

충남리포트 제228호

ChungNam Report

2016. 6. 30.

농민기본소득제, 충남도 농촌마을에서 실험하자

박 경 철 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원, kcpark@cni.re.kr
강 마 야 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원, kmaya@cni.re.kr

본 글은 전 세계적으로 불평등과 양극화의 심화에 따라 선택적 복지의 대안으로 제시되고 있는 기본소득제의 개념, 사례분석, 심층 인터뷰조사 등을 통해 과소·고령화로 어려움을 겪고 있는 충남도 농촌에 농민기본소득제 도입을 위한 시범사업 실시를 제안함

CONTENTS

〈요약〉

1. 기본소득 개념과 동향
2. 농민기본소득 논의 배경 및 필요성
3. 농민기본소득제에 대한 심층 인터뷰 조사
4. 정책 제언

요약

- 기본소득(basic income)은 사회구성원 모두에게 조건 없이 일정한 금액을 정기적으로 보장하는 제도로 최근 들어 대안적 복지모델로 부상하고 있음
 - 현재 전 세계적으로 미국의 알래스카 주에서 영구배당 형식으로 기본소득제를 실시하고 있고, 핀란드, 네덜란드 등에서는 이 제도의 도입을 타진하고 있으며, 최근 스위스는 국민투표를 실시했으나 부결됨
- 우리나라에서도 양극화와 빈부격차 해소를 위해 기본소득 도입에 관한 논의가 있지만 특히 농민기본소득 도입이 우선 필요
 - 농업·농촌은 개방 농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득과 인구 감소라는 이중의 어려움을 겪고 있음
 - 특히, 농가소득보장의 일환으로 실시되고 있는 농업직불제는 대농에게 유리하기 때문에 농민의 대다수인 중소농과 농촌공동체 유지를 위해서는 기본소득 개념의 소득보장제의 도입 필요
- 따라서 본 연구에서는 충남도 농민기본소득제 시범사업 실시를 위해 다음과 같이 4가지 사항을 제안함
 - 첫째, 충남도에서 농민기본소득 시범사업을 실시할 경우 예산과 공간적, 경험적 한계가 있기 때문에 우선 몇 개의 일반 마을과 특수마을(한계마을, 생태보전마을 등)을 설정해 시범사업을 실시
 - 둘째, 충남도 농민기본소득제 시범실시에 소요되는 예산은 충남도 자체 3농혁신특화사업비 등을 활용해 실시
 - 셋째, 시범사업 결과 분석을 통해 정책효과가 분명할 경우 이를 대외적으로 점점 확대
 - 마지막으로 충남도 차원의 농민기본소득제 시범 실시가 단기간 내 실시가 어려울 경우 현재 충남도가 역점 추진 중인 농업직불금 제도 개선사업과 연계 추진

기본소득의 개념과 동향 ◀

01

- 기본소득제(basic income guarantee)란 사회구성원 모두에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 정기적으로 지급하는 제도임
 - 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 함
- 기본소득은 기본적으로 노동과 연계된 임금체계를 극복해 모든 인간에게 존엄과 자유를 보장한다는 이념으로 크게 보편성, 개별성, 무조건성 등 3가지 특성을 지님(강남훈, 2014)
 - 여기서 보편성은 부자에게도 준다, 개별성은 개인별로 준다, 무조건성은 노동할 것을 요구하지 않음을 뜻함. 또한 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지 조건을 충족시키면 부분적인 기본소득으로 봄. 예를 들어, 박근혜 대통령의 대선공약이었던 노인기초노령연금도 여기에 해당됨
- 최근 들어 양극화와 불평등 문제가 전 세계적인 화두로 등장하면서 자본주의와 사회주의를 넘어선 새로운 사회모델로써 기본소득제가 주목을 받고 있고 현재 국가 혹은 지역 차원에서 다양한 논의가 진행되고 있음
 - 예를 들어, 미국(알래스카주), 나미비아, 브라질(기본소득법 통과 그러나 미시행), 스위스(기본소득제 도입 국민투표 청원 부결), 핀란드, 뉴질랜드, 네덜란드 등에서 기본소득제를 도입했거나 논의가 한창 진행되고 있으며, 우리나라의 성남시와 서울시에서도 한정적 이긴 하지만 기본소득 개념의 청년수당을 지급하고 있음
 - 최근 우리나라 국회입법조사처도 “기본소득 도입 논의 및 시사점”에서 핀란드, 네덜란드,

스위스, 영국 등 해외 기본소득제 논의를 검토한 후 우리나라도 기술발달에 따른 구조적인 일자리 감소에 대응할 수 있는 방안 중 하나로 기본소득에 대한 논의를 시작할 시점이라고 명시함(김은표, 2016)

● 기본소득이 전 세계적으로 주목을 받고 있는 이유는 다음과 같음

- 첫째, 현재 자본주의 국가에서 일반인이 겪는 노동의 불안 때문임. 물론 국가나 사업단위에서 어느 정도 사회보장제도를 통해 안전장치를 마련하지만 그 효과는 미미할 뿐만 아니라 급격히 변화되는 사회에서 그 보장력 또한 큰 힘을 발휘하지 못함. 특히 자동화 기술의 발달로 인한 노동력 감소에 대비하기 위해서는 기본소득이 가장 큰 대안으로 부각되고 있음
- 둘째, 저소득층, 사회적 약자, 소수자 등에 대한 인권 차원의 접근임. 이미 무수히 많은 인권헌장과 헌법과 같은 법전에도 명시하고 있듯이 모든 사람은 인간답게 품위를 유지할 권리가 있음
- 셋째, 토지와 자연자원의 사적 점유에 대한 문제 제기임. 토지 및 자연자원(석유 등 지하자원 등)은 공유자산의 성격이 강하기 때문에 이를 많이 소유한 사람에게 세금을 높게 부과해 저소득층을 지원하는 목소리가 높아지고 있음. 미국의 알래스카 주에서 현재 실시되고 있는 시민배당이 여기에 해당됨

농민기본소득제 논의 배경 및

필요성 ◀

02

- 국내외적으로 기본소득에 대한 논의가 활발히 진행되는 가운데 최근 기본소득제를 농민, 혹은 농촌주민에게 먼저 도입하자는 주장들이 제기되고 있음. 이러한 배경에는 다음과 같은 배경이 있음
- 첫째, 계속되는 농산물 시장개방으로 인해 농촌은 농가소득과 인구 감소로 인해 위기에 내몰리고 있어 농가소득 보장에 대한 특단의 대책이 필요
 - 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락함. 2014년에는 61.5%로 다소 회복한 상태이긴 하지만 그 격차는 여전히 심각한 상태임
 - 또한 농업인과 농촌은 농산물에 대한 시장개방 확대로 농촌인구는 갈수록 줄어들어 현재 농촌은 초고령사회로 진입한 상태임. 이러한 추세가 지속된다면 농촌사회 전반이 붕괴될 수도 있다는 위기감이 있어 획기적 정책전환이 요구되고 있음
- 둘째, 현재 정부가 농업인의 소득안정으로 실시하고 있는 농업직불제가 농업인의 실질적인 소득 향상과는 상당한 괴리가 존재하기 때문에 이를 보완한 제도 마련 필요
 - 예를 들어, 2010년 농림어업총조사 기준 상위 11.4%의 쌀농가가 전국 논면적의 58.2%를 경작함. 즉, 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아가고 있는 실정임. 그리고 전체 농가소득 가운데 직불금은 약 2.7%(2013년 기준)로 매우 미미한 상태임
 - 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 있음
 - 또한 농촌의 소득개발 차원으로 이뤄지고 있는 다양한 농촌개발사업도 결국 농촌의 고령

화와 역량 부족으로 한계에 부딪히면서 농가소득 증대에는 한계에 다다른 상태임. 이 때문에 농민기본소득과 같은 새로운 방식의 농민소득 보전이 요구되고 있음

● 셋째, 농업과 농촌의 다원적 기능에 대한 보상체계 마련 필요

- 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 밝힘
- 그 중에서 환경보전 기능의 경제적 가치만도 67.7조에 달하는 것으로 밝힘. 구체적으로 보면, 논·농지의 홍수조절 효과가 댐 20개의 효과를 가지고 있고, 논·농지의 대기정화 효과는 1ha당 이산화탄소 22톤 흡수, 산소 16톤 방출 효과가 있다고 밝힘
- 그 외 전통문화의 보전과 전승, 아름다운 경관 가치를 더하면 농업과 농촌의 가치는 기하급수적으로 늘어나기 때문에 이러한 다원적 가치에 대한 적절한 보상장치의 필요성이 제기되고 있음
- 최근 전국농민회총연맹은 농업과 농촌의 다원적 기능에 대해 보상하고 위기에 처한 농업과 농촌의 어려움을 타개하기 위한 대안으로 정부가 농가당 월 20만 원의 '생태 농촌 보존을 위한 농민수당(약칭 농민수당) 지급'을 요구하기도 했음(농어민신문, 2016년 3월 18일자)

농민기본소득제에 대한 심층 인터뷰조사 ◀

03

1. 심층 인터뷰조사 개요

- 충남형 농민기본소득제 도입을 위한 실행모델을 개발하기 위해 본 연구에 충남도 내외 농업관련 종사자들을 대상으로 심층 인터뷰조사 실시
 - 대상: 일반 농업인, 농민단체 관계자, 연구자, 농업관련 공무원 등 11명
 - 기간: 2015년 4월~7월
 - 내용: 농가소득에 대한 인식, 기본소득에 대한 인지 정도, 농민기본소득제 필요성 및 요구 조건 등
 - 방법: 인터뷰는 현장에서 개별적으로 이뤄졌고 경우에 따라서는 그룹 인터뷰 실시

2. 조사 결과

- 농민기본소득이 필요한 가장 큰 이유는 농업인과 농촌주민의 공익적 역할에 대한 보상 차원이라는 응답이 가장 많음
 - 농촌주민에게 기본소득이 필요하다면 그 이유는 무엇인지에 대해 응답자 가운데 7명은 농업인과 농촌주민의 역할, 특히 농업의 공익적 기능에 대한 보상 차원이라고 응답함
 - 두 번째로 많은 응답은 농업소득의 불안정성 때문이라고 응답함

[표 1] 농민기본소득의 필요성 이유

항목	빈도	이유
① 도농 소득격차 심화		-
② 농업소득의 불안정	3명	- 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	- 김영삼 정부 이래 대다수의 국민과 도시민, 기업인들이 정부보조금에 대한 비판적 눈초리를 바로잡고 농업인의 역할과 공익적 기능을 제고해야 한다고 생각함. - 지속가능한 농업농촌을 위한 최소한의 조치 - 농업-사회적 그림자 노동, 농촌-양의 외부효과 - 먹거리 자급과 농업의 공익적 기능 기반 구축 - 농업의 다원적 기능에 대한 농가 소득 보장 - 국가의 식량주권을 지키는 지킴이
⑤ 귀농인 등 신규 인력 유인	-	-

- 농촌지역에서 기본소득이 필요한 경우 그 대상은 ‘개별 농업인’이라는 응답이 많았음
 - 다음으로 3명의 응답자가 ‘농촌주민 전체’라고 응답했고, 2명은 ‘개별 농가’라고 응답함

[표 2] 기본소득 필요시 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

- 농민기본소득제의 적당한 금액은 농가당 매월 30~80만 원 수준으로 다양함
 - 만약 농민기본소득제가 실시된다면 그 금액은 얼마가 적정할 것인지에 대해 농업인 개인별 지급할 경우에는 매월 30만 원 정도, 30~50만 원, 50~80만 원이 각각 3명으로 같았음
 - 농가별로 지급할 경우에는 30~50만 원이 적합하다는 응답이 많았음

[표 3] 농민기본소득 월 수령 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

- 만약 농촌지역에서 농민기본소득제 시범사업을 실시한다면 그 우선 대상지는 어디가 좋을 것인지에 대한 질문에 응답자의 절반 이상이 ‘일반 농촌지역’이라고 응답함
 - 시범사업을 특별한 지역부터 실시하는 것은 바람직하지 않기 때문임

[표 4] 농민기본소득제 시범사업 우선 대상지 및 이유

대상 지역	빈도	이유
① 일반 농촌지역	6명	- 보편성을 확보하기 위한. - 보편적이고 일반적인 곳을 우선 대상으로 실시해야 함. - 일반적 모델이 필요하다고 판단함.
② 낙후 농촌지역	-	-
③ 친환경농업지구	2명	- 농업의 공익적 기능을 수행
④ 생태환경피해보전지역	1명	-
⑤ 오지 등 원격지역	2명	-

- 농민기본소득의 재원으로는 정부행정 및 복지예산을 가장 많이 꼽음
 - 만약 충남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우 그 예산 출처는 어디가 좋을지에 대한 질문에, 응답자의 6명은 정부행정 및 복지예산을 꼽았고 다음으로 5명은 정부의 농림예산을 꼽음

[표 5] 농민기본소득의 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	-

- 농민기본소득제의 실현 가능성에 대한 질문에 10중 7명은 ‘여건에 따라 가능하다’고 응답함

- 정치 여건의 변화에 따라 실현 가능성이 달라질 것이라고 판단함

[표 6] 농민기본소득제 실현 가능성 평가

항목	빈도	이유
① 매우 희박	1명	- 세입조정의 어려움 때문
② 다소 희박	1명	-
③ 여건에 따라 가능	7명	- 정권의 성격이나 정책기조에 따라 가능할 수 있음 - 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	- 사회적 합의가 된다면 곧 실행될 것임.
⑤ 잘 모름	-	-

- 현재 우리나라에서 농민기본소득제가 아직 실시되지 않는 상황에서 충남도가 농민기본소득제 도입을 위해 자체적으로 규정을 만들고 예산을 책정해 실시하는 데는 많은 한계가 있을 것임
- 따라서 본 연구에서는 충남도가 농민기본소득제 실시 여부를 떠나 우선적으로 시범사업을 통해 그 성과를 정확히 파악하고 긍정과 부정적 평가 결과에 따라 확대 및 중지할 것을 제안함
- 앞선 문헌 연구와 설문 및 현장조사 결과를 토대로 충남도 차원의 농민기본소득제 시범사업 실시의 기본 방향을 다음과 같이 제시함
 - 첫째, 사업 명칭은 “충남형 농민기본소득제 시범사업”으로 함. 다만, 농민(농업인)의 범위를 <농어업·농어촌 및 식품산업기본법>에 규정한 농업인으로 한정하지 않고 고령의 은퇴농과 특별한 소득이 없는 소규모 자작농도 포함함
 - 둘째, 농민기본소득 시범사업 실시는 비교 가능한 마을을 설정하고 시범사업을 실시한 후 이들 마을 간 결과를 비교분석해 그 성과와 한계를 면밀히 분석함
 - 셋째, 충남도에서 농민기본소득 시범사업을 실시할 경우 예산과 공간적, 경험적 한계가 있기 때문에 우선 몇 개의 일반 마을과 특수마을(한계마을, 생태환경보전마을, 생태환경피해마을 등)을 설정해 시범사업을 실시함
 - 넷째, 시범사업 결과 분석을 통해 정책효과가 분명할 경우 이를 대외적으로 점점 확대함. 만약 충남도 차원에서 성공적인 모델이 만들어진다면 이를 중앙정부에도 건의해 전국적 차원의 확대를 강구함
 - 다섯째, 충남도 농민기본소득제 시범실시의 예산은 충남도 자체 3농혁신특화사업비 등을

준용하고 시범사업의 효과가 분명할 경우 이를 점점 확대해 나감

- 마지막으로 충남도 차원의 농민기본소득제 시범 실시가 단기간 내에 실시가 어려울 경우에는 현재 충남도가 역점사업 추진 중인 농업직불금제도 개선사업에 농민기본소득제 개념을 접목해 실행하는 것도 좋은 대안이라고 판단됨

박 경 철 책임연구원

충남연구원 농촌농업연구부

041-840-1206, kcpark@cni.re.kr

* 본 연구는 충남연구원 전략과제 “충남형 농촌주민기본소득제 도입 방안 연구(2015)”를 요약 및 재구성한 것임

◆ 참고 자료 ◆

- 강남훈. 2014a. “모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 ‘기본소득’”, 『계간 민주』 10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
- 강남훈, 광노완 등. 2014. 기본소득의 쟁점과 대안사회. 고양: 박종철출판사.
- 강마야 등. 2014. 농업직불금 제도개선 방안. 충청남도.
- 김성훈. “농가에 기본소득을!”. 프레시안 2015년 1월 8일자 보도.
- 김은표. 2016. 기본소득 도입 논의 및 시사점. 국회입법조사처 <이슈와 논점>제1148호.
- 남기엽. “농업·농촌·농민에게 선포하는 희년, ‘농민기본소득’”. 토지+자유연구소 홈페이지 2015년 1월 16일 게재문.
- 박정철. 2013. “충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언”. 충남발전연구원 『정책포커스』 제38호: 1-7.
- 변현단. 2014. 농민에게 월급을!: 갑오년에 생각하는 새로운 농민혁명. 『녹색평론』 통권 제134권 (3/4월호): 164-176.
- 장경호. 2015. 농가소득 문제의 실태진단. <너름>제202권 이슈보고서. 농업농민정책연구소 너름.
- 정기석. 2014. 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로. 충남발전연구원.(미간행)
- 최광운. 2010. 모두에게 기본소득을: 21세기 지구를 뒤흔들 희망 프로젝트. 서울: 박종철출판사.
- 추이즈위안, 김진공 옮김. 2014. 프티부르주아 사회주의 선언. 파주: 돌베개.
- 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.

충남리포트(2016년도)

구분	제 목	집필자	발행일
2016-01	행복한 성장을 위한 꿈과 도전, 충남경제비전 2030	강현수 외 2명	2016.01.04
2016-02	공공부문 개혁 요구와 충남에 대한 시사점	김대호	2016.01.07
2016-03	민주주의 패스पोर्ट를 통한 로컬거버넌스 구축 방안	김욱 외	2016.01.14
2016-04	금강 중하류의 물 환경 특성과 큰빛이끼벌레 서식에 따른 대응방안	정종관	2016.01.20
2016-05	충청남도 제조업 개별입지 관리방안	오용준	2016.01.28
2016-06	충청남도 지역사회복지협의체 활성화 방안	김용현	2016.02.04
2016-07	우리나라 공무원 인사제도 혁신 방안	윤태범	2016.02.12
2016-08	충청남도 지역경제 생산성의 특징과 정책 과제	이종윤 · 임재영	2016.02.17
2016-09	충청남도 서해안 지역의 발전방향과 추진과제	한상욱 · 임형빈	2016.02.19
2016-10	지역에너지 전환과 충남의 에너지정책 방향	여형범	2016.02.24
2016-11	충남 기초공간데이터 구축을 통한 자연마을 과소고령 실태 분석	윤정미	2016.03.03
2016-12	충남 상생산업단지 정책의 성공전략과 추진과제	장수명 외 2명	2016.03.10
2016-13	충남 경제생태계 활성화를 위한 중간지원조직 정책지원 방안	김태연 외 2명	2016.03.17
2016-14	충남도 에너지 정제저장시설 입지지역 지원방안	이민정	2016.03.23
2016-15	충남 중대형 이차전지 산업생태계 현황과 발전전략	홍원표	2016.03.30
2016-16	충남형 지방재정 확충 방안	안연환 외 2명	2016.04.06
2016-17	충남 포괄적 도민안보체제 구축 방향과 과제	김창수	2016.04.14
2016-18	충남 사업장 폐기물 발생 현황과 매립지 갈등 대응 방향	장용철	2016.04.21
2016-19	충남 어촌 · 어항의 공공디자인 적용 방안	이충훈	2016.04.28
2016-20	충남 지역행복생활권 실태분석과 추진 방향	임형빈 · 한상욱	2016.05.06
2016-21	클라우드 컴퓨팅을 활용한 충남 버스 교통정보체계 구축 방안	김원철 · 정민영	2016.05.12
2016-22	충남 소규모 농공단지 활성화 대책이 필요하다	이관률	2016.05.19
2016-23	충남형 경로당 활성화와 노인 복지	김필두 · 윤준희	2016.05.27
2016-23	충남 폐염전·폐양어장 생태복원과 활용방안	장동호 · 이상진	2016.06.02
2016-24	2040년 충청남도 사군 인구추계와 정책과제	심재헌	2016.06.08
2016-25	체계적 환경보건정책 수립을 위한 충남형 환경보건 DB 구축 필요	명형남	2016.06.17
2016-26	충남 교통SOC 현황과 정책방향 -도로, 철도 분야를 중심으로-	김형철 · 장준용	2016.06.22

▣ 충남연구원 홈페이지(www.cni.re.kr)에서 쉽게 볼 수 있으며, 인용시 출처를 정확히 밝혀주세요!

▣ 본 연구보고서는 충남연구원의 자체보고서로 발간된 것이며, 충남도의 공식입장과 다를 수 있습니다.