

정선군민 기본소득 도입방안 연구



정선군
JEONGSEON COUNTY

BIKN
기본소득한국네트워크

제출문

정선군수 귀하

본 보고서를
「정선군민 기본소득 도입방안 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2021년 7월
기본소득한국네트워크 이사장 강남훈

책임연구원

이관형 (정치경제연구소 대안 선임연구위원)

공동연구원

박선미 (정치경제연구소 대안 비상임연구위원)

백승호 (가톨릭대학교 사회복지학과 교수)

서정희 (군산대학교 사회복지학과 교수)

이건민 (기본소득한국네트워크 이사)

정선군민 기본소득 도입방안 연구



정선군
JEONGSEON COUNTY

BIKN
기본소득한국네트워크

목차

I	연구 목적 및 필요성	7
	1. 제도 도입의 필요성과 정당성	8
	1) 사회정의	9
	2) 지속가능성 혹은 지방위기	11
	3) 지역경제 활성화 혹은 생활안정	13
	2. 기본소득 일반이론과 정선군민 기본소득	8
	1) 정선군민 기본소득(안)	4
	2) 기본소득의 일반이론	4
	3) 정선군민 기본소득의 성격과 위상	8
II	해외의 기본소득 정책 및 실험 사례	19
	1. 미국 알래스카 영구기금배당	20
	1) 역사적 배경	20
	2) 정책 설계 및 특징	21
	3) 사회 경제적 영향	23
	2. 미국 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노배당	25
	1) 역사적 배경	25
	2) 정책 특징	25
	3) 사회 경제적 영향	26
	3. 중국 마카오 현금배당계획	27
	1) 역사적 배경과 목적	27
	2) 정책 특징	28
	3) 사회 경제적 영향	29
	4. 인도 마디아 프라데시 기본소득 실험	30
	1) 역사적 배경과 목적	30
	2) 실험 특징	30
	3) 사회 경제적 영향	31

III	국내의 기본소득 정책 및 실험 사례	33
	1. 마을의 공동재산을 마을 구성원에게	34
	1) 충남 보령 장고도	34
	2) 마을 연금 지급 사례들	36
	2. 지방위기에 대한 지자체의 자구노력-농민기본소득(농민수당).....	37
	1) 도입배경	37
	2) 도입현황	39
	3) 경기도 농민기본소득(안)	42
	3. 기본소득의 원칙을 모두 갖춘 제도의 도입 - 농촌기본소득(안)	44
IV	정선군민 기본소득 정책 설계(안)	49
	1. 정선군의 일반 현황 및 복지 수요	50
	1) 정선군의 일반 현황	50
	2) 정선군의 복지 관련 현황 및 복지 수요	55
	2. 기본소득 지급의 정당성 및 필요성	61
	1) 기본소득 지급의 정당성	61
	2) 기본소득 지급의 필요성	64
	3. 정선군민 기본소득 설계안	72
	1) 설계안	72
	2) 거버넌스 체계 수립	74
	3) 연대 및 홍보 방안 수립	76
V	결론 - 요약 및 정리	79
	참고문헌	89

<표 차례>

표 2-1. 연도별 알래스카 영구기금배당	13
표 2-2. 미국 알래스카 영구기금배당 개요	15
표 2-3. 미국 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노배당 개요	18
표 2-4. 연도별 현금배당계획 배당 금액	19
표 2-5. 중국 마카오 현금배당계획 개요	20
표 2-6. 인도 마디아 프라데시 기본소득 실험 개요	22
표 3-1. 장고도 어촌계 년도별 해삼·전복 생산현황	23
표 3-2. 년도별 가구당 배당금 현황(1993~2019)	24
표 3-3. 전국 농민기본소득(농민수당) 도입현황(2020.9월말 현재)	29
표 3-4. 경기도 농민기본소득 시행시 향후 5년간 소요예산 추정	31
표 3-5. 경기도 농촌기본소득 시범사업 추진계획	33
표 4-1. 정선군의 위치와 면적	35
표 4-2. 정선군 지역보유 자원	36
표 4-3. 정선군 인구변화 추이	37
표 4-4. 2013~2018년 연령별 인구 현황	38
표 4-5. 정선군의 학교, 학생 수, 교직원 수 현황(2021년 3월 1일 현재)	41
표 4-6. 2016~2019년 강원랜드 조세 및 준조세 납부 현황	46
표 4-7. 폐광지역의 인구증감률	49
표 4-8. 2009~2018년 정선군과 강원도의 인구 변화	50
표 4-9. 지역쇠퇴지수 진단지표 분석 결과	51
표 4-10. 강원도 시군별 지역쇠퇴지수의 세부 지표	52
표 4-11. 2015~2019년 강원랜드 주식 배당금 현황	54

<그림 차례>

그림 3-1. 도농간 소득격차 추이 및 전망	26
그림 3-2. 연도별 도시근로자 가구 소득대비 농가소득 비율	27
그림 3-3. 갈수록 벌어지는 도·농 소득격차	27
그림 3-4. 소멸위험지역 지도(2019년 10월)	28
그림 3-5. 전국 농민기본소득(농민수당) 제도도입 현황 지도	30
그림 4-1. 서울시 청년정책의 형성 구조와 서울청년정책네트워크의 위치	56

I. 연구 목적 및 필요성

1. 제도 도입의 필요성과 정당성
2. 기본소득 일반이론과 정선군민 기본소득

1. 연구 목적 및 필요성

어떤 제도의 도입은 언제나 목적을 지닌다. 목적은 필요에 기반하며, 정당성을 지녀야 한다. 또한 목적 실현을 위한 방법, 즉 구체적인 방안을 수립할 수 있어야 한다.

이 연구는 정선군민의 공동재산인 강원랜드 주식배당 수익금을 군민 모두에게 기본소득 방식으로 지급하는 제도를 신설·도입하는 방안을 수립하는데 목적이 있다. 이 목적에 따라 제도 도입의 필요성과 정당성, 설계안 등을 제시하고자 하며, 아울러 해외 및 국내의 유관 사례들을 살펴보고자 한다¹⁾

1 제도 도입의 필요성과 정당성

‘지방소멸’을 의제화한 마스다 히로야의 보고서에 의하면 지방이 지속가능한 사회를 실현하기 위해서는 지방자율에 의거하여 각 지방의 특색과 상황에 맞는 구체적인 계획수립이 필요하다.(마스다 히로야, 2014) 강원랜드 주식배당 수익금을 재원으로 하는 정선군민 기본소득 제도의 도입은 마스다의 지적에 부합하는 맞춤형의 예라 할 수 있다.

이 제도는 전국에서 유일하게 정선군에서만 도입가능하다. 자기 지방의 특색과 상황에 맞는 제도를 발굴·수립함으로써 지속가능성이 위협받고 있는 상황을 스스로의 힘으로 타개하고자 하는 것이다. 이는 정선군이 2020년 내놓은 “강원랜드 주식 배당금을 활용한 정선군민 기본소득 지원 계획”(이하 “정선군민 기본소득 지원계획”)에 나타나 있다. 동 계획의 내용을 살펴보자.²⁾

정선군은 1989년 석탄산업 합리화정책 시행 이래 급격한 인구감소와 지역경제 쇠퇴로 도시 존폐의 위기에 처한다. 이에 주민들은 스스로의 생존권 확보를 위해 핵폐기물 처리장이라도 유치하여 지역을 살리겠다는 절박한 심정으로 투쟁에 나서며 그 결과로 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법(폐특법)」이 제정된다. 강원랜드는 이 폐특법을 기반으로 과거의 탄광산업을 대체할 새로운 산업으로 설립된다.

그럼에도 불구하고, 폐광 전에 비하여 인구는 10만 여명이나 감소하여 지역 공동화 현상이 심화된다. 탄광산업이 소위 ‘붐 타운(boom town)’을 형성하고, 퇴조기에 접어들면 말 그대로 ‘붐(boom)’이 꺼지면서 쇠락을 겪는 것은 일반적인 현상이다. 그런데 문제는 탄광산업 중단이후 수십년이 지났음에도 불구하고, 다시 말해 붐의 퇴조기로부터 한참이 경과된 최근 10년간에도 인구소멸로 대표되는 지역쇠퇴가 여전히 현재진행형이라는 데 있다.

1) 이 장은 이 보고서 전체의 서론 혹은 개요적 성격을 지니고 동시에 다른 장과 구분되는 독립적인 내용을 포함한다. 내용적으로 이어지는 장들과 겹치는 부분이 있는데, 이와 관련하여 내용을 실증할 수 있는 근거들(도표나 그림)을 이 장에서는 따로 제시하지 않는다. 이에 대해서는 해당 장을 통해 확인할 수 있을 것이다

2) 개조식 문장을 서술식으로 바꾸었으며, 일부 수정·가필한다.

게다가 강원랜드 개장 후 자살률과 범죄율이 급증하고, 카지노 주변 지역에 파생되는 도박중독·자살·윤락시설 등 각종 사회적 부작용이 심화되고 있다. 청소년들이 각종 범죄 및 열악한 교육환경에 그대로 노출되고 있는 것이다. 그럼에도 이에 상응하는 대책이나 인센티브 제도는 마련되어 있지 않아 지역주민들의 불만이 고조되고 있다. 대책 마련이 시급한 실정이다.

게다가 그동안 시행해 온 폐광지역 대체산업들 대부분은 주민들의 삶과 밀접한 사업들이 아닌 기반시설 위주의 사업을 우선함에 따라 주민들의 직접적인 소득 증대와 일자리 창출의 성과는 극히 미흡한 실정이다.

강원랜드 수익금은 폐특법 제정 취지에 맞게 폐광지역 경제 활성화와 지역주민의 후생복지 및 생활 향상을 위해 사용되어야 하지만 수익금의 대부분이 국세 및 준조세 납부형태로 중앙정부로 들어가 폐광지역을 살리자며 투쟁한 주민들의 피와 땀의 결실이 결국 폐광지역보다 중앙정부에 돌아가는 기형적 구조로 주민 불만이 높아짐에 따라 정선군이 보유한 강원랜드 주식배당금을 주민들에게 직접 지급하고자 한다.

정선군민 기본소득 제도 도입의 필요성과 정당성은 세 가지 관점에서 접근할 수 있다. 사회정의, 지속가능성(지방위기), 지역경제 활성화(생활안정)가 그것이다.

1) 사회정의

정선군민 기본소득은 분배정의, 보상적 정의, 협동적 정의 등 사회정의의 모든 원칙에 부합한다. 고전적인 정의개념에 의하면, 정의란 ‘각자의 몫을 각자에게’ 지급하는 것이다.(아리스토텔레스, 정치학) 즉 정의의 문제는 그 출발에서부터 ‘분배’와 관련된다. 그러나 정의(正義; justice)에 대한 이러한 정의(定義; definition)는 그 자체로는 아무런 역할을 할 수가 없다. 각자의 몫을 정하는 기준이 필요하기 때문이다. 이후 정의(justice)에 대한 철학적 논의들은 따라서 각자의 몫을 정하는 기준, 즉 정의로운 분배의 기준이 무엇인지를 놓고 전개된다.

정선군이 보유한 강원랜드 주식은 정선군의 세금으로 구입한 것으로서, 모든 군민의 재산으로 보는 것이 마땅하다. 따라서 그 수익을 군민 모두에게 지급하는 것은 분배정의에 합당하다. 고전적 정의인 ‘각자의 몫을 각자에게’는 정선군의 강원랜드 주식 수익의 분배와 관련해서는 ‘정선군민 각자의 몫을 정선군민 각자에게’, 즉 ‘정선군민 모두의 몫을 정선군민 모두에게’ 지급하는 것이 된다.

강원랜드 주식배당 수익이 정선군민의 공동재산임이 인정된다고 하더라도 분배방식이 왜 기본소득의 형식이어야 하느냐는 반론은 가능하다. 기존의 정책과 제도는 대부분 정책목표와 관련하여 정책대상이 정해진다. 즉 정책으로 인한 수혜대상이 한정될 수밖에 없다. 정선군이 보유한 강원랜드 주식과 같이 재산형성에서 군민 개개인의 기여도를 산정하기가 불가능하거나, 설령 가능하더라도 군민 모두의 재산으로 보는 것이 보다 타당한 경우라면 그 수익은 그 재산의 주인인 군민 모두에게 지급되는 것이 직관적으로든 분배정의에 입각하든 가장 적합하다.³⁾ 앞서 “정선군민

3) 여기에 정선군민 기본소득이 지니는 독특성이 있다. 기존 지자체들의 기본소득이나 보편수당지급은 주로 지자체의 재정에

기본소득 지원계획”에서 보듯, 정선군민은 지역위기에 대처하기 위해 투쟁했으며 그 결과로 강원랜드 설립이라는 성과를 얻는다. 그렇지만 정선군이라는 공동체의 건강성과 관련하여, 강원랜드로 인한 부작용과 폐해가 만만치 않은 상황이다. 강원랜드 자체가 사행 시설임은 논외로 하더라도 그로 인한 자살률과 범죄율의 급증, 윤락시설 등 퇴폐문화의 상존이 그것이다. 피해에는 그에 상응하는 보상이 필요하다. 즉 모든 군민이 겪고 있는, 강원랜드로 인한 부(-)의 효과와 마찬가지로 양(+)의 효과도 모든 군민이 누려야 하며 누릴 권리가 있다. 이는 보상적 정의의 관점에서 합당하다.

앞의 보상적 정의와도 연관이 있는 것이지만, 강원랜드의 지역사회공헌프로그램 및 수익금으로 인한 혜택이 없는 것은 아니다. 문제는 일부에 한정될 수밖에 없다는데 있다. 군민 모두에게 혜택이 주어지는 것은 소속감, 일체감 등 공동체 의식의 증진과 관련한 협동적 정의에도 부합한다.

정선군의 실태와 관련하여, “폐광 대체산업들 대부분이 주민들의 삶과 밀접한 사업이 아니라 기반시설 위주의 사업을 우선함에 따라 주민들의 직접적인 소득 증대와 일자리 창출 효과는 극히 미흡한 실정”이라는 자탄 섞인 지적에 특히 유념할 필요가 있다. 물론 정선군민 기본소득 제도를 통해 얼마간의 현금성 지원이 주어진다고 해서 정선군민들이 겪고 있는 여러 문제가 한꺼번에 해결되지는 않을 것이다. 그러나 정선군민들이 강원랜드 설립을 통해 얻고자 했던 바람에 가장 부합하는 정책임에는 틀림없다.

정선군민 기본소득은 단순명료하면서도 모두가 피부로 실감할 수 있는, 현실적인 정책이다. 인프라 구축 등을 포함한 간접적 지원 정책이 중요하지 않다는 것이 아니며 사회서비스의 제고와 같이 중요한 사안을 도외시하지는 얘기도 아니다. 기본소득제도는 간접적 지원정책에서 기대할 수 없는 (재)분배효과, 공동체 함양, 지역경제 활성화 등의 요소를 담고 있다. 기본소득이 새로운 아이디어인 만큼 우려도 있을 수 있다. 그렇지만 우려만 하고 있다면 어떠한 새로운 제도도 도입할 수 없을 것이다.

“고위험, 고수익(하이 리스크, 하이 리턴)”이라는 말이 있다. 그렇지만 정선군은 기본소득 도입으로 인한 리스크가 거의 없다. 다행히 정선군에는 제한적이기는 하지만 동원 가능한 구체적인 재원이 있기 때문이다. 이는 다른 사업에 대한 영향이 적거나 거의 없을 것이라는 의미이다. 여러 다른 정책들과 병행하여 진행함으로써 그 효과여부를 점검하는 것을 마다할 이유는 없을 것이다. 정선군민 기본소득은 도입에 따른 위험은 적고, 그로인한 효과는 적지 않을 것이다.

기반을 두고 있다. 강원랜드 주식배당 수익금도 정선군의 재정에 흡수 사용되어 왔으나 타지자체의 일반적인 재정수입과는 구별되는 특성을 지닌다. 정선군의 강원랜드 주식보유는 관광산업의 중단으로 인한 지역 위기를 보전하기 위한 수단이다. 개별적^W인 이해관계를 벗어난 선의의 관리자로서 정선군에 정선군민이 그 관리를 위탁한 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 기본소득 제도라는 아이디어가 실현하기 전에는 간접적인 혹은 선별적인 방식으로 수익을 전달할 수밖에 없었을 것이다. 그렇지만 군민의 것을 군민에게 직접적으로 분배할 수 있는 제도가 등장한 이상 그 제도를 도입하여 정책효과를 가능케 해 보지 않을 이유가 없을 것이다.

2) 지속가능성 혹은 지방위기

지방자치, 지방분권 제도가 다시금 부활하여 시행된 지 만 30년이 되었다. 그 결과가 ‘지방위기’라는 것은 역설이 아닐 수 없다. 시군의 자율성, 지방단위 시민단체의 활성화 등을 포함한 여러 요소들이 신장했다는 점을 부인할 수는 없다. 그렇지만 이 모든 성과는 ‘지방소멸’, ‘지방위기’라는 술어 앞에 묻혀 버리고 있다.

이와 관련하여, 도입부에서 거론한 마스다의 지적을 상기할 필요가 있다. 마스다는 비록 일본의 예이기는 하지만 중앙정부 차원의 획일적인 균형발전전략이 실패했음을 지적한다⁴⁾ 지방의 지속가능성, 혹은 지방위기에 대한 대응에서 중앙정부 차원의 개입이 큰 실효성이 없다는 반성이다. 중앙정부는 균형발전과 관련한 큰 그림을 그리되, 구체적인 전략은 각급의 지자체가 자율적으로 마련하지 않으면 안 된다고 역설한다.(마스다 히로야, 2014) 마스다의 지방소멸론에 대한 동의여부를 떠나, 일본의 예가 우리의 현실과 부합하는지에 대한 논란을 떠나 이 지적은 중요하다.

마스다 보고서에 의하면, 지방위기의 본질, 즉 지방의 지속가능성에 대한 회의의 근원은 ‘인구위기’이다. 인구위기는 수도권 대도시로의 인구집중, 노령화, 출생율 저하의 산물이다. 국가 전체의 구조적 문제이므로 지자체 차원의 정책은 한계가 있다. 그러나 지자체 입장에서는 손 놓고 기다릴 수는 없는 절박한 문제가 아닐 수 없다.

이 글은 전국 차원의 인구감소 자체에 대해서는 마스다의 입장에 동의하지 않는다. 나아가 지방의 지속가능성을 인구문제로 환원하는 시각에 대해서도 회의적이다. 그러나 지방의 인구유출, 즉 수도권 대도시로의 인구집중 문제에 대해서는 마스다의 우려에 공감한다. 정선군은 탄광산업이 한창이던 1980년대와 비교하여 인구가 반토막을 넘어 3분의 1토막이 난다. 가장 큰 원인은 인구유출에 있다. 문제는 앞서 이미 언급한대로, 탄광산업의 중단이후 수십 년이 경과한 최근 10년 간에도 인구유출이 계속 진행되고 있으며, 그 끝을 알 수 없다는 데 있다. 과연 정선군이 하나의 생활공동체, 지역공동체로서 지속가능한지가 시험대에 올라 있는 상황이다.

혹자는 지방인구가 대도시로 유출된다고 해도 크게 문제가 될 것이 없다는 입장을 피력한다. 최근의 귀농·귀촌 경향의 예를 들어 마스다의 ‘지방소멸론’에 대해 ‘지방소멸불가론’을 내세운다. 나아가 기초 지자체의 통합에 대해서도 필요할 경우 감수해야 한다는 견해를 내놓는다.(오마이

4) 마스다가 들고 있는 예는 1972년 다나카 가쿠에이 총리의 일본열도개조론이다. 이 전략은 공업 재배치와 교통·정보통신 전국 네트워크, 과밀과 과소 폐해의 동시적 해결을 시도한다. 지방에 공장 및 공업시설 배치를 유도, 공업 재배치를 뒷받침하기 위한 교통 네트워크와 대학의 지방분산, 농업 생산성 향상, 토지 이용 계획의 고도화 등 태평양 벨트 지대에서 다른 지역으로 기능이전을 제창한다. 공공사업의 확대, 공장의 지방이전 촉진 정책이 잇따라 실행된다. 지방으로 소득이전을 함으로써 일시적으로 도쿄 유입인구 억제효과가 있었다. 그러나 모든 정책이 중앙정부의 재정지출을 통해 하드웨어를 정비하는 측면이 컸기 때문에 지방의 자율적인 고용확대와 인구유지로 이어지지 못했다. 지방의 특징점을 활용한 산업 육성을 지향하는 다양한 정책이 나왔으나 지방의 인구를 지탱할 만큼의 고용창출로 이어지지 못했다. 그 결과, 총면적 전국의 3.6%에 불과한 도쿄권에 전국의 4분의 1이 넘는 3,500만명이 살고, 상장기업의 약 3분의 2, 대학생의 40% 이상이 모여 있으며, 1인당 주민 소득은 전국 평균의 1.2배, 은행대출 잔고는 절반이상을 차지하는 현상이 나타나게 되었다.(마스다 히로야, 2014)

뉴스, 2019.12.18.)

이 글도 ‘지방소멸’이 과도한 표현이라고 생각한다. 그러나 귀농·귀촌을 통해 도시 인구가 지방으로 얼마나 귀환할지에 대해서는 의문이다. 기초 지자체의 통합에 대해서는 더욱 그러하다. 기초지자체는 나름의 역사적 근원을 지니며 형성된 생활단위 공동체이기도 한데, 이를 인위적으로 일거에 통폐합하는 것은 문제가 있다.

강원도 자체가 인구감소로 문제가 되는 지역인데, 정선군은 강원도 내에서도 인구감소율이 최고(도내 1위, 전국 2위 / 정성호, 2019)인 실정이다.⁵⁾ 인구감소는 앞서 언급한대로 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 하나는 전국차원이다. 전국차원의 인구감소는 우리나라의 적정인구가 얼마인지를 산정하기가 어려운 것처럼, 그 자체로는 문제여부가 불분명하다. 그러나 지방차원의 인구감소, 특히 인구감소를 겪고 있는 지역차원에서는 커다란 문제가 아닐 수 없다. 이 문제는 인구문제로 현상하지만 이면에는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 부문에서의 기회 불균등이 자리하기 때문이다.

이로 인한 더 큰 문제는 지역민이 느끼는 상실감과 위기감이다. 인구위기나 지방소멸론에 대해 각자가 어떤 입장을 취하느냐와 별개로, 지방을 터전으로 살아온 사람들에게 지역 공동체의 지속가능성에 대한 위기감은 당장의 현실로 등장하고 있다. 이웃들이 하나둘씩 떠나면서 빈집이 늘고, 함께 할 수 있는 사람이 급감하는 것을 체험한 사람들로서는 당연한 감정이 아닐 수 없다. 상실감, 위기감은 어떤 논리로도 해소시키기가 어렵다. 기억과 체험은 논리를 넘어서는 영역일 수 있다.

정선군의 경우가 여기에 해당한다. 정선군은 자신들의 상황을 ‘절박함’이라고 표현한다. 인구유입은 고사하고 더 이상의 인구유출을 막기 위해서라도 지자체 차원에서 가능한 정책수단을 강구하지 않을 수 없다는 것이다. 마스다의 지적이 아니더라도 지자체 나름의 특성에 맞는 대책 모색이 필요하며 정선군의 경우는 강원랜드 주식 배당금이 있으므로 이를 활용하여 대책을 도모하고자 하는 것이다.

단적으로 말해서, 정선군민 기본소득 제도의 도입은 지방위기라는 상황에 대처하기 위해 정선군의 랜드 마크 제도로서 필요하다. 재론컨대, 기본소득의 도입으로 인구위기가 과연 해소될 수 있을지는 단언하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 기본소득제도는 지방의 지속가능성과 관련해서 청신호를 줄 수 있다.

지역의 지속가능성과 관련하여 인구위기와 생활안정은 동전의 양면처럼 얽혀 있는 문제이다. 그렇지만 생활안정이 보다 근본적인 요소라고 볼 수 있다. 생활 불안정이 인구이동을 유발하기 때문이다. 기본소득 제도의 도입은 생활안정에 일정한 기여를 할 것이다. 물론 충분성이 뒷받침되

5) 이 밖에 마스다 보고서에서 지방소멸의 지표로 삼고 있는 젊은 여성인구 비율 감소폭도 도내 1위(-77.8%)이다.(정성호 외, 2018)

지 않는 기본소득 제도의 도입으로 생활안정을 이룰 수 있다는 것은 과도한 표현이기는 하다. 그렇지만 같은 예산을 투입한다고 보았을 때 다른 변수가 없는 한, 생활안정과 관련하여 관이 민에 대해 제도적으로 보장할 수 있는 최선의 정책가운데 하나임에는 틀림없다.

3) 지역경제 활성화 혹은 생활안정

‘생활안정’은 ‘지역경제 활성화’의 다른 이름이라고 볼 수 있다. 지역의 생활안정이 목적이라면 지역경제 활성화는 그 수단이라고도 말할 수 있을 것이다. 지역경제 활성화나 생활안정이 가능했다면 작금의 수도권 대도시로의 인구집중은 발생하지 않았거나 이 정도로 심하지는 않았을 것이다. 각급 지자체와 중앙정부 모두 지역경제 활성화 정책을 앞 다퉈서 내놓았다. 정선군도 위 인용문에서 보았듯이 마찬가지다. 그렇지만 어느 것 하나 신통한 정책은 없었던 것으로 보인다. 우리나라의 인구집중이 세계적으로도 이례적이라고 할 만큼 높다는 것은 이를 반증한다.

정선군의 기본소득 도입은 기존과는 궤를 달리하는 방식으로 생활안정과 지역경제 활성화를 도모하기 위한 정책이기도 하다. 그런데 과연 충분성이 담보되지 않는, 연 20만원 정도의 적은 금액의 기본소득 도입이 생활안정이나 지역경제 활성화에 기여할 수 있는가? 이와 관련해서는 선례를 통한 추정이 가능할 것이다.⁶⁾ 가장 비근한 예는 알래스카 주의 영구기금배당(Permanent Fund Dividend)과 노스캐롤라이나 주의 이스턴 밴드 오브 체로키(Eastern Band of Cherokee) 카지노 배당 등이 있다.(자세한 사항은 II 장 참조.)

알래스카 영구기금배당은 소득 불평등 개선과 소비 진작에 효과를 나타낸다. 알래스카의 소득분배는 미국에서 가장 평등해진다. 즉 지니계수는 두 번째로 낮고(2018년), 하위 99%의 평균소득 대비 상위 1%의 평균소득은 가장 낮다.(2013년) (유영성 외, 2019) 또한 소비를 진작시킨다. 워싱턴 주의 주민들에 비해, 알래스카 사람들은 배당 지급금을 받는 달에 비(非)내구재와 서비스에 상당히 더 많은 돈을 쓰며, 이 초과 지출은 배당 지급금을 받고 난 첫 사분기 동안 지속된다. 전반적으로, 알래스카 주민들은 배당 지급금이 발생할 때 소비를 늘렸다. 이 결과가 배당의 소비 효과 전체를 평가하지는 못하지만, 배당이 소비에 효과가 있음은 밝혀졌다.(Kueng, 2015)

체로키 인디언 카지노 배당은 기본소득을 주면 일을 하지 않을 것이라는 편견과는 달리, 노동공급에 아무런 영향을 주지 않았다. 교육의 영역에서 배당은 출석율을 높이고 교육기간을 연장시켰다. 교육 성과와 학업 성취도를 높였다. 반면에 범죄율을 감소시키고 마약 거래 활동은 감소한다. 정신건강을 신장시키고 알코올이나 대마초, 약물중독을 대폭 줄였으며, 흡연, 비만, 불안 등도 두드러지게 감소한다. 건강 전반에 긍정적 효과를 나타낸다.(Akee et. al., 2010, Maynard and Murnane, 1979)

6) 물론 지급규모와 지급액, 물가, 문화적·지역적 차이 등 여러 변인이 있기 때문에 직접적인 비교는 불가능하다. 그렇지만 큰 틀에서 기본소득 제도 도입과 관련한 예상효과를 추론하는 데는 유효할 것이다.

2 기본소득 일반이론과 정선군민 기본소득

1) 정선군민 기본소득(안)

정선군민 기본소득⁷⁾은 연간 20만원을 지급한다. 정선군민을 약 3만 6천명으로 상정할 경우, 소요예산은 약 72억 원이다. 재원은 1년에 약 100억 원에 달하는 강원랜드 주식 배당금으로 한다. 다만, 이번 코로나19 사태에서 보듯, 강원랜드가 영업을 못하거나, 크게 줄이는 경우에는 배당금이 없거나 적을 수 있다. 이 경우에는 군수(혹은 군수를 위원장으로하는 정선군민 기본소득위원회)가 판단하여, 지급을 하지 않거나 줄여서 지급하도록 한다. 코로나 19와 같은 예기치 못한 돌발 상황이 아니면 연 100억 원의 배당수입이 지속될 것이므로, 기본소득 지급액 72억 원 이외의 액수에 대해서는 적립을 하여 만약의 사태에 대비한다. 이를 통해 배당이 없는 시기에도 지급을 유지하거나, 기본소득제도 실시 성과여하에 따라서 지급액을 늘릴 수도 있을 것이다.

분기당 5만원을 지급할 수도, 6개월에 한 번씩 두 번으로 나누어 지급할 수도 있다. 연1회, 2회, 4회 지급을 놓고 선택할 수 있을 것이다. 만약 분기당 5만원이 지급된다면 3개월에 한 번씩 약 18억 원이 정선군 관내에 풀리게 된다⁸⁾ 알래스카의 예에서 보자면 배당 지급금의 소비는 대체로 3개월간 이어진다. 비록 적은 액수이지만 정선군의 규모를 고려할 때, 3개월마다 18억원 이상의 돈이 풀린다면(연 2회 지급의 경우라면 6개월에 한 번씩 약 37억원) 적지 않은 소비효과를 보일 것으로 예상된다. 경기도의 재난지원금 지급 사례에서 보듯이 소비제한이 정해진(예컨대 3개월이나 6개월) 지역화폐로 지급한다면 축장을 막고 전액이 역내에서 소비되도록 할 수 있을 것이다. 지불수단은 금융기관과 연계된 카드 형식이 좋다. 이는 경기도의 재난지원금과 여타 기본소득제도에서 경기도민의 선호도를 고려할 때 그러하다.

2) 기본소득의 일반이론

정선군민 기본소득은 기본소득 일반론에서 보았을 때, 어떤 특징을 지니는가? 기본소득론은 ‘이념’과 ‘원리’의 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 다만 기존에 많이 다루어진 주제이므로 정선군민 기본소득이 기본소득 일반론에서 어떠한 위상을 차지하는지를 가늠해 보는 선에서 간략히 소

7) 이 글의 IV.장에서는 정선군민 전체를 대상으로 한 기본소득 도입안(제1안)과 더불어 제도도입이 어려운 경우를 대비한 차선책으로 만 18세~45세에 이르는 청년대상 인구범주형 기본소득을 제2안으로 제시한다. 이 장에서는 이 안(제2안)에 대해서는 다루지 않는다.

8) 사실 액수가 더 중요한 요인이며, 연 몇 번 지급할 것인가는 부차적인 요소이기도 하다. 그렇지만 이 연구에서는 다른 기술적인 문제가 없다는 전제 하에, 연 4회 지급이 낫다고 본다. 연1회 지급하는 알래스카의 경우, 지급금의 소비지속기간은 대체로 3개월이었기 때문이다.

개하도록 한다⁹⁾

① 기본소득의 이념

- 자유지상주의(libertarian): 모두에게 실질적 자유를(Real Freedom for All)

먼저 기본소득은 ‘개인의 실질적 자유’를 보장하고자 한다. 이런 입장에서 기본소득을 옹호하는 것을 가리켜 ‘자유지상주의’적 논변 혹은 이념이라고 한다. 벨기에의 기본소득론자 필리페 판 파레이스(Phillipe Van Parijs)가 주창하여, 현재의 기본소득운동을 이끄는 지표 중 하나가 된다.

판 파레이스에 의하면 기존의 자유주의(liberalism)는 차별을 정당화하는 논리에 불과하다. 자신의 자유를 지킬 물적 토대가 없는 사람은 자기의 삶을 자기가 결정하기가 힘들다. 기본소득을 통해 물적 토대의 안정성을 다소라도 보장하고 이를 점진적으로 넓혀나감으로써 보다 많은 사람이 보다 더 자유로운 개인으로 살아갈 수 있도록 하자는 것이 그의 자유지상주의 논변의 핵심이다. 기본소득은 언제나 다시 일어설 수 있는 안전장치인 동시에 다시 일어서야 하는 상황에 처하지 않도록 하는 안전장치가 될 것이라는 주장이다.

- 민주적 공화주의(democratic republicanism): 자유로운 시민이 바탕이 된 민주적 공화주의의 강화

아리스토텔레스에 의하면 공화국이 유지·존속하기 위해서는 사적 이익에 휘둘리지 않는 자주적 공민(公民)의 존재가 필수적이다. 아리스토텔레스는 자기 재산이 없는 사람은 타인에게 생존을 의지할 수밖에 없으므로 사적 이익을 제어하고 공적 이익을 판단할 수 있는 능력이 없다. 따라서 그는 과두정적(=엘리트주의적) 공화주의를 제창한다.

민주적 공화주의에 입각한 기본소득 옹호론자들은 위에 서술된 아리스토텔레스의 주장을 거꾸로 읽는다. 기본소득을 통해 누구에게나 물적 토대를 보장한다면, 누구나 아리스토텔레스가 제시하는 자주적 공민이 될 수 있으며, 이를 기반으로 민주주의의 발전과 공화국의 강화에 이를 수 있다고 본다. 스페인의 다니엘 라벤토스(Daniel Raventós) 등이 이 입장에 서있다.

- 공유부(common wealth) 배당론: 모두의 몫을 모두에게

기본소득의 이념과 관련하여 앞서의 두 가지 입장, 즉 자유지상주의 논변이나 민주적 공화주의 논변은 말 그대로 ‘이념’의 영역이다. 두 입장은 일견 상이해 보이나, 물적 토대의 보장을 통해 자유민의 존재를 지향한다는 면에서는 일치한다. 그런데 두 입장 모두 기본소득 지급의 내적 필요성을 보장하기에는 미흡하다는 반성이 대두한다.

9) 보다 자세한 내용은 이관형, 「기본소득의 역사와 정당성」 (안예) 유영성 외(2020), 『모두의 경제적 자유를 위한 기본소득』 다함미디어 pp.80-99를 참조하라.

실질적 자유의 보장과 민주적 공화주의의 강화와 관련하여 기본소득 제도가 지니는 우월성에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그렇지만 이 우월성으로부터 양자의 가치 실현이 반드시 기본소득의 방식을 통해서만 가능하다는 내적 필연성이 도출될 수 있는가라는 의문이 제기될 수 있다.

공유부 배당론은 이런 반성과 의문의 산물이다. ‘물적 토대를 무엇으로 보장할 것인가? 더 나아가 무엇을 분배할 것이며 그것은 왜 정당한가?’를 포함한다. 즉 앞선 두 가지 논변들보다 한 걸음 더 나아간 구체적 지향과 문제의식을 담고 있다.

공유부 배당론을 살펴보기 위해서는 앞서 언급한 아리스토텔레스의 정의(justice)관을 재론하지 않을 수 없다. 아리스토텔레스는 각자에게 각자의 몫을 주는 것을 정의로 생각했다. 공유부 배당론에서는 이에 대해 보다 근본적인 물음을 제기한다. 각자의 몫을 정하는 합당한 기준의 문제는 차치하더라도, 어느 누구에게도 속하지 않아서 모두의 것(몫)이라고 할 수밖에 없는 것에 대해서는 어떻게 분배를 할 것인가가 그것이다.

기본소득론자 중 한 사람인 금민(2020b)은 이에 대해 ‘모두의 것은 모두에게, 각자의 것은 각자에게’라고 답한다. 즉 각자의 능력에 따라 생긴 부는 각자의 소유라고 할 수 있지만, 모두의 것에 대해서는 기본소득의 방식으로, 즉 모든 사람에게 무조건적으로 분배되는 것이 옳다는 것이다.

그에 의하면, 모두의 것인 공유부(common wealth)는 자연적 공유부와 인공적 공유부의 두 가지로 나뉜다. 전자에는 토지 그 자체, 천연자원, 생태환경 등(과 그에 기반 하여 나온 수익)이 속한다. 반면 플랫폼 경제하의 데이터(와 그에 기반 하여 나온 수익)는 후자의 대표적인 예이다.

금민을 비롯한 공유부 배당에 입각한 기본소득 옹호론자들은 공유부에 대해서는 모두에게 무조건적으로 분배해야 한다고 주장한다. 그들은 능력에 따라 각자가 자기 것을 가져가는 것을 부정하지 않는다. 그러나 자기 것이 아닌 것, 즉 모두의 것에 대해서는 모두에게 분배되어야 한다고 본다. 다만, 각자의 것을 정하는 합당한 기준의 문제만큼이나 모두의 것을 정하는 합당한 기준 역시 적지 않은 논란을 가져올 가능성은 남아 있다.

② 기본소득의 원칙

전세계 기본소득 운동을 이끌고 있는 '기본소득지구네트워크(BIEN; Basic Income Earth Network)'는 기본소득을 다음과 같이 정의한다. “기본소득이란 모든 사람에게 개인 단위로, 자산심사나 노동요구 없이, 무조건적으로 전달되는 정기적인 현금 지급이다.”(BIEN 홈페이지, <https://basicincome.org>) 또한 기본소득지구네트워크의 한국 지부격인 '기본소득한국네트워크(BIKN; Basic Income Korean Network)'는 “기본소득은 국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”이라고 정의한다.(BIKN 홈페이지, https://basicincomekorea.org/all-about-bi_definition)

이 정의로부터 ‘보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금성’의 5대 원칙이 성립한다. 여기에 충분한 정도의 액수를 지급해야 한다는 ‘충분성’과 기존의 사회서비스 등을 포함한 복지수준의 저하를 결과할 수 있는 대체수단으로 기본소득을 도입하는 것에 반대한다는 ‘수단적 대체반대’가 포함될 수 있다. 수단적 대체반대는 5대 원칙에 포함되어 있지 않더라도 ‘진정한’ 기본소득 옹호자라면 동의하지 않을 수 없다. 다만 ‘수단적 대체반대’가 그 자체로 원칙이라고 할 수는 없다. 위 5대 원칙은 기본소득의 성격규정과 관련되지만, 수단적 대체반대는 그렇게 볼 수 없기 때문이다. 문제는 충분성인데, 이에 대해서는 즉각적으로 견지해야 할 원칙이라고 보는 입장과 여건을 고려하여 점진적으로 이루어나가야 할 과제라는 의견이 병존한다.

보편성이란, 기본소득한국네트워크의 규정대로 특정 정치공동체(국가든 지자체든)의 구성원 모두에게 지급한다는 말이다. 보편성 원칙은, 현실적으로는 지급대상 공동체 구성원의 최대 범위를 규정하는 역할을 한다. 즉 공동체의 정체성에 부합하는, 가능한 최대의 지급대상의 범위가 어디인가를 규정하는 역할을 한다. 주로 실거주여부, 거주기간 등이 고려사항이다. 외국인도 내국인과 같은 기준을 충족하는 경우에는 허용한다. 불법체류자의 경우가 문제인데 이상적으로는 모두 허용해야 하지만, 대개는 해당 공동체의 합의에 의해 지급여부를 결정한다.

무조건성이란, 지급과 관련하여 자산심사나 노동요구 등 어떠한 자격이나 조건을 요구하지 않는다는 말이다. 그동안 복지제도는 특정 자격이나 요구, 조건 등에 기초하여 선별적으로 이루어져 왔다. 무조건성을 통해 기존의 복지제도에 대해 기본소득이 지니는 차별성이 보다 분명해진다. 사실 보편성과 무조건성은 일반적인 의미에서는 구별 없이 쓰일 수도 있다. 그러나 기본소득의 원칙으로서의 보편성과 무조건성은 전자가 지급대상의 보편성과 관련한 일반 규정이라면, 후자는 기존의 복지제도가 자산심사나 자격제한 등을 통해 이루어진 데 대한 반명제(Anti-These)로서의 성격을 지니는, 보다 구체적인 규정이다.

개별성이란, 가구 단위가 아니라 개개인에게 지급한다는 말이다. 개별성 역시 무조건성과 마찬가지로 기존의 복지제도가 가구 단위로 이루어진 데 대한 반명제적 성격을 지닌다. 아울러 기본소득의 이념, 즉 ‘모두에게 실질적 자유’를 보장하기 위한 목적에 맞게 개개인에게 주어져야 한다는 의미도 함께 가지고 있다. 가부장제에 대한 반대, 일정한 소득보장을 통한 여성과 아동의 인권 보호 의미가 담겨 있다.

정기성이란, 일회적으로가 아니라 살아가는 동안 지속적으로, 또한 정기적으로 지급한다는 말이다. 자유와 기회의 보장을 출발선에서 뿐만 아니라 일생에 걸쳐 지속적으로 보장하려는 목적을 지닌다. 즉 정기성은 단순히 지급기간이 일정하게 주기적으로 이루어진다는 의미만이 아니라 일생에 걸쳐 지급되는 ‘지속성’의 의미를 포함한다는 것에 유념해야 한다.

현금성이란, 기본소득의 지출과 관련하여 개인의 선택을 가장 잘 보장할 수 있는 수단인 현금을

지급한다는 말이다. 현금성 원칙에는 사용처를 제한하지 않는다는 의미도 담겨 있다¹⁰⁾

3) 정선군민 기본소득의 성격과 위상

정선군민 기본소득은 설계안대로 진행할 경우, 기본소득의 5대원칙을 모두 갖춘 국내 최초의 사례가 될 것이다. 정선군민 모두를 대상으로 함으로써 보편성을 충족한다. 또한 기본소득 지급과 관련하여 재산정도나 취업유무 등 어떠한 조건도 부여하지 않는다는 점에서 무조건성에 부합한다. 또한 가구단위가 아니라 군민 개개인에게 지급하기 때문에 개별성의 원칙도 지키고 있다. 연 1회 지급으로 할지 아니면 2회나 4회로 나누어 지급을 할 것인지는 아직 미정이지만 강원랜드 주식배당 수익이 존속하는 한은 지속적, 정기적으로 지급될 것이기 때문에 정기성도 갖추고 있다. 끝으로 체크카드 방식의 지역화폐로 지급을 함으로써 사용의 편익을 높였으며, 현금은 아니지만 현금에 준하는 성격(=현금성)은 확보하고 있다.

정선군민 기본소득은 국내외적으로 큰 관심과 조명을 받을 것으로 예상된다. 탄광산업에 기초한 북 타운의 쇠퇴이후, 생존권과 지역 유지 차원에서 지역민의 투쟁을 통해 카지노 산업을 유지한 것만으로도 서사 거리가 될 만하다. 그런데 거기서 나오는 배당수익을 기본소득의 형태로 모든 군민에게 지급한다는 것은 그 자체로도, 이후 성과와 관련해서는 더욱, 이목을 끌 것으로 보인다. 중요한 것은, 당연하지만, 기본소득이 실질적으로 군민들의 삶에 어떤 영향을 줄 것인가이다. 그렇지만 253개에 이르는 각급 지자체가 모두 자신의 지자체를 홍보하기 위해 노력하고 있는 현실을 감안할 때, 기본소득 도입은 정선군 홍보와 관련하여 적지 않은, 긍정적인 효과를 가져 올 것이다.

다만 이 보고서에서 본격적으로 다룰 수는 없지만, 향후 성과추이를 감안하여 재원확대방안을 모색해야 할 것이다. 정선군의 자산에 대한 면밀한 검토를 통해 기본소득의 재원을 좀 더 확보함으로써 지급액을 늘려나갈 수 있도록 해야 한다. 적은 액수의 기본소득으로도 적지 않은 효과를 사례들도 있기는 하다. 따라서 연 20만원으로도 일정한 효과를 기대할 수는 있을 것이다. 그렇지만 기본소득의 효과를 온전히 검증하기에는 부족한 액수일 것이기 때문이다.

10) 그런데 경기도를 중심으로 기본소득제도와, 사용처와 사용기간 등을 일부 제한한 지역화폐 제도를 결합함으로써 소비효과진 작과 소상공인 및 지역상권 보호 등에서 효과를 나타낸 사례가 발생한다. 이에 따라 지자체 단위의 기본소득이나 보편수당 지급에서는 사용처와 사용기간에 일부 제한을 둔 지역화폐로 지급하는 것이 공식으로 자리 잡는다. 지역화폐가 현금이나 아니냐를 두고서는 현금이 아니라고 보는 입장이 보다 타당할 것이다. 그렇지만 카드사용이 일반화된 현실에서 체크카드 방식의 지역화폐의 경우 실제 소비의 편익 면에서 현금 사용과 차별성이 별로 없다고 하여 '현금성 화폐'라는 규정을 내리고 있다.(유영성 외, 2020)

II. 해외의 기본소득 정책 및 실험 사례

1. 미국 알래스카 영구기금배당
2. 미국 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노배당
3. 중국 마카오 현금배당계획
4. 인도 마디아 프라데시 기본소득 실험

II. 해외의 기본소득 정책 및 실험 사례

II 부에서는 해외 기본소득 (유사)정책 또는 실험 가운데 “정선군민 기본소득” 아이디어처럼 지역 주민 전체를 대상으로 하는 사례들을 살펴본다. 공유부(共有富, common wealth) 수익을 재원으로 하는 미국 알래스카 주의 알래스카 영구기금배당, 카지노기업의 수익을 모든 지역 주민에게 배당하는 미국 노스 캐롤라이나 주의 이스턴 밴드 오브 체로키(Eastern Band of Cherokee) 카지노배당과 중국 마카오 “현금 배당계획(現金分享計劃, Wealth Partaking Scheme)”, 인도 마디야 프라데시 마을들의 기본소득 실험 등이 그것이다.

이 네 가지 정책 또는 실험은 특정한 필요(needs)에 따라 대상을 선정하지 않고 지역사회 내 모든 구성원에게 현금을 지급한다는 점에서 공통적이지만, 이러한 보편적 지급의 배경과 목적은 각기 고유한 특징이 있다.¹⁾ 여기에서는 지역 주민 전체를 대상으로 하는 이 사례들의 정책적 특징들을 살펴보고, 지금까지 연구된 사회 경제적 영향들을 알아본다.

1 미국 알래스카 영구기금배당

1) 역사적 배경

알래스카영구기금은 1970년대 이른바 오일 붐(oil boom)으로 알래스카의 자연자원인 석유 수익이 급등하면서 논의가 시작되었다.

1970년대에 알래스카는 주(州) 소유의 땅, 특히 노스슬로프(North Slope) 지역의 석유 추출 수입이 크게 상승하는 경험을 했다. 오일 붐은 로열티 수입을 투자하는 최선의 방법에 대해 시민들과 주 정부 간의 대화를 촉발했다. 1969년 석유 채굴권(oil lease) 판매액인 9억 달러 대부분이, 그 뒤 수년간, 주에 의해 지출된 후에 특히 그랬다. 알래스카 주의 유권자들은 주 세입 징수와 지출의 변동성을 완화하기 위해 불황대비기금을 도입하길 희망하고 있었고, 1976년에 알래스카영구기금을 만드는 데 투표했다(Marinescu, 2018).¹²⁾

국부펀드인 알래스카영구기금은 3년 후, 법인 구상(corporate framing)을 통해 기본소득과 유사한 프로그램으로 진화했다. 당시 공화당 출신 주지사 제이 해먼드(Jay Hammond)는 알래스카 주를 “알래스카주식회사(Alaska Inc.)”로 생각해야 한다고, 그래서 알래스카의 주권펀드(sovvereign funds)는 모든 이해당사자, 즉 모든 시민들이 나눠 갖는 법인 주식으로 여겨야 한다

11) 이 중에서 명시적으로 “기본소득” 정책 또는 실험이라고 밝히는 것은 인도 기본소득 실험이 유일하다

12) 이 국부펀드(sovvereign wealth fund)를 만들어낸 주 헌법 수정조항은 다음과 같다. “주에서 받는 모든 광물 채굴의 임대료, 로열티, 로열티 매출액, 연방 광물수입 할당 지급금 및 보너스 가운데 최소 25퍼센트는 영구기금에 넣어야 하며, 기금의 원금은 영구기금 투자로 적합하다고 법에 의해 특정하게 지정된 그런 소득 창출 투자에만 사용되어야 한다. 영구기금의 모든 소득은 법에 의해 따로 규정되지 않을 경우에 일반 기금으로 예치되어야 한다”(알래스카 주헌법 수정, 제9조 제15항).

고 주장했다(Marinescu, 2018). 그리고 1982년에 1년 이상 알래스카에 거주하는 모든 주민에게 영구기금배당을 지급하는 최종 프로그램 안이 의회를 통과하면서 영구기금배당이 시작되었다(Goldsmith, 2010).

이러한 공유부 배당으로서의 영구기금배당이 가능하게 된 것은 알래스카 자연자원에 대한 공유권(shared ownership) 관념이 일찍부터 알래스카 주민들 사이에서 생겨난 영향도 컸다. 이 관념은 연방정부와 알래스카 주의 특유한 관계와 관련 있다.

1959년에 알래스카가 주로 편입되기 전에, 연방정부는 알래스카 경제에 대해 상당한 통제권을 행사했다. 그 땅의 경제사는 특정한 자연자원 — 털가죽, 금, 구리, 목재, 어류 등 — 의 이용과 연관된 호황이 있다가, 자원이 고갈되거나 시장조건이 계속된 생산을 가로막는 방향으로 바뀌면 거품이 꺼지는 식의 주기가 반복되는 역사였다. 이 경제 호황들이 상당한 부를 낳았지만, 그 부의 대부분은 비거주자들에게 돌아갔고 영구 거주자들에게는 이득이 거의 남겨지지 않았고, 안정적인 영구적인 경제 토대를 거의 만들어내지 못했다. 그 경제 구조는 식민주의로, 경제발전 패턴은 “강탈과 약탈(rape and pillage)”로 설명될 수 있다(Goldsmith, 2010).

알래스카 주정부는 땅의 약 24퍼센트에 대해 소유권을 가졌고 주 인구의 약 20퍼센트를 차지하는 원주민 공동체가 약 10퍼센트를 공동으로 소유하고 있다. 원유가 생산되는 땅을 알래스카 주가 소유한다는 것은, 생산으로 생긴 부가가치의 커다란 몫과 가장 중요하게는 그 생산에 대한 경제 지대의 큰 부분을 세금과 로열티를 통해 주정부가 차지한다는 의미이다. 이것은 윌리 히클(Wally Hickel) 전 주지사가 옹호하는 관념, 즉 알래스카는 “주민이 주인인 주(Owner State)”라는 관념이 생기게 했다. 이 관념은 주 헌법에 의무로서 명시되어 있다. 즉 주민들이 자원을 소유해야 하며 자원의 개발은 모든 알래스카 사람들의 이익을 위해 이루어져야 한다.(Goldsmith, 2010).

자원 생산 — 특히 석유 생산 — 은 알래스카 주와 그 주민들의 경제적 안녕에 전혀 또는 거의 관심을 보이지 않는 국제적 대기업들에 의해 지배되고 있었다. 이러한 사정으로, 알래스카는 자신의 경제적 미래를 지배하기 위해 싸우고 있다는 관념, 그리고 알래스카 자연자원의 공유권은 그 목표를 달성하는 수단이라는 관념이 대중적 지지를 얻었다(Goldsmith, 2010).

2) 정책 설계 및 특징

알래스카 영구기금배당은 알래스카영구기금 수익의 일부를 알래스카 주의 주민들에게 매년 조건 없이 개별적으로 지급하는 소득이다. 1982년부터, 모든 연령의 모든 알래스카 주민들이 알래스카영구기금으로부터 매년 배당을 받을 자격을 갖게 되었다.¹³⁾ 영구기금배당은 기본적으로 보

13) 1980년에 설계된 초기 배당 프로그램은 알래스카 주에서 거주한 기간이 길수록 더 큰 배당을 받게 했는데(거주 1년마다

편적, 개별적, 무조건적, 정기적(매년 10월)이고 동일한 금액의 현금으로 지급된다는 점에서 기본 소득 정책이라고 할 수 있다.

영구기금배당은 말 그대로 알래스카영구기금 수익에 대한 배당이다. 알래스카영구기금은 투자된 비축유 로열티들의 다각적 포트폴리오로서 2018년 6월 기준으로 650억 달러의 가치였다.¹⁴⁾ 배당의 크기는 영구기금의 실현된 수익에 달려 있는데, 장기 수익률을 극대화하기 위해 영구기금이 주식, 부동산 등의 자산에 투자되기 때문에 실현된 수익은 매년 달라진다(Marinescu, 2018).

매년, 알래스카영구기금은 직전 5년간의 평균 수익의 절반(Goldsmith, 2010), 즉 평균 현금 유동성의 10퍼센트 가량을 배당한다(Kueng 2015).¹⁵⁾ 배당의 규모는 기금 운용에 따라 달라지는데, 가장 적은 액수는 1984년 331달러였고 가장 큰 액수는 2015년 2,072달러였다. 그러나 어느 경우이든, 영구기금배당은 빈곤선에 크게 못 미치는 소액이었으며, 이런 배당액 규모는 영구기금배당이 미치는 영향과 효과를 매우 제한적이게 만든다.

배당금은 대체로 10월 초에 들어오고 지금은 수표나 계좌입금으로 받을 수 있는데, 배당의 96퍼센트가 주민 계좌로 입금되고 있다(Kueng 2015; Marinescu, 2018에서 재인용).

표 2-1. 연도별 알래스카 영구기금배당

연도	전체인구	신청인원	지급인원	배당액
2020	728,903	673,371	630,937	\$992.00
2019	732,734	678,738	633,243	\$1,606.00
2018	736,239	670,759	639,247	\$1,600.00
2017	737,847	670,706	633,005	\$1,100.00
2016	739,828	674,939	638,178	\$1,022.00
2015	737,625	678,308	641,561	\$2,072.00
2014	735,601	676,467	637,289	\$1,884.00

50달러), 이는 “오일 붐으로 위협받는 알래스카 문화의 특징을 보존하기” 위해서였다. 미국 대법원은 1982년에 그 배당방식이 오래 거주하지 않은 주민들을 차별한다고 간주하여 반(反) 헌법적이라고 판결했다. 판결 이후 배당 프로그램은 모든 주민에게 똑같은 액수를 지급하는 것으로 재설계되었다(O'Brien and Olson, 1990; Marinescu, 2018에서 재인용). 그런데 배당 자격에는 몇몇 예외가 있다. 예를 들어, 직전 연도에 중대범죄 유죄 판결을 받아서 감옥에 있는 사람들은 자격이 없다. 다른 한편으로, 영주권자나 난민 같은 비시민은 자격이 있으며, 그래서 배당 분배는 광범하다(Marinescu, 2018).

14) <http://www.apfc.org/>

15) 5년 평균은 두 가지 목적에 도움이 된다. 즉 5년 평균은 수익 변동으로 인해 배당 크기가 해마다 달라지는 것을 줄여주고, 장기 수익률을 극대화하기 위해 투자하는 것이 아니라 당해 연도의 높은 수익을 보고하기 위해 기금 포트폴리오를 조작하려는 동기를 줄여준다(Goldsmith, 2010).

2013	736,399	672,603	634,366	\$900.00
2012	732,298	679,633	641,644	\$878.00
2011	722,190	677,888	644,959	\$1,174.00
2010	710,231	670,399	637,873	\$1,281.00
2009	692,314	660,290	624,888	\$1,305.00
2008	679,720	648,532	616,484	\$2,069.00
2007	674,510	634,490	600,278	\$1,654.00
2006	670,053	629,098	595,166	\$1,106.96
2005	663,253	632,831	597,639	\$845.76
2004	656,834	631,229	599,992	\$919.84
2003	647,747	626,009	596,176	\$1,107.56
2002	640,544	621,257	590,031	\$1,540.76

출처: Alaska Department of Revenue, "Summary of Dividend Applications & Payments". 2021년 6월 19일 접속.
<https://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>

3) 사회 경제적 영향

알래스카 영구기금배당은 1982년부터 실시되었지만 최근에서야 고용 분배, 소비, 빈곤, 건강, 범죄 등의 사회경제적 효과에 대한 연구들이 진행되었다. 그러다 보니 최근 연구들이 유용하긴 하지만 여전히 영구기금배당이 하는 역할에 대한 이해에서 중대한 간극이 있다. 교육, 의료 이용, 재정건전성, 이주, 일반 복지 등에 미치는 영향의 측면에서 그렇다(Guettabi, 2019). 이러한 제한된 조건 속에서, Guettabi(2019)는 지금까지의 연구결과들을 검토했고 그 결과는 다음과 같다. 고용 및 노동시간에 대한 효과 측면에서, 영구기금배당은 노동시장에 부정적 영향을 미치지 않았다.¹⁶⁾

소비의 측면에서, 상세 데이터를 활용한 최근 연구((Kueng, 2018)에 따르면, 알래스카 사람들은 배당금을 받은 달에 비(非)내구재와 서비스를 위해 상당히 더 많은 돈을 쓴다. 그리고 이 초과 소비는 배당 후 3개월 동안 지속되었다. 구입한 비내구재는 화장품, 세제, 식품, 연료, 옷, 신발 등의 소비품이다.

영구기금배당은 영유아의 건강을 개선했다. 즉 영구기금배당은 신생아 몸무게에 일부 긍정적인

16) 사실, 약간의 긍정적 수요반응이 있다는 증거가 있다. 그러나 전반적으로 볼 때, 고용과 관련된 배당 효과는 1년 단위로 보면 상당히 미미하다(Guettabi, 2019).

효과를 가져왔다. 이 효과는 특히 저소득층 산모의 경우에 확인했다. 또한 영구기금배당이 3세 아동의 비만을 줄인다는 강력한 증거가 있다.

빈곤과 관련하여, 영구기금배당은 알래스카 농촌지역 원주민들의 빈곤을 상당히 줄이는 결과를 낳았다.¹⁷⁾ 이 효과는 특히 노인층에서 확인했다. 그러나 지역 기업 배당의 규모가 갈수록 커짐에 따라, 영구기금배당의 빈곤 감소 효과는 줄어들었으며, 이는 추후 진전된 연구가 필요한 상황이다.

소득 불평등과 관련하여, Goldsmith (2001)를 포함한 대부분의 연구자들은 영구기금배당이 석유 개발 수익을 분배하는 가장 공정한 방법으로 보고 있으며, 영구기금배당은 저소득층 가구의 소득에서 더 큰 비중을 차지하기 때문에 소득 불평등을 줄여준다고 주장되었다. 그런데 최근에 시계열 기법과 소득 불평등 지수를 활용한 Kozminski and Baek(2017)은 영구기금배당에도 불구하고 단기과 장기 모두에서 소득 불평등을 악화시킨 것을 발견했다. 저자들의 주장에 따르면, 이 결과에 대한 가능한 설명 한 가지는 저소득집단과 고소득집단 사이에서 영구기금배당 지급금 소비패턴의 차이가 있을 수 있다는 것이다. 만일 저소득집단은 비내구재에 영구기금배당을 쓰지만 고소득집단은 저축하거나 투자를 한다면, 점차적으로 두 집단 간의 차이가 커지는 결과가 나올 수 있다는 것이다(Kozminski and Baek, 2017; Guettabi, 2019에서 재인용). 이것이, 오늘날의 극심한 소득 불평등을 완화하기 위해서는 공유부 배당의 확대나 조세제도 개편 등의 더 강력한 재분배 조치가 필요함을 시사하는지는 더 검토가 필요할 것이다.

마지막으로 범죄와 관련하여 Watson et al.(2020)이 2000~2016년 경찰데이터 분석에 따르면, 영구기금배당이 있는 후 4주 동안, 약물 남용에 의한 사고는 늘었지만(10%) 재산범죄는 줄었다(8%).

표 2-2. 미국 알래스카 영구기금배당 개요

미국 알래스카 영구기금배당(1982년~현재)	
급여수준(금액)	최고 US\$2,072/인(2016년에는 상품가격 하락을 반영하여 US\$1,022/인으로 감소, 2017년에는 US\$1,100/인)
급여수준(상대비교)	1984년 개인소득의 1.1%에서 2000년 6.4%까지 다양함

17) 영구기금배당은 기저소득을 제공하고 따라서 그 가장 중요한 기여 중 하나는 빈곤 완화에 있는 듯하다(Guettabi, 2019). 그러나 이 사실을 입증한 Berman(2018)은 공식 빈곤율의 오류를 정정하는 데 많은 노력을 기울여야만 했다. 공식 빈곤율은 미국지역사회조사(American Community Survey, 약칭 ACS)에 부정확하게 보고된 소득, 15세 미만 아동이 받는 소득의 누락, 전체 가구의 약 절반만이 “기타 소득”을 받은 것으로 보고한 사실 등 때문에 잘못 계산되었다(Guettabi, 2019: 7). 그래서 저자는 이 문제들을 해결하기 위해 조사 응답자 각각에게 올바른 영구기금배당 액수를 더하는 수정작업을 해서 영구기금배당이 있을 때와 없을 때의 소득을 계산했다. 그 결과, 영구기금배당은 알래스카 농촌지역 원주민들에게 상당한 빈곤 감소를 낳았다. 2000년, 영구기금배당 덕분에 빈곤에서 벗어난 알래스카 농촌지역 원주민 인구는 12.4% 상승했다. 흥미롭게도 2011~2015년에는, 지역의 기업 배당의 규모가 시간이 갈수록 늘어남에 따라 영구기금배당의 빈곤 감소 효과는 6.1%로 하락했다. 하위집단을 조사한 결과, 영구기금배당의 빈곤감소효과는 특히 노인층에게 확인했음을 알 수 있었다(Berman, 2018).

주기	매년(10월마다)
이전 방식	수표/은행 예금
대상 선별 기준	없음
포괄범위	알래스카 모든 주민(2017년의 경우 주민 60만 명에게 분배, 직전 연도에 중범죄 선고를 받거나 투옥된 개인들은 자격 없음)
기간	계속되고 있음: 1982년~현재
재원	주 정부/국부펀드

2 미국 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노배당

1) 역사적 배경

이스턴 밴드 오브 체로키(Eastern Band of Cherokee) 카지노배당은 미국 노스캐롤라이나 주의 칼라 바운더리(Qualla Boundary)에 사는 이스턴 밴드 오브 체로키 인디언부족 주민에게 실시되고 있는 조건 없는 현금배당이다. 1997년에 이스턴 밴드 오브 체로키는 지역 경제와 주민의 경제적 삶을 위해 관광산업과 더불어 카지노사업을 시작했다. 이스턴 밴드 오브 체로키 소유의 해라스 체로키 카지노 리조트(Harrah's Cherokee Casino Resort)를 운영하면서, 이들은 1997년부터 카지노 수익의 일부를 부족 주민들에게 배당하고 있다.

2) 정책 특징

Akee et al. (2010)에 따르면, 카지노에서 발생한 소득이 이스턴 밴드 오브 체로키 주민들에게 분배된 방식은 다음과 같다. “이 신사업 운영으로 얻은 이윤의 일정 부분은 6개월마다 부족의 모든 성인 성원들에게 고용상의 지위나 소득, 다른 가구 특징에 상관없이 개인에 기초하여 동등하게 분배된다. 여기서 선택권은 없다. 개인들은 이미 부여된 미국 인디언 지위에 기초하여 자격이 주어진다.”

부족 내 모든 성인에게 동일 금액으로 6개월마다 배당하며(Akee et al., 2013), 아동의 경우에는 태어나서 18세가 될 때까지 신탁기금에 배당금이 적립되었다가 18세가 된 후에 배당금을 받는다. 처음에는 18세가 됐을 때 일시금으로 받았으나, 2016년 부족회의(Tribal Council)에서 미성년자들의 기금 지불금에 시차를 두는 법률을 제정한 후부터는 3회에 걸쳐 나눠 받고 있다. 즉, 18세에 25,000달러를 받고, 21세에 25,000달러, 25세에 나머지를 받게 되는 식으로 바뀌었다

(Littledave, 2019).

이스턴 밴드 오브 체로키 주민들이 받는 평균 배당은 연간 약 4,000달러이다.

3) 사회 경제적 영향

1993년 듀크대학교에서 ‘그레이트 스모키 산맥 연구(Great Smoky Mountains Study)’라는 11년 짜리 종단연구(longitudinal study)를 시작했다. 이 연구는 농촌 백인 청년(1,070명)과 아메리칸 인디언 청년(350명)의 정신 및 정서 건강을 오랜 시간에 걸쳐 조사하기 위해서 노스캐롤라이나 주의 청소년과 아동 1,420명을 설문조사했다. 설문조사는 16세까지 1년 주기로 아동집단에 대해 이뤄졌고 그런 뒤에 19, 21, 24, 25세 때 이뤄졌다(Akee et al. 2010). 연구가 네 차례 주기를 거친 후, 이스턴 밴드 오브 체로키가 소유해서 운영하는 카지노가 문을 열었고, 자연스럽게 카지노배당이 미치는 영향을 살펴볼 수 있었다(이 연구에서 349명의 청년은 그 부족 성원이었다).

이 종단연구의 결과를 “부모의 소득과 아동에게 생긴 결과(Parents’ Incomes and Children’s Outcomes)”라는 논문으로 발표했는데(Akee et al. 2010), 이 논문은 성인의 고용-노동시간, 아동 및 청소년의 교육과 범죄, 주민들의 건강과 가구구성 효과 등에서 나타나는 변화를 살펴보았다. 논문에서 밝힌 결과는 다음과 같다(Marinescu, 2018).

카지노배당은 주민들의 고용, 노동시간, 노동소득에 영향을 미치지 않았다. 즉 일을 그만두거나 적게 일하거나 소득이 줄었는지를 살펴보았을 때, 카지노배당은 참가자들의 노동공급에 아무 영향을 주지 않았고,¹⁸⁾ 노동소득이 전혀 감소하지 않음을 이 연구는 보여주었다.

반면에 카지노배당은 청소년들의 교육과 범죄, 주민들의 건강에 매우 긍정적인 영향을 주었다. 가족이 카지노배당을 받는 아동들은 출석을 더 잘하고 완수한 교육 기간이 더 길었으며 학업수행 결과가 좋아졌다(Akee et al. 2010). 특히 가장 빈곤한 가구들에 대한 연간 4,000달러의 추가 소득은 21세에 1년 정도 학업 성취를 늘렸다(Marinescu, 2018).

더 나아가서, 자진 신고한 범죄활동 또한 대조군 아동들에 비해 이스턴 밴드 오브 체로키 아동들 사이에서 감소했다. 그 감소는 경범죄에 집중되었고 16, 17세에서 22% 감소를 보였다. 카지노배당은 또한 청년들 사이에서 마약 거래 활동의 감소를 낳았다. 이러한 범죄율 감소는 성인의 경우에도 마찬가지였다(Marinescu, 2018).

Akee et al.(2010)에 따르면, 카지노배당을 받은 가족들의 경우에 양육조건이 개선되었고 그 개선은 아동들의 긍정적 변화에 기여했다. 실제로, 아동들은 부모와 더 긍정적인 상호작용을 했다

18) Marinescu(2018)는 카지노배당 프로그램과 알래스카 배당 프로그램 모두 노동소득을 대체할 만큼 충분한 소득을 제공하지 않기 때문에, 우리는 노동 결과들에 대한 음의 소득세 연구를 복권 당첨자들의 분석으로 확대한 결과를 보여주었다. 이 결과에 따르면, 매년 나눠준 뜻밖의 현금의 수급자들 가운데 압도적 다수는 노동력에서 이탈하지 않았다. 많은 복권 당첨자들이 노동시간을 줄이긴 하지만, 다수는 여전히 노동을 하고 있었다.

고 보고했고, 부모들은 자녀의 행방과 활동에 대해 더 잘 알게 되는 경향을 보였다(Marinescu, 2018).

카지노배당은 대조군에 비해 이스턴 밴드 오브 체로키 주민들의 정신건강을 향상시켰다. 카지노 배당을 받는 어린이들은 성인이 되었을 때 알코올이나 대마초의 사용 또는 중독을 훨씬 덜 경험하는 양상을 나타냈다. 배당금이 젊은 성인층의 정신장애에 미친 긍정적 효과는 배당이 시작됐을 때 더 어렸던 아동들에게 더 크게 나타났다(Costello et al. 2010; Marinescu, 2018에서 재인용). 그리고 카지노배당은 가구 구성이나 혼인 여부에 영향을 주지 않았다(Akee et al. 2010).

표 2-3. 미국 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노배당 개요

미국 노스캐롤라이나 주 이스턴 밴드 오브 체로키 현금배당(1996년~현재)	
급여수준(금액)	1996년: US\$595/인, 2001년: US\$6,000/인, 2006년: US\$9,000/인, 2012년: US\$12,000/인
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	연중 2회
이전 방식	현금 지급
대상 선별 기준	모든 부족 성원
포괄범위	초기에 15,000명이었음
기간	계속되고 있음: 1996년~현재
재원	카지노 수익

3 중국 마카오 현금배당계획

1) 역사적 배경과 목적

중국 마카오에서는 현금배당계획(現金分享計劃, Wealth Partaking Scheme)이라는 카지노배당이 2008년부터 실시되고 있다. 2008년, 마카오 특별행정구 행정수반은 경제발전의 성과를 주민들과 나누기 위해 현금배당계획(WPS)을 제안했다. 이 계획은 금융위기가 사회적 경제에 미친 영향으로 인해 발의됐고, 인플레이션과 싸우면서 생긴 생활 압박을 줄여주고 게임산업의 지속 가능한 발전의 결과로 지역 경제 이익을 강화하기 위해 시작되었다. 그래서 마카오 특별행정구 정부는 행정 법률 및 규칙의 형식으로 현금배당계획을 입법하여 2008년부터 현재까지 자격 있는 주민들에게 현금배당을 하고 있다(Wealth Partaking Scheme 웹사이트, 2021년 6월 20일).

2) 정책 특징

중국 마카오 특별행정구의 카지노배당인 현금배당계획 배당은 매년 주민에게 조건 없이 개별적으로 지급된다. 즉, 법률 No. 8/2002 '마카오 특별행정구 주민증 체제'에 의거하여 그 날짜 혹은 그전에 유효하거나 연장 가능한 마카오 특별행정구 영구 주민증 또는 비영구 주민증을 소지한 사람들은 해당 연도에 법으로 규정된 현금배당 금액을 받게 된다(Wealth Partaking Scheme 웹사이트, 2021년 6월 20일).

현금배당계획의 배당금액은 매년 고정되어 있지 않다. 또한, 지급액은 마카오 특별행정구 영구 주민증 소지자와 비영구 주민증 소지자가 서로 다르다. 이 액수들은 매년 공표되는 행정규칙에 달려 있다. 2008년 이후 매년 발표된 금액은 아래 목록과 같다.

표 2-4. 연도별 현금배당계획 배당 금액

연도	배당 금액 (단위: MOP)	
	영구 주민증 소지자	비영구 주민증 소지자
2008	5,000	3,000
2009	6,000	3,600
2010	6,000	3,600
2011	4,000	2,400
2012	7,000	4,200
2013	8,000	4,800
2014	9,000	5,400
2015	9,000	5,400
2016	9,000	5,400
2017	9,000	5,400
2018	9,000	5,400
2019	10,000	6,000
2020	10,000	6,000
2021	10,000	6,000

출처: Amount to be Distributed, "Introduction". Wealth Partaking Scheme 웹사이트. 2021년 6월 20일 접속,
<https://www.planocp.gov.mo/en/about/intro>

코로나19 대유행으로 인해 2020년 마카오 GDP는 60.9% 하락했고, 이에 따라 정부 수입도 상당히 줄어들었다. 그럼에도 마카오는 집단적 복원을 위해 주민들의 생활과 건강과 일자리 보호를 정부의 최우선순위 정책으로 삼았다. 그래서 2021년에도 주민의 웰빙과 관련된 정책들을 계속 강화해나갈 것이라고 천명하며, 2021년 현금배당계획 실시 등을 약속했다(Marques, 2020). 이에 따라, 2021년 배당은 영구 주민증 소지자 10,000파타카, 비영구 주민증 소지자 6,000파타카로 정해졌다.

3) 사회 경제적 영향

마카오 현금배당계획은 경제적 성과를 모든 주민과 함께 나눠야 한다는 취지에서 시작된 일종의 소득보장정책인 까닭에 특별히 연구된 영향 평가가 없다. 즉 마카오 현금배당계획은 분배 정의를 실현하는 것이 목표였고, 그 목표는 정책 시행 자체로 달성된 것이었다.

표 2-5. 중국 마카오 현금배당계획 개요

중국 마카오 특별행정구역 현금배당계획(現金分享計劃)(2008년~현재)	
급여수준(금액)	2017년의 경우, 영구 거주자(18세 이하 포함)는 9,000파타카(US\$1,300)/년, 비영구 거주자는 5,400파타카(US\$670)/년을 받음 2008~2013년의 경우, 영구 거주자는 연 5,000~8,000파타카를 받은 반면, 비영구 거주자는 그 절반을 약간 넘는 금액을 받음
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	매년
이전 방식	직접 은행 이체/수표(우편 발송)
대상 선별 기준	없음
포괄범위	모든 거주자/거주증 소지자, 2017년의 경우, 영구 거주자 638,600명, 급여 수급 자격이 있는 비영구 거주자 62,000명이었음
기간	명시되지 않음; 계속될 것으로 추정함: 2008년~현재
재원	정부

4 인도 마디아 프라데시 기본소득 실험

1) 역사적 배경과 목적

인도의 마디아 프라데시 기본소득 실험은 2011~2013년 마디아 프라데시(Madhya Pradesh)의 9개 마을에서 모든 주민을 대상으로 실시된 기본소득 실험이었다. 실험을 제안하고 추진, 실행한 주체는 정부가 아닌 자영업여성연합(Self Employed Women's Association), 즉 SEWA라는 노동조합이었다.

자영업여성연합(SEWA)은 인도 비공식경제 여성노동자들의 노동조합으로서 인도 전체에 걸쳐 약 200만 명의 조합원을 두고 있다. 자영업여성연합은 노점상, 가내 노동자, 농업노동자, 가사노동자, 건설 노동자 등 광범하고 다양한 직업에 참여하는 여성들로 이뤄져 있다(Davala, 2019).

자영업여성연합의 기본소득 논의는 복지 전달 문제에 대한 노조 내부 토론을 하던 중에 나왔다. 다른 곳처럼 인도에서는 복지 급여가 선별적(targeted)이고 정부의 복지 전달 효율성은 매우 나빴다(Jhabvala and Standing 2010; Davala, 2019에서 재인용). 그래서 2010년에 자영업여성연합은 부실한 복지계획에 대한 대안으로서 기본소득이 실행 가능한지를 알아보는 실험을 실시하기로 결정했다(Davala, 2019).

2) 실험 특징

자영업여성연합은 인도 유니세프의 재정 지원을 받아서 2011~2013년 마디아 프라데시(Madhya Pradesh)의 9개 마을에서 기본소득 파일럿 연구(Basic Income pilot studies)를 실시했다.

이 실험의 중심 설계는 매달 모든 마을 주민 개개인에게 기본소득이 지급되는 것이었다. 18세 이상에게는 개인에게 직접 지급되었고, 18세 미만 아동의 경우에는 어머니 또는 후견인에게 지급됐다. 가구 단위가 아닌 개인 단위로 지급되었는데, 이는 가구 내 서로 다른 유형의 개인들, 예를 들면 노인, 여성, 장애인(differently abled persons) 등이 기본소득을 어떻게 이용하는지를 평가하기 위해서였다(Davala, 2019).

실험은 완전히 무조건적이었다. 수령인들은 자신이 원하는 대로 돈을 사용할 수 있고 프로젝트와 연관된 그 누구의 지시도 받지 않을 것임을 사전에 고지받았다. 돈은 금융기관의 계정으로 직접 이체되었다. 즉 대부분의 개인들은 은행계좌로, 자영업여성연합 조합원인 여성들은 신용협동조합의 개인 계좌로 이체되었다(Davala, 2019).

마디아 프라데시 기본소득 실험은 일반 마을 실험과 부족마을 실험, 2가지로 실시되었다. 이는 마디아 프라데시 주의 인구 21%가 부족민이고, 마디아 프라데시의 부족들은 보통 삼림지역에서

살면서 다른 마을들보다 훨씬 더 가난했다(Davala, 2019). 이런 사정을 고려하여 17개월 동안의 ‘일반적’ 파일럿과 12개월 동안의 ‘부족’ 파일럿, 두 가지 실험을 수행하고 실험 결과를 구분하여 분석했다.

두 실험 모두, 수정된 무작위 대조군 실험(RCT)이 사용되었다. ‘일반적’ 파일럿 하에서, 기본소득은 마을 8곳의 개인들에게 은행계좌로 직접 지급되었고, 대조군 마을 12곳에서는 아무도 기본소득을 받지 않았다. 비슷하게, 부족마을 실험에서는, 마을 1곳이 기본소득을 받았고, 나머지 마을은 받지 않았다(Davala, 2019). 그리고 기본소득을 받는 마을의 절반은 SEWA가 실험을 운영하고, 나머지 절반은 SEWA가 운영하지 않았다. 이는 “기본소득이 좋은 공공서비스 및 사회투자와 함께 최적의 수준으로 작동할 것이고, 만약 목소리 조직(Voice organization), 즉 회원들에게 합심하여 행동할 능력을 주는 단체를 통해 시행된다면 더 잘 작동할 것”(Standing, 2013)이라는 가정에 따른 것이었는데, 실험 결과는 그 가정이 맞았음을 증명했다.

두 실험 동안 6천 명 넘는 개인들이 기본소득을 받았다. 초기에는, 일반적 파일럿에서는 성인은 매달 200루피를, 아동은 100루피를 각자 받았다. 1년 후부터는, 그 금액이 300루피와 150루피로 각각 인상되었다. 부족 파일럿에서는, 12개월 전체 기간 동안 그 금액이 성인 300루피, 아동 150루피였다(Davala, 2019).

현금 이전의 원래 액수는 고용을 대체할 만큼 충분히 많지는 않으나 기본적 필요를 충족하는 데 어느 정도 기여하기에 충분한 만큼으로 계산되었다(Davala, 2019). 이 금액은 저소득층 가구 소득의 20~30%로 산정되었다. 즉, 현재의 빈곤선 또는 빈곤선 바로 위의 수준이었다. (빈곤선은 도시지역의 경우 매달 1인당 지출액 1407루피(21US달러)로, 농촌지역의 경우 972루피(15US달러)로 추정된다(Press Information Bureau 2014).

3) 사회 경제적 영향

마디야 프라데시 실험은 기본소득을 지급하기 전, 지급하는 동안, 지급한 후로 나눠 평가되었다. 실시된 통계조사는 기초선 조사(Baseline survey, 센서스), 표본 중간평가조사(Interim Evaluation Survey; IES), 최종평가조사(Final Evaluation Survey; FES, 센서스), 표본 최종평가 후 조사(Post-Final Evaluation Survey; PFES)였다. 이 모든 조사는 실험 동안의 변화를 기본소득을 받지 않은 대조군의 변화와 비교했다. 조사 인원 총합은 15,000명이었다. 이에 덧붙여서, 100명의 심층사례연구가 실험기간 동안 수령인들을 대상으로 수행되었고, 지역사회 수준의 조사들, 핵심응답자들의 인터뷰, 아동의 연령 대비 체중(영양상태를 대신한 측정변수), 아동의 학교 출석과 학습수행도 마찬가지로 실시되었다. 이 결과들에 기본소득 수령이 영향을 미쳤는지를 평가하기 위해서 말이다(Davala, 2019).

두 파일럿 연구 - 일반 파일럿과 부족 파일럿 - 의 주요 결과들은 기본소득이 일련의 변화를 유도했음을 보여줬으며, 그 변화들은 계속 쌓여서 전환적(transformational)이게 될 것이었다. 기본소득은 생활조건, 영양, 건강, 학업 수행의 측면에서 복지에 강력하게 긍정적인 영향을 주었고, 노동소득 증가, 활동과 생산적 노동 증가, 자산 증가의 측면에서 경제에 강력하게 긍정적인 영향을 주었다. 또한 부채 감소, 저축 증가, 더 많은 사람들이 금전적 위기에 대응할 수 있게 하고 스스로 결정할 능력을 갖게 해준 것 등의 측면에서 공정(equity)과 해방이라는 영향을 주었다(Davala, 2019).

표 2-6. 인도 마디아 프라데시 기본소득 실험 개요

인도 "마디아 프라데시 기본소득 실험"(2011~2012년)	
급여수준(금액)	성인: 200루피/월(나중에 300루피로 인상), 아동: 100루피/월(나중에 150루피로 인상), 1년간의 부족 파일럿에서, 금액이 300루피와 150루피였음
급여수준(상대비교)	인도 저소득층 가구소득의 20~30%(빈곤선과 같거나 빈곤선보다 약간 많음)
주기	매달
이전 방식	은행 계좌로 직접 지급(SEWA에서 운영하는 마을의 여성들의 경우, SEWA 협동조합 계좌로 자금이 이체되었음)
대상 선별 기준	대상 마을의 모든 사람(18세 이하 아동의 경우, 어머니/지정후견인이 매달 자금을 받음)
포괄범위	9개 마을(1개 부족마을 포함)의 참가자 6,000명
기간	12~18개월: 2011년 6월~2012년 12월
재원	인도 유니세프

Ⅲ. 국내의 기본소득 정책 및 실험 사례

1. 마을의 공동재산을 마을 구성원에게
2. 지방위기에 대한 지자체의 자구노력-농민기본
소득(농민수당)
3. 기본소득의 원칙을 모두 갖춘 제도의 도입 -
농촌기본소득(안)

Ⅲ. 국내의 기본소득 정책 및 실험 사례

이 장에서는 정선군민 기본소득 제도 도입과 관련하여 국내의 유관 사례들을 제시한다. 충남 보령 장고도의 사례는 마을의 공동재산을 기본소득 방식으로 지급한다는 점에서 정선군민 기본소득과 연관성을 지닌다. 각급 지자체에서 시행중이거나 시행예정인 농민수당 및 농민기본소득 제도는 지방위기에 대한 대응이라는 공통성을 지닌다. 이밖에 시행을 준비 중인 경기도 농촌기본소득 제도는 기본소득의 5대 원칙을 모두 지키는 제도라는 점에서 정선군민 기본소득과 유사성이 가장 높은 제도이다.

1 마을의 공동재산을 마을 구성원에게

1) 충남 보령 장고도¹⁹⁾

장고도는 안면도와 삼시도 사이에 있는, 작은 섬이다. 작년 9월 16일 강제운 섬연구소 소장은 오마이뉴스를 통해 “서해에 있는, 참으로 놀라운 섬마을 공동체” 소식을 전한다. 바다로부터 연금을 받는다는 충남 보령 장고도 사람들 얘기가.

장고도는 안면도와 삼시도 사이에 있는, 작은 섬이다. 면적은 1.57 km²이며, 80여 가구 200여명이 거주하고 있다. 한국민족문화대백과사전에 의하면 섬의 지형이 ‘장구’같이 생겼다하여 붙여진 이름이다. 장구섬·장고섬·외장고도라고도 부르는데, 1910년부터 ‘장고도(長古島)’라고 표기해 왔다.

이 작은 섬이 세간의 주목을 받는 것은 주민들이 스스로 일군 공동 재산을 기본소득의 형태로 배당하고 있기 때문이다. 마을 공동 재산의 원천은 바다다. 2019년 해삼과 전복에서 나온 수익이 15억 7천여만 원에 달한다.(표 3-1. 참조)

표 3-1. 장고도 어촌계 년도별 해삼·전복 생산현황

년도	해삼			전복			총계(천원)
	생산량(kg)	단가	금액(천원)	생산량(kg)	단가	금액(천원)	
1996	13,869	3,200	44,380	8,281	49,000	405,818	450,198
2000	44,114	3,200	141,164	6,407	60,000	384,420	525,584
2008	132,453	8,600	1,139,095	1,235	52,000	64,220	1,203,315

19) 장고도의 사례는 강제운 섬연구소 소장의 페이스북 글을 기사화한 오마이뉴스 2020-09-16 기사와 한겨레경제사회연구 소 등이 공동주관한 제1회 농촌기본소득 정책포럼에서의 발표문을 기반으로 작성했음을 밝혀둔다.

2019	69,400	21,940	1,522,636	1,000	50,000	50,000	1,572,636
------	--------	--------	-----------	-------	--------	--------	-----------

이를 기반으로 2019년 한해에만 가구당 1천1백여만 원의 기본소득을 배당한다.(표3-2. 참조) 장고도 기본소득 액수는 해삼과 전복, 두 가지 품목만의 배당금이다. 여기에 바지락에서 나오는 수입을 포함하여 이리저리한 금액을 합치면 가구당 평균 1천 5백여만 원을 넘어선다.

표 3-2. 연도별 가구당 배당금 현황(1993~2019)

연도	지급가구수	금액(천원)	총액(천원)
1993	69	850	58,650
1994	69	1,100	75,900
1995	69	1,300	89,700
1996	69	2,200	151,800
2017	75	6,600	495,000
2018	75	9,600	720,000
2019	75	11,000	825,000

장고도에서 기본소득 방식의 수익배당이 도입된 것은 1993년부터다. 그 이전에는, 장고도 주변 해역의 해산물 채취권은 장고도 어촌계에서 연간 50만 원에 업자에게 임대하고 있었다. 1983년 어촌계장을 맡게 된 청년 편상범이 마을주민들을 설득해서 해산물 채취 사업을 '어촌계 직영'으로 만든다. 이를 통해 1993년부터 해삼 전복 등 해산물 채취 사업으로 거둔 이익을 주민들에게 배당하기 시작한다.

배당 첫해인 1993년 장고도 주민 전 가구 1년 배당금은 85만 원에 불과했으나 이후 여러 노력을 통해 배당금을 증가시킨다. 근대 들어서는 가구당 연평균 배당액이 1천만 원대를 유지하고 있다. 장고도는 철저한 공동작업·공동분배를 실천하고 있다. 많이 캐건, 적게 캐건 같은 액수를 배당한다. 불만이 터져 나온 것은 당연한 일이다. 그래서 각자 캐는 대로 가져가는 방식을 2년 동안 시험한다. 그런데 뜻밖의 결과가 나타난다. 각자 능력껏 일하고, 실적에 따라 개인단위로 가져가기 시작하자 오히려 전체 산출량이 급감한다. 공동 작업, 공동 분배 방식의 산출량보다 70% 이하로 줄어든다. 결국 공동생산·공동분배 방식으로 돌아갔으며 지금까지 유지하고 있다.

강제윤 소장은 해수부의 어촌뉴딜이나 지자체에서 추진하고 있는 섬 개발 사업들은 문제가 많음을 지적한다. 그는 장고도의 사례를 본받아서 섬개발 사업들을 재검토함으로써 무엇이 진정으로 바다를 살리고 어민을 살리는 길이고 정책인지를 재정립하기를 바란다고 말한다.

장고도의 사례는 인근 섬들에게 이미 모범이 되고 있다. 인근의 외연도, 호도, 녹도, 삽시도 등도 장고도와 같은 해산물 채취 배당금 제도를 받아들여 시행중이다. 외연도 7백만 원, 녹도 5백만 원, 삽시도 3백만 원 등이다.

장고도의 해산물 채취 수익 배당은 20년 이상 거주를 조건으로 하고 있다는 점에서 기본소득의 일반 원칙의 입장에서 볼 때, 한계가 없지는 않다. 그런데 기본소득의 원칙 준수여부와는 별개로 ‘경쟁’이 아니라 ‘공생’이, 이념을 넘어 현실적인 효율과 성과의 면에서도 더 좋음을 보여주었다는 무겁고도 큰 의미를 지닌다고 하겠다.

2) 마을 연금 지급 사례들²⁰⁾

장고도처럼 마을의 공동재산을 일정 거주요건을 지닌 모든 주민에게 배당하는 방식은 아니지만, 특정 계층에게 마을연금으로 지급하는 사례들도 있다. 대체로 노인 대상의 범주형 기본소득으로 분류할 수 있으며, 유사 기본소득의 사례로서 의미가 있다.

- 충남 태안 만수동마을

태안반도에 있는 작은 어촌 마을인 만수동은 마을 주민 가운데서 80살 이상의 고령 노인이나 장기 입원자, 장애 판정 등으로 경제활동이 어려운 사람에게 1인당 연간 300만원을 마을연금 형식으로 지급한다. 현재 수혜자는 대략 20여명이며, 한 달에 2회씩 수협을 통해 개인계좌로 이체한다. 재원은 마을 공동 소유의 양식장에서 채취하는 바지락, 굴, 해삼 등의 판매수익이다.

양식장 채취량의 70%는 작업자가, 30%는 비작업자 즉 근로능력이 없거나 떨어지는 마을 사람들에게 연금으로 주기로 어촌계 대의원들이 합의한 이후, 2016년부터 지급을 시작하여 오늘에 이르고 있다. 반발이 없었던 것은 아니지만, 양식장을 가꾼 세대의 공로를 인정하는 동시에 누구나 늙어간다는 데 대한 이해와 인식이 있었기 때문에 가능한 일이었다.

- 경기 포천 장독대마을

포천 교동 장독대 마을도 만수동과 유사한 제도를 시행하고 있다. 장독대 마을은 70세 이상 마을 노인에게 연간 60만원을 마을 연금으로 지급한다. 장독대 마을은 2015년 한탄강 댐 건설로 인해 수몰된 마을 주민들이 모여 만든 마을이다. 이 마을은 농촌체험마을 운영을 통해 활로를 개척한다.

녹색농촌 체험마을, 평생학습마을, 향토 음식 마을 등으로 입소문이 나면서 연간 2만여 명의 내 외국인들이 찾는 곳이 된다. 이 수입금을 공동관리를 통해 주민들의 인건비를 제외한 영업이익금의 일부를 마을 노인 7명에게 연금으로 지급한다.

20) 이 사례들은 한겨레신문 2020-09-15 기사, 백세시대 2020-09-18 기사를 토대로 작성했음을 밝혀둔다.

- 전북 정읍 송죽마을

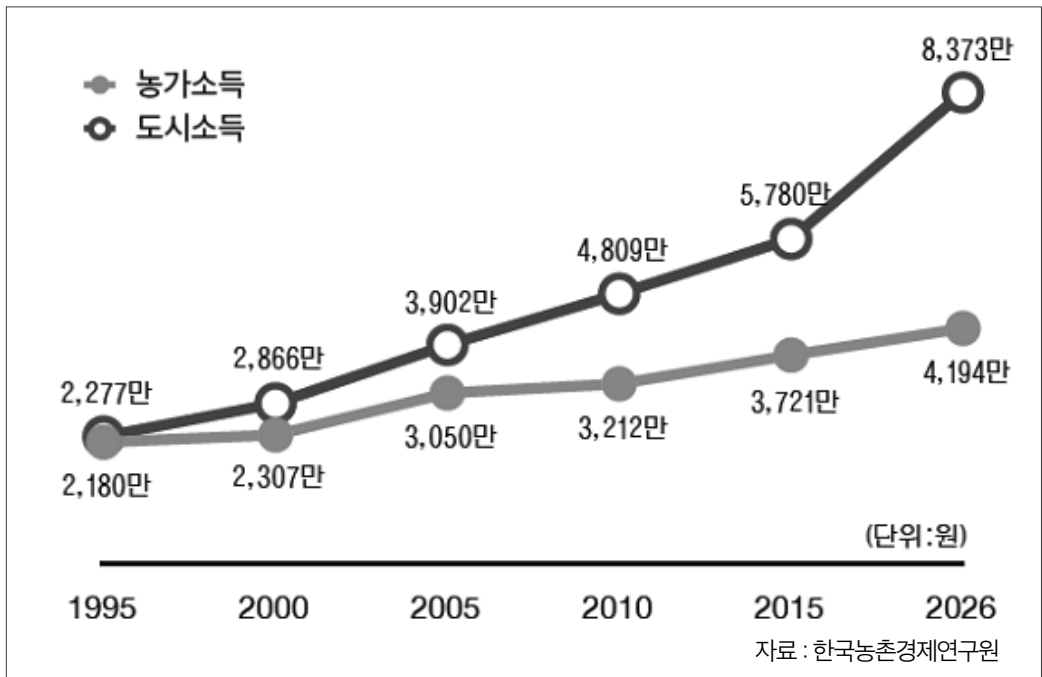
전북 정읍 송죽마을은 2014년부터 전국 최초로 마을연금을 지급한다. 거주기간이 20년 이상이거나 20년이 안됐더라도 마을에 기여한 바가 크다고 인정되는 80세 이상의 노인에게 연간 120만원의 마을 연금을 지급한다. 송죽마을은 20여 가구, 60여 명이 모여 사는 작은 마을로서 주민 대부분이 60대 이상 고령자이다.

2013년 마을기업인 '내장산 쭉모시 영농조합법인'을 설립한다. 떡 생산업체인 '솔티에떡'과 계약을 맺고 쭉·모시를 공동 생산함으로써 안정적인 수익을 창출한다. 이것이 마을연금의 재원임은 물론이다.

2 지방위기에 대한 지자체의 자구노력-농민기본소득(농민수당)²¹⁾

1) 도입배경

그림 3-1. 도농간 소득격차 추이 및 전망



출처: 한국농정신문(2017-06-09)

21) 이 절은 이관형(2020), 「국내의 범주형 기본소득」 (안예) 『경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구』 경기도의회 기본소득 연구포럼, 47-56쪽을 토대로, 이 글의 논의체계에 맞춰 일부 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

각 급 지자체들이 농민기본소득(농민수당)²²⁾을 도입하려는 이유는 여러 가지이다. 이와 관련하여 금민(2017)은 “도시근로자 평균소득과 농가 평균소득의 격차, 농업의 공익적 성격, 농업 직불금 제도의 문제점” 등을 이유로 든다. 이 글에서는 ‘도시근로자와 농가의 소득 격차’에 주목한다. 왜냐하면 이 문제가 지방위기의 근원이라고 보기 때문이다.

도농간 소득 격차는 1990년대까지 초반까지는 크지 않았다. 그러나 90년대 중반을 거치면서 격차가 크게 벌어지기 시작한다.(그림3-3) 2017년 한국농촌경제연구원은 격차가 더욱 커질 것으로 예측한 바 있다.(그림 3-1/2015년까지는 통계에 의한 것이고 이후 2026년까지는 예측임.)

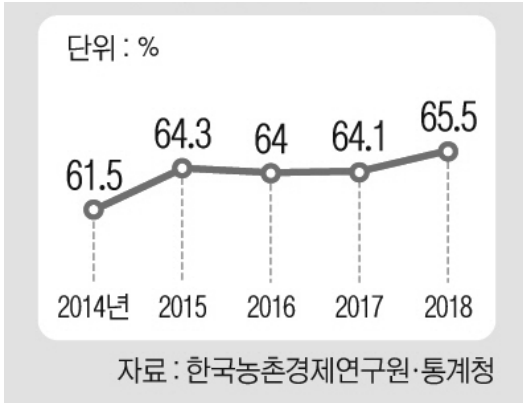
그림 4-2에서 보듯 2016년 이후 미세하나마 격차가 줄었으나 이것을 놓고 도농간 소득격차가 줄어들고 있다고 보기는 어렵다. 줄었다고 해도 농가의 평균소득은 도시 가구 평균소득의 65.5% 수준(2018년 기준)에 그치고 있는 실정이다. 즉 최근 들어 약간의 격차감소가 있으나 도·농 소득 격차는 경향적으로 심화되어 왔다.

이 격차로 ‘지방위기’의 핵심이라고 할 수 있는, 지방에서 도시로의 ‘인구유출’과 그에 동반하는 ‘기회의 편중’을 낳는다. 국가균형발전은 정치적 수사나 당위에 그친 채, 수도권으로 모든 것이 밀려드는 현상은 지속되고 있다.

농민기본소득(농민수당)이 공감을 얻고 추진되는 배경에는 농업의 공익적 성격이나 직불금 제도의 문제 등도 크지만 근본요인은 소득격차로 대변되는 지방경제의 몰락이다. 지방은 자체적인 재생산구조를 상실한다. 중앙정부의 보조금이 지급되지 않으면, 많은 지자체들은 존속을 하기가 힘든 실정이다. 농민기본소득(농민수당)의 도입은 농촌의 소멸위기 상황에서 이를 막거나 혹은 완화시키고자 하는 지자체들의 고육책인 면이 없지 않다.

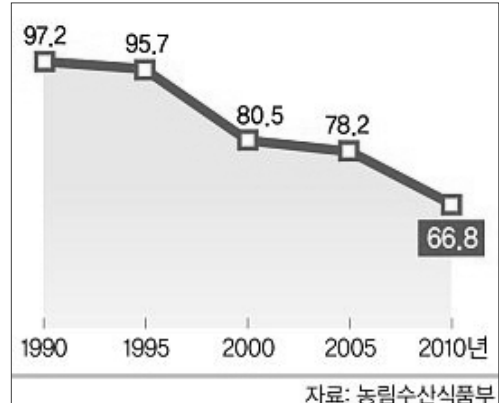
22) 현재 농가소득보전과 관련하여 각급 지자체에서 시행하거나 계획하는 제도는 대부분 농민수당이다. 농민기본소득은 경기도의 안이 유일하다. 기본소득의 원칙과 관련해서 농민기본소득과 농민수당은 농민 개인에게 지급하느냐, 아니면 농가당으로 지급하느냐의 문제, 즉 개별성에서 차이를 나타낸다. 양자는 공히 “농업·농촌의 공익적 가치의 보상”을 목적으로 하고 있지만, 농민기본소득에서는 농민의 기본권(생존권) 보장 측면이 부각된다. 다시 말해 소득보장이 보상이나 시혜가 아니라 기본적인 권리임을 분명히 한다.

그림 3-2. 연도별 도시근로자 가구



출처: 농민신문(2019-05-24)

그림 3-3. 갈수록 벌어지는 도·농 소득격차



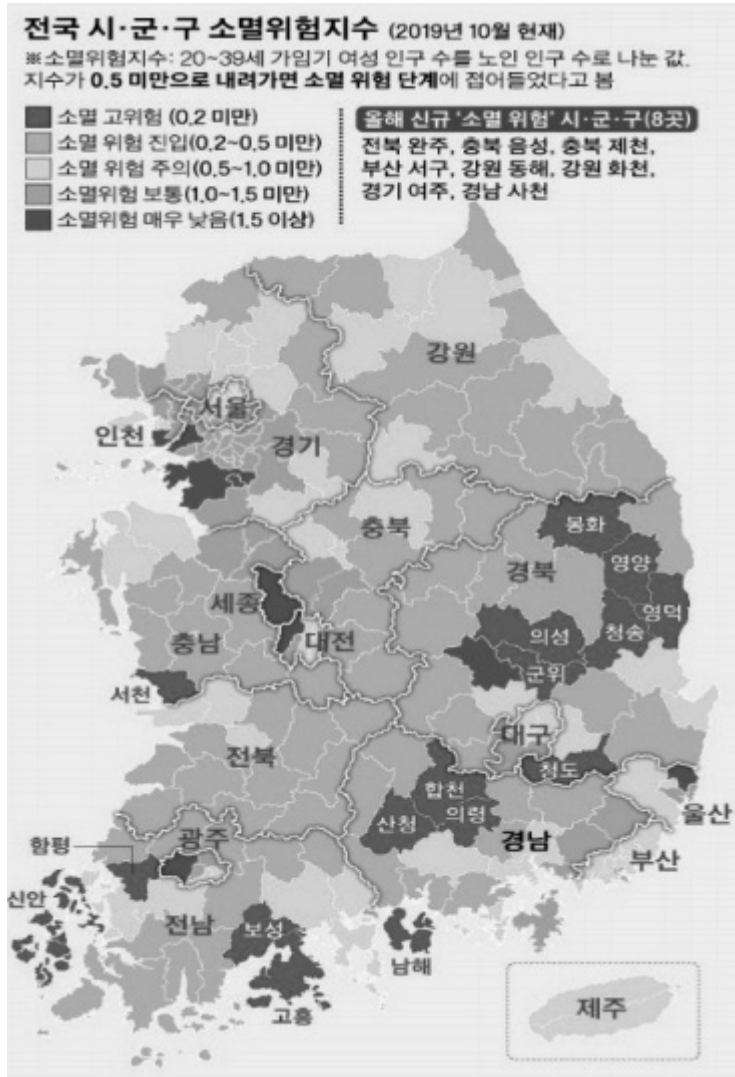
출처: 세계일보(2011-09-18)

2) 도입현황

앞서 언급한대로 농촌지역 지자체들은 지자체가 지니는 정책적 제한성에도 불구하고 열악한 현실과 소멸위기에 대응하기 위한 정책으로 농민수당(농민기본소득)정책을 수용한다. (농촌소멸위기와 관련해서는 그림 3-4를 참조)

2018년 전국 최초로 전남 해남군이 농민수당정책 시행방침을 발표한다. 이후 이 정책은 들불처럼 전국으로 번져나간다. 이듬해인 2019년 6월 해남을 비롯한 강진, 함평, 화순 등 전남도의 기초지자체가 실제 시행에 들어간다. 2020년 9월말 현재 전남의 22개 시군, 전북의 14개 시군, 충남 15개 시군, 경기도 여주시, 경북 청송군 등이 정책을 시행 중이다. 강원, 충북, 제주, 경남 등이 시행을 앞두고 있거나 준비 중이다.(표 3-3.)

그림 3-4. 소멸위험지역 지도(2019년 10월)



출처: M이코노미뉴스(2020-09-22)

표 3-3. 전국 농민기본소득(농민수당) 도입현황(2020.9월말 현재)

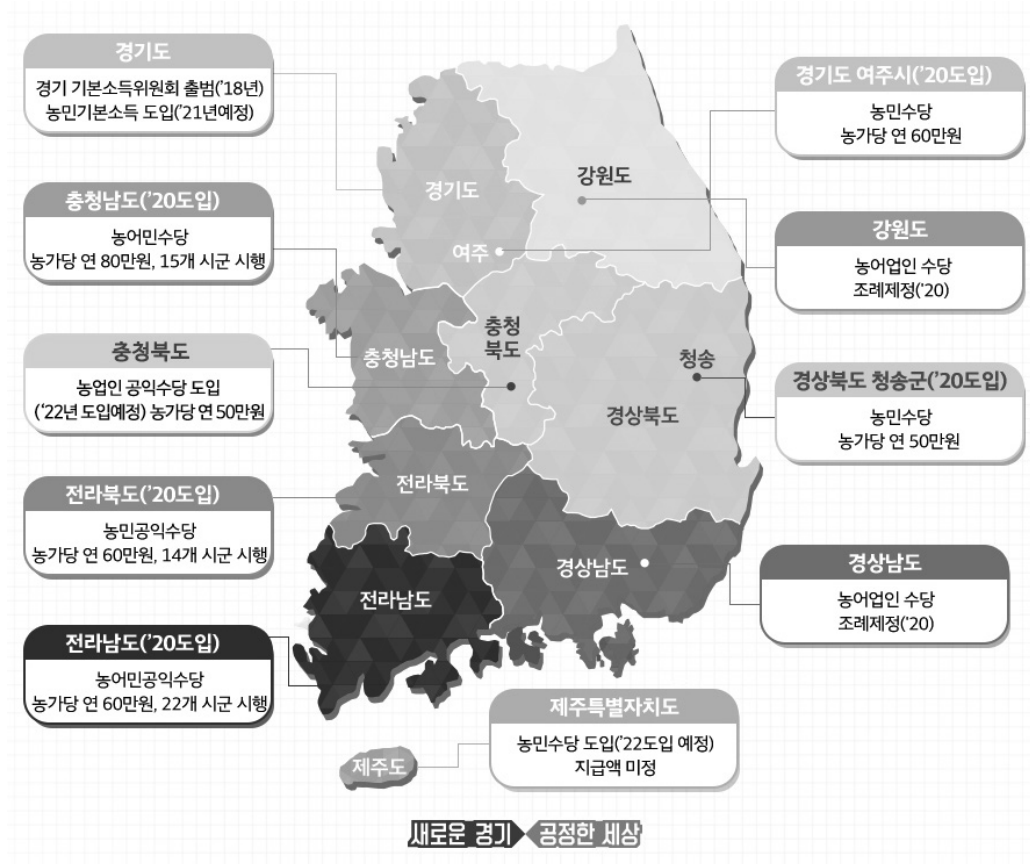
자치 단체명	사업명	지급대상	지급액 (지급단위)	예산규모	예산 집행 현황
전라남도 (20도입)	농어민 공익 수당	농어업 경영정보와 임업경영체를 등록한 경영체의 경영주인 농어민과 경영주로서 2018년 12월 31일 이전부터 계속해 전라남도 내에 거주하면서 농어업과 임업에 종사하는 농가	연 60만원 (농가)	1,459억원 (도비4:시군비6) * 해남, 강진, 함평, 화순 등 22개 시군 참여	1,149 억원 (완료)
전라북도 (20도입)	농민 공익 수당	신청년도 기준 2년 이상 연속해서 도내 주소와 농업경영체를 두고 전라북도 내 농지를 1,000㎡ 이상 경작하는 농가	연 60만원 (농가)	643억원 (도비4:시군비6) * 고창군 등 14개 시군 참여	643억원 (완료)
충청남도 (20도입)	농어민 수당	농어민수당 지급 신청연도 기준 충청남도 안에 주민등록상 주소를 둔 자, 1년 전부터 계속 충남에 거주, 경영체를 등록한 경영주 및 농업인으로서 실제 농어업에 종사하는 자	연 80만원 (농가)	1,320억원 (도비4:시군비6) * 부여군 등 15개 시군 참여	648억원 *12월2차 예정
경기도 여주시 (20도입)	농민 수당	신청연도의 직전 2년 이상 여주시에 주소를 두고 계속하여 거주하면서 농업경영체 등록 및 실제경작(사육)하고 있는 농업인 * 세대를 분리하여 대상자가 여러 명일 경우에는 그 중 한 사람에게만 지급	연 60만원 (농가)	66억원 (시비 100%)	50억원 (완료)
경상북도 청송군 (20도입)	농민 수당	신청연도 직전 1년 이상 청송군에 주소를 두고 실제로 계속하여 거주하는 사람, 농업경영 정보를 등록한 농업경영체, 청송군 내에서 실제로 농작물재배업, 축산업, 임업에 종사하는 농업인	연 50만원 (농가)	35억원 (군비 100%)	30억원 (완료)

* 농민기본소득(농민수당) 검토 및 도입 추진 중인 지자체 : 강원, 충북, 제주, 경남
 - 강원도 : '20년 조례제정, '21년 연 농가당 60만원 지급 예정
 - 충청북도 : '20년 조례제정, '22년 농가당 50만원 지급 예정
 - 제주도 : '20년 조례제정, '22년 농민당 개인에게 농민수당 지급, 지급액은 미정
 - 경상남도 : '20년 조례제정, 도입시기 및 지급액 미정

출처: 경기도, 2020

지급액은 대체로 낮은 수준이다. 연50~80만 원, 대체로 연 60만 원 수준이다. 월로 환산하면 약 5만 원 정도이다. 농촌 지역 지자체들은 지자체들 중에서도 재정자립도가 매우 낮다. 이런 상황에서 정책을 시행하다보니 지급액수의 한계는 예고되어 있었다. ‘첫 술에 배부르랴?’는 말이 있다. 비록 적은 액수로 시작하지만, 그동안의 지원방식이 특정대상에 대한 선별지원 혹은 간접지원이어서 소외되어 있던 농민들을 포괄할 수 있다는 점에서 전향적이다. 방향이 제대로 된 것이면, 나머지 요소들은 시간이 지남에 따라 개선될 것이다.

그림 3-5. 전국 농민기본소득(농민수당) 제도도입 현황 지도



출처: 경기도, 2020

3) 경기도 농민기본소득(안)

경기도는 여러 지자체 중에서 유일하게 ‘농민수당’이 아니라 ‘농민기본소득’의 도입을 목표로 삼고 정책을 진행하고 있다. 경기도의 군 지역에도 소멸위험 지역이 없는 것은 아니다. 수도권에 위치하는 특성상 현실화할 가능성이 얼마나 클지는 미지수인 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 완전한 소멸까지는 아닐지라도, 지속가능성이 위기에 처했다는 인식은 공유한다.

경기도가 사회보장위원회 제출한 경기도 농민기본소득 사회보장제도 신설협의 요청서는 제도 신설필요성을 다음과 같이 밝히고 있다.

“농촌의 낮은 소득과 심각한 양극화는 농민의 인간다운 생활을 어렵게 하고 고령화와 탈 영농은 농업·농촌의 지속가능성을 크게 훼손하고 있어 농민에게 기본소득을 지원하여 문제해결 및 개선 필요”

먼저 농민수당과 구별되는 경기도 농민기본소득(안)의 특징은 기본소득의 원형에 가까운 경기도형 대안을 추구한다는 점이다. 기본소득의 원칙 중 하나인 ‘개별성’을 지켜서 농가 단위가 아니라 개별 농민에게 지급한다는 점이 특징이다. 개별성의 원칙준수와 더불어 여성 농민의 주체적인 권리를 보장하고자 한다.

또 한 가지 눈 여겨 볼 대목은 농민기본소득 도입 과정 자체를 농촌공동체 회복 운동으로 연결하려 한다는 점이다. 마을, 읍면동, 시군에 ‘지역 농민기본소득위원회’를 두어 자치와 공동체적 유대 증진을 도모한다. 농민기본소득 신청과 지급대상자 심사 및 확정과정에 읍면동과 시군 농민기본소득위원회가 참여하여 주도적인 역할을 할 수 있도록 한다. 예를 들어, 농업경영체에 등록되지 않았으나 실제로는 농사를 지은 농민인 경우, 이를 농민기본소득위원회에서 자체적으로 판단하여 지급대상자로 선정될 수 있도록 한다. 이외에도 각급 마을위원회가 지역설정에 맞게 활동을 주관할 수 있도록 한다.²³⁾

경기도 농민기본소득은 기존의 청년기본소득과 마찬가지로 지역화폐로 지급된다. 기본소득 지급을 지역화폐와 결합시킨 제도는 경기도형 기본소득의 상징이 되었다. 농민뿐만 아니라 농촌지역 자영업자의 소득 증대를 위해, 소상공인과 지역경제 활성화를 위해 지역화폐로 지급한다.

경기도 기본소득제도는 경기도내 시군과 도의 매칭 사업이기는 하지만, 시군을 사업주체로 한다. 도입 시기는 가변적이나 시행계획을 수립한 시군부터 2021년부터 추진할 수 있도록 한다. 지급대상은 해당 시군에 주소를 두고, 실제 농업생산에 종사하는 농민이면 된다. 직불금 부정수급자나 농업 이외의 종합소득이 3천 7백만 원 이상인 사람 등은 제외한다.²⁴⁾

표 3-4. 경기도 농민기본소득 시행시 향후 5년간 소요예산 추정

(단위 : 억원)

구분 \ 연도	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	합계
도비	450	883.5	883.5	883.5	883.5	3,984
시·군비	450	883.5	883.5	883.5	883.5	3,984
합계	900	1,767	1,767	1,767	1,767	7,968

출처: 경기도, 2020

23) 신청(읍면동/마을 농민기본소득위원회) → 지급대상자 심사(읍면동/읍면동 농민기본소득위원회) → 지급대상자 확정(시군/시군 농민기본소득위원회) → 기본소득 지급(시군) → 평가(시군)

24) 농의 종합소득이 연 3천 7백만 원 이상인 사람은 농업에 종사하는 사람이 아니거나 농업을 단지 부업으로 하는 사람일 가능성이 높다. 다만 농민인 것이 확실한데 연 3천 7백만 원 이상의 농의 수입을 올렸다는 이유로 배제되는 것은 문제가 있다. 소득 조사에 해당하기 때문이다. 각급 기본소득위원회의 판단에 맡기는 것이 옳으며, 그것이 기본소득위원회의 고유한 존재이유일 것이다.

농민 개인에게 매월 5만원씩, 연 60만원을 지역화폐로 지급하는 것이 원칙이나 시군의 사정이 나 자율적 결정에 따라 분기, 반기 등 지급주기 조정이 가능하다. 시군의 분담(매칭)비율은 도비 50%, 시군비 50%로 한다. 경기도 농업인은 약 29만 5천명으로 추정된다. 농업경영체 정보에 의하면 경기도 농업인으로 294,484명이 등록되어 있다. 따라서 31개 시군이 모두 제도 시행에 나설 경우, 예산은 약 1,767억 원(도비 883.5억 원, 시군비 883.5억 원)이 소요될 것으로 예상된다.(표 4-15)²⁵⁾

3 기본소득의 원칙을 모두 갖춘 제도의 도입 - 농촌기본소득(안)

경기도는 농민기본소득제도 더불어 농촌기본소득 시범사업을 실시할 예정이다. 농민기본소득제도와 농촌기본소득제도는 유사한 것 같지만 매우 다른 제도이다. 농민기본소득은 ‘농민’ 모두에게 지급되기 때문에, 다시 말해 ‘농민’이라는 범주에 보편적으로 지급되기 때문에 ‘범주형 기본소득’이라고 한다. 그렇지만 농업이 공익적 성격의 일이며, 농민이 그 일에 종사하기 때문에 지급이 된다는 측면에서 보면 ‘참여소득’이다. 엄밀히 분류하자면 농민기본소득은 ‘참여소득’으로 보는 것이 보다 타당할 것이다.

농촌기본소득은 특정 지역 공동체 구성원, 예를 들어 하나의 면에 거주하는 사람 모두에게 지급하는 기본소득이다. 청년기본소득이나 농민기본소득과 같이 인구범주형 기본소득이나 직업범주형 기본소득이 아니라 기본소득의 5대 원칙을 모두 충족하는, ‘보편기본소득(universal basic income)’이다.

경기도는 제도 신설 필요성을 다음과 같이 적시한다. 먼저, 기본소득이 사회·정치적 쟁점이 되고 있는 사회적 배경을 저성장과 소득 양극화로 인한 불평등의 심화에서 찾는다.

농촌기본소득제도도 도입이유로는 “첫째, 농촌 거주민의 삶의 질을 혁신적으로 변화시키기 위한 정책적 대안 마련. 둘째, 국가적 문제인 저출산 대책으로 농촌으로의 이주정책추진 필요. 셋째, 도시지역보다 열악한 생활 인프라 및 높은 물가로 어려움을 겪고 있는 농촌지역에 대한 보상. 넷째, 기본소득의 정책효과분석을 위해서는 경제적, 물리적으로 어느 정도 인근 지역과 떨어져 있는 지역이 유리.” 등을 들고 있다.

25) 그런데 제도도입이 다소 지연되고 있다. 작년 10월 농민기본소득 사업예산 176억 원이 도의회를 통과하였고, 올 4월말 관련 조례(경기도 농민기본소득 지원 조례)가 통과됐다. 지난 12월 신청한 7개시군(가평·김포·안성·여주·연천·이천·포천)부터 올 하반기부터 실시될 것으로 보이지만, 7개 시군 모두 실시할지, 하반기라 해도 정확히 몇 월부터 시작할지를 놓고 아직도 협의가 진행 중이다. 따라서 위 추정예산 중 특히 2021년 부분은 작년의 계획일 뿐 올해 실제 집행액은 크게 달라질 것이다.

경기도는 “국내에서 이미 시행한 청년기본소득이나 재난기본소득에 대한 정책효과 분석만으로는 기본소득의 효과를 정확히 분석하기에는 어려움이 있다”고 말한다. 다시 말해 “청년기본소득의 경우는 특정 연령(만24세)에만 지급하여 보편성 확보가 미흡하고, 재난기본소득은 코로나 19 대책으로서 일회성 지급에 그쳐 정기성을 보장하지 못한” 한계를 지적한다. 나아가 “농민기본소득 제도도 지역 내 특정산업종사자인 농민만을 대상으로 하고 있어서 농촌기본소득 사회실험과는 추진방식에 많은 차이가 있음”을 밝힌다.

도는 “기본소득의 원칙을 준수하면서 우리나라의 실정에 맞는 농촌기본소득 시범사업을 통해 기본소득을 둘러싼 국민적 갈등을 완화하고 기본소득의 효과도 검증할 계획”이다. 타지자체와 비교했을 때 사회실험이 진행될 “경기도의 면(面) 지역은 다양한 직업군과 모습을 갖고 있어서 해당면의 사회경제적, 인구적 특성에 따라 사회실험의 다양한 성과를 확인할 수 있다는 점에서도 의미를 지닌다”고 한다. 경기도의 면 지역은 농촌지역이면서도 농업비중이 크게 높지 않아 보편적인 기본소득의 확대를 고려한 사회실험으로서의 타당한 결과 도출을 기대할 수 있다는 것이다.

사회구성원의 공동재산을 배분하는데서 보편성이 강조되는 기본소득이 가지는 정책 효율성은 대체로 인정되고 있다. 지역소멸 우려가 있는 농촌지역으로의 인구유입을 도모하기 위해서는 소득과 상관없이 지급하는 기본소득은 유용한 수단이 될 것이다. 기존에도 다양한 농촌정책이 추진되었지만 지속가능성은 끊임없이 위협받고 있다. 지금의 정책보다 적극적이고 새로운 정책추진이 필요하다. 아울러 지역의 경제 선순환 효과를 위해 현금 대신 사용처가 제한된 지역화폐가 유리하다고 본다.

표 3-5. 경기도 농촌기본소득 시범사업 추진계획

사업주체	• 도 / 시군
사업목적	• 농촌기본소득 지급을 통한 소멸위기 농촌의 문제해결 도모 및 기본소득 효과 검증
도입시기	• 2021년부터 5년 이상
지급대상	• 농촌기본소득 시범사업 지역주민
대상자 선정기준	• 시범사업지역에 주민등록 주소를 두고 실거주하는 주민 • 희망 시군을 대상으로 마을 공모 후 평가 통해 시범사업 지역선정
지급금액 및 주기	• 매월 15만원
재정 부담률	• 기본소득 지급액: 도비 70%, 시군비 30%(예정) • 비교마을 주민패널조사, 정책효과 분석: 도비 100%
지급방식	• 해당 시군 발행 지역화폐

효과분석	• 전문 분석업체를 통한 시범사업 효과분석 실시
거버넌스 운영	• 관계기관과 민간이 참여하는 거버넌스 구성·운영

출처: 경기도, 2021

농촌기본소득은 기본소득의 보편성 원칙을 최대한 수용한다. 지급대상자를 “시범마을에 주소를 두고 실제 거주하는 주민”으로만 규정한다. 즉 거주 기간 제한을 두지 않았다는 점이 눈에 띈다. 물론 거주불명자, 위장전입자, 타지역 장기요양자, 해외장기체류자, 수감자, 대학생·군인 등 일시 미거주자, 전출자·사망자는 익월부터 제외하였다.

거주 기간 제한을 두지는 않았지만 실거주여부를 중요시한다. 실거주여부가 시범사업의 효과를 제대로 측정하는데서 중요한 요소이기 때문이기도 하다. 아울러 시범사업 마을에 체류지를 두고 실제 거주하는 결혼이민자, 영주권자는 물론이고, 외국인 근로자의 경우에도 체류지와 근로 사업장이 해당 면에 있고 1년 이상 거주한 경우에는 지급대상에 포함한다.

기본소득 지급액은 1인당 월 15만원으로 책정될 가능성이 높지만, 변동가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 경기도는 월 15만원을 책정한 이유에 대해 읍(邑)지역의 가구소득과 면(面)지역의 가구 소득 차이를 기본소득으로 보충·지급하는 것이라고 밝혔다.

농촌진흥청의 ‘2019년 농어업인 등에 대한 복지실태조사’에서 직업 활동을 통한 가구의 연소득 중 읍지역가구의 연간소득(2,343.3만원)과 면지역가구의 연간소득(1,923.7만원)의 차이인 419.6 만원을 평균 가구원수(2.36명)와 12개월로 나눈 금액인 월 15만원을 기본소득으로 지급한다는 것이다.

기본소득은 소득과 상관없이 모든 주민에게 동일한 금액이 지급되기 때문에 대부분의 경우는 분절성 문제²⁶⁾가 발생하지 않는다. 다만 현행 법률상 기본소득은 공정이전자금으로 분류되기 때문에 국민기초생활보장 지원대상자나 기초연금을 받는 주민이 불이익을 받을 가능성이 있으며, 이에 대해서는 주민들에게 안내할 예정임을 밝히고 있다.

기본소득 신청은 면사무소를 통해 이루어진다. 따라서 신청자의 접근 동선은 양호할 것으로 판단한다. 기본소득 지급금의 사용처는 농촌지역 사업장의 매출액을 고려할 때, 대부분의 매장에서 사용이 가능할 것으로 예상된다. 연 매출액이 10억 이하인 매장은 지역화폐 가맹점 등록이 가능하다. 시군의 조례에 따라서는 10억 이상 매출 매장도 사용이 가능할 수 있다.

경기도는 농촌기본소득이 도·농간 균형발전에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다. 소멸 우려가 높은 농촌 주민의 경제적 자주성 강화를 통해 농촌지역의 균형발전으로 나아가는 마중물

26) A라는 지원을 받고 있기 때문에, B라는 지원에서 금액이 깎이거나 중단되는 것을 말함

과 같은 정책이 될 것이라고 기대한다. 나아가 지역경제의 선순환 효과, 주민들의 삶의 질 향상, 심리적 만족도와 안정감, 인구증가 등에 긍정적 효과가 있을 것으로 예상된다.



IV. 정선군민 기본소득 정책 설계(안)

1. 정선군의 일반 현황 및 복지 수요
2. 기본소득 지급의 정당성 및 필요성
3. 정선군민 기본소득 설계안

IV. 정선군민 기본소득 정책 설계(안)

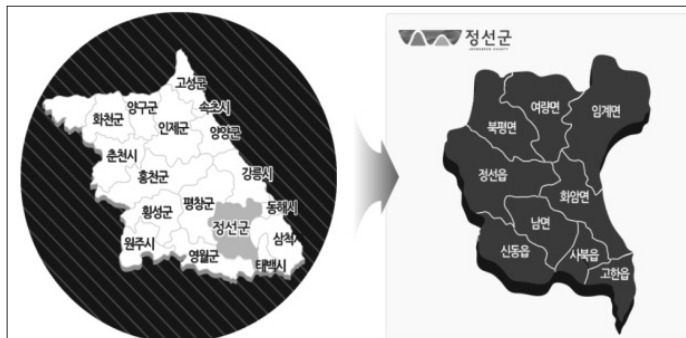
1 정선군의 일반 현황 및 복지 수요

1) 정선군의 일반 현황

먼저 정선군의 위치 및 지리적 특성을 살펴보자. 강원 영서의 동남부에 위치한 정선군은 표고 400m 이상 산간 고랭지가 총 경지면적의 66%를 차지하는 생태친화적 농·임산물 생산의 최적지 중 하나이다(정선군, 2018, p.23). 천혜의 청정지역이라는 점은 친환경적 복지와 웰빙을 위한 주요한 환경을 이룬다(정선군, 2018, p.23). 행정구역은 2018년 기준으로 4개 읍, 5개 면, 1개 출장소, 183개 리, 966반으로 구성되어 있으며, 총 면적은 1,219.86km²(전국 면적의 약 1.2%, 강원도(남한) 면적의 약 7.2%)이다(강원도 웹사이트, 2021; 정선군 행정과, 2021; 정선군청 웹사이트, 2021; KOSIS 국가통계포털, 2021). 정선군 전체 지역을 대상으로 자원조사를 수행한 김지현, 정창무(2011)의 연구에 따르면, 정선군은 경관, 공동체, 동물, 수자원, 시설물, 식물, 전통, 지형, 체험자원, 특산 등 총 10개 항목에 걸쳐 총 240개의 자원을 보유하고 있다.

표 4-1. 정선군의 위치와 면적

지점	소재지	극점	연결거리	면적(km ²)
북단	정선군 임계면 임계리	37° 35'	남북간 (44.45km)	1,219.86
남단	정선군 고한읍 고한리	37° 09'		
동단	정선군 임계면 가목리	128° 59'	동서간 (40.25km)	
서단	정선군 정선읍 회동리	128° 30'		



출처: 정선군 웹사이트(2021)

표 4-2 정선군 지역보유 자원

구분	내용	총 자원 수
수자원	• 하천 및 저수지: 동강, 조양강, 소금강, 바위안 강변, 구절천, 송천, 동면천, 동대천, 어천, 숙암천(졸드루), 골지천, 송계천, 임계천, 오대천, 나리소(신동)	16
	• 약수터 및 우물: 화암약수	1
	• 폭포 및 계곡: 백석폭포(인공), 영천폭포, 오장폭포, 십이폭포, 숙암계곡, 회동계곡, 단곡계곡, 용굴계곡, 향골계곡, 이끼계곡, 담임계곡, 광대곡, 자개골	13
지형자원	• 산악자원: 패병산, 조양산, 가리왕산, 함백산, 반론산, 고양산, 문래산, 노추산, 민동산, 백석봉, 두위봉, 상원산, 벽암산, 염장봉, 운금장, 취적대, 백봉령, 백운산, 예미산, 천마산, 백이산, 죽령산, 기우산, 상원산, 다락산, 덕우산, 반륜산, 만지산, 군의산, 노목산, 오장산, 왕치산, 도름산, 중봉산, 자후산, 남산, 고고산, 석병산, 중봉산	39
	• 바위 및 절벽: 백석봉, 상정바위, 의상대, 두위봉, 염장봉, 거북바위, 용마소, 화표주, 낙모암, 제월대, 구운병, 옥순봉, 계봉, 곰봉, 중봉, 하봉, 갈미봉, 사미족, 동강뽕대	18
	• 동굴: 화암동굴, 신동 얼음굴, 가수리굴, 경검산굴, 광하고 밀굴, 굴암리 긴굴, 굴암리 절벽굴, 노미굴, 동강바람굴, 마싹굴, 물고기굴, 북대굴, 샘물굴, 수굴, 수달굴, 연포굴, 옥굴, 윗방굴, 유지굴, 의암굴, 하굴하굴, 하미건너편굴, 하미굴, 산호동굴	23
	• 지질자원: 테일러스, 카르스트, 돌리네 지형 및 패병산 조개껍데기	4
식물자원	• 보호수 및 노거수: 미락숲, 화암리 소나무, 신동읍 엽기소나무, 봉양리 뽕나무, 물운대 노송, 두위봉 주목	6
	• 천연기념물 및 희귀식물: 동강할미꽃, 반론산 철쭉나무, 당강나무, 흰큰응답	4
동물자원	• 천연기념물 및 희귀동물: 정암사 열목어, 동강 조롱이, 검독수리, 말뚝가리, 돌고기, 목납자루, 새꼬미꾸리, 어름치, 돌마자, 버들치, 피라미, 수달, 대륙유혈목이, 자라	14
전통자원	• 전통건축물: 아리리촌, 구미정, 정암사, 이종후 가옥, 고학규 가옥, 백전리 물레방아, 고성리 산성, 송계산성, 정선 삼산봉표, 정선향교, 고성리 고인돌	11
	• 전설 및 설화: 정선아리랑(총 1,200여수), 취적옥 폐세자 전설, 백오담, 아우라지 뗏목 설화, 화암약수 전설, 용마소 전설, 의상대 관음사지 설화, 정암사 자장 울사 전설	8
	• 민속놀이 및 공연: 지게춤 물박장단놀이, 평년단가리대 놀이, 짱치기, 아리랑 창극	4
특산자원	• 수공업품: 석공업품, 아리랑 창극 기념품	2
	• 특산품 및 특용작물: 정선 황기, 백전리 인삼, 칠보석, 정선대리석	4
	• 식품: 정선 찰옥수수, 토종꿀, 화암 표고죽, 곤드레나물, 콧등치기 국수, 취떡, 정선 짬야찌, 산야초 절임	8

경관자원	• 산림경관: 물운대, 병방치, 동강전망대, 상정바위 전망대, 엽기소나무 전망대	5
	• 영화촬영지: 마지막 늑대·화성으로 간 사나이(동강 가수리), 선생 김봉두·엽기적인 그녀(연포분교, 새비재, 엽기소나무), 동승(민동산), 권순분여사 납치사건(물운대), 봄날은 간다(아우라지), S다이어리(구절리역), 가을로(꼬마열차), 우리들의 일그러진 영웅(북평초등학교), 드라마 식객(운암정), 버디버디(하이원리조트)	13
시설물 자원	• 문화·관광시설: 정선 아리랑 전수관(아우라지), 정선아리랑학교(추억의 박물관), 별천지 박물관, 정선미술관, 연포생태학교, 아라리 인형의 집, 여치의 꿈 카페	7
	• 위락시설: 강원랜드, 하이원 스키리조트, 하이원 CC	3
공동체 자원	• 5일장: 여량장, 송계장, 정선장	3
	• 문화행사: 정선아리랑제, 화암약수제, 두위봉철쭉제, 석탄문화제, 아우라지뿔목축제, 고성산성제, 민동산역새풀축제, 정선황기축제, 함백산등산대회, 아이페스티벌, 조양강변 축제, 임계 감자축제	12
체험자원	• 레포츠 자원: 레일바이크, 정선 아리랑 유람열차, 꼬마열차, 동강 래프팅, 카누, 트레킹, MTB, ATV	8
	• 농촌체험: 장열리 농촌체험마을, 가목리 농촌체험마을, 개미들 마을, 예미리 콩나라, 가리왕산 농촌체험마을, 자생초마을 농촌체험, 임씨네 농장, 동트는 농가	8
	• 휴양림: 가리왕산 휴양림, 도사곡휴양단지, 가리왕산관광농원, 졸드루 관광농원, 베다니자연농원, 거칠현 공원	6

출처: 김지현, 정창무(2011, 표 2)

주: 영화촬영지가 경관자원으로 분류된 이유는 정선군 전역의 영화촬영지가 '갈대밭', '하천 변', '절벽' 등으로 주변의 아름다운 경관을 배경으로 하였기 때문임

다음으로 정선군의 인구 특성을 살펴보자. 정선군은 2009~2018년 기간 동안 세대 수는 7.3% 증가하였으나, 총인구는 오히려 7.4% 감소하였다. 이로 인해 인구밀도도 2009년 1km²당 33.6명에서 2018년 1km²당 31.1명으로 다소 감소하였다. 세대 수의 증가와 총인구의 감소라는 추세는 최근 2개 연도, 즉 2017년과 2018년의 비교에서도 마찬가지로 발견된다. 2018년 기준 세대 수는 19,761세대로 19,554세대였던 2017년에 비해 1.06% 증가하였으나, 총인구는 37,965명으로 38,429명이었던 2017년에 비해 1.21% 감소하였다.

표 4-3. 정선군 인구변화 추이

(단위: 명, 세대, km², %)

연도	세대 ¹⁾	총인구 ²⁾	성별 인구 (외국인 포함)		인구증 가율	세대당 인구	65세 이상		인구밀도 (인구/km ²)
			남자	여자			명	비율	
2009	18,417	41,000	21,207	19,793	-1.3	2.2	7,452	18.2	33.6
2010	19,210	41,399	21,415	19,984	1.0	2.2	7,901	19.1	33.9
2011	18,968	40,513	20,902	19,611	-2.1	2.1	7,978	19.7	33.2
2012	19,058	40,240	20,779	19,461	-0.7	2.1	8,185	20.3	33.0
2013	19,330	40,310	20,758	19,552	0.2	2.1	8,503	21.1	33.0
2014	19,347	39,752	20,472	19,280	-1.4	2.1	8,714	21.9	32.6
2015	19,519	39,502	20,341	19,161	-0.6	2.0	8,872	22.5	32.4
2016	19,571	38,993	20,056	18,937	-1.3	2.0	9,008	23.1	32.0
2017	19,554	38,429	19,823	18,606	-1.4	2.0	9,329	24.3	31.5
2018	19,761	37,965	19,672	18,293	-1.2	1.9	9,508	25.0	31.1
10년간 증감률	7.3	-7.4	-7.2	-7.6	-	-13.7	27.6	-	-7.4

출처: 정선군 행정과(2021)

주: 1) 외국인 세대수는 제외한 것임.

2) 주민등록인구통계 결과임.

3) 인구증가율, 세대당 인구, 65세 이상 비율, 인구밀도, 10년간 증감률은 모두 소수점 아래 둘째 자리에서 반올림한 것임

직전 10년인 1999~2008년까지의 10년간 증감률을 추가로 살펴보면, 세대 수가 증가함에도 불구하고 총인구는 감소하는 정도가 더욱 극적이다. 이 기간 동안 세대 수는 5.7% 증가하였으나, 총인구는 오히려 19.7%나 감소하였다(정선군 행정과, 2021). 최근 10년과 직전 10년을 비교해보면, 최근 10년이 직전 10년보다 세대 수 증가율은 더 크고, 총인구 감소율은 더 작은 것을 확인해볼 수 있다. 이러한 결과는 비록 직전 10년에 비해 최근 10년에서 완화되었기는 했지만 정선군의 인구 감소 문제가 여전히 심각하다는 사실을 보여준다.

여성의 수를 100으로 했을 때 남성의 수로 나타낸 성비를 살펴보면, 2009~2018년 정선군의 성비는 105.9~107.5 사이에 분포하는 것으로 나타났다. 2009년 성비는 107.1, 2018년 성비는 107.5로 10년간 증가율은 0.37%였다. 성비는 2009~2016년까지 감소하는 추세를 보이다가, 최근 3년(2016~2018년) 크게 증가하는 추세를 보였다. 직전 10년인 1999~2008년에는 성비가 103.7~107.7 사이에 분포하였으며, 10년간 증가율은 0.61%였다(정선군 행정과, 2021). 2000년 기준 성비가

전국의 경우 100.8, 강원도의 경우 101.0, 2009년 기준 성비가 전국의 경우 100.3, 강원도의 경우 101.3, 2018년 기준 성비가 전국의 경우 99.6, 강원도의 경우 101.3, 2020년 기준 성비가 전국의 경우 99.4, 강원도의 경우 101.3인 것과 비교한다면, 해당 기간 전체에 걸쳐 정선군의 성비는 매우 높은 수준이다(KOSIS 국가통계포털, 2021).

세대당 인구수는 2009년 2.2명에서 지속적인 감소 추세를 보이면서 2018년에는 1.9명을 기록하였다. 10년 동안 13.7% 감소한 셈이다. 직전 10년인 1999~2008년에는 1999년 3.0명에서 급격한 감소 추세를 보이면서 2008년 2.3명을 기록하였으며, 10년간 증감률은 -24.1%에 달했다(정선군 행정과, 2021).

65세 이상 인구는 2009년 7,452명에서 2018년 9,508명으로 계속해서 증가하는 추세를 보였다. 10년 동안 27.6% 증가하였다. 직전 10년인 1999~2008년에는 65세 이상 인구가 5,269명에서 7,269명으로 증가하였으며, 10년간 증감률은 38.0%였다(정선군 행정과, 2021). 최근 10년과 직전 10년을 비교해보면, 최근 10년이 직전 10년보다 65세 이상 인구의 증가율은 다소 감소하였지만, 양 기간에서 절대 인구증가 수는 각각 약 2,000명으로 유사한 것을 확인할 수 있다. 즉 65세 이상 인구는 장기간에 걸쳐 지속적으로 증가하는 모습을 보이고 있다.

전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율은 2009년 18.2%에서 2018년 25.0%로 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 직전 10년인 1999~2008년에는 해당 비율이 1999년 9.1%에서 2008년 17.5%로 약 두 배가 되었던 것을 확인할 수 있다(정선군 행정과, 2021). 최근 10년과 직전 10년을 비교해보면, 최근 10년이 직전 10년보다 65세 이상 인구 비율의 증가율은 다소 감소하였지만, 장기간에 걸쳐 지속적으로 증가하고 있음이 확인된다.

표 4-4. 2013~2018년 연령별 인구 현황

연도	전체	0~14세	15~64세	65세 이상
2013	39,985 (100%)	4,279 (10.7%)	27,203 (68.0%)	8,503 (21.3%)
2014	39,425 (100%)	4,034 (10.2%)	26,682 (67.7%)	8,709 (22.1%)
2015	39,197 (100%)	3,839 (9.8%)	26,486 (67.6%)	8,872 (22.6%)
2016	38,718 (100%)	3,641 (9.4%)	26,069 (67.3%)	9,008 (23.3%)
2017	38,173 (100%)	3,443 (9.0%)	25,401 (66.5%)	9,329 (24.4%)

2018	37,700 (100%)	3,283 (8.7%)	24,909 (66.1%)	9,508 (25.2%)
6년간 증감률	-5.7%	-23.3%	-8.4%	11.8%

출처: 정선군(2018, 표 2-3), 정선군 행정과(2021)

주: 외국인을 제외한 수치이므로 <표 2>와는 값에서 약간의 차이가 남. 비율은 소수점 아래 둘째 자리에서 반올림한 것임

전체 인구를 0~14세, 15~64세, 65세 이상의 세 범주로 나누어 최근 6년인 2013~2018년 기간 동안의 변화를 살펴보면, 적절한 정책적 개입이 수반되지 않는 이상 정선군의 인구 감소는 장기적으로 계속될 것으로 우려된다. 해당 기간 동안 전체 인구는 2013년 39,985명에서 2018년 37,700명으로 5.7% 감소하였다. 0~14세는 2013년 4,279명에서 2018년 3,283명으로 23.3% 감소하였으며, 15~64세는 2013년 27,203명에서 2018년 24,909명으로 8.4% 감소하였다. 현재 경제활동을 주로 담당하고 있는 15~64세 인구와 향후 경제활동과 새로운 가족 형성, 출산 등을 담당할 0~14세 인구가 절대적인 인구 수와 전체 인구에서 차지하는 비율 모두 뚜렷하게 감소하는 추세를 보이고 있는 것이다. 반면 65세 이상은 2013년 8,503명에서 2018년 9,508명으로 25.2% 증가하였다. 해당 기간 동안 전입과 전출을 살펴보면, 2013년 전입 4,384명, 전출 4,193명, 2014년 전입 4,049명, 전출 4,508명, 2015년 전입 4,136명, 전출 4,198명, 2016년 전입 3,674명, 전출 3,963명, 2017년 전입 3,489명, 전출 3,769명, 2018년 전입 3,672명, 전출 3,888명이었다(정선군 행정과, 2021). 해당 기간 동안 연평균 전입인원은 3,901명, 전출인원은 4,087명으로(정선군 행정과, 2021), 커다란 정책적 변화가 일어나지 않는 이상 타 지역으로부터의 순유입을 통한 인구 증가도 기대하기 어려울 것으로 판단된다.

2) 정선군의 복지 관련 현황 및 복지 수요

우선 사회보장 취약계층의 현황을 살펴보자.

65세 이상 인구는 2018년 6월말 기준 총 9,439명으로, 남성이 4,019명(42.6%), 여성이 5,420명(57.4%)이다(정선군, 주민생활지원과 내부자료, 정선군(2018, 표 2-5)에서 재인용). 2018년 기준 기초연금수급자의 수는 총 7,145명으로 수급률은 73%였다(정선군 행정과, 2021).

국민기초생활보장 수급자 및 수급가구 수는 2018년 6월 기준, 생계급여 837가구(1,026명), 의료급여 884가구(1,125명), 주거급여 833가구(1,071명), 교육급여 145가구(212명), 시설 수급 8개 시설의 93명이다(정선군, 주민생활지원과 내부자료, 정선군(2018, 표 2-6)에서 재인용). 2018년 기준으로 수급가구 수는 총 1,077가구, 시설 수는 총 8곳, 인원은 총 1,458명이며, 일반수급 1,066가구, 1,348명, 시설수급 8 시설, 97명, 개인단위보장특례 특례수급 11가구, 13명으로 구성되었다(정선

군 행정과, 2021).

등록장애인의 수는 2018년 기준 3,379명이다(정선군 행정과, 2021). 가정보호아동 가구 수는 2017년말 기준 총 36가구 43명으로, 대리양육가정 26가구 33명, 친·인척위탁 5가구 5명, 일반위탁가정 1가구 1명, 가정입양아동 4가구 4명으로 구성되었다(정선군, 주민생활지원과 내부자료, 정선군(2018, 표 2-9)에서 재인용). 저소득 한부모가족은 2018년 기준 총 78가구 193명으로, 국민기초생활보장법에 의한 수급 가구 수가 32가구, 가구원 수가 108명, 한부모가족지원법에 의한 수급 가구 수가 46가구, 가구원 수가 85명이었다(정선군 행정과, 2021). 2017년말 기준으로 여성결혼 이민자의 수는 총 204명, 여성결혼 이민자 가구 중 자녀의 수는 총 308명으로 집계되었다(정선군, 주민생활지원과 내부자료, 정선군(2018, 표 2-11, 2-12)에서 재인용). 국가보훈대상자는 2018년 기준 총 719명으로, 국가유공자 417명, 유족 199명, 기타대상자 103명으로 구성되었다(정선군 행정과, 2021).

두 번째로, 의료 및 사회복지 관련 시설 현황을 살펴보자.

정선군에는 2018년 기준으로 총 22개 병원, 224개의 병상이 있다(정선군 행정과, 2021). 종합병원, 특수병원, 요양병원, 한방병원, 조산소, 부속의원, 보건의료원은 존재하지 않는다. 병원은 2곳이며 병상수는 224개이다. 의원은 10곳, 치과병(의)원은 5곳, 한의원은 5곳, 보건소 1곳, 보건지소 7곳, 보건진료소 11곳이 있다.

정선군에는 2018년 기준으로 총 18개의 사회복지시설이 있으며, 생활 및 이용인원은 779명이다(정선군 행정과, 2021). 노인복지시설은 12곳, 생활인원은 259명이다. 장애인복지시설은 4곳, 생활인원은 40명이다. 기타 시설은 2곳, 이용인원은 480명이다. 아동복지시설, 여성복지시설, 정신보건시설, 지역아동센터는 존재하지 않는다.

2018년 기준 노인여가복지시설의 수는 총 173개로, 노인복지관은 없으며 경로당이 164곳(신고 156곳, 미신고 8곳), 노인교실이 9곳을 차지한다(정선군 행정과, 2021). 노인주거복지시설로는 2018년 기준으로 노인공동생활가정 1곳이 있으며, 입소인원은 9명(정원 9명, 현원 9명), 종사자 수는 2명이다(정선군 행정과, 2021). 양로시설과 노인복지주택은 없다.

정선군에는 2018년 기준으로 총 8개의 노인의료복지시설이 있으며, 입소인원은 250명(정원 250명, 현원 250명), 종사자 수는 173명이다(정선군 행정과, 2021). 노인요양시설은 3곳, 입소인원은 205명(정원 205명, 현원 205명), 종사자 수는 143명이다. 노인요양공동생활가정은 5곳, 입소인원은 45명(정원 45명, 현원 45명), 종사자 수는 30명이다. 노인전문병원은 존재하지 않는다.

정선군에는 2018년 기준으로 총 3개의 재가노인복지시설이 있으며, 이용인원은 현원 188명, 종사자 수는 14명이다(정선군 행정과, 2021). 방문요양서비스 시설은 2곳, 이용인원은 현원 180명, 종사자 수는 7명이다. 주·야간보호시설은 1곳, 이용인원은 정원 9명, 현원 8명, 종사자 수는 7명이다. 단기보호시설과 방문목욕서비스 시설은 존재하지 않는다.

정선군에는 2018년 기준으로 총 1개의 장애인거주시설이 있으며, 연말 현재 생활인원 40명(남성 24명, 여성 16명)이다(정선군 행정과, 2021).

세 번째로, 학교, 학생 수, 교직원 수 현황을 살펴보자.

정선군에는 2021년 3월 1일 현재 총 50개의 학교, 241개의 학급, 2,894명의 학생, 750명의 교직원이 있다(강원도정선교육지원청 웹사이트, 2021). 유치원의 학교 수는 15곳, 학급 수는 25개, 학생 수는 209명, 교직원 수는 56명이다. 초등학교의 학교 수는 19곳, 학급 수는 129개, 학생 수는 1,349명, 교직원 수는 363명이다. 중학교의 학교 수는 9곳, 학급 수는 43개, 학생 수는 668명, 교직원 수는 164명이다. 고등학교의 학교 수는 7곳, 학급 수는 44개, 학생 수는 668명, 교직원 수는 167명이다.

표 4-5. 정선군의 학교, 학생 수, 교직원 수 현황(2021년 3월 1일 현재)

급별	학교 수	학급 수	학생 수	교직원 수
유치원	15 (13)	25 (17)	209 (95)	56
초등학교	19 (3)	129 (7)	1,349 (22)	363
중학교	9	43	668	164
고등학교	7	44	668	167
합계	50 (16)	241 (24)	2,894 (117)	750

출처: 강원도정선교육지원청 웹사이트(2021)

주: 병설유치원과 초등학교 분교장은 각각 괄호로 표시하였으며, 전체 수에 포함되어 있음

정선군에는 2018년 기준 총 13개의 어린이집이 있으며, 보육아동 수는 572명이다(정선군 행정과, 2021). 국공립 어린이집 4곳, 사회복지법인 어린이집 8곳, 가정 어린이집 1곳으로 구성되었다. 255명의 아동이 국공립 어린이집에, 307명의 아동이 사회복지법인 어린이집에, 10명의 아동이 가정 어린이집에 다니고 있다.

네 번째로, 복지 수요 현황을 살펴보자.

정선군이 현대리서치연구소에 의뢰하여 2018년 4월 25일부터 5월 30일까지 400가구를 대상으로 수행된 사회보장 욕구조사 결과에 따르면, 정선군민은 전반적인 소득 수준이 낮으며 가구의 경제상태가 어렵다고 응답한 비율이 높은 것으로 나타났다(정선군, 2018, p.52, 표 2-31). 지난 1년간 가구의 경상소득이 1천만원 미만인 18.6%, 1천만원 이상 3천만원 미만인 26.5%, 3천만원 이상 5천만원 미만인 28.6%로, 1년간 5천만원 미만인 가구의 비율이 전체의 약 73.7%를 차지하였

다. 지난 1년간 가구의 가처분소득이 1천만원 미만이 19.5%, 1천만원 이상 3천만원 미만이 32.5%, 3천만원 이상 5천만원 미만이 25.6%로, 1년간 5천만원 미만인 가구의 비율이 전체의 약 77.6%를 차지하였다. 현재 가구의 경제상태가 매우 어렵거나 다소 어렵다고 응답한 비율이 전체의 36.3%에 달하였다. 종합해보면 소득 증가에 대한 욕구가 상당히 높을 것으로 보이며, 이러한 맥락에서 보편적인 현금 지원 정책은 소득 증가 욕구 충족에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

다음으로 기초생활이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 6.8%, 가족 구성원 간 관계가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 3.0%, 친인척, 이웃, 소속집단 관계가 어렵다고 응답한 비율이 2.5%로 나타났다(정선군, 2018, p.42, 표 2-22). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 기초생활 어려움의 경우 20.8%, 가족 구성원 간 관계 어려움의 경우 10.5%, 친인척, 이웃, 소속집단 관계 어려움의 경우 8.0%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공, 서비스 이용 비용 지원이 많이 응답되었으며, 집으로 찾아오는 서비스에 대한 욕구도 발견되었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 50%대로 가장 높게 나타났으며, 낮은 서비스의 질, 서비스 이용자격 제한, 적합한 서비스의 부재 등도 주요 요인인 것으로 분석되었다. 이를 고려할 때, 적합한 외부지원 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 또한 보편적인 현금 지원 정책 역시 삶의 안정성을 제고하고 관계 유지를 위해 필수적으로 소요되는 비용을 보전함으로써 기본적인 생활 향상과 사회적 관계 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

이어서 신체적 건강 문제가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 13.8%, 신체적 건강관리가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 12.6%로 나타났다(정선군, 2018, p.44, 표 2-24). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 신체적 건강 문제의 경우 26.3%, 신체적 건강관리 문제의 경우 24.0%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스는 종합적인 상담과 정보제공, 집으로 찾아오는 서비스, 서비스 이용 비용 지원, 시설·기관 이용(입소 등)의 순이었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 가장 높게 나타났으며, 서비스 이용자격 제한, 낮은 서비스 질, 적합한 서비스 부재, 비용 부담 등도 서비스 이용에 부정적인 영향을 미친 것으로 드러났다. 지난 한 해 동안 지불한 의료비가 매우 또는 약간 부담된다고 응답한 비율이 28.8%에 달하였다. 이를 감안할 때, 신체적 건강 문제 및 건강관리 문제와 관련한 적합한 외부지원 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 아울러 보편적인 현금 지원 정책 역시 삶의 안정성을 제고하고 음식 섭취와 운동 등에서 긍정적인 건강 실천을 위한 기반이 됨으로써 신체적 건강 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

또한 정신적 건강 문제가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 3.3%, 정신적 건강관리가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 3.6%, 약물 복용이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이

1.6%로 나타났다(정선군, 2018, p.45, 표 2-25). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 정신적 건강 문제의 경우 12.5%, 정신적 건강관리 문제의 경우 12.3%, 약물 복용 문제의 경우 9.3%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공이 가장 많이 응답되었으며, 집으로 찾아오는 서비스, 서비스 이용 비용 지원 등도 많이 응답되었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 가장 높게 나타났으며, 낮은 서비스 질, 서비스 이용자격 제한, 비용 부담, 적합한 서비스 부재, 비용 부담 등도 서비스 이용에 부정적인 영향을 미친 것으로 드러났다. 이를 감안할 때, 정신적 건강 문제 및 건강관리 문제와 관련한 적합한 외부지원 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 아울러 보편적인 현금 지원 정책 역시 삶의 안정성을 제고하고 불안과 스트레스 수준을 감소시킴으로써 정신적 건강 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

그리고 학생생활이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 6.4%, 학업유지가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 6.4%, 평생교육 및 기초학습이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 8.5%로 나타났다(정선군, 2018, p.47, 표 2-26). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 학생생활 어려움의 경우 39.2%, 학업유지 어려움의 경우 34.2%, 평생교육 및 기초학습 어려움의 경우 37.5%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공이 칠팔십퍼센트대로 압도적으로 많이 응답되었으며, 서비스 이용 비용 지원, 시설·기관 이용(입소 등), 집으로 찾아오는 서비스에 대한 욕구도 발견되었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 가장 높게 나타났으며, 낮은 서비스 질, 적합한 서비스 부재, 서비스 이용자격 제한, 비용 부담 등도 서비스 이용에 부정적인 영향을 미친 것으로 드러났다. 이를 고려할 때, 교육상의 어려움과 관련한 적합한 외부지원 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 또한 보편적인 현금 지원 정책 역시 부모의 양육 태도 및 질을 개선하고 이를 통해 학업 성취도를 높이며 교육 현장에서의 평등과 연대의식을 제고하고 서비스 이용에 소요되는 비용을 보전하는 등 교육 관련 어려움의 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

이어서 취업·창업활동 및 기회 마련이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 23.0%, 직장생활 유지가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 18.6%로 나타났다(정선군, 2018, p.48, 표 2-27). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 취업·창업활동 어려움의 경우 38.0%, 직장생활 유지 어려움의 경우 33.3%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공이 육칠십퍼센트대로 압도적으로 많이 응답되었으며, 그 다음으로 서비스 이용 비용 지원, 시설·기관 이용(입소 등), 집으로 찾아오는 서비스 순이었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 가장 높게 나타났으며, 낮은 서비스 질, 적합한 서비스 부재, 서비스 이용자격 제한 등도 서비스 이용에 부정적인 영향을 미친 것으로 드러

났다. 이를 감안할 때, 취업·창업활동과 직장생활 유지의 어려움과 관련한 적합한 외부지원 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 아울러 보편적인 현금 지원 정책 역시 자신에게 적합한 교육, 역량, 훈련 등을 스스로 개발할 수 있는 기초가 되고 자신이 원하는 시기와 방식으로 경력을 이동할 수 있도록 여유를 제공하는 등 고용 관련 어려움의 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

또한 주거비 부담이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 8.8%, 주거환경의 열악과 관련한 어려움의 정도가 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 10.5%로 나타났다(정선군, 2018, p.49, 표 2-28). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 주거비 부담 어려움의 경우 25.0%, 주거환경 관련 어려움의 경우 27.0%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공과 서비스 이용 비용 지원이 많이 응답되었으며, 집으로 찾아오는 서비스와 시설·기관 이용(입소 등)에 대한 욕구도 발견되었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 사오십퍼센트대로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 낮은 서비스 질, 적합한 서비스 부재, 비용 부담, 서비스 이용자격 제한 순이었다. 이를 고려할 때, 주거비 부담을 줄이고 주거환경을 개선하기 위한 정책 및 서비스를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 아울러 보편적인 현금 지원 정책 역시 주거비 부담을 완화하고 자신에게 적합한 주거환경으로 이주할 수 있는 선택의 폭을 넓힌다는 측면에서는 주거 관련 어려움의 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

그리고 문화·여가활동이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 38.6%, 체육활동이 매우 또는 다소 어렵다고 응답한 비율이 34.5%로 나타났다(정선군, 2018, p.50, 표 2-29). 외부지원 서비스 필요성과 관련하여 “필요하다”라고 응답한 비율이 문화·여가활동 어려움의 경우 44.8%, 체육활동 어려움의 경우 41.5%인 것으로 분석되었다. 외부지원이 필요한 서비스로는 종합적인 상담과 정보제공이 오륙십퍼센트대로 가장 많이 응답되었으며, 그 다음으로는 서비스 이용 비용 지원, 시설·기관 이용(입소 등), 집으로 찾아오는 서비스 순이었다. 외부지원 서비스 이용 시 불편한 점으로는 서비스 정보 부족이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 낮은 서비스 질, 적합한 서비스 부재, 비용 부담, 서비스 이용자격 제한, 거리, 교통문제, 비용 부담 순이었다. 이를 감안할 때, 문화·여가활동과 체육활동을 할 수 있는 인프라를 확충하고 이에 대한 정보 제공과 접근성을 제고하는 것이 일차적으로 중요하다. 또한 보편적인 현금 지원 정책 역시 여가시간을 늘릴 수 있는 기회를 제공하며 지역에서 활동하는 문화예술인에게도 소득을 지원하는 등 문화·여가활동 및 체육활동의 개선에 일정 정도 도움이 될 것으로 기대된다.

2 기본소득 지급의 정당성 및 필요성

1) 기본소득 지급의 정당성

기본소득의 일차적인 정당성은 바로 사회정의에 부합한다는 점에 있다(금민, 2020b; Standing, 2017, Ch.9; 2020). 기본소득은 사회적 상속의 원리에 따른 커먼즈 배당으로서, 커먼즈로부터 발생하는 정당한 몫을 모두에게 분배하는 것이다(금민, 2020b; Standing, 2020). 기본소득의 원천은 공유부이며 공유부 수익은 “원래 모든 사람에게 속한 자연적 공유자산의 수익이나 또는 지식, 정보, 빅데이터 등과 같은 인공적 공유자산의 수익처럼 누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익”으로서(금민, 2020a, p.6), 무조건적, 보편적, 개별적으로 지급되는 것이 원리에 맞다. 이와 같이 기본소득은 ‘모두의 몫을 모두에게’ 돌려준다는 점에서 분배정의(Redistributive Justice)에 적합하다(금민, 2020b). 이는 자본, 노동(력)뿐만 아니라 자연적, 사회적 ‘공유부’ 역시 생산에 기여한다는 의미에서 생산요소에 포함되어야 한다는 문제의식을 담은 것이다(강남훈, 2019; 금민, 2020a; 2020b; 류승연, 이승훈, 2020).

기본소득은 다른 정책대안들에 비해서 사회정책을 평가하기 위한 다섯 가지 사회정의 원칙, 곧 보장차등 원칙, 가부장주의 검증 원칙, 자선이 아닌 권리 원칙, 생태적 제약 원칙, 존엄한 일 원칙을 가장 잘 충족시킨다(Standing, 2017, Ch.9). 여기서 보장차등 원칙(Security Difference Principle)이란 “사회에서 가장 안전하지 못한 집단의 보장을 증진하는 정책이어야 사회적으로 정의롭다.”는 것을 뜻한다. 가부장주의 검증 원칙(Paternalism Test Principle)은 “사회에서 가장 자유로운 집단에는 부과하지 않는 통제를 다른 어떤 집단에도 부과하지 않는 정책이어야 사회적으로 정의롭다.”는 것을 말한다. 자선이 아닌 권리 원칙(Rights-Not-Charity Principle)이란 “수당이나 서비스 수급자의 권리를 증대하고 제공자의 자의적 권력에 제한을 가하는 정책이어야 사회적으로 정의롭다.”는 것을 의미한다. 생태적 제약 원칙(Ecological Constraint Principle)은 “해당 정책의 영향을 직접 받는 공동체나 사람들이 부담할 생태적 비용을 부과하지 않는 정책이어야 사회적으로 정의롭다.”는 것을 뜻한다. 존엄한 일 원칙(Dignified Work Principle)이란 “사람들이 존엄한 방식으로 일을 추구하는 것을 방해하지 않으며, 그런 관점에서 가장 불안정한 집단에게 불이익을 주지 않는 정책이어야 사회적으로 정의롭다.”는 것을 말한다. 다른 정책대안들은 사회정의 원칙에 거의 부합하지 않으며, 다섯 가지 사회정의 원칙을 놓고 평가해보았을 때 전반적으로 기본소득보다 낮은 점수를 기록한다(Standing, 2017, Ch.9). 비교의 한 예로, 일자리를 지향하는 정책들은 생태적 고려보다는 단기 일자리 창출을 우선하는 경향이 있는 반면에, 기본소득은 생태적 관심이 일자리 창출이나 완전고용 등 다른 목표에 의해 희생되지 않도록 한다(Standing, 2017, Ch.9).

기본소득론자들은 기술의 발전이나 (도시) 공간 혹은 산업 구조의 재편 등으로 인한 경제적 수익이나 혜택은 주로 특정 개인이나 집단의 기여나 성과에 의한 것으로 돌릴 수 없으며 사회적 제도 및 인프라, 협업의 효과가 크다고 본다(곽노완, 권정임, 2020; 곽노완, 2017a; 2017b; 2020; 권정임, 곽노완, 2019). 따라서 이로 인해 발생하는 경제적 수익이나 혜택은 소수가 독점할 것이 아니라 적어도 일부는 모두에게 평등하게 나누는 것이 분배정의에 합당하다(곽노완, 권정임, 2020; 곽노완, 2017a; 2017b; 2020). 새롭게 생산되는 커먼즈에 대해 모두가 직간접적으로 기여했다고 한다면, 기본소득은 분배정의뿐 아니라 협동적 정의(Cooperative Justice)에도 근거한다고 할 수 있다(권정임, 곽노완, 2019). 데이터 기술 R&D PIE와 같이 플랫폼 스타트업 기업을 육성하기 위하여 조세가 투입될 경우, 분배정의에 적합하기 위해서는 공유지분권 설정에 입각한 사회배당과 결합되어야 한다(금민, 2018).

종합적으로 고려할 때, 정선군에서 카지노 배당을 하는 것은 분배정의와 협동적 정의, 보상적 정의(Compensatory Justice)에 모두 부합한다. 정선군의 경우, 1988년부터 정부가 추진한 석탄산업합리화정책에 의하여 산업구조를 재편할 수밖에 없었으며 이러한 결정은 군민 전체의 동의와 기여, 희생을 동시에 요구한 것이었다. 여러 부작용이 예상되었음에도 강원랜드 카지노를 수용하기로 함께 결정한 것 역시 군민 전체의 동의와 기여, 희생을 토대로 한 것이었다. ‘폐광지역 개발 지원에 관한 특별법(폐특법)’이 1995년 제정되고 1996년부터 시행되면서 광업의 대체산업으로 강원랜드가 설립되었는데, 그 당시부터 주민들과 전문가들 사이에서 도박 중독 및 각종 범죄로 인한 각종 사회 문제 발생, 그리고 특히 자살(률)의 급증은 예상된 바였다.²⁷⁾ 군민 전체의 동의와 기여, 희생을 기초로 한 이러한 과정에서 정선군은 군민의 세금으로 강원랜드 카지노의 일부 주식을 보유하게 된 것으로, 주식 배당수익을 군민 전체에게 나누어주는 것은 분배정의, 협동적 정의, 보상적 정의에 합당하다.

27) 정선군의 2003~2010년 8년간의 평균 전체 자살률은 45.5로 전국에서 가장 높았다(김민영, 2013, 표 3-3). 2003~2010년 연령표준화 전체 자살률을 살펴보면, 정선군은 2003년 44.82로 강원도에서 6위였으며(전국 평균은 23.41), 2006년 37.76으로 2위로 올라선 이후 2007년 1위(64.31, 전국 평균은 23.93), 2008년 3위(48.25, 전국 평균은 24.74), 2009년 6위(48.59, 전국 평균은 29.06), 2010년 2위(56.12, 전국 평균은 28.49)로 계속해서 높은 순위를 유지하였고, 2003년(전국 10위)과 2006~2010년(2006년 전국 10위, 2007년 전국 1위, 2008년 전국 6위, 2009년 전국 14위, 2010년 전국 4위)에 전국 상위 15대 지역에 속하였다(김민영, 2013, 부록 2-4).

표 4-6. 2016~2019년 강원랜드 조세 및 준조세 납부 현황

단위: 백만원

			2016년	2017년	2018년	2019년
중앙 (70%)	국세	법인세	143,556	119,428	98,627	112,793
		개소세	81,845	77,298	70,848	74,819
		소득세	28,948	35,740	34,074	36,242
		교육세	24,554	23,189	21,254	22,446
		종부세 등	2,053	1,901	2,066	2,629
		사감위	5,697	5,331	3,430	3,630
		국세 계	286,653	262,887	230,299	252,559
	관광기금		162,221	151,770	139,468	147,615
소계		448,874	414,657	369,767	400,174	
지방 (30%)	지방세	주민세	17,330	15,610	13,194	15,009
		사업소세	1,345	1,196	1,664	1,492
		재산세	4,811	5,302	5,550	5,899
		취/등록세	11	99	3,788	54
		지방세 계	23,497	22,207	24,196	22,454
	폐광기금		166,523	158,248	124,841	145,189
	소계		190,020	180,455	149,037	167,643
합계			638,894	595,112	518,804	567,817

출처: 정선군 내부자료(n.d.)

강원랜드 수익금은 폐특법 제정 취지에 부합하게 사용되어야 하지만 수익금의 대부분이 국세 및 준조세 납부형태로 중앙정부로 흘러들어가 폐광지역을 살리고자 투쟁한 주민들의 피와 땀의 결실이 결국 폐광지역보다 중앙정부에 돌아가는 기형적 구조가 형성되어 주민들의 불만이 높은 것이 사실이다. 폐광지역에 투입된 공공기금의 80% 이상이 토건·건축 사업에 사용되었고, 특히나 대규모 관광레저사업 위주로 졸속적으로 추진되었는데(이태원, 2014), 정작 지역주민의 정주 기반 구축에는 실패함으로써 인구의 급감을 막지 못하였다(김원동, 최홍규, 박준식, 2014). 강원랜드가 설립된 후 이어진 지가 상승은 토지를 소유한 일부 사람들을 제외한 대부분의 주민들에게 부담으로 작용했으며, 강원랜드 유치는 군민 전체에게 경제적 이익의 고른 분배로 귀결되었다기 보다는 강원랜드와 강원랜드로부터 세수를 걷는 지방자치단체 혹은 중앙정부에게만 유리한 조

치었던 것으로 평가된다(이선향, 2005). 지역문제의 해결방안을 수립하는 과정 역시 지역주민 전체를 위해서가 아니라 지역엘리트의 이익에 복무하는 방식으로 이루어졌다는 비판도 제기되었다(이선향, 2005). 이러한 맥락에서, 카지노 배당은 군민 전체의 동의와 기여, 희생을 기초로 확보된 강원랜드 카지노의 주식 배당수익을 군민 전체에게 나누어주는 것으로 분배정의, 협동적 정의, 보상적 정의에 합당할뿐더러, 지역 주민 누구도 소외시키지 않으면서 지역 전체의 복지 수준을 향상시킴으로써 인구 감소 및 유출에 대응할 수 있는 새로운 정책이라 할 수 있다. 물론 카지노 유치로 인해 발생한 각종 사회 문제와 자살(률)의 급증을 해결하기 위한 공동체 전체 차원에서 치유와 회복을 지향하는 별도의 정책이 요구될 것이다.

2) 기본소득 지급의 필요성

앞서 밝혔듯 기본소득은 일차적으로 사회정의를 위한 것이지만, 기본소득의 사회경제적 필요성 역시 매우 중요하며 날이 갈수록 점점 더 중요해지고 있다. 기본소득은 우리 사회에 만연한 빈곤과 불평등 문제를 효과적으로, 효율적으로 줄일 수 있으며, 21세기 복지국가, 사회보장제도의 중요한 한 축을 담당해야 할 정책이다(백승호, 2020; 유종성, 2020; 이견민, 2018; 2020; Huws, 2020; Standing, 2020). 기본소득을 튼튼한 1층으로 새로 세우고, 2층에서는 기존의 사회보험을 소득보험으로 전환하며, 교육, 돌봄, 의료, 주거 등 사회서비스를 강화하는 사회보장제도의 개혁은 빈곤과 불평등, 사각지대를 효과적으로 감소시키면서도 지속가능성을 담보할 수 있다(백승호, 2020; 유종성, 2020). 기본소득은 다른 제도들에 비해 기여(부담)와 수혜의 보편성으로 인해 빈곤과 불평등 개선 정도를 사전적으로 예측하기 쉽다는 장점을 지닌다(이견민, 2021; Yi, 2020). 또한 기본소득은 소득의 빈곤과 불평등을 줄이는 것을 발판으로 교육, 의료, 주거, 사회적 관계 및 참여 등 다차원적 빈곤과 불평등을 해소하는 데에도 기여할 것으로 예상된다(윌킨슨, 피킷, 2012; 2019; 이견민, 2018; 2020). 아울러 현재의 노동과 생태의 위기가 잘 보여주듯, 확률분포를 미리 예측할 수 있는 위험(risk)과는 달리 확률분포에 대한 정보를 알 수 없는 불확실성(uncertainty)이 고조되는 시대에는 아무런 조건 없이 사전적으로 정기적으로 예측 가능하게 지급되는 기본소득이 필수적으로 요청된다(안효상, 서정희, 2020; Standing, 2020). 기본소득은 기술진보의 성과 중 모두의 기여 혹은 몫이라 할 수 있는 부분을 모두가 평등하게 나누는 기획으로, 기술발전을 저해하지 않으며 그와 동시에 기술발전이 빈곤과 실업, 불평등 문제를 심화시키지 않도록 하는 정책이다(이견민, 2021). 기본소득은 각 개인이 자신에게 적합한 교육, 역량, 훈련 등을 스스로 개발할 수 있도록 하는 기존과는 전혀 다른 새로운 방식의 ‘사회투자’라 할 수 있다(이견민, 2021).

이뿐만 아니라, 기본소득은 삶의 안정성을 높이고 노동과 젠더의 평등을 제고하며 생태적 전환

을 촉진함으로써 우리 사회가 직면하고 있는 여러 위기들을 극복하는 데 기여한다(이건민, 2018; Standing, 2020). 기본소득은 우리 시대의 8대악, 곧 불평등, 불안전, 부채, 스트레스, 불안정 노동 계층과 삶의 불안정성의 확대, 자동화와 로봇의 위협, 파시즘적인 포퓰리즘, 동식물의 멸종과 기후재앙이라는 위기를 극복하는 데 기여할 수 있다(Standing, 2020). 그리고 기본소득은 “자본과 노동 중에서 자본에 지나치게 치우쳐 있는, 자본주의적 기업과 노동자 소유 기업 중에서 자본주의적 기업에 지나치게 치우쳐 있는, 노동과 활동 중에서 노동에 지나치게 치우쳐 있는, 생산과 재생산 중에서 생산에 지나치게 치우쳐 있는, 성장과 복지 중에서 성장에 지나치게 치우쳐 있는, 개발/발전과 생태/환경 중에서 개발/발전에 지나치게 치우쳐 있는 기존의 사회적 기울기(social gradient)를 상당히 낮출 수 있”다(이건민, 2019, pp.3-4). “노동시간 감축, 아동, 노인 돌봄 영역 등을 비롯한 사회서비스 정책의 확대, 젠더평등 지향적인 일·가정양립지원정책 마련 및 조직문화 개선 등과 동반될 경우, 기본소득은 유급노동, 가사노동, 돌봄노동 등에서의 젠더평등에도 기여할 수 있”으며, 기본소득은 “생애주기상의 특정 시점에서 각 개인의 유급노동, 가사노동, 돌봄 노동의 노동시간 배분이 사회적으로 강제되는 측면을 줄이고, 각자의 형편과 선호에 따라 노동시간 배분을 자유롭게 선택할 수 있는 여지를 확장”한다(이건민, 2018). 또한 기본소득은 “빈곤 문제를 경제성장과 개발로 대처하고자 하는 성장주의와 개발주의의 압력을 유의미하게 낮춤으로써 생태적 전환에도 도움이 될 수 있”으며 “생태세와 생태배당을 결합한 구체적인 정책은 저소득층의 경제적 상황을 이전보다 개선시키면서도 이들의 에너지 사용상의 효율성을 높이면서 에너지 소비량을 줄일 수 있는 계기를 조성”한다(이건민, 2018). 구체적으로 생태세-생태배당 정책은 화석연료 사용의 상대가격을 상승시킴으로써 에너지 공급구조를 개혁하는 그린뉴딜과 조화롭게 결합될 경우 에너지, 생태적 전환을 추동할 수 있다(강남훈, 송주명, 안현호, 2020).

또한 기본소득은 개인의 자유, 자율성, 자립, 권한, 선택을 향상시킨다는 점에서 해방적이며, 특히 열악하거나 취약한 지위에 놓인 사람들이나 집단들에게 기존의 불평등한 권력관계를 변화시키거나 깨뜨리면서 이와 동시에 자신이 원하는 새로운 관계를 형성할 힘을 부여한다(이건민, 2020; Casassas, 2016; Miller, 2017; Kasy, 2018; Huws, 2020; Standing, 2015; 2020). 기본소득은 열악하거나 취약한 지위에 놓인 사람들이나 집단들에게 기존의 불평등한 권력관계를 변화시키거나 깨뜨리면서 이와 동시에 자신이 원하는 새로운 관계를 형성할 힘을 부여함으로써 경제민주주의 발전에 기여한다(Casassas, 2016). 특히나 기본소득은 비자발적 실업과 극빈 상태에 동시에 빠져 있는 빈곤 개인 및 가구를 비롯하여 사회 내에서 가장 열악하거나 취약한 위치에 있는 사람들에게 경제적으로 가장 큰 혜택을 준다는 점에서 최소극대화 원칙(maximin principle)에 부합한다(이건민, 2020; Alstott, 1999). 아무런 조건 없이 사전에 지급되는 기본소득은 사람들에게 기존에는 할 수 없었던 전혀 새로운 선택을 가능하게 하고 역동적이고 주체적인 삶을 영위할 수 있는 기회를 제공한다(정상훈, 2020). 기본소득은 개인과 공동체의 자유를 향상시키며 기본소

득은 그것이 갖는 화폐적 가치를 넘어선 해방적 가치를 낳는다(Standing, 2015; 2020). 기본소득은 개인의 자립과 자율성을 높인다는 점에서 젠더평등에 기여하고, 낙인효과, 오류, 시간 지체를 낳지 않으면서 모든 사람들에게 정기적이고 안정적으로 소득을 분배할 수 있으며, 빈곤, 사회연대, 노동, 일자리의 질, 산업구조, 자립과 존엄성, 문화예술 등 다방면에서 바람직한 변화를 이끌 수 있고, 가장 중요하게는 관료조직이 아니라 자기가 원하는 삶을 스스로 영위할 수 있는 힘을 제공함으로써 개인과 사회에 긍정적인 변화를 추동할 수 있다(Huws, 2020).

정선군에서 카지노 배당 형태로 기본소득을 지급하는 것은 위에서 지적한 바와 같이 사회정의(분배정의, 협동적 정의, 보상적 정의)에 부합할 뿐만 아니라 사회경제적으로도 요청되는 것이며, 정선군이 직면하고 있는 가장 큰 사회 문제 중 하나가 인구 자체의 감소라는 점을 고려할 때 더 더욱 그러하다. 1988년부터 2005년까지 정부에서 추진한 석탄산업합리화정책으로 인해 폐광지역의 인구가 급감하기는 했지만, 정선군의 인구감소율은 타 지역에 비해서도 큰 편이었다. 1985년 인구 기준 2015년 인구의 증감률을 살펴보면, 정선군은 -69.3%를 기록하여, 26.3%인 전국, -9.3%인 강원도뿐만 아니라, 강원도 내 다른 폐광지역인 태백시(-58.3%), 삼척시(-46.7%), 영월군(-50.9%)에 비해서도 인구감소율이 컸다.

표 4-7. 폐광지역의 인구증감률

구분	1985년 인구	1985년 대비 인구증감률(%)					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015
전국	40,448,486	7.3%	10.3%	14.1%	16.9%	20.1%	26.3%
강원도	1,724,809	-8.4%	-15.0%	-13.8%	-15.1%	-14.7%	-9.3%
태백시	113,997	-21.2%	-47.9%	-52.5%	-51.5%	-54.8%	-58.3%
삼척시	132,931	-16.8%	-36.9%	-43.1%	-48.8%	-49.3%	-46.7%
영월군	81,869	-21.1%	-41.7%	-46.5%	-54.7%	-57.2%	-50.9%
정선군	128,696	-31.3%	-58.2%	-64.2%	-68.0%	-72.0%	-69.3%

주: 이태원(2014, 표 1)을 바탕으로 KOSIS 국가통계포털(2021)을 통해 2015년 자료까지 연장함. 인구증감률은 1985년 인구 수(폐광지역 성수기)를 100이라 했을 때 '석탄산업합리화정책이 시행된 후 5년 단위로 각년도의 증감률을 나타낸 것으로 소수점 아래 둘째 자리에서 반올림한 것임

그리고 앞서 보았듯, 2010년대의 정선군의 인구는 2000년대에 비해서 비록 절대 감소 수와 감소 비율 면에서 둔화되기는 했지만 여전히 지속적으로 감소하였다. 기정훈(2012)은 1995~2010년 기간 동안 평균 인구감소율이 가장 높은 시·군·구를 보여주고 있는데, 군 중에서는 정선군이 전남 고흥군에 이어 2등을 기록하여 대표적인 인구감소지역으로 꼽혔다.

정선군의 인구 감소의 양상은 강원도의 그것과 비교했을 때에도 심각한 것으로 보인다. 2009~2018년 정선군과 강원도의 인구 변화를 살펴보면, 강원도의 총인구는 10년간 2.3% 증가한 데 반해, 정선군의 총인구는 7.4% 감소한 것으로 나타났다. 해당 기간 동안, 65세 이상 인구의 비율은 강원도와 정선군 모두 계속해서 증가하는 추세를 보였는데, 강원도는 2009년 14.2%에서 2018년 18.5%로, 정선군은 2009년 18.2%에서 2018년 25.0%로 증가하였다. 해당 기간 전체에 걸쳐 정선군은 강원도보다 65세 이상 인구 비율이 4.0~6.5%p 높은데다가, 시간이 지남에 따라 그 격차가 커지는 양상을 보였다.

표 4-8. 2009~2018년 정선군과 강원도의 인구 변화

연도	정선군				강원도			
	세대 ¹⁾	총인구 ²⁾	65세 이상		세대 ¹⁾	총인구 ²⁾	65세 이상	
			명	비율			명	비율
2009	18,417	41,000	7,452	18.2	617,693	1,525,542	217,230	14.2
2010	19,210	41,399	7,901	19.1	639,001	1,543,555	226,505	14.7
2011	18,968	40,513	7,978	19.7	648,649	1,549,780	233,219	15.0
2012	19,058	40,240	8,185	20.3	655,301	1,551,531	241,694	15.6
2013	19,330	40,310	8,503	21.1	664,913	1,555,672	249,539	16.0
2014	19,347	39,752	8,714	21.9	673,978	1,558,885	255,930	16.4
2015	19,519	39,502	8,872	22.5	685,005	1,564,615	261,671	16.7
2016	19,571	38,993	9,008	23.1	692,254	1,566,639	266,152	17.0
2017	19,554	38,429	9,329	24.3	700,265	1,567,091	279,976	17.9
2018	19,761	37,965	9,508	25.0	707,265	1,561,313	289,386	18.5
10년간 증감률	7.3	-7.4	27.6	-	14.5	2.3	33.2	-

출처: 강원도 기획조정실 정책기획관(2021), 정선군 행정과(2021)

주: 1) 외국인 세대수는 제외한 것임.

2) 주민등록인구통계 결과임.

3) 65세 이상 비율과 10년간 증감률은 모두 소수점 아래 둘째 자리에서 반올림한 것임

강원도 18개 전 시·군을 대상으로 지역쇠퇴지표를 이용한 분석에 따르면, 정선군은 지역쇠퇴지수에 따른 쇠퇴 지역은 아니었으나 축소도시 진단지표와 인구소멸위험지수에 따른 쇠퇴 지역에는 속하였다(김명선, 이계연, 2019). 정선군의 지역쇠퇴지수 값은 0.53으로 평균이나 중앙값보다

조금 높은 수치로 다른 시·군에 비해 양호한 것으로 평가되었다. 하지만 정선군의 축소도시 진단 지표 수치는 -1.53%로 18개 시·군 중에서 가장 열악한 것으로 나타났다. 정선군의 인구소멸위험 지수는 0.31로 0.47인 평균이나 0.45인 중앙값보다 크게 낮으며, 18개 시·군 중에서 다섯 번째(공동)로 열악한 것으로 분석되었다.

지역쇠퇴지수를 인구·사회적, 산업·경제적, 물리·환경적으로 세분하여 살펴보면, 정선군의 인구 문제가 산업·경제적 요인이나 물리·환경적인 요인으로만 해석하기 어렵다는 사실을 확인할 수 있다(김명선, 이제연, 2019). 여기서 지역쇠퇴의 인구·사회적 원인으로는 인구의 지속적 유출, 인구구조의 노령화, 출생률 저하가 있고, 산업·경제적 원인으로는 지역산업구조 및 거시적 경제여건 변화, 지역산업기반의 붕괴 및 이전, 보유자원의 고갈 및 경제적 상실을 꼽을 수 있으며, 물리·환경적 원인으로는 주변도시의 성장, 교외화와 도시외곽의 과도한 개발, 물리적 환경의 질 저하, 도심 기반시설의 부실화 및 노후화를 들 수 있다(김명선, 이제연, 2019, 표 1). 이들의 연구에서 지역쇠퇴를 측정하기 위해서 구체적으로 살펴본 측정지표는 인구·사회 영역의 경우 연평균 인구증감률, 순이동률, 조출생률, 20~39세 여성인구비율, 65세 이상 고령인구비율, 20~39세 여성인구 대비 65세 이상 고령인구, 영유아(5세 미만) 평균성장률, 산업·경제 영역의 경우 재정자립도, 1인당 지방세, 천 명당 종사자수, 취업자 증감률, 물리·환경 영역의 경우 노후주택비율과 공가율이 있었다(김명선, 이제연, 2019, 표 2). 정선군은 산업·경제적 지표 면에서 18개 시·군 중에서 가장 뛰어난 것으로, 물리·환경적 지표 면에서는 18개 시·군 중에서 7번째로 뛰어난 것으로 평가되었다. 그럼에도 정선군은 인구가 지속적으로 감소하는 등의 이유로 인구·사회적 지표에서는 고성군에 이어 18개 시·군 중에서 두 번째로 열악한 것으로 나타났다.

표 4-9. 지역쇠퇴지수 진단지표 분석 결과

시·군	지역쇠퇴지수	축소도시 진단지표	인구소멸위험지수
춘천시	0.65	0.58%	0.77
원주시	0.66	1.28%	0.92
강릉시	0.48	-0.48%	0.54
동해시	0.42	-0.67%	0.53
태백시	0.45	-1.25%	0.41
속초시	0.23	-0.51%	0.61
삼척시	0.57	-0.97%	0.44
홍천군	0.63	-0.33%	0.36
횡성군	0.54	0.09%	0.30

영월군	0.51	-1.03%	0.28
평창군	0.47	-0.53%	0.31
정선군	0.53 (18개 시·군 중 7번째로 뛰어남)	-1.53% (18개 시·군 중 가장 열악함)	0.31 (18개 시·군 중 다섯 번째(공 동)로 열악함)
철원군	0.45	-0.71%	0.47
화천군	0.47	-0.02%	0.50
양구군	0.52	0.00%	0.55
인제군	0.52	-0.24%	0.54
고성군	0.46	-1.20%	0.30
양양군	0.61	-0.51%	0.27
최솟값	0.23	-1.53%	0.27
최댓값	0.66	1.28%	0.92
평균	0.51	-0.45%	0.47
중앙값	0.52	-0.51%	0.45

출처: 김명선, 이제연(2019, 표 4)

주: 각 지수 또는 지표는 값이 작을수록 쇠퇴 정도가 심한 것으로 해석됨. 모든 수치는 소수점 아래 셋째 자리에서 반올림한 것임

표 4-10. 강원도 시군별 지역쇠퇴지수의 세부 지표

시군	인구·사회적	산업·경제적	물리·환경적	종합
속초시	0.33	0.15	0.22	0.23
동해시	0.44	0.31	0.42	0.42
철원군	0.62	0.32	0.45	0.45
태백시	0.36	0.53	0.45	0.45
고성군	0.18	0.51	0.46	0.46
화천군	0.63	0.37	0.47	0.47
평창군	0.37	0.55	0.47	0.47
강릉시	0.53	0.39	0.48	0.48
영월군	0.34	0.64	0.51	0.51
양구군	0.89	0.23	0.52	0.52

인제군	0.78	0.41	0.52	0.52
정선군	0.32 (18개 시·군 중 두 번째로 열악함)	0.69 (18개 시·군 중 가장 뛰어남)	0.53 (18개 시·군 중 7번째로 뛰어남)	0.53 (18개 시·군 중 7번째로 뛰어남)
횡성군	0.58	0.48	0.54	0.54
삼척시	0.65	0.57	0.57	0.57
양양군	0.46	0.56	0.61	0.61
홍천군	0.57	0.61	0.63	0.63
춘천시	0.86	0.48	0.65	0.65
원주시	0.97	0.42	0.66	0.66
최솟값	0.18	0.15	0.22	0.23
최댓값	0.97	0.69	0.66	0.66
평균	0.55	0.46	0.51	0.51
중앙값	0.55	0.48	0.52	0.52

출처: 김명선, 이재연(2019, 표 5)

주: 각 지수 또는 지표는 값이 작을수록 쇠퇴 정도가 심한 것으로 해석됨. 모든 수치는 소수점 아래 셋째 자리에서 반 올림한 것임

따라서 우리는 정선군에서 인구 감소 및 유출을 막고 복지 수준을 향상하기 위한 정책이 필요함을 알 수 있다. 청년층의 인구 감소 및 이탈과 노인인구의 증가, 출산의 감소 등은 그 자체로 인구 감소 및 유출의 원인이 됨과 동시에 교육, 의료, 문화 시설 및 주거의 부족과 질 저하 등을 초래함으로써 인구 감소 및 유출의 악순환구조가 형성될 수 있다. 이영성, 조준혁, 문주열(2016)의 연구에 따르면, 지역의 쇠퇴에는 관성이 존재한다. 이것이 심각할 경우 인구감소, 경기침체, 사회기반 시설 및 서비스 공급 간 악순환으로 인하여 지역쇠퇴가 고착화될 수 있다(이희연, 한수경, 2014; 조준혁 외, 2014). 정선군 역시 이러한 관성에 빠진 하나의 지역이 아닐까 우려된다. 인구 감소 및 유출을 막기 위해서는 정선군의 전반적인 복지 수준을 향상시키기 위한 정책이 요구된다. 이러한 점을 고려할 때, 정선군에서 ‘제4기 지역사회보장계획(2019~2022)’의 모토를 “나눔과 돌봄, 행복한 복지정선!”으로 정하고 복지 향상에 힘쓰는 방향을 세운 것은 타당하다고 판단된다.

문제는 정선군이 복지 향상을 위해 지속적으로 노력해왔으며 계획 대비 목표 달성률도 높음에도 인구 감소 추세가 계속되고 있다는 것이며, 이는 전 인구층을 포괄하는 보편적인 현금 지원과 같은 기존과는 다른 정책의 필요성을 제기하는 것이기도 하다. 정선군은 ‘제3기 지역사회복지계획(2015~2018)’에서도 “미래가 보이는 행복한 정선!”이라는 모토 하에 지역사회 복지 수준 향상을

위한 정책들을 수행하였다. 2015~2018년 정선군 전체 예산 대비 사회보장 예산은 연평균 13.6% 였는데, 같은 기간 전체 예산이 11.6% 상승한 데 비해 사회보장 예산은 35.7% 상승하여 2018년에는 16.1%에 달하였다(정선군, 2018, 표 1-1). 2015~2018년 주민 1인당 사회보장 부문 소요예산은 연평균 152만원이었는데, 2015년 128만원에서 2018년 180만원으로 지속적으로 증가하는 추세에 있다(정선군, 2018, 표 1-1). ‘제3기 지역사회복지계획(2015-2018)’ 기간 세부사업 연차별 시행계획 대비 성과평가 결과를 살펴보면, 전체적인 계획 대비 목표 달성률은 114.3%를 기록하였으며 대부분의 사업에서 계획 대비 100% 이상의 성과를 보여주었다(정선군, 2018, 표 1-2). 2015~2018년 정선군 전체 예산 대비 사회보장 예산과 주민 1인당 사회보장 부문 소요예산이 증가하는 추세를 보였으며 지역사회복지계획에 따른 전체 및 세부사업의 계획 대비 목표 달성률도 높았음에도, 같은 기간 정선군의 인구는 2015년 39,502명에서 2018년 37,934명으로 4.0% 감소하였다(정선군, 2018, 표 1-1).

‘제4기 지역사회복지계획(2018~2021)’에서는 ‘추진전략 1. 나눔과 돌봄, 맞춤형 복지공동체 실현’에서 11개 세부사업, ‘추진전략 2. 미래세대 역량강화 복지정선 환경 조성’에서 8개 세부사업, ‘추진전략 3. 생활안정 소득기반 조성으로 사회안전망 구축’에서 9개 세부사업, ‘추진전략 4. 든든한 사회보장 인프라 구축 및 공영화 추진’에서 10개 세부사업을 마련하였는데, 특정 계층을 대상으로 현금이나 서비스, 일자리를 제공하는 사업들이 대부분이며 전 인구층을 대상으로 한 보편적인 현금 지원 정책은 존재하지 않는다. 교육, 주거, 의료 시설의 미비나 산업, 일자리 문제 등도 물론 존재하지만, 앞서도 살펴보았듯 강원도의 다른 시·군에 비해서 정선군이 갖는 독특한 문제이자 일차적으로 대응해야 할 문제는 바로 인구 자체의 감소라고 할 수 있다. 특정 계층을 대상으로 한 현금이나 서비스 지원 정책들이 다수 존재하며 이러한 정책들의 고유한 필요성이 인정되지만, 지원 대상층이 소수로 국한됨으로써 인구 감소에 대한 포괄적이고 전반적인 대응으로는 뚜렷한 한계를 보인다. 카지노 배당과 같이 전 인구층을 포괄하는 보편적인 현금 지원 정책은 정선군의 인구 문제 및 이로 인해 파급되는 여러 사회 문제들을 완화하거나 해결하기 위한 새로운 접근이라 할 수 있다.

3 정선군민 기본소득 설계안

이 절에서는 정선군민 기본소득 지급방안으로 전 군민을 대상으로 기본소득을 지급하는 1안과 만 18~45세 청년을 대상으로 기본소득을 지급하는 2안을 제안하고, 거버넌스 체계 수립 방향과 연대 및 홍보 방안을 제시한다.

1) 설계안

① 제1안: 전 군민을 대상으로 기본소득 지급

제1안의 개요는 다음과 같다. 지원대상은 신청일 현재 정선군에 1년 이상 주소를 두고 계속 거주하고 있는 전 군민이다. 주민당 분기별 5만원, 연간 20만원을 지급한다. 연간 소요예산은 약 72억원(약 36,000명×5만원×4회)이다. 각 군민이 직접 주민등록지 읍면장에게 신청하는 것을 원칙으로 하며, 미성년자의 경우에는 보호자가 대신 신청한다. 신청자에 한하여 카드 형태(소멸성 지역화폐)로 지급한다. 소비기간은 3개월이며, 미사용분은 다음 분기에 1/n 하여 추가로 지급한다. 정선군 기본소득의 사용처는 경기도 청년기본소득에서 지역화폐의 사용처가 “전통시장 및 소상공인 업체에 한정되고, 백화점, 대형마트, 슈퍼수퍼마켓(SSM), 연매출 10억 원 이상 점포는 제외”하고 있다는 점을 준용하여 결정한다(유영성 외, 2020, p.8). 정선군 소유 강원랜드 주식 배당금으로 재원을 조달하는데, 이는 강원랜드 배당금 발생시에만 군민 기본소득 지급이 가능하다는 것을 뜻한다. 강원랜드 영업(매출, 영업이익, 당기순이익 등)의 부침에 크게 좌우되지 않으면서 정기적이고 안정적이며 예측가능한 액수의 기본소득을 지급하기 위해서는 기금을 조성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

군민 1인당 연간 20만원(분기별 5만원)의 기본소득 지급은 정선군과 강원도의 연간 1인당 개인소득 차이인 24만원을 거의 메우으로써 정선군의 1인당 개인소득을 강원도의 그것에 거의 상응하도록 할 수 있다. KOSIS 국가통계포털(2021)에 따르면, 2015년 국민계정 기준으로 강원도의 2018년 1인당 개인소득(가계 및 가계에 봉사하는 비영리단체 총처분가능소득)은 연간 1,845만원이었다. 정선군(2018)에서 현대리서치연구소에 의뢰하여 2018년 4월 25일부터 5월 30일까지 400가구를 대상으로 수행된 사회보장 욕구조사 결과에 따른 가구당 평균 가처분소득은 3,499만원이었다. 정선군의 가구당 평균 가처분소득을 2018년 정선군 가구당 인원수(약 1.92명)로 나누면 1인당 평균 가처분소득은 연간 1,821만원이 된다. 정선군에서 1인당 연간 지급액으로 고려하고 있는 20만원의 카지노배당은 1,845만원(강원도)과 1,821만원(정선군)의 차이인 24만원과 거의 상응한다고 할 수 있다.

표 4-11. 2015~2019년 강원랜드 주식 배당금 현황

단위: 백만원

연도별	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주식배당금	10,276	10,381	10,494	9,605	9,663

* 정선군 보유주식수: 10,736,543주(2019년 12월 31일 기준)

출처: 정선군 내부자료(n.d.)

② 제2안: 만 18~45세 군민을 대상으로 청년기본소득 지급

제2안의 개요는 다음과 같다. 지원대상은 신청일 현재 정선군에 1년 이상 주소를 두고 계속 거주하고 있는 만 18~45세 군민이다. 원리상으로는 카지노 배당을 정선군민 전체에게 평등하게 나누어주는 것이 더 바람직하지만, 정선군이 당면한 사회 문제가 지속적인 인구 감소라는 점을 고려한다면 인구 감소 패턴이 확연히 드러나는 청년층을 대상으로 한 범주형 기본소득 지급을 고려할 수 있다. 2020년 12월과 2020년 1월 정선군의 연령별 인구를 비교해보면, 일관된 감소 추세를 보인 연령대는 만 18~45세의 청년층이었다. 만 18~45세 중 인구가 감소하지 않은 연령은 20세, 22세, 26세, 29세, 43세밖에 없었으며, 나머지 연령에서는 모두 인구 감소가 발견되었다. 강원도는 18~34세를 청년으로 규정하고 있으며, 39세까지로 청년을 정의하는 광역지자체도 광주, 대구, 대전, 인천, 충북, 경북, 전남 등 다수 존재한다(박용근, 2019). 정선군은 2019년 ‘정선군 청년 지원 기본 조례’ 일부개정을 통해 청년을 “18세 이상 45세 이하의 사람”으로 정의한 바 있다(정선군, 2019). 여기서는 정선군 청년 지원 기본 조례를 따라 만 18~45세로 청년을 광범하게 정의하며, 이들을 대상으로 한 정선군 카지노배당을 제안하고자 한다. 만 18~45세 군민 1인당 분기별 20만원, 연간 80만원을 지급한다. 만 18~45세 군민의 수가 2021년 3월 기준 8,881명임을 감안하면(정선군 내부자료, 2021), 연간 72억원 범위 내에서 분기별 20만원(연간 80만원)의 기본소득을 지급할 수 있다. 소요예산을 계산하면 약 71억 480만원(약 8,881명×20만원×4회)이다. 경기도 청년기본소득이 만 24세 청년에게만 지급하며 분기당 25만원(연간 100만원)을 지급한다는 점과 비교한다면, 정선군 청년기본소득 안은 1인당 연간 지급액 면에서는 약간 작지만(80만원 대 100만원) 포괄연령(28개 연령 대 1개 연령) 면에서는 크게 확장된 정책안이라 할 수 있다.

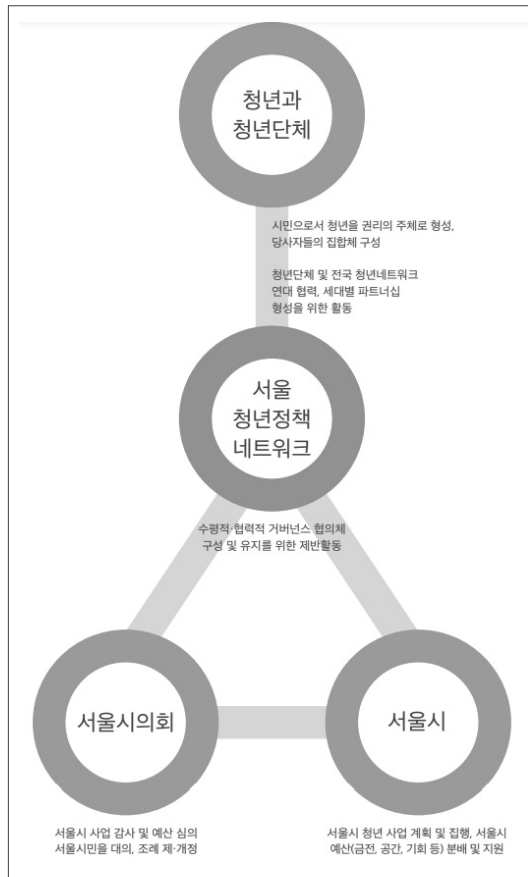
제1안에서와 마찬가지로, 각 군민이 직접 주민등록지 읍면장에게 신청하는 것을 원칙으로 한다. 신청자에 한하여 카드 형태(소멸성 지역화폐)로 지급한다. 소비기간은 3개월이며, 미사용분은 다음 분기에 1/n 하여 추가로 지급한다. 정선군 기본소득의 사용처는 경기도 청년기본소득에서 지역화폐의 사용처가 “전통시장 및 소상공인 업체에 한정되고, 백화점, 대형마트, 슈퍼수퍼마켓(SSM), 연매출 10억 원 이상 점포는 제외”하고 있다는 점을 준용하여 결정한다(유영성 외, 2020, p.8). 정선군 소유 강원랜드 주식 배당금으로 재원을 조달하는데, 이는 강원랜드 배당금 발생시

에만 군민 기본소득 지급이 가능하다는 것을 뜻한다. 강원랜드 영업(매출, 영업이익, 당기순이익 등)의 부침에 크게 좌우되지 않으면서 정기적이고 안정적이며 예측가능한 액수의 기본소득을 지급하기 위해서는 기금을 조성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

2) 거버넌스 체계 수립

정선군민 기본소득 정책의 거버넌스 체계를 수립하는 것은 해당 정책의 지속과 발전에 기여할 것으로 판단한다. 참고할만한 국내외 사례들이 존재한다.

그림 4-1. 서울시 청년정책의 형성 구조와 서울청년정책네트워크의 위치



출처: 서울청년정책네트워크(2017, p.21)

먼저 국내 사례이다. 민관 거버넌스 체계를 구축하여 청년정책을 수립, 설계, 추진해온 서울시의 사례이다(김선기 외, 2017). 서울시는 2015년 1월 서울특별시청년기본조례를 제정하였는데, “청년기본조례상에 청년 5인 이상을 포함하는 청년정책 심의기구로서의 청년정책위원회 설치를 명

문화하고 있으며, 서울시청년허브라는 중간지원조직을 통해 청년정책거버넌스의 파트너가 되는 청년들의 민간 조직(참여기구)인 서울청년정책네트워크의 운영을 지원”한다(김선기 외, 2017, p.2). 행정적으로는 서울혁신기획관에 전담부서인 청년정책팀을 만들었고, 서울시 청년명예시장 제도를 실시하며, 서울청년의회와 서울청년주간이라는 연간행사를 개최한다(김선기 외, 2017, p.2). 여기서 중요한 점은 “청년정책과 관련한 거버넌스 모델의 구축이 서울시, 즉 행정의 의지에 의해서 일방적으로 추진된 것이 아니라”, “민간에서 청년 당사자운동을 해왔던 조직들, 즉 민간 역량”이 “청년 거버넌스의 제도화에 있어서 주요한 동력이 되었다”는 것이다(김선기 외, 2017, p.2). 즉 “청년단체들은 청년문제의 해결과 청년정책의 도입 및 추진, 그리고 그 과정에 청년들의 목소리가 반영되도록 하는 참여의 통로를 보장할 것을 서울시에게 적극적으로 요구하고 그 방안에 관해 구체적으로 협상해”왔던 것이다(김선기 외, 2017, p.2). 서울시 청년정책거버넌스 모델은 “민간 역량과 행정의 의지가 결합하여 적어도 1년 이상의 갈등 및 조정, 숙의 과정을 거쳐서 탄생한 결과물”이라 할 수 있다(김선기 외, 2017, p.3).

다음으로 해외 사례이다. 2011~2012년에 인도 마디야 프라데시(Madhya Pradesh) 주에서 실시되었던 기본소득 실험의 경우, 독립적인 NGO들의 관여가 기본소득의 긍정적인 효과를 극대화하는 데 도움이 된 것으로 나타났다(Standing, 2019, p.46).²⁸⁾ 독립적인 시민 자문기관(Citizen’s Advice), 지역에 존재하는 노동조합 등 독립적인 목소리를 낼 수 있는 NGO들(Standing, 2019, p.54)이 정선군민 기본소득 정책의 거버넌스 체계에 포함된다면 정선군 내 기본소득의 긍정적인 효과를 발현하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

이러한 국내외 사례들을 통해서 제안될 수 있는 정선군민 기본소득 정책의 거버넌스 체계 수립 방향은 다음과 같다. 첫째, 민간의 자율적이고 주도적인 역량을 발휘할 수 있도록 행정이 지원하는 방식으로 민관 거버넌스 체계를 구축한다. 지역 내에서 독립적인 목소리를 낼 수 있는 다양한 NGO들이 기본소득의 사용과 관련하여 적합한 조언과 지원을 제공할 수 있도록 하며, 정선군에서는 이것이 원활히 수행될 수 있도록 행정적으로 뒷받침한다. 둘째, 특히 제2안의 경우 서울시 청년정책의 사례를 참고하여 단지 청년기본소득을 지급하는 것에서 그치는 것이 아니라 이를 바탕으로 또는 이와 함께 종합적인 청년정책을 수립, 설계, 추진할 수 있도록 한다. 청년정책위원회와 같은 청년정책 심의기구의 설치, 청년정책네트워크의 결성, 중간지원조직의 구성, 이를 행정적으로 지원하는 전담부서의 마련 등이 요청될 것이다.²⁹⁾ 이러한 과정에서 청년정책의 주체인 청

28) 인도 실험은 실험집단에 속한 8개의 마을과 통제집단에 속한 12개의 마을로 구성되었는데, 기본소득을 지급한 8개의 실험마을은 다시 노동자들과 사회취약계층들을 대표할만한 기구가 없었던 4개의 마을들과 여성 자영업자 연합(SEWA; Self-Employed Women’s Association)이 사람들이 의사결정을 하는 데 적절한 조언과 지원을 제공했던 또 다른 4개의 마을들로 세분되었다(Davala et al., 2015).

29) 청년정책 거버넌스의 네트워크 구조 분석을 통해 광민재, 신우진(2018)은 청년정책 거버넌스의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 다음의 다섯 가지를 제안하고 있다. 첫째, 정기모임에 정책결정권자들이 참여할 것, 둘째, 거버넌스 운영 관련 자

년이 행정에 의해서 타자화, 도구화되지 않도록 주의해야 하며, 기구, 조직, 제도의 구성 자체가 중요한 것이 아니라 오랜 시간이 걸리더라도 갈등, 조정, 숙의 과정 등을 통해 민간의 역량이 충분히 발휘되고 참여가 활성화될 수 있도록 하는 것이 중요하다는 사실을 인식해야 한다(김선기 외, 2017, pp.3-4).

만약 향후에 정기적이고 안정적이며 예측가능한 액수의 기본소득을 지급하기 위해 기금을 조성하기로 결정할 경우, 기금의 독립적이고 개방적이며 투명한 관리·운영을 위한 별도의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다(이진민, 2017).

3) 연대 및 홍보 방안 수립

카지노 배당 형태의 정선군민 기본소득 정책을 도입하고 지속하기 위해서는 연대 및 홍보 방안을 수립하는 것이 도움이 될 것으로 생각한다.

첫째, 기본소득 지방정부협의회 참여를 통한 연대방안을 고려할 필요가 있다.³⁰⁾ 2020년 9월에 출범한 기본소득 지방정부협의회는 “기본소득 정책도입의 필요성에 공감하고 기본소득 정책의 공론화와 대중화 취지에 공감하는 전국의 지방정부들이 공동으로 연대하고 협력해 지속가능하고 새로운 대안사회의 길을 열어나가기 위해” 구성되었다(2020 대한민국 기본소득 박람회, 2020). 2020년 9월 8일 현재 48개 지방정부³¹⁾(경기도, 남양주시를 제외한 경기도 내 30개 시·군, 강원 태백시, 경남 양산시·고성군, 부산 남구·동구·금정구, 서울 중구·금천구, 울산 울주군, 인천 동구·연수구·미추홀구, 전북 남원시·고창군, 충남 당진시·부여군 등)가 참여하고 있다(진재성, 2020). 기본소득 지방정부협의회는 ①기본소득 정책 도입에 대한 국민적 공감대 형성 및 전국화를 위해 노력하고, ②기본소득 정책을 국가 차원에서 현실화할 수 있는 방안과 지방정부의 목소리를 반영할 수 있는 통로를 마련하며, ③공유부로부터 나오는 로봇세, 데이터세, 탄소세, 국토보유세 등 기본소득 재원(국비지원 근거) 마련을 위해 함께 노력하고, ④기본소득 정책이 안정적으로 운영되도록 기본소득 법률 제정 및 제도화를 위해 공동으로 노력하는 것이다(2020 대한민국 기본소득 박람회, 2020). 기본소득 지방정부협의회 참여를 통해 정선군은 군에서 추진하고자 하는 카지노 배당 정책에 대한 지지와 연대를 확보하고, 정선군 모델의 전국화 방향을 함께 모색하며, 다른 지방정부들과 함께 모범사례를 상호 공유·학습하는 기회를 얻을 수 있으리라 기대된다.

원과 정부를 투명하게 공개할 것, 셋째, 청년위원회의 내부모임을 활성화할 것, 넷째, 주체들이 공동으로 참여하고 추진하는 사업을 마련할 것, 다섯째, 청년위원회 내 온라인 소통 플랫폼을 만들 것.

30) 정선군은 이미 기본소득지방정부협의회에 참여하였다. 최승준 정선군수가 지난 4월 28일 2021 대한민국 기본소득박람회 개막식에서 열린 기본소득지방정부협의회 창립총회에서 화상메시지를 전한 바 있다

31) 기본소득지방정부협의회 참여 지자체는 2021년 4월 현재, 정선군을 포함하여 75개로 늘었다.

둘째, 기본소득 지급의 모범이 될 만한 사례이므로 시행시 공유 및 홍보 방안을 수립할 필요가 있다. 제1안의 경우, 적어도 국내에서는 기초지자체 단위에서 (공유지분을 통해) 기본소득을 지급한 최초의 사례로서 큰 의의가 있다. 위에서도 지적한 바와 같이, 국가 차원에서 일반적으로 추진한 석탄산업합리화정책에 의한 산업구조의 재편 과정에서 여러 부작용이 예상되는 상황에서도 강원랜드 카지노를 수용하기로 한 결정은 군민 전체의 동의와 기여, 희생을 동시에 요구한 것이었으므로, 정선군에서 카지노 배당을 하는 것은 분배정의와 협동적 정의, 보상적 정의에 모두 부합한다. 중앙정부 차원이든 지방정부 차원이든 정부에서 주식 보유를 토대로 배당을 지급하는, 즉 공유지분을 통한 기본소득은 국내 최초의 사례가 될 것이다. 특히나 소멸성 지역화폐 형태로 지급되는 기본소득은 화폐가 지역 내에서 순환하도록 함으로써 소상공인을 비롯한 지역경제에 도움이 되며, 이는 정선군 인구 전체의 광범한 지지 확보를 통해서 제도적 지속가능성을 담보함과 동시에 인구의 지속적인 감소 추세를 완화하거나 반전시킬 수 있는 계기를 조성한다.

제2안의 경우, 성남시 청년배당과 경기도 청년기본소득에 이어서 청년을 대상으로 기본소득을 지급함으로써 청년과 지역 전체에 도움이 되는 정책으로서 큰 의미를 지닌다. 정선군이 처한 가장 큰 지역 문제 중 하나가 인구의 지속적인 감소이며, 인구의 변화 추세를 보았을 때 만 18-45세 청년들에게 범주형으로 기본소득을 지급하는 것이 전 군민에게 기본소득을 지급하는 것보다 인구의 지속적인 감소 추세를 완화하거나 반전시키는 데 더 큰 도움이 될 수 있다. 비록 만 18-45세 청년들에 국한하여 기본소득이 지급되지만, 소멸성 지역화폐 형태로 지급되는 기본소득은 화폐가 지역 내에서 순환하도록 함으로써 소상공인을 비롯한 지역경제에 도움이 되며, 이는 정선군 내 광범한 지지 확보를 통해서 제도적 지속가능성을 담보함과 동시에 인구의 지속적인 감소 추세를 완화하거나 반전시킬 수 있는 계기를 조성한다.

제1안을 선택하든 제2안을 선택하든, 경기도 청년기본소득의 사례에서와 같이 정책이 실시될 경우 정책이 갖는 다양한 효과들에 대한 양적, 질적 연구를 통해 정책의 성과를 객관적으로 평가하고 대중에게 널리 알리는 것이 중요하다.



V. 결론 - 요약 및 정리

V. 결론 - 요약 및 정리

이 글은 정선군민 기본소득 도입방안과 관련한 연구이다. 총 4부로 구성된다.

I 부 ‘연구목적과 필요성’은 이 보고서 전체의 서론에 해당한다. 그렇지만 다른 부의 서술과는 대비되는 독자적인 내용을 아울러 포함한다. 여기서는 ‘제도도입의 필요성과 정당성’, ‘기본소득의 일반이론과 정선군민 기본소득’을 다룬다.

I 부 1장에서는 ‘제도도입의 필요성과 정당성’에 관해 논의한다. 이 논의는, 정선군이 2020년에 내놓은 “정선군민 기본소득 지원계획”을 검토하는 것에서 출발한다. 이 계획에서 정선군은 탄광 산업 중단이후 급격한 인구감소, 강원랜드 개장 이후의 사회문제 즉 자살율과 범죄율의 급증·도발중독·윤락시설 등의 만연, 폐광 대체산업이 기반시설 위주로 진행됨에 따라 발생한 주민생활과의 유리, 강원랜드 수익금 대부분이 국세 및 준조세 납부형태로 중앙정부에 귀속함에 따른 주민 불만 등에 대책이 ‘절실함’을 토로하고 그 대책으로서 강원랜드 주식배당금 수익을 주민들에게 직접 지급하는 정선군민 기본소득의 필요성을 피력한다.

이어 ‘사회정의, 지속가능성 혹은 지방위기, 지역경제 활성화 혹은 생활안정’이라는 세 가지 관점에서 제도도입의 필요성과 정당성이 서술된다.

1절 ‘사회정의’에서는, 정선군민 기본소득이 사회정의의 세 가지 요소인 분배정의, 보상적 정의, 협동적 정의에 모두 부합함을 천명한다. 정선군민 기본소득의 재원인 강원랜드 주식은 탄광산업 중단이후 정선군민이 벌인 생존권 투쟁의 성과물이며 정선군민의 세금을 통해 매입된, 정선군민 모두의 재산이다. 따라서 그 수익이 정선군민 모두에게 지급(분배)될 필요가 있으며 정선군민 기본소득은 이를 위한 정당한 방법이라는 것이 핵심이다.

2절 ‘지속가능성 혹은 지방위기’와 관련하여 정선군민 기본소득은 지방의 지속가능성 위기 시대에 대처하는 방안으로서도 필요하며 이 필요에 부응하는, 타당한 정책수단임이 논구된다. 지방의 지속가능성 위기는 중앙정부 차원의 정책적 노력과 더불어 지자체 고유의 타개책 마련이 필수적인데, 정선군민 기본소득은 이에 부응하는 범례가 될 것이라는 주장이다.

3절 ‘지역경제 활성화 혹은 생활안정’에서는, 정선군민 기본소득이 비록 지급 규모에서 한계가 있기는 하지만 해외의 선례에서 보듯이 지역경제 활성화와 생활안정에 일정한 기여를 할 수 있을 것이라는 전망을 다룬다. 여기서 해외의 선례로 제시한 것은 알래스카의 영구기금배당과 체로키 카지노 배당이다. 양자는 공히 소득 불평등, 소비 진작, 정신 및 신체건강과 같은 생활안정에 기여했으며 정선군민 기본소득도, 비록 지급규모의 한계가 있기는 하지만 두 가지 해외사례

와 같은 효과를 낼 것이라고 전망한다.

I부 2장 ‘기본소득 일반이론과 정선군민 기본소득’에서는 먼저 정선군민 기본소득(안)을 간략히 제시한다.(1절) 연간 20만원을 전체 정선군민 약 3만 7천명 모두에게 연간 1회, 2회, 4회로 나누어 지급하는 방안이다. 이어 기본소득의 일반이론을 다루며(2절), 이 일반이론에 비추어 정선군민 기본소득이 지니는 특성(성격)과 위상이 논의된다.

기본소득의 정당화 논변으로서 ‘자유지상주의(실질적 자유의 보장)’와 ‘민주적 공화주의(자주적 공민의 존재 실현)’, ‘공유부 배당론’을 소개한다. 자유지상주의 논변과 민주적 공화주의 논변이 그동안 기본소득 정당화와 관련하여 양대 축을 이루어 왔으나, 양자 모두 기본소득 지급의 필연성을 보장하는 논변은 되지 못할 수 있다는 자각에서 ‘공유부 배당론’이 새롭게 조명됨을 밝힌다. 정선군민 기본소득은 특히 ‘공유부 배당론’과 근친적이라는 점, 기본소득의 5대원칙을 모두 갖춘 국내 최초의 사례가 될 것이라는 점, 또한 군민들의 삶에 실질적으로 어떤 영향을 나타낼 것인가와 관련하여 국내외적으로 관심과 조명의 대상이 될 것이라는 점 등을 기술한다.

II부는 ‘해외의 기본소득 정책 및 실험사례’에 할애된다. 여러 사례들 중에서 정선군민 기본소득과 유사한 사례들을 선정한다. 미국 알래스카주의 영구기금배당과 노스캐롤라이나주의 이스턴 밴드 오브 체로키 카지노 배당, 중국 마카오의 현금배당계획 등의 세 가지 정책사례와 인도 마디아 프라데시 마을의 기본소득 정책실험 등이다. 이 사례들은 역사적 배경, 정책의 특징, 사회·경제적 영향에 따라 분석·서술된다.

II부 1장은 알래스카 영구기금배당이다. 알래스카 경제는 주(州)로 독립하기 전에는 연방정부의 통제를 많이 받았으며, 석유 자원의 생산은 알래스카 주민의 경제적 이해관계와 상관없는, 국제적 대기업에 의해 지배되고 있었다. 마치 무주공산(無主空山)과도 같았던 이 지역은 1959년 주가 되면서 주 헌법에 “주의 자원은 주민의 소유”임을 명시하고 1976년 석유 등 천연자원 수입의 일부로 ‘알래스카 영구기금’을 조성한다.

1982년부터 현재까지, 이 기금으로부터 모든 주민에게 기본소득 방식으로 ‘영구기금배당(Permant Fund Dividend)’을 지급하고 있다. 이 배당은 기본소득의 정의에 가장 충실한 모델이다. 천연자원이라는 공유자산에서 재원을 조달하고, 주민 모두에게(개별성), 매년(정기성), 자산 심사 없이(보편성), 노동요구 없이(무조건성), 현금을 지급하기 때문이다.(정원호 외, 2019)

배당액은 영구기금의 최근 5년간 운용 실적 평균에 근거하여 결정된다. 가장 적은 액수는 1984년의 331달러 였고 가장 큰 액수는 2015년의 2,072달러 였다. 그러나 금액이 많을 경우에도 미국의 최저생계비에는 미치지 못한다. 이런 배당액 규모는 영구기금배당이 미치는 영향과 효과를 제한적이게 한다. 그럼에도 불구하고 영구기금배당은 노동시장에 부정적 영향을 미치지 않았으며, 빈곤감소, 소비 진작, 영유아의 건강 개선, 소득불평등의 완화 등에 기여한다.

II부 2장은 미국 노스캐롤라이나 주의 칼라 바운더리에 사는 이스턴 밴드 오브 체로키 인디언 부족에게 실시되고 있는 무조건적 현금배당이다. 1997년에 이스턴 밴드 오브 체로키는 지역 경제와 주민의 경제적 삶을 위해 관광산업과 더불어 카지노사업을 시작했다. 해라스 체로키 카지노 리조트(Harrah's Cherokee Casino Resort)를 운영하면서 카지노 수익의 일부를 부족 주민들에게 배당하고 있다.

이 사업 운영 수익 일부는 6개월마다 부족의 모든 성인 성원들에게 고용상의 지위나 소득, 다른 가구 특징에 상관없이 개인에 기초하여 동등하게 분배된다. 부족 내 모든 성인에게 동일 금액으로 6개월마다 배당하며, 평균 배당액은 연간 약 4,000달러이다. 아동의 경우에는 신탁기금에 배당금을 적립하여, 이후에 목돈으로 배당금을 받는다. 원래는 18세 때 일시금으로 받았으나, 2016년부터는 18세에 25,000달러, 21세에 25,000달러, 25세에 나머지를 지급받는다.

카지노배당은 노동공급에 아무 영향을 주지 않았으며, 노동소득 또한 전혀 감소시키지 않았다. 청소년들의 교육과 범죄, 주민 건강에서 매우 긍정적인 영향을 나타낸다. 주민들의 정신건강을 향상시킨다. 배당금의 혜택을 많이 받았던 연령층(배당금 제도가 시작되었을 때, 더 어렸던 아동들)일수록 긍정적인 효과가 더 크게 나타났다.

II부 3장은 중국 마카오의 카지노 배당, 즉 현금배당계획이다. 이 계획은, 2008년 마카오 특별행정구 행정수반이 경제발전의 성과를 주민들과 나누기 위해 제안한다. 금융위기의 영향 하에서, 인플레이션과 싸우느라 생긴 생활 압박을 줄여주고 게임 산업을 지속 가능하게 하여 지역 경제 이익을 강화할 수 있도록 하기 위해 시작된다.

배당은 매년 주민에게 조건 없이 개별적으로 지급된다. 다만 영구 주민증 소지자와 비영구 주민증 소지자가 받는 배당 금액은 다르다. 후자는 전자의 약 60%에 해당하는 액수를 지급받는다. 코로나19 대유행으로 인해 2020년 마카오 GDP는 60.9% 하락했고, 이에 따라 정부 수입도 상당히 줄어들었다. 그럼에도 마카오는 주민들의 생활과 건강, 일자리 보호 등을 위해 2021년에도 주민 웰빙과 관련된 정책을 지속하기로 하였으며, 현금배당계획 실시 등을 약속한다.

마카오 현금배당계획은 경제적 성과를 모든 주민과 함께 나눠야 한다는 취지에서 시작된다. 일종의 소득보장정책인 셈이다. 따라서 그 영향을 특별히 평가한 연구는 없다. 마카오 현금배당계획은 분배 정의를 실현하는 것이 목표였다. 그 목표는 정책 시행 자체로 달성된 것이다.

II부 4장은 인도의 마디아 프라데시 기본소득 실험이다. 위의 3가지 사례들은 각급 정부나 지역 공동체가 주체가 된 '정책'이다. 반면 마디아 프라데시 기본소득의 실행 주체는 정부가 아니라 자영업여성연합(SEWA; Self Employed Women's Association)이라는 노동조합이다. 마디아 프라데시 9개 마을에서 2011~2013년이라는 한정된 기간 동안 실시된 '실험'이다. 재원도 공동체 내부의 공유 자산이 아니라 유니세프(UNICEF)의 기금이다. 이렇게 볼 때 앞의 세 사례에 비해서 정선군민기본소득과의 근친성은 떨어진다. 하지만, 상대적으로 소외된 지역이라는 점, 비교적 적은

액수의 기본소득지급을 통해 큰 성과를 시현했다는 점에서 정선군민기본소득제도도입과 관련한, 참조 사례로 선정한 것이다.

인도에서는 다른 곳과 마찬가지로 복지 급여가 선별적(targeted)이고 정부의 복지 전달 효율성은 매우 나빴다. 그래서 2010년에 자영업여성연합은 부실한 복지계획에 대한 대안으로서 기본소득이 실행 가능한지를 알아보는 실험을 실시하기로 결정한다.

실험은 두 개의 무조건적 현금이전(기본소득) 파일럿 프로젝트로 진행된다. ‘일반 파일럿’은 8개 마을을 4개의 SEWA 활동마을과 4개의 SEWA 비활동 마을로 구분하여 2011년 6월부터 17개월간 성인에게 월 200루피(1년후 300루피), 아동에게 100루피(1년 후 150루피)를 지급한다. ‘부족 파일럿’은 1개 부족마을에 2011년 6월부터 1년간 성인에게 월 300루피, 아동에게 150루피를 지급한다.

두 파일럿 연구에서 기본소득은 복지적 측면 즉 생활조건, 영양, 건강, 학업 수행에서 강력한 긍정적 효과를 나타낸다. 경제적 측면에서 노동소득 증가, 활동과 생산적 노동의 증가, 자산 증가에도 마찬가지로 매우 강력한 긍정적 효과를 나타낸다. 또한 부채감소, 저축증가, 금전적 위기에 대한 대응능력, 자기결정권 등 모든 측면에서 공정(equity)과 해방을 가져온다.

Ⅲ부는 ‘국내의 기본소득 정책 및 실험사례’를 다룬다. 여러 사례들 중에서 정선군민 기본소득과 유사성을 지니는 사례들을 선정·소개한다.

Ⅲ부 1장에서는 ‘마을의 공동재산을 마을 구성원에게’ 지급하는 사례로서 4개 마을을 소개한다. 이 중에서 충남 보령 장고도는 기본소득의 원칙에 가장 근접하는 제도를 운영하고 있다. 주민들이 스스로 일군, 마을의 공동재산인 해삼과 전복에서 나온 수익을 기본소득의 형태로 배당한다. 배당액수는 2019년 1천만 원이 넘는다. 장고도의 해산물 채취 수익 배당은 20년 이상 거주를 조건으로 하고 있다는 점에서 기본소득의 일반 원칙의 입장에서 한계가 없지 않다. 그렇지만 기본소득의 원칙 준수여부를 떠나 ‘경쟁’ 일변도인 작금의 세상에서 ‘공동체 정신’과 ‘공생’의 가능성을 보여주었다는 점에서 큰 의미를 지닌다.

장고도 처럼 마을의 공동재산을 일정 거주요건을 지닌 모든 주민에게 배당하는 방식은 아니지만, 특정 계층에게 마을연금으로 지급하는 사례들도 소개한다. 충남 태안 만수동 마을, 경기포천 장독대 마을, 전북 정읍 송죽마을 등이다.

Ⅲ부 2장은 지방위기 대응방안이라는 면에서 정선군민 기본소득과 상통하는 ‘농민수당’과 ‘농민 기본소득’ 제도를 살펴본다. 농민수당이 공감을 얻고 추진되는 배경에는 농업의 공익적 성격이나 직불금 제도의 문제 등도 크지만 근본요인은 소득격차로 대변되는 지방경제의 몰락이다. 지방은 자체적인 재생산구조를 상실한다. 중앙정부의 보조금이 지급되지 않으면, 많은 지자체들은 존속을 하기가 힘든 실정이다. 농민수당의 도입은 농촌의 소멸위기 상황에서 이를 막거나 혹은 완화를

시키고자 하는 정책적 노력이다.

농촌지역 지자체들은 지자체가 지니는 정책적 제한성에도 불구하고 열악한 현실과 소멸위기에 대응하기 위한 정책으로 농민수당 정책을 수용한다. 2018년 전국 최초로 전남 해남군이 농민수당정책 시행방침을 공표한 후, 2019년 6월 해남을 비롯한 강진, 함평, 화순 등 전남도의 기초지자체가 실제 시행에 들어간다. 2020년 9월말 현재 전남의 22개 시군, 전북의 14개 시군, 충남 15개 시군, 경기도 여주시, 경북 청송군 등이 정책을 시행 중이다. 강원, 충북, 제주, 경남 등이 시행을 앞두고 있거나 준비 중이다.

경기도는 여러 지자체 중에서 유일하게 ‘농민수당’이 아니라 ‘농민기본소득’의 도입을 목표로 삼고 정책을 진행하고 있다. 2021년 10월부터 월 5만원씩 해당 시·군에 최근 연속 3년 또는 비연속 10년간 주소를 두고 거주하면서 해당 시·군(연접 시·군 포함)에 농지(사업장)를 두고 1년 이상 농업 생산에 종사하고 있는 농민이다. 정부의 직불금 부정수급자, 농업 외 종합소득이 3700만원 이상인 사람, 농업 분야에 고용돼 근로소득을 받는 농업노동자는 지급대상에서 제외된다. 경기도는 시행 시·군을 확정하고 있는 중인데, 도내 6개 시군(여주·이천·안성·양평·포천·연천) 등은 이미 제안서 제출을 완료했다.

Ⅲ부 3장은 농민기본소득과 더불어 시행을 앞두고 있는 ‘경기도 농촌기본소득’을 소개한다. 농민기본소득제도와 농촌기본소득제도는 유사한 것 같지만 매우 다른 제도이다. 농촌기본소득은 특정 지역 공동체 구성원, 예를 들어 하나의 면에 거주하는 사람 모두에게 지급하는 기본소득이다. 청년기본소득이나 농민기본소득과 같이 인구범주형 기본소득이나 직업범주형 기본소득이 아니라 기본소득의 5대 원칙을 모두 충족하는, ‘보편기본소득(universal basic income)’이다.

농촌기본소득은 기본소득의 보편성 원칙을 최대한 수용한다. 지급대상자를 “시범마을에 주소를 두고 실제 거주하는 주민”으로만 규정한다. 즉 거주 기간 제한을 두지 않았다는 점이 눈에 띈다. 거주 기간 제한을 두지는 않았지만 실거주여부를 중요시한다. 실거주여부가 시범사업의 효과를 제대로 측정하는데서 중요한 요소이기 때문이기도 하다. 아울러 시범사업 마을에 체류지를 두고 실제 거주하는 결혼이민자, 영주권자는 물론이고, 외국인 근로자의 경우에도 체류지와 근로 사업장이 해당 면에 있고 1년 이상 거주한 경우에는 지급대상에 포함한다. 기본소득 지급액은 1인당 월 15만원으로 책정될 가능성이 높지만, 변동가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 기본소득 지급금의 사용처는 농촌지역 사업장의 매출액을 고려할 때, 대부분의 매장에서 사용이 가능할 것으로 예상된다. 연 매출액이 10억 이하인 매장은 지역화폐 가맹점 등록이 가능하다. 시군의 조례에 따라서는 10억 이상 매출 매장도 사용이 가능할 수 있다.

Ⅳ부에서는 이 보고서의 핵심사안인 ‘정선군민 기본소득 정책 설계(안)’을 제시한다.

Ⅳ부 1장은 ‘정선군의 일반현황 및 복지수요’이다. 정선군의 일반현황에서는 정선군의 위치 및

지리적 특성, 인구 특성을 분석·서술한다. 여기서 가장 눈여겨 볼 대목은 세대수의 증가에도 불구하고 극적인 감소세를 보이는 총인구수이다. 2009~2018년의 10년간 세대수는 7.3%증가하나, 총인구는 오히려 7.4%감소한다. 이는 직전 10년간 즉 1999~2008년의 세대수 5.7%증가, 총인구 19.7%감소에 비해서는 덜 극적이기는 하지만 인구감소가 여전히 매우 심각한 양상임을 말해준다. 이외에 성비불균형의 심화, 세대당 인구수의 지속적 감소, 65세 노령인구의 지속적 증가, 노령인구 구성비율의 증대, 전입대비 전출인구의 지속적 증가 등 인구관련 제 지표가 매우 좋지 않음을 드러낸다.

정선군의 복지관련 현황과 복지수요에서는 사회복지장 취약계층 현황, 의료 및 사회복지 관련시설 현황, 학교·학생·교직원의 수가 통계에 근거하여 세목별로 자세하게 제시된다. 복지수요와 관련하여 정선군민은 전반적인 소득 수준이 낮으며 가구의 경제상태가 어렵다고 응답한 비율이 높은 것으로 나타난다. 이는 정선군이 현대리서치연구소에 의뢰하여 2018년 4월 25일부터 5월 30일까지 400가구를 대상으로 수행된 사회복지장 욕구조사 결과에 따른 것이다.

동 조사에서는 또한 지난 1년간 가구의 가처분소득이 1천만원 미만이 19.5%, 1천만원 이상 3천만원 미만이 32.5%, 3천만원 이상 5천만원 미만이 25.6%로, 1년간 5천만원 미만인 가구의 비율이 전체의 약 77.6%를 차지한다. 현재 가구의 경제상태가 매우 어렵거나 다소 어렵다고 응답한 비율이 전체의 36.3%에 달한다. 종합해보면 소득 증가에 대한 욕구가 상당히 높을 것으로 보인다. 이외에도 기초생활, 가족구성원 간의 관계, 친인척·이웃·소속집단과의 관계상의 어려움, 외부지원 서비스 필요성 등에서 어려움을 토로한 응답이 적지 않음을 고려한 대책마련이 필요하다. 아울러 신체적·정신적 건강, 학교생활, 취·창업활동 및 기회, 주거비, 문화·여가·체육활동 등과 관련해서도 어려움을 나타낸 응답이 적지 않음에 유의해야 한다.

IV부 2장은 ‘기본소득의 정당성과 필요성’이 일반적인 차원과 정선군의 특수한 차원에서 논구된다. 여기서는 전자의 논의는 생략하고 후자만을 서술한다.³²⁾

정선군민 기본소득 지급의 정당성은, 군민 전체의 동의와 기여·희생을 기초로 확보된 강원랜드 카지노의 주식 배당수익을 군민 전체에게 나누어주는 것으로서 분배정의, 협동적 정의, 보상적 정의에 합당하다는 데서 찾을 수 있다.

정선군민 기본소득의 필요성은 인구 감소 및 유출을 막고 복지수준을 향상시키기 위한, 새로운 대처 방안이 요청된다는 데 있다. 지역의 쇠퇴에는 관성이 존재한다. 청년층의 인구 감소 및 이탈과 노인인구의 증가, 출산의 감소 등은 그 자체로 인구 감소 및 유출의 원인이 됨과 동시에 교육, 의료, 문화 시설 및 주거의 부족과 질 저하 등을 초래함으로써 인구 감소 및 유출의 악순환을 구조화·관성화 한다. 문제는 정선군이 복지 향상을 위해 지속적으로 노력해왔으며 계획 대비 목

32) | 부와 일부 중복된 내용을 포함한다.

표 달성율이 높음에도 인구 감소 추세가 계속되고 있다는 데 있다. 이는 전 인구층을 포괄하는 보편적인 현금 지원과 같은 기존과는 다른 정책의 필요성을 제기한다. 카지노 배당과 같이 전 인구층을 포괄하는 보편적인 현금 지원 정책은 정선군의 인구 문제 및 이로 인해 파급되는 여러 사회 문제들을 완화하거나 해결하기 위한 새로운 접근이라 할 수 있다.

IV부 3장에서는 정선군민 기본소득 설계(안)을 제안한다. 설계(안)은 전 군민을 대상으로 기본소득을 지급하는 1안과 만 18~45세 청년을 대상으로 기본소득을 지급하는 2안으로 구성된다. 아울러 거버넌스 체계 수립 방향과 연대 및 홍보 방안을 제시한다.

제1안의 경우 지원대상은 신청일 현재 정선군에 1년 이상 주소를 두고 계속 거주하고 있는 전 군민이다. 주민당 분기별 5만원, 연간 20만원을 지급한다. 연간 소요예산은 약 74억원(약 37,000명×5만원×4회)이다. 각 군민이 직접 주민등록지 읍면장에게 신청하는 것을 원칙으로 하며, 미성년자의 경우에는 보호자가 대신 신청한다. 신청자에 한하여 카드 형태(소멸성 지역화폐)로 지급한다. 소비기간은 3개월이며, 미사용분은 다음 분기에 1/n 하여 추가로 지급한다. 정선군 기본소득의 사용처는 경기도 청년기본소득에서 지역화폐의 사용처가 “전통시장 및 소상공인 업체에 한정되고, 백화점, 대형마트, 슈퍼수퍼마켓(SSM), 연매출 10억 원 이상 점포는 제외”하고 있다는 점을 준용하여 결정한다. 정선군 소유 강원랜드 주식 배당금으로 재원을 조달하는데, 이는 강원랜드 배당금 발생시에만 군민 기본소득 지급이 가능하다는 것을 뜻한다. 강원랜드 영업(매출, 영업이익, 당기순이익 등)의 부침에 크게 좌우되지 않으면서 정기적이고 안정적이며 예측가능한 액수의 기본소득을 지급하기 위해서는 기금을 조성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

제2안의 지원대상은 신청일 현재 정선군에 1년 이상 주소를 두고 계속 거주하고 있는 만 18~45세 군민이다. 원리상으로는 카지노 배당을 정선군민 전체에게 평등하게 나누어주는 것이 더 바람직하지만, 정선군이 당면한 사회 문제가 지속적인 인구 감소라는 점을 고려한다면 인구 감소 패턴이 확연히 드러나는 청년층을 대상으로 한 범주형 기본소득 지급을 고려할 수 있다. 만 18~45세 군민 1인당 분기별 20만원, 연간 80만원을 지급한다. 만 18~45세 군민의 수가 2021년 3월 기준 8,801명임을 감안하면, 연간 72억원 범위 내에서 분기별 20만원(연간 80만원)의 기본소득을 지급할 수 있다. 소요예산을 계산하면 약 71억여 원(약 8,881명×20만원×4회)이다. 경기도 청년기본소득이 만 24세 청년에게만 지급하며 분기당 25만원(연간 100만원)을 지급한다는 점과 비교한다면, 정선군 청년기본소득 안은 1인당 연간 지급액(80만원 대 100만원) 면에서는 약간 작지만, 포괄연령(28개 연령 대 1개 연령) 면에서는 크게 확장된 정책안이라 할 수 있다. 신청방법, 지급방식, 사용기간, 사용처 등의 기타 사항은 제1안을 준용한다.

정선군민 기본소득 정책의 거버넌스 체계 수립 방향은 먼저, 민간이 자율적이고 주도적인 역량을 발휘할 수 있도록 행정이 지원하는 방식의 민관거버넌스 체계 구축이 이루어 져야 한다. 둘째로 제2안의 경우 서울시 청년정책의 사례를 참고하여 단지 청년기본소득을 지급하는 것에서 그

치는 것이 아니라 이를 바탕으로 또는 이와 함께 종합적인 청년정책을 수립, 설계, 추진할 수 있도록 한다.

연대 및 홍보방안과 관련해서는 기본소득 지방정부협의회 참여를 통한 연대방안을 고려할 필요가 있다. 아울러 경기도 청년 기본소득 사례에서 보듯이, 정책이 실시될 경우 정책이 갖는 다양한 효과들에 대한 양적, 질적 연구를 통해 정책의 성과를 객관적으로 평가하고 대중에게 널리 알리는 것이 중요하다. 이를 통해 정선군 안팎의 광범한 지지를 확보함으로써 제도의 지속가능성을 담보함과 동시에 인구의 지속적인 감소 추세를 완화하거나 반전시킬 수 있는 계기를 조성할 수 있을 것이다.



참고문헌

참고문헌

- 2020 대한민국 기본소득 박람회(2020). “기본소득 지방정부협의회 소개 글”. 2020 대한민국 기본소득 박람회. <https://basicincomefair.gg.go.kr/2020/localgovc.php?s=41> [2021년 4월 12일 최종접속]
- 강남훈, 송주명, 안현효(2020). 『오늘 시작한 미래: 기후재난과 인공지능, 대학과 강의실, 민주주의와 기본소득, 그리고 코로나19』. 다들책방 부클릿 2. 서울: 다들책방.
- 강남훈(2019). 『기본소득의 경제학』. 박종철출판사.
- 강원도 기획조정실 정책기획관(2021). 『강원도기본통계』. 강원도. [2021년 4월 2일 최종접속]
- 강원도 웹사이트(2021). “강원도 소개-강원도 현황-자연환경”. 강원도. https://stat.kosis.kr/statHtml_host/statHtml.do?orgId=211&tblId=DT_A201&dbUser=NSI_IN_211에서 인출. [2020년 6월 30일 최근 업데이트 자료] [2021년 4월 1일 최종접속]
- 강원도정선교육지원청 웹사이트(2021). “교육지원청소개-전체현황”. 강원도정선교육지원청. [2021년 3월 1일 현재] [2021년 4월 5일 최종접속]
- 곽노완, 권정임(2020). “플랫폼자본주의 시대의 도시공유지와 기본소득: 마르크스의 도시공유지 및 도시시대 개념과 플랫폼시티 개발이익의 공유”. 『마르크스주의 연구』 17(3).
- 곽노완(2017a). “도시부동산수익의 공유와 기본소득”. 『도시인문학연구』 9(1).
- 곽노완(2017b). “스마트공유도시와 도시기본소득의 비전”. 『인문사회 21』 8(4).
- 곽민재, 신우진(2018). “청년정책 거버넌스의 네트워크 구조 분석: 사회연결망분석을 중심으로”. 『도시정책연구』 9(1).
- 권정임, 곽노완(2019). “판 빠레이스의 공유주의와 기본소득 재구성”. 『시대와 철학』 30(2).
- 금민(2017). 「기본소득 도입모델과 농업참여소득」, 농정연구 제60권, (사)농정연구센터
- 금민(2018). “[오피니언] 데이터 기술 R&D PIE는 ‘공유지분권에 입각한 사회배당’과 결합되어야 한다”. 기본소득한국네트워크. [9월 19일]
- 금민(2020a). “기본소득의 정의”. 기본소득한국네트워크 ‘쟁점토론 1. 기본소득의 정의’ 발제문 수정본(2020. 7. 2). 기본소득한국네트워크.
- 금민(2020b). 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 도서출판 동아시아.
- 기정훈(2012). “인구감소지역의 지역쇠퇴에 대한 분석: 전북 김제시, 강원 정선군, 대구 서구를 대상으로”. 『국토계획』 47(3).
- 김명선, 이제연(2019). “강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석”. 『GRI 연구논총』 21(3).

- 김민영(2013). 『한국사회의 자살률에 관한 분석: 지역사회의 사회·문화·경제적 요인을 중심으로』. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 김선기, 이주형, 박경국, 최효훈, 임경지(2017). 『청년활동의 확장과 고민: 서울시 자치구 청년거버넌스 사례집』. 청년허브.
- 김원동, 최홍규, 박준식(2014). “강원도 폐광지역의 사회경제적 기반 조성을 위한 새로운 방향 모색: 먹거리 협동조합의 활성화를 중심으로”. 『농촌사회』 24(2).
- 김지현, 정창무(2011). “스토리텔링 마케팅 기법을 활용한 지역자원 활성화 연구: 강원도 정선군을 대상으로”. 『국토계획』 46(5).
- 류승연, 이승훈(2020). ““기본소득은 정의로운 복지국가 지름길, 국민투표로 결정하자”: [기본소득 논쟁 ① 찬성] 10년 전부터 ‘기본소득주의자’ 강남훈 한신대 교수”. 『오마이뉴스』. [6월 22일 기사입력]
- 마스다 히로야(2014), 『지방소멸』, 김정환 역, 2015, 와이즈베리
- 박용근(2019). “40세, 중년? 청년? 고령화사회 청년기준 나이, 지자체·법규마다 ‘들쭉날쭉’”. 『경향신문』. [12월 5일 기사입력]
- 백승호(2020). “더 나은 기본소득 논쟁을 할 권리: 사회정책 분야의 논쟁 분석”. 『경제와 사회』 128. 서울청년정책네트워크(2017). 『서울청년정책네트워크 시즌 3: 이 문제는 해결가능합니다. 우리는 거버넌스 하고 있습니다』. 청년허브.
- 아리스토텔레스, 『정치학』, 천병희 역, 2009, 도서출판 숲
- 안효상, 서정희(2020). “코로나19 이후 불확실성 시대의 새로운 소득보장”. 『산업노동연구』 26(3). 연세대학교 문화인류학과 2018 필드워크보고서, Say북, Go한(2018.9.30.~10.3)
- 윌킨슨, 리처드, 케이트 피켓(2012). 『평등이 답이다: 왜 평등한 사회는 늘 바람직한가?』. 전재웅 역. 서울: 이후.
- 윌킨슨, 리처드, 케이트 피켓(2019). 『불평등 트라우마: 소득 격차와 사회적 지위의 심리적 영향력과 그 이유』. 이은경 역. 서울: 생각이음.
- 유영성, 정원호, 이관형(2019), 「최근 기본소득 추이와 경기도의 도전적 시도」, 이슈&진단 366호, 경기연구원
- 유영성, 윤성진, 정원호, 김재신, 마주영, 김교성, 백승호, 서정희, 조문영, 한치록, 김미리, 이지은 (2020). 『경기도 청년기본소득 정책효과 분석(II): 사전 및 사후조사 비교』. 정책연구 2020-78. 수원: 경기연구원.
- 유영성, 강남훈, 강현철, 곽노완, 김병조, 김성하, 노호창, 마주영, 서정희, 오재호, 은민수, 이건민, 이관형, 이재원, 이한주, 정원호. (2020). 『모두의 경제적 자유를 위한 기본소득』. 서울: 다할미디어

- 유종성(2020). “왜 보편적 기본소득이 필요한가?: 기본소득을 중심으로 하는 사회 보장 개혁의 방향”. 『동향과 전망』 110.
- 이건민(2017). “[용어소개] 사회자산기금(Social Wealth Funds)”. 녹색전환연구소. [6월 16일]
- 이건민(2018). “[대전환의 밑그림 - 녹색전환연구소 5주년 기념 기획연재] ③ 삶 전환의 열쇳말, 기본소득”. 『프레시안』. [9월 20일]
- 이건민(2019). “알고리즘과 빅데이터: 코드와 흐름의 잉여가치”에 대한 토론문. 정치경제연구소 대안. [10월 26일]
- 이건민(2020). “제5장. 기본소득 쟁점”. In: 유영성 외 지음, 이한주 기획, 경기연구원 엮음, 『모두의 경제적 자유를 위한 기본소득』, 다할미디어,
- 이건민(2021). “최근 기본소득 논쟁의 몇 가지 교훈”. 『계간 기본소득』 8.
- 이선향(2005). “폐광지역의 사회변동과 “지역엘리트” 형성의 정치적 역동성”. 『비교문화연구』 11(1).
- 이영성, 조준혁, 문주열(2016). “쇠퇴하는 곳은 계속 쇠퇴하고, 번성하는 곳은 계속 번성하는가?: 도시쇠퇴의 관성과 대응”. 『지역연구』 32(1).
- 이태원(2014). “강원도 폐광지역 개발사업 분석: 국가 지방정부 그리고 전문가집단의 역할을 중심으로”. 『사회과학연구』 53(1).
- 이희연, 한수경(2014). 『길잃은 축소도시, 어디로 가야 하나』. 안양: 국토연구원.
- 정상훈(2020). 『동네 의사와 기본소득: 모두의 것을 모두에게!』. 김포: 루아크.
- 정선군(2018). 『제4기 지역사회보장계획: 2019~2022』. 정선군.
- 정선군(2019). “정선군 청년 지원 기본 조례”. [(제정) 2018.10.05 조례 제2652호, (일부개정) 2019.04.15 조례 제2706호, 시행 2019.04.15.]
http://www.elis.go.kr/newlaib/laibLaws/h1126/laws_list_new.jsp?lawsNum=42770104000105&isClose=0
- 정선군 내부자료(n.d.). “2015~2019년 강원랜드 주식 배당금 현황”, “2016~2019년 강원랜드 조세 및 준조세 납부 현황”.
- 정선군 내부자료(2020). “정선군민 기본소득 지원계획”. 정선군.
- 정선군 내부자료(2021). “정선군 연령별 인구현황, 2020년 1월~2021년 3월”. 정선군.
- 정선군 웹사이트(2021). “정선군소개-일반현황-면적”, “정선군소개-일반현황-위치”. 정선군. [최종수정일: 2021년 2월 24일] [2021년 4월 1일 최종접속]
- 정선군 행정과(2021). “강원도정선군기본통계:(파일) 2018년 강원도정선군기본통계”. KOSIS 국가통계포털에서 인출.
https://stat.kosis.kr/nsibsHtmlSvc/fileView/FileStbl/fileStblView.do?in_org_id=662&in_tbl_id=DT_662001_FILE2018&tab_yn=N&conn_path=E1 [2021년 4월 1일 최종접속]

- 정성호, 홍창수(2018), 「강원지역의 소멸가능성에 관한 연구」, 사회과학연구 57(1)
- 정성호(2019), 「강원도 인구변화와 지역소멸위험」, 사회과학연구 58(1)
- 조준혁, 이영성, 정해영, 곽태우(2014). “최퇴한 지역에 사는 사람들은 건강도 쇠퇴할까?”. 『국토계획』 49(6).
- 진재성(2020). “지방정부 기본소득협의회 10일 출범... 기본소득 추진 탄력받나”. 《이로운넷》. [9월 7일 기사입력, 9월 8일 수정]
- Akee, R. K., Copeland, W. E., Keeler, G., Angold, A., & Costello, E. J. (2010). Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment using transfer payments from casino profits. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2891175/#S16title>
- Alstott, A. (1999). “Work vs. Freedom: A Liberal Challenge to Employment Subsidies”. *The Yale Law Journal* 36(2).
- Berman, M. (2018). Resource rents, universal basic income, and poverty among Alaska’s Indigenous peoples. *World Development*, 106, 161-172.
- Casassas, D. (2016). “Economic Sovereignty as the Democratization of Work: The Role of Basic Income”. *Basic Income Studies* 11(1).
- Costello, E. J., Erkanli, A., Copeland, W., & Angold, A. (2010). Association of family income supplements in adolescence with development of psychiatric and substance use disorders in adulthood among an American Indian population. *Jama*, 303(19), 1954-1960.
- Davala, S., R. Jhabvala, S. Mehta and G. Standing (2015). *Basic Income: A Transformative Policy for India*. London: Bloomsbury.
- Davala, Sarath (2019). Chap. 19. Pilots, Evidence and Politics: The Basic Income Debate in India. In M. Torry (Ed.), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*. Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, O. S. (2010). The Alaska permanent fund dividend: A case study in implementation of a basic income guarantee.
- Guettabi, M. (2019). What do we know about the effects of the Alaska Permanent Fund Dividend?
- Huws, U. (2020). *Reinventing the Welfare State: Digital Platforms and Public Policies*. Pluto Press.
- Jhabvala, R., & Standing, G. (2010). Targeting to the ‘poor’: Clogged pipes and bureaucratic blinkers. *Economic and Political Weekly*, 45(26/27), 239-246.

- Kasy, M. (2018). “Why a Universal Basic Income Is Better Than Subsidies of Low-Wage Work”. Working Paper 2. Data for Progress. [9 November 2018]
- Kozminski, K., & Baek, J. (2017). Can an oil-rich economy reduce its income inequality? Empirical evidence from Alaska's Permanent Fund Dividend. *Energy Economics*, 65, 98-104.
- Kueng, L. (2015). Explaining consumption excess sensitivity with near-rationality: Evidence from large predetermined payments (No. w21772). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w21772>.
- Kueng, L. (2018). Excess sensitivity of high-income consumers. *The Quarterly Journal of Economics*, 133(4), 1693-1751.
- Marinescu, I. (2018). No strings attached: The behavioral effects of US unconditional cash transfer programs (No. w24337). National Bureau of Economic Research.
- Marques, Renato. Policy Address - CE Warns Residents to Brace Themselves for 2021. *Macau Daily Times*, Nov 17, 2020. <https://macaudailytimes.com.mo/policy-address-ce-warns-residents-to-brace-themselves-for-2021.html>
- Maynard, R. A. & Murnane R. j.(1979), The Effects of a Negative Income Tax on School Performance: Results of an Experiment, *The Journal of Human Resources* Vol. 14, No. 4.
- Miller, A. (2017). *A Basic Income Handbook*. Edinburgh: Luath Press Limited.
- O'Brien, J. P., & Olson, D. O. (1990). The Alaska permanent fund and dividend distribution program. *Public Finance Quarterly*, 18(2).
- Standing, Guy (2013). India's experiment in basic income grants. *Global Dialogue*, 3 (5).
- Standing, G. (2015). “Why Basic Income’s Emancipatory Value Exceeds Its Monetary Value”. *Basic Income Studies* 10(2).
- Standing, G. (2017). *Basic Income: And How We Can Make It Happen*. London: Pelican Books.
- Standing, G. (2019). *Basic Income as Common Dividends: Piloting a Transformative Policy*. A Report for the Shadow Chancellor of the Exchequer. London: Progressive Economy Forum.
- Standing, G. (2020). *Battling Eight Giants: Basic Income Now*. I.B. Tauris.
- Watson, B., Guettabi, M., & Reimer, M. (2020). Universal cash and crime. *Review of Economics and Statistics*, 102(4).
- Wolfe, B., Jakubowski, J., Haveman, R., & Courey, M. (2012). The income and health effects of

tribal casino gaming on American Indians. *Demography*, 49(2).

Yi, G. (2020). "Seven Propositions on the Income Redistribution Effects of the UBI-FIT Model". Paper for the 32nd Annual EAEPE Conference 2020, 2-4 September 2020, Online Event: The Evolution of Capitalist Structures: Uncertainty, Inequality, and Climate Change. [발표일: 9월 3일]

"Introduction". Wealth Partaking Scheme 웹사이트. 2021년 6월 20일 접속, <https://www.planocp.gov.mo/en/about/intro>

오마이뉴스(2019.12.18),

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002597057

KOSIS 국가통계포털(2021). "남녀성비(시도/시/군/구)", "소유구분별·지목별 국토이용현황"[2019년 기준 전국 면적], "인구, 가구 및 주택 - 읍면동(2015), 시군구(2016~)"[자료갱신일: 2020년 8월 28일], "지역소득:시도별 1인당 지역내총생산, 지역총소득, 개인소득"[2015년 국민계정 기준], "행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구(2011년~)"[자료갱신일: 2021년 4월 5일]. [2021년 4월 5일 최종접속]

정선군민 기본소득 도입방안 연구

발행일 2021년 7월 21일



정선군
JEONGSEON COUNTY

BIKN
기본소득한국네트워크



◀ 정선군민 기본소득 도입방안 연구 서지정보



정선군민 기본소득 도입방안 연구

비매품/무료

93330



9 791197 533907

ISBN 979-11-975339-0-7