

정책토론회  
발표자료

# 2014년 쌀 수확기 전망과 과제

2014. 10. 14.

김 태 훈

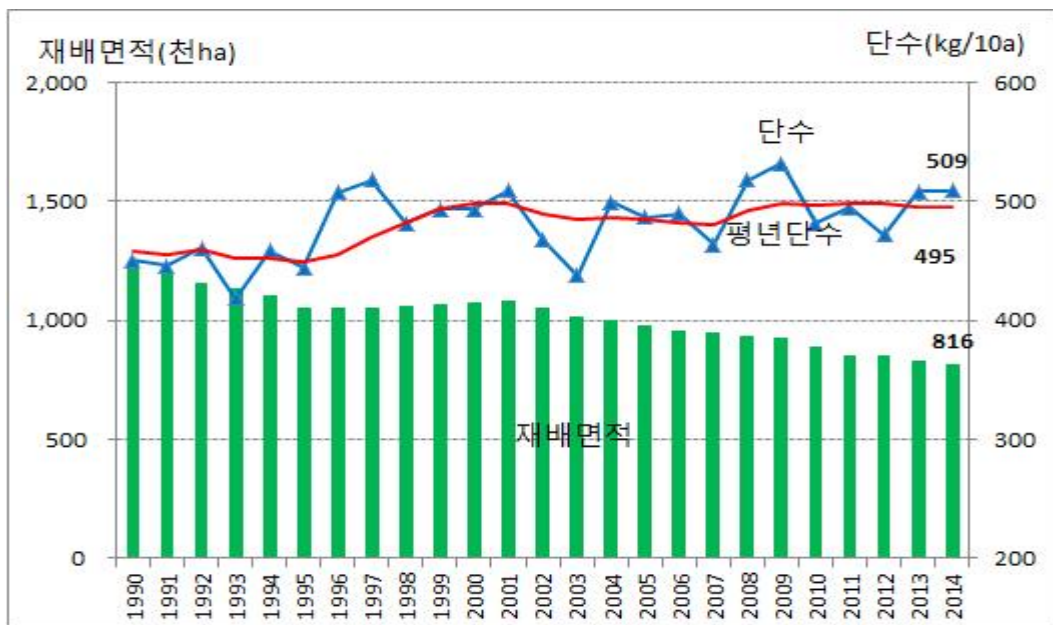
## 목 차

1. 2014년 쌀 수확기 여건
2. 2014년산 쌀 생산 및 수급 전망
3. 관세화에 따른 심리적 불안감
4. 수확기 유통경색 우려
5. 정책제언

## □ 2014년산 작황, 지난해보다 소폭 개선 될 듯

- 금년은 기상여건이 좋아 벼 작황이 양호한 것으로 나타남.
  - 전국적으로 태풍이나 집중호우와 같은 피해가 없고 병충해 피해도 크지 않음.
  - 전남과 경남은 평년작 이상이 예상되지만, 잦은 비로 인해 풍작이었던 전년수준에는 못 미칠 것으로 보임.
- 2014년산 단수는 풍작을 기록한 2013년산과 비슷하거나 다소 늘어날 것으로 예상됨.
  - 2013년산 단수는 10a당 508kg이며, 평년단수는 495kg/10a 수준
  - 2014년산 예상 쌀 단수 509kg/10a은 역대 4번째로 높은 수준
- 쌀 단수가 지난해보다 다소 좋아지지만 벼 재배면적이 감소하여 생산량은 전년보다 감소할 전망
- 소비 감소를 감안하면 수급에는 여유가 있으므로 가격이 급등락하지는 않을 것으로 판단됨.

그림 1. 벼 재배면적과 단수 변화추이



자료: 양정자료

## □ 쌀 관세화로 인한 막연한 불안감 있어

- 정부에서는 쌀 관세율 513%를 WTO에 통보하였으며, 연내에 검증이 완료되지 않아도 내년 1월 1일부터 통보한 관세율로 관세화 이행
- 통보한 관세율 513%를 적용하면 상업적 목적의 수입쌀이 국내에 도입될 가능성은 거의 없으나 농가와 산지유통업체들은 수입으로 인한 가격하락을 우려
- 과거 2005년산 수확기에 생산 감소에도 불구하고 가격이 급락한 경험이 있으며 대만도 관세화 전환 후 첫째 가격이 급락하였음.

## □ 역계절진폭으로 수확기 산지거래 위축가능성

- 지난해 생산 증가에도 불구하고 수확기 가격이 높아 올해 단경기 4.5%의 역계절진폭 발생
  - 최근 5년간 3번의 역계절진폭 발생
- 금년 작황이 나쁘지 않은 상황에서 경영적자가 발생한 산지유통업체들이 많아 수확기 원료곡 매입에 소극적일 수 있음.
- 대농 위주로 2013년산 농가재고가 있었으나 역계절진폭 발생으로 금년에는 수확기 농가출하물량이 상대적으로 늘어날 전망
- 따라서 수확기 유통경색으로 가격하락 가능성을 배제할 수 없음.

## □ 따라서 금년 쌀 수확기는 수급요인뿐만 아니라 수급외적 요인들이 혼재되어 가격에 대한 불확실성을 높이고 있음.

- 수급상황과 수급외 요인들에 대한 검토와 분석을 통해 시장안정 방안을 모색할 필요가 있음.

## 2.1. 2014년산 작황

### □ 기상여건이 좋아 풍작이었던 지난해보다 다소 좋은 듯

- 대부분의 지역에서 적절한 기온과 일교차가 유지되었고 일조시간이 평년보다 늘어 작황은 전년보다 다소 좋아질 것으로 전망
  - 경기와 강원은 지난해 작황이 평년수준 이하였으나 금년에는 평년에 비해 크게 개선
  - 지난해 작황이 좋았던 전남과 경남은 잦은 비로 인해 평년보다는 좋지만 전년수준에는 미치지 못할 것으로 보임.
  - 나머지 지역은 풍작이었던 지난해와 비슷하거나 소폭 개선된 것으로 나타남.

표 1. 표본농가의 2014년 9월 상순 기준 벼 작황(전년대비)

단위: %

구 분	아주좋다	좋다	비슷하다	나쁘다	아주나쁘다
조생종	2.9	37.3	40.3	18.0	1.5
중만생종	2.2	29.9	44.6	18.7	4.6

자료: 2014. 9. 2~9. 15. 농업관측센터 표본농가 조사결과.

- 농촌진흥청 벼 생육상황 조사결과(2014. 9. 15 기준)도 전년대비 개선된 것으로 나타남.
  - 포기당 이삭 수는 20.0개로 전년보다 0.2개, 평년보다는 0.5개 증가하였고, 이삭당 벼알 수는 81.1개로 전년보다 0.6개, 평년보다는 2.9개 증가

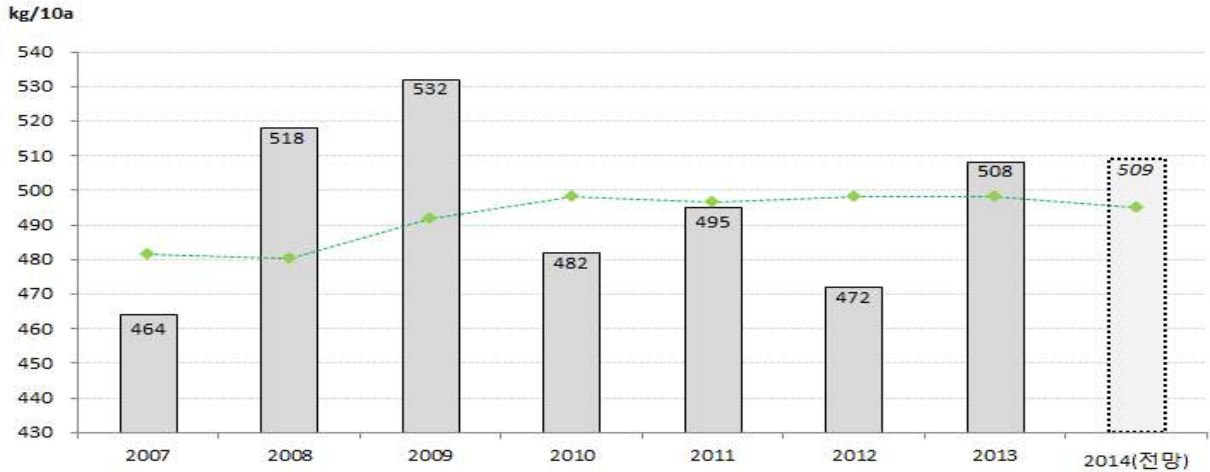
## 2.2. 2014년산 생산량 전망

### □ 2014년산 쌀 단수는 작년과 비슷한 509kg/10a 수준 전망

- 전국 165개 시군을 대상으로 9월 중순까지의 기상청 관측 자료(적산온도, 평균 기온, 일조시간, 일교차)와 9월 하순 예보를 바탕으로 예측한 올해 쌀 단수는 509kg/10a 내외로 지난해보다 다소 높아질 전망

- 2014년산 쌀 단수 예측치 509kg/10a는 평년(495kg)보다 14kg 증가하고 작년(508kg)보다 1kg 많은 수준

그림 2. 2014년산 쌀 단수 전망



- 주 1) 2014년산 단수는 농업관측센터 쌀 단수모형 전망치임.
- 2) 점선은 평년(최근 5년 최대, 최소를 제외한 평균) 쌀 단수임.

## □ 2014년산 쌀 생산량은 면적 감소로 작년보다 줄어든 415만 톤 내외 전망

- 통계청 발표(2014.8.28.)에 따르면, 2014년 벼 재배면적은 81만 6천 ha로 전년대비 2.1% 감소
- 2014년 벼 재배면적 81만 6천 ha에 예상단수 509kg/10a을 적용하면, 금년 쌀 생산량은 전년대비 1.8% 줄어든 415만 톤 내외가 될 것으로 전망

표 2. 2014년산 쌀 생산량 전망

구 분	2013년산(A)	2014년산(B)	B-A	B/A(%)
면적(천 ha)	833	816	-17	-2.1
단수(kg/10a)	508	509	1	0.2
생산량(천 톤)	4,230	4,153	-77	-1.8

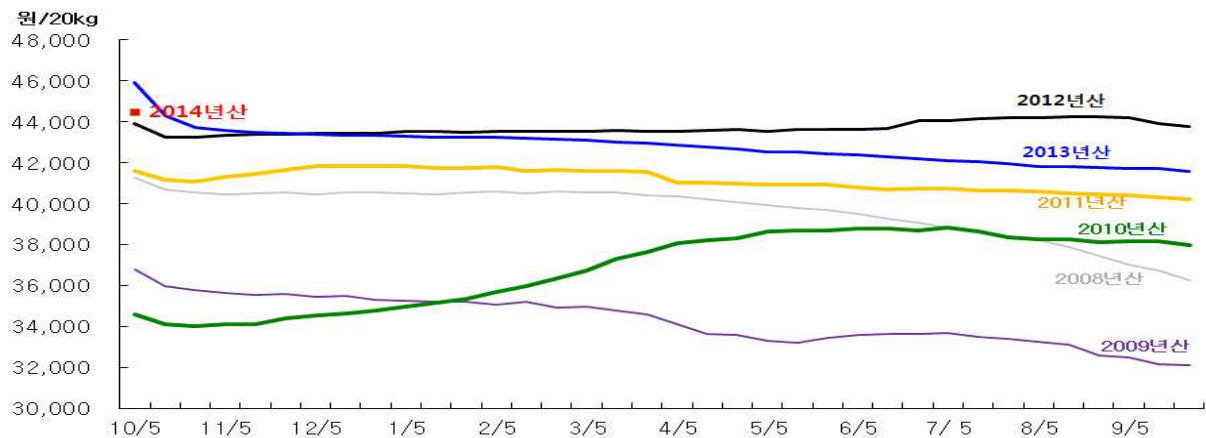
- 주 1) 재배면적은 통계청 확정치임.
- 2) 2014년산은 단수 추정치를 적용한 농업관측센터 전망치임.

## 2.3. 2015 양곡연도 수급 전망

### □ 가격 동향

- 2013년산 쌀 생산이 전년보다 5.6% 증가하여 쌀 가격은 지속적으로 하락함.
- 지난해 생산량이 전년대비 증가하였음에도 수확기 가격은 0.9% 상승하여 4.5%의 역계절진폭이 발생함.
- 2014년산 쌀 가격은 10월 5일 기준 4만 4,461원/20kg으로 전년 동기 대비 3.1% 낮게 형성됨.
  - 지난해 신곡가격 발표로 전환되는 10월 5일 가격이 지나치게 상승하여(전년 동기 대비 4.5% 상승) 금년 쌀 가격이 상대적으로 크게 하락한 것처럼 보임.

그림 3. 연도별 쌀 가격 변화 추이



자료: 통계청

### □ 2015양곡연도 시장공급물량은 쌀 생산량 감소로 전년대비 3만 톤 줄어들 전망

- 2014년산 쌀 생산량의 전년대비 감소가 2015양곡연도 시장공급물량 감소의 주요 원인이 될 전망
  - 2014년산 쌀 생산량은 전년대비 8만 톤 내외로 감소 예상
  - 정부는 2014년산 40만 톤을 매입할 예정(공공비축미 37만 톤과 ASEAN+3 비축물량 3만 톤)이며, 계획량이 모두 매입될 경우 지난해 실적대비 3만 3천 톤 증가하여 공급 감소 요인

- 2015양곡연도 밥쌀용 수입쌀 판매예정물량 증가와 공공비축용 산물벼 인도분을 고려하여도, 생산 감소분과 정부매입 증가분을 모두 상쇄하지는 못할 것으로 전망
  - 2015양곡연도 밥쌀용 수입쌀 판매예정물량은 전년대비 6천 톤 증가
  - 공공비축용 산물벼 인도분은 전년대비 약 7만여 톤 증가 전망
  - 2013년산 쌀 생산량 증가로 정부는 정부양곡 공매를 자제하였고, 역계절진폭 발생으로 2014양곡연도 산지유통업체의 산물벼 인수물량은 7천 톤에 그쳤음.

**□ 소비량 감소를 고려한 2015양곡연도 쌀 수급은 다소 여유가 있을 듯**

- 최근의 쌀 소비 감소 추세를 반영한 2015양곡연도 식용소비량은 327만 톤으로 전년대비 8만 4천 톤 감소 전망
- 2015양곡연도 쌀 공급가능물량이 전년대비 3만 톤 내외로 감소하지만, 식용소비량이 8만 4천 톤 감소할 것으로 예상되어 2015양곡연도 쌀 수급은 다소 여유가 있을 것으로 전망
  - 쌀 수급외적인 요인을 배제하고 수급요인만 고려할 경우 2015양곡연도 연평균 쌀 가격은 전년대비 낮아질 것으로 전망되지만 큰 폭의 변동가능성은 낮음.

표 3. 2015양곡연도 쌀 시장공급가능물량과 소비량 전망

양곡연도	2014	2015	전년대비	
			증감	증감률
생산량(A)	4,230	4,153	-77	-1.8
정부매입량(B)	367	400	33	9.0
정부방출량(C)	7	80	74	1,130.8
정부판매량(D)	190	190	-	-
밥쌀용 수입량(E)	117	123	6	5.2
시장공급가능물량 (F=A-B+C+D+E)	4,176	4,145	-30	-0.7
식용소비량	3,354	3,270	-84	-2.5

- 주 1) 2015양곡연도 생산량은 농업관측센터 전망치임.
- 2) 2015정부매입량은 공공비축미 매입 계획 물량이며, ASEAN+3 비상쌀비축제 물량 3만 톤이 포함됨.
- 3) 정부방출량은 공매물량 및 산물벼 방출량, 정부판매량은 군관수용, 공공용 판매물량 추정치임.
- 4) 2015양곡연도 밥쌀용 수입량은 도입예정 물량임.
- 5) 식용소비량은 최근의 1인당 소비 감소율을 적용하여 추정함.

## □ 금년 수확기 가격이 17만 1천 원/80kg 이하면 변동직불금 지급

- 쌀 목표가격 인상으로 2014년산 변동직불금 지급발동가격은 171,193원/80kg이며, 수확기 가격이 이 수준이하가 되면 차액의 85%를 변동직불금으로 지급
- 변동직불금 = (목표가격 - 수확기 쌀값) × 0.85 - 고정직불금
- 변동직불금 발동 수확기 가격= 목표가격-고정직불금/0.85
- 금년 수확기 가격이 17만 1천원/80kg 이면 농가수취액은 18만 5,450원

그림 4. 수확기 가격수준에 따른 농가수취액

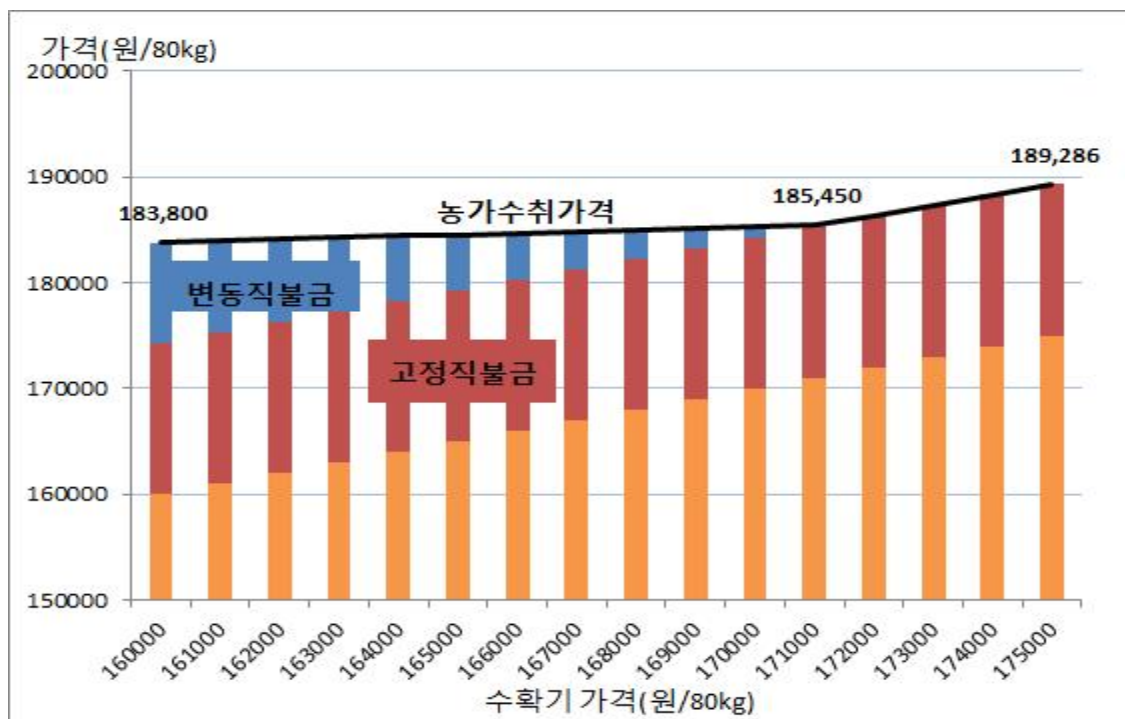
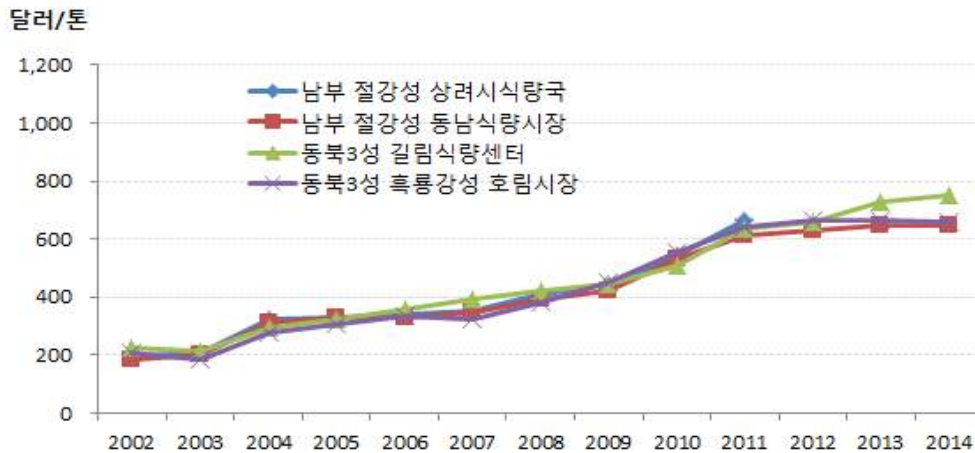




그림 6. 중국 중단립종 도매가격 추이

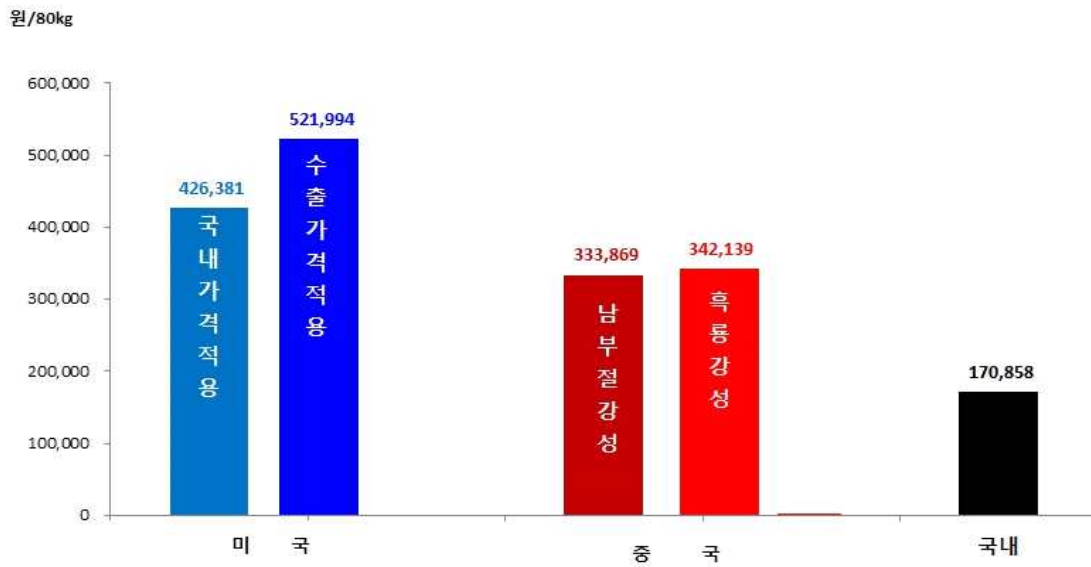


자료: 中華粮网数据中心.

## □ 관세를 513% 부과시 수입쌀의 국내 공급가능가격은 국내산보다 2배 이상 높아

- 2013/14년 미국내 캘리포니아산 중립종 가격을 적용한 국내 공급가능가격은 80kg당 42만 6,381원으로 추정
  - 한편, 캘리포니아산 중립종 수출가격을 적용하면 국내에 도입되어 판매될 가격은 80kg 당 52만 1,994원으로 추정
- 2014년 중국 중단립종 도매가격(남부 절강성, 흑룡강성)을 적용한 국내 공급가능가격은 80kg당 기준 33만 4천 원~34만 2천 원으로 추정
- 금년도 국내 산지 쌀값 17만 858원/80kg과 비교하면 미국산 수입쌀의 국내공급가능가격은 국내산보다 2.5~3.1배, 중국산은 국내산보다 2.0배 높은 수준
- 따라서 513%의 고율관세를 부담하고 내년에 외국산쌀이 상업적 목적으로 국내에 도입되어 유통될 가능성은 없음
- 또한 국내산 쌀에 대해 소비자가 프리미엄을 부여하고 있어 품질격차를 고려하면 수입쌀 도입가능성은 더 낮아짐.
  - 2006년부터 시판된 밥쌀용 수입쌀 낙찰가격은 국내산대비 평균 64.9% 수준
  - 식미관능검사 결과 미국산의 지불의사금액은 국내산의 88~91%, 중국산은 78~81% 수준(김명환외 2005)

그림 7. 미국과 중국산 쌀의 국내 공급가능가격(2014년 가격 반영)



주 1) 2014년 환율은 1,032원/달러 적용함.

2) 해상운임, 보험료 등 수입쌀 도입 제비용과 수입업체 마진 등은 국제가격의 13% 수준으로 가정함.

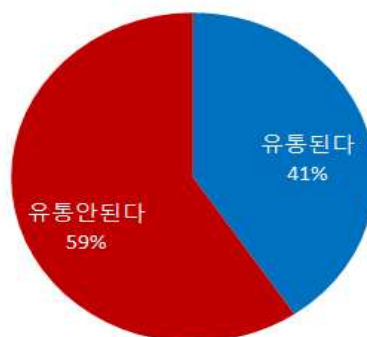
3) 중국산은 중단립종 주산지인 흑룡강성과 상대적으로 가격이 낮은 남부 절강성 도매가격을 적용하여 추정함.

## □ 산지유통업체들은 내년 관세화 전환으로 수입쌀 유통 가능성을 우려

○ 적지 않은 산지유통업체들이 수입쌀 유통에 대한 불안감을 갖고 있는 것으로 조사됨.

- 농업관측센터 표본 산지유통업체 조사결과, 산지유통업체중 41%가 내년 쌀 관세화로 외국산 쌀이 수입되어 유통될 것으로 예상
- 조사대상 중 농협은 47.9%가 고율관세를 지불하고 수입쌀이 도입 및 유통될 것으로 예상하여 민간RPC의 23.8%보다 높게 나타남.

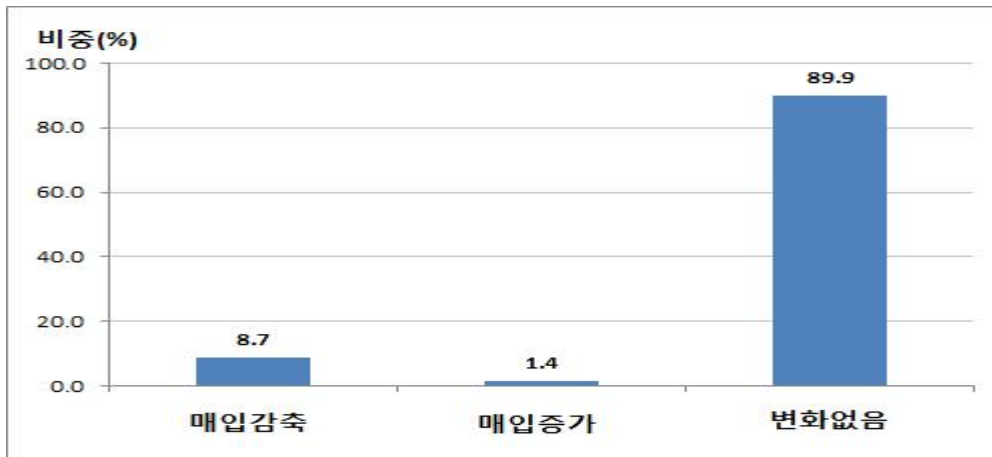
그림 8. 산지유통업체의 의무수입량의 쌀 수입 및 유통가능성 인식



자료: 농업관측센터 표본산지유통업체 69개 조사결과(2014.10.8.)

- 쌀 관세화에 대한 우려로 산지유통업체들중 8.7%가 금년 수확기 매입량을 감축할 계획
  - 농협은 관세화 전환과 상관없이 대부분 계획대로 매입할 것으로 응답한 반면, 민간RPC는 응답자 중 23.8%가 매입을 감축할 것으로 조사

그림 9. 산지유통업체의 관세화로 인한 수확기 매입 계획 변화

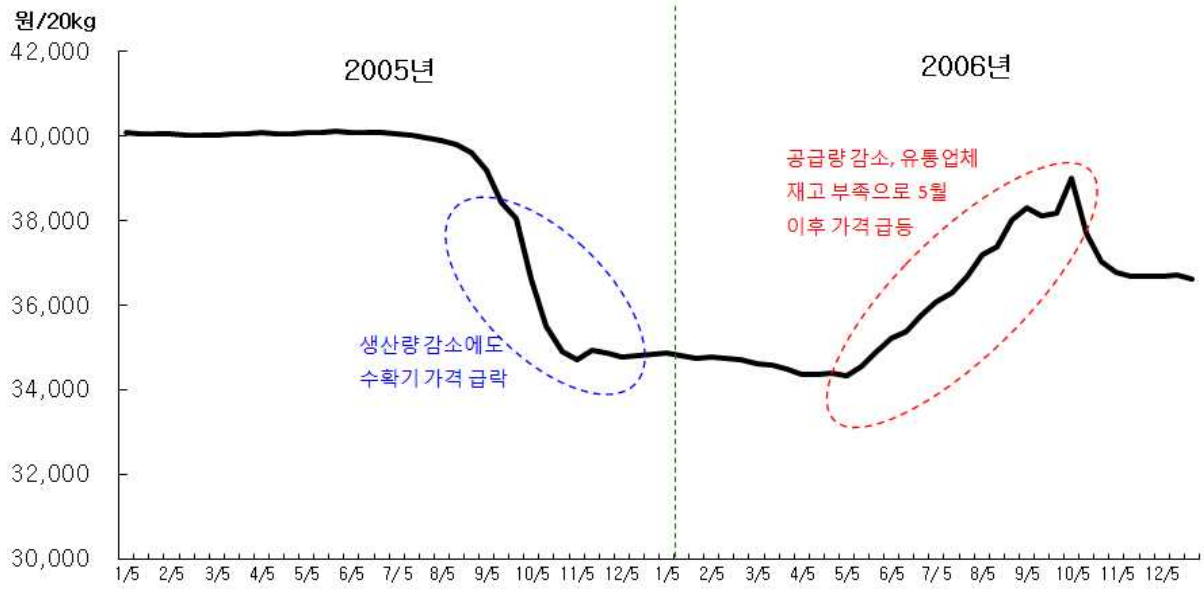


자료: 농업관측센터 표본산지유통업체 69개 조사결과(2014.10.8.)

## □ 쌀 관세화 전환으로 수입 증가 가능성은 미미할 것으로 예상되므로 관세화에 대한 막연한 불안감을 가질 필요 없어

- 2006년 밥쌀용 수입쌀의 첫 도입을 앞두고 막연한 불안감으로 생산량 감소에도 불구하고 수확기 투매현상이 발생하여 일시적 쌀 가격 급락을 경험
  - 2005년 쌀 생산량은 476만 8천 톤으로 전년에 비해 4.6% 감소하였으나, 수확기 쌀 가격은 전년 대비 13.5%나 급락
  - 이듬해 밥쌀용 수입쌀이 판매되었으나, 물량이 많지 않아 국내시장에 영향이 거의 없었으며 수확기에 벼를 충분히 확보하지 못한 산지유통업체들의 재고가 바닥나면서 2006년 5월부터 가격은 급등
  - 수확기 가격이 크게 하락하자 정부는 수급이 공급과잉 상태가 아니었음에도 불구하고 농협을 통해 14만 4천 톤을 추가로 매입한 후 가격이 급등하자 이듬해 다시 방출
  
- 수입쌀에 대한 막연한 불안감으로 농민, 정부 모두가 손해 발생
  - 수확기 가격이 급락하면서 쌀 값에 벼를 판 농민은 큰 손해
  - 정부도 9천억 원의 변동직불금 지급, 시장격리 비용 등 많은 대가를 지불

그림 10. 2005~2006년 산지 쌀 가격 추이



자료: 통계청

### □ 2013년산 역계절진폭 발생으로 산지유통업체는 수확기 원료곡 매입에 소극적일 수 있어

- 2013년 생산량이 전년에 비해 크게 증가하였으나, 수확기 가격은 오히려 상승하여 4.5%의 역계절진폭이 발생
- 최근 10년간 5번의 역계절진폭이 발생하였으며 이는 산지유통업체의 경영안정과 수확기 원료곡 매입에 부정적 영향을 미침
- 특히 전년산 역계절진폭으로 많은 산지유통업체의 손실이 발생하였으며, 금년 벼작황이 좋아 산지유통업체들이 수확기 원료곡 매입에 소극적일 수 있음.
  - 농협중앙회에 따르면, 전체적으로 6월 기준 283억 원의 농협 손실이 발생한 것으로 추정되며, 이후 단경기 가격이 지속적으로 하락하여 손실 규모는 더 늘어났을 것으로 판단됨.

표 4. 연도별 계절진폭 변화추이

	수확기 가격 (10~12월)	단경기 가격 (7~9월)	계절진폭
2004년산	162,277	157,771	-2.8
2005년산	140,412	149,418	6.4
2006년산	148,368	151,235	1.9
2007년산	150,298	161,469	7.4
2008년산	162,424	150,803	-7.2
2009년산	142,861	131,635	-7.9
2010년산	137,423	153,207	11.5
2011년산	166,068	161,960	-2.5
2012년산	173,692	176,418	1.6
2013년산	175,279	167,309	-4.5

자료: 통계청

### □ 반면, 농가들의 수확기 출하물량은 늘어날 것으로 예상

- 대부분의 농가들은 수확기에 벼를 모두 판매하지만 일부 대농위주로 농가재고를 보유하고 있음

- 2013년산 농가재고는 전년보다 5.6% 증가한 것으로 조사됨(농업관측센터 표본농가 조사결과(2013.12.20.~12.31))

- 역계절진폭으로 단경기까지 벼를 보유한 농가들이 손해를 보았기 때문에 금년 수확기에는 농가의 수확기 출하물량이 상대적으로 늘어날 것으로 판단

**□ 역계절진폭으로 인한 유통경색으로 수확기 가격 하락 가능성 있어**

- 전년산 역계절진폭과 금년 작황 호조로 수확기 산지거래가 경색될 가능성이 있고 이로 인해 수확기 가격하락 가능성이 있음.

**□ 공공비축미 우선지급금이 수확기 가격 형성에 미치는 영향은 크지 않을 듯**

- 2014년산 공공비축미 우선지급금은 5만 2,000원/40kg(조곡, 1등급 기준)으로 전년대비 3,000원 하락
  - 8월 평균 산지 쌀값(16만 7,157원/80kg)을 조곡으로 환산한 가격 5만 7,677원/40kg의 약 90% 수준
  - 공공비축미 쌀 매입가격은 수확기(10~12월) 산지 쌀값을 감안하여 1월 중 확정하고 우선지급금에서 과부족을 정산함1).

표 5. 2014년산 공공비축미 등급별 우선지급금

단위 : 원/조곡, 40kg

	특등급	1등급	2등급	3등급
포대벼	53,710	52,000	49,690	44,230
산물벼	52,861	51,151	48,841	43,381

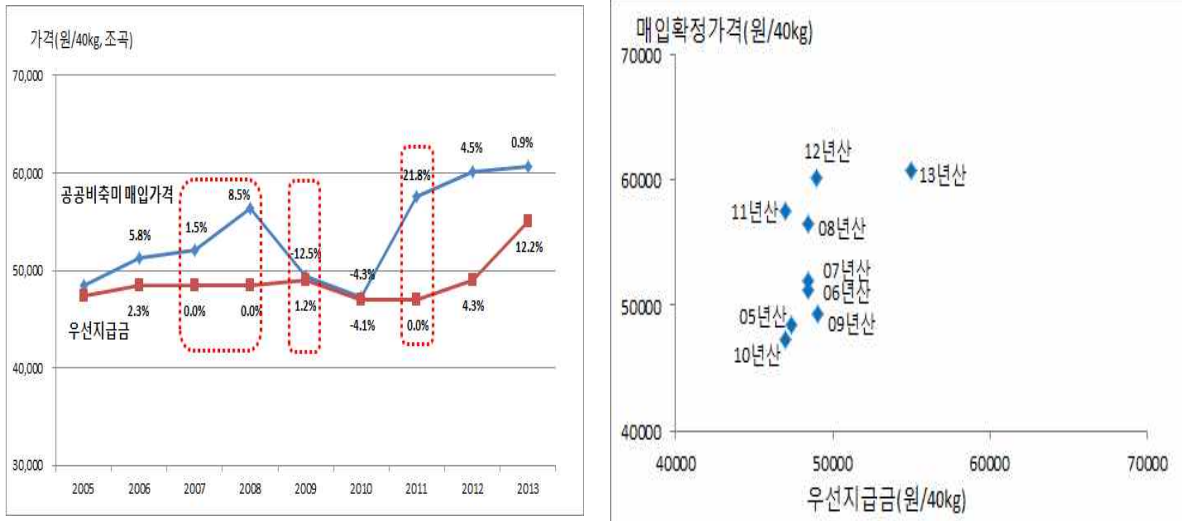
주: 산물벼 가격은 포대벼 가격에서 포장비용(849원) 차감

- 우선지급금을 수확기 벼 매입가격 결정 시, 참조가격으로 활용하는 사례가 있으나 수확기 가격은 수급상황에 따라 결정
  - 2009년산은 우선지급금을 인상하였으나 수확기 가격이 반대로 하락
  - 우선지급금을 동결하였음에도 수급상황에 따라 2007년, 2008년, 2011년은 수확기 가격이 상승함.

1) 정산가격(원/40kg, 조곡) =  $\frac{\text{수확기 전국평균 산지 쌀값}(80kg) - \text{가공입}(6,943\text{원})}{111.1111(80kg \div 0.72\%)} \times 40kg - \text{우선지급금(원/40kg)}$

- 특이치였던 2013년산을 제외하면 우선지급금과 수확기 가격간의 상관관계수 0.29로 상관관계가 거의 없는 것으로 나타남.

그림 11. 공공비축미 우선지급금과 매입 확정가격 변화



자료: 양정자료

- 따라서 공공비축미 우선지급금은 원칙에 따라 매입가격의 일부를 선 지급하고 산지에서 참조가격으로서 활용을 최소화 할 수 있도록 산정방식 등에 대한 지속적 홍보와 교육이 필요
- 아울러 우선지급금이 높게 결정되거나 수확기 쌀 값이 예상보다 급락할 경우 지급금을 환수해야 하기 때문에 가급적 보수적(낮게)으로 산정해야 함.
  - 2005년산 우선지급금은 매입 확정가격의 98%, 2009년산과 2010년산은 99%수준으로 환수문제가 발생할 수 있었음.

### □ 금년 쌀 생산은 전년대비 소폭 줄어들 전망이지만, 소비감소로 인하여 2014년산 수급은 여유가 있을 것으로 전망

- 쌀 단수는 풍년이었던 작년과 비슷하거나 소폭 증가할 것으로 전망되지만, 재배면적이 전년대비 2.1% 감소하여 생산은 지난해보다 다소 줄어들 것으로 예상
- 시장공급량이 전년보다 소폭 감소하지만, 쌀 소비가 줄어들어 2014년산 쌀 가격은 전년(17만원/80kg 내외 추정)보다 하락할 것으로 예상됨
- 수급요인만을 고려할 경우 큰 폭의 가격하락은 없을 것으로 전망됨.

### □ 관세화에 대한 불안감 해소를 위한 노력 필요

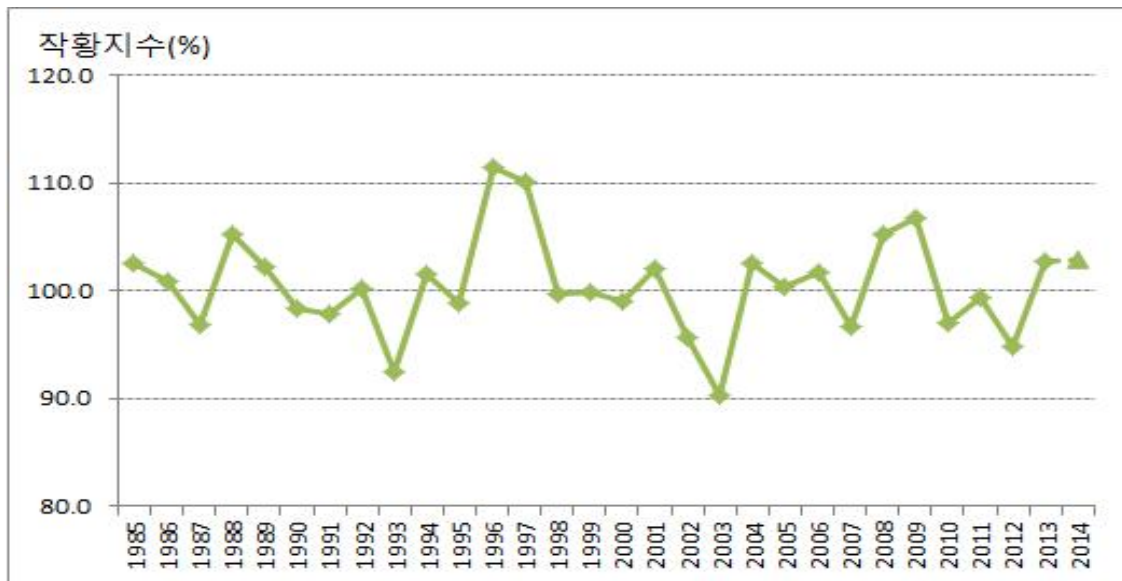
- 수급요인만 고려하면 가격이 소폭 하락할 것으로 전망되지만 관세화 불안감으로 가격 하락폭이 커질 수 있음.
- 최근 국제 쌀 가격을 고려하면, 관세화로 전환되어도 수입쌀 국내 공급가격이 국내산 쌀 가격보다 2배 이상 높아 고율관세를 지불하고 상업적 목적으로 외국산 쌀이 수입될 가능성은 없음.
- 그럼에도 불구하고 농가나 산지유통업체들은 수입쌀 도입 및 유통 가능성이 있을 것으로 인식
- 관세화에 대한 불안감으로 2005년처럼 수확기 투매현상이 발생하지 않도록 관세화의 영향과 수급상황에 대한 지속적인 정보제공과 홍보가 필요

### □ 일시적 과잉물량은 정부에서 원칙을 가지고 시장개입

- 2013년산 역계절진폭이 발생하여 수확기 원료곡을 많이 매입한 산지유통업체들과 단경기까지 재고를 보유한 대농들은 손실이 발생
- 금년 작황이 좋을 것으로 예측되기 때문에 농가는 수확기 판매를 늘리고 산지유통업체는 원료곡 매입에 소극적이 되어 가격하락 폭이 커질 수 있음.

- 따라서 풍작에 따른 일시적 생산과잉이 적정범위를 벗어날 경우 수급안정을 위해 정부의 시장개입은 필요
- 수급조절을 위한 정부의 시장개입은 시장참여자가 예측가능하고 불안감을 갖지 않도록 원칙을 명문화하고 이에 따라 개입해야 함.
  - 예를 들어 작황지수를 산출하고 일정수준(예 3% 이상)을 넘어설 경우 초과생산물량을 정부가 시장격리하는 방안
- 금년 쌀 단수가 509kg/10a 이라면 작황지수는 102.9로 수급조절을 위한 정부의 적극적 개입이 필요한 정도는 아닌 것으로 판단되나 등숙기 이후 기상여건이 좋아 추가 증수가 될 경우 시장격리를 검토할 필요

그림 12. 연도별 작황지수 변화



**□ 관세화로 인한 가격하락의 불안감이 있기 때문에 금년은 수급안정을 위해 예외적으로 시장격리를 고려할 필요**

- 밥쌀용 수입쌀 도입을 앞둔 2005년산 쌀 수급은 균형상태였으나 심리적 불안감으로 가격이 급락함.
- 많은 산지유통업체들이 내년에 수입쌀이 도입될 가능성이 있는 것으로 인식하고 있어 가격하락에 대한 불안감을 해소시킬 필요가 있음.

- 정부의 시장개입은 원칙을 가지고 예측가능하게 이루어져야 하지만 금년은 관세화에 대한 불안감 해소를 위해 예외적으로 시장격리를 검토할 필요가 있음.
- 시장격리를 할 경우 격리물량은 단경기 가격의 이상급등이 아니면 시장방출이 없을 것이라는 원칙을 제시하여 정부개입에 의한 단경기 가격하락 우려가 없도록 해야 할 것임.