



반시장적 쌀 시장격리 의무화법의 문제와 대응 과제

고광용

1 쌀 시장격리 의무화법의 배경과 주요 내용

2021년산 단경기(7~9월) 쌀 가격은 생산량 증가 등에 따라 2020년 수확기(10~12월) 대비 20.5%나 하락하였다. 올해 7월 10만톤 추가격리 등 3차례에 걸친 35만톤의 정부의 시장격리 조치에도 불구하고 정부의 쌀값 조사 시작 시점인 1997년 이후 45년 만에 최대로 폭락하게 된 것이다.

이러한 최대 수준의 쌀값 폭락에 따른 벼 재배농가의 생존 위협 대응을 목표로 신정훈 의원 등 62인의 의원들이 지난 8월 31일, 과잉생산된 쌀의 시장격리(정부 전량매입)를 의무화하는 내용의 양곡관리법 일부개정안을 제안하고 9월 26일 소관 상임위 농해수위에 상정되었다. 국민의힘과 농식품부는 쌀 초과 공급분에 대한 시장격리 의무화 시 공급과잉 구조가 심화된다는 반대의사를 밝혔고, 10월 18일, 국회에서 양곡관리법 당정협의회를 통해 민주당과 협상에 나서기로 했다. 그러나 10월 19일, 더불어민주당 주도로 양곡관리법 개정안은 강행 처리되었고, 여당은 '과잉 날치기 입법'이라며 강하게 반발한 반면, 야당은 '대안을 내라'면서 여야간 공방이 치열한 상황이다.

농해수위에서 강행처리 한 양곡관리법 개정안의 주요 골자를 보면 다음과 같다. 첫째, 3% 이상 초과생산량, 5% 이상 가격하락 등 미곡의 초과생산량 이하를 매입할 수 있는 시장격리 요건 충족 시 시장격리 조치 의무화이다. 둘째, 역공매 최저가입찰 방식이 아닌 수확기에 시장가격으로 미곡을 매입하도록 했다. 셋째, 농림축산식품부장관이 타 작물 재배면적 관련 시책의 수립·추진 및 재정지원 사업을 할 수 있도록 했다.

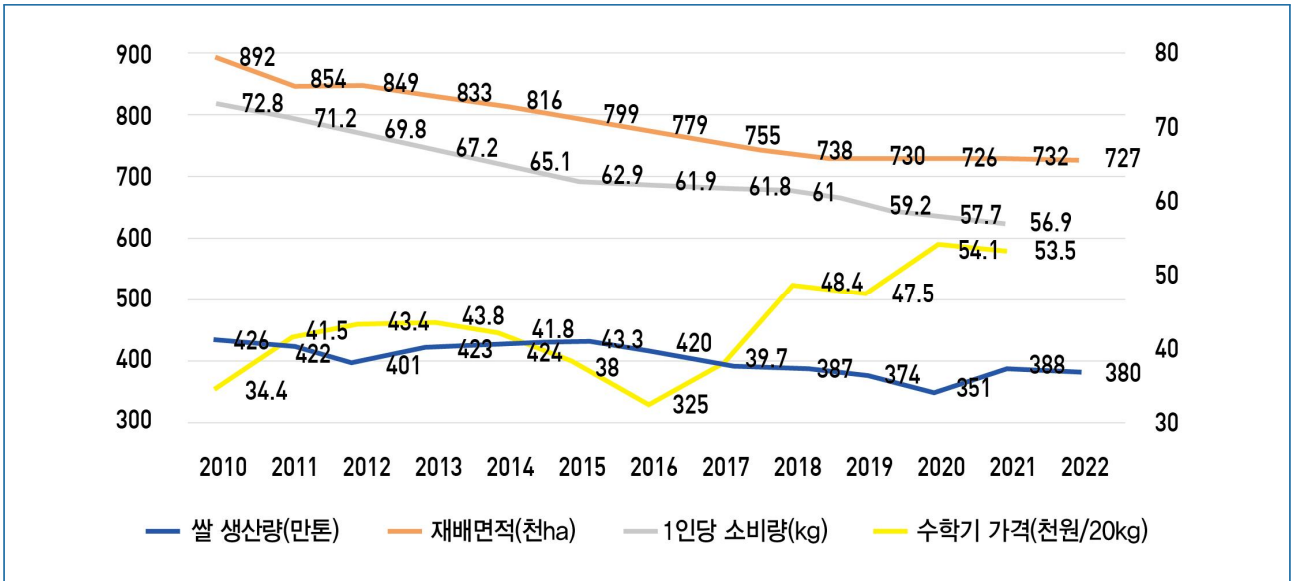
〈표 1〉 쌀 시장격리 의무화법(양곡관리법 개정안, 2022.08.31.)의 주요 내용

구분	현행	개정
시장격리/매입 방식	수요량 초과생산량 기준 산정 매입 역공매 최저가입찰	요건(3% 초과생산, 5% 가격하락) 충족 시 시장격리 의무화 수확기 시장가격 매입
타작물 재배 지원	신설 신설	벼/타작물 재배면적 관리 시책 수립·추진 타작물 재배 농업인 재정지원

2 쌀 시장 현황 및 전망

최근 10년 우리나라 1인당 쌀 소비량(kg)은 2010년 72.8kg에서 2022년 56.9kg으로 지속적인 감소세를 보이고 있다. 이러한 쌀 수요 감소와 함께 쌀 재배면적 또한 2010년 8만 9천ha에서 2022년 7만 2천ha까지

꾸준히 감소하고 있다. 반면, 정부의 쌀 초과 생산량에 비해 시장격리 조치를 해 온 탓에 지난 10년간 쌀 생산량은 2010년에 42.6만톤에서 2015년 43.3만톤, 2022년 380만톤으로 감소는 했지만, 크게 떨어지지 않고 일정 수준을 유지하고 있다. 이 쌀 시장격리 조치는 쌀 값에 대한 가격유지 목적이 컸던 탓이며, 2016년까지 20kg 당 3만 2천 5백원까지 떨어졌다가 2022년까지 억지로 5만 3천 5백원까지 올려놓은 것으로 보인다. 그러나 쌀 수요의 꾸준한 감소세 아래 수 차례 정부의 시장격리 조치에도 불구하고 2020년부터 가격하락이 다시 시작되고 있는 것이다.

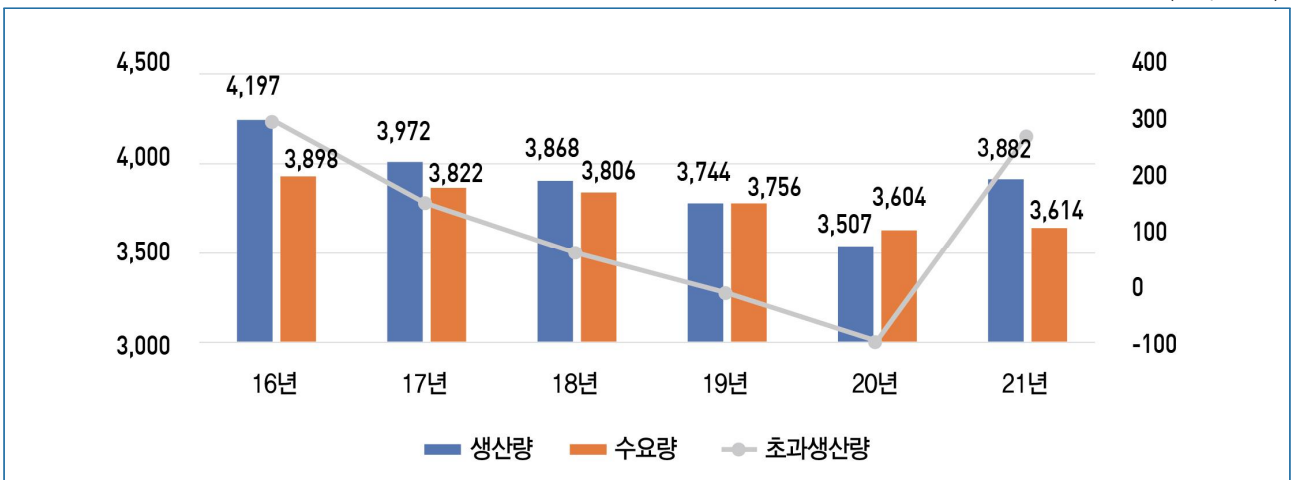


주: 통계청 자료를 가공 정리해 그래프로 제작.

[그림 1] 연도별 쌀 생산 및 소비, 가격 변화

농림축산식품부 식량산업과의 최근 6년 쌀 초과생산량 통계를 보면, 수요량은 꾸준히 감소하고 있는 반면, 그에 비해 생산량 감소는 크지 않아 초과생산량이 다시 발생하고 있는 것으로 나타난다.

(단위: 천톤)



주: 양곡관리법 개정안(의안번호 17130); 농림축산식품부 식량산업과 자료(2022) 바탕 그래프 제작.

[그림 2] 최근 6년 쌀 초과생산량 추이

한국농촌경제연구원 이슈리포트(김종인·조남욱, 2022)의 중장기 쌀 수급 전망을 보면, 벼 재배면적과 생산량은 중장기적으로 감소하는 추세가 지속될 것으로 보인다. 쌀 소비 또한 식량 소비 감소로 감소 추세를 보일 전망이다. 1인당 소비량은 매년 1.8%씩 감소할 전망이다 반면, 벼 재배면적은 연평균 1.3%씩 감소할 것으로 예상되어 초과생산량 규모는 약 24만톤 전후가 될 것으로 보인다.

〈표 2〉 중장기 쌀 시장 수급 전망

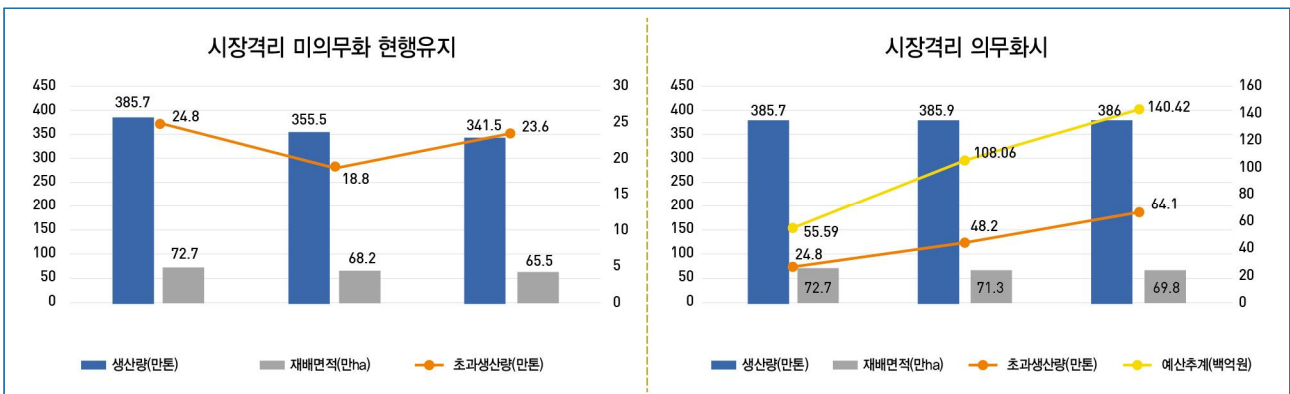
구분	22년	24년	26년	28년	30년
재배면적(천ha)	727	699	682	668	655
생산량(천톤)	3,857	3,642	3,555	3,482	3,415
1인당 소비량(kg)	54.4	52.3	50.4	48.7	47.1
초과생산량(천톤)	248	161	188	212	236

자료: 한국농촌경제연구원(2022).

3 '쌀 시장격리 의무화법'의 문제점

■ 시장격리 의무화 시 공급과잉 규모 더 크게 확대될 전망

시장격리 의무화 시 쌀 시장의 미래 중장기 수급 및 재정 전망은 어떻게 될까? 한국농촌경제연구원(2022)의 '시장격리 의무화의 영향 분석' 결과, 양곡관리법 일부개정안에 따라 쌀 초과생산량을 정부가 매년 의무적으로 매입 격리 시 쌀 가격안정에 따른 벼 재배면적 감소 폭 축소로 과잉공급 규모가 크게 증가할 것으로 전망했다. 초과생산량 규모를 2022년 24.8만톤, 2026년 48.2만톤, 2030년 64.1만톤으로 급격히 증가할 것으로 예측되었다. 이에 따라 시장가격으로 초과생산된 쌀을 매입함에 따라 소요되는 예산은 2022년 5,559억원, 2026년 1조 806억원, 2030년 1조 4,042억원으로 추계되었다.



주: 한국농촌경제연구원(2022) 자료 바탕 그래프로 제작.

〔그림 3〕 시장격리 의무화 여부에 따른 쌀 수급 전망

■ 실패의 역사를 써온 쌀 시장격리 대책

그렇다면, 과거에 해왔던 쌀 시장격리 대책의 효과는 어땠을까? 농해수위 서삼석 의원이 농식품부로부터 제출받은 ‘2011년부터 2020년까지 쌀 시장격리대책 추진 현황’ 분석 결과 과거 10년간 공공비축미 매입가 구매 4회, 최저가입찰 역공매 방식 2회 등 총 6번의 시장격리를 시도했다. 성공한 것은 2017년 단 한번 뿐이었던 것으로 평가하고 있다. 2015년 5월과 2016년 3월에 있었던 2차례 역공매는 시행 후 한 달이 지나도록 가격하락을 막는 데 실패했다. 2014년부터 2016년까지 3차례 공공비축 매입가 시장격리도 가격상승 효과를 전혀 보지 못했다. 김종인·조남욱(2022)은 시장격리정책의 가격안정 실패는 정부매입에 대한 응찰 저조, 매입기간 장기화를 원인으로 보고 있다. 이러한 빈번한 시장격리는 재고량 누증의 결과로 나타났고, 재고량은 대부분 적정 재고수준의 2배 이상으로 크게 증가하고 말았다. 이에 정부 재고량 증가, 공공비축미 고미화 등으로 보관 및 관리 비용 등 정부 재정부담도 동시에 증가하고 있다(김태훈·채주호, 2017).

〈표 3〉 역대 쌀 시장격리 현황

(단위: 천톤)

연도	05년	08년	09년	10년	14년	15년	16년	17년	21년	22년
물량	144	100	566	86	240	357	299	370	370	450*

주1: *22년 45만톤은 22년산 35만톤 매입에 10월 20일부터 21년산 10만톤 추가 매입.

주2: 농림축산식품부 식량정책과 자료 활용 재정리.

■ 매해 공급과잉에 쌀값 폭락 및 재정부담 악순환 반복

결국 지속적인 쌀 소비 감소 속 쌀 생산자 보호 대책으로 과잉생산이 반복적으로 나타나고 있는데, 초과생산량에 대한 의무적 시장격리 시 농민들은 벼 재배면적을 감소하지 않고 생산량을 유지할 유인이 더 커지게 된다. 이에 과잉공급 규모는 매년 증가할 가능성이 커지게 되어 쌀값 폭락은 반복될 수 밖에 없고 시장격리 규모 또한 계속 커질 수 밖에 없다. 이에 격리를 위한 쌀 매입 및 보관·관리 비용 등 재정부담 증가는 더욱 악화될 것이 뻔하다. 쌀값 폭락과 재정부담의 악순환이 반복되면, 향후 농업경쟁력 제고를 위한 한정된 농업재정의 다양한 투자라는 기회비용을 높인다는 점에서도 문제가 된다. 그 기회비용은 농업경쟁력 제고 및 먹거리 시장 전체를 키울 수 있는 다양한 재정투자 방안들을 말한다.

4 쌀 시장격리 의무화법에 대한 대응과 과제

현행 시장격리 미의무화 및 역공매 최저가입찰 제도에서도 쌀 시장개입 정책은 명백히 실패하고 있는데 생산자 보호를 위한 무분별한 시장격리 의무화 정책의 성공가능성은 전무할 것이며, 기약 없는 중장기적 재정부담 가중만이 이어질 것이다. 그래서 첫째, 양곡관리법 일부개정안(일명, 쌀 시장격리 의무화법)은 시장격리 의무화를 통한 지나친 가격개입 및 시장 왜곡, 장기적 쌀값 폭락 및 심각한 농업재정 낭비의 악순환 등 매우 반시장적인 법안으로 향후 본회의에서 부결되거나 철회되어야 한다.

둘째, 쌀 소비 트렌드에 맞춘 수급균형 대책과 농업경쟁력 제고를 위한 다양한 투자가 근본적 해법이다. 쌀 수급균형을 위해 쌀 재배면적을 점차 줄이는 한편, 새로운 소비 트렌드에 맞춘 가루쌀 재배 등 쌀 가공산업 지원 및 활성화(가공용 쌀 수요량은 점차 증가 전망), 고품질의 세분화 된 쌀 품종 재배로 해외 판로개척(예, 당진 해나루쌀의 경우 미국·독일 수출), 쌀 활용 밀키트 등 다양한 상품 개발·판매(편의점·휴게소·식당) 등 농업·농민의 자기경쟁력 제고 노력이 요구된다. 또한 국내·외 소비력 높은 벼 이외 다양한 특작물 재배·생산을 위한 시설·R&D 및 공동경작(규모의경제), 해외수출 지원 등으로 농업재정 투자가 우선시 되어야 한다.

〈표 4〉 중장기 식량·가공용 쌀 수급 전망(가공용 쌀 소비 증가 전망)

연도	2022년	2026년	2031년
식량·가공용 소비량(천톤)	3,561	3,410	3,273
- 식량	2,809	2,577	2,402
- 가공용	752	833	871

자료: 통계청, 한국농촌경제연구원(KREI-KASMO).

■ 참고자료

- 김종인·조남욱(2022), 쌀 시장 격리 의무화의 영향분석, 한국농촌경제연구원 KREI 현안분석 제92호.
- 김태훈·최주호(2017), 정부의 사후적 쌀 수급관리 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원 제20회 농업전망.
- 양곡관리법 일부개정법률안(신정훈의원 대표발의), 의안번호 17130, 2022. 8. 31.