

의안번호	2210253
의 퇴 인	전종덕 의원
회 답 일	2025. 5. 27.
추 계 번호	25B2668

양곡관리법 일부개정법률안

【비용추계서 미첨부 사유서】

I. 재정수반요인

연번	조·항(조제목)	주요내용	비고
1	안 제3조제2항제1호(정부관리양곡의 수급계획 수립)	양곡수급계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함(제2항) 1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본목표(<u>미곡의 완전한 자급 달성을 포함함</u>) 및 추진방향	의무규정
2	안 제10조제1항(공공비축양곡의 비축·운용)	농림축산식품부장관은 천재지변, 전쟁 및 기후위기로 인한 비상상황에 대비하여 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 매년 공공비축양곡으로 전년도 소비량의 4분의 1 이상을 공정가격으로 매입하여 비축·운용하여야 함(제1항) ※ 공정가격: 농업인이 양곡 생산에 투입한 모든 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 가격으로 농림축산식품부장관이 고시한 가격	의무규정
3	안 제16조의3(공공수급미곡의 관리·운용) 신설	농림축산식품부장관은 미곡 수급에 대한 공공성을 강화하기 위하여 전년도 미곡 생산량의 10분의 1에 해당하는 미곡(이하 이 조에서 “공공수급미곡”이라 한다)을 계약재배를 통하여 관리·운용하여야 함(제1항)	의무규정
		농림축산식품부장관은 공정가격으로 공공수급미곡을 매입하고 매입한 미곡은 공공급식 등에 사용할 수 있음(제2항)	재량규정
		농림축산식품부장관은 공공수급미곡의 품종에 대해서는 재배지역의 특성에 맞는 적절한 품종으로 하고, 공공수급미곡을 매입할 때에는 친환경 방식으로 재배한 미곡을 우선적으로 매입하여야 함(제3항)	의무규정
4	안 제16조의4(생산기반 유지를 위한 미곡의 손실차액 보전) 신설	농림축산식품부장관은 당해 연도에 생산된 미곡의 시장가격이 공정가격보다 낮은 경우 그 차액을 전부 지원하여야 함(제1항)	의무규정
5	안 제16조의5(공정가격위원회) 신설	공정가격에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 농림축산식품부에 공정가격위원회를 둠(제1항)	의무규정

Ⅱ. 미첨부 등 근거 규정 및 상세 사유

1. 근거 규정

연번	조·항(조제목)	미첨부 등 근거 규정
1	안 제3조제2항제1호(정부관리양곡의 수급계획 수립)	제3호: 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
2	안 제10조제1항(공공비축양곡의 비축·운용)	
3	안 제16조의3(공공수급미곡의 관리·운용) 신설	
4	안 제16조의4(생산기반유지를 위한 미곡의 손실차액 보전) 신설	
5	안 제16조의5(공정가격위원회) 신설	- 미대상: 개정안은 현행법 제16조제5항¹⁾ 및 「양곡수급안정대책 수립·시행 등에 관한 규정」 제7조²⁾에 따라 운영 중인 양곡수급안정위원회를 법률로 상향 규정하려는 것으로 추가재정소요는 발생하지 않을 것으로 예상됨 - 양곡수급안정위원회는 생산자·유통·소비자 단체, 유관기관, 학계·전문가 등으로 구성운영중(2020.9.2, 출범) - 농식품부(차관(위원장), 식량정책관), 기재부(민생경제정책관), 유관기관(농협경제지주, 농경연), 생산자단체(5명), 유통인단체(3명), 소비자단체(2명), 학계·전문가(2명)

1) 법 제16조(가격안정을 위한 양곡의 수급 관리) ⑤ 제1항 및 제4항에 따른 양곡의 생산량 및 수요량 추정 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.

2) 「양곡수급안정대책 수립·시행 등에 관한 규정」 제7조(위원회 설치) 농림축산식품부장관은 법 제16조제5항에 따라 양곡 수급 안정을 위해 ‘양곡수급안정위원회’(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영한다.

2. 상세 사유

가. 주요 내용

- 개정안은 미곡의 완전한 자급 달성을 포함한 정부관리양곡의 수급계획 수립 및 추진방향 설정, ‘공정가격’으로 공공수급미곡 매입, 미곡 시장 가격과 ‘공정가격’의 차액 전부 지원, 공정가격위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 규정하고 있어 추가재정소요가 예상됨
 - (공정가격) 농업인이 양곡 생산에 투입한 모든 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 가격³⁾
 - － 안 제16조의5에 따른 공정가격위원회에서 정함
- 그러나 현시점에서는 비용추계에 필요한 정책 및 단가 등의 자료가 구체화되어 있지 않아 합리적인 비용추계에 한계가 있으며, 조문별 검토 결과는 다음과 같음

나. 정부관리양곡의 수급계획 수립—미곡의 완전한 자급 달성(안 제3조제2항제1호)

- 개정안은 정부관리양곡 수급계획의 기본목표에 ‘미곡의 완전한 자급 달성’을 포함하도록 규정하고 있어, 동 정책을 수립·시행하는 경우 추가 재정소요가 예상됨
- 그러나 현시점에서는 미곡의 완전한 자급 달성을 위한 정책목표 및 시행계획이 구체화되어 있지 않아 합리적인 비용추계에 한계가 있음

※ [참고자료 1] 2027년 식량 및 주요 식품 자급률 목표 참고

3) 안 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

8. “공정가격”이란 농업인이 양곡 생산에 투입한 모든 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 가격으로서 농림축산식품부장관이 제16조의5에 따른 공정가격위원회의 심의·의결을 거쳐 고시한 가격을 말한다.

다. 공공비축양곡의 비축·운용(안 제10조제1항)

□ 개정안은 농림축산식품부장관이 매년 전년도 소비량의 4분의 1 이상을 ‘공정가격’으로 매입하여 비축·운용하도록 규정하고 있어 이를 위한 추가재정소요 발생이 예상됨

○ 현재 농림축산식품부는 공공비축 시행계획에 따라 매년 공공비축양곡을 시장가격에 따라 매입 중임

－ (공공비축양곡) 현재 FAO 권고, 국내 연구 결과 등을 고려하여 연간 쌀 소비량의 17~18% 수준인 70~80만톤 수준을 적정 규모로 판단하여 공공비축양곡 재고 관리중

－ 당해연도 보관·판매 등 관리 비용은 실제 정부 재고 등을 토대로 편성중

－ 공공비축미곡 매입가격은 매년 9~11월경 농림축산식품부에서 고시로 발표 중⁴⁾

• 포대벼(건조벼): 통계청에서 조사한 수확기(10~12월) 산지쌀값을 조곡⁵⁾으로 환산한 가격(전국 단일가격 적용)

• 산물벼: 포대벼(건조벼) 매입가격에서 포장비용(포장재 및 포장임)을 제외한 비용

※ [참고자료 2] 공공비축양곡 매입 실적 및 계획 참고

□ 그러나 현시점에서는 연도별 공정가격, 연도별 공공비축미곡 매입물량을 예측할 수 없어 합리적인 비용추계에 한계가 있음

라. 공공수급미곡의 관리·운용(안 제16조의3 신설)

□ 개정안은 농림축산식품부장관이 미곡 수급에 대한 공공성을 강화하기

4) 예를 들어 2024년 공공비축미곡 매입 대금은 「2024년도 공공비축 시행계획(안) 및 2025 양곡연도 정부 관리양곡 수급계획(안)」(농림축산식품부고시 제2024-78호, 2024.10.23.)을 따름. 참고로 2024년도 공공비축미곡 포대벼 및 산물벼의 매입가격은 다음과 같음

[2024년 공공비축미곡 매입가격]

•포대벼

$$\text{매입가격 (포대벼 40kg)} = [\text{수확기 전국평균 산지쌀값(80kg)} - \text{가공임(8,258원)}] \times \frac{40\text{kg}}{80\text{kg}} \times \frac{72\%}{(\text{도정수율})}$$

• 산물벼

$$\text{산물벼(40kg) 매입가격} = \text{포대벼(40kg) 매입가격} - \text{포장비용}^*(811\text{원}/40\text{kg})$$

* 포장비용 811원/40kg(=포장재 540원, 포장임 271원)

5) 조곡(粗穀)은 수확한 그대로의 알곡이며, 정곡(精穀)은 도정된 곡물(쌀, 보리쌀 등)을 지칭
(자료: 농촌진흥청 농업용어사전 <<https://www.nongsaro.go.kr/>>)

위하여 ‘공공수급미곡’을 공정가격으로 매입하고 계약재배 등의 방식으로 관리·운용하도록 규정하고 있어, 이를 위한 추가재정소요 발생이 예상됨

- (공공수급미곡) 전년도 미곡 생산량의 10분의 1에 해당하는 미곡
- (매입가격) 공정가격
- (관리·운용방식) 계약재배 및 재배지역 특성에 맞는 적절한 품종
 - 친환경 방식으로 재배한 미곡을 우선적으로 매입
- (용도) 공공급식 등

- 그러나 현시점에서는 연도별 공정가격, 연도별 공공수급미곡 매입물량(생산량의 1/10 이상), 계약재배의 구체적 계약조건, 지역별 품종 지정 및 친환경 재배에 따른 비용 등을 예측할 수 없어 합리적인 비용추계에 한계가 있음

※ [참고자료 3] 쌀 생산량 현황 및 수확기 산지쌀값 현황 참고

마. 생산기반 유지를 위한 미곡의 손실차액 보전(안 제16조의4 신설)

- 개정안은 농림축산식품부장관이 당해 연도에 생산된 미곡의 시장가격이 공정가격보다 낮은 경우 그 차액을 전부 지원하도록 의무화하고 있어, 차액 지원을 위한 추가재정소요 발생이 예상됨
- 미곡 시장가격 및 공정가격의 차액을 전부 지원하는 경우, 추가재정소요를 추계하기 위해서는 향후 연도별 미곡 생산물량, 연도별 시장가격 및 공정가격, 차액(=공정가격-시장가격), 미곡 시장가격의 공정가격 미달 여부 등에 관한 구체적인 자료가 필요함

$$\begin{aligned}
 \text{— 추가재정소요} &= \sum_t (\text{미곡 가격 차액 보전})_t \\
 &= \sum_t [(\text{미곡 공정가격} - \text{미곡 시장가격}) \times \text{대상물량} \times \text{지급비율}]_t
 \end{aligned}$$

- 이때, (미곡 공정가격 - 미곡 시장가격) > 0인 경우에 해당

- t 는 추계기간 5년

- 그러나 미국의 공정가격 및 당해 연도 시장가격, 그 차액, 대상물량, 지급비율 등은 현시점에서 예측하기 곤란하고, 차액의 산정 기준 및 지급 방법 등은 대통령령으로 정하도록 규정⁶⁾하고 있어, 현시점에서는 합리적인 비용추계에 한계가 있음

※ [참고자료 3] 쌀 생산량 현황 및 수확기 산지쌀값 현황 및 [참고자료 4] 변동직접 지불제 참고

Ⅲ. 부대의견

- 없음

Ⅳ. 작성자

- 성명

국회예산정책처	분석관	과장
경제비용추계과	박인재	김신애

- 대표연락처

성명	전화번호	이메일 주소
박인재	02-6788-4650	powerreset@nabo.go.kr

6) 안 제16조의4(생산기반 유지를 위한 미국의 손실차액 보전) ① (생 략)

② 제1항에 따른 차액의 산정 기준 및 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[참고자료 1] 2027년 식량 및 주요 식품 자급률 목표⁷⁾

(농림축산식품부 제출자료)

<2027년 식량 및 주요 식품 자급률 목표>

(단위: %)

품 목	'27년 목표치
식량자급률(식용곡물)	55.5
곡물자급률(사료용 포함)	27.0
열량(칼로리) 자급률	50.0
쌀	98.0
보 리	34.6 / 33.1
밀	8.0 / 5.0
콩	43.5 / 11.6
옥수수	8.2 / 1.7
서 류	109.5 / 102.5
축산물(육류)	66.5
－ 쇠고기	37.1
－ 돼지고기	72.6
－ 닭고기	82.4
우유 및 유제품	47.7
계 란	98.6
사 료	38.2
－ 배합사료	24.2
－ 조사료	84.6
채소류	89.6
과실류	75.3

* 곡물류는 양곡연도, 이외 품목은 회계연도 기준 / 서류는 '생체중(生體重)' 기준

** 보리·밀·콩·옥수수·서류 등은 식량자급률 / 곡물자급률 순

7) 농림축산식품부고시 제2023-32호

[참고자료 2] 공공비축양곡 매입 실적 및 계획

(농림축산식품부 제출자료)

<공공비축양곡 매입 실적(2019~2024년) 및 계획(2025년)>

(단위: 톤, 원/kg, 백만원)

공공비축양곡		미곡 ¹⁾		밀 ²⁾	콩 ³⁾
		포대벼	산물벼		
2019	매입량(톤)	269,767	80,231	10,201	16,767
	매입단가(원/kg)	2,375		975	4,500
	매입금액(백만원)	996,946		9,924	73,993
2020	매입량	249,328	81,744	853	557
	매입단가	2,706		975	4,500
	매입금액	875,333		859	2,821
2021	매입량	257,078	92,899	8,401	2,248
	매입단가	2,677		975	4,700
	매입금액	913,080		8,600	11,722
2022	매입량	321,980	128,020	16,561	18,697
	매입단가	2,341		975	4,700
	매입금액	1,017,375		18,955	87,458
2023	매입량	289,058	110,706	18,892	32,524
	매입단가	2,535		975	4,800
	매입금액	991,575		20,343	154,429
2024	매입량	450,000(p)		17,882	49,770
	매입단가	2,309		1,000	4,800
	매입예산	1,226,598		18,838	258,236
2025 (p)	매입계획량	450,000		30,000	30,000
	매입예산단가	2,527		855	4,800
	매입예산	1,186,982		33,858	153,180

주: 2019~2023년 결산 기준/ 2024년 매입실적 작성/ 2025년 예산 기준

1) 미곡: 미곡매입가격은 「양곡관리법」 제10조에 따라 수확기 전국 산지쌀값 평균가격을 기준으로 결정

2) 밀: (매입량·매입금액) 2019~2023년 해당연도 국산 밀 매입 및 정산 결과 기준(aT), 2024년 예산 기준 / (매입단가) 2019~2023년 국산 밀 양호 기준, 2024년 국산 밀 제면용 1등 기준

3) 콩: 연산 기준으로 작성, 매입금액은 물품대 기준, 매입단가는 대립종 특등 기준 수매단가 기재

자료: 농림축산식품부 제출자료

[참고자료 3] 쌀 생산량 현황 및 수확기 산지쌀값 현황

(농림축산식품부 제출자료)

□ 쌀 생산량 현황

(단위: 천톤)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
생산량(A)	3,972	3,868	3,744	3,507	3,882	3,764	3,702	3,585
수요량(B)	3,822	3,806	3,756	3,671	3,614	3,609	3,607	3,529
초과생산량 (A-B)	150	62	△12	△164	268	155	95	56

자료: 농림축산식품부 제출자료

□ 수확기(10~12월) 전국평균 산지쌀값 현황

(단위: 20kg, 정곡 기준)

연도		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
산지 쌀값	단순 평균	48,392	47,491	54,121	53,535	46,817	미공표	미공표
	비추정 평균	48,215	47,084	53,456	52,198	45,455	50,699	46,175

주: 전국평균 수확기 산지쌀값은 10~12월 산지 쌀값을 평균하여 계산(통계청 조사)

자료: 농림축산식품부 제출자료

[참고자료 4] 변동직접지불제

(농림축산식품부 제출자료)

□ 유사 제도

- 개정안의 미곡 손실차액을 보전하는 내용과 유사하게 2005~2019년까지 운영된 변동직접지불제가 있음
 - * 舊 농업소득보전법 제4조(농업소득의 보전을 위한 직접지불금) ② 농업소득보전직접지불금은 매년 지급하고 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 구분하여 지급한다.
 - ** 제2조(정의) “변동직접지불금”이란 논농업으로 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인등에게 해당 연도에 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 지급하는 보조금을 말한다.

□ 변동직접지불금 개요

- (대상농지) 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골을 재배하는 농업에 한함)에 이용된 농지
- (대상농업인) 지급대상 농지에서 논농업에 종사하는 농업인등으로서 농업소득보전법에 따른 요건*을 갖춘 자
 - * 농업인: 0.1ha 이상 경작 또는 판매액 120만원 이상(상한: 30ha)
 - ** 법인: 5ha 이상 경작 또는 판매액 4,500만원 이상(상한: 50ha, 들녘: 400)
- (지급 단가) 수확기(10월~익년 1월) 평균 쌀값이 목표가격 이하로 하락 시 목표가격과의 차액의 85%에서 해당연도 지급받은 고정직불금 단가를 제외한 차액 지급
 - * (목표가격) '05~'12년산: 170,083원/80kg, '13~'17년산: 188,000원, '18~'22년산 : 214,000원
 - ** (고정직불 단가) 100만원/ha, 1ha당 쌀 생산량인 67가마(80kg)를 기준으로 환산시 14,925원/80kg(17년산까지 63가마 기준)
 - *** (변동직불금 단가) (목표가격 - 80kg당 수확기 쌀값) × 85/100 - 80kg당 고정직불금
- (목표가격) 목표가격은 쌀의 수확기 평균가격 변동을 고려하여 산정하며, 5년 단위로 국회의 동의를 받아 변경

<목표가격 산정방식 (舊 농업소득보전법 시행령 제9조)>

$$\text{변경 목표가격} = \frac{\text{비교연도 수확기 쌀값의 절단평균값}}{\text{기준연도 수확기 쌀값의 절단평균값}} \times \text{변경 목표가격 산출 직전 목표가격}$$

* 비교연도는 변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도로 하고, 기준연도는 비교연도의 직전 5개 연도로 하며, 절단평균은 최고치·최저치를 제외한 평균으로 함

□ 변동직접지불금 지급 실적 등

연산별*	농가수(천호)	예산액(억원)	지급총액(억원)
'19년산	641	2,384	2,336
'18년산	650	2,533	1,114
'17년산	675	10,800	5,393
'16년산	685	14,900	14,898
'15년산	685	7,193	7,262
'14년산	671	1,641	1,941
'13년산	697	200	—
'12년산	719	252	—
'11년산	740	620	—
'10년산	781	7,993	7,501
'09년산	815	5,951	5,945
'08년산	1,025	676	—
'07년산	1,016	5,330	2,791
'06년산	1,000	9,501	4,370
'05년산	984	9,096	9,007

* 변동직불금 지급 단가는 10월~익년 1월까지 쌀값이 나와야 산정할 수 있으므로 원칙적으로 익년 지급(예: '16년산 → '17년 초 지급)