

# 보 도 자 료

| 국회의원 김재원   |                  | 새누리당 군위군·의성군·청송군 |               |
|--|------------------|------------------|---------------|
| 배포일시   | 2013. 10. 17 (목) | 보도일시             | 배포 후 즉시 보도 가능 |
| 서울특별시 영등포구 의사당로 1 대한민국 국회 의원회관 419 호<br>전화 02)784-2820, 팩스 02)788-0153 담당 : 김세중 보좌관(010-2039-1175) |                  |                  |               |

## 700억 규모 국가곡물조달시스템구축사업, 대통령 지시라는 이유로 예비타당성조사도 하지 않고 예산 배정하여 국가재정법 위반

결국 지난 6월 STX 사태로 파국 맞아 사업 무산

똑같은 용역을 반복, 경제성을 분석할 사업도 없는데 타당성재조사 의뢰

기대했던 2조 531억원의 사업효과는 없는데, 3년간 수업료로 국민 혈세만 55억원 지출

곡물유통기능 확보 없는 곡물 엘리베이터 인수, 소프트웨어 없는 컴퓨터나 마찬가지로

김재원 의원, “불용예산 반납, 해외농업개발사업과 통합, 민간 지원 위주 추진” 요구

국가곡물조달시스템, STX팬오션 회생절차 신청으로 파국 맞아

한국농수산식품유통공사(이하 ‘aT’)는 2010년 2월부터 해외에서 곡물을 확보하여 평상시 식량도입단가를 낮추고 식량 위기 시에는 안정적으로 곡물을 국내로 반입하기 위해 국가곡물조달시스템 구축을 추진해 왔다.

2011년부터 aT는 미국 내 수출 엘리베이터 한 곳의 지분 인수를 추진했으나, 2배나 되는 가격 차이로 인해, 거래가 중단되었다.

이에, aT는 2012년 5월부터 STX팬오션이 보유한 미국 워싱턴주 롱뷰항 소재 수출엘리베이터 E사 지분 20%를 현물출자하고 aT는 약 700억원의 현금을 출자하여 곡물전문기업을 설립하는 방안을 STX그룹과 협의하여, 2012년 12월에 합작사업에 대한 MOU를 체결하였다. STX가 수출엘리베이터 지분을 aT에 단순 매각 시 E사의 다른 주주들이 우선매수권을 행사할 권한이 있어, STX가 현물출자하고 신설된 법인의 대주

주 지위를 유지하는 거래 구조였다.

한편, STX그룹은 유동성 위기가 심화되어 2012년 6월부터 STX에너지 등 매각을 추진하고 있었고 2012년 12월에는 STX그룹이 STX팬오션을 매각하겠다고 공시까지 하여 현물출자로 거래하기 어려워졌는데도 불구하고, aT는 STX와 7개월 간 협의 끝에 2012년 12월 6일에 STX의 현물출자를 전제로 한 합작투자 MOU를 체결하였다. aT는 이에 대해 “2013년 1월에 채권은행단이 STX팬오션의 분리매각을 추진하였고, 12월 MOU 체결 당시에는 STX팬오션의 매각 방침을 알지 못했다.”라고 답변하였다.

STX팬오션의 매각방침에 따라 aT는 올해 4월 29일에 STX 및 STX팬오션과 곡물전문 기업에 aT가 현금을 출자하고 STX는 국내 사료기업의 지분을 출자하되 STX팬오션은 E사 지분을 매각하는 구조로 MOU를 체결하였다. 하지만, STX팬오션이 E사 지분 20%를 신설법인에 매각 시 신설법인의 최대주주가 STX에서 aT로 변경되어 E사 주주사들이 우선매수권을 행사하여 사업 자체가 무산될 위험, 국영무역 외 시장에서의 곡물사업의 경험이 거의 없는 aT가 당초 사업계획 상 재정투자비율 40%를 초과하여 투자하여 전면에 나서서 사업을 진행해야 하는 위험은 간과된 측면이 있다.

결국 올해 6월 16일 E사의 다른 주주사들이 STX팬오션의 E사 지분 20%에 대한 우선매수권을 행사하여, 3년간 55억원의 국가예산을 지출한 국가곡물조달사업은 파국을 맞게 된다. STX팬오션은 매각이 불발되어 지난 6월에 기업회생절차에 들어갔다.

### **사업계획에 따른 재정투자비율 40%를 초과하여 사업 추진**

사업계획에 따르면 국가곡물조달시스템 구축에 필요한 자금은 aT 40%, 민간 60% 비율로 부담하며, aT 부담분은 전액 정부 출자금으로 충당하도록 되어 있다. 하지만 STX팬오션이 새로 신설할 곡물기업에 E사 지분을 매각할 경우에, 대부분의 투자금을 aT가 부담하여 유통공사의 투자비율 약 80%에 달하여, 신설 곡물기업이 당장 공기업이 되며, 이후 탄력적인 사업운영에도 차질을 빚을 우려가 있었지만, 농림축산식품부와 aT는 곡물엘리베이터 인수를 우선하여 이를 알고도 계속 사업을 추진하였다.

**전임 대통령 지시로 200억원 예산 배정 위해 예비타당성조사 생략, 국가재정법 위반**

국가재정법 제38조 및 같은 법 시행령 제13조의 규정에 따라 5년간 재정이 500억원 이상 투입되는 농림해양수산 분야의 사업은 예비타당성조사를 실시하고 그 결과를 국회에 보고하도록 되어 있는데, 국가곡물조달시스템 구축 사업은 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 등 예비타당성조사 제외 대상이 아님에도 불구하고 예비타당성조사 절차를 생략하고 진행되었다. 농림축산식품부 관계자는 “2010년 7월 당시 위로부터 국제곡물사업 참여 지시를 받았다. 그런데, 예비타당성조사를 하면 최소 6개월이 소요되어 예산 반영을 할 수 없어서 이를 생략하고 기획재정부와 긴급하게 협의하여 9월에 200억원을 정부예산에 반영하게 되었다.”라고 설명했다.

실제로 국가곡물조달시스템 구축 사업은 2009년 8월 10일 비상경제대책회의에서 전임 이명박 대통령이 밀가루 공급·유통과정에 대한 근본적인 대책을 마련하라고 지시하였는데, 이에 대해 2010년 7월 19일 농림축산식품부가 국제곡물사업에 참여하기로 보고 하면서부터 시작되었다.

한편, 감사원은 지난 4월 15일부터 6월 3일까지 「세출구조조정 및 주요 재정사업 추진실태」를 감사하였지만, 국가곡물조달시스템 구축사업의 기본적인 법적 절차 위반도 지적하지 않았다.

### **똑같은 용역을 반복, 경제성을 분석할 사업도 없는데 타당성재조사 의뢰**

지난 9월 농림축산식품부는 기획재정부에 국가곡물조달시스템구축사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 검토하기 위한 타당성재조사를 요청하는 공문을 발송하였다. 이미 수차례의 용역을 통해 국가곡물조달시스템구축사업의 필요성에 대해서는 정리가 되어 있어 추가 검토할 내용이 없고 구체적인 사업 내용이 없어 경제성을 검토할 사업 자체가 없는데도 불구하고, 농림축산식품부가 불필요한 용역을 의뢰한 것이다. 이에 대해, 이미 확보한 국비 예산을 유지하고, 당초 예비타당성조사를 건너뛴 잘못을 덮어 사업 무산에 대한 책임을 회피하려는 것이 아니냐는 지적이 제기되고 있다.

기대했던 2조 531억원의 사업효과는 없는데, 3년간 수업료로 국민 혈세만 55억원 지출

2011년부터 2013까지 총 750억 4천만원의 예산이 배정되었으며, aT는 미국 현지법인 AGC의 설립 투자비로 14억 88백만원, 사업 운영비로 39억 75백만원 등, 총 54억 63백만원<sup>1)</sup>을 집행하였다. 누적 집행율은 7.3%에 불과하고, 이월된 예산은 695억 77백만원이나 된다. 불용액 규모가 커서, 지난 9월말 기준 aT에 교부된 예산액 642.4억원에서 발생한 누적 이자수익은 35.5억원으로, aT 한해 당기순이익의 3분의 1 수준에 이르고 있다.

2010년 삼일회계법인의 용역 결과에 따르면, 국가곡물조달시스템 구축 등으로 주요 국제 곡물의 도입단가를 5% 인하할 경우 경제적 효과는 2조 531억원의 효과가 있을 것으로 추정하였으나, 효과는 간데 없고 곡물시장에 대한 수업료로만 55억원(매년 18억원)을 지출하였다.

### 사전 준비 부족으로 2차례나 투자금액 및 사업계획 변동

국가곡물조달시스템 구축 사업은 1) 2010년 10월 당초 550억원으로 미국 내 곡물유통망 확보를 위한 10기의 산지 엘리베이터의 건설하는 것에서, 2) 2011년 5월 1,070억원으로 중규모 곡물회사를 인수(M&A)하여 10기 정도의 산지 엘리베이터를 확보하는 것으로 변경되었고, 3) 2012년 10월에는 660억원으로 수출 엘리베이터에 지분 참여하는 것으로 변경되는 등, 사전 준비 부족으로 2차례나 사업계획과 투자금액이 변경되었다.

### 수출엘리베이터 확보 계획 없이 산지엘리베이터 건설부터 추진하는 등 성급한 사업 추진

### 곡물유통기능 확보 없이 곡물 엘리베이터만 인수, 소프트웨어 없는 컴퓨터나 마찬가지로

5개 곡물메이저가 80%를 점유하고 있는 세계 곡물시장과 폐쇄적이고 진입장벽이 높은 미국에서 산지 엘리베이터를 연차별로 확보하는 것은 쉽지 않은 일이며, 또한 수출엘리

1) 최근 3년간 국가곡물 조달시스템구축사업 예산 집행 현황

(단위: 백만원)

| 구 분    | 인건비   | 용역등 조사비 | 운영비 | 소계    | 현지법인출자 | 합계    |
|--------|-------|---------|-----|-------|--------|-------|
| 2011   | 1,132 | 360     | 128 | 1,620 | 1,488  | 3,108 |
| 2012   | 1,010 | 292     | 58  | 1,360 |        | 1,360 |
| 2013.9 | 660   | 267     | 68  | 995   |        | 995   |
| 합계     | 2,802 | 919     | 254 | 3,975 | 1,488  | 5,463 |

베이터 및 곡물 판매와 결합되지 않은 산지엘리베이터는 반쪽짜리 곡물조달시스템에 불과한데도, 사업 초기단계에서는 성급한 사업추진으로 이런 사실을 간과하였다.

예산 제약 하에서 산지엘리베이터보다는 수출엘리베이터 지분을 확보하기로 한 것은 뒤늦게나마 다행이다. 하지만, 사업 착수 단계에서 다수의 용역을 진행하고도 시행착오를 겪고 나서야 이렇게 사업 방향을 바꾼 것은 안타까운 일이다..

산지와 수출엘리베이터 중 택일하라면 수출엘리베이터를 선택하겠지만, 곡물조달시스템이 제대로 기능하기 위해서는 산지엘리베이터, 수출엘리베이터 및 곡물유통기능을 다 갖추어야 한다. 그런 측면에서 700억원 규모의 예산으로는 국가곡물조달시스템을 제대로 확보하기 어렵다. 그러나, 복지 등 재정수요가 날로 높아지고 있어 추가 예산 투입 어려운 상황에서 조기에 그리고 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻기 위해서는 산지 또는 수출엘리베이터에 대한 투자보다는 중규모의 곡물유통회사를 우선적으로 인수하는 방안을 검토해야 한다. 컴퓨터도 소프트웨어 없이 하드웨어만 덩그러니 구입하는 것은 무모한 일이다. 곡물엘리베이터를 인수하는 전략에서 곡물유통회사를 인수하여 국가곡물조달 기능을 수행하는 동안 자연스럽게 국제 곡물시장의 참가자로서 곡물엘리베이터 인수 기회를 엿보는 전략으로 전환이 필요하다.

### 수요자가 참여하거나 주도하는 국가곡물조달시스템 추진해야

aT가 최대주주로 설립한 미국 현지법인 AGC의 주주 구성을 보면, 삼성물산은 곡물 전문상사가 아니고, 한진 및 STX도 운송업체로서, 농협사료나 CJ, 하림과 같은 곡물 수요자를 포함하지 않은 한계가 있다. 현지에 엘리베이터를 확보하더라도 이를 통해 확보한 곡물을 안정적으로 소비할 수요처가 확보되지 않았고, aT가 가격 우위를 가지고 국내에 공급할 수 있을지도 불확실한 측면이 있었다.

한국의 농협중앙회 격인 일본의 젨노는 1978년에 곡물자회사인 ‘젠노 그레인’을 미국에 설립하여, 1988년 미국계 곡물 기업인 ‘CGB’를 인수하기 시작하여 현재 ‘미국 중부 곡창지대-미시시피강 유역-뉴올리언스 항구’로 이어지는 일련의 엘리베이터를 보유하고 있다. 젨노가 지금처럼 일본 곡물 수입량의 30%를 취급하기까지에는 30년 이상의 세월이 소요된 점, 그리고 수요자 주도로 곡물사업에 진출한 점을 교훈으로 삼아야 한다.

## 국가곡물조달시스템 구축 실패에 따른 곡물 도입계획 변경 필요

그런데, 국가곡물조달시스템을 통한 곡물 도입계획은 정부가 AGC를 통해 2015년까지 연간 수입곡물 1,400만톤 중 400만톤을 현지 직거래 방식으로 도입한다는 계획이었으나, 2011년 도입계획량의 11%인 1.1만톤을 도입한 이후 도입 실적이 전혀 없다. 농림축산식품부는 국가곡물조달시스템 구축 완료 시 당초 계획량 달성이 가능할 것으로 판단하여 곡물도입계획을 수정하지 않았다고 답변하였는데, 이제는 현실과 당초 계획의 문제점을 인정하고 곡물도입계획 및 국가곡물조달시스템구축 사업계획을 수정해야 한다.

## 김재원 의원, “불용예산 반납, 해외농업개발사업과 통합, 민간 지원 위주 추진” 요구

우리나라는 곡물 자급률이 2012년 기준 26.2%로 OECD 31개국 중 29위로 낮다. 국제곡물가격의 상승과 수급 불안정이 심화되는 반면 국내 생산기반 확대를 통한 곡물 자급률 제고는 어려워지고 있어, 국제곡물을 경제적이고 안정적으로 도입하기 위한 국가곡물조달시스템 구축은 분명 필요하다. 그러나, 언제 예산이 회수될지도 모르는 불안감으로 인해 사업주체가 단시간 내 곡물엘리베이터 인수에만 매달리도록 유도하는 현재와 같은 사업 구조는 저렴한 곡물엘리베이터 인수 기회를 가로막아 결국 제대로 된 국가곡물조달시스템을 구축하는데도 도움이 되지 않는다. 활황세인 세계 곡물시장 여건을 고려하더라도 조급한 투자는 부실투자나 과잉투자 등 나중에 더 큰 문제를 유발할 위험이 있다.

국회 농림축산식품위원회 새누리당 김재원 의원(경북 군위군·의성군·청송군)은 “곡물 엘리베이터 인수에 급급하다 보면 불리한 협상을 하게 마련이다. 부실 과잉 투자를 막고 제대로 된 국가곡물조달시스템을 구축하기 위해, 농림축산식품부는 불용 예산을 반납하고 실행 가능한 국가곡물조달시스템 구축방안을 새로 마련해야 한다. 곡물메이저들이 주도하는 독과점 시장을 잠식하면서 식량자주율을 높이기 위해서는, 우선적으로 부처 내에서도 다른 국에서 운영하고 있는 해외농업개발사업과 국가곡물조달시스템구축사업부터 통합 운영해야 하고, 농림축산식품부나 aT가 직접 나서기 보다는 곡물 수요처나 곡물유통회사의 요구사항을 바탕으로 민간 지원 위주로 사업을 추진해야 할 필요가 있다.”라고 말했다. 끝.