



제 429회 국회 (정기회)
제8차 농림축산식품해양수산위원회

식량안보법안 · 식량안보 기본법안

검 토 보 고

〈식량안보 기본계획 수립 및 식량안보위원회 설치 등〉

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2213078호)

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2213364호)

2025. 11.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이 정 은

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 총괄 검토의견	5
1. 법 제정 필요성	5
가. 식량안보의 개념	5
나. 식량안보의 중요성	9
2. 제정안의 체계	17
가. 서삼석의원안의 체계	17
나. 윤준병의원안의 체계	21
다. 두 제정안의 체계 비교	25
IV. 조문별 검토의견	32
1. 제명 및 총칙에 관한 사항	32
가. 제명	32
나. 목적 및 기본이념	34
다. 정의	38
라. 국가·지방자치단체 및 농업인의 책무	45
마. 다른 법률과의 관계	49

2. 식량안보 확보를 위한 정책수단에 관한 사항	52
가. 식량안보 정책의 기본방향	52
나. 식량안보 기본계획 수립 및 추진	54
다. 식량안보위원회 설치	65
라. 식량안보의 지표 등	73
마. 식량자급 목표의 달성 시책 등	77
바. 식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등	83
사. 식량안보 관련 정보의 공개	85
아. 생산자단체 등과의 협력	87
자. 그 외 식량안보를 위한 개별 정책사항	89
3. 식량위기 대응 체계에 관한 사항	95
가. 식량위기 대응 체계	95
나. 식량위기 대응 매뉴얼 작성	102
다. 식량위기 대응을 위한 기금 설치	104
라. 식량위기 시 통제 또는 조치	107
마. 식량의 안정적 공급 및 비축	115
바. 식량관리체계 구축	124
사. 통일 대비 식량안보 정책	125
아. 식량위기 시 수급권자 등에 대한 양곡 무상 제공	130
4. 부칙에 관한 사항	134

I. 제안경위

1. 서삼석의원안(제2213078호)

가. 제 안 자 : 서삼석의원 등 25인

나. 제 안 일 : 2025. 9. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 9. 18.

2. 윤준병의원안(제2213364호)

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 9. 30.

다. 회 부 일 : 2025. 10. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 서삼석의원안(제2213078호)

식량은 국가의 안위에 직결된 공공재이자 국민의 생존 및 생활 보장을 위해 충분히 확보 및 관리하여야 함. 하지만 최근 기후변화와 국제정세의 불안정으로 공급 및 수급 불안정이 반복되면서 식량 위기 발생이 우려되고 있음.

특히 우리나라의 경우 식량 및 곡물의 대부분을 수입에 의존하고 있어 식량 조달과 공급 체계가 취약함. 적정 식량 확보와 비축의 실패가 곧 국가 안보와 국민 생존의 심각한 위협으로 이어질 수 있어 국가 차원의 대책이 시급한 현실임.

이에 식량의 안정적 확보와 위기 대응을 위하여 국가 주도의 중장기 계획과 추진 방향을 규정함으로써 생산 및 비축 기반을 강화하는 등 식량자급률 향상을 도모하고자 함. 아울러 비상상황 발생 시 신속하고 효율적인 식량 공급 및 수급 대응체계를 구축할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 충분하고 안정적인 식량 확보를 통하여 국가 식량안보 강화와 식량 주권 확립에 기여하고자 함.

2. 윤준병의원안(제2213364호)

제안이유

오늘날 우리나라를 비롯한 전 세계는 기후위기, 국제 분쟁, 글로벌 공급망 불안정 등으로 식량위기에 직면하고 있음. 최근 몇 년간 국제 곡물가격의 급등, 주요 곡물 수출국의 수출 제한 조치, 팬데믹 상황에서 드러난 물류 차질은 우리나라와 같이 곡물 수입 의존도가 높은 국가에 심각한 충격을 주었음.

실제 우리나라 곡물 자급률은 20% 수준에 불과하며, 식량의 상당 부분을 해외에서 조달하고 있는 취약한 구조를 지니고 있는 만큼 식량안보를 위한 법적·제도적 장치 마련은 시대적 과제임.

그러나, 식량의 안정적 확보를 위한 종합적인 대응체계를 수립·시행하여야 함에도 불구하고, 현재 식량안보 관련 법률은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 등 개별 법률에 분산되어 있어 체계적이고 종합적인 대응에 한계가 존재함.

반면, 일본의 경우 지난 2024년 6월 「식량공급곤란사태 대책법안」

을 통과시켰으며, 중국은 금년 6월부터 「식량안보보장법」을 시행하고 있음. 영국과 독일도 최근 식량안보법을 개정 보완하여 세계적인 식량위기 상황에 대비하고 있는 상황임.

이에 시대적 과제인 식량안보를 대한민국의 국가적 과제로 인식하고 대응해나가기 위한 기본법을 제정하여 정부 관련 부처들에 분산되어 있는 식량안보 기능을 통합 운영·관리하고, 식량위기 발생 등에 대비한 제도적 장치를 마련하려는 것임.

주요내용

- 가. 이 법은 식량위기에 대비하여 식량의 안정적인 확보와 공급을 위한 정부의 기능을 강화하고 관계 중앙행정기관의 책무와 협력에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 건강 보호 및 경제안보 강화에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 농업은 식량안보를 책임지는 전략산업이자 국가안보의 핵심산업으로서 국가와 지방자치단체는 지속가능한 농업 및 식량안보를 책임지는 국가책임농정을 실현하여 나가도록 기본이념을 규정함(안 제2조).
- 다. 국가는 식량안보를 중요한 정책과제로 채택하고 식량안보 강화를 위한 시책을 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 및 관계 중앙행정기관의 장은 상시적 협력체계를 구축하도록 함(안 제4조).
- 라. 식량안보 강화 기본계획의 주요 내용과 수립 절차 등을 규정하고, 주요 시책에 관한 심의·조정을 위한 식량안보위원회의 기능과 구성 등에 대하여 규정함(안 제7조부터 제9조까지).

- 마. 식량위기에 선제적으로 대비하기 위한 대응체계와 식량안보의 평가 및 평가지표의 개발에 관한 사항을 규정함(안 제11조 및 제13조).
- 바. 적정 식량자급률 달성을 위한 시책, 식량위기시 식량생산 및 공급망 통제 등의 사항을 규정함(안 제14조부터 제16조까지).
- 사. 식량위기에 대비하기 위한 식량비축과 통일에 대비하기 위한 쌀의 비축 등에 관하여 규정함(안 제17조 · 제18조).
- 아. 그 밖에 식량안보에 관한 정보의 공개, 업무의 위탁, 벌칙 적용에서 공무원 의제, 벌칙 및 양벌규정에 대하여 규정함(안 제19조부터 제23조까지).

Ⅲ. 총괄 검토의견

1. 제정안의 필요성

가. 식량안보의 개념

전통적인 안보(安保, Security) 개념은 외부의 공격으로부터 영토를 방어하거나, 외국의 정책으로부터 국익을 보호하는 등, 국가의 안전을 지킴으로써 국민의 안전을 지키는 ‘국가 중심’의 개념으로 여겨졌음.

그런데, 현대 사회에서는 국가가 안전한 상태에 놓여있음에도 불구하고, 해당 국가의 국민 개개인은 질병, 기아(飢餓), 실업 및 범죄 등에 노출되어 안전한 환경에서 생활하지 못하는 현상이 목격되는 등, 전통적인 안보 개념으로 설명하기 어려운 상황이 나타났음.

이에 따라 안보 개념의 확장에 대한 요구가 발생하였으며, 1994년에 유엔개발계획(UNDP)에서 ‘인간안보(Human Security)’를 정의하고 7개¹⁾하위 분야를 제시하는 등의 지속적인 확장 노력이 이루어졌음.²⁾

확장된 안보 개념 중 하나인 ‘식량안보(Food Security)’는 그 개념을 다양하게 정의할 수 있으나, 1996년에 유엔식량농업기구(UNFAO)의 세계식량정상회의(World Food Summit)에서 정의한 개념이 현재 널리 사용되는 상황임.

1) 경제(Economic), 식량(Food), 보건(Health), 환경(Environmental), 개인(Personal), 공동체(Community), 정치(Political)

2) UNDP, “Human Development Report 1994”, 1994.

【 식량안보 개념의 발전 】

연번	연도	식량안보 개념
1	1974년	- UNFAO 세계식량정상회의 - 식량 소비의 지속적인 확장을 지탱하고 생산과 가격의 안정성을 위한 적절한 세계 식량 공급의 가용성
2	1983년	- UNFAO - 모든 사람들이 항상 그들이 필요로 하는 기본적인 음식에 대한 신체적, 경제적 접근을 보장함
3	1986년	- 세계은행 - 모든 사람들이 활동적이고 건강한 삶을 위해 항상 충분한 음식을 섭취할 수 있는 상태
4	1996년	- UNFAO 세계식량정상회의 - 모든 사람들이 활기차고 건강한 삶을 위해 필요한 적정한 양과 개인적 선호를 충족시키기에 충분하고, 안전하며 영양가 있는 음식에 대한 물리적·경제적인 접근이 가능함
5	2001년	- UNFAO 세계식량불안보고서 - 모든 사람들이 항상 활동적이고 건강한 삶을 위한 식생활의 필요와 음식 선호도를 충족하는 충분하고 안전하고 영양가 있는 음식에 신체적, 사회적, 경제적으로 접근할 수 있는 상황

※ 자료: 국회도서관, ‘식량안보 - 한눈에 보기’, 2022. pp. 20~21.

UNFAO에 따르면, 식량안보란 ‘모든 사람들이 활기차고 건강한 삶을 위해 필요한 적정한 양과 개인적 선호를 충족시키기에 충분하고, 안전하며 영양가 있는 음식에 대한 물리적·경제적인 접근이 가능’할 때 달성되는 것으로,³⁾

다음과 같이 ① 가용성, ② 접근성, ③ 효용성 및 ④ 안정성의 네 가지 요소로 구성되는 개념임.

3) 국회도서관, ‘식량안보 - 한눈에 보기’, “FACT BOOK 2022-6호 통권 제98호”, 2022, p. 21.

【 식량안보의 구성요소 】

연번	구성요소	내용
1	가용성	- 생산 또는 수입의 형태로 적절한 품질을 갖춘 충분한 식량을 확보하는 것
2	접근성	- 개개인이 삶에 필요한 충분한 양과 영양가 있는 음식의 확보로부터 배제되지 않는 것
3	효용성	- 적절한 식단, 깨끗한 물, 위생, 건강관리 등을 통해 모든 생리적 요구를 충족시키는 상태
4	안정성	- 위의 세 가지 관점이 돌발적 변수로 인해 제약받거나 중단되지 않고, 항상 일정한 수준으로 유지되는 것

※ 자료: 국회도서관, ‘식량안보 - 한눈에 보기’, 2022. p. 21.

그런데, 이러한 식량안보 개념은 앞서 말했듯이 인간의 생존권과 권리를 보장해야 한다는 ‘인간안보’의 관점에서 나온 것으로서, 비교적 보장 범위가 넓은 확장된 안보 관념을 바탕으로 하고 있음.

따라서 이를 실정제도 상으로 수용함에 있어서는, 정책적 수요와 현실적 제약을 감안하여 적절한 범위로 식량안전보장의 대상과 수준을 설정할 필요가 있는 것으로 보임.

이는 안보의 대상과 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 농업생산기반의 유지·발전, 식량의 자급과 비축, 국내외 공급망 안정 등 다양한 정책 분야에 대한 규율내용이 달라질 수 있으며, 제도적 책무와 사회적 자원의 소요 수준이 결정되기 때문임.

즉, 예를 들어 식량안보를 ① 국가공동체의 존속과 안녕을 유지하는데 필수적인 최소한의 식량공급체계의 확보로 보는 관점과 ② 인간다

은 생활의 유지에 충분한 양질의 영양 공급 및 미식적 기호의 충족까지 포함된다고 보는 관점은, 식량안보에 관한 제도적 책무의 범위에 있어 큰 차이가 있을 수 있음.

제도적 책무의 범위가 넓을수록 입법을 통해 구현하고자 하는 사회상태의 목표 수준이 높아질 수 있으나, 그에 따른 사회적 비용도 증가한다는 점에서 최적의 제도적 책무 범위를 설정하는 것이 필요한 것으로 보임.

한편, 이러한 식량안보의 개념 및 제도적 책무 범위 설정에 따라 식량안보 법제의 규율 내용도 달라질 수 있는데,

전자의 식량안보 개념에 따르면 전시·재난 등으로 인한 단기적인 식량위기 상황을 극복하기 위한 비상대책에 중점을 둘 수 있을 것이며, 후자의 식량안보 개념에 따르면 장기적인 식량자급기반의 구축 및 공급망 안전에 중점을 둘 수 있을 것으로 보임.

식량안보법제의 완결성을 높이기 위해서는 양자의 관점이 포괄적으로 반영되는 것이 바람직한 것으로 보이므로 제안된 법률안들에 대한 심사과정에서 이러한 점들에 대한 보완이 필요한 것으로 보이며,

이를 위해 보다 정밀한 제도적 기제에 대한 심도 있는 연구가 선행될 필요가 있는 것으로 보임.

나. 식량안보의 중요성

현재 우리나라의 식량자급률⁴⁾은 2023년 기준 49.0% 수준으로, 주식(主食)인 쌀의 경우 자급률이 100%에 가깝지만, 그 외 밀·콩 등 다른 식량의 자급률이 낮게 나타나고 있음.

또한, 최근 10년간 식량자급률 현황을 살펴보면 2014년 53.2%에서 2023년 49.0%로 하락하여, 장기적으로 우하향 추세가 나타나고 있는 것으로 보임.

【 최근 10년간 식량자급률 및 곡물자급률 현황 】

(단위: %)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
식량자급률	53.2	53.5	54.1	51.9	50.3	49.3	49.3	44.1	49.4	49.0
쌀	95.4	101.0	104.7	103.4	97.3	92.1	92.9	84.6	104.8	99.1
밀	1.1	1.2	1.8	1.7	1.2	0.7	0.8	1.1	1.3	2.0
콩	35.9	32.1	24.6	22.0	25.3	26.7	30.4	23.7	28.6	35.7
곡물자급률	26.5	26.3	26.0	25.6	24.1	23.3	22.4	20.8	22.3	22.2

※ 주: 식량자급률에는 사료용이 제외되고, 곡물자급률에는 사료용이 포함됨

※ 자료: 농림축산식품부

국가별 주요식품 자급률을 살펴보다도 우리나라는 미국, 영국, 캐나다, 독일 등 주요 국가들에 비하여 곡류, 두류, 육류 등에서 낮은 수치가 나타나고 있음.

4) 식량자급률 = 생산량 / (수요량-사료용-해외원조용-수출용)

【 국가별 주요식품 자급률(2022년 기준) 】

(단위: %)

국가	주요식품 자급률									
	곡류	서류	두류	채소류	과실류	육류	계란류	우유류	어패류	유지류
한국	22.2	41.1	12.5	83.8	75.6	63.1	107.1	49.9	59.3	32.5
일본	32.3	78.2	4.9	73.8	44.9	55.6	101.2	56.7	50.9	73.7
미국	125.7	96.0	166.4	67.5	28.2	114.2	104.3	98.0	62.3	98.4
영국	82.3	68.2	48.7	18.7	10.1	73.0	91.3	75.5	53.4	60.7
캐나다	152.8	179.9	229.0	50.4	18.2	149.1	94.3	90.8	86.0	202.9
덴마크	113.2	140.1	93.5	23.7	10.2	477.0	87.1	101.9	314.4	85.7
프랑스	185.9	163.7	91.5	71.6	61.3	91.9	95.2	101.7	30.4	91.6
독일	102.7	139.8	32.2	20.1	29.3	116.5	72.3	94.2	23.2	96.7
이탈리아	53.2	41.9	54.4	165.2	106.8	75.9	90.8	76.7	16.5	45.3
스페인	48.9	54.6	63.0	289.6	150.2	150.4	112.7	71.8	57.1	77.5
스웨덴	132.4	79.3	59.9	18.6	4.2	73.2	102.6	71.6	52.9	47.9
스위스	34.9	75.4	26.3	28.9	35.2	84.9	60.7	96.7	2.6	54.9

※ 자료: 농림축산식품부

이와 같은 낮은 자급률 하에서는 식량 수입 등이 제한되거나 재난·전쟁 등이 발생하는 유사시에 충분한 식량을 확보하지 못할 수 있다는 식량안보적 차원의 우려가 나타날 수 있으므로,

사전에 자급률 제고를 위하여 노력하는 동시에 식량안보 확보 수단 및 위기 발생 시 대응체계를 마련하고 구축할 필요성이 있음.

그러나, 현재 우리나라는 개별 법률에서 자급목표, 생산기반, 가공·유통 및 대응책 등 식량안보와 관련이 있는 사항을 각각 규정하고 있을 뿐, 제정안과 같이 명시적으로 식량안보를 정의하고 식량안보의 확보를 위한 정책수단 및 대응체계 등을 명확히 규정하는 법률이 없음.

【 식량안보와 관련되는 현행법률 예시 】

연번	관련 분야	법률	주요내용
1	자급목표	농업·농촌 및 식품산업 기본법	- 식량 및 주요 식품의 적정한 자급 목표 수립
		수산업·어촌 발전 기본법	- 수산자원의 자급목표 수립
2	생산기반	농지법	- 농지의 이용 및 보전 등
		농어촌정비법	- 농업생산기반시설의 관리 등
		종자산업법	- 종자의 보증, 종자산업의 육성 등
		농업기계화 촉진법	- 농업기계의 개발 및 보급 촉진 등
3	가공·유통	식품산업진흥법	- 식품산업 지원, 계약거래 증진 및 농산물가공산업 육성 등
		농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	- 농수산물 수급조절, 비축 및 유통 체계 등
4	대응책	양곡관리법	- 공공비축양곡 매입 및 운용
		농어업재해대책법	- 농어업재해 예방 및 재해대책
		해외농업·산림자원 개발협력법	- 해외농업자원개발 및 개발사업자에 관한 사항

※ 자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 작성

특히, 현재 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관이 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “농업식품기본법”이라 한다)과 「수산업·어촌 발전 기본법」(이하 “수산업기본법”이라 한다)에 따라 주요 식량·식품에 대하여 자급목표를 수립하고 있으나,⁵⁾⁶⁾

5) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부장관은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “기본계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 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.

③ 농림축산식품부장관은 제2항제2호에 따른 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표를 세울 때에는 다음 각 호의 사항을 5년마다 설정·고시하고 이를 달성하기 위하여 노력하여야 하며, 농업·농촌 및 식품산업에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다.

1. 전체 식량(식용 곡물에 한정한다)자급률 및 주요 곡물의 식량자급률
2. 전체 곡물자급률 및 주요 곡물의 곡물자급률
3. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유의 자급률

현행법은 이를 중장기 정책의 지표로 활용하도록 규정하는 데 그쳐, 자급목표 수립 이상의 정책적 추진체계가 규정되지 않은 상황임.

그 외에도, 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」(이하 “공급망안정화법”이라 한다)에서도 간접적으로 식량안보에 관한 사항을 다룰 수는 있어 보이지만,⁷⁾

이는 기본적으로 기획재정부장관⁸⁾을 중심으로 물자·원재료 공급망의 유지를 위한 목적의 법률로서, 식량안보를 직접적으로 확보하기 위한 목적의 법률로 보기는 어려움.

그런데, 최근 코로나19에 따른 국제 물류 감소 등으로 세계적으로 식량안보 및 공급망에 관한 관심이 높아짐에 따라, 중국·일본 등 일부 국가에서 식량안보 관련 사항의 법제화가 이루어졌음.

3의2. 조사료(粗飼料)의 자급률

4. 삭제

5. 열량 자급률(국민이 섭취하는 전체 식품의 열량 중 국내산 식품으로 충당되는 열량의 비율을 말한다)

6) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제7조(수산업·어촌 발전 기본계획 등의 수립) ① 해양수산부장관은 수산업의 지속가능한 발전과 어촌의 균형 있는 개발·보전을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수산업·어촌 발전 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급목표

③ 해양수산부장관은 제2항제2호에 따른 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급목표를 수립할 때에는 이를 고시하고 수산업·어촌에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다.

7) 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경제안보”란 국내외에서 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 경제·통상·정치·외교적 상황 변화나 자연재해 등에도 불구하고 국내의 생산, 소비, 유통 등 국가 및 국민의 전반적인 경제활동에 필수적인 품목, 서비스, 기술 등이 원활히 유입되고, 부적절하게 해외로 유출되지 아니하도록 함으로써 국가의 안전보장이 유지되고 국가 및 국민의 경제활동에 지장이 초래되지 아니하는 상태를 말한다.

2. “공급망”이란 국내외에서 국가 및 국민의 경제활동을 위한 물자 또는 원재료(자원을 포함한다. 이하 같다) 등을 획득하고, 이를 중간생산물이나 최종생산물로 변환하며, 소비자에게 유통시키는 모든 체계와 과정을 말한다.

8) 2026년 1월 2일부터는 재정경제부장관

중국의 경우 2024년 6월부터 국내 공급 안정에 중점을 두고 식량의 생산·비축·유통·가공·절약과 응급상황 대비 시스템 등의 식량안보 관련 정책을 법제화한 “식량안보보장법”을 시행하였음.⁹⁾

일본 역시 2024년 6월부터 식량의 안정적 공급, 식량 공급능력 확보, 식량의 합리적 가격 형성 등을 주요 내용으로 하는 “식량·농업·농촌 기본법” 개정법률을 시행하는 한편,¹⁰⁾

2025년 4월부터는 식량(식료) 공급곤란 시의 기본계획, 대책본부 설치 및 각종 대책¹¹⁾ 등을 주요 내용으로 하는 “식료공급곤란사태대책법”을 시행하고 있음.¹²⁾

이와 같이 식량안보에 관한 법제화 흐름이 이어짐에 따라, 우리나라 역시 직접적으로 식량안보를 확보하기 위한 목적의 법률 제정이 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

이에 제정안은, 식량안보에 관한 사항을 종합적으로 규정하는 법률을 제정함으로써, ① 식량안보의 법적 정의를 명확하게 규정하고, ② 식량안보의 확보를 위한 정책수단을 마련하며, ③ 식량에 관련한 위기상황이 발생하는 경우 그 대응체계를 구축하려는 것으로,

9) 최윤영 등, “식량안보 위기 시나리오와 대응 체계 구축(1/2차년도)”, 한국농촌경제연구원, 2024, pp. 9~10.

10) 위의 책

11) 출하·판매업자에 대한 출하·판매 조정 요청, 수입업자에 대한 수입 촉진 요청, 농림수산물생산업자에 대한 생산 촉진 요청, 가공품등제조업자에 대한 제조 촉진 요청 등

12) 일본국 정부 e-Gov 법령검색 시스템, <https://law.e-gov.go.jp>

식량안보의 중요성을 강조하고, 식량자급률 제고 및 식량안보 확보를 통하여 식량에 관련한 위기상황을 사전에 예방하는 한편, 위기 발생 시 신속한 대응이 가능할 것으로 기대됨.

또한, 최근 국제 정치 상황의 영향에 따른 국제 곡물가격의 불안정성, 기후재난에 대한 농업의 취약성, 해외에서의 식량안보 관련 법제화 흐름 등이 나타나고 있는 상황임을 고려할 때, 법률 제정의 시의성 측면에서도 부합할 것으로 보임.

다만, 식량안보에 관한 개별적인 사항을 규정하거나, 식량위기가 간접적으로 포함될 수 있는 위기상황의 대응을 규정하는 현행법이 이미 존재하는 경우가 있으므로, 제정안 입법 시 기존 법률과의 충돌하거나 중복되는 사항 등이 있는지 여부에 주의할 필요가 있으며,

특히, 이와 같은 현행법과의 조화 여부에 대하여 충분한 시간을 할애하여 심도 있는 검토 및 논의가 추가적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

예를 들어, 제정안에 따라 식량안보에 관한 법률을 제정하는 경우, 식량자급 목표에 대한 사항을 규정하는 현행법인 농업식품기본법 및 수산업기본법과의 중복사항을 검토하고 두 법률 사이의 관계를 논의할 필요가 있음.

또한, 식량안보 확보를 위한 기본적인 정책체계 외에, 단순히 식량안보에 관련되는 생산기반, 가공·유통 등의 개별 사항의 경우, 이미

다수의 농림축산식품부·해양수산부 소관 법률에서 이를 각각 규정하고 있음.

식량안보를 넓은 범위에서 해석하여 제정안에서 식량 생산기반과 가공·유통 등에 관한 사항을 폭넓게 규정할 수 있을 것이나, 이 경우 다수의 현행 법률과의 중복될 가능성이 있는 점을 고려할 때,

제정안에 따른 법률을 보다 기본법¹³⁾에 가까운 형태로 규정하고 이들 개별 사항을 규정하지 않도록 함으로써, 기존 법률과의 충돌 또는 중복 가능성을 완화하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

한편, 식량 역시 국민의 전반적인 경제활동에 필수적인 품목으로서 공급망안정화법에 따른 경제안보품목에 포함될 수 있는 등을 고려하여, 각종 위기 상황 발생 시의 대응을 규정하는 다수의 현행법률과의 관계적 측면을 추가적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 지난 제21대 국회에서도 식량안보에 관한 법률의 제정안으로서 윤준병의원이 대표발의한 “식량안보 특별법안(제2122938호)”이 우리 위원회에 회부된 적이 있으나,

해당 제정안은 2023년 9월 15일 제410회 국회(정기회) 제1차 전체회의에 상정된 이후 제21대 국회의 임기만료에 따라 2024년 5월 29일 폐기되었음.

13) 특정 분야에서 제도·정책에 관한 이념, 원칙, 기본방침, 내용의 대강을 제시하고, 다른 법률의 모범이나 지침으로서의 역할을 하는 법으로, 그 내용은 포괄적이고 추상적이며 대부분 선언적·총괄적인 규정으로 구성되어 있는 경우가 많음(국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024)

【 식량안보 관련 제정안의 제21대 국회 심사경과 】

의안번호	의안명	대표발의자	제안일 (회부일)	상정일	처리일 (처리결과)
2122938	식량안보 특별법안	윤준병의원	'23. 6. 29. ('23. 6. 30.)	'23. 9. 15.	'24. 5. 29. (임기만료폐기)

※ 자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 작성

한편, 관련하여 농림축산식품부는 식량안보에 대한 기본계획을 수립하고, 식량안보에 대한 지표를 설정하는 등의 제정안의 기본 취지에는 공감하나, 일부 조항에 대하여는 논의가 필요할 것이라는 의견임.

또한, 해양수산부는 기후위기, 국제 분쟁 등에 따른 글로벌 공급망 불안정성이 높아짐에 따라 식량의 안정적 확보를 위한 종합적인 대응 체계를 마련하려는 등 제정안의 도입 취지에 동감한다는 의견임.

2. 제정안의 체계

가. 서삼석의원안의 체계

서삼석의원안은 보칙과 벌칙을 제외한 4개의 장과 33개의 조로 구성되고, 시행일을 규정하는 부칙으로 구성되어 있음.

구체적으로는 제1장에서 법률 내에 전반적으로 적용되는 기본적인 사항을 규정하고, 제2장에서 식량안보에 대한 계획 등의 추진체계를 구축하며, 제3장에서 개별 사항마다 식량안보 확보를 위한 구체적인 방안을 제시하고, 제4장에서 식량위기 발생 시의 대응체계를 규정함.

【 서삼석의원안의 체계 】

조번호	조 제목	주요 내용
제1장 총칙		
제1조	목적	- 법률의 목적을 정함
제2조	기본이념	- 법률의 기본이념을 네 개의 호로 정함
제3조	정의	- 법률에서 사용하는 식량, 식량안보, 식량안보위기, 농수산물 등 용어의 뜻을 정의함
제4조	국가와 지방자치단체의 책무	- 식량안보에 관한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정함
제5조	농업인의 책무	- 식량안보에 관한 농업인의 책무를 규정함
제6조	다른 법률과의 관계	- 식량안보에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따르고, 다른 법률을 제·개정하는 경우 이 법에 부합되도록 함
제2장 식량안보 기본계획 수립 및 시행		
제7조	식량안보 기본계획의 수립	- 정부는 5년마다 식량안보 기본계획을 수립·시행하여야 함

조번호	조 제목	주요 내용
제8조	식량안보위원회 설치	- 식량안보 강화를 위한 주요 시책 등을 심의하는 국무총리 소속 위원회를 설치함
제9조	위원회의 구성 등	- 식량안보위원회의 위원장(국무총리), 부위원장(기획재정부장관·농림축산식품부장관) 및 위원 구성에 대하여 규정함
제10조	기본계획 등의 추진	- 식량안보 기본계획의 효율적 추진을 위한 체계(예산 반영, 시행계획 수립 등)를 규정함
제3장 안정적인 식량공급 체계 구축		
제11조	농산물 생산기반 강화	- 안정적 식량 생산을 위한 농업생산 기반 강화 정책 및 시책(자급목표 달성, 농가소득 보전 등) 추진에 대하여 규정함
제12조	농지보전 및 관리	- 농지의 보전과 효율적인 이용을 위한 정책을 수립·시행하고, 식량작물 및 주요 농산물에 대한 주산지를 지정·관리함
제13조	농업용수 및 수리시설 관리	- 수자원을 효율적으로 관리하고, 농업용수의 안정적인 공급을 위한 정책을 수립·추진함
제14조	종자산업 보호 및 육성	- 종자 연구·개발 및 보급 사업 등을 추진하고, 종자산업 보호 및 육성을 위하여 노력하며, 국가 종자자원 저장고를 구축·운영함
제15조	농업 투입재 공급 및 기계화 지원	- 농업 투입재의 안정적인 공급, 농업 작업의 기계화 및 시설 현대화를 위한 시책을 마련함
제16조	농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원	- 농어업경영체의 경영 안정을 위한 정책을 수립·시행하고, 후계농어업경영인 육성 및 청년 농어업인 유입을 위한 정책을 수립·시행함
제17조	농수산물 유통 및 가격 안정	- 식량 및 주요 농수산물의 유통 체계 및 물류 시스템을 구축하고 지원하며, 농수산물 시장 질서를 유지함
제18조	식량비축시스템 구축 등	- 식량안보위기 시를 대비한 식량비축제도를 마련하고, 모든 국민이 6개월 이상 먹을 수 있는 양의 곡물을 비축하도록 함
제19조	식품산업 지원 및 육성	- 식품산업 관련 기술 개발 및 산업 육성에 필요한 사항을 지원함
제20조	식량 증산 시책	- 국내 식량 생산을 증대하기 위하여 필요한 시책을 강구하고, 예시가격 지지를 위하여 필요한 시책을 적극적으로 실시함
제21조	과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축	- 식량안보를 위한 첨단 과학기술 혁신 역량을 강화하고 효과적인 정보화 체계를 구축하기 위한 시책을 수립·추진함
제22조	농어업재해 예방 및 복구 지원	- 재해 예방 시설 확충, 병해충 방제 지원, 재해 모니터링 강화, 재해예보 시스템 고도화 등 농업재해 예방 대책을 마련함

조번호	조 제목	주요 내용
제23조	식량안보 통계 시스템 구축	- 식량안보 통계 시스템을 구축·운영하고, 식량의 안정적인 공급과 지속 가능성을 측정할 수 있는 지표를 개발함
제24조	생산자단체 등과의 협력	- 관련 생산자단체, 농어업인단체 등 민간단체와 협력하고, 민간단체의 전문성과 현장 의견을 식량안보 정책의 수립 등에 적극 반영함
제4장 식량위기 대응 체계 구축 등		
제25조	식량위기경보 및 대응 체계	- 국가는 국내외 식량 수급 상황 및 가격 변동 등을 지속적으로 모니터링하고, 식량위기 단계별 대응 계획 수립을 포함한 위기 경보 시스템을 구축하여야 함
제26조	식량안보위기 대응기금 조성	- 식량안보위기에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 기금을 설치함
제27조	식량안보위기 대책 본부 설립 및 운영	- 식량안보위기 발생 또는 발생 우려 시 신속하고 체계적인 대응을 위하여 농림축산식품부장을 장으로 하는 대책본부를 구성·운영할 수 있음
제28조	식량안보위기 대응 매뉴얼 작성	- 농림축산식품부장은 식량안보위기를 대비하기 위한 매뉴얼을 작성·관리하여야 함
제29조	식량관리체계 구축	- 국가는 식량안보위기 대응을 위한 범 국가차원의 식량관리체계를 구축하고, 지방자치단체는 관할 지역의 특성 등을 고려한 지역 단위의 식량관리체계를 구축하여야 함
제30조	식량안정을 위한 조치	- 농림축산식품부장은 식량안보위기 발생 또는 발생 우려 시 식량안보위원회의 심의를 거쳐 식량 공급기관·수요기관에 대하여 조정 명령을 할 수 있음
제31조	양곡의 무상 제공	- 정부는 식량안보위기 시 「국민기초생활 보장법」상 수급권자 또는 차상위계층에게 양곡을 무상으로 제공할 수 있음
제32조	국제 식량 협력 강화	- 국가와 지방자치단체는 해외 농업 자원 개발과 수입선 다변화를 통해 식량 공급망을 안정화하고, 국제 식량 기구 및 주요 식량 생산국과의 협력을 강화하여야 함
제33조	통일 대비 식량안보 정책 및 양곡 관리	- 국가는 남북한의 통일을 대비한 농어업·농어촌 및 식량안보 정책을 수립·시행하기 위하여 노력하여야 하고, 양곡의 안정적인 공급 및 관리를 위한 비축계획을 수립·시행하여야 함
부칙		
- 법률의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 정함		

서삼석의원안은 식량 안보에 관한 포괄적·총괄적인 사항 외에도 식량 안보에 관련되는 다수의 개별 사항들에 관하여 세부적으로 규정하고 있으므로, 이들 사항을 규정하는 다수의 다른 법률과 연계하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

특히, 안정적인 식량공급 체계 구축에 관한 제3장의 경우, 개별 사항에 대한 의무나 시책 등을 규정하는 특성상 다수의 다른 법률과 연관되므로, 이들 법률과의 충돌 또는 중복 여부를 함께 고려할 필요가 있을 것임.

【 서삼석의원안 제3장의 규정과 연계되는 다른 법률 】

조번호	조 제목	연계되는 다른 법률
제11조	농산물 생산기반 강화	농업·농촌 및 식품산업 기본법, 양곡관리법, 농업농촌공익직불법
제12조	농지보전 및 관리	농지법
제13조	농업용수 및 수리시설 관리	농어촌정비법
제14조	종자산업 보호 및 육성	종자산업법
제15조	농업 투입재 공급 및 기계화 지원	농업기계화 촉진법
제16조	농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 후계청년농어업인법
제17조	농수산물 유통 및 가격 안정	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
제18조	식량비축시스템 구축 등	양곡관리법
제19조	식품산업 지원 및 육성	식품산업진흥법, 푸드테크산업 육성에 관한 법률
제20조	식량 증산 시책	양곡관리법, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
제21조	과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축	농림식품과학기술 육성법 농업·농촌 및 식품산업 기본법
제22조	농어업재해 예방 및 복구 지원	농어업재해대책법
제23조	식량안보 통계 시스템 구축	-
제24조	생산자단체 등과의 협력	-

나. 윤준병의원안의 체계

윤준병의원안은 보칙과 벌칙을 포함한 5개의 장과 23개의 조로 구성되고, 시행일을 규정하는 부칙으로 구성되어 있으며,

보칙은 안 제13조에 따른 식량안보 수준의 측정 및 평가 지표 개발 업무의 위탁에 관한 내용이고, 벌칙은 안 제16조에 따른 통제 명령을 이행하지 않거나 안 제15조에 따른 지원을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 경우의 처벌에 대한 내용임.

【 윤준병의원안의 체계 】

조번호	조 제목	주요 내용
제1장 총칙		
제1조	목적	- 법률의 목적을 정함
제2조	기본이념	- 법률의 기본이념을 두 개의 항으로 정함
제3조	정의	- 법률에서 사용하는 식량, 식량안보, 식량위기, 농업, 수산업, 농수산물 등 용어의 뜻을 정의함
제4조	국가의 책무	- 식량안보에 관한 국가의 책무를 규정함
제5조	다른 법률과의 관계	- 식량안보에 관하여 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용하고, 다른 법률을 제·개정하는 경우 이 법에 부합되도록 함
제2장 식량안보 정책의 수립·시행		
제6조	식량안보 정책의 기본방향	- 국가와 지방자치단체는 적절한 식량의 자급목표 달성·유지 등에 필요한 정책을 수립·시행함
제7조	기본계획의 수립	- 농림축산식품부장관등(농림축산식품부장관, 해양수산부장관, 관계 중앙행정기관의 장)은 5년마다 식량안보 강화 기본계획을 수립·시행함
제8조	식량안보위원회	- 식량안보에 관련된 주요 시책과 그 이행에 관하여 심의·조정·의결하는 국무총리 소속 위원회를 설치함

조번호	조 제목	주요 내용
제9조	위원회의 구성 등	- 식량안보위원회의 위원장(국무총리), 부위원장(기획재정부장관·농림축산식품부장관·해양수산부장관) 및 위원 구성에 대하여 규정함
제10조	식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등	- 농림축산식품부장관등은 매년 기본계획 및 자급목표 달성을 위한 정책의 추진현황 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 함
제3장 식량의 안정적인 확보 및 공급 촉진		
제11조	식량위기 대응	- 농림축산식품부장관등은 식량을 국내에서 적정하게 생산하여 비축하거나, 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 수립·시행하여야 함 - 농림축산식품부장관등은 식량의 수급위기가 발생한 경우에도 필요한 최소한의 식량을 안정적으로 공급할 수 있도록 식량증산, 유통제한 및 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 함
제12조	식량위기 대응체계의 구축·운영	- 농림축산식품부장관등은 식량위기의 징후를 상시 모니터링하고 선제적으로 대응하기 위하여 식량위기 대응 체계를 구축·운영함
제13조	식량안보의 평가 및 지표의 개발	- 농림축산식품부장관등은 식량안보의 안정성과 지속가능성을 진단·평가하고, 식량안보 수준을 측정하고 평가하기 위한 지표를 개발하여야 함
제14조	적정 식량자급률 달성 시책	- 농림축산식품부장관등은 식량안보를 유지할 수 있는 적정 식량자급률 목표를 설정하고 이를 달성·제고하기 위한 시책을 마련하여야 함
제15조	식량의 안정적 공급을 위한 지원	- 농림축산식품부장관등은 해외농업 및 개발도상국 농업협력사업을 지속적으로 지원하여야 함 - 농림축산식품부장관등은 해외에 위치한 곡물 엘리베이터를 인수하는 자와 식품산업을 영위하는 자를 지원할 수 있음
제16조	식량위기시 식량생산 및 공급망 통제	- 농림축산식품부장관등은 식량위기 비상시에 식량생산 및 공급망 통제 권한을 가짐
제17조	식량의 비축	- 농림축산식품부장관은 대통령령으로 정하는 기간 이상 동안 국민 전체가 먹을 수 있는 양의 식량을 비축하여야 함
제18조	통일 대비 쌀의 비축	- 농림축산식품부장관은 남북한 통일 시 식량 부족에 대비하여 대통령령으로 정하는 규모 이상의 쌀을 상시적으로 비축·유지함 - 통일부장관은 해당 쌀의 비축 및 방출에 필요한 비용을 지원하여야 함
제19조	정보의 공개	- 식량안보에 관하여 국민이 필요한 정보를 관계법령에서 정하는 바에 따라 공개하고 홍보함

조번호	조 제목	주요 내용
제4장 보칙		
제20조	업무의 위탁	- 제13조제2항에 따른 식량안보 수준의 측정 및 평가 지표 개발 업무를 전문 기관 또는 단체에 위탁할 수 있음
제21조	벌칙 적용에서 공무원 의제	- 제20조에 따라 위탁받은 업무에 종사하는 기관 또는 단체의 임직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지(수뢰죄 등)를 적용할 때 공무원으로 봄
제5장 벌칙		
제22조	벌칙	- 제16조에 따른 통제 명령을 이행하지 아니한 자, 제15조에 따른 지원을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 자에 대한 벌칙을 규정함
제23조	양벌규정	- 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인, 그 밖의 종업원이 제22조의 위반행위를 하면 행위자 외에 법인 또는 개인에게도 벌금형을 과함
부칙		
- 법률의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 정함		

전반적으로 윤준병의원안은 식량안보에 관한 기본적인 정책(제2장)과 식량위기 발생 시의 대응체계 등에 관한 사항(제3장)을 중심으로 법률을 구성하고 있으며, 그 외 식량안보에 관련한 개별 정책사항에 대하여는 별도로 규정하지 않고 있음.

즉, 윤준병의원안은 대체로 식량안보에 관한 포괄적·총괄적인 사항을 위주로 이루어져 있으며, 이는 윤준병의원안의 제명에 포함된 ‘기본법’의 성격에 부합하는 것으로 보임.

한편, 윤준병의원안은 동 제정안에서 식량자급률 목표 등을 규정하도록 하고, 식량과 주요 식품의 안정적 공급에 관한 정책 수립 등을 규정함에 따라,

현재 농업식품기본법과 수산업기본법에 나누어 규정되어 있는 관련 사항을 삭제하는 내용의 두 법률안을 함께 대표발의하였으므로, 동 제정안 심사 시 함께 논의가 이루어질 필요가 있음.

【 윤준병의원 대표발의 연계 법률안 】

의안번호	의안명	내용
제2213365호	수산업·어촌 발전 기본법 일부개정법률안 (해양수산부 소관)	- 수산업·어촌 발전 기본계획 수립 시 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급 목표 수립에 관한 사항을 삭제
제2213366호	농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안 (농림축산식품부 소관)	- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 시 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표 수립에 관한 사항을 삭제 - 정부로 하여금 식량을 국내에서 적정하게 생산하여 비축하거나, 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 수립·시행하도록 하는 등의 사항을 삭제

※ 자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 재구성

다. 두 제정안의 체계 비교

서삼석의원안과 윤준병의원안은 각각 장 또는 조의 구성을 달리 하고 있으므로, 두 제정안의 체계를 비교함에 있어서는 ① 장 또는 조의 순서에 따라 단순 비교하는 것과 ② 내용의 유사성을 중심으로 비교하는 것의 두 가지 방안이 가능할 것으로 보임.

먼저, 두 제정안을 장 또는 조의 순서에 따라 단순 비교하면 아래의 표와 같은데, 서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 안정적인 식량공급 체계와 위기 대응체계를 나누어서 규정하고 있고, 윤준병의원안은 서삼석의원안이 규정하지 않는 보칙과 벌칙을 규정하는 차이가 있음.

【 두 제정안의 체계 비교 ①: 장/조 순서에 따른 비교 】

서삼석의원안	윤준병의원안
제1장 총칙	제1장 총칙
- 제1조(목적) - 제2조(기본이념) - 제3조(정의) - 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) - 제5조(농업인의 책무) - 제6조(다른 법률과의 관계)	- 제1조(목적) - 제2조(기본이념) - 제3조(정의) - 제4조(국가의 책무) - 제5조(다른 법률과의 관계)
제2장 식량안보 기본계획 수립 및 시행	제2장 식량안보 정책의 수립·시행
- 제7조(식량안보 기본계획의 수립) - 제8조(식량안보위원회 설치)	- 제6조(식량안보 정책의 기본방향) - 제7조(기본계획의 수립) - 제8조(식량안보위원회)

서삼석의원안	윤준병의원안
- 제9조(위원회의 구성 등) - 제10조(기본계획 등의 추진)	- 제9조(위원회의 구성 등) - 제10조(식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등)
제3장 안정적인 식량공급 체계 구축	
- 제11조(농산물 생산기반 강화) - 제12조(농지보전 및 관리) - 제13조(농업용수 및 수리시설 관리) - 제14조(종자산업 보호 및 육성) - 제15조(농업 투입재 공급 및 기계화 지원) - 제16조(농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원) - 제17조(농수산물 유통 및 가격 안정) - 제18조(식량비축시스템 구축 등) - 제19조(식품산업 지원 및 육성) - 제20조(식량 증산 시책) - 제21조(과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축) - 제22조(농어업재해 예방 및 복구 지원) - 제23조(식량안보 통계 시스템 구축) - 제24조(생산자단체 등과의 협력)	- 제17조(식량의 비축) ※제3장 - 제13조(식량안보의 평가 및 지표의 개발) ※제3장
제4장 식량위기 대응 체계 구축 등	제3장 식량의 안정적인 확보 및 공급 촉진
- 제25조(식량위기경보 및 대응 체계) - 제26조(식량안보위기대응기금 조성) - 제27조(식량안보위기 대책본부 설립 및 운영)	- 제11조(식량위기 대응) - 제12조(식량위기 대응체계의 구축·운영)

서삼석의원안	윤준병의원안
- 제28조(식량안보위기 대응 매뉴얼 작성) - 제29조(식량관리체계 구축) - 제30조(식량안정을 위한 조치) - 제31조(양곡의 무상 제공) - 제32조(국제 식량 협력 강화) - 제33조(통일 대비 식량안보 정책 및 양곡 관리)	- 제14조(적정 식량자급률 달성 시책) - 제15조(식량의 안정적 공급을 위한 지원) - 제16조(식량위기사 식량생산 및 공급망 통제) - 제18조(통일 대비 쌀의 비축) - 제19조(정보의 공개)
	제4장 보칙
	- 제20조(업무의 위탁) - 제21조(벌칙 적용에서 공무원 의제)
	제5장 벌칙
	- 제22조(벌칙) - 제23조(양벌규정)
부칙	부칙
- 시행일(공포 후 1년이 경과한 날)	- 시행일(공포 후 1년이 경과한 날)

다음으로, 내용의 유사성을 중심으로 두 제정안을 비교하면 아래의 표와 같이 5개의 주제로 분류하여 정리할 수 있을 것이며,

특히, 윤준병의원안과는 달리 서삼석의원안에서 농업용수 및 수리시설, 종자산업, 농업 투입재, 농어업경영체 등 식량안보에 관련되는 개별 정책사항을 다수 규정하는 점이 두드러지는 것으로 보임.

【 두 제정안의 체계 비교 ②: 내용의 유사성에 따른 비교 】

연번	내용	서삼석의원안	윤준병의원안
1	총칙에 관한 사항		
가	목적 및 기본이념	- 제1조(목적) - 제2조(기본이념)	- 제1조(목적) - 제2조(기본이념)
나	정의	- 제3조(정의)	- 제3조(정의)
다	책무	- 제4조(국가 및 지방자치 단체의 책무) - 제5조(농업인의 책무)	- 제4조(국가의 책무)
라	다른 법률과의 관계	- 제6조(다른 법률과의 관계)	- 제5조(다른 법률과의 관계)
2	식량안보 확보를 위한 정책수단에 관한 사항		
가	식량안보 정책의 기본방향	- 제11조(농산물 생산기반 강화) ※ 제1항	- 제6조(식량안보 정책의 기본방향)
나	식량안보 기본계획 수립 및 추진	- 제7조(식량안보 기본계획의 수립) - 제10조(기본계획 등의 추진)	- 제7조(기본계획의 수립)
다	식량안보위원회 설치	- 제8조(식량안보위원회 설치) - 제9조(위원회의 구성 등)	- 제8조(식량안보위원회) - 제9조(위원회의 구성 등)
라	식량안보의 지표 등	- 제23조(식량안보 통계 시스템 구축)	- 제13조(식량안보의 평가 및 지표의 개발) - 제20조(업무의 위탁) - 제21조(벌칙 적용에서의 공무원 의제)
마	식량자급 목표의 달성 시책 등	- 제11조(농산물 생산기반 강화) ※ 제2항 · 제3항 - 제12조(농지보전 및 관리) - 제20조(식량 증산 시책)	- 제14조(적정 식량자급률 달성 시책)
바	식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등		- 제10조(식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등)

연번	내용	서삼석의원안	윤준병의원안
사	식량안보 관련 정보의 공개		- 제19조(정보의 공개)
아	생산자단체 등과의 협력	- 제24조(생산자단체 등과의 협력)	
자	기타 식량안보를 위한 개별 정책사항	- 제13조(농업용수 및 수리 시설 관리) - 제14조(종자산업 보호 및 육성) - 제15조(농업 투입재 공급 및 기계화 지원) - 제16조(농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원) - 제17조(농수산물 유통 및 가격 안정) - 제19조(식품산업 지원 및 육성) ※ 제2항 제외 - 제21조(과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축) - 제22조(농어업 재해 예방 및 복구 지원)	
3	식량위기 대응 체계에 관한 사항		
가	식량위기 대응 체계	- 제25조(식량위기 경보 및 대응 체계) - 제27조(식량안보위기 대책 본부 설립 및 운영)	- 제11조(식량위기 대응) - 제12조(식량위기 대응체계의 구축·운영)
나	식량위기 대응 매뉴얼 작성	- 제28조(식량안보위기 대응 매뉴얼 작성)	
다	식량위기 대응을 위한 기금 설치	- 제26조(식량안보위기대응 기금 조성)	
라	식량위기 시 통제 또는 조치	- 제30조(식량안정을 위한 조치)	- 제16조(식량위기시 식량 생산 및 공급망 통제) ※ 벌칙 존재

연번	내용	서삼석의원안	윤준병의원안
마	식량의 안정적 공급 및 비축	- 제18조(식량비축시스템 구축 등) - 제19조(식품산업 지원 및 육성) ※ 제2항 - 제32조(국제 식량 협력 강화)	- 제17조(식량의 비축) - 제15조(식량의 안정적 공급을 위한 지원) ※ 벌칙 존재
바	식량관리체계 구축	- 제29조(식량관리체계 구축)	
사	통일 대비 식량안보 정책	- 제33조(통일 대비 식량 안보 정책 및 양곡 관리)	- 제18조(통일 대비 쌀의 비축)
아	식량위기 시 수급권자 등에 대한 양곡 무상 제공	- 제31조(양곡의 무상 제공)	
4	벌칙에 관한 사항		
가	벌칙		- 제22조(벌칙)
나	양벌규정		- 제23조(양벌규정)
5	부칙에 관한 사항		
가	시행일	- 공포 후 1년이 경과한 날	- 공포 후 1년이 경과한 날

정리하자면, 서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 법의 성격을 ‘기본법’으로 한정하지 않고 있어, 식량안보에 관한 개별 정책사항을 다수 규정하고 있으며,

이로 인하여 윤준병의원안보다 조가 10개 많은 총 33개의 조로 구성됨에 따라, 안정적인 식량공급체계와 위기 대응체계를 구분하여 장을 구성하고 있는 것으로 보임.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 제정안 입법 시 식량안보에 관한 개별 정책사항을 규정하고 있는 기존의 법률과의 조화 측면을 고려할 필요가 있을 것으로 보이며,

이와 같은 측면에서는 윤준병의원안처럼 법의 성격을 기본법으로 규정하고, 식량안보를 위한 기본적인 정책과 위기 시 대응 체계 등 포괄적·총괄적인 사항만을 규정하는 것이 보다 유리할 수 있는 점을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 이하에서는 검토의 편의성을 위하여 두 제정안의 내용 유사성에 따라 목차를 구성하여¹⁴⁾ 보고서를 서술하도록 함.

14) 다만, 제정안 중 벌칙에 관한 사항은 해당 벌칙과 연계되는 실체규정과 함께 검토하고자 함

IV. 조문별 검토의견

1. 제명 및 총칙에 관한 사항

가. 제명

제정안은 법률의 내용을 명확하게 표현할 수 있는 제명을 정하려는 것임(안 제명).

서삼석의원안	윤준병의원안
식량안보법	식량안보 기본법

‘기본법’은 다른 법률의 모법이나 지침으로서의 역할을 하는 법으로서, 여러 법률에서 규정하고 있는 사항에 대하여 기본원칙이나 정책 방향을 규정하는 경우에 사용하는 표현으로, 「행정기본법」, 「과학기술기본법」 및 「국세기본법」 등의 입법례가 있음.¹⁵⁾

윤준병의원안은 서삼석의원안과 달리 식량안보에 관한 포괄적·총괄적인 사항만을 규정하는 기본법적 성격을 가짐에 따라, 법률의 제명에 ‘기본법’을 명시하려는 것으로,

식량안보에 관한 개별 정책사항을 규정하는 기존의 다수 법률과의 조화적인 측면을 고려하여 법률을 기본법의 형태로 구성한다면, 제명에 ‘기본법’을 명시하더라도 별다른 문제는 없을 것으로 보임.

15) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024. p. 78.

한편, 이와 같이 제명에 ‘기본법’을 명시하는 경우에는, 이하의 조문 구성에 있어서 기본법은 국민의 권리·의무와 관련된 실체적 사항을 규정하지 않거나 개별법으로 정하도록 하는 경우가 많은 점을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

나. 목적 및 기본이념

제정안은 법률의 목적과 기본이념을 정함으로써, 당해 법률이 식량 안보에 관한 기본적인 사항을 정하고, 식량안보를 국가 안보의 핵심 요소로 함을 명확히 제시하려는 것임(안 제1조 및 제2조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제1장 총칙 제1조(목적) 이 법은 식량안보위기에 대비하여 국민에게 안전하고 안정적인 먹거리를 제공하기 위하여 식량의 생산·공급 및 비축 등 식량안보에 관한 기본적인 사항을 정하고 국가 식량정책의 방향을 규정함으로써 국민의 생존권 보장과 경제·사회 안정 및 국가 안보 강화에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다. 1. 식량안보는 국가 안보의 핵심 요소로서, 모든 국민이 언제나 충분하고 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 확보할 권리를 가진다는 기본적 가치를 존중한다. 2. 식량의 생산·공급·소비 전 과정에서 농어업·농어촌의 지속가능성을 추구하고 농어업·농어촌의 공익기능을 증진하며 농어업인의 지위 향상을 도모한다.	제1장 총칙 제1조(목적) 이 법은 대내외적 여건 등에 따라 발생할 수 있는 식량위기에 대비하여 식량의 안정적인 확보와 공급을 위한 정부의 기능을 강화하고 관계 중앙행정기관의 책무와 협력에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 건강 보호 및 경제안보 강화에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(기본이념) ① 농업은 식량안보를 책임지는 전략산업이자 국가안보의 핵심산업으로서 국가와 지방자치단체는 지속가능한 농업 및 식량안보를 책임지는 국가책임농정을 실현하여 나가도록 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
3. 식량은 국민 생존과 직결된 공공재로서, 안정적인 식량 생산과 공급을 위하여 농지 보전, 농업 생산기반 구축, 농어업인력 육성, 농수산물 수급 안정 및 생산성 향상이 이루어져야 한다. 4. 국가는 국제정세의 불확실성과 기후변화 등 예측하기 어려운 위협에 대비하여 식량의 생산 및 공급 기반을 강화하고 국내 자급률을 높이며 비상시 신속하고 체계적인 식량위기 대응체계를 구축한다.	② 식량안보 또는 식량위기를 대응하기 위한 정책을 세우고 시행할 때에는 시장경제 원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 식량의 안정적인 확보와 공급을 최우선의 목표로 적극적인 재정 투자에 나서야 한다.

목적(제1조)과 관련하여, 두 제정안은 모두 식량안보의 위기 상황에 대비하기 위하여, 국민의 생명을 보호하고 경제 등의 측면에서 안보를 강화하고자 한다는 점에서 유사한 측면이 있음.

다만, 세부적인 목적 달성 수단과 관련하여 ① 서삼석의원안은 식량안보에 관한 기본사항을 정하고 국가의 식량정책 방향을 규정한다는 총체적인 수단을 제시하는 반면, ② 윤준병의원안은 정부의 기능 강화와 관계 중앙행정기관의 책무·협력에 관하여 규정한다는 세부적인 수단을 제시하고 있음.

만약, 제정안에 따른 법률을 기본법의 성격에 맞게 구성한다면 총체적인 관점에서 접근하는 것이 보다 적합할 수 있을 것으로 보임.

【 두 제정안의 목적 】

구분	서삼석의원안	윤준병의원안
전제상황	- 식량안보위기 대비	- 대내외적 여건 등에 따라 발생할 수 있는 식량위기 대비
목적 달성수단	- 국민에게 안전하고 안정적인 먹거리를 제공하기 위하여 - ① 식량의 생산·공급 및 비축 등 <u>식량안보에 관한 기본 사항</u>을 정함 - ② <u>국가 식량정책 방향을 규정함</u>	- 식량의 안정적인 확보와 공급을 위하여 - ① <u>정부의 기능을 강화함</u> - ② <u>관계 중앙행정기관의 책무와 협력에 관한 사항을 규정함</u>
최종 달성목적	- 국민의 생존권 보장과 경제·사회 안정 및 국가 안보 강화에 이바지함	- 국민의 생명과 건강 보호 및 경제안보 강화에 이바지함

기본이념(제2조)과 관련하여, 두 제정안은 ① 농업을 국가안보의 핵심으로 보고, ② 식량위기 대응을 위한 정책을 수립하여야 함을 기본이념으로서 공유하고 있음.

기본이념은 법률의 지향점을 제시하고, 목적규정에서 표현하지 못한 법률의 제정이념이나 정책방향을 보다 구체적으로 기술하기 위한 것으로서,¹⁶⁾ 공유된 두 사항은 식량안보에 대하여 규정하려는 제정안의 기본이념으로서 부합하는 것으로 보임.

다만, 두 제정안에서 각각 추가로 제시하는 ① 농어업·농어촌의 지속가능성 추구 및 공익기능 증진, ② 농업인 지위 향상 도모, ③ 안정적인 식량 생산 및 공급을 위한 개별 정책사항, ④ 시장경제 원리를 바탕으로 한 효율성의 추구, ⑤ 적극적인 재정 투자 등에 대하여는,

16) 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, p. 243.

해당 사항 각각이 제정안에 따른 법률의 지향점·제정이념·정책방향과 직접적으로 연관되고, 법률 전체를 아우를 수 있는 기본이념에 해당하는지 여부에 대하여 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

【 두 제정안의 기본이념 】

연번	서삼석의원안	윤준병의원안
1	- 식량안보는 <u>국가 안보의 핵심</u> 요소 - 식량에 관하여 모든 국민이 가지는 <u>기본적 가치</u>의 존중	- 식량안보는 전략산업이자 <u>국가안보의 핵심산업</u> - <u>국가책임농정</u>의 실현
2	- 농어업·농어촌의 <u>지속가능성 추구</u> 및 <u>공익기능 증진</u> - 농업인의 <u>지위 향상</u> 도모	
3	- 식량은 국민 생존과 직결된 <u>공공재</u> - 안정적인 식량 생산과 공급을 위한 농지 보전 등 <u>개별 정책사항</u> 필요	
4	- 식량의 <u>생산 및 공급 기반 강화</u> - 국내 <u>자급률 제고</u> - 비상시 신속하고 체계적인 <u>식량위기 대응체계</u> 구축	- 식량위기 대응 정책 수립 시 <u>시장경제 원리를 바탕으로 효율성</u> 추구 - 식량의 안정적 확보와 공급을 최우선 목표로 <u>적극적 재정 투자</u>

한편, 해양수산부는 제정안에서 기본이념을 규정함에 있어 농업뿐만 아니라 수산업 역시 식량안보를 책임지는 핵심산업인 점을 고려할 필요가 있다는 의견임.

다. 정의

제정안은 법률에서 사용하는 식량, 식량안보 등의 용어를 정의하여 법률이 나타내는 바를 명확히 하려는 것임(안 제3조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “식량”이란 국민의 생존과 생활에 필수적인 농수산물과 이를 원료로 하는 가공식품을 말한다. 2. “식량안보”란 식량을 안정적으로 확보하고 적정하게 공급할 수 있는 능력을 갖추으로써 모든 국민의 식량에 대한 보편적 접근성을 보장하는 것을 말한다. 3. “식량안보위기”란 국내외 식량의 공급 및 가격의 급격한 변동, 자연재해, 그 밖에 이에 준하는 사유로 인하여 식량안보에 중대한 차질이 발생하거나 발생할 우	제3조(정의) 이 법에서 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “식량”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호 및 제7호에 따른 농수산물과 식품을 포함하여 인간이 생존을 위하여 섭취 등의 방법으로 열량을 공급받을 수 있는 사물의 통칭을 말한다. 2. “식량안보”란 개인, 가정, 국가, 지역 그리고 전 세계에 있는 모든 사람들이 언제나 본인의 활동적이고 건강한 생활을 유지하기 위해 충분하고, 안전하며, 영양소가 있는 식품에 물리적 또는 경제적으로 접근이 가능한 상태로서 식량을 안정적으로 확보하고 적정히 공급할 수 있는 능력을 갖추으로써 모든 국민의 식량에 대한 보편적 접근성을 보장하는 것을 말한다. 3. “식량위기”란 자연재해, 세계 곡물시장의 불안정, 전쟁 등 대내외적인 여건 등에 따른 식량의 공급 및 가격의 급격한 변동으로 식량안보를 확보할 수 없

서삼석의원안	윤준병의원안
려가 있고 국민의 식생활에 심각한 지장이나 위해를 초래할 가능성이 높아 국가의 긴급한 대처가 필요한 상황을 말한다. 4. “농수산물”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호에 따른 농산물과 수산물을 말한다. 5. “농업과 농촌의 공익기능”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제9호에 따른 기능을 말한다. 6. “식품산업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제8호에 따른 산업을 말한다. 7. “생산자단체”란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에 따른 단체를 말한다.	는 상태로서 식량이 안정적으로 공급되지 아니하여 국민의 식생활에 심각한 지장이나 위해를 초래하여 국가의 긴급한 대처가 필요한 상황을 말한다. 4. “농업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호에 따른 농업을 말한다. 5. “수산업”이란 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호에 따른 수산업을 말한다. 6. “농수산물”이란 다음 각 목의 농산물과 수산물을 말한다. 가. 농산물: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호가목에 따른 농산물 나. 수산물: 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호가목에 따른 어업활동 및 같은 호마목에 따른 양식업활동으로 부터 생산되는 산물

서삼석의원안	윤준병의원안
8. “농업생산기반”이란 농지, 농업용수, 농업시설 및 인력 등 농업생산에 필요한 유무형의 자원을 말한다.	

제정안은 법률 내에서 빈번하게 사용되는 용어의 정의를 명확히 하려는 것으로, 우선 두 제정안은 공통적으로 ① 식량, ② 식량안보, ③ 식량(안보)위기 및 ④ 농수산물의 네 가지 용어를 정의하고 있음.

한편, 추가적으로 서삼석의원안은 ① 농업과 농촌의 공익기능, ② 식품산업, ③ 생산자단체 및 ④ 농업생산기반의 네 가지 용어를, 윤준병의원안은 농업 및 수산업을 각각 별도로 정의하고 있음.

【 두 제정안의 정의 규정 포함사항 】

연번	정의사항	서삼석의원안	윤준병의원안
1	식량	제1호	제1호
2	식량안보	제2호	제2호
3	식량(안보)위기	제3호	제3호
4	농수산물	제4호	제6호(가목·나목)
5	농업·수산업	-	제4호·제5호
6	농업과 농촌의 공익기능	제5호	-
7	식품산업	제6호	-
8	생산자단체	제7호	-
9	농업생산기반	제8호	-

우선, 두 제정안이 공통적으로 정의하는 네 가지 용어를 살펴보면 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, ‘농수산물’의 경우 농업식품기본법에 따른 수산물이 수산업기본법에 따른 수산물 중 일부에만 한정되는 점을 고려할 때,¹⁷⁾ 윤준병 의원안과 같이 수산물에 대하여는 수산업기본법에 따른 수산물을 인용하는 것이 체계상 바람직할 것으로 보임.

한편, 두 제정안은 모두 식량을 정의한 이후에 농수산물을 정의하는 순서로 구성되는데, 식량의 정의 내에 농수산물이 포함되고 있어 이를 먼저 정의할 필요가 있으므로, 제1호에서 농수산물을 정의하고, 제2호에서 식량을 정의하는 방안을 검토할 수 있음.

둘째, ‘식량’의 경우 두 제정안 모두 농수산물과 식품을 포함한다는 점에서 유사하나, 윤준병의원안은 인간이 생존을 위한 열량을 공급받을 수 있는 모든 사물의 통칭으로 규정하여 식량을 다소 넓은 범위에서 정의하는 것으로 보임.

동 제정안에서 식량(안보)위기 시의 대응체계를 규정하는 점을 고려하면, 위기 시에도 국민이 생존을 위한 열량을 공급받을 수 있도록 식량의 범위를 넓게 정의하여 관리할 필요성이 인정될 수는 있음.

17) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “농수산물”이란 다음 각 목의 것을 말한다.

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

시행령 제5조(농수산물의 범위) ② 법 제3조제6호나목에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호가목에 따른 어업활동으로부터 생산되는 산물을 말한다.

다만, 일단 섭취하여 열량을 공급받을 수만 있다면 일반적으로 식량으로 받아들여지지 않는 사물까지도 식량 범위에 포함할 수 있게 되어, 용어 적용상의 혼란이 발생할 우려가 있는 점을 함께 고려하여 정의할 필요가 있음.

셋째, ‘식량안보’의 경우 윤준병의원안이 현재 널리 받아들여지는 UNFAO의 식량안보 개념을 활용하여 정의하고 있어 이해가능성 등의 측면에서 유리할 수 있으나, 이 경우에도 법률 용어에 적합하게 정의 내용을 조정할 필요는 있을 것으로 보임.

한편, 윤준병의원안은 식량안보 정의에서 ‘전 세계에 있는 모든 사람들의 상태’를 포함하여 규정하는데, 국제법이 아닌 우리나라의 법률을 제정함에 있어서 ‘외국에 거주하는 외국인의 상태’까지 포함하게 되어, 그 범위가 지나치게 넓어질 우려가 있음.

넷째, ‘식량(안보)위기’의 경우 두 제정안은 해당 용어를 유사한 개념으로 정의하고 있으나, 용어의 명칭을 서삼석의원안은 ‘식량안보위기(Food Security Crisis)’, 윤준병의원안은 ‘식량위기(Food Crisis)’로 서로 달리 규정하고 있어 둘 중 하나를 선택할 필요가 있음.

일반적으로 두 용어 모두 널리 사용되는 표현인 점, 두 용어가 의미하는 바가 미묘하게 다를 수는 있으나¹⁸⁾ 정의된 사항을 표현하는 데

18) 관련하여, 한국농촌경제연구원 ① 식량안보위기란 식량 공급 및 접근에 발생한 예기치 못한 단기적 충격으로 인해 양질의 식량 생산 혹은 접근의 일시적 어려움(식량불안정)을 초래할 수 있는 사건 혹은 시기를, ② 식량위기란 식품시스템에 충격을 가해 심각한 혼란을 일으키고 급성 식량불안정 급증을 초래하는 상황으로 각각 볼 수 있으며, 양자는 혼용될 수 있는 것으로 보고 있음(최윤영 등, 앞의 책)

있어서는 모두 적합한 표현인 점을 고려할 때, 입법경제적 측면에서 식량위기를 선택하더라도 별다른 문제는 없을 것으로 보임.

한편, 식량위기는 제정안의 내용 중 국민의 권리 또는 자유의 제한을 초래할 수 있는 ‘식량위기 시 통제 또는 조치’ 등의 조건으로 작용하게 되므로, 그 개념 및 요건을 명확히 정할 필요가 있음.

다음으로, 두 제정안이 각각 별도로 정의하는 다섯 가지 용어를 살펴보면, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 윤준병의원안이 별도로 정의하는 농업과 수산업의 경우, 농업식품기본법과 수산업기본법에서 농업 및 수산업에 관하여는 해당 법률에 부합하도록 하는 점을 고려할 때,¹⁹⁾²⁰⁾ 별도의 정의가 없더라도 해당 기본법의 농업 및 수산업 정의가 활용될 수 있을 것이나,

농업과 수산업이 이 법에서 자주 사용되는 용어인 점을 고려할 때, 정의규정에서 명확히 규정한다면 적용상의 혼란을 방지할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 서삼석의원안이 별도로 규정하는 용어 중 농업과 농촌의 공익기능, 식품산업 및 농업생산기반의 세 가지 용어는 각각 서삼석의원안의 일부 규정에서만 활용되고 있으므로, 이들 사항의 수용 여부와 함

19) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제5조(다른 법률과의 관계) 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

20) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제6조(다른 법률과의 관계) 수산업·어촌에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

게 정의 여부를 결정할 수 있을 것으로 보임.

만약 이들 용어를 정의한다면, ① 서삼석의원안 제4조제1항에서만 등장하는 ‘농업과 농촌의 공익기능’과 같이 사용 빈도가 낮은 용어는 총칙 규정상의 정의규정이 아닌 개별 규정에서도 정의할 수 있을 것으로 보이는 점,

② 농업식품기본법 제3조제9호에 따른 기능은 “농업·농촌의 공익기능”이므로,²¹⁾ “농업과 농촌의 공익기능”을 정의한다면 명칭을 통일하여 “농업·농촌의 공익기능”으로 정의할 필요가 있는 점,

③ 서삼석의원안은 정의규정에서 ‘농업생산기반’을 정의하고 있으나, 그 이후의 조문에서는 ‘생산기반’으로 약칭하여 사용하고 있어 자구정리가 필요한 점 등을 함께 고려할 필요가 있음.

셋째, 서삼석의원안이 별도로 규정하는 용어 중 생산자단체의 경우, 식량에는 농산물 외에 수산물도 포함될 수 있는 점을 고려하여, 농업식품기본법 외에 수산업기본법에 따른 생산자단체²²⁾를 함께 포함함으로써 농업생산자는 물론 어업생산자까지 포함할 필요가 있음.

21) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “농업·농촌의 공익기능”이란 농업·농촌이 가지는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기능을 말한다.

가. 식량의 안정적 공급

나. 국토환경 및 자연경관의 보전

다. 수자원의 형성과 함양

라. 토양유실 및 홍수의 방지

마. 생태계의 보전

바. 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전

22) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “생산자단체”란 수산업의 생산력 향상과 수산인의 권익보호를 위한 수산인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.

라. 국가·지방자치단체 및 농업인의 책무

제정안은 식량안보 정책의 주체인 국가·지방자치단체와 식량 생산의 주체인 농업인의 책무에 관하여 규정하려는 것임(안 제4조 및 제5조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 식량안보 정책을 수립·시행함에 있어 농업과 농촌의 공익기능을 최대한 고려하고 농수산물의 생산 증대, 안정적인 생산·유통과 품질 좋은 식량의 공급을 위한 대책을 종합적으로 설계하여 실시하여야 한다. ② 국가는 식량안보를 위하여 식량 자원과 관련된 국제협력을 강화하고 식량안보 관련 통계 및 정보를 작성·공개하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 식량안보 정책에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조에 따른 지방시대 종합계획 등을 수립할 때 식량안보 강화에 필요한 재정 지원 등이 포함된 식량안보 보장 방안이 포함되도록 노력하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 식량안보를 위하여 농업, 농촌 및 식품	제4조(국가의 책무) ① 국가는 국내외 식량 수급 상황을 고려하여 식량안보를 강화하기 위한 종합적인 시책을 수립하고 시행하여야 한다. ② 국가는 식량안보를 중요한 정책과제로 채택하여야 하고 식량안보 강화를 위한 시책을 효율적으로 수행하기 위하여 국무총리 및 관계 중앙행정기관의 장은 상시적 협력체계를 구축하여야 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
산업 분야의 과학기술 혁신 역량을 강화하고 정보화 체계를 고도화하기 위한 시책을 수립하고 추진하여야 한다. ⑥ 국가와 지방자치단체는 식량안보위기에 대비하기 위하여 국내외 식량공급 상황을 지속적으로 점검하고 식량안보위기 시 효과적인 대응 체계를 구축하여야 한다. ⑦ 국가와 지방자치단체는 농수산물 생산·유통 등에 관한 정보의 제공 등을 통하여 식량안보의 중요성에 대한 국민적 공감대 형성을 위하여 노력하여야 한다. ⑧ 국가와 지방자치단체는 식량안보 정책을 수립할 때 경제, 사회, 환경 및 국민 안전에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다. ⑨ 국가와 지방자치단체는 식량안보 정책의 효율적 추진을 위하여 필요한 행정조직의 개선과 정비를 위하여 노력하여야 한다. ⑩ 지방자치단체는 국가의 식량안보 정책에 따라 해당 지역의 인구, 자연, 경제, 사회적 여건에 맞는 대책을 수립하고 실시하여야 한다. 제5조(농업인의 책무) 농업인은 식량 생산의 주체로서 식량의 안정적인 공급에 기여하고 지속가능한	

서삼석의원안	윤준병의원안
농업을 실천하며 국가와 지방자치 단체의 식량안보 정책에 적극 협력하여야 한다.	

서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 국가의 책무로서 국제협력 강화, 식량안보 통계 및 정보의 작성·공개, 과학기술 혁신 역량 강화, 식량안보의 중요성에 대한 국민적 공감대 형성 노력 등 다양한 사항을 규정하고 있음.

그런데, 국가의 책무에 관한 규정은 국가가 수행하여야 할 기본적인 사항을 법률로 명확히 하고 입법목적을 보다 효과적으로 달성하기 위한 방향성을 제시하는 선언적·포괄적 성격의 규정임.²³⁾

따라서, 다소 많은 사항을 국가의 책무로 규정하기보다는 식량안보를 확보하고 식량위기에 대응하기 위하여 필요한 중요사항을 위주로 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 서삼석의원안은 윤준병의원안이 국가와 국가기관(국무총리, 관계 중앙행정기관의 장)의 책무만을 규정하는 것과는 달리, 지방자치단체와 농업인의 책무를 추가적으로 규정하고 있음.

① 지방자치단체의 경우, 제정안은 식량안보에 관하여 대체로 국가를 중심으로 하는 체계를 구축하는 것으로 보이지만,

23) 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, pp. 255~257.

식량안보 확보를 위하여는 국가는 물론 지방자치단체 차원의 노력도 필요한 점을 고려하여, 서삼석의원안의 역할분담(제3항)·지속적 점검(제6항) 등에 관한 책무에 대하여는 지방자치단체에게도 부여할 여지가 있을 것으로 보임.

② 농업인의 경우, 서삼석의원안 제5조와 같이 식량의 안정적 공급, 지속가능한 농업의 실천, 정책에의 협력 등의 책무를 부여한다면 식량안보의 원활한 확보에 기여할 것으로 기대됨.

다만, 법률로서 책무를 부여하려는 대상이 행정주체가 아닌 농업인 전체인 점을 고려하여, 이들에게 책무를 부여할 필요성에 대한 논의가 전제되어야 할 것으로 보임.

한편, 식량에는 농산물 외에도 수산물이 포함된다는 점에서, 농업인의 책무를 규정하는 경우에는 어업인 또한 포함하여 책무를 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

마. 다른 법률과의 관계

제정안은 식량안보에 관하여 이 법과 다른 법률과의 관계를 정하려는 것임(안 제6조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제6조(다른 법률과의 관계) ① 식량안보에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다. ② 식량안보에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야 한다.	제5조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 식량안보에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 식량안보에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

두 제정안은 모두 제2항에서 식량안보에 관하여 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법에 부합하도록 규정하는데, 제정안에 따른 법률이 식량안보에 관한 기본법으로서 작용하게 된다는 점에서 타당한 규정으로 보임.

다만, 제1항의 경우 서삼석의원안과 윤준병의원안이 다른 법률과의 적용관계를 각각 ‘보충적 적용’과 ‘우선적 적용’으로 다르게 규정하고 있어, 이에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

일반적으로 ‘다른 법률과의 관계’에 관한 규정에서는 해당 법률이 특별법²⁴⁾적인 성격을 가지는 경우에는 다른 법률보다 ‘우선적으로 적용’하도록 하고,

24) 그 목적에 따라 특별한 사람·사항·장소 등에 대하여 제한적으로 적용되는 법

일반법²⁵⁾적인 성격을 가지는 경우에는 다른 법률을 우선 적용하고 해당 법률은 ‘보충적으로 적용’하도록 규정하는 경우가 많음.²⁶⁾

【 다른 법률과의 관계 - 보충적 적용과 우선적 적용 】

구분	예시	법의 성격
보충적 적용	「가맹사업 진흥에 관한 법률」 제3조(다른 법률과의 관계) 가맹사업 지원 및 육성 에 관하여 <u>다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 를 제외하고는</u> 이 법으로 정하는 바에 따른다.	일반법
우선적 적용	「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제7조(다른 법률과의 관계) 발달장애인의 권리보호 나 복지지원에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대 하여는 <u>다른 법률에 우선하여</u> 이 법을 적용한다.	특별법

※ 자료: 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, pp. 258~259. 를 바탕으로 작성

그런데, 제정안에 따른 법률을 기본법으로서 다른 법률의 준거로서
의 역할을 하도록 구성한다면,

특별한 사람·사항·장소 등에 제한적으로 적용되어 다른 법률보다
우선 적용되어야 하는 특별법보다는, 일률적으로 넓은 효력범위를 가
져 보충적으로 적용되어야 하는 일반법적 성격이 나타날 것으로 보임.

따라서, 다른 법률과의 관계를 규정함에 있어서 ‘다른 법률에 특별
한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따르도록’
규정하여 이 법을 보충적으로 적용하는 방향을 고려할 수 있음.

25) 사람·사항·장소 등에 대하여 일률적으로 넓은 효력범위를 갖고 적용되는 법
참고로, 일반법과 특별법 간의 관계에서는 ‘특별법 우선의 원칙’이 적용됨

26) 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, pp. 258~259.

참고로, 제정안은 같은 조 제2항에서 식량안보에 관하여 다른 법률을 제정 또는 개정하려면 이 법에 부합되도록 규정하고 있기 때문에,

제정안에 따른 법률을 보충적으로 적용하도록 규정하더라도 다른 법률에서 이 법의 내용에 반하거나, 이 법의 내용과 충돌할 수 있는 사항이 규정되어 이 법보다 우선적으로 적용되기 어려울 것으로 보임.

2. 식량안보 확보를 위한 정책수단에 관한 사항

가. 식량안보 정책의 기본방향

제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 식량안보에 관한 정책을 추진하도록 하고, 그 기본방향을 설정하려는 것임(서삼석의원안 제11조제1항, 윤준병의원안 제6조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제11조(농산물 생산기반 강화) ① 국가와 지방자치단체는 기후변화에 대응하고 안정적인 식량 생산을 위해 농업생산 기반을 강화하는 정책을 추진하여야 한다.	제6조(식량안보 정책의 기본방향) 국가와 지방자치단체는 식량안보를 위하여 적정한 식량의 자급목표 달성·유지 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

현행 「농업식품기본법」 제7조에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 농산물과 식품의 안정적 공급을 위하여, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지에 필요한 정책을 세우고 시행하도록 규정하고 있음.

두 제정안은 국가와 지방자치단체에게 특정 정책의 추진 또는 수립·시행의 의무를 부여하려는 것으로, 서삼석의원안은 농업생산 기반을 강화하는 정책을 추진하도록 하고, 윤준병의원안은 농업식품기본법과 같은 사항을 그 목적만 식량안보로 달리하여 규정함.

【 현행법과 제정안의 비교 】

현행 「농업식품기본법」	식량안보 기본법안(윤준병의원안)
제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) <u>국가와 지방자치단체는 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적절한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</u>	제6조(식량안보 정책의 기본방향) 국가와 지방자치단체는 식량안보를 위하여 적절한 식량의 자급목표 달성·유지 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

이미 농업식품기본법에 따라 국가와 지방자치단체에게 적절한 식량의 자급목표 달성·유지에 필요한 정책의 수립·시행 의무가 적용되고 있는 점을 고려할 때,

윤준병의원안과 같이 농업식품기본법에 따른 내용을 이 법에서 규정하도록 하는 방안이 정책적 연속성 측면에서 보다 유리할 수 있을 것으로 보임.

참고로, 윤준병의원은 농업식품기본법에 따른 내용을 이 법에서 규정하게 됨에 따라 중복 규정이 발생하는 점을 고려하여, 제정안 의결을 전제로 해당 사항을 농업식품기본법에서 삭제하는 개정안(의안번호 제2213366호)을 함께 대표발의하였으므로,

윤준병의원안의 내용을 수용하는 경우, 해당 개정안과 함께 조정·의결하여 법률 규정의 중복성을 해소할 필요가 있을 것으로 보임.

나. 식량안보 기본계획 수립 및 추진

제정안은 정부가 5년마다 식량안보 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 농림축산식품부장관이 매년 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 하려는 것임(안 제7조 및 제10조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제2장 식량안보 기본계획 수립 및 시행 제7조(식량안보 기본계획의 수립) ① 정부는 식량을 안정적으로 확보하고 공급하기 위하여 식량안보 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 식량안보 목표 및 시책의 기본 방향에 관한 사항 2. 국내외 식량 수급 상황 및 전망에 관한 사항 3. 식량자급률 제고 및 생산기반 안정에 관한 사항	제2장 식량안보 정책의 수립·시행 제7조(기본계획의 수립) ① 농림축산식품부장관과 해양수산부장관, 관계 중앙행정기관의 장(이하 “농림축산식품부장관등”이라 한다)은 식량을 안정적으로 확보하고 공급하기 위하여 식량안보 강화 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 식량안보 시책의 기본방향에 관한 사항 2. 국내외 식량 수급 상황 및 전망에 관한 사항 6. 식량의 적정한 자급목표 및 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다)에 관한 사항 7. 제6호에 따른 추진계획의 평가·개선에 관한 사항. 이 경우 자급목표는 정책여건 등을 고려하되 자급률을 제고하는 방향으로

서삼석의원안	윤준병의원안
4. 식량의 안정적인 수급 및 비축에 관한 사항 5. 식량안보위기 시 농수산물 및 식품 수입 등에 관한 사항 6. 식품산업의 육성 및 혁신 촉진에 관한 사항 7. 식량 관련 연구개발 및 기술 보급에 관한 사항 8. 식량안보 관련 국제협력에 관한 사항 9. 식량안보위기 경보 및 대응체계에 관한 사항 10. 식량안보위기 시 식량관리체계 구축에 관한 사항 11. 식량안보 시책에 필요한 재원의 규모와 조달에 관한 사항 12. 식량안보 실태 조사 및 관리 감독에 관한 사항 13. 그 밖에 식량안보 강화를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	설정되도록 노력하여야 한다. 5. 식량위기에 대응하기 위한 식량 비축에 관한 사항 3. 식량위기 진단 및 대응체계에 관한 사항 4. 식량위기 발생 시 식량의 안정적 확보 및 공급 방안에 관한 사항 10. 식량안보 시책에 필요한 재원의 규모와 조달에 관한 사항 8. 남북한 통일 시 식량부족에 대비하기 위한 식량 비축에 관한 사항 9. 식량낭비를 줄이기 위한 국가 임무와 민관 협력사항 11. 그 밖에 식량안보 강화에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ③ 농림축산식품부장관등은 제2항 제6호에 따른 식량의 적정한 자금 목표를 세울 때에는 다음 각 호의

서삼석의원안	윤준병의원안
③ 정부는 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 제8조에 따른 식량안보위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니한다. ④ 농림축산식품부장관은 기본계획을 수립하거나 변경한 경우 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. ⑤ 농림축산식품부장관은 기본계획 수립 시 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지	사항을 5년마다 설정·고시하고 이를 달성하기 위하여 노력하여야 하며, 식량안보에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다. 1. 전체 농수산물(축산물과 임산물을 포함한다)의 자급률 및 농수산물을 원료로 하는 식품의 자급률 2. 조사료(粗飼料)의 자급률 3. 열량 자급률(국민이 섭취하는 전체 식품의 열량 중 국내산 식품으로 충당되는 열량의 비율을 말한다) 4. 제1호부터 제3호까지 외 농림축산식품부장관등이 필요하다고 인정하는 자급목표사항 ③ 농림축산식품부장관등은 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 제8조에 따른 식량안보위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

서삼석의원안	윤준병의원안
사”라 한다), 대통령령으로 정하는 식량안보 관련 전문가 및 단체 등의 의견을 수렴하여야 한다. ⑥ 그 밖에 기본계획의 수립·시행 및 변경에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제10조(기본계획 등의 추진) ① 정부는 기본계획의 효율적 추진을 위하여 매년 예산에 기본계획의 시행에 필요한 사업비가 우선적으로 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. ② 농림축산식품부장관은 기본계획에 따라 매년 식량안보 강화 방안 등에 필요한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하고 추진하여야 한다. 시행계획에는 식량자급률 목표 설정 및 세부계획 등을 포함하여야 한다. ③ 시·도지사는 시행계획에 따라 해당 지방자치단체의 식량안보 시책을 수립하고 추진하여야 한다. ④ 농림축산식품부장관은 시행계획의 추진 상황을 평가하고, 그 결과를 기본계획 및 다음 연도 시행계획 수립에 반영하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 체계적이고 효율적인 식량안보 체계를 구축하고 기본계획을 원활히 추진하기 위하여 관련 민간단체와 협력하여야 한다.	④ 그 밖에 기본계획의 수립·시행 및 변경에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행법은 식량안보와 관련하여, 농업식품기본법 제14조에 따른 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획” 및 수산업기본법 제7조에 따른 “수산업·어촌 발전 기본계획”에서 각각 식량 및 주요식품과 수산자원의 자급목표를 포함하도록 규정하고 있으나,²⁷⁾²⁸⁾

해당 자급목표 외에는 별도로 식량안보 확보 및 식량위기 대응을 위한 기본적인 계획을 마련하고 있지 않아, 식량안보를 위한 정책적 추진체계로서는 미흡한 측면이 있음.

이러한 문제점을 개선하기 위하여, 제정안은 5년마다 식량안보위원회의 심의를 거쳐 식량안보에 관한 기본계획을 수립·시행하도록 규정하고, 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하려는 것으로, 식량안보를 위한 기본적인 체계를 확립할 수 있을 것으로 기대됨.

이 경우, 제정안을 수용함에 있어서는 다음과 같은 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 기본계획의 수립 주체와 관련하여 서삼석의원안은 ‘정부’, 윤준병의원안은 ‘농림축산식품부장관과 해양수산부장관, 관계 중앙행정기관의 장’(이하 “농림축산식품부장관등”이라 한다)을 각각 규정함.

27) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “기본계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 식량 및 주요 식품의 적절한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 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.

28) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제7조(수산업·어촌 발전 기본계획 등의 수립) ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

2. 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급목표

식량안보에 관한 기본계획은 식량에 관한 사무를 직접 소관하는 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관 외에도 관계 중앙행정기관의 장을 포함한 범정부적인 차원에서 수립될 필요가 있으므로, 수립 주체를 제정안과 같이 넓게 규정할 필요는 있음.

이 경우, 윤준병의원안의 ‘농림축산식품부장관등’은 약칭 내에 ‘농림축산식품부장관과 해양수산부장관’을 명시함으로써 이들의 역할을 부각하고 책임성을 환기시킬 수 있을 것으로 보이나,

그 정의상 서삼석의원안의 ‘정부’와 실질적인 차이는 없을 것으로 보이는 점, 약칭인 ‘농림축산식품부장관등’과 약칭이 아닌 ‘농림축산식품부장관’ 간의 오인 가능성이 발생할 수 있어 보이는 점 등을 함께 고려하여 수립주체를 결정할 필요가 있을 것으로 보임.²⁹⁾

참고로, 식량안보와 유사한 공급망 안정화, 또는 식량안보와 마찬가지로 범정부적인 정책적 협력이 필요한 탄소중립의 경우,

공급망안정화법 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에서 각각 기본계획의 수립 주체를 정부로 하되, 주무부처의 장인 기획재정부장관³⁰⁾과 기후에너지환경부장관으로 하여금 계획 수립 등에 있어 주요 업무를 맡도록 하고 있음.

29) 한편, 윤준병의원안은 안 제7조 이후에서도 대다수의 규정에서 주어를 기본계획 수립 주체와 동일하게 농림축산식품부장관등으로 규정하고 있어, 이들 규정과 함께 주어를 일치시킬 필요가 있음.

30) 2026년 1월 2일부터는 재정경제부장관

【 관계 중앙행정기관 합동 계획 수립 관련 유사 입법례 】

□ 경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법

제7조(기본계획의 수립·시행) ① 정부는 국가 및 국민의 안정적 경제활동을 보장하기 위한 공급망 경제정책의 기본방향을 제시하고 경제안보의 관점에서 공급망의 원활한 작동을 보장하기 위하여 3년마다 경제안보를 위한 공급망 안정화 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획은 기획재정부장관이 국가정보원장 및 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관(이하 "중앙행정기관"이라 한다)의 장과 협의하고, 제10조에 따른 공급망안정화위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

□ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법

제10조(국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행) ① 정부는 제3조의 기본원칙에 따라 국가비전 및 중장기감축목표등의 달성을 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획(이하 "국가기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

⑤ 기후에너지환경부장관은 국가기본계획의 수립·시행 등에 관한 업무를 지원하며, 원활한 업무수행을 위하여 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없으면 자료 제출에 협조하여야 한다.

자료: 국회법률정보시스템, 2025. 10. 16. 확인

둘째, 기본계획에 포함될 사항과 관련하여, 제정안이 수립하려는 것은 식량안보에 대한 기본계획이므로 식량안보 또는 식량위기 대응에 직접적으로 관련되는 사항을 중심으로 포함할 필요가 있음.

특히, 평시의 수급안정, 비축, 식품산업 육성 등에 관한 사항은 이미 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물수급계획과 비축용농산물관리운용계획,³¹⁾ 「양곡관리법」에 따른 정부관리양

31) 법률 제21031호 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」(2026. 8. 27. 시행)

제5조(농수산물수급계획의 수립 등) ① 농림축산식품부장관과 해양수산부장관은 매년 제5조의7에 따른 농산물수급조절위원회 또는 제5조의8에 따른 수산물수급조절위원회의 심의를 거쳐 농수산물의 수급에 관한 계획(이하 "농수산물수급계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 제3항에 따른 시·도(특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도를 말한다. 이하 같다) 농산물수급관리계획을 중앙협의회를 통하여 협의·조정한 후, 그 결과를 농수산물수급계획에 반영하여야 한다.

제13조의2(비축사업의 관리) ① 제13조제4항에 따라 비축사업을 위탁받은 자(이하 "수탁사업자"라 한다)는 농산물의 비축을 위한 사전검토 사항, 농산물의 비축·판매 계획 및 농산물 비축제도의 개선

곡의 수급계획,³²⁾ 「식품산업진흥법」에 따른 식품산업진흥 기본계획³³⁾ 등 개별법을 통하여 계획되고 있는 점을 고려할 필요가 있음.

셋째, 서삼석의원안은 기본계획에 따라 농림축산식품부장관이 매년 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 규정하는데, 5년 단위 기본계획과 함께 1년 단위 시행계획을 마련함으로써 점진적인 발전을 도모하기 위함으로 보임.

다만, 식량안보는 단기적인 관점은 물론 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있는 점, 1년 단위 시행계획 수립 시 단기적인 목표 달성에 노력이 집중될 수 있는 점, 매년 시행계획을 수립함에 따라 행정부담이 가중될 수 있는 점 등을 함께 고려할 필요가 있음.

참고로, 시행계획에 관한 사항을 규정하는 경우에는, 식량에는 수산물도 포함되는 점을 고려하여, 해양수산부장관 역시 시행계획 수립 과정에 포함될 필요가 있음.

한편, 윤준병의원은 이 법에 따른 기본계획에서 자급목표에 관한 사항을 포함하도록 규정함에 따라, 제정안의 의결을 전제로 현재 해당 자급목표에 관한 사항을 규정하는 농업식품기본법과 수산업기본법의

에 관한 사항 등을 포함한 해당 연도 비축용 농산물의 관리 및 운용에 대한 계획(이하 "비축용농산물관리운용계획"이라 한다)을 매년 3월 말까지 수립하여 농림축산식품부장관에게 보고하여야 한다.

32) 「양곡관리법」

제3조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ① 농림축산식품부장관은 매년 정부관리양곡의 수급계획(이하 "양곡수급계획"이라 한다)을 세워야 한다.

33) 「식품산업 진흥법」

제4조(식품산업진흥 기본계획의 수립 등) ① 농림축산식품부장관은 식품산업의 진흥과 경쟁력을 강화하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 식품산업의 진흥 등에 관한 기본계획을(이하 "기본계획"이라 한다) 수립·시행하여야 한다.

규정을 삭제하는 개정안을 함께 대표발의하였으므로,³⁴⁾

제정안을 수용하여 자급목표에 관한 사항을 이 법에 따른 기본계획에서 정하도록 하는 경우, 이들 두 건의 개정안을 함께 의결할 필요가 있을 것으로 보임.

【 현행법과 제정안의 비교 】

현행 「농업식품기본법」	현행 「수산업기본법」	식량안보 기본법안 (윤준병의원안)
제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 "기본계획"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	제7조(수산업·어촌 발전 기본계획 등의 수립) ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	제7조(기본계획의 수립) ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 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.	2. 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급목표	6. 식량의 적정한 자급목표 및 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다)에 관한 사항 7. 제6호에 따른 추진계획의 평가·개선에 관한 사항. 이 경우 자급목표는 정책여건 등을 고려하되 자급률을 제고하는 방향으로 설정되도록 노력하여야 한다.

34) 의안번호 제2213365호, “수산업·어촌 발전 기본법 일부개정법률안(윤준병의원 대표발의)”
의안번호 제2213366호, “농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안(윤준병의원 대표발의)”

현행 「농업식품기본법」	현행 「수산업기본법」	식량안보 기본법안 (윤준병의원안)
③ 농림축산식품부장관은 제2항제2호에 따른 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표를 세울 때에는 다음 각 호의 사항을 5년마다 설정·고시하고 이를 달성하기 위하여 노력하여야 하며, 농업·농촌 및 식품산업에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다. 1. 전체 식량(식용 곡물에 한정한다)자급률 및 주요 곡물의 식량 자급률 2. 전체 곡물자급률 및 주요 곡물의 곡물자급률 3. 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유의 자급률 3의2. 조사료(粗飼料)의 자급률 4. 삭제<2015.6.22.> 5. 열량 자급률(국민이 섭취하는 전체 식품의 열량 중 국내산 식품으로 충당되는 열량의 비율을 말한다)	③ 해양수산부장관은 제2항제2호에 따른 수산자원의 지속가능한 이용 및 자급목표를 수립할 때에는 이를 고시하고 수산업·어촌에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다.	③ 농림축산식품부장관 등은 제2항제6호에 따른 식량의 적정한 자급목표를 세울 때에는 다음 각 호의 사항을 5년마다 설정·고시하고 이를 달성하기 위하여 노력하여야 하며, 식량안보에 관한 중장기 정책의 지표로 활용한다. 1. 전체 농수산물(축산물과 임산물을 포함한다)의 자급률 및 농수산물을 원료로 하는 식품의 자급률 2. 조사료(粗飼料)의 자급률 3. 열량 자급률(국민이 섭취하는 전체 식품의 열량 중 국내산 식품으로 충당되는 열량의 비율을 말한다) 4. 제1호부터 제3호까지 외 농림축산식품부장관등이 필요하다고 인정하는 자급목표사항

관련하여 농림축산식품부는 식량안보에 관련한 법률 제정 필요성에 공감하고, 식량안보 관련 법률의 제정 시 농업식품기본법 역시 심도 있는 검토를 거쳐 그에 맞게 개정할 필요가 있다는 의견임.

한편, 해양수산부는 수산업기본법상 수산물 자급목표 등에 관한 내용을 동 제정안에 따른 법률로 이관하는 것에는 동의하되, 수산업기본법에서 해당 내용을 단순 삭제하는 것이 아니라 수산정책 수립 시 식량안보법에 따른 자급목표를 고려할 수 있도록 수정할 필요가 있다는 의견임.

다. 식량안보위원회 설치

제정안은 국무총리 소속으로 식량안보 강화를 위한 주요 시책과 이행에 관한 사항을 심의·조정하는 ‘식량안보위원회’를 설치하려는 것임(안 제8조 및 제9조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제8조(식량안보위원회 설치) ① 식량안보 강화를 위한 주요 시책과 그 이행에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 식량안보위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 1. 기본계획에 관한 사항 2. 식량안보 강화를 위한 주요 계획에 관한 사항 3. 식량안보 정책의 평가 및 개선에 관한 사항 4. 식량안보위기 경보 발령 및 대응 계획 수립에 관한 사항 5. 식량안보위기 시 식량관리체계 운영 및 관리·감독에 관한 사항 6. 주요 식량의 비축 및 방출에 관한 사항 7. 식량자급률 설정 및 생산기반 안정화에 관한 사항 8. 식량안보 정책의 신설 또는 변경에 따른 우선순위에 관한 사항	제8조(식량안보위원회) ① 식량안보와 관련된 주요 시책과 그 이행에 관한 사항을 심의·조정·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 식량안보위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 1. 기본계획에 관한 사항 2. 식량안보 강화를 위한 관련 중앙행정기관의 이행 및 계획의 점검 3. 관련 중앙행정기관의 식량안보 정책의 평가 및 개선에 관한 사항 4. 식량안보 관련 정책의 신설 또는 변경에 따른 우선순위에 관한 사항

서삼석의원안	윤준병의원안
9. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 식량안보 강화 정책에 관한 사항 10. 식량안보 정책의 이행을 위한 재정 추계 및 재원조달 방안에 관한 사항 11. 식량안보위기 대응 매뉴얼 작성 · 관리의 평가에 관한 사항 12. 그 밖에 식량안보에 관한 사항으로서 위원장이 심의에 부치는 사항 ③ 위원장은 제2항의 사항에 관하여 심의·조정한 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다. ④ 관계 중앙행정기관의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 식량안보 관련 정책을 운영하여야 한다. 제9조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명과 20명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 기획재정부장관과 농림축산식품부장관이 된다. ③ 위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람이 10명 이상 포함되어야 한다. 1. 당연직 위원: 외교부장관, 통일부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 행정안전부장관, 환경부장관, 해양수산부장관 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장	5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 식량안보 정책에 관한 사항 6. 식량안보 정책의 이행을 위한 재정 추계 및 재원조달 방안에 관한 사항 7. 그 밖에 식량안보에 관한 사항으로서 위원장이 심의에 부치는 사항 ③ 위원장은 제2항의 사항에 관하여 심의·조정한 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다. ④ 관계 중앙행정기관의 장은 위원회의 심의·조정 사항을 반영하여 식량안보 정책을 운영 또는 개선하여야 한다. 제9조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명과 20명 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 기획재정부장관, 농림축산식품부장관, 해양수산부장관이 된다. ③ 위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람이 10명 이상 포함되어야 한다. 1. 당연직 위원: 외교부장관, 통일부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 행정안전부장관, 환경부장관, 식품의약품안전처장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장

서삼석의원안	윤준병의원안
2. 위촉직 위원: 식량안보와 관련된 학문을 전공하고 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 학교에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람, 농수산물 생산자단체 등 대통령령으로 정하는 생산자단체 중에서 위원장이 위촉하는 사람 ④ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의·조정 사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두고, 실무위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. ⑤ 실무위원회에서 의결한 사항은 위원장에게 보고하고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 실무위원회의 의결로써 위원회의 의결을 갈음할 수 있다.	2. 위촉직 위원: 다음 각 목에 해당하는 사람 가. 식량안보와 관련된 학문을 전공하고 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 학교에서 부교수 이상으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 나. 식량안보 관련 업무에 종사하거나 종사한 경험이 있는 사람 중 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 다. 그 밖에 식량안보 관련 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 ④ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의·조정 사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두고, 실무위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. ⑤ 실무위원회에서 의결한 사항은 위원장에게 보고하고 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항에 대하여는 실무위원회의 의결로써 위원회의 의결을 갈음할 수 있다. ⑥ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 국무총리실에 사무국을 둔다.

서삼석의원안	윤준병의원안
⑥ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 위원회는 업무 수행을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 연구기관 및 단체 등에 자료 제출 또는 협조를 요청할 수 있다. ⑧ 제1항부터 제7항까지에 따른 위원회, 실무위원회 및 분야별 전문위원회 등의 운영, 자료 제출의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑦ 이 법에서 규정한 사항 외에 위원회, 실무위원회, 분야별 전문위원회, 사무국의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 식량안보에 관한 주요 시책과 그 이행에 관한 심의위원회인 식량안보위원회(이하 “위원회”라 한다)를 국무총리 소속으로 두려는 것으로,

현재 직접적으로 식량안보에 관하여 심의기능 등을 수행하기 위한 정부 차원의 조직이 없는 점³⁵⁾에서 그 필요성이 인정될 수 있을 것임.

특히, 식량안보에 관한 사항이 단순히 농림축산식품부와 해양수산부의 소관 사무에만 국한되는 것이 아니라, 다양한 중앙행정기관의 업무에 연관되어 있다는 점을 고려할 때, 동 위원회를 국무총리 소속으로 두려는 제정안의 취지 또한 타당한 것으로 보임.

다만, 두 제정안은 크게 여섯 가지 사항을 다르게 규정하는 것으로 보이므로, 이들 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

35) 법률 규정을 넓게 해석하는 경우에는 「양곡관리법」상 양곡수급관리위원회, 공급망안정화법상 공급망안정화위원회 등에서 식량안보에 관한 사항을 논의할 수는 있을 것으로 보임

첫째, 서삼석의원안과 달리 윤준병의원안은 부위원장을 해양수산부장관을 포함한 세 명³⁶⁾으로 규정하고 있어, 해양수산부장관을 부위원장 또는 당연직 위원 중 어느 직위로 규정할지 문제됨.

이 경우, 식량안보에 관한 주요 업무의 상당수를 농림축산식품부에서 수행하더라도, 수산물에 관한 사항은 해양수산부의 고유 업무인 점을 고려할 때 해양수산부장관을 부위원장으로 할 수 있을 것임.³⁷⁾

둘째, 윤준병의원안과 같이 당연직 위원에 식품의약품안전처장을 명시하여 포함할 것인지에 관한 논의가 필요함.

참고로, 식량안보의 정의에서 식품의 안전성 및 영양가에 관한 내용이 포함될 수 있는 점을 고려할 때, 해당 업무를 소관하는 식품의약품안전처의 장을 위원회의 당연직 위원으로 포함한다면, 위원회에서 식품의 안전성 및 영양가 측면이 충분히 논의될 것으로 기대됨.

셋째, 윤준병의원안은 동 위원회에 대하여 심의·조정 기능은 물론 의결 기능까지 부여하고 있음.

이는 의결기관인 위원회는 심의·의결이 필요적 절차가 되고 의결내용이 관계 행정기관 등을 구속한다는 특징이 있어,³⁸⁾ 관계 행정기관에 대한 위원회 결정의 실효성을 확보하기 위한 취지로 보임.

36) 다만, 윤준병의원안 제9조제1항은 부위원장을 2명으로 규정하고 있어, 이를 3명으로 수정하는 자구 정리가 필요할 것으로 보임

37) 참고로 부위원장을 세 명으로 규정하는 입법례로는 「사회보장기본법」에 따른 사회보장위원회 등이 있으므로, 정책적 필요성에 따라 위원회의 부위원장 수를 세 명으로 규정할 수 있을 것으로 보임.

38) 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, p. 287.

다만, 동 위원회의 위원장이 대통령을 보좌하여 행정각부를 통할하는 국무총리인 점을 고려하면, 위원회에 의결 기능을 부여하지 않더라도 충분히 위원회 결정의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 보임.³⁹⁾

넷째, 서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 위촉직 위원의 자격 중 하나로서 농수산물의 생산자단체를 포함하고 있음.

농수산물의 생산자단체는 식량 생산의 주체로서 식량안보에 있어 한 축을 담당하는 주요한 주체이며, 식량안보 확보를 위하여는 이들의 역할 역시 필요할 것임.

또한, 이들을 위촉직 위원에 직접적으로 포함함으로써 위원회 구성의 다양성 측면 역시 제고할 수 있을 것으로 보임.

다만, 동 위원회가 심의하는 사항은 단순히 식량의 생산 또는 수급에 관한 사항이 아니라, 복잡한 의사결정이 요구되는 정부의 식량안보 정책에 관한 사항으로서, 생산자단체가 보유한 전문성과는 성격이 일부 상이할 수 있는 점을 함께 고려할 필요도 있을 것으로 보임.

다섯째, 윤준병의원안은 서삼석의원안과 달리 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위한 사무국을 국무총리실에 두도록 명시하고 있음.

위원회가 식량안보에 관한 사항을 심의하기 위하여는 여러 행정기관의 소관 기능을 조정하거나 종합할 필요가 있는 점⁴⁰⁾을 고려할 때, 위

39) 만약, 위원회에 의결 기능을 부여하는 경우에는 위원회의 공정성과 중립성을 강화하고, 위원의 신분보장, 제척·기피, 의사정족수 및 의결정족수 등을 추가로 규정할 필요가 있음(국회 법제실, “법제기준과 실제”)

40) 참고로 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조 및 같은 법 시행령 제6

원회의 사무를 지원하는 사무기구의 필요성이 인정될 여지가 있음.

만약, 사무국을 두려는 제정안을 수용한다면 「정부조직법」은 각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 등에 관한 국무총리 보좌기구를 ‘국무조정실’로 규정하고 있으므로,⁴¹⁾ 국무총리실이 아닌 국무조정실에 사무국을 두도록 수정할 필요가 있음.

다만, 행정안전부는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 자문위원회 등에는 사무기구를 원칙적으로 둘 수 없고, 중앙행정기관에 두는 정부조직·기구에 관한 사항은 대통령령인 직제로 정할 필요가 있다는 의견임.

여섯째, 서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 위원회가 업무 수행을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 연구기관 및 단체 등에 자료 제출 또는 협조를 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

두 건의 제정안 모두 위원회에 기능 중 하나로 ‘조정’ 기능을 부여하고 있어, 위원회가 해당 업무를 원활히 수행할 수 있도록 자료 제출 및 협조에 관한 사항을 규정할 수 있을 것으로 보임.

조에서는, 행정위원회가 아닌 위원회라도 행정기관의 장이 직접 사무 지원을 하기 곤란한 위원회로서 그 주된 기능이 특정 행정기관에 속한다고 보기 어렵고, 여러 행정기관의 소관 기능을 조정하거나 종합하는 위원회인 경우에는 사무기구를 둘 수 있도록 함

41) 「정부조직법」

제20조(국무조정실) ① 각 중앙행정기관의 행정의 지휘·감독, 정책 조정 및 사회위험·갈등의 관리, 정부업무평가 및 규제개혁에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 국무조정실을 둔다.

제21조(국무총리비서실) ① 국무총리의 직무를 보좌하기 위하여 국무총리비서실을 둔다.

한편, 두 제정안은 모두 부위원장 중 1인을 기획재정부장관으로 규정하고 있으나, 2025년 10월에 공포된 「정부조직법」 개정법률에 따라 종전의 기획재정부 소관 사무를 2026년 1월 2일부터 재정경제부와 기획예산처가 나누어 소관하게 되었음.⁴²⁾

이때, 식량안보에 관한 재정추계 및 재원조달 등에 관한 사항 등은 재정경제부가 아니라 기획예산처에서 소관하는 중장기 국가발전전략 수립, 재정정책의 수립 및 예산·기금의 편성·집행 등에 관한 사무와 연관되므로,

종전의 기획재정부장관 대신 기획예산처장관을 부위원장으로 규정할 수 있을 것으로 보임.⁴³⁾

다만, 기획예산처장관을 부위원장으로 하더라도, 식량안보가 소비자 물가나 국민경제에 미칠 영향이 있는 점을 고려할 때, 추가적으로 재정경제부장관을 당연직 위원에 포함하는 방안 또한 고려할 수 있을 것으로 보임.

42) 법률 제21065호 「정부조직법」 (2026. 1. 2. 시행)

제23조(기획예산처) ① 중장기 국가발전전략수립, 재정정책의 수립, 예산·기금의 편성·집행·성과 관리, 민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 기획예산처를 둔다.

제30조(재정경제부) ① 재정경제부장관은 경제정책의 수립·총괄·조정, 화폐·외환·국고·정부 회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 관장한다.

43) 그 외 정부조직 명칭의 단순변경(예: 환경부 → 기후에너지환경부 등)을 반영할 필요도 있음

라. 식량안보의 지표 등

제정안은 식량안보 수준을 측정하고 평가할 수 있는 지표를 개발하고, 해당 개발 업무를 전문 기관 등에 위탁할 수 있도록 하려는 것임 (서삼석의원안 제23조, 윤준병의원안 제13조·제20조·제21조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제23조(식량안보 통계 시스템 구축) ① 국가는 식량안보와 관련된 정책의 수립과 위기 대응에 필요한 정확하고 신뢰성 있는 통계 정보를 확보하기 위하여 식량안보 통계 시스템을 구축하고 운영하여야 한다. ② 정부는 식량안보와 식량의 지속 가능한 공급을 위하여 식량의 안정적인 공급과 지속 가능성을 측정할 수 있는 지표를 개발하여야 한다. ③ 농림축산식품부장관은 식량안보 통계업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 자료의 수집·조사 및 분석에 관한 업무 등을 다음 각 호의 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.	제13조(식량안보의 평가 및 지표의 개발) ① 농림축산식품부장관등은 식량위기에 대비하기 위하여 제7조제3항 각 호의 지표들과 가용성, 접근성, 활용성, 안정성 등의 요소를 고려하여 식량안보의 안정성과 지속가능성을 진단·평가하여야 한다. ② 농림축산식품부장관등은 식량안보 수준을 측정하고 평가하기 위한 지표를 개발하여야 한다. 제4장 보칙 제20조(업무의 위탁) 제13조제2항에 따른 지표의 개발 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 분야 전문 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

서삼석의원안	윤준병의원안
1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 정부출연연구기관 2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 전문기관 또는 단체	제21조(별칙 적용에서 공무원 의제) 제20조에 따라 위탁받은 업무에 종사하는 기관 또는 단체의 임직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지를 적용할 때에는 공무원으로 본다.

UNFAO의 식량안보 정의⁴⁴⁾에서 볼 수 있듯이, 식량안보는 건강한 삶을 위해 필요한 적정한 양, 개인적 선호의 충족, 안전하며 영양가 있는 음식 등 다양한 사항의 충족이 필요한 복합적인 개념이며,

구체적으로는 ① 가용성, ② 접근성, ③ 유용성⁴⁵⁾ 및 ④ 안정성의 네 가지 요소로 구성되는 개념이라 할 수 있음.

그런데 농업식품기본법 등의 현행법은 식량안보의 지표로서 식량자급률만을 활용하고 있어, 이와 같은 식량안보의 복합성을 충분히 고려하지 못하는 것으로 보임.

이에 제정안은 식량안보의 안정성과 지속가능성을 측정할 수 있는 지표를 개발하도록 하려는 것으로,

44) 식량안보는 모든 사람들이 활기차고 건강한 삶을 위해 필요한 적정한 양과 개인적 선호를 충족시키기에 충분하고, 안전하며 영양가 있는 음식에 대한 물리적·경제적인 접근이 가능할 때 달성되는 것임

45) Utilization의 한글 번역으로, 윤준병의원안에서 사용하는 ‘활용성’으로도 번역할 수 있을 것임

식량안보의 수준을 단순히 자급률만을 기초로 진단·평가하는 것이 아니라, 가용성·접근성·유용성·안정성 등의 다양한 측면을 고려하여 보다 정확하게 진단함으로써 정책수립의 정확성 등을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

이 경우, 제정안에 따르면 해당 지표의 개발 업무는 관련 분야 전문 기관 등에 위탁하게 될 것으로 보이는데, 윤준병의원안은 수탁기관의 임직원에 대하여 「형법」 제129조부터 제132조까지의 수뢰죄⁴⁶⁾에 관한 사항을 적용함에 있어 공무원으로 의제하도록 규정하고 있음.

해당 지표가 식량안보 관련 정책의 중요한 정책기반이 되는 점, 지표의 수준에 따라 각종 시책이나 대책의 수준·방식 또한 결정될 수 있는 점 등을 고려할 때,

지표가 편향성을 보이거나 특정한 자에게 유리하게 설정되어서는 안 될 것이므로, 지표 개발에 관한 청탁·뇌물 수수 등을 방지하기 위한 공무원 의제 여지가 있을 것으로 보임.

46) 「형법」

제129조(수뢰, 사전수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

② 공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 후 공무원 또는 중재인이 된 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.

제130조(제삼자뇌물제공) 공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

제131조(수뢰후부정처사, 사후수뢰) ① 공무원 또는 중재인이 전2조의 죄를 범하여 부정한 행위를 한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처한다.

② 공무원 또는 중재인이 그 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속하거나 제삼자에게 이를 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에도 전항의 형과 같다.

③ 공무원 또는 중재인이었던 자가 그 재직중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.

④ 전3항의 경우에는 10년 이하의 자격정지를 병과할 수 있다.

제132조(알선수뢰) 공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.

한편, 서삼석의원안에서는 추가적으로 식량안보 통계 시스템의 구축
· 운영에 관하여 규정하여 정확하고 신뢰성 있는 통계 정보를 확보할
수 있도록 규정함.

다만, 식량안보에 직접적으로 관련되는 통계는 자급률 통계 정도일
것으로 보이는 점, 별도의 신규 시스템 구축 없이 농림축산식품부나 국
가데이터처 등이 운영하는 기존의 통계 시스템을 활용할 수 있을 것으
로 보이는 점 등을 고려할 필요가 있음.

마. 식량자급 목표의 달성 시책 등

제정안은 식량자급 목표 또는 식량자급률 제고를 위한 시책을 규정하고, 이를 위한 농지보전, 식량 증산, 예시가격 지지 등의 수단을 규정하려는 것임(서삼석의원안 제11조제2항·제12조·제20조, 윤준병의원안 제14조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제11조(농산물 생산기반 강화) ② 국가는 쌀, 밀, 콩 등 주요 식량작물을 포함한 농산물의 국내 생산기반을 강화하고 자급률을 제고하기 위해 관련 법령에 따라 식량 및 주요 농산물의 적정 재배면적과 생산량, 비축량을 설정·관리하고 자급목표 달성과 유지 등을 위한 시책을 추진하여야 한다. ③ 국가는 주요 농산물 재배 농가에 대한 생산 안정화 지원, 직불금 지급 등 농가소득 보전 시책을 추진하여야 한다. 제12조(농지보전 및 관리) ① 국가와 지방자치단체는 식량안보 강화를 위하여 식량 생산의 기반이 되는 농지의 보전과 효율적인 이용을 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.	제14조(적정 식량자급률 달성 시책) ① 농림축산식품부장관등은 식량안보를 유지할 수 있는 적정 식량자급률 목표를 설정하고 이를 달성·제고하기 위한 시책을 마련하여야 한다. ② 농림축산식품부장관등은 적정 식량자급률 목표 설정 및 달성을 위하여 제7조제3항에 따른 식량의 적정 자급목표에 대하여 매년 지역별 실천현황을 평가·확인하여야 한다. ③ 농림축산식품부장관등은 농수산물을 비롯한 식량의 안정적인 확보 및 공급을 위하여 농지 등을 효율적으로 이용 및 보전하여야 하며, 「농지법」 제34조 및 제35조에도 불구하고

서삼석의원안	윤준병의원안
② 국가와 지방자치단체는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 용도지역·지구·구역제도를 시행할 경우, 농업생산 활동, 생태보존 및 농촌지역 토지 이용과 개발행위를 체계적으로 관리하도록 함으로써 농지를 보전하기 위해 노력하여야 한다. ③ 국가는 적정 농지 관리 목표를 설정하고 지방자치단체가 지역 단위 농지 관리 계획을 수립하도록 지원하고, 지방자치단체는 국가 농지 정책에 따라 국가와 협력체계를 구축하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 농업인이 고품질의 농산물을 안정적으로 생산할 수 있도록 식량작물 및 주요 농산물에 대한 주산지를 지정하여 관리하여야 한다. ⑤ 국가는 주산지로 지정된 지역의 관할 지방자치단체에 대하여 식량안보에 기여한 바를 고려하여 재정적 지원 등 필요한 보상과 지원 제도를 마련하여야 한다. ⑥ 제4항 및 제5항에 따른 주산지 지정, 재정지원 및 보상·지원제도	하고 식량자급률 제고를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 전용을 제한하는 등 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제20조(식량 증산 시책) ① 정부는 국내 식량 생산을 증대하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. ② 정부는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제8조에 따른 예시가격을 지지(支持)하기 위하여 필요한 시책을 적극적으로 실시하여야 한다. ③ 정부는 미곡(米穀), 맥류(麥類), 그 밖에 대통령령으로 정하는 곡류(穀類)·서류(薯類) 등 주요 곡물의 증산을 위한 계획을 수립하여야 하며, 매년 예산에 그 계획의 시행에 필요한 사업비가 우선적으로 반영될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 정부는 사료용 곡물의 자급률을 제고하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.	④ 농림축산식품부장관등은 농수산물의 수급조절과 가격안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제8조에 따른 예시가격을 지지(支持)하여야 한다.

앞서 두 건의 제정안은 안 제7조에 따른 식량안보 기본계획에서 ① 서삼석의원안은 식량자급률 제고에 관한 사항을, ② 윤준병의원안은 식량의 적정한 자급목표와 전체 농수산물·식품·조사료·열량 자급률 설정에 관한 사항을 규정하였음.

제정안은 해당 사항을 달성하기 위한 시책에 관하여 규정하려는 것으로, 기본계획 사항의 달성 가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

그런데, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 고려하여 규정사항 각각에 대한 수용 여부를 결정할 필요가 있음.

첫째, 서삼석의원안 제11조제2항 또는 윤준병의원안 제14조제1항과 같은 기본계획 사항의 달성을 위한 단순 시책 추진에 관한 사항은 이를 수용하더라도 별다른 문제는 없을 것으로 보임.

다만, 기본계획에서 규정하는 사항에 맞추어 조정할 필요가 있을 것으로, 가령 기본계획에서 적정한 자급목표와 자급률 설정에 관하여 규정한다면 이 조에서 별도로 자급률 목표를 설정하도록 함에 따라 중복사항이 발생할 수 있음.

둘째, 두 제정안이 공통으로 규정하는 농지 보전에 관한 사항의 경우, 식량 생산의 중요한 기반이 되는 농지의 중요성을 고려할 때 이 법에서 단순한 책무 정도의 사항을 규정할 수 있어 보임.

다만, 윤준병의원안 제14조제3항에서 「농지법」 제34조 및 제35조의 농지의 전용에 관한 규정⁴⁷⁾에도 불구하고 필요한 경우 농지의 전용을

47) 「농지법」

제34조(농지의 전용허가·협의) ① 농지를 전용하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다. 이하 같다)를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 삭제<2023.8.16.>

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우

3. 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우

4. 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우

5. 삭제<2024.1.2.>

② 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

제한할 수 있도록 특별규정을 두는 것은,

농지에 관한 기본적 사항을 규정하는 「농지법」과의 관계를 고려할 필요가 있는 한편, 식량위기가 발생하거나 발생할 것이 우려되는 경우 등 필요한 경우를 구체화하여 제한할 필요가 있는 점 등을 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 서삼석의원안은 추가적으로 농지보전을 위한 주산지 지정 및 지원 의무에 관하여 규정하고 있으나, 이미 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에서 유사한 사항을 임의규정 형태로 규정하고 있어,⁴⁸⁾ 두 법률 사이의 관계적 측면을 고려할 필요가 있음.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역에 주거지역·상업지역·공업지역을 지정하거나 같은 법에 따른 도시지역에 도시·군계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. 다만, 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역을 다른 지역으로 변경하거나 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역에 도시·군계획시설을 결정하는 경우는 제외한다.

1의2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우

2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

제35조(농지전용신고) ① 농지를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 부지로 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설

2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설

3. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

② 시장·군수 또는 자치구구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

③ 제1항에 따른 신고 대상 시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

48) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제4조(주산지의 지정 및 해제 등) ① 시·도지사는 농수산물의 경쟁력 제고 또는 수급(需給)을 조절하기 위하여 생산 및 출하를 촉진 또는 조절할 필요가 있다고 인정할 때에는 주요 농수산물의 생산지역이나 생산수면(이하 "주산지"라 한다)을 지정하고 그 주산지에서 주요 농수산물을 생산하는 자에 대하여 생산자금의 융자 및 기술지도 등 필요한 지원을 할 수 있다.

넷째, 두 제정안이 공통으로 규정하는 예시가격 지지에 관한 사항의 경우, 이 역시 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에서 가격을 예시한 경우에는 예시가격 지지를 위한 시책을 추진하도록 규정하고 있어,⁴⁹⁾ 두 법률 사이의 관계적 측면을 고려할 필요가 있음.

다섯째, 서삼석의원안은 추가적으로 의무규정 형태의 식량 증산 시책에 관하여 규정하고 있으며, 국내 식량자급률 제고를 위하여 국내 식량 생산을 증대시키고자 하는 취지로 보임.

다만, 식량 증산은 공급량 증가에 따라 시장에 미치는 영향, 작목 비중에 미치는 영향, 증산 물량의 수입 대체 가능성, 수급조절을 위한 타 제도·정책과의 연계 등 다양한 사항을 복합적으로 고려하여야 한다는 점에서, 의무 확보 및 식량 증산의 수준을 어느 정도로 정할 것인지에 관한 심도 있는 논의가 수반될 필요가 있음.

49) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제8조(가격 예시) ④ 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제1항에 따라 가격을 예시한 경우에는 예시가격을 지지(支持)하기 위하여 다음 각 호의 사항 등을 연계하여 적절한 시책을 추진하여야 한다.

1. 제5조에 따른 농림업관측·국제곡물관측 또는 수산업관측의 지속적 실시
2. 제6조 또는 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」 제39조에 따른 계약생산 또는 계약 출하의 장려
3. 제9조 또는 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」 제40조에 따른 수매 및 처분
4. 제10조에 따른 유통협약 및 유통조절명령
5. 제13조 또는 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」 제41조에 따른 비축사업

바. 식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등

제정안은 농림축산식품부장관등으로 하여금 매년 기본계획과 식량 등의 자급목표 달성을 위한 연차보고서를 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하려는 것임(윤준병의원안 제10조).

윤준병의원안

제10조(식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등) ① 농림축산식품부장관 등은 매년 제7조제2항에 따른 기본계획 및 식량 등의 자급목표 달성을 위한 정책의 추진현황 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

③ 제1항에 따른 보고서에는 식량안보 정책 등에 대한 평가와 이에 따른 보완계획이 포함되어야 한다.

현재 정부는 농업식품기본법 제17조에 따라 매년 연차보고서를 작성하여 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하는데,

농업식품기본법에 따른 “농업·농촌 및 식품산업 발전계획”에 ‘식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표’가 포함되어 있으므로, 연차보고서 역시 해당 사항을 포함하고 있음.

제정안은 자급목표에 관한 사항을 농업식품기본법에 따른 계획이 아니라 이 법에 따른 식량안보에 관한 기본계획에 포함하도록 규정함에 따라, 자급목표에 관한 연차보고서 역시 이 법에 따라 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하려는 것임.

【 현행법과 제정안의 비교 】

현행 농업식품기본법	식량안보 기본법안(윤준병의원안)
제17조(농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서 등) ① 정부는 매년 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향, 제14조제2항에 따른 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성을 위한 정책의 추진현황 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.	제10조(식량안보 정책 추진에 관한 연차보고서 등) ① 농림축산식품부장관등은 매년 제7조제2항에 따른 기본계획 및 식량 등의 자급목표 달성을 위한 정책의 추진현황 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

자급목표에 관한 사항을 이 법에 따른 기본계획에 포함하도록 규정한다면, 이에 맞추어 연차보고서에 관한 사항까지 함께 수용할 필요가 있을 것으로 보이고,

윤준병의원은 제정안의 의결을 전제로 중복사항의 정비의 차원에서 농업식품기본법의 규정을 삭제하는 개정안(의안번호 제2213366호)을 함께 대표발의하였으므로, 제정안 수용 시 함께 조정·의결할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 제정안 수용 시 제정안의 제2항이 누락된 채 제1항 다음에 제3항이 규정되어 있으므로, 안 제10조제3항의 항 번호를 제2항으로 수정하여야 함.

사. 식량안보 관련 정보의 공개

제정안은 식량안보에 관하여 국민이 필요한 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 공개하고 홍보하도록 하려는 것임(윤준병의원안 제19조).

윤준병의원안
제19조(정보의 공개) 농림축산식품부장관등은 식량안보에 관하여 국민이 필요한 정보를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 공개하고, 이를 홍보하여야 한다.

농림축산식품부를 비롯한 공공기관은 자신이 보유·관리하는 정보를 국민의 알권리 보장 등을 위하여 적극적으로 공개하여야 함.⁵⁰⁾

이들 공공기관이 보유·관리하는 정보는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라 한다)에 따라 비공개 대상에 해당하지 않는 경우 공개 대상이 되고,⁵¹⁾

그 외에도 정보공개에 관해서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 정보공개법이 정하는 바에 따라야 함.⁵²⁾

제정안은 식량안보에 관하여 농림축산식품부장관등이 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개하여 알권리를 보장하려는 취지로 보이지만,

50) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제3조(정보공개의 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

51) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다. (각 호 생략)

52) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」

제4조(적용 범위) ① 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

농림축산식품부장관등이 보유·관리하는 식량안보 관련 정보는 이미 정보공개법 제9조의 비공개 대상 정보가 아닌 이상 원칙적으로 공개되어야 하므로, 제정안에 따른 효과는 주로 선언적 효과에 그칠 것으로 보임.

다만, 제정안은 정보공개 외에 ‘홍보’에 대하여도 규정하고 있으므로, 제정안을 통한 홍보가 이루어진다면 국민이 식량안보 관련 정보에 대하여 보다 용이하게 접근할 수 있다는 기대효과가 발생할 수 있을 것임.

아. 생산자단체 등과의 협력

제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 식량의 안정적 생산·공급, 식량안보 정책의 수립·추진 등에 대하여 관련 생산자단체 등 민간단체와 협력하도록 하려는 것임(서삼석의원안 제24조).

서삼석의원안

제24조(생산자단체 등과의 협력) ① 국가와 지방자치단체는 식량의 안정적 생산, 공급 및 비축 등을 위하여 관련 생산자단체, 농어업인단체 등 민간단체와 협력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 식량안보 정책의 수립과 추진, 정보 수집과 공개, 위기 대응체계 구축 등에 있어 민간단체의 전문성과 현장 의견을 적극 반영하여야 한다.

식량안보를 확보하기 위하여는 식량의 안정적 공급이 필요하며, 이와 같은 측면에서 식량의 생산을 담당하는 농어업 생산자는 식량안보의 한 축을 담당하는 주체라 할 수 있음.

이에 서삼석의원안은 국가와 지방자치단체가 생산자단체 등 민간단체와 협력하도록 하여 식량안보 정책, 식량의 안정적 생산 등에 이들의 의견이 반영될 수 있도록 하려는 것임.

참고로, 서삼석의원안은 동 조항을 통하여 생산자단체 등과의 협력을 규정하는 한편, 식량안보위원회의 위촉직 위원 자격에도 생산자단체를 포함하고 있는데,

설령 식량안보위원회의 위촉직 위원 자격에서 생산자단체를 제외하더라도, 동 조항을 규정한다면 식량안보 정책 등에 있어서 생산자단체 등의 의견수렴 통로를 확보할 수 있을 것임.

한편, 제정안은 협력 대상을 생산자단체는 물론 농어업인단체 등을 포함한 민간단체로서 폭넓게 규정하고 있으나,

농업인과 수산인의 자주적인 조직으로 생산자단체를 정의하는 농업식품기본법⁵³⁾과 수산업기본법⁵⁴⁾을 고려할 때, 협력 대상을 생산자단체만으로 규정하더라도 제정안이 의도하는 효과를 달성할 수 있을 것으로 보임.

53) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "생산자단체"란 농업 생산력의 증진과 농업인의 권익보호를 위한 농업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.

54) 「수산업·어촌 발전 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. "생산자단체"란 수산업의 생산력 향상과 수산인의 권익보호를 위한 수산인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.

자. 그 외 식량안보를 위한 개별 정책수단

제정안은 ① 농업용수·수리시설, ② 종자산업, ③ 농업 투입재 및 기계화, ④ 농어업경영체, ⑤ 농수산물 유통 및 가격 안정, ⑥ 식품산업, ⑦ 과학기술 및 정보화 체계, ⑧ 농어업재해 예방 및 복구 등, 식량안보를 위한 개별 정책사항에 관한 사항을 규정하려는 것임(서삼석의원안 제13조부터 제17조까지, 제19조 및 제21조·제22조).

서삼석의원안
제13조(농업용수 및 수리시설 관리) ① 국가는 식량 생산의 기반이 되는 수자원을 효율적으로 관리하고, 농업용수의 안정적인 공급을 위한 정책을 수립하고 추진하여야 한다. ② 국가는 제1항의 정책을 수립하기 위하여 지방자치단체와 협력하여 다음 각 호의 사항을 추진하거나 지원하여야 한다. 1. 기후변화에 대비하여 농업용수를 합리적으로 배분하고 활용하기 위한 수리시설 관계망의 구축 및 현대화 사업 2. 지역별 특성에 맞는 농업용수 이용 체계 구축 및 수자원 이용 효율 극대화 사업 3. 농업용수 공급 체계의 정보화 추진 및 과학적인 물 관리 시스템 구축 사업 4. 토양 유실, 오염 및 과도한 지하수 개발을 방지하기 위한 관리 강화 사업
제14조(종자산업 보호 및 육성) ① 국가는 종자산업의 지속적인 발전과 식량안보 강화를 위하여 종자 연구·개발 및 보급 사업 등을 추진하고 종자산업 보호 및 육성을 위하여 노력하여야 한다. ② 국가는 식량자원의 다양성 보존 및 이용과 종자의 품질을 유지·보호하기 위하여 국가 종자 자원 저장고를 구축·운영하여야 한다. ③ 국가는 종자의 품종 개량 및 보급 체계를 마련하고, 종자 자원 보호 및 관리에 정보통신기술을 활용하여 안정적인 종자 공급 역량을 강화하

서삼석의원안

여야 한다.

④ 국가는 종자 육성 기술의 기초 연구 및 첨단화 사업을 지원하고, 지식재산권을 갖춘 우수 품종을 개발하여 종자산업의 경쟁력을 강화하여야 한다.

⑤ 국가는 재난 발생 등 비상시에도 식량 생산에 차질이 없도록 종자 비축 제도를 마련하여 안정적으로 운영하여야 한다.

제15조(농업 투입재 공급 및 기계화 지원) ① 국가는 식량안보를 확보하고 농업 생산성을 향상시키기 위하여 농업생산에 필수적인 농약·비료·사료 등 농업 투입재의 안정적인 공급과 농업 작업의 기계화, 시설 현대화를 위한 시책을 마련하여야 한다.

② 국가는 농업 투입재가 원활하게 공급될 수 있도록 농업 투입재 관련 산업 육성을 지원하여야 한다.

③ 국가는 농기계 산업의 발전을 도모하고 시설 현대화를 위하여 스마트 농업 기술 및 기계화 보급을 통해 농업생산 효율성이 향상되도록 노력하여야 한다.

④ 국가는 농업인력 고령화 및 인력 부족 문제 해결에 기여하기 위하여 농기계의 개발과 보급 확대에 필요한 시책을 적극 실시하여야 한다.

제16조(농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원) ① 국가는 식량안보를 강화하고 안정적인 식량 생산 기반을 유지하기 위하여 농어업경영체의 경영 안정을 도모하고 지속가능한 발전을 위한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 농어업경영체의 경영 안정을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항을 지원하여야 한다.

1. 자연재해, 시장 가격 변동 등으로부터 발생하는 경영 위험을 경감하기 위한 재정적 지원, 정책 보험, 손실 보전 등에 필요한 사항
2. 농어업경영체의 생산성 향상 및 첨단 기술 도입을 위한 시설 개선 및 연구 개발 지원
3. 농어업생산 및 유통 과정의 효율성을 높이기 위한 정보화 및 디지털 전환 지원

서삼석의원안

4. 안정적인 농어업 소득 보장 및 판로 확대를 위한 수급 조절 및 유통 개선 대책

③ 국가와 지방자치단체는 농어업의 지속가능성을 확보하고 안정적인 식량 생산을 위해 후계농어업경영인을 육성하고, 청년 농어업인의 유입을 촉진하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

④ 국가는 미래 농어업인력 육성을 위하여 농어업 교육 및 훈련, 금융 지원, 영농·어 기술 전수 등을 지원하고 전문 인력을 양성하기 위하여 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

제17조(농수산물 유통 및 가격 안정) ① 국가는 식량안보 강화와 농수산물의 원활한 유통을 촉진하고 생산자와 소비자를 보호하기 위하여 식량 및 주요 농수산물의 유통 체계 및 물류 시스템을 구축하고 지원하여야 한다.

② 국가는 농수산물 시장 질서를 유지하여 생산자와 판매자가 공정한 시장 경쟁을 할 수 있도록 보장하고 정당한 이익을 보호하여야 한다.

③ 국가는 전국 식량 수급 동향을 상시 모니터링하여 수요·공급의 총량이 균형을 이루고 주요 식량 가격이 안정되도록 거시적인 관점의 시장관리 정책을 추진하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 원활한 식량 공급과 생산자와 소비자의 이익을 보호하기 위하여 식량비축, 물류, 가공, 판매 등 전 과정의 유통 인프라를 구축하고 필요에 따라 수입·수출 조정, 방출·비축 조정, 생산 조정 등의 조치를 할 수 있다.

⑤ 국가는 농수산물 가격안정을 통해 농업인의 경영 위험을 완화하고 소비자를 보호하는 정책을 추진하여야 하며 식량 및 주요 농수산물의 시장가격이 일정 기준 이상 상승·하락하는 경우 비축식량 방출, 수입·수출 조정, 농산물가격안정기금 지원 등의 조치를 시행할 수 있다.

⑥ 국가와 지방자치단체는 주요 농수산물의 안정적인 수급과 가격 안정, 식량안보 강화를 위하여 유통 체계를 효율화하고 시장의 건전한 거래 질서를 확립하기 위해 노력하여야 하며 농산물 비축과 유통 효율화, 수급 조절 등을 위하여 생산자단체 등과 협력하여야 한다.

제19조(식품산업 지원 및 육성) ① 국가와 지방자치단체는 식량안보 확보와 관련하여 국내 농산물의 안정적인 소비 기반을 확대하고 부가가치 창

서삼석의원안

출을 위하여 식품산업 관련 기술 개발 및 산업 육성에 필요한 지원을 하여야 한다.

② 정부는 식품산업을 영위하는 자(이하 “식품사업자”라 한다)가 식품의 원료가 되는 농수산물을 안정적으로 확보·비축할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적 지원을 하는 등 필요한 지원을 할 수 있다.

③ 정부는 식량 및 주요 농산물 주산지를 중심으로 원료 농산물의 안정적인 공급과 고품질 가공식품 생산 등 식품가공산업 발전을 위하여 필요한 사업을 중점적으로 지원하여야 한다.

④ 정부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해외원조개발사업 등에 해외 농업협력을 통한 식품사업자의 식품원료 확보를 지원할 수 있다.

⑤ 정부는 「푸드테크산업 육성에 관한 법률」에 따른 푸드테크 등 첨단 기술에 기반한 식품산업의 육성과 발전을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제21조(과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축) ① 국가는 식량안보를 위하여 첨단 과학기술 혁신 역량을 강화하고 효과적인 정보화 체계를 구축하기 위한 시책을 수립하고 추진하여야 한다.

② 국가는 농어업 및 식품 관련 기술 연구·개발 진흥과 농어업기술의 농가 보급을 위해 다음 각 호의 사항을 종합적이고 체계적으로 지원하여야 한다.

1. 식량 생산·비축·유통·가공 등 전 과정에 필요한 기초연구 및 핵심 기술의 연구 및 개발
2. 스마트농업 등을 위한 첨단 기술과 설비의 도입, 보급 및 활용을 위한 지원
3. 친환경 농어업 확산 및 지속가능한 농법 개발
4. 농어업 관련 데이터의 수집·활용 및 정보화 시스템 구축
5. 과학기술 인재의 육성 및 평가를 위한 체계 마련
6. 과학기술 혁신 성과의 현장 적용 및 확산

제22조(농어업재해 예방 및 복구 지원) 국가와 지방자치단체는 기후변화로 인한 농어업재해에 선제적으로 대응하여 안정적인 농어업생산과 식량안

서삼석의원안

보를 강화하기 위하여 재해 예방 시설 확충, 병해충 방제 지원, 재해 모니터링 강화, 재해예보 시스템 고도화 등 농업재해 예방 대책을 마련하여야 한다.

서삼석의원안은 제정안을 ‘기본법’으로 규정하지 않음에 따라, 식량안보에 관한 기본적인 사항 외에 식량안보를 확보하기 위한 개별적인 정책 사항을 함께 규정하고 있음.

식량안보를 확보하기 위하여는 단순히 정부의 기본적인 정책 구조와 위기 시 대응 체계를 규정하는 것 외에도, 농업생산, 유통·가공 및 기타 제반사항 등 개별 농식품 부문에서의 정책사항이 병행될 필요가 있을 것임.

다만, 제정안이 제시하는 개별 정책사항 대다수는 현행법률 체계 하에서도 이미 ① 「농어촌정비법」, ② 「종자산업법」, ③ 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」, ④ 「농어업재해대책법」 등 다양한 관련 법률을 통하여 달성할 수 있는 사항으로 보임.

또한, 최근 농림축산식품해양수산위원회는 “공급망 위험 대응을 위한 필수농자재등 지원에 관한 법률안(대안)”을 의결하여 현재 법제사법위원회에 체계·자구심사를 의뢰한 상황으로,

해당 대안이 최종적으로 본회의에서 의결된다면 농업투입재의 안정적 공급에 관한 사항 역시 법률로서 규정될 것으로 보임.

【 제정안의 규정과 연계되는 다른 법률(안) 】

조번호	조 제목	연계되는 다른 법률(안)
제13조	농업용수 및 수리시설 관리	농어촌정비법
제14조	종자산업 보호 및 육성	종자산업법
제15조	농업 투입재 공급 및 기계화 지원	농업기계화 촉진법 공급망 위험 대응을 위한 필수농자재등 지원에 관한 법률안(대안)
제16조	농어업경영체 경영 안정 및 육성 지원	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 후계청년농어업인법
제17조	농수산물 유통 및 가격 안정	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
제19조	식품산업 지원 및 육성	식품산업진흥법, 푸드테크산업 육성에 관한 법률
제21조	과학기술 혁신 및 정보화 체계 구축	농림식품과학기술 육성법 농업·농촌 및 식품산업 기본법
제22조	농어업재해 예방 및 복구 지원	농어업재해대책법

따라서, 이와 같은 규정의 중복이 발생하게 됨에 따라 기존 법률과의 관계나 충돌 가능성 등을 고려할 필요가 있고,

만약, 제정안을 식량안보에 관한 기본법으로서 구성하는 경우에는 이들 사항을 규정하지 않고 개별법률에서 규정하도록 하는 것이 체계상 보다 적합할 수 있다는 점을 고려하여, 개별 정책사항의 규정 여부를 신중히 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

3. 식량위기 대응 체계에 관한 사항

가. 식량위기 대응 체계

제정안은 식량위기 발생에 대응하기 위하여 정책적인 대응 체계에 대하여 규정하려는 것임(서삼석의원안 제25조·제27조, 윤준병의원안 제11조·제12조).

서삼석의원안	윤준병의원안
	제3장 식량의 안정적인 확보 및 공급 촉진 제11조(식량위기 대응) ① 농림축산식품부장관등은 식량의 공급 및 가격이 국제적으로 불안정하거나 자연재해 등으로 안정적인 공급이 어려운 위기 상황에 대비하기 위하여 식량을 국내에서 적정하게 생산하여 비축(備蓄)하거나 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 세우고 시행하여야 한다. ② 농림축산식품부장관등은 내외환, 천재지변 또는 중대한 재정상·경제상의 위기 등 예측하기 어려운 요인에 의하여 식량의 수급위기가 발생한 경우에도 필요한 최소한의 식량을 안정적으로 공급할 수 있도록 식량증산, 유통제한 및 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.
제4장 식량위기 대응 체계 구축 등 제25조(식량위기경보 및 대응 체계)	제12조(식량위기 대응체계의 구축·

서삼석의원안	윤준병의원안
① 국가는 국내외 식량 수급 상황 및 가격 변동 등을 지속적으로 모니터링하고 식량위기 발생 가능성에 대비하여 식량위기 단계별 대응 계획 수립을 포함한 위기 경보 시스템을 구축하여야 한다 ② 국가는 주요 통상여건의 변화로 인하여 식량정책의 안정성과 지속성의 약화가 우려될 경우, 식량의 안정적인 공급 및 식량안보 강화 방안 등을 위한 보완대책을 세우고 시행하여야 한다. ③ 국가는 제1항 및 제2항에 따른 경보 단계에 따라 대응 체계와 보완대책 등을 수립하고 관계 기관간의 유기적인 협력을 통해 효과적인 위기관리 업무를 수행하여야 한다. ④ 농림축산식품부장관은 국내외 식량 수급 동향, 국제 곡물 가격 변동, 기후변화 영향 등을 종합적으로 분석하여 식량안보위기 예상 시 식량위기경보를 즉시 발령하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체에 통보하여야 한다. ⑤ 식량위기 경보가 발령된 경우 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체는 미리 수립된 대응 계획에 따라 필요한 조치를 즉시 시행하고 위기 상황이 종료된 후에는 경보	운영) ① 농림축산식품부장관등은 대내외적 여건 변화에 따라 발생할 가능성이 있는 식량위기의 징후를 상시 모니터링하고 선제적으로 대응하기 위하여 식량위기 대응체계를 구축·운영한다. ② 농림축산식품부장관등은 식량위기 발생 이전의 식량안보 정책 추진체계 및 식량위기 발생 시 그 위기단계별 추진체계를 각각 수립하여야 하고, 수립한 추진체계는 지체 없이 국회에 제출하고 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
를 즉시 해제하여야 한다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에 따른 식량위기경보의 발령 요건·절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제27조(식량안보위기 대책본부 설립 및 운영) ① 국가는 식량안보위기가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 신속하고 체계적인 대응을 위하여 식량안보위기 대책본부(이하 “대책본부”라 한다)를 구성·운영할 수 있다. ② 대책본부의 장(이하 “대책본부장”이라 한다)은 농림축산식품부장관으로 하고, 대책본부의 위원은 위원회의 위원이 소속된 중앙행정기관의 장이 된다. ③ 제2항에도 불구하고 국무총리가 범정부적 차원의 통합된 긴급대응이 필요하다고 인정하는 경우, 대책본부장은 국무총리 또는 국무총리가 지명하는 중앙행정기관의 장이 되고 대책본부의 위원은 농림축산식품부 장관과 위원회의 위원이 소속된 중앙행정기관의 장이 된다. 이 경우 간사위원은 농림축산식품부 장관이 된다. ④ 대책본부장은 대책본부를 대표하고 이 장에 따른 식량위기 대응체계 구축과 식량안보위기 대응활동의 업무를 총괄한다.	③ 그 밖에 식량위기 단계 및 진단기준, 대응체계의 구축·운영 및 위기단계별 추진체계 수립 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
⑤ 대책본부장은 대책본부를 구성 · 운영하기 위하여 대책본부의 업무와 관련 있는 공무원의 파견을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다. ⑥ 대책본부장은 관계 중앙행정기관의 장, 식량의 공급과 관련된 기관의 장 등 관계 기관의 장에게 식량안보위기의 대응을 위한 협력관 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ⑦ 식량안보위기의 원인 분석과 위기 대응 등 조치를 위하여 대책본부가 필요하다고 인정한 경우, 관계 기관에 필요한 자료 제출을 요청하거나 관계 공무원 또는 관계자를 출석시켜 의견을 들을 수 있다. 이 경우 위원회의 요청 등을 받은 관계 기관, 관계 공무원 또는 관계자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ⑧ 그 밖에 대책본부의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	

서삼석의원안의 경우, ① 식량위기 경보 시스템을 구축하여 단계별로 대응할 수 있도록 하는 한편, ② 체계적인 대응을 위한 대책본부 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.

이는 전반적으로 재난 발생 시 단계별로 위기정보를 발령하고,⁵⁵⁾ 중앙재난안전대책본부를 통한 대응⁵⁶⁾을 규정하는 「재난 및 안전관리 기본법」상의 재난대응체계와 유사한 측면이 있음.

윤준병의원안의 경우, ① 식량위기 징후를 상시 모니터링하고 선제적으로 대응하기 위한 대응체계를 구축하도록 하고, ② 식량위기 발생 전후의 위기단계별 추진체계를 각각 수립하여 국회에 제출·보고하도록 규정함.

두 건의 제정안을 비교하면, 공통점으로는 모두 식량위기에 대하여 위기단계별 대응을 규정한다는 점이 있음.

55) 「재난 및 안전관리 기본법」

제38조(위기경보의 발령 등) ① 재난관리주관기관의 장은 대통령령으로 정하는 재난에 대한 징후를 식별하거나 재난발생이 예상되는 경우에는 그 위험 수준, 발생 가능성 등을 판단하여 그에 부합되는 조치를 할 수 있도록 위기정보를 발령할 수 있다. 다만, 제34조의5제1항제1호 단서의 상황인 경우에는 행정안전부장관이 위기정보를 발령할 수 있다.

② 제1항에 따른 위기정보는 재난 피해의 전개 속도, 확대 가능성 등 재난상황의 심각성을 종합적으로 고려하여 관심·주의·경계·심각으로 구분할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 재난 위기정보의 발령 기준을 따로 정하고 있는 경우에는 그 기준을 따른다.

③ 재난관리주관기관의 장은 심각 경보를 발령 또는 해제할 경우에는 행정안전부장관과 사전에 협의하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에 재난관리주관기관의 장은 우선 조치한 후 지체 없이 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

④ 재난관리책임기관의 장은 제1항에 따른 위기정보가 신속하게 발령될 수 있도록 재난과 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관, 재난관리주관기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

56) 「재난 및 안전관리 기본법」

제14조(중앙재난안전대책본부 등) ① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 "대규모재난"이라 한다)의 대응·복구(이하 "수습"이라 한다) 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)를 둔다.

② 중앙대책본부에 본부장과 차장을 둔다.

③ 중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 행정안전부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 다만, 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1항제8호에 따른 방사능재난의 경우에는 같은 법 제25조에 따른 중앙방사능방재대책본부의 장이 각각 중앙대책본부장의 권한을 행사한다.

제15조(중앙대책본부장의 권한 등) ① 중앙대책본부장은 대규모재난을 효율적으로 수습하기 위하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

현재 식량위기 발생 시의 대응체계에 관하여 규정하는 법률이 부재한 상황이므로, 제정안과 같이 기본적인 대응체계를 구축할 필요성은 충분할 것이며, 특히 위기단계별 대응을 통하여 상황에 따라 적절히 대응할 수 있을 것으로 기대됨.

반면, 차이점으로는 서삼석의원안에서 대책본부 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하는 것이 있음.

이는 대책본부를 중심으로 한 신속하고 체계적인 대응을 확보할 수 있고, 안보 관련 위기 발생 시 대책본부를 설립할 수 있도록 하는 유사 입법례 역시 존재한다는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임.

【 대책본부 설립 관련 유사 입법례 】

□ 경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법

제32조(위기대책본부) ① 관계 중앙행정기관의 장은 제29조제1항에 따른 위기품목이 지정된 경우 제30조에 따른 긴급수급조정조치 등 위기 수습을 위하여 필요한 사항을 수행하기 위하여 위기대책본부(이하 "대책본부"라 한다)를 신속하게 설치·운영하여야 한다.

② 제1항에 따른 대책본부의 장(이하 "대책본부장"이라 한다)은 관계 중앙행정기관의 장이 된다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 위기 상황이 여러 중앙행정기관과 관계되어 범정부 차원의 대응이 필요한 경우 기획재정부장관이 대책본부장이 된다

□ 국가자원안보 특별법

제24조(자원안보위기 대책본부) ① 산업통상부장관은 자원안보위기가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우 자원안보위기에 대한 원인분석, 긴급대응 등 조치를 취하기 위하여 자원안보위기 대책본부(이하 "대책본부"라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

② 대책본부의 장(이하 "대책본부장"이라 한다)은 산업통상부장관으로 한다.

③ 제2항에도 불구하고 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하면 대책본부장은 국무총리 또는 국무총리가 지명하는 중앙행정기관의 장이 되고, 대책본부의 위원은 산업통상부장관과 협의회의 위원이 소속된 중앙행정기관의 장이 된다. 이 경우 간사위원은 산업통상부장관이 된다.

자료: 국회법률정보시스템, 2025. 10. 16. 확인

다만, 이미 마련된 대응체계와 국무총리의 조정 등을 통하여도 대응이 가능할 것이라는 점에서 대책본부 설립이 필수적으로 요구되는 사항은 아닐 수 있으므로, 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

한편, 두 건의 제정안 모두 안 제7조의 식량안보 기본계획에서 식량위기 대응에 관한 사항(식량위기 경보, 식량위기 대응체계 등)을 포함하도록 규정하고 있어,

식량안보 기본계획의 계획사항과 당해 조항에 따른 식량위기 대응체계가 충돌되거나 그 내용이 상이하게 규정되지 않도록 연계할 필요가 있음.⁵⁷⁾

57) 예를 들어, 식량안보 기본계획에서 식량위기 대응을 위한 기본적인 사항을 식량안보위원회의 심의를 거쳐 계획하도록 하고, 구체적인 사항은 당해 조항을 통하여 수립한 후 국회에 제출·보고하도록 규정하는 방안이 가능할 수 있음

나. 식량위기 대응 매뉴얼 작성

제정안은 식량위기에 대비하기 위하여 농림축산식품부장관으로 하여금 매뉴얼을 작성·관리하도록 규정하려는 것임(서삼석의원안 제28조).

서삼석의원안
제28조(식량안보위기 대응 매뉴얼 작성) ① 농림축산식품부장관은 식량안보위기에 대비하기 위하여 국가 식량안보위기대응 매뉴얼(이하 “위기대응 매뉴얼”)을 작성·관리하여야 한다. ② 농림축산식품부장관은 식량안보위원회로부터 위기대응 매뉴얼의 개선을 통지 받은 경우 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. ③ 그 밖에 위기대응 매뉴얼의 작성·관리 점검에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 농림축산식품부장관이 식량위기에 대비하여 사전에 국가 단위의 매뉴얼을 작성하고, 식량안보위원회가 이를 사후에 개선할 수 있도록 하려는 것으로,

매뉴얼 작성을 통하여 식량위기 상황 발생 시 체계적으로 대응할 수 있을 것이 기대되나, 다음과 같은 사항을 고려하여 그 수용 여부를 신중하게 결정할 필요가 있어 보임.

첫째, 제정안은 이미 식량안보 기본계획에 식량위기 대응체계에 관한 사항을 포함하도록 하고, 또한 식량위기 발생 전후의 위기단계별 대응체계를 각각 수립하여 국회에 제출·보고하도록 규정하고 있으므로, 이와 중복될 여지가 있음.

둘째, 제정안은 식량위기 대비를 위하여 매뉴얼을 작성하도록 규정하고 있을 뿐, 매뉴얼에 포함할 사항을 구체적으로 규정하고 있지 않아 모호한 측면이 있음.

한편, 제정안을 수용할 경우에는 매뉴얼(Manual)이 외래어로서 국립국어원의 표준국어대사전에 등재된 용어이기는 하나,⁵⁸⁾ 지침⁵⁹⁾ 등의 우리말로 충분히 순화하여 규정할 수 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

58) 내용이나 이유, 사용법 따위를 설명한 글. =설명서 (국립국어원 표준국어대사전)

59) 생활이나 행동 따위의 지도적 방법이나 방향을 인도하여 주는 준칙 (국립국어원 표준국어대사전)

다. 식량위기 대응을 위한 기금 설치

제정안은 식량위기에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 기금을 설치하려는 것임(서삼석의원안 제26조).

서삼석의원안
제26조(식량안보위기대응기금 조성) ① 국가는 식량안보위기에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 식량안보위기 대응기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. ② 기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다. 1. 식량 비축·방출 및 수입 조정 등 시장 안정화 사업 2. 식량안보위기 대응을 위한 긴급 수급 조치 3. 식량 생산 기반 유지, 보수 및 복구 지원 4. 식량 수급 조사·분석, 위기 대응 관련 연구 5. 그 밖에 식량안보위기 대응에 필요하다고 대통령령으로 정하는 사업 ③ 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 민간 또는 국제기구의 출연금·기부금 3. 다른 기금으로부터의 출연금 4. 기금 운용에 따른 수익금 ④ 기금의 설치·운용, 회계·결산 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기금은 예산의 경직성을 벗어나 탄력적이고 지속적이며 안정적인 자금이 필요한 경우 조성하는 것으로, 세입·세출 예산 외로 운영됨에 따라 그 설치에 있어 기금의 필요성, 타당성 검토 및 공공성 등이 고려될 필요가 있음.⁶⁰⁾

60) 국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, p. 520.

제정안은 기금의 용도로서 식량의 비축·방출, 긴급 수급 조치, 식량 생산 기반 유지·보수, 식량 수급 조사 등 식량위기 대응에 필요한 사업을 규정하고 있음.

그런데, 이들 사업은 현재 양곡관리특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 농산물가격안정기금 등 타 회계·기금을 통하여도 진행되고 있는 사업으로 보이고,

특히, 식량의 비축·방출, 긴급 수급 조치 등 안 제26조제2항제1호 및 제2호에 따른 용도는, 현재 양곡관리특별회계 세출 사업의 대부분을 차지하는 정부관리양곡(공공비축양곡, 시장격리곡 등)의 매입 및 운용에 관한 사항과 중복될 여지가 있어 보임.

【 양곡관리특별회계 세출예산 사업(2026년 예산안 기준) 】

사업	주요 사업내용	2026년 편성액
정부양곡 매입비 (2131-360)	- 국민식량의 안정적 확보를 위한 공공비축양곡(APTERR 매입곡 포함) 매입 - 수급조절을 위한 시장격리곡 매입	1,600,409백만원
수입양곡대 (2131-362)	- 미국 시장접근물량(TRQ) 매입	548,214백만원
정부양곡 관리비 (2131-366)	- 정부관리양곡 보관, 가공, 운송 등 소요비용 지원 - 품종검정을 통한 매입대상 외 벼 품종 매입 방지 - 선제적 쌀 수급정책 추진을 위한 예측 시스템 개발	449,499백만원
쌀소비기반 구축 (2131-369)	- 쌀 소비기반 강화를 위한 신수요 창출 - 대학생 천원의 아침밥 사업을 통한 쌀 소비 촉진 유도	13,606백만원

※ 자료: 농식품부 세출 사업설명자료를 기반으로 작성

이에 따라, 제정안에 따른 기금을 설치하는 경우 양곡관리특별회계를 비롯한 현행 회계·기금과의 사업조정이 필요할 것으로 보이므로, 식량 안보를 위한 별도 기금의 설치 여부에 대하여 심도 있는 논의를 거쳐 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 「국가재정법」 제5조⁶¹⁾는 ‘정부의 출연금’을 재원으로 하는 기금은 같은 법 [별표 2]에 규정된 법률에 의하지 않으면 설치할 수 없도록 규정하고 있음.

따라서, 제정안을 수용하여 기금을 설치하려는 경우에는 추가적으로 「국가재정법」 [별표 2]의 개정이 이루어질 필요가 있음.⁶²⁾

61) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

62) 참고로 국회 법제실은, 「국가재정법」이 정부의 출연금 등을 재원으로 하는 기금을 [별표 2]에 규정된 법률에 의하지 않고는 설치할 수 없도록 하는 취지를 고려하여, 부칙에서 다른 법률의 개정 형식으로 「국가재정법」 [별표 2]를 개정하는 것을 지양할 필요가 있다는 의견임 (국회 법제실, “법제기준과 실제”, 2024, pp. 520~521.)

라. 식량위기 시 통제 또는 조치

제정안은 식량위기가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 농림축산식품부장관이 식량생산 및 공급 등에 관하여 통제·명령할 수 있도록 규정하려는 것임(서삼석의원안 제30조, 윤준병의원안 제16조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제30조(식량안정을 위한 조치) ① 농림축산식품부장관은 식량안보위기가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우 제8조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 식량의 수급 및 가격 안정을 위하여 필요한 범위에서 대통령령으로 정하는 식량의 공급기관·수요기관에 다음 각 호의 사항에 관한 조정 명령을 할 수 있다. 1. 지역별·수급자별 핵심자원 할당 2. 식량공급 및 식량 비축시설의 가동 및 조업 3. 식량의 도입·수출입 및 위탁가공 4. 공급기관 상호 간의 식량 교환 또는 분배·사용 5. 식량의 유통시설과 그 사용 및 유통경로 6. 식량의 배급	제16조(식량위기사 식량생산 및 공급망 통제) ① 농림축산식품부장관등은 식량위기 비상시에 식량생산 및 공급망 통제 권한을 가진다. ② 농림축산식품부장관은 식량위기 발생시 불요불급한 농지이용을 제한하고 식량생산을 확대하도록 명령할 수 있다. ③ 농림축산식품부장관등은 식량위기 발생 시 야기되는 혼란을 방지하기 위하여 식량 공급망을 통제할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 기준과 이행절차, 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
7. 식량의 양도·양수의 제한 또는 금지 8. 그 밖에 식량의 수급 및 가격 안정을 위하여 대통령령으로 정하는 사항 ② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 조정 명령을 시행하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. ③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 조정 명령 사유가 소멸되었다고 인정하는 경우 지체 없이 이를 해제하여야 한다. ④ 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 조치로 인하여 발생한 손실에 대하여 보상할 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 손실보상에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제5장 벌칙 제22조(벌칙) ① 제16조제2항 및 제3항을 위반하여 식량생산 및 공급망 통제 명령을 이행하지 아니한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역형과 벌금형을 병과할 수 있다. 제23조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제22조의 위반행위를

서삼석의원안	윤준병의원안
	하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

정부가 제정안에 따라 규정된 식량위기 발생에 따른 대응체계를 이행하기 위하여는, 식량위기의 발생 또는 우려 시에 식량 생산 및 공급망에 일정 부분 개입할 필요성이 인정될 수 있음.

이에 제정안은 식량위기의 발생 또는 우려 시에 정부가 ① 식량의 공급기관·수요기관에 조정 명령을 할 수 있도록 하거나(서삼석의원안), ② 식량생산 및 공급망의 통제권을 가지고 명령할 수 있도록(윤준병의원안) 하려는 것으로,

이와 같은 통제·명령을 통하여 정부가 제정안에 따라 수립한 식량위기 대응체계의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 기대되며, 유사 입법례로서 「물가안정에 관한 법률」 및 공급망안정화법에 따른 긴급수급조정조치가 있는 점을 참고할 수 있음.⁶³⁾⁶⁴⁾

63) 「물가안정에 관한 법률」

제6조(긴급수급조정조치) ① 정부는 내외외환, 천재지변, 긴급한 재정·경제상의 위기 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 물가가 급격히 오르고 물품 공급이 부족하여 국민생활의 안정을 해치고 국민경제의 원활한 운영을 현저하게 저해할 우려가 있을 때에는 해당 물품의 사업자나 수출입 또는 운송이나 보관을 업으로 하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5개월 이내의 기간을 정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치(이하 “긴급수급조정조치”라 한다)를 할 수 있다.

1. 생산계획의 수립·실시 및 변경에 관한 지시

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 추가적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 제정안은 식량위기라는 비상시에 대응하기 위하여 통제·명령 등을 규정하려는 것이므로 그 필요성은 인정될 수 있을 것이나, 이 과정에서 개인의 자유와 재산권 등의 권리 제한이 수반될 것으로 보임.

이에 따라, 명확성의 측면에서 법률을 통하여 통제·명령 대상 행위 및 요건을 충분히 예측할 수 있도록 제한하는 한편, 비례성의 측면에서 통제·명령 대상 행위가 식량위기 대응이라는 목적 달성을 위한 필요 최소한의 행위인지를 검토할 필요가 있음.

둘째, 두 제정안은 농림축산식품부장관에게 명령권을 부여하는 한편, 추가적으로 서삼석의원안은 식량안보위원회의 심의를 거치도록 하고 있으나,

제정안에 따른 명령은 비상시에 극히 제한적으로 이루어질 필요가 있고 명령 불이행에 대한 벌칙까지 규정될 수 있어 높은 절차적 민주

2. 공급 및 출고에 관한 지시

3. 수출입의 조절에 관한 지시

4. 운송·보관 또는 양도에 관한 지시

5. 유통조직의 정비, 유통단계의 단순화 및 유통시설의 개선에 관한 지시

② 정부는 제1항에 따른 긴급수급조정조치를 한 후 그 조치를 한 사유가 없어졌다고 인정할 때에는 지체 없이 해제하여야 한다.

③ 정부는 제1항에 따른 긴급수급조정조치를 하려는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 제2항에 따른 해제의 경우에도 또한 같다.

64) 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」

제30조(긴급수급조정조치) ① 정부는 제29조제1항에 따라 위기품목이 지정된 경우 「물가안정에 관한 법률」 제6조에 따라 긴급수급조정조치를 할 수 있다.

② 정부는 제1항에 따른 조치를 한 후 그 조치를 한 사유가 없어졌다고 인정할 때에는 지체 없이 이를 해제하여야 한다.

③ 정부는 제1항에 따른 조치를 하려는 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 제2항에 따른 해제의 경우도 또한 같다.

성이 요구되는 점, 식량위기 대응에 관하여는 농림축산식품부 외에도 다양한 중앙행정기관의 의견수렴이 필요한 점을 고려해야 할 것임.

관련하여, 「물가안정에 관한 법률」 및 공급망안정화법에 따른 긴급수급조정조치의 경우 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받도록 하고 있어,

제정안에 따른 명령 역시 농림축산식품부장관이 단독으로 명령권을 행사하는 것이 아니라 국무회의의 심의를 거치고 대통령의 승인을 받도록 하여, 명령의 정당성을 확보할 수 있는 체계를 확보할 필요가 있을 것으로 보임.⁶⁵⁾

또한, 동 명령이 국민의 자유 또는 권리에 대한 제한에 해당한다는 점에서는, 명령을 발한 이후에 국민의 대의기관인 국회(소관 상임위원회)에 보고하도록 하는 방안 역시 검토할 수 있을 것으로 보임.

셋째, 통제·명령의 대상자를 살펴보면, ① 서삼석의원안은 대통령령으로 정하는 식량의 공급기관·수요기관이 해당하고, ② 윤준병의원안은 별도의 명시가 없으나 문언상 농지소유자와 식량생산자(농어업인 등)가 해당할 것으로 보임.

제정안에 따른 통제·명령이 국민의 자유와 권리의 제한으로 이어지는 점을 고려할 때 대상자를 법률에서 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보이고, 일반적인 농지소유자와 식량생산자 개개인까지도

65) 윤준병의원안에서 규정하는 식량공급망 통제 권한 역시 같은 맥락에서 심의를 거치도록 규정하는 방안을 고려할 수 있음

대상자에 포함할 것인지에 대하여는 추가적인 논의가 필요해 보임.

넷째, 윤준병의원안은 명령을 이행하지 아니한 자에 대하여 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 행정형벌을 규정하고 있는데, 이는 식량위기라는 비상시에 명령의 실효성을 강력하게 확보하기 위한 취지로 보임.

다만, 비상시라 하더라도 행정형벌 외에 다른 의무이행 확보 수단은 없는지를 먼저 논의할 필요가 있고, 행정형벌이 필요하다고 한다면 형벌의 정도가 필요 최소한에 해당하는지, 다른 입법례 등에 비하여 과도하지 않은지 등을 고려할 필요가 있음.

참고로, 유사 입법례를 살펴보면 「국가자원안보 특별법」에서는 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을,⁶⁶⁾ 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 각각 규정하고 있고,⁶⁷⁾

66) 「국가자원안보 특별법」

제42조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항에 따른 비축의무를 위반한 자(「석유 및 석유대체연료 사업법」 제45조제2호의 자, 같은 법 제45조제9호의 자, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제66조제2항제1호의 자 또는 「도시가스사업법」 제54조제1항제2호의2에 해당하는 자는 해당 규정의 벌칙에 따른다)
2. 제15조제2항에 따른 명령을 위반한 자
3. 제29조제1항에 따른 명령을 위반한 자
4. 제30조제1항 각 호에 따른 명령을 위반한 자(「석유 및 석유대체연료 사업법」 제45조제3호의 자, 같은 법 제46조제5호의 자, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제66조제2항제2호의 자, 같은 법 제66조제3항제9호의 자, 같은 법 제68조제17호의 자, 「도시가스사업법」 제50조제15호의 자 또는 「석탄산업법」 제43조제1항제3호에 해당하는 자는 해당 규정의 벌칙에 따른다)
5. 제31조제3항을 위반하여 핵심자원을 판매한 자(「석유 및 석유대체연료 사업법」 제45조제10호에 해당하는 자는 해당 규정의 벌칙에 따른다)

67) 「재난 및 안전관리 기본법」

제78조의3(벌칙) 제31조제1항 또는 제66조의12제4항에 따른 안전조치명령을 이행하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

그 외 공급망안정화법, 「소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법」 등은 별도의 벌칙을 두고 있지 않음.

한편, 제정안은 명령 불이행자에게 정당한 또는 특별한 사유가 있는지 여부를 고려하지 않은 채 일의적으로 징역형 또는 벌금형에 처하도록 규정하고 있으므로, 명령 불이행의 구체적 타당성 여부를 고려하여 벌칙을 적용하는 방안을 추가적으로 검토할 필요가 있음.

다섯째, 제정안에 따른 명령·통제를 이행하는 과정에서 대상자에게 손실이 발생할 수 있는데, 이는 적법한 행정작용에 따라 발생한 손실로서 「국가배상법」상의 배상책임이 없게 되므로⁶⁸⁾ 서삼석의원안과 같이 손실보상에 관한 사항을 별도로 규정하는 것을 검토할 필요가 있음.

참고로, 공급망안정화법,⁶⁹⁾ 「국가자원안보 특별법」⁷⁰⁾ 등의 유사 입법례에서도 손실보상에 관하여 규정하고 있음.

여섯째, 제정안은 명령의 적용 기간, 또는 기한에 대하여 별다른 규정을 두고 있지 않음.

68) 「국가배상법」

제2조(배상책임) ① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. <단서 생략>

69) 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」

제30조(긴급수급조정조치) ① 정부는 제29조제1항에 따라 위기품목이 지정된 경우 「물가안정에 관한 법률」 제6조에 따라 긴급수급조정조치를 할 수 있다.

제37조(손실 지원) ① 정부는 제30조에 따른 긴급수급조정조치로 인하여 발생한 손실에 대하여 지원할 수 있다.

70) 「국가자원안보 특별법」

제28조(비축자원의 방출·사용) ① 산업통상자원부장관은 자원안보위기가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우 핵심자원의 수급 및 가격 안정을 위하여 비축의무기관의 장에게 제15조 제1항 및 제2항에 따라 비축된 핵심자원을 방출·사용하게 할 수 있다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 조치로 인하여 해당 비축의무기관이 입은 손실을 보상할 수 있다.

물론, 식량위기 또는 그 우려가 지속됨에 따라 명령 역시 지속될 필요성이 인정될 수 있을 것이나, 명령이 장기간 지속됨에 따라 대상자들의 자유와 권리의 제한 역시 장기간 지속되어 지나친 부담으로 작용할 수 있는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 유사 제도인 「물가안정을 위한 법률」 및 공급망안정화법에 따른 긴급수급조정조치는 5개월 이내의 기간을 정하여 해당 조치를 하도록 규정하여, 이와 같은 점을 고려하고 있음.

한편, 농림축산식품부는 제정안의 내용이 헌법상 재산권 침해나 비례의 원칙 위반 등이 없는지 심도 있는 검토가 필요할 것으로 보여, 그 수용이 곤란하다는 의견임.

마. 식량의 안정적 공급 및 비축

제정안은 식량위기에 대비하기 위하여 식량의 안정적 공급과 비축에 관한 사항을 규정하려는 것임(서삼석의원안 제18조·제32조, 윤준병의원안 제15조·제17조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제18조(식량비축시스템 구축 등) ① 국가와 지방자치단체는 식량안보 위기 시 식량 수급과 가격안정 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 비상상황 등에 대비하기 위하여 식량비축제도를 마련하고 이에 필요한 식량 비축시스템을 구축·운영하여야 한다. ② 제1항에 따른 식량 비축 규모, 품목, 지역별 배분 및 관리 등에 관한 사항은 식량안보 상황, 국내외 식량시장 동향 및 재정 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. ③ 비축식량은 다음 각 호의 목적에 사용한다. 1. 식량가격 급등·급락 시 수급 및 시장 가격 안정화 2. 천재지변, 전쟁, 국제 정세 불안 등 식량안보 비상 사태 대응 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ④ 정부는 「양곡관리법」 제10조에 따라 공공비축양곡(「양곡관리법」 제2조제3호에 따른 공공비축	제17조(식량의 비축) ① 농림축산식품부장관등은 식량위기에 대비하기 위하여 대통령령으로 정하는

서삼석의원안	윤준병의원안
을 말한다)을 비축·운용하는 경우, 모든 국민이 6개월 이상 먹을 수 있는 양의 곡물을 비축하여야 한다. 이 경우 비축하는 곡물은 대통령령으로 정하는 바에 따라 분류하여 관리하여야 한다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 투명하고 효율적인 식량비축 운영을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 식량비축관리기관을 지정하여 그 운영 등에 필요한 비용 등의 지원을 할 수 있다. ⑥ 국가와 지방자치단체가 지정한 식량비축관리기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 비축식량의 수매, 판매, 관리 등에 관한 구체적인 운영 방안을 마련하여야 하며 비축식량의 품질, 수량과 안전성을 보장하여야 한다. ⑦ 국가와 지방자치단체는 농업협동조합, 수산업협동조합 및 대통령령으로 정하는 식량가공 및 유통기업 등 민간 부문에 대하여 자율적인 식량 비축을 장려하고, 필요한 경우 금융·세제·시설 지원 등의 조치를 할 수 있다. ⑧ 정부와 식량비축관리기관은 비축식량의 수매·보관·이동·방출 등 전 과정을 정보화하여 실시간으로 취득·처리·전송·공유가 가능하도록 하여야 한다.	기간 이상 동안 국민 전체가 먹을 수 있는 양의 식량을 비축하여야 한다. 이 경우 비축하는 식량은 대통령령으로 정하는 바에 따라 분류하여 관리하여야 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
⑨ 정부와 식량비축관리기관은 제8항에 따른 비축식량의 수매·보관·이동·방출 등의 정보화를 위해 제23조에 따른 식량안보 통계시스템을 활용할 수 있다. ⑩ 정부는 식량안보위기에 대비하여 수입한 식량을 하역·비축·가공·유통하기 위한 시설을 직접 설치하거나 이를 설치하는 자에게 설치비용을 지원할 수 있다. ⑪ 정부는 해외에 위치한 곡물 엘리베이터(곡물을 건조·저장·분류·운송하는 유통시설을 말한다)를 인수하는 자에게 그 비용의 일부를 지원할 수 있다. 제19조(식품산업 지원 및 육성) ② 정부는 식품산업을 영위하는 자(이하 “식품사업자”라 한다)가 식품의 원료가 되는 농수산물을 안정적으로 확보·비축할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적 지원을 하는 등 필요한 지원을 할 수 있다. ⑫ 제10항 및 제11항에 따른 보조·지원의 대상, 범위 및 방법 등은 대통령령으로 정한다. 제32조(국제 식량 협력 강화) ① 국가와 지방자치단체는 해외 농업	② 농림축산식품부장관등은 식량위기에 대비하여 식량을 하역·비축·가공·유통하기 위한 시설을 직접 설치하거나 이를 설치하는 자에게 설치비용을 보조할 수 있다. 제15조(식량의 안정적 공급을 위한 지원) ② 농림축산식품부장관등은 해외에 위치한 곡물 엘리베이터(곡물을 건조·저장·분류·운송하는 유통시설을 말한다)를 인수하는 자에게 그 비용의 일부를 지원할 수 있다. ③ 농림축산식품부장관등은 식품산업을 영위하는 자가 식품의 원료가 되는 농수산물을 안정적으로 확보·비축할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 보조·지원의 대상, 범위 및 방법 등은 대통령령으로 정한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
자원 개발과 수입선 다변화를 통해 식량 공급망을 안정화하고 국제 식량 기구 및 주요 식량 생산국과의 협력을 강화하여 국제 식량위기 공동 대응에 참여하여야 한다. ② 국가는 식량안보 강화를 위한 해외 투자를 지원하여 안정적인 해외 농업생산 기반을 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.	제15조(식량의 안정적 공급을 위한 지원) ① 농림축산식품부장관등은 해외에서 식량을 생산 공급하는 능력을 제고하기 위하여 해외농업 및 개발도상국 농업협력사업을 지속적으로 지원하여야 한다. 제5장 벌칙 제22조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역형과 벌금형을 병과할 수 있다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제15조제2항에 따른 곡물 엘리베이터의 인수비용 지원을 받은 자 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제15조제3항에 따른 지원을 받은 자 제23조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제22조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의

서삼석의원안	윤준병의원안
	벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제정안의 내용은 크게 세 가지로 구분한다면, ① 식량위기 대응을 위한 비축, ② 해외에서의 식량확보에 대한 지원, ③ 식품사업자의 원료 확보에 대한 지원으로 정리할 수 있음.

첫째, 식량위기 대응을 위한 비축의 경우, 윤준병의원안은 일정량 이상의 식량을 비축하되 이를 별도 분류하도록 규정하고 있고,

서삼석의원안은 식량비축 제도 마련과 식량비축관리기관 지정 등 체계적인 시스템을 구축하도록 규정하여, 상대적으로 서삼석의원안이 구체적인 사항을 규정하는 것으로 보임.

다만, 현재 「양곡관리법」에 따른 공공비축양곡,⁷¹⁾ 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 및 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」에 따른 농수산물 비축⁷²⁾⁷³⁾ 제도가 운영되는 중이므로,

71) 「양곡관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

3. “공공비축양곡”이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상시에 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 미곡과 대통령령으로 정하는 양곡을 말한다.

제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 공공비축양곡을 비축·운용하여야 한다.

72) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제13조(비축사업 등) ① 농림축산식품부장관은 농산물(쌀과 보리는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 수급조절과 가격안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 제54조에 따른 농산물가격안정 기금으로 농산물을 비축하거나 농산물의 출하를 약정하는 생산자에게 그 대금의 일부를 미리

구체적인 시스템을 규정하는 경우 이들 사항과 중복될 우려가 있어 조정이 요구될 것인 점을 고려할 필요가 있음.

또한, 제정안은 비축량을 모든 국민이 ① 대통령령으로 정하는 일정 기간 이상(윤준병의원안) 또는 ② 6개월 이상(서삼석의원안) 먹을 수 있는 양으로 규정하고 있으나,

최근 「양곡관리법」 개정법률을 통하여 공공비축양곡의 비축물량을 ‘식량자급률 목표’ 등을 고려하여 정하도록 규정하는 사항이 2026년 8월 27일 시행예정임에 따라⁷⁴⁾ 이와 연계하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 해외에서의 식량확보에 대한 지원의 경우, 크게 곡물 엘리베이터(Grain Elevator) 지원과 해외에서의 농업개발 지원의 두 가지 사항을 규정하고 있는 것으로 보임.

① 곡물 엘리베이터란 곡물을 건조·저장·분류·운송하는 유통시설로, 주로 곡물의 주산지 또는 강·항만·철도 등 운송시설 인근에 위치하고 있어 국내 기업 등이 이를 확보하는 경우 해당 국가에서의 용이한 식량 선적 및 운송 등이 가능함.

지급하여 출하를 조절할 수 있다.

73) 「수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률」

제41조(비축사업 등) ① 해양수산부장관은 수산물의 수급조절과 가격안정을 위하여 필요한 경우에는 수산발전기금으로 수산물을 비축하거나 수산물의 출하를 약정하는 생산자에게 그 대금의 일부를 미리 지급하여 출하를 조절할 수 있다.

74) 법률 제21032호 「양곡관리법」 (2026. 8. 27. 시행예정)

제10조(공공비축양곡의 비축·운용) ① 농림축산식품부장관은 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 공공비축양곡을 비축·운용하여야 하고 공공비축양곡의 비축물량은 식량자급률 목표 등을 고려하여 관리하여야 한다.

【 곡물 엘리베이터 개요 】

□ 정의

- 곡물을 건조·저장·분류·운송하는 유통시설을 의미하며, 주로 곡물 주산지 또는 강·항만·철도 등 운송시설 인근에 위치

□ 국내 기업 확보 사례

- 우크라이나 곡물터미널(POSCO, 2019)
- 미국 이지티(EGT) 곡물터미널(팬오션, 2020)



※ 자료: 농식품부 보도자료(2022. 12. 22.)를 재가공

따라서, 이를 인수하는 데에 대한 정책적 지원을 규정하는 경우 해외에서의 식량 확보를 촉진하여 국내 식량상황 안정에 기여할 것을 기대할 수 있음.

다만, 식량위기가 발생하는 경우에는 주요 식량 수출국의 수출제한 등이 이루어질 수 있어, 곡물 엘리베이터 등의 해외 시설 확보가 반드시 식량위기 시 해외에서의 안정적인 식량 확보를 달성하는 것은 아닐 수 있는 점을 참고할 필요가 있음.

【 2022년⁷⁵⁾ 주요 식량 수출국의 수출제한 조치 】

국가	상품	조치 내용	조치일
아르헨티나	대두유, 대두	수출세	2022. 3. 19. ~ 12. 31.
인도	밀	수출금지	2022. 5. 13. ~ 12. 31.
	설탕	수출금지	2022. 6. 1. ~ 10. 31.

75) 2022년은 러시아-우크라이나 전쟁이 확산된 해임

국가	상품	조치 내용	조치일
인도네시아	팜유 등	수출금지	2022. 4. 28. ~ 5. 22.
러시아	밀, 보리, 옥수수, 설탕 등	수출금지	2022. 3. 14. ~ 6. 30.
	해바라기씨	수출금지	2022. 4. 1. ~ 8. 31.
	해바라기씨유	수출허가제, 수출세	2022. 4. 15. ~ 12. 31.
튀르키예	식용유	수출금지	2022. 3. 4. ~ 12. 31.
	소고기, 양고기, 염소고기	수출금지	2022. 3. 19. ~ 12. 31.
	버터	수출금지	2022. 4. 15. ~ 9. 30.
	곡물, 식용유 등	수출허가제	2022. 3. 4. ~ 12. 31.
우크라이나	가금류, 계란, 해바라기씨유	수출허가제	2022. 3. 6. ~ 5. 10.
	밀, 설탕 등	수출금지	2022. 3. 9. ~ 5. 10.
말레이시아	닭고기	수출금지	2022. 6. 1. ~ 8. 31.

※ 자료: 최윤영 등, “식량안보 위기 시나리오와 대응 체계 구축(1/2차년도)”, 한국농촌경제연구원, 2024, p. 49.

한편, ‘곡물 엘리베이터’라는 용어가 유통업계 등에서 일반적으로 통용되고 있는 용어에 해당하더라도, 현행 법률체계에서 엘리베이터가 승강기로 순화되어 사용되고 있는 등⁷⁶⁾의 사정을 고려할 때 적절히 용어를 순화할 필요성을 검토할 수 있을 것으로 보임.

② 제정안은 해외에서의 농업개발 지원에 관한 사항을 규정하는데, 현재 「국제개발협력기본법」, 「해외농업·산림자원 개발협력법」 등의 법률에서 관련 사항을 규정하고 있으므로,

제정안의 내용을 수용하려는 경우에는 이들 법률과 중복되거나 충돌되지 않는 책무 등의 범위에서 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

76) 「승강기 안전관리법」, 「승강기산업 진흥법」 등

셋째, 식품사업자의 원료 확보에 대한 지원의 경우, 현재 「식품산업 진흥법」이 원활한 원료공급을 위한 계약거래 등의 교류협력사업에 관한 지원을 규정하고는 있으나,⁷⁷⁾

원료 확보 그 자체에 대한 지원을 규정하지는 않으므로 제정안을 통하여 식품사업자의 육성에 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 식량안보 확보와 식량위기 대응을 위한 목적이라 할지라도, 민간 식품사업자의 원료 확보·비축에 관하여 폭넓은 정책 지원을 규정할 필요성에 대하여는 추가적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 윤준병의원안은 추가적으로 곡물 엘리베이터와 식품 원료 확보·비축에 관한 지원을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 자에 대한 벌칙을 규정하여 부정지원을 방지하고 있음.

벌칙의 수준인 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금은 일반적인 부정지원에 대한 벌칙의 수준보다는 강한 측면이 있으나, 특별한 목적의 지원⁷⁸⁾에 대하여는 해당 수준의 벌칙을 규정하고 있는 입법례 또한 있는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임.

77) 「식품산업진흥법」

제13조(계약거래 등 교류협력사업의 증진) ① 농림축산식품부장관은 식품산업과 농업의 연계를 강화하여 농산물의 경제적 부가가치를 제고하고 식품산업의 원활한 원료공급을 통한 경쟁력 강화를 도모하기 위하여 농업 생산자 또는 그 단체와 식품사업자가 식재료의 계약생산·계약공급 등을 위한 교류협력 약정을 체결하는 등의 교류협력사업을 장려할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 교류협력사업을 실시하는 경우 필요한 경비를 지원할 수 있다.

78) 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」에 따른 지원, 「고용보험법」에 따른 실업급여 및 육아휴직 급여, 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 예우 등

바. 식량관리체계 구축

제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 각각 국가단위와 지역단위의 식량관리체계를 구축하고 운영하도록 하려는 것임(서삼석의원안 제29조).

서삼석의원안

제29조(식량관리체계 구축) ① 국가는 식량안보위기에 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 범 국가차원의 식량관리체계(식량의 비축·운송·가공·공급망을 포함한다. 이하 같다)를 구축하고 정기적으로 모의훈련을 실시하여 그 효율성을 검증하여야 한다.

② 지방자치단체는 관할 지역의 특성과 식량수급 여건 등을 고려하여 지역 단위의 식량관리체계를 구축하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 식량관리체계의 효율적인 운영 등에 필요한 시설과 장비를 확보하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 대응 및 관리체계 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

식량위기가 발생하는 경우 효과적인 대응을 위하여는 안정적인 체계가 구축되어 있을 필요성이 있으므로, 국가단위와 지역단위의 식량관리체계를 구축하도록 하는 제정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 제정안은 이미 식량위기에 대한 대응체계를 수립하도록 규정하고, 식량의 안정적 공급 및 비축에 관한 사항 역시 규정하고 있어, 상당한 부분이 중복될 것으로 보이는 점을 고려할 필요가 있으며,

정기적 모의훈련 실시, 시설과 장비의 확보 등 비교적 중복성이 낮은 일부 내용의 경우에는 이들 규정에 포함하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

사. 통일 대비 식량안보 정책

제정안은 남북한의 통일에 대비한 쌀의 비축 등의 식량안보 정책에 관하여 규정하려는 것임(서삼석의원안 제33조, 윤준병의원안 제18조).

서삼석의원안	윤준병의원안
제33조(통일 대비 식량안보 정책 및 양곡 관리) ① 국가는 남북한의 통일을 대비한 농어업·농어촌 및 식량안보 정책을 세우고 시행하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가는 통일 상황에 대비하여 양곡의 안정적인 공급 및 관리를 위한 비축 계획을 수립하고 시행하여야 한다. ③ 국가는 제2항에 따라 비축을 시행한 날부터 2년이 경과한 쌀을 「쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 가공용쌀로 방출하여야 한다. ④ 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 쌀의 비축에 필요한 비용을 지원하여야 한다.	제18조(통일 대비 쌀의 비축) ① 농림축산식품부장관은 남북한 통일 시 식량 부족에 대비하여 대통령령으로 정하는 규모 이상의 쌀을 상시적으로 비축·유지하여야 한다. 이 경우 연간 비축량은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 대한민국 양허표(讓許表)상의 최소시장접근물량에 해당하는 쌀로 조성하고, 그 부족분은 국내에서 생산되는 쌀을 매입하여 충당한다. ② 농림축산식품부장관은 비축한 날부터 2년이 경과한 쌀은 「쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률」 제8조에 따른 가공용쌀 등으로 방출할 수 있다. ③ 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 쌀의 비축과 제2항에 따른 쌀의 방출에 필요한 비용을 지원하여야 한다.

서삼석의원안	윤준병의원안
⑤ 제2항부터 제4항까지에 따른 양곡과 쌀의 비축과 방출 및 비축 비용 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 제1항 및 제2항에 따른 쌀의 비축과 제3항에 따른 쌀의 방출에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가데이터처에 따르면 현재 북한 지역의 인구는 2025년 기준 2,657만 1,036명으로 알려지는데, 이는 2025년 9월 기준 대한민국의 인구수인 5,114만 9,546명의 51.9% 수준에 해당함.

한국농촌경제연구원(KREI)에 따르면, 북한에서는 최근 10여년 간 연평균 100만 톤 이상의 식량부족이 나타났으며, 이와 같은 부족분을 중국·러시아 등으로부터 수입하여 대응하고 있는 것으로 추정됨.⁷⁹⁾

【 북한의 식량 생산 및 소요량 추이(2012년~2023년) 】

(단위: 천톤, %)

구분	2012~2016년	2017~2019년	2020~2022년	2023/24년
연평균 생산량	4,720 (100.0)	4,630 (98.1)	4,530 (96.0)	4,820 (102.1)
연평균 소요량	5,780 (100.0)	5,890 (101.9)	5,960 (103.1)	6,020 (104.1)
연평균 부족량	1,060 (100.0)	1,270 (119.8)	1,430 (134.9)	1,200 (113.2)

※ 주: 수입량을 계상하지 않은 수치이며, 괄호 안의 수치는 2012~2016년을 기준(100)으로 함

※ 자료: 김영훈, ‘2024년 북한 농업 동향과 2025년 전망’, “[북한농업동향] 포커스”, 한국농촌경제연구원, 2025.

79) 김영훈, ‘2024년 북한 농업 동향과 2025년 전망’, “[북한농업동향] 포커스”, 한국농촌경제연구원, 2025.

만약 남북한 통일이 이루어지는 경우, 우리나라는 단기적으로 북한 지역 주민 2,657만 여명의 식량 부족 문제를 해결하기 위하여 상당한 양의 식량, 특히 주식(主食)인 양곡의 수요가 발생하게 될 것임.

현재 농림축산식품부는 「양곡관리법」에 따른 공공비축양곡을 매 입·운용함에 있어 ‘연간 소비량의 17~18% 수준을 비축’하라는 국제 기구의 권고를 고려하여 연간 비축량을 결정하고 있으나,

해당 연간 소비량은 대한민국 국민을 기준으로 하는 것이므로, 현행 제도 하의 비축분으로는 북한 지역 주민의 수요량을 충당하기 어려울 수 있음.

【 양곡비축 관련 국제기구 권고 】

- 유엔세계식량기구(UNFAO)는 연간 소비량의 17~18% 수준을 비축할 것을 권고함

2.2 Assessment of the approach adopted in the past

29. The 17-18 percent minimum safe stock-to-utilisation ratio for cereals currently used by FAO was derived by summing an estimate for working stocks of approximately 12.5 percent and estimates for reserve stocks ranging from 5 to 5.5 percent, the range of estimates in the latter case representing different statistical procedures used in its calculation.

- * 공공비축 물량 산정 기준 관련 UNFAO, Approaches to World Food Security(1983)에서 최초 언급되었으며, 현재까지 지속 인용 중임

※ 자료: 농식품부 제출

이에 제정안은 국가에게 남북한의 통일을 대비하여 식량안보 정책을 마련하고 쌀을 비축하도록 하여, 이와 같은 급격한 식량 수요 증가 상황 등에 대응할 수 있도록 하려는 것으로,

급격한 식량 수요 증가가 자칫 식량위기로 이어질 수 있다는 점을 고려할 때 사전에 대응방안을 마련할 필요성이 있을 것으로 보임.

다만, 두 제정안 간에는 다음과 같은 네 가지 차이점이 나타나고 있으므로, 이를 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 서삼석의원안은 윤준병의원안과 달리 통일 대비 식량안보 정책의 수립·시행을 위하여 노력하도록 하는 선언적 규정(안 제1항)을 포함하고 있으며, 제정안의 기본법적 성격을 고려할 때 이와 같은 선언적 규정을 두더라도 별다른 문제는 없을 것으로 보임.

둘째, 두 제정안 모두 남북한의 통일 시를 대비한 쌀의 비축을 규정하고 있으나, 서삼석의원안이 단순히 비축 계획을 수립하고 시행하도록 하는 것과 달리, 윤준병의원안은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 쌀을 상시적으로 비축·유지하도록 규정하여 구체화하고 있음.

발생가능성이 불확실한 통일에 대하여 상시적으로 일정 규모 이상의 쌀을 비축하고 유지하도록 규정하는 것은 발생 시의 신속한 대응에는 유리한 측면이 있으나,

평시에 필요 이상의 비축량이 상시적으로 운용될 수 있고, 해당 비축미의 매입 및 관리·운용비 예산 또한 상시적으로 수반되어 부담으로 작용할 수 있는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

셋째, 윤준병의원안은 서삼석의원안과 달리 통일 대비 목적의 비축미를 우선적으로 시장접근물량(TRQ)⁸⁰⁾에서 충당하도록 제한하고 있

으나, 수입산 쌀의 용도를 특정 용도로 우선 제한함에 따른 수입국과의 마찰 가능성이 없는지를 함께 고려할 필요가 있음.

넷째, 두 제정안 모두 2년이 경과한 비축미의 방출에 대한 규정을 두고 있으나, 윤준병의원안은 ① 용도를 가공용쌀 ‘등’으로 규정하여 가공용으로 한정하지 않고, ② ‘방출할 수 있다’로 규정하여 재량규정으로 규정하는 차이가 있음.

비축미의 방출은 상당한 양의 쌀 공급 증가를 통하여 쌀 시장 및 가격에 영향을 주는 행위임을 고려할 때, 윤준병의원안과 같이 시장 및 수급상황에 따라 비축미의 방출 여부 및 용도를 정책적으로 결정할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 농림축산식품부는 현시점에서는 대북정책의 진전 과정을 보아가며 비축 등을 추진할 필요가 있으므로, 추후에 검토할 사항으로서 수용이 곤란하다는 의견임.

80) 참고로, 우리나라는 현재 매년 40만 8,700톤의 쌀을 TRQ(Tariff Rate Quota) 물량으로서 5%의 저율관세 하에 수입하고 있으며, 그 수입물량은 「호주 정부, 중화인민공화국 정부, 대한민국 정부, 타이완국 정부, 미합중국 정부 그리고 베트남 사회주의공화국 정부 간의 협정」에 따라 ① 호주산 1만 5,595톤, ② 중국산 15만 7,195톤, ③ 태국산 2만 8,494톤, ④ 미국산 13만 2,304톤, ⑤ 베트남산 5만 5,112톤, ⑥ 당사국을 포함한 모든 WTO 회원국이 최혜국 대우에 따라 이용할 수 있는 2만톤으로 배분되어 있음(2024년의 경우, 2만톤의 모든 WTO 회원국 대상 물량은 당사국인 베트남 사회주의공화국으로부터 수입하였음)

아. 식량위기 시 수급권자 등에 대한 양곡 무상 제공

제정안은 식량위기 시의 보편적 식량 공급을 위하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 또는 차상위계층에 해당하는 자에게 양곡을 무상으로 제공할 수 있도록 하려는 것임(서삼석의원안 제31조).

서삼석의원안

제31조(양곡의 무상 제공) ① 정부는 식량안보위기 시 모든 국민에게 식량이 보편적으로 공급되도록 하기 위하여 「양곡관리법」 제2조제1호에 따른 양곡(이하 “양곡”이라 한다)을 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자 또는 차상위계층에 해당하는 사람 등에게 무상으로 제공할 수 있다.
② 보건복지부장관은 제1항에 따른 양곡의 무상 제공에 필요한 비용을 지원하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 양곡 무상 제공의 구체적인 대상, 기준 및 방법, 비용 제공 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국민 중 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자⁸¹⁾와 차상위계층 등은 특별히 생활이 어려운 사람으로서, 국가가 정책적으로 의식주(衣食住)와 같은 기본적인 생활에 도움을 주고 있는 이들임.

의식주 중 식(食)과 관련하여, 농림축산식품부는 정부관리양곡 판매 시에 ① 「국민기초생활 보장법」에 따른 생계·의료·주거·교육급여수급자와 차상위계층, ② 기초생활보장시설과 ③ 무료급식단체에게는 다음과 같이 할인된 가격을 적용하여 이들의 생활을 돕고 있음.

81) 「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.

시행령 제3조(차상위계층) 법 제2조제10호에서 “소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층”이란 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말한다.

【 2024년 정부관리양곡(국산) 판매가격 】

(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

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

【 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: 농식품부 제출

그런데, 식량위기가 발생하는 경우에는 식량공급망에 장애가 발생하는 한편, 식량의 가격이 급격하게 상승함에 따라 이들이 식량을 구매하여 확보하는 것이 어려울 수 있음.

이에 제정안은 식량위기가 발생하는 경우에는 식량의 보편적 공급을 위하여 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자와 차상위계층 등에게 정부가 무상으로 식량을 제공할 수 있도록 하려는 것으로,

식량위기 상황에서 특별한 도움이 필요한 이들에 대한 필수재 공급이라는 복지 정책의 일환으로서 의의가 있을 것으로 보임.

다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 식량위기 발생 시에는 시장원리에 따라 식량 가격이 급격하게 상승할 것이므로, 무상 제공에 따라 정부의 재정부담 또한 급격하게 증가할 우려가 있음.

둘째, 제정안은 식량위기 발생 시 특히 시장구매력이 상대적으로 낮은 수급권자와 차상위계층 등에게 식량가격 상승으로 인한 부담이 나타날 것이므로, 무상 지원을 통하여 이들의 구매력 문제를 보완하려는 취지로 보이나,

식량위기와 같은 비상시에는 단순히 식량시장의 정상적 작동을 전제로 한 취약계층의 구매력 지원 외에도, 시장의 비정상적 작동에 따른 전국민적 시장 통제 역시 요구될 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

관련하여, 보건복지부는 이미 「국민기초생활 보장법」에 따라 음식물 등 생계유지를 위한 생계급여를 지급하고 있고,⁸²⁾ 농림축산식품부에서도 정부관리양곡을 할인된 가격으로 지원하고 있으므로, 제정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

한편, 식량위기 시가 아닌 평시에도 정부관리양곡을 무상 제공할 수 있도록 근거를 마련하려는 취지의 “양곡관리법 일부개정법률안(송옥주 의원 대표발의, 의안번호 제2210346호)”이 현재 농림축산식품법안심사소위원회에 계류 중인 점을 함께 참고할 수 있을 것으로 보임.

82) 「국민기초생활 보장법」

제8조(생계급여의 내용 등) ① 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비와 그 밖에 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하여 그 생계를 유지하게 하는 것으로 한다.

4. 부칙에 관한 사항

두 건의 제정안은 부칙으로 이 법의 시행일만을 규정하려는 것임(서삼석의원안·윤준병의원안 부칙).

서삼석의원안·윤준병의원안
부 칙
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

시행일의 경우 제정안에 따라 하위 법령 역시 새로이 제정되어야 하는 등, 법률 시행을 위하여 충분한 준비기간이 필요할 것인 점을 고려할 필요가 있음.

따라서, 이 법의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 정하려는 제정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5416