

농민기본소득제 도입에 관한 탐색적 연구*

- 충청남도를 중심으로 -

박경철**

충남연구원 농촌·농업연구부(충청남도 공주시 연수원길 73-26)

An Exploratory Study on the Introduction of the Basic Income Program for Farmers

- Focusing on Chungcheongnam-do -

Kyong-Cheol Park

Rural and Agriculture Research Center, Chungnam Institute

Abstract

The purpose of this study is to analyze the trends of basic income guarantee of which the discussion has been spreading in recent years and to explore the feasibility of this system in the rural areas of Chungcheongnam-do. Basic Income Guarantee means a system in which all members of society could take regular incomes which is at a minimum necessary for their life without any conditions, and it is already introduced or being currently discussed in several countries and regions such as USA, Switzerland, Namibia. In Korea, it is currently claimed that breakthrough policy such as basic income guarantee for farmers should be introduced for farmers or rural residents who are facing the challenges of the double, namely the reduction of farm incomes and rural population due to the expansion of global free trade such as WTO and FTA since 1990s. Therefore, the policy considerations and suggestions for implementing the basic income guarantee for farmers in Chungcheongnam-do is explained in this paper.

Key words: basic income, farmers, farm income, agricultural direct payment, Chungcheongnam-do

1. 서론

1.1. 연구 배경 및 목적

기본소득제(basic income guarantee)란 사회구성원 모두에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 지급하는 제도이다. 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 '사회적 배당'

과 프랑스 사회학자 앙드레 고르(Andre Gorz)의 '평생 사회수당'을 이론적 기초로 삼고 있는 이 제도¹⁾는 자본주의와 사회주의를 넘어선 새로운 사회모델로서 전 세계적으로 주목을 받고 있으며 현재 전 세계적으로 기본소득제에 관한 논의와 실험이 진행되고 있다. 예를 들어, 미국(알래스카주), 나미비아, 브라질(기본소득법 통과 그러나 미시행), 스위스(기본소득

주요어: 기본소득, 농민, 농가소득, 농업직불금, 충청남도

* 이 논문은 2015년도 충남연구원의 지원을 받아 수행한 연구과제(과제번호 전략과제-15JU015)의 결과를 토대로 작성됐으며 2015년 한국행정학회 하계학술대회(07. 17, 천안 상명대학교)에서 초고를 발표하였음.

** 교신저자(박경철) 전화: 041-840-1206 e-mail: kcpark@cni.re.kr

1) 기본소득 개념을 최초로 설계한 사람은 토마스 페인(Thomas Paine)으로 알려져있다. 그는 1797년 토지정의(agrarian justice)에서 일정한 연령이 된 성인에게 사회 진출에 필요한 자산을 정부가 조건 없이 일시적으로 제공하는 시민배당을 주장했다. 이는 오늘날의 기본소득과는 다소 차이가 있지만 정부가 조건 없이 일정 시기에 일정한 자산을 제공한다는 측면에서 기본소득의 효시로 평가된다.

제 도입을 국민투표 청원), 중국(重慶모델), 핀란드, 덴마크, 뉴질랜드 등에서 기본소득을 도입했거나 논의가 활발하다.

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

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

우리나라 농업·농촌은 1990년 이후 개방 농정과 FTA 등 자유무역의 확대로 농가소득과 인구 감소라는 이중의 어려움으로 특단의 대책이 요구되고 있다. 도시근로자에 비해 농업인의 소득 수준을 보면 명확하게 이해될 수 있다. 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락했다. 2013년에는 62.4%로 다소 회복한 상태이긴 하지만 그 격차는 여전히 심각한 상태이다.

물론 정부에서도 대책을 내놓고 있다. 그 가운데 농업인의 소득보장을 위해 핵심적으로 내놓고 있는 정책이 농업직불금의 확대이다. 하지만 현재 농업인 소득보장과 농업의 다원적 기능 증진의 일환으로 추진되고 있는 농업직불제는 낮은 단가, 대농 유리, 높은 행정비용과 부재지주로의 전달 등 많은 문제점으로 근본적 전환이 요구되고 있다. 또한 현재 정부가 농업인의 소득안정으로 실시하고 있는 농업직불제는 농업인의 실질적 소득 향상과는 상당한 괴리가 존재한다. 예를 들어, 2010년 농림어업총조사 기준 상위 11.4% 쌀농가가 전국 논면적의 58.2%를 경작한다. 즉, 전체 쌀 직불금의 절반이 상위

10%에게 돌아가고 있는 실정이다. 그리고 전체 농가소득 가운데 직불금은 약 4%로 매우 미미한 상태이다.

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

따라서 본 연구는 최근 사회적으로 논의가 확산되고 있는 기본소득제의 논의 동향을 살펴보고 이 제도를 충남도 취약 지역 농촌에의 우선 적용가능성과 실천 방안을 모색하고자 한다. 2014년 10월에 선포된 「충남도민 인권선언」에는 충남도 농민은 기본적인 소득을 보장 받을 권리가 있고, 충남도는 이를 보장해 줄 책무가 있음을 적시했다. 본 연구는 이러한 충남도민 인권선언 <제12조 농어민의 권리>²⁾ 실현을 위한 합리적인 방안 모색의 일환이기도 하다.

이상과 같은 연구 배경 및 필요성을 바탕으로 본 연구는 다음과 같은 목적을 가진다.

첫째, 기본소득의 개념과 국내외 논의 동향 분석이다. 학자에 따라 관점을 달리하고 있는 기본소득의 개념을 명확히 하고 이에 관한 국내외 연구 동향을 분석하고자 한다.

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

셋째, 충남도 농촌 특성에 맞는 기본소득제의 모델 개발을 위한 방향 제시이다. 기본소득의 전제조건이 되는 다양한 요소들을 파악하고 이를 충남도에 도입할 경우 고려해야 할 사항들을 파악한다.

마지막으로 충남도에서 농민기본소득제를 실행하기 위한 고려사항과 정책적 제언을 제시하고자 한다.

2) 충남도민 인권선언 <제12조 농어민의 권리>

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

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

1.2. 연구 방법

1.2.1. 문헌 연구

기본소득 관련 국내외 논문, 연구보고서 및 관련 문헌을 분석했다. 특히 기본소득지구네트워크(BIEN)와 산하 유럽, 미국, 한국 등 각국 혹은 지역의 기본소득네트워크상의 자료를 참고해 분석했다. 또한, 인도 농촌 마을의 기본소득 실험에 관한 자료와 중국 충칭(重慶)의 ‘공동부유’실험에 관한 내용을 살펴보았다.

1.2.2. 심층인터뷰 조사

농민기본소득제에 관한 의견조사를 위해 핵심 인물이나 단체에 대해 인터뷰(FGI 포함)를 실시했다. 인터뷰(피조사자) 대상은 일반 농민, 농민단체 관계자, 기본소득 연구자 및 주창자, 농업·농촌정책 연구자 및 관련 종사자(관련 정책담당자 포함) 등 약 10명이다.

인터뷰 방법은 사전에 준비한 반구조화된 설문지를 사용해 순차적으로 실시하고 쟁점이 되는 내용들에 대해서는 추가 질문형식으로 인터뷰를 실시했다.

“모든 사회 구성원 각자에게 어떠한 자산 심사와 노동 요구 없이 국가 또는 사회공동체가 지급하는 조건 없는 소득이다. 생활을 충분히 보장하는 수준으로 정기적으로 지급하며 교육, 의료, 주거, 보육, 노후 등의 보편 복지와 함께 한다.”³⁾

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

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

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

2. 기본소득 개념 및 사례 분석

2.1. 기본소득의 개념 및 논의 배경

2.1.1. 기본소득의 개념

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

우리나라에 기본소득이라는 개념을 처음으로 도입하고 이를 실현시키고자 대중 활동을 활발히 전개하고 있는 <기본소득한국네트워크>에서는 기본소득을 다음과 같이 정의하고 있다.

기본소득에 대한 강남훈의 정의와 기본 원칙은 거슬러 올라가면 관련 이론과 실천 방법을 정립한 판 빠레이스(Van Parijs)의 정의에 기초를 두고 있다. 빠레이스는 기본소득을 ‘자산조사나 근로라는 조건의 부과 없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득’이라고 정의했다(서정희·조광자, 2014: 123-125).

2.1.2. 기본소득의 논의 배경

앞서 설명했듯이 기본소득을 한 마디로 단정하기는 어렵다. 연구자마다 다르고 지역에 따라 다르게 해석되기 때문이다. 하지만 기본소득을 관통하는 일관된 기준과 철학은 존재한다. 그것은 바로 국가가 국민들에게 ‘조건 없이’ 일정한 소

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

득을 ‘개별적으로’ 생활에 필요한 ‘일정한 소득을 보장한다’는 것이다. 기본소득에 대해 이렇게 설명하면 많은 사람들은 이것이 실패한 사회주의정책이 아니냐고 반문한다. 물론 그렇게 보일 수도 있지만 현실에서는 그렇지 않다. 오히려 자본주의 국가에서 더 많이 실천되고 더 많은 지지를 받고 있다. 미국의 알래스카주는 이미 수십 년 동안 이러한 제도를 실천하고 있다. 그렇다면 왜 기본소득이라는, 단순하면서도 강력한 힘을 가진 정책이 나왔을까?

그 이유는 첫째, 현재 자본주의 국가에서 일반인이 겪는 노동의 불안 때문이다.⁴⁾ 세계화, 개방화가 가속화되면서 자본과 시장은 급속도로 이동하지만 노동자는 쉽게 이동할 수가 없다. 공장들이 하루아침에 폐쇄되어 그 회사 혹은 그 지역에 남아있는 노동자와 가족, 그리고 그 공장과 관련된 사람들은 실업자로 전락한다. 큰 회사의 경우에는 그 영향이 일개 회사에 그치는 것이 아니라 그 지역에 막대한 피해를 입힌다. 이미 전 세계적으로 이러한 현상은 그 수를 헤아릴 수 없을 만큼 많다. 이처럼 노동자는 늘 불안한 위치에 있다.

둘째, 저소득층에 대한 인권 차원의 접근이다. 무수히 많은 인권현장과 법전에도 명시하고 있듯이 모든 사람은 인간답게 품위를 유지할 권리가 있다. 특히 불안정한 노동에 시달리거나 가난한 사람들도 최소한 인간다운 품위를 누리도록 국가가 보장할 의무가 있다. 최근 들어 피케티(2014)와 OECD (2015)⁵⁾에서 지적한 바와 같이 오늘날 빈부격차가 사상 최대로 벌어지고 그 폐해가 갈수록 심화되어 사회가 과연 지속가능할 지에 대한 의문이 증폭되고 있는 상황에서 부자들의 부가 과연 그들이 독점할 만큼 가치를 가지는 지에 대해 근본적인 회의와 질문을 던진다고 할 수 있다.

셋째, 토지의 사적 점유에 대한 문제 제기다. 서양의 사상, 특히 기독교에서 토지는 개인의 창조물이 아니라 절대자 하느님이 창조한 것이기 때문에 사적 소유를 반대했다. 이러한 사상적 바탕 위에서 미국의 경제학자이자 사회개혁 사상가인 헨리 조지(Henry George)는 노동에 대한 세금은 면제하고 지대의 상승분에 대해서만 세금을 부과하는 “토지단일세”를

주창했다. 헨리 조지의 토지단일세까지는 아니더라도 토지 및 부동산을 많이 소유한 사람에게 세금을 높게 매기고 이를 저소득층 지원에 쓰자는 목소리가 높아지고 있다. 노무현 정부 때의 종합부동산세, 중국 충칭모델(重慶模式)이 그러한 대표적인 사례라 할 수 있다.

마지막으로, 자연자원에 대한 불평등한 점유의 문제다. 특히 지하자원에 대한 논의가 활발하다. 예를 들어, 지하자원인 석유는 수만 세기 걸쳐 자연이 스스로 만든 인류의 공동자원이다. 그래서 이를 어느 특정한 개인이나 회사가 이권을 챙기는 것은 이치에 맞지 않는 것이다.

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

2.2. 농민기본소득 논의 배경 및 방향

2.2.1. 시장개방의 확대 따른 농업 여건 악화

1970년대부터 시작한 산업화 이후 이촌향도로 인해 농촌 공동체는 빠르게 붕괴되고 1993년에 시작된 우루과이라운드(UR) 협상을 필두로 농산물 시장개방은 가속화되어 농업과 농촌의 붕괴를 재촉해 왔다. 이러한 증거는 통계수치에서도 잘 드러난다.

우리나라 인구는 1980년 3,812만 명에서 2013년 5,012만 명으로 증가했지만 농가 인구는 같은 기간 1,083만 명에서 285만 명으로 크게 감소했다. 인구만 감소한 게 아니고 농가소득 또한 감소했다. 도시 근로자 가구 대비 농가의 소득 수준을 보면, 1980년에는 95.9%, UR협상 타결 무렵인 1995년에는 95.8%를 유지했으나 이후 시장개방의 확대로 지속적으로 하락해 2013

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

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

년에는 62.5%로 떨어졌다.

이처럼 도농 간 소득 격차가 크게 벌어진 직접적인 원인은 농산물 수입개방으로 인한 농가의 농업소득 감소에 있다. 농가소득은 1990년 1,103만 원에서 2013년 3,452만 원으로 약 세 배 증가했지만 같은 기간 농업소득은 626만 원에서 1,004만 원으로 약 1.6배 증가에 그쳤다. 농가의 농업소득은 감소하고 농외소득은 증가해 2005년 이후부터는 농가가 농업소득보다는 농외소득(겸업소득+사업외소득)에 더 의존하는 것으로 나타났다. 이는 농촌에서 농업경영을 통한 소득에는 한계가 있기 때문에 농업 외 소득(농외소득+이전소득)에 기댈 수밖에 없는 상황을 뜻한다.

농촌에서 소득이 줄고 빈곤화 현상이 가속화되다보니 자연스럽게 젊은 사람들은 일자리를 찾아 농촌을 떠나 농촌에는 노인들만 남게 됐다. 우리나라 전체 인구의 고령화율을 보면, 1980년 3.8%에서 2013년 12.2%로 증가한 반면, 같은 기간 농가 인구의 고령화율은 6.7%에서 37.3%로 크게 증가했다. 이미 농촌은 초고령사회(후기고령사회)를 넘어 초초고령화사회에 진입해 있는 상태이다. 이러한 상태가 지속되면 우리나라 농업과 농촌은 어떻게 될까? 과연 농업과 농촌을 이대로 계속 쇠락하도록 내버려두어도 괜찮을까? 농업과 농촌이 소멸되고 농민이 없는 사회가 과연 가능할까?

세계무역기구인 WTO가 농산품에 대해서도 예외 없는 관세화, 즉 자유무역을 견지하고 있지만 기본적으로 농업과 농촌은 시장에서 거래되지 않는 다원적 기능을 가지고 있기 때문에 이를 보호할 수 있는 규정들을 마련하고 있다. 특히, 우리나라가 가입한 선진국모임인 OECD는 1993 우루과이라운드 협상 타결이 임박하자 농축산업의 절대적 중요성을 강조하는 “농업의 다양한 공익기능(Multi-functionality)”을 회원국 전원의 이름으로 선포하였다. 농업이 단지 식량과 섬유를 생산해 내는 일차산업적인 기능만이 아니고, 환경생태계를 보전하며, 문화와 전통을 보존하고, 지역사회 공동체를 형성하며, 식품의 안전성과 국민 생존권을 보장하는 등 다원적인 공익기능을 수행하는 기본 산업임을 천명한 것이다.⁶⁾

하지만 농업과 농촌의 다양한 가치가 존재하더라도 이러한 가치가 어떻게 존재하고 얼마만큼의 가치가 있는지는 막연하기 때문에 많은 연구기관에서 이를 구체적 수치로 제시하려 시도했다. 대표적으로 농촌진흥청은 시장에서 거래되는 대체 가능한 재화와 용역의 가격을 이용하여 비시장 재화의

가치 평가를 실시한 결과 농업의 다원적 기능의 경제적 가치는 연간 82조 5천억 원에 달한다고 밝혔다. 그 중에서 환경보전 기능의 경제적 가치만도 67.7조에 달하는데, 구체적으로 논의 홍수조절 효과가 댐 20개의 효과를 가지고 있고, 논의 대기정화 효과는 1ha당 이산화탄소 22톤 흡수, 산소 16톤 방출 효과가 있다고 밝혔다.

경제적 가치를 굳이 수치로 보여주지 않더라도 농업은 우리에게 필요한 먹을거리를 안정적이고 안전하게 공급해주는 산업이고 농촌은 우리들의 삶의 뿌리이자 미래 세대를 위한 보금자리이기 때문에 농업과 농촌을 보호하고 유지해야 한다는 데는 사회적 합의가 있기 때문에 1990년대 시장개방 이후에도 지속적인 재정 투입이 이뤄져왔다. 그래서 역대 정부마다 정책 기조를 마련하고 재정을 투입해 왔다. 대략적으로 계산해 보면, 1992년에서 2013년까지 약 221조 원의 재정이 투입되어 왔다. 문민정부 57조 원, 국민정부 45조 원, 참여정부 119조 원에 달하는 재정이 투입되었다.

이처럼 많은 농업재정의 투융자에도 불구하고 현재 농업 현실은 암담하기만 하다. 앞서 설명했듯 농가 소득은 나아지지 않고 농업인구는 갈수록 감소하고 있다. 농업 인구 감소와 시장가격 하락으로 식량자급률은 계속해서 떨어져 국민의 식량안전을 위협하고 있고 농촌 마을 과소화·고령화가 진행되어 10년 후 혹은 20년 후 농업인구가 얼마나 남아날 수 있을지 우려되는 상황이다.

농업과 농촌이 이렇게 황폐화된 이유는 많이 있겠지만 근본적으로 농업재정의 집행방식에 문제가 있다. 예를 들어, 그동안 이뤄져왔던 수많은 농업시설의 현대화사업과 농촌마을 개발사업의 추진 과정에서 많은 기업과 컨설팅 회사들이 참여해 농업현대화시설을 만들고 농촌마을 내 새로운 건축물들도 건설되지만 결국 이러한 시설들이 농업인의 소득 향상으로 이어지지 않고 사업비의 상당부분은 이들 중간 사업자들이 차지하는 형국이었다. 물론 이러한 사업들을 통해 농업이 발전되고 농촌이 되살아나는 사례도 많이 있으나 대부분의 사업형태가 이러한 과정을 따르고 있고 성공적인 사례도 그리 많지 않은 게 지금의 현실이다.

2.2.2. 농업인 소득보장제도의 미흡

우리 정부는 농업과 농촌의 다원적 기능을 유지하고 농업

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

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

〈표 1〉 우리나라 유형별 농업직불금 제도와 재원

목적	직불제명	도입 시기	재원
공익형	쌀 소득등보전 직접지불제 (고정직접지불금)	2005년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세전입금 계정)
	친환경농업 직접지불제 (친환경농업)	1999년	농어촌구조개선 특별회계
	친환경농업 직접지불제 (친환경안전축산)	2009년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세 사업계정)
	조건불리지역 직접지불제	2004년	농어촌구조개선 특별회계
	경관보전 직접지불제	2005년	농어촌구조개선 특별회계
소득 안정형	쌀소득등보전 직접지불제 (변동직접지불금)	2005년	쌀소득보전변동직접 지불기금
	FTA피해보전 직접지불제	2004년	자유무역협정이행 기금
	발농업 직접지불제	2012년	-
구조 개선 촉진형	경영이양 직접지불제	1997년	농어촌구조개선 특별회계
	FTA폐업지원제 (수산 포함)	2004년	자유무역협정 이행 기금

* 자료: 농림축산식품부 시행지침 정리.

인의 소득을 보전하기 위해 다양한 소득보전 장치를 마련했는데 대표적인 정책이 농업직불제이다. 위 <표 1>과 같이, 1997년 경영이양직불제를 시작으로, 1999년 친환경농업직불제를 실시했고 이후 다양한 공익형 또는 소득안정형 직불제를 만들어 시행해 왔다. 그리고 2012년에는 발농업직불제가 도입되었다(본격적 시행은 2015년부터).

위와 같이 우리나라에서도 다양한 종류의 농업직불제가 시행되고 있으나 문제는 농정 예산에서 직불금이 차지하는 비중은 우리나라와 여건이 비슷한 다른 선진국에 비해 낮고 농업 소득 가운데 직불금의 비중도 더욱 낮다는 사실이다. 2010년 기준 농정 예산 중 직불금 예산 비중을 보면, 유럽연합은 73.1%, 일본은 34.6%, 스위스는 76.4%에 달하나 우리나라는 10.2%에 불과하다. 뿐만 아니라 2010년 기준 농가 소득 중 직불금 비중을 보면, 유럽연합은 32.1%, 스위스는 59.5%, 일본은 11.2%에 달하나 우리나라는 3.9%에 불과하다. 1997년부터 10년 이상 농업직불제가 시행되었지만 농가 소득 중 직불금의 비중은 다른 선진국에 비해 매우 적다고 할 수 있다.

이 때문에 학계, 전문가, 그리고 농민들은 농가소득 증대를 위해 공익형 직불제를 확대하고 단가를 인상하라고 요구하고 있다. 하지만 이러한 주장에도 문제가 있다. 현재 직불금제도

가 대부분 면적 기준으로 단가가 설정되어 있기 때문에 직불금 단가를 올리면 올릴수록 대농에게는 유리하고 소농들에게는 상대적으로 불리하기 때문이다. 농촌 내에서 부익부 빈익빈의 가속화는 곧 농촌 공동체를 파괴하고 농촌 지역사회의 해체를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 농업도 유지하고 농촌 공동체도 유지할 수 있는 새로운 형태의 농가소득안정제도 모색되고 있는데 그 한 방법으로 농민기본소득제(농가기본소득 또는 농민기본소득)가 제시되고 있다(김성훈, 2015; 남기업, 2015; 박경철 2014; 변현단, 2014, 정기석, 2014). 그 구체적인 방법과 쟁점은 다시 논의하도록 하겠다.

2.3. 해외 기본소득 사례

기본소득은 1960년대 미국을 중심으로 활발한 논의가 전개돼 정확화 단계까지 갔으나 실현되지는 못해 결국 그 추동력은 점점 약화되어 갔다. 당시 동서 냉전이라는 시대적 상황도 제약 요인으로 작용했다. 그리고 1980년대에 들어와서는 신자유주의 사상이 급속도로 확산되면서 기본소득 논의는 힘을 잃게 되었다. 그와는 반대로 유럽에서는 1980년대 중반부터 기본소득에 관한 논의가 부활하기 시작했다. 그래서 대표적인 기본소득주의자인 판 빠레이스를 중심으로 1986년에 기본소득유럽네트워크가 결성되었다. 이를 바탕으로 전 세계적 차원에서 기본소득을 논의하기 위해 2004년 기본소득지구네트워크(BIEN⁸⁾, basic income earth network)가 출범했다. 여기에는 현재 전 세계 20개 국가의 기본소득네트워크가 가입되어 있다. 우리나라에서는 2009년에 기본소득한국네트워크가 결성되었고 2010년에 BIEN에 가입했다. 다음은 주요 국가들의 기본소득 사례 및 논의 내용을 간략히 살펴보고자 한다.

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

두 번째, 인도는 기본소득 논의 저변은 넓은 편은 아니지만 농촌 마을을 대상으로 기본소득제를 실험적으로 실시하고 평가된 최초의 국가이다. 이러한 기본소득제 실험을 이끈 사람

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

은 영국 런던대학 동양 및 아프리카학과(School of Oriental and African Studies, UK)의 가이 스탠딩(Guy Standing) 교수이다. 가이 교수는 유니세프(UNICEF)로부터 기금지원을 받아 2011년부터 18개월 동안 인도의 가난한 농촌지역인 마디아 프라데시(Madhya Pradesh)의 8개 마을 6,000명 이상의 주민을 대상으로 기본소득을 제공하고 그 효과를 분석했다. 분석을 위해 기본소득을 제공하지 않은 12개 마을을 대조구로 설정해 기본소득을 제공한 마을과 그렇지 않은 마을과 비교분석을 실시하고 그에 대한 조사결과를 “조건 없는 기본소득제: 인도 마디아 프라데시”라는 제목으로 2013년 5월에 발표했다(Standing, Guy, 2013). 농촌지역 8개 마을을 대상으로 기본소득제를 실시한 결과 기본소득제를 실시한 농촌 마을은 그렇지 않은 마을에 비해 재정 참여, 주택과 위생시설, 영양상태와 식습관, 건강과 의료서비스, 장애인 복지, 교육, 경제 활동, 저축 등 모든 면에서 긍정적인 효과가 나타난 것으로 밝혀져 향후 이러한 기본소득 모델이 확산될 것으로 기대되고 있다.

세 번째, 중국의 경우는 기본소득의 모델은 아니지만 공유재인 “토지”를 활용해 그 지대수익으로 지역의 공동부유를 실험하고 있는 충칭시의 충칭모델(重慶模式)이 있다. 이 모델은 미국 알래스카 주에서 자연자원인 석유를 활용한 기본소득 모델과 유사하다는 점을 들어 기본소득은 자본주의 국가와 사회주의 국가 모두에서 도입될 수 있는 대안적 사회정책 모델로 평가된다. 충칭모델은 2007년 충칭시의 당서기로 부임한 보시라이(薄熙來)에 의해 주도되었다. 그는 중국 개혁·개방 이후 경제발전의 성과를 일부 관료와 기업가들이 독점했다고 판단하고 도시와 농촌의 격차, 지역 간 격차, 빈부 격차를 완화하기 위해서는 가장 첫 번째로 부정부패 척결을 꼽았다. 그래서 대대적인 사회정화사업을 실시해 수많은 관료와 기업가들이 부정부패로 체포되기도 했다. 두 번째로 도시와 농촌 간, 지역 간, 빈부 간 격차를 완화하기 위해 사회주의의 공유자원이라고 할 수 있는 “토지”를 활용해 개혁·개방의 결실이 공동으로 누릴 수 있는 정책을 강력하게 펼쳤다. 그래서 보시라이는 이러한 정책을 구체적으로 실현하는 방식으로 “토지거래제도”를 만들었다.

토지거래제도는 간단히 말해 도시의 부동산개발업자가 개발을 위해 토지가 필요할 경우 “농촌토지거래소”에서 ‘지표(地標)’를 구입해야 가능하게 되는 제도이다. 여기서 ‘지표’는 사용하지 않는 농민의 주택 용지와 그 부속시설 용지, 향진기업 용지, 농촌 공공시설 용지 등 농촌의 건설 용지를 농경지로 복원함으로써 확보된 건설용지의 활용지수이다(추이쯔위안,

2014). 따라서 도시의 부동산개발업자는 개발을 위해 농촌토지거래소에서 ‘지표’를 구입하면 이 거래금액은 농촌지역으로 유입돼 농촌지역에서 농촌주민의 생활 개선에 필요한 건설이 가능해진다. 뿐만 아니라 이 제도를 통해 소도시에는 수많은 공공임대주택을 건설해 농민공(農民工, 도시로 유입된 농촌 출신 노동자)들을 수용하고 중국의 가장 큰 현안 문제이기도 한 호구(戶口)제도도 개혁해 농촌 출신 농민공들에게 도시 호구를 부여해 현안 문제를 해결하고 농민과 농민공 등 사회적 약자들에게 사회보장 혜택을 확대해 중국 내뿐만 아니라 대외적으로도 많은 주목을 받았다.

기타 세계 최초로 국가단위로 기본소득법을 통과시킨 브라질, 기본소득 논의가 활발하고 논의수준이 상당히 높은 핀란드, 마지막으로, 오토베르 지역을 대상으로 기본소득 시범프로젝트를 실행한 나미비아의 사례는 현재 기본소득의 실행모델로써 주목을 받고 있다.

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

3. 연구방법

3.1. 조사 개요

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

본 조사는 2015년 4월부터 6월까지 일반농업인, 농민단체 관계자, 연구자, 농업관련 공무원 등 10명을 조사하였다.

조사내용은 농가소득에 대한 인식, 기본소득에 대한 인지도, 농민기본소득제 필요성 및 요구 등이었다. 면대면 심층 인터뷰를 하였으며, 경우에 따라서는 그룹단위로 인터뷰를

실시하였다.

3.2. 조사 결과 분석

3.2.1. 피조사자 기본 현황

본 연구에 필요한 인터뷰조사에는 총 10명이 응했다. 직업별로 보면, 농사를 지으면서 농민단체에서 활동하고 있는 분이 3명, 축산 전업농 1명, 농촌체험마을 위원장 1명, 농업관련 연구소의 연구원 1명, 귀농준비인 1명, 농업관련 단체 전담직원 1명, 마을 이장 1명, 전 농림부 관료 1명이다. 연령별로 보면, 40대가 4명, 50대가 3명, 60대 이상이 3명이다. 지역적으로 보면, 충남도 내가 6명(보령, 부여, 논산, 홍성, 청양, 금산)으로 많고 그 외 경기도 3명(하남, 의왕, 군포)과 서울 1명이 인터뷰에 응했다(<표 2> 참조).

<표 2> 인터뷰 대상자 현황

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

3.2.2. 농가 소득 및 농업직불제에 대한 평가

앞에서 농가 소득에 대한 객관적 통계분석을 통해 도시와 농촌 간 소득 격차, 우리나라 농업직불제와 문제점 등에 대해 설명한 바 있다. 본 인터뷰조사에서는 이러한 통계적 분석과는 별도로 현장에서 느끼는 도농 간 또는 농촌 내 소득격차에 대해 정성적인 평가를 실시했다.

먼저, 최근 3~4년 사이 농가소득의 변화 정도에 관한 질문에 대해 응답자의 4명은 ‘매우 악화됐다’고 평가했고, 5명은 ‘다소 악화됐다’고 평가했다. 이러한 결과는 최근 FTA 확대에 의해 외국농산물의 수입 증가하고 이에 따라 국내 농산물 가격의 만성적으로 하락함에 따라 농가 소득이 악화될 결과라고 할 수 있다. 더 비판적인 전망은 소득은 오르지 않는 상태

에서 지출은 오히려 증가하는 상황이다. 지출 부담 가운데 농업인은 농업경영비가 가장 큰 부담(4명)이라고 답했고, 다음으로 교육·의료 등 복지비(3명)라고 응답했다. 비농업인의 경우에는 생활비(2명) 부담이 가장 큰 것으로 나타났다.

두 번째, 도농 간 또는 농촌 내 주민 간 소득격차를 줄이기 위해 적합한 농민의 소득 보전 방식은 현물지원 확대(2명)보다 현금지원 확대(7명)를 더 선호했다. 농민에 대한 정부의 지원 방식은 크게 두 가지로 현금지원 방식과 현물지원 방식이 있다. 현금지원 방식은 농업직불금이 대표적이고 노령기초연금, 영세민에 대한 최저생활비, 그리고 아직 실시되지 않고 있지만 기본소득이 있을 것이다. 반면 현물지원 방식은 농업 활동에 필요한 다양한 농부자재의 지원, 농업시설과 농촌마을개발사업에 필요한 각종 투·융자금, 보조금 등이 있다. 농정예산을 보면, 현물지원이 전체의 약 80%이고 현금지원은 약 20% 정도이다. 그 동안의 농정이 현물지원이 우세한 형태로 진행되어 왔지만 현재 농가소득이 현격히 줄어든 상태에서 응답자들은 농업인의 소득증대를 위해서는 기존의 현물지원보다는 현금지원의 확대를 선호하는 것으로 나타나 정책지원 방식에 전환이 필요한 시기라고 할 수 있다(<표 3> 참조).

<표 3> 농민에 대한 소득 보전 방식 선호도와 그 이유

항목	빈도	이유
① 현금지원 확대 (직불금, 복지비, 기본소득 등)	7명	④ 방*리는 현재 수변구역지원사업으로 매년 1,700만 원을 지원받고 있으나 현금지원이 아닌 사업지원이라 농민들에게 직접적인 혜택은 별로 없음. 현재 마을에는 마땅한 사업이 없기 때문에 현금으로 지원하는 것이 바람직함. 현재까지 에어컨, 공선별기, 트랙터 등 마을 공동사업에 필요한 기계들은 모두 구입했기 때문에 앞으로는 현금으로 나눠 주었으면 함.
② 현물지원 확대 (농자재, 보조금 등)	2명	⑥ 현금을 지원하면 부작용이 심해 정부에 계속 의존적인 사람이 됨. 현재 각종 복지금 등이 생계비 차원에서 지급되다보니 사람들이 갈수록 의존적으로 되고 있음.

세 번째, 농민의 전반적인 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정부 정책으로는 기본소득과 같은 일정한 고정소득 보장이 필요하다는 응답이 6명으로 가장 많았고, 다음으로 농산물의 가격 안정이라는 응답은 2명이었다. 기타 의견으로는 의료 복지 및 교통여건 개선이 1명, 농업직불금 이상이 1명으로 나타났다. 응답자가 가장 많은 기본소득과 같은 고정소득 보장에 대한 구체적 이유를 보면, “농업은 국민들에게 안정적인 먹거리를 제공하고 농촌은 지역사회를 유지하는 다양한 공익적 기능을 담보하기 때문에 이에 대한 보상이 필요하다.”는

의견이다(⑥최*재, ⑦고*현, ⑧박*진). 또한 “만약 농업인들에게 소득이 보장되지 않는다면 농촌인구는 줄어들 것이고, 이 농(혹은 탈농)의 가속화로 농촌 내 토지의 집중이 심화될 것이다. 그 결과 농촌 마을은 부익부빈익빈 문제의 심화 등으로 농촌 공동체는 붕괴될 것이다.”는 의견도 있었다(⑨박*영) (<표 4> 참조).

<표 4> 농민의 전반적 삶의 질 향상을 위해 가장 필요한 정책

항목	빈도	이유
① 농산물 가격 안정	2명	① 농업생산비는 증가하고 가격은 반토막난 상태임. 적절한 생산비 보장이 요구됨. ② 불안정한 농산물가격(특히, 폭락)에 대한 대책이 부재하기 때문에 가격안정을 위한 선제적 조치가 우선 필요함. 이를 위해 주요 농산물에 대한 최저가격수매제 실시 필요함.
② 의료복지 및 교통여건 개선	1명	⑨ 현재 마을에서 금산읍내로 가는 길이 없기 때문에 마을주민들이 너무 불편해 하고 있음. 그래서 다른 것은 필요 없고 마을 앞쪽 강에 다리를 놓아 금산으로 가는 도로를 건설하는 것이 주민들의 숙원사업임.
③ 농업직불금 인상	1명	-
④ 기본소득과 같은 일정한 고정소득 보장	6명	③ 소득이 없는 농업-이농현상-부익부 빈익빈 현상-농촌의 붕괴 ⑥ 농촌 공동체 유지를 통한 농업의 공익적 기능 담보 ⑦ 안정적 생활과 친환경 먹거리 생산 기반 ⑧ 농촌 공동체를 회복시키고 국민의 식량주권을 책임지는 공공재로서 농민의 기본적인 소득이 보장되어야 함.

마지막으로 농업직불제의 불평등 문제와 해결 방안에 대한 내용이다. 현재 농업직불금제도는 여러 문제를 안고 있지만 그 가운데 최근 들어 비판을 받고 있는 점은 직불금 단가를 농지면적 기준으로 하다 보니 대농에게는 유리하고 소농에게는 절대적으로 불리하다는 것이다. 뿐만 아니라 면적기준 직불금 지급은 경작면적의 규모화 촉진으로 농촌 내 부익부빈익빈 현상을 촉진시키고 소농들의 생활 여건은 갈수록 어렵고 주변화 내지 소외된다는 점이다. 이러한 현상이 심화되면 결국 농촌 내 마을 공동체는 해체되고 소수 농가만이 살아남는 형태로 농촌마을이 변모할 것이다. 따라서 이처럼 토지 중심의 농업직불제의 문제점들에 대한 질문에 응답자의 10명 가운데 8명은 “문제가 있다”고 응답했고 “잘 모르겠다”와 “문제 없다”가 각각 1명씩 응답했다. “잘 모르겠다”고 응답한 금산군 부리면 방*리 ⑨설*욱 이장은 “농업직불금을 안 주는 것 보다는 낫지만 마을 내 농지면적이 워낙 적기 때문에 농업직불금에 대해 별로 생각해 본 적이 없다.”고 응답했다. 즉, 농업직불금은 농지가 어느 정도 규모화된 마을에서나 혜택을 받

는 제도이지만 농경지가 별로 없는 지역에서는 제도 자체에 대한 인식이 별로 없는 것이다.

이와 같은 농업직불제의 불평등 문제에 대한 해결 방법은 무엇일까? 본 인터뷰조사에서는 다음 <표 5>와 같이 크게 4가지 방법을 제시했다. 이 가운데 선호도가 가장 많은 친환경농업직불+기본소득 방식의 구체적 이유를 보면, 부여에서 시설재배를 하며 농민단체 활동을 하는 ②권*주 씨는 “농업직불금이 대농으로 쏠리는 폐해를 방지하기 위해 기존 농업직불제 가운데 면적 상한선을 둘 필요가 있다.”고 응답했고, 경기도의 농업관련 연구소에서 근무하는 ⑥최*재 씨는 “농업의 생태적 가치를 인정하고 농지면적 중심의 부작용을 제거하기 위해 필요하다.”고 응답했다. 농업직불제를 만드는 데 많은 공을 세운 전직 농림부 관료 ⑩김*훈 씨는 다음과 같이 많은 설명을 덧붙였다.

“내 핵심키워드는 패밀리팜(family farm), 즉 가족농입니다. 가족농업 그게 바로 커뮤니티, 지역사회공동체 기반이고 가족농업이 바로 그게 가족을 살리고 환경과 생태계를 살리고 지역사회 공동체를 살려가는 구심 역할을 합니다. 가족농업을 어떻게 살릴 것이냐. 경제학 용어로는 소농들이 많이 포함되는데, 어떻게 보면 가족농이 소농인데 우리나라는 이 사람들이 만드는 공익적 기능에 대한 대가를 지불해야 하는 게 맞다고 생각합니다. 그래서 아까 말한 직불제에서 소기의 목적을 기능적으

<표 5> 농업직불제의 불평등 문제 해결을 위한 방안

항목	빈도	이유
① 별다른 방법 없음 (현 상태 유지)	1명	-
② 농지면적 기준 직불+농촌 거주 직불	3명	① 농지법을 개정하여 기업농에 특혜 주는 것을 배제해야 함. ③ 농업의 공익적 기능에 대한 인정과 농촌의 붕괴를 막는 방법이라고 판단함. ⑨ 직불금을 준다는 것은 좋은 것이나 혜택을 보는 사람들은 따로 있음. 소농의 생활안정을 위해 직불금을 지원해 주길 바람.
③ 친환경농업 직불(기타 제외)+기본소득	4명	② 직불금이 대농으로 쏠리는 폐해를 방지하기 위해 기존 직불제 가운데 면적 상한선을 둘 필요 있음. ⑥ 농업의 생태적 가치를 인정하고 농지면적 중심의 부작용 제거 ⑩ 기존의 직불제는 원래의 취지와는 달리 상당히 왜곡되어 있고 소농들에 대한 소득보장도 이뤄지지 않고 있기 때문에 친환경농업직불만 남기고 나머지는 농가기본소득으로 통합하는 것이 바람직함.
④ 농민 기본소득으로 통합	2명	⑦ 농민기본소득을 통한 안정적 생활기반과 먹거리 지급을 위한 기반 마련 ⑧ 단지 땅의 면적으로 기준을 정한 방식으로는 고루 지원이 되지 않는 형평성 그리고 실제로 그 지원금이 농민들 수중으로 들어가는 지에 대한 실효성에 문제가 있음.

로 다하지 못하니깐 우선 그것을 통폐합해야 한다고 생각합니다.”(2015. 4. 23일 인터뷰 내용)

두 번째로 선호도가 높은 농지면적 기준 직불제+농촌거주 직불제 방식의 이유를 살펴보면, 논산에서 딸기재배를 하며 농민단체 활동에도 참여하고 있는 ③박*영 씨는 “이런 방식이 농업의 공익적 기능을 인정하고 농촌의 붕괴를 막는 방법이다.”고 응답했고, 금산군의 ⑨설*욱 이장은 “농업직불금을 준다는 것은 좋은 것이나 혜택을 보는 사람들은 따로 있다. 소농의 생활안정을 위해 직불금을 지원해 주길 바란다.”고 응답했다. 즉, 기존의 농업직불제는 경지면적이 적은 농가에게는 거의 혜택이 없기 때문에 농촌에 살고 있는 소농들도 혜택을 받을 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다는 점을 지적했다(<표 5> 참조).

3.2.3. 농민기본소득의 필요성과 실행 방법

먼저, 농민에게 기본소득이 필요하다면 그 이유는 무엇인지에 대해 응답자 가운데 6명은 농업인과 농민의 역할, 특히 농업의 공익적 기능에 대한 보상 차원이라고 답했다.

구체적으로 보면, ①보령의 이*협 씨는 “김영삼 정부 이래 대다수의 국민들은 정부보조금에 대해 비판적 태도를 보이고 있는데 그것은 보조금이 잘 못 쓰였기 때문에 비판을 받는 것이지 농업과 농촌의 가치가 없어서 비판하는 것은 아니다. 그렇기 때문에 농업과 농촌에 대한 왜곡된 시각을 바로잡고 농업과 농촌의 공익적 가치를 제고하기 위해서는 기본소득제가 필요하다.”고 응답했다. ②부여의 권*주 씨는 “지속가능한 농업과 농촌을 위한 최소한의 조치이다.”고 했다. ⑩전 농림부 관료 김*훈 씨는 농업의 다원적 기능에 대한 농가의 소득보전이 필요한 데 기존의 직불금으로는 보장이 안 될 뿐만 아니라 소농들에게는 불리하기 때문에 농가기본소득이 바람직하다고 했다.

두 번째로 많은 응답은 농업소득의 불안정성 때문이다. ⑨금산의 설*욱 이장은 “현재 사업들은 까다롭기 때문에 소농들에게는 별다른 혜택이 없다. 소농들에게도 어느 수준까지 소

득을 보장해줘야 한다.”고 응답했다. 즉, 소농의 보호차원에서라도 농민기본소득이 필요함을 제기한 것이다.

마지막으로, 1명의 응답자가 “안정적 노후 보장 차원에서 농민기본소득이 필요하다.”고 응답했다(<표 6> 참조).

두 번째, 농촌지역에서 기본소득이 필요한 경우 그 대상은 누구인지에 대한 인터뷰 조사 결과, 3명의 응답자는 ‘농민 전체’라고 응답했다. 2명은 ‘개별 농가’, 3명은 ‘개별 농업인’이라고 응답했고, 1명의 응답자는 ‘일정한 연령대, 즉, 60대 이상 고령 농가’가 적합하다고 응답했다. 응답자가 한 곳에 치우치지 않고 골고루 퍼져있다는 것은 그 만큼 지급 대상에 대한 각기의 주장이 팽팽히 맞서 있다는 사실을 증명한다.

이에 대해 ⑩김*훈 씨는 “개별 농가 중심으로 지급하는 게 타당하다.”고 주장했다. 그 이유에 대해서는 “현재 우리나라 농가의 평균 인구는 2.7명으로 대부분 부부가 농사를 짓고 있기 때문에 농가단위로 지급하는 게 맞다.”고 했다. ⑨ 반면, ⑥ 최*재, ⑦고*현, ⑧박*진 등은 “농촌지역을 대상으로 한다면 농사를 짓든지 짓지 않든지 모두에게 기본소득을 지급해야 한다.”고 주장했다. 또한 “농촌에서 농업인과 비농업인을 나누는 것도 어렵고, 나눈다고 해도 위화감을 조성할 수 있으며,

<표 6> 농민기본소득제의 필요성 이유

항목	빈도	이유
① 도농 소득격차 심화		-
② 농업소득의 불안정	2명	⑨ 소농에게도 어느 수준까지 소득을 보장해줘야 함. 현재 사업들은 까다롭기 때문에 소농에게는 별다른 혜택이 없음.
③ 안정적 노후 보장	1명	-
④ 농업인·농민 역할(농업의 공익적 기능)	6명	① 김영삼 정부 이래 대다수의 국민과 도시민, 기업인들이 정부보조금에 대한 비판적 눈초리를 바로잡고 농업인의 역할과 공익적 기능을 제고해야 한다고 생각함. ② 지속가능한 농업·농촌을 위한 최소한의 조치라고 생각함. ⑥ 농업에는 사회적 그림자 노동이 존재하고 농촌은 양의 외부효과가 있기 때문에 이에 대한 보상이 필요함. ⑦ 먹거리 자급과 농업의 공익적 기능을 기반하는 보장체계 구축이 필요 ⑩ 농업의 다원적 기능에 대한 농가 소득 보장이 마련되어야 함.
⑤ 귀농인 등 신규 인력 유인	-	-

9) 농민들만 기본소득 준다는 것은 기본소득의 원리에 맞지 않다는 의견에 대한 김*훈 씨의 대답은 다음과 같다: “농촌주민 모두한테 주자고 하면 도시주민은 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 있어요. 농민에게 혜택을 주면 노동자는 어떻게 할 거냐는 반대논리가 나오지요. 노동자는 기업에 고용됐기 때문에 기업에서 소득을 보장해 줍니다. 그리고 필요한 부분은 복지로 보장해 줍니다. 농민은 고용해준 사람이 없잖아요. 그래서 농민이 생산한 것은 상품으로써의 농산물만이 아니라 다양한 공익적 기능, 산소 공급하고, 정화수를 공급하고 홍수를 막아주고 그런 공익적 기능에 대한 대가에 대한 지불이지요. 논리적으로 농촌주민 모두에게 지불하는 것은 성립이 안 됩니다. 그것은 도시민에 대한 농촌주민이라는 개념이 되니까요. 그러면 도시의 빈민들은 어떻게 할 것인지 하는 문제가 생기게 되지요.”(2015년 4월 23일 인터뷰 내용)

또한 농사를 짓지 않는 사람들도 농촌에서 다양한 공익적 활동을 하기 때문에 농업인과 비농업인 간 차이를 두어서는 안 되며 이것이 기본소득의 원칙에 맞다.”고 했다(<표 7> 참조).

<표 7> 기본소득 필요 시 그 대상

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

세 번째, 만약 기본소득이 실시된다면 그 금액은 얼마가 적정할 것인지에 대해 농업인 개인별 지급할 경우에는 30만 원 정도, 가구별로 지급할 경우에는 30~50만 원이 적합하다는 응답이 많았다. 이러한 선택의 근거로는 “생활비의 50%와 영농비의 일부 보전”, “최저임금의 절반 수준의 보장”, “농촌에서 필요한 최소 비용”, “기초적 생활의 근거(의료보험, 국민연금 등)” 등이었다. 즉, 농촌은 이미 교육, 의료, 문화, 복지 등 기반 시설이 취약하기 때문에 영농비뿐만 아니라 생활을 영위하는데 필요한 기본적인 비용을 부담해 주길 바라는 것으로 나타났다(<표 8> 참조).

<표 8> 농민 기본소득 월수령 적정 금액

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

네 번째는 기본소득과 구체적 연계 항목이다. 기본소득의 원칙은 조건 없이, 모든 구성원에게, 일정한 금액을, 정기적으로 지급하는 것이지만 경우에 따라서는 다양한 조건이 제시되기도 한다. 현 정부 들어 실시되고 있는 노인기초연금도 본래는 기본소득의 성격이 강했으나 그 실시과정에서 소득과 연계하면서 기본소득의 의미는 퇴색되었다. 이처럼 만약 농민들에게 기본소득이 주어진다면 소득과 토지 소유 여부에 따라 차등지급해야 한다는 의견도 있을 수 있다. 물론 이렇게 된다면 이러한 형태가 과연 기본소득제라고 할 수 있느냐 하는 문제 제기가 있을 수 있겠지만 암튼 개인적 소득과 재산 소유 정도는 고려하지 않을 수 없는 문제이기도 하다. 이러한

문제에 대해 인터뷰 응답자들도 찬반이 나뉜다. 9명의 응답자 가운데 4명은 토지소유 및 소득과 연계할 필요가 있다고 응답했고 5명은 연계할 필요가 없다고 응답했다. 연계할 필요가 없다는 의견이 약간 우세하나 거의 비슷한 것으로 나타났다(<표 9> 참조).

<표 9> 기본소득과 다른 사항(토지소유 및 소득)과의 연계 여부

항 목	빈도
① 연계 필요	4명
② 연계 불필요	5명
③ 잘 모름	-

앞서 농민기본소득제가 실시될 경우 토지와 소득 등 다른 조건들과의 연계성에 대해 과반 이상이 연계가 불필요하다고 응답했다. 그렇다면 세부적인 항목에 대해서는 어떠한 태도를 보이는지 질문했다. <표 10>와 같이 세부 항목은 향후 기본소득이 실시될 경우 고려해야 될 사항들로, ①연령, ②토지소유 면적, ③영농 여부, ④고정소득(월급 연금 등), ⑤주거지역(수도권, 비수도권), ⑥ 주거지역(도시주변, 일반농촌, 오지) 등으로 나뉜다. 이러한 조건들에 대해 응답자들은 대부분 ‘필요’보다는 ‘불필요’하다고 응답했다. 단, ‘토지소유 면적’과 ‘영농 여부’는 같은 수가 응답을 했다. 결과적으로 응답자들은 기본소득제 본래의 취지인 무조건성을 준수해야 한다는 데에 의미를 부여했다(<표 10> 참조).

<표 10> 기본소득제 실시할 경우 항목별 연계의 필요성 여부

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

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

때문에 일반 농촌지역을 대상으로 시범사업을 실시하는 것이 바람직하다.”고 응답했다. 즉, 시범사업은 일반성과 보편성을 담보해야 하기 때문에 일반 농촌지역에서 시범사업을 실시하는 것이 바람직하다는 의견이다(<표 11> 참조).

<표 11> 농민 기본소득 시범사업 우선 대상지 및 이유

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

여섯 번째, 만약 충남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우 그 예산 출처는 어디가 좋을지에 대한 질문에, 응답자의 절반인 5명은 정부의 농림예산을 꼽았고, 4명은 정부의 행정 및 복지예산을 꼽았다. 충남도 및 각 시군 예산을 꼽은 응답자는 1명에 불과했다. 사실 기본소득이 전국 단위에서 실시된다면 정부부처 예산이 적합하겠지만 시범사업의 경우에는 각 지자체나 사회공적기금이 더 적합할 것이다. 인도 농촌마을에서 실험적으로 실시됐던 기본소득의 경우에는 유니세프(UNICEF)의 기금을 지원 받아 NGO그룹에서 추진했듯, 만약 충남도 농촌마을에서 기본소득 시범사업이 실시된다면 지자체 예산뿐만 아니라 민간단체의 후원을 통해 실험해보는 방식도 고려해 볼 수 있다(<표 12> 참조).

<표 12> 농민 기본소득의 예산 출처

예산 출처	빈도
① 정부농림예산	5명
② 정부의 행정 및 복지예산	4명
③ 충남도 및 각 시군 예산	1명
④ 사회공적기금	-
⑤ 기타	-

마지막으로, 농민기본소득제의 실현 가능성에 관한 내용이 다. 우리나라에서 완전한 기본소득은 아직 실시되지 않고 있다. 현 정부에서 실시하고자 했던 노인기초노령연금도 당초 연령에 한정된 기본소득의 성격을 가지고 있었지만 실시과정

에서 소득과 재산에 따른 차등지원이 되면서 기본소득의 의미가 퇴색됐다. 부모의 소득에 상관없이 거의 모든 초등학교 학생들에게 제공되고 무상급식도 일종의 기본소득이라고 할 수 있지만 현물로 지급된다는 점에서 완전한 기본소득이라고는 볼 수 없다.

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

설*욱 이장의 의견은 여러 면에서 기본소득의 실행에 참고할 만한 부분이 있다. 즉, 현재 농촌에는 마을 주변의 공유자원, 예를 들어, 발전소, 댐, 강과 하천 등이 있고 이러한 자원으로부터의 피해나 보호를 위해 정부기관으로부터 일정한 지원금이 지급된다. 문제는 이러한 지원금이 대부분 지원 사업으로 제공되다 보니 마을 내 사업(농기계 및 시설물 구입이나 건물 신축 등)은 많으나 정작 농민들의 소득 증대에는 별로 도움을 주지 못한다. 따라서 설*욱 이장이 주장한 대로 이러한 지원금을 기본소득 형태로 농가에 지원된다면 농민들의 안정적 생활영위에도 많은 도움이 될 것이다. 물론 이를 실천하기 위해서는 다양하고 복잡한 법률적, 제도적 검토가 이뤄져야 하겠지만 이러한 기본소득 방식의 지원이 논리적으로 합당하다면 지원금의 분배를 지속적으로 요구할 필요가 있다.

끝으로 ⑥경기의 최*재 씨는 “기본소득은 국가의 세입조정의 어려움 때문에 실현되기는 어려울 것이다.”고 판단했다. 아직까지 국민적 합의 과정도 없고, 앞으로도 설득하기도 쉽지 않은 상태에서 국민의 세금의 일부를 기본소득으로 지급한다는 것은 쉽지 않은 문제임을 지적했다(<표 13> 참조).

〈표 13〉 농민 기본소득제 실현 가능성 평가

항목	빈도	이유
① 매우 희박	1명	⑥ 세입조정의 어려움 때문
② 다소 희박	1명	-
③ 여건에 따라 가능	7명	① 기존 보수 정당의 기본소득제 실시 가능성은 낮기 때문에 진보정권이 들어선다면 가능하다고 판단됨. ② 현재 마을이 수변보호지역으로 지정되어 수자원공사로부터 지원금을 받고 있으나 실질적인 농가소득과는 거리가 있음. 따라서 이 기금을 기본소득과 같은 방식으로 농가에게 직접 지원하는 방안을 강구해 볼 수 있음.
④ 가능성 높음	1명	-
⑤ 잘 모름	-	-

3.3. 요약 및 시사점

본 장에서는 농촌지역에서 기본소득을 실시할 경우 어떤 점들을 전제해야 하고 고려해야 하는지에 관해 농업 관련 종사자 10명을 대상으로 심층 인터뷰조사를 실시하고 그 내용을 정리했다. 먼저 인터뷰조사의 주요 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다.

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

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

셋째, 기본소득에 대한 응답자들의 인식도보다 기본소득에

대한 설명을 들을수록 이에 대한 관심도와 필요성이 높게 나타났다. 농촌지역에서의 기본소득이 필요한 가장 큰 이유는 먹거리의 자급과 농업의 공익적 기능을 구축하고 지속가능한 농업과 농촌을 위한 최소한의 조치이기 때문이다.

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

위와 같은 결과를 바탕으로 충남도에서 농민기본소득제를 도입할 경우 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 충남도에서 농민기본소득 시범사업을 실시할 경우 예산과 공간적, 경험적 한계가 있기 때문에 우선 몇 개의 일반 마을과 특수마을을 선정해 시범사업을 실시한다.

둘째, 농민기본소득 시범사업 실시는 비교 가능한 마을을 설정하고 시범사업을 실시한 후 이들 마을 간 결과를 비교분석해 그 성과와 한계를 면밀히 분석한다.

셋째, 시범사업 대상은 농민이며 대상 마을은 일반 마을과 특수마을이다. 여기서 농민의 정의는 농촌에 거주하는 주민으로서 일의 대부분을 농업에 투입하고 소득의 대부분을 농업활동을 통해 얻는 농촌주민을 말하며 여기에는 농업 은퇴자도 포함한다. 특수마을은 생태환경이 뛰어나거나 매우 불리한 마을, 과소고령화로 인해 경제적, 환경적 여건이 매우 불리한 마을, 환경재해로 인해 오랫동안 피해를 입은 마을 등이다. 이처럼 일반 마을과 특수마을을 대상으로 시범사업을 실시한 후 정책 효과가 높은 곳부터 점차 확대 실시한다.

넷째, 시범사업 결과 분석을 통해 정책효과가 분명할 경우 이를 대외적으로 점점 확대한다. 만약 충남도 차원에서 성공적인 모델이 만들어진다면 이를 중앙정부에도 건의해 전국적 차원으로 확대하는 것도 강구해 볼 수 있다.

마지막으로, 충남도 농민기본소득제 시범실시의 예산은 충남도 자체 농업직불금 시범사업에서 준용하고 향후 이를 점점 확대해 나간다. 그리고 국가차원의 농민기본소득제 실시의 경우 농업직불금제도의 구조 개편과 불필요한 사업 축소를 통해 마련된 재원을 활용한다.

4. 결론 및 제언

우리나라 농업과 농촌의 여건은 갈수록 악화되고 있는데 이러한 상황은 시장 개방의 확대 등으로 앞으로도 개선되기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 현재 농민단체와 학계에서는 농민들에게 직접적으로 소득을 보전해 줄 것을 요구하고 있고, 정부 차원에서도 농업직불금 등을 통해 농업인들에게 소득보전을 실시하고 있다. 최근 들어 쌀농업직불금 단가가 기존 1ha당 약 80만 원에서 100만원으로 향상됐고, 2015년부터는 쌀농업직불제도 실시돼 1ha당 약 30만 원이 지급되고 있다. 하지만 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비율은 2.7%(2014년)로 매우 낮고 농업직불제 자체가 농지 면적을 기준으로 지급되기 때문에 쌀 농가의 경우 면적기준 상위 11.4%의 농민이 농업직불금의 58.2%를 가져간다. 이 때문에 현재의 농업직불제는 농업인의 대다수인 소농들에게는 매우 불리한 제도이다.

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

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

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

시범사업에 필요한 예산은 우선 충남도 농정예산 가운데 특화사업비로 실시하는 방안과 현재 충남형 농업직불제 개선

을 위한 사업비의 일부에서 충당하는 방법이 있을 것이다. 또한 현재의 법체계에서는 농업직불금과 일부 복지기금을 제외하고는 농민들에게 직접적인 현금보전에는 어려움이 있다. 따라서 정부, 기업, 사회단체와 연계한 기금을 조성해 시범사업을 실시하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 그래서 이러한 기금이 조성된다면 적게는 1~2년 많게는 3~4년간의 시범사업을 실시하고 정책적 효과가 분명할 경우 충남도에서 적극 수용해 단계적으로 확대하고 이를 중앙정부에도 건의해 중앙정부 사업으로 확대하는 방법도 적극 강구해 볼 수 있다.

참고 문헌

1. 강남훈. (2014a). 모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 '기본소득'. *계간 민주*, 10: 136-157.
2. 강남훈. (2014b). 미국의 기본소득보장의 사상과 운동, 강남훈·곽노완 등. *기본소득운동의 세계적 현황과 전망*. 서울: 박종철출판사.
3. 강마야 등. (2014). *농업직불금 제도개선 방안*. 충청남도.
4. 곽노안. (2014a). 복지국가와 기본소득. *녹색평론*, 1-2호(통권134호). 녹색평론사.
5. 김교성. (2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. *사회복지정책*, 36(2), 33-57.
6. 김상영. 쌀 직불제, 영세소농은 소외. 농민신문 2015년 1월 19일자 보도.
7. 김성훈. 농가에 기본소득을!. *프레시안* 2015년 1월 8일자 보도.
8. 남기엽. (2015). 농업·농촌·농민에게 선포하는 희년, '농민기본소득'. 토지+자유연구소 홈페이지 게재문(1월 16일).
9. 박경철. (2014). 충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언. *정책포커스*, 38: 1-7. 충남발전연구원.
10. 변현단. (2014). 농민에게 월급을!: 갑오년에 생각하는 새로운 농민혁명. *녹색평론*, 3-4호(통권134호), 164-176.
11. 서정희·조광자. (2014). 보편적 복지제도로서의 기본소득, 강남훈·곽노완 등. *기본소득의 쟁점과 대안사회*. 서울: 박종철출판사.
12. 성근제. (2010). 보시라이(薄熙來)의 리더십과 “충칭(重慶)모델”. 성균관대학교 성균중국연구소, *동아시아 브리프*, 5(4), 80-85.
13. 이광일. (2014). 나미비아, 기본소득 시범프로젝트의 실제와 전망, 강남훈·곽노완 등. *기본소득운동의 세계적 현황과 전망*. 서울: 박종철출판사.
14. 이명현·강대선. (2011). 한국에서의 기본소득도입을 위한 우선순위 설정에 관한 연구: AHP 방법론을 적

- 용하여. *사회복지정책*, 38(2), 39-64.
15. 이흥규. (2012). 보시라이 숙청과 층청모델의 미래. *현대중국연구*, 14(1), 37-82.
 16. 장경호. (2015). 농가소득 문제의 실태진단. *너름*, 제 202권 이슈보고서. 농업농민정책연구소.
 17. 정기석. (2014). 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로. 충남발전연구원.(미간행)
 18. 최광은. (2010). *모두에게 기본소득을: 21세기 지구를 뒤흔들 희망 프로젝트*. 서울: 박종철출판사.
 19. 추이즈위안. (2014). *프티부르주아 사회주의 선언*. 김진공 옮김. 파주: 돌베개.
 20. 토마 피케티. (2014). *21세기 자본*. 장경덕 옮김. 글항아리.
 21. 통계청. (2014). *2013년 농가 및 어가경제조사*. 대전: 통계청.
 22. 하승수. (2015). *나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다*. 대구: 한티재.
 23. 한국농업경제학회. (2014). *농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구*. 농림축산식품부.
 24. 한국농촌사회학회. (2014). *농업보조금 지원의 개선과제*. 국회예산정책처.
 25. 헨리 조지. (1997). *진보와 빈곤*. 김윤상 옮김. 서울: 비봉출판사.
 26. Bloom, A., & Bloom, S. (2005). A proposal to establish a social fund in the USA to eliminate poverty through a tax surcharge on households earning incomes of more than \$100,000 per year, USBIG Discussion paper No. 139. New York City.
 27. John Marangos, Thomas Paine (1737-1809) and Thomas Spence (1750-1814) on Basic income guarantee, <http://www.usbig.net/>
 28. OECD. (2015). 왜 불평등 감소가 모두에게 이로운가. 한겨레신문 2015년 5월 22일자 보도내용.
 29. Standing, G. (2013). Unconditional basic income: Two pilots in Madhya Pradesh. A background note prepared for the Delhi Conference. Delhi.
 30. Sheahan, A. (2011). The history of the basic income guarantee in the United States. Paper presented at 10th Annual North American Basic Income Guarantee Congress. New York City.
 31. 中共重慶市委關於縮小三個差距促進共同富強的決定, 《重慶日報》2011年 07月 23日 <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64387/15228431.html>

Received 12 February 2016; Revised 12 March 2016; Accepted 20 March 2016



Dr. Kyong-Cheol Park is a Senior Researcher of the Rural and Agriculture Research Center in Chungnam Institute, South Korea. His research interests focus on rural society, rural development, and rural China. Address: (314-140) Chungnam Institute, 73-26, Yeonsuwon-gil, Gongju-si, Chungcheongnam-do, Korea E-mail) kcpcpark@cni.re.kr phone) 82-41-840-1206