



제 432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈농어촌주민기본소득기금 설치〉

■ 서삼석의원 대표발의(의안번호 제2214475호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	2
IV . 검토의견	3
1. 농어촌주민기본소득기금 설치(안 별표 2)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 서삼석의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 21.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

농어촌은 국민에게 안전하고 영양가 높은 농수산물을 공급하는 농어민의 삶의 터전이자, 국가 식량안보와 경제·복지·문화적 기반을 지탱하는 핵심 지역임.

그러나 최근 기후위기의 심화로 가뭄·태풍·폭설 등 자연재해가 빈번하게 발생함에 따라 농수산물의 피해가 지속되고 있으며, 많은 농어민이 생산비조차 회수하지 못하는 등 경제적 어려움이 가중되고 있다. 이로 인해 농·어업 이탈이 증가하고 지역경제는 갈수록 위축되고 있음.

이에 농어촌 주민의 소득안정 및 생활여건 개선으로 지방소멸을 방지하기 위해 농어촌 지역에 거주하는 자에게 매년 일정 수준의 금액을 지급하는 농어촌주민기본소득을 안정적인 추진을 위하여 기금을 설치·운영하려는 것임(별표2 제72호 신설).

Ⅲ. 참고사항

이 법률안은 서삼석의원이 대표발의한 「농어촌주민기본소득법안」(의안번호 제14474호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 농어촌주민기본소득기금 설치(안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2 <신 설>	○ 별표 2 - 농어촌주민기본소득법 (농어촌주민기본소득기금)

현행법 제5조¹⁾에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 서삼석의원이 대표발의한 「농어촌주민기본소득법안」(의안번호 제14474호)의 의결을 전제로 하여 농어촌주민기본소득기금의 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘농어촌주민기본소득기금’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「농어촌주민기본소득법안」
기금명	농어촌주민기본소득기금
재 원	◦ 정부의 출연금 ◦ 정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금 ◦ 기금의 운용수익금 ◦ 「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항제8호에 따라 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터 받은 전입금 ◦ 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제18조의2제6항제7호에 따른 농어촌상생협력기금으로부터 받은 전입금 ◦ 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 지방소멸대응기금 ◦ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금
용 도	◦ 농어촌주민기본소득 지급을 위한 시·도에 대한 재정지원 ◦ 농어촌주민기본소득 지급을 위한 시·군·구에 대한 재정지원 ◦ 그 밖에 농어촌주민기본소득기금의 관리·운영을 위하여 필요한 경비의 지출
관 리	◦ 농림축산식품부장관

「농어촌주민기본소득법안」은 농어촌주민기본소득 지급에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 농어촌주민기본소득기금을 설치하도록 규정하고 있음.

「농어촌주민기본소득법안」에서는 “농어촌주민기본소득”을 농어촌 지역 주민의 소득안정을 도모하고 삶의 질을 향상시킴으로써 농어촌 지역의 지속가능한 발전과 국가균형발전에 이바지하기 위하여 소득 및 재산에 관계없이 개인에게 지급하는 금전 및 지역화폐로 규정하고

있음.

농어촌은 국가 식량안보와 농수산물 공급 기반을 담당하는 핵심 지역임에도 불구하고, 기후위기 심화로 인한 자연재해 증가, 생산비 상승, 농어업 이탈 확대 등으로 경제적·사회적 어려움이 누적되고 있음. 아울러 농어촌 인구 감소와 고령화 심화, 정주여건 악화로 지방소멸 위험이 가중되고 있으며, 식량자급률 하락 등 국가적 구조적 위기에 대한 대응 필요성이 높아지고 있음.

이러한 상황에서 농어촌 주민의 소득안정과 생활여건 개선, 신규 농어업인의 유입 촉진 등 농어촌의 지속가능성을 확보하기 위해서는 단년도 예산체계로는 한계가 있어 장기적·안정적 재원마련 장치가 필요하다는 요구가 제기되어 왔음. 특히 농어촌주민기본소득은 일정 수준의 보편적 소득지원을 전제로 하므로, 재정지원을 지속·확대할 수 있는 별도의 재원 확보 장치 마련이 필수적임.

이에 개정안은 농어촌주민기본소득기금을 설치하여 농어촌 주민의 소득안정 및 정주여건 개선을 위한 사업을 안정적으로 지원하려는 것으로, 농어촌 주민의 소득안정 및 생활여건 개선으로 지방소멸을 방지하고, 신규 농어업인의 농어촌 지역으로의 유입 확대를 통해 국가 식량안보 및 환경 문제 등 구조적 위기에 효과적으로 대응한다는 측면에서 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

동 개정안에 대하여 기획예산처는 기금의 재원인 농어촌구조개선 특별회계 전입금, 농어촌상생협력기금 전입금 등과 기금 지출 사업인 농어촌주민기본소득 간 연계성이 낮고, 안정적 재원 조달 가능성이 불분명하며, 인구감소지역의 소멸 대응을 재원 마련을 위해 지방소멸대응기금을 既설치한 점을 감안하였을 때 수용이 곤란하다는 입장임.

한편, 농림축산식품부는 개정안에 대해 농어촌 기본소득 시범사업을 시행한 후 사업의 성과평가·재정의 지속가능성, 지역활력 창출 효과 등을 선행 검증할 필요가 있으므로 국가 차원의 기금 설치에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금으로, 과도한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조2)에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고자 하는 때에는 ① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기

2) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ①중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획예산처장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

금 도입의 상대적 효과성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 ‘기금의 재원과 지출사업 간 연관성’ 및 ‘재원조달과 사업추진의 안정성’과 관련하여, 정부 등의 출연금 외에도 농어촌 특별회계, 농어촌상생협력기금, 지방소멸대응기금으로부터의 전입금을 활용하는 경우 기금 목적사업의 안정적인 추진에 기여할 수 있을 것으로 보임.

또한, 기금의 재원 중 ‘「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항제8호에 따라 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터 받은 전입금’의 경우 농어촌특별세사업계정의 세출로 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전을 위한 사업, 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금으로의 전출금 등 소득 보전을 위한 용도를 규정하고 있어 농어촌 주민의 소득안정을 위한 농어촌주민기본소득기금과 연관성이 있어 보임.

다만, ‘「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제18조의2제6항제7호에 따른 농어촌상생협력기금으로부터 받은 전입금’의 경우 민간재원을 중심으로 조성되는 기금으로서, 자유무역협정의 이행으로 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인들의 지속가능한 발전 및 민간기업등과 농어업인 간 상생협력을 촉진하기 위한 사

업의 지원을 위한 용도로 사용되므로, 개정안에 따른 기금의 용도와는 직접적인 연관성은 크지 않은 것으로 보임.

또한, 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 지방소멸대응기금³⁾은 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위해 시·도에 설치하는 기금으로, 농어촌 주민의 소득안정 및 생활여건 개선으로 지방소멸을 방지하기 위한 농어촌주민기본소득기금과의 연관성이 있어 보이나, 지방소멸대응기금의 주요 재원이 한정⁴⁾되어 있고, 광역지원계정과 기초지원계정으로 배분되는 구조인 점을 감안할 때, 이를 농어촌주민기본소득기금의 재원으로 전입할 경우 지방소멸지역에 대한 실질적인 지원이 줄어들 우려가 있으므로 이를 고려할 필요가 있음.

다음으로 ‘신축적인 사업추진 필요성’ 측면에서 보면, 농어촌주민기본소득은 농어촌 지역 거주 주민에게 연 180만원 이상을 정기적으로 지급하는 보편적 소득지원 사업으로서, 지급대상 인구 및 지역 여건 변화에 따라 재원 수요가 장기간 지속될 수밖에 없는 구조임.

이와 관련하여 국회예산정책처 비용추계서에 따르면 농어촌주민기본소득 제도 도입 시 2027~2031년 동안 총 86조 6,375억원, 연평균 17조 3,275억원이 소요⁵⁾될 것으로 분석하고 있음.

3) 지방소멸대응기금에 대한 구체적인 내용은 [참고1] 참조

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」

제23조(지방소멸대응기금의 재원) 지방소멸대응기금은 회계연도마다 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부출연금 1조원
2. 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금

이와 같이 재정 규모가 크고 지속적임에도 단년도 예산체계 하에서는 경기·재정 여건 변화 시 지원 규모가 단기간에 변동될 가능성이 있어 소득지원의 안정성과 예측가능성이 저하될 우려가 있는데, 기금 방식은 연도 간 자금조정이 가능하여 재원을 중장기적으로 운용할 수 있으므로, 사업 추진에 필요한 신축성을 확보하기 용이하다는 장점이 있음.

마지막으로 ‘새로운 기금 도입의 상대적 효과성’과 관련하여 보면, 현재 농어촌·농어업 및 지역소멸 대응 관련 재정지원은 농어촌구조개선 특별회계, 농어촌상생협력기금, 지방소멸대응기금, 각종 직불제 및 지방자치단체의 농어업인 수당 등 다양한 회계·기금·보조사업을 통해 분산적으로 이루어지고 있음.

이러한 상황에서 농어촌주민기본소득은 농어촌 주민 전체를 대상으로 하는 보편적 소득지원 사업으로서, 기존의 개별 보조·직불 사업과 성격을 달리하는 측면이 있으므로, 별도의 기금을 도입할 필요성은 있어 보임.

다만, 현재도 일반회계, 특별회계 및 지방소멸대응기금 등 기금 사업을 통해 농어촌주민의 소득안정과 정주여건 개선을 위한 사업 및 지방소멸대응을 위한 사업을 수행하고 있는 상황에서, 농어촌주민의 소득 보장을 위한 현금 지원 정책 효과에 대한 충분한 논의가 필요할

5) 국비 및 지방비 분담률 60:40으로 가정 시 연간 국비 10조 3,965억원, 지방비 6조 9,310억원 소요

것으로 보임.

또한, 정부는 2026년부터 2027년까지 농어촌 기본소득 시범사업을 추진하여 7개 군⁶⁾을 대상으로 해당 지역 거주 주민에게 월 15만 원 상당의 지역사랑상품권을 지급할 계획인데, 시범사업을 통해 재정의 지속가능성, 사업효과성의 검증 및 제도개선 사항 등을 선행 검토할 필요가 있어 보임.

한편, 개정안은 농림축산식품해양수산위원회 소관인 「농어촌주민기
본소득법안」의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정
을 감안하여 논의할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2	별표 2
<신 설>	72. 「농어촌주민기본소득법」

문 의 처

02)6788-5150

6) 농림축산식품부는 2026~2027년도 농어촌 기본소득 시범사업 공모 결과 경기 연천군·강원 정선군·충남 청양군·전북 순창군·전남 신안군·경북 영양군·경남 남해군 등 7개 군을 시범사업 대상지로 선정하였음.

참고1

지방소멸대응기금 개요

- **(배경)** 재정분권 2단계('21.7월) 논의과정에서 국가적 현안과제인 지방소멸에 대응하기 위한 새로운 투자 틀로 도입
 - * 지방자치단체 기금관리기본법(제22~29조), 시행령(제20~25조)
- 인구감소지역의 핵심 생활인프라(주거, 교통, 복지·의료 등)를 업그레이드하여 정주여건을 개선하기 위한 자주재원 제공
- **(규모)** '22~'31년 10년간(한시재원), 年1조원('22~'23년 일반회계 → '24년 지특회계)을 지방소멸대응기금에 출연(단, '22년은 0.75조원)
- **(지원사업)** 소멸위기 지자체內 거점지역의 핵심 생활 인프라*
 - * 주거(예: 공공임대주택), 교통(대중교통망), 복지·의료(노인복지관, 응급의료기관), 문화·관광(공연·체육시설), 경제(청년창업공간), 교육(도서관) 등
 - ※ **제외대상*** : 국고보조사업 매칭비용, 현금성 지원사업(출산장려금 등)
 - * 별도 법적 제한사항은 아니나, 그간 지자체 배포되는 가이드라인에 제시됨
- **(배분방식)** ①기초계정(75%, 7,500억원) + ②광역계정(25%, 2,500억원)
 - ① 기초계정: 투자계획 평가(외부 평가단) → 결과에 따라 차등 배분
 - * 95% 배분 : 인구감소지역(89개) / 5% 배분 : 관심지역(18개)
 - ② 광역계정: 인구감소지수, 재정·인구여건 등 → 정액 배분
 - * 90% 배분(11개) → 인구감소지역 관할 광역지자체(서울·세종·광주·대전·울산·제주 제외)
 - ** 10% 배분(13개) → 기타(재정자립도, 인구증감률 등 고려, 서울·세종·경기·인천 제외)
- **(추진절차)** 전년도에 투자계획 평가·등급 결정(외부평가단) → 당해연도 기금 출연(행안부→조합) → 평가결과에 따라 지자체별 차등 배분(조합→지자체)

【투자계획 평가 및 기금배분 절차】

