



양곡관리법 일부개정법률안, 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불 제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 미곡 손실차액 보전 및 재배면적 조정의무 제도 폐지 등 〉

■ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제2210253호)

■ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제2210256호)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	6
1. 종전 대안(의안번호 2205978)의 처리 경과 및 비교	6
2. 법률의 목적 추가	10
3. 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 신설 등	15
가. 공정가격 정의 신설	15
나. 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 신설	18
다. 공정가격위원회 신설	31
4. 정부관리양곡 수급계획의 기본목표 내용 추가	33
5. 일정량의 공공비축양곡에 대한 공정가격 매입 의무 신설 등 ..	39
6. 국내 양곡 가격에의 영향에 따른 양곡 수입 중단 의무 신설 ..	50
7. 재배면적 조정의무 제도 폐지	54
가. 「양곡관리법」상 규정 삭제	54
나. 「농업농촌공익직불법」상 규정 삭제	65
8. 공공수급미곡의 관리·운용	68
9. 부칙(시행일)	74

I. 제안경위

1. 양곡관리법 일부개정법률안(2210253)

가. 제 안 자 : 전종덕의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2025. 4. 30.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 1.

2. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부 개정법률안(2210256)

가. 제 안 자 : 전종덕의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 4. 30.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 양곡관리법 일부개정법률안(2210253)

제안이유

기후변화에 따른 수확량 감소와 농지의 축소, 국제 공급망 위기 등으로 식량문제는 국제사회에서 국가적 안보의 문제로까지 확장되었음.

우리나라는 식량자급률이 2022년 49.3%에 불과하고, 연간 1,700만톤 이상의 곡물을 수입하는 세계 7위 곡물 수입국이며, 세계식량안보지수

(GFSI) 순위는 39위로 OECD 가입국 중 최하위권으로 국가 차원의 대응이 절실함에도 장기적인 식량안보 전략이 명확하지 않아 쌀의 안정적인 생산과 공급기반이 붕괴되고 있음.

쌀 재배면적은 2003년 101만 6,030ha에서 2024년 69만 7,713ha로 관련 통계작성 이래 처음으로 60만ha대로 대폭 축소되었고, 쌀 생산량은 2003년 445만톤에서 2024년 358만톤으로 감소했음.

또한, 정부는 2020년 재배면적 감축을 강제할 수 있는 조항을 신설하였으나, 이에 대해 식량 생산의 주체로서 농민의 식량을 생산할 권리와 생산방법을 결정할 권리를 침해하고 직업선택의 자유 및 행복추구권을 침해한다는 지적이 끊이지 않음.

이에 쌀의 자급률 제고를 명문화하고, 쌀의 생산과 수급을 안정시키고 가격보장을 위해서 양곡생산에 투입한 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 공정가격으로 전년도 소비량의 4분의 1 이상의 공공비축양곡을 의무적으로 확보하며, 가격안정을 위한 미곡의 재배면적 관리 규정을 삭제하여 식량주권을 실현하고자 함.

주요내용

가. 농업인이 양곡 생산에 투입한 모든 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 가격으로서 농림축산식품부장관이 공정가격위원회의 심의·의결을 거쳐 고시한 가격을 “공정가격”이라 함(안 제2조제8호).

- 나. 농림축산식품부장관은 제3조에 따른 정부관리양곡의 수급계획을 수립할 때 미곡의 완전한 자급을 달성할 수 있도록 하여야 함(안 제3조제1호).
- 다. 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 매년 전년도 소비량의 4분의 1 이상의 공공비축양곡을 공정가격으로 매입하여 비축·운용하여야 하고, 공공비축양곡을 판매할 경우는 판매지역의 당시 시장가격으로 하여야 함(안 제10조제1항 및 제3항).
- 라. 농림축산식품부장관은 양곡을 수입하려는 경우 국내 수급상황을 고려하여야 하며, 수입한 양곡이 국내 양곡 가격에 부정적인 영향을 미친다고 판단하는 경우 지체 없이 수입을 중단하여야 함(안 제11조제2항).
- 마. 농민의 식량을 생산할 권리와 생산방법을 결정할 권리를 보장하기 위하여 가격안정을 위한 미곡의 재배면적 관리 규정을 삭제함(안 제16조의2 삭제).
- 바. 농림축산식품부장관은 미곡 수급에 대한 공공성을 강화하기 위하여 전년도 미곡 생산량의 10분의 1에 해당하는 미곡(“공공수급미곡”)을 계약재배를 통해 확보하여야 하고, 공공수급미곡은 공공급식 등에 사용할 수 있음(안 제16조의3).
- 사. 농림축산식품부장관은 당해 연도에 생산된 미곡의 시장가격이 공정가격보다 낮은 경우 그 차액을 전부 지원하여야 함(안 제16조의4 제1항).

2. 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부 개정법률안(2210256)

제안이유 및 주요내용

현행법은 농업활동을 통해 먹거리 안전, 환경·생태 보전, 농촌 공동체 유지 등 공익기능을 창출할 수 있도록 농업인들에게 보조금을 지원하는 공익직접지불제도를 도입하고 있음.

공익직접지불제도는 기본형공익직접지불제도와 선택형공익직접지불제도로 구분되고, 기본형공익직접지불제도는 소규모농가를 대상으로 정액 지급하는 소농직접지불금과 면적에 따른 지급단가를 적용하여 지급하는 면적직접지불금으로 나뉨.

기본형공익직접지불제도 도입에 따라 화학비료 사용기준 준수, 가축 분뇨 퇴비·액비화 및 살포기준 준수, 하천수 이용기준 준수, 농지의 형상 및 기능 유지, 생태교란 생물의 반입·사육·재배 금지, 마을공동체 공동활동 실시, 농약 안전사용 및 잔류허용기준 준수 등 환경·생태 보호, 공동체 활성화 등을 위한 17개 준수사항을 부과하여 공익기능을 도모하고 있음.

한편, 현행법은 이러한 준수사항에도 불구하고 기본직접지불금 신청·등록 농업인들에게 재배면적 조정의무를 부과할 수 있도록 규정하였으나, 이는 식량 생산의 주체로서 농업인들에게 공익기능 증진과는 실질적인 관련이 없는 의무를 부과하는 것으로, 식량을 생산할 권리와 생산방법을 결정할 권리를 침해하고 행복추구권을 침해한다는 비판이 많음.

이에 공익기능 증진과 실질적 관련이 없는 재배면적 조정의무 부과 사항을 삭제하여 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 도모하려는 것임(안 제13조 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 종전 대안(의안번호 2205978)의 처리 경과 및 비교

우리 위원회는 지난 2024년 11월 21일 제418회 국회(정기회) 제3차 농림축산식품법안심사소위원회에서 윤준병의원이 대표발의한 법률안(의안번호 2200017) 등 총 13건의 “양곡관리법 일부개정법률안”을 본 회의에 부의하지 않고, 위원회 대안을 제시하기로 의결하였음.

동 대안은 「국회법」 제57조의2제1항¹⁾에 따른 안전조정위원회 구성 요구가 있음에 따라 소위원회 의결 당일 안전조정위원회 의결을 거쳤으며, 마찬가지로 같은 날 제9차 전체회의에서 의결되었음.²⁾

이를 통해 마련된 대안(의안번호 2205978)이 2024년 11월 28일 본회의에서 가결되었으나, 2024년 12월 19일에 「대한민국헌법」 제53조에 따른 재의요구서가 제출되었고, 2025년 1월 8일 본회의에서 부결됨.³⁾

1) 「국회법」

제57조의2(안전조정위원회) ① 위원회는 이건을 조정할 필요가 있는 안전(예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안 및 체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 심사하기 위하여 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 안전조정위원회(이하 이 조에서 “조정위원회”라 한다)를 구성하고 해당 안전을 제58조제1항에 따른 대체토론(大體討論)이 끝난 후 조정위원회에 회부한다. 다만, 조정위원회를 거친 안전에 대해서는 그 심사를 위한 조정위원회를 구성할 수 없다.

2) 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).

【 종전 「양곡관리법」 개정안 및 대안 심사이력 】

구분		의안 번호	대표발의자 /제안자	제안일	위원회 회부일	심사결과		
						위원회	본회의	재의결
일 부 개 정 법 률 안	1	2200017	윤준병의원	24. 5. 30.	24. 6. 11.	대안반영폐기 24. 11. 21.	대안반영폐기 24. 11. 28.	-
	2	2200089	이원택의원	24. 6. 3.	24. 6. 11.			
	3	2200299	황명선의의원	24. 6. 11.	24. 6. 12.			
	4	2200572	어기구의의원	24. 6. 18.	24. 6. 19.			
	5	2201524	신정훈의원	24. 7. 9.	24. 7. 10.			
	6	2201531	서삼석의원	24. 7. 9.	24. 7. 10.			
	7	2201867	박수현의원	24. 7. 17.	24. 7. 18.			
	8	2201996	임미애의원	24. 7. 19.	24. 7. 22.			
	9	2202158	정희용의원	24. 7. 23.	24. 7. 24.			
	10	2202348	송옥주의의원	24. 7. 29.	24. 7. 30.			
	11	2202923	전종덕의원	24. 8. 19.	24. 8. 20.			
	12	2203485	박희승의원	24. 9. 2.	24. 9. 3.			
	13	2204877	윤준병의원	24. 10. 24.	24. 10. 25.			
대안		2205978	농해수위 위원장	24. 11. 27.	-	(대안가결) (24. 11. 21.)	원안가결 24. 11. 28.	부결 25. 1. 8.

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 4. 7.

3) 「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.

전종덕의원이 새로 발의한 “양곡관리법 일부개정법률안”은 종전 대안의 주요 내용이었던 양곡가격안정제도를 도입하되, 그 외에는 종전 대안에는 없었던 ① 일정량의 공공비축양곡 매입 의무 신설, ② 국내 양곡 가격에의 영향에 따른 양곡 수입 중단 의무 신설, ③ 재배면적 조정제도의 폐지 등을 새로이 규정하려는 것임.

【 종전 대안과 개정안⁴⁾의 구성 비교 】

연번	종전 대안(2205978)		양곡관리법 개정안(2210253)	
	조 번호	내용	조 번호	내용
1	제1조	목적 확대	제1조	목적 변경
2	제2조	공공비축양곡 중 밀·콩의 법률 상향 규정	제2조	공정가격 정의 신설
3	제3조	양곡수급계획 수립대상 확대 및 자급목표 포함 등	제3조	양곡수급계획 기본목표에 미곡의 완전한 자급 달성 추가
4	제5조	공공비축양곡 매입가격 및 매입량에 대한 위원회 심의	-	-
5	제9조	정부관리양곡 판매가격 및 판매시기에 대한 위원회 심의	-	-
6	제9조의3	정부관리양곡 보관 실태점검	-	-
7	제9조의4	정부관리양곡 종합관리시스템	-	-
8	제10조	공공비축양곡 물량을 국제기준보다 확대 등	제10조	일정량의 공공비축양곡에 대한 공정가격 매입 의무 등
9	-	-	제11조	국내 양곡 가격에의 영향에 따른 양곡 수입 중단 의무
10	제13조	미곡 TRQ 물량에 대한 실태조사와 사료용 공급	-	-
11	제15조의2	양곡가격안정제도 (공정가격 대비 차액 보전)	제16조의4	미곡의 손실차액 보전 (공정가격 대비 차액 보전)

4) 이하에서 개정안은 별도의 언급이 없다면 “양곡관리법 일부개정법률안”을 의미함

연번	중전 대안(2205978)		양곡관리법 개정안(2210253)	
	조 번호	내용	조 번호	내용
12	제16조	가격하락시 미곡의무매입 등	-	-
13	제16조의2	재배면적 조정제도에 대한 인용법률 제명 현행화	제16조의2	재배면적 조정제도 폐지(삭제)
14	-	-	제16조의3	공공수급미곡 관리·운용
15	제16조의3	양곡수급관리위원회	제16조의5	공정가격위원회
16	제16조의4	논타작물 재배 지원	-	-
17	제16조의5	미곡수급관리시스템	-	-
18	제16조의6	선제적 미곡 수급조절	-	-
19	제22조	양곡유통업 육성	-	-
20	제22조의2	양곡 수요개발 및 수요촉진	-	-
21	제36조	과태료	-	-

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 5. 17.

특히, 중전 대안과 달리 “양곡관리법 일부개정법률안”과 대응되는 별도의 “농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안”이 전종덕의원 대표발의로 함께 발의되었음.

이는 재배면적 조정제도가 현재 「양곡관리법」 제16조의2와 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 “「농업농촌공익직불법」”이라 한다) 제13조에 각각 규정되어 있기 때문임.

2. 법률의 목적 추가

개정안은 「양곡관리법」의 목적을 양곡의 자급, 식량자급률 제고 및 생산자 보호를 통한 농업의 지속가능한 발전과 식량공급의 안정화로 하려는 것임(안 제1조).

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 법은 양곡의 효율적인 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 <u>식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다.</u>	제1조(목적) 이 법은 양곡의 효율적인 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 <u>양곡을 자급하고 식량자급률을 제고하며 생산자를 보호함으로써 농업의 지속가능한 발전과 식량공급의 안정화에 이바지함을 목적으로 한다.</u>

가. 농림축산식품부 의견

「양곡관리법」의 목적에 생산자 보호, 식량자급률 제고 등을 포함하는 것은 바람직해 보이나, 구체적인 문언에 대하여는 추가적인 검토가 필요함.

나. 검토의견

1) 식량안보와 식량자급률

식량안보(Food Security)란, 유엔식량농업기구(UNFAO)에 따르면 “모든 사람들이 언제 어디서나 활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위

하여 필요한 식단과 식품의 선호를 충족할 수 있도록, 충분하고 안전하며 영양가 있는 식품에 물리적·경제적으로 접근할 수 있는 상태”를 의미함.⁵⁾

UNFAO에 따르면, 2023년 기준 전세계적으로 23억 3,000만명이 충분한 식량을 정기적으로 얻지 못하고 있고, 그 중에서 8억 6,400만명은 식량안보 측면에서 심각한 상태에 놓여있는 것으로 나타남.⁶⁾

우리나라에서도 최근 들어 국제 정치 상황의 영향에 따른 국제 곡물가격 등의 불안정이 나타나는 한편, 농업이 기후재난에 매우 취약하다는 점에서 식량안보의 중요성이 강조되고 있음.⁷⁾

식량안보와 연관되는 통계로는 쌀·밀·옥수수·콩 등 ‘전체 식량의 국내소비량에서 차지하는 국내생산량의 비율’인 식량자급률이 있음.

식량자급률이 높다면 국내생산량만으로도 국민의 식량수요를 상당부분 충족할 수 있어, 국제정세 등 외부 변수의 영향에도 안정적으로 식량안보를 유지할 수 있게 됨.

우리나라의 식량자급률은 사료용을 제외한 수치가 2023년 기준 49.0%로, 최근 10년 동안에는 40% 후반에서 50% 초반 사이를 유지하고 있음.

5) UNFAO, “Rome Declaration on World Food Security”, 1996.

6) UNFAO, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2024”, 2024.

7) 최우정, “탄소중립과 식량안보: ”기후변화“라고 쓰고 ”식량위기“로 읽는다”, 대통령직속 2050 탄소중립 녹색성장 위원회, 2024.

품목별로는 쌀과 서류(薯類)⁸⁾는 100%에 가까운 수치를 기록하고 있으나, 보리쌀·밀·옥수수·콩 등 그 외 작물은 전체 식량자급률에 미치지 못하는 수치를 기록하고 있음.

【 최근 10년간 식량자급률 현황 】

(단위: %)

연도	전체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	기타
2014년	53.2	95.4	26.0	1.1	4.2	35.9	105.5	13.0
2015년	53.5	101.0	23.0	1.2	4.1	32.1	103.3	13.6
2016년	54.1	104.7	24.6	1.8	3.7	24.6	103.6	13.4
2017년	51.9	103.4	26.0	1.7	3.3	22.0	104.1	10.5
2018년	50.3	97.3	32.1	1.2	3.3	25.3	104.1	9.6
2019년	49.3	92.1	47.7	0.7	3.5	26.7	104.3	10.8
2020년	49.3	92.9	38.2	0.8	3.6	30.4	104.5	14.2
2021년	44.1	84.6	33.3	1.1	4.1	23.7	104.0	11.8
2022년	49.4	104.8	29.8	1.3	4.3	28.6	103.1	10.5
2023년	49.0	99.1	25.4	2.0	4.5	35.7	102.5	12.7

주: 서류 생체중 기준이며, 사료용을 제외함

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024. 12.

농림축산식품부는 “2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”에서 쌀을 제외한 밀·콩·옥수수 등 주요 곡물을 대부분 수입에 의존하고 있으며, 식량자급률이 국내 생산 감소 영향 등으로 1980년대 이후 지속적으로 하락 추세인 것으로 보았음.

또한, 낮은 식량자급률이 식량안보의 취약 요인이므로, 식량안보 확보를 위하여 식량자급률 제고를 주요 과제로 삼기도 했음.⁹⁾

8) 감자나 고구마 등의 작물로서 덩이줄기나 덩이뿌리를 이용하는 작물(농촌진흥청 농업용어사전)

2) 검토의견

현행법은 「양곡관리법」의 목적을 식량의 안정적 확보를 통하여 국민경제에 이바지하는 것으로 규정함.

그런데, 최근 기후위기의 심화 및 러시아-우크라이나 전쟁 등 외부변수의 영향으로, 식량안보의 확보와 식량자급률 제고의 필요성이 대두됨에 따라, 국내 농업생산에 있어 지속가능성이 요구되는 상황임.

이에 개정안은 「양곡관리법」의 목적을 ① 양곡의 자급, ② 식량자급률 제고, ③ 생산자 보호, ④ 농업의 지속가능한 발전 및 ⑤ 식량공급의 안정화에 이바지하는 것으로 변경하려는 것임.

【 개정안에 따른 법률 목적 변화 】

구분	현행	⇒	개정안
수단	① 양곡의 효율적 수급관리 ② 양곡증권정리기금 설치	=	① 양곡의 효율적 수급관리 ② 양곡증권정리기금 설치
목적	① 식량의 안정적 확보	⇒	① 양곡의 자급 ② 식량자급률 제고 ③ 생산자 보호
	② 국민경제에 이바지	⇒	④ 농업의 지속가능한 발전 ⑤ 식량공급의 안정화

자료: 개정안을 바탕으로 작성, 2025. 5. 23.

구체적으로, 기존의 “식량의 안정적 확보”를 “양곡의 자급”과 “식량자급률 제고”로 구체화하는 한편, 추가적으로 “생산자를 보호”하도록 하려는 것으로 보임.

9) 농림축산식품부, “2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획” pp. 7~11.

또한, “국민경제”에 이바지하는 것에서 “농업의 지속가능한 발전”과 “식량공급의 안정화”에 이바지하는 것으로 변경되는바, 이는 전체적인 국민경제보다 농업경제와 식량안보 측면을 강조하려는 취지로 보임.

개정안은 이와 같이 법률의 목적을 변경한 이후, 실체규정에서 일정량의 공공비축양곡을 공정가격으로 매입하도록 하거나, 계약재배를 통한 공공비축미곡 제도를 신설하거나, 시장가격과 공정가격 간 차액을 보전하도록 하는 등으로 목적의 실현 방식을 구체화하고 있음.

따라서, 법률의 목적을 변경하려는 개정안은 실체규정의 다른 개정사항들과 연계하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

3. 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 신설 등

가. 공정가격 정의 신설

개정안은 차액 보전제도 등에서 활용되는 “공정가격”의 정의를 신설하려는 것임(안 제2조제8호 신설).

현 행	개 정 안
	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “양곡”이란 미곡(米穀)·맥류(麥類), 그 밖에 대통령령으로 정하는 곡류(穀類)·서류(薯類)와 이를 원료로 한 분쇄물(粉碎物)·가루·전분류(澱粉類), 그 밖에 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 2. “정부관리양곡”이란 정부가 민간으로부터 매입하거나 외국으로부터 수입하는 등의 방법으로 취득하여 관리하는 양곡을 말한다. 3. “공공비축양곡”이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 미곡과 대통령령으로 정하는 양곡을 말한다. 4. “양곡매매업자”란 양곡의 매매 또는 매매 중개를 업(業)으로 하는 자를 말한다. 5. “양곡가공업자”란 양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로 하는 자로서 제19조제1항에 따라 신고한 자를 말한다. 6. “양곡증권”이란 1999년 12월 31일 이전에 종전의 「양곡증권법」(법률 제5662호 양곡증권정리기금법 부칙 제2조로 폐지되기 전의 법률을 말한다. 이하 같다)에 따라 양곡증권정리기금의 부담으로 발행된 양곡증권을 말한다. 7. “부채”란 다음 각 목의 것을 말한다. 가. 양곡증권의 원리금 중 미상환액 나. 1999년 12월 31일 이전에 종전의 「양곡증권법」에 따른 양곡증권정리기금의 부담으로 도입한 차관양곡의 원리금 중 미상환액 다. 제25조제2항제2호에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금의 원리금 중 미상환액
<신 설>	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.

1) 농림축산식품부 의견

공정가격과의 손실차액 보전제도는 이미 쌀 과잉생산, 대농과 소농 간 형평성 문제, 정부 예산의 쌀 편중 등을 이유로 폐지된 쌀 변동직불제와 유사한 점을 고려하여 수용이 곤란한바, 공정가격의 정의를 신설하는 것 역시 수용이 곤란함.

2) 검토의견

개정안은 공정가격을 정의하고, 이를 ① 안 제10조제1항에 따른 전년도 소비량의 4분의 1 이상에 해당하는 공공비축양곡의 매입가격, ② 안 제16조의3제2항에 따른 공공수급미곡 매입가격, ③ 안 제16조의4에 따른 손실차액 보전 시 기준가격으로 활용하려는 것임.

이들 제도가 동일한 가격을 활용하는 이상, 각각의 근거 규정에서 매입·기준가격을 개별적으로 정의하기보다는, 공정가격이라는 정의를 신설하고 이를 활용하는 것이 입법경제적 차원에서 유리할 것임.

따라서, 개정안에 따른 각각의 제도의 수용 여부에 따라 공정가격 정의의 신설 여부를 결정할 수 있을 것으로 보임.

또한, 개정안은 공정가격을 “농업인이 양곡 생산에 투입한 모든 생산비용을 보전하고 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는 가격”으로 정의함.

공정은 ① ‘관청이나 공공기관에서 정함’이라는 뜻의 공정(公定), ② ‘공평하고 올바름’이라는 뜻의 공정(公正) 등 다양한 동음이의어가 있는데,¹⁰⁾ 위와 같은 정의는 단순히 공공부문에서 정한다는 개념을 넘어서는 것이므로, 개정안이 뜻하는 바는 후자(公正)인 것으로 보임.

따라서, 개정안이 제시하는 정의가 ‘공평하고 올바름’에 부합하는 정의인지 여부에 대하여도 입법과정상에서 논의될 수 있을 것임.

10) 국립국어원 표준국어대사전, 2025. 6. 3. 확인

한편, 전종덕의원이 대표발의한 다른 법률안인 “농업·농촌 및 식품산업 기본법 전부개정법률안(의안번호 2210255)”에서는 주요 농산물의 공공수급제를 시행하면서 ‘농산물 유통 시 생산비와 적정한 소득을 보장하는 수준의 공정가격’을 설정하도록 함.¹¹⁾

만약, 동 법률안과 해당 법률안을 모두 수용할 것이라면, 공정가격의 정의와 결정 절차 등에 있어 두 법률안을 연계하여 논의할 수 있어 보임.

11) 전종덕의원 대표발의, “농업·농촌 및 식품산업 기본법 전부개정법률안”

안 제61조(주요 농산물 공공수급제) ① 국가는 주요 농산물의 수급을 안정시켜 국민 생활의 부담을 덜고 농민의 소득을 보장하여 국내 생산 기반을 강화함으로써 농업·농촌의 공익기능을 실현하기 위하여 주요 농산물 공급 과잉 시 공공이 매수하여 공급 부족시 방출하는 공공수급제(이하 “주요 농산물 공공수급제”라 한다)를 실시하여야 한다.

② 국가는 주요 농산물 공공수급제를 실시함에 있어 주요 농산물의 선정 및 매수·방출 시기와 규모, 가격 결정에 농민의 참여를 보장하고, 식량자급률 향상이 시급한 품목을 포함하여야 한다.

③ 국가는 주요 농산물 공공수급제의 적용 대상 농산물을 지속적으로 확대하고 이에 필요한 예산을 확보하여야 한다.

안 제62조(주요 농산물 공공수급제의 공정가격 설정) 국가는 주요 농산물 공공수급제 시행 시 주요 농산물에 대하여 생산비와 농민의 적정한 소득을 보장할 수 있는 공정가격을 설정하여야 한다.

안 제66조(공정가격 범위 설정 및 생산자단체의 참여권 보장) 국가와 지방자치단체는 제65조제1항의 유통시설에서 농산물 유통 시 생산비와 적정한 소득을 보장하는 수준의 공정가격 범위를 설정하는 절차를 두고 이에 생산자단체의 참여권을 보장하는 등 농산물 수급안정을 위하여 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

나. 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 신설

개정안은 당해 연도에 생산된 미곡에 대하여 시장가격이 공정가격보다 낮은 경우 그 차액을 전부 지원하도록 하는 차액 보전제도를 신설하려는 것임(안 제16조의3 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제16조의4(생산기반 유지를 위한 미곡의 손실차액 보전) ① 농림축산식품부장관은 당해 연도에 생산된 미곡의 시장가격이 공정가격보다 낮은 경우 그 차액을 전부 지원하여야 한다. ② 제1항에 따른 차액의 산정 기준 및 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1) 농림축산식품부 의견

개정안은 2020년에 폐지된 쌀 변동직불제와 유사한 제도로, 해당 제도가 쌀 과잉 생산, 대농과 소농간 형평성 문제, 정부 예산의 쌀 편중 등을 이유로 폐지되었다는 점을 고려할 필요가 있어 수용이 곤란함.

또한, 쌀값 안정을 위한 재원이 과다하게 소요될 우려가 있고, 대상 품목의 가격 및 생산량에 영향을 미치는 WTO의 감축대상보조(AMS)로 분류되어 가격 폭락시 온전한 지급이 어려울 수 있음.

2) 검토의견

(1) 종전 변동직불금 제도 개요

기본형 공익직불금¹²⁾과 선택형 공익직불금¹³⁾으로 구성된 현행 공익직불금 제도의 근거 법률인 「농업농촌공익직불법」은 2019년 12월 31일 전부개정된 것임.

2019년 「농업농촌공익직불법」의 전부개정 이전에는 ① 2014년까지는 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」, ② 2015년부터 2019년까지는 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 직불금 제도를 규정하였음.

종전의 이들 법률에서는 현재와 달리 고정직불금과 변동직불금으로 구성된 농업소득보전직불금 제도를 운영하였는데, 이중 변동직불금은 쌀 생산자의 소득보전을 위하여 목표가격과 시장가격 간 차액의 일부를 보전하는 제도임.

【 종전 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)

12) 소농직불금, 면적직불금

13) 친환경농업직불금, 친환경축산직불금, 경관보전직불금, 전략작물직불금

□ 지급단가

○ 수확기(10월~익년 1월) 평균 쌀값이 목표가격 이하로 하락 시 목표가격과의 차액의 85%에서 해당연도 지급받은 고정직불금 단가를 제외한 차액 지급

○ 산식: (목표가격 - 80kg당 수확기 쌀값) × 85/100 - 80kg당 고정직불금

* (고정직불 단가) 100만원/ha,

1ha당 쌀 생산량인 67가마(80kg)를 기준으로 환산시 14,925원/80kg(17년산까지 63가마 기준)

□ 목표가격

○ 쌀의 수확기 평균가격 변동을 고려하여 산정하며, 5년 단위로 국회의 동의를 받아 변경

* (목표가격) ① '05~'12년산: 170,083원/80kg

② '13~'17년산: 188,000원/80kg

③ '18~'19년산: 214,000원/80kg

* 목표가격 산정방식 (舊 농업소득보전법 시행령 제9조)

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

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

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 20.

변동직불금 지급의 기준이 되는 목표가격은 국회의 동의를 받아 산정하는데, ① 2005년산부터 2012년산까지는 80kg당 170,083원, ② 2013년산부터 2017년산까지는 80kg당 188,000원, ③ 2018년산부터 2019년산까지는 80kg당 214,000원이었음.

이에 따라 농림축산식품부는 제도가 시행된 2005년부터 2019년까지 15개 연산에 대하여 지급기준 충족 여부에 따라서 다음과 같이 변동직불금을 지급하였음.

【 고정직불금 및 변동직불금 지급 실적 】

연번	연 산	80kg당 목표가격(원)	80kg당 수확기쌀값(원)	지급액(억원)		
				고정 직불금	변동직불금	합계
1	'19년산	214,000	189,994	8,058	2,336	10,394
2	'18년산		193,448	8,187	1,114	9,301
3	'17년산	188,000	154,603	8,315	5,393	13,708
4	'16년산		129,711	8,383	14,898	23,281
5	'15년산		150,659	8,427	7,262	15,689
6	'14년산		166,198	7,560	1,941	9,501
7	'13년산		174,707	6,866	-	6,866
8	'12년산	170,083	173,779	6,101	-	6,101
9	'11년산		166,308	6,174	-	6,174
10	'10년산		138,231	6,223	7,501	13,724
11	'09년산		142,360	6,328	5,945	12,273
12	'08년산		162,312	7,118	-	7,118
13	'07년산		150,810	7,120	2,791	9,911
14	'06년산		147,715	7,184	4,370	11,554
15	'05년산		140,028	6,022	9,007	15,029

주1: '08년산, '11년산, '13년산의 경우 수확기 시장가격이 목표가격보다 낮지만, 차액이 크지 않아 고정직불금 외에 변동직불금이 지급되지 않은 경우임

주2: 변동직불금 지급 단가는 수확기 시장가격(10월~익년 1월)이 도출되어야 산정할 수 있으므로, 원칙적으로 변동직불금이 차년도에 지급됨(예: '16년산 → '17년초 지급)

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024, pp. 24.~25.

한편, 2019년 법률 전부개정에 따라 2020년부터 현행 「농업농촌공익직불법」에 따른 기본형·선택형 공익직불금 제도가 시행되면서, 변동직불금 제도가 폐지되고, 이에 따라 쌀에 대한 목표가격을 설정하는 제도 역시 폐지되었음.

현행 기본형·선택형 공익직불금 제도에 따른 직불금 지급액은 2023년 기준 기본형 공익직불금 2조 3,018억원, 선택형 공익직불금 1,305억원으로서 총 2조 4,323억원에 해당함.

【 현행 기본형·선택형 공익직불금 지급 실적 】

연번	연도	대상면적(천ha)			지급대상(천건)			지급액(억원)		
		기본형	선택형	계	기본형	선택형	계	기본형	선택형	계
1	2023년	1,109	169	1,278	1,285	119	1,404	23,018	1,305	24,323
2	2022년	1,058	131	1,189	1,129	96	1,225	21,943	741	22,684
3	2021년	1,083	143	1,226	1,122	94	1,216	22,268	819	23,087
4	2020년	1,128	140	1,268	1,121	98	1,219	22,769	795	23,564

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024, p. 25.

(2) 해외 사례: 미국의 ML, PLC 및 ARC

미국의 사례를 살펴보면, 미국은 2014년 연방 농업법(Farm Bill) 개정에 따라 종전의 직불제를 폐지하고, 가격손실보상제도(Price Loss Coverage; PLC)와 수입손실보상제도(Agriculture Risk Coverage; ARC)를 도입함.

이에 따라 현재 미국의 품목별 소득 및 가격보전제도는 ① 기존부터 운영하던 유통지원용자제도(ML)와 ② PLC 및 ③ ARC로 구성되는데, 특히 이들 제도의 대상품목은 대체로 저장성이 높고 품질이 균일한 등의 특성을 보이는 곡류 등을 위주로 함.

【 미국의 품목별 소득 및 가격보전제도의 대상품목 】

- ☐ PLC/ARC 대상 품목은 저장성이 높고, 품질이 대체로 균일하며 대외 교역이 원활한 곡류 등 위주로 선정
 - 1933 Farm Bill에서 도입된 농산물 가격지지정책은 밀, 옥수수, 면화, 담배, 쌀, 돼지 등 6개 품목으로 시작, 1934년 보리, 수수, 호밀, 땅콩, 소 등이 추가
 - 대두 및 유지작물의 재배 확대에 따라 대상에 추가되고 규모화가 급격히 진행된 소, 돼지 등 축산물은 제외
- ☐ 채소, 과일, 우유 등은 저장성이 낮아 1933 Farm Bill 당시부터 가격지지 정책 대상에서 제외
 - 채소 및 과실류 유통명령제 등을 통한 자율적 수급조절과 보충적 영양지원 프로그램(SNAP)과 학교급식 등을 통한 간접 지원

자료: 농림축산식품부 유통소비정책관 원예산업과, 2025. 6. 17.

미국의 품목별 소득 및 가격보전제도를 구성하는 세 가지 제도에 대하여 살펴보면 다음과 같음.

첫째, ML은 주요 농산물의 가격 하락에 대응하는 최저가격 지지정책의 일종으로, 시장가격과 융자단가 중 높은 쪽을 실제 수취가격으로 하여 최저가격을 지지함.

【 미국 사례 ①: 유통지원 융자제도(ML) 】

- ☐ (개념) 농산물 수확 또는 털깎기(양모)를 시작할 때 사용할 수 있는 유통지원 수단으로, 시장가격과 융자단가 중에 높은 쪽이 실제 수취가격이 되어 최저가격을 지지
 - 대상품목의 시장가격이 융자단가보다 낮을때 자금 수령이 가능하며, 유리한 시장조건 형성시까지 판매 연기·보관 가능
- ☐ (대상품목) 밀, 옥수수, 보리, 귀리, 쌀, 대두, 등급양모, 비등급양모 등 20개 품목(2018년 기준)
- ☐ (대출) 상품이 일반적으로 수확(또는 양털을 깎을 때)된 시점부터 다음해의 특정 날자까지 가능

자료: 농림축산식품부 유통소비정책관 원예산업과, 2025. 6. 17. (일부 재가공)

둘째, PLC는 정책대상 품목의 유효가격(시장가격)이 정부가 설정한 기준가격 이하로 하락하는 경우 면적의 85% 범위에서 차액을 보전하는 제도임.

【 미국 사례 ②: 가격손실보상제도(PLC) 】

- ☐ (개념) 정책대상 품목을 미리 정해두고, 이들 품목의 유효가격(시장가격)이 정부가 설정한 기준가격 이하로 하락시 그 차액을 보전(면적의 85%)
 - 유효가격은 전국 평균 시장가격(MYA, market year average price)가격과 융자단가(loan rate) 중 높은 것을 활용
- ☐ (대상품목) 밀, 옥수수, 보리, 귀리, 쌀, 대두, 참깨 등 22개 품목(ARC와 동일)
- ☐ (산식) 품목별 PLC 지불금액 = 지불단가 × (기준면적 × 85%) × 기준단수
 - 지불단가(PLC rate) = 정부기준가격 - 유효가격

자료: 농림축산식품부 유통소비정책관 원예산업과, 2025. 6. 17. (일부 재가공)

셋째, ARC는 농가가 지역단위(ARC-CO) 또는 농가단위(ARC-IC)를 선택하면, 해당 단위의 수입이 기준수입의 86% 이하로 하락하는 경우에 농가에게 면적의 85%(지역단위) 또는 65%(농가단위) 범위에서 그 차액을 보전하는 제도임.

【 미국 사례 ③: 수입손실보상제도(ARC) 】

- ☐ (개념) 지역이나 농가의 단위면적당 실제수입이 기준수입의 86% 이하로 하락 시 그 차액을 보전(지역단위: 면적의 85% / 농가단위: 면적의 65%)
 - (지역단위 수입손실보상, ARC-CO) 대상품목의 실제 지역단위 작물수입이 정부가 설정한 기준수입의 86% 이하로 하락한 경우 시행
 - (농장단위 수입손실보상, ARC-IC) 농장에서 재배되는 대상품목의 실제 개별 수입이 정부가 설정한 기준수입의 86% 이하로 하락한 경우 시행
- ☐ (대상품목) 밀, 옥수수, 보리, 귀리, 쌀, 대두, 참깨 등 22개 품목(PLC와 동일)
- ☐ (산식) 지불금액 = ((기준수입 × 86%) - 실제수입) × 지불면적(85% 또는 65%)

자료: 농림축산식품부 유통소비정책관 원예산업과, 2025. 6. 17. (일부 재가공)

참고로, 미국에서는 농가에게 PLC와 ARC는 어느 하나만을 선택할 수 있도록 하므로, 농가는 ① PLC, ② ARC-CO, ③ ARC-IC 중 자신에게 유리한 하나의 제도를 선택하게 됨.

(3) WTO 감축대상보조(AMS) 개요

감축대상보조(Aggregate Measurement of Support; AMS)란, 생산 또는 가격에 영향을 미치는 보조임.

WTO 회원국은 WTO의 농업협정 및 회원국 간 약속에 따라 AMS를 한도 내로 지급하고, 차후 협상에 따라서는 감축해야 하는데, 우리나라의 경우 한도가 1조 4,900억원 규모에 해당함.

AMS는 크게 ① 시장가격지지, ② 비면제 직접지불, ③ 기타 AMS의 세 가지 유형으로 구분할 수 있는데, 이들 보조정책은 가격 또는 생산량과 연계되어 인위적으로 시장을 교란할 수 있어 제한됨.

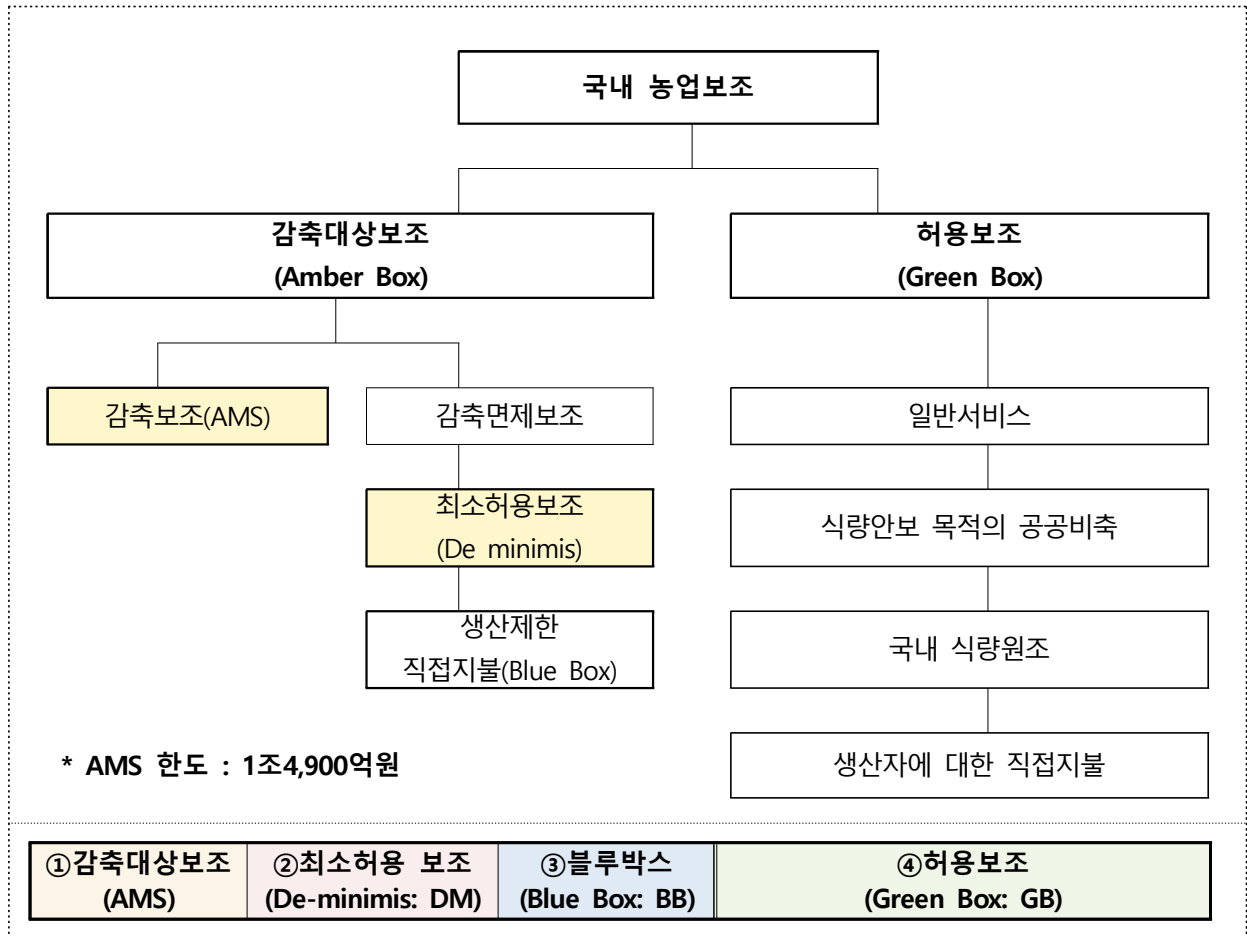
【 AMS의 유형 】

- ☐ (시장가격지지) 정부수매, 최저가격제도 등으로, 어떠한 정책이 시장가격 지지인가는 당해 국가의 제도 운영방법과 그 효과에 의해 판단됨
- ☐ (비면제 직접지불) 가격 또는 생산량과 연계된 지불로, 목표 가격을 정해 놓고 시장가격이 목표가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전
- ☐ (기타 감축대상 보조) 시장가격지지와 비면제 직접지불을 제외한 감축대상보조로, 농업생산·가공·유통에 수반되는 비용 절감을 도모

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 23.

다만, 보조금 규모가 작아 시장교란 효과가 작을 것으로 예상되는 경우(드 미니미스, De-minimis)나 생산제한을 조건으로 하는 직접지불(블루박스, Blue Box)의 경우 등은 예외적으로 감축대상보조에 해당하지 않음.

【 WTO 농업보조금 분류체계 】



자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 23.

한편, 시장가격 지지가 아닌 식량안보 목적으로 이루어지는 공공비축이나, 생산량이나 시장가격과 무관하게 생산자에게 이루어지는 직접지불은 AMS에 해당하지 않는 허용보조로서, 상대적으로 정부의 정책 활용 측면에서 자유로움.

(4) 검토의견

최근 산지 쌀 가격의 변동에 따라 수확기 평균 쌀값의 등락이 불안정하게 반복되고 있음.

【 최근 5년간 산지 쌀 가격 동향 】

[단위: 원/80kg(가마)]

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
연 평균	195,624	220,602	190,308	186,036	188,954
수확기 평균 (10~12월)	216,484	214,138	187,268	202,797	184,700

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024. 12., p.109.

쌀 가격의 불안정은 쌀 생산농가의 소득 불안정으로 이어지고 있는데, 같은 시기 쌀 생산농가의 소득을 살펴보면 농가소득 자체는 감소 후 회복되었으나('24년 3,661만원), 농업소득이 쌀 가격과 동일하게 불안정한 모습을 보임('24년 593만원).

【 최근 5년간 쌀 생산농가 소득 현황 】

[단위: 천원]

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
농가소득	35,275	36,532	31,567	37,967	36,613
농업소득	10,933	12,338	7,103	8,856	5,927

주: 농가소득 = 경상소득+비경상소득 = (농업소득+농외소득+이전소득)+비경상소득

자료: 통계청 국가통계포털, 농가경제조사

이에 개정안은 농림축산식품부장관이 시장가격과 공정가격 간의 차액을 전부 지원하는 제도를 도입하려는 것으로, 쌀 가격 안정을 통하여 쌀 생산농가의 소득 안정을 안정에 기여하려는 취지로 보임.

동 제도의 구조는 농림축산식품부장관이 공정가격위원회의 심의·의결을 거쳐 공정가격을 고시하고, 양곡의 시장가격이 공정가격 미만으로 하락하면 그 차액을 전부 보전하려는 것임.

그런데 이는 2019년까지 운영되었던, 국회의 동의를 받은 목표가격보다 수확기 시장가격이 낮은 경우 그 차액의 일부를 지원하는 종전의 변동직불금 제도와 유사한 구조임.

따라서, 개정안에 대하여는 쌀 생산농가에 대한 소득안정 지원 필요성, 직불금 제도의 변화과정, 제도 운영에 따른 재정소요 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 동 제도에 따른 재정소요는 공정가격위원회의 심의·의결을 거쳐 결정되는 공정가격에 따라 달라질 것으로 보임.

종전의 유사 제도인 변동직불제의 경우, 2005년산부터 2019년산까지 지급한 직불금이 ① 변동직불금(미지급 연산 제외)만을 기준으로는 평균 5,687억원(최고 1조 4,898억원, 최저 1,114억원), ② 변동직불금과 고정직불금을 합산한 금액으로는 평균 1조 1,375억원(최고 2조 3,281억원, 최저 6,101억원)이었다는 점을 참고할 수 있을 것임.

한편, 현재 우리 위원회에는 양곡의 시장가격이 기준가격 미만으로 하락하는 경우 생산자에게 그 차액의 전부 또는 일부를 지급하려는 양곡가격안정제도에 관한 개정안이 다수 회부¹⁴⁾되어 있으므로, 개정안

14) ① 양곡관리법 일부개정법률안(5건): 2209413(윤준병의원안), 2209616(여기구의원안), 2209620(송옥주의원안), 2210165(이원택의원안), 2210478(박수현의원안)

은 이들 개정안과 함께 논의될 필요가 있음.

한편, 개정안을 수용할 경우에는 다음과 같은 자구정리 사항이 있을 것으로 보임.

첫째, 안 제16조의4제1항에서는 농림축산식품부장관이 누구에게 차액을 지원하는지 그 대상을 설정하지 않고 있으므로, ‘미곡의 생산자’ 등 차액 지원의 대상을 명시적으로 설정할 필요가 있음.

둘째, 안 제16조의4제1항에서 “당해”연도라는 표현을 사용하는데, 이에 대하여 법제처가 “당해”는 법령문 외에서 잘 쓰지 않는 한자어이므로, 이를 “해당”으로 바꾸어 쓰도록 하는 의견을 가지는 점을 고려할 필요가 있음.¹⁵⁾

② 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 일부개정법률안(1건): 2209457(문대립의원안)
(주: 문대립의원안은 농안법 개정안의 농산물가격안정제도의 대상 품목에 양곡을 포함)
15) 법제처, “알기 쉬운 법령 정비기준” 제10판 증보판, 2021, p. 72.

다. 공정가격위원회 신설

개정안은 공정가격을 심의·의결하는 공정가격위원회를 농림축산식품부에 설치하려는 것임(안 제16조의5 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제16조의5(공정가격위원회) ① 공정가격에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 농림축산식품부에 공정가격위원회를 둔다. ② 농림축산식품부장관은 공정가격을 공정가격위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 확정하고 이를 고시한다. ③ 공정가격위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ④ 위원장은 농림축산식품부차관으로 하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 농림축산식품부장관이 임명하거나 위촉한다. 1. 관계 중앙행정기관 소속 고위공무원 2. 관련 기관 또는 단체의 추천을 받은 사람 3. 양곡 관련 전문지식과 경험이 풍부한 전문가 ⑤ 제4항에 따라 위촉된 위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다. ⑥ 그 밖에 공정가격위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1) 농림축산식품부 의견

개정안은 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 도입을 전제로 공정가격위원회를 두려는 것인데, 손실차액 보전제도의 수용이 곤란하므로 공정가격위원회를 신설하는 것 역시 수용이 곤란함.

2) 검토의견

개정안에서는 공정가격을 ① 안 제10조제1항에 따른 전년도 소비량의 4분의 1 이상에 해당하는 공공비축양곡 매입, ② 안 제16조의3제2항에 따른 공공수급미곡 매입, ③ 안 제16조의4에 따른 손실차액 보전 등에서 기준가격으로 활용함.

이에 따라 공정가격은 농업정책 및 농업경제 전반에 큰 영향을 미치게 될 것인데, 단순히 정부 내부적 논의만을 거치는 것이 아니라 위원회의 심의·의결을 거치도록 한다면, 공정가격의 결정 과정에서 다양한 행위 주체의 의견이 반영될 수 있을 것으로 보임.

따라서, 공정가격을 활용하는 개정안의 각종 제도를 수용하는 경우, 공정가격을 심의·의결하는 동 위원회에 관한 사항도 함께 수용할 수 있어 보임.

다만, 개정안에 대하여는 자구에 관한 사항을 포함하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있어 보임.

첫째, 안 제16조의5제4항제2호의 위원 자격은 “관련 기관 또는 단체”의 추천을 받은 사람인데, 위원에 대한 추천권을 가지는 관련 기관 또는 단체의 범위가 모호함.

양곡의 공정가격에 관련되는 기관 또는 단체는 ① 생산자단체, ② 유통업계, ③ 소비자단체, ④ 관련 공공기관 등 그 범위가 다양한데, 이들 중 어느 기관 또는 단체까지 추천할 수 있는지를 보다 구체적으로 정할 필요가 있을 것임.

둘째, 안 제16조의5제4항제1호는 위원 자격을 “고위공무원”에게 부여하는데, 「국가공무원법」에서는 고위공무원이 아닌 “고위공무원단” 제도를 규정하므로, 이를 “고위공무원단에 속하는 공무원”으로 자구를 수정할 필요가 있음.

4. 정부관리양곡 수급계획의 기본목표 내용 추가

개정안은 정부관리양곡 수급계획의 기본목표에 “미곡의 완전한 자급 달성”을 포함하도록 하려는 것임(안 제3조).

현 행	개 정 안
제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ① 농림축산식품부장관은 매년 정부관리양곡의 수급 계획(이하 “양곡수급계획”이라 한다)을 세워야 한다. ② 양곡수급계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	
1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 <u>기본목표</u> 및 추진방향	1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 <u>기본목표(미곡의 완전한 자급 달성을 포함한다)</u> 및 추진방향
2. 정부관리양곡의 수요량 및 공급량 3. 공공비축양곡의 운용에 관한 사항 4. 그 밖에 농림축산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항 ③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 양곡수급계획을 세운 경우 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 받아 확정한다. ④ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 확정된 양곡수급계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.	

가. 농림축산식품부 의견

정부관리양곡 수급계획에 쌀의 완전한 자급 달성을 포함하도록 하는 것은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제7조 및 제14조에서 자급목표를 정하도록 하는 것과 중복되는 부분이 있어 개정의 필요성이 낮아 보임.¹⁶⁾

16) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) 국가와 지방자치단체는 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부장관은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “기본계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다) 및 기존 추진계획의 평가·개선에 관한 사항. 이 경우 자급목표는 정책여건 등을 고려하되 자급률을 제고하는 방향으로 설정되도록 노력하여야 한다.

나. 검토의견

1) 쌀 식량자급률 현황

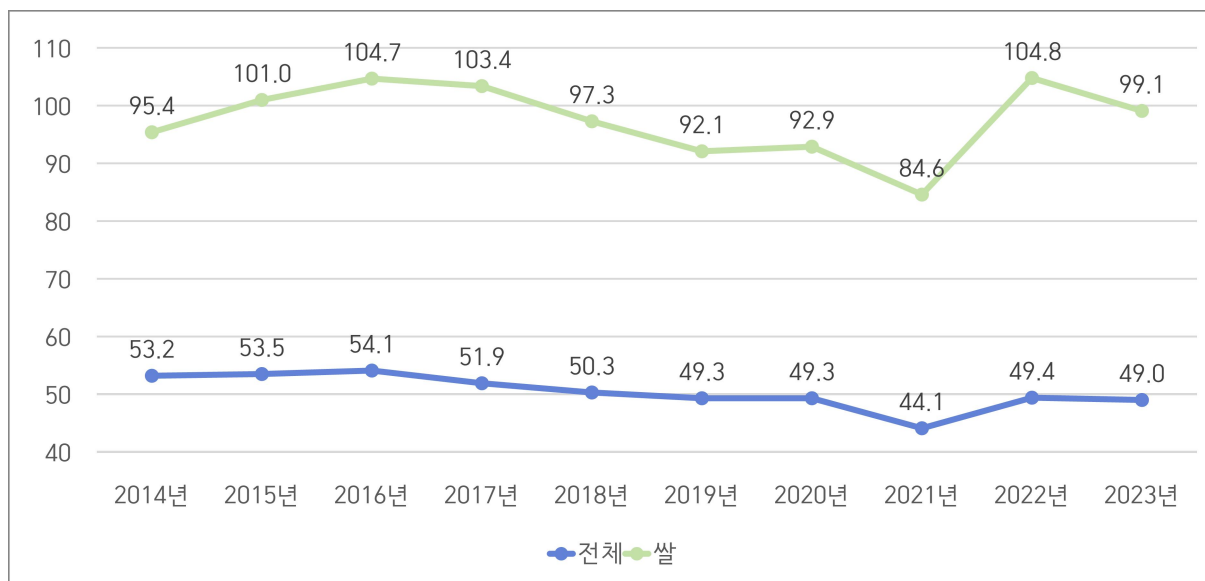
우리나라의 쌀 식량자급률은 2023년 기준 99.1%로, 최근 10년 동안에는 2021년에 84.6%로 가장 낮았고, 2022년에 104.8%로 가장 높았음.

한편, 최근 10년 동안 쌀 식량자급률은 전체 식량자급률을 훨씬 상회하였는데, 대체로 2배에 가까운 수치를 유지해오고 있음.

【 최근 10년간 쌀 식량자급률 현황 】

(단위: %)

연도	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
쌀(A)	95.4	101.0	104.7	103.4	97.3	92.1	92.9	84.6	104.8	99.1
전체(B)	53.2	53.5	54.1	51.9	50.3	49.3	49.3	44.1	49.4	49.0
A/B	179.3	188.8	193.5	199.2	193.4	186.8	188.4	191.8	212.1	202.2



주: ① 전체 식량자급률에서 서류는 생체중(수확 시 무게)을 기준으로 하고, ② 사료용을 제외함
자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024. 12.

2) 검토의견

1995년 WTO 출범 시 회원국은 모든 비관세정책을 관세정책¹⁷⁾으로 전환하여야 했으나, 우리나라는 쌀에 대하여만 1995년부터 2004년까지 10년간 관세화를 유예하고, 대신 최소시장접근(MMA) 물량을 매년 증량하여 수입하게 됨.

이후 2004년 재협상을 통하여 추가적으로 10년간 관세화를 유예하였고, 최종적으로 유예가 종료된 2015년부터는 쌀에 대하여 수입제한 없이 관세제도를 적용하게 됨.¹⁸⁾

이에 따라, 우리나라에서는 2014년의 최종 MMA였던 40만 8,700톤을 TRQ로 하여 이에 대하여는 저율관세를 부과하고, 그 외 물량에 대하여는 고율관세를 적용하는 방식의 쌀 관세화가 이루어짐.

현재 우리나라에는 매년 40만 8,700톤의 WTO TRQ 쌀이 5%의 저율관세로 수입되고, TRQ 외 물량은 513%의 고율관세를 부과하는데, TRQ 물량 외에는 고율관세로 인하여 국내 유입이 어려운 상황임.

우리나라에 수입된 TRQ 쌀은 정부관리양곡으로 편입되어, 공공비축양곡·시장격리곡 등 다른 정부관리양곡과 함께 관리되는데, 개정안은 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본목표에 미곡의 완전한 자급달성을 명시적으로 포함하도록 하려는 것임.

17) 관세정책은 실제로 이익이 발생는지와 무관하게 일단 관세만을 부담한다면 수입이 가능하다는 점에서 수입 자체가 금지되는 수입제한 등의 비관세정책과 차이가 있음

18) 한국농촌경제연구원, “한국양정사(1978~2013년)”, 2013, pp. 58~64.

【 정부관리양곡의 종류 】

정부관리양곡		
공공비축양곡	시장격리곡	TRQ쌀
○ 공공비축양곡: 수급불안, 천재지변 등 비상 상황이 발생하더라도 국민에게 안정적으로 식량을 공급할 수 있도록 법령에서 정한 양곡(미곡(쌀), 밀, 콩) 비축 ○ 시장격리곡: 가격안정을 위해 「양곡관리법」 제16조에 근거하여 예산당국 협의를 거쳐 격리여부를 결정하고 농협(경제지주)을 통해 실시 ○ TRQ쌀: '14년 쌀 관세화 유예 종료 후 WTO 규정에 따라 종료연도인 '14년분 의무수입물량(409천톤)을 TRQ 물량으로 확정하여 매년 도입		

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 23.

현행법 제3조제4항에 따라 고시되는 수급계획의 기본목표 및 추진 방향을 살펴보면, 양곡의 안정적 확보·공급 등 공공비축양곡을 중심으로 그 목적 및 목표 등을 설정하는 내용임.

【 2025년 정부관리양곡 수급계획 중 “기본목표 및 추진방향” 】

연번	구분	내용
1	기본목표	- 수급불안, 천재지변 등 비상시를 대비하여 국민식량의 안정적인 확보
2	추진방향	- 수급불안, 천재지변 등 비상 상황이 발생하더라도 국민에게 안정적으로 식량을 공급할 수 있도록 법령에서 정한 양곡 비축 - 공공비축미 재고는 총 쌀 소비의 17~18% 수준을 유지하되, 적정 수준의 국내산 신곡 확보 목표 - 아세안 및 한·중·일 비상 쌀비축(APTERR) 협정에 따른 공여 약정을 이행하기 위해 약정물량(150천톤)의 일부를 별도 비축 - 쌀 이외 양곡의 안정적 공급을 위해 농산물가격안정기금의 구매·비축사업 계획에 따라 콩, 밀 비축

자료: 「2024년도 공공비축 시행계획(안) 및 2025 양곡연도 정부관리양곡 수급계획(안)」(농림축산식품부고시)

그런데 개정안은 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본 목표로서 “미곡의 완전한 자급 달성”을 추가하려는 것인바, 두 가지 측면에서 검토할 필요가 있어 보임.

첫째, 개정안의 취지가 단순히 “미곡의 완전한 자급 달성”을 위한 것일 수 있는데, 이는 생산된 모든 미곡에 대한 내용으로 보임.

그러나, 제3조는 생산된 모든 미곡 중 ① 공공비축양곡, ② 시장격리곡, ③ TRQ 쌀로 매입·수입된 미곡을 포함한 ‘정부관리양곡’¹⁹⁾을 규정하고 있는 법률의 체계정합성 측면을 고려하여야 할 것으로 보임.

둘째, 개정안의 취지가 “정부관리양곡을 통한” 미곡의 완전한 자급 달성, 즉, 정부가 ① 공공비축양곡 및 ② 시장격리곡 매입을 통하여 국산 미곡의 안정적인 수요자로 기능함으로써, 국내 쌀산업 및 식량안보를 보호하는 역할을 수행하는 것을 목표로 하는 것일 수 있어 보임.

이 경우, ‘미곡의 완전한 자급’은 국민식량의 안정적 확보(공공비축양곡), 양곡의 가격안정(시장격리곡) 등 기존 정부관리양곡의 목표와는 다소 차이가 있어 보임.

따라서, 정부관리양곡을 이루는 각 제도들의 목적·목표·양상 등을 함께 고려하는 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.

19) 2024년 기준, 국내 쌀 생산량은 358만 5천톤인데, 이 중 53만 6천톤을 농림축산식품부는 정부관리양곡으로 매입함. 이는 2024년 기준 국내 쌀 생산량의 15.0%를 정부관리양곡으로 매입하는 수준임

5. 일정량의 공공비축양곡에 대한 공정가격 매입 의무 신설 등

개정안은 ① 매년 공공비축양곡으로 전년도 소비량의 4분의 1 이상을 공정가격으로 매입하도록 하고, ② 공공비축양곡의 판매는 양곡의 수급조절이 필요하다고 인정하는 경우로 한정하려는 것임(안 제10조).

현 행	개 정 안
제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 공공비축양곡을 비축·운용하여야 한다.	제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 천재지변, 전쟁 및 기후위기로 인한 비상상황에 대비하여 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 매년 공공비축양곡으로 전년도 소비량의 4분의 1 이상을 공정가격으로 매입하여 비축·운용하여야 한다.
② 농림축산식품부장관은 공공비축양곡을 비축·운용할 때 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제 기준을 충족하여야 한다.	
③ 공공비축양곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격으로 한다.	③ 농림축산식품부장관은 양곡의 수급조절이 필요하다고 인정하는 경우에 한정하여 공공비축양곡을 판매하여야 하며 판매가격은 판매지역의 당시 시장가격으로 한다.
④ 제1항과 제3항에 따른 공공비축양곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	

가. 농림축산식품부 의견

공공비축 매입 물량은 유엔식량농업기구(UNFAO)의 권고나 재정 부담 등을 감안하여 결정할 필요가 있고, 식량안보에 관한 정부의 쌀 매입은 시장가격에 의하는 것이 WTO 농업협정문에 부합한 측면이 있음.

또한, 판매 규모 역시 보관관리비, 정부양곡 수요 등에 따라 적정재고 물량을 감안하여 결정할 필요가 있어, 개정안의 수용이 곤란함.

나. 검토의견

1) 공공비축 제도 현황

현행법 제10조는 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 농림축산식품부 장관이 공공비축양곡을 비축·운용하도록 규정하고 있는데, 비축 대상은 미곡과 대통령령으로 정하는 양곡(밀·콩)이 해당됨.

「양곡관리법」상 공공비축제는 2005년 도입되었는데, 도입 당시에는 ‘미곡’의 공공비축제로서 비축의 대상을 미곡으로 한정하였음.

이후 2013년 법률개정을 통하여 ‘양곡’의 공공비축제로 확대하면서, 미곡과 대통령령으로 정하는 양곡(밀·콩)을 공공비축양곡으로 규정하였고, 해당 제도가 현재까지 이어지고 있음.

【 「양곡관리법」상 공공비축제 제도 변화 】

2005년 3월 31일 개정 (2005. 7. 1. 시행)	2013년 3월 22일 개정 (2013. 9. 23. 시행)	현행 「양곡관리법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. 2의2. “ <u>공공비축미곡</u> ”이라 함은 미곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격으로 매입하여 비축하는 <u>미곡</u> 을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. 3. “ <u>공공비축양곡</u> ”이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 <u>미곡과 대통령령으로 정하는 양곡</u> 을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. 3. “ <u>공공비축양곡</u> ”이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 <u>미곡과 대통령령으로 정하는 양곡</u> 을 말한다.
	시행령 제2조(곡류 등) ③ 법 제2조제3호에서 “ <u>대통령령으로 정하는 양곡</u> ”이란 <u>밀과 콩</u> 을 말한다.	시행령 제2조(곡류 등) ③ 법 제2조제3호에서 “ <u>대통령령으로 정하는 양곡</u> ”이란 <u>밀과 콩</u> 을 말한다.

2005년 3월 31일 개정 (2005. 7. 1. 시행)	2013년 3월 22일 개정 (2013. 9. 23. 시행)	현행 「양곡관리법」
제10조(공공비축미곡의 비축·운용) ① 농림부장관은 국민식량의 안정적 확보를 위하여 <u>공공비축미곡을 비축·운용</u> 하여야 한다. ② 농림부장관은 공공비축미곡을 비축·운용함에 있어 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 의한 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하여야 한다. ③ 공공비축미곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역에서의 그 당시 시장가격으로 한다. ④ 제1항 및 제3항의 규정에 의한 공공비축미곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 <u>공공비축양곡을 비축·운용</u> 하여야 한다. ② 농림축산식품부장관은 공공비축양곡을 비축·운용할 때 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하여야 한다. ③ 공공비축양곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격으로 한다. ④ 제1항과 제3항에 따른 공공비축양곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 <u>공공비축양곡을 비축·운용</u> 하여야 한다. ② 농림축산식품부장관은 공공비축양곡을 비축·운용할 때 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하여야 한다. ③ 공공비축양곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격으로 한다. ④ 제1항과 제3항에 따른 공공비축양곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 4. 30.

현재 공공비축양곡 중 ① 미곡의 매입은 「정부기업예산법」에 따른 양곡관리특별회계(이하 “양특회계”라 한다)의 “정부양곡매입비(2131-360)” 사업으로 이루어짐.

한편, ② 밀·콩의 매입은 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(이하 “「농안법」”이라 한다)에 따른 농산물가격안정기금(이하 “농안기금”이라 한다)의 “비축지원(3031-323)” 사업으로 이루어짐.

최근 5년간 공공비축 대상 양곡인 쌀·밀·콩의 매입 현황을 살펴보면, 쌀은 매년 대략 30~40만톤의 물량이 공공비축을 위해 매입됨.

밀·콩의 경우 쌀에 비하여 매입량이 현저히 적은데, 이는 쌀에 비하여 국내 생산량이 적고, 국내 수요량 중 많은 부분을 수입에 의존하고 있어 시장 내에 매입할 양곡 자체가 많지 않기 때문으로 보임.

【 최근 5년간 공공비축 대상양곡 생산 및 매입 현황 】

(단위: 톤, %)

연번	구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
1	쌀	생산량(A)	3,507천	3,882천	3,764천	3,702천	3,585천
		매입량(B) (332천)	322천 (332천)	341천 (799천)	440천 (774천)	392천 (602천)	440천 (536천)
		B/A	9.5	20.6	20.6	16.3	15.1
2	밀	생산량(A)	16,985	26,324	34,562	51,809	37,376
		매입량(B)	853	8,401	16,561	18,892	17,882
		B/A	5.0	34.9	47.9	36.5	47.8
3	콩	생산량(A)	80,926	110,781	129,925	141,477	154,954
		매입량(B)	557	2,249	18,697	32,524	49,770
		B/A	0.7	2.0	14.4	23.0	32.1

주1: 쌀의 경우 생산량 및 매입량 수준이 톤에 따라 천톤 단위로 집계되고 있음

주2: 괄호 안은 시장격리곡, APTERR 매입곡을 포함한 전체 국내산 쌀 정부매입량임

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 15.

2024년도 공공비축의 경우, 시행계획 상으로는 ① 쌀 44만톤('23년산 5만톤, '24년산 39만톤), ② 콩 6만톤 및 ③ 밀 2만 5천톤의 공공비축 양곡 매입이 계획되었음.

실제 공공비축은 ① 쌀은 '24년산을 계획보다 5만톤 더 매입하여 49만톤('23년산 5만톤, '24년산 44만톤), ② 밀은 계획보다 7천톤 적은 1만 8천톤, ③ 콩은 계획보다 1만톤 적은 5만톤을 매입하였음.

【 2024년도 공공비축 시행계획 】

연번	구분		계획	실제
1	쌀	매입대상	'23년산 및 '24년산 쌀	'23년산 및 '24년산 쌀
		매입시기	'24. 8. 30. ~ '24. 12. 31.	'24. 8. 30. ~ '25. 2. 14.
		매입물량	44만톤 ('23년산 5만톤, '24년산 39만톤)	49만톤 ('23년산 5만톤, '24년산 44만톤)
		매입대금	1조 913억원(양특회계)	1조 1,266억원(양특회계)
2	밀	매입대상	'24년산 국산 밀	'24년산 국산 밀
		매입시기	'24. 6. 17. ~ '24. 8. 23.	'24. 6. 27. ~ '24. 9. 13.
		매입물량	2만5천톤	1만8천톤
		매입대금	308억원(농안기금)	188.4억원(농안기금)
3	콩	매입대상	'24년산 국산 콩 (콩나물콩 포함)	'24년산 국산 콩 (콩나물콩 포함)
		매입시기	'24. 12. ~ '25. 2.	'24. 12. ~ '25. 3.
		매입물량	6만톤	5만톤
		매입대금	3,080억원(농안기금)	2,582억원(농안기금)

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 15.

농림축산식품부고시 제2024-78호, “2024년도 공공비축 시행계획(안) 및 2025 양곡연도 정부관리양곡 수급계획(안)”, 2024. 10. 23.

2) 양곡 소비량 현황

우리나라의 연간 양곡소비량에 관한 공식 통계는 통계청이 조사하는 가구부문 1인당 연간 양곡소비량과 사업체부문 쌀 연간소비량의 두 가지 통계가 있음.

첫째, 가구부문 1인당 연간 양곡소비량은 2023년 기준 ① 쌀 56.4kg, ② 밀 38.3kg 및 ③ 콩 6.9kg인데, 이 중 쌀은 감소 추세에, 밀은 증가 추세에 있음.

【 최근 3년간('21~'23) 가구부문 1인당 연간 주요양곡 소비량 】

(단위: kg)

연번	구분	2021년	2022년	2023년
1	쌀	56.9	56.7	56.4
2	밀	36.9	38.0	38.3
3	콩	6.4	7.3	6.9

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024. 12., pp. 36~38.

참고로, 해당 통계는 1인당 통계만 있고 전체 인구에 관한 통계가 없는데, 1인당 통계에 우리나라의 2023년 인구(51,712,619명)²⁰⁾를 곱하여 정밀하지 않은 단순추정치로 도출할 수는 있음.

이 경우 ① 쌀 291만 7천톤, ② 밀 198만 1천톤 및 ③ 콩 35만 7천톤이 가구부문 연간 소비량에 해당함.

20) 통계청 국가통계포털, 장래인구추계

둘째, 사업체부문 쌀 연간 소비량은 2024년 기준 873,363톤으로, 이는 식료품제조업 소비량 584,612톤과 음료(탁주, 약주 및 주정) 제조업 소비량 288,751톤으로 구분됨.

【 최근 4년간 사업체부문 쌀 연간 소비량 】

(단위: 톤)

연번	구분	2021년	2022년	2023년	2024년
1	전체	680,157	691,422	817,122	873,363
2	식료품제조업	474,746	515,894	558,064	584,612
	기타 곡물가공품	60,920	63,967	80,284	87,136
	전분제품 및 당류	10,804	11,741	13,774	13,558
	떡류	176,690	185,079	214,041	199,766
	과자류 및 코코아 제품	10,080	10,258	13,134	10,531
	면류, 미카로니 및 유사식품	22,144	20,307	17,552	11,917
	장류	7,944	8,819	10,673	8,572
	도시락류	46,723	47,045	52,058	57,157
	기타 식사용 조리식품	113,677	144,595	130,126	162,697
3	음료제조업	205,411	175,528	259,057	288,751
	탁주 및 약주	45,139	46,582	53,199	50,869
	주정	153,446	121,775	197,102	228,595

자료: 통계청 국가통계포털, 양곡소비량조사

사업체부문 쌀 연간 소비량은 전체적으로 증가 추세에 있으며, 세부적으로도 식료품제조업 및 음료제조업 모두 증가 추세에 있는 것으로 보임.

3) 검토의견

첫째, 개정안은 매년 공공비축양곡으로 전년도 소비량의 4분의 1(25%) 이상을 공정가격으로 매입하도록 하고, 이를 위하여 시장가격 매입 제한을 해제하려는 것임.

현재 가구부문 양곡 소비량 통계는 1인당 통계만이 조사되고 있어 전체 인구에 관한 통계가 없는바, 1인당 통계에 인구수를 곱한 단순추정치를 활용할 수 있어 보임.

2023년을 기준으로 우리나라의 인구는 51,712,619명²¹⁾으로, 이를 2023년 1인당 양곡 소비량에 곱하면 ① 쌀 291만 7천톤, ② 밀 198만 1천톤 및 ③ 콩 35만 7천톤의 단순추정치가 도출되며, 각각의 4분의 1은 ① 쌀 72만 9천톤, ② 밀 49만 5천톤 및 ③ 콩 8만 9천톤에 해당함.

우리나라의 2023년 공공비축양곡 매입 물량은 ① 쌀 39만 2천톤, ② 밀 1만 8,892톤 및 ③ 콩 3만 2,524톤인데, 이는 소비량 대비 ① 쌀 13.4%, ② 밀 0.9% 및 ③ 콩 14.0% 수준임.

쌀의 경우, 공공비축양곡이 아닌 정부관리양곡 전체의 2023년 국내산 쌀 매입물량인 60만 2천톤과 비교하더라도, 소비량 대비 20.6%에 수준에 그침.

즉, 모든 양곡에서 소비량의 25%에 크게 미치지 못하는 물량이 비축되고 있고, 개정안은 시장가격보다 높을 것으로 보이는 공정가격으

21) 통계청 국가통계포털, 장래인구추계

로 공공비축양곡을 매입하도록 하려는 것이므로, 개정안을 수용함에 따른 재정 소요가 클 것으로 예상됨.

참고로, 개정안에 따른 양곡 매입(쌀 72만 9천톤 등) 시 재정 소요는 매입가격에 해당하는 공정가격이 ‘생산비용을 모두 보전하고, 농업인의 인간다운 생활을 보장할 수 있는’ 가격으로서 어느 정도의 수준으로 결정되는지에 따라 달라질 것임.

농림축산식품부는 2024년에 “정부양곡매입비(2131-360)” 사업에서 공정가격이 아닌 시장가격으로 양곡 50만톤을 매입하는데 1조 1,265억 9,800만원을 지출하였는데, 개정안은 이보다 더 높은 공정가격으로 더 많은 물량을 매입하여야 하므로 재정 소요가 훨씬 클 것으로 보임.

따라서, 개정안에 대하여는 공공비축 의무 부여에 따라 나타나는 국민식량의 안정적 확보, 양곡 자급률 제고 등의 긍정적인 효과와, 이에 따라 소요되는 비용을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, 개정안은 공공비축양곡의 판매사유를 양곡의 수급조절이 필요하다고 인정하는 경우로 한정하려는 것임.

현행 「양곡관리법」은 공공비축양곡을 포함한 정부관리양곡의 판매용도를 국가기관용, 가공용, 공공용, 일반판매용, 그 밖의 용도(구호용, 재고정리 및 긴급처분용, 사료용 등) 등으로 정하고, 용도별로 매입자격 기준을 정함.²²⁾

22) 「양곡관리법」

제9조(정부관리양곡의 판매) ① 농림축산식품부장관은 정부관리양곡을 다음 각 호의 용도에 따라

【 정부관리양곡의 판매용도 및 매입자격 】

연번	판매용도	매입자격 기준
1	국가기관용	- 국방부, 경찰청, 교도소 등 급식을 국가예산으로 운영하는 기관
2	가공용	- 양곡을 이용하는 가공품 제조업에 종사하는 자 - 양곡을 이용하는 가공품을 연구 또는 개발하려는 연구기관 및 업체
	시험연구용	
	가공품개발용	
3	공공용	- 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자, 차상위계층 및 보장시설 - 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자 - 소외계층을 대상으로 무료급식을 하는 개인·단체·기관 (단, 정부로부터 급식비 지원을 받고 있는 경우는 제외) - 급식시설을 갖춘, 「초·중등교육법」에 따른 학교 및 「유아교육법」에 따른 유치원
4	일반판매용	- 도정 등 가공능력, 자본금, 매출액, 판매점포, 쌀 소비능력 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 따로 고시 - 예) 소비자 시판용 수입미곡은 다음 세 요건을 충족해야 함 ① 농산물 도소매업체, 일반음식점 또는 법정양곡도매시장 중도매인 ② 판매점포 또는 영업시설을 갖춘 자 ③ ‘양곡가공업체’와 ‘정부관리양곡을 가공용으로 매입하는 자’가 아님
5	구호용	- 농림축산식품부장관이 따로 자격기준을 정하여 고시
	재고정리 및 긴급처분용	
	사료용	
	수입대체용	
	수출용	
	해외원조용	

자료: 「양곡관리법 시행규칙」 [별표 1]

판매한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 용도에 대하여는 그 대금을 받기 전에도 양곡을 매수인에게 인도(引渡)할 수 있다.

1. 국가기관용 2. 가공용 3. 공공용 4. 일반판매용 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도
시행령 제10조(정부관리양곡의 판매 용도) 법 제9조제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 용도”란 다음 각 호와 같다.

1. 구호용 2. 재고정리 및 긴급처분용 3. 사료용 4. 수입 대체용
5. 수출용 6. 시험연구용 7. 가공품 개발용 8. 해외원조용

그러나, 「양곡관리법」은 공공비축양곡을 포함한 정부관리양곡의 판매사유에 대하여는 판매용도 등과 달리 별도로 규정하는 바가 없음.

공공비축양곡은 국민식량의 안정적 확보를 위한 목적의 제도인데, 일각에서는 공공비축양곡 판매에 따라 쌀 시장이 교란되고 있어 판매 용도를 제한하는 등의 개선이 필요하다는 의견이 있음.²³⁾

이에 개정안은 공공비축양곡의 판매용도를 양곡의 수급조절이 필요하다고 인정하는 경우에 한정하려는 것임.

개정안에 따르면, 공공비축양곡 판매로 인하여 시장 내 양곡 공급량이 증가하더라도 문제가 없고, 오히려 정책적으로 수급조절을 위하여 공급량 증가가 필요한 경우에만 공공비축양곡의 판매가 이루어질 것이므로 시장에 미치는 영향을 최소화할 수 있어 보임.

다만, 현재 정부관리양곡은 가공용 외에 국가기관용, 공공용 등의 공익적 목적으로도 판매되고 있으므로, 정부관리양곡 중 상당수를 차지하는 공공비축양곡의 판매사유가 제한됨에 따른 영향을 함께 고려할 필요가 있어 보임.

또한, 개정안은 판매사유를 양곡의 수급조절이 필요한 경우로만 한정하는바, 해당 사유가 발생하지 않는다면 제도의 특성상 공공비축양곡이 매년 매입되지만 판매되지 않아 구곡(舊穀) 비축량이 점차 증가하는 현상 또한 나타날 수 있다는 점 역시 함께 고려할 필요가 있어 보임.

23) 한국농어민신문, “정부양곡 ‘혈값 판매’...”양특회계 적자 키우고 쌀 시장 교란“, 2025. 5. 20. 2025. 6. 3. 확인, <https://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=336862>

6. 국내 양곡 가격에의 영향에 따른 양곡 수입 중단 의무 신설

개정안은 양곡 수입 시 국내 수급상황을 고려하도록 하며, 수입한 양곡이 국내 양곡 가격에 부정적인 영향을 미친다고 판단하는 경우 수입을 중단하도록 의무를 부여하려는 것임(안 제11조).

현 행	개 정 안
제11조(양곡의 수출입) 농림축산식품부장관은 양곡의 수급조절을 위하여 필요하다고 인정하면 양곡을 수입하거나 수출할 수 있다.	제11조(양곡의 수출입) ① 농림축산식품부장관은 양곡의 수급조절을 위하여 필요하다고 인정하면 양곡을 수입하거나 수출할 수 있다.
<u><신 설></u>	② 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 양곡을 수입하려는 경우 국내 수급상황을 고려하여야 하며, 수입한 양곡이 국내 양곡 가격에 부정적인 영향을 미친다고 판단하는 경우에는 지체 없이 수입을 중단하여야 한다.

가. 농림축산식품부 의견

국내 가격에의 부정적 영향을 이유로 하는 일방적인 수입 중단을 명시하는 것은 GATT, WTO 농업협정 등 국제규범과의 부합성, 수출국과의 분쟁 가능성 등을 고려할 필요가 있으므로, 개정안의 수용이 곤란함.

나. 검토의견

1) TRQ 쌀 수입 및 판매 현황

우리나라가 수입하는 양곡으로는 대표적으로 매년 5%의 양허관세²⁴⁾ 하에 수입하는 WTO TRQ 쌀이 있는데, 캘리포니아주 가뭄으로 미국 측 계약 포기가 있었던 2022년을 제외하고는 매년 40만 8,700톤을 TRQ 쌀로서 수입함.

【 최근 5년간 TRQ 쌀 수입량 현황 】

(단위: 톤)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
수입량	408,700	408,700	312,586	408,700	408,700

자료: 농림축산식품부, “2024회계연도 결산 사업설명자료(Ⅱ-1)”, 2025., p. 2376. (재구성)

세부 수입 현황을 살펴보면, 2024년에는 미국·중국·베트남·태국·호주의 5개국으로부터 TRQ 쌀 40만 8,700톤을 수입하였음.

【 2024년 TRQ 쌀 수입 현황 】

(단위: \$/톤, 톤)

연번	수입국가	미곡종류	용도	수입단가	수입물량
1	미국	중립종	가공용·밥쌀용	947	132,304
2	중국	단립종	가공용	976	157,195
3	베트남	장립종	가공용·밥쌀용	514	75,112
4	태국	장립종	가공용·밥쌀용	656	28,494
5	호주	중립종	가공용	894	15,595
합계					408,700

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 6. 5.

24) 다자간 협상을 통하여 확정된 관세로, 해당 세율 이상으로 관세를 부과할 수 없음. 예를 들어, 쌀의 경우 TRQ 물량인 40만 8,700톤에 대하여 양허관세인 5% 이상의 관세를 부과할 수 없음

수입된 TRQ 쌀은 정부관리양곡으로서 관리된 후 판매되는데, 2024년에는 ① 2023년 TRQ 쌀 2,735톤, ② 2024년 TRQ 쌀 337,819톤이 각각 아래와 같이 판매되었음.

【 2024년 TRQ 쌀 판매 현황 】

(단위: 원/kg, 톤)

연번	수입연도	미곡종류	용도	판매가격		판매물량
				가격종류	가격	
1	2023	장립종	밥쌀용	공매가격	2,174	2,735
2	2024	장립종	밥쌀용	공매가격	2,330	798
3		장립종	가공용	특별공급가격	521	14,377
4		중립종	가공용	특별공급가격	600	36,357
5		단립종	가공용	특별공급가격	582	212,882
6		장·중·단립종	주정용	특별공급가격	404	54,700
7		장·중·단립종	사료용	특별공급가격	349	18,705
합계						340,554

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 6. 5.

판매물량 중 밥쌀용을 제외한 2024년 TRQ 쌀 337,021톤은 「2024년도 정부관리양곡 판매가격」(농림축산식품부고시) 상의 가공용 수입쌀 가격이 아닌, 재고관리 및 쌀가공산업 활성화 등에 따라 할인된 특별공급가격으로 판매되었음.

【 가공용 수입쌀의 2024년 고시가격과 특별공급가격 간 비교 】

(단위: 원, %)

구분	미곡종류	고시상 판매가격			특별공급가격 (1kg) (B)	할인폭 (A-B)	할인율 (A-B/A)
		40kg	➡	1kg 환산 (A)			
수입쌀 (가공용)	장립종	42,020	➡	1,050.5	521	529.5	50.4
	중립종	67,280	➡	1,682	600	1,082	64.3
	단립종	61,040	➡	1,526	582	944	61.9

자료: 다음의 두 자료를 재구성하여 작성, ① 농림축산식품부고시, 「2024년도 정부관리양곡 판매가격」, ② 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 6. 5.

2) 검토의견

최근 농림축산식품부가 재고관리 등의 차원에서 가공용 TRQ 쌀을 특별공급가격에 판매하는 등의 모습이 나타남에 따라, 수입쌀이 시장 가격에 영향을 줄 수 있다는 의견이 제기됨.²⁵⁾

이에 개정안은 ① 양곡을 수입하는 경우 국내 수급상황을 고려하도록 하고, ② 수입한 양곡이 국내 시장가격에 부정적인 영향을 미치는 경우 지체 없이 수입을 중단하도록 하려는 것임.

이 경우, 시장가격에 부정적인 영향을 미치지 않는 경우에만 양곡을 수입하게 됨에 따라, 수입 양곡이 시장가격에 미치는 영향을 최소화함으로써 양곡 가격 안정을 도모할 수 있어 보임.

다만, WTO 체제 하에서 국제적으로 농산물 시장 개방이 이루어짐에 따라, 우리나라에서 이와 같은 사유로 양곡 수입을 중단한 사례가 없는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

현재, 우리나라는 2015년 쌀 관세화 유예 종료에 따라, TRQ 물량으로서 매년 40만 8,700톤을 의무적으로 5%의 양허관세 하에 수입하고 있으므로, 개정안이 미칠 수 있는 국제관계적인 영향을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

25) 농민신문, “수입 쌀, 원가 절반에 가공업체 공급…“국산 값 하락 부추길라”“, 2025. 4. 14., 2025. 6. 6. 확인, <https://www.nongmin.com/article/20250411500764>

7. 재배면적 조정의무 제도 폐지

가. 「양곡관리법」상 규정 삭제

개정안은 미곡에 대한 재배면적 조정제도를 규정하는 현행 「양곡관리법」 제16조의2를 삭제하려는 것임(안 제16조의2 삭제).

현행(「양곡관리법」)	개 정 안
제16조의2(가격안정을 위한 미곡 재배면적 관리) 농림축산식품부장관은 제16조제3항에 따라 미곡을 매입한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 생산자단체대표등과 협의하여 미곡을 재배하고 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제8조에 따라 농업소득보전직접지불금의 지급대상자로 등록하는 자에게 미곡 재배면적을 조정하게 할 수 있다.	<삭 제>

1) 농림축산식품부 의견

쌀 수급 및 가격 안정을 위해서는 쌀에 대한 적정 재배면적 관리가 필요하므로, 재배면적 조정의무 제도를 폐지하려는 개정안을 수용하기 곤란함.

2) 검토의견

(1) 공익직불제 및 미곡 재배면적 조정의무 제도 개요

현재 농업인 및 농업법인(이하 “농업인등”이라 한다)에 대한 보조금으로서 「농업농촌공익직불법」에 따른 직불금 제도가 운영 중임.

현행 직불금 제도는 2019년 12월 31일 법률 개정(2020년 5월 1일 시행)을 통하여 마련된 제도로, 직불금을 기본형공익직불금과 선택형공익직불금(친환경농업직불금, 친환경축산직불금 경관보전직불금, 전략작물직불금 등)의 두 가지로 분류함.

이 중 기본형공익직불금의 경우 농업인등이 경작면적, 농촌 거주기간, 영농종사기간 등에 따라 ① 소규모농가(소농)직불금, ② 면적직불금의 두가지 직불금 중 하나를 지급받게 됨.

【 현행 공익직불제 개요 】

개편 전		개편 후		개편 후 직불금 내용
조건불리지역 직불제	⇒ 공 의 직 불 제	기 본 직 불 제	소농직불금	소규모 농가에 정액으로 130만원 지급 (2025년 기준)
쌀소득보전직불제 : 고정, 변동			면적직불금 (역진적 단가)	면적에 따른 지급단가를 적용하여 지급
밭농업직불제 : 고정, 논이모작		선 택 직 불 제	경관보전직불	경관작물의 재배·관리에 따라 추가 로 발생하는 비용 또는 소득의 감소 분 등을 고려하여 지급
친환경직불제, 경관보전직불제			친환경농업직불	친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소 분 및 생산비 차이 보전
			친환경축산직불	유기축산농가의 소득 감소분 및 생산 비 차이 보전
			전략작물직불	식량자급률 향상 및 쌀 수급안정을 위 해 논에 전략작물 재배

자료: 농림축산식품부 농업정책관 공익직불정책과, 2024. 8. 4. (일부 재가공)

기본형 공익직불금을 지급받는 농업인들에게는 아래와 같이 「농업
농촌공익직불법」 상의 준수사항을 이행할 의무가 부여됨.

【 기본형 공익직불금 지급에 따른 의무 준수사항 】

연번	준수사항	세 부 연번	세부 준수사항	일반 농지	휴경 농지
1	농지의 형상 및 기능 유지	1-①	농작물 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것	○	○
		1-②	농작물을 재배할 것, 또는 휴경시 연간 1회 이상 경운·잡목제거· 피복식물 식재 등의 방법으로 휴경지를 관리할 것	○	○
		1-③	이웃한 농지등과 구분이 가능하도록 경계를 설치·관리할 것	○	○
		1-④	논농업 이용 농지등의 주변 용수로·배수로를 유지·관리할 것	○	○
2	농약 및 화학비료 사용기준 준수	2-①	부령으로 정하는 농약안전사용기준 및 농약 잔류허용기준 준수	○	
		2-②	부령으로 정하는 농경지 토양화학성분 기준 및 비료량 기준 준수	○	
3	관련 교육 이수	3-①	매년 농업·농촌의 공익기능과 농업인들의 역할, 공익직불제 운영 및 공익직불금 지급에 관한 사항, 공익직불금 지급 관련 농업인들의 준수사항 등의 내용이 포함된 교육 이수	○	○
4	그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	4-①	농업경영정보 중요사항 변경시 변경등록을 할 것	○	○
		4-②	대상 농지등 및 그 주변의 폐기물을 적정하게 관리할 것	○	○
		4-③	대상 농지등에 관한 영농기록을 기준에 맞게 작성·보관할 것	○	
		4-④	농산물의 유해물질 잔류허용량이 안전기준에 적합할 것	○	
		4-⑤	출하제한·농산물 폐기·용도전환·출하 연기 등의 처리 조치를 준수할 것	○	
		4-⑥	비료 보관 등에 있어 「비료관리법」상 관리기준을 준수할 것	○	○
		4-⑦	농약 및 가축분뇨 배출 등에 관하여 「물환경보전법」상 배출 등의 금지 의무를 준수할 것	○	○
		4-⑧	농업용도 하천수 사용·관리 시 「하천법」상 하천수 사용허가, 일시사용신고, 준수사항 등을 준수할 것	○	○
		4-⑨	지하수 개발·이용에 관하여 허가·신고, 지하수보전구역 내 행위제한, 원상복구, 수질검사 등을 준수할 것	○	○
		4-⑩	퇴비·액비에 관한 금지의무 준수, 퇴비액비화기준 및 공정규격에 적합한 퇴비·액비 사용, 액비살포지 외 장소 살포 금지 및 살포기준 등을 준수할 것	○	○
		4-⑪	생태계교란 생물의 수입등을 하지 않을 것	○	○
		4-⑫	방제 대상 병해충 등의 발생시 「식물방역법」에 따라 신고할 것	○	○

자료 : 국회 법률정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 5. 28.

한편, 「농업농촌공익직불법」은 수급안정을 위하여 재배면적관리가 필요한 경우 고시한 농산물에 대하여, 「양곡관리법」은 시장격리곡을 매입한 경우 미곡에 대하여, 각각 농림축산식품부장관이 기본직불금을 신청·등록한 자에게 재배면적 조정의무를 부여할 수 있도록 함.²⁶⁾²⁷⁾

【 「양곡관리법」과 「농업농촌공익직불법」상 재배면적 조정의무 제도 】

연번	구분	「양곡관리법」	「농업농촌공익직불법」
1	전제조건	시장격리곡을 매입한 경우	수급안정을 위하여 재배면적관리가 필요한 경우
2	대상자	① 미곡을 재배하고 ② 농업소득보전직접지불금의 지급대상자로 등록하는 자	기본직불금 신청·등록 농업인
3	대상작물	미곡	농림축산식품부장관이 고시하는 재배작물
4	필수절차	(법률) 생산자단체 대표 등과의 협의	(대통령령) 생산자단체 대표 등과의 협의

자료 : 국회 법률정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 5. 28.

26) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제13조(재배면적 조정의무의 부과) ① 농림축산식품부장관은 수급안정을 위하여 재배면적관리가 필요한 경우 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 재배작물을 재배하고자 하는 기본직접지불금 신청·등록 농업인등에게 재배면적 조정의무를 부과할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제14조제2항 및 제15조제3항에 따른 기본직접지불금 신청·등록 농업인등에게 제1항에 따른 재배면적 조정의무를 부과하는 경우 그 사실을 통보하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 재배면적 조정의무 대상재배작물 선정, 부과 절차 및 방법, 통보할 내용 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

27) 「양곡관리법」

제16조의2(가격안정을 위한 미곡 재배면적 관리) 농림축산식품부장관은 제16조제3항에 따라 미곡을 매입한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 생산자단체대표등과 협의하여 미곡을 재배하고 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제8조에 따라 농업소득보전직접지불금의 지급대상자로 등록하는 자에게 미곡 재배면적을 조정하게 할 수 있다.

※ 주) 「농업소득 보전에 관한 법률」은 「농업농촌공익직불법」이 2019년에 전부개정되기 전의 제명에 해당함

이와 같은 준수사항 또는 재배면적 조정 의무를 이행하지 않은 기본직불금 등록자의 경우, 「농업농촌공익직불법」 제19조에 따라 기본직불금의 전부 또는 일부의 지급이 제한될 수 있으며, 8년 이내의 범위에서 기본직불금 지급대상자 등록제한이 이루어질 수도 있음.²⁸⁾

현재까지 농림축산식품부가 재배면적 조정의무 규정을 통하여 직접적으로 기본직불금을 신청·등록한 개별농가에게 미곡 등의 재배면적 조정의무를 부여하고 위반 농가에게 패널티를 적용한 바는 없음.

다만, 농림축산식품부는 2024년 12월 “쌀 산업 구조개혁 대책(’25년~’29년)”을 발표하며 ① 8만ha의 벼 재배면적 감축 목표를 수립하여 시·도별로 배분하고, ② 감축을 이행한 농가를 중심으로 공공비축미 배정 등 정부지원을 우대하는 등의 방안을 제시하였음.

【 “쌀 산업 구조개혁 대책” 中 벼 재배면적 감축 과제 】

과제 1 벼 재배면적 감축

- ① (면적 조정) 8만ha 감축을 목표로 ‘재배면적 조정제’ 첫 시행(’25)
 - (목표) 8만ha를 시·도별 쌀 생산량 비중으로 지자체별 배분
 - (대상) 벼 재배면적 전체(’24년 기준 698천ha)
 - (방식) 농가별 타작물, 친환경 전환 등으로 면적 감축 이행
 - 감축을 이행한 농가 중심으로 공공비축미 배정 등 정부지원 우대
 - * 초과 감축한 농가는 기본직불금 인센티브 부여 검토(직불법 개정)

28) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제19조(기본직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) ① 농림축산식품부장관은 기본직접지불금 등록자 또는 수령자가 다음 각 호 중 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하면 등록된 모든 농지등의 기본직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제5호부터 제9호까지의 어느 하나에 해당하면 해당 농지등의 기본직접지불금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다.

6. 제12조 각 호의 의무를 이행하지 않은 경우

7. 제13조제2항에 따라 통보 받은 재배면적 조정 의무를 이행하지 않은 경우

② 농림축산식품부장관은 제1항제1호, 제2호, 제6호 및 제7호에 해당하여 기본직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자(제10조에 따른 소농직접지불금을 등록신청한 경우에는 그 농가의 구성원 모두를 말한다)에 대하여는 8년 이내의 범위에서 제15조에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.

< 벼 재배면적 조정 추진 일정(안) >

- ① (감축계획 수립) 각 시도는 조정면적을 기초로 자체 감축계획 수립('24.12월)
- ② (사전통지) 농가별 조정면적(안) 사전통지 및 이의신청 기간 운영('25.1월)
 - * 농업경영체 정보 현행화 및 농관원 검증 병행 추진
- ③ (조정 통지) 농가별 재배면적 조정 면적 통지서 발송('25.2월)
 - * 농가별 타작물 전환 등 이행 계획서 제출
- ④ (이행점검) 시·도별 자체계획에 따라 감축 실적 관리('25.4~10월)
 - * 위성 모니터링 시스템 및 현장점검을 통해 이행 여부 집중 점검

자료: 농림축산식품부, “쌀 산업 구조개혁 대책(2025~2029)”, 2024.

(2) 미국 재배면적 현황

우리나라에서는 2024년 기준 69만 7,713ha에서 358만 4,604톤의 미국이 생산되고 있는데, 이중 대부분은 논벼에 해당함.

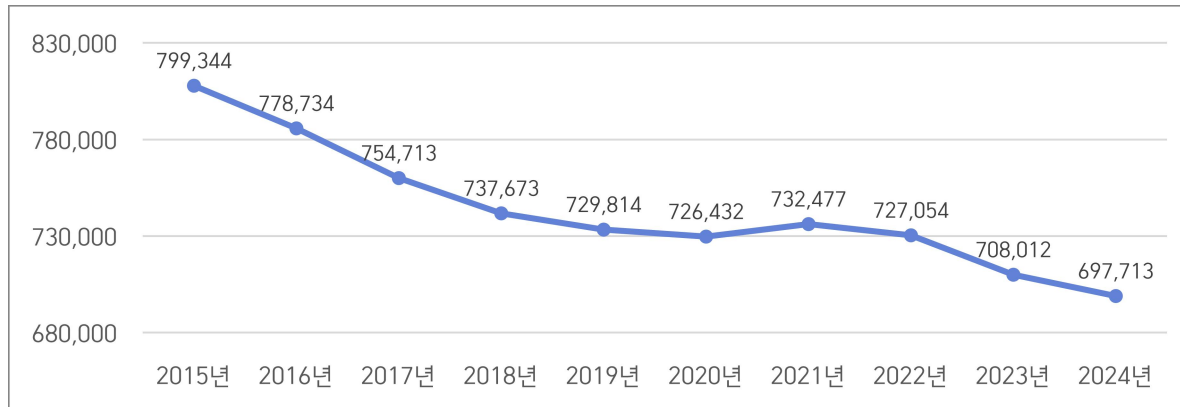
최근 10년간 미국의 재배면적 및 생산량은 전반적으로 감소 추세에 있는 것으로 보임.

【 최근 10년간 미국 재배면적 및 생산량 현황 】

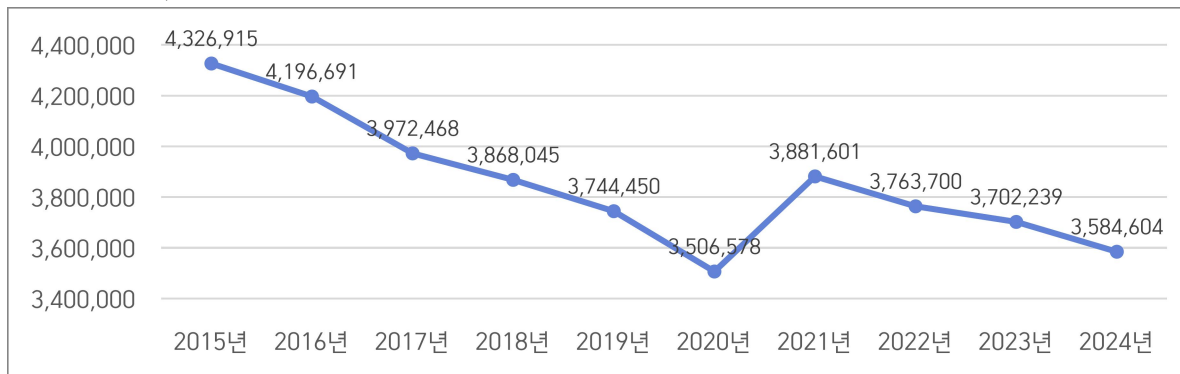
(단위: ha, 톤)

연번	연도	재배면적			생산량		
		합계	논벼	밭벼	합계	논벼	밭벼
1	2015년	799,344	797,957	1,387	4,326,915	4,323,078	3,837
2	2016년	778,734	777,872	862	4,196,691	4,194,618	2,073
3	2017년	754,713	754,339	374	3,972,468	3,971,609	860
4	2018년	737,673	737,408	265	3,868,045	3,867,415	630
5	2019년	729,814	729,585	229	3,744,450	3,743,868	582
6	2020년	726,432	726,180	253	3,506,578	3,505,984	595
7	2021년	732,477	732,070	407	3,881,601	3,880,312	1,289
8	2022년	727,054	726,654	400	3,763,700	3,762,610	1,090
9	2023년	708,012	707,872	140	3,702,239	3,701,913	326
10	2024년	697,713	697,684	29	3,584,604	3,584,543	61

(총 재배면적, 단위:ha)



(총 생산량, 단위: 톤)



자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024, p. 65. (일부 재가공)

(3) 검토의견

현행 직불금 제도의 명칭은 “농업·농촌 공익기능 증진” 직불제로, 농림축산식품부장관이 농업인들에게 직불금을 지급하는 대신, 농업인들은 공익기능 증진 등을 위한 사항을 준수하는 구조임.

예를 들어, 기본직불금을 지급받는 농업인들은 ① 농지의 형상 및 기능을 유지하고, ② 농약 및 화학비료의 사용기준을 준수하며, ③ 관련 교육을 이수해야 함.

또한, ④ 「비료관리법」·「물환경보전법」·「지하수법」·「식물방역법」 등 각종 관계법률에 따른 사항을 준수해야 함.

이들 사항은 단순히 해당 농업인등 개인에 대한 규제로 끝나는 사항이 아니라, 규제 준수를 통하여 농지 보전, 환경 보호 및 식물방역 등 공익적 성격을 가지는 사항이라는 점에서 의의가 있음.

그런데, 현행법은 이들 준수사항 외에도 농림축산식품부장관이 기본직불금을 지급받는 농업인들에게 재배면적 조정의무를 부과할 수 있도록 하는 제도를 규정함.

선제적 수급조절을 위한 정책수단인 재배면적 조정은 그 영향이 농업·농촌 경제 전반에 미침에 따라 공적인 효과를 발생시키지만, 한편으로 다른 기본직불금 준수사항이 지향하는 농지 보전, 환경 보호 및 식물방역 등의 공익적 가치와는 일부 성격을 달리하는 점이 있음.

이에 개정안은 미곡 재배면적 조정의무 제도의 근거 규정이 되는
현행법 제16조의2를 삭제함으로써, 제도를 폐지하려는 것임.

재배면적 조정의무 제도는 다른 기본직불금 지급에 따른 준수사항
과는 일부 성격을 달리하는 정책적 사항으로 보이므로, 개정안과 같이
동 제도를 삭제함으로써 현행 직불금 제도가 지향하는 공익기능 증진
의 의미를 보다 강조할 수 있어 보임.

다만, 농림축산식품부가 재배면적 조정을 통한 선제적 수급조절을
정책적 기조로 삼고 있고, “쌀 산업 구조개혁 대책”을 통하여 올해부
터 8만ha의 재배면적 감축목표를 설정하여, 참여농가에게 공공비축미
배정 등의 우대조치를 시행하는 상황임.

따라서, 이를 위한 정책수단을 삭제함에 따른 정책적 대응력 감소,
제도 폐지에 따라 농업인들에게 보여지는 정부의 정책의지 약화 등의
영향을 함께 고려하여 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 지난 2025년 3월 6일 우리 위원회의 “제1차 공익직불제 기
본계획” 심의 과정에서는, 현재 “쌀 산업 구조개혁 대책”에 따라 이루
어지는 8만ha의 재배면적 감축목표에 대한 질의가 이어진 바 있음.

해당 심의 과정에서는 재배면적 감축목표의 효과성에 대한 사항, 공
익직불금의 취지와 재배면적 조정 간의 관계 등에 대한 사항 등에 대
한 질의가 이루어짐.

【 2025년 3월 6일 제423회(임시회) 제1차 전체회의 주요발언 】

연번	벼 재배면적 조정제도 관련 주요 발언
1	○송옥주 위원 또 한 가지 짧게 질문을 드릴 텐데 32페이지에 재배면적 조정 의무 부과가 있습니다. 물론 <u>기본 직불금에서 감액을 하지는 않고 유예된 상태</u> 이긴 하지만 <u>지자체 중심의 자율적 재배면적 조정</u> 이라고 하는데 실제로 지역의 애기를 들어 보니까 <u>그렇지가 않습니다</u> . 농어촌공사에서 다니면서 설명회를 해서 주민들에게 재배면적 관련된 부분들을 거의 강압적으로 추진하고 있는 것 같습니다. (회의록 27쪽)
2	○임미애 위원 그리고 하나는 제가 지난번에 쌀 재배면적 감축과 관련해서 여러 차례, 차관님께도 얘기하고 국장님한테도 이야기를 드렸던 건데요. 이것을 <u>개별 농가 단위로 일정한 비율만큼 재배면적을 축소하는 방식은 이 사업의 취지에 맞지 않다</u> 라는 말씀을 드렸습니다. 그렇기 때문에 이것을 하려면 <u>다른 농사를 짓도록 농가를 유도해 나가는 정책이 선행</u> 이 되어야 되고 그를 위해서는 기반 작업들을 농림부가 해 주어야 되고 동시에 농사를 지어 다른 작물을 재배를 했다고 하면 그것에 따르는 수익이 쌀농사를 지었을 때에 결코 뒤지지 않을 정도의 <u>인센티브가 부여되는 방식으로 재배 감축이 이루어져야</u> 된다는 얘기를 드렸어요. (회의록 34쪽)
3	○전종덕 위원 임호선 위원님께서 쌀 재배면적 관련해서 어제 우리 농민들의 마음을 전달했습니다. 그 마음은 제가 더 잘 알고요. 지금 계속 주장하지만 이렇게 <u>강압적으로 식량자급률에 대한 대책 없는 재배면적 감축 안 된다</u> , 저는 철회해야 된다 계속 요구를 하고 있습니다. (회의록 44쪽)
4	○문금주 위원 전체적으로 8만ha 정하는 과정에 있어서 절차도 잘못됐고 순서도 잘못돼 있고 제대로 된 <u>효과 분석 안 하고 단순하게 가장 쉬운 방법, 쌀 소비량을 늘리기 위한 여러 가지 다양한 정책 수단이 있음에도 불구하고 그런 것 보다는 가장 쉬운, 단순하게 재배면적 감축하면 생산량이 줄 것 아니냐, 쌀값 올라갈 것 아니냐. 너무나 단순하게 여러분이 생각하고 접근한 것 아니냐, 농림부가 수준이 이 정도밖에 안 되느냐, 좀 안타까울 뿐입니다.</u> (회의록 48쪽)
5	○이원택 위원 그래서 <u>페널티를 주는 방식보다는 인센티브를 줘야 된다</u> 이렇게 얘기를 하고 있는데 사실 정부가 직불금을, 예를 든다면 <u>벼 재배면적을 줄이지 않으면 직불금을 좀 감액하겠다</u> 이런 계획을 갖고 있었던 걸로 보이잖아요. 그런데 <u>직불금 취지는 사실 이렇게 페널티용으로 쓰는 게 아니잖아요.</u> 공익형 직불금의 취지는 <u>농민의 소득 증대와 공익적 가치를 위해서 하는 거잖아요.</u> 이 수단으로 활용하는 것이 적정하다고 생각합니까? (회의록 55쪽)

자료: 국회 회의록 시스템을 바탕으로 작성, 2025. 6. 8.

한편, 전종덕의원이 대표발의한 동 개정안 외에, 미국 재배면적 조정 의무 제도를 현행보다 구체화하여 지원사항 등을 규정하려는 개정안 (의안번호 2209413)이 윤준병의원 대표발의로 현재 우리 위원회에 회부되어 있는바, 심사과정에서 함께 논의될 필요가 있어 보임.

나. 「농업농촌공익직불법」 상 규정 삭제

개정안은 재배면적 조정제도를 규정하는 현행 「농업농촌공익직불법」 제13조를 삭제하고, 현행법 제19조에서 재배면적 조정 의무 미이행에 대한 제재조치를 삭제하려는 것임(안 제13조 삭제 및 제19조).

현행(「농업농촌공익직불법」)	개 정 안
제13조(재배면적 조정의무의 부과) ① 농림축산식품부장관은 수급안정을 위하여 재배면적관리가 필요한 경우 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 재배작물을 재배하고자 하는 기본직접지불금 신청·등록 농업인등에게 재배면적 조정의무를 부과할 수 있다. ② 농림축산식품부장관은 제14조제2항 및 제15조제3항에 따른 기본직접지불금 신청·등록 농업인등에게 제1항에 따른 재배면적 조정의무를 부과하는 경우 그 사실을 통보하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 재배면적 조정의무 대상재배작물 선정, 부과 절차 및 방법, 통보할 내용 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<삭 제>
제19조(기본직접지불금의 감액지급 또는 등록제한) ① 농림축산식품부장관은 기본직접지불금 등록자 또는 수령자가 다음 각 호 중 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하면 등록된 모든 농지등의 기본직접지불금 전부를 지급하지 아니하고, 제5호부터 제9호까지의 어느 하나에 해당하면 해당 농지등의 기본직접지불금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우 2. 기본직접지불금을 수령하기 위해 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지등을 분할하	

현행(「농업농촌공익직불법」)	개정안
는 경우 3. 제9조제1항 및 제2항에 따른 지급대상자 요건을 갖추지 못한 경우 4. 제9조제3항제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당되어 지급대상자 요건을 갖추지 못한 경우 5. 제9조제3항제4호 또는 제5호에 해당되어 해당 토지분에 대하여 지급대상자 요건을 갖추지 못한 경우 6. 제12조 각 호의 의무를 이행하지 않은 경우	
<u>7. 제13조제2항에 따라 통보 받은 재배면적 조정 의무를 이행하지 않은 경우</u>	<u><삭 제></u>
8. 제18조제1항의 의무를 이행하지 않은 경우 9. 착오 또는 경미한 과실로 사실과 다르게 등록하거나 잘못 수령한 경우	
② 농림축산식품부장관은 제1항제1호, 제2호, <u>제6호 및 제7호</u>에 대하여 기본직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자(제10조에 따른 소농직접지불금을 등록신청한 경우에는 그 농가의 구성원 모두를 말한다)에 대하여는 8년 이내의 범위에서 제15조에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.	② 농림축산식품부장관은 제1항제1호, 제2호, <u>제6호</u>에 대하여 기본직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자(제10조에 따른 소농직접지불금을 등록신청한 경우에는 그 농가의 구성원 모두를 말한다)에 대하여는 8년 이내의 범위에서 제15조에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.
③ 제1항 각 호의 구분에 따른 세부항목별 지급제한의 세부적인 기준, 제2항에 따른 등록제한의 세부적인 기준 및 제한기간은 그 위반행위의 유형과 위반 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.	

1) 농림축산식품부 의견

재배면적 조정의무 조항은 공익직불제 취지와 부합하며, 쌀 수급관리를 위한 최소한의 제도적 장치의 존치가 필요하므로, 개정안을 수용하기 곤란함.

2) 검토의견

개정안은 기본직불금 수령자에 대한 재배면적 조정의무 제도가 공익기능 증진을 위한 다른 준수사항들과 일부 성격을 달리함에 따라, 해당 제도에 관한 규정을 삭제하여 해당 제도를 폐지하려는 것임.

이는 앞선 「양곡관리법」상 미곡 재배면적 조정의무 제도 폐지와 동일한 논점에 해당하는바, 마찬가지로 공익기능 증진의 의미 강조와 제도 폐지에 따른 영향 등을 종합적으로 검토할 필요가 있어 보임.

또한, 심사과정에서 앞선 “양곡관리법 일부개정법률안(전종덕의원 대표발의)”과 연계하여 수용여부 등을 논의할 필요가 있을 것임.

한편, 개정안은 안 제19조제2항에서 “제1항 제1호, 제2호, 제6호”로 자구를 정리하면서 연결어인 “및”을 삭제하는데, 법률 내에서 나열하는 경우 일반적으로 “및”을 활용하여 나타내므로, “및”을 삭제하지 않고 “제1항 제1호, 제2호 및 제6호”로 할 필요가 있음.

8. 공공수급미곡의 관리·운용

개정안은 농림축산식품부장관이 전년도 미곡 생산량의 10분의 1에 해당하는 미곡을 계약재배를 통하여 관리·운용하도록 하는 공공수급 미곡 제도를 신설하려는 것임(안 제16조의3 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제16조의3(공공수급미곡의 관리·운용) ① 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 한다. ② 농림축산식품부장관은 공정가격으로 공공수급미곡을 매입하고 매입한 미곡은 공공급식 등에 사용할 수 있다. ③ 농림축산식품부장관은 공공수급미곡의 품종에 대해서는 재배지역의 특성에 맞는 적절한 품종으로 하고, 공공수급미곡을 매입할 때에는 친환경 방식으로 재배한 미곡을 우선적으로 매입하여야 한다. ④ 제1항에 따른 계약재배의 방법·절차 및 제3항에 따른 적절한 품종의 기준 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

가. 농림축산식품부 의견

시장가격이 아닌 공정가격으로 미곡을 매입하도록 하는 공공수급미곡 제도를 운영하는 경우, 감축대상보조(AMS) 한도 등에 대한 고려가 필요할 것으로 보이므로, 개정안의 수용이 곤란함.

한편, 현재도 공공비축미를 공공급식 등으로 활용하고 있으므로, 유사한 제도의 도입 필요성은 낮아 보임.

나. 검토의견

1) 미곡 재배면적 및 생산량 현황

우리나라에서는 2024년 기준 69만 7,713ha에서 358만 4,604톤의 미곡이 생산되고 있으며, 최근 10년간 미곡의 재배면적 및 생산량은 전반적으로 감소 추세에 있는 것으로 보임.

【 최근 10년간 미곡 생산량 현황 】

(단위: ha, 톤)

연번	연도	재배면적			생산량		
		합계	논벼	밭벼	합계	논벼	밭벼
1	2015년	799,344	797,957	1,387	4,326,915	4,323,078	3,837
2	2016년	778,734	777,872	862	4,196,691	4,194,618	2,073
3	2017년	754,713	754,339	374	3,972,468	3,971,609	860
4	2018년	737,673	737,408	265	3,868,045	3,867,415	630
5	2019년	729,814	729,585	229	3,744,450	3,743,868	582
6	2020년	726,432	726,180	253	3,506,578	3,505,984	595
7	2021년	732,477	732,070	407	3,881,601	3,880,312	1,289
8	2022년	727,054	726,654	400	3,763,700	3,762,610	1,090
9	2023년	708,012	707,872	140	3,702,239	3,701,913	326
10	2024년	697,713	697,684	29	3,584,604	3,584,543	61

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024, p. 65.

2) 검토의견

계약재배는 “생산물을 일정한 조건으로 인수하는 계약을 맺고 행하는 농산물 재배” 형태로,²⁹⁾ 어떤 품목·품종을 얼마나 생산하여 판매할지를 사전에 정하여 계약하는 방식임.

²⁹⁾ 농촌진흥청 농업용어사전, 2025. 6. 5. 확인

개정안은 농림축산식품부장관이 매년 전년도 미곡 생산량의 10분의 1에 해당하는 미곡을, 공공수급미곡으로서 계약재배를 통하여 관리·운용하도록 하려는 것임.

2024년 미곡 생산량이 358만 4,604톤이므로, 농림축산식품부장관은 2025년 기준 35만 8,460톤의 미곡을 개정안에 따른 공공수급미곡으로서 계약재배를 통해 관리·운용하고, 이를 공정가격으로 매입해야 함.

이를 통하여 매년 전년도 생산량의 10%에 해당하는 미곡이 계약재배 방식을 통하여 안정적으로 생산될 수 있고, 친환경 방식의 우선 매입에 따라 친환경 농업의 촉진 효과도 있을 것으로 보임.

다만, 매년 전년도 생산량의 10% 수준의 미곡이 생산비용을 보전하며 인간다운 생활을 보장할 수 있는 ‘공정가격’으로 매입됨에 따라 ① 시장가격에 영향을 줄 수 있고, ② 재정소요가 발생할 수 있는 측면을 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 농림축산식품부가 정부관리양곡으로서 매입한 국내산 미곡은 2024년 기준 53만 6천톤인데, 2024년 미곡 생산량이 358만 5천톤 규모이므로, 이는 15.0% 규모에 해당함.

즉, 농림축산식품부는 2024년에 이미 국내산 미곡 생산량의 15%를 정부관리양곡으로서 시장가격으로 매입하였는데, 개정안은 추가적으로 전년도 생산량의 10%를 공공수급미곡으로서 ‘생산비용을 모두 보전하는’ 공정가격으로 매입하도록 한다는 점을 참고할 수 있을 것임.

한편, 개정안을 수용할 경우 다음과 같은 사항을 추가적으로 검토할 필요가 있어 보임.

첫째, 안 제16조의3제1항의 취지는 ‘매년’ 전년도 미곡 생산량의 10분의 1을 공공수급미곡으로 관리·운용하도록 하려는 것으로 보이는바, 관리·운용의 주기로서 ‘매년’을 추가할 필요가 있음.

둘째, 안 제16조의3제3항의 ‘공공급식’은 법적 정의가 모호한 측면이 있으므로, 세부사항을 대통령령으로 위임할 필요가 있어 보임.

현재 ‘공공급식’이라는 용어를 사용하는 입법례는 ① 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제23조의3³⁰⁾와 ② 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제85조³¹⁾의 두 가지 뿐임.

이들 법률에서는 ‘공공급식’을 별도로 정의하지 않는데, 이는 해당 규정들이 지방자치단체 차원에서 적용되는 사항으로서, 현재 각 지방자치단체가 제정한 ‘공공급식’ 지원 등에 관한 조례³²⁾의 공공급식 정의를 활용할 수 있기 때문으로 보임.

30) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제23조의3(지역먹거리계획의 수립·시행) ③ 지방자치단체의 장은 제1항의 지역먹거리계획에 따른 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하는 먹거리통합지원센터를 설치·운영할 수 있다.

1. **공공급식**에 지역농산물을 안정적으로 공급하기 위한 지역농산물 생산·가공·유통의 체계적 관리

31) 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」

제85조(**학교·공공급식** 등 지역산 농산물 공급 특례) ① 전북자치도에서 학교·공공급식 등을 시행하는 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관의 장은 전북자치도 안에서 생산되는 농산물(단순처리품을 포함한다)을 우선적으로 구매할 수 있다.

32) 2025년 6월 6일 기준, 행정안전부 자치법규정보시스템에서 자치법규명 ‘공공급식’으로 조례 검색시 97개 조례가 검색됨

그런데, 이들 조례에서는 대체로 ‘비영리목적의 단체급식’을 공공급식으로 정의하지만, 공공급식 대상기관 등의 범위가 일부 상이함.

예를 들어, 학교급식의 경우 ① ‘동작구 조례’와 같이 공공급식에 포함하거나, ② ‘해남군 조례’와 같이 공공급식 정의에서는 포함하되, 세부 규정에서는 제외하거나, ③ ‘홍천군 조례’와 같이 공공급식에서 제외하는 등 다양한 사례가 있음.

【 조례별 공공급식의 학교급식 포함 여부 】

연번	지방자치단체	공공급식 정의 중 학교급식 관련 사항
1	서울특별시 동작구	「서울특별시 동작구 도농상생 공공급식 지원에 관한 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “공공급식”이란 <u>어린이집, 아동복지시설, 사회복지시설 등 공공급식 시설 및 국가 또는 지방자치단체의 지원을 받는 기관, 단체, 시설 등에서 이루어지는 단체급식</u> 을 말한다. 제4조(지원대상) 공공급식의 지원은 서울특별시 동작구(이하 “구”라 한다)에 소재하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관, 단체, 시설 등(이하 “대상기관”이라 한다)을 대상으로 한다. 4. 「학교급식법」 제4조에 따른 학교
2	전라남도 해남군	「해남군 지역농산물 공공급식 지원에 관한 조례」 제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “공공급식”이란 제2호에 따른 학교급식 및 제14조 각 호에 따른 <u>국가 또는 지방자치단체의 지원을 받는 기관, 단체, 시설 등에서 실시하는 단체급식</u> 을 말한다. 제14조(공공급식의 지원 대상) 공공급식(학교급식은 제외한다. 이하 이 장에서 같다) 의 지원은 비상업적인 단체급식이 이루어지는 집단급식소 중 국가 또는 군의 지원을 받는 급식영역으로서 군내에 소재하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관, 단체, 시설 등을 대상으로 한다. 1. ~ 5. (생략)
3	강원특별자치도 홍천군	「홍천군 공공급식 지원에 관한 조례」 제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “공공급식”이란 <u>국가 또는 지방자치단체의 지원을 받는 공공급식 기관에서 실시하는 단체급식</u> 을 말하며, <u>관공서나 공공기관, 군부대 급식을 포함하며, 학교급식은 제외</u> 한다.

자료 : 행정안전부 자치법규정보시스템을 바탕으로 작성, 2025. 6. 5.

따라서, ‘공공급식’을 ‘대통령령으로 정하는 공공급식’으로 하여, 공공급식의 정의상 모호성을 보완할 필요가 있어 보임.

참고로, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정 당시 우리 위원회의 종전 검토보고서³³⁾에서도, ‘공공급식은 법적으로 정의되지 않고 조례 등에서 포괄적으로 사용되고 있어 그 내용이 불투명하다는’ 당시 식품의약품안전처의 의견을 소개한 바 있음.

셋째, 안 제16조의3제3항에 따른 친환경 방식에 대한 정의가 모호할 수 있으므로, 자세한 사항을 같은 조 제4항의 대통령령 위임사항에 포함할 필요가 있어 보임.

33) 농림축산식품해양수산위원회, “농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안(의안번호 제2104556호) 검토보고서”, 2021.

9. 부칙(시행일)

개정안은 ① “양곡관리법 일부개정법률안”의 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고, ② “농업농촌공익직불법 일부개정법률안”의 시행일을 공포 후 3개월이 경과한 날로 규정하려는 것임(안 부칙).

양곡관리법 일부개정법률안	농업농촌공익직불법 일부개정법률안
부 칙	부 칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 농림축산식품부 의견

개정안의 시행일은 공포 후 3개월 또는 6개월이 아니라, 1년이 경과한 날로 하는 것이 바람직할 것으로 보임.

나. 검토의견

개정안은 법률의 시행일을 정하려는 것으로, ① “양곡관리법 일부개정법률안”은 공포 후 6개월이 경과한 날, ② “농업농촌공익직불법 일부개정법률안”은 공포 후 3개월이 경과한 날을 시행일로 하도록 각각 규정함.

“양곡관리법 일부개정법률안”에 따라 공정가격위원회가 새로이 설치되고, 계약재배를 통한 공공수급미곡 제도가 시행되는 등의 변화가 나타남을 고려하면, 충분한 준비기간을 둘 필요는 있어 보임.

다만, 두 개정안은 재배면적 조정의무 제도의 법적 근거가 양쪽의 법률에 각각 있음에 따라, 해당 제도의 폐지를 위해 이를 모두 삭제하려는 것이므로 함께 시행될 필요가 있는 사안에 해당함.

따라서, “농업농촌공익직불법 일부개정법률안” 또한 “양곡관리법 일부개정법률안”에 맞추어 공포 후 6개월이 경과한 날로 시행일을 규정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5416