

지방자치단체의 농어민 수당 조례에 대한 법적 쟁점 비교 연구*

서 정 희**

국문초록

본 연구는 10곳의 광역 지방자치단체가 제정한 농어민 수당 관련 조례의 비교를 통해 법적 쟁점을 살펴보았다. 첫째, 현재의 농어민 수당 관련 조례들은 공익과 관련하여 몇 가지 법적 쟁점을 내포하고 있다. 농어민 수당 조례들이 입법 목적으로 제시한 농업, 농촌의 공익적 기능 증진은 그 목적의 타당성에도 불구하고, 현재 공익직불금 제도를 규정하고 있는 농업농촌공익직불법과의 중복 문제로 인해 사회보장위원회의 이후 재심의 시 협의가 되지 않을 가능성을 내포하고 있다는 점, 그리고 공익이라는 조건성이 불가피하게 행위에 대한 의무규정을 부과할 수 밖에 없고 이는 소득보장과 공익적 가치에 대한 행위 보상이라는 원칙이 서로 충돌할 수 밖에 없다는 점에서 한계가 있다. 그러므로 공익 이외의 입법 목적을 제시할 필요가 있고, 공익적 가치 활동에 대한 보상으로서가 아니라, 농촌에 살고 있는 사람들의 소득보장의 필요성과 사회보장의 원칙을 추가할 필요가 있다.

둘째, 농어민 조례들은 지급 대상 규정과 지급 제외 대상 규정에서 몇 가지 한계가 있다. 농어민이 아닌 농어업인을 지급 대상으로 함으로써 실제 법

* 이 논문은 최승호/서정희/백승호/김미옥, 『충북 기본소득 관련 도민 인식 조사 및 방향성 탐색』, 충북연구원, 2022 중 저자가 작성한 부분의 글을 대폭 수정하고 보완하여 작성되었음을 밝힌다. 또한 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 일반공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021 S1A5A2A03070560)을 밝힌다.

** 국립군산대학교 사회복지학과 교수

적용의 대상적 측면에서의 실효성을 낮추는 측면이 있고, 농어업 외 소득에 대한 자산조사 규정은 농어촌에 실질적으로 살고 있는 사람들을 배제하고 국제적 경향과도 그 방향성을 반대로 하는 경향을 띤다. 그러므로 농어업인이 아닌 농어촌에서 실질적으로 삶을 영위하고 있는 사람들을 포괄하는 방향으로 조례 개정이 필요하다 하겠다.

셋째, 10곳의 지방자치단체 중 8곳의 지방자치단체가 농어민수당의 지급단위를 개인 단위가 아니라 가구 단위로 설정하고 있어서, 여성 농민 단체들과 청년농민들의 반대가 높다. 이러한 가구 단위 지급 규정을 개인 단위로 개정할 필요가 있어 보인다.

주제어: 지방자치단체, 농민수당, 농어민 수당, 농어민 공익수당, 농민 기본소득, 농촌 기본소득, 조례

목 차

- I. 서론
- II. 농어민 수당제 현황
- III. 농어민 수당 관련 조례에서의 법적 쟁점 비교
- IV. 결론

I. 서론

2022년 현재 17개의 광역지방자치단체 중 도시 중심인 서울특별시, 대전광역시, 광주광역시, 대구광역시, 울산광역시, 부산광역시, 세종특별자치시를 제외하고, 10곳인 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도가 농어민 수당¹⁾ 조

1) 2018년 해남군의 조례 제정을 통해 실시된 제도 명칭은 ‘농민수당’이었으나, 각 지방자치단체로 확산되는 과정에서 그 명칭은 매우 다양하게 명명되었다. 뒤에서 구체적으로 살펴보겠지만, 현재 이 정책의 명칭은 각 지방자치단체별로 농민수당, 농민 기본소득, 농민 공익수당, 농업인 공익수당, 농어민 수당, 농어민 공

례를 제정하고 제도를 시행하거나 시행 예정이다.

2018년 12월 28일 전국에서 최초로 해남군이 「해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례」 제정하여 농민수당을 시행하였다. 이후 농어민 수당은 120여 곳의 기초지방자치단체로 지속적으로 확산되다가 2021년 말에 이르면 특별시, 광역시, 자치시를 제외하고 도단위 광역지방단체들에서 모두 도입되기에 이른다. 지방자치단체의 농어민 수당은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 그 재원을 나누어 분담하는 매칭펀드 방식으로 이루어지기 때문에 기초지방자치단체의 농어민 수당 제도는 2021년 말에 이르러 광역지방자치단체의 농어민 수당으로 일원화되었다.

한 곳의 기초지방자치단체에서 시작된 정책이 불과 3년 만에 10곳의 광역지방자치단체의 정책으로 급속도로 확산된 예는 한국의 지방자치 역사에서 찾아보기 어렵다. 그만큼 시급했고, 그만큼 정책적 요구와 동의 수준이 높았던 정책이었기 때문에 가능했을 것이다. 농어민 수당이 불과 3년 만에 거의 모든 농촌 지역의 지방자치단체로 확장된 ‘열풍’은 농정정책의 실패, 지방자치단체의 심각한 인구 감소, 심각한 불평등, 농촌공동체의 붕괴와 인구소멸이라는 이유가 맞물려 있고, 농민/농촌 운동의 역사가 있었기 때문이다.²⁾

그럼에도 불구하고 각 지방자치단체의 농어민 수당에 관한 조례는 몇 가지 법적 쟁점이 존재하고, 이러한 쟁점들을 해결할 필요가 있어 보인다. 본 연구는 농어민 수당과 관련한 지방자치단체의 조례를 비교 고찰함으로써 각 조례들이 갖는 의미와 한계를 평가하고자 한다. 이는 농어민 수당과 관련한 조례가 내포하고 있는 쟁점들이 무엇인지 밝히고, 각 쟁점과 관련한 조례의 조항들을 어떻게 수정하고 법규범화 해야 하는지에 관한 연구로서 입법론적 측면에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

익수당, 농어업인 공익수당으로 다양하게 사용되고 있다. 본 연구에서는 가장 포괄적인 의미를 담은 ‘농어민 수당’으로 통칭한다.

2) 박경철, “지속가능한 농업·농촌을 위한 길, 농민수당·농민기본소득”, 「열린총남」, 제91호, 2021; 박경철, “포폴리즘과 생존 사이: 지방자치단체 농민수당/농민기본소득 ‘열풍’에 대한 사회학적 해석과 기대”, 「농촌사회」, 제30권 제2호, 2020.

II. 농어민 수당제 현황

1. 농어민 수당제 입법 과정

농어민 수당제의 연원은 2007년 17대 대선에서 민주노동당의 권영길 대통령 후보가 ‘공익농민제’ 공약과 전국농민회총연맹(이하 전농)의 ‘농민 월급제’ 제안으로 거슬러 올라간다.³⁾ 전농은 ‘식량주권을 지키고 다원적 기능을 제공하는 농업농민에 대한 정당한 보상을 요구’하는 차원에서 ‘공익 농민제’ 도입을 주장하고, ‘국가 기간산업인 농업에 복무하며 식량주권을 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 하고 월급여를 지급하는 일종의 국가책임농민제도’를 제안하였다.⁴⁾

이후 2016년에 이르러 본격적으로 농민수당이 언론 매체에 등장하기 시작한다.⁵⁾ 제20대 총선을 앞두고 전국농민회총연맹과 가톨릭농민회를 비롯한 4개 농민단체가 각 정당에 공약으로 가구당 20만 원의 농민수당 신설을 요구하고, 민중연합당 후보자들을 중심으로 몇몇 후보자들이 농민단체들의 요구를 채택하여 전국 112만 농가 중 농촌 지역에 거주하는 농민들에게 20만 원을 지급해 중소농을 육성하는 공약 제시하였다.⁶⁾ 2017년에 국회에서 윤소하 정의당 의원이 ‘농민 기본소득 보장을 위한 농민수당 도입 토론회’를 개최하고, 이후에는 심상정 정의당 대선 후보와 이재명 더불어민주당 예비 대선 후보가 농민 기본소득을 공약으로 내걸면서 농민 기본소득에 관한 관심과 요구가 더욱 증가하였다.⁷⁾

이러한 과정을 거쳐 2018년 12월 28일 전국에서 최초로 해남군이 「해

3) 이에 대해서는 박경철, “농민수당·농민기본소득: 필요성, 쟁점 그리고 과제”, 『농정연구』, 제72호, 2020; 송원규, “농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등”, 『농촌사회』, 제30권 제2호, 2020, 참조.

4) 송원규, 위의 논문, 338면.

5) 김용렬/송성환/김창호/우성휘/이정은, 「기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점」, 한국농촌경제연구원, 2018.

6) 김용렬 외, 위의 저서.

7) 김용렬 외, 위의 저서.

남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례」를 제정하고 농민수당을 시행하였다. 광역지방자치단체로는 전라남도가 가장 앞서서 2019년 10월 17일 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」를 제정하여 농어민 수당을 실시하였다. 해남군의 농민수당 조례 제정 이후 빠른 속도로 기초지방자치단체 중심으로 농어민 수당이 확대되었다. 120여 곳의 기초지방자치단체로 확산되어 가던 농어민 수당제는 대부분의 광역지방자치단체에 도입되었다. 광역지방자치단체의 제도는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 매칭펀드 방식으로 급여가 지급됨에 따라, 기초지방자치단체의 농어민 수당제는 2021년 말에 이르러 광역지방자치단체의 농어민 수당으로 일원화되었다.

2. 농어민 수당 제도의 현황과 특징

2022년 7월 현재 17개 광역지방자치단체 중 대도시인 7곳의 광역지방자치단체(서울특별시, 대전광역시, 광주광역시, 대구광역시, 울산광역시, 부산광역시, 세종특별자치시)의 경우 농어민 수당 제도와 관련한 조례가 없지만, 그 외 10곳인 인천광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도는 농어민 수당 제도를 규정한 조례를 제정하였다. 광주광역시의 경우는 다소 독특한데, 농어민 수당과 관련한 조례는 아직 제정하지 않았고, 그 제도의 도입을 위한 논의위원회 설치를 위해 2022년 3월 2일 「광주광역시 농민수당도입을 위한 논의위원회 설치 및 운영 조례」를 제정하였다. 위원회 설치를 위한 조례이므로 본 연구의 대상 범위에서는 제외한다.

농어민 수당 관련 조례에서 규정하고 있는 수당의 명칭, 시행 연도, 급여액, 지원대상이 지방자치단체별로 차이가 있다.

첫째, 수당의 명칭이 매우 다양하다. 농민 수당(제주도), 농민 기본소득(경기도), 농민 공익수당(전라북도), 농업인 공익수당(충청북도), 농어민 수당(충청남도, 경상북도), 농어민 공익수당(전라남도), 농어업인 수당(강

원도, 경상남도), 농어업인 공익수당(인천광역시)으로 10곳의 지방자치단체가 8가지의 명칭을 사용하고 있다.

둘째, 시행 시기를 기준으로 보면 최근 3년간 급속도로 확산되어 왔다. 지방자치단체별 농어민 수당 시행 연도를 기준으로 순서를 살펴보면, 2020년에 전라남도, 충청남도, 전라북도, 2021년에 경기도와 강원도, 2022년에 충청북도, 경상북도, 경상남도, 제주도로, 2023년 인천광역시(시행 예정)로 확산되었다.

셋째, 농어민 수당의 급여액도 지방자치단체별로 차이가 있다. 연간 30만 원부터 연간 80만 원까지 다양하게 지급된다. 경상북도가 연간 30만 원, 제주도가 연간 40만 원, 충청북도가 연간 50만 원, 인천광역시, 경기도, 전라북도, 전라남도, 경상북도가 연간 60만 원, 강원도가 연간 70만 원, 충청남도가 연간 80만 원을 농어민 수당으로 지급한다.

넷째, 지원 대상 역시 지방자치단체별로 차이가 있다. 농민/농업인, 어업인, 임업인 중 모두를 포괄하기도 하고, 일부만 대상으로 하기도 한다. 임업인이 거의 없는 인천광역시는 임업인을 포괄하지 않고, 어민이 거의 없는 경기도와 충청북도는 어업인을 포괄하지 않는 등 지방자치단체의 지리적 특성과 인적 특성을 반영하고 있다. 최근 경기도는 어민을 포괄하는 것으로 개정 추진하고 있어 대상이 확대될 예정이다. 각 지방자치단체별로 살펴보면, 농민/농업인에게만 한정하거나(충청북도, 제주도), 농민/농업인과 어업인을 대상으로 하거나(인천광역시), 농민/농업인과 임업인을 대상으로 하거나(경기도), 농민/농업인, 어업인, 임업인을 대상으로(강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도) 하고 있다.

이를 도식화하여 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 광역지방자치단체 농어업인 관련 수당 현황

광역지방자치단체	수당 명칭	지원 연도	연간액 (만 원)	지원 대상	예산액 (억 원)	광역:기초 지방자치단체 부담비율 (협의 중)	예정인원 (천 명)
인천광역시	농어업인 공익수당	2023	60	농업인+어업인	(협의 중)		(미정)
경기도	농민기본소득	2021	60 (개인별)	농민 (+ 어민 포괄로 개정 중)	1,560	50:50	244
강원도	농어업인수당	2021	70	농업인+어업인+임업인	583	60:40	83
충청북도	농업인공익수당	2022	50	농업인	544	40:60	109
충청남도	농어민 수당	2020	80	농업인+어업인+임업인	1,320	40:60	165
전라북도	농민공익수당	2020	60	농업인+어업인+임업인	713	40:60	119
전라남도	농어민공익수당	2020	60	농업인+어업인+임업인	1,273	40:60	212
경상북도	농어민 수당	2022	60	농업인+어업인+임업인	1,389	40:60	231
			30				
경상남도	농어업인수당	2022	(공동경영주 30 추가지급)	농업인+어업인+임업인	820	40:60	273
제주도	농민수당	2022	40 (개인별)	농업경영정보를 등록한 전업 농민	224	100 (특별자치도)	56
전체							1,492

출처: 각 지방자치단체 조례, 시행규칙, 사업지침, 홈페이지, 예산서 등을 참조하여 작성

Ⅲ. 농어민 수당 관련 조례에서의 법적 쟁점 비교

각 지방자치단체별로 농어민 수당은 다양한 방식으로 시행되고 있다. 지방자치 시대에 제도의 다양성은 문제가 되지 않는다. 그럼에도 불구하고 현재의 농어민 수당 정책에는 몇 가지 쟁점이 존재한다.

1. 농어민 공익수당이라는 명칭과 ‘공익’이라는 입법 목적

(1) 농어민 수당의 명칭

농어민 수당은 지방자치단체별로 매우 다양한 명칭으로 시행되고 있다. 농어민 수당의 제도 명칭은 농민수당(제주도), 농민 기본소득(경기도), 농민 공익수당(전라북도), 농업인 공익수당(충청북도), 농어민 수당(충청남도, 경상북도), 농어민 공익수당(전라남도), 농어업인 수당(강원도, 경상남도), 농어업인 공익수당(인천광역시)으로 모두 유사하면서도 다소 차이가 있다. 각 제도들의 근거 조례를 살펴보면 <표 2>와 같다.

대부분 조례명에 제도의 명칭이 포함되어 있으나, 예외적으로 전라북도의 경우 조례명은 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」이다. 조례명뿐만 아니라 조례의 각 조문에서도 농민 공익수당이라는 제도 명칭이 규정되어 있지 않다. 조례에서 규정하고 있는 것은 제도 명칭이 아니라 제도의 성격에 관해서만 언급하고 있다. “전라북도 내에서 농어업에 직접 종사하는 농어업인에게 전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원 사업으로 보조금(이하 “보조금”이라 한다)”(조례 제4조 제1항)을 지급할 것을 규정하고 있고, 이 조례의 지침에 해당하는 「2021년 전라북도 농업·농촌 공익적 가치 지원사업: 농민 공익수당 시행지침」에 조례 제4조 제1항의 보조금을 “농민 공익수당”으로 칭하고 있다.

<표 2> 광역지방자치단체의 농어민 수당 근거 조례

광역지방자치단체	수당 명칭	근거 조례
인천광역시	농어업인 공익수당	인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례
경기도	농민기본소득	경기도 농민기본소득 지원 조례
강원도	농어업인 수당	강원도 농어업인 수당 지원 조례
충청북도	농업인 공익수당	충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례
충청남도	농어민 수당	충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례
전라북도	농민 공익수당	전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례(개정) 전라북도 농업·농촌 공익적 가치 지원에 관한 조례(제정)
전라남도	농어민 공익수당	전라남도 농어민 공익수당 지급 조례
경상북도	농어민 수당	경상북도 농어민 수당 지급 조례
경상남도	농어업인수당	경상남도 농어업인수당 지급 조례
제주도	농민수당	제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례

(2) 공익과 관련한 쟁점

농어민 수당과 관련된 첫 번째 쟁점이자 가장 우려되는 지점은 공익과 관련되어 있다. 우선 농어민 수당을 시행하고 있는 지방자치단체 10곳 중 제도 명칭에 ‘공익’을 포함하고 있는 지방자치단체가 4곳이다. 인천광역시, 충청북도, 전라북도, 전라남도가 농어업인 공익수당, 농업인 공익수당, 농민 공익수당, 농어민 공익수당이라는 제도명을 사용하고 있는데, 이들은 공통적으로 수당 명칭에 ‘공익’을 포함하고 있다. 각 지방자치단체의 근거 조례는 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」, 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」, 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」, 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」이다.

농어민 수당과 농어민 공익수당은 단순히 명칭에 ‘공익’을 포함하느냐 아니냐의 문제로 그치지 않는다. ‘공익’을 포함함으로써 몇 가지 문제가 예상된다.

1) 공익직불금 제도와의 혼선

첫 번째 쟁점은 공익직불금과 농어민 공익수당 간의 혼선 문제이다. 두 제도는 제도의 기원과 제도 시행의 주체라는 측면에서 차이가 있음에도 불구하고, 정책 목적과 제도 명칭 및 내용에서 크게 차이가 나지 않는다.

우선 공익직불금 제도를 살펴보면, 이 제도는 2020년 5월 1일부터 시행되었다. 근거 법률인 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(약칭: 농업농촌공익직불법)(2019년 전부 개정되어 2020년 시행된 법률)은 2012년 1월에 제정되어 2015년 1월 1일부터 시행된 「농업소득의 보전에 관한 법률」(약칭: 농업소득보전법)을 전부 개정을 한 법률로서, “농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정”함을 목적으로 한다(법 제1조).

동법의 농업·농촌 공익직불제(이하 공익직불제)는 기존의 직접지불제도(direct payment scheme, 이하 직불제) 정책의 문제점을 개선하기 위한 것이다. 한국의 직불제는 우루과이라운드 협상과 세계무역기구(WTO) 가입을 두고 정부와 농민단체·시민단체 간의 타협점으로 도출된 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」(1995년 제정 법률) 제11조 제2항에 근거하여 추진되었다.⁸⁾ 이 법에 근거하여 1997년 규모화 촉진 직접지불제가 처음 도입되었고, 1999년 친환경농업직불제 도입, 2001년 논농업직불제 도입 등 10가지의 직불제로 확장되어왔다.⁹⁾ 농업 개방 등으로 인하여 농업의 위기에 대한 보상이자 농민의 소득보장을 위한 직불제는 지속적으로 문제가 제기되어 왔다. 한국은 기본적으로 소농 체제여서 농가 인구의 70%를 차지하는 1ha미만을 경작하는 농가가 받는 연간 평균 직불금은 30~40만 원에 불과한 반면, 상위 12%의 농가의 직불금이 전체 직불금

8) 송원규, “농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등”, 『농촌사회』, 제30권 제2호, 2020, 334면.

9) 박경철, “농민기본소득의 필요성과 추진현황, 그리고 과제”, 『계간 기본소득』 제3호, 2019, 13면.

의 절반을 차지한다. 또한 농업직불금의 약 82%는 쌀재배 농가에 집중되어 있다.¹⁰⁾

이러한 문제를 해결하기 위해 직불제 개편이 이루어졌다. 2019년 전부 개정된 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(약칭: 농업농촌공익직불법)은 공익직불제를 기본형 공익직불제와 선택형 공익직불제로 이원화하여 규정하고 있다. 현행 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(2021.1.12. 개정되어 2022.1.13. 시행된 법률 제17893호)은 공익직접지불제도가 “농업·농촌의 공익기능 증진을 위해 농업인등에게 보조금을 지급하는 기본형공익직접지불제도(이하 “기본직접지불제도”라 한다)와 선택형공익직접지불제도(이하 “선택직접지불제도”라 한다)로 구성”(법 제5조)된다고 규정하고 있다. 이 때 기본형공익직접지불금은 다시 소규모농가를 대상으로 지급하는 소규모농가직접지불금(이하 “소농직접지불금”)과 그 밖의 농업인등에게 지급하는 면적직접지불금으로 구분(법 제7조 제2항)된다. 개정 전 쌀소득보전고정직불제, 쌀변동직불제, 조건불리지역직불제, 발농업직불제를 현행 기본직불제로 통합하고, 개정 전 경관보전직불제, 친환경농업직불제는 현행 선택직불제로 통합하며, 경영이양직불제, FTA피해보전직불제, 폐업지원제는 별도 운영하는 방식으로 개편되었다.¹¹⁾

기본직접지불제도 중 소농직접지불금은 농지 면적이 아닌 가구당 1인에게 지급하고(법 제10조 제1항), “소농직접지불금의 농가당 지급단가는 120만 원”(동법 시행령 제8조 제1항)으로 정액 급여이다. 농업·농촌 공익직불제(이하 공익직불제)는 기본직접지불제도와 선택직접지불제도 모두 국가가 100% 재원을 조달한다.¹²⁾

10) 박경철, 위의 글, 13면.

11) 기존 직불제의 문제점 및 농가 소득 지원 제도의 전반적인 실태에 대해서는 유찬희/김태영, 「농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제」, 한국농촌경제연구원, 2020, 참조.

12) 농림축산식품부, 「2022년도 기본형 공익직불사업 시행지침서」, 농림축산식품부, 2022, 3면.

반면 농어민 공익수당은 지방자치단체의 정책이다. 농어민 공익수당의 입법 목적을 살펴보면 공익직불제의 입법 목적과 크게 차이가 나지 않는다. 『인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례』는 “농어업·농어촌이 가지는 공익적 기능을 유지·증진하는 농어업인에게 농어업인 공익수당을 지급”(조례 제1조)하는 것을 목적으로 한다. 『충청북도 농어업인 공익수당 지원에 관한 조례』 역시 “농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진을 위하여 농업인 공익수당 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로”(조례 제1조) 하고, 개정된 『전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례』 역시 “농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위해 전라북도가 시행하는 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적”(조례 제1조)으로 한다. 마찬가지로 『전라남도 농어민 공익수당 지급 조례』 역시 “농어업·농어촌이 가진 공익적 기능이 최대한 유지·증진되도록 하기 위하여”(조례 제1조) 제정되었다.

농어민 공익수당과 공익직불금 중 소농직접지불금은 모두 농업과 농촌의 공익적 기능을 유지하기 위하여 혹은 공익적 기능을 담당하고 있는 농어업인에게 정액의 현금급여를 지급하는 정책이라는 점에서 공통적이다. 제도의 명칭도, 정액의 현금 급여라는 급여 방식도, 입법 목적이라는 측면에서도 동일한 구조로 설계되어 있는 두 제도는 구분하기가 쉽지 않다. 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만 이러한 중복은 정책의 수급자 입장에서 보면 두 제도가 어떻게 다른지 구분하기 쉽지 않고, 두 제도의 급여 수급을 위해 동일 조건의 증명을 각각 수행해야 하는 절차상의 혼선도 불리일으킬 여지가 있다.

2) 사회보장위원회의 권한 남용으로 인한 예산 삭감의 가능성

① 사회보장위원회의 권한에 대한 법적 문제

원론적 차원에서 보면, 국가와 지방자치단체가 동일한 목적으로, 동일한 정책 구조로 중복해서 제도를 설계하고 시행하는 것 자체가 문제는 아니다. 특히 국가가 제공하는 제도의 급여 수준이 현실의 문제를 해결하기

위한 수준에 상당히 미치지 못할 때, 지방자치단체가 이를 보완하기 위하여 중복이라 하더라도 정책을 시행하는 것은 권장할만한 일이다. “농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정을 위하여”(농업농촌공익직불법 제1조) 시행하는 공익직불금 제도가 소농의 경제적 곤궁의 문제 해결을 위해 연간 120만 원을 지급하는 것으로는 공익기능의 증진과 소득 안정이라는 두 가지 입법 목적을 달성하기 어렵다. 이처럼 낮은 수준의 급여를 보충하기 위해 지방자치단체가 동일 목적의 급여를 추가하는 것은 인간다운 생활 보장이라는 사회보장의 목적을 고려할 때 장려할만한 일이다.

그러나 한국의 사회보장 체계는 이러한 장려할만한 정책적 시도를 원천 봉쇄하고 있다. 현행 「사회보장기본법」은 “국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 재원의 규모·조달방안을 포함한 재정에 미치는 영향 및 지역별 특성 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장 급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야” 한다고 규정하고(법 제26조 제1항), 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와와의 관계, 사회보장 전달 체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의하여야 하며(법 제26조 제2항), 협의가 이루어지지 않을 경우 위원회가 이를 조정한다고 규정하고 있다(법 제26조 제3항). 2020년 법 개정을 통해 사회보장위원회의 심의·조정 의 사항으로 “제26조제4항에 따른 조정”을 추가하였다(법 제20조 제2항 제12호).

사회보장기본법을 통한 지방자치단체의 제도 신설에 대한 규제는 오랜 역사가 있다. 지방자치단체 수준에서 조례를 통해 지역 주민의 사회보장을 확대하는 제도를 도입하는 경우, 중앙부처와 일부 지방자치단체는 이를 지속적으로 견제해 왔다.¹³⁾ 그러나 반복적인 조례안재의결무효확인소송에서 사법부가 일관되게 지방의회의 손을 들어주는 방향으로 결정되자,

13) 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018, 191-192면.

중앙정부는 우회로를 도모하였다. 그 우회로는 2012년 사회보장기본법을 전면개정하면서 위 조항을 신설한 것이다.¹⁴⁾

특히 이러한 중앙정부의 시도는 기획예산처의 재정효율화 담론의 반영으로 참여정부부터 시작되었고, 이명박 정부에서 중복·부정수급으로 인해 발생하는 형평성 저해 및 복지사업의 유사·중복으로 인한 예산집행의 비효율성을 해결하기 위한 “사회복지전달체계 개선 종합대책”으로 연결되었다.¹⁵⁾ 유사·중복담론을 중복·부정수급과 일치시킨 이명박 정부의 문제의식은 박근혜 정부에 이르러 중복·부정수급 문제와 유사·중복 담론을 분리시켜 보다 세련화되었다. 박근혜 정부는 유사·중복 급여를 합리화하겠다는 목적 하에 사회보장제도의 신설 및 변경 시 협의 및 조정을 법제화함으로써 지방자치단체의 사업을 통제하기 시작하였다.¹⁶⁾ 문재인 정부에서도 지방자치단체에 대한 사업 통제는 완화되지 않았다. 법 개정을 통해 협의 조정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 관련 자료의 수집·조사 및 분석에 관한 업무를 정부출연연구기관과 사회보장정보원 등에 위탁할 수 있도록 하였고(법 제26조 제3항), 법 개정 이후 한국보건사회연구원원이 협의 조정에 관한 분석 업무를 수행하고 있다. 법 개정을 통해 정부출연기관이 지방자치단체의 사회보장 제도를 분석하고, 이를 토대로 중앙정부는 지방자치단체가 정한 사업을 통제하고 있다. 정부출연기관이 지역 주민의 위임을 받은 지방의회의 결정에 대해 심의하고, 이를 무효화하는 결정적인 위치를 점하고 있는 셈이다.

국가의 지방자치단체 사업에 대한 통제는 지방자치제도를 무력화하는 수단이 될 수 있다. 위 조항의 법적 문제점에 대해서는 사회보장법 학계의 많은 학자들이 지적해왔다.¹⁷⁾ 조례 제정 절차 그 자체에 하자가 없는

14) 서정희, 위의 논문, 192-193면.

15) 남찬섭, “유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의”, 『비판사회정책』 제50권, 2016, 134-140면.

16) 남찬섭, 위의 논문.

17) 이에 대해서는 김종수, “사회보장 협의 및 조정제도에 관한 검토”, 『사회보장법연구』 제6권 제2호, 2017; 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28권, 2017; 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한

이상 외부 행정주체의 의견을 청취하지 않았다는 이유로 해당 조례제정을 무효로 해석하는 것은 조례제정권에 대한 지나친 제약을 부과하는 것으로 헌법의 취지에 부합하지 못하고, 사회보장위원회의 조정에 대해서도 법적 구속력을 인정하기 어렵다는 주장¹⁸⁾을 숙고할 필요가 있다.

더욱 문제가 되는 지점은 지방자치법과 지방교부세법 시행령을 통한 중앙정부의 통제이다. 현행 지방자치법은 제188조(위법·부당한 명령이나 처분의 시정)에 “지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조 제2항에 따른 사무의 경우에는 지방의회의 의장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다”고 규정하고(법 제188조 제1항), “주무부장관은 지방자치단체의 사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해침에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따른 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 기간을 정하여 시정명령을 하도록 명할 수 있다”고(법 제188조 제2항), “주무부장관은 시·도지사가 제2항에 따른 기간에 시정명령을 하지 아니하면 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있다”고(법 제188조 제3항), “주무부장관은 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제1항에 따라 시정명령을 하였으나 이를 이행하지 아니한 데 따른 취소·정지를 하지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 기간을 정하여

연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017; 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』 제18권 제3호, 2017; 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구.” 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017 참조.

18) 김종수, 위의 논문, 307-308면.

시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부 장관이 이를 직접 취소하거나 정지할 수 있다”고(법 제188조 제4항) 규정하고 있다. 다만 “제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대한 주무부 장관 또는 시·도지사의 시정명령, 취소 또는 정지는 법령을 위반한 것에 한정한다”(법 제188조 제5항)고 규정하고 있다.

또한 지방의회 의결의 재의와 제소를 규정한 동법 제192조(지방의회 의결의 재의와 제소)는 “지방위원회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부 장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방위원회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야” 하고(법 제192조 제1항), “시·군 및 자치위원회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따라 재의를 요구하게 하지 아니한 경우 주무부 장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 시장·군수 및 자치구의 구청장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방위원회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야” 하며(법 제192조 제2항), “제1항 또는 제2항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정”(법 제192조 제3항)된다. “주무부 장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 시·도에 대해서는 주무부 장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사(제2항에 따라 주무부 장관이 직접 재의 요구 지시를 한 경우에는 주무부 장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다”고(법 제192조 제5항), “제1항 또는 제2항에 따라 지방위원회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부 장관이나 시·도지사로부터 재의 요구

지시를 받은 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우 (법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의 요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항 또는 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.”(법 제192조 제8항)

이 조항보다 중앙부처의 권한이 더 악의적으로 행사될 수 있는 조항은 지방교부세법과 동법 시행령이다.¹⁹⁾ 지방교부세법은 “행정안전부장관은 지방자치단체가 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출하였거나 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에는 그 지방자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부를 반환하도록 명할 수 있다. 이 경우 감액하거나 반환을 명하는 교부세의 금액은 법령을 위반하여 지출하였거나 징수를 게을리하여 확보하지 못한 금액을 초과할 수 없다” (법 제11조 제2항)고 규정하고 있다.

법률 조항만 보면, 중앙부처가 지방자치단체의 교부금에 대해 감액을 명하거나 반환을 명하는 경우는 첫째, 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출한 경우와 둘째, 수입 확보를 위한 징수를 게을리한 경우에 한정된다. 이 조항의 입법 의도는 지방자치단체가 ‘위법’한 행위를 통해 ‘지나치게 많은’ 예산을 지출하는 경우 그 죄질이 나쁘기 때문에 교부금을 감액하겠다는 것이고, 2015년 이전의 동법 시행령에 규정된 구체적인 예시 규정은 행정안전부장관의 지방채 발행 승인을 받지 아니하거나 지방채 발행 승인 결과를 따르지 아니하고 지방채를 발행한 경우(시행령 제12조 제1항 제1호), 「지방재정법」 제18조를 위반하여 출자 또는 출연을 한 경우(시행령 제12조 제1항 제1의2호), 「지방재정법」 제32조의2제5항에 따른 관리의무에 위반하여 지방보조금을 중복 교부하거나 부적격자에게 교부한 경우(시행령 제12조 제1항 제1의5호), 「지방재정법」 제37조에 따른 투자심사를 받지 아니하거나 투자심사 결과를 따르지 아니하고 재정

19) 서정희, 위의 논문, 198면.

투자사업에 지출한 경우(시행령 제12조 제1항 제2호) 등에 한정된다.

그러나 박근혜 정부는 2015년 12월 10일 동법 시행령에 “『사회보장기본법』 제26조 제2항 및 제3항에 따른 협의·조정을 거치지 아니하고 사회보장제도를 신설 또는 변경하여 경비를 지출하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 경비를 지출한 경우: 협의·조정을 거치지 아니하거나 협의·조정 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내”(시행령 제12조 제1항 제9호)라는 규정을 추가하는 시행령 개정을 단행한다. 보건복지부와 새로운 제도에 관한 협의·조정의 결과를 따르지 않은 것이 지방보조금을 부적격자에게 교부하거나 지방채 승인없이 지방채를 발행하여 예산을 지출하는 등의 행위와 동일 선상의 위법한 행위인지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다 할 것이다.²⁰⁾

이는 두 가지 문제로 귀결된다. 노호창 교수가 지적하고 있듯이 “중앙정부의 입장대로라면, 중앙정부가 추진하는 사회보장제도와 다른 새로운 사회보장사업을 지방자치단체에서 실시하는 경우 ‘협의’를 가장한 ‘동의’ 또는 ‘합의’를 거쳐야만 추진할 수 있는 것으로 해석되는데, 현행 법령대로라면 지방자치단체들이 예산의 비중을 많이 차지하고 있는 지방교부세를 감면당할 위협에 노출되면서까지 새로운 사회보장사업을 추진하려 시도할지도 매우 의문스럽다. 사회보장기본법 제26조의 협의란 강학상 동의를 의미한다는 해석을 고수한다면, 결국 사회보장기본법 제26조와 지방교부세법 시행령 조항을 사건의 전체적인 맥락에서 바라볼 때, ‘지방자치단체도 나름대로 사회보장사업을 실시할 수는 있지만, 중앙정부의 허락을 반드시 받아야만 하며 그렇지 않으면 재정지원을 받을 수 없다’는 취지로 해석될 수밖에 없을 것”²¹⁾이다.

또 다른 문제는 “개인의 행동을 제약함에 있어서는 반드시 가장 민주적 정당성이 강한 기관인 국회의 의결이 필요한데, 지역 주민이 선출한

20) 서정희, 위의 논문, 198-199면.

21) 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28권, 2017, pp. 154-155.

지방의회 의결을 뒤엎는 데는 국무회의 의결에 따른 대통령령이나 법체처 심사를 거친 부령만으로도 충분하다는 것인지, 이러한 입법형식이 모든 경우에 있어서 각 지방 주민들의 민주적 의사를 잘 담아낼 수 있는 것인지”²²⁾에 대한 의문이다. 국민에 의해 선출되지 않은 장관이 지방의회의 입법 행위를 무효화할 수 있는 권한이 있다면, 현행 헌법과 지방자치법에 의거한 지방자치단체의 위상과 권한에 대한 실효성을 재고할 필요가 있을 것이다.

사회보장법과 지방자치법, 지방교부세법 등을 수단으로 한 중앙정부의 지방자치단체 조례 및 정책에 대한 통제는 그 예가 많다. 특히 사회보장위원회를 통한 서울시의 청년수당, 성남시의 청년배당 등의 통제 사례는 전국적 의제로 제시되기도 했고, 현재까지 기본소득 관련 지방자치단체의 정책들은 사회보장위원회의 벽을 넘지 못하고 몇 년째 말이 묶여 있는 사례도 있다.²³⁾

② 농어민 수당에 대한 사회보장위원회의 심의 결과에 대한 예상

농어민 수당은 현재의 사회보장위원회의 심의 경향을 고려할 때 예산 삭감의 위험이 예상된다. 세 가지 측면에서 그러한 결과가 예측되는데, 첫째, 이미 공익직불금과 농어민 수당의 중복 지원 문제가 제기되고 있다는 점, 둘째, 농어민 수당과 관련한 지금까지의 사회보장위원회의 심의 결과가 공익직불금 등의 시행 이전까지로 한정하고 연장에 대해 사회보장위원회의 재심의를 전제하고 있다는 점, 셋째, 농어민 수당을 규정하고 있는 지방자치단체의 조례들이 사회보장위원회가 부동의할 때 취했던 입

22) 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017, p. 279.

23) 이러한 사례들에서의 법적 쟁점에 대해서는 김종수, 위의 논문; 김주영, “기본소득제도의 실행가능성에 관한 소고”, 『세계헌법연구』 제24권 제2호, 2018; 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016; 노호창, 위의 논문, 2017; 서정희, 위의 논문, 2018; 이상협, 위의 논문, 2017 참조

장을 넘어서기 어렵다는 점이다.

첫 번째 문제와 관련하여 살펴보면, 이미 공익직불금과 농어민 수당의 중복 지원의 문제가 제기되고 있다. 중앙일보를 비롯한 언론에서 이중 지원을 우려하는 기사들이 나오고 있고,²⁴⁾ 정책보고서와 학계에서 중복 지원에 대한 우려가 제기된다.²⁵⁾ 두 제도가 모두 농업·농촌의 공익 기능 증진이라는 목표를 이루려는 수단으로 소득을 직접 지원하는 방식의 동일한 구조이기 때문에 중앙 정부와 지방자치단체 간의 역할 분담이 필요하다는 지적이다.²⁶⁾

둘째, 농어민 공익수당이라는 명칭을 사용하고 있는 농어민 수당뿐만 아니라 공익이라는 명칭을 사용하고 있지 않은 농어민 수당에 대해서도 지금까지의 사회보장위원회의 심의 결과는 우호적이지 않다. 공익직불금 제도를 규정한 농업농촌공익직불법이 시행되기 전 사회보장위원회의 농어민 수당에 대한 심의 결과는 모두 ‘협의완료(조건부)’로 진행되었다.²⁷⁾ 실제 심의결과서를 살펴보면, 모두 공통적으로 “공익형 직불제 시행 등 정책환경 변화에 따라 중복 문제 제기 가능”이라고 적시되어 있고, “정부의 공익형 직불제(’20년 시행예정) 및 전남도 사업 추진 전까지 시범사업으로 추진하고, 아래 근거자료에 기반한 사업평가를 토대로 사업 지속여부 판단”이라고 적시하고 있다.²⁸⁾

셋째, 『사회보장기본법』에 의거하여 사회보장위원회의 신설 변경 사업에 대한 협의·조정 경향과 그 조항의 신설 목적으로 고려할 때 제도의 중복은 협의가 되지 않을 가능성을 높인다. 특히 이 문제는 제도 명칭에

24) 중앙일보(2019.08.28), “해남발 농민수당 전국 확산...정부 직불금과 이중 지원 우려”, 사회면.

25) 유찬회/김태영, 위의 글; 박경철, “포퓰리즘과 생존 사이: 지방자치단체 농민수당/농민기본소득 ‘열풍’에 대한 사회학적 해석과 기대”, 『농촌사회』, 제30권 제2호, 2020.

26) 유찬회/김태영, 위의 글, 28-31면.

27) 유찬회/김태영, 위의 글, 73-75면.

28) https://www.ssc.go.kr/menu/after/after080300_view.tiles?ID=102002 (최종접속일: 2022.11.28.)

공익을 사용하지 않는 농어민 수당에도 적용될 가능성이 있다. 농어민 수당 관련 모든 조례는 그 입법 목적에 ‘공익’을 명시하고 있어 공익직불금 제도의 입법 목적과 다르지 않게 설정되어 있다. 제도 명칭에 공익을 명시하지 않는 지방자치단체의 조례를 살펴보면 『경기도 농민기본소득 지원 조례』의 경우 “경기도 농민에게 농민기본소득을 지급하여 농업·농촌의 공익적 기능을 증진하고, 농민의 사회적 참여 촉진과 사회적 기본권 보장 및 농업·농촌의 지속가능한 발전에 이바지하는 것을 목적으로”(조례 제1조), 『강원도 농어업인 수당 지원 조례』의 경우 “농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위하여 농어업인 수당 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로”(조례 제1조), 『충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례』의 경우 “농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진하기 위해 충청남도에 거주하는 농어업인에게 농어민 수당을 지급하여, 농어업인이 기본권을 누리고, 지속가능한 농어업·농어촌을 만들어 지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적으로”(조례 제1조), 『경상북도 농어민 수당 지급 조례』의 경우 “농어업과 농어촌이 가지는 공익적 가치를 유지·증진하는 농어민에게 농어민 수당을 지급하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로”(조례 제1조), 『제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례』의 경우 “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”(조례 제1조) 한다.

<표 3> 농업농촌공익직불법과 광역지방자치단체의 농어민 수당 근거 조례의 입법 목적 비교

근거 조례 및 법률	입법 목적
「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(약칭: 농업농촌공익직불법)	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 사항 을 규정함을 목적으로 한다.
「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어업·농어촌이 가지는 공익적 기능을 유지·증진하는 농어업인에게 농어업인 공익수당을 지급하기 위해 필요한 사항 을 규정함을 목적으로 한다.
「경기도 농민기본소득 지원 조례」	제1조(목적) 이 조례는 경기도 농민에게 농민기본소득을 지급하여 농업·농촌의 공익적 기능을 증진 하고, 농민의 사회적 참여 촉진과 사회적 기본권 보장 및 농업·농촌의 지속가능한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
「강원도 농어업인 수당 지원 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진 하기 위하여 농어업인 수당 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진 을 위하여 농업인 공익수당 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
「충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진 하기 위해 충청남도에 거주하는 농어업인에게 농어민 수당을 지급하여, 농어업인이 기본권을 누리 고, 지속가능한 농업·농어촌을 만들어 지역경제 활성화에 기여하는 것을 목적으로 한다.
「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진 하기 위해 전라북도가 시행하는 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

근거 조례 및 법률	입법 목적
「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어촌이 가진 공익적 기능이 최대한 유지·증진되도록 하기 위하여 농어민 공익수당을 지급하는 데에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.
「경상북도 농어민 수당 지급 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어촌이 가지는 공익적 가치를 유지·증진하는 농어민에게 농어민 수당을 지급하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
「경상남도 농어업인수당 지급 조례」	제1조(목적) 이 조례는 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하기 위하여 농어업인수당 지원에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」	제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도 농민의 농업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보강하고 증진하기 위해 농민에게 농민수당을 지급하여 농민이 권리를 누리면서 지속가능한 농업·농촌과 제주특별자치도의 고유한 농업의 특성을 높여나감에 지역경제 활성화에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

주: 강조는 필자

입법 목적의 유사성은 공익 기능에 대한 정의 규정에서도 법률과 조례가 유사한 구조를 보인다. 농업농촌공익직불법은 “농업·농촌의 공익기능”이란 “『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조제9호에 따른 기능”으로 정의한다(법 제2조 제2호). 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』은 농업·농촌의 공익기능을 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전으로 정의한다(법 제3조 제9호 가목부터 바목).

농어민 공익수당 관련 조례들에서의 농업·농촌의 공익기능 역시 농업농촌공익직불법과 동일하게 규정하거나 여기에 다른 법률의 공익 기능을 추가하고 있다. 『충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례』는 공익 기능을 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조 제9호로 정의하고(조례 제2조 제5호), 『전라남도 농어민 공익수당 지급 조례』는 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조 제9호를 그대로 원용하여 공익적 기능을 “가. 식량의 안정적 공급, 나. 국토환경 및 자연경관의 보전, 다. 수자원의 형성과 함양, 라. 토양유실 및 홍수의 방지, 마. 생태계, 수산자원 및 해안의 보전, 바. 고유한 전통과 문화의 보전”으로 정의한다(조례 제2조 제4호). 『인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례』는 공익적 기능을 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조 제9호 및 『수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률』 제2조 제5호에 따른 기능으로(조례 제2조 제5호), 『전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례』는 양봉까지 추가하여 “『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조제9호, 『수산업·어촌 발전 기본법』 제2조제1호, 『양봉산업의 육성 및 지원에 관한 법률』 제1조에 따른 공익기능”으로 정의한다(조례 제2조 제3호).

제도의 명칭에 공익이 없는 경우에도 이와 유사하다. 단 두 곳의 지방자치단체(경기도, 충청남도) 조례만 공익적 기능에 대한 정의 규정이 없다.²⁹⁾ 이 외에 『강원도 농어업인 수당 지원 조례』, 『경상남도 농어업인수

29) 『경기도 농민기본소득 지원 조례』와 『충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례』가 공익에 대한 정의 및 의무 조건이 없다.

당 지급 조례」, 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」는 공익적 기능을 농업농촌공익직불법과 동일하게 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제9호에 따른 공익기능으로 정의하고 있다.³⁰⁾

이상에서 살펴본 것처럼 조례명과 제도 명칭에 ‘공익’이라는 용어를 사용하는 경우는 말할 것도 없고, 그 용어를 사용하지 않는 경우에도 입법 목적에 공익을 명시하고 있고 그 조항의 구조는 매우 유사하다. 또한 공익적 기능이라는 것이 무엇인지에 대해서도 경기도와 충청남도를 제외하고 모두 농업농촌공익직불법의 정의를 따르고 있다.

제도 중복 금지라는 사회보장위원회의 입장에 비추어보면 현재의 농어민 수당과 관련된 조례들은 공익직불금과의 중복이라는 사회보장위원회의 논리를 넘어서기는 어려울 것으로 보인다. 공익직불제와 농어민 수당은 제도 중복으로 판단될 가능성이 매우 높다.

3) ‘공익’이라는 조건성

공익과 관련된 세 번째 쟁점은 공익이라는 조건성에 대한 것이다. 농어민 공익수당 관련 조례들은 이 수당의 성격을 “농어업·농어촌의 공익적 가치를 유지·증진하기 위해 농어업인에게 지급하는 수당”³¹⁾, “농업·농촌의 공익적 기능 증진을 위해 농어업인에게 지급되는 지원금”³²⁾, “농어업과 농어촌의 지속 가능한 환경 조성 및 공익적 기능 증진을 위하여 전라북도가 시행하는 사업”³³⁾, “농어업·농어촌이 가진 공익적 기능이 최대한 유지·증진되도록 하기 위하여 농어민에게 지급되는 수당”³⁴⁾으로 정의한다.

공익이라는 명칭을 사용하지 않는 농어민 수당에서도 정의 조항은 유사하다. 각 조례는 농어민 수당을 “농어업·농어촌이 가진 공익적 기능이

30) 「강원도 농어업인 수당 지원 조례」 제2조 제5호, 「경상남도 농어업인수당 지급 조례」 제2조 제5호, 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」 제2조 제4호

31) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제2조 제6호

32) 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」 제2조 제4호

33) 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」 제2조 제4호

34) 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」 제2조 제5호

최대한 유지·증진되도록 하기 위하여 농어업인에게 지급되는 수당”³⁵⁾, “농어업·농어촌의 공익적 기능 증진을 위해 농어민에게 지급되는 지원금”³⁶⁾, “농어업·농어촌의 공익적 가치를 유지·증진하기 위해 농어민에게 지급하는 수당”³⁷⁾, “농어업·농어촌의 공익적 기능 증진을 위해 농어업인에게 지급되는 지원금”³⁸⁾, “농업·농촌의 공익적 기능 보장 및 증진을 위해 농민에게 지급되는 금액”³⁹⁾으로 정의한다.

이러한 정의 조항들은 공통적으로 농어민 수당의 성격이 공익적 가치 혹은 공익적 기능을 증진하기 위해 농어민 혹은 농어업인에게 지급되는 수당임을 명시하고 있다. 농어민 수당이 농어민의 소득 불안정을 해소하고 삶의 안정성을 보장하기 위한 현금 급여이거나 도농 간 불평등을 해소하기 위해 지급되는 현금 급여라 정의할 수도 있다. 이런 방식으로 정의할 경우 농어민 수당에 어떤 행위를 수행해야 하는 조건을 부과할 필요가 없다. 그러나 현행 조례들이 수당을 정의하는 방식은 농어민의 소득보장을 위해서가 아니라 농어촌 혹은 농어업의 공익적 기능의 유지이기 때문에 농어민은 소득보장이거나 삶의 안정성 보장이 아닌 지역(농어촌) 혹은 산업(농어업)의 공익적 기능 증진에 대한 책임과 이를 위한 행위 부담을 안게 된다.

실제로 농어민 수당 조례들은 농어민의 행위에 대한 의무규정을 두고 있다. 농어민 수당 조례가 존재하는 10곳의 지방자치단체 중 경기도를 제외하고 9곳의 지방자치단체가 의무규정을 두고 있다. 의무 이행의 수준이나 이에 대한 실효성의 수준은 조례마다 차이가 있는데, 가장 낮은 수준에서 의무를 규정하고 있는 방식은 노력하여야 한다는 규정이다. 농어민의 의무 규정을 두고 있는 9곳의 지방자치단체 중 7곳의 지방자치단체가 농어민의 의무와 관련하여 노력하여야 한다는 규정 방식으로 명시하였다.

35) 「강원도 농어업인 수당 지원 조례」 제2조 제6호

36) 「충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례」 제2조 제5호

37) 「경상북도 농어민 수당 지급 조례」 제2조 제5호

38) 「경상남도 농어업인수당 지급 조례」 제2조 제6호

39) 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」 제2조 제3호

각 조례에는 “농어업인은 농어업·농어촌의 발전 주체로서 공익적 기능을 유지·증진하도록 노력하여야 한다.”⁴⁰⁾, “농업인은 스스로가 공익적 가치 형성을 통한 지속가능한 미래사회의 주체임을 인식하여, 마을교육과 마을공동체 활동 참여, 농생태계의 보존 및 모든 자연자원을 지속가능하게 사용·관리하도록 노력한다”⁴¹⁾, “농어민 공익수당을 지급받는 농어업·농어촌의 발전주체로서 공익적 기능의 유지와 증진을 위하여 노력하여야 한다.”⁴²⁾, “농어민 수당을 지급받으려는 농어민은 마을별로 농어업·농어촌의 공익기능 증진을 위한 교육, 회의 등 공동체활동이 활성화 될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.”⁴³⁾, “농어민은 농어업·농어촌의 발전주체로서 공익적 가치의 유지·증진을 위하여 노력하여야 한다.”⁴⁴⁾, “농민은 스스로가 공익적 가치 형성을 통한 지속가능한 미래사회의 주체임을 인식하여 마을공동체 활동 참여, 농생태계의 보존 및 모든 자연자원을 지속가능하게 사용·관리하도록 노력하여야 한다.”⁴⁵⁾는 노력하여야 한다 방식의 의무 조항이 있다.

이러한 방식의 의무 규정은 농업농촌공익직불법과 차이가 나는 지점이다. 농업농촌공익직불법은 기본형공익직접지불금을 수급하기 위한 행위 조건으로 4가지를 규정하고 있는데, 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상(形狀) 및 기능을 유지할 것, 농약 및 화학비료를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것, 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업·농촌의 공익기능 증진 관련 교육을 이수할 것, 그 밖에 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 생태계의 보전, 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 이행할 것을 명시하고 있다(법 제12조 제1호에서 4호). 동법 시행령은 각 의무에 대해 구

40) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제3조 제2항

41) 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」 제4조

42) 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」 제3조 제2항

43) 「충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례」 제4조

44) 「경상북도 농어민 수당 지급 조례」 제3조 제2항

45) 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」 제4조

체적이고 상세한 목록과 기준을 규정하고 있다(시행령 제12조부터 제15조). 그리고 법, 시행령, 시행규칙에 이러한 의무를 제대로 이행했음을 어떤 서류와 어떤 행위로 증명해야 하는지 규정하고, 실제 이러한 의무가 제대로 이행되었는지에 관해 조사하는 조사위원회 구성과 권한, 조사위원회의 조사 절차와 내용 등에 대해 매우 상세하게 규정하고 있다.

공익이라는 목적, 정액의 현금 급여라는 급여 제공 방식 측면에서 농업 농촌공익직불법과 농어민 수당 관련 조례는 유사성이 높음에도 불구하고, 공익이라는 목적을 달성하기 위한 수단과 그 수단의 실효성을 강제하기 위한 조치의 수준은 매우 상이하다. 공익직불금 제도가 공익기능 수행에 대한 강행규정과 이를 증명하는 구체적인 절차와 벌칙조항 등을 통해 의무를 강제하고 있는 반면, 농어민 수당은 노력하여야 한다는 강행규정 방식으로 그 강제력이 매우 약하다. 이러한 점을 고려할 때 공익직불금은 농업 종사자의 구체적인 활동에 대한 보상의 성격이 강하고, 농어민 수당은 소득보장 성격이 강하다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾

예외적으로 농어민 수당 관련 조례에서 의무 규정을 가장 높은 수준에서 규정하고 있는 지방자치단체는 전라북도와 경상남도이다. 전라북도 조례는 “보조금을 받으려는 사람은 도지사가 보조금 지급 결정을 할 때 제시한 의무 이행조건을 이행하여야 한다”고 규정하고⁴⁷⁾, 이행조건으로 농가의 경우 “1) 논·밭의 형상과 기능 유지, 2) 비료 및 농약 적정사용 준수, 3) 농업·농촌 환경실천 협약: 필수사항, 선택사항 이행”을 수행해야 하고, 양봉농가의 경우 “1) 양봉업 유지·관리, 2) 양봉산물 안전성 유지 및 꿀벌 병해충 방역, 3) 농업·농촌 환경실천 협약: 필수사항, 선택사항 이행”을 수행하고 증명해야 한다.⁴⁸⁾ 이러한 규정은 농업농촌공익직불법의 의무 규정과 동일하다. 경상남도 역시 전라북도와 동일하게 조례에서 의무를 규정하고 있지만 의무이행의 내용은 전라북도보다 그 수준이 완화

46) 유찬희/김태영, 위의 보고서, 43면.

47) 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」 제9조

48) 전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례 사업지침 5면.

되어 있다. 조례에서 “농어업인수당을 지급 받으려는 사람은 도지사가 제시한 의무 이행조건을 이행하여야 한다”⁴⁹⁾고 규정하고, 시행규칙에서 “신청인은 수급권자 이행서약서를 작성하여야 하며, 농어업·농어촌의 공익기능 증진을 위한 교육 및 공동체 활동에 참여하여야 한다”고 규정하고 있다.⁵⁰⁾

유일한 예외는 경기도이다. 『경기도 농민기본소득 지원 조례』는 농민기본소득을 “경기도와 시·군이 협력하여 농민에게 정기적으로 지급하는 사회보장적 및 경제적 급품”⁵¹⁾으로 정의하고 공익적 기능 증진을 위한 농어민의 의무 규정을 두고 있지 않다.

사회보장 급여에서 특정 대상에게 지급되는 ‘수당’은 주로 그 집단의 특성을 이유로 지급된다. 아동수당, 장애수당과 같은 수당은 아동과 장애라는 특성을 근거로 지급되는 것이지 지역 혹은 산업을 육성하기 위해 지급되지 않는다. 예를 들어 아동수당은 “아동에게 아동수당을 지급하여 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하고 건강한 성장 환경을 조성함으로써 아동의 기본적 권리와 복지를 증진함을 목적”(아동수당법 제1조)으로 하고, 장애수당은 “장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補填)하게 하기 위하여 장애수당을 지급”(장애인복지법 제49조 제1항)한다.

지역(농촌)과 산업(농업)의 공익기능 증진을 목적으로 제공되는 농어민 수당은 농어민에게 필수불가결하게 행위 조건을 부과할 수밖에 없다. 또한 이러한 입법 목적은 법규범의 목적과 수단 간의 긴장을 낳기도 한다. 공익적 가치에 대한 보상을 위해서는 공익적 가치를 많이 창출한 농가에는 많은 보상을 해야 하고 적게 생산하는 농가에는 적게 주는 것이 보상의 원리에 적합하다.⁵²⁾ 그러나 현재 농어민 수당은 모든 지방자치단체가

49) 『경상남도 농어업인수당 지급 조례』 제4조

50) 『경상남도 농어업인수당 지급 조례 시행규칙』 제5조 제1항

51) 『경기도 농민기본소득 지원 조례』 제2조 제3호

52) 박경철, “포퓰리즘과 생존 사이: 지방자치단체 농민수당/농민기본소득 ‘열풍’에 대한 사회학적 해석과 기대”, 『농촌사회』 제30권 제2호, 2020, 321면.

정액급여로 지급한다.

이러한 점을 고려한다면, 공익적 가치에 대한 보상은 농업농촌공익직불법의 공익직불제도의 급여 수준을 높여서 보상하고, 농어민 수당은 공익적 기능 증진에 대한 보상이 아니라 농어민의 삶의 수준, 사회보장의 소득보장 차원에서 지급되는 방향으로 그 목적을 명확히 할 필요가 있을 것이다. 그러하다면 제도의 명칭 및 조례명에서 ‘공익’이라는 용어를 제외하고, 농어민 수당 조례의 목적에서도 ‘공익’ 이외에 다른 목적을 제시할 필요가 있을 것이다.

2. 자격으로서의 농어민 대 농어업인

(1) 지급 대상에 대한 규정

10곳의 지방자치단체는 농어민 수당의 대상을 농민으로 규정하거나 농어업인으로 규정하고 있다. 농민 혹은 농어민으로 규정하고 있는 지방자치단체는 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 제주도로 6곳이고, 농업인 혹은 농어업인으로 규정하고 있는 지방자치단체는 인천광역시, 강원도, 충청북도, 경상남도도 4곳이다.

그런데 지급대상을 농어민으로 규정하건, 농어업인으로 규정하건 경기도를 제외하고 9곳의 지방자치단체는 모두 실제 자격 규정에서는 농어업인을 대상으로 한다. 9곳의 지방자치단체는 공통점과 차이점이 있는데, 공통점은 농업인 혹은 농어업인을 어떻게 규정하건 간에 실제 수당 지급 대상은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 농업경영체, 어업경영체에 등록하여 경영을 계속하고 있는 자에 한정하고 있다는 점이다. 9곳의 지방자치단체는 모두 동일한 방식으로 규정하고 있는데, 일례로 인천광역시의 경우 “시장은 인천광역시에 거주하는 농어업인(농어촌 외의 지역에서 농어업에 종사하는 농어업인도 포함한다) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람에게 농어업인 공익수당을 지급한다. 1. 신청연도 1월 1일 기준 2년 전부터 계속하여 인천광역시에 주소를 둔 자,

2. 신청연도 1월 1일 기준 2년 전부터 계속하여 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 등록되어 있는 농어업경영체의 경영주로서, 인천광역시 소재지에서 농어업경영체를 경영할 것⁵³⁾으로 규정하고 있다.

9곳의 지방자치단체의 차이점은 두 가지인데, 하나는 농어업인의 정의에 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 임업인, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인 중 누구를 포함하느냐이고, 다른 하나는 농어업경영체 경영 지속 기간이 1년이나, 2년이나, 3년이나의 차이가 있다.

대상 포괄성 측면에서의 차이점은 충청북도와 제주도는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인으로만 한정하고⁵⁴⁾, 인천광역시에는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인으로 규정한다⁵⁵⁾. 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도도 포함하여 농어업인을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인, 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 임업인, 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인으로 규정한다.⁵⁶⁾

농업경영체 또는 어업경영체 경영 지속 기간 측면에서의 차이점은 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도도 1년이고⁵⁷⁾, 인천광역시, 강원도, 전라북도, 제주도가 2년,⁵⁸⁾ 충청북도가 3년⁵⁹⁾의 경영체 경영 기간을 규정

53) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제5조

54) 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」 제2조 제2호, 제8조 제1항

55) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제2조 제3호

56) 「강원도 농어업인 수당 지원 조례」 제2조 제3호 가목에서 다목

57) 「충청남도 농어민 수당 지원에 관한 조례 시행규칙」 제2조, 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」 제4조 제2항, 「경상북도 농어민 수당 지급 조례」 제5조 제2항, 「경상남도 농어업인수당 지급 조례 시행규칙」 제2조 제1항

58) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제5조 제1항, 「강원도 농어업인 수당 지원 조례」 제5조 제1항, 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한

하고 있다는 점이다.

경기도는 다른 지방자치단체와 달리 보다 포괄적이다. 농민을 ‘농업을 주업으로 하면서 농산물 생산에 종사하는 사람’으로 정의하고, 농업에 종사하는 외국인노동자를 포함한다. 경기도에서 농업에 종사하는 외국인노동자의 경우 외국인등록사실 증명서와 국내거소사실 증명서를 본인 동의 시 정부 행정정보 이용원칙에 따라 확인하거나, 동의하지 않을 시 위 서류를 제출하게 함으로써 외국인 농업노동자 역시 농민으로 농민기본소득을 받을 수 있도록 하고 있다.⁶⁰⁾

(2) 지급 제외 대상에 대한 규정

농어민 수당 조례의 지급 대상 규정에는 지급 제외 규정 또한 존재한다. 주로 농어업 외 소득이 얼마 이하인 농어업인에 한정하는 규정이다. 인천광역시, 강원도, 충청남도의 경우 지급 대상에서 제외하는 사람으로 “신청 직전년도 농어업외의 종합소득금액이 「농업농촌공익직불법」 시행령 제6조제1항에 따른 금액 이상인 사람”⁶¹⁾으로 규정하고 있는데, 현행 「농업농촌공익직불법」 시행령 제6조제1항에서 명시하고 있는 금액은 3천7백만 원이다.

이 기준과 동일한 금액을 명시하여 농어업 외 종합소득금액이 3천7백만원 이상인 사람을 지급 대상에서 제외한다고 규정한 지방자치단체는 전라북도, 전라남도, 경상남도, 제주도이다.⁶²⁾ 경상북도의 경우 심의위원

조례」 제6조 제1항, 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」 제8조 제1항. 단, 제주도의 경우 경영체 경영 기간은 2년 이상, 제주도 거주 기간은 3년 이상으로 규정하고 있다.

59) 「충청북도 농어민 공익수당 지원에 관한 조례」 제8조 제2항

60) 「경기도 농민기본소득 지원 조례」 제8조 제2항

61) 「인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례」 제6조 제1호, 「강원도 농어업인 수당 지원 조례」 제6조 제1호, 「충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례」 제8조 제3호.

62) 「전라북도 농어업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례」 제6조 제3항 제1호, 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」 제5조 제1호, 「경상남도 농어업인수당

회에서 결정한 금액 이상인 사람⁶³⁾을 지급에서 제외한다고 규정하고, 심의위원회에서 2022년 기준으로 결정한 금액은 3천7백만 원이다.⁶⁴⁾

이보다 더 낮은 기준을 명시하고 있는 충청북도의 경우 2천9백만 원 이상인 농가를 배제한다.⁶⁵⁾

유일하게 경기도는 소득 기준이 없다.

(3) 지급 대상 규정 및 지급 제외 대상 규정의 한계

농어민 수당 조례에서 지급 대상 규정과 지급 제외 대상 규정은 3가지 측면에서 재고찰할 필요가 있어 보인다.

1) 농어민인가 농어업인가?

첫째, 농어민과 농어업인 중 어느 대상을 할 것인가 하는 문제이다. 농민이라는 용어는 현행 법체계에서 어떤 법률에서도 정의되어 있지 않다.⁶⁶⁾ 일반적으로 농업인보다 광범위한 의미를 지닌다. 1994년 「농지법」에서 ‘농업인’이라는 용어를 처음으로 사용한 뒤로 농민이라는 용어는 최소한 공식 문서에서는 쓰이지 않으나, 농민은 ‘(직업으로) 농사를 짓는 것 외에도 지역에 뿌리내리고 살며, 가능하면 지역 공동체에 녹아 들어가 살아아가는 사람’이라는 뜻을 담고 있다.⁶⁷⁾

지급 조례」 시행규칙 제6조 제1항 제1호, 「제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례」 제10조 제2호

63) 「경상북도 농어민수당 지급 조례」 제6조 제1호

64) 경상북도 농어민수당 지원사업 시행지침. https://www.gb.go.kr/Main/open_content/section/farm/page.do?mnu_uid=2793&BD_CODE=bbs_gongji&cmd=2&B_NUM=158312801&B_STEP=158312800&V_NUM= (최종방문일 2022.11.29.)

65) 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」 제11조 제1호

66) ‘농민’이라는 용어가 법률명에 존재하는 경우는 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법」이 유일하고, 조문 제목에 언급된 경우는 ‘자경농민’을 규정하고 있는 「지방세특례제한법」 제6조가 유일하다. 조문의 내용에서 농민을 언급하는 경우는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조 제12호 등이 있으나 법령에서 농민이 누구인지에 대한 정의 규정은 그 어떤 법률에도 존재하지 않는다.

지급대상을 농어민으로 규정한 지방자치단체와 농어업인으로 규정한 지방자치단체들은 경기도를 제외하고 모두 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(약칭: 농어업식품기본법) 제3조제2호에 따른 농업인과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 농업법인으로 한정한다. 농어업식품기본법의 농업인이란 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”(법 제3조제2호)로서 그 기준이란 5가지 중 하나에 해당하는 사람을 말하는데, 이는 “1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람, 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, 3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, 4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, 5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람”(동법 시행령 제3조 제1항 제1호부터 제5호)을 의미한다.

이는 농촌에 살고 있는 사람을 의미하는 것이 아니라 산업 투자적 관점으로 해석된다.⁶⁸⁾ 이러한 관점에 근거한다면 이는 농업이라는 산업을 육성하기 위함이기 때문에 농촌 지역을 보존하고 지역소멸을 완화하려는 정책 목적은 배제된다.⁶⁹⁾ 특히 현행 농업인 규정은 1천제곱미터 이상의 토지를 소유하거나 농산물 판매액 120만 원 이상을 증명하는 등의 조건을 충족시켜야 하는데 이는 청년 신규 취농자나 여성 농민들을 실질적으로 배제하는 결과를 야기하고 있다.⁷⁰⁾ 현행 토지 가격이 비싸기 때문에

67) 유찬희/김태영, 위의 글, 98~99면.

68) 유찬희/김태영, 위의 글.

69) 유찬희/김태영, 위의 글.

70) 박민선, “여성농어업인의 법적 지위 인정 방안: 공동경영주 제도 개선을 중심으로”, 여성농어업인 지위 및 삶의 질 향상을 위한 법·제도 개선 현장 간담회 자료집, 2021.

300평 이상의 토지를 매입하기가 어렵고, 임차농의 경우 한국농어촌공사 농지은행을 통해 계약서를 작성하는 합법적 임차의 기회는 아주 적으며, 자본이 부족해 임차농으로 농사를 시작하는 경우가 많은 청년들은 법률이 인정하는 농업인이 되기가 쉽지 않다.⁷¹⁾ 농지 소유자 명의를 남성 가장의 몫으로 돌려놓는 가부장제 문화 때문에, 농사짓는 여성이 사실상 가족 농업노동의 절반을 수행하면서도 법률적 의미의 농업인으로 인정받지 못하는 경우도 많다.⁷²⁾

그러므로 농업인/농어업인보다 광의의 의미를 적용할 수 있는 농민/농어민에 대한 정의 규정을 마련하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 농업인이라는 규정은 공익 증진이라는 입법 목적에 포함되어 있는 지역(농촌)과 산업(농업) 중 산업에 좀 더 초점을 맞춘 정의라 할 수 있다.

2) 농업의 소득 기준

둘째, 소득 기준의 의미를 재고할 필요가 있다. 농어민 수당 조례에서 지급 제외 대상 규정으로 경기도를 제외하고 9곳의 지방자치단체가 소득 규정을 두고 있다. 9곳의 지방자치단체 조례는 농업의 소득 3,700만 원 이상 혹은 2,900만 원 이상(충청북도)인 자를 배제한다. 그런데 공통적으로 농업 소득에 대해서는 지급 대상 제외 규정을 적용하지 않는다.

농업 소득에 대해서는 소득이 일정 수준 이상이어도 농어민 수당을 지급하고, 농업 외 소득이 일정 수준 이상일 경우 농어민 수당을 지급하지 않는다는 것의 의미는 농업에 종사하는 사람, 그것도 전업으로 농업에 종사하는 사람만 인정하겠다는 것으로 해석된다. 그러나 이는 농촌의 현실과 국제적 경향을 도외시한 측면이 강하다.

2018년 12월 27일 유엔총회에서 「농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리선언」(United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas, 이하 농민권리선언)이 채택되었다. 유엔의

71) 김정섭, “농업인인가, 농민인가?”, 계간 대산농촌, 2019년 여름호, 2019, 8-9면.

72) 김정섭, 위의 글, 9면.

농민권리선언은 농어민이나 농어업인에 한정하는 방식으로 농촌을 살리는 방식이 아니라, 농민뿐만 아니라 농촌에서 일하고 있는 사람들을 포괄하는 방식을 채택하고 있다. 농촌이 유지되기 위해서는 농민뿐만 아니라 그 지역에서 함께 살아가는 사람들이 필요하기 때문이다. 특히 유럽과 국제기구에서의 농촌 및 농업에 대한 정책 방향은 1990년대 이후 전업농 및 농업 규모 확대 전략이었던 농업 근대화론에서 다중경제활동으로 방향을 전환해왔다.⁷³⁾ 농업뿐만 아니라 비농업 부문에서의 생산활동을 포함하는 다중경제활동은 농가의 생계 전략에서 중요할 뿐만 아니라, 농촌 지역사회 측면에서도 중요한 의미를 지닌다. 농가의 다중경제활동은 농촌 지역사회를 지속시키는 기제의 주요 구성요소가 되고, 농가의 영농 외 경제활동이 농민을 포함한 지역사회 구성원의 일상생활에 필요한 상업적 혹은 공공 서비스를 제공하는 활동을 다수 포함하고 있기 때문이다.⁷⁴⁾

한국의 농촌의 현실도 이와 다르지 않다. 현재 한국의 농촌에서 농가의 농업 소득은 지속적으로 감소해왔다. 농가에서 농업 외 소득이 농업 소득을 상회한다는 것은 생계를 유지하는 전략으로서 전업농만으로는 어렵다는 현실을 보여준다.⁷⁵⁾ 동시에 정책적으로도 농업을 전업으로 하는 전업농 육성 정책은 기업농 중심의 경영체 육성 정책으로서 여러가지 한계가 지적되어 왔고, 농촌의 불평등을 확대하는 기제가 되기도 했다. 이러한 전농업 및 기업농 육성 정책은 국내에서도, 국외에서도 문제점이 많이 지적되어 왔고, 최근에는 겸업농 및 소농에 대한 지원 정책들이 일부 도입되었다.⁷⁶⁾

농업 소득 이외의 소득은 농업 소득만으로 농촌에서 삶을 영위하기가

73) 김정섭/김경인, “살림살이 전략으로서 다중경제활동과 농가의 분화”. 『농촌사회』, 제27권 제1호, 2017.

74) 김정섭, 위의 논문, 10~12면.

75) 유찬희/김태영, 위의 저서, 25-26면, 129-134면.

76) 이에 대해서는 Ambühl, E., Hampel, A., Rodrigues, J., and Teke, N. “Considering Basic Income through the Lense of Agriculture: An innovative food policy measure to support fairer and more sustainable food systems”. Research Paper 17th BIEN congress 2017. 참조.

어려운 현실에서 불가피한 선택이자, 필수불가결한 선택이다. 이러한 조건 속에서 농민층 역시 다양화되고 있다.⁷⁷⁾ 농촌에서의 삶을 유지하고, 농촌의 공익적 기능을 증대하는 것을 목적으로 하는 농어민 수당이 농촌에서의 삶의 유지를 위한 선택을 한 사람들을 배제시키는 것은 입법 목적과 대상과의 상충의 문제를 일으킨다. 그러므로 농업 외 소득 기준을 제외하는 것이 바람직할 것이다.

3) 증명 절차 상의 문제

셋째, 지급 대상 및 지급 제외 규정을 증명하기 위한 절차 및 서류를 간소화할 필요가 있다. 지급대상 및 지급 제외 규정을 증명하기 위한 신청 절차 및 신청 서류 등은 공익직불금에 비해 간소함에도 불구하고 많다. 모든 지방자치단체의 사례를 다루기에는 분량 상의 한계가 있으므로 한 곳의 지방자치단체 사례를 예시하면 다음과 같다. 전라북도의 「2021년 농업농촌공익적가치지원사업지침」은 농민 공익수당의 지급과 관련하여 구체적인 신청 절차와 제출 서류를 규정하고 있다. 신청 희망 농가는 필수서류로 ① 지급신청서(별지 제1호), ② 마을경작사실·양봉농가 확인심사표, ③ 마을단위 농업·농촌 환경실천 협약서(별지 제2호)를 제출해야 하고, 추가서류로 소득금액 증명원, 관내(외) 경작사실확인서, 양봉농가 등록증 사본(양봉농가), 관내(외) 사육사실확인서(양봉농가 중 해당자), 지급동의서(복지급여 수급자만 해당)⁷⁸⁾를 제출해야 한다. 또한 농촌 외 지

77) 이에 대해서는 김정섭/김경인, 위의 논문; 박지은, “전지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성: 농민의 관계와 생산·유통조직의 재구축”, 『농촌사회』, 29(1), 2019. 참조.

78) 복지급여 수급자(①~⑧* 외 기타)의 지급동의서란 사회보장 급여 수급자에게 농어민 수당을 신청하기 전에 받는 동의서로서, 농어민 수당을 수급할 경우 이것이 사회보장 급여의 소득으로 인정됨으로써 기존 급여에서 탈락할 수 있음을 고지하고 이에 동의할 경우 농어민 수당을 지급한다는 절차 상의 동의서이다. 현재 농어민 수당을 받기 전 고려해야 하는 사회보장 급여는 ① 기초생활 수급(생계, 의료, 주거, 교육), ② 차상위 본인경감 의료비 지원, ③ 장애수당, ④ 한부모 관련 급여, ⑤ 차상위(자활, 계층확인, 자산형성), ⑥ 장애아동 수당, ⑦ 희귀 난치성 질환, ⑧ 국가유공자 급여, ⑨ 기타로 구분된다.

역에 주소를 둔 자는 농업을 주업으로 하는 자임을 증명하기 위해 같은 시·군·구(연접 시·군·구 포함)에 소재한 농지 1만㎡ 이상을 경작함을 증명할 수 있는 서류(신청자 명의의 농지원부, 토지대장, 임대차계약서 등 1개 이상), 신청연도 기준 전년도 연간 농산물 판매금액이 9백만원 이상임을 증명할 수 있는 서류(㉠ RPC 전산출력물, 대금입금 영수증, RPC 직인이 찍힌 판매증명서, ㉡ 도매시장, 농산물 구입처에서 발행한 세금계산서(간이영수증 제외), ㉢ 전자상거래 입금통장 거래내역 사본 및 내역 서류 등 중 1개 이상), 신청연도 직전 2년 이상 주소를 둔 시군구에 소재한 농지 1천㎡ 이상을 등록 직전 2년 이상 농업에 이용하였음을 증명할 수 있는 서류(㉣ 주소지 증명(주민등록등본 등), ㉤ 경작면적 증명(신청자 명의의 농지원부, 토지대장, 임대차 계약서 등), ㉥ 경작기간 증명(신청자 명의의 해당 기간 중 영농자재 구입 또는 농산물 판매 영수증, 계약재배 영수증, 경작사실 확인서 등) 각 1개 이상)을 제출해야 한다.

3. 지급 단위: 가구 대 개인

농어민 수당의 지급 단위는 개인 단위와 가구 단위로 구분된다. 2곳의 지방자치단체인 경기도와 제주도만 ‘개인’ 단위로 지급하고, 8곳인 인천광역시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도는 ‘가구’ 단위로 지급한다. 일부 지방자치단체가 가구 단위의 농어민 수당을 개인 단위로 변경하여 지급하려고 시도 중에 있다. 현재 충청남도의 경우 개인 단위 지급을 위해 보건복지부와 사회보장제도 변경 협의를 진행하고 있다.

가구 단위로 농어민 수당을 지급하는 방식에 대한 규정은 8곳이 모두 유사한데, 예를 들어 경상북도의 경우 “농어민수당 지급 대상은 「농어업

기초생활수급자 등에게 농업·농촌 공익적 가치 지원사업을 수행하면 기초생활생계비 등 복지급여 지원금액이 감액되거나 대상에서 탈락될 수 있음을 사전에 공지하고 반드시 동의를 받아야 함

경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 농어업경영정보를 등록한 농어업경영체의 경영주인 농어업인으로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람으로 한다. 다만, 공동경영주가 등록된 농어업경영체는 그 중 한 사람에게 지급한다”(조례 제5조 제2항)고 규정하는 형태를 취한다.

가구 단위의 농어민 수당에 대해서 전국여성농민회총연합(이하 전여농) 등은 강하게 반대한다. 그 이유는 가구 단위로 지급되는 농어민 수당의 지급대상이 되는 농어업경영체에 등록된 사람은 주로 남성 농어업인에 한정되고 있어서 여성 농민, 청년 농민 등이 배제되고 있기 때문이다.⁷⁹⁾ 여성 농민들은 농촌의 현실에서 여성이 차별적 위치에 놓여있다고 주장한다. 전국여성농민회총연합과 농업농민정책연구소 녀름이 여성농민들을 대상으로 실태조사(2020년 여성농민 성평등 실태조사)를 수행한 결과에 따르면, 여성 농민들은 여러 측면에서 불평등한 위치에 있다.⁸⁰⁾

통계청 자료에 따르면 연도별 농림어업비중은 감소 추세이나, 오히려 여성 농업인 수와 농업 인구 중 여성의 비율은 증가 추세에 있다. 농림어업 비중은 1975년 45.7%에서 2019년 5.1%로 계속해서 줄어들어 왔으나, 농가 인구 중 여성이 차지하는 비율은 1970년 50.3%까지 올라섰으며 2010년 51.0%로 점진적인 증가세에 있다.⁸¹⁾ 2019년 기준 전국 농가 중 여성의 수는 114만 명으로, 남성 110만 명보다 4만 명 더 많고, 농업에 주로 종사하는 인구 중 여성의 비율도 1970년 28.3%에서 2010년 53.3%로 증가하였다.⁸²⁾ 그러나 농어업경영체의 경영주 등록에서 여성의 비율은 2019년 27.6%에 불과하다.⁸³⁾

79) 박경철, 위의 글(2019), 14면.

80) 이 실태조사 보고서는 공개되어 있지 않다. 2020년 11월 10일 전여농과 녀름은 실태조사 결과를 발표하는 자리를 마련하고 내용을 발표하였다. 이 내용은 여러 언론보도를 통해서만 접할 수 있다.

81) 투데이 신문, “[힘내라 농촌, 힘내라 여농 상] 여성 농업인 114만명 시대...성차별 구조·정책 ‘현재 진행형’”, 2021.09.17. 사회면 심층 기획 기사.

82) 투데이 신문, “[힘내라 농촌, 힘내라 여농 상] 여성 농업인 114만명 시대...성차별 구조·정책 ‘현재 진행형’”, 2021.09.17. 사회면 심층 기획 기사.

83) 박민선, “여성농어업인의 법적 지위 인정 방안: 공동경영주 제도 개선을 중심으로

농촌의 현실에서 농업경영체의 경영주는 남성 농업인이 지배적이었기 때문에, 2016년 농업에 참여하는 경영주 배우자의 양성평등 및 직업적 지위를 보장하는 취지의 ‘공동경영주’ 제도를 도입하였다. 그러나 공동경영주 등록이 실질적으로 직업적 지위를 보장하거나 추가적인 급여를 제공하는 실익이 없고, 경영주에 비해 공동경영주 등록은 요건이 더 까다롭기 때문에 2020년 9월 기준 등록 대상인 여성농민 582천명의 6.92%만이 공동경영주로 등록한 실정이다.⁸⁴⁾⁸⁵⁾

이러한 여성 농민의 차별적 지위와 치우는 농민수당에서도 그대로 드러난다. 농민수당의 수급 자격이 가구 단위로 설정되어 있기 때문인데, 전국여성농민회총연합(전여농)은 가구 단위의 농민수당에 대한 반대 의견을 지속적으로 제기해왔다. 대표적으로 2020년 11월 10일 국회 정문 앞에서 ‘성평등한 농촌, 모든 농민수당을!’이라는 제목으로 기자회견을 하면서 ‘농가수당’이라고 적힌 현수막을 찢는 퍼포먼스로 행사를 마무리하였다.⁸⁶⁾

가구 단위 지급을 전여농 등의 여성 농민단체가 높은 수위로 반대하는 데는 여성 농민이 급여에 대한 실질적인 권한을 행사하는 것이 불가능한 농촌 현실에 그 이유가 있다. 가구 단위로 급여를 지급한다는 것은 현실

로”, 여성농어업인 지위 및 삶의 질 향상을 위한 법·제도 개선 현장 간담회 자료집, 2021, 19면.

84) 박민선, 위의 글, 19~20면.

85) 공동경영주의 지위는 실제 권리 측면에서 경영주와 동일하지 않다. 경영주는 전업·겸업을 하더라도 경작 면적 1000㎡ 이상, 영농 종사 90일 이상, 농산물 판매액 120만 원 이상 등의 조건만 맞으면 농업 경영주로 등록할 수 있다. 하지만 공동경영주는 겸업은 물론 일용직까지도 등록이 불가능하다. 농업소득이 적고 겨울 등 계절적 실업이 존재하기 때문에 겸업은 불가피함에도 이것이 인정되지 않는다. 또한 농업 생산 이외에 농산물 가공·유통·판매 등 농촌융복합산업 등도 겸업으로 인정되기 때문에 공동경영주 등록은 쉽지 않은 선택이 된다. 이에 대해서는 투데이신문, 위의 기사; 투데이 신문, “[[힘내라 농촌, 힘내라 여농 ↓] 성평등한 농업 사회로 나아가려면...“여성 농업인 지위·결정권 확대돼야”], 2021.09.21. 사회면 심층 기획 기사.

86) 한국농정신문, “‘농가수당’ 뜯어고쳐 여성농민 법적지위 쟁취하자. 전여농·너름, 여성농민 1,200명 대상 성평등 실태조사 결과 공개”, 2020년 11월 10일자 NGO면.

적으로는 남성 가구주에게 지급되고, 그 급여에 대한 권리는 실제 남성 가구주가 전적으로 행사하게 된다. 가구 단위의 급여는 “일괄지급된 총액을 가구 내부에서 구성원 간에 분배하는 후속 절차가 필요하게 된다. 이 과정에서 가구 구성원 간의 형평성 논란, 기타 갈등이 발생할 수 있으며 특히 배우자 간에 차별적으로 분배되는 경우 혼인 및 가족제도가 기초를 두고 있는 헌법상 양성평등의 가치에 기반한 문제도 제기될 수 있다. 아울러 복수의 개인 또는 가구가 연대하는 형태로 구성된 집단에 대한 지급도 현실적으로는 고려하기가 어려우므로 개인 단위 지급성은 가구 단위 지급성과 대비되는 것으로 파악하는 것이 타당할 것”⁸⁷⁾이라는 주장을 숙고할 필요가 있다.

유엔 농민권리선언에서도 이 문제를 지적하고 있다. 동 선언 제4조 제2항 ©호는 “사회보장 프로그램의 혜택을 직접적으로 받을 권리”를 명시하고 있다. 가구당 지원은 이 원칙에 부합하지 않는다.

그러므로 가구 단위 지급을 명시하고 있는 조례의 규정을 삭제하고 개인 단위로 지급하는 방향으로 개정할 필요가 있다.

IV. 결론

본 연구는 10곳의 광역 지방자치단체가 제정한 농어민 수당 관련 조례의 비교를 통해 몇 가지 법적 쟁점에 대해 논변하였다. 첫째, 현재의 농어민 수당 관련 조례들은 공익과 관련하여 법적 쟁점을 내포하고 있다. 농어민 수당 조례들이 입법 목적으로 제시한 농업·농촌의 공익적 기능 증진은 그 목적의 타당성에도 불구하고, 현재 공익직불금 제도를 규정하고 있는 농업농촌공익직불법과의 중복 문제로 인해 사회보장위원회의 이후 재심의 시 협의가 되지 않을 가능성을 내포하고 있다는 점, 그리고 공익

87) 서정희/노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『한국사회보장법학』 제9권 제2호, 2020, 46면.

이라는 조건성이 불가피하게 행위에 대한 의무규정을 부과할 수 밖에 없고, 이는 소득보장과 공익적 가치에 대한 행위 보상이라는 원칙이 서로 충돌할 수 밖에 없다는 점에서 한계가 있다. 그러므로 공익 이외의 입법 목적을 제시할 필요가 있고, 공익적 가치 활동에 대한 보상으로서가 아니라, 농촌에 살고 있는 사람들의 소득보장의 필요성과 사회보장의 원칙을 추가할 필요가 있다.

둘째, 농어민 조례들은 지급 대상 규정과 지급 제외 대상 규정에서 몇 가지 한계가 있다. 농어민이 아닌 농어업인을 지급 대상으로 함으로써 실제 법 적용의 대상적 측면에서의 실효성을 낮추는 측면이 있고, 농어업 외 소득에 대한 자산조사 규정은 농어촌에 실질적으로 살고 있는 사람들을 배제하고 국제적 경향과도 그 방향성을 반대로 하는 경향을 띤다. 그러므로 농어업인이 아닌 농어촌에서 실질적으로 삶을 영위하고 있는 사람들을 포괄하는 방향으로 조례 개정이 필요하다 하겠다.

셋째, 10곳의 지방자치단체 중 8곳의 지방자치단체가 농어민수당의 지급단위를 개인 단위가 아니라 가구 단위로 설정하고 있어서, 여성 농민 단체들과 청년농민들의 반대가 높다. 이러한 가구 단위 지급 규정을 개인 단위로 개정할 필요가 있어 보인다.

불과 3년 만에 10곳의 광역 지방자치단체가 농어민 수당/농민기본소득을 도입하게 된 배경에는 여러 가지 이유가 있다. 박경철은 이를 ‘열풍’이라 지칭하며, 그 이유를 5가지로 설명하고 있다.⁸⁸⁾ 그 중 하나가 농촌공동체의 붕괴와 인구소멸이다. 지방자치단체의 단체장들과 의회가 적극적으로 이를 수용하고 있는 데에는 지방자치단체의 인구 감소 문제가 심각하기 때문이다. 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월하였고, 전국 228개 지방자치단체 중 105개가 소멸 위험 지역으로 꼽히고 있는데, 대부분이 농촌 지역 지방자치단체이다.⁸⁹⁾ OECD

88) 박경철, “포퓰리즘과 생존 사이: 지방자치단체 농어민수당/농민기본소득 ‘열풍’에 대한 사회학적 해석과 기대”, 『농촌사회』 제30권 제2호, 2020.

89) 박경철, 위의 논문, 317면.

국가 중 수도권 인구 집중도는 영국 12.5%, 프랑스 18.8%, 일본 30.0%인데 반해 한국의 경우 50% 이상이다.⁹⁰⁾

농민, 농업, 농촌을 살리고 보존해야 할 필요성은 이미 여러 측면에서 논증되어 왔다. 그리고 이러한 필요성에서 비롯된 정책적 개입에 대해서는 국제적으로도 이론적으로도 사회운동의 측면에서도 활발하게 논의되어왔다. 그런 노력의 일환으로 2018년 12월 27일 유엔총회에서 「농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리선언」(United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas, 이하 농민권리선언)이 채택되었다. 앞에서 언급한 것처럼 유엔의 농민권리선언은 농어민이나 농어업인에 한정하는 방식으로 농촌을 살리는 방식이 아니라, 농민뿐만 아니라 농촌에서 일하고 있는 사람들을 포괄하는 방식을 채택하고 있다.⁹¹⁾ 농촌이 유지되기 위해서는 농민뿐만 아니라 그 지역에서 함께 살아가는 사람들이 필요하기 때문이다.

농어촌 인구의 감소와 공간적 분포 추세를 고려할 때, 농어촌 마을의 생활권 기능은 유지되기 어려울 수도 있다.⁹²⁾ 실제 생활에 필수적인 서비스 20종 중 일부 분야의 공급 업체가 없는 읍·면 비율이 높아지고 있는데, 1998~2017년 20년 사이에 슈퍼마켓·편의점이 없는 읍·면 비율이 35.9%에서 47.7%로 증가하였고, 약국이 없는 읍·면은 35.3%에서 64.5%로 증가하였다고 보고된다.⁹³⁾

농어촌을 살리는 길은 농어촌에 농어업인뿐만 아니라 그 지역사회를 구성하는 다양한 사람들이 공존할 수 있는 길을 모색하는 것이 가장 바람직하다. 사람들이 농촌에서 살기 위해서는 그 지역사회 내에 슈퍼마켓도 있고, 약국도 있고, 병원도 있어야 하지 않을까? 농촌에 농업인 그것도 전

90) 농촌여성신문, 2020.8.21.; 박경철, 위의 논문, 318면에서 재인용.

91) 유엔 농민권리선언의 작성 과정과 각 조항의 의미에 대해서는 윤병선, 『농민권리: 유엔농민권리선언의 이해』, 도서출판 한국농정, 2022 참조.

92) 김정섭/김광선/정문수/한이철/조승연/조여니, 「농어촌 정책의 새로운 방향과 과제」, 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2021, 80면.

93) 김정섭 외, 위의 글, 80면.

업농만 모두 산다고 해서 농촌이 유지될 수 있는 것이 아니다. 이런 맥락에서 보면, 현재의 농어민 수당 조례는 농촌 기본소득 방식인 보편성과 무조건성을 확대하는 방식으로 개정되는 것이 바람직할 것이다.

*투고일 2022. 11. 30. / 심사개시일 2022. 12. 18. / 게재확정일 2022. 12. 26.

참고문헌

- 김용렬/송성환/김창호/우성휘/이청은, 『기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점』, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 김이선/김영택/장희영/박신규/이선미, 『농업·농촌의 변화와 성 인 지적 정책 방향』, 한국여성정책연구원, 2021.
- 김정섭, “농업인인가, 농민인가?”, 계간 대산농촌, 2019년 여름호, 2019.
- 김정섭/김경인, “살림살이 전략으로서 다중경제활동과 농가의 분화”. 『농촌사회』, 제27권 제1호, 2017.
- 김정섭/김광선/문문수/한이철/조승연/조여니, 『농어촌 정책의 새로운 방향과 과제』, 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회, 2021.
- 김중수, “사회보장 협의 및 조정제도에 관한 검토”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017.
- 김주영, “기본소득제도의 실행가능성에 관한 소고”, 『세계헌법연구』 제24권 제2호, 2018.
- 김태환, “지방자치단체의 복지제정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016.
- 남찬섭, “유사·중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의”, 『비판 사회정책』 제50호, 2016.
- 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 2020.
- 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28권, 2017.
- 농림축산식품부, 『2022년도 기본형 공익직불사업 시행지침서』, 농림축산식품부, 2022.
- 박경철, “농민기본소득의 필요성과 추진현황, 그리고 과제”, 『계간 기본소득』 제3호, 2019.
- 박경철, “농민수당·농민기본소득: 필요성, 쟁점 그리고 과제”, 『농정연구』 제72호, 2020.
- 박경철, “포퓰리즘과 생존 사이: 지자체 농민수당/농민기본소득 ‘열풍’에 대한 사회학적 해석과 기대”, 『농촌사회』 제30권 제2호, 2020.
- 박경철, “지속가능한 농업·농촌을 위한 길, 농민수당·농민기본소득”, 『열린충남』 제91호, 2021.

- 박민선, “여성농어업인의 법적 지위 인정 방안: 공동경영주 제도 개선을 중심으로”, 여성농어업인 지위 및 삶의 질 향상을 위한 법·제도 개선 현장 간담회 자료집, 2021.
- 박지은, “전지구적 개방화 시대 새로운 농민층의 형성: 농민의 관계와 생산·유통조직의 재구축”, 『농촌사회』, 29(1), 2019.
- 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018.
- 서정희/노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『한국사회보장법학』 제9권 제2호, 2020.
- 송원규, “농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등”, 『농촌사회』 제30권 제2호, 2020.
- 안석/엄진영/박지연, 『2018년 여성농업인 실태조사』, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 유찬희/김태영, 『농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제』, 한국농촌경제연구원, 2020.
- 윤병선, 『농민권리: 유엔농민권리선언의 이해』, 도서출판 한국농정, 2022.
- 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017.
- 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구.” 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017.
- 최승호/서정희/백승호/김미옥, 『충북 기본소득 관련 도민 인식 조사 및 방향성 탐색』, 충북연구원, 2022.
- 투데이 신문, “[힘내라 농촌, 힘내라 여농 上] 여성 농업인 114만명 시대...성차별 구조·정책 ‘현재 진행형’”, 2021.09.17. 사회면 심층 기획 기사.
- 투데이 신문, “[[힘내라 농촌, 힘내라 여농 下] 성평등한 농업 사회로 나아가려면...“여성 농업인 지위·결정권 확대돼야””, 2021.09.21. 사회면 심층 기획 기사.
- 한국농정신문(2020.11.10). “‘농가수당’ 뜯어고쳐 여성농민 법적지위 쟁취하자: 전여농·녀름, 여성농민 1,200명 대상 성평등 실태조사 결과 공개’. NGO면 기사.
- 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』 제18권 제3호, 2017.

Ambühl, E., Hampel, A., Rodrigues, J., and Teke, N. “Considering Basic Income through the Lense of Agriculture: An innovative food policy measure to support fairer and more sustainable food systems”. Research Paper 17th BIEN congress 2017.

<Abstract>

A Comparative Study on Legal Issues in Local Government's Farmers and Fisheries Allowance Ordinance

Seo, Jeonghee*

This study examines some legal issues through a comparison of ordinances related to agricultural and fishermen's allowances enacted by 10 metropolitan municipalities.

First, the current ordinances related to agricultural and fishermen's allowances contain several legal issues in relation to public interest. The promotion of public interest functions in agriculture and rural areas presented as legislative purposes by the ordinances on agricultural and fishermen's allowances may raise overlapping issues with the Direct Payment for Agriculture and Rural Community Act, which regulates the public welfare direct payment system. As a result, there is a possibility that the bill will not pass at the time of reconsideration by the Social Security Committee. In addition, the purpose of promoting the public interest inevitably imposes mandatory regulations on conduct. The principles of income security and compensation for acts in the public interest are inevitably in conflict.

Therefore, it is necessary to present a legislative purpose other than public interest, and it is necessary to add the principle of social security and the necessity of income security for people living in rural areas, not

* Professor at Kunsan National University

as compensation for activities with public value.

Second, the farming and fishermen's ordinances have some limitations in terms of payment targets and exclusions. By targeting farmers and fishermen rather than farmers and fishermen, there is an aspect of lowering the effectiveness in terms of the target of actual application of the law. And means-testing rules for non-farming income exclude those who actually live in rural areas. This is also contrary to the international trend. Therefore, it is necessary to amend the ordinance to include all people who are actually living in farming and fishing villages, including those who are not farmers and fishermen.

Third, 8 out of 10 local governments set the payment unit of the farmers' and fishermen's allowance to the household unit, not the individual unit, so female farmers' groups and young farmers' opposition was high. It seems necessary to revise these household-level payment regulations at the individual level.

Key Words: local government, farmers allowance, farmers and fishermen allowance, farmers and fishermen public benefit allowance, basic income for farmers, basic income in rural areas, ordinance