이슈브리핑 vol.321 2025년 5월

ISSUE BRIEFING

‘농촌기본사회’ 실현을 위한 전략과 과제

– 농민공익수당 · 농촌기본소득 · 농촌생활돌봄 –

연구책임 황영모 선임연구위원
연 구 진 정호중 연구원

Jthink 전북연구원

요약

농촌지역부터 기본사회를 실현해야 하는 이유

○ 농촌지역·농촌사회는 개발과 성장 과정에서 자원동원 역할을 수행해 왔지만, 경제적·사회적 격차가 커져 ‘영농의 불리함, 생활의 불편함’ 등으로 이른바 ‘지방소멸 위기’에 직면해 있음

○ 농촌지역을 유지하고 지켜야 하는 이유는 ‘국토의 균형발전, 사회의 지속발전, 주민의 기본권’ 등의 관점에서 찾을 수 있는데, 정책적으로는 ‘재정 제약, 정책 효율성’ 등을 이유로 ‘현상 유지나 관리 대상’에 지나치고 있다는 비판이 높음

○ ‘불확실성과 변동성’이 높아진 복합위기 상황에서 우리 사회 회복력의 원천으로 농업과 농촌에 주목하여 농촌사회에서부터 ‘기본사회’로 나아가기 위한 현실적인 정책수단을 제안함

농촌기본사회 실현을 위한 지역사회 3대 실천전략

○ ‘기본사회’는 기본소득과 기본서비스를 결합하여 삶의 불안을 덜고, 불평등을 해소하며, 자유로운 삶을 설계할 수 있는 사회를 뜻하는데, 기본사회로의 대전환이 시대적 요청이 되고 있음

○ 분야·세대·계층·지역을 종합할 때 ‘기본사회’의 시작은 ‘농촌지역’이 우선으로 판단되는데, ‘산업화와 경제성장의 기반이 된 곳, 균형발전과 멀어지는 가장 아픈 곳, 불리함을 당연시하고 살아가는 곳’, 이른바 ‘지방소멸 위기’가 현실화된 곳인 ‘농촌사회’부터 시작해야 함

① 농민은 농사만으로는 살 수 없다 → 농업의 공익적 기능을 생산하는 농민에 대한 보상과 지원 → “농민기본소득” (기존 정책 강화)

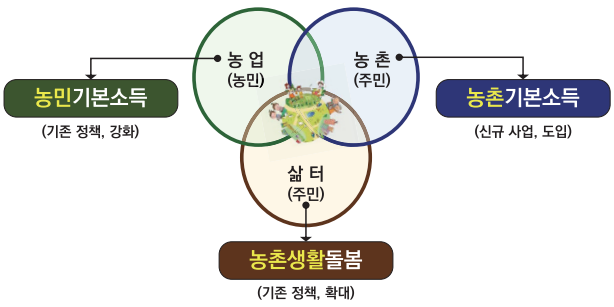
- 농업의 다원적 기능은 농산물과 결합해 생산되어 추가 비용이 발생하지 않는데, 농업생산 이외 다른 방법으로 공급하면 비효율적이므로 공익적 기능 생산에 대한 농민 보상이 필요

② 농촌에는 여러 주민이 살고 있다 → 과소화 농촌지역을 지키며 사는 주민에 대한 보상과 지원 → “농촌기본소득” (신규 사업 도입)

- 농촌주민은 열악한 사회적·경제적 여건에서 ‘지역 지킴이’로 역할을 하고 있어 일정 수준의 인구·지역 유지를 위해서 모든 주민에게 ‘보편적 소득 또는 생활여건 지원’ 지원 필요

③ 농촌 일상 생활이 가능해야 한다 → 불리한 생활 여건에서 필요한 생활돌봄 제공 주체의 육성 → “농촌생활돌봄” (기존 정책 확대)

- 대다수 농촌주민은 일상생활에서 반드시 필요하지만 개인이 쉽게 해결할 수 없는 ‘농촌생활돌봄’의 필요가 높아, 사회복지 방식의 공적부조와 다른 생활돌봄 정책지원이 필요



키워드 농촌기본사회, 기본사회, 농촌기본소득, 농민공익수당, 농촌생활돌봄 등

1 우리 사회 '회복력'의 원천, 농업·농촌이 실체이다[1)]

○ 위기 상황에 직면해서 '회복력'을 갖추지 못한 사회는 지속가능하지 못하다는 것이 전문가들의 공통된 지적으로, '회복력(resilience)'은 사회경제 시스템이 외부의 교란과 충격으로부터 잘 견디는 쇼크 내성을 통해 일상으로 회복할 수 있는 역량임(World Economic Forum)

○ 우리는 삶의 터전을 앗아간 외국의 두 가지 사례(미국 뉴올리언즈 허리케인과 일본 고베 대지진)에서 대형 재난·재앙에 맞닥뜨려 '위기'를 어떻게 '수습'해야 하며, 무엇이 위기를 극복하는 힘이 되는지를 배울 수 있음

· (사례 1) 2005년, 미국 루이지애나 주에 상륙한 허리케인 '카트리나'는 뉴올리언즈 지방을 강타하여 80%가 침수됐고, 사망자 1만여명, 이재민 100만명, 피해액 2천억달러 등 큰 피해를 안겼음

· 낮은 지대인 뉴올리언즈 지역은 빈부격차가 심했는데, 허리케인이 휩쓴 폐허에서 주민들은 저마다 살아남기 위 약탈·방화 등이 자행되었고, 경찰로 치안유지가 어렵게 되자 주방위군까지 투입되어 가까스로 상황을 통제하게 되었음

· (사례 2) 1995년, 일본 고베 지역에 진도 7.2의 대지진이 발생하였는데, 6,600여명 사망, 4만여명 부상, 이재민 20만명, 1,400억달러의 피해를 입어 지역 전체가 셧다운(Shutdown) 되기에 이르렀음

· 전기·수도·통신·도로가 끊기자 생활협동조합의 조합원들은 양초·담요·식수를 조직적으로 나누었고, 인근 농민들은 자전거로 식재료를 배달하는가 하면, 편의점 회사 회장은 현장에 상주해 보유한 생활필수품을 무료로 나누며 위기를 극복했음

· 자연재난으로 발생한 유사한 재앙적 충격과 폐허 속에도 질서 있게 위기를 수습하고 일어서며 일상으로 복귀할 수 있는 힘이 무엇인지 여러 시사점을 주는 사례로 평가됨

○ 국제사회가 '회복력'에 주목하는 이유는 재난과 위기에 대응해 지금까지는 정부를 중심으로 한 '사후 대응'이었다는 반성에 기초하고 있는데, 사전적·예방적 차원에서 지역공동체를 중심으로 하는 '사회적 자본'이 앞으로의 위기 대응력의 실체임을 강조하고 있음

○ 복합위기·다중위기의 시대, 국가와 사회를 유지할 수 있는 회복력의 근간이 바로 '농업·농촌'이라는 점에서 농업과 농촌을 유지해 나가야할 근거와 명분이 어느 때보다 높은데, 이를 4가지로 정리할 수 있음

○ 첫째, '기후위기' 상황에서 농업·농촌은 '생태적 회복력의 원천'임. 지구의 생태적 용량을 초과해서 발생하는 기상이변과 기후위기는 탄소중립 사회로 전환을 당장 실행해야 하는 이유인데, 농업·농촌이야 말로 '탄소를 저장할 수 있는 유일한 분야'임

○ 둘째, '식량위기' 상황에서 농업·농촌은 '경제적 회복력의 기반'임. 국제교역의 불안정이 특히 높아진 현실에서 주요 국가는 식량수출을 제한하고 있어 식량생산 기반과 자급역량을 꾸준히 높여가야 하는데, 농업·농촌은 '먹거리를 해결할 주체'이자 경제의 기본임

○ 셋째, '사회위기' 상황에서 농업·농촌은 '사회적 회복력의 토대'임. 양적 성장의 그늘과 격차가 구조화되고 그 차이가 더욱 커져 기본권으로서 먹거리와 생활돌봄을 보장해야 하는데 농업·농촌은 국민의 '기본권을 보장할 수 있는 기반'임

○ 넷째, '지역위기' 상황에서 농업·농촌은 '조직적 회복력'의 근간임. 고령화·과소화된 지역의 내일이 어두운 상황에서 농촌문제는 도시문제와 서로 연결되어 있어 '농촌의 필요와 도시의 수요'에 대응하여 '도농융합'으로 해결해야 하는데, 농촌지역이 바로 시작점임

1) 이 내용은 황영모(2021), '우리 사회의 회복력의 바탕, 농업·농촌에 있다', 한국농어민신문에서 정리

〈그림 1〉 4대 위기에 대응한 농업·농촌의 가치와 회복력의 주요내용

자료 : 황영모(2022)

○ 농촌지역·농촌사회는 개발과 성장 과정에서 자원 동원의 역할을 수행해 왔지만, 그 이익의 결과가 미치지 못해 경제적·사회적 격차가 커지고 있어 ‘영농의 불리함, 생활의 불편함’ 등이 누적되어 이른바 ‘지방소멸 위기’에 직면해 있음

○ 농촌지역을 유지하고 지켜야 하는 이유는 ‘국토의 균형발전, 사회의 지속발전, 주민의 기본권’에서 찾을 수 있고 이것이 선행조건이지만, 정책에서는 ‘재정의 제약, 사업의 효율성’ 등을 이유로 ‘현상을 유지하거나 관리되는 대상’에 지나치고 있다는 비판이 높음

○ 이 글은 ‘우리 사회 회복력의 원천으로 농업과 농촌에 주목’하여 ‘농촌사회’에서부터 ‘기본사회’로 나아가기 위한 현실적인 정책수단을 제안하는데 목적이 있음

○ 구체적인 농촌기본 사회 실현을 위한 현실적 정책수단으로 ‘①농민공익수당, ②농민기본소득, ③농촌생활돌봄’ 방안을 제안하고자 함

2 농촌사회의 현실, 영농의 불리함과 생활여건의 열악

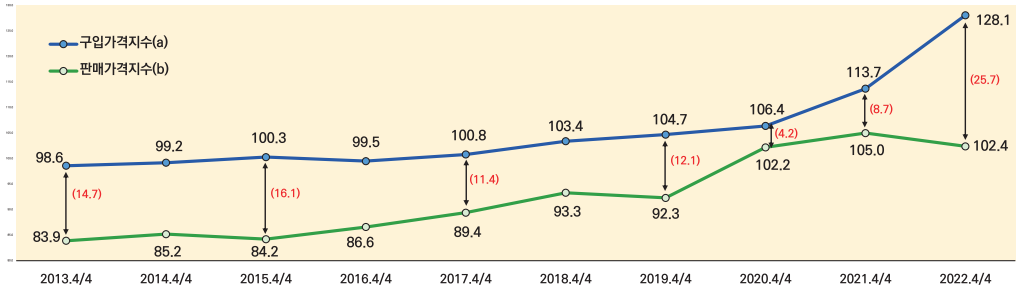
○ 농촌사회의 현실적 문제는 ‘①농민이 농사짓고 살기가 어렵다, ②농촌주민의 생활여건이 열악하다, ③사람이 줄어 생활하는데 필요한 사회서비스도 절대 부족하다’로 요약할 수 있음

○ 첫째, 농민들이 1년간 농사를 지어 벌어들이는 농업소득이 얼마나 부족한지 추이를 살펴보면, ‘농업소득’은 농가소득의 21.9% 수준에 불과하여 ‘농외소득’과 ‘이전소득’이 없으면 농가경제를 유지하기에 매우 어려운 현실임

- 농업소득 추이와 농가소득 내 비중 :
  ‘14년 10,303천원(29.5%) → ‘18년 12,920천원(30.7%) → ‘20년 11,820천원(26.2%) → ‘23년 11,143천원(21.9%)
  (통계청, 농가경제조사결과)

○ 농업소득이 정체되는 이유를 ‘농가 교역조건’을 통해 확인할 수 있는데, 농가의 ‘구입가격지수’와 ‘판매가격지수’ 격차는 2020년 이후 계속 벌어지고 있어 농민은 파종하는 순간부터 불리한 여건에서 농사를 지을 수밖에 없음을 여실히 보여주고 있음

〈그림 2〉 농가교역조건의 변화 추이

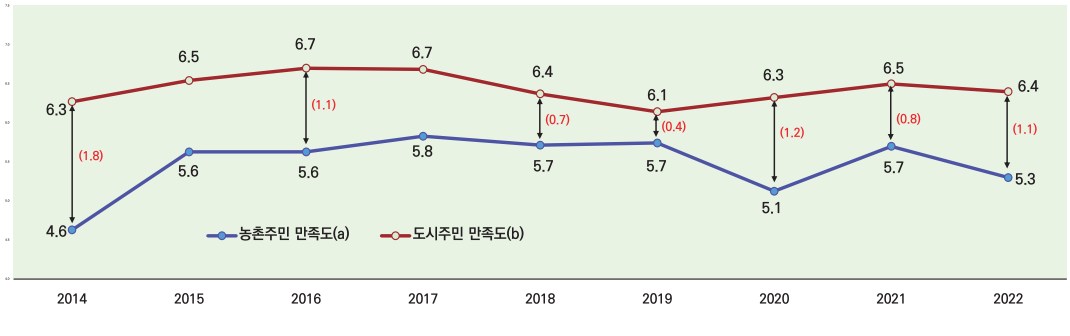


자료 : 통계청 KOSIS에서 작성; 황영모(2025)에서 재인용

○ 둘째, 농촌지역은 경제적·사회적으로 일상 생활을 하는데 여러 여건이 열악한데, 이러한 이유로 농촌주민이 느끼는 '삶의 질 만족도'는 도시민 삶의 질 만족도의 82.5% 수준에 그치고 있음

- 삶의 질 만족도 추이 농촌주민/도시민(11점 척도) : '14년 4.6/6.3 → '18년 5.7/6.4 → '20년 5.1/6.3 → '22년 5.3/6.4 (한국농촌경제연구원)

〈그림 3〉 농촌주민과 도시민의 삶의 질 만족도 변화 추이

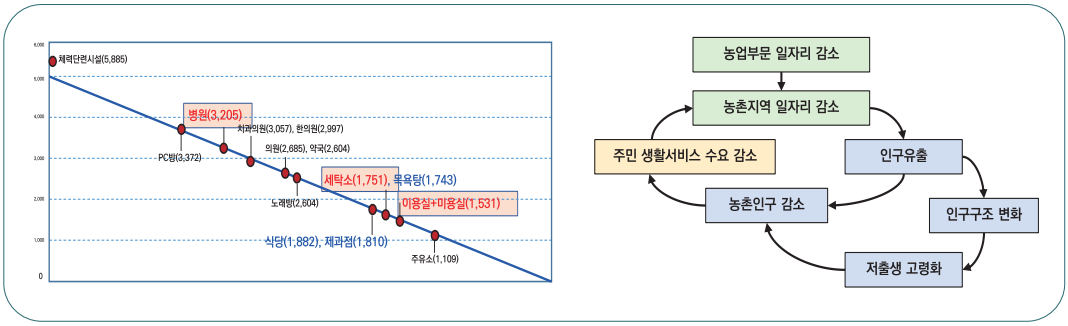


주 : 도시민 및 농촌주민 2,700명 대상 조사, 11점 리커트척도로 조사
자료 : 한국농촌경제연구원(2022), '2022 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사'

○ 셋째, 농사의 불리함과 낮은 삶의 질 만족도는 농촌 거주·생활을 기피하는 이유가 되며, 그로 인해 인구가 감소하고 고령화가 높아지고 있는데, 이를 이유로 주민의 생활에 필요한 생활 서비스가 도시지역에 비해 상당한 수준에서 부족한 상황에 놓임

○ 세탁소·목욕탕·음식점은 물론 이·미용실도 없는 면(面) 지역이 갈수록 늘고 있는데, 영리기업(시장)은 수익이 나지 않는다는 이유로 사업체를 접고 철수하고 있지만, 정책(정부)는 재정지출을 감당하지 못해 생활 서비스 공백이 일상적으로 발생하고 있음

〈그림 4〉 농촌 면지역 생활서비스 시설 폐쇄시점 인구와 악순환 구조



자료 : 한국농촌경제연구원(2023)

자료 : Hodge & Whirby(1981)

○ 결국, 농촌인구 감소는 생활 서비스 수요량(量)의 감소로 이어져, 기존에는 제공·공급되던 생활 서비스가 줄어들어 주민들의 삶의 질을 악화시키는 악순환이 반복되고 있는 것임

○ 어려운 여건에서 농촌지역·농촌사회가 살아남는 조건을 만들고 갖춰나가는 대응이 시급히 요구되는데, 전문가들은 ‘①순환경제 만들기, ②생활구조 만들기’를 축으로 농촌사회를 지켜나가야 한다고 강조하고 있음 (小田切德美, 2014)

① 순환경제 만들기 : 지역에서 기업의 합리화·철수가 이어지고 공공정책 감축도 불가피한 상황에서 지역자원을 활용한 ‘지역순환경제’로 주민소득을 유지할 수 있는 지역경제를 의미

② 생활구조 만들기 : 농촌주민이 살아가는데 갖춰져야 할 여건이 부족한 상황에서 생활환경을 만들기 위해 생활권 범위로 ‘자원+시설+사람을 엮어내는 공동체’ 유지와 생활구조 구축을 의미

3 농촌기본사회 실현을 위한 지역사회 실천전략 구상[2)]

○ 농촌지역이 직면한 ‘지방소멸 위기’는 압축적 성장과 개발 과정에서 채택한 이른바 ‘성장거점 전략’이 야기한 ‘①지역간 불균형 발전’과 ‘②사회적 배제의 심화’가 직접적 원인으로 ‘발전 없는 성장’에 대한 전환적인 대책을 요구하는 시대적 요구와 맞닿아 있음

○ 요컨대, 농촌사회는 모두가 누리는 보편적 혜택에서 소외되는 병리적 현상인 ‘사회적 배제’가 심화되고 있는데, 발전의 격차를 줄여나가기에 앞서 ‘일상에서 누락되지 않는 조건’을 우선 만들어가는 것이 실천 과제임

○ 이것이 이른바 ‘기본사회’로 나아가야할 시대적 요청으로 기본 사회는 사회혁신과 대전환을 지향하는 실천전략으로 구체적으로 필요와 기회보장 여건을 만드는 것으로 요약할 수 있음

2) 이 내용은 황영모(2025), ‘농촌기본사회’와 실천을 위한 정책수단 제안’, 한국농어민신문에서 정리

- 기본사회 : 기본소득과 기본서비스를 결합하여 국민이 삶의 불안을 덜고 자유롭게 자신의 삶을 설계할 수 있는 사회를 의미. 이를 통해 불평등을 해소하고, 공정한 출발선을 제공하며 지속가능한 사회적 구조를 마련할 수 있는데, 핵심 가치는 "사람의 존엄성"을 지키는 것(사단법인 기본사회)

○ '기본사회'의 시작은 분야·세대·계층·지역을 종합할 때, '농촌지역'이 우선으로 판단되며, 산업화와 경제성장의 기반이 된 곳, 균형발전과 멀어지는 가장 아픈 곳, 불리함을 당연시하고 살아가는 곳. 소위 '지방소멸 위기'가 현실화된 곳에서 시작해야 함(황영모, 2025)

○ 농촌주민들은 생활여건의 불편을 감수하면서 생활하고 있지만, 국가 정책으로 그러한 불리함과 지역간 차별을 보완·완충하기 어렵기 때문에, 농촌사회를 지켜내기 위해서는 혁신적인 방법과 수단을 통해 '보상 또는 지원'을 해야 가능함

○ 우리가 논의하고 실행해 나갈 '농촌기본사회'는 정부(국가+지역)의 재정여건을 고려하여 가능한 정책수단을 활용하되, 농촌기본사회로 나아가는 단초를 만들 수 있어야 하며, 이를 위한 해법은 다음의 세 가지 서술에서 현실적 정책수단을 찾을 수 있음

○ '①농민은 농사만으로 살 수 없고, ②농촌에는 많은 사람이 살고 있으며, ③농촌에서 일상생활이 가능해야 한다'는 점을 고려해 '농촌기본사회 실행전략'을 준비해 나가야 할 것임

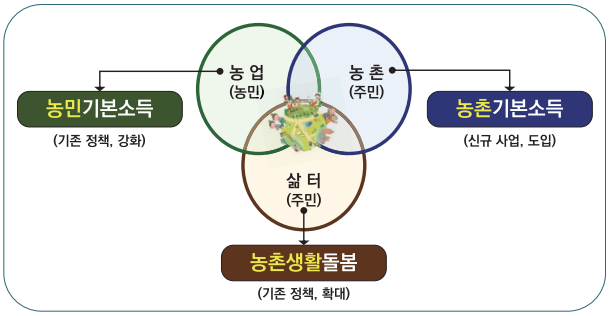
○ 구체적으로 농촌사회 문제에 대응한 농촌기본사회 실현을 위한 핵심 전략수단으로 '①농민기본소득, ②농촌기본소득, ③농촌생활돌봄'을 정책방안으로 제안함

◎ 농민은 농사만으로는 살 수 없다 → 농업의 '공익적 기능을 생산하는 농민'에 대한 보상과 지원 → "농민기본소득" (기존 정책 강화)

◎ 농촌에는 여러 주민이 살고 있다 → 과소화 '농촌지역을 지키며 사는 주민'에 대한 보상과 지원 → "농촌기본소득" (신규 사업 도입)

◎ 농촌 일상 생활이 가능해야 한다 → 불리한 생활여건에서 '필요한 생활돌봄 제공 주체'의 육성 → "농촌생활돌봄" (기존 정책 확대)

〈그림 5〉 농촌기본사회 실행전략의 영역과 핵심수단 구조



자료 : 황영모(2025)

○ 첫째, '농민'이 살아야 농촌이 유지될 수 있음. 농업의 공익적 기능을 생산하는 주체가 농민인데, 농민이 농사를 짓지 않으면 우리 사회가 받고있는 농업의 공익적 혜택은 만들어지지 않음

○ 결합생산으로 제공되는 다원적 기능을 다른 부문과 방식으로 대체하면, 더 많은 비용이 들기 때문에 이에 대한 정책적 지원은 반드시 필요함. 전국의 모든 지자체가 시행하고 있는 '농민공익수당'(약칭)은 '농민기본소득'으로서 의미를 가짐

○ 둘째, '사람'이 살아야 농촌을 지켜갈 수 있음. 농촌주민은 불리한 여건에서도 '지역 지킴이' 역할을 담당하고 있는데, 인구와 지역을 유지하기 위해서는 농촌주민이 생활하는 데 필요한 일정한 지원이 있어야 함

○ 물리적 생활 인프라를 늘려가는 방식으로 문제를 풀 수 없기 때문에 주민(사람) 모두를 지역 지킴이로 인정하는 정책이 필요하며, 이에 필요한 혁신 정책이 '농촌기본소득'임

○ 셋째, 농촌지역에서 일상생활이 되어야 함. 일상에서의 크고 작은 생활 상 다양한 필요와 요구가 충족되지 못하는 현실과 여건을 이대로 두면 농촌의 유지는 불가능하기 때문임

○ '농촌생활돌봄'은 농촌사회 일상생활의 최소한의 안정 장치와 같은데, 사람이 적다는 이유로 시장이 철수하고 정책이 감당하지 못하는 구조에 대응해 정부는 '농촌경제사회서비스 주체'를 육성하는 정책을 시행하고 있음

4 (전략 1) 농민기본소득 : 농업 공익적 기능 생산 '담당자' 보상

○ 농업의 공익적 기능은 생산자 농민이 없으면 사회적으로 제공되지 못하는 불가능한 공유자원으로 국제기구는 공익적 기능 생산 농민 지원을 강조하고 있음 (OECD, UN 등)

○ '농업의 다원적 기능'은 식량의 안정적 공급, 국토와 환경의 보전, 자연경관 보전, 수자원 형성과 함양, 토양유실과 홍수방지, 생태계 보전, 농촌사회 전통과 문화보전 등임(농업·농촌·식품산업 기본법, 제3조 9항)

○ 공공재로서 농업의 다원적 기능은 그 특성으로 인해 모든 소비자는 공공재에 관한 자신의 사용 선호를 나타내지 않고 무임승차 하기 때문에 시장실패 문제가 발생함

○ 농업의 다원적 기능은 농산물과 결합적으로 생산되어 추가적인 비용이 발생하지 않는데, 농업생산 이외의 다른 방법으로 공급할 경우 막대한 비용이 발생하여 비효율적 이게 됨

○ 농민이 농사를 계속 지을 수 있는 소득구조를 마련해야 농업의 공익적 생산과 유지가 가능하므로 기본적인 농업소득의 보장이 갈수록 중요하며, 바로 이점이 생산자(농민) 단위의 적극적 기본소득 보장이 필요한 이유임

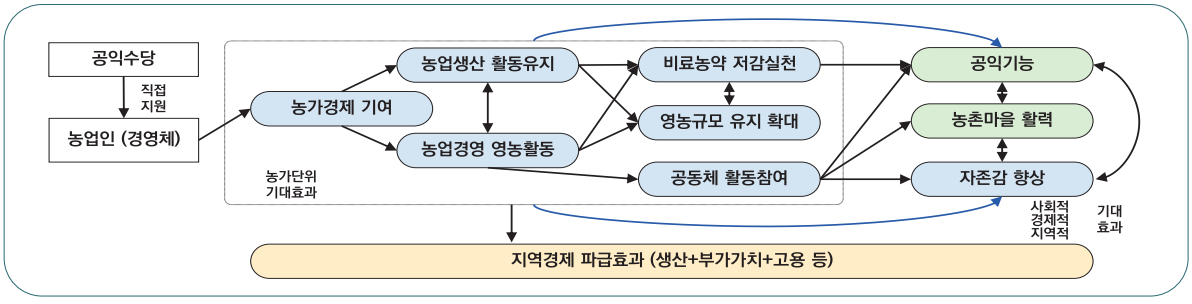
○ 전북특별자치도는 2020년부터 광역 지자체 최초로 '농업의 공익적 기능 생산자(농민)에 대한 보상과 보전'을 목적으로 하는 '(약칭)농민공익수당' 제도를 도입하여 실행하고 있음

- 농가당 1년 60만원을 지역화폐로 지급해 왔고, 2025년부터는 농업경영체 단위로 지급을 전환하여 농민기본소득으로서의 형태로 진화 발전시켜가고 있음
- 농민공익수당은 농업·농촌의 공익적 기능 보전·증진으로 지속가능한 농업·농촌환경 조성[3]을 목적으로 2년 연속 농업경영체 등록 농업인 중 실제 영농에 종사 농민에게 지급

○ 농가소득 안정을 위한 전략적인 구조는 '1층-농민기본소득(개별농민), 2층-토지 이용형(농지비례) 공익지불, 3층-시장변동 대응 경영안정(수입보험)' 등으로 구조화할 수 있는데, 농민공익수당은 농민기본소득으로서 의미를 가짐

○ 농민공익수당은 농민들에게 영농활동 도움(69.2%), 마을활력 도움(73.3%), 농민자존감 향상(72.6%), 마을공동체 참여(74.5%) 등 긍정적인 효과가 나타나는 것으로 평가됨('22년 조사)

〈그림 6〉 전북자치도 농민공익수당의 사회적·경제적 기대효과 구조



자료 : 황영모(2022)

3) 농민공익수당 지급 조건인 이행의무 사항은 논과 밭 등의 형상 및 기능 유지, 농약 안전사용 기준과 비료 적정 사용 기준 준수 등 공익적 기능 유지

5 (전략 2) 농촌기본소득 : 농촌지역 '지킴이' 역할에 대한 보상

○ '농촌지역·농촌사회'의 유지는 국가적·사회적인 핵심 이슈가 되고 있는데, 지역 유지를 담당하는 농촌주민이 일정한 수준에서 삶의 질을 유지해야 한다는 것이 절대적 과제임

○ 농촌주민은 사회적·경제적으로 열악한 상황에서도 '지역 지킴이'로서 역할을 담당하고 있기 때문에 일정한 수준에서 인구·지역을 유지하기 위해서는 모든 주민에게 '보편적인 소득 또는 생활여건 지원'[4]의 필요성이 그 어느 때보다 높음

○ 지방소멸 위기가 농촌지역에서부터 현실화되고 있으므로 농촌주민이 기본생활을 하는데 필요한 일정한 소득을 지지하여 '삶의 질 격차와 사회적 배제' 등 사회문제를 해결하는 혁신적 정책수단으로 '농촌기본소득'의 도입과 추진이 필요함

○ '농촌기본소득'은 특정 계층을 대상으로 하는 지불수단(농민 공익수당, 청년기본소득 등)과 달리 보편적인 '기본 소득'인데, 정책시행 여건을 만들어 확대하는 경로로 추진하는 것이 실효적임

○ 농촌주민의 생활여건 어려움을 고려해 상대적인 격차(생활비[5])를 기준으로 대상 지역 모든 주민에게 일정액을 지급하는 방식을 추진하되, 재정 제약을 고려한 시행이 현실적임

○ 전면적 정책도입 여건의 불비를 감안할 때, '농촌형 군郡'을 시범사업 지역으로 군별로 1개면에서 시행하고, 한계를 보완하여 '지역적 추진기반' 마련에 초점을 두어 추진

○ '농촌기본소득'은 '개인적 수준'은 물론 '지역적 수준'에서 긍정적 효과가 기대되고 있음[6]

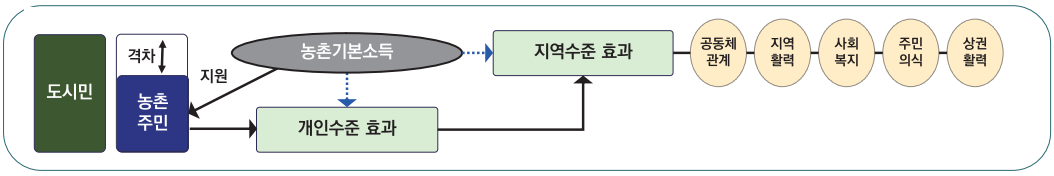
- (개인수준) 기본권 관점에서 사회적·경제적인 인정, 행복과 삶의 질 향상, 신체적·사회적 건강·관계 증진 등이 기대
- (지역수준) 지역사회(공동체 관계), 지역경제(지역순환경제), 지역활력(인구유입), 사회서비스(사회복지), 사회인식(주민의식) 등 개선이 기대

○ 이를 위해 도 자치법규 제정으로 근거를 마련하고, 필요재원은 행정(도+군) 간 정책협약으로 분담하며, 지역별 추진위원회를 운영해 안정적 시행과 효과 관리에 주안을 두어 추진

○ 다만, 농촌기본소득(시범)이 지원에 따른 인구 증가 등의 즉각적 결과로 나타나지 않는다는 점을 전제로 성과·효과의 분석과 관리를 해나가야 한다는 점은 유의해야 함

○ 요컨대 압축적 산업화·도시화가 진전된 사회에서 도시와 농촌의 격차를 감안할 때, '농촌기본소득' (시범사업)을 우선 도입하여 사회위기를 돌파하려는 사회적 공감대가 중요

〈그림 7〉 농촌기본소득 지원구조와 기대효과



자료 : 연구진 작성

4) 기본소득 5대 원칙(보편성·무조건성·개별성·정기성·현금성)에 대해 최근의 논의는 재정과 사회여건 등을 고려하여 일정 기준 차액을 지원하는 수정 기본소득 방식의 정책실험이 이뤄지고 있음

5) 농촌주민과 도시민의 1인당 생활비(2인가구 기준, '22년)는 약 25.9만원으로 분석(통계청·농촌진흥청)

6) 경기도 연천군(청산면)에서 농촌기본소득 정책실험을 '22년부터 '26년까지 추진 중으로 지역문제에 대응하는 사회혁신 정책으로서의 효과(지역순환경제 활성화, 지역사회 활력제고 등)가 확인되고 있음

6 (전략 3) 농촌생활돌봄 : 불리한 생활 여건에 대한 최소 돌봄

○ 농촌지역은 생활SOC(인프라)가 도시보다 부족하여 경제적·사회적으로 더 많은 위험에 노출되어 있는데, '사회적 배제'에 놓인 농촌주민을 정책과 사회적으로 지원을 하지 않으면 심각한 사회문제가 될 것이라는 우려가 현실화되고 있음(대한민국 국회, 2024)

○ 이른바 '공적부조' 방식으로 취약계층에 대한 사회복지 정책 지원이 이뤄지고 있지만, 신체적·경제적 기준에 충족하지 못하는 상당수의 농촌주민은 취약계층이면서도, 정책 지원에서 누락되거나 배제되어 일상 생활에서 많은 어려움에 직면해 있음

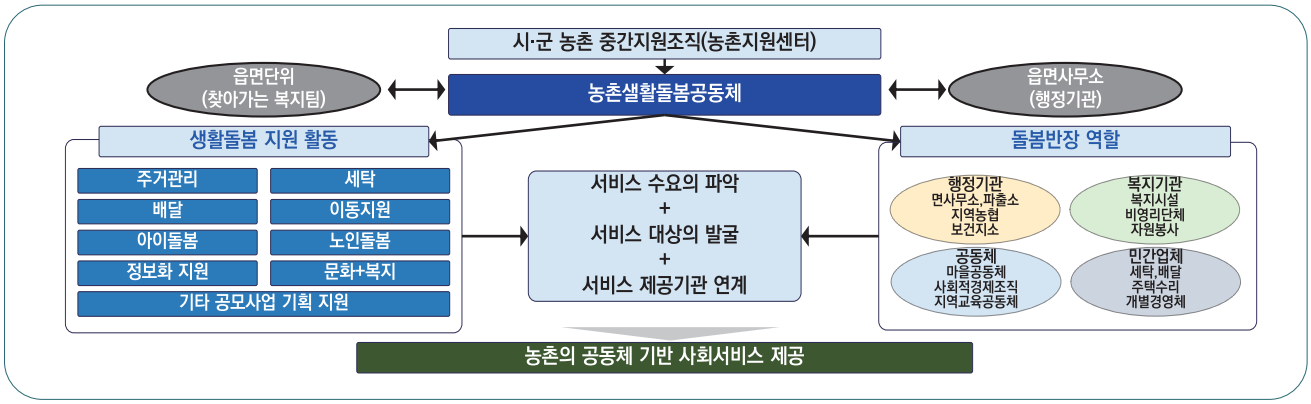
○ 이러한 상황에서 대다수 농촌주민이 일상 생활에서 반드시 필요하지만 개인이 쉽게 해결할 수 없는 사회서비스인 '농촌생활돌봄'[7]을 혁신적인 방식으로 이뤄지게 하는 지역사회 기반을 갖추는 것이 시대적 과제가 되었고, 현장의 많은 노력이 이어지고 있음

○ 국회와 정부는 지역 공동체 기반으로 생활돌봄 서비스 제공이 유용하다는 선험적 사례 등에 주목하여, 농촌지역의 생활돌봄 서비스가 시장과 공공영역에서 공급 여건이 미비하거나 부족하다는 점에 주목하여 법률을 시행('24년)하고 정책사업을 지원하고 있음

○ '지역 공동체 기반 농촌경제·사회서비스 활성화 지원법률'은 '시장실패와 정책실패'로 생활돌봄 서비스를 제공할 주체마저 부족한 농촌지역에 서비스 제공 주체를 육성하기 위한 정부(국가+지자체)의 역할과 정책지원을 규정하고 있음(대한민국 국회, 2024)

○ 농림축산식품부는 '농촌주민생활돌봄공동체' 지원사업을 도입해 주민 공동체 조직에게 생활돌봄 담당 인력(돌봄반장)을 지원하고 있고, 전북자치도는 지방소멸대응기금을 활용하여 '찾아가는 농촌사회서비스 지원사업'(약칭, 생생마을관리소)을 선도적으로 시행하고 있음('22년~)

〈그림 8〉 전북자치도 '찾아가는 농촌사회서비스' 지원사업 구조



자료 : 전북자치도(2022); 황영모 외(2023)에서 재인용

7) 장보기대행·말벗·이동세탁·도시락배달·병원동행·주택관리·가전제품·휴대전화이용방법·이불빨래 등

○ 정부와 전북자치도의 주민공동체 기반 생활돌봄 지원 정책은 지역에서 돌봄을 필요로 하는 주민의 수요를 파악하여 서비스 제공기관과 연계하거나 생활 상의 어려움을 직접 해결해 주는 역할을 해주는 이른바 '우리 동네 홍반장'으로서 역할을 하고 있음

○ 정부의 재정 여력 한계로 농촌생활돌봄 정책지원이 크게 늘지는 않고 있지만, 이들 조직은 '생활권으로서의 면(面)'을 범위로 지역사회 통합돌봄 서비스를 여러 정부 부처 사업(보건복지부 지역사회서비스투자지원사업 등)을 활용해 생활돌봄의 안전망을 만들어 가고 있음[8)]

8) 진안군 백운면의 '백운통합통봄사회적협동조합'은 지역주민 2천여명의 생활돌봄을 담당하는 대표 조직

〈표 1〉 '농촌기본사회' 실현을 위한 3대 핵심 전략수단 요약

구분	① 농민공익수당 (농민 생산자)	② 농촌기본소득 (농촌 지역주민)	③ 농촌생활돌봄 (농촌 지역주민)
성격	농업의 공익적 기능 생산 '담당자' 보상	농촌지역 '지킴이' 역할에 대한 보상	농촌사회 '일상생활'의 최소 안정장치
배경	농업의 '공익적 기능' 유지 없이 공공재 지출비용이 더 많이 소요	지방소멸위기에서 '농촌사회 유지'를 책임지는 주민 지원은 필수 불가결	생활돌봄 서비스 제공 주체도 없는 농촌지역에서 주체 육성이 핵심
목적	농업의 공익적 기능 유지, 지속가능 농업	농촌 지역사회 유지, 농촌사회 활력	생활돌봄 제공주체 육성, 삶의 질 향상
대상	농업 생산자 (가구당, 농가당 확대)	농촌주민 전체 (주민등록 개인 모두)	사회적 취약한 농촌주민 전체
지급	지역화폐 (지역순환경제 효과)	지역화폐 (지역순환경제 효과)	생활돌봄 서비스 (지역효과)
금액	월 5만원 (지급액 상향 검토 중)	도시민-농촌주민 생활비 차액	담당인력 활동비와 경비 지원
특징	(기존-자체사업) 확대와 강화	(신규-자체사업) 도입과 확산	(기존-정부·자체) 확대와 내실
	↓	↓	↓
지향	**농촌지역이 담당해온 일터·삶터·쉼터로서의 역할 유지가 우리 사회가 기본사회로 나아가기 위한 우선 해결할 과제**		

참고자료

대한민국 국회. (2024). 농촌 지역 공동체 기반 경제 · 사회 서비스 활성화에 관한 법률.
전북특별자치도. (2022). '찾아가는 농촌사회서비스 지원사업', 설명자료.
한국농촌경제연구원. (2022). 2022 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사.
한국농촌경제연구원. (2023). 농촌지역공동체 기반 경제·사회서비스 활성화 법률 필요성과 법제발전방향. 국회공정회 발표자료.
황영모. (2022). 지역농정의 역할과 대응과제. 한국농어민신문 토론회 발제자료.
황영모. (2025). '농촌기본사회 실천전략과 과제. 농촌기본사회 정책포럼 발표자료. 전북연구원·민주연구원.
황영모·정호중. (2019). 농촌지역 생활돌봄과 청년일자리 정책방안. 전북연구원 이슈브리핑.
황영모·정호중. (2022). 농업농촌의 공익적 지원사업 효과분석 연구. 전북연구원.
황영모·정호중·권오현. (2023). 농촌 경제·사회서비스 활성화 법률'의 시행에 따른 대응방안. 전북연구원 이슈브리핑.
Hodge, Lan & Martin Whitby. (1981). Rural Employment: Trends, Options, Choices. Methuen.
小田切徳美. (2014). 農山村は消滅しない. 岩波新書

iSSUE BRIEFING

vol.321

발행인_이남호 발행처_전북연구원

※ 이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

07
9 772508 688004
ISSN 2508-688X