

전략연구 2015-07

충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구

박경철 · 강마야

발 간 사

오늘날 세계는 극심한 양극화와 불평등으로 몸살을 앓고 있다. 자본과 권력이 소수에게 집중되면서 그들의 부는 점점 쌓여가는 반면, 다수의 대중들은 소득 저하와 노동의 불안정성으로 불안한 삶을 살아가고 있다. 2013년 OECD 보고에 따르면, 34개 회원국의 상위 10%의 평균소득은 하위 10% 평균소득의 9.6배로 사상 최대치를 기록했다. 또한, 1%의 상위 최상위 부유층이 전체 자산의 18%를 차지하고 하위 40%가 가진 자산은 전체의 3%에 불과했다.

이처럼 전 세계적으로 진행되고 있는 극심한 소득 불평등 현상을 극복하기 위한 방법으로 다양한 정책이 제시되고 있지만 소득재분배의 수단으로 기본소득제가 크게 주목을 받고 있다. 기본소득은 그동안 국가 혹은 지역에서 실시하고 있는 선택적 복지의 문제와 한계를 극복하고 사람이 사람답게 살 수 있는 최소한의 비용을 모든 사람들에게 조건 없이 제공하자는, 개인의 인권과 복지를 모두에게 보장하는 보편복지의 핵심 정책이다.

기본소득제는 현재 일부 국가 혹은 지역단위에서 논의되고 있거나 실행 중에 있다. 미국의 알래스카주가 영구기금을 만들어 시민들에게 배당하고 있는 것이 대표적인 사례이고 브라질, 스위스, 핀란드, 네덜란드, 중국, 인도 등에서도 논의와 실험이 진행되고 있다. 우리나라에서도 지난 대선 때 여당 후보가 내놓은 노인기초연금제도 기본소득의 일종이다.

따라서 본 연구는 이러한 기본소득제를 우리나라 농촌, 특히 충남도 농촌지역에 적용할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이다. 왜냐하면, 우리나라 농업·농촌은 1990년대 농산물시장 개방 이후 도농 소득 격차 심화, 그로 인한 과소·고령화로 인해 점점 피폐해져 가는 것이 현실이기 때문이다. 특히 최근 들어, 미국, 유럽, 중국 등 농업대국 등과 FTA 체결로 인해 우리나라 농업과 농촌은 그야말로 풍전등화의 위기에 처해있기 때문에 특단의 조치가 필요하다.

이러한 시점에서 본 연구에서 제시하고 있는 농민기본소득은 그동안 왜곡되어온 농업직불제의 문제점을 보완하고 인권과 복지 그리고 지속가능한 농업과 농촌을 만드는 데 대안적 정책 가치를 지니기 때문에 충남도 차원에서도 이를 적극 도입되길 기대한다.

2015년 8월 31일
충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라 농업·농촌은 1990년 이후 개방 농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득과 인구 감소라는 이중의 어려움으로 특단의 대책이 요구되고 있다. 도시근로자에 비해 농업인의 소득 수준을 보면 명확하게 이해될 수 있다. 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락했다. 2014년에는 61.5%로 다소 회복한 상태이긴 하지만 그 격차는 여전히 심각한 상태이다.

더욱이 농업인과 농촌은 농산물에 대한 시장개방 확대로 농촌인구는 갈수록 줄어들어 현재 농촌은 초고령사회로 진입한 상태이다. 이러한 추세가 지속된다면 농촌사회 전반이 붕괴될 수도 있다는 위기감이 있어 획기적 정책전환이 요구되고 있다. 정부가 농산물 개방에 따른 농업인의 피해를 보전하고 농업의 다원적·공익적 가치를 증진하기 위해 농업인에게 직접 지급하고 있는 농업직불금은 2013년 기준 농가소득의 2.7%로 매우 미비한 상태이다.

따라서 본 연구는 최근 들어 지역 간, 계층 간 소득격차와 불평등의 문제 해결, 그리고 지속 가능한 사회건설을 위한 혁신적 대안으로 국내외에서 제시되고 있는 기본소득제(basic income program 또는 basic income grants)에 관한 국내외 논의 동향을 살펴보고 이 제도를 충남도 농촌지역에 우선적으로 도입할 수 있는 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 요약

본 연구의 제1장에서는 연구의 배경 및 필요성, 연구 목적과 방법, 그리고 연구 분석틀을 제시했다. 연구 목적은 크게, 1)기본소득의 개념과 국내외 논의 동향 분석, 2)농촌주민 기본소득의 개념과 도입의 필요성, 3)충남도 농촌 특성에 맞는 기본소득제의 모델 개발, 4) 적용 대상 마을을 사례로 시뮬레이션 분석 및 문제점 도출, 마지막으로 5)충남도에서 농촌주민 기본

소득을 실행하기 위한 정책적 제안 제시 등 다섯 가지이다.

제2장에서는 기본소득과 관련한 선행 연구와 이에 관련 모델을 분석이다. 그래서 먼저 기본소득의 정의를 명확히 하고 기본소득의 사상적 배경과 쟁점 그리고 한계를 분석했다. 또한 우리나라 농촌에서 기본소득이 왜 필요한지 그 배경을 설명하고 관련 문헌을 통해 농민기본소득 관련 모델들을 분석했다.

제3장에서는 해외에서의 기본소득 논의 동향과 사례, 그리고 경험 사례를 분석해 시사점을 도출했다. 특히, 역소득제와 알래스카 주 영기기금을 통해 시민배당을 하고 있는 미국, 농촌마을을 대상으로 기본소득 시범프로젝트를 진행하고 그 유의미한 결과를 도출한 인도, 공유자산인 토지의 지대가치 상승분을 활용해 시민들이 골고루 잘 살 수 있도록 사회적 실험을 추진하고 있는 충칭모델(重慶模式)의 중국 등의 사례를 집중적으로 분석하고, 기타 브라질, 핀란드, 나미비아의 기본소득 실험과 논의 동향을 살펴보았다.

제4장에서는 우리나라 농촌에서 기본소득이 필요한 근거를 제시하기 위해 최근 10년 동안 악화되고 있는 농가소득 변화 추이를 농가경제 통계데이터를 활용해 면밀히 분석했다. 분석 결과, 최근 10년 동안 도시와 농촌 간 소득 격차는 심화되고 있고, 농촌 내에서도 부익부 빈익빈 현상이 심화되는 것으로 나타났다. 농업소득은 갈수록 줄어드는 반면 농업경영비는 갈수록 상승해 영농여건은 갈수록 악화되는 상황에 있음을 규명했다. 또한 농업인의 소득보장을 위해 실시되고 있는 다양한 농업직불금이 전체 농림예산에서 차지하는 비율은 갈수록 줄어들고 실제 농가소득에서 차지하는 비율도 2.7%에 불과해 농업인의 소득보전 효과에는 매우 미흡하다는 점을 지적했다. 특히 현재의 농업직불금제도는 농지면적을 기준으로 실시하기 때문에 규모의 영농이 가능한 농업인에게는 매우 유리하지만 규모가 작은 소농에게는 매우 불리한 제도이기 때문에 기본소득과 같이 소농에게 유리한 제도적 보완이 필요함을 제기했다.

제 5장에서는 농촌지역에서 기본소득을 실시한다면 어떤 점들이 중요하고 전제되어야 하는지에 대해 알아보기 위해 농업 관련 종사자들 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고 그 결과를 정리했다. 또한 충남형 농촌주민 기본소득 실행모델을 개발하기 위해 충남도 금산군 부리면 방*리 마을을 대상으로 기본소득 실행모델을 위한 시뮬레이션을 실시하고 각 모델별 장단점과 예상되는 비용을 추정했다. 이러한 실행모델은 이후 충남도 농촌지역에서 기본소득 시범사업이 실시될 경우 유용한 참고 모델이 될 것으로 판단된다.

마지막 제6장 결론에서는 연구 요약 및 정책적 제언을 제시했다. 정책적 제시는 크게 두

방향이다. 첫 째는 충남도에서의 농민기본소득 논의를 확대하는 것이고, 둘째는 충남도 농촌 지역에서 농민기본소득제를 시범적으로 실시하는 것이다. 이러한 시범사업을 통해 그 결과가 긍정적으로 나올 경우 이를 단계적으로 확산하는 방법을 모색하는 것이다.

3. 정책적 제언

1) 기본소득 논의 확대

우리나라 농업과 농촌의 여건은 WTO, FTA 등 시장개방 확대, 기후변화와 각종 재해의 확산, 과소고령화로 인한 인력 부족 등으로 갈수록 악화되고 있는데 이러한 상황은 단시일 내에 호전되기는 힘들 것으로 판단된다. 따라서 정부 차원에서 농업직불금을 통해 농업인들에게 소득보전을 실시하고는 있지만 농업직불금 제도 자체는 농지면적을 기준으로 직불금을 지급하기 때문에 농업인의 대다수인 소농들에게는 매우 불리한 제도이다.

따라서 소농을 보호하고 농촌공동체를 유지하기 위해 기본소득제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 많은 논의와 협의의 과정을 거쳐야 한다. 중앙정부와의 제도적, 법률적 관계, 예산, 실시 방법 등등 고려해야 할 사항들이 많다. 과연 이러한 제도가 충남도에서 도입하는 것이 타당한 것인지, 만약 도입된다면 어떠한 장단점과 문제점이 있는지를 논의하고 이러한 제도의 도입이 타당하다고 판단되면 구체적으로 어떻게 실시할 것인지에 관한 연구와 합의를 발전시켜 나가야 할 것이다.

2) 충남도에서 농민기본소득제 시범사업 실시

세계 각국에서는 다양한 기본소득제를 실시했거나 실시하기 위한 논의가 한창 진행 중에 있다. 특히 인도의 경우에는 농촌마을을 대상으로 시범사업을 실시하고 그 유의미한 결과를 얻어냈다. 따라서 인도의 사례와 같이 충남도도 어려움에 직면하고 있는 농촌 현실을 타개하기 위한 대안적 정책수단의 하나로 농민기본소득 도입을 적극 고려하고 이러한 제도의 타당성과 실효성을 검증하기 위해 우선 몇 개의 마을을 대상으로 시범사업을 실시할 필요가 있다.

시범사업은 일반 마을과 특수 마을(한계마을, 생태보전마을, 친환경농업마을 등)로 나누어 실시하고 효과가 검증된 마을 형태를 우선적인 정책 대상으로 설정해 단계적으로 확대해 나가는 방법을 강구해 볼 수 있다.

시범사업에 필요한 예산은 우선 충남도 농정예산 가운데 3농혁신 특화사업비 또는 농정융복합사업비로 실시하는 방안과 현재 충남형 농업직불제 개선을 위한 사업비의 일부에서 충당하는 방법이 있을 것이다. 이러한 경우 농업직불제 개선사업과 농민기본소득제 시범사업을 연계해 추진하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 농업직불금제도가 현실적으로 많은 문제를 노정하고 있기 때문에 이를 농민기본소득제 방식으로 보완해 추진하는 방식이다. 약 2년 안팎의 시범사업을 통해 농민기본소득제의 정책적 효과가 분명할 경우 충남도 차원에서 단계적으로 확대하며 이를 중앙정부에 건의해 중앙정부사업으로 확대하는 방법도 적극 강구해 볼 수 있다.

이상과 같은 내용을 바탕으로 충남형 농민기본소득제 시범사업 실시의 기본 방향을 정리하면 다음의 표와 같이 정리될 수 있다.

<표 >충남형 농민기본소득제 시범사업의 기본 방향

항목	실시 내용	참고 사항
사업명	충남형 농민기본소득제 시범사업	“농민기본소득” 이 어려울 경우 “농민배당” 으로도 개칭 가능
대상인	농민(법률상의 농업인+고령은퇴농+소작농)	법적 농업인의 정의를 확대 적용
대상마을	일반 마을 2곳, 특수마을 4곳	특수마을: 생태환경보전 및 낙후·피해마을
실시 기간	2년	상황에 따라 조절 가능
소요금액	매년 6억 9,120만 원	마을당 1억 1,520만 원 (26가구 기준)
예산출처	3농혁신특화사업비 / 농정융복합사업비	기존 농림사업 가운데 일몰사업비를 재배정 / 가능 시 정부 및 민간기금 활용 방안 강구 필요
평가방법	인도 프라데시 농민기본소득제 평가방법 준용	우리나라 및 충남도 특수성 반영
추진 방법	1단계: 시범사업 / 2단계: 긍정 평가시 충남도 내 확대 / 3단계: 전국 확대 건의	궁극적으로 중앙정부 건의를 통해 전국 확대 실시
대안	우선 당장 충남형 농민기본소득제 실시가 어려울 경우 농업직불제 제도 개선사업(생태환경 부문)과 결부해 실시	대상마을 선정은 농업직불제 시범사업 대상지로 하되 보상을 기본소득제 방식으로 실시
정책 효과	중앙정부 농업직불제와 차별화한 혁신적인 제도 개선 모델 제시	단순 “농업직불제 개선사업” 에서 “공익농민배당” 과 같이 새로운 이름 부여를 통해 정책마케팅 효과 극대화
실시 및 평가 주체	실시: 충청남도과 각 시군 평가: 지자체+연구기관+민간단체	실시는 지자체에서 평가는 민+관+연이 연계해 평가

목 차

제1장 서 론

1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 연구 방법	4
1) 문헌 연구	4
2) 통계자료 분석	4
3) 심층인터뷰 조사	4
4) 농민기본소득 상상워크숍 실시	5
4. 분석틀 및 흐름도	5
1) 연구 분석틀	5
2) 연구 흐름도	6

제2장 선행 연구 및 모델 분석

1. 기본소득의 정의	7
1) 기본소득 사상과 논의 배경	7
2) 기본소득의 쟁점과 한계	12
3) 농촌주민 기본소득 논의 배경 및 방향	15
2. 기본소득 관련 연구 분석	21
1) 전체 기본소득 관련 연구	21
2) 농촌주민 기본소득제 관련 연구	24
3. 실행모델 관련 연구	27
① 정기석(2014)의 실행 모델	27
② 박경철(2014)의 실행 모델	29
③ 한국농업경제학회와 한국농촌사회학회(2014)의 농업직불제 개선 모델	29
④ 김성훈(2015)의 실행 모델	29
⑤ 남기업(2015)의 실행 모델	30

제3장 국외 연구 및 실천 사례

1. 미국	31
1) 기본소득제에 관한 규정	31
2) 정책의 역사	32
3) 가난과의 전쟁	32
4) 보장소득에 대한 움직임의 분과들	35
5) 역소득제실험	36
6) 알래스카의 영구기금배당(Alaska's permanent fund dividend)	37
7) 미국 내 기본소득제에 대한 현재의 논의	37
8) 결론	38
2. 인도	39
1) 배경	39
2) 실험설계의 특성	40
3) 평가방법	43
4) 일차적인 사례 중심의 결과	43
5) 정책적 함의	48
3. 중국	49
1) 충칭모델(重慶模式)의 내용	50
2) 충칭모델이 기본소득에 주는 시사점	54
4. 기타 국가	56
1) 브라질	56
2) 핀란드	56
3) 나미비아	56
5. 시사점	57

제4장 농업·농촌 여건의 변화

1. 도시가구소득 및 농가소득 비교 분석	59
1) 도농 간 소득양극화 : 도시가구와 농가가구의 비교	59
2) 농가 간 소득양극화 : 경영주 연령과 경지규모별 농가소득 차이	62
2. 농업소득과 농업직불금 실태	65
1) 농업관련 소득 현황	65
2) 농업관련 지출 현황	71

3) 농업직불금 예산	72
3. 소결	77

제5장 실행모델 개발

1. 인터뷰조사 결과 분석	79
1) 피조사자 기본 현황	79
2) 농가소득 및 농업직불제에 대한 평가	80
3) 기본소득 인지 및 실천 방법	88
2. 실행모델 검토	98
1) 대상지 선정	99
2) 대상지 마을 기본 현황	100
3) 시나리오별 기본소득 실행모델	102
3. 소결	104
1) 조사 결과 요약	104
2) 충남형 농민기본소득제 도입의 기본 방향	106

제6장 결론

1. 연구의 요약	110
2. 정책적 제언	111
1) 기본소득 논의 확대	111
2) 충남형 농민기본소득 시범사업 실시	112

참고 문헌	114
-------------	-----

부 록	120
부록1. 농가경제조사 분석 개요	122
부록2. 농가경제조사 용어	126
부록3. 농촌주민 기본소득 관련 관계자 인터뷰 조사표	127
부록4. 농민기본소득 상상위크숍 결과보고서	133

표 목 차

[표 2-1] 역대 정부별 주요 농업정책 내용 및 투융자 규모	18
[표 2-2] 우리나라 유형별 농업직불금 제도와 재원	20
[표 2-3] 공익농민 기본소득제 추진단계별 설계안	28
[표 4-1] 농림수산물식품분야 및 농업직불금 예산	73
[표 5-1] 인터뷰 대상자 현황	80
[표 5-2] 농촌주민에 대한 소득 보전 방식 선호도와 그 이유	82
[표 5-3] 농촌주민의 전반적 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정책	84
[표 5-4] 향후 농업직불금의 농업소득 기여 전망	85
[표 5-5] 농업직불제의 불평등 문제 해결을 위한 방안	88
[표 5-6] 기본소득에 대한 인지, 관심, 필요 정도	89
[표 5-7] 농촌주민 기본소득의 필요성 이유	91
[표 5-8] 기본소득 필요 시 그 대상	93
[표 5-9] 농민 기본소득 월수령 적정 금액	93
[표 5-10] 기본소득과 다른 사항(토지소유 및 소득)과의 연계 여부	94
[표 5-11] 기본소득제 실시할 경우 항목별 연계의 필요성 여부	95
[표 5-12] 기본소득 수령 시 농업보조금 포기 의향 여부 및 포기 정도	95
[표 5-13] 농촌주민 기본소득 시범사업 우선 대상지 및 이유	96
[표 5-14] 농촌주민 기본소득의 예산 출처	97
[표 5-15] 농촌주민 기본소득제 실현 가능성 평가	98
[표 5-16] 금산군 방*리 마을의 기본 현황	101
[표 5-17] 유형별 기본소득 실행모델	103
[표 5-18] 실행모델별 장단점과 고려사항	104
[표 5-19] 충남형 농민기본소득제 시범사업의 기본 방향	109

그림 목 차

[그림 1-1] 연구 분석틀	5
[그림 1-2] 연구진행 흐름도	6
[그림 2-1] 도시와 농촌의 소득격차(단위: 천 원, %)	15
[그림 2-2] 농가소득의 구조(단위: 천 원)	16
[그림 2-3] 농어촌주민 기본소득 필요성 개념도(박경철, 2014)	26
[그림 4-1] 도시가구와 농가가구의 소득 격차 (단위: 천 원, %)	59
[그림 4-2] 도시가구와 농가가구의 소비지출 격차 (단위: 천 원,%)	60
[그림 4-3] 도시가구와 농가가구의 비소비지출 격차 (단위: 천 원,%)	61
[그림 4-4] 도시가구와 농가가구의 처분가능소득 격차 (단위: 천 원,%)	62
[그림 4-5] 경영주 연령대별 농가소득 추이 (단위: 천 원)	63
[그림 4-6] 경지규모별 농가소득 추이 (단위: 천 원)	64
[그림 4-7] 전겸업 농가별 농가소득 (단위: 천 원)	65
[그림 4-8] 농업소득 전체분포 양상 : 2008&2013 (단위: %)	66
[그림 4-9] 경지규모별 농업소득 전체분포 : 2008&2013 (단위: 원)	67
[그림 4-10] 경영주 연령대별 농업소득 평균값 및 중앙값 (단위: 원)	68
[그림 4-11] 지역별 농업소득 평균값 및 중앙값 비교 (단위: 원)	69
[그림 4-12] 지역별 농업소득 평균값 및 중앙값 비교 (단위: 원)	69
[그림 4-13] 지역별 농가경제잉여 평균값 및 중앙값 비교 (단위: 천 원, %)	70
[그림 4-14] 농업의존도 및 농업소득률 (단위: %)	71
[그림 4-15] 농업총수입과 농업경영비 (단위: 천 원, %)	72
[그림 4-16] 농가가구당 및 농업인 1인당 직불금 (단위: 천 원, %)	74
[그림 4-17] 농가소득 및 농업소득대비 직불금 비중(단위: 천 원, %)	75
[그림 4-18] 경제규모별 이전소득 평균값 및 중앙값 (단위: 원)	76
[그림 4-19] 지역별 이전소득 평균값 및 중앙값 (단위: 원)	76
[그림 5-1] 금산군 부리면 방*리 마을의 위치도 및 교통 여건	99

제1장 서론

1. 연구 배경 및 필요성

기본소득제(basic income program 혹은 basic income grants)란 사회구성원 모두에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 정기적으로 지급하는 제도이다. 이 제도는 1797년 토마스 페인(Thomas Paine)이 토지정의(agrarian justice)에서 말한 ‘시민배당’에 기원을 두고 있으며, 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 ‘사회적 배당’과 프랑스 사회학자 앙드레 고르의 ‘평생 사회수당’을 이론적 기초로 삼고 있다.

최근 들어 양극화와 불평등 문제가 전 세계적인 화두로 등장하면서 자본주의와 사회주의를 넘어선 새로운 사회모델로써 기본소득제가 주목을 받고 있고 현재 국가 혹은 지역 차원에서 다양한 논의와 실험들이 진행되고 있다. 예를 들어, 미국(알래스카주), 나미비아, 브라질(기본소득법 통과 그러나 미시행), 스위스(기본소득제 도입을 국민투표 청원), 중국(重慶모델), 핀란드, 뉴질랜드, 네덜란드 등에서 기본소득제를 도입했거나 논의가 한창 진행되고 있다.

기본소득은 기본적으로 노동과 연계된 임금체계를 극복해 모든 인간에게 존엄과 자유를 보장한다는 이념으로 크게 보편성, 개별성, 무조건성 등 3가지 특성을 지닌다(강남훈, 2014). 여기서 보편성은 부자에게도 준다, 개별성은 개인별로 준다, 무조건성은 노동할 것을 요구하지 않음을 뜻한다. 또한 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지 조건을 충족시키면 부분적인 기본소득으로 본다. 예를 들어 박근혜 대통령의 대선공약이었던 노인기초노령연금도 여기에 해당된다.

이처럼 국내외적으로 기본소득에 대한 논의가 활발히 진행되는 가운데 최근 기본소득제를 농민, 혹은 농촌주민에게 먼저 도입하자는 주장들이 제기되고 있다(변현단, 2014: 정기석, 2014, 김성훈 2015). 이러한 배경에는 현재 우리나라 농업과 농촌이 국가적으로 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 시장개방으로 위기에 몰려있기 때문이다.

우리나라 농업·농촌은 1990년 이후 개방 농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득과 인

구 감소라는 이중의 어려움으로 특단의 대책이 요구되고 있다. 도시근로자에 비한 농업인의 소득 수준을 보면 명확하게 이해될 수 있다. 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락했다. 2014년에는 61.5%로 다소 회복한 상태이긴 하지만 그 격차는 여전히 심각한 상태이다.

더욱이 농업인과 농촌은 농산물에 대한 시장개방 확대로 농촌인구는 갈수록 줄어들어 현재 농촌은 초고령사회로 진입한 상태이다. 이러한 추세가 지속된다면 농촌사회 전반이 붕괴될 수도 있다는 위기감이 있어 획기적 정책전환이 요구되고 있다.

물론 정부에서도 여러 대책을 내놓고 있다. 그 가운데 농업인의 소득보장을 위해 핵심적으로 내놓고 있는 정책이 농업직불금의 확대이다. 하지만 현재 농업인 소득보장과 농업의 다원적 기능 증진의 일환으로 추진되고 있는 농업직불제는 낮은 단가, 대농 유리, 높은 행정비용과 부채지주로의 전달 등 많은 문제점으로 근본적 전환이 요구되고 있다. 또한 현재 정부가 농업인의 소득안정으로 실시하고 있는 농업직불제가 농업인의 실질적인 소득 향상과는 상당한 괴리가 존재한다. 예를 들어, 2010년 농림어업총조사 기준 상위 11.4% 쌀농가가 전국 논면적의 58.2%를 경작한다. 즉, 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아가고 있는 실정이다. 그리고 전체 농가소득 가운데 직불금은 약 2.7%(2013년 기준)로 매우 미약한 상태이다.

따라서 현재의 농업직불제로는 농업과 농촌의 다원적 기능에 대한 충분한 보상을 담보하지 못할 뿐만 아니라 면적을 기준으로 한 단가 설정은 소농(小農)을 도태시켜 오히려 농촌공동체를 파괴하는 역효과가 있다. 또한 농촌의 소득개발 차원으로 이뤄지고 있는 다양한 농촌개발 사업도 결국 농촌의 고령화와 역량 부족으로 한계에 부딪히면서 농가소득 증대에는 한계에 다다른 상태이다. 이 때문에 농촌주민 기본소득과 같은 새로운 방식의 농민소득 보전이 요구되고 있다.

최근 한국농촌사회학회는 ‘농업보조금 지원의 개선과제’(2015)에서 쌀 변동직불금은 기존 처럼 면적 기준으로 지급하되 고정직불은 농가 인원수를 기준으로 지급하는 방안을 제시했다. 김성훈(2015)과 남기업(2015) 또한 농업직불금의 한계를 지적하고 농가소득보전과 농업과 농촌의 공익적 가치 증진 그리고 농업인의 존엄을 위해 농가당 매월 50-60만 원씩 기본소득을 지급하자고 주장했다.

따라서 본 연구에서는 최근 사회적으로 논의가 확산되고 있는 기본소득제의 논의 동향을 살펴보고 이 제도를 충남도 취약지역 농촌지역에의 우선 적용가능성과 실천 방안을 모색하고

자 한다. 2014년 10월에 선포된 「충남도민 인권선언」에는 충남도 농촌주민은 기본적인 소득을 보장 받을 권리가 있고, 충남도는 이를 보장해 줄 책무가 있음을 적시했다. 본 연구는 이러한 충남도민 인권선언 <제12조 농어민의 권리>¹⁾ 실현을 위한 합리적인 방안 모색의 일환이기도 하다.

2. 연구 목적

이상과 같은 연구 배경 및 필요성을 배경을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 목적을 가진다. 첫째, 기본소득의 개념과 국내외 논의 동향 분석이다. 학자에 따라 관점을 달리하고 있는 기본소득에 대한 개념을 명확히 하고 이에 관한 국내외 연구 동향을 분석하고자 한다.

둘째, 농촌주민 기본소득 도입의 필요성 제기이다. 기본소득이 왜 우리나라 농촌에 필요한지에 대한 논리적 배경을 제시하고자 한다. 국내 농업과 농촌 현실의 어려움을 설명하고 그동안 많은 정책들이 있어왔지만 정책적 실효성이 저조했다는 점을 들어 기본소득제도 도입의 당위성을 설명하고자 한다.

셋째, 충남도 농촌 특성에 맞는 기본소득제의 모델을 개발한다. 기본소득의 전제조건이 되는 다양한 요소들을 파악하고 이를 충남도에 도입할 경우 고려해야 할 사항들을 파악한다.

넷째, 적용 대상 마을을 사례로 시뮬레이션 분석 및 문제점 도출한다. 충남도에서 우선적으로 도입되었으면 하는 농촌마을을 선정하고 이 마을을 중심으로 기본소득 실행을 시뮬레이션해 예상되는 효과와 문제점을 분석하고자 한다.

마지막으로 충남도에서 농촌주민 기본소득을 실행하기 위한 고려사항과 정책적 제언을 제시하고자 한다.

1) 충남도민 인권선언 <제12조 농어민의 권리>

① 충청남도의 농어민은 기본적인 소득을 보장받으며 지속가능하고 안전하게 농어업을 할 권리가 있다.

② 충청남도는 농어민의 소득을 보장하고 안전하고 건강하게 농어업을 할 수 있도록 정책을 수립하고 지원할 책무가 있다.

3. 연구 방법

1) 문헌 연구

기본소득 관련 국내외 논문, 연구보고서 및 관련 문헌을 분석하고자 한다. 특히 기본소득지구네트워크(BIEN)와 산하 유럽, 미국, 한국 등 각국 혹은 지역의 기본소득네트워크 상의 자료를 참고해 분석하고자 한다. 또한, 인도 프라데시 농촌마을에서의 기본소득 실험에 관한 자료와 중국 충칭(重慶)에서의 ‘공동부유’실험에 관한 자료 등을 수집해 분석하고자 한다.

2) 통계자료 분석

농촌주민 기본소득 도입을 위해서는 무엇보다 농가의 소득실태를 정확히 파악하는 것이 우선이다. 그래서 소득관련 통계분석은 크게 세 가지로 나눠 실시코자 한다.

첫째, 농가소득의 정확한 실태와 변화 양상을 알기 위해 농가통계조사(2008-2013) 자료를 활용해 분석하고자 한다. 5년 동안의 농가소득 실태를 분석해 그 동안 농가소득이 어떻게 변화되어 왔고 문제점이 무엇인지 정확하게 분석하고자 한다.

둘째, 그동안 정부에서는 농가소득안정을 위해 다양한 정책을 펼쳐왔다. 그 가운데에서도 농가소득안정을 위한 농업직불금제도를 1997년부터 시행했고 그 후 다양한 농업직불금제도를 실행해 왔다. 본 연구에서는 이러한 농업직불금정책의 내용과 농가소득 증대 효과에 대해 분석하고자 한다.

셋째, 농촌주민 기본소득 시뮬레이션 대상 마을 통계 분석이다. 사례마을에 대한 기초 현황과 마을통계를 파악하고 이를 분석자료에 활용코자 한다.

3) 심층인터뷰 조사

농촌주민 기본소득에 관한 의견조사를 위해 핵심인물이나 단체에 대해 심층인터뷰(FGI 포함)를 실시코자 한다. 인터뷰(피조사자) 대상은 일반 농민, 농민단체 관계자, 기본소득 연구자 및 주창자, 농업·농촌정책 연구자 및 관련 종사자(관련 정책담당자 포함) 등 약 10명이다.

인터뷰 방법은 사전에 준비한 반구조화된 설문지를 사용해 순차적으로 실시하고 쟁점이 되는 내용들에 대해서는 추가 질문형식으로 심층인터뷰를 실시코자 한다.

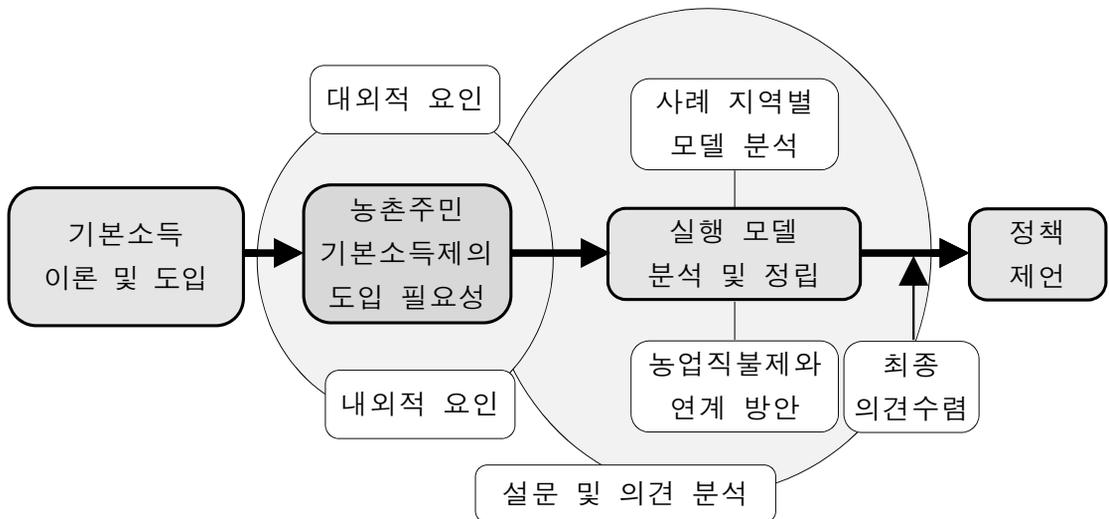
4) 농민기본소득 상상워크숍 실시

“농민들에게 매달 일정한 금액의 기본소득이 제공된다면 어떠한 변화가 생길까”라는 주제로 상상워크숍을 실시하고자 한다. 농민기본소득제 실시로 인해 변화된 농촌과 우리 사회의 미래 모습을 통해 현실을 진단하고 평가하기 위해서다.

4. 분석틀 및 흐름도

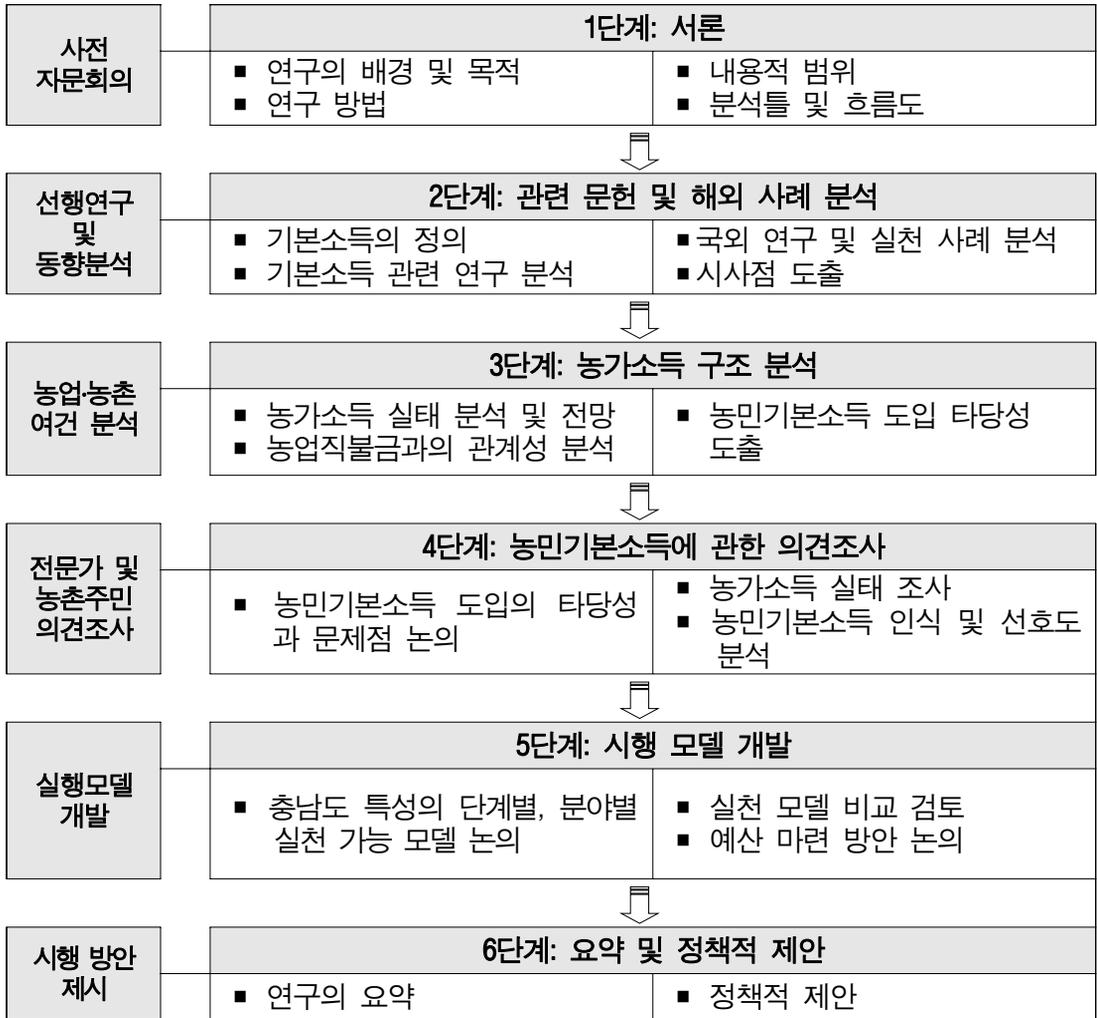
본 연구는 제1장 연구의 목적 및 필요성 제기부터 시작해 제6장 요약 및 정책적 제언까지 크게 다섯 부분으로 나뉘어 연구의 전반적인 흐름은 아래와 같다.

1) 연구 분석틀



[그림 1-1] 연구 분석틀

2) 연구 흐름도



[그림 1-2] 연구진행 흐름도

제2장 선행 연구 및 모델 분석

1. 기본소득의 정의

1) 기본소득 사상과 논의 배경

사회구성원이면 누구에게나 조건 없이 개별적으로 일정한 금액을 정기적으로 제공하는 것을 기본소득(basic income)이라고 한다. 혹자는 기본소득이라는 용어가 어렵기 때문에 이해하기 쉽게 사회배당(citizen's dividend)이라고 부르기도 하며 경우에 따라서는 생존소득, 시민소득, 사회배당, 사회수당, 보편소득 등 용어가 다양하다.

이렇게 다양한 이름을 가지고 있지만 우리나라에서 ‘기본소득’은 아직 낯선 용어다. 기본소득에 관해 질문을 하면 혹자는 용어 자체를 이해하지 못하기도 하고 혹자는 ‘기본소득세’를 말하기도 한다. 이처럼 기본소득에 대해 일반인들의 이해가 거의 없는 것은 우리나라에서 기본소득에 관한 논의가 시작된 지 얼마 안 되어 홍보가 절대적으로 부족한 탓도 있다. 언론매체의 보도는커녕 이렇다할 대중서도 별로 없고 관련 연구나 문헌 자료도 부족한 실정이다. 무엇보다 중요한 것은 기본소득이라는 논의가 몇몇 연구자나 일부 사회운동단체에 한정되어 있기 때문에 정치 의제화 되지 못해 대중적으로 확대되지 못하고 있다.

하지만 우리는 지난 대선 때 여당의 대선 후보가 공약 가운데 하나로 내세웠던 “국민기초노령연금”을 모르는 사람은 없을 것이다. 대한민국의 65세 이상 노인이라면 누구나 조건 없이 20만 원을 지급하겠다는 공약을 말이다. 이러한 공약이 제시되자 많은 논쟁이 있었지만 결과적으로 많은 노인들은 여당 대선 후보를 지지했고 선거에서도 승리했다. 그 후 여당 대선 후보가 대통령에 취임한 후 당초 공약했던 국민기초노령연금은 원래 안에서 후퇴해 소득과 연계한 연금이 지급됐지만 아무튼 현재 우리나라 모든 노인들에게 일정한 금액의 소득이 보장됐다. 결과적으로 변형되긴 했지만 이러한 국민기초노령연금이 바로 일종의 기본소득이다.

사실 기본소득을 한 마디로 단정하기는 어렵다. 연구자마다 규정하는 바가 다르고 지역에

따라 다르게 해석되기 때문이다. 하지만 기본소득을 관통하는 일관된 기준과 철학은 존재한다. 그것은 바로 국가가 국민들에게 ‘조건 없이’ 일정한 소득을 ‘개별적으로’ 생활에 필요한 ‘일정한 소득을 보장한다’는 것이다. 기본소득에 대해 이렇게 설명하면 많은 사람들은 이것이 실패한 사회주의정책이 아니냐고 반문한다. 물론 그렇게 보일 수도 있지만 현실에서는 그렇지 않다. 오히려 자본주의 국가에서 더 많은 실천과 지지를 받고 있다. 뒤에 설명하겠지만 미국의 알래스카 주는 이미 수십 년 동안 이러한 제도를 실시하고 있고 독일에서는 우파 기업인들이 기본소득제 실시를 주장하고 있다. 그렇다면 왜 좌우를 넘어 단순하면서도 강한 호소력이 있는 기본소득제가 현재 주목을 받고 있는지 궁금하지 않을 수 없다.

그 이유는 첫째, 현재 자본주의 국가에서 일반인이 겪는 노동의 불안 때문이다.²⁾ 세계화, 개방화가 가속화되면서 자본과 시장은 급속도로 이동하지만 노동자는 쉽게 이동할 수가 없다. 공장들이 하루아침에 폐쇄되면 그 회사 혹은 그 지역에 남아있는 노동자와 가족, 그리고 그 공장과 관련된 사람들은 실업자로 전락한다. 큰 회사 같은 경우에는 그 영향이 일개 회사에 그치는 것이 아니라 그 지역에 막대한 피해를 입힌다. 이미 전 세계적으로 이러한 현상은 그 수를 헤아릴 수 없을 만큼 많다. 이처럼 노동자는 늘 불안한 위치에 있다. 물론 회사나 국가에서 어느 정도 사회보장제도를 통해 안전장치를 마련하지만 그 효과는 미미할 뿐만 아니라 급격히 변화되는 사회에서 그 보장력 또한 큰 힘을 발휘하지 못한다. 따라서 일시적이고 단발적인 사회보장이 아니라 항구적인 사회보장에 대한 요구가 높아지고 있다.

둘째, 저소득층에 대한 인권 차원의 접근이다. 이미 무수히 많은 인권헌장과 헌법과 같은 법전에도 명시하고 있듯이 모든 사람은 인간답게 품위를 유지할 권리가 있다. 특히 불안정한 노동에 시달리거나 가난한 사람들, 사회적 약자와 소수자도 최소한 인간다운 품위를 국가가 보장할 의무가 있다. 하지만 1980년 이후 경쟁과 개방을 표방한 신자유주의자들의 득세로 경쟁에서 탈락하거나 경쟁 자체에 진입하지 못하는 사회적 약자들에 대해서는 정부가 예외적인 경우로 취급해 시혜적인 복지혜택을 시행했다. 그러다 신자유주의가 한계에 이르고 더 이상 이러한 방식으로는 인류가 지속가능하지 않다는 것을 깨닫고 새로운 대안체계를 모색하기 시작했다. 이러한 모색의 중심에는 ‘인권’이 핵심의제로 작용했다. 이런 맥락에서 기본소득은 인

2) 오늘날 비정규로 대표되는 불안한 노동자를 ‘프레카리아트(precariat)’라고 불린다. 이는 불안정함을 뜻하는 ‘프레카리오(precario)’와 저임금의 임금노동자를 가리키는 ‘프롤레타리아트(Proletariat)’를 합쳐 만든 말로 원래 이탈리아 사회운동에서 만들어진 말이다.

권의 창시자이자 미국 헌법 제정자 가운데 한 사람인 토머스 페인이 오래 전인 1795년에 표명한 원칙을 준수하는 것이다(최광운, 2010). 그는 한 나라의 부는 모든 이전 세대들의 기여로부터 나오며, 오늘날 운 좋은 사람이 운이 덜한 사람보다 훨씬 잘 사는 것이 마땅하다고 할 수는 없다고 지적했다. 특히, 최근 들어 피케티(2014)와 OECD(2015)에서도 지적한 바와 같이 오늘날 빈부격차가 사상 최대로 벌어지고³⁾ 그 폐해가 갈수록 심화되어 사회가 과연 지속가능할 지에 대한 의문이 증폭되고 있는 상황에서 부자들의 부가 과연 그들이 독점할 만큼 가치를 가지는 지에 대해 근본적인 회의와 질문을 던진다고 할 수 있다.

셋째, 토지의 사적 점유에 대한 문제 제기다. 서양의 사상, 특히 기독교에서 토지는 개인의 창조물이 아니라 절대자 하느님이 창조한 것이기 때문에 사적 소유를 반대했다. 이러한 사상적 바탕 위에서 미국의 경제학자이자 사회개혁 사상가인 헨리 조지(Henry George)⁴⁾는 그의 불후의 명저 『진보와 빈곤』(Progress and Poverty)에서 기술의 발달로 사회는 진보하지만 오히려 빈곤은 더 증가하는 현상을 간파하고 이를 해결하기 위해서는 노동에 대한 세금은 면제하고 지대의 상승분에 대해서만 세금을 부과하자는 “토지단일세”를 주창했다. 하지만 이러한 주장은 개인의 자유와 사적 재산권의 보호를 더 강조하는 미국에서 받아들여지지 않았고 오히려 토지, 즉 부동산의 사적 소유는 강화됐다. 반대로 이러한 사상은 중국 등 사회주의 국가에 영향을 줘 오늘날 중국 등 사회주의 국가는 토지를 정부 혹은 집체(지역의 최소단위 국가기관) 소유로 하고 있다. 암튼 자본주의 국가에서는 토지를 사적 소유를 허락하고 있는데

3) OECD 회원국들의 국내 소득 격차가 지속적으로 커지면서 2013년 사상 최대를 기록했다. 또 불안정한 일자리가 부의 불평등을 부추기고 있는 것으로 나타났다. OECD는 지난 5월 21일 <왜 불평등 감소가 모두에게 이로운가>라는 제목의 보고서에서 “34개 회원국의 상위 10% 평균소득은 하위 10% 평균소득의 9.6배나 됐다”며 이는 1980년대 7배, 2000년대 9배보다 더 커진 것이라고 밝혔다. 우리나라는 이 비율이 10.1로, 회원국 평균을 약간 웃돌았다. 가구별 자산 격차는 소득 격차보다 더 컸다. 상위 10%가 전체 자산의 절반을 보유하고 있으며, 특히 1%의 최상위 부유층이 전체 자산의 18%를 차지한 것으로 나타났다. 반면, 하위 40%가 가진 자산은 전체의 3%뿐이었다. OECD는 불평등 감소와 경제성장을 위해선 각국 정부가 양성평등 촉진, 더 나은 일자리 제공, 직업교육 투자 확대, 부자 및 기업증세를 통한 소득재분배 정책을 펴야한다고 촉구했다.(한겨레 5월 23일자 보도 <OECD “빈부격차 사상 최대”> 요약 정리)

4) 헨리 조지(1839~1897)는 기본소득 사상의 뿌리일 뿐만 아니라 ‘사회가 발전하는데 왜 빈곤문제는 끊이지 않는지’에 대해 명쾌한 이론적 논리를 주어 오늘날 자본주의뿐만 아니라 사회주의 국가에도 많은 영향을 주었거나 앞으로도 줄 것으로 예상된다. 이 때문에 그에 대해 좀 더 자세히 알 필요가 있다. 그는 미국의 경제학자, 사회개혁론자, 독학자로서 1879년에 주저 《진보와 빈곤 Progress and Poverty》을 저술, 각국어로 번역되어 수백만 부가 팔렸다. D. 리카르도적인 지대론(地代論)에 입각, 인구의 증가나 기계 사용에 의한 이익은 토지의 독점적 소유자에게 거의 흡수되어 버리는 결과 빈부의 차가 커지고, 지대(地代)는 상승하여 이자 임금을 하락한다고 주장하였다. 따라서 그는 토지 공유의 필요성을 설득하고, 그 방법으로서 모든 지대를 조세로 징수하여 그것을 사회 복지 등의 지출에 충당하라고 주장하였다. 그리고 이 세수(稅收)는 전체 재정 지출을 충당하고도 남음이 있다고 전체, 다른 조세는 철폐할 것을 주장하였다. 그의 사상은 19세기 말의 영국 사회주의 운동에 커다란 영향을 끼쳤고, 널리 조지주의 운동을 일으켰다.(네이버 인명사전 참고해 정리)

여기에는 치명적인 한계가 있다. 첫째, 토지는 산업제품처럼 쉽게 만들거나 없앨 수 없으며 이동하지 않는다는 점이다. 둘째, 시장에서 거래는 되지만 산업제품처럼 무한정 공급되지 않는다는 점이다. 그렇기 때문에 자본주의 국가에서 자본과 권력에 의해 토지와 부동산의 독점이 강화될수록 이를 가지지 못하는 다수의 민중들은 영국의 산업혁명시기에 일어났던 엔클로저운동처럼 자신의 영토에서 설 자리를 잃고 쫓겨나게 된다. 소수에 의해 토지가 독점되고 다수가 쫓겨난 상황이 극에 달하자 이제 다수의 저항이 시작되고 있다. 그래서 헨리 조지의 “토지단일세”까지는 아니더라도 토지 및 부동산을 많이 소유한 사람에게 세금을 높게 먹여 이를 저소득층을 지원하는 목소리가 높아지고 있다. 노무현 대통령 때의 종합부동산세, 중국 충칭시의 충칭모델(重慶模式)이 그러한 대표적인 사례라 할 수 있다.

마지막으로, 불평등한 자연자원의 점유에 관한 문제다. 특히 지하자원에 대한 논의가 활발하다. 예를 들어, 지하자원인 석유는 수만 세기 걸쳐 자연이 스스로 만든 인류의 자원이다. 그래서 이를 어느 특정한 개인이나 회사가 이권을 챙기는 것은 이치에 맞지 않다는 것이다. 시민배당을 주장한 토마스 페인은 재산에는 두 종류가 있는데 하나는 자연재산(natural property)으로 이것은 땅, 공기, 물처럼 우주의 창조자로부터 나온 것이고, 또 하나는 인간의 활동에 의해 인위적으로 만들어진 재산이 있다고 했다. 이는 사람의 노동으로 지은 건물이나 만든 물건이 여기에 해당한다. 그는 자연재산에 대해서는 모두가 평등한 권리를 갖는다고 생각해 여기에서 나오는 수입은 세금으로 걷어 시민들에게 배당금을 주자는 제안을 했다(하승수, 2015: 26-27). 따라서 많은 사람들은 자연자원의 하나인 석유자원을 채굴해 판매한 자금으로 선택적 사회보장을 실시하고 있지만 이러한 국가단위의 사회보장제도는 행정비용과 누수비용이 많이 들기 때문에 지하자원으로 벌어들인 이익금에 대해서는 사회배당 형식으로 직접적으로 국민에게 배당해야 한다고 주장하고 있다. 이를 실천하고 있는 대표적인 사례가 석유를 팔아 사회기금을 만들고 이를 국민들에게 조건 없이 배당하는 미국 알래스카 주이다. 많은 논란이 있음에도 불구하고 현재 알래스카 주는 약 30년 동안 이러한 제도를 실행 중이다. 그래서 미국 내에서 빈부격차가 가장 적고 가장 안정적인 사회를 구축하고 있다.

위와 같이 기본소득의 이론 및 사상적 배경으로 크게 네 가지, 즉, 노동의 불안정성, 부의 불평등성, 토지, 그리고 자연자원의 사적 소유 문제를 제기했다. 그 외에도 여러 가지 배경이 될 수 있으나 앞의 네 가지 요인이 가장 큰 배경이라고 할 수 있다. 이러한 배경은 앞으로 기본소득을 어떻게 실행할 것인가와 밀접한 연관이 있기 때문에 이를 잘 염두에 둘 필요가 있다.

그런데 사실 따지고 보면, 기본소득의 배경이 되는 이러한 노동의 불안정성, 부의 불평등성, 토지와 자연자원의 사적 소유가 어제 오늘의 문제는 아니었다. 역사 이래로 이러한 문제는 끊임없이 있어왔고 이러한 문제를 해결하기 위해 많은 역사적 부침들이 있었다. 하지만 그 가운데에서도 이러한 문제가 압축적이고 광범위하게 발생된 계기는 유럽의 산업혁명이라고 할 수 있고 이러한 문제를 해결하기 위해 많은 사상가들과 실천가들이 다양한 실험을 시도했다.

기본소득 사상의 역사적 배경을 보면, 이상적인 사회공동체를 꿈꿨던 사회주의자들까지 거슬러 올라간다. 콩도르세(Marquis de Condorcet)나 토마스 페인(Thomas Paine) 등은 일정한 나이가 되었을 때 모든 시민에게 기본자산(토지)을 균등하게 지급하자고 주장했다. ‘푸리에(Fourier)주의자’였던 샤를리에(Joseph Charlier)는 기본자산보다는 기본소득이 바람직하다고 했다. 그는 1948년 토지의 임대료에 해당되는 금액을 모든 시민에게 매월 지급하는 토지 배당(dividende territorial)을 실시하자고 주장하였다. 이런 이유로 기본소득을 분명하게 주장한 최초의 사상가는 샤를리에였다고 할 수 있다. 한편, 20세기 초에 기본소득을 주장한 사상가는 버트란 러셀(Bertrand Russel)이다. 그는 기본소득이 지급되는 새로운 경제체제를 만들어 실패한 국가 사회주의와 시장 사회주의의 문제들을 동시에 극복하자고 주장했다.(강남훈, 2014: 138).

이후 기본소득은 1960년대 미국을 중심으로 활발한 논의가 전개돼 정책화 단계까지 갔으나 실현되지는 못해 결국 그 추동력은 점점 약화되어 갔다. 당시 동서 냉전이라는 시대적 상황도 제약 요인으로 작용했다. 그리고 1980년대에 들어와서는 신자유주의 사상이 급속도로 확산되면서 기본소득에 관한 논의는 힘을 잃게 되었다. 그와는 반대로 유럽에서는 1980년대 중반부터 기본소득에 관한 논의가 부활하기 시작했다. 그래서 대표적인 기본소득주의자인 판 빠레이스를 중심으로 1986년에 기본소득유럽네트워크가 결성되었다. 이를 바탕으로 전 세계적 차원에서 기본소득을 논의하기 위해 2004년 기본소득지구네트워크(BIEN⁵), basic income earth network)가 출범했다. 여기에는 현재 전 세계 20개 국가의 기본소득네트워크가 가입되어 있다. 우리나라에서는 2009년에 기본소득한국네트워크가 결성되었고 2010년에 BIEN에 가입했다.

5) 'BIEN', 즉 bien은 프랑스어와 스페인어에서 '잘', '옳게', '훌륭하게', '적절하게'를 뜻하는 부사이다.

2) 기본소득의 쟁점과 한계

앞서 기본소득에 대한 이론과 배경 등에 관해 간략히 설명했다. 여기에서 본격적으로 기본소득이 무엇이고 어떤 쟁점과 한계가 있는지 설명하고자 한다.

우리나라에 기본소득이라는 개념을 처음으로 도입하고 이를 실현시키고자 대중 활동을 활발히 전개하고 있는 <기본소득한국네트워크>에서 기본소득에 대해 아래와 같이 정의하고 있다.

“모든 사회 구성원 각자에게 어떠한 자산 심사와 노동 요구 없이 국가 또는 사회공동체가 지급하는 조건 없는 소득이다. 생활을 충분히 보장하는 수준으로 정기적으로 지급하며 교육, 의료, 주거, 보육, 노후 등의 보편 복지와 함께 한다.”⁶⁾

또한, <기본소득한국네트워크>는 이처럼 각 개인에게 조건 없이 보편적으로 지급하는 것이 기본소득의 원칙이라고 정의하며 현재 국내에서 시행되는 국민기초생활보장제도, 근로장려세제, 국민건강보험 등은 모두 소득과 자산에 대한 조사, 임금노동 유무라는 심사가 있기 때문에 이런 제도들은 기본소득과 다르고 근래 들어 전국적으로 확대되고 있는 무상급식이 기본소득과 비슷한 대표적인 제도라고 설명했다.

우리나라의 대표적인 기본소득 이론가이자 활동가인 강남훈(2014: 136)은 기본소득은 너무도 간단한 사상이라고 소개하며 기본소득의 정의와 범위를 다음과 같이 설명했다.

“부자나 가난한 사람이나 모든 사람에게, 결혼을 했든 안 했든 상관없이, 일을 하든 공부하든 아무런 조건 없이, 똑같은 소득을 지급하자는 것이다. 일반적으로 보편성(부자에게도 준다.), 개별성(개인별로 준다.), 무조건성(노동할 것을 요구하지 않는다.)의 세 가지 조건이 충족되면 기본소득이라고 본다. 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지를 충족시키면 부분적인 기본소득으로 본다.”

기본소득에 대한 강남훈의 정의와 기본원칙은 거슬러 올라가면 사실 이에 관한 이론과 실천

6) 기본소득한국네트워크: <http://basicincome.kr/intro.php#qna>(검색일: 2015년 6월 1일)

방법을 정립한 판 빠레이스(Van Parijs, 2006; 서정화·조광자, 2014: 123-125 재인용)의 정의에 기초를 두고 있다. 빠레이스는 기본소득을 ‘자산조사나 근로라는 조건의 부과 없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득’이라고 정의했다. 그리고 기본소득에 관한 아이디어가 다양한 방식으로 변형될 수 있지만 기본소득과 그렇지 않는 것과 구분할 수 있는 몇 가지 원칙을 명확히 했다.

첫째, 기본소득은 현물이 아닌 현금으로 지급하고 일시금이 아닌 정기적 급여 형태로 지급하는 것을 말한다. 용도를 제한하는 현물이나 현금이 아니라 생활에 제때 사용할 수 있는 현금을 정기적으로 제공하지는 것이다.

둘째, 기본소득은 국가가 지급하는 것이다. 물론 국가의 단위가 국민국가일 필요는 없으며 그 이하(지역 또는 지방자치단체) 또는 그 이상(초국적 정치 단위)의 단위에서 기본소득을 지급할 수도 있다.

셋째, 기본소득은 모든 구성원에게 지급하는 것이다. 수감이나 요양 등 국가가 부담을 하는 특수한 시설에 장기적으로 체류하는 사람들을 제외하고는 법률적으로 기본소득에 대한 자격 조건에 크게 제한을 두지 않는다.

넷째, 기본소득은 정액 급여를 개인 단위로 지급하는 것이다. 대부분의 공적부조 제도는 가구 구성을 고려하여 가구 단위로 지급하는 것이 일반적이지만 기본소득은 엄격하게 개인 단위로 모든 이들에게 동일한 금액이 지급되도록 한다. 이는 시민권과 마찬가지로 개별적으로 주워지는 시민권과 같이 기본소득도 시민권에 근거한 급여라 할 수 있다.

마지막으로, 기본소득은 자산조사나 근로라는 조건을 부과하지 않고 무조건적으로 지급하는 것이다. 기본소득은 부자와 빈자 모두 그들의 소득수준과 무관하게 똑같이 지급 받는다. 그렇더라도 조세-급여체계에 의해 부자는 빈자보다 더 많은 세금을 지불하게 됨으로써 결국 빈자에게 더 유리한 결과가 도출된다. 또한 기본소득은 노동 수행이나 근로 의지와 무관하게 지급되는데 이는 유급노동에 종사할 것을 전제로 하는 또는 기꺼이 노동하려는 사람에게만 혜택을 주는 워크페어(workfare) 성격의 급여들과 근본적으로 차별화되는 부분이다.

이상과 같이 판 빠레이스가 제시한 이상적인 기본소득모델을 살펴보았다. 하지만 모델이 이렇다는 것이 실제에서는 많은 변형들이 생기고 있고 유연하게 적용되고 있기 때문에 과연 어느 선까지 기본소득으로 봐야하고 어느 선부터는 기본소득이 아닌지 분간하기는 쉽지 않다. 예를 들어, 기본소득 형태로 많이 시행되고 있는 마이너스소득세(negative income tax), 즉,

일정한 소득목표를 정해놓고 이러한 기준선에 못 미치는 소득자에 대해 소득을 보장하는 이 제도가 과연 기본소득에 해당하는지 여러 논란이 있다. 또한 유아, 청소년, 청년과 노인 등 일정한 연령대에 한정해 조건 없이 일정한 소득을 보장하는 제도가 과연 기본소득인지도 논란거리이다. 암튼 결론론적으로 보면 이들 또한 변형된 기본소득으로 인정된 만큼 기본소득에 대한 정의와 범위는 여전히 모호하고 논란이 있다는 사실을 참고할 필요가 있다.

이처럼 기본소득에는 변형되고 유연한 형태가 존재하지만 기본소득에 대해 근본적으로 의문을 느끼는 사람들은 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 모든 사람들에게 기본소득을 지급한다면 그 재원은 어디에서 충당할 것인가, 둘째, 과연 부자에게도 기본소득을 지급해야 하는가, 셋째, 기본소득이 소비지출에 초점이 맞춰있는데 이는 과연 지속가능한 발전에 대안이 될 수 있는가이다. 이들 세 가지 질의에 대해 많은 학자들이 그 해답을 제시하고 있기 때문에 본 연구에서는 세세한 설명을 생략하기로 한다. 다만 이러한 세 가지 질문에 대한 대답을 간단히 요약하자면, 첫째, 부유세, 토지세, 환경세(토지세), 주식거래세, 무역이득세 등 조세제도를 획기적으로 개혁한다면 기본소득에 필요한 재원을 확보할 수 있다.

둘째, ‘베짚이에게도 기본소득’이라는 말처럼 우리 사회에서는 임금노동을 하지는 않지만 다양한 사회적 공익활동을 하는 사람들이 존재하기 때문에 이들에게도 기본소득을 지급할 필요가 있고, 부자와 빈자에게 똑같은 기본소득을 지급하고 부자에게 더 많은 세금을 부과하는 방식이 사회보장체계 차원에서도 훨씬 효율적이고 안정적이라는 주장이 제기되고 있다.

셋째, 기본소득이 소비지출을 보장한다는 측면에서 시장경제체제와 다를 바가 없다고는 하지만 기본소득 지급으로 인해 과도한 자본주의 경쟁체제를 완화하고 노동시간을 줄이며 문화와 예술 등 여가활동의 증가로 삶이 더욱 풍요로워질 것이라는 전망이다. 예를 들어, 한국에서도 도시주민이 일정한 소득(30-50만 원)을 정기적으로 보장만 받는다면 귀농과 귀촌에 적극 고려하겠다는 의견이 있다.

결과적으로 기본소득은 그 의미도 크지만 한계도 분명하기 때문에 사회적 논의와 합의가 없으면 실행되지 어려운 정책이다. 따라서 본 연구는 우리나라 특히, 농촌지역에서의 기본소득 실현을 위한 논의의 시작과 사회적 합의의 토대를 만드는 데 기여하고자 한다.

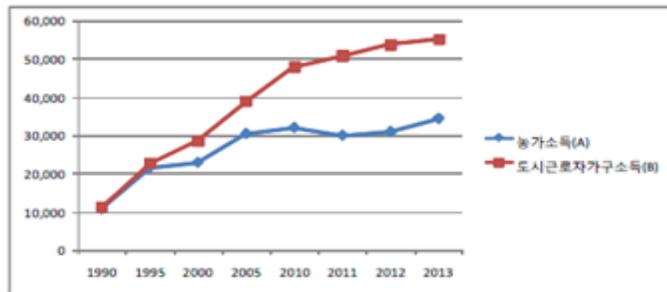
3) 농촌주민 기본소득 논의 배경 및 방향

(1) 시장개방의 확대 따른 농업 여건 악화

지난 2015년 6월 1일, 서울에서 한중 FTA가 정식으로 서명됐다. 2012년부터 시작한 협상은 2014년 11월 북경에서 가서명을 하고 이번에 정식으로 서명한 것이다. 이로써 우리나라는 거대 농업시장을 보유하고 있는 미국, 캐나다, EU에 이어 우리나라 농업에 막대한 영향을 줄 것으로 예상되는 중국까지 FTA를 체결했다.

우리나라는 지난 1970년대부터 시작한 산업화 이후 이촌향도로 인해 농촌공동체는 빠르게 붕괴되고 1993년 시작된 우루과이라운드(UR) 협상을 필두로 농산물 시장개방은 가속화 되어 농업과 농촌의 붕괴를 재촉해 왔다. 이러한 증거는 통계수치에서도 잘 보여준다.

다음 [그림 2-1]과 같이, 우리나라 인구는 1980년 3,812만 명에서 2013년 5,012만 명으로 증가했지만 농가인구는 같은 기간 1,083만 명에서 285만 명으로 크게 감소했다. 인구만 감소한 게 아니고 농가소득 또한 감소했다. 도시근로자가구 대비 농가소득 비중을 보면, 1980년에는 95.9%, UR협상 타결 무렵인 1995년에는 95.8%까지 상승했으나 이후 시장개방의 확대로 농가소득은 지속적으로 하락해 2013년에는 62.5%까지 감소했다.

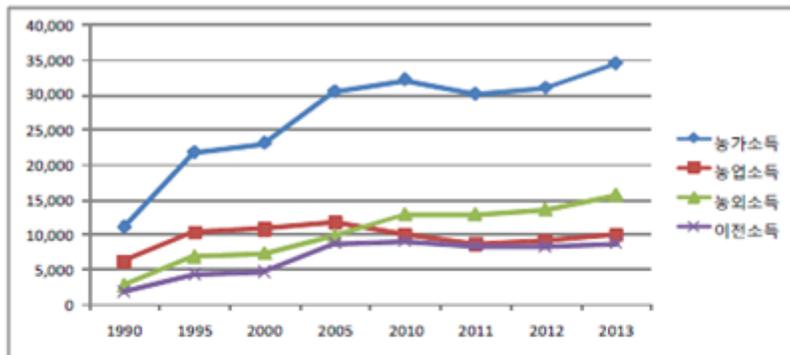


	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
농가소득(A)	11,026	21,803	23,072	30,503	32,121	30,148	31,031	34,524
도시근로자가구소득(B)	11,343	22,771	28,659	39,025	48,092	50,983	53,908	55,275
비중(A/B)	97.2	95.8	80.5	78.2	66.8	59.1	57.6	62.5

[그림 2-1] 도시와 농촌의 소득격차(단위: 천원, %)

* 자료: 농림축산식품 주요통계(2014), 장경호(2015). 농가소득 문제의 실태 진단. 농업농민정책연구소 너름.

이처럼 도농 간 소득격차가 크게 벌어진 직접적인 원인은 농산물 수입개방으로 인한 농가의 농업소득 감소에 있다. <그림 2-2>에서도 알 수 있듯이 농가소득은 1990년 11,026만 원에서 2013년 34,524만 원으로 약 세 배가 증가했지만 같은 기간 농업소득은 6,264만 원에서 10,035만 원으로 약 1.6배에 그쳤다. 농가의 농업소득은 감소하고 농외소득은 증가해 2005년 이후부터는 농가가 농업소득보다는 농외소득(겸업소득+사업외소득)에 더 의존하는 것으로 나타났다. 이는 농촌에서 농업경영을 통한 소득에는 한계가 있기 때문에 농업 외 소득(농외소득+이전소득)에 기댈 수밖에 없는 상황을 뜻한다.



	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
농가소득	11,026	21,803	23,072	30,503	32,121	30,148	31,031	34,524
농업소득	6,264	10,469	10,897	11,815	10,098	8,753	9,127	10,035
농외소득	2,841	6,931	7,432	9,884	12,946	12,949	13,585	15,705
이전소득	1,921	4,403	4,743	8,803	9,077	8,446	8,319	8,784

[그림 2-2] 농가소득의 구조(단위: 천원)

* 자료: 농림축산식품 주요통계(2014), 장경호(2015), 농가소득 문제의 실태 진단 농업농민정책연구소 녀름.

이처럼 농가소득의 감소로 인해 농촌 내 빈곤화도 가속화되었다. 장경호(2015)의 분석에 따르면, 1991년에서 2013년 동안 농업소득은 약 1.5배 증가한데 비해 농가부채는 약 6배 증가하여 농가경제도 급격히 악화되었다. 이 때문에 농가의 빈곤화도 빠르게 진행되었는데, 2012년 기준으로 약 23.7%의 농가가 가계소득이 최저 생계비보다 낮은 절대 빈곤층으로 조사되었다.

농촌에서 소득이 줄고 빈곤화 현상이 가속화되다 보니 자연스럽게 젊은 사람들은 일자리를 찾아 농촌을 떠나 농촌에는 노인들만 남게 됐다. 우리나라 전체 인구의 고령화율을 보면,

1980년 3.8%에서 2013년 12.2%로 증가한 반면, 같은 기간 농가인구의 고령화율은 6.7%에서 37.3%로 크게 증가했다. 이미 농촌은 초고령사회(후기고령사회)⁷⁾를 넘어 초초고령화사회에 진입해 있는 상태이다. 이러한 상태가 지속되면 우리나라 농업과 농촌은 어떻게 될까? 과연 농업과 농촌을 이대로 계속 쇠락하도록 내버려두어도 괜찮을까? 농업과 농촌이 소멸되고 농민이 없는 사회가 과연 가능할까?

세계무역기구인 WTO가 농산품에 대해서도 예외 없는 관세화, 즉 자유무역을 견지하고 있지만 기본적으로 농업과 농촌은 시장에서 거래되지 않는 다원적 기능을 가지고 있기 때문에 이를 보호할 수 있는 규정들을 마련하고 있다. 특히, 우리나라가 가입한 선진국모임인 OECD는 1993 우루과이라운드 협상 타결이 임박하자 농축산업의 절대적 중요성을 강조하는 “농업의 다양한 공익기능(Multi-functionality)”을 회원국 전원의 이름으로 선포하였다. 농업이 단지 식량과 섬유를 생산해 내는 일차산업적인 기능만이 아니고, 환경생태계를 보전하며, 문화와 전통을 보존하고, 지역사회 공동체를 형성하며, 식품의 안전성과 국민 생존권을 보장하는 등 다원적인 공익기능을 수행하는 기본산업임을 천명한 것이다. 이에 따라 UR(WTO) 협정은 농업의 다원 기능을 “비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)”으로 공인하고 공식적으로 농림업을 국가와 민족 형성의 최소한의 기본요소(National Minimum Requirement)임을 공인했다. 그래서 각국은 사정에 따라 UR협상에서 농축산업을 품목별로 예외를 인정받기도 했다.⁸⁾

하지만 농업과 농촌의 다양한 가치가 존재하더라도 이러한 가치가 어떻게 존재하고 얼마만큼의 가치가 있는지는 막연하기 때문에 많은 연구기관에서는 이를 구체적 수치로 제시하는 시도를 해왔다. 대표적으로 농촌진흥청은 시장에서 거래되는 대체 가능한 재화와 용역의 가격을 이용하여 비시장 재화의 가치 평가를 실시한 결과 농업의 다원적 기능의 경제적 가치는 연간 82조 5천억 원에 달한다고 밝혔다. 그 중에서 환경보전 기능의 경제적 가치만도 67.7조에 달하는데, 구체적으로 논의 홍수조절 효과가 댐 20개의 효과를 가지고 있고, 논의 대기정화 효과는 1ha당 이산화탄소 22톤 흡수, 산소 16톤 방출 효과가 있다고 밝혔다.

경제적 가치를 굳이 수치로 보여주지 않더라도 우리는 농업은 우리에게 필요한 먹을거리를 안정적이고 안전하게 공급해주는 산업이고 농촌은 우리들의 삶의 뿌리이자 미래세대를 위한

7) 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회 : 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 20% 이상인 사회.

8) 김성훈. 농가에 기본소득을!.프레시안 2015년 1월 20일자 보도 내용 정리

보급자리이기 때문에 농업과 농촌을 보호하고 유지해야 한다는 데는 사회적 합의가 있기 때문에 1990년대 시장개방 이후에도 지속적인 재정 투입이 이뤄져왔다. 그래서 다음 <표 2-1>과 같이 역대 정부마다 정책기조를 마련하고 재정을 투입해 왔다. 대략적으로 계산해 보면, 1992년에서 2013년까지 약 221조 원의 재정이 투입되어 왔고, 그 가운데 문민정부 57조 원, 국민정부 45조 원, 참여정부 119조 원에 달했다.

[표 2-1] 역대 정부별 주요 농업정책 내용 및 투용자 규모

시 대 별	정책기조	주 요 내 용	투용자 규모
노태우정부 (1988~1992)	농업구조 개선	구조개선 농정 추진 선언 농업 규모화현대화	1992~2002 42조 원
문민정부 (1993~1997)	농업근대화	중산 위주의 농정에서 구조개선정책으로 전환 농업 규모화기계화현대화	1994~2004 57조 원 (42조원+15조원 추가)
국민정부 (1998~2002)	중소농 보호	부채경감, 추곡수매가 인상, 농가재해보험, 직불제 등 농가경제 안정에 역점	1998~2002 45조 원
참여정부 (2003~2007)	도·농 균형발전	직불제 확대, 농산물 품질 경쟁력 제고 등 농가소득 안정 및 농촌복지 강화	2003~2013 119조 원
이명박정부 (2008~2012)	농업 선진화	농어업을 23차 산업과 융합화하여 부가가치 제고 등 돈버는 농업	별도 투용자계획 없음
박근혜정부 (2013~)	창조농업	농식품산업 창조경제, 유통구조 개선 및 수급 안정 등	별도 투용자계획 없음

*자료: 허승욱, 민선6기 3농혁신 추진방향, 충남농업교과교육연구회 특강 자료(2014. 11. 28), 충청남도농업기술원

이처럼 많은 농업재정의 투용자에도 불구하고 현재 농업 현실은 암담하기만 하다. 앞서 설명했듯 농가소득은 나아지지 않고 농업인구는 갈수록 감소하고 있다. 농업인구의 감소와 시장 가격의 하락으로 식량자급률은 계속해서 떨어져 국민의 식량안전을 위협하고 있고 농촌마을은 과소·고령화가 촉진돼 10년 후 혹은 20년 후 농업인구가 과연 얼마나 남아날 수 있을까 우려되는 상황이다. 농업과 농촌이 이렇게 황폐화된 이유는 많이 있겠지만 근본적으로 농업재정의 집행방식에 문제가 있기 때문이다. 그 구체적인 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 도로 등 인프라건설에 대한 과도한 투입이다. 물론 우리나라 농촌이 산업화 이후 지속

적으로 차별을 받아왔기 때문에 도로, 상하수도, 전기, 통신망, 경지정리, 간척사업 등 기초적인 시설마저 부족한 상태이기 때문에 생활환경 개선을 위한 인프라시설의 건설은 필요하나 이 부분에 대한 투입이 과도하다 보니 정작 농업과 농민에 대한 투자는 부족했다.

둘째, 영농시설에 대한 지나친 시설자금 지원이다. 농업기술과 시설의 현대화를 위해 많은 재정투입이 됐지만 농업인 역량이 부족한 상태에서 재정투입이 이뤄져 많은 사업들이 실패로 돌아갔다. 특히, 1993년 UR협상 타결 이후 선진국 농업모델을 도입하기 위해 현대화된 많은 시설이 도입됐지만 농업인들은 이에 대한 기술과 관리능력이 부족한 상태였기 때문에 재정투입이 부실로 이어지는 사례가 많았다.

셋째, 중앙정부로의 과도한 권한 집중이다. 농업재정의 약 80%는 중앙정부에서 집행하고 나머지 20%가 지방정부에 의해 집행된다. 그렇기 때문에 재정투입을 위한 대부분의 사업은 중앙정부에서 계획과 집행을 하고 지방정부는 거의 전달자 역할을 한다. 농림사업 실행이 중앙정부에 있다 보니 중앙정부의 사업지침에 의해 사업이 이뤄지고 있다. 그렇다 보니 지방정부는 권한이 매우 한정되어 있을 뿐만 아니라 지역별 특성도 없는 사업들이 전국에서 이뤄지게 된다.

마지막으로 대부분의 농업과 농촌의 재정투입 사업들이 농업인의 소득과는 무관하고 중간사업자들만 유리하게 만들어졌다는 점이다. 예를 들어, 그동안 이뤄져왔던 수많은 농업시설의 현대화사업과 농촌마을개발사업의 추진 과정에서 많은 기업과 연구 및 컨설팅회사들이 참여해 농업현대화시설을 만들고 농촌마을 내 새로운 건축물들도 건설되지만 결국 이러한 시설들이 농업인의 소득 향상으로는 이어지지 않고 사업비의 상당부분은 이들 중간사업자들이 차지하는 형국이었다. 물론 이러한 사업들을 통해 농업이 발전되고 농촌이 되살아나는 사례도 많이 있으나 대부분의 사업형태가 이러한 과정을 따르고 있고 성공적인 사례도 그리 많지 않게 지금의 현실이다.

(2) 농업인 소득보장제도의 미흡

그동안 정부도 우리나라 농업과 농촌의 열악한 현실을 감안해 많은 노력을 기우려왔다. 그 가운데 농업과 농촌의 다원적 기능을 유지하고 농업인의 소득을 보전하기 위해 농업직불제를 실시해 왔다. 다음 <표 2-2>와 같이, 1997년 경영이양직불제를 시작으로, 1999년 친환경농

업직불제를 실시했고, 이후 다양한 공익형 또는 소득안정형 직불제를 만들어 시행해 왔다. 그리고 2012년에는 밭농업직불제가 도입되었다(본격적 시행은 2015년부터).

[표 2-2] 우리나라 유형별 농업직불금 제도와 재원

목적	직불제명	도입시기	재원
공익형	쌀 소득등보전 직접지불제 (고정직접지불금)	2005년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세전입금 계정)
	친환경농업 직접지불제 (친환경농업)	1999년	농어촌구조개선 특별회계
	친환경농업 직접지불제 (친환경안전축산)	2009년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세 사업계정)
	조건불리지역 직접지불제	2004년	농어촌구조개선 특별회계
	경관보전 직접지불제	2005년	농어촌구조개선 특별회계
소득 안정형	쌀소득등보전 직접지불제 (변동직접지불금)	2005년	쌀소득등보전변동직접지불기금
	FTA피해보전 직접지불제	2004년	자유무역협정이행 기금
	밭농업 직접지불제	2012년	-
구조개선 촉진형	경영이양 직접지불제	1997년	농어촌구조개선 특별회계
	FTA폐업지원제 (수산 포함)	2004년	자유무역협정 이행 기금

* 자료: 농림축산식품부 시행지침 정리.

위와 같이 우리나라에서도 다양한 종류의 농업직불금이 시행되고 있으나 문제는 농정예산에서 농업직불금이 차지하는 비중은 우리나라와 여건이 비슷한 다른 선진국에 비해 낮을 뿐만 아니라 농업소득 가운데 직불금의 비중도 더욱 낮다는 사실이다. 2010년 기준 농정예산 중 직불금예산 비중을 보면, 유럽연합은 73.1%, 일본은 34.6%, 스위스는 76.4%에 달하나 우리나라는 10.2%에 불과하다. 뿐만 아니라 2010년 기준 농가소득 중 직불금 비중을 보면, 유럽연합은 32.1%, 스위스는 59.5%, 일본은 11.2%에 달하나 우리나라는 3.9%에 불과하다. 1997년부터 10년 이상 농업직불금제도가 시행되었지만 농가소득 중 직불금의 비중은 다른 선진국에 비해 극히 적다고 할 수 있다.

이 때문에 학계, 전문가, 그리고 농민들은 농가소득 증대를 위해 공익형 직불제의 확대와 단가 인상을 요구하고 있다. 하지만 이러한 주장에도 문제가 있다. 현재 직불금제도가 대부분 면적기준으로 단가가 설정되어 있기 때문에 직불금 단가를 올리면 올릴수록 대농에게는 유리

하고 소농들에게는 상대적으로 불리하기 때문이다. 우리나라 농가의 60~70%는 1ha 미만이다. 따라서 현재와 같은 기준의 농업직불제 확대는 농촌 내에서의 부익부 빈익빈의 가속화되고 나아가 농촌공동체를 파괴하고 농촌지역사회를 해체하는 대표적인 농업정책이 될 것이다. 따라서 농업도 유지하고 농촌공동체도 유지할 수 있는 새로운 형태의 농가소득안정제도 모색되고 있는데 그 한 방법으로 농민기본소득제(농가기본소득 또는 농촌주민기본소득)가 제시되고 있다(김성훈, 2015; 남기업, 2015; 박경철 2014; 변현단, 2014, 정기석, 2014). 여기에는 크게 두 가지 방법이 있는데 하나는 기존 농업직불제가 많은 문제점을 내재하기 때문에 이를 보완하는 장치로써의 농민기본소득제가 있고, 다른 하나는 전혀 새로운 형태의 농민기본소득제가 있다. 그 구체적인 방법과 쟁점은 제5장에서 다시 논의하도록 하겠다.

2. 기본소득 관련 연구 분석

1) 전체 기본소득 관련 연구

우리나라에서 기본소득에 관한 논의의 역사가 짧고 국내에서 아직까지 구체적인 기본소득 실험들이 일어나지 않고 있기 때문에 연구논문과 보고서도 많은 편은 아니지만 최근 들어, 국외 사례 등을 소개하며 우리나라에서의 실현 가능성에 관한 연구들이 활발하게 진행되고 있다. 기본소득에 관한 국내 자료는 크게 세 부분으로 나눌 수 있다.

첫 번째는 외국에서의 기본소득 사상과 경험 등을 소개한 연구(최광운, 2010; 강남훈a, 2014; 권정임a, 2014; 광노완a, 2014; 안효상, 2014; 박이은실a, 2014; 박이은실b, 2014; 이광일, 2014; 신재성, 2014)이다.

그 가운데 최광운(2010)은 기본소득을 국민주권 실현이라는 관점에서, 모든 국민이 대등한 주권자로서 국가 공동체에 참여할 수 있도록 하기 위한 최소한의 사회경제적 조건으로 파악했다. 그는 정치적 색깔의 차이를 불문하고 최소한 민주주의의 심화 발전 과정과 공화국을 기초로 한 근대 국민국가의 본질적 특성을 도외시 하지 않는 관점을 가진 사람들에게 이러한 접근 방식은 매우 폭넓은 공감대를 형성할 가능성이 있다고 했다. 이때 기본소득은 구빈(救貧)을 위한 사회적 자선(慈善)이 아니라 우리가 모두 대등한 사회 구성원 또는 국민이라는 보편적

자격에 근거하여 정당하게 요구할 수 있는 민주적 기본권으로 인식될 수 있고, 복지와 민주주의 그리고 복지와 국민주권의 통일을 사고할 때에도 그 핵심적인 연결 고리로 역할을 할 수 있다고 했다.

강남훈(2014b)은 미국의 기본소득보장의 사상과 운동을 고찰한 결과, 미국에서의 기본소득보장 사상은 주로 경제학자들에 의해서 널리 퍼졌다는 것이 특징이라고 했다. 제임스 토빈, 폴 새뮤얼슨, 존 캘브레이스 등을 비롯해서 1,200명이 넘는 많은 경제학자들이 기본소득 청원에 참여할 정도로 공감대를 형성했다고 한다. 또한 미국 기본소득보장운동의 최대 성과는 석유를 과세해서 영구기금을 만들어 1982년부터 영구기금 수익의 일부를 모든 주민에게 똑같이 기본소득으로 배당하는 알래스카 영구기금배당이라고 했다. 1999년에는 이 배당을 없애려는 시도도 있었지만 압도적인 표차로 부결된 바 있으며 이러한 노력으로 현재 알래스카는 미국에서 가장 평등한 주가 되었다고 한다.

두 번째는 기본소득의 당위성과 필요성 그리고 쟁점을 정리한 연구(김원태, 2014; 안현효, 2014; 임경석, 2014; 서정화·조광자, 2014; 이명현, 2014; 권정임b, 2014; 심광현, 2014; 2014; 김미정, 2014; 광노완b, 2014)이다.

그 가운데 임경석(2014)은 「세계인권선언」이 채택된 이래로 자유권을 옹호했던 자본주의와 사회권을 강조했던 현실사회주의가 대립했던 냉전시대를 넘어 신자유주의의 시장경제의 우세 속에서 그 실현 가능성을 미루고 외면했던 보편적 인권의 실천적 계기를 생명권에 토대한 기본소득과의 연계를 통해 실현해 볼 수 있는 단초를 모색하고 인권과 기본소득이야말로 만인의 삶을 자율적이고 연대적인 풍요로움 속에서 시작할 수 있도록 만들 수 있으며, 자유, 평등, 연대의 가치에 기반을 둔 개인 생활권의 보장으로부터 적극적인 심의민주주의로의 참여 가능성까지 확장시킬 것으로 예상했다.

이명현(2014)은 최근 자본주의의 힘을 이해하면서도 이를 부단히 인간화하려 하고 자유로운 문화적 감수성을 가진 젊은 세대들이 부상하면서 자유주의 혁명의 시대로 새로운 질적 단계가 이행되고 있다는 분석도 나오고 있다는 점을 지적을 하면서 노동과 복지를 수정한 새로운 형태의 한국형 포스트복지국가의 모델의 방법으로 기본소득을 제시했다. 기본소득은 복지국가가 옹호해 왔던 자유의 가치를 부정하지 않기 때문에 우리나라 복지제도와 관련해서도 그 가능성에 대한 논의는 충분히 검토할 가치가 있다고 했다. 따라서 기본소득형 복지국가에 대한 사회적 승인에 대한 논의를 보다 활발히 펼쳐 복지정치를 강화하여 부분적이라도 경험의

장을 넓혀가는 것이 기본소득을 향한 첫 항해라고 했다.

서정희·조광자(2014)는 모든 사람들에게 정기적이고 무조건적으로 개인을 단위로 지급하는 기본소득제도는 기존 복지국가의 제도적 결함을 보완할 수 있는 매우 훌륭한 기제로 원리 면에서 의의가 많은 의의가 있어 현존하는 어떤 최소소득 보장 정책보다 우월하며, 현재 제기 되는 다른 보편수당 제도보다 우월한 성격을 내재하고 있다고 했다. 또한 기본소득제를 실현한 국가들을 살펴보면, 재원으로 동원할 수 있는 국부가 많은 국가도 있지만 브라질이나 나미비아와 같이 개발도상국에 속하는 국가에서도 실현 가능성이 입증돼 기본소득제도의 도입은 선택의 문제이자 정치적이고 사회적인 합의와 의지의 문제라고 주장했다.

세 번째는 현재 기본소득제를 실시하거나 실제 우리나라에서 기본소득이 실시할 경우를 가정하고 그 방법과 비용 추정을 하는 연구(김교성, 2009, 광노완a, 강남훈c, 2014; 하승수, 2015)이다.

김교성(2009)은 “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구”에서 우리나라 탈빈곤정책의 효과를 비판적으로 검토하고 기본소득 도입안의 빈곤완화 효과와 소득재분배 효과를 분석했다. 또한, 기본소득 도입을 위한 재원조달 방식에 관한 기본 방향을 제시했다. 그의 연구에서 제안하고 있는 기본소득은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있는데 표준형 기본소득의 경우 모든 국민에게 연령에 따라 매달 30~40만 원의 기본소득을 지급하는 방안이다. 이 안이 도입되면 우리나라 빈곤율은 1.4%까지 떨어지며 분배구조도 크게 완화되는 효과가 있는 것으로 나타났다. 다만, 이를 위해서는 219조 원이라는 막대한 예산이 소요되기 때문에 현재 현금급여형 소득보장 제도에 투입되는 35조 원 외에 184조 원이 추가로 필요하며 이를 충당하기 위해서는 직접세 부담률과 부가가치세의 수준을 상향 조정하고 금융상품에 대한 일괄과세가 요구된다고 했다.

강남훈(2014c)은 “2014년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁” 연구에서 2012년을 기준으로 연간 550만 원의 높은 기본소득 모델과 연간 300만 원의 낮은 기본소득 모델을 제시하고 재원 마련을 위한 구체적인 방법을 제시했다. 그는 우리나라의 경제력으로 볼 때 높은 기본소득도 얼마든지 제공할 수 있다고 했다. 높은 기본소득 모델에서 총 조세부담률(국민부담률)은 40% 정도가 되는데 이러한 총 조세부담률은 북유럽 국가들의 총 조세부담률보다 낮은 수준인데 이 정도 세금으로 북유럽형의 복지국가를 만들 것인가 아니면 높은 기본소득이 중심이 되는 복지국가를 만들 것인가에 대해서는 앞으로 많은 토론이 필요하다고 했다. 결론적으로 필자는 우리나라와 같이 고용 없는 성장이 극심한 경제에서는 기본소득이 더 적합하다고 판단

했다. 그리고 관료주의적 낭비가 심하고 정부에 대한 불신이 큰 우리나라 사람들의 정서를 고려하면, 증세에 대한 동의를 구하는 면에서 기본소득이 훨씬 유리할 것으로 판단했다.

곽노완(2014a)은 박근혜 대통령의 대선 공약이었던 국민기초노령연금은 비록 소액이긴 해도 현금 기본소득의 한 형태이며 이것이 실현된다면 노령인구가 최악의 빈곤상태를 벗어나 좋은 삶을 설계하고 선택하는 데 큰 보탬이 됐을 것이라고 판단했다. 결국 정부가 원안을 번복함으로써 후퇴되어 실시되고 있지만, 보수 정부조차 보편적(비록 65세 이상의 노인에 한해서이지만) 복지정책을 제시했다는 사실은 기본소득의 실현이 그리 먼 미래의 일이 아님을 가늠케 한다고 했다.

마지막으로 하승수(2015)는 최근의 저서 『나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다』에서 기본소득의 재원 마련 방법을 크게 세 가지로 제시했다. 첫째는 증세이다. 현재의 낮은 조세부담률을 OECD 평균 수준(34.1%)으로 끌어올리되, 더 내는 세금은 기본소득에 대한 재원으로 사용한다. 둘째, 기존 재정의 활용이다. 토건예산 등 예산낭비를 근절하고, 고소득층과 대기업에 대한 조세지출(세감면)을 폐지하며, 세금감면제도(제방세 포함)를 정비한다. 셋째, 생태부담금의 징수이다. 온실가스 배출, 원전의 핵연료 사용, 공장식 축산, 폐기물 배출, 지하수의 상업적 사용 등에 대해 생태부담금을 징수함으로써 이를 억제해 나간다. 위와 같은 방법으로 대략 계산해도 연간 203조 원 이상의 재정이 확보되는데 이 정도면 모든 시민에게 최소 30만 원 이상은 지급할 수 있다고 했다. 즉, 실제 거주하는 인구를 5천만 명으로 잡을 때, 180조 원(월 30만 원×12개월×5,000만 명)이면 매월 30만 원의 지급이 가능하다.

2) 농촌주민 기본소득제 관련 연구

우리나라에서 농민은 국민의 생존에 필수적인 식량을 안정적으로 공급하고 농업활동과 연 관해 자연을 아름답게 가꾸는 ‘국토의 정원사’ 역할을 하기 때문에 농민을 공무원에 준하는 대우를 해야 한다는 주장이 제기되어 왔지만 어떤 방법으로 이를 실현할 것인가에 대한 논의와 연구는 별로 없었다. 물론, 기존정책에서 농업직불금제도가 어느 정도 이러한 취지를 담고 있기는 하지만 그 보상수준이 턱없이 낮기 때문에 그 취지를 무색케 하고 있고 일부 지자체에서 “농민월급제”를 시행하고는 있지만 이는 가을철 농산물 수확을 담보로 정기적으로 대출하는 형식이기 때문에 농민들에 대한 안정적 소득보장과는 거리가 있다. 그러다 최근 들어 기본

소득 논의 활발하면서 시장개방의 확대와 경제·사회적으로 불리한 여건에 처해있는 우리나라 농민 혹은 농촌주민들을 위해 기본소득제도의 도입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

먼저, 정기석(2014)은 “공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델 개발”연구에서 개방농정과 살농정책으로 우리 농업이 처해있는 식량주권의 위기와 농민의 생존권 위협은 한계상황으로 치닫고 있다고 판단하고 이를 해결하기 위해서는 발상의 전환, 즉 패러다임을 전환을 통한 근본적 처방이 절실한데 현재 달리 묘책이 없는 상태에서 공익농민 기본소득제 도입은 하나의 대안이 될 수 있다고 했다.

박경철(2014)은 근래 들어 한미 FTA, 한중 FTA 등 농산물 수출대국과의 잇따른 자유무역체결로 우리나라 농업·농촌이 절체절명의 위기에 처해있는 상황에서 우선적으로나마 낙후 지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성을 다음과 같이 네 가지로 정리했다.

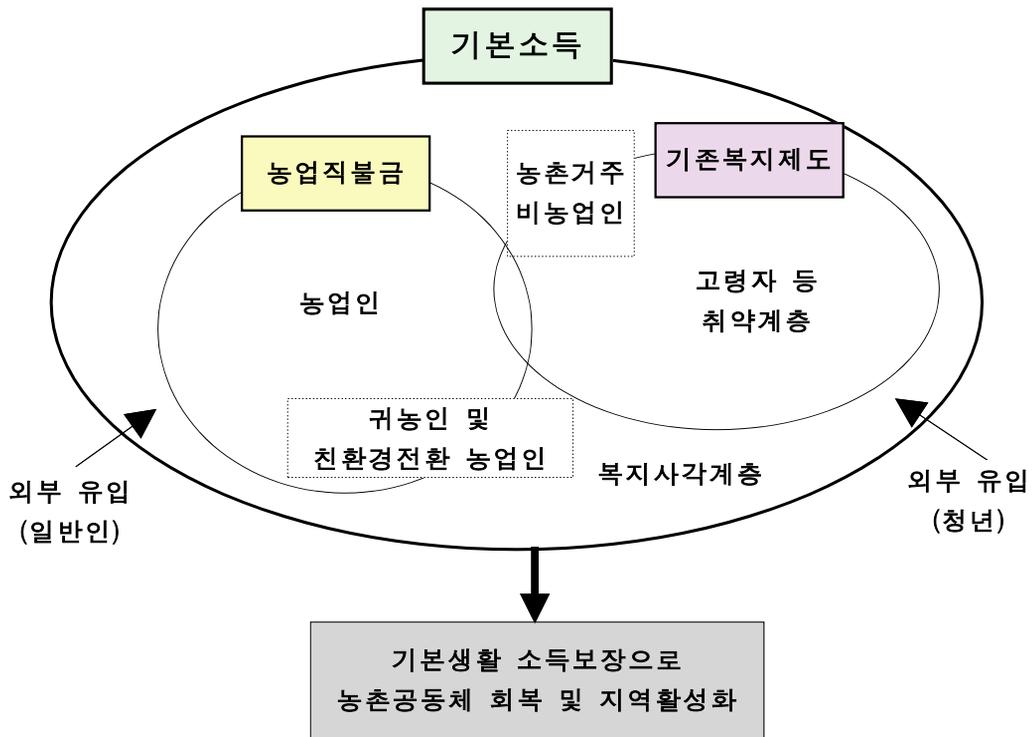
첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다. 낙후 농어촌 지역에 농가를 계속 유지시킬 것인가에 대한 논의가 필요하겠지만 일본의 사례와 같이 낙후지역을 포기하는 것보다 비용을 들어서라도 유지하는 것이 국가차원에서 더 바람직하다는 의견이 있다.

둘째, 현재 정부 차원에서 실시되고 있는 낙후지역에 대한 조건불리지역 직불제 등 일반적 농업직불제는 통상 농경지 면적에 비례하기 때문에 농촌에서 거주하는 비농업인구에 대한 혜택은 크지 않다. 농촌공동체를 유지하고 지속가능한 농촌의 발전을 위해서는 비농업인구도 반드시 농촌에 존재해야 하기 때문에 비농업인이 포함된 형태의 직접지불제가 필요하다.

셋째, 일반적으로 관행농업으로 농사를 짓는 농업인이 친환경농업으로 전환하기까지는 일정 기간의 적응기가 필요한 데 이 기간 동안 소득도 현저히 줄게 된다. 정부가 친환경농업을 장려한다면 이 기간에 대한 보상체계도 어느 정도 마련해야 한다.

넷째, 낙후지역 거주민과 이 지역으로 들어온 이주민들(귀농인 등)이 기본적인 생활을 영위하고 공동체 복원과 활성화를 위해서는 안정된 소득이 필요하다. 특히 기반이 없는 청년층이 농촌으로 들어올 경우 어느 정도 안정적인 소득기반이 필요하다.

따라서 박경철(2014)은 농촌 내 농업인과 비농업인을 포괄한 기본소득제가 필요하며 이를 통해 농촌공동체 회복 및 지역 활성화 도모를 주장했다.



[그림 2-3] 농촌주민 기본소득제 필요성 개념도(박경철, 2014)

김성훈(2015)은 일찍이 EU, 미국, 캐나다 등 구미 선진국들과 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 중국, 러시아, 일본 등은 농업의 비교역적 다양한 공익가치의 국민적 인식을 바탕으로 어떤 방식, 어떤 형식으로든 우선적으로 농업생산력 주체인 농업인들의 기본소득과 권익보장에 앞장서고 있다고 하면서 농가기본소득 보장은 국가와 국민의 의무라고 했다. 그는 선진국들은 그들 국민이 농촌 농업에 종사하면서 삶을 유지발전 하는데 필수적인 ‘기본소득’이 보장되고 교육, 문화, 의료, 복지, 민권 등에 차별이 없도록 배려하는데 정책의 중점을 두고 있다는 점을 강조했다. 또한, 농업에 종사한다는 이유 때문에 소득수준과 의료, 복지, 교육 등에서 불이익을 받도록 방치하는 정부는 존재의미와 가치가 없다고 했다.

남기엽(2015)은 현재의 농업방식은 자연에 대한 착취 내지는 고갈을 수반하는 ‘자본주의적 농업’ 또는 ‘공업적 농업(industrial agriculture)’이라는 문제점을 제기하며 이를 극복하기 위해서는 자연 순환에 기초한 생태환경의 소농(小農)으로의 전환이 필요하다고 했다. 하지만 생태환경의 소통은 투입 노동 대비 소득 비중이 높지 않고 변화무상한 일기변화와 병해충의 위

힘에도 자유롭지 않기 때문에 생태환경 농업에 대한 강조와 함께 농민의 기본적인 생활을 보장하는 ‘농민기본소득’의 실시를 주장했다. 이는 시장에서 거래되지 않는 논밭의 환경적 가치가 연간 약 24조 원에 달한다는 점을 감안하면 농민기본소득은 정당하고 정의롭다고 할 수 있다.

한국농업경제학회가 농림축산식품부에 제출한 <농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구> 용역보고서에 따르면, 2010년 농림어업총조사를 기준으로 상위 11.4%의 쌀농가가 전국 농지면적의 58.2%를 경작해 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아간 셈이라고 했다. 또한 “경작면적이 10ha 이상인 농가의 직불금 수령액은 평균 농가의 24.9배에 이르러 농지 규모화가 빠르게 진행되면서 직불금 수령액 격차도 점점 커지고 있다”는 사실을 지적하고 이에 대한 개선의 필요성을 지적했다.⁹⁾

한국농촌사회학회 또한 국회예산정책처에 제출한 <농업보조금 지원의 개선과제> 용역보고서에서 “당초 공익형 제고에 초점이 맞춰진 쌀 고정직불금이 (소득안정을 위해 도입한) 변동직불금처럼 면적기준으로 지급되면서 대농과 소농의 형평성 문제를 야기하고 있다”고 지적했다. 예를 들어, 2010년 농림어업총조사를 보면, 면적 기준 하위 농가의 50%가 재배하는 면적은 4.8%에 불과해 이들이 받는 직불금 총액은 전체의 5% 수준에 그치고 있다는 점을 지적했다.

3. 실행모델 관련 연구

① 정기석(2014)의 실행 모델

정기석(2014)은 “공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델 개발” 연구에서 농업이 국가기간 산업으로 대접을 받고 농민은 공익농민 대우를 받아야 ‘자본주의적 농업’을 극복하고 ‘합리적인 농업’을 길을 갈 수 있다고 전제한 뒤 이를 위해서는 ‘공익농민 기본소득’이 필요하다고 했다. 하지만 단기간에 이처럼 획기적인 제도를 도입하기는 어렵기 때문에 3단계를 걸쳐 도입할 것을 주장했다.

9) 농민신문 2015년 1월 19일자 보도 내용

∟1단계:

1안으로는 청장년 10만 명에게 5년 이상 1,500천 원씩 월급을 지급하는 ‘청년 공익영농요원제’로 시작한다. 아울러 1안과는 독립적 혹은 병행하여 2안으로 특정 지역단위(광역 또는 기초자치체)에서 일종의 시범사업으로 시행한다.

∟2단계:

2안으로 소득인정액 하위 30%의 약 90만 명에게 월급 50만 원씩을 지급하는 ‘영세농민 기초생활연금제도’를 시행하고, 2안으로는 65세 이상의 농민에게 ‘고령농 기초생활연금제도’를 시행한다.

∟3단계:

본격적으로 국가단위의 공익농민 기본소득제를 실시한다. 2013년 말 기준으로 약 3백만 명의 농민에게 월 50만 원씩 무조건, 무기한 지급한다. 소요되는 연간 예산은 18조 원 정도이다. 이는 농림수산물 분야 연간 총지출액 규모이다.

- 재원조달 방안으로는 1) 농어촌특별세의 확대, 2) 농민사회복지세의 신설, 3) 자유무역협정 무역이득공유제 도입 등이다.

[표 2-3] 공익농민 기본소득제 추진단계별 설계안

설계안			대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
1 단계	1- 1안	청년 공익영농요 원제	18세-50세 공익영농요 원	청장년 10만명 (5년 이상)	1,500천 원	100천명× 18백만원 = 1조8천억원	* 병역특례 대체복무 연계 * <공익영농 요원법> 제정
	1- 2안	지역단위 공익농민 기본소득제	특정 지역 농민	지역농 민 2만명	500천원	20천명× 6백만원 = 1,200억원	* <지역농민 기본소득 지원조례> 제정
2단 계	2- 1안	영세농 기초생활연 금제	'소득인정 액' 하위 30% 농민	영세농 90만명	500천원	900천명× 6백만원 = 5조4천억원	* <농민 기초생활보장 제> 제정 * 고령농 약 35%

	2-2안	고령농 기초생활연금제	65세 이상 고령농	고령농민 90만 명	500천원	900천명 × 6백만원 = 5조4천억원	
3단계		국가단위 공익농민 기본소득제	모든 농민	농민 3백만명	500천원	3백만명 × 6백만원 = 18조원	* <농민 기본소득법> 제정

② 박경철(2014)의 실행 모델

박경철(2014)은 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입 방안으로 첫째, 고령화 및 과소화가 심화되고 있는 농어촌지역을 어떻게 할 것인가에 대한 국가 차원의 관심을 유도하고 이를 해결하기 위한 기본소득제 도입을 공론화한다. 둘째, 우선 충남도 자체적으로 낙후정도가 심하거나 농업 및 생태환경 조건이 불리한 리 혹은 면단위 지역을 대상으로 농민기본소득제를 시범 실시한다. 셋째, 장기적인 관찰과 평가, 그리고 제도보완 후 전면 확대하는 방안을 강구한다. 특히 충남의 경우 낙후 농어촌뿐만 아니라 송전탑, 발전소 주변지역 등과 같이 생태적으로 불리한 환경의 지역이 있기 때문에 이들 지역에 대한 보상과 연계한 기본소득제 방안도 적극 강구한다. 마지막으로 낙후지역 농어촌주민에 대한 기본소득제가 농촌공동체의 회복과 농촌 활성화에 긍정적으로 평가될 경우 이 제도를 일반 농어촌지역으로 확대하고 나아가 전체 지역으로 단계별 확대하는 것이다.

③ 한국농업경제학회와 한국농촌사회학회(2014)의 농업직불제 개선 모델

한국농업경제학회는 현행 면적 기준의 농업직불제에 새로운 지급기준 변수를 추가할 것을 제안했으며 그 대안으로 첫째, '65세 이상 고령농 중 농업판매액이 500만 원 미만'처럼 특정 취약층을 대상으로 일정액을 지급하는 방안, 둘째, 농가당 일정액 이상이 돌아가도록 직불금 하한선을 설정하는 방안을 제시했다.

농촌사회학회 또한 변동직불금은 기존처럼 면적에 따라 지급하되 고정직불금은 면적 대신 농가 인원수를 기준으로 지급하는 방안을 제시했다.

④ 김성훈(2015)의 실행 모델

우리나라는 WTO의 감시하에서 친환경농업 직불제, 논(쌀)농업 직불제, 조건불리지역 직

불제, 경관농업직불제, 최근에는 밭농업 직불제 도입 등 직불제 종류는 다양화 되었으나 2013년 현재 농업직불금은 농가평균소득의 4.3%에 불과하다. 이는 일본의 7.9%, 미국의 12.2%, 영국의 19.5%에 비해 낮은 수준이다. 더욱이 농가에 대한 EU의 평균 공적 지원금은 농가소득의 40~60%, 미국은 40% 정도이고 캐나다는 아예 최저 농가소득을 보장하고 있어 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다.

따라서 우리나라에서 농민들이 최저 생활을 유지하는데 어느 정도의 소득수준이 보장되면 적정한지에 대한 관련 연구는 보이지 않기에 편의상 최저임금소득의 50%를 농가에 보충 지원하다고 가정할 경우, 농가 호당 약 월 50만 원, 연간 600만 원으로 계상된다. 이 기본소득 수치를 전국 농가 110만 호에 일괄 지급한다고 가정할 경우 연간 총 6.6조 원 정도가 소요된다. 이는 2013년 기준 농가 평균소득의 17.4%, 또는 총농림생산액의 24.4%에 해당된다.

농민기본소득의 재원 조달 방법으로는,

- 1) 기존의 각종 직불금 예산액(단, 친환경 직불금 제외) 합계,
- 2) 농가 110만 호 대비 근 10%에 달하는 중앙정부, 지방정부 및 농진청 등 농업·농촌 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합 등의 중앙 및 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감한 비용,
- 3) 현 농림수산 예산액 중 비농어민 조직과 기업에 지원되는 각종 비농업적 지원비 삭감,
- 4) 기존의 농림축수산식품 예산과 기금 및 농특세(UR 사후 대책) 예산액 중 일부 불요 불급한 항목의 예산 삭감,
- 5) 신규 FTA 이익공유제(시설)의 수익금 등이다.

⑤ 남기업(2015)의 실행 모델

농가 가구당 매월 50만 원을 지급하는 것으로 계산하면(2013년 기준), 연간 6조 8500억 원이 드는데(2013년 개인 농가 114.2만 가구), 이것은 농업 소득의 60%, 농가 소득의 17.4% 정도 되는 수입이다. 정부가 22조 원이라는 막대한 예산을 들여 실시한 4대강사업이 환경과 생태계 파괴라는 역효과를 낳은 것에 비한다면 7조 원 정도는 국민의 지지와 정부의 의지만 있으면 얼마든지 마련할 수 있는 재정이다.(김성훈 모델과 동일)

제3장 국외 연구 및 실천 사례

1. 미국¹⁰⁾

본 내용은 “미국 기본소득제의 역사”에 관해 알렌 웨이헌 (Allan Sheahen)이 북미 기본소득 보장제 10주년 회의(2011년 2월)에서 발표한 내용이다. 발표 내용은 크게 두 가지이다. 첫째, 미국 보장형 기본소득제에 대한 움직임의 역사적인 맥락으로 1960~70년대 나타난 크나큰 정치적인 관심과 가시적인 성과의 제시이다. 예를 들어, 역소득제에 관한 실험들(the NIT experiments), 알래스카 주 영구기금과 역소득제(저소득자에게 정부가 지급하는 보조금)에 관한 법률이 입법화되거나 그렇지 않았던 것에 대한 내용이다.

둘째, BIG(Basic Income Grants, 기본소득제에 관한 파일럿 프로그램)에 대한 최근 움직임에 대한 내용이다. 비록 이 움직임이 1970년대에 있었던 움직임보다 주류에서 떨어진 듯하지만, 최근 많은 제안들이 기본소득제의 방향으로 접근해 들어가고 있다.

사실, 미국은 현재 알래스카 주를 빼면 이렇다할 기본소득제를 실시하지는 않고 있다. 하지만 기본소득의 사상적 뿌리가 깊고 역사과정에서 기본소득과 같은 다양한 정책이 실시된 적도 있다. 더욱이 중요한 것은 최근 들어 미국 내 빈부격차가 심화되고 “오바마 케어(care)”로 대표되는 사회보장제도에 관한 논의가 활발히 진행되면서 기본소득에 대한 열망이 높아가고 있다. 따라서 본 연구에서는 미국의 기본소득제의 역사와 최근 동향을 이해하는 데 도움이 되기 때문에 요약 정리해 소개하고자 한다.

1) 기본소득제에 관한 규정

기본소득제는 조건 없이 정부가 보증하는 제도로서, 모든 시민들이 일에 대한 요구 없이 기

10) Allan Sheahen, THE HISTORY OF THE BASIC INCOME GUARANTEE IN THE UNITED STATES, Tenth Annual North American Basic Income Guarantee Congress, February 25-27, 2011. 자료를 번역·정리한 내용임.(번역 배채운, 정리 박경철)

본적인 그들의 생활이 이루어질 수 있도록 충분한 수입을 가지게 되는 것을 의미한다.

여기에는 두 가지 다른 버전이 있는데, 하나는 기본소득제를 제공하는 것(BIG, 기본소득제)이고 다른 하나는 저소득자에게 정부가 보조금을 지급하는 형태(NIT, 역소득제)이다. 기본소득제(BIG)는 적은 금액의 소득을 모든 사람들에게 제공하는 형태로서 그들이 다른 형태의 소득을 가지는지 여부는 상관이 없다. 반면, 역소득제(NIT)는 다른 소득이 충분치 않은 사람들에게 한해 소득을 제공하는 것이다.

2) 정책의 역사

자본주의를 바탕으로 하는 서양의 국가에서는 1930년대까지는 정부의 보조나 도움은 전혀 없었다. 그러다 미국의 경우 루즈벨트 대통령 때에 와서 민간자원보조단(civilian conservation corp, CCC)이나 공공사업진흥청(works progress administration, WPA)과 같은 직업프로그램을 발전시켰다. 그 후 뉴딜정책의 일환으로 1935년에 의회는 노인과 장애인들을 대상으로 하는 사회보장제도를 통과시켰다.

2차 세계대전 이후 유럽 국가 내 사람들은 모든 사람들을 보호할 무엇인가가 필요하다는 것을 느꼈다. 1948년에 승인된 UN의 세계인권선언 25조는 이렇게 말하고 있다: 모든 사람에게서 의식주와 의료와 필요한 사회 복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 복지에 적합한 생활수준을 요구할 권리가 있으며, 실업이나 질병이나 장애나 배우자의 사망이나 노령이나 불가항력적인 여타의 상황 속에서 겪는 생계 곤란을 당한 경우에 사회 보장을 요구할 권리가 있다. 미국은 여기에 서명하기도 했다.

3) 가난과의 전쟁

루즈벨트 대통령의 개혁에도 불구하고 1960년 미국에서는 전체 인구의 20%에 해당하는 3천 9백만의 사람들이 여전히 가난이라는 문제에 시달리고 있었다. 이 때문에 보장된 기본소득제 그리고 역소득제라는 이름으로, 기본소득제(BIG)가 급부상하면서 1960년대 중반에는 주류의 정책의제로 드러나는 듯 했다. 이 아이디어는 멀리 1940년대까지 거슬러 올라가면 학술적으로 논의된 적이 있으나, 학술적으로, 정책입안자들에게도, 그리고 복지정책가들에게도

모두가 갑작스럽게 이 아이디어에 대해 불현듯 생각해낸 듯했다. 그리고 이 아이디어는 결국 우리가 여러 특정 그룹들을 대상으로 설계된 다른 정책들을 결국 모든 사람에게 조금씩 돈을 쥐어주는 하나의 아주 심플한 정책으로 대체해야 한다는 것을 의미했다.

그 무렵 미국 36대 대통령 린든 존슨(Lyndon Johnson)이 가난과의 전쟁을 선포해 사람들은 이 아이디어를 기대하고 있었다. 많은 경제학자들도 이를 지지했다. 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)과 하이에크(F. A. Hayek)는 역소득제 방식을 지지했다. 프리드먼은 다음과 같이 썼다: 우리는 특정 복지정책들의 잡동사니들을 하나의 현금형태의 국가보조금으로 대체해야만 한다. 그것은 역소득제(NIT, negative income tax)이다. 이것은 궁핍한 모든 사람들에게 그들의 필요에 대한 어떠한 이유와 상관없이 보장할 수 있는 최소한의 금액을 제공해야 할 것이다.

진보적인 경제학자들인 갤브레이스(John Kenneth Galbraith)나 제임스 토빈(James Tobin), 허버트 사이먼(Herbert Simon)은 보장소득제를 지지했다. 사회학자인 에리히 프롬(Erich Fromm)이나 경제학자인 로버트 시어볼드(Robert Theobald), 그리고 신학자인 필립 우가만(Philip Wogaman)에 의해 관련 책들이 쓰였다.

1967년, 마틴 루터 킹(Martin Luther King, Jr)은 이 아이디어를 지지했다. 그는 “가난에 대한 가장 간단한 해결책은 보장소득이라는, 이미 널리 논의되고 있는 방식을 통해 가난을 직접적으로 없애는 것이라고 나는 현재 확신한다.”고 말했다.

1969년, 대통령자문위원회(Presidential Commission)는 미국은 개인이 어떠한 일을 해야 한다는 요구 없이도 필요로 하는 모든 미국인들을 위해 보장소득을 채택해야 한다고 권고했다. 전미기독교협의회(The National Council of Churches)에서는 107:1로 투표를 통해 동의했다. 커너위원회(Kerner Commission) 그리고 캘리포니아 민주의회(California democratic council, CDC), 리펀 공화정(the Republican Ripon Society), 1972년의 민주당공약으로도 마찬가지로 동의했다.

린든 존슨은 기본소득제(BIG model) 모델을 완전히 꺼안아 받아들이지는 않았다. 그의 정책 대부분은 확장되었고 전통적인 사회복지모델에서 좀 더 관대하게 적용되었다. 물론, 이전의 사회복지모델은 특정 그룹에 지정된 조건부 프로그램을 포함했다. 1969년까지 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 그의 가족부조계획(Family Assistance plan, FAP)을 제안했다. 이는 미국 역사상 가장 중요한 사회입법이라고 불렸다.

그것은 역소득제(NIT)와 같은 형태로 구조화되었지만, 정책적 효율의 증대를 기대하면서 자격제한과 업무 요구와 같은 조건들이 붙어 다소 희석되었다. 이 제도는 소득이 현저히 낮은 4인 가족에 대해 매년 1,600달러가 지불되는 것이었다. 주에서는 이 금액에 더 추가할 수 있었다.

가족부조계획(FAP) 하에서 혜택을 받은 사람이면 누구나 일을 하거나 훈련을 받도록 요구 받았다. 유일한 예외조항은 일을 할 수 없는 사람들이거나 미취학 아동을 가진 어머니들뿐이었다.

가족부조계획은 폭 넓은 지지를 받았다. 언론매체도 95% 이상 호의적이었다. “새로운 그리고 유망 받는 접근이다(Business Week)” “대담하고 새로운 청사진이다(Los Angeles Times)” “엄청난 도약이다(Chicago Sun Times)”

그 법안(Bill)은 좌우로 지지자들을 찾아냈지만, 또한 반대자들도 찾아냈다. 남부지역의 보수적인 상원의원들은 그 법안에 대해 반대했다. 왜냐하면, 그들 기준으로는 최소금액(4인 가족 기준으로 매달 133달러)이 너무 높았기 때문이다. 그들은 또한 보장수익에 대해 원론적으로 반대했다. “비용은 문제가 되지 않는다”. 루이지아나 민주당 상원의원 러셀 롱(Russell Long)은 다음과 같이 말했다. “반대에 대한 근본적인 이유는 일하지 않는 사람들에게 돈을 지불하기 때문이다”

몇몇의 자유당 상원의원들도 이 법안에 대해 반대했는데, 그들은 이 법안이 부적당하고 탄압적이라고 생각했다. 그들은 이 법안을 “연간보장빈곤”이라고 불렀다. 미국사회사업가협회(National association of social workers)와 전국복지권기구(National welfare rights organization)는 혜택의 단계가 부적당하고 업무 요구사항이 억압적이라고 생각했다.

가족부조계획(FAP)은 1970년 4월 15일에 243:155로 하원을 통과했다. 수많은 계정을 거친 후에 1970년 11월 20일 이 법안은 상원재무위(Senate finance committee)에서 10:6으로 패배했다. 하지만 가족부조계획은 미국 내 보장수익운동의 절정기임을 드러냈다. 이 계획은 1972년에 수정되고 의회에서 다시 논의되었다. 그때에도 하원은 쉽게 통과했다. 상원에서는 10명의 반대표로 패배했다.

수년 후에 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령은 더 나은 직업과 수입을 위한 프로그램(Program for better jobs and income)을 제안했다. 그 계획은 몇몇의 조건형 복지제도를 폐지했고 그들을 단일형 국가단위의 현금지급형(4인 가족 기준으로 매년 3800달러) 제도로 대

체되었다. 비록 이 법안이 역소득세의 몇몇 요소들을 여전히 유지했지만, 그것의 더 제한적인 자격들은 더 제한적인 수익을 보장했다. 이 계획은 상하원 어느 쪽에서도 논쟁 없이 사라졌다.

80년대 초반에 워싱턴의 분위기는 변화했다. 정치가들이 사회복지제도를 개선하거나 확장시키려 하기보다는 축소하려고 돌아섰다. 기본소득제(BIG)의 모델을 따르는 상당한 변혁은 이전까지 연방제단계에서 논의된 적이 없었다.

1982년 즈음에 대공황 이후로 미국의 거리에는 노숙자들이 처음으로 나타났다. 무료급식소가 갑자기 나타났고, 이러한 현상은 부양가족 지원비(Aid to families with dependent children, AFDC)라 불리는 60년 된 연방프로그램을 빈곤가족일시부조(Temporary assistance to needy families, TANF)라고 불리는 새로운 복지개혁법안 프로그램으로 1996년에 대체하게 되면서 막을 내렸다.

빈곤가족일시부조(TANF)는 기본소득제 모델 쪽으로 이동하지 않고 더 멀어지는 쪽을 택했다. 이는 부모에 대한 조건이 이미 있었던 프로그램에 노동에 대한 조건을 추가하는 것으로 나타났다. 이는 검증된 가족들을 보조하는 것에 대한 영구적인 보증을 제거하고 제한된 시간에 정해진 사람들에 대한 적격성을 판단하는 것으로 대체했다.

빈곤가족일시부조(TANF)는 복지수혜자의 폭을 줄였지만 빈곤을 줄이지는 못했다. 많은 수혜자들을 주급형 빈곤자로 몰아넣었다. 정부는 여전히 인구의 14.3%에 해당하는 4천3백만 명의 미국인들이 빈곤선 아래에 머물고 있다고 보여주었다(2009). 따라서 1969년에 기본소득제 도입을 재촉하던 사회적 문제들은 현재까지 계속되고 있다.

4) 보장소득에 대한 움직임의 분과들

비록 보장소득에 대한 움직임이 1970년대 국가의 기본소득제를 발전시키기에는 부족했지만 이 움직임은 몇몇의 결과를 만들어냈다.

첫째, 1974년에 보충적 소득보장(supplemental security income, SSI)이 국회를 통과했다. 근본적으로 65세 이상의 사람들에 대한 역소득제를 의미한다.

둘째, 식료품 할인구매권(Food stamps)은 점진적으로 만들어졌고 1964년에 확장되기 시작했다. 그리고 1974년에는 완전히 국가계획이 되었다.

셋째, 1976년에 의회는 근로소득세액공제제도(Earned income tax credit, EITC)가 의회를

통과했다. 이 제도는 환불받을 수 있는 세금공제의 형태로 저소득 노동자들에게 돈을 지급하는 것이다. 이는 기본소득제가 아니다. 왜냐하면 소득이 개별적으로 있어야만 받을 수 있기 때문이다. 하지만, 정부가 저소득 노동자들에게 돈을 내라고 요구하는 대신에 돈을 지불한다는 관점에서는 역소득제라고 볼 수 있다.

5) 역소득제 실험

1960년에서 70년대의 보장소득에 대한 움직임이 보여준 가장 중요한 업적 중에 하나는 아이디어들이 실제 어떻게 작동할지를 알아보기 위한 네 건의 실험을 지휘하기로 한 연방정부의 결정이었다. 보통은 역소득제 실험이라고 알고 있지만, 그것들은 기존의 행해진 것들에 비교할 때 최초의 대대적인 사회과학실험이었다. 그리고 이후로 줄곧 이 실험들은 사회과학연구에 대한 모델이 되어왔다.

그 실험을 수행한 연구자들은 무조건적인 소득지원은 사람들로 하여금 그들이 할 수 있는 것보다 일을 덜 하게 만들 것이라고 예측했다. 그래서 이 실험은 무작위적으로 참여자들을 대조군과 실험군으로 할당했다. 실험군에 속한 멤버들은 다양한 크기의 역소득제에 대한 자격이 주어졌다. 대조군의 멤버들은 그들이 사는 주의 현존하는 복지정책의 규칙에 따랐다.

실험 결과 열심히 일하려는 효과는 미비했다. 역소득제를 받는 남성에 대하여 일하는 시간을 계산해보면 네 번의 실험에 대한 평균치를 비교해볼 때 대조군 그룹에 비해 5~8% 정도만이 낮았다. 아이를 가진 여성은 7~21% 정도의 범위 내에서 큰 효과가 있었다. 이는 여성이 일을 하는데 시간을 덜 쓰고 아이를 돌보는데 더 많은 시간을 쓰려고 선택했기 때문이었다.

한 연구자는 다음과 같이 말했다. “어느 경우에 대해서도, 노동력으로부터 대대적으로 철수를 하려는 증거는 찾을 수 없었다.” “많은 남편들은 더 나은 직업을 찾기 위해 휴가를 냈다.” 연구자들은 사람들이 단순히 일을 멈추고 단순히 역소득제를 받는 것만으로 살려고 한다는 어떠한 증거도 찾지 못했다.

긍정적인 실험결과에도 불구하고, 그들의 연구결과는 홍보에 있어서 재앙스러운 수준이었다. 편집자들은 일을 하고자 하는 노력이 줄어드는 효과는 어떠한 크기의 역소득제에 있어서도 크다고 믿었다. 많은 이들은 5% 노동감소율을 인구의 5%가 일을 그만둔다고 오역했다. 상원 의원 모이니핸(Moynihan)은 이 결과가 나왔을 때 이 아이디어에 대한 열정을 잃어버렸다.

비록 역소득제 실험들이 기본소득제에 대한 공공의 자각에 있어서는 부정적인 효과를 가지게 했지만, 더 자세히 살펴보면 이 실험결과들은 그 정책이 유익하고 적합하다는 것을 믿어야 할 강력한 이유를 제공한다.

6) 알래스카의 영구기금배당(Alaska's permanent fund dividend)

아마도 1969~70년대 보장수익에 대한 움직임에 있어서 가장 중요한 결과는 연방정부 단계에서 나타난 것이 아니라 알래스카 주에서 나타났다. 알래스카 주는 1982년 이후 석유 사용료의 일정 부분을 모든 알래스카 시민들에게 분배했다. 2014년에는 남녀노소를 포함한 모든 사람들이 1,884달러를 수표로 받았다.

이는 이 기금이 보장수익에 대한 움직임의 결과였다고 충분히 말할 수 있다. 왜냐하면, 많은 알래스카 출신의 국회의원들, 그 중에서도 가장 유력한 인물인 주지사 제이 하몬드(Jay Hammond)는 보장수익에 대해 잘 알고 있었고 영향을 많이 받았기 때문이다.

영구기금(Permanent fund)은 전 세계 현재 존재하는 여러 제도 중 기본소득제와 가장 유사한 형태이다. 이는 알래스카에서 엄청나게 유행하고 있으며 전 세계 여러 지역과 국가에서 이를 모방하고자 노력하고 있다. 영구기금은 알래스카가 미국 내 빈곤율이 가장 적은 곳인 이유일 뿐만 아니라 경제적으로 평등하며 지난 30년 간 이러한 평등이 지속되었다는 것을 설명할 수 있다.

7) 미국 내 기본소득제에 대한 현재의 논의

현재의 흐름은 명백하게 학술적으로 구성되어 있으며, 이 흐름에 참여한 정치운동가의 경우에는 미국 내 주요 정치공약으로 이 아이디어를 되돌리기에 긴 여정이 될 것이다.

몇 가지 성공을 보여주었던 하나의 시도는 환불형육아세금공제(refundable child tax credit)인데, 공식적으로는 추가육아세금공제(additional child tax credit)라고 부른다. 1998년 이후로 육아세금공제(child tax credit, CTC)는 환불할 수 있는 비율로 구성되었다. 근로소득제처럼 육아세금공제는 소득이 너무 낮아 연방정부에 지급하는 세금이 적거나 없는 경우, 그들이 현금형태로 세금공제의 일부를 받을 수 있도록 하는 제도이다. 금액의 양은 아이 한 명 당

1998년에 400달러에서 시작했고 이후 1000달러까지 증액되었다. 이 정책은 무조건적으로 아이를 돌보는 모든 이들에게 현금으로 지급된다는 측면에서 기본소득제의 모델을 따른다.

8) 결론

빈곤에 대한 이슈는 현재 미국에서 인기가 없는 상태이다. 1979년에 더 나은 직업과 수익을 위한 카터의 프로그램(Carter's program for better jobs and income)이 패배한 이후로 가난한 사람들에게 도움을 늘리는 목적으로 하는 어떠한 제안서도 개선되지 않았고 심각하게 논의되지도 않았다.

하지만, 정치적인 분위기는 변화하고 때때로 그 변화는 놀랄 정도로 빠르기도 하다. 미국은 여전히 기본소득제를 위한 매우 중요한 무대와도 같다. 기본소득제에 대한 국가정치적인 움직임의 주류가 처음으로 나타난 곳이었기 때문이다. 1970년의 가족부조계획(FAP) 법안 아래, 미국은 국가적 기본소득제를 도입하는데 있어서 다른 어느 나라보다도 더 가까이 다가와 있다. 단지 알래스카 영구기금의 형태로 부분적으로나마 알래스카 주는 세계 최초로 기본소득제를 시행하고 있다.

이러한 정치 풍토에서 기본소득제를 지지하는 사람들은 심사숙고된 제안서를 준비하는 것에 초점을 맞추고, 기본소득제 방향으로 움직이는 개혁을 위해 더 힘을 쏟아야 한다.

근로소득 세액공제제도(EITC)나 육아세금공제(CTC)와 같은 환급가능한 세금공제는 이미 성공적이며 인기있는 것으로 드러났다. 찰스 머레이(Charles Murray)는 그의 저서 『우리 손에(In our hands)』에서 이렇게 말했다.

“미국의 인구는 역사상 유례없이 부유해지고 있다. 매년 미국정부는 은퇴, 질병, 가난을 줄이기 위해 1조 달러 이상의 부를 재분배한다. 우리는 여전히 은퇴 후 힘겹게 살아가거나 적절한 의료서비스를 받지 못하거나 그리고 가난하게 살아가는 수백만의 사람들과 함께 하고 있다. 정부는 늘 그 많은 돈을 헛되게 쓰기만 한다. 해결책은 그 돈을 사람들에게 나누어주는 것이다.”

2. 인도¹¹⁾

인도는 기본소득 논의에 대한 지면은 넓은 편은 아니지만 농촌마을을 대상으로 기본소득제를 실험적으로 실시하고 평가된 최초의 국가이다. 이러한 기본소득제 실험을 이끈 사람은 영국 런던대학 동양 및 아프리카학과(School of Oriental and African Studies, UK)의 가이 스탠딩(Guy Standing) 교수이다. 가이 교수는 유니세프(UNICEF)로부터 기금지원을 받아 2011년부터 18개월 동안 인도의 가난한 농촌지역인 마디아 프라데시(Madhya Pradesh)의 8개 마을 6,000명 이상의 주민을 대상으로 기본소득을 제공하고 그 효과를 분석했다. 분석을 위해 기본소득을 제공하지 않는 12개 마을을 대조군으로 설정해 기본소득을 제공한 마을과 그렇지 않는 마을과 비교분석을 실시하고 그에 대한 조사결과를 “조건 없는 기본소득제: 인도 마디아 프라데시”라는 제목으로 2013년 5월에 발표했다. 본 연구에서는 가이 교수의 이 발표 내용을 요약해 소개하고자 한다. 기본소득 실험 결과 부정적 효과보다는 긍정적 효과가 훨씬 많았다는 내용을 담고 있다.

1) 배경

인도에서는 현금지원에 대한 공청회가 정치적으로 중요한 문제로 인식되어 왔다. 현금지원의 가능성에 대한 근거를 제공하기 위해서, 2010년에 우리는 유니세프(UNICEF)와 손을 잡고 여성근로자노동조합(SEWA, self employed women's association)을 통해 조건 없는 기본소득제(혹은 기본소득제 지원금)에 대한 시범프로젝트를 마디아 프라데시(Madhya Pradesh)의 변두리 지역에서 착수했다.

18개월 동안, 6,000명 이상의 사람들이 매달 무조건적으로 소량의 지원금을 지급받았다. 세 차례 조사를 통해 지원금을 받기 전, 받는 동안 그리고 받은 후로 나누어 그들의 상황을 평가하였고 지원금을 받지 않은 대조군 그룹과 비교하였을 때 그 기간 동안 어떠한 변화가 일어났는지 사례연구를 통해 비교하였다. 전체적으로 해당 조사는 12,000명 이상을 분석하였다.

11) 자료 출처: (1) Guy Standing. Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh. A Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30-31, 2013.

(2)<http://isa-global-dialogue.net/indias-great-experiment-the-transformative-potential-of-basic-income-grants/>
위의 두 자료를 번역·정리한 내용임.(번역 배채윤, 정리 박경철)

조건 없이 모든 사람에게 해당하는 현금지원으로서 이 프로젝트는 인도에서 최초로 시행되었다. 이 결과들은 인도의 기존 사회경제정책에 이 지원정책이 포함될 수 있는지 혹은 만약 가능하다면 어떤 방식으로 가능할지를 판단하는 데 도움을 줄 것이다.

■ 두 시범 프로젝트는 다음과 같다:

- 마디아 프라데시 지역 내 조건 없는 기본소득제를 제공하는 프로그램 (MPUCT, Madhya Pradesh Unconditional Cash Transfer): 실험군으로써 매달 모든 사람들에게 지원금을 지급하는 8개 마을과 그에 대한 대조군으로서 12개 마을

- 부족 마을 내 조건 없는 기본소득제를 제공하는 프로그램(TVUCT, Tribal Village Unconditional Cash Transfer): 실험군으로써 모든 사람이 지원금을 받는 하나의 부족 마을과 그에 대한 대조군으로서 하나의 부족 마을

이 발표는 두 시범프로젝트에 대해 서술하고, 일차적인 주요 발견들을 강조한다. 여기서 선정된 주제들은 종합적(comprehensive)이라기보다는 구체적인 예(illustrative)로써 제시된다.

2) 실험설계의 특성

이 시범프로젝트들은 기본소득제가 개인과 가족단위의 행동양상이나 생활태도, 나아가 공동체 발전에 미치는 영향을 확인하기 위해 설계되었다. MPUCT 프로그램에서는 수정된 랜덤 제어방법(RCT, randomized control methodology)이 사용되었다. 12개 유사마을에서는 아무도 지원금을 받지 않는 반면, 8개 마을에서는 모두가 지원금을 받았다. 발언조직(a Voice organization: 목소리를 내는 집단, 영향력 있는 집단)의 효과를 테스트하기 위해 전체 마을의 50%는 여성노동자협동조합(SEWA)이 활성화되어 있는 곳으로 선택했다. 이는 발언의 독립적인 효과에 대해 테스트한 최초의 시범프로젝트임을 의미한다.

TVUCT 프로그램에서 우리는 두 개의 유사한 부족 마을을 비교했고, 그 중 한 마을에서는 모든 사람이 현금지원금을 받았고 다른 하나는 그러지 않았다.

선택된 마을에서는 모든 남자와 여자, 그리고 아이들까지도 조건 없이 약간의 지원금을 매달 제공받았다. 대상 수령인들은 그들이 그 돈을 원하는 대로 사용할 수 있다는 점을 사전에 고지 받았으며, 이 프로젝트와 연결된 사람들로부터 영향을 받지 않도록 하였다. 그 돈은 금융기관(대부분은 개인별 은행계좌) 계정 내로 직접 보내졌고, 여성노동자협동조합 멤버들에 대

해서는 개인별 협동조합식 계정으로 현금이 지원되기도 했다.

초기에, 둘 중 큰 시범프로젝트에서 각각의 성인들이 매달 200루피를 지원받았고 어린이들은 100루피를 지원받았다. 1년이 지나 그 지원 금액은 300루피와 150루피로 각각 늘어났다. 부족마을에서는 전체 12개월 동안 지원금액이 각 300루피와 150루피였다. 결국, 가족당 평균 지원금액은 거의 동등하게 매달 24달러(미국) 혹은 15파운드(영국)정도 지원되었다.

초기 지원금액은 기본적인 수요에 차이를 둘 수 있을 만큼 충분할 정도로 산출하였다. 이 금액은 중산층 가족 수입의 1/4에 해당하며 현재 공식적인 빈곤선(최저한도의 생활을 유지하는데 필요한 수입수준)보다 약간 높은 수준의 금액이다.

(1) 왜 조건이 없는가?

개인들에게 지원된 이 기본소득제 지원금들은 어떻게 사용되어야 하는지 조건이 붙어 있지 않다. 지출을 결정하는 것은 오로지 그 사람들의 몫이었다. 왜냐하면, 사람들은 보편적으로 저마다 스스로의 결정을 내릴 수 있는 존재이며 그들 자신이나 가족들의 이익을 얻기 위해 최선을 다해 행동할 것이라고 믿었기 때문이다.

전 세계 대다수의 현금지원 방식들은 지원금을 받는 수령자에게 부여된 정교한 조건들이 포함되어있다. 예를 들자면, 아이를 학교에 보내는 조건이거나 인증 받은 기관에서 아이를 낳도록 하는 조건들은 종종 좋은 뜻에서 제공하는 조건들이다. 하지만 그러한 조건들은 공정하게 적용되기 어렵고 행정상의 비용이 매우 높다는 단점이 있다.

여기서 일반적으로 도입하는 조건들은 수혜자들로 하여금 그들이 지원금을 받는 조건을 충분히 채웠다는 것을 증명하기 위해 지방공무원으로부터 증명서나 서면허가를 받아올 것을 요구한다. 그리고 이러한 과정은 부패의 온상이 된다. 더군다나, 이러한 (추가적인) 하나의 조건이 손쉽게 그리고 적당히 도입되기 위해서는 하나의 서비스를 더 요구한다. 흔히, 이러한 공급 중심의 조건들은 많은 것을 놓친다. 이러한 이유로 이러한 조건들은 해당 프로그램 이행의 완성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 정부와 개인 모두에게 고비용을 야기시킨다.

(2) 왜 개별적인가?

이 시범프로젝트의 특징은 기본적인 현금지원제도가 가게나 선택된 일부 개인이 아닌 각 개인에게 지원된다는 것이었다. 18세 이하의 어린이들을 위한 지원금은 어머니나 지정된 후견인에게 지급되었다. 개인에게 지원금을 지급하는 것은 개인에게 보다 큰 자율성과 협상능력을 제공한다. 이는 결과에서 확인할 수 있듯이, 가정 내 여성과 노약자에게 특히 중요하다. 각 계정은 가게 내 개인별로 열려있기 때문에 더 완벽한 재정 참여를 보장한다.

(3) 왜 일반적인가?

사회보호 프로그램들은 인도에서 주로 받아들여지는 빈곤층으로 지정된 이들을 대상으로 할 수 있고, 또는 일반적으로 사회적 빈곤상태와 상관없이 모두에게 제공될 수도 있다. 지정된 이들을 대상으로 하여 지원하는 방식의 지극히 관례적인 이론은 지원금이 부족하기 때문에 자금을 가장 필요로 하는 사람들에게만 제공해야 한다고 생각하는 것이다. 하지만, 이미 많은 선례들이 보여주듯이, 실제 지원대상을 규정하는 것은 아무런 소용이 없다. 왜냐면, 가난한 빈곤층을 확정한다는 것은 행정적으로 어렵고, 비용이 들며, 지원대상이 누락될 가능성이 있다. 지원받지 말아야 할 부자들을 선택해야 하겠지만 지원 대상을 일반화하는 것이 비용 면에서 적게 들지도 모른다.

선정된 마을에서는 처음부터 보통 거주하는 것으로 등록된 모든 주민들에게 지원금이 제공되었다. 이들에게 요구된 유일한 사항은 해당 프로그램의 시작시점에서 석 달 안에 자금을 이체할 수 있는 계좌를 여는 것뿐이었다. 처음 석 달 동안 모든 사람들은 현금을 직접 제공받는다.

(4) 이 프로그램의 명칭이 의미하는 것은?

이 시범프로그램에서 “조건 없는 현금지원(Unconditional Cash Transfers)”이라고 사용된 이유는 이 명칭이 인도 전역에서 인기를 얻기 시작한 용어에 가장 가까웠기 때문이다. 하지만, 그때부터 여러 논란이 있었기 때문에 현재 새로운 명칭인 “직접적인 혜택지원(direct benefit transfer)”으로 사용되고 있다.

국제적 수준을 감안해 우리는 조건 없는 현금지원을 위해 “기본소득(basic income)”이라는 단어를 사용한다. 그들은 또한 현금지원제도(cash grants) 또는 개발지원제도(development grants)라고 부르기도 했는데, 이는 개인과 사회발전을 위한 기회를 제공하기 때문이다.

3) 평가방법

전체 인구를 커버하는 기준 인구조사(초기평가)는 현금지원제도를 시작하기 바로 직전에 20개 마을 모두에서 실시되었다. 이 조사는 건강, 영양상태, 교육, 노동, 수입, 저축 그리고 지원제도가 도입되면서 영향을 받을 지도 모르는 가게 내 다양한 측면들도 포함한다.

이러한 요소들은 후에 혜택수혜자들이 직면한 초창기 작은 문제들을 포함하는 재정참여의 문제들과 함께 중간평가조사(IES, Interim Evaluation Survey)에서도 동일하게 포함되었다.

최종평가(FES, final evaluation survey)는 이 시범프로그램이 끝나기 직전에 짧게 진행되었고, 최종평가 이후 소규모 추가평가(PFES, small post-final evaluation survey)는 이 경험에 대한 사람들의 전반적인 느낌을 포함해서 현금지원제도가 시행된 마을에서만 추가적으로 진행되었다.

4) 일차적인 사례 중심의 결과

(1) 실행과 재정참여

- 기본소득제 지원금 수령은 빨랐다. 현금 형태로 지원되는 첫 달에는 수령자 비율이 93%에 달했다.
- 여성노동자연합 사무실에서 몇 달 내에 거의 모든 사람들이 은행이나 협동조합 계좌를 가지게 하도록 하는 일은 쉽지 않은 일이었다. 하지만, 중간평가와 최종평가에서 보고된 바에 의하면 마을사람들 대다수가 은행계좌를 여는데 큰 문제가 없었다고 전했다.
- 여성들은 국가에서 제공하는 은행계좌보다 여성노동자연합 사무실에서 제공하는 협동조합계좌에 더 쉽게 접근하는 것으로 나타났다.

- 이 프로젝트는 재정적인 참여를 이끌도록 했다: 저축은 증가했고, 가게는 집에 현금을 두기 보다는 저축을 위해 그들의 은행계정을 사용하기 시작하였다.

(2) 주택과 위생시설

- 현금을 지원받는 수령인들은 주택을 개량할 가능성이 두드러지게 나타났다.
- 화장실 개선도 물론 전반적으로 나타났지만, 주택개량의 주안점은 지붕과 벽채였다.
- 이 기본소득제 지원금은 요리에 더 많은 에너지를 쏟게 만들었다.
- 부족 마을에서는 지원금은 새 주택을 건설하거나(10%) 오래된 집을 보수하거나 혹은 자급형 관우물과 같은 물 공급 혹은 조명공급을 보수하는 데 사용하였다.

(3) 영양상태와 식습관

- WHO의 제트스코어 인덱스를 사용해보면, 지원금이 어린이들의 연령별 몸무게를 개선하는데 관여하였는데, 특히 어린 여아들 사이에서 주요 효과가 나타났다.
- 현금지원제도 수령자들은 다른 사람들보다 그들의 일상식 요구량에 대한 수입을 충분히 가지고 있을 가능성이 훨씬 높았다.
- 현금지원제도는 원조받는 식품들에 단순하게 의존하기보다는 과일과 야채 같은 상대적으로 더 큰 소비량을 가진 다양한 음식들을 제공했다.
- 부족 마을에서는, 현금지원제도 수령자들이 충분한 식량을 확보하는데 있어서 급격한 증가를 보였다. 현금지원을 받은 마을에서는 각 가게의 소득이 그들의 식량 요구량을 채우기에 충분한가에 대해 조사한 결과, 초기 인구조사에서는 50%정도 수준에서 시작하였지만, 중간평가에서는 78%, 그리고 최종평가에서는 82%까지 증가하였다. 상대적으로, 식량부족현상의 발생빈도는 줄어들었다.
- MPUCT에서, 식량충족분(food sufficiency)의 증가는 지정카스트(인도에서 교육 및 고용 부문 특별 지원대상으로 지정된 계급, 불가촉 천민) 가정에서 가장 두드러지게 나타났다.
- 그들이 지원받는 현금 지원금은 술과 마약과 같은 개인의 문제점들을 충당하는데 드는 비용이 증가하는 다른 경우에 비해, 그렇게 쓰이지 않을 가능성이 높았다.

(4) 건강과 의료서비스

- 시범프로젝트 기간 동안에 현금지원제도의 혜택을 받는 가게는 일반적인 질병의 발생빈도가 더 낮은 것으로 보고되었다.
- 현금지원제도는 좀 더 규칙적인 의료혜택 서비스와 약 복용을 가능하게 했다. 이것은 특히 부족 현금지원제도(TVUCT)에서 눈에 띄게 나타났다.
- 현금지원제도는 의료혜택을 위한 지출이 증가된 것에 관련이 있었다.
- 비록 많은 가정들이 건강증진은 더 나아진 식량상태와 걱정이 줄어들었기 때문이라고 언급했다. 하지만 건강증진은 약을 구매할 여유와 능력이 증가하면서 대부분 기인한 것으로 보인다. 하지만 지정카스트 그룹에서는 상대적으로 건강증진이 더 나은 식량공급에서 기인한 것으로 보인다.
- 공중보건시스템은 인상적으로 높은 레벨의 면역수준을 갖추게 되었다.
- 현금지원제도는 사유(개인소유의) 의료서비스에 더 많이 관련이 있었다. 특히, 정부에서 운영하는 병원으로부터 개인병원으로의 이동이 있었다.
- 비록 의료보험을 얻게 된 숫자는 적었지만, 이 프로젝트 기간 동안에 현금지원을 지급받은 가정에서 훨씬 더 많이 의료보험을 가지게 되었다.

(5) 장애인에 대한 영향

- 현금지원제도는 장애인들이 식량과 의료보조의 혜택을 더 많이 받게 되면서 다른 사람들보다 더 이득을 얻었다.
- 개인적으로 지급된 현금지원금은 장애를 가진 가게 구성원들에게 돈을 어떻게 쓸지에 관하여 더 큰 목소리를 낼 수 있는 기회를 주었다.
- 현금지원제도는 일부 장애인들이 마을(사회) 내 구성원으로서 충분히 인정받을 수 없었던 제약들을 이겨내며 경제적으로 일을 할 수 있게 만들었다는 것을 사례연구들을 통해 보여주었다.

(6) 교육

- 현금지원제도는 학교등록도 개선되었다. 비록 입학 초창기에는 크게 변화지 않았지만 최종평가에서는 4세에서 18세 사이의 어린이들의 입학비율이 현금지원제도를 받는 마을에서 12%나 높았다.
- 현금지원은 문구용품, 구두, 교복 그리고 기본장비들을 포함하는 교육 전반의 주요 지출의 증가에 크게 기여했다.
- 현금지원제도는 규칙적인 수업출석에도 영향을 미쳤다. 지원을 받는 가정의 29%가 수업출석이 더 나아졌다고 보고한 반면, 그렇지 않은 마을에서는 13%가 대답했다.
- 수업을 지원하는 것은 학업성취를 향상시키는 데에 관여하였다. 실제 학교등록으로부터 시간이 지남에 따른 성적변화를 살펴보면, 지원을 받는 가정의 아이들이 더 나왔으며, 지정카스트 가정은 성적면에서 향상된 결과를 보여주는 듯했다.
- 이 시범프로젝트 종료 무렵에 현금지원을 받는 마을에서의 가정 자녀들이 사립학교에 보내질 가능성이 더 높았다. 지원을 받는 마을의 모든 어린이 가운데 거의 절반 정도가 사립학교에 등록했다. 이는 지원받지 않은 마을의 어린이 30%만이 사립학교에 등록한 것과 비교할 수 있다.
- 현금지원은 학교를 가는데 필요한 교통수단에 더 많은 돈을 지출하도록 관여했다. 지원금을 받는 가정에서는 그들의 자녀가 집에서 더 먼 거리에 위치한 학교로 갈 가능성이 높았고 더 많은 돈을 교통비에 지출했다.
- 이 프로젝트가 진행되는 기간에는 현금지원이 개인교습의 증가와 관련이 있었다. 현금지원을 받는 마을 대부분의 사회적 범주들은 지정카스트 가정들을 제외하고 다른 마을에서 보다 개인교습에 드는 비용에 더 많이 지출했다.
- 현금지원제도는 각 가정의 자녀들이 교외활동을 하는데 그들의 학교생활에 방해가 되지 않도록 도움이 되었다. 이는 부족 마을에서 특히 두드러졌다.

(7) 경제활동, 노동, 그리고 생산성

- 현금지원은 일반적인 비판과는 대조적으로 노동의 증가를 일으켰다.

- 현금지원을 받는 가정은 그렇지 않은 가정과 비교했을 때 2배 이상의 생산성 증가를 보이는 듯했다.
- 현금지원은 자영업에 종사하는 노동자를 증가시켰고, 상대적으로 임금단위의 노동에서 자작농이나 소규모 비즈니스로 이동시켰다. 이는 지정카스트 가정과 여성노동자들에게서 특히 일어났다.
- 임금노동에서 자작농으로의 이동은 특히 부족 마을에서 뚜렷하게 나타났다.
- 많은 가정에서는 바느질 기계나 씨앗 그리고 비료 같이 생산을 위한 여러 소규모 아이템들을 구매하는데 지원금을 사용했다.
- 지원금은 생산성 증가를 위해 더 많은 가축을 구매하는 데 쓰였다. 현금지원을 받은 부족 마을의 가정에서는 가축이 70%까지 증가했다.
- 현금지원을 받는 가정은 이 지역의 날씨로 인하여 힘든 시기였음에도 불구하고 노동으로 인해 얻은 소득이 증가할 가능성이 훨씬 더 높았다.
- 현금지원을 받는 가정은 대다수가 그 현금지원에 결과로서 다른 곳보다 3배 정도 더 왕성하게 새로운 사업이나 생산성 있는 활동을 시작하는 경향이 있었다.
- 부족 마을에서 농부들은 더 나은 품종의 씨앗이나 비료, 농약을 구매하는데 지출이 증가하였다.

(8) 빚과 저축

- 전체 가정의 3/4 이상에서 심각한 부채가 끝난 것으로 나타났다.
- 현금지원은 두드러지게 부채를 감소시키는 경향이 있었다. 이는 지원금 수령자가 기존에 가지고 있던 빚을 줄이는데 그 돈을 사용하기 때문이기도 하며 더 이상의 빚을 지지 않기 위해 이 지원금을 사용했기 때문이기도 하다. 그들이 지급받은 지원금은 빚을 감소시킬 가능성이 두 배 이상 높았다.
- 현금지원은 심지어 빚을 가지고 있는 가게에서도 저축의 증가를 큰 폭으로 일으켰다. 각 가정에서는 그들 자신에게 필수적인 유동성(vital liquidity)을 주기 위해 이 지원금을 자주 사용했다.

5) 정책적 함의

- 전체 20개 마을 중 저소득층 가계의 소수만이 빈곤선 이하 혹은 극빈층을 위한 카드를 가지고 있었다. 극빈층의 일부는 극빈층을 위한 카드를 더 이상 가지고 있지 않았다.
- 전체 20개 마을 내 가계의 소수(14%)만이 MGNREGS, 즉 국가에서 제공하는 모든 농촌 가구가 100일간 취업을 보장하는 제도에 참여했다.

위의 두 연구결과들은 보편적이고 선별적인 기본소득제 지원제도의 상대적인 가치를 가늠하는데 있어서 고려할 가치가 있다. 비록 이 프로젝트 팀이 몇몇의 정책제안을 하겠지만, 이 프로젝트뿐만 아니라 유사한 프로젝트로부터 얻은 결과들의 의미를 파악하고 정책적으로 채택하는 것은 정책입안자들과 개발기관의 몫이다. 우리는 그들이 명백한 증거와 논리를 바탕으로 정책을 발전시키고 시행해 나가기를 강력히 권고한다. 우리는 현금지원제도가 각 개인이나 가정, 그리고 공동체의 발전을 저해하는 여러 가지 요소들을 해소시킬 수 있는 발전기금으로서 필수적으로 고려해야 한다고 생각한다.

사람들은 각기 다른 욕구를 가지고 있다. 조건 없는 기본소득 지원제도는 사람들이 각자 그들 스스로의 욕구와 우선순위를 정할 수 있도록 도울 수 있다. 우리의 시범 프로젝트가 보여주는 이 결과들은 인도 지방의 가계들이 그들 스스로 결정을 내릴 수 있으며 무엇을 해야 하는지 그들에게 말할 필요가 전혀 없다는 것을 알려준다. 고려하고 있는 보조금 정책이나 조건부 지원계획들은 반드시 이점을 기억해야 한다.

결과적으로, 기본소득지원제도는 인도지역의 가계와 공동체를 잠재적으로 변화시켰다. 그들은 여러 제약들을 해소할 수 있었고 그들의 삶을 제어할 수 있는 더 큰 힘을 얻을 수 있었다.

3. 중국¹²⁾

현재 중국에서 기본소득제는 도입되지 않고 있다. 따라서 많은 학자들이나 연구자들은 기본 소득에 관한 논의와 연구발표에서 중국 사례는 발표되지 않고 있다. 하지만 기본소득을 직접적으로 거론하지는 않지만 이와 유사한 정책이 지역적으로 실험되고 있다. 바로 충칭모델(重慶模式)이 그것이다. 충칭모델은 2007년 충칭시의 당서기로 부임한 유력 정치인 보시라이(薄熙來)에 의해 주창되었다. 주요한 목표는 ‘부패척결’과 ‘빈부격차 완화’였다.

보시라이는 중국 개혁·개방 이후 경제발전의 성과를 일부 관료와 기업가에 의해 독점됐다고 판단하고 도시와 농촌의 격차, 지역 간 격차, 빈부 격차를 완화하기 위해서는 가장 첫 번째로 부정부패 척결을 꼽았다. 그래서 대대적인 사회정화사업을 실시해 수많은 관료와 기업가들이 부정부패로 체포되어 감옥에 가기도 했다. 두 번째로 도시와 농촌 간, 지역 간, 빈부 간 격차를 완화하기 위해 사회주의의 공유자원이라고 할 수 있는 “토지”를 활용해 개혁·개방의 결실이 공동으로 누릴 수 있는 정책을 강력하게 펼쳤다. 그래서 보시라이는 이러한 정책을 구체적으로 실현하는 방식으로 “토지거래제도”를 만들었다.

토지거래제도는 간단히 말해 도시의 부동산개발업자가 개발을 위해 토지가 필요할 경우 “농촌토지거래소”에서 ‘지표(地標)’를 구입해야 가능하게 되는 제도이다. 여기서 ‘지표’는 사용하지 않는 농민의 주택용지와 그 부속시설 용지, 향진기업 용지, 농촌 공공시설 용지 등 농촌의 건설용지를 농경지로 복원함으로써 확보된 건설용지의 활용지수이다(추이쯔위안, 2014). 따라서 도시의 부동산개발업자는 개발을 위해 농촌토지거래소에서 ‘지표’를 구입하면 이 거래 금액은 농촌지역으로 유입돼 농촌지역에서 농촌주민의 생활 개선에 필요한 건설이 가능해진다. 뿐만 아니라 이 제도를 통해 소도시에는 수많은 공공임대주택을 건설해 농민공(農民工, 도시로 유입된 농촌 출신 노동자)들을 수용하고 중국의 가장 큰 현안 문제이기도 한 호구(戶口)제도도 개혁해 농촌 출신 농민공들에게 도시 호구를 부여해 현안 문제를 해결하고 농민과 농민공 등 사회적 약자들에게 사회보장 혜택을 확대¹³⁾해 중국 내뿐만 아니라 대외적으로도 많은 주목을 받았다.

12) 中共重慶市委關於縮小三個差距促進共同富裕的決定, 《重慶日報》2011年 07月 23日

<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/15228431.html> 자료를 번역·정리한 내용임.(번역 강지만, 정리 박경철)

13) 충칭은 2012년까지 200만 명의 주거문제를 해결하기 위해 4천만㎡의 공공임대주택을 건설 중이며 2011년 한 해 동안에만 300만 명에 달하는 농민공들에게 도시 호구를 부여하고 이들을 사회보장체제에 편입시켰다. 또한 대대적인 사회정화운동을 통해 범죄조직은 물론 이들과 관련이 있는 정부 내 관료들의 부패행위 척결에도 노력했다. 2009년 충칭시 사법국장인 원창(文強)과 그를 배후로 하는 범죄조직을 일거에 소탕한 것은 중국 사회에 큰 파장을 일으켰다.(이용만, 2012)

1) 총칭모델(重慶模式)의 내용

다음 내용은 이러한 총칭모델의 핵심을 담고 있는 <중국 공산당 총칭(重慶)시 위원회의 3가지 차이를 줄이기와 공동부유 추진의 결정내용>¹⁴⁾을 요약한 내용이다. 총칭시가 개혁하고자 하는 궁극적인 방향은 무엇이고 그 전략과 목표는 무엇인지를 포괄하고 있어 소개하고자 한다.

(1) 기본 방향

공동부유의 길을 걷는다는 것은 당이 국민을 위한 기본적인 뜻을 집중적으로 구현하는 것이고, 중국의 사회주의의 본질적 특징이기도하며, 과학발전과 사회 내재적 요구의 실현이기도 하다. 도시와 농촌, 지역, 빈부, 이 세 가지 격차를 줄이기 위해 과학적 발전을 주도하고 경제 발전에서도 주도적 역할을 한다. 서부지역 건설은 매우 중요하기 때문에 장강 상류지역의 경제 중심과 도시와 농촌을 총괄하는 직할시로써 강하고 참신하게 사회 관리를 해야 한다. “다섯 개의 총칭”을 건설하고, “민생10조”를 실시하여야 하며, 총칭 내륙을 개방하여 보다 좋은 지역으로 만들고 “국가를 찬미하고 범죄조식을 퇴치하는 운동(唱紅打黑)”이 확대되어야 한다. 대대적인 산업화, 도시화 그리고 도시와 농촌 간의 일원화를 추진하여 경제사회가 과학적이고 탄탄한 발전의 길로 들어서 공동부유를 위한 튼튼한 기초를 다진다.

(2) 기본적 원칙

발전을 멈추지 않는 것은 당연한 도리고 절대평등주의에 반대하는 것이며 양극분화를 방지하고 효율과 공평 이 두 마리 토끼를 잡는 것이다. 국유제를 주체로 다양한 소유제의 경제 공통 발전을 견지해 나가야 한다. 국유경제가 더욱더 발전되면 국가경제는 3가지 차이를 줄이는데 기초적 작용을 하는데 이는 노동과 양질에 따라 분배하는 것이 주체가 되게 하고 다양한 분배방식이 공존하도록 한다. 또한 근로 소득 증가와 함께 도시와 농촌의 자원요소들의 활성화

14) 中共重慶市委關於縮小三個差距促進共同富裕的決定: <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/15228431.html> (총칭일보, 2011년 07월 23일자 보도 내용).

화에 힘쓰고 더 많은 대중들로 하여금 특히 농민들에게 재산 수입을 가질 수 있는 조건을 만든다. 주민들의 소득과 경제수준이 동시에 향상되고 창업을 장려하며 취업을 촉진시킨다. 주민들의 소득이 차지하는 국민소득의 범위를 끊임없이 확대한다.

(3) 주요 목표

2015년에 이르러 전체 시의 경제총량과 주민 소득을 2배로 증가시키고 도시와 농촌 주민들의 수입 차이를 2.5 : 1 정도로 줄인다. “시의 중심과 그 외 지역”의 발전 차이도 2:1 정도로 줄어두고 지니계수 또한 0.35 정도로 줄인다. 기본적으로 서부구역의 중요성장과 장강 상류지역의 경제중심지와 도시와 농촌을 총괄하는 직할시로서 서부구역을 먼저 전면적인 중진국의 수준에 도달한다.

1. 새로운 330만 개의 취업 일자리창출, 15만 개 영세기업의 발전, 개인사업자를 150만 명 정도로 크게 늘리고 보통 근로자들의 소득 증가가 이뤄지게 한다. 적은 물류비, 적은 세금, 적은 유통비, 적은 서비스비의 투자환경을 만들어야 하고, 창업에 활기를 불어 넣는다. 자본금 보조를 위해 세금을 일정 부분 돌려주고, 용자 담보와 수수료 감면 등의 조치를 취해야 한다. 대학졸업생과 중등 전문 졸업생 그리고 다시 농촌으로 돌아가 일하는 농민, 퇴직한 실직자들과 문화방면에 창조적 능력을 가진 인력, 정보기술인력 등에게 자주적 창업을 독려해야 한다. 대기업, 중소기업, 영세기업이 50만 개가 되어야 하고 허가절차를 간소화하여 새로운 창업의 길을 만들고 야시장 경제를 번영시켜 개인 사업자들이 150만 명이 되게 한다.

<생략>

4. “지표(地標)”를 이용한 거래제도 등을 활용해 농민의 재산성 수입 경로를 확장시키고, 2,500개의 농민 주택을 건설해야 한다. “사회주의신농촌건설”이라는 정책과 제도의 요구에 맞춰 통일된 계획으로 촌에서 진(鎭)으로 바뀐 곳의 소재지와 중심촌에 중점적으로 의지하고 새로운 농민주택과 주거단지를 집중적으로 건설한다. 효율적으로 토지를 이용하고 각종 농민과 관련된 특정 자금의 재통합과 새로운 마을의 기초시설을 완성하여 농민 주택의 품질과 시장가격을 대폭 높인다. 농민들이 신규 마을과 소도시로 이전하도록 유도하고 농민들이 다 같이 모여 살도록 하는 정책과 도시로 이주한 주민들에게 이전 사용한 집에 대한 보상을 시범적

으로 실시한 후 이를 확대해 농민의 재산과 재산성 수입을 대폭 증가시킨다. “지표(地標)” 거래제도를 통해 농민이 85%의 이익을 얻고, 나머지 15%의 이익은 농촌 경제 조직 단체로 가도록해야 한다.

5. 2년 동안 절대적 빈곤이 사라지게 하고 3년 동안 200개의 빈곤촌락이 빈곤에서 벗어나도록 해 빈곤층을 도우는 구조 및 체계가 자리 잡도록 한다. 현재 빈곤촌의 구체적 상황에 맞춰 근본적인 맞춤형 빈곤 구제 계획을 제정하고 전체 농촌의 빈곤 구제와 개발에 박차를 가해야 한다. 생태이민과 부조 이민방법을 추진하고 교육이민과 취업이민을 연구해야 한다. 대형 국유기업과 민영기업을 확대하고 당정이 적극 빈곤 구제에 힘써야 한다. “먼저 부자가 된 사람은 남들을 도와 그들도 부자가 되게 해야 한다”를 국유기업과 민영기업 그리고 당정에서 어떤 정책 항목을 상정할 때 항상 염두에 두고 빈곤지역의 이전자금을 더 늘려 50%의 빈곤층의 빈곤을 구제한다. 농민의 최저생활보장제도와 빈민구제개발이 연계되어 효과를 보도록 추진하여 한다.

6. 두 대상에게 “관심활동”을 실시한다(实施两大“关爱行动”). 130만 명의 농촌 잔류 아이들이 건강하게 성장하고 200만 명의 독거노인이 잘 살 수 있도록 한다. 더 나아가 농촌에 잔류한 아이들을 잘 돌보고 농촌의 기숙사 학교를 더 많이 건설하고 기존 학교를 좀 더 좋은 환경으로 개선한다. 노인공경과 노인배려와 같은 전통 미덕을 더욱더 배양시키고 농촌의 늙은 어르신들을 봉양할 수 있는 서비스의 구조체제를 만든다.

7. “국진민야진(国进民也进: 국가도 발전하고 국민도 발전하는 것)”정책을 유지해야 한다. 공동부유의 추진을 위해서 공유제 경제 발전의 축진은 가장 기본적인 것이다. 국유 자본소득의 30%는 민생에 쓰고, 변함없는 격려와 지지로 국유 경제를 발전시키고 비공유제의 경제발전도 인도해야 한다. 국유경제와 통제력과 영향력이 지속적으로 강해져야 한다. 시의 기초시설과 공공시설 설립 및 민생영역에서 국유기업이 나서 계속 발전시키며 도시와 농촌의 공공서비스를 일체화해야 한다. 국유자본 경영예산을 잘 편성하고 국유 자본 수익의 30%를 국가재정에 상납해야 한다. 그것들이 민생에 쓰임으로써 전 국민들이 국유기업의 수익 또한 함께 누릴 수 있다는 것을 느끼게 해줄 수 있을 것이다.

8. 저소득층을 위해 4,000만 평방미터의 아파트를 건설하고, 저소득층의 입주 조건을 대폭 개선해 그들의 주거공간에 들어가는 지출을 줄인다. 저소득층을 위한 아파트 및 상업용서비스 시설의 건설, 영업, 관리를 잘 해서 2,000만 농민 출신의 노동자와 대학졸업자 및 중등 전문학교의 졸업생 그리고 도시와 읍에서 집을 구하기 힘든 사람들이 살 수 있도록 보장한다. 저소득층을 위한 아파트를 합리적으로 배치하고, 교통, 교육, 의약, 체육, 상업 등 서비스 부분에 있어서 완벽히 갖춰 인민들의 생활을 편리하게 한다. 발전계획을 규제하고 토지의 사용을 제어하고 대출과 저축에 있어 일정한 세금을 떼는 등의 방법을 함께 활용해야 한다. 또한 집값 증가 폭이 경제 증가 폭과 도시와 진(鎭) 사람들의 평균 소득 증가폭을 넘지 않도록 한다.

9. 소득 분배 조절을 강화해서 주민소득이 국민소득 비중에서 현재 43%에서 50% 이상으로 제고한다. 초기 분배와 재분배 모두 효율과 공평의 관계를 균형 있게 처리해야 하며 재분배는 더욱더 공평하게 해서 합리적인 수입 분배구조를 형성한다. 공공재정체계를 개선해 시의 재정 예산 50% 이상을 민생에 쓰되 그 중의 75%를 농촌주민과 저소득층에게 사용한다.

10. 최저생활보장의 기준과 경제발전수준, 물가상승률이 서로 연동되어야 한다. 시 전체 220만의 어려운 생활을 하는 민중들의 생활수준은 시의 경제가 좋아짐에 따라 올라가야 하고 물가 상승의 원인으로 그들의 생활수준이 떨어져서는 안 된다.

11. 5년간 3,000억 원의 인민폐를 투자하여 공공서비스 평등화를 추진하고 매 사람마다 기본적인 사회보장을 받도록 실현해야 한다. 재정에서 교육비 지출이 전체 시의 생산 총액에 4% 비중을 차지하도록 유지하고 도시와 농촌의 교육 일체화 발전의 체계를 형성해야한다. 도시와 농촌의 의료 위생자원 평준화를 추진하고 1,000개의 표준화된 향과 진의 보건소와 지역 사회 위생서비스센터, 1만 개의 농촌 위생실을 만든다. 의료보험의 입원료 청구 비율과 지출 한도액을 점차 늘리고 환자들의 의약금 부담을 줄여야 한다. 완전한 도시와 농촌의 공공문화 서비스체계를 설립하고 농촌의 기층 문화시설, 체육시설 그리고 우체국 등의 시설을 표준화하여 건설한다. 더 높은 수준의 사회보장체계를 마련하고 각종 사회보험을 시에서 총괄하여 실현해 나가야한다. 사회 보장 기준을 점진적으로 높여 1인당 사회보장 평균수준을 나라 전체 기준 보다 높게 보장하여야 한다. 저소득층의 지원을 더 증강시키고 도시와 농촌의 최저생활

보장제도의 기준 차이를 1.5배 이하로 축소시킨다.

12. 31개의 변두리와 현 소재지를 지역경제중심지로 만들고 500개의 현대화된 도시와 소읍을 만들어 지역의 각종 차이를 줄인다. 교통의 상호연결, 산업의 상호작용, 능력의 상호보완이 중점이 되어 주요 도시, 지역성 경제중심도시 그리고 현과 특색 있는 소도시를 만들고 같이 발전하는 대도시 연계축을 구축하는 데 힘을 쓴다. 그리고 개발 과정에서 발생하는 생태계 파괴에 대해서는 보상을 잘 갖추고 그에 대한 이익은 국민 모두가 혜택을 받을 수 있도록 한다.

2) 충칭모델이 기본소득에 주는 시사점

충칭에서의 이러한 노력과 성과에도 불구하고 충칭모델이 과연 바람직한 모델인가에 대한 논쟁은 끊임없이 제기되고 있다. 충칭모델은 과거 마오쩌둥 시기로 회귀하는 것이 아니냐는 비판에서부터 반시장주의라는 비판까지 제기되었고 이러한 실험을 주도했던 보시라이 전 서기가 부정부패의 척결로 많은 관료와 기업가를 처벌한 것에 대한 문제점도 제기되었다. 또한, 보시라이의 충칭모델은 그가 2012년 여러 가지 사건에 연루되어 실각하면서 위기를 맞기도 했다. 하지만 충칭모델은 여전히 실험되고 있고 많은 사람들의 관심의 대상이 되고 있다. 기본소득 관점에서 충칭모델은 다음 세 가지를 주목할 필요가 있다.

첫째, 충칭모델이 미국 알래스카 주 시민배당모델과 유사하다는 점이다. 미국 알래스카 주는 1968년 프루도 만(Prudhoe Bay)에서 막대한 양의 석유와 천연가스가 나오자 이러한 천연자원을 공공의 소유임을 헌법에 규정하고 그 시장 수익을 사회적으로 분배하는 체계를 마련했다. 충칭모델은 “토지”를 공유자산으로 설정하고 여기에서 나오는 수익금으로 농민과 농민공 등 사회적 약자에게 혜택을 주었다는 점이다. 기본소득의 기준으로 보면 이러한 방식이 과연 기본소득으로 볼 수 있느냐하는 데는 논의의 여지가 있지만 공유자원인 토지를 활용해 부의 균등을 추구했다는 점에서 많은 유사점을 가지고 있다.

둘째, 충칭모델이 사실은 미국의 개혁적 사상가인 헨리 조지의 “토지단일세” 사상과 맞닿아 있다는 점이다. 여기에는 역사적인 계보가 있다. 중국 개화기인 청말에 랴오중카이(廖仲愷)는 쓰촨성의 재정청장(財政廳長)을 맡았는데 그는 미국 샌프란시스코 출신으로 미국의 토지개혁 이론가이자 실천가인 헨리 조지의 저서 『진보와 빈곤』을 최초로 중국에 번역소개한 인물이

다. 이 책이 중국에서 번역된 이후 여러 정치가들에게 영향을 주었는데 대표적인 인물이 중국 건국의 아버지인 쑨중산(孫中山)이다. 그는 헨리 조지 사상이 자신의 민생주의에도 영향을 주었고 ‘지가 상승 공유화’이념이 헨리 조지의 ‘토지단일세’이론에서 직접적으로 영향을 받았다고 했다. 이후 헨리 조지 사상은 중국 내에서 충칭을 중심으로 면면히 이어져오다 2007년 충칭시의 당서기로 부임한 보시라이에 의해 본격적으로 실험된 것이다. 보시라이의 충칭모델에 주도적으로 참여한 중국 칭화대학 추이쯔위안(2014)은 현재 충칭에서 실험되고 있는 ‘지표’ 거래와 호구제도 개혁과 ‘헨리 조지의 원리’의 관계는 다음과 같이 두 가지 내용에서 찾아볼 수 있다고 했다. 첫째는 지표를 통해 건설용지의 도농 간 원거리 교환을 실현하여 도시화와 공업화에 따른 토지가치 상승의 수익을 도시 인근 지역 농민뿐만 아니라 도시에서 멀리 떨어진 지역의 농민들까지 고루 누리게 하고, 더욱 넓은 범위에서 ‘지가 상승 공유화’를 실현한다는 점이다. 둘째는 충칭이 전국에서 솔선수범하여 대규모로 공공임대주택을 건설하고 도시 호구로 전환한 농민공들을 주요 세입자로 받아들였다는 점이다.(추이쯔위안, 2014: 136-142)

셋째, 공유자산을 활용한 기본소득 모델은 자본주의와 사회주의 국가 모두에서 민생문제 해결을 위해 실험되고 있다는 점이다. 미국에서 주(州) 가운데 최초로 기본소득을 실시한 알래스카 전 주지사 제이 해먼드(Jay Hammond)는 제2차 세계대전 당시 미군의 조종사로 충칭시에 주둔한 적이 있었고 1979년 중미 수교가 이루어지자 미국 주지사 가운데 처음으로 중국을 방문해 덩샤오핑 중국 주석을 면담하기도 했다. 제이 해먼드의 개인적 인생역정이 충칭시와 알래스카 주 간 어떤 정책적 유대관계를 가지고 있는지는 좀 더 연구할 필요가 있겠지만 분명한 사실은 두 지방정부는 ‘자연자원’이라는 공동자산을 활용해 민생정책을 실행하고 있다는 점에서 매우 유사점을 가지고 있다. 결론적으로 충칭모델이 직접적인 시민배당은 없지만 토지가치 상승분을 활용해 사회적 약자들에게 혜택을 준다는 점에서 기본소득의 일종으로 볼 수 있다면, 기본소득은 자본주의국가인 알래스카 주의 미국이나 사회주의 국가인 충칭시 중국에서도 통용되는 대안적 제도임을 보여주고 있다.

4. 기타 국가¹⁵⁾

1) 브라질

브라질은 조건부 현금지원 정책인 보우싸 에스콜라, 보우싸 파밀리아 등을 거쳐서 2004년 1월 8일 기본소득법을 채택했다. 실제로 기본소득을 실시하는 데까지는 상당한 시간이 걸리겠지만, 세계 최초로 국가단위에서 기본소득법을 통과시켰다는 것만으로도 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다. 일부 지자체에서도 기본소득을 도입하기 위해 노력하고 있다. 상파울루 주의 산투안토니우두핀할 시에서는 2009년 11월 12일자로 지역기본소득법이 의회를 통과했다. 산투안드레 시에 속한 시골 마을인 콰팅가벨류는 2009년부터 비정부시민단체가 해당 주민들을 대상으로 시범 프로그램을 진행하고 있다.(강남훈, 곽노완 등, 2014: 11)

2) 핀란드

복지국가로 알려진 핀란드의 경우, 현재 국민 과반이 기본소득제를 지지하고 있고, 청년층의 경우에는 지지하는 비율이 80%에 이르고 있다. 좌파당과 녹색당은 기본소득제를 강령으로 채택하고 있다. 아동급여, 최소보장연금제, 청장년기를 위한 대학생 급여, 구직급여, 실업급여를 비롯하여 손쉽게 기본소득제를 통합할 수 있는 복지제도와 재정적 기반을 갖추고 있다. 기본소득운동이 체계적이고 효과적으로 조직될 경우 핀란드는 기본소득제를 최초로 도입하는 국가가 될지도 모른다.(강남훈, 곽노완 등, 2014: 8~10)

3) 나미비아

나미비아에서는 2008년 1월 기본소득연합이 주체가 되어 오토베로 지역 사람을 대상으로 하여 기본소득 시범프로젝트가 실행됐다. 그 결과, 기본소득이 빈곤을 감소시킬 뿐만 아니라

15) 강남훈, 곽노완 등(2014)의 저서 「기본소득운동의 세계적 현황과 전망」 가운데 강남훈의 머리말 내용을 요약·정리한 내용이다.

영양실조를 감소시키고 후천성면역결핍증의 치료 기회를 높이고 상급학교 진학 가능성을 높이며 범죄를 감소시킨다는 것이 확인됐다. 경제적 측면에서 보더라도, 실업이 감소하고 공식/비공식 부문에서의 고용이 증가했으며 기본소득 금액 이상으로 소득이 증가했다. 공동체를 형성화시키는 것도 중요한 성과라고 할 수 있다. 하지만 기본소득이 실제로 도입되기 위해서는 재정적 문제와 더불어 이데올로기적 저항의 극복이 관건으로 남아있다.(강남훈, 광노완 등, 2014: 10)

5. 시사점

본 장에서는 기본소득제를 실행했거나 활발히 논의되고 있는 미국, 인도, 중국, 브라질, 핀란드, 나미비아 등 해외 국가들의 경험 사례를 분석했다. 나라별 현황과 시사점을 간략히 정리하면 다음과 같다.

먼저, 미국의 경우에는 1960~70년대 기본소득에 대한 논의가 활발해 역소득제(NIT, negative income tax)와 알래스카 주의 영구기금 등의 큰 성과를 이뤘으나 1980년대 신자유주의의 확산으로 알래스카 주의 영구기금을 제외하고는 별다른 정책적 진전은 없어왔다. 하지만 최근 들어 미국 내 빈곤문제가 사회적으로 크게 부각되면서 기본소득 논의가 다시 활발히 진행되고 있다는 것을 알 수 있었다.

두 번째, 인도의 경우는 NGO그룹이 주축이 되어 국제기구(UNICEF)로부터 기금을 받아 인도의 마다야 프라데시지역 농촌마을을 대상으로 18개월 동안 기본소득제 시범프로젝트를 실시하고 그 유의미한 결과를 발표했다. 농촌지역 8개 마을을 대상으로 기본소득제를 실시한 결과 그렇지 않는 마을에 비해 재정 참여, 주택과 위생시설, 영양상태와 식습관, 건강과 의료서비스, 장애인 복지, 교육, 경제 활동, 저축 등 모든 면에서 긍정적인 효과가 나타난 것으로 밝혀져 향후 이러한 기본소득 모델의 확산이 기대되고 있다.

세 번째, 중국의 경우는 기본소득의 모델은 아니지만 공유재인 “토지”를 활용해 그 지대수익으로 지역의 공동부유를 실험하고 있는 충칭시의 충칭모델(重慶模式)이 기본소득모델과 상당히 유사하다는 점을 소개했다. 이러한 모델은 미국 알래스카 주에서 자연자원인 석유를 활용한 기본소득 모델과 유사하다는 점을 들어 기본소득 모델은 자본주의 국가와 사회주의 국가

모두에서 도입될 수 있는 대안적 사회정책 모델임을 제시했다.

기타 세계 최초로 국가단위로 기본소득법을 통과시킨 브라질, 기본소득 논의가 활발하고 논의수준이 상당해 기본소득제를 국가단위에서 최초로 도입할 가능성이 높은 핀란드, 마지막으로, 오토베르 지역을 대상으로 기본소득 시범프로젝트를 실행한 나미비아의 사례를 소개했다.

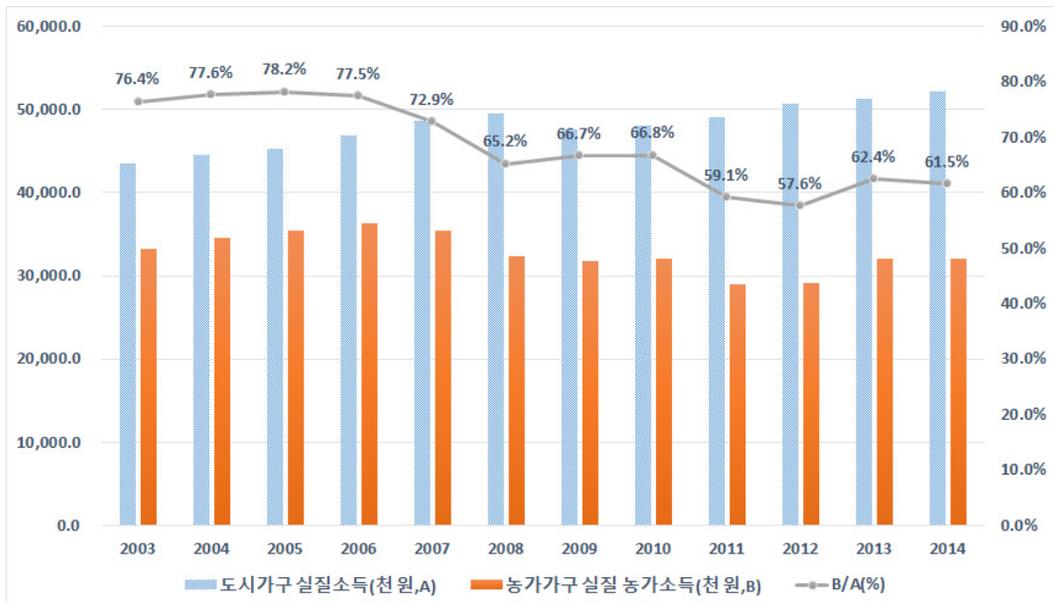
그 외 많은 나라에서 기본소득에 관해 논의하고 있고 이와 비슷한 제도를 실시하고 있기 때문에 우리나라에서도 이에 대해 관심을 가질 필요가 있으며 특히 기본소득이 지역 차원에서 많이 실험되고 있고 그 결과 또한 긍정적이기 때문에 지방정부 차원에서도 관심 있게 주시할 필요가 있다.

제4장 농업·농촌 여건의 변화

1. 도시가구소득 및 농가소득 비교 분석

1) 도농 간 소득양극화 : 도시가구와 농가가구의 비교

첫째, [그림 4-1]과 같이 2003년부터 2014년까지 도시가구와 농가가구의 소득 추이를 살펴보면, 도시가구는 2003년 43,459.4천 원에서 2014년 52,104.9천 원으로 1.5% 포인트 연평균증가율을 보이면서 지속적으로 상승하고 있다. 반면 농가가구는 2003년 33,213.9천 원에서 2014년 32,064.2천 원으로 -0.3% 포인트 연평균증가율을 보이고 있는 현실이다. 도시가구 대비 농가가구의 소득 격차는 2003년 76.4%에서 2014년 61.5%로 지난 10년 동안 점차 확대되고 있는 추세를 알 수 있다. 도농 간 소득양극화가 진행되고 있음을 시사한다.



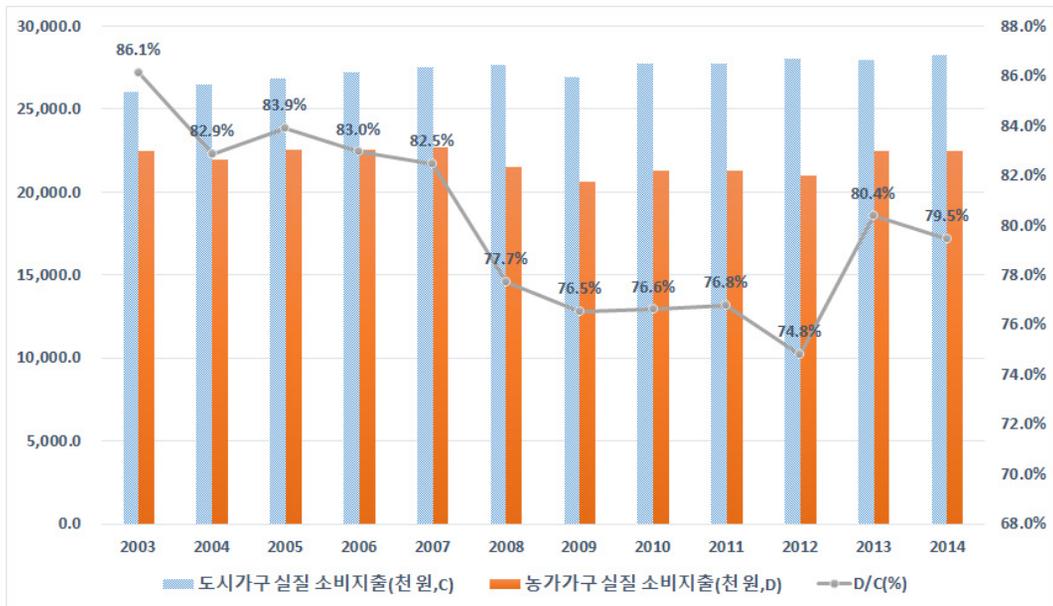
[그림 4-1] 도시가구와 농가가구의 소득 격차 (단위: 천 원, %)

자료 : 통계청(가계동향조사&농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2 도시가구는 기계동향조사 상 도시근로자가구 통계를 사용함(이하 동일).

둘째, 도시가구와 농가가구의 소비지출 추이를 다음 [그림 4-2]와 같이 살펴보면, 도시가구의 소비지출은 2003년 26,054.9천 원에서 2014년 28,249.0천 원으로 0.6% 포인트 연평균 증가율을 보이는 반면, 농가가구의 소비지출은 2003년 22,443.3천 원에서 2014년 22,445.9천 원으로 거의 변함이 없는 상태를 보여주고 있다. 도시가구 대비 농가가구의 소비지출 격차는 2003년 86.1%에서 2014년 79.5%로 지난 10년 동안 점차 확대되고 있음을 알 수 있다. 도시에서의 소비지출 부분은 농촌에서의 그것보다 점차 더 소요되고 있다는 것은 농촌보다 도시에서의 생계유지 혹은 생활유지가 힘들어지고 있음을 유추해 볼 수 있다.



[그림 4-2] 도시가구와 농가가구의 소비지출 격차 (단위: 천 원, %)

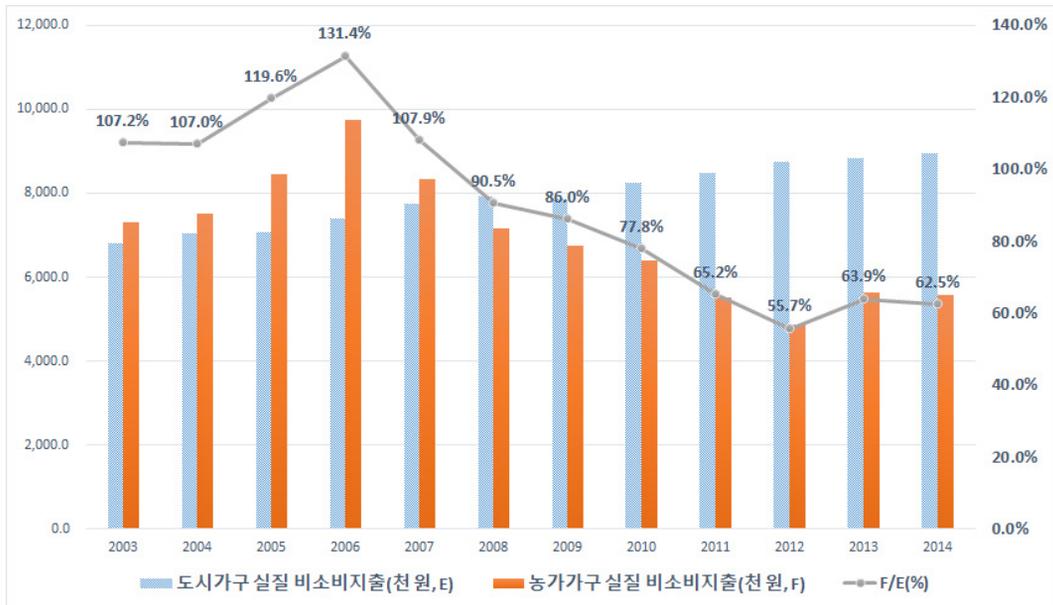
자료 : 통계청(기계동향조사&농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 소비지출이란 가구가 생계를 유지하기 위하여 지출하는 비용으로서 식료품, 의류 및 신발, 주거 및 수도광열, 가전용품·가사서비스, 보건, 교통, 통신, 교육, 교양·오락 등과 주거용 건물 및 가전용 기계·기구·비품 등의 감가상각액을 포함 (통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

셋째, 도시가구와 농가가구의 비소비지출 추이를 나타낸 [그림 4-3]을 보면, 2003년에는 도시가구보다 농가가구의 비소비지출 규모는 약 488천 원 만큼 많았고 격차는 매년 증가하여

2006년 최고점을 찍었다. 그러나 2008년을 전환점(turning point)으로 하여 도시가구와 농가가구의 비소비지출 추이는 반대의 양상을 보이고 있다. 2014년에는 도시가구의 비소비지출은 8,942천 원, 농가가구의 비소비지출은 5,586.2천 원으로 3,356천 원 격차를 보인다. 즉, 도시가구 대비 농가가구의 비소비지출 격차는 2003년 107.2%에서 2014년 62.5%로 지난 10년간 점차 확대되고 있다. 도시에서의 비소비지출 부분 또한 농촌에서의 그것보다 점차 더 소요되고 있다는 것은 도시에서 (인간다운 삶을 누리는) 품격유지가 힘들어지고 있다는 반증이다.



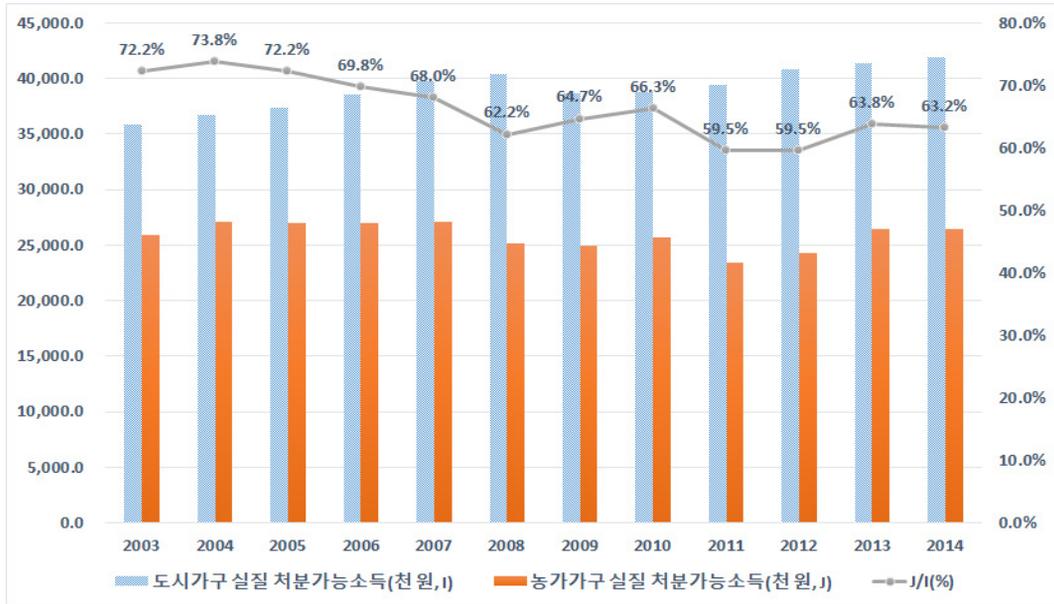
[그림 4-3] 도시가구와 농가가구의 비소비지출 격차 (단위: 천 원,%)

자료 : 통계청(가계동향조사&농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 비소비지출이란 가구가 의무적으로 납부해야 하는 조세, 사회보장부담금 등의 공적부담금과 가구의 생계와 관련 없는 경조비, 가구간이전지출 등의 지출을 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

마지막으로 도시가구와 농가가구의 처분가능소득 추이를 다음 [그림 4-4]와 같이 살펴보면, 도시가구는 2003년 35,899.6천 원에서 2014년 41,892.2천 원으로 1.3% 포인트 연평균 증가율을 보이고 있는 반면 농가가구는 2003년 25,920.6천 원에서 2014년 26,478천 원으로 0.2% 포인트 연평균증가율을 보이고 있다. 거의 변화가 없는 수준이라고 볼 수 있다. 도시가구 대비 농가가구의 처분가능소득 격차는 2003년 72.2%에서 2014년 63.2%로 매년 확대되고 있는 추세이다.



[그림 4-4] 도시가구와 농가가구의 처분가능소득 격차 (단위: 천 원,%)

자료 : 통계청(가계동향조사&농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 처분가능소득이란 가구소득에서 가계지출 중 비소비지출을 차감한 잔액으로서 가구가 임의로 처분할 수 있는 소득을 말함

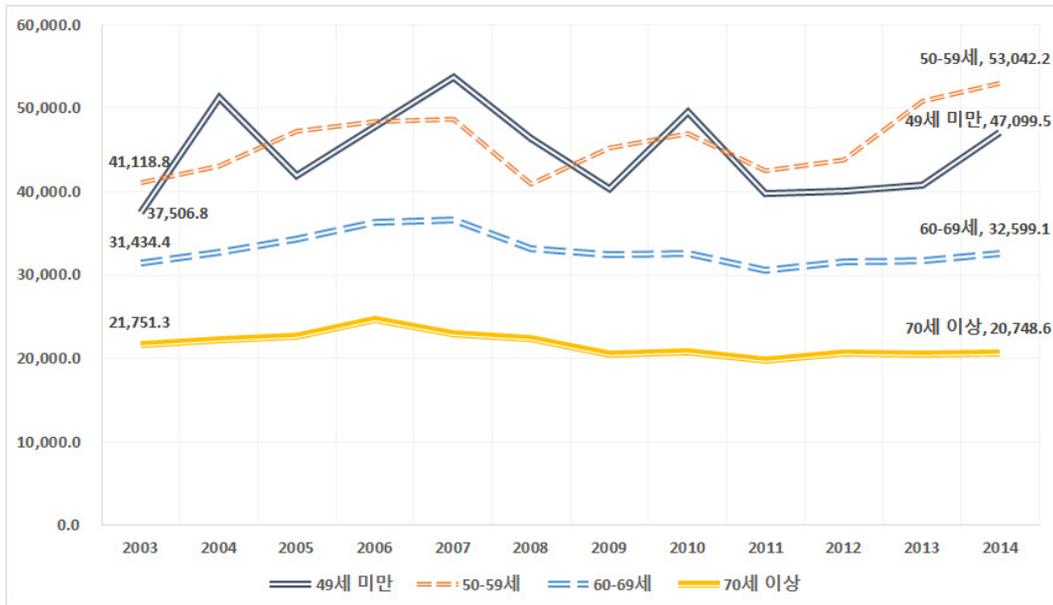
정리해보면, 도시가구 대비 농가가구 소득 격차는 물론이고 소비지출 및 비소비지출 부분에서도 격차가 점차 확대되고 있는 추세이다. 도시가구 소득수준이 높은 만큼 각종 비용지출이 많은 것은 당연하지만 소득양극화로 인해 농촌에서의 생활유지 및 품위유지를 위한 소비위축으로 이어진다는 점이다. 또한 소비위축은 지역경제가 제대로 순환할 수 없게 되고 도농 간 균형적인 발전을 저해하는 원인으로 작용할 수 있음에 주목해야 한다.

2) 농가 간 소득양극화 : 경영주 연령과 경지규모별 농가소득 차이

첫째, [그림 4-5]와 같이 경영주 연령대별 농가소득 추이를 살펴보면, 2003년부터 2014년까지 꾸준하게 50대 연령층에서 가장 높은 농가소득 수준을 보여주고 있다. 이와 반대로 70대 이상의 연령층에서는 가장 낮은 농가소득 수준을 보여주고 있다. 40대는 주기적으로 농가소득 진폭이 큰 편으로서 불안정한 소득 구조를 보인다. 즉, 연평균 증가율을 보면, 40대 이하는

0.8%, 50대는 1.9%, 60대는 0.1%, 70대 이상은 -0.5% 포인트를 보이고 있다.

주목할 점은 2003년 기준으로 50대에서는 41,118.8천 원, 70대 이상에서는 21,751.3천 원으로 약 19,367.5천 원 정도의 격차를 보였으나 2014년에는 50대에서 53,042.2천 원, 70대 이상에서는 20,748.6천 원으로 약 32,293.6천 원 격차가 발생하고 있다. 지난 10년 동안 경영주 연령대별로 50대와 70대 이상의 소득 격차는 약 12,926천 원 이상 발생하여서 고령 농가층과 중장년 농가층 내부에서의 소득 격차 심화 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.



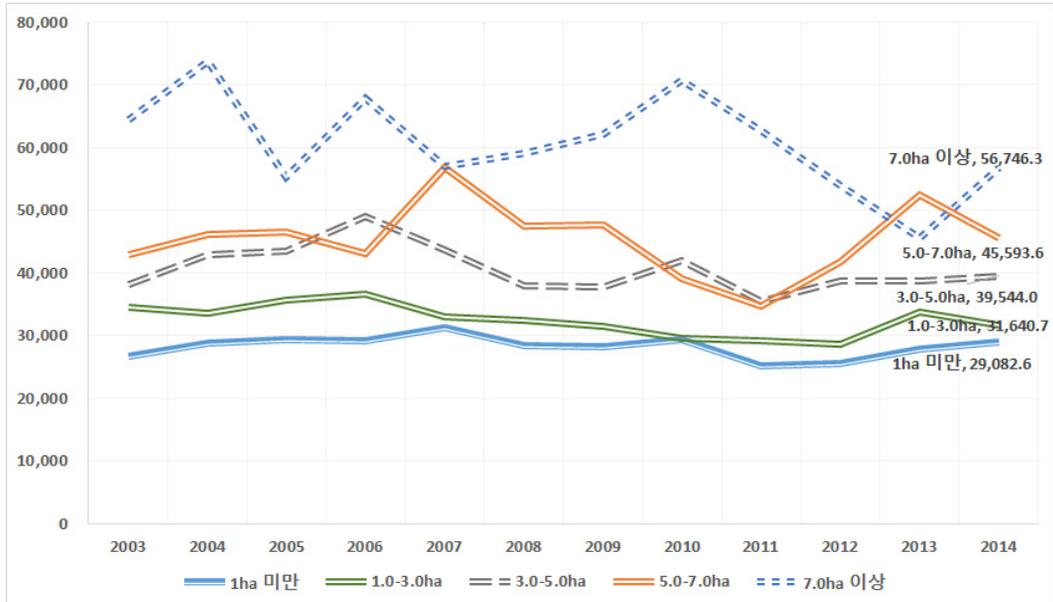
[그림 4-5] 경영주 연령대별 농가소득 (단위: 천 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)
주 : 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

둘째, [그림 4-6]과 같이 경지규모별 농가소득 추이를 살펴보면, 2003년부터 2014년까지 전반적으로 하락하는 가운데 5ha 이상의 경지규모 농가층에서는 주기적으로 등락을 반복하는 등 불안정한 구조를 보이고 있다. 특히 7ha 이상의 경지규모 농가층은 매년 소득수준이 감소하여 2003년 64,410.4천 원에서 2014년 56,746.3천 원으로 하락폭이 가장 크다. 연평균 증가율은 1ha 미만 규모에서는 0.4%, 1-3ha 규모에서는 -0.2%, 3-5ha 규모에서는 0.1%, 5-7ha 규모에서는 1.9%, 7ha 이상 규모에서는 -3.1% 포인트를 보이고 있다.

1ha 미만의 경지규모와 7ha 이상의 경지규모 농가층 간 소득 격차가 2003년 37,612.5천

원에서 2014년 27,664천 원으로 줄어들고 있기는 하나 여전히 격차 수준은 많이 나고 있다. 그리고 5ha 이상의 경지규모 농가층은 불안정한 소득구조를 보이고 있음은 전체 농가경제 상황에 큰 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다.



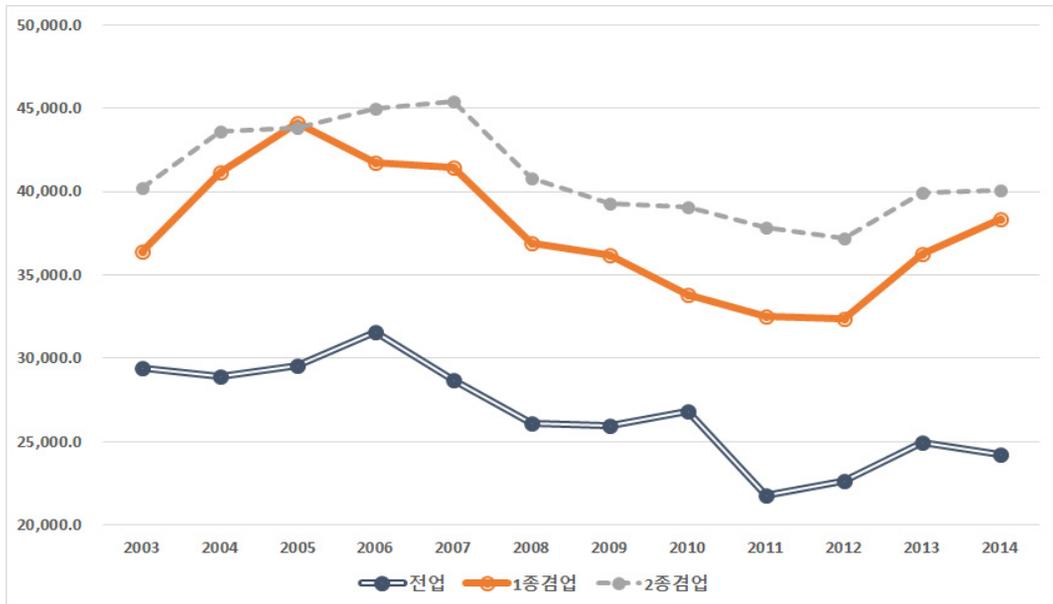
[그림 4-6] 경지규모별 농가소득 (단위: 천 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

셋째, 전·겸업 농가별 농가소득 추이를 [그림 4-7]과 같이 살펴보면, 2003년 전업의 농가 소득은 29,407.8천 원, 1종 겸업은 36,397.1천 원, 2종 겸업은 40,247.6천 원이었으나 2014년 전업의 농가소득은 24,193.6천 원, 1종 겸업은 38,354.1천 원, 2종 겸업은 40,107.3천 원으로 나타났다. 연평균 증가율로 봤을 때, 전업은 -1.5%, 1종 겸업은 거의 변함없는 상태, 2종 겸업은 -0.1% 포인트를 기록하고 있다.

주목할 점은 겸업농가의 경우 하락폭이 미미한데 비해 전업농가의 소득추이가 지난 10년 전보다 약 5백만 원 이상 하락하였고 절대적인 수준도 매우 낮아져서 2014년 기준 전업농가와 2종 겸업농가 간 소득 격차는 15,913천 원이 발생하고 있다. 전겸업별 농가층 간 소득 격차 심화현상이 뚜렷한 가운데 농업생산활동에 전념하는 전업농가가 오히려 소득수준이 낮아지고 있는 “역진현상”이 발생하고 있다는 점은 우려스러운 대목이다.



[그림 4-7] 전겸업 농가별 농가소득 (단위: 천 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 1종 겸업은 겸업농가 중 농업수입이 농외수입보다 많은 농가를 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

3. 2종 겸업은 겸업농가 중 농업수입이 농외수입보다 적은 농가를 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

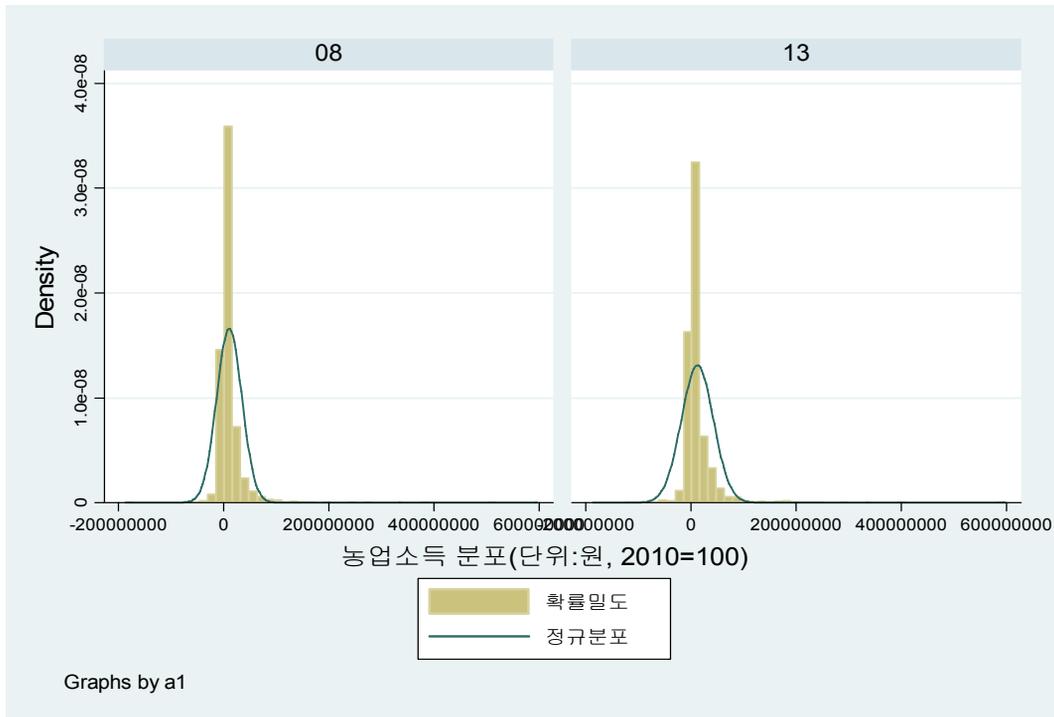
정리해보면, 농가층 내부에서도 소득 격차 심화현상이 발생하고 있음을 알 수 있었다. 농업 활동에 전념하는 전업농가의 소득수준이 겸업농가보다 낮은 역진현상, 농업인구의 고령화 및 감소화와 맞물려서 경영주 연령대 50대와 70대 이상의 농가층 간 소득 격차 심화, 1ha 미만의 경지규모와 7ha 이상의 경지규모 농가층 간 소득 격차 심화, 5ha 이상의 경지규모 농가층의 불안정한 소득구조에 대한 대책이 필요함을 말해주고 있다.

2. 농업소득과 농업직불금 실태

1) 농업관련 소득 현황

첫째, 2008년과 2013년 간 농업소득 분포는 다음 [그림 4-8]처럼 하방집중화 구조이다.

즉, 약 60%~70% 농가의 농업소득 수준은 1천만 원 이하에 집중되어 있다. 2013년에는 2008년보다 더 낮은 수준에서 농업소득이 집중되고 있음을 알 수 있다.



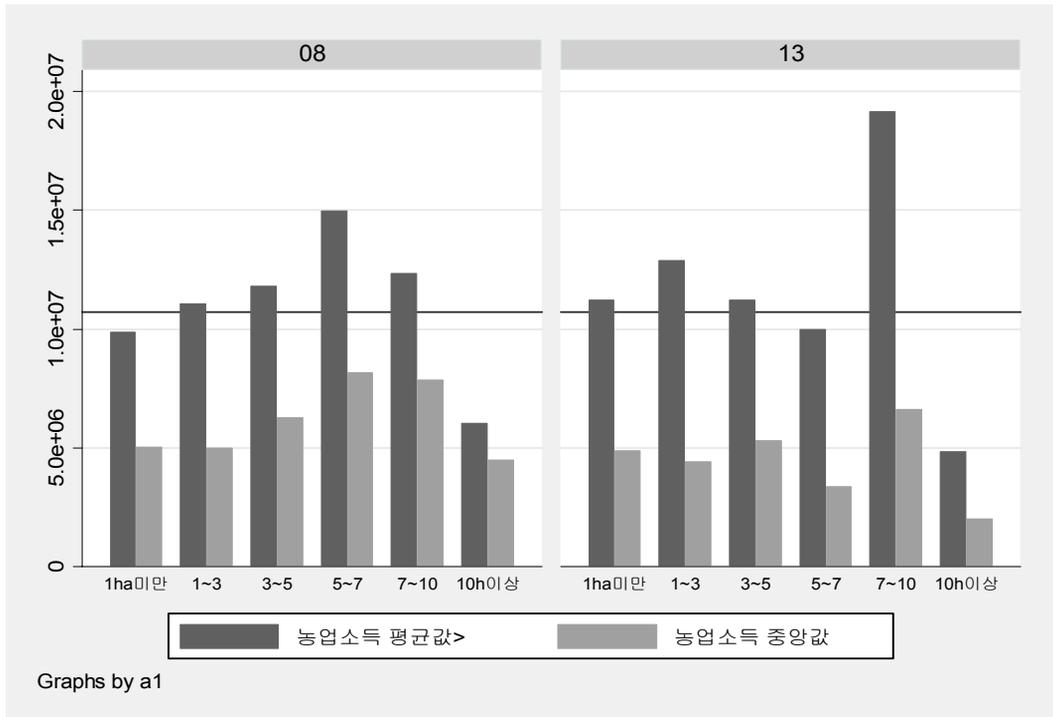
[그림 4-8] 농업소득 분포(2008&2013, 2010=100)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 농가경제조사 원시자료를 분석한 결과로서 분석개요는 지면관계상 본문에 실지 않고 부록을 처리하였으므로 참고바람(이하 동일).

둘째, 경지규모별 농업소득 분포를 다음의 [그림 4-9]에서와 같이 살펴보면, 평균값 기준으로는 규모가 커질수록 농업소득이 높음을 알 수 있으나 중앙값 기준으로 보면 얘기가 달라짐을 알 수 있다. 경지규모와 농업소득 간 상관관계가 달라지고 있고, 절대적인 수치에서도 큰 차이를 보이고 있다. 중앙값으로 설명해보면, 2008년에는 5ha 미만 농가에서는 경지규모와 농업소득 간 양의 상관관계(정비례)이나 5ha 이상 농가에서는 음의 상관관계(반비례)를 보이고 있다. 2013년에는 경지규모가 클수록 농업소득 수준이 양의 상관관계를 보이고 있지 않다. 평균값으로 설명해보면, 2008년에는 중앙값 분포와 비슷하지만 2013년에는 7~10ha 구간을 제외하고는 3ha 이상의 구간부터 농업소득이 하락하고 있다.



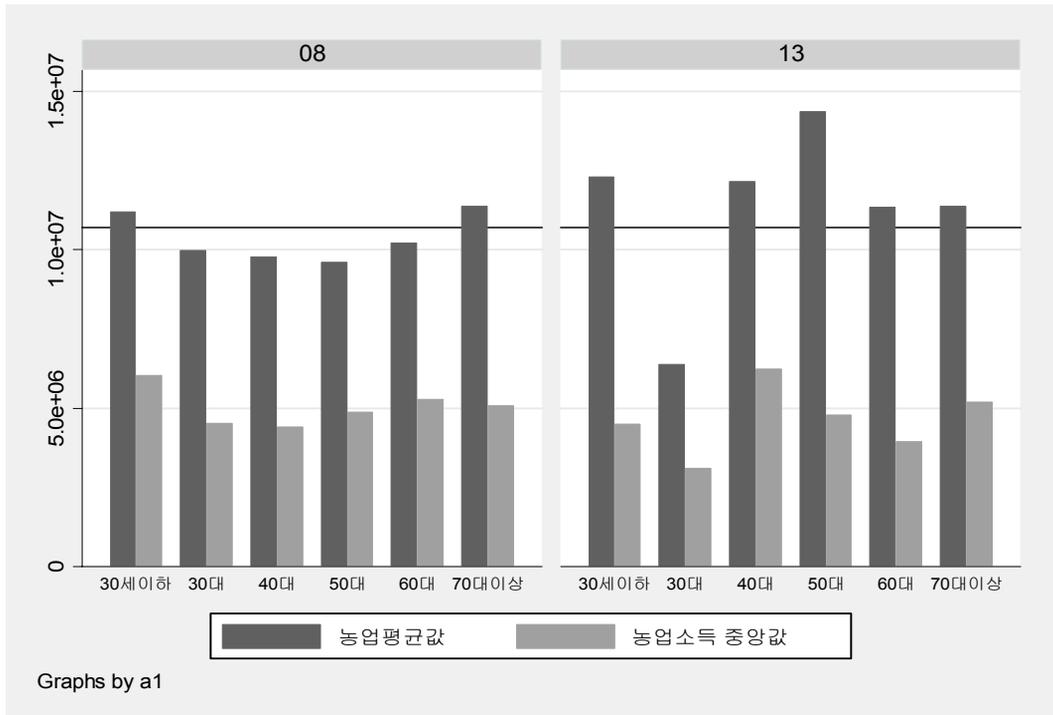
[그림 4-9] 경지규모별 농업소득 분포(2008&2013, 2010=100) (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 중앙값은 집단 구성원의 속성을 나타내는 값을 작은 것부터 크기순으로 나열했을 때 중간에 위치한 값을 말하는 것으로 경우에 따라서는 평균값보다 정확하게 집단속성을 파악할 수 있는 대표값이기에 본 연구에서는 중앙값 분석에 집중코자 함이하 동일.
3. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 농업소득 10,702,126.0원).

셋째, 가구원 연령대별 농업소득 분포는 다음의 [그림 4-10]과 같다. 평균값과 중앙값 간에 절대적인 수치에서도 많은 차이를 보이고 있다. 평균값 기준으로 설명하자면, 2008년 연령대별 농업소득은 U자형을 그리면서 30세 이하와 70대 이상의 연령층에서 높은 수준을 보이는 반면 40대~50대에서 낮은 수준을 보이고 있었다. 하지만 2013년에는 50대에서 가장 높은 농업소득 수준을 보이고 있고 60대 이상부터는 낮아지고 있다.



[그림 4-10] 가구원 연령대별 농업소득 평균값&증양값 비교(2008&2013, 2010=100) (단위: 원)

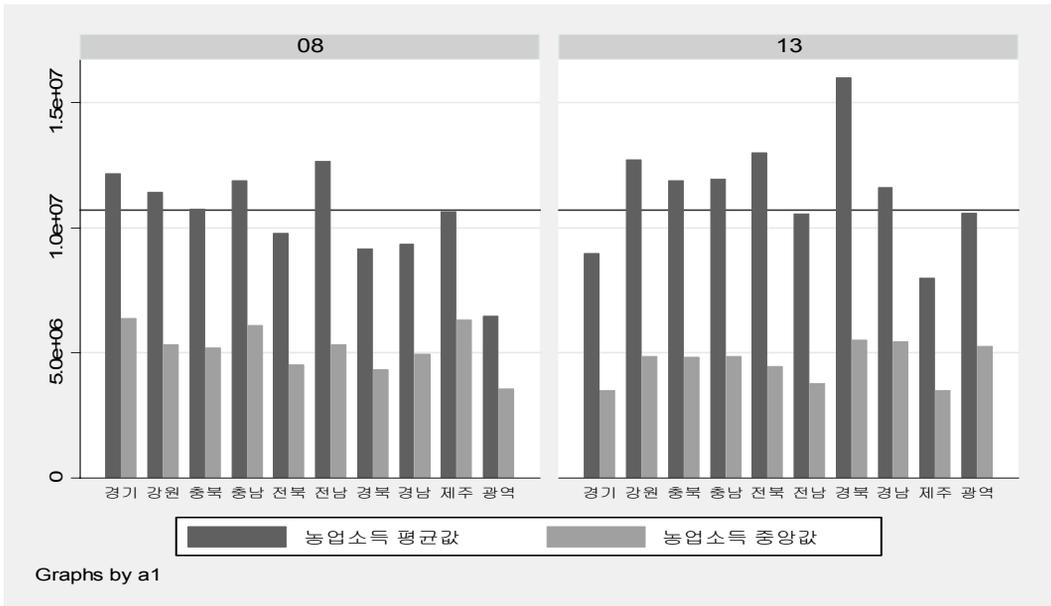
자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 농업소득 10,702,126.0원).

넷째, 지역별 농업소득과 농외소득을 다음의 [그림 4-11], [그림 4-12]와 같이 살펴보면, 농업소득의 경우 2008년 제주 다음으로 충남이 전국 2위를 기록했으나 2013년에는 1위 제주, 2위 경북, 3위 충북으로 나타났다. 전반적으로 모든 지역에서 절대적인 농업소득 값이 낮아지고 있음은 눈여겨봐야 할 대목이다.

농외소득의 경우는 2008년 광역(6개 광역시 및 1개 특별시)단위가 가장 높았고 충남이 두 번째를 기록하고 있었다. 2013년에는 전반적으로 모든 지역이 2008년보다 낮아졌지만 경기, 경남, 제주, 광역단위가 타지역보다 높은 것으로 나타났다. 농가소득의 약 60%를 차지하고 있는 농외소득의 성장세는 국가 전체의 경기와 맞물리면서 전반적으로 2008년 대비 2013년에는 주춤해지고 있는 상태라고 볼 수 있다.



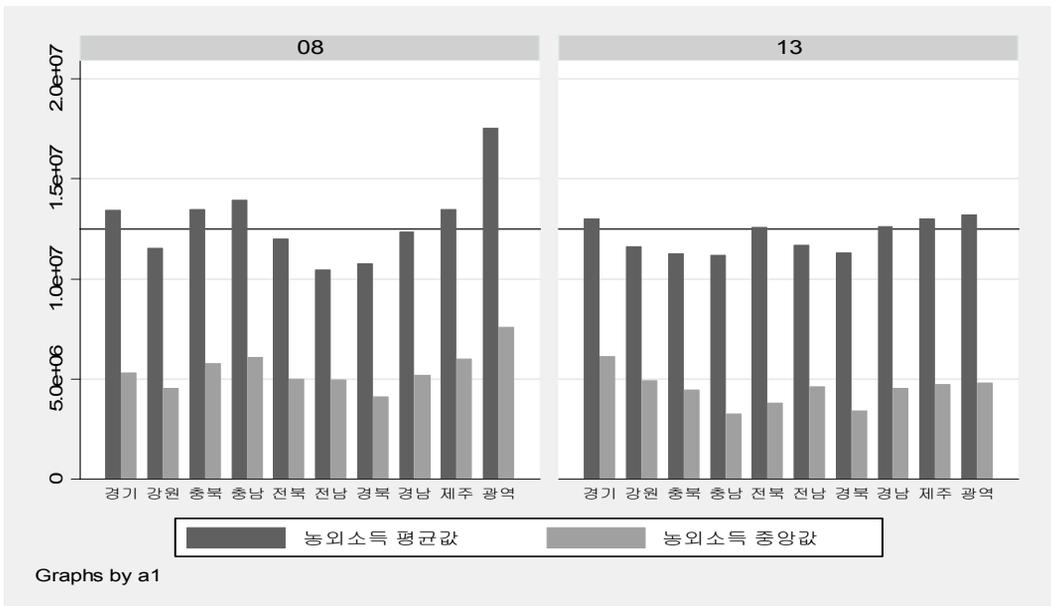
Graphs by a1

[그림 4-11] 지역별 농업소득 평균값&중앙값 비교(2008&2013, 2010=100) (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 농업소득 10,702,126.0원).



Graphs by a1

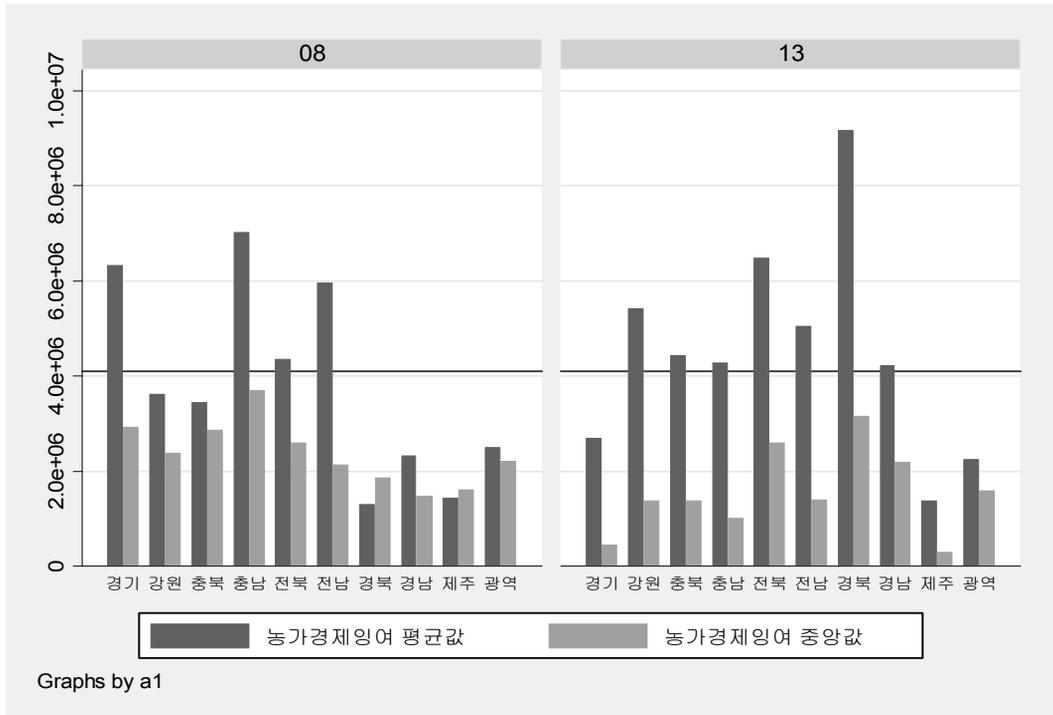
[그림 4-12] 지역별 농외소득 평균값&중앙값 비교(2008&2013, 2010=100) (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 농외소득 12,480,127.99원).

마지막으로, 지역별 농가경제잉여를 다음의 [그림 4-13]과 같이 살펴보면, 2008년에는 충남이 가장 높은 수준을 보여주고 있었지만 2013년에는 경북이 가장 높은 것으로 나타났다. 전북과 강원 지역이 그 뒤를 이어가고 있다. 농가경제잉여 수준을 결정하는 것은 농가소득 수준인데 충남의 경우는 소득수준이 2008년 대비 2013년 하락함에 따라 농가경제잉여 또한 낮은 수준을 기록하고 있다.



[그림 4-13] 지역별 농가경제잉여 평균값&증양값 비교(2008&2013, 2010=100) (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

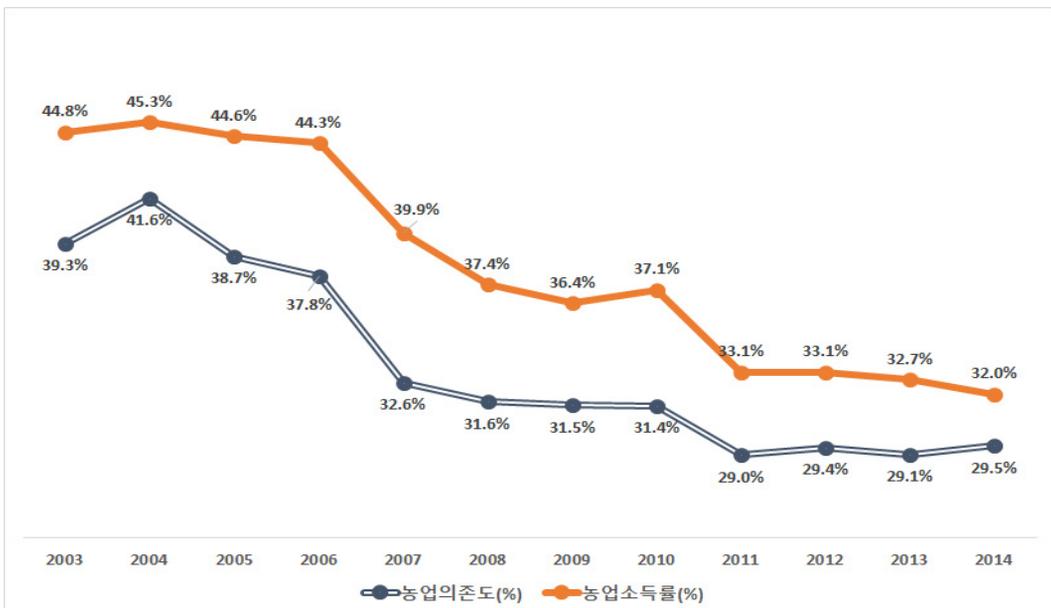
주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 농가경제잉여란 농가처분가능소득에서 가계지출 중 소비지출을 차감한 잔액으로서 연간 농업생산활동 및 농업외소득활동 결과로부터 얻은 잉여

3. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 농가경제잉여 4,097,368,038원).

2) 농업관련 지출 현황

첫째, 농가소득에 농업소득이 차지하는 비중인 농업의존도는 [그림 4-14]에서 보듯이, 2003년 39.3%에서 2014년 29.5%로 10여 년 간 10% 포인트가 감소한 것으로 나타났다. 농업소득이 농가소득에 기여하는 정도가 점차 낮아지고 있다는 현실을 증명해주고 있다. 한걸음 더 들어가서 농업소득에서 농업총수입이 차지하는 비중을 나타내는 농업소득률 또한 2003년 44.8%에서 2014년 32.0%로 12% 포인트 이상 감소한 것으로 나타났다.



[그림 4-14] 농업의존도 및 농업소득률 (단위: %)

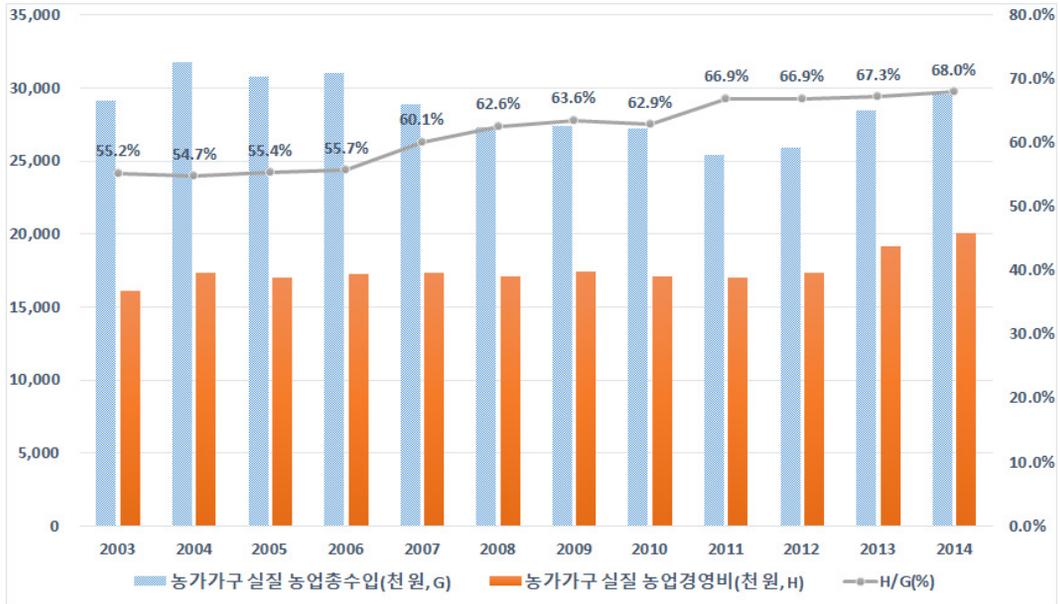
자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 농업의존도는 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비중을 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014)..

3. 농업소득률은 농업소득 중 농업총수입이 차지하는 비중을 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014)..

둘째, 농업총수입과 농업경영비 변화는 다음의 [그림 4-15]와 같다. 즉, 2003년 농업총수입과 농업경영비 간 차이는 55.2%이었으나 매년 조금씩 증가하여서 2014년에는 68%를 보이고 있다. 이는 농업총수입과 농업경영비 간 격차가 줄어들고 있다는 것이고 농업수익은 악화되고 있음을 말해준다. 위에서 살펴봤던 농업소득률 추이결과와 연관시켜 보면, 결국 농업경영비 증가와 농업총수입 감소가 서로 맞물리면서 농업소득 구조 악화현상을 발생시키고 있음을 알 수 있다.



[그림 4-15] 농업총수입과 농업경영비 (단위: 천 원, %)

자료 : 통계청(농가경제조사, 각연도)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 농업총수입이란 농작물수입, 축산수입, 농업잡수입 모두를 합한 금액임(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

3. 농업경영비란 농업생산활동에 필요한 재료비, 노무비, 경비를 모두 합한 금액임(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014).

3) 농업직불금 예산

농가소득 지원의 대표적인 정책인 농업직불금 제도는 위에서 살펴보았던 농가소득, 농업소득의 악화되는 상황 속에서 국가가 정책적으로 시장활동의 결과로서 맨 마지막 단계에 개입하는, 그리고 WTO 규정 상 무제한 예산집행이 가능한 허용보조에 속하는 정책수단이라고 할 수 있다.

첫째, 다음의 [표 4-1]은 정부의 농업직불금 예산이 전체 예산에서 차지하는 규모를 파악한 것이다. 농림수산물식품분야 예산은 2013년 기준으로 13조 원이고 이 중에서 농업직불금 예산은 1조 원 정도이다. 농림수산물식품분야 예산에서 농업직불금 예산이 차지하는 비중은 2003년 7.8%에서 점차 상승하여 2007년에는 20.7%로 최대치를 기록하고 그 이후 매년 그 비중이 감소하고 있는 추세이다. 2010년 14.5%, 2011년 15.6%, 2012년 9.6%를 보이고 2013년에

는 10년 전과 동일한 수준인 7.8%에 머물고 있다.

[표 4-1] 농림수산물분야 및 농업직불금 예산

(단위: 억 원)

구분	2003	2007	2010	2011	2012	2013
농림수산물분야 예산(A)	65,572	87,335	103,202	104,004	104,420	135,268
농업직불금 예산(B)	5,131	18,106	14,944	16,267	10,016	10,511
B/A(%)	7.8%	20.7%	14.5%	15.6%	9.6%	7.8%

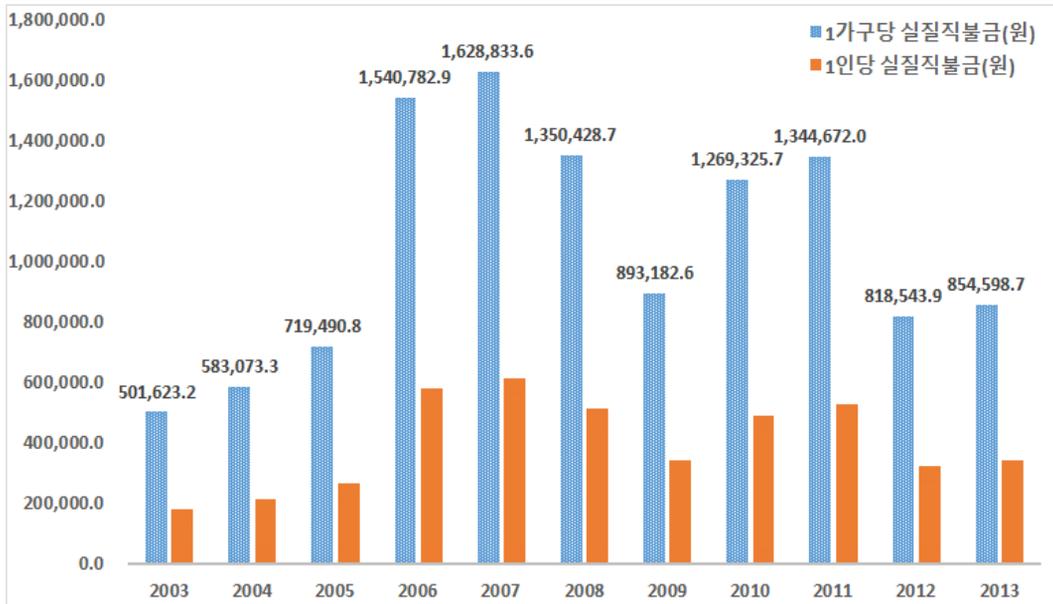
자료 : 1. e-나라지표(www.index.go.kr)

2. 농림축산식품부 농업정책과

주 : 1. 통계경로는 예산의 경우는 “나라지표-부문별지표-경제-농업-농업생산기반-직접지불금 현황”임.

2. 직불금 예산은 쌀소득보전고정직불제, 쌀소득보전변동직불제(기금), 경영이양직불제, 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제, FTA피해보전직불제, 폐업지원, 농가단위소득안정직불제(시범), 밭농업직불제를 합산한 금액임.

둘째, 농업직불금의 개별 수령규모를 파악하고자 한다. 연간 농업직불금 예산을 농가당 및 농업인구로 단순하게 배분하여 보면, 다음의 [그림 4-16]과 같이 도출할 수 있다. 즉, 2006년과 2007년 농가가구당 평균 160만 원을, 2013년에는 80만 원을 수령하고 있는 것으로 볼 수 있다. 농업인구 1인당으로는 2006년과 2007년 60만 원을, 2013년에는 30만 원을 기록하여 전반적으로 2007년에 비해 현재는 절반 수준으로 수령하고 있음을 알 수 있다. 정권이 교체되어 본격적으로 농정방향에 예산을 수립했다고 보는 시점인 2009년을 보면, 농업직불금 예산이 최저점을 기록하고 있기도 하다.



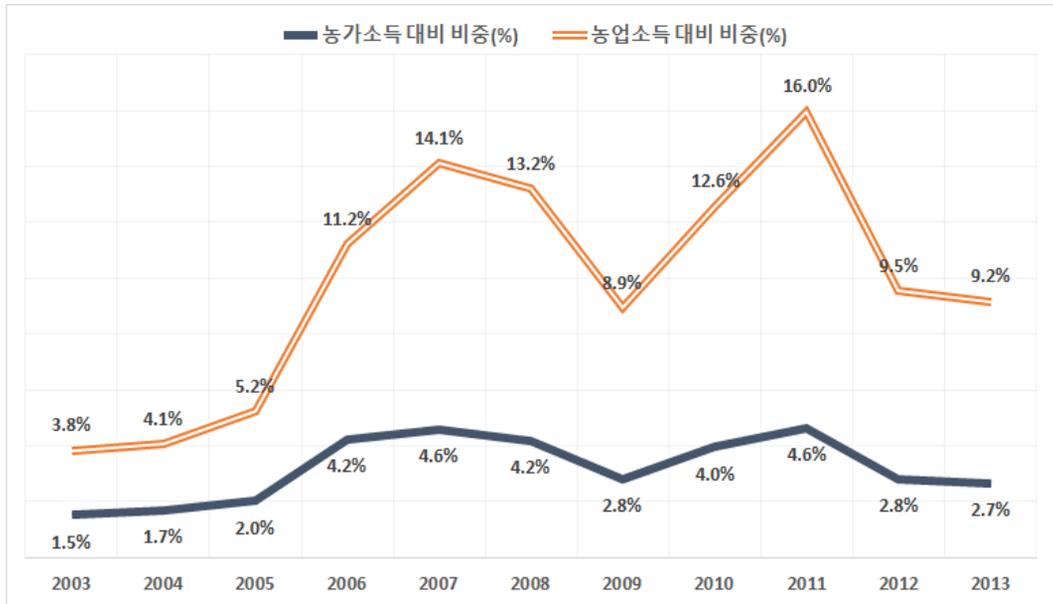
[그림 4-16] 농가 가구당 및 농업인 1인당 직불금 (단위: 천 원, %)

- 자료 : 1. e-나라지표(www.index.go.kr)
 2. 통계청(농업조사, 각연도)
 3. 통계청(농업총조사, 2005&2010)

- 주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100
 2. 통계경로는 직불금의 경우는 “나라지표-부문별지표-경제-농업-농업생산기반-직접지불금 현황”, 농가 및 농업인구의 경우는 “농업일반-농가 및 농가인구”임
 3. 1가구당 직불금은 직불금 총예산을 농가수로 나눈 것임(자체 계산한 결과).
 4. 1인당 직불금은 직불금 총예산을 농업인구로 나눈 것임(자체 계산한 결과).

셋째, 농업직불금이 농가소득 및 농업소득에서 차지하는 비중을 살펴보고자 한다. [그림 4-17]과 같이 농업소득 대비 농업직불금 비중은 2003년 3.8%에서 계속 증가하다가 2009년 8.9%로 하락, 다시 증가추세를 그리며 2011년 최고치를 보인 이후 2014년 하락하고 있다. 현재 9.2% 수준을 보이고 있다. 그리고 농가소득 대비 농업직불금 비중은 2003년 1.5%에서 2014년 2.7%로 1.2% 포인트 증가하였다. 물가상승을 감안한 수치이기 때문에 10년 수준이나 현재 수준이나 농업직불금 수준은 변함이 없는 것으로 봐도 무방할 것이다.

쌀고정직불금은 2013년 이전까지 금액이 고정이기 때문에 결국 농업직불금 비중의 증감은 농가소득의 증감에 더 크게 작용했음을 알 수 있다. 즉, 정책적으로 개입수준이 적극적이었는가, 소극적이었는가, 성공했는가, 실패했는가 등을 평가함에 있어서는 농업직불금 비중이 높고 낮음만으로 판단하기 곤란하다.



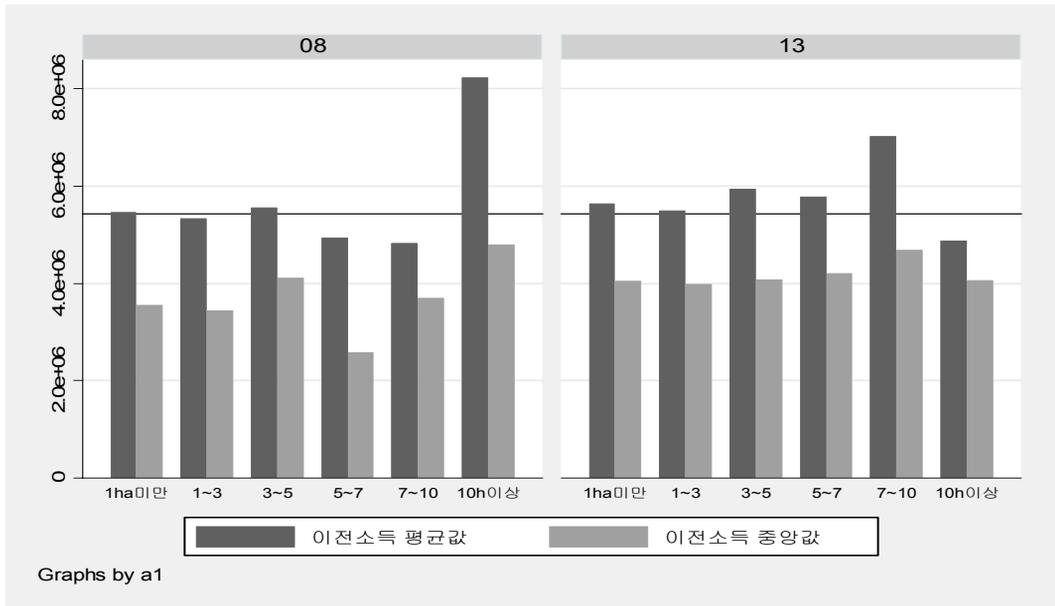
[그림 4-17] 농가소득 및 농업소득 대비 직불금 비중 (단위: %)

자료 : 1. e-나라지표(www.index.go.kr)
 2. 통계청(농가경제조사, 각연도)
 3. 농림축산식품부 농업정책과

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100
 2. 통계경로는 직불금의 경우 “나라지표-부문별지표-경제-농업-농업생산기반-직접지불금 현황”임

마지막으로, 농업보조금과 같은 공적보조금을 비롯한 사적보조금을 모두 합한 이전소득¹⁶⁾ 추이를 [그림 4-18], [그림 4-19]와 같이 분석하였다. 평균값 기준으로 2008년에는 경지규모와 이전소득 간 양의 상관관계가 나타나고 있으나 5ha 이상 규모로 갈수록 다시 음의 상관관계를 보이고 있다. 2013년에는 10ha까지는 경지규모와 이전소득 간 양의 상관관계를 보이고 10ha 이상에서는 앞 구간과의 이전소득 격차가 크다. 그리고 2008년과 2013년 간 이전소득의 절대적인 값은 경지규모가 큰 구간에서 더욱 큼을 알 수 있고 7~10ha 구간에서 가장 높은 수준을 보이고 이후 떨어지고 있다. 지역별로도 2008년 충남이 가장 높은 순위였지만 2013년에는 전북, 경북, 광역단위 순으로 나타났다.

16) 주 : 이전소득이란 농·어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경상적인 것으로 공적보조금(농·어업보조금, 공적연금, 수당 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 모두 합산한 금액을 말함(통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014)

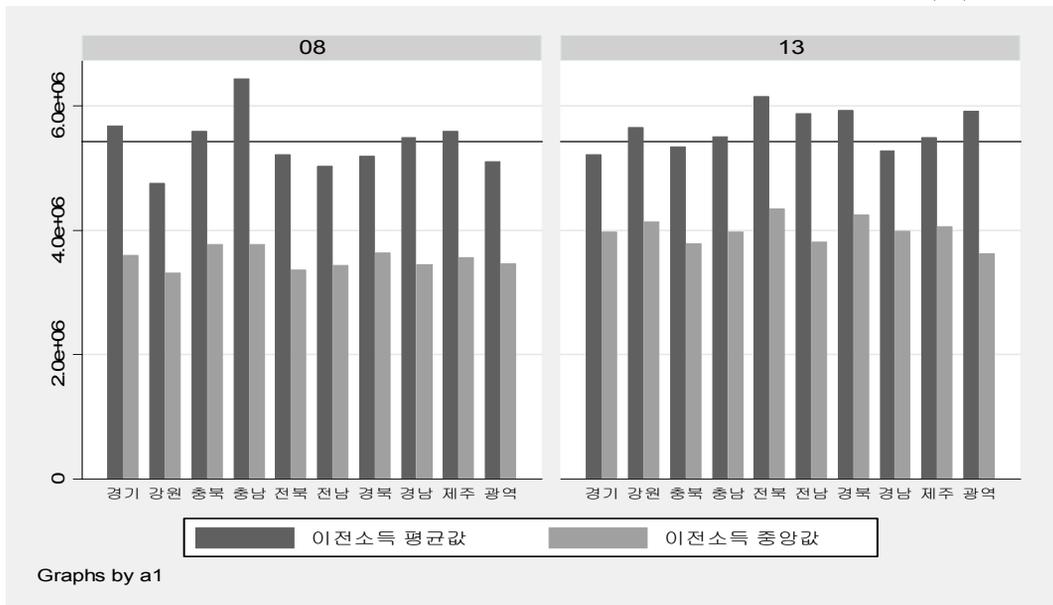


[그림 4-18] 경지규모별 이전소득 평균값 및 중앙값 (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

주 : 1. 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

2. 수준별 차이를 한눈에 파악하기 위해서 그래프 상에 참고선(—)을 표시함(2008년 전국 평균 이전소득 5,423,659.31원).



[그림 4-19] 지역별 이전소득 평균값 및 중앙값 (단위: 원)

자료 : 통계청(농가경제조사, 2008&2013)

주 : 소비자물가지수로 디플레이트 2010=100

3. 소결

첫째, 도시가구 소득 및 농가소득 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

도시가구 대비 농가가구 소득 격차는 물론이고 소비지출 및 비소비지출 부분에서도 격차가 점차 확대되고 있는 추세임을 알 수 있었다. 도시 대비 농촌의 소득수준 격차가 많이 나는 것도 문제지만 소득양극화로 인해 농촌에서의 생활유지 및 품위유지를 위한 소비위축으로 이어진다는 점이다. 소비위축은 지역경제가 제대로 순환할 수 없게 되고 도농 간 균형적인 발전을 저해하는 원인으로 작용할 수 있는 점에 주목해야 한다.

농가층 내부에서도 소득 격차 심화현상이 발생하고 있다. 농업활동에 전념하는 전업농가의 소득수준이 겸업농가보다 낮은 역진현상, 농업인구의 고령화 및 감소화와 맞물려서 경영주 연령대 50대와 70대 이상의 농가층 간 소득 격차 심화, 1ha 미만의 경지규모와 7ha 이상의 경지규모 농가층 간 소득 격차가 심화되고 있다. 향후 농가경제 지표들에게 큰 영향을 주는 대상집단은 5ha 이상의 경지규모 농가층으로서 이들의 불안정한 소득구조에 대한 근본적인 대책 또한 필요하다고 본다.

둘째, 농업소득 실태를 세부적으로 분석한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

2008년과 2013년 농업소득 분포는 하방집중화 구조로서 60-70% 이상의 농가는 1천만원 이하에 집중되어 있다. 경지규모별로는 5ha 기준으로 그 이전 규모에서는 농업소득과 정비례 관계, 그 이후 구간에서는 반비례 관계가 성립하고 있었다. 이와 동시에 구간별 격차가 확대 심화되고 있다.

경영주 연령대별로는 연령과 농업소득 간 음의 상관관계가 발생하고 있다. 50대에서 가장 높은 소득수준을 보이고 이후 연령대부터는 낮아지고 있다. 지역별로는 농업소득, 농외소득, 이전소득, 농가경제잉여 등 모든 지표에서 충남은 2008년 대비 2013년 하락하고 있는 것으로 나타나고 있기에 근본적인 원인과 대책을 마련해야 할 것으로 보인다.

최근 10여 년 간 농업소득률 및 농업의존도는 모두 10% 포인트 이상 감소한 것으로 나타나서 농가소득에 농업소득이 기여하는 정도, 농업소득에 농업총수입이 기여하는 정도가 지속적으로 낮아지고 있다. 농업총수입과 농업경영비 간에 격차도 정체 혹은 감소하고 있는데 이는 농업수익 악화로 이어지고 있다.

셋째, 농업직불금 실태분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

농림수산물분야 예산 중 농업직불금 예산이 차지하는 비중은 2006-2007년을 정점으로 매년 축소되어서 2013년 기준 7.8%를 차지하고 있는 정도이다. 농가당 농업직불금 및 농업인 구당 농업직불금 규모는 2006-2007년에 비해서 2013년은 절반 수준으로 감소하고 있다. 그리고 농업소득 및 농가소득에서 차지하는 농업직불금 비중은 2003년 1.5%~3.8% 포인트에서 2014년 2.7%~9.2% 포인트로 증가하고 있다. 물가상승을 감안한 수치이기 때문에 직불금 수준은 변함없는 것으로 볼 수 있다. 이전소득 또한 경지규모별 7ha까지는 양의 상관관계를 보이고 있음에 따라 농업보조금 등의 이전소득 수혜는 대농에게 많은 혜택이 가고 있음을 간접적으로 유추할 수 있었으나 10ha이상의 구간에서는 오히려 이전소득 수준이 떨어지는 현상도 발생하고 있다.

대부분의 선진국에서는 직접적인 소득지원이 증가하고 있는 현상과 달리 우리나라에서는 그 증가폭이 미미하거나 절대적인 규모가 정체 혹은 축소하고 있는 추세이다. 도농 간 소득양극화와 더불어 농가 간 소득양극화는 경지규모별, 경영주 연령대별로 나타나고 있는 현상을 미루어 볼 때, **현재 우리나라의 농업직불금 예산은 그런 현실에 역행함**을 보여주고 있다. 그리고 농업직불금을 비롯한 모든 보조금을 포함한 이전소득의 경우 대규모 경지를 가진 농가일수록 그 수혜규모가 커지고 있음을 알 수 있다.

영세소농 및 중농이 농업생산활동을 영위하면서 농촌에서 안정적인 생활을 유지하는 방안, 도농 간 소득과 소비수준의 격차 해소, 국토의 균형적인 지역발전을 유인할 수 있는 제도적 장치로서 기본소득과 같은 제도가 시행되어야 할 것이다. 특히 충남의 농가경제 지표는 과거 5년 전보다 더 악화되고 있는 상황임을 미루어 볼 때 충남이 기본소득과 같은 사회안전망 장치를 다른 지역보다 먼저 시행할 수 있는 정당성이 확보되고 있음을 말해 주고 있다.

제5장 실행모델 개발

기본소득에 대한 일반인의 인지도가 높지 않은 상태에서 본 연구의 목적 중 하나인 충남형 농촌주민 기본소득제 도입을 위한 실행모델을 개발하기 위해서는 고려해야 할 점들이 많다. 이를 위해 본 장에서는 농업관련 종사자들을 대상으로 인터뷰조사를 실시하고 이를 바탕으로 농촌주민 기본소득제 실행모델에서 고려되고 전제되어야 할 점들을 도출하고 실행 가능한 농촌주민 기본소득제 모델을 제시하고자 한다. 인터뷰조사는 다음과 같이 실시됐다.

- 인터뷰 대상: 일반 농업인, 농민단체 관계자, 연구자, 농업관련 공무원 등 12명
- 조사 기간: 2015년 4월-7월
- 조사 내용: 농가소득에 대한 인식, 기본소득에 대한 인지 정도, 농촌주민 기본소득제 필요성 및 요구 조건 등
- 조사 방법: 인터뷰는 현장에서 개별적으로 이뤄졌고 경우에 따라서는 그룹 인터뷰 실시

또한 농촌주민 기본소득제 실행모델 개발을 위해 필요한 전제 조건과 예산 정도를 알아보기 위해 잠정적인 대상 농촌마을 한 곳을 선정해 실제 농촌주민 기본소득제 실행을 위한 시물레이션 작업을 실시했다. 대상 농촌마을은 충청남도 금산군의 동남단에 위치한 부리면 방*리 마을이다.

1. 인터뷰조사 결과 분석

1) 피조사자 기본 현황

본 연구에 필요한 인터뷰조사에는 총 12명이 응했다. 직업별로 보면, 농사를 지으면서 농민단체에서 활동하고 있는 분이 5명, 축산 전업농 1명, 농촌체험마을 위원장 1명, 농업관련 연구소의 연구원 1명, 귀농준비인 1명, 농업관련 단체 전담직원 1명, 마을 이장 1명, 전 농림부

관료 1명이다. 연령별로 보면, 40대가 6명, 50대가 3명, 60대 이상이 3명이다. 지역적으로 보면, 충남도 내가 8명(보령, 부여, 논산, 홍성, 청양, 금산)으로 많고 그 외 경기도 3명(하남, 의왕, 군포)과 서울 1명이 인터뷰에 응했다.

인터뷰는 모두 현장에서 이뤄졌으며 준비된 설문지를 바탕으로 질의응답 형식으로 하되 일부 주제에 대해서는 심도 있는 질문과 토론이 함께 이뤄졌다. 인터뷰 시간은 짧게는 1시간 길게는 3시간 정도로 진행됐다.

[표 5-1] 인터뷰 대상자 현황

번호	성명	소속	영농형태	연령	지역
①	이*협	농민단체	벼농사	50대	보령
②	권*주	농민단체	시설재배	40대	부여
③	박*영	농민단체	시설재배	40대	논산
④	김*태	전업농	축사	60대 이상	홍성
⑤	임*빈	농촌체험마을 위원장	소규모영농	50대	청양
⑥	최*재	농업관련 연구소 연구원	-	40대	경기
⑦	고*현	귀농준비인	-	50대	경기
⑧	박*진	농업관련 단체	-	40대	경기
⑨	설*욱	마을 이장	밭농사	60대 이상	금산
⑩	김*훈	전 농림부 관료	-	60대 이상	서울
⑪	신*연	농민단체	밭농사	40대	부여
⑫	이*혁	농민단체	시설재배	40대	부여

2) 농가소득 및 농업직불제에 대한 평가

앞 장에서 농가소득에 대한 객관적 통계분석을 통해 도시와 농촌 간 소득 격차, 농촌 내에서의 소득격차 등 다양한 분석을 시도한 바 있다. 본 인터뷰조사에서는 이러한 통계적 분석과는 별도로 현장에서 느끼는 도농 간 또는 농촌 내 소득격차에 대해 정성적인 평가를 실시했다.

(1) 도시근로자 대비 농가소득 차이 정도

현재 도시근로자에 비해 농가소득의 차이 정도에 대한 질문에 응답자의 6명이 '매우 낮다'고 했고, 5명이 '낮은 편이다'고 했으며 1명만이 '보통이다'고 응답했다. 응답자의 대부분은 농가소득이 도시근로자에 비해 낮다는 데 인식을 같이 했다.

도시근로자 대비 농가소득 차이 정도:
매우 낮다:6 > 낮은 편이다:5 > 보통이다:1

(2) 농가소득 변화에 대한 태도

최근 3~4년 사이 농가소득의 변화 정도에 관한 질문에 대해, 응답자의 6명은 '매우 악화됐다'고 평가했고, 5명은 '다소 악화됐다'고 평가했다. 이러한 결과는 최근 FTA 확대에 의해 외국농산물의 수입이 증가함에 따라 국내 농산물 가격의 만성적인 가격하락이 농가소득하락에 직접적인 영향을 미친 결과라고 할 수 있다. 더 비관적인 전망은 소득은 오르지 않는 상태에서 지출은 오히려 증가하는 상황이다. 지출 부담 가운데 농업인은 농업경영비가 가장 큰 부담(5명)이라고 답했다. 그 다음으로 교육·의료 등 복지비(3명)라고 응답했다. 비농업인의 경우에는 생활비(2명) 부담이 가장 큰 것으로 나타났다.

최근 농가소득 변화 정도:
매우 악화됐다:6 > 다소 악화됐다:5 > 보통이다:0

(3) 농촌주민 소득보장 방식

도농 간 또는 농촌 내 주민 간 소득격차를 줄이기 위해 적합한 농촌주민의 소득 보전 방식은 현물지원 확대(2명)보다 현금지원 확대(9명)를 훨씬 더 선호했다. 농촌주민에 대한 정부의 지원 방식은 크게 두 가지로 현금지원 방식과 현물지원 방식이 있다. 현금지원 방식은 농업직 불금이 대표적이고 노령기초연금, 영세민에 대한 최저생활비, 그리고 아직 실시되지는 않고

있지만 기본소득이 있을 것이다. 반면 현물지원 방식은 농업활동에 필요한 다양한 농부자재의 지원, 농업시설과 농촌마을개발사업에 필요한 각종 투·융자금, 보조금 등이 있다. 농정예산을 보면, 현물지원이 전체의 약 80%이고 현금지원은 약 20% 정도이다. 이처럼 그동안의 농정이 현물지원이 우세한 형태로 진행되어 왔지만 현재 농가소득이 현격이 줄어든 상태에서 응답자들은 농업인의 소득증대를 위해서는 기존의 현물지원보다는 현금지원의 확대를 선호하는 것으로 나타나 정책지원 방식에 대한 전환이 필요한 시기라고 할 수 있다.

물론 이에 대한 찬반 논의도 많다. 다음 <표 5-2>에서처럼 홍성에서 축산업을 하는 ⑥김*태 씨는 “현재 우리나라에서는 복지 차원에서 농촌주민에 지원되는 기금들이 많아 이런 식으로 자꾸 현금지원을 하다보면 그들을 더욱더 정부에 의존적인 사람이 되기 때문에 현금지원 확대를 반대한다.”고 했다. 이에 반해 금산의 ⑨설*욱 마을이장은 “이제까지 정부에서 수변구역 지원사업으로 매년 농기계 구입, 마을시설물 건설 등 다양한 지원사업을 실시해 왔으나 정작 농민들 소득은 오르지 않고 있어 마을은 점점 쇠락해 가고 있다.”고 말했다. 또한 “이러한 정부지원사업으로 지원되는 농기계와 건축물은 전부 공공자원이기 때문에 마을에서 함부로 처리할 수도 없어 애물단지로 변하고 있다. 그래서 이제 시설물들은 지원받을 만큼 받았기 때문에 앞으로는 주민들에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 지원금을 마을주민들에게 나눠주는 방법도 좋을 것이다.”고 했다. 부여에서 시설원예를 하는 ⑫이*혁 씨는 “농민에게 현금지원이 가장 바람직하다.”고 했다.

[표 5-2] 농촌주민에 대한 소득 보전 방식 선호도와 그 이유

항목	빈도	이유
① 현금지원 확대 (직불금, 복지비, 기본소득 등)	7명	<p>⑨ 방*리는 현재 수변구역 지원사업으로 매년 1,700만 원을 지원 받고 있으나 현금지원이 아닌 사업지원이라 농민들에게 직접적인 혜택은 별로 없음. 현재 마을에는 마땅한 사업이 없기 때문에 현금으로 지원하는 것이 바람직함. 현재까지 에어컨, 공선별기, 트랙터 등 마을 공동사업에 필요한 기계들은 모두 구입했기 때문에 앞으로는 현금으로 나눠주었으면 함.</p> <p>⑫ 농민에게 현금 지원이 가장 좋은 지원이라 생각함.</p>
② 현물지원 확대(농자재, 보조금 등)	2명	<p>⑥ 현금을 지원하면 부작용이 심함. 정부에 계속 의존적인 사람이 된다. 현재 각종 복지기금 등이 생계비 차원에서 지급되다 보니 사람들이 갈수록 의존적으로 되고 있음.</p>

(4) 삶의 질 향상을 위해 필요한 정책

농촌주민의 전반적인 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정부 정책으로는 기본소득과 같은 일정한 고정소득 보장이 필요하다는 응답이 7명으로 가장 많았고 다음으로 농산물의 가격 안정이라는 응답은 3명이었다. 기타 의견으로는 의료보직 및 교통여건 개선이 1명, 농업직불금 이상이 1명으로 나타났다. 응답자가 가장 많은 기본소득과 같은 고정소득 보장에 대한 구체적 이유를 보면, “농업은 국민들에게 안정적인 먹거리를 제공하고 농업은 지역사회를 유지하는 다양한 공익적 기능을 담보하기 때문에 이에 대한 보상이 필요하다.”는 의견이다.(⑥최*재, ⑦고*현, ⑧박*진) 또한 “만약 농업인들에게 소득이 보장되지 않는다면 농촌인구는 줄어들 것이고, 이농(혹은 탈농)의 가속화로 농촌 내 토지의 집중이 심화될 것이다. 그 결과 농촌마을은 부익부 빈익빈 문제의 심화 등으로 농촌공동체는 붕괴될 것이다.”는 의견도 있었다.(③박*영)

다음으로 농산물 가격 안정이 우선 보장되어야 한다는 응답의 구체적 이유를 보면, 보령에서 농사를 지으면서 농민단체 활동에도 참여하고 있는 ①이*협 씨는 “현재 농업생산비는 증가하고 있는 반면 농산물 가격은 반토막 난 상태이기 때문에 적절한 생산비 보장이 필요하다.”고 했고, 부여에서 딸기시설재배를 하며 농민단체에서 활동하고 있는 ②권*주 씨는 “현재 불안정한 농산물가격에 대한 대책이 부재하기 때문에 가격안정을 위한 선제적 조치로써 주요 농산물에 대한 최저가격보장이 우선적으로 필요하다.”고 했다. 마찬가지로 ⑫이*혁 씨도 “농업소득이 받쳐주면 다른 일도 농민 스스로 알아서 할 수 있다”고 응답했다. 농사일을 하며 농민단체에도 참여하고 있는 ①, ② 응답자의 공통된 의견은 다른 무엇보다 농산물 가격 불안정으로 농업활동이 어렵기 때문에 농산물 최저가격 보장제도가 우선적으로 마련되어야 한다는 것이다.

[표 5-3] 농촌주민의 전반적 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정책

항목	빈도	이유
① 농산물 가격 안정	3명	① 농업생산비는 증가하고 가격은 반토막 난 상태임. 적절한 생산비 보장이 요구됨. ② 불안정한 농산물가격(특히, 폭락)에 대한 대책이 부재하기 때문에 가격안정을 위한 선제적 조치가 우선 필요함. 이를 위해 주요 농산물에 대한 최저가격수매제 실시 필요함. ③ 소득이 되면 농민 스스로 알아서 할 수 있음.
② 의료복지 및 교통여건 개선	1명	④ 현재 마을에서 금산읍내로 가는 길이 없기 때문에 마을주민들이 너무 불편해 하고 있음. 그래서 다른 것은 필요 없고 마을 앞쪽 강에 다리를 놓아 금산으로 가는 도로를 건설하는 것이 주민들의 숙원사업임.
③ 농업직불금 인상	1명	-
④ 기본소득과 같은 일정한 고정소득 보장	7명	⑤ 소득이 없는 농업-이농현상-부익부 빈익빈 현상-농촌의 붕괴와 같은 악순환을 막기 위해서는 기본소득이 필요함. ⑥ 농촌공동체 유지를 통한 농업의 공익적 기능 담보 ⑦ 안정적 생활과 친환경 먹거리 생산 기반 ⑧ 농촌공동체를 회복시키고 국민의 식량주권을 책임지는 공공 재로써 농촌주민에 대한 기본적인 소득이 보장되어야 함.

(5) 농업직불금의 농가소득 기여 정도와 전망

앞 장에서도 설명했듯 현재 정부에서는 WTO 규정에 근거해 농업인에 대한 직접적인 소득 보장 수단으로 1997년 경영이양직불제, 1999년 친환경농업직불제 등 다양한 직불제도를 도입해 농업인에 대한 소득을 보장하고 있다. 그렇다면 이처럼 다양한 농업직불제도가 과연 농업인의 소득 증대에 어느 정도 기여를 했을까? 인터뷰 응답자 가운데 4명은 “매우 낮은 편이다”, 4명은 “낮은 편이다”고 평가해 대부분의 응답자는 농업직불금이 농가소득에 별로 기여가 없다고 평가했다. 그 외 “보통이다”는 2명, “많은 편이다”는 1명으로 나타났다.

농업직불금의 농가소득 기여 정도:

매우 낮은 편이다:4 = 낮은 편이다:4 > 보통이다:2 > 많은 편이다:1

그렇다면, 농가소득 보장으로써의 농업직불금이 향후 얼마나 농가소득에 기여할 것인가에 대한 의견에 대해서는 “거의 영향이 없을 것이다”가 3명, “별로 영향이 없을 것이다”가 3명,

“보통일 것이다”가 3명이고 “많아질 것이다”가 2명으로 나타났다. 응답자의 대부분은 비관적이었으나 낙관적인 의견도 다소 존재했다. 비관적인 이유는 “농업직불금이 확대되고는 있으나 실질임금 가치 등과 비교하면 기여효과는 미비할 것이다”(⑥최*용), “경지면적이 적기 때문에 농업직불금이 인상되더라도 농가소득에는 거의 영향이 없을 것이다”(⑨설*욱), “지원하는 농업직불금 금액이 낮기 때문이다.”(박*진)고 응답했다. 한편, “농가소득이 점점 낮아지기 때문에 농업직불금의 농업소득 기여도는 다소 높아질 것이다”는 응답도 있었다(⑫이*혁).

향후 농업직불금의 농업소득 기여 전망:

거의 영향이 없을 것이다:3 = 별로 영향이 없을 것이다:3 = 보통이다:3 > 많아질 것이다:2

[표 5-4] 향후 농업직불금의 농업소득 기여 전망

항목	빈도	이유
① 거의 영향 없음	3명	⑨ 경지면적이 적기 때문에 소득에는 거의 영향이 없음.
② 별로 영향 없음	3명	⑥ 농업직불금이 확대되고 있으나 실질임금 가치 등과 비교하면 기여효과 미비 ⑧ 지원하는 직불금의 금액이 낮음.
③ 보통임	1명	⑫ 농가소득이 점점 낮아져 농업직불금의 기여도가 다소 높아질 것임.
④ 많아질 것임	2명	-

(6) 농업직불제의 불평등 문제와 해결 방안

현재 농업직불금제도는 여러 문제를 안고 있지만 그 가운데 최근 들어 비판을 받고 있는 점은 직불금 단가를 농지면적 기준으로 하다 보니 대농에게는 유리하고 소농에게는 절대적으로 불리하다는 점이다. 뿐만 아니라 면적기준 직불금 지급은 경작면적의 규모화 촉진으로 농촌 내 부익부 빈익빈 현상을 촉진시키고 소농들의 생활 여건은 갈수록 어렵고 주변화 내지 소외된다는 점이다. 이러한 현상이 심화되면 결국 농촌 내 마을공동체는 해체되고 소수 농가만이 살아남는 형태로 농촌마을이 변모할 것이다. 따라서 이처럼 토지 중심의 농업직불금제도의 문제점들에 대한 질문에 응답자의 12명 가운데 9명은 “문제가 있다”고 응답했고 “잘 모르겠다”와 “문제 없다”가 각각 1명, 2명인 것으로 나타났다. “잘 모르겠다”고 응답한 금산군 부리

면 방*리 ⑨설*욱 이장은 “농업직불금을 안 주는 것보다는 낫지만 마을 내 농지면적이 워낙 적기 때문에 농업직불금에 대해 별로 생각해 본 적이 없다.”고 응답했다. 즉, 농업직불금은 농지가 어느 정도 규모화 된 마을에서나 혜택을 받는 제도이지만 농경지가 별로 없는 지역에서는 제도 자체에 대한 인식이 별로 없는 것이다.

토지면적을 기초로 한 농업직불제에 대한 문제 인식*

문제 있음:9 > 문제 없음:2 > 잘 모름:1

이와 같은 농업직불제의 불평등 문제에 대한 해결 방법은 무엇일까? 본 인터뷰조사에서는 다음 <표 5-5>와 같이 크게 4가지 방법을 제시했다. 첫 번째는 별다른 방법이 없기 때문에 현 상태를 유지하는 방식이다. 여기에는 1명이 찬성했다. 두 번째는 농지면적 기준으로 직불금을 지불하되 농촌거주에 대해 일정한 정도의 직불금을 지급하는 방식이다. 여기에는 3명이 응답했다. 세 번째는 기존의 농업직불금 가운데 친환경농업직불제만 남기고 나머지는 농민기본소득으로 통합해 농민들에게 일정한 정도의 기본소득을 지급하는 방식이다. 여기에는 가장 많은 6명이 찬성했다. 마지막으로 기존의 복잡하고 다양한 농업직불금을 농촌주민 기본소득으로 통합해 지불하는 방식이다. 여기에는 2명이 찬성했다.

이 가운데 선호도가 가장 많은 친환경농업직불+기본소득 방식의 구체적 이유를 보면, 부여에서 시설재배를 하며 농민단체 활동을 하는 ②권*주 씨는 “농업직불금이 대농으로 쏠리는 폐해를 방지하기 위해 기존 직불제 가운데 면적 상한선을 둘 필요가 있다.”고 응답했고, 경기도의 농업관련 연구소에서 근무하는 ⑥최*재 씨는 “농업의 생태적 가치를 인정하고 농지면적 중심의 부작용을 제거하기 위해 필요하다.”고 응답했다. 농업직불제를 만드는 데 많은 공을 세운 전직 농림부 관료 ⑩김*훈 씨는 다음과 같이 많은 설명을 덧붙였다.

“1997년 도입된 경영이양직불제는 이름만 직불제이고 처음 시작한 직불제는 1999년에 도입된 친환경농업직불제예요. 그 다음에 논농업직불제가 도입되고 다시 최근에는 밭농업 조건불리지역직불제까지 도입됐지요. 경영이양직불제라는 말은 맞지 않는데 농정관리들이 멋도 모르고 거기다 갖다 붙였어요. 친환경직불제는 내가 다 디자인했기 때문에 지금도 앞으로도 유효할 것이고요. 하지만 그 외 논농업직불제나 밭농업직불제 이런 것들

은 디자인 자체가 농가 기본 소득보장과는 맞지가 않고 심지어는 지주를 위한 제도고 또 규모가 중규모 이상 농민에게나 혜택이 되는 제도이지요. 내가 처음 도입한 친환경농업직불제, 그리고 쌀농업직불제를 국회에서 통과까지 시켜놓고 내가 그만두었지만은 시행과정에서 전혀 내 의도와는 상관없이 되어버렸어요. 내가 아주 안타깝게 생각하고 있어요. 그래서 내가 구상하는 것은 직불제의 통합이에요. 현재 FTA체제 하에서 쌀마저도 완전 개방해서 농가들이 급속히 쇠퇴하고 농업이 설자리가 없어지고 마찬가지로 사람들이 농사를 떠나게 되는 상황에서 절실히 필요하다고 생각해요. 내 핵심키워드는 패밀리팜(family farm)이거든요. 가족농. 가족농업 그게 바로 커뮤니티, 지역사회공동체 기반이고 가족농업 바로 그게 가족을 살리고 환경생태계를 살리고 지역사회공동체를 살려가는 그러한 구심역할이거든요. 가족농업을 어떻게 살릴 것이냐. 경제학 용어로는 소농들이 많이 포함되는데, 어떻게 보면 가족농이 소농인데 우리나라는 이 사람들이 만드는 공익적 기능에 대한 대가를 지불해야 하는 게 맞다고 생각합니다. 그래서 아까 말한 직불제에서 소기의 목적을 기능적으로 다하지 못하니까 우선 그것을 통합해야 한다고 생각합니다.”(2015. 4. 23일 인터뷰 내용)

두 번째로 선호도가 높은 농지면적 기준 농업직불제+농촌거주 직불제 방식의 이유를 보면, 논산에서 딸기재배를 하며 농민단체 활동에도 참여하고 있는 ㉓박*영 씨는 “이런 방식이 농업의 공익적 기능을 인정하고 농촌의 붕괴를 막는 방법이다.”고 응답했고, 금산군의 ㉑설*욱 이장은 “농업직불금을 준다는 것은 좋은 것이나 혜택을 보는 사람들은 따로 있다. 소농의 생활안정을 위해 직불금을 지원해 주길 바란다.”고 응답했다. 즉, 기존의 농업직불제는 경지면적이 적은 농가에게는 거의 혜택이 없기 때문에 농촌에 살고 있는 소농들도 혜택을 받을 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다는 점을 지적했다.

[표 5-5] 농업직불제의 불평등 문제 해결을 위한 방안

항목	빈도	이유
① 별다른 방법 없음 (현 상태 유지)	1명	-
② 농지면적 기준 직불+농촌거주 직불	3명	<ul style="list-style-type: none"> ① 농지법을 개정하여 기업농에 특혜 주는 것을 배제해야 함. ③ 농업의 공익적 기능에 대한 인정과 농촌의 붕괴를 막는 방법이라고 판단함. ⑨ 직불금을 준다는 것은 좋은 것이니 혜택을 보는 사람들은 따로 있음. 소농의 생활안정을 위해 직불금을 지원해 주길 바람.
③ 친환경농업직불(기타 제외)+기본소득	6명	<ul style="list-style-type: none"> ② 직불금이 대농으로 쏠리는 폐해를 방지하기 위해 기존 직불제 가운데 면적 상한선을 둘 필요 있음. ⑥ 농업의 생태적 가치를 인정하고 농지면적 중심의 부작용 제거 ⑩ 기존의 직불제는 원래의 취지와는 달리 상당히 왜곡되어 있고 소농들에 대한 소득보장도 이뤄지지 않고 있기 때문에 친환경농업직불만 남기고 나머지는 농가기본소득으로 통합하는 것이 바람직함.
④ 농촌주민 기본소득으로 통합	2명	<ul style="list-style-type: none"> ⑦ 농민기본소득을 통한 안정적 생활기반과 먹거리 자급을 위한 기반 마련 ⑧ 단지 땅의 면적으로 기준을 정한 방식으로는 고루 지원이 되지 않는 불평등성 그리고 실제로 그 지원금이 농민들 수중으로 들어가는 지에 대한 실효성에 문제가 있음.

마지막으로 농촌주민 기본소득으로 통합하는 방식을 선호하는 구체적 이유를 보면, 귀농준비인 ⑦고*현 씨는 “농민기본소득을 통한 안정적 생활기반과 먹거리 자급을 위한 기반을 마련할 수 있기 때문이다.”고 응답했고, 농업관련 단체 종사자 ⑧박*진 씨는 “농업직불금을 단지 땅의 면적 기준으로 정하면 골고루 지원되지 않는 문제점이 있다. 또한 그 직불금이 농민들 수중으로 잘 들어가는 지에 대한 의문도 있기 때문에 기본소득으로 통합하는 것이 바람직하다.”고 응답했다. 전체적으로 보면, 농업 관련 종사자들은 어떻게 농업과 연계한 기본소득을 선호하는 반면, 비농업 종사자는 농민기본소득을 더 선호하는 것으로 조사됐다.

3) 기본소득 인지 및 실천 방법

앞서 현재 점점 어려움에 처한 농가경제 여건과 이를 해결하기 위한 대책 가운데 하나로

시행 중인 농업직불제도에 대해 평가를 실시했다. 결과적으로 많은 응답자들이 현재 시행 중인 농업직불금제도가 농촌 내 소득불균형 문제를 해결하기 어렵기 때문에 그 대안의 하나로 기본소득제를 제시했다. 따라서 여기에서는 인터뷰이를 대상으로 그들이 기본소득에 대해 어떻게 인식을 하고 있고 만약 농촌에서 기본소득제를 실시한다면 어떤 요소들을 고려해야 하는지에 대해 질문하고 응답한 내용을 정리하고자 한다. 단, 10명의 응답자 가운데 5명 정도는 사전에 기본소득제에 대해 어느 정도 관심이 있는 상태임을 알고 인터뷰를 했기 때문에 일반적인 수준보다 인식 정도가 높다는 사실을 유념해 주길 바란다.

(1) 기본소득에 대한 인지 정도

먼저 인터뷰 대상자에 대해 기본소득에 대한 인지 정도, 관심 정도, 필요 정도의 세 부분으로 나눠 질문했다. 그 결과 첫 번째로 기본소득에 대한 인지 정도를 보면, 12명의 응답자 가운데 절반인 6명은 “자주 듣고 있어 알고 있다”라고 응답했다. “별로 들어 보지 못했다”와 “들어본 것 같다”는 응답은 각각 3명씩으로 절반을 차지했다. 두 번째인 기본소득에 대한 관심 정도를 보면, “약간 있다”와 “아주 많다”는 응답이 2명과 9명으로 대부분을 차지했고 “관심이 거의 없다”는 응답은 1명에 불과했다. 세 번째로 기본소득에 대한 필요 정도를 보면, “약간 있다”와 “아주 많다”가 각각 1명과 10명으로 거의 대부분을 차지했고 “거의 필요 없다”가 1명으로 소수에 불과했다. 이와 같은 결과는 인터뷰 과정에서 본 연구자의 관찰 내용과 일치하는 부분이다. 즉, 인터뷰 대상자 중에는 기본소득에 대해 잘 알지 못하지만 설명을 들을수록 이에 대한 관심과 필요성을 크게 인식했다.

[표 5-6] 기본소득에 대한 인지, 관심, 필요 정도

항목	인지정도 빈도	항목	관심 정도 빈도	필요 정도 빈도
① 별로 듣지 못함	3명	① 거의 없음	1명	1명
② 들어본 것 같음	3명	② 별로 없음	-	-
③ 자주 듣고 있음	6명	③ 약간 있음	2명	1명
-	-	④ 아주 많음	9명	10명

(2) 농촌주민 기본소득이 필요한 이유

농촌주민에게 기본소득이 필요하다면 그 이유는 무엇인지에 대해 응답자 가운데 6명은 농업인과 농촌주민의 역할, 특히 농업의 공익적 기능에 대한 보상 차원이라고 답했다. 구체적으로 보면, ①보령의 이*협 씨는 “김영삼 정부 이래 대다수의 국민들은 정부보조금에 대해 비판적 태도를 보이고 있는데 그것은 보조금이 잘 못 쓰였기 때문에 비판을 받는 것이지 농업과 농촌의 가치가 없어서 비판하는 것은 아니다. 그렇기 때문에 농업과 농촌에 대한 왜곡된 시각을 바로잡고 농업과 농촌의 공익적 가치를 제고하기 위해서는 기본소득제가 필요하다.”고 응답했다. ②부여의 권*주 씨는 “지속가능한 농업과 농촌을 위한 최소한의 조치이다.”고 했고, ⑥경기의 최*재 씨는 “농업에는 사회적 그림자 노동이 존재하고 농촌은 양의 외부효과가 있기 때문에 이에 대한 보상 차원에서라도 농민들에게 기본소득을 지급하는 것이 바람직하다.”고 했다. 마지막으로 ⑧경기의 박*진 씨도 “먹거리의 자급과 농업의 공익적 기능 기반 구축을 위해서는 농민기본소득이 필요하다.”고 답했다. ⑩전 농림부 관료 김*훈 씨는 농업의 다원적 기능에 대한 농가의 소득보전이 필요한데 기존의 직불금으로는 보장이 안 될 뿐만 아니라 소농들에게는 불리하기 때문에 농가기본소득이 바람직하다고 했다.¹⁷⁾

두 번째로 많은 응답은 농업소득의 불안정성 때문이다. ⑨금산의 설*욱 이장은 “현재 사업들은 까다롭기 때문에 소농들에게는 별다른 혜택이 없다. 소농들에게도 어느 수준까지 소득을 보장해줘야 한다.”고 답했다. 즉, 소농의 보호차원에서라도 농민기본소득이 필요함을 제기한 것이다. 마지막으로, 1명의 응답자가 “안정적 노후 보장 차원에서 농민기본소득이 필요하다.”고 응답했다.

17) 농가기본소득의 논리적 근거는 multi-functionality, 그리고 또 하나는 WTO, FTA체제에서 완전히 설자리를 잃어가고 있는 농업인에 대한 소득보장이요. 현재 가격보조, 생산비 보조는 WTO 규정에 의해 못하게 되어있기 때문에 이런 상황에서 유럽식의 직불제, 캐나다나 미국식의 순소득보장방식이 필요해요. 미국도 deficit payment와 같이 적자부분 가격을 보상하는 제도가 있기 때문에 이를 참고할 필요가 있어요. 현재 한국의 직불제도는 이름만 유럽식을 땀고 실체는 아니에요. 그래서 이제 부터는 아예 농가기본소득제로 하는 게 나을 것 같아요. 또는 캐나다처럼 순소득보장으로 바꾸든지요. 농가에게 바로 혜택을 보게 해야지 농지주인이 혜택 보는 것은 아닙니다. 그래서 저는 당초 직불제에서 농가기본소득제로 바꿨어요.(2015년 4월 23일 인터뷰 내용)

[표 5-7] 농촌주민 기본소득의 필요성 이유

항목	빈도	이유
① 도농 소득격차 심화		-
② 농업소득의 불안정	3명	⑨ 소농에게도 어느 수준까지 소득을 보장해줘야 함. 현재 사업들은 까다롭기 때문에 소농에게는 별다른 혜택이 없음.
③ 안정적 노후 보장	1명	-
④ 농업인·농촌주민 역할(농업의 공익적 기능)	7명	① 김영삼 정부 이래 대다수의 국민과 도시민, 기업인들이 정부보조금에 대한 비판적 눈초리를 바로잡고 농업인의 역할과 공익적 기능을 제고해야 한다고 생각함. ② 지속가능한 농업농촌을 위한 최소한의 조치 ⑥ 농업-사회적 그림자 노동, 농촌-양의 외부효과 ⑦ 먹거리 자급과 농업의 공익적 기능 기반 구축 ⑩ 농업의 다원적 기능에 대한 농가 소득 보장 ⑫ 국가의 식량주권을 지키는 지킴이이므로.
⑤ 귀농인 등 신규 인력 유인	-	-

(3) 기본소득 필요 시 그 대상

본 연구의 제목은 “충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구”인데 사실 그 대상에 대해서는 명확하게 규정하지는 않았다. 앞서 제2장에서 설명했듯 기본소득의 기본적인 원칙은 사회구성원 모두에게, 개별적으로, 일정한 금액을, 정기적으로 지급하는 것이다. 하지만 이러한 원칙은 상황에 따라서 바뀌게 되어 나라와 지역마다 차이를 보이는 게 사실이다. 따라서 만약 향후 충남도 농촌지역에서 기본소득제를 실시할 경우 그 대상을 농촌주민 전체로 할 것인지, 아니면 농업인만 할 것인지, 전체 지역을 다 할 것인지, 아니면 일부 지역(군, 면, 리)으로 한정할 것인지에 대해서는 앞으로 많은 논의가 필요하고 사실 규정하기 쉽지 않다. 중앙과 지방 정부의 정책기조, 예산, 국민들의 인식과 태도, 행정적 여건, 다른 정책과의 연관성 등등 고려해야 할 사항이 적지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 만약 농촌지역에서 기본소득을 실시할 경우 그 대상을 먼저 명확하게 설정하고 그 논리적 타당성을 충분히 뒷받침해야 정책 실현이 가능할 것이다. 그렇지 않을 경우 기본소득제는 단순히 낭만적 아이디어에 그치거나 실현 불가능한 이상적 수준의 논의에 그칠 확률이 높다.

농촌지역에서 기본소득이 필요한 경우 그 대상은 누구인지에 대한 인터뷰 조사 결과, 3명의 응답자는 ‘농촌주민 전체’라고 응답했고, 2명은 ‘개별 농가’, 5명은 ‘개별 농업인’이라고 응답했

고, 1명의 응답자는 ‘일정한 연령대, 즉, 60대 이상 고령 농가’가 적합하다고 응답했다. 응답자가 한 곳에 치우치지 않고 골고루 퍼져있다는 것은 그 만큼 지급 대상에 대한 각기의 주장이 팽팽히 맞서 있다는 사실을 증명한다.

이에 대해 ⑩전 농림부 관료 김*훈 씨는 “개별 농가 중심으로 지급하는 게 타당하다.”고 주장했다. 그 이유는 “현재 우리나라 농가의 평균 인구는 2.7명으로 대부분 부부가 농사를 짓고 있기 때문에 농가단위로 지급하는 게 맞다.”고 했다. 반면, ⑥최*재, ⑦고*현, ⑧박*진 등은 “농촌지역을 대상으로 한다면 농사를 짓든 안 짓든 모두에게 기본소득을 지급해야 한다.”고 주장했다. 또한 “농촌에서 농업인과 비농업인을 나누는 것도 어렵고, 나눈다고 해도 위화감을 조성할 수 있다. 또한 농사를 짓지 않는 사람들도 농촌에서 다양한 공익적 활동을 하기 때문에 농업인과 비농업인 간 차이를 두어서는 안 되며 이것이 기본소득의 원칙에 맞다.”고 했다. 이에 대해 ⑩김*훈 씨는 “농촌 내 비농업인에 대한 지원은 기본소득이 아니라 복지 등 다른 차원으로 접근해야 한다. 만약 농촌주민 전체에 대해 기본소득을 준다고 가정하면 도시근로자나 도시빈곤층은 어떻게 하느냐 하면서 저항이 많을 것이다.”고 설명했다. 또한 “기본소득을 지급하기 위해서는 논리적 근거가 분명해야 하는데 농업인을 대상으로 지급한다면, 첫째, 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상, 둘째, 시장개방으로 인한 피해에 대한 보상, 셋째, 친환경농업의 확대와 지역공동체 유지에 대한 보상 등 논리적 근거가 확실하기 때문에 우선 농업인으로 국한해서 기본소득제도를 마련해야 할 것이다.”고 주장했다.¹⁸⁾

결과적으로 농촌지역에서의 기본소득은 농촌주민 전체보다는 우선적으로 농업인을 대상으로 실시하는 것이 바람직하며 개별 농업인 단위로 할 것인지, 아니면 개별 농가 단위로 할 것인지에 대해서는 좀 더 논의할 필요가 있으나 기본소득의 원칙인 개별 지급이라는 측면에서 보면, 개별 농업인 단위로 지급하는 게 타당해 보인다.

18) 농민들만 기본소득을 준다는 것에 대해 김*훈 씨는 다음과 같이 응답했다: “농촌주민 모두한테 주자고 하면 많은 사람들이 그렇다면 도시주민은 어떻게 할 것이냐고 반문할 겁니다. 농민에게 혜택을 주자고 하면 한때는 노동자는 어떻게 할 거냐는 반대논리가 나오기도 했죠. 노동자는 기업에 고용됐기 때문에 기업에서 소득을 보장해주는 것이고 그래도 필요한 것은 복지로 보장해주고 있죠. 농민은 고용해준 사람이 없잖아요. 더욱이 농민이 생산한 것은 상품으로써의 농산물만이 아니라 다양한 공익적 기능, 다시 말해, 산소를 공급하고 정화수를 공급하고 홍수를 막아주는 그런 공익적 기능에 대한 대가의 지불이지요. 논리적으로 농촌주민까지 한다면 성립이 안 돼요. 그것은 도시민에 대한 농촌주민이라는 개념이 되니까. 그러면 도시의 빈민들은 어떻게 할 것인지 하는 문제가 생기게 되지요.”(2015년 4월 23일 인터뷰 내용)

[표 5-8] 기본소득 필요 시 그 대상

대상	빈도
① 농촌주민 전체	3명
② 개별 농가	2명
③ 개별 농업인	5명
④ 일정 연령대(예: 60대 이상 고령 농가)	1명

(4) 기본소득의 월수령 적정금액

만약 기본소득이 실시된다면 그 금액은 얼마가 적정할 것인지에 대해 농업인 개인별 지급할 경우에는 30만 원 정도, 30-50만 원, 50-80만 원이 각각 3명으로 같았으며, 가구별로 지급할 경우에는 30~50만 원이 적합하다는 응답이 많았다. 이러한 선택의 근거로는 “생활비의 50%와 영농비의 일부 보전”, “최저임금의 절반 수준의 보장”, “농촌에서 필요한 최소 비용”, “기초적 생활의 근거(의료보험, 국민연금 등)” 등이었다. 즉, 농촌은 이미 교육, 의료, 문화, 복지 등 기반시설이 취약하기 때문에 영농비뿐만 아니라 생활을 영위하데 필요한 기본적인 비용을 부담해 주길 바라는 것으로 나타났다.

[표 5-9] 농민 기본소득 월수령 적정 금액

1) 개인별		2) 가구별	
적정금액	빈도	적정금액	빈도
① 30만 원 정도	3명	① 30만 원 정도	-
② 30-50만 원	3명	② 30-50만 원	3명
③ 50-80만 원	3명	③ 50-80만 원	2명
④ 80만 원 이상	1명	④ 80만 원 이상	1명

(5) 기본소득과 구체적 연계항목

기본소득의 원칙은 조건 없이, 모든 구성원에게, 일정한 금액을, 정기적으로 지급하는 것이지만 경우에 따라서는 다양한 조건이 제시되기도 한다. 현 정부 들어 실시되고 있는 노인기초

연금도 본래는 기본소득의 성격이 강했으나 그 실시과정에서 소득과 연계하면서 기본소득의 의미는 퇴색되었다. 이처럼 만약 농민들에게 기본소득이 주어진다면 소득과 토지 소유 여부에 따라 차등지급해야 한다는 의견도 있을 수 있다. 물론 이렇게 된다면 이러한 형태가 과연 기본소득제라고 할 수 있느냐 하는 문제제기가 있을 수 있겠지만 암튼 개인적 소득과 재산 소유 정도는 고려하지 않을 수 없는 문제이기도 하다. 이러한 문제에 대해 인터뷰 응답자들도 찬반이 팽팽했다. 11명의 응답자 가운데 5명은 토지소유 및 소득과 연계할 필요가 있다고 응답했고 6명은 연계할 필요가 없다고 응답했다. 연계할 필요가 없다는 의견이 약간 우세하나 거의 비슷한 것으로 나타났다.

[표 5-10] 기본소득과 다른 사항(토지소유 및 소득)과의 연계 여부

항목	빈도
① 연계 필요	5명
② 연계 불필요	6명
③ 잘 모름	-

앞서 농민기본소득제가 실시될 경우 토지와 소득 등 다른 조건들과의 연계성에 대해 과반 이상이 연계가 불필요하다고 응답했다. 그렇다면 세부적인 항목에 대해서는 어떠한 태도를 보이는지 질문했다. <표 5-11>와 같이 세부항목은 향후 기본소득이 실시될 경우 고려해야 될 사항들로, ①연령, ② 토지소유 면적, ③영농 여부, ④ 고정소득(월급 연금 등), ⑤주거지역(수도권, 비수도권), ⑥ 주거지역(도시주변, 일반농촌, 오지) 등으로 나뉜다. 이러한 조건들에 대해 응답자들은 대부분 '필요'보다는 '불필요'하다고 응답했다. 단, '토지소유 면적'은 필요와 불필요가 같았지만 '영농 여부'는 필요가 불필요보다 많아 영농 여부는 농민기본소득과 더 많은 연계성이 있음을 알 수가 있다. 하지만 전체적으로 응답자들은 기본소득제 본래의 취지인 무조건성을 준수해야 한다는 데에 의미를 부여했다.

[표 5-11] 기본소득제 실시할 경우 항목별 연계의 필요성 여부

항목	필요	불필요
① 연령	5명	6명
② 토지소유 면적	5명	5명
③ 영농 여부	6명	4명
④ 고정소득(예: 월급, 연금 등)	5명	5명
⑤ 주거지역(예: 수도권, 비수도권)	2명	7명
⑥ 주거지역(예: 도시주변, 일반농촌, 오지)	4명	6명

6) 기본소득 수령 시 농업보조금 포기 의향

정부의 예산은 한정된 상태에서 만약에 농촌지역에 기본소득이 실시된다면 부득이 하게 다른 예산을 줄일 수밖에 없을 것이다. 물론 기본소득을 위한 별도의 예산을 증액한다면 더할 나위 없겠지만 현실적으로 쉽게 이뤄질 수는 없기 때문에 다른 예산항목과 상충할 수밖에 없을 것이다. 특히, 농업인들에게 지원되는 각종 보조금사업이 줄어들 수밖에 없을 것이다. 따라서 농촌주민 기본소득이 실시될 경우 농업보조금 포기 의향이 있는지에 대한 질문에 응답자의 8명은 '포기 의향이 있다'고 했고, 1명은 '없다'고 했으며 2명은 '잘 모르겠다'고 응답했다.

또한 구체적인 포기 정도에 대한 질문에 6명이 '50% 이상'이라고 응답했고 1명이 '30%'라고 응답했다. 즉, 응답자의 과반 이상은 기본소득이 실시될 경우 기존 농업보조금의 30% 이상은 포기할 수 있다고 응답했다.

[표 5-12] 기본소득 수령 시 농업보조금 포기 의향 여부 및 포기 정도

포기 의향	빈도	포기 정도	빈도
① 있음	8명	① 20% 이내	-
② 없음	1명	② 30%	1명
③ 잘 모름	2명	③ 40%	-
-	-	④ 50%	1명
-	-	⑤ 50% 이상	6명

(7) 기본소득 시범사업 실시할 경우 우선 대상지

만약 농촌지역에서 기본소득 시범사업을 실시한다면 그 우선 대상지는 어디가 좋을 것인지에 대한 질문에 대해 응답자의 절반 이상이 ‘일반 농촌지역’이라고 대답했다. 그 이유를 보면, ②부여의 권*주 씨는 “시범사업을 특별한 지역부터 실시하는 것은 바람직하지 않다. 보편적이고 일반적인 곳을 우선 대상으로 실시해야 한다.”고 응답했다. ③논산의 박*영 씨 또한 “기본소득에 대한 일반적인 모델이 필요하기 때문에 일반 농촌지역을 대상으로 시범사업을 실시하는 것이 바람직하다.”고 응답했다. 즉, 시범사업은 일반성과 보편성을 담보해야 하기 때문에 일반 농촌지역에서 시범사업을 실시하는 것이 바람직하다는 의견이다.

【표 5-13】 농촌주민 기본소득 시범사업 우선 대상지 및 이유

대상 지역	빈도	이유
① 일반 농촌지역	6명	① 보편성을 확보하기 위함. ② 보편적이고 일반적인 곳을 우선 대상으로 실시해야 함. 시범사업을 특별한(?) 지역부터 실시하는 것은 바람직하지 않음. ③ 일반적 모델이 필요하다고 판단함.
② 낙후 농촌지역		-
③ 친환경농업지구	2명	⑥ 농업의 공익적 기능을 수행
④ 생태환경피해보전지역	1명	-
⑤ 오지 등 원격지역	2명	-

(8) 기본소득의 예산 출처

만약 충남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우 그 예산 출처는 어디가 좋을지에 대한 질문에, 응답자의 5명은 정부의 농림예산을 꼽았고, 6명은 정부행정 및 복지예산을 꼽았다. 충남도 및 각 시군 예산을 꼽은 응답자는 1명에 불과했다. 사실 기본소득이 전국 단위에서 실시된다면 정부부처 예산이 적합하겠지만 시범사업의 경우에는 각 지자체나 사회공적기금이 더 적합할 것이다. 인도 농촌마을에서 실험적으로 실시됐던 기본소득의 경우에는 유니세프(UNICEF)의 기금을 지원 받아 NGO그룹에서 추진했듯, 만약 충남도 농촌마을에서 기본소득 시범사업이 실시된다면 지자체 예산뿐만 아니라 민간단체의 후원을 통해 실험해보는 방식도 고려해 볼 수 있다.

[표 5-14] 농촌주민 기본소득의 예산 출처

예산 출처	빈도
① 정부농림 예산	5명
② 정부행정 및 복지 예산	6명
③ 충남도 및 각 시군 예산	1명
④ 사회공적기금	-
⑤ 기타	-

(9) 농촌주민 기본소득제 실현 가능성

우리나라에서 기본소득은 아직 실시되지 않고 있다. 현 정부에서 실시하고자 했던 노인기초노령연금도 당초 연령에 한정된 기본소득의 성격을 가지고 있었지만 실시과정에서 소득과 재산에 따른 차등지원이 되면서 기본소득의 의미가 퇴색됐다. 부모의 소득에 상관없이 모든 학생에게 제공되고(최근 경남지역은 중단했지만) 있는 무상급식도 일종의 기본소득이라고 할 수 있지만 현물로 지급된다는 점에서 완전한 기본소득이라고는 볼 수 없다.

그렇다면 농촌지역에서의 기본소득 실현 가능성은 얼마나 될 것인가? FTA 등 시장개방으로 농업과 농촌은 갈수록 어려워지고 있고 기후변화 등의 여파로 농사짓는 일은 위험이 큰 산업으로 변화되고 있는 상황에서 농민기본소득과 같은 안정적 소득 보장 장치가 필요하다고 판단되는데 이러한 정책 수단이 과연 실현 가능할 것인지는 아직 미지수다. 이에 대해 응답자 10중 7명은 ‘여건에 따라 가능하다.’고 대답했다. 그 구체적인 이유를 보면, ①보령의 이*협 씨는 “기존 보수 정당체제 하에서 기본소득제 실시 가능성은 낮다. 만약 진보정권이 들어선다면 가능할 것이다.”고 응답했다. 즉, 정치 여건의 변화에 따라 실현 가능성이 있다고 판단했다. ⑨금산의 설*욱 이장은 “현재 마을이 수변구역으로 지정되어 수자원공사로부터 지원금을 받고 있으나 실질적인 농가소득과는 거리가 있기 때문에 이 기금을 기본소득과 같은 방식으로 농가에게 직접 지원하는 방안을 강구해 볼 수 있다.”고 했다.

⑨설*욱 이장의 의견은 여러 면에서 기본소득의 실행에 참고할 만한 부분이 있다. 즉, 현재 농촌에는 마을 주변의 공유자원, 예를 들어, 발전소, 댐, 강과 하천 등이 있고 이러한 자원으로부터의 피해나 보호를 위해 정부기관으로부터 일정한 지원자금이 지급된다. 문제는 이러한 지

원금이 대부분 지원사업으로 제공되다 보니 마을 내 사업(농기계 및 시설물 구입이나 건물 신축 등)은 많으나 정착 농민들의 소득 증대에는 별로 도움을 주지 못한다. 따라서 설*욱 이장이 주장한 대로 이러한 지원금을 기본소득 형태로 농가에 지원된다면 농민들의 안정적 생활영위에도 많은 도움이 될 것이다. 물론 이를 실천하기 위해서는 다양하고 복잡한 법률적, 제도적 검토가 이뤄져야 하겠지만 이러한 기본소득 방식의 지원이 논리적으로 합당하다면 지원금의 분배를 지속적으로 요구할 필요가 있다. 따라서 부여의 ㉒이*혁 씨는 사회적 합의만 이뤄진다면 농민기본소득제의 가능성은 높다고 평가했다.

이에 반해 ㉓경기의 최*재 씨는 “기본소득은 국가의 세입조정의 어려움 때문에 실현되기는 어려울 것이다.”고 판단했다. 아직까지 국민적 합의 과정도 없고, 앞으로도 설득하기도 쉽지 않은 상태에서 국민 세금의 일부를 기본소득으로 지급한다는 것은 쉽지 않는 문제임을 지적했다.

[표 5-15] 농촌주민 기본소득제 실현 가능성 평가

항목	빈도	이유
① 매우 희박	1명	㉓ 세입조정의 어려움 때문
② 다소 희박	1명	-
③ 여건에 따라 가능	8명	㉑ 기존 보수 정당의 기본소득제 실시 가능성은 낮기 때문에 진보정권이 들어선다면 가능하다고 판단됨. ㉒ 현재 마을이 수변보호지역으로 지정되어 수자원공사로부터 지원금을 받고 있으나 실질적인 농가소득과는 거리가 있음. 따라서 이 기금을 기본소득과 같은 방식으로 농가에게 직접 지원하는 방안을 강구해 볼 수 있음.
④ 가능성 높음	2명	㉒ 사회적 합의가 된다면 곧 실행될 것임.
⑤ 잘 모름	-	-

2. 실행모델 검토

본 연구에서는 충남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우를 가정하고 우선 한 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시뮬레이션을 실시했다.

1) 대상지 선정

본 연구에서 선정한 마을은 금산군 부리면 방*리 마을이다. 이 마을을 선정한 데는 세 가지 이유가 있다.

첫째, 교통 등 생활환경 여건이 매우 불리하다는 점이다. 방*리 마을은 금산군의 동남단 끝에 위치하고 있으며 생활권이 금산군보다는 전북 무주군에 가깝다. 마을 앞뒤로 금강의 지천인 적벽강이 흐르고 있지만 금산 읍내로 가는 길은 모두 막혀 금산을 내로 나가기 위해서는 무주읍을 거쳐 나가야해서 교통 여건이 매우 불편한 실정이다.



[그림 5-1] 금산군 부리면 방*리 마을의 위치도 및 교통 여건

참고 지도: 네이버지도, 금산군청 홈페이지

둘째, 개발과 보호가 첨예하게 대립되고 있기 때문이다. 마을주민들의 숙원사업은 마을에서 바로 금산 읍내로 나갈 수 있는 다리와 도로 건설이지만 마을이 강변에 위치하고 있고 환경적으로 보호할 가치가 있어 뛰어나 환경론자들의 반대에 부딪히고 있다. 충청남도과 금산군 등 정부차원에서도 이러한 마을주민들의 어려움을 감안해 교통 여건을 개선하고자 하지만 예산 또한 적지 않게 들어가 어려움이 있다.

셋째, 이처럼 오랫동안 행정-주민-환경보호단체 간 논쟁만 거듭하면서 방*리는 계속 정책 사업에서 배제되고 소외되어 쇠락하고 있기 때문에 어떠한 형태로든 정책적 보상이 있어야 한다는 점이다. 특히, 방*리와 같이 교통여건도 매우 불리하고, 농지도 많지 않으며, 환경적으로 제약이 있는 마을의 경우에는 농림사업 등 정부의 지원사업 가운데 적용할 수 있는 사업이 거의 없는 상태이다. 물론 방*리지역은 현재 수변보호구역으로 지정되어 한국수자원공사로부터 1년에 약 1,700만 원의 지원금을 받고 있지만 농업시설 및 기자재, 마을에 필요한 물품과 관리비로 사용할 뿐 농업인 소득 향상과는 거의 무관한 상태이다.

이처럼 경제적, 환경적으로 매우 불리한 여건에 처해있는 방*리와 같은 마을은 농민기본소득 실행모델로써 하나의 대안이 될 수 있다. 더군다나 방*리는 농민기본소득뿐만 아니라 최근 활발하게 논의되고 있는 생태기본소득제의 대상지로도 가치가 충분하기 때문에 이 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시뮬레이션 작업은 의미가 있다고 할 수 있다.

2) 대상지 마을 기본 현황

2015년 6월 현재 방*리 마을에는 총 26가구에 46명의 주민이 살고 있다. 가구별 구성형태를 보면, 부부 13가구, 독거 10가구, 모자 1가구, 3인 1가구, 5인 1가구로 부부나 독거 가구가 대다수를 차지하고 있다. 업종별로 보면, 농업 17가구, 비농업 1가구(전기기사), 없음 5가구(고령), 펜션업 2가구, 겸업(펜션업+농업) 1가구로 주로 농업이 대부분을 차지하고 있지만 고령으로 농사를 짓지 않는 가구도 5가구나 됐다. 이 마을에는 최근 들어 펜션을 운영하는 가구가 3가구 생겼는데 모두 귀농·귀촌인들이다.

마을주민의 소득을 대략적인 형태로 조사한 결과 23가구가 ‘하’로 평가됐다. 반면, 최근 이주한 귀농·귀촌인 3가구는 ‘중’으로 평가됐다. 마을 내 총 26가구 가운데 원주민은 22가구이고 귀농·귀촌 가구는 4가구이다. 그 가운데 3가구는 귀촌한지 3년이 됐고 나머지 1가구는 1년이 됐다.

[표 5-16] 금산군 방*리 마을의 기본 현황

번호	가구주 성명	총가구원 수(촌내)	구성 형태	소득형태	소득 수준	거주기간
1	설*국	2	부부	농업	하	원주민
2	설*영	2	부부	농업	하	원주민
3	이*임	1	독거	농업	하	원주민
4	설*환	2	부부	농업	하	원주민
5	설*황	2	부부	농업	하	원주민
6	이*우	2	모자	농업	하	원주민
7	임*택	5	모+부부+자 녀2(대학생)	농업	하	원주민
8	실*욱	3	모+부부	농업	하	원주민
9	권*순	1	독거	없음	하(차상위)	원주민
10	설*주	2	부부	농업	하	원주민
11	설*진	2	부부	농업	하	원주민
12	설*석	2	부부	전기기술자(대전)	하	원주민
13	정*택	2	부부	농업	하	원주민
14	오*아	1	독거	농업	하	원주민
15	설*용	2	부부	농업	하	원주민
16	박*선	1	독거	없음	하(준영세민)	원주민
17	정*분	1	독거	없음	하(준영세민)	원주민
18	임*순	1	독거	없음	하(준영세민)	원주민
19	설*석	2	부부	농업	하	원주민
20	강*자	1	독거	없음(환자)	하(영세민)	원주민
21	정*자	1	독거	농업	하	원주민
22	김*자	1	독거	농업	하	원주민
23	신*철	2	부부	펜션업	중	귀촌3년(충남)
24	장*애	2	부부	펜션업	중	귀촌3년(충남)
25	강*군	1	독거	농업	하	귀농1년(대전)
26	송*영	2	부부	펜션+농업	중	귀촌3년(당진)
종합	26농가	46명 (이 중 2명은 마을 내 부재)	부부=13 독거=10 모자=1 3인가구=1 5인가구=1	농업=17 비농업=1 없음=5 펜션업=2 겸업=1	하=23가구 중=3가구	원주민가구=22 귀농귀촌가구=4

3) 시나리오별 기본소득 실행모델

위에서 방*리 마을에 대한 기본 현황을 소개했다. 이를 바탕으로 해서 여기에서는 시나리오별 기본소득 실행모델을 개발하고자 한다. 실행모델은 다음 <표 5-17>와 같이 크게 두 가지 모델로 나뉜다. 첫째는 마을 내 전체 주민을 대상으로 한 모델이다. 두 번째는 마을 내 농가만을 대상으로 하는 모델이다. 그리고 각각의 모델은 가구별로 지급하는 방식과 개인별로 지급하는 방식이 있다. 이러한 기준을 설정해 방*리 마을에 대한 각 실행모델별 시행조건 및 기본소득 잠정 지급액을 계산한 결과는 다음과 같다.

■ 모델 I-1: 26가구

- 대상 및 방법: 마을주민 전체를 대상으로 하며 가구당 30만 원을 지급
- 1년 지급액: 9,360만 원(26가구×30만 원×12개월)

■ 모델 I-2: 26가구

- 대상 및 방법: 마을주민 전체를 대상으로 하며 가구당 50만 원을 지급
- 1년 지급액: 1억5,600만 원(26가구×50만 원×12개월)

■ 모델 I-3: 26가구 44명

- 대상 및 방법: 마을주민 전체를 대상으로 하며 개인별 30만 원을 지급
- 1년 지급액: 1억5,840만 원(44명×30만 원×12개월)

■ 모델 II-1: 17가구

- 대상 및 방법: 전체 마을주민 가운데 농업종사 가구당 30만 원을 지급
- 1년 지급액: 6천120만 원(17가구×30만 원×12개월) *겸업 제외

■ 모델 II-2: 17가구

- 대상 및 방법: 전체 마을주민 가운데 농업종사 가구당 50만 원을 지급
- 1년 지급액: 1억6,020만 원(17가구×50만 원×12개월) *겸업 제외

■ 모델 II-3: 17가구 32명

- 대상 및 방법: 전체 마을주민 가운데 농업종사자 개인당 30만 원을 지급
- 1년 지급액: 1억1,520만 원(32명×30만 원×12개월) *겸업 제외

실행모델별 기본소득 1년 지급액을 산출한 결과 모델Ⅱ-2(농업종사자 17가구당 매달 50만 원 지급)이 1억6,020만 원으로 가장 많고, 모델Ⅱ-1(농업종사자 17가구당 매달 30만 원 지급)이 6,120만 원으로 가장 적게 산출되었다.

[표 5-17] 유형별 기본소득 실행모델

유형		전체 주민 대상 모델 I		
		모델 I -1	모델 I -2	모델 I -3
조건	대상	마을주민 전체	마을주민 전체	마을주민 전체
	월평균	가구당 30만원	가구당 50만원	개인당 30만원
1년 지급액 (계산식)		9,360만 원 (26가구×30만 원×12개월)	1억5,600만 원 (26가구×50만 원×12개월)	1억5,840만 원 (44명×30만 원×12개월)
유형		마을 내 농가 대상 모델Ⅱ		
		모델Ⅱ-1	모델Ⅱ-2	모델Ⅱ-3
조건	대상	마을 내 농가	마을 내 농가	마을 내 농업인
	월평균	가구당 30만원	가구당 50만원	개인당 30만원
1년 지급액		6,120만 원 (17가구×30만 원×12개월) *겸업 제외	1억6,020만 원 (17가구×50만 원×12개월) *겸업 제외	1억1,520만 원 (32명×30만 원×12개월) *겸업 제외

*단, 기본소득 해당 마을주민 요건은 현재 거주하고 있으며 거주기간이 만 1년 이상인 자에 한함

다음으로 농촌지역에서 기본소득을 실시할 경우 실행모델별 장단점과 고려사항을 살펴보고자 한다. 여기에는 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 마을주민 전체를 대상으로 일괄적으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이렇게 한다면 장점은 운영이 단순해 관리하기가 편리하고 마을공동체성을 유지된다는 장점이 있다. 반면, 단점으로는 농가와 비농가 간의 형평성이 있을 것이다. 실시상의 고려사항으로는 주민들의 겸업소득, 농업직불금, 기초생활수급금과의 연계성 여부이다.

둘째, 마을주민 가운데 농가만을 대상으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이 경우, 농업인의 공익적 활동에 대한 보상 기능으로써의 기본소득 지급이라는 논리적 장점이 있지만, 하나

의 마을에서 농가와 비농가를 나누게 돼 위화감을 조성할 수 있다. 고려사항으로는 농업인의 정의를 명확히 할 필요가 있다. 이와 같은 경우 법률상으로 규정한 농업인의 정의를 참고할 필요가 있지만 현장에서는 좀 더 유연하게 적용할 필요가 있기 때문에 이에 대한 규정을 재정 의할 필요가 있다.

[표 5-18] 실행모델별 장단점과 고려사항

유형	장점	단점	고려사항
모델 I -1	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영의 편리성 ■ 마을공동체성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가, 비농가 형평성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 겸업소득, 직불금, 기초 생활수급과의 연계 여부
모델 I -2	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영의 편리성 ■ 마을공동체성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가, 비농가 형평성 ■ 기본소득 지급액 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 겸업소득, 직불금, 기초 생활수급과의 연계 여부
모델 I -3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인구증가 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가, 비농가 형평성 ■ 기본소득 지급액 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 겸업소득, 직불금, 기초 생활수급과의 연계 여부
모델 II -1	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인의 공익적 기능보상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비농가와 고령자에 대한 차별로 인한 위화감 조성 ■ 행정비용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인 정의 명확화 (법률상 정의 VS 현지 유연화)
모델 II -2	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인의 공익적 기능보상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비농가와 고령자에 대한 차별로 인한 위화감 조성 ■ 기본소득 지급액 증가 ■ 행정비용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인 정의 명확화 (법률상 정의 VS 현지유연화)
모델 II -3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인의 공익적 기능보상 ■ 농업인 유지 및 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비농가와 고령자에 대한 차별로 인한 위화감 조성 ■ 행정비용 증가 ■ 기본소득 지급액 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업인 정의 명확화 (법률상 정의 VS 현지유연화)

3. 소결

1) 조사 결과 요약

본 장에서는 농촌지역에서 기본소득을 실시할 경우 어떤 점들을 전제해야하고 고려해야 하는지에 관해 농업 관련 종사자 12명을 대상으로 심층 인터뷰조사를 실시하고 그 내용을 정리 했다. 또한 기본소득 실행모델을 개발하기 위해 충남도 금산군 부리면 방*리 마을을 대상으로

시뮬레이션 작업을 실시하고 각 모델의 장단점과 고려사항들을 살펴보았다. 먼저 인터뷰조사의 주요 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 응답자들은 현재 도농 간 소득격차가 심화되고 최근 농가소득 여건이 매우 악화됐다고 평가했다. 또한 어려움에 처한 농가의 소득보전 방식으로는 현물지원(농자재, 보조금 등)보다는 현금지원(직불금, 복지비, 기본소득)을 더 선호했다. 그 가운데 기본소득과 같은 일정한 고정소득을 보장하는 지원정책을 선호했는데 그 이유는 농업의 다원적·공익적 기능에 대한 보상과 농촌공동체 유지가 가능하기 때문이다.

둘째, 현재 농업인의 소득보장으로 실시되고 있는 농업직불제는 농지소유 면적을 기준으로 하기 때문에 농촌 내 부익부 빈익빈 문제를 심화시킬 수 있다고 평가했다. 또한, 직불금 자체도 농가소득에서 차지하는 비중이 적기 때문에 문제가 있다는 인식을 같이하고 이를 해결하기 위해서는 새로운 방식의 농가소득보장제도의 필요성을 제기했다. 그 가운데 가장 선호하는 방식은 농업직불제 가운데 친환경농업직불제만 그대로 두고 나머지 직불금은 기본소득으로 통합해 일반 소농들에게도 실질적 혜택이 돌아가도록 하자는 방식이다. 그 다음으로 선호하는 방식은 농지면적을 기준으로 실시하고 있는 기존의 농업직불제는 그대로 시행하고 농촌거주 혹은 농촌마을 내 거주하는 농업인에 대해 농업직불제 형태로 일정한 소득을 보전해 주는 방식이다. 그래야만 농업의 공익적 기능을 담보하고 농촌공동체의 붕괴를 막을 수 있다고 했다.

셋째, 기본소득에 대한 응답자들의 인식도보다 기본소득에 대한 설명을 들을수록 이에 대한 관심도와 필요성이 높게 나타났다. 농촌지역에서의 기본소득 필요한 가장 큰 이유는 먹거리의 자급과 농업의 공익적 기능을 구축하고 지속가능한 농업과 농촌을 위한 최소한의 조치이기 때문이라고 응답했다.

마지막으로, 농촌지역에서 기본소득 시범사업을 실시할 경우 그 대상지는 일반성과 보편성을 담보하기 위해 일반 농촌지역을 우선적으로 선택했다. 또한 기본소득은 농가의 소득과 토지면적 등과는 연계하지 않는 것이 바람직하다는 응답이 다소 높았고 기본소득 단가는 농가별의 경우 매월 30~50만 원, 개인별의 경우는 30만 원이 많았다. 농촌지역을 대상으로 기본소득을 실시할 경우 그 예산 출처는 정부농림예산이 적합하다는 의견이 가장 많았다.

두 번째로 금산군 부리면 방*리(총 26농가)를 대상으로 시뮬레이션한 실행모델의 주요 결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 실행모델은 대상에 따라 마을주민 전체 가구를 할 것인지, 마을 내 농가만을 대상으로

할 것인지로 나뉘게 되며, 지급 방식에 따라 가구당 지급할 것인지, 개인별로 할 것인지로 나뉘게 된다. 또한 금액은 개인당 30만 원의 경우와 가구당 30~50만 원으로 나뉜다.

둘째, 위와 같은 기준으로 바탕으로 총 여섯 가지 모델을 설정하고 각기의 방식에 따라 소요 예산을 계산한 결과, 모델Ⅱ-2(마을 내 농가×가구당 50만 원)의 1년 기본소득 예산이 가장 많은 1억6,020만 원으로 가장 많았고, 모델Ⅱ-1(마을 내 농가×가구당 30만 원)이 가장 적은 6,120만 원으로 계산되었다. 물론 이와 같은 액수는 개략적인 액수이고 실제 시행된다면 많은 변수들을 고려해야 할 것이다. 또한 본 연구에서는 한 마을을 대상으로 실행모델을 상정했지만 여러 마을 또는 면이나 군단위로 확대할 경우 그 예산 규모는 기하급수적으로 커질 것이다.

따라서 만약에 충남도에서 기본소득 시범사업을 실시할 경우 예산과 공간, 경험적 한계가 있기 때문에 우선 몇 개의 일반 마을과 특수마을을 설정해 시범사업을 실시하고 이들 간 비교 분석을 통해 그 성과와 한계를 면밀히 분석해 정책효과가 분명할 경우 이를 점점 확산할 필요가 있다. 나아가 충남도 차원에서 성공적인 모델이 만들어진다면 이를 중앙정부에도 건의해 전국적 차원으로 확대하는 것도 강구해 볼 수 있다.

2) 충남형 농민기본소득제 도입의 기본 방향

농민기본소득제를 처음부터 도입하는 것은 어려운 일이다. 더욱이 현재 우리나라에서 농민기본소득제가 아직 실시되지 않는 상황에서 충남도가 농민기본소득제 도입을 위해 자체적으로 규정을 만들고 예산을 책정해 실시하는 데는 많은 한계가 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 충남도가 농민기본소득제 실시 여부를 떠나 우선적으로 시범사업을 통해 그 성과를 정확히 파악하고 긍정과 부정적 평가 결과에 따라 확대 및 중지할 것을 제안하는 바이다. 앞선 문헌 연구와 설문 및 현장조사 그리고 금산군 방*리 마을을 대상으로 한 시물레이션의 결과를 토대로 충남도 차원의 농민기본소득제 시범사업 실시의 기본 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 시범사업의 명칭은 “충남형 농민기본소득제 시범사업”으로 명명한다. 본래 도시와 상대적으로 개념, 그리고 차별을 두지 않는 기본소득의 원칙을 준용해 본 연구에서는 당초 “농촌주민 기본소득제” 실시를 염두에 두었으나 연구 결과 농촌형 기본소득제의 방향은 농민들이 만들어내는 농업과 농촌의 다원적·공익적 가치에 대한 보상이 크고 도시근로자에 비한 농가소득

의 저하에 따른 보상 차원이 강하기 때문에 시범사업 실시의 경우 기본적으로 농가(농민)를 우선 대상으로 하는 것이 타당하다는 결론에 이르렀다. 다만, 농민(농업인)의 범위를 <농어업·농어촌 및 식품산업기본법>¹⁹⁾에 규정한 농업인으로 한정하지 않고 고령의 은퇴농과 특별한 소득이 없는 소규모 자작농도 포함한다. 따라서 여기서 농민(농업인)의 범위는 농촌에 거주하는 주민으로서 일의 대부분을 농업에 투입하고 소득의 대부분을 농업활동을 통해 얻는 농촌주민을 말하며 여기에는 농업 은퇴자도 포함한다.

둘째, 농민기본소득 시범사업 실시는 비교 가능한 마을을 설정하고 시범사업을 실시한 후 이들 마을 간 결과를 비교분석해 그 성과와 한계를 면밀히 분석한다. 시범사업 기간은 대략 2~3년을 기준으로 하며 금액은 농민 1인당 약 30만으로 설정한다. 본 연구에서 생태환경보전 마을인 금산군 방*리 마을 26농가를 대상으로 시뮬레이션을 실시한 결과 일 년에 1억 1,520만 원이 소요되는 것으로 나타났다. 따라서 시범사업으로 일 년에 일반마을 2마을 특수마을 4마을을 대상으로 실시할 경우 총 사업비는 6억 9,120만 원이 소요될 것으로 전망된다.

셋째, 충남도에서 농민기본소득 시범사업을 실시할 경우 예산과 공간적, 경험적 한계가 있기 때문에 우선 몇 개의 일반 마을과 특수마을을 설정해 시범사업을 실시한다. 여기서 말하는 특수마을은 생태환경이 뛰어나거나 매우 불리한 마을, 과소고령화로 인해 경제적, 환경적 여건이 매우 불리한 마을, 환경재해로 인해 오랫동안 피해를 입은 마을 등이다. 예를 들어, 낙후 마을, 친환경농업마을, 생태환경보존마을, 개발로 인한 피해보전마을(예, 발전소 주변마을, 광산 주변마을 등), 오지 및 도서 등 원격지마을 등이 여기에 해당된다. 시범사업을 실시할 경우 많은 다양한 마을을 실시하는 것이 바람직하나 재정적 한계로 인해 그렇지 못할 경우에는 여러 가지 특수 요인이 복합적으로 내재한 마을이 우선 대상이 될 수 있다. 예를 들어, 생태적으로도 뛰어나고 과소·고령마을이면서 개발이 제한된 마을이 우선 대상이 될 수 있다.

넷째, 시범사업 결과 분석을 통해 정책효과가 분명할 경우 이를 대외적으로 점점 확대한다. 만약 충남도 차원에서 성공적인 모델이 만들어진다면 이를 중앙정부에도 건의해 전국적 차원의 확대를 강구한다. 시범사업에 대한 평가는 이미 인도 프라데시 8개 농촌마을을 대상으로 기본소득을 시범사업하고 이를 평가한 매뉴얼이 있기 때문에 이를 활용하면 가능할 것이다.

19) 관련 법에 근거한 농업인의 정의는 첫째, 1000㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자, 둘째, 농업 경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자, 셋째, 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, 넷째, 영농조합법인이나 농업회사법인의 농수산물 출하 가공 수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람을 말한다.

다섯째, 충남도 농민기본소득제 시범실시의 예산은 충남도 자체 농업직불금 시범사업이나 3농특화사업을 준용하고 시범사업의 효과가 분명할 경우 이를 점점 확대해 나갈 필요가 있다. 그리고 국가차원의 농민기본소득제 실시의 경우 농업직불금제도의 구조 개편과 불필요한 사업 축소를 통해 마련된 재원을 활용하는 방안이 있을 것이다.

마지막으로 충남도 차원의 농민기본소득제 시범 실시가 단기간 내에 실시가 어려울 경우에는 현재 충남도가 역점사업 추진 중인 농업직불금 제도 개선사업과 농민기본소득제를 접목해 실행하는 것도 좋은 대안이라고 판단된다. 현재 충남도가 구상 중인 농업직불제 제도개선 시범사업은 농업과 농촌의 다원적·공익적 가치에 대한 보상을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 주요 사업 내용은 생태보전과 경관조성을 필수로 하면서 식량자급을 선택적으로 실시하는 것이다. 충남도는 농업직불금 시범마을로 지정되면 상호의무 조건 협약 및 이행을 조건으로 농가별 일정금액(300만 원 이내)을 보상한다는 방침이다. 사업기간은 2016년~2017년 2년이고 대상 마을은 2개 마을이며 지원금액은 각각 3억 원(도비 50%, 시군비 50%)이다.

따라서 이러한 농업직불금 개선 시범사업에 농민기본소득제를 접목한다면, 지나친 협약 및 의무조건에 국한하지 않고 일단 생태환경 부문 농업직불제 개선 시범사업 대상마을로 선정되면 주민에 대해 느슨한 조건을 두고 마을 농가 혹은 개별 농민에 차별 없이, 일정한 금액을 정기적으로 지급하는 방법도 고려할 필요가 있다. 그런 다음 마을에서 어떠한 변화가 일어나는지 관찰하고 평가할 필요가 있다. 이러한 시범사업이 실시된다면 아마도 충남도 농촌마을에서도 인도의 프라데시 농촌마을의 사례와 같이 농민들이 자발적으로 기금을 조성해 여러 공익적 활동을 전개할 것이다. 이처럼 농업직불제와 농민기본소득제가 접목된 시범사업을 통해 긍정적 효과가 도출된다면 이것은 단순한 농업직불금 제도 개선사업이 아니라 충남도 차원의 혁신적인 농업보조금 개선 모델 창출로 평가될 것이다.

위와 같은 내용을 토대로 충남형 농민기본소득제 시범사업의 기본 방향을 요약하자면 다음 <표 5-19>로 정리될 수 있다.

[표 5-19] 충남형 농민기본소득제 시범사업의 기본 방향

항목	실시 내용	참고 사항
사업명	충남형 농민기본소득제 시범사업	“농민기본소득” 이 어려울 경우 “농민배당” 으로도 개칭 가능
대상인	농민(법률상의 농업인+고령은퇴농+소작농)	법적 농업인의 정의를 확대 적용
대상마을	일반 마을 2곳, 특수마을 4곳	특수마을: 생태환경보전 및 낙후·피해마을
실시 기간	2년	상황에 따라 조절 가능
소요금액	매년 6억 9,120만 원	마을당 1억 1,520만 원 (26가구 기준)
예산출처	3농혁신특화사업비 / 농정융복합사업비	기존 농림사업 가운데 일몰사업비를 재배정 / 가능 시 정부 및 민간기금 활용 방안 강구 필요
평가방법	인도 프라데시 농민기본소득제 평가방법 준용	우리나라 및 충남도 특수성 반영
추진 방법	1단계: 시범사업 / 2단계: 긍정 평가시 충남도 내 확대 / 3단계: 전국 확대 건의	궁극적으로 중앙정부 건의를 통해 전국 확대 실시
대안	우선 당장 충남형 농민기본소득제 실시가 어려울 경우 농업직불제 제도 개선사업(생태환경 부문)과 결부해 실시	대상마을 선정은 농업직불제 시범사업 대상지로 하되 보상을 기본소득제 방식으로 실시
정책 효과	중앙정부 농업직불제와 차별화한 혁신적인 제도 개선 모델 제시	단순 “농업직불제 개선사업” 에서 “공익농민배당” 과 같이 새로운 이름 부여를 통해 정책마케팅 효과 극대화
실시 및 평가 주체	실시: 충청남도과 각 시군 평가: 지자체+연구기관+민간단체	실시는 지자체에서 평가는 민+관+연이 연계해 평가

제6장 결 론

1. 연구의 요약

본 연구는 최근 들어 지역 간, 계층 간 소득격차와 불평등의 문제 해결, 그리고 지속가능한 사회건설을 위한 대안으로 부각되고 기본소득제에 대한 국내외 논의 동향을 살펴보고 이 제도를 충남도 농촌지역에 우선적으로 도입할 수 있는 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

이를 위해 본 연구의 제1장에서는 연구의 배경 및 필요성, 연구 목적과 방법, 그리고 연구 분석틀을 제시했다. 연구 목적은 크게, 1)기본소득의 개념과 국내외 논의 동향 분석, 2)농촌주민 기본소득의 개념과 도입의 필요성, 3)충남도 농촌 특성에 맞는 기본소득제의 모델 개발, 4) 적용 대상 마을을 사례로 시뮬레이션 분석 및 문제점 도출, 마지막으로 5)충남도에서 농촌주민 기본소득을 실행하기 위한 정책적 제안 제시 등 다섯 가지이다.

제2장에서는 기본소득과 관련한 선행 연구와 이에 관련 모델을 분석이다. 그래서 먼저 기본소득의 정의를 명확히 하고 기본소득의 사상적 배경과 쟁점 그리고 한계를 분석했다. 또한 우리나라 농촌에서 기본소득이 왜 필요한지 그 배경을 설명하고 관련 문헌을 통해 농민기본소득 관련 모델들을 분석했다.

제3장에서는 해외에서의 기본소득 논의 동향과 사례, 그리고 경험 사례를 분석해 시사점을 도출했다. 특히, 역소득제와 알래스카 주 영기기금을 통해 시민배당을 하고 있는 미국, 농촌마을을 대상으로 기본소득 시범프로젝트를 진행하고 그 유의미한 결과를 도출한 인도, 공유자산인 토지의 지대가치 상승분을 활용해 시민들이 골고루 잘 살 수 있도록 사회적 실험을 추진하고 있는 충칭모델(重慶模式)의 중국 등의 사례를 집중적으로 분석하고, 기타 브라질, 핀란드, 나미바아의 기본소득 실험과 논의 동향을 살펴보았다.

제4장에서는 우리나라 농촌에서 기본소득이 필요한 근거를 제시하기 위해 최근 10년 동안 악화되고 있는 농가소득 변화 추이를 농가경제 통계데이터를 활용해 면밀히 분석했다. 분석 결과, 최근 10년 동안 도시와 농촌 간 소득 격차는 심화되고 있고, 농촌 내에서도 부익부 빈익빈 현상이 심화되는 것으로 나타났다. 농업소득은 갈수록 줄어드는 반면 농업경영비는 갈수록

상승해 영농여건은 갈수록 악화되는 상황에 있음을 규명했다. 또한 농업인의 소득보장을 위해 실시되고 있는 다양한 농업직불금이 전체 농림예산에서 차지하는 비율은 갈수록 줄어들고 실제 농가소득에서 차지하는 비율도 극히 적어 농업인의 소득보전 효과에는 미비하다는 점을 지적했다. 특히 현재의 농업직불금제도는 농지면적을 기준으로 하기 때문에 규모의 영농이 가능한 농업인에게는 매우 유리하지만 규모가 적은 소농에게는 매우 불리한 제도이기 때문에 기본소득과 같이 소농에게 유리한 제도적 보완이 필요함을 제기했다.

제 5장에서는 농촌지역에서 기본소득을 실시한다면 어떤 점들이 중요하고 전제되어야 하는지에 대해 알아보기 위해 농업 관련 종사자들 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고 그 결과를 정리했다. 또한 충남형 농촌주민 기본소득 실행모델을 개발하기 위해 충남도 금산군 부리면 방*리 마을을 대상으로 기본소득 실행모델을 위한 시뮬레이션을 실시하고 각 모델별 장단점과 예상되는 비용을 추정했다. 이를 토대로 충남형 농민기본소득제 시범사업 실시를 위한 기본 방향을 제시했다. 이러한 기본 방향 제시는 향후 충남도에서 농민기본소득제를 시범적으로 실시할 경우 유용한 참고 모델로 활용될 것으로 판단된다.

마지막 제6장 결론에서는 연구 요약 및 정책적 제언을 제시했다. 정책적 제시는 크게 두 방향이다. 첫 째는 충남도에서의 기본소득 논의를 확대하는 것이고, 둘째는 농촌지역에서 기본소득 시범사업을 실시하는 것이다. 이러한 시범사업을 통해 그 결과가 긍정적으로 나올 경우 이를 단계적으로 확산하는 방법을 모색하는 것이다.

2. 정책적 제언

1) 기본소득 논의 확대

앞서 제4장의 농업·농촌의 여건 분석을 통해 알 수 있듯이, 우리나라 농업과 농촌의 여건은 갈수록 악화되고 있는데 이러한 상황은 시장 개방의 확대 등으로 앞으로도 개선되기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 현재 농민단체와 학계에서는 농민들에게 직접적으로 소득을 보전해 줄 것을 요구하고 있고, 정부 차원에서도 농업직불금 등을 통해 농업인들에게 소득보전을 실시하고 있다. 최근 들어 쌀농업직불금 단가가 기존 1ha당 약 80만 원에서 100만원으로 향상됐고, 올해부터는 밭농업직불제도 실시돼 1ha당 약 30만 원이 지급되고 있다. 하지만 농

업직불금이 농가소득에서 차지하는 비율은 2.7%(2014년)로 매우 낮고 농업직불제 자체가 농지 면적을 기준으로 지급되기 때문에 쌀 농가의 경우 면적기준 상위 11.4%의 농민이 농업직불금의 58.2%를 가져간다. 이 때문에 현재 면적 중심의 농업직불제는 농업인의 대다수인 소농들에게는 매우 불리한 제도이다.

따라서 소농을 보호하고 농촌공동체를 유지하기 위해 기본소득제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 많은 논의와 협의의 과정을 거쳐야 한다. 중앙정부와의 제도적, 법률적 관계, 예산, 실시 방법 등등 고려해야 할 사항들이 많다. 과연 이러한 제도가 충남도에서 도입하는 것이 타당한 것인지, 만약 도입된다면 어떠한 장단점과 문제점이 있는지를 논의하고 이러한 제도의 도입이 타당하다면 판단되면 구체적으로 어떻게 실시할 것인지에 관한 연구가 지속적으로 진행되어야 하며 필요시 <농민기본소득 시범실시를 위한 협의체>를 구성해 논의해 나갈 필요가 있다.

2) 충남형 농민기본소득 시범사업 실시

앞서 제3장에서 소개했듯이 세계 각국에서는 다양한 기본소득제를 실시했거나 실시하기 위한 논의가 진행 중에 있다. 특히 인도의 경우에는 농촌마을을 대상으로 시범사업을 실시하고 그 유의미한 결과를 얻어냈다. 따라서 인도의 사례와 같이 충남도도 어려움에 직면하고 있는 농촌 현실을 타개하기 위한 대안적 정책수단의 하나로 농민기본소득 도입을 적극 고려하고 이러한 제도의 타당성을 실효성을 검증하기 위해 우선 몇 개의 마을을 대상으로 시범사업을 실시할 필요가 있다.

시범사업은 일반 마을과 특수 마을(한계마을, 오지 및 원격지마을, 생태보전마을, 친환경농업마을 등)로 나누어 실시하고 효과가 검증된 마을 형태를 우선적인 정책 대상으로 설정해 단계적으로 확대해 나가는 방법을 강구해 볼 수 있다. 생태환경보전마을이자 오지마을인 금산군 방*리 마을(26가구)을 대상으로 기본소득 시물레이션을 실시한 결과 1년 예산이 적게는 약 6천만 원, 많게는 1억 6천만 원의 예산이 소요되는 것으로 나왔다. 따라서 한 마을 당 중간액수인 1억 원의 예산이 소요된다는 것을 가정하고 5개 마을을 시범마을 대상으로 할 경우 약 5억 원의 예산이 필요하다. 이것조차 어렵다면 우선적으로 금산군 방*리와 같이 생태환경

적으로 우수하면서 낙후된 마을 한 곳만이라도 먼저 시범 사업을 실시해도 의미가 있을 것이다. 그래서 충남도 차원에서 방*리 마을을 ‘충남의 알래스카모델’로 적극 육성해 지역차원에서 농민기본소득 의제를 선점해 점차 확대해 나가는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

시범사업에 필요한 예산은 우선 충남도 농정예산 가운데 3농특화사업비 또는 농정융복합사업비로 실시하는 방안과 현재 충남형 농업직불제 개선을 위한 사업비의 일부에서 충당하는 방법이 있을 것이다. 또한 현재의 법체계에서는 농업직불금과 일부 복지기금을 제외하고는 농민들에게 직접적인 현금보전에는 어려움이 있다. 따라서 정부, 기업, 사회단체와 연계한 기금을 조성해 시범사업을 실시하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 그래서 이러한 기금이 조성된다면 시범사업은 2년을 기준으로 실시하되 상황에 따라 유연하게 시범사업을 실시하고 정책적 효과가 분명할 경우 충남도에서 이를 적극 수용해 단계적으로 확대하고 이를 중앙정부에도 건의해 중앙정부사업으로 확대하는 방법도 적극 강구할 필요가 있다.

본 연구의 마지막 단계에서는 “30년 후 농민에게 조건 없이 50만 원이 제공된다면 미래 사회는 어떻게 변화될 것인가”라는 주제로 진행된 <농민기본소득 상상워크숍>에서 많은 참가자들은 농민기본소득이 주어진다면 우리의 삶은 다음과 같이 변화될 것이라고 전망했다.

첫째, 경제적 측면에서 노후생활의 안정화, 먹거리의 다양화, 여유로운 삶, 직업의 다양화 등 주로 경제적으로 안정화된 삶을 전망했다.

둘째, 공동체 활동측면에서 건강한 환경조성, 농민공동체의 활성화, 사람들과 더 많은 소통과 교류 횟수의 증가, 좀 더 나은 문화조성 등을 전망했다.

셋째, 농업생산 활동측면에서 농업관련 전후방 산업의 발달, 식량주권 확보, 식량자급률 향상, 농업인의 다양한 공동체 활동에 참가 등을 전망했다.

넷째, 심리적 측면에서 농업인의 자긍심과 자부심 향상, 스트레스가 줄어들어 건강이 좋아지고 삶에 대한 만족도와 행복도 증가, 자생력 증가 등 안정화된 심리상태들을 전망했다.

마지막으로, 지역사회 측면에서는 고령화 문제가 해결되고 농업교육의 변화, 도농격차 해소, 빈곤해소, 지역균형발전 등이 될 것으로 전망했다.

이처럼 농민기본소득제가 가져올 다양한 변화와 긍정적 미래를 토대로 정책을 세우고 추진해 나간다면 분명 어려움에 처한 우리의 농업·농촌·농민에 새로운 희망과 가능성을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

참고 문헌

- 강남훈. 2014a. “모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 ‘기본소득’”, 『계간 민주』 10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
- _____. 2014b. “미국의 기본소득보장의 사상과 운동”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- _____. 2014c. “2012년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- _____. 2014b. “미국의 기본소득보장의 사상과 운동”. 강남훈, 곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 강남훈, 곽노완 등. 2014a. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 고양: 박종철출판사.
- _____. 2014b. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 고양: 박종철출판사.
- 강마야 등. 2014. 농업직불금 제도개선 방안. 충청남도.
- 곽노완. 2004a. “복지국가와 기본소득”. 녹색평론 2014 1-2호(통권134호). 녹색평론사.
- _____. 2014b. “복지국가의 선별복지에서 기본소득의 보편복지로”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 권정임. 2014c. “독일 기본소득운동과 전망”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- _____. 2014a. “생태사회와 기본소득: 고르츠의 기본소득론에 대한 비판과 변형”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.

- _____. 2014b. “북구 복지체제의 위기와 핀란드의 기본소득운동”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 김교성. 2009. “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구”. 『사회복지정책』 제36권 2호: 33-57.
- 김미정. 2014. “육아와 보육의 공공성, 그리고 기본소득”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 김상영. “쌀 직불제, 영세소농은 소외”. 농민신문 2015년 1월 19일자 보도.
- 김성훈. “농가에 기본소득을!”. 프레시안 2015년 1월 8일자 보도.
- 김원태. 2014. “가치(법칙)의 위기적 지속과 기본소득”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 남기업. “농업·농촌·농민에게 선포하는 희년, ‘농민기본소득’”. 토지+자유연구소 홈페이지 2015년 1월 16일 게재문.
- 농림축산식품부 농업정책과 내부 제공자료(예산 부분).
- 박경철. 2013. “충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언”. 충남발전연구원 『정책포커스』 제38호: 1-7.
- 박이은실. 2014a. “뉴질랜드: 복지국가의 역사와 보편복지로서의 기본소득”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- _____. 2014b. “아일랜드: 30년 동안의 기본소득 논의와 진전”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 변현단. 2014. 농민에게 월급을!: 갑오년에 생각하는 새로운 농민혁명. 『녹색평론』 통권 제134권(3/4월호): 164-176.
- 서정희·조광자. 2014. “보편적 복지제도로서의 기본소득”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.

- 성근제. 2010. “보시라이(薄熙來)의 리더쉽과 “충칭(重慶)모델””. 성균관대학교 성균중국연구소, <동아시아 브리프> 5권 4호: 80-85.
- 신재성. 2014. “브라질의 사회정책과 시민기본소득의 전망”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 심광현. 2014. “기본소득: 노동(운동)과 문화의 선순환의 고리”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 안현호. 2014. “인지자본주의와 기본소득: 기본소득의 유지 가능성”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 안효상. 2014. “공화주의와 기본소득: 카탈루냐-스페인의 사례”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 이광일. 2014. “나미비아, 기본소득 시범프로젝트의 실제와 전망”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 서울: 박종철출판사.
- 이만용. 2012. “중국 발전 모델 논쟁: 민생과 경제 발전 선순환 보여준 충칭모델”. 포스코경영연구소, <China Plus> 67권: 25-27.
- 이명현. 2014. “사회적 시민권과 기본소득의 가능성”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 이명현·강대선. 2011. “한국에서의 기본소득도입을 위한 우선순위 설정에 관한 연구: AHP 방법론을 적용하여”. 『사회복지정책』 제38권 2호: 39-64.
- 이흥규. 2012. “보시라이 숙청과 충칭모델의 미래”. 『현대중국연구』 14권 1호: 37-82.
- 임경석. 2014. “인권 실현의 토대로서의 글로벌 기본소득에 대한 단상”. 강남훈·곽노완 등. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 서울: 박종철출판사.
- 장경호. 2015. 농가소득 문제의 실태진단. <너름>제202권 이슈보고서. 농업농

민정책연구소 녀름.

정기석. 2014. 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로. 충남발전연구원.(미간행)

최광은. 2010. 모두에게 기본소득을: 21세기 지구를 뒤흔들 희망 프로젝트. 서울: 박종철출판사.

추이즈위안, 김진공 옮김. 2014. 프티부르주아 사회주의 선언. 파주: 돌베개.

토마 피케티. 2014. 장경덕 옮김. 21세기 자본. 글항아리.

통계청. 2014. 2013년 농가 및 어가경제조사.

하승수. 2015. 나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다. 대구: 한티재.

한국농업경제학회. 2014. 농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구. 농림축산식품부.

한국농촌사회학회. 2014. 농업보조금 지원의 개선과제. 국회예산정책처.

헨리 조지. 김윤상 옮김. 1997. 진보와 빈곤. 서울: 비봉출판사.

Abe Bloom and Steve Bloom, A proposal to establish a social fund in the USA to eliminate poverty through a tax surcharge on households earning incomes of more than \$100,000 per year, USBIG Discussion paper No. 139, December 2005.

Alanna Hartzok, APF - Room for Improvement? Can the Alaska model be applied on a worldwide basis? <http://www.usbig.net/>

Allan Sheahan, THE HISTORY OF THE BASIC INCOME GUARANTEE IN THE UNITED STATES, Tenth Annual North American Basic Income Guarantee Congress, February 25-27, 2011.

Almaz Zelleke, Which Way Forward for a Basic Income in the United States
—Expand the EITC or
Social Security? Paper presented at the Fifteenth Basic Income Earth
Network Congress,
McGill School of Law, Montreal, June 27-29, 2014.

Charles M. A. Clark, PROMOTING ECONOMIC EQUITY IN A 21st CENTURY
ECONOMY: THE BASIC INCOME SOLUTION, USBIG Discussion Paper
No. 29, March 2002.

Eri Noguchi and Michael A. Lewis, Unconditional Basic Income: A Basic
Condition of A Better Society?, USBIG Discussion Paper No. 73,
February 2004.

James P. Mulvale, Working with an Elegant Idea in a Messy and Chaotic
World:
Thoughts on Real-World Implementation of Basic Income, Address to NABIG
Conference, NYC, 28 February 2015.

John Marangos, Thomas Paine (1737-1809) and Thomas Spence (1750-1814)
on Basic Income Guarantee, <http://www.usbig.net/>

Guy Standing. Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh. A
Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30-31, 2013.

中共重庆市委关于缩小三个差距促进共同富裕的决定, 《重庆日报》2011年 07月
23日 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/15228431.html>

重庆模式为何还有魅力?

http://blog.sina.com.cn/s/blog_4ac7a2f50102e01u.html

萧功秦:超越左右两翼,重新审视重庆模式,

<http://www.21ccom.net/articles/zgyj/dfzl/2012/0103/51354.html>

杨帆:再谈重庆模式,

http://www.21ccom.net/articles/dipl/szpl/2012/0308/article_55155.html

<통계자료>

통계청(가계동향조사, 2003~2014)

통계청(농가경제조사, 2003~2014)

통계청(농업조사, 2003~2014)

통계청(농업총조사, 2005&2010)

<홈페이지>

e-나라지표(www.index.go.kr)

<통계패키지>

SAS 9.3

Stata SE 10.0

부 록

부록 1 농가경제조사 분석 개요

부록 2 농가경제조사 용어

부록 3 농촌주민 기본소득 관련 관계자 인터뷰 조사표

부록 4 농민기본소득 상상워크숍 결과보고서

부록1. 농가경제조사 분석 개요

○ 분석개요

- 분석자료 : 농가경제조사 원시자료(2008년, 2013년)
- 기초통계량 : 각종 소득관련 변수, 지역·경영주 연령·전겸업·학력·영농형태·경지규모 빈도
- 모든 통계치는 소비자물가지수로 디플레이트(2010=100)함

① 각종 소득관련 변수 (단위:원)

연도	관측치수 (농가)	변수명	빈도	평균값	표준편차	최소값	최대값
2008	2,603	농가소득	2,643	33,219,858.6	31,571,253.8	-168,253,547.0	537,224,632.0
		농업소득	2,643	10,702,126.1	24,009,076.0	-186,677,888.0	515,117,420.0
		농업총수입	2,643	30,714,047.1	67,603,161.0	-7,241,041.9	1,312,479,502.0
		농업경영비	2,643	20,011,921.0	54,553,895.6	-17,244,507.7	1,195,392,434.0
		농외소득	2,643	12,480,128.0	18,116,788.2	-11,500,430.6	214,937,782.0
		농가처분가능 소득	2,643	26,453,254.9	32,912,281.0	-507,799,171.0	524,388,137.0
		농가경제잉여	2,643	4,097,358.0	30,538,238.1	-544,249,082.0	490,062,746.0
2013	2,347	농가소득	2,347	32,152,515.2	35,404,175.3	-107,074,883.0	598,786,776.0
		농업소득	2,347	11,799,020.9	30,452,725.3	-116,253,964.0	596,815,624.0
		농업총수입	2,347	38,593,091.6	82,216,868.4	-14,232,927.5	1,477,399,123.0
		농업경영비	2,347	26,794,070.7	63,875,616.7	177,746.8	1,234,357,747.0
		농외소득	2,347	12,015,857.4	17,701,995.1	-13,076,550.6	163,304,868.0
		농가처분가능 소득	2,347	26,803,057.3	33,515,216.4	-115,222,160.0	587,443,486.0
		농가경제잉여	2,347	4,917,739.0	30,651,979.1	-162,697,727.0	565,798,411.0

② 지역별 분포

구분	2008년		2013년	
	빈도(가구)	비율(%)	빈도(가구)	비율(%)
경기	294	11.12	275	11.72
강원	261	9.88	237	10.1
충북	254	9.61	234	9.97
충남	318	12.03	278	11.84
전북	298	11.28	268	11.42
전남	340	12.86	286	12.19
경북	325	12.3	294	12.53
경남	296	11.2	237	10.1
제주	146	5.52	137	5.84
7개광역시	111	4.19	101	4.31
총합계	2,643	99.99	2,347	100.02

③ 가구원 연령대별 분포

구분	2008년		2013년	
	빈도(가구)	비율(%)	빈도(가구)	비율(%)
10대	600	7.99	450	7.61
20대	482	6.42	250	4.23
30대	509	6.78	242	4.09
40대	494	6.58	392	6.63
50대	964	12.83	974	16.47
60대	1,488	19.81	1,508	25.5
70대	1,912	25.45	1,512	25.57
80대이상	1,063	14.15	586	9.91
총합계	7,512	100.01	5,914	100.01

④ 전겸업별 분포

구분	2008		2013	
	빈도(가구)	비율(%)	빈도(가구)	비율(%)
전업농가	1,167	44.15	1,215	51.77
1종겸업	683	25.84	541	23.05
2종겸업	793	30	591	25.18
총합계	2,643	99.99	2,347	100

⑤ 학력수준별 분포

구분	2008		2013	
	빈도(가구)	비율(%)	빈도(가구)	비율(%)
무취학	1,241	16.52	814	13.76
초등	2,733	36.38	2,061	34.85
중등	1,271	16.92	1,067	18.04
고등	1,541	20.51	1,376	23.27
전문대	306	4.07	189	3.2
대학교	404	5.38	383	6.48
대학원	16	0.21	24	0.41
총합계	7,512	99.99	5,914	100.01

⑥ 경지규모 분포

구분	2008		2013	
	빈도(가구)	비율(%)	빈도(가구)	비율(%)
0.5ha미만	532	20.13	561	23.9
0.5~1.0	613	23.19	530	22.58
1.0~1.5	430	16.27	366	15.59
1.5~2.0	288	10.9	231	9.84
2.0~3.0	343	12.98	288	12.27
3.0~5.0	275	10.4	206	8.78
5.0~7.0	82	3.1	78	3.32
7.0~10.0	45	1.7	40	1.7
10ha이상	35	1.32	47	2
총합계	2,643	99.99	2,347	99.98

⑦ 지역별 영농형태 분포 (단위:가구,%)

연도	구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	광역	합계	비중
2008년	논벼	69	52	63	99	113	122	92	68	25	0	703	26.6
	과수	12	3	38	18	10	37	54	35	53	6	266	10.1
	채소	33	66	37	58	45	65	53	61	29	27	474	17.9
	특작	3	9	13	24	29	10	13	5	1	0	107	4.0
	화훼	17	2	2	5	6	4	2	7	4	5	54	2.0
	전작	3	11	11	4	4	9	5	3	9	2	61	2.3
	축산	23	25	13	15	12	16	24	19	3	3	153	5.8
	기타	1	2	2	2	5	2	7	9	2	0	32	1.2
	2종겸업	133	91	75	93	74	75	75	89	47	41	793	30.0
	합계	294	261	254	318	298	340	325	296	173	84	2,643	100.0
비중	11.1	9.9	9.6	12.0	11.3	12.9	12.3	11.2	6.5	3.2	100.0		
2013년	논벼	48	37	28	66	75	83	56	38	12	0	443	18.9
	과수	16	5	33	13	16	14	56	33	54	8	248	10.6
	채소	53	54	47	66	58	84	58	69	34	29	552	23.5
	특작	2	8	4	7	8	3	13	5	2	1	53	2.3
	화훼	20	2	3	7	6	2	1	4	1	6	52	2.2
	전작	10	27	24	14	12	5	6	6	11	2	117	5.0
	축산	25	27	26	35	29	27	35	24	3	7	238	10.1
	기타	5	7	8	12	7	6	4	2	2	0	53	2.3
	2종겸업	96	70	61	58	57	62	65	56	32	34	591	25.2
	합계	275	237	234	278	268	286	294	237	151	87	2,347	100.0
비중	11.7	10.1	10.0	11.8	11.4	12.2	12.5	10.1	6.4	3.7	100.0		
2008년 대비 2013년 증감율 (%)	논벼	-30.4	-28.8	-55.6	-33.3	-33.6	-32.0	-39.1	-44.1	-52.0	-	-37.0	18.9
	과수	33.3	66.7	-13.2	-27.8	60.0	-62.2	3.7	-5.7	1.9	33.3	-6.8	10.6
	채소	60.6	-18.2	27.0	13.8	28.9	29.2	9.4	13.1	17.2	7.4	16.5	23.5
	특작	-33.3	-11.1	-69.2	-70.8	-72.4	-70.0	0.0	0.0	100.0	-	-50.5	2.3
	화훼	17.6	0.0	50.0	40.0	0.0	-50.0	-50.0	-42.9	-75.0	20.0	-3.7	2.2
	전작	233.3	145.5	118.2	250.0	200.0	-44.4	20.0	100.0	22.2	0.0	91.8	5.0
	축산	8.7	8.0	100.0	133.3	141.7	68.8	45.8	26.3	0.0	133.3	55.6	10.1
	기타	400.0	250.0	300.0	500.0	40.0	200.0	-42.9	-77.8	0.0	-	65.6	2.3
	2종겸업	-27.8	-23.1	-18.7	-37.6	-23.0	-17.3	-13.3	-37.1	-31.9	-17.1	-25.5	25.2
	합계	-6.5	-9.2	-7.9	-12.6	-10.1	-15.9	-9.5	-19.9	-12.7	3.6	-11.2	100.0
비중	11.7	10.1	10.0	11.8	11.4	12.2	12.5	10.1	6.4	3.7	100.0		

부록2. 농가경제조사 용어

항목		설명	
농어가 소득	농어업소득 (= 농어업총수입 - 농어업경영비)	농어업총수입	농어가에서 당해년도의 농어업 경영결과로 얻은 총수입으로 농작물 판매수입, 수산물 판매수입, 축산수입, 농어업 잡수입, 현물지출 평가액, 생산물 중 자가소비 평가액, 대동식물 증식액, 미처분 농수축산물 증감액을 모두 합산한 금액
		농어업경영비	농어업경영에 투입된 일체의 비용으로서 농어업지출현금, 현물지출 평가액, 기계기구비품 등 농어업용 고정자산 감가상각액, 미사용 구입자재 증감액을 모두 합산한 금액 ※자가생산하여 재투입된 중간생산물은 농어업경영비에서 제외
	농어업외소득	겸업소득 (=겸업수입 -겸업지출)	농어가가 농어업이외의 사업을 경영하여 얻은 소득으로서 임업, 제조업, 건설업, 음식숙박업, 도소매업, 기타 겸업 등에서 얻은 소득을 모두 합산한 금액
		사업외소득 (=사업외수입 -사업외지출)	농어가가 가구원이 노동력을 제공하고 얻은 근로소득과 그외 임대료, 배당금, 이자, 유가증권매매차익 등의 자본수입을 모두 합산한 금액
	이전소득	농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 경상적인 것으로 공적보조금(농어업보조금, 공적연금, 수당 등), 사적보조금(출타가족보조금, 친인척보조금) 등의 소득을 모두 합산한 금액	
	비경상소득	농어가가 비경제적 활동으로 얻은 수입 중 비경상적인 수입으로서 경조수입, 퇴직일시금, 사고보상금 등의 소득을 모두 합산한 금액	
가계지출	소비지출	가구가 생계를 유지하기 위하여 지출하는 비용으로서 식료품, 의류 및 신발, 주거 및 수도광열, 가정용품가사서비스, 보건, 교통, 통신, 교육, 교양오락 등과 주거용 건물 및 가정용 기계기구비품 등의 감가상각액을 포함	
	비소비지출	가구가 의무적으로 납부해야 하는 조세, 사회보장부담금 등의 공적부담금과 가구의 생계와 관련 없는 경조비, 가구간이전지출 등의 지출	
농어가 경제잉여	농어가처분가능소득	농어가소득에서 가계지출 중 비소비지출을 차감한 잔액으로써 농어가가 임의로 처분할 수 있는 소득	
	농어가경제잉여	농어가처분가능소득에서 가계지출 중 소비지출을 차감한 잔액으로써 연간 농어업생산활동 및 농어업외소득 활동 결과로부터 얻은 잉여	

자료 : 통계청, 농가 및 어가경제조사 항목분류 체계, 2014

부록3. 농촌주민 기본소득 관련 관계자 인터뷰 조사표

농촌주민 기본소득 관련 관계자 인터뷰 조사표

일련번호

안녕하십니까?

본 자료는 <충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구>의 일환으로 농업계 관계자의 의견을 청취하기 위한 인터뷰 조사표입니다. 조사 결과는 **충남도 및 중앙정부의 정책 제안에 기초자료로 활용될 계획**입니다. 바쁘시더라도 본 조사에 성실히 임해주신다면 향후 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 정책에 반영하도록 적극 노력하겠습니다.

바쁜 시간을 내어 설문에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

충남발전연구원장

2015. 4

♣ 문의: 충남발전연구 농촌농업연구부 박경철·강마야 책임연구원

충남 공주시 연수원길73-26 Tel: 041-840-1206, E-mail: kcpark@cdi.re.kr

성명		연락처	
소속		E-mail	

I 인적 사항

1. 직업

- ① 일반 농업인 ② 농촌거주 비농업인 ③ 농민단체 관계자
 ④ 학계 및 연구원 ⑤ 행정공무원 ⑥ 기타

2. 연령

- ① 30세 이하 ② 30대 ③ 40대
④ 50대 ⑤ 60대 이하

3. 현재 거주지역

- ① 충남도내(주소: 시/군 읍/면/동 리/통)
② 충남도 이외(도/시 시/군)

II 농가소득 및 농업직불제 관련

1. 현재 도시근로자에 비한 농가소득의 차이 정도

- ① 매우 낮음 ② 낮은 편임 ③ 보통임 ④ 높은 편임

1-1. (비농업인의 경우) 지역 내 농업인과 비농업인 간 소득 차이 정도

- ① 농업인이 높음 ② 비농업인이 높음 ③ 비슷함 ④ 잘 모름

2. 최근 농가소득(농촌주민 소득) 변화 정도

- ① 매우 악화 ② 다소 악화 ③ 보통 ④ 다소 증가

2-1. (농업인인 경우) 지출 부담이 가장 크게 증가한 부분

- ① 농업경영비 ② 생활비 ③ 교육·의료 등 복지비 ④ 기타

2-2. (농촌거주 비농업인인 경우) 지출 부담이 가장 크게 증가한 부분

- ① 생활비 ② 교육비 ③ 의료비 ③ 경조사비 ④ 교통비

3. 소득격차를 줄이기 위해 적합한 농촌주민의 소득 보전 방식

- ① 현금지원 확대 ② 현물지원 확대(농자재, 보조금 등)

4. 농촌주민의 전반적 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정책

- ① 농산물 가격 안정 ② 의료복지 및 교통여건 개선
- ③ 농업직불금 인상 ④ 기본소득과 같은 일정한 고정소득 보장
- ⑤ 일자리(소득원) 창출 ⑥ 기타()

▶ 그 구체적 이유:

5. 농업직불금의 농업소득 기여 정도

- ① 매우 낮은 편임 ② 낮은 편임 ③ 보통임 ④ 많은 편임

6. 향후 농업직불금의 농업소득 기여 전망

- ① 거의 영향 없음 ② 별로 영향 없음 ③ 보통임 ④ 많아질 것임

▶ 그 구체적 이유:

7. 현재 토지면적을 기초로 한 농업직불금제에 대한 문제 인식 여부

※ 참고: 토지 중심의 농업직불제로 인해 농촌 내 빈익부 부익부 심화에 대한 비판 의견 있음

- ① 문제 없음 ② 잘 모름 ③ 문제 있음

8. (문제 있음 의견의 경우) 농업직불제의 불평등 문제 해결을 위한 방안

- ① 별다른 방법 없음(현 상태 유지) ② 농지면적 기준 직불+농촌거주 직불
- ③ 환경농업직불(기타 제외)+기본소득 ④ 농촌주민 기본소득으로 통합

▶ 그 구체적 이유:

6. 기본소득과 기타 다른 사항(예: 토지소유 및 소득)과 연계한 차등지급의 필요성

- ① 연계 필요 ② 연계 불필요 ③ 잘 모름

6-1. 구체적 연계 항목

- | | | |
|---------------------------|----------|-----------|
| ① 연령 | 필요() | 불필요() |
| ② 토지소유 면적 | 필요() | 불필요() |
| ③ 영농 여부 | 필요() | 불필요() |
| ④ 고정소득(예: 월급, 연금 등) | 필요() | 불필요() |
| ⑤ 주거지역(예: 수도권, 비수도권) | 필요() | 불필요() |
| ⑥ 주거지역(예: 도시주변, 일반농촌, 오지) | 필요() | 불필요() |

▶ 그 구체적 이유:

7. 농촌주민 기본소득 수령 시 농업보조금 포기 의향

- ① 있음 ② 없음 ③ 잘 모름

7-1. (포기 의향이 있는 경우) 구체적 포기 정도

- ① 20% 이내 ② 30% ③ 40% ④ 50% ⑤ 50% 이상

8. 농촌주민 기본소득 시범사업 실시할 경우 우선 대상지

- ① 일반 농촌지역 ② 낙후 농촌지역 ③ 친환경농업지구
④ 생태환경피해보전지역 ⑤ 오지 등 원격지역 ⑥ 기타 농촌지역

▶ 그 구체적 이유:

9. 농촌주민 기본소득제 실시 경우 예산 출처(충남도의 경우)

- ① 정부농림예산 ② 정부행정 및 복지예산
- ③ 충청도 및 각 시군 예산 ④ 사회공적기금 ⑤ 기타

10. 농촌주민 기본소득제 실시 가능성

- ① 매우 희박 ② 다소 희박
- ③ 여건에 따라 가능 ④ 가능성 높음 ⑤ 잘 모름

▶ 그 구체적 이유:

11. 끝으로 농촌주민 기본소득제 실시(시범사업 포함)를 위한 참고 의견 및 의견 사항

▶ 연구자에 대한 요구:

▶ 농업인단체 혹은 관련 기관에 대한 요구:

▶ 중앙정부 혹은 지방에 대한 요구:

☞ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. ☞

부록4. 농민기본소득 상상워크숍 결과보고서

1. 개요

- 행사명 : 농민기본소득 상상워크숍
 - * 부제 : “나(농민)에게 매월 50만원의 소득이 주어진다면?”
- 목적 : 농민에게 매월 기본소득이 주어진다고 가정했을 때 펼쳐질 미래의 모습을 아무런 제약조건 없이 마음껏 상상해 보기
- 일시 : 2015년 7월 15일 수요일 오전 10시~12시10분 (2시간10분)
- 장소 : 충남연구원 3층 세미나실(충남 공주시 금홍동101)
- 주최.주관 : 충남연구원 (농촌농업연구부)
- 진행 및 정리 : 책임연구원 강마야
- 참석대상 : 기본소득 활동가(하승수, 백희원, 주은, 성이름), 충남농업인(신지연), 충남도청(강인자), 충남연구원(박경철, 강마야, 사공정희, 최영화) 총 10명
- 진행방법 : 소설픽션 기법(희망제작소의 상상테이블 기법)
- 세부 프로그램

순서	소요시간	내용	진행자
아이스 브레이킹	25분	나는 누구인가?	강마야
키워드 공감	10분	농민기본소득의 용어 정의, 주제 이해 등	박경철
미래상상	20분	30년 후 우리가 바라는 이상적인 모습은 어떤까?	강마야
변화상상	20분	상상이 현실이 되려면 우리 삶은 어떻게 변할까?	
평가기준	20분	변화된 사회의 새로운 가치 기준을 세워볼까?	
해야할일	25분	미래를 현실로 만들기 위한 방법은 무엇일까?	
공유하기	10분	워크숍 결과를 정리하여 같이 공유합시다!	강마야
총합계	130분		

- 기타사항
 - 소설픽션은 그라민 은행의 창시자 무하마드 유누스의 제안에서 시작해서 우리나라에서 구제화된 미래상상의 방법

- 상상테이블은 누구나 함께 모여 현실의 제약사항에 얽매이지 않고 긍정적인 태도로 공동체의 미래를 상상하기 위한 소설픽션을 그려봅니다(희망제작소, 2015)
- 모든 규칙과 원칙은 있더라도 모임을 진행하면서 모두 긍정적인 태도로 임할 것

<8가지 원칙>

- ① 뒤집어서 생각하자!
- ② 언어를 함께 정의하자! : 농업인이란? 기본소득이란? 등등..
- ③ 이미 있는 것들에 얽매이지 말자!
- ④ 새로운 기획은 새로운 기준으로 평가하자!
- ⑤ 목표를 달성하는 방법은 다양하다
- ⑥ 할 수 있는 일이 아니라 해야 할 일을 하자!
- ⑦ 기술/개인보다는 관계를 상상하자!
- ⑧ 상상하기 좋은 질문(주제)을 생각하자!

2. 핵심요약

- 미래상상으로는 농민에게 주는 기본소득으로 농업생산활동에 매진하면서 소득에 얽매이지 않게 되어서 먹거리 다양화를 기대해 볼 수 있고 이것은 소비자에게 효과가 이전될 수 있음을 시사함.
 - 중요한 대목은 삶 자체에 대한 여유가 생기고 주변을 돌아볼 여유가 생기면서 개인의 건강과 행복, 만족도는 물론이고 마을이, 지역이 더욱 좋아질 것이라는 상상
 - 지금의 현실에서 해방되어 자유로운 삶을 꿈꿀 수 있다는 희망
- 변화상상으로는 개인한테 지급하는 무조건적인 기본소득이 개인의 생활보다 공동체, 지역사회를 더 변화시킬 것임을 알 수 있었음.
 - 농업생산활동에 덧붙여 자기가 하고 싶은 다른 일에 매진하게 되는 현상 발생
 - 도시로 떠났던 사람들이 다시 농촌으로 돌아오면서 예전의 모습으로 복귀 가능성
 - 사람들과의 교류와 소통이 활발해지면서 마을이, 지역이 활성화
 - 마을과 지역사회에 산업생태계가 다양화, 직업과 도전의 기회의 다양화

- 평가기준으로는 변화된 새로운 상상에 맞춰서 기존의 정형화된 기준보다 좀 더 쉽고, 다양하고, 새로운 기준들이 도출되었고 삶의 만족도 지수, 공동체 활성화, 건강한 지역사회를 나타내는 증가지표가 압도적으로 많이 나옴.
- 농촌지역에 폐교되었던 학교의 부활, 문화생활 척도, 친환경 혹은 유기농 방식의 농업생산방식 변경 등
- 미래의 모습을 실현하기 위해서 우리가 해야 할 일들은 현재의 예산에서 누수되는 지점을 발견하여 절약하는 전략과 시민사회의 감시기능 강화 전략, 현명한 세수 확보 전략, 정책홍보 활동을 지금보다 더 다양한 방식으로 표출하는 전략, 정치가 곧 우리의 삶과 생활을 지배할 수 있는 점에 비추어 좋은 정치인을 배출하는 전략 등이 도출됨

※ 마지막으로 개인소감은 지금 우리가 상상한 내용들이 작금의 현실은 그게 아니라는 역설적인 사실이 마음을 아프게 한다. 그렇기 때문에 사회를 바꾸기 위한 우리의 노력들은 쉬지 않고 계속 되어야 한다.

3. 세부내용

(0) 아이스브레이킹

- “나는 누구인가?”에 대한 질문을 참석자 스스로에게 던져보고 몇 가지 단어 혹은 문장으로 표현해 보는 시간을 가짐(자신의 직업, 성격, 하고 있는 일, 관심사항, 꿈과 미래)
- 낯설은 사람들과의 첫 대면으로 긴장한 시간들을 푸는 시간으로서 10명의 참석자들과 함께 친숙해지는 시간을 가지게 됨

(1) 키워드 공감

○ 기본소득제의 정의

- 국가(혹은 지방정부)가 모든 사회구성원에게 일정한 금액을, 정기적으로 개인에게 지급하는 제도

○ 농민기본소득제의 정의

- 국가(혹은 지방정부)가 농민에게 조건 없이 일정한 금액을, 정기적으로 농가 혹은 개별 농민에게 지급하는 제도

○ 농민기본소득의 쟁점

- 대상 : 농민인가 농촌주민인가?
- 개별방식 : 개별농민 단위로 지급할 것인가? 농가 단위로 지급할 것인가?
- 농업직불제와의 통합 문제
- 소득 및 재산(토지 포함)과의 연계 여부
- 연령과의 연계성 : 청년층 먼저 실시할 것인가? 노년층 먼저 실시할 것인가?
- 마을단위 시범사업 실시 : 일반마을을 시범사업으로 할 것인가? 조건불리 마을을 시범사업으로 할 것인가?

○ 상상할 주제

- 30년 후에 내가 만약 농민이라면 국가가 나에게 매월 50만원씩 돈을 준다면?
- 각자가 농민이 되었음을 상상하고 미래에 대한 상상, 변화된 사회에 대한 상상, 변화된 미래의 모습에 맞는 새로운 평가기준의 마련, 미래를 현실화하기 위해서 내가, 우리가 해야 할 일은 무엇인지 고민하고 키워드를 도출

(2) 미래상상

- 도출된 키워드를 재정리해보면, 크게 경제적 해방, 공동체 활동, 농업생산 활동, 사생활, 자유로운 삶 등으로 나눌 수 있었음.

- 경제적 해방 : 각종 생활비용 부담으로부터 벗어나서 당당해지고 떳떳해지는 사람이 될 수 있음을 상상함.
- 공동체 활동 : 개인생활도 중요하지만 공동체 회복을 위한 활동, 공동체 공간조성에 좀 더 많은 시간들과 비용을 기꺼이 투자하겠다는 상상함.
- 농업생산 활동 : 소득에 얽매이지 않고 농사짓고 싶은 작물을 재배, 농사가 즐거워지니 주변사람들에게 농사를 권유하게 되고 농촌에 인구가 증가하는 즐거운 삶을 상상함.
- 사생활 및 자유로운 삶 : 개인저축을 하게 되고 안정적인 삶, 노후를 영위하게 되면서 자신만의 개인시간을 활용하고 자유로운 삶을 살게 되는 것을 상상함.

[표1] 미래상상 키워드

영역(카테고리)	키워드
경제적 해방	경제적 이유로 결혼을 안 해도 되기, 경조사비 등 돈 들어갈 일에 부담을 덜 느끼기, 끼니걱정 덜하기, 병원비 걱정 덜하기, 빚을 안지기, 생계 걱정 안하기, 생활비에서 해방, 은퇴하기, 손자/손녀들에게 용돈주는 멋진 할머니 되기
공동체 활동	농민연극팀을 만들어서 연극공연 하기, 돈이 없으면 친구를 못나는 경우가 있기에 친구들 만나고 어울리는데 사용하기, 마을 사람과 여행가기, 마을 종자돈 모으기, 마을기금 마련, 마을도서관과 카페만들기, 사람을 모아 작은 극장만들기, 식가공품을 만들기(술, 수제~), 십시일반 이웃돕기, 지인초대하기, 학교 만들기, 협동조합 시네마파크 만들기
농업생산 활동	공동으로 밭에서 농산물 재배하기, 공장부지 대신 농토 증가, 귀농권유, 농민 증가, 농민사위 맞이하기, 농사가 잘되든 못되는 불안하지 않기, 농자재 구입, 농지구입, 다양한 농작물을 재배하기, 무이자예금을 해서 어려운 사람이 돈을 쓸 수 있게 하기, 아들과 함께 농사짓기, 좋아하는 농작물 심기, 주4일만 농사일하기, 형제에게도 농민 권유하기, 후계세대를 양성하는 강사로 활동하기
사생활	개인 저금 더 하기, 공간을(집을) 가꾸기, 빚을 갚기, 애들 용돈 더 주기, 여행하기, 저축하기, 집 가꾸기, 집수리 및 황토방 만들기, 책을 더 사기
자유로운 삶	노년기 치매예방을 위해서 배우고 싶은 것을 배우는데 사용하기, 매달 정기적으로 돈이 들어오므로 농한기에는 쉬기, 여행가기, 일부를 모아서 문화향유 활동에 사용하기, 자유로운 가족의 구성, 플라잉요가로 건강을 유지하는 할머니 되기



(3) 변화상상

- 도출된 키워드를 재정리해보면, 크게 경제적 안정, 공동체 활동, 농업생산 활동, 심적 안정, 지역사회 변화 등으로 나눌 수 있었음
 - 경제적 안정 : 노후생활의 안정화, 먹거리의 다양화, 여유로운 삶, 직업의 다양화 등 상상함
 - 공동체 활동 : 건강한 환경조성, 농민공동체의 활성화, 사람들과 더 많은 소통과 교류 횟수의 증가, 좀 더 나은 문화조성 등을 상상함.
 - 농업생산 활동 : 농업관련 산업의 발달, 식량주권 확보, 식량자급률 향상, 농업인의 다양한 공동체 활동에 참가 등을 상상함
 - 심적 안정 : 농업인의 자긍심과 자부심 향상, 스트레스가 줄어들어 건강이 좋아지고 삶에 대한 만족도와 행복감이 증가, 자생력이 증가할 것으로 상상함
 - 지역사회 변화 : 고령화 문제가 해결되고 농업교육의 변화, 도농격차 해소, 빈곤해소, 지역 균형발전 등이 될 것으로 상상함

[표2] 변화상상 키워드

영역(카테고리)	키워드
경제적 안정	공무원(예산) 눈치 안 보게 된다, 공부나 독서할 시간이 많아진다, 노후가 든든하다, 노후가 안정된다, 농한기에 긴 휴가를 간다, 다양한 도전을 하게 된다, 당당한 부모가 된다, 더 잘 떠나게 된다, 먹거리가 다양해지게 된다, 소모품을 덜 소비하게 된다, 여행을 많이 간다, 자식 앞에 떳떳해진다, 잘 먹고 잘 자게 된다, 직업이 다양해진다, 피부가 좋아지게 된다.
공동체 활동	건강한 환경이 된다, 경조사 참여에 더욱 적극적으로 된다, 농민공동체 활성화된다, 농촌 간 교류가 활발해진다, 농촌사회에 청년들이 증가하게 된다, 더 많이 나눈다(재화, 지식, 서비스), 마을내 공유이용 시설이 늘어난다, 사람들과 더 잘 만나게 된다, 세대간의 소통 활발해진다, 술과 음식이 다양해진다, 좀 더 평등하고 개방적인 문화가 생긴다, 지인들과 자주 만난다, 회의가 많아진다
농업생산 활동	공장식 축사가 줄어든다, 농민들이 도시빈민들을 돕기 위한 다양한 공동체 활동을 하게 된다, 농업과 관련된 산업이 발달하게 된다, 농업인구 증가로 우리나라 식량자급률 70% 이상 달성된다, 식량주권의 확보가 가능해진다, 자급률 향상된다.
심적 안정	가족 다 놀시간이 많아진다, 고독사가 감소한다, 내 논에 물을 안 대줘도 화를 안 낸다, 농민의 자긍심이 높아진다, 마음의 안정화가 된다, 만족도 증가하게 된다, 불안하지 않다, 사람들과 얼굴 붉히는 일이 없어진다, 사람들이 건강해진다, 상대적으로 행복해진다, 스트레스가 줄어든다, 심리적 건강을 회복할 수 있다, 여유로운 삶을 살게 된다, 우울증 치유하게 된다, 자부심을 갖고 유기농 농사를 짓는 사람이 늘어난다, 자생력이 증가한다, 짜증내는 일이 줄어든다, 한이 없어진다.
지역사회 변화	고령화문제가 자체적으로 일부 해소된다, 고부가가치산업위주의 개발중심주의적 마인드가 줄어든다, 노인이 없다, 농가주택이 부족해진다, 농고, 농업대학이 부활한다, 농사증가로 환경이 좋아진다(환경개선, 대기오염감소, CO2감소), 도농(문화, 경제)격차 감소, 빈곤이 해소된다, 수도권집중화가 해소된다, 지역균형발전이 된다, 초중고에서 농사과목 교육하게 된다.
기타	자생력이 저하된다, 중산층이 감소하여 양극화된다.

(4) 평가기준

- 도출된 키워드를 재정리해보면, 크게 개인지표, 경제지표, 공동체지표, 사회지표, 환경지표 등으로 구분하고 다시 증가지표와 감소지표로 나눌 수 있음.
 - 개인 지표 : 건강한 삶, 문화생활, 여행, 영화, 음악, 자립자족, 취미활동, 행복응답률 증가
 - 경제 지표 : 식량자급율, 농가부채, 곡물생산비중과 축산생산비중, 외식횟수, 지역경제활성화, 마을상업시설, 차량 수 증가, 서비스업체 증가, 토지거래량 등
 - 공동체 지표 : 모임 수, 공동의식률, 공동농업생산 활동, 농촌의 공동체 공간 시설, 마을축제 및 마을잔치, 마을사업 참여율, 교통량, 학교 수 등
 - 사회 지표 : 가족구성원 및 인구구성비율, 인구유입, 폐교 부활, 실업률, 이농률, 대학진학률, 자살률, 직업선택도, 평균수명기간 등
 - 환경 지표 : 비료농약살포, 농산물 개수, 텃밭개수, 친환경농산물 생산량 등

[표3] 평가기준 중 증가와 감소지표

증가지표 ↑	감소지표 ↓
60-70년대 농촌모습 복원(마을별 학교) 가족구성원 다양화, 가족구성원수 건강한 삶, 계모임수 곡물과 식량자급률 향상 공동농업생산활동 (두레, 품앗이) 공동의식률 농업생산 중 곡물생산비중 향상 농지소유의 변화 : 공동소유 농촌 인구 , 1960년대 수준으로 복귀 농촌의 도서관 수, 농촌의 문화공간 수 농촌의 폐교의 재부활, 다문화가정 다양한 주거형태의 출현(주택건설 상승) 도농교류 횟수 마을내 주민자치 및 민주주의 지표 활성화 마을사업 참여율, 마을잔치 횟수, 마을축제 개최 횟수 마을회관 방문노인 수, 마을회관 수 문 닫았던 학교 운영재개 활발, 문화생활 시간 물품의 교역량 변화율, 사람들과 전화 횟수 살면서 웃음 횟수, 술 소비량 시군별 산부인과 개설 시군별 식량자급 위원회 개설 및 운영	농가부채 농업생산 중 축산생산비중 농촌노인자살률 대학진학률 병원 진료일수/방문일수 비료.농약.제초제살포 스트레스 지수 실업률, 이농률 이주여성, 이주농업노동자 자살률 청년회 가입연령 하향 조정 (예전 40세, 현재 60세)

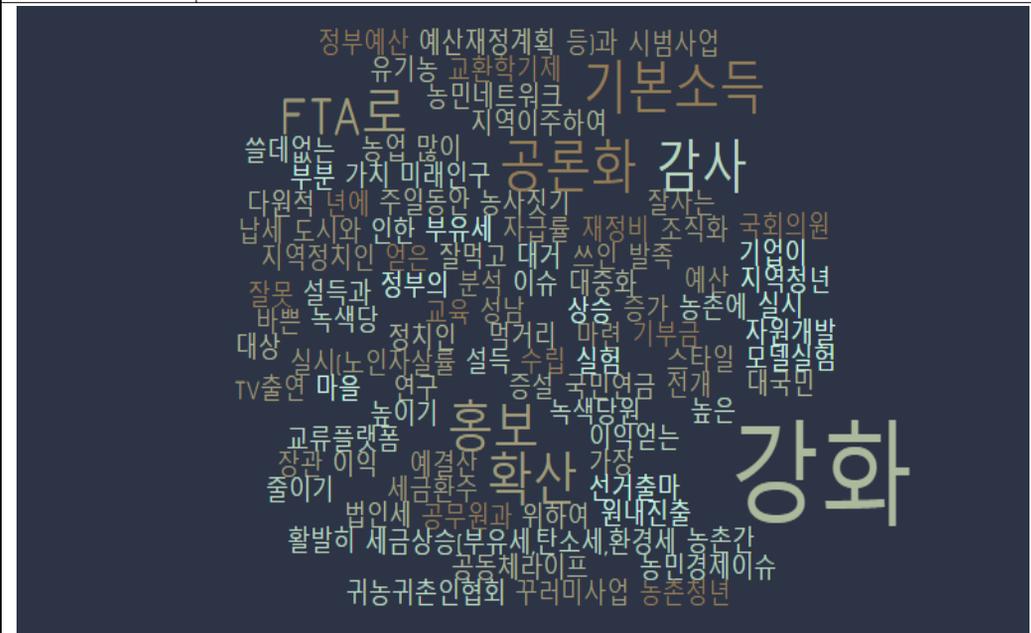
여행 횟수, 연중 영화관람 시간 외식 횟수, 우리가 먹는 농산물 개수 유기농 농산물과 문화행사 마을마켓 활성화(코벤트 가든) 음악듣기, 인구, 인구유입 인구 1만 명 당 극장 1개 이상 인구의 교통량 변화율, 자립자족적인 삶 장수마을, 지역경제 활성화 지역 내 마을상업시설, 지역 내 서비스업체(치킨집,호프,카페,피부관리숍,네일,여행사 등) 직업다양성 지표, 직업선호도 1위 농민 차 종류나 차량 수, 청년귀농자 수 청년농민 활성화, 청년인구, 초등학교 수 출산율, 취미활동시간, 친환경 유기농 농사 친환경농산물 생산량, 텃밭 개수, 토지거래량 평균수명 기간, 학교 수 행복하냐는 질문에 행복하다는 응답률	
--	--

[표4] 평가기준 키워드

영역(카테고리)	키워드
개인 지표	건강한 삶 증가, 다양한 주거형태의 출현(주택건설 상승), 문화생활 시간, 문화생활 증가, 살면서 웃음횟수 증가, 스트레스 지수 하락, 여행횟수, 연중 영화관람시간, 음악듣기 증가, 자립자족적인 삶, 직업다양성 지표 증가, 취미활동시간 증가, 행복하냐는 질문에 행복하다는 응답율의 증가
경제 지표	곡물과 식량자급률 향상, 농가부채 저감, 농민부채 감소, 농업생산 중 곡물생산비중 향상, 농업생산 중 축산생산비중 저하, 농지소유의 변화 : 공동소유 증가, 술소비량 증가, 외식회수 증가, 지역경제 활성화, 지역내 마을상업시설 증가, 지역내 서비스업체 증가(치킨집,호프,카페,피부관리숍,네일샵,여행사 등), 차종류나 차량수 증가, 토지거래량 증가
공동체 지표	계모임수 증가, 공동농업생산활동 증가(두레,품앗이), 공동의식을 증가, 농촌의 도서관 수 증가, 농촌의 문화공간 수 증가, 다문화가정 증가, 마을내 주민자치 및 민주주의 지표 활성화, 마을사업 참여율 증가, 마을잔치 횟수 증가, 마을축제 개최 횟수, 마을회관 방문노인 수 증가, 마을회관 수 증가, 물품의 교역량 변화율 증가, 사람들에게 전화거는 회수 증가, 유기농 농산물과 문화행사 마켓 활성화(코벤트 가든), 인구 1만 명당 극장 1개 이상, 인구의 교통량 변화율 증가, 장수마을 증가, 청년회 가입연령 하향 조정(예전 40세, 현재 60세), 학교 수 증가
사회 지표	60-70년대 농촌모습 복원(마을별 학교), 가족구성원 다양화, 가족구성원 수 증가, 농촌노인자살률 감소, 농촌의 폐교의 재부활, 농촌지자체의 인구가 1960년대 수준으로 복귀, 대학진학률 감소, 도농교류 횟수 증가, 문 닫았던 학교 운영재개, 병원 진료일수/방문일수, 시군별 산부인과 개설, 시군별 식량자급 위원회 개설 및 운영, 실업률 감소, 이농률 감소, 이주여성, 이주농업노동자의 감소, 인구 증가, 인구유입 증가, 자살률 감소, 직업선호도 1위 농민, 청년귀농숫자 증가율, 청년농민 활성화, 청년인구 증가, 초등학교 수 증가, 출산율 증가, 평균수명기간 증가

[표5] 해야할일 키워드

영역(카테고리)	키워드
시범사업	시범사업 실시(노인자살률 높은 마을 대상)
예산세수 확보	FTA로 얻는 이익 부분 환수제도 마련, FTA로 인해 기업이 얻은 이익을 농촌에 환원(무역이득공유제), 국민연금 상승, 기부금 강요, 법인세 강화, 부유세 증설, 세금상승(부유세,탄소세,환경세 등)과 납세 증가, 세수 확대를 위하여 미래인구 확보(출산율 높이기), 쓸데없는 예산에 대한 감사 강화, 예산재정계획 재정비 및 수립, 자원개발, 토건으로 잘못 쓰인 세금환수, 정부예산의 감시(토건예산 줄이기), 정부의 예결산 감사 강화
정책홍보 활동	TV출연, 국회의원, 장관을 1년에 가장 바쁜 2주일동안 농사짓기 체험, 귀농귀촌인협회 등 조직화, 기본소득 농민네트워크 발족, 기본소득에 대한 홍보활동 강화, 꾸러미사업 활발히 전개, 농민경제이슈 공론화, 농촌 청년 공동체라이프 스타일 대중화, 다원적 가치에 대한 대국민 홍보 교육, 도시와 농촌 간 교류플랫폼 만들기, 먹거리 자급률 이슈 공론화, 연구들을 많이 해서 확산하는 활동, 유기농 친환경농사 농업의 확대, 잘 먹고 잘사는 실험활동, 캠페인을 통한 홍보활동 학교 간 교환학기제 실시, 해외동향 분석
정치.정당 활동	공무원과 정치인 설득, 녹색당 원내진출, 성남 청년배당지지, 지역정치인 설득과 모델실험 확산, 지역청년 지원, 청년 녹색당원 대거 지역이주 하여 선거출마, 투표(선거) 잘하기



(6) 공유하기 (※ 사진자료로 대체)



워크숍 전경1



워크숍 전경2



워크숍 전경3



워크숍 전경4



워크숍 전경5



워크숍 전경6

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 박경철 충남연구원 책임연구원

공동연구 · 강마야 충남연구원 책임연구원

전략연구 2015-07 · 충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구

글쓴이 · 박경철, 강마야

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2015년 8월 31일 / 발행 · 2015년 8월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1206(농촌·농업연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1219

ISBN · 978-89-6124-300-1 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.