



제 422회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농민기본법안 검 토 보 고

〈농민의 권리 등에 관한 사항 규정〉

■ 이병진의원 대표발의(의안번호 제2205688호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 총괄 검토의견	4
1. 법 제정 필요성	4
2. 관계 기관·단체 의견	13
3. 제21대 국회 심사경과	14
IV. 주요 조문별 검토	15
1. 목적	15
2. 기본이념	17
3. 정의	19
4. 국가 및 지방자치단체의 책무	26
5. 식량주권의 확보	28
6. 식량자급의 달성	31
7. 유전자변형농산물에 대한 관리	37
8. 종자권	40
9. 국산농산물 우선구매	46
10. 농지 임차인 보호	49
11. 공익 직접지불제도의 시행	53
12. 농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대	58
13. 농민기본소득의 지급	63
14. 필수농자재 지원	68

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이병진의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 11. 19.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 20.

II. 제안이유

현재 농촌지역은 저출산, 고령화, 인구 유출 등으로 인해 심각한 소멸 위기에 직면해 있음. 통계청에 따르면 2023년 기준 농가수는 99만 9,000가구로 조사가 시작된 1949년 이래 처음으로 100만 가구에 미치지 못하였는데, 이는 인구의 52%가량이 서울·수도권에 집중된 상황에서 농촌 지역은 일자리와 정주여건의 악화, 인구 유출 등이 지속적으로 진행되고 있음을 보여주고 있음.

이러한 농촌 소멸은 단순히 농촌 지역의 소멸로 끝나는 것이 아니라 식량자급 등에 악영향을 미치게 되는데, 우리나라의 식량 자급률은 1970년 86.2%에서 2021년 44.4%로 하락하였고 쌀을 제외한 식량 자급률은 11.4% 불과함. 또한, 2022년 한국의 식량안보지수는 전 세계 113개국 중 39위, OECD 국가 중에서는 최하위를 기록하였음.

이에 농민의 권리를 보호하고 적정한 소득보장 등을 통해 농촌의 소멸을 막고 우리 국민의 생존에 필요한 식량자급을 위해 이 법을 제정하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 농민의 권리와 안정된 소득을 보장하고 농업·농촌의 지속가능한 발전을 도모하며 식량주권을 확보하고 식량자급을 달성하여 국민과 농민의 삶의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 모든 국민은 생태적으로 지속가능한 방법으로 생산된 건강하고 충분하며 문화적으로 적합한 식량에 접근할 권리를 갖는 등의 식량주권 확보에 대해 규정함(안 제5조).

다. 국가와 지방자치단체는 유전자변형농산물의 환경 방출로 국민과 농민의 건강에 위해 발생, 토종식물 오염, 생물다양성 훼손 등이 일어나지 않도록 필요한 정책을 수립하고 시행하도록 함(안 제7조).

라. 국가와 지방자치단체는 식량자급률 제고를 위하여 필요한 경우 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 집단급식시설 등에 국산 농산물 및 그 가공품을 우선 구매하도록 하는 정책을 수립·시행할 수 있도록 함(안 제9조).

마. 국가와 지방자치단체는 실제 경작자인 농민이 안정적으로 농지를 이용할 수 있도록 농지 임차인 보호를 위해 필요한 정책을 수립하고 시행할 수 있도록 함(안 제10조).

바. 국가는 농업·임업·농촌·산림의 공익기능 증진과 농민의 소득안정, 소규모농가의 적정 소득 보장을 위하여 농업·임업·농촌·산림 공익기능 증진 직접지불제도를 수립·시행하도록 함(안 제11조).

사. 국가와 지방자치단체는 농촌 지역에 거주하는 노인에게 충분한 돌봄이 제공될 수 있도록 돌봄 인력 확보와 시설 확충 등 필요한 정책을 수립하고 시행하도록 함(안 제12조).

아. 국가와 지방자치단체는 농민의 소득안정을 도모하고 삶의 질 향상을 위하여 농민에게 매월 일정 금액을 지급하는 농민기본소득 정책을 수립·시행하도록 함(안 제13조).

자. 국가와 지방자치단체는 필수농자재 가격 폭등으로 농업 경영 위기에 직면한 농민에게 필수농자재 구입비를 지원하는 정책을 수립·시행하도록 함(안 제14조).

IV. 총괄 검토의견

1. 법 제정 필요성

가. 제정안의 구성

제정안은 장 구분 없이 총 14개의 조문과 1개의 부칙(공포 후 1년 후 시행)으로 구성됨.

제정안은 식량주권·식량자급, 유전자변형농산물의 관리, 종자권, 국산농산물 우선구매, 농지 임차인 보호, 공익 직접지불제도의 시행, 농촌 노인 돌봄, 농민기본소득, 필수 농자재 지원 등 농민의 권리를 보장하고 농민을 보호하기 위한 사항을 규정하려는 것임.

【제정안의 구성】

제정안	
제1조(목적)	제8조(종자권)
제2조(기본이념)	제9조(국산 농산물 우선 구매)
제3조(정의)	제10조(농지 임차인 보호)
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제11조(공익 직접지불제도의 시행)
제5조(식량주권의 확보)	제12조(농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대)
제6조(식량자급의 달성)	제13조(농민기본소득 지급)
제7조(유전자변형농산물에 대한 관리)	제14조(필수농자재 지원)

나. 우리 농업·농촌의 현실

현재 우리 농업·농촌은 고령화와 인구 감소, 농업 소득 불안정, 기후 변화로 인한 생산 환경 악화, 국제적 농산물 경쟁 심화 등 복합적인 위기에 직면해 있고, 또한 이에 따른 식량자급률 저하로 식량안보 위기 역시 발생하고 있는 상황임.

첫째, 농촌지역의 65세 이상 고령화율 추이를 살펴보면, 2019년 22.1%였던 농촌지역 고령화율은 2023년 현재 25.7%로 증가하였음.

이는 도시지역의 고령화율이 2019년 13.5%, 2023년 16.9%인 것에 비하면 매우 높은 수치로, 농촌지역의 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 보여줌.

【농촌 및 도시지역 고령화율 변화(65세 이상)】

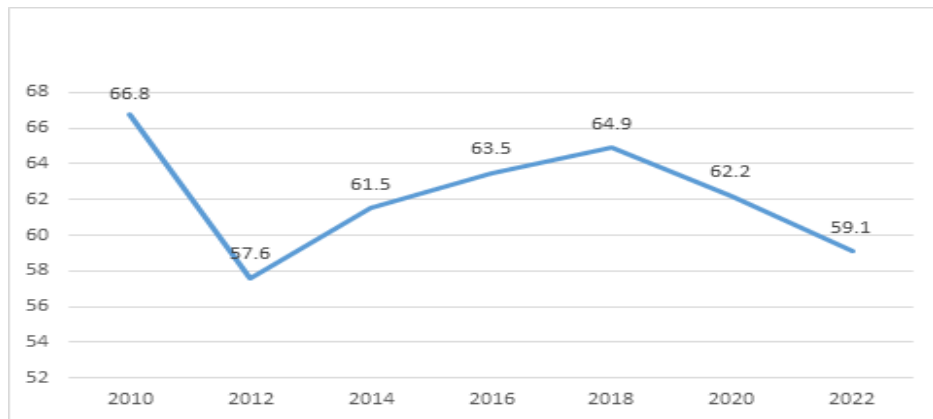
(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
농촌(읍면)	22.1	23.0	24.0	25.0	25.7
도시지역	13.5	14.4	15.2	16.0	16.9
국가 전체	15.1	16.0	16.8	17.7	18.6

* 자료출처: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.2.10. 제출)

둘째, 농가소득의 경우 2022년 기준 농가소득은 도시근로자보다 연간 3,200만원 적은 것으로 나타나고 있으며, 시계열적으로 살펴볼 때에도 2010년 66.8%였던 도농 격차가 2022년 59.1%로 그 격차가 벌어졌음을 알 수 있음.

【도시와 농촌지역의 소득격차】



※ 자료 : 위기와 기회의 농업농촌 혁신과 포용으로 풀자(경기연구원, 23.5.), 2023년 국정감사 보도자료¹⁾

셋째, 우리나라는 현재 59개 국가 21건의 FTA를 체결하는 등 시장 개방 확대와 그로 인한 국제적 농산물 경쟁 심화에 노출되어 있음.

【우리나라의 FTA 체결 현황】

연번	상대국	추진 현황			의의
		협상개시	서명	발효	
1	칠레	1999.12.	2003.2.	2004.4.	최초의 FTA, 중남미시장의 교두보
2	싱가포르	2004.1.	2005.8.	2006.3.	ASEAN 시장 교두보
3	EFTA (4개국)	2005.1.	2005.12.	2006.9.	유럽시장 교두보
4	아세안 (10개국)	2005.2.	2006.8.(상품)	2007.6.(상품)	거대경제권과 체결한 최초의 FTA
			2007.11.(서비스)	2009.5.(서비스)	
			2009.6.(투자)	2009.9.(투자)	
5	인도	2006.6.	2009.8.	2010.1.	BRICs 국가, 거대시장
6	EU (27개국)	2007.5.	2010.10.6.	2011.7.1.(잠정) 2015.12.13.(전체)	거대 선진경제권
7	페루	2009.3.	2011.3.21.	2011.8.1.	자원부국 중남미 진출 교두보
8	미국	2006.6.	2007.6.	2012.3.15.	세계 최대경제권 (GDP 기준)
		2018.1. (개정협상)	2018.9.24. (개정협상)	2019.1.1. (개정의정서)	
9	튀르키예	2010.4.	2012.8.1.(기본-상품)	2013.5.1.(기본-상품)	유럽-중아시아 진출 교두보
			2015.5.26.(서비스-투자)	2018.8.1.(서비스-투자)	

1) 지난해 농가소득, 도시근로자보다 3200만원 적어(한국농업신문, 2023.10.3.)

연번	상대국	추진 현황			의의
		협상개시	서명	발효	
10	호주	2009.5.	2014.4.8.	2014.12.12.	자원부국, 오세아니아 주요시장
11	캐나다	2005.7.	2014.9.22.	2015.1.1.	북미 선진시장
12	중국	2012.5.	2015.6.1.	2015.12.20.	우리의 제1 교역국 (2022년 기준)
13	뉴질랜드	2009.6.	2015.3.23.	2015.12.20.	오세아니아 주요시장
14	베트남	2012.8.	2015.5.5.	2015.12.20.	우리의 제5위 투자 대상국 (2019년 기준)
15	콜롬비아	2009.12.	2013.2.21.	2016.7.15.	자원부국, 중남미 신흥시장
16	중미 (5개국)	2015.6.	2018.2.21.	2021.3.1. 전체발효	중미 신시장 진출
17	영국	2017.2.	2019.8.22.	2021.1.1.	브렉시트 이후 한영 통상관계 지속
18	RCEP	2012.11.	2020.11.25.	2022.2.1.	동아시아 경제통합 기여
19	이스라엘	2016.5.	2021.5.12.	2022.12.1.	창업국가 성장모델
20	캄보디아	2020.7.	2021.10.26.	2022.12.1.	동남아 시장 진출 확대
21	인도네시아	2019.2.	2020.12.18.	2023.1.1.	동남아시아 시장 진출 확대 기여

※ 자료 : 관세청 FTA 포털, <발효된 FTA 체결현황>

넷째, 식량자급률²⁾ 역시 낮아지고 있는 추세이므로 식량안보와 식량주권 측면에서 식량자급률의 향상이 필요한 측면이 있음.

【연도별 식량자급률 실적】

(단위 : %)

구분	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
식량자급률 (식용곡물)	54.1	51.9	50.3	49.3	49.3	44.4	49.3
(쌀 제외시)	19.5	17.8	19.0	19.6	19.7	18.7	17.9

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

2) 식량자급률: 사료용 소비·수출·원조를 제외한 국내 소비량 대비 국내 생산량 비율
(계산식) 식량자급률(%) = [국내 생산량 / 수요량 - 사료·수출·해외원조]

다. 제21대 국회 논의 경과

이와 같은 농업·농촌의 현실 속에서 농업의 공익적 가치와 농민의 생존권 보장을 위한 법적·제도적 대책이 필요하다는 요구가 제기되고 있으며, 제21대 국회에서는 관련 법안 마련을 위한 청원이 2차례 제출된 바 있음.

【제21대 제출 청원 주요내용】

의안번호 청원명	발의일 청원유형 청원인	주요내용	
2100171 농민기본법 (농업농촌 및 식품산업 기본법 전부개정 법률안)에 관한 청원	2023-11-21, 의원소개 청원 (강성희의원) 하원오	식량자급률 100%	식량위기와 기후위기에 대응하기 위해서 식량 자급률의 궁극적 목표를 100%로 설정하고, 매년 대책 수립과 실행을 책임 있게 진행
		주요농산물 공공수급제	주요 농산물의 50% 이상은 계약재배를 통해 적정가격 유지 및 생산량 확보를 가능하게 하는 공공수급제 실시
		농산물 가격결정위원회	농민이 농산물 가격결정에 참여할 권리를 보장 하기 위하여 '농산물가격결정위원회' 구성
		농지확보	농지가 농업생산 용도로만 사용될 수 있도록 국가의 관리를 강화하여 농지전용 및 불법투기를 방지하고 농지관리를 책임지는 농지관리청 신설
		농민등록제 신설	가짜농민 양산, 진짜 농민 제외 등의 문제가 있는 농업경영체 등록제는 폐지하고, 농민계층 다양화로 인한 농민의 관리와 영농의 규모 및 영농방식 등을 확인하는 농민 등록제 신설
		농민수당법 제정	농업 생산만으로 농민의 삶을 영위하는데 한계가 있으므로, 농업농촌의 공익적 가치를 실현하는 주체인 농민에 대한 국가와 사회의 보상으로서 농민수당 지급
		농어촌 주민 권리보장특별법 제정	풍력, 태양광 시설 설치 등 농어촌 파고를 즉각 중단하고, 농어촌지역 보존 및 주민의 권리 보장
2100072 농업·농촌·농민기 본법에 관한 청원	(2022-01-19, 국민동의 청원 박흥식 외 50,000명	농민의 날 지정	동학농민혁명기념일(5.11.)을 농민의 날로 지정
		① 농업을 국가전략산업으로 정하고 시장중심농정에서 국가책임농정으로 전환 ② 농민의 새로운 개념 정립과 농민권리 실현 ③ 식량의 공공재적 성격 규정 ④ 식량자급률 법제화 ⑤ 농지공공성 강화	

※자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

라. 국제동향

한편, 국제적으로는 농민의 권리를 보장하고 농업의 공익적 가치를 보호하기 위한 움직임의 하나로, UN은 2018년 12월 17일 「소농권리선언문」을 채택한 바 있음.

동 선언은 국제적 구속력은 없으나, 각국 정부에 농업 종사자들을 위한 정책 마련과 법적 보호 강화를 촉구하는 의미를 가지고 있음.

【UN 소농권리선언문 주요내용(요약)】

(United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas)

1. 취지 및 배경

농민과 농촌에서 일하는 사람들이 빈곤, 기아, 영양실조, 환경파괴, 기후변화 등의 문제로 고통받고 있으며, 권리 침해 및 차별을 겪는 현실을 개선하고자 선언이 채택됨.

농민 및 농촌 종사자의 인권 증진, 지속가능한 농업 및 농촌 개발, 토지와 자원에 대한 접근권 보장을 목표로 함.

2. 주요 권리

기본권 및 차별 금지: 농민은 출신, 성별, 언어, 재산, 장애 등 어떠한 이유로도 차별받지 않을 권리가 있음.

여성의 권리 강화: 여성 농민이 토지, 금융, 교육, 사회보장 등에서 동등한 권리를 가질 수 있도록 명시.

토지와 자원 접근권: 농민은 토지, 물, 종자 등 자원을 지속가능하게 사용할 권리와 이를 보호받을 권리가 있음.

사회보장과 건강권: 농민은 적절한 생활 수준과 사회보장, 건강 서비스에 접근할 권리를 가짐.

문화적 권리: 농민은 자신들의 전통 지식, 관습, 문화를 유지하고 발전시킬 권리가 있음.

3. 국가의 의무

각국은 농민의 권리를 존중, 보호, 충족할 의무가 있음.

적절한 법적, 행정적 조치를 통해 농민의 권리 보장을 강화해야 함.

국제협력을 통해 농민의 권리를 촉진하고 지원해야 함.

4. 특별 조항

농민의 종자권, 안전한 작업환경 보장, 먹거리 물에 대한 권리, 그리고 지속가능한 농업 실천 등이 강조됨.

강제이주 금지 및 공정한 보상 제공, 생물다양성 보존, 기후변화 대응 등이 포함됨.

마. 총괄 검토의견

제정안은 상기와 같은 농민 권리 강화를 위한 입법 촉구 움직임과 ‘UN 소농권리선언문’의 내용 등을 참고하여,

농민의 권리를 명확히 규정하고, 농업과 농촌의 지속 가능성을 확보하며, 국가와 사회가 농업의 공익적 기능을 인정하고 책임을 다하도록 하기 위한 법적 기반을 마련하려는 취지로 이해됨.

【UN 소농권리선언문과 농민기본법안 간 유사 조항 비교】

구분	UN 소농권리선언문	농민기본법안
식량주권	○ 농민의 식량 생산권을 포함한 먹거리 접근권과 먹거리 및 농업체계를 결정할 권리를 인정하고 그에 따른 국가 등의 정책 수립 의무를 부여(제15조)	○ 모든 국민의 식량 접근권 및 농업과 식량 체계를 결정할 권리를 인정함(안 제5조 제1항, 제2항) ○ 국토와 수자원, 종자, 가축 및 생물 다양성 이용관리 등을 통한 농민의 식량 생산권 인정(안 제5조 제3항)
종자권	○ 농민에 대한 다음의 종자권을 인정하고 이를 보호·발전시키기 위한 국가 등의 정책 수립 의무를 부여(제19조) - 식물 유전자원 관련 전통 지식을 보호할 권리 - 식물 유전자원의 활용에 따른 이익 공유에 공정하게 참여할 권리 - 식물 유전자원의 보존 및 지속가능한 활용에 관한 의사결정에 참여할 권리 - 농가에서 보존한 종자 또는 번식물질을 보관, 활용, 교환 및 판매할 권리	○ 농민에 대해 ①자기 보유 종자 및 관련 지식을 보존하고 ②활용에 따르는 이익을 공유하며 ③농가에서 보존한 종자의 보관·활용·판매 등의 종자권 인정(안 제8조)
유전자변형 농산물 등에 대한 관리	○ 국가는 유전자조작 유기체의 개발, 처리 운송, 활용, 이송 또는 유통으로 인해 농민 등의 권리를 침해하는 위험 요소를 예방할 의무를 인정(제20조)	○ 국가 등의 유전자변형농산물의 환경 방출로 인한 국민과 농민의 건강권 침해, 토종식물 오염, 생물다양성 훼손 등의 발생을 방지하기 위한 정책 수립·시행 의무 인정(안 제7조)

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 (’25.1.20. 제출)

다만, 현행 법률인 「농업·농촌 식품산업 기본법」이 농업·농촌 및 식품산업 전반에 대한 정책의 기본방향을 제시하고 있고, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」이 농어업인의 복지증진에 관한 사항에 필요한 사항을 규정하고 있다는 점을 고려할 때,

농민의 권리 및 복지에 관한 별도의 기본법률을 제정할 필요성이 있는지에 대한 검토가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」은 ‘농업인’을 정책대상으로 이미 규정하고 있다는 점에서,

농민을 정책 대상으로 규정하고 있는 제정안이 통과되는 경우 기존 「농업·농촌 식품산업 기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」과의 관계 설정에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

한편, 제정안의 각 조문은 기존 법령과 일부 중복되거나 충돌될 여지가 있는 부분이 있고, 일부 조문은 그 대상범위가 모호하여 다른 법률과의 관계 설정이 어려운 규정이 존재하는 것으로 보임.

【개정안과 기존법령과 중복·배치 사항 등】

제정안	기존법령과 중복		기존 제도와 배치·충돌	규정 모호
	기본법	개별법		
제1조(목적)	「농업식품기본법」 제1조		-	-
제2조(기본이념)	「농업식품기본법」 제2조		-	-
제3조(정의)	-		-	‘농민’ 정의
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	「농업식품기본법」 제4조		-	-
제5조(식량주권의 확보)			-	‘식량주권’
제6조(식량지급의 달성)	「농업식품기본법」 제7조, 제14조			
제7조(유전자변형농산물에 대한 관리)		「농수산물품질관리법」, 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」	-	-
제8조(종자권)		「농업생명자원의 보존 관리 및 이용에 관한 법률」 제20조	「식물신품종 보호법」 상품종보호권	-
제9조(국산 농산물 우선 구매)		「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 제14조, 제16조	-	-
제10조(농지 임차인 보호)		「농지법」 제24조, 제24조의2, 제26조	-	-
제11조(공익직접 지불제도의 시행)		「농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」	-	-
제12조(농촌 거주 노인에 대한 돌봄 확대)		「노인복지법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」	-	-
제13조(농민기본소득 지급)	-	「농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」		-
제14조(필수농자재 지원)		「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제1조의2, 「경제 안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」 상 공급망 안정화 조치		-

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 (’25.1.20. 제출)

따라서, 제정안 검토과정에서 농업정책에 관한 기본법인 「농업·농촌 식품산업 기본법」과 중복되거나, 기존 제도와 충돌할 여지가 있거나, 개념이 모호한 규정 등을 제외한 사항을 중심으로, 반영이 가능한 사항을 선별하여 제정안에 반영하거나,

현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」 또는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 등에 일부 반영하는 방안에 대하여도 검토해 볼 수 있을 것으로 보임.

2. 관계 기관·단체 의견

가. 농림축산식품부

농림축산식품부는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 등 기존 법령과의 중복과 제도 간 충돌 가능성 및 ‘농민’ 정의 등 규정의 모호성을 고려할 때, 농민기본법안 제정에 따른 정책 혼란 등 부작용이 우려된다는 입장임.

나. 기획재정부

기획재정부는 제정안에 대한 별도 의견을 제출하지 아니하였으나, 제13조(농민기본소득 지급) 및 제14조(필수농자재 지원)와 관련한 개별 제정법률안에 대하여, 기존 제도와 유사·중복, 타 업종과의 형평성 저해, 과도한 재정 부담 등의 사유로 반대입장을 제시한 바 있음.

다. 행정안전부

행정안전부는 제정안 제12조(농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대)와 관련하여 지방자치단체의 정원 운영은 「지방자치법」 등 법령으로 규정된 지방자치단체의 고유 권한으로, 지방자치단체의 인력 운영에 대하여는 지역 여건에 따라 자치단체별로 해당 자치단체장의 자율적 판단하에 추진할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견을 제시하였고,

제13조(농민기본소득 지급)에 대하여는 별도의 의견을 제시하지 아니하였으나 이와 관련한 개별 제정법률안에 대하여, 지방재정 부담 등의 사유로 반대입장을 제시한 바 있음.

3. 제21대 국회 심사경과

동 제정안과 유사한 취지의 의원소개청원 및 국민동의청원이 지난 제21대 국회에서 제출되었으나 법안소위에서 논의없이 임기만료 폐기된 바 있음.

【제21대 국회 관련 청원 제출 현황】

연번	청원번호	청원명	청원인	소개의원	접수일 (회부일)	비고
1	2100171	농민기본법(농업·농촌 및 식품산업 기본법 전부개정법률안)에 관한 청원	하원오	강성희 의원	2023-11-21 (2023-11-22)	의원 소개
2	2100072	농업·농촌·농민기본법에 관한 청원	박흥식 외 50,000인	-	2022-01-19 (2022-01-19)	국민 동의

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

V. 주요 조문별 검토

1. 목적

1) 제정안의 내용 및 취지

제정안은 이 법의 목적이 ① 농민의 권리와 안정된 소득을 보장하고 ② 농업·농촌의 지속가능한 발전을 도모하며 ③ 식량주권을 확보하고 식량자급을 달성하여 ④ 국민과 농민의 삶의 질을 높이는데 있다는 점을 명확히 하고 있음(안 제1조).

제정안
제1조(목적) 이 법은 농민의 권리와 안정된 소득을 보장하고 농업·농촌의 지속가능한 발전을 도모하며 식량주권을 확보하고 식량자급을 달성하여 국민과 농민의 삶의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 한다.
부 칙
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

2) 관계 기관 의견

농림축산식품부는 제정안의 목적이 「농업·농촌 식품산업 기본법」상 목적과 중복되어 별도의 제정 실익이 없다는 입장임.

3) 검토의견

목적 규정은 법률로 달성하고자 하는 목적을 제시함으로써 법률에 대한 이해를 제고하고, 개별조문을 해석·집행할 때 그 구체적인 의미를

명확히 하는 지침으로 기능하게 되며, 다수의 법률에서 목적 규정을 두고 있다는 점에서 필요성이 인정됨.

다만, 제정안에 따른 목적규정은 「농업·농촌 식품산업 기본법」의 목적 규정과 ① 농업·농촌의 지속가능한 발전 도모, ② 농업인의 소득과 삶의 질 향상 등에서 중복되고 있고,

또한, ‘국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급’한다는 「농업·농촌 식품산업 기본법」의 목적에 식량 자급 및 안정적 공급이 포함된다고 볼 여지 또한 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
제1조(목적) 이 법은 <u>농민의 권리와 안정된 소득을 보장하고 농업·농촌의 지속가능한 발전을 도모하며 식량주권을 확보하고 식량자급을 달성하여 국민과 농민의 삶의 질을 높이는 데 이바지함을</u> 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 <u>지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여</u> 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

2. 기본이념

1) 제정안의 내용 및 취지

제정안은 ① ‘농업’은 국가 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 하고, ② 농민은 식량 생산 주체로서 권리를 누리고 농촌공동체 구성원으로 성장해 나가도록 한다는 기본이념을 명시하고 있음(안 제2조).

제정안
제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다. 1. 농업은 식량주권의 확보와 식량자급 달성을 통해 국민에게 안전한 농산물을 안정적으로 공급하고 공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 한다. 2. 농민은 식량 생산 주체로서 농민의 권리를 누리고 농업·농촌을 유지 및 발전시키는 농촌공동체 구성원으로 성장하여 나가도록 한다.

2) 관계 기관 의견

농림축산식품부는 제정안의 기본이념은 「농업·농촌 식품산업 기본법」상 기본이념과 중복되어 입법 실익이 낮다는 입장임.

3) 검토의견

제정안은 ‘농업’은 식량주권 확보 및 식량자급 달성을 통해 공익적 기능을 수행하는 기간산업이자 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 하여야 함을, ‘농민’은 식량 생산 주체로서 농민의 권리를 누리

고 농촌공동체의 구성원으로 성장시켜 나가야함을 명시하고 있음.

이는 제정안을 통하여 구현하고자 하는 ‘농업’과 ‘농민에 관한 정책적 방향을 제시하고 있는 바 법률을 제정하는 경우 필요한 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 제정안이 기본이념으로 규정하고 있는 사항 중 제2조제1호에 따른 ‘농업’에 관한 사항은 「농업·농촌 식품산업 기본법」 제2조제1호에 따른 기본이념과 일부 중복되는 측면이 있는 것으로 보인다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다. 1. 농업은 식량주권의 확보와 식량자급 달성을 통해 <u>국민에게 안전한 농산물을 안정적으로 공급하고 공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 한다.</u>	제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다 1. 농업은 <u>국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급</u>하고 국토 환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 <u>국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다.</u>

3. 정의

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 이 법에서 자주 사용되는 ‘농민’, ‘농촌’, ‘농업·농촌의 공익기능’, ‘유전자변형농산물’, ‘종자’를 정의하고 있음(안 제3조).

제정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “ <u>농민</u> ”이란 「 <u>농업·농촌 및 식품산업 기본법</u> 」 제3조제2호에 따른 농업인으로서 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 농업을 주업으로 하는 사람을 말한다.</u> 2. “ <u>농촌</u> ”이란 「 <u>농업·농촌 및 식품산업 기본법</u> 」 제3조제5호에 따른 농촌을 말한다. 3. “ <u>농업·농촌의 공익기능</u> ”이란 「 <u>농업·농촌 및 식품산업 기본법</u> 」 제3조제9호에 따른 기능을 말한다. 4. “ <u>유전자변형농산물</u> ”이란 인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농산물을 말한다. 5. “ <u>종자</u> ”란 「 <u>종자산업법</u> 」 제2조제1호에 따른 종자를 말한다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 ‘농민’에 관한 정의 규정의 모호성에 따라 농업인·농업경영체 등 기존 농정 대상에 대한 혼란을 야기할 수 있다는 의견을 제기함.

다. 검토의견

정의규정은 해당 법률에서 중요한 의미를 가지고 있거나, 사용빈도가 높은 용어, 다른 용어들을 기술하는 데 있어 토대가 되는 용어 및 일

반적인 쓰임새와 다르게 사용되는 용어 등의 뜻을 명확히 하여 법률 해석과 적용상의 혼란 및 분쟁을 방지하고, 해당 법률에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명하여 둠으로써 법문을 간결하게 표현하는 기능을 가짐.

제정안은 정의규정에서 농민, 농촌, 농업·농촌의 공익기능, 유전자변형농산물, 종자를 규정하고 있음.

농촌, 농업·농촌의 공익기능 및 종자는 다른 법률에서 현재 사용중인 용어를 차용하는 방식을 채택하고 있어 별다른 문제는 없는 것으로 보임.

이하에서는 새로이 신설되는 정의를 중심으로 검토함.

1) 농민의 정의

농업·농촌 및 식품산업에 관한 정책수립과 시행에 관한 기본법인 현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」은 그 정책 대상을 ‘농업인’으로 규정하고 있고,

이에 따라 농림분야 개별 법률들도 대부분 그 정책 수혜 대상을 「농업·농촌 식품산업 기본법」에 따른 농업인을 기반으로 상정하고 있음³⁾.

3) 「농업농촌공익직불법」 「자유무역협정(FTA)농어업법」, 「여성농어업인 육성법」, 「농어민 부채경감법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」, 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」 등

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
제3조(정의) 1. “농민”이란 「 <u>농업·농촌 및 식품산업 기본법</u> 」 제3조제2호에 따른 <u>농업인으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업을 주업으로 하는 사람</u> 을 말한다.	제3조(정의) 2. “ <u>농업인</u> ”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 <u>기준에 해당하는 자</u> 를 말한다.

현행 「농업·농촌 식품산업 기본법 시행령」에 따르면 ‘농업인’은 ① ‘1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람’, ② ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람’, ③ ‘1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람’ ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 ⑤ 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 중 어느 하나에 해당하는 사람을 의미함.

따라서 농업을 주업으로 하지 아니하고 다른 직업과 겸업하거나, 취미농으로서 농사를 짓는 사람도 ‘농업인’에 해당될 수 있으며, 영농조합법인이나 농업회사법인에 소속된 자 역시 ‘농업인’이 될 수 있음.

그런데 현행 법률 및 제도에 따르면 ‘농업인’에 해당하게 되는 경우 농지 구입이 가능하고, 국민연금·건강보험·농업인 안전재해보험 보험료 지원, 농업 관련 보조(직불제 포함)·융자사업 신청 지원, 각종 세제 혜택을 얻을 수 있으며, 지방자치단체별로 제공하는 농업인 수당도 수령할 수 있게 됨.

【농어업인 복지지원(예시)】

구분	대상	지원내용
농업인 건강보험료 지원	농촌 및 준농촌 거주 건강보험 지역 가입 농업인	- 농업인이 부담할 건강보험료의 월 최대 28% 내에서 차등지원 *농어촌지역 거주자에 대해 보험료 22% 별도경감(보건복지부)
농업인 국민연금보험료 지원	국민연금 지역가입 또는 지역임의(계속) 가입 농업인	- 기초소득금액(103만원) 이하: 보험료의 50%(정률) - 기초소득금액(103만원) 초과: 월 46,350원(정액)
농촌출신 대학생 학자금 용자	농어촌 지역에 주소를 두고 6개월(180일) 이상 거주하거나, 농어업에 종사하고 있는 학부모(보호자)의 자녀(대학생) 및 농어업에 종사하는 대학생 본인	1인당 매학기 등록금 신청액 전액 무이자 용자 - 졸업 후 용자금 상환 *18.1학기 이전 용자: 2년거치 상환, '18.2학기 이후 용자: 최대 10년 상환
농업인 자녀 및 농업후계인력 장학금 지원	농업인 자녀 및 농업후계 대학생	소득분위 구간(0~8구간)에 따라 등록금 차등 지원(50만원~전액)
영농도우미 지원	경작농지 5ha 미만 농업인 중 사고·질병 또는 치료 등으로 영농활동이 곤란한 농업인	1일 영농도우미 인건비(84천원)의 70%인 58.8천원 국고지원 (30% 자부담) - 세대당 연간 10일 이내 지원
농업인 안전재해보험	농업경영체에 등록된 농업인 대상 국고지원	- 농업인안전재해보험 보험료 50% 지원 *영세농업인(기초수급자 등)의 경우 70% 지원

※ 자료 :농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

【농어업인 세제 혜택(예시)】

구분	종류	주요 내용(해당법령)
국세	양도 소득세	8년 이상(경영이양직불대상 농지의 경우 3년 이상*) 자경농지 양도시 양도 소득세 면제(조특법 §69)
	부가 가치세	- 농·어업용기자재 부가가치세 영세율 적용(조특법 §105①5,6) - 농·어업용기자재 부가가치세 사후환급(조특법 §105의2) - 농업인이 직접 수입하는 농업용기자재, 축산업용 기자재에 대한 부가가치세 면제(조특법 §106②9) - 농업용 석유류에 대한 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세 면제 (조특법 §106의2)
		농업인의 농지 등에 대한 국세·지방세 면제시 농어촌특별세 비과세(농어촌특별세법 §4)
지방세	취득세	- 자경농민 농지 취득세 50% 경감(지특법 §6①) - 귀농인이 취득하는 농지에 대한 취득세 50% 경감(지특법 §6④)
	재산세	농지연금 지원받기 위하여 담보로 제공된 농지의 재산세 면제(지특법 §35의2)
	주민세	농어업인이 영농, 가족사육 등에 직접 사용하는 사업소 주민세 재산분 종업원분 면제 (지특법 §10②)

※ 자료 :농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

제정안은 「농업·농촌 식품산업 기본법」에서 규정하는 ‘농업인’의 범위가 지나치게 넓어, 정작 농업을 주업으로 하는 농민이 불이익을 받는 부분이 있다는 점에서 이를 개선하고자 하는 것으로,

이에 따라 기존 ‘농업인’보다 범위를 좁혀 농업을 생업으로 삼는 대상을 ‘농민’을 별도 구분하고, 이들의 권리 보호와 집중 지원을 위한 규정을 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안의 범문만으로는 제정안의 정책대상이 되는 ‘농민’의 구체적인 요건(예를 들어 일정 소득 이상을 농업에서 벌어야 하는지, 경작 면적 기준이 있는지 등)을 알기 어렵고, 그 기준의 전부를 대통령령으로 위임하고 있는 바, 입법과정에서 그 적정한 기준의 설정에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

한편, 현재 농림분야 개별 법률에서 「농업·농촌 식품산업 기본법」에 따른 농업인을 기반으로 운영되고 있는 제도들이 존재하고 있는 바, 제정안에 따른 경우, 제정안과 상기 법률·제도들과 관계가 모호하여 혼란을 야기할 수 있는 측면이 있는 것으로 보임.

예를 들어 현행 법률에서 농어업인 지원을 하고 있는 경우(예: 공익직불제도 등) 해당 제도를 농어업인이 아닌 농민에 대한 것으로 변경하여야 하는 것인지, 아니면 현행 규정은 유지하되 농민에 대한 추가적인 지원을 규정하여야 하는 지 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보이고,

또는 현재 개별 법률에 따라 규정되지 않은 분야에 한하여(예: 농민기본소득제도 등) 농민에 대한 지원 제도를 마련하여야 하는 것인지 등에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.

2) 유전자변형농산물의 정의

제정안은 제3조제4호에서 “유전자변형농산물”을 인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농산물로 정의하고 있는데, 이는 「농수산물 품질관리법」 제2조제11호에 따른 “유전자변형농수산물”의 개념을 차용한 것으로 별다른 문제는 없는 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농수산물 품질관리법」
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “유전자변형농산물”이란 인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농산물을 말한다.	제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 11. “유전자변형농수산물”이란 인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농수산물을 말한다.

3) 농산물 정의 신설

제정안에는 농산물의 정의를 따로 두고 있지 아니한데, 제정안 제2조제1호 및 제4호, 제6조, 제7조, 제9조에서 농산물에 관하여 규정하고 있는 바, 「농수산 품질관리법」 등 유사 입법례를 참고하여 농산물에 관한 정의를 두는 것이 바람직할 것으로 보임.

【관련 규정】

「농수산 품질관리법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 농산물"이란 다음 각 목의 농산물과 수산물을 말한다.

가. 농산물: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호가목의 농산물

나. 수산물: 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호가목에 따른 어업활동 및 같은 호 마목에 따른 양식업활동으로부터 생산되는 산물(「소금산업 진흥법」 제2조제1호에 따른 소금은 제외한다)

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "농산물"이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 농산물: 농업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것

나. 수산물: 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호가목에 따른 어업활동 및 같은 호 마목에 따른 양식업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것

4. 국가 및 지방자치단체의 책무

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가와 지방자치단체가 ① 농업·농촌의 지속가능한 발전 및 공익적 기능 증진 ② 안전한 농산물의 안정적 공급 ③ 농업 인력 육성, ④ 농업인과 농촌주민의 소득안정을 위한 정책을 세우고 시행하도록 규정함(인 제4조).

제정안
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정을 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 제정안은 「농업·농촌 식품산업 기본법」 제4조에 따른 국가와 지방자치단체의 책임 규정과 중복되므로 개정실익이 적다는 입장임.

다. 검토의견

국가 및 지방자치단체의 책무 규정은 국가 등이 수행하여야 할 기본적인 사항을 법률로 명확히 해 적극적인 정책집행을 유도하기 위한 규정으로, 정책분야별 기본법 또는 지원법·촉진법에 다수 존재하는 규정 형식임.

다만, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제4조제1항에 따른 국가 및 지방자치단체의 책임에 해당 내용이 모두 포함 되는 바, 중복 및 입법실익에 관한 검토가 필요할 것으로 보임.

또한 제정안 제4조는 “농업인과 농촌주민의 소득안정”을 위한 정책의 수립의무를 규정하고 있는데, 제정안에 따른 정책 대상이 ‘농민’임을 고려할 때, 법을 제정하는 경우 이를 ‘농민과 농촌주민의 소득안정’으로 수정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 <u>농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물을 안정적으로 공급하며, 농업인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정을 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.</u>	제4조(국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 <u>농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.</u>

5. 식량주권의 확보

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 식량주권 확보 규정을 두어 ‘모든 국민’에게는 ① 건강하고 충분하며 문화적으로 적합한 식량에 접근할 권리와 ② 농업과 식량체계를 결정할 권리가, ‘농민’에게는 ③ 국토·수자원·종자·가축·생물다양성을 이용·관리하여 식량을 생산할 권리가 있음을 천명하고 있음(안 제5조).

제정안
제5조(식량주권의 확보) ① 모든 국민은 생태적으로 지속가능한 방법으로 생산된 건강하고 충분하며 문화적으로 적합한 식량에 접근할 권리를 갖는다. ② 모든 국민은 농업과 식량 체계를 결정할 권리를 갖는다. ③ 농민은 국토와 수자원, 종자, 가축 및 생물다양성을 이용하고 관리하여 식량을 생산할 권리를 갖는다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 제정안은 「농업·농촌 식품산업 기본법」 제4조에 따른 국가와 지방자치단체의 책임 규정과 중복되므로 개정실익이 적다는 입장임.

다. 검토의견

식량주권(Food Sovereignty)이라는 용어는 1996년 비아 캠페시나(Via Campesina)라는 국제 농민 운동 단체에 의해 처음 제안된 개념으로,

2009년 이탈리아 로마에서 열린 세계식량정상회의(World Food Summit)에서 공식적으로 언급되었으며, 다국적 기업과 세계화 중심의 농업 시스템에 대한 대안으로 등장한 것으로 알려짐.

일반적으로 식량주권은 민족, 지역, 또는 공동체가 생태적, 사회적, 경제적, 문화적 관점에서 지속 가능한 방법으로 자신들의 식량 및 농업 시스템을 결정하고 통제할 수 있는 권리를 의미하는 것으로 보임.

이는 사람들이 언제든지 충분하고 안전하며 영양가 있는 식량에 접근할 수 있는 양적·물리적 상태를 의미하는 “식량안보”와는 구분되는 개념으로 이해됨⁴⁾.

제정안은 제1항에서 ‘건강하고 충분한 식량’을 규정하여, 국민이 언제든지 충분하고 안전하면 영양가 있는 식량에 접근할 수 있도록 하여야 함을 규정하고, ‘생태적 지속가능성’을 명시하여 식량생산 방식이 환경을 훼손하지 않고 장기적으로 자연자원을 보존할 수 있는 방식을 채택하여야 함을 나타내고 있음.

제정안 제2항은 “모든 국민은 농업과 식량 체계를 결정할 권리를 갖는다”고 규정하면서 농업과 관련한 결정과정에 참여할 권리와 정책 결정과정의 투명성을 강조하고 있음.

또한 제3항은 농민이 토지, 물 종자, 가축, 생물자원 등을 이용하여 자유롭게 식량을 생산할 수 있는 권리를 가진 주체임을 규정하고 있음.

4) 「농민권리, 식량주권 그리고 농민헌법」(일감법학, 건국대학교 법학연구소, 한상희, 2021)

그러나 제정안 제1항의 ‘문화적으로 적합한 식량’, 제2항의 ‘국민이 결정하는 식량체계’ 등이 의미하는 바가 명확하지 아니하고, 이를 달성할 수 있는 정책적 수단이나 참여의 방법도 규정되지 아니하고 있어, 동 조항은 단순히 선언적인 규정에 그치고 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

또한 제정안 제3항에서 국토, 수자원, 종자, 가축 등을 농민이 이용하여 식량을 생산할 권리가 있다고 규정하고 있는데, 동 규정이 국가, 기업 또는 타인이 소유·관리 중인 토지, 수자원, 종자 가축 등도 자유롭게 이용할 수 있다는 취지로 해석되어 기존 제도들과 충돌할 여지가 있는 것은 아닌지에 대한 검토도 필요할 것으로 보임.

한편, 현재 존재하는 법률 내에서 ‘식량안보’에 관한 사항을 규정하는 경우는 다수 있으나⁵⁾, ‘식량주권’을 규정하고 있는 법률은 존재하지 않음.

일부 지방자치단체 조례⁶⁾에서 “식량주권의 확보”를 조례의 목적 또는 기본이념으로 규정한 사례가 있으나 해당 규정에서도 식량주권의 의미에 대하여 설명하고 있지는 아니함.

따라서 식량주권의 개념에 대한 논의가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

5) 「농업농촌식품산업기본법」 제31조제3항, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제21조제3항, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제45조제1항, 「지속가능발전 기본법」 제24조제3항

6) 「경기도 지역농산물 육성 및 지원 조례」, 「강진푸드 육성 및 지원에 관한 조례」 등

6. 식량자급의 달성

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가에 식량자급률 목표를 달성하기 위하여 필요한 농지, 생산기반 확충, 농업종사자 확대, 농산물 생산단계에서 안전성 확보, 농업기술 향상 등에 필요한 정책을 세우고 시행할 의무를 부여함(안 제6조).

제정안
제6조(식량자급의 달성) 국가는 식량자급률 목표를 달성하고 안전한 농산물을 안정적으로 생산하기 위하여 농지 및 생산기반 확충, 농업종사자 확대, 농산물 생산 단계에서 안전성 확보, 농업 기술 향상 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 식량자급률 달성 등에 필요한 정책 수립·시행 근거는 이미 「농업·농촌 식품산업 기본법」상 식량자급 관련 규정과 중복되어 입법 실익이 낮다는 입장임.

다. 검토의견

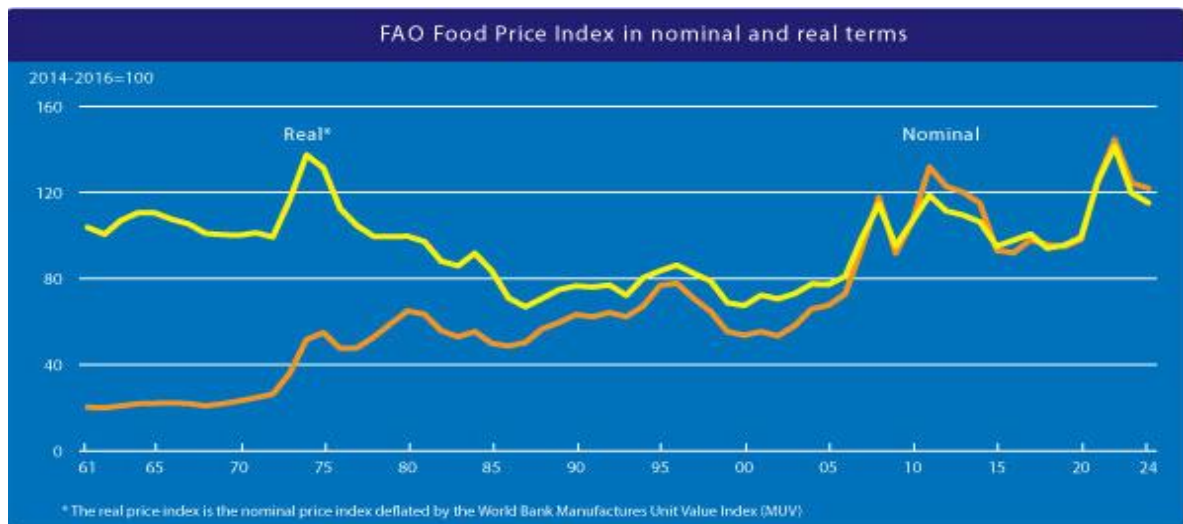
최근 러시아-우크라이나 전쟁과 이로 인한 불안정한 글로벌 공급망 문제로 전 세계에 식량 위기가 발생하여 2022년 세계식량가격 지수⁷⁾

7) 유엔식량농업기구(FAO)가 곡물, 유지류, 육류, 낙농품 등 주요 농산물의 국제 가격을 지수로 만들어 발표하는 것으로, 현재의 세계식량가격지수는 2002~2004년 식량가격의 평균치를 100으로 설정하여 지수로 표현한 것임.

가 144.5포인트에 도달하는 등 전세계적으로 식량안보에 대한 위기감이 고조된 바 있고, 이후 안정세를 찾아가고는 있으나 예년에 비해 여전히 높은 상황임.

【연도별 세계식량가격지수】

연도	식량가격지수	육류	유제품	곡물	유지류	설탕
2018	95.8	94.4	107.3	100.8	87.8	77.4
2019	94.9	99.5	102.8	96.6	83.2	78.6
2020	98.1	95.3	101.8	103.1	99.4	79.5
2021	125.7	107.5	119.6	131.2	164.9	109.3
2022	144.5	118.3	149.5	154.7	187.8	114.5
2023	124.5	114.1	123.7	130.9	126.3	145.0
2024	122.0	117.2	129.6	113.5	138.1	125.7



※ 자료 : FAO 홈페이지 자료 재구성(2024.12.기준)

한편, 「농업·농촌 식품산업 기본법」에 따르면 농식품부장관은 5년마다 기본계획을 수립하면서 식량 등의 자급목표를 수립하고 있는데,

기본계획에 따르면 17년까지 자급목표는 57%였으나, 2022년까지 55.4%로 하향 조정된 이후 2027년까지 55.5%를 달성하도록 하고 있음.

[역대 식량자급률 목표]

(단위 : %)

'07년 설정 (‘08~‘13 계획)	'13년 설정 (‘13~‘17 계획)	'18년 설정 (‘18~‘22 계획)	'23년 설정 (‘23~‘27 계획)
15년 목표	20년 목표	22년 목표	27년 목표
54.0	60.0	55.4	55.5

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 (‘25.1.20. 제출)

그러나 우리나라의 식량자급률⁸⁾은 매년 50% 내외로 목표를 달성하지 못하고 있을 뿐 아니라, '23년 기준 식량자급률은 49%, 곡물자급률은 22% 수준인 것으로 나타나고 있음.

【23년도 주요 곡물 식량자급률】

(천톤)	전체	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩
○ 공급량	25,731	5,334	353	5,069	12,134	1,508
- 이월	3,272	1,302	59	744	1,042	110
- 생산	5,019	3,764	66	52	91	130
- 수입	17,440	268	228	4,273	11,001	1,268
○ 수요량	22,715	3,924	295	4,519	11,260	1,400
- 식량용	4,721	2,896	28	1,113	86	98
- 가공용	5,149	817	223	1,443	1,906	256
- 사료용	12,424	66	35	1,923	9,241	1,036
○ 연말재고	3,016	1,410	58	551	874	108
1인당소비량(kg)	125.2	56.4	0.5	38.3	3.5	6.9
곡물자급률(%)	22.2	-	22.4	1.1	0.8	9.3
식량자급률(%)	49.0	99.1	25.4	2.0	4.5	35.7

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 (‘25.1.20. 제출)

8) 식량자급률: 사료용 소비·수출·원조를 제외한 국내 소비량 대비 국내 생산량 비율
(계산식) 식량자급률(%) = [국내 생산량 / 수요량 - 사료·수출·해외원조]

또한, 우리나라의 2022년 기준 식량안보지수(FSI)⁹⁾는 총 113개국 중 39위이며, 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 하위권에 해당하는 바, 식량안보 대처 능력이 낮음을 보여주고 있음.

【2022년 세계식량안보지수(GFSI)】



※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

이러한 국제정세의 급격한 변화, 우리나라의 낮은 식량자급률 및 저조한 식량안보지수를 볼 때, 국내 식량자급 현황에 대한 체계적인 관리 노력이 필요한 측면이 있음.

제정안은 이러한 상황을 고려하여 식량자급률 달성 등을 위한 정책을 세우고 시행할 의무를 국가에 부여하고 그 정책수단으로 농지 및 생산기반 확충, 농업종사자 확대, 농산물 생산 단계에서 안전성 확보, 농업 기술 향상 등을 제시하고 있는 것으로 보임.

9) 세계식량안보지수(GFSI)는 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)이 매년 발표하는 각국 식량안보 현황 평가하는 도구로, 식량 접근성, 가용성, 품질 및 안전, 그리고 지속 가능성 등의 다양한 요소를 고려하여 측정

다만, 현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」 제7조 및 제14조에서는 식량자급에 관한 사항을, 같은 법 제24조에서는 농업종사자의 육성에 관한 사항을, 같은 법 제35조에서는 농업기술 진흥에 관한 사항 등 유사 취지의 규정을 두고 있다는 점을 고려할 필요는 있을 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
제6조(식량자급의 달성) 국가는 식량자급률 목표를 달성하고 안전한 농산물을 안정적으로 생산하기 위하여 농지 및 생산기반 확충, 농업종사자 확대, 농산물 생산 단계에서 안전성 확보, 농업 기술 향상 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.	제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) 국가와 지방자치단체는 <u>안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급</u> 을 위하여 <u>농산물 생산 단계에서의 안전성 확보</u> , 농업과 식품산업의 발전, 적절한 식량 및 주요 식품의 <u>자급목표 달성·유지</u> , 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ② 제1항에 따른 <u>농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 "기본계획"이라 한다)</u> 에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 2. 식량 및 주요 식품의 <u>적정한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다)</u> 및 기존 추진계획의 평가·개선에 관한 사항. 이 경우 <u>자급목표는 정책여건 등을 고려하되 자급률을 제고하는 방향으로 설정되도록</u> 노력하여야 한다. 제24조(가족농가의 경영안정과 농업 종사자의 육성) ② 국가와 지방자치단체는 <u>농업 종사자를 적정하게 확보하고 전문 인력으로 육성하기 위하여</u> 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
	제35조(농업 및 식품 관련 기술·연구 등의 <u>진흥</u>) ① 국가와 지방자치단체는 농업 및 식품 관련 산업의 생산성 및 경쟁력 향상을 위하여 <u>농업 생산기술, 농업 생산기반 정비기술, 농산물 생산 이후의 관리기술, 농업 경영기법, 농업인 안전작업기술, 농산물 유통기술, 농산물 가공·식품 제조기술 및 음식물 조리법 등에 관한 연구·개발·보급</u>과 농업 및 식품산업 현장연구, 산학연 공동연구 및 연구평가 관리체제의 확립 등에 관한 종합적인 계획을 세우고 시행하여야 한다.

6. 유전자변형농산물에 대한 관리

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 유전자변형농산물(GMO)의 환경 방출로 인한 위험을 예방하기 위해 국가와 지방자치단체가 필요한 정책을 수립하고 시행할 법적 책임이 있음을 명시하고 있음(안 제7조)

제정안
제7조(유전자변형농산물에 대한 관리) 국가와 지방자치단체는 유전자변형농산물의 환경 방출로 국민과 농민의 건강에 위해 발생, 토종식물 오염, 생물다양성 훼손 등이 일어나지 아니하도록 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

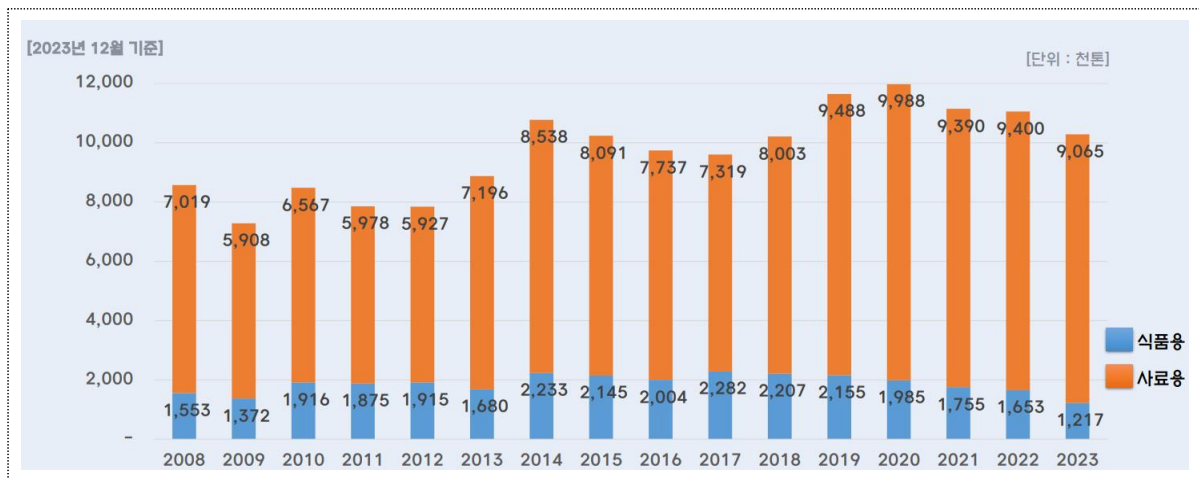
농림축산식품부는 「농수산물 품질관리법」, 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 등 기존 법령에도 관련 규정이 포함되어 있다는 점에서 법 제정 실익이 낮다는 입장임.

다. 검토의견

제정안은 유전자변형농산물의 환경 방출로 인한 위험을 예방하기 위해 국가와 지방자치단체가 정책을 수립하고 시행하여야 함을 규정하고 해당 정책의 목적이 국민과 농민의 건강 보호, 토종식물 보호, 생물다양성 유지에 있음을 명시하고 있음.

제정안에 따른 ‘유전자변형농산물(GMO)’은 ‘인공적으로 유전자를 분리하거나 재조합하여 의도한 특성을 갖도록 한 농산물’로서 현재 국내에서의 유전자변형농산물의 생산은 제한적이며 대부분의 유전자변형농산물은 수입에 의하여 유통되고 있는데, 그 수입량 추이는 다음과 같음.

【국내 GMO 수입량】



※자료: 2023년 유전자변형생물체 주요통계, 한국생명공학연구원 바이오안전성정보센터

제정안은 유전자변형농산물로 인하여 발생할 수 있는 잠재적 건강 문제, 실험실 등 통제된 장소가 아닌 논·밭 등 공개된 장소에서 GMO가 재배될 경우 기존 농산물을 오염시킬 우려, 유전자 변형 작물과 관련된 제초제 및 농약사용 등으로 발생할 수 있는 유전적 다양성 감소 및 환경에 대한 부정적인 영향 등을 고려한 것으로 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 유전자변형농산물에 대한 규제가 강화될 경우, 기술개발을 통한 혁신적 작물개발이 지연되거나 무역 갈등이 유발되는 등의 문제가 발생될 여지가 있을 수 있고,

유전자변형농산물에 관하여는 「농수산물 품질관리법」 제56조에서 유전자변형농산물의 표시에 관한 규정을 두고 있고, 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 제7조의2에서는 신규 유전자변형 생물체에 대한 위해성심사 규정을 두어 그 관리가 이루어지고 있다는 점은 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농수산물 품질관리법」	유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률
제7조(유전자변형농산물에 대한 관리) 국가와 지방자치단체는 <u>유전자변형농산물의 환경 방출</u> 로 국민과 농민의 건강에 위해 발생, 토종식물 오염, 생물다양성 훼손 등이 일어나지 아니하도록 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.	제56조(유전자변형농수산물의 표시) ① 유전자변형농수산물을 생산하여 출하하는 자, 판매하는 자, 또는 판매할 목적으로 보관·진열하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 농수산물에 <u>유전자변형농수산물임을 표시</u> 하여야 한다.	제7조의2(신규 유전자변형생물체에 대한 위해성심사) ③ 관계 중앙행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 위해성심사를 하는 경우 유전자변형생물체가 인체에 미치는 영향에 대하여는 보건복지부장관과 협의하여야 하며, 환경 방출되거나 환경 방출될 우려가 있는 유전자변형생물체의 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기관의 장과 협의하여야 한다. <u>1. 작물재배 환경에 미치는 영향: 농림축산식품부</u>

8. 종자권

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 농민이 보유해 온 종자와 관련 지식에 관한 이익을 공유하고, 해당 종자를 보관·활용·판매할 수 있는 권리를 의미하는 종자권을 신설하고 있음(안 제8조).

제정안
제8조(종자권) ① 농민은 농업의 지속가능한 발전을 위하여 자신이 보유해온 종자 및 관련 지식을 보전하고 활용에 따르는 이익을 공유하며 농가에서 보존한 종자의 보관·활용·판매 등의 종자권을 가진다. ② 국가는 생물다양성을 증진하기 위하여 농민이 보유해온 종자의 사용을 확대하는 정책을 수립·시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 제정안에 따른 종자권 규정은 「식물신품종보호법」의 품종보호권과 배치될 우려가 있으므로 수용하기 어렵다는 의견을 제시함.

다. 검토의견

제정안에 따른 ‘종자권’이란 농민이 자신이 보유해온 종자 관련 지식을 보전하고 활용함에 따르는 이득과 농가에서 보존한 종자를 보관·활용·판매할 수 있는 권리로 규정하고 있음.

이는 농민이 전통적으로 사용해온 종자와 그와 관련된 지식을 지속적으로 유지하고, 이를 통해 얻는 경제적 이익을 보호하기 위한 것으로, 「UN 소농권리선언문」에도 종자권에 관한 사항이 규정되어 있음.

제정안에 따른 종자권을 인정하는 경우, 농민이 전통적으로 활용해온 토종 종자의 사용 및 판매가 가능해져 종자의 기업 의존도가 낮아질 수 있고, 다양한 종자의 경작으로 생물다양성에도 도움이 될 수 있는 측면이 있을 것으로 보임.

또한 토종종자에 관한 권리를 보장함에 따라 식량주권 강화 및 식량자급률 증가도 기대할 수 있을 것으로 보임.

이러한 토종종자 활용의 긍정적 측면을 고려하여 최근 지방자치단체는 토종종자 지원 조례를 만들고, 토종종자 증식·공급 관련한 지원 사업을 추진 중에 있으며,

【지방자치단체 토종종자 지원조례 및 지원사업 현황】

- 토종종자 지원 조례 : 광역지자체 9곳, 기초지자체 24(경기 6, 강원 2, 충북 1, 충남 2, 전북 5, 전남 5, 경남 3)
- 토종종자 지원 사업 사례('18) : (경기) 토종종자 증식하여 종자 신청을 받아 공급 (경남) 토종종자 사용 농산물 직불금 지원

※ 자료 : 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

농촌진흥청을 포함한 국가기관에서도 다음과 같은 토종종자 육성사업을 추진하며, 이에 따라 등록된 토종유전자원은 5만 6,700여개에 달함.

【토종종자 육성 사업 추진현황】

□ 국가가 토종 종자 및 국내 자생(육성) 품종의 보호, 보존사업 추진 (농촌진흥청)

- 토종 종자를 포함한 농업유전자원 보존 및 활용을 위해 유전자원을 연구* 수행

* 유전자원 연구(7,736백만원) : 국내외 유용 유전자원의 수집, 보존, 특성평가를 통한 생물자원의 국가주권 확보 및 활용기반 구축·운영

- 자연재해, 전쟁 등 국가재난에 대비하여 농업유전자원을 국내외 4개소로 분산하여 보존

- (국내) 전주, 수원, 백두대간수목원 시드볼트 3개와 (국외) 국제종자저장고(노르웨이 스발바르)에 분산 중복 보존

- 한반도 원산지 토종 유전자원수 : 56,774자원(전체 보존자원 중 22.3%)

* 재래종 44,567(17.5%), 야생종 5,615(2.2%), 잡초형 6,592(2.6%)

※ 자료 :농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.1.20. 제출)

또한 국제적으로, EU가 2008년 마련한 「토종종자 보존을 위한 지침」¹⁰⁾ 및 국제식량기구(FAO)가 2001년 총회에서 채택한 「식량 및 농업을 위한 식물유전자원에 관한 국제조약」에서도 농민이 토종씨앗을 보존하고 사용할 권리를 보호하고 있음을 참고할 수 있음.

다만, 현행 「식물신품종보호법」은 식물 신품종 육성자에게 20년간(과수·임목은 25년간) 배타적인 상업적 독점권을 부여하는 ‘품종보호권’ 제도를 두고 있으며, 2024년 12월 현재 총 10,396건의 품종보호권이 등록되어 보호되고 있음.

【관련 규정】

「식물신품종보호법」

제56조(품종보호권의 효력) ① 품종보호권자는 업으로서 그 보호 품종을 실시할 권리를 독점한다.

10) 토종씨앗 보존 위한 국제규범은?(한국농장, 2020.2.9.)

【품종보호권 제도 개요】

□ 품종보호제도 개요

- (정의) 식물新品种 육성자의 권리를 법적으로 보장하여 주는 지식재산권의 한 형태로, 육성자에게 배타적인 상업적 독점권을 부여하는 제도
- (목적) 우수新品种의 육종 의욕을 고취하여 국가 농림수산업 발전에 기여

□ 품종보호제도 도입 배경

- 우르과이라운드(UR) 타결로 1995년 세계무역기구(WTO)가 공식 출범
- 세계무역기구 가입국은 지식재산권협정(TRIPs)에 따른 품종보호제도 운영 의무
 - * 우리나라는 종자산업법 시행(1996년)에 따라 1998년부터 품종보호제도를 개시

□ 품종보호권의 실시

- (대상작물) '98년 27개 식물로 시작하여, 2012년을 기점으로 모든 식물로 확대
- (효력) 품종보호권자는 보호품종을 실시할 권리를 독점
 - * 실시란 보호품종의 종자를 증식·생산·조제(調製)·양도·대여·수출 또는 수입하거나 양도 또는 대여의 청약(이를 위한 전시를 포함)을 하는 행위를 말함
- (존속기간) 품종보호권 설정 등록일로부터 20년(과수 및 임목의 경우 25년)
 - * 존속기간 경과하거나 품종보호권이 소멸된 경우 누구라도 해당 품종을 자유롭게 실시 가능

□ 품종보호 구비 요건

- (신규성, Novelty), (구별성, Distinctness), (균일성, Uniformity), (안정성, Stability), (품종명칭, Denomination) 5가지 요건을 충족할 것

□ 품종보호 등록 현황

출 원 작 물	총 계						국 내						외 국					
	계	개인	종자 업계	지자 체	국가	기타	계	개인	종자 업계	지자 체	국가	기타	계	개인	종자 업계	국가	기타	
식량작물	1,409	35	67	207	967	133	1,396	34	55	207	967	133	13	1	12	0	0	
채소류	2,463	222	1,763	208	230	40	2,376	219	1,679	208	230	40	87	3	84	0	0	
과수류	658	257	99	96	202	4	571	246	23	96	202	4	87	11	76	0	0	
화훼류	5,172	973	1,867	1,345	803	184	3,343	866	145	1,345	803	184	1,829	107	1,722	0	0	
특용작물	357	25	61	56	200	15	355	25	59	56	200	15	2	0	2	0	0	
사료작물	81	10	4	3	62	2	80	10	3	3	62	2	1	0	1	0	0	
버섯류	203	34	26	88	54	1	196	32	21	88	54	1	7	2	5	0	0	
계	10,343	1,556	3,887	2,003	2,518	379	8,317	1,432	1,985	2,003	2,518	379	2,026	124	1,902	0	0	

* 기타: 정부 출연기관, 대학 산학협력단, 조합 등

※ 자료: 국립종자원 품종보호과 ('25.2.3. 제출)

그런데 제정안에 따른 종자권을 도입할 경우 「식물신품종보호법」에 따른 ‘품종보호권’과 종자권이 충돌할 수 있는 여지가 있는 바, 이에 대한 종합적인 논의가 필요할 것으로 보임.

【품종보호권과 종자권】

구분	품종보호권	종자권
근거	식물신품종보호법	농민기본법안(제정안)
목적	신품종 육성자 권리보호	농민 보유 종자의 보전 및 활용 권리 부여
대상	모든 작물	농민이 보유해온 종자
대상자	식물 신품종 육성자 또는 권리승계자	농민
심사기준	신규성, 품종명칭구별성, 균일성, 안정성	규정 없음
권리설정 절차	출원→서류심사→재배심사→등록(2~3년 소요)	규정 없음
권리종류	독점적 권리 (배타적 권리)	포괄적, 일반적 권리(명시규정 없음)
효력기한	20년(수목류는 25년)	규정 없음
권리행사 주체	권리자가 직접 실시하거나 제3자에게 전용실시권 또는 통상실시권 부여 * 품종보호 등록원부에 권리자 기록	농민
권리행사비용	각종 수수료, 품종보호료	없음 (규정없음)
해외제도	국제적으로 일반화된 제도 (UPOV 1991 협약)	UN소농권리선언(법적 구속력없음) (우리나라 기권)

※자료: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과('25. 2. 10. 제출)

한편, 우리나라는 신품종 보호를 강화하는 「UPOV(국제식물신품종 보호연맹) 협약」에 가입(2002년)되어 있는 바, 농민이 종자를 자유롭게 활용·판매할 경우 해당 국제규범과 충돌할 여지도 있음을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

농림축산식품부는 이러한 충돌 우려로 UN 인권이사회 ‘농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언’ 채택 투표시 기권¹¹⁾한 바 있다고 설명하고 있다는 점도 참고할 수 있을 것으로 보임.

11) 농림축산식품부는 농촌지역민의 자가채종 종자를 판매할 권리를 보장하는 것은 식물신품종보호법 및 종자산업법과 충돌될 우려가 있어, ‘자국의 종자관련 규정을 준수하여’라는 문구를 추가하는 것을 외교부에 대안으로 제시함(수정의견이 미반영되어 기권함)

또한 「농업생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」 제20조는 재래종을 재배하여 보존·관리할 수 있도록 농가를 지원하고 재래종 이용을 촉진시키는 시책을 강구하도록 규정하고 있고,

「식물신품종보호법」 제56조제2항은 농업인의 자가생산을 목적으로 한 자가채종시 품종보호권을 제한하여 농업인의 종자 사용을 촉진하는 규정이 존재하는 바, 이들을 통하여 제정안의 취지를 일부 달성할 수 있는 측면이 있는 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「식물신품종보호법」	「농업생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」
제8조(종자권) ① 농민은 농업의 지속 가능한 발전을 위하여 자신이 보유해 온 종자 및 관련 지식을 보존하고 활용에 따르는 이익을 공유하며 농가에서 보존한 종자의 보관·활용·판매 등의 종자권을 가진다. ② 국가는 생물다양성을 증진하기 위하여 농민이 보유해온 종자의 사용을 확대하는 정책을 수립·시행하여야 한다.	제56조(품종보호권의 효력) ① <u>품종보호권자는 업으로서 그 보호 품종을 실시할 권리를 독점한다.</u> ② 농어업인이 <u>자가생산(自家生産)을 목적으로 자가채종(自家採種)</u>을 할 경우 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 해당 품종에 대한 <u>품종보호권을 제한</u>할 수 있다.	제20조(농업생명자원의 다양성 증대 및 이용촉진 등) ② 농림축산식품부장관은 <u>재래종 생명자원을 농가에서 재배·사육하여 보존·관리할 수 있도록 농가 지원 등 필요한 시책을 강구</u>하여야 한다. ③ 농림축산식품부장관은 <u>재래종 생명자원의 이용을 촉진</u>시킬 수 있도록 특성평가, 정보화 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

9. 국산 농산물 우선 구매

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가와 지방자치단체가 집단급식시설 등에서 국산 농산물 및 그 가공품을 우선 구매하도록 하는 정책을 수립·시행할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제9조).

제정안
제9조(국산 농산물 우선 구매) 국가와 지방자치단체는 식량자급률 제고를 위하여 필요한 경우 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 집단급식시설이나 그 밖에 대통령령이 정하는 집단급식시설을 운영하는 관계기관에 국산 농산물 및 그 가공품을 우선 구매하도록 하는 정책을 수립·시행할 수 있다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 상에 유사한 규정이 이미 존재하므로 입법 실익이 낮다는 의견을 제시함.

다. 검토의견

제정안은 국가 및 지방자치단체는 집단급식시설을 운영하는 관계기관에 국산 농산물 및 그 가공품을 우선 구매하도록 하는 정책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

이는 국산 농산물의 소비를 촉진해 국내 농업을 보호 및 농민 소득 증가를 도모하고, 대외 식량 의존도를 낮추고 식량자급률을 높이려는 취지로, 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 현행 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 제14조 및 제16조에 ‘지역농산물 우선구매’ 및 ‘구매실적 제출 의무 및 공공기관 평가 반영’에 관한 사항이 규정되어 있고, 이에 따라 지역농산물 우선구매제도가 운영 중에 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」
제9조(국산 농산물 우선 구매) 국가와 지방자치단체는 식량자급률 제고를 위하여 필요한 경우 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 집단급식시설이나 그 밖에 대통령령이 정하는 집단급식시설을 운영하는 관계기관에 국산 농산물 및 그 가공품을 우선 구매하도록 하는 정책을 수립·시행할 수 있다	제14조(지역농산물 우선구매) ① 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 해당 지역 또는 소재지에서 농산물에 관한 조달계약 등을 체결하려는 때에는 해당 지역의 농산물을 우선적으로 구매할 수 있다. 제16조(구매실적의 제출 및 평가 등) ① 공공기관의 장은 지역농산물의 구매실적을 매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다. ② 정부는 지역농산물 구매실적과 구매촉진 활동성과 등을 공공기관의 평가에 반영할 수 있다. ③ 공공기관의 지역농산물 구매실적 제출 등에 필요한 구체적인 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

또한 제정안을 반영하는 경우, 「식품위생법」 등을 참고하여, 집단급식시설¹²⁾의 개념 및 국산 농산물을 우선구매하여야 하는 집단급식시설의 범위에 관한 검토도 추가적으로 할 필요가 있을 것으로 보임.

12) 「식품위생법」 제2조(정의) 12. “집단급식소”란 영리를 목적으로 하지 아니하면서 특정 다수인에게 계속하여 음식물을 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 곳의 급식시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

가. 기숙사

나. 학교, 유치원, 어린이집

다. 병원

라. 「사회복지사업법」 제2조제4호의 사회복지시설

마. 산업체

바. 국가, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관

사. 그 밖의 후생기관 등

10. 농지 임차인 보호

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 실경작자인 농민이 농지를 안정적으로 이용할 수 있도록 농지 임차인 보호를 위한 정책을 수립·시행할 근거를 두려는 것임(안 제10조).

제정안
제10조(농지 임차인 보호) 국가와 지방자치단체는 실제 경작자인 농민이 안정적으로 농지를 이용할 수 있도록 농지 임차인 보호를 위해 필요한 정책을 수립하고 시행할 수 있다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 「농지법」에 임대차계약 대항력, 임대차 최소 기간 등을 규정하고 있어 입법 실익이 크지 않다는 입장임.

다. 검토의견

「대한민국헌법」은 제121조에서 경자유전의 원칙을 천명하고 있음.

그럼에도 불구하고, 최근 5년간 임차농가 비율 현황을 살펴보면, 2023년의 경우 임차농가의 비율이 다소 줄어들고 있기는 하나, 평균적으로 전체 농가의 50% 정도가 여전히 임차농가임을 알 수 있음.

【최근 5년간 임차농가 비율 현황】

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
임차농가	51.4	51.6	51.0	50.0	44.5
자작+임차농가	43.1	43.0	42.6	42.0	37.9
순수임차농가	8.4	8.6	8.6	8.0	6.6
자작농가	48.1	47.9	48.5	49.2	55.2

※자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 재구성

이는 농촌의 고령화 현상의 가속화 등으로 인한 것으로 보이고, 임차농이 우리 농업에서 차지하는 높은 비중을 고려할 때 이들의 안정적인 경작활동은 농업의 지속가능성과 식량안보에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높음.

이에 현행 「농지법」 제24조, 제24조의2, 제26조, 제26조의2에서 임대차 및 사용대차에 관한 규정을 두어 농지임차인을 보호하고 있음.

【관련 규정】

제정안	「농지법」
제10조(농지 임차인 보호) 국가와 지방자치단체는 실제 경작자인 농민이 안정적으로 농지를 이용할 수 있도록 농지 임차인 보호를 위해 필요한 정책을 수립하고 시행할 수 있다.	제24조(임대차·사용대차 계약 방법과 확인) ① 임대차계약(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만 해당한다. 이하 이 절에서 같다)과 사용대차계약(농업경영을 하려는 자에게 무상사용하게 하는 경우만 해당한다)은 서면계약을 원칙으로 한다. ② 제1항에 따른 임대차계약은 그 등기가 없는 경우에도 임차인이 농지소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장의 확인을 받고, 해당 농지를 인도(引渡)받은 경우에는 그 다음 날부터 제삼자에 대하여 효력이 생긴다. ③ 시·구·읍·면의 장은 농지임대차계약 확인대장을 갖추어 두고, 임대차계약증서를 소지한 임대인 또는 임차인의 확인 신청이 있는 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 임대차계약을 확인한 후 대장에 그 내용을 기록하여야 한다.

제정안	「농지법」
	제24조의2(임대차 기간) ① 제23조제1항 각 호(제8호는 제외한다)의 임대차 기간은 3년 이상으로 하여야 한다. 다만, 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우에는 5년 이상으로 하여야 한다. ② 임대차 기간을 정하지 아니하거나 제1항에 따른 기간 미만으로 정한 경우에는 제1항에 따른 기간으로 약정된 것으로 본다. 다만, 임차인은 제1항에 따른 기간 미만으로 정한 임대차 기간이 유효함을 주장할 수 있다. ③ 임대인은 제1항 및 제2항에도 불구하고 질병, 징집 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 임대차 기간을 제1항에 따른 기간 미만으로 정할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 임대차 기간은 임대차계약을 연장 또는 갱신하거나 재계약을 체결하는 경우에도 동일하게 적용한다. 제26조(임대인의 지위 승계) 임대 농지의 양수인(讓受人)은 이 법에 따른 임대인의 지위를 승계한 것으로 본다. 제26조의2(강행규정) 이 법에 위반된 약정으로서 임차인에게 불리한 것은 그 효력이 없다.

또한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」은 실경작자가 공익직불금을 수령하도록 하고 있으며, 그 밖에도 다음과 같은 농지 임차인 보호 제도를 두고 있음.

【농지 임차인 보호·지원 정책 현황】

구분	주요 내용
농지 은행	(공공임대형 농지매입 사업) 농지은행이 우량농지를 매입 한 후, 청년농 등 전업농 육성대상자에게 장기 임대
	(임차임대사업) 전업 또는 은퇴하려는 농업인 등의 농지를 공사가 임차하여 전업농 육성대상자 등에게 장기 임대
농지법	임대차 계약의 서면 작성 의무화(법 제24조), 계약기간 자동 연장 및 갱신 요구권(제26조, 제26조의2)
청년농 지원	청년·후계농 육성 사업 선정자에게 영농기반 마련을 위한 농지 임차비용을 융자 대출 지원

※ 자료: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과('25. 1. 23. 제출)

다만, 이러한 제도에도 불구하고, 임대계약서 미작성 등에 따른 법률관계의 불안정성, 농지임대차 높은 농지임대료 등으로 인하여 농지임차인이 장기적인 계획에 따른 투자나 영농의 어려움을 겪는 경우가 있다는 점을 고려할 때, 농지 임차인에 보호에 관한 규정을 기본법에 신설하는 것은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

한편, 제정안에 따라 보호되는 ‘농지 임차인’의 범위에 법인을 포함시킬것인지 자연인인 농민으로 한정할 것인지에 대한 검토도 추가적으로 필요할 것으로 보임.

11. 공익 직접지불제도의 시행

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가가 농업·임업·농촌·산림 공익기능 증진 직접지불제도를 수립·시행하도록 의무를 부여하고 있음(안 제11조)

제정안
제11조(공익 직접지불제도의 시행) 국가는 농업·임업·농촌·산림의 공익기능 증진과 농민의 소득안정, 소규모농가의 적정 소득 보장을 위하여 농업·임업·농촌·산림 공익기능 증진 직접지불제도를 수립·시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

농림축산식품부는 공익직접지불제도는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 근거하여 시행 중인 제도로 해당 제정안에 별도로 중복 규정할 실익이 없다는 의견임.

다. 검토의견

최근 일자리·정주 여건 악화, 인구 유출 등 문제로 농촌소멸 위기가 심화되고 있고, 이에 대한 대응 방안의 하나로 '20년부터 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따른 공익기능 증진 직접지불제도가 시행되고 있음.

이는 기존의 쌀 중심 직불제가 공익중심 직불제로 개편된 것으로 농업·농촌의 단순 생산 기지로서의 역할을 넘어서 환경적·사회적 가치를 창출하는 역할을 강조하고, 농업인의 적정 소득을 안정적으로 지원함으로써 지속가능한 농업을 실현하고자 하는 제도임.

최근 3년간 공익직불금 지급금액을 살펴보면, 2021년 2조 3,000억 원에서 2023년 기준 2조 4,300억 원으로 증가하였음.

이는 공익직불제의 확대를 통해 농업인 지원 강화, 농촌 유지 및 지속가능한 농업으로의 전환이 진전되고 있음을 보여주며 동 제도의 필요성이 인정됨.

【최근 3년간 농업·농촌 공익직불금 지급금액】

(단위: 천ha, 천건, 억원)

구 분	2021년도			2022년도			2023년도		
	대상면적	지급대상	지급액	대상면적	지급대상	지급액	대상면적	지급대상	지급액
기본형 직불제	1,083	1,122	22,268	1,058	1,129	21,943	1,109	1,285	23,018
- 소농직불	146	450	5,399	144	450	5,405	153	490	5,875
- 면적직불	937	672	16,869	914	679	16,538	956	795	17,143
선택형 직불제	143	94	819	131	96	741	169	119	1,379
- 친환경직불 (농업+축산)	36	36	255	33	35	228	33	33 (축산 2건)	214
- 경관보전직불	14	11	91	13	11	86	11	11	85
- 전략작물직불 (~22 논활용직불)	93	47	473	85	50	427	125	73	1,080
총계	1,226	1,216	23,087	1,189	1,225	22,684	1,278	1,404	24,397

※자료: 국회예산정책처, 비용주계 미첨부사유서

다만, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 및 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따라 공익기능 증진 직접지불제도가 이미 시행되고 있다는 점에서 이를 제정안에 다시 규정할 실익여부에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

【관련 규정】

제정안	「농업·농촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」	「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」
제11조(공익 직접지불제도의 시행) 국가는 <u>농업·임업·농촌·산림의 공익기능 증진과 농민의 소득안정, 소규모농가의 적정 소득 보장을 위하여 농업·임업·농촌·산림 공익기능 증진 직접지불제도를 수립·시행</u> 하여야 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항</u> 을 규정함을 목적으로 한다. 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① <u>농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하 “공익직접지불제도”라 한다)에 관한 시책을 종합적으로 수립·시행</u> 하여야 한다.	제1조(목적) 이 법은 <u>임업·산림의 공익기능 증진과 임업인들의 소득안정을 위하여 임업·산림 공익기능 증진 직접지불제도의 구성 및 운영 등에 관한 사항</u> 을 규정하는 것을 목적으로 한다. 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 <u>임업·산림의 공익기능 증진과 임업인들의 소득안정을 위하여 임업·산림 공익기능 증진 직접지불제도(이하 “공익직접지불제도”라 한다)에 관한 시책을 종합적으로 수립</u> 하여야 한다.

【농업·농촌 공익직불제도 개요】

종 류		지급 기준 및 지원 단가																							
기본형 공익직불제 (20년 개편 시행) '25년 2조 6,335억원		○ 지원목적 : 농업·농촌 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정 도모 ○ 대상농지 : 과거 쌀·밭·조건불리직불의 대상농지* 등 ○ 지원대상 : ①후계·전업농, 전업농육성대상자, ②'16-'19년 기존 직불금 수령자, ③신규자(등록신청 직전 3년 중 1년 이상 0.1ha/법인:5ha 이상 경작 또는 연간 판매액 120만원/법인 4천 5백만원 이상) ○ 지원단가 : 진흥/비진흥 논·밭 및 면적구간에 따라 차등																							
		<table><tr><th rowspan="2">구간 단계</th><th colspan="3">면적직불금(만원/ha)</th><th rowspan="2">소농직불금 (0.5ha 이하)</th></tr><tr><th>0.1~2ha</th><th>2~6ha</th><th>6~30ha</th></tr><tr><td>논밭 진흥지역</td><td>215</td><td>207</td><td>198</td><td rowspan="3">130만원/가구</td></tr><tr><td>논 비진흥지역</td><td>187</td><td>179</td><td>170</td></tr><tr><td>밭 비진흥지역</td><td>150</td><td>143</td><td>136</td></tr></table>			구간 단계	면적직불금(만원/ha)			소농직불금 (0.5ha 이하)	0.1~2ha	2~6ha	6~30ha	논밭 진흥지역	215	207	198	130만원/가구	논 비진흥지역	187	179	170	밭 비진흥지역	150	143	136
	구간 단계	면적직불금(만원/ha)				소농직불금 (0.5ha 이하)																			
		0.1~2ha	2~6ha	6~30ha																					
논밭 진흥지역	215	207	198	130만원/가구																					
논 비진흥지역	187	179	170																						
밭 비진흥지역	150	143	136																						
선택형 직불제	친환경농업 직불제 (99~) '25년 319억원	○ 지원목적 : 친환경농산물 인증을 받고 직불금 사업기간에 친환경농업을 충실히 이행한 농업인에게 인증단계 및 품목에 따라 ○ 지원대상 : 친환경인증 농가 대상(유기 5년, 무농약 3년) ○ 지원단가 : 인증단계 및 논/밭/과수 등 구분에 따라 차등																							
		<table><tr><th rowspan="2">인증단계</th><th rowspan="2">논(천원)</th><th colspan="2">밭(천원)</th></tr><tr><th>과수</th><th>채소·특작·기타</th></tr><tr><td>유기(5년)</td><td>700</td><td>1,400</td><td>1,300</td></tr><tr><td>무농약(3년)</td><td>500</td><td>1,200</td><td>1,100</td></tr><tr><td>유기지속(영구)</td><td>350</td><td>700</td><td>650</td></tr></table>			인증단계	논(천원)	밭(천원)		과수	채소·특작·기타	유기(5년)	700	1,400	1,300	무농약(3년)	500	1,200	1,100	유기지속(영구)	350	700	650			
	인증단계	논(천원)	밭(천원)																						
			과수	채소·특작·기타																					
	유기(5년)	700	1,400	1,300																					
	무농약(3년)	500	1,200	1,100																					
	유기지속(영구)	350	700	650																					
	친환경안전 축산물직불제 (09~) '25년 41억원	○ 지원목적 : 친환경축산 실천 농업인 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전 ○ 지원대상 : 「축산물 위생관리법」 제9조에 따른 HACCP 농장인증을 받은 자 중 유기축산물 인증을 받은 농업인 및 법인 ○ 지원단가 : 한우170 천원/두, 돼지16 천원/두, 육계200 원/마리, 젖소(우유) 50원/L, 계란 10원/개, 오리 400원/마리, 오리알 20원, 산양 4,584원/마리, 산양유 34원/L																							
경관보전 직불제 (05~) '25년 168억원	○ 지원목적 : 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모 ○ 지원대상 : 지자체와 협약을 체결하고 경관보전보조금 지급대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인 - 경관작물 식재면적이 집단화된 농지(경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha 이상) * (경관작물) 유채, 자운영, 코스모스, 헤어리베치 등 (준경관작물) 밀, 보리, 이탈리아라이그라스 등 ○ 지원단가 : 경관작물:170만원/ha 준경관작물:100만/ha, 준경관초지:45/ha																								
전략작물 직불제 (23~) '25년 2,440억원	○ 지원목적 : 전략작물 직불금 지급 대상농지에서 식량자급률의 증진, 벼 재배면적 조정 등을 위해 작물을 재배하는 농업인 등에게 차등 지원 ○ 지원대상 : 식량자급률의 증진, 양곡 수급관리, 논 이용률 향상 등을 위해 논에 전략작물을 재배하는 농업인 ○ 지원단가 * (동계작물 단일재배) 1ha당 50만원, (하계작물 단일재배) 가루쌀·두류 1ha당 200만원, 하계조사료 1ha당 500만원, 옥수수 100 (전략작물 이모작 재배) 동계 밀·동계조사료 재배 후 하계에 두류·가루쌀 이모작하는 경우 1ha당 100만원 추가 지급(350만원/ha)																								

종 류		지급 기준 및 지원 단가
	탄소중립 프로그램 시범사업 ('24~) '25년 233억원	○ 지원목적 : 농업인의 저탄소 영농활동 이행에 따른 활동비를 지급함으로써 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성에 기여 ○ 지원대상 : 기본형 직불 수령 농가 중 시범사업 예산제약, 행정효율성 등을 고려하여 일정 규모 이상 경영체 중심 추진 - (경종) 기본직불금 지급대상으로 소속된 농업인·농업법인 소유(임대차 포함) 필지를 포함해 50ha 이상 규모화가 가능한 농업법인 또는 생산자단체 - (축산) 「축산법」 제22조에 따른 가축사육업 허가를 득한 농업인·농업법인 ○ 지원단가 * (중간 물떼기) 1ha당 15만원, (얇게 걸러대기) 1ha당 16만원, (바이오차 투입) 1ha당 36.4만원 (저메탄사료 급여) 두당 2.5~5만원, (질소저감사료 급여) 두당 0.5만원

※ 자료: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과('25. 1. 23. 제출)

【임업·산림 공익직불제도 개요】

- (목적) 임업·산림의 공익기능 증진과 임업인들의 소득 안정
*「임업직불제법」 제정('21.11.30) 및 시행('22.10.1)
- (대상) '19.4.1.~'22.9.30.까지 임업경영체 등록된 산지에서 임산물생산업·육림업에 종사하며 자격요건을 충족하는 임업인(농업법인)
- (종류) 임산물생산업(소규모임가직불금, 면적직불금), 육림업
 - 임산물생산업 : 산지에서 대추, 호두, 밤 등의 품목을 생산하는 임업
 - 육림업 : 산지에서 나무를 심거나, 가꾸고 경영하는 임업
- 지급단가 및 자격요건

구분	임산물생산업		육림업
	소규모임가	면 적	
지급 단가	130만원/임가	0.1~ 2ha : 94만원/ha, 2~ 6ha : 82만원/ha 6~30ha : 70만원/ha	3~10ha : 62만원/ha 10~20ha : 47만원/ha 20~30ha : 32만원/ha
주요 자격 요건	■ 면적 0.1 ~ 0.5ha 이하 ■ 직전1년 60일 이상 종사 ■ 연간 판매액 120만원 이상 ■ 농촌거주기간(계속3년~) ■ 영농종사기간 임가 소유산지 면적 농업 외 소득금액 등 충족	■ 면적 0.1 ~ 30ha ■ 직전1년 60일 이상 종사 ■ 연간 판매액 120만원 이상 ■ 농업외 종합소득 37백만원 미만 ■ 산지소재 주변 시군구 농촌 거주 (*미 거주시, 별도 주업기준 충족)	■ 면적 3 ~ 30ha(자기소유) ■ 직전1년 60일 이상 종사 ■ 직전 10년 내 육림실적 3ha 이상 ■ 농업외 종합소득 37백만원 미만 ■ 산지소재 주변 시군구 농촌 거주 (*미 거주시, 별도 주업기준 충족)
주요 기준	<면적 직불금> : 다음 어느 하나 충족 1. 거주지와 동일 또는 연접 시·군에서 3ha 이상 경영, 2. 연간 임산물 판매액 1,600만원 이상 3. 임산물 생산을 위한 연간 경영투입비 800만원 이상 <육림업 직불금> : 다음 어느 하나 충족 1. 거주지와 동일 또는 연접 시·도에서 30ha 이상 경영 2. 같은 시·군 소재 면적 100ha 이상+목재판매액 1,600만원(또는 경영투입비 800만원)		
제외 지역	■ 국유림 및 공유림 ■ 휴경산지(벌채 후 미조림 등) ■ 주거·상업·공업지역, 산업단지, 농공단지, 택지개발지구, 개발사업 예정지 ■ 산지전용지 ■ 법정제한지역 등 육림업이 어려운 산지 등		

※ 자료: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과('25. 1. 23. 제출)

12. 농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가와 지방자치단체가 농촌지역 노인을 위한 돌봄인력 확보 및 시설 확충에 필요한 정책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제13조)

제정안
제12조(농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대) 국가와 지방자치단체는 농촌 지역에 거주하는 노인에게 충분한 돌봄이 제공될 수 있도록 돌봄 인력 확보와 시설 확충 등 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

나. 관계 기관 의견

1) 농림축산식품부

농림축산식품부는 「노인복지법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 등을 통하여 농어촌 지역 노인에 대한 지원이 가능하므로 법 제정의 실익이 낮다는 입장임.

2) 행정안전부

행정안전부는 “돌봄인력확보”와 관련하여, 지방자치단체의 정원 운영은 「지방자치법」 등 법령으로 규정된 지방자치단체의 고유 권한으로, 지역 여건에 따라 해당 자치단체장의 자율적 판단하에 추진할 필요가 있다는 의견을 제기함.

이에 제정안을 반영하는 경우 ‘돌봄 인력 확보와’를 ‘돌봄 인력 확보를 위하여 노력하여야 하고’로 수정할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

다. 검토의견

2019년 기준 22.1%이던 농촌지역 고령화율은 2023년 기준 25.7%까지 상승하였음.

이는 도시지역 고령화율이 2019년 기준 13.5%, 2023년 기준 16.9%인 것에 비할 때, 9% 포인트 가량 높은 수준으로 도시에 비해 농촌지역의 고령화가 심각하다는 것을 보여줌.

한편, 일반적으로 65세 인구가 7% 이상인 경우 고령화 사회, 14% 이상인 경우 고령 사회, 20% 이상인 경우를 초고령 사회라고 보는데 농촌지역은 이미 초고령 사회로서 고령화율도 점점 가속화되고 있음.

【농촌 및 도시지역 고령화율 변화(65세 이상)】

(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
농촌(읍면)	22.1	23.0	24.0	25.0	25.7
도시지역	13.5	14.4	15.2	16.0	16.9
국가 전체	15.1	16.0	16.8	17.7	18.6

* 자료출처: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과 ('25.2.10. 제출)

이러한 노인 인구의 증가로 인해 돌봄 서비스의 수요가 급증함에도 농촌지역은 도시지역에 비해 노인 돌봄 인력과 시설이 현저히 부족하여 노인들이 적절한 돌봄을 받지 못하는 경우가 발생하고 있으며, 면 단위를 기준으로 하면 그 부족 현상이 더욱 심각함.

【지역별 노인 돌봄 시설 수 및 노인 인구 1만 명당 시설수 현황】

(단위: 만명, 개)

지역구분	65세 이상 인구	노인복지법						노인장기요양법	
		노인여가복지시설		노인의료복지시설		재가노인복지시설			(인구당) ²
			(인구당) ²		(인구당) ²		(인구당) ²		
도시(동)	578	305	(0.53)	3,403	(5.89)	3,476	(6.01)	22,942	(39.69)
농촌	225	86	(0.38)	2,127	(9.47)	1,347	(6.00)	6,101	(27.16)
	읍	83	(0.83)	758	(9.11)	710	(8.53)	3,409	(40.96)
	면	141	(0.12)	1,369	(9.68)	637	(4.50)	2,692	(19.03)
전체	803	391	(0.49)	5,530	(6.89)	4,823	(60.1)	29,043	(36.18)

주 1) 노인여가복지시설 중 노인복지관

2) 65세 인구 1만명 당 시설수

※자료:한국농촌경제연구소, 농업전망 2021('21.1.)

이처럼 농촌 지역 노인들이 돌봄 사각지대에 놓일 위험이 높으므로, 국가와 지방자치단체의 적극적인 돌봄시설 확충과 돌봄서비스 접근성 향상이 필요한 측면이 있음.

제정안은 농촌의 초고령 사회 진입에 따른 정책적 대응의 필요성을 강조하고, 노인 돌봄 격차 해소를 위한 정부와 지방자치단체의 책임을 명확히 하려는 것으로 타당한 측면이 있음.

다만, 노인복지에 관한 일반법인 ① 「노인복지법」에 의하여 보건복지부는 3년마다 노인실태조사를 실시하고, 국가와 지방자치단체는 노인 대상 요양서비스, 의료서비스, 사회참여와 복지프로그램 운영 등 다양한 시책을 강구하고 있으며, ② 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제24조 및 제25조는 농어촌 지역 노인의 복지에 대하여 특별히 규정하고 있음.

【관 련 규 정】

제정안	「노인복지법」	「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」
제12조(농촌거주 노인에 대한 돌봄 확대) 국가와 지방자치단체는 농촌 지역에 거주하는 노인에게 충분한 돌봄이 제공될 수 있도록 돌봄인력 확보와 시설 확충 등 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.	제1조(목적) 이 법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기 발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다. 제4조(보건복지증진의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 시책을 강구함에 있어 제2조에 규정된 기본이념이 구현되도록 노력하여야 한다. ③ 노인의 일상생활에 관련되는 사업을 경영하는 자는 그 사업을 경영함에 있어 노인의 보건복지가 증진되도록 노력하여야 한다. 제5조(노인실태조사) ① 보건복지부장관은 노인의 보건 및 복지에 관한 실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.	제24조(복합노인복지시설의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 농어촌에 거주하는 노인에 대하여 주거·건강증진·여가·문화 등 다양한 복지서비스를 무료 또는 실비로 지원하기 위하여 「노인복지법」 제31조 각 호의 노인복지시설을 종합적으로 배치한 복합노인복지시설을 설치·운영할 수 있다. 제25조(저소득층 노인의 요양 지원) ① 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 농어촌의 저소득층 노인에게 간병·수발, 일상생활 지원, 재활 등의 필요한 서비스를 제공하여야 한다.

또한 ③ 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」(2023년 8월 제정)에 따라, 노인 돌봄을 포함한 농촌 경제·사회 서비스 부족 문제 해결을 위한 농촌 서비스 지역 공동체¹³⁾ 지정, 사회적 농장¹⁴⁾ 지정 등의 지원이 수행되고 있음을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

【농촌 서비스 지역 공동체 활동 사례】

(남원 생생마을관리소의 농촌돌봄서비스)



※자료: 농림축산식품부, 농촌정책국, 농촌정책과('25. 1. 20. 제출)

한편, 노인복지에 관한 기본법인 「노인복지법」은 노인의 연령을 65세 이상으로 규정하고 있으나 제정법은 별도의 노인연령에 관한 사항을 두고 있지 아니한 바, 그 규정 필요성에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

13) 농촌 경제·사회 서비스 부족 문제 등을 해결하는 데 기여하기 위하여 농촌 주민 등이 자발적으로 결성한 단체

14) 농업을 통하여 취약계층 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에게 돌봄, 치유, 교육 및 고용 등의 서비스를 제공하는 활동을 실천하는 법인 또는 단체

13. 농민기본소득의 지급

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 국가와 지방자치단체가 농민에게 매월 일정 금액을 지급하는 농민기본소득에 관한 정책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제13조)

제정안
제13조(농민기본소득 지급) 국가와 지방자치단체는 농민의 소득안정을 도모하고 삶의 질 향상을 위하여 농민에게 매월 일정 금액을 지급하는 농민기본소득에 관한 정책을 수립·시행할 수 있다.

나. 관계 기관 의견

1) 농림축산식품부

농림축산식품부는 공익직불제가 시행되고 농업직불제를 5조 원으로 확대하는 상황('24: 3.1조원)임을 고려할 때 신규재정 지원은 신중할 필요가 있다는 입장임.

2) 기획재정부

기획재정부는 제정안에 대한 별도 의견을 제출하지 아니하였으나, 농민기본소득과 관련하여 제출된 제정안 들에 대하여, 기존 제도와 유사·중복, 타 업종과의 형평성 저해, 과도한 재정 부담 등의 사유로 반대 입장을 제시한 바 있음.

3) 행정안전부

행정안전부는 제정안에 대한 별도 의견을 제출하지 아니하였으나, 농민기본소득과 관련하여 제출된 제정안 들에 대하여, 어려운 지방재정 여건을 고려할 때 농민기본소득 도입 시 지방재정 건전성 악화가 우려된다는 점에서 반대의견을 제시하였음.

* (재정자립도) '20년 50.4% → '21년 48.7% → '22년 49.9% → '23년 50.1% → '24년 48.6%
* (국고보조사업 대응지방비) '20년 28.6조 → '21년 30.8조 → '22년 33.3조 → '23년 33.3조 → '24년 34.5조

다. 검토의견

농촌지역은 저출산, 고령화, 인구 유출 등으로 인해 심각한 소멸 위기에 직면하고 있으며, 이러한 농촌 소멸은 식량자급률 달성¹⁵⁾ 및 식량안보에도 악영향을 미칠 것으로 보임.

제정안은 이러한 농어촌 지역의 공동체 해체와 농어촌 소멸 위기로 이 대두되고 있는 현실을 고려하여 기초연금 또는 공익수당 지급을 통해 농가의 소득안전망을 확충하고 지속가능한 농업·농촌을 실현하려는 취지로 보임.

제정안과 같은 취지에서 지방자치단체에서 농민기본소득 또는 농어업인 수당 등의 명칭으로 농가당 1년에 30만원에서 70만원 수준의 기본소득(또는 수당) 등을 지급하고 있는 사례가 있음.

¹⁵⁾ 우리나라의 식량자급률은 1970년 기준 86.3%였으나, 2022년에는 44.4%로 축소되었고, 22년 기준 한국의 식량안보지수는 22년 기준 113개국 중 39위 수준에 불과함.

【지자체별 농어업인 수당 지급 현황】

(2024년 6월 기준)

구분	지급명	시작연도	지급대상	지급규모	지급방법
경기도	농민기본소득	'21~	농업인	농업인당 5만원/월(60만원/년)	지역화폐
강원도	농어업인수당	'21~	농림어가	농가당 70만원/년	지역화폐
충청북도	농어업인공익수당	'22~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
충청남도	농어민수당	'20~	농업인	1인 농가 80만원/년, 2인 가구 이상 45만원/1인	지역화폐
전라북도	농업·농촌 공익적 가치 지원	'20~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
전라남도	농어민공익수당	'20~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
경상북도	농어민수당	'22~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
경상남도	농어업인수당	'22~	농가	농가당 30만원/년 (공동경영주 60만원/년)	농협포인트, 선불카드 지역화폐
제주도	농민수당지원사업	'22~	농업인	농업인당 40만원/년	지역화폐
울산광역시	농민수당지원	'23~	농가	농가당 60만원/년	현금 지급
광주광역시	농민공익수당	'23~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
세종특별자치시	농업인수당 지원	'23~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
인천광역시	농어업인수당	'24~	농가	농가당 60만원/년	현금 지급

※ 자료 : 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과(2025.1.20. 제출)

그러나 지자체별 재정여건에 따라 지급금액에 차이가 있고, 추진과정과 내용에 있어서도 편차가 나타나고 있어 농어민수당의 전국화와 평준화를 이끌어낼 제도화가 필요하다는 의견이 제기된 바 있음¹⁶⁾.

16) 국회의원 윤소하의원실, <농어민기본수당 지원에 관한 법률 제정방향과 과제>, 2019, p8

반면, 농업인들의 소득안정을 위하여 2020년부터 공익직불제가 본격적으로 시행되었고, 관련 예산이 지속적으로 확대되고 있어 두 제도 간 중복 소지가 있다는 지적도 있음¹⁷⁾.

공익직불제와 농어민기초연금(농어민기본소득)의 유사성은 두 제도 모두 농업·농촌의 공익기능 증진이라는 목표를 이루려는 목적으로 소득을 직접 지원한다는 점임.

다만, 공익직불제도는 농업농촌의 공익증진과 농업인의 소득안정을 위해 ‘일정한 준수조건을 이행’하는 농가에 직접 소득을 지원하는 제도이고, 농어민기본소득은 농업인을 대상으로 특별한 조건 없이 지급하는 것이라는 점에 차이가 있음.

이에 제정안 수용 여부에 대한 판단은 현재 운영되고 있는 공익직불제도, 「기초연금법」상 기초연금¹⁸⁾, 지자체의 자체적인 농어업인 수당지급 외에도 추가적으로 기초연금을 통하여 농어업인에게 다층적인 소득안전망을 구축할 필요성과 시급성 등에 대한 선행적인 논의와 사회적 공감대 형성을 전제로 진행되어야 할 것으로 보임.

한편, 농민기본소득 규정과 관련하여 우리위원회 법안심사소위원회에 다음 5개의 제정법률안이 계류 중에 있음.

17) 유찬희, “농민수당·농민기본소득·공익직불제, 어떻게 바라볼 것인가?”, GS&J 인스티튜트, 2021

18) 기초연금은 이미 농어업인도 대상으로 하고 있으므로, 중복지원을 할 것인지 그 관계를 명확히 정할 필요가 있을 것으로 보임.

【농어민기본소득 관련 계류법안 현황】

연번	의안번호	제명	대표발의자	발의일
1	2200431	농어민수당 지원법안	문대림의원	2024-06-13
2	2200800	농어업인 기초연금 지원을 위한 특별법안	박덕흠의원	2024-06-21
3	2204959	농어민기본소득법안	이원택의원	2024-10-28
4	2206160	농어촌기본소득법안	임미애의원	2024-12-03
5	2206788	농어민기본소득에 관한 법률안	임호선의의원	2024-12-20

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

따라서, 농어민기본소득 관련 5개 제정안의 논의 과정을 토대로 「농
민기본법안」 제13조의 반영 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

14. 필수농자재 지원

가. 제정안의 내용 및 취지

제정안은 필수농자재 가격 폭등으로 농업 경영 위기에 직면한 농민에게 국가와 지방자치단체가 필수농자재 구입비를 지원하는 정책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제14조)

제정안
제14조(필수농자재 지원) 국가와 지방자치단체는 필수농자재 가격 폭등으로 농업 경영 위기에 직면한 농민에게 필수농자재 구입비를 지원하는 정책을 수립·시행할 수 있다.

나. 관계 기관 의견

1) 농림축산식품부

농림축산식품부는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 공급망 위기 등으로 인한 경영비 급등 시 지원 근거가 신설되어 법 제정의 실익이 낮다는 입장임.

【관련 규정】

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」

제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

【관련 규정】

제정안	「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」	「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」
제14조(필수농자재 지원) 국가와 지방자치단체는 필수농자재 가격 폭등으 로 농업 경영 위기에 직 면한 농민에게 필수농자 재 구입비를 지원하는 정 책을 수립·시행할 수 있 다.	제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) 국가와 지방자 치단체는 주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증 한 농어업경영체에 대하 여 예산의 범위에서 필요 한 지원을 할 수 있다.	제24조(복합노인복지시설의 설치·운영) ① 국가와 지 방자치단체는 농어촌에 거 주하는 노인에 대하여 주 거·건강증진·여가·문화 등 다양한 복지서비스를 무료 또는 실비로 지원하 기 위하여 「노인복지법」 제31조 각 호의 노인복지 시설을 종합적으로 배치한 복합노인복지시설을 설치 ·운영할 수 있다. 제25조(저소득층 노인의 요 양 지원) ① 국가와 지방 자치단체는 대통령령으로 정하는 농어촌의 저소득층 노인에게 간병·수발, 일 상생활 지원, 재활 등의 필요한 서비스를 제공하여 야 한다.

2) 기획재정부

상기 제정법률안들에 대하여 기획재정부는 경직된 재정 운용과 과도한 재정 부담이 우려되는 점, 현재 정부가 농가의 소득과 경영안정을 위해 농업 직불금 예산을 확대하고 있는 점 등을 감안하여 제정안 입법에 신중 검토가 필요하다는 의견을 제시한 바 있음.

다. 검토의견

제정안은 원자재 및 에너지 가격 급등에 따른 농업 전반의 경영비 부담 증가, 기후변화로 인한 자연재해 피해 증가, 이에 따른 농업소득의 감소 등으로 어려움에 처해 있는 농가를 지원하고자 하는 것임.

실제 원자재 및 에너지 가격은 러시아-우크라이나 전쟁이 발발한 2022년에 급등하였고 2023년부터 하락세를 보이긴 하였으나, 여전히 2019년 및 2020년보다 상당히 높은 수준을 유지하고 있음.

【 국제 원자재 및 에너지 가격 추이 】

구분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년 (9월까지)
국제유가(두바이)(\$/배럴)		63.5	52.3	69.4	96.4	82.1	81.6
유연탄(전력용연료탄)(\$/톤)		78.1	61.0	141.8	360.1	172.8	135.0
천연가스 수입가격(\$/톤)		505.4	390.1	550.8	1053.5	781.9	627.7
비 면 역 내	요소(\$/톤)	313	289	445	813	265	337.1
	인산이암모늄(\$/톤)	380	326	552	910	455	571.6
	염화칼륨(\$/톤)	350	296	317	776	297	233.2
사 면 역 내	밀(\$/톤)	181.8	201.9	258.2	330.3	237.2	211.8
	대두박(\$/톤)	337.3	353.8	422.2	487.8	485.0	468.0
	옥수수(\$/톤)	151.7	143.3	225.3	272.8	222.5	166.6

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('24.1.20)

이에 따라 면세류, 비료, 사료의 단가도 2019년 및 2020년보다 급등하였고, 농사용 전기 판매단가도 상승¹⁹⁾하고 있음.

【 농자재 등 비용 증가 추이 】

구분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	비고
면세유 (원/ℓ)	경유	829	688	829	1,396	1,205	1,148	한국석유공사 공시가격 * 24년은 1~11월 평균
	등유	802	675	783	1,296	1,196	1,155	
	휘발유	771	650	796	1,248	1,073	1,069	
무기질비료 가격(농협)(원/톤)		505,900	545,900	567,734	1,186,932	901,550	790,300	농협 판매가격
배합사료 가격(농협)(원/kg)		472.7	479.3	525.3	645.2	669.9	625.3	* 24년은 1~10월 평균
농사용 전기 판매단가 (원/kwh)		47.7	48.4	45.9	56.9	75.1	81.9	각 년도별 전력 판매액/사용량 * 24년은 1~9월 평균

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('24.8.14)

또한, 농가의 경영비 부담을 나타내는 ‘농가구입가격지수²⁰⁾’는 2023년 120.4로 2020년(100) 대비 20.4% 상승하였는데, 특히 사료·비료·농약·기계 등 구매와 관련한 ‘재료비가격지수’는 41.4%로 급등하였음.

【 농가구입가격지수 추이 】

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
총지수	94.3	93.6	95.1	96.6	98.1	100.0	105.0	120.1	120.4
가계용품	94.3	95.5	97.4	98.6	98.9	100.0	102.5	107.4	111.2
재료비	98.2	93.0	91.6	91.1	93.9	100.0	108.4	145.8	141.4
노무비	80.5	83.8	87.6	92.4	96.3	100.0	108.9	122.9	132.1
경비	96.8	90.9	94.9	99.4	103.2	100.0	107.3	133.1	127.3
자산구입비	88.3	94.3	96.6	98.6	99.3	100.0	103.4	99.1	98.2

※ 자료: 통계청, KOSIS

19) '23년도에 산업용 등 요금은 21.1원/kWh 인상하였으나, 농사용은 3년간 분할 적용 중('23년 8.2원, '24년 6.5, '25년 6.4)임.

20) 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입된 407개 품목의 2020년 기준(2020=100)의 가격지수

한편, 통계청이 2024년 5월 발표한 「2023년 농가경제조사 결과」에 따르면 2023년 농가소득(농업소득+농업외소득+이전소득+비경상소득)은 전년 대비 10.1% 늘어난 5,082만 8,000원으로 집계되었음.

농업소득의 경우 전년보다 증가하기는 하였으나, 농업경영비의 꾸준한 증가로 연 1,000만원 수준에 머무르고 있음.

【농가소득 추이】

(단위: 천 원, %)

항목	'19	'20	'21	'22	'23	증감	증감률
농가소득	41,182	45,029	47,759	46,153	50,828	4,675	10.1%
○ 농업소득	10,261	11,820	12,961	9,485	11,143	1,658	17.5%
- 농업총수입	34,436	36,033	37,190	34,604	37,922	3,318	9.6%
* 농작물수입	23,299	24,534	25,997	24,986	27,557	2,571	10.3%
* 축산물수입	10,478	10,434	10,806	9,153	9,577	424	4.6%
* 농업잡수입	659	1,064	387	465	789	324	69.8%
- 농업경영비	24,175	24,212	24,229	25,119	26,779	1,660	6.6%
○ 농외소득	17,327	16,608	17,884	19,202	19,999	797	4.2%
- 겸업소득	5,828	4,930	5,507	6,296	6,767	471	7.5%
- 사업외소득	11,499	11,679	12,376	12,906	13,232	326	2.5%
○ 이전소득	11,230	14,263	14,809	15,245	17,188	1,943	12.7%
○ 비경상소득	2,364	2,337	2,105	2,221	2,497	276	12.4%

※ 자료: 통계청, 2023년 농가경제조사 결과

또한, 경영비용 부담 가중 등으로 2023년 기준 농가의 자산은 전년 대비 감소하고 부채는 증가하는 등 농가 관련 경제지표는 악화되고 있음.

【농가 자산 및 부채 추이】

(단위: 천원)

항목	2019	2020	2021	2022	2023	증감	증감률
자산	529,455	565,622	585,676	616,467	608,043	△8,424	△1.4%
○ 고정자산	451,987	484,985	498,298	528,665	516,289	△12,376	△2.3%
○ 유동자산	77,469	80,638	87,377	87,802	91,754	3,952	4.5%
부채	35,718	37,589	36,592	35,022	41,581	6,559	18.7%
○ 농업용	14,506	14,510	13,646	12,476	15,735	3,259	26.1%
○ 가계용	11,138	12,183	11,650	11,397	11,568	171	1.5%
○ 겸업·기타용	10,074	10,896	11,297	11,149	14,278	3,129	28.1%

※ 자료: 통계청

이에 제정안은 사료·비료·농약 등이나 농업용 유류 등의 가격이 외부 환경의 변화에 따라 급격한 변동을 보이면서 개별 농가의 노력만으로 농자재를 안정적으로 확보하기 어려운 것으로 보아, 정부의 적극적인 지원을 통해 농가의 경영부담을 완화해주려는 취지로 이해됨.

현재 농림축산식품부 등 정부는 필수농자재 및 에너지비용 지원 등을 위하여 「비료관리법」, 「축산법」 등 개별 법률에 근거를 둔 예산 사업과 「조세특례제한법」에 따른 농업용 면세유 조세감면²¹⁾, 농사용 전력 판매 단가 인상 완화²²⁾ 등의 정책을 수행하고 있음.

21)

＜ 농업용 면세유류 제도개요 ＞

- ◆ 목적: 농업 경영비 부담 완화를 위해 농업기계용 유류 구입가격에 포함된 모든 세액에 대해 면세 적용('86.3.1.~)
- ◆ 근거법령: 「조세특례제한법」 제106조의2
- ◆ 면제 세금(5종): 교통세·소비세·교육세·자동차세·부가세
- ◆ 면세 유종(6종): 경유, 등유, 휘발유, 중유, 윤활유, LPG
- ◆ 면세유 공급대상 농기계: 트랙터·콤바인 등 42개 기종

22) 현행 전기요금체계는 「전기사업법」 제16조, 한국전력의 「기본공급약관」 및 「기본공급약관시행세칙」에서 전기사용 용도에 따라 계약종별로 구분하여 적용하고 있으며, 농사용전력은 다른 계약종에 비해 상대적으로 저렴하게 공급하고 있음.

【필수농자재 및 농업에너지비용 지원 사업】

(백만원)

세부사업(내역사업)	주요내용	법적근거	'24 예산	'25 예산
무기질비료 가격보조 및 수급안정 지원 (무기질비료 가격보조 및 수급안정 지원)	무기질비료 구입비 일부(가격상승분의 80%) 지원	「비료관리법」 제7조	28,815	
농가사료직거래활성화지원 (농가사료구매자금지원)	축산농가에 사료구매를 위한 자금 저리 융자 지원	「축산법」 제3조	300,000	
농업자금이차보전 (특별사료구매자금)	축산농가에 사료구매를 위한 자금을 저리로 융자 지원	「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」	31,730	
농업자금이차보전 (사료구매자금)	축산농가에 사료구매를 위한 자금을 저리로 융자 지원		20,834	
시설농가유가보조금한시지원 (시설농가 면세유 유가연동보조금 한시지원)	시설원예농가에 한시적 난방비 부담 완화를 위해 유가 지원 추진	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」제7조	6,972	

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('24.9.13) 재구성

【최근 4년간 농업용 면세유 제도에 따른 면세액 현황】

구분	연도	휘발유	경 유	등 유	중 유	윤활유	LPG	합계 (kℓ/백만원)
공 급 량 (kℓ)	'20	85,299	843,127	442,469	29,713	259	11,726	1,412,593
	'21	87,015	852,466	439,787	28,902	218	14,053	1,422,441
	'22	87,284	860,222	422,408	30,461	200	15,211	1,415,786
	'23	86,769	847,081	363,843	28,611	187	14,034	1,340,525
면 세 액 (백만원)	'20	74,568	540,509	63,833	2,621	125	1,298	682,954
	'21	75,972	546,705	80,165	2,714	115	1,717	707,388
	'22	59,596	462,968	83,894	3,809	117	2,315	612,699
	'23	62,050	409,323	71,780	3,679	117	2,131	549,080

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

【용도별 전기요금 비교】

구분	농사용		산업용		일반용	
	갑	을	갑	을	갑	을
용도	식량작물 재배용 용수시설	작물재배 용 및 건조·저장 시설용	공업, 제조업 시설 (계량전력 300kW이하)	공업, 제조업 시설 (계량전력 300kW이상)	소상공인 용 (계량전력 300kW이하)	소상공인 용 (계량전력 300kW이상)
기본요금 (원/kW)	360	1,150	6,490	7,220	7,170	7,220
사용량 요금(원/kWh)	55.9	73.5	138.8	183.3	96.8	115.3

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

한편, 이와 관련하여 최근 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 개정('24.3)으로 23) 공급망 위기 등으로 인한 경영비 급등 시 농업경영체에 대하여 지원할 수 있도록 하는 근거가 마련되기도 하였음.

【 「농어업경영체법」 과 비교 】

구분	제정안	「농어업경영체법」
지원주체	농식품부장관	국가나 지방자치단체
정책대상	농산물의 생산에 필요한 농약, 비료, 사료 등 필수농자재의 안정적 공급	주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대한 예산 지원

이와 같이 농식품부가 개별 법률에 근거하여 일부 농자재에 대하여 구입비용을 지원하는 시책 등을 마련하고 있으므로, 제정안 수용 시 필수농

23) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

자재의 안정적 공급에 관한 시책 수립·시행 의무를 선언적으로 규정하는 것은 긍정적인 측면이 있고, 큰 무리는 없는 것으로 보임.

필수농자재의 범위는 제정안에서 명확히 하고 있지 않으나 시책을 마련 하거나 관련 법률이 입법되는 과정에서 구체화될 수 있을 것으로 보임.

참고로, 농자재의 범위와 관련하여, 「농업·농촌 및 식품산업 기본 법」²⁴⁾은 농약·비료·사료·동물약품 등을 농업투입재(農業投入材)로 지 칭하고 있고, 「조세특례제한법」²⁵⁾은 비료, 농약, 농업용 기계, 사료 등을 농업 기자재로 보고 있음.

한편, 필수농자재 지원 규정과 관련하여 다음 6개의 제정법률안이 우리위원회에 회부되어 법안심사소위원회에 계류 중이고, 공청회를 실시 ('25. 1. 14)한 바 있음.

24) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제34조(농업투입재 산업의 육성 및 기계화·시설현대화 촉진) ① 국가와 지방자치단체는 농업 경영비용을 절감하고 농업의 생산성을 높일 수 있도록 농업기계, 농업 자재, 농업시설 및 농약·비료·사료·동물약품 등 농업투입재(農業投入材) 산업의 육성에 필요 한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

25) 「조세특례제한법」 제105조(부가가치세 영세율의 적용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세 율을 적용한다. 이 경우 제3호 및 제3호의2는 2026년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용하 고, 제5호 및 제6호는 2025년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용한다.

1. ~ 4. (생 략)

5. 대통령령으로 정하는 농민 또는 임업에 종사하는 자에게 공급(국가 및 지방자치단체와 「농업협동 조합법」, 「엽연초생산협동조합법」 또는 「산림조합법」에 따라 설립된 각 조합 및 이들의 중앙회 와 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농협경제지주회사 및 그 자회사를 통하여 공급하는 것을 포 함한다)하는 농업용·축산업용 또는 임업용 기자재로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것

가. 「비료관리법」에 따른 비료로서 대통령령으로 정하는 것

나. 「농약관리법」에 따른 농약으로서 대통령령으로 정하는 것

다. 농촌 인력의 부족을 보완하고 농업의 생산성 향상에 기여할 수 있는 농업용 기계로서 대통 령령으로 정하는 것

라. 축산 인력의 부족을 보완하고 축산업의 생산성 향상에 기여할 수 있는 축산업용 기자재로서 대 통령령으로 정하는 것

마. 「사료관리법」에 따른 사료(「부가가치세법」 제26조에 따라 부가가치세가 면제되는 것은 제 외한다)(후 략)

【필수농자재 지원 관련 계류법안 현황】

연번	의안번호	제명	대표발의자	발의일
1	2200531	농업경영체 경영위기 극복을 위한 필수 농자재 등 지원에 관한 법률 제정안	문대림의원	2024-06-17
2	2200914	필수농자재 국가 지원에 관한 법률안	윤준병의원	2024-06-25
3	2201290	필수농자재 및 농업기계 지원에 관한 법률안	김한규의원	2024-07-02
4	2201576	필수농자재 국가지원법안	여기구의원	2024-07-10
5	2201922	필수농자재 지원법안	이개호의원	2024-07-18
6	2202924	필수농자재 지원에 관한 법률안	전종덕의원	2024-08-19

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

따라서, 필수농자재 지원 관련 6개 제정안의 논의 과정을 토대로 「농
민기본법안」 제14조의 반영 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5417