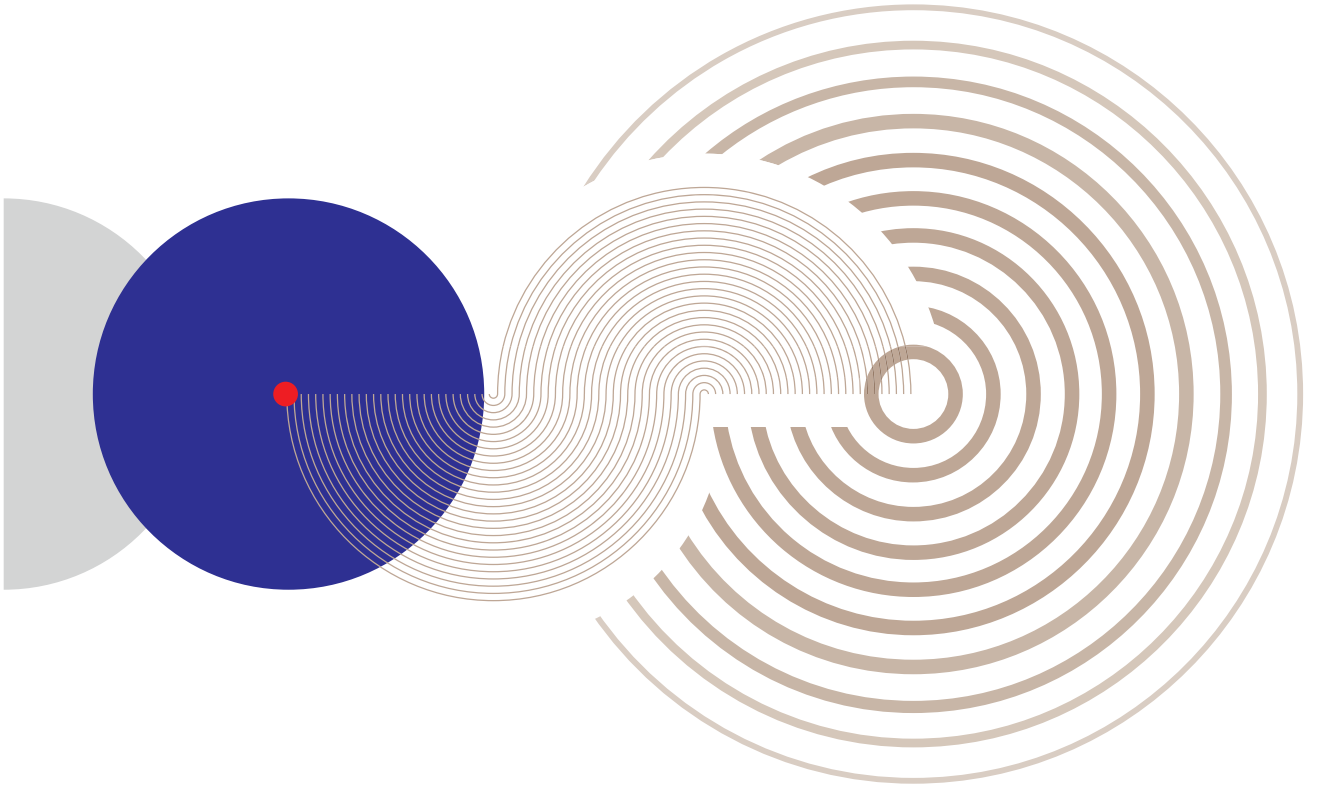
발 간 등 록 번 호
11-1352000-003652-01

OPEN 공공누리
출처표시 상업용금지 변경금지
공공저작물 자유이용허락

지자체 특수직군별 현금성 복지제도 평가

2023. 12.



보건복지부
한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

지자체 특수직군별 현금성 복지제도 평가

2023. 12.

보건복지부

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

본 보고서를『지자체 특수직군별 현금성 복지제도 평가』연구용역에 관한 최종 보고서로 제출합니다.

연구책임자: 박노욱 한국조세재정연구원 선임연구위원
공동연구자: 이명헌 인천대학교 경제학과 교수
연구보조원: 임현정 한국조세재정연구원 선임연구원

2023년 12월

한국조세재정연구원
원장 김재진

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 평가의 배경과 주요 내용 ····· 1
2. 평가의 주요 쟁점 ····· 2
   가. 우리나라 농업지원 현황 ····· 2
   나. 농업 직불제와 농민 수당의 재정 부담 ····· 3
   다. 중앙정부 공익증진 직접직불제도와의 조정 ····· 4
   라. 농어민 수당의 정책 효과 ····· 5

Ⅱ. 제도연혁 및 현황 ····· 7

1. 검토배경 ····· 7
2. 농민수당 제도 개요 ····· 11
   가. 제도 및 운영현황 ····· 11
   나. 중앙 및 지자체 농어업인 대상 사회보장사업 현황 ····· 21
3. 재정운영 측면의 고려사항 ····· 34

Ⅲ. 효과성 분석 ····· 41

1. 정책의 논리모형 ····· 41
2. 도농간 소득 불균등과 농가간 소득 불균등 ····· 42
   가. 도농간 소득 불균등 ····· 42
   나. 농가간 소득 불균등 ····· 45

3. 농민수당이 지역경제 활성화에 주는 영향 ····· 46
가. 소득종류별 소비성향 ····· 46
나. 수당지급이 지역 경제에 미치는 영향 ····· 50

Ⅳ. 정책개선을 위한 제안 ····· 53

1. 공통지표의 검토 ····· 53
가. 공통지표와 운용 현황 ····· 53
나. 공통지표 운용 문제점 ····· 56
다. 공통지표 개선방향 ····· 57
2. 제도개선방향 ····· 62

표 목 차

<표 Ⅰ-1> 농가경제조사와 가계금융복지조사의 표본가계 경상소득 지니계수 ····· 6

<표 Ⅱ-1> 2020년 농업 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화 ···· 9
<표 Ⅱ-2> 소득분위별 농가소득 유형별 추이 ····· 9
<표 Ⅱ-3> 공익직불제·농민수당·농민기본소득 비교 ····· 10
<표 Ⅱ-4> 주요 기초 지자체별 농민수당의 광역 지자체 사업 통합시기 ····· 12
<표 Ⅱ-5> 농민수당 운영현황 ····· 13
<표 Ⅱ-6> 농민수당 지급요건 ····· 14
<표 Ⅱ-7> 농민수당 지급제외 요건 ····· 15
<표 Ⅱ-8> 농민수당 수급자의 준수사항 ····· 17
<표 Ⅱ-9> 농림부 농업인 대상 주요사업 지출추이 ····· 21
<표 Ⅱ-10> 중앙정부 농어업인 대상 주요사업 지출추이(농림부 외) ····· 25
<표 Ⅱ-11> 지자체 농어업인 대상 주요 사회보장사업 현황 ····· 26
<표 Ⅱ-12> 농민수당 도입 지자체 재정현황(2022년) ····· 35

<표 Ⅲ-1> 평가를 위한 질문 ····· 42
<표 Ⅲ-2> 농가와 일반가계의 경상소득 비교 ····· 42
<표 Ⅲ-3> 농가 경영주의 연령과 교육수준 분포(2021) ····· 43
<표 Ⅲ-4> 가계금융복지 조사 가구주의 연령과 교육수준 분포(2021) ····· 44
<표 Ⅲ-5> 가계금융복지 조사 가구주의 연령과 교육수준 분포(2021) ····· 44
<표 Ⅲ-6> 농가경제조사와 가계금융복지조사의 표본가계 경상소득 지니계수 ····· 46
<표 Ⅲ-7> 농가소득의 구성부분과 일반가계의 경상소득 ····· 47
<표 Ⅲ-8> 소비, 소득종류의 변이계수(2018~2022) ····· 48

<표 Ⅲ-9> 소득원별 한계소비성향(2018~2022) ····· 49
<표 Ⅲ-10> 기초자치단체의 총부가가치 및 부문별 부가가치 회귀분석 결과
(패널 고정효과 모형) ····· 52

<표 Ⅳ-1> 지자체 자체 평가 공통지표 현황 ····· 53
<표 Ⅳ-2> 농어업인 수당 성과평가의 내용 ····· 55
<표 Ⅳ-3> 농가, 농가인구, 경지면적의 변화 ····· 59
<표 Ⅳ-4> 화학비료 소비량 ····· 60
<표 Ⅳ-5> 농약 출하량 및 ha당 농약사용량 추정 ····· 61

Ⅰ. 서론

1. 평가의 배경과 주요 내용

□ 지자체의 농어업인에 대한 현금성 복지사업과 중앙정부의 현금성 농민지원 사업의 확대가 동시에 이루어지는 상황에서 재정지출의 효과성과 효율성 제고를 위한 검토가 필요함

○ 2018년 해남군에서 조례제정을 통해 시작된 농어업인 수당 사업은, 2020년 이후 모든 광역 지자체에서 기초지자체 사업을 통합 운영되는 방식으로 변화

- 거의 대부분의 지자체에서 시군비 매칭으로 운영
- 도 본청의 농림어업 분야 지출에서 차지하는 비중은 16.3%(전북)~31.6%(충남) 수준

○ 중앙정부의 농업 직불제는 소농직불제의 도입과 지원수준 확대가 이루어지고 있음

- 2023년 4월 농림축산식품부는 농가 소득 및 경영 안정을 위해 2024년도 농업직불제 관련 예산을 3조원 이상 늘리고, 2027년까지 5조원 수준으로 단계적으로 확대하겠다는「농업직불제 확대·개편 계획」발표
- 정부 예산안에 따르면, 농업직불제 예산은 올해 2.84조원에서 2024년에 9.3% 증가한 3.1조원 수준으로 증가
- 소농직불제는 일정 규모 이하의 농지를 경작하고 농외소득이 일정 금액 이하인 농가당 120만원을 정액으로 지급하는 사업으로서, 2024년에는 130만원으로 증액

□ 본 연구의 주요 내용

○ 농민에게 지원되는 소득안정 목적의 다양한 지원정책 현황 정리

○ 농민 대상 현금성 지원의 형태로 시행되고 있는 농어업인 수당 관련 분석
- 농민 수당의 효과성 진단
- 농민 수당사업의 향후 개선 방향
- 농민 수당의 성과 모니터링을 위한 성과지표 검토

2. 평가의 주요 쟁점

가. 우리나라 농업지원 현황

□ 우리나라의 농업에 대한 지원(Total Support Estimate) 수준은 2022년 OECD 회원국 평균인 GDP 대비 0.58%를 초과하여 1.51% 수준임
○ 호주 0.24%, 캐나다 0.34%, 미국 0.53%, 일본 0.76%
○ 생산자에 대한 지원이 가장 큰 비중 차지

□ 생산자에 대한 지원(총 농업소득 중 Producer Support Estimate) 수준은 2022년 OECD 회원국 평균인 12.91% 보다 높은 42.93% 수준임
○ 호주 4.33%, 캐나다 7.62%, 미국 7.21%, 일본 31.77%, 스위스 44.57%
○ 생산자 지원의 중요한 수단은 시장가격지원으로서 생산자 지원 중 87%를 차지하며 시장가격 왜곡을 가져오고 있음
- 평균적으로 국내 생산자 가격이 국제시장 가격보다 70% 높음
○ 생산자 지원 중 다음으로 중요한 수단은 직불제, 농업 보험, 투입요소에 대한 보조금으로서 13% 비중 차지

□ 일반서비스 지원(General Service Support Estimate)은 전체 농업지원의 13% 수준
○ 가장 큰 지출은 관개시설과 같은 인프라 개발과 유지이며 비중은 53%
○ 다음으로 비중이 큰 지출은 농업관련 지식 생산(20%), 공공비축(10%), 조사 및 통제(10%)임

□ OECD의 권고사항(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023)

○ 기후적응과 기후변화 완화 활동을 위한 농민의 유인 강화 필요

- 특히 지속가능한 방식의 수자원 활용과 농작물의 다각화 투자 강화가 필요함

○ 가격지원 정책 중심의 한국의 생산자 지원은 과도한 수준이며, 가격 왜곡을 가져오는 가격지원 정책의 개혁이 필요함

- 농가가구 소득 안정화, 생산성 제고, 농가인구 감소 대응을 위한 보다 선별적인 지원정책의 추진이 필요함

○ 농업직불제의 시장왜곡을 완화하기 위해 제도의 변화가 있었지만, 식량안보와 탈탄소에 기여하는 방향으로 추가적인 개혁이 필요함

- 직불제는 탄소 배출이 낮은 생산방식에 대해 선별적으로 지원해야 함

나. 농업 직불제와 농민 수당의 재정 부담

□ 농업직불제 예산은 올해 2.84조원에서 2024년에 9.3% 증가한 3.1조원 수준으로 증가

※ 윤석열 정부 공약: 농업직불제 예산 5조로 확대, 선택형 직불제의 구체적안 마련 중

○ 농식품부 전체예산의 18.33조원 중 농가 소득과 경영 안정을 위한 예산에 3.1조원 배정

- 소농직불금 120만원에서 130만원으로 인상
- 기본형 공익직불금 2.58조원에서 2.63조원으로 확대

※ 소농직불금 예산은 5천억원 수준

- 탄소중립 직불금 90억원 신규 도입

○ 농업직불제 예산은 농식품부 예산의 16.9% 비중이며, 기본형 공익 직불금 비중은 14.5%

□ 농민수당은 103만 농가 가구 기준과 연간 평균 60만원 지원 수준으로 보면, 최소 추정치로 지자체 예산 6,180억원 수준 지출

○ 기본형 공익 직불금의 24.1% 수준의 지출

○ 도 본청의 농림어업 분야 지출에서 차지하는 비중은 16.3%(전북)~31.6%(충남) 수준

다. 중앙정부 공익증진 직접직불제도와의 조정

□ 사업 목적의 중복성

○ 공익직불제와 농어민수당 목적은 동일 ⇒ 공익기능 증진 및 소득 안정

※「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

"제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 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."

※ 농어민수당 조례:「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」

"제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도 농민의 농업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진하기 위해 농민에게 농민수당을 지급하여 농민이 권리를 누리면서 지속가능한 농업·농촌과 제주특별자치도의 고유한 농업의 특성을 높여나가며 지역경제 활성화에 이바지하는 것을 목적으로 한다."

□ 수혜 대상의 중첩성

○ 수혜 대상은 기본형 공익직불제와 상당 부분 중첩

- 기본형 공익직불제 중 면적직불금은 농외소득이 3천 7백만원 미만이면서, 일정요건을 충족한 농민에게 면적 기준으로 지급
- 기본형 공익직불제 중 소농직불금은 소농 요건을 만족하는 농가에 연 120만원 지급
- 농어민수당은 농외소득이 3천 7백만원 미만인 모든 농민*에게 정액** 지원

  * 농업경영체 등록 농민

  ** 지자체에 따라 연 40만~120만원

  ⇒ 소농직불금의 도입으로 기존 직불금의 사각지대 및 형평성 문제 상당 부분 해소

  ⇒ 농어민수당은 공익직불금의 소농 이상의 농민에게도 지원됨으로 인해 농가간 소득불평등 문제 완화에의 기여는 제한적임

□ 사업 목적이 중첩되고 지원대상이 대부분 중첩되는 상황에서 **조정 방안 모색 필요**

○ 지자체가 자체 재원으로 지역성이 강한 공익성을 제고하고자 한다면, 농어민 수당의 조정 필요성 없음

○ 다만 농어민수당의 지역적 공익성 증진 기능 확보가 어려움

- 현재는 중앙정부와 구분되는 목표를 제시하지 못하고 있음
- 별도의 목표 설정이 가능하더라도, 이행 점검 역량이 지극히 제한적임
- 중앙정부도 공익증진 직불 기본형의 이행조건 점검에 애로를 겪고 있으며, 구체적인 집행은 지자체에 의존

□ 지방정부 간 **재정력 격차에 따라 불평등 악화 가능성**

○ 재정력이 부족한 지자체일수록 농민수당 지급 수준이 낮아지고 다른 사업 추진을 위한 재정여력 축소 부작용 발생 위험

- 농어민 수당이 다른 사업보다 농민소득 증가 효과가 높을 경우에만 지자체 간 농어민 소득 불평등 완화 효과 있을 것임
- 현금성 지원사업이 다른 정책수단 보다 효과적인지에 대한 검토 필요

라. 농어민 수당의 정책 효과

□ 의미있는 정량적 평가를 수행하기에는 시기상조이지만 시사적으로 검토

○ 농가간 소득 불균등 개선 효과

- 농업 보조금이나 농어민 수당이 농가간 소득 불균등을 개선하는 효과가 있는데, 농업보조금 전체 보다 농어민 수당의 개선효과가 큼
- 농업보조금 전체는 지니계수를 0.434에서 0.418로 0.016 감소시키고 있는데, 농어민수당은 0.421에서 0.418로 0.003 감소시키고 있으며, 이는 농업보조금에 의한 감소분의 18.75%에 해당함

<표 Ⅰ-1> 농가경제조사와 가계금융복지조사의 표본가계 경상소득 지니계수

	경상소득	농어민수당 차감	(농업)보조금 차감
농가경제조사	0.418	0.421	0.434
가계금융복지조사	0.370	-	0.418

자료: 통계청 mdis 자료를 이용하여 필자 계산

○ 농어민 수당의 지역경제 활성화 효과

- 농업보조금이 농가 소비를 증가시키는 효과는 단기적로는 미약함(농가 이질성 통제)
- 농어민 수당 지출액이 지자체 단위 총부가가치나, 주요 상업 부문의 부가가치액에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 추정됨

Ⅱ. 제도연혁 및 현황

1. 검토배경

□ 농업인 대상 현금성 지원 사업은 농업에 종사하는 조건으로 소득을 직접 지원해 주는 제도로써 관점에 따라 산업정책의 성격과 복지정책의 성격 또는 지역정책의 성격을 지니고 있다고 판단되는 사업임

○ (산업정책 성격) 농업은 국민에게 안정적인 식량 공급 등 경제적 기능을 수행하는 국가의 기간산업으로, 농업·농촌의 이러한 공익기능 증진과 농업인의 소득안정을 위해 현금성 지원 사업 실시

○ (복지정책 성격) 타 산업 대비 상대적으로 낮은 농업인에 대한 소득지원 정책 시행

○ (지역정책 성격) 지자체가 지역 농업이 직면한 문제 해소를 위해 농가를 대상으로 그간의 공익적 활동에 대한 현재까지의 기여를 인정하여 이에 상응하는 소득보전 사업 시행

□ 이러한 여러 관점에도 불구하고 농업인 대상 현금성 지원 사업의 근간을 이루는 원인은 농업인구의 고령화 및 과소화에 대응하고 만성적인 농가 소득문제를 해결하고자 하는데 있음

○ 다만, 이러한 농가소득 증대에 대한 이슈는 1970년대 산업화가 본격적으로 진행되기 시작했을 무렵부터 우리나라 농업정책의 주요 축으로 자리매김 함

- 1970년대 산업화가 진전되면서 도시 근로자들과 농업인의 생활수준에 격차가 생겨나기 시작하였고, 이때부터 농가 소득증대는 농업정책의 중요한 목표로 추진되기 시작

○ 이후 우루과이 라운드, FTA 등 농산물 시장개방에 따른 손실보전을 목적으로 각종 직불제를 도입하여 운영

□ 중앙정부에서 시행하는 공익기능증진직불제도(이하 공익직불제)는 농산물 시장개방에 따른 농가 소득손실 보전 등 농업정책을 뒷받침하기 위해 운영

○ 공익직불제는 기존에 시행하고 있던 직불제 중 쌀고정직불제와 쌀변동직불제, 조건불리지역직불제, 밭농업직불제를 기본직불제로 통합하고, 경관보전직불제와 친환경농업직불제는 선택직불제로 흡수

- 기존 직불제 중 경영이양직불제, FTA 피해보전직불제, 폐업지원제는 별도 운영

○ 기본직불제는 소규모 농가에 일정한 금액을 지급하는 소농직불금과 면적 규모에 따라 지급하는 면적직불금으로 구성

- 개편 전 쌀고정·쌀변동·밭고정·조건불리 직불은 경지면적에 비례하여 직불금을 산정하였고, 밭에 비해 쌀농사에 직불금 단가를 높게 산정하여 대농과 논농사에 유리한 구조였음

- 2020년 공익직불금을 개편하여 쌀과 밭 직불금을 동일하게 적용하면서 0.5ha 이하인 농가에게 직불금 수령 조건 충족 시 면적과 상관없이 120만원(2024년 예산안 130만원)의 직불금을 지급하고, 0.5ha 초과 농가에게 지급되는 면적직불금은 지급대상 농지 등의 기준면적이 클수록 지급단가가 적어지는 역진적 단가체계를 적용하여 규모 간 형평성을 제고

○ 실제로 2020년 공익직불금 개편은 농가 간 소득 불평등도 완화에 기여한 것으로 평가

- 한국농촌경제연구원(2021)의 「공익직불제 이행분석 및 중장기 발전방향 연구」에 따르면 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도가 완화된 것으로 나타남(<표 Ⅱ-1> 참조)

<표 Ⅱ-1> 2020년 농업 공익직불제 개편 전후의 직불금 수령액의 불평등도 변화

구분	2016	2017	2018	2019	2020
십분위율	57.926	31.954	21.989	22.722	8.513
지니계수	0.672	0.643	0.616	0.623	0.463

주: 1. 직불금 수령액은 2020년은 기본직불을 의미하고, 그 이전년도의 경우 쌀직불, 밭고정직불, 조건불리직불의 합계액을 의미
2. 십분위율은 클수록, 지니계수는 1에 가까울수록 불평등도가 심화된다는 의미
자료: 「공익직불제 이행분석 및 중장기 발전방향 연구」, 2021, 한국농촌경제연구원(「2024년도 예산안 위원회별 분석-농림축산식품해양수산위원회」, 국회예산정책처, 2023. 10.에서 재인용)

□ 국회예산정책처(2024)는 직불금 확대가 농가의 이전소득 의존현상을 심화시킬 수 있음을 우려

○ 국회예산정책처(2024)는 직불금 지급 확대가 농가소득 증대 및 농가 간 형평성제고에 기여할 수 있지만, 농가의 이전소득 의존현상을 심화시킬 수 있으며, 이러한 현상은 특히 소득분위가 낮은 농가를 중심으로 농업소득 비중은 감소하고 이전소득 비중은 증가하는 현상을 심화시킬 수 있음을 지적(<표 Ⅱ-2> 참조)

<표 Ⅱ-2> 소득분위별 농가소득 유형별 추이

(단위: 만원, %)

구분		2013	2017	2018	2021	연평균 증가율
1분위	농가소득	540	695	622	888	6.4
	농업소득	△81	△78	△143	△124	5.5
	공적 이전소득	237	401	411	631	13.0
2분위	농가소득	1,237	1,313	1,391	1,680	3.9
	농업소득	309	270	318	278	△1.3
	공적 이전소득	304	465	478	813	13.1
3분위	농가소득	1,817	1,929	2,122	2,416	3.6
	농업소득	529	372	546	479	△1.2
	공적 이전소득	349	550	620	954	13.4
4분위	농가소득	2,821	2,827	3,109	3,442	2.5
	농업소득	676	591	831	777	1.7
	공적 이전소득	428	660	777	1,059	12.0

<표 Ⅱ-2>의 계속

구분		2013	2017	2018	2021	연평균 증가율
5분위	농가소득	5,167	5,759	6,450	6,707	3.3
	농업소득	2,038	2,253	2,755	2,785	4.0
	공적 이전소득	508	732	834	1,130	10.5

주: 2인 이상의 일반가구만을 대상으로 가중치를 적용하여 계산하였으며, 해당 수치는 모두 소비자물가지수(2020=100)로 실질화한 값임

자료: 박미선, "농가의 소득구조 및 소비성향 분석," 2023. 5, 한국농촌경제연구원; 「2024년도 예산안 위원회별 분석-농림축산식품해양수산위원회」, 국회예산정책처, 2023. 10.에서 재인용

□ 농민수당은 농업의 공익적 역할에 대한 소득보상을 목적으로 하며, 중앙정부의 공익직불제와 상당부분 유사

<표 Ⅱ-3> 공익직불제・농민수당・농민기본소득 비교

구분	공익직불제	농민수당	농민기본소득
주요목적	농업·농촌의 공익 기능증진에 대한 대가 지급 (미래지향적)	농업·농촌의 공익 기능증진에 대한 대가지급 (현재까지 기여 인정)	기본권 및 자유 보장, 농업·농촌의 공익기능 증진에 대한 대가 지급
지급요건	준수사항 설정	준수사항 설정	보편성(무차별성), 무조건성, 개별성
지급기준	농가·농지 면적	농가(경기도, 부여군 제외)	개인
지급방식	직접지원(현금)	직접지원 (현금/지역회폐)	직접지원(현금)
시행주체	중앙정부	지자체	지자체

주: 농민기본소득이 아닌 기본소득 범주에는 긴급재난지원금 등이 포함됨. 이 때 시행 주체는 중앙 정부 및 지자체가 됨

자료: 유찬희·김태영(2020), p. 69를 수정; 유찬희, 2021, 「농민수당·농민기본소득·공익직불제, 어떻게 바라볼 것인가?」, 시선집중 GSnJ, 제287호에서 재인용

□ 중앙정부의 공익직불금 규모가 확대되는 추세*에 있고, 소득분위가 낮은 농가를 중심으로 공적 이전소득에 의존하는 현상이 나타나고 있음에 따라, 지자체의 추가적인 농민수당 지급이 생산성 향상 등을 통한 농업부문의 공익기능 증진에 효과성이 있는지 검토해 볼 필요

* 2023년 4월 농림축산식품부는 농가 소득 및 경영 안정을 위해 2024년도 농업직불제 관련 예산을 3조원 이상 늘리고, 2027년까지 5조원 수준으로 단계적으로 확대하겠다는 「농업직불제 확대·개편 계획」 발표

2. 농민수당 제도 개요

가. 제도 및 운영현황

□ 2018년 12월 해남군이 최초로 관련 조례*를 제정한 것을 필두로 기초지방자치단체를 중심으로 농민 수당이 빠르게 확대

*「해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지원 조례」

○ 해남군 민선 7기 공약 사항에 가칭 “농민수당 지원”이 포함되면서 관련 논의가 본격화(한국농촌경제연구원(2020), p. 38)

- 공약 사항에서는 농민수당 도입 목표를 “농업·농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 농산물 시장 개방화에 따른 농업인의 소득안정 및 지역 경제 활성화 기여”로 제시
- 2019~2022년 동안 농업 경영체 등록 농가를 대상으로 연 60만원을 지역상품권으로 균등 지원하기로 함
- 2018년 12월 28일 「해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지원 조례」가 제정되면서 국내에서 처음으로 농민수당을 도입

○ 이후 전북 고창, 경북 봉화, 충남 부여, 경기 여주 등의 기초자치단체에서 조례 제정이 이어짐

○ 광역자치단체 수준에서는 전라북도에서 2019년 10월에 조례를 제정한 것을 시작으로, 2021년 1월 경상북도가 마지막으로 농민수당 조례를 제정하면서 농민수당은 도입 3년 만에 경기도*를 제외한 전국 8개도 모두에서 관련 조례 제정을 완료(임지현 외(2023), p. 100)

* 경기도 농민기본소득에 대한 조례는 2021년 5월 제정

□ 기초 지자체별로 운영되어 오던 농민수당은 이후 광역 지자체 수준으로 통합 운영되는 방식으로 변화

○ 2020년 이후 농민수당은 광역 지자체 사업으로 통합되어 일부 지자체를 제외하고는 시군비 매칭으로 운영

<표 Ⅱ-4> 주요 기초 지자체별 농민수당의 광역 지자체 사업 통합시기

지역	자치 단체	세부사업명	연도	지급금액 (단위: 원)	첫 지급시기	도 사업 통합시기
전남	해남군	농민수당 지원	2019	300,000×2회	19.6월	전남 20.1월
전남	화순군	농민수당 지원	2019	300,000×1회[1)]	19.12월	전남 20.1월
전남	함평군	농어가수당 지원	2019	300,000×1회	19.7월	전남 20.1월
전남	영암군	영암군 농어민 공익수당	2019	150,000×3회[2)]	19.12월	전남 20.1월
전남	광양시	농민수당 지원	2019	300,000×2회	19년 하반기	전남 20.1월
전남	강진군	논밭 경영안정자금 지원	2019	700,000×1회	18년	전남 20.1월
충남	부여군	농민수당 지급	2019	140,000×1회	19.10월	충남 20.3월
전북	고창군	고창군 농업농촌 공익가치 증진을 위한 농민지원	2019	285,000×1회	19.9월	전남 20.1월
경북	청송군	청송군농민수당지원	2020	500,000×1회	19.10월	경북 22.1월
경북	청송군	청송군농민수당지원	2021	500,000×1회	19.10월	경북 22.1월
경기	여주시	농민수당 지원사업	2020	600,000×1회	19.9월	경기 21.10월
강원	양구군	농업인수당 지원사업	2020	350,000×1회	20년 하반기	강원 21.1월
경북	봉화군	농업인 경영안정자금 지원	2019	500,000×1회	19.8월	경북 22.1월
경북	봉화군	농업인 경영안정자금 지원	2020	350,000×2회	19.8월	경북 22.1월
경북	봉화군	농업인 경영안정자금 지원	2021	800,000×2회	19.8월	경북 22.1월
울산	울주군	농어업인 공익수당 지원사업	2022	360,000×1회	22.6월	울산 23 하반기 예정

주: 1) 전남 화순군: 2019년도 지급금액은 월 10만원씩 3개월(10~12월)분 일시지급
2) 전남 영암군: 2019년도 지급금액은 월 15만원씩 3개월(10~12월) 지급

<표 Ⅱ-5> 농민수당 운영현황

지자체	사업명	지급대상	시행일	연 지급액	지급방식	재원 분담률
전남	전남형 농어민 공익수당	농어업경영체 등록 경영주(가구당)	20.1	600,000×1회	지역화폐	도비 40% 시군 60%
전북	전북 농업·농촌 공익적 가치 지원사업	농어업경영체 등록 농가	20.1	600,000×1회	지역화폐	도비 40% 시군 60%
충남	충청남도 농어민 수당제	농어업경영체 경영주(개인단위)	20.3	400,000×2회	1인가구 연80만원/ 2인가구 이상 1인당 45만원/ 부부 90만원	도비 40% 시군 60%
충북	농업인 공익수당제	농어업경영체 경영주(농가당)	22.1	600,000×1회	지역화폐	도비 40% 시군 60%
경기도	경기도 농민기본소득	농업경영체 등록 농업인 개인	21.10	50,000×12회	지역화폐	도비 50% 시군 50%
강원도	농어업인 수당 지원	농어업경영체 등록 농어업인(가구당)	21.1	700,000×1회	지역화폐	도비 60% 시군 40%
경남	농어업인 수당	농어업경영체 등록 농어가(가구당)+공동경영주(배우자)	22.2	300,000×1회	경영주/공동경영주 각각 30만원 1회 지급	도비 40% 시군 60%
경북	농어업인수당 지원사업	농어업경영체등록 농가	22.1	300,000×2회	지역화폐	도비 40% 시군 60%
제주	농민수당 지원사업	경영체 등록 농업인(개인단위)	22.4	400,000×1회	지역화폐	도비 100%
제주	어업인수당 지원 사업	어업경영정보 등록 어업종사자(개인단위)	22.1	400,000×1회	지역화폐	도비 100%
광주	농민수당 지원사업	농업경영체 등록 경영주	23.1	600,000×1회	지역화폐	시비 70% 구비 30%
세종	농업인 수당 지원 사업	농업경영체 등록 경영주	23.1	600,000×1회	지역화폐	시비 100%
울산	농민수당	농업경영체등록 농가 중 기본형공익직불금 수령농가	23년 4분기 예정	600,000×1회	개인단위, 현금(계좌입금)	시비 80% 구군비 20%
울산	어민수당	공익직접직불금 수령 어가당	24년 1분기 예정	600,000×1회	개인단위, 현금(계좌입금)	시비 80% 구군비 20%
인천	농어업인 공익수당	농어업경영체의 경영주(가구당)	24년 예정	600,000	현금 또는 지역화폐	시비 70% 군구비 30%

주: 2023. 10월 현재

□ 농민수당의 지급요건은 지자체별로 차이는 있으나 농어업 경영체 등록, 역내 거주조건, 농업종사 기간 등을 공통적으로 제시

○ 이 외의 조건으로 “신청 직전년도 농어업 외 종합소득 금액이 농업직불금 또는 수산직불금 지급기준 미만인 자”(충남) 등을 규정

<표 Ⅱ-6> 농민수당 지급요건

지자체	조례	경영체 등록	역내 거주조건	농업종사 기간
전남	전라남도 농어민 공익수당 지급 조례 ((일부개정) 2021. 11. 4. 조례 제5434호)	○	○	○
전북	전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례((일부개정) 2022. 11. 4. 조례 제5144호)	○	○	○
충남	충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례 ((일부개정) 2022. 10. 18. 조례 제5272호)	○	○	○
충북	충청북도 농어업인 공익수당 지원에 관한 조례 ((일부개정) 2022. 12. 16. 조례 제4838호)	○	○	-
경기도	경기도 농민기본소득 지원 조례 ((제정) 2021. 5. 20. 조례 제6999호)	○	○	-
강원도	강원특별자치도 농어업인 수당 지원 조례 ((일부개정) 2023. 6. 9. 조례 제5030호)	○	○	○
경남	경상남도 농어업인수당 지급 조례 ((일부개정) 2022. 8. 4. 조례 제5254호)	○	-	-
경북	경상북도 농어민수당 지급 조례 ((일부개정) 2023. 5. 25. 조례 제4823호)	○	○	-
제주	제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례 ((일부개정) 2023. 6. 7. 조례 제3431호)	○	○	-
제주	제주특별자치도 어업인수당 지원에 관한 조례 ((일부개정) 2023. 1. 2. 조례 제3324호)	○	○	○
광주	광주광역시 농민공익수당 지급에 관한 조례 ((제정) 2023. 2. 23. 조례 제6027호)	○	○	○
세종	세종특별자치시 농업인 수당 지원에 관한 조례 ((제정) 2023. 3. 6. 조례 제2095호)	○	○	○

□ 지급제외 조건으로는 농업 외 종합소득 기준, 직불금 등 보조금 부정수급자, 공무원 등 공공기관 임직원, 관련 법령 위반으로 처분된 이력 등을 다수 지자체에서 지급제외 요건으로 포함

○ 다만, 조례에 규정이 제시되어 있지 않더라도 실제 운영에 있어서는 농업외 소득금액 3,700만원 이상인 자, 보조금 부정수급자, 관련 법령 위반으로 처분받은 자 등은 공통적으로 지급대상에서 제외되고 있었음

<표 Ⅱ-7> 농민수당 지급제외 요건

지자체	농업 외 종합소득	보조금 부정수급	공무원 및 공공기관 임직원	관련 법령 위반으로 인한 처분	기타
전남	신청 전전연도 3,700만원 이상인 자	신청 전년도에 직불금 등 각종 보조금을 부정 수급한 사실이 있는 자	공무원 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 임직원	전년도에 「농지법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」, 「수산업법」을 위반하여 처분을 받은 자	지급 대상자와 실제 거주를 같이하면서 세대를 분리한 자
전북	신청 전전연도 3,700만원 이상인 자	-	-	-	농민수당 부정수급, 농민수당 수급자의 이행조건을 이행하지 않은 경우 적발한 해의 1월 1일부터 5년간 지급제한
충남	신청 전연도 3,700만원 이상인 자[1]	각종 보조금 및 융자금 부정수급자는 처분일로부터 5년 동안 농어민 수당 지급 제한	-	-	-
충북	신청 전연도 3,700만원 이상인 자	신청 전(前) 3년내 직불금 등 각종 보조금을 부정수급한 사실이 있는 농어업인	-	• 신청 전 2년내 「가축전염병 예방법」위반 사실이 있는 농어업인 • 신청 전 2년내 농지산지와 관련된 불법행위로 법적 처분을 받은 농어업인	공익수당 부정수급자는 지급대상자에서 5년간 제외

<표 Ⅱ-7>의 계속

지자체	농업 외 종합소득	보조금 부정수급	공무원 및 공공기관 임직원	관련 법령 위반으로 인한 처분	기타
경기도	-	-	-	-	농민기본소득 부정수급자
강원도	신청 전연도 3,700만원 이상인 자	신청 전년도에 국가 및 지방자치단체 보조금을 부정 수급한 사실이 있는 자	-	신청 전년도에 「농지법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」, 「수산업법」, 「수산자원 관리법」을 위반하여 처분을 받은 자	-
경남	-	-	-	-	-
경북	신청 전전연도 3,700만원 이상인 자	신청 전년도 기준 직전 5년내에 국가 및 지방자치단체의 보조금을 부정 수급한 사실이 있는 자	공무원 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 임직원	신청 전년도 기준 직전 5년내에 「농지법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」, 「수산업법」을 위반하여 처분을 받은 사실이 있는 자	• 지급 대상자와 실제 거주를 같이하면서 세대를 분리한 자 • 농어민수당 부정수급자는 처분일 기준 차년도부터 3년간 수당 지급 중지
제주 (농민)	신청연도 기준 최근 농업 외의 종합소득 금액이 3,700만원 이상인 자	신청연도 1월 1일 기준 최근 2년 내에 각종 보조금을 부정 수급한 사실이 있거나 보조금 지급 제한 기간 내에 있는 자	-	신청연도 1월 1일 기준 최근 2년 내에 「농지법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」을 위반하여 행정처분을 받은 사실이 있거나 벌금 이상의 형을 선고 받은 자	도지사가 정하는 기한 내 「국민건강보험법」상 직장가입자(단, 영농조합 및 농업회사법인 직장가입자와 임의계속 가입자는 제외
제주 (어업인)	신청연도 기준 최근 어업 외의 종합소득 금액이 3,700만원 이상인 자	신청연도 1월 1일 기준 최근 2년 내에 어업인수당 부정 수급으로 환수처분을 받은 사실이 있거나 각종 보조금을 부정 수급한 사실이 있는 보조금 지급 제한 기간 내에 있는 자	-	신청연도 1월 1일 기준 최근 2년 내에 「수산업법」을 위반하여 행정처분을 받은 사실이 있거나 벌금 이상의 형을 선고받은 자	「국민건강보험법」상 직장가입자 (다만, 어업분야 직장가입자 제외

<표 Ⅱ-7>의 계속

지자체	농업 외 종합소득	보조금 부정수급	공무원 및 공공기관 임직원	관련 법령 위반으로 인한 처분	기타
광주	신청 전연도 3,700만원 이상인 자	신청일 전 5년 이내에 국가 및 지방자치단체의 보조금을 부정 수급한 사실이 있는 자	-	-	• 농민공익수당 부정수급자는 처분일 기준 차년도부터 5년간 수당 지급 중지
세종	-	신청 직전 연도 1월 1일부터 수당 신청일까지 직불금 등 보조금을 부정 수급한 사실이 확인된 경우	공무원 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 임직원	신청 직전 연도 1월 1일부터 수당 신청일까지 「농지법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 등을 위반한 사실이 있는 경우	-

주: 1) 충남의 경우 지급요건으로 "신청 직전년도 농어업 외 종합소득 금액이 농업직불금 또는 수산직불금 지급기준 미만인 자"로 명시
1. 동 표에 인용된 지자체별 조례 조항은 <표 Ⅱ-6>의 조례와 동일

□ 농민수당을 운영하는 각 지자체의 조례를 통해 확인한 농민수당 수급자의 준수사항은 관련 규정이 없거나 있더라도 비교적 느슨한 형태로 명시

<표 Ⅱ-8> 농민수당 수급자의 준수사항

지자체	조례상 준수사항 명시 여부	준수사항 규정
전남	X	※ 수급자의 준수사항 규정은 없으나, 제15조 제1항(마을별 정례교육)에서 "농어업·농어촌의 공익적 가치 증진과 수급권자 책무를 교육하기 위하여 **시장·군수**는 매년 마을별 교육을 진행하여야 한다."고 규정
전북	○	• 9조(의무이행) 보조금을 받으려는 사람은 도지사가 보조금 지급 결정을 할 때 제시한 의무 이행조건을 이행하여야 한다.
충남	○	• 제4조(의무이행) 농어민수당을 지급받으려는 농어민은 **마을별**로 농어업·농어촌의 공익기능 증진을 위한 **교육, 회의** 등 **공동체활동이 활성화 될 수 있도록 적극적으로 노력**하여야 한다.
충북	○	• 제4조(농어업인의 참여) 농어업인은 스스로가 공익적 가치 형성을 통한 지속가능한 미래사회의 주체임을 인식하여, **마을교육과 마을공동체 활동 참여, 농생태계의 보존 및 모든 자연자원을 지속가능하게 사용·관리하도록 노력**한다.

<표 Ⅱ-8>의 계속

지자체	조례상 준수사항 명시 여부	준수사항 규정
경기도	X	-
강원도	○	• 제4조(농어업인의 책무) 수당을 지급받는 농어업인은 **농어업·농어촌의 공익적 기능 유지와 증진을 위하여 노력** 하여야 한다.
경남	○	• 제4조(준수사항) 농어업인수당을 지급 받으려는 사람은 도지사가 제시한 의무 이행조건을 이행하여야 한다.
경북	X	-
제주 (농민)	○	• 제4조(농민의 책무) ① 농민은 스스로가 공익적 가치 형성을 통한 지속가능한 미래사회의 주체임을 인식하여 **마을공동체 활동 참여, 농생태계의 보존 및 모든 자연자원을 지속가능하게 사용·관리하도록 노력**하여야 한다. ② 농민은 도지사가 농민수당 정책수립에 있어서 필요한 정보와 책무를 요청할 경우, 적극적으로 이에 협조하여야 한다.
제주 (어업인)	○	• 제4조(어업인의 책무) 어업인은 어업의 공익적 가치 형성 기능을 스스로 인식하여 **마을공동체 활동에 참여하고 어촌생태계의 보존 및 자원을 지속가능하게 사용·관리를 위하여 노력**하여야 한다.
광주	X	-
세종	○	• 제3조(시장 등의 책무) ② 농업인 수당을 지급받는 사람은 농업·농촌의 공익적 기능 증진을 위한 **교육 및 농촌 공동체 활동 등이 활성화 될 수 있도록 노력**하여야 한다.

주: 동 표에 인용된 지자체별 조례 조항은 <표 Ⅱ-6>의 조례와 동일

□ 공익직불제와 비교

○ **(목적)** 공익직불제*와 농민수당은 **"농업·농촌의 공익증진", "농업인 등의 소득안정"을 공통적 목적**으로 삼고 있음

*「농업농촌공익직불법」 제1조(목적) 이 법은 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 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.

- 지자체별 조례에서도 농민수당의 목적을 "농어업·농어촌이 가진 공익적 기능 유지 및 증진"으로 명시

○ **(적용/제외 대상)** 농민수당의 **적용 및 제외대상**도 공익직불제와 상당부분 **유사**

- 「농업농촌공익직불법」 제6조 제1항*의 **경영체등록 조건**, 동법 제9조 제3항 제1호** **농업외 종합소득 금액 기준**, 제19조 기본직접지불금의 **감액지급 또는 등록제한** 등 관련 규정이 유사

* 「농업농촌공익직불법」 제6조(공익직접지불제도의 적용대상) ① 공익직접지불제도에 따른 직접지불금을 신청할 수 있는 자는 **「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조 제1항 제1호에 따른 농업경영정보를 등록**(변경등록을 포함한다. 이하 같다)**한 농업인등**으로 한다.

** 제9조 ③ 1. 농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자(동법 시행령 제6조 ① 지급대상자 등록신청 연도의 직전 연도를 기준으로 **농업 외의 종합소득금액이 3천 700만원 이상인 농업인**)

*** 제19조 ① **1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록 또는 수령한 경우**

2. 기본직접지불금을 수령하기 위해 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지등을 분할하는 경우

6. 제12조 각 호의 의무를 이행하지 않은 경우

② 농림축산식품부장관은 제1항 제1호, 제2호, 제6호 및 제7호에 해당하여 기본직접지불금의 전부를 지급하지 아니하게 된 자(제10조에 따른 소농직접지불금을 등록신청한 경우에는 그 농가의 구성원 모두를 말한다)에 대하여는 **8년 이내의 범위에서 제15조에 따른 기본직접지불금 지급대상자의 등록을 제한할 수 있다.**

○ **(준수사항) 보조금 수급자의 준수사항 규정**을 두고 있는 것도 유사하나, **공익직불제의 준수사항이 보다 구체적으로 명시**

* 「농업농촌공익직불법」 제12조(기본직접지불금 수령을 위한 준수사항) 제15조에 따른 기본직접지불금의 지급대상자로 등록된 자(이하 "기본직접지불금 등록자"라 한다)는 기본직접지불금을 지급받기 위하여 다음 각 호의 의무를 이행하여야 한다. 다만, 휴경 중인 농지 등에 대한 의무에 관한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상(形狀) 및 기능을 유지할 것
2. 농약 및 화학비료를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것
3. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 이수할 것
4. 그 밖에 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 이행할 것

- 「농업농촌공익직불법 시행령」 제12조~제15조에서는 직불금 수령을 위한 준수사항을 보다 구체적으로 명시

* 제12조(농지의 형상 및 기능 유지) ① 기본직접지불금 등록자는 기본직접지불금을 지급받기 위해 법 제12조 제1호에 따라 다음 각 호의 기준에 적합하도록 농지의 형상(形狀) 및 기능을 유지해야 한다.

1. 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것
2. 농작물을 재배하거나, 휴경하는 경우에는 연간 1회 이상 경운(耕耘, 논밭을 갈고 김을 맴)할 것
3. 이웃한 농지등과 구분이 가능하도록 경계를 설치하고 관리할 것
4. 논농업에 이용되는 농지등 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것

② 제1항에서 정한 사항 외에 농지의 형상 및 기능 유지에 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다.

** 제13조(농약 및 화학비료의 사용기준) 법 제12조 제2호에서 "대통령령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 구분에 따른 기준을 말한다.

1. 농약: 농림축산식품부령으로 정하는 농약안전사용기준 및 농산물의 생산단계, 유통·판매단계의 농약 잔류허용기준
2. 화학비료: 농림축산식품부령으로 정하는 농경지 토양화학성분 기준 및 비료량 기준

*** 제14조(교육 이수) ① 기본직접지불금 등록자는 기본직접지불금을 지급받기 위해 법 제12조 제3호에 따라 매년 다음 각 호의 내용이 포함된 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육(이하 "교육"이라 한다)을 이수해야 한다.

1. 농업·농촌의 공익기능과 농업인등의 역할
2. 공익직접지불제도 운영 및 공익직접지불금의 지급에 관한 사항
3. 공익직접지불금 지급 관련 농업인등의 준수사항
4. 그 밖에 공익직접지불제도의 시행에 관한 사항

**** 제15조(기본직접지불금 수령을 위한 그 밖의 준수사항) 법 제12조 제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 별표 3의 준수사항을 말한다.

나. 중앙 및 지자체 농어업인 대상 사회보장사업 현황

1) 중앙부처(농림부)

□ 농림부의 농업인 지원정책 추세를 살펴보기 위해 세부사업 기준으로 최근 5년간(2020~2024년*)의 주요 사업을 정리

* 2020~2023년까지는 본예산, 2024년은 예산안 기준

○ 2020~2024년 농림부의 농민지원 관련 예산편성 규모는 꾸준히 증가하여 2020년 5.9조원에서 2024년 8.1조원까지 상승

- 동일기간 농림부 예산은 2020년 15.8조원, 2021년 16.3조원, 2022년 16.9조원, 2023년 17.4조원. 24년 예산안 18.3조원 규모

○ 가장 큰 규모(2024년 예산안 기준)의 사업은 공익기능증진직불로 2.9조원 규모로 편성되었고, 그 다음으로 큰 규모의 사업은 맞춤형농지지원(융자)으로 1.2조원이 편성

<표 Ⅱ-9> 농림부 농업인 대상 주요사업 지출추이

(단위: 억원)

회계명	세부사업명	20년도 본예산	21년도 본예산	22년도 본예산	23년도 본예산	24년도 예산안
농어업재해 재보험기금	재보험금	1,193	1,500	1,000	700	1,500
농어촌구조개선 특별회계	농기계임대	375	270	278	248	327
	농업재해보험	4,794	4,755	6,857	7,309	6,571
	농작물재해보험운영비지원	1,118	837	1,098	988	988
	농협사업구조개편지원	120	91	54	2	0
	유해야생동물포획시설지원	3	4	3	3	0
	재해대책비	502	1,000	2,000	2,000	3,000
	농업자금이차보전	3,243	2,975	2,803	4,519	5,555

<표 Ⅱ-9>의 계속

회계명	세부사업명	20년도 본예산	21년도 본예산	22년도 본예산	23년도 본예산	24년도 예산안
농어촌구조개선특별회계	경영이양직불	390	324	267	215	305
	농업인안전재해보험	834	870	899	972	956
농업·농촌공익기능증진직접지불기금	공익기능증진직불	23,610	23,610	23,610	27,269	28,702
	사업관리비	111	112	115	115	104
	직불제이행점검	196	197	216	251	284
농지관리기금	경영회생지원농지매입(융자)	2,800	2,979	3,077	2,907	2,337
자유무역협정이행지원기금	자유무역협정이행지원센터운영	46	46	45	46	35
	폐업지원	720	1,100	0	0	0
	피해보전직불	200	200	200	180	54
고등·평생교육지원특별회계	영농아카데미	0	0	0	0	153
농어촌구조개선특별회계	농식품벤처창업활성화지원	148	167	243	345	466
	귀농귀촌 활성화지원	136	217	236	213	77
	귀농귀촌활성화지원(정보화)	0	0	76	69	0
	농업·농촌교육훈련지원	529	520	493	507	316
	농촌고용인력지원	30	53	112	127	219
	농림수산업자신용보증기금출연	0	1,300	1,300	0	300
	청년농업인영농정착지원	314	335	389	551	943

<표 Ⅱ-9>의 계속

회계명	세부사업명	20년도 본예산	21년도 본예산	22년도 본예산	23년도 본예산	24년도 예산안
농지관리기금	농지관리기능강화구축	0	0	48	404	391
	맞춤형농지지원(융자)	6,460	7,703	8,123	8,577	12,413
자유무역협정이행지원기금	농식품모태펀드출자	350	400	400	400	550
지역균형발전특별회계	귀농귀촌활성화지원(정보화)	0	0	0	0	19
농어촌구조개선특별회계	농업안전보건센터 운영	0	0	0	6	0
	농업유산발굴및보전관리지원	0	27	25	26	0
	농촌공간계획및재생지원	0	31	327	831	826
	농촌보육여건개선	16	24	41	44	0
	청년농촌보금자리조성	64	57	8	48	152
	농업농촌사회적가치확산지원	39	240	317	367	0
	농업인 건강·연금보험료 지원	3,330	3,362	3,596	4,018	3,484
	농업인자녀 및 농업후계인력 장학금지원	177	160	160	155	0
	농촌공동체활성화지원	163	148	143	103	0
	농촌취약계층복지지원	0	0	0	0	288
	여성농업인 특수 건강검진	0	0	20	20	43
	취약농가인력지원	94	101	104	103	0
	농촌경제활성화지원	0	0	0	0	253
	농촌융복합산업활성화지원	300	341	313	144	0
농지관리기금	농지연금(융자)	1,479	1,809	2,106	2,282	2,423

<표 Ⅱ-9>의 계속

회계명	세부사업명	20년도 본예산	21년도 본예산	22년도 본예산	23년도 본예산	24년도 예산안
농지관리기금	농지이용관리지원	44	184	243	275	151
지역균형발전 특별회계	농촌형교통모델(자율)	257	205	209	217	249
	일반농산어촌개발	5,239	6,134	5,729	5,479	5,654
	취약지역생활여건개조사업	0	1,242	1,361	1,080	1,041
합계		59,423	65,631	68,644	74,116	81,127
각 연도 농림부 예산		157,743	162,856	168,767	173,573	183,330

2) 중앙부처(농림부 외)

□ 중앙정부 농어업인 지원정책을 농림부를 제외한 부처에 대해 세부사업 기준으로 선별하고, 최근 5년간(2020~2024년)의 예산 편성 추이를 검토

□ 농림부 외 중앙부처에서 추진하는 농어업인 대상 주요사업은 주로 해수부, 금융위, 산자부에서 수행

○ 세 부처 모두 연도에 따라 등락을 보이고 있으며, 2022년 전년도에 비해 하락하였다가 2023년 이후 증가세로 전환되는 공통적인 추세가 관찰됨

○ 특히 해수부의 경우, 2023년과 2024년 예산안의 편성규모가 앞선 세 개 연도에 비해 급격히 증가하는 모습을 보임

- 이는 2023년의 경우, “수산 공익직불제” 사업과 “수산금융자금이차보전”, “어선원 및 어선재해보상보험” 사업의 예산증가에 주로 기인하며,
- 2024년의 경우, “수산 공익직불제”와 더불어 “재해 등 대응 긴급경영안정자금(융자)”, “양식등재해대책비”, “어선원 및 어선재해보상보험” 사업의 증액 편성이 2024년 해수부 어업인 지원사업 규모 증가를 견인

<표 Ⅱ-10> 중앙정부 농어업인 대상 주요사업 지출추이(농림부 외)

(단위: 억원)

부처명	회계명	세부사업명	2020년도 본예산	2021년도 본예산	2022년도 본예산	2023년도 본예산	2024년도 예산안
금융위	일반회계	농어가목돈마련저축장려기금출연	339	341	266	270	315
금융위 소계			339	341	266	270	315
산자부	전력산업기반기금	농어촌전기공급사업	1,057	1,373	1,236	1,326	1,460
산자부 소계			1,057	1,373	1,236	1,326	1,460
해수부	농어촌구조개선특별회계	수산장비(임대)활용(지자체)	14	14	17	28	49
		어업인교육훈련 및 기술지원	70	69	71	123	118
		어업인삶의질 향상	27	38	27	29	30
		수산금융자금 이차보전	1,087	851	963	1,238	1,233
		양식등 재해대책비	75	80	80	163	850
		양식어업재해보험	519	283	253	230	241
		어선원및어선 재해보상보험	1,235	1,189	1,163	1,338	1,661
		어업인건강연금보험료지원	116	120	143	134	130
		귀어귀촌활성화	40	41	50	60	0
		수산 공익직불제[1)]	128	515	559	933	1,062
		어업인안전보험	21	18	17	17	21
		양식장임대	0	0	0	0	4
		청년어촌정착지원	15	16	17	19	25
	수산발전기금	TAC참여어업인 경영개선자금(융자)	83	95	105	105	105

<표 Ⅱ-10>의 계속

부처명	회계명	세부사업명	2020년도 본예산	2021년도 본예산	2022년도 본예산	2023년도 본예산	2024년도 예산안
해수부	수산발전기금	수산모태펀드출자	70	70	70	70	190
		수산장비구입지원(융자)	29	29	29	29	16
		양식어업지원(융자)	22	22	22	22	22
		재해등대응 긴급경영 안정자금(융자)	200	200	200	200	1,000
		자유무역협정 이행지원	10	10	9	9	8
		폐업지원금	9	2	0	0	0
		피해보전직불금	24	23	20	18	10
해수부 소계			3,793	3,683	3,814	4,766	6,775
합계			5,188	5,397	5,316	6,362	8,550

주: 1) 수산 공익직불제는 2021년 3월 1일 시행되었으며, 2020년 수치는 "조건불리지역수산직불제(지자체)" 세부사업 금액

3) 지자체

□ 2020년 이후 지자체에서 수행중이거나 시행을 준비 중인 농어업인 대상 주요 사회보장사업 현황은 <표 Ⅱ-11>에 제시

○ 대부분의 사업은 여성, 고령자, 청년, 다문화가족 등을 대상으로 하는 사업으로 이루어져 있으며, 보건·의료, 소득지원, 돌봄, 주거 및 교통 지원 등을 목적으로 함

<표 Ⅱ-11> 지자체 농어업인 대상 주요 사회보장사업 현황

시도	시도/시군	사업명
강원	강원도	여성농업인 복지바우처 지원사업
		여성임업인 복지바우처 지원사업
		여성 어업인 복지바우처 지원사업
	인제군	여성농업인 특수건강검진비 지원 사업
	평창군	고령농업인 종합건강검진비 지원
	홍천군	어르신 농어촌버스 무료이용 지원

<표 Ⅱ-11>의 계속

시도	시도/시군	사업명
경기	평택시	여성농업인 행복바우처 지원
경남	경상남도	여성농업인 진료비 지원사업
	하동군	청년층 농어촌버스 요금 할인 사업
경북	경상북도	여성농어업인 행복바우처 지원사업
	청송군	농업인 지역소멸 극복지원금 지원사업
대전	대전광역시	대전광역시 여성농업인 행복바우처 지원
울산	울산광역시	울산광역시 여성농업인 행복바우처 지원
전남	담양군	여성농업인 행복바우처 추가 지원
		여성농업인 건강검진비 지원사업
	여수시	농어촌아동 지원 수당
	해남군	다자녀 가정 보건기관 진료비·수수료 감면
		다자녀 가정 양육 장려금 지원 사업
전북	남원시	여성농업인 생생카드 지원사업
		남원시 귀농·귀촌인 주택 및 농지 임차료 지원사업
	무주군	무주청년 나르샤 통장 지원사업
	전라북도	여성농업인 생생카드 지원사업
제주	제주특별자치도	고령해녀 은퇴수당 및 신규해녀 정착지원금 지원사업
충남	부여군	여성농어업인 행복바우처 지원사업
	충청남도	여성농어업인 행복바우처 지원사업
		청년농어업인(Young農) 바우처 지원사업
	태안군	고령농어인 종합건강검진비 지원
충북	보은군	농작업 대행 서비스 운영 지원 사업
		청년 귀농인 정착자금 지원
		청년 귀농인 농업 창업비용 지원
		귀농인 영농자재 지원
		귀농인 주택설계비 지원
		청년취업자·청년농업인 주거비 지원
	옥천군	충청북도 여성농어업인 행복바우처 지원사업(옥천군 지원확대)
		청년농업인 바우처 지원

<표 Ⅱ-11>의 계속

시도	시도/시군	사업명
충북	충주	충주시 귀농인 주거임차료 지원 사업
	충청북도	여성농어업인 행복바우처 지원사업

4) 세제혜택

가) 국세

□ 소득세

○ 사업소득, 금융소득, 양도소득에 대한 비과세, 감면 혜택을 제공

비과세	감면
<사업소득> ◦ 식량작물재배업 농업소득 ◦ 수입금액 10억원 이하 작물재배업 소득 - 채소·화훼작물 및 종묘재배업, 과실·음료용 및 향신용 작물 재배업(커피 등), 기타 작물재배업(인삼 등), 시설작물재배업(콩나물 등) ◦ 농가부업소득 - 민박, 음식물 판매, 전통차 제조, 농가부업 규모를 초과하는 축산업 등을 합산하여 연 3천만원 이하 소득 - 농가부업규모에 해당하는 범위의 축산업(소 50마리, 돼지 700마리, 닭·오리 15,000마리 등) ◦ 기타 - 전통주 제조소득(농어촌지역에서 제조한 연 1,200만원 이하 소득) - 논·밭을 작물생산에 이용하게 하여 발생하는 소득(논·밭 임대소득 등) - 산림소득(5년 이상 조림된 임지의 임목 벌채 등 연 600만원 이하 소득) **<금융소득>** ◦ 이자소득 비과세 - 농어가목돈마련저축의 이자소득(~'25년), 농협 예탁금 이자소득(3천만원 이하 예탁금, ~'25년) ◦ 배당소득 비과세 - 농협 출자금 배당소득(1천 만원 이하, ~'25년), 영농조합법인 조합원 배당소득 중 농업소득	**<사업소득>** ◦ 작물재배업·축산업을 경영하는 중소기업인 개인사업자는 소득세를 15~30%감면(~'25년) ◦ 농공단지 입주기업(개인사업자)의 농어촌소득원 개발사업에서 발생하는 소득에 대한 소득세는 50%감면(~'23년) **<양도소득>** ◦ 양도소득세 감면 - 8년 이상 자경농지(일몰없음)·축사용지(~'25년) 양도 시, 자경농지 대토 시(일몰없음), 농업법인에 농지 현물출자 시 100% 감면(~'23년), 농업법인에 농지 이외 부동산 현물출자시 이월과세(~'23년)

비과세	감면
전액 및 기타 소득 중 일부(~'23년), 농업회사법인 출자자 배당소득 중 식량작물재배업 소득 전액 및 기타 소득 중 일부(~'23년) **<양도소득>** ◦ 양도소득 비과세 - 1세대 2주택이나 농어촌주택을 포함한 경우 일반주택 양도시 양도소득세 비과세(~'25년)	

□ 법인세

○ 농업법인

- 영농조합법인에 대한 법인세 감면(~'23년)

구분	감면 한도
식량작물재배업소득	법인세 전액 면제
그 외 작물재배업 소득	(조합원당 연간 6억원/수입금액) × 소득금액까지 법인세 면제
그 외 소득	조합원당 연간 1,200만원까지 법인세 면제

- 농업회사법인에 대한 법인세 감면(~'23년)

구분	감면 한도
식량작물재배업소득	법인세 전액 면제
그 외 작물재배업 소득	(연간 50억원/수입금액) × 소득금액까지 법인세 면제
그 외 소득	최초 소득발생 연도로부터 5년간 법인세 50% 감면

○ 농협

- 조합 과세표준 특례와 낮은 세율 적용: 법인의 회계상 당기순이익에 일부 세무조정만을 거쳐 과세표준을 계산하고, 낮은 세율을 적용(9~12%)
- 중앙회 고유목적사업준비금 손금산입 특례
- 경제지주(자회사)의 농·축협 지도·지원사업 비용 손금 인정

○ 일반기업

- 중소기업: 작물재배업·축산업을 경영하는 중소기업에 한해 법인세 15~30% 감면(~'25년)

- 농공단지 입주기업: 농공단지(농어촌소득원개발사업)·지방중소기업 특별지원지역에 입주하여 사업을 하는 중소기업에 대해 법인세 5년간 50% 감면(~'23년)
- 신성장·원천기술 연구개발비(신성장·원천기술 통합): 스마트팜 환경제어기기 연구개발비의 최대 30~40%까지 법인세에서 공제(~'24년)

□ 종합부동산세

○ 농지에 대해 종합부동산세 과세 제외

□ 상속세

○ 영농상속공제

- 영농에 종사한 경우 영농상속재산은 30억원 한도 공제가 가능
- 농지, 초지, 축사 등 건축물 및 부속 토지를 대상으로 적용

※ 다만, 피상속인이 상속개시일 8년 전부터 직접 영농에 종사한 경우만 가능

□ 증여세

○ 자경농민이 직접 경작하는 농지, 초지, 산림지, 축사용지를 직계비속에게 증여하는 경우의 증여세는 면제(~'25년)

□ 인지세

○ 농협

- 농업인 융자, 예금에 따른 인지세 면제(~'23년)
- 조합으로부터 농촌주택개량자금을 융자받거나 주택건축용 자재 외상 구입 작성 서류 인지세 면제(~'23년)

○ 농어촌공사

- 농어촌정비사업, 농지은행사업, 과원규모화사업, 농어촌정주생활권사업, 농지조성사업과 관련한 재산권 이전 등에 따른 인지세 면제(~'23년)

□ 부가가치세

○ 농업분야 부가가치세 면세

- 농수산물 및 미가공식료품의 부가가치세 면제
  · 국민생활에 꼭 필요한 농수산물과 1차 가공(탈곡·제분·건조·냉동·염장 등)을 거친 식료품은 부가가치세 면제
- 농업용 면세유(~'23년)
  · 농업인에게 공급하는 석유류는 부가가치세 외에도 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 교육세, 주행세 등 각종 세금을 면제
  · 국립농산물품질관리원에 농업경영체 정보를 등록하고 보유한 농기계를 농협 등에 신고·등록하면 면세유를 이용할 수 있음(농협주유소 외 일반주유소에서도 가능)
- 기타
  · 농업인이 직접 수입하는 농업용기자재의 부가가치세 면제(~'25년)
  · 농업법인의 농업경영·농작업 대행용역의 부가가치세 면제(~'23년)
  · 정부업무 대행단체가 고유목적사업으로 공급하는 재화·용역의 부가가치세 면제
  · 농협중앙회의 명칭사용용역(일몰없음)·전산용역에 대한 부가가치세 면제(~'23년)

○ 농·축산업용 기자재 부가가치세 영세율

- 농업인에게 공급하는 농·축산업용 기자재는 영세율 적용(~'25년)
  · 농기계 31종(콤바인, 파종기, 육묘상자 등), 축산용기자재 39종(사료통, 사료배합기, 축산분뇨제거기 등), 임업용기자재 15종(산불진화용 펌프, 톱밥제조기 등), 비료, 농약, 사료, 유기농어업 농자재 50종(키토산, 목초액, 천적 등)이 있음

○ 농·축산업용 기자재 부가가치세 사후 환급

- 환급 품목: 농업용필름, 인삼재배용 지주목, 농업용 양파망·마늘망, 동물용 의약품, 화훼재배용 배지, 축산업용 톱밥, 축산업용 차량방역기 등 총 63종

○ 농수산물 의제매입세액 공제

- 농산물을 원료로 하는 음식점·제조업 등에 대해 농산물 구매금액의 일정 부분을 매입세액으로 간주하여 부가가치세를 공제
- 공제한도(기본한도): 법인 30%, 개인사업자 40~50%
  · 개인 음식점 사업자: 1억원 이하 75%, 2억원 이하 70%, 2억원 초과 60%(~'23년)
  · 개인 기타 사업자: 2억원 이하 65%, 2억원 초과 55%(~'23년)
  · 법인: 과세표준의 50%(~'23년)

□ 주세

○ 농업분야 저율 과세

- 일정 수량의 전통주는 납부세액의 50%를 감면
  · 전년도 발효주류 500kl, 증류주류 250kl 이하 생산자 및 신규 면허자는 발효주류 200kl, 증류주류 100kl에 대해 50% 감면된 세율을 적용

○ 소규모주류 제조면허

- 소규모 탁주, 약주 및 청주 제조자는 소규모주류 제조면허를 받을 수 있으며, 일반적 제조장 시설기준보다 완화된 시설기준을 적용. 또한 자기영업장 및 다른 사업자의 영업장에서 판매가 가능
  · 약주 및 청주 1kl 이상 5kl 미만 제조자는 (제조원가 + 제조원가의 10%) X (출고수량 기준 5kl 이하 60%, 5kl 초과 80%)를 과세표준으로 함
  · 탁주 제조자는 출고수량 기준(5kl 이하 60%, 5kl초과 80%)을 과세표준으로 함

□ 농어촌특별세

○ 농업인·농협·농업법인 조세 감면에 대한 농특세를 비과세

나) 지방세

□ 지방소득세

○ 농·축협 등에 대한 법인지방소득세 과세특례(~'25년)

□ 취득세

○ 농지

- 농지확대개발을 위한 농지 취득세 면제(~'25년)
- 자경농민이 직접 농업에 사용하는 농지·축사·온실 등 취득세 50% 경감(~'23년)
- 귀농인이 3년 이내 취득하는 농지 취득세 50% 경감(~'24년)

○ 농업법인

- 농업법인 설립 후 2년 내 취득하는 영농용 부동산 취득세 75% 경감(~'23년)
- 영농·유통·가공용 부동산 취득세 50% 경감(~'23년)

○ 농협, 농어촌공사 등 관련기관

- 농협
  · 농협중앙회 농민교육용 부동산 취득세 25% 경감(~'23년)
  · 조합 고유업무용 부동산 취득세 면제(최소납부세제 대상)(~'23년)
  · 농협 유통자회사 유통시설, 교육훈련시설 취득세 25% 경감(~'23년)
- 농어촌공사
  · 농업기반시설용 부동산 취득세 50% 경감(~25년)
  · 농지규모화사업 부동산 취득세 50% 경감(~'25년)
  · 경영회생사업 부동산 취득세 50% 경감(~'25년)
  · 과원규모화사업 부동산 취득세 50% 경감(~'25년)
  · 농지매입비축사업 부동산 취득세 50% 경감(~'25년)
  · 생활환경정비사업 부동산 취득세 25% 경감(~'25년)
- aT(한국농수산식품유통공사)
  · aT 유통시설, 교육훈련시설 취득세 50%경감(~'25년)

○ 기타

- 농기계류·관정시설 취득세 면제(~'23년)
- 농어촌주택개량사업용 건축물 취득세 면제(~'24년)
- 지방농수산물공사 고유업무 부동산 취득세 면제(최소납부세제 대상)(~'25년)

□ 등록면허세

○ 축산업 허가·등록제에 대한 등록면허세 부과('15년~)

- 전체 축산업 허가·등록 농가에 대해 사육시설 면적에 따라 1~5종으로 나누어 매년 등록면허세 부과
- 행정청이 축산업 허가·등록제를 시행·관리하는 데 필요한 수수료 개념으로 부과

○ 농협

- 조합 합병 시 합병한 날부터 3년 이내에 양수받은 재산의 등록면허세 50% 경감(~'24년)
- 농협 융자 시 담보물 등기에 대한 등록면허세 50% 경감(~'25년)

□ 주민세

○ 농업인이 영농·영림·가축사육 등에 직접 사용하는 사업소에 대해서는 주민세 사업소분(기본세액제외) 및 종업원분 면제(~'24년)

3. 재정운영 측면의 고려사항

□ 농민수당은 대부분의 지자체에서 광역 지자체와 시군이 재원을 분담하는 방식으로 운영하고 있어, 재정여력이 부족한 (기초)지자체에서는 시행 자체에 어려움을 겪거나 지원금액에 차이가 날 수 있음

○ 특히, 농민수당을 도입하거나 확대하려면 한정된 예산 안에서 여타 농업관련 예산을 조정해야 하는 상황도 발생할 수 있으므로, 지자체 차원의 전반적인 농업 정책이나 재정상황을 면밀히 검토하여 결정할 필요

<표 Ⅱ-12> 농민수당 도입 지자체 재정현황(2022년)

(단위: 백만원)

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
전남(본청)	일반회계	농어민 공익수당 지원	50,455	27.9	26.2
- 목포시	일반회계	농어민 공익수당	1,166	7.6	17.3
- 여수시	일반회계	농어민 공익수당 지원	6,479	6.6	29.4
- 순천시	일반회계	농어업인 공익수당	9,088	6.0	17.8
- 나주시	일반회계	농어민 공익수당 지원	8,700	8.2	16.8
- 광양시	일반회계	농어민 공익수당 지원사업	4,709	4.6	25.4
- 담양군	일반회계	전남형 농어민 공익수당 지급	4,770	5.4	10.7
- 곡성군	일반회계	농어민 공익수당	4,225	5.1	8.3
- 구례군	일반회계	농어민 공익수당 지급	3,082	5.1	7.1
- 고흥군	일반회계	농어민 공익수당 지원	9,605	4.4	6.3
- 보성군	일반회계	농어민 공익수당 지원	6,449	3.9	7.0
- 화순군	일반회계	공익수당 지원(보조)	10,800	9.8	13.9
- 장흥군	일반회계	농어민 공익수당 지원(도비)	4,860	3.4	7.0
- 강진군	일반회계	농어민 공익수당	5,220	4.7	7.8
- 해남군	일반회계	농어민 공익수당	9,140	3.3	7.7
- 영암군	일반회계	전라남도 농어민 공익수당	6,691	4.7	10.8
- 무안군	일반회계	농어민 공익수당 지원	6,860	6.2	11.7
- 함평군	일반회계	전남형 농어민 공익수당 지원(보조)	4,534	3.6	7.6
- 영광군	일반회계	영광군 농어민공익수당	4,866	3.4	12.9
- 장성군	일반회계	농어민 공익수당 지원	5,457	5.8	11.2
- 완도군	일반회계	농어민 공익수당	6,262	4.4	6.5
- 진도군	일반회계	농어민 공익수당 지원사업	3,793	3.4	8.5
- 신안군	일반회계	농어민공익수당(보조)	6,551	3.5	6.7
전북(본청)	일반회계	농업 농촌 공익적 가치 지원	28,064	16.0	24.0
	일반회계	수산업 어촌 공익적 가치 지원	612	0.3	
- 전주시	일반회계	농업농촌 공익적 가치 지원	3,296	4.2	24.5
	일반회계	전라북도 수산업·어촌 공익적 가치 지원(어민 공익수당)	6	0.01	
- 군산시	일반회계	수산업.어촌 공익적가치 지원사업(어민공익수당)	552	0.3	16.3
	일반회계	농민 공익수당	5,082	2.7	

<표 Ⅱ-12>의 계속

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
- 익산시	일반회계	농업·농촌 공익적 가치 지원 사업(농민 공익수당)	7,586	3.8	15.7
	일반회계	수산업어촌 공익적 가치 지원 사업(어민공익수당)	15	0.01	
- 정읍시	일반회계	농업농촌 공익적가치 지원 (농민공익수당)	6,935	3.5	9.4
- 남원시	일반회계	농업농촌 공익적가치 지원사업 (농민공익수당)	6,700	3.2	8.8
	일반회계	수산업·어촌 공익적가치지원 사업(어민공익수당)	12	0.01	
- 김제시	일반회계	농업농촌 공익적 가치 지원 사업(보조)	6,585	3.7	10.1
	일반회계	수산업어촌 공익적 가치 지원 사업(보조)	37	0.02	
- 완주군	일반회계	농어민 공익수당(농어업농어촌 공익적 가치지원)	5,751	4.8	16.4
- 진안군	일반회계	수산업 어촌 공익적 가치 지원 사업	2	0.001	6.4
	일반회계	전북 농업·농촌 공익적 가치 지원 사업(농민 공익수당)	3,255	2.5	
- 무주군	일반회계	농민 공익수당 지원	3,173	3.0	7.9
- 장수군	일반회계	농민공익수당 추진	3,270	2.8	7.0
- 임실군	일반회계	전라북도 수산업어촌 공익적 가치 지원사업	6	0.01	8.3
	일반회계	전북 농업농촌 공익적 가치 지원사업	3,457	3.1	
- 순창군	일반회계	전라북도 수산업·어촌 공익적 가치 지원사업(어민 공익수당)	3	0.003	7.7
	일반회계	전북 농업농촌 공익적 가치 지원사업	3,861	3.4	
- 고창군	일반회계	농업·농촌 공익적 가치지원	6,485	3.6	8.5
	일반회계	수산업 어촌 공익적 가치 지원	160	0.1	
- 부안군	일반회계	농업농촌 공익적 가치 지원 사업(농민공익수당)(보조사업)	4,590	2.6	7.9
	일반회계	수산업·어촌 공익적 가치 지원 사업	705	0.4	

<표 Ⅱ-12>의 계속

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
충남(본청)	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	56,213	30.6	33.6
	일반회계	충청남도 농어민수당 지원(어민)	1,750	1.0	
- 공주시	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	10,107	13.8	12.3
- 보령시	일반회계	농어민수당(어민) 지원	1,576	1.2	13.7
- 서산시	일반회계	농어민수당(어민) 지원	315	0.2	22.6
- 논산시	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	11,638	10.8	12.3
- 계룡시	일반회계	충청남도 농어민수당	701	5.5	16.0
- 당진시	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	12,065	6.9	26.2
	일반회계	농어민수당(어민) 지원	613	0.4	
- 금산군	일반회계	충청남도 농어민수당지원(도비)	7,653	7.6	10.9
- 부여군	일반회계	농민수당 지급	11,509	7.1	9.4
- 서천군	일반회계	충청남도 농어민수당 지원	7,361	6.7	9.7
	일반회계	충청남도 농어민수당(어민) 지원	350	0.3	
- 청양군	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	6,718	6.5	9.7
- 홍성군	일반회계	농어민 수당 지원	10,154	7.5	15.3
	일반회계	농어민수당(어민) 지원	210	0.2	
- 예산군	일반회계	충청남도농어민수당지원	10,925	8.7	10.6
- 태안군	일반회계	충청남도 농어민수당(어민) 지원	1,313	1.0	10.8
	일반회계	충청남도 농어민 수당 지원	8,241	6.3	
충북(본청)	일반회계	농업인 공익수당 지원	21,761	18.1	29.8
- 청주시	일반회계	농업인 공익수당 지원사업	9,925	5.3	27.9
- 충주시	일반회계	농업인 공익수당 지원	5,170	4.1	17.4
- 보은군	일반회계	농업인 공익수당 지원	3,030	3.4	10.0
- 영동군	일반회계	충청북도 농업인 공익수당 지원(보조)	3,650	3.6	7.6
- 증평군	일반회계	농업인 공익수당 지원	880	3.2	13.9
- 진천군	일반회계	농업인 공익수당	2,420	3.0	26.1
- 음성군	일반회계	농업인 공익수당 지원사업	3,640	3.4	21.5
- 단양군	일반회계	농업인 공익수당	1,650	2.9	12.7
- 제천시	일반회계	충청북도 농업인공익수당 지원(보조)	3,150	3.5	12.9

<표 Ⅱ-12>의 계속

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
- 옥천군	일반회계	충청북도 농업인공익수당 지원(보조)	3,024	3.5	10.7
- 괴산군	일반회계	2022년 충청북도 농업인공익수당 지원사업	3,497	2.4	7.5
경기도(본청)	일반회계	경기도 농민 기본소득 지원(자체/지원)	56,967	15.5	55.7
- 용인	일반회계	농민기본소득 지원사업	7,533	9.2	48.7
- 평택시	일반회계	농민기본소득 지원(도비)	13,010	9.9	41.6
- 의정부시	일반회계	농민기본소득 지원사업	1,390	10.7	21.1
- 파주시	일반회계	농민기본소득 지원	10,055	13.3	28.9
- 김포시	일반회계	농민기본소득사업	7,581	9.0	32.8
- 광주시	일반회계	농민기본소득 지원사업	3,937	9.7	36.0
- 이천시	일반회계	농민기본소득 지원사업(보조)	12,585	12.8	44.6
- 양주시	일반회계	농민기본소득 지원	4,490	9.8	24.6
- 안성시	일반회계	농민기본소득 지원사업	11,634	9.7	27.3
- 포천시	일반회계	농민기본소득 지원사업	8,298	12.6	22.6
- 의왕시	일반회계	농민기본소득 지원	508	6.9	36.3
- 하남시	일반회계	농민기본소득 지원	634	4.4	47.7
- 여주시	일반회계	여주시 농민기본소득 지원사업	11,273	14.3	21.0
- 동두천시	일반회계	농민기본소득 지원	855	7.4	13.1
- 양평군	일반회계	농민기본소득(보조)	10,616	11.2	16.8
- 가평군	일반회계	가평군 농민기본소득 지원	5,312	9.8	16.8
- 연천군	일반회계	농민기본소득(도비)	4,172	9.4	14.5
강원도(본청)	일반회계	농어업인수당 지원	33,918	18.8	26.8
	일반회계	어업인 수당 지원	950	0.5	
- 인제군	일반회계	강원도형 농어민수당(도비)	2,148	2.6	8.0
- 양양군	일반회계	농어민수당	2,373	3.5	12.7
- 태백시	일반회계	농업인 수당 지원사업	423	1.8	13.0
- 속초시	일반회계	강원도 농업인 수당 지원	672	2.5	20.1
- 삼척시	일반회계	농업인 수당 지급(도)	3,339	3.9	13.2
- 평창군	일반회계	강원도 농업인 수당(도비)	3,815	3.9	11.0
경남(본청)	일반회계	농어업인수당 지원	30,192	16.9	33.0

<표 Ⅱ-12>의 계속

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
- 창원시	일반회계	농어업인수당 지원사업	7,402	5.1	32.3
- 진주시	일반회계	농어업인수당 지원	7,970	6.0	19.4
- 통영시	일반회계	농어업인수당 지원사업	2,429	1.8	12.3
- 사천시	일반회계	경상남도 농어업인수당 지원	4,080	3.9	15.1
- 김해시	일반회계	농어업인수당 지급	3,849	3.6	29.3
- 밀양시	일반회계	농어업인수당	6,523	5.8	13.0
- 거제시	일반회계	농어업인수당 지원사업	3,574	2.5	17.0
- 양산시	일반회계	농어업인수당 지급	1,526	2.5	25.7
- 의령군	일반회계	농어업인수당	2,551	2.2	8.0
- 함안군	일반회계	농어업인수당 지원사업	3,531	3.4	15.2
- 창녕군	일반회계	농어업인수당 지원사업	4,752	4.2	11.9
- 고성군	일반회계	농어업인수당 지원	3,262	2.4	8.4
- 남해군	일반회계	농어업인수당 지원 사업	3,975	3.9	9.0
- 하동군	일반회계	농어민수당 지원사업	4,460	3.1	13.0
- 산청군	일반회계	농어업인수당 지원	3,379	2.2	7.8
- 함양군	일반회계	농어업인수당 지원(도비)	3,849	3.2	9.8
- 거창군	일반회계	농어업인수당	4,816	3.6	8.1
- 합천군	일반회계	농어업인수당	4,487	3.8	8.0
경북(본청)					26.6
- 포항시	일반회계	농어민수당지원(보조)	9,582	4.8	27.0
- 경주시	일반회계	농어민수당지원	10,081	6.0	19.8
- 김천시	일반회계	농어민수당 지원(보조)	8,862	5.1	12.5
- 안동시	일반회계	농어민수당지원(도비)	9,613	5.4	11.3
- 구미시	일반회계	농어민수당	7,243	6.3	28.4
- 영천시	일반회계	농어민수당지원(도비)	7,986	6.2	13.5
- 상주시	일반회계	농어민수당 지원(도비)	10,426	5.8	8.2
- 문경시	일반회계	농어민수당지원(도비)	5,556	5.0	9.5
- 경산시	일반회계	농어민수당지원(도비)	5,180	6.0	22.4
- 군위군	일반회계	농어민수당지원	3,563	5.0	6.5
- 의성군	일반회계	농어민수당지원(도비)	7,907	6.0	8.2
- 청송군	일반회계	경상북도농어민수당지원	3,698	3.8	6.8

<표 Ⅱ-12>의 계속

지자체	회계명	세부사업명	농민수당 예산현액	농림해양수산 분야 예산 대비 비율	재정 자립도
- 영양군	일반회계	농어민수당지원(보조)	2,300	3.8	6.0
- 영덕군	일반회계	농어민수당(도비보조)	3,330	3.9	8.6
- 청도군	일반회계	농어민수당	5,485	5.1	8.9
- 성주군	일반회계	농어민수당지원	5,088	6.8	12.1
- 예천군	일반회계	농어민수당 지원	6,085	4.8	9.3
- 봉화군	일반회계	농어민수당	4,297	4.0	6.5
- 영주시	일반회계	농어민수당 지급 지원(도비)	6,079	5.6	12.8
- 칠곡군	일반회계	농어민수당 지원	3,412	7.4	20.7
제주(본청)	일반회계	농민수당 지원	6,133	0.9	32.7
	지역농어촌 진흥기금	농민수당 지원	9,140	1.3	

Ⅲ. 효과성 분석

1. 정책의 논리모형

□ 이 정책의 도입을 주장한 연구자들이 제시하고 있는 정책의 필요성은 다음과 같음[1)]

○ 시장개방으로 인한 도농간 소득 불평등과 농촌사회 붕괴

○ 농가 간 소득 양극화와 기존 직불금의 대소농간 불평등 분배

○ 농업·농촌의 공익기능에 대한 보상 필요

- 농업, 농촌의 다원적 가치로 환경보전, 문화경관, 농촌활력, 식량안보 등이 제시됨

□ 농민이라면 그 경작규모 등과 무관하게 누구에게나 일정액을 지급하는 농민수당 제도를 통해서 위에서 제시된 문제들을 해결하는 것을 정책목표로 제시하고 있음

○ 농민에 대한 수당 지불을 통해서 도농간 소득 불균등 완화

○ 경작규모와 무관한 일정액 지급을 통해서 농가간 소득 불균형 완화

○ 농민에 대한 지급을 통해서 농민이 무상(無償)으로 사회에 제공하고 있는 공익적 기능에 대한 대가를 지불

□ 이하에서는 위에서 제시된 정책의 전제와 기대하는 정책 효과 중 공익적 기능을 제외한 정책의 배경과 효과를 점검함

1) 박경철(2020), '농민수당·농민기본소득제도: 배경·현실·대안,' "2020 GSnJ 농업농촌의 길 발표자료"와 전문가와의 인터뷰 내용 참고

<표 Ⅲ-1> 평가를 위한 질문

	도농간 소득 불균등	농가간 소득 불균등
정책의 배경	불균등 정도는 어느 정도인가?	불균등 정도는 어느 정도인가?
정책의 효과	정책이 농촌지자체의 경제활동을 진작하는가?	정책을 통해서 소득 불균등 정도는 얼마나 완화되는가?

○ 공익기능에 대해서는 그 가치평가에 대해서는 다수의 선행연구가 있으나, 이 정책을 통해서 그 공익기능이 얼마나 증진되는가에 대해서는 평가할 만한 자료가 축적되어 있지 않은 것으로 보임

2. 도농간 소득 불균등과 농가간 소득 불균등

가. 도농간 소득 불균등

□ 농가경제조사와 가계금융복지조사의 평균적 경상소득 수치를 비교하면 전자의 후자 대비 비율은 최근 약간 상승하기는 했으나 70% 수준임

<표 Ⅲ-2> 농가와 일반가계의 경상소득 비교

(단위: 만원)

연도	농가(A)	일반가계(B)	A/B (%)
2016	3,410	5,478	67.9
2017	3,522	5,705	67.0
2018	3,976	5,828	72.2
2019	3,882	5,924	69.5
2020	4,269	6,125	73.5
2021	4,565	6,414	74.5

주: 농가는 농가소득에서 비경상소득을 차감한 것. 일반가계는 경상소득

□ 농업 종사자는 비농업 종사자에 비해서 평균적으로 연령이 높고 교육수준이 낮으므로 평균적 소득격차는 그러한 인적자본 격차에 따른 자연스러운 현상이라는

반론이 가능함. 따라서 이하에서는 가구주(경영주)가 동일한 연령대와 교육수준인 경우 소득의 격차가 얼마나 나는지를 비교함

□ 먼저 두 집단의 연령과 교육수준 분포를 비교함

○ 일반가계의 상황을 알려주는 가계금융복지 자료가 경상소득을 알려주는 최근 연도가 2021년도이므로 이 연도의 농가경제조사 자료와 비교함

○ 농가경제조사가 2인 가구 이상의 수치를 발표하므로 가계금융복지 자료에서도 2인 가구 이상을 비교대상으로 함

○ 두 집단의 연령을 비교하면 농가는 경영주 기준 60대와 70대가 88%에 이르는 반면, 일반가계는 이 연령의 비율이 35%에 불과함

○ 교육수준을 비교하면 농가 경영주 57%가 중졸이하이고 전문대졸 이상이 11%에 불과한 반면 일반가계는 고졸이36%, 전문대졸 이상이 47%임

○ 농가 경영주는 60대 고졸, 70대 고졸 이하가 주력인 반면, 일반 가계주는 40대 전문대졸 이상, 50대 고졸 이상이 주력임

○ 이상에서 두 집단이 소득을 결정하는 기본조건인 연령과 교육수준 측면에서 매우 이질적임을 알 수 있음

<표 Ⅲ-3> 농가 경영주의 연령과 교육수준 분포(2021)

(단위: %)

교육 / 연령	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸 이상	합계
30대 이하	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
40대	0.0	0.0	1.1	1.0	2.1
50대	0.7	0.7	5.4	3.3	10.1
60대	8.2	9.4	14.7	3.2	35.5
70대	26.3	11.3	11.0	3.5	52.1
합계	35.2	21.4	32.2	11.2	100.0

자료: 농가경제조사 mdis 자료. 제공된 가중치를 적용함

<표 Ⅲ-4> 가계금융복지 조사 가구주의 연령과 교육수준 분포(2021)

(단위: %)

교육 / 연령	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸 이상	합계
20대 이하	0.0	0.0	0.6	0.6	1.2
30대	0.0	0.1	3.2	9.6	12.9
40대	0.2	0.3	7.5	15.9	23.8
50대	0.6	1.4	12.2	12.4	26.7
60대	2.7	3.9	8.7	5.9	21.2
70대	5.3	2.8	3.9	2.2	14.2
합계	8.8	8.4	36.1	46.7	100.0

자료: 가계금융복지조사 mdis 자료. 제공된 가중치를 적용함

□ 다음으로 두 집단의 동일 연령, 동일 교육수준 소집단별로 경상소득 격차가 어느 정도인지를 살핌

○ 평균적으로 농가의 경상소득은 일반가계의 약 60% 정도이지만 전문대졸 미만의 학력에서는 동일 연령-교육수준에서는 농가의 소득이 일반가계 대비 90~120% 수준으로 큰 차이가 나지 않음

□ 즉, 적어도 2021년의 경우는 평균적인 소득의 차이는 동일 연령-교육수준 집단 내에서의 격차보다는 농가 연령-교육주준의 차이에 기인하는 바가 큼

<표 Ⅲ-5> 가계금융복지 조사 가구주의 연령과 교육수준 분포(2021)

(단위: %)

교육 / 연령	초졸이하	중졸	고졸	전문대졸 이상	합계
30대	-	33.5	40.6	186.3	154.4
40대	-	-	103.5	72.0	80.2
50대	87.0	123.7	96.9	63.0	77.4
60대	96.7	89.5	88.9	63.2	74.8
70대	91.6	102.8	87.9	77.8	84.5
합계	86.9	89.6	81.9	64.1	59.5

자료: 가계금융복지조사 mdis 자료. 제공된 가중치를 적용함

□ 또 하나의 검토사항은 일정한 빈곤선 이하 가계의 비율임

○ 농가경제조사 자료를 이용하여 계산하면 경상소득이 보건복지부의 생계급여기준(기준 중위소득의 30%)인 농가의 비율이 약 11.4%에 이름

○ 가계금융복지자료 표본의 경우는 이 비율이 1.8%에 불과함

나. 농가간 소득 불균등

□ 농가간 소득 불균등이 시계열적으로 어떻게 바뀌어 왔는지에 대해서는 강봉순·문팔룡(1977), 이정환 외(1987), 이명헌(2015)의 선행 연구가 있음

○ 이명헌(2015)의 요약에 따르면 지니계수로 측정한 농가간 소득 불균등도는 1970년대 다소 증가였다가 1980년대 중반초중반 약간 낮아졌다가 그후 빠르게 상승하여 왔음

- 1980년대 중반까지는 0.3 전후였으나 1980년대 중반이후 상승 결과 2000년대 중반에는 0.4를 넘어서서 2011년에는 0.5 수준에 달하였음

□ 이하에서는 최근의 농가소득 불평등 정도를 2022년 농가경제조사를 통해서 확인하고 농민수당제도가 그것을 어느 정도 완화시키는지를 검토함

□ 2022년 농가경제조사 표본가구의 경상소득 지니계수는 0.418이며 이것은 가계금융복지조사에 표본 가구의 경상소득 지니계수 0.370에 비해서 상당히 높음

○ 농어민수당이 소득불균등 정도에 완화에 어느 정도 기여하고 있는지를 보기 농어민수당이 지급되지 않는 가상적 상황의 지니계수를 계산하면 0.421로 높아짐

- 농가의 연간 경상소득으로부터 60만원을 차감하되 농외소득이 3,700만원 이상인 농가에서는 차감하지 않은 가상적 소득액을 계산하여 계산한 수치임

○ 경상소득으로부터 농업보조금 전체를 차감한 가상적 소득액의 지니계수는 0.434로 더욱 높아짐

○ 농어민수당은 그 액수에 비해서 지니계수 감소효과가 약간 더 크다고 볼 수 있음

- 모든 농가에 60만원의 농어민수당이 지급된다고 가정할 경우(실제로는 농외소득 3700만원 조건에 의해서 배제되는 농가가) 이는 농가당 평균 농업보조금 전체액수(387.9만원)[2]의 15.47%임
- 농업보조금 전체는 지니계수를 0.434에서 0.418로 0.016 감소시키고 있는데 농어민수당은 0.421에서 0.418로 0.003 감소시키고 있으며 이는 농업보조금에 의한 감소분의 18.75%에 해당함

<표 Ⅲ-6> 농가경제조사와 가계금융복지조사의 표본가계 경상소득 지니계수

	경상소득	농어민수당 차감	(농업)보조금 차감
농가경제조사	0.418	0.421	0.434
가계금융복지조사	0.370		0.418

자료: 통계청 mdis 자료를 이용하여 필자 계산

3. 농민수당이 지역경제 활성화에 주는 영향

□ 이 정책이 지역경제에 미치는 영향의 논리는 아래와 같이 상정할 수 있음

○ 수당지급 → 소득증가 및 안정화 → 소비 증가 → 경제활성화

○ 수당의 지급이 소득을 증가시키는 것은 거의 자명하므로 농어민수당이 소비를 증가시키는 효과가 있는지 그리고 농어민수당이 지역경제를 활성화로 이어지는지를 통계적으로 검증하고자 함

가. 소득종류별 소비성향

□ 위에서 제시한 정책의 논리가 성립하기 위해서는 농어민수당이 소비증진 효과가 있어야 함

○ 소득원의 성격에 따라서 동일한 금액이라도 소비에 주는 영향이 다를 수 있음

○ 경제학 이론상 소비주체는 항상적일 것으로 기대되는 소득수준에 맞추어 소비지출을 행함

2) kosis.kr의 수치

□ 농어민수당이 개별 농가의 소득에 영향을 주었는지를 확인할 수 있는 자료가 없으므로 그 대안으로 정확하지는 않으나 농가가 받는 '농업보조금'이 소비를 증가시키는 효과가 있는지를 검증함

○ 농업보조금의 소비성향이 높다면 위에서 제시한 정책의 논리가 성립할 가능성이 높다고 할 수 있을 것임

□ 2018년부터 2022년까지 5개년 농가경제조사 원자료를 이용하여 소득종류별 소비증가 효과를 분석함

○ 농가경제조사는 농가소득을 농업소득, 겸업소득, 사업외소득, 이전소득, 비경상소득으로 구분하여 조사하고 있음

- 이전소득은 다시 농업보조금, 기타공적보조금, 사적보조금으로 구분됨

○ 농업소득은 불안정하고 감소하는 경향을 보여주는 반면 이전소득은 안정적인 상승경향을 보여줌

<표 Ⅲ-7> 농가소득의 구성부분과 일반가계의 경상소득

(단위: 만원)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
농가소득	4,207	4,118	4,503	4,776	4,615
- 농업소득	1,292	1,026	1,182	1,296	949
- 겸업소득	540	583	493	551	630
- 사업외소득	1,155	1,150	1,168	1,238	1,291
- 이전소득	989	1,123	1,426	1,481	1,525
- 비경상소득	230	236	234	211	222
- 경상소득	3,976	3,882	4,269	4,565	4,393
가계금융복지조사					
- 경상소득	5,828	5,924	6,125	6,414	-

자료: kosis.kr 농가경제조사, 가계금융복지 조사

□ 농가별 소비와 소득종류별 상대적 안정성을 비교하기 위해서 5개년간 변이계수(=표준편차/평균)를 비교해 보면 소비의 변이계수는 0.16으로 낮으며 소득종류 중에서는 농업소득의 변이계수가 가장 높고 기타공적보조금과 농업보조금의 변이계수가 가장 낮음

<표 Ⅲ-8> 소비, 소득종류의 변이계수(2018~2022)

소비·소득종류	평균(만원)	표준편차(만원)	변이계수
소비지출	2,700	445	0.16
농업소득	1,420	1,400	2.67
겸업소득	541	297	0.96
사업외소득	1,100	410	0.72
농업보조금	220	215	0.57
기타공적보조금	364	168	0.41
사적보조금	829	209	1.15

자료: 농가경제조사 mdis 자료를 이용 필자계산

□ 농가간 이질성이 없다고 가정한 통합 OLS 모형에서는 농업보조금의 소비성향이 다른 소득형태에 비해서 높은 것으로 나타나지만 농가의 이질성을 고려한 패널 고정효과 모형에서는 농업보조금의 소비성향은 매우 낮은 것으로 나타남

○ 통합 OLS 모형에서는 농업보조금액 소비성향이 0.62원으로 다른 소득형태에 비해서 훨씬 높은 것으로 나타나며, 다음으로 높은 소비성향은 사업외 소득으로 0.30원으로 나타남

○ 패널 고정효과 모형에서는 모든 소득형태의 소비성향이 매우 낮게 나타남

- 농업보조금의 소비성향은 0.06에 불과하며 사업외 소득의 소비성향이 0.10로 가장 높음

○ 이와 같은 결과는 농업보조금액과 사업외 소득이 개별농가가 인지하는 항상소득의 대리변수 역할을 함을 시사함

- 소득형태 중 이 두 종류가 그 변동성이 적은 편이라서 항상소득과 상관관계가 비교적 높아서 통합 OLS에서는 그 계수들이 높게 나타날 수 있음

- 반면 농가간 이질성을 통제한 패널 고정효과 모형에서는 항상소득이 상당부분 농가별 상수항에 반영되므로 두 변수의 대리변수로서의 의미가 사라지고 소비성향이 별로 높지 않게 나타나는 것으로 해석이 가능함

□ 요약하면 농업보조금은 농가의 항상소득의 대리변수로 볼 수는 있으나 농가의 이질성을 통제하면 소득을 증가시키는 효과는 적어도 단기에는 미미한 것으로 보임

<표 Ⅲ-9> 소득원별 한계소비성향(2018~2022)

	통합 OLS 모형	고정효과 모형
	소비	소비
농업소득	0.0492***	0.00410*
	(22.65)	(2.23)
겸업소득	0.156***	0.0122*
	(33.18)	(2.15)
사업외소득	0.309***	0.100***
	(59.03)	(11.59)
비경상소득	0.199***	0.177***
	(12.95)	(16.91)
농업보조금액	0.616***	0.0567***
	(39.21)	(3.30)
기타농업보조금액	0.132***	0.0791***
	(11.05)	(3.57)
사적보조금액	0.0349	-0.0179
	(0.95)	(-0.39)
2019년 더미	467886.3	794024.0***
	(1.53)	(4.38)

<표 Ⅲ-9>의 계속

	통합 OLS 모형	고정효과 모형
2020년 더미	-715630.6*	226439.5
	(-2.31)	(1.16)
2021년 더미	-429723.4	840328.7***
	(-1.39)	(4.19)
2022년 더미	-579827.8	766757.0***
	(-1.86)	(3.72)
상수항	18608002.5***	24295419.8***
	(74.92)	(105.37)
N	15000	15000

나. 수당지급이 지역 경제에 미치는 영향

□ 수당지급이 경제활성에 미치는 영향을 검증하기 위해서 기초지방자치단체별 자료를 이용하여 다음과 같은 패널 고정효과 방정식을 추정함

$$y_{i,t} = \beta x_{i,t} + \gamma' z_{i,t} + u_i + v_t + e_{i,t}$$

y : 총부가가치 또는 부분별 부가가치 x : 농어민 수당지급총액

z : 총부가가치를 결정하는 다른 요인들(통제변수)

u : 지역자치단체 고유특성 v : 연도별 특정 효과

e : 연도별 고유 교란항

하첨자 i : 시군별 인덱스, 하첨자 t : 연도 인덱스

○ 시군별 경제활동규모를 나타내는 변수로 통계청이 제공하는 총부가가치 액수, 숙박 및 음식점업 부가가치, 문화 및 기타 서비스를 사용하는데 이 자료는 현재 2020년까지만 제공되고 있음

○ 시군별 농어민 수당지급액은 사회보장위원회가 제공한 자료를 이용하는데 이

자료는 현재 2020년부터 파악되고 있음

○ 시군별 수당지급액의 효과를 구분해 내기 위해서 필요한 총부가가치를 결정하는 요인들로는 지역내 총인구, 지역내 20~64세 인구, 농가인구 비율, 지역내 작년도 제조업 부가가치액 등을 사용함

- 경제학 이론에 따르면, 광역자치단체 수준의 GRDP 결정요인 분석 선행연구들이 하듯이 자본스톡을 변수로 추가할 필요가 있으나 기초자치단체에서는 그러한 자료가 없음

□ 위의 방정식은 2019년과 2020년 데이터에서 추정함

○ 총부가가치는 농어민 수당은 2020년 전남, 전북, 충남에서 도단위 정책으로 도입되었고, 2021년에는 경기와 강원으로 확대되었고, 2022년 이후로는 모든 도로 확대되었음

○ 즉, 시군단위 수당지불액이 일부 시군에서 본격적으로 파악되기 시작하는 연도가 2020년이고 시군별 총부가가치가 파악된 최근의 연도는 2020년임

○ 2019년에는 대부분의 시군에서 농민수당제도가 시행되고 있지 않았고, 2020년에 일부 시군에서 시행되기 시작했으므로 2019년과 2020년을 비교하는 이중차분(Difference in Difference: DID) 모형을 추정함으로써 농어민수당이 지역경제에 미치는 효과를 평가함

□ 추정결과 농어민수당 지출액은 지자체단위 총부가가치나 수당을 통해서 1차적으로 소비가 있을 것으로 기대할 수 있는 산업부문(농업·임업·어업, 숙박 및 음식점업, 문화 및 기타 서비스업)의 부가가치액에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못함

○ 다만 문화 및 기타 서비스업에서 지출액의 계수는 15% 유의수준에서는 의미 있음

<표 Ⅲ-10> 기초자치단체의 총부가가치 및 부문별 부가가치 회귀분석 결과
(패널 고정효과 모형)

	총부가가치	농업임업어업	숙박 및 음식점업	문화 및 기타서비스업	제조업
지출액	6.012	1.573	0.825	1.931	-16.67
	(0.32)	(1.56)	(1.43)	(1.54)	(-1.41)
전체인구	7.978	2.001	-13.60***	-10.12***	7.930
	(0.21)	(0.92)	(-11.44)	(-3.76)	(0.33)
인구2059	72.92	-1.757	21.45***	16.17***	5.770
	(1.28)	(-0.55)	(12.30)	(4.07)	(0.16)
농가인구비율	-28637.0	-2318.2	-886.4	-737.2	-3586.5
	(-0.96)	(-1.32)	(-0.97)	(-0.34)	(-0.19)
L.제조업	-0.463***	0.00966	0.0130***	-0.0115	-0.145*
	(-5.15)	(1.65)	(4.73)	(-1.59)	(-2.57)
2020.year	12139.4	7575.0	-981.8	-1341.0	8828.3
	(0.13)	(1.38)	(-0.33)	(-0.20)	(0.15)
_cons	-1244373.6	1442.5	313639.0***	355569.2*	772824.9
	(-0.62)	(0.01)	(5.15)	(2.40)	(0.62)
표본수	278	278	232	278	232
R2	0.449	0.176	0.729	0.246	0.136

자료: kosis.kr GRDP 자료, 사회보장위원회 자료

Ⅳ. 정책개선을 위한 제안

□ 검토 대상 정책사업의 시행 기간이 얼마 되지 않았으므로 Ⅲ장에서 행한 효과성 분석의 해석에는 주의가 필요함

○ 사업을 행하고 있는 지방자치단체가 제시하고 있는 정책의 목적은 특정 사업을 단기간 시행함으로써 달성할 수 있는 성격이 아님

1. 공통지표의 검토

가. 공통지표와 운용 현황

□ 이 사업을 행하는 전북, 전남, 충남은 2021년 자체평가에서 공통지표를 사용하고 있음

○ 이 공통지표는 2020년 11월 협의지원단과의 협의를 통하여 결정된 것임

□ 공통지표는 크게 '소득 및 지출의 변화'와 '만족도 및 체감도'임

<표 Ⅳ-1> 지자체 자체 평가 공통지표 현황

	전라북도	전라남도	충청남도
소득 및 수입	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 농가처분가능소득, 이전소득 • 결과 제시 - '19, '20년 농가 이전소득 구성별 증감 파악 - **소득재분배 기능 분석** 지니계수: 계수 작아짐 변동계수: 계수 작아짐	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 농가소득 (농업,농업외,이전,비경상) • 결과 제시 - '19, '20년 농가 이전소득 구성별 증감 파악	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 농가소득 (농업,농업외,이전,비경상) • 결과 제시 - '19, '20 연도별 금액 및 구성 비중 각각 제시

<표 Ⅳ-1>의 계속

	전라북도	전라남도	충청남도
지출	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 가계지출 구성(소비+비소비 지출 항목) • 분석: 농가 가계 지출구조별 금액 변화 ('19, '20년도 증감액, 증감률 제시)	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 가계지출 구성(소비+비소비 지출 항목) • 분석: 농가 가계 지출구조별 금액 변화 ('19, '20년도 증감액, 증감률 제시)	• 데이터: 농가경제조사 • 활용 항목: 가계지출 구성(소비+비소비 지출), 농가처분가능소득, 농가경제잉여 • 분석: 농업소득의 가계비 충족도 분석, 항목별 '19, '20년 충남 증감률 제시, 전국 증감률 제시
만족도 (가구 살림 도움)	평균 3.78점 매우 도움됨 47.45%, 도움됨 20.8%	평균 3.4점 도움됨 43.6% 보통 43.1%	평균 4.8점 매우 도움됨 81.7%, 도움됨 17.1%
만족도 (일상생활 만족도 개선)	평균 3.9점 개선됨 30.78% 보통 30.42%	평균 3.55점 개선됨 48.0% 보통 41.9%	평균 4.8점 매우 개선됨 78.3% 개선됨 20.8%
사전사후 시점	2018, 2020	2019, 2020	2019, 2020

□ 소득과 지출의 변화는 소득 및 수입, 지출의 변화로 측정하도록 하고 있음

□ 만족도는 크게 지급받는 가계의 살림에 도움이 되는지와 일상생활의 만족도 개선에 도움이 되는지로 정하고 있음

□ 실제로 지금까지 공통지표를 이용하여 자체평가를 한 4개 도의 평가내용을 보면 큰 틀에서는 비슷하지만 세부적으로는 차이점도 있음

○ 경제적 파급효과는 소득과 지출, 그리고 GRDP, 고용 등에 대해서 이루어지고 있음

- 농가경제조사 자료를 이용한 단순한 사업시행 전후 기술적(記述的) 비교와 지역산업연관분석모형을 이용한 소비지출의 파급효과를 살피는 평가방식이 주를 이루고 있음

○ 설문조사를 이용한 만족도 조사는 살림 개선 도움 정도와 일상생활 만족도를 포함하여 제도에 대한 인식 정도, 공익기능 달성 정도에 대한 주관적 평가, 제도 운영과정에 대한 평가, 제도 개선 사항 등에 대해서 행해지고 있음

<표 Ⅳ-2> 농어업인 수당 성과평가의 내용

전라남도	전라북도
<경제적 파급효과>(사업전후 비교) - 농림어업, 음식료품 GRDP 및 성장률 변화 - 농림어업 취업자 수 변화 - 1인당 개인소득 - 소득 만족도 - 농가소득 구성부분별 변화 - 농가지출 변화 <설문조사> - 인지도(전반적, 세부내용) - 만족도(전반적, 세부내용) - 목적 인식 - 사용 용도 - 삶의 만족(전반적, 세부영역) - 공익적 기능 유지, 증진 - 지역사회 기여 - 향후 개선 과제 <경제적 파급> - 지역산업연관분석	<경제적 파급효과> - 지역산업연관분석 - 소득재분배 기능 - 소득변동성 <설문조사> - 사업인지 - 사업만족 - 이행수준 - 사용처 - 도움정도(영농활동, 농가경제, 생산유지, 마을 활력, 농촌유지, 공익기능, 자존감, 친환경실천, 영농규모 확대, 공동체 활동 참여) - 개선사항
충청남도	**강원도**
<설문조사> - 목적달성 및 만족도 - 운영 과정 - 운영 및 농가 소득 (활용 분야, 소비지출 변화, 생활 만족도) - 일상생활 변화 효과 - 지역사회유지 효과 (사회보전, 공익적 활동과의 연관성, 지역사회 활력 증대 역할) - 정책개선 방향 ※ 2020년까지 농가경제 상황이 기술되어 있으나 성과평가를 위한 분석은 이루어지지 않음	<경제적 파급효과> - 산업연관분석 - GRDP, 농림어업 부가가치 및 성장률 등 (‘20, ’21년 단순비교) <설문조사> - 인식 - 소득 및 지출변화(단순 설문) - 사용용도(주사용처) - 살림 개선 도움 정도 - 만족도(일상생활) - 사업성과(공익적 기능 유지 및 증진) - 개선 사항

나. 공통지표 운용 문제점

□ 공통지표와 사업 목적(특히 농업농촌의 공익기능 증진)이 잘 연계되지 않음

○ 사업 목적은 농업, 농촌 환경조성, 삶의 질 향상, 지속가능한 농어촌 발전, 농업환경 개선과 농촌유지 등인데 지표는 소득, 지출, 가구살림 및 일상생활 만족도 등임

○ 사업 목적 속성 상 중장기적으로 그 달성여부를 판단할 수 있고 사업 이외에 다른 여러 요인이 복합적으로 작용하므로 지표 선정에 어려움이 있음은 인정되지만 사업 목적과의 연계성을 더 높일 필요가 있어 보임

○ 사업 목적이 추상적이고 여러 요인에 의해 복합적으로 영향을 받으므로 사업목적과 사업내용 사이를 연계하는 결과를 식별할 필요가 있음

- 이를 위해서는 정책의 개입논리를 명확히 제시해야 할 것임

□ 경제 효과 평가가 아직 정확한 사후적, 정량적 평가 수준에는 아직 도달하지 못하였음

○ 이는 무엇보다도 제도 시행 후 신뢰할 만한 데이터가 축적될만큼 충분한 시간이 흐르지 않았기 때문으로 보임

○ 단순한 사업시행 전후 소득, 지출 비교를 행하고 있는데, 이는 이 변수에 영향을 미치는 요인들이 다양하다(국민경제 및 지역경제의 전반적 경기 상황, 농업소득, 농외소득에 영향을 미치는 다양한 경제적 조건, 다른 정책의 작용)는 사실을 고려할 때, 이 사업의 효과를 정확히 나타내기에는 한계가 있음

○ 산업연관분석은 실제 이루어진 지출액을 이용하지만 구체적 경제적 효과는 여러 가지 강한 가정[3]에 기초한 산업연관모형을 이용하는 '사전적(ex-ante) 추정'으로서 사후적 평가를 할 수 있을 만큼 데이터가 축적되지 않은 과도기에 사용하는 차선책이라 할 수 있음

□ 지방자치단체 간 지표의 공통성 강화 필요

○ 지방자치단체별로 여건이 다르므로 획일적 지표만을 사용하는 것은 문제가 있을 것임

3) 레온티에프적 생산함수 가정, 최종수요가 증가할 때 생산요소가 완전탄력적으로 공급될 수 있다는 가정 등

○ 지역의 특성을 나타내는 개별지표를 잘 활용하되, 다른 한편으로 공통지표의 공통성을 강화하여 지역간 비교와 국가 전체적 효과를 파악할 수 있도록 할 필요가 있어 보임

□ 지방자치단체의 예산 성과계획서에 체계적으로 반영되고 있지 않음

다. 공통지표 개선방향

1) 공익증진 효과를 측정할 수 있는 정량지표 개발

□ 대부분의 지자체들이 수당의 정책목표로 공익증진 효과를 제시하고 있으므로 그 효과를 정량적으로 측정할 수 있는 지표가 바람직함

○ 현재 공익증진 효과는 설문조사를 통해서 수혜 농민의 주관적 판단만을 조사하고 있음

□ 지자체들은 공익을 「농업농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제9호에 제시된 다음과 같은 '농업농촌의 공익적 기능'으로 정의하고 있음

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

□ 강원도의 경우 위의 공익적 기능 유지 의무를 '공익기능 유지·증진 이행약정'을 통해서 구체화하고 있으며, 약정의 내용은 다음과 같음

① 마을공동체 활동 참여
② 농·산·어촌의 생태계 보전
③ 영농폐기물 및 해양쓰레기 자발적 처리

④ 농약, 비료 적정사용 준수
⑤ 농지 무단 형질변경 또는 산림 연접지 소각행위 금지
⑥ 가축전염병 발생 또는 확산 방지를 위해 방역기준 준수
⑦ 수산자원의 보호와 어업질서 확립에 기여

□ 위와 같은 공익적 기능의 유지, 확대를 위해서는 양적 측면과 질적 측면을 고려할 필요가 있음
○ 양적으로는 농업의 공익적 기능을 공급할 수 있는 농가, 농업인, 농지면적이 유지되어야 함
○ 질적으로는 농지면적당 환경, 자원, 생태적 기여, 농민 및 농지 당 문화 보전 활동이 강화되어야 함

※ 참고로 국민들이 농업농촌의 기능 중 가장 중시하는 것은 '안정적 식량 공급', '식품안전성 향상', 그리고 '환경보전' 등임(김동훈·박혜진(2022), pp. 15~16)
○ 한국농촌경제연구원이 매년 행하는 농업·농촌 국민의식 조사에서 도시민들이 2022년 기준 현재 농업·농촌의 중요한 기능으로 많이 꼽은 것은 안정적 식량공급(66.8%), 식품안전성(49.1%), 지역활성화(35.5%)[4]이었음
- 미래에 중요한 기능으로 많이 꼽은 것도 안정적 식량공급(61.1%), 식품안전성(52.3%), 지역활성화(32.7%)이었음
○ 같은 조사에서 농업인들이 현재에 중요한 기능으로 많이 꼽은 것은 안정적 식량공급(63.3%), 지역활성화(39.4%), 환경보전(34.0%)였음
- 미래에 중요한 기능으로 많이 꼽은 것은 환경보전(44.7%), 안정적 식량공급(40.6%), 식품안전성 향상(30.6%)임
○ 이와 같이 국민들이 중시하는 농업농촌의 기능 중 위에서 언급한 공익적 기능과 겹치는 것은 '안정적 식량 공급', '환경보전'이라고 볼 수 있음

4) 중복답변을 허용한 설문 결과임

□ 양적인 지표로는 농가, 농업인, 농지면적의 유지를 검토할 필요가 있음

○ 이 요소들은 '공익적 기능' 중 식량의 안정적 공급을 달성하기 위한 가장 기본적 조건임

○ 이 지표들은 매년 농림어업조사와 농업면적조사를 통해서 시군단위까지 파악되고 있음

○ 2010년 이후 가장 빨리 감소하고 있는 것은 농업인으로 연평균 2.85%의 감소율을 보이고 있으며, 그 다음은 농가가 연평균 1.17%, 농지는 0.96%씩 감소하고 있음

<표 Ⅳ-3> 농가, 농가인구, 경지면적의 변화

시점	농가(가구)	농가인구(명)			경지면적(ha)
		전체	15세 이상	농업종사	
2010	1,177,318	3,062,956	2,792,564	2,260,035	1,715,301
2011	1,163,209	2,962,113	2,726,421	2,249,594	1,698,040
2012	1,151,116	2,911,540	2,695,253	2,219,912	1,729,982
2013	1,142,029	2,847,435	2,650,381	2,206,506	1,711,436
2014	1,120,776	2,751,792	2,576,689	2,150,328	1,691,113
2015	1,088,518	2,569,387	2,419,711	2,014,599	1,679,023
2016	1,068,274	2,496,406	2,359,923	1,980,980	1,643,599
2017	1,042,017	2,422,256	2,298,408	1,927,753	1,620,796
2018	1,020,838	2,314,982	2,206,122	1,872,513	1,595,614
2019	1,007,158	2,244,783	2,147,353	1,824,862	1,580,957
2020	1,035,193	2,314,064	2,213,638	1,830,271	1,564,797
2021	1,031,210	2,215,498	2,131,544	1,861,839	1,546,717
2022	1,022,797	2,165,626	2,092,063	1,835,048	1,528,237
'10~'20 연평균 변화율(%)	-1.17	-2.85	-2.38	-1.72	-0.96

자료: kosis.kr 농림어업조사, 농업면적조사

□ 질적인 지표로는 환경, 자원, 생태적 기여, 문화 보전 등의 기능은 측정하기가 현재 지자체의 역량으로서는 쉽지 않으나 농약, 비료 적정사용이 비교적 확인이 쉬울 것으로 보임

□ 화학비료의 경우 농림축산식품부가 매년 “농림축산식품 주요통계”를 통해서 소비량을 발표하고 있음

○ 이 통계를 도별로 구분하여 파악한다면 도 단위 화학비료 소비총량과 면적당 소비량을 파악할 수 있을 것임

○ 참고로 화학비료 소비총량은 2012년 이래 감소 추세였으나 2021년 반등하였으며 면적당 소비량은 상승추세임

<표 Ⅳ-4> 화학비료 소비량

(단위: 천 t)

연도	비료총량		질소	인산	칼리
	소비총량	면적당(kg/ha)			
2010	423	233	235	86	102
2011	447	249	255	87	105
2012	472	267	267	91	114
2013	459	262	259	89	110
2014	453	258	257	89	108
2015	439	261	243	88	108
2016	450	268	246	92	112
2017	442	270	244	87	111
2018	446	268	247	90	109
2019	432	262	241	86	105
2020	431	266	243	79	109
2021	461	286	260	84	117

자료: 농림축산식품부(2022), “농림축산식품 주요통계,” pp. 290~291

□ 농약의 경우 농림축산식품부가 매년 “농림축산식품 주요통계”를 통해서 출하량을 발표하고 있음

<표 Ⅳ-5> 농약 출하량 및 ha당 농약사용량 추정

	출하량(성분량 t)			전체		논벼	
	논벼용	원예용 및 기타	계	면적(천ha)	면적당(kg/ha)	면적(천ha)	면적당(kg/ha)
2010	3,062	17,369	20,431	1,825	11.2	887	3.5
2011	2,568	16,563	19,131	1,802	10.6	851	3.0
2012	2,411	15,027	17,438	1,766	9.9	847	2.8
2013	2,267	16,797	18,708	1,749	10.7	831	2.7
2014	2,305	17,483	19,788	1,754	11.3	814	2.8
2015	2,013	17,469	19,482	1,682	11.6	798	2.5
2016	2,015	17,783	19,798	1,680	11.8	778	2.6
2017	1,906	18,137	20,043	1,641	12.2	754	2.5
2018	1,667	17,048	18,715	1,660	11.3	737	2.2
2019	1,577	15,169	16,746	1,643	10.2	730	2.1
2020	1,643	15,489	17,132	1,624	10.5	726	2.2
2021	1,792	17,222	19,014	1,614	11.8	780	2.3

○ 이 통계 역시 도별로 구분하여 파악한다면 도 단위 농약 소비총량과 면적당 소비량을 추정할 수 있을 것임

○ 참고로 농약 출하총량은 2010년 이래 등락하고 있으며 감소추세라고 볼 수 없으며, 다만 논벼는 총량과 단위 면적당 출하량이 상당히 감소하였다가 최근 조금 반등하였음

2) 경제적 효과와 사회적 효과를 나타낼 수 있는 정량적 지표

□ 단순한 지표로 농업 GRDP와 농촌지역 인구를 고려할 수 있음

○ 이 중 농업 GRDP는 구득가능할 때까지 시차가 상당히 존재한다는 문제점이 있음

- 따라서 대안으로 농촌지역 지방소득세, 지방소비세 세수를 사용할 수 있을 것임

□ 물론 이 지표들도 여기에 영향을 미치는 요인들이 매우 다양하다는 점을 고려해야 하므로 그러한 요인을 통제하고 농어업인 수당의 효과를 사후적으로 평가할 수 있는 경제모형의 개발이 필요할 것임

3) 지방자치단체 간 지표 공통성 강화

□ 앞에서 제안한 농가, 농업인, 농지의 면적, 그리고 농약, 비료 사용량은 도 수준에서 파악 가능하므로 지방자치단체가 공통으로 사용하는 데에 어려움이 없을 것으로 보임

2. 제도개선방향

□ **(단기적 개선방안) 현행 체제 유지하되, 농어업인 수당에 대한 성과평가 및 환류 강화**

○ 현행과 같이 별도로 운용하되, 농어업인 수당에 대한 성과평가 및 환류 강화

- 농어업인 수당의 적정 수준 유지 및 공익 의무 준수 정도를 지표로 공통지표로 설정하여, 지자체에 유인 제공
- 행정안전부가 교부하는 특별 교부금을 활용하거나, 농림식품부의 별도 유인 제공 가능

○ (장점)

- 중앙부처와 지자체의 반대 최소화
- 농어민 수당 수혜에 따른 공익 의무 준수 강화와 지출 수준 적정성 유지

○ (한계 및 정책과제)

- 중앙부처와 지자체의 중첩 사업 지속
- 중앙부처와 지자체 간의 적극적 조정기제 작동을 통해, 공익 의무 모니터링·환류 강화와 더불어 적정 지원수준 관리 필요

□ **(중기적 개선방안: 1안) 중앙정부 농업 직불제에 통합 방안**

○ **(1-1안: 소농직불제와의 통합)** 중앙정부의 소농직불제 예산과 통합하여, 규모와 무관한 농가 또는 농민에 대한 지원정책으로 전환

- 현재의 소농직불을 중앙정부의 농민수당으로 전환+현재의 소농직불 예산과 지방정부 농어민수당 예산 통합(국비와 지방정부 매칭 지원)
- (장점)
  · 공익 의무 이행 점검을 중앙정부 공익직불 이행점검 체계 내에 시행

· 소농직불제의 문제인 경영규모 소규모화와 경영체 쪼개기 등의 문제 해소

- (장애요인)
  · 중앙정부의 보조사업으로 인식됨에 따라, 농어민 수당을 통해 농민의 지지를 얻는 지방자치단체(장)의 반대 가능성
  · 중앙정부 입장에서는 농지 규모와 무관한 직불제로의 확대에 따른 재정부담 증가에 대한 우려 존재

○ **(1-2안: 선택형 직불제 예산으로의 전환)** 중앙정부 선택형 직불제 확대 시점에서, 지역성을 반영한 선택형 직불제도에 대한 지방정부 부담분 예산으로 전환

- (장점) 지역성이 강한 공익 증진에 지방자체 단체의 예산을 통합하여, 농업정책의 지역화 및 효율화
- (장애요인)
  · 중앙정부의 보조사업으로 인식됨에 따라, 농어민 수당을 통해 농민의 지지를 얻는 지방자치단체(장)의 반대 가능성
  · 농어민에게 현금수당으로 지원하던 방식의 폐기를 의미하므로, 이에 대한 반대 그룹 존재

□ **(중기적 개선방안: 2안) 중앙정부와 지방정부의 현금지원 정책을 포괄한 회계 신설을 통한 통합적 조정**

○ 현재의 소농직불, 앞으로 확대될 선택형 직불, 농민수당 제도를 통합한 특별회계 신설

○ 특별회계에 포함되어 있는 농가 지원 프로그램 메뉴 중에서 지방정부가 선택하여 선정되면, 중앙정부와 지방정부 예산 매칭

○ (장점)

- 중앙정부 입장에서 농업의 공익성을 더 효과적으로 달성할 수 있는 메뉴 제공
- 지방정부가 더 넓은 시야에서 농가, 농민 지원전략과 관련된 재원을 배분할 수 있도록 유도

○ (장애요인)

- 중앙정부의 보조사업으로 인식됨에 따라, 농어민 수당을 통해 농민의 지지를 얻는 지방자치단체(장)의 반대 가능성
- 특별회계 신설 추진과 신규 메뉴 개발 부담 등 존재

□ **(중기적 개선방안 : 3안) 소농 직불제를 농가수당으로 통합**

○ 소농 직불제를 지자체의 농가수당에 통합하는 방안은 공익형 직불제의 정책 발전 방향과는 부합하지 않는 측면이 있으며, 중앙 정부와 지자체의 역할에 부합하도록 통합하기에 용이하지 않음

- 소농 직불제는 공익형 직불제의 사각지대 해소를 위해, 일정규모 이하의 농가에 정액으로 지원하는 정책임
  - · 기본형 공익형 직불제는 농업인 또는 농가가 기본적인 의무(환경·생태·공동체·먹거리 안전·제도 기반 관련 17가지)를 준수할 경우, 기본적인 공익에 기여했다는 의미에서 경작 규모를 고려하여 소득 보조를 제공함
  - · 준수 사항 미이행시 각 사항별 기본직불금 총액의 10% 감액이 이루져서, 최대 100%까지 감액 가능하며, 전년도 위반사항을 반복적으로 위반할 경우 2배 최대 40%까지 감액율이 적용됨
  - · 준수사항 이행점검은 국립농산물품질관리원에서 수행하고, 매년 점검이 이루어짐
- 반면에, 농가수당은 농업에 종사하는 모든 농가에 정액의 수당을 제공하는 방식으로 소득 보조를 제공함
  - · 지자체들의 조례에는 기본형 직불제와 유사한 의무사항을 담고 있지만, 실질적으로는 농업 종사자 또는 농촌 거주자가 기여하는 바를 인정하는 의미에서 면적에 관계없이 정액의 소득보조를 제공함
  - · 지자체가 의무사항 준수 여부를 모니터링하여 위반할 경우, 농가수당 금액에 대한 조정도 이루어지지 않음

- 중앙 정부의 정책 목표 달성을 위해 보조사업 형태로 농가수당을 소농 직불제에 통합(중기적 개선방안 1-1안)하여 운영할 수는 있지만, 반대로 중앙정부의 정책목표가 있는 소농 직불제를 지방정부가 자체적으로 시행하고 있는 농가수당으로 대체하는 것이 가능할지는 의문임
  · 지자체가 직불제의 의무사항 준수 여부를 모니터링하고 환류 할 수 있을지가 의문이며, 국고보조 형태로 중앙정부의 소농 직불제 예산이 농가수당으로 지원될 경우, 중앙정부의 개입이 필수적일 수 밖에 없음
  · 국고보조 형태로 소농 직불제 예산의 규모를 축소하여 지자체의 농가수당으로 지원할 경우, 실제 소농의 입장에서는 수혜 금액이 감소하는 것이므로 수용도가 낮을 수 밖에 없음
  · 지자체의 농가수당이 유사한 형태의 농가수당으로 수렴하는 경향이 있지만, 지자체 단체장의 입장에 따라 상이한 형태(지급 금액 및 대상)의 농가수당을 운영하는 현실에서, 어떤 방식으로 지자체의 농가수당으로 통합이 가능할지도 의문임

본 보고서는 환경부로부터 친환경 인증을 받은 재활용 종이로 인쇄되었습니다.

지자체 특수직군별 현금성 복지제도 평가

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: 044-414-2114 www.kipf.re.kr