



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈쌀가공품 자조금 제도 신설〉

■ 이만희의원 대표발의(의안번호 제2214415호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이 정 은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 쌀가공품 자조금 제도 신설	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이만희의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 20.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

쌀 가공산업은 쌀 소비를 활성화하는 동시에 가정간편식, 글루텐프리, K-Food 인기 등 새로운 국내외 시장 수요 창출이 가능한 유망 산업으로 지속적인 성장이 기대됨.

그런데 영세한 개별 쌀가공업체의 역량만으로는 경쟁력 확보에 한계가 있어 쌀가공업계의 자생적인 성장동력 확보를 위해 쌀가공업체가 참여하는 쌀가공품 자조금 조성·운영이 필요함.

이에 쌀가공품 자조금 단체의 설립 근거를 마련하고, 자조금의 목적과 조성방법, 보조금의 지급 및 지도·감독 등 필요한 사항을 반영하여 업계 자율적인 쌀가공품 홍보, 시장개척, 품질향상 등 쌀가공산업 저변 확대를 도모하려는 것임(안 제11조부터 제14조까지 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 쌀가공품 자조금 제도 신설

개정안은 쌀가공산업 내 업체들이 자율적으로 자조금을 쌀가공품 홍보, 시장개척 등의 사업을 운영할 수 있도록 쌀가공품 자조금 제도를 신설하려는 것임(안 제11조부터 제14조까지 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제11조(사업자단체의 설립) ① 쌀가공사업자는 쌀가공산업의 발전을 위하여 농림축산식품부장관의 인가를 받아 사업자단체를 설립할 수 있다. ② 제1항에 따른 사업자단체(이하 “사업자단체”라 한다)는 법인으로 하며, 단체의 정관 또는 지도·감독 및 지원에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. ③ 사업자단체는 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다. 1. 쌀가공품의 소비촉진을 위한 홍보사업 2. 쌀가공품의 판로확대를 위한 시장개척사업 3. 쌀가공품의 품질향상을 위한 기술개발 및 조사·연구·교육 등 지원사업 4. 쌀가공품에 관한 유통정보의 제공 및 활용을 위한 사업 5. 쌀가공산업과 농업 간의 연계 강화를 위한 사업 6. 그 밖에 쌀가공산업 진흥·발전에 필요하다고 인정하여 농림축산식품부령으로 정하는 사업 ④ 사업자단체에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다. 제12조(자조금의 적립지원) 농림축산식품부장관은 사업자단체가 쌀가공품의 소비촉진 홍보, 판로확대, 원료 등의 공동구매 등

현 행	개 정 안
	을 도모하기 위하여 자조금을 조성·운영하는 경우에는 그 사업자단체(이하 “자조금조성단체”라 한다)에 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다. 제13조(자조금의 조성방법 등) ① 제12조에 따른 자조금(이하 “자조금”이라 한다)은 자조금조성단체의 구성원이 자율적으로 납입하는 금액으로 조성한다. ② 제1항에 따라 조성된 자조금은 다음 각 호의 사업에 사용되어야 한다. 1. 쌀가공품의 소비촉진을 위한 홍보사업 2. 쌀가공품의 판로확대를 위한 시장개척사업 3. 쌀가공품의 원료 등의 공동구매 및 쌀가공품의 판매사업 4. 쌀가공품의 품질향상을 위한 기술개발 및 조사·연구·교육 등 지원사업 5. 쌀가공산업과 농업 간의 연계 강화를 위한 사업 6. 우수 쌀가공품 원료 사용 촉진사업 7. 그 밖에 자조금의 설치 목적 달성에 필요하다고 농림축산식품부장관이 인정하는 사업 제14조(보조금의 지급 등) ① 제12조에 따라 보조금을 지급받으려는 자조금조성단체는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. 1. 자조금의 조성방법 및 자조금의 관리·운영에 관한 규정을 작성할 것. 이 경우 자조금의 회계는 다른 회계와 구분·회계처리하여야 한다. 2. 자조금조성단체의 구성원이 생산하는 쌀가공품의 생산규모가 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준을 초과할 것 ② 농림축산식품부장관은 제12조에 따른 보조금은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정」 부속서 1가에 다른 「농업에 관한 협정」에서 정하는 범위에서 보조금을 지급받으려는 자조금조성단체가 자조금으로 조성한 금액(자조금조성단체 구

현 행	개 정 안
	성원이 납입한 원금으로 한정한다) 중 해당 연도의 사업에 사용한 금액을 한도로 지급한다. ③ 농림축산식품부장관은 보조금의 운영의 지도·감독을 위하여 자조금조성단체에 보조금에 관한 업무·회계 및 재산 등에 관하여 보고하게 하거나 필요한 자료를 제출하도록 요청할 수 있다. 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

쌀가공산업은 쌀을 원재료로 하여 가공한 식품 또는 제품¹⁾인 쌀가공품을 제조, 포장, 보관, 수송 또는 판매하는 사업으로, 2023년 기준 4,507개소의 사업체가 7조 2,303억원 규모의 판매액을 기록한 쌀가공식품제조업이 대표적임.

【 쌀가공식품제조업 현황(2023년 기준) 】

(단위: 개소, 백만원)

구분		사업체 수	매출액
전체 품목		4,507	7,230,291
판매액 기준 상위 5개 품목	가공밥류	369	2,133,236
	쌀떡류	733	1,373,323
	주류	705	916,386
	장류	305	663,536
	곡물가공식품류	496	489,041
	그 외 쌀가공식품	1,899	1,654,769

※ 자료: 국가데이터치 국가통계포털 KOSIS

1) 쌀을 원재료로 만든 점착제(풀), 온열팩의 충전재 등 일부 제품이 존재

이들 쌀가공식품제조업 사업체를 대상으로 실시한 2023년 실태조사²⁾ 결과에서는 조사 대상 사업체의 상당수가 매출 규모, 수익성, 전반적 업계 경기 등의 경영상황이 전년 대비 좋아지지 않았다는 응답을 한 것으로 나타남.

【 쌀가공식품제조업 경영상황 평가(2023년 기준) 】

(단위: %)

구분	항목별 응답률		
	증가(좋음)·가격하락	비슷(보통)	감소(나쁨)·가격상승
매출 규모	20.5	58.0	21.5
내수판매 규모	22.0	54.6	23.3
쌀/쌀가루 구입가격	2.5	61.1	36.5
수익성	8.2	53.3	38.6
전반적 업계 경기	4.6	42.6	52.8

※ 주: 음영 부분은 가장 응답률이 높은 응답항목임

※ 자료: 국가데이터처 국가통계포털 KOSIS

이와 같은 사업체의 부정적 경영상황 인식을 고려할 때, 쌀가공산업의 침체 등을 방지하기 위한 법·제도적 방안이 논의될 필요가 있을 것으로 보이며, 개정안은 그 방안의 하나로서 쌀가공품 자조금 제도를 도입하려는 것으로 보임.

현재 농산물 분야의 자조금 제도는 ① 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」(이하 “농수산물자조금법”이라 한다)에 따른 농수산물자조금, ② 「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」(이하 “축산자조금법”이라 한다)에 따른 축산자조금을 두 축으로 하고 있음.

2) 쌀가공식품협회에서 국가승인통계로서 진행한 실태조사로, 발표 시점은 2024년 12월 31일임

【 농수산물자조금법 및 축산자조금법에 따른 자조금 제도 】

「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**농수산물**”이란 「**농업·농촌 및 식품산업 기본법**」 제3조제6호가목에 따른 농산물과 「**수산업·어촌 발전 기본법**」 제3조제1호가목에 따른 어업활동 및 같은 호 마목에 따른 양식업활동으로부터 생산되는 산물을 말한다. 다만, 「**축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률**」 제2조제1호에 따른 **축산물은 제외한다**.
4. “**농수산물자조금**”(이하 “**자조금**”이라 한다)이란 자조금단체가 **농수산물의 소비촉진, 품질향상, 자율적인 수급조절 등을 도모하기 위하여 농수산업자가 납부하는 금액을 주요 재원으로 하여 조성·운용하는 자금**을 말한다.

「축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**축산물**”이란 **소, 돼지, 닭 등에서 생산된 식육, 젖, 알과 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 가축의 생산물**을 말한다.
4. “**축산자조금(畜産自助金)**”이란 **축산물의 안전성을 제고하고 소비를 촉진하는 등 축산업의 발전을 도모하기 위하여 축산업자가 납부하는 금액을 주요 재원으로 하여 조성·운용되는 자금**을 말한다.

※ 자료: 법제처 국가법령정보센터, 2025. 11. 28. 확인

그런데, 농수산물자조금과 축산자조금은 모두 농산물 ‘원물’을 대상품목으로 하는 자조금임에 따라, 이를 제조·가공하여 원물의 형태가 남지 않은 ‘식품’에 자조금을 설치하려면 별도의 근거 법률이 요구됨.

예를 들어, 현재 농수산물자조금법 및 축산자조금법과는 별도로 ① 「식품산업진흥법」에서 전통식품 자조금, ② 「김치산업 진흥법」에서 김치 자조금, ③ 「전통주 등의 산업진흥에 관한 법률」(이하 “전통주 산업법”이라 한다)에서 전통주 자조금 등을 각각 규정하고 있으며,

이들 입법례는 농수산물자조금법의 자조금단체에 대응하는 법인으로서 농림축산식품부장관의 인가를 받은 사업자단체를 규정하고, 사업자단체가 자조금을 조성하는 경우 이들에게 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있도록 하는 점에서 유사성을 보이고 있음.

【 예시: 「식품산업진흥법」에 따른 전통식품 자조금 제도 】

「식품산업진흥법」

제11조(식품산업 사업자단체) ① **식품사업자는** 식품산업의 발전을 위하여 **농림축산식품부** 장관의 인가를 받아 **사업자단체를 설립할 수 있다.**

② 제1항에 따른 사업자단체는 법인으로 하며 정관기재사항 및 운영·감독 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 사업자단체는 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 해당 산업의 발전방향에 관한 조사·연구사업
2. 해당 산업의 경쟁력 제고와 회원 상호 간의 이익증진을 위한 사업
3. 식품산업과 농업 간의 연계강화를 위한 사업
4. 그 밖에 해당 산업의 진흥·발전에 필요하다고 인정되어 농림축산식품부령으로 정하는 사업

④ 제1항에 따른 사업자단체에 관하여는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제18조의2(전통식품 자조금의 적립지원) ① 농림축산식품부장관은 **제11조제1항에 따라 설립된 단체가 전통식품의** 소비촉진, 판로확대, 대표브랜드 홍보, 조사연구 및 수출 활성화 등을 도모하기 위하여 **자조금을 조성·운영하는 경우에는 그 단체에 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.**

② 제1항에 따른 **자조금의 조성방법, 보조금의 지급기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.**

「식품산업진흥법 시행령」

제24조의3(자조금의 조성방법 등) ① 법 제18조의2제1항에 따른 자조금(이하 “자조금”이라 한다)은 법 제11조제1항에 따라 설립된 단체의 구성원이 자율적으로 납입하는 금액으로 조성해야 한다.

② 제1항에 따라 조성된 자조금은 다음 각 호의 사업에 사용되어야 한다.

1. 전통식품의 계승·발전, 가치 제고 및 소비촉진 등을 위한 홍보사업
2. 전통식품의 판로확대 및 수출 활성화를 위한 시장개척사업
3. 전통식품의 품질향상을 위한 기술개발 및 조사연구 등 지원사업
4. 전통식품에 관한 유통정보의 제공 및 활용을 위한 사업
5. 지역농업과의 연계강화를 위한 사업

제24조의4(보조금의 지급 등) ① 법 제11조제1항에 따라 설립된 단체로서 자조금을 조성·운영하는 단체(이하 “자조금조성단체”라 한다)가 법 제18조의2제1항에 따라 보조금을 지급받으려는 경우에는 다음 각 호의 기준을 모두 갖추어야 한다.

1. 자조금의 조성방법 및 자조금의 관리·운영에 관한 규정을 작성할 것
2. 자조금의 회계는 다른 회계와 구분하여 처리할 것
3. 자조금조성단체의 구성원이 생산하는 전통식품의 생산규모가 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준을 초과할 것

② 법 제18조의2제1항에 따른 **보조금은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정」** 부속서 1가에 따른 **「농업에 관한 협정」에서 정하는 범위에서** 보조금을 지급받으려는 자조금조성단체가 자조금으로 조성한 금액(구성원이 납입한 원금으로 한정한다) 중 해당 연도의 사업에 사용한 금액을 한도로 지급한다.

③ 농림축산식품부장관은 보조금의 운영업무의 지도·감독을 위하여 자조금조성단체에 보조금에 관한 업무·회계 및 재산 등에 관하여 **보고하게 하거나 필요한 자료를 제출하도록 요청할 수 있다.**

※ 자료: 법제처 국가법령정보센터, 2025. 11. 28. 확인

개정안은 이러한 입법례와 같이 쌀가공사업자가 사업자단체를 설립하고, 해당 사업자단체가 쌀가공품에 대한 자조금을 조성하며, 정부가 예산의 범위에서 이에 대한 보조금을 지급할 수 있도록 하려는 것으로,

특히, 안 제11조 및 제12조는 「식품산업진흥법」 제11조 및 제18조의2 등,³⁾ 안 제13조 및 제14조는 「식품산업진흥법 시행령」 제24조의3 및 제24조의4 등⁴⁾에 각각 준하여 규정하려는 것임.

개정안을 수용하여 자조금의 조성 및 운용을 통한 조직적인 쌀가공품 홍보, 시장개척, 원료구매, 연구 및 교육 등의 사업을 수행할 수 있도록 한다면,

쌀가공품의 수요를 증진하고 제품 개발을 촉진하는 등의 효과를 통하여 쌀가공산업의 전반적인 경영상황 개선을 기대할 수 있을 것으로 보이므로, 쌀가공산업의 침체에 대한 우려가 나타날 수 있는 현 상황에 대한 적절한 대응책이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 현재 전통식품 자조금 제도가 2022년 12월에 「식품산업진흥법」 제18조의2를 신설하여 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고, 2026년 1월 현재 여전히 설치·운영되지 못하고 있는 점을 고려할 때,

개정안을 통하여 쌀가공품 자조금의 법적 근거를 신설하더라도, 실제로 쌀가공품 자조금이 설치·운영되어야만 위와 같은 기대효과가 나타날 수 있을 것으로 보임.

3) 「김치산업 진흥법」 제18조 및 제19조, 전통주산업법 제17조 및 제17조의2 역시 포함

4) 「김치산업 진흥법 시행령」 제11조 및 제12조, 전통주산업법 시행령 제4조의2 및 제4조의3 역시 포함

또한, 식품자조금은 하나의 법률에 따라 관리·운영되는 농수산물자조금 및 축산자조금과 달리 그 근거가 개별 법률에 산재하고 있어 통합적인 관리에도 한계가 있을 것으로 보임.

따라서, 개정안에 관하여는 쌀가공품 자조금에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 실제 자조금의 설치·운영으로 이어져 기대효과를 달성할 수 있는지, 또한 해당 자조금이 다른 식품자조금과 함께 충분히 통합적으로 관리될 수 있는지를 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 개정안은 현행법 제11조부터 제15조까지가 2013년 법률 개정을 통하여 삭제된 사항임에 따라,⁵⁾ 신설되는 조를 제11조부터 제14조까지로 규정하여 삭제된 조를 대체하도록 하고 있음.

다만, 법제 이론적으로 기존의 조가 삭제된 자리에 새로운 조를 신설하는 것은 개정 연혁을 나타낼 필요성 등을 고려하여 원칙적으로는 지양하도록 하는 점⁶⁾을 고려할 때, 가지조문⁷⁾의 형식으로 신설하는 방안 또한 검토할 수 있을 것으로 보임.

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).⁸⁾

5) 참고로, 삭제된 제11조부터 제15조까지의 규정은 쌀가공업의 신고 및 지위에 관한 내용으로, 「식품위생법」 등 타 법령에 의한 영업신고 제도 등과 이중 규제의 소지가 있음을 이유로 삭제되었음

6) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, p. 120.

7) 가령 제2장의 끝 부분인 제24조에 가지조문 형식으로 제24조의2부터 제24조의5까지로 신설할 수 있을 것임

8) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ① 비용추계서, ② 비용추계서 미첨부 사유서, ③ 비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함.

문 의 처
02)6788-5416

비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, “법안비용추계 이해와 실제”, 2024, p. 29.)