

# 농어민수당 조례 비교를 통한 개선방안 도출 연구

민기채\*

## Contents

1. 서론	27
2. 선행연구 검토	28
3. 연구 방법	30
4. 연구 결과	35
5. 결론 및 논의	48

## Keywords

농어민수당(farmers and fishers allowance), 사회복지 조례(social welfare ordinance), 사회복지조례의 내용적 체계(content system of social welfare ordinance), 지방자치단체(local governments), 비교 연구(comparative study)

## Abstract

본 연구의 목적은 광역자치단체 농어민수당 조례 비교를 통해 조례 개정 방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 국가법령정보센터 자치법규시스템에서 제공하는 12개 광역자치단체의 농어민수당 조례를 분석대상으로 하여 권리성, 적용대상, 급여, 재정부담, 전달체계, 권리구제, 벌칙이라는 입법 구성요소를 활용하여 비교 분석하였다. 분석 결과를 토대로, 농어민의 권리 규정 신설, 조례의 목적에서 공익적 가치 이외의 사회적 기본권 및 사회참여 명시, 가구 단위에서 개인 단위로의 지급단위 변경·'경영주'만이 아닌 '종사하는 모든 농어민'으로 변경·1인에게만 지급하는 제한요건 폐지·적용대상 제외 요건 완화 등 적용대상의 보편성 확대, 급여수준의 적절성 확보를 위한 노력의무규정 명시, 위원회 설치 규정·광역-기초 자치단체 간 협력 규정·마을교육 정례회 규정 등 전달체계 관련 조항의 정비, 권리구제를 위한 이의신청 조항 명시, 농어민수당으로의 조례 명칭 변경 등을 논의하였다. 농어민이 있음에도 불구하고, 농어민수당 조례가 부재한 부산, 대구, 대전, 세종에서의 조례 제정이 요청된다.

\* 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수, e-mail: minkichae@ut.ac.kr

# A Comparative Study on Farmers and Fishers Allowance Ordinances

Kichae Min\*

## Keywords

farmers and fishers allowance, social welfare ordinance, content system of social welfare ordinance, local governments, comparative research

## Abstract

The purpose of this study is to derive an ordinance amendment plan through a comparison of the ordinances on farmers and fishers allowances in upper-level local governments. To this end, the ordinances on the farmers and fishers allowances of 12 upper-level local governments provided by the Korea Law Information Center's autonomous law system are analyzed, and the legislative components of rights, allocation, benefits, finance, delivery system, remedies, and penalties are used, and comparative analysis was performed. The following were discussed: establishment of new regulations on the rights of farmers and fishers; clarification of basic social rights and social participation other than public values for the purpose of the ordinance; expansion of universality of benefit targets such as change of payment unit from household to individual unit, abolishment of restrictions for only one payment, and mitigation of requirements for exclusion from application; clarification of effort obligation regulations to ensure benefit adequacy; reorganization of the delivery system such as committee establishment, cooperation between upper- and lower-level local governments, and regularization of village education; clarification of objection provisions for right remedies; and name change to farmers and fishers allowances. The enactment of ordinances is requested in Busan, Daegu, Daejeon, and Sejong, where there is no ordinance on allowances for farmers and fishers despite the existence of farmers and fishers.

---

\* Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Korea National University of Transportation, 50, Daehak-ro, Chungju-si, Chungbuk, Korea. e-mail: [minkichae@ut.ac.kr](mailto:minkichae@ut.ac.kr)

## 1. 서론

2018년 6월 지방선거에서 농업·농촌·농민의 화두는 농어민수당<sup>1)</sup> 및 농민기본소득이었다. 지방선거 이후 2019년에는 불명확한 농민수당의 성격을 두고 사회보장위원회에서는 검토가 필요하다는 유보적 입장을 내놓았지만, 현재 대부분의 광역자치단체에서는 농어민수당 또는 농민기본소득을 도입하고 있다. 농민수당의 시초라고 할 수 있는 2007년 전국농민회총연맹의 ‘농민월급제’ 제안 이후(송원규, 2020, p.338), 15년 만에 농어민수당은 전국적 차원에서 현실화되었다.

농민수당 성격을 지닌 최초 조례는 2017년 제정된 ‘강진군 농업인 경영안정자금 지원 조례’이며, 명시적으로 농민수당이라는 용어를 사용하여 최초로 제정된 조례는 2018년 12월 28일 제정된 ‘해남군 농업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례’이다(유찬희, 김태영, 2020, p.22). 강진군과 해남군은 기초자치단체로서, 광역자치단체보다 일찍 해당 조례를 제정하였다. 해남군에서 명명한 ‘농어민수당’은 들불처럼 전국에 빠르게 확산되었다. 박경철(2020, pp.313-321)은 농민수당 및 농민기본소득의 빠른 확산의 배경은 농정불신 및 생존위협에 따른 마지막 저항, 불공정과 불평등에 대한 인식 제고, 인권의식 향상, 농촌공동체의 붕괴와 인구소멸, 코로나19와 기후위기 대응에 있다고 하였다. 1990년대 세계화라는 미명하에 추진된 신자유주의적 시장경제 질서가 농업·농촌·농민에게도 영향을 미쳤고, 그 결과 사회적 기본권의 훼손과 농촌공동체의 위기에 대한 대응 과정에서 농민수당과 농민기본소득이 등장하였다고 볼 수 있다. 2010년대 중후반 농민수당 도입 논의 당시, 농촌은 고령화, 경영비 부담, 자금 부족, 영농 실패, 신규진입에 따른 적응 문제 등에 따른 다양한 농가 소득 문제를 겪고 있음에도 불구하고, 지자체의 사업방식은 직불금과 같은 국가사업에 대한 추가지원, 쌀 집중 지원 방식에 치중하고 있다는 비판을 받았다(박준기 외, 2019, p.147). 그 과정에서 출현한 농어민수당은 획기적인 제도변화라고 볼 수 있다.

농어민수당 또는 농민기본소득과 관련된 선행연구는 조례에 주목하지 못하였다. 주요 연구들을 보면, 농민기본소득 도입 필요성과 모델에 관한 연구(금민, 2017; 정기석, 2014), 기존의 농가 소득지원제도와 농어민수당·농민기본소득의 비교 연구(김용렬 외, 2018; 박경철, 2020; 박준기 외, 2019; 송원규, 2020; 유찬희, 김태영, 2020), 지방자치단체별 농어민수당 또는 농민기본소득 도입 검토에 관한 연구(박경철, 2016; 박경철, 강마야, 2015; 우장명, 2022; 유영성 외, 2020), 농어민수당의 지역경제 파급효과에 관한 연구(김태영 외, 2022), 지방자치단체장의 농어민수당 공약 이행에 관한 연구(신기현, 2021) 등이 있다. 농어민수당 ‘조례’에 초점을 둔 소수 연구로는 서정희(2022)의 법적 쟁점 연구, 임지

<sup>1)</sup> 본 연구는 농어민수당이라는 용어를 사용한다. 본 연구의 분석대상은 광역자치단체 조례인데, 광역자치단체 조례명에서 농어민수당이 가장 일반적이면서도 포괄적 의미를 갖고 있기 때문이다. 한편 농어민수당(경기도 외)과 농민기본소득(경기도)의 제도적 성격을 유사하다고 전제하여 농민기본소득도 분석대상에 포함한다. 물론 수당(allowance)과 기본소득(basic income)은 제도의 철학, 성격, 차원(dimension), 중국적 지향 등에 있어 차이가 있으나, 현시점에서 해당 조례들이 현실에서 이행되는 실체를 볼 때, 정책설계자가 아닌 수급권자(농어민)의 입장에서는 유사하게 인식된다는 측면에서 접근한다. 따라서 현시점의 두 제도를 유사 제도로 이해하여 분석한다.

현, 문소영(2023)의 조례 도입 영향요인 연구, 김대건(2023)의 전라남도 기초자치단체 조례 비교 연구가 있다. 이 연구들이 농어민수당 조례를 분석대상으로 하였다는 점에서 본 연구와 관련이 있으나, 본 연구는 최근 조례를 도입한 모든 광역자치단체를 분석대상으로 포함하고 있다는 점과 종합적인 입법 구성요소에 근거한 분석틀에 기초하여 조례 비교 연구에 초점을 맞추고 있다는 점에서 기존 연구와 일정한 차이가 있다.

이상의 문제제기에 따른 본 연구의 목적은 광역자치단체 농어민수당 조례 비교를 통해 조례 개정 방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 내용분석 방법을 통해 국가법령정보센터 자치법규시스템에서 제공하는 12개 광역자치단체의 농어민수당 조례를 비교하고자 한다. 조례 비교를 위한 분석틀로서, 권리성(조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성), 적용대상(적용대상의 보편성), 급여(급여수준의 적절성, 급여주기의 단기성, 급여형태의 자율성, 급여사용의 무제약성), 재정부담(자치단체장의 재정책임성), 전달체계(전달체계의 책임성 및 통합성), 권리구제(권리구제의 보장성), 벌칙(벌칙의 엄격성)이라는 입법 구성요소(구성내용)를 활용하고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

### 2.1. 농어민수당 도입 필요성 관련 선행연구 검토

농어민수당의 도입 필요성과 관련된 기존 연구들은 제도 도입 배경을 분석하고, 기존에 실행 중이던 농가 소득지원제도와와의 비교 분석을 시도해왔다(김용렬 외, 2018; 박경철, 2020; 박준기 외, 2019; 송원규, 2020; 유찬희, 김태영, 2020). 먼저 농어민수당의 도입 배경을 살펴보면, 정기석(2014, p.45)은 농업이 농산물 공급(안전한 식량의 안정적 공급, 공업원료 공급), 국토 보전(물과 토양), 대기 보전, 쾌적환경 보전, 지역인구 유지(도시과밀 방지)라는 공익적 기능을 갖는다는 점에서, ‘농업의 국가기간산업화’ 법제화를 통한 ‘공익농민 월급형 기본소득제’ 도입을 제안하였다. 김용렬 외(2018, p.60)는 농업의 공익적 가치 보장을 위한 직접지불제는 면적 대비 지불 규정으로 인해 수혜의 양극화가 심하여 불만이 초래될 수밖에 없고, 이러한 양극화 해소 차원에서 농업 관련 기본소득이 논의되고 있다고 하였다. 박준기 외(2019, p.81)는 농민수당의 도입 배경을 보면, 피해보전 목적(수매제 폐지, 수입개방 피해)에서 농업의 공익적 역할에 대한 소득보상 목적으로, 경지면적 비례지급 방식에서 농가(경영체) 혹은 농업인 기준 일정 금액 지원 방식으로의 변경 필요성 때문에 대두되었다고 하였다. 박경철(2020, pp.313-321)은 농민의 국가농업정책에 대한 불신, 농민의 생존권 위기, 불평등 확산, 농민의 인권의식 향상 과정에서 농민기본소득이 빠르게 확산되고 있다고 하였다. 송원규(2020, pp.335-336)는 직불제가 UR 협상과 WTO 가입을 앞둔 상황에서 정부와 농민단체 간 타협의 산물이며, 결국 농업의 다

원적·공익적 가치는 사상된 채, 농업 구조조정 가속화 및 개별경영체적 성격을 강화하면서 농업의 신자유주의화에 기여하였는데, 이러한 직불제의 한계를 극복하기 위해 농민기본소득이 출현하였다고 진단하였다. 선행연구를 볼 때, 농업의 공익적 기능을 강조함과 동시에 농촌 내 양극화 완화, 사회적 기본권 확대 차원에서 농어민수당 및 농민기본소득의 도입 필요성을 논의했음을 확인할 수 있다.

다음으로 농어민수당의 도입을 기존의 직접지불제도나 농업인월급제와 같은 농가 소득지원제도와 비교하여 그 차이를 설명하기도 하였다. 먼저 김용렬 외(2018, p.63)는 농업 관련 기본소득이 직접지불제의 단점인 면적에 따른 불평등을 완화시킴으로써, 신규 인력 유입, 농업인의 삶의 질 향상, 국토 보존, 공동체 활동, 공익적 활동 촉진 등에 기여할 수 있다고 하였다. 박준기 외(2019, pp.75-79)는 선지급 후 수확기 상환 방식을 가지고 있는 농어민월급제는 ‘월급’이라는 용어 사용의 문제점, 벼 단일 품목에 집중하여 다양한 품목별 특성을 반영한 지원방식의 부족, 기존 연 2% 이자율의 경영안정자금 융자 지원제도와 상충 및 도덕적 해이 가능성이라는 문제점을 지적하고, 이러한 문제점들을 극복할 수 있는 대안으로 농민수당을 소개하기도 하였다. 박경철(2020, pp.325-328)은 토마스 페인(Thomas Paine)의 ‘토지분배의 정의’, 헨리 조지(Henry George)의 토지단일세, 동양의 천하위공(天下爲公) 사상, 토마 피케티(Thomas Piketty)의 ‘21세기 자본’을 통해 기본소득의 역사적 배경을 설명하면서, 농민수당 및 농민기본소득이 토지를 기반으로 한 농업정책 수립 및 농정개혁의 시발점이 될 수 있다고 주장하였다. 나아가 송원규(2020, pp.343-344)는 농민수당과 농민기본소득 간의 관계 설정에 대하여 농민운동단체와 기본소득운동본부 등 운동단체 사이에 정책적 긴장이 있다고 하였다. 유찬희, 김태영(2020, pp.35-41)은 공익직불제, 농민수당, 농민기본소득에 대한 비교 분석을 통해 그 차이를 설명하고, 3가지 제도 모두 농업·농촌의 공익 기능을 중요하게 다루고 있다는 점을 강조하였다. 선행연구를 볼 때, 농민수당 및 농업기본소득이 기존의 직접지불제도와 농업인월급제의 한계를 극복하고, 당면한 농촌이 직면한 문제를 해결하는 데 일정한 의의를 둔다고 할 수 있다.

농어민수당의 미래 전망에 대해서는 일정한 의견 차이가 있다. 박준기 외(2019, p.134)는 공익증진 역할에 대한 보상적 성격으로서 도입되고 있는 농민수당을 증장기적으로는 직불제로 통합하고, 지방자치단체(지방정부)가 아닌 국가(중앙정부)사업으로의 전환할 것을 주장하였다. 반면 박경철(2020, pp.328-331)은 농촌에 거주하는 농민의 인구는 1/4에 불과하여 농민수당이나 농민기본소득만으로는 농촌이 직면한 근본적 문제를 해결할 수 없으므로, 궁극적으로는 농촌기본소득으로 나아가야 할 것이라고 하였다.

## 2.2. 농어민수당 조례 관련 선행연구 검토

유찬희, 김태영(2020, pp.107-118)은 2020년 기준 농어민수당 조례를 제정한 전국 37개 자치단체(5개 광역자치단체 포함) 조례의 목적, 주요 용어, 근거 법령, 자치단체장 책무, 농민의 책무, 지급 요건,

제외 요건, 지급 금액·방식·횟수, 정례교육 및 성과평가 실시 여부를 비교하여 제시한 바 있다. 이 연구가 광범위한 광역 및 기초 자치단체의 조례 현황을 일목요연하게 비교 분석하였다는 점에서 의의가 있지만, 부록 차원에서 제시되어 있어, 구체적인 내용분석까지는 시도하지 못하였다. 서정희(2022, pp.52-85)는 농어민수당 관련 법적 쟁점으로 농어민 공익수당이라는 명칭, 공익이라는 입법 목적이 야기할 수 있는 공익직불금 제도와의 혼선 및 사회보장위원회의 권한 남용으로 인한 예산 삭감의 가능성, 자격으로서의 농어민 대 농어업인, 농업 외 소득기준, 증명 절차상의 문제, 지급단위로서의 가구 대 개인을 제시하였다. 이 연구가 광역자치단체를 분석대상으로 하고 있으며 다양한 법적 쟁점을 도출하였다는 점에서 의의가 있지만, 본 연구는 분석대상을 확장하고 종합적인 사회복지 조례의 비교 분석틀에 근거한 비교 연구를 수행한다는 점에서 차이가 있다. 임지현, 문소영(2023, p.97)의 연구에서는 2018~2022년 농민수당 조례 도입 시기에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위한 생존분석 결과, 기초자치단체장의 정당여당이 여당인 경우 도입 속도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 결과를 토대로, 지방의회보다 단체장의 영향력이 더 크다고 주장하였다. 농민수당 조례 도입에 대한 단체장의 의지가 중요하다는 시사점을 얻을 수 있으나, 본 연구목적과는 일정한 차이가 있다. 김대건(2023, p.425)의 연구에서는 전라남도 기초자치단체 조례 20건을 분석 대상으로 하여 목적, 급여액, 급여형태, 급여대상 기준, 자치단체장의 책임과 관련된 조례 내용을 분석하였고, 급여 제공의 전제로서 공익적 기능의 수행 명시에 대한 개선, 제도의 목적에 기여하는 다수의 행위자를 배제하는 급여대상 기준의 변경, 자치단체장의 책임에 대한 낮은 구속력, 주민의 권리 관련 규정 부재를 지적하였고, 궁극적으로 농어촌 기본소득으로의 이행을 제안하였다. 이 연구가 농민수당 조례 비교 연구를 통해 조례 개정 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있지만, 본 연구는 광역자치단체를 분석대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

## 3. 연구 방법

### 3.1. 분석대상 및 자료수집

본 연구의 분석대상은 광역자치단체(광역시 및 특별자치도 포함)에서 제정한 농어민수당 조례이다. 자료는 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 자치법규시스템에서 획득하였다. 농어민을 위한 소득지원제도는 다양한 명칭을 가지고 있으므로, 다양한 키워드로 조례를 검색하였다. 2023년 8월 1일 기준으로 검색 키워드와 조례 건수는 기본소득 23건, 농민수당 8건, 농어민 기본소득 2건, 농어업인수당 48건, 농어민수당 34건, 농업인 공익수당 1건, 농어업인 공익수당 4건, 공익적 가치 5건이었다. 이 중 광역자치단체 조례는 광주광역시, 울산광역시, 인천광역시, 강원특별자치도, 제주특별자치도, 경

기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 이상 12건이었고, 해당 조례들을 분석대상으로 선정하였다. 광역자치단체 중 가장 먼저 제정된 조례는 2019년 10월 11일 제정된 '전라북도 농업·농촌 공익적 가치 지원에 관한 조례'이며, 가장 최근 제정된 조례는 2023년 2월 23일 제정된 '광주광역시 농민공익수당 지급에 관한 조례'이다.

법령인 조례는 기본적으로 추상적 성격을 갖는다. 이에 조례에서 구체화하지 못한 제도적 내용에 대한 보완을 위하여, 각 광역자치단체의 농어민수당 지원사업 시행지침을 보조 자료로 활용하였다.

표 1. 광역자치단체 농어민수당 조례 제·개정 현황

구분	조례명	제정일	개정일
광주광역시	광주광역시 농민공익수당 지급에 관한 조례	2023. 2. 23.	-
울산광역시	울산광역시 농어민수당 지원 조례 (舊) 울산광역시 농업·농촌 공익적 가치 지원에 관한 조례	2020. 4. 9.	2022. 7. 15. 2022. 12. 29.
인천광역시	인천광역시 농어업인 공익수당 지급 조례	2021. 9. 30.	2022. 7. 28. 2022. 12. 30. 2023. 2. 3.
강원특별자치도	강원특별자치도 농어업인 수당 지원 조례	2020. 3. 6.	2023. 6. 9.
제주특별자치도	제주특별자치도 농민수당 지원에 관한 조례	2020. 7. 15.	2022. 11. 23. 2023. 6. 7.
경기도	경기도 농민기본소득 지원 조례	2021. 5. 20.	-
충청북도	충청북도 농어업인 공익수당 지원에 관한 조례	2020. 9. 29.	2022. 10. 7. 2022. 12. 16.
충청남도	충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례	2020. 3. 10.	2022. 10. 18.
전라북도	전라북도 농업·농어촌 공익적 가치 지원에 관한 조례 (舊) 전라북도 농업·농촌 공익적 가치 지원에 관한 조례	2019. 10. 11.	2020. 11. 13. 2022. 4. 15. 2022. 11. 4.
전라남도	전라남도 농어민 공익수당 지급 조례	2019. 10. 17.	2020. 11. 26. 2021. 11. 04.
경상북도	경상북도 농어민수당 지급 조례	2021. 1. 4.	2023. 2. 23. 2023. 5. 25.
경상남도	경상남도 농어업인수당 지급 조례	2020. 6. 25.	2022. 8. 4.

주 1) - 은 조례 제정 이후, 개정한 적 없음을 의미함.

2) 충남의 경우, 2018년 10월 1일 제정된 '충청남도 농업·농촌의 공익적 가치 지원에 관한 조례'가 폐기되지 않고 존속되어 있음. 반면 울산광역시와 전북은 기존의 조례가 폐기되고, 새로운 조례가 제정되었음.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례를 참고하여 저자 작성.

광역자치단체의 농어민을 위한 소득 지원 조례는 다양한 명칭을 가지고 있다. 조례 명칭은 지역+주체+급여 명칭의 조합으로 이루어져 있다. 지역 명칭은 각 지방자치단체의 고유 명칭이며, 급여 관련 명칭으로는 수당(울산, 강원, 제주, 충남, 경북, 경남), 공익수당(광주, 인천, 충북, 전남), 기본소득(경기), 공익적 가치(전북)로 구분되며, 주체 관련 명칭으로는 농민(광주, 제주, 경기), 농어민(울산, 충남, 전남, 경북), 농어업인(인천, 강원, 충북, 경남), 농어업·농어촌(전북)으로 구분된다.

표 2. 광역자치단체 농어민수당 조례 명칭 구분

구분	해당 광역자치단체	
주체 관련 명칭	농민	광주, 제주, 경기
	농어민	울산, 충남, 전남, 경북
	농어업인	인천, 강원, 충북, 경남
	농어업·농어촌	전북
급여 관련 명칭	수당	울산, 강원, 제주, 충남, 경북, 경남
	공익수당	광주, 인천, 충북, 전남
	기본소득	경기
	공익적 가치	전북

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례를 참고하여 저자 작성.

### 3.2. 분석틀 및 분석 방법

본 연구의 분석틀에 대한 이론적 자원은 사회복지법 내용분석에서 일반적으로 활용되는 윤찬영(1998, pp.209-236)의 ‘사회복지법의 내용적 체계화: 사회복지법의 규범적 타당성과 실효성 기준’이다. 다만 이 분석틀은 조례를 위한 분석틀이 아닌 법률을 위한 분석틀이라는 점과 1998년에 분석틀이 제시되어 당시 수당(allowance)이라는 제도가 한국 사회보장제도에 부재하였다는 점에서 민기재(2023)의 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’을 재수정하여 사용하였다.

농어민수당 조례의 입법 수준을 분석하기 위해 윤찬영(1998)의 분석틀을 수정한 <표 3>의 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’을 보면, 먼저 규범적 타당성의 구성요소 및 구성내용으로는 권리성에서 조례의 목적지향성, 주민의 권리성, 자치단체장의 책무성, 적용대상에서 적용대상의 보편성, 급여에서 급여수준의 적절성, 급여주기의 단기성, 급여형태의 자율성, 급여사용의 무제약성, 급여사용기간의 무제한성, 급여종류의 포괄성, 재정부담에서 자치단체장의 재정책임성을 다룬다. 다음으로 규범적 실효성의 구성요소 및 구성내용으로는 전달체계에서 전달체계의 책임성·통합성, 인력에서 인력의 전문성, 권리구제에서 권리구제의 보장성, 벌칙에서 벌칙의 엄격성을 다룬다.

본 연구의 분석 방법은 내용분석(content analysis) 방법으로, 법령 연구에서 일반적으로 활용되는 분석 방법이다. 12개 광역자치단체 조례 내용에 대한 질적 해석을 시도하였고, 그 해석을 비교 관점에서 분석하기 위하여 조례에서 규정하는 항목의 유무, 항목의 수, 그리고 그 항목들의 규정 수준(강행규정은 ‘해야 한다’, 노력의무규정은 ‘노력해야 한다’, 임의규정은 ‘할 수 있다’)을 측정하였다. 또한 해당 항목의 부재보다 존재가(또는 존재보다 부재가), 개수가 많을수록(또는 적을수록), 규정 수준이 강행규정일수록 구성내용의 성질이 강하다고 해석하였다.

입법 구성요소 및 구성내용별로 그 구체적인 측정방법 및 해석을 보면, 먼저 규범적 타당성에서 조례의 목적지향성은 조례가 지향하는 목적과 기본이념이 지향하고 있는 정도를 의미한다. 조례에서 규정하는 목적과 기본이념이 높은 수준이라고 해석될수록 조례의 목적지향성이 강하다고 할 수 있다. 주민

의 권리성은 주민의 권리에 대한 규정 정도를 의미한다. 조례에서 규정하는 권리 규정이 높은 수준이라고 해석될수록 주민의 권리성이 강하다고 할 수 있다. 자치단체장의 책무성은 자치단체장이 주민들의 권리를 보장하기 위하여 자치단체장의 책무가 얼마나 포괄적인지 그리고 그 책무를 얼마나 강제하고 있는지를 의미한다. 이에 단체장의 책무를 규정한 항목 수가 많을수록, 그 항목이 강행규정일수록 자치단체장의 책무성이 강하다고 할 수 있다. 적용대상의 보편성은 적용대상이 얼마나 보편적인가를 의미하는데, 달리 말하면 급여자격이 얼마나 관대한지 또는 급여자격을 얼마나 엄격하게 제한하고 있지 않은지와 관련된다. 가구 단위보다 개인 단위 지급이, 최소 거주기간이 짧을수록, 종사기간이 짧을수록, 농어업경영정보등록 요건 존재보다 부재가, 1인만 지급하는 요건이 적을수록, 지급 제외 요건이 적을수록 적용대상의 보편성이 강하다고 해석할 수 있다. 급여는 급여수준이 얼마나 적절한가(급여 적절성)와 다양한 급여종류를 포괄하는가(급여 포괄성)를 의미한다. 급여액(1년)이 높을수록 급여수준의 적절성이 강하고, 급여 횟수(1년 중 몇 회)가 많을수록 급여주기의 단기성이 강하며, 지역화폐만보다 현금 또는 지역화폐가 급여형태의 자율성이 강하고, 관내만보다 관내와 관외 모두가 급여사용의 무제한성이 강하며, 급여사용기간(1년 중 며칠)이 길수록 급여사용기간의 무제한성이 강하고,<sup>2)</sup> 항목 수(지원사업의 종류)가 많을수록 급여종류의 포괄성이 강하다고 할 수 있다. 이때 급여수준이 높고, 급여 횟수가 많고, 현금 또는 지역화폐 모두 사용이 가능하고, 관내와 관외 모두 사용 가능하고, 급여사용기간이 길다면 ‘급여 적절성’이 강하다고 할 수 있으며, 항목 수(지원사업의 종류)가 많으면 ‘급여 포괄성’이 강하다고 할 수 있다. 급여 적절성과 급여 포괄성을 종합하여 급여라는 구성요소를 전반적으로 분석한다. 자치단체장의 재정책임성은 현금, 바우처, 서비스, 단체·기관지원 등 사회보장재정에 대한 자치단체장의 책임을 얼마나 강하게 규정하고 있는지를 의미한다. 이에 단체장의 재정책임을 규정한 항목 수가 많을수록, 그 항목이 강행규정일수록 자치단체장의 재정책임성이 강하다고 할 수 있다.

다음으로 규범적 실효성에 해당하는 입법 구성요소 및 구성내용에 대한 측정방법 및 해석을 보면, 먼저 전달체계의 책임성 및 통합성은 전달체계에 대한 공공주체가 규정되어 있는지와 그 공공주체는 다른 공공기관 및 민간기관과의 협력체계를 얼마나 구축하고 있는지 그리고 그 규정을 얼마나 강제하고 있는지를 의미한다. 이에 전달체계를 규정한 항목 수가 많을수록, 그 항목이 강행규정일수록 전달체계의 책임성 및 통합성이 강하다고 할 수 있다. 인력의 전문성은 전문인력이 규정되어 있는지와 사업수행을 위한 전문인력 양성과 활용을 규정하고 있는지 그리고 그 규정을 얼마나 강제하고 있는지를 의미한다. 이에 전문인력을 규정한 항목 수가 많을수록, 그 항목이 강행규정일수록 인력의 전문성이 강하다고 할 수 있다. 권리구제의 보장성은 행정적·법적 권리구제에 관한 절차를 구체적으로 명시하고 있는지를 의미한다. 이의신청 조항의 부재보다 존재가, 이의신청 절차가 복잡하지 않고 간편할수록, 권리구제의 보장성이 강하다고 할 수 있다. 벌칙의 엄격성은 벌칙의 법익 보장 정도를 의미한다. 벌칙준용 조항 부

2) 지역화폐 사용기간은 제한(예를 들어 경기는 180일)된다. 이에 해당 정보가 각 자치단체로부터 확보될 경우, ‘급여사용기간의 무제한성’이라는 구성내용을 급여라는 구성요소에 추가할 수 있다.

재보다 존재가, 환수 조항 부재보다 존재가, 지급 중지 조항 부재보다 존재가, 지급 중지 기간이 길수록 별칙의 엄격성이 강하다고 할 수 있다. 이 중, 주민의 권리성, 급여사용기간의 무제한성, 급여종류의 포괄성, 인력의 전문성은 분석대상 조례에서 부재하여 제외하였다. 이상의 설명에 기초하여 농어민수당 조례의 입법 수준을 분석하기 위한 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'은 다음과 같다.

표 3. 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

구분	구성요소	구성내용	측정방법	해석	
규범적 타당성	권리성	조례의 목적지향성	-	질적 해석	
		주민의 권리성	-	질적 해석	
		자치단체장의 책무성	① 항목 수 ② 항목별 규정 수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책무성 강화	
	적용대상	적용대상의 보편성	① 가구 단위 vs. 개인 단위 ② 거주기간 ③ 종사기간 ④ 농어업경영정보등록 유무 ⑤ 1인만 지급하는 요건 수 ⑥ 지급 제외 요건 수	가구 단위보다 개인 단위 지급이, 최소 거주기간이 짧을수록, 종사기간이 짧을수록, 농어업경영정보등록 요건 존재보다 부재가, 1인만 지급하는 요건이 적을수록, 지급 제외 요건이 적을수록, 보편성 강화	
	급여	급여수준의 적절성	급여액(1년)	급여수준이 높을수록, 적절성 강화	
		급여주기의 단기성	급여 횟수(1년 중 몇 회)	급여 횟수가 많을수록, 단기성 강화	
		급여형태의 자율성	지역화폐만 vs. 현금 또는 지역화폐	지역화폐만보다 현금 또는 지역화폐가, 자율성 강화	
		급여사용의 무제약성	관내만 vs. 관내와 관외 모두	관내만보다 관내와 관외 모두가, 무제약성 강화	
		급여사용기간의 무제한성	급여사용기간(1년 중 며칠)	급여사용기간이 길수록, 무제한성 강화	
		급여종류의 포괄성	항목 수	항목 수가 많을수록, 포괄성 강화	
	재정부담	자치단체장의 재정책임성	① 항목 수 ② 항목별 규정 수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 재정책임성 강화	
	규범적 실효성	전달체계	전달체계의 책임성·통합성	① 항목 수 ② 항목별 규정 수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책임성 및 통합성 강화
		인력	인력의 전문성	① 항목 수 ② 항목별 규정 수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 전문성 강화
		권리구제	권리구제의 보장성	① 이의신청 등 권리구제 유무 ② 절차의 간편성 정도	이의신청 조항부재보다 존재가, 복잡하지 않고 간편할수록, 보장성 강화
		별칙	별칙의 엄격성	① 벌칙준용 유무 ② 환수 유무 ③ 지급 중지 유무 및 기간	벌칙준용 조항 부재보다 존재가, 환수 조항 부재보다 존재가, 지급 중지 조항 부재보다 존재가, 지급 중지 기간이 길수록, 엄격성 강화

주 1) 강행규정은 '해야 한다', 노력의무규정은 '노력해야 한다', 임의규정은 '할 수 있다'를 의미함.

2) 주민의 권리성, 급여사용기간의 무제한성, 급여종류의 포괄성, 인력의 전문성은 분석대상 조례에서 부재하여 제외함.

자료: 윤찬영(1998)의 '사회복지법의 내용적 체계화: 사회복지법의 규범적 타당성과 실효성 기준' 분석틀을 수정한 민기재(2023)의 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'을 재수정하여 저자 작성.

## 4. 연구 결과

### 4.1. 권리성

#### 4.1.1. 조례의 목적지향성

조례의 권리성 수준을 파악하기 위해 법의 목적 규정 정도, 즉 조례의 목적지향성을 비교하였다. 조례의 목적지향성은 광역자치단체 간 차이가 있다. 모든 광역자치단체는 공통적으로 공익적 기능 또는 가치의 보장, 유지, 증진이라는 조례의 목적 조항을 규정하고 있다. 인천, 전남, 경북은 공익적 기능 또는 가치의 유지·증진이라는 목적만 규정하고 있는 반면, 그 외의 광역자치단체는 추가적인 목적 조항을 제시하고 있다. 인천, 전남, 경북을 제외한 9개 자치단체는 농업 또는 농어업의 지속가능한 발전을 제시하고 있다. 더 나아가 제주(권리를 누리면서), 경기(사회적 기본권 보장), 충남(기본권을 누리고)은 농민의 권리보장을 조례의 목적에 담고 있다. 또한 경제적 관점에서 지역경제 활성화를 명시한 제주와 충남이 있고, 참여적 접근(participatory approach) 관점에서 사회참여 촉진을 명시한 경기도가 있다.

조례의 목적지향성을 통해 권리성을 평가할 때, 공익적 기능 + 지속가능한 발전 + 사회적 기본권 보장 + 사회참여를 모두 명시하고 있는 경기도의 권리 규정 정도가 가장 높다고 할 수 있다. 다음으로 농민의 기본권과 권리를 추가적으로 명시하고 있는 제주와 충남이 자리하며, 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 포함하고 있는 광주, 울산, 강원, 충북, 전북, 경남이 있고, 공익적 기능 또는 가치의 유지·증진이라는 목적만 규정하고 있는 인천, 전남, 경북의 권리성이 상대적으로 낮다.

표 4. 광역자치단체 농어민수당 조례의 목적지향성 비교

구분	공익적 기능/가치의 보장/유지/증진	지속가능한 발전	사회적 기본권/기본권/권리	지역경제 활성화	사회참여 촉진
광주	●	●	×	×	×
울산	●	●	×	×	×
인천	●	×	×	×	×
강원	●	●	×	×	×
제주	●	●	●	●	×
경기	●	●	●	×	●
충북	●	●	×	×	×
충남	●	●	●	●	×
전북	●	●	×	×	×
전남	●	×	×	×	×
경북	●	×	×	×	×
경남	●	●	×	×	×

주: ● 규정 존재, × 규정 부재

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례를 참고하여 저자 작성.

#### 4.1.2. 자치단체장의 책무성

조례의 권리성 수준을 파악하기 위해 자치단체장의 책무성을 비교하였다. 주민들의 권리를 얼마나 보장하는가는 자치단체장의 책무가 얼마나 포괄적인지 그리고 그 책무를 얼마나 강제하고 있는지로 분석할 수 있다. 12개 광역자치단체의 자치단체장의 책무는 모두 7개가 언급되고 있는데, 그것들은 행정적 지원, 재정적 지원, 시책(施策) 추진, 정책수립에서의 주민참여 보장, 농촌공동체 활성화, 사업에 대한 홍보(‘널리 알려야 한다’), 중앙부처 사업반영(‘지원 사업이 중앙부처 정책 사업에 반영되도록’), 기초단체 사업도입(‘시·군의 농민기본소득 도입을 위해 노력하여야 한다’)이다.

자치단체장의 책무성이 강한 지방자치단체 순으로 열거하면, 충북과 경남은 자치단체장의 책무성이 가장 강한데, 행정적 지원, 재정적 지원, 시책 추진, 주민참여 보장, 농촌공동체 활성화, 사업 홍보(‘널리 알려야 한다’) 모두 강행규정으로 명시하고 있다. 다음으로 충남의 경우, 시책 추진에 대한 규정만 제외하고 충북 및 경남과 동일하다. 제주의 경우, 행정적 지원, 재정적 지원, 시책 추진은 강행규정이지만, 주민참여 보장과 농촌공동체 활성화는 노력의무규정으로 명시하고 있다. 울산은 행정적 지원, 재정적 지원, 시책 추진을 강행규정으로 명시하고 있다. 광주, 인천, 전남, 경북은 행정적 지원과 재정적 지원을 강행규정으로, 강원과 전북은 재정적 지원과 중앙부처 사업반영을 노력의무규정으로, 경기도는 시책 추진과 기초단체 사업도입을 노력의무규정으로 명시하고 있다.

표 5. 광역자치단체 농어민수당 조례의 자치단체장의 책무성 비교

구분	행정적 지원	재정적 지원	시책 추진	주민참여 보장	농촌공동체 활성화	홍보	중앙부처 사업반영	기초단체 사업도입
광주	●	●	×	×	×	×	×	×
울산	●	●	●	×	×	×	×	×
인천	●	●	×	×	×	×	×	×
강원	×	▲	×	×	×	×	▲	×
제주	●	●	●	▲	▲	×	×	×
경기	×	×	▲	×	×	×	×	▲
충북	●	●	●	●	●	●	×	×
충남	●	●	×	●	●	●	×	×
전북	×	▲	×	×	×	×	▲	×
전남	●	●	×	×	×	×	×	×
경북	●	●	×	×	×	×	×	×
경남	●	●	●	●	●	●	×	×

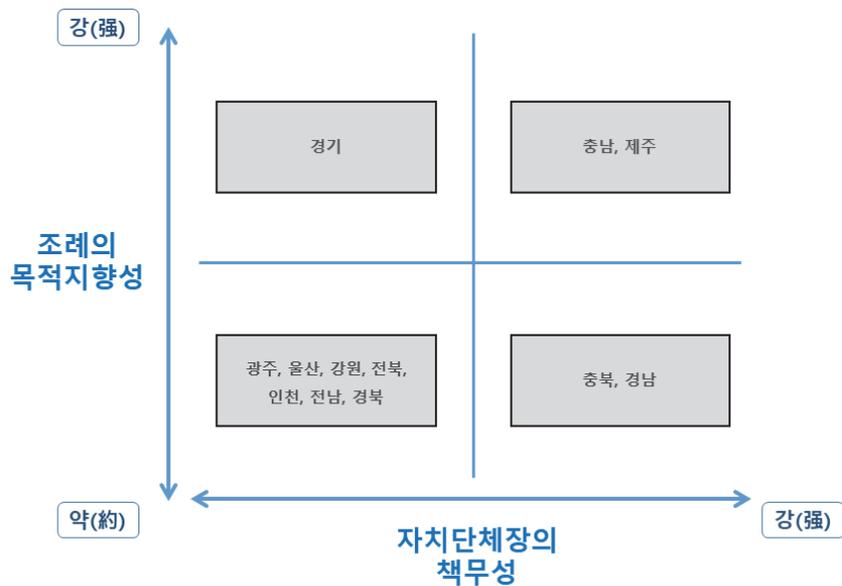
주: ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, × 규정 부재

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례를 참고하여 저자 작성.

조례의 권리성 수준을 파악하기 위해 조례의 목적지향성의 강(強)함과 약(弱)함 그리고 자치단체장의 책무성의 강함과 약함을 기준으로 하여, 12개 지방자치단체를 유형화해보자. 경기도는 조례의 목적지향성은 가장 높지만, 자치단체장의 책무성은 가장 낮은 유형이다. 조례가 추구하는 목적은 높으나, 단체

장의 책무는 노력의무규정이거나 규정이 존재하지 않는다. 충남과 제주의 경우, 조례의 목적지향성이 높은 수준이며, 그에 맞는 자치단체장의 책무성도 포괄적이면서 강제적으로 규정하고 있다. 조례의 권리성 측면에서 가장 이상적인 유형이라고 할 수 있다. 충북과 경남의 경우, 조례의 목적지향성은 상대적으로 낮은 편에 속하지만, 자치단체장의 책무성은 높은 유형이다. 광주, 울산, 강원, 전북, 인천, 전남, 경북의 경우, 자치단체들 간의 정도의 차이는 있지만 다른 유형과 비교할 때, 조례의 목적지향성은 약하고, 자치단체장의 책무성도 약한 유형이다.

그림 1. 광역자치단체 농어민수당 조례의 권리성 유형



자료: 저자 작성.

## 4.2. 적용대상

적용대상에 관한 입법 구성내용으로서 '적용대상이 얼마나 보편적인가', 즉 급여자격의 관대성을 다룬다. 보편성의 핵심 이슈는 지원 단위, 즉 개인 단위(농민)로 지급하느냐 가구 단위(농가)로 지급하느냐의 문제인데, 개인 단위가 가구 단위로 지급할 때보다 보편성이 강하다고 할 수 있다. 개인 단위로 농어민수당을 지급하는 광역자치단체는 제주, 경기, 충남이며, 그 외 광역자치단체는 가구 단위로 지급하고 있다. 충남의 경우, 기존에는 가구 단위 지급이었으나, 보건복지부 변경 승인을 통해 개인 단위 지급 방식으로 변경되었다.

적용대상의 보편성을 파악하는 것은, 달리 말하면 지원대상을 얼마나 엄격하게 제한하고 있는가의 문제인데, 다양한 요건을 부과할수록 보편성이 약하고 선별성이 강하다고 할 수 있다. 먼저 거주지역, 거주기간,<sup>3)</sup> 종사기간,<sup>4)</sup> 농업경영정보등록<sup>5)</sup> 여부에 대한 일반적 요건, 다음으로 이러한 일반적 요건을

충족한다 하더라도 부부 관계, 동일 주소지 가구원, 대표경영주와 공동경영주, 농업/어업/임업/양봉업 동시 경영일 경우 복수 신청한다면, 1인에게만 지급하는 제한요건이 있으며,<sup>6)</sup> 마지막으로 앞의 요건들을 충족한다 하더라도 지급 제외 대상으로서 농업 외 종합소득이 3,700만 원 이상인 경우,<sup>7)</sup> 부정수급 이력, 법령위반 이력,<sup>8)</sup> 공무원 및 공공기관 임직원, 동일 주소지 거주자이나 세대만 분리된 경우, 건강보험 직장가입자, 법인, 지방세 체납자, 청년기본소득 수급자는 지급제외 대상이 될 수 있다.

먼저 일반적 요건을 살펴보자. 거주지역의 경우, 모든 지방자치단체는 기본 요건으로 제시하고 있다. 농민수당 제도 도입 초기에 논의 과정에서, 동 지역을 배제하고 읍면(농촌)으로만 할 것인지 대하여 광역자치단체 간 차이가 있었지만(박준기 외, 2019, p.86), 현재 모든 광역자치단체는 동 지역을 배제하지 않고 주소지를 해당 자치단체에 등록한 경우로 광범위하게 규정하고 있다. 거주지역은 주민등록상 주소지를 의미하는데, 광주와 제주의 경우 조례에서 '실제 거주'라고 명확히 하고 있다. 거주기간은 최소 1년(광주, 전남, 경북)에서 최대 3년(충북)까지 다양하다. 종사기간도 최소 1년(광주, 경기, 전남, 경북)에서 최대 3년(충북)까지 다양하다. 짧은 거주기간과 짧은 종사기간을 규정하고 있는 지방자치단체가 적용대상의 보편성이 높다. 농업경영정보등록은 경기도를 제외한 모든 지방자치단체에서 필수 요건으로 규정하고 있다. 이때 농업경영정보 등록주체를 '경영주'로만 제한하는 자치단체(광주, 인천, 강원, 충북, 전남, 경북)도 있지만, '사람' 또는 '자(者)'로 넓게 규정하고 있는 자치단체(울산, 제주, 경기, 충남, 전북, 경남)도 있다. 지원대상이 되는 신청인을 경영주로만 제한하는 경우보다 모든 농업인으로 넓게 규정하는 경우가 더 보편성이 높다고 해석할 수 있다.

- 
- 3) 예를 들어, 거주기간은 광주광역시 조례 제5조(지급 대상) ①에 따르면, "농민공익수당 지급 대상은 신청 연도의 1월 1일 기준 1년 이상 계속하여 시에 주소를 두고 실제 거주하는 농민"이라고 규정하고 있다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).
- 4) 예를 들어, 종사기간은 광주광역시 조례 제5조(지급 대상) ①의 2에 따르면, "신청 연도의 1월 1일 기준 1년 이상 계속하여 농업경영체법 제4조 제1항에 따라 농업경영정보를 등록한 가축·곤충 사육 농업경영체의 경영주"라고 규정하고 있다. 이때, '농업경영정보를 등록한 농업경영체의 경영주'는 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률(약칭: 농업경영체법) 제4조 (농업경영정보의 등록) ①에 따르면, "농어업·농어촌에 관련된 용자보조금 등을 지원받으려는 농업경영체는 다음 각 호의 사항(이하 "농업경영정보"라 한다)을 등록하여야 한다", 동법 제2조(정의) 3에 따르면, "농업경영체란 농업인과 농업법인을 말한다", 6에 따르면, "어업경영체란 어업인과 어업법인을 말한다"고 규정하고 있다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).
- 5) 농업경영정보 등록주체를 '경영주'로만 제한하는 자치단체는 광주, 인천, 충북, 전남이며, '경영주 또는 공동경영주'로 제한하는 단체는 강원, 경북, 경남이다. 예를 들어, 경상남도 조례 제7조 (지급대상)에 따르면, "농어업인수당 지급 대상자는 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률제4조 제1항에 따라 농업경영체에 등록된 경영주 또는 공동경영주인 농어업인 등 규칙으로 정하는 바에 따라 지급할 수 있다"고 규정하고 있다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).
- 6) 급여를 개인 단위로 제공하지 않는 지방자치단체는 가구 내 또는 농가(경영체) 내에서 복수로 신청할 경우 1인만 지급하는 제한규정을 두고 있다. 광주를 예로 들면, 부부 중 1인, 동일 주소지 가구원(같은 주소에 거주하는 직계존비속·형제자매) 중 1인, 농업경영체의 공동경영주 중 1인에게만 지급하고 있다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).
- 7) 농업농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령(약칭: 농업농촌공익직불법 시행령) 제6조 (농업 외의 종합소득금액) ①에 따르면, "법 제9조 제3항 제1호에서 '농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자'란 지급대상자 등록 신청 연도의 직전 연도를 기준으로 농업 외의 종합소득금액이 3천 700만 원 이상인 농업인을 말한다"고 규정하고 있다. 즉 농업을 제외한 종합소득액이 3,700만 원보다 높다면, 제외대상이 된다. 이러한 농외 소득의 상한선 기준은 공통 기준으로서 모든 광역자치단체가 따르고 있다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).
- 8) 가장 광범위하게 규정하고 있는 충남의 경우, 농업분야에서 농지법, 농약관리법, 식품위생법, 비료관리법, 친환경농어업법, 농수산물품질관리법, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률, 축산(환경)분야에서 축산법, 가축전염병예방법, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 약취방지법, 임업분야에서 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률, 산지관리법, 산림보호법, 어업분야에서 수산업법, 수산자원관리법, 선박안전조업규칙, 어선안전조업법, 양식산업발전법, 어장관리법이다(충청남도, 2023, p.6)(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>).

복수신청 시 1인만 지급하는 요건을 보면, 제주, 경기, 충남, 경남을 제외하고 모든 광역자치단체들은 부부 중 1인에게만 지급하며, 동일주소지 가구원이 있는 경우에도 1인에게만 지급한다. 공동경영주 중 1인에게만 지급하는 지방자치단체는 광주, 인천, 충북, 전남, 경북이다. 그 외의 지방자치단체는 대표경영주가 아닌 공동경영주에게도 지급하고 있는데, 경남의 경우, 적용대상 중 공동경영주의 자격요건은 기본적으로 경영주가 거주·종사 요건을 충족하여야 하며, 공동경영주의 거주요건은 경영주 거주조건과 동일하며, 공동경영주의 종사요건은 수당 신청일까지 계속하여 농업경영체 공동경영주로 등록되어 있는 사람이라고 규정하고 있다(경상남도, 2023). 농업/어업/임업/양봉업 동시 경영할 경우, 복수 신청할 때 1건만 지급하는 지방자치단체는 충남, 전북, 전남, 경북이다. 복수신청 시 1인만 지급하는 요건이 적을수록 지방자치단체가 적용대상의 보편성이 높다고 할 수 있다.

지급제외 요건을 보면, 농업 외 종합소득이 3,700만 원 이상인 경우는 모든 지방자치단체에서 따르고 있다. 보조금 부정수급 이력이 존재하는 경우도 지급제외 요건이 되는데, 가장 관대한 최근 1년 이내(전북, 전남, 경남), 2년 이내(제주), 3년(인천), 가장 엄격한 최근 5년 이내(광주)까지 다양하다. 광주, 인천, 강원, 제주, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남은 법령위반 이력도 지급제외 요건으로 규정하고 있는데, 법령위반에 해당하는 법률은 각 지방자치단체마다 다양하다. 광주, 인천, 강원, 충남, 전남, 경북의 공무원 또는 공공기관 임직원이라면 지급제외 대상이 된다. 인천, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남에서는 동일 주소지 거주자이나 세대만 분리된 경우라면 적용대상에서 제외시키고 있다. 강원, 제주, 충북에서 건강보험 직장가입자인 경우, 울산, 강원, 경기에서 법인으로 등록된 경우, 제주에서 지방세 체납자인 경우, 경기에서 청년기본소득 수급자인 경우, 지급제외 대상이 된다. 지급제외 요건이 적을수록 지방자치단체가 적용대상의 보편성이 높다고 할 수 있다.

적용대상의 보편성이 가장 강한 지방자치단체는 경기라고 할 수 있는데, 그 근거는 가구 단위가 아닌 개인 단위, 모든 광역자치단체가 공통 요건으로 하고 있는 농업경영정보 등록 요건 부재, 포괄적 농업 범위, 1인 지급 및 지급제외 요건 수가 4개로 가장 적은 점 등이다. 구체적으로 보면, 경기의 지원대상이 다른 지방자치단체보다 관대한데, “해당 시·군에 주소를 두고, 실제 농산물 생산에 종사하는 농민”으로 규정하고 있다. 이때, “법률에 따른 농업인 또는 농업경영체 등록 등의 여부와 상관없이 실제 농산물 생산에 종사하는 농민”이라고 규정하고 있어서, 농업인이거나 농업경영체 등록 등의 요건을 갖추지 않아도 되며, 농민의 범위를 “농산물 생산에 종사하는 사람으로서 경영주뿐만 아니라 공동경영주, 가족원, 고용종사자”까지 광의적으로 규정하고 있다(경기도, 2023, pp.1-2). 또한 농업의 범위를 농작물재배업 뿐만 아니라 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업까지 포괄적으로 규정하고 있다. 특히 경기는 충남 및 경남과 함께 다른 광역자치단체보다 1인 지급과 지급제외 요건이 농업 외 종합소득이 3,700만 원 이상, 부정수급 이력, 법인, 청년기본소득 수급자로 4개뿐이어서 가장 적다. 요컨대, 농업경영체 등록이 필요 없으며, 경영주가 아닌 농민이어도 적용대상이 될 수 있고, 축산업·임업·관련 산업 종사자도 포함되며, 1인 지급 및 지급제외 요건도 적다는 점에서 다른 지방자치단체보다 적용대상의 보편성이 강하다.

경기 다음으로는 제주와 충남이 있는데, 그 이유는 무엇보다도 중요한 가구 단위가 아닌 개인 단위로 지원대상을 선정하고 있기 때문이다. 다음으로 광주, 전남, 경북의 경우, 거주기간과 종사기간이 가장 짧은 1년에 불과하여 급여자격이 관대하다고 볼 수 있다. 동일한 이유로 거주기간과 종사기간 요건이 1년 3개월인 경남이 자리하고 있다. 상대적으로 적용대상의 보편성이 약한 광역자치단체는 울산, 인천, 강원, 전북인데, 이들의 거주기간과 종사기간은 2년이며, 충북은 광역자치단체 중 가장 긴 3년이다.

표 6. 광역자치단체 농어민수당 조례의 적용대상의 보편성 비교: 적용대상의 제한요건

구분	지원 대상 단위	거주 지역	거주 기간 (N년 이상)	종사 기간 (N년 이상)	농어업 경영 정보 등록	1인만 지급					지급제외							
						부부	동일 주소 지 가구 원	공동 경영 주	농업/어업/임업/양봉업	소득 (3,700만원 이상)	부정수급 이력 (N년 이내)	법령 위반 이력	공무원	동일 주소 지 거주 자 세대 분리	건강 보험 직장 가입 자	법인	지방 세 납 자	청년 기본 소득 수급 자
광주	가구	●	● 1년	● 1년	●	●	●	●	×	●	● 5년	◎	◎	×	×	×	×	×
울산	가구	●	● 2년	● 2년	●	●	●	×	×	●	◎	×	×	×	×	◎	×	×
인천	가구	●	● 2년	● 2년	●	●	●	●	×	●	● 3년	●	●	●	×	×	×	×
강원	가구	●	● 2년	● 2년	●	◎	◎	×	×	●	●	●	◎	◎	◎	◎	×	×
제주	개인	●	● 3년	● 2년	●	×	×	×	×	●	● 2년	●	×	×	●	×	◎	×
경기	개인	●	● 2년/비연속 5년	● 1년	×	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	◎	×	◎
충북	가구	●	● 3년	● 3년	●	◎	◎	●	×	●	● 3년	●	×	×	●	×	×	×
충남	개인	●	● 1년 6개월	● 1년 6개월	●	×	×	×	◎	●	◎	×	◎	×	×	×	×	×
전북	가구	●	● 2년	● 2년	●	●	●	×	●	●	◎ 1년	◎	×	◎	×	×	×	×
전남	가구	●	● 1년	● 1년	●	◎	◎	◎	◎	●	● 1년	●	●	●	×	×	×	×
경북	가구	●	● 1년	● 1년	●	◎	◎	●	◎	●	●	●	●	●	×	×	×	×
경남	가구	●	● 1년 3개월	● 1년 3개월	●	×	×	×	×	◎	◎ 1년	◎	×	◎	×	×	×	×

주 1) ●: 규정 존재, ◎: 조례에는 명시하고 있지 않지만, 사업안내, 시행지침, 공고문 등에서 명시, ×: 규정 부재  
 2) 거주지역과 관련하여, 광주와 제주는 조례에서 '실제 거주'를 명시하고 있음.  
 3) 거주기간과 종사기간은 최소 거주기간과 최소 종사기간을 의미함.  
 4) 울산의 경우, 2022년 7월 15일 개정 이전 조례 제5조(지급대상)에 따르면, "1월 1일 기준 2년 전부터 계속하여 울산광역시 시에 주소를 두고 거주할 것"으로 규정하고 있으나, '2023년 농민수당 추진 계획'에서의 지급대상 기준은 "신청연도 1월 1일부터 계속하여 울산광역시내에 주소를 두고 실제 거주 여부"로 완화되었음. 2023년 울산광역시 신청기간은 관내의 경

우 3~4월이었으므로 실질적으로는 최대 4개월만 거주하였어도 지급대상이 될 수 있으나, 조례에 근거하여 2년으로 기입함.

- 5) 인천의 경우, 2022년도 및 2023년도 관련 사업지침이 공개되어 있지 않아, 다른 자치단체와 달리 조례에만 근거하였음.
- 6) 강원외의 경우, 사업지침의 지원 제외대상에 따르면, “주민등록에 관계없이 사실상 생계를 같이하는 세대는 1가구로 판단”하고 있으나 “주민등록 또는 사실상 주거를 같이 할 때 세대주 또는 세대원이 독립적인 가계유지 또는 영리목적 농업 경영 할 경우 별도 가구로 판단”하고 있어, 동일 주소지 가구권 중 1인만 지급하는 경우에서 예외가 있음.
- 7) 충남의 경우, ‘충청남도 농어민수당 지원에 관한 조례’ 제8조 (지급 대상) 3에 따르면, “신청 직전년도 농업외 종합소득 금액이 농업직불금 또는 수산직불금 지급기준 미만인 자”로만 규정하고 있어, 다른 자치단체와 달리 조례에서 거주기간과 종사기간을 명확히 제시하지 않고 있음. 이에 충청남도(2023)의 ‘2023년 충청남도 농어민수당 지원사업 시행지침’의 지원대상을 참고함. 시행지침에는 거주기간 요건으로 “2022년 1월 1일 이전부터 계속하여 수당 지급일까지 충청남도 내 주민 등록을 둔 자”, 종사기간 요건으로 “2022년 1월 1일 이전부터 계속하여 수당 지급일까지 농업 경영체 등록을 유지하고 있는 자”로 규정되어 있음. 농어민수당 ‘지급일’이 2023년 6월 29일로 되어 있어, 1년 6개월로 기입함.
- 8) 경남의 경우, ‘경상남도 농어업인수당 지급 조례’ 제7조 (지급대상)에 따르면, “농어업인수당 지급 대상자는 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제4조 제1항에 따라 농업경영체에 등록된 경영주 또는 공동경영주인 농어업인 등 규칙으로 정하는 바에 따라 지급할 수 있다”고만 규정하고 있어서, 다른 자치단체와 달리 조례에서 거주기간과 종사기간을 명확히 제시하지 않고 있음. 이에 경상남도(2023)의 ‘2023년 경상남도 농어업인수당 지원 계획 공고’의 지원대상을 참고함. 공고문에는 거주기간 요건으로 “수당 신청 전년도 1월 1일부터 수당 신청일까지 계속하여 경상남도에 주민등록이 되어 있는 사람”, 종사기간 요건으로 “수당 신청 전년도 1월 1일부터 수당 신청일까지 계속하여 농업경영체 경영주로 등록된 사람”으로 규정되어 있음. 각 시군에서의 ‘신청일’이 2023년 3월 시작으로 되어 있어, 1년 3개월로 기입함.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례 및 지원사업 자료를 참고하여 저자 작성.

### 4.3. 급여

급여라는 구성요소는 급여수준의 적절성, 급여주기의 단기성, 급여형태의 자율성, 급여사용의 무제약성이라는 입법 구성내용으로 파악한다. 급여수준은 중복을 제외한 모든 광역자치단체 조례에서 명시하지 않고 있어 각 광역자치단체의 지원사업 자료를 참고하였다.

첫째, 급여수준의 적절성을 보면, 1인 가구 기준으로 가장 많게는 연 80만 원(충남)이며, 가장 적게는 연 30만 원(경남)이다. 급여수준을 개인 기준으로 보면, 경기도는 1인당 60만 원, 충남은 1인당 45만 원, 제주는 1인당 40만 원이다. 충남의 경우, 기존에는 가구당 연 80만 원 지급(상·하반기 40만 원씩 분할 지급)이었으나, 변경된 이후부터는 농어업인 1인 가구는 연 80만 원, 2인 가구 이상 개별로 1인당 45만 원씩 지급하는 방식으로 변화되었다.

둘째, 급여주기의 단기성을 보면, 대부분의 광역자치단체의 급여주기는 1년을 기준으로 하고 있다. 급여주기가 연 1회가 아닌 광역자치단체로는 경기, 경북, 전남이 있다. 경기도 조례 제5조 (지급대상 등) ②에 따르면, “농민기본소득은 소상공인과 지역경제 활성화를 위하여 매월 지역화폐로 지급하되, 시·군의 사정에 따라 그 지급 주기를 달리 할 수 있다”고 규정하고 있다. 경기도 시행지침에서도 매월 지급이 원칙이나 현실적으로 어려운 점이 있어 4월, 8월, 12월 3회에 걸쳐 각 20만 원씩 소급하여 균분 지급을 규정하고 있다(경기도, 2023, p.12). 경북은 상반기와 하반기 2회에 분할 지급하며(경상북도, 2023, p.1), 전남은 지역화폐 발행 등의 이유로 일시불 지급이 곤란한 시·군은 2회 균분 지급을 선택할 수 있다(전라남도, 2023, p.4).

셋째, 급여형태의 자율성을 조례 기준으로 살펴보면, 현금 또는 지역화폐로 규정하고 있는 광주, 울산, 인천, 강원, 제주, 전북, 경북과 지역화폐로만 규정하고 있는 경기, 충북, 충남, 전남, 경남이 있다. 급

여형태를 지역화폐로만 규정하고 있다는 것은 현금 지급 불가 방침으로 상대적으로 자율성이 낮다고 할 수 있다. 예를 들면, 충북의 경우, 관련 조례 제9조(지급액 및 지급방법) ③에 따르면, “농어업인 공익수당은 충청북도 시·군 관내에서만 사용이 가능한 수단으로 지급 하여야 한다. 다만, 충청북도 시·군 관내에서만 사용이 가능한 수단이 없을 경우 충청북도 관내에서만 사용이 가능한 수단으로 지급할 수 있다”고 규정하고 있다. 마찬가지로 충남의 경우, 관련 조례 9조(지급금액 및 지급방법) ②에 따르면, “농어민 수당은 시장·군수의 판단에 따라 지역상품권 등 유가증권으로 지급한다”고 명시되어 있다. 현금 지급 불가의 배경은 “지역화폐를 통해 지역 내 소상공인과 자영업자 매출 증대를 도모하여 지역 공동체 및 지역 경제 활성화에 기여”하기 위함이다(충청남도, 2023, p.5). 2023년 실제 급여형태는 울산만 현금으로 지급하고, 그 외의 지역은 지역화폐로 지급한다. 지역화폐는 지역 내에서만 사용이 가능한 지역상품권, 선불카드 충전, 모바일 충전 방식으로 지급된다.

넷째, 급여사용의 무제약성, 즉 급여를 사용할 수 있는 지역적 범위를 얼마나 제한하지 않는지에 대한 조항을 살펴보자. 조례 기준으로 볼 때, 일부 광역자치단체만 관내 사용을 명시하고 있다. 물론 지역상품권이라는 용어 자체가 ‘지역 내’라는 공간적 제약을 내포하고 있지만, 명확하게 ‘관내에서만 사용이 가능한’이라는 문구를 제시하고 있는 지방자치단체로는 울산, 충북, 전북, 전남, 경남이 있다. 2023년 실제 급여사용의 범위는 울산이 가장 넓은데, 급여형태가 현금으로 지급되었기에 공간적 제약성이 없다.

급여 구성요소 비교 결과, 급여수준의 적절성은 충남이 80만 원으로 가장 높고, 그다음으로 강원 70만 원, 광주, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 경북 60만 원, 제주 40만 원, 경남 30만 원의 순이다. 급여주기의 단기성은 경기가 연 12회(조례 기준) 또는 연 3회(실제 기준)로 가장 짧고, 경북과 전남이 연 2회이며, 나머지 자치단체들은 연 1회이다. 급여형태의 자율성은 조례와 실제에서 현금 사용을 보장한 울산이 가장 높고, 조례에서는 현금 또는 지역화폐로 규정하면서 실제에서는 지역화폐로 지급한 광주, 강원, 제주, 전북, 경북이 중간 수준이며, 조례와 실제에서 지역화폐로만 규정하고 있는 경기, 충북, 충남, 전남, 경남이 가장 약하다. 급여사용의 무제약성은 관내와 관외 사용이 모두 가능한 울산이 가장 강하고, 조례에서의 관내 규정은 없으나 실제에서는 관내에서만 사용가능한 광주, 강원, 제주, 경기, 충남, 경북은 중간 수준이며, 조례에서 관내 규정이 있으면서 실제에서도 관내에서만 사용가능한 충북, 전북, 전남, 경남이 약하다.

표 7. 광역자치단체 농어민수당 조례의 급여 비교

구분	급여수준(1년)	급여주기	급여형태		급여사용범위	
			조례	실제(2023년)	조례	실제(2023년)
광주	60만 원	연 1회	현금 또는 지역화폐	지역화폐	×	관내
울산	60만 원	연 1회	현금 또는 지역화폐	현금	●	관내+관외
인천	-	연 1회	현금 또는 지역화폐	-	×	-
강원	70만 원	연 1회	현금 또는 지역화폐	지역화폐	×	관내
제주	40만 원	연 1회	현금 또는 지역화폐	지역화폐	×	관내

(계속)

구분	급여수준(1년)	급여주기	급여형태		급여사용범위	
			조례	실제(2023년)	조례	실제(2023년)
경기	60만 원	연 12회 (실제 연 3회 균분(20만 원씩), 4월, 8월, 12월)	지역화폐	지역화폐	×	관내
충북	60만 원	연 1회	지역화폐	지역화폐	●	관내
충남	1인 가구: 80만 원, 2인 가구 이상: 1인당 45만 원	연 1회	지역화폐	지역화폐	×	관내
전북	60만 원	연 1회	현금 또는 지역화폐	지역화폐	●	관내
전남	60만 원	연 1회 (단, 시군에서 2회 분할 선택 가능)	지역화폐	지역화폐	●	관내
경북	60만 원	연 2회 균분(30만 원씩)	현금 또는 지역화폐	지역화폐	×	관내
경남	30만 원	연 1회	지역화폐	지역화폐	●	관내

- 주 1) ● 규정 존재, × 규정 부재, - 정보 없음, 인천의 경우, 2023년도의 구체적인 시행지침이 공개되지 않음.  
 2) 급여수준은 충북을 제외한 모든 광역자치단체 조례에서 명시하지 않아, 각 광역자치단체의 지원사업 자료를 참고하여 작성함.  
 3) 울산의 경우, 관련 조례 제4조(농어민수당의 지급)③에서 “관할구역에서만 사용이 가능한 울산사랑상품권 등으로 지급할 수 있다”로 규정하고 있으나, 수당의 성격상 현금지급이 일반적이므로, 급여형태를 ‘현금 또는 지역화폐’로 기입함. 실제 2023년에는 광역자치단체 중 유일하게 현금으로 지급함.  
 4) 경남의 경우, 기본적으로 경영주에게만 30만 원을 지급하며, 공동경영주가 있는 경우 공동경영주에게도 30만 원을 지급함.  
 5) 조례에서 유가증권 또는 지역상품권으로 규정하고 있는 경우도 지역화폐라고 명시함.  
 자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례 및 지원사업 자료를 참고하여 저자 작성.

#### 4.4. 재정부담

재정부담에 대한 입법 구성내용은 자치단체장의 재정책임성이다. 자치단체장의 재정책임성과 관련된 조항은 단체장의 책무, 기초자치단체 재정지원, 지급액 확대, 예산반영이다. 첫째, 단체장의 책무 중 ‘재정적 지원을 하여야 한다’라는 강행규정을 명시한 자치단체는 광주, 울산, 인천, 제주, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남이다. 강행규정인 광주광역시 조례 제8조(재정지원 등)①에 따르면, “시장은 농민공익수당을 시행하는 자치구에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 규정하고 있다. 다음으로 ‘예산을 편성하도록 노력해야 한다’라는 노력의무규정을 명시한 자치단체는 강원과 전북이다. 노력의 무규정인 강원도 조례 제3조(도지사의 책무)①에 따르면, “강원특별자치도지사는 수당을 지급하기 위하여 필요한 예산을 편성하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 경기도는 자치단체장의 책무에서 관련 규정이 없다.

둘째, 기초자치단체 재정지원 관련 조항을 명시하고 있는 광역자치단체는 광주, 인천, 경기이며, 그 외 자치단체에서는 관련 조항이 없다. 인천광역시 조례 제8조(재정지원등)①에 따르면, “시장은 농업인 공익수당제를 시행하는 군·구에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 임의규정으로 명시하고 있다.

셋째, 지급액 확대 관련 조항을 명시하고 있는 광역자치단체는 강원, 제주, 전북이며, 그 외 자치단체에서는 관련 조항이 없다. 제주도 조례 제9조 (지급액 및 지급방법) ②에 따르면, “도지사는 재정여건과 경제지표 등을 고려하여 농민수당 지급액이 확대될 수 있도록 노력하여야 한다”고 노력의무규정으로 명시하고 있다.

넷째, 예산반영 관련 조항을 명시하고 있는 광역자치단체는 인천과 경기이며, 그 외 자치단체에서는 관련 조항이 없다. 경기도 조례 제7조 (재정지원등) ④에 따르면, “도지사는 재정지원 대상 시·군과 시군 계획에 대한 협의를 마치면 농민기본소득 지원사업에 소요되는 금액을 예산에 반영하도록 노력하여야 한다”고 노력의무규정으로 명시하고 있다.

광역자치단체 대 기초자치단체 재정 분담 비율을 살펴보자. 광역(도비, 시비) 비율이 기초(시군비, 구비, 구군비) 비율보다 큰 순으로 보면, 제주는 도비 100%이며, 그다음으로 광주와 울산 80% 대 20%, 강원 60% 대 40%, 경기 50% 대 50%, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 40% 대 60%의 순이다.

자치단체장의 재정책임성은 제주가 가장 강하다고 볼 수 있다. 그 근거는 단체장의 책무를 강행규정으로 명시하고 있고, 지급액 확대 노력을 명시하고 있으며, 실제 광역자치단체가 100% 재정책임성을 갖고 있기 때문이다. 그다음으로 인천은 단체장의 재정 책무에 대한 강행규정, 기초자치단체 재정지원에 대한 임의규정, 군수·구청장과 재정지원에 대한 협의 이후 예산 반영에 대한 노력의무규정을 명시하고 있으므로, 자치단체장의 재정책임성이 강하다. 광주는 단체장의 재정 책무에 대한 강행규정, 기초자치단체 재정지원에 대한 임의규정, 광역 80% 대 기초 20%의 분담비율을 가지며, 울산은 기초자치단체 재정 지원 규정을 제외하고 광주와 동일하다. 강원은 단체장의 재정 책무에 대한 노력의무규정, 지급액 확대에 대한 노력의무규정, 광역 60% 대 기초 40%의 분담비율을 가지며, 경기는 기초자치단체 재정지원에 대한 임의규정, 예산 반영에 대한 노력의무규정, 광역 50% 대 기초 50%의 분담비율을 갖고 있다. 전북은 단체장의 재정 책무에 대한 노력의무규정, 지급액 확대에 대한 노력의무규정, 광역 40% 대 기초 60%의 분담비율을 가지며, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남의 경우, 단체장의 재정 책무에 대한 강행규정, 광역 40% 대 기초 60%의 분담비율을 갖고 있어서, 자치단체장의 재정책임성이 가장 약한 자치단체들이다.

표 8. 광역자치단체 농어민수당 조례의 자치단체장의 재정책임성 비

구분	단체장 책무	기초자치단체 재정지원	지급액 확대	예산 반영	광역 대 기초 분담비율(%)
광주	●	△	×	×	광역 80 기초 20
울산	●	×	×	×	광역 80 기초 20
인천	●	△	×	▲	-
강원	▲	×	▲	×	광역 60 기초 40
제주	●	×	▲	×	광역 100 기초 0
경기	×	△	×	▲	광역 50 기초 50
충북	●	×	×	×	광역 40 기초 60
충남	●	×	×	×	광역 40 기초 60
전북	▲	×	▲	×	광역 40 기초 60

(계속)

구분	단체장 책무	기초자치단체 재정지원	지급액 확대	예산 반영	광역 대 기초 분담비율(%)
전남	●	×	×	×	광역 40 기초 60
경북	●	×	×	×	광역 40 기초 60
경남	●	×	×	×	광역 40 기초 60

주 1) ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, × 규정 부재, - 정보 없음, 인천의 경우, 2023년도의 구체적인 시행지침이 공개되지 않음.

2) 광역자치단체 대 기초자치단체 재정 분담 비율은 조례에서 명시하지 않아, 각 광역자치단체의 지원사업 자료를 참고하여 작성함.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례 및 지원사업 자료를 참고하여 저자 작성.

#### 4.5. 전달체계

전달체계에 대한 입법 구성내용은 전달체계의 책임성 및 통합성과 관련된 조항은 전달체계의 일부 기능을 심의하는 위원회 설치, 광역-기초 자치단체 간의 협력 또는 협의, 통합지원시스템의 구축·운영, 수급권 보장을 위한 농어민 대상 마을교육, 전달체계 보완이 가능한 사업 평가이다.

첫째, 위원회 설치 조항은 광역자치단체별로 차이가 있는데, 강행규정, 임의규정, 규정 없음으로 구분된다. 울산, 인천, 제주, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남은 ‘위원회를 둔다’라는 강행규정으로 명시하고 있다. 광주와 경기도는 ‘위원회를 설치 또는 구성할 수 있다’라는 임의규정으로 명시하고 있다. 위원회의 명칭은 심의위원회이다. 다만, 경기도는 농민기본소득위원회라는 명칭을 가지며, 마을위원회, 읍·면·동 위원회, 시·군위원회라는 행정단위별 구성을 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 강원과 전북은 위원회 설치 규정이 부재하다.

둘째, 광역-기초 자치단체 간 협력과 관련된 조항은 인천, 전남, 경북은 강행규정으로 명시하고 있고, 경기도는 노력의무규정으로 명시하고 있으며, 그 외 자치단체에서는 관련 조항이 부재하다. 인천광역시 조례 제15조(시, 군·구의 협의)에 따르면, “시장은 농어업인 공익수당제의 원활한 시행을 위하여 예산 분담 등을 군수·구청장과 협의하여야 한다”고 강행규정으로 명시하고 있다. 경기도 조례 제7조(재정지원등) ④에서는 “도지사는 재정지원 대상 시·군과 시군계획에 대한 협의”를 명시하고 있다.

셋째, 통합지원시스템 구축·운영과 관련된 조항은 경기도만 명시하고 있다. 경기도 조례 제10조(통합지원시스템 구축·운영) ①에 따르면, “도지사는 농민의 농민기본소득 신청과 지급대상자의 심사·선정 등을 효율적으로 관리하고 농민기본소득 관련 정보를 제공하기 위하여 농민기본소득 통합지원시스템(이하 “통합지원시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다”고 규정하고 있다.

넷째, 마을교육 관련 조항은 전남만 명시하고 있다. 전라남도 조례 제15조(마을별 정례교육) ①에 따르면, “농어업·농어촌의 공익적 가치 증진과 수급권자 책무를 교육하기 위하여 시장·군수는 매년 마을별 교육을 진행하여야 한다”라고 강행규정으로 명시하고 있다.

다섯째, 평가 관련 조항의 경우, 경기도는 강행규정으로 명시하고 있고, 광주, 인천, 전남, 경북은 임의규정으로 명시하고 있으며, 그 외 자치단체에서는 관련 조항이 부재하다. 경기도 조례 제13조 (평가)에 따르면, “도지사는 매년 농민기본소득의 정책효과를 평가하여 다음 연도 기본계획에 반영하여야 한다”는 강행규정을 명시하고 있다. 경상북도 조례 제13조 (평가)에 따르면, “도지사는 매년 농어민수당 지급성과 등에 대한 평가를 실시하여 다음 연도 사업에 이를 반영할 수 있다”라는 임의규정을 명시하고 있다.

조례에서 전달체계는 신청과 지급에 관한 일부 규정을 명시하고 있지만, 지원사업 시행지침에서는 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 전반적인 사업추진체계는 일반적인 복지서비스 신청, 조사, 결정, 급여(지급) 절차를 따른다고 이해할 수 있다. 광주광역시 예로 들면, 먼저 ‘신청’ 단계에서 농민공익수당 지급신청서 작성 및 제출(농민공익수당 지급신청서, 농업경영체 경작(경영)사실 확인서, 지급 동의서, 수급권자 이행 서약서, 개인정보의 수집 및 활용 동의서, 본인 행정정보 제3자 제공 요구서 등 작성 및 제출), ‘조사’ 단계에서 신청자 거주 및 경작사실 여부 현장 확인·농업경영체 등록기간, 공무원 여부 등의 확인, ‘결정’ 단계에서 자치구 단위 대상자 선정(자체 심사 등), 예산교부 신청·교부, 이의신청, ‘급여’ 단계에서 광주상생카드 지급(행정복지센터 방문) 등의 절차를 따른다(광주광역시, 2023, pp.6-8). 전북의 경우, 신청 희망 농가는 신청서 및 구비서류를 갖추어 마을 이·통장에게 제출하면, 마을 이·통장이 관할 읍면·동사무소에 일괄 제출하는 방식이다(전라북도, 2023, p.8). 전남도 전북과 동일한 방식으로 진행하다가 “신청 누락, 인권침해, 민원 발생 등으로 신청자는 이장을 경유하지 않고 읍·면장에게 직접 신청”하는 방식으로 변경하였다(전라남도, 2023, p.1). 지급처는 읍면동 행정복지센터 (또는 주소지 주민센터) 또는 시군별 지역화폐 취급 금융기관이며, 사용처는 지역화폐 사용 가맹점이다. 오프라인과 온라인을 모두 신청방법으로 활용할 수 있다면, 전달체계의 접근성 측면에서 더 높다고 할 수 있다.

전달체계의 책임성 및 통합성을 보면, 전남이 가장 강하다고 볼 수 있다. 그 이유는 강행규정으로서의 위원회 설치, 광역-기초 자치단체 간의 협력, 마을교육 정례화, 임의규정으로서의 평가 조항을 규정하고 있기 때문이다. 그다음으로는 경기인데, 평가 관련 강행규정, 광역-기초 자치단체 간의 협의 관련 노력의무규정, 위원회 설치 및 통합지원시스템 구축·운영 관련 임의규정, 오프라인 또는 온라인 선택이 가능하다는 점에서 전달체계가 높은 수준에서 구축되어 있다. 인천은 위원회 설치 및 광역-기초 자치단체 간의 협력 관련 강행규정, 평가 관련 임의규정을 명시하고 있다. 경북은 위원회 설치 및 광역-기초 자치단체 간의 협력 관련 강행규정과 평가 관련 임의규정을 명시하고 있으며, 울산, 제주, 충북, 충남, 경남은 위원회 설치 관련 강행규정만 있고, 광주는 위원회 및 평가 관련 임의규정만 있으며, 강원과 전북은 전달체계 관련 규정이 부재하다.

표 9. 광역자치단체 농어민수당 조례의 전달체계 비교

구분	위원회	광역-기초 협력·협약	통합지원시스템 구축·운영	마을 교육	평가	신청방법	
						오프라인	온라인
광주	△	×	×	×	△	주소지 주민센터	없음
울산	●	×	×	×	×	주소지 주민센터	없음
인천	●	●	×	×	△	-	-
강원	×	×	×	×	×	주소지 주민센터	자치단체 홈페이지 '우리도'
제주	●	×	×	×	×	주소지 주민센터	자치단체 홈페이지
경기	△	▲	△	×	●	주소지 주민센터	자치단체 홈페이지 '농민기본소득 통합지원시스템'
충북	●	×	×	×	×	주소지 주민센터	없음
충남	●	×	×	×	×	주소지 주민센터	없음
전북	×	×	×	×	×	마을 이·통장→ 주소지 주민센터	없음
전남	●	●	×	●	△	주소지 주민센터	없음
경북	●	●	×	×	△	주소지 주민센터	모바일 (모이소 앱)
경남	●	×	×	×	×	주소지 주민센터	없음

주 1) ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, × 규정 부재, - 정보 없음, 인천의 경우, 2023년도의 구체적인 시행지침이 공개되지 않음.

2) 신청방법(오프라인, 온라인)은 조례가 아닌 각 광역자치단체의 지원사업 자료를 참고함.

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례 및 지원사업 자료를 참고하여 저자 작성.

#### 4.6. 권리구제 및 벌칙

권리구제라는 구성요소에 대해서는 권리구제에 관한 절차를 구체적으로 명시하고 있는가를 분석한다. 권리구제 관련 조항은 이의신청에서 찾아볼 수 있는데, 이의신청을 명시하고 있는 광역자치단체는 강원과 전남이며, 그 외는 없다. 강원도 조례 제9조(이의신청)에 따르면, “지급 대상자에서 제외된 사람은 도지사(해당 사무를 위임 받은 경우 시장·군수)에게 이의를 신청할 수 있다”고 규정하고 있다.

벌칙은 부정한 방법으로 수당을 지급받는 사람에 대한 처벌 규정이다. 상위법률인 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률 제34조(지방보조금수령자에 대한 지방보조금의 환수)에 의거하여 제정된 각 지방자치단체의 보조금 관리 조례를 일반적으로 준용하는 것으로 해석할 수 있으나, 그 준용에 대하여 명확하게 명시하고 있는 지방자치단체는 광주, 인천, 강원, 경기, 충북, 전북이다. 광주광역시 조례 제16조(준용) ①에 따르면, “이 조례에서 규정한 사항 외의 농민공익수당 환수 및 벌칙에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률을 따른다”고 규정하고 있다.

벌칙은 환수와 지급 중지로 구분된다. 울산을 제외하고 모든 지방자치단체는 환수 및 지급 중지를 명시하고 있다. 다만 강원은 환수는 명시하고 있지만, 부정 수급자에 대한 지급 중지 조항은 없다. 지급 중지의 경우, 지급 중지 기간은 지방자치단체별로 차이가 있는데, 5년(광주, 제주, 경기, 충북, 충남, 전북)과 3년(인천, 전남, 경북, 경남)이 있다. 충청북도 조례 제12조(지급금의 회수 및 지급제한)에 따르면,

“거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농어업인 공익수당을 수령한 경우, 부정 수급한 시점부터 지급한 보조금을 전액 회수하고, 농어업인 공익수당 지급대상자에서 5년간 제외한다”고 강행규정으로 명시하고 있다. 특히 제주도 조례 제12조(지급 중지 및 환수) ③에 따르면, “환수 처분을 받은 자는 그 처분이 있는 날로부터 5년간 각종 농업보조금 및 농민수당 지급대상에서 제외한다”고 규정함으로써, 농민수당 뿐만 아니라 농업보조금까지 지급 중지 대상이 된다는 점에서 벌칙 조항이 상대적으로 강하다.

권리구제절차의 보장성을 보면, 강원과 전남만이 이의신청 규정을 명시하고 있어, 절차적으로 보장 받는다. 그 외의 지방자치단체는 권리구제절차에 관한 규정을 갖지 않고 있다. 벌칙의 엄격성은 환수 조항, 지급 중지 5년, 농민수당 뿐만 아니라 농민보조금까지 지급 중지를 명시하고 있는 제주가 가장 강하다. 그 다음으로 환수 조항 및 지급 중지 5년을 명시하고 있는 광주, 경기, 충북, 충남, 전북이 상대적으로 강하며, 환수 조항 및 지급 중지 3년을 규정하고 있는 인천, 전남, 경북, 경남이 있다. 강원은 환수 조항만 있으며, 울산은 벌칙 조항이 없다.

표 10. 광역자치단체 농어민수당 조례의 권리구제 및 벌칙 비교

구분	이의신청	벌칙(준용)	환수	지급 중지(N년)
광주	×	●	●	●(5년)
울산	×	×	×	×
인천	×	●	●	●(3년)
강원	●	●	●	×
제주	×	×	●	●(5년)
경기	×	●	●	●(5년)
충북	×	●	●	●(5년)
충남	×	×	●	●(5년)
전북	×	●	●	●(5년)
전남	●	×	●	●(3년)
경북	×	×	●	●(3년)
경남	×	×	●	●(3년)

주 1) ● 규정 존재, × 규정 부재

2) 경기의 경우, 지급 중지 기간을 조례에서 명시하지 않아, 시행지침을 참고하여 5년으로 기입함.

3) 경남의 경우, 지원중지 및 환수 사항은 규칙으로 조례에서 명시하지 않아, 시행지침을 참고하여 3년으로 기입함. ‘경상남도 농어업인수당 지급 조례’ 제9조(지급신청 등) ②에 따르면, “그 밖의 지급신청, 지급결정, 지원제외 대상, 지원중지 및 환수 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다”고만 규정되어 있음. ‘경상남도 농어업인수당 지급 조례 시행규칙’ 제6조(지원제외 대상 및 지원액 환수 등) ③에 따르면, “제2항 2호부터 제4호까지에 해당하는 사람에게는 지급된 농어업인수당을 환수하여야 하며, 제2항 제5호에 해당하는 사람에게는 환수 처분하고 환수 처분이 있었던 다음 해부터 3년간 수당을 지급하지 아니한다”고 규정하고 있음.

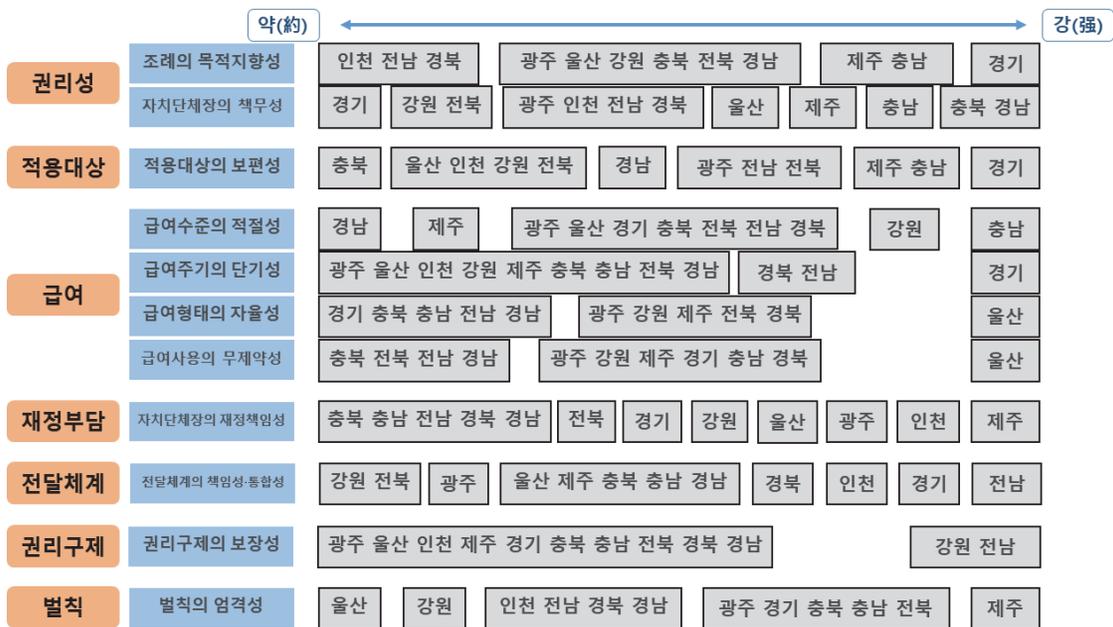
자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)에서 제공하는 광역자치단체의 조례를 참고하여 저자 작성.

## 5. 결론

본 연구의 목적은 광역자치단체 농어민수당 조례 비교를 통해 조례 개정 방안을 도출하는 것이었다. 이를 위해 국가법령정보센터 자치법규시스템에서 제공하는 12개 광역자치단체의 농어민수당 조례를 비교하였다. 조례 비교를 위한 분석틀로, 권리성(조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성), 적용대상(적용대상의 보편성), 급여(급여수준의 적절성, 급여주기의 단기성, 급여형태의 자율성, 급여사용의 무제약성), 재정부담(자치단체장의 재정책임성), 전달체계(전달체계의 책임성 및 통합성), 권리구제(권리구제의 보장성), 벌칙(벌칙의 엄격성)이라는 구성요소(11개 입법 구성내용)를 활용하였다.

연구 결과를 종합하기 위해 농어민수당 조례의 비교 분석 결과를 도식화하였다. 7개 입법 구성요소와 11개 입법 구성내용에 대하여 광역자치단체의 조례 입법 수준을 약(弱)함과 강(強)함으로 표기하였다. 분석 결과, 경기도는 조례의 목적지향성과 적용대상의 보편성에서, 충북과 경남은 자치단체장의 책무성에서, 충남은 급여수준의 적절성에서, 울산은 급여형태의 자율성과 급여사용의 무제약성에서, 제주와 자치단체장의 재정책임성과 벌칙의 엄격성에서, 전남은 전달체계의 책임성·통합성과 권리구제의 보장성에서, 강원은 권리구제의 보장성에서 다른 자치단체보다 입법의 내용적 수준이 높았다. 이러한 결과는 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계에 가장 부합하는 자치단체들을 열거한 것으로, 각 지방자치단체는 무조건적인 수용인 아니라 유사 자치단체의 농어민수당 조례 검토를 통해 자치단체의 실정에 맞는 조례 개정을 검토할 필요가 있다.

그림 2. 농어민수당 조례의 입법 구성요소 및 구성내용별 분석 결과 종합



자료: 저자 작성.

연구 결과를 토대로 다음과 같은 조례 개정 방향에 대한 논의가 필요하다. 첫째, 농어민의 권리에 관한 규정이 신설될 필요가 있다. 권리성은 법의 목적과 자치단체장의 책무성뿐만 아니라, 수당의 주체인 농어민을 위한 권리 규정에서 표출된다. 윤찬영(1998)의 사회복지입법 구성요소에서는 첫째 기준으로 시민의 권리 규정을 제시하고 있다. 농민의 권리보장을 조례의 목적에서 규정하고 있는 자치단체들의 경우, 해당 내용은 농어민의 권리 조항 신설을 통해 보다 구체화할 필요가 있다.

둘째, 조례의 목적이 공익적 가치 이외에 농촌의 지속가능한 발전, 사회적 기본권 보장, 사회참여라는 지향성을 갖도록 개정할 필요가 있다. 농민수당은 공익적 가치창출에 대한 보상 성격을 이미 넘어섰다고 할 수 있다. 현재 공익적 가치의 증진이라는 최소한의 목적만을 담고 있는 자치단체는 3개뿐이다. 경기도가 선도하고 있듯이, 농어민수당을 통해 사회적 기본권을 확충하며, 농어촌사회에 적극적 참여를 보장하는 방향으로 조례의 목적을 개정할 필요가 있다.

셋째, 적용대상의 보편성에 관한 논의이다. 이에 대한 논의로서 첫째, 적용대상을 가구 단위로 할 것인가 개인 단위로 할 것인가와 관련된 논의이다. 경기, 충남, 제주를 제외한 광역자치단체는 개인 단위가 아닌 가구 단위로 수당 또는 기본소득을 지원하고 있다. 보편성을 측정할 때, 개인인가 아니면 가구인가는 핵심적 이슈라고 할 수 있는데, 대부분의 지방자치단체는 농어업 가구, 즉 경영체를 단위로 하여 지급하고 있다. 농업경영체를 등록한 경영주는 대부분 남성이다. 가부장적 운영 특징을 갖는 농가의 경우, 여성 농민들에게 직접 지원을 하지 못한다. 이에 여성농업인들은 당초 취지에 부합할 수 있도록 개인별 지급을 요구하고 있다(박준기 외, 2019, p.84). 경기도(2023, p.1)는 “여성 농민 등 가족 구성원의 자주성 보장 및 사회참여 촉진 등 삶의 질 향상을 위해 농민 개인에 대한 기본소득 지원대책이 필요”하다고 하였다. 충남에서는 가구 단위에서 개인 단위로 지급대상이 변경되었음을 참조할 필요가 있다. 남성 경영주뿐만 아니라 여성 농어민, 나아가 직계 존비속, 형제, 자매와 같은 동일 주소지 가구원의 독립성 강화를 위해서 개인 단위 농어민수당으로의 변경이 요청된다. 이렇게 농업경영체 단위가 아닌 개인 단위 농어민수당으로 변경된다면, 지원대상에서 배제당하고 있는 집단인 여성농민, 가족원, 고용종사자, 공동경영주 등의 포함 여부에 대한 불필요한 논란이 근본적으로 사라질 수 있다. 둘째, 개인 단위 농어민수당으로 즉각적인 조례 개정이 어렵다면, 농어업경영정보 등록을 마친 ‘경영주’만이 아닌 ‘종사하는 모든 농어민’으로 규정할 때 보다 적용대상의 보편성이 확대될 수 있다. 경영주로만 제한하고 있는 지방자치단체는 광주, 인천, 충북, 전남이다. 영농활동의 주체는 농가, 농업인, 농업경영체(농업경영체등록 농업인), 법인으로 다양한데, 농업경영체를 적용기준으로 할 경우, 경영체 쪼개기, 농업활동 비중이 높은 여성농업인, 고용노동자, 경영체 등록 요건을 갖추지 못한 농업인 등을 배제할 가능성이 높아질 수밖에 없다(박준기 외, 2019, p.84, p.134). 따라서 공익적 가치 창출은 경영주만이 하는 것이 아니므로 ‘종사하는 모든 농어민’으로 적용대상을 보다 확대할 필요가 있다. 경기도의 농민기본소득 지원대상처럼 농산물 생산에 종사하는 경영주, 공동경영주, 가족원, 고용종사자로 확대할 필요가 있다. 셋째, 개인 단위 농어민수당으로 즉각적인 조례 개정이 어렵다면, 1인에게만 지급하는 제한요건이

라도 먼저 폐지될 필요가 있다. 현재 부부 관계, 동일 주소지 가구원, 공동경영주일 경우 복수 신청한다면, 1인만 지급받아야 한다는 제한조항이 있다. 이들은 농어업에 종사함에도 불구하고, 수당을 받지 못하는 대표적인 집단이다. 가구 단위에서 개인 단위로의 지급 변경이 즉각적으로 실행되지 못한다 하더라도, 1인에게만 지급하는 독소 조항은 폐지되어야 할 것이다. 넷째, 적용대상의 제외 요건으로 농업 외 종합소득이 3,700만 원 이상인 경우, 부정수급 이력, 법령위반 이력, 공무원 및 공공기관 임직원, 동일 주소지 거주자이나 세대만 분리된 경우, 건강보험 직장가입자, 법인, 지방세 체납자, 청년기본소득 수급자를 제시하고 있는데, 제외 요건을 보다 완화할 필요가 있다. 행정정보공동이용, Agrix시스템, 농민수당전산시스템 등을 활용하여 부정수급자는 철저히 관리하되, 그 외의 일부 요건들은 삭제하거나 완화할 필요가 있다. 예를 들어, 계절적 실업군으로 분류되는 농어업의 특성상 건강보험 직장가입자 자격은 제외 요건에서 완화할 필요가 있다. 실제 제주도의 경우, 2022년에는 지난 2년간 건강보험 직장가입이력이 있으면 제외대상이었지만, 2023년에는 신청일부터 지급일 사이 건강보험 직장가입자만 제외대상으로 함으로써, 그 요건을 완화하였다(제주특별자치도, 2023, p.2). 공동 실거주이지만 세대 분리 및 개인이 아닌 법인의 사유도 농어업에 종사하는지를 기준으로 변경할 필요가 있다.

넷째, 급여수준의 적절성은 지속적으로 강화되어야 할 것이다. 충남이 80만 원으로 가장 높고, 강원 70만 원, 광주, 울산, 경기, 충북, 전북, 전남, 경북 60만 원, 제주 40만 원, 경남 30만 원인데, 공익적 가치 창출에 대한 보상이라는 조례 제정 정신에 비추어볼 때, 매우 적은 금액이다. 농어민수당 급여수준의 확대를 위한 노력의무조항은 농민수당 급여수준이 매우 낮아서 지속적으로 금액을 인상할 필요성이 있기 때문에 규정되었다고 볼 수 있다. 강원, 제주, 전북 이외에도 지급액 인상과 관련된 노력의무규정을 명시할 필요가 있다. 급여수준의 적절성은 지방자치단체만의 재정여력으로는 감당하기 쉽지 않다. 자치단체의 전체 예산 규모, 전체 예산에서 농어업 예산 규모, 재정자립도 등에 따라 지역 간 급여액 차이가 발생하고 있다. 이러한 차이의 완화를 위해 농민수당을 국가가 지급하는 국가사무화를 고려할 필요가 있다(신기현, 2021, p.90). 한편 농업경영체 단위가 아닌 개인 단위 농어민수당을 지급할 때, 가구원 수가 2인 이상일 경우, 동일 급여로 할 것인가(경기도) 아니면 차등 급여로 할 것인가(충남)가 논쟁이 될 수 있다. 이때 차등 급여의 방식은 부부의 경우, 부모-자식의 경우에는 더 세분화한 차등 급여 요소를 둘 것인가도 추가적인 논쟁 대상이 될 수 있다. 지급대상 선별로 인한 사회적 논란의 최소화 및 선별과정에서 발생하는 행정비용 절감 차원에서 볼 때, 가장 바람직한 방식은 경기도의 동일 급여가 될 것이다. 다만 재원부족으로 인해 즉각적인 동일 급여 시행이 어렵다면, 충남처럼 1인 가구에게는 보다 높은 급여액(80만 원)을 제공하되, 2인 가구 이상의 가족구성원들에게는 감액된 동일 급여액(45만 원)을 제공할 수 있다. 즉 부부관계나 부모-자식 관계의 구분 없이 모든 가족구성원에게 동일하게 지급하는 방식인 '감액된 동일 급여액' 방식을 적용할 수 있다.

다섯째, 전달체계 관련 조항의 정비도 필요하다. 먼저 심의위원회는 농어민수당의 지급 대상자, 지급액, 지급 시기, 지급 방법, 교육, 홍보, 성과평가 등을 심의하는 중요 기구임에도 불구하고, 위원회 설치

를 임의규정으로 명시하고 있거나, 아예 위원회 설치 규정이 부재한 경우도 있다. 다음으로 농어민수당은 그 대상이 광범위하여 재원소요가 적지 않은 만큼 광역-기초 자치단체 간 재원 마련 비율 조정 및 수당누락 방지를 위해 행정 협력이 중요함에도 불구하고, 대부분의 광역자치단체에서는 관련 규정이 마련되어 있지 않다. 또한 마을 교육 정례화 관련 조항은 전남만 명시하고 있는데, 마을 교육은 해마다 변화되는 농어민수당 제도에 대한 이해를 높여 농어민의 수급권 보장에 핵심적 역할을 담당할 수 있으므로, 관련 규정을 신설할 필요가 있다.

여섯째, 권리구제를 위해 이의신청 조항을 명시할 필요가 있다. 많은 농어민을 대상으로 하는 사업이며, 아동수당처럼 연령기준만이 아닌 다양한 기준을 명시하고 있다 보니, 이의신청이 존재할 수밖에 없다. 수급자의 권리성 확보 차원에서도 이의신청과 관련한 조항을 신설할 필요가 있다. 강원과 전남 이외의 지방자치단체에서 이의신청 조항이 부재하다. 광주외의 경우, 조례에서는 명시하고 있지 않지만 시행지침 상에는 자치구의 첫 번째 역할로 '지급대상 제외자 이의신청 운영'을 제시하고 있다(광주광역시, 2023, pp.7-8). 특히 농어민수당은 가구소득으로 합산되는데, 국민기초생활보장급여, 차상위 본인경감 의료비 지원, 장애수당, 한부모가족 지원, 차상위(자활, 자산형성) 지원, 장애아동수당 등의 수급자격이 박탈되거나 수급액이 감액될 수 있으므로, 이에 대한 민원 처리 및 수급권자의 알 권리 차원에서도 이의신청 절차를 명시할 필요가 있다.

일곱째, 조례 명칭의 변경을 고려할 필요가 있다. 현재 급여 관련 명칭은 수당, 공익수당, 기본소득, 공익적 가치로 구분되며, 주체 관련 명칭으로는 농민, 농어민, 농어업인, 농어업·농어촌으로 구분된다. 농민이 어민을 포괄하는 개념이 아니므로, 어민이 없는 지역은 농민으로, 어민이 있는 지역은 농어민으로 명칭을 규정하면 된다. 농민(농사를 생업으로 하는 사람)과 어민(어업을 생업으로 하는 사람)은 그 의미 내에 그 직업적 지위를 포함하고 있으므로, 농업인과 어업인이 아닌 농민과 어민으로 간소화해도 될 것이다. 또한 농어업·농어촌은 과거 명칭이므로 농어민으로 변경하면 될 것이다. 물론 미래에 각 지방자치단체가 농어촌 인구 중 25% 수준에 불과한 농어민이 아닌, 농어촌이라는 지역적 범위에 초점을 맞추어 농어촌에 거주하는 모든 주민에게 수당을 지급한다면, 전북의 '농어촌'이라는 용어가 적합할 것이다. 농어촌을 살리는 길은 농어업인과 농어민뿐만 아니라 농어촌이라는 지역사회에 거주하는 다양한 사람들이 공존할 때 가능할 수 있기 때문이다(서정희, 2022, p.887). 다만 현재 시점의 조례에서 중요한 문제는 수당이나, 공익수당이나, 기본소득이나의 차이이다. 박준기 외(2019, p.133)는 농업인의 공익증진 활동 기여에 대한 지원 및 지역 농업·농촌의 지속성 확보를 위해 필요한 지원이라는 점을 분명하게 제시하기 위해, '농민수당'보다는 '농업인 공익수당'의 사용을 제안한 바 있다. 유찬희, 김태영(2020, p.82)은 제도의 목적과 주체를 고려할 때, 전라남도 등에서 사용하고 있는 '농(어)민 공익수당' 또는 '농민 공익 증진 활동 참여수당'이 적절하다고 하였다. 그러나 현재 각 광역자치단체 조례의 목적을 볼 때, 공익적 기능·가치의 보장·유지·증진을 넘어 농촌의 지속가능한 발전, 사회적 기본권, 지역경제 활성화, 사회참여 촉진을 지향하고 있으므로, 공익이라는 용어는 삭제하고 수당이라는 용어 사용이

조례의 목적을 보다 포괄할 수 있다. 따라서 본 연구는 농민수당 또는 농어민수당을 제안하고자 한다. 향후 기본소득의 용어는 각 광역자치단체가 지향하는 조례의 성격에 맞게 선택할 수 있을 것이다.

여덟째, 농어민이 있음에도 불구하고, 농어민수당 조례가 부재한 부산, 대구, 대전, 세종에서의 조례 제정이 요청된다. 특히 도시·농촌 복합도시인 세종의 경우, 조례는 제정되지 않았지만 2023년 하반기부터 농업인 수당(연 1회 60만 원)을 지급하므로, 관련 조례 제정을 마련할 여건이 조성되었다.

본 연구의 한계이자 후속연구를 위한 제언을 하고자 한다. 첫째, 적합한 분석틀에 의거한 농어민수당 조례 비교 연구가 요청된다. 분석 대상이 되는 농어민수당은 사회복지의 범주를 넘어선 제도적 성격, 예컨대 농업의 공익적 기능·가치의 보장과 유지, 농업과 농촌의 지속가능한 발전, 농촌 내 양극화 완화, 기존 직불제 한계를 극복한 대안 정책, 지역경제 활성화, 사회적 기본권 보장 등 다양한 특성을 갖고 있다. 이에 농어민수당이라는 분석 대상을 사회복지 조례 분석틀에 기초하여 내용분석을 시도하는 것은, 분석 대상과 분석틀 간의 불일치라고 규정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 농어민수당이 기존 사회보장 제도 내의 사회수당의 성격을 갖고 있으며, 보다 중요하게는 현금성 농업정책에 대한 조례 비교 분석틀은 찾아보기 어렵다는 점에서 본 연구에서는 해당 분석틀을 활용하였다. 향후 연구에서는 농업 정책에 초점을 맞춘 관련 분석틀이 개발되어 보다 면밀한 비교 연구가 수행될 필요가 있다.

둘째, 적용대상의 보편성 수준을 파악하기 위한 기준 중 하나는 종사기간이었는데, 종사기간에 대한 맥락적 이해가 요청된다. 본 연구에서는 ‘짧은 종사기간은 적용대상의 보편성이 높다’고 해석하였지만, 긴 종사기간이 ‘가짜’ 또는 ‘한철’ 농어업인을 선별하기 위한 중요 기준이 될 수도 있기 때문이다. 요컨대, 종사기간은 적용대상의 보편성 문제만이 아닌 ‘형평’의 문제로도 이해될 수 있는 개념이다. 예를 들어, 1년만 반짝 농사짓던 농민과 평생 농사를 업으로 했던 농민 간의 동일한 급여는 ‘공정’하지 못하다는 비판을 받을 수 있다. 따라서 각 자치단체에서 ‘실제로 농어업에 종사하는 사람’을 대상으로 수당을 지급하려는 취지로 종사기간을 길게 규정하고 있는 사례가 있는지 파악할 필요가 있다.

셋째, 급여수준의 적절성에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 분석이 필요하다. 본 연구에서는 분석틀에 의거하여 급여수준의 적절성을 1년 급여액 수준으로만 기술하였지만, 농어민수당의 급여수준은 다양한 요인들에 의해 영향을 받을 수 있다. 가령 급여수준은 지방자치단체의 전체 예산 규모, 전체 예산에서 농어업 예산 규모, 재정자립도 등 재정관련 요인, 타 자치단체의 급여수준과 같은 이웃효과 등의 영향을 받을 수 있으므로 관련 후속연구가 요청된다. 본 연구가 지방자치단체 간 조례 비교 연구의 활성화 및 이를 통한 창의적인 조례 제·개정에 기여할 수 있을 것이다. 본 연구를 통해 농어민의 삶에 대한 사회적 관심이 확산되기를 희망한다.

## 참고문헌

- 강원도. (2023). 2023년 강원도 농업인수당 지원사업 지침. <<https://www.wonju.go.kr/www/selectBbsNttView.do?bbsNo=140&key=216&nttNo=411319>>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 경기도. (2023). 2023년도 경기도 농민기본소득 지원사업 시행지침서. 경기도 농업정책과.
- 경상남도. (2023). 2023년 경상남도 농어업인수당 지원 계획 공고. <[www.gyeongnam.go.kr](http://www.gyeongnam.go.kr)>. 검색일: 2023. 8. 3.
- 경상북도. (2023). 2023년 경상북도 농어민수당 지원사업 시행지침. <[https://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu\\_uid](https://www.gb.go.kr/Main/page.do?mnu_uid)>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 광주광역시. (2023). 2023년 광주광역시 농민공익수당 시행지침. <<https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twataa/welfareInfo/moveTWAT52011M.do?welfareInfoId=WLF00005111>>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 국가법령정보센터. (2023). <<http://www.law.go.kr>>. 검색일: 2023. 8. 1.
- 금민. (2017). 기본소득 도입 모델과 농업참여소득. *농정연구*, 60, 146-174.
- 김대진. (2023). 기초자치단체의 농민수당 관련 조례에 관한 연구: 전라남도 기초자치단체의 조례를 중심으로. *아시아태평양융합연구교류논문지*, 9(6), 425-439. <http://doi.org/10.47116/apjcri.2023.06.34>
- 김용렬, 송성환, 김창호, 우성휘, 이정은. (2018). 기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점. 한국농촌경제연구원 기타 연구보고서 M156.
- 김태영, 김윤형, 김태후, 유찬희. (2022). 농민수당의 지역 경제 파급효과 분석. *농업경영·정책연구*, 49(3), 504-537.
- 민기채. (2023). 사회적 고립청년 지원 조례에 관한 비교 연구. *GRI연구논총*, 25(3), 227-248.
- 박경철. (2016). 농민기본소득제 도입에 관한 탐색적 연구: 충청남도를 중심으로. *농촌지도와 개발*, 23(1), 73-87.
- 박경철. (2020). 포플리즘과 생존 사이: 지자체 농민수당/농민기본소득 '열풍'에 대한 사회학적 해석과 기대. *농촌사회*, 30(2), 311-332.
- 박경철, 강마야. (2015). 충남형 농촌주민 기본소득제 도입방안 연구. 충남발전연구원 용역보고서.
- 박준기, 이두영, 박지연, 임준혁. (2019). 지방자치단체의 농가 소득지원 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원 기본연구보고서 R883.
- 서정희. (2022). 지방자치단체의 농어민 수당 조례에 대한 법적 쟁점 비교 연구. *사회보장법학*, 11(2), 45-93.
- 송원규. (2020). 농민수당과 농민기본소득: 사회의 변화에 대응하는 운동 다양화로 인한 긴장과 갈등. *농촌사회*, 30(2), 333-346.
- 신기현. (2021). 한국 지방자치단체장의 공약 이행 평가에 관한 연구: 농민수당을 중심으로. *한국동북아논총*, 26(1), 69-94. <http://doi.org/10.21807/JNAS.2021.03.98.069>
- 우장명. (2022). 충북의 농가소득 안정화를 위한 연구. 연구보고서 2022-25.
- 울산광역시. (2023). 2023년 농민수당 추진 계획. 울산광역시 농축산과.
- 유영성, 이수행, 정원호, 김병조, 이관형, 마주영, 박정지, 김정호, 정재현. (2020). 경기도 농민기본소득에 관한 연구. 정책연구보고서 2020-902.
- 유찬희, 김태영. (2020). 농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서 P261.
- 윤찬영. (1998). *사회복지법제론 I·총론*. 나남.
- 임지현, 문소영. (2023). 기초지방자치단체의 농민수당 조례 도입 영향요인 연구. *지방행정연구*, 37(1), 97-122. <http://doi.org/10.22783/krila.2023.37.1.097>
- 전라남도. (2023). 2023년 전라남도 농어민 공익수당 지원사업 시행지침. <<https://www.yeosu.go.kr/www/govt/news/notice?id=498128&mode=view>>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 전라북도. (2023). 2023년 전라북도 농업·농촌 공익적 가치 지원사업: 농민 공익수당 시행지침. <<https://www.jeonbuk.go.kr>>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 정기석. (2014). 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발. 충남발전연구원 용역보고서.
- 제주특별자치도. (2023). 2023년 농민수당 지급사업 시행지침. <<https://www.jeju.go.kr/news/areaNews.do?sessionid>>. 검색일: 2023. 8. 6.
- 충청남도. (2023). 2023년 충청남도 농어민수당 지원사업 시행지침. <[https://www.buyeo.go.kr/\\_prog/](https://www.buyeo.go.kr/_prog/)>. 검색일: 2023. 8. 6.

충청북도. (2023). 2023년 충청북도 농어업인 공익수당 시행지침. <<https://www.cheongju.go.kr/sangdang/>>. 검색일: 2023. 8. 6.