

## 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발

정기석 연구소장

마을연구소



## - 요약 -

■ "자본주의 체제는 합리적 농업과는 역방향으로 진행되는 것이고, 합리적 농업은 자본주의 체제와는 양립불가능(설령 자본주의 체제가 농업에 있어서 기술발전을 촉진시켰다고 해도)하다. 합리적인 농업에 필요한 것은 자기 자신을 위해 받을 경작하는 소규모 농민 또는 연합한 생산자들을 관리해 가는 것이다."

가라타니 고진은 <세계공화국으로>에서 마르크스의 <자본론>을 인용, '자본주의적 농업'을 극복하는 '합리적인 농업'의 길을 이렇게 제시한다. 여기서 말하는 '합리적 농업'은 오늘날 무한경쟁의 자본주의적 상업농, 기업농의 방식으로는 가능하지 않을 것이다. 농업이 국가기간산업 대접을 받고, 농민은 공익농민 대우를 받아야 비로소 가능할 것이다. '공익농민 기본소득' 정도의 근본적인 정부의 지원이 전제되어야 '합리적인 농업'은 가능하다.

■ 기본소득제를 단기에, 일시에, 혁명적으로 단행하기는 어려울 것이다. 사회적 합의를 통한 제도의 발효와 숙성 작업이 선행되어야 한다. 일단 1단계에서 1안으로는 청장년 10만명에게 5년 이상 1,500천원씩 월급을 지급하는 '청년 공익영농요원제'로 시작한다. 아울러 1안과는 독립적으로, 또는 병행하는 2안으로 특정 지역단위(광역 또는 기초지자체)에서 일종의 시범사업으로 시행할 필요가 있다. 지역단위 마다 수만명 범위에서 수천억원 규모의 예산이 필요할 것이다.

■ 2단계에서는 소득별, 연령별 특정집단을 대상으로 부분적 기본소득제 방식의 '기초생활연금제'를 도입한다.. 1안으로 소득인정액 하위 30%의 약 90만명의 농민에게 월 500천원씩을 지급하는 '영세농민 기초생활연금제'도 시행한다. 65세 이상의 농민에게 지급하는 '고령농 기초생활연금제도'도 2안으로 고려해볼 수 있다. 각각 90만명을 대상으로, 50만원씩 지급한다면 연간 예산 5조4천억원이 소요된다.

■ 본격적인 '공익농민 기본소득제'는 3단계에서 도입한다. 국가단위로 확장해 모든 농민을 수혜 대상으로 하는 것이다. 2013년말 기준으로 보면 약 3백만명의 농민에게 월 50만원씩 무조건, 무기한 지급한다. 소요되는 연간 예산은 18조원 정도로 농림수산식품분야 총지출 연간 예산액과 근사한 규모다.

■ 정책지원 제도의 성패는 재원의 조달이 관건이다. 연간 13조원 이상의 기존 농업·농촌분야 예산의 재정지출 구조의 혁신 외에, 농어촌특별세 전용 및 증세, 사회복지세 신설, 자유무역협정(FTA) 무역이득공유제(또는 농업과피무역 부당이득금 환수제) 도입 등으로 조성할 수 있다.

■ 본디 기본소득의 정신은 '배짱이' 마저 당당한 국민으로서 기본소득을 받을 권리가 있다는 것이다. 배짱이가 기본소득을 받으면 능동성과 이타성이 늘어나 개미가 될 수 있다는 것이다.

하물며 개미 중의 개미 '농민'에게 기본소득을 지급해야 하는 이유를 더 설명해야 하나. '공익농민 기본소득'은, 농사로 돈을 벌어 생계를 해결해야하는 이기적이고 천박한 상업농의 부담과 고역에서 농민을 해방시킬 것이다. 사람과 자연을 살리는 이타적이고 사회적인 공익농사에 매진하고 헌신할 수 있도록 허락할 것이다. 틀림 없다.

---

■ 요약

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성과 목적	
2. 선행연구 검토	
3. 연구범위 및 연구내용	
4. 연구방법	
제2장 국내외 기본소득제 추진 동향 .....	11
1. 기본소득제의 개념과 의의	
2. 국내 기본소득제 추진 동향	
3. 외국 기본소득제 추진 동향	
제3장 국내 농가소득보전 정책 평가 .....	24
1. 국내 농가소득보전 정책의 문제와 한계	
2. 국내 농가소득보전 제도의 혁신 대안	
제4장 국내 농촌복지제도 평가 .....	32
1. 국내 농촌복지제도의 문제와 한계	
2. 국내 농촌복지제도의 혁신 대안	
제5장 농업의 국가기간산업화 방안 .....	45
1. 한국 농산업의 실패와 실상	
2. 농업 국가기간산업화 전략과 방안	
제6장 농민의 공익농민화 방안 .....	70
1. 한국 농민경제의 현주소	
2. 농민 공익농민화 전략과 방안	
제7장 공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델 .....	78
1. 공익농민 월급형 기본소득제 설계	
2. 법제화 방안	
3. 재원조달 방안	

■ 참고문헌

---

## 제1장 서론

"자본주의적 농업에 있어 진보는 모두 노동자로부터 약탈하는 것이 아니라 토양으로부터도 약탈하는 방식으로 진행된다."

"자본주의 체제는 합리적 농업과는 역방향으로 진행되는 것이고, 합리적 농업은 자본주의 체제와는 양립불가능(설령 자본주의 체제가 농업에 있어서 기술발전을 촉진시켰다고 해도)하다. 합리적인 농업에 필요한 것은 자기 자신을 위해 밭을 경작하는 소규모 농민 또는 연합한 생산자들을 관리해 가는 것이다."

가라타니 고진은 <세계공화국으로>에서 마르크스의 <자본론>을 인용, '자본주의적 농업'을 극복하는 '합리적인 농업'의 길을 이렇게 제시하고 있다. 물론, 오늘날 견고한 자본주의 체제 속에 함몰된 우리 농업은 '합리적'이지 않다. 마르크스의 말마따나 우리 농업이 자본주의 체제와는 양립이 불가능한 게 아닌가 걱정이 크다.

지금 우리 농민과 농촌은 안팎으로 심각한 위기와 시련을 맞고 있다. 안으로는 늙고 병든 농민들은 제 가계와 가족 하나 가누고 보듬을 힘조차 없다. 이명박 정부의 농업선진화방안, 박근혜 정부의 창조농업이 겁박하는 농업 생산력과 부가가치 제고, 국제경쟁력 창출은 가당치도 않은 공염불에 가깝다.

밖으로는, 무차별적인 자유무역협정으로 쓰나미 같은 직격탄을 맞고 휘청거리고 있다. 정글 같은 자유무역시대에 맞서 싸울 상대는 무지막지하게도 5대 곡물메이저를 앞세운 초국적 자본과 세계 열강이다. 평균 농지 1.5ha, 농가당 평균 농업소득 800만원의 우리 중소농들의 경쟁력 가지고 이들에 맞서 식량주권을 지켜낼 승산은 사실상 전무하다.

그렇다고 농업은 그냥 포기할 수 있는 게 아니다. 다른 대체산업이 있는 것도 아니다. 어느 국가든지 국가주권을 지키는 기간산업이고 국민생명을 살리는 생명산업이기 때문이다. 설사 휴대전화와 자동차를 아무리 많이 내다팔아 돈을 긁어모은들 아무 소용이 없다. 휴대전화나 자동차, 돈을 조리해서 먹고 살 수는 없는 노릇이기 때문이다. 만일 곡물메이저가, 초국적 자본이, 세계열강이 쌀과 밀가루를 순순히 내주지 않는다면 바뀔 먹을 수 없기 때문이다. 우리 모두 굶어야 하기 때문이다.

그래서 농업은 '국가 기간산업'으로서 제 자리를 찾는 게 마땅하다. 국가기간산업이란 교통, 에너지, 보건의료, 교육, 주택 등처럼 국가경제의 사활, 국민의 생존권 보호에 치명적인 영향을 끼치는 산업을 일컫는다. 농업이 바로 그런 산업이다. 따라서

농지, 생산기반시설, 농기업 등 농업인프라를 국유화·공유화할 이유는 얼마든지 타당하고 명분 또한 충분하다. 오로지 기업농이든, 중소농이든 무한경쟁의 민간시장에 농업의 운명을 떠맡기는 건 무책임하고 위험하다. 그런 경고와 교훈은 이미 우리 주변에 넘친다.

그렇다면 농업의 국가 기간산업화를 위해서는 당연히 국가와 정부가 우선 나서야 한다. 일찍이 농민단체와 진보정당에서는 국가의 식량주권을 지키는 농업과 농민들에게 정당한 보상을 해야 한다고 줄기차게 주장하고 있다. 농업을 공공산업, 국가 기간산업으로 법제화할 것을 끊임없이 요구하고 있다.

가령 “국가 기간산업인 농업에 복무하며 식량주권을 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 해야 한다”는 주장이다. 그리고 “그런 농민들에게 정부에서 월급여를 지급하는 일종의 ‘국가책임 공익농민제도’를 도입하자”는 제안이다. 농민단체와 진보정당의 ‘기초농산물 국가수매제’, ‘국민 기초식량보장제’ 입법 투쟁도 그 일환이다.

이를 통해 농가의 소득 안정은 물론, 농업과 농민의 사회적 지위 향상, 신규 농업인력 유입, 지역공동체 삶의 질 제고 등의 정책적, 사회경제적 효과를 거둘 수 있다는 논리다. 무엇보다 농업의 생태적이고 공동체적인 다원적 가치는 사회공익 행위로서 얼마든지 존중되고 대접받아야 마땅하다는 것이다.

스위스에서는 모든 성인에게 기본소득을 보장하자는 ‘기본소득제’ 국민발의 법안이 의회에 제출됐다. 취업 여부나 소득 수준 등에 관계없이 전 국민에게 최소한의 생활이 가능한 수준의 기본소득을 국가가 지급하자는 것이다.

브라질은 이미 시민기본소득제를 입법화했다. 미국, 독일 등에서도 기본소득 운동이 활발하다. 베네주엘라는 주요 농업기업을 국유화하면서 농업의 국가기간산업화 기반을 다지고 있다. 기본소득 한국네트워크도 열심이다. 이제 농업의 국가기간산업화, ‘공익농민 기본소득제’를 공론의 장에서 더불어 토론하고 검토할 적기가 도래했다.

기본소득의 정신은 ‘배짱이’ 마저 국민이니 기본소득을 받을 권리가 있다는 것이다. 배짱이가 기본소득을 받으면 능동성과 이타성이 늘어나 개미가 될 수 있다는 것이다. 하물며 개미 중의 개미 ‘농민’에게 기본소득을 지급해야 하는 이유를 더 설명해야 하나. 공익농민 기본소득은, 농민들이 농사로 돈을 벌어 생계를 해결행하는 이기적인 상업농의 부담에서 벗어나게 해준다. 사람과 자연을 살리는 이타적인 공익농사를 짓도록 한다.

## 1-1. 연구의 필요성과 목적

### ■ 연구의 필요성(배경)

- 농업의 ‘국가기간산업화’
  - 식량주권과 다원적 기능을 제공하는 농업(농민)에 대한 정당한 보상을 위해 농업의 국가기간산업화 의제를 법제화
- 농민의 ‘공익농민(영농요원)화’
  - 국가기간산업인 농업에 복무하며 식량주권과 국가주권을 지키는 농민에 대해 준공무원 대우 부여
  - 일종의 월급여 기본소득을 지급하는 일종의 ‘국가책임 공익농민(영농요원)제도’ 도입

### ■ 연구의 목적

- 농업의 국가기간산업화 명분과 논거 제시
- 농민의 공익농민화 실현 방안 제안
- ‘공익농민 월급형 기본소득제’의 실행 모델 개발

### ■ 연구의 기대효과

- ‘농업의 국가기간산업화’ 법제화 제안
  - 농업의 공익적 다원기능 법제화
  - 식량자급률 법제화
  - 농지 공개념화
- ‘공익농민 월급형 기본소득제’ 제안
  - 농업과 농민의 사회적 지위 향상
  - 귀농촌 등 신규 농업·농촌인력 유입 활성화
  - 농가 소득안정 기여
  - 농촌지역공동체의 정주환경 개선과 삶의 질 제고

## 1-2. 선행연구 검토

### 1-2-1) 민주노동당의 ‘국가고용 공익농민제’

지난날 민주노동당은 ‘국가고용 공익농민제’를 대선과 총선 선거공약으로 제안한 적이 있다. 살농정책과 고령화로 농업인구가 절대 감소 추세이고 농촌에 농사 지을 인력이 없는 현실을 타개해보려는 혁신적 대안이었다.

“국가가 농업종사자를 고용해 초기 5년간 30만명, 장기적으로 100만명의 공익농민을 육성하겠다는 것으로, 급여개념의 인센티브를 제공하면서 지역농민을 조직화해 협업화를 추진하겠다”는 게 주요 내용이다.

정책의 기대 효과는 농업인의 급여를 보장함으로써 절대 부족한 청년 농업인구를 육성하고 생활의 안정을 도모하려는 것이다. 국가기간산업인 농업을 지키는 농민에게 ‘공익농민’이라는 지위와 대접을 부여하는 것은 명분과 실리가 있는 실효성있는 제도인 것이다.

### 1-2-2) 농민단체, 녹색당 등 ‘농민 기본소득 보장제’

농민단체, 녹색당 등은 선거공약 등을 통해 ‘농민 기본소득 보장제’ 도입안을 제기했다. 농민이라면 누구에게나 월급처럼 매월 일정액의 기본소득을 지급하자는 것이다.

이는 기왕의 농민 소득 수준에 따라 수급여부와 수급액이 달라지는 ‘기초생활소득 보장’ 등 복지제도와는 차원을 달리 하는 것이다. 농민들의 생활 안정성을 높이고 시장 구매력을 증대시키려는 게 목적이다.

따라서 여타의 소득수준과는 상관없이 모든 농민에게 일정액을 월급처럼 지급하는 것이다. 이 개념은 영국의 학자 클리포드 더글러스의 ‘사회신용론(Social Credit)’에서 비롯된다. 사회신용론에서 ‘화폐는 상품이 아니라 분배의 수단이 되어야 한다’는 철학에 기초한다.

또 농민 기본소득 보장제의 당위성은 농업의 다원적 가치가 사회적으로 존중되어야 한다는 점에 있다. 농민들의 친환경적, 생태적 농사행위 자체가 사회공익 행위로서 인정받고 대접받아야 하는 것이다.

덧붙여 농민 기본소득 보장제는 도·농 간은 물론, 농·농 간의 양극화에 따른 소

득 불균형 해소를 당면목표로 한다. 농정실패, 시장경제 실패의 대안이 될 수도 있다.

**※ [참고 사례] 19대 국회여, 농민부터 기본소득을 보장하라 !**

(이래경 복지국가소사이어티 공동대표 겸 일촌공동체 상임이사, 2012년, 프레시안)

■ 한국의 삼농(三農), 농업과 농촌과 농민의 주제는 상기 언급된 한국경제의 현안과 더불어 해방 이후 근대산업화의 역사적 과정, 그리고 새롭고 심각하게 접근해야 하는 생태순환적 관점을 종합해서 접근해야 할 것.

- 확실한 것은 아주 단순하면서 명쾌하게 도움이 필요한 농민들 손에 직접 현금으로 지원하는 방법으로, 즉, 기본소득을 보장하는 것. 이렇게 농민층에게 기본적 생활을 보장하는 소득지원은 이제는 전략적 중요성을 더하는 농업의 재생적 기반을 강화할 뿐만 아니라 수요부족에 시달리는 내수경제에 단비를 내리는 효과를 가져다 줄 것.

- 기본소득을 기획함에 있어서 만의 하나라도 모랄헤저드가 발생하지 않아야 하며, 행어나 기본소득보장제의 도입으로 인해 노동해이가 발생하여 농업기반을 흔드는 일이 없도록 매우 세심하고 주의 깊게 관찰하고 준비하고 시행하고 끊임없이 보완해 나가야 할 것

**■ 기본적 방향 제안**

- 해방 이후 근대화 산업화 과정에서 일방적 희생을 강요당한 농민에게 현재시점부터라도 보상적 성격을 기본소득보장제도로 분명히 함

- 일체의 도덕적 노동적 해이가 발생하지 않도록 주의하고 농업의 기반을 더욱 강화하고 확대하는 방향으로 진행.

- 환경친화적이고 생태적 농업이 이루어지도록 유도해야 하고 농촌이 삶과 생명의 근거지이자 새로운 활력의 제공자가 되도록 지원.

- 세대를 이어서 농업과 농촌이 새로운 일자리를 제공하고 혁신과 모험이 이루어지는 마당이되어야 함

- 향후 농민 분야에서 성공한 기본소득보장제도를 정책의 깊이를 더해 전국민에게 확대 적용하는 것을 염두에 두어야 함

■ 누가 농민이고 구체적으로 기본소득 지원대상이 될 수 있는지를 명확하고 분명하게 규정하여 이로부터 도덕적 해이가 발생하지 않도록 해야 할 것



- 전체 수입의 60 % 이상을 농업에 의존하면서 3년 이상을 해당 농촌지역에서 직접 농업에 종사한 분들로 정함

■ 어떤 방식으로 얼마나 지원할 것인가를 정해야 할텐데, 농민 개개인 앞으로 지원하는 것이 현실적인지 아니면 가구단위로 지원하는 것이 적합한 것인지도 따져 보아야 할 주제

- 가령 연소득으로 개인인 경우 한도를 1200만 원으로, 가구당으로는 1800만 원을 한도로 정한다고 할 때, 이러한 금액은 전액 지원하는 것이 아니라 보충적 성격으로 지원해야 할 것

- 예컨대 갑이라는 농민이 연간소득을 8백만원을 올렸고 2인 가족으로 가구소득이 1300만 원이라고 할 때, 개인보충액은 4백만 원 가구보상액은 5백만 원으로, 높은 금액인 5백만 원을 지원하게 되는 것

- 여기서 발생하는 어려움으로는 자신의 소득을 허위로 낮추어 신고하는 도덕적 해이를 어떻게 방지할 것인가 하는 문제가 있는데, 이를 위해서는 설정금액의 반인 6백만 원 이하의 소득인 경우에는 신고소득만큼만 지원하는 방안이 고려되어야 함(income compensation within earning amount)

- 또 자신의 게으름 또는 소홀로 소득이 3백만원인 경우에는 3백만원만 보충 받게 되고, 실제소득이 8백만원 (지원금액 4백만원)인데 6백만원으로 신고한 경우에는 6백만원을 우선 지원하되 이후 신고누락분이 밝혀지면 누락분을 징벌적으로 차감시키는 방식을 도입하면 대부분의 허위신고분을 방지하고 동시에 노동해이도 피할 수 있을 것

- 물론 천재지변 등으로 인한 소득손실은 한도액 전액을 지원해야 하고, 노동력을 상실한 분들은 기초생활보장법, 장애우지원법, 노령연금 등에 의존해야 함

■ 환경친화적 농업을 도입하는 경우 금융정책지원과 더불어 가구당 일정액, 예컨대 연 2백만원을 장려금으로 지원하는 것

- 이는 위에서 언급한 기본소득 보상액과 별도로 추가해서 이루어져야 함

### 1-2-3) 충남발전연구원 기본소득연구회

충남발전연구원 기본소득연구회는 최근 ‘생태문명의 전환과 농민기본소득’이라는 강연회를 열었다.

여기에서 김종철 녹색평론 발행인은 “기본 소득은 단순히 월급을 주는 것이 아니라 국가의 부(富)를, 거주하는 모든 이에게 일정한 금액으로 배당하는 ‘시민 배당 제도’ 혹은 ‘사회 배당 제도’라고 볼 수 있다”며 “농민 기본소득은 조건 없이 농민 누구에게나 주는 것이지만 현실적으로 단계적 시범 실시로 물꼬를 튼다면 가능하다”고 말했다.

충발연 박경철 연구원은 ‘충남형 기본소득제 도입을 위한 정책제안’을 발표했다. 이 제안에 따르면 모든 국민에게 매월 30만 원인 연간 360만 원의 기본소득 보장을 위해서는 1년에 약 181조 5000억 원의 재원이 필요하다.

이 재원은 조세제도의 대수술과 공공부조 예산으로 마련할 수 있다고 설명한다. 또 충청도에서 낙후정도가 심한 면 지역을 중심으로 시범 실시를 하고 평가 후 전면 실시하는 방안을 제안하고 있다.

#### ※ 충남도 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성

(박경철, 충남형 기본소득제 도입을 위한 정책제안)

#### ■ **충남도 낙후지역(한계지역) 농어촌주민 기본소득제 도입 명분**

- 첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다. 낙후 농어촌지역에 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 직불제는 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 포괄된 형태의 직접지불이 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.

### ■ 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입 방안

- 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 시범 실시한다. 특히 산간지역이 대부분이어서 농업연건도 열악하고, 자살률도 높으며, 금광 폐광 등으로 인해 생태·환경적으로 피해를 입어온 청양군의 해당 지역을 우선 대상으로 선정해 시범사업을 고려할 수 있다.
- 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 농촌활성화에 긍정적으로 평가될 경우 이 제도를 일반 농어촌지역으로 확대하고 나아가 전체 지역으로 단계별 확대하는 방안을 모색할 수 있다.

#### 1-2-4) '한국형 기본소득 모델' 구상

기본소득 한국네트워크를 주도하는 강남훈 한신대 교수, 곽노완 서울시립대 교수는 이른바 '한국형 기본소득모델'을 설계했다. 2009년 기준으로 0세부터 39세 이하의 국민에게는 1인당 연400만원, 40세부터 54세까지는 연600만원, 55세부터 64세까지는 연800만원, 65세 이상에게는 연900만원이 지급된다. 또 5년 이상 거주하는 외국인에게도 똑같은 기준을 적용했을 때 총액 기준 1조 7000억원의 기본소득이 지급된다.

여기에 무상교육과 무상의료에 필요한 재원 25조를 합쳐 기본소득 지급을 위해 필요한 예산을 290조 6000억원(2009년 기준)으로 계산했다. 한국 정부의 2008년 예산 256조 1721억 원을 상회하는 규모다.

이때 기본소득의 세원은 모든 소득에 대해서 과세하는 것이 원칙이다. 특히 증권양도소득세와 토지세가 새로 도입될 필요가 있다. 이 모델에 따라 증권양도소득에 30%를 과세했을 때 2009년 기준 71조 8300억 원이라는 추가 세입이 조성된다. 토지세는 23조 8000억 원 규모다. 토지에 대한 불로소득 원천징수 아이디어는 토지는 공유재산이라는 기본 관점이 깔려 있다.

이밖에도 이자소득세 원천징수(세율 30%, 12조 7000억원), 배당소득세 원천징수(세

을 30%, 23조 8000억원) 등 불로소득에 대한 새로운 과세 항목이 생긴다. 고소득 자영업자 세원포착 확대에 의한 종합소득세 및 부가세 명목으로도 20조원의 추가 세입이 발생할 것으로 예측했다.

이로써 강남훈 교수는 "대략 근로소득에 대해서는 8%의 세금을 걷고 불로소득에 대해서는 30%까지 세금을 더 걷는 것으로 290조원이라는 세원이 우리나라에서 가능하다"고 설명한다. 상위 10%의 불로소득에 대한 원천징수로 국민 전체에게 골고루 혜택을 나눠주는 것이 이 기본소득모델이다.

강, 광 두 교수는 기본소득제도에 대해서 가장 찬성할 유권자 층은 노인들이라고 단언한다.. 또 대학생, 실업자, 비정규직 노동자들의 상당수도 지지할 것이라고 한다. 무엇보다 기본소득이 정규직 노동자에게도 사회연대운동의 차원에서 비정규직 노동자를 끌어안을 수 있는 큰 가능성을 던져주는 정책이라는 주장이다.

### 1-3. 연구범위 및 연구내용

#### ■ 연구 범위 및 연구 내용

- 농업의 국가기간산업화 및 농민의 공익농민화 추진 현황
- 국내외 기본소득제 추진 현황
  
- 국내 농가소득보전 정책 평가
- 국내 농촌복지제도 평가
  
- 공익농민제 실행 모델 개발
- 월급형 기본소득제 실행 모델 개발
  
- 재원 조달 방안
- 법제화 방안

## 1-4. 연구방법

### ■ 연구 방법

- 자료조사 및 분석
  - 농업의 국가기간산업화 관련
  - 농민의 공익농민화 관련 : 전농, 민노당 공약 자료 등
  - 국내외 기본소득제 관련 : 기본소득 한국네트워크, 녹색당 등
  - 국내 농가소득보전 정책 관련 : 각종 직불제 등
  - 국내 농촌복지제도 관련 : 연금, 보험 등
- 실행모델 개발
  - ‘공익농민제’ 실행 모델
  - ‘월급형 기본소득제’ 실행 모델
- 재원 조달 방안
  - 농어촌특별세, 사회복지세 등 관련 세제 사례
- 법제화 방안

## 제2장 국내외 기본소득제 추진 동향

### 2-1. 기본소득제의 개념과 의의<sup>1)</sup>

기본소득(基本所得, basic income guarantee, basic income, citizen's income)은 재산이나 소득의 많고 적음, 노동 여부나 노동 의사와 상관없이 개별적으로 모든 사회 구성원에게 균등하게 지급되는 소득이다.

즉, 부자든 가난한 사람이든 무조건 주는 소득이다. 개별적으로 주는 소득이다. 대가없이 주는 소득이다. 기본소득은 모든 사람에게 기초적인 생활권을 보장해야 한다는 정신에서 나온 ‘인간적이고 사회적인’ 개념이다.

만약 ‘모든 노인에게 20만원을 지급한다’는 박근혜 정부의 대선공약이 지켜졌다면, 일종의 기본소득제라고 평가할 수도 있을 것이다.

#### 2-1-1) 기본소득제의 의미

프랑스의 생태사회학자이자 경제학자 앙드레 고르(Andre Gorz)는 사회의 모든 개인에게 조건 없이 지급하는 ‘기본소득’을 본격적으로, 처음 제안했다. 저서 <경제이성비판>에서 “한 사회의 생산력은 점진적으로 발전하고, 갈수록 같은 양을 생산하기 위해 더 적은 양의 노동이 요구되므로, 노동의 대가로 주어지는 노동 비례 소득을 유지하는 것은 합리적이지 못하여 사회 구성원들의 삶을 지탱할 수 없다”고 주장했다.

그 대안으로 제안한 기본소득은 가구 단위가 아니라 개인 단위로 지급된다. 노동 요구나 노동 의사와 무관하게 자산이나 다른 소득의 심사 없이 보장되는 기본적인 소득을 뜻한다. 따라서 기본소득제는 일반 국민들에게는 당장 이해하거나 수용하기 어려운 난제로 다가올 수 있다. “한 국가 내에서 재원을 어디서 확보할 것인지, 사람들이 돈 받고 일 안하면 ‘무노동무임금’에 길들여지는 건 아닌지, 정치적으로는 과연 실현가능할지, 복지개념으로 볼 것인지, 사회주의의 이념선상에서 파악할 것인지”에 대해 질문과 의문을 수반하게 마련이다.

이때 소득에 대한 자본주의 시대의 판단체계를 통해 기본소득제의 개념을 이해하면 곤란하다. 기본소득제는 일종의 사회개혁이고 문화혁명이다. ‘인간적 비참함으로부터 벗어나려는 인문주의적 의제’라 할 수도 있다.

---

1) 자료 : 위키백과

무엇보다 기본소득은 1인당 일정액을 지급하기만 하면 되기 때문에 복지를 위한 관료 행정 기구가 전혀 불필요하다. 소모적인 관리비용이 발생하지 않는 것이다. 게다가 사회 구성원들에게 기본소득이 지급되면 구매력이 늘어나 내수가 증진되고 일자리가 확대되는 경제민주화와 경제활성화의 효과를 둘 다 거둘 수 있다.

## 2-1-2) 기본소득제의 역사

### ① 이론의 역사

기본소득의 기원은 16세기 초엽으로 거슬러올라간다. 후안 루이스 비베스는 〈구빈 문제에 관한 견해〉에서 빈민에게 최소 소득을 지급하자는 구상을 내놓았다.

샤를 루이 드 세콩다 몽테스키외는 1748년 〈법의 정신〉에서 “국가는 모든 시민들에게 안전한 생활수단, 음식, 적당한 옷과 건강을 해치지 않는 생활 방식을 제공할 책임이 있다.”라고 주장했다.

18세기의 사상가 토머스 페인은 공공 부조와 사회 보험에 한정되지 않는 급부에 대한 발상을 내놓았다. 그는 토지가 공공재이므로 그 지대 수입으로 모두에게 일정 금액을 지급하자고 주장하며, 모두가 자연 유산에 대한 권리를 갖고 있다는 근거를 댔다.

샤를 푸리에는 1836년 〈잘못된 산업〉에서 “기본적 자연권을 누리지 못하는 탓에 자신의 필요를 충족시킬 수 없는 사람들에게 사회는 기본 생존을 보장해줘야 한다”고 주장했다.

존 스튜어트 밀은 1849년 〈정치경제학의 원리〉 2판에서 “분배에 있어서, 특정한 최소치는 노동을 할 수 있거나 없거나 간에 공동체 모든 구성원의 생존을 위해 먼저 할당된다. 생산물의 나머지는 노동, 자본 그리고 재능이라는 세 요소들 사이에 사전에 결정되는 특정한 비율로 분배된다”라고 서술했다.

버트런드 러셀은 1918년 〈자유로 향하는 길〉에서 생계에 충분한 소득을 모두에게 주어야 한다고 주장했다. 클리포드 휴 더글러스는 1924년 국가 배당을 모든 가구에 매월 지급하자는 ‘사회 크레디트’를 주장했다.

조지 콜은 1935년 ‘사회 배당’을 주장했다는데, 1953년 저서 〈사회주의 사상사〉에서 기본소득(Basic income)이라는 용어를 최초로 언급했다.

신자유주의 경제학의 거장인 밀턴 프리드먼은 1962년 〈자본주의와 자유〉에서 최저 생계비 이하의 노동소득에 대해 차액만큼 현금으로 보전해주는 가장 소극적인 기본 소득제도 모델인 '마이너스 소득세'를 제안했다. 1967년 미국 공화당의 닉슨 정부가 도입을 검토하기도 했다.

제임스 토빈은 공공 부조와 사회 보험을 대체하지 않는 최소 보장 소득인 데모그란트(demogrant)를 주장했다. 1972년 민주당의 대통령 후보 조지 맥거번의 대선 강령에 이 데모그란트가 담기기도 했다.

## ② 국가와 정부의 역사

1976년 알래스카 주는 주 헌법을 개정해 알래스카 영구 기금을 설치했다. 1982년 알래스카 주는 6개월 이상 알래스카에 거주한 모든 사람에게 나이와 거주 기간에 무관하게 영구 기금으로부터 매년 균일한 배당을 실시하기 시작했다.

1977년에는 기본소득을 공식적으로 선거 강령에 담은 의원을 지닌 유럽 정당이 네덜란드에 등장했다. 1985년 네덜란드의 정부과학정책회의가 '부분 기본소득'의 도입을 제안한 보고서를 발간하면서 네덜란드에서 기본소득을 둘러싼 논쟁이 일어났다.

1986년에는 각국의 기본소득 지지자들이 모여 기본소득에 관한 최초의 국제 회의를 개최했다. 이들은 국제 기구의 결성을 결의하고 이후 2년마다 총회를 치르기로 했다. 1988년에는 기본소득 유럽 네트워크(BIEN, Basic Income Europe Network)가 결성되었다. 이 기구는 2004년 바르셀로나에서 열린 10차 총회에서 기본소득 지구 네트워크(Basic Income Earth Network)로 전환했다.

일본의 경제학자 나카타니 이와오(中谷巖)는 빈곤층 문제를 풀기 위해 소비세 인상과 기본소득을 주장했다. 불안정하고 불공평한 연금 제도를 더욱 강화하기 위해 소비세율을 인상해 복지목적세를 만들자고 했다. 아무 조건 없이 국민 모두에게 같은 금액의 기본소득을 주자는 것이다.

한국에서는 2008년 미국발 금융공황 이후 국민경제 차원의 구매력 저하(양극화)가 경제위기의 심각한 구조적 원인으로 대두되면서 기본소득 논의가 대중의 주목을 받기 시작했다. 2010년 기본소득 한국네트워크가 구성됐다.



### 2-1-3) 기본소득제의 주요 쟁점

기본소득의 최대 논쟁 거리는 ‘지급 수준을 어떻게 정할 것이냐’의 문제일 것이다. 재원을 마련하는 방법도 쉽지않은 숙제다. 소득세를 중심으로 한 입장과 소비세를 중심으로 한 입장이 대립하는 양상이다.

기본소득을 도입한다는 전제 하에 국민연금, 고용보험, 산재보험, 건강보험등 다른 공공부조, 사회보험에 대해서도 전면적 재편이 불가피해보인다<sup>2)</sup>. 기존의 사회보험제도임금 노동만으로는 보호받을 수 없는 실업의 공포, 산업재해의 공포, 병원비 부담, 노후 준비 등을 대비하도록 했지만 해결하기 어려운 모순에 처해 있다.

가령 고용보험의 치명적인 사각지대는 비정규직을 비롯한 불안정노동의 확산, 실업의 증가와 장기화, 영세자영업의 증가와 파산에 기인한다. 고용보험제도가 미비하기 때문에 실업급여는 아주 제한적으로 시행된다.

또 건강보험은 낮은 보장성 문제를 해결해야 한다. 영국의 국가의료제공방식(NHS)과 같은 수준이 바람직하다. 국민연금은 저출산 고령화에 따른 재정 악화가 가장 큰 난제다.

이렇듯 사회보험제도의 가장 큰 문제는 가입자(기여자) 중심으로 구성될 수밖에 없는 제도라는 점이다. 고소득자에게 유리한 구조이고 경제위기로 미납입자들이 급증하고 있다. 국민고용보험제도나 실업부조 또한 제한된 수혜자에게, 한정된 기간 동안 시행될 수밖에 없다.

사회보험제도 확대만으로 불안정노동 계층의 사회안전망 확보는 불가능하다. 최저임금 현실화가 수반되지 않는 한 남성·정규직·대공장 중심으로 짜인 소득비례방식의 사회보험 내에서의 불평등은 해결되지 않는다.

진정한 사회보험제도 개선 방향은 ‘임금’ 범주를 벗어나는 것이다. 교육·의료·주거·보육·노후 등의 보편 복지는 현행 사회보험제도를 조세형 기본복지로 바꾸는 것이다.

또 기본소득이라는 강력한 권리를 새로 보장받으면서도 아무런 의무도 부과되지 않는 것은 부당하다는 시각도 제기되고 있다. ‘무노동, 무임금’이 아니냐는 의심이다. 하지만 기본소득론자들은 일을 하지 않거나 못 한다는 이유로 구성원의 생존권을 박탈하는 사회는 바람직하지 않다고 본다. 돌봄노동을 전담하는 여성, 일을 하고 싶

---

2) 기본소득 한국네트워크 <http://www.basicincome.kr>

어도 할 수 없는 장애인은 사회구성원이 아닌가.

이같은 쟁점에도 불구하고 기본소득제도와 관련한 논의는 이미 학술적 차원은 뛰어 넘었다. 브라질 대통령 룰라는 일찍이 2010년까지 기본소득을 전 국민에게 확대 실시하기로 결정했다.

아프리카 나미비아의 오미타라 지역에서도 2006년부터 기본소득제도가 시행 중이다. 리비아도 2009년부터 석유 화폐 몫으로 전 국민에게 기본소득을 지급하겠다고 선언했다.

독일에서는 각 정당 간에 기본소득제도 도입 논의가 가장 활발하게 이루어지고 있다. 우파인 자민당은 '마이너스 소득세' 개념과 유사한 '자유 시민급여'를 정책으로 내놓고 있다.사민당 소장파와 녹색당, 좌파당 당권파 등은 최저기준소득에 미달하는 소득을 올리는 성인들에게만 기준 최저소득과의 차액만큼 소득을 보전해주는 '필요 지향의 기본보장' 정책을 채택하고 있다.

#### 2-1-4) 기본소득제 실행 모델<sup>3)</sup>

기본소득은 심사와 노동요구 없이 모두에게 개별적으로 무조건적으로 지급되는 소득이다. 기본소득'은 '무조건적 기본소득'의 줄임말이다. 무조건적이라는 것은 미성년자를 포함한 전체 사회성원에게 지급되며 심사절차나 어떠한 의무사항도 수반되지 않음을 뜻한다.

단, 연령이 높을수록 받는 금액이 증가한다. 따라서 명실상부하게 사각지대 제로의 보편복지제도가 될 수 있다. 이는 기존의 연금 및 실업급여·사회부조금·대학생 생활보조금·집세보조금·자녀양육보조금 등 현금지급형 사회복지제도를 대체한다. 그렇다고 기본소득이 모든 사회복지제도를 대체하는 것은 아니다. 기본소득제 외에 의료보험, 무상교육, 장애인보조금, 환자요양보험 등은 최소한 유지하거나 확대할 필요가 있다.

서유럽의 경우, 이미 확보되어 있는 현금지급형 사회복지기금을 향후 '기본소득'으로 통폐합하면 세수를 늘리지 않고도 '기본소득'의 재원이 확보된다. 나아가 '기본소득'의 규모도 매월 1인당 140만원 수준을 상회, 명실상부하게 기본 의식주뿐만 아니라 문화·교육·취미생활 등을 향유할 경제적 여건을 보장할 수 있다.

하지만 미국식 자본주의를 채택해 사회복지기반이 미비한 한국의 경우는 문제가 된

---

3) 국민에게 기본소득을, 강남훈, 광노완(민주노총),2009.1월

다. 각종 연금을 포함해 2007년 기준으로 현금지급형 사회복지예산은 1인당 평균 매월 10만원 수준에 불과하다. 추가적인 재원 마련이 시행의 전제조건인 이유다. 따라서 재원 문제 해결을 위해서는 자본주의적 불로소득 및 투기소득에 대한 세율을 인상하거나 세제를 신설하고 소득세율을 인상하여 조달할 수 있다.

보다 근본적으로 기존 자본주의적 불로소득 및 투기소득 전체를 기본소득의 재원으로 충당할 수도 있다. 이럴 경우 2007년 기준으로 1인당 평균 매월 50만 원 정도의 기본소득 지급이 가능하다.

## 2-2. 국내 기본소득제 추진 동향

### 2-2-1) '한국형 기본소득 모델' 구상

기본소득 한국네트워크(강남훈 대표, 곽노완 학술위원장)와 민주노총 정책연구원은 이른바 '한국형 기본소득모델'을 설계한 바 있다. 2009년 기준으로 0세부터 39세 이하의 국민에게는 1인당 연 400만원, 40세부터 54세까지는 연 600만원, 55세부터 64세까지는 연 800만원, 65세 이상에게는 연 900만원이 지급된다. 또 5년 이상 거주하는 외국인에게도 똑같은 기준을 적용했을 때 총액 기준 1조 7000억원의 기본소득이 지급된다.

한국의 기본소득 모형(가안)		
(2009년 기준)		
대상	1인당 지급액	필요 재원
0~19살	연 400만원	46.1조원
20~39살	연 400만원	60.8조원
40~54살	연 600만원	72.6조원
55~64살	연 800만원	37.7조원
65살 이상	연 900만원	46.7조원
5년 이상 거주 외국인	연 550만원	1.7조원
총계		256.6조원

자료: 민주노총 정책연구원

여기에 무상교육과 무상의료에 필요한 재원 25조를 합쳐 기본소득 지급을 위해 필요한 예산을 290조 6000억원(2009년 기준)으로 계산했다. 한국 정부의 2008년 예산 256조 1721억 원을 상회하는 규모다.

이때 기본소득의 세원은 모든 소득에 대해서 과세하는 것이 원칙이다. 특히 증권양도소득세와 토지세가 새로 도입될 필요가 있다. 이 모델에 따라 증권양도소득에 30%를 과세했을 때 2009년 기준 71조 8300억 원이라는 추가 세입이 조성된다. 토지세는 23조 8000억 원 규모다. 토지에 대한 불로소득 원천징수 아이디어는 토지는 공유재산이라는 기본 관점이 깔려 있다.

이밖에도 이자소득세 원천징수(세율 30%, 12조 7000억원), 배당소득세 원천징수(세율 30%, 23조 8000억원) 등 불로소득에 대한 새로운 과세 항목이 생긴다. 고소득 자영업자 세원포착 확대에 의한 종합소득세 및 부가세 명목으로도 20조원의 추가 세입이 발생할 것으로 예측했다.

이로써 강남훈 대표는 "대략 근로소득에 대해서는 8%의 세금을 걷고 불로소득에 대해서는 30%까지 세금을 더 걷는 것으로 290조원이라는 세원이 우리나라에서 가능하다"고 설명한다. 상위 10%의 불로소득에 대한 원천징수로 국민 전체에게 골고루 혜택을 나눠주는 것이 이 기본소득모델이다.

기본소득 한국네트워크는 기본소득제도에 대해서 가장 찬성할 유권자 층은 노인들이라고 단언한다. 또 대학생, 실업자, 비정규직 노동자들의 상당수도 지지할 것이라고 한다. 무엇보다 기본소득이 정규직 노동자에게도 사회연대운동의 차원에서 비정규직 노동자를 끌어안을 수 있는 큰 가능성을 던져주는 정책이라는 주장이다.

## ① 기본소득의 재원

한국과 같이 미국식 시장중심주의 경제모델을 갖춘 나라들에서는 재원 마련이 숙제다. 이자, 지대, 배당 등 자본소득 및 주식양도차익 등 투기소득에 대한 진보적 과세를 통해 재원을 늘려야 한다. 그래야 서유럽 수준은 아니더라도 인간다운 생존을 보장하는 기본소득제도를 비로소 갖출 수 있다.

나아가 적립된 연기금, 은행을 통해 주식회사를 전사회적 소유로 전환, 자본주의적인 모든 불로소득을 기본소득의 재원으로 전환할 필요도 있다. 이렇게 하면, 서유럽의 기본소득 논의를 넘어서서 대안경제체제로의 이행전략으로 '기본소득'을 자리매김할 수 있다.

기본소득 재원 가운데 일부는 기존의 각종 연금을 비롯한 사회보험 일부, 공공부조 일부를 기본소득의 재원으로 사용한다. 나머지 부분은 조세를 통해서 조달한다. 기본소득 재원에는 무상의료·무상교육에 필요한 재원도 포함된다.

기본소득 제도 시행을 위해서는 조세 변혁이 필요하다. 일단 모든 소득에 대해서 과세하는 게 원칙이다. 이 원칙에 따라 증권양도소득세와 토지세를 신설한다.

법인세에 대해서는 현행 세율을 그대로 유지한다. 불로소득(이자, 배당, 증권양도소득 등)에 대해서는 30%의 세율로 일률적으로 원천과세한다. 그리고 종합소득에 합산시켜 다시 과세한 다음 기납입분은 공제한다.

불로소득에 대한 과세를 통해 우선적으로 재원을 마련하고 나머지 부족한 부분만큼만 소득세와 부가가치세를 증액시켜 재원을 마련하는 수순이다. 불로소득에 대한 세율은 조세제도가 정착되면 점차 늘려 나가고 소득세율은 낮추어 간다.

재산세, 종부세 등은 모두 토지세로 통합하여 단일화하고 지가총액에 대해 1.5%의 세율로 과세한다. 향후 지가세율을 인상하는 대신 소득세 등 기타 근로의 결과에 대한 조세를 면제하는 방법을 모색한다. 또 근로소득 및 종합소득에 대하여 기본소득세를 부과한다.

이렇게 기본소득을 도입할 경우 국민의 90% 정도가 이익을 보게된다. 이 정도의 소득세 증가는 90% 국민에게는 조세 저항을 거의 유발하지 않을 것이다. 나머지 10% 소수의 부자들이 문제로 남을 뿐이다.

## ② 기본소득의 수혜자격

우선 대한민국 국적을 가지고 국내에 거주하거나, 국내에 소득세를 납부하면서 해외에 체류하는 모든 개인이 기본소득을 받을 수 있다. 이때 해외 이민자와 국내에 소득세를 내지 않는 해외 체류자는 제외한다.

또 5년 이상 국내 거주 및 장기체류 외국인도 수혜를 받는다. 소득세 내지 부가세를 국내에 납부하는 등 GDP 상승에 기여하기 때문이다.

이때 소득신고와 소득심사, 사회봉사활동 의무 는 필요없다. 국내의 전체 국민에게 무조건 지급한다. 기본소득은 아무런 의무 없이 무조건적으로 사회의 모든 성원에게 지급된다.

## 2-2-2) 한국형 모델의 특징과 전망

### ① 특징

한국형 기본소득모델의 특징은 자본주의적인 불로소득 과 투기소득에 대한 세율인상과 세제 신설로 재원을 주로 마련한다는 점이다. 따라서 기존의 현금지급형 사회보장비만을 재원으로 하거나 노동소득에 대한 중과세를 재원으로 하는 대부분의 서유럽식 기본소득 모델보다 더욱 진보적 모델이라 평가할 수 있다.

나아가 이미 공적자금을 통해 국민전체의 세금이 투입되고 전 국민의 예금으로 형성된 은행의 자산을 실질적으로 사회전체 구성원의 공동소유로 전환할 필요도 강조한다. 은행자산 가운데 기업대출을 주식으로 전환하고 기본소득제도로 인해 불필요하게 될 국내에 축적된 약 230조원의 연기금으로 상장주식을 매입할 수 있다.

이렇게 대부분의 기업을 사회전체성원의 공동소유로 전환, 자본주의적 이자와 배당을 폐기한다. 기존의 이자와 배당 전액을 기본소득의 재원으로 통합하는 여지도 검토해야 한다. 그렇게 되면 노동소득에 대한 조세부담을 완전히 폐기하더라도 기본소득의 재원은 크게 확충할 수 있다.

### ② 기대효과

일단 비정규직을 포함한 노동자들의 실질소득이 증가한다. 이뿐 아니라 실업자·노령층·대학생·영세자영업자·가정주부·미성년자 등 사회구성원 대부분의 실질소득이 크게 증가한다. 따라서 노동자계급과 대다수 국민의 연대가 비약적으로 확장될 수 있다.

무엇보다 기본소득이 도입되면 각자 원하는 노동을 하게 된다. ‘노동해방’이 된다. 시간당 노동생산성은 비약적으로 향상될 것이다. 노동자들의 소득은 기본소득수령액만큼 증가한다.

더구나 무상의료·무상교육을 포함하고 있는 한국형 기본소득모델이 도입되면 일자리를 나누고 비자발적 실업을 축소시킬 여지도 커진다. 전업주부도 독자적인 소득과 경제권을 향유하게되면서 가정 내 남녀평등이 확대된다. 나아가 사회적으로도 남녀 소득격차가 줄어들어 전반적으로 성차별 문화는 사라진다.

## 2-3. 외국의 기본소득제 추진 동향

### 2-3-1) 스위스

스위스 기본소득네트워크(BIEN)는 2013년 10월, 기본소득 보장을 헌법에 명시하자는 국민제안에 스위스 국민 13만명의 서명을 받아 연방의회에 제출했다. 스위스는 일정 기간 안에 10만명 이상이 국민제안을 하면 이를 반드시 국민투표에 부쳐야 한다.

이번 국민제안에는 국가의 기본소득 보장 의무, 기본소득이 모든 시민이 건전하고 위엄있는 삶을 영위하는 데 기초가 된다는 취지, 기본소득의 수준과 재정 문제는 별도의 법으로 정한다는 원칙 등 크게 세 가지를 담았다. 2년 이내에 실시하도록 돼 있는 국민투표에서 이 제안이 통과되면 기본소득이 헌법에 반영되게 된다.

스위스 기본소득네트워크는 국민제안에 별도로 첨부한 문서에 기본소득을 기존 사회보장 제도에 통합해 운용하되, 18세 이상 성인은 월 2500스위스프랑(약 300만원), 청소년 및 노인은 약 4분의 1 수준의 기본소득 보장을 제안했다. 스위스의 지난해 1인당 국민소득은 7만8881달러(약 8400만원)이다.

이 제안에 반대하는 재계 등은 부가가치세 등 세금 인상이 불가피하고, 기업과 국가 경쟁력이 떨어질 것이라는 논리를 펴는 반면 기본소득네트워크는 기존 제도를 효율적으로 개편하고, 약간의 추가 재원을 발굴하는 것으로도 시도해볼만한 제도로라고 주장한다.

특히 스위스의 평균소득 수준 이하를 받고 있는 젊은 층, 비정규직 노동자들을 중심으로 기본소득이 지지를 얻고 있다. 전국적 단위에서 기본소득 제도를 실시하려 한 시도는 미국, 브라질 등에서 있었지만 모두 성공하지 못했다. 스위스 사례는 현실성을 띤 최근 사례라는 점에서 기본소득 운동의 활력을 불어넣을 것으로 보인다.

### 2-3-2) 나미비아

나미비아는 매우 실험적인 기본소득 프로젝트를 진행했다. 대상은 나미비아 오미타라 지역의 모든 주민(60세 미만인 930명)으로 60세부터는 노령연금을 이미 받고 있다.

지급 금액은 매월 N\$ 100(한화로 1만 4~5천원 정도)이고 지급 방식은 우체국 예금 계좌로 송금(처음 6개월은 직접 지급)한다. 기간은 2008년 1월부터 2009년 12월까지



24개월이다.

### 2-3-3) 브라질

브라질의 경우 2004년 세계 최초로 기본소득을 제도화하는 법을 의회에서 통과시켰다. 하지만 정치적, 경제적 이유로 아직 시행이 되고 있지는 않다. 법안에 따르면 이 시민기본소득은 단계적으로 시행되어 차츰 모든 사람들로 그 대상이 확대될 예정이다. 여기에는 브라질에 5년 이상 거주한 외국인들까지도 포함된다.

브라질 룰라정부는 ‘볼사 파밀리아 프로그램(Bolsa Família program)’이라고 불리는 일종의 ‘부(-)의 소득세’ 정책을 시행했다. 월 120브라질달러(원화로 약 5만 5천 원) 이하의 소득을 올리는 1,120만 가구(약 4,500만 명)에게 월 50브라질달러(원화로 약 2만 4천 원), 그리고 자녀 1인당 15브라질달러(원화 약 7천 2백 원)를 추가로 지급했다.

‘볼사 파밀리아 프로그램’은 고소득자를 포함한 전체 국민과 5년 이상 거주한 외국인에게도 개인별로 월 40브라질달러(원화로 약 19,000원)를 지급하는 ‘시민 기본소득’ 제도로 변경·시행할 예정이다. 4인 가족은 월 160브라질 달러(원화로 약 7만 6천 원)를 받는다.

#### ※ 브라질 시민기본소득 법률 전문(2004년 1월 8일자 법률 제10,835호)

**제1조** 2005년부터 시민기본소득이 시행된다. 이는 국내에 거주하는 모든 브라질 사람들과 브라질에 최소한 5년을 거주한 모든 외국인들이 사회경제적 조건의 부과 없이 매년 현금 급부를 받을 수 있는 권리로 이루어질 것이다.

제1항 이 조항의 모두에 언급된 것의 적용 범위는 행정부의 판단 기준에 따라 보다 궁핍한 주민 계층을 우선하여 단계적으로 달성되어야 한다.

제2항 급부의 지급액은 국가의 발전 정도와 예산상의 능력을 감안하면서 모두에게 동등한 액수가 되어야 하고, 각 개인이 식량, 교육, 건강에 있어서 최소한의 지출을 할 수 있을 정도로 충분해야 한다.

제3항 이 급부의 지급액은 같은 액수로 월 단위로 분할될 수 있다.

제4항 이 조항의 모두에 언급된 현금 급부는 개인 소득세 부과를 목적으로 한 과세 소득이 아닌 것으로 간주된다.

**제2조** 급부액의 결정은 행정부의 권한이며, 이는 재정책임법인 2000년 5월 4일자 제101호 보족법(주. 1)의 제16조 및 제17조에 있는 규정을 엄수하는 가운데 이루어진다.



**제3조** 행정부는 이 법률의 제2조에 있는 규정을 준수하며 2005 회계연도 연방정부 총예산 가운데 이 계획의 첫 단계를 시행하기에 충분한 예산을 계상할 것이다.

**제4조** 2005 회계연도부터 앞으로 수년간의 계획 및 예산 지침과 관련된 법률 계획들은 이 프로그램의 시행을 위해 필요하다고 판단되는 여타의 조치들과 마찬가지로 지출의 취소나 이전을 명기해야 한다.

#### 2-3-4) 미국 알래스카 주

미국 알래스카 주는 석유 자원에서 나오는 막대한 수입을 재원으로 한다. 1976년 주 헌법의 개정으로 알래스카영구기금(APF)이 설치되었다. 주지사 하몬드는 모든 거주자들에게 그들의 거주 햇수에 비례하는 배당을 매년 지급하는 것을 구상했다. 그런데 다른 주들에서 이주해 온 사람들을 차별한다는 이유로 보편적 기본소득에 가까운 모습으로 다시 태어났다.

1982년 이 프로그램 시행 이후 알래스카에 적어도 1년 이상 공식적으로 거주한 모든 사람은 나이나 거주년수에 무관하게 매년 일정한 배당을 받았다. 초기에는 매년 1인당 300달러 수준에 머물렀지만 2000년에는 2,000달러에 달했다.

#### 2-3-5) 남아공

남아공은 65세 이상이면 무조건 기본소득을 받는다.

#### 2-3-6) 이란

이란은 2010년부터 가구단위로 기본소득을 주고 있다.

#### 2-3-7) 핀란드

현재 국민 과반이 기본소득제를 지지하고 있고, 청년층의 경우에는 지지하는 비율이 80%에 이르고 있다. 좌파당과 녹색당은 기본소득제를 강령으로 채택했다. 아동급여, 최소보장연금제, 청장년기 대학생급여, 구직급여, 실업급여를 비롯 기본소득제로 통합할 수 있는 복지제도와 재정적 기반을 갖추고 있다.

#### 2-3-8) 기본소득지구네트워크(BEN)<sup>4)</sup>

---

4) 기본소득 다음 행선지는 한국, 안효상, 한겨레21, 2014년 7월 21일

기본소득지구네트워크(BIEN)는 기본소득(Basic Income)운동을 지지하는 전세계 활동가들의 연대조직이다. 최근 2016년 제16차 총회 개최지로 한국이 선정됐다. 아시아에서 처음이다.

## ① 인도의 기본소득 실험

2010~2013년 유니세프의 기금으로 SEWA와 함께 인도 마디아프라데시의 마을 9곳에서 기본소득 실험을 진행했다. 이 실험의 목적은 성인 남성과 여성, 어린이를 포함해 6천 명이 넘는 사람들에게 성인 200~300루피(약 3400~5100원), 어린이 100~150루피(약 1700~2550원)의 현금을 매월 지급한 뒤 어떤 효과가 나오는지를 보는 것이었다.

실험 결과 전반적으로 주민들의 영양과 건강 상태가 개선됐고, 학교 출석률과 학습 능력이 높아졌으며, 경제활동 증가, 부채 감소 및 저축 증대 등의 효과가 나타났다. 특히 장애인이 이 프로그램에서 큰 혜택을 받았다. 여기서 중요한 것은 경제활동 증가인데, 현금 지급이 개인들의 능동성과 자발성을 끌어낸다는 주장에 힘을 실어 준 것이다. 이 점이 전통적인 빈곤 퇴치 프로그램과 기본소득의 차이라고 할 수 있다.

## ② ‘유럽시민발의’ 기본소득운동

‘유럽시민발의’(European Citizens Initiative)의 기본소득운동은 기본소득을 현실화하기 위해 진행 중인 운동이다. 기본소득 유럽시민발의는 2012년 4월에 시작된 것으로, 유럽연합(EU) 집행위원회를 상대로 한 제안 형식으로 회원국들이 입법을 하도록 압력을 넣는 일종의 청원운동이다.

## 제3장 국내 농가소득보전 정책 평가

매년 통계청 농가경제 조사결과를 보면, 농가소득 중 농업소득은 줄고 농가부채는 크게 늘고 있다. 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비중은 2010년 31.4%, 2011년 29.0%, 2012년 29.4%, 2013년 29.1%로 꾸준한 감소 추세다.

농가부채는 1995년 916만3000원, 2000년 2020만7000원, 2011년 2603만5000원, 2012년 2726만2000원, 2013년 2736만3000원 등 매년 증가 추세다. 도시근로자소득의 약 95% 수준이었던 농가소득은 2012년 57.5%까지 낮아졌다.

시장개방과 농정실패로 농가경제는 악화일로다. 농민이 농사를 지어 벌어들인 농업소득으로만 먹고 살 수 없다. 근본적으로 농정의 패러다임이 단순한 농가소득 안정 위주에서 지속 가능한 농업·농촌 중심으로 전환되어야 한다. 농민에게 농업소득 말고 기본소득이 필요한 현실적인 이유다.

### 3-1. 국내 농가소득보전 정책의 문제와 한계

#### 3-1-1) 농가소득의 의미<sup>5)</sup>

농가소득은 ‘일정 기간 농가의 구성원이 농업 및 농업 이외의 경제활동에 참여하여 얻은 소득의 합계’를 말한다. 크게 농업소득과 농외소득으로 구분된다. 농가의 일상 생활에 필요한 가계비, 영농에 필요한 자재의 구입, 노임지불 등을 충당하기 위한 가장 기본적인 재원이다. 농가경제 사정을 가장 잘 표현하는 지표로 활용된다.

비농업 부문의 가구소득에 비해 농가소득의 특징은, 첫째, 농업소득과 농외소득의 합계라는 측면뿐만 아니라 자가노동의 노임이나 자기소유토지의 지대(地代), 농업경영자로서의 이윤 등이 합쳐져 있는 점에서 혼합소득이다. 따라서 농가소득은 농업생산량의 많고 적음은 물론이고 농지구입가격의 움직임이나 생산과정에 투입된 생산요소의 가격변동에도 영향을 받는다.

둘째, 농업소득뿐만 아니라 농외소득도 포함된다. 농외소득은 노임·임대료·이자수입 등으로 구성되는 사업 이외의 소득, 농업 이외의 임업·상업 등으로부터 들어오는 겸업소득, 출타가족으로부터의 송금수입·사례금·피증보조수입등으로 구성되는 이전수입의 합계이다.

---

5) 브리태니카 백과사전

셋째, 현금으로 얻는 소득뿐만 아니라 현물소득도 포함한다. 즉 농가의 생산물 가운데 일부는 시장에 판매되어 현금으로 수입되고 나머지는 자가 소비되는데, 이 자가 소비분까지 농가소득에 포함된다.

### 3-1-2) 농가소득 정책의 실패

농업·농촌은 비농림어업GDP 대비 농림어업GDP 격차가 2003년 47.1%에서 2012년 42.8%로 벌어졌다. 도시근로자 소득 대비 농가소득 격차 또한 2003년 76.4%에서 2012년 57.6%로 더 커졌다. 산업간·도농간 소득불균형이 더욱 심화되고 있는 것이다.

농가소득원 구조 자체가 불량하다. 농가소득은 경상소득(농업소득, 농외소득, 이전소득)과 비경상소득으로 구분된다. 최근 농가소득을 주로 구성하는 소득원은 농외소득이다. 급여수입, 농업임금수입 등 근로수입 증가 폭이 커지 있는 추세다.

농산물 시장 개방 확대 및 경쟁 심화로 농가의 농업소득률은 지속적으로 하락하고 있다. 1995년 65.4%에서 2000년 55.8%, 2005년 44.6%, 2012년 33.1%까지 떨어졌다. 농가당 연간 농업소득이 9백만원 정도 밖에 되지 않는다. 본업인 농사 외에 부업이나 품을 팔아야 먹고살 수 있는 농가의 절박한 현실을 반영한다.

2004년 '농업·농촌 종합대책'에서는 농식품부 예산 대비 직불사업 예산비중을 23%까지, 농가소득 대비 직불비 비중을 10%까지 확대하겠다고 제시한 바 있다. 하지만 2013년 실적을 보면 직불사업 예산비중은 18%, 농가소득 대비 직불금 비중은 4.3%에 그치고 있다.

특히 농가소득대비 직불금 비중은 미국 12.2%, 영국 19.5%, 일본 7.9% 등으로 오히려 선진국의 대규모 기업적 농가에 대한 직불금 지급률이 한국보다 더 높은 실정이다.

최근 20년간의 농가소득 추이를 살펴봐도 2006년까지는 3,230만원까지 증가추세였으나, 2011년에는 3,015만원으로 오히려 감소추세로 돌아섰다. 특히 소농과 영세농의 문제는 심각하다. 미곡수입은 정제되고, 채소수입은 감소하고 있다. 이른바 관행적 영농에 종사하는 소규모 다수 농가의 소득문제는 고질적인 한계상황으로 고착되고 있다.

[표] 농가의 농업수입과 농업경영비 구조

〈표2〉 연도별 농가의 농업총수입 및 농업경영비

(단위: 천원, %)

	2009년	구성비	2010년	구성비	2011년	구성비	2012년	구성비	증감률 ('12/'11)
농업소득	9,698	-	10,098	-	8,753	-	9,127	-	4.3
농업총수입	26,621	100.0	27,221	100.0	26,457	100.0	27,589	100.0	4.3
농작물수입	19,393	72.8	20,318	74.6	21,275	80.4	21,942	79.5	3.1
미곡	6,522	24.5	5,368	19.7	6,254	23.6	6,243	22.6	-0.2
채소	6,198	23.3	7,251	26.6	7,675	29.0	8,427	30.5	9.8
과실	3,355	12.6	4,147	15.2	3,762	14.2	3,683	13.3	-2.1
기타농작물	3,318	12.5	3,553	13.1	3,585	13.6	3,589	13.0	0.1
축산물수입	6,972	26.2	5,892	21.6	4,335	16.4	5,099	18.5	17.6
대동물	4,995	18.8	4,537	16.7	2,492	9.4	3,699	13.4	48.4
축산물	1,643	6.2	1,217	4.5	1,719	6.5	1,250	4.5	-27.3
기타	334	1.3	137	0.5	124	0.5	150	0.5	20.7
농업잡수입	257	1.0	1,011	3.7	847	3.2	548	2.0	-35.3
농업경영비	16,924	100.0	17,123	100.0	17,704	100.0	18,461	100.0	4.3
종료비	608	3.6	692	4.0	763	4.3	699	3.8	-8.4
비료비	1,230	7.3	1,242	7.3	1,118	6.3	1,228	6.7	9.8
농약비	848	5.0	875	5.1	843	4.8	872	4.7	3.4
동물관리비	370	2.2	384	2.2	247	1.4	226	1.2	-8.5
사료비	3,306	19.5	2,742	16.0	3,098	17.5	3,118	16.9	0.6
기타계료비	533	3.1	627	3.7	586	3.3	585	3.2	-0.3
노동비	843	5.0	897	5.2	857	4.8	938	5.1	9.5
광열비	704	4.2	793	4.6	794	4.5	911	4.9	14.7
소농구구입 및 수선	327	1.9	372	2.2	330	1.9	332	1.8	0.8
임차료	905	5.3	912	5.3	985	5.6	1,072	5.8	8.8
수리시설사용료	4	0.0	4	0.0	6	0.0	6	0.0	-3.3
위탁 및 영농비	956	5.6	992	5.8	1,044	5.9	1,028	5.6	-1.5
조세 및 부담금(농업용)	134	0.8	123	0.7	140	0.8	127	0.7	-9.2
지급이자(농업용)	311	1.8	381	2.2	392	2.2	414	2.2	5.6
감가상각비(농업용)	4,710	27.8	5,026	29.4	5,244	29.6	5,603	30.4	6.8
농업부분보험료	60	0.4	50	0.3	98	0.5	121	0.7	24.4
기타비용	1,076	6.3	1,012	5.9	1,161	6.6	1,183	6.4	4.9
농업소득률(%)	36.4		37.1		33.1		33.1		-

※ 농업소득 = 농업총수입-농업경영비, 농업소득률 = (농업소득/농업총수입)×100

※ 자료 : 농식품부 통계자료

### 3-1-3) 농업직불금 제도의 한계④

6) 농업직불금 문제와 제도개선 방안, 2014년, 농정연구센터

근본적으로 농업직불금 제도는 단순한 소득보전 대책 이상일 필요가 있다. 농업농촌의 다원적·공익적 기능을 지원할 수 있어야 한다. 하지만 당초 시장개방에 따른 농가소득 감소분 보전을 위한 대책으로 도입된 현재 농업직불금 제도는 한계가 있다.

일단 구조적 문제점부터 다양하다. 현재 운영되는 10개의 농업직불금 제도는 각각 목적, 예산, 법률, 지침, 운영기준 등이 다르다. 복잡한 시행체계, 다수의 정책목적이 혼란스럽다. 한정된 예산을 나눠 쓰다 보니 제도당 예산규모도 작을 수밖에 없다. 직불금의 직접 대상인 농업인의 만족도, 인지도도 낮다.

충남발전연구원 강마야연구위원 등은 한국의 농업직불금제 문제점을 이렇게 6가지 항목으로 정리하고 있다.

“첫째, 직불제별 유형이 다름에도 불구하고 비슷한 목적(소득 및 경영안정)을 지향하고 있다. 그리고 정책목표와 성과지표간 불일치가 많은 결과는 정책목적 설정이 명확하지 않다는 것을 증명하고 있다. 실제 직불금이 아닌데도 불구하고 직불금이라는 사업명칭과 정책목적을 사용·홍보함으로써 사회적 부정·왜곡된 이미지를 낳고 있다.

둘째, 농업·농촌의 다원적·공익적 기능을 충분히 반영하지 못하여 영역의 한계를 노출하고 있다. 매우 제한적인 농업직불금 제도를 시행하고 있다는 것인데 생산주의적 농업을 지원하고 가격지지 축소로 줄어든 소득을 보전하는 산업정책으로서의 쌀(고정직불과 변동직불), 밭농업 직불이 중심을 이루고 있다. 대부분 소득보전에 초점이 맞춰져 있기에 협의의 직접지불 개념 제도가 많이 실행되고 있고 광의의 직접지불 개념에 가까운 제도는 부족하여 사회구성원들로 하여금 설득력이 떨어지게 되는 좌충수를 두고 있다. 이것은 향후 직불금 제도 확대를 위한 논리 측면에서 직불금 제도의 정당성에 대한 설득논리가 부족하여 사회적 공감대를 형성하기 힘들다. 농업·농촌이 공공재라는 인식 하에 공익적·다원적 기능에 대한 대가로서 보상한다는 광의의 직접지불을 강조하고 이 영역을 확대해야 할 것이다.

셋째, 다양한 직불제 시행으로 사후의 종합적 관리 시스템과 운영 측면에서 애로를 겪고 있다. 쌀 농가 소득지지 중심인 직불제 예산편성으로 인해 다양한 품목지원의 한계, 시행체계의 복잡성 등이 제기되고 있다. 그리고 하위수급자의 수혜혜택을 높일 수 있도록 하한선을 폐지함과 동시에 중복되는 사업에 있어서 통폐합이 필요하다.

넷째, 한정된 예산 내에서 다양한 직불제 시행으로 인해 지원단가 부족, 집중도 및 만족도가 저하되고 있다. 현재 직불금은 농가의 소득 수준을 보전·향상시키기에는 미흡하므로 수혜자 만족도도 저하되고 상호배타적 수급문제 해소가 필요하다. 기존의 쌀수매제에서 쌀 직불제로 전환하면서 수매가격을 완전히 대체하지 못했다는 반응과 평가, 생산연계성 현상 발생으로 농가간 양극화 초래, 형평성 등도 제기되고 있다. 반면 일반 도시민들의 직불제에 대한 부정적인 시각(상반된 현실)이 상존한다. 납세자로서의 일반국민들은 직불제에 대한 이해가 떨어지는 상황에서 비효율적인 농업보조금의 대표적 사례로 직불금을 부정적으로 인식하고 있고 농민들 역시 의무감 없이 국가가 그냥 주는 돈 정도로 생각하고 있다.

다섯째, 상호준수조건 이행에 대해 농업인 역시 중요성 간과, 관리 감독 미흡한 현실이다. 지금까지 농업보조금을 비롯하여 농업직불금에 대해 사회구성원들로부터 전폭적인 지지를 받지 못한 것이 바로 대가에 상응하는 역할과 의무 수행여부일 것이다. 앞으로 농업직불금 제도는 농업·농촌의 다원적·공익적 기능 수행 보상차원의 환경직불 제도를 강조하고 농업인 의무준수조건(환경보전조항)을 강화해서 책임과 권한을 동시에 부여하여 구성원 합의시 정당성을 확보해야 할 것이다.

여섯째, 지역별 특성과 현실을 제대로 반영하지 못하여 지방정부의 역할·기능이 한계를 겪고 있다. 지역정책 범주로 간주될 수 있는 조건불리지역 직불, 경관보전 직불, 친환경농업 직불은 정책시행이 미흡하고 실제로 농촌개발정책 차원에서 지방자치단체의 책임과 권한 하에서 상향적으로 집행되고 있지 못한 실정이다. “

국회 예산정책처 변재연 예산분석관은 심지어 그나마 책정된 직불금 예산의 집행실효성의 허점을 고백하고 있다. “2013년에 순직불성(쌀소득보전, 친환경, 밭농업, 조건불리, 피해보전 등) 예산은 대부분 집행되지 않았으며 이러한 직불제에서 무조건 증액을 요구하는 것은 바람직하지 않을 것으로 본다”는 지적이다.

또 “우리나라 농업예산 중 직불금 비중은 다른 선진국에 비해 결코 적지 않은데 농가소득 중 직불금 비중은 아주 낮은 상황이다. 이는 전체 직불제예산 중 60% 이상이 쌀소득보전에 지급되지만 농업총수입 중 쌀 수입비중은 22%까지 감소하고 다른 작물의 농가도 충분한 소득을 못 이뤄내기 때문인 것으로 분석된다”는 신중한 정책 보완을 주문했다.

### 3-2. 국내 농가소득보전 제도의 혁신 대안

2013년 9월 17일자 한겨레신문에서 ‘우리 농업의 살 길, 또는 정도’를 목격할 수 있



다. ‘나는 농부다/ 스위스 농업 왜 강한가’라는 김세진씨의 농업연수기에 답이 있다. 오늘날, 동서를 막론하고 농사만 지어서 농업소득으로 농가의 가계를 온전히 유지하기는 어렵다. 역부족이거나 불가항력이다. 그래서 스위스 정부는 직불금으로 자국 농가와 농민의 기본생활을 책임지고 있다.

스위스는 국토 면적이 한국의 40%에 불과하다. 그중 70%는 농사를 짓지 않는 초지이다. 농가의 95%는 가족농이다. 그런데 식량 자급률은 60%나 된다. 1993년부터 실시한 직불금의 효과라는 평가다.

2011년 스위스 농가의 직불금 수입은 농가총소득의 60%를 넘어섰다. 평야지대 54%, 경사지 69%, 산악지대는 농가총소득의 95%에 이르는 경우도 있다. 35도 이상의 급경사지에서는 1ha당 620스위스프랑(72만5000원)의 직불금이 지급된다.

스위스의 농가총소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 1999년 37%에서 2010년 10%로 급하게 떨어졌다. 하지만 농가 살림살이는 나빠지지 않았다. 경사지직불금, 생태직불금 등 여러 명목의 다양한 직불금이 농가의 생활을 지켜주고 있기 때문이다.

스위스는 농업의 다원적 기능 보호를 명시적인 헌법조항(104조)으로 못박고 있다. 안정적인 식량공급, 자연환경 보호, 농촌 경관과 농촌 인구 유지 등을 위해 과감하게 농업 직불금을 공급할 수 있는 사회적 합의를 이룬 것이다. 농지의 건축면적을 5% 이내로 제한하는 등의 엄격한 농지보호 장치도 두고 있다. 농사짓지 않는 사람의 농지 보유는 당연히 법으로 금지된다.

스위스 정부는 전체 농업 예산의 무려 82%에 이르는 직불금 규모를 2017년까지 그대로 유지하기로 했다. “농업의 가치를 국내총생산에서 차지하는 비중만으로 평가하는 시각은 항상 실패할 수밖에 없다. 자연환경과 토질 등의 제한을 받을 수밖에 없는 농업의 생산성을 다른 산업과 똑같은 기준으로 비교하는 것은 공정하지 못하다”는 게 스위스 정부의 농정 철학이라고 한다.

### 3-2-1) 농업직불금 제도의 개선원칙

충남발전연구원 강마야연구위원은 “일본, 스위스, 유럽연합 등 주요 선진국의 농정 성격은 이미 산업정책에서 지역정책으로 변화하고 있다”면서 “농업직불금 제도 운영방향을 소득보조에서 농업·농촌을 공공재로서 바라본다는 관점을 유지한다는 차원의 다원적·공익적 기능 행위에 대한 보상으로 잡아가고 있다”고 설명한다. 한국도 그런 방향으로 전환, 개선되어야 한다는 주장이다.



강연구위원회는 현재 농업직불금 제도의 쟁점을 크게 5가지로 정리한다. “농업직불금의 개념과 의의, 필요성 등이 사회적 합의에 의해 정의될 필요가 있다. 현행 농업직불금 제도의 핵심적인 문제에 대한 고민이 제대로 되어야 제도 또한 개선 가능하다. 농정방향의 틀을 설정하고, 이와 부합하게 농업직불금 제도를 개선 및 보완해야 한다. 선진국의 농업직불금 제도 운영실태를 어떻게 받아들일지에 대해 고민해야 한다. 실효성있는 제도개선을 위해 무엇이 선행되어야 하는지 고민되어야 하고 특히 농정예산 재편에 관한 논의가 선행되어야 한다.”

이때 EU 등 선진국의 농업직불금 제도에서 나타나는 공통적인 추세에 주목할 필요가 있다. 우선, 농정의 목표 및 방향과 부합한 직불제를 통해 명확한 정책목적을 지향하고 있다. 또 협의의 직불뿐 아니라 광의의 직불개념을 최대한 살려내 점차 직불영역을 확대하고 있다. 제도의 통합화와 운영의 종합화도 추구하고 있다. 따라서 농정예산 중 직불금 예산의 비중과 규모도 확대하고있다.

아울러 농업인들의 상호준수조건 이행을 의무화하며 더 강화하고 있다. 지방정부의 역할과 권한을 강조하고 있다. 특히 형식 상 직불제란 명칭을 쓰는 대신 지불, 혹은 프로그램이란 단어를 사용한다. 농민 외 사회구성원의 비판에 노출되지 않으면서 농업인의 소득보전을 해주려는 세심한 배려다.

### 3-2-2) 농업직불금 제도의 개선방안

강연구위원회는 “농업직불금제도는 기본적으로 생산주의와 산업중심주의 농업에서 벗어나 탈생산주의와 다기능농업의 시대로 전환하고있는 흐름을 반영해 개선되어야 한다고 주장한다.

구체적인 대안으로 제1축(희망농업 직불), 제2축(생태경관 직불), 제3축(행복농촌 직불) 등 3개 축을 기반으로 하는 농업직불금제도를 제안한다. 3개의 축은 각각 식량자급프로그램과 젊은농부프로그램, 농업생태프로그램과 농촌경관프로그램, 농촌공동체프로그램과 농촌안전망프로그램 등 각각 2개의 세부 프로그램으로 나뉘어진다.

각 축별 재원확보는 제 1축의 경우 기존 농정예산의 재편 및 확대, 제2축과 3축은 기존 농업농촌 관련 타 부처예산의 통합적이며 협력적인 집행방식을 통해 가능할 것으로 본다. 세부 추진과제로서는 주체(중앙정부와 지방정부, 농업인)간 역할분담 명확화, ‘직불금’ 용어의 제한적 사용 전략, 농업직불금 제도개선에 대한 공감대 확산 전략, 법/제도/조직기반 구축 등을 요구하고 있다.

이에 대해 단국대 김태연교수는 “직불제라는 형태에 천착할 필요는 없으며, 실제

정책수단으로 정책의 명칭을 만드는 경우는 거의 없기 때문에 직불제라는 명칭 사용은 자제될 필요가 있다. 또 직불제의 유용성은 농민에게 돈을 쥐서 정책의 목적을 직접적으로 성취할 수 있다는 데 있음에도, 기본적인 정책목적 자체가 소득보장으로 설정되어 있는 등 수단을 정책의 목적으로 수립하면서 이 제도의 유용성을 잘 활용하지 못하고 있다”는 의견이다.

### 3-2-3) 사례 : EU의 농가소득보전 직불금

유럽연합은 농정개혁 흐름을 2000년대 이후 지속가능성 방향으로 전환하는 추세를 보였다. 이에 따라 직불금 제도와 농산물 생산과 비연계성, 농촌지역개발정책을 강화하면서 농촌에서 공공재적인 농업인의 경제활동(농촌 경관 보존, 환경 보존, 동물 복지 등)에 지원을 시작하였다.

유럽연합의 농정예산은 1990년대 50%대 수준에서 2000년대 40%대 수준으로 감소, 직불금예산 비중은 2003년 CAP(Common Agricultural Policy, 공동농업정책) 개혁을 계기로 70%대 수준을 유지하고 있다.

직불금 운영의 특징은 기본직불(SPS)과 가산직불(환경지불, 조건불리지불)로 구분, 시행하고 있다는 점이다. 기본직불은 CAP의 직접지불제 하에서 시행되는 것으로 가격지지정책 철폐에 따른 농업인의 소득감소분을 지원하기 위한 목적으로 유럽연합 재원으로 시행한다. 가산직불은 CAP의 농촌개발정책 하에서 각 회원국(및 지방 정부)들의 재량에 따라 시행되고 있다. 그 중 환경지불은 농업인들의 상호준수요건을 뛰어넘는 환경보전활동에 따른 소요비용과 그로 인한 소득감소분을 국가의 공공재 생산 대가로 보상해주는 개념이다.

## 제4장 국내 농촌복지제도 평가

### 4-1. 국내 농촌복지제도의 문제와 한계

우리 농촌은 살기 어렵다. 정신적 행복감이나 생활의 품격은 고사하고 생존권조차 건사하기 쉽지 않다. 농촌에서 살아가는 일은 육체적, 정신적으로 힘에 겨운 고역처럼 느껴진다. 초고령화, 조손가족·독거노인·다문화가족 증가, 가족·이웃·지역공동체 약화, 농가경제 악화, 양극화 심화 등이 오늘날 농촌의 전형적인 풍경이다.

이렇게 된 원인은 다분히 구조적이고 복합적이다. 앞뒤 순서, 전후 사정을 가리지 않고 동시다발적이고 무차별적이기까지 하다. 역사적으로는 토지의 사유화, 상품화부터, 정치경제적으로는, 또는 외교적으로는 초국적자본의 신자유주의 까지 농업과 농촌의 병인과 악재는 깊고 넓다.

설상가상으로 눈치없이 농촌의 복지수요는 날로, 자연적으로 급증하고 있다. 정부의 예산은 늘 부족하고 정책의지는 안일하거나 무기력하다. 일단 농촌복지 관련 특별법과 기본계획부터 서로 이원화돼 따로 놓고 있다. “농업인 삶의 질 향상을 위한 다”는 관련 공무원, 위원회가 제대로 돌아가지 않는 건 어찌면 당연하다.

농촌복지정책 전문가인 박대식연구위원(한국농촌경제연구원)은 “현행 우리나라 사회보장제도는 농업의 산업적인 특성(계절성, 자연조건의 영향 등)이나 농촌의 지역적 특성(취약한 인프라, 산재돼 있는 고령 등)을 제대로 반영하지 못하고 있어 사각지대가 광범위하다”고 농촌복지 문제의 원인을 진단한다.

복지문제는 반대급부의 구속이 없는 공익정책의 속성 상 온전히 정부와 국가의 책임이다. 정부가, 행정이 먼저, 적극적으로 나설 때 비로소 문제가 치유될 수 있다. 따라서 농림축산식품부 주도 ‘농어업인 삶의 질 향상 특별법 및 기본계획’과, 보건복지부 주도 ‘농어촌 보건복지 특별법 및 기본계획’의 역할 분담 과 협조체계부터 잘 설계되고 구축될 필요가 있다.

사회보장제도는 마땅히 계획서의 모습과 다른 농촌의 현실을 제대로 반영, 합리적이고 과학적으로 재설계해야 한다. 가령 국민연금과 국민건강보험은 보험료 부과체계와 지원방식이 불합리하다는 지적이다. 농촌주민들의 소득활동 특성부터 제대로 조사해 그대로 제도에 입력되어야 한다.

날로 경제적 양극화와 사회적 고립이 심해지는 농촌지역에서 저소득층이 소외되기

나 불이익을 받지 않도록 챙겨야 한다. 국민기초생활보장제도를 적용하는 데 있어서 본인부담금 경감방안은 농촌의 특성에 맞추어야 한다. 한마디로 농촌 실정에 맞는, 농민의 형편에 맞는 ‘농촌 맞춤형 사회복지전달체계’가 구축되어야 한다.

그래서 매년 농촌진흥청이 실시하는 ‘농어업인 복지실태 조사’ 결과와, 그 창의적 활용방안을 기대한다. 목적대로 “농민의 복지 증진과 농촌 정책 추진에 필요한 기초자료를 생산, 농촌 실정에 맞는 정책을 개발”하는 전환점이 되어야 한다. 오늘날 농촌문제는 농업의 생산성이나 수익성 보다는, 농민의 삶의 질을 위한 복지 또는 사회적 농촌복지 서비스로 푸는 게 상책이라는 생각 때문이다. 여기에 기본소득제가 병행되어야 한다.

#### 4-1-1) 한국 농촌복지의 현주소

##### ① 지난 정부, 농촌복지 정책의 과오

정부는 2004년 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진에 관한 특별법’을 제정했다. “농어촌 복지, 교육, 지역개발 등에 대한 지원 실태를 점검하고 대책을 마련”하려는 목적이다. 국무총리가 위원장인 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회’도 가동되고 있다.

위원회에 따르면 이명박 정부 출범 이후 지난 4년간 보건복지, 교육, 생활·인프라, 문화여가 등 분야에 23조 5000억원을 투·융자했다. 농어촌 주민의 삶의 질 만족도가 출범 이전에 비해 15% 증가했다고 정부 스스로는 평가하고 있다.

정부의 발표를 주관적 가감없이 그대로 인용하면, 우선 농어촌 보건·의료 인프라 확충을 위해 보건소 등 874개를 신·증축했다. 또 고령농업인 건강 및 연금보험료 2513억원 지원, 다문화가족지원센터 200개소 설립 등 취약계층 지원을 강화했다..

교육 분야에서는 기숙형고등학교(150개), 농어촌전원학교(570개)를 육성하고 방과 후 학교를 지원해 도·농간 교육격차 해소를 모색했다. 생활·인프라 분야에서는 농어촌 지역의 노후불량주택 2만 5000동을 개량하고, 상·하수도 보급률을 2011년 기준으로 각각 65% 및 56.5%로 높여 농어촌 생활여건을 개선했다. 이밖에 농어촌 향토자원을 발굴해 2011년까지 120개를 산업화하고 체험마을 등 농어촌 관광을 활성화했다.

하지만 행정의 평가와 현장의 체감복지는 다르다. 현장의 농촌지역 주민과 전문가의 평가는 박하고 냉정하다. 여전히 도시지역과 비교하면 열악한 수준이라는 것이다. 평가의 차이는, 행정의 계획과 현장의 요구가 예산문제, 정책의 진정성, 우선순

위 관점 등의 문제로 서로 어긋나거나 충돌하는 경우가 많기 때문일 것이다.

특히 취약계층과 관련된 사회복지 전달체계 개선은 시급한 현장의 숙원이다. 현행 사회복지서비스 전달체계는 복지 수요자가 광범위한 지역에 산재해 있는 것부터 문제다. 읍·면지역 복지 관련 공무원의 업무도 과중하고 서비스의 질도 보장할 수 없다.

기존 농촌복지 프로그램은 주어진 예산에 사업을 끼워넣거나 짜 맞추는 식으로 공급자가 결정했다. 수요자 의견이 제대로 반영되지 못했다. 가령 2011년 현재 전국의 다문화가족지원센터가 200개소에 달하지만 아직 미설치된 군지역도 12곳이나 된다. 보육시설이 없는 영·유아수 60명 이하 면지역이 전국에 221개나 잔존한다. 더욱이 조손가구와 장애인 등 복지정책의 사각지대에 놓인 농어촌의 취약계층에 대한 서비스는 요원하다.

농촌의 학교 수는 여전히 감소추세다. 지난 1982년부터 소규모학교 통폐합정책을 추진한 결과 2008년까지 5058개교가 통폐합됐다. 농촌지역의 학교 및 학생의 지속적인 감소와 결혼가정 증가, 부족한 정책 지원 등이 도·농간 교육격차의 원인이다. 무엇보다 보건의료는 농촌 지역에서 가장 취약한 분야다. 농촌지역에 보건의료기관 수는 6857개로 도시 4만 6057개(2007년 기준)의 1/7수준에 불과하다.

## ② 박근혜정부, 농촌복지 정책의 실종

한국의 국민복지 설계도에 농촌복지는 사실상 보이지 않는다. 의료, 주거, 문화 할 것 없이 낙후되고 열악하다. 박근혜 정부 들어서는 ‘농촌복지 실종’ 현상이 더욱 노골화되고 있다. 정부가 2014년에 편성한 농촌 복지 관련 예산은 모두 4천650억원이다. 겉으로는 지난해 대비 증가한 것처럼 보인다. 하지만 그게 아니다. 국민연금 보험료와 건강보험료 지원금의 자연증가분 때문에 그렇게 착시되는 것이다.

농촌생활 현장에서 필수적인 주거와 의료서비스 등의 복지 예산은 동결됐다는 사실이 중요한 관점이다. 특히 농촌복지의 분명한 지표는 주거환경이다, 농촌의 주거환경 역시 열악하다. 현재 전국의 농촌지역 단독주택 186만 채 가운데 34%인 64만 채가 이른바 지은 지 30년이 넘는 노후 주택으로 분류된다. 하지만 여전히 농민에 지원되는 농촌주택개량사업비는 연리 3%에 달한다. 시중은행 담보대출 금리 4%대와 별 차이가 없다. 특별한 복지 지원정책이라 규정짓기 어려운 수준이다.

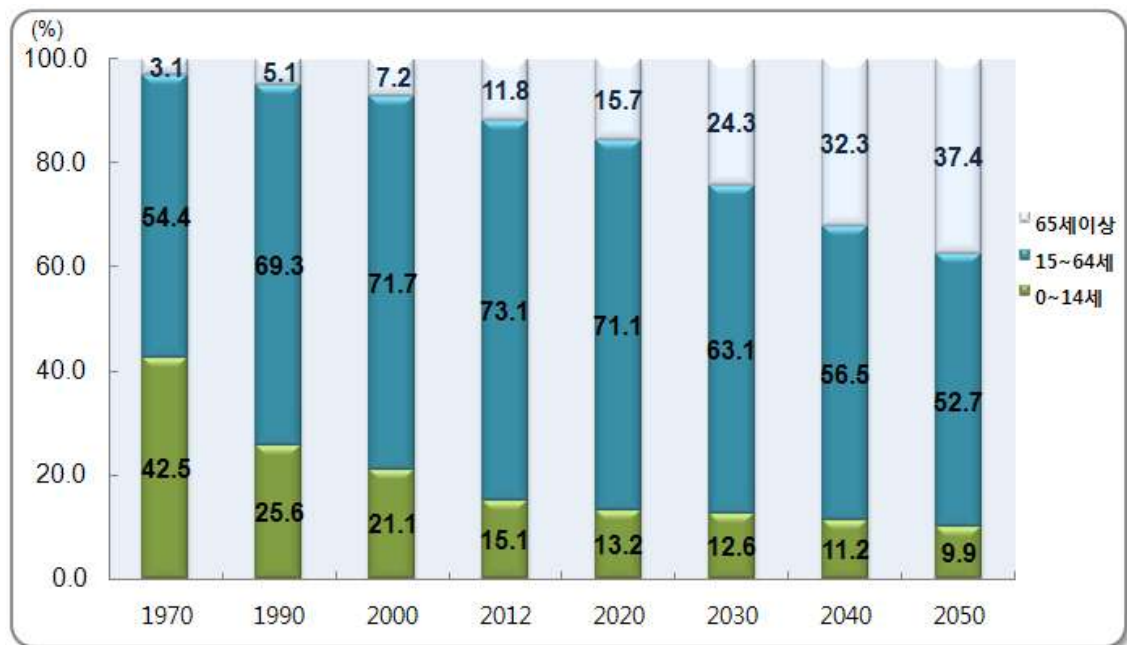
의료서비스 수준은 더 심각하다. 고령화는 농촌의 의료서비스 수요를 점증, 폭증 추세로 떠미는 현실에서 생명과 직결된 의료서비스의 문제는 치명적일 수 있다. 정부

의 지원책은 건강보험료와 국민연금보험료50% 지원이다. 내년에 3천240억 원을 집행할 계획이다.

관련 예산의 확충도 숙제지만 더 근본적인 처방은 다른 데에서 찾아야 한다. 일단 농촌에는 제대로 된 병의원이 거의 없다는 사실에 주목해야한다. 설사 있어도 대개 시설과 인력이 부족하다. 몸이 불편한 노인들이 직접 인접 도시까지 차를 타고 나와 통원치료를 받아야 경우가 다반사다. 지방 도시의 농촌지역 접경구역마다 각종 병원이 몰려있는 이유다.

농촌복지에 판지를 거는 악연은 예산을 틀어쥔 기재부가 도맡고 있다. 심지어 당초 계획했던 농식품부의 방문의료 서비스 예산 104억원도 기재부는 전액 삭감했다. 현재 5곳인 농업안전 보건센터'를 5곳 더 늘리기위한 예산 30억원은 7억원을 삭감, 2곳만 증설이 가능하다.

[표] 고령인구 현황



※ 자료 : 통계청, 「장래인구추계」 2011

농식품부의 농촌지역 고등학교 전면 무상교육도 기재부는 부정적이다. 예산 3천억원을 마련할 방법이 없다는 핑계다. 교육부는 힘도 없고의지도 별로 없다. 농촌지역 70세 이상 고령 농가 41만7천 가구에 대한 이동 통신비 일부 지원 계획도 반영되지 않았다.

기재부의 예산타령 앞에 주무부처인 농식품부는 절대 약자 신세다. 오히려 정책을 부정하는 좋은 핑계거리로 활용하고 있다. 농촌의 실정을 잘 모르는 보건복지부, 문화부 등의 농촌복지관련 사업은 현실이나 현장과 겉도는 경우가 많다.

### ③ ‘농어촌서비스’ 기준의 한계<sup>7)</sup>

2011년 1월 농식품부는 ‘농어촌서비스(Rural Service Standard) 기준’을 정해 고시했다. “도농간 공공서비스 격차를 완화하고, 농어촌에 거주하더라도 일정수준의 공공서비스를 향유할 수 있도록 체계적으로 접근하겠다”는 목적이다.

농어촌 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공공서비스의 기준으로, 주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신 8개 분야 31개 항목을 선정했다. 영국(농촌서비스기준), 독일(전 국토의 등가치적 생활여건 확립) 등 이른바 사회복지선진국의 유사제도를 참고한 것이다.

[표] 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용

부문 (개수)	관련 항목	서비스 기준(안)	관련 기관
주거 (5)	거주가능 주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 제고한다<sup>8)</sup>.</li> <li>* 최저주거기준 이상 가구 ‘08년 : 77.9% → ‘14년 : 90.0%</li> </ul>	농식품부 국토부 지자체
	난방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 읍지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 높이고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.</li> <li>* 읍지역 도시가스 보급률 ‘09년 : 32.9% → ‘14년 : 50%</li> </ul>	지정부 산림청
	공동시설 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.</li> </ul>	지자체 농진청
	안전한 마실 물	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 높인다. 지자체는 원수 수질검사와 먹는물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.</li> <li>* 면지역 상수도 보급률 ‘07년 : 45.2% → ‘14년 : 75.0%</li> </ul>	환경부 지자체 농식품부
	오폐수처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하수도 보급률을 71% 이상으로 높인다.</li> <li>* 농어촌 하수도 보급률 ‘07년 : 45.7% → ‘14년 : 71.0%</li> </ul>	환경부
교통	대중	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환</li> </ul>	지자체

7) 2012 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가, 농촌경제연구원, 2012.12월

(3)	교 통 운 행	버스 등 대중교통을 하루 3회이상 이용할 수 있다. 수요 부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요 대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다. * 3회이상 대중교통 운행('05년) : 89%	(국토부)
	여객선운행	• 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상 여 객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.	국토부 지자체
	인도 설치	• 읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정 비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.	지자체 (행안부 국토부)

※ 자료 : 농림수산식품부 고시 제2011- 호, 2011.1월

시행 이후, 한국농촌경제연구원에서는 '제2차 삶의 질 향상 기본계획('10~'14)'에 근거해 농어촌서비스 각 기준 항목별 이행 실태조사를 매년 실시하고 있다. 조사 결과, 항목별 목표 달성도를 점검한 결과 대부분의 기준 항목이 목표치를 밑돌고 있는 것으로 드러났다.

2012년에는 하수도, 방과후 학교, 구급차 서비스, 경찰 서비스, 초고속망 구축률 등 일부 기준만 목표를 달성했다. 하지만 이들 기준 역시 지자체별로는 목표 달성도가 낮은 시.군이 다다수를 차지하고 있다. 전체적으로는 백두대간 일대 시.군의 이행 실태가 저조하다. 특히 강원도와 경상도 지역의 시.군은 핵심 서비스 항목에 대한 이행 실태도 낮게 평가된다.

결론적으로 “농어촌서비스기준 항목이 보다 현실화되어야 한다”는 분석이다. 농어촌서비스기준의 항목을 축소하고 참여하는 중앙부처들의 적극적인 참여를 유도해야 한다는 지적이다. 가령 분기별 1회 전문공연프로그램 관람, 다문화가족 대상 자동차로 30분내 맞춤형서비스제공센터 도달 가능 등이 과연 작금 농촌이 처한 현실에 적용할만한 항목인가에 근본적 의문을 제기한 것이다.

따라서 농어촌 전 지역 또는 대부분의 지역에서 현실적으로 적용 가능한 기본항목만으로 축소해야 한다는 주장이 설득력을 얻고있다. 그게 오히려 농어촌지역주민들의 복지수준을 올릴 수 있다는 논리다.

특히 행정의 과욕으로 농촌 현실을 무시하고 무리하게 목표를 설정하는 관행도 거슬린다. 농촌 지자체의 삶의 질 정책에 장애가 될 수 있는 만큼 현실성이 낮은 항목도 적지않다. 축소하거나 제거하는 게 마땅하다. 당초에도 보건의료와 응급·사회복지분야에 우선순위를 두고 정책을 추진해야 한다는 의견이 지배적이었다. 특히

8) 거주가능주택 항목은 국토부 '최저주거기준 개선방안('11년)' 연구결과에 따라 목표 조정 검토



구급서비스와 1차 진료서비스는 최우선적으로 펼쳐야 할 정책 대상이었다.

2010년에 농촌경제연구원의 관련 설문조사 결과에 따르면 8개 부문 가운데 보건의료(17.5%)와 응급(16.4%), 사회복지(16.4%)가 상대적으로 중요한 것으로 평가됐다. 특히 30개 항목 중에서는 구급서비스(8.2%)가 가장 중점적으로 펼쳐야 할 정책으로 꼽혔다. 이는 구급(응급의료)서비스만 해결돼도 농촌 의료문제의 상당 부분을 해결할 수 있다는 농어촌 주민의 수요조사 결과와 일치하는 것이다. 또 보건의료부문의 1차 진료서비스(7.9%)와 순회진료(5.7%)가 2, 3위를 차지했다. 이에 반해 도서 열람 및 대출(1.4%)이나 도서지역 여객선 운행(1.5%), 문화시설(1.7%), 찾아가는 문화공연(1.8%) 등은 후순위에 머물렀다.

현재 농림축산식품부, 보건복지부 외에도 여성가족부, 산업통상자원부, 환경부, 경찰청, 등 정부 중앙부처별로 소관업무가 산재하고 있다. 이렇게 부처별 소관 농어촌서비스기준 항목이 나뉘져 있지만 이행여부에 대한 관리감독 기능이 사실상 취약하다. 해당 부처에서도 실태점검에 소홀한 것으로 드러났다. 특히 연간 300억원 규모인 연계협력사업 예산을 농어촌서비스기준 달성을 위한 기초자치단체 간 연계협력사업에 투입하면 더 효과적일 것이다.

## 4-1-2) 한국 농촌복지의 개선 전망

### ① 박근혜정부, ‘자조·자립·협력’ 정책 기초

박근혜정부가 채택해야 할 농촌복지 개선 정책의 기초는 분명하다. 농민 등 농촌주민으로 하여금 “농업에 마음 놓고 종사할 수 있게 활·환경체계를 개선”하는 것이다. 마침 정부는 농어촌 삶의 질 향상을 위한 향후 추진과제를 준비해놓고 있다. 농어촌 복지전달체계 개선, 적정규모 학교 육성방안, 수요응답형 교통서비스 구축 등 10대 개선 과제가 중점이다.

최근 농식품부가 농식품발전계획을 통해 정부가 제시한 농촌복지 계획의 구호도 “자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상”이다. 한마디로 “농촌의 복지 및 삶의 질 문제 해소를 위해 농촌 지역공동체의 자조·자립·협력을 촉진하되, 지역·관련부처 간 연계협력, 농촌여건에 맞는 복지전달체계 구축 및 생활 체감형 복지서비스 지원 강화”하겠다는 추진방향이다.

[표] 박근혜정부 농촌복지 관련 성과지표

구 분	'12	'17	'22
-----	-----	-----	-----

농촌인구 비중(%)	17.7	19	20
귀농·귀촌(천호/년)	27	30	35
농촌주민 삶의 질 만족비율(%)	35.7	43	50
농촌 상수도 보급률(%)	58.8	80	85
색깔있는 마을 후보군(개)	3,000	5,000	7,500
도농교류 참여마을(개)	7,400	7,700	8,000

2017년까지 농촌거주 인구 비중을 19%수준으로 높인다는 정책목표를 수립하고 다양한 농촌복지 정책을 추진하겠다는 것이다. 역시 정부의 계획을 그대로 전달하면, 우선 읍·면소재지의 기초서비스 공급 거점과 경제·문화활동 허브 기능 강화를 위해 2014년 50개소인 농촌 중심지를 2017년 250개까지 육성한다. 시·군 중심지 활성화계획에 따라 시범사업 50개소를 구축하고 평가결과를 바탕으로 전국적으로 확대한다. 마을 주민이 30분 내에 기초서비스를 제공받을 수 있도록 배후마을-농촌중심지간 기초서비스 연계체계를 강화한다.

또 마을단위 통합적 주거환경개선을 통해 살고 싶은 농촌마을 조성을 위해 농촌마을 리모델링을 2012년 1830개소에서 2017년 3200개소로 확대한다. 정주여건이 불량한 마을 또는 권역단위로 기초인프라, 경관개선, 소득기반시설 등을 통합적으로 확충하고 전국 평균 미달 시·군의 마을 상하수도과 마을 안길을 우선 개선한다. 아울러 농촌마을 리모델링 시범사업 4개소를 통해 슬레이트 지붕 교체와 주택 에너지 효율 개선 등 마을 단위 주거환경개선 모델을 정립, 확산한다.

농촌의 다원적 가치 창출을 위해 농협, 농업인단체, 지역주민 등의 자발적 참여에 의한 깨끗한 농촌만들기를 지속적으로 추진, 2015년까지 3000개소로 확대한다. ‘농촌행복 교육·문화 서비스’ 확대를 위해 교육부와 협력, 농촌 소규모 학교 활성화 및 교육비 부담 경감 등 농촌교육여건 개선을 추진한다. 기숙형 등 거점중학교 육성을 통해 농촌의 교육 경쟁력을 제고하고 농촌고교 무상교육 조기 실시, 농촌주민의 교육비 부담 경감을 지원한다.

또 문화체육관광부 등과 협력, 농촌지역의 문화서비스 기반 확충을 추진하고 농촌 중심지 복합문화커뮤니티 센터 조성 추진 및 작은 도서관, 작은 영화관 등 생활밀착형 문화시설을 확충한다. 문화인프라가 취약한 농촌, 산간·도서지역 등 소외지역에 공연·전시 등 문화순회사업을 확대하고 주민 주도로 지역의 유무형 자원을 활용하는 문화 공동체를 육성한다.

농업안전보건센터 확대 지정을 통해 약에 의한 조혈기계질환 등 직업성 농작업 질

환연구를 강화하고 농촌지역 의료접근성을 제고한다. 또 신속한 응급의료체계도 구축한다. 이를 위해 지방의료원 등을 지역거점병원으로 육성해 포괄적 보건의료서비스를 제공하고 농촌지역 필수의료서비스 제공기능 강화 및 운영효율성을 제고한다.

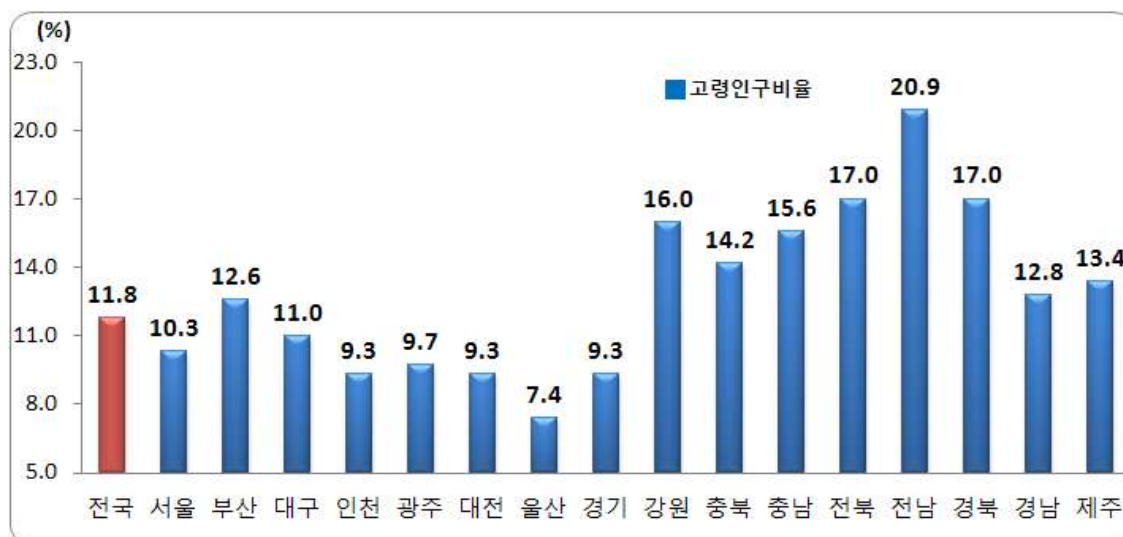
응급의료센터가 부족하거나 군 지역내 응급의료기관이 없는 지역 등에 시설·장비비, 운영비 등을 지원하고 낙도·오지지역은 헬기·선박 등을 이용, 응급환자이송체계를 구축한다. 교통·안전 서비스 체계 구축을 위해 교통서비스 개선 시범사업을 2014년 10개소에서 단계적으로 확대한다.

주택·에너지 분야는 불량주택 개선을 촉진하고 부처 간 협업을 통해 에너지비용을 절감한다. 이를 위해 주택개량 융자지원을 2013년 1만동에서 2015년 3만동, 2017년 6만동으로 확대한다. 개별주택에 대한 농촌주택개량자금 지원조건을 개선하고 지원 한도도 도시지역 수준으로 조정한다. 환경부와 협업을 통해 재능기부와 슬레이트지붕 철거를 연계한다. 동시에 에너지 절감·환경친화형 주택 표준모델을 2016년까지 14종을 개발한다. 비수도권 도시가스 보급을 확대하고 배관설치가 어려운 지역은 LPG소형 저장탱크를 보급한다.

## ② 농촌복지 '사각지대' 해소

유아, 여성, 고령자 등 농촌복지의 불공평한 사각지대 해소는 복지예산의 양적 확대만큼 중요한 과제다. 우선 돌봄서비스 등 유아·청소년 보육여건 개선을 위한 지원을 확대한다. 국가차원의 장학금 확대를 감안, 보완적 역할을 할 수 있도록 농촌출신대학생에 대한 학자금 융자의 내실화를 추진한다.

[그림] 지역별 고령인구 현황



※ 자료 : 통계청, 「장래가구추계」 2012

농업인 복지강화를 위해 농작업 중 발생하는 사고·질병을 보험으로 보장하는 농업인 재해안전보장제도를 도입한다. 고령농업인 생활실태 조사 및 농어업인 연금보험료 수급현황 분석 등을 통해 합리적 지원방안을 마련한다. 고령농 등 취약계층 복지강화를 위해 국민기초생활보장제에 농업·농촌의 특성이 반영되도록 제도를 개선한다.

특히 소득평가액 산정시 농업인 가구의 특성을 반영한 지출요인을 추가인정하고 농업 관련된 재산에 대한 소득환산방식 개선을 추진한다.

아울러 영농도우미·가사도우미 지원을 지속적으로 확대하고, 공동이용시설 가사도우미도 2017년까지 2000개소로 확대한다. 여성·다문화 가족 복지는 지자체 등과 협의 체계를 구축하는 게 중요한 선행조건이다. 특히 다문화 가족의 공공서비스 접근성 제고를 위해 시·군 새일센터와 다문화가족지원센터와 농업기관 간 연계를 강화한다.

### ③ '생활체감형' 복지 강조

고령농 등 취약계층을 위해 다양한 공동이용시설을 조성한다. 기존 공공유희시설을 리모델링하여 공동생활홈, 공동급식시설, 작은 목욕탕 등을 시범적으로 조성한다. 농촌마을 리모델링 시범사업 등 마을단위 정비사업에 취약계층 공동주거지원 사업을 우선 포함시킨다.

원스톱 복지서비스 수행을 위해 읍·면·일선창구의 기능을 보강하고 지역주민 접근성 보완을 위한 권역센터 설치를 추진한다. 지역실정에 맞춤형 복합서비스 센터 설치 및 서비스를 집적화한다. 복합서비스센터 시범사업을 2014년 50개소에서 2015년 이후 전국적으로 확대한다.

동시에 배후마을에 대한 복지서비스 등을 통합 수행할 수 있도록 희망복지지원단 권역센터·민간사회서비스 기관 등을 집적화한다. 지역 복지문제를 자율적으로 해결하는 사회서비스 제공형 공동체회사를 2017년까지 100개소를 육성한다. 또 이장 등을 마을 복지리더로 육성하고 현장포럼 등을 통해 지역개발사업과 농촌 복지개선 사업을 연계하는 등 주민 주도의 복지문제 해법을 모색한다. 농민이 정부의 계획을 잘 알아야 보완과 개선을 정확하게 요구할 수 있다.

## 4.2. 국내 농촌복지제도의 혁신 대안

### 4-2-1) 정책 제안 : 현장 농촌복지전문가9)

## ① '농림어업인 삶의 질 향상 기본계획' 개선

현행 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획을 살펴보면 농식품부의 농촌복지사업에 대한 사회복지분야 시설확충 분야가 부족하고 소홀하다. 또 정부 각 부처의 분산 추진으로 중복투자도 염려된다. 따라서 농촌복지사업과 관련된 실천가 및 단체가 농림부 및 보건복지부의 기본계획을 세부적으로 분석, 정책대안을 제시할 필요가 크다.

## ② 농촌복지정책 대변할 사회복지단체 절실

현재 농촌복지사업에 대한 사회복지단체의 역량과 역할의 한계로 농협이 중심 역할을 담당하고 있는 실정이다. 농촌복지사업의 시설확충 및 세부예산이 농촌현장에 맞게 반영되지 못하는 이유로 작용하고 있다. 따라서 정부의 농촌복지정책에 대한 비판과 견제 역할을 담당할 수 있는 농촌복지단체의 구성이 절실하다.

가령 사회복지단체 산하에 농촌복지관련 위원회를 신설, 체계적 조직정비 및 연구를 통해 농촌복지관련 단체를 구성하는 방법이 효과적일 것이다. 이를 위해 농촌복지 관련단체들의 유기적인 연계 및 조정, 농촌복지자원의 개발, 농촌복지사업의 조사와 연구, 농촌복지사업 전문 인력 교육훈련 등의 역할을 통합적, 체계적, 유기적으로 수행할 수 있는 농촌복지단체 구성 근거법을 마련해야 한다.

## ③ 농촌복지사업 민·관거버넌스 구축

우선 농촌지역의 특성에 맞는 농촌복지비전을 구현하기 위해서는 중·장기 농촌복지 종합발전계획(안)이 마련되어야 한다. 이를 위해 민·관의 긴밀하고 유기적인 거버넌스 협력관계도 구축할 필요가 있다. 가령 재가복지시설 등 농촌특성에 맞는 시설인프라의 구축 및 운영을 지원하는 현행 제도와 규정은 행정 일방적이다. 농촌복지사업의 전향적 변화와 발전을 위해서는 민·관의 긴밀한 협력관계가 가능한 환경이 마련되어야 한다.

## ④ 농식품부 • 보건복지부 사업의 통합 • 조정

농어촌특별법의 사업내용 및 재정을 분석하면 농림부와 보건복지부의 사업내용 및 재정이 중복되는 부분이 적지 않다. 농식품부와 보건복지부 사이에 사업내용 및 재정관리 방식이 따로 추진되는 경우가 비일비재하다. 어떤 측면에서는 농촌복지사업

---

9) 이문수대표, 진안 농촌복지센터

의 전문성과 효율성을 높이기 위해 보건복지부가 농촌복지사업의 계획 및 재정을 전담할 필요도 있다<sup>1)</sup>.

#### 4-2-2) 마을공동체사업(CB)과 결합<sup>10)</sup>

이른바 농촌형 마을공동체사업 또는 커뮤니티 비즈니스(CB Community Business)가 복지농촌정책의 추진체로서 역할을 해야 한다. 현재 농촌지역은 고령화가 진행되고 있을 뿐 아니라 다양한 직종의 사람이 거주하는 혼주화도 동시에 진행되고 있다.

농촌지역이 안고 있는 일자리 축소, 소득 감소, 복지서비스 부족 등 복합적인 문제를 해결하기 위해 ‘복지’, ‘산업’, ‘지역’ 등 3자가 일체화된 정책으로서 복지농촌정책이 요구된다. 특히 ‘보완성의 원리’에 따라 최소 단위 지역에서 복지 문제해결을 시도하는 것이 효율적일 수 있다.

[표] 우선적 확대 필요 농촌지역 사회적기업 분야

(단위: 건, %)

농촌에서 확대 필요 분야	비중
간병 및 가사지원 서비스	11.0
응급 및 의료 서비스	10.9
교육 서비스	13.1
문화·체육 서비스	9.4
집수리 사업	6.0
폐기물 처리 및 재활용 사업	2.8
환경·산림·경관 등의 보전	8.2
농업생산	6.1
농식품 가공	9.4
로컬푸드	12.8
도농교류	9.9
기타	0.3
<b>총합계</b>	<b>100.0</b>

※ 자료: 한국농촌경제연구원 『농촌지역활성화와 일자리 창출을 위한 사회적기업 육성 방안 연구』 (2010)

이때 CB는 지역공동체를 기초로 한 새로운 형태의 비즈니스로 영리성을 전제로 공익활동을 수행하므로 CB가 복지농촌정책의 추진체로서 역할을 수행할 수 있을 것이다.

10) 커뮤니티 비즈니스의 중장기 육성전략, 김태곤(한국농촌경제연구원), 2012년

[표] 유망 마을공동체사업의 대상 및 유형

사업유형	발굴 목표
농업·농촌자원 제품화 지원 <신기술 연구·개발(R&D)> 중심	▪ 농업·농촌자원 고부가가치 산업화 지원 신기술 및 연관 모델 연구·개발(R&D) 사업 지원
농업·농촌자원 상품화 목적 <1차 생산 및 2차 가공 상품화> 중심	▪ 농업·농촌자원 사업화를 위한 연구·개발 성과물의 상품화 및 사업화 지원
농업·농촌자원 6차 산업화 연계 <3차 유통 및 체험관광> 중심	▪ 농업·농촌자원 6차 산업화를 위한 상품의 유통 및 프로그램 체험관광 분야 연계 지원
농업·농촌 기반 <사회적서비스> 중심	▪ 문화, 교육, 의료, 복지, 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인, 다문화가정 등 농업· 농촌 정주여건 기반 사회적서비스 주제

CB가 활성화되기 위한 선결 과제로는 CB를 창업하고 정착시키기 위해 지역주민과 리더의 자발적인 참여가 우선돼야 한다.

그리고, 지역 고유의 자원을 개발해 농업생산, 특산품 가공, 농산물 유통·관광·교류 등 다양한 비즈니스 모델을 발굴해야 한다.

[그림] 마을공동체사업과 농촌복지의 결합 사례

 <p>진안 농촌복지센터에서 운영하는 '마을기업' &lt;마이산향기&gt;</p>	 <p>'마을농장'과 '마을공장'을 함께 운영하는 &lt;영광 여민동락공동체&gt;</p>
--	--



## 제5장 농업의 국가기간산업화 방안

### 5-1. 한국 농산업의 실패와 실상

지난 정부와 새 정부 농정의 핵심 화두는 공히, ‘기업화’와 ‘산업화’다. “대기업 중심의 규모화로 농업을 산업화하겠다”는 방침이다. 따라서 ‘농업선진화’, ‘첨단 융복합 6차농산업화’ 같은 기업농 우선·중심 정책과 전략을 초지일관 고수하고 있다.

이는 오로지 물리적 성과와 계량적 효율성을 농정의 지상과제로 삼겠다는 의도다. 마땅히 공공의 이익에 오로지 복무해야 하는 국가기간산업의 대접을 받아야 하는 ‘농업’의 공익적 가치와 목적을 제대로 모른다는 고백과 다름없다.

#### ※ 농업의 공익적 기능

- 장상환, 쌀 관세화와 우리농업 희망찾기, 2014.7월
- ▶ 농산물 공급 : 안전한 식량의 안정적 공급, 공업원료 공급
- ▶ 국토 보전
  - 물의 보전 : 수자원 함양, 수질 정화, 홍수 조절
  - 토양 보전 : 토양침식 방지, 토사유출 방지, 오염물질 분해
- ▶ 대기 보전 : 산소 공급, 탄산가스 흡수, 기후 완화, 방음
- ▶ 쾌적환경 보전 : 경관 유지, 보양공간 제공, 재해 방지, 피난처 제공
- ▶ 지역인구 유지 : 도시과일 방지, 노년층 취업기회 제공

박근혜정부는 ‘창조농업’이라며 ICT·BT융복합 농업, 6차농산업화, 스마트농업 따위의 낯선 수사를 지나치게 남발하고 있다. 창조경제와 마찬가지로 창조농업의 실체를 이해하는 농민은 거의 없다. 주권국가로서의 농정기조와 전략으로서 논리와 명분이 불순하거나 부족하기 때문이다.

생각해보자. 오로지 ‘돈의 위력’을 좇아야 하는 기업은 수익성에 앞서 ‘생명의 가치’를 지켜내야하는 농업을 제대로 경영할 수 없다. 대기업이야 말할 나위도 없다. 기업으로는 태생적으로, 운명적으로 좋은 먹거리, 안전한 먹거리를 생산할 수 없다. 그저 농사나 농업이 아니라, 농산업이나 농공업을 영위할 수 있을 뿐이다.

그래서 기업은, 특히 대기업은 농업에 손을 대면 안 된다. ‘본디 돈이 안 되는 농업’을 ‘돈도 되는 농산업’으로 무리하게, 무모하게 접근하면 농업은 실패한다. 결국 기업도, 농민도, 국민도 공멸한다.



하지만 신자유주의자, 성장주의자, 개발주의자들은 기업 편에 서 있다. 올초 동부한농 사태와 같이 '대기업과 농민(단체)'의 밥그릇 싸움구도로 왜곡해 치졸하게 몰아갈 수 있다. 심지어 "대기업이 앞장 서야 나라경제도 강해지고 국민들도 행복해진다"고 거짓말로 흑세무민할 게 틀림없다.

이럴 때, 농민들은 싸움의 주제와 목적을, 기왕의 '대기업 농업생산 진출 저지'가 아닌 '대기업 국민 식량주권 침탈 저지' 정도로 정확하고 현명하게 바꾸어 달 필요가 있다.

그전에 '대기업의 농업 진출' 문제는 5% 농민들만의 일이 아니고 100% 국민 모두의 문제임을 분명히 인식시켜야 한다. 농민 홀로 외로운 싸움을 고고하게 자초하는 건 어리석은 짓이다. 명분도 실익이 없는 소모전이다.

나아가 농정당국이나 대기업 등 외부에서 걸어오는 정쟁을 적당히 피하는 지혜도 필요하다. 그보다 '중소농 중심의 마을단위 공동농업' 같은 구체적이고 실사구시적인 정책모델을 연구·개발하는 데 힘을 더 안배하자.

#### 5-1-1) 한국 '기업화 농산업'의 현황

우리나라에서 대기업의 농업진출 역사는 1980년대로 거슬러 올라간다. 1984년 축산법 개정으로 경쟁력과 효율화를 명분으로 한 '계열화 생산규정'이 제도화된 것이다. 1988년 하림의 육계계열화업체 지정을 시작으로 양계산업은 본격적으로 계열화됐다. 생산과 유통 및 판매를 하나의 경영체가 총괄하는 경영방식이 확장되었다.

당연히 규모화와 계열화를 감당할 수 있는 자본력을 갖춘 대기업이 시장을 지배하게 되었다. 이어 1997년 7월, 돼지와 닭의 시장개방이 전면 실시되면서 정부는 축산 부문 경쟁력 강화를 명분으로 대기업을 적극 지원했다. 대기업의 축산업 진출을 제한한 축산법 27조를 폐지하고 2001년부터 양계산업발전책을 발표하면서 가축계열화 지원사업을 본격화한 것이다.

#### ① 이명박정부의 '농업선진화방안'

지난 이명박정부의 '농업선진화방안'은 한마디로 농업구조조정 정책에 다름 아니다. 당시 농식품부의 농업경쟁력 방안은 농업주체의 경쟁력 제고, 농업분야 투자유치 확대, 고품질기술 및 수출농업 육성, 시장친화적 농업정책지원시스템 구축 등이 골자다.

농업주체의 경쟁력 제고는 곧 규모화를 통해 법인화와 기업화를 추진하겠다는 것이다. 우리농업의 주력인 소농과 가족농을 도태시키고, 자본력을 앞세운 기업농을 적극 지원하겠다는 것이다.

투자유치 확대는 대기업과 외국자본에 농업의 문호를 전면 개방하겠다는 것이다. 대자본이 농업을 장악하게 방치하겠다는 것이다.

고품질 수출농업육성이란 결국, 일부 농민의 농산물을 소량 수출하는 대신, 안전성이 검증되지 않은 외국 농산물을 수입하려는 꿈수다. 시장친화적 농업정책지원시스템 구축은 대다수농민에게 농업보조금을 빼앗고, 기업농 중심보조금정책으로 전환하겠다는 업포다.

종합하면, 농업 정책을 신자유주의 기조로 강행하겠다는 뜻이다. 곧 국가의 식량주권과 국민의 건강권을 포기하겠다는 것이다. 근본적으로 농업은 교역적·경제적 영역이 아니다. 하지만 이명박정부에게 농업은 그저 하나의 산업이고 농산물은 하나의 상품일 뿐이었다. 무지하고 위험한 인식이다.

FTA, TPP, WTO 등이 난무하는 오늘날 세계적 농업 환경에서 한국의 농업은 국제 경쟁력이 전무하다. 시장원리로만 관찰하면 존립기반은 사실상 붕괴된 지 오래다. 농업선진화방안에서는 농업을 식량안보라는 관점에서 보지 않는다. 국가기간산업으로 대접하지 않는다. 오로지 산업화 논리, 시장경제논리로만 본다. 농업이나 농민을 위하는 정책이 아니라 '농민들을 농지에서 몰아내려는' 살농정책의 구체적 실천방안일 뿐이다.

모름지기 한 주권국가의 식량주권을 지키려는 농정기조는 중소농, 가족농 중심 패러다임이어야 한다. 한국 농업도 마찬가지다.

## 가. 농업선진화방안의 문제

2009년 4월, 농식품부의 농어업선진화방안 47개 과제가 선정, 발표됐다. 농어업선진화위원회 각 분과위원회 논의를 거친 결과다. 하지만 논의 과정에서 농민과 국민은 철저히 배제되었다. 심지어 벤치마킹 모델로 삼았다는 뉴질랜드형 농업개혁은 농업계의 이해와 요구를 바탕으로 했음에도, 정부는 일방적으로 졸속으로 추진했다. 선정과정에서 미루어 짐작할 수있듯이, 이 선진화방안은 농민의 이해와 이득에는 배치되는 것이다.

농업 위기의 원인을 농업의 희생을 담보로 한 수출주도형 경제성장, 개방농정에 두

지 않고, 농민의 보조금 수혜 등 정부 의존성으로 매도하고 나섰다. 급증하는 이농 현상의 원인 조차 교육, 의료, 문화 등 정주여건 악화에서 피상적으로 찾는 의도된 오류를 범하고 있다. '농업 문제의 본질은 농사 지어 먹고살기 힘들다'는 사실이다.

이를 통해 정부는 정책자금, 농업금융 등을 농기업과 규모화된 주업농에 지원한다는 명분을 만들어냈다. 또 각종 규제를 완화해 중소농을 농업의 중심주체에서 퇴출시키고 외부자본의 농업진입을 자유롭게 하는 망국적 구조조정방안을 노골화했다.

#### 나. 농업선진화방안 47개 실천과제 분석

##### ▶ 미래성장동력(12)

- 농어업·농어촌 메가트렌드
- 녹색성장 산업화 전략
- 국가식품시스템 설계
- .제 산림협력기구 창설
- 농어업 역량강화를 위한 IT 활용방안
- 전통주 세계화 방안
- 농어업·농어촌 매력적인가
- GMO 농산물과 농업발전
- 농어업 분야 R&D 효율화
- 간척지의 지속적 이용
- 농산물가공업체 구매지원 자금 상환기간 연장
- 목재 펄릿사업 활성화

##### ▶ 소득안정·삶의질 향상(10)

- 농어촌 서비스 기준 도입 방안
- 농어촌 사회적기업 육성 방안
- 기초생활보장제 농어촌특례 개선방안
- 농어촌 교육여건 개선
- 직불제 발전방안
- 농가단위 소득안정제도
- 고령농을 위한 사회 안전망강화 방안
- 농어촌 지역 친환경적 수로정비
- 농로 교차로 확장 및 농경지 진입로 설치
- 다목적 농업용수 개발 사업

##### ▶ 경쟁력 강화(10)

- 투·융자 성과분석 및 개선방향
- 주요품목별 경쟁력 수준 및 차이점
- 담보 중심의 농어업금융 개편방안

- 농어업보조금 개편 원칙
- 브랜드 개선방안
- 돼지 수출 확대 방안
- 창업후계농업인육성사업 개선방안
- 친환경농자재 편리적 활용 방안
- 자부담 한도내 담보기준 확대
- 친환경농산물 판로 확보

#### ▶ 거버넌스 선진화(6)

- 식품안전 관리체계 효율화 및 신뢰도 제고
- 농림수산사업의 효율적 통폐합
- 검역·검사 조직 통합·효율성 제고 방안
- 농림사업 집행체제 개선방안
- 쌀 관세화 관련사항
- 농정협의체 구성방안

#### ▶ 수산 선진화(9)

- 원양산업 발전계획
- 저탄소·복지 어선
- 수산 新 금융시스템
- 어업조정제도 개선방안
- 연근해 고래자원 활용
- 수산과 해양환경 통합 시너지
- 외해(外海) 양식 활성화
- 수산보조금 개편
- 감척사업 요건 완화

우선 ‘미래성장동력’ 과제를 살펴보면, 농업을 식량생산 국가기산업이 아닌 기업화, 산업화의 대상으로 취급한다. 녹색성장 산업화, 국가식품시스템, 전통주 세계화, GMO 농산물 등은 전형적인 기업화, 산업화의 구호다.

특히 대규모 간척지에 농식품 산업단지를 조성해 수출중심 농업의 전진기지로 삼겠다는 의도를 공언하고 있다. 기만적인 해외농업기지를 추진하는 대신, 대규모 간척지를 농지로 만들어 식량자급률을 높이는 게 제대로 된 정부가 할 일이다.

소득안정·삶의질 향상 관련 과제에서는 농업소득 이야기가 빠져있다. 주로 농촌과 농업에서 퇴출시킨 농민층에 대한 복지제도와 농어촌 서비스 기준 도입에 중심을 두고 있다. 걱정하고 농민퇴출을 전제로 한 농업구조조정임을 명확히 시사하고 있다.

친환경적 수로, 농경진 진입로, 다목적 농업용수 개발은 오늘날 드러난대로, 4대강 사업과 같은 맥락의 토건사업의 일환이었다. 또 경쟁력 강화를 위해서는 농업을 자본에 넘기겠다는 '살농정책'의 의도를 분명히 했다.

실질적으로 농업보조금제도 개편이 중심이다. 품목단체를 조직, 규모화해서 품목단체를 통해 보조금을 지급하겠다고 밝히고 있다. 비농업인의 진입규제가 완화된 상황에서 규모화된 농기업에게 농업을 맡기겠다는 의도다.

결국 농업경쟁력강화를 위해 외국인과 민간자본의 투자유치를 확대하겠다는 것이다. 정부의 책임을 시장으로 떠넘겨 농업을 자본에 팔아넘기겠다는 불순한 의도다. 기존 정책자금 지원의 방향을 영세·고령농에 대한 지원은 배제한 채, 농기업 중심의 자금지원 정책으로 전환하려는 포석이다.

결국 자본력이 있는 대기업을 중심으로 수출분야, 첨단농업분야에 대한 진출과 지원이 이루어지게 되는 것이다. 이는 식량주권 실현이나 보장과는 전혀 무관할 뿐 아니라, 대기업이 농업에 진출함으로써 농민은 대기업의 농업노동자로 전락하게 만드는 악수다.

#### 다. 민간 대기업 지원농정의 제도화

기업농 농업방식을 유도하기 위해 세액공제 법인세 감면 및 노무지원, 펀드 등을 개별농가가 아닌 법인에 지원했다. 이로써 주업농의 법인화 및 기업의 농업 진출을 유도하고 이를 관리하기 위한 '농가경영체 등록제'를 병행했다.

대규모 민간 자본의 농업진출도 공식화됐다. 이전에는 농업회사법인의 경우, 대표가 농민이고 법인의 업무집행권을 가진 자 중 2분의 1 이상이 농민이라야 했다. 하지만, 2009. 5월 '농지법' 개정 이후 대표자가 농민일 필요가 없어졌다. 또 법인 업무집행권을 가진 자 중 농민 구성원요건은 3분의 1 이상으로 완화됐다.

2011년 11월, 농업회사법인 설립 시 비농업인의 출자 한도 제한도 기존 75%에서 90%로 대폭 완화됐다. 민간자본과 대기업들의 농업시장 진입로를 확장해준 것이다. 대기업 농업에 대한 막대한 예산지원도 수반됐음은 물론이다.

또 새만금, 영산강, 화옹 등 간척지에 대규모 유리온실 단지(100ha 규모, 3개 단지) 구축을 위한 사업자를 선정했다. 애초 단지당 700ha 규모의 농업복합단지 조성 등 대기업이 아니면 참여할 수 없는 사업이다. 부지는 30년 이상 장기임대를 보장하는 파격적인 조건이었다.

농산업모태펀드는 1천억원 수준으로 확대하고, 펀드를 매개로 인수합병을 촉진해 대기업의 농업 진출을 유도했다. 여기에 수출 선도기업에 대한 인센티브(물류비 15% 추가 지원)를 지원하고 수출보험 지원도 강화했다. 특히 직접투자(FDI) 유치를 확대해 외국자본의 국내진출도 보장했다. 외자유치의 거점으로 식품클러스터를 육성하고 외국인투자자에게는 농업정책자금 및 R&D 자금을 지원하기로 했다.

반면 기존 중소농 중심의 생산농가는 퇴출을 적극 유도했다. 당초 고령농의 생활안정을 명목으로 도입된 경영이양직접지불제도를, 사실상 농업에서 은퇴(퇴출)시키려는 용도로 활용하기 시작했다. 또 보조금 지원대상을 기존의 농업인 소유 시설과 장비에서 인프라, 공동이용시설에 대한 지원으로 제한하면서 단계적으로 보조금의 규모를 감축했다.

정책자금 지원의 금리를 인상, 시장금리로 접근시켜 정부보다 시중은행의 자금지원 역할을 강화했다. 이는 주업농과 기업농을 우선 지원해 중소농, 가족농의 퇴출을 촉진하려는 ‘살농정책’이다.

## ② 박근혜정부의 창조농업

박근혜정부는 이명박정부의 ‘살농정책’인 농업선진화방안을 고스란히 계승하고 있다. 구호만 ‘창조농업’으로 변경되었을 뿐이다. 박근혜정부는 “과감한 패러다임 전환, 추격형에서 선도형으로, 상상력과 창의력이 곧 경쟁력, 산업의 융·복합과 일자리 창출, 규제완화와 창의인력 양성 및 투자 확대 등의 창조경제 생태계 조성” 등의 수사로 창조경제를 설명하고 있다.

“농업 분야에서도 창의력 있는 경영을 통한 창조농업으로 어려운 환경을 극복하고 농업 경쟁력을 제고해야 한다”고 설파하고 있다. 정부 측 농정전문가들은 “농촌 인력구조 개편과 디스토피아 사회의 치유욕구로 분출된 힐링문화 확산, 저성장에 따른 소비자들의 트렌드 변화와 개방화로 인한 지구촌의 농업환경 도래 등을 극복하고 그런 어려운 현장에서 블루오션을 찾는 것”이 창조농업이라고 강변한다.

이를 위해, 경비를 줄이고 무엇이든 직접 해결하려는 경향이 커지는 소비자들은 농업경영에 참여시키는 농업, 즉 체험·관광·연수 차원의 농업 경영 기법을 발전시키고 보급해야 한다고 제안한다. 오히려 거대 수출시장에서 틈새를 이용한 수출농산물 생산 전략도 승산이 있다고 다그친다. 심지어 거대시장인 중국의 급진적 산업화와 일본 농업 노쇠화는 우리 농업에 새로운 희망을 보여주는 현상이라고 현혹한다. 어렵다. 공허하다. 그것도 아직 생각과 말뿐이다. 불안하다.

특히 창조농업을 견인할 모델로 6차산업을 부르짖는다. 농진청이 앞장 서 농업분야의 창조경제 실현을 위해 농업 중심의 가공·유통·관광·체험 등으로 사업영역을 넓히는 '6차 산업화'를 추진하고 있다. 농·축산물의 다양한 기능성을 이용한 가공기술 개발·보급, 농업과 타 산업과의 융·복합을 통한 시너지 창출, 베이비부머들의 은퇴와 맞물려 급속히 늘어나는 귀농·귀촌자들의 노하우를 새로운 에너지로 창출해야한다고 자꾸 주입한다.

이렇게 기술농업과 6차산업화를 통한 농식품산업을 강조하고 있다. 정부는 앞으로 ICT·BT 융복합, 농업과 연관산업간 결합 및 지역특성을 반영한 차별화로 경쟁력과 부가가치를 높여 나간다는 계획이다. 농식품산업 부가가치가 연평균 3%이상 성장하도록 2017년까지 ICT·BT 융복합, 지역농업 조직화 및 허브 육성, 농업전후방 연관산업 육성 등 5개 분야 22개 과제를 중점 추진할 계획이다.

구체적으로 ICT 융복합 모델을 개발, 2017년까지 농가, 경영체 및 마을공동체 등 약 7,000개소에 보급한다. 특히 농업과 가공·유통·농촌관광 등 전후방 연관산업을 융복합, 고부가가치 6차산업으로 육성한다는 방침이다. 이를 위해 6차산업지구제를 도입한다. 관련 사업 연계지원, 기반정비, 규제특례, 금융지원 등으수반하는 정책이다. 6차산업화 지원을 위한 농촌산업지원특별법도 발의 중이다.

아울러 식품·외식산업의 고부가가치화를 촉진, 농식품은 2012년 56억불에서 2017년 100억불), 농자재는 2012년 7.5억불에서 2017년 10억불 수출한다는 목표다. 2014년에는 수출전문단지제도를 도입한다. 한국형 新(신)실크로드도 구축도 추진하고 있다.

이같은 박근혜정부의 창조농업 찬양론에는 “앞으로의 혁명은 농업에서 나올 것”으로 예측했던 마이크로소프트의 빌 게이츠까지 예언까지 등장한다. 삼성전자에 우리 농업을 맡길 생각인가. 나가도 너무 나갔다. 그래서 더 불안하다.

## 5-1-2) 한국 '기업화 농산업' 진단

### ① 대기업 농업진출의 문제<sup>11)</sup>

#### 가. 출혈경쟁, 공급과잉, 가격 폭락의 악순환

우선 대기업의 농업진출은 출혈경쟁과 농가소득 감소를 초래한다. 2013년 동부팜한농의 경우처럼 특정 품목의 생산량, 수출량이 증가하면 제한된 시장에서 대기업이 경쟁우위를 점할 것은 자명하다. 그 피해는 고스란히 중소농 등 일반농가에 전가된

11) 대기업 농업진출의 문제점과 대안, 이경태(농업농민정책연구소 녀름), 2013.4월

다.

무엇보다, 대기업의 농업진출은 노동집약적 품목보다 시설채소, 버섯류, 축산업 등 공장화, 산업화하기 쉬운 분야로 집중될 가능성이 높다. 이때 농업의 특성상 일부 품목의 농가가 무너지면 해당품목 농가의 작목전환을 유발하게 마련이다. 마치 ‘도미노현상’처럼 전환된 품목시장에서도 공급량이 급증해 연쇄적 가격폭락으로 이어지게 된다.

#### 나. 농업생산기반 붕괴

대기업의 이윤추구 본능은 ‘돈 되는 품목’으로 편중, 저부가가치의 주요 곡물 생산기반이 취약해진다. 식량자급률도 하락하고 국민의 먹거리 불안도 커진다. 생산에서 유통과 판매에 이르는 먹거리의 전 과정이 대기업의 입김에 좌우된다.

#### 다. 농민의 대기업 종속 노동자화

대기업의 규모화, 계열화 농업진출 과정에서 대부분 중소농 생산농가들은 계열화 과정에 편입되었다. 생산농가들이 원료와 자재를 모두 계열사에게 공급받고 농가에서는 생산에 필요한 노동력만 제공하는 방식이다. 유통과 판매 또한 계열사에 의해 관리된다. 결국 농민은 대기업에 종속되거나 예속, 한낱 급여노동자와 같은 신세로 전락하고 만다.

#### 라. 불공정계약 및 부당거래 피해

대기업의 계열화 비중 확대는 반드시 대기업의 시장지배력 확대로 직결된다. ‘슈퍼갭’ 대기업은 시장교섭력이 없는 생산농가를 자기 통제하에 두려고 한다. 이때 ‘갭’에게 일방적으로 유리한 불공정계약서와 부당거래가 만연하게 된다.

#### 마. 농업의 산업화로 농민 소득구조 악화

대기업이 농업시장은 지배하면 농업 투입재들도 거의 시장이나 기업으로부터 구입하는 구조가 고착된다. 공급자인 대기업이 결정하는 포장, 가공, 유통 등 관련 투입재의 생산원가 부담이 늘어날수록 농민의 소득은 그만큼 줄어들 수밖에 없다. 미국의 경우, 농산물의 소비자 구입가격에서 농민의 몫이 차지하는 비율이, 1984년 35%에서 2008년에는 15.8%로 절반 이하로 감소했다고 한다.

#### 바. 농지 투기와 전용



농업은 대기업 입장에서 손해보지 않는 장사다. 설사 농업 자체에서 돈을 벌지 못해도 기업과 땅이 남는다. 수직계열화로 기업규모를 확장, 주식상장 이득을 노릴 수 있다. 농업용 토지가 나중에 사업부지로 전용하거나 투기용 토지로 매각할 수도 있다.

현대그룹은 농지인 서산간척지를 특구로 지정받아 간척지로 분양하고 있다. 새만금 간척지도 당초와는 달리 농업용 토지는 30%로 축소되고, 70%가 산업 및 관광 중심 복합용지로 변신했다.

### ③ 대기업 농업진출의 대책

#### 가. 대기업 농업지배 차단의 법제화

대기업의 국내 농업시장 진출 양상은 실로 다종다양하다. 농약, 비료, 종자, 동물약품, 도매시장법인, 음료회사, 유리온실 생산업 등의 동부그룹 외에, 롯데·CJ·웅진 등은 식품, LS엠트론, 동양물산, 국제종합기계(동국제강) 등은 농기계를 주도한다. 자본의 힘이다.

대기업의 농산물 생산은 기업농을 중시한 이명박정부 이후 본격화됐다. 2009년 4월 이른바 농업선진화위원회에서 의결한 농업선진화방안이 발단이다. 우선 '경자유전의 원칙'부터 건드렸다. 농지법 규정을 완화해 대기업의 농지소유와 간척지 임대도 제도적으로 가능하게 고쳤다.

또 2009년에 당초 농지소유가 가능한 농업회사법인의 임원 중 농민 비율 2분의 1 이상을 3분의 1 이상으로 완화했다. 2011년에는 '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률'을 개정, 비농업인이 법인을 설립할 때 총출자액의 90%(이전 75%)까지 출자할 수 있게 대기업 같은 비농업인을 배려했다.

법을 고치자 바로 그 악법을 실천했다. 새만금지구의 동부하이텍(주)컨소시엄 등 대규모 농어업회사를 선정했다. 생산·가공·유통의 융복합화로 농어업을 6차산업으로 확장시키려는 모델이다. 이들 농어업회사에는 정부가 최소 100ha에 이르는 농지를 30년간 장기 임대해 주는 등 전폭 지원하고 나섰다. 박근혜정부도 이 연장선상에서 농업의 6차산업화, 첨단산업화를 유난히 강조하고 있다.

축산분야도 예외가 아니다. 2010년 대기업 참여 제한 법률을 폐지해 사육, 사료, 유통 등 대기업 축산계열화가 가속화됐다. 반면 중소 가족농에게는 농업 퇴출을 적극

유도하고 권장했다. 고령농 경영이양직접지불제도를 강화해 농업에서 농부 은퇴를 유인하는 식이다.

차제에 이명박정부가 개악한 기존의 관련 법률을 재개정하는 등 대기업의 농업 지배를 차단하기 위한 법적, 제도적 장치를 강구해야 한다. 아예 대기업의 농업진출을 원천적으로 규제하고, 대기업의 농산물 직접생산을 제도적으로 금지하자는 목소리도 높다.

#### 나. '협동과 연대'의 중소농 지원정책 강화

우리 농업구조는 전체 농가 중 66%가 1ha 미만의 경작지를 가진 중소농 중심이다. 농업은 국내 총생산(GDP) 대비 4%에 못 미치는 전형적인 저부가가치 사양산업의 처지다. 이렇듯 기축농 중심의 생계형 농업 구조가 대세인 우리 농업 현실에 기업 농 중심의 상업형 농업은 절적하지 않다. 시기상조다. 대기업이 농업생산에 본격 진출하면 결국 대다수 중소농의 붕괴로 직결될 운명이다.

우리 중소농들이 국내 대기업과 외국의 초국적기업에 대응해 살아남는 전략이 필요하다. 국내 중소농들끼리 공동 생산, 공동 브랜드, 공동 수출을 통한 협력과 연대의 농업모델을 개발할 필요가 있다. FTA피해보전기금 같은 농업보조금 등도 중소농과 국민 먹거리를 위한 정책지원에 집중하도록 하는 사회적 합의도 필요하다.

일단 협동조합을 중심으로 농업을 성장시킨 덴마크, 뉴질랜드 등 해외 농업선진국 사례에서 배우면 된다. 세계적 브랜드인 썬키스트, 제스프리 등은 협동조합을 중심으로 산지 생산자 조직화를 통한 교섭력을 키우고, 협동조합 간 연합체 구성과 참여조직의 역할분담으로 규모화·전문화의 효과를 발휘한 성공사례들이다.

## 5-2. 농업 국가기간산업화 전략과 방안

대기업 중심 성장지향 농정은 결코 우리 농업의 해법이 아니다. 오히려 상종하기 어려운 상극에 가깝다. 근본적으로 대기업은 농업과 어울리지 않는다. 대기업은 수익성에 몰두하고 농업은 공익성에 헌신적으로 복무하는 '국가기간산업'이기 때문이다. 농업은 휴대폰이나 자동차처럼 오로지 수익성만을 좇아 폐돈을 채길 수 있는 '돈 놓고 돈 먹는' 투전판이 아니다. 농사는 돈이나 기술만 가지고 되는 게 아니다.

상업성 보다는 진정성이 더 중요한 업종이다. 에너지, 철도와 같이 공공의 안녕을 위한 대표적인 국가기간산업이다. 그러니 하늘의 뜻과 같은 농심(農心)부터 잘 헤아

리는 게 농업에 임하는 농부의 자세와 덕목이 되어야 한다. 따라서 농심을 헤아리지 못하는, 공익에 헌신할 수 없는 대기업은 농업을 하면 안 된다. 반드시 낭패를 보게 된다. 사업은 실패한다.

그럼에도 대기업이 농업에 뛰어든다면 농업 판은 국민의 식량생산 기지가 아니라, 다원적 공익기능의 보고가 아니라, 약육강식, 출혈경쟁의 살벌한 정글처럼 되고 만다. 우리 농민도 죽고 농업과 농촌도 따라 죽는다. 그렇다고 '3농(농민·농업·농촌)'이 무너진 빈 들판에서 대기업 홀로 살아남기도 어렵다. 이게 자연의 이치, 생태계의 섭리다.

결국 한국농업의 전체가 도산하고 공멸될 수도 있는 악수가 바로 '대기업의 농업진출'이다. 농업은 이명박정부의 '농업선진화'나 박근혜정부의 '창조농업'같은 공허한 구호가 걸맞지 않는다. 겉은 화려하지만, 농민은 물론 국민 모두를 기만하는 속셈이 잠복해 있다.

중소농, 가족농 등 대다수 기층농민의 협동과 연대만이 우리 농업의 앞날을 보장한다. 협동사회경제 같은 '농업 • 농촌경제 민주화'의 방법으로 농업의 활로를 찾을 수 있다. 국가기간산업화의 기반 위에서 '중소농 중심 공동농업' 경영전략에서 해답의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

### 5-2-1) 진보정당의 '국가책임농정'<sup>12)</sup>

통합진보당(분당 이전)은 2012년 19대 총선에서 농업·먹거리 공약을 발표했다. '농업은 국가기간산업, 국가책임 농정으로 대전환을 약속하는 3+4과제 15대 공약'이 그것이다.

#### [표] 국가책임농정 3대 특별과제 및 4대 정책과제

##### ■ 국가책임농정 3대 특별과제

- [공약1] 반값비료, 반값사료! 농자재가격원가법제화, 농협법 전면 재개정
- [공약2] 한미FTA 폐기, 한중FTA 추진중단, 체결된 모든 FTA에 대한 영향평가
- [공약3] 농가부채 특별법 제정

##### ■ 국가책임농정 4대 정책과제

12) 통합진보당 19대 총선 공약집

**1. 국민기초식량보장법 제정! 식량주권실현!**

[공약4] 기초농산물 국가수매제 • 가격 상하한제 실시

[공약5] 학교급식지원센터를 통합급식지원센터로 공공급식 확대

[공약6] 2030년 까지 식량자급율 50% 목표 실현

**2. 마음편한 농사, 걱정없는 먹거리 보장!**

[공약7] 농지공개념 강화, 불법농지 국가매입, 농민경작권 보장

[공약8] 목표소득직불제, 도시가구 평균소득대비 95%수준 농가소득보장

[공약9] 중소농협업공동체 육성, 생태농업으로 단계적 전환

**3. 생산의 주체, 여성농민 권리보장!**

[공약10] 여성농어업인 육성법 개정

[공약11] 여성농민의 조직화를 통한 생산 · 가공 협업체 인센티브부여

[공약12] 성 인지 예산확보와 생애주기별 특성에 따른 여성농민 지원제도 마련

**4. 농촌지역부터 보편적복지 구현!**

[공약13] 농촌공동체리더 30만명 육성, 국가차원에서 급여지급

[공약14] 교육 • 보육 • 의료 • 노후 걱정없는 농촌

[공약15] 농촌지역통합복지센터로 사각지대없는 농촌지역 복지실현

통합진보당은 이명박 정권 4년 농정에 대해 '무능력, 무책임' 그 자체로 규정했다. "농가소득은 15년전에 비해 20%나 떨어지고, 부채는 200%나 증가했다. 농가인구는 지속적으로 감소하여 2011년 300만명선이 무너졌으며 그나마도 65세 이상이 차지하는 고령화율이 36.2%로 초고령화된 실정이다. 식량자급률도 25%까지 하락하여 먹거리의 75%를 국적불명, 농약범벅의 수입농산물로 채움으로써 국민의 건강이 위협받고 있다"는 진단과 평가다.

그리고 "농업은 생명산업, 먹거리는 인권"이라고 선언했다. "농업과 농촌을 살리는 것은 비단 농민만의 문제가 아니며 5천만 국민의 생명과 건강, 자연과 생태환경, 전통과 문화를 지키는 것이며 다음세대를 위한 것"이라며 "경쟁력과 효율성이라는 잣대, 모든 것을 시장에 맡기는 신자유주의 농정을 끝장낼 것이다. 국가기간산업으로서 농업의 위상을 바로 세우고 국가가 전적으로 책임지는 '국가책임농정'으로의 대 전환 할 것"을 제안했다.

**① '국가책임농정' 긴급특별과제 3대공약**

가. 첫째, 반값비료, 반값사료 실현

"지금 농촌은 비료값 담합에 대한 집단소송이 들불처럼 일고 있다. 농협중앙회 자회사를 비롯한 비료업체들이 16년간 담합으로 1조 6천억이라는 어마어마한 부당이득을 취해왔다. 19대 국회 개원 즉시 농협중앙회에 대한 국회청문회를 개최하여 그동안 농협의 불법과 비리, 농민을 상대로한 사기를 파헤쳐 부당이익 환수는 물론 피해 농민 개개인의 피해를 보상할 것이다. 더불어 비료가격차손보전제도 부활, 농자재가격 원가공개법 제정, 사료가격 안정기금법을 제정하여 농자재값의 거품을 제거하고, 국가재정지원을 확대함으로써 생산비에 대한 농민의 고통을 해소할 것이다. 뿐만 아니라 농민의 오랜 염원인 경제사업 활성화는 뒤로 한 채 금융지주회사로 농협중앙회의 이익만 추구하는 현 농협법을 전면 개정하여 농민을 위한 농협으로 거듭나게 할 것이다."

#### 나. 둘째, 농업에 대한 사망선고, 한미FTA를 폐기

"한미FTA로 인한 농업피해는 상상을 초월하며 특히 ISD로 인해 비료가격차손보전제도, 면세유제도 등 각종 농업지원정책을 무용지물이 될 것이다. 한미FTA 폐기없는 농업정책은 모래위의 성이나 마찬가지다. 전당의 힘을 집중하여 기필코 한미FTA를 폐기시킬 것이다. 또, 한중FTA를 중단하고, 이미 체결된 FTA에 대한 영향평가를 통해 농업에 막대한 피해를 미치고 있는 FTA에 대해서는 재협상을 실시할 것이다."

#### 다. 셋째, 농가부채 해결

"농가부채는 철저히 실패한 농업정책의 산물이다. 역대정권의 신자유주의 개방농정하에서 농산물 가격보장정책 없이 농업구조조정과 규모화만을 추구한 결과 규모있게 투자하여 규모있게 망한 농민들, 농업소득으로 생계를 유지할 수없어 생계형 부채가 늘어갈 수밖에 없는 영세소농들에 대한 특단의 대책이 필요하다. 이에 통합진보당은 영세소농의 2천만원 미만 소액부채는 전액탕감하고 정책실패에 따른 2천만원 이상 부채에 대해 '이자면제, 10년 유예, 15년 분할상환'을 보장하는 농가부채특별법을 제정하겠다."

### ② '국가책임농정' 4대과제 12대공약

#### 가. 국가책임농정 1대과제

##### ■ 첫째, '국민기초식량보장법 제정'

"국가의 책임하에 농민에게는 소득보장을, 국민에게는 가격안정을 책임짐으로써 먹

거리기본권을 보장하겠다. 이는 쌀,보리,밀등 주곡에 대한 국가수매제와 무,배추,고추 등 주요채소류에 대한 가격상하한제로 가능하다."

#### ■ 둘째, 공공급식 확대

"학교급식지원센터를 통합급식지원센터로 확대하여 초중고 무상급식과 공공급식에 1차 친환경, 2차 근거리 지역농산물을 우선공급하고, 먹거리복지차원에서 저소득층에 대한 기초농산물 지원을 확대하겠다."

#### ■ 셋째, 2030년까지 식량자급률 50% 달성

"우선 매년 1%씩 올려 2017년 까지 30%달성, 중장기적으로 50% 달성을 위해 식량자급률 목표치를 법제화 하겠다. 목표치 달성을 위해 농지불법전용을 막고, 쌀값을 보장함으로써 현행 생산기반을 유지하고, 이모작으로 경지이용률을 높이며, 국내조사료 생산기반을 확충하여 곡물사료수입을 줄여나가겠다."

### 나. 국가책임농정 2대과제

#### ■ 첫째, 농지공개념을 강화하여 농민의 농지소유와 경작권을 보장

"불법소유, 부재지주 농지를 국가가 매입하여 국공유농지를 확대하고 낮은 임대료로 농민에게 장기임대함으로써 안정적인 영농을 보장하겠다."

#### ■ 둘째, 농가소득을 도시가구대비 평균 95%까지 보장

"논변동직불금을 폐지하고 고정직불금을 1ha당 100만원으로 확대하고, 밭농업직불금도 70만원으로 확대하겠다. 중장기적으로 95% 달성을 위해 단계별로 목표소득기준을 정하여 농가소득과의 차이를 다양한 직접지불로 보전할 것이다."

### 다. 국가책임농정 3대과제

#### ■ 여성농민을 생산의 주체로 육성

"여성농어업인 육성법을 개정하여 중앙부처에서 자치단체까지 여성농민 전담부서와 인력을 보장하겠다. 또, 여성농민이 주도하는 생산가공협업체에 대한 인센티브를 강화하고, 성별영향평가를 통한 성인지 예산확보, 생애주기별 특성에 입각한 여성농민지원제도로 고령여성농민에게는 공동주거와 농촌마을 공동급식, 신규여성농민에게는

영농교육, 각종 문화·학습소모임활동 등을 지원하겠다."

## 라. 국가책임농정 4대과제

농촌지역 우선 지원을 통한 농촌지역 보편적 복지 실현을 강조했다. "보편적 복지가 대세임에도 농촌은 상대적으로 소외되고, 복지수준이 너무나 열악하다. 젊은 사람들이 일자리, 교육, 보육, 의료 걱정없이 귀농, 귀촌 할 수있는 농촌! 평생을 고향과 농업을 지켜온 농민어르신들이 노후가 보장되는 농촌복지공동체를 만들겠다"는 것이다.

### ■ 첫째, 농촌지역 특성에 맞는 일자리로 농촌공동체 리더 30만명 육성

"중소농 협업공동체를 결성하고, 생태농업으로 단계적전환을 선도하며, 농업의 공익적가치를 유지확대하는 역할을 할 농촌공동체 리더를 첫째 1만명부터 2030년까지 30만명을 목표로 육성하고 공익적 역할에 따른 사회·경제적보장으로 국가에서 급여를 지급하겠다."

■ "둘째, 교육격차 해소를 위해 '농산어촌교육지원특별법' 제정하고, 의료걱정 해소를 위해 농촌지역부터 국공립거점병원 구축, 농촌지역의료인력에 대한 인센티브 지원, 보육걱정 해소를 위해 농어촌어린이집 국공립화를 추진하겠다."

■ "셋째, 농촌지역 보편적복지 실현을 위해 시군단위 복지전담기구로 지자체가 관리하는 '농촌지역통합복지센터'로 복지인력을 확충, 강화하고 통합적이고, 사각지대 없는 농촌지역 보편적 복지를 실현하겠다."

## 5-2-2) 농업의 국가기간산업 헌법 명시<sup>13)</sup>

### ① 1공화국의 국유화 헌법 조항

한호석 통일학연구소장은 제1공화국 헌법에 명시된 중요산업의 국유화 조항에 주목한다. 1948년 7월 17일에 제정된 제1공화국 헌법 제85조와 제87조이다. "광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 대외무역은 국가의 통제하에 둔다"는 내용이다.

한소장은 제1공화국 헌법에 중요산업 국유화 강령이 들어간 이유를 "당시 중국 충

13) '이젠 국유화다', 한호석 통일학연구소장, 민중의 소리, 2012년

칭에 머물던 임시정부가 1941년 11월 28일에 선포한 건국강령에 기초, 1948년에 첫 헌법을 제정했기 때문"이라고 설명한다. "건국강령은 첫 헌법보다 중요산업 국유화 관련조항을 더 자세하고, 구체적으로 명시했다. 중요산업 국유화에서는 한 발 더 나아가 토지 국유화까지 명시했다"는 것이다.

그는 이런 건국강령의 정치이념은 조소앙이 정립한 삼균주의라고 규정한다. "조소앙의 삼균주의는 8.15 해방 직후 여운형이 제시하고, 6.25 전쟁 직후 조봉암이 추구한 진보적 민주주의와 일맥상통하는 것"으로서 "첫 헌법에 명시된 중요산업 국유화 강령은 삼균주의 또는 진보적 민주주의의 경제강령"이라는 해석이다.

특히 한소장이 주목하는 것은 조소앙의 삼균주의가 중요산업 국유화 강령을 받아들이게 된 사회역사적 배경이다. 그는 배경을 두가지로 이렇게 설명한다. "하나는 1930년대에 자본주의시장경제를 세계적 범위에서 파탄시킨 경제공황(Great Depression)에서 벗어나기 위한 정치적 전환이었고, 다른 하나는 일제의 식민지강점에서 벗어나 민주공화국을 건설하기 위한 정치적 전환이었다. 중요산업 국유화는 경제강령에 머문 것이 아니라 민주공화국을 건설하는 사회경제적 기초로 인정되었던 것이다."

그는 "중요산업 국유화 강령이 경제공황에서 벗어나기 위한 정치적 전환과 민주공화국을 건설하기 위한 정치적 전환을 배경으로 하여 등장하였다는 사실"을 강조하며 "극단적 빈부격차와 경제파탄 위기에서 벗어나 민주공화국의 참된 모습을 찾아야 할 임무가 주어진 오늘 우리 사회에 중대한 의미를 전달해준다"고 호소한다.

즉 "극단적 빈부격차와 경제파탄위기에서 벗어나 민주공화국의 참된 모습을 찾기 위해서는 건국강령과 첫 헌법에 명시된 중요산업 국유화 강령을 오늘의 현실에 맞게 수용하여야 한다"는 것이다.

## ② 농업의 국유화(국가기간산업화) 의미

한소장은 "국민들로부터 지지를 받는 진보정권이 세워지면 중요산업 국유화 강령을 헌법에 명시하는 개헌을 추진하게 될 것"이라며 "국가경제발전을 좌우하고, 공공성이 매우 큰 산업부문을 국유화하여야 한다는 원칙은 세월이 흘렀어도 변하지 않았고 이력 맥락에서 금융, 에너지, 통신, 철강, 교통운수, 부동산을 국유화해야 할 산업부문으로 지목할 수 있다"고 주장한다.

또 "국유화 대상을 극단적 빈부격차와 경제파탄위기에서 벗어나 전 국민적 복지를 실현할 당면과업에 부합되게 정할 필요가 있다"면서 "중요산업을 국유화하는 근본



목적은 국민의 1%에게 집중된 사회적 재부를 국민의 99%에게 공평하게 재분배하는, 국민을 위한 산업구조로 전환, 개편함으로써 전체 국민에게 유족하고 평등한 경제생활을 보장하려는 데 있다"고 강조한다.

그가 금융, 에너지, 통신, 철강, 교통운수, 부동산을 포함하는 6대 산업부문 국유화에 집중하면서 농업을 제외시킨 점은 주목할만하다. 주로 외국계 자본, 국내 재벌이 지배하고 있는 고부가가치 산업을 고려하고 있어 그런듯하다.

그런데 그는 "진정으로 국민을 위하고 국민과 소통할 줄 아는 진보정권이 세워져야 중요산업 국유화를 추진할 수 있다"고 단언한다. 중요산업 국유화의 주체는 국민이고, 중요산업 국유화의 집행자는 진보정권이라는 것이다. 그러한 진보정권은 중요산업 국유화 강령을 헌법에 명시하는 개헌을 추진하게 될 것이다. 물론 국민투표를 통해 추진 여부를 결정하게 된다.

베네수엘라 진보정권의 경우, 국유화 범위를 중요산업의 30%로 한정하였고, 국유화 방도도 반대세력과의 정면충돌을 불러올 무상몰수방식을 피하고 충돌소지가 적은 유상구매방식을 택하였다는 점을 타산지석의 사례로 주목하고 있다. 국유화 추진속도도 점차적인 온건책을 채택했다.

### ③ 국유화 기업의 경영관리

국유화된 기업을 어떻게 경영하고 관리할 것인가도 문제다. 기업경영과 생산관리를 어떻게 민주적으로, 경제자립의 요구에 맞게 하는가는 더 어려운 과제일 수 있다. 한소장은 역시 중국 국유기업 사례를 반면교사로 제시하고 있다

중국의 경우, 2011년을 기준으로 국유기업 비중은 산업 전반의 5분의 4를 차지한다. 10대 국유기업의 총매출액은 8조5,261억 위안으로 10대 사유기업의 총매출액 1조 669억 위안에 비해 8배나 많다. 그런데, 중국의 사유기업이 국유기업에 비해 이익성장을 40%포인트, 자산회전을 4배 높였다. 자산 대비 부채비율은 20%포인트 낮았다.

이는 국유기업의 경영관리에 문제가 있다는 얘기다. 정부가 기업경영을 민주적으로, 경제자립의 요구에 맞게 통제, 지도하지 않고 방치하였다는 평가다. 국유기업 경영자들의 부정부패가 해마다 확대, 심화되고 있다. 국유기업의 주식시장 편입과 다국적기업화도 치명적 결함으로 지적되고 있다.

### ④ 베네수엘라 국유화의 교훈<sup>14)</sup>

---

14) 베네수엘라가 우리에게 주는 교훈, 2012, 임승수

베네수엘라에서 진행되고 있는 일련의 국유화 조치들은 국제법에 근거해 적절한 보상 절차를 밟으며 진행되고 있다. 무상으로 국유화하는 것이 아니라 유상으로 국유화를 진행하고 있다. 이것은 미국 및 서방 국가들이 국유화를 빌미로 베네수엘라에 대한 제재를 합리화할 수 있는 일말의 여지도 주지 않기 위한 조치이다.

하지만 미국의 석유회사 엑손모빌은 베네수엘라의 석유 국유화 정책에 대해 막대한 보상금을 요구하고 있으며 베네수엘라 정부는 부당한 요구에 대해서는 한 푼도 줄 수 없다고 천명하고 있다. 최근에 국제상업회의소(ICC)는 베네수엘라 정부 측의 입장에 우호적인 판결을 냈지만 엑손모빌 측은 세계은행 부설 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 측의 판결을 기다리겠다고 버티고 있다.

‘차베스, 미국과 맞짱 뜨다’의 저자 임승수씨는 베네수엘라의 국유화 사례에서 교훈을 제시하고 있다. 첫째, 국유화 조치는 기득권 세력의 발작적인 저항에 직면할 수 있기 때문에 압도적 다수 대중의 지지가 필수적이다. 둘째, 아래로부터의 투쟁과 위로부터의 지도가 결합돼야 한다. 셋째, 국제역학관계를 고려하여 노련하고 현명하게 진행해야 한다.

### 5-2-3) EU의 ‘공동농업정책(CAP)’

유럽 공동체의 시작단계부터 시행된 공동정책은 바로 공동농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)이다. 유럽공동체 출범 당시 공동농업정책은 국가가 농산물 생산 및 가격형성에 주도적 역할을 했다는 점에서 다분히 ‘국가개입주의적’이었다.

1968년 7월 1일 유럽공동체는 이른바 공동시장을 출범시켰다. 농업 역시 다른 산업분야와 마찬가지로 관세동맹에 편입되기는 했지만, 농업이라는 특수성으로 인해 공동체 차원의 개입이 구조적으로 용인됐다. 또한 기후조건, 동식물의 질병 등 인간이 통제할 수 없는 자연적 요인과 필연적으로 수급불균형을 가져올 수밖에 없는 농산물시장 특성상, 필수 식료품이 합리적인 가격으로 공급되도록 국가가 보장해야 한다는 이념적인 요구도 함께 작용해 유형무형의 국가개입이 이뤄졌다.

공동체 출범 당시 식료품을 자급자족하지 못하고 있던 유럽연합(European Union: 이하 EU)은 국제농산물 시장에 식량안보를 내맡기기보다는 공동체 내의 농업생산 증대를 통해 이를 추구하는 전략을 취했다. 이렇게 탄생한 것이 공동농업정책이다.

이로써 국제가격보다 높은 역내 지지가격을 설정해 생산을 촉진하고, 생산된 농산

물은 보장된 가격으로 무제한 공동체에서 사들인다. 과잉생산된 농산물을 해외시장에 판매할 때는 수출보조금을 지급하고, 수입농산물에 대해서는 국내농산물과 가격이 동일하게 형성되도록 수입부과금을 매긴다.

한마디로 농민은 보장된 가격 하에서 생산만 하면 된다. 정부는 구매할 책임이 있다. 수입농산물은 싼 가격으로 역내 농산물과 경쟁하지 못하게 하는 구조다. 이런 공동농업정책으로 EU가 짧은 기간내에 수출까지 할 수 있는 식량수출국으로 전환된 것이다. 누적된 과잉농산물은 수출보조금을 지원받으면서 다른 나라로 수출됐고, 이렇게 수출된 농산물은 미국과 수많은 개발도상국 농산물의 수출시장을 잠식해 들어갔다.

그런데 과잉농산물 구매와 수출보조금 지급으로 인해 1980년대 후반 농업정책 예산이 공동체 예산의 70%를 차지하게 되었다. 공동체 여타 산업분야와의 균형문제, 농업비중이 적은 국가들은 공동체 예산에 기여하는 부담에 비해 혜택을 적게 받는 국가간 수혜불균형 등을 야기시켰다. 공동체내 재정위기와 함께 회원국간 대립과 갈등을 초래한 주범으로 작용했다.

EU 농업정책에 대한 국제적 비난과 재정위기는 UR 농업협상을 출범시키는 계기가 됐다. 결국 EU는 농산물 과잉생산과 수출보조금 지급의 악순환을 초래한 국가개입을 점차 축소시키는 방향으로 정책기조를 전환하였다.

우선 농업생산에 영향을 미치는 보조금을 축소했다. 가격지지를 위한 보조금은 70%가 삭감됐고 농업보조금은 농업생산과는 독립적으로 소득보조금 형태로 지급되었다.

또 농산물의 양적 공급을 중시하던 정책에서 탈피하여 식품안전·품질제고·환경보호 같은 요건을 강조하고 있다. 이제 EU 농민들은 보조금을 받기 위해서는 이러한 규정들을 준수해야만 한다.

그리고 단순히 농업문제만으로는 농촌문제를 풀 수 없다는 인식이 확대되었다. 농업구조조정을 통한 농업 경쟁력을 제고했다. 농업·농촌의 국토관리 기능 지원을 통한 환경과 지역의 발전을 도모했다. 농촌경제의 다각화를 촉진시켜 농촌지역의 삶의 질을 제고하는 농촌개발정책의 중요성을 더 강조하고 있다.

EU는 1962년부터 CAP를 시행하고 있는데 시행 초기에는 전체 EU 예산의 70%에 달했으나 2014~2020년 예산에서는 40% 수준으로 감소했다. 농업보조금을 포함한 CAP는 EU 예산의 가장 큰 부분을 차지하고 있으나 EU 전체 국내총생산(GDP)에서

차지하는 비중은 1.7%에 불과하다. 경제협력개발기구(OECD) 2009년 통계에 따르면 EU 농업부문의 고용은 4.6%이며 농산물 수출은 전체 수출의 6.5%를 차지하고 있다.

#### 5-2-4) 제안 : 중소농 중심 '공동농업' 경영전략

##### ① 사례 1 : 마을단위 농업공동체<sup>15)</sup>

###### 가. 검토 배경

영세 분산 필지의 농업구조 하에서 개별경영의 규모화에는 한계가 있다. 설사 규모를 확대해도 효율적 경영은 어렵다. 개별경영 단위의 규모화로는 농업의 경쟁력 확보가 어렵다는 게 경험이고 중론이다.

지역자원을 종합적으로 활용해 복합화·다각화 할 필요가 있다. 복합화·다각화의 경우 개별경영보다 다수의 구성원이 참여하는 '조직경영'방식이 유리할 것이다. 이처럼 개별경영의 한계를 보완하기 위한 마을단위 영농활동의 조직화, 공동 경영을 통해 범위·규모의 경제 활동이 가능, 개별 경영체의 영세성이 극복될 수 있다.

###### 나. 마을단위 농업공동체 개요

'마을단위 농업공동체'는 "농업비중이 높은 마을단위로 공동 영농·판매 등을 수행하는 지역농업조직을 구성하고, 지역경제의 구심체로 육성"하는 것이다.

우선 조직화를 통해 지역자원을 종합적으로 활용하는 지역성을 확보할 수 있다. 또 지역주민 또는 지역 농협·농업법인 등이 자발적으로 결성하는 공동성도 도모할 수 있다. 나아가 자립성과 지속성을 가질 수 있는 경영방식으로 수익성도 추구한다. 형태는 민법상 법인·조합, 농업법인, 협동조합 등 다양한 형태의 조직으로 확대가 가능할 것이다.

###### 다. 기대효과

마을단위로 농지의 단지화가 가능하기 때문에 농지규모화의 효과가 직접적으로 나타난다. 지역의 농지 보전과 관리에도 효과적이다. 또 영세한 농가가 공동으로 조직화하면 농업의 지속성도 증가한다. 단기적으로 농업생산 유지를 통해 경작포기지 발생을 방지한다. 장기적으로는 지역단위의 후계자 확보대책으로 기능할 수 있다.

---

15) 마을단위 농업공동체 시범사업 추진방안, 농식품부, 2010.12월

농지의 단지화, 농기계 공동이용으로 비용도 절감된다.

일본의 경우, 평균 0.8ha(벼 48a, 콩 32a)의 경지면적을 가진 37호(총 면적 30ha)가 각각 개별경영을 한 경우의 전체 비용은 121,400천엔이나, 마을영농의 경우 개별경영의 45%(55,000천엔) 수준으로 비용이 절감된 사례를 확인할 수 있다.

## 라. 조직화 유형별 모델

<p>▶ <b>생산자 조직 주도형</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개별농가로서 담당하기 어려운 생산과정의 일부 또는 전부를 조직화를 통해 실행하는 생산 단계의 조직화 유형</li> <li>○ 주로 농협의 계통출하를 목적으로 하는 품목조직이나 공동출하, 가공, 유통을 위한 생산자 모임이 주도</li> <li>○ 예: 익산 한그루영농조합법인(소수 전업농 중심의 수도작 단지), 의성 의로운 쌀 생산자연협회(작목반 연합회 중심의 수도작 단지)</li> </ul>
<p>▶ <b>농협 주도형</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ APC, RPC를 중심으로 유통 혹은 생산 부문의 규모화·계열화를 추구하는 지역농협 중심의 조직화 유형</li> <li>○ 예: 용인 원삼농협(농협 중심의 친환경쌀 생산·유통 단지)</li> </ul>
<p>▶ <b>지자체 주도형</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지자체의 참여는 중앙정부로부터 투입되는 자금이나 제도를 지역(마을단위)과 효과적으로 결합시키는 유형</li> <li>○ 지자체가 직접 유통 등의 경영에 참여하거나 출자를 통해 경영에 참여하는 사례</li> <li>○ 예: 안성마춤클러스터(지자체 주도의 지역특화작목 중심 생산·유통조직)</li> </ul>

[표] 조직화 유형별 경영주체의 경영적 특성

	생산자 조직형 I (익산 한그루 영농조합)	생산자 조직형 II (의성 의로운쌀 생산자 연합회)	협동조합 조직형 (용인 원삼농협)	지자체 주도형 (안성마춤클러스터)
조직화의 계기	농작업의 효율화 및 비용절감	의성쌀의 브랜드 기반 강화	친환경업지의 이 점을 살린 브랜드 창출	브랜드 마케팅 및 연합체계 구축
사업 내용	쌀, 생산의 공동화	쌀 생산기술협약, 집단체약 재배	친환경농업생산 및 전용 RPC	농특산물의 생산· 유통
발전 과정	친목모임→공동작 업→법인화·농지 집단화→소포장 브랜드 개발 검토	면단위 작목반→ 쌀브랜드 육성사 업→6개면 농가조 직화→농법통일→	친환경농법개발→ 계약재배→가공· 유통시스템 구축 →타작목 확대 및	산지유통 전문조 직 선정, 축산물 브랜드업체 선정 →브랜드 개발→

		RPC와 집단계약 재배→조합공동사 업법인과 계열화 추진	지역 환원사업 추 진	브랜드 품목확대 →농협공동사업법 인→안성마춤 학 교개설 및 학교급 식과 연계
경영 규모	쌀 재배단지 264ha, 우리밀 재 배단지 100ha	재배단지 6개면 3,100ha	농가 200호, 친환경 재배면적 203ha	농가조직과 : 2,334호(전체의 22%)
관련 조직 과의 관계	농촌진흥청 우리 밀단지, 전북대 컨설팅	행정의 친환경 농 자재지원, 농촌진흥청 들녘별 최적경영체, 농협RPC와 계약 재배	경기농업기술원 MOU	기술개발: 농축산 물 종합안전센터, 환경대학, 호서대학, 농협중앙회 축산 연구소 생산: 지역농협 유통: 농협공동사업 법인
경영 성과	쌀 생산비 25% 절 감	시중가보다 40kg 가마당 2천원 높 음	친환경 농업생산· 유통주체	농가조직화 참여 확대 농가소득 증대(전 년대비 38%)
향후 계획	농지의 집단화, 쌀 판매기능 강화	의성쌀의 홍보 및 직관활동 추진	지역순환농업 체 계구축	생산에서 소비까지 브랜드 마니아

※ 자료 : 마을단위 농업공동체 시범사업 추진방안, 농식품부, 2010.12월

## 마. 국내외 정책 사례

### ▶ 국내 사례

#### ○ 홍성환경농업마을 영농조합법인

- 유기농 쌀생산과 도농교류 실시
- 생산은 개별로 실시하고, 자재구입과 농산물 판매, 교육 등은 조합이 담당하는 '부분적 공동경영'

#### ○ 순천농협 직영농장

- 농협이 직영농장을 운영하여 친환경농산물 생산
- 농협이 시설과 노지채소 45ha는 직영하고, 쌀 100ha는 매뉴얼을 보급, 생산공정만을 관리하는 '지역단위 영농조합'

#### ○ 장돌친환경쌀 영농조합법인

- 농지를 단지화해 동작업, 공동판매, 공동정산
- 친환경 쌀생산 조합이 모태가 되어 마을 전체와 인근 농가를 포함한 39농가(89ha)가 참여

### ▶ 해외 사례

○ **일본은** 마을을 단위로 농지이용 또는 농업경영을 하는 경영체(집락공동체) 설립

- ('08년 현재) 1만 2,095개 조합, 참가농가수 48만 9,918호, 농지면적 43만 6,312ha
- 집락공동체 당 평균 참가농가수는 41호, 평균 농지면적은 36ha

○ 한 개 마을 또는 몇 개 마을을 범위로 하되 마을주민의 합의를 전제로 하여 설립

- 이누칸노 영농조합 : 산간지역에서 3개 마을이 참가, 쌀 브랜드화, 전작 작물로 메밀 등을 도입하고 공동가공 사업을 조직
- 농사조합법인 니시사카 : 전작 작물로 대두, 맥류 등을 도입, 직접 경영하고 마을 전체의 농작업을 계획적으로 실시

## ② 사례 2 : 경북형 마을영농

지난해 경북도는 '경북형 마을영농 육성사업'을 시작했다. 농지는 개인 소유, 경작은 마을단위 공동이 특징이다. 마을단위의 경작을 통해 경영비를 대폭 줄여 농업 경쟁력을 높이려는 정책 목적이다. 이는 일본의 '집락영농'의 성공사례를 국내 최초로 벤치마킹해 경북지역의 농업 특성에 맞게 개량, 시범적으로 실시하는 사업이다.

마을영농의 경영주체에 따라 마을주도형 모델·농협주도형 모델·기업주도형 모델·혼합형 모델 등으로 분류된다. 기존의 개별소유와 개별관리 방식의 영농을 농지 소유자와 이용자를 분리, 농지 및 농기계 공동이용, 작업별 노동력 집중 투입 등을 통해 생산비용을 최소화하고 마을전체의 농업경쟁력을 높여나가는 것이 최종 목표다.

경북도가 지원하는 3억원 내외의 사업비는 마을영농을 운영하는 전문 경영인이나 농기계 운영자 등의 인건비, 농기계 창고, 저장시설, 공동 농기계 구입비 등 사업 대상 마을의 실정과 필요에 따라 사용된다.

지난해 시범사업으로 선정된 마을은 안동시 서후면 금계마을(기업주도형)과 문경시 산양면 신전마을(마을주도형), 봉화군 봉화읍 석평3리 마을(마을주도형) 등 3곳이다. 경북도는 2020년까지 도내 전체 경지면적의 10%, 2030년까지 15%까지 마을영농 사업을 확대 실시한다는 계획이다.

### [표] 경북형 마을영농 시범사업 대상지

▶ **봉화 석평마을** : 쌀 재배 면적이 43ha로 가장 넓고 콩·고추·미나리 등 보조 작물을 3ha가량 재배하고 있는데, 마을법인의 대표와 구성원 간 협동력이 뛰어나고 마을영농을 도입하고자 하는 높은 의지가 강점

▶ **문경 신전마을** : 개성 고씨 집성촌으로 마을대표에 대한 구성원의 신뢰가 높은 계  
장점으로, 65ha에서 쌀을 재배하고 있는데, 국립종자원 경북지원의 쌀 보급품종(칠보'일  
품)을 계약재배함으로써 일정한 수익기반을 확보

▶ **안동 금계마을** : 지역의 농업회사법인인 '버버리찰떡'과 계약을 맺고 17ha에서 찰쌀  
을 수확하고 있으며, 5.8ha에서 콩, 팥, 호박 등을 재배



## 제6장 농민의 공익농민화 방안

### 6-1. 한국 농민경제의 현주소<sup>16)</sup>

#### 6-1-1) 개별적 빈곤에 처한 농민과 농촌

우리 농촌은 가난하다. 통계청에서 발표한 2013년 ‘농가 및 어가 경제조사’에 따르면 농가의 가구당 총소득은 전년보다 11.3% 증가한 3,452만4천원이다. 이는 전체 가구소득 4,994만4천원(월평균 가구소득 416만2천원 x 12월)의 약 69% 수준이다.

그런데 농가소득 중 농업소득의 비중은 29.1%에 불과하다. 농산물 가공업·서비스업 등을 통한 농업외소득 비중은 전년보다 1.7%p 높아진 45.5%이다.

소득은 줄어드는데 지출은 늘어나고 있다. 2013년 가구당 가계지출을 보면 농가의 경우 3,026만4천원으로 총소득 가운데 약 88%를 지출했다. 전년보다 10.1% 증가한 수치다.

자산가치도 날로 하락하고 있다. 2013년 말 기준 농가의 자산은 4억58만원으로 전년보다 1.8% 감소했다. 토지·건물·비품 등의 고정자산(3억3,012만3천원)은 전년 대비 6.5% 늘었으나 현금·예금 등의 유동자산(7,045만8천원)이 28.0%나 줄었기 때문이다. 농가보유 부채는 2,736만3천원으로 전년대와 차이가 거의 없었다.

농업농민정책연구소 녀름의 연구에 따르면, 2012년 기준으로 전체 농가의 약 23.7%가 빈곤층에 해당하는 것으로 추정되고 있다. 여기에서 ‘빈곤층’이란 연간 농가소득이 가구별 최저생계비에 미치는 못하는 농가를 말한다.

특히, 이명박정부 5년간 농가의 빈곤화가 심각하게 악화되었다. “농가소득은 정체된 가운데 상대적으로 물가상승으로 인한 농가의 실질 구매력이 낮아지고, 농민층에 대한 직간접적인 각종 지원을 줄이거나 폐지함으로써 농가의 구매·지출 부담이 늘어났기 때문”으로 장경호부소장은 설명한다.

특히 우루과이라운드(UR) 농업협정문에 따른 시장개방 조치가 발효된 1995년 이후 도농간 소득격차는 빠르게 확대되기 시작했다. 2012년 기준으로 농가소득은 도시근로자가구소득의 58.1%에 불과하다. 1990년 대비 농가소득은 약 2.83배 증가한데 비해, 도시근로자가구소득은 약 4.76배 증가했기 때문이다. 이농, 폐농의 원인이자 결

16) 농가의 빈곤화, 지속가능성의 최대 위협요인, 2014년, 농업농민정책연구소 녀름

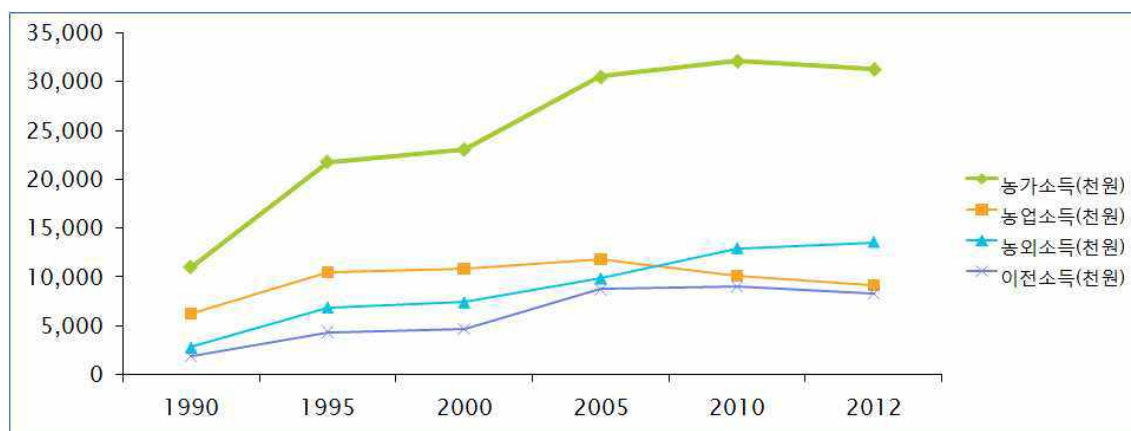
과다.

### 6-1-2) 농업소득 감소, 농가부채 증가

지난 10년 동안 농가소득도, 농업소득도 감소 추세다. 겉으로는 농외소득으로 농가소득이 현상유지를 하는듯 보이지만, 물가상승률을 감안하면 실질소득의 하락 폭은 적지 않다.

여기서 '농외소득'이란 가공, 체험관광 등의 부대수입 외에 식당, 공사판 등에서 날품을 팔아 얻는 수입까지를 포함한다. 정상적인 농촌의 경제활동이라고 할 수 없다.

[표] 농가소득 추이



※ 자료 : 농가의 빈곤화, 지속가능성의 최대 위협요인, 2014년, 농업농민정책연구소 너름

농가의 교역조건도 악화일로다. 1990년 대비 2012년 농가의 판매가격은 약 54.8%p 상승했다. 반면 농가의 구입가격은 약 76.9%p나 올랐다. 농산물 판매가격 보다 생산 및 생활을 위해 농가가 구입하는 지출비용이 22%p나 더 많이 증가한 것이다. 농가의 실질 구매력이 그만큼 하락했다는 말이다.

이런 차이는 결국 부채로 직결되었다. 1990년 농가부채는 약 4,734천원인데 비해 2012년에는 27,262만원으로 약 5.76배나 증가했다. 같은 기간 농가소득이 약 2.84배 증가한 것에 비해 부채가 두 배 가량 더 늘어난 것이다. 이로써 농가소득 대비 농가부채의 비중이 1990년 약 42.9%에서 87.1%까지 상승했다.

그런데, 2000년대 접어들면서 농업용 부채에 비해 교육비, 의료비 등 가계용 부채가 증가하고 있다. 주로 이자 및 차입금 상환에 사용되는 기타부채도 늘어나고 있다. 부채의 양은 물론 질도 불량해지고 있는 것이다.

### 6-1-3) 농업소득의 가격정책과 농가소득의 소득정책

너름연구소 장경호부소장은 “농가의 빈곤문제는 결국 농가소득의 문제가 원인이다. 농산물의 가격을 통해 농업소득을 보장해 주어야 하고, 직접지불제도와 같이 정부가 직접적으로 농가소득(이전소득)을 보전해 주는 것이 병행되어야 한다. 즉, 가격정책과 소득정책을 병행해야 한다”고 제안한다.

결국 농업소득을 보장해주는 가격정책과 농가소득을 보전해주는 소득정책이 병행되어야 한다는 주장이다. 이를 위해 농민단체와 진보정당에서 요구하고 있는 기초농산물 국가수매제도, 국민기초식량보장법 등이 농가소득 문제 해결, 농가 빈곤문제 해소의 최선의 대안이라고 강조한다.

## 6-2. 농민 공익농민화 전략과 방안

[표] 농민 공익농민화 전략

설계안			대상	범위	지원	특징
1 단 계	1 안	청년 공익영농요원제	18세~50세 공익영농요원	청장년 10만명 (5년 이상)	월 급여 외 정책지 원 우대	* 병역특례 대 체복무 연계
	2 안	농촌공동체 활동가	농민 및 비농민 농촌공동체 활동가	활동가 30만명		
2 단계		공익 농업경영체	모든 농민	농민 3백만명		* 공익농민 기본소득 지원 대상

### 6-2-1) 청년 공익영농요원제

설계안	대상	범위	지원	특징
청년 공익영농요원제	18세~50세 공익영농요원	청장년 10만명 (5년 이상)	월 급여 외 정책지원 우대	* 병역특례 대체 복무 연계

#### ① 개념과 목적

‘청년 공익영농요원제’는 현재 농식품부에서 시행하고 있는 ‘후계농업인 육성정책’을 확대, 강화한 방안을 말한다.

기존 후계농업인 육성정책은 농식품부를 비롯한 농업관련 기관에서 추진하는 농업 및 농촌의 인력개발사업이다. 정예 영농인력의 확보와 농촌발전을 주도할 농업인력 육성 필요성이 대두되어 1981년 농업인 후계자 제도를 시초로 실시되고 있다.

#### ② 요건과 특징

신청자격 및 요건은 신청일 현재 18세 이상 ~ 만 50세 미만인 자, 병역필·병역면제자(여성 포함) 또는 산업기능요원 편입대상자이다. 영농에 종사한 경력이 없거나 종사한 지 10년이 지나지 아니한 자가 대상이다.

특히 ‘청년 공익영농요원제’와 관련해 기존의 ‘병역특례 후계농업인 산업기능요원제도’도 확대, 연계할 필요가 있다. 현재 농어민후계자 및 영농기술요원들에 병역특례를 허용하고 있다. 후계농업인 산업기능요원은 ‘농촌인력난 해소와 농업전문 인력육성을 목적으로 현역 입영대상자 또는 공익근무요원 소집대상 보충역 중 영농정착의욕이 높은 자’를 농업에 종사하도록 하기 위한 대체복무 제도이다.

자격 기준은 지역에 영농기반(0.5ha 수준 이상)을 가지고 있는 농업에 종사하고 있는 사람과 종사하고자 하는 사람으로서 후계농업경영인 선정자여야 하거나 형제 중 후계농업인 병역특례 대상자가 없어야 한다.

#### \* 참고 : 자립형 소농 10만명을 기르자

(정기석, 2004년 10월 28일, 한겨레신문]

농촌의 문제는 단순하지 않다. 구조적이며 복합적이다. 구조적인 문제들은 한결같이 본질적이고, 복합적인 문제들은 틀림없이 현상적이다. 구조적 문제는 뿌리깊고 고질적이라

해법에 본질적 한계를 각오하고 있다. 복합적 문제는 복잡다단하고 다종다양해 다수의 공감대를 짚어내기 쉽지 않다.

농산업 본래의 태생적 저부가치성, 농산물 유통시스템의 전근대성, 비교열위의 대외경쟁력, 소농 중심 생계형 생산기반 구조, 가용 노동력 급감, 노령인구 집중, 전통 농경문화 훼손, 농민의 자구의지 상실 및 생존 무력감 만연 등으로 농촌공동체는 골다공증을 앓고 있다.

관료적이고 전근대적인 기존의 대책으로는 실패의 악순환 고리만 더 길어질 게 뻔하다. 정부는 오로지 가해자이고, 농민은 순전히 피해자라고 할 수는 없다. 무책임한 양비론으로 심판이나 보자는 게 아니다. 우리 모두 같이 고민해보자는 진심이다.

경남 창녕군 영산면 구계리는 우리 농촌문제의 훌륭한 표본이다. 마을 주민 중 60% 이상이 65살 이상의 이른바 노인이다. 홀로 사는 독거노인도 적지 않다. 빈집은 이가 빠진 듯 거슬린다. 산골 다랭이논에 기대는 벼농사는 연간소득의 10분의 1밖에 생산하지 못한다. 소득 절반 이상을 태풍피해복구 공사판에서 품을 팔아 충당했다. 농촌경제가 아니라 조정회사나 인력송출회사의 매출구조다. 전형적인 저부가가치 작물인 단감 농사는 하던 농사니 계속 하고 있다. 마을 뒷산을 타고 다니며 산나물이나 송이버섯을 따서 팔아야 먹고 살 수 있다.

이런 마을에 정부에서 농촌개발사업을 시범적으로 시행해보겠다고 나섰다. 수십억원의 사업비를 써야 하는 정부도, 개발의 마스터플랜을 그려내야 하는 개발사업자도 난제일 것이다. 마을사람들도 그저 좋기만 하지는 않을 것이다. “사업비를 차라리 돈으로 나눠주면 어떤가. 다른 마을처럼 어설픈게 개발하느니 그대로 놔두는 게, 더 농촌스럽고 친환경적일 게 아닌가” 하는 자조와 우려가 무성하다. 정부의 사업목적이나 개발업자의 자세가 틀렸다고보다, 농촌의 입장과 조건이 그만큼 어렵다고 목청을 높이는 것이다.

그렇다고 농촌과 농업의 처지를 아무 대책 없이 방치할 수는 없다. 어쨌든 농촌·농업지원책은 자꾸 기획되고 시행되어야 마땅하다. 농촌은 국가공동체의 존립기반이고, 농업은 국가안보의 보루이자 국민의 생명을 담보하기 때문이다.

세상사 문제의 핵심이 대개 사람이듯, 해법의 본질도 사람으로부터 찾는 게 좋을 것이다. 오늘날 농촌의 문제나 현상을 웅변하는 가장 현저한 장면이 무엇인가. 농촌경제의 노동력, 농촌공동체에서 물심일체의 생산성과 창조성을 책임져야 할 청장년층의 부재 아닌가.

‘자립형 10만 농군’을 길러내자. 대도시에서 기형적으로 집중돼 결국 도시문제의 원인이 되고 있는 청장년층을 농촌으로 이주, 분산시켜내자. 농촌에서, 농업을 생업현장이자 삶의 터전으로 삼도록 기회를 만들어주자. 그들에게 천지사방에 놀리고 있는 농토를 경작하게 하자. 살 집도 빌려주고 영농·생계자금도 지원해주자. 농산물은 우선 정부에서 제값쳐서 팔아주자. 이른바 ‘자립형 소농 10만 농군’이 우리 농촌을 지탱하고 살아간다면, 문제의 실마리는 풀리지 않겠는가.

그리고 '현재의 농촌마을 중심의 하드웨어'가 아닌 '미래의 자발적 농민 중심의 소프트웨어'로 틀을 새로 짜자. 그렇게 새로운 정책과 사업의 패러다임으로 다시 해보자. 속도와 개발 일변도의 계량적 성장 이데올로기가 행복을 선물한다는 착각에서 이제 깨어나자. 그래서 유기적이고 연기적인 생태공동체와 생명중시 이데올로기가 사람사는 세상을 보장한다는 제 정신으로 다투어 돌아가자. 스스로 먼저 마음을 놓치지 않으면, 세상에 '이미 때가 늦었다'는 말은 없다.

## 6-2-2) 농촌공동체 활동가

설계안	대상	범위	지원	특징
농촌공동체 활동가	농민 및 비농민 농촌공동체 활동가	활동가 30만명	월 급여 외 정책지원 우대	

### ① 개념과 목적

2012년 통합진보당은 총선공약으로 '농촌공동체 리더' 30만명 육성을 제안한 바 있다. 농촌지역 특성에 맞는 일자리를 창출해 농촌공동체 리더 30만명을 육성하겠다는 것이다.

이들 농촌공동체 활동가들을 통해 중소농 협업공동체를 결성하고, 생태농업으로 단계적 전환을 선도하겠다는 것이다. 결국 농업의 공익적 가치를 유지하고 확대하는 역할을 전국 각지의 농촌공동체 리더에게 맡긴다는 것이다.

여기에서 덧붙여 농촌공동체 활동가의 개념과 목적이 확장될 필요가 있다. 이들의 공익적 역할은 단지 농업에만 국한될 필요가 없는 것이다. '돈 버는 농업' 만이 아닌 '사람 사는 농촌'이 결국 미래농정이 지향하는 최선의 가치가 되어야 한다.

그런 관점에서 농민 뿐 아니라, 농업 외에 농업을 지원하거나 농촌공동체를 가꾸고 지키는 다양한 직종과 역할의 활동가들까지 '농촌공동체 활동가'로 지원해야 한다.

### ② 요건과 특징

농촌공동체 활동가로서의 기본적인 자격 및 요건은 '청년 공익영농요원제'에 준하는 기준을 적용할 수 있을 것이다. 즉, 현재 18세 이상 ~ 만 50세 미만인 자로서 농촌공동체 활동을 성실하고 책임있게 수행할 역량과 자질을 가진 자 가운데 소정의 공

모와 심사 절차(예 : 농식품부의 농촌체험휴양마을 사무장 제도) 를 거쳐 선발할 수 있을 것이다.

농촌공동체 활동가들이 수행할 공익적 역할에 상응하는 사회적, 경제적 보장책으로 국가에서 급여를 지급한다. 영농자금, 창업자금, 교육, 컨설팅 등 정책적 지원을 우대하는 것은 물론이다.

※ 참고 : <마을시민으로 사는 법> 여는 글

[정기석, 농촌·귀농컨설턴트 정기석의 마을시민으로 사는 법, 소나무]

농사는 고됩니다. 농업은 간단하지 않습니다. 오래된 농부는 수행하는 구도자를 닮았습니다.

많은 귀농인들은 '자립형 소농'을 꿈꿉니다. 자발적 가난을 각오합니다. 농사를 전업 삼는 생태귀농은 진보적이고 도덕적입니다. 깨끗하고 아름답습니다. 다만 실용적이기도 하고 지속가능하기까지 하면 정말 좋겠습니다.

오늘날 생활이란 현실은 귀농인이 하방한 마을까지 따라붙습니다. 처자식을 먹여살리는 가장으로서의 책무는 늘 무겁습니다. 불의에 맞서고 약자를 보살피는 인간의 품격이나 예의조차 챙기기 버거울 때가 있습니다. 마음 보다 몸이 저지르는 짓들입니다.

도시의 소시민들은 도시라는 아사리판을 벗어나고 싶습니다. 대한민국 현대 자본주의의 그 난민촌을 탈출하고 싶습니다. 자발적 유배라도 떠나고 싶습니다. 어서 사람사는 마을로 내려가 사람 행세를 하고 싶습니다. 귀농하고 싶습니다.

다만 농사지어 먹고 살 자신이 없습니다. 소농으로 자립할 기술도 모자랍니다. 날로 돈은 떨어지고 힘은 빠집니다. 짧은 날의 용기와 지혜마저 떨어지고 흩어집니다. 앞날이 불안합니다.

그럴 때, 방법이 있습니다. 어설픈 낫과 호미 보다, 저마다 도시의 소시민으로 용케 버티면서 챙겨둔 생활의 농기구를 꺼내드는 겁니다. 치열한 도시의 직업전선에서 갈고 닦은 경험, 기술, 노하우, 지식정보 같은 빛나는 무형자산 말입니다.

이 생활의 무기들만 잘 챙겨 짐을 꾸리면 당당히 귀농할 수 있습니다. 지역공동체의 구성원으로, 외지인이나 주변인이 아닌 주체적인 마을의 시민으로 나설 수 있습니다. 예측 가능하고 지속가능한 '생활귀농'이 가능합니다.

무엇보다 농부들만 모여 사는 마을은 온전하지도 않습니다. 다채롭지 않습니다. 건강하지 않습니다. 재미가 없습니다.

모름지기 마을이라면 농부는 물론, 교사, 예술인, 연구원, 작가, 운동가, 성직자, 기업가, 기술자, 상인이 한 데 어우러져야 합니다. 그래야 마을은 우주가 될 수 있습니다. 내가 남 보다 더 많이 가져 짐이 되는 욕심과 욕망들을, 서로 나누고 덜어줄 수 있게 됩니다. 마침내 평화롭고 행복한 대동사회가 이루어집니다.

여기 '작고 낮고 느린, 오래된 미래마을'로 나아가는 또 하나의 길이 있습니다. 농사짓지 않는 귀농인으로, 소시민이나 농민이 아닌 '마을시민'으로 사는 새 길입니다.

### 6-2-3) 공익 농업경영체

설계안	대상	범위	지원	특징
공익 농업경영체	모든 농민	농민 3백만명	월 급여 외 정책지원 우대	* 공익농민 기본소득제 지원 대상

#### ① 개념과 목적

현행 '농업경영체'란 2009년 '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률'을 제정, 농식품부에서 농지원부를 없애고 이를 전산화한 '농업경영체등록'으로 대체하면서 도입된 개념이다.

주관기관인 농산물품질관리원은 "농업문제의 핵심인 구조개선과 농가소득 문제 등을 해결하기 위해서는 평준화된 지원정책에서 탈피, 맞춤형 농정을 추진할 필요가 있다"고 제도 도입의 취지를 설명하고 있다. 경영체 단위의 개별정보를 통합·관리함으로써 정책사업과 재정집행의 효율성을 제고하겠다는 것이다.

하지만 '공익 농업경영체'는 농정 집행현장에서 자칫 '맞춤형 농정'이 '차별화 농정'과 혼동될 수 있는 위험을 제거하려는 취지다.

개별 농업경영체의 특성과 형편에 맞는 '맞춤형 지원'도 필요하지만, '공익농민 기본소득' 처럼 기본적으로 보편적인 정책지원에서 소외되거나 차별받는 농업경영체가 없도록 한다는 목적이다.

즉 '공익 농업경영체'는 '공익농민 기본소득제'의 지원대상인 '모든 농민'과 동일한 개념이다.

#### ② 요건과 특징

'공익 농업경영체'의 신청자격은 기존 농업경영체 신청자격과 동일하다. '경영 또는 경작농지가 1,000㎡ 이상, 농산물 연간 판매액이 120만원 이상, 1년중 90일 이상 농업에 종사' 등의 요건 중 하나 이상의 항목에 해당하는 농업인이다.

즉, 농업법인을 제외한 '모든 개별 농업인'이다.



## 제7장 공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델

지난 2007년 전국농민회총연맹은 ‘17대 대통령 선거 핵심 농업정책 요구안’을 발표했다. 여기에서 ‘식량주권과 다원적 기능을 제공하는 농업·농민들에 대한 정당한 보상’을 위해 농업을 공공산업으로 법제화 시킬 것을 요구했다. 그리고 ‘공익농민 제도’를 도입할 것을 제안했다.

이른바 ‘공익농민제’는 ‘국가 기간산업인 농업에 복무하며 식량주권 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 하고 월급여를 지급하는 일종의 국가책임 농민제도’라 할 수 있다.

당시 전농은 구체적인 실행방법으로 3년간 30만명의 공익농민을 육성하고 지원할 것을 목표로 삼았다. 단계적으로 100만명까지 공익농민을 육성하겠다는 계획이었다. 농민 3명 중 1명, 어림잡아 농가당 1명은 ‘월급받는 공무원같은 공익농민’의 대접을 받는 셈이다.

이 파격적인 제도의 기대효과는 당당하고 뚜렷한 것이었다. 이를 통해 농업과 농민의 사회적 지위향상, 신규농업인력 유입, 소득안정 등의 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 그러나 당시 보수적인 수구 정치권은 농민들의 목소리에 전혀 귀를 기울이지 않았다. 제도의 취지와 진실을 전혀 이해할 수 없었다. 교감하거나 공감할 수 없었다. 그나마 귀를 열어놓은 진보세력은 집권하기 전에는 받아들일 수 없는 어려운 제안이었다.

2013년 스위스에서 모든 성인에게 기본소득을 보장하자는 ‘기본소득제’ 국민발의 법안이 의회에 제출됐다. 취업 여부나 소득 수준 등에 관계없이 전 국민에게 최소한의 생활이 가능한 수준의 기본소득을 국가가 지급하자는 것이다. 우리나라도 이미 기본소득제가 세간의 화두로 떠오르고 있다. 지난 17대 대선에서 사회당의 대통령 후보가 기본소득제도 도입을 자신의 첫 번째 공약으로 제시한 바 있다.

이론적인 차원에서는 강남훈 한신대학교 경제학과 교수와 박노완 서울시립대학교 도시인문학연구소 교수가 기본소득에 대한 연구에 천착하고 있다. 한국에서 정책화할 수 있는 기본소득제도 모델을 개발해 그 명분과 효용과 가치를 널리 전파하고 있다.

이쯤에서 용기를 내어 ‘공익농민 기본소득제’를 다시 꺼내들 필요가 있다. 실천의 선행조건으로 국가기간산업로서 농업의 공익적 다원기능 법제화, 식량자급률 법제화, 농지 공개념화 등을 더불어 실현되어야 한다.

농업을 잘 모르는 이들은 당장 재정을 걱정하고 핑계댄다. 비현실적인 파격적 발상이라며 이해와 공감보다는 비판과 반론에 집중한다. 기본소득제를 제대로 공부해보지 않은 이들이다. 인간을 많이 사랑해보지 않은 이들이다. 무엇보다 이 세상의 모든 새로운 제도는 실현되기 전에는 다 비현실적이었다.

지금 우리 농업이 처해있는 식량주권의 위기, 농민의 생존권 위협을 해소하기 위한 묘책은 달리 없는듯하다. 정부는 골치아픈 농업과 농민들을 들판에서 몰아내기 위한 개방농정과 살농정책을 쉽게 고수하고 있다. 우리 농업의 현실은 예정된 극한으로 치닫는 한계상황의 과정일 뿐이다. 발상의 전환, 패러다임의 전환을 통한 근원적 처방이 절실하다.

‘공익농민 기본소득제’ 말고 더 근본적이고 합리적이고 효과적인 방법이 나타나기를 기대한다. 지금 우리 국민들에게는 식량주권과 국민의 생존권을 지키는 지속가능농정의 유력한 대안이 필요하다. ‘공익농민 기본소득제’를 검토하고 연구하고 개발할 이유는 이미 충분하다. 이제 실행모델이 필요하다.

## 7-1. 공익농민 월급형 기본소득제 설계

[표] 공익농민 기본소득제 추진단계별 설계안

설계안			대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
1 단 계	1-1 안	청년 공익영농요원제	18세~50세 공익영농요 원	청장년 10만명 (5년 이상)	1,500천원	100천명× 18백만원 = 1조8천억원	* 병역특 례 대체복 무 연계 * <공익영 농 요 원 법> 제정
	1-2 안	지역단위 공익농민 기본소득제	특정 지역 농민	지역농민 2만명	500천원	20천명× 6백만원 = 1,200억원	* <지역농 민 기본소 득 지원조 례> 제정
2 단 계	2-1 안	영세농 기초생활연금제	‘소득인정액’ 하위 30% 농민	영세농 90만명	500천원	900천명× 6백만원 = 5조4천억원	* <농민 기초생활 보 장 q > 제정
	2-2	고령농	65세 이상	고령농민	500천원	900천명×	* 고령농 약 35%

	안	기초생활연금제	고령농	90만명		6백만원 = 5조4천억원	
3단계		국가단위 공익농민 기본소득제	모든 농민	농민 3백만명	500천원	3백만명× 6백만원 = 18조원	* <농민 기본소득 법> 제정

※ 주 : '소득인정액'은 월 소득 평가액과 재산의 월 소득 환산액을 합산한 금액

### 7-1-1) 청년 공익영농요원제

설계안	대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
청년 공익영농요원제	18세~50세 공익영농요원	청장년 10만명 (10년간)	1,500천원	100천명× 18백만원 = 1조8천억원	* 병역특례 대 체복무 연계 * <공익영농요 원법> 제정

#### ① 후계농업인 육성정책 확대 · 강화

##### ■ 제도 개요

‘청년 공익영농요원제’란 현재 농식품부에서 시행하고 있는 ‘후계농업인 육성정책’을 확대, 강화하자는 제안이다.

후계농업인 육성정책은 농식품부를 비롯한 농업관련 기관에서 추진하는 농업 및 농촌의 인력개발사업이다. 정예 영농인력의 확보와 농촌발전을 주도할 농업인력 육성 필요성이 대두되어 1981년 농업인 후계자 제도를 시초로 실시되고 있다.

##### ■ 실행 요건

현재 신청자격 및 요건은 신청일 현재 18세 이상 ~ 만 50세 미만인 자, 병역필·병역면제자(여성 포함) 또는 산업기능요원 편입대상자로서, 영농에 종사한 경력이 없거나 종사한 지 10년이 지나지 아니한 자를 대상으로 한다.

또 대학의 농업관련 학과, 농업계 고등학교를 졸업했거나 시장·군수·구청장이 인정한 농업 교육기관에서 관련교육을 이수한 자로서 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제4조에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인(등록예정자 포함)이 해당된다.

후계농업인으로 선발되면 농지 구입, 시설 설치, 가공 시설, 초기 운영 등에 소요되

는 창업기반 조성 비용이 지원된다. 농업교육·컨설팅 비용도 지원받을 수 있다.

‘청년 공익영농요원제’는 기존 후계농업인에게 초기 일정 기간(예 : 10년) 동안 정착비 개념으로 급여 형태의 보조금을 지급하는 게 골자다. 일본이 2012년 4월부터 시행하고 있는 ‘신규취농종합지원사업’의 선례를 참고할 수 있다. 일본은 ‘45세 이하의 청년 취농자에게 준비기간(2년)과 독립기간(5년) 등 총 7년에 걸쳐 급여형태의 보조금을 지급’하는 <청년취농자 급여제>를 시행하고 있다.

#### ※ 참고 : 일본 ‘청년취농자 급여제’

일본은 2012년 4월부터 ‘신규취농종합지원사업’을 실시하고 있다. “45세 이하의 청년 취농자에게 준비기간(2년)과 독립기간(5년) 등 총 7년에 걸쳐 급여형태의 보조금을 지급한다”는 게 골자다.

지급액은 연간 150만엔(안화 약 22백만원)이다. 단 급여를 받은 기간의 1.5배(최소 2년) 기간 동안 독립·자영농으로 농업에 종사해야한다는 조건이다. 총 수급액수는 1억5천만원 이상이다. 다만 연소득이 250만엔을 초과하는 경우에는 지급대상에서 제외한다.

일본 농부의 평균 연령은 66.1세로 65세 이상 고령자 비율은 61.4%에 달한다. 현재 농업 취업자는 260만 명이지만 10년이 지나면 100만 명 이후로 줄어들 전망이다. 게다가 일본 농토 가운데 10% 정도는 일손이 부족해 경작이 되지 않고 있는 형편이다.

일본 정부는 이같은 농업의 붕괴와 농촌 인구의 감소를 막기 위해 농업 취업 희망자에게 월급을 주기로 결정한 것이다.

일본 정부는 이 제도 시행을 통해 현재보다 2배에 달하는 2만 명의 농업 신규 취업자가 신청할 것으로 예측하고 있다.

## ② 병역특례 후계농업인 산업기능요원 확충, 연계17)

### ■ 제도 개요

특히 ‘청년 공익영농요원제’와 관련해 기존의 ‘병역특례 후계농업인 산업기능요원제도’도 확대, 연계할 필요도 있다. 현재 농어민후계자 및 영농기술요원들에 병역특례를 허용하고 있다.

현행 후계농업인 산업기능요원은 농촌인력난 해소와 농업전문 인력육성을 목적으로 현역 입영대상자 또는 공익근무요원 소집대상 보충역 중 영농정착 의욕이 높은 자를 농업에 종사하도록 하기 위한 대체복무 제도이다.

17) “후계농업인, 산업기능요원제 지원 기회 넓혀야”, 2014년, 한국농어민신문

## ■ 실행 요건

법령상 공식 명칭은 ‘<산업기능요원>의 농업분야 종사자’이다. 산업기능요원 중 농업분야의 경우 자격 기준은 지역에 영농기반(0.5ha 수준 이상)을 가지고 있는 농업에 종사하고 있는 사람과 종사하고자 하는 사람이다. 후계농업경영인 선정자이거나 형제 중 후계농업인 병역특례 대상자가 없어야 한다.

## ■ 기대 효과

이 제도는 1970년부터 정부의 중공업 및 수출산업 중심으로 경제개발정책이 수행되면서 젊은 층의 농촌이탈로 인한 농가인구 감소, 고령화 등 심각한 농어촌 문제에 대한 대책의 일환이다. 1993년에 농어촌의 장기적 발전과 농어민후계자 등 농어촌 산업인력을 적극 육성 지원하기 위해 법이 제정되었다.

최근 ‘공익영농·영어의무요원에 관한 법률안’이 발의(김춘진의원)되는 등 관심이 고조되고 있다. 정부도 일단 기존의 산업기능요원제도를 2016년까지 유지한다는 계획이다. 또 교육기관에서 수학하고 있거나 휴학 중인 사람은 신청할 수 없다.

농업분야의 산업기능요원이 요구되고 있는 이유는 농촌의 심각한 고령화 때문이다. 농촌의 영농인구 연령이 높아지는데 비해 청년 후계농업인의 유입이 줄어들면서 정작 농사를 지을 수 있는 농민이 부족하기 때문이다.

통계청 자료를 보면 65세 이상 농가인구 비율은 2012년 35.6%, 2013년 36.7%, 2014년 37.8%(추정)로 점차 늘어나고 있는 추세다. 먹을거리와 더불어 식량안보를 지키기 위해서는 전문적인 청년 후계농업인이 필요하다는 공감대에서 산업기능요원의 역할이 그 어느 산업보다 클 수밖에 없다는 게 농업계의 중론이다.

한국농어민신문 조영규기자는 “농업이 갖고 있는 특수성상 군대에 입대할 경우 군복무기간동안 영농이 단절돼 개인의 농업기반이 무너질 수 있는 만큼 영농을 유지할 수 있는 방안이 필요하다”는 주장이다. 그 해결책이 농업분야의 산업기능요원제도가 될 수 있다는 의견이다.

문제는 농업분야에 할당된 산업기능요원이 부족하다는 점이다. 병무청에 따르면 산업기능요원 모집 인원에는 따른 농·어업분야 할당량은 2010년에 8300명(현역·보충역) 중 262명, 2011년은 5500명 중 276명, 2012년은 7000명 중 244명, 2013년은 7000명 중 264명에 불과한 것으로 조사됐다. 2014년에는 8000명 중 306명이 농업분야의 산

업기능요원으로 할당됐다. 농업분야의 산업기능요원 비중이 고작 3%대에 머물고 있는 것이다.

## 7-1-2) 지역단위 공익농민 기본소득제

설계안	대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
지역단위 공익농민 기본소득제	특정 지역 농민	지역농민 2만명	500천원	20천명× 6백만원 = 1,200억원	* <지역농민 기본소득 지원 조례> 제정

### ① 제도 개요

본격적인 국가적 차원의 ‘공익농민 기본소득제’ 시행 이전에, 도 단위, 또는 시·군 단위에서 시범적으로 제도를 먼저 실행해볼 필요가 있다.

이때 소요예산, 농민수 등의 지역단위 특정조건을 감안해, 지역의 농민 전부를 대상으로 할지, 농가소득, 낙후도 등을 기준으로 일부 하위 계층에 대해 우선 시행할지 여부를 합리적으로 판단해야 할 것이다.

### ② 실행 요건

‘지역단위 공익농민 기본소득제’의 실행 요건은, ‘특정 광역지자체(도, 광역시), 또는 기초지자체(시·군)의 농민’에게 매월 일정한 금액의 월급을 지급하는 방식이다.

가량 농민 1인당 매월 500천원 씩 지급한다면, 대상농민 2만명 기준으로 연간 1,200억원의 재원이 필요하다.

가령 충남 홍성군의 경우, 2010년 기준으로 전체 인구 89,603명 가운데 31.5%인 28,274명이 농민(농가인구)이다. 이들에게 50만원씩 월급 기본소득을 지급한다면 연간 약 1,414억원의 예산이 필요하다. 이는 홍성군의 2012년도 세입예산 총액 5,180억원의 27.3%에 해당하는 금액이다.

### ③ 유사 사례<sup>18)</sup>

18) 강남훈 외, 2014년, 기본소득운동의 세계적 현황과 전망, 박종철출판사

브라질 상파울루 주의 산투안토니우두판할 시에서는 2009년 11월 12일자로 '지역기본소득법'이 의회를 통과했다. 시에 속한 시골마을인 콰팅가벨류는 2009년부터 비정부시민단체가 해당주민들에게 시범프로그램을 진행하고 있다.

### 7-1-3) 영세농 기초생활연금제

설계안	대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
영세농 기초생활연금제	'소득인정액' 하위 30% 농민	영세농 90만명	500천원	900천명× 6백만원 = 5조4천억원	* <농민 기초 생활보장법> 제정

#### ① 제도 개요

1988년부터 국민연금 제도가 시행되었다. 하지만 불완전하고 불충분하다. 특히 노후 보장과는 거리가 멀다. 그래서 기존에는 하위 소득 70%인 노인층에게 매월 최고 9만6800원(부부는 15만4900원)의 기초노령연금이 지급되었다. 2014년 7월부터는 최대 월 20만원으로 지원이 강화된 기초연금 제도로 전환되었다.

기초연금제도가 일종의 '노인 연금제'라면, '저소득 농민 기초생활연금제'란 일종의 '농민 연금제'라 할 수 있다. 가계가 빈곤하고 사회적 신분이 취약한 농민의 기초생활을 보장하겠다는 취지다.

#### ② 실행 요건

농민 가운데 가구의 '소득인정액'이 '선정기준액' 이하(소득 하위 30%)인 자가 해당된다. 여기에서 '소득인정액'이란 월 소득 평가액과 재산의 월 소득 환산액을 합산한 금액을 말한다.

국민연금 수급 여부나 금액과는 무관하다. 하지만, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 연금 수급대상에서 제외된다.

### 7-1-4) 고령농민 기초생활연금제

설계안	대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
고령농 기초생활연금제	65세 이상 고령농	고령농 90만명	500천원	900천명× 6백만원	* <농민 기초 생활보장법> 제정

				= 5조4천억원	
--	--	--	--	----------	--

## ① 제도 개요

현재 만 65세 이상 고령농업인에게 ‘농지연금’ 제도가 시행되고 있다. 소유한 농지를 담보로 노후생활 안정자금을 매월 연금형식으로 지급한다. “농지자산을 유동화하여 노후생활자금이 부족한 고령농업인의 노후 생활안정 지원으로 농촌사회의 사회 안정망을 확충하고 유지하겠다”는 취지와 목적이다.<sup>19)</sup> 하지만 농지소유자를 대상으로 하고 있어 지원은 제한적, 차별적일 수 밖에 없다.

기초연금제도가 일종의 ‘노인 연금제’라면, ‘고령농 기초생활연금제’란 일종의 노인에게 특화된 ‘농민 연금제’라 할 수 있다. 특히 노동력이 취약하고 불안정해 농업을 통한 안정적 수입 창출이 어려운 ‘고령농’의 기초생활을 보장할 필요가 있다.

## ② 실행 요건

농민 가운데 65세 이상의 고령농을 지급대상으로 한다. 2012년말 기준 전체 농민의 35.6%가 65세 이상의 고령농이다.

### 7-1-5) 국가단위 공익농민 기본소득제

설계안	대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
국가단위 공익농민 기본소득제	모든 농민	농민 3백만명	500천원	3백만명× 6백만원 = 18조원	* <농민 기본 소득법> 제정

## ① 제도 개요 : 공익농민 기본소득제 제안 사례

공익농민 기본소득제는 단순하다. ‘모든 농민’에게 자격이나 조건의 차별없이 무조건, 공평하게 일정한 소득을 보장하자는 것이다. 기본소득의 당초 기본정신에 충실하게 ‘보편성(빈부 차별 없이)’, ‘무조건성(농사 규모 상관없이)’, ‘개별성(개인별로)’이 3가지 조건을 지킨다. 지난날 민주노동당, 녹색당 등의 공약의 사례도 크게 다르지 않다.

19) 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제 10조(사업) 및 제24조의5(농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업 등)



## ■ 민주노동당 ‘국가고용 공익농민제’

민주노동당은 ‘국가고용 공익농민제’를 대선과 총선 선거공약으로 제안한 적이 있다. 살농정책과 고령화로 농업인구가 절대 감소 추세이고 농촌에 농사 지을 인력이 없는 현실을 타개해보려는 혁신적 대안이었다.

“국가가 농업종사자를 고용해 초기 5년간 30만명, 장기적으로 100만명의 공익농민을 육성하겠다는 것으로, 급여개념의 인센티브를 제공하면서 지역농민을 조직화해 협업화를 추진하겠다”는 게 주요 내용이다.

정책의 기대 효과는 농업인의 급여를 보장함으로써 절대 부족한 청년 농업인구를 육성하고 생활의 안정을 도모하려는 것이다. 실현 가능성 여부를 떠나 국가기간산업인 농업을 지키는 농민에게 ‘공익농민’이라는 지위와 대접을 부여하자는 제안은 명분도 실리도 있는 제도로 평가받고 있다.

## ■ 농민단체, 녹색당 ‘농민 기본소득 보장제’

전국농민회 등 농민, 농민단체들은 ‘농민 기본소득 보장제’<sup>20)</sup> 도입안을 제기하고 있다. 농민이라면 누구에게나 월급처럼 매월 일정액의 기본소득을 지급하자는 것이다.

이는 기왕의 농민 소득 수준에 따라 수급여부와 수급액이 달라지는 ‘기초생활소득 보장’ 등 복지제도와는 차원을 달리 하는 것이다. 농민들의 생활 안정성을 높이고 시장 구매력을 증대시키려는 게 목적이다.

따라서 여타의 소득수준과는 상관없이 모든 농민에게 일정액을 월급처럼 지급하는 것이다. 이 개념은 영국의 학자 클리포드 더글러스의 ‘사회신용론(Social Credit)’에서 비롯된다. 사회신용론에서 ‘화폐는 상품이 아니라 분배의 수단이 되어야 한다’는 철학에 기초한다.

또 농민기본소득보장제의 당위성은 농업의 다원적 가치가 사회적으로 존중되어야 한다는 점에 있다. 농민들의 친환경적, 생태적 농사행위 자체가 사회공익 행위로서 인정받고 대접받아야 하는 것이다.

덧붙여 농민기본소득보장제는 도.농 간은 물론, 농.농 간의 양극화에 따른 소득 불

---

20) 자료 : <농민 한 사람에 180만 원 월급...우리는 불가능한가>, 오마이뉴스(전희식), 2012.5 월

균형 해소를 당면목표로 하는 농정실패, 시장경제 실패의 대안이기도 하다.

## ② 실행 요건

‘공익농민 기본소득제’의 실행 요건은 단순하다. ‘모든 농민’에게 매월 일정한 금액의 월급을 지급하는 방식이다.

가량 농민 1인당 매월 500천원 씩 지급한다면, 농민 300만명 기준으로 연간 18조원 가량의 재원이 필요하다. 현재 농림수산물식품분야의 정부예산과 유사한 규모다.

이때, 기본소득 지급대상자를 선정하는 데 있어서, 현행 ‘농민(농업인)’의 기준을 그대로 적용할 것인지는 논의할 필요가 있다. 이른바 ‘공익농민(또는 공익농업경영체)’의 정의와 기준을 따로, 엄격하게 신설할 것인지 검토해야 한다.

이른바 ‘취미농민’, ‘위장농민’ 등 일부 농민들의 ‘도덕적 해이’를 염려한 논란과 의견이 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 추후 이해관계자 사이에 별도의 논의와 연구가 선행되어야 할 것이다.

### ※ 참고 : 농민에게 월급을 주자

(정기석, 한겨레신문, 2014년1월 6일]

결국 새로운 쌀 목표가격은 18만8000원으로 결정됐다. 이명박 정부의 농업선진화방안 이후 본격화된 개방농정 기조와 살농정책 전략이 함축된 목표치다. 농업을 희생양으로 삼겠다는 농정의 고삐를 더 틀어쥐려는 강력한 신호다.

이대로면 올해도 수확기 산지쌀값이 17만6062원 이상이면 변동직불금은 단 한푼도 지급되지 않는다. 지난 2012년, 2013년과 마찬가지로 변동직불금 예산은 전액 불용처리될 가능성이 매우 높다. 농정 당국은 수확기 산지쌀값을 17만3000~17만4000원 선에서 책정할 예정이다. 정부가 농민을 상대로 또 한번 기만적인 허수 숫자놀음을 저지른 셈이다. 물론 목표가격 인상이 만사는 아니다. 설사 농민들의 요구대로 물가인상과 생산비가 반영된 합리적인 쌀 목표가격이 결정된다 한들 농업의 구조적 난제는 풀리지 않는다. 농민들의 만성적인 민생고도 그 정도로는 해결되지 않는다.

오늘날 우리 농업과 농민은 밖으로는, 무차별적인 자유무역협정으로 쓰나미 같은 직격탄을 맞고 휘청거리고 있다. 안으로는 늙고 병든 농민들은 이명박 정부의 농업선진화방안, 박근혜 정부의 창조농업에서 겁박하는 농업 생산력과 부가가치 제고, 국제경쟁력 창출은 고사하고, 제 가게와 가족 하나 가누고 보듬을 힘조차 없다.

정글 같은 오늘날의 자유무역시대에 맞서 싸울 상대는 무지막지하게도 5대 곡물메이저를 비롯한 초국적 자본이다. 평균 농지 1.5ha, 농업소득 800만원의 우리 중소농들의 처지로 이들에 맞서 식량주권을 지켜낼 승산은 전무하다.

그렇다고 농업은 포기할 수 있는 게 아니다. 국가의 기간산업이고 생명산업이기 때문이다. 휴대전화와 자동차를 조리해서 먹고 살 수는 없기 때문이다. 설사 휴대전화와 자동차를 아무리 많이 내다팔아도 곡물메이저가, 초국적 자본이, 세계열강이 쌀과 밀가루를 내주지 않는다면 바꿔 먹을 수 없기 때문이다.

그래서 농업은 국가 기간산업으로서 제자리를 찾아야 한다. 교통, 에너지, 보건의료, 교육, 주택 등처럼 국가경제의 사활에 영향을 끼치는 산업이 농업이다. 따라서 농지, 생산 기반시설, 농기업 등 농업인프라를 국유화·공유화할 이유는 충분하다. 오로지 기업농이든, 중소농이든 무한경쟁의 민간시장에 농업의 운명을 떠맡기는 건 무책임하고 위험하다는 경고와 교훈도 이미 주변에 넘친다.

국가 기간산업 농업을 살리자면 당연히 국가와 정부가 나서야 한다. 일찍이 농민단체와 진보정당에서는 국가의 식량주권을 지키는 농업과 농민들에게 정당한 보상을 해야 한다고 주장했다. 농업을 공공산업으로 법제화할 것을 끊임없이 요구했다. 가령 ‘국가 기간산업인 농업에 복무하며 식량주권 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 하고 월급여를 지급하는 일종의 국가책임 공익농민제도’를 도입하자고 제안했다.

이를 통해 농업과 농민의 사회적 지위향상, 신규농업인력 유입, 소득안정 등의 정책적 효과를 거둘 수 있다는 논리다. 무엇보다 농업의 생태적이고 공동체적인 다원적 가치는 사회공익 행위로서 존중되고 대접받아야 마땅하다는 것이다.

최근 스위스에서는 모든 성인에게 기본소득을 보장하자는 ‘기본소득제’ 국민발의 법안이 의회에 제출됐다. 취업 여부나 소득 수준 등에 관계없이 전 국민에게 최소한의 생활이 가능한 수준의 기본소득을 국가가 지급하자는 것이다.

우리도 이른바 ‘공익농민 기본소득제’를 공론의 장에서 더불어 토론하고 검토할 필요가 있다. 실천의 선행조건으로 국가 기간산업으로서 농업의 공익적 다원기능 법제화, 식량자급률 법제화, 농지 공개념화 등이 더불어 거론되어야 한다.

## 7-2. 법제화 방안

### 7-2-1) ‘청년 공익영농요원’에 관한 법률안

#### ① 제안 이유

현행 병역제도에는 국가산업의 육성·발전과 경쟁력 제고를 위하여 현역병으로 복무하는 대신 의무복무기간 동안 공업·광업·에너지산업 등 자신의 해당 분야에 종사하는 산업기능요원제도가 있다.

후계농어업인 등도 산업기능요원으로 편입되어 군복무로 인한 영농(營農)·영어(營漁) 공백 없이 농어업기반을 유지함으로써 농어업 발전에 큰 기여를 하고 있다.

농업은 식량주권과 국가안보를 지키는 국가기간산업이다. 농업에 종사하는 젊고 우수한 인력은 '농군'이라 할 수 있다. 국가기가산업에 복무하는 이들을 이른바 '청년 공익영농요원'으로 선발, 지원함으로써 농업과 농촌의 지속가능한 발전을 도모할 수 있다.

## ② 주요 내용

■ 농림축산식품부장관은 병무청장 등과 협의하여 매년 공익영농요원의 필요 인원을 미리 정한다.

■ 농림축산식품부장관은 공익영농요원의 근무지역 또는 근무업체를 정하여 공익영농업무에 종사할 것을 명령하고, 시·도지사, 시장·군수·구청장, 근무업체의 장은 공익영농요원에 대하여 공익영농업무 수행에 필요한 직무교육을 실시한다.

■ 공익영농요원의 의무복무기간은 5년으로 한다. 단, 당사자 간 합의로 연장할 수 있다.

■ 공익영농요원은 복무 기간 중 매월 1,500천원의 급여를 지급받는다. 단, 당사자간 합의로 증액 또는 인상할 수 있다.

## 7-2-2) '영세농·고령농 기초생활연금제'에 관한 법률안

### ① 제안 이유

식량주권과 국가안보를 지키는 국가기간산업인 농업에 종사하는 농민의 기초생활보장을 지원하기 위해 안정적인 공적연금제도를 마련하려는 취지다.

'하위 소득 30%의 소득기반이 취약한 영세농, 또는 '65세 이상의 고령농'에게 일종의 '농민 연금'인 '기초생활연금'을 지급함으로써 농민의 빈곤 문제, 노동력 상실 불

안 문제 등을 해소하고 농민의 생활안정과 복지 증진에 기여하려는 목적이다.

## ② 주요 내용

■ 영세농 연금 지급대상 : 농민으로서 소득과 재산을 환산한 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이하인 사람으로 하되, 기초연금을 받는 사람이 전체 농민 가운데 100분의 30 수준이 되도록 한다.

■ 고령농 연금 지급대상 : 농민으로서 만 65세에 달한 자

■ 재원의 조성 및 부담 : 국가 및 지방자치단체는 농민의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준의 별도의 기초연금 재원을 조성한다.

■ 연금액의 산정 : 매월 기준 연금액은 50만원으로 한다. 다만, 농림축산식품부장은 5년마다 연금 수급권자의 생활수준 및 그 동안의 전국소비자물가상승률 등을 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고, 농민빈곤 실태 조사 및 장기적인 재정 소요에 대한 전망을 하도록 하며, 연금액의 적정성 평가 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하도록 한다.

## 7-2-3) '공익농민 기본소득제'에 관한 법률안

### ① 제안 이유

식량주권과 국가안보를 지키는 국가기간산업인 농업에 종사하는 농민의 기초생활보장을 지원하기 위해 안정적인 농가소득 보전제도를 마련하려는 취지다.

'모든 농민'에게 일종의 '기본소득'인 '공익농민 기본소득'을 지급함으로써 농민의 빈곤 문제를 해소하고 농민의 생활안정과 복지 증진에 기여하려는 목적이다.

### ② 주요 내용

■ 연금 지급대상 : 모든 농민

■ 재원의 조성 및 부담 : 국가 및 지방자치단체는 농민의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준의 별도의 '기본소득' 재원을 조성한다.

■ 연금액의 산정 : 매월 기준 기본소득액은 50만원으로 한다. 다만, 농림축산식품부

장관은 5년마다 전국소비자물가상승률 등을 고려하여 기본소득금액 적정성을 평가하고, 농민빈곤 실태 조사 및 장기적인 재정 소요에 대한 전망을 하도록 하며, 기본소득액의 적정성 평가 결과를 반영하여 기본소득금액을 조정하도록 한다.

## 7-3. 재원조달 방안

### 7-3-1) 농어촌특별세

#### ① 농어촌특별세의 개요

1994년 3월 '농어촌특별세법'이 제정되었다. 우루과이라운드 협상의 타결에 따른 후속대책의 일환으로 추진되는 '농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업에 필요한 재원을 조달(법 제1조)'하기 위한 목적세로 신설된 것이다.

이후 미국, EU와의 FTA발효 등 지속적 시장개방에 따른 농업·농촌분야의 투자재원 마련을 위해 2024년까지 추가로 연장했다. 이에 대해 농촌경제연구원은 “정부가 추가연장을 한 것은 세출 측면에서 일반회계 예산과 유사하게 운영돼 목적세로서의 부담감이 줄었고, 무역이득공유제 등 농업부문 추가재원 지원논의를 사전에 차단하기 위한 조치였다”고 판단하고 있다.

농어촌특별세의 납세의무자는 소득세 등의 조세감면을 받는 자, 과세표준금액이 5억원을 초과하는 법인, 증권거래세·취득세·종합부동산세 및 레저세의 납세의무자 등이다.

농어민 또는 농어민을 구성원으로 하는 단체에 대한 감면, 중소기업에 대한 특별세액 감면, 서민주택 및 농가주택에 대한 취득세의 감면 등에 대하여는 농어촌특별세를 부과하지 않는다.

#### [표] 농어촌특별세 과세표준과 세율(법 제5조)

호별	과세표준	세율
1	「조세특례제한법」·「관세법」·「지방세법」 및 「지방세특례제한법」에 따라 감면을 받는 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록에 대한 등록면허세의 감면세액(제2호의 경우는 제외한다)	100분의 20
2	「조세특례제한법」에 따라 감면받은 이자소득·배당소득에 대한 소득세의 감면세액	100분의 10
3	삭제 <2010.12.30>	
4	「개별소비세법」에 따라 납부하여야 할 개별소비세액 가. 「개별소비세법」 제1조제3항제4호의 경우 나. 가목 외의 경우	100분의 30 100분의 10
5	「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 증권시장으로서 대통령령으로 정하는 증권시장에서 거래된 증권의 양도가액	1만분의 15
6	「지방세법」 제11조 및 제12조의 표준세율을 100분의 2로 적용하여 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 및 「조세특례제한법」에 따라 산출한 취득세액	100분의 10
7	「지방세법」에 따라 납부하여야 할 레저세액	100분의 20
8	「종합부동산세법」에 따라 납부하여야 할 종합부동산세액	100분의 20

## ② 운용의 문제점과 대책

농촌경제연구원에 따르면, 농특세가 농림어업분야 총지출에서 차지하는 비중이 18.4%(2조6000억원)에서 2010년 23.7%(4조1000억원), 2012년 30.4%(5조5000억원)로 높아지고 있다. 그런데 농특세가 별도의 사업 분야가 정해져 있지 않고 전체 농어촌투융자사업 재원 중 일부로 운영됨에 따라 재정전문가로부터 목적세로 한계가 있다는 지적을 받고 있다는 설명이다.

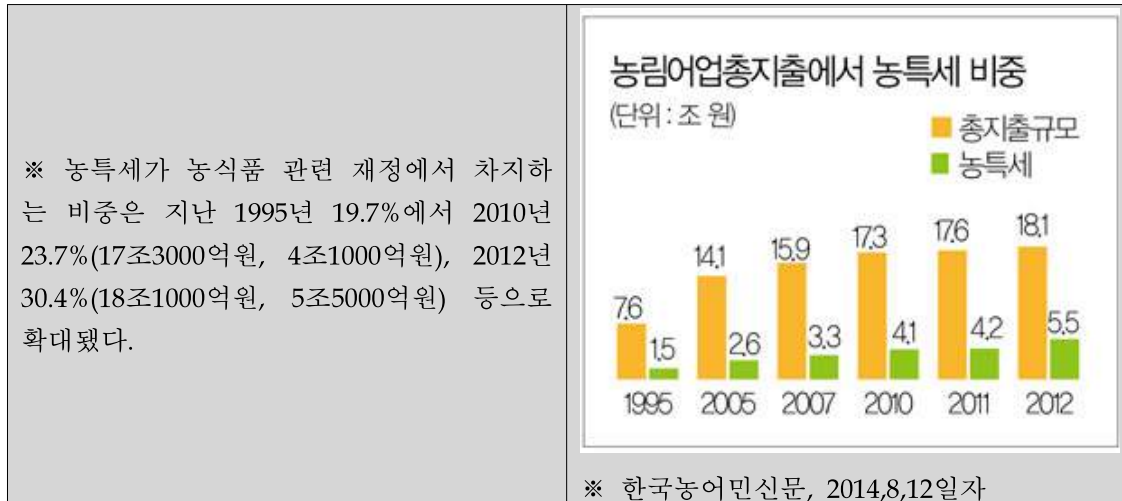
특히, 농특세의 경우 세입원이 다양하고, 세입원 자체가 경기변동에 영향을 받으며, 기존 조세에 부가되는 부가세이므로 세수변동이 크다는 분석이다. 즉, 증권거래세, 종합부동산세, 취득세 등 비중이 높은 세입원들의 변동성이 높아 경기침체 등에 따른 농특세 세수증감을 변화가 크다는 것이다. 이에 따라 농특세의 경우 예산액 대비 세수부족에 따른 사업이월이 연례적으로 반복되고 있어 농식품재정사업의 원활한 추진에 한계가 있다는 지적이다. 농특세 예산액과 세수를 비교하면 2009년 1731억원, 2010년 2012억원, 2012년 1조6826억원, 2013년 9735억원이 부족했다.

## ③ 농어촌특별세 세원관리 대책<sup>21)</sup>

농어촌특별세의 안정적 세원관리는 농정예산 확대방안의 최우선 과제로 지적된다.

21) 농어촌특별세 운용 실태와 정책과제, 2014년, 박준기 외, 한국농촌경제연구원

1994년 농어촌특별세가 신설된 이후 농어촌특별세의 미수납액은 지속적으로 증가하는 반면, 주식거래대금과 법인세 감소 등으로 세입원은 감소하고 있기 때문이다.



한국농촌경제연구원의 박준기연구위원 등은 관련 연구보고서에서 "농특세는 세입원이 다양하고 경제여건에 따라 변동이 커 예산대비 세수 부족현상이 반복된다. 변동성이 큰 세입원을 최소화하고 세입원도 단순화해야 한다. 변동성이 큰 세입원의 의존도는 낮추고, 조세 거부감이 낮은 간접세 비중은 높이는 방식으로 세입원을 단순화하는 방안을 검토해야 한다.

예를 들어 종합부동산세와 취득세의 세율을 하향조정하고, 증권거래세의 세율을 상향조정하는 방안 등을 모색해야 한다. 최근 취득세율 인하에 따라 농특세 세입원의 변동성이 더 커지고 세입규모도 상향 조정될 수 있다. 지방세인 담배소비세에 농특세를 부과하는 방안도 고려할 필요가 있다"고 제안했다.

아울러 농식품 정책사업군 재설정과 농특세 사업범위의 명확화도 필요하다고 농촌경제연구원 제안한다. 농특세 도입 및 운용목적은 '농어업의 경쟁력 강화와 농어촌 산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위해 필요한 재원을 확보함'을 목적으로 한다'고 법에 명시돼 있다. 농특세 도입 목적이 농식품재정사업 전반의 내용을 포함하고 있는 데 세입측면에서는 타당성을 갖지만 세출측면에서는 모호하다는 것이다.

따라서 농식품재정의 정책사업을 '농업경쟁력 제고', '농업인 복지 증진', '농촌개발' 등으로 구분하고, 농특세 목적에 맞는 정책에 집중하는 방안 모색이 필요하다는 주장이다. 즉, 일반회계 재원사업은 농업경쟁력 사업에 집중하고, 농특세는 농업·농촌의 복지증진과 농촌주민의 행복도를 높일 수 있는 사업에 집중할 필요가 있다는 것



이다.

특히 농특세 사업예산과 세수 간의 일치성을 확보하기 위해 총괄관리는 기획재정부가 담당하되, 사업추진 및 관리는 농림축산식품부 주관으로 조정·관리하는 기능을 강화할 필요가 있다고 분석했다.

차제에 농민 기본소득의 유력한 재원으로 농특세를 활용하는 방안에 대한 전향적 연구도 필요하다.

### 7-3-2) 농민 사회복지세

#### ① 박원석의원의 '사회복지세법' 개요

정의당 박원석의원은 조세정의·복지확대를 위한 '사회복지세법'을 발의했다. "양극화 심화에 따른 소득불균형 해소와 국민들의 삶의 질에 대한 욕구 증대 등 복지가 시대적 과제로 대두되고 있다. 하지만 우리나라가 명실상부한 복지국가로 나아가기 위해서는 많은 현실적 과제들을 해결해야 하는데, 특히 낮은 조세부담률, OECD 꼴찌 수준의 복지지출비중 등 복지확대에 필요한 재정적 뒷받침이 절대적으로 필요한 상황"이라는 것이다.

"이에 '사회복지세법'을 제정하여 복지사업에 필요한 안정적인 재원을 조달하여 양극화 해소와 보편적 복지확대에 기여하고, 특히 그 재원을 지자체에 교부함으로써 지방재정 안정도 도모하려는 것"을 제안 이유로 설명하고 있다.

#### ■ 주요내용

가. 조세 형평성 제고와 사회복지 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세에 대하여 사회복지세를 부가한다.

나. 납세의무자는 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세 또는 종합부동산세의 납세의무가 있는 개인 또는 법인으로 한다.

다. 도입초기인 2016년까지의 세율은 소득세할 사회복지세는 소득세액 1,000만원을 초과하는 금액에 대해 20%, 법인세할 사회복지세는 법인세액 100억원을 초과하는 금액에 대해 20%로 하고, 상속세 및 증여세할과 종합부동산세할의 세율은 상속세액 및 증여세액의 20%, 종합부동산세액의 20%를 각각 그 세율로 한다.

라. 2017년부터의 세율은 소득세할 사회복지세는 소득세액 1,000만원 이하는 10%, 1,000만원 초과는 20%, 법인세할 사회복지세는 법인세액 100억원 이하는 10%, 100억원 초과는 20%로 하고, 상속세 및 증여세할과 종합부동산세할의 세율은 상속세액 및 증여세액의 20%, 종합부동산세액의 20%를 각각 그 세율로 한다.

## ② 사회복지세의 의미

사회복지세의 의의는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 납세의무자로 하여금 해당 납세액의 15~30%를 가산하는 방식(surtax)의 사회복지 목적세를 신설하고, 사회복지세 재원은 오로지 복지확충을 위한 재원으로만 사용하도록 하는 것이다.

[표] 복지관련 주요 국정과제 연차별 소요재원

(단위 : 조원)

과 제	합 계	2013	2014	2015	2016	2017
저소득층 맞춤형급여	7.4	0.1	0.9	1.9	2.1	2.4
노후생활 보장	18.3	-	2.3	4.6	5.3	6.0
행복한 임신과 출산	4.4	-	0.3	1.1	1.4	1.6
무상보육·무상교육 확대	11.8	0.6	1.8	2.6	3.3	3.4
합 계	41.9	0.7	5.3	10.2	12.1	13.4

※ 자료 : 기획재정부

현재 박원석의원의 사회복지세안은 30%와 20%는 지방교부세와 지방교육재정교부금에 사회복지교부세와 교육복지교부금을 신설하는 방법으로 지자체와 시도교육청으로 지원하여 지자체의 복지재원 및 학생복지재원으로 사용하도록 한다. 나머지 50%는 중앙정부로 하여금 아동수당 신설, 국공립보육시설 확대나 저소득층 및 실업자 지원 확대를 위한 재원으로 활용하도록 한다.

사회적으로 복지사각지대에 놓인 저소득층의 표본이라 할 수있는 농민에 대한 기본소득 지원 재원으로도 활용할 수 있는 조항을 병기할 필요가 있다.

## ③ 사회복지세의 필요성

현재 한국은 경제적 양극화가 확대되고 저출산, 고령화 등의 사회적 문제가 심각한 지경이다. 저소득층, 장애인, 노인, 청년, 실업자 등 사회적 약자에 대한 사회복지비 등 사회안전망은 부족하거나 부실하다.

특히 농민 복지, 농가 소득안정 등 사회안전망을 구축하기 위한 안정되고 예측가능

한 예산을 조성하려면, 사회복지세를 통한 사회복지비 재원의 발굴 및 개발이 우선 되어야 한다.

[표] 1인당 1만불 소득시점의 사회복지비 비교

	한국	일본	미국	영국	스웨덴
연도	1997	1984	1978	1987	1977
GDP대비(%)	4.8 (6.8)	10.42	13.62	20.53	24.49

※ <한국의 사회보장비 추계:1990~1997>,보건복지부·한국보건사회연구원

#### ④ 사회복지세 도입 방안<sup>22)</sup>

출산, 보육, 교육, 고용, 실업, 노후생활에 이르기까지 농민을 비롯한 다수 국민을 대상으로 보편적 복지는 시대의 요구다. 다만 그에 상응하는 재정적 뒷받침이 수반 되어야 하는 게 문제다. 재정 뒷받침이 없는 복지정책이나 제도는 허구다. 실패한다.

또 사회양극화와 소득불평등을 개선하기 위해서 납세자들의 세금부담 능력에 합당한 세금을 부과하는 건 합리적 명분도 충분하다. 목적도 사회복지 재원으로서 정당하다.

### ■ 사회복지세의 과세 기준

사회복지세의 납세 의무자는 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 납세 의무자다. 다만 퇴직소득에 대해서는 사회복지세를 부과하지 않는다. 과세표준은 소득세 납부액, 법인세 납부액, 상속증여세 납부액, 종합부동산세 납부액 등으로 다른 세금납부액의 일정 비율을 추가로 부과하는 일종의 부가세(surtax) 방식이다.

예상세수는 연간 15조원 내외로 예측된다. 대부분 소득세할과 법인세할 사회복지세로 구성된다.

[표] 사회복지세 과세대상 및 세율

구분	과세표준=납부세액	세율
소득세할	400만원이하	0%
	400~1,000만원	15%
	1,000만원 초과	30%
법인세할	5억원이하	0%

22) 조세정의·복지확대를 위한 사회복지세 도입 방안, 2012년, 정의당 박원석의원실

	5~100억원	15%
	100억원 초과	30%
상속증여세할	금액에 관계없이	30%
종합부동산세할	금액에 관계없이	30%

## ■ 사회복지세 사용

현 지방교부세에 사회복지세의 30%(매년 4.5조원 내외)를 재원으로 하는 '사회복지교부세'를 신설한다. 광역과 기초 지자체 전부 교부대상으로 하고, 교부기준은 인구 등 지자체 복지수요와 지자체 재정 여건을 적절히 함께 반영한다.

또 사회복지세의 20%(매년 3조원 내외)를 재원으로 현 지방교육재정교부금에 '교육복지교부금'을 신설한다. 초중등학교 급식에서 보호자가 부담하여야 할 경비의 지원(무상급식 비용) 등을 포함, 학생교육복지를 확대 강화하기 위한 재원이다.

중앙정부 복지재원도 확충한다. 사회복지세 중 지자체와 시도교육청으로 교부되는 50%를 제외한 나머지 50%에 대해서 중앙정부 복지예산으로 활용한다. 이를 재원으로 출산 및 아동수당 신설, 국공립보육시설 확대 등 공공보육체계를 구현한다.

또 실업수당 도입 및 고용보험의 보장성 강화 및 비정규직의 정규직 전환과 같은 고용 및 실업대책도 강화할 수 있다. 기초연금, 기초생활급여 인상, 장애인 수당 도입과 같은 저소득층, 사회적 약자에 대한 지원도 포함된다.

### [표] 각 세목별 사회복지세 추정액

(단위:억원)

세목	세부구분	과세표준 <sup>23)</sup>	사회복지세 예상액	비고
소득세할	근로소득세	141,821	9,481	상위5% 고소득층이 복지세 모두 부담
	종합소득세	118,394	22,160	상동
	양도소득세	92,794	21,891	양도소득 과세표준 1억 초과자가 대상자가 95% 부담
	금융소득 원천징수	45,773	5,254	-
	소계	398,782	58,786	-
상속증여 세할	상속세	12,603	3,781	고소득층이 부담
	증여세	17,788	5,336	고소득층이 부담
법인세할	법인세	373,068	74,681	전체 40만여개 기업중 상위 5천 개 기업만 부담. 이 중 370여개 기업이 사회복지세의 88% 부담
종부세할	종부세	23,280	6,984	부유층이 모두 부담

총계	총계	744,928	149,568	-
----	----	---------	---------	---

※ 자료 : 박원석의원실

## ⑤ 농민 사회복지세 연계

기존의 사회복지세 조성 및 사용 구조를 참조, 사회복지의 사각지대에 놓인 대표적인 복지소외 집단인 '농민'들을 특정대상으로 하는 이른바 '농민 사회복지세'를 별도의 '농민 기본소득'의 유력한 재원으로 활용하는 방안도 연구할 필요가 있다.

## 7-3-3) 자유무역협정(FTA) 무역이득공유제

### ① 무역이득공유제 관련 현안

한·미FTA, 한·중FTA 등 FTA 확대에 따른 국내 농업피해 보전을 위한 '무역이득공유제' 도입 방안이 구체화되고 있다. 이렇게 무역이득공유제로 조성된 기금은 농민 기본소득 재원으로 활용할 수 있을 것이다. 특히 무역이득공유제를 통해 확보된 재원은 기획재정부가 조율하는 전체 예산범위에서 제외시켜 농림축산식품부가 집행하는 기금형태로 관리하는 방안도 제기되고 있다.

'자유무역협정 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법 개정안(홍문표, 황영철)'을 통해 '무역이득 공유 방안'이 공식적으로 제기된 데 이어, 김춘진 의원은 '농어촌 특수목적세'를 제안했다. 법안은 FTA로 해당 산업별 순이익을 조사·분석하여 순이익이 발생한 산업별로 일정 부분을 환수해 농어업인 등을 지원할 수 있는 대책을 수립하자는 취지이다.

이에 대해 인천대 이명헌 교수는 "국회에서 제기된 쟁점은 무역 이득에 대한 부담 부과가 헌법과 합치하는가 하는 것과 환수대상 산업, 이익의 결정, 환수 대상자 결정 등 기술적 문제"라고 지적했다.

그는 경제적 측면의 쟁점도 고려해야 한다면서 "헌법적 원칙에서 무역이득공유제의 자유 시장 원칙 배치와 재산권의 과도한 제한에 대한 것이다. 아울러 환수대상 단위나 과세표준(부과대상) 문제, 지원대상의 특징은 물론 경제적 측면에서 목적세(부담금)의 경제적 합리성과 환율변동 등 세수의 불안전성 문제 등을 검토해야 한다"고 주장했다.

23) 사회복지세 부과대상인 소득세, 법인세, 상속증여세, 종부세의 결정세액으로, 그 구체적 수치는 2009 국세통계연보에 나와있는 각각의 세목에 대한 결정세액에서 서로 중복된 부분을 일부 조정한 금액

아울러 이 교수는 “동반성장 투자재원 방식처럼 기업의 자발적 농업지원기금 창설을 비롯해 농업재정의 구축력 있는 중기재정계획, EU의 공동재정처럼 관세액의 일정 비율을 전입하는 식으로 특별회계로의 일반세 신규전입 재원 확보, 현행 농특세의 세원 정비 및 신규 목적세 도입 방안”을 대안으로 제시했다.

한국농업경영인중앙연합회는 무역이득공유제와 관련해 “FTA 무역이득 공유를 위한 농어촌부흥기금 마련과 농업인단체-수출기업 간 상생 프로그램 마련 및 관세수입의 농어가 소득안정화 기금 전환 방안”을 제안하고 있다.

농어촌부흥기금은 수출 산업에 목적세를 부과하거나 법인세 1%를 기금으로 적립해 FTA 피해산업인 농어업에 대한 지원책을 마련하는 것이다. 관세 수입의 농가소득 안정화기금 전환은 농축산물 수입관세 중 50%를 해당 품목에 대한 가격 안정화 기금으로 전입시켜 농축산분야 경쟁력 제고에 안정적으로 사용될 수 있는 재원으로 목적세화 하는 방안이다.

이같은 학계와 농민단체의 의견에 대해 정부 관계자는 "FTA로 인한 수혜분야와 피해분야의 미스매치(불일치)를 부각시켜 협상의 균형점을 찾도록 사회적으로 환기시키는 측면에서 무역이득공유제 제기는 의미가 있다. 법인세, 부가세, 수출세 등을 통해 재원을 확보해도 기재부가 전체 예산 범위에서 항목을 조정하는 만큼 농업분야만의 예산확보가 어렵다. 현재 연간 1조원 규모의 대·중소기업활성화를 위한 동반성장기금에서 농업분야 기금을 마련해 농업분야에만 사용토록 조세특례법을 개정하는 방안이 필요하다"는 의견이다.

#### ※ ‘농업파괴무역 부당이득금 환수제’ 제안

- 전희식 녹색당 농업먹거리특위위원장, 한국농어민신문(2014.4.17일자) 기고문 <‘농업파괴무역 이득금’ 뿐이겠는가>

▶ 전희식은 ‘무역이득금 공유제’라는 말부터 **‘농업파괴무역 부당이득금 환수제’**로 바꾸자는 제안을 하고 있다. “수혜와 피해의 주체가 명확해야 하고 정책시행의 목적성이 드러나야 한다고 보기 때문이다. ‘무역이득금 공유제’는 얼핏 듣기에 농민들이 남의 밥상에 숟가락 올리려는 것처럼 보인다는 것이다. 농민들도 수출해서 번 돈은 ‘무역이득금’이 되니 말이다”라는 주장이다.

“약칭 ‘자유무역협정 농업인 지원법’에서도 14조에 있는 ‘기금의 조성’ 책임주체에 ‘농업파괴 무역 이득산업’을 넣어야 한다고 촉구한다. “현재는 정부 출연금과 그 외의 기부금 등으로 기금을 만든다고 되어 있는데 부당한 이득은 농업파괴 무역산업에서 얻는데 책임은 국민세금으로 한다는 게 말이 되지 않는다”는 논리다.

▶ 나아가 농자재와 농기계산업에도 이익공유제를 하자고 제안한다. “농업생산에서 날로 비중이 커지는 것이 농자재와 농기계다. 노동력과 날씨보다 농자재와 농기계의 몫이 해마다 커져가고 있다. 이 얘기는 이들 산업은 농업 덕에 돈을 번다는 것이다. 농업에 쏟아지는 예산의 상당액이 이들 산업으로 흘러들어간다. 흉년이 들어 농가가 망하건, 풍년이 들어 농산물 값이 폭락하건 이들 업체들은 농협을 통해 자기 물건 값을 돈으로 다 받는다. 농민 덕에 먹고 사는 업체가 농민이 망해도 끄떡없다는 것은 매우 부도덕한 일이다. 부정의다.”라고 지적한다.

아울러 농업관련 공무원과 농업관련 연구소에도 이익 공유제를 하자고 한다. “농민들은 망하는데 농협 망했다는 소식 들은 적 없고, 농촌진흥청이나 농업기술센터 공무원 월급이 체불되고 있다는 소리 들어보지 못했다”고 비판한다.

## ② 무역이득공유제 도입 관련 입법 동향

### ■ 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(2012년 홍문표, 황영철의원 등 발의)

현행법은 농어업인지원 종합대책에서 자유무역협정의 이행으로 인한 농어업 생산감소 및 농어가 소득감소 등 농어업분야에 미치는 영향을 조사·분석하여 결과를 반영하도록 하고 있다.

그러나 자유무역협정의 이행으로 농어업분야는 피해가 예상되는 반면 제조업·서비스업 등의 타 산업분야는 수출의 증대로 인하여 상당한 순이익이 발생할 것으로 예상된다. 하지만 이러한 산업에서 발생한 순이익의 일정 부분을 환수하여 피해를 받은 농어업분야로 지원하는 대책은 현행법에 포함되어 있지 않다.

따라서 농어업인지원 종합대책에는 자유무역협정으로 인한 농어업분야 피해와 함께 타 산업분야의 순이익을 조사·분석하고 그 순이익의 일정 부분을 환수하여 농어업분야에 지원하는 사항이 포함될 필요가 있다.

## ③ 무역이득공유제 입법 타당성<sup>24)</sup>

국외 입법조사처의 법안 검토결과에 따르면 "한·미 FTA의 산업별 효과<sup>25)</sup>에서 협정 발효 후 15년간 제조업은 연평균 8조 7,691억원 생산이 증가되는 반면, 농업은

24) 국회 입법조사처

25) “한·미 FTA 경제적 효과 재분석,” 대외경제정책연구원 등 10개 연구기관, 2011년 7월.

연평균 8,150억원, 수산업은 연평균 295억원 각각 생산이 감소될 것으로 추정"하고 있다.

따라서 홍문표·황영철의원안과 같이 순이익 환수제도를 도입할 경우, FTA에 따른 이익을 농어업 등 피해산업이 공유할 수 있게 되므로 FTA 추진에 따른 산업간 불균형이 완화되는 효과가 기대된다. 또 정부출연금 및 한국마사회납입금 외에 수입 재원을 확보하지 못하고 있는 자유무역협정 이행지원기금 및 축산발전기금의 재원을 획기적으로 확충할 수 있을 것이다.

다만, 순이익 환수제 도입 여부에 관한 논의와 병행하여 농림수산물분야 총지출 규모를 확대하기 위한 노력이 필요하다.

또, 전희식의 주장대로, 현재 주로 국민세금을 원천으로 조성하게 되어있는 '기금의 조성' 책임주체에 '농업과목 무역 이득산업'을 직접적으로 포함하는 것도 고려해볼 명분이 충분해 보인다.

[표] 최근 5년간 농림수산물분야 총지출 현황

(단위 : 억원, %)

연도별	국가전체 총지출(A)	농림수산물 분야 총지출(B)	비중 (B/A)	농림수산물부 총지출(C)	비중 (C/A)
2008	2,572,000	159,821	6.2	139,549	5.4
2009	2,845,000	168,745	5.9	146,363	5.1
2010	2,928,000	172,730	5.9	146,738	5.0
2011	3,091,000	176,358	5.7	148,644	4.8
2012	3,254,000	181,322	5.6	154,083	4.7

※ 주 : 농림수산물분야: 농림수산물부+농진청+산림청+공자기금(농수산)+복권기금(산림)

※ 자료 : 농림축산식품부

아울러 농정예산의 효율적 집행과 확충을 위해서는 농업·농촌 관련 중앙부처 예산의 통합적 운영도 필요하다. 농림축산식품부 예산과 관련성이 높은 8개 중앙부처 28개 사업의 총 사업비는 약 6,350억 원으로 추정된다. 지방예산 대응자금을 고려하면 연간 최소 12,700억원 규모에 달한다.



## ■ 참고문헌

- 가라타니 고진, 2007년, 세계공화국으로, 도서출판b
- 강남훈 외, 2009년, 국민에게 기본소득을
- 강남훈 외, 2014년, 기본소득 운동의 세계적 현황과 전망, 박종철출판사
- 강마야, 2014년, 농업직불금의 문제와 제도개선 방안, 충남발전연구원
- 김성훈, 2013년, 박근혜 정부의 농정엔 농민이 없다!, 프레시안
- 김윤중, 2013년, 농가소득안정정책, 한국농촌경제연구원
- 김원태 외, 2014년, 기본소득의 쟁점과 대안사회, 박종철출판사
- 녹색전환연구소 외, 2013년~2014년, 생태적 기본소득 포럼 제1차~제4차
- 농진청, 2011년, 유럽소농의 미래, 월드포커스
- 바티스트 밀롱도, 2014년, 조건없이 기본소득, 바다출판사
- 박경철, 2014년, 충남형 기본소득제 도입을 위한 정책제안, 충남발전연구원
- 박준기, 김미복, 2014년, 농어촌특별세 운용실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원
- 변현단, 2014년, 탈성장과 좋은 삶을 위한 농민 기본소득, 제4차 생태적 기본소득 포럼
- 안효상, 2014년, 기본소득 다음 행선지는 한국, 한겨레21
- 이래경, 2012년, 19대 국회여, 농민부터 기본소득을 보장하라, 프레시안
- 이종석, 2013년, 조세정의·복지확대를 위한 사회복지세 도입 방안, 정의당 박원석국회의원실
- 장경호, 2014년, 농가의 빈곤화, 지속가능의 최대 위협요인, 농업농민정책연구소 너름
- 장상환, 2014년, 쌀 관세화와 우리농업 희망찾기, 농민생활인문학
- 전희식, 2012년, 농민기본소득 도입을 위하여, 한국농어민신문
- 전희식, 2014년, '농업과과무역 이득금' 뿐이겠는가, 한국농어민신문
- 정기석, 2011년, '마을시민으로 사는 법', 소나무출판사
- 정기석, 2011년, '마을을 먹여살리는 마을기업', 이매진출판사
- 정기석, 2014년, 박근혜 정부, '농촌 복지'도 사라지고 있다/[협동연대 대안국민농정]<2> 100세 시대, '협동사회경제형 복지'로, 프레시안
- 정기석, 2014년, "휴대폰을 삶아 먹을 수는 없잖아요"/[협동연대 대안국민농정]<4>한국형 기본소득제의 실천은 '월급형 공익농민제'부터, 프레시안
- 정기석, 2004년, 자립형 농군 10만명을 기르자, 한겨레
- 최광은, 2011년, 모두에게 기본소득을, 박종철출판사
- 한호석, 2012년, '이젠 국유화다', 민중의 소리
- 기본소득 한국네트워크 <http://www.basicincome.kr>