양곡관리법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2025년 3월 27일, 윤준병의원 등 12인

나. 회부일자: 2025년 3월 28일

다. 상정 및 의결일자:

제426회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025.6.23.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제427회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품법안심사소위원회(2025.7.24.) 상정, 제안설명, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제6차 농림축산식품해양수산위원회(2025.7.29.) 상정, 소위심사보고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(윤준병 의원)

식량안보 강화를 위해 쌀, 밀, 콩 등 주요 양곡의 수급 및 가격안정은 국가적으로 중요한 과제가 되고 있음. 그러나 쌀의 경우 지속적으로 가격이 하락하여 농가소득의 불안정이 심화되고 있는 실정임.

이와 관련하여 쌀 과잉생산을 방지하고 쌀의 적정가격 유지를 위한 수급조절 정책이 필요하므로 식량안보 강화 등을 위한 근본적인 대책이 필요하다는 지적이 있음.

이에 양곡에 대한 시장 기능이 제대로 작동할 수 있도록 선제적 수급조절을 위한 연도별 목표 설정 및 목표 달성을 위한 시행계획 수립 등 정부의 책무를 강화하고, 정부가 그 책무를 이행하지 못하여 쌀값 등의 폭락 또는 폭등이 발생하는 경우에 한하여 양곡의 수급 안정을 위한 위기 대응조치를 규정하며, 농가의 경영위험을 완화하기 위한 사후적 손실보전 대책으로써 양곡가격안정제가 작동될 수 있도록 구조적인 틀을 마련하려는 것임.

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

가. 가격안정을 위한 양곡의 수급 관리 강화

개정안은 양곡의 수급안정을 위한 시장격리 제도를 개편하려는 것으로, 그 내용은 크게 ① 양곡수급안정대책에 관한 사항, ② 가격의 급격한 하락에 따른 미곡 매입 의무, ③ 가격의 급격한 상승에 따른 미곡 판매 의무의 세 가지 부분으로 구성됨.

첫째, 안 제16조제1항 및 제2항은 양곡수급안정대책에 관한 사항을 개정하려는 것으로서, 대체적으로 양곡수급안정대책에 선제적 수급조절에 관한 목표·계획을 포함하도록 하려는 것임.

참고로, 현행법상 농림축산식품부장관에게는 매년 10월 15일까지 미곡수급안정대책의 수립·공표하도록 의무가 부여되므로, 양곡수급안정대책에 어떠한 사항을 포함하도록 하는 것은 "미곡"에 대하여 해당 사항을 매년 수립·공표하도록 의무화하는 것이 됨.

개정안 중 윤준병의원안은 ① 선제적 수급조절 목표·계획에 더하여 재배면적 관리 목표·계획을 양곡수급안정대책에 포함하도록 하고, ② 미곡수급안정대책의 이행 의무를 추가로 규정함.

재배면적 관리는 생산요소에 해당하는 재배지의 면적을 조절하여 공급량을 관리한다는 점에서 선제적 수급조절의 한 방식으로 볼 수 있는데, 윤준병의원안은 이를 선제적 수급조절과는 별도로 명시함.

이와 같은 별도 명시는 농림축산식품부장관이 선제적 수급조절에 관한 정책 중 "벼 재배면적 관리"에 관한 목표·계획을 매년 미곡수급안정대책에 포함하여 수립·공표하도록 의무화하려는 취지로 보임.

한편, 윤준병의원안이 미곡수급안정대책의 이행 의무를 추가적으로 규정하는 것은, 안 제16조제4항에서 미곡수급안정대책과 연계한 조건부 의무를 규정함에 따른 것으로 보임.

개정안 중 송옥주의원안은 다른 개정안과 달리 양곡의 목표가격을

양곡수급안정대책에 포함하도록 규정하는데, 이는 쌀 목표가격 설정 의무화와 연관됨.

「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 “「농업농촌공익직불법」이라 한다)은 2019년 전부개정 이전에 「농업소득의 보전에 관한 법률」이었는데, 이 당시 쌀의 목표가격에 관한 규정이 있었음.

종전 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제11조는 쌀의 목표가격을 2013년산부터 2017년산까지 80킬로그램당 18만 8천원으로 규정하되, 5년 단위로 국회의 동의를 받아 변경하도록 하였음.

최종적으로는 법률이 전부개정되는 과정에서 2018년산 및 2019년산 쌀의 목표가격이 80킬로그램당 21만 4천원으로 결정되었고, 이후 전부개정된 「농업농촌공익직불법」이 목표가격 설정에 관한 규정을 포함하지 않음에 따라 목표가격제가 폐지되었음.

그런데 최근 수확기 쌀값 하락에 따라 종전과 같이 목표가격 설정의 필요성이 제기된 바 있으며, 우리 위원회에서도 농림축산식품부장관에 대한 위원의 질의 과정에서 여러 차례 쌀 목표가격에 대한 사항이 언급된 바 있음.

이에 송옥주의원안은 목표가격을 양곡수급안정대책에 포함하도록 하여, 매년 농림축산식품부장관이 쌀 목표가격을 수립·공표하도록 하려는 취지로 보이는바, 이러한 법률개정 연혁과 목표가격 설정 필요성

을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

여섯 건의 개정안은 제도의 의무 규정 여부에 따라 ① 윤준병의원안, ② 문대림의원안, ③ 그 외로 구분됨.

① 개정안 중 윤준병의원안은 원칙적으로 농림축산식품부장관에게 미곡 가격의 급격한 하락 시 시장격리 여부에 대한 재량을 부여함.

다만, 미곡수급안정대책에서 설정한 선제적 수급조절 목표·계획 및 재배면적 관리 목표·계획 중 어느 하나를 달성하지 못한 경우, 농림축산식품부장관이 즉시 시장격리를 진행하여야 하므로, 이는 '조건부 의무 규정'에 해당함.

② 개정안 중 문대림의원안은 안 제16조의4에서 농림축산식품부장관에게 미곡 재배면적 감축 목표를 수립하도록 하는데, 해당 목표를 달성하였음에도 미곡의 가격이 급격하게 하락한 경우에만 시장격리 의무를 부여하여, 윤준병의원안과는 다른 '조건부 의무 규정'에 해당함.

③ 그 외 개정안은 미곡 가격의 급격한 하락 시 농림축산식품부장관이 의무적으로 미곡의 시장격리를 진행하도록 하려는 것으로, '순수한 의무 규정'에 해당함.

한편, 개정안은 모두 미곡 가격이 일정 기준 이상으로 급격히 하락한 경우에 시장격리를 진행하도록 하고, 그 가격은 공공비축미 매입가격으로 하며, 그 매입량은 해당연도의 초과생산량으로 함.

최근 5년간 수확기에 발표된 미곡수급안정대책을 살펴보면 2020년을 제외하고는 초과생산을 예상하였으며, 이에 따라 농림축산식품부는 2021년산부터 2024년산까지 4개 연산(年産)에 대하여 시장격리를 진행한 바 있음.

초과생산량에 대한 정부의 시장격리 정책은 수요 부족분을 정부가 충당함으로써 가격 안정화 효과를 달성하려는 취지임.

농림축산식품부는 최근 5년간 각 연산의 초과생산량 이상을 시장격리하였던 것으로 보이는데, 이는 어떠한 매입의무에 따른 것이 아니라 농림축산식품부가 위와 같은 효과를 달성하기 위하여 정책적으로 판단한 결과로 보임.

개정안과 같이 가격 하락 발생 등 조건 충족 여부에 따른 법률상 매입 의무를 부여한다면, 현재와 비교하여 초과생산량을 정부가 매입한다는 결과 자체는 변화하지 않을 수 있음.

그렇지만 정부가 시장에 제시하는 미곡 가격 안정에 대한 정책의지가 강화되어 시장가격에 미치는 영향이 보다 증가할 것으로 보이는 한편, 매입 의무로 인하여 지속적인 의무지출 소요가 발생할 수 있을 것으로도 보임.

따라서, 개정안별 매입 의무 부여조건의 차이점, 미곡 가격 안정의 필요성, 시장격리곡 매입에 따른 향후 재정소요 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

셋째, 안 제16조제4항 본문 및 제2호는 미곡 가격의 급격한 상승이 발생하는 경우, 농림축산식품부장관이 정부관리양곡을 판매하도록 의무화하려는 것임.

미곡 가격의 급격한 상승 시 정부관리양곡 판매를 통하여 시장 내 공급량을 증가시킨다면, 시장원리에 따라 미곡 가격의 안정화를 도모할 수 있을 것으로 보임.

현행 농림축산식품부고시에서도 민간 재고 부족 등으로 가격이 지속적으로 상승하는 경우 정부관리양곡을 판매할 수 있고, 3순기 연속으로 가격이 1% 이상 상승하는 경우 특별한 사유가 없다면 정부관리양곡을 판매하도록 하고 있는바, 특별한 문제는 없을 것으로 보임.

나. 양곡수급관리위원회 설치

현재 양곡수급안정대책 등에 대한 생산자단체와의 협의기구로 양곡수급안정위원회가 운영 중에 있음.

개정안은 양곡수급안정대책 등에 대한 심의기구로서 양곡수급관리위원회를 설치하려는 것으로, 그 내용은 양곡수급안정위원회에 관한 농림축산식품부고시와 유사하되, 위원 구성이나 심의사항 등에서 일부 다른 측면이 있는 것으로 보임.

즉, 개정안은 이미 법률의 위임을 받은 농림축산식품부고시에 따라

설치된 양곡수급안정위원회를 법률에 직접 근거하는 심의위원회로 상향하여 규정하되, 위원회 명칭을 양곡수급관리위원회로 변경하고, 위원 구성과 심의사항을 수정하는 내용으로 볼 수 있음.

현행 양곡수급안정위원회의 설치, 위원 구성 및 심의사항 등이 법률에 명시적으로 규정된 것이 아니라, 단순히 생산자단체와의 협의기구에 대하여 위임함에 따라 고시로 규정되어 있는 점을 고려하면, 개정안을 통하여 위원회의 법적 근거가 강화될 수 있어 보임.

다만, 법률에 근거한 위원회가 됨에 따라 「행정기관위원회법」에 따른 행정안전부의 점검 대상이 될 것으로 보여지는바, 두 가지 측면을 고려하여 결정할 필요가 있어 보임.

한편, 개정안마다 세부적인 내용에서 일부 차이가 있으므로, 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 어기구의원안은 다른 개정안과 달리, 위원회의 기능에 '심의'는 물론 '의결'을 포함하여 규정함.

동 위원회에 의결 기능을 부여함에 따라, 법률에 근거한 동 위원회의 의결과정을 거쳐 정책과정 상에 영향력을 미칠 수 있는 구조가 형성될 것으로 보임.

다만, 동 위원회의 의결이 정책적인 영향력을 가지는 것과는 별개로, 행정기관으로 하여금 의결사항을 따르도록 하는 구속력을 설정하고 있지는 않은바, 동 위원회의 의결이 법적으로 행정기관을 기속하지

는 못할 것으로 보임.

둘째, 어기구의원안은 양곡수급관리위원회의 심의사항으로 개정안에 따라 신설되는 “양곡가격안정제도의 대상품목, 기준가격, 차액의 지급비율” 등을 명시함.

어기구의원안 외의 다른 개정안의 경우에는 동 위원회의 근거 규정이 아니라 양곡가격안정제도의 근거 규정에서 해당 사항에 대하여 동 위원회의 심의를 거치도록 규정함.

이는 동 위원회의 근거규정에서 심의사항으로 명시한 ‘이 법에서 위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항’과 연계되어, 양곡가격안정제도의 근거 규정에서 동 위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항으로서 동 위원회의 심의사항으로 포섭되는 구조임.

즉, 양곡가격안정제도의 대상품목 등을 동 위원회의 심의사항으로 하는 것은 동일하나, 단순히 이를 위원회의 설치 근거 규정에서 심의사항으로 명시할지, ‘이 법에서 위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항’으로서 포섭할지에 대한 선택이 필요할 것으로 보임.

이 경우, 양곡가격안정제도의 근거 규정에서 위원회의 심의를 거치도록 하는 것이 제도 파악 측면에서 유리할 수 있어 보임.

셋째, 송옥주의원안을 제외한 개정안은 위원 구성에 있어 생산자단체의 대표를 5명 이상 위원으로 위촉하도록 제한함.

이는 생산자를 대표할 수 있는 위원이 일정 수준 이상 되도록 하여 위원 구성의 다양성을 확보하기 위한 취지로 보이는데, 개정안이 위원 정수를 15명 이내로 규정하므로 위원 중 최소 1/3 이상이 생산자단체의 대표로 구성될 것임.

그러므로, 양곡수급관리위원회의 심의사항에 대하여 생산자의 의견을 충분히 반영해야 할 필요성에 관한 논의를 거쳐 그 수용 여부를 결정할 수 있을 것으로 보임.

넷째, 윤준병의원안은 위촉직 위원의 자격으로 생산자단체의 대표와 유통인단체 및 소비자단체의 대표 외에, 대표가 추천한 사람을 포함함.

‘대표’라는 공식적인 직책 외에 ‘대표가 추천한 사람’을 자격에 포함하는 경우, 위원으로 위촉될 수 있는 모집단의 범위가 확대됨에 따라 구성의 다양성에 기여할 수 있을 것으로 보임.

참고로, 현행 농림축산식품부고시에서도 양곡수급안정위원회의 위촉직 위원 일부를 생산자단체의 추천을 받아 위촉할 수 있도록 규정하는 점을 함께 고려할 수 있어 보임.

다. 양곡가격안정제도 신설

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

쌀 가격의 불안정은 쌀 생산농가의 소득 불안정으로 이어지고 있는데, 같은 시기 쌀 생산농가의 소득을 살펴보면 농가소득 자체는 감소 후 회복되었으나, 농업소득이 쌀 가격과 동일하게 불안정한 모습을 보임.

이에 개정안은 양곡가격안정제도를 도입하려는 것으로, 이는 쌀 가격 안정을 통하여 쌀 생산농가의 소득 안정을 안정에 기여하려는 취지로 보임.

양곡가격안정제도의 구조는 농림축산식품부장관이 양곡수급관리위원회의 심의를 거쳐 기준가격을 고시하고, 양곡의 시장가격이 해당 기준가격 미만으로 하락하면 그 시장가격과의 차액의 전부 또는 일부를 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, 양곡가격안정제도에 따른 재정소요는 양곡수급관리위원회의 심의를 거쳐 결정되는 ① 기준가격과 ② 차액 지급비율에 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 함께 참고할 수 있을 것임.

한편, 개정안마다 일부 다르게 규정하는 부분이 있으므로, 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 여섯 건의 개정안 중 문대림의원안만이 유일하게 양곡가격안정제도에 대한 사항을 규정하지 않음.

이는 문대림의원이 별도로 대표발의한 “농안법 일부개정법률안(의안번호 2209457)”에서, 다른 개정안과 달리 농산물적정가격보장제도(농산물가격안정제도)의 대상 품목에 명시적으로 양곡을 포함하기 때문임.

따라서, 개정안과 같은 양곡에 대한 가격안정제도를 ① 양곡에 대한 「양곡관리법」에서 다룰지, ② 전체 농수산물에 대한 「농안법」에서 다룰지에 대한 입법정책적인 논의가 필요할 것으로 보임.

둘째, 개정안마다 제도의 의무적 시행 여부가 상이한데, ① 윤준병의원안은 원칙적 재량, 예외적 의무, ② 어기구의원안은 재량, ③ 송옥주・이원택・박수현의원안은 의무적 실시를 규정함.

양곡가격안정제도를 의무적으로 매년 시행하여야 하는지, 경우에 따라 정책적 판단 하에 시행할지 등에 관한 논의를 통하여, 시행 형태에 관하여 결정할 수 있어 보임.

셋째, 윤준병의원안은 다른 개정안과 달리, 양곡수급관리위원회의 심의를 거쳐 대상품목·기준가격·지급비율을 정하도록 하는 사항을 각각의 항이 아닌 하나의 항에서 각 호로 나누어 규정함.

세 가지 사항 모두 양곡수급관리위원회의 심의를 거쳐 농림축산식품부장관이 확정하고 고시하는 동일한 절차를 거치므로, 윤준병의원안과 같이 하나의 항에서 규정하는 경우 입법경제적으로 유리할 수 있어 보임.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 이원택)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기