



세종시 농업인 수당 도입을 위한 방향과 전략¹⁾

서환석 세종연구실 연구위원

논의 배경

농업·농촌이 가지는 공익적 기능을 보존하고 지속가능한 농정을 실현하기 위해 전국적으로 농업인 수당이 도입 및 확산되고 있는 추세이다. 그동안 국내 농정은 농어업의 생산성과 효율성, 산업 경쟁력을 강화하기 위한 노력을 기울여 왔다. 이는 시장개방에 따른 체질을 개선하여 농가소득을 보전하고, 농업·농촌의 수요변화에 능동적으로 대처하기 위한 전략이었다. 농촌은 식량 생산만을 위한 공간은 아니다. 농촌의 공동체를 유지하고, 공익적·다원적 가치를 증대해야 할 필요성이 제기되고 있다. 지금까지의 농정기조는 경쟁력과 생산성 향상을 위해 다양한 정책을 추진해 왔으나, 농가소득 증대에 한계를 보여 왔다. 공익직불제의 개편에 따른 농가소득 직접지원 방식은 향후 더 강화될 것으로 예상되며, 농업인 수당을 도입하는 지자체가 늘어날 것으로 보인다. 세종시에서도 농업인 수당 지급에 대한 조례를 마련하였으며, 향후 농업인 수당의 방향과 전략이 필요한 시점이다. 세종시에 맞는 농업인 수당 시행에 따른 쟁점을 살펴보고, 적절한 농업인 수당 확산 및 안정적인 정착을 위한 검토가 필요하다. 이에 세종시 농업인 수당 지급계획의 쟁점들을 재검토하고 향후 농업인 수당의 안정적인 정착과 확대를 위해 필요한 부분을 제안하고자 한다.

농업인 수당 정책의 개요

■ 농업인의 개념

농업인에 대한 정의를 살펴보면, 농업경영체(농업인, 농업법인), 농가, 농업인, 농가인구, 농민 등 농업인에 대한 개념이 다양하게 혼용되고 있음을 알 수 있다. 법에 명시된 농업인은 일반적으로 떠올리는 농민과는 심리적 거리가 있다. 통상적으로 농촌마을에 거주하고 마을공동체를 유지하며, 농사일에 전념하면서 농업 소득에 의지해 살아가는 사람을 농민이라고 여긴다. 농림축산식품의 주요 통계에서 사용되는 '농가'와 '농가인구'는 가족농이 대부분이었던 시기에 적합한 용어로 제도권 내에서는 고려하지 않는다. 헌법과 농업 현장에서 사용되고 있는 '농민'은 법률, 시행령, 제도권, 행정문서, 통계 등 어디에도 보이지 않는 용어이다. 1987년 개정된 헌법에 '농어민'이라는 용어가 잔존해 있으나 1994년 농지법이 정식으로 발효된 이후 모든 문서에서 사라졌기에 제도권 내에서 농민으로 인정받는 것은 불가하다. 제도권과 행정문서에서 다루고 있는 '농업경영체'는 공익직불금을 포함한 농업보조사업 대상자의 자격기준에 절대적인 영향을 미치는 용어로, 농업인과 농업법인이 통계를 집계된다.

■ 농업인 수당의 개념

농업인 수당의 정의는 지자체마다 다르게 명시하고 있으나, 농업·농촌의 공익적 기능을 유지하기 위한 의무를 준수하는 농업인에게 지급하는 금전적 보상이다. 이를 수령하는 농업인은 사전에 정해진 조건을 충족해야 한다. 농업인 수당의 목적은 농업인의 안정적인 소득을 보전하고, 농업·농촌의 공익적 기능을

유지하고 증진하는 것이다. 구체적으로는 '지역경제 활성화', '전통문화·마을공동체 유지 및 발전' 등도 포함한다.

세종시 농업인 수당 도입여건 검토

■ 세종시 농업·농촌 현황

세종시 농가 수는 2021년 기준 6,573호이며, 농가인구는 15,348명으로 세종시 전체 인구(2021년 기준)의 약 4.2%를 차지한다. 농가 수는 2017년 대비 2020년에 1,245호가 증가하였고, 2021년에는 590호가 감소하였다. 농가인구는 2017년 대비 2021년에 약 3.5% 증가하였다. 세종시 농가인구는 2015년 이후 지속적으로 감소하였으며, 2020년에 약 1.7만명으로 상승하였다. 세종시 경지규모별 농가 중 0.5ha 미만의 영세소농은 61.8%로 전국 52.2%과 충남 41.5%보다 비중이 높다. 5.0ha 이상의 대농은 전국 3.4%, 충남 4.0%보다 비중이 낮다.

■ 세종시 농업경영체 현황

거주지 기준 농업경영체는 세종시 13,275개로 2015년 대비 연평균 4.6% 증가했다. 광역도의 연평균 증가율은 1.7%인 반면에 광역시의 연평균 증가율은 3.5%로 광역시의 농업경영체가 크게 증가하였다. 거주지 기준 동지역 경영체 수의 연평균 증가율은 31.1%인 반면에, 읍면지역 연평균 증가율은 0.1% 수준이다.

■ 농가소득 현황

2021년 국내 농가의 평균소득은 4,776만 원으로 2015년 대비 연평균 4.2% 증가하였다. 경지규모별 농가소득을 비교하면, 5.0ha 이상인 농가소득은 8,346만 원으로 전체 평균 농가소득인 4,776만 원의 1.7배 수준이다. 0.5ha 미만의 농가는 전체 평균 농가소득의 0.8배 수준이다.

■ 농업인 수당 정책효과

농업인 수당의 경제적 효과 중 농업생산 활동유지 그리고 농업경영 영농활동 기여 부분에 초점을 맞추고, 농업인 수당의 지급이 농업생산액에 미치는 영향이 존재하는지 검증하였다. 이중차분모형을 활용하여 검증한 결과 본 연구의 가설처럼 농업인 수당은 농업 생산액에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 파악되었다. 농업인 수당은 우리나라 식량안보의 식량 이용가능성과 식량 가격안정성 두 부분 모두에 기여할 것으로 판단된다.

기본구상

■ 쟁점 및 고려사항

농업인 수당의 수령 대상자 설정은 지자체별로 지급기준을 정할 수 있다. 전년도 공익직불금 수령자를 대상으로 정할 경우 매년 신속한 지급이 가능하지만, 금년도

1) 이 글은 2023년 수행된 정책과제 <세종시 농민수당 도입을 위한 방향과 전략>에 기반하고 있음.

지급 예정자의 불만이 제기될 수 있다. 당해연도 공익직불금 대상자로 정할 경우 올해 지급 예정인 농업인의 약 1,000~1,500명의 불만이 해소되나, 최대 약 9억 원의 예산이 추가 소요될 것으로 판단된다. 신속한 지급 등을 고려하여 전년도 공익직불금 지급대상자로 설정하는 것을 고려할 수 있다. 지급액은 복지부 협의 결과에 따라 예산 범위를 최대 60만 원 이내로 협의하였다('22.12). 전국적으로 연간 60만 원이 최저 지급액이며, 인근 지자체와의 형평성 등을 고려하여 연간 60만 원을 지급하는 것이 타당하다고 판단된다. 2022년 직불금 수령자(5,957명) 중 동지역 거주자(505명, 8.5%)의 지급기준을 설정할 필요성이 제기되었다. 농촌에 거주하지 않는 자는 적정 영농규모 농업인에게만 지급하고 취미농 등 비전농 성격의 농업인은 지급 대상에서 배제하였다. 첫 시작연도인 2023년은 사전절차 (추경 반영, 읍면동 담당자 교육 등) 준비에 시간이 소요되는 점을 감안하여 10월(전년도 지급자 대상 시) 혹은 12월(당해년도 대상자 지급 시)에 지급 가능할 것으로 판단된다.

■ 비전 및 핵심가치

핵심가치 1 : 소외받지 않고 공정하게 영세소농을 위한 정책을 어떻게 실현할 수 있을 것인가?

모두가 공감하고 납득할 수 있는 기본방향의 설정이 필요하며, 사람 중심의 형평성을 원칙으로 공정한 기본 틀 구성이 요구된다.

핵심가치 2 : 농업인들의 경영비 절감과 소득을 보전하고 삶의 질 제고를 위한 공정한 수당지급이 가능할 것인가?

농업인 수당의 효율적 제공을 위한 시스템을 도입하며, 도농복합 도시로서 도농이 상생할 수 있는 농업인 수당 정책제도가 마련되어야 한다. 또한 정책 거버넌스를 통하여 농업정책에 대한 신뢰를 증진하고 농업인으로서의 자긍심과 영농의지를 고취시켜야 한다.

핵심가치 3 : 세종시 농업·농촌의 다원적·공익적 가치를 어떻게 확산할 것인가?
농업의 다원적 가치를 확산하기 위하여 농업인을 위한 교육프로그램을 강화해야 하며, 사회적 인식확산을 위한 홍보에 노력을 기울여야 한다.

핵심가치 4 : 도농 간의 소득 불균형을 해소하고 농업인 수당이 정책적으로 안정적인 정착이 가능하기 위한 방안은 무엇인가?

안정적이고 지속가능한 정책이 되기 위한 평가체계 마련이 요구되며, 부정수급 방지 등의 모니터링 기능을 강화해야 한다.

[그림 1] 비전 및 추진전략

비전	세종시 농업인의 삶의 질 제고 및 농업·농촌의 다원적 가치 확산
4대 핵심가치	<ul style="list-style-type: none"> · (공정) 영세농업인이 소외 받지 않는 공정한 농업인 수당 지급 · (행복) 농업인의 행복한 삶의 질 증진 · (가치) 농업·농촌의 공익적·다원적 가치 제고 · (균형) 도농 간 소득 불균형 해소를 위한 소득보전
4대 추진전략 (8대 정책과제)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 평등한 농업인 수당 실현 <ol style="list-style-type: none"> 1) 공감대 형성을 통한 기본방향 설정 2) 지속가능한 농업인 수당 지급을 위한 기본 틀 구축 2. 농업인 수당의 공정성 및 효율성 제고 <ol style="list-style-type: none"> 3) 세종형 농업인 수당 제시 및 실행 4) 농업인 수당 정책 거버넌스 형성 3. 농업·농촌의 다원적 가치 확산 <ol style="list-style-type: none"> 5) 농업인 수당 교육기능 강화 6) 홍보기능 강화를 통한 사회적 인식 확산 4. 안정적 농업인 수당 정책 수행을 위한 정책평가 및 환류 <ol style="list-style-type: none"> 7) 농업인 수당 정책평가 및 평가체계 구축 8) 농업인 수당 모니터링 기능 강화

세종시 농업인 수당의 운영방안

■ 기본방향 및 사업개요

세종시 농업인 수당은 농업·농촌의 공익적 가치와 농촌 공동체 유지에 기여하는 농업인에게 수당을 지급함으로써 농업인의 기본소득을 보장하고 사회적 참여를 촉진하며 농업·농촌의 활성화에 이바지하는 것을 목표로 한다. 재원구성 및 예산은 시비 100%, 약 34억('23년 기준)이며, 지급대상은 농업경영체 경영주로 한다.

■ 운영체계 및 거버넌스

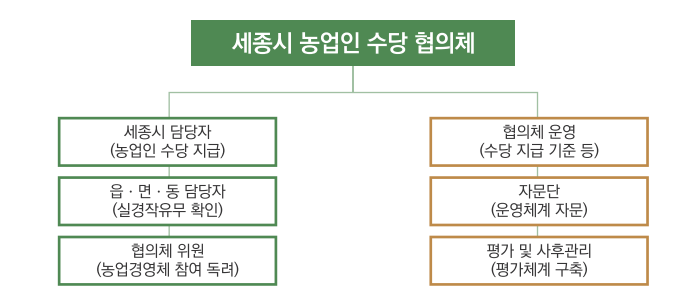
세종시 농업인 수당 지급절차 및 체계는 불임과 같은 흐름으로 운영된다('23년 기준).

[그림 2] 지급절차 및 추진체계

업무흐름	시 기	주요 내용
① 신청·접수 전	'23. 7.	· 사업 시행지침 시달(시) · 사업 홍보, 신청·접수 일정 안내(시) · 신청서 등 인쇄 비치 등 (읍면동)
② 사업 신청·접수 (관내 관할시)	(방문신청) '23. 7. - '23. 9.	· 신청서 제출(농민 → 관할지 읍·면·동) ① 신청서, 이행서약 등 구비서류 첨부하여 농업인 수당 신청 ② 지급동의서(복지급여 수급자만 해당) 제출
③ 수당 지원 규모 확정	'23. 8월말	· 수당 지원 규모 확정 (시 농업인 수당 위원회) ('23년 한정)
④ 지급대상자 선정 (읍·면·동) ⑤ 지급대상자 확정 및 지급 (세종시)	'23. 10. - '23. 12.	· 전년도 기본직접지불금 지급 확정자에 대하여 농업인 수당 지급
⑥ '24년 수당 지원계획 결정	'23. 11.	· 농업인 수당 심의위원회 심의(시) - 지급대상, 금액, 시기 등
⑦ 사업 정산	'24. 1.	· 정산보고(읍·면·동 → 시)
⑧ 사후관리 - 관리(읍·면·동) - 환수(세종시)	연중	· 부정수급자, 부정사용자 적발, 지급 중지 및 환수 대상 확인 등

농업인 수당 지원계획 및 정책결정을 심의 및 의결하기 위한 논의 기구를 구성하고, 위원회는 위원장을 포함한 15명 내외의 위원으로 구성한다[그림 3].

[그림 3] 세종시 농업인 수당 협의체 체계도



■ 의무교육 및 홍보방안

농업인에게 수당 정책을 알리고 잘못된 사회인식을 바로잡기 위한 농업인 수당 교육이 필요하다. 농업인 수당 수령 농업인의 의무교육은 공익직불제 의무교육으로 대체하여 운영한다. 농업인 수당의 정책홍보와 세종시 농업인 수당의 인지도 확산을 위한 농업인 수당에 대한 강의 프로그램 개발이 필요하다.

정책적 시사점

농업인 수당은 공익적 기능을 증진하고 농가소득을 직접 지원하는 정책이다. 정책지원 대상자인 농업인은 공익적 기능에 대한 책무를, 정책사업 담당자인 세종시는 농업·농촌의 공익적 기능을 증진하기 위한 노력을 다하여야 한다. 세종시 농업인 수당 기본구상의 비전은 세종시 농민이 삶의 질을 제고하고 농업·농촌의 다원적 가치를 확산하는 데 있다. 농업인 수당 기본계획 수립에 있어 정책목적은 분명히 하고 농업인이 농업인 수당 준수 의무를 이행하도록 지도 및 교육시켜야 한다. 농업인 수당 정책이 지속가능하기 위해서는 부정수급에 대한 점검을 유지하고 강화해 나가야 한다. 농업인들의 농업인 수당 이해도를 제고하고 농업·농촌 현장의 의견을 수렴하여 정책의 개선방안을 도출하여야 한다.

지속가능한 농업인 수당 지급을 위하여 재정적 여건을 개선하기 위한 노력도 필요하며, 농업인만을 위한 정책이 아닌 시민 모두가 공감할 수 있는 정책이 될 수 있도록 정책의 공감대를 형성하기 위한 노력도 병행해야 한다.