

---

---

**농민기본소득 총선 의제화를 위한  
기본소득연구회 전문가 토론회**

---

---

| 일 시 : 2020. 3. 24(화) 10:30 - 12:30

| 장 소 : 충남연구원 1층 회의실

| 주 관 : 충남연구원 기본소득연구회, 농민기본소득전국  
운동본부



## 행사 개요

### □ 행사명

- 농민기본소득 총선 의제화를 위한 전문가 토론회

### □ 행사 목적

- 농민기본소득의 필요성, 쟁점, 과제 논의
- 농민기본소득의 제 정당 및 총선 후보 공약화 방안
- 농민기본소득의 구체적인 총선 공약 내용 등

### □ 행사 개요

- 일시: 2020년 3월 24일(화) 10:30-12:30
- 장소: 충남연구원 공공투자지원센터 회의실
- 주관: 충남연구원 기본소득연구회, 농민기본소득전국운동본부

### □ 발표 및 토론 <사회: 박경철(충남연구원)>

#### 1) 발표

- 주제발표: “농민기본소득의 필요성, 쟁점, 향후 과제”  
박경철 충남연구원 책임연구원/사회통합연구실장

#### 2) 토론

- 차흥도 : 농민기본소득전국운동본부 운영위원장
- 김찬휘 : 정치경제연구소 대안 부소장
- 김태수 : 전 경북농민회 정책위원장
- 정만철 : 농촌과 자치연구소 소장/더불어민주당 충남도당 위원

- 참석자: 약 8명(전문가 및 활동가 등)

### □ 진행 순서

- 10:30-10:40 개회
- 10:40-11:00 주제 발표
- 11:00-11:50 지정토론
- 11:50-12:20 종합토론
- 12:20-12:30 마무리 및 폐회

## 목 차

### □ 주제 발표

- 농민기본소득의 필요성, 쟁점, 향후 과제 ----- 1  
    **박경철**   충남연구원 책임연구원/사회통합연구실장

### □ 토론 발표

- 토론 1 : 경기도 청년기본소득과 농민기본소득 ----- 9  
    **김찬휘**   정치경제연구소 '대안' 부소장/경기도기본소득위원회 위원
- 토론 2 : 농민기본소득(농민수당) 시행주체 사이의 연관관계에 대하여----- 13  
    **김태수**   전 경북농민회 정책위원장
- 토론 3 : 농민기본소득 공론화를 위한 <농민기본소득> 홍보책자 출간 계획-- 14  
    **정만철**   <농촌과 자치연구소> 소장

〈주제 발표〉

# 농민기본소득의 필요성, 쟁점, 향후 과제

---

박 경 철

충남연구원, 책임연구원/사회통합연구실장

## 2020년, 전국 농가의 58%가 농민수당·농민기본소득 혜택

경자년 새해 벽두인 1월 3일, 한겨레신문에서 “전체 농가 절반에 농민수당·농민기본소득…‘농촌 살리기’ 나선 지방정부”라는 기사가 보도됐다. 기사에 따르면, 전남·북 34만, 충남 16만 농가가 올해부터 농민수당을 받을 예정이고 현재 충북, 경남, 제주, 강원 등에서도 농민수당 도입을 추진 중에 있고 경기도에서는 보편적 기본소득 방식인 농민기본소득을 도내 6개 시군에서 우선 도입할 예정이라고 했다. 모두 합하면 총 59만 농가가 올해부터 농민수당·농민기본소득의 혜택을 받을 것이라고 했다. 그러면서 지방정부가 농민수당·농민기본소득을 도입하는 이유는 갈수록 악화되고 있는 도시와 농촌의 양극화 문제와 갈수록 줄어드는 인구감소 문제를 완화하기 위한 시도로 풀이했다. 평소 이러한 문제의식을 가지고 농민수당·농민기본소득 도입을 적극 주창했기 때문에 이 기사가 반갑지 않을 수 없었다.

2020년 전국 농민수당과 농민기본소득 지급 예정 현황

구분	명칭	지급액	대상	예산액	시행 시기
경기	농민기본소득	농민 1명당 월 5만원	농민 9만1천여명 (6만3천여 농가)	275억	2020년 하반기 경기도내 참여 희망 6개 시군 우선 시행
경기	농촌기본소득	농민 1명당 연간 50만원	1개면 시범지정 (농민 3천~5천명)	105억	2020년 하반기 시범 시행
충남	농어민수당	농가당 월 5만원	16만5천여 농가	990억	2020년 시행
충북	(농민수당)	(농가당 월 10만원)	(7만여 농가)		농민수당 조례안 주민발의
전북	농민공익수당	농가당 연간 60만원	10만2천여 농가	613억	2020년 시행
전남	농어민수당	농가당 월 5만원	24만3천여 농가	1459억	2020년 시행
강원	(농민수당)	(농가당 월 5만원)	(6천여 농가)		2020년 시행 계획 수립중
경북 청송	농민수당	농가당 연간 50만원	6천여 농가	30억	2020년 시행
경북 봉화	농업인경영안정자금	농가당 연간 50만원	6600여 농가	33억	2019년 시행
경남	(농민수당)	(농민 1명당 월 20만원 이내)	(5만여 농가)		농민수당 조례안 주민발의
제주	(농민수당)	(농가당 월 10만원)	(3만7천여 농가)		주민 발의 조례안 준비중

전국 시도 집계 \*(안)은 준비 또는 계획 중

자료: 한겨레신문 2020년 1월 3일자 보도 기사

## 청년기본소득과 농민기본소득

기억이 흐릿하지만 ‘농민기본소득’을 처음 생각했던 것은 IMF 금융위기 때인 것 같다. 9년 반 만에 대학을 졸업했지만 취업을 못해 겨우 청년공공근로사업을 한 적이 있다. 이 사업은 일자리를 찾지 못하는 청년들에게 정부가 공공영역에서 3개월짜리 일자리를 만들어주는 것이었다. 하지만 더 중요한 목적은 3개월 간 일하고 나면 실업급여를 받을 자격을 부여하는 것이었다. 실업급여라는 것도 사실 취업을 한 사람한테 주는 특별한 혜택이라고 할 수 있는데 IMF 금융위기 당시에는 취업 자체가 어려우니 정부가 우선 청년들에게 공공근로를 통해 3개월간 일자리를 제공하고 그들이 퇴직 후 최대 6개월 간 실업급여를 받음으로써 청년들의 실업 문제를 완화해 주자는 취지였다. 그런데 한편으로는 이러한 정책을 비판하는 목소리도 나왔다. 굳이 청년들을 위해서 정부가 인위적으로 공공근로사업을 만들지 않더라도, 실업급여를 타기 위해 구직 활동을 (허위로) 증빙하지 않아도 조건 없이 받을 수 있는 돈, 청년기본소득이 청년공공근로보다 낫다는 글을 어디에서인가 읽었다. 오늘날 경기도의 청년기본소득, 서울시의 청년수당도 알고 보면 갑자기 나온

것이 아니라 이미 그때부터 조금씩은 논의가 되었던 것이다.

암튼 그때 정부에서도 한참 농업직불제 논의가 이뤄지고 있었는데 농업직불제도 기본소득 형태로 농민이면 누구에게나 기본소득을 지원하는 것은 어떨까 하는 생각을 했다. 쌀시장 개방만은 대통령직을 걸고서도 막겠다던 김영삼 정부가 결국 쌀시장도 개방하겠다고 선언한 후 농민들은 격렬한 반대 투쟁을 전개했다. 하지만 정부는 ‘세계화’시대 개방은 막을 수 없는 대세라며 밀어붙였다. 그러다 결국 IMF 금융위기를 맞았다. 그래서 김대중 정부가 들어서면서 시름에 잠긴 농민들을 위해 농업직불제 도입을 시작했다. 그 설계자는 김성훈 전 농림부 장관이었다. 대통령을 설득하고 재정경제부 관료들을 설득해 농민들에게 직접 보상하는 농업직불제 도입을 시작했다. 1997년 경영이양직불제, 1999년 친환경농업직불제 등을 도입했다. 그래서 기왕 주는 직불금, 면적에 상관없이 다수의 농민에게 공평하게 나눠주면 어떨까 하는 막연한 생각을 했었다.

### **WTO Kills Farmers! 무분별한 개방과 경쟁력 농업이 농민을 죽여왔다.**

1993년 UR(우루과이라운드) 농산물 협상 타결 이후 농산물시장 개방은 급속도로 확대되었다. 1995년 WTO체계가 출범하고, 이후 FTA(자유무역협정)가 시작되었다. 다자간 협상체계인 WTO 협정에 진전이 되지 않자 양자 간 협정인 FTA 협정이 빠르게 추진되었다. 현재 우리나라는 총 16건의 FTA 협정으로 57개국과 자유무역을 실행하고 있다. 거의 모든 전 세계 농업대국 혹은 농업선진국과 자유무역협정을 체결한 것이다. 우리나라 농업, 농촌, 농민 위기의 핵심은 여기에 있다. 우리나라는 서구선진국과 같이 오랜 시간을 거쳐 농업의 기반이 확고하게 다져진 상태가 아닌 상황에서 개방을 추진하고 자유무역을 추진하다 보니 경쟁력이 없는 우리나라 농산물은 외국의 값싼 농산물에 속수무책으로 무너졌다. 농민이 생산한 농산물은 제값을 받지 못한 상태에서 농자재 가격은 급등해 농민들은 농사를 지어도 소득 창출이 어렵게 되었다. 이러한 상황이 계속되다 보니 농민들은 삶의 터전인 농촌을 떠나거나 마지못해 살아가거나 스스로 생을 마감했다. 우리 정부와 학계는 농정실패가 크나큰 ‘사회적 타살’임을 인정하지도 않고 책임지지도 않고 반성하지도 않는다.

1980년대만 하더라도 농가 인구는 약 1,000만 명이었으나 지금은 231만 명까지 줄어들었다. 도시가구와 농가 간 소득격차는 63.5%(2018)로 떨어졌고 곡물자급률은 21.7%로 하락했다. 농촌사회는 붕괴되고 농업은 몰락했다. 이런 상황인데도 불구하고 정부는 미국 트럼프 대통령의 말 한마디에 우리나라 농업의 최후의 보호막이라고 할 수 있는 WTO 개도국 지위마저 지난 10월 25일 관계 장관회의에서 ‘포기’를 발표했고 중국을 중심으로 한 자유무역협정인 RCEP(역내 포괄적 경제동반자협정) 협정문 ‘타결’ 선언을 했다. 촛불시민주권으로 들어선 문재인 정부가 유독 농민에 대해 박하게 대하는 이유는 무엇인지 모르겠으나 농업, 농촌, 농민을 이렇게 함부로 대해도 되나 하는 의문이 든다. 농민들은 “이전 노무현 대통령 때도 한미FTA 추진으로 농민들을 어렵게 하더니 현 정권에서는 농민 무시 정책으로 일관한다.”며 성토했고 있다. 과거 보수 정권 때보다 더하면 더했지 못하지 않는다고 그들은 분노하고 있다.

### **문제는 잘못된 제도, 제도는 고칠 수 있다.**

농업과 농촌이 왜 이렇게 몰락했고 농민은 갈수록 힘이 드는가. 그것은 제도의 잘못에 있다. 우리나라와 서구선진국 간 농업과 농촌 구조는 근본적으로 다르다. 그 이전에 농업과 농촌을 바라

보는 정치인들의 인식과 철학이 크게 다르다. 서구선진국은 농업과 농촌을 ‘공공재’로 인식하고 국가와 사회가 철저히 지원한다. 사실 서구선진국 농민들도 힘들다. 그들도 농사만 지어서는 먹고 살기 힘들다. 그렇지만 그들은 농사를 계속 짓는다. 왜 그럴까? 농사를 지으면 각종 보조금형태의 직불금이 지원되기 때문이다. 그래서 그들은 잘 살지는 못해도 농촌에 살면 어느 정도 여유 있게 살 수는 있다. 그들은 보통 농가당 평균 40~70ha의 면적을 경작하기 때문에 1ha당 40만원의 직불금을 주어도 농가당 평균 약 1,600~2,800만 원의 직불금을 받는다. 이것을 ‘기본직불’이라고 한다. 쉽게 말하면 ‘농민기본소득(농민수당)’이 되는 것이다. 여기에다 친환경농업, 경관농업, 생물종다양성농업, 마을공동체활동 등을 할 경우 추가 직불금을 받는다. 이것을 ‘추가직불’이라고 한다. 그래서 유럽의 농민들은 직불금만으로도 평균 몇 천만 원을 받게 된다. 여기에 농산물 판매 수익까지 합하면 더 늘어난다. 이 때문에 유럽의 농민들은 국토 어디에 있든 살아갈 수 있는 것이다. 유럽의 아름다운 농촌은 그냥 만들어지는 것이 아니라 이처럼 다양한 직불금을 주기 때문에 만들어지고 그런 아름다운 농촌은 농민뿐만 아니라 도시민과 관광객의 휴식처이자 안식처가 된다. 국가가 농업과 농촌을 보호하고 농민을 지원하기 때문에 가능한 일이다. 유럽 농정예산의 약 70%, 스위스 같은 나라는 약 85%를 농업직불제 형태로 농민들에게 직접 지원한다. 그래서 서구 선진국에서는 그림 같이 아름다운 농촌이 만들어지고 이곳에 많은 도시민, 관광객들이 찾는다.

그런데 우리나라 농업과 농촌은 어떤가. 개방화 추진 이후 신자유주의 경제체제를 맹신하며 경쟁력 강화라는 미명하에 규모화, 효율화를 추진하다 보니 소수의 농민만이 살아남고 다수의 농민은 농정에서 배제됐다. 우리나라는 기본적으로 소농체제임에도 불구하고 소수에 집중되는 농정을 펴다보니 다수의 소농은 설 자리를 잃고 도태되어 갔다. WTO체제 하에서 허용하는 보조금마저 소수에 집중되었다. 예를 들어, 우리나라 농가인구의 70%는 1ha미만 농가인데 이들이 받는 연간 평균 직불금은 30~40만 원에 불과하다. 상위 12%의 농가가 전체 직불금의 절반을 차지하며 농업직불금의 약 82%는 쌀재배 농가에 집중되고 있다. 이렇다 보니 농가 내 양극화는 갈수록 악화되고 있다. 상위 20%와 하위 20% 간 소득 격차는 2005년 약 10배에서 2015년에는 약 15배로 확대되었다. 우리나라 전체적으로 상하위 20% 간 소득 격차가 대략 6~7배인 점을 감안하면 농가 간 소득 격차는 심각한 수준이라는 것을 알 수 있다. 농민이 농사를 지어서 소득을 얻기가 어렵기 때문에 농사를 지을만한 농민들은 직불금이라도 많이 받기 위해 농사 규모를 계속 넓혀야만 하는 구조이다. 이렇다 보니 위탁영농 등을 통해 대농들은 점점 규모를 키우고 소규모 농가는 영농 자체가 어려워 농사를 점점 포기하고 있다.

### ‘농업의 사회화’, ‘먹거리의 공공재화’ 말고 답이 없다.

이러한 배경에서 농업과 농민을 산업적 관점이 아니라 사회적 관점, 공공재적 관점에서 보자는 목소리가 나오기 시작했다. 식량안보를 지키고 국토를 가꾸는 농민들에게 월급(기본소득 또는 수당)을 지급하자는 주장이다. 2007년 17대 대선에서 민주노동당 권영길 대통령이 ‘공익농민제’ 도입을 공약했다. 이후 기본소득 논의가 본격화되면서 정기석 마을연구소 소장은 ‘공익 농민 월급형 기본소득제(농민기본소득)’(2014), 김성훈 전 농림부 장관은 ‘농가 기본소득제’(2015), 김종철 녹색평론 편집인은 ‘농민기본소득제’ 도입을 주장했다. 필자도 2014년 충남연구원 내 ‘농민 기본소득연구회’ 조직해 농민기본소득 공론화에 나섰고 2015년에는 ‘충남도 농촌주민 기본소득 도입방안 연구’를 통해 농민기본소득의 필요성과 추진 방안을 제시했다. 한편 농민단체 진영에서



는 ‘농민수당’ 추진에 적극 나섰다. 전국농민회총연맹과 (농민)민중당에서는 대략 2017년부터 농민수당제 도입을 최우선 순위 정책 과제로 설정하고 제도 도입을 위해 전면적인 활동을 펼쳤다. 희망이 사라진 농촌 현장에 그나마 농민수당이 농민들에게 희망을 되찾아주고 이를 통해 농정개혁의 밑불을 살리고자 하는 의도에서 비롯된 것이다.

### **농촌 현장의 최대 화두, 그러나 중앙정부와 학계에서는 ‘외면’받고 있다.**

농민수당 또는 농민기본소득은 현재 농촌 현장에서 최대 화두가 되었다. 2018년 강진군, 2019년 해남군을 시작으로 현재 전국적으로 확산되고 있다. 고창군, 봉화군도 이미 지급을 완료했고 화순군, 함평군, 부여군, 청송군도 지난 겨울에 지급했거나 올 초에 지급할 예정이다. 기초 지자체에서 시작한 농민수당(농민기본소득)은 현재 광역지자체로 확산되고 있다. 전남도, 전북도, 충남도가 2020년부터 도내 전 농(어)가에 농(어)민수당 지급을 준비하고 있고, 강원도도 내년 농민수당 지급을 거의 확정지었고 충북도에서도 농민수당 도입을 위한 협의체가 구성되 논의 중에 있다. 특히, 경기도는 내년부터 6개 시·군 지자체 농민에게 개별 단위 농민기본소득제 실시를 준비 중에 있다. 나아가 경기도의 한 면(4,000~5,000명 규모)을 대상으로 농촌기본소득 실험을 준비하고 있다. 이처럼 농민수당과 농민기본소득은 계속 확대되고 있고 내용면에서도 원칙에 가깝게 가고 있고 내용 면에서도 진일보되고 있다.

농민수당(농민기본소득)은 이제 전국 의제화가 되었다. 정의당과 민중당에서는 각각 ‘농어민기본수당’, ‘농민수당’이라는 이름으로 입법화를 추진 중에 있고 <농민기본소득 전국운동본부>도 지난 2월 18일 국회에서 정식으로 창립되었다. 현재 많은 지자체에서 실시되고 있거나 실시 준비 중인 농민수당·농민기본소득을 적극 지원 및 추동하기 위해서다. 나아가 2020년 국회의원 선거 등의 기회를 통해 농민기본소득이 국가 차원에서 실시하도록 추동할 계획이다. 2020년 총선 때 농민기본소득(농민수당)이 농정 분야 최고의 이슈로 부상할 것으로 예상된다.

### **이제 시작, 넘어야 할 산이 많다.**

농민수당·농민기본소득이 아무리 대세라고 하더라도 해결해야 할 문제가 많다. 첫째, 농민기본소득에 대한 근본적 관점의 차이가 존재한다. 보통 농민기본소득과 농민수당은 농민들에게 균등하게 지급되는 지원금을 말한다. 하지만 농민기본소득의 관점은 산업화, 도시화, 개방화 과정에서 배제되고 희생되어 어려움을 겪고 있는 농민들의 기본적 생존권을 보장하는 의미가 강하고, 농민수당의 관점은 농업·농촌의 공익적 기능을 담당하고 있는 농민들에게 국가와 사회가 보상을 해야 한다는 의미가 강하다. 농업·농촌의 공익적 가치는 많게는 252조 원으로 평가되기도 한다.(농진청, 2012년) 현재 농민운동 진영과 전문가, 진보정당 간에도 이러한 관점의 차이가 존재하는데 암튼 두 관점을 크게 보면 하나로 수렴될 수 있기 때문에 작은 차이의 극복을 통해 결국 농민을 위하는 대의를 위해 함께 노력할 것으로 기대한다.

둘째, 개별 농민단위 지급과 농가단위 지급 간에 논쟁이 존재한다. 현재 농민수당을 실시하거나 실시를 준비하는 지자체의 대부분은 농가단위로 지급하거나 지급할 예정이다. 정부의 불안한 통계시스템, 행정의 편의, 예산의 제약 등의 이유로 지자체는 농가단위 지급을 선호하고 있다. 하지만 농민단체, 특히 여성농민단체, 전문가그룹에서는 농가단위 지급 시 여성농민, 청년농민 등이 배제되기 때문에 이를 강하게 반대하고 있다. 이 때문에 일부 지자체에서는 우선 농가 단위로 농민수당을 지급하고 이후 통계시스템과 재정이 마련되면 개별 농민단위로 지급하겠다고 약속했다.

개별 농민단위 지급은 기본소득의 개별성 원칙에도 부합하기 때문에 앞으로 그렇게 나가야 할 것이다. 경기도가 이르면 올해 말부터 도내 6개 시·군을 대상으로 농민 개별 지급의 농민기본소득제를 추진할 계획이라서 기대가 많다. 다른 지자체들도 점차 이러한 방식으로 전환할 것으로 기대된다.

셋째, 지자체와 중앙정부 간 관계 설정이다. 현재 중앙정부에서도 면적 기준에 따른 농업직불금 제도의 문제점을 인식하고 영세소농을 보호하고 생태환경 개선을 위해 기본소득 개념의 공익형 직불제 도입을 준비하고 있다. 이 제도의 핵심은 논밭 구분 없이 일정 면적(예, 0.5ha) 미만 농가에 대해서는 일률적으로 80~100만 원의 직불금을 지불하고 그 이상의 면적에 대해서는 점증적으로 지급하는 방식이다. 이를 뒷받침하는 농업소득보전법(공익증진직불법)이 지난 12월에 국회에서 통과되었다. 하지만 소농에 대한 기준 설정과 액수 등이 구체적으로 설정되지 않았기 때문에 자세한 내용은 언급할 수 없지만 아무튼 정부에서도 기본소득 개념의 공익형 직불제 도입을 준비하는 만큼 농민기본소득(농민수당) 실행을 위한 중앙정부와 지자체 간 역할 분담 등 관계 설정이 필요하다.

### **만능열쇠는 하지만 농업·농촌·농민을 살리는 최우선 과제이다.**

지급 대상과 방식, 액수 등 복잡한 문제에도 불구하고 농민기본소득(농민수당) 도입 논의는 점점 더 거세질 전망이다. 현재 농업, 농촌, 농민의 현실은 암울 그 자체이기 때문이다. 그렇다고 해서 농민기본소득이 농업, 농촌, 농민의 문제를 해결하는 만능열쇠는 아니다. 농민기본소득 이외에도 먹거리의 안정적 공급, 농산물 가격 안정, 열악한 의료·복지와 주거 환경 개선, 그리고 농지 소유의 문제 등 해결해야 할 문제가 산적해 있다. 그럼에도 농민기본소득(농민수당)이 농정의 화두로 대두되는 것은 현재 대부분의 농민들은 농사를 지어서는 살 수 없기 때문이다. 농민들이 이제 기본적 생존권 차원에서 농민기본소득(농민수당) 지급을 요구하고 있다. 그리고 우리나라 농정도 각종 보조사업, 공모사업, 개발사업 등과 같은 간접 지원 방식이 아니라 선진국처럼 농민에게 직접 지원을 하라는 것이다. 그래야만 농민이 살 수 있고 농정 개혁이 이뤄질 수 있기 때문이다.

농민수당제를 처음 도입한 해남군을 찾았을 때 담당 공무원에게 이 제도를 도입하는 데 예산상의 어려움은 없었냐고 물으니 그는 “일반 농정예산으로도 충분합니다. 중요한 것은 지자체 단체장의 의지입니다.”라고 대답했다. 지자체 단체장의 의지만 있다면 이 제도 도입의 기술적인 문제는 부차적이라는 뜻이다. 중앙정부도 마찬가지일 것이다. 최근 LAB2050에서도 전국민기본소득제도 당장 마음만 먹으면 추가 세원 확보 없이 개인당 월 30만 원의 기본소득이 가능하다고 발표했다. 농민기본소득은 농민만을 위한 것은 아니다. 농업과 농촌이 붕괴되고 농민이 사라진 사회의 위험은 고스라니 도시민이 떠안게 될 것이다. 더 이상 농촌의 아름다움도, 안전한 먹거리도, 식량의 안정적인 확보, 농촌마을에서 사람보기도 어려워질 것이다. 결국 주권국가의 기능도 상실할 것이다. 선진국치고 자국의 식량을 자급하지 않는 나라가 없고 농민을 무시하는 나라가 없다. 농민수당·농민기본소득, 그것은 우리 사회가 농민을 존중하는 사회로 나아가는 출발점이자, 지역과 나라를 살리고 외세에도 흔들리지 않는 온전한 국가로 나가는 디딤돌이 될 것이다.

### **코로나19와 재난기본소득, 그리고 농민기본소득의 총선 의제화**

지난 2월, 중국 우한에서 시작한 코로나19가 아시아를 넘어 유럽과 미국 등 전 세계를 휩쓸고 있다. 유럽에서는 이탈리아를 중심으로 이웃 독일, 프랑스, 스페인, 영국 등으로 계속 확산되어

가고 있고 미국도 예외가 아니게 됐다. 이탈리아의 전체 사망자는 이미 중국을 추월했다. 전 세계 대유행의 코로나19가 무섭게 확산되고 있다. 문제는 이러한 공포가 언제 끝날지 모르고 그 피해가 얼마나 될지 아무도 모른다는 것이다. 이미 전 세계경제는 유동성 함몰로 인해 대공황의 전조를 보이고 있다는 관측이 나오고 있다. 전 세계 경제가 거의 패닉상태에 접어들었다는 목소리도 나오고 있다. 우리나라도 거의 두 달에 가까운 코로나19 사태로 인해 실물경제가 급속하게 어려워졌다. 비행기가 멈춰서고 공장이 문을 닫았다. 거리에는 사람들의 자취가 사라지고 상점들은 문을 닫았다. 피해가 없는 분야가 없을 정도로 거의 모든 분야에서 경제적 타격이 심각하다. 특히 서민과 취약계층의 경제적 타격은 실로 크다. 재난은 누구에게나 오지만 평등하지 않는다는 말이 있다. 같은 재난이라도 취약계층에 피해가 훨씬 크다고 할 수 있다.

이 때문에 최근 재난기본소득 논의가 뜨겁다. 지난 2월 27일 이재웅 쏘카 대표가 재난기본소득 도입을 제안해 논의를 촉발하면서 김경수 경남지사, 이재명 경기도지사, 박원순 서울시장의 정도의 차이는 있지만 조건 없는 재난기본소득 지급을 촉구했다. 이재명 경기도지사는 재난기본소득의 필요성에 대해 자세한 설명을 덧붙이며 왜 선별이 아닌 보편 복지 성격의 재난기본소득을 강력히 촉구했다. 이미 전주시에서는 실업자, 임시근로자 등 취약계층 약 5만 명을 대상으로 재난기본소득 성격의 긴급생활안정자금 52만 7천 원을 지급하기로 결정했다. 이어서 서울시, 강원도, 충청도, 전남도 등 많은 지자체에서 재난기본소득 성격의 긴급 생활안정자금 지급을 발표했다. 그러면서 중앙정부를 향해 조건 없는 재난기본소득 지급을 촉구했다. 이미 미국에서는 전체 국민에게 1인당 1천 달러 지급을 발표했고, 홍콩, 마카오, 일본 등에서도 재난기본소득 성격의 현금성 지원을 발표했다. 노벨경제학상 수상자인 경제학자 폴 크루그만은 “현재와 같은 재난 시기에는 납세자만 혜택을 보는 세액감면 등 간접지원보다는 현금 지급과 같은 직접 지원 방식이 더 효과적이다”고 말했고 보수 경제학자인 그레고리 멘큐 교수도 같은 취지로 재난기본소득을 지지했다. 지난 3월 13일 YTN의 의뢰로 실시한 리얼미터 조사 결과 우리나라 국민의 48.6%는 재난기본소득에 찬성했다. 반대는 34.3%에 달했다. 현재 중앙정부에서도 2차 추경에 재난기본소득을 포함할 것인지 고민하고 있다.

그런데 따지고 보면 우리나라 농업과 농촌은 늘 재난상태였다. 개방화 농정으로 농촌사회는 붕괴되어 농민들은 농촌을 떠났다. 인구는 급속히 감소되었고 남아있는 농민들은 고령화되어 갔다. ‘농촌소멸’이 눈앞에 다가온 것이다. 이런 농촌의 재난 상황을 타계하기 위해 몇 해 전부터 농민기본소득(농민수당)이 농촌에서 최대 관심사가 되었다. 올해부터 많은 광역지자체에서 농민수당 또는 농민기본소득을 실시할 예정이다. 하지만 액수도 적을 뿐만 아니라 대부분 농가당 지급하고 있어 그 효과가 반감되고 있다. 따라서 진정한 의미의 농민기본소득 실시가 무엇보다 시급한 상황이다.

현재 총선 국면에서 정의당, 민중당, 녹색당, 기본소득당이 농민기본소득(농민수당) 도입에 앞장을 서고 있고 거대 정당인 더불어민주당과 미래통합당도 이에 공감하고 있다. 따라서 전국농민회를 비롯한 진보적 농민단체연합인 ‘농민의 길’과 농민단체 및 시민단체를 아우르고 있는 농민기본소득전국운동본부가 적극 나서 농민기본소득을 제 정당 공약화를 추진할 필요가 있다. 나아가 이들 단체가 농어촌지역 총선후보를 대상으로 농민기본소득을 총선 공약화 하도록 적극 추동할 필요가 있다. 후보들이 한번 공약을 하면 총선 이후 실현 가능성이 높기 때문이다. 지금이 적기이다. 많은 총선 후보들이 농민기본소득을 정책 공약화함으로써 향후 농업과 농촌을 살리고 농민에게 희망을 줄 수 있길 기대한다.

# 토론문

---

## 경기도 청년기본소득과 농민기본소득

김찬휘 - 정치경제연구소 '대안' 부소장  
경기도기본소득위원회 위원

### 1. 경기도 청년기본소득

경기도는 '경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례'(2018.10.23.)와 '경기도 청년배당 지급 조례'(2018.11.13.) 등을 통과시켜 기본소득 실시에 관한 법적 근거를 마련하고 2019년 4월 1일부터 청년기본소득 시행에 돌입하였다.

경기도 청년기본소득은 경기도 내에 3년 이상 거주하고 있거나 (지금 거주하고 있지 않다면 과거에 10년 이상 거주했던) 만 24세 청년 개인을 대상으로 아무 조건 없이 분기당 25만원씩 1년간 총액 100만원을 지역화폐로 지급한다. 이것을 기본소득의 5대 원칙에 준하여 평가해 보면 다음과 같다.

[표1] 기본소득 5대 원칙과 경기도 청년기본소득

기본소득 5대 원칙	경기도 청년기본소득	내용
보편성	△	도내 만24세 청년만(3년 이상 거주, 과거 10년 거주)
무조건성	○	재산/소득 심사 없음. 근로/구직 조건 등 없음
개별성	○	청년 개인에게 지급
정기성	△	만24세가 된 1년간 분기별 4회 지급
현금성	△	지역화폐로 지급 (바우처/상품권은 아님)

#### 1) 경기도 청년기본소득의 의의와 한계

경기도 청년기본소득의 의의는 무조건성과 개별성 원칙을 구현하였다는 점이다. 국민기초생활보장법에 따른 기초생활수급자는 재산/소득 심사를 통과해야 하며 악명 높은 '부양의무제'의 적용을 받고 있어 수급 사각지대가 크다. 근로장려금(EITC)의 경우는 직전 해 근로 이력이 있어야 하며 재산/소득 조건도 있고 가구 단위로 지급된다. 박근혜 정부 때 시작된 '기초연금'의 경우는 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에 게만 지급된다. 오직 문재인 정부 때 시작된 '아동수당'의 경우에만, 무조건성과 개별성의 원칙을 지키면서 만 7세 미만의 아동에게 지급되고 있다.

경기도 청년기본소득에서 보편성과 정기성, 현금성은 완벽하게 구현되고 있지 못한데, 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 근본적으로는 국가 단위의 기본소득 계획이 아니기 때문에 발생하는 것으로 보아야 한다. 자립적인 징세권이 없는 지자체의 입장에서는 한정된 재원을 바탕으로 기본소득 정책을 시행해야 하고, 따라서 24세 청년에 국한해서 실시하도록 설계된 것이다. 또한 경기도에서만 실시되고 있는 정책이기 때문

에, 현금으로 지급하면 자금이 서울로 환류될 우려가 있기 때문에 경기도에서만 통용되는 지역화폐로 발행하게 된 것이다.

## 2) 소요 예산 및 대상자 수

[표2] 경기도 청년기본소득 예산

소요예산 (단위: 백만원)	재원 구분	합계	2019	2020	2021	2022
	총합	6,866	1,753	1,746	1,698	1,669
	도(70%)	4,806	1,227	1,222	1,189	1,168
	시군(30%)	2,060	526	524	509	501
대상자 수(명)		686,550	175,281	174,557	169,812	166,900

## 3) 지급 방식

지역화폐로 지급

- 형태는 지류형(상품권처럼 생김), 카드형(일종의 체크카드), 모바일(QR코드).
- 카드형이 대세임

[표3] 경기도 청년기본소득 발행 형태

시군별 발행 형태	카드	카드+지류	카드+모바일	카드+지류+모바일	지류+모바일
시군 수	21	7	1	1	1

## 4) 만족도 조사 결과

2019년 2회에 걸쳐 3,500명 씩 총 7,000명에게 만족도 조사를 한 결과, 청년기본소득 사업에 크게 만족한다는 응답이 80.6%/82.7%였고 그 만족의 이유로는 '경기도에 거주하는 만24세 청년 모두에게 지급되기 때문에'가 35.2%로 가장 높았다.

청년기본소득이 삶에 변화를 가져왔는가에 대한 응답을 보면, '변화 있음'이 60.3%로 '변화 없음' 15.9%보다 월등히 높았고, 2분기에는 각각 65.4%, 11.9%로 청년들이 점점 더 긍정적인 변화를 실감하는 것으로 드러났다. 어떤 긍정적 변화가 있었냐는 질문에 대해서는 '자기계발을 시도해 볼 수 있었다'가 31%/30.4%로, '친구 등과 교제하는데 금전 걱정을 덜 수 있었다'가 31%/28%로 가장 높았다.

경기도 청년기본소득은 경기도 청년들의 삶에 긍정적인 변화를 가져오고 있다. 예산을 더 확보하여 만 24세만이 아니라 만 20-24세로 확대하고, 수급률을 더 높이는 적극적인 홍보와 개선책이 필요하다고 본다.

## 2. 경기도 농민기본소득

농민기본소득은 엄밀한 의미에서 기본소득의 원칙에서 벗어나 보인다. ‘청년’ 기본소득은 특정 나이를 지정하고 있긴 하지만 무슨 일을 하는가는 묻지 않는다. 재원을 늘려서 나이만 확대하면 ‘보편적’ 기본소득이 될 수 있다. 하지만 ‘농민’ 기본소득은 농사를 지어야 받을 수 있다. 수급 자격이 특정한 행위 ‘조건’(=농사)과 연결되어 있다.

기본소득의 5대 원칙에서 가장 중요한 것은 ‘무조건성’이다. 그래서 기본소득(BI)은 영어로 종종 UBI(Unconditional Basic Income)로 부른다. 그만큼 ‘무조건성’이 기본소득의 핵심적 원칙이라는 것이다. 그런 점에서 ‘농민’ 기본소득은 기본소득의 무조건성을 위배하고 있다. 이론적으로 이것은 유용한 사회적 활동을 조건으로 지급하는 ‘참여소득’(participation income)이라고 불러야 할 것이다. 그래서 어떤 사람들은 농민기본소득이 보편적 기본소득 실현을 오히려 방해할 것이라고 생각하여 농민기본소득을 반대한다.

그렇지도 모른다. 하지만 두 가지 의미에서 나는 농민기본소득을 찬성한다.

### 1) 위기의 농촌. 벼랑에 선 농민의 삶

- 농가의 빈곤 심화: 도시 노동자 가구 대비 농가소득 비율, 1995년 95.8% → 2017년 63.3%
- 농촌 내 양극화 심화: 농가소득 상위20%/하위20%, 2005년 9.5 → 2016년 11.5
- 농가인구 감소: 1980년 1,083만 명 → 2017년 242만 (동기간 인구는 3,812만 → 5,145만)
- 농가인구 고령화: 농가 65세 이상 인구 비율, 1980년 6.7% → 42.5%
- 기존 농업직불금 제도의 문제점: 2016년 2ha 이상 농가(9.6%) 평균 직불금 350만 원, 1ha 미만 농가(75.8%) 평균 직불금 28만 원. 직불금이 농가소득에서 차지하는 비율, 한국 3.9% EU 평균 32.1%, 스위스 78.6%

새로이 도입될 ‘공익형직불제’는 정책의 ‘소농직불금’(연간 120만 원) 제도를 도입함에 따라 과거의 직불금제보다는 개선되었지만, 농가의 심각한 생존권 위협과 소득 불평등을 해소하기에는 모자람이 있다. 또한 ‘농업경영체’에게 지급하는 것이므로 가구주가 아닌 (주로 여성) 농민을 배제하는 문제가 크다.

농민의 생존권이 심각한 위기에 처해있고 농업/농촌의 공익적 가치(농촌진흥청 2012년 252조로 평가)가 크지만 현실은 한계상황에 처해 있기 때문에, 전 국민 기본소득 시행 전이더라도 농민에게 먼저 실시하는 것이 꼭 필요하다고 본다.

### 2) 전 국민 기본소득 운동 차원에서

기본소득이 제대로 시행되기 위해서는 국가 단위의 시행이 절대적이며, 국가 단위의 시행을 위해서는 전 국민적인 힘이 거대하게 모이지 않으면 불가능하다. 기본소득에 대한 관심이 점점 높아지고 있는 지금에는 다양한 ‘현금 지급’(cash transfer) 정책들을 기본소득의 원칙과 대의 아래에서 집중하는 것이 필요하다.

다양한 사회수당들을 가능한 기본소득의 원칙에 부합되도록 편성하고 이를 ‘기본소득’의 이름 아래 통일시켜, 각종 사회수당을 청년, 노인, 아동, 장애인, 농민, 어민 등에게 지급하는 ‘범주형’ 기본소득으로 위치시켜 이 힘을 전 국민 기본소득으로 나아가는 여러 물줄기로 만들어야 된다고 생각한다.

그런 의미에서 경기도가 추진하고 있는 ‘예술인 기본소득’과 같은 다양한 범주형 기본소득을 발굴하는 것이 도움이 된다고 본다. 다만 구체적 시행 방식에 있어서 기본소득의 5대 원칙을 기계적으로 적용하려고 하기보다는, 기본소득에 대한 대중적 기반이 넓어질 수 있는 방향으로 편성해야 할 것이다. 예컨대 예술인의 공동체 참여와 기여를 높이는 방향으로 ‘참여소득’ 식으로 설계할 수도 있다는 것이다.

명심할 것은 현재의 기본소득 정책은 전 국민 기본소득으로 나아가는 ‘운동’의 한 계기에 불과하며, 운동에서 가장 중요한 것은 사람의 마음을 얻는 것이라는 점이다.

### 3) 경기도 농민기본소득 시행안

- 농가가 아닌 농민 1인당 지급
- 경기도 내 농민은 약 9만 1천여 명 (농가는 6만 3천여 개)
- 재산/소득 요건, 노동의무 부과 없이 무조건적 지급
- 지급대상은 ① 매년 1월1일 현재 3년 이상 해당 시군에 실거주하면서 농어업경영체 등록된 농민 ② 농업경영체등록을 못했더라도 3년 이상 실거주하면서 농업 생산에 종사하고 있는 농민과 농업노동자 ③ 해당 시군에서 10년 이상 농업 생산에 종사하고 은퇴한 65세 이상의 농민과 농업노동자
- 농민 자격 선별을 위하여 마을별로 ‘농민기본소득위원회’ 구성
- 지역화폐로 지급

### 4) 농민기본소득 시행의 어려움

- 누가 농민인가? ‘농민’ 규정의 어려움. 순수 농민은 매우 적다.
- 부재지주의 문제: 실제 농민이 아닌 사람이 농민기본소득을 받을 가능성
- 외지인이 땅을 구매하여 농민기본소득을 투자 수익으로 노릴 가능성
- 마을 농민기본소득위원회의 투명성과 신뢰성
- 농촌 지역 비농민의 배제 문제. 비농민은 농촌 공동체의 주요한 일원.



## 농민기본소득(농민수당) 시행주체 사이의 연관관계에 대하여

김태수

전 경북농민회 정책위원장

농민기본소득(농민수당) 운동은 전남 강진·해남·함평, 경북 봉화·청송, 충남 부여 등 여러 기초지자체에서 먼저 시작되었고 이후 전남, 전북 등 거의 모든 광역지자체에서도 이미 시행하였거나 활발한 논의를 진행하고 있다. 그리고 농민기본소득전국운동본부에서 중앙정부 차원에서의 운동을 활발히 진행하고 있는 상황이다.

전라남도도는 도 30만원, 군 30만원 총 60만원을 농민수당으로 지급하기로 했다. 그런데 함평군의 경우 이미 총 120만원을 지급하는 농민수당조례를 제정하고 2019년부터 시행에 들어갔는데 위와 같은 도조례 제정으로 지급액이 줄어드는 기현상이 발생했다. 현재 함평군농민회에서는 이미 군 예산이 120만원 지급에 맞춰 편성되어있는 상태이므로 도에서 내려오는 30만원까지 합해서 150만원을 지급해달라고 요구하며 군과 협의를 진행하고 있는 상태이나 쉽지 않다고 한다.

농민기본소득(농민수당)의 시행주체는 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체로 나뉘어 볼 수 있는데 시행주체간의 연관관계에 대하여 첫째, 현행 여러 농업정책들처럼 각 주체 사이의 부담률을 정해 시행하는 방법과 둘째, 각 주체가 각각 독립적으로 시행하는 방법이 있다. 전자는 전국에 공통적으로 동일한 정책이 시행되어 거주지역에 따른 불균형이 없고 지자체장이 농민기본소득에 부정적인 입장을 갖고 있더라도 시행을 강제할 수 있다는 장점이 있다. 후자는 지방자치의 관점에서 지자체장의 철학과 지역주민의 결집력, 지자체의 여러 여건에 따라 기본소득 지급액, 대상자 범위 및 조건 등이 달라질 수 있다.

농민기본소득(농민수당)은 온전히 아래로부터의 요구가 실현된 정책이다. 현재 광역지자체와 기초지자체가 지급하는 금액은 대체로 가구당 년 60만원이지만 앞으로 금액의 상향과 지급대상 및 조건의 변경이 필요하다. 농림부의 보수적인 관료주의와 진보적 정치세력이 권력을 획득하기는 매우 어렵다는 점을 고려하면 농민기본소득의 변경도 역시 농민의 결집된 힘으로 성취하게 될 것이다. 농민의 시행주체간의 부담률을 정해 시행할 경우 오직 중앙정부에 그 변경을 요구할 수 있을 것이나 매우 지난한 과정을 거쳐야 할 것이다. 요구대상을 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체로 잘게 쪼개어 농민의 역량이 높은 지역부터 그 성과를 축적해나가는 방식이 농민기본소득을 더 나은 방향으로 진전시키는 첩경이 될 것이다.

## 농민기본소득 공론화를 위한 <농민기본소득> 홍보 책자 발간 계획

정만철

<농촌과 자치연구소> 소장

### 1. 출판 의도

- 최근 논의되고 있는 농민기본소득에 대한 이해를 넓히기 위해 일반인들이 이해하기 쉬운 내용으로 단행본 출판

### 2. 출판 방향

- 자료집 정도가 아니라 농민기본소득에 대한 일반적이고 전문적인 내용의 단행본으로 출판
- 가능하면 농민기본소득에 초점을 맞춰 집필
- 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 알기 쉽게 집필

### 3. 출판 방법

- 1안 : 출판사에서 기획하여 집필진 섭외 및 원고 취합
- 2안 : 농민기본소득전국운동본부에서 직접 집필진 섭외 및 원고 취합

### 4. 단행본 “농민기본소득” 주요 내용

- 왜 농민기본소득인가?
  - 농민기본소득의 배경과 필요성
  - 현대사회의 농민의 현실
  - 신자본주의와 농민
  - 4차 산업혁명과 농민·농업
- 기본소득이란 무엇인가?
  - 기본소득의 개념과 현황
- 농민기본소득의 쟁점
  - 농민기본소득 부문별 주요 쟁점
- 농민수당과 농민기본소득, 공익형 직불제
  - 차이점과 장단점
- 농민기본소득의 현황(국내 사례)
  - 경기도 등
- 외국의 농민기본소득 사례
- 농민기본소득의 향후 전망
- ※ 코로나 등 국가 위기상황에서의 기본소득

- 코로나로 인한 농업·농촌의 위기와 기본소득

## 5. 집필진 구성

○ 박경철, 강남훈, 김찬휘, 이재욱, 차흥도, 박웅두, 송성일 등