



제 426회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

양곡관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 공익상 필요에 따른 정부관리양곡의 무상·할인 제공 >

■ 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2210346호)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공익상 필요에 따른 정부관리양곡의 무상·할인 제공	2
가. 관계기관 의견	3
나. 검토의견	3
1) 정부관리양곡 현황	3
2) 검토의견	7
2. 부칙	13
가. 농림축산식품부 의견	13
나. 검토의견	13

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 5. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 5. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 쌀 소비가 줄면서 정부가 매입하여 비축하고 있는 쌀의 재고량이 적정 수준인 80~100만 톤을 웃돌고 있으며, 이에 따라 쌀 재고관리비용 또한 연간 1조 7천억원을 초과하고 있음.

한편 국가와 지방자치단체는 정부관리양곡을 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층 가구와 경로당 등에 할인된 가격으로 판매하는 등 정부관리양곡 소진에 힘쓰고 있으나 여전히 한계가 있는 실정으로 보다 효과적인 방안이 필요하다는 의견이 있음.

이에 공익상 필요한 경우 수급자 및 차상위계층과 학교·군부대 등 공공급식을 시행하는 기관·단체 등에 정부관리양곡을 무상으로 제공할 수 있도록 함으로써 정부관리양곡 관리 비용의 절감과 동시에 공공복지 증진에 기여하려는 것임(안 제9조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 공익상 필요에 따른 정부관리양곡의 무상·할인 제공

개정안은 공익상 필요한 경우 ① 국민기초생활 수급자 및 차상위계층, ② 사회복지시설, ③ 재난 피해를 입은 자, ④ 학교·군부대·교도소 등 공공급식 시행 기관·단체 등에게 정부관리양곡을 무상 또는 할인 제공할 수 있도록 하려는 것임(안 제9조의3 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제9조의3(정부관리양곡의 무상·할인 제공) ① 농림축산식품부장관은 공익상 필요한 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 또는 기관·단체에 정부관리양곡을 무상 또는 할인하여 제공할 수 있다. 1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자 및 같은 조 제10호에 따른 차상위계층 2. 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지시설 3. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난으로 피해를 입은 자 4. 학교·군부대·교도소 등 공공급식을 시행하는 기관·단체 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자 또는 기관·단체 ② 제1항에 따른 정부관리양곡 제공 대상의 구체적인 기준·요건 및 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

가. 농림축산식품부 의견

개정안 중 정부관리양곡의 무상 제공에 대하여는 시장왜곡 등의 부작용이 우려되므로 수용이 곤란함.

정부관리양곡의 할인 제공에 대하여는 공익상 필요에 따른 할인 제공의 필요성에 동의함. 다만, 공급대상의 경우 WTO 허용 보조요건의 위배 소지 등을 감안하여 검토할 필요가 있어 보임.

나. 검토의견

1) 정부관리양곡 관리 현황

정부관리양곡은 ‘정부가 민간으로부터 매입하거나 외국으로부터 수입하는 등의 방법으로 취득하여 관리하는 양곡’으로 ① 공공비축양곡, ② 시장격리곡, ③ TRQ 쌀의 세 가지로 구성됨.

【 정부관리양곡의 종류 】

정부관리양곡		
공공비축양곡	시장격리곡	TRQ쌀
○ 공공비축양곡: 수급불안, 천재지변 등 비상 상황이 발생하더라도 국민에게 안정적으로 식량을 공급할 수 있도록 법령에서 정한 양곡 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.

정부관리양곡의 매입·수입실적을 살펴보면, 2024년에 ① 쌀은 국내 산 쌀 53만 6천톤을 매입하고, 수입쌀(TRQ) 40만 8,700톤을 수입하였으며, ② 콩은 4만 9,770톤을 매입하고, ③ 밀은 1만 7,882톤을 매입함.

【 최근 5년간 정부관리양곡 매입 현황 】

(단위: 톤)

연번	구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
1	쌀	매입량	332천 (332천)	799천 (341천)	774천 (440천)	602천 (392천)	536천 (440천)
		수입량	409천	409천	313천	409천	409천
		소계	741천	1,208천	1,087천	1,011천	945천
2	밀	매입량	853	8,401	16,561	18,892	17,882
3	콩	매입량	557	2,249	18,697	32,524	49,770

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

주2: 2022년 쌀 수입량은 미국 캘리포니아주 가물에 따른 미국측 계약 포기에 따른 것임

주3: 괄호 안은 쌀 공공비축양곡 매입량임

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 5. 15.

한편, 현행법은 정부관리양곡을 ① 국가기관용, ② 가공용, ③ 공공용, ④ 일반판매용 등으로 판매할 수 있도록 규정하고,¹⁾ 그 판매가격은 농림축산식품부장관이 정하도록 규정함.²⁾

1) 「양곡관리법」

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

2) 「양곡관리법」

제9조(정부관리양곡의 판매) ② 제1항에 따른 정부관리양곡의 판매가격은 농림축산식품부장관이 정한다.

예를 들어, 농림축산식품부는 2024년에 정부관리양곡의 판매가격을 용도에 따라 다음과 같이 결정하였는데, 특이사항으로는 ① 「국민기초생활 보장법」에 따른 생계·의료·주거·교육급여수급자와 차상위계층, ② 기초생활보장시설과 ③ 무료급식단체에게 할인 제공하였음.

【 2024년 정부관리양곡 판매가격 】

1. 국산쌀

(단위: 원)

연번	종류	포장단위		군·관수용 학교급식용 가공용	생계·의료 급여수급자	주거·교육 급여수급자 차상위계층	기초생활 보장시설	무료 급식단체
1	2023 년산	40kg		107,190	10,000	39,800	49,670	12,500
		20kg	종이포대	54,180	5,100	20,100	25,080	6,710
			PP포대	54,000	5,100	20,100	25,030	6,640
		10kg		27,380	2,500	10,000	12,650	3,600
2	2022 년산	40kg		99,340	10,000	39,800	49,670	12,500
		20kg	종이포대	50,170	5,100	20,100	25,080	6,710
			PP포대	50,060	5,100	20,100	25,030	6,640
		10kg		25,310	2,500	10,000	12,650	3,600

2. 가공용 수입쌀

(단위: 원)

연번	종류	포장단위	종류	
			백미	현미
1	단립종	40kg	56,940	51,246
		20kg	28,800	-
2	중립종	40kg	62,760	56,484
		20kg	31,710	-
3	장립종	40kg	39,200	35,280
		20kg	19,930	-

주: 특별공급가격 등을 제외한 고시가격임

자료: 농림축산식품부, “2024년 양정자료”, 2024. 12. p. 103.

정부관리양곡의 판매실적을 살펴보면, 농림축산식품부는 2024년에 ① 군·관수용으로 3만 3천톤, ② 공공용으로 16만톤, ③ 가공용으로 92만 7천톤, ④ 일반판매용으로 4천톤, ⑤ 식량원조용으로 10만 3천톤을 판매하여 총 122만 7천톤의 정부관리양곡을 판매하였음.

참고로, 가공용 용도 중 가공식품용은 즉석밥·떡·막걸리 등의 쌀 가공식품을 만들기 위한 용도이고, 주정용은 소주의 원료가 되는 주정을 위한 용도에 해당함.

【 최근 5년간 정부관리양곡 판매 현황 】

(단위: 천톤)

연번	구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
1	군·관수용		40	38	32	32	33
2	공공용	학교급식용	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
		사회복지용	117	125	144	145	160
		소계	117	126	145	145	160
3	가공용	가공식품용	305	325	319	346	363
		주정용	151	144	115	187	203
		사료용 등	46	-	-	73	361
		소계	502	469	434	606	927
4	일반판매용		25	357	21	52	4
5	식량원조용		53	51	51	52	103
합계			737	1,041	683	887	1,227

자료: 농림축산식품부 식량정책관 식량정책과, 2025. 6. 13.

2) 검토의견

현행법은 정부관리양곡 판매가격을 농림축산식품부장관이 정하도록 규정할 뿐, 이에 관하여 별도로 규정하거나 제한하는 사항이 없음.

이에 따라, 농림축산식품부장관은 현재 농림축산식품부고시를 통하여 정부관리양곡의 판매가격을 고시하되, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자나 차상위계층, 기초생활보장시설, 무료급식단체 등에게는 해당 가격보다 할인된 가격으로 정부관리양곡을 판매하는 상황임.

개정안은 정부관리양곡의 할인판매 또는 무상제공의 근거를 마련하려는 것으로, 그 취지는 대상에 따라 다른 것으로 보임.

첫째, 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자·차상위계층, 사회복지시설, 재난피해자 등은 특별한 복지정책이 필요한 대상인데, 이미 농림축산식품부장관은 이들 중 일부에게 정부관리양곡을 할인판매함.

따라서, 이들에 대하여는 할인판매의 법적 근거를 마련하되, 대상을 보다 구체적으로 정하며 확대하려는 취지로 보임.

둘째, 학교·군부대·교도소 등 공공급식을 시행하는 시설의 경우 정부관리양곡을 군·관수용과 학교급식용으로 구입하는 시설로, 현재 할인판매가 이루어지지 않는 대상임.

따라서, 이들에 대하여는 새로이 할인판매나 무상제공의 대상으로 규정하려는 취지로 보임.

개정안을 통하여 ① 현재 이루어지는 할인판매의 명시적인 법적 근거를 마련하고, ② 대량의 양곡수요를 가지는 공공급식 시설 등을 통하여 재고량 감소와 관리비용 절감 효과를 도모할 수 있어 보임.

다만, 정부관리양곡이 정부가 예산을 통하여 매입·수입한 양곡인 점을 고려하면, 무상·할인 제공 대상을 규정하는 데 있어 해당 대상의 공공성 여부를 엄밀히 검토할 필요가 있을 것임.

또한, 현재 정부관리양곡 판매수입은 현재 양곡관리특별회계의 세입 예산 사업인 “미곡판매수입(41-411)”으로 반영되는데, 무상·할인 제공에 따라 해당 세입예산이 감소하여 양곡관리특별회계를 비롯한 정부재정에 영향을 줄 수 있는 점을 참고할 필요가 있어 보임.

참고로, 2025년도 예산에서 미곡판매수입 사업의 세입예산은 4,741억 8,100만원으로, 양곡관리특별회계 전체 세입예산(2조 7,925억 4,200만원)의 17.0%에 해당함.

【 최근 5년간 “미곡판매수입(41-411)” 사업 세입예산 현황 】

(단위: 백만원)

연번	연도	예산액	징수결정액	수납액	미수납액	불납결손액
1	2021년	427,835	1,121,265	1,121,198	89	-
2	2022년	427,856	424,449	424,315	136	-
3	2023년	411,356	600,169	600,099	70	-
4	2024년	533,505	699,147	698,758	389	-
5	2025년	474,181	-	-	-	-

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

② 농림축산식품부, “2024년도 결산 사업설명자료(Ⅱ-1)”, 2025.

한편, 개정안에 대하여는 자구와 관련한 사항을 포함하여 다음과 같은 사항을 검토할 수 있어 보임.

첫째, 개정안은 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자와 차상위계층을 무상·할인 제공의 대상으로 규정하는데, 차상위계층의 정의상 대응되는 용어는 수급자가 아닌 “수급권자”에 해당함.³⁾

따라서, 안 제9조의3제1항제1호의 무상·할인 제공 대상 중 “「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자”를 “「국민기초생활 보장법」 제2조제1호에 따른 수급권자”로 수정할 필요가 있어 보임.

둘째, 안 제9조의3제1항 각 호 외의 부분에서 농림축산식품부장관이 ‘공익상 필요한 경우’에 무상·할인 제공할 수 있도록 규정하는데, ‘공익상 필요한 경우’의 의미가 모호한 측면이 있음.

예를 들어, ‘공익상 필요한 경우’는 ① 정부관리양곡의 재고량이 과도하여 많은 관리비용이 소요되는 경우일 수 있고, ② 물가상승이나 양곡수급의 불안정 등 시장 환경에 따른 경우일 수도 있음.

또한, ③ 개정안에 따라 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자나 차상위계층 등에 대하여 정부관리양곡을 무상·할인 제공하는 것은 일종의 복지정책으로서, 그 자체로 공익적 목적을 가지기도 함.

3) 「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “수급권자”란 이 법에 따른 급여를 받을 수 있는 자격을 가진 사람을 말한다.

2. “수급자”란 이 법에 따른 급여를 받는 사람을 말한다.

10. “차상위계층”이란 수급권자(제14조의2에 따라 수급권자로 보는 사람은 제외한다)에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말한다.

따라서, 공익상 필요한 경우가 어떠한 경우인지 알기 어려우므로, 구체적인 예시를 추가하거나 대통령령에서 정하도록 위임하는 등 구체화할 필요가 있어 보임.

셋째, 안 제9조의3제1항제4호의 공공급식의 법적 정의가 모호한 측면이 있으므로, 세부사항을 대통령령으로 위임할 필요가 있어 보임.

현재 ‘공공급식’이라는 용어를 사용하는 입법례는 ① 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제23조의3⁴⁾와 ② 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제85조⁵⁾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 조례⁶⁾의 공공급식 정의를 활용할 수 있기 때문으로 보임.

그런데, 이들 조례에서는 대체로 ‘비영리목적의 단체급식’을 공공급식으로 정의하지만, 조례별로 공공급식 대상기관 등의 범위가 일부 상이한 측면이 있음.

4) 「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

5) 「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.

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

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 <u>학교급식 및 제14조 각 호에 따른 국가 또는 지방자치단체의 지원을 받는 기관, 단체, 시설 등에서 실시하는 단체급식</u> 을 말한다. 제14조(공공급식의 지원 대상) <u>공공급식(학교급식은 제외한다. 이하 이 장에서 같다)</u> 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, 대통령령에서 무상·할인 제공 대상기관을 구체적으로 정하도록 함으로써 정의상의 모호성을 보완할 필요가 있어 보임.

참고로, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정 당시 우리 위원회의 종전 검토보고서⁷⁾에서도, ‘공공급식은 법적으로 정의되지 않고 조례 등에서 포괄적으로 사용되고 있어 그 내용이 불투명하다는’ 당시 식품의약품안전처의 의견을 소개한 바 있음.

넷째, 안 제9조의3제1항제4호에서는 공공급식 기관의 예시로 ‘교도소’를 드는데, 미결수용자 등이 수용되는 구치소에서도 급식이 이루어질 것이므로 이를 더 넓은 개념인 ‘교정시설’로 할 필요가 있어 보임.⁸⁾

다섯째, 안 제9조의3제1항제5호에서는 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 자 또는 기관·단체’를 무상·할인 제공의 대상으로 규정하는데, 위임규정의 구체성이 낮아 대상 범위가 지나치게 확대될 우려가 있음.

같은 항 제1호부터 제4호까지의 대상을 고려하면, 개정안은 공익적 차원에서 특별한 지원이 요구되는 대상에게 정부관리양곡을 무상·할인 제공하려는 것으로 보임.

따라서, ‘그 밖에 공익상 정부관리양곡의 무상 또는 할인 제공이 필요한 자 또는 기관·단체로서 대통령령으로 정하는 자 또는 기관·단체’를 대상으로 하는 등, 위임규정을 구체화할 필요가 있어 보임.

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

8) 「형법」

제67조(징역) 징역은 교정시설에 수용하여 집행하며, 정해진 노역(勞役)에 복무하게 한다.

제68조(금고와 구류) 금고와 구류는 교정시설에 수용하여 집행한다.

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “수용자”란 수형자·미결수용자·사형확정자 등 법률과 적법한 절차에 따라 교도소·구치소 및 그 지소(이하 “교정시설”이라 한다)에 수용된 사람을 말한다.

2. 부칙

개정안은 부칙에서 이 법의 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하려는 것임(안 부칙).

개 정 안
부 칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 농림축산식품부 의견

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

나. 검토의견

개정안은 안 제9조의3제2항에서 정부관리양곡 무상·할인 제공 대상의 구체적인 기준·요건 및 방법·절차 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 위임함.

따라서, 개정안을 수용함에 따라 위임사항을 규정하는 하위법령의 마련이 요구되므로, 6개월의 준비기간을 부여하려는 개정안은 타당한 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5416