



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농어촌구조개선 특별회계법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농어촌특별세사업계정 세출에 농어촌 기본소득 추가〉

- 김영환의원 대표발의(의안번호 제2219155호)
- 문금주의원 대표발의(의안번호 제2219317호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회
수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 김영환의원 대표발의안(의안번호 제2219155호)

가. 발 의 자 : 김영환의원 등 16인

나. 발 의 일 : 2026. 6. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 1.

2. 문금주의원 대표발의안(의안번호 제2219317호)

가. 발 의 자 : 문금주의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 6. 18.

다. 회 부 일 : 2026. 7. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 김영환의원 대표발의안(의안번호 제2219155호)

현행법은 농어촌특별세사업계정의 세출 항목에 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전을 위한 사업으로서 투자·보조·출연·융자에 관한 사항을 규정하고 있음.

그런데 최근 농산어촌 지역의 인구감소에 따른 지방소멸위기에 대응하여 농림어업인의 기본소득 개선에 관한 논의가 본격화되면서, 농

산어촌의 활력을 제고하고 농림어업의 지속가능한 발전을 위해서는 국가적 지원이 확충될 필요가 있다는 공감대가 확산되고 있는데, 이와 관련하여 농림어업인 기본소득 지원에 필요한 재원(財源)의 법적 근거를 법률에 명확히 명시할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 농어촌특별세사업계정의 세출과 관련하여 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전을 위한 사업의 범위에 농림어업인의 기초생활 보장과 삶의 질 향상을 위한 기본소득 등을 지원하는 사업을 명시하여 농림어업인들의 최소생활을 보장하고 농어촌 공동체의 소멸방지에 기여하려는 것임(안 제5조제2항제2호아목 신설).

2. 문금주의원 대표발의안(의안번호 제2219317호)

현행법은 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 농어촌구조개선 특별회계를 설치하고, 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전을 위한 사업 등을 농어촌특별세사업계정의 세출사업으로 정하고 있음.

그런데 정부가 추진중인 농어촌 기본소득 시범사업은 지역균형발전 특별회계 지역지원계정을 재원으로 하고 있으나 세출 재원에 관한 명확한 법적 근거는 없는 실정임.

이에 농어촌구조개선 특별회계 농어촌특별세사업계정의 세출 사업에 ‘농어촌 기본소득’을 포함하여 농어촌 기본소득 사업 추진의 안정적 재원 기반을 마련하고자 함(안 제5조제2항제5호 등).

Ⅲ. 검토의견

2건의 개정안은 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정에서 수행할 수 있는 세출사업으로 ‘농림어업인 기본소득(김영환의원안)’ 또는 ‘농어촌 주민에 대한 기본소득(문금주의원안)’을 추가하려는 것임.

현행	김영환의원안	문금주의원안
제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ① (생략) ② 농어촌특별세사업계정의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. (생략) 2. 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득보전(補填)을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자 가. ~ 사. (생략)	제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----. 1. (현행과 같음) 2. ----- ----- ----- ----- ----- ----- - 가. ~ 사. (현행과 같음)	제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----. 1. ~ 4. (현행과 같음)
<신설>	아. 농림어업인의 기초생활 보장과 삶의 질 향상을 위한 기본소득 등을 지원하는	

현행	김영환의원안	문금주의원안
<u>아. (생략)</u> <u><신설></u>	<u>사업</u> <u>자. (현행 아목과 같음)</u>	<u>5. 농어촌 주민의 소득 안정 및 지역 경제 활성화를 도모하기 위하여 소득·재산·연령에 관계없이 농어촌 주민 모두에게 정기적으로 지급하는 기본소득</u>
3. ~ 9. (생략)	3. ~ 9. (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	6. ~ 10. (현행 제5호부터 제9호까지와 같음) 부칙 이 법은 2028년 1월 1일부터 시행한다.

농어촌구조개선 특별회계는 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치된 특별회계로, ①농어촌특별세사업계정, ②농어촌구조개선사업계정, ③임업진흥사업계정으로 구성되어 있음.

이 중 농어촌특별세사업계정은 「농어촌특별세법」에 따른 농어촌특별세를 주요 재원으로, 농림수산업의 경쟁력 강화, 농림어업인 등의 후생 복지 증진 및 소득 보전, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충 등 세출 사업을 수행하는 계정임.¹⁾

[농어촌구조개선 특별회계 체계]

농특세계정		구조개선계정		임업계정(단독운영)	
세입	세출	세입	세출	세입	세출
· 농특세 · 그 밖의 수입	· 경쟁력강화 · 소득보전 · 교육여건 개선 · 지역개발 · 직불기금 전출 · 재보함금 전출 · 지특 전출	· 일반회계 및 계정간 전입금 · 그 밖의 수입	· 구조개선사업 · 지특 전출 · FTA기금전출	· 일반회계 전입금 · 그 밖의 수입	· 임업진흥사업 · 지특 전출
<농식품부, 해수부 등 타부처> 자료: 농림축산식품부		<농식품부, 해수부 등 타부처>		<산림청>	

2026년도 농어촌구조개선특별회계 세출예산은 내부거래를 제외하면 7조 4,760억원 규모로, 농어촌특별세계정 1조 9,225억원, 구조개선계정 5조 1,048억원, 임업진흥계정 3,787억원으로 구성되어 있음.

[농어촌구조개선 특별회계 세출예산 규모]

(단위: 억원)

구 분	25년 예산	26년 본예산	26년 추경
농특세계정	20,171	18,740	19,925
구조개선계정	62,126	50,823	51,048
임업계정	6,594	3,784	3,787
총지출	88,892	73,347	74,760
내부거래	72,159	100,609	200,461
총 계	150,173	173,956	275,220

자료: 농림축산식품부

한편, ‘농어촌 기본소득’은 농어촌의 인구감소와 생활여건 악화 등 구조적 문제에 대응하기 위한 정책 수단으로서, 농어촌 주민의 생활안정을 도모하고 지역경제를 활성화하기 위하여 소득·재산·연령 등에 관계없이 농어촌에 거주하는 주민 모두에게 정기적으로 지급하는 금품을 말함.

1) 「농어촌구조개선 특별회계법」

제1조(목적) 이 법은 농어촌구조개선사업 및 농어촌특별세를 재원(財源)으로 하는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 농어촌구조개선 특별회계를 설치하고, 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

관련하여 우리 위원회는 지난 3월 농어촌 기본소득의 지급 근거 및 절차 등을 규정하는 「농어촌 기본소득에 관한 법률안(대안)」을 의결하였는데,²⁾ 해당 법률안에 따르면 기본소득 제도는 2028년 1월 1일부터 시행예정으로, 기본소득 실시 지역과 금액은 농림축산식품부장관이 삶의 질 위원회의 심의를 거쳐 수립하는 ‘농어촌 기본소득 기본계획’에 따라 농림축산식품부장관이 고시하고, 국가는 소요 금액 중 50% 이상의 범위에서 시행령으로 정하는 비율을 부담하게 됨.

정부는 위와 같은 농어촌 기본소득 제도의 도입 여부를 검토하기 위하여 2026년부터 2년간 농어촌 인구감소지역 중 17개 군 지역의 주민을 대상으로 월 15만원의 지역사랑상품권을 지급하는 ‘농어촌 기본소득 시범사업’을 신규로 추진하고 있음.

동 사업과 관련된 재정 소요를 살펴보면, 우선 2026년 시범사업에는 국비 40%를 기준으로 10개 군에 12개월, 7개 군에 6개월간 기본소득을 지급하기 위하여 총 3,407억 500만원이 편성되었음.

[2026년 농어촌 기본소득 시범사업 예산]

구 분	지 역	사업비
본예산	경기 연천, 강원 정선, 충북 옥천, 충남 청양, 전북 장수·순창, 전남 곡성·신안, 경북 영양, 경남 남해	32.5만명 × 15만원 × 12개월 × 40%(국비지원율)
추경예산	강원 화천, 충북 보은, 전북 진안·무주, 전남 구례·보성, 경북 청송	19.6만명 × 15만원 × 6개월 × 40%(국비지원율)

주: 사업비는 운영비 3억 3,700만원은 제외한 금액

자료: 농림축산식품부 제출자료 재구성

2) 현재 체계자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되어 있음.

한편, 향후 농어촌 기본소득이 본격적으로 시행되어 대상이 인구감소지역 69개 군으로 확대되는 경우에는 국비 40% 지원 기준 연간 약 1조 6,293억원(4조 733억원³⁾× 40%), 전국 모든 농어촌 지역으로 확대될 경우에는 연간 약 6조 9,310억원(17조 3,275억원⁴× 40%)이 소요될 것으로 추정됨.

이처럼 농어촌 기본소득은 시범사업 단계에서도 상당한 재정이 소요될 뿐만 아니라, 향후 본사업으로 확대될 경우 대규모 재정 부담이 수반될 것으로 예상됨에 따라, 안정적인 재원 확보 방안 마련이 중요한 과제로 제기되고 있음.

이에 2건의 개정안은 농어촌특별세를 재원으로 하는 농어촌구조개선 특별회계 농어촌특별세사업계정에서 농어촌 기본소득을 지급할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

특히, 개정안은 최근 증권거래 활성화에 따라 증가하게 되는 농어촌 특별세사업계정의 여유재원을 농어촌 기본소득 재원으로 활용하려는 취지도 있는 것으로 보임.⁵⁾

농어촌특별세는 농어업의 경쟁력강화, 농어촌산업기반시설 확충 및 농어촌지역 개발사업에 사용하기 위한 목적세로서, 증권양도가액의 0.15% 등을 그 세원으로 함.

3) 한국농촌경제연구원(농림축산식품부 연구용역), 농어촌 기본소득 성과평가 체계 마련 연구, 2026. 1.

4) 국회예산정책처, 「농어촌주민기본소득법안」(의안번호 2206788) 비용추계서, 2025. 12. 2.

5) 중앙일보, 증시 활황에 농특세 세수 급증... 농어촌 기본소득 확대 검토, 2026.6.14.

[농어촌특별세의 과세표준 및 세율(농어촌특별세법 제5조제1항)]

호	과세표준	세율
1	「조특법」, 「관세법」, 「지방세법」, 「지특법」에 따라 감면받는 소득세·법인세·관세·취득세·등록면허세 감면세액	20%
2	「조특법」에 따라 감면받은 이자·배당소득에 대한 소득세 감면세액	10%
4	「개별소비세법」에 따라 납부해야 할 개별소비세액	30% 또는 10%
5	「자본시장법」에 따른 증권시장에서 거래된 증권의 양도가액	0.15%
6	「지방세법」 표준세율을 2%로 적용하여 「지방세법」, 「지특법」, 「조특법」에 따라 산출한 취득세액	10%
7	「지방세법」에 따라 납부하여야 할 레저세액	20%
8	「종합부동산세법」에 따라 납부하여야 할 종합부동산세액	20%

그런데 최근 주식거래가 활성화되면서 2025년 농어촌특별세가 예산 대비 1.8조원 초과 수납되었고, 2026년 세입예산(추경예산 기준)은 13.6조원으로 최근 5년간 연평균 수납액 대비 약 5.8조원 증액 편성되는 등 농어촌특별세사업계정의 재정 여건이 크게 개선된 바 있음.⁶⁾

[최근 5년간 농어촌특별세 수납액]

(단위: 조원)

연도	2021		2022		2023		2024		2025		2026
	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산
세입액	6.4	8.9	6.7	7.0	7.0	6.6	7.6	7.0	7.4	9.2	13.6

자료: 국회예산정책처, 2026 대한민국 재정

개정안에 대해서는 다음과 같은 사항에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

먼저, 농어촌 기본소득이 농어촌특별세사업계정의 주요 재원인 농어촌특별세의 사용 목적에 해당하는지 여부임.

6) 농림축산식품부는 2026년 농특세 세입이 2026년 추경예산 규모를 크게 상회하는 18조 5,000억 원에 이를 것으로 전망하고 있음.

「농어촌특별세법」에 따르면 농어촌특별세는 농어업의 경쟁력강화, 농어촌산업기반시설 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원 확보를 목적으로 하는 목적세임.⁷⁾

그런데 농어촌 기본소득은 농어촌에 거주하는 주민에게 지역사랑상품권을 지급함으로써 소멸위기에 처한 농어촌 지역 주민의 생활안정을 지원하고 지역경제를 활성화하는 것을 목적으로 하므로, 농어업의 경쟁력강화, 농어촌산업기반시설 확충, 농어촌지역 개발사업이라는 농어촌특별세의 당초 목적에 직접적으로 부합한다고 보기는 어려울 수 있음.

참고로 정부에서는 농어촌 기본소득 시범사업이 지역균형발전 정책의 성격을 지니는 것으로 보아 관련 예산을 지역균형발전특별회계로 편성하여 추진하고 있음.⁸⁾

다만, 농어촌특별세의 구체적인 사용범위를 규정하고 있는 현행 「농어촌구조개선 특별회계법」을 보면, 농특세계정의 세출사업으로 ‘농림어업인 등의 후생복지 증진’, ‘농산어촌의 교육여건 개선을 통한 교육기회 보장’ 등 농어촌 주민의 생활 및 복지와 관련된 사업도 포함하여 농어촌특별세의 목적을 상당히 폭넓게 인정하고 있음.⁹⁾

7) 「농어촌특별세법」

제1조(목적) 이 법은 농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다.

8) ‘26년 본예산에서는 지특회계 지원계정 세입(「주세법」에 따른 주세의 60%, 개발제한구역 보전 부담금, 광역교통시설부담금 등)을, ‘26년 추경예산에서는 농특회계로부터의 전입금을 활용한 것으로 파악됨.

9) 한국농촌경제연구원, 농식품 재정 세입구조 개선 연구, 2023.10.

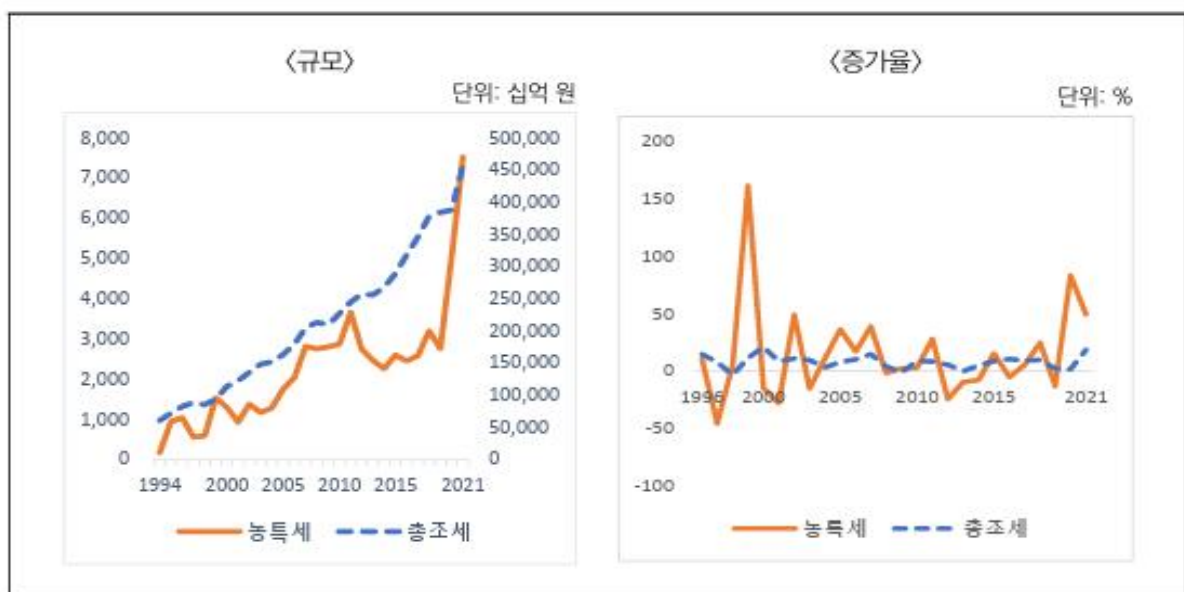
이러한 현행법의 사용범위를 고려하면, 농어촌 주민의 생활안정과 정주여건 개선을 통해 농어촌의 지속가능성을 제고하려는 농어촌 기본소득이 농어촌특별세의 사용 목적에 포함될 여지도 있다고 보임.

다음으로, 농어촌특별세사업계정의 재정적 안정성 측면임.

농어촌 기본소득은 농어촌 주민에게 일정한 소득을 정기적으로 지급하는 사업으로, 본격적으로 사업이 도입된 이후에는 지원을 중단하거나 규모를 축소하기 어려운 특성이 있으므로, 안정적이고 지속적인 재원 확보가 중요함.

그런데 농어촌특별세의 세원을 보면 증권거래세, 종합부동산세 등 경기 변동에 민감한 세목의 세액 등을 과세표준으로 정하고 있고, 이와 같은 세목 비율이 전체 세원의 60% 이상이어서 세수의 변동성이 높은 특징이 있음.

[농어촌특별세와 총 조세수입 규모 및 증가율]



자료: 한국농촌경제연구원, 농식품 재정 세입구조 개선 연구, 2023.10.

이는 특별회계 재정운용의 안정성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있는데, 실제 2023~2024년에는 농어촌특별세의 과소수납이 지속된 결과 2024년의 경우 당해 연도 농어촌구조개선 특별회계의 세출예산이 세수 부족으로 집행되지 못하고 다음 연도로 이월되는 세입 재원 없는 이월이 1조 96억원 규모로 발생하기도 하였음.

[세입재원 없는 세출 이월 현황]

(단위: 억원, %)

연도	농특회계 계정	세입 결산 (A)	세출 결산 (B)	차년도 이월액 (C)	세계 잉여금 (A-B-C)	구조개선계정 전출금이월액 (결산상 잉여금기준) (D)	세입재원 없는 이월액 (A-B-C+D)
2021	구조개선사업	56,282	55,926	631	△276		△276
	농어촌특별세	113,954	88,781	135	25,038	0	0
2022	구조개선사업	52,714	52,358	4,574	△4,219		△319
	농어촌특별세	98,175	85,711	4,309	8,154	3,900	0
2023	구조개선사업	63,480	61,378	3,987	△1,884		△74
	농어촌특별세	80,377	77,211	1,999	1,167	1,810	0
2024	구조개선사업	61,695	55,963	10,698	△4,967		△4,249
	농어촌특별세	75,919	75,131	6,159	△5,370	719	△5,370

자료: 농림축산식품부

또한, 농어촌특별세는 「농어촌특별세법」에 의하여 그 기한이 정해진 한시적 재원이라는 점도 고려할 필요가 있음.

당초 농어촌특별세는 1994년 2004년 6월 30일을 기한으로 도입되었으나, 10년씩 세 차례 그 기한이 연장되어 현재 적용기한은 2034년 6월 30일까지임.

이러한 점을 고려하면, 농어촌 기본소득의 지속적·안정적 추진을 위한 재원으로 농어촌특별세사업계정을 활용하는 것이 적절한지에 대한 논의가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

끝으로, 농특세계정의 한정된 재정 여건을 고려할 때 재정사업의 우선 순위에 대한 논의가 필요함.

농어촌특별세는 당초 우루과이 라운드 협상의 진행과 함께 영세소농 중심의 농어업 부문의 구조개선이 절실한 상황에서 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업기반시설 확충, 농어촌지역 개발을 위한 재원을 보전하기 위해 도입되었음.

그런데 앞서 검토한 바와 같이 농어촌 기본소득 제도가 전국 모든 농어촌 지역을 대상으로 시행될 경우 농어촌 기본소득 사업비로만 연간 약 6조 9,310억원(국비 40% 기준)이 소요될 것으로 예상되며, 이는 2025년 기준 농림축산식품부 소관의 농어촌구조개선특별회계(구조개선 계정 포함) 일반지출 사업 규모인 6조 3,722억원과 유사한 수준임.

[2025회계연도 농어촌구조개선특별회계 세출결산 내역]

(단위: 백만원)

프로그램	예산액	예산결정후 증감액				예산 현액	지출액	다음 연도 이월액	불용 액
		전년도 이월액	예비 비	이·전 용	기타 증감				
농가경영안정	1,884,452	290,590	-	18,296 △18,296	-	2,175,042	2,161,199	34	13,809
농업인력육성 및 창업지원	300,077	-	-	-	-	300,077	300,755	-	2
양 곡 관 리	75,393	-	-	-	-	75,393	73,903	-	1,490

프로그램	예산액	예산결정후 증감액				예산 현액	지출액	다음 연도 이월액	불용 액
		전년도 이월액	예비 비	이·전 용	기타 증감				
농업신산업육성	311,156	1,052	-	-	-	312,208	306,049	1,000	5,159
식품외식산업육성	381,715	1,750	-	-	-	383,465	382,609	-	856
농산물수급안정 및유통효율화	343,193	-	-	-	480 △480	343,193	338,743	-	4,450
축산업진흥 및 동물복지향상	72,408	21	83,410	-	-	155,839	153,211	2,122	506
가축방역 및 축산물안전관리	271,970	806	-	1,073 △1,073	2,285 △2,285	272,776	267,499	-	5,277
농업생산기 반정비	1,257,844	338,000	-	-	-	1,595,844	1,595,842	-	2
농촌복지 및 지역활성화	570,605	-	-	-	1 △1	570,605	569,810	-	795
농산물 품질관리	95,201	-	-	22 △22	982 △982	95,201	93,860	-	1,341
농림축산 검역검사	33,460	82	-	100 △100	1,287 △1,287	33,542	32,712	181	649
종자관리	42,890	485	-	108 △108	480 △480	43,375	37,452	4,391	1,532
농림축산식품 행정지원	59,358	285	-	-	23 △23	59,643	59,170	317	157
회계간거래 (전출금)	1,304,713	370,018	-	-	-	1,674,731	1,674,731	-	-
회계자금간거래 (전출금)	3,132,713	-	-	-	-	3,132,713	2,909,509	-	223,204
계정간거래 (전출금)	2,466,868	608,888	-	-	-	3,075,756	3,075,756	-	-
합 계	12,604,016	1,611,977	83,410	19,599 △19,599	5,539 △5,539	14,299,403	14,032,129	8,044	259,230

주: 예산액은 제2회 추경 기준

자료: 농림축산식품부

따라서 농어촌 기본소득을 농특세계정으로 추진할 경우 농가경영안정, 농업인력육성, 농산물수급안정 등 기존 농정 분야 사업에 투입할 수 있는 재원이 상대적으로 제약될 가능성이 있음.

이러한 점에서 일각에서는 농어촌특별세 증가분을 농산물 가격안정 및 농가 소득 안전망 구축, 기후위기에 대응한 농업생산기반 정비, 농업 세대교체를 위한 농지매입·비축 등 농업농촌이 당면한 구조적 문제 해결과 미래 경쟁력 확보를 위한 사업에 우선적으로 활용할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있음.¹⁰⁾

따라서 농특세계정의 세출사업에 농어촌 기본소득을 추가하는 경우에는 재정적 안정성 측면과 함께 재정 투입의 우선순위에 대한 논의도 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

다만, 이와 같은 논의는 농어촌 기본소득의 지원 대상 및 지원 수준 등 제도의 기본적인 방향이 설계된 이후 보다 구체적으로 이루어질 수 있을 것으로 보임.

농림축산식품부는 개정안에 대해 농어촌 기본소득의 재원으로 농어촌특별세를 활용할지 여부는 국가 전체적인 재정 여건과 농업 분야 회계·기금의 재정 상황 등을 종합적으로 고려할 필요가 있으므로 재정 당국과의 협의가 선행될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5414

10) 한국농어민신문, “농특세는 목적세... 초과세수 농업·농촌에 써야”, 2026.7.16.