



제433회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

서해 5도 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공공비축양곡 매입을 통한 소득지원 확대〉
■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2215788호)

2026. 3.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김종민의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 12. 31.
3. 회부연월일 : 2026. 1. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

서해 5도는 열악한 지리적 요건과 65세 이상 인구비율이 28%인 초고령화에 따라 다수의 노동력이 필요한 밭작물 등으로의 재배 전환이 어려워 벼농사가 지역의 주요 산업임.

또한, 서해 5도는 내륙에서 228km 떨어진 북한과 접한 접경지역으로 선박(해상)과 차량(육상) 이용에 따른 높은 물류비로 생산된 벼의 내륙 출하가 불가함.

그러나 서해 5도 지역 인구(약 8천명)의 연간 쌀 소비량은 444톤(생산의 10%)에 불과하며 벼 처리기반시설(미곡종합처리장)의 부재와 높은 운송물류비 부담으로 자체 소비가 현실적으로 불가하므로 열악한 정주여건에서 거주하고 있는 주민들의 생계 유지를 위하여 공공비축미곡 매입이 필수적임.

이에 서해 5도 지역 농업인의 소득 안정을 위해 공공비축미곡 매입을 적극적으로 추진하도록 노력의무를 부과함(안 제18조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 서해 5도 내에서 생산된 미곡에 대하여 농림축산식품부장관으로 하여금 「양곡관리법」 제2조제3호에 따른 공공비축양곡으로 최대한 매입할 수 있도록 노력 의무를 부과하여 서해 5도 농업인들의 소득 안정을 도모할 수 있도록 근거를 신설하려는 것임(안 제18조).

현행	개정안
제18조(농어업인 및 소상공인 경영활동 등 지원) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제18조(농어업인 및 소상공인 경영활동 등 지원) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 농림축산식품부장관은 서해 5도 농업인의 소득안정을 위하여 서해 5도에서 생산되는 미곡을 「양곡관리법」 제2조제3호에 따른 공공비축양곡으로 최대한 매입할 수 있도록 노력하여야 한다.</u>

서해 5도란, 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도와 인근 해역¹⁾으로 남북 분단으로 인한 특수한 지리적 여건 속에서 우리나라의 접경지역 중 서해안의 최전방에 해당하여 북한의 군사적 위협에 따른 안보 불안이 상존하는 지역임.

서해 5도에 관하여는 지리적 특수성을 고려하여 「접경지역 지원

1) 「서해 5도 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “서해 5도”란 인천광역시 옹진군에 속하는 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도와 인근 해역을 말한다.

특별법」에 우선하여 「서해 5도 지원 특별법」을 통한 지원이 가능하고²⁾, 이에 따라 정주생활지원금 지급³⁾ 등 해당 지역 도주민에게 특화된 별도의 지원 시책을 시행하고 있으며, 「접경지역 지원 특별법」에 따라 지역 내에서 생산되는 농산물을 우선적으로 군부대에 납품할 수 있도록 하는 등 농업인에 대한 지원근거를 마련하고 있음⁴⁾.

지원규정에도 불구하고 서해 5도는 지리적 특성으로 인하여 해당 지역 주민들은 타 지역 대비 해상운송비, 교통비 등 경제적 부담이 높고 가처분소득이 낮으며 고령인구의 비율 및 농업인 비율이 높아 생활환경 개선에 있어 열악한 상황임.

구체적으로, 서해 5도를 소속도서로 하는 용진군의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 인천광역시 전체의 평균 대비 낮은 수준을 지속하고 있고, 2025년 12월 기준 서해 5도의 농업 인구와 고령 인구 비중이 각각 약 11.3%와 29.6%으로 높은 수준을 보이고 있음.

2) 「서해 5도 지원 특별법」

제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 서해 5도의 개발과 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 서해 5도의 개발과 지원에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「접경지역 지원 특별법」에 따른다.

3) 「서해 5도 지원 특별법」

제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원) ① 국가는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해 5도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다.

1. 「주민등록법」에 따라 서해 5도에 주소가 등록되어 있는 자

2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자

② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 「접경지역 지원 특별법」

제25조(농림·해양·수산업 지원)

③ 국가는 접경지역 안에서 생산되는 농산물·축산물·수산물을 우선적으로 군부대에 납품할 수 있도록 노력하여야 한다.

[최근 5년간 1인당 지역내총생산(GRDP)]

(단위: 백만원)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
인천광역시 전체	76.68	76.91	75.15	80.38	85.62
옹진군	58.3	61.37	79.72	72.78	71.98

※ 자료 : 국가데이터처 자료를 바탕으로 재작성

[옹진군 농업종사자 현황]

(2025.12. 기준, 단위: 가구, 명)

면별	옹진군 인구			농업경영체 등록 농업인수			
	인구수	세대수	세대당 평균인구	농가수	농 업 인 수		
					계	남	여
계	19,636	12,335	1.59	2,030	2,674	1,550	1,124
북도면	2,105	1,239	1.70	339	478	269	209
연평면	1,901	1,403	1.35	57	69	45	24
백령면	4,562	2,840	1.60	566	693	412	281
대청면	1,403	948	1.48	107	133	83	50
덕적면	1,882	1,249	1.50	232	291	161	130
자월면	1,300	831	1.56	205	276	149	127
영흥면	6,483	3,825	1.69	524	734	431	303

※ 자료 : 행정안전부

[옹진군 고령인구 현황]

(2025.12. 기준, 단위: 명)

구분	총계	북도면	연평면	백령면	대청면	덕적면	자월면	영흥면
총 인구	19,636	2,105	1,901	4,562	1,403	1,882	1,300	6,483
65세 이상	7,087	999	479	1,304	533	945	622	2,205
비율	36%	47%	25%	28%	38%	50%	48%	34%

※ 자료 : 행정안전부

특히 용진군 농업의 약 63.5%를 차지하는 미곡의 경우, 2023년 기준 서해 5도 내 소비량 추정치(약 486톤)⁵⁾가 생산량(약 4,709톤)의 약 10% 수준에 불과하여 초과 공급 현상이 나타나고 있고,

서해 5도 내 미곡 초과공급분에 관하여는 대부분을 공공비축미곡⁶⁾ 수매를 통하여 처리하고 있으며 그 외 잉여분의 경우 민간미곡처리장 출하를 통하여 처리하고 있으나 서해 5도 내 독자적 처리기반시설의 부재로 경기도 화성시 소재의 대풍미곡처리장 및 전북특별자치도 익산시 소재 명천미곡종합처리장으로의 출하가 이루어지고 있음.

2023년도의 경우, 공공비축미곡 매입 배정량이 농가 희망량에 미치지 못함에 따라 민간 미곡처리장(RPC) 출하 과정에서 가격 하락, 운반비용 등으로 인한 농가 손실이 초래된바 있음.

5) 서해 5도(연평군, 대청군, 백령군) 등록인구(8,622명) × 1인당 연간 양곡소비량 평균(56.4t)

6) 「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.

[최근 5년간 서해 5도 벼 생산량 및 정부양곡 매입현황]

(단위: 톤)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
벼 생산량	4,331	4,001	4,709	4,419	4,195
매입실적	4,103	3,237	4,172	3,883	3,799
매 입 율	95%	81%	88%	88%	90%

※ 자료 : 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재작성

[용진군 재배작물 현황]

(단위: ha, 톤)

구분	총계	벼	맥류	잡곡	두류	서류	채소류	과실류	기타
경작면적	1,454.4	923	7	62	41.1	95.5	212	55.9	57.9
생산량	14,342.8	7,191	27	195	103	1,323	4,692	743	68.8
재배비중	100%	63.5%	0.5%	4.3%	2.8%	6.6%	14.6%	3.8%	3.9%

※ 자료 : 제64회 용진군 기본통계(2023년 기준)

서해 5도 미곡의 높은 공공비축미곡 수매 의존도를 감안할 때, 농림축산식품부 장관에게 매입 노력 의무를 부과하는 개정안은 관내 소비의 물량의 민간 출하에 따른 농가 손실을 방지하고, 접경지역 농업인의 소득 안정을 통한 생계의 안정적인 유지를 도모한다는 점에서 입법 취지는 타당함.

다만, 개정안은 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 공공비축양곡의 수급 목적과 개정안의 취지 간 관계에 대하여 고려할 필요가 있음.

공공비축양곡은 양곡의 효율적인 수급관리를 통하여 식량을 안정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지하는 것을 목적으로 하는 식량안보의 일환으로⁷⁾, 국가는 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 공공비축양곡을 관리하고 있음⁸⁾.

이에 국민식량을 안정적으로 확보하기 위하여 비축·운용하고 비축물량의 경우 식량자급률 목표 등을 고려하여 관리함으로써 전국적인 관리가 이루어지는 공공비축양곡을 특정 지역 농업인의 소득 안정 수단으로 이용한다는 점에 대한 검토가 선행적으로 요구될 것으로 보임.

둘째, 지역·작물 간 형평성 측면에 관하여 고려할 필요가 있음.

서해 5도는 미곡 외에도 맥류, 채소류 등 다양한 농업활동이 이루어

7) 「양곡관리법」

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

② 농림축산식품부장관은 공공비축양곡을 비축·운용할 때 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 따른 국내보조 감축약속 면제 기준을 충족하여야 한다.

③ 공공비축양곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격으로 한다.

④ 제1항과 제3항에 따른 공공비축양곡의 비축·운용, 시장가격의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 「양곡관리법」

제6조(정부관리양곡의 수급계획 수립) ① 농림축산식품부장관은 매년 정부관리양곡의 수급계획(이하 “정부양곡수급계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. <개정 2025. 8. 26.>

② 정부양곡수급계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2025. 8. 26.>

1. 정부관리양곡의 수급관리를 위한 기본목표 및 추진방향

2. 정부관리양곡의 수요량 및 공급량

3. 정부관리양곡의 적정 재고량 관리에 관한 사항

4. 공공비축양곡의 운용에 관한 사항

5. 그 밖에 농림축산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 정부양곡수급계획을 수립한 경우 양곡위원회의 심의를 거친 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정한다. <개정 2025. 8. 26.>

④ 농림축산식품부장관은 제3항에 따라 확정된 정부양곡수급계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. <개정 2025. 8. 26.>

[제3조에서 이동 <2025. 8. 26.>]

[시행일: 2026. 8. 27.] 제6조

지고 있고, 관내 농업인의 수요부족 현상은 서해 5도 농업인의 공통적인 현상에 해당됨.

개정안은 농림축산식품부장관으로 하여금 서해 5도에서 생산되는 미곡을 「양곡관리법」 제2조제3호에 따른 공공비축양곡으로 최대한 매입할 수 있도록 노력하도록 의무를 부과하여 미곡 농업인에 대한 특례만을 규정하고 있다는 점에서 서해 5도 내 타 작물 농업인은 동 규정의 지원에서 배제되고 있음.

또한, 서해 5도와 유사하게 북한의 군사적 위협에 따라 안보 불안이 지속적으로 발생하는 접경지역⁹⁾ 내 농업인 역시 개정안의 특례를 통한 지원대상에서 배제되어있음을 고려할 때, 지역·작물 간 형평성 논의가 필요할 것으로 보임.

9) 「접경지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선(이하 “민간인통제선”이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

「접경지역 지원 특별법 시행령」

제2조(접경지역의 범위) ① 「접경지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다.

1. 인천광역시: 강화군, 옹진군
2. 경기도: 김포시, 파주시, 연천군
3. 강원특별자치도: 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

② 법 제2조제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 시·군”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다.

1. 경기도: 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군
2. 강원특별자치도: 춘천시, 속초시

③ 법 제2조제1호 단서의 비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다.

셋째, 개정안은 서해 5도 내 미곡의 과잉생산 유인을 강화하여 미곡의 초과 공급을 심화할 가능성이 있다는 점에서 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」과의 관계에 관하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」은 미곡의 수급 불균형 해소를 위해 '전략작물직불제'를 시행하여 밥쌀용 벼 대신 밀, 콩, 가루쌀 등 수입 의존도가 높은 작물로의 재배 전환을 유도함으로써, 미곡의 초과 공급 억제와 주요 작물 수급 안정을 동시에 달성하기 위한 규정을 마련하고 있음¹⁰⁾.

서해 5도 미곡 생산자의 소득 안정을 도모하려는 개정안의 취지에도 불구하고 미곡에 한정된 특례 지원은 타 작물 재배 농가의 미곡 전환을 유도하여 결과적으로 공급 과잉을 심화시키는 결과를 초래할 우려가 있다는 점을 고려할 때,

미곡 생산 감축을 통해 수급 안정을 꾀하는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」의 입법 취지와의 정합성에 대한 검토가 요구될 것으로 보임.

10) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도(이하 “공익직접지불제도”라 한다)에 관한 시책을 종합적으로 수립·시행하여야 한다.

참고로, 행정안전부는 지리적 특수성을 지닌 서해 5도에 대한 국가의 특별한 지원이 필요하다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법 개정시 특정 지역 농업인의 소득안정을 목적으로 한 지역별 매입 규정은 형평성 문제가 발생할 수 있기에 신중한 검토가 필요하다는 농림축산식품부의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5336

참고 1

서해 5도 공공비축미곡 매입 잔량 민간미곡처리장 출하 현황

□ 민간미곡처리장 출하 현황

○ 2018년 사례

- 매 입 량 : 136톤(3,400포/40kg) *지역 : 백령면
- 매입단가 : 61,000원/포(40kg)
- 민간미곡처리장 출하에 따른 손실

(단위: ha, 톤)

구 분	매입단가(포/40kg)			운송물류비 단가 (포/40kg) (B)	손실금액 (포/40kg) (A+B)	손실 비율
	정부수매 단가 (a)	농협수매 단가 (b)	단가 차액 (a-b=A)			
금 액	67,050원	61,000원	6,050원	9,390원	15,440원	23%

※ 운송물류비는 국비 지원

○ 2023년 사례

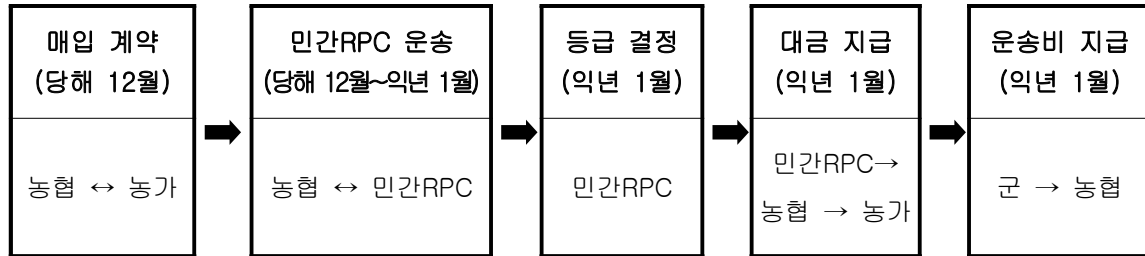
- 매 입 량 : 126톤(3,140포/40kg) *지역 : 백령면, 연평면
- 매입단가 : 60,000원/포(40kg)
- 민간미곡처리장 출하에 따른 손실

(단위: ha, 톤)

구 분	매입단가(포/40kg)			운송물류비 단가 (포/40kg) (B)	손실금액 (포/40kg) (A+B)	손실 비율
	정부수매 단가 (a)	농협수매 단가 (b)	단가 차액 (a-b=A)			
금 액	70,120원	60,000원	10,120원	8,650원	18,770원	27%

※ 운송물류비는 지방비(시·군비) 지원

□ 민간미곡처리장 출하 체계



- 출하 민간RPC: 대풍미곡처리장(화성 소재), 명천미곡종합처리장(익산 소재)
- 운송업체: 웅진물류(인천소재)

※ [참고] 양곡 해상운반 소요일수 : 최대 201톤/주 *1달 기준 804톤

- 산출식 : 7대(5톤 트럭)/회 × 9.6톤(톤백 12개/800kg) × 주 3회(화물선 운항일) = 201톤

* 기상악화에 따른 화물선 운항이 불가할 경우 운반일 추가 소요

※ 자료 : 행정안전부 제출 자료를 바탕으로 재구성