

A Study on Ordinances Related to Farmers' Allowances of Local Governments - Focusing on Ordinances of Basic Local Governments in Jeollanam-do

기초자치단체의 농민수당 관련 조례에 관한 연구 - 전라남도 기초자치단체의 조례를 중심으로 -

Dae Gun Kim¹

김대건¹

¹ Assistant Professor, Social Welfare, Mokpo National University, Korea, metroprof@mnu.ac.kr

Abstract: The purpose of this study is to compare and analyze ordinances related to agricultural allowances of local governments. 20 ordinances of local governments located in Jeollanam-do were systematically analyzed. According to the results of the study, first, the main purpose of the ordinance was to improve the quality of life of farmers and fishermen, stabilize income, and revitalize the local economy, along with the promotion of public functions of agriculture and fisheries and rural communities. However, the fact that the performance of public interest functions is a premise for providing benefits is an area that needs improvement. Second, the amount of wages was generally determined through deliberation by the committee within the budget of the local government, and marketable securities or local currency that available in the region were identified as the general method of payment. Third, criteria such as address, residency, registration of agricultural and fishery business, and actual employment were the criteria for confirming the eligibility for benefits. Exclusion could be made depending on non-agricultural income, some occupational standards, history of violation of related regulations, and cohabitation with the recipient of the allowance. These need to be supplemented in that they can exclude many actors who contribute to the purpose of the system. Fourth, it was confirmed that the responsibility of the head of a local government in relation to the payment of allowances was not very binding because it was an arbitrary regulation or specific responsibilities were not specified, and there were no regulations related to residents' rights. Accordingly, it is necessary to include related contents in ordinances or supplement them through rules, etc. Fifth, it was common for the payment of farmer's allowance to be paid through deliberation by the local government committee after the community head or committee confirmed the eligibility criteria according to the recipient's application for payment. Based on the results of this analysis, this study suggested that it is ultimately necessary to implement basic income in rural areas along with measures to improve the ordinance.

Keywords: Local Government, Farmers' Allowances, Ordinances, Content Analysis

요약: 본 연구는 기초자치단체의 농민수당 관련 조례를 비교분석하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 전라남도 소재 기초자치단체의 조례 20건을 분석 대상으로 그 내용을 체계적으로

Received: February 06, 2023; 1st Review Result: March 22, 2023; 2nd Review Result: April 18, 2023
Accepted: May 31, 2023

분석하였다. 연구 결과에 따르면 첫째, 주요한 조례의 목적은 농어업 및 농어촌의 공익적 기능 증진과 함께 농어민 삶의 질 향상 및 소득 안정, 지역경제 활성화 등으로 확인되었다. 다만 공익적 기능의 수행이 급여 제공의 전제라는 점은 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다. 둘째, 급여액은 일반적으로 자치단체의 예산 범위에서 위원회의 심의를 거쳐 결정되었으며 지역에서 활용 가능한 유가증권이나 지역화폐가 일반적인 지급 방법으로 확인되었다. 셋째, 주소, 거주 여부, 농어업경영체 등록 여부, 실제 종사 여부 등의 기준이 급여 대상을 확인하는 기준이었으며 농업 외 소득, 일부 직업 기준, 관련 규정 위반 이력 유무, 수당 지급 대상자와의 동거 여부 등에 따라 대상에서 제외될 수 있었다. 이같은 기준은 제도의 목적에 기여하는 다수의 행위자를 배제할 수 있다는 점에서 보완이 필요하다. 넷째, 수당 지급과 관련한 자치단체장의 책임은 임의규정이거나 구체적인 책임내용이 명시되지 않아 그 구속력이 크지 않은 것으로 확인되었으며 주민의 권리 관련 규정은 존재하지 않았다. 이에 따라 관련 내용을 조례에 포함하거나 규칙 등을 통해 보완할 필요가 있다. 다섯째, 농민수당의 지급은 대상자의 지급신청에 따라 읍면동의 장 또는 위원회에서 자격기준을 확인한 후 자치단체 위원회의 심의로 지급되는 것이 일반적이었다. 본 연구에서는 이같은 분석결과를 기반으로 조례의 개선방안과 함께 궁극적으로 농어촌 기본소득으로의 이행이 필요함을 제안하였다.

핵심어: 기초자치단체, 농민수당, 조례, 내용분석

1. 서론

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」[1]에 명시된 농업과 농촌의 공익적 기능은 농업과 농촌의 유지가 단순히 농민의 생계에 한정적으로 영향을 미치는 것이 아니라 우리 사회 전체의 생태에 필수적인 역할을 수행하고 있음을 의미한다. 농업·농촌의 공익적 기능을 유지·강화하며 동시에 2000년대 전후로 꾸준히 진행된 농업개방의 결과로 악화된 농촌의 소득기반을 보완하기 위해 제안된 농민수당 제도는 인구 소멸과 공동체 붕괴라는 위기에 대응하여 농업·농촌·농민을 보존하기 위한 공적 대응이라는 점에서 그 의미가 크다.

농민수당은 2018년 지방선거를 계기로 논의가 본격화되어 2019년 전라남도 해남군을 시작으로 기초자치단체 수준의 확산을 거쳐 현재는 11개의 광역자치단체, 120여 개의 기초자치단체에서 시행되고 있는데[2] 이것은 일부 도시 중심의 자치단체를 제외한다면 대부분의 자치단체에서 비슷한 제도가 운용되고 있음을 의미한다. 이는 4년 정도의 시간 동안 전국적인 제도의 확산이 발생한 것으로 그 속도가 매우 급격한 것이라 평가할 수 있다[3][4].

제도의 확산속도가 매우 빨랐던 것은 무엇보다도 정책에 대한 농어촌 주민 당사자들의 요구와 동의가 수반되었기 때문이다. 정부의 농정실패, 지방자치단체의 인구감소 문제, 도농 간 불평등 등의 문제는 농민수당이라는 제도를 농촌사회의 문제에 대응하는 새로운 해결책으로 인식했으며[3] 이에 따른 농어민들의 적극적 정책요구가 자치단체 사이에서 제도 도입을 적극적으로 수용 가능하게 했다는 것이다. 그러나 이같은 급속한 제도의 도입은 구체적인 제도 내용상에 쟁점과 한계를 포함하게 하는 배경이 되기도 한다. 이에 따라 자치단체의 제도운영 전반을 규정하는 법규인 조례를 분석하여 제도가 갖는 한계와 발전 방향을 검토할 필요가 크다.

이와 관련하여 우리나라의 농민수당이 기초자치단체에서 시작되었으며 현실적인

급여대상인 농어민에게 급여를 제공하는 역할을 담당하는 전달체계가 기초자치단체임을 고려하면 농어민에게 현실적으로 적용되는 제도로서의 농민수당의 운영방향에 대한 평가는 기초자치단체의 제도를 분석함으로써 현실화될 수 있다. 이에 대해 서정희(2022)[4]는 지방자치단체의 농민수당이 광역·기초자치단체 간 매칭펀드 방식의 재원부담을 통해 운영되어 기초자치단체의 농민수당 제도가 광역자치단체에 흡수되었다고 언급하고 있다. 그러나 이같은 시각은 기초자치단체의 조례가 갖는 차별성을 간과한 것이라 할 수 있다. 자치단체별 조례에 재량사업 영역이 여전히 고유하게 존재하고 있음을 고려하지 않은 것이다. 이에 따라 광역자치단체에서 공유되는 제도내용에 더하여 자체적인 사업내용이 추가되는 기초자치단체의 제도에 대한 분석은 여전히 그 의미가 크다.

이같은 관점에서 본 연구에서는 기초자치단체의 농민수당 관련 자치법규의 내용을 분석하고 이를 통해 기초자치단체의 제도에 대한 평가와 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 농민수당

농업·농촌이 가진 다양한 가치와 역할은 단순히 식량의 생산이라는 범위를 넘어선다[5]. 반면 농업·농촌에 대한 사회적 관심과 자원분배는 지속적으로 악화되어 왔다. 농업개방, 자유무역협정 등에 따라 유발된 사회의 급격한 변화는 농업·농촌의 취약성 심화를 불러왔으며 이에 따른 결과는 농업 경쟁력 약화와 이에 따른 농민의 소득수준 하락, 농민인구 감소 및 지역소멸 위기 등 농촌사회에 치명적인 부정적 영향을 미쳤다. 사회적으로는 도농 간 소득격차의 심화[6][7], 곡물자급률 하락[8] 등으로 이어져 국가 차원의 위기로 이해되기에도 충분하다. 이에 대해 이수미(2019)[9]는 농업·농촌의 다양한 가치와 역할이 강조되지만 이를 수행하는 농민의 권리 강화와 농촌의 발전에 대해 사회는 무관심해 왔고, 과거에도 현재도 농민이 수행하는 공익적 활동은 제대로 보상받지 못한다고 비판한다.

농촌의 다양한 문제에 대한 정책적 대응의 하나인 농민수당은 2007년 전국농민회총연맹의 ‘농민월급제’와 2007년 대선에서 민주노동당 권영길 후보의 공약이었던 ‘공익농민제’가 그 출발점이라 할 수 있다[4][10]. 2016년 이후에는 정치권, 시민사회단체, 언론 등에서 농민수당에 대한 논의가 점차 활발해져 2017년에도 대선공약으로 등장하면서 관심이 증가하였다[11]. 이후 자치단체의 조례 제정으로 정책의 현실화가 지속적으로 진행되고 있다.

‘농민수당’이라는 용어는 제도 초반에 일반적으로 활용되었으나 제도의 확산 과정에서 비슷한 명칭이 활용되고 제도에 포함되는 대상자 범위도 확대되면서 다양하게 명명되고 있다. 현재는 농민수당 외에 농어민 공익수당이 가장 일반적으로 활용되는 명칭이며 경기도의 경우 농민기본소득을 제안하고 있다. 본 연구에서는 해당하는 모든 용어를 농민수당으로 통일하여 표기한다

2.2 농민수당 관련 조례

지방자치법 제22조에 따르면 자치단체는 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 자치단체의 사무는 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등으로 분류된다[12]. 이중

자치사무는 지방자치단체의 고유사무를 말한다. 단체위임사무는 법령에 따라 자치단체에 속하는 사무와 지방자치법 제167조[13]에 따라 자치단체가 위임받은 사무를 의미한다. 기관위임사무는 국가 또는 시도가 시도 단체장 또는 시군 단체장에게 그 사무의 일부를 포괄적·개별적으로 위임한 사무를 말한다[14].

농민수당의 경우 시군 자치단체의 자율적 사업영역과 함께 시도의 사업영역이 중첩되는 특성, 즉 자치사무와 단체위임사무의 성격을 가진다. 이와 관련하여 자치사무는 자치단체가 국가의 간섭 없이 자율적으로 처리하는 사무로 조례 제정 대상이다. 단체위임사무 또한 기본적으로는 국가 또는 시도의 사무이지만 시군이 더 큰 이해관계를 갖는 경우가 대부분이며 이 때문에 지방의회에 의한 조례제정이 가능하다.

농민수당의 성격을 가진 최초의 조례는 2017년에 강진군이 제정한 「강진군 농업인 경영안정자금 지원 조례」라 할 수 있다[15]. 그러나 조례에 농민수당을 명시적으로 규정한 경우는 2018년 해남군이 제정한 「해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례」[16]가 최초라 할 수 있다. 이후 많은 기초자치단체를 중심으로 농민수당 관련 조례가 제정되며 제도가 급속히 확대되었다[4]. 더불어 광역자치단체에서는 전라남도가 2019년 「전라남도 농어민 공익수당 지급 조례」[17]를 제정한 이후 현재까지 총 11개 광역자치단체에서 관련 조례를 제정하였다. 조례를 제정하지 않은 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시 등은 대부분 도시 중심의 성격이 강한 광역단체라 할 수 있다

3. 연구방법

3.1 분석자료

본 연구의 분석자료는 농민수당과 관련된 자치법규이다. 이에 따라 본 연구에서는 자치법규정보시스템(Enhanced Local Laws and Registrations Information System; ELIS)을 통해 제공되는 농민수당 관련 자치법규를 분석자료로 활용하였다. 다만 현재까지 제정된 지방자치단체의 자치법규는 120건을 상회하여 이를 모두 양적으로 분석하는 것은 연구에 심대한 물리적 한계를 부여한다. 이에 따라 본 연구에서는 물리적 범위를 전라남도에 한정하여 기초자치단체의 관련 조례를 분석대상으로 하였다.

전라남도는 앞서 언급한 바와 같이 농민수당의 시초가 된 기초자치단체가 포함되어 있으며 제도 초반에 기초자치단체 차원의 제도 확산이 가장 활발하게 진행된 바 있다. 또한 광역자치단체 차원의 조례를 최초로 제정한 지역이기도 하다. 22개 기초자치단체 중 2개를 제외한 모든 기초자치단체가 농민수당 관련 조례를 제정하였는데 기초자치단체 차원의 제도 특성과 한계를 확인함에 있어 적절하다고 판단되어 분석대상으로 선정하였다.

[표 1] 분석대상 기초자치단체 조례

[Table 1] List of Analyzed Local Government Ordinances

시군	자치법규명	제정년도	조문 수
고흥군	고흥군 농어민 공익수당 지급 조례	2020	20
곡성군	곡성군 농어민 공익수당 지급조례	2021	15
광양시	광양시 농어민 공익수당 지급 조례	2020	18

구례군	구례군 농어민 공익수당 지급 조례	2023	20
나주시	나주시 농어민 공익수당 지급 조례	2021	17
담양군	담양군 농어민 공익수당 지원 조례	2020	22
목포시	목포시 농어민 공익수당 지급 조례	2020	19
무안군	무안군 농어민 공익수당 지급 조례	2020	20
보성군	보성군 농어민 공익수당 지급 조례	2019	16
순천시	순천시 농·어업인 공익수당 지원 조례	2019	17
여수시	여수시 농어민 공익수당 지급 조례	2020	19
영광군	영광군 농어민 공익수당 지급 조례	2022	20
영암군	영암군 농어민 공익수당 지급 조례	2019	21
완도군	완도군 농어업인 공익수당 지급 조례	2021	22
장성군	장성군 농어민 공익수당 지원 조례	2020	20
장흥군	장흥군 농어민 공익수당 지원에 관한 조례	2019	16
진도군	진도군 농어민 공익수당 지급 조례	2020	20
함평군	함평군 농어민 공익수당 지급 조례	2019	17
해남군	해남군 농어업보전 등을 위한 농어민수당 지급 조례	2018	17
화순군	화순군 농어민 공익수당 지급에 관한 조례	2019	19

3.2 분석방법

농민수당 관련 조례의 내용을 평가하기 위해 본 연구에서는 조례의 세부 조항을 비교 검토하는데 빈번하게 활용되는 기술적 연구방법(descriptive study)을 활용한 내용분석(content analysis)을 분석방법으로 채택하여 활용하였다. 내용분석은 개별적인 분석틀을 활용하여 선행연구 또는 문헌의 내용을 분석함에 있어 빈번히 활용되는 방법이다[18].

분석틀은 김광병(2012)[19]이 구성한 조례 입법평가 기준을 활용하였다. 이 기준은 사회복지 관련 조례의 실질적 효력을 입법평가 분석틀이다. 이와 관련하여 유찬희(2021)[15]는 농민수당 정책이 농민에 대한 소득 지원을 주된 목적으로 하지 않기 때문에 사회복지 정책이라 하기 어렵다고 한 바 있다. 그러나 조례에 따라 농업·농촌의 공익적 기능 외에도 농민에 대한 소득 지원, 삶의 질 향상 등을 주된 목적으로 제시하고 있고 넓은 수준에서는 사회복지가 사회적 안녕을 극대화하는 모든 노력을 포함한다고 볼 수 있다는 점을 고려하여 본 연구에서는 해당 분석틀을 활용하기에 무리가 없다고 판단하였다. 이와 함께 본 연구에서는 연구의 타당도 확보를 위해 연구목적에 맞게 지표를 일부 수정하여 분석틀로 활용하였다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

본 연구에서는 일반적인 절차를 따라 각 조례 내용의 분석을 수행하였다. 이와 함께 분석 및 부호화 과정의 신뢰도 확보를 위해 사회복지 연구자 3인과 사회복지 전문가 2인이 참여하는 연구집단에 분석 내용과 평가기준 등에 대한 검토 및 평가를 의뢰하고 결과를 연구에 반영하였다.

[표 2] 조례 분석의 평가기준 및 요소

[Table 2] Evaluation Criteria and Elements of Ordinance Analysis

평가기준	평가요소
1. 지역복지권의 보장	· 법 목적 규정
2. 지역적 최저생활의 보장	· 수당 지급 규정
3. 대상자의 포괄성	· 대상자 범위 규정
4. 책임성	· 자치단체장의 책임 규정
5. 전달체계	· 위원회 설치

4. 분석결과

4.1 지역복지권의 보장 : 법 목적 규정

분석 대상 조례의 목적은 기본적으로 수당 제공과 관련하여 필요한 사항을 규정함에 있다. 다만 모든 조례에서는 이같은 수당 제공이 갖는 근본적인 목적, 즉 자치단체가 농어민에 대한 수당 지급을 통해 이루고자 하는 바를 제시하고 있는데 이것은 이를 정리하면 아래 표와 같다.

[표 3] 조례의 목적 관련 규정 내용

[Table 3] Contents related to the Purpose of the Ordinance

	농어업 및 농어촌의 공익적 기능 증진	농어민의 삶의 질 향상	지역경제 활성화	농어민 소득 안정	농어민 기본권리 보장
고흥군	•	•	•		
곡성군	•	•			
광양시	•	•			
구례군	•	•	•		
나주시	•				•
담양군	•	•		•	
목포시	•	•	•		
무안군	•				
보성군	•	•	•		
순천시	•	•			
여수시	•				
영광군	•	•	•		
영암군	•	•	•		
완도군	•				
장성군	•	•		•	
장흥군	•	•		•	
진도군	•				
함평군	•				
해남군	•	•		•	
화순군	•				

이에 따르면 분석대상이 되는 모든 조례는 농어업 및 농어촌이 가진 공익적 기능의 증진을 주요한 목적으로 제시한다는 점에서 동일한데 이같은 결과는 광역자치단체의 조례를 분석한 서정희(2022)[4]의 분석결과와도 일치한다.

농어업 및 농어촌의 공익적 기능과 관련하여 각 조례에서는 수당을 지급받는 농어민들에 대해 다양한 공익적 기능을 수행할 것을 규정하고 있는데 이에 대해 서정희(2022)[4]는 해당 제도가 농어민의 소득보장이나 삶의 안정성을 확보하기 위한 것이 아니라 농어민들에게 공익적 활동의 수행을 강요하여 급여를 제공한다는 점에서 적절치 않다고 말한다. 농업 종사활동에 대한 보상적 성격의 공익직불금과는 달리 농어민에 대한 소득보장적 성격이 강하다는 점을 고려하면 공익활동을 수당의 전제로 하고 있음이 적절치 않다는 주장은 설득적이다.

농어업 및 농어촌의 공익적 기능과 함께 농어민의 삶의 질 향상(65%), 농어민 소득 안정(20%), 지역경제 활성화(30%), 농어민 기본권리 보장(5%) 등이 분석대상 조례에서 주된 목적으로 확인된다. 이같은 결과는 각 조례에 대해 자치단체가 부여하는 성격을 이해하는데에도 유용하다. 즉 모든 자치단체가 동일하게 농어업·농어촌 정책으로서 본 조례를 제정하였으나 동시에 자치단체에 따라 각각 상이하게 소득보장정책, 복지정책 또는 경제정책으로서의 성격 또한 부여하고 있음을 알 수 있다.

4.2 지역적 최저생활의 보장

조례가 지역적 최저생활을 보장하고 있는지를 평가함에 있어 일반적으로 활용되는 평가요소는 급여의 수준과 접근성 등이다[19]. 다만 제공되는 급여의 수준이 조례의 목적 달성에 적절한 수준인지에 대해서는 보다 다양한 요소를 기반으로 면밀한 연구를 수행하여 결과를 도출할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 농어민수당의 지급 금액 수준 및 이의 결정과정과 함께 급여 지급방법만을 확인하였다.

먼저 지급되는 급여액의 결정방법에 관한 규정은 첫째 자치단체 예산범위의 고려 여부, 둘째 위원회 심의 여부, 셋째 광역자치단체의 지침 준용 여부, 넷째 구체적인 급여액의 규정 여부 등 4가지 요소를 고려해 볼 수 있다. 이에 따르면 자치단체 예산과 내부 위원회 등의 심의를 활용하여 자치단체의 자율적 급여액 결정이 가능한 유형과 광역단체의 규정을 활용하거나 특정 금액을 조례에 규정함으로써 유동적인 급여액 조정 가능성이 없는 유형으로 구분된다.

세부적으로는 전체의 80%에 달하는 16개 조례에서 자치단체의 예산상황을 고려하며 급여액을 정하는 것으로 확인된다. 이와 함께 자치단체 내부에서 구성된 위원회에서 심의를 거쳐 단체장이 최종 결정하는 과정을 거친다고 규정된 경우는 전체의 70%에 해당하는 14개 조례로 확인된다. 그리고 65%에 해당하는 13개 조례는 위 두 과정, 즉 예산범위와 위원회 심의를 모두 고려하여 급여액을 결정한다. 이와는 달리 15%에 해당하는 자치단체의 경우는 광역자치단체에서 결정된 급여액과 급여 제공지침을 따른다고 규정하여 급여액 결정에 대한 자치단체의 자율적 결정 가능성을 차단하고 있다. 또한 2개 자치단체에서는 구체적인 급여액을 조례에 규정하고 있다.

급여의 지급방법에 대한 규정은 크게 지급된 급여의 활용 가능 범위에 따라 2가지 유형으로 나뉜다. 첫 번째는 지역 내에서 활용이 가능한 유가증권으로 해당 자치단체 외의 지역에서도 활용할 수 있는 가능성을 포함하는데 이같은 유형은 전체의 45%에 해당하는 9개 조례가 해당하였다. 두 번째는 활용범위가 해당 자치단체 내에 한정되는

지역화폐로 전체의 50%에 해당하는 10개 자치단체의 조례가 이같은 유형이었다. 이같은 결과는 농민들이 지역 내에서 지급된 급여를 사용할 수 있게 함으로써 급여의 활용가능성을 확보하는 의미와 함께 앞서 언급한 바와 같이 조례에서 제시한 농어민수당 지급의 목적 중 지역경제 활성화와도 연결되는 의미로 볼 수 있어 적절하다 할 수 있다.

[표 4] 급여의 결정 및 지급 관련 규정 내용

[Table 4] Regulations related to Benefits Determination and Payment

	급여액 결정				급여 지급방법
	예산 범위 고려	위원회 심의 등	광역단체 지침	구체적인 급여액 규정	
고흥군	●	●			유가증권
곡성군	●	●			유가증권
광양시	●	●			지역화폐
구례군	●	●			지역화폐
나주시		●			유가증권
담양군	●	●			유가증권
목포시	●	●			유가증권
무안군	●	●			유가증권
보성군	●	●			
순천시	●		●		지역화폐
여수시	●	●			유가증권
영광군	●	●			지역화폐
영암군	●	●			지역화폐
완도군	●	●			지역화폐
장성군	●		●		지역화폐
장흥군				60만원	지역화폐
진도군	●	●			유가증권
함평군			●		유가증권
해남군				60만원	지역화폐
화순군	●				지역화폐

4.3 대상자의 포괄성

앞선 제도의 역사적 흐름에서 언급한 바와 같이 농어민수당의 출발은 농업개방에 대한 반대급부로 제안되어 순차적으로 확대되어 왔다. 분석대상인 모든 조례에서는 농업뿐만 아니라 어업, 임업 종사자를 제도 적용대상으로 규정하고 있다. 다만 세부적인 조건에 차이는 존재한다. 여기에서는 제도의 적용대상에 대한 기준과 적용 제외 기준을 동시에 확인한다. 분석결과는 아래 표와 같다.

분석 결과에 따르면 분석의 대상이 되는 조례의 대부분은 비슷한 적용대상 규정을 가진 것으로 확인된다. 먼저 수당 지급이 가능하기 위해서는 해당 자치단체에 주소를 두고 농어업 경영체 등록을 완료하였으며 실제 농어업에 종사하는 경우를 포함하는 기준이 모든 조례에서 동일하였다. 다만 전체의 20%에 해당하는 4개 조례에서는 실거주 여부가 기준에 포함되지 않았는데 이같은 결과에도 불구하고 조례의 목적에 거주 농어민을 대상으로 함을 규정하고 있음을 고려하면 적용대상에 대한 규정은 실질적으로

모든 조례에서 동일하다고 이해될 수 있다.

[표 5] 대상자 관련 규정 내용

[Table 5] Regulations related to Beneficiaries

	대상기준				제외기준			
	주소	거주	사업체 등록	농어업 종사	소득 기준*	직업 기준**	관련 규정 위반 이력***	동거 세대
고흥군	●	●	●	●	●	2	●	●
곡성군	●	●	●	●	●	1	●	●
광양시	●	●	●	●	●	1	●	●
구례군	●	●	●	●	●	1	●	●
나주시	●		●	●	●	1	●	●
담양군	●	●	●	●	●	1	●	●
목포시	●	●	●	●	●	2	●	●
무안군	●	●	●	●	●	1	●	●
보성군	●	●	●	●	●	1	●	●
순천시	●	●	●	●	●	1	●	●
여수시	●	●	●	●	●	1	●	●
영광군	●		●	●	●	2	●	●
영암군	●		●	●	●	1	●	●
완도군	●		●	●	●	1	●	●
장성군	●	●	●	●	●		●	●
장흥군	●	●	●	●	●		●	●
진도군	●	●	●	●	●	2	●	●
함평군	●	●	●	●	●	1	●	●
해남군	●	●	●	●	●		●	●
화순군	●	●	●	●	●	1	●	●

* 전전 연도 농어업 외 소득금액이 37백만원 이상인 경우

** 1: 공무원·공공기관 임직원 2: 공무원·공공기관 임직원 및 세대원

*** 직불금 등 각종 보조금의 부정수급, 「농지법」, 「산지관리법」, 「가축전염병 예방법」, 「수산업법」 등 관련 법 위반 등의 위반이력

조례의 적용이 제외되는 경우는 일정 수준 이상의 농업 외 소득이 있거나 공무원 또는 공공기관 임직원 또는 그 가족인 경우, 관련 규정을 위반한 이력이 있는 경우, 수당 지급 대상자와 거주를 같이 하는 경우 등이 포함된다.

다만 이같은 기준은 농어업·농어촌의 공익적 기능 유지에 관여하고 있는 모든 행위자를 포괄하지 못하고 있다는 한계가 분명하다. 제도에 적용받지 못하는 대상은 크게 두 유형으로 이해된다. 첫째, 농업에 종사하는 농민임에도 제도에서 배제되는 경우이다. 분석대상 모든 조례에서 농민에 대한 기준은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 [1] 제3조제2항 및 동법 시행령과 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 [20] 제4조제1항에 따라 규정되는데 이에 따라 기준을 충족하지 못하는 다수의 농민, 즉 농촌에 새롭게 유입된 청년농민이나 가부장적 문화에 의해 농지 소유관계에서 배제된 여성은 1,000m²의 농지를 개인적으로 소유하거나 입차하는 것이 어려워 제도에서

배제된다(김정섭, 2019). 특히 세대별 지급규정으로 모든 조례에서 급여대상자의 동거세대원을 급여 대상에서 제외하고 있는데 이에 따라 농어민 여성의 경우는 이중적으로 제도에서 배제된다. 둘째, 2018년에 UN이 채택한 ‘유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언’에서 농민은 “혼자서, 또는 다른 이들과 함께 연합하여, 또는 공동체로서 생계 그리고/또는 판매를 위한 소규모 농업생산을 하고 있거나 종사하려는 사람으로서 반드시 전적으로는 아니더라도 상당한 수준으로 가족 또는 가사 노동 및 비화폐적 방식으로 조직된 노동에 의존하며, 토지와 땀 수 없이 특별히 의존하는 사람”으로 정의된다. 반면 현재의 모든 조례에 따르면 농업에 종사하지 않으면서도 농촌 내에서 생활하면서 농촌 공동체의 일원인 경우 농어업·농어촌의 공익적 기능유지에 직접적으로 기여하고 있다고 할 수 있음에도 불구하고 제도에서는 배제된다. 이와 관련하여 다양한 문헌[21][22][23]에서도 이같은 한계가 분석대상 조례 전체에서 동일하게 확인되고 있음을 고려하면 조례의 목적과 부합하는 행위자 전반을 제도에 포함하는 보다 면밀한 농업인 정의 규정이 필요하다고 판단된다.

4.4 자치단체장의 책임

자치단체장의 책무는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 수당 지급 전반에서의 행정적 지원이다. 두 번째는 정책 수립과정에서 이해당사자에 대한 참여 지원이다. 이중 행정적 지원에 대한 규정은 지원 내용을 구체적으로 명시하지 않고 전반적인 행·재정적 지원방안을 마련하도록 규정하는 경우와 예산, 홍보, 교육 등에 자치단체장의 구체적인 책임을 명시한 경우로 구분된다.

행·재정적 지원방안 마련에 대한 자치단체장의 책임을 규정한 조례는 전체의 85%에 해당하는 17건으로 확인된다. 다만 이같은 규정에서 정의한 단체장의 책임은 그 실질적 의미를 중심으로 다르게 이해될 필요가 있다. 행·재정적 지원방안 마련에 대한 규정이 있는 경우에도 해당 규정이 자치단체장의 적극적 역할을 강제하는 강행규정인지 자치단체장의 선택이 가능한 임의규정인지에 따라 그 구속력이 다르기 때문이다. 즉 해당 규정에서 자치단체장의 책임을 구체적으로 명시할수록 공적 서비스에 대한 국가 및 자치단체의 재정부담에 대한 자세를 이해할 수 있다[24]. 이와 관련하여 사회복지사업법에서는 지역복지서비스에 대한 자치단체장의 역할을 강제하면서도 필요한 비용 등의 지원에 대해서는 자치단체장의 임의에 따라 선택할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따르면 분석 결과 전체 중 70%에 해당하는 조례에서 자치단체장이 행·재정적 지원방안을 마련하도록 강제하고 있는 반면 15%에 해당하는 조례의 경우는 자치단체장이 행·재정적 지원방안의 수립을 선택할 수 있도록 규정하고 있어 일차적으로는 행·재정적 지원방안에 대한 단체장의 책임이 비교적 명확히 규정되고 있다고 판단할 수 있다. 그러나 이같은 경우에도 행·재정적 지원방안의 구체적인 내용과 범위가 규정되지 않았음은 또다시 해당 규정의 실질적 효력에 대한 의문을 품게 하는 것이 사실이다. 이에 따라 지원방안에 포함되어야 할 구체적인 내용을 조례 내에 규정하거나 규칙 등을 통해 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

[표 6] 자치단체장의 책임 관련 규정 내용

[Table 6] Regulations related to Responsibilities of a Local Government

	행정지원					참여지원		
	행·재정적 지원방안 마련	예산 확보	수당 지급	제도 홍보	정례 교육	당사자 참여 보장	전문가 참여 보장	여성차별 방지
고흥군	▽		▽		▲	▽	▽	▽
곡성군	▲							
광양시	▲			▲	▲	▲		
구례군	▲				▲			
나주시	▲				▲			
담양군	▽			▲	▲			
목포시	▲				▲			
무안군	▲			▲	▲			
보성군	▲				▲			
순천시		▲		▲				
여수시	▲				▲			
영광군	▲				▲	▲	▲	
영암군	▲		▽		▲	▽	▽	▽
완도군	▽				▲			
장성군		▲		▲	▲			
장흥군		▲		▲				
진도군	▲				▲	▽	▽	▽
함평군	▲				▲			
해남군	▲							
화순군	▲				▲			

▲ : 강행규정, ▽ : 임의규정

*자치단체장의 의무에 대한 규정이 강행규정의 성격을 갖는지에 대한 판단은 “지원방안을 마련하여야 한다”와 같이 조례의 목적달성을 위해 자치단체장이 수행해야 할 역할을 구체적으로 제시하지를 확인하여 구분하였다. 다만 명확한 책임소재에 대한 제시 없이 자치단체장의 노력할 책임만을 규정하는 경우는 임의규정으로 이해하였다.

이와 함께 전체의 15%에 해당하는 3건의 조례에서는 행·재정적 지원방안에 대한 규정이 존재하지 않은 반면 공통적으로 수당지급을 위한 예산 확보를 자치단체장의 의무로 강제하고 있어 앞선 행·재정적 지원방안 규정보다 상대적으로 자치단체장의 역할을 구체적으로 요구하고 있는 것으로 확인되었다. 이와 함께 농어민수당 지급 자체를 자치단체장의 의무로 규정(2건, 10%)하거나 제도에 대한 적극적 홍보를 통해 지급대상의 적극적 신청을 유도해야 함을 규정한 경우(6건 30%), 또한 제도의 목적과 권리·책임관계에 대한 교육을 진행해야 함을 규정한 경우(16건, 80%)가 자치단체장의 행정적 지원과 관련한 규정으로 나타났다.

앞서 분석틀에서 제시한 바와 같이 자치단체장 책임 관련 규정의 분석은 자치단체 주민의 지역복지권을 확인하기 위함이다. 이는 곧 해당 조례에서 수당 지급의 대상이 되는 주민의 권리를 구체적으로 명시하는지의 여부와 연결된다. 이와 관련하여 다수의 조례분석 연구에서는 지역복지권의 보장을 확인하기 위해 주민의 권리가 명시되어 있는지를 확인하고 있다. 이같은 관점을 기반으로 분석대상 조례를 확인한 결과 주민의 구체적인 권리를 명확하게 제시하고 있는 경우는 존재하지 않았다.

종합하면 분석대상 조례가 전반적으로 자치단체장의 책임에 대한 형식적 요건을 갖추고 있음에도 불구하고 조례의 구체적 내용에 기반하여 제도의 목적을 실질적으로

실현하기 위해서는 단체장의 책임과 주민의 권리 규정을 보다 구체적으로 제시하는 제도적 개선의 필요가 명백하다고 할 수 있다. 조례 내용에 단체장과 주민의 보다 구체적인 권리의무관계를 명기하여 조례의 규범적 정당성을 확보할 필요가 있다는 것이다[24].

4.5 전달체계

수당 지급은 지급대상의 수당지급 신청에 따라 신청 세부사항을 확인하는 업무담당자의 내용 확인 후 자치단체에 신청서가 제출되며 자치단체 위원회의 심의를 통해 수당 지급이 확정되는 절차를 거친다. 수당지급 신청 절차는 조례의 목적 달성에 비추어 볼 때 적절한 것인지에 대한 고민이 필요하다고 판단되는데 수당의 지급을 신청하지 않은 경우는 지급대상에서 제외되기 때문이다.

이와 함께 모든 조례에서는 수당 지급 대상과 지급액 관련 심의, 지급시기 및 방법 결정 등을 위해 자치단체별 위원회 설치를 명시하고 있는데 위원회는 단체장 또는 관련 공무원뿐만 아니라 지역 내외의 전문가, 이해당사자 등이 포함되는데 제도의 효과성 확보 등을 제고함에 있어 의미가 크다고 판단된다. 또한 전체의 45%에 해당하는 9개 조례에서는 읍면동별 위원회의 설치를 명시하고 있는데 이에 대한 적절성에 대해서는 검토가 필요하다고 판단된다. 읍면동 위원회의 주된 기능은 대상자의 지급요건 확인에 있는데 읍면동 위원회가 없을 경우 해당 기능의 수행은 읍면동장이 수행하기 때문이다. 즉 읍면동의 행정기능 대행을 위해 추가적인 조직이 필요한 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요해 보인다.

[표 7] 전달체계 관련 규정 내용

[Table 7] Regulations related to the Delivery System

	지급신청 필요 여부	위원회 설치	
		자치단체 위원회	읍면동 위원회
고흥군	●	●	
곡성군	●	●	
광양시	●	●	
구례군	●	●	
나주시	●	●	●
담양군	●	●	●
목포시	●	●	
무안군	●	●	●
보성군	●	●	
순천시	●	●	
여수시	●	●	●
영광군	●	●	●
영암군	●	●	●
완도군	●	●	
장성군	●	●	●
장흥군	●	●	
진도군	●	●	●

합평군	•	•	•
해남군	•	•	
화순군	•	•	

5. 결론

본 연구에서는 기초자치단체의 농민수당 관련 자치법규의 내용을 비교분석하였다. 주요한 결과는 아래와 같다.

첫째, 조례의 목적은 농어업 및 농어촌의 공익적 기능 증진과 함께 농어민 삶의 질 향상 및 소득 안정, 지역경제 활성화 등을 주요하게 제시하고 있었다. 소외된 농민에 대한 보상적 성격으로 농민소득을 도입하고자 했던 배경을 고려하면 공익적 기능의 수행이 전제된 급여 제공이 적절치 않다는 점에서 제도의 목적 또는 제공 형태에 대한 고민이 필요하다.

둘째, 급여의 제공과 관련해서는 자치단체의 예산 범위에서 위원회의 심의를 거쳐 급여액이 결정되는 경우가 다수였으며 지급방법은 지역에서 활용가능한 유가증권이나 지역화폐가 대부분을 차지하였다. 이같은 규정은 지역경제 활성화라는 목적을 위해 제도가 활용된다는 점에서 농민수당이 갖는 경제정책으로서의 성격을 확인할 수 있는 부분이다.

셋째, 급여 대상 여부는 주로 주소, 거주여부, 농어업경영체 등록여부, 실제 종사여부 등의 기준이 동시에 적용되어 판단되었으며 농업 외 소득, 일부 직업기준, 관련 규정 위반 이력 유무, 수당 지급 대상자와의 동거여부 등에 따라 제외가 가능하였다. 이같은 기준은 대부분의 조례에서 큰 차이 없이 적용되고 있었다. 다만 이같은 기준은 제도의 목적 달성에 현실적으로 관여하고 있는 행위자를 배제하고 있다는 점에서 보완이 필요하다고 판단되었다.

넷째, 수당 지급과 관련한 자치단체장의 책임은 임의규정이거나 구체적인 책임내용이 명시되지 않아 그 구속력이 크지 않은 것으로 확인되었다. 또한 주민의 권리 관련 규정은 존재하지 않았다. 이에 따라 관련 내용을 조례에 포함하거나 규칙 등을 통해 보완함으로써 규범적 정당성을 필요가 있다고 판단된다.

다섯째, 농민수당의 지급은 대상자의 지급신청에 따라 읍면동의 장 또는 위원회에서 자격기준을 확인한 후 자치단체 위원회의 심의로 지급되는 것이 일반적이었다.

이와 같은 연구결과를 기반으로 본 연구에서 제안하는 농민수당 관련 조례의 개선방향은 아래와 같다.

첫째, 농어촌·농어업의 공익적 기능은 분석에 포함된 모든 조례에서 목적으로 제시되고 있는데 이러한 공익적 기능은 단순히 농어민에게서만 발생하는 것이 아니라 농어촌이라는 사회를 기반으로 발생한다고 할 수 있다. 이에 따라 농어촌 사회에 포함되는 모든 주민들이 제도에 포함될 필요가 있다. 분석결과 확인된 급여 대상에서 배제된 농어촌 거주 주민들의 경우 ‘농어민’의 제도적 기준이 불명확하거나 적절치 않음에 따라서 발생하는 결과라 할 수 있다. 이같은 한계에 대응하기 위해 매우 넓은 수준에서 규정된 농어촌 개념이 급여 대상을 선별하는 기준으로 활용될 필요가 있다. 물론 이같은 개선방안 또한 ‘농어촌’의 개념상 모호성이 또다른 문제를 발생시킬 수 있음도 고려되어야 한다.

둘째, 궁극적으로 농업·농촌의 공익적 기능에 따른 수혜 대상은 지방자치단체의 범위에

머무르지 않으며 사회 또는 국가 전체에 긍정적 영향을 미친다. 이같은 점을 고려하면 농민수당이 지방자치단체의 재정을 기반으로 운영되는 것은 적절하지 않다. 중앙정부 차원의 법적 근거 마련과 재정 확보를 통해 전국적 단위의 제도 적용이 보다 타당하다[15].

셋째, 분석결과 각 조례는 수당 지급방법, 대상자 기준, 자치단체장의 책임, 전달체계 등에서 일부 차이를 보이고 있음이 확인되었다. 이같은 차이는 개별 지방자치단체가 갖는 지역 고유성에 반응하는 정책의 특수성을 생각할 때 크게 문제된다고 하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 농촌 공동체에 포함되는 일부 주민들이 현재의 대상자 기준에 의해 배제될 수 있다는 점이나 자치단체장의 책임과 주민의 권리가 보다 구체적으로 제시되어야 할 필요 등 조례 내용의 일부 개선 필요성 또한 분명하다고 할 수 있다. 조례 목적의 실질적 달성을 가능하게 하기 위한 조례개정 관련 논의로 연결될 필요가 있다.

지금까지 확인한 제도적 한계와 이에 대해 본 연구에서 제안한 개선방향을 종합할 때 현재 운영 중인 농어민 수당제는 농어촌 기본소득으로의 제도 확대가 보다 효율적이라고 판단된다. 중앙정부의 재정을 기반으로 하여 무조건적이고 보편적인 급여지급을 전제하는 농어촌 기본소득을 도입함으로써 앞서 언급한 농어민 또는 농어촌의 개념적 모호성과 이에 따른 제도적 한계를 극복하며 동시에 농업·농촌에 대한 사회적 책임을 중앙정부 차원에서 이행할 수 있다는 점에서 현재 운영되는 농어민수당제보다 발전적이라고 판단된다.

6. 감사의 글

본 연구는 2020년 목포대학교 교내연구비 지원사업을 통해 지원을 받아 수행된 연구임.

References

- [1] <https://www.law.go.kr/법령/농업·농촌및식품산업기본법/>, Feb 06 (2023)
- [2] <https://www.elis.go.kr/>, Feb 06 (2023)
- [3] K. C. Park, Roads for sustainable agriculture and rural areas, farmers allowance and basic income for farmers, Open Chungnam, (2020), Vol.91, pp.42-45.
- [4] J. H. Seo, A Comparative Study on Legal Issues in Local Government's Farmers and Fisheries Allowance Ordinance, Social Security jurisprudence, (2022), Vol.11 No.2, pp.45-93.
- [5] M. W. Lee, A Normative Study on the Guarantee of Farmers' Income Based on the Multifunctionality of Agricultural and Rural Areas, Kongju National University, Doctoral Dissertation, (2019)
- [6] J. M. Lee, T. W. Kim, A Comparison of Changes in Urban and Rural Income during the Covid-19 Period, Health and welfare Policy forum, (2022), Vol.306, pp.91-103.
- [7] S. Y. Lim, T. H. Kim, S. H. Min, 2020 Farmhouse Economy Changes and Factors, KERI Current issue analysis, (2021), Vol.85, pp.1-26.
- [8] Ministry Of Agriculture, Food and Rural Affairs, Quantified Data, (2022)
- [9] S. M. Lee, Farmers Allowance for Sustainable Agriculture Rural, Nyeorum Issue Paper, Vol.304, Agriculture and

Farmers Policy Research Institute Nyeorum, (2019)

- [10] W. K. Song, Farmers' Allowance and Farmers' Basic Income: Tensions and Conflicts Due to Diversification of Movements in Response to Social Changes, *Rural Society*, (2020), Vol.30, No.2, pp.333-346.
- [11] Y. R. Kim, S. H. Song, C. H. Kim, S. H. Woo, C. E. Lee, Basic Income Discussion Trends and Implications for Agricultural Sector, Korea Rural Economic Institute, (2018)
- [12] C. Y. Yoon, *Social Welfare Laws*, Nanam, (2017)
- [13] <https://www.law.go.kr/법령/지방자치법>, Feb 06 (2023)
- [14] S. J. Yoon, Study on the Plan Consistency s of 「Act on treatment and improvement status of social welfare worker, etc.」 and municipal ordinance, *Social Welfare and Law Journal*, (2014), No.1, pp.29-68.
- [15] C. H. Yoo, Controversy and Necessity of Basic Income for Farmers, *Monthly Public Policy*, (2021), Vol.184, pp.20-22.
- [16] www.elis.go.kr/allalr/selectAlrBdtOne?alrNo=46820103271012&histNo=002&menuNm=main, Feb 06 (2023)
- [17] www.elis.go.kr/allalr/selectAlrBdtOne?alrNo=46000011001043&histNo=003&menuNm=main, Feb 06 (2023)
- [18] I. S. Lee, Y. R. Lee, *Understanding Social Welfare Survey Methods*, Hakjisa, (2007)
- [19] K. B. Kim, A study on the legislation evaluation of social welfare ordinance as community welfare norms : focused on the autonomous ordinances of the 25 gus of Seoul city, Korea University, Doctoral Dissertation, (2012)
- [20] <https://www.law.go.kr/법령/농어업경영체육성및지원에관한법률>, Feb 06 (2023)
- [21] J. S. Kim, "Farmer or Peasant?", *Quarterly Daesan Rural*, summer issue, (2019)
- [22] United Nations, *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, United Nations General Assembly, (2019)
- [23] D. G. Kim, A Study on Bylaws of the Local Governments that have been Enacted to Encourage Social Participation among the Middle and Old Aged, *The Korea Local Administration Review*, (2018), Vol.32, No.2, pp.239-266.
DOI: <http://dx.doi.org/10.22783/krila.2018.32.2.239>
- [24] <https://www.law.go.kr/법령/사회복지사업법>, Feb 06 (2023)