

# KREI

Korea Rural Economic Institute

## 기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점

김용렬 · 송성환 · 김창호 · 우성휘 · 이청은

# 기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점

김용렬 · 송성환 · 김창호 · 우성희 · 이정은

연구 담당

**김용렬** | 연구위원 | 연구 총괄, 제1~5장 집필

**송성환** | 전문연구원 | 제4장 집필

**김창호** | 전문연구원 | 제2장 집필

**우성희** | 연구원 | 제3장 집필

**이정은** | 연구조원 | 자료조사 및 정리

기타연구보고 M156

**기본소득제 논의 동향과 농업 부문 시사점**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 8.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원  
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601  
대표전화 1833-5500

인쇄처 | 사)한국척수장애인협회 광주·전남 인쇄사업소

ISBN | 979-11-6149-268-193520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

## 머 리 말

---

세계화의 부정적인 영향에 따른 양극화를 해결하고 장기침체 국면으로 인한 세계 경제의 불확실성을 극복하려는 방안으로 기본소득이 많이 논의되고 있다. 특히, 스위스의 기본소득 국민투표 부결, 핀란드와 네덜란드의 기본소득 실험으로 세계적 이슈가 되었고, 우리나라에서는 서울특별시의 청년수당과 성남시의 청년배당이 도입된 바 있다.

농업 분야에서도 기본소득에 관한 논의가 이어지고 있다. 농민단체를 중심으로 농업인에 대한 기본소득인 ‘농업인 기본소득제’ 도입 주장이 꾸준히 제기되어 왔으며 2018년 6월 13일에 있었던 지방선거에서는 다수의 출마자가 ‘농민 기본소득’과 유사한 공약들을 많이 발표한 바 있다. 선거 이후에는 전국 각 지자체들에서 ‘농민수당’ 지급 시행을 예고하고 있다.

이 연구에서는 사회적 이슈가 되고 있는 기본소득제에 관한 논의의 쟁점과 과제를 살펴봄으로써 농업 부문에 주는 정책적 시사점을 찾아 정책의 기초 자료로 활용하고자 하였다. 연구 과정에서 문헌검토, 자료수집, 사례조사, 전문가 자문, 통계분석 등 다양한 연구 방법을 사용하였다.

연구 수행에 도움을 주신 모든 분께 감사드린다. 아무쪼록 이 보고서가 우리나라 농업 분야 기본소득 논의의 장에 기초적인 정보를 제공하는 데 도움을 주고, 정책 개선 등에 대한 논의에서 유용하게 활용되기를 기대한다.

2018. 8.

한국농촌경제연구원장 김 창 길



## 요 약

---

### □ 논의의 전제와 한계

- 이 연구에서는 농업 관련 기본소득에 관한 논의 동향 파악이 중심이며, 농업 관련 기본소득제 도입의 타당성을 분석한 것은 아님. 주요 목적은 기본소득제가 논의되는 상황에서 농업 내부에서 주장하고 있는 기본소득과 관련된 주장을 파악하고, 주요 시사점을 찾는 것임.
- 이 연구에서 이루어진 분석들은 타당성 여부를 떠나 주장되고 있는 내용을 수집하고, 그것을 분석하는 것이 주를 이룸. 따라서 가장 기초적인 단계에서 초보적 분석이라 할 수 있음. 농업 관련 기본소득 도입 필요성이나 타당성 여부에 관해서는 향후 좀 더 정교하고 세밀한 연구가 필요함.

### □ 농업 관련 기본소득과 관련하여 선행되어야 할 일들

- 농업 관련 기본소득이 도입되거나 이에 준하는 제도가 도입되기 위해서는 농업인들이 농업의 공익적 활동 증진을 위해 더 큰 노력을 하겠다는 다짐과 행동이 담보되어야 함. 이러한 다짐과 행동에 대해 국민적 동의를 있어야 가능함. 따라서 제도 도입 전에 농약과 화학비료 사용의 획기적 감축 운동, 깨끗한 농촌을 위한 농촌 환경 개선 운동, 농촌공동체 활성화 운동 등에 대한 농업·농촌계의 대국민 선언과 행동이 있어야 하며, 이를 국민들이 인정해 줄 때 가능할 것임.
- 장기적으로 농업인의 ‘납세자 되기’를 통해 국민적 지지를 얻고, 농업경영의 투명화를 높일 필요가 있음. 또한, 이를 통해 정부와 농업인 간의 정책전달체계의 간소화로 맞춤형 정책 수행이 가능토록 해야 함. 이를 위해서는 농업인들과의 공감대 형성과 공론화 노력이 선행되어야 함.

- 재정 효율화를 통한 재원 마련이 중요함. 이를 위해서는 농업인, 기획재정부, 농림축산식품부, 관련 공공기관 등과의 공감대 형성과 공론화 과정이 필요함. 납세자 되기와 더불어 각종 면세 혜택 축소 등에 대한 의지를 보일 필요가 있음. 또한, 정부 차원의 예산 절감이나 변경 등에 대한 합의가 있어야 할 것임.
- 재원 마련에 대한 구체적인 내용과 예산 투입에 따른 좀 더 정교한 효과 분석이 선행되어야 함. 농업·농촌 부문 예산에서 어느 부분을 절감하여 활용할 수 있는지, 이상적인 적정 금액은 어느 정도이고, 현실적인 적정 금액은 얼마인지 등에 대한 좀 더 심도 있는 연구가 필요함. 또한, 직접지불제와의 연계성도 좀 더 자세히 분석해야 함.
- 이와 관련하여 정책대상이 될 수 있는 농업인, 농가, 농촌주민, 농촌가구, 농촌에 대한 명확한 정의를 재정립할 필요가 있음. 이밖에도 다양한 부분에서 세밀한 연구와 논의가 필요함.

#### □ 농업인의 안정적인 농촌 삶을 보장할 수 있는 지향점

- 기본소득제를 주장하는 학자들이 가장 중요하게 생각하는 것은 기본소득을 통해 모든 사람에게 ‘진정한 자유’를 보장하는 것임. 이러한 측면에서 볼 때 농업 관련 기본소득에서 가장 먼저 생각해야 할 점이 ‘모든 농업인(혹은 농촌주민)에게 진정한 자유’를 보장하는 것임. ‘진정한 자유’는 농촌에 거주하면서 농업에 종사하는 농업인에게 삶의 질을 향상할 수 있다는 점에서 의미가 있음.
  - 그러나 농업계에서 제시되고 있는 관련 문헌이나 주장들에서는 이러한 부분이 취약함. 따라서 이 제도를 도입하고자 한다면 농업인(혹은 농촌주민)에게 진정한 삶의 자유를 일정 부분 보장하고, 풍요로운 농촌의 삶을 영위할 수 있는 기반을 제공하는 데 제일 먼저 중점을 두어야 함.

- 이러한 기반이 고령화되고, 젊은이가 없는 농촌공동체에 새로운 에너지를 제공할 수도 있을 것임. 또한, 젊은 사람들이 농촌으로 돌아올 수 있도록 결심하는 데 도움이 될 수 있음.
- 기본소득제 도입을 주장하는 사람들이 제기하고 있는 현세대의 걱정거리들은 4차 산업혁명 기술 혁신에 따른 일자리 감소, 소득 양극화 심화, 기존 복지제도들이 갖는 한계, 경제성장 혜택에 대한 믿음 붕괴 등임. 이러한 문제들은 우리 농업·농촌에도 그대로 적용된다고 할 수 있음.
- 4차 산업혁명 기술 혁신에 따른 농업인 일자리 감소에 대한 염려, 농가 간 소득 양극화와 도농 간 소득 격차 심화, 기존 복지제도 미흡에 따른 노령 농업인의 농업계 은퇴 지연 문제, 농업 성장에 따른 환경부담 증가 등으로 인한 지속가능한 농업을 위협하는 문제들과 긴밀하게 연결되어 있음.
  - 여기에 농가 인구 감소, 고령화 심화, 아기와 젊은이가 없는 농촌사회, 서비스 취약 등 농촌사회 붕괴를 촉진할 수 있는 위협요인들이 산재해 있음. 국가 전체적인 사회적 비용 감소와 농업인과 농촌주민의 삶의 질 향상을 위해서도 기존의 제도와는 차원이 다른 방식의 접근이 필요한 시점임. 이러한 측면에서 기존의 정책과 다른 성격을 지닌 농업 관련 기본소득제와 같은 새로운 시도를 신중하게 검토해 볼 가치가 있음.
- 기본소득제의 기본 원칙들은 보편성(모든 개인), 무조건성, 주기성, 현금성 등임. 이러한 원칙들은 농업 관련 기본소득에 적용하면 엄밀하게는 다르지만 농업계만을 한정해서 볼 경우, 보편성과 무조건성은 모든 농업인 혹은 농촌주민에게 한정하여 적용해 볼 수 있음. 이와 더불어 주기성과 현금성은 월 단위로 현금을 지급하게 되는 형태가 되어야 할 것임.
- 이러한 지향점을 구현하기 위해서는 국민적 공감대와 예산의 뒷받침이 있어야 함.



**□ 기본소득과 농업 관련 기본소득은 어떤 관계인가?**

- 기본소득제와 농업 관련 기본소득의 관계는 기본소득제 3원칙(보편성, 무조건성, 개인) 측면에서 살펴볼 수 있음. 첫째, ‘보편성’은 농업에 종사하는 한정된 사람인 농업인(농가)에게 보편적으로 적용하게 됨. 둘째, ‘무조건성’은 농업활동에 반드시 참여해야 하는 ‘조건적인(의무적인)’ 성격으로 바뀜. 셋째, ‘개인 단위’는 예산의 제약 조건에 따라 ‘농업인 개인’, ‘농가 단위’, ‘농촌주민’으로 적용할 수도 있음. 따라서 농업·농촌 측면에서는 기본소득의 기본원리 그대로를 적용하는 데 한계가 있으나 범위를 넓혀 포괄적인 개념으로 접근 가능할 것임.
- 농업 관련 기본소득은 ‘부분적 기본소득’의 성격을 가지면서 ‘분배의 정의’, ‘일자리 창출’, ‘기본권 보장’ 등의 기본소득 목적들을 농업인, 농가, 농촌주민에 한하여 적용할 수 있음. 그러기 위해서는 농업인, 농가, 농촌주민에 대한 새로운 개념 정리가 필요함.
  - 기본소득의 개념을 도입한 기초자치단체에서 자발적으로 시행하고 있는 제도들의 발전 과정을 자세히 살필 필요가 있음. 단순히 농가소득을 보전해 주는 지원에서 농업·농촌의 공익적 활동을 해야만 하는 의무사항을 부여하는 방향으로 발전하고 있음.
  - 이들 지자체를 중심으로 농업인들이 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위해 얼마나 지속적이고 자발적인 활동을 하고 있는지를 모니터링하고, 제도의 효과는 어떠한지에 대한 자세한 연구 분석이 필요함.

**□ 농업 관련 기본소득을 주장하는 선행연구들은 어떤 필요성을 제시하였고, 한계는 무엇인가?**

- 농업 관련 기본소득 도입은 4차 산업혁명으로 대변되는 기술혁신에 따른 불안감 해소와 더불어 농가 인구 감소, 고령화 대비, 소득 양극화 해소, 농촌공동체 유지 등을 위한 새로운 발상이 필요하다는 점에서 시작됨.

- 농업 관련 기본소득 도입을 주장하는 사람들은 직접지불제의 불평등성, 농가 저소득화 극복, 농업의 공익적 가치 지불, 노동환경 개선, 농업·농촌의 지속성 제고, 자유무역협정 체결에 따른 피해 보상 등의 차원에서 농업 관련 기본소득의 필요성을 강조하고 있음.
- 농업인 기본소득이나 농민수당 도입을 주장하고 있으나, 이를 뒷받침할 만한 예산 확보 방안, 지급 규모, 지급 대상 등에 대한 정밀한 검토가 미흡할 실정임. 그리고 제도가 도입되기 위해 농업인이나 농촌주민은 농업·농촌의 공익적 가치 증진과 국민적 요구를 수용하기 위해 무엇을 해야 하는지 등에 대한 논의가 부족한 실정임.

#### □ 농업 관련 기본소득과 직접지불제와는 어떤 차이가 있는가?

- 농업활동은 경제적 활동과 공익적(다원적) 활동을 포함하고 있음. 특히 요즘 농업의 공익적 활동에 대한 중요성이 증가하고 있음.
- 국민들이 농업·농촌에 요구하는 것은 ‘안전한 먹거리’와 ‘쾌적한 농촌공간’임. 그리고 농업인과 농촌주민은 ‘소득 걱정 없이 농사짓고’, ‘젊은이들이 있는 편리한 농촌’을 바랍.
- 이러한 농업의 공익적 활동을 지원하기 위해 다양한 직접지불제를 시행하고 있음. 그러나 면적 대비 지불되는 직불금은 수혜의 양극화가 심함. 이에 따른 불만들이 많음.
- 농업의 공익적(다원적) 활동과 농촌공동체 유지를 위한 활동 등을 촉진시키고, 소득 불평등성을 해소할 방안이 필요한 시점임.
- 농업활동의 영향은 면적에 따라 영향을 많이 받을 수 있는 구조임. 이에 따른 영향성을 고려하여 현 직접지불제를 유지하면서 직접지불제의 단점을

보완함으로써 새로운 인력의 유입, 농업인의 삶의 질 향상, 국토보존, 공동체 활동, 공익적 활동 등의 촉진을 한다는 차원에서 ‘농업 관련 기본소득’의 의의가 있을 수 있음.

- 최근 정부의 직접지불제 개편(안)을 살펴보면, 그동안 면적 단위 직불로 인한 소득재분배 역진성 해소를 위해 경영 규모에 따른 역진적인 단가를 적용하였으며, 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급함으로써 기본소득의 개념을 일정 부분 도입한 측면이 있음. 또한 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하고, 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급함으로써 그동안 쌀 위주 지원으로 발생하였던 품목 간 형평성 문제를 극복하고자 노력한다고 평가할 수 있음.

**□ 기초자치단체 중심으로 진행되고 있는 농업 관련 기본소득은 어떻게 진행되고 있나?**

- 농업 관련 기본소득에 준하는 실험들이 지자체를 중심으로 이루어지고 있음. 강진군이나 해남군과 같은 사례가 대표적임. 그리고 일부 광역자치단체에서도 유사한 제도를 도입하고자 하는 움직임이 나타나고 있음. 이러한 도입 배경에는 지자체장의 정치적 결단이 가장 크게 작용하고 있다는 점이 공통적임. 경영안정이나 소득지원 형태로 추진되어 왔으나 최근 농업·농촌의 공익적 가치 증진이라는 차원으로 발전하고 있음.
  - 기초자치단체에서 운영하는 농업 관련 기본소득은 ‘농민수당’이라는 이름으로 주로 시행되고 있음. 적은 예산으로 균등하게 모든 농업인에게 1년 단위로 지급하고 있음. 현금보다는 지역화폐의 개념인 지역상품권을 지급함으로써 지역경제 활성화를 도모하고 있음. 주기성은 있으나 완전한 현금보다는 현금성에 가까운 지역화폐를 활용하고 있는 특징이 있음.
  - 그리고 여기에 소요되는 재원은 기초자치단체장이 자율적으로 활용할 수 있는 예산들을 모아 마련하고 있음. 지방정부는 농업 관련 기본소득에 대한 명확한 재원이 없는데도 불구하고 시행하고 있음. 이러한 관점

에서 볼 때 장기적으로 보면 농업 관련 기본소득과 관련된 예산을 중앙 정부 차원에서 정치적 결단에 의해 조성할 수도 있다고 보여짐.

- 여기서 더욱 눈여겨볼 사항은 제도적 한계를 넘어 정치적 결단에 따라 실제로 제도가 시행되었다는 점임. 지자체장의 권한으로 할 수 있는 범위 내에서 시행되고 있다는 것임. 이러한 측면에서 볼 때 전국 단위의 농업 관련 기본소득제의 경우도 제도 도입을 위한 치밀한 분석과 계획에 앞서 정치적 결단에 의해 시행될 가능성이 매우 높다고 할 수 있음. 따라서 농업 관련 기본소득이 도입되지 않는다고 하더라도 면밀한 분석들을 선제적으로 할 필요가 있음.

#### □ 농업 관련 기본소득과 반대 논리

- 기본소득제 도입에 대한 반대 논리로 제시되고 있는 사항들에 대해 농업 관련 기본소득에서도 비슷한 염려가 있을 수 있음. 또한, 같은 형태지만 농업 분야에서는 다르게 해석되고 적용될 수 있음.
- 첫째, 농업 관련 기본소득을 도입하면 ‘일하지 않는 사람들이 증가’할 수 있다는 염려임. 기존 농업에 종사하는 사람들이 생산성을 높이거나 더욱 발전하기 위한 노력을 게을리하지 않을까 하는 염려가 충분히 있을 수 있음. 그러나 농업계는 젊은 인력이 매우 부족한 상태임. 이를 해결할 방안도 필요한 시점임. 그리고 이들의 유입에 따라 발생할 수 있는 문제들도 함께 살펴볼 필요가 있음.
- 둘째, ‘세금 폭탄’에 대한 염려임. 농업계로 보면 ‘국민 모두에게 목적세’를 부과하거나, 농업인에게 ‘세금 부과’를 하는 형태로 나타날 수 있음. 농업 관련 기본소득 도입을 위해 목적세를 신설한다면 비농업계의 큰 반발이 예상된다. 도시뿐만 아니라 농촌에 있는 비농업계 농촌주민들의 반발이 클 것임.

- 또한, 농업인에게 세금을 부과하는 것은 농업인들의 저항을 가져올 수 있음. 그러나 장기적으로 농업인의 ‘납세자 되기’는 필요함. 따라서 농업인 과세에 대해 진지한 검토가 필요하고 장기적인 관점에서 공감대 형성이 매우 중요함.
- 셋째, ‘기존 복지제도의 축소’라는 측면은 농업계에서는 ‘현 직접지불제의 폐지’라는 오해로 연결될 수 있을 것으로 판단됨. 현 직접지불제의 개편과 관련하여 좀 더 많은 분석이 필요해 보임. 또한, 고령자의 경우 기초노령연금 등의 복지제도와의 연동이 이루어져야 할 것임.
- 마지막으로 ‘무임승차자 양산’의 문제임. 이것은 농업 관련 기본소득 도입 시에도 같은 문제가 발생할 수 있을 것으로 판단됨. 이를 방지하기 위한 제도적 장치 마련과 모니터링 강화가 필수인데 이에 따른 일부 행정비용의 증가는 불가피할 것으로 판단됨. 다만 농업경영체등록과 연계할 경우 행정 비용 절감효과를 볼 수 있고, 농업경영체등록의 활성화에도 도움이 될 수 있을 것으로 판단됨.

## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구 배경과 목적 ..... 1
- 2. 연구 내용과 방법 ..... 2

### 제2장 기본소득의 이론적 특징과 사례

- 1. 기본소득의 개념과 이론적 특징 ..... 5
- 2. 기본소득제의 역사적 배경과 국내외 사례 ..... 12
- 3. 시사점 ..... 24

### 제3장 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향

- 1. 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향 ..... 27
- 2. 농업 부문 기본소득 관련 사례 ..... 34
- 3. 기본소득제와 농업 관련 기본소득제의 차이와 용어 ..... 43

### 제4장 직접지불제와 농업 관련 기본소득

- 1. 직접지불제와 한계 ..... 49
- 2. 직접지불제 개편 논의와 농업 관련 기본소득 ..... 57

### 제5장 요약 및 시사점

- 1. 요약 ..... 61
- 2. 시사점 ..... 64

### 부 록 ..... 73

### 참고문헌 ..... 81

## 표 차례

---

### 제2장

<표 2-1> 선행연구에서 제시된 기본소득의 특징 .....	8
<표 2-2> 참여소득에 관한 선행연구 .....	10
<표 2-3> 해외 기본소득 사례 .....	15
<표 2-4> 국내 기본소득형 정책 실험 사례(지방자치단체 및 시민사회) .....	24

### 제3장

<표 3-1> 선행연구에서 나타난 농업 관련 기본소득제 도입의 필요성 ...	30
<표 3-2> 충청남도 농업생태환경 프로그램 사업 내역 및 기준단가 .....	36
<표 3-3> 충청남도 농업생태환경 프로그램 이행률 및 지급금액 분포(2016) ...	37
<표 3-4> 일본 농업 차세대인재투자금 주요 내용 .....	42
<표 3-5> 기본소득제와 농업 관련 기본소득의 차이점 .....	44
<표 3-6> 농업 관련 기본소득 용어 .....	47

### 제4장

<표 4-1> 2014~2018년 농림축산 분야 및 직접지불제 예산 .....	50
<표 4-2> 현행 직불제 개요 .....	53
<표 4-3> 쌀 직불금에 따른 전체 농가의 소득증가율 .....	54
<표 4-4> 농업경영체 DB 자료를 활용한 직불금의 소득효과 .....	55
<표 4-5> 직불금 지급현황(2015년 기준) .....	56
<표 4-6> 농업인들의 직접지불제 및 직불금 수령액에 대한 만족도 .....	60

### 제5장

<표 5-1> 농업인 단위와 농가 단위 적용 시 장·단점 .....	72
---------------------------------------	----

## 그림 차례

---

### 제1장

<그림 1-1> 연구 추진 체계도 .....	4
--------------------------	---

### 제2장

<그림 2-1> 찬반 투표 의도에 관한 필터 회귀 분석 결과 .....	20
---	----





# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 배경과 목적

#### 1.1. 연구 배경

- 최근 전 세계적으로 빈곤·소득 불평등·양극화 등이 더욱 심화하고 있으며, 인공지능기술 등과 같은 첨단과학기술의 발달로 현재의 사회안전망 및 복지제도만으로는 ① 급격한 기술발전에 따른 일자리 감소, ② 부와 소득의 불평등 심화, ③ 저성장 기조의 장기화 등과 같은 경제·사회적 현상에 대응하기 어렵다는 인식으로 인해 기본소득에 대한 관심이 증대되고 있음.
- 세계화의 부정적인 영향에 따른 양극화를 해결하고 장기침체 국면으로 인한 세계 경제 불확실성을 극복하려는 방안으로 기본소득이 많이 논의되고 있음. 특히, 스위스의 기본소득 국민투표 부결, 핀란드와 네덜란드의 기본소득제 도입으로 세계적 이슈가 되고 있음. 우리나라에서는 서울특별시와 성남시의 청년배당 도입에 따라 사회적 이슈가 되었음.

- 2018년 6월 13일에 있었던 지방선거에서도 다수의 출마자가 ‘농민 기본소득’과 유사한 공약들을 많이 발표했음. 스마트 팜으로 대표되는 4차 산업혁명 기술과 농업의 융복합에 따른 일자리 축소에 대한 염려들도 있음.
- 기본소득에 대한 논의에 발맞춰 농민단체를 중심으로 농업인에 대한 기본소득인 ‘농업인 기본소득제’ 도입 주장이 꾸준히 제기되고 있음.
- 사회적 이슈가 되고 있는 기본소득제에 대한 논의의 쟁점과 과제를 살펴보고, 농업 부문에 미치는 시사점 도출이 필요한 시점임.

## 1.2. 연구 목적

- 사회적 이슈가 되고 있는 기본소득제에 관한 논의의 쟁점과 과제들을 살펴봄으로써 농업에 미치는 시사점을 찾고자 함.
  - 기본소득제와 농업 부문 논의 동향 파악
  - 기본소득과 농업정책 간의 관계성 분석
  - 정책 시사점

## 1.3. 논의의 전제와 한계

- 이 연구에서는 농업 관련 기본소득에 관한 논의 동향 파악이 중심이며, 농업 관련 기본소득제 도입의 타당성을 분석한 것은 아님. 주요 목적은 기본소득제가 논의되는 상황에서 농업 내부에서 주장하고 있는 기본소득과 관련된 주장을 파악하고, 주요 시사점을 찾는 것임.

## 2. 연구 내용과 방법

### 2.1. 주요 연구 내용

- 기본소득의 이론적 특징과 사례
  - 기본소득의 개념과 이론적 특징 분석
  - 사례 분석
  - 시사점
- 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향
  - 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향
  - 사례 분석
  - 시사점
- 직접지불제의 한계와 농업 관련 기본소득
  - 직접지불제와 한계
  - 직접지불제 개편 논의와 농업 관련 기본소득
- 요약 및 시사점

### 2.2. 연구 방법

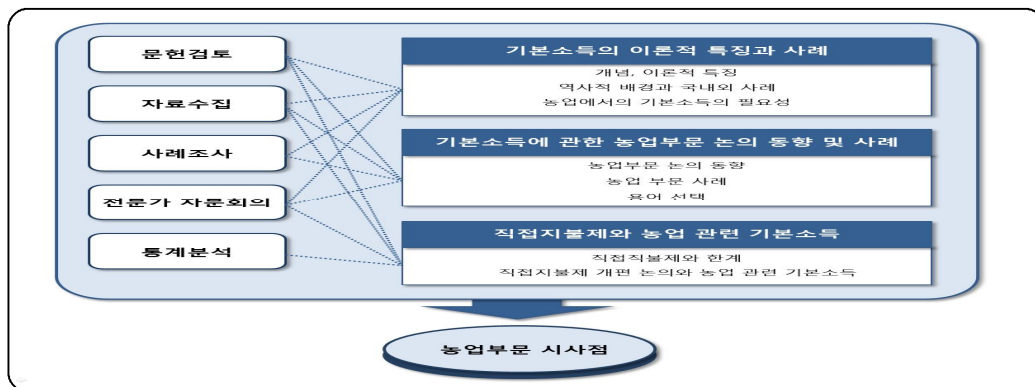
- 문헌연구
  - 기본소득에 대한 이론적 검토
  - 기본소득 관련 농업·농촌 논의 동향과 쟁점 분석

- 사례조사
  - 국내 사례 분석
  - 국외 사례 분석
  
- 전문가 자문회의
  - 기본소득에 대한 이론적 검토
  - 기본소득 관련 농업 부문 논의 동향과 쟁점 분석
  - 정책적 시사점 논의

### 2.3. 주요 쟁점

- 기본소득제의 쟁점들은 무엇인가?
- 기본소득과 농업 관련 기본소득은 어떻게 다른가?
- 기본소득 관련 농업 부문 논의 동향은?
- 농업 관련 기본소득과 관련된 사례들은 어떤 것이 있는가?
- 직접지불제와는 어떻게 차별화할 것인가?
- 향후 무엇을 해야 하나?

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계도



자료: 저자 작성.

## 제 2 장

---

### 기본소득의 이론적 특징과 사례

#### 1. 기본소득의 개념과 이론적 특징

##### 1.1. 기본소득의 개념 및 유형

- 기본소득한국네트워크는 “기본소득(basic income)은 국가 또는 지방자치단체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”이라고 정의하고 있음. 기본소득은 세 가지 기본원칙(3원칙)을 가지고 있음.<sup>1</sup>
  - 첫째, “보편적(universal) 보장소득으로서 국가 또는 지방자치단체가 모든 구성원들에게 지급하는 소득”임. 한 국가에 속한 국민이면 모두에게 지급한다는 의미임.
  - 둘째, “자산심사나 노동 요구 없이 무조건(unconditionally) 지급하는 소득”임. 직업이 있거나 없거나, 일하거나 안 하거나 관계없이 아무런 의무감 없이(obligation-free) 지급된다는 의미임.
  - 셋째, “가구 단위가 아니라 구성원 개인에게(individually) 직접 지급하는 소득”임. 각 개인에 대한 기본권을 보장한다는 측면과 가구 단위에 따른

---

<sup>1</sup> 기본소득한국네트워크 홈페이지(<http://basicincomekorea.org/>: 2018. 5. 9.).

가구 구성원의 소외감을 방지한다는 측면이 있음.

- 이 외에도 ‘주기적(periodic) 지급과 현금 지급(cash payment)’이라는 측면도 있음. ‘주기적’은 정기적으로 기본소득을 지급하는 월급 개념이며, ‘현금 지급’은 현물이나 다른 현금 대체재가 아닌 현금만을 지급함으로써 현실성, 실효성, 효과성을 높이는 면이 있음.
  - 이러한 3원칙을 기본으로 하는 기본소득의 원칙이 있지만, 법적 강제성이 있는 것은 아님. 상황에 따라 유연하게 적용 할 수 있지만 기본원칙을 최대한 적용하고자 하는 노력이 많음.
- 한편 지급수준을 어느 정도로 해야 하는지에 대한 정답은 없는 상태임. 다만 기본소득이 추구하는 바를 최대한 실행할 수 있는 단계와 더욱 유연하게 적용하여 실행 가능성을 높인 단계가 있을 수 있음.
- 이러한 관점에서 기본소득 유형을 나눈다면 “기본소득만으로도 인간다운 삶과 사회적·문화적 참여가 가능한 ‘강한 기본소득 모델(strong model of basic income)’과 그렇지 않은 ‘약한 기본소득 모델’로 구분”할 수 있음. 기본소득의 목적을 완전히 수행할 수 없지만, 어느 정도 실행하면서 정책적, 정치적 현실성을 고려해서 실행 가능성을 높일 수 있는 “약한 기본소득 모델은 부분적 기본소득(partial basic income)”이라고도 함(금민 2017b: 152).

## 1.2. 기본소득의 이론적 특징

- 기본소득에 대한 최초의 인식은 18세기 말 프랑스 대혁명기의 사상가인 토머스 페인(Thomas Paine)과 토머스 스펜스(Thomas Spence)의 토지 소유권에 대한 문제의식 속에서 싹텄음. 오늘날에는 4차 산업혁명으로 대변되는 디지털 자본주의, 인지 자본주의, 인공지능 등 현대적 배경 속에서 다시 등장하고 있음(금민 2017a: 43).
- 기본소득에 대한 이론과 실천방법을 정립한 대표적 학자인 판 파레이스

(Van Parijs)는 “기본소득이 모두에게 무조건 보장되어야 하는 실질적 자유<sup>2</sup>의 이념을 충족하며, 기회 평등의 보장을 의도하고, (더욱 효율적인 생산을 한다는 전제 아래) 모두에게 주어지므로 최소수혜자를 비롯하여 모두의 이득을 증대시킨다”고 보았음(Van Parijs 1995; 권정임 2017: 13).

- 다양한 선행연구들에서는 기본소득의 정당화 근거로 롤스의 정의 원칙, 샐플리 가치, 공유부의 평등한 배당, 스마트 도시에서의 분배 정의 및 보상적 정의 등을 제안하고 있음(권정임 2016; 강남훈 2015; 금민 2017a; 광노완 2017).
  - 여러 연구에서 다양하게 나타난 기본소득에 대한 이론적 배경을 정리하면 <표 2-1>과 같음.
  - 권정임(2017) 연구에서는 Van Parijs(1995)의 연구를 참고로 하여 기본소득이 모두에게 무조건 보장됨으로써 개인의 완전한 자유를 얻을 수 있고, 기회의 평등을 보장받으며, 효율적인 생산을 통해 얻어지는 이익이 모두에게 주어진다고 함. 이러한 측면에서 ‘실질적 자유’, ‘기회 평등’, ‘최소극대화 원칙’을 주요 핵심어로 제시하고 있음.
  - 권정임(2016) 연구에서는 ‘정의의 원칙’에 입각하여 롤스의 정의론에서 언급한 정의 원칙들인 ‘평등한 자유의 원칙’을 중심으로 하는 제1원칙과 ‘기회균등의 원칙’과 ‘최소수혜자 우선성의 원칙’을 중심에 둔 제2원칙(차등의 원칙)이 기본소득제를 지지한다고 서술함.
  - 강남훈(2015) 연구는 기회균등의 조건에서 기여공정하고 효율적인 분배를 추구하는 샐플리 가치(Shapley value)가 기본소득을 정당화하는 근거가 될 수 있다고 주장하고 있음.
  - 금민(2017a) 연구는 공유부(公有副)를 제시함. 공유부는 소유 형태와 무관하게 공동의 것으로 돌려야 할 수익을 의미하는데, 기본소득은 공유부의 평등한 배당을 의미한다고 주장함.

---

2 실질적 자유는 자신이 원하는 바를 할 수 있는 권리뿐만 아니라 그 수단까지도 포함하는 개념을 의미함.



- 광노완(2017)은 스마트도시 차원에서 만물 인터넷 인프라에 기초한 수익성 있는 플랫폼 공유기업의 창설을 제안함. 이 기업에 대해 시민들은 조세를 통해 투자하고, 기업의 이익에 대한 프로슈머로서 시민들의 기여를 인정하여 기업의 이익을 시민들에게 기본소득으로 배당할 것을 주장함.
- Van Parijjs & Yannick Vanderborght(2017)는 기본소득의 목적을 '자유'로 규정하고 있음. 좀 더 구체적으로 보면 “단지 부자들만이 아닌 만인의 실질적 자유”라고 주장함. 기본소득은 첫째, 자동화에 따른 일자리 감소, 둘째, 소득 창출 능력의 양극화와 소득 불평등 심화, 셋째, 경제성장으로 인한 혜택에 대한 믿음의 붕괴 때문에 도입이 필요하다는 의견임. 또한 기본소득의 원칙으로 보편성(개인), 의무감 없음, 지속적 주기성, 현금 지급을 제시함.

〈표 2-1〉 선행연구에서 제시된 기본소득의 특징

선행연구	주요 내용	핵심어
Van Parijjs(1995); 권정임(2017)	기본소득이 모두에게 무조건 보장되어야 하는 실질적 자유의 이념을 충족하며, 기회 평등 보장을 의도하고, 더욱 효율적인 생산을 한다는 전제 아래 모두에게 주어지므로 최소수혜자를 비롯하여 모두의 이익을 증대시킨다고 보았음.	- 실질적 자유 - 기회 평등 - 최소소득대화 원칙
강남훈(2015)	기회균등의 조건에서 기여공정하고 효율적인 분배를 추구하는 샐플리 가치(Shapley value)가 기본소득을 정당화하는 근거가 될 수 있음.	- 샐플리 가치
권정임(2016)	롤스의 정의론에서 언급한 정의 원칙들(제1원칙: 평등한 자유의 원칙, 제2원칙: 차등의 원칙)이 기본소득제를 지지	- 정의의 원칙
금민(2017a)	공유부(公有副)는 소유 형태와 무관하게 공동의 것으로 돌려야 할 수익을 의미하는데, 기본소득은 공유부의 평등한 배당을 의미함.	- 공유부
광노완(2017)	스마트도시 차원에서 만물 인터넷 인프라에 기초한 수익성 있는 플랫폼 공유기업을 창설하고, 이 기업에 대한 시민들의(조세를 통한) 투자뿐만 아니라 기업의 이익에 대한 프로슈머로서 시민들의 기여를 인정하여 기업의 이익을 시민들에게 기본소득으로 배당할 것을 주장함.	- 스마트도시 - 분배 정의 - 보상적 정의
Van Parijjs & Yannick Vanderborght(2018)	기본소득의 참 목적은 '자유', 단지 부자들만이 아닌 '만인의 실질적 자유'를 주장. 그리고 기본소득이 필요한 이유로 1) 자동화에 따른 일자리 감소, 2) 소득 창출 능력의 양극화와 소득 불평등 심화, 3) 경제성장으로 인한 혜택에 대한 믿음의 붕괴를 들고 있음. 기본소득의 원칙으로 보편성(개인), 무조건성(의무감 없음, obligation-free), 지속적 주기성, 현금 지급을 제시함.	- 자유 - 기본소득 필요 3요인 - 기본소득 4원칙

자료: 선행연구들을 참고하여 저자 작성.

### 1.3. 기본소득의 변형으로서 ‘참여소득’

- Atkinson(1996)은 “정치적 지지를 확보하기 위해 기본소득의 특징을 절충할 필요가 있다고 보고 참여소득(participation income)”을 제안하였음. 참여소득은 특정한 활동에 참여할 것을 조건으로 지급하는 소득으로 기본소득의 특징 중 무조건성을 결여하고 있음.
  - 여기서 특정한 활동은 노동시장 참여에 한정하는 것이 아님. 교육·훈련, 사회적 약자를 돌보는 일, 자원봉사 등과 같이 경제활동을 위한 노동이 아니고 대가도 따르지 않지만, 넓은 범위에서 사회 기여 활동을 하는 것을 포함함. 따라서 참여소득은 노동시장 참여를 전제로 하는 근로연계복지(workfare)와 구별됨(De Wispelaere and Stirton 2007).
  - 나아가 Pérez-Muñoz(2016)는 참여소득을 시장에서 기업이 충족시킬 수 없는 수많은 사회적 수요를 다루기 위해 설계한 특정 형태의 시민 서비스 프로그램(civic service programme)으로 간주해야 한다고 주장했음.
- 금민(2017b)에 따르면 참여소득은 보편적 기본소득제나 근로연계복지와 같은 다른 제도들과 비교했을 때 실리적·명분적 이점이 있으나 고유한 난점이 존재함. 참여소득의 난점은 ‘선별성 문제(the selectivity problem)’, ‘규칙 정밀성 문제(the rule precision problem)’, ‘모니터링과 통제의 문제(the problem of monitoring and control)’, ‘원치 않은 경제적 결과의 문제(the problem of undesirable economic outcomes)’ 등의 네 가지로 정리할 수 있음 (Pérez-Muñoz 2016; 금민 2017b: 169).
- De Wispelaere and Stirton(2007) 역시 참여소득이 ① 상당히 포용적인 (substantively inclusive) 자격 조건, ② 참여자의 사회적 의무 준수 여부 모니터링, ③ 행정비용의 과다 지출 방지라는 세 가지 조건을 동시에 충족시킬 수 없다는 점에서 참여소득의 삼원불가능성(the trilemma of participation income)을 주장하였음.

- 그러나 금민(2017b: 169)은 참여소득의 하나인 농업참여소득은 지급 조건이 분명하고 증명 절차가 간단해 비교적 쉽게 요건 활동을 규정할 수 있다는 점에서 설계 가능성이 높다고 주장했음. 실제로 현재 시행 중인 충청남도의 농업생태환경 프로그램과 전남 강진군의 농업인 경영안정자금 지원은 개인 단위가 아닌 농가 단위이기는 하나 참여소득의 성격을 띠고 있으며 지자체 단위에서 정책설계와 실행이 문제없이 이루어지고 있음.

〈표 2-2〉 참여소득에 관한 선행연구

선행연구	주요 내용	핵심어
Atkinson(1996)	정치적 지지를 확보하기 위해 보편적 기본소득의 특징을 절충할 필요가 있다고 보고 참여소득(Participation Income)을 제안. 참여소득은 특정한 활동에 참여할 것을 조건으로 지급하는 소득을 의미	- 참여소득
De Wispelaere and Stirton (2007)	참여소득이 ① 상당히 포용적인(substantively inclusive) 자격 조건, ② 참여자의 사회적 의무 준수 여부 모니터링, ③ 행정비용의 과다 지출 방지라는 세 가지 조건을 동시에 충족시킬 수 없음.	- 삼원불가능성
Pérez-Muñoz(2016)	참여소득은 보편적 기본소득이나 근로연계복지와 비교해 실리적·명분적 이점 존재. 특히 참여소득은 시장에서 기업이 충족시킬 수 없는 수많은 사회적 수요를 다루기 위해 설계한 특정 형태의 시민 서비스 프로그램(civic service programme)으로 간주	- 시민 서비스 프로그램
금민(2017b)	연중 6개월 이상 농촌에 거주하는 농업노동자 중 만 19세 이상 인구에 대해 월 50만 원씩 지급하는 '농업참여소득'을 제안. 농업참여소득은 지급 조건이 분명하고 증명 절차가 간단해 비교적 쉽게 요건 활동을 규정할 수 있다는 점에서 설계 가능성이 높음.	- 농업참여소득

자료: 선행연구들을 참고하여 저자 작성.

#### 1.4. 기본소득제 도입에 반대하는 입장 논리

- 보편적 기본소득의 제공은 노동시장 참여 유인 약화를 가져올 우려
  - 기본소득이 도입되면 노동 활동을 하지 않고도 일정액의 소득이 발생하게 되므로 이 소득에 안주하게 되어 근로에 대한 의욕을 상실할 수 있음(김은표 2016). 예를 들어 만약 모든 4인 가구가 월 240만 원의 현금 급여를 받을 수 있게 된다면 이들은 굳이 노동시장에 참여할 필요가 없을 것임(심광현 2015: 122).

- 모든 국민에게 제공하는 기본소득의 재원을 확보하기 위한 세금 인상 우려
  - 세금 인상은 부유층에 대한 부담뿐만 아니라 노동 활동을 통해 소득이 있는 노동자에게도 부담을 증가시킬 수 있음(김은표 2016).
  
- 기존 복지제도에 대한 축소 우려
  - 기본소득제의 시행은 자원 확보의 어려움으로 기존 복지제도의 축소로 이어질 가능성이 높다는 주장임.
  - 공동적 복지와 선별적 복지 등 기존의 복지제도를 희생하여 보편적 기본소득을 지급하는 것은 어느 사회에서나 실현 가능성이 희박하고, 기본소득은 사회적 부조가 필요 없거나 긴급하지 않은 전체 성원에게도 지급한다는 측면에서 단점도 뚜렷하다고 할 수 있음(심광현 2015: 127).
  
- 일하지 않고 혜택을 누리는 무임승차자 양산 우려
  - 기본소득제는 ‘호혜성(reciprocity)’ 원리에 위배되며 일하는 자에 대한 일하지 않는 자의 무임승차(free-riding)를 용인한다는 비판을 받을 수 있음(조현진 2015).
  - 기본소득과 관련한 호혜성의 원리는 “자신이 사회로부터 받는 적절한 최저소득에 대한 보답으로 각 시민은 이에 상응하는 적절한 최소한의 기여 활동을 수행할 의무가 있음”을 의미함.
  - 따라서 사회에 기여하는 일을 하지 않고 순전히 자기 자신만을 위해 사는 사람에게도 정기적으로 높은 수준의 무조건적 기본소득을 지급하는 것은 호혜성의 원리를 위반하는 것이라 할 수 있음.
  
- 개인별 지급액이 너무 적어 사회적 효과가 미미하다는 지적
  - 기본소득은 다른 세출과 비교할 때 소요 재원의 전체 규모는 매우 크지만,  $1/n$ 로 나누면 매우 적은 액수라서 사회 문제를 해결하는 효과를 기대하기 어렵다는 비판도 있음(양재진 2017; 금민 2017c).<sup>3</sup>

## 2. 기본소득제의 역사적 배경과 국내외 사례

### 2.1. 기본소득제의 역사적 흐름<sup>4</sup>

#### 2.1.1. 해외

- 기본소득제는 500년 전 토머스 모어의 ‘유토피아’라는 책에서 기원을 찾기도 하며, 250년 전 토머스 페인이 주장한 ‘복지기금’에서 출발했다는 주장도 있음.
- ‘기본소득’이라는 용어를 최초로 사용한 사람은 옥스퍼드대학의 정치경제학자 조지 콜(George D. H. Cole)이라고 하는데 1953년에 출간한 저서에서 처음 언급하였음(Van Parijs&Yannick Vanderborght 2017).
- 1970년대와 1980년대 초 네덜란드 루벵대학의 ‘샤를푸리에 그룹’이 1986년에 ‘기본소득(L’allocation Universelle; Basic Income)’이라는 논문을 출간함.
- 1986년 ‘기본소득유럽네트워크(BIEN: Basic Income European Network)’가 설립되면서부터 기본소득에 대한 연구가 본격화되었음.
- 기본소득유럽네트워크는 2004년 ‘기본소득지구네트워크’(Basic Income Earth Network, BIEN)로 확장하여 지금까지 기본소득 논의의 세계적 확산을 주도하고 있음.

---

3 금민(2017c)은 이를 두고 비용 대비 비효과성 반론(cost-ineffectiveness objection)이라 칭하였음.

4 서정희 외(2017) 내용을 주로 참조하여 정리하였고, 보완이 필요한 부분은 다른 자료를 활용하여 추가하였음.

- 기본소득은 ‘사회배당’(national, territorial or social dividend), ‘보장소득’(guaranteed income), ‘시민소득’(citizen’s income), ‘보편적 보조금’(universal grant), ‘사회수당’(social allowance) 또는 ‘데모그랜트’(demogrant), ‘연간 보장소득’(annual guaranteed income), ‘국가 보너스’(state bonus) 등 다양한 이름으로 불려왔음.

## 2.1.2. 국내

- 2000년대 초반은 ‘기본소득 아이디어를 소개’하는 시기임.
  - 당시의 기본소득 제안은 1997년 경제위기 이후에 확대되기 시작한 노동 시장의 ‘불안정성’에 대한 대안으로 기본소득 아이디어를 소개하는 수준이었음.
  - 그 이후 2000년대 중후반까지 기본소득 관련된 논문들이 간헐적으로 발표되었음.
- 2010년 전후는 ‘기본소득에 대한 학술적 논의가 활성화’된 시기임.
  - 이 시기 기본소득에 대한 관심은 2009년 민주노총 정책연구원에서 발간된 ‘즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여’(강남훈·곽노완·이수봉, 2009)와 2010년 한국에서 개최된 기본소득 국제학술대회를 기점으로 확대되기 시작함.
  - 주로 경제학, 여성학, 철학 분야의 학자들을 중심으로 기본소득에 대한 학술적 논의가 진행되었으며, 사회복지학계에서 기본소득에 대한 논의는 매우 제한적으로 이루어졌음.
- 2016년 이후는 ‘기본소득에 대한 본격적인 찬반 논쟁이 전개’되는 시기라고 할 수 있음.
  - 기본소득에 대한 본격적 논쟁의 확산은 기본소득에 대한 대중적 관심의 확산에 따른 결과라고 할 수 있음.
  - 특히 스위스의 국민투표와 다양한 기본소득 실험이 언론에 크게 조명되었음.

- ‘한국사회복지학회’(2016, 부산)와 ‘비판사회복지학회’(2016, 서울)에서 관련 주제를 다루는 동시에 ‘제16차 BIEN 세계대회’(2016)가 아시아에서 최초로 서울에서 개최되면서 기본소득에 대한 관심은 더욱 확장됨.

## 2.2. 기본소득 관련 국내외 사례

### 2.2.1. 유럽, 미국, 아프리카 기본소득 사례

- 4차 산업의 영향으로 임금의 양극화가 더욱 진행되고 노동자의 불안정성이 높아질 것으로 보임. 기존의 정규직을 기준으로 하던 사회가 점차 비정규직이 늘어나고 기술 발전에 따른 자동화로 인해 노동자들이 일자리를 잃게 될 가능성이 높기 때문에 노동자들을 보호할 필요가 있음. 또한 세계적으로 극히 일부의 상위권 소득자들이 전체 소득의 대부분을 차지하는 상황임. 이러한 양극화를 해결하기 위해 여러 나라에서 기본소득제와 유사한 제도를 실험 중임.
- 해외 사례들을 살펴보면 기본소득의 주요 세가지 원칙인 보편성, 무조건성, 충분성을 온전히 다 충족시킨 상태의 실험은 아직 없음. 각 나라에서 각각의 모델을 설정하여 실험을 진행 중임.
- 핀란드의 기본소득 실험이 실패로 끝나 실험이 종료된다는 기사가 보도된 바 있으나 기존에 실험 기간인 2년을 채워 실험이 종료되는 것일 뿐이며 실험이 완전히 완료된 후에 실험 결과를 평가하기로 했기 때문에 아직 성공 여부에 대해서는 알 수 없음.
- 스위스에서는 2016년 기본소득 실시에 관한 국민투표가 이뤄졌으나 반대표가 더 많이 나와 부결되었음. 그러나 국민투표를 진행한 것만으로도 큰 의미가 있으며 부결된 원인이 무엇인지 살펴볼 필요가 있음.

〈표 2-3〉 해외 기본소득 사례

국가	기간	대상	액수	기타
핀란드 (핀란드 기본소득제 실험)	2017년 1월 ~2018년 12월	실업 수당을 받은 2천 명 (25~58세) - 무작위 추출 - 약 2,000명	월 560유로 (72만여 원)	실험 중단 기사가 났으나 현재 실험을 중단하는 것이 아니라 확대 및 연장을 하지 않는 것임. <sup>5</sup>
알래스카 <sup>6</sup> (알래스카영구기금배당)	1982년~	모든 알래스카 거주민 - 조건 없음	영구기금 운용실적 5년 치 평균을 근거로 경제적 요인 반영(331.29달러~2072달러) 해 연간 1회 지급	영구기금을 통해 알래스카 주민들이 주에 대한 주인의식이 매우 높아짐. 저소득층의 생활향상에 기여
스위스 (보편적 기본소득 헌법개정안 국민 투표)	2016년 투표	모든 스위스 시민 - 조건 없음	※ 입법안의 내용 - 성인 월 2,500 스위스 프랑(약 290만 원) - 어린이·청소년 625 스위스 프랑(약 72만 원)	2016년 6월 5일 국민투표에서 찬성 23.1%, 반대 76.9%로 부결
네덜란드 <sup>7</sup> (네덜란드 지방 사회부조 실험)	2017부터 5월 2년간(2016년 9월, 중앙정부가 지자체 실험 허용)	네덜란드 지자체(위트레흐트, 흐로닝언, 틸부르흐, 비헤닝언 등 최대 24개 지자체) 사회복지수급자 중 지원자	-개인 월 약 970유로(약 128만 원) -부부 1,389유로(약 184만 원) <sup>8</sup>	-현행 사회복지와 다섯가지 대안적 사회복지 비교실험 -실험 중간에 자발적 구직활동 여부를 확인하고 제재 -위트레흐트에서는 이 실험을 기본소득 실험으로 여기지 않음.
캐나다 온타리오주 <sup>9</sup> 주 정부	2017년 10월 본격 시행(3년)	해밀턴, 린지, 선더베이 등 3곳, 4천 명 선정 12개월 이상 해당 지역에 거주, 18~64세까지의 저소득층, 자발적인 참여	연간 최대 16,989캐나다달러(1,422만 원) -부부 한 쌍 24,027캐나다달러(약 2,010만 원) -장애인은 매달 500캐나다달러(약 43만 원) 추가 지급	캐나다에서는 기본소득이라는 용어가 최저소득보장 프로그램과 관련해서 더 일반적으로 사용됨. -시장소득이 생길 경우 시장소득의 50%를 기본소득 지급액에서 공제
케냐 농촌 지역 <sup>10</sup> 기브 다이렉틀리 (GiveDirectly)	2017년 11월 (12년 동안)	케냐 200개 마을 주민, 18세 이상 주민 약 2만 7천 명 - 조건 없음	월평균 생활비인 2,250케냐 실링(약 2만5천 원)	
미국 스톡턴, 캘리포니아 <sup>11</sup>	2019년부터 (18개월간 시범 지급 예정)	100명 주민	한 달에 500달러(약 56만 원)	
미국 오클랜드 <sup>12</sup>	파일럿 프로그램 진행 중 - 본격적인 실험은 2018년에 3~5개월간 진행될 예정	수십 가구 정도 21~40세 성인 남녀 2개 주에서 900명	매달 1,000~2,000달러(약 100~200만 원) - 900명 3년간 매달 1,000달러 - 100명 5년간 매달 1,000달러 - 1,800명 3년간 매달 50달러 - 200명 5년간 매달 50달러	

자료: 백승호(2017); Robert van der Veen(2017); 기본소득한국네트워크(2017); 강남훈(2018).

- 5 “기본소득 실험 끝난 게 아니다…정치적 계산에 연장 안 한 것.” 2018. 5. 4.
- 6 “미국 알래스카 영구기금 배당금.” 2016. 10. 18.
- 7 ‘빈곤·실업 탈출 해법 찾자’ 곳곳 기본소득 실험 중.” 2018. 5. 4.
- 8 핀란드 한달 70만 원·네덜란드 128만 원...내년 ‘기본소득 실험’. 2016. 12. 15.
- 9 기본소득한국네트워크. 2017; “온주 기본소득보장제도 본격 시행”. 2017. 12. 30.



## 2.2.2. 스위스 기본소득에 관한 국민투표

### 가. 기본소득에 관한 국민투표 시행 과정

- 스위스에서는 기본소득시민운동과 기본소득지구네트워크 스위스지부 등 소규모로 개별적 활동을 하던 단체들이 함께 모여 ‘조건 없는 기본소득 이니셔티브(이하 이니셔티브)’를 조직하였고, 2012년 인적·물적 자원을 모아 국민발안을 시도하기에 이르렀음.
  - 이니셔티브는 2012년 4월에 보편적 기본소득에 대한 국민투표 청원을 시작하였고 2013년 10월 4일에 스위스인 12만 6,406명이 서명한 ‘기본소득을 위한 국민발안’을 연방내각사무처(federal chancellery)에 제출하였음.<sup>13</sup>
  - 연방평의회(Federal Council)는 2014년 8월 27일 역제안(counter proposal)을 제시하지 않고 반대 입장을 밝혔고,<sup>14</sup> 2015년 12월 18일 국가위원회(National Council) 및 국무위원회(Council of States)에서 이루어진 표결에서도 모두 반대 비율이 매우 높게 나타났음.<sup>15</sup>
    - \* 국가위원회 표결 결과: 찬성 19표, 반대 157표, 기권 16표
    - \* 국무위원회 표결 결과: 찬성 1표, 반대 40표, 기권 3표

10 ‘빈곤·실업 탈출 해법 찾자’ 곳곳 기본소득 실험 중.” 2018. 5. 4.

11 “자본주의 본진, 美 도시서 월 500분 ‘기본소득’실험…미국 첫 사례.” 2018. 7. 12.

12 “‘기본소득’ 주창자 된 실리콘밸리 기업들.” 2018. 6. 12.

13 스위스는 국민발안을 발의하기 위해서는 10만 명 이상이 서명할 것을 요건으로 함.

14 연방평의회는 “무조건적 기본소득은 스위스 경제와 사회보장체계 및 사회 응집력에 부정적 결과를 가져다줄 것이며, 특히 재정적 부담을 상당히 증가”시킬 것이라며 반대 이유를 들었음.

15 그러나 입법부의 의견은 참조 및 권고 기능만을 가질 뿐이고 국민투표의 효력에는 어떠한 영향도 끼치지 않음(홍남영 2017: 144).

- 2016년 6월 5일 실시한 기본소득에 대한 국민투표 결과 유효득표 수 총 2,466,188표 중에서 찬성 568,660표(23.1%), 반대 1,897,528표(76.9%)로 부결되었음(투표율: 46.95%).<sup>16</sup>
  - 다만 스위스는 칼뱅의 노동 윤리가 깊숙이 침투되어 있고 실업과 빈곤 수준이 상대적으로 낮은 국가라는 점에서 23.1%의 찬성률은 상당히 높은 수치라고 평가받고 있음.<sup>17</sup>

#### 나. 국민투표안 및 입법안 내용

- 국민투표안은 스위스 헌법에 다음과 같은 제100조a를 신설하자는 것으로, 헌법 개정안 형식을 띠고 있었음.

〈제100조a 조건 없는 기본소득〉

1. 연방은 조건 없는 기본소득의 도입을 준비한다.
2. 기본소득은 모든 주민에게 인간다운 삶과 공적 생활에 대한 참여를 가능하게 해주어야 한다.
3. 특히 기본소득의 자원과 액수에 관해서는 법률로 정한다.
  1. Der Bund sorgt für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.
  2. Das Grundeinkommen soll der ganzen Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen.
  3. Das Gesetz regelt insbesondere die Finanzierung und die Höhe des Grundeinkommens.

자료: 홍남영(2017: 146).

- 이니셔티브는 입법안을 통해 기본소득의 액수에 대해서도 제안하였음. 그러나 입법안은 단순히 이니셔티브 측에서 제안한 것이며, 국민투표의 대상이 되는 헌법 개정안 내용에는 포함되지 않았음.
  - 입법안은 스위스 정부가 합법적으로 거주하는 성인에게 1인당 월 2,500스위스프랑(약 290만 원)<sup>18</sup>의 기본소득을 보장하고, 19세 미만의 자녀에게는

16 스위스 정부 홈페이지(<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20160605/det601.html>: 2018. 8. 13.).

17 “The worldwide march to basic income: Thank you Switzerland!” 2016. 6. 6.

18 스위스 1인당 GDP \$79,242(2017년 IMF)을 기준으로 볼 때 월 \$6,604임. 2,500스위스프랑은 약 \$2,563임. 이 금액은 스위스 월 1인당 GDP의 38.8%에 해당됨. 이 금액은 기본소득 학자들이 적절하다고 주장하는 월 1인당 GDP의 25% 수준의 월 기본소득보다 높은 수준임.

월 625스위스프랑(약 70만 원)을 지급해야 한다는 것을 골자로 하고 있음.

- 재원조달방식에 대해서는 기본소득네트워크 스위스지부 내에서 합의를 이루지 못해 입법안의 내용에 포함되지 않았음.

\* 오스발트 지크(Oswald Sigg)는 부유세로 세수 부족액을 메워야 한다고 했으나, 다니엘 헤니(Daniel Häni)는 현행 8%의 부가가치세를 20%까지 올려서 충당해야 한다고 주장하였음(홍남영 2017: 147).

- 입법안에서 기본소득 지급방식으로는 ‘청산모델’을 제시하였음. 청산모델의 구체적 시행방안은 다음과 같음(홍남영 2017: 148).

- 무직으로 아무런 소득이 없는 경우에는 2,500스위스프랑 전액을 국가로부터 수령함.
- 월 소득이 있으나 2,500스위스프랑 이하인 경우 현재 소득을 공제한 차액을 기본소득으로 수령함.
- 월 소득으로 7,500스위스프랑을 임금으로 받는 경우 2,500스위스프랑은 기본소득으로 국가가 근로자에게 지급하고, 5,000스위스프랑은 추가소득으로 받게 됨.
- 사회복지급여 등으로 월 2,500스위스프랑에 해당하는 복지혜택을 이미 수령하고 있다면 사회복지급여 수령액은 기본소득으로 통합되고, 복지급여 수령액이 기본소득 지급액을 초과할 경우에는 초과하는 금액에 대해 별도의 세금이 부과됨.

#### 다. 기본소득에 관한 찬반 논쟁의 주요 내용

- 2012년 국민투표를 위한 청원이 시작된 이후 2016년 6월 5일 국민투표를 실시하기까지 스위스 내에서는 다양한 계층 간에 활발한 논쟁이 펼쳐졌음. 기본소득 찬성 측과 반대 측 간에 벌어졌던 논쟁 내용을 정리하면 다음과 같음(홍남영 2017: 155).

- (노동과 근로 의욕) 기본소득 반대 측은 기본소득이 시행된다면 사람들의 근로 의욕이 사라져 생산에 참여하는 사람들이 줄어들고, 성과를 올

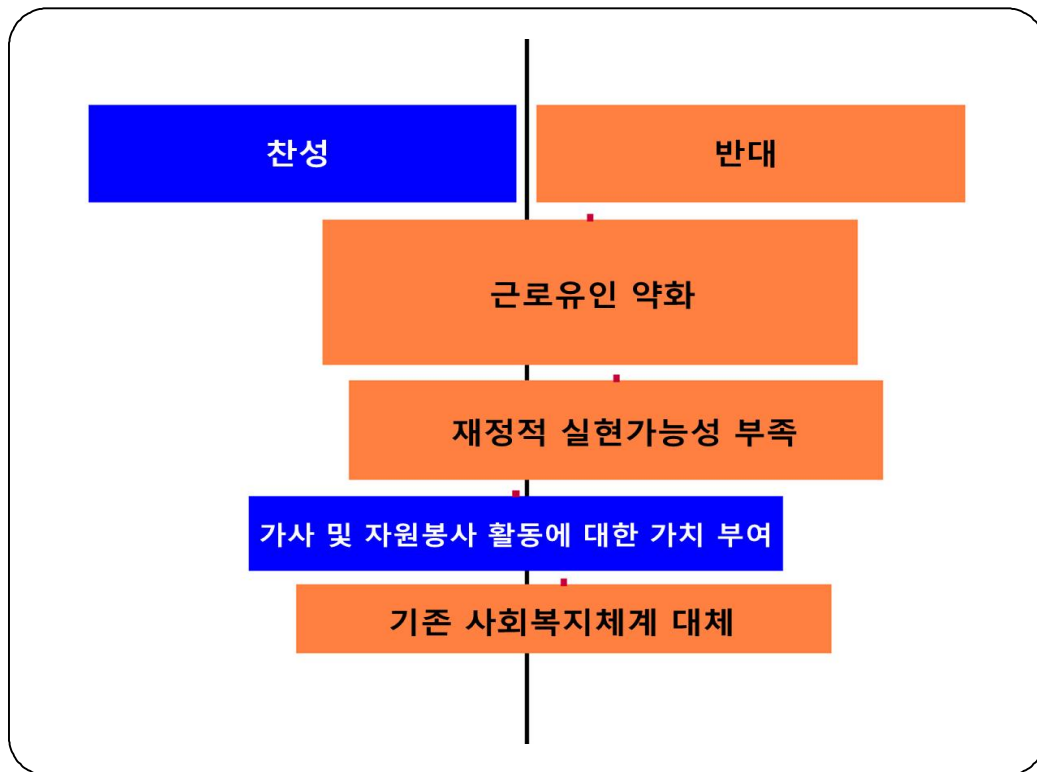
리기 위한 사람들의 노력이 폄하될 것이라고 비판하였음. 여기에 대해 이니셔티브 측은 기본소득 수령으로 생계가 보장된 사람들은 무의미한 노동에서 벗어나 의미 있는 노동을 하게 되고, 이는 오히려 근로 의욕을 고취시킬 수 있다고 보았음.

- (개인의 자유와 권리) 기본소득 반대 측은 또 다른 논거로 자유는 책임을 수반하는데, 책임을 면제하는 기본소득은 사회 발전을 저해하고 국민경제를 위협하게 한다고 보았음. 여기에 대해 이니셔티브 측은 기본소득을 통해 생존이 보장된 사람들은 자신과 사회를 위해 능동적으로 기여하는 행위를 할 수 있다고 반박했음.
  - (복지의 후퇴) 기본소득이 시행되면 스위스 복지모델의 기초인 고령, 질병, 사고, 실업 등을 겪는 당사자에 대한 연대적 지원이 기본소득으로 인해 무너져 각종 위험으로부터 당사자를 보호할 수 없게 될 것이라는 비판이 있었음. 이에 대해 이니셔티브 측은 기본소득은 시혜적 사회복지가 아니라 권리이며, 기본소득 수령으로 사회 구성원은 더 도움을 주거나 받을 필요가 없이 각자 자주적이고 독립적인 삶을 살아가는 주체가 된다고 주장했음.
  - (재정적 측면) 스위스 연방정부는 기본소득 시행이 재정 부담과 관련하여 현실성이 없음을 근거로 반대하였음. 기본소득 지급에 필요한 재원을 연간 2,080억 스위스프랑에 달하는 것으로 추정하면서, 국민경제에 지나친 부담이 된다고 보았음. 이에 대해 이니셔티브 측은 청산모델을 따른다면 정부가 추가로 부담해야 하는 재정은 그리 크지 않다고 반박했음.
- 이니셔티브 측은 기본소득을 구성원이 누려야 할 기본적 권리라는 전제하에서 논의를 전개해 나갔음. 이러한 전제는 타당성의 문제라기보다는 사회적 합의와 타협의 문제임. 즉, 이니셔티브 측은 자본주의가 고착시킨 노동의 의미와 시민의 권리에 대해서 문제를 제기하고, 기존 사회보장체제의 한계를 뛰어넘는 혁신으로서 보편적 기본소득을 제시하며 스위스 사회에 이대로 괜찮은지에 대한 화두를 제시한 것이라 할 수 있음(홍남영 2017: 156).

**라. 국민투표에 관한 설문조사 결과**

- 스위스의 여론조사기관인 gfs.bern이 스위스 유권자 1,006명을 대상으로 실시한 설문조사(설문 기간: 2016년 5월 24일~2016년 6월 1일) 분석 결과에 의하면 유권자의 반대표에 영향을 끼친 요인은 근로유인 약화, 재정적 실현가능성 부족, 기존 사회복지체계 대체(축소) 반대였음. 반면 찬성 요인은 기본소득 도입이 가사 및 자원봉사에 대해 가치를 부여할 수 있다는 점이었음.

〈그림 2-1〉 찬반 투표 의도에 관한 필터 회귀 분석 결과



- 주 1) 국민투표에 참여했거나 확실히 참여할 것이라고 응답한 901명을 대상으로 하였음.
- 2) 짙은 색 박스는 국민투표안 찬성에 유의미한 영향을 미친 독립변수, 옅은 색 박스는 국민투표안 반대에 유의미한 영향을 미친 독립변수임을 의미함. 한편 R2는 0.542였음.
- 3) 가운데 검은색 선은 중위값(median)을 나타내는 기준임. 즉, 각 요인(element) 박스 정중앙을 의미하는 상단부 점이 검은색 선상에 위치한다면 응답자의 50%가 해당 요인에 찬성(반대)하였음을 의미함.

자료: gfs.bern(2016).

- 한편 연령이 젊을수록 보편적 기본소득에 대한 찬성비율이 높아지는 추세가 나타나고, 설문대상 전체의 69%가 보편적 기본소득에 대한 국민투표가 미래에 다시 시행될 것을 예상한다고 응답하여 스위스 내에서 기본소득에 관한 논의를 지속할 것임을 암시하였음.
  - \* 연령대별 찬성투표율: 18~29세(35%), 30~44세(24%), 45~59세(26%), 60~75세(18%), 76세 이상(14%)

### 2.2.3. 국내 사례

- 한국 역시 지방자치단체 및 시민사회를 중심으로 기본소득의 성격을 띠고 있는 실험들이 제안·실현되고 있음.
  - 지자체 사업 중에서는 서울시 청년수당, 성남시 청년배당이 가장 대표적임.
  - 시민사회에서도 기본소득대전네트워크 ‘띄어쓰기 프로젝트’, 『한겨레 21』의 ‘기본소득 월 135만 원 받으실래요?’ 펀딩 프로젝트, 기본소득전북네트워크의 ‘쉽포 프로젝트’, 춘천기본소득실험기획단의 ‘2017 춘천 기본소득실험프로젝트’ 등 다양한 방식의 기본소득 실험이 전개되고 있음(서정희 2017).

#### 가. 서울시 청년수당<sup>19</sup>

- 2016년부터 서울시는 시에 거주하고 있는 만 19세~29세 미취업 청년들의 구직활동을 촉진하는 ‘서울시 청년수당’을 지급하고 있음.<sup>20</sup> 수당은 매월 50만 원씩 최소 2개월에서 최대 6개월간 우리은행 카드로 지급함.
- 서울시 청년수당의 신청 대상은 만 19세~29세 구직활동 및 사회참여 의지가

<sup>19</sup> 청년수당온라인플랫폼(<http://youthhope.seoul.go.kr/>; 2018. 7. 19).

<sup>20</sup> 서울시 청년수당은 기본소득이라기보다 구직 촉진수당 또는 청년활동지원 정책이 강하다고 보는 의견이 있음(김남희 2017. 3).

있는 청년으로 공고일 이전 주민등록상 주소지가 서울시인 미취업 청년임. 다만 이전에 일정 기간 청년수당에 참여했었거나 재학생인 경우, 주 30시간 이상 정기소득이 있는 경우, 기준중위소득 150% 이상 가구의 청년인 경우에는 신청에서 제외됨.

- 신청 이후에는 청년수당 심사를 거쳐 청년수당 대상자를 선정 후 온라인으로 발표함. 선정 이후에도 지급 3개월 차부터는 활동계획서상의 활동 목표 이행 상황 등을 적은 ‘자기활동기록서’를 작성하여야 하며 미제출 시에는 청년수당 지급을 중지함.
  - 청년수당에 참여 중일지라도 ① 거주지를 서울 이외 지역으로 이전하거나, ② 취업하거나, ③ 창업·진학·자진 포기 등의 경우에는 자격을 상실하게 됨.
- 청년수당은 직접비(구직활동비, 학원 수강료, 시험 응시료 등)와 간접비(식비, 교통비, 통신비 등)로 구별되며 직접적 구직활동을 위해 불가피하게 소요되는 비용을 광범위하게 인정하고 있음.
  - 청년수당 사업은 서울시의 일반회계 사업으로, 특정 세원을 가지고 예산 편성을 하는 것은 아니며 시 자체 예산(지방세, 세외수입 등)으로 재원을 조달하고 있음.

#### 나. 성남시 청년배당<sup>21</sup>

- 성남시는 2015년 11월 25일 ‘성남시 청년배당 지급조례안’을 통과시켰음. 성남시의 청년배당은 자산의 많고 적음 등과 무관하게 조건 없이 지급하는 청년복지정책이라는 점에서 서울시 청년수당보다 기본소득의 개념에 더 가까움. 분기별로 25만 원씩 연 100만 원을 성남사랑상품권(지역화폐)으로 지급하고 있음.

---

21 성남시 보도자료(2018. 4. 19.)

- 청년배당 지급 대상은 신청일 현재 성남시에 3년 이상 주민등록을 두고 계속하여 거주하고 있는 만 19세부터 24세까지의 청년을 대상으로 함. 다만 재정여건을 고려해 연도별로 지급 대상자를 정할 수 있도록 하였고 현재는 24세에 한정하여 실시하고 있음.
- 성남시의 청년배당사업 역시 일반회계사업으로 지방세와 세외수입과 같은 성남시 자체 예산을 통해 재원을 조달하고 있음.
- 서울시와 성남시 외에도 경기도(청년 카드), 인천(청년사회진출), 강원도(청년수당), 대전(청년취업희망카드), 경상북도(청년복지카드), 부산(청년 디딤돌 카드), 광주{청년 드림(Dream)}와 같은 각종 지자체에서 청년에게 기본소득 개념의 수당을 지급하고 있음.

#### 다. 시민사회에서 나타난 기본소득

- 기본소득은 지자체 외에 시민사회에서도 실험 형태로 많이 추진되었음.<sup>22</sup> 『한겨레21』의 ‘기본소득 월 135만 원 받으실래요?’ 펀딩 프로젝트(2016. 12 ~ 2017. 5)를 시작으로 기본소득대전네트워크의 ‘띄어쓰기 프로젝트(2017. 3 ~ 8)’, ‘2017 춘천 기본소득실험프로젝트(2017. 8 ~ 2018. 3)’ 등 다양한 방식의 기본소득 실험이 전개되었음.
  - 그러나 재원의 부족으로 짧은 기간(6개월) 동안 적은 인원(1~4명)을 대상으로 충분하지 못한 금액을 지급했다는 점에서 한계가 있었음.

<sup>22</sup> 서정희(2017: 9-10); “퍼져라 ‘마음의 여유’.” 2018. 5. 14.



〈표 2-4〉 국내 기본소득형 정책 실험 사례(지방자치단체 및 시민사회)

제목	시기	주최	내용
서울시 청년수당	2016년 ~ 현재	서울시	- 서울시에 거주하고 있고 구직활동 및 사회참여 의지가 있는 만 19세~29세 미취업 청년 대상 - 매월 50만 원씩 최소 2개월에서 최대 6개월 동안 지급
성남시 청년배당	2016년 ~ 현재	성남시	- 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년 대상 - 매 분기 25만 원씩 지역 화폐로 지급
기본소득 월 135만 원 받으실래요?	2016. 12. ~ 2017. 5.	한겨레21	- 1명을 뽑아 월 135만 원씩 6개월간 지급
띄어쓰기 프로젝트	2017. 3. ~ 2017. 8.	기본소득대전네트워크	- 3명을 뽑아 월 50만 원씩 6개월간 지급
2017 춘천기본소득실험프로젝트	2017. 7. ~ 2017.12.	춘천기본소득실험기획단	- 2명을 뽑아 월 30만 원씩 6개월간 지급 - 현금 대신 강원상품권(지역 화폐)로 지급
쉽표프로젝트	2017. 8. ~ 2018. 3. (순차 지급)	기본소득전북네트워크	- 4명을 뽑아 월 50만 원씩 6개월간 지급

자료: 한겨레 21(2018. 5. 14.) 기사의 표를 바탕으로 저자가 수정·보완하였음.

### 3. 시사점

- 기본소득제의 도입을 주장하는 학자들의 논거에는 ‘모든 사람에 대한 자유와 기본권 보장’이라는 삶에 대한 보상이 기저에 깔려 있음.
  - 판 파레이스가 주장한 ‘실질적 자유’, ‘만인의 자유’, 권정임의 ‘정의의 원칙’, 강남훈의 ‘새플리 가치’, 금민의 ‘공유부’, 광노완의 ‘분배 정의’ 등이 모두 사람의 기본권과 자유를 보장하기 위한 수단으로 기본소득제를 논하고 있음.
- 연구자나 각국에 있는 기본소득네트워크에서는 기본소득제가 기본으로 지켜야 할 원칙으로 보편성(모든 개인), 무조건성, 주기성, 현금성을 강조하고 있음.
  - 나라별로 기본소득제 도입 실험에서 약간의 차이는 있지만, 기본원칙들을 가능하면 지키려는 노력을 하고 있음.

- 기본소득제를 도입해야 한다고 주장하는 사람들이 거론하고 있는 시대적 배경은 4차 산업혁명 기술 혁신에 따른 일자리 감소, 소득 양극화, 소득 창출 능력의 양극화, 기존 복지제도들이 갖는 한계 등을 주로 거론함. 특히 이들 요인의 기저에는 판 파레이스의 주장처럼 경제성장으로 인한 혜택이 모든 사람들에게 고르게 전달될 것이라는 믿음의 붕괴라는 큰 요인이 있음. 이로 인한 소득 양극화가 지속됨으로써 사회 시스템 붕괴를 크게 우려함.
- 기본소득제 실험을 하는 각국의 사례에서 가장 특징적인 것은 각 나라마다 처해 있는 상황, 즉 소득수준이나 복지 수준에 따라 제도 도입의 목적이 조금씩 다르다는 점임.
  - 아프리카나 인도와 같은 저소득 국가는 빈곤 탈출을 위한 소득 증대를 큰 목적으로 두고 있음.
  - 소득이 높은 국가들은 현 복지제도의 변화와 노동환경의 변화에 주로 초점을 맞추고 있음. 특히 핀란드는 기존의 사회복지제도 변화와 노동환경에 맞도록 재편에 초점을 맞추고 있음. 캐나다의 경우는 저소득층을 대상으로 하면서 낙인효과가 없으면서도 노동 유인 효과를 발휘할 수 있는지를 실험하고 있음(강남훈 2018).
- 기본소득제에 대한 필요성도 많이 제기되고 있지만, 여전히 우려의 목소리도 높음.
  - 스위스 사례에서 보는 것처럼 기본소득제를 도입하면 일하지 않는 사람들의 증가, 세금 폭탄, 기존 복지제도의 축소, 무임승차자 양산 등의 문제가 발생할 것이라고 주장함.
- 스위스의 기본소득 도입에 대한 국민투표는 시사하는 바가 큼. 우선 국민투표 결과 기본소득 도입은 부결됨. 이는 기본소득제 도입이 쉽지 않음을 시사함. 그러나 스위스와 같이 소득이 매우 높고, 사회보장제도가 잘 되어 있는 나라에서 기본소득제를 도입하려 했고, 찬성표도 의외로 많았다는 점에

주목해야 함. 또한 향후 기본소득제 도입에 대한 국민투표가 다시 시행될 것이라는 의견도 있다는 측면에서 많은 논의와 공감의 시간이 필요해 보임. 결국, 국민 정서, 세금 부담, 자원 확보 등에 대한 공감대 형성을 우선시해야 함을 시사함.

## 제 3 장

---

### 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향

#### 1. 기본소득에 관한 농업 부문 논의 동향

##### 1.1. 선행연구에서 나타난 농업인 기본소득제

- 박경철·강마야(2015)는 시장개방 이후 농가소득 및 농가인구가 감소하여 도농 간 소득 격차 확대와 농촌의 빈곤화로 이어지고 있으나 직불제 등 기존의 소득보전제도가 선진국보다 규모가 작고 대농에 유리한 구조로 설계되어 있어 적절한 대안이 되지 못함을 지적하였음. 따라서 기본소득제의 도입을 적극적으로 검토해야 하며, 우선 “충남형 농민기본소득제 시범사업”을 실시하고 결과분석을 통해 정책효과가 분명할 경우 대외적으로 점점 확대해 시행할 것을 제안하였음. 그러나 하나의 마을만을 대상으로 시나리오별 기본소득 실행모델을 점검하는 등 검토 대상의 공간적 범위가 협소했다는 한계가 있음.
- Elena Ambühl et al.(2017)은 보편적 기본소득제(universal basic income)는 기술발전으로 인한 노동시장의 급격한 변화를 완화시키는 수단인 반면, 농민 기본소득제(agrarian basic income)는 농업의 매력을 높이고 농촌의 경제적 활성화를 도모하는 수단이라고 주장함.

- 구체적으로 농민 기본소득제는 ① 농업인들에게 소득 안전망을 제공하고, ② 협상력을 강화시켜 노동환경을 개선할 가능성을 높여주고, ③ 비시장 서비스 생산에 대한 대가를 지불하며, ④ 사회적 연대감 형성에 기여함으로써 농업·농촌의 지속성을 높인다고 주장함.
  - 다만 현재 2020년 이후를 위한 공동농업정책이 논의 중이므로 농업인 기본소득을 도입할 수 있는 적기라고 주장하면서도, 지급 대상이나 지급 방식 등 구체적인 시행 방안에 대해 제시하지 않았다는 한계가 있음.
- 정기석(2017)은 식량주권의 위기와 농민의 생존권 위협 등을 해결하기 위해서는 ‘공익농민 기본소득’을 시행해야 한다고 주장했음. 다만 기본소득의 전면적·일시적 도입은 어려울 것이므로 기본소득제 대상을 ① 청장년(혹은 특정 지역주민), ② 소득인정액 하위 30% 농민(혹은 65세 이상의 고령농), ③ 전체 농민으로 확대해 나가는 단계적 도입이 필요하다고 보았음.
- 단계별 도입방안을 제시하면서 2013년 말 기준 농업인 수가 3백만 명이 라고 했을 때 50만 원씩 지급할 경우 소요되는 예산을 대략 계산함.
- 금민(2017b)은 ‘농업참여소득’이 직업으로서의 농사의 전반적인 저소득화, 농업의 공익적 성격, 자유무역협정으로 인한 농민 이익의 침해 등의 사회적 배경과 함께 도입 필요성이 충분하며, 농업의 공익적 성격과 생태적 관점에서 정당성이 충분하다고 주장
- 지급액수로 ‘농업참여소득’을 1인당 월 50만 원, 연 600만 원으로 제시하였고, 기본소득이 도입되고 농업참여소득이 병존한다면 월 20~30만 원 수준이 적절할 것이라고 제시함.
  - 지급 대상은 최소경지면적 단위를 기준으로 하는 현행 농민 규정이 아니라 실제 농업종사자에 대해 지급한다는 원칙에 따라 농민뿐만 아니라 연 중 6개월 이상 농촌에 거주하는 농업노동자 중 만 19세 이상 인구에 대해 지급함. 농업노동자를 포함하는 지급방식은 참여소득의 취지에 맞으며, 귀농·귀촌에도 긍정적인 효과를 줄 것으로 예상함.

- 재정 조달 방안으로 정기석(2015)이 제안한 ‘농민사회복지세’와 유사한 특별세 도입을 주장함.
    - \* 총 14.4조 원 필요: 농업종사자 중 만 19세 이상 인구 약 240만 명 × 50만 원 × 12개월
  - 직불금 예산과 농업 참여소득 예산의 통합 문제는 별도의 논의가 필요하다고 주장함. 직불금은 대농에 직불금의 수혜가 집중되고, 영세농에게 소득보전효과 크지 않음. 그러나 직불금을 경지면적이 아닌  $1/n$ 로 나눠주는 방식으로의 개혁은 소득 보전 효과가 없으며, 별도의 농업 참여소득 도입이 필요하다고 주장함.
  - 직불금 예산 전체를 재편성해서 친환경 생태전환의 관점과 귀농·귀촌 장려의 관점에서 새로 설계할 필요성 제시
  - 그러나 정기석(2017)과 금민(2017b)의 연구는 도입 방안의 경제적 효과나 재원 조달 가능성에 대해 구체적으로 검토하지 못했다는 한계가 있음.
- 박경철(2018)은 개별 농민에게 월 20만 원씩 지급하는 ‘개별 농민 단위 기본소득제’와 농촌에 거주하는 주민이라면 농사를 짓든 그렇지 않든 간에 모두 일정액을 제공하는 ‘농촌주민 기본소득제’를 제안함.
- 다만 농민 기본소득의 효과와 재원 소요액에 대해서는 제시하였으나 재원 조달 방안에 대해서는 제시하지 않았다는 한계가 있음.
- John McCone(2018)은 도시로 출퇴근하지 않는 농촌주민에 한정해 지급하는 ‘농촌 기본소득(rural basic income)’을 주장함. 또한 농촌 기본소득은 보편적 기본소득보다 다음과 같은 장점이 있다고 보았음.<sup>23</sup> 그러나 제시한 효과들에 대해 엄밀한 분석이 이루어지지 않는 않았음.
- 대부분의 선진국에서 전체 인구의 70% 이상이 도시인구이므로 농촌 기본소득은 보편적 기본소득보다 재원을 3~5배까지 절약할 수 있음.

---

23 “Rural basic income ‘maximizes impact’ for society.” 2018. 3. 1.

- 농촌은 토지 임대료가 가장 낮은 지역이라는 점에서 기본소득을 농촌지역에 한정해 지급하는 것은 기본적 의식주 보장 측면에서 사회적 효과를 극대화할 수 있음.
- 노동이 농촌으로 유입되면 도시 노동인구의 임금이 상승하고 교섭력이 강화될 뿐 아니라 도시의 관리자들이 노동인구를 붙잡아두기 위해 노력하는 과정에서 개선된 노동 환경이 만들어질 수 있음.
- 마지막으로 도시의 임대료가 낮아질 수 있다는 점을 들었음.

〈표 3-1〉 선행연구에서 나타난 농업 관련 기본소득제 도입의 필요성

선행연구	도입 필요성	용어	한계
박경철·강마아(2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가인구 감소</li> <li>○ 소득 양극화</li> <li>○ 직접지불제의 불평등성</li> </ul>	농민 기본소득제	검토 대상의 공간적 범위 협소
정기석(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 식량주권 위기 탈출</li> <li>○ 농민의 생존권 보장</li> </ul>	공익농민 기본소득	도입방안의 경제적 효과와 재원 조달 가능성에 대한 구체적 검토 미비
금민(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가 저소득화 극복</li> <li>○ 농업의 공익적 가치 지拂</li> <li>○ 자유무역협정 체결에 따른 피해 보상</li> </ul>	농업참여소득	
박경철(2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가인구 감소</li> <li>○ 소득 양극화</li> <li>○ 직접지불제의 불평등성</li> </ul>	농민 단위 기본소득 농촌주민 기본소득	재원 조달 방안에 대해 제시하지 않았음.
Elena Ambühl et al(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득안전망 제공</li> <li>○ 노동환경 개선</li> <li>○ 비시장 서비스 생산에 대한 대가</li> <li>○ 농업농촌의 지속성 제고</li> </ul>	농민 기본소득제 (agrarian basic income)	지급 대상이나 지급 방식 등 구체적인 시행 방안에 대해 제시하지 않았음.
John McCone(2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본적 의식주 보장</li> <li>○ 노동유입 효과</li> </ul>	농촌 기본소득 (rural basic income)	의식주 보장이나 노동 유입 효과 등에 대해 엄밀한 분석이 이루어지지 않았음.

자료: 선행연구들을 참고하여 저자 작성.

## 1.2. 농업인 기본소득 관련 언론 동향

### 1.2.1. 사설 및 칼럼

- 남기업(2015)은 ① 생태환경 소농의 본래 특성인 투입 노동 대비 낮은 소득 비중, ② 시장에서 거래되지 않는 농업의 다원적·공익적 가치, ③ 도시와 농촌 간의 격차를 해소하고 지역 균형 발전 도모를 위해 ‘농민 기본소득’이 필요하다고 역설하였음.<sup>24</sup>
- 김성훈(2018)은 농업의 공익적 가치를 고려해 먼저 농업생산력 주체인 농업인들의 기본소득과 농민의 권익보장에 정부가 앞장서야 하며, 전국의 모든 농가에 호당 월 50만 원씩을 지급하여야 한다고 주장함.<sup>25</sup>
  - 근거: 법정 최저임금소득의 50%를 농가에 보충 지원한다고 가정
  - 재원: 1) 기존의 각종 직불금 예산액(단, 친환경 직불금은 제외) 합계, 2) 농가 110만 호 대비 근 10%에 달하는 중앙정부, 지방정부 및 농진청 등 농업 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합 등의 중앙 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감한 비용, 3) 현 농림수산 예산액 중 비농어민 조직과 기업에 지원되는 각종 비농업적 지원비 삭감, 4) 기존의 농림축수산식품 예산과 기금 및 농특세(UR 사후 대책) 예산액 중 일부 불요불급한 항목의 예산삭감 그리고 5) 신규 FTA 이익공유제(신설)의 수익금

### 1.2.2. 일반기사

- 농민수당은 2016년부터 본격적으로 언론 기사에 등장하기 시작했음.
  - 제20대 총선을 앞두고 전국농민회총연맹·가톨릭농민회를 비롯한 4개 농민단체가 각 정당에 공약으로 가구당 20만 원의 농민수당 신설을 요구한 사실을 보도하였음.

24 “농업·농촌·농민에게 선포하는 희년, ‘농민 기본소득.’” 2015. 1. 16.

25 “다시 농가 기본소득제를 말한다.” 2018. 4. 1.



- 민중연합당 후보자들을 중심으로 몇몇 후보자들이 농민단체들의 요구를 채택하여 전국 112만 농가 중 농촌지역에 거주하는 농민들에게 20만 원을 지급해 중소농을 육성하는 공약을 내걸었음.
  - 농민 수당 공약 도입에 대해 구체적 계획 없이 유권자를 현혹하는 포퓰리즘(대중영합주의)에 불과하다고 비판하는 취지의 기사도 등장함.
- 2017년에는 국회에서 윤소하 정의당 의원이 ‘농민 기본소득 보장을 위한 농민수당 도입 토론회’를 개최하면서 농민수당(혹은 농민 기본소득)이 언론에 빈번하게 등장하기 시작하였음.
- 이후에는 심상정 정의당 대선 후보와 이재명 더불어민주당 예비 대선 후보가 농민 기본소득을 공약으로 내걸면서 농민 기본소득에 관한 언론 기사가 급격히 늘어났음.<sup>26</sup>
  - 또한 진보성향 농민단체로 구성된 ‘농민의 길’은 대선 후보들에게 ‘10대 농업혁명과제’ 중 하나로 ‘농민수당 도입으로 농업·농촌 유지’를 이행해 달라고 요청했음. 대선 이후에도 경기도농민단체협의회와 같은 농민단체는 기자회견을 열어 대통령의 농민수당 도입을 촉구했음.
  - 한편 김동연 부총리 겸 기획재정부 장관이 국회에서 열린 예산결산특별위원회 경제부처 부별 심사에서 농업 보조금 정책 혁신으로 기본소득 개념의 농민수당 신설을 검토할 의향이 있음을 내비친 사실이 보도되기도 함.
- 2018년은 ‘6. 13. 전국동시지방선거’를 목전에 두고 정당들과 후보자들이 앞 다투어 농민 기본소득 관련 공약을 발표하면서 언론의 관심을 어느 때보다 많이 받았음. 또한 설훈·위성곤·황주홍·정인화 국회의원이 2018년 5월 ‘농민수당(농가기본소득) 도입 필요성과 실행 방안’을 주제로 토론회를 개최하는 등 논의가 더욱 확산됨.

---

26 당시 심 후보는 농가소득 양극화 해소를 위해 65세 이하 남녀 모든 농민에게 농민수당을 20만 원씩 지급해서 지속가능한 농업기반을 마련하겠다고 약속했음.

- 지방선거 이후에는 전남 해남군과 화순군에서 군수를 중심으로 농민수당 지급이 계획적으로 추진되고 있음을 알리는 기사를 보도하였음.
- 2018년은 ‘6. 13. 전국동시지방선거’ 이후에는 해남군, 화순군, 무안군, 장흥군(이상 전남), 고창군, 정읍시(이상 전북), 봉화군(경북), 부여군(충남) 등에서 농민수당 지급 시행을 예고하는 기사를 보도함.
  - 전남 해남군의 경우 2019년 시행을 목표로 농가기본소득 지원에 대한 용어 정의, 법적 근거 유무, 농식품부 및 전남도 추진 방향, 국내외 유사 사례 및 동향 등을 파악하고, 해남군 농업경영체 등록 현황, 쌀·밭직불제 등록 현황 등 기초자료 분석 및 농업인 의견수렴 등을 통해 도입계획을 수립하는 등 구체적인 지원계획을 마련해 나가고 있음.<sup>27</sup>
  - 전남 화순군 군수 당선자의 공약 사항에는 마을공동체 활성화 및 농업의 공익적 기능 제고 활동(예: 마을 단위 공익활동, 친환경 영농실천, 마을 전통문화 계승 등)에 대한 사회적 보상으로 화순군 내 6,068농가(통계청 자료 기준)를 대상으로 월 10만 원 정액을 지급하되 50%는 현금으로 50%는 지역사랑상품권으로 지급하는 내용이 포함돼 있음.<sup>28</sup>
  - 나머지 시군에서도 지자체장의 선거 공약 사항에서 농민수당 시행에 관한 내용이 나타나 있음. 다만 아직 구체적인 실천 계획에 대해서는 발표하지 않았음.

27 해남군 보도자료(2018. 8. 2.).

28 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://policy.nec.go.kr/>; 2018. 8. 8.).

## 2. 농업 부문 기본소득 관련 사례

### 2.1. 충청남도의 농업생태환경 프로그램<sup>29</sup>

#### 2.1.1. 배경

- 기존의 농업직불금이 농지 규모에 따라 지급됨으로써 정책적, 사회적 불평 등의 문제가 야기됨. 이에 따라 기본소득 제도에 대한 연구가 진행되었고 그 결과, “농업직불금 제도개선을 위한 효과적 재원확보 방안(2014)”을 마련하여 중앙정부에 제안하였음.
  - 당시 제안된 농업직불금 제도개선은 제1축 희망농업직불(식량자급 프로그램과 젊은농부 프로그램), 제2축 생태경관직불(농업생태 프로그램, 농촌경관 프로그램), 제3축 행복농촌직불(농촌공동체 프로그램, 농촌안전망 프로그램)로 구성
  - 기본적 인식에 대해서는 공감을 얻었지만, 실제 실현가능성에 대해서는 회의적이었음.
- 이에 충청남도는 자체적으로 2016년 5월~2018년 2월까지 사업 시행 가능성 검증을 위한 농업생태환경 프로그램을 시범 추진하였음.

#### 2.1.2. 주요 내용

- 충청남도는 보령 장현마을, 청양 화암마을(2개 마을) 중 협약 농가를 대상으로 농업생태환경 프로그램(식량자급, 농업생태, 농촌경관)을 시행하였음.

---

<sup>29</sup> 이 프로그램은 환경에 대한 직접지불제이지만, 도 단위 지방자치단체에서 독자적인 직접지불사업을 도입했다는 측면에서 의미가 있다고 판단됨.

- 보령 장현마을은 은행마을로 유명한 농촌 마을(일부 친환경농업 시행)
  - 청양 화암마을은 1980년대부터 친환경 쌀을 재배해온 농촌 마을
- 1개 마을에 연간 3억 원(도비 50%, 시·군비 50%)의 예산으로 협약 내용을 이행한 농가에 현금을 지급하는 방식으로 진행되었음.
- 농가별 및 마을별로 개별 협약을 체결하고, 마을 단위에서는 포괄적인 실천 협약서 체결한 후 협약된 사업을 실천한 농가에 개별 입금하는 방법으로 농업생태환경 프로그램이 추진되었음.
- 농업생태환경 프로그램은 연간 1개 농가당 300만 원 한도 내에서 식량자급(150만 원 한도), 농업생태(200만 원 한도), 농촌경관(100만 원 한도) 등 협약한 사업을 실천한 이후에 지급함.
- 충청남도의 농업생태환경 프로그램은 면적과 비례하지 않고, 일정한 협약 내용을 이행하면 협약된 금액을 지급한다는 방식에서 기본소득의 성격을 포함하고 있음.

### 2.13. 결과

- 충청남도가 농민들과 협약한 금액은 총 2억 3,248만 원(조정액 기준)이고, 1인당 평균 211만 원이었음.
- 세부적으로 보면 식량자급 프로그램에서 1억 2,008만 원(1인당 평균 105만 원), 농업생태 프로그램에서 1억 3,174만 원(1인당 평균 116만 원)을 협약하였음.
- \* 조정액은 교육 횟수에 따른 지급률을 적용한 것임. 총 7회 교육 중에서 4회 이상 참여자는 100%, 1~3회 참여자는 90%, 미참여자는 80%를 지급하기로 하였음.

- 농촌경관 프로그램은 마을과 협약이 이루어져 추진되기 때문에 농가의 협약금액에서 제외되었음.

〈표 3-2〉 충청남도 농업생태환경 프로그램 사업 내역 및 기준단가

부문	세부 프로그램	기준단가
식량 자금	토종 씨앗 재배 및 채종 (채종된 씨앗 공유 의무)	곡물류: 168만 원(140만 원/10a×120%) 채소류: 252만 원(140만 원/10a×180%)
	환경친화적 농업실천	18만원(60만원/10a×30%)
	작물 다양화 (1개 작물 1.67a 이상)	2개 작물: 140만 원 (140만 원/10a×100%) 3~4개 작물: 168만 원(140만 원/10a×120%) 5~6개 작물: 196만 원(140만 원/10a×140%) 7개 이상 작물: 224만 원(140만 원/10a×160%)
	이모작	35만 원/10a
농업 생태	벗짚 환원	6만 원/10a
	농지 내 수목 유지 및 식재	기존: 유지비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실보상 3만 원/주(60만 원×5%) 신규: 조성비 2만 원/주 유지비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실보상 3만 원/주(60만 원×5%) ※ 휴경 보상 별도
	논 휴경(밭 제외)	70만 원/10a(손실보상 60만 원 + 변동직불보상 10만 원)
	겨울철 논 습지 유지 (10월~익년 3월까지)	51.2만 원(조성비용 20만 원 + 유지비용 31.2만 원(5.2만 원×6개월))
	뚱벌레 조성 및 관리 (농경지 10% 혹은 1a 이상)	기존: 31.2만 원(유지비용 31.2만 원(2.6만 원×12개월)) 신규: 51.2만 원(조성비20만 원+유지비용31.2만 원(2.6만 원×12개월)) ※ 휴경 논습지는 뚱벌레 조성 단가 적용
	논두렁 풀 안 베기	풀 안 베기: 31.2만원/다량(유지비용31.2만원(2.6만원×12개월)) 20cm 남기고 제초: 15.6만원/다량(유지비용 31.2만원×50%)
	논두렁 식재(초목, 야생화)	기존: 유지비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실보상 1.8만 원/주(60만 원×3%) 신규: 조성비 1만 원/주 유지비용 15.6만 원(1.3만 원/월×12개월) 손실보상 1.8만 원/주(60만 원×3%) ※ 초목인 아닌 경우 손실보상 50% 삭감
	화분매개 곤충작물 재배	논: 35만 원/10a(140만 원/10a×25%) - 휴경 보상 별도 밭: 140만 원(140만 원/10a×100%) 임야: 35만 원/10a(140만 원/10a×25%)

자료: 이관률(2017: 112-113).

- 2016년 농업생태환경 프로그램의 지급액 규모별 분포는 100만 원 이하가 28.6%로 가장 많았으며, 300만 원 23.0%, 200~240만 원이 17.5%의 순으로 나타남.

〈표 3-3〉 충청남도 농업생태환경 프로그램 이행률 및 지급금액 분포(2016)

단위: 명, %

구분	전체	장현마을	화암마을
전체	126 (100.0)	68 (100.0)	58 (100.0)
100만 원 이하	36 (28.6)	19 (27.9)	17 (29.3)
100~149만 원	8 (6.4)	5 (7.4)	3 (5.2)
150~199만 원	15 (11.9)	7 (10.3)	8 (13.8)
200~249만 원	22 (17.5)	14 (20.6)	8 (13.8)
250~299만 원	16 (12.7)	9 (13.2)	7 (12.1)
300만 원	29 (23.0)	14 (20.6)	15 (25.9)

주:  $\chi^2=1.8164$ ,  $df=5$ ,  $prob=0.8739$

자료: 이관률(2017: 118). "농업생태환경 프로그램의 내용과 과제." 『충남연구원 세미나 2017-077』.

## 2.2. 강진군의 농업인 경영안정자금 지원 정책

### 2.2.1. 배경

- 강진군은 2012년 10월 벼 경영안정자금 지원 조례를 제정하여 군내 거주하며, 벼를 재배하는 농업인에 쌀 직불금과 별도로 경영안정자금을 지원해오고 있었음.
- 기준면적: 1000m<sup>2</sup> 이상 최대 3ha
  - 예산 규모: 38억 원(쌀 직불금 별도)
  - 지급금액: 53.2원/m<sup>2</sup>(532천 원/ha) 최대 1,596천 원/3ha

- 그러나 직접지불제의 한계점과 마찬가지로 재배면적을 기준으로 경영안정자금이 지원됨에 따라 상대적으로 대농가가 더 수혜를 받게 됨. 이에 2017년 12월 벼 경영안정자금 지원 조례를 농업인 경영안정자금 지원 조례로 전면 개정하였음.

## 2.2.2. 주요 내용

- 강진군 농업인 경영안정자금 지원 조례에 나타난 지원 목적은 “농산물 시장의 개방화에 따른 소득 감소와 농자재의 인상으로 어려움을 겪고 있는 농업인의 현실을 고려하여 강진군민의 경제·사회·문화발전의 기반인 농업을 지속 유지하고, 논 농업과 밭 농업에 종사하는 농업인의 소득안정을 위해 정부가 지원하는 사업에 강진군이 추가 지원”하는 것으로 되어 있음.
- 강진군의 농업인 경영안정자금 지원 조례는 2018~2022년까지 시행되는 한시적 제도로 강진군 내에 주소지를 두고 실제 거주하며, 강진군 내에 소재하는 농지에서 직접 벼를 재배하여 쌀을 생산하거나, 논·밭에 농작물을 재배하는 농업인에게 경영안정자금을 지원하는 제도임.
- 강진군은 조례 개정을 통해 기존 벼 재배농가만 지급하였던 경영안정자금을 밭작물을 재배하는 농가까지 지급할 수 있는 법적 토대를 마련하였으며, 재배면적과 관계없이 농업인에게 연간 70만 원의 경영안정자금을 지원할 수 있도록 하였음.
  - 지원대상
    - 농업인 경영안정: 군내에 거주하며 논+밭 1,000m<sup>2</sup> 이상을 경작하는 농업인
  - 예산규모: 50억 원
  - 지급금액: 면적과 상관없이 70만 원/농가
  - 지급방식: 35만 원 현금 지급(계좌이체), 35만 원 강진사랑상품권
    - \* 벼 재배 경영안정지원금은 기존과 같은 방식으로 같은 금액(53.2원/m<sup>2</sup>)을 현금 지급(계좌이체)함.

- 강진군의 농업인 경영안정자금 지원 정책도 면적에 비례하지 않고, 관내 거주하는 농업인에게 일정한 금액을 똑같이 지급한다는 점에서 기본소득의 성격을 포함하고 있음.
  - 경영안정자금은 받는 농업인들이 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하기 위해 해야 할 사항들이 규정되어 있지 않은 한계가 있음.

### 2.3. 해남군의 농민수당 지원 정책

- 해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례(2018. 12. 28 시행 예정)에 나타난 지원목적은 “농업인의 소득안정을 도모함으로써 농업인 삶의 질을 향상하고 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능 증진을 위해”라고 규정하고 있음.
- 이 조례에서 “농민수당이란 농산물 시장 개방화에 대비하여 농업인의 소득 안정 및 농업·농촌 공익적 기능 유지·증진을 위해 지급되는 지원금”이라고 규정하고 있음.
- 농민수당 지급 대상은 “신청 연도 직전 1년 이상 해남군 내 주소를 두고 계속하여 거주하는 농업경영체와 농업인으로 하되, 실제 거주하는 한 세대이면서 세대를 분리하여 대상자가 여러 명인 경우에는 그중 한 명”임.
- 농민수당은 지급 대상에게 반기별로 30만 원(연 60만 원) 상당의 금액을 지역상품권인 ‘해남사랑상품권’으로 균등하게 지급하는 것으로 하고 있음.



- 농민수당을 지급받는 농업인은 다음과 같은 기본의무를 준수하여야 함.
  - 1. 직불금 등 각종 보조금 부정수급 금지
  - 2. 「가축전염병 예방법」 준수
  - 3. 농지·산지 훼손 금지
  - 4. 국민의 안전한 먹거리 제공을 위한 친환경농업 적극 실천
  - 5. 농산물 수급안정사업 적극 참여
  - 6. 토양유실 및 홍수 방지를 위한 논·밭 독 등 농지 형상 유지
  - 7. 영농폐기물 스스로 처리
  - 8. 철저한 가축 방역과 적정 사육밀도 준수
  - 9. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항
  
- 해남군의 농민수당은 강진군의 경영안정자금 지원보다 한 단계 발전된 것으로 볼 수 있음. 농민수당을 지급받는 농업인에게 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하기 위해 노력할 수 있도록 의무사항을 제시하고 있기 때문임.

#### 2.4. 청년창업농 영농정착지원금 사업<sup>30</sup>

- 농식품부의 ‘청년창업농 영농정착지원금사업’은 영농의지와 발전 가능성이 큰 청년 농업인을 선발하여 월 최대 100만 원을 최장 3년간 지원하는 것을 골자로 함.
  
- 1차 접수(2017. 12. 26. - 2018. 1. 30.) 시 1,200명 모집에 3,326명이 신청하여 1,168명을 최종 선발하였고, 2018년 4월 처음으로 독립경영 1~3년 차 666명에게 지원금을 지급하였음.

---

30 농식품부 보도자료(2018).

- 이후 청년 일자리 창출을 위한 추가경정예산이 편성되면서 2018년 6월부터 추가로 400명을 모집하였고(2018. 6. 8 ~ 7. 2) 1,838명이 신청을 하였음. 농식품부는 2018년 8월 14일 400명을 선발하고 8월 말부터 지원금을 지급할 계획임.
- 신청 인원의 구성상 주요 특징은 다음과 같음.
  - ① 영농경력별로 독립경영 예정자가 1,483명(44.6%), 독립경영 1년 차 953명(28.7), 독립경영 2년 차 541명(16.3), 독립경영 3년 차 349명(10.4) 순으로 나타났음. 독립경영 예정자와 독립경영 1년 차의 신청 인원 비율이 높은 것에서 영농 창업의 준비 단계에 있는 청년들의 신청이 두드러졌음을 알 수 있음.
  - ② 도시에서 귀농하였거나 귀농 예정인 청년이 2,376명(71.4%)으로 재촌 청년 950명(28.6)보다 2.5배 많은 것으로 나타났음.
  - ③ 비농업계 졸업생이 2,425명으로 농업계 학교 졸업생 901명보다 2.7배 많았음.

## 2.5. 일본의 차세대인재투자금(구 청년취업영농급부금)<sup>31</sup>

- 사업 취지
  - 농업 종사자의 급격한 고령화로 지속가능한 농업 실현을 위해 차세대 농업인 육성이 필요해짐에 따라 농업계 고등학교·대학교 졸업자나 농업으로 이직을 희망하는 타 산업 종사자 등을 대상으로 청년 취농을 촉진하고자 함.

31 農林水産省 (검색일: 2018. 6. 5.).

〈표 3-4〉 일본 농업 차세대인재투자금 주요 내용

	준비형	경영시작형
교부 내용	도도부현(都道府県)이 인정하는 농업 연수를 받은 취업 희망자에게 최장 2년간 연간 150만 엔 교부	신규 취업 영농 시작 후 경영이 안정될 때까지 최장 5년간 연간 최대 150만 엔 교부
교부 대상 필수 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업 예정 시점 기준 45세 미만</li> <li>• 독립·자영 취농 또는 고용 취업 영농을 목표로 할 것(부모와 함께 취농 시 연수 종료 후 5년 이내에 경영을 승계하거나 농업법인 공동 경영)</li> <li>• 도도부현 등이 인정한 연수 기관·선진농가·선진농업법인에서 1년(1,200시간) 이상 연수 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선진농가나 선진농업법인에서 연수를 받을 경우 다음의 요건을 충족할 것 <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 선진농가·선진농업법인의 기술력, 경영 능력 등이 연수 업체로서 적절</li> <li>b. 선진농가·선진농업법인 경영주가 교부 대상자의 친족(삼촌 이내)이 아님.</li> <li>c. 선진농가·선진농업법인과 과거에 고용 계약(단기 아르바이트 제외)을 맺은 바 없음.</li> </ol> </li> </ul> </li> <li>• 상근 고용 계약을 체결하지 않음.</li> <li>• 생활 보호, 구직자 지원 제도 등 생활비를 지급하는 국가의 다른 사업과 중복 수급 금지</li> <li>• '청년 신규 취농인 네트워크' 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 45세 미만의 신규 취농인</li> <li>• 독립·자영 취농인 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스스로 작성한 영농 계획에 입각하여 주체적으로 농업 경영을 하며 구체적으로는 다음의 요건을 충족할 것 <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 농지 소유권 또는 이용권을 교부 대상자가 가지고 있음.</li> <li>b. 주요 기계·시설을 교부 대상자가 소유하거나 임대하고 있음.</li> <li>c. 생산물이나 생산 자재 등을 교부 대상자 명의로 출하 거래를 하고 있음.</li> <li>d. 농산물 등의 매출과 경비 지출 등의 경영 수지를 교부 대상자 명의의 통장 및 장부로 관리</li> <li>e. 부모와 함께 농업을 시작하는 경우, 부모와 독립된 경영을 하거나 부모의 경영에 종사하고 5년 이내에 계승</li> </ol> </li> </ul> </li> <li>• 영농 계획 등이 아래의 기준에 적합할 것 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립·자영 취농 5년 후 농업(자체 생산한 농산물을 사용한 관련 사업 포함)으로 생계가 가능</li> </ul> </li> <li>• 사람·농지 플랜에 대한 자리매김 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시정촌이 작성하는 사람·농지 플랜에 있음.</li> <li>- 또는 농지 중간 관리기구로부터 농지를 임차</li> </ul> </li> <li>• 생활비를 지급하는 국가의 다른 사업과 중복 수급이 아니며, 농업 일자리 사업 지원을 받은 적이 없을 것</li> <li>• '청년 신규 취농인 네트워크' 가입</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특례 조항 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 연수 2년 이외에, 영농 비전과 관련성이 인정되는 해외 연수를 실시하는 경우 교부 기간 1년 연장</li> </ul> </li> <li>• 환수대상 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적절한 연수를 실시하지 않는 경우</li> <li>- 연수 종료 후 1년 이내에 45세 미만에서 취농하지 않는 경우</li> <li>- 교부 기간의 1.5배 이상(최소 2년) 농업에 종사하지 않는 경우</li> <li>- 부모와 함께 취농한 경우, 취농 후 5년 이내에 경영 승계 내지는 농업법인의 공동 경영자가 되지 않는 경우</li> <li>- 독립·자영 취농인의 경우, 취농 후 5년 이내에 인정 농업인 또는 인정 신규 취농인이 되지 않는 경우</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특례 조항 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부부가 함께 농업 시작 시 1.5명분 교부</li> <li>- 복수의 신규 취농인이 법인을 신설하고 공동 경영 시 신규 취농인 각각 최대 150만 엔 교부</li> <li>- 2012년 4월 이후 독립·자영 농업을 시작한 자에 대해서도 대상으로 할 수 있지만, 교부는 농업 경영 개시 후 5년째까지만 이루어짐.</li> </ul> </li> <li>• 교부 정지 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지급받은 교부금을 제외하고 전년 소득의 합계가 350만 엔 이상인 경우</li> <li>- 취업 영농 계획 등을 실행하기 위해 적절한 농업을 하고 있지 않다고 판단되는 경우</li> </ul> </li> <li>• 환수 대상 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지의 과반을 친지로부터 대차한 경우, 해당 농지를 교부 기간에 소유권을 이전하지 않은 경우</li> <li>- 교부 기간 종료 후 지급 기간과 같은 기간 이상 영농을 지속하지 않는 경우</li> </ul> </li> </ul>
교부 주체	도도부현(광역자치단체) 또는 청년농민 육성센터 등, 전국 농업위원회 네트워크 기구	시정촌(기초자치단체, 우리나라의 시읍면)
교부실적 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 2,461명(전년 대비 16명 감소)</li> <li>• 연령별: 10대 12%, 20대 41%, 30대 33%, 40대 15%</li> <li>• 성별: 남성 84%, 여성 16%</li> <li>• 출신: 농가 37%, 비농가 63%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 12,318명(전년 대비 688명 증가)</li> <li>• 연령별: 10대 0.05%, 20대 19%, 30대 49%, 40대 32%</li> <li>• 성별: 남성 83%, 여성 17%</li> <li>• 출신: 농가 49%, 비농가 51%</li> </ul>

자료: 일본 농림수산성(2017).

### ○ 주요 내용

- 청년 취농을 위한 연수 지원 또는 취농 초기 자금 지원
- 신규취농·경영승계 종합지원사업으로 시행되던 청년취업영농급부금이 ‘농업 차세대인재 투자자금’으로 사업명 변경(2017. 4)
- 준비형(취농 희망자 대상), 경영시작형(신규 취농인 대상)으로 구분
- ‘신규 취농인 교류회’운영: 지역 내 신규 취농인, 선배 농업인과의 정보 교류 및 경영에 참고할 수 있는 강연 등 실시(각 도도부현에서 개최)

## 3. 기본소득제와 농업 관련 기본소득제의 차이와 용어

### 3.1. 기본소득제와 농업 관련 기본소득제의 차이

#### ○ 기본소득제 3원칙과 농업 관련 기본소득제와의 관계

- 기본소득제가 추구하는 보편성, 무조건성, 개인 단위라는 세 가지 원칙은 농업 관련 기본소득에서는 변형된 형태로 적용될 수밖에 없음.
- 첫 번째 모든 국민을 대상으로 하는 ‘보편성’은 농업 관련 기본소득에서는 농업에 종사하는 한정된 사람인 농업인(농가)에게 보편적으로 적용하게 됨.
- 두 번째 요소인 특정한 일을 하지 않아도 되는 ‘무조건성’은 농업 관련 기본소득에서는 농업활동에 반드시 참여해야 하는 ‘조건적인(의무적인)’ 성격으로 바뀜.
- 세 번째 각각의 개인을 대상으로 하는 ‘개인 단위’는 농업 관련 기본소득에서는 예산의 제약 조건에 따라 ‘농업인’ 개인에게 지급되거나, 상황에 따라 ‘농가 단위’, ‘농촌주민’으로 적용할 수도 있음. 이에 따라 농업인, 농가, 농촌주민에 대한 정의가 재정립이 필요함.
- 따라서 기본소득의 기본원리 차원에서 보면, 농업 관련 기본소득에서는 기본소득이라는 용어를 쓰기에는 무리한 점이 있다고 할 수 있음.

- 농업 관련 기본소득은 약한 기본소득인 ‘부분적 기본소득’의 성격을 가짐.
- 기본소득에서는 ‘포용적 자격 조건’, ‘모니터링 최소화’, ‘행정비용 축소’라는 세 가지를 모두 충족할 수 있지만, 농업 관련 기본소득에서는 이 세 가지를 동시에 추구할 수 없는 ‘삼원불가능성’의 성격을 가지고 있음.
- 그러나 기본소득이 추구하고자 하는 목적인 ‘분배의 정의’, ‘일자리 창출’, ‘기본권 보장’ 등은 농업 관련 기본소득에서도 추구할 수 있음. 이외에도 농업 관련 기본소득에서는 농업활동을 통해 나타나는 공익적 활동에 대한 보상 측면이 특히 강조됨.

〈표 3-5〉 기본소득제와 농업 관련 기본소득의 차이점

구분	기본소득	농업 관련 기본소득
3원칙	보편적	선별적(농업인, 농촌주민, 농가 대상)
	무조건적	조건적(농업에 참여하거나 농촌에 거주해야만 가능)
	개인 단위	개인 단위, 가구 단위
종류	강한 기본소득	부분적 기본소득
	약한 기본소득(부분적 기본소득)	
포용적 자격 조건 모니터링 최소화 행정비용 축소	동시 추구 가능	동시 추구 불가능
목적	분배의 정의(소득 균형 등)	분배의 정의(소득 균형 등)
	창의적 일자리 창출	새로운 인력 유입 효과
	일자리 감소에 대한 보상	공익적 활동에 대한 보상
	복지 및 행정 비용 감소	행정비용 유지 혹은 증가
	재정 효율화	재정 효율화
	기본권 보장	기본권 보장

자료: 저자 작성.

### 3.2. 기초자치단체 사례의 의미

- 기본소득과 가장 밀접한 관련이 있는 사례인 기초자치단체인 강진군과 해남군의 사례에서 의미 있는 시사점을 찾을 수 있음.
- 농업인에게 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하기 위한 의무사항을 제시하기 시작했다는 점임. 특히 해남군의 조례에서 나타났듯이 농민수당을 지급받는 농업인은 조례에서 정한 의무사항을 준수하여야 한다는 점임.
- 의무사항으로 제시한 내용은 대부분 농업·농촌의 공익적 가치를 증진하기 위한 내용임.
  - 그러나 이러한 의무사항들은 어떻게 모니터링하고 활성화할 것인가는 과제로 남아 있음. 또한, 농업인들이 스스로 이러한 활동에 적극 동참하고, 실행해야 하는 과제가 남아 있음.
- 현금이 아닌 지역화폐를 지급함으로써 지역경제 활성화 수단으로도 활용하고 있음. 지역화폐는 지역 내에서만 사용할 수 있기 때문에 지역예산으로 사용된 돈이 지역 내에 순환됨으로써 지역경제 활성화에 직접 도움이 될 수 있음.
- 기초자치단체장의 정치적 결단과 지역 의회의 합의에 의해 조례가 만들어지고 정책이 시행되고 있음. 특히 재정기반이 취약한 소규모 기초자치단체에서 시작되고 있고, 논의를 진행하고 있음. 정치적 결단에 의해 시작되었으나 이를 확대하고 정착시키기 위해서는 재정적 확충이 필요함. 이를 위한 예산 뒷받침이 취약한 실정이기 때문에 국민적 공감대, 재정 당국과의 공감대 등이 필수적임. 이를 위해서는 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위한 농업인들의 자발적 활동과 결과들이 중요함.

### 3.3. 농업 관련 기본소득제의 용어

- ‘농업 관련 기본소득제’에 필요한 용어를 선택하기 위해서는 기본소득제의 성격과 농업의 관계성을 고려하여 선택해야 함. 기본소득 원리를 엄밀히 적용하면 농업·농촌 측면에서 기본소득이라는 용어를 사용하기에는 한계가 있음. 현재 현장에서 주로 사용되는 용어는 ‘농업인 기본소득’이나 ‘농민수당’이라는 용어들을 주로 사용하고 있음. 그러나 기본소득이라는 용어를 좀 더 넓은 의미로 사용하거나, 용어의 이해 용이성을 향상하기 위한 차원에서는 사용 가능할 수 있다고 판단됨.
- ‘농업 관련 기본소득제’는 ‘농업활동에 종사하는 농업인(농가)을 대상으로 농업인으로서 자유로운 삶과 안정된 삶의 질을 보장하고, 농업활동을 통해서 농업의 공익적 활동을 증진하는 것과 농촌공동체 유지에 대한 정당한 지불’이어야 함.
  - ‘농업활동에 종사’한다는 것은 ‘농업활동에 참여’한다는 차원으로 특정 활동에 참여할 때 지급하는 ‘부분적 기본소득’인 ‘참여소득’ 영역에 해당된다고 할 수 있음.
  - ‘농업인(농가)’을 대상으로 할 경우, 국민 모두인 포용적 대상을 기준으로 하는 보편적 ‘기본소득’이 아닌 ‘농업인’과 ‘농가’인 특정 대상을 선별적으로 선택하는 형태임. 선별적 선택 대상인 농업인(농가) 모두를 대상으로 한다는 차원에서 ‘선택적 보편성’을 지녔다고 할 수 있음. 따라서 ‘선택적 대상에 대한 기본소득’으로 볼 수 있음.
  - ‘농업인의 자유로운 삶과 안정된 삶의 질을’ 보장한다는 차원에서는 기본소득의 성격을 지님.
  - ‘농업의 공익적 활동 증진’은 농업활동으로 인해 발생하는 공익적 활동이라는 측면에서 부분적 기본소득인 참여소득에 해당됨. 또한, 이로 인한 공익적 활동 증진에 대한 보상 차원은 현재 시행 중인 직접지불제와 목적을 같이 한다고 할 수 있음. 그러나 선택적 대상에 대해 균등하게 지급한다는 차원에서 기본소득의 성격을 지니고 있다고 할 수 있음.

- ‘농촌공동체 유지’는 농업인이 국토 보전과 관리라는 차원에서 인프라가 부족한 농촌지역에 살며 농업활동을 한다는 것 자체가 1차적으로 이루어지고 있음. 따라서 농업활동 이외의 공익적 활동에 대한 보상으로 농촌에 거주하는 농업인에 대한 기본소득 제공의 성격이 강함. 이것은 대상을 농업인에서 농촌주민으로 확대할 경우에도 그대로 적용되는 개념임.
- 이러한 관점에서 살펴볼 때 기본소득의 기본 개념에 너무 얽매이지 않는다면 농업 관련 기본소득에 대한 용어는 ‘농민 수당’, ‘농업인 기본소득’, ‘농민 기본소득’, ‘농업 참여소득’, ‘농업 참여 기본소득’ 등으로 명명할 수 있음. 만약 제도를 도입하게 되어 적절한 용어를 선택해야 한다면 제도 도입의 목적, 이행조건, 정책 합치성 등을 고려하여야 할 것임.

〈표 3-6〉 농업 관련 기본소득 용어

활동	농업 관련 기본소득	관련 용어		농업 관련 기본소득 용어
농업활동에 종사	○	참여소득	⇒	농민 수당 농업인 기본소득 농민 기본소득 농업 참여소득 농업 참여 기본소득
농업인(농가)	○	참여소득 기본소득		
농업인 기본권	○	참여소득 기본소득		
농업의 공익적 활동 증진	○	참여소득		
농촌공동체 유지	○	기본소득		
농가소득 불평등 해소	○	기본소득		

자료: 저자 작성.





## 제 4 장

---

### 직접지불제와 농업 관련 기본소득

- 이 장에서는 직접지불제와 농업 관련 기본소득제의 관계를 살펴보고자 함. 기존에 논의되고 있는 직접지불제의 한계는 무엇이고, 농업 관련 기본소득제는 직접지불제와 어떤 관계가 있는지 살펴보고, 서로 보완할 수 있는 것은 없는가를 살펴봄.

#### 1. 직접지불제와 한계

##### 1.1. 직접지불제 규모

- 농가경영 안정을 위한 정책 중 가장 대표적인 정책은 직접지불제를 들 수 있음. 직접지불제는 농산물 시장개방의 피해, 농업의 구조조정, 농업정책 개편 등에 대한 보상과 농업의 공익적 기능 제고 목적으로 도입되었으며, 1997년 경영이양직불제를 시작으로 2012년 쌀 농업 직불제가 도입되면서 현재는 여덟개의 직불제가 운용되고 있음.

- 2018년 농림축산 분야의 예산은 2017년보다 109억 원 증가한 14조 4,996억 원이며, 이 중 직접지불제 예산은 2조 4,390억 원으로 전체 농림축산 분야 예산의 16.8%를 차지하고 있음.
  - 2018년 직접지불제 예산 중 쌀 소득 보전 변동직불제 예산은 1조 800억 원으로 직접지불제 예산의 44.3%를 차지하고 있으며, 쌀 소득 보전 고정직불제 예산이 8,090억 원으로 쌀 관련 직접지불 금액이 직불제 예산의 77.4%를 차지하고 있음.
  - 2018년 밭 농업 직불제 예산 규모는 1,937억 원으로 전체 직접지불제 예산의 7.9%를 차지하고 있으며, 폐업지원 4.2%, FTA 피해 보전직불제 4.1%, 조건불리지역직불제 2.1%의 순으로 나타남.

〈표 4-1〉 2014~2018년 농림축산 분야 및 직접지불제 예산

단위: 억 원, %

	2014	2015	2016	2017	2018	비중
농림식품 예산	136,371	140,431	143,681	144,887	144,996	
직불제 예산	12,914	15,684	21,124	28,543	24,390	16.8
○ 쌀 소득 보전 고정직불제	7,740	8,450	8,240	8,160	8,090	33.2
○ 쌀 소득 보전 변동직불제(기금)	200	1,641	7,193	14,900	10,800	44.3
○ 경영이양직불제	617	590	573	545	497	2.0
○ 친환경농업직불제	442	508	437	411	435	1.8
○ 조건불리지역직불제	395	395	395	472	506	2.1
○ 경관보전직불제	141	139	136	116	93	0.4
○ FTA 피해 보전직불제	1,005	1,005	1,005	1,005	1,005	4.1
○ 폐업지원	1,027	1,027	1,027	1,027	1,027	4.2
○ 밭 농업 직불제	1,347	1,929	2,118	1,907	1,937	7.9

자료: e-나라지표(<http://index.go.kr>: 2018. 6. 4.); 농림축산식품부(각 연도). 예산 및 기금 운용 개요.

## 1.2. 주요 직접지불제 운용 현황

- 쌀 직접지불제는 1998년부터 2000년까지 논 농업에 이용된 농지를 대상으로 고정직불금을 지급하고 있으며 논에 벼를 재배하는 경우 변동직불금 지급 대상이 됨.

- 고정직불금의 지급단가는 2017년 기준 ha당 100만 원이며(진흥지역 107만 6,415원/ha, 비진흥지역 80만 7,312원/ha), 대상면적 상한은 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 들녘경영체 운영법인 400ha로 제한됨.
- 밭 농업 직불제는 밭 고정직불과 논 이모작 직불로 나뉘며, 이 중 밭 고정직불은 지목과 상관없이 2012년부터 2014년까지 밭 농업에 이용된 농지법상 농지가 대상이며, 논 (동계)이모작 직불의 경우 쌀 고정직불금 대상 농지와 1998년 이후 조성되어 전년도 10월부터 해당연도 6월까지의 기간에 밭 농업에 이용되는 논을 대상으로 하고 있음.
  - 지급단가는 밭 고정직불 50만 원/ha(진흥지역 63만 7,844원/ha, 비진흥지역 47만 8,383원/ha), 논 이모작 50만 원/ha이며 지급상한은 밭 고정직불의 경우, 농업인 4ha, 농업법인 10ha이며, 논 이모작 직불금은 농업인 30ha, 농업법인 50ha, 들녘경영체 운영법인은 400ha임.
- 조건불리직불제는 농업생산성과 정주 여건 등이 불리한 지역과 농지에 지급하는데, 쌀 고정직불금, 쌀 변동직불금, 밭 농업직불금과 중복수혜가 불가함.지원 대상 중 육지지역은 경지율 22% 이하, 경지경사도 14% 이상의 농지면적이 50% 이상인 읍·면 지역 법정리 내의 농지와 초지이며 도서지역은 모든 법정리 내의 농지 및 초지를 대상으로 하고 있음.
  - 지급단가는 농지 60만 원/ha, 초지 35만 원/ha이며, 지급 상한은 농업의 경우 밭(과수원 포함) 4ha, 논·초지 각각 30ha이며, 농업법인은 밭(과수원 포함) 10ha, 논·초지 각각 50ha임.
- 친환경농업직불제는 친환경 농·축산물 인증을 받은 농업인 중 이행점검 결과, 적격 판정을 받은 사람에게 지급되고 있으며, 친환경농업 실천 농업인의 초기 소득 감소분 및 생산비 차액에 대해 일부를 지원하고 있음.
  - 지급단가는 논인 경우 유기 70만 원/ha, 무농약 50만 원이며, 밭의 경우, 과수는 유기 140만 원/ha, 무농약 120만 원, 채소·특작·기타 작목은 유기

130만 원/ha, 무농약 110만 원, 유기지속직불은 논 35만 원/ha, 밭 중 과수는 70만 원/ha, 채소·특작·기타 작목은 65만 원임. 지급상한은 농가(경영체)당 0.1~5ha 기준임.

- 친환경농업직불제 중 축산물의 경우, HACCP 농장인증과 친환경축산물 인증을 받아 관리기관 등의 이행점검 결과 인증 취소 등의 처분을 받지 아니하고, 친환경안전축산물소득보조금 지급 시까지 인증이 유효한 사람에게 지급하며, 농가당 연간 지급 한도는 유기 3천만 원, 무항생제 2천만 원임.
  - 한우의 지급단가는 유기 17만 원, 무항생제 6.5만 원, 이며, 육우는 한우 지급단가의 50%가 적용됨. 젖소(우유)는 유기 50원/L, 무항생제 10원/L, 돼지는 마리당 유기 16,000원, 무항생제 6,000원, 산란계(계란)는 유기 10원/개, 무항생제 1원/개, 육계는 마리당 유기 200원, 무항생제 60원(토종닭은 육계 지급단가보다 30% 증액), 오리는 마리당 유기 400원, 무항생제 120원, 오리 알은 유기 20원/개, 무항생제 2원/개, 메추리 알은 무항생제 4원/10개 혹은 4원/100g, 산양은 무항생제 4,584원/마리, 산양유의 지급단가는 무항생제 34원/리터 수준임.
- 경관보전직불제는 지역 축제·체험·관광 등 도농 교류 프로그램과 연계가 가능한 농지와 경관작물 식재면적이 마을 단위 및 필지별로 집단화된 농지를 대상으로 함. 집단화 최소면적은 경관작물 2ha 이상, 준경관작물 10ha 이상이며 대상작물은 경관을 형성·유지·개선하기 위한 작물로 시행지침에 명시하고 있음.
  - 지급단가는 농업인의 경우 경관작물 170만 원/ha, 준경관작물 100만 원/ha, 마을경관보전추진위원회의 경우 경관보전활동비 15만 원/ha를 지급하며, 지급 상한은 농업인 30만㎡, 영농조합법인 또는 농업회사법인은 50만㎡임.

〈표 4-2〉 현행 직불제 개요

종류(도입 연도)	대상 농지 및 대상자	지원 단가	
쌀 소득보전 직불제 (’05)	고정 직불	1998~2000년 사이에 논 농업에 이용된 농지의 경작자	100만 원/ha(2017년 기준)
	변동 직불	벼 재배농가	목표가격과 수확기 쌀값과 차액의 85%를 보전하되 고정 직불금으로 보전하고 부족한 금액을 지원
경영이양직불제 (1997)	- 대상자: 65~74세, 영농경력 10년 이상인 농업인 - 대상 농지: 진흥지역 내 전·답·과수원, 진흥지역 밖 경지 정리된 전·답·과수원 등으로 경영이양 이전 3년 이상 소유한 농지	매도 연간 330만 원/ha 임대 연간 250만 원/ha 상한 4ha	
친환경농업직불제 (1999, 축산 2009)	친환경농·축산물 인증 농가 (축산의 경우 HACCP 지정 농가에 한함.)	<농업> 논: 유기 70만 원/ha, 무농약 50, 유기지속 35 밭: 유기 140만 원/ha, 무농약 120, 유기지속 70 <축산> 한우: 유기 17만 원/두, 무항생제 6.5만 원 돼지: 유기 16,000원/두, 무항생제 6,000원	
조건불리지역 직불제 (2004)	대상 지역은 육지지역의 경우 음·면의 경지율이 22% 이하이면서 경지경사도 14% 이상인 농지면적이 50% 이상인 법정리, 도서지역(제주도 포함)은 음·면의 모든 법정리 2003~2005년간 농업에 이용된 농지 또는 초지(단, 쌀 고정직불제, 밭 고정, 논 이모작 직불 대상 농지 제외)	농지: 60만 원/ha 초지: 35만 원/ha (국고 80%, 지방비 20%)	
경관보전직불제 (2005)	경관보전보조금 지급 대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인	경관작물: 170만 원/ha 준경관작물: 100만 원/ha 마을경관보전활동비: 15만 원/ha (국고 50%, 지방비 50%)	
FTA 피해 보전 직불제 (2004)	지원대상 품목을 생산하는 농업인 (사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상 품목으로 선정)	해당 연도 평균가격이 기준가격(해당 연도 직전 5년간의 평균 가격 중 최저치와 최고치를 제외한 3년간의 평균가격의 90%) 미만으로 하락하는 경우 단가: 기준가격과 해당 연도 평균가격 차액의 95% 수입기여도 반영	
FTA 폐업지원제 (2004)	사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상 품목으로 선정	과수, 축산 등 농가가 폐업을 희망하는 경우 3년간의 순수익을 폐업지원금으로 지원	
밭 농업 직불제 (2012)	밭 고정: 지목과 상관없이 2012~2014년까지 연속하여 밭 농업에 이용된 농지 논 이모작: 전년도 10월부터 해당 연도 6월까지의 기간에 밭 농업에 이용되는 논	50만 원(밭 고정), 50만 원(논 이모작)	

자료: 농림축산식품부(2018a). 『농림사업시행지침서』를 참고하여 작성.

### 1.3. 직접지불제의 한계

- 현재 운용 중인 직접지불제는 대부분의 쌀 농가의 소득보전에 치우치고 있음. 따라서 논벼 농가의 소득에 대한 기여율은 상대적으로 높게 평가되었으나, 전체 농가소득에 대한 기여율은 낮은 것으로 평가됨.
  - 쌀 직불금(2003~2015년)으로 인한 전체 농가의 농가소득은 평균 1.3%에 그쳤으나, 농업소득은 평균 4.0% 증가한 것으로 분석되었음.

〈표 4-3〉 쌀 직불금에 따른 전체 농가의 소득증가율

단위: 천 원/호, %

연도	농가소득			농업소득		
	쌀 직불금 포함(A)	쌀 직불금 제외(B)	(A-B)/B *100	쌀 직불금 포함(A)	쌀 직불금 제외(B)	(A-B)/B *100
2003	24,484	24,414	0.3	9,630	9,561	0.7
2004	26,315	26,243	0.3	10,934	10,862	0.7
2005	29,967	29,629	1.1	11,608	11,269	3.0
2006	32,341	32,106	0.7	12,106	11,870	2.0
2007	33,984	33,784	0.6	11,062	10,862	1.8
2008	34,997	34,616	1.1	11,068	10,688	3.6
2009	33,711	32,859	2.6	10,610	9,757	8.7
2010	32,121	31,196	3.0	10,098	9,173	10.1
2011	27,466	27,169	1.1	7,974	7,677	3.9
2012	27,736	27,458	1.0	8,158	7,880	3.5
2013	32,165	31,891	0.9	9,349	9,075	3.0
2014	32,534	32,096	1.4	9,591	9,153	4.8
2015	32,908	32,135	2.4	9,954	9,181	8.4
평균	30,825	30,430	1.3	10,165	9,770	4.0

주: 경제활동별 국내총생산 디플레이터(농림어업)를 이용하여 실질화하였음.

자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』 원자료; 유찬희 외(2016: 68-70)에서 인용.

- 농업경영체 DB 자료를 활용한 2014년 직불금의 소득증대 효과 계측 결과, 고정직불금의 효과가 상대적으로 크고, 쌀 농업직불금이나 조건불리지역 직불금의 효과는 미미한 것으로 분석됨.

〈표 4-4〉 농업경영체 DB 자료를 활용한 직불금의 소득효과

단위: 천 원, %

	농업소득	총 직불금	기여율					
			소계	밭 농업 직불	쌀 고정 직불	쌀 변동 직불	조건불리 지역직불	
경지 규모	0.5ha 이하	2,562	77	3.0	0.2	2.2	0.5	0.2
	0.5~1.0	6,435	357	5.6	0.2	4.2	0.9	0.2
	1.0~1.5	13,035	711	5.5	0.2	4.2	0.9	0.2
	1.5~2.0	13,588	1,048	7.7	0.3	5.9	1.3	0.3
	2.0~3.0	14,497	1,510	10.4	0.4	8.0	1.7	0.3
	3.0~5.0	20,302	2,453	12.1	0.5	9.2	2.0	0.3
	5.0~7.0	27,697	3,950	14.3	0.8	10.8	2.4	0.3
	7.0~10.0	33,262	5,754	17.3	1.1	13.0	2.9	0.2
	10.0ha 이상	32,508	10,551	32.5	3.3	23.7	5.1	0.4

주: 총 직불금은 밭 농업직불금, 쌀 직불금(고정+변동), 조건불리지역직불금을 합산한 것이며 2014년 지급액과 소득을 기준으로 분석함.

자료: 한석호·채광석(2016: 199).

- 농업 분야 직접지불 금액 대부분은 농가가 소유한 농지의 규모에 단가를 적용하는 방식으로 지급됨에 따라 상대적으로 경지 규모가 클수록 소득효과가 큰 것으로 분석됨.
- 한편, 선행연구 중 한석호 외(2016)의 연구에 따르면, 2015년 경영체 DB 등록 농가 중 4개의 직불금 중 1개라도 수급을 받은 농가의 비중은 65.9%로 나타났으며, 농가당 평균 수급액은 연간 106만 원으로 분석되었음.
- 한편, 각 직불금의 중위 지급액은 평균 수급액에 크게 밀도는 것으로 나타나고 있어, 소수의 상위 수급자가 다수의 하위 수급자보다 많은 금액을 수급한 것을 알 수 있음.



〈표 4-5〉 직불금 지급현황(2015년 기준)

단위: 호, %, 원

	농가 수(백분율)	평균 수급액	중위 지급액
농업경영체 DB상 전체 농가	1,602,692	1,056,468	228,016
밭 농업직불금 수급농가	543,969(33.9)	239,045	108,760
쌀 고정직불금 수급농가	752,232(46.9)	1,115,305	439,583
쌀 변동직불금 수급농가	670,784(41.9)	1,000,687	514,819
조건불리직불금 수급농가	150,258(9.4)	352,372	202,150
4개 직불 중 하나라도 수급받고 있는 농가	1,055,392(65.9)	1,604,326	709,375
4개 직불 중 하나도 수급받지 못한 농가	547,300(34.1)	-	-

주: 2015년 쌀 변동직불금은 2015년산 쌀의 수확기(10월~익년 1월) 전국 평균가격으로 결정되어 2016년 3월경에 지급됨. 본 연구에서는 KREI 2015년 수확기 산지 쌀값 전망치 3만 8,048원/20kg을 활용하여 2015년 쌀 변동직불금을 ha당 91만 7,519원 지급을 가정하고 분석을 하였음.

자료: 한석호·채광석(2016) 재구성.

### ■ 쌀 위주 지원으로 품목 간 형평성 문제

- 2018년 직불제 예산 중 쌀 관련 예산이 77.4%를 차지하고 있어 밭작물이나 친환경 작물에 대한 형평성 문제가 있음. 또한 쌀 위주 지원으로 곡물 생산의 다양성 확보에 부족한 측면이 있음.
- 정부는 쌀 소비둔화로 인한 공급과잉 해소 및 밭작물 자급률 향상을 위해 ‘논 타작물 재배 지원 사업(쌀 생산조정제)’을 추진하고 있으나, 타 작목에 비해 상대적으로 쌀 위주의 직불제가 시행됨에 따라 정책의 실효성이 낮아지고 있음.

### ■ 직불제 시행의 합목적성 미흡

- 현재 시행되고 있는 직불제는 농가경영 안정과 농산물 시장개방의 피해, 농업의 구조조정, 농업정책 개편 등에 대한 보상과 농업의 공익적 기능 제고 등을 목적으로 도입되었으나 이러한 목적을 달성하였다고 보기에는 한계가 있음.

- 특히, 농업의 공익적 기능 제고를 위한 상호준수 조건 이행에 대한 농업인의 인식 부족, 중앙정부 및 지자체의 역할이 미흡한 실정임.

#### ■ 면적 단위 직불제 시행에 따른 소득재분배 역진성

- 직불제의 시행 기준이 대부분 경지면적을 기준으로 단가를 정하고 직불금이 지급됨에 따라 대농에 더 많은 직불금이 지급되는 현상 발생

## 2. 직접지불제의 개편 논의<sup>32</sup>와 농업 관련 기본소득

### 2.1. 최근 선행연구에서 제시한 직접지불제 개편

- 직접지불제는 1997년 경영이양직불제를 시작으로 1999년 친환경농업직불제, 2004년 조건불리지역직불제, 2001년 논 농업 직불제가 도입되었으며, 2004년에는 논 농업 직불제와 쌀 소득 보전직불제(2002)가 쌀 소득 보전직불제(쌀 고정, 쌀 변동)로 개편되었음. 이외에도 2004년 FTA 피해보전직불제와 FTA 폐업지원제, 2005년 경관보전직불제, 2012년 밭 농업 직불제가 도입되어 시행 중임.
- 현재 시행되고 있는 쌀 직불제, 밭 농업 직불제, 경영이양직불제, 조건불리지역직불제, FTA 피해보전직불제 등은 생산농가의 소득보전과 경영안정을 목적으로 하고 있으며, 경영이양직불제와 FTA 폐업지원제는 농업의 구조조정, 경관보전직불제는 농업·농촌의 공익적 기능 제고를 목적으로 하고 있음.

---

32 직접지불제 개편 논의는 현재 진행 중임. 따라서 최근 연구 결과가 공개된 김태훈 외(2017) 연구 결과와 농림축산식품부에서 국회에 제출한 개편 방향을 중심으로 요약 정리하였음.

- 다양한 목적을 가지고 시행되고 있는 직접지불제는 순기능도 있으나 문제점을 내포하고 있음. 김태훈 외(2017)는 직접지불제의 문제점으로 쌀 중심의 직접지불제로 인한 자원의 비효율적 배분, 농업환경 등 다원적 기능 제고의 사회적 수요 반영 미흡, 도입 목적이 불분명하고 직불제 간 목적과 기대효과가 상충 등을 제시하였으며, 직불제 운용과정에서도 임대인이 직불금을 대리 수령하거나, 실농작인이 직불금을 수령하되, 임차료가 상승하여 직불금 일부가 임대인에게 귀속되는 문제, 이를 모니터링하기에 부족한 예산과 인력 등을 문제점으로 지적하였음.
- 김태훈 외(2017)는 이러한 직접지불제의 문제점을 개선하기 위하여 농업·농촌의 다원적 기능 확충을 직불제의 목적으로 설정하고, 농업·농촌의 다원적 기능 수행에 대한 정당한 대가를 지급하는 것을 명분으로 하는 개편방안을 제시하였음. 이를 위하여 현재 시행되고 있는 8개의 직불제의 다원적 기능과 지급 대상을 기준으로 단순화하여 (가칭)농지관리직불제와 농업·농촌 환경보전 정책사업으로 개편하는 방안을 제시하였음.
  - 농지관리직불은 현행 쌀 직불과 밭 농업 직불을 통합하여 품목 중심에서 농지 중심으로 전환하는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
  - 쌀 고정직불제와 밭 농업 직불제의 현재 의무이행사항인 농지 형상 유지와 더불어 농지의 공익성을 담보할 수 있는 환경보전기능과 식량안보기능의 확대를 위한 추가 의무이행사항을 부여하고 이행에 따른 대가를 지급하는 방식임.

## 2.2. 농림축산식품부의 직접지불제 개편 방향

- 2018년 11월 농림축산식품부는 2018~2022년 쌀 목표가격 정부안을 국회에 제출하면서 직접지불제 개편 방향에 대해 국회와 함께 논의할 것을 요청하였음. 정부의 직접지불제 개편(안)은 쌀에 집중되었던 지원을 다른 작물

에도 확대하고, 중소농을 배려하는 한편, 국민이 기대하는 농업·농촌의 공익을 증진할 수 있는 방향으로 개편하는 내용이며, 주요 내용은 다음과 같음(농림축산식품부 보도자료 2018. 11).

- 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급하고 그 이상의 농가에 대해서는 경영 규모에 따라 역진적인 단가를 적용하여 소득 재분배 기능을 강화
  - 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하여 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급, 다만 우량농지 보존을 위해 농업진흥지역과 비진흥지역은 차등
  - 직불금 지급과 연계하여 농약, 비료 등의 사용 기준을 준수하도록 하고, 영농폐기물을 수거하는 등 농지, 공동체, 환경, 안전 등과 관련된 적정 수준의 의무를 부여
- 정부의 직접지불제 개편(안)을 살펴보면, 그동안 면적 단위 직불로 인한 소득재분배 역진성을 해소하기 위해 경영 규모에 따른 역진적인 단가를 적용하였으며, 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급함으로써 기본소득의 개념을 일정 부분 도입한 측면이 있음. 또한, 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하고, 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급함으로써 그동안 쌀 위주 지원으로 발생하였던 품목 간 형평성 문제를 극복하고자 노력하였다고 평가할 수 있음.

### 2.3. 직접지불제와 농업 관련 기본소득

- 농업활동은 경제적 활동과 공익적(다원적) 활동을 포함하고 있음. 특히 최근 농업의 공익적 활동에 대한 중요성이 증가하고 있음.

- 국민들이 농업·농촌에 요구하는 것은 ‘안전한 먹거리’와 ‘쾌적한 농촌 공간’임. 그리고 농업인과 농촌주민은 ‘소득 걱정 없이 농사짓고’, ‘젊은이들이 있는 편리한 농촌’을 바람.
- 이러한 농업의 공익적 활동을 지원하기 위해 다양한 직접지불제를 실시하고 있음. 그러나 면적 대비 지불되는 직불금은 수혜의 양극화가 심함. 이에 따른 불만들이 많음. 이러한 양극화 해소 차원에서 무조건적이고 무차별성에 근거한 농업 관련 기본소득이 의미가 있음. 따라서 최근 정부가 직불금 수혜의 양극화를 해소하려는 방향으로 개편하려는 노력은 중요함.

〈표 4-6〉 농업인들의 직접지불제 및 직불금 수령액에 대한 만족도

	직접지불제에 대한 전반적 만족도(%)	직불금 수령액에 대한 만족도(%)
만족	35.4	18.7
보통	36.2	38.5
불만족	27.1	42.9
미응답	1.3	-
합계	100.0	100.0

자료: 본 연구 설문조사.<sup>33</sup>

- 농업인들은 농업의 공익적(다원적) 활동과 농촌공동체 유지를 위한 활동 등에 좀 더 노력하여야 하고, 정부도 이를 좀 더 촉진해야 함. 이러한 활동들을 전제로 소득 불평등성을 해소하기 위한 정책적 노력이 필요한 시점임.
- 농업활동의 영향은 면적에 따라 영향을 많이 받을 수 있는 구조임. 이에 따른 영향성을 고려하여 현 직접지불제를 유지하면서 기본소득의 개념을 일부 도입함으로써 직접지불제의 단점을 보완할 수 있음. 따라서 새로운 인력의 유입, 농업인 삶의 질 향상, 국토보존, 공동체 활동, 공익적 활동 등의 촉진을 위한 대안이 필요해 보임.

33 조사 기간은 2018. 7. 27 ~ 8. 8.이었으며 설문 대상은 KREI 리포터(200명)와 통신원(3,000명)을 대상으로 시행하였음. 총 응답자는 366명임.

## 제 5 장

---

### 요약 및 시사점

#### 1. 요약

##### □ 기본소득과 농업 관련 기본소득은 어떤 관계인가?

- 기본소득제와 농업 관련 기본소득의 관계는 기본소득제 3원칙(보편성, 무조건성, 개인) 측면에서 살펴볼 수 있음. 첫째, ‘보편성’은 농업에 종사하는 한정된 사람인 농업인(농가)에게 보편적으로 적용하게 됨. 둘째, ‘무조건성’은 농업활동에 반드시 참여해야 하는 ‘조건적인(의무적인)’ 성격으로 바뀜. 셋째, ‘개인 단위’는 예산의 제약 조건에 따라 ‘농업인 개인’, ‘농가 단위’, ‘농촌주민’으로 적용할 수 있음. 따라서 농업·농촌 측면에서는 기본소득의 기본원리 그대로를 적용하는 데 한계가 있으나 범위를 넓혀 포괄적인 개념으로 접근 가능할 것임.
- 농업 관련 기본소득은 ‘부분적 기본소득’의 성격을 가지면서 ‘분배의 정의’, ‘일자리 창출’, ‘기본권 보장’ 등의 기본소득 목적들을 농업인, 농가, 농촌주민에 한하여 적용할 수 있음. 그러기 위해서는 농업인, 농가, 농촌주민에 대한 새로운 개념 정리가 필요함.

- 기본소득의 개념을 도입한 기초자치단체에서 자발적으로 시행하고 있는 제도들의 발전 과정을 자세히 살필 필요가 있음. 단순히 농가소득을 보전해주는 지원에서 농업·농촌의 공익적 활동을 해야 하는 의무사항을 부여하는 방향으로 발전하고 있음.
- 이들 지자체를 중심으로 농업인들이 농업·농촌의 공익적 가치 증진을 위해 얼마나 지속적이고 자발적인 활동을 하고 있는지를 모니터링하고, 제도의 효과는 어떠한지에 대한 면밀한 연구 분석이 필요함.

**□ 농업 관련 기본소득을 주장하는 선행연구들은 어떤 필요성을 제시하고 있는가?**

- 농업 관련 기본소득 도입은 4차 산업혁명으로 대변되는 기술혁신에 따른 불안감 해소와 더불어 농가 인구 감소, 고령화 대비, 소득 양극화 해소, 농촌공동체 유지 등을 위한 새로운 발상이 필요하다는 점에서 시작됨.
- 농업 관련 기본소득 도입을 주장하는 사람들은 직접지불제의 불평등성, 농가 저소득화 극복, 농업의 공익적 가치 지불, 노동환경 개선, 농업농촌의 지속성 제고, 자유무역협정 체결에 따른 피해 보상 등의 차원에서 농업 관련 기본소득의 필요성을 강조하고 있음.
- 농업인 기본소득이나 농민수당 도입을 주장하고 있으나, 이를 뒷받침할 만한 예산 확보 방안, 지급 규모, 지급 대상 등에 대한 정밀한 검토가 미흡한 실정임. 그리고 제도가 도입되기 위해 농업인이나 농촌주민은 농업·농촌의 공익적 가치 증진과 국민적 요구를 수용하기 위해 무엇을 해야 하는지 등에 대한 논의가 부족한 실정임.

**□ 농업 관련 기본소득과 직접지불제와는 어떤 차이가 있는가?**

- 농업활동은 경제적 활동과 공익적(다원적) 활동을 포함하고 있음. 특히 요즘 농업의 공익적 활동에 대한 중요성이 증가하고 있음.

- 국민들이 농업·농촌에 요구하는 것은 ‘안전한 먹거리’와 ‘쾌적한 농촌 공간’임. 그리고 농업인과 농촌주민은 ‘소득 걱정 없이 농사짓고’, ‘젊은이들이 있는 편리한 농촌’을 바랍.
- 이러한 농업의 공익적 활동을 지원하기 위해 다양한 직접지불제를 실시하고 있음. 그러나 면적 대비 지불되는 직불금은 수혜의 양극화가 심함. 이에 따른 불만들이 많음.
- 농업의 공익적(다원적) 활동과 농촌공동체 유지를 위한 활동 등을 촉진하고, 소득 불평등성을 해소할 방안이 필요한 시점임.
- 농업활동의 영향은 면적에 따라 영향을 많이 받을 수 있는 구조임. 이에 따른 영향을 고려하여 현 직접지불제를 유지하면서 직접지불제의 단점을 보완함으로써 새로운 인력의 유입, 농업인의 삶의 질 향상, 국토보존, 공동체 활동, 공익적 활동 등을 촉진한다는 차원에서 ‘농업 관련 기본소득’의 의미가 있을 수 있음.
- 최근 정부의 직접지불제 개편(안)을 살펴보면, 그동안 면적 단위 직불로 인한 소득재분배 역진성을 해소하기 위해 경영 규모에 따른 역진적인 단가를 적용하였으며, 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급함으로써 기본소득의 개념을 일정 부분 도입한 측면이 있음. 또한 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하고, 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급함으로써 그동안 쌀 위주 지원으로 발생하였던 품목 간 형평성 문제를 극복하고자 노력한다고 평가할 수 있음.



## 2. 시사점

### 2.1. 농업 관련 기본소득과 관련하여 선행되어야 할 일들

- 농업 관련 기본소득이 도입되거나 이에 준하는 제도를 도입하기 위해서는 농업인들이 농업의 공익적 활동 증진을 위해 더 큰 노력을 하겠다는 다짐과 행동이 담보되어야 함. 이러한 다짐과 행동에 대해 국민적 동의가 있어야 가능함. 따라서 제도 도입 전에 농약과 화학비료 사용의 획기적 감축 운동, 깨끗한 농촌을 위한 농촌 환경 개선 운동, 농촌공동체 활성화 운동 등에 대한 농업·농촌계의 대국민 선언과 행동이 있어야 하며, 이를 국민들이 인정해줄 때 가능할 것임.
- 장기적으로 농업인의 ‘납세자 되기’를 통해 국민적 지지를 얻고, 농업경영의 투명화를 높일 필요가 있음. 또한, 이를 통해 정부와 농업인 간의 정책 전달체계의 간소화로 맞춤형 정책 수행이 가능토록 해야 함. 이를 위해서는 농업인들과의 공감대 형성과 공론화 노력이 선행되어야 함.
- 재정 효율화를 통한 재원 마련이 중요함. 이를 위해서는 농업인, 기획재정부, 농림축산식품부, 관련 공공기관 등과의 공감대 형성과 공론화 과정이 필요함. 납세자 되기와 더불어 각종 면세 혜택 축소 등에 대한 의지를 보일 필요가 있음. 또한, 정부 차원의 예산 절감이나 변경 등에 대한 합의가 있어야 할 것임.
- 재원 마련에 대한 구체적인 내용과 예산 투입에 따른 좀 더 정교한 효과 분석이 선행되어야 함. 농업·농촌 부문 예산에서 어느 부분을 절감하여 활용할 수 있는지, 이상적인 적정 금액은 어느 정도이고, 현실적인 적정 금액은 얼마인지 등에 대한 좀 더 심도 있는 연구가 필요함. 또한, 직접지불제와의 연계성도 좀 더 자세히 분석해야 함.

- 이와 관련하여 정책 대상이 될 수 있는 농업인, 농가, 농촌주민, 농촌가구, 농촌에 대한 명확한 정의를 재정립할 필요가 있음. 이밖에도 다양한 부분에서 세밀한 연구와 논의가 필요함.

## 2.2. 농업인의 안정적인 농촌 삶을 보장할 수 있는 지향점

- 기본소득제를 주장하는 학자들이 가장 중요하게 생각하는 것은 기본소득을 통해 모든 사람에게 ‘진정한 자유’를 보장하는 것임. 이러한 측면에서 볼 때 농업 관련 기본소득에서 가장 먼저 생각해야 할 점이 ‘모든 농업인(혹은 농촌주민)에게 진정한 자유’를 보장하는 것임. ‘진정한 자유’는 농촌에 거주하면서 농업에 종사하는 농업인에게 삶의 질을 향상할 수 있다는 점에서 의미가 있음.
  - 그러나 농업계에서 제시되고 있는 관련 문헌이나 주장들에서는 이러한 부분이 취약함. 따라서 이 제도를 도입하고자 한다면 농업인(혹은 농촌주민)에게 진정한 삶의 자유를 일정 부분 보장하고, 풍요로운 농촌의 삶을 영위할 수 있는 기반을 제공하는 데 우선으로 중점을 뒀어야 함.
  - 이러한 기반이 고령화되고, 젊은이가 없는 농촌공동체에 새로운 에너지를 제공할 수도 있을 것임. 또한, 젊은 사람들이 농촌으로 돌아올 수 있도록 결심하는 데 도움이 될 수 있음.
- 기본소득제 도입을 주장하는 사람들이 제기하고 있는 현세대의 걱정거리들은 4차 산업혁명 기술 혁신에 따른 일자리 감소, 소득 양극화 심화, 기존 복지제도들이 갖는 한계, 경제성장 혜택에 대한 믿음 붕괴 등임. 이러한 문제들은 우리 농업·농촌에도 그대로 적용된다고 할 수 있음.
  - 4차 산업혁명 기술 혁신에 따른 농업인 일자리 감소에 대한 염려, 농가 간 소득 양극화와 도농 간 소득 격차 심화, 기존 복지제도 미흡에 따른 노령 농업인의 농업계 은퇴 지연 문제, 농업 성장에 따른 환경부담 증가 등으로 인한 지속가능한 농업을 위협하는 문제들과 긴밀하게 연결되어 있음.

- 여기에 농가 인구 감소, 고령화 심화, 아기와 젊은이가 없는 농촌사회, 서비스 취약 등 농촌사회 붕괴를 촉진할 수 있는 위협요인들이 산재해 있음. 국가 전체적인 사회적 비용 감소와 농업인과 농촌주민의 삶의 질 향상을 위해서도 기존의 제도와는 차원이 다른 방식의 접근이 필요한 시점임. 이러한 측면에서 기존의 정책과 다른 성격을 지닌 농업 관련 기본소득제와 같은 새로운 시도를 신중하게 검토해 볼 가치가 있음.
- 기본소득제의 기본 원칙들은 보편성(모든 개인), 무조건성, 주기성, 현금성 등임. 이러한 원칙들은 농업 관련 기본소득에 적용하면 엄밀하게는 다르지만 농업계만을 한정해서 볼 경우, 보편성과 무조건성은 모든 농업인 혹은 농촌주민에게 한정하여 적용해 볼 수 있음. 이와 더불어 주기성과 현금성은 월 단위로 현금을 지급하게 되는 형태가 되어야 할 것임.
- 이러한 지향점을 구현하기 위해서는 국민적 공감대와 예산의 뒷받침이 있어야 함.

## 2.3. 농업 관련 기본소득이 갖는 의미

### 2.3.1. 농정 전달체계의 새로운 전환점

- 농업 관련 기본소득제는 농정의 커다란 변화임. 즉, 농정 전달체계의 새로운 전환이라고 볼 수 있음. 일정한 금액을 모든 농업인(혹은 농촌주민)에게 보편적(일률적)으로 균등하게 나누어준다는 측면에서 새로운 형태임.
  - 이것을 현재 시행되고 있는 직접지불제와 함께 시행함으로써 직접지불제가 안고 있는 한계점을 보완할 수 있다면 시너지를 발휘할 수 있을 것으로 생각됨. 면적에 따라 영향이 미치는 농업활동을 고려한 농업의 공익적 활동에 대한 보상제도인 현 직접지불제와 모든 농업인(혹은 농촌주

민)에게 균등하게 지급하는 농업 관련 기본소득제가 상호 보완적으로 시행된다는 의미임. 이를 통해 농업활동에 대한 지지와 직업적인 농업인에 대한 지지를 동시에 보낼 수 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있음.

### 2.3.2. 현 직접지불제와 함께하는 농업 관련 기본소득

- 그동안 직접지불제의 성과에도 불구하고, 쌀 위주 지원으로 품목 간 형평성 문제, 직불제 시행의 합목적성 미흡, 면적 단위 직불제 시행에 따른 소득재분배 역진성 등의 한계로 인해 공익형 직접지불제로의 개편 논의가 활발하게 이루어지고 있음.
- 최근 농림축산식품부는 직접지불제를 공익형으로 전면 개편하겠다고 밝혔으며, 농업인에게 생태·환경 보전의 역할을 부여하고 이에 대한 보상을 강화하고, 소규모 농가에 더 많은 직접지불금이 지불되도록 하겠다고 밝혔음.
- 공익형 직접지불제가 김태훈 외(2017)가 제안한 안으로 개편될 경우, 쌀 중심의 품목 편중은 다소 완화될 수 있겠으나, 2018년 직접지불금 예산의 85.4% 달하는 쌀 고정·변동 직불금과 밭 농업직불금이 농지관리직불금으로 지급되게 됨. 농지관리직불의 기준이 현행 면적으로 설정하게 된다면, 소득재배분의 역진성 문제를 해결하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단됨.
- 따라서 현행 직접지불제를 유지하거나, 공익형 직접지불제로 전환하는 것과 더불어 발상의 전환이라는 차원에서 새로운 농업 관련 기본소득 도입에 대한 논의는 의미가 있다고 판단됨. 농업 관련 기본소득은 농업에 참여하는 농가에게 매월 일정액의 현금 지급을 통해 소득 양극화 해소, 농업인 삶의 질 제고, 농업인의 직업적 자부심 고취, 국토 지킴이로서의 역할, 도시로부터의 새로운 인력 유입, 농촌공동체 유지, 농업의 공익적 활동 등을 촉진하는 보완적 역할이 가능할 것으로 예상됨.

- 이러한 차원에서 볼 때 최근 국회에 제출한 정부의 직접지불제 개편(안)을 살펴보면, 그동안 면적 단위 직불로 인한 소득재분배 역진성 해소하기 위해 경영 규모에 따른 역진적인 단가를 적용하였으며, 소규모 농가에는 경영 규모와 관계없이 일정한 금액을 지급함으로써 기본소득의 개념을 일정 부분 도입한 측면이 있음. 또한, 쌀 직불제와 밭 직불제를 통합하고, 논 농업과 밭 농업에 대해 재배 작물과는 상관없이 같은 금액을 지급함으로써 그동안 쌀 위주 지원으로 발생하였던 품목 간 형평성 문제를 극복하고자 노력하였다고 평가할 수 있음.

### 2.3.3. 농촌 정주 여건 개선 및 지역 균형발전과 농업 관련 기본소득

- 농촌지역은 도시지역보다 생활 인프라 면에서 불리한 여건을 갖고 있음. 농촌지역은 의료, 보육, 교육, 문화 등 다양한 측면에서 여전히 불리한 정주 여건 갖고 있음.
- 도농 간 소득 격차도 점차 확대되고, 저출산·고령화가 도시보다 빠른 속도로 진행됨에 따라 농촌지역의 소멸은 지방소멸로 이어질 가능성이 높음.
- 따라서 도농 간의 균형발전, 국토의 균형발전이라는 차원에서 농업(농촌) 관련 기본소득제 논의의 한 축을 담당하고 있음. 즉, 도농 간, 농업 인간 소득불균형을 완화하고, 농촌지역 거주자의 최저 생계비 지원을 통해 불리한 정주여건에 대한 보상이 일정 수준 보장할 수 있기 때문임. 또한, 도시 인구의 농촌 유입을 유인함으로써 지방소멸에 대응하고, 인구 밀집에 따른 도시화의 문제도 완화할 수 있는 측면도 있음.

## 2.4. 농업 관련 기본소득과 지역 정치

- 농업 관련 기본소득에 준하는 실험들이 지자체를 중심으로 이루어지고 있음. 강진군이나 해남군과 같은 사례가 대표적임. 그리고 일부 광역자치단체에서도 유사한 제도를 도입하고자 하는 움직임이 나타나고 있음. 이러한 도입 배경에는 지자체장의 정치적 결단이 가장 크게 작용하고 있다는 점이 공통적임. 경영안정이나 소득지원 형태로 추진되어 왔으나 최근 농업·농촌의 공익적 가치 증진이라는 차원으로 발전하고 있음.
  - 기초자치단체에서 운영하는 농업 관련 기본소득은 ‘농민수당’이라는 명칭으로 주로 시행되고 있음. 적은 예산으로 균등하게 모든 농업인에게 1년 단위로 지급하고 있음. 현금보다는 지역화폐의 개념인 지역상품권을 지급함으로써 지역경제 활성화를 도모하고 있음. 주기성은 있으나 완전한 현금보다는 현금성에 가까운 지역화폐를 활용하고 있는 특징이 있음.
  - 그리고 여기에 소요되는 재원은 기초자치단체장이 자율적으로 활용할 수 있는 예산들을 모아 마련하고 있음. 지방정부는 농업 관련 기본소득에 대한 명확한 재원이 없는데도 불구하고 시행하고 있음. 이러한 관점에서 볼 때 장기적으로 보면 농업 관련 기본소득과 관련된 예산이 중앙정부 차원에서 정치적 결단에 의해 조성될 수도 있다고 보여짐.
- 여기서 더욱 눈여겨볼 사항은 제도적 한계를 넘어 정치적 결단에 따라 실제로 제도가 시행되었다는 점임. 지자체장의 권한으로 할 수 있는 범위 내에서 시행되고 있다는 것임. 이러한 측면에서 볼 때 전국 단위의 농업 관련 기본소득제의 경우도 제도 도입을 위한 치밀한 분석과 계획에 앞서 정치적 결단에 의해 시행될 가능성이 매우 높다고 할 수 있음. 따라서 농업 관련 기본소득이 도입되지 않는다고 하더라도 자세한 분석들을 선제적으로 할 필요가 있음.

## 2.5. 농업 관련 기본소득과 반대 논리

- 기본소득제 도입에 대한 반대 논리로 제시되고 있는 사항들에 대해 농업 관련 기본소득에서도 비슷한 염려가 있을 수 있음. 또한, 같은 형태지만 농업 분야에서는 다르게 해석되고 적용될 수 있음.
- 첫째, 농업 관련 기본소득을 도입하면 ‘일하지 않는 사람들이 증가’할 수 있다는 염려임. 기존 농업에 종사하는 사람들이 생산성을 높이거나 더 발전하기 위한 노력을 게을리하지 않을까 하는 염려가 충분히 있을 수 있음. 그러나 농업계는 젊은 인력이 매우 부족한 상태임. 이를 해결할 방안도 필요한 시점임. 그리고 이들의 유입에 따른 발생할 수 있는 문제들도 함께 살펴볼 필요가 있음.
- 둘째, ‘세금 폭탄’에 대한 염려임. 농업계로 보면 ‘국민 모두에게 목적세’를 부과하거나, 농업인에게 ‘세금을 부과’하는 형태로 나타날 수 있음. 농업 관련 기본소득 도입을 위해 목적세를 신설한다면 비농업계의 큰 반발이 예상됨. 도시뿐만 아니라 농촌에 있는 비농업계 농촌주민들의 반발이 클 것으로 예상됨.
  - 또한 농업인에게 세금을 부과하는 것은 농업인들의 저항을 가져올 수 있음. 그러나 장기적으로 농업인의 ‘납세자 되기’는 필요한 것임. 따라서 농업인에 대한 과세에 대해 진지한 검토가 필요하고 장기적인 관점에서 공감대 형성이 매우 중요함.
- 셋째, ‘기존 복지제도의 축소’라는 측면은 농업계에서는 ‘현 직접지불제의 폐지’라는 오해로 연결될 수 있다고 판단됨. 현 직접지불제의 개편과 관련하여 좀 더 많은 분석이 필요해 보임. 또한 고령자의 경우 기초노령연금 등의 복지제도와의 연동이 이루어져야 할 것임.

- 마지막으로 ‘무임승차자 양산’의 문제임. 이것은 농업 관련 기본소득 도입 시에도 같은 문제가 발생할 수 있을 것으로 판단됨. 이를 방지하기 위한 제도적 장치 마련과 모니터링 강화가 필수인데 이에 따른 일부 행정비용의 증가는 불가피할 것으로 판단됨. 다만 농업경영체등록과 연계할 경우 행정 비용 절감효과를 볼 수 있고, 농업경영체등록의 활성화에도 도움이 될 수 있을 것으로 판단됨.

## 2.6. 농업 관련 기본소득과 지급 대상 논란

- 기본소득의 개념을 적용한다면 개인 기준인 모든 농업인을 대상으로 하는 것이 바람직함. 그러나 예산의 한계 등을 고려하여 현실 가능한 대안으로 가구 단위인 농가를 기준으로 할 수도 있을 것임.
- 농가 단위를 중심으로 시행할 경우 장점은 첫째, 적용 시 가장 쉽게 적용이 가능하고, 둘째, 기존 보조금 정책과 연계 가능하며, 셋째, 행정비용 축소가 가능함. 그러나 단점으로는 첫째, 가구 대표자 외 농업에 참여하는 구성원에 대한 배려가 미흡할 수 있으며, 둘째, 위장이혼 가구 증가도 우려됨. 셋째, 농촌에 거주하는 비농업계 가구와 도시 가구 불만과 형평성 논란이 야기될 수 있음.
- 또한 향후 농업 관련 기본소득을 추진할 경우보다 정밀한 농업인과 농가의 정의가 재정립되어야 할 필요가 있음.



〈표 5-1〉 농업인 단위와 농가 단위 적용 시 장·단점

구분	장점	단점
농업인	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남성, 여성, 고령자, 청년 농업인 모두에게 적용됨으로써 농업인에 한정된 '보편성' 달성</li> <li>○ 농업 참여 인구 증가</li> <li>○ 소득 불평등성 해소</li> <li>○ 창의적 활동과 공동체적 활동 제고</li> <li>○ 농업인 기본권 최대 보장</li> <li>○ 농업의 공익적 활동 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농촌에 거주하는 비농업인과 도시민 불만과 형평성 논란</li> <li>○ 농업소득 증대 활동 소극적</li> <li>○ 가구단위에 비해 더 많은 예산 필요</li> </ul>
농가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용 시 가장 쉽게 적용 가능</li> <li>○ 기존 보조금 정책과 연계 가능</li> <li>○ 행정비용 축소 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가구 대표자 외 농업에 참여하는 구성원에 대한 배려 미흡</li> <li>○ 위장이혼 가구 증가 우려</li> <li>○ 농촌에 거주하는 비농업계 가구와 도시 가구 불만과 형평성 논란</li> </ul>

자료: 저자 작성.

## 부 록 1

---

### ‘6. 13. 전국동시지방선거’ 공약에서 나타난 농민 기본소득제<sup>34</sup>

#### ○ 더불어민주당

- 정당 공약으로 농민 기본소득제가 나타나진 않았음.
- 그러나 이시종 충북도지사 후보는 기본소득 이하 농가에 실소득과의 차액을 보전하는 농업인 기본소득제를 내걸었음.
- 최문순 강원도지사 후보는 65세 이상, 1ha 미만 소농 약 5만 호에 연 20만 원을 지급하는 소농직불제의 시행과 41~65세 여성 농어민에게 1인당 최대 25만 원의 진료비 및 건강검진비 지원을 약속했음.

#### ○ 자유한국당

- 더불어민주당과 마찬가지로 정당 공약으로 농민 기본소득제가 명시적으로 나타나지 않았음.
- 다만 신재봉 전북도지사 후보의 경우 농촌특별자금(80%)과 지방세(20%)로 재원을 조성해 농약·농자재 무상보급을 공약하였음.

#### ○ 민주평화당

- 농민 기본소득제는 아니지만, ‘청년 기본소득’으로 연 1,000만 원씩 5년 동안 지원으로 기초생활 보장을 공약으로 내걸었음을 주목할 수 있음. 또한 보편성을 기준으로 하되 소득과 재산 및 부모의 재산에 따라 차등적으로 지급하는 절충형 방식이 바람직하다고 보았음.
- 민영삼 전남도지사 후보는 전남도 내 30만 명인 70세 이상 노인 가운데 소득 하위 70%에 연간 60만 원의 수당을 지급하는 ‘어르신 수당 60만 원’을 공약으로 제시했음.

<sup>34</sup> 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://policy.nec.go.kr/>; 2018. 6. 11.).

## ○ 바른미래당

- 농어촌다움 유지 마을 기본소득 지원제도 도입을 공약하였음.
- 권오을 경북도지사 후보는 농업직불제를 확대하는 개념의 ‘농민 기본소득 보장제’ 도입을 공약했음.

## ○ 정의당

- 「지역농민 기본소득 지원 조례」를 제정하여 65세 이하 모든 농민에게 월 10만 원을 지급하는 지역형 농민 기본소득 시범 실시
- 노형태 전남도지사 후보는 65세 미만 농민에게 기본적으로 10만 원씩을 주고, 2ha 이하 소농에게는 10만 원의 추가 육성 수당을 지급하는 ‘전남형 농민 기본수당’ 도입을 내걸었음.

## 부 록 2

---

### 강진군 농업인 경영안정자금 지원 조례

**제1조(목적)** 이 조례는 농산물 시장의 개방화에 따른 소득 감소와 농자재의 인상으로 어려움을 겪고 있는 농업인의 현실을 감안하여 강진군민의 경제·사회·문화발전의 기반인 농업을 지속 유지하고, 논농업과 밭농업에 종사하는 농업인의 소득안정을 위해 정부가 지원하는 사업에 강진군이 추가 지원하거나 자체 지원시책에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조 제1호가목에 따른 산업을 말한다.
2. “농업인”이란 법 제3조제2호가목에 따라 농업을 주업으로 하는 개인을 말한다.
3. “논농업”이란 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제2조제2호에 따라 식물을 재배하는 농업을 말한다.
4. “밭농업”이란 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제2조제3호에 따라 식물을 재배하는 농업을 말한다.
5. “고정직접지불금”이란 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제2조제5호에 따라 농업인들에게 지급하는 보조금을 말한다.
6. “벼 재배경영안정자금”이란 벼 재배농가에 지급하는 보조금을 말한다.
7. “논, 밭 경영안정자금”이란 벼와 밭작물을 재배하는 농가에 지급하는 보조금을 말한다.

**제3조(군수의 책무)** 강진군수(이하 “군수”라 한다)는 우리 농업의 지속·유지를 위해 직접 논농업과 밭농업에 종사하는 농업인의 소득보전에 관한 종합계획을 수립해야 한다.

**제4조(지원 범위)** ① 군수는 직접 벼 재배에 종사하거나 밭농업고정직접지불금을 수령하는 농업인에게 예산의 범위에서 지원한다.

② 벼 재배경영안정자금 지원의 최대 범위는 3만 제곱미터까지로 한다.

③ 논, 밭 경영안정자금은 농가별 균등 지원한다.

**제5조(지원 대상)** 이 조례에 의한 지원대상은 강진군 내에 주소지를 두고 실제 거주하며 강진군 내에 소재하는 농지에서 직접 벼를 재배하여 쌀을 생산하거나 논·밭에 농작물을 재배하는 농업인으로 한다.

**제6조(지원 신청)** ① 농업인은 별지 제1호서식에 따라 신청서를 관할 읍·면장에게 매년 신청해야 한다.

② 읍·면장은 현지조사 등 필요한 조사를 하고, 그 조사결과를 군수에게 제출해야 한다.

**제7조(대상 결정)** ① 제6조에 따라 지원 신청 대상을 결정하고자 할 경우에는 읍·면장 확인을 거쳐 군수가 결정한다.

② 군수는 농업인의 소득보전을 위해 매년 대상 수요를 파악하고 예산에 반영해야 한다.

**제8조(사업계획 및 결산)** ① 읍·면장은 당해연도 지원대상 농업인을 전년도 벼 재배 및 밭농업고정직접지불금 수령 농가 및 면적을 기준으로 작성하여 군수에게 제출해야 한다.

② 군수는 자금집행과 사업실적을 강진군의회에 다음연도 본 예산안 제출 시 함께 제출해야 한다.

**제9조(관리·감독)** ① 군수는 지원금이 사업목적에 부합되도록 사용되었는지 여부를 확인해야 한다.

② 군수는 지원금이 목적과 달리 사용되었을 경우에는 지원금을 회수해야 한다.

**제10조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[시행 2017. 12. 27.] [전라남도강진군조례 제2358호, 2017. 12. 27., 전부개정]

## 부 록 3

---

### 해남군 농업보전 등을 위한 농민수당 지원 조례

**제1조(목적)** 이 조례는 농업인의 소득안정을 도모함으로써 농업인 삶의 질을 향상시키고 농업과 농촌의 지속 가능한 발전과 공익적 기능 증진을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(용어의 정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다

1. “농업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호에 따른 것을 말한다.
2. “농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 자를 말한다.
3. “농업경영체”란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 것을 말한다.
4. “농민수당”이란 농산물 시장 개방화에 대비하여 농업인의 소득안정 및 농업·농촌 공익적 기능 유지·증진을 위해 지급되는 지원금을 말한다.

**제3조(군수의 책무)** ① 해남군수(이하“군수”라 한다)는 제1조의 목적 실현을 위하여 노력하여야 하며, 농민수당의 원활한 지급을 위하여 적정한 규모의 예산을 마련하여야 한다.

② 군수는 농민수당에 관한 사항을 해남군민에게 널리 알려야 한다.

**제4조(지급 대상)** 농민수당 지급 대상은 신청연도의 직전 1년 이상 해남군내 주소를 두고 계속하여 거주하는 다음 각 호의 전부를 충족하는 사람으로 하되, 실제 거주를 같이 하는 한 세대이면서 세대를 분리하여 대상자가 여러 명인 경우에는 그 중 한명에게만 지급한다.

1. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 농업경영정보를 등록한 농업경영체
2. 실제 경작 또는 사육하고 있는 농업인

**제5조(지급방법 및 지급액)** 농민수당은 제4조의 지급 대상에게 반기별로 30만원 상당의 금액을 균등하게 지급한다.

**제6조(위원회의 설치 및 기능)** ① 군수는 농민수당 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 해남군 농민수당 심의위원회(이하“위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 농민수당 지원계획 및 정책 결정
2. 농민수당 지급 대상자 결정
3. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항

**제7조(위원회의 구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 부군수가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.

③ 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성하고 당연직 위원은 기획실장, 농정과장, 산림녹지과장, 축산사업소장으로 한다.

④ 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 군수가 위촉한다.

1. 군 의회에서 추천하는 군 의원 1명
2. 농업관련 기관·단체의 대표
3. 농업분야에 전문적인 식견과 경험이 풍부한 사람 등

**제8조(위원의 임기)** ① 위촉위원의 임기는 2년으로 한다.

② 위촉위원은 한 차례만 연임할 수 있다.

**제9조(위원의 위촉 해제)** 군수는 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원의 위촉을 해제할 수 있다.

1. 사망, 질병 또는 그 밖의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
2. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
3. 위원 본인이 사직을 원하는 경우

**제10조(회의)** ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

**제11조(간사)** 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두되, 간사는 농사팀장이 된다.

**제12조(지급신청)** 농민수당을 지급 받으려는 사람은 매년 농민수당 지급신청서에 의무이행서약서, 농업경영체등록확인서를 첨부하여 해당 마을이장에게 제출하여야 한다.

**제13조(지급결정 절차)** ① 마을이장은 실제 거주를 같이 하는 한 세대이면서 세대를 분리하여 여러 명으로 농업경영체 등록된 사람이 신청한 것인지와 실경작 사실 등을 확인하고 신청서류 전부를 관할 읍·면장에게 제출하여야 한다.

② 신청서를 접수한 읍·면장은 신청서를 검토하고 지급 대상 후보를 결정한 후 군수에게 신청서를 송부한다.

③ 군수는 읍·면장이 제출한 신청서를 검토하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 지급 대상자가 결정되면 읍·면장에게 이를 통보한다.

**제14조(지원제외)** 군수는 다음 각 호의 사람을 지급 대상에서 제외한다.

1. 신청 전(前)연도의 농업 외 종합소득금액이 5,000만원 이상인 사람
2. 신청 전(前)연도 직불금 등 각종 보조금 부정수급한 사실이 있는 사람
3. 신청 전(前)연도 「가축전염병 예방법」 위반 사실이 있는 사람
4. 신청 전(前)연도 농지·산지와 관련된 불법 행위로 법적 처분을 받은 사람

**제15조(지급의 중지 및 환수조치)** ① 군수는 다음 각 호의 경우에는 농민수당 지급을 중지한다.

1. 지급 대상자가 사망 말소, 관할 구역 밖으로 전출 등 실제로 거주하지 않는 것이 확인되어 지급이 필요 없다고 인정될 경우



2. 지급 대상자가 수령을 거부했을 경우
  3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법에 따라 지급된 사실이 발견되었을 경우
  4. 그 밖에 군수의 지시를 이행하지 않은 경우
- ② 군수는 제15조제1항제3호 및 제4호에 해당하는 경우 위원회의 심의·의결을 거쳐 일정기간 동안 농민수당의 지급을 중지하거나, 지급한 농민수당을 환수할 수 있다.
- ③ 농민수당 지급 대상이 아닌 사람에게 지급된 경우에는 지체 없이 이를 환수하여야 한다.

**제16조(의무이행)** 농민수당을 지급받는 농업인은 다음 각 호의 기본의무를 준수하여야 한다.

1. 직불금 등 각종 보조금 부정수급 금지
2. 「가축전염병 예방법」 준수
3. 농지·산지 훼손 금지
4. 국민의 안전한 먹거리 제공을 위한 친환경농업 적극 실천
5. 농산물 수급안정사업 적극 참여
6. 토양유실 및 홍수의 방지를 위한 논·밭 둑 등 농지 형상 유지
7. 영농폐기물 스스로 처리
8. 철저한 가축방역과 적정 사육밀도 준수
9. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항

**제17조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

[시행 2018. 12. 28.] [전라남도해남군조례 제2753호, 2018. 12. 28., 제정]

## 참고문헌

- 강남훈. 2009. 『기본소득의 경제적 효과』. 민주노총정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2015. “새플리 가치와 공유경제에서의 기본소득.” 『마르크스주의연구』, 12(2): 131-155.
- \_\_\_\_\_. 2017. “권리로서의 기본소득: 쟁점과 이해.” 제3회 공익세미나 발제문.
- \_\_\_\_\_. 2018. “해외 기본소득 실험의 의의와 한계.” 『국제사회보장리뷰』 2018(4): 62-70.
- 강진균청. 2018. “2018년도 군정 주요 업무보고.”
- 곽노완. 2017. “한국의 스마트공유도시와 기본소득.” 기본소득한국네트워크.
- 권정임. 2016. “공유사회의 기본소득과 롤스의 정의의 두 원칙.” 『시대와 철학』 27(4): 29-70.
- \_\_\_\_\_. 2017. “실질적 자유지상주의 분배 정의의 세 원칙과 공유사회.” 『시대와 철학』 28(1): 7-42.
- 금민. 2017a. “공유부 배당의 농변 구조와 기본소득론의 사회상.” 『좌파』, 2017년 5월호.
- \_\_\_\_\_. 2017b. “기본소득 도입모델과 농업 참여소득.” 『계간 농정연구』 제60호.
- \_\_\_\_\_. 2017c. “기본소득을 위한 해명.” 화우공익재단 제3회 공익세미나 자료.
- 기본소득한국네트워크. 2017. “2016년 세계기본소득운동.” 제5차 정기총회 발표문.
- 김태훈·김선웅·김종인·박지연. 2017. 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김남희. 2017. 3. “청년수당의 한국사회에서의 함의.” 『월간 복지동향』 221: 52-58.
- 김은표. 2016. “기본소득 도입 논의 및 시사점.” 『이슈와 논점』. 제1148호.
- 농림축산식품부. 각 연도. “예산 및 기금운용 개요.”
- \_\_\_\_\_. 2018a. “농림사업시행지침서.”
- \_\_\_\_\_. 2018b. “2018년 농업인을 위한 한 손에 잡히는 세금 이야기.”
- 농림축산식품부 보도자료. 2018. 2. “청년창업농 1,200명 모집에 3,326명 몰려, 3월까지 심사 후 최종 선발.”
- \_\_\_\_\_. 2018. 7. “청년창업농 400명 추가모집에 1,838명 신청.”
- \_\_\_\_\_. 2018. 11. “쌀 목표가격은 19만 6천 원으로 인상하고, 공익형 직불제로의 개편도 함께 논의하기로 당정협의.”
- 박선미. 2017.6. “업데이트: 전 세계 “기본소득 실험들.” 『시대』 제49호.
- 박경철·강마야. 2015. 『충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구』. 충남연구원.

- 박경철. 2016. “농민기본소득제 도입에 관한 탐색적 연구.” 『농촌지도와 개발』 23(1).
- \_\_\_\_\_. 2018. 5. “농민수당(기본소득)의 필요성과 실행방안.” 국회토론회 발표자료.
- 백승호. 2010. “기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석.” 『사회복지연구』 41(3).
- \_\_\_\_\_. 2017. “해외 기본소득 실험들 비교평가.” 『복지이슈』 제48호. 서울시복지재단.
- 서정희. 2017. “기본소득과 사회서비스의 관계설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로.” 『비판사회정책』 57: 9-10.
- 서정희·김교성·백승호·이승윤. 2017. “한국형 기본소득의 ‘이상적’ 모형과 ‘단계적’ 이행방안.” 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』 2017(1): 221-246.
- 성남시 보도자료. 2018. 4. “성남시 올해 2분기 청년배당 지급…대상자 1만 773명.”
- 송성환·박혜진. 2017. 『농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
- 심광현. 2015. “맑스의 관점에서 본 기본소득과 대안사회로의 이행의 과제.” 『시대와 철학』. 26(2): 115-159.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원
- 이건민. 2018. “기본소득이 노동공급에 미치는 영향.” 『사회보장연구』 34(1): 193-218.
- 이관률. 2017. “농업생태환경 프로그램의 내용과 과제.” 『충남연구원 세미나 2017-077』.
- 이상호. 2018. 7. “한국의 지방소멸 2018.” 『고용동향 브리프』 한국고용정보원.
- 정기석. 2015. “농촌지역사회 재생을 위한 “공익농민 기본소득제” 실행 모델 연구.” 한국사회학회 사회학대회 논문집.
- 정기석. 2017. 2. 6. “농민 기본소득으로 ‘농부의 나라’로.” 농민수당 도입 토론회 발표자료.
- 조경엽. 2017. 『기본소득제가 소득재분배와 노동공급에 미치는 영향』. 한국경제연구원.
- 조현진. 2015. “호혜성에 근거한 기본소득 비판에 대한 반론과 한국 사회에서의 그 함축.” 『통일인문학』 62: 367-406.
- 천우정. 2016. 10. “미국 알래스카 영구기금 배당금.”
- 충청남도. 2016. “「농업보조금 혁신방안 및 농업환경프로그램」 실천 지원사업 추진계획.”
- \_\_\_\_\_. 2018. “2018년 「농업환경실천사업」 추진계획.”
- 한석호·채광석. 2016. “농업경영체 등록정보를 활용한 농업직불제 소득효과 분석.” 『한국산학기술학회 논문지』 17(5): 195-202.
- 해남군 보도자료. 2018. 8. 2. “해남군, 농가 기본소득 지원 실행 준비 만전.”
- 홍남영. 2017. “스위스 기본소득 논의와 그 함의: 2016년 기본소득 국민투표를 중심으로.” 『사회보장법연구』 6(2): 137-169.
- Ambühl, E., A. Hampel., J. Rodrigues. and N. Teke. 2017. “Considering basic income through the lense of agriculture.” 17th BIEN Congress 2017.

- Atkinson, A. B. 1996. "The case for a participation income." *The Political Quarterly* 67(1): 67-70.
- De Wispelaere, J. & Stirton, L. 2007. "The public administration case against participation income." *Social Service Review* 81(3): 523-549.
- gfs.bern. 2016. Real public debate on unconditional basic income.
- Pérez-Muñoz, C. 2016. "A defence of participation income." *Journal of Public Policy* 36(2): 169-193.
- Robert van der Veen. 2017. 3. "Local experiments with social assistance in the Netherlands: What can they actually tell us about basic income?" 『유럽의 기본소득 실험 세미나』 발표자료; 박선미(번역). 2017. 3. 31. "네덜란드 지방들의 사회복지 조 실험: 실험들을 통해 기본소득에 대해 실제로 무엇을 알 수 있을까?" 기본소득 한국네트워크.
- Van Parijs, P., and Y. Vanderborght. 2017. *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Harvard University Press; 홍기빈(번역). 2018. 『BASIC INCOME 21세기 기본소득』. 흐름출판사.

<언론자료>

- 「경향비즈」. 2018. 6. 8. "기존 복지를 조정하면 기본소득은 실현 가능해."
- 「국회뉴스 ON」. 2016. 10. 18. "미국 알래스카 영구기금 배당금."
- 「뉴스앤조이」. 2015. 1. 16. "농업·농촌·농민에게 선포하는 희년, '농민기본소득'."
- 「매일경제」. 2016. 12. 15. "핀란드 한달 70만 원·네덜란드 128만 원...내년 '기본소득 실험'."
- 「프레시안」. 2015. 1. 8. "농가에 기본소득을."
- 「프레시안」. 2018. 4. 1. "다시 농가 기본소득제를 말한다."
- 「한겨레」. 2017. 12. 30. "온주 기본소득보장제도 본격 시행."
- 「한겨레」. 2018. 5. 4. "기본소득 실험 끝난 게 아니다...정치적 계산에 연장 안 한 것."
- 「한겨레」. 2018. 5. 4. "빈곤·실업 탈출 해법 찾자 곳곳 기본소득 실험 중."
- 「한겨레21」. 2018. 5. 14. "퍼져라 '마음의 여유'."
- 「Basic Income News」. 2018. 3. 1. "Rural basic income 'maximizes impact' for society."
- 「Basic Income News」. 2016. 6. 6. "The worldwide march to basic income: Thank you Switzerland!"

## &lt;웹 자료&gt;

- 기본소득한국네트워크. <<http://basicincomekorea.org/>>. 접속일: 2018. 5. 9.
- 법제처 국가법령정보센터. <<http://law.go.kr/>>. 접속일: 2018. 12. 28.
- 보건복지부 보건복지통계연보. <[www.khiss.go.kr/](http://www.khiss.go.kr/)>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 스위스 정부 홈페이지. <<https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20160605/det601.html>>. 접속일: 2018. 9. 7.
- 중앙선거관리위원회. <<http://policy.nec.go.kr/>>. 접속일: 2018. 6. 11.
- 청년수당온라인플랫폼. <<http://youthhope.seoul.go.kr/>>. 접속일: 2018. 7. 19.
- 통계청. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 6. 4.
- 통계청 가계동향조사. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 통계청 농가경제조사. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 통계청 농업생산액. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 6. 4.
- 통계청 농업총조사. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 6. 4.
- 통계청 보육통계. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 통계청 사회조사. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 통계청 인구총조사. <<http://kosis.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- 환경부 상수도통계. <<http://www.me.go.kr/>>. 접속일: 2018. 9. 4.
- e-나라지표. <<http://index.go.kr/>>. 접속일: 2018. 6. 4.
- 農林水産省. <<http://www.maff.go.jp/>> 접속일: 2018. 6. 5.
- ベーシックインカム・實現を探る會. <<http://bijp.net/>>. 접속일: 2018. 6. 14.

