



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농업의 정의에 가공·저장·유통·판매업을 포함〉
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2208294호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. ‘농업’의 정의 규정	3
2. 국내 농업생산 증대를 기본으로 하는 농식품 공급정책 수립 원칙 마련	10
3. 농지 보전정책의 목적 구체화	13

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 윤준병의원 등 13인
2. 제 출 일 : 2025. 2. 20.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국민 생활의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질 향상을 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있음.

농업에서의 식량 자급률을 적정 수준으로 유지하는 것은 국가의 사회적·경제적 안정과 밀접하게 결부된 사안임. 따라서 식량안보를 공고히 할 수 있도록 식량자급 관련 규정을 보강하고 보다 명확히 규정할 필요가 있음.

이에 ‘농업’의 정의에 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 가공·저장·유통·판매업임을 구체적으로 규정하고, 정부와 지방자치단체는 농산물과 식품의 안정적인 공급정책을 수립함에 있어 국내 농업생산의 증대를 기본으로 한다는 원칙을 천명하며, 농지보전정책 수

립 시 기준이 될 농지의 ‘적절한 규모’가 ‘농산물 및 식품의 안정적 공급에 적절한 규모’임을 명시하려는 것임(안 제3조제1호, 제7조제2항 및 제32조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. ‘농업’의 정의 규정

가. 개정안의 취지 및 내용

현행법은 농업을 “농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것”으로 정의하고 있는데, 개정안은 이를 ‘농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 가공·저장·유통·판매업’으로 개정하려는 것임.

현행	개정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 <u>산업</u> 으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 2. ~ 11. (생략)	제3조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- <u>가공·저장·유통·판매업</u> -----. 2. ~ 11. (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 관계기관 의견

1) 농림축산식품부

농림축산식품부는 농업의 범위를 가공·저장·유통·판매업으로 확대하는 경우 ① 농업의 정의에 식품산업의 정의까지 포함되어 농업과 식품산업의 정의가 충돌하는 등 법률간 체계성 훼손이 우려되며 ② 농업 범위 확대에 따른 농업인 인정 범위 확장으로 농지 취득, 농업인 지원사업·혜택 등 혼란이 발생할 수 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2) 식품의약품안전처

식품의약품안전처는 「식품안전기본법」 및 「식품위생법」¹⁾ 등에서 식품의 단계는 생산·채취·제조·가공·수입·운반·저장·조리 또는 판매로 그 단계에 따라 법률의 적용 및 관리범위를 규정하고 있고,

(①생산 및 채취)는 농업·어업·임업·축산업의 영역으로, (②~④제조·가공·수입)은 제조업, (⑤·⑥운반·저장)은 유통, (⑦·⑧조리·판매)는 판매업소 및接客업소로 구분되어 각각의 법률에 따라 관리하고 각기 다른 안전관리 기준을 적용한다고 설명함.

1) 「식품안전기본법」 제2조(정의)

2 ‘사업자’란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것의 생산·채취·제조·가공·수입·운반·저장·조리 또는 판매(이하 “생산·판매등”이라 한다)를 업으로 하는 자를 말함

「식품위생법」 제2조(정의)

9. “영업”이란 식품 또는 식품첨가물을 채취·제조·가공·조리·저장·소분·운반 또는 판매하거나 기구 또는 용기·포장을 제조·운반·판매하는 업(농업과 수산업에 속하는 식품 채취업은 제외한다. 이하 이 호에서 “식품제조업등”이라 한다)을 말한다. 이 경우 공유주방을 운영하는 업과 공유주방에서 식품제조업등을 영위하는 업을 포함한다.

【「식품안전기본법」에 따른 사업자의 범위】



※ 자료: 식품의약품안전처('24.4.11 제출)

따라서 개정안에 따라 ①~⑧ 모두가 농업의 범주에 포함되게 되면 관리기준 및 안전기준에 혼선이 발생하여 소비자 안전문제가 발생할 우려가 있다는 입장임.

다. 제21대국회 심사경과

개정안과 유사한 취지의 「농업·농촌 식품산업기본법 일부개정법률안」(윤준병의원, 제2120978호)이 지난 제21대 국회에서 발의되어, 전체회의에 상정(2023. 06. 27.)되어 소위원회에 회부되었으나, 논의되지 못하고 임기만료 폐기됨.

라. 검토의견

현행법은 농업을 “농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것”으로 정의하고, 대통령령은 아래와 같이 ‘농작물 생산’에 관련된 산업을 농업의 범주에 포함하여 구체화하고 있음.

【「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령」에 따른 농업 범위】

농작물재배업	식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 사료작물 재배업, 풋거름작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)
축산업	동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業)
임업	영림업(임업용 종자·묘목 재배업 및 「산림문화·휴양에 관한 법률」과 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」에 따른 자연휴양림, 수목원 및 정원의 조성 또는 관리·운영업을 포함한다) 및 임산물 생산·채취업

※자료: 국회법률정보시스템 재구성

개정안은 농업·농촌 및 식품산업에 관한 국가의 정책 방향 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 기본법인 현행법에서 농업의 개념을 확장하여,

이 법에 따른 농업정책의 대상이 농작물 등의 생산 활동뿐 아니라 농산물 생산과 관련된 가공·저장·유통·판매까지를 포함하는 것임을 명시하고,

이를 통해 스마트농업, 수직농장 등으로 현재는 농업의 범위에 포함되기 어려우나, 국가적 지원과 육성의 필요성이 있는 농업 유관 분야에 대한 지원 근거를 마련하려는 취지로 보임.

다만, 이와 같이 농업의 개념을 확장하게 되면, 현행법에 따른 식품산업과 농업의 범위가 중첩될 가능성이 있으며, 관련 제도의 운영과 해석에 혼선을 줄 우려가 있는 측면이 있음.

구분	개정안에 따른 농업	현행법에 따른 식품산업
개념	농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 가공·저장·유통·판매업	식품을 생산, 가공, 제조, 조리, 포장, 보관, 수송 또는 판매 하는 산업 ※ 식품: i) 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농수산물 ii) 농수산물을 원료로 하는 모든 음식물

※ 음영은 중첩여지가 있는 부분 의미

따라서 현행법과 유관 법률 전반에 대한 전반에 대한 검토가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 농업의 범위가 개정안과 같이 확대되면 농업을 영위하는 자를 의미하는 농업인의 범위 역시 확대되는 측면이 있음.

현행법령 등에 따르면 농업인은 ① 1천제곱미터 이상의 ‘농지’를 경영하거나 경작하는 사람, ② 농업경영을 통한 ‘농산물’의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람 ③ 1년 중 90일 이상 ‘농업에 종사’하는 사람(일정 조건을 갖춘 농업경영주의 가족원을 포함)을 포함하고 있음을 고려할 때,

농업의 범위가 개정안과 같이 확대될 경우 농산물·임산물·축산물을 가공·저장·유통·판매하는 업종의 종사자 및 그 가족까지도 농업인으로 인정받게 될 여지가 있어 농업인 및 농업법인의 범위가 과도하게 확장되는 측면이 있을 수 있을 것으로 보임.

또한 이 경우 농업 및 농업인, 농업법인에게 주어지는 농지 소유, 농업 관련 보조·융자 지원, 소득세 비과세·부가가치세 환급 등 각종 세제혜택, 건강·연금 보험료 혜택 등이 부여되어, 국가 또는 지방자치단체의 추가재정소요 또는 수입감소가 발생할 수 있는바,

그 필요성과 적절한 범위 등에 대하여 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

【농업인에 대한 혜택(예시)】

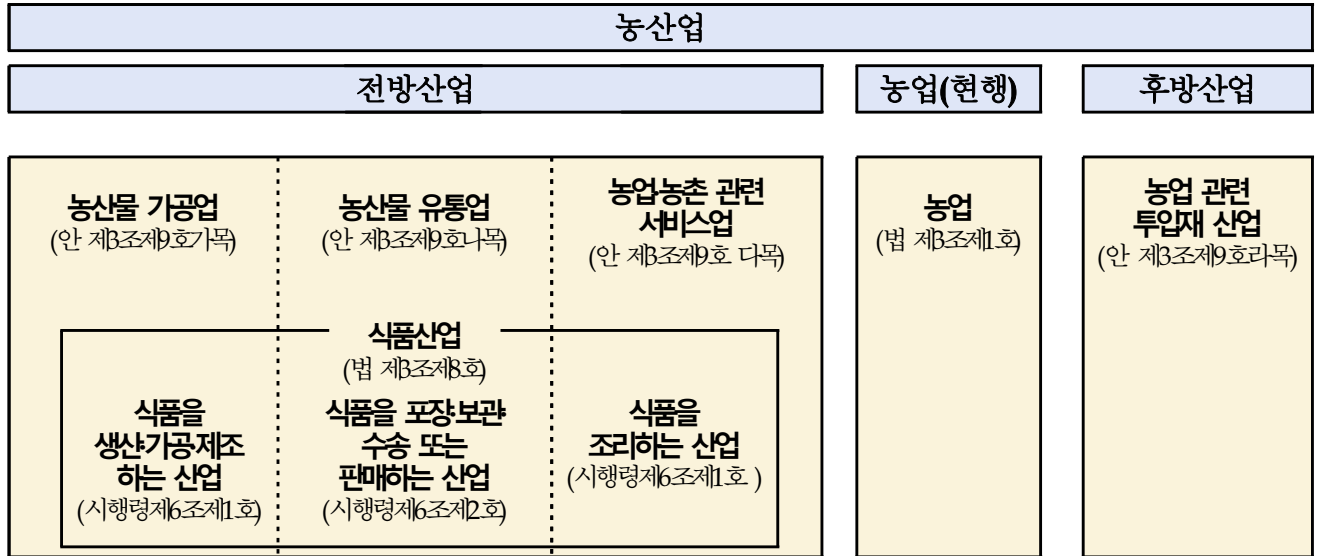
농지대장 발급	국민연금과 건강보험료 지원	공익직불금
여성농업인 생생카드	취등록세 감면	농지전용 부담금 면제
양도세 감면	양도소득세 감면	면세유 구입
농지연금 가입	대학장학금 지원	채권 면제
농협 조합원 가입	농업용 전기 사용	지자체 사업지원
취약농가 인력지원		

※ 자료: 국회예산정책처, 비용추계미첨부사유서

한편, 현행법에 따른 지원 대상을 확장하고자 하는 동 개정안과 유사한 취지의 또 다른 개정안으로서, 농업과 다양한 전후방 산업을 포괄한 광의의 산업 형태로서 ‘농산업’을 정의하는 내용을 담은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제22034431호, 이만희의원)이 우리 위원회에 계류중임.

향후 심사과정에서 두 개의 안을 종합적으로 비교 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

【농업, 식품산업 및 농산업 개념도】



※ 농업·농촌 식품산업기본법 일부개정법률안(제22034431호, 이만희의원)에 따른 농산업 개념

2. 국내 농업생산 증대를 기본으로 하는 농식품 공급정책 수립 원칙 마련

가. 개정안의 취지 및 내용

현행법은 농산물과 식품의 안정적 공급을 위하여 국가와 지방자치단체에 농산물 생산단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행할 의무를 부여하고 있음.

개정안은 농산물과 식품의 안정적인 공급정책을 수립함에 있어, 국내 농업생산의 증대를 기본으로 하고, 수입 및 비축이 적절히 조화를 이루도록 하여야 함을 명시하는 내용을 신설하려는 것임(안 제7조제2항 신설).

현행	개정안
제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) 국가와 지방자치단체는 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 달성·유지, 식품지원 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. <신설>	제7조(농산물과 식품의 안정적 공급) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>정부와 지방자치단체는 농산물과 식품의 안정적인 공급정책을 수립함에 있어 국내 농업생산의 증대를 기본으로 하고, 여기에 수입 및 비축이 적절히 조화를 이루도록 하여야 한다.</u>

나. 관계기관 의견

농림축산식품부는 개정안은 현행법 ① 제7조에 따른 ‘적정한 식량 및 주요 식품의 자급 목표 달성·유지를 위해 필요한 정책 수립·시행 의무’와 ② 제23조²⁾에 따른 ‘식량과 주요 식품의 안정적 공급 달성을 위해 국내 적정 생산·비축·수입 및 재해 대응을 위한 식량 증산 관련 정책 수립·시행 의무’ 규정과 중복된다는 의견을 제시함.

다. 검토의견

개정안은 국가와 지방자치단체에 농식품 공급정책의 수립·시행 의무를 부여하고 있는 현행 규정에, 공급정책 수립 시 준수하여야 할 기본원칙을 명확히 규정함으로써, 식량안보 확보의 기반을 보다 공고히 하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법 제23조에 유사한 취지의 조문이 존재하고 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 현행 제7조는 농산물과 식품의 안정적 공급정책 수립의 주체를 ‘국가와 지방자치단체’로 규정한 반면, 개정안은 신설하려는 제2항에서의 주체를 ‘정부와 지방자치단체’로 규정하고 있음.

-
- 2) 제23조(식량과 주요 식품의 안정적 공급) ① 정부는 식량과 주요 식품의 공급 및 가격이 국제적으로 불안정하거나 자연재해 등으로 안정적인 공급이 어려운 위기상황에 대비하기 위하여 식량 및 주요 식품을 국내에서 적정하게 생산하여 비축(備蓄)하거나 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 세우고 시행하여야 한다.
- ② 정부는 식량과 주요 식품의 안정적 공급을 위하여 농지의 효율적 이용에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.
- ③ 정부는 내외외환, 천재지변 또는 중대한 재정상·경제상의 위기 등 예측하기 어려운 요인에 의하여 식량과 주요 식품의 수급위기가 발생한 경우에도 필요한 최소한의 식량과 주요 식품을 안정적으로 공급할 수 있도록 식량증산, 유통제한 및 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

지방자치단체와 대응되는 행정주체를 규정할 때에는 ‘국가’를 사용함이 바람직³⁾하다는 점을 고려하고, 현행조문과 체계를 맞추기 위하여, 개정안을 수용하는 경우 제2항의 주체를 ‘국가 및 지방자치단체’로 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

3) 「법제기준과 실제」 257p

3. 농지 보전정책의 목적 구체화

가. 개정안의 취지 및 내용

현행법은 국가와 지방자치단체에 농지의 적정 규모 유지를 위한 정책을 세우고 시행할 의무를 부여하고 있는데,

개정안은 농지의 ‘적정 규모’가 ‘농산물 및 식품의 안정적 공급에 적절한 규모’임을 명시하려는 것임(안 제32조제1항).

현행	개정안
제32조(농지의 보전) ① 국가와 지방자치단체는 제14조제3항제1호에 따른 식량자급률의 달성 등을 위하여 농지가 <u>적절한</u> 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.	제32조(농지의 보전) ① ----- ----- ----- -- <u>농산물 및 식품의 안정적 공급에 적절한</u> ----- -----.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

나. 관계기관 의견

농림축산식품부는 농지의 보전정책 목적을 구체화하려는 개정안의 취지에 동의한다는 입장임.

다. 검토의견

개정안은 농지 보전 정책 수립 기준이 되는 농지의 규모가 ‘농산물 및 식품의 안정적 공급에 적절한 규모’이어야 함을 법률에 명시하여 농지 보전정책의 기준을 구체화하려는 취지로 이해됨.

최근 10년간 농지 및 농업진흥지역 면적 현황을 살펴보면,

i) 전체 농지면적이 지속적으로 감소하고 있고, ii) 농업진흥지역 내에서도 진흥구역은 줄고 보호구역은 늘고 있으며, iii) 전통적인 벼 농사 중심의 논(답) 면적도 줄고 있음.

이는 도시화·산업화, 고령화로 인한 농지 이탈, 농업진흥지역 해제, 다른 용도로 전환 등으로 인하여 실질적으로 농업에 이용 가능한 핵심 농지가 축소되고 있음을 나타내는 것으로 보임.

【최근 10년간 연도별 농지 및 농업진흥지역 면적 현황】

연도	구분 농지면적 (천ha)	농업진흥지역 면적(천ha)			농업진흥지역 내 농지면적(천ha)		
		계	진흥구역	보호구역	계	답	전
2014	1,691	1,036	927	109	811	714	97
2015	1,679	1,036	927	109	810	713	97
2016	1,644	994	862	132	780	679	101
2017	1,621	988	849	139	777	679	98
2018	1,596	987	842	145	778	682	96
2019	1,581	986	840	146	776	686	90
2020	1,565	987	841	146	776	687	89
2021	1,547	986	840	146	774	685	89
2022	1,528	986	840	146	769	680	89
2023	1,512	986	840	146	767	679	88

※ 진흥지역 농지면적에는 답, 전, 과수원 포함, 유지·농로 등 시설부지 제외

※ 자료: 농림축산식품부, 농업정책관, 농지과('24.4.11 제출)

이러한 농지축소 현상을 고려할 때, 농지의 규모가 농산물 및 식품의 안정적 공급에 적절한 규모로 유지되어야 함을 명시하는 것은, 농지관련 정책 수립의 방향성을 구체적으로 제시할 수 있어 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5417

참고

농업인 복지, 농업 관련 보조·융자지원, 세제 등 혜택

- 국민연금·건강보험·농업인 안전재해보험 보험료 지원, 농업 관련 보조(직불제 포함)·융자사업 신청 지원, 각종 세제 혜택 등 부여
- ※ 다만, 사업별, 복지·세제별로 지원 대상자 상세 요건(농업경영체 등록 등) 상이하며, 이외에도 각 지자체에서 개별적으로 추진하는 농업인 수당 등이 있음

1. 주요 복지 혜택

구분	대상	지원내용	비고
농업인 건강보험료 지원	농촌 및 준농촌 거주 건강보험 지역가입 농업인	- 농업인이 부담할 건강보험료의 월 최대 28% 내에서 차등지원 *농어촌지역 거주자에 대해 보험료 22% 별도경감(보건복지부)	국고 100% ('04 ~)
농업인 국민연금보험료 지원	국민연금 지역가입 또는 지역임의(계속)가입 농업인	- 기준소득금액(103만원) 이하: 보험료의 50%(정률지원) - 기준소득금액(103만원) 초과: 월 46,350원(정액지원)	국고 100% ('95 ~)
농촌출신 대학생 학자금 융자	농어촌 지역에 주소를 두고 6개월(180일) 이상 거주하거나, 농어업에 종사하고 있는 학부모(보호자)의 자녀(대학생) 및 농어업에 종사하는 대학생 본인	1인당 매학기 등록금 신청액 전액 무이자 융자 - 졸업 후 융자금 상환 *'18.1학기 이전 융자: 2년거치상환, '18.2학기 이후 융자: 최대 10년 상환	'16년 부터 회수금 및 이월수입 등 활용(국고출연금 없음) ('94 ~)
영농도우미 지원	경작농지 5ha 미만 농업인 중 사고·질병 또는 치료 등으로 영농활동이 곤란한 농업인	1일 영농도우미 인건비(84천원)의 70%인 58.8천원 국고지원 (30% 자부담) - 세대당 연간 10일 이내 지원	국고 70% 자부담 30% ('06 ~)
농업인 안전재해보험	농업경영체에 등록된 농업인 대상 국고지원	- 농업인안전재해보험 보험료 50% 지원 *영세농업인(기초수급자 등)의 경우 70% 지원	국고 50% 70%(영세농)

2. 농업 관련 주요 보조·융자 지원(예시)

구분	지원 자격	내용	비고
(공통) 기본형 공익직불	기본직불금 지급대상 농지·농업인·소농 자격 요건을 충족한 농업인, 농업법인	□ 소농직불 : 120만원/농가 □ 면적직불 : 농지의 논/밭, 진흥/비진흥을 구분하여 최소 100 만원/ha 이상 지급	국고 100%
(농촌, 공동체) 청년농업인 영농정착지원	사업 시행연도 기준 만 18세 이상~만 40세 미만이며 독립경영 3년 이하의 농업인	□ 영농경력에 따라 영농정착 지원금을 차등 지급 *1년차는 월 110만원, 2년차 월 100만원, 3년차 월 90만원 지급	국고 70%, 지자체 30%
(원예작물, 유통) 스마트팜 ICT 융복합확산 (시설보급)	채소·화훼·특용작물 자동화, 고정식 재배시설을 운영하는 농업인·농업법인·생산자단체	□ 시설원예 분야 ICT 융복합 시설장비 및 정보시스템 설치 지원 *개소당 200백만원(국고) 이내 지원	국고 25%, 지자체 30%, 융자 25% 자부담 20%
(원예작물, 유통) 채소가격안정지원	당해연도 계약재배 사업 대상자이고, 해당 품목 주산지협의체에 참여한 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인 등	□ 농업인의 강화된 수급조절 의무이행을 전제로 일정 수준의 소득을 보전(평년 가격의 80%)	국고 30%, 지자체 30%, 농협 20%, 자부담 20%
(식품) GAP 위생시설 보완지원 사업	농업인, 농업법인, 생산자단체	□ 농산물 생산·유통시설에 대해 위생시설 보완 지원 *개소당 300백만원(국고+지자체) 이내 지원	국고 30%, 지자체 20%, 자부담 50%
(농생명 산업) 곤충사육시설 현대화	농업인, 농업법인 등	□ 곤충생산 관련 사육사, 관련 기자재의 신규 구비 및 교체 등 지원 *개소당 300백만원(지자체+융자) 이내 지원	지자체 20%, 융자 80%
(탄소중립, 기후변화) 유기농업자재지원 (유기농업자재 등)	전년도 토양검정 결과를 제출한 농업인, 농업법인 등	□ 친환경농업인 등에게 유기농업자재 등 구입비 일부 지원	국고 20%, 지자체 30%, 자부담 50%

3. 주요 세제 혜택

구분	종류	주요 내용(해당법령)	비고 (감면시한)
국세	양도 소득세	▫ 8년 이상(경영이양직불대상 농지의 경우 3년 이상*) 자경 농지 양도시 양도소득세 면제(조특법 §69)	계속 '26년*
	부가 가치세	▫ 농·어업용기자재 부가가치세 영세율 적용(조특법 §105①5,6)	'25년
		▫ 농·어업용기자재 부가가치세 사후환급(조특법 §105의2)	계속
		▫ 농업인이 직접 수입하는 농업용기자재, 축산업용 기자재에 대한 부가가치세 면제(조특법 §106②9)	'25년
		▫ 농업용 석유류에 대한 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세 면제(조특법 §106의2)	'26년
	농특세	▫ 농업인의 농지 등에 대한 국세·지방세 면제시 농어촌특별세 비과세(농어촌특별세법 §4)	계속
지방세	취득세	▫ 자경농민 농지 취득세 50% 경감(지특법 §6①)	'26년
		▫ 귀농인이 취득하는 농지에 대한 취득세 50% 경감(지특법 §6④)	'27년
	재산세	▫ 농지연금 지원받기 위하여 담보로 제공된 농지의 재산세 면제(지특법 §35의2)	'27년
	주민세	▫ 농어업인이 영농, 가축사육 등에 직접 사용하는 사업소 주민세 재산분 종업원분 면제(지특법 §10②)	'27년

* 농업분야에 적용되는 조세특례 중, 적용 대상이 「농업식품기본법」 상의 농업인, 농업경영체등록 농업인, 농지를 소유하고 있는 농업인(「농지법」 상 농업인)에게 적용되는 조항으로 한정