
- 「농촌주민형 기본소득제」 공감대 확산을 위한 -
제3회 기본소득 토론회

일 시 | 2014년 10월 28일(화) 15:00-17:30

장 소 | 충남발전연구원 3층 회의실

주관 및 주최 | 충남발전연구원 기본소득연구회

충남발전연구원 기본소득연구회는 성장시대를 넘어 대안적 복지사회의 모델로 주목받고 있는 기본소득제를 충남도 정책에 반영하기 위하여 2014년 3월에 만들어진 원내외 연구 및 토론모임입니다.

- 「농촌주민형 기본소득제」 공감대 확산을 위한 - 제3회 기본소득 토론회

□ 행사 목적

- 기본소득의 등장 배경과 본질적 가치에 대한 이해
- 생태적 문명전환과 기본소득의 필요성 이해 증진
- 농촌주민을 위한 기본소득제 우선 실시의 공감대 확산

□ 행사 개요

- 주제: 공익농민 ‘개미’부터 기본소득을
 - 발표자: 마을연구소 정기석 소장
 - 토론자: 전국농민회총연맹 충남도연맹 권혁주 사무국장,
충남발전연구원 농촌농업연구부 강마야 박사
- 일시: 2014. 10. 28(화) 15:00-17:30
- 장소: 충남발전연구원 3층 회의실
- 주최: 충남발전연구원 기본소득연구회
- 참석자: 약 10명
 - 충남발전연구원: 박경철 박사 등 7명
 - 발표 및 토론: 3인

□ 진행 일정(사회: 충남발연 박경철 박사)

- 15:00-15:10 발표자 및 토론자 소개
- 15:10-16:10 주제 발표(마을연구소 정기석 소장)
- 16:10-16:30 중간 휴식
- 16:30-17:20 지정토론자 질의 및 자유토론
- 17:20-17:30 마무리 및 폐회

목 차

발표 자료

공익농민 ‘개미’ 부터 기본소득을 / 정기석	5
--------------------------	---

참고 자료

충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제안 / 박경철	12
------------------------------	----

공익농민 '개미'부터 기본소득을¹⁾

- 정기석²⁾

"자본주의 체제는 합리적 농업과는 역방향으로 진행되는 것이고, 합리적 농업은 자본주의 체제와는 양립불가능(설령 자본주의 체제가 농업에 있어서 기술발전을 촉진시켰다고 해도)하다. 합리적인 농업에 필요한 것은 자기 자신을 위해 밭을 경작하는 소규모 농민 또는 연합한 생산자들을 관리해 가는 것이다."

가라타니 고진은 <세계공화국으로>에서 '합리적인 농업'은 소농들의 협동과 연대의 길이라가리키고 있다. 마르크스의 <자본론>을 인용했다.

오늘날 우리 농민에게 '합리적 농업'은 가당치도 않다. 꿈이다. 한국의 천민자본주의 체제와 전혀 양립 불가능해 보인다. 사사로운 상업농과 돈만 좇는 기업농이 논과 밭을 온통 지배하고 있다. '합리적인 농업'은 자본과 공권력에 휘둘리지 말아야 한다 농업이 국가기간산업 대접을 받고, 농민은 공익농민 대우는 받을 때 비로소 가능하다. '공익농민 기본소득' 수준의 혁신정책은 꺼내놓는 합리적이고 진보적인 정부가 필요하다.

하지만 우리 농민이 처해있는 농정의 현실은 야생의 정글이다. 경쟁 상대는 이웃마을 부농정도가 아니다. 5대 곡물메이저를 앞세운 초국적 자본과 세계 열강이다. 체급이 다르다. 무지막지하다. 농가당 평균 농지 1.5ha, 농업소득 800만원의 우리 농민들의 승산은 전무하다. 식량안보, 식량주권은 고사하고 처자식의 생존권조차 지켜낼 수 없다.

그렇다고 농사를 그냥 포기할 수 없다. 농업을 대체할 다른 미래산업도 없다. 어느 국가든 국가주권을 지키는 기간산업이고 국민생명을 살리는 생명산업이기때문이다. 설사 휴대전화와 자동차를 많이 내다팔아 돈을 긁어모아도 아무 소용이 없다. 기계나 돈을 조리해서 먹고살 수는 없는 노릇이다. 만일 곡물메이저가, 초국적 자본이, 세계열강이 식량을 순순히 내주지 않는다면 바뀔 먹을 수 없다. 모두 굶어 죽어야 한다.

농업은 국가기간산업으로, 농민은 공무원으로

그래서 농업은 국가가 책임져야 한다. 마땅히 '국가 기간산업'으로 대접받아야 한다. 국가기간산업이란 "국가경제의 사활, 국민의 생존권 보호에 치명적인 영향을 끼치는 산업"을 일컫는다. 교통, 에너지, 보건의료, 교육, 주택 등이 그렇다. 농업도 물론 그렇다.

따라서 농지, 생산기반시설, 농기업 등 농업인프라를 국유화·공유화할 명분은 충분하다. 이유 또한 타당하다. 무한경쟁의 민간시장에 국가기간산업인 농업의 운명을 떠맡기는 건 무책임하다. 위험하다.

농업의 국가기간산업화 작업은 정부의 책무다. 농민단체와 진보정당에서는 국가의 식량주권을 지키는 농업과 농민에게 정당한 보상을 해야한다고 줄기차게 주장하고 있다. 농업을 국가기간산업의 지위로 법제화할 것을 단호히 요청하고 있다.

1) 이 글은 충남발전연구원의 2014년도 연구지원 과제인 '공익농민 월급형 기본소득 실행모델 개발' 최종 보고서를 간추린 것입니다.

2) 마을연구소 소장, 시인. <오래된 미래마을>, <마을을 먹여살리는 마을기업>, <마을시민으로 사는 법>, <사람 사는 대안마을> 지음.

가령 “국가 기간산업인 농업에 복무하며 식량주권을 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 해야 한다”며, “농민들에게 정부에서 월급여를 지급하는 일종의 ‘국가책임 공익농민제도’를 도입하자”고 제안한다. 국회에 기약없이 법안이 계류 중인 ‘기초농산물 국가수매제’, ‘국민 기초식량보장제’ 입법 투쟁도 같은 취지이자 맥락이다.

농민에게 국가에서 월급으로 기본소득을 지급하면, 농가의 소득 안정은 물론, 농업과 농민의 사회적 지위도 향상된다는 주장이다. 또 신규 농업인력도 유입되고 지역공동체 삶의 질도 높아진다고 기대한다. 그 전에, 농업의 생태적이고 공동체적인 다원적 가치 자체가 사회공익 행위로서 얼마든지 존중되고 대접받는 게 옳다는 논리다.

기본소득제란 먼 미래의 구상이나 소망이 아니다. 현재진행형으로 집행가능한 정책이다. 지난해 스위스에서는 모든 성인에게 기본소득을 보장하자는 ‘기본소득제’ 국민발의 법안이 의회에 제출됐다. 취업 여부나 소득 수준 등에 관계없이 전 국민에게 최소한의 생활이 가능한 수준의 기본소득을 국가가 지급하자는 것이다.

브라질은 일찍이 2004년 시민기본소득제를 입법화했다. 미국, 독일 등에서도 기본소득 제도화 운동이 활발하다. 베네주엘라는 주요 농업기업을 국유화하면서 농업의 국가기간산업화 기반부터 다지고 있다. 우리나라도 기본소득 한국네트워크가 기본소득제 연구와 개발을 견인하고 있다. 이제 농업의 국가기간산업화, ‘공익농민 기본소득제’는 남의 나라 일이 아니다. 공론의 광장에서 토론하고 검토할 적기가 이땅에도 도래한 것이다.

농민이 농사로 돈도 못 벌고, 먹고 살 수도 없는

우리 농민은 농사만 지어 먹고 살 수 없다. 농업을 직업으로 삼는 건 불안하고 불행한 선택이다. 통계청의 농가경제 조사결과는 그 사실을 증언한다. 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비중은 2010년 31.4%에서 2013년 29.1%까지 매년 꾸준히 감소하고 있다. 이로써 도시근로자소득의 약 95% 수준이었던 농가소득은 2012년 57.5%까지 낮아졌다.

농가소득원의 구조 자체가 몹시 불량하고 부실하다. 농가소득은 경상소득(농업소득, 농외소득, 이전소득)과 비경상소득으로 구분한다. 최근 농가소득은 농외소득으로 주로 구성된다. 급여수입, 농업임금수입 등 근로수입 증가 폭이 커지고 있는 추세다. 본업인 농사 외에 부업이나 품을 팔아야 겨우 먹고살 수 있다.

농업소득은 주는데 농가부채는 크게 늘고 있다. 1995년 916만3000원이던 것이 2013년 2736만3000원으로 늘어났다. 앞진 데 댔진 격이다. 소농과 영세농의 문제는 더 심각하다. 미곡수입은 정제되고, 채소수입은 감소하고 있다. 관행적 농사밖에 모르는 소농의 소득수준은 최저생계선을 위협하는 수준이다. 활로는 좀처럼 보이지 않는다.

이런 악화일로의 농가경제는 시장 개방과 농정 실패가 원인이다. 근본적으로 농정의 철학과 패러다임부터 바꾸어야 한다. 농가소득 안정이 아니라 지속가능한 농업·농촌을 앞세워야 한다. ‘돈 버는 농업’ 아닌 ‘사람 사는 농촌’이 좌표가 되어야 한다. 무엇보다 농민에게는 불안정한 농업소득 말고 안정된 소득원이 따로 필요하다. ‘공익농민 기본소득’같은 소득원이다.

우리나라도 농업직불금이라는 현금지원제도가 없는 게 아니다. 하지만 요식적이다. 실효성과 진정성이 부족하다. 정부는 2004년 ‘농업·농촌 종합대책’에서 농식품부 예산 대비 직불사업 예산비중은 23%까지, 농가소득 대비 직불금 비중은 10%까지 확대한다는 목표였다. 하지만 공수포였다. 2013년 직불사업 예산비중은 18%, 농가소득 대비 직불금 비중은 4.3%에 그치고 있다.

농가소득 대비 직불금 비중은 미국 12.2%, 영국 19.5%, 일본 7.9% 등이다. 오히려 선진국의 대규

모 기업농에 대한 직불금 지급률이 한국보다 더 높다³⁾. 당초 농업직불금 제도는 시장개방에 따른 농가소득 감소분 보전을 위한 대책으로 도입되었다. 태생적, 구조적 한계를 안고 있다. 요즘 제도 개선의 논의와 연구가 활발한듯한데 한계가 있을 것으로 염려된다.

심지어 국회 예산정책처 변재연 예산분석관은 그나마 책정된 직불금 예산의 집행실효성의 허점까지 지적하고 있다. “2013년에 순직불성(쌀소득보전, 친환경, 밭농업, 조건불리, 피해보전 등) 예산은 대부분 집행되지 않았으며 이러한 직불제에서 무조건 증액을 요구하는 것은 바람직하지 않을 것으로 본다”며, “우리나라 농업예산 중 직불금 비중은 다른 선진국에 비해 결코 적지 않은데 농가소득 중 직불금 비중은 아주 낮은 상황”이라고 비판하고 있다.

또 충남발전연구원 강마야연구위원은 “일본, 스위스, 유럽연합 등 주요 선진국의 농정성격은 이미 산업정책에서 지역정책으로 변화하고 있다”면서, “농업직불금 제도 운영방향을 소득보조에서 농업·농촌을 공공재로서 바라본다는 관점을 유지한다는 차원의 다원적·공익적 기능 행위에 대한 보상으로 잡아가고 있다”고 설명한다. 한국도 그런 방향으로 전환, 개선되어야 한다는 주장이다. 아예 농가소득 지원효과가 떨어지는 직불금제를 '공익농민 기본소득제'로 대체하는 식의 발상의 전환이 필요해보인다.

농업은 기업이나 상인이 아닌 국가가 책임져야

이명박 정부나 박근혜 정부의 농정은 거의 대동소이하다. 핵심 화두는 공히 ‘기업화’와 ‘산업화’로 집약된다. 한마디로 “대기업 중심의 규모화로 농업을 공업화, 산업화하겠다”는 방침이다. ‘농업선진화’, ‘첨단 융복합 6차농산업화’ 같은 현란한 신조어를 동원해 기업농 우선의 ‘살농정책’을 초지일관 고수하고 있다.

오로지 물리적 성과와 계량적 효율성을 농정의 지상과제로 삼겠다는 불순한 저의다. 공공의 이익에 복무하는 국가기간산업으로서 ‘농업’의 공익적 가치와 진실에 대해 몰상식하거나 무시하는 태도로 보인다.

대기업 중심 성장 및 개발 기조의 농정은 결코 우리 농업의 해법이 될 수 없다. 근본적으로 상업적 기업은 농업과 어울리지 않는다. 기업은 수익성에 집착하나 농업은 공익성에 헌신하는 '국가기간산업'이기 때문이다. 농업은 ‘돈 놓고 돈 먹는’ 투전판이 될 수 없다.

2012년 19대 총선에서 통합진보당(분당 이전)은 ‘국가기간산업 농업, 국가책임 농정’을 공약으로 내 걸었다. “경쟁력과 효율성이라는 잣대, 모든 것을 시장에 맡기는 신자유주의 농정을 끝장낼 것이다. 국가기간산업으로서 농업의 위상을 바로 세우고 국가가 전적으로 책임지는 ‘국가책임농정’으로의 대전환 할 것”을 선언했다. 국민기초식량보장법, 식량자급률 50%, 농지공개념 강화, 농가소득 도시가구대비 평균 95%까지 보장, 농촌공동체 리더 30만명 육성 등의 핵심공약을 통해 '농업의 국가기간산업화' 청사진을 제시했다.

그보다 먼저 제1공화국 헌법에 이미 중요산업의 국유화 조항이 명시된 적도 있다. 1948년 7월 17일에 제정된 제1공화국 헌법 제85조와 제87조에 “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 대외무역은 국가의 통제하에 둔다”고 새겨져 있다. 농업이 여기서 빠질 수 없다.

베네주엘라의 차베스 진보정권은 중요산업의 국유화를 차근차근 실천하고 있다. 국유화 범위를 중요산업의 30%로 한정, 자칫 반대세력과의 정면충돌을 불러올 무상몰수방식을 피해 유상구매방식을

3) 농정연구센터, 2014년, 농업직불금 문제와 제도개선 방안

취하고 있다. 또 국제법에 근거해 적절한 보상절차를 밟고 있기도 하다. 미국 및 서방 국가들이 국유화를 빌미로 베네수엘라에 대한 제재를 합리화할 수 있는 일말의 여지조차 주지 않기 위해서라고 한다. 우리 농업의 국가기간산업화도 이렇게 합리적이고 현실적으로 진행할 수 있다.

개미 중의 개미, 농민부터 기본소득 월급을

지난 2007년 전국농민회총연맹은 농업을 공공산업으로 법제화 시킬 것을 요구했다. 그리고 ‘공익농민 제도’도 도입할 것을 제안했다. ‘17대 대통령 선거 핵심 농업정책 요구안’을 통해식량주권과 다원적 기능을 제공하는 농업·농민들에게 정당한 보상을 해달라고 호소했다.

‘공익농민제’는 ‘국가기간산업인 농업에 복무하며 식량주권을 지키는 농민에 대해 준공무원 대우를 하고 월급여를 지급하는 일종의 국가책임 농민제도’로 설명하고 있다. 당시 전농은 구체적인 실행 방법으로 3년간 30만명의 공익농민을 육성하고 지원하는 목표를 정했다. 단계적으로 100만명까지 늘린다는 계획이었다. 현재 농민 3명 중 1명은 공익농민 월급쟁이가 되는 셈이다.

그러나 당시 보수적인 정치권은 농민들의 목소리에 전혀 귀를 기울이지 않았다. 여론도 움직이지 않았다. 국민들은 제도의 취지와 진실을 전혀 이해할 수 없었다. 교감하거나 공감할 수 없었다. 그나마 귀를 열어놓은 진보세력은 집권하기 전에는 받아들일 수 없는 무겁고 어려운 숙제였다.

요즘 나라안팎으로 기본소득제 논의가 뜨겁다. 이쯤에서 ‘공익농민 기본소득제’를 본격적으로 꺼내 든다. 이름하여 ‘공익농민 월급형 기본소득제’의 실행모델이다.

[표] 공익농민 기본소득제 추진단계별 실행모델 설계안

설계안			대상	범위	월 급여	연간 예산	특징
1 단계	1-1 안	청년 공익영농요원제	18세~50세 공익영농요원	청장년 10만명 (5년 이상)	1,500천원	100천명×18백만원 = 1조8천억원	* 병역특례 대체복무 연계 * <공익영농요원법> 제정
	1-2 안	지역단위 공익농민 기본소득제	특정 지역 농민	지역농민 2만명	500천원	20천명×6백만원 = 1,200억원	* <지역농민 기본소득 지원조례> 제정
2 단계	2-1 안	영세농 기초생활연금제	‘소득인정액’ 하위 30% 농민	영세농 90만명	500천원	900천명×6백만원 = 5조4천억원	* <농민 기초생활보장법> 제정
	2-2 안	고령농 기초생활연금제	65세 이상 고령농	고령농민 90만명	500천원	900천명×6백만원 = 5조4천억원	* 고령농 약 35%
3단계		국가단위 공익농민 기본소득제	모든 농민	농민 3백만명	500천원	3백만명×6백만원 = 18조원	* <농민 기본소득법> 제정

※ 주 : ‘소득인정액’은 월 소득 평가액과 재산의 월 소득 환산액을 합산한 금액

우리나라 형편에 기본소득제를 단기에, 일시에, 혁명적으로 단행하기는 어려울 것이다. 사회적 합의를 통한 제도의 발효와 숙성 작업이 선행되어야 한다. 그래서 일단 1단계에서는 1안으로 18세~50세의 청장년 10만명에게 5년 이상 1,500천원씩 월급을 지급하는 '청년 공익영농요원제'를 제안한다. 기본소득제 도입의 단초나 발판으로 삼을 수 있을 것이다. 현재 농식품부에서 시행하고 있는 '후계농업인 육성정책'을 확대, 강화하는 방식이다. '병역특례 후계농업인 산업기능요원제도'까지 연계한다면 일종의 병역 대체복무제도로 기능할 수도 있다.

1단계의 2안으로 특정 지역단위(광역 또는 기초지자체)에서 시범사업의 일환으로 시도할 필요가 있다. 1안과는 독립적으로, 또는 병행해서 추진할 수 있을 것이다. 이때 소요예산, 농민수 등의 지역단위 특정요건을 감안, 지역의 농민 전부를 대상으로 할지, 농가소득, 낙후도 등을 기준으로 일부 하위 계층에 대해 우선 시행할지 여부는 지역의 합리적 합의를 구해야 할 것이다. 가령 충남 홍성군의 경우, 2010년 기준으로 전체 인구 89,603명 가운데 31.5%인 28,274명이 농민(농가인구)이다. 이들에게 50만원씩 월급 기본소득을 지급한다면 연간 약 1,414억원의 예산이 필요하다. 이는 홍성군의 2012년도 세입예산 총액 5,180억원의 27.3%에 해당하는 금액이다.

2단계에서는 1안으로 '영세농 기초생활연금제', 2안으로는 '고령농 기초생활연금제'를 시행하는 게 어떨까. '영세농 기초생활연금제'는 소득인정액 하위 30%의 영세농에게, '고령농 기초생활연금제'는 65세 이상 고령농 약 90만명의 농민에게 월 500천원씩을 지급하는 방식이다. 연간 예산은 각각 5조 4천억원이 소요될 전망이다. 현행 기초연금제도가 일종의 '노인 연금제'라면, '영세농 또는 고령농 기초생활연금제'란 일종의 '농민 연금제'라 할 수 있다. 가계가 절대 빈곤하거나 고령으로 노동력과 사회적 보호막이 극히 취약한 영세농, 고령농의 기초생활을 보장하겠다는 뜻이다.

본격적인 개념과 차원의 '공익농민 기본소득제'는 3단계에서 도입하기로 한다. '공익농민 기본소득제' 궁극의 원형이다. 국가단위로 확장해 모든 농민을 수혜 대상으로 한다. 2013년말 기준으로 약 3백만명의 농민에게 월 50만원씩 무조건, 무기한 지급한다. 소요되는 연간 예산은 18조원 정도로 농림수산물식품분야 연간 총지출 예산액과 근사한 규모다. 이때, 기본소득 지급대상자인 '공익농민'을 선정하고 선별하는 데 고민과 이견이 있을 수 있다. 현행 '농민(농업인)'의 기준을 그대로 적용할 것인지. 이른바 '공익농민(또는 공익농업경영체)'의 정의와 기준을 따로, 엄격하게 신설할 것인지. 심지어 위장농, 취미농 등 일부 농민들의 '도덕적 해이'는 어떻게 조치해야 할지. 추후 이해관계자 사이에 별도의 논의와 연구가 필요할 것이다.

이른바 '공익농민 기본소득제 특별법' 법제화 노력도 병행해야 한다. "농림축산식품부장관은 5년마다 전국소비자물가상승률 등을 고려하여 기본소득금액 적정성을 평가하고, 농민빈곤 실태 조사 및 장기적인 재정 소요에 대한 전망을 하도록 하며, 기본소득액의 적정성 평가 결과를 반영하여 기본소득금액을 조정"하는 게 골자다.

농어촌특별세, 농민 사회복지세, 무역이득공유제를 재원으로

무엇보다 '공익농민 기본소득제' 같은 특단의 정책지원 제도의 성패는 재원의 조달에 달려있다. 우선 연간 13조원 이상이 쓰여지는 기존 농업·농촌분야 예산의 재정지출 구조부터 혁신해야 한다. 토건 중심 농촌지역개발사업, 기만적 해외농업개발사업, 허구적 직불금 사업 등 불요불급한 용처가 적지 않을 것이다. 농어촌특별세 전용 및 증세, 농민 사회복지세 신설, 자유무역협정(FTA) 무역이득공유제 또는 농업파괴무역 부당이득금 환수제(전희식, 2014년) 도입 등도 고려해야 한다.

'농어촌특별세'는 1994년 3월 우루과이라운드 협상의 타결에 따른 후속대책의 일환이다. '농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업에 필요한 재원을 조달(법 제1조)' 하기 위한 목적세로 신설된 것이다. 이후 미국, EU와의 FTA발효 등 지속적 시장개방에 따른 농업·농촌분야의 투자재원 마련을 위해 2024년까지 추가 연장된 상태다.

농어촌특별세의 주요 세원은 소득세 등의 조세감면을 받는 자, 과세표준금액이 5억원을 초과하는 법인, 증권거래세·취득세·종합부동산세 및 레저세의 납세의무자 등이다. 한국농촌경제연구원에 따르면, 농특세가 농림어업분야 총지출에서 차지하는 비중이 2010년 23.7%(4조1000억원), 2012년 30.4%(5조5000억원)로 점차 커지고 있다.

그런데 농특세 도입 목적이 농식품재정사업 전반의 내용을 포함하지만 세출측면에서 모호한 지출내역이 있다는 지적을 받고 있다. 농식품재정의 정책사업을 '농업경쟁력 제고', '농업인 복지 증진', '농촌개발' 등으로 구분하고, 농특세 목적에 맞는 정책에 집중하라는 주문이다. 즉, 일반회계 재원 사업은 농업경쟁력 사업에 집중하고, 농특세는 농업·농촌의 복지증진과 농촌주민의 행복도를 높일 수 있는 사업에 집중할 필요가 있다. '공익농민 기본소득'의 유력한 재원이 될 수 있다.

'농민 사회복지세'도 타당성이 충분하다. 지난해 정의당 박원석의원은 조세정의·복지확대를 위한 '사회복지세법'을 발의했다. "조세 형평성 제고와 사회복지 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세, 종합부동산세에 대하여 사회복지세를 부가한다"는 게 골자다. "소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 납세의무자로 하여금 해당 납세액의 15~30%를 가산하는 방식(surtax)의 사회복지 목적세를 신설하고, 연간 15조원 규모의 세수가 예상되는 사회복지세 재원은 오로지 복지확충을 위한 재원으로만 사용하도록 한다"는 입법 목적이다.

이같은 기존 사회복지세 조성 및 사용 구조를 참조, 사회복지의 사각지대에 놓인 대표적인 저소득 복지소외 집단인 '농민'들로 특정하는 이른바 '농민 사회복지세'를 제안할 수 있다. 역시 '공익농민 기본소득'의 유력한 재원으로 활용할 수 있다.

관련해 최근의 '무역이득공유제' 도입 움직임도 주목된다. 한·미FTA, 한·중FTA 등 FTA(자유무역협정) 확대에 따른 국내 농업피해 보전을 위하는 목적으로 '자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 일부개정법률안' 개정 논의가 활발하다. "자유무역협정으로 인한 농어업분야 피해를 보상하기 위해 제조업, 서비스업 등 타 산업분야에서 발생하는 순이익의 일정 부분을 환수하여 농어업분야에 지원하도록 하자"는 내용이다.

녹색당 전희식 농업·먹거리특위위원장은 좀 더 공격적이다. '무역이득금공유제'는 표현이 흐리멍텅하다는 것이다. '농업파괴무역 부당이득금 환수제'로 부르자고 한다. "현재 주로 국민세금을 원천으로 조성하게 되어있는 '기금의 조성' 책임주체에 '농업파괴 무역 이득산업'을 직접적으로 포함하자"는 주장이다.

한 농민단체는 무역이득공유제와 관련해 "FTA 무역이득 공유를 위한 농어촌부흥기금 마련과 농업인단체-수출기업 간 상생 프로그램 마련 및 관세수입의 농어가 소득안정화 기금 전환 방안"도 제안하고 있다.

어쨌든 무역이득공유제로 조성된 기금은 농민 기본소득의 재원이 될 수 있을 것이다. 특히 이 재원은 기획재정부가 조율하는 전체 예산범위에서 제외시켜 농림축산식품부가 집행하는 기금형태로 관리하는 방안도 제기되고 있다.

'공익농민 기본소득제' 얘기를 꺼내면 국민들은 당장 조세부담, 국가재정부터 걱정하고 핑계 달지 모른다. 비현실적이고 편향적인 발상이라며 이해와 공감보다는 비판과 반론에 집중할 수도 있을 것이다. 농업과 농촌을 잘 모르면 그럴 수 있다. 기본소득제를 제대로 이해하지 못하면 그럴 수 있다. 어차피 이 세상의 모든 새로운 제도는 실현되기 전에는 다 비현실적이었다.

그래서 지금은 기본소득제의 실행모델을 설계하는 일보다, 농정의 진실과 기본소득제의 가치를 국민 속으로 널리 전파하고 공유하는 일이 더 시급하고 중요해 보인다. 본디 기본소득의 정신은 ‘게으른 베짖이’ 마저 당당한 국민으로서 기본소득을 받을 권리가 있다는 것이다. 베짖이가 기본소득을 받으면 능동성과 이타성이 늘어나 부지런하고 창의적인 개미가 될 수 있다는 것이다.

하물며 개미 중의 개미 ‘농민’에게 기본소득을 지급해야 하는 이유를 더 설명해야 하나. ‘공익농민 기본소득’은 혁명같은 기적을 보여줄 것이다. 농사로 돈을 벌어 생계를 해결해야하는 이기적이고 천박한 상업농의 굴레에서 농민을 해방시킬 것이다. 사람과 자연과 공동체를 살리는 이타적이고 사회적인 공익농민으로 농투성이를 거듭 하게 할 것이다. 틀림없다.

충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언⁴⁾

박경철(충남발전연구원 책임연구원)

모든 사회구성원에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 지급한다는 기본소득제는 아직 우리에게 낯선 이름이다. 하지만 기본소득제는 오래 전부터 논의해 왔던 주제로 마르크스의 ‘능력에 따라 일하고 필요에 따라 분배하자’, 토빈세(자본거래세)를 주창하는 제임스 토빈의 ‘데모그랜트’, 프랑스의 사회학자 앙드레 고르의 ‘평생 사회수당’, 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 ‘사회배당’ 등이 모두 기본소득과 유사한 개념이다.

기본소득은 1980년부터 유럽을 중심으로 많은 논의가 이뤄졌고 이를 실천하기 위한 ‘기본소득유럽네트워크’가 결성되기도 했는데 실제 실행된 곳은 미국의 알래스카, 캐나다의 일부 지역, 아프리카의 나미비아 등이다. 아직 실행되지는 않았지만 브라질에서는 2004년에 모든 시민에게 기본소득을 단계적으로 지급할 것을 약속한 ‘시민기본소득법’이 제정됐고 최근 스위스에서는 국민 12만 명이 ‘조건 없는 기본소득’조항을 헌법에 신설하자는 내용의 국민투표 발의안을 냈다. 실현은 되지 않았지만 박근혜 대통령이 공약했던 ‘모든 노인에게 조건 없이 20만 원을 지급’한다는 노인 기초연금도 일종의 기본소득이라 할 수 있다.

우리나라에서는 2009년 기본소득한국네트워크가 출범하면서 기본소득 도입에 대한 논의를 본격적으로 시작했다. 지난 2월에는 서울에서 기본소득 국민행동(준)이 출범하면서 기본소득제의 도입을 위한 행동에 돌입했다. 하지만 전 국민 기본소득은 많은 재원과 시간을 필요하기 때문에 충남지역에서 우선적으로 낙후지역 농촌주민에 대한 기본소득제를 시범적으로 실시하고 그 과정과 결과를 토대로 기본소득제를 점차 확대해 나가는 방법을 모색할 필요가 있다.

기본소득이란 무엇이고 왜 등장했나?

기본소득(basic income)이란 소득의 유무, 노동의사의 유무와는 상관없이 사회구성원의 모든 국민에게 빈곤선 이상으로 살기에 충분한 월간 생계비를 지급하는 제도이다. 이 제도는 복지에 비판적인 태도를 취하고 있는 측으로부터는 극단적인 복지제도라고 평가절하를 받기도 하지만 진보적 입장에서는 기존의 복지제도의 한계를 극복할 수 있는 대안적 제도라고 평가하고 있다. 특히 지금까지 노벨경제학상을 받은 약 70명의 수상자 가운데 약 10명이 기본소득제를 지지하는 입장이라고 하며 최근 우리나라에서도 진보적 정당과 학자그룹에서 기본소득제의 도입에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

모든 사회구성원에게 조건 없는
기본소득을...

Basic  come

4) 충남발전연구원, 정책FOCUS, 제38호(2014. 3. 10), pp. 1-7.

기본소득제도가 제기된 배경은 기존 복지제도의 한계 및 문제점에 대한 비판에서 출발한다. 여기에는 대표적으로 두 가지 이유를 들 수 있다. 첫째, 기존 복지제도의 불안과 대립적 갈등구조이다. 기존의 복지제도가 가난한 사람과 부유한 사람 등을 나눠 부유한 사람의 세금을 가난한 사람들에게 나눠주는 시혜적인 복지이기 때문에 부유한 사람들은 자신의 재산이 빼앗기지 않기 위해 노력하는 반면, 가난한 사람들은 어떻게 해서든 많은 복지혜택을 누리기 위해 싸워야하는 대립관계가 형성된다. 즉, 기존의 복지제도는 늘 사회불안과 대립을 유발하는 갈등적 요소가 잠재하고 있다는 점이다. 둘째, 흔히 경제학에서 말하는 거래(행정)비용이다. 기존의 복지제도를 실시하기 위해서는 지역간, 계층간, 세대간 구분을 엄밀히 해서 집행을 해야 하는데 이 과정에서 엄청난 행정비용을 초래해 실제 복지수혜 대상에게 전달되는 비용은 많지 않게 된다는 한계점 때문이다.

위와 같이 기존 복지제도의 제도적 모순과 문제점에서 기본소득제도가 출발은 했지만 이 제도 도입의 근본적인 철학적 바탕에는 지금의 자본주의체제에서처럼 돈이 없고 생활이 불안정해서 사람들이 재주나 잠재력 혹은 ‘끼’가 억압되지 않고 마음껏 발휘할 수 있도록 해서 더 풍요롭게 인류의 능력을 향유하자는 뜻을 담고 있다.⁵⁾ 지난해 가난으로 굶어 죽은 젊은 극작가 지망생의 경우나 최근 서울 송파에서 가난으로 인해 자살한 세모녀의 경우처럼 기본소득이 보장된다면 이런 불행한 일은 막을 수 있었을 것이다.

기본소득제의 실천 사례들

기본소득제는 중미의 브라질과 아프리카의 나미비아 등에서 실험적으로 시도되었고 미국의 알래스카에서도 본격적으로 시행되고 있지만 실제 시행되고 있는 국가와 지역은 많지 않다.⁶⁾ 하지만 최근 보도에 따르면 아직 시행되고 있지는 않지만 스위스에서 모든 성인에게 기본소득을 보장하는 방안을 담은 국민발의 법안이 의회에 제출돼 국민투표에 부쳐지게 됨으로써 최근 전 세계적으로 기본소득제에 대한 논의가 활성화되고 있다.

보도에 따르면, 스위스의 시민사회는 2012년 4월부터 서명작업을 벌여 12만 명의 서명을 받아 스위스 연방의회에 제출했다. 법안 내용을 보면, 정부가 성인인 스위스 국민 모두에게 한 달에 2500스위스프랑(약 297만 원)의 기본소득을 지급하는 내용이다.⁷⁾ 스위스의 사례가 의미하는 것은 기본소득의 찬성과 반대와는 상관없이 기본소득제가 국민투표에 부쳐질 만큼 사회적인 관심사로 떠올랐다는 점이다.

사실 우리나라에서도 최근 들어 기존의 선택적 복지제도의 한계점을 극복하기 위해 기본소득제에 준하는 복지정책들을 시도해 많은 호응을 받고 얻고 있다. 대표적인 사례가 초등학교 무상급식 실시에 관한 국민투표였다. 소득의 높고 낮음에 상관없이 초등학교 저학년에 대한 무조건적인 무상급식 실시에 대한 많은 논쟁이 있었지만 결국 많은 지역에서 이에 대해 찬성해 현재는 전국 대부분에서 초등학교를 비롯해 중학교까지 무상급

5) 강남훈 광노완 김종철 대담, “모두에게 존엄과 자유를”, 『녹색평론』2013년 7-8호(131권), 11쪽.

6) 최근 퇴임한 브라질의 룰라 다 실바 전 대통령은 2011부터 보우사 파밀리아란 이름으로 월 소득 137헤알(8만 원) 이하 빈곤층을 지원하는 프로그램을 단계적으로 시민소득 프로그램으로 전환한 바 있다(시사상식사전, pmg 지식엔진연구소, 박문각).

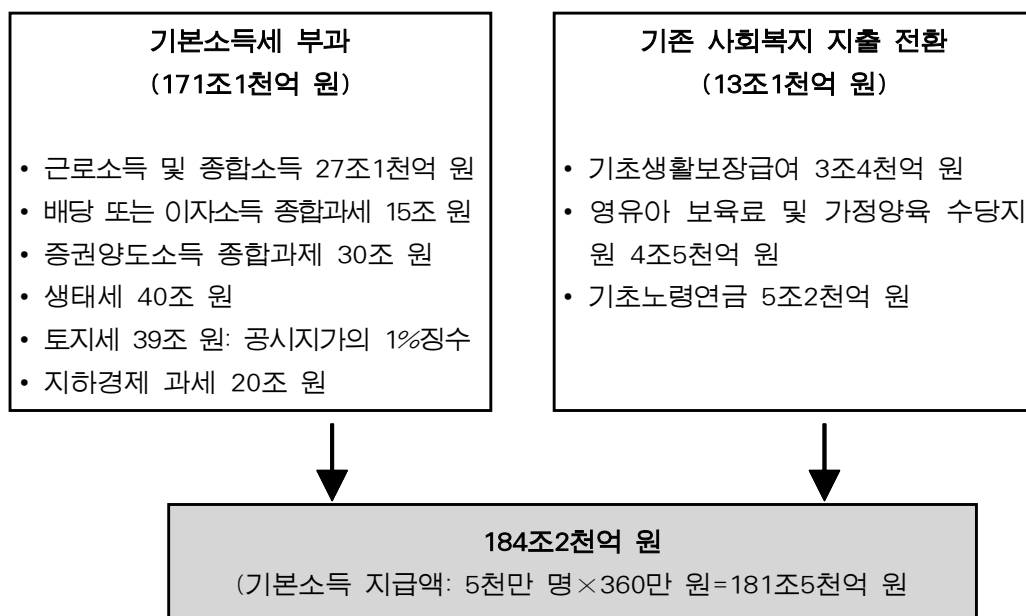
7) 기본소득제 도입 논란, 디지털타임스 2013년 10월 29일자 내용.

식을 실시하고 있다. 또한, 재산의 다소에 상관없는 혜택을 받는 노약자 교통이용료 면제, 출산준비금과 영유아양육비 지원제도 등도 기본소득제에 준한다고 할 수 있다. 박근혜 정부가 공약했던 ‘조건 없는 노인 기초연금 20만 원 지급’도 사실 기본소득제의 한 형태라고 할 수 있다.

기본소득, 문제는 재원이다.

박근혜 정부가 공약했던 ‘조건 없는 노인 기초연금 20만 원 지급’도 결국 재정부족으로 포기했듯이 아무리 좋은 제도도 재정이 마련되지 않으면 실현할 수 없다. 현재 기본소득을 주장하는 측에서는 국민 한 사람당 매월 30만 원을 지급해 연간 360만 원의 기본소득의 재원이 필요하며 이를 전체 국민으로 계산하면 1년에 약 181조 5천억 원이 필요할 것으로 예상했다. 이에 대해 한신대 강남훈 교수는 기본소득으로 대체할 수 있는 조세제도의 ‘대수술’과 공공부조 예산으로 기본소득의 재원을 마련할 수 있을 것으로 전망했다.

기본소득의 재원 마련 방법을 구체적으로 보면, 근로소득 및 종합소득세 27조1천억 원, 배당 또는 이자소득 종합과세 15조 원, 증권양도소득 종합과세 30조 원, 생태세 40조 원, 토지세 39조 원, 지하경제 과세 20조 원 등 기본소득세 부과로 총 171조1천억 원을 충당하고, 기존의 사회복지 재정이 13조1천억 원을 기본소득으로 전환하면 전체 기본소득 재정은 184조2천억 원에 달한다. 이는 전체 인구 약 5천만 명에게 매달 30만 원씩 지불해 연간 181조5천억 원보다 많은 액수이다.



<그림 1> 기본소득 재원 마련 방안⁸⁾

8) ‘한국형 기본소득 모델’ 설계도. 「한겨레21」 2014년 3월3일자(통권 제1000호) 내용을 참고로 재구성.

충남도 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성

모든 사회구성원에게 기본소득을 지급하기 위해서는 위와 같이 많은 재원을 필요로 한다. 따라서 단시일 내에 전 국민 기본소득제를 실시하기는 쉽지 않기 때문에 우리 지역에서 우선 실현가능한 기본소득제 도입을 검토할 필요가 있다.

충남도에서 우선 도입 가능한 기본소득제는 낙후지역(한계지역) 농어촌주민에 대한 기본소득제다. 우리나라 농촌은 급속한 산업화의 영향으로 1970년대 초 전체 인구의 약 50%였던 농가인구는 2010년 기준 6.2%로 급속하게 감소돼 농촌공동체의 붕괴를 초래했다. 특히 1993년 GATT 체제, 이후 WTO 체제 하의 본격적인 농산물 수입개방 협상 타결로 인해 농촌인구는 급감하고 본격적인 외국 농산물의 수입으로 인해 농산물가격도 지속적으로 하락해 도시와 농촌 간 소득격차가 최근 50%대로 하락하는 등 그 격차가 더욱 심화됐고 식량자급률도 계속 하락해 2011년 기준 22.6%까지 추락했다.

충남도의 경우를 보면, 충남도 농어촌 인구는 2002년 1,289천 명에서 2007년 1,276천 명으로 연평균 -0.20%의 감소율을 보이고 있으며, 2020년에는 1,045명~1,224명 수준으로 감소할 것으로 전망된다. 농어촌의 65세 이상 고령인구 비율은 2005년 18.7%에서 2020년 24.8%로 증가할 전망이다. 이에 따라 노년부양비(부양연령층 15~64세 인구에 대한 피부양 노인연령 층 65세 이상 인구의 비율)는 2005년 28.8에서 2020년 38.9로 증가할 것으로 전망이어서 농가의 부담도 따라서 증가할 것이다.

이러한 농가의 어려움과 국가 식량안전에 적극 대처하기 위해 정부에서는 WTO체제 하에서 농업생산과는 연계되지 않는 각종 농업직불제를 만들어 농업인의 소득제고를 도모했다. 2010년 기준 농정예산 대비 직불금의 비중은 10.2%에 달하였다. 하지만 이와 같은 수치는 선진국인 일본의 34.2%, 스위스의 74.8%, EU(27개국)의 76.0%보다 턱없이 낮은 수치이다. 특히 우리나라는 한.미 FTA, 한.EU FTA, 한.호주 FTA 등 농업강국들과 자유무역협정을 체결했고 향후 한.중 FTA 체결도 예상되고 있어 농가소득의 하락과 농촌인구의 감소가 더욱 심화될 것이다. 따라서 향후 정부 차원에서 기본소득제와 같은 획기적인 정책이 나오지 않는 이상 농업인구의 지속적 감소와 농촌공동체의 붕괴는 명약관화하다고 할 수 있다.

이러한 배경 하에서 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

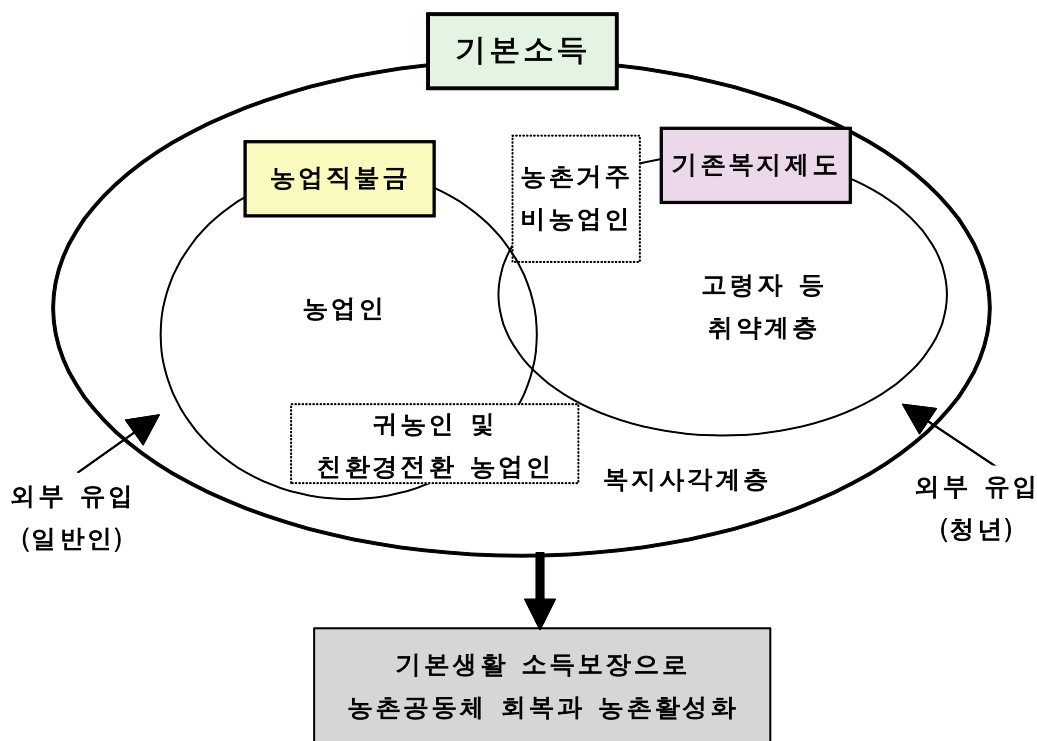
첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다. 낙후 농어촌지역에 농가를 계속 유지시킬 것인가에 대한 논의가 필요하겠지만 일본의 사례와 같이 낙후지역을 포기하는 것보다 비용을 들어서라도 유지하는 것이 국가차원에서 더 바람직하다는 의견이 있다.

둘째, 현재 정부 차원에서 실시되고 있는 낙후지역에 대한 조건불리지역 직불제 등 일반적 직불제는 통상 농경지 면적에 비례하기 때문에 농촌에서 거주하는 비농업인구에 대한 혜택은 크지 않다. 농촌공동체를 유지하고 지속가능한 농촌의 발전을 위해서는 비농업인구도 반드시 농촌에 존재해야 하기 때문에 비농업인이 포괄된 형태의 직접지불이

필요하다.

셋째, 일반적으로 관행농업으로 농사를 짓는 농업인이 친환경농업으로 전환하기까지는 일정 기간의 적응기가 필요한 데 이 기간 동안 소득도 현저히 줄게 된다. 정부가 친환경 농업을 장려한다면 이 기간에 대한 보상체계도 어느 정도 마련해야 한다.

넷째, 낙후지역 거주민과 이 지역으로 들어온 이주민들(귀농인 등)이 기본적인 생활을 영위하고 공동체 복원과 활성화를 위해서는 안정된 소득이 필요하다. 특히 기반이 없는 청년층이 농촌으로 들어올 경우 어느 정도 안정적인 소득기반이 필요하다.



<그림 2> 농어촌주민 기본소득 필요성 개념도

낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입 방안

상술한 바와 같이 낙후 농어촌지역 주민에 대한 우선적인 기본소득제의 필요성에 따라 이 제도가 향후 실시될 경우 다음과 같은 절차와 방법을 고려할 수 있다.

첫째, 고령화 및 과소화가 심화되고 있는 농어촌지역을 어떻게 할 것인가에 대한 국가 차원의 관심을 유도하고 이를 해결하기 위한 기본소득제 도입을 공론화한다.

둘째, 우선 충남도 자체적으로 낙후정도가 심하거나 농업 및 생태환경 조건이 불리한 리 혹은 면단위 지역을 대상으로 시범 실시한다. 특히 산간지역이 대부분이어서 농업연건도 열악하고, 자살률도 높으며, 금광 폐광 등으로 인해 생태.환경적으로 피해를 입어온 청양군의 해당 지역을 우선 대상으로 선정해 시범사업을 고려할 수 있다.

셋째, 장기적인 관찰과 평가, 그리고 제도보완 후 전면 확대하는 방안을 강구한다. 특히 충남의 경우 낙후 농어촌뿐만 아니라 송전탑, 발전소 주변지역 등과 같이 생태적으로 불리한 환경의 지역이 있기 때문에 이들 지역에 대한 보상과 연계한 기본소득제 방안도

적극 강구한다.

마지막으로 낙후지역 농어촌주민에 대한 기본소득제가 농촌공동체의 회복과 농촌활성화에 긍정적으로 평가될 경우 이 제도를 일반 농어촌지역으로 확대하고 나아가 전체 지역으로 단계별 확대하는 방안을 모색할 수 있다.

물론 위와 같은 제안은 아직 사회적으로 충분한 논의와 협의가 거치지 않았기 때문에 정책 도입까지는 앞으로 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 특히 기본소득제에 대한 비판적 견해에 대해 체계적으로 대응하지 않으면 국민적 공감대가 형성되기 쉽지 않을 것이다. 일하지도 않고, 노동의사도 없는 사람들에게 조건 없이 일정한 소득을 보장한다는 것에 납득을 못하는 경우가 많다. 하지만 학교 친환경 무상급식제도의 도입도 처음에는 정책 측면에서 쉽게 받아들여지지 않았지만 이후 많은 논쟁과 협의를 거쳐 지금은 보편적인 사실도 받아들이고 있다. 이러한 경험에 비추어 기본소득제도의 도입도 장기적인 비전과 설득을 통한다면 이 제도의 도입 가능성은 충분하다고 판단된다. 충남도가 그 앞에 서길 기대해 본다.

참고문헌

1. 금민. 2013. 기본소득: 현황과 전망. 월간 <좌파>6호(10월호, pp. 43-59.
2. 「녹색평론」2013년 7-8호(131권)
3. 충청남도. 2010-2014 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획. 충남발전연구원.
4. 「한겨레21」2014년 3월3일자(통권 제1000호)

〈참고사이트〉

녹색평론사: <http://www.greenreview.co.kr/>

기본소득한국네트워크: <http://basicincome.kr/>

충남발전연구원: <http://www.cdi.re.kr/>