



제 417회 국회 (정기회)  
제1차 농림축산식품해양수산위원회

# 농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농지의 이용 증진 및 보전 목적 구체화 등〉  
■ 안철수의원 대표발의(의안번호 제2201434호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회  
수석전문위원 최용훈

## 목 차

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                 | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....         | 1 |
| III . 검토의견 .....               | 3 |
| 1. 농지의 이용 증진 및 보전 목적 구체화 ..... | 3 |

## I. 제안경위

1. 제 출 자 : 안철수의원 등 12인
2. 제 출 일 : 2024. 7. 5.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 8.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농림축산식품부장관이 식량 및 주요 식품의 자급목표를 세울 때 식량자급률을 설정·고시하고 이를 달성하기 위하여 노력하도록 규정하고 있음. 또한 국가와 지방자치단체는 농지가 효율적으로 이용될 수 있도록 하는 농지 이용증진 정책과 농지가 적절한 규모로 유지될 수 있도록 하는 농지 보전 정책을 수립하고 시행할 의무가 있음.

그런데 적정 수준의 식량자급률을 유지하는 것은 한 주권 국가의 사회적·경제적 안정에 밀접히 결부된 중요한 사안임에도 우리나라는 2013년 이후로 목표치 달성 기간을 연장하거나 목표 자체를 하향 조정하는 등 식량자급률 달성에 어려움을 겪고 있음. 게다가 식량공급의 기반이 되는 농지의 면적이 감소하는 추세가 가속화되고 있어 향후 식량자급 목표의 달성이 더 어려워질 것으로 우려되는 상황임.

이에 농지 이용증진 정책과 보전 정책의 수립 목적에 각각 식량안보의 확보와 식량자급률의 달성을 명시함으로써 농지가 식량안보 등

과 연계되어 효율적으로 이용되고 보전될 수 있는 방향으로 정책이 수립·시행되도록 하려는 것임(안 제31조제3항 및 제32조제1항 등).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 농지의 이용 증진 및 보전 목적 구체화(안 제14조제2항제2호 및 제31조제3항 등)

현행법은 농식품부장관이 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 ‘기본계획’이라 함) 수립 시 ‘식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표와 그 추진계획 등’을 포함하도록 하면서 그 추진계획에 ‘적정 생산기반의 확보방안 등’이 포함됨을 명시하고 있는데,

개정안은 적정 생산기반의 하나로 농지를 예시하여 규정하려는 것임(안 제14조제2항제2호).

또한, 현행법은 국가와 지방자치단체로 하여금 농지의 보전 및 이용 증진에 필요한 정책을 세우고 시행하도록 하고 있는데,

개정안은 이러한 농지의 이용 증진 정책 및 농지 보전 정책의 목표를 식량안보의 확보 및 식량자급률의 달성으로 명확히 규정하려는 것임(안 제31조제3항 및 제32조제1항).

| 현행                                                                  | 개정안                                    |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ① (생략)                                  | 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ① (현행과 같음) |
| ② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “기본계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. | ② -----<br>-----<br>-----<br>-----.    |
| 1. (생략)                                                             | 1. (현행과 같음)                            |

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급 목표, 그 추진계획(<u>적정 생산기반</u>의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다) 및 기존 추진계획의 평가·개선에 관한 사항. 이 경우 자급목표는 정책여건 등을 고려하되 자급률을 제고하는 방향으로 설정되도록 노력하여야 한다.</p> <p>2의2. ~ 6. (생략)</p> <p>③ ~ ⑦ (생략)</p> <p>제31조(농지의 소유 및 이용) ①·② (생략)</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 농지가 <u>농업과 국민경제의 균형 있는 발전</u>을 위하여 효율적으로 이용될 수 있도록 농지의 이용 증진에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p>제32조(농지의 보전) ① 국가와 지방자치단체는 <u>농지가</u> 적절한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p>② (생략)</p> | <p>2. -----<br/>-----<u>농지 등 적정 생산기반</u>-----<br/>-----<br/>-----, -----<br/>-----<br/>-----.</p> <p>2의2. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>③ ~ ⑦ (현행과 같음)</p> <p>제31조(농지의 소유 및 이용) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ -----<br/><u>농업 및-----발전</u><br/><u>과 식량안보의 확보를</u>-----<br/>-----<br/>-----.</p> <p>제32조(농지의 보전) ① -----<br/>-----<u>제14조제3항제1호에 따른</u><br/><u>식량자급률의 달성 등을 위하여 농</u><br/><u>지가</u>-----<br/>-----<br/>-----.</p> <p>② (현행과 같음)</p> |

## 가. 농림축산식품부 의견

개정안은 농지의 이용 증진 및 보전 목적을 구체화하려는 것으로 개정 취지에 동의함.

## 나. 개정안 관련 21대 심사 경과

개정안을 검토하기에 앞서 개정안과 관련한 21대 심사 경과를 살펴보면, 안철수의원이 같은 내용의 제정안을 대표발의('23.6.2.)하여 우리 위원회에 회부된 바 있었으나, 전체회의에 상정되어 법안심사소위원회에 회부('22.8.23.)된 후 소위 안건으로 상정되어 심사된 적은 없었음.

### < 21대 심사 경과 >

- ☐ 2023. 6. 2. 안철수의원, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정 법률안」 대표발의
- ☐ 2023. 6. 5. 농림축산식품해양수산위원회 회부
- ☐ 2023. 9. 15. 전체회의 상정, 소위 회부
- ☐ 2024. 5. 29. 제21대 국회 임기만료로 폐기

## 다. 검토의견

전세계는 2022년을 전후한 러시아-우크라이나 간 전쟁 등으로 곡물 가격 상승<sup>1)</sup>은 물론 각국의 식량수출 제한조치에 따른 식량 공급 차질 사태를 겪은 바 있음.

이에 따라 식량자급률 향상을 비롯한 식량안보 문제가 중요한 화두로 제기되었으며, 식량안보의 확보는 물론 식량안보 확보를 위한 적정 농지의 확보가 국가의 사회적·경제적 안정과 밀접하게 결부된

1) 당시 2022년 3월부터 상승세를 보이던 국제곡물 가격은 6월 중순까지 높은 수준으로 유지되다가 6월 말부터 하락세로 전환, 7월 중순 기준 러시아-우크라이나 전쟁 발발 초기 수준으로 회귀하였음.

사안이라는 데 공감대가 형성되었음.

현행법에 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<br>( '08~'13 계획) | '13년 설정<br>( '13~'17 계획) | '18년 설정<br>( '18~'22 계획) | '23년 설정<br>( '23~'27 계획) |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 15년 목표                   | 17년 목표                   | 22년 목표                   | 27년 목표                   |
| 54.0                     | 57.0                     | 55.4                     | 55.5                     |

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('24.8.14)

한편, 실제 식량자급률<sup>2)</sup>은 매년 50% 내외로 목표를 달성하지 못하고 있을 뿐 아니라 쌀을 제외한 식량자급률은 20%에도 미치지 못하고 있는 실정임.

### [ 연도별 식량자급률 실적 ]

| 구분              | '16  | '17  | '18  | '19  | '20  | '21  | '22  |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 식량자급률<br>(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: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('24.8.14)

또한, 농지 면적의 감소가 식량자급률 목표 달성에도 악영향을 미치고 있는 것으로 보이는데, 우리나라 농지 면적과 농지가 전체

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

국토에서 차지하는 비율은 매년 감소하고 있고, 농지를 효율적으로 이용·보전하기 위하여 지정한 농업진흥지역<sup>3)</sup> 내 농지도 지속적으로 감소하고 있음.

### [ 연도별 농지면적 및 농업진흥지역 농지 현황 ]

| 구분                   | '05             | '10             | '15             | '20             | '21             | '22             | '23             |
|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 농지면적(천ha)<br>(국토대비%) | 1,824<br>(18.3) | 1,715<br>(17.1) | 1,679<br>(16.7) | 1,565<br>(15.6) | 1,547<br>(15.4) | 1,528<br>(15.2) | 1,512<br>(15.1) |
| 논                    | 1,105           | 984             | 908             | 824             | 780             | 776             | 764             |
| 밭                    | 719             | 731             | 771             | 741             | 766             | 753             | 748             |
| 진흥지역농지(천ha)          | 919             | 807             | 809             | 776             | 774             | 769             | ‘24.9월<br>발표    |
| 진흥구역농지               | 792             | 751             | 754             | 696             | 694             | 689             |                 |
| 보호구역농지               | 127             | 56              | 56              | 80              | 80              | 80              |                 |

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지와 제출자료('24.8.14)

개정안은 이러한 위기 상황에 대응하여 식량 등의 적정한 생산기반<sup>4)</sup>으로서 농지의 중요성을 강조하고 농지 이용 증진 정책 및 보전 정책의 목표에 식량안보의 확보와 식량자급률의 달성을

3) 「농지법」 제28조(농업진흥지역의 지정) ① 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다.

4) 「농어촌정비법」 제2조의 정의에 따르면 ‘농업생산기반시설’을 농업생산기반 정비사업으로 설치되거나 그 밖에 농지 보전이나 농업 생산에 이용되는 저수지, 양수장 방조제, 제방 등의 시설물 등으로 규정하고 있을 뿐 농업생산기반에 농지가 포함됨을 명시하고 있지는 아니함.

「농어촌정비법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “농업생산기반 정비사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 농어촌용수 개발사업

나. 경지 정리, 배수(排水) 개선, 농업생산기반시설의 개수·보수와 준설(浚渫) 등 농업생산기반 개량사업

다. 농수산업을 주목적으로 간척, 매립, 개간 등을 하는 농지확대 개발사업(후 략)

6. “**농업생산기반시설**”이란 농업생산기반 정비사업으로 설치되거나 그 밖에 농지 보전이나 농업 생산에 이용되는 저수지, 양수장(揚水場), 관정(管井: 우물) 등 지하수 이용시설, 배수장, 취입보(取入淤: 하천에서 관개용수를 수로에 끌어 들이기 위하여 만든 저수시설), 용수로, 배수로, 유지(溜池: 웅덩이), 도로(「농어촌도로 정비법」 제4조에 따른 농도(農道) 등 농로를 포함한다. 이하 같다), 방조제, 제방(堤防: 둑) 등의 시설물 및 그 부대시설과 농수산물의 생산·가공·저장·유통시설 등 영농시설을 말한다.

명시하려는 것으로, 필요한 입법조치로 보임.

참고로, 개정안의 ‘식량안보’라는 용어는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 및 「지속가능발전 기본법」 등에서 이미 사용하고 있음.

### [ ‘식량안보’ 용어 사용 입법례 ]

#### 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

제45조(농림수산의 전환 촉진 등) ① 정부는 농작물의 생산 및 가축 생산 등의 과정에서 발생하는 온실가스 배출을 줄이고 기후위기에 대응하여 **식량안보**를 확보함으로써 탄소중립 사회로의 이행에 기여하기 위하여 농림수산의 전환 시책을 수립·시행하여야 한다.

#### 「지속가능발전 기본법」

제24조(포용적 사회 구현) ③ 국가와 지방자치단체는 취약계층의 식량접근성을 보장하고 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급 및 식량작물과 가축의 유전적 다양성 유지를 통한 **식량안보**를 확보하여야 하며, 농업인의 소득 안정 및 친환경 농업 육성 등 지속가능한 식량생산체계 구축을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

#### 「농림축산식품부와 그 소속기관 직제(시행령)」

제11조(식량정책실) ⑦ 식량정책과장은 다음 사항을 분장한다.

2. 국가**식량안보**계획의 수립 및 관리에 관한 사항

#### 「외교부와 그 소속기관 직제(시행령)」

제31조(양자경제외교국) ① 양자경제외교국에 국장 1명을 두고, 국장 밑에 정책관등 1명을 둔다.

② 국장 및 정책관등 1명은 고위공무원단에 속하는 외무공무원으로 보한다.

③ 국장은 다음 사항을 분장한다.

13. 공급망·에너지·자원 및 **식량안보** 협력에 관한 경제안보 외교정책의 수립·시행 및 종합·조정

문 의 처

02)6788-5415