

양곡관리법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2025년 4월 30일, 전종덕의원 등 10인

나. 회부일자: 2025년 5월 1일

다. 상정 및 의결일자:

제426회 국회(임시회)

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

제427회 국회(임시회)

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

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

2. 제안설명의 요지

(전종덕 의원)

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.

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

가. 공정가격 정의 신설

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, 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.

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

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

나. 미곡에 대한 공정가격과의 손실차액 보전제도 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(’24년 3,661만원), 농업소득이 쌀 가격과 동일하게 불안정한 모습을 보임(’24년 593만원).

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 회부되어 있으므로, 개정안은 이들 개정안과 함께 논의될 필요가 있음.

다. 재배면적 조정제도 폐지

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 미국 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.

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