

'잠재성장률 2%p 제고'를 위한

# 경제주평

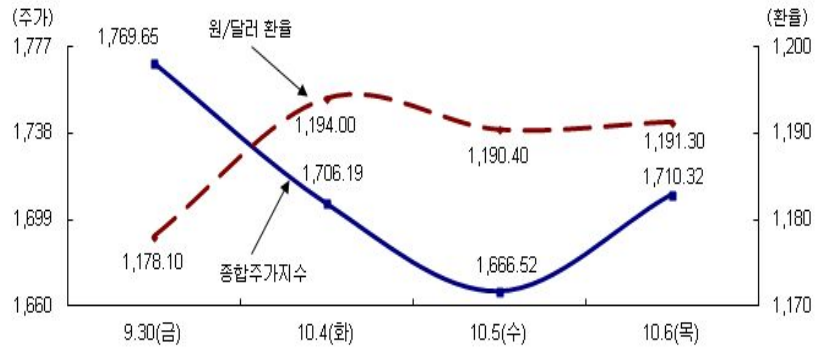
HRI Weekly Economic Review



[ 국내 쌀 수급의 문제점과 해결 과제 ]

Better than  
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (9.30~10.6)



차 례

주요 경제 현안	1
□ 국내 쌀 수급의 문제점과 해결 과제	1
주요 국내외 경제지표	9

□ 본 자료는 CEO들을 위해 작성한 주간별 경제 경영 주요 현안에 대한 설명 자료입니다.  
 □ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총괄 : 유 병 규 경제연구본부장 (2072-6210, bkyoo@hri.co.kr)  
 □ 작성 : 이 해 정 선임연구원 (2072-6222, hjlee@hri.co.kr)  
 홍 순 직 수석연구위원 (2072-6221, sjhong@hri.co.kr)

## Executive Summary

### 1. 국내 쌀 수급의 현황 및 전망

국내 쌀 수급은 식생활의 서구화와 의무 수입량 (MMA)의 증가로 지난 10년간 만성적인 초과 공급 상태에 있으며, 2008년을 제외하면 권장재고량 마저 초과하였다. 이런 추세는 지속되어 권장 재고량을 초과한 초과재고량은 2010년 70.9만 톤에서 2014년에는 116.5만 톤으로 늘어날 전망이다. 한편, 2008년 이전에는 초과분의 대북 지원으로 상당 부분을 소진하여 수급 균형을 맞춰왔으나, 2008년 대북 지원 중단 이후에는 수급 균형이 무너지면서 2010년 초과분은 70.9만 톤을 기록하였다.

### 2. 국내 쌀 수급의 문제점과 부작용

**첫째, 쌀 보관비용의 증가이다.** 권장 재고량을 초과한 초과 재고의 추가 보관 비용은 2009년에 396억 원, 2010년 1,560억 원이 소요되었으며, 2011년부터 2014년까지 초과 재고의 추가 보관 비용은 총 9,022억 원 소요될 전망이다.

**둘째, 쌀소득보전직불금 등으로 재정 부담이 가중되고 있다.** 2001년 논농업직불금 2,105억 원 지급으로 시작하여, 2011년에 1조 4,188억 원으로 크게 증가하였다.

**셋째, 쌀 가격 하락으로 인한 농가소득 불안정이다.** 재고량 누적 상황에서는 유통업체가 수확기 매입량을 줄이거나 매입 시기를 분산시킴으로써 농가는 쌀 판매의 어려움과 가격 하락이라는 이중고를 겪게 된다. 쌀 재고량이 급증한 2009년과 2010년의 경우 쌀 도매가는 전년 동기 대비 각각 -5.9%와 -12.9%를 기록하였다.

### 3. 시사점

재고 증가에 따른 관리비용 및 재정 부담 완화를 위해서는 다양한 공급 조절과 수요 촉진책이 필요하다. 그러나 단기간에 공급 감소와 수요 확대가 어려운 만큼 초과 재고를 줄이기 위해서는 저개발국이나 북한에 대한 인도적 지원도 적극 검토할 필요가 있다.

**첫째, 공급 조절책이 필요하다.** 쌀 재배 면적의 조절, 논 소득기반 다양화 사업 등 다양한 조절책이 마련되어야 한다. **둘째, 쌀 가공산업을 활성화하여 쌀 수요를 늘려야 한다.** 적정 재고 유지를 위해서는 쌀 가공 확대를 위한 쌀 가공시설 설치에 대한 정부 지원 등 인센티브 제도의 도입이 필요하다. **셋째, 고급쌀의 상품화를 통한 적극적인 수출 확대 전략을 수립해야 한다.** 수요 계층별 차별화된 쌀 상품화와 한국 음식문화의 세계화 연계 등으로 상품화된 고급 쌀의 수출을 촉진해야 한다. **넷째, 저개발국에 대한 ODA 지원을 확대해야 한다.** 보관 비용의 과다 지출을 방지하기 위해서는 재고미의 완전한 시장 격리가 필요하며, 이를 위해 해외 쌀 지원을 통한 적정 재고량 유지 및 국격 제고 방안을 모색해야 한다. **다섯째, 인도적 차원의 대북 지원을 추진해야 한다.** 인도적 차원의 대북 지원은 국내 쌀 재고량 조절과 재정 지출 절감은 물론, 남북관계 개선에도 긍정적 효과가 기대된다. 대북 지원으로 초과 재고분을 활용할 경우, 재고미 10만 톤당 보관비용 220억 원이 절감 효과가 발생한다.

1. 국내 쌀 수급의 현황 및 전망

1) 쌀 공급량

○ 쌀 생산량은 전반적으로 정체 혹은 감소 추세를 유지

- 쌀 재배면적은 1990년부터 2010년까지 연평균 1.6% 감소
- 쌀 재배면적 : 1990년 124.4만 ha → 2000년 107.2만 ha → 2010년 89.2만 ha

< 쌀 공급량 추이 >

(단위 : 천 톤)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
신규 공급량	5,370	5,508	5,669	5,107	4,644	5,192	5,006	4,926	4,666	5,100	5,223
생산	5,263	5,291	5,515	4,927	4,451	5,000	4,768	4,680	4,408	4,843	4,916
수입	107	217	154	180	193	192	238	246	258	257	307

자료 : 통계청, e-나라지표

○ 2005년부터 의무수입량(MMA)이 지속적으로 증가하고 있음

- 의무수입량 증가 : 1993년 우루과이라운드(UR) 협상 이후 1995년부터 의무수입량(MMA: Minimum Market Access)이 국내에 유입
- 우리나라는 UR 협상에서 2014년까지 10년간 관세화유예를 받는 대신, 2005년부터 매년 의무 수입 물량을 지속적으로 증가해 나가기로 결정
- MMA 물량은 2005년 22.6만 톤에서 시작하여 매년 약 2만 톤씩 균등하게 늘어나 2014년에는 40.9만 톤까지 늘어나게 됨
- 2015년부터 쌀시장 전면 개방 예정으로 수입량은 더욱 늘어날 전망

< 연도별 수입쌀 도입 예정 물량 >

(단위 : 천 톤)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체MMA	226	246	266	287	307	327	348	368	388	409

자료 : 박동규 외, 『쌀 수급 안정 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2009. p. 9.

주 : 이는 도입 예정 물량으로 실제 수입량과는 차이가 존재할 수 있음.

2) 쌀 수요량

○ 쌀 소비량은 소득 수준의 증가와 식생활의 서구화로 지속적인 감소 추세에 있음

- 식량 소비량은 2000년 442.5만 톤에서 2010년 363.8만 톤으로 꾸준히 감소
- 1인당 쌀 소비량 : 1990년 이후 국민 1인당 쌀 소비량도 지속적으로 감소하고 있으며, 1998년 100kg 이하로 줄어들어 2010년에는 72.8kg으로 감소

< 1인당 쌀 소비량 >

(단위 : kg)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1인당 쌀 소비량	119.6	106.5	93.6	80.7	78.8	76.9	75.8	74.0	72.8

자료 : 통계청, “2010양곡년도 가구부문 1인당 양곡 소비량 조사결과”, 2011. 1. 28 보도자료 참고.

- 식량 이외의 소비량(가공, 종자, 대북지원 등)은 가공용과 대북지원 수급 여건 등의 요인으로 결정되므로 변동 폭이 매우 큼
- 가공용 쌀 소비량 : 2000년 17.5만 톤에서 2010년 55만 톤으로 꾸준히 증가
- 2005년 이후 가공용 쌀의 소비량이 증가하는 이유는 MMA 쌀을 가공용으로 활용하도록 권장했기 때문임
- 2008년부터 대북 지원은 중단된 상황임

< 쌀 수요량 추이 >

(단위 : 천 톤)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수요량	5,114	5,151	5,557	5,630	4,718	5,210	5,008	5,061	4,675	4,792	4,707
식량	4,425	4,209	4,145	3,987	3,952	3,815	3,860	3,789	3,755	3,684	3,638
가공	175	183	337	313	335	324	373	424	436	410	554
종자	46	47	45	44	43	42	41	41	40	40	39
기타	468	712	1,030	1,286	388	1,029	734	807	443	657	476
대북 지원	300	0	400	400	400	500	100	400	0	0	0

자료 : 통계청, e-나라지표

주 : 기타는 대북지원 물량, 감모(수확 이후 운송이나 보관 과정에서 발생하는 중량 감소나 손실) 등 합계

3) 재고량 급증

○ 지난 10년간(2000년~2010년) 국내 쌀 수급은 만성적인 초과 공급 상태였으며, 2008년을 제외하면 권장재고량 마저 초과

- 2002년 초과 재고량은 97만 톤으로 가장 높은 수치를 기록
- 2008년 이전에는 초과분의 대북 지원으로 상당 부분을 소진하여 수급 균형을 맞춰옴
  - 그러나 2008년 대북 지원 중단 이후 수급 균형이 무너지면서 2010년 초과분은 70.9만 톤을 기록

< 재고량 추이 >

(단위 : 천 톤)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
공급량	6,092	6,486	7,004	6,554	5,568	6,042	5,838	5,756	5,361	5,787	6,216
신규 공급량	5,370	5,508	5,669	5,107	4,644	5,192	5,006	4,926	4,666	5,100	5,223
재고이월	722	978	1,335	1,447	924	850	832	830	695	686	995
수요량 (대북지원 제외)	4,814	5,151	5,157	5,230	4,318	4,710	4,908	4,661	4,675	4,792	4,707
재고량 (A)	1,278	1,335	1,847	1,324	1,250	1,332	930	1,095	686	995	1,509
권장 재고량(B)	818	876	877	889	734	801	834	792	795	815	800
초과분 (A-B=C)	460	459	970	435	516	531	96	303	-109	180	709
대북지원(D)	300	0	400	400	400	500	100	400	0	0	0
대북지원 후 초과분(C-D)	160	459	570	35	116	31	-4	-97	-109	180	709

자료 : 통계청, e-나라지표

- 주 : 1) 신규공급량은 생산량과 수입량의 합계이며, 수요량은 대북지원분을 제외한 수요를 의미  
 2) 권장 재고량 : FAO 권장 재고율 17%를 기준으로 매년 수요량 변동에 따른 각 연도의 권장 재고량을 계산<sup>1)</sup>  
 3) 재고 이월은 재고량(A)에서 대북지원(D)를 차감한 수치

1) 농림수산식품부 식량정책과는 2005년을 기준으로 적정재고량을 72만 톤으로 발표한 바 있음. 본 연구에서는 권장 재고량을 기준으로 함.

○ 2011년 이후에도 2014년까지 재고량은 꾸준히 증가할 것으로 예상

- 재고량은 2011년 166.1만 톤에서 2014년 198.3만 톤으로 꾸준히 증가할 전망
- 초과재고량도 2011년 85.2만 톤에서 2014년 116.5만 톤으로 꾸준히 증가할 전망

< 중장기 쌀 수급 전망 >

(단위 : 천 톤, 억 원)

		2011	2012	2013	2014
공 급 량	생산량	4,560	4,533	4,505	4,478
	수입량	348	368	388	409
	이월	1,509	1,661	1,798	1,909
	합계(A)	6,417	6,562	6,691	6,796
수 요 량	식량수요량	3,569	3,501	3,434	3,369
	가공수요량	622	698	783	879
	기타	565	565	565	565
	합계(B)	4,756	4,764	4,782	4,813
재고량(A-B)		1,661	1,798	1,909	1,983
권장재고량(C)		809	810	813	818
권장재고량 초과분(A-B-C)		852	988	1,096	1,165

- 주 : 1. 생산량은 박동규 외, 『쌀 수급안정 방안 연구』, 한국농촌경제연구원, 2009. p. 31 참고  
 2. 식량 및 가공수요량은 2000년부터 2010년까지의 연평균 증가율 각각 -1.94%와 12.2%를 기준으로 추정  
 3. 기타수요량은 대북지원이 중단된 2008년부터 2010년까지의 평균치를 적용

## 2. 쌀 재고량 증가로 인한 문제점

### 1) 쌀 보관비용 증가

○ 2009년과 2010년에 초과 재고의 추가 보관 비용은 1,956억 원이 소요된 것으로 분석되며, 2011년부터 2014년까지 초과 재고의 추가 보관 비용은 총 9,022억 원 소요될 전망

- 권장 재고량을 초과한 초과 재고의 추가 보관 비용은 2009년에 396억 원, 2010년 1,560억 원이 소요됨
  - 쌀 10만 톤에 대한 1년 보관 비용은 보관료 62억 원, 가치하락 158억 원 등 총 220억 원 소요<sup>2)</sup>
- 재고의 누증은 정부 양곡창고에 대한 수요 증대로 신규부지 매입, 건물 신축 등 추가적인 고정비용을 발생시킬 수 있음
  - 현재 보관 능력은 479만 톤(정부 246만 톤, 민간 233만 톤)으로 추정되며, 저장기간이 2년 이상이 되면 지방산도와 환원당이 증가하여 미질이 현저히 떨어지는 문제가 발생하여 가치가 하락
- 한편, 2011년부터 2014년까지 초과 재고의 추가 보관 비용은 총 9,022억 원에 달할 전망

< 초과 재고의 추가 관리 비용 >

	실적		추정			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
초과분(천 톤)	180	709	852	988	1,096	1,165
초과 재고의 추가 관리 비용(억 원)	396	1,560	1,874	2,174	2,411	2,563

2) 쌀 10만 톤에 대한 1년 보관 비용은 보관료 62억 원, 이자비용 93억 원, 가치하락 158억 원 등 총 313억 원 소요되는 것으로 알려져 있으나, 본 연구에서는 이자비용을 제외한 보관료과 가치하락만을 보관 비용으로 계산. 김종훈, “쌀 산업여건 및 수급안정 방안”, 『닥쳐올 쌀 대란, 어떻게 할 것인가? - 쌀 과잉재고 처분과 쌀 값폭락 대응책 마련을 위한 토론회』, 2010. 8. 27, 국회의원 정범구 주최. p. 26.



2) 쌀소득보전직불금 등 재정 부담 가중

○ 2001년 논농업직불금 2,105억 원 지급으로 시작하여, 2011년에 1조 4,188억 원 (직불금 고정 : 6,195억 원, 직불금 변동 : 7,993억 원)으로 크게 증가

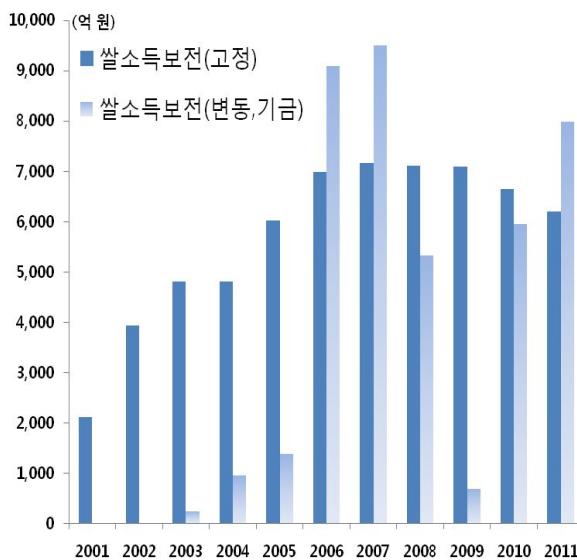
- 쌀 재고량의 증가로 쌀 가격이 큰 폭으로 하락하면서 정부의 쌀소득보전직불금에 대한 재정 부담이 증가하였음
- 재고량의 조절로 시장가격이 안정될 경우 쌀소득보전직불금이 줄어들 수 있음

3) 쌀값 하락으로 농가소득 불안정

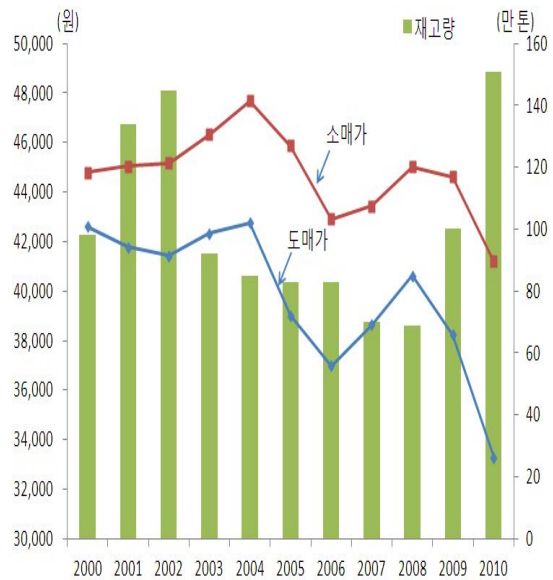
○ 재고량 누적 상황에서는 유통업체가 수확기 매입량을 줄이거나 매입 시기를 분산시킴으로써 농가는 쌀 판매의 어려움과 가격 하락이라는 이중고를 겪게 됨

- 쌀 재고량이 급증한 2009년과 2010년의 경우 도매가의 전년동기대비 상승률은 각각 -5.9%, -12.9%를 기록하였으며, 소매가 상승률도 -0.9%, -7.6%로 하락
- 쌀 20kg 상품 기준 도매가 : 2008년 40,636원 → 2010년 33,295원
- 쌀 20kg 상품 기준 소매가 : 2008년 45,010원 → 2010년 41,212원

< 쌀 소득보전직불금 추이 >



< 쌀 도·소매가 추이 >



자료 : 통계청, e-나라지표, 농수산물유통공사

주 : 쌀소득보전직불(고정) - 종래 논농업직접지불을 2005년에 쌀소득보전고정직불로 개편  
 쌀소득보전직불(변동, 기금) - 2003년 예산사업으로 도입되었으나 2004년부터 기금으로 운영  
 쌀 도·소매가는 20kg 상품 기준

### 3. 시사점

○ (시사점) 쌀 수급 상황은 향후 2014년까지 지속적으로 공급이 늘어나서  
적정재고를 초과할 전망

- 권장 재고량을 초과한 초과 재고량은 2011년 85.2만 톤에서 2014년 116.5만  
으로 늘어날 것으로 보여 2011~2014년간의 초과 재고 관리 비용도 총 9,022  
억 원에 달할 전망
- 급증하는 재고 관리 비용을 줄이기 위해서는 공급 조절과 수요 다양화를 통  
해 초과 재고에 따른 관리 비용 절감 노력이 필요함
- 그러나 단기간 내 공급 감소와 수요 확대가 어려운 만큼, 저개발국을 위한  
ODA 지원이나 대북 인도적 지원 방안을 적극 검토해야 할 것임

○ (공급 조절책) 재배면적의 조절과 함께, '논 소득 기반 다양화 사업' 등 다  
각적인 쌀 공급 조절책 실시

- 현재 쌀 재배면적의 조절 기능과 함께 다른 작목의 자급률 향상과 지역특화  
품목의 육성을 위해 '논 소득기반 다양화 사업'<sup>3)</sup> 등이 추진되고 있음
- 이외에도 논에 벼 외의 다른 작물을 심을 경우에도 기상이변으로 인한 흉년  
등 필요한 경우에는 곧바로 논으로 전환해 벼를 재배할 수 있도록 하는 방  
안도 병행되어야 함

○ (쌀 가공산업<sup>4)</sup>의 활성화) 적정 재고 유지를 위해서는 쌀 가공식품에 대한  
수요 창출이 필요

- 일본 정부는 생산자 단체나 제분업체가 쌀 가공시설을 설치하면 소요 비용의  
절반을 정부가 지원하는 등 쌀 가공 확대를 위한 유인책을 사용하고 있어 이  
러한 인센티브 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있음

3) 논 소득기반 다양화 사업이란 2011년부터 2013년까지 3년간 한시적으로 매년 4만 ha의 논에 콩, 옥수수 등  
타작목 재배를 유도하고, 쌀과 타작목 재배와의 소득차 보전을 위해 ha당 300 만원 지원하는 제도임.

4) 쌀 가공산업이란 떡류, 쌀과자, 쌀음료, 한과 등의 제조에 쌀을 식용 가공용으로 사용하거나, 기존 밀가루를  
원료로 하는 가공품의 원료가 쌀로 대체될 수 있도록 하는 것임.

- 일본의 경우 쌀 생산량의 14%를 가공용으로 이용하고 있으나, 우리는 6% 정도로 아직 그 수준이 미미하며, 쌀 생산량 대비 가공제품화를 일본 수준으로 진작시킬 경우 2009년 기준 실제 가공용 쌀 소비량 41만 톤보다 27.8만 톤 많은 68.8만 톤 정도의 쌀이 가공용으로 사용될 수 있을 것으로 추정<sup>5)</sup>
- (고급쌀의 상품화를 통한 적극적인 수출 확대 전략 수립) 수요 계층별 차별화된 쌀 상품화와 한국 음식문화의 세계화 연계 등으로 상품화된 고급 쌀 수출을 촉진
  - 우리 쌀의 상품화를 통해 고소득층 가정 보급용의 고급쌀, 가공용의 중하급 쌀, 쌀 가공제품 등 수요계층별 차별화된 마케팅을 추진할 필요가 있음
  - 특히, 고급쌀의 상품화를 통해 이에 대한 공격적인 수출 확대 전략을 수립할 필요가 있음
  - 대만의 경우에도 고급쌀의 브랜드화를 통한 해외 수요 창출 방안을 마련하고 있음
- (대외 원조 확대) 저개발국에 대한 ODA 지원 확대로 적정재고량 유지 및 국격 제고의 기회로 활용
  - 보관 비용의 과다 지출을 방지하기 위해서는 재고미의 완전한 시장 격리가 필요하며, 이의 대안으로 해외 쌀 지원 방법을 적극 검토할 필요가 있음
  - 단기간 내에 수급 조절이 어려운 만큼, 초과 재고분을 저개발국을 위한 ODA 지원에 활용할 경우 보관비용 절감을 통한 재정 비용 절감과 국격 제고에 큰 보탬이 될 것임
- (인도적 차원의 대북 지원 추진) 대북 지원은 국내 쌀 재고량 조절과 재정 지출 절감 등은 물론 남북관계 개선에도 긍정적 효과 기대
  - 대북지원으로 활용할 경우, 재고미 10만 톤당 보관비용 220억 원이 절감되는 효과가 발생
  - 대북 지원을 위해 초과 재고분을 활용할 경우(국제시세, 톤당 60.5만원), 보관 비용을 절감할 수 있어 10만 톤당 605억 원 소요 비용에서 실제 대북지원 비용은 385억 원으로 줄어들 수 있음
  - 한편, 2000년부터 2010년간 북한의 식량부족분은 연평균 123만 톤에 달함

이해정 선임연구원 (2072-6222, hjlee@hri.co.kr)  
 흥순직 수석연구위원 (2072-6221, sjhong@hri.co.kr)

5) 김관수, “쌀 수요 확대방안”, 『쌀 산업 발전을 위한 대토론회』, 2010. 9. 한국농촌경제연구원. p. 70.

주요 국내외 경제지표

□ 국내외 성장률 추이

구분	2009년					2010					2011년 연간(E)
	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	
미국	-2.6	-4.9	-0.7	1.6	5.0	2.9	3.7	1.7	2.6	3.2	1.5
유로 지역	-4.1	-2.5	-0.1	0.4	0.2	1.8	0.4	1.0	0.4	0.3	1.6
일본	-6.3	-20.1	10.8	-1.9	7.3	3.9	6.0	2.1	3.3	-1.1	-0.5
중국	8.7	6.2	7.9	9.1	10.7	10.3	11.9	11.1	10.6	9.8	9.5
한국	0.2	-4.3	-2.2	1.0	6.0	6.2	8.5	7.5	4.4	4.7	4.2

주: 1) 2011년 전망치(E)는 IMF 2011년 9월 기준이고 한국은 현대경제연구원 전망치임  
 2) 미국, 일본은 전기대비 연율, EU는 전기대비, 중국, 한국은 전년동기대비 기준임.

□ 국제 금융 지표

구분	2009년말	2010년		2011년			
		6월말	12월말	9월30일	10월6일	전주비	
해외	미국 10년물 국채 금리(%)	3.83	3.89	3.30	1.92	1.99	0.07%p
	엔/달러	92.93	88.43	81.19	76.76	76.79	0.03¥
	달러/유로	1.4413	1.2238	1.3350	1.3576	1.3345	-0.0231\$
	다우존스지수(p)	10,428	9,774	11,578	10,913	11,123	210p
	닛케이지수(p)	10,655	9,383	10,229	8,700	8,522	-178p
국내	국고채 3년물 금리(%)	4.41	3.86	3.38	3.55	3.43	-0.12%p
	원/달러(원)	1,164.5	1,222.2	1,134.8	1,178.1	1,191.3	13.2원
	코스피지수(p)	1,682.8	1,698.6	2,051.0	1,769.7	1,710.3	-59.4p

□ 해외 원자재 가격 지표

구분	2009년말	2010년		2011년			
		6월말	12월말	9월30일	10월6일	전주비	
국제 유가	WTI	79.35	75.77	91.40	79.19	82.42	3.23\$
	Dubai	78.06	73.14	88.80	100.61	98.67	-1.94\$
CRB선물지수	283.38	258.52	332.80	298.15	304.75	6.60p	

1) CRB지수는 CRB(Commodity Research Bureau)사가 곡물, 원유, 산업용원자재, 귀금속 등의 주요 21개 주요 상품선물 가격에 동일한 가중치를 적용하여 산출하는 지수로 원자재 가격의 국제기준으로 간주됨.