년)와 비교하면 벼 재배면적은 연평균 3만 ha 더 늘어나고, 쌀 소비는 연평균 1.7kg 더 감소하게 되고 이에 따라 초과생산량의 규모도 연평균 30만 톤이 더 발생하는 것으로 전망됨.

〈표 3〉 시장격리 의무화 시 베이스라인 전망치와의 증감 비교

단위: 천 ha, 천 톤, kg

구분	2024년	2026년	2028년	2030년
재배면적(천 ha)	19	31	38	43
생산량(천 톤)	200	304	379	445
1인당 소비량(kg)	-1.9	-1.7	-1.6	-1.6
초과생산량(천 톤)	222	294	348	405

자료: 한국농촌경제연구원 KASMO

## 03

## 정책적 시사점

쌀 가격 하락이 심화되면서 양곡관리법의 정부 매입 규정을 개정해야 한다는 논의가 진행되고 있음. 풍작에 따른 과잉 발생 또는 민간재고 누적 등에 따른 급격한 쌀 가격 하락 시에는 시장격리 등의 정책 개입이 필요하나 농업인의 면적 감축 노력 등이 배제된다면 정부 재정 부담이 지속적으로 증가하는 문제에 직면할 수 있음.

정부는 2020년에 변동직불제 폐지 이후 쌀 시장 안전망 마련과 시장 기능 유지를 위하여 양곡관리법을 개정하였는데, 정부의 시장격리 요건 등을 구체화하되, 추진 여부와 매입 물량은 다양한 시장 여건을 반영하여 종합적으로 결정할 수 있도록 규정하였음.

정부는 2021년산 쌀에 대해 양곡관리법에 규정된 시장격리 요건을 기준으로 매입을 시행하였는데, 수확기 이후 가격 하락세가 이어지며 정부 매입에 대한 응찰이 저조하였고, 이에 따라 매입 기간도 길어지는 등의 영향으로 가격안정 효과는 제한적이었음.

이에 국회에서는 양곡관리법 일부개정안을 발의하였는데, 초과생산량 요건 충족 시 정부가 시장격리를 의무화하는 조치가 주요 내용임. 양곡관리법 일부개정안이 시행되면 쌀 가격 안정화에 따른 벼 재배농가의 소득 안정성이 제고되는 효과가 있는 반면, 벼 재배면적 감소폭 축소와 쌀 소비 감소폭 확대 등으로 과잉공급 규모가 점차 증대되어 격리에 소요되는 재정도 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

따라서 양곡관리법 개정을 논의하기 위해서는 개정안 도입 시 쌀 수급 전망 및 향후 재정 변화 등에 관한 면밀한 검토가 전제되어야 할 것임.

---

## 참고문헌

- 서흥식·김충현·김준호. 2020. 『농업부문 전망모형 KREI-KASMO 2020 운영 개발 연구』  
농림축산식품부. 2021. 양곡관리법 하위법령 개정 방안 고시 제정안  
신정훈 의원 외. 2022. 양곡관리법 일부개정법률안(의안번호 17130)



# KREI 현안분석

감 수	김태훈 선임연구위원	061-820-2174	taehun@krei.re.kr
내 용 문 의	김종인 연구위원	061-820-2360	jongin@krei.re.kr
발 간 물 문 의	유정인 선임전문원	061-820-2282	edela@krei.re.kr

※ 「KREI 현안분석」은 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.

※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

KREI 현안분석 제92호

## 쌀 시장격리 의무화의 영향 분석

등 록	제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행	2022. 9.
발 행 인	김홍상
발 행 처	한국농촌경제연구원 우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601 대표전화 1833-5500
인 쇄 처	(주)에이치에이엔컴퍼니
I S S N	2672-0159

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.