

충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제안⁴⁾

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 자원과 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 사회적 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) 강민훈, 박노완, 김종철 대담, “모두에게 존엄과 자유를”, 『녹색평론』2013년 7-8호(131권), 11쪽.

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

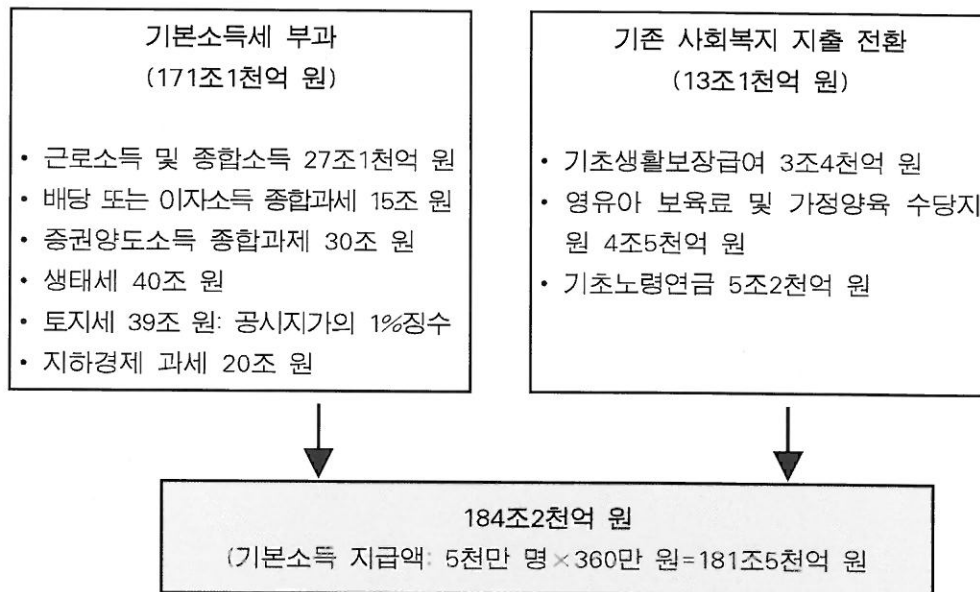
7) 기본소득제 도입 논란, 디지털타임스 2013년 10월 29일자 내용.

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 15조원, 증권양도소득 종합과제 30조 원, 생태세 40조 원, 토지세 39조 원, 지하경제 과세 20조 원 등 기본소득세 부과로 총 171조1천억 원을 충당하고, 기존의 사회복지 재정인 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.

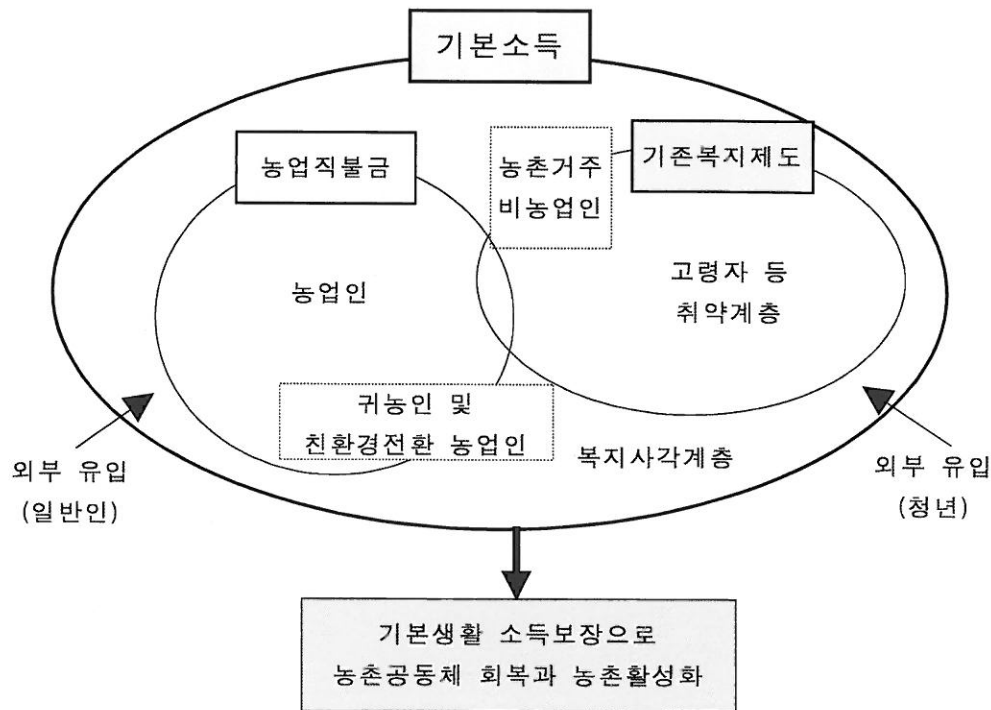
첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다. 낙후 농어촌지역에 농가를 계속 유지시킬 것인가에 대한 논의가 필요하겠지만 일본의 사례와 같이 낙후지역을 포기하는 것보다 비용을 들어서라도 유지하는 것이 국가차원에서 더 바람직하다는 의견이 있다.

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 친환경농업을 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/>