

양곡관리법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2025년 2월 20일, 윤준병의원 등 14인

나. 회부일자: 2025년 2월 21일

다. 상정 및 의결일자:

제424회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2025.4.23.) 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

(윤준병 의원)

현행법에 따라 농림축산식품부장관은 양곡의 가격안정을 위하여 필요한 경우에는 양곡의 공급량 및 수요량 추정, 가격 안정을 위한 양곡의 매입 또는 판매계획을 포함한 양곡수급안정대책을 수립·시행할 수 있도록 하고, 양곡수급안정대책의 운용 또는 양곡의 출하(出荷) 및 가격을 조절하기 위하여 필요하다고 인정하면 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 양곡을 매입하고 판매하게 할 수 있도록 규정하고 있음.

이와 관련, 농림축산식품부는 양곡수급안정대책에 따른 시장격리곡을 농협경제지주가 자체 자금 등으로 우선 매입하게 하고, 이후 분할상환하는 방식으로 자금을 집행해오고 있음. 이는 외상거래방식으로서 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위임에도 불구하고, 정부가 채무를 부담하거나 상환금액 및 상환기간 등을 예산에 담지 않고 있어 명백한 「국가재정법」 위반사항임.

이에 농림축산식품부장관은 제16조제3항에 따라 농업협동조합이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 양곡을 매입하게 하는 경우 매입에 소요되는 비용을 융자 또는 보조할 수 있도록 하고, 매입가격과 매입규모, 매입방법 등에 대하여 미리 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하며, 농업협동조합등에 대한 융자·보조의 규모(원금, 이자, 보관료 및 보관 이자를 포함) 및 융자·보조의 방법과 기간 등의 사항을 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하려는 것임.

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

개정안은 ① 양곡 시장격리 매입자금 정산이 국고채무부담행위이나, ② 「국가재정법」 제25조에 따라 의결을 받는 절차가 준수되고 있지 않다는 해석이 있음에 따라 해당 문제점을 보완하려는 취지임.

국고채무부담행위는 예산확보 없이 국가가 미리 채무를 부담하는 행위로, 지출이 수반되는 계약을 미리 체결하고 예산의 지출은 다음연도 이후의 예산에 계상하는 행위임.

농림축산식품부는 현재 시장격리곡 매입 업무를 농협경제지주로 하여금 수행하도록 하는데, 주로 농협경제지주가 자금을 조달하여 시장격리곡을 매입한 후 이를 분할하여 상환하는 사후 정산 방식을 취함.

가령, 2009년산 양곡의 경우 ‘5년 거치 10년 분할 상환 방식’을 적용하였는데, 시장격리곡 매입 당시 농협경제지주가 자금을 부담하였고, 농림축산식품부는 최초 5년(’10~’14)간 이자만을 부담한 후 10년(’15~’24) 동안 매입자금을 분할 상환하여 정산한 바 있음.

그런데 이와 같은 정산 방식은 ① 지출원인행위(시장격리곡 매입) 시점과 예산(상환금)의 지출 시점이 서로 다르고, ② 자금 상환이 장기간에 걸쳐 분할하여 이루어짐에 따라 지출원인행위 시점에서 해당 예산이 확보되어 있지 않음.

따라서, 현재의 정산방식은 정부가 농협경제지주에 대한 채무를 예산의 확보 없이 미리 부담하는 형태로서, 국고채무부담행위로 볼 수

있다는 의견이 있음.

참고로 국회예산정책처 역시, 양곡 시장격리에 있어 외상거래 방식의 자금운용이 이루어짐에 따라, 국가는 농협경제지주에 대하여 장기간의 확정된 채무를 부담하게 되므로, 사실상 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위와 유사한 측면이 있다는 의견임.

현재의 시장격리곡 매입자금 정산방식을 국고채무부담행위로 본다면 국고채무부담행위에 대한 「국가재정법」 제25조가 적용되는데, 이 경우 해당 정산 방식이 ① ‘법률에 따른 것’이거나 ② ‘세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것’이 아니라면, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 함.

시장격리곡 매입에 따른 정산금은 ② ‘세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것’이 아니므로, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 하는지 여부는 ① ‘법률에 따른 것’인지에 따라 결정됨.

그런데, 양곡 시장격리의 근거 규정인 「양곡관리법」 제16조는 농림축산식품부장관이 농업협동조합 등에게 양곡을 매입하게 할 수 있도록 규정할 뿐, 매입자금의 정산 방식에 대하여는 규정하지 않음.

양곡 시장격리 자체가 법률에 근거한 행위라 하더라도, 법률에서 이를 국고채무부담행위로 규정하는 것은 아니므로, 예외사항인 ‘법률에 따른 것’으로 해석하기 어려울 수 있음.

참고로 국회예산정책처 역시, 「국가재정법」이 법률에 따른 국가의

채무부담행위를 국회의 사전의결 대상에서 제외하는 것은 법률에 의하여 국가채무가 직접적으로 발생할 경우에 한하는 것으로 보는 것이 타당하며,

양곡 시장격리에 따른 정부의 채무는 법률에 의하여 당연히 발생하는 것이 아니라, 시장격리 및 농협경제지주의 자금부담에 대한 결정에 의하여 비로소 발생하는 것이므로, 예외인 ‘법률에 따른 것’에 해당하지 않는다는 의견임.

그러므로, 현재의 시장격리곡 매입자금 사후 정산방식을 국고채무부담행위로 전제하는 경우, 「국가재정법」 제25조에 따른 국회의 의결을 받지 않는 절차적 미비가 있을 것임.

따라서, 이러한 「국가재정법」 위반에 관한 해석상의 논란을 토대로 시장격리곡 매입의 근거규정을 보완하려는 것이 개정안의 취지로 보임.

구체적으로는 현재의 방식을 ① 국고채무부담행위로 해석하는 경우에는, 명시적인 법적 근거를 마련하여 법률에 따른 정산방식이 됨에 따라 국회의 의결을 받지 않는다는 절차적 논란을 완화할 수 있을 것으로 보임.

② 국고채무부담행위로 해석하지 않더라도, 개정안을 통하여 현재의 정산 방식에 대한 명시적인 근거를 마련하는 한편, 국회 소관 상임위원회에 사전 보고 및 사후 제출 의무를 부여함에 따라 시장격리곡 매

입에 대한 국회의 재정 및 국정통제를 강화할 수 있어 보임.

한편, 동 사안은 현재 2025년 5월 25일을 기한으로 감사원 감사가 진행 중에 있으므로, 감사원 감사결과도 함께 고려할 필요가 있는 것으로 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