



제 422회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농업인 소득보장 기본법안 검 토 보 고

〈농업인의 소득 보장에 관한 사항 규정〉
■ 어기구의원 대표발의(의안번호 제2207454호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 최 용 훈

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	3
1. 제정안의 입법필요성	3
2. 조문별 검토	15
 [참고자료]	 71

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 어기구의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 1. 13.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 14.

II. 제안이유

러시아·우크라이나 전쟁 등으로 인하여 식량 공급망을 둘러싼 위기가 가중되고 있는데 전 세계는 식량안보가 위협받고 있는 현 상황에 주목하고 있음. 그런데 우리나라의 식량 자급률은 45.8%(2020년 기준) 수준으로 OECD 국가 중에서 최하위 그룹에 속해 있고, 쌀을 제외한 주요 곡물 대부분을 해외에 의존하고 있어 식량안보에 취약한 구조임.

상황이 이러함에도 오히려 농가소득(2022년)은 평균 4,615만원으로 전년 대비 3.4% 감소하였고, 농가소득 중 농업소득(2022년)은 949만원으로 전년 대비 무려 26.8%나 감소하였음. 이러한 농촌지역의 소득 감소 외에도 농촌인구의 감소와 고령화로 농업생산성이 떨어져 우리나라의 식량안보가 위협받고 있는 상황임.

이에 농업인의 소득과 권리를 보장하는 기본법을 제정하여 농업인에 대한 지원을 강화함으로써 우리나라의 식량안보를 확보하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 농업인의 소득을 보장하고 농업인에 대한 지원과 관련한 기본적인 사항을 규정함으로써 농업인의 소득안정과 인간다운 삶을 영위하는데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 국가 및 지방자치단체는 농업인이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 농업인의 소득을 보장하고 농업인을 지원할 수 있는 시책을 마련하도록 함(안 제4조).

다. 농업인은 국가나 지방자치단체의 농업인 관련 정책 수립·시행에 참여하고 인간다운 삶을 누릴 권리가 있는 농업인의 권리를 규정함(안 제6조).

라. 농림축산식품부장관은 농업인 소득보장에 대한 기본계획과 시행계획을 수립하도록 함(안 제8조).

마. 농업인 지원에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 농업인소득보장위원회를 두도록 함(안 제9조).

바. 국가는 공익직접지불제도, 농업인기초연금, 농업인안전보험에 대한 시책을 세우고 시행하도록 함(안 제10조, 제13조, 제15조).

사. 국가 및 지방자치단체는 농외소득 활동 지원, 영농형태양광 지원, 농업인 고용 지원, 농촌융복합산업 지원에 대한 시책을 세우고 시행하도록 함(안 제14조, 제16조, 제17조, 제18조).

아. 농림축산식품부장관은 필수농자재 지원, 농업기계 자금 지원에 대한 시책을 세우고 시행하도록 함(안 제11조 및 제12조).

IV. 검토의견

1. 제정안의 입법 필요성

가. 제정안의 취지와 구성체계

제정안은 우리나라는 쌀을 제외한 주요 곡물 대부분을 해외에 의존하여 식량자급에 취약한 구조임에도, 2022년 기준 농가소득은 평균 4,615만원(농업소득은 평균 949만원)으로 전년 대비 감소하였고 농촌인구의 감소와 고령화로 농업생산성 역시 떨어져 식량안보가 위협받고 있는 상황이라는 인식에 기반하고 있음.

이에 농업인의 소득과 인간다운 삶을 누릴 권리를 보장하는 기본법을 제정하여 농업인에 대한 지원을 강화함으로써 식량안보 확보에 기여하고자 하는 것이 제정안의 취지임.

제정안은 총 19개 조문으로 이루어진 본칙과 부칙으로 구성되어 있음.

제1조부터 제7조까지는 해당 법률에 전반적으로 적용되는 공통사항에 관련된 규정들을 두는 총칙규정에 해당하는데, 법률의 입법목적과 규율하려는 대상을 규정하는 한편 현행 법률의 체계 속에서 해당 법률의 역할 및 위치를 밝혀주는 기능을 함¹⁾.

제8조부터 제18조까지는 실체적 사항에 대하여 직접적인 영향을 미치는 실체규정으로서 국가 또는 지방자치단체에 대하여 기본계획 등의 수립,

1) 법제기준과 실제 p. 238, 법제실, 2024, 5.

공익직접지불제도의 시행, 농업인기초연금의 지급, 필수농자재 지원, 농업기계 자금지원, 농외소득 활동지원, 농업인안전보험 지원, 영농형태양광 지원 농업인 고용 지원 농촌융복합산업 지원 의무를 부여하고 있음.

[제정안의 구성체계]

구분	제정안	
본칙	통칙	실체
	제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조(농업인의 책무) 제6조(농업인의 권리) 제7조(다른 법률과의 관계)	제8조(기본계획 및 시행계획) 제9조(농업인소득보장위원회) 제10조(공익직접지불제도 시행) 제11조(필수농자재 지원) 제12조(농업기계 자금지원) 제13조(농업인기초연금 지급) 제14조(농외소득 활동 지원) 제15조(농업인안전보험 지원) 제16조(영농형태양광 지원) 제17조(농업인 고용 지원) 제18조(농촌융복합산업 지원)
부칙	시행일(공포 후 6개월)	

기본법은 특정 분야에서 제도·정책에 관한 이념, 원칙, 기본방침, 내용의 대강을 제시하고 다른 법률의 모범이나 지침으로서의 역할을 하는 법을 의미함.

이에 통상 목적, 기본이념, 정의, 기본법의 목적 및 이념을 구현하기 위한 국가·지방자치단체 등의 책무규정, 정부의 적극적인 법률 집행을 유도하기 위한 기본계획·시행계획, 주요 시책에 관한 사항을 심의하는 위원회의 설치, 정책의 주요내용, 보칙·벌칙·부칙 등으로 구성됨²⁾.

제정안은 보칙·벌칙·부칙이 규정되어 있지 않은 점을 제외하면 이러한 기본법의 구성체계를 비교적 충실하게 따르고 있는 것으로 보임.

[기본법의 구성체계]

구분	조별 세부내용
제명	• 「○○○ 기본법」
목적	• 정책의 기본이 되는 사항의 정함을 반영하며, 기본법을 통하여 달성하려는 정책 목적을 함께 기술
기본이념	• 법률 제정의 이념이나 방침을 강조하려는 경우에 규정 • 주요방향이나 정책내용을 표현
정의	• 정책의 대상 및 이와 관련된 용어 등 기본법에서 사용되고 있는 주요 용어의 뜻을 명확하게 규정
국가 및 지방자치단체 등의 책무	• 기본법의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정 • 필요한 경우 사업자 또는 국민의 책무 함께 규정
다른 법률과의 관계	• 다른 법률이 기본법에 부합하도록 제정·개정되어야 함을 규정하고, 법률 적용의 우선순위를 규정
기본계획	• 소관 중앙행정기관의 장은 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여 기본계획을 수립
시행계획	• 일반적으로 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 기본계획에 따라 세부적인 시행계획을 수립·시행
위원회	• 정책에 관한 중요사항 심의 등을 위해 관계 부처의 소속 공무원 및 전문가들로 구성된 위원회를 설치
국회 보고	• 기본법에서 추진하는 정책을 국회에 보고할 필요가 있는 경우 규정
정책의 주요 내용	• 기본법의 입법 목적에 따라 정책의 주요 내용을 다양하게 규정 • 국제협력, 조사·연구, 전문인력 양성, 정보화 촉진, 자금지원, 실태조사, 법제·행정·재정상 조치, 검사·검정, 인증, 지정제도, 전담조직 설치 등
보칙	• 구체적인 권리·의무사항이 없는 경우 별도의 보칙 규정 불필요 • 다만, 보고·검사, 청문, 권한의 위임·위탁, 벌칙 적용에서 공무원의 예, 유사명칭의 사용 금지, 관계기관과의 협조 등 정책의 주요 내용에 따라 필요한 보칙 사항 규정
벌칙	• 의무부과와 의무이행의 담보가 필요한 경우 벌칙 사항 규정
부칙	• 해당 분야에 처음 제정되는 기본법인 경우 대체로 시행일만 규정 • 필요 시, 시행일, 다른 법률의 폐지, 위원회 및 기관 등에 대한 경과조치, 다른 법률의 개정 등 규정

※ 자료: 유형별 입법모델 p. 12, 법제실, 2021

2) 유형별 입법모델 p. 12, 법제실, 2021

나. 관계 부처 등 의견

1) 농림축산식품부

「농업·농촌 및 식품산업기본법」 등 기존 법률과 중복되어 제정 실효성이 낮은 것으로 판단함.

2) 행정안전부

(안 제9조) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조에서는 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 있으므로, 제정안에 따른 농업인소득보장위원회는 대통령 소속의 농어업·농어촌특별위원회를 활용하거나 분과위원회 형태로 운영될 필요가 있음.

다. 재정소요

국회 예산정책처의 비용추계서 미첨부 사유서에 따르면 제정안의 조문은 선언적·권고적인 형식으로 규정되어 있어 농업인의 소득보장을 지원하기 위한 조문별 사업의 지원대상, 지원단가, 지원요건 및 국비·지방비 분담률 등 구체적 지원계획을 예측하기 곤란하여 합리적인 비용추계에 한계가 있는 것으로 보고 있음.

라. 법률 제정 필요성

현재 우리 농업·농촌은 인구 감소와 고령화, 농업 소득 불안정, 기후변화로 인한 생산 환경 악화, 국제적 농산물 경쟁 심화 등 복합적인 위기에 직면해 있고, 이에 따른 식량자급률 저하로 식량안보 위기 역시 심화되고 있는 상황임.

첫째, 2023년 농가수는 2022년 대비 2만 4천 가구($\Delta 2.3\%$), 농가인구는 7만 7천 명($\Delta 3.5\%$) 감소하였고, 총가구와 총인구에서 차지하는 비율도 전년 대비 각각 0.2%p 감소하는 등 2020년부터 매년 모든 수치가 하락하고 있음.

【 농가 및 농가인구(2019년~2023년) 】

(단위: 천 가구, 천명, %, %p)

구분	2019	2020	2021	2022(A)	2023(B)	증 감 (C=B-A)	증 감 륜 (C/A $\times$ 100)
농 가	1,007	1,035	1,031	1,023	999	-23.8	-2.3
농가 비율(%)*	5.0	5.0	4.8	4.7	4.6	-0.2	-
농 가 인 구	2,245	2,314	2,215	2,166	2,089	-76.8	-3.5
농가인구 비율(%)*	4.3	4.5	4.3	4.2	4.0	-0.2	-

* 총가구 및 총인구에 대한 농가, 농가 인구의 비율

※ 자료: 2023년 농림어업조사 결과, 통계청

둘째, 농촌지역의 65세 이상 고령화율 추이를 살펴보면, 2019년 22.1%였던 농촌지역 고령화율은 2023년 현재 25.7%로 증가하였음.

이는 국가 전체의 고령화율이 2019년 15.1%, 2023년 18.6%인 것에 비하면 매우 높은 수치로 농촌지역의 고령화가 빠르게 진행되고 있음을 보여줌.

【 농촌지역 고령화를 변화(65세 이상) 】

(단위: %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
농촌(읍·면)	22.1	23.0	24.0	25.0	25.7
국가 전체	15.1	16.0	16.8	17.7	18.6

※ 자료: 농림축산식품부 농촌정책국 농촌정책과 제출자료('25.1.20.)

셋째, 농가소득의 경우 2020년부터 2023년까지 등락을 반복하고 있음. 2023년의 경우 농가소득이 비교적 크게 증가(10.1%)하여 처음으로 5,000 만원을 넘어서게 되었는데 이는 2023년에 농가경제조사 표본이 변경된 것에 일부 기인하는 측면도 있어 보임³⁾.

[농가소득 추이]

(단위: 천원, %)

항목	'19	'20	'21	'22	'23	증감	증감률
농가소득	41,182	45,029	47,759	46,153	50,828	4,675	10.1%
○ 농업소득	10,261	11,820	12,961	9,485	11,143	1,658	17.5%
- 농업총수입	34,436	36,033	37,190	34,604	37,922	3,318	9.6%
* 농작물수입	23,299	24,534	25,997	24,986	27,557	2,571	10.3%
* 축산물수입	10,478	10,434	10,806	9,153	9,577	424	4.6%
* 농업잡수입	659	1,064	387	465	789	324	69.8%
- 농업경영비	24,175	24,212	24,229	25,119	26,779	1,660	6.6%
○ 농외소득	17,327	16,608	17,884	19,202	19,999	797	4.2%
- 겸업소득	5,828	4,930	5,507	6,296	6,767	471	7.5%
- 사업외소득	11,499	11,679	12,376	12,906	13,232	326	2.5%
○ 이전소득	11,230	14,263	14,809	15,245	17,188	1,943	12.7%
○ 비경상소득	2,364	2,337	2,105	2,221	2,497	276	12.4%

※ 자료: 통계청, 2023년 농가경제조사 결과

3) 통계청이 매년 실시하는 농가경제조사는 5년마다 이루어지는 농림어업총조사 결과를 반영해 5년 주기로 표본을 변경하고 있음.

농가소득은 도시근로자가구 소득과 비교할 때 2022년 기준 연간 3,200만원이 적은 것으로 나타나고 있으며, 시계열적으로 살펴볼 때에도 2002년 71.9%였던 도농 격차가 2022년 59.1%로 12.8%p 벌어졌음을 알 수 있음.

【 도시와 농촌지역의 소득격차 】

구분	도시근로자 가구 소득	농가소득	도시근로자 가구 소득 대비 농가소득 비중
2002	34,025	24,475	71.9
2007	43,874	31,967	72.9
2012	53,908	31,031	57.6
2017	60,033	38,239	63.7
2018	64,821	42,066	64.9
2019	66,660	41,182	61.8
2020	72,360	45,029	62.2
2021	74,505	47,759	64.1
2022	78,114	46,153	59.1

※ 자료: 2023 국정감사 자료(여기구의원실)

넷째, 우리나라는 2004년부터 2023년까지 59개 국가와 21건의 FTA를 체결하는 등 시장 개방 확대와 그로 인한 국제적 농산물 경쟁 심화에 노출되어 있음.

【 우리나라의 FTA 체결 현황 】

연번	상대국	추진 현황			의의
		협상개시	서명	발효	
1	칠레	1999.12.	2003.2.	2004.4.	최초의 FTA, 중남미시장의 교두보
2	싱가포르	2004.1.	2005.8.	2006.3.	ASEAN 시장 교두보
3	EFTA (4개국)	2005.1.	2005.12.	2006.9.	유럽시장 교두보
4	아세안 (10개국)	2005.2.	2006.8.(상품)	2007.6.(상품)	거대경제권과 체결한 최초의 FTA
			2007.11.(서비스)	2009.5.(서비스)	
			2009.6.(투자)	2009.9.(투자)	

연번	상대국	추진 현황			의의
		협상개시	서명	발효	
5	인도	2006.6.	2009.8.	2010.1.	BRICs 국가, 거대시장
6	EU (27개국)	2007.5.	2010.10.6.	2011.7.1.(잠정) 2015.12.13.(전체)	거대 선진경제권
7	페루	2009.3.	2011.3.21.	2011.8.1.	자원부국 중남미 진출 교두보
8	미국	2006.6.	2007.6.	2012.3.15.	세계 최대경제권 (GDP 기준)
		2018.1. (개정협상)	2018.9.24. (개정협상)	2019.1.1. (개정의정서)	
9	튀르키예	2010.4.	2012.8.1.(기본-상품)	2013.5.1.(기본-상품)	유럽-중앙아시아 진출 교두보
			2015.5.26.(서비스-투자 자)	2018.8.1.(서비스-투자 자)	
10	호주	2009.5.	2014.4.8.	2014.12.12.	자원부국, 오세아니아 주요시장
11	캐나다	2005.7.	2014.9.22.	2015.1.1.	북미 선진시장
12	중국	2012.5.	2015.6.1.	2015.12.20.	우리의 제1 교역국 (2022년 기준)
13	뉴질랜드	2009.6.	2015.3.23.	2015.12.20.	오세아니아 주요시장
14	베트남	2012.8.	2015.5.5.	2015.12.20.	우리의 제5위 투자 대상국 (2019년 기준)
15	콜롬비아	2009.12.	2013.2.21.	2016.7.15.	자원부국, 중남미 신흥시장
16	중미 (5개국)	2015.6.	2018.2.21.	2021.3.1. 전체발효	중미 신시장 진출
17	영국	2017.2.	2019.8.22.	2021.1.1.	브렉시트 이후 한영 통상관계 지속
18	RCEP	2012.11.	2020.11.25.	2022.2.1.	동아시아 경제통합 기여
19	이스라엘	2016.5.	2021.5.12.	2022.12.1.	창업국가 성장모델
20	캄보디아	2020.7.	2021.10.26.	2022.12.1.	동남아 시장 진출 확대
21	인도네시아	2019.2.	2020.12.18.	2023.1.1.	동남아시아 시장 진출 확대 기여

※ 자료: 관세청 FTA 포털, <발효된 FTA 체결현황>

한편, 식량안보와 식량주권 측면에서 중요한 지표인 식량자급률⁴⁾은 낮아지고 있는 추세로 2019년 이후 50%를 하회하여 목표를 달성하지 못하고 있을 뿐 아니라 쌀을 제외하는 경우에는 20%를 하회하고 있음.

4) 식량자급률: 사료용 소비·수출·원조를 제외한 국내 소비량 대비 국내 생산량 비율
(계산식) 식량자급률(%) = [국내 생산량 / 수요량 - 사료·수출·해외원조]

【 연도별 식량자급률 실적 】

(단위: %)

구분	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
식량자급률 (식용곡물)	54.1	51.9	50.3	49.3	49.3	44.4	49.3	49.0
(쌀 제외시)	19.5	17.8	19.0	19.6	19.7	18.7	17.9	19.5

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

또한, 우리나라의 2022년 기준 식량안보지수(FSI)는 총 113개국 중 39위이며, 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 최하위를 기록하고 있는 것으로 나타남.

【 2022년 세계식량안보지수(GFSI)⁵⁾ 】



※ 자료: 2022년 세계식량안보지수(GFSI), 한국농촌경제연구원, 2023

제정안은 이와 같이 어려운 농업·농촌의 현실이 식량자급률 및 식량안보 지수에도 영향을 미칠 수밖에 없는바, 농업·농촌의 공익적 가치를 인정하고 그 지속가능성을 확보하기 위하여 농업인의 소득안정을

5) 세계식량안보지수(GFSI)는 각국의 식량안보 현황을 종합적으로 평가하는 중요한 도구로, 식량 접근성, 가용성, 품질 및 안전, 그리고 지속 가능성 등의 다양한 요소를 고려함. 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)에 의해 매년 발표되며, 전 세계 113개국의 식량안보 상태를 평가함.

보장하는 기본법 제정을 통해 농업인을 지원함으로써 궁극적으로 식량안보의 확보에 기여하려는 취지로 이해됨.

한편, 농업·농촌 식품산업에 관한 기본 법률로서 현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」은 농가소득을 포함한 농업·농촌 및 식품산업 전반에 대한 정책의 기본방향을 제시하고 있고, 이에 따라 각 개별법에 따라 농가소득 지원을 위한 정책 시행의 근거가 마련되어 있음.

【 제정안 관련 현행 법률 조문 내용 비교 】

제정안	현행 법률
제1조(목적) ▶농업인의 소득안정과 인간다운 삶 영위	[농업·농촌 및 식품산업 기본법] 제1조(목적) ▶농업과 농촌의 지속가능한 발전 도모 ▶국민에 대한 안전한 농산물 등의 안정적 공급 ▶ <u>농업인의 소득과 삶의 질 향상</u>
제2조(기본이념) ▶농업인이 다른 산업종사자와 동등한 소득을 실현하는 경제주체로 성장	[농업·농촌 및 식품산업 기본법]제2조(기본이념) ▶농업은 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반으로 ▶ <u>농업인이 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장</u> ▶농촌을 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간으로 발전시켜 미래세대에 물려줌
제4조(국가 등의 책무) ▶농업인 소득 보장 및 농업인을 지원 시책 마련	[농업·농촌 및 식품산업 기본법] 제4조(국가 등의 책임) ▶농업과 농촌의 지속가능한 발전 및 공익적 기증 증진 ▶국민에 대한 안전한 농산물 등의 안정적 공급 ▶ <u>농업인의 소득과 삶의 질 향상 등을 위한 시책 마련</u>
제5조(농업인의 책무) ▶농업·농촌의 공익기능 증진 ▶지속가능한 농업·농촌 발전에 이바지	▶ <u>농업·농촌의 발전주체</u> 로서 안전하고 품질 좋은 농산물의 안정적 생산·공급 ▶생산성 향상과 농업경영 혁신 등을 통하여 <u>국가 발전에 이바지</u>
제6조(농업인의 권리) ▶농업인 관련 정책 수립·시행에 참여할 권리 ▶인간다운 삶을 누릴 권리	-

제정안	현행 법률
제8조(기본계획 및 시행계획) ▶농식품부장관: 농업인 소득보장에 대한 기본계획 수립 ▶농식품부장관: 기본계획에 따른 시행계획 수립	[농업·농촌 및 식품산업 기본법]제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ▶농식품부장관: 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(농가소득 안정 포함) ▶시·도지사: 발전계획에 따른 시·도계획 수립 ▶시장·군수·자치구구청장: 시·도계획에 따른 시·군·구계획 수립
제9조(농업인소득보장위원회) ▶농업인 지원에 관한 주요 정책을 심의하기 위 농업인소득보장위원회의 설치	[농업·농촌 및 식품산업 기본법] 제15조(정책심의회) ▶농업·농촌 및 식품산업 발전계획(농가소득 안정 신책 포함)을 심의하기 위한 정책심의회 설치 [공익직접지불법] 제23조(농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회의 설치) ▶공익직접지불제도 운영에 관한 시책의 수립 및 시행, <u>농업인들의 소득안정을 위한 재정지원</u> 등을 심의하기 위한 공익직접지불심의회 설치
제10조(공익직접지불제도 시행) ▶공익기능 증진과 농업인의 소득안정을 위한 직접지불제도에 관한 시책의 수립·시행	[공익직접지불법] 제1조(목적) ▶농업·농촌의 공익기능 증진과 <u>농업인들의 소득안정을 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행</u> 및 그에 필요한 재원을 확보하기 위한 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정
제11조(필수농자재 지원) ▶농산물의 생산에 필요한 농약, 비료, 사료 등 필수농자재의 안정적 공급을 위한 시책의 수립·시행	[농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률] 제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) ▶ <u>주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원</u>
제12조(농업기계 자금지원) ▶농업기계 구입 비용 지원 시책의 수립·시행	[농업기계화 촉진법] 제4조(자금 지원) 및 제8조(공동이용) ▶ <u>농업기계를 구입하거나 그 이용에 따른 부대시설을 설치하려는 자에게 필요한 자금 지원</u> ▶농업기계의 공동이용사업자에게 그 농업기계의 구입과 부대시설의 설치·운영 및 관리에 필요한 자금의 지원
제13조(농업인기초연금 지급) ▶농업인기초연금 지급에 관한 시책의 수립·시행	-
제14조(농외소득 활동 지원) ▶농업인의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원 시책 수립·시행	[농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률]제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ▶ <u>농업인들의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동을 위한 시책의 수립·시행</u>

제정안	현행 법률
제15조(농업인안전보험 지원) ▶농업 작업으로 인하여 발생하는 농업인 등의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인 안전보험에 대한 시책의 수립·시행	[농업인안전보험법] 제1조(목적) ▶ <u>농업작업으로 인하여 발생하는 농업인등의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인의 안전보험 등에 필요한 사항 규정</u>
제18조(농촌융복합산업 지원) ▶농촌융복합산업 육성을 통해 농가의 소득을 증대할 수 있는 시책 수립·시행	[농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률]제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ▶ <u>농촌융복합산업의 육성 및 지원에 관하여 필요한 사항을 정함</u> 으로써 농촌경제 활성화 등을 도모하여 <u>농업인 등의 소득증대 등에 이바지</u>

※ 자료: 국회 법률정보시스템상 관련 법률 조문 재구성

제정안은 이와는 별도로 농업인 ‘소득보장’에 초점을 두어 국가와 지방자치단체의 의무를 규정함으로써 농업인의 소득보장을 위한 국가 등의 보다 적극적인 역할을 촉구하는 기능을 할 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.

다만, 농업인의 소득보장에 관한 별도의 기본법을 제정할 것인지 여부는 제정 실익이나 입법경제적 측면을 함께 고려하여 입법정책적으로 결정하여야 할 것으로 보임.

이하에서는 제정안의 구체적인 내용에 대하여 조문별로 검토하고자 함.

2. 조문별 검토

가. 목적 및 기본이념

안 제1조는 이 법의 목적이 농업인의 소득을 보장하고 농업인에 대한 지원과 관련한 기본적인 사항을 규정함으로써 농업인의 소득안정과 인간다운 삶을 영위하도록 하는 것에 있는 점을 명확히 함.

또한, 안 제2조는 이 법은 농업인이 다른 산업종사자와 동등한 소득을 실현하는 경제주체로 성장하도록 한다는 기본이념을 제시하고 있음.

제정안
제1조(목적) 이 법은 농업인의 소득을 보장하고 농자재 지원 등 농업인에 대한 지원과 관련한 기본적인 사항을 규정함으로써 <u>농업인의 소득안정과 인간다운 삶을 영위</u> 하도록 하는 것을 목적으로 한다.
제2조(기본이념) 이 법은 농업인이 기후위기에 대응하여 식량안보를 확보하고 농업·농촌의 지속가능한 성장에 중추적인 역할을 하고 있음을 고려하여 농업인이 다른 산업종사자와 동등한 소득을 실현하는 경제주체로 성장하도록 하는 것을 그 기본이념으로 한다.

먼저, 목적 규정은 법률로 달성하고자 하는 목적을 제시함으로써 법률에 대한 이해를 제고하고, 개별조문을 해석·집행할 때 그 구체적인 의미를 명확히 하는 지침으로 기능하게 되며⁶⁾, 다수의 법률에서 목적 규정을 두고 있다는 점에서 필요성이 인정됨.

다만, ① 농업인의 소득안정과 ② 인간다운 삶을 영위하도록 하는 것의 관계에 있어 ①이 ②의 수단이 되는 것인지, ② 인간다운 삶을

6) 법제기준과 실제 p. 239, 법제실, 2024, 5.

영위하도록 하기 위해 ① 농업인의 소득안정 외에 다른 지원이나 조치가 필요한 것인지 문언상 불분명한 측면이 있음.

제정안의 제명이 농업인‘소득보장’기본법이라는 점과 개별조문의 내용이 소득보장 이외의 사항은 규정하고 있지 않은 점을 고려한다면 이 법의 목적이 농업인의 소득안정을 통해 인간다운 삶을 영위하도록 하는 것임을 명확히 할 필요가 있어 보임.

다음으로, 기본이념은 법률로써 달성하고자 하는 정책이나 제도 등의 본질적 지향점을 제시하는 선언적 규정⁷⁾으로 기능하는 것으로서 기본법에 필요한 입법조치로 보임.

제정안의 기본이념에 따르면 농업인에 대한 소득보장은 농업인이 다른 산업종사자와 동등한 소득을 실현하는 경제주체로 성장하도록 하는 것을 본질적으로 지향하고 있음을 알 수 있음.

다만, 현행 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 목적에 ‘농업인의 소득 향상’이 포함되어 있고, 기본이념의 하나로 ‘농업인이 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나갈 것’을 규정⁸⁾

7) 법제기준과 실제 p. 242, 법제실, 2024, 5.

8) 제1조(목적) 이 법은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농업, 농촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다.

1. 농업은 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다.
2. 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다.
3. 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간

하고 있어 중복 규정의 측면이 있는 점을 감안할 필요가 있을 것임.

【「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 비교】

구분	제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
목적	▶ <u>농업인의 소득안정과 인간다운 삶 영위</u>	▶농업과 농촌의 지속가능한 발전 도모 ▶국민에 대한 안전한 농산물 등의 안정적 공급 ▶ <u>농업인의 소득과 삶의 질 향상</u>
기본 이념	▶ <u>농업인이 다른 산업종사자와 동등한 소득을 실현하는 경제 주체로 성장</u>	▶농업은 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반으로 ▶ <u>농업인이 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장</u> ▶농촌을 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간으로 발전시켜 미래세대에 물려줌

으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.

나. 정의

안 제3조는 이 법에서 자주 사용되는 ‘농업인’, ‘농업인 소득보장’을 정의하고 있음.

제정안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다. 2. “농업인 소득보장”이란 국가 및 지방자치단체가 농업인이 농촌지역에서 기본적인 생활을 유지할 수 있도록 소득을 보장하는 것을 말한다.

정의규정은 해당 법률에서 중요한 의미를 가지고 있거나, 사용빈도가 높은 용어, 다른 용어들을 기술하는 데 있어 토대가 되는 용어 및 일반적인 쓰임새와 다르게 사용되는 용어 등의 뜻을 명확히 하여 법률 해석과 적용상의 혼란 및 분쟁을 방지하는 기능⁹⁾을 가짐.

제정안에서 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업인¹⁰⁾의 정의를 인용하는 것은 별다른 문제는 없어 보임.

다만, 농업인 소득보장에 관한 정의조항을 제2호로 별도로 마련하면서 제정안과 같이 ‘농촌지역에서 기본적인 생활을 유지할 수 있는 소득 보장’으로 규정하는 경우 오히려 법률 해석상 혼란을 야기할 수 있

9) 법제기준과 실제 p. 244, 법제실, 2024, 5.

10) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

2. “농업인”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.

어 보임.

이는 농촌지역에서 기본적인 생활을 유지할 수 있는 소득이라는 개념이 다소 모호하여 해당 소득 수준을 해석하기에 따라 개별조문별 지원대상이나 지원요건 등이 다르게 적용될 수 있기 때문임.

즉, 농가마다 그 규모에 따라 소득에 편차가 존재하는 상황에서 농업인의 소득보장을 기본적인 생활 유지가 가능한 수준으로 규정할 경우 농가의 규모나 소득 수준 등에 따라 정책별로 차등지원이 필요한지 여부가 문제될 수도 있을 것으로 보임.

다. 국가 등의 책무 및 농업인의 책무와 권리

안 제4조는 국가 및 지방자치단체에 대하여 농업인이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 농업인의 소득을 보장할 수 있는 시책을 마련할 책무를 부여하고 있음.

안 제5조 및 제6조는 농업인에 대해 농업·농촌의 공익기능을 증진하고 지속가능한 농업·농촌 발전에 이바지하도록 노력하여야 함을 규정하는 동시에 농업인은 국가나 지방자치단체의 농업인 관련 정책 수립·시행에 참여하고 인간다운 삶을 누릴 권리가 있음을 규정하고 있음.

제정안
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 농업인이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 농업인의 소득을 보장하고 농업인을 지원할 수 있는 시책을 마련하여야 한다.
제5조(농업인의 책무) 농업인은 농업·농촌의 공익기능을 증진하고 지속가능한 농업·농촌 발전에 이바지하도록 노력하여야 한다.
제6조(농업인의 권리) 농업인은 국가나 지방자치단체의 농업인 관련 정책 수립·시행에 참여하고 인간다운 삶을 누릴 권리가 있다.

국가 및 지방자치단체의 책무 규정은 국가 등이 수행하여야 할 기본적인 사항을 법률로 명확히 해 적극적인 정책집행을 유도하기 위한 규정으로, 기본법에 다수 존재하는 규정 형식¹¹⁾임.

또한, 농업인 등 정책 수혜자의 책무는 국가 등의 책무와 대응하여

11) 법제기준과 실제 p. 255, 법제실, 2024, 5.

함께 규정하는 경우가 많음.

이와 관련하여, 현행 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」¹²⁾에서도 국가 등에 대하여 농업인의 소득안정 및 삶의 질 향상을 위한 종합적인 정책 수립·시행의 책무를 부여하고, 농업인에 대하여는 농업·농촌의 발전주체로서 국가발전에 이바지할 수 있도록 노력하도록 규정하고 있음.

한편, 농업인의 권리는 현행 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에는 규정되어 있지 않은 내용으로, 이 법의 정책 대상인 농업인이 농업인 관련 정책 수립·시행에 참여할 권리가 있음을 강조하는 의미를 가질 수 있음.

【「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 비교】

구분	제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
국가 등 책무	▶ <u>농업인 소득 보장 및 농업인을 지원 시책 마련</u>	▶농업과 농촌의 지속가능한 발전 및 공익적 기증 증진 ▶국민에 대한 안전한 농산물 등의 안정적 공급 ▶ <u>농업인의 소득과 삶의 질 향상 등을 위한 시책 마련</u>
농업인의 책무	▶ <u>농업·농촌의 공익기능 증진</u> ▶ <u>지속가능한 농업·농촌 발전에 이바지</u>	▶ <u>농업·농촌의 발전주체</u> 로서 안전하고 품질 좋은 농산물의 안정적 생산·공급 ▶생산성 향상과 농업경영 혁신 등을 통하여 <u>국가발전에 이바지</u>
농업인의 권리	▶농업인 관련 정책 수립·시행에 참여할 권리 ▶인간다운 삶을 누릴 권리	-

12) 제4조(국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농업 인력 육성, 농업인과 농촌주민의 소득안정, 삶의 질을 향상시키기 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 한다.

② 농업인과 농촌주민은 농업·농촌의 발전주체로서 안전하고 품질 좋은 농산물을 안정적으로 생산·공급하고, 생산성 향상과 농업경영 혁신 등을 통하여 국가발전에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다.<후 략>

라. 다른 법률과의 관계

안 제7조는 농업인 소득보장에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르는 것으로 규정하고 있음.

제정안
제7조(다른 법률과의 관계) 농업인 소득보장에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

다른 법률과의 관계에 관한 규정은 일반법과 특별법, 관련된 여러 개의 개별 법률 간 적용의 우선순위에 관한 사항을 정하기 위한 것으로서 해석·집행상의 모순이나 저축을 방지하기 위하여 필요한 조문임.

제정안과 같은 규정 방식은 제정안에 일반법적 지위를 부여하는 것으로, 농업인 소득보장에 관한 다른 법률에는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 외에도 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」, 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 등이 해당될 수 있을 것으로 보임.

한편, 기본법은 그 분야에서 지도법·지침법으로서 개별법을 유도하게 되므로, 향후 제정·개정되는 다른 법률이 기본법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다는 원칙을 우선적으로 제시하는 조문을 두는 것이 일반적임¹³⁾.

13) 유형별 입법모델 p. 12, 법제실, 2021

따라서 제정안 수용 시에 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」¹⁴⁾과 같이 “다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법에 부합하도록” 하는 조문을 추가로 규정할 필요가 있어 보임.

【 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 비교 】

구분	제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
지위	일반법적 지위	-
기본법에의 부합여부	-	농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야 함

14) 제5조(다른 법률과의 관계) 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하려면 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

다. 기본계획 및 시행계획

안 제8조는 농식품부장관에 대하여 5년마다 농업인소득보장위원회의 심의를 거쳐 농업인 소득보장에 대한 기본계획과 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행할 의무를 부과하고 있음.

또한, 농식품부장관에게 기본계획의 수립 등에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있는 권한을 부여하고 있음.

제정안
제8조(기본계획 및 시행계획) ① 농림축산식품부장관은 농업인 소득보장에 대한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제9조에 따른 농업인소득보장위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 농업인 소득보장에 대한 기본 방향 2. 농업인 권리 확보를 위한 기본 방향 3. 그 밖에 농업인 소득보장에 대하여 필요하다고 인정되는 사항 ③ 농림축산식품부장관은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. ④ 농림축산식품부장관은 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장 또는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 기본계획의 수립과 변경에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

1) 농식품부 의견

「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 규정된 ‘농업농촌 및 식품산업 발전계획’에 ‘농가소득 안정을 위한 시책’을 포함하도록 법률이 개정(’24.10.22., ’25.4.23.시행 예정)된 바 있어 입법이 불필요함.

2) 검토의견

기본계획 및 시행계획(이하 ‘기본계획등’이라 함)에 관한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 수행하여야 할 기본적인 책무와 관련된 계획·시책·정책 등을 수립·시행할 의무를 명확히 하여 정부의 적극적인 정책 집행을 유도함으로써 법률의 입법 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여 사용됨¹⁵⁾.

제정안도 농업인 소득보장에 대한 기본계획 등을 마련하여 농업인 소득보장에 관한 농식품부의 적극적인 정책 집행을 유도함으로써 이법의 입법 목적을 효과적으로 달성하기 위한 조치로 이해됨.

다만, 동 조항과 관련하여 몇 가지 검토해야 할 사항이 있음.

먼저, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 ‘농업·농촌 및 식품산업 발전계획’과 제정안의 기본계획과의 관계 정립에 관한 사항임.

현행 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 제14조¹⁶⁾에서 농식품부장관이 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립할 것을 규정하고 있음.

15) 법제기준과 실제 p. 266, 법제실, 2024, 5.

16) 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 <개정 2015.6.22.>) ① 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위하여 5년마다 농림축산식품부장관은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 세워야 한다.

② 제1항에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 “기본계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향
2. 식량 및 주요 식품의 적정한 자급목표, 그 추진계획(농지 등 적정 생산기반의 확보방안 및 재원의 조달방안 등을 포함한다) 및 기존 추진계획의 평가·개선에 관한 사항<후략>
3. 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책(농가소득 안정을 위한 시책을 포함한다. 이하 제4호에서 같다)

농식품부는 이에 따라 2023년 4월에 「2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」을 수립하였고, 해당 계획에는 ‘안정적인 농가경영 지원’ 과제가 포함되어 있음.

【 발전계획상 ‘안정적인 농가경영 지원’의 추진 방향 】

성과 목표	세부 추진 과제	실천계획
농가 경영 안전망 확충	•농업 재해 피해 지원	-농업재해보험 대상 품목을 '23년 70개에서 '27년 80개까지 확대, 실거래가 기준으로 재해대책 지원 단가 상향 조정 추진 등
	•농업 경영위험 대응	-소득정보에 기반한 농정 추진체계 마련, 일시적 경영 위기에 처한 농가의 경영 정상화 지원, 안전한 농작업을 위한 재해 예방 시스템 구축 등
직접지불 제도 개편	•경영부담 완화 및 중소농 소득안정	-수입·매출정보에 기반한 경영안정프로그램 단계적 도입, 기본직불제 및 경영이양직불 개편 검토, 영농 정착 지원사업 지속 추진 등
	•선택직불제 확충	-전략작물직불 확대, 탄소중립직불 도입 등
농가 경영 여건 개선	•농가 생산비 부담 완화	-농기계 구입부담 완화 및 비료 가격 안정, 면세유 공급 및 세제 혜택 지속 지원, 국내산 조사료 공급 확대 및 사료 구매지원 등
	•농식품 분야 민간 투자 활성화	-‘27년까지 정책펀드 1조원 이상 추가 조성 추진, 농 업법인 활성화를 위한 비농업계 참여 확대 등 추진

※ 자료: 농림축산식품부, 2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

또한, 최근에 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 포함사항 중 하나인 정부의 시책에 농가소득 안정을 위한 시책이 포함됨을 명시하는 내용으로 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 개정('24.10.22. 개정/'25.4.23. 시행 예정)이 이루어진 바 있음.

이에 제정안에서 농업인 소득보장에 관한 기본계획을 수립하도록 할 경우 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 발전계획 수립과 중복될 수 있음.

반면, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 5년 주기의 발전계획의 수립 외에 제정안과 같은 연도별 시행계획의 수립에 대해서는 별도로 규정하고 있지 아니하고, 광역자치단체장 및 기초자치단체장에게 관할 지역의 특성을 고려하여 발전계획을 수립하도록 하고 있음¹⁷⁾.

따라서 계획의 중복 수립으로 인한 비효율이 발생하지 않도록 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 발전계획과 제정안의 기본계획 간의 관계를 명확히 규정하여야 할 것임.

이와 함께 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 발전계획과 제정안의 시행계획 간의 관계, 제정안의 시행계획과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」상 지방자치단체의 발전계획 간의 관계도 명확하게 규정할 필요가 있어 보임.

【「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 비교】

구분	제정안	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
5년 주기 수립	농식품부장관	농식품부장관
	농업인 소득보장에 대한 기본계획	농업·농촌 및 식품산업 발전계획 (농가소득 안정 포함)
1년 주기 수립	농식품부장관	시·도지사
	기본계획에 따른 시행계획 수립	발전계획에 따른 시·도계획 수립
		시장·군수·자치구구청장
		시·도계획에 따른 시·군·구계획 수립

17) 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) ⑤ 광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 기본계획과 그 관할 지역의 특성을 고려하여 광역시·특별자치시·도·특별자치도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 "시·도계획"이라 한다)을 세우고 시행하여야 한다.

⑥ 시장·군수 및 자치구(특별시의 자치구는 제외한다. 이하 같다)의 구청장은 시·도계획과 그 관할 지역의 특성을 고려하여 시·군 및 자치구의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 "시·군·구계획"이라 한다)을 세우고 시행하여야 한다.

다음으로, 농식품부장관에게 부여한 지방자치단체장에 대한 자료 제출 요청 권한과 관련하여 검토할 필요가 있음.

즉, 제정안은 기본계획의 수립·변경에 필요한 자료의 제출에 대해서만 요청 근거를 마련하고 있는데, 시행계획의 수립·변경 시에도 자료 제출을 요청할 수 있도록 보완할 필요가 있어 보임.

바. 농업인소득보장위원회

안 제9조는 농업인 지원에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 농식품부장관 소속으로 관계 공무원 및 민간 전문가로 구성된 농업인소득보장위원회(이하 ‘위원회’라 함)의 설치하도록 규정하고 있음.

제정안
제9조(농업인소득보장위원회) ① 농업인 지원에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 관계 공무원 및 민간 전문가로 구성된 농업인소득보장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 농업인 소득보장을 위한 정책 방향의 설정 2. 농업인 소득보장을 위한 기본계획의 수립에 관한 사항 3. 그 밖에 농업인 소득보장에 필요한 사항 ③ 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1) 행정안전부 의견

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조에서 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 있으므로, 농업인소득보장위원회 신규 설치 대신 대통령 소속의 농어업·농어촌특별위원회를 활용하거나 분과위원회 형태로 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

2) 검토의견

제정안에서 농업인 지원에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 농업인소득보장위원회를 설치하려는 것은 농업인 소득보장 관련 정책을

결정함에 있어 전문적인 지식이나 경험을 갖춘 다수가 참여하도록 함으로써 정책 결정의 민주성과 공정성을 확보하고 이해관계의 조정 등을 원활히 하기 위한 취지로 이해됨.

다만, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조¹⁸⁾에서 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하도록 규정하고 있음을 고려할 필요가 있음.

이에 대하여 행정안전부는 「농어업·농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 농어업·농어촌특별위원회(이하 ‘농특위’라 함)¹⁹⁾를 활용하는 방안을 제시하고 있음.

그런데 농특위는 농어업·농어촌의 지속 가능한 발전 방향을 협의하는 대통령 소속의 자문기구로 심의기구로서의 위원회와는 그 성격이 다르므로 동 위원회를 활용하여 농업인의 소득보장에 관한 사항을 심의하는 것은 적절하지 않아 보임.

18) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

19) 「농어업·농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제2조(위원회의 설치 및 기능)① 대통령 소속으로 농어업·농어촌특별위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 협의한다.

1. 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 실현을 위한 중장기 정책방향에 관한 사항
2. 농어촌 지역발전 및 복지 증진에 관한 사항
3. 농어촌 생태·환경·자원의 체계적 보전 및 효율적 이용에 관한 사항
4. 지방자치와 지방분권에 기초한 자율 농정 수립에 관한 사항
5. 농식품의 안정적 공급을 통한 국민의 먹거리에 관한 사항<후 략>

제정안에 따른 농업인소득보장위원회와 유사한 심의위원회로는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」²⁰⁾에 따라 설치된 ‘농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회(이하 ‘공익직불심의위원회’라 함)’와 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 설치된 ‘중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회(이하 ‘정책심의회’라 함)’²¹⁾가 있음.

‘공익직불심의위원회’²²⁾의 심의사항에는 공익직접지불제도 운영에 관한 시책의 수립 및 시행에 관한 사항뿐 아니라 농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 위한 재정지원에 관한 사항이

20) 제23조(농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회의 설치) ① 공익직접지불제 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

② 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 위한 공익직접지불제도 운영에 관한 시책의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 기본직접지불금의 기준면적, 단가체계, 준수사항 등의 설정과 변경에 관한 사항
- 2의2. 선택직접지불제도의 종류 및 선택직접지불금 지급대상자의 자격, 지급요건과 기준 등에 관한 사항
3. 농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 위한 재정지원에 관한 사항
4. 그 밖에 농림축산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항

21) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조(정책심의회) ① 농림축산식품부에 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회를 두고, 시·도에 시·도 농업·농촌및식품산업정책심의회를 두며, 시·군 및 자치구에 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회를 둔다.

② 제1항에 따른 각급 농업·농촌및식품산업정책심의회는 기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획, 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경에 관한 사항
 2. 제17조에 따른 농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서
 3. 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업 정책 등에 관하여 위원장이 심의에 부치는 사항
- ③ 제1항에 따른 각급 농업·농촌및식품산업정책심의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

22) 참고로, 현행 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(이하 ‘공익직불법’이라 함)」의 전신인 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률(2015.1.1. 폐지)」 및 「농업소득의 보전에 관한 법률(2020.5.1. 폐지)」에서 농가소득안정심의위원회가 운영된 바 있었음. 당시 농가소득안정심의위원회는 농업인단체의 대표, 소비자단체의 대표 등이 참여하여 목표가격·고정직접지불금·변동직접지불금의 설정 및 변경에 관한 사항 등 농업인들의 소득안정에 관한 사항을 심의하였음. 이후 「공익직불법」의 제정·시행(2020.5.1.)으로 새로 설치된 ‘농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회’로 그 기능을 이관하면서 폐지된 바 있음.

포함되어 있음.

또한, 정책심의회는 주요 심의사항은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 등에 관한 사항으로 발전계획에는 농가소득 안정을 위한 시책이 포함되어 있음.

이에 농업인의 소득보장에 관한 사항을 심의하기 위한 위원회가 필요하다면 ‘공익직불심의위원회’를 활용하거나 ‘정책심의회’의 분과 형태로 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

【 농업인소득보장위원회 및 유사위원회²³⁾ 비교 】

구분	농업인소득보장위	농특위	공익직불심의위	정책심의회
설치 근거	제정안	「농어업·농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률」	「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」
소속	농식품부장관	대통령	농식품부장관	농식품부
기구 성격	심의	자문	심의	심의
심의 사항	▶농업인 소득보장을 위한 정책 방향의 설정 ▶농업인 소득보장을 위한 기본계획의 수립 등	▶농어업과 농어촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 실현을 위한 중장기 정책방향 ▶농어촌 지역발전 및 복지 증진 ▶농어촌 생태·환경·자원의 체계적 보전 및 효율적 이용 등	▶공익직접지불제도 운영에 관한 시책의 수립 및 시행 ▶기본직접지불금의 기준면적, 단가 체계, 준수사항 등의 설정과 변경 ▶선택직접지불제도의 종류 등 ▶농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인등의 소득안정을 위한 재정지원	▶농업·농촌 및 식품산업 발전계획(농가소득 안정 정책 포함)의 수립 및 변경 등

※ 자료: 국회 법률정보시스템상 관련 법률 조문 재구성

23) 농어업·농어촌특별위원회, 공익직불심의위원회, 정책심의회 각각의 개요는 참고자료 1참조

사. 공익직접지불제도 시행

안 제10조는 국가에 농업·농촌 및 임업·산림의 공익기능 증진과 농업인의 소득안정을 위하여 직접지불제도에 관한 시책의 수립·시행의무를 부과함.

제정안
제10조(공익직접지불제도 시행) 국가는 농업·농촌 및 임업·산림의 공익기능 증진과 농업인의 소득안정을 위하여 직접지불제도에 관한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

공익직접지불제도는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 근거하여 2020년부터 시행 중인 제도로 해당 제정안에 별도로 중복 규정할 실익이 없음.

2) 검토의견

공익직접지불제도의 정식 명칭은 ‘농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도’로 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인의 소득안정을 위하여 보조금을 지원하는 제도임.

이는 농업·농촌이 단순 생산 기지로서의 역할을 넘어 식품안전, 환경보전, 농촌유지 등 공익을 창출하는 역할을 하고 있음을 인정하고, 농업·농촌의 주체인 농업인의 적정 소득을 안정적으로 지원함으로써 농업·농촌의 지속가능성을 담보하기 위한 것임.

현행 제도는 종전의 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」로 전부개정('20.5.1.시행) 되면서 기존의 쌀 중심 직불제가 공익중심의 직불제로 개편²⁴⁾된 것임.

현행 공익직불제는 기본형 공익직불제와 선택형 공익직불제로 구분됨. 기본직불제도는 소농직불금과 면적직불금으로 구성되며, 선택지불제도는 친환경농업직불제도, 친환경안전축산물직불제도, 경관보전직불제도, 전략작물직불제도 등으로 구성됨.

【 현행 공익직불제도 개요²⁵⁾ 】

구분		종류	내용
공익 직불제	①기본 직불제	소농직불금 (정액)	소규모 농가에 정액으로 130만원 지급 (2025년 기준)
		면적직불금 (역진적 단가)	면적에 따른 지급단가를 적용하여 지급
	②선택 직불제	경관보전직불	경관작물의 재배·관리에 따라 추가로 발생하는 비용 또는 소득의 감소분 등을 고려하여 지급
		친환경농업직불	친환경농업 실천 농업인에게 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
		친환경축산직불	유기축산농가의 소득 감소분 및 생산비 차이 보전
		전략작물직불	식량자급률 향상 및 쌀 수급안정을 위해 논에 전략작물 재배

* 구조개선 목적의 경영이양직불, FTA폐업지원 및 FTA피해보전직불은 별도 운영

※ 자료: 농식품부 농업정책관 공익직불과 제출자료('25.2.10) 재구성

24) 우리나라는 1997년 경영이양직불제를 도입한 이후 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제, 조건불리직불제 등 9가지의 직불제를 시행하였음. 그러나 이 과정에서 ① 직불금 지급이 쌀에 집중됨에 따라 쌀 과잉공급이 심화되고 ② 농지 면적을 기준으로 지급됨에 따라 소규모 농가 및 타 작목 재배 농가의 소득안정을 달성하기에는 미흡하다는 한계가 발생하여 제도를 전면 개편하게 된 것임.

25) 보다 자세한 내용은 참고자료 참조

2024년을 기준으로 공익직불금의 지급현황을 살펴보면, 기본형직불금 2조 3,084억원, 선택형직불금 1,991억원으로 총 2조 5,075억원의 직불금이 지급되었음.

【 최근 3년 기본직불금 지급 현황 】

(천건, 천호, 천명, 천ha, 억원)

구 분	'22	'23	24
지급액(억원)	21,943	23,018	23,084
소농직불	5,405	5,875	6,713
면적직불	16,538	17,143	16,371
대상자(천건)	1,129	1,285	1,284
소농직불(천호)	450	490	517
면적직불(천명)	679	795	767
대상면적(천ha)	1,058	1,109	1,076
소농직불	144	153	163
면적직불	914	956	913

※ 자료: 농식품부 농업정책관 공익직불과 제출자료('25.2.10) 재구성

[최근 3년 선택직불금 지급 현황]

(천건, 건(친환경축산), 억원)

선택직불금	'22년		'23년		'24년	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
친환경농업	35	222	33	210	31	208
경관보전	11	86	11	85	14	121
친환경축산(건)	26	6	21	4	21	3
전략작물	50	427	73	1,080	80	1,659
합 계	96	741	138	1,379	147	1,991

※ 자료: 농식품부 농업정책관 공익직불과 제출자료('25.2.10) 재구성

한편, 농림축산식품부가 발표한 ‘한국형 농업인 소득·경영 안전망 구축 방안('24.9.27)’에 따라 2025년부터 2020년 공익직불제 도입 이후 고정된 기본직불금 단가를 상향 조정하고, 비진흥지역 논과 밭 간 격차를

완화하는 한편, 전략작물직불 지원면적과 지급단가도 인상한 바 있음.

【 농업인 소득·경영 안전망 구축 전후 비교 】



※ 자료: 농식품부 농업정책관 공익직불과 제출자료('25.2.10)

산림청 역시 지속적인 산림의 공익기능 확보와 임업인의 낮은 소득을 보전하기 위해 「임업·산림 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률」에 따라 2022년 10월 1일부터 임업직불제도를 시행하고 있음.

임업직불제의 종류로는 산지에서 대추, 호두, 밤 등을 재배하는 임산물 생산업에 종사하는 임업인에게 지급하는 임산물생산업 직불제와 본인이 소유한 산지에서 나무를 심거나 가꾸고 경영하는 육림업에 종사하는 임업인에게 지급하는 육림업 직불제가 있음.

2024년 기준 임산물생산업 직불제에 387억 2,900만원, 육림업 직불제에 65억 9,600만원이 지급되었음.

[최근 3년 임업직불금 지급현황('22년~'24년)]

(단위 : 건, 백만원)

구분	계		임산물생산업 직불금						육림업 직불금		겸업 (임산물생산업 +육림업)	
			소계		소규모임가		면적					
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
'22년	20,677	46,889	19,470	39,483	636	763	18,834	38,720	834	3,996	373	3,410
'23년	20,171	48,923	18,576	38,997	596	713	17,980	38,284	1,152	5,655	443	4,271
'24년	19,809	50,277	17,952	38,729	498	648	17,454	38,081	1,330	6,596	527	4,952

※ 자료: 산림청 제출자료('25.2.10)

이와 같이 농식품부 및 산림청이 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 및 「임업·삼림 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 등에 따라 각각 공익직접지불제도에 관한 시책을 수립·시행하고 있으므로, 제정안 수용 시 공익직접지불제 시책 수립·시행 의무를 선언적으로 규정하더라도 별다른 문제는 없어 보임.

아. 필수농자재 지원

안 제11조는 농식품부장관에게 농산물의 생산에 필요한 농약, 비료, 사료 등 필수농자재를 안정적으로 공급하는 데 필요한 시책의 수립·시행 의무를 부과함.

제정안
제11조(필수농자재 지원) 농림축산식품부장관은 농산물의 생산에 필요한 농약, 비료, 사료 등 필수농자재를 안정적으로 공급하는 데 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

필수농자재 지원은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」²⁶⁾에 공급망 위기 등으로 인한 경영비 급등 시 지원 근거가 신설('24.3)되어 법 제정의 실익이 낮음.

2) 검토의견

현재 농업 전반의 경영비 부담이 가중된 상황으로, 실제 원자재 및 에너지 가격은 러시아-우크라이나 전쟁이 발발한 2022년에 급등하였고 2023년 하락세를 보이긴 하였으나, 여전히 2019년 및 2020년보다 상당히 높은 수준을 유지하고 있음.

26) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

【 국제 원자재 및 에너지 가격 추이 】

구분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년 (9월까지)
국제유가(두바이)(\$/배럴)		63.5	52.3	69.4	96.4	82.1	81.6
유연탄(전력용연료탄)(\$/톤)		78.1	61.0	141.8	360.1	172.8	135.0
천연가스 수입가격(\$/톤)		505.4	390.1	550.8	1053.5	781.9	627.7
비 료 원 료	요소(\$/톤)	313	289	445	813	265	337.1
	인산이암모늄(\$/톤)	380	326	552	910	455	571.6
	염화칼륨(\$/톤)	350	296	317	776	297	233.2
사 료 영 양 분	밀(\$/톤)	181.8	201.9	258.2	330.3	237.2	211.8
	대두박(\$/톤)	337.3	353.8	422.2	487.8	485.0	468.0
	옥수수(\$/톤)	151.7	143.3	225.3	272.8	222.5	166.6

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

이에 따라 면세류, 비료, 사료의 단가도 2019년 및 2020년보다 급등하
였고, 농사용 전기 판매단가도 상승²⁷⁾하고 있음.

【 농자재 등 비용 증가 추이 】

구분		'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	비고
면세유 (원/ℓ)	경유	829	688	829	1,396	1,205	1,148	한국석유공사 공시가격 * 24년은 1~11월 평균
	등유	802	675	783	1,296	1,196	1,155	
	휘발유	771	650	796	1,248	1,073	1,069	
무기질비료 가격(농협)(원/톤)		505,900	545,900	567,734	1,186,932	901,550	790,300	농협 판매가격
배합사료 가격(농협)(원/kg)		472.7	479.3	525.3	645.2	669.9	625.3	* 24년은 1~10월 평균
농사용 전기 판매단가 (원/kwh)		47.7	48.4	45.9	56.9	75.1	81.9	각 년도별 전력 판매액/사용량 * 24년은 1~9월 평균

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

또한, 농가의 경영비 부담을 나타내는 ‘농가구입가격지수²⁸⁾’는 2023년

27) '23년도에 산업용 등 요금은 21.1원/kWh 인상하였으나, 농사용은 3년간 분할 적용 중('23년 8.2 원, '24년 6.5, '25년 6.4)임.

28) 농업경영체의 가게 및 경영활동에 투입된 407개 품목의 2020년 기준(2020=100)의 가격지수

120.4로 2020년(100) 대비 20.4% 상승하였는데, 특히 사료·비료·농약·기계 등 구매와 관련한 ‘재료비가격지수’는 41.4%로 급등하였음.

【 농가구입가격지수 추이 】

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
총지수	94.3	93.6	95.1	96.6	98.1	100.0	105.0	120.1	120.4
가계용품	94.3	95.5	97.4	98.6	98.9	100.0	102.5	107.4	111.2
재료비	98.2	93.0	91.6	91.1	93.9	100.0	108.4	145.8	141.4
노무비	80.5	83.8	87.6	92.4	96.3	100.0	108.9	122.9	132.1
경비	96.8	90.9	94.9	99.4	103.2	100.0	107.3	133.1	127.3
자산구입비	88.3	94.3	96.6	98.6	99.3	100.0	103.4	99.1	98.2

※ 자료: 통계청, KOSIS

한편, 통계청이 2024년 5월 발표한 「2023년 농가경제조사 결과」에 따르면 2023년 농가소득(농업소득+농업외소득+이전소득+비경상소득)은 전년 대비 10.1% 늘어난 5,082만 8,000원으로 집계되었음.

농업소득의 경우 전년보다 증가하기는 하였으나, 농업경영비의 꾸준한 증가로 연 1,000만원 수준에 머무르고 있음.

【 농가소득 추이 】

(단위: 천원, %)

항목	'19	'20	'21	'22	'23	증감	증감률
농가소득	41,182	45,029	47,759	46,153	50,828	4,675	10.1%
○ 농업소득	10,261	11,820	12,961	9,485	11,143	1,658	17.5%
- 농업총수입	34,436	36,033	37,190	34,604	37,922	3,318	9.6%
* 농작물수입	23,299	24,534	25,997	24,986	27,557	2,571	10.3%
* 축산물수입	10,478	10,434	10,806	9,153	9,577	424	4.6%

항목	'19	'20	'21	'22	'23	증감	증감률
* 농업잡수입	659	1,064	387	465	789	324	69.8%
- 농업경영비	24,175	24,212	24,229	25,119	26,779	1,660	6.6%
○ 농외소득	17,327	16,608	17,884	19,202	19,999	797	4.2%
- 겸업소득	5,828	4,930	5,507	6,296	6,767	471	7.5%
- 사업외소득	11,499	11,679	12,376	12,906	13,232	326	2.5%
○ 이전소득	11,230	14,263	14,809	15,245	17,188	1,943	12.7%
○ 비경상소득	2,364	2,337	2,105	2,221	2,497	276	12.4%

※ 자료: 통계청, 2023년 농가경제조사 결과

또한, 경영비용 부담 가중 등으로 2023년 기준 농가의 자산은 전년 대비 감소하고 부채는 증가하는 등 농가 관련 경제지표는 악화되고 있음.

【 농가 자산 및 부채 추이 】

(단위: 천원)

항목	2019	2020	2021	2022	2023	증감	증감률
자산	529,455	565,622	585,676	616,467	608,043	△8,424	△1.4%
○ 고정자산	451,987	484,985	498,298	528,665	516,289	△12,376	△2.3%
○ 유동자산	77,469	80,638	87,377	87,802	91,754	3,952	4.5%
부채	35,718	37,589	36,592	35,022	41,581	6,559	18.7%
○ 농업용	14,506	14,510	13,646	12,476	15,735	3,259	26.1%
○ 가계용	11,138	12,183	11,650	11,397	11,568	171	1.5%
○ 겸업·기타용	10,074	10,896	11,297	11,149	14,278	3,129	28.1%

※ 자료: 통계청

이에 동 조항은 사료·비료·농약 등이나 농업용 유류 등의 가격이 외부 환경의 변화에 따라 급격한 변동을 보이면서 개별 농가의 노력만으로 농자재를 안정적으로 확보하기 어려운 것으로 보아, 정부의 적극적인 지원을 통해 농가의 경영부담을 완화해주려는 취지로 이해됨.

이와 관련하여 농식품부 등 정부는 필수농자재 및 에너지비용 지원 등을 위하여 「비료관리법」, 「축산법」 등 개별 법률에 근거를 둔 예산 사업과 「조세특례제한법」에 따른 농업용 면세유 조세감면²⁹⁾, 농사용전력 판매 단가 인상 완화³⁰⁾ 등의 정책을 수행하고 있음.

다만, 2025년에는 무기질비료 가격보조 및 시설농가 유가보조금 한시지원 예산은 편성되지 아니하였음.

[농자재 및 농업에너지비용 지원 사업]

(단위: 백만원)

세부사업(내역사업)	주요내용	법적근거	'24 예산	'25 예산
무기질비료 가격보조 및 수급안정 지원 (무기질비료 가격보조 및 수급안정 지원)	무기질비료 구입비 일부(가격상승분의 80%) 지원	「비료관리법」 제7조 ³¹⁾	28,815	-
농가사료직거래활성화지원 (농가사료구매자금지원)	축산농가에 사료구매를 위한 자금 저리 융자 지원	「축산법」 제3조 ³²⁾	300,000	300,000
농업자금이차보전 (특별사료구매자금)	축산농가에 사료구매를 위한 자금을 저리로 융자 지원	「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」	31,730	34,163
농업자금이차보전 (사료구매자금)	축산농가에 사료구매를 위한 자금을 저리로 융자 지원		20,834	31,335
시설농가유가보조금한시지원 (시설농가 면세유 유가연동보조금 한시지원)	시설원예농가에 한시적 난방비 부담 완화를 위해 유가 지원 추진	-	6,972	-
농업에너지이용효율화	시설농가에 신재생에너지 냉난방 시설 지원	-	17,363	16,495

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

29)

< 농업용 면세유류 제도개요 >

- ◆ 목적: 농업 경영비 부담 완화를 위해 농업기계용 유류 구입가격에 포함된 모든 세액에 대해 면세 적용('86.3.1.~)
- ◆ 근거법령: 「조세특례제한법」 제106조의2
- ◆ 면제 세금(5종): 교통세 · 소비세 · 교육세 · 자동차세 · 부가세
- ◆ 면세 유종(6종): 경유, 등유, 휘발유, 중유, 윤활유, LPG
- ◆ 면세유 공급대상 농기계: 트랙터 · 콤팩트 등 42개 기종

30) 현행 전기요금체계는 「전기사업법」 제16조, 한국전력의 「기본공급약관」 및 「기본공급약관시행세칙」에서 전기사용 용도에 따라 계약종별로 구분하여 적용하고 있으며, 농사용전력은 다른 계약종에 비해 상대적으로 저렴하게 공급하고 있음.

31) 제7조(비료의 공급) ① 농림축산식품부장관은 비료의 수급 조절 및 가격 안정과 친환경농업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치

[최근 4년간 농업용 면세유 제도에 따른 면세액 현황]

구분	연도	휘발유	경 유	등 유	중 유	윤활유	LPG	합계 (kℓ/백만원)
공 급 량 (kℓ)	‘20	85,299	843,127	442,469	29,713	259	11,726	1,412,593
	‘21	87,015	852,466	439,787	28,902	218	14,053	1,422,441
	‘22	87,284	860,222	422,408	30,461	200	15,211	1,415,786
	‘23	86,769	847,081	363,843	28,611	187	14,034	1,340,525
면 세 액 (백만원)	‘20	74,568	540,509	63,833	2,621	125	1,298	682,954
	‘21	75,972	546,705	80,165	2,714	115	1,717	707,388
	‘22	59,596	462,968	83,894	3,809	117	2,315	612,699
	‘23	62,050	409,323	71,780	3,679	117	2,131	549,080

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

[용도별 전기요금 비교]

구분	농사용		산업용		일반용	
	갑	을	갑	을	갑	을
용도	식량작물 재배용 용수시설	작물재배 용 및 건조·저장 시설용	광업, 제조업 시설 (계량전력 300kW미만)	광업, 제조업 시설 (계량전력 300kW이상)	소상공인용 (계량전력 300kW미만)	소상공인용 (계량전력 300kW이상)
기본요금 (원/kW)	360	1,150	6,490	7,220	7,170	7,220
사용량 요금(원/kWh)	55.9	73.5	138.8	183.3	96.8	115.3

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

한편, 이와 관련하여 최근 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 개정('24.3)으로 33) 공급망 위기 등으로 인한 경영비 급등 시 농업경영

도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회(이하 "농업협동조합중앙회"라 한다)로 하여금 비용을 공급하게 할 수 있다.

② <생 략>

③ 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 시·도지사 또는 농업협동조합중앙회가 비용을 공급하는 경우에는 예산의 범위에서 비용의 일부를 지원할 수 있다.

32) 제3조(축산발전시책의 강구) ① 농림축산식품부장관은 가축의 개량·증식, 토종가축의 보존·육성, 축산환경 개선, 축산업의 구조개선, 가축과 축산물의 수급조절·가격안정·유통개선·이용촉진, 사료의 안정적 수급, 축산 분뇨의 처리 및 자원화, 가축 위생 등 축산 발전에 필요한 계획과 시책을 종합적으로 수립·시행하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2012.2.22., 2013.3.23., 2018.12.31.>

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 시책을 수행하기 위하여 필요한 사업비의 전부나 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

33) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제11조의2(농어업경영체에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 주요 원자재의 공급망 위기, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

체에 대하여 지원할 수 있도록 하는 근거가 마련되기도 하였음.

【 「농어업경영체법」과 비교 】

구분	제정안	「농어업경영체법」
지원주체	농식품부장관	국가나 지방자치단체
정책 대상	농산물의 생산에 필요한 농약, 비료, 사료 등 필수농자재의 안정적 공급	주요 원자재의 공급망 위험, 국제 에너지 가격의 급격한 상승 등에 따라 경영상 부담이 급증한 농어업경영체에 대한 예산 지원

이와 같이 농식품부가 개별 법률에 근거하여 일부 농자재에 대하여 구입비용을 지원하는 시책 등을 마련하고 있으므로, 제정안 수용 시 필수농자재의 안정적 공급에 관한 시책 수립·시행 의무를 선언적으로 규정하는 것은 무리가 없어 보임.

필수농자재의 범위는 제정안에서 명확히 하고 있지 않으나 시책을 마련하거나 관련 법률이 입법되는 과정에서 구체화될 수 있을 것으로 보임.

참고로, 농자재의 범위와 관련하여, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」³⁴⁾은 농약·비료·사료·동물약품 등을 농업투입재(農業投入材)로 지칭하고 있고, 「조세특례제한법」³⁵⁾은 비료, 농약, 농업용 기계, 사료

34) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제34조(농업투입재 산업의 육성 및 기계화·시설현대화 촉진) ① 국가와 지방자치단체는 농업 경영비용을 절감하고 농업의 생산성을 높일 수 있도록 농업기계, 농업자재, 농업시설 및 농약·비료·사료·동물약품 등 농업투입재(農業投入材) 산업의 육성에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

35) 「조세특례제한법」 제105조(부가가치세 영세율의 적용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용한다. 이 경우 제3호 및 제3호의2는 2026년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용하고, 제5호 및 제6호는 2025년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용한다.

1. ~ 4. (생략)

등을 농업 기자재로 보고 있음.

한편, 동 제정안과는 별도로 필수농자재 지원을 위한 6건의 제정법률안이 우리위원회에 회부되어 공청회 개최('25.1.14.) 후 법안심사소위원회의 심사 중('25.1.23. 1차 심사)에 있음.

【 필수농자재 지원 관련 계류법안 현황 】

연번	의안번호	제명	대표발의자	발의일
1	2200531	농업경영체 경영위기 극복을 위한 필수농자재 등 지원에 관한 법률 제정안	문대림의원	2024-06-17
2	2200914	필수농자재 국가 지원에 관한 법률안	윤준병의원	2024-06-25
3	2201290	필수농자재 및 농업기계 지원에 관한 법률안	김한규의원	2024-07-02
4	2201576	필수농자재 국가지원법안	여기구의원	2024-07-10
5	2201922	필수농자재 지원법안	이개호의원	2024-07-18
6	2202924	필수농자재 지원에 관한 법률안	전종덕의원	2024-08-19

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

5. 대통령령으로 정하는 농민 또는 임업에 종사하는 자에게 공급(국가 및 지방자치단체와 「농업협동조합법」, 「엽연초생산협동조합법」 또는 「산림조합법」에 따라 설립된 각 조합 및 이들의 중앙회와 「농업협동조합법」에 따라 설립된 농협경제지주회사 및 그 자회사를 통하여 공급하는 것을 포함한다)하는 농업용·축산업용 또는 임업용 기자재로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것
 - 가. 「비료관리법」에 따른 비료로서 대통령령으로 정하는 것
 - 나. 「농약관리법」에 따른 농약으로서 대통령령으로 정하는 것
 - 다. 농촌 인력의 부족을 보완하고 농업의 생산성 향상에 기여할 수 있는 농업용 기계로서 대통령령으로 정하는 것
 - 라. 축산 인력의 부족을 보완하고 축산업의 생산성 향상에 기여할 수 있는 축산업용 기자재로서 대통령령으로 정하는 것
 - 마. 「사료관리법」에 따른 사료(「부가가치세법」 제26조에 따라 부가가치세가 면제되는 것은 제외한다)(후 략)

자. 농업기계 자금 지원

안 제12조는 농식품부장관에게 농업기계 구입에 드는 비용을 지원하는 데 필요한 시책의 수립·시행 의무도 부과하고 있음.

제정안
제12조(농업기계 자금지원) 농림축산식품부장관은 농업 생산성 향상과 경영개선을 위하여 농업기계 구입에 드는 비용을 지원하는 데 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

농업기계 자금지원은 「농업기계화 촉진법」 등 기존 법률과 중복되어 제정 실효성이 낮을 것으로 판단됨.

2) 검토의견

현행 「농업기계화 촉진법」 제4조³⁶⁾는 국가나 지방자치단체가 농업기계를 구입하려는 자 등에게 필요한 자금을 지원할 수 있도록 규정하고 있음.

농식품부는 이에 근거하여 농업기계 구입자금 이차보전사업³⁷⁾을 통해 농업기계 구입 부담을 경감하는 정책을 수행하고 있음.

또한, 같은 법 제8조에서는 국가 등은 농업기계의 공동 이용을 촉진

36) 「농업기계화 촉진법」 제4조(자금 지원) ① 국가나 지방자치단체는 농업기계를 구입하거나 그 이용에 따른 부대시설을 설치하려는 자에게 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 국가나 지방자치단체는 농업기계의 제조업자에게 농업기계의 개발, 생산 및 사후관리에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

37) 농업자금이자보전(1038-301): 농업기계 구입자금 융자지원(이자보전)으로 농업인 등의 농업기계 구입 부담 경감(연리 2.0% 또는 변동금리)

하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 농업기계의 공동이용사업자에게 농업기계의 구입 등에 필요한 자금을 지원할 수 있도록 규정함.

이에 농식품부는 농기계임대사업소 설치를 지원하고 임대사업소의 노후농기계 대체 지원을 통해 간접적으로 농업인의 농기계 구입 부담을 경감하는 사업도 수행하고 있음.

[농업기계 지원사업]

(단위: 백만원)

세부사업(내역사업)	주요내용	법적근거	'24 예산	'25 예산
농업자금이차보전 (농업자금이차보전) (세부자금명: 농업기계 구입지원)	정부지원대상 농업기계 구매 농업인 등에게 농업기계 구매 자금을 저리로 융자 지원	「농업기계화 촉진법」 제4조	435,000	550,000
농기계임대	지자체의 농기계 임대사업소 설치, 임대농기계 구입 및 노후 농기계 교체 비용 지원	「농업기계화 촉진법」 제8조	32,740	27,102

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10)

안 제12조는 현행 「농업기계화 촉진법」과 중복되는 내용으로 제정안에 이를 규정할 경우 농업기계 구입 자금지원이 농업인 소득보장 정책의 일환임을 강조하는 의미가 있을 것으로 보임.

【 「농업기계화 촉진법」과 비교 】

구분	제정안	「농업기계화 촉진법」
지원주체	농식품부장관	국가나 지방자치단체
정책 대상	▶농업기계 구입에 드는 비용을 지원하는 데 필요한 시책 수립	▶농업기계를 구입하려는 자 등에게 필요한 자금의 지원 ▶농업기계의 공동이용사업자에게 농업기계의 구입 등에 필요한 자금을 지원

차. 농민기본소득의 지급

안 제13조는 국가가 농업의 지속가능한 발전과 농업인의 안정적인 소득기반을 제공하기 위하여 농업인기초연금 지급에 관한 시책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

제정안
제13조(농업인기초연금 지급) 국가는 농업의 지속가능한 발전과 농업인의 안정적인 소득기반을 제공하기 위하여 농업인기초연금 지급에 관한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 관계부처 의견

① 농식품부: 2020년부터 공익직불제가 시행되었고 농업직불제 예산을 5조원으로 확대하는 상황('25년 3.4조원)에서 농업인 대상 기초연금 지급을 위한 신규 재정 지원은 신중을 기할 필요가 있음.

② 기획재정부: 제정안에 대한 별도 의견을 제출하지 아니하였으나, 농민기본소득과 관련하여 제출된 제정법안들에 대하여, 기존 제도와 유사·중복, 타 업종과의 형평성 저해, 과도한 재정 부담 등의 사유로 반대입장을 제시한 바 있음.

③ 행정안전부: 제정안에 대한 별도 의견을 제출하지 아니하였으나, 농민기본소득과 관련하여 제출된 제정법안들에 대하여, 어려운 지방재정 여건을 고려할 때 농민기본소득 도입 시 지방재정 건전성 악화가 우려된다는 점에서 반대의견을 제시하였음.

【 지방재정 건전성 악화 지표 】

- * (재정자립도) '20년 50.4% → '21년 48.7% → '22년 49.9% → '23년 50.1% → '24년 48.6%
- * (국고보조사업 대응지방비) '20년 28.6조 → '21년 30.8조 → '22년 33.3조 → '23년 33.3조 → '24년 34.5조

2) 검토의견

제정안은 앞서 살펴본 대내외적인 환경변화로 농어촌 지역의 공동체 해체와 농어촌 소멸 위기론이 대두되고 있는 현실을 고려하여 기초연금을 통해 농가의 소득안전망을 확충함으로써 농업·농촌의 지속가능성을 확보하려는 취지로 보임.

현재 제정안과는 별도로 농업인기초연금 또는 농민기본소득 지원 등에 관한 다음 5건의 제정법률안이 우리위원회에 회부되어 계류 중에 있음.

【농어민기본소득 관련 계류법안 현황】

연번	의안번호	제명	대표발의자	발의일
1	2200431	농어민수당 지원법안	문대림의원	2024-06-13
2	2200800	농어업인 기초연금 지원을 위한 특별법안	박덕흠의원	2024-06-21
3	2204959	농어민기본소득법안	이원택의원	2024-10-28
4	2206160	농어촌기본소득법안	임미애의원	2024-12-03
5	2206788	농어민기본소득에 관한 법률안	임호선의의원	2024-12-20

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

현재 제정안과 같은 취지로 지방자치단체에서 농민기본소득 또는 농어업인 수당 등의 명칭으로 농가당 1년에 30만원에서 700만원 수준의 기본소득(또는 수당) 등을 지급하고 있는 사례가 존재함.

【 지자체별 농어업인 수당 지급 현황(2024년 6월 기준) 】

구분	지급명	시작연도	지급대상	지급규모	지급방법
경기도	농민기본소득	'21~	농업인	농업인당 5만원/월(60만원/년)	지역화폐
강원도	농어업인수당	'21~	농림어가	농가당 70만원/년	지역화폐
충청북도	농어업인공익수당	'22~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
충청남도	농어민수당	'20~	농업인	1인 농가 80만원/년, 2인 가구 이상 45만원/1인	지역화폐
전라북도	농업·농촌 공익적 가치 지원	'20~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
전라남도	농어민공익수당	'20~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
경상북도	농어민수당	'22~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
경상남도	농어업인수당	'22~	농가	농가당 30만원/년 (공동경영주 60만원/년)	농협포인트, 선불카드 지역화폐
제주도	농민수당지원사업	'22~	농업인	농업인당 40만원/년	지역화폐
울산광역시	농민수당지원	'23~	농가	농가당 60만원/년	현금 지급
광주광역시	농민공익수당	'23~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
세종특별자치시	농업인수당 지원	'23~	농가	농가당 60만원/년	지역화폐
인천광역시	농어업인수당	'24~	농가	농가당 60만원/년	현금 지급

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

그러나 지자체별 재정여건에 따라 지급금액에 차이가 있고, 추진과정과 내용에 있어서도 편차가 나타나고 있어 농어민수당의 전국화와 평준화를 이끌어낼 제도화가 필요하다는 의견이 제기된 바 있음³⁸⁾.

반면, 농업인들의 소득안정을 위하여 2020년부터 공익직불제가 본격적으로 시행되었고, 관련 예산이 지속적으로 확대되고 있어 두 제도 간 중복 소지가 있다는 지적도 있음³⁹⁾.

공익직불제와 농어민기초연금(농어민기본소득)의 유사성은 두 제도 모두 농업·농촌의 공익기능 증진이라는 목표를 이루려는 목적으로 소득을

38) 국회의원 윤소하의원실, <농어민기본수당 지원에 관한 법률 제정방향과 과제>, 2019, p8

39) 유찬희, “농민수당·농민기본소득·공익직불제, 어떻게 바라볼 것인가?”, GS&J 인스티튜트, 2021

직접 지원한다는 점임.

다만, 공익직불제도는 농업농촌의 공익증진과 농업인의 소득안정을 위해 ‘일정한 준수조건을 이행’하는 농가에 직접 소득을 지원하는 제도이고, 농업인기초연금(농어민기본소득)은 농업인을 대상으로 특별한 조건 없이 지급하는 것이라는 점에 차이가 있음.

이에 제정안 수용 여부에 대한 판단은 현재 운영되고 있는 공익직불제도, 「기초연금법」상 기초연금⁴⁰⁾, 지자체의 자체적인 농어업인 수당 지급 외에도 추가적으로 기초연금을 통하여 농어업인에게 다층적인 소득안전망을 구축할 필요성과 시급성 등에 대한 선행적인 논의와 사회적 공감대 형성을 전제로 진행되어야 할 것으로 보임.

해외 사례를 살펴보면, 해외에서는 농어업의 공익적 기능 유지·증진 및 농어업인의 생활 안정 지원을 대부분 농업인 대상 직접지불제 형태로 지원하고 있음.

프랑스, 독일, 일본에 농업인 연금제도가 있으나, 농업 종사기간 동안 연금을 정기 납부하고 은퇴 후 연금을 수령하는 사회보험이라는 점에서 차이가 있음⁴¹⁾.

40) 기초연금은 이미 농어업인도 대상으로 하고 있으므로, 중복지원을 할 것인지 그 관계를 명확히 정할 필요가 있을 것으로 보임.

41) 임소영, 김수린, “주요국 농업인 연금제도 사례와 시사점”, 한국농촌경제연구원, 2022

카. 농업인안전보험 지원

안 제15조는 국가에 농업 작업으로 인하여 발생하는 농업인과 농업근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인 안전보험에 대한 시책을 수립·시행할 것을 요구하고 있음.

제정안
제15조(농업인안전보험 지원) 국가는 농업 작업으로 인하여 발생하는 농업인과 농업근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인 안전보험에 대한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」(이하 ‘농어업인안전보험법’)에서 농업인의 부상·질병·장해 또는 사망 발생 시에 보험을 지원하고 있으므로 제정 실효성이 낮을 것으로 판단됨.

2) 검토의견

농업인안전보험은 농작업 중 발생할 수 있는 안전사고로부터 농업인의 신체나 재산에 대한 손해를 보상하기 위한 보험임.

제정안에서 국가가 농업인안전보험에 대한 시책을 수립·시행하도록 하고 있는 것은 농업인안전보험 운영 자체로 예기치 못한 안전사고에 대한 보상을 통해 농업인의 생활안정을 도모하고, 국가 재정지원을 통해 농업인의 보험료 부담을 경감함으로써 농업인의 소득보장에도 기여하려는 취지로 이해됨.

현재 농업인안전보험에 관한 사항은 「농어업인의 안전보험 및 안전 재해예방에 관한 법률」에 근거를 두고 있는데 이 법은 농작업으로 인하여 발생하는 농업인 등의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인 안전보험 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음.

또한, 농업인이 부담하는 보험료에 대한 재정지원 근거 규정⁴²⁾에 따라 농업인안전보험 보험료의 50%를 지원하고, 영세농업인에 대하여는 70%를 지원하도록 하고 있음.

2024년 기준 농업인 안전보험의 가입률은 70.3%로 99만 2,000명의 농업인이 동 보험에 가입하고 있으며, 정부는 보험료를 626억 4,500만원을 지원하였고, 실제 보험금으로 1,079억 1,500만원을 지급하였음.

【 최근 5년 농업인 안전보험 가입현황 】

(단위: 천명, %)

구분	가입농가 및 가입율		
	농업취업자	가입인원수	가입률
'20	1,341	875	65.2
'21	1,356	900	66.4
'22	1,426	912	64.0
'23	1,435	953	66.4
'24	1,411	992	70.3

* 가입률 산출 근거: {당해연도 보험가입자 수/보험가입대상 농림업경제활동인구수(통계청)}×100

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책관 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

42) 제4조(국가 등의 재정지원) ① 국가는 매 회계연도 예산의 범위에서 농어업인안전보험(이하 "보험"이라 한다)의 보험계약자가 부담하는 보험료의 100분의 50 이상을 지원하여야 한다. 이 경우 지방자치단체는 예산의 범위에서 보험계약자가 부담하는 보험료의 일부를 추가 지원할 수 있다.

② 제1항에 따라 보험료의 일부를 국가 및 지방자치단체가 지원할 경우 농어업인의 경영규모 등을 고려하여 보험료를 차등 지원할 수 있다.

③ 국가는 제6조제2항에 따른 피보험자를 대상으로 보험계약을 하는 경우 제1항에도 불구하고 보험계약자가 부담하는 보험료를 지원하지 아니할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보험료 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[최근 5년 농업인 안전보험 보험료 지원금액 및 지급보험금 현황]

(단위: 백만원, %, 명)

구분	예산			보험금	
	예산	실적	집행률	지급액	수급자
'20	51,712	51,712	100.0	80,273	52,811
'21	56,812	56,812	100.0	80,329	53,006
'22	57,664	57,664	100.0	79,909	52,639
'23	62,066	62,066	100.0	91,998	58,052
'24	62,645	62,645	100.0	107,915	49,728

※ 자료: NH농협생명보험 및 NH농협손해보험 제출자료

이와 같이 농업인 안전보험과 관련한 시책이 이미 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」에 근거하여 수립·시행 중이므로 제정안에 관련 조항을 신설하더라도 국가 등에 새로운 의무가 부과되는 것은 아니며, 선언적인 의미로 기능하게 될 것으로 보임.

【 「농업인안전보험법」과 비교 】

구분	제정안	「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」
내용	▶농업 작업으로 인하여 발생하는 농업인등의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인 안전보험에 대한 시책의 수립·시행	▶농업작업으로 인하여 발생하는 농업인등의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하기 위한 농업인의 안전보험 등에 필요한 사항 규정 -제3조(보험사업의 관장) -제4조(국가 등의 재정지원) -제5조(보험사업에 관한 심의)

타. 농외소득 활동 지원 및 농촌융복합산업 지원

안 제14조 및 제18조는 각각 국가 등에 농업인의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원을 위한 시책과 농촌융복합산업의 육성을 통한 농가의 소득 증대를 위한 시책의 수립·시행 의무를 부과하고 있음.

제정안
제14조(농외소득 활동 지원) 국가 및 지방자치단체는 농업인의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원을 위한 시책을 세우고 시행하여야 한다. 제18조(농촌융복합산업 지원) 국가 및 지방자치단체는 농업인 또는 농촌지역에 거주하는 자가 농촌융복합산업을 육성하여 농가의 소득을 증대할 수 있는 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」에서 농업인등의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동을 위한 시책을 수립·시행할 것을, 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」에서 농촌융복합산업의 지속적인 성장을 위하여 필요한 시책을 수립·시행할 것을 정하고 있어 입법 실익이 부족할 것으로 판단됨.

2) 검토의견

‘농업소득’⁴³⁾은 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」에

43) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농업인등"이란 다음 각 목에 해당하는 자를 말한다.

가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호의 농업인 중 대통령령으로 정하는 농업인

나. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호의 농업법인 중 대통령령으로 정하는 법인

2. "농외소득"이란 「지방세법」 제197조에 따른 농업소득과 「소득세법」 제19조에 따른 농업 및 임업에서 발생하는 사업소득 외의 소득을 말한다.

따르면 「지방세법」 제197조에 따른 농업소득과 「소득세법」 제19조에 따른 농업 및 임업에서 발생하는 사업소득 외의 소득임⁴⁴⁾.

통상은 농가의 겸업소득과 사업 외 소득을 합산한 소득을 의미함.

제정안은 농업인의 소득이 농업활동을 통한 소득만으로 보장되기 어려운 상황을 고려하여 농업 외 소득원 개발 및 농업 외 소득 활동 지원을 통한 농가소득 확대를 도모하고자 하는 취지로 이해됨.

특히 중소규모 영세농가의 경우 단순히 농산물의 생산과 그 생산성 향상만으로는 실질소득을 증대하는 데 한계를 보이고 있음.

실제 2010년부터 농외소득이 농업소득을 초과하였고, 최근 5년 농외소득이 전체 농가소득의 37%~42%를 차지하고 있는 등 농외소득이 농업인의 삶에 미치는 영향은 상당함.

[농가소득 추이]

(단위: 천원, %)

항목	'19	'20	'21	'22	'23
농가소득	41,182 (100)	45,029 (100)	47,759 (100)	46,153 (100)	50,828 (100)
○ 농업소득	10,261 (24.9)	11,820 (26.2)	12,961 (27.1)	9,485 (20.6)	11,143 (21.9)
○ 농외소득	17,327 (42)	16,608 (36.9)	17,884 (37.4)	19,202 (41.6)	19,999 (39.3)

44) 「지방세법」 제197조(정의) 이 절에서 "농업소득"이라 함은 「통계법」 제22조의 규정에 의하여 통계청장이 작성·고시하는 한국표준산업분류표상의 농업중 대통령령이 정하는 작물(이하 이 절에서 "작물"이라 한다)의 재배로 발생하는 소득을 말한다.

「소득세법」 제19조(사업소득) ① 사업소득은 해당 과세기간에 발생한 다음 각 호의 소득으로 한다. 다만, 제21조제1항제8호의2에 따른 기타소득으로 원천징수하거나 과세표준확정신고한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 농업(작물재배업 중 곡물 및 기타 식량작물 재배업은 제외한다. 이하 같다)·임업 및 어업에서 발생하는 소득

③ 제1항 각 호에 따른 사업의 범위에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 따르고, 그 밖의 사업소득의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

항목	'19	'20	'21	'22	'23
○ 이전소득	11,230 (27.3)	14,263 (31.7)	14,809 (31)	15,245 (33)	17,188 (33.8)
○ 비경상소득	2,364 (5.7)	2,337 (5.2)	2,105 (4.4)	2,221 (4.8)	2,497 (4.9)

※ 자료: 통계청, 2023년 농가경제조사 결과

이러한 농외소득의 중요성은 일찍이 인정되어 2009년에 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」이 제정·시행('10.6.10)되어 현재에 이르고 있음.

동 법률은 농업인들이 생산하는 자원과 용역을 활용한 농외소득원 개발 및 농외소득 활동을 지원함으로써 농외소득 확대의 기회를 제공하는 것을 목적으로 하고 있음.

또한, ‘국가 및 지방자치단체의 책무(제3조)’, ‘농외소득 활동의 지원에 관한 종합계획 등의 수립(제4조)’, ‘농업인등 농외소득 활동 관련 단체 지원(제6조)’, ‘농산물가공기술활용센터(제7조)’, ‘공공기관의 구매 촉진(제15조)’ 등의 조항이 마련되어 있음.

한편, 농촌융복합산업과 관련한 소득은 농가가 농업 외의 사업을 경영하여 얻은 겸업소득으로서 농외소득을 구성하는 중요 요소임.

[농외소득 구성]

항목	내용	제정안
○ 농외소득	농가가 농업외 활동을 통해 얻은 성과로 겸업소득과 사업외소득을 합산한 금액	제14조(농외소득 활동 지원)
- 겸업소득	농가가 농업외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로써 임업, 및 어업, 제조업, 건설업, 기타 겸업수입 등에서 제비용을 차감한 잔액	제18조(농촌융복합산업 지원)

항목	내용	제정안
- 사업외소득	농가가 사업외의 활동을 통하여 얻은 소득으로서 농가 가 구원이 노동력을 제공하고 얻은 노임, 급료 등의 소득과 그 외 임대료, 배당이자 등을 모두 합산한 것에서 제비용을 차감한 금액	제16조(영농형태양 광 지원) 17조(농업인 고용 지원)

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

농촌융복합산업이란 ‘농업인 등이 농촌지역의 농산물·자연·문화 등 유형·무형의 자원을 이용하여 식품가공 등 제조업, 유통·관광 등 서비스업 등을 복합적으로 결합하여 제공함으로써 부가가치를 창출하거나 높이는 산업’을 의미함.

이는 1차 산업, 2차 산업 및 3차 산업이 결합되어 부가가치를 높인다는 점에서 6차산업으로 지칭되고 있으며, 2014년에 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」이 제정된 바 있음.

[농촌융복합산업(6차산업)]



※ 자료: 농림축산식품교육문화정보원 홈페이지, 농촌융복합산업 리플렛, 한국여성소비자연합

동 법률에는 ‘국가 및 지방자치단체의 책무(제3조)’, ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 기본계획의 수립(제6조)’, ‘농촌융복합산업 사업자의 인증(제8조)’, ‘농촌융복합산업 종합정보관리시스템 구축·운영(제16조)’, ‘농촌융복합산업 지원 전문기관 등(제17조)’, ‘창업지원(제20조)’ 등 농촌융복합산업 육성을 위한 조항들이 마련됨.

특히 농촌융복합산업 사업자 인증제도를 운영하여 성장가능성이 있는 농촌융복합산업 사업자를 발굴하여 컨설팅, 판로지원·홍보 등을 통해 농가소득 제고 및 지역 경제 활성화를 유도하고 있음.

현행법에 따라 등록한 농촌융복합산업 사업자는 2024년 12월 기준 총 2,525개소이며, 2023년 12월 기준 매출액은 총 4조 2,655여억원, 총 고용인원은 18,626명으로 농촌융복합산업은 매년 지속적으로 성장하고 있음.

[농촌융복합산업 사업자 현황]

(명, 백만원)

구분	총 매출액	평균 매출액	총 고용인원	비 고(누적개소수)
’15년	739,018	921	6,561	’15년인증(802개소)
’16년	1,137,904	1,007	14,337	’16년인증(1,130개소)
’17년	1,884,984	1,349	11,595	’17년인증(1,397개소)
’18년	2,423,249	1,590	9,584	’18년인증(1,524개소)
’19년	2,460,674	1,515	11,870	’19년인증(1,624개소)
’20년	2,732,204	1,431	13,623	’20년인증(1,909개소)
’21년	3,309,942	1,627	15,685	’21년인증(2,034개소)
’22년	3,626,961	1,646	17,709	’22년인증(2,204개소)
’23년	4,265,553	1,780	18,626	’23년인증(2,396개소)
’24년	-	-	-	’24년인증(2,525개소)

※ 자료: 농림축산식품부 농촌정책국 농촌경제과 제출자료(’25.2.10.)

이와 같이 현재 농외소득 활동 지원 및 농촌융복합산업 지원과 관련하여 각 개별 법률에 근거한 시책이 수립·시행되고 있으므로, 제정안에 해당 조항을 신설하더라도 국가 등에 새로운 의무가 부과되는 것은 아니며, 선언적인 의미로 기능하게 될 것으로 보임.

【 타 개별 법률과 비교 】

구분	제정안	타 개별 법률
내용	(안 제14조) ▶농업인의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원 시책 수립·시행	「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 ▶농업인등이 생산하는 자원과 용역을 활용한 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원 -국가 및 지방자치단체의 책무 -농외소득 활동의 지원에 관한 종합계획 등의 수립 -농업인등 농외소득 활동 관련 단체 지원 -농산물가공기술활용센터 -공공기관의 구매촉진
	(안 제18조) ▶농촌융복합산업 육성을 통해 농가의 소득을 증대할 수 있는 시책 수립·시행	「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 ▶농촌융복합산업의 육성 및 지원에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 농촌경제 활성화 등을 도모하여 농업인 등의 소득증대 등에 이바지 -국가 및 지방자치단체의 책무 -농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 기본계획의 수립 -농촌융복합산업 사업자의 인증 -농촌융복합산업 종합정보관리시스템 구축·운영 -농촌융복합산업 지원 전문기관 등 -창업지원

파. 영농형태양광 지원

안 제16조는 국가 등이 식량안보의 확보와 탄소중립 사회로의 이행을 위하여 영농활동과 태양광발전사업을 병행하는 농업인을 지원할 수 있는 시책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

제정안
제16조(영농형태양광 지원) 국가 및 지방자치단체는 식량안보의 확보와 탄소중립 사회로의 이행을 위하여 영농활동과 태양광발전사업을 병행하는 농업인을 지원할 수 있는 시책을 세우고 시행하여야 한다.

1) 농식품부 의견

영농형태양광은 소득 증대를 위한 농가의 수익 사업인 점과 농지보전 필요성을 모두 고려할 때, 애로 해소를 위한 입지 등 규제 개선을 우선 추진할 필요가 있음.

현재 「농지법」상의 타용도 일시사용허가 유형에 영농형태양광을 포함하여 허가 시 요건(자격, 시설기준, 영농기준)을 규정하고, 시행령에서 타용도 일시사용허가 기간을 확대(8→최대 23년)하는 방안을 검토 중에 있음.

2) 검토의견

농지에서 이루어지는 태양광발전사업은 두 가지로 구분되는데, 영농활동과 태양광발전사업을 병행하는 것을 ‘영농형태양광’으로, 영농활동이 아닌 태양광발전사업만을 수행하는 것을 ‘농촌형태양광’으로 지칭하는 것이 통상적임.

안 제16조는 영농형태양광 관련 지원시책을 마련하려는 것으로, 그 취지는 농가의 부가소득, 즉 농외소득의 하나인 ‘사업 외 소득’의 증대를 도모하려는 것으로 이해됨.

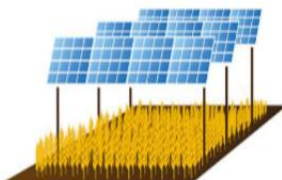
[농외소득 구성]

항목	내용	제정안
○ 농외소득	농가가 농업외 활동을 통해 얻은 성과로 겸업소득과 사업외소득을 합산한 금액	제14조(농외소득 활동 지원)
- 겸업소득	농가가 농업외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로써 임업, 및 어업, 제조업, 건설업, 기타 겸업수입 등에서 제비용을 차감한 잔액	제18조(농촌융복합산업 지원)
- 사업외소득	농가가 사업외의 활동을 통하여 얻은 소득으로서 농가 가 구원이 노동력을 제공하고 얻은 노임, 급료 등의 소득과 그 외 임대료, 배당이자 등을 모두 합산한 것에서 제비용을 차감한 금액	제16조(영농형태양광 지원) 17조(농업인 고용 지원)

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

영농형태양광 발전은 농사와 태양광 발전을 병행함으로써 농작물과 전기를 동시에 생산하는 것으로, 식물은 일정량의 일조량(광포화점)을 넘어서면 광합성량이 증가하지 않는 만큼 광합성에 사용되지 않는 태양광을 발전과 공유하는 것이 이론적 배경임.⁴⁵⁾

【 영농형 태양광발전사업 예시 등 】

화성시농업기술센터 영농형 태양광 재배모델 실증사업지	농촌형 태양광과 영농형 태양광의 차이점 예시 ⁴⁶⁾
	〈그림 2-2〉 농촌형 태양광과 영농형 태양광 예시 〈농촌형 태양광 예시〉  〈영농형 태양광 예시〉 

※ 자료: 정학균 등, 「영농형 태양광 도입의 경제성 분석과 정책적 시사점」, 한국농촌경제연구원

45) 정학균 등, 「영농형 태양광 도입의 경제성 분석과 정책적 시사점」, 한국농촌경제연구원, 2023, p.12.

46) 정학균 등, 위의 책, p.13.

기후위기가 심화되면서 온실가스 배출량 감축 방안으로서 태양광 등 재생에너지의 중요성이 부각되고 농업인의 농가소득 제고를 위한 다양한 방안이 논의되면서, 현재 영농태양광 발전은 세계 곳곳에서 도입을 위한 실증사업이 진행되는 등 도입 논의가 이루어지고 있음.

가령 프랑스의 경우 보르도 지역의 포도밭 및 가르 지역의 벼 재배지 등에서 영농태양광 발전과 관련된 실증사업을 실시하는 한편, 근거 법령으로서 「재생에너지촉진법」(2023), 「영농형 태양광 촉진 등에 관한 총리령」(2024) 등을 제정하면서 점차 영농태양광 발전의 도입이 촉진되고 있음.⁴⁷⁾

우리나라 역시 2016년에 한 업체가 충북 오창에서 논지 논·밭에 각각 15kW의 태양광 발전설비를 설치하여 벼와 배추를 재배한 이후, 다수 업체 및 기관의 시범단지 구축을 통하여 영농태양광 발전의 실증이 활발하게 진행되고 있음.⁴⁸⁾

현재 우리나라의 법률체계에서 영농태양광 발전에 관하여 규정하고 있는 별도의 법률은 존재하지 않고, 농식품부 차원에서도 영농형태양광의 보급 등을 지원하는 별도 사업은 수행하고 있지 않음.

다만, 현재 영농형 태양광발전사업은 그 사업지가 농지이므로 「농지법」의 규율을 받고 있고 특히 농지를 농업생산 또는 농지개량 외의 용도에 이용하므로 「농지법」상 타용도 일시사용허가 등의 절차가 요구됨.

47) 안지원, “프랑스 영농형 태양광 제도”, 「현안, 외국에선?」 2024-16호, 국회도서관, 2024. pp.1~2.

48) 정학균 등, 앞의 책, p.15.

이때 영농형 태양광발전사업을 위해 필요한 또 다른 허가인 「전기사업법」상 발전사업의 허가와 관련한 관련 인·허가등의 의제 규정⁴⁹⁾ 등을 통하여 농지의 타용도 일시사용 협의제도를 적용할 수 있음⁵⁰⁾.

한편, 현재 제정안과는 별도로 영농형태양광 발전사업을 하는 농업인에 대한 지원 등 영농형태양광 보급을 위한 법적 근거를 마련하고자 하는 다음 4건의 제정법률안이 우리위원회에 회부되어 계류 중에 있음.

【영농형태양광 발전사업 지원 관련 제정안 현황】

연번	의안번호	제명	대표발의자	발의일
1	2200736	(제)영농태양광 발전사업 지원에 관한 법률안	임미애의원	2024-06-20
2	2202801	(제)농업인 영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안	위성곤의원	2024-08-13
3	2204652	(제)영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안	김소희의원	2024-10-13
4	2207670	(제)영농형 태양광 발전사업 지원에 관한 법률안	김소희의원	2025-1-21

※ 자료: 국회의안정보시스템 자료 재구성

49) 「전기사업법」 제7조(전기사업의 허가) ① 전기사업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 전기사업의 종류별 또는 규모별로 산업통상자원부장관 또는 시·도지사(이하 “허가권자”라 한다)의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제7조의3(관련 인·허가등의 의제) ① 시·도지사가 제98조제1항에 따라 전기사업의 허가 권한을 위임받거나 시·도지사가 허가권자인 태양광 발전사업(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호가목의 태양에너지 중 태양광을 이용하는 발전사업을 말한다. 이하 같다)에 대하여 제7조에 따른 전기사업의 허가 또는 변경허가를 하는 경우 시·도지사가 다음 각 호의 인가·허가·승인·면허·협의·해제·신고 또는 심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 그 인·허가등을 받은 것으로 본다.

5. 「농지법」 제34조에 따른 농지전용의 허가 또는 협의, 같은 법 제35조에 따른 농지전용의 신고 및 같은 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용의 허가 또는 협의
현행법상 태양광 발전사업 추진절차는 참고자료2 참조

50) 현행 법령상 그 허가 기간은 최대 8년(최초 5년, 연장 3년)이나 공유수면매립지에서의 태양광 발전사업은 최대 23년(최초 5년, 연장 18년)이 적용되고 있음.

제정안에 따른 영농태양광 지원에 찬성하는 의견은 농지는 대부분 일조량이 좋은 특성을 갖고 있는 만큼 영농태양광 발전의 경우 전력 생산의 효율성이 높은 점, 농업인들의 경제적 자립을 위해서는 안정적인 농가소득원의 확보가 필요한 점, 2050년 탄소중립 목표의 달성⁵¹⁾을 위하여 재생에너지 활용의 확대가 필요한 점 등을 논거로 하고 있음.

반면, 반대측에서는 그 논거로 농지에 태양광 발전시설 설치를 촉진하는 경우 농업·농촌의 공익적 가치가 훼손될 우려가 있고, 대규모의 영농태양광 발전지구를 지정하는 경우 제정안의 취지와는 달리 농업인 주도가 아닌 기업 중심의 사업 추진이 이루어질 가능성이 있으므로 이를 지원하는 것은 적절하지 않다는 의견을 제시함.

따라서 안 제16조의 반영 여부는 영농형태양광 발전사업 지원에 관한 4건의 제정안의 논의 결과를 토대로 결정할 필요가 있어 보임⁵²⁾.

다만, 제정안 수용 시 영농형태양광 지원 시책 마련의 목적을 탄소중립 사회로의 이행으로 규정하고 있는 것은 이 법 전체 달성 목적과는 다소 부합하지 않는 측면이 있음.

51) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제7조(국가비전 및 국가전략) ① 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.

제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」 제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 법 제8조제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 40퍼센트를 말한다.

52) 참고로, 농식품부에 따르면 2020년부터 2023년까지 수행한 ‘영농형 태양광 실증지원사업’을 통해 적합 재배기법, 하부작물 생육실태 등의 조사·실증을 하였고, 그 결과 태양광발전소 종합공제(산업부 운영) 내 특약 마련으로 시설 설치·운영과정 및 파손으로 인한 농작물 피해 보장을 지원할 예정(∼’25)인바, 이를 영농형태양광에 대한 지원으로 볼 여지도 있을 것임.

즉, 이 법은 농업인의 소득보장을 목적으로 하는 것으로 영농형태양광을 지원하는 것은 탄소중립 사회로의 이행보다는 농외소득을 보장하기 위한 것임을 명확히 하는 것이 보다 적절할 것으로 보임.

하. 농업인 고용 지원

안 제17조는 국가 및 지자체가 농업인 일자리 창출에 기여하는 법인 또는 단체 등을 지원하는 시책을 수립·시행할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

제정안
제17조(농업인 고용 지원) 국가 및 지방자치단체는 농업인 일자리 창출에 기여하는 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 농업법인, 그 밖에 다른 법률에 따른 비영리단체 지원에 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다.
부 칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

1) 농식품부 의견

농업인을 채용하는 단체·회사에 대한 지원 시에 농업종사 인력이 다른 업종으로 유출되어 인력난이 심화될 수 있으며, 제조·서비스업 등에서 근로소득을 주된 수입원으로 하는 부업농·취미농이 양산될 우려가 있어 이를 정책적으로 지원·장려하는 것은 신중할 필요가 있음.

2) 검토의견

안 제17조에서 국가 등으로 하여금 농업인 일자리 창출에 기여하는 법인 또는 단체 등을 지원하는 시책을 마련하도록 한 것은 농가의 농외 소득 중 사업 외 소득의 증대를 도모하려는 취지로 이해됨.

[농외소득 구성]

항목	내용	제정안
○ 농외소득	농가가 농업외 활동을 통해 얻은 성과로 겸업소득과 사업외소득을 합산한 금액	제14조(농외소득 활동 지원)
- 겸업소득	농가가 농업외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로써 임업, 및 어업, 제조업, 건설업, 기타 겸업수입 등에서 제비용을 차감한 잔액	제18조(농촌융복합 산업 지원)
- 사업외소득	농가가 사업외의 활동을 통하여 얻은 소득으로서 농가 가 구원이 노동력을 제공하고 얻은 노임, 급료 등의 소득과 그 외 임대료, 배당이자 등을 모두 합산한 것에서 제비용을 차감한 금액	제16조(영농형태양 광 지원) <u>17조(농업인 고용 지원)</u>

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

현행 「농업·농촌 식품산업 기본법」 및 같은 법 시행령⁵³⁾에 따르면 ‘농업인’은 ① ‘1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람’, ② ‘농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람’, ③ ‘1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람’, ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 등을 의미함.

이에 농업을 주업으로 하지 아니하고 다른 직업과 겸업하거나 취미농으로서 농사를 짓는 등 타 분야에서 안정적인 소득이 있는 사람도 ‘농업인’에 해당될 수 있음.

53) 제3조(농업인의 기준) ① 법 제3조제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

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

그런데 안 제17조와 같이 국가 등이 법인·단체 등에 대하여 농업인 일자리 창출과 관련한 지원을 하게 될 경우 국가가 농업인의 겸업을 정책적으로 장려하는 결과를 가져오게 되는 점을 고려할 필요가 있음.

이와 관련하여 현재 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」⁵⁴⁾에서 농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액(현행 3,700만원) 이상인 자를 공익직불금 지급 대상에서 제외하게 된 경과를 살펴볼 수 있을 것임.

2003년 쌀소득보전직불제의 도입 이후 2008년 제도 운영 실태를 조사한 결과 쌀소득보전직접지불금 수령자 가운데 실경작자가 아닐 것으로 추정되는 이가 28만명, 농민이 아닌 전문직 종사자 등이 17만 명에 달하는 것으로 나타났음⁵⁵⁾.

이에 정부는 취미농, 겸업농 또는 타 분야에서 안정적인 소득이 있는

54) 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제9조(기본직접지불금 지급대상자) ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 기본직접지불금의 지급대상자가 될 수 없다. 다만, 제4호 또는 제5호의 경우에는 해당하는 토지분에 한하여 지급대상자가 될 수 없다.

1. 농업 외의 종합소득금액이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 자

2. 농업에 이용하는 농지등의 면적(휴경 중인 농지등의 면적은 제외한다)이 1천제곱미터 미만인 자

55) <파이낸셜뉴스, “쌀직불금 감사결과 발표 수령자 중 28% 비농업인 추정('08.10.14)>

쌀소득보전직접 지불제도가 정치권 공방으로 확산되고 있는 가운데 감사원이 14일 오후 ‘쌀소득 등 보전 직접지불제도 운용실태’ 감사 결과를 전격 발표했다.

감사원이 전산분석 및 현장조사를 실시한 결과 직불금 수령자 가운데 17~28%가 비농업인으로 추정되고 있는 반면 실제 농업인 중 13~24%는 직불금을 수령하지 못하고 있는 등 직불금 누수 사례가 만연한 것으로 나타났다.

이는 쌀소득 직불제 지급의 전제인 농지원부 등 실경작자 확인시스템이 부실하고 자치단체의 집행인력 부족 등 집행관리체계가 미흡하기 때문이라는게 감사원의 판단이다.

특히 직불금을 수령한 서울·과천 거주자 4,662명을 분석한 결과 수령자 본인 또는 가족이 직업을 가진 자가 2,942명(61%)에 달했고 이들이 수령한 직불금도 전체 30억원 가운데 19억원에 달한 것으로 나타났다.

이들 가운데 수매사실이 없는 자는 96.96%인 4,520명이었고, 서울·과천 거주자로서 직불금 수령자 본인 또는 가족이 직업을 갖고 있는 자 2,942명 중 수매사실이 없는 자도 96.68%(2,844명)에 달해 대부분 실경작자가 아닌 것으로 추정된다고 감사원은 밝혔다.

자를 직불금 지급 대상에서 제외하고 실제 농촌에서 농업에 종사하는 농민들에게 직불금을 지급하고자 직불금 수령을 위한 농외소득 상한 기준을 마련하게 된 것임.

이러한 점을 고려할 때 농가소득의 정체로 인한 농외소득 증대의 필요성은 인정되지 않는 것은 아니나, 농촌융복합산업과 같이 농업활동을 통해 부가가치를 창출하는 산업이 아닌 다른 산업 분야의 일자리를 지원하는 것에는 신중을 기할 필요가 있어 보임.

참고로, 근로 인력 부족 업종이나 연령계층별 미취업자에 대한 고용을 지원하는 입법⁵⁶⁾은 존재하나, 이미 특정 산업에 종사 중인 자에 대한 겸직을 지원하는 사례는 있는 것으로 보기 어려움.

문 의 처

02)6788-5417

56) 「농어업고용인력 지원 특별법」 제1조(목적) 이 법은 농어업고용인력의 원활한 수급 및 근로 환경 개선 등을 지원하여 농어업생산의 안정성을 확보하고 농어업경영체의 경쟁력을 높이며 고용을 촉진함으로써 국민경제와 사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

「농어업고용인력 지원 특별법」 제1조(목적) 이 법은 청년 미취업자에 대한 국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통하여 청년고용을 촉진하고 지속적인 경제발전과 사회안정에 이바지함을 목적으로 한다.

참 고 자 료

참고 1

타 법상 위원회 개요(농식품부 제출자료)

□ 농어업·농어촌특별위원회 개요

① 명칭	농어업·농어촌특별위원회		
② 소속 및 성격	소 속	주 관	성 격
	대통령 직속	농림축산식품부	자문
③ 설치근거 및 시행일	· 농어업·농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제2조(19425)		
④ 위원회 구성일	· 2019. 4. 25.		
⑤ 존속기한 및 근거	· '19.4.25~'29.4.24 (농어업·농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제13조)		
⑥ 설치목적	· 농어업과 농어촌의 발전 및 농어업인의 복지증진에 이바지		
⑦ 기능	· 농어업과 농어촌의 중장기 정책방향 협의 · 농어촌 지역발전 및 복지 증진에 관한 사항 협의 · 농어촌 생태환경자원의 체계적 보전 및 효율적 이용에 관한 사항 협의 · 지방자치와 지방분권에 기초한 자율 농정 수립에 대한 사항 협의 · 농식품의 안정적 공급을 통한 국민 먹거리에 관한 사항 협의 등		
⑧ 예산('24년)	· '24년 : 총 3,388,000천원		
⑨ 위원	· 위원장: 장태평(대통령 임명) · 총 30명: 위원장(1), 당연(5), 위촉(24)		

□ 중앙 농업·농촌및식품산업정책심의회 개요

① 명칭	중앙 농업·농촌및식품산업정책심의회		
② 소속 및 성격	소 속	주 관	성 격
	농림축산식품부	농림축산식품부	심의
③ 설치근거 및 시행일	· 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제15조(2000.1.1.)		
④ 위원회 구성일	· 2000.2.1.		
⑤ 존속기한 및 근거	· 미설정		
⑥ 설치목적	· 농업·농촌 및 식품산업 관련 주요정책 심의		
⑦ 기능	· 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경에 관한 사항 · 농식품분야 주요정책, 연차보고서 등에 관한 사항 심의		
⑧ 예산('24년)	· 해당없음		
⑨ 위원	· 위원장: 농림축산식품부 장관 · 총 19명: 당연(12), 위촉(7)		

□ 중앙 농업·농촌및식품산업정책심의회 개요

① 명칭	농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영 심의위원회		
② 소속 및 성격	소 속	주 관	성 격
	농림축산식품부	농림축산식품부	심의
③ 설치근거및시행일	· 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 제23조(2051)		
④ 위원회 구성일	· 2021. 5. 11		
⑤ 존속기한 및 근거	· 미설정(법률에 근거 위원회 지속 존속 필요)		
⑥ 설치목적	· 공익직불제 운영에 관한 시책 수립 및 시행 등에 관한 사항 심의		
⑦ 기능	· 농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 위한 공익직접지불제도 운영에 관한 시책의 수립 및 시행에 관한 사항 심의 · 기본직접지불금의 기준면적, 단가체계, 준수사항 등의 설정과 변경에 관한 사항 심의 · 농업·농촌의 공익기능 증진 및 농업인들의 소득안정을 위한 재정지원에 관한 사항 심의 등		
⑧ 예산('24년)	· 해당없음		
⑨ 위원	· 위원장 : 농림축산식품부 장관 · 총 21명 : 위원장(1), 당연(5), 위촉(15)		

참고 2

농업·농촌 공익직불제도 개요(농식품부 제출자료)

종 류		지급 기준 및 지원 단가			
기본형 공익직불제 (20년 개편 시행) '25년 2조 6,335억원		○ 지원목적 : 농업·농촌 공익기능 증진과 농업인 등의 소득안정 도모 ○ 대상농지 : 과거 쌀·밭·조건불리직불의 대상농지* 등 ○ 지원대상 : ① 후계·전업농, 전업농육성대상자, ② '16~'19년 기존 직불금 수령자, ③ 신규자(등록신청 직전 3년 중 1년 이상 0.1ha/법인:5ha 이상 경작 또는 연간 판매액 120만원/법인 4천 5백만원 이상) ○ 지원단가 : 진흥/비진흥 논·밭 및 면적구간에 따라 차등			
		면적직불금(만원/ha)			소농직불금 (0.5ha 이하)
	구간 단계	0.1~2ha	2~6ha	6~30ha	
	논·밭 진흥지역	215	207	198	
	논 비진흥지역	187	179	170	
	밭 비진흥지역	150	143	136	130만원/가구
선택 직불제	친환경농업 직불제 (99~) '25년 319억 원	○ 지원목적 : 친환경농산물 인증을 받고 직불금 사업기간에 친환경농업을 충실히 이행한 농업인에게 인증단계 및 품목에 따라 ○ 지원대상 : 친환경인증 농가 대상(유기 5년, 무농약 3년) ○ 지원단가 : 인증단계 및 논/밭/과수 등 구분에 따라 차등			
		인증단계	논(천원)	밭(천원)	
				과수	채소·특작·기타
		유기(5년)	950	1,400	1,300
		무농약(3년)	750	1,200	1,100
		유기지속(영구)	570	840	780
	친환경안전 축산물직불제 (09~) '25년 41억원	○ 지원목적 : 친환경축산물 실천 농업인 초기 소득 감소분 및 생산비 차이 보전 ○ 지원대상 : 「축산물 위생관리법」 제9조에 따른 HACCP 농장인증을 받은 자 중 유기축산물 인증을 받은 농업인 및 법인 ○ 지원단가 : 한우370 천원/두, 돼지 28 천원/두, 육계490 원/마리, 젖소(우유) 122원/L, 계란 10원/개, 오리 630원/마리, 오리알 27원, 산양 14천원/마리, 산양유 261원/L			
	경관보전 직불제 (05~) '25년 168억 원	○ 지원목적 : 지역별 특색 있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계하여 지역경제 활성화 도모 ○ 지원대상 : 지자체와 협약을 체결하고 경관보전보조금 지급대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인 - 경관작물 식재면적이 집단화된 농지(경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha 이상) * (경관작물) 유채, 자운영, 코스모스, 헤어베치 등 (준경관작물) 밀, 보리, 이탈리아라이그라스 등 ○ 지원단가 : 경관작물:170만원/ha, 준경관작물:100만/ha, 준경관초지:45/ha			
	전략작물 직불제 (23~) '25년 2,440억 원	○ 지원목적 : 전략작물 직불금 지급 대상농지에서 식량자급률의 증진, 벼 재배면적 조정 등을 위해 작물을 재배하는 농업인 등에게 차등 지원 ○ 지원대상 : 식량자급률의 증진, 양곡 수급관리, 논 이용률 향상 등을 위해 논에 전략작물을 재배하는 농업인 ○ 지원단가 : (동계작물 단일재배) 1ha당 50만원, (하계작물 단일재배) 가루쌀·두류 1ha당 200만원, 하계조사료 1ha당 500만원, 옥수수 100 (전략작물 이모작 재배) 동계 밀·동계조사료 재배 후 하계에 두류·가루쌀 이모작 하는 경우 1ha당 100만원 추가 지급(350만원/ha)			
	탄소중립 프로그램 시범사업 (24~) '25년 233억 원	○ 지원목적 : 농업인의 저탄소 영농활동 이행에 따른 활동비를 지급함으로써 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성에 기여 ○ 지원대상 : 기본형 직불 수령 농가 중 시범사업 예산제약, 행정효율성 등을 고려하여 일정 규모 이상 경영체 중심 추진 - (경종) 기본직불금 지급대상으로 소속된 농업인·농업법인 소유(임대차 포함) 필지를 포함해 50ha 이상 규모화가 가능한 농업법인 또는 생산자단체 - (축산) 「축산법」 제22조에 따른 가축사육업 허가를 득한 농업인·농업법인 ○ 지원단가 : * (중간 물떼기) 1ha당 15만원, (얇게 걸러대기) 1ha당 16만원, (바이오차 투입) 1ha당 36.4만원 (저메탄사료 급이) 두당 2.5~5만원, (질소저감사료 급이) 두당 0.5만원			

참고 3

현행법상 태양광 발전사업 추진 절차

업무단계	세부내용	근거규정	소관기관
발전사업허가 · 기간 : 60일	▶ 3MW 초과 : 산업통상자원부 ▶ 3MW 미만 : 관할 시(군)·도 → 도 조례에 의해 용량별 허가권자 결정	전기사업법 제7조 동법 시행령 제3조, 4조 동법 시행규칙 제4조~7조	산업부, 시도
발전사업자 등록	※ 사업자등록 : 관할 세무서		세무서
개발행위허가 · 소요기간 - 건축물 : 15일 - 토지 : 10일	▶ 토지에 설치 - 토지개발 허가 - 농지·산지 전용 / 타용도일시사용허가 등	국토의계획및이용에관한 법률 제56조 전기사업법 제7조의3	시군
전력수급계약 신청	▶ 한국전력 관할 지사 ▶ 전기사용 신청 포함		한전
공사도급계약	▶ 전기공사업 등록업체와 도급계약체결		
감리용역계약	▶ 감리업 등록업체와 용역계약체결		
공사계획 인가·신고	▶ 10MW 이상: 산업부 인가 ▶ 10MW 미만 : 지자체 또는 산업부 신고	전기사업법 제61조	산업부, 시도
공사착공 / 진행	▶ 공사관리·감독		
사용 전 검사	▶ (시기) 전체 또는 일부 공사가 완료된 때	전기사업법 제63조	한국전기안전공사
전력수급계약 체결	▶ 사용전 검사확인증 제출 후 계약 - (1MW 이하) 한국전력/전력거래소 (1MW 초과) 전력거래소		한전 또는 전력거래소
사업개시 신고	▶ (3MW 미만) 지자체 (3MW 초과) 산업부	전기사업법 제9조 동법 시행규칙 제8조	산업부, 시군

※ 자료: 농림축산식품부 농업정책국 농업경영정책과 제출자료('25.2.10.)

- 소규모 시설의 경우 지자체에서 발전사업허가, 사업개시 신고 절차 등을 담당하고 있음
 - 사업개시 전 전력수급계약, 사용전검사 시에는 전기 관련기관(한전, 전기안전공사)에서 해당절차를 수행