



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

양곡관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈양곡 시장격리의 국고채무부담행위 관련 법적 근거 정비〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2208296호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 양곡 시장격리의 국고채무부담행위 관련 법적 근거 정비	3
가. 시장가격 안정을 위한 양곡 시장격리 제도	5
나. 관련 개정안 처리 현황	9
다. 양곡정산사업 등에 대한 감사원 감사요구 의결	13
라. 검토의견	15
1) 개정 취지	15
2) 안 제16조제6항: 보조 방식의 근거 마련	19
3) 안 제16조제8항 신설: 상임위원회에 대한 사전 보고 의무	23
4) 안 제16조제9항 신설: 상임위원회에 대한 사후 제출 의무	27
2. 부칙(시행일)	30
※ 참고자료	
[참고자료 1] 감사원 감사요구안(의안번호 2206647)	33
[참고자료 2] 연산별 시장격리곡 매입자금 지원액 현황	38

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤준병의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2025. 2. 20.

3. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 농림축산식품부장관은 양곡의 가격안정을 위하여 필요한 경우에는 양곡의 공급량 및 수요량 추정, 가격 안정을 위한 양곡의 매입 또는 판매계획을 포함한 양곡수급안정대책을 수립·시행할 수 있도록 하고, 양곡수급안정대책의 운용 또는 양곡의 출하(出荷) 및 가격을 조절하기 위하여 필요하다고 인정하면 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 양곡을 매입하고 판매하게 할 수 있도록 규정하고 있음.

이와 관련, 농림축산식품부는 양곡수급안정대책에 따른 시장격리곡을 농협경제지주가 자체 자금 등으로 우선 매입하게 하고, 이후 분할상환하는 방식으로 자금을 집행해오고 있음. 이는 외상거래방식으로서 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위임에도 불구하고, 정부가 채무를 부담하거나 상환금액 및 상환기간 등을 예산에 담지 않

고 있어 명백한 「국가재정법」 위반사항임.

이에 농림축산식품부장관은 제16조제3항에 따라 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 양곡을 매입하게 하는 경우 매입에 소요되는 비용을 융자 또는 보조할 수 있도록 하고, 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하며, 농업협동조합등에 대한 융자·보조의 규모(원금, 이자, 보관료 및 보관 이자를 포함) 및 융자·보조의 방법과 기간 등의 사항을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하려는 것임 (안 제16조제8항 및 제9항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 양곡 시장격리의 국고채무부담행위 관련 법적 근거 정비

개정안은 현재 양곡 시장격리 시 이루어지는 시장격리곡 매입자금 정산 방식이 국고채무부담행위에 해당할 수 있다는 의견이 있는바, 양곡 시장격리의 법적 근거를 정비하고자 하는 것임.

구체적으로는 ① 시장격리곡 매입비용을 보조할 수 있도록 하고, ② 시장격리 시 매입가격 등을 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하며, ③ 매입비용 용자·보조의 규모 및 방법을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 함(안 제16조제6항, 안 제16조제8항 및 제9항 신설).

현 행	개 정 안
제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리)	① 농림축산식품부장관은 양곡의 가격안정을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함한 양곡수급안정대책을 수립·시행할 수 있다. 1. 양곡의 공급량 및 수요량 추정 2. 가격 안정을 위한 양곡의 매입 또는 판매 계획 ② 농림축산식품부장관은 미곡의 경우 기획재정부장관 및 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에 따른 생산자단체의 대표 등(이하 “생산자단체대표등”이라 한다)과 협의하여 매년 10월 15일까지 제1항에 따른 수급안정대책을 수립·공표하여야 한다. 다만, 기상 여건의 급격한 변화 등으로 해당 연도 생산량 예측이 어려운 경우에는 그 기한을 연장할 수 있다. ③ 농림축산식품부장관은 제1항의 양곡수급안정대책의 운용 또는 양곡의 출하(出荷) 및 가격을 조절하기 위하여 필요하다고 인정하면 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 “농업협동조합등”이라 한다)에게 양곡을 매입하고 판매하게 할 수 있다. ④ 제3항에 따라 미곡을 매입하는 경우 그 물량은 해당 연도에 생산되는 미곡에 대한 수요량을 초과하는 생산량을 기준으로 산정하여야 한다. 다만, 미곡 가격이 급격하게 변동되거나 변동이 예상되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 수요량을 초과하는 생산량 이상 또는 이하를 매입하게 할 수 있다. ⑤ 제1항 및 제4항에 따른 양곡의 생산량 및 수요량 추정의 방식, 매입·판매 물량의 산정, 매입·판매의 시기·절차, 매입물량의 보관 등 매입 또는 판매에 필요한 사항과 생산자단체대표등과의 협의기구 구성·운영 및 협의 절차에 관련된 사항은 농림축산식품부장관이 정한다.

현행	개정안
⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 <u>매입자금을 융자할 수 있다.</u>	⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 <u>매입에 소요되는 비용을 융자 또는 보조할 수 있다.</u>
⑦ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 제4조제2항부터 제4항까지에 규정된 예에 따라 매입약정 체결 및 선금 지급 등을 하게 할 수 있다.	
<신 설> <신 설>	⑧ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. ⑨ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등이 양곡을 매입하게 하는 경우 다음 각 호의 사항을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 1. 제6항에 따른 농업협동조합등에 대한 융자·보조의 규모(원금, 이자, 보관료 및 보관 이자를 포함한다) 2. 제6항에 따른 농업협동조합등에 대한 융자·보조의 방법과 기간
※ 관계 조문 「국가재정법」 제25조(국고채무부담행위) ① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다. ② 국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다. ③ 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.	

가. 시장가격 안정을 위한 양곡 시장격리 제도

양곡 시장격리 제도는 양곡의 가격안정을 위하여 시장에서 일정 물량을 매입하여 격리하고, 적절한 시점에 이를 판매함으로써 양곡의 수급을 관리하는 제도로, 현행법 제16조¹⁾에 근거함.

이에 따라 ① 양곡수급안정대책의 운용 또는 ② 양곡의 출하 및 가격 조절을 위하여 필요한 경우에 농림축산식품부장관이 농협 등으로 하여금 양곡을 매입하게 하여 시장에서 격리할 수 있음.

양곡 중 ‘미곡’의 경우, 농림축산식품부장관은 현행법 제16조제2항에 따라 기획재정부장관 및 생산자단체의 대표 등과의 협의를 거쳐 매년 10월 15일까지 양곡수급안정대책을 수립·공표해야 하는데, 해당 대책에 시장격리에 관한 사항이 포함될 수 있음.

2024년의 경우, 농림축산식품부는 생산자단체의 대표 등과의 협의기구인 양곡수급관리위원회를 거치고, 10월 15일에 미곡에 대한 양곡수급안정대책인 “수확기 쌀 수급 안정 대책”을 공표하여, 수확기 쌀값 안정을 위한 2024년산 쌀 20만톤의 시장격리를 진행한 바 있음.

1) 「양곡관리법」

제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ① 농림축산식품부장관은 양곡의 가격안정을 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함한 양곡수급안정대책을 수립·시행할 수 있다.

1. 양곡의 공급량 및 수요량 추정

2. 가격 안정을 위한 양곡의 매입 또는 판매 계획

② 농림축산식품부장관은 미곡의 경우 기획재정부장관 및 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4항에 따른 생산자단체의 대표 등(이하 “생산자단체대표등”이라 한다)과 협의를하여 매년 10월 15일까지 제1항에 따른 수급안정대책을 수립·공표하여야 한다. 다만, 기상 여건의 급격한 변화 등으로 해당 연도 생산량 예측이 어려운 경우에는 그 기한을 연장할 수 있다.

③ 농림축산식품부장관은 제1항의 양곡수급안정대책의 운용 또는 양곡의 출하(出荷) 및 가격을 조절하기 위하여 필요하다고 인정하면 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 “농업협동조합등”이라 한다)에게 양곡을 매입하고 판매하게 할 수 있다.

< 2024년 수확기 쌀값 안정 대책('24. 10. 15.) >

연번	구분	내용
1	주요 일정	- 통계청 2024년산 쌀 예상 생산량 발표 ('24. 10. 7.) - 양곡수급안정위원회 개최 ('24. 10. 15.) - 대책 발표 ('24. 10. 15.)
2	예상 쌀 초과생산량	- 2024년산 쌀 예상생산량: 365만 7천톤 [통계청 발표('24. 10. 7.)] * 전년대비 4만 5천톤 감소(△1.2%), * 예상 초과생산량: 12만 8천톤
3	주요 대책	① 예상 초과생산량보다 많은 20만톤 시장격리 ② 벼멸구·수발아 등 피해벼 농가의 희망 물량 전량 매입 ③ 산지유통업체에 벼 매입자금 3.5조원 지원 ④ 수확기 쌀 유통 질서 확립을 위한 특별단속 기간 운영

자료: 농림축산식품부, “수확기쌀값 안정을 위해 초과생산량보다 더 많은 총 20만톤을 선제적으로 수확기에 시장격리”, 2024. 10. 15.

< 양곡수급안정위원회 현황 >

연번	구분	내용													
1	위원회 구성일	- '20. 9. 4													
2	위원장	- 위원장: 농림축산식품부 차관													
3	위원 (17명)	당연직 (5명)	- ① 농림축산식품부 차관(위원장), ② 농림축산식품부 식량정책관, ③ 기획재정부 민생경제정책관, ④ 농협경제지주 대표이사 ⑤ 한국농촌경제연구원(KREI) 농업관측본부센터장												
		위촉직 (12명)	- 생산자단체 대표: 5명 - 유통인단체 및 소비자단체 대표: 5명 - 학계, 연구계: 2명												
4	'24년 회의 개최 실적	- 본회의: 2회													
			<table><tr><th>연번</th><th>일시</th><th>방식</th><th>안건</th></tr><tr><td>1</td><td>'24.10.15</td><td>출석</td><td>“24년산 쌀 수확기 수급안정 대책”</td></tr><tr><td>2</td><td>'24.11.15</td><td>출석</td><td>“24년산 수급 전망 및 쌀값 안정방안”</td></tr></table>	연번	일시	방식	안건	1	'24.10.15	출석	“24년산 쌀 수확기 수급안정 대책”	2	'24.11.15	출석	“24년산 수급 전망 및 쌀값 안정방안”
		연번	일시	방식	안건										
		1	'24.10.15	출석	“24년산 쌀 수확기 수급안정 대책”										
2	'24.11.15	출석	“24년산 수급 전망 및 쌀값 안정방안”												
- 실무협의회: 1회															
		<table><tr><th>연번</th><th>일시</th><th>방식</th><th>안건</th></tr><tr><td>1</td><td>'24.11.4</td><td>출석</td><td>“24년 수확기 쌀 수급상황 점검”</td></tr></table>	연번	일시	방식	안건	1	'24.11.4	출석	“24년 수확기 쌀 수급상황 점검”					
연번	일시	방식	안건												
1	'24.11.4	출석	“24년 수확기 쌀 수급상황 점검”												

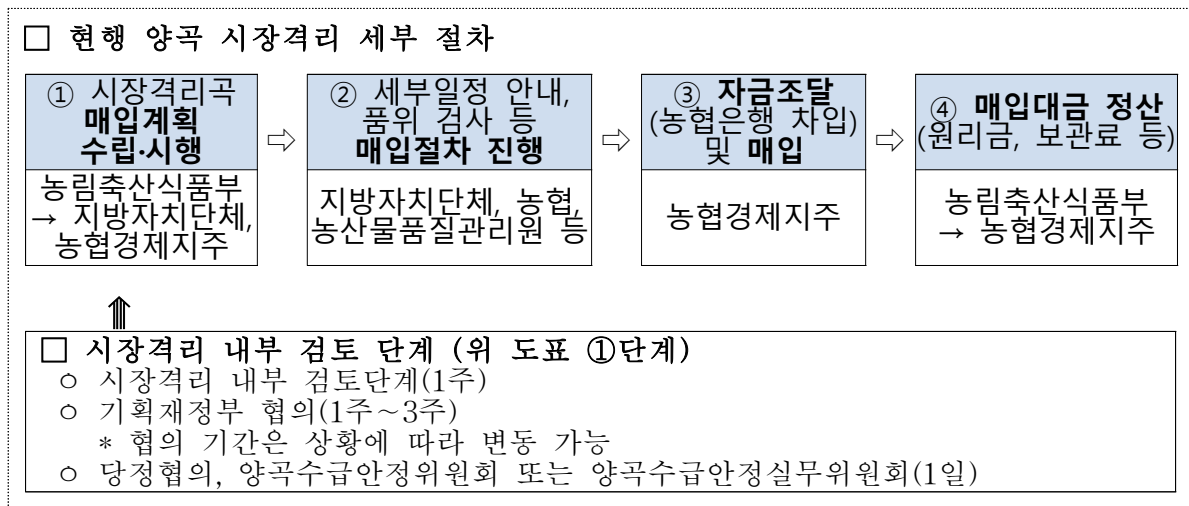
자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 3. 31.

현재 농림축산식품부는 농협경제지주를 통하여 시장격리곡 매입을 진행하는데, 농협경제지주가 자금을 조달하여 시장격리곡을 매입하고, 농림축산식품부가 이를 사후 정산하는 방식이 주로 이루어짐.

예를 들어 2024년에는 2023년산과 2024년산의 2개 연산(年産)의 쌀에 대하여 시장격리가 진행되었는데, ① 2023년산 쌀은 농협경제지주가 2024년 1월부터 9월까지 15만톤을 매입하였으며, 이에 소요된 비용등을 농림축산식품부가 2024년부터 2029년까지 분할하여 정산하게 됨.

② 2024년산 쌀의 경우 농협경제지주가 자금을 조달하여 2024년 9월부터 12월까지 20만톤을 우선 매입하였고, 아직까지 농림축산식품부와 의 정산 방식은 정해지지 않았음.

< 양곡 시장격리 절차 >



자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 3. 31. (일부 재가공)

현재까지 시장격리곡 매입은 총 12개 연산에 대하여 이루어졌는데, 2024년말을 기준으로 ① 2005년산, ② 2008년산, ③ 2009년산 및 ④ 2010년산의 4개 연산의 시장격리곡에 대하여만 자금 정산이 완료됨.

< 시장격리곡 매입자금 정산 현황(2024년말 기준) >

(단위: 천톤, 백만원)

연번	구분	격리 물량	상환액			기 지급 이자	격리시점	상환(정산) 기간 및 방식
			원금 합계 (A+B)	누적상환액 (A)	잔액 (B)			
1	2005년 산	144	243,339	243,339	-	55,141	'05.12.23. ~'06.2.8.	'06년~'16년
2	2008년 산	100	171,410	171,410	-	37,388	'09.8.21. '09.8.28.	'14년~'23년
3	2009년 산	566	929,884	929,884	-	193,232	(1차) '09.10.~'10.1. (2차) '10.5.7. '10.5.14. (3차) '10.9.30.	'15년~'24년
4	2010년 산	86	141,108	141,108	-	2,683	'10.10.~'10.12.	'11년 (공매 후 정산)
5	2014년 산	240	471,525	285,862	185,663	99,599	(1차) '14.10.~'14.12. (2차) '15.5.22.	'19년~'27년
6	2015년 산	357	627,235	313,620	313,615	127,344	(1차) '15.10.~'15.12. (2차) '16.3.30. (3차) '16.10.12.	'20년~'27년
7	2016년 산	299	458,701	183,648	275,053	92,987	'16.10.~'16.12.	'21년~'27년
8	2017년 산	370	668,448	200,535	467,913	133,354	'17.10.~'17.12.	'22년~'28년
9	2021년 산	448	932,196	56,830	875,366	85,666	'22.~'22.12.	'22년~'31년
10	2022년 산	324	732,181	-	732,181	60,616	'22.10.~'23.	'27년~'31년
11	2023년 산	150	329,114	96,840	232,274	3,155	'24.1.~'24.9.	'24년~'29년
12	2024년 산	200	422,700 (추정)	-	422,700 (추정)	-	'24.9.~'24.12.	미정
합계		3,284	6,127,841	2,623,076	3,504,765	891,165		-

주: 음영 표시는 정산이 완료된 시장격리곡임

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 3. 31.

나. 관련 개정안 처리 현황

우리 위원회는 개정안과 유사한 취지에서 윤준병의원이 대표발의한 “양곡관리법 일부개정법률안(의안번호 2204877)”²⁾을 지난 2024년 11월 21일에 다른 “양곡관리법 일부개정법률안” 12건과 함께 대안반영폐기 하였음.³⁾

이를 통해 마련된 대안(의안번호 2205978)이 2024년 11월 28일 본회의에서 가결되었으나, 2024년 12월 19일에 「대한민국헌법」 제53조⁴⁾에 따른 재의요구서가 제출되었고, 2025년 1월 8일 본회의에서 부결됨.

2) 발의 2024. 10. 24. → 회부 2024. 10. 25. → 소위원회 직접회부 2024. 11. 11.

3) 2024년 11월 21일(목) 회의 진행 경과

① 2024년 11월 21일, 제418회 국회(정기회) 제3차 농림축산식품법안심사소위원회에서 정부측(차관)은 참석하였으나 일부 위원이 퇴장한 가운데 양곡관리법 일부개정법률안 13건을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결하였음(10시 11분 개의, 19시 13분 산회)

② 2024년 11월 21일, 제418회 국회(정기회) 제9차 농림축산식품해양수산위원회에서 대안을 의결하고자 하였으나, 「국회법」 제57조의2에 따른 안전조정위원회 요구서가 제출되어, 대안이 안전조정위원회로 회부됨(20시 16분 개의, 20시 46분 정회)

③ 2024년 11월 21일, 제418회 국회(정기회) 농림축산식품해양수산위원회 제1차 안전조정위원회에서 대안을 안전조정위원회의 조정안으로 제안하기로 의결하였음(21시 45분 개의, 23시 36분 산회)

④ 2024년 11월 21일, 제418회 국회(정기회) 제9차 농림축산식품해양수산위원회에서 정부측(장관)은 참석하였으나 일부 위원이 퇴장한 가운데 안전조정위원회의 조정안인 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결하였음(23시 40분 속개, 23시 58분 산회).

4) 「대한민국헌법」

제53조 ① 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.

② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

③ 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

④ 재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 붙이고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤ 대통령이 제1항의 기간 내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑥ 대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 제5항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다.

⑦ 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

< 시장격리 국고채무부담행위 관련 「양곡관리법」 개정안 이력 >

의안 번호	대표발의자 /제안자	제안일	위원회 회부일	심사결과		
				위원회	본회의	재의결
2204877	윤준병의원	24. 10. 24.	24. 10. 25.	대안반영폐기 24. 11. 21.	대안반영폐기 24. 11. 28.	-
2205978	농해수위 위원장	24. 11. 27.	-	(대안가결) (24. 11. 21.)	원안가결 24. 11. 28.	부결 25. 1. 8.
2208296	윤준병의원	25. 2. 20.	25. 2. 21.	-	-	-

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 3. 4.

개정안은 앞서 재의결 결과 부결된 대안(2205978)과 동일한 내용으로 안 제16조제6항, 제8항 및 제9항을 개정하려는 것임.

부결된 대안의 경우, 기존의 대안반영폐기안(2204877)과 비교하여,
① 현재 이루어지는 자금 정산방식의 법적 근거를 보완하기 위하여 현행법 제16조제6항을 추가로 개정하고,

② 안 제16조제8항에서 시장격리 시 ‘미리 국회의 동의’를 얻도록 하는 것을 ‘미리 국회 소관 상임위원회에 보고’하도록 수정하며,

③ 안 제16조제9항에서 ‘채권 관련 사항을 예산에 반영하고 결산서를 제출’하도록 하는 것을 ‘제6항에 따른 용자·보조 관련 사항을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출’하도록 수정한 것임.

< 현행법, 종전 개정안·대안 및 새로운 개정안 조문대비표 >

현행	종전 개정안 (2204877)	종전 대안 (2205978)	새로운 개정안 (2208296)	비고
제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ① ~ ⑤ (생략)				
⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 매입자금을 융자할 수 있다.	⑥ (현행과 같음)	⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 매입에 소요되는 비용을 융자 또는 보조할 수 있다.	⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 매입에 소요되는 비용을 융자 또는 보조할 수 있다.	- 매입비용에 대한 보조방식 근거 마련 - 개정안은 종전 대안과 동일
⑦ (생략)				
<신설>	⑧ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 매입가격과 매입규모에 대하여 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.	⑧ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 미리 국회의 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.	⑧ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 미리 국회의 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.	- 국회 소관 상임위원회에 대한 사전 보고 의무 규정 - 종전 개정안과 달리, ① 매입방법을 보고 사항에 추가하고, ② 소관 상임위에 보고하도록 함 - 종전 대안과는 동일

현 행	중전 개정안 (2204877)	중전 대안 (2205978)	새로운 개정안 (2208296)	비고
<신 설>	⑨ 농림축산 식품부장관 은 다음 각 호의 사항을 다음 연도 예 산에 반영하 고, 매 회계 연도마다 결 산서를 제출 하여야 한다. 1. 채권의 발 행 및 종류 2. 채권의 이 자율 3. 채무부담 금액 4. 원리금 상 환 방법과 상환시기	⑨ 농림축산 식품부장관 은 제3항에 따라 농업협 동조합등이 양곡을 매입 하게 하는 경우 다음 각 호의 사항 을 매년 5월 31일까지 국 회 소관 상 임위원회에 제출하여야 한다. 1. 제6항에 따 른 농업협 동조합등에 대한 융자 · 보조의 규모(원금, 이자, 보관 료 및 보관 이자를 포 함한다) 2. 제6항에 따 른 농업협동 조합등에 대 한 융자·보 조의 방법과 기간	⑨ 농림축산 식품부장관 은 제3항에 따라 농업협 동조합등이 양곡을 매입 하게 하는 경우 다음 각 호의 사항 을 매년 5월 31일까지 국 회 소관 상 임위원회에 제출하여야 한다. 1. 제6항에 따 른 농업협 동조합등에 대한 융자 · 보조의 규모(원금, 이자, 보관 료 및 보관 이자를 포함 한다) 2. 제6항에 따 른 농업협동 조합등에 대 한 융자·보 조의 방법과 기간	- 국회 소관 상임위원 회에 대한 사후 제출 의무 규정 - 기존 대안 반영 폐기 안과 달리 ① 매년 5 월 31일까 지 소관 상임위에 제출하고, ② 채권에 대한 사항 대신 융자 및 보조에 대한 사항 을 제출 - 기존 대안 과는 동일

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 3. 4.

다. 양곡 정산사업 등에 대한 국정감사 및 감사원 감사요구

우리 위원회의 2024년도 국정감사에서는 양곡 시장격리 매입자금 정산방식이 「국가재정법」을 위반했는지의 여부에 대한 질의가 있었음.

동 질의를 바탕으로 “국가재정법상 국고채무부담행위에 해당됨에도 관련 근거 없이 시행되어 왔던 시장격리곡 매입 방식의 위법성을 해소할 것”이 우리 위원회의 2024년도 국정감사 결과보고서 시정 및 처리요구사항으로 2025년 3월 7일 전체회의에서 채택되었음.

< 양곡 정산사업 등에 대한 2024년도 농해수위 국정감사 요약 >

□ 국정감사 주요 질의 사항

- (윤준병의원) 시장격리곡 매입 관련, 정부가 채무를 부담하면서 농협경제지주에게 채권을 획득하도록 하는 방식의 법적 근거가 없음
→ ① 채권 발행 근거 마련 또는 ② 채권부담액의 예산 명시 필요

□ 국정감사 후속 조치: 국정감사 결과보고서 시정 및 처리요구사항 채택

구 분	내 용
조치사항	「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조에 따른 시정 및 처리요구사항 채택 * 2025년 3월 7일 농해수위 전체회의 의결, 2025년 3월 13일 본회의 의결
채택사항	국가재정법상 국고채무부담행위에 해당됨에도 관련 근거 없이 시행되어 왔던 시장격리곡 매입 방식의 위법성을 해소할 것

자료: 국회 의안정보시스템, 회의록시스템 등을 바탕으로 작성, 2025. 3. 24.

또한, 우리 위원회는 2024년 12월 13일 전체회의(제419회 제1차)에서 「국회법」 제127조의2⁵⁾에 따라 “국고채무부담행위인 농림축산식품부의 농협 채권 및 정부 양곡 정산사업의 「국가재정법」 위반에 대한 감사”를 감사원에 요구하는 감사요구안을 의결하였음.(참고자료 1 참조)⁶⁾

이에 따른 감사원의 보고 기한은 「국회법」 제127조의2제1항에 따라 2025년 3월 25일까지였으나, 감사원이 같은 조 제2항에 따라 중간 보고 후 기간 연장(2개월)을 요청하여 2025년 5월 25일까지로 연장됨.

< 양곡 정산사업 등에 대한 감사원 감사요구 요약 >

구 분	내 용								
조치사항	「국회법」 제127조의2에 따른 감사원 감사요구안 의결 <table><tr><td>① 농해수위 의결</td><td>② 본회의 의결</td><td>③ 감사원 중간 보고 후 기간(2개월) 연장 요청</td><td>④ 감사원 결과 보고</td></tr><tr><td>2024. 12. 13.</td><td>2024. 12. 26. *보고기한 2025. 3. 25.</td><td>2025. 3. 19. *보고기한 2개월 연장 2025. 3. 25. → 2025. 5. 25.</td><td>예정</td></tr></table>	① 농해수위 의결	② 본회의 의결	③ 감사원 중간 보고 후 기간(2개월) 연장 요청	④ 감사원 결과 보고	2024. 12. 13.	2024. 12. 26. *보고기한 2025. 3. 25.	2025. 3. 19. *보고기한 2개월 연장 2025. 3. 25. → 2025. 5. 25.	예정
① 농해수위 의결	② 본회의 의결	③ 감사원 중간 보고 후 기간(2개월) 연장 요청	④ 감사원 결과 보고						
2024. 12. 13.	2024. 12. 26. *보고기한 2025. 3. 25.	2025. 3. 19. *보고기한 2개월 연장 2025. 3. 25. → 2025. 5. 25.	예정						
요구사항	국고채무부담행위인 농림축산식품부의 농협 채권 및 정부 양곡 정산사업의 「국가재정법」 위반에 대한 감사								

자료: 국회 의안정보시스템, 회의록시스템 등을 바탕으로 작성, 2025. 3. 24.

5) 「국회법」

제127조의2(감사원에 대한 감사 요구 등) ① 국회는 의결로 감사원에 대하여 「감사원법」에 따른 감사원의 직무 범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사 결과를 국회에 보고하여야 한다.

② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 따른 기간 내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2개월의 범위에서 감사기간을 연장할 수 있다.

6) 동 의안은 이후 2024년 12월 26일 본회의에서 의결되었음

라. 검토의견

1) 개정 취지

개정안은 ① 양곡 시장격리 매입자금 정산이 국고채무부담행위이나, ② 「국가재정법」 제25조에 따라 의결을 받는 절차가 준수되고 있지 않다는 해석이 있음에 따라 해당 문제점을 보완하려는 취지임.

국고채무부담행위는 예산확보 없이 국가가 미리 채무를 부담하는 행위로, 지출이 수반되는 계약을 미리 체결하고 예산의 지출은 다음연도 이후의 예산에 계상하는 행위임.⁷⁾

농림축산식품부는 현재 시장격리곡 매입 업무를 농협경제지주로 하여금 수행하도록 하는데, 주로 농협경제지주가 자금을 조달하여 시장격리곡을 매입한 후 이를 분할하여 상환하는 사후 정산 방식을 취함.

가령, 2009년산 양곡의 경우 ‘5년 거치 10년 분할 상환 방식’을 적용하였는데, 시장격리곡 매입 당시 농협경제지주가 자금을 부담하였고, 농림축산식품부는 최초 5년(’10~’14)간 이자만을 부담한 후 10년(’15~’24) 동안 매입자금을 분할 상환하여 정산한 바 있음.

그런데 이와 같은 정산 방식은 ① 지출원인행위(시장격리곡 매입) 시점과 예산(상환금)의 지출 시점이 서로 다르고, ② 자금 상환이 장기간에 걸쳐 분할하여 이루어짐에 따라 지출원인행위 시점에서 해당 예산이 확보되어 있지 않음.

7) 기획재정부, 「국채, 차입금 및 국고채무부담행위 회계처리지침」, 2009.

따라서, 현재의 정산방식은 정부가 농협경제지주에 대한 채무를 예산의 확보 없이 미리 부담하는 형태로서, 국고채무부담행위로 볼 수 있다는 의견이 있음.

참고로 국회예산정책처 역시, 양곡 시장격리에 있어 외상거래 방식의 자금운용이 이루어짐에 따라, 국가는 농협경제지주에 대하여 장기간의 확정된 채무를 부담하게 되므로, 사실상 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위와 유사한 측면이 있다는 의견임.⁸⁾

현재의 시장격리곡 매입자금 정산방식을 국고채무부담행위로 본다면 국고채무부담행위에 대한 「국가재정법」 제25조⁹⁾가 적용되는데, 이 경우 해당 정산 방식이 ① ‘법률에 따른 것’이거나 ② ‘세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것’이 아니라면, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 함.

시장격리곡 매입에 따른 정산금은 ② ‘세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것’이 아니므로, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 하는지 여부는 ① ‘법률에 따른 것’인지에 따라 결정됨.

8) 국회예산정책처, 「2023회계연도 결산 위원회별 분석 - 농림축산식품해양수산위원회」, 2024, pp. 40~46.

9) 「국가재정법」

제25조(국고채무부담행위) ① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.

③ 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

그런데, 양곡 시장격리의 근거 규정인 「양곡관리법」 제16조는 농림축산식품부장관이 농업협동조합 등에게 양곡을 매입하게 할 수 있도록 규정할 뿐, 매입자금의 정산 방식에 대하여는 규정하지 않음.

양곡 시장격리 자체가 법률에 근거한 행위라 하더라도, 법률에서 이를 국고채무부담행위로 규정하는 것은 아니므로, 예외사항인 ‘법률에 따른 것’으로 해석하기 어려울 수 있음.

참고로 국회예산정책처 역시, 「국가재정법」이 법률에 따른 국가의 채무부담행위를 국회의 사전의결 대상에서 제외하는 것은 법률에 의하여 국가채무가 직접적으로 발생할 경우에 한하는 것으로 보는 것이 타당하며,

양곡 시장격리에 따른 정부의 채무는 법률에 의하여 당연히 발생하는 것이 아니라, 시장격리 및 농협경제지주의 자금부담에 대한 결정에 의하여 비로소 발생하는 것이므로, 예외인 ‘법률에 따른 것’에 해당하지 않는다는 의견임.¹⁰⁾

그러므로, 현재의 시장격리곡 매입자금 사후 정산방식을 국고채무부담행위로 전제하는 경우, 「국가재정법」 제25조에 따른 국회의 의결을 받지 않는 절차적 미비가 있을 것임.

따라서, 이러한 「국가재정법」 위반에 관한 해석상의 논란을 토대로 시장격리곡 매입의 근거규정을 보완하려는 것이 개정안의 취지로 보임.

10) 국회예산정책처, 「2023회계연도 결산 위원회별 분석 - 농림축산식품해양수산위원회」, 2024, pp. 40~46.

구체적으로는 현재의 방식을 ① 국고채무부담행위로 해석하는 경우에는, 명시적인 법적 근거를 마련하여 법률에 따른 정산방식이 됨에 따라 국회의 의결을 받지 않는다는 절차적 논란을 완화할 수 있을 것으로 보임.

② 국고채무부담행위로 해석하지 않더라도, 개정안을 통하여 현재의 정산 방식에 대한 명시적인 근거를 마련하는 한편, 국회 소관 상임위원회에 사전 보고 및 사후 제출 의무를 부여함에 따라 시장격리곡 매입에 대한 국회의 재정 및 국정통제를 강화할 수 있어 보임.

한편, 동 사안은 현재 2025년 5월 25일을 기한으로 감사원 감사가 진행 중에 있으므로, 감사원 감사결과도 함께 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

2) 안 제16조제6항: 보조 방식의 근거 마련

개정안은 농림축산식품부장관이 법 제16조제3항에 따라 시장격리를 위하여 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우, 매입에 소요되는 비용을 용자 외에도 보조할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임 (안 제16조제6항).

현 행	개 정 안
제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ① ~ ⑤ (생 략)	
⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 <u>매입자금을</u> 용자할 수 있다.	⑥ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 양곡을 매입하는 농업협동조합등에게 예산의 범위에서 <u>매입에 소요되는 비용을</u> 용자 또는 보조할 수 있다.
⑦ (생 략)	
<신 설>	⑧ ~ ⑨ (생 략)

(1) 농림축산식품부 의견

다양한 방식의 시장격리 추진을 위하여 보조방식의 근거 조항을 추가하려는 개정안을 수용함.

(2) 검토의견

현행법 제16조제6항은 수급안정을 위한 양곡 시장격리에 있어 농림축산식품부장관이 매입자금을 농협등에게 용자할 수 있도록 규정함.

따라서 현행법이 상정하는 시장격리곡 매입 구조는 매입 업무를 수행하는 농협경제지주가 자체보유 또는 용자의 방식으로 자금을 스스로 확보 및 부담하여 시장격리곡을 매입하는 것임.

그런데, 실제로는 시장격리곡 매입자금을 농협경제지주가 우선 부담한 후, 사후에 국가가 이를 농협경제지주에게 상환하여 최종적으로는 국가가 매입자금을 부담하는 방식으로 조달이 이루어짐.

< 양곡 시장격리 관련 주체 및 방식 비교 >

구분	「양곡관리법」상 방식	실제 운용 방식
주체	농협경제지주	국가
매입대금	농협경제지주가 조달, 국가는 농협경제지주에 <u>용자 가능</u>	농협경제지주가 조달, 국가는 <u>사후에</u> 농협경제지주에 <u>보전</u>
매입양곡	<u>농협 자산</u> 으로 인식	<u>국가자산</u> 으로 인식 (양곡관리특별회계)
양곡 판매대금	<u>농협 수입</u> 으로 인식	<u>세입</u> 처리 (양곡관리특별회계)

자료: 국회예산정책처, 「2023회계연도 결산 위원회별 분석 - 농림축산식품해양수산위원회」, 2024, p. 43. (일부 재가공)

농림축산식품부의 2025년도 예산에서 농협경제지주에 대한 시장격리곡 매입자금의 사후 상환액은 “정부양곡매입비(2131-360)” 세부사업의 “농협채권 및 정부양곡 정산” 내역사업에서 5,452억 1,100만원으로 편성됨.

＜ 최근 3년간 “농협채권 및 정부양곡 정산” 내역사업 예산 ＞

(단위: 백만원)

구분	2023					2024					2025 예산
	예산액	예산 현액	집행액 [실집행액]	이월액	불용액	예산액	예산 현액	집행액 [실집행액]	이월 예상액	불용 예상액	
정부양곡 매입비	1,407,728	1,433,202	1,433,202 [1,433,202]	-	-	1,712,421	1,712,421	1,138,049	-	-	1,732,193
공공비축 및 APTERR 미 곡 매입비	1,037,545	991,575	991,575 [991,575]	-	-	1,226,598	1,226,598	675,963 [675,963]	-	-	1,186,982
농협채권 및 정부 양곡 정산	370,183	441,627	441,627 [441,627]	-	-	485,823	462,086	462,086 [462,086]	-	-	545,211
보상금 (310-01)	370,183	441,627	441,627 [441,627]	-	-	485,823	462,086	462,086 [462,086]	-	-	545,211

자료: 농림축산식품부, “2025년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(Ⅱ-1)”, 2025, p. 2652.

동 내역사업은 양곡수급조절 대행에 따른 농협채권 정산을 위하여 예산이 편성되고 있으며, 2025년도 예산 5,452억 1,100만원은 세부적으로 ① 원금 3,976억 9,400만원('14~'17년산 및 '23년산),¹¹⁾ ② 이자 1,180억 1,000만원('14~'17년산 및 '21~'23년산)¹²⁾과 ③ 시장격리곡 보관료·보관이자 295억 700만원('22년산)¹³⁾으로 구성됨.

이는 현행법이 상정하고 있는 시장격리곡 매입 구조와 달리, 사업은 농협경제지주가 수행하도록 하되 이에 소요되는 비용은 국가가 부담하는 일종의 보조 방식¹⁴⁾의 사업구조로 볼 수 있음.

11) 2014년산 600억원, 2015년산 1,040억원, 2016년산 900억원, 2017년산 1,150억원, 2023년산 286억 9,400만원

12) 2014년산 54억 7,200만원, 2015년산 96억 3,700만원, 2016년산 84억 9,700만원, 2017년산 156억 1,000만원, 2021년산 357억 1,300만원, 2022년산 299억 4,700만원, 2023년산 131억 3,400만원

13) 2022년산 295억 700만원

14) 「보조금 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 별

이에 개정안은 농림축산식품부장관이 시장격리곡을 매입하는 농협 경제지주에게 매입에 소요되는 비용을 보조할 수 있도록 함으로써, 실제 자금부담 및 정산방식에 대한 근거를 보완하려는 것임.

보조 방식을 추가함에 따라 「양곡관리법」이 상정하는 시장격리곡 매입자금의 부담 방식은 기존의 ① 농협경제지주가 부담(자체보유 또는 용자)하는 방식에 더하여 ② 국가가 부담(보조)하는 방식이 추가되므로, 실제 이루어지는 자금부담 및 정산방식을 반영할 수 있음.

이에 따라 현재의 자금부담 및 정산방식이 법률에 따른 방식이 됨으로써, 현재 방식이 국고채무부담행위인지에 대한 해석 여부와 무관하게 절차적 문제를 완화할 수 있을 것으로 보임.

따라서 시장격리곡 매입자금 부담에 있어 보조 방식을 추가하려는 개정안은 타당한 것으로 보임.

표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운영하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

3) 안 제16조제8항 신설: 상임위원회에 대한 사전 보고 의무

개정안은 농림축산식품부장관이 법 제16조제3항에 따라 시장격리를 위하여 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우, 매입가격, 매입규모 및 매입방법 등에 대하여 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하려는 것임(안 제16조제8항 신설).

현 행	개 정 안
제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ① ~ ⑦ (생 략)	
<신 설>	⑧ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우에는 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 <u>미리 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</u>
<신 설>	⑨ (생 략)

(1) 농림축산식품부 의견

시장격리 추진이 결정되는 경우 즉시 보도자료 등으로 대국민 발표가 이루어지므로, 미리 국회에 보고하여도 매입규모, 매입가격 등이 변동되기 어렵기 때문에 입법의 실익이 적을 것으로 보임.

(2) 검토의견

정부의 국회에 대한 보고는 국민의 대표로 구성된 국회가 입법·재정·국정통제 등 헌법상 권한을 적절하게 행사하기 위하여 정부로 하여금 필요한 보고를 하게 하는 것으로, 국회의 정부에 대한 견제·감시의 초석이 된다는 점에서 중요한 기능을 함.¹⁵⁾

개정안은 농림축산식품부장관이 농업협동조합등에게 수급안정을 위한 양곡 시장격리를 수행하도록 하는 경우, ‘국회 소관 상임위원회’에 ‘미리’ ① 매입가격, ② 매입규모 및 ③ 매입방법 등에 대하여 보고하도록 하려는 것임.

수급안정을 위한 양곡 시장격리는 국가 재정을 투입하여 양곡 시장 내 공급충격을 일으켜 시장균형을 변화시키는 정책으로, 그 영향은 공급자인 농업인과 수요자인 일반 국민 모두에게 미치게 됨.

따라서, 국민의 대표로 구성된 국회가 재정 및 국정통제 등의 차원에서 양곡 시장격리 시 그 매입가격, 매입규모 및 매입방법 등에 대하여 인지하고 논의할 필요가 있을 것이므로, 정부로 하여금 이에 대하여 보고하게 하려는 개정안의 취지는 타당해 보임.

개정안은 현재의 정산방식이 국고채무부담행위로 해석될 수 있고, 이로 인하여 「국가재정법」에 따른 국회의 의결을 받지 않는다는 절차적 논란을 완화하기 위한 취지인데,

현재의 정산방식이 국고채무부담행위라면, 안 제16조제6항을 통하여 현재의 방식을 법률에 따른 것으로 함에 따라 국회의 의결을 받지 않도록 하는 대신, 국회 소관 상임위원회에 사전 보고하도록 함으로써 국회의 재정 및 국정 통제기능을 유지할 수 있을 것으로 보임.

15) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, p. 720.

한편, 개정안은 보고를 받는 대상을 ‘국회 소관 상임위원회’로 규정하는데, 국회에 대한 보고는 대체로 그 대상을 ① ‘국회’와 ② ‘국회 소관 상임위원회’ 중 어느 하나로 규정함.

이와 같은 보고 대상의 차이는 각 보고 사항의 성격에 따른 것인데, ① ‘국회’를 대상으로 하는 경우는 그 내용이 사회 전반을 규율하여 본회의에서 국회의원 전원이 보고받아야 할 사항인 경우이고,

② ‘국회 소관 상임위원회’를 대상으로 하는 경우는 특정 영역을 규율하는 사항으로서, 해당 정책의 전문성 등을 고려하여 소관 상임위원회의 전체회의에서 해당 상임위원이 보고받아야 할 사항인 경우임.¹⁶⁾

< ‘국회’ 보고와 ‘국회 소관 상임위원회’ 보고의 구별 >

구분	국회 보고	국회 소관 상임위원회 보고
대상	국회의원 전원이 보고받아야 할 사항	국회 소관 상임위원회의 전문성 또는 보고의 신속성이 요구되는 사항
개념	국회 본회의 보고	국회 소관 상임위원회 전체회의 보고
비고	- 보고를 위한 별도의 본회의 의사일정을 작성할 수 있으나, 본회의 성격상 보고서 제출에 갈음하는 경우가 많음 - 실무상 소관 상임위원회에서 별도의 의사일정으로 보고되는 경우도 있음	- 소관 상임위원회의 심도 있는 질의 가능

자료: 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, p. 725.

16) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, pp. 720~725.

개정안의 보고 내용인 양곡 시장격리 시의 ① 매입가격, ② 매입규모 및 ③ 매입방법 등은 국회 소관 상임위원회의 전문성이 요구되는 사항이고, 정책수행을 총괄하는 농림축산식품부장관에 대하여 심도 있는 질의가 필요한 사항이라 할 수 있음.

따라서 개정안과 같이 이를 국회 본회의가 아닌 소관 상임위원회에 보고하도록 하는 것이 국회 보고 제도의 취지인 ‘정부에 대한 국회의 통제 권한 행사’ 측면에서 의미가 있을 것으로 보임.

그러나, 개정안처럼 양곡 시장격리 시 국회 소관 상임위원회의 보고를 미리 거치도록 할 경우 정부 정책의 신속한 집행이 어려울 여지가 있다는 점도 종합적으로 고려하여 개정안 수용여부를 결정해야 할 것으로 보임.

한편, 국회 소관 상임위원회에 대한 보고 방식에 대하여 별도로 규정하지 않는 경우 일반적으로 서면보고로서 이루어지는 경우가 많은 바,¹⁷⁾ 개정안을 수용할 경우 보고의 방식을 서면 또는 구두(대면)의 어느 하나로 명시하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

17) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, pp. 723~724.

보고방식에서 ‘보고’란 구두보고와 보고서 등의 제출을 모두 포함하는 반면, ‘제출’은 보고서 등의 제출만을 의미하는 경우가 일반적이므로, 양자를 구분하여 규정하도록 한다.
일반적으로 정부 내(지방자치단체 등 포함)에서의 각종 보고 규정은 주로 보고의무자가 관할 중앙행정기관의 장에게 연차보고서 등을 ‘제출’하는 방식으로 규정하고 있다. 이에 비하여 국회에 대한 보고 등의 경우 ‘보고’와 ‘제출’이 교루 규정되어 있는데 이는 회의체인 국회의 특성과 구두보고를 통한 정부견제 기능 측면 등을 고려한 것이라 볼 수 있다.

(4) 안 제16조제9항 신설: 상임위원회에 대한 사후 제출 의무

개정안은 농림축산식품부장관이 현행법 제16조제3항에 따라 농업협동조합등에게 양곡을 매입하게 하는 경우, 같은 조 제6항에 따른 용자·보조의 규모, 방법 및 기간을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 의무를 부여하려는 것임(안 제16조제9항 신설).

현 행	개 정 안
제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ① ~ ⑦ (생 략)	
<신 설>	⑨ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 농업협동조합등이 양곡을 매입하게 하는 경우 다음 각 호의 사항을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 1. 제6항에 따른 농업협동조합등에 대한 용자·보조의 규모(원금, 이자, 보관료 및 보관 이자를 포함한다) 2. 제6항에 따른 농업협동조합등에 대한 용자·보조의 방법과 기간
<신 설>	⑨ (생 략)

(1) 농림축산식품부 의견

개정안은 현행 쌀 시장격리 예산 집행 방식이 국고채무부담행위에 해당하여 「국가재정법」 위반이라는 점에서 사후 제출의무를 규정하려는 것인데,

현재 국회의 감사요구에 따라 감사원 감사가 진행 중이므로 수용이 곤란하며, 감사원 감사 결과가 통보된 이후 필요한 경우 후속조치를 검토하겠음.

(2) 검토의견

종전에 제출되어 폐기된 제16조제9항은 농림축산식품부장관이 채권에 관한 사항을 다음 연도 예산에 반영하는 한편, 매 회계연도마다 결산서를 제출하도록 하였음.

그런데, '24년 상임위 심사과정¹⁸⁾에서 ① 현행법상 채권을 발행하고 있지 않은 점, ② 안 제16조제6항과 같이 보조사항으로 반영하는 경우 해당 금액이 예산에 반영될 것이라는 점을 고려하여, 농림축산식품부장관이 제출해야 하는 사항을 수정하여 대안에 반영한 바 있음.

이에 개정안은 기존 대안과 마찬가지로, ① 제16조제6항에 따른 융자·보조의 규모, 방법 및 기간을 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하고, ② 그 제출기한을 「국가재정법」상 국가결산보고서의 국회 제출기한인 5월 31일¹⁹⁾로 규정하려는 것임.

현재 예산 편성시 농협경제지주에 대한 시장격리곡 매입자금 사후상환액은 “정부양곡매입비(2131-360)” 세부사업의 “농협채권 및 정부양곡 정산” 내역사업으로 반영됨.

예를 들어, 2025년도 예산에서는 5,452억 1,100만원이 편성되었으며, 해당 예산의 집행 여부는 2026년에 이루어지는 2025년도 결산 과정에서 심사될 것임.

18) 제418회 국회(정기회) 제3차 농림축산식품법안심사소위원회, 2024. 11. 21.

19) 「국가재정법」

제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

다만, 예산 및 결산 과정에서는 단년도 예산주의에 따라 원칙적으로 대상 회계연도의 예산에 반영된 금액만이 제출사항임.

예를 들어 2025년도 예산 5,452억 1,100만원²⁰⁾ 중 2014년산 시장격리곡에 대한 금액은 ① 원금 상환액 600억원, ② 이자 54억 7,200만원의 총 654억 7,200만원인데,

이를 통하여 국가가 2025년에 2014년산 시장격리곡에 대하여 654억 7,200만원을 부담한다는 것을 파악할 수 있지만, 국가가 2014년산 시장격리곡에 대하여 부담하는 전체 금액을 종합적으로 파악하는 것은 어려운 측면이 있음.(참고자료 2 참조)

현재 시장격리곡 매입자금 정산이 대체로 장기간에 걸쳐 이루어지는 점을 고려하면, 원활한 심사를 위하여 단년도 계획은 물론 전체적인 정산규모, 방법 및 기간 계획 또한 제출될 필요가 있음.

개정안을 통하여 시장격리곡 매입자금의 용자 또는 보조에 대한 규모, 방법 및 기간을 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 의무화하면,

국회에는 매년 5월 31일까지 ① 국가결산보고서를 통하여 전년도 예산 집행에 따른 정산 상황 및 결과가 제출되고, ② 전체적인 시장격리곡 매입자금 정산 규모, 방법 및 기간에 대한 사항이 제출될 것임.

이를 통해 예·결산 심사 등 국회의 재정 및 국정통제 기능에 도움이 될 것으로 보임.

다만, 동 사안은 현재 2025년 5월 25일을 기한으로 감사원 감사가 진행 중에 있는바, 감사원 감사결과 등도 종합적으로 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

20) ① 원금 3,976억 9,400만원, ② 이자 1,180억 1,000만원, ③ 시장격리곡 보관료·보관이자 295억 700만원

2. 부칙(시행일)

개정안은 부칙에서 이 법의 시행일을 공포한 날로 규정하려는 것임
(안 부칙).

개 정 안	
부	칙
이 법은 공포한 날부터 시행한다.	

가. 농림축산식품부 의견

개정안은 안 제16조제9호에서 매년 5월 31일까지 시장격리 예산 지원규모 등을 사후 제출하도록 하는데, 공포한 날이 5월인 경우가 발생할 수 있으므로, 사후 제출 의무 규정은 차년도 5월부터 적용할 필요가 있음.

나. 검토의견

개정안은 시행일을 공포한 날로 규정하는데, 이는 시행일을 2025년 1월 1일로 설정하였던 기존의 안²¹⁾들과 차이가 있음.

1월 1일과 같은 특정 일자로 시행일을 규정하는 방식은 법률의 시행일을 확정적으로 정하거나 국민에게 명확히 인식하게 할 필요가 있는 경우에 사용하는 방식임.

21) 윤준병의원안(2204877, 대안반영폐기) 및 그 대안(2205978, 부결 후 폐기)

특히 세법 및 「지방교육재정교부금법」 등 단년도 예산주의²²⁾와
연관된 경우, 회계연도를 고려하여 1월 1일부터 시행하도록 시행일을
규정하는 경우가 많음.²³⁾

즉, 조세의 세율이나 지방교육재정교부금의 교부율 등을 개정하는
경우 그 자체로 당해년도 세입세출예산의 규모 등에 변화가 나타나게
되므로, 예산 과정상의 혼란을 방지하기 위하여 회계연도 시작일인 1
월 1일을 시행일로 규정하는 것임.

안 제16조제6항 및 제8항은 예산 관련 사항에 해당할지라도, 세율
또는 교부율과 같이 당해년도 세입세출예산에 직접적으로 영향을 미
치는 사항은 아니므로, 개정안과 같이 시행일을 공포한 날로 규정할
수 있을 것으로 보임.

다만, 안 제16조제9항은 소관 상임위원회에 대한 용자·보조 규모 등
의 사후 제출 의무를 규정하는데, 매년 5월 31일이라는 기한이 존재함.

정부로서는 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출할 사항을 준
비할 기간이 요구될 것인데, 개정안이 5월 31일 직전에 공포되는 경우
준비기간 부족으로 정부에서 제출 의무를 이행하지 못할 우려가 있음.

따라서, 개정안을 수용할 경우에는 개정안 의결 일시를 고려하여 안
제16조제9항의 시행일을 수정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

22) 「국가재정법」

제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

23) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, p. 823.

문 의 처
02)6788-5416

자료: 국회의안정보시스템

2024년도 농림축산식품해양수산위원회 국정감사에 따른 감사원에 대한 감사요구안

의안 번호	6647
----------	------

제안연월일 : 2024. 12.

제안자 : 농림축산식품해양수산위원장

주 문

「국회법」 제127조의2에 따라 감사원에 대하여 다음 사항에 대한 감사를 요구한다.

1. 2022년 7월 ~ 2024년 9월까지 농림축산식품부와 기획재정부가 시행한 시장접근물량 증량 및 할당관세 적용시 절차적 타당성에 대한 감사
2. 해양수산부, 한국해양교통안전공단, 서울특별시가 추진하고 있는 한강 리버버스 사업의 사업자 선정 과정에 대한 해양수산부의 관리감독 부실 및 사업자 선정 과정에서의 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「보조금 관리에 관한 법률」 등 관계 법령 위반에 대한 감사
3. 국고채무부담행위인 농림축산식품부의 농협 채권 및 정부 양곡 생산사업의 「국가재정법」 위반에 대한 감사

24) (상임위) '24. 12. 13. 의결, (본회의) '24. 12. 26. 의결

제안이유

1. 농림축산식품부와 기획재정부에서 2022년 7월부터 2024년 9월까지 시행한 시장접근물량 증량 및 할당관세 적용시 절차적 타당성에 대한 감사

첫째, 농림축산식품부는 시장접근물량 증량시 「시장접근물량 증량에 관한 규칙」 제4조제1호부터 제7호까지 당해물품의 품목번호·품명·규격·용도 및 대체물품 등에 대한 자료를 기획재정부장관에게 제출해야 함.

하지만 농림축산식품부장관은 해당 규칙 제4호에 해당하는 생산농가에 미치는 영향 및 제5호부터 제7호까지에 해당하는 향후 3년간의 수급계획 및 수입가격, 수입실적, 국내도매가격, 국내생산실적 등의 내용이 누락된 보고서를 상습적으로 제출함. 특히, 제5호부터 제7호까지에 해당하는 자료는 전체보고서에 미기재된 상태로 제출됨. 또한, ‘2023년 맥아 TRQ 증량 기재부 제출보고서’에 따르면 국내 맥아 생산이 이뤄짐에도 불구하고 생산농가에 미치는 영향에 대해 ‘국내 맥아 생산농가 없음’이라고 거짓 명시함.

둘째, 농림축산식품부는 시장접근물량의 관리방향 등을 심의하기 위해 「농축산물무역정책심의회 규정(농림축산식품부훈령 제467호)」에 따라 농축산물무역정책심의회를 농림축산식품부장관의 자문기관으로 설치하고, 시장접근물량 증량시 심의를 할 때에는 회의일시, 장소 등 일정 사항을 각 위원에게 통지하며, 안건의 내용이

경미하거나 천재지변 등의 사유로 출석에 의한 의사정족수를 채우기 어려운 등의 경우에는 서면으로 대체하도록 하고 있음.

하지만 2022년 7월부터 2024년 9월까지 진행된 총 22회의 심의회 심의는 모두 서면으로 이뤄졌으며, 이에 대한 증빙을 제대로 하지 못함.

이에 시장접근물량 증량 및 할당관세 주무 부처인 농림축산식품부와 기획재정부에 대한 감사원의 감사를 요구함.

2. 해양수산부, 한국해양교통안전공단, 서울특별시가 추진하고 있는 한강 리버버스 사업의 사업자 선정 과정에 대한 관리감독 부실 및 사업자 선정과정에서의 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「보조금 관리에 관한 법률」 등 관계 법령 위반에 대한 감사

서울특별시는 한강리버버스 사업의 선박건조계약 체결시 자본잠식 상태였던 이크루즈와 계약을 체결하였으며, 우선협상대상자로 선정하여 서울시 투자심사위원회 심사 면제 대상이 되도록 편법을 사용함. 이크루즈는 해당 선박건조에 대해 해양수산부가 민간사업자를 대상으로 진행하는 친환경인증선박보급지원사업 대상자로 신청·선정된 후 2개월 후 서울시 SH공사 지분 51%로 하는 (주)한강버스로 합작하여 편법적으로 정부지원을 받음. (주)한강버스(SH 51%, 이크루즈 49%)는 은성중공업, 가덕중공업과 나라장터를 통한

계약과정에서 입찰서류가 제출되지 않았는데도 계약을 체결하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「보조금 관리에 관한 법률」 등 관계 법령 위반이 의심됨.

또한, 친환경인증선박보급지원사업의 위탁기관인 한국해양교통안전공단의 경우 이크루즈에 대해 선박 건조능력 및 재무상태에 대한 제대로 된 검증 없이 사업대상자로 선정함. 해당 사업의 최종 집행 및 관리감독 권한을 갖고 있는 해양수산부는 이크루즈가 사업대상자로 선정되는 과정에 대해 제대로 점검하지 못하였으며, 종국적으로 공공기관의 지분이 많은 (주)한강버스를 우회적으로 지원하게 되어 민간의 친환경 선박 전환을 지원하는 사업의 목적을 크게 위반함.

이에 한강리버버스 사업의 지원 주체인 해양수산부, 한국해양교통안전공단과 사업의 당사자인 서울특별시에 대한 감사원의 감사를 요구함.

3. 국고채무부담행위인 농림축산식품부의 농협 채권 및 정부 양곡 정산사업의 「국가재정법」 위반에 대한 감사

농림축산식품부는 「양곡관리법」 제16조에 따라 양곡수급안정대책을 실시할 수 있으며, 양곡수급안정대책의 일환으로 쌀 시장격리가 결정되면 농림축산식품부는 같은 조 제3항에 따라 시장격리곡을 농협경제지주 자금으로 우선 매입하도록 하고, 이후 분할상환(외상

거래)하고 있음. 이러한 외상거래 방식은 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위의 성격을 지니지만, 같은 조 제1항에 따라 예산으로써 국회의 의결을 얻지 않고 있으며, 같은 조 제3항에 따라 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하지도 않고 있음. 더욱이, 농림축산식품부는 「국가재정법」 제25조 국고채무부담행위의 예외가 되는 ‘법률에 따른 것’에 해당한다고 주장해왔으나, 기획재정부는 ‘법률에 따른 것’에 「양곡관리법」은 포함되어 있지 않은 것으로 확인함. 이에 법적 근거 없이 진행되고 있는 농림축산식품부의 ‘농협 채권 및 정부 양곡 정산사업’에 대한 위법성을 해소하기 위하여 농림축산식품부로 하여금 현행 양곡매입 방식이 「국가재정법」 제25조에 명확히 해당될 수 있도록 법적 근거를 마련하고, 농협경제지주에 대한 원금 및 이자 등 사후정산 관련 절차와 규모 등이 예산에 명확하게 드러나도록 하는 방안을 마련할 것을 지적했음. 그러나, 2024년 10월 24일 농림축산식품부 종합감사에서 농림축산식품부장관은 해당 사안이 위법이 아니라고 답변했음.

이에 국고채무부담행위인 농림축산식품부의 농협 채권 및 정부 양곡 정산사업의 「국가재정법」 위반에 대한 감사원의 감사를 요구함.

참고자료 2

연산별 시장격리곡 매입자금 지원액 현황

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 3. 31.

1) '05 ~ '10년산 시장격리곡

(단위: 백만원)

년도	①원금				②이자				③보관료 및 보관이자			
	'05년산	'08년산	'09년산	'10년산	'05년산	'08년산	'09년산	'10년산	'05년산	'08년산	'09년산	'10년산
2006	87,677											
2007	3				9,276							
2008	27,088				3,718				5,581			
2009	13,126	68,708			11,973	1,059			5,506	4		
2010	6,709	17,629			5,828	4,784			4,987	28,526		
2011	2,608	252	337,431	141,108	3,915	13196	28,520	2,683	5,501	2,182	21,750	
2012	21,226	82			3,710	3,774	39,237		1,068	3,312	24,531	
2013	21,226		83,737		2,949	10	22,700		4		7,106	
2014	21,226	8,210			2,105	5533	18,364				1,013	
2015	21,226	8,474	47,232		11,623	2,832	31,580				1,013	
2016	21,224	8,737	54,512		44	1,626	14,913					
2017		8,474	50,872			571	3,980					
2018		8,474	50,872			1,976	14,027					
2019		8,474	50,872			868	6,487					
2020		8,474	50,872			487	3,865					
2021		8,474	50,872			312	2,792					
2022		8,474	50,872			338	3,989					
2023		8,474	50,872			21	2,629					
2024			50,867				149					
합계	243,339	171,410	929,884	141,108	55,141	37,388	192,232	2,683	22,647	34,024	55,413	-

2) '14 ~ '17년산 시장격리곡

(단위: 백만원)

년도	①원금				②이자				③보관료 및 보관이자			
	'14년산	'15년산	'16년산	'17년산	'14년산	'15년산	'16년산	'17년산	'14년산	'15년산	'16년산	'17년산
2016					11,348				9,922			
2017					11,714	11,459			17,623	12,707		
2018					11,792	15,773	12,621		11,330	27,714	21,459	
2019	51,053				24,104	17,869	13,280	20,392	106	14,114	20,383	11,341
2020	47,160	62,724			7,004	31,152	12,987	18,933		431	14,766	13,609
2021	47,160	62,724	45,912		5,915	8,965	18,218	15,704			1,240	6,914
2022	47,160	62,724	45,912	66,845	10,798	11,370	9,472	29,642			333	2,522
2023	46,664	62,724	45,912	66,845	10,602	19,805	16,829	31,401			8	84
2024	46,665	62,724	45,912	66,845	6,322	10,951	9,580	17,282				
합계	285,862	313,620	183,648	200,535	99,599	127,344	92,987	133,354	38,981	54,966	58,189	34,470

3) '21 ~ '24년산 시장격리곡

(단위: 백만원)

년도	①원금				②이자				③보관료 및 보관이자			
	'21년산	'22년산	'23년산	'24년산	'21년산	'22년산	'23년산	'24년산	'21년산	'22년산	'23년산	'24년산
2022	28,589											
2023	28,241				34,585				15,940			
2024			96,840		51,081	60,616	3,155		56,865			
합계	56,830		96,840		85,666	60,616	3,155		72,805			