



농민기본소득제 도입의 필요성과 방법¹⁾

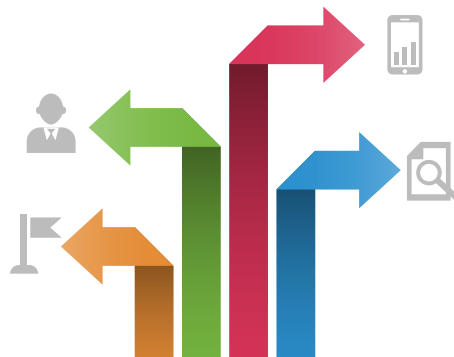
박경철 _ 충남연구원 책임연구원

I. 기본소득제란?

기본소득제(basic income guarantee)란 사회구성원 모두에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 정기적으로 지급하는 제도이다. 이 제도는 1797년 토마스 페인(Thomas Paine)이 토지정의(agrarian justice)에서 말한 '시민배당'에 기원을 두고 있으며, 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 '사회적 배당'과 프랑스 사회학자 앙드레 고르의 '평생 사회수당'을 이론적 기초로 삼고 있다.

최근 들어 양극화와 불평등 문제가 전 세계적인 화두로 등장하면서 자본주의와 사회주의를 넘어선 새로운 사회모델로써 기본소득제가 주목을 받고 있고 현재 국가 혹은 지역 차원에서 다양한 논의와 실험들이 진행되고 있다. 예를 들어, 미국(알래스카주), 나미비아, 브라질(기본소득법 통과, 그러나 미시행), 스위스(기본소득제 도입을 국민투표 청원), 핀란드, 뉴질랜드, 네덜란드 등에서 기본소득제를 도입했거나 논의가 한창 진행되고 있다.

우리나라의 대표적인 기본소득 이론가이자 활동가인 강남훈은 기본소득은 너무도 간단한 사상이라고 소개



1) 본 글은 충남연구원 전략연구(2015-07) “충남형 농촌주민 기본소득 도입 방안 연구”
결과의 일부 내용을 수정·보완한 내용임.



하며 기본소득의 정의와 범위를 다음과 같이 설명했다.(강남훈, 2014)

“부자나 가난한 사람이나 모든 사람에게, 결혼을 했든 안 했든 상관없이, 일을 하든 공부하든 아무런 조건 없이, 똑같은 소득을 지급하자는 것이다. 일반적으로 보편성(부자에게도 준다.), 개별성(개인별로 준다.), 무조건성(노동할 것을 요구하지 않는다.)의 세 가지 조건이 충족되면 기본소득이라고 본다. 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지를 충족시키면 부분적인 기본소득으로 본다.”

II. 농민기본소득제 도입의 필요성과 실행 방법

1. 농민기본소득제의 배경

한국농업경제학회가 농림축산식품부에 제출한 <농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구> 용역보고서에 따르면, 2010년 농림어업총조사를 기준으로 상위 11.4%의 쌀농가가 전국 농지면적의 58.2%를 경작해 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아간 셈이라고 했다. 또한 “경작면적이 10ha 이상인 농가의 직불금 수령액은 평균 농가의 24.9배에 이르러 농지 규모화가 빠르게 진행되면서 직불금 수령액 격차도 점점 커지고 있다”는 사실을 지적하고 이에 대한 개선의 필요성을 지적했다.²⁾

한국농촌사회학회 또한 국회예산정책처에 제출한 <농업보조금 지원의 개선과제> 용역보고서에서 “당초 공익형 제도에 초점이 맞춰진 쌀 고정직불금이 (소득안정을 위해 도입한) 변동직불금처럼 면적기준으로 지급되면서 대농과 소농의 형평성 문제를 야기하고 있다”고 지적했다.

본래 우리나라에서 농민은 국민의 생존에 필수적인 식량을 안정적으로 공급하고 농업활동과 관련해 자연을 아름답게 가꾸는 ‘국토의 정원사’ 역할을 하기 때문에 농민을 공무원에 준하는 대우를 해야 한다는 주장이 제기되어 왔지만 어떤 방법으로 이를 실현할 것인가에 대한 논의와 연구는 별로 없었다. 그러다 최근 들어 기본소득 논의가 활발하면서 시장개방의 확대와 경제·사회적으로 불리한 여건에 처해있는 우리나라 농민 혹은 농촌주민들을 위해 기본소득제도의 도입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

2. 농민기본소득제 실행 방법

우리나라 농업·농촌이 위기에 직면하면서 일부 연구자, 현장전문가, 정치인 중심으로 농민기본소득제 도입을 주장하고 있다. 다음은 최근 들어 농민기본소득제 도입을 주장하는 연구자 및 현장전문가의 실행 모델을 소개하고자 한다.

2) 농민신문 2015년 1월 19일자 보도 내용



1) 정기석의 실행 모델

정기석(2014)은 “공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델 개발”연구에서 개방농정과 살농정책으로 우리 농업이 처해있는 식량주권의 위기와 농민의 생존권 위협은 한계상황으로 치닫고 있다고 판단하고 이를 해결하기 위해서는 발상의 전환, 즉 패러다임을 전환을 통한 근원적 처방이 절실한데 현재 달리 묘책이 없는 상태에서 공익농민 기본소득제 도입은 하나의 대안이 될 수 있다고 했다. 하지만 단기간에 이처럼 획기적인 제도를 도입하기는 어렵기 때문에 3단계를 걸쳐 도입할 것을 주장했다.

① 1단계:

1안으로는 청장년 10만 명에게 5년 이상 1,500천 원씩 월급을 지급하는 ‘청년 공익영농요원제’로 시작한다. 아울러 1안과는 독립적 혹은 병행하여 2안으로 특정 지역단위(광역 또는 기초자치체)에서 일종의 시범사업으로 시행한다.

② 2단계:

2안으로 소득인정액 하위 30%의 약 90만 명에게 월급 50만 원씩을 지급하는 ‘영세농민 기초생활연금제도’를 시행하고, 2안으로는 65세 이상의 농민에게 ‘고령농 기초생활연금제도’를 시행한다.

③ 3단계:

본격적으로 국가단위의 공익농민 기본소득제를 실시한다. 2013년 말 기준으로 약 3백만 명의 농민에게 월 50만 원씩 무조건, 무기한 지급한다. 소요되는 연간 예산은 18조 원 정도이다. 이는 농림수산물 분야 연간 총지출액 규모이다.

④ **재원조달 방안**으로는 1) 농어촌특별세의 확대, 2) 농민사회복지세의 신설, 3) 자유무역협정 무역이득공유제 도입 등이다.

2) 박경철의 실행 모델

박경철(2014)은 근래 들어 한·미 FTA, 한·중 FTA 등 농산물 수출대국과의 잇따른 자유무역체결로 우리나라 농업·농촌이 절체절명의 위기에 처해있는 상황에서 우선적으로나마 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성을 다음과 같이 네 가지로 정리했다.

첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다.

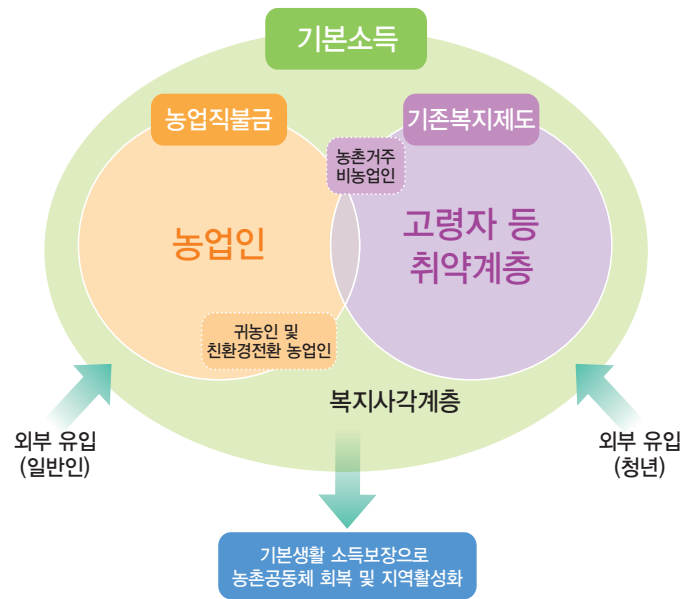
둘째, 농촌공동체를 유지하고 지속가능한 농촌의 발전을 위해서는 비농업인구도 반드시 농촌에 존재해야 하기 때문에 비농업인이 포함된 형태의 직접지불제가 필요하다.

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.

따라서 박경철은 농촌 내 농업인과 비농업인을 포괄한 기본소득제가 필요하며 이를 통해 농촌공동체 회복 및 지역 활성화 도모를 주장했다.



[그림 1] 농촌주민 기본소득제 필요성 개념도(박경철, 2014)

3) 김성훈의 실행 모델

우리나라는 WTO의 감시 하에서 친환경농업 직불제, 논(밭)농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관농업직불제, 최근에는 발농업 직불제 도입 등 직불제 종류는 다양화되었으나 2013년 현재 농업직불금은 농가평균소득의 4.3%에 불과하다. 이는 일본의 7.9%, 미국의 12.2%, 영국의 19.5%에 비해 낮은 수준이다. 더욱이 농가에 대한 EU의 평균 공적 지원금은 농가소득의 40~60%, 미국은 40% 정도이고 캐나다는 아예 최저 농가소득을 보장하고 있어 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다.

따라서 우리나라에서 농민들이 최저 생활을 유지하는데 어느 정도의 소득수준이 보장되면 적절한지에 대

한 관련 연구는 보이지 않기에 편의상 최저임금소득의 50%를 농가에 보충 지원하다고 가정할 경우, 농가 호당 약 월 50만 원, 연간 600만 원으로 계상된다. 이 기본소득 수치를 전국 농가 110만 호에 일괄 지급한다고 가정할 경우 연간 총 6.6조 원 정도가 소요된다. 이는 2013년 기준 농가 평균소득의 17.4%, 또는 총농림생산액의 24.4%에 해당된다.

농민기본소득의 재원 조달 방법으로는, 1) 기존의 각종 직불금 예산액(단, 친환경 직불금 제외) 합계, 2) 농가 110만 호 대비 근 10%에 달하는 중앙정부, 지방정부 및 농진청 등 농업·농촌 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합 등의 중앙 및 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감한 비용, 3) 현 농림수산 예산액 중 비농어민 조직과 기업에 지원되는 각종 비농업적 지원비 삭감, 4) 기존의 농림축수산식품 예산과 기금 및 농특세(UR 사후 대책) 예산액 중 일부 불요불급한 항목의 예산 삭감, 5) 신규 FTA 이익공유제(시설)의 수익금 등이다.

Ⅲ. 충청남도 농민기본소득제 도입을 위한 시범사업 실시 방법

농민기본소득제 실행 방법에는 여러 가지가 있다. 여기에서는 충청남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우를 가정하고 우선 한 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시뮬레이션을 실시했다. 그 내용은 다음과 같다.

1) 대상지 선정

충남도 농민기본소득제 시범사업 시뮬레이션을 위해 선정한 마을은 금산군 부리면 방우리 마을이다. 이 마을을 선정한 데는 세 가지 이유가 있다.

첫째, 교통 등 생활환경 여건이 매우 불리하다는 점이다. 방우리 마을은 금산군의 동남단 끝에 위치하고 있으며 생활권이 금산군보다는 전북 무주군에 가까워 교통 여건이 매우 불편하다.



[그림 2] 금산군 부리면 방우리 마을의 위치도 및 교통 여건

참고 지도: 네이버지도, 금산군청 홈페이지



둘째, 개발과 보호가 첨예하게 대립되고 있기 때문이다. 마을주민들의 숙원사업은 마을에서 바로 금산 읍내로 나갈 수 있는 다리와 도로 건설이지만 마을이 강변에 위치하고 있고 환경적으로 보호할 가치가 있어 뛰어나 환경론자들의 반대에 부딪히고 있다.

셋째, 이처럼 오랫동안 행정-주민-환경보호단체 간 논쟁만 거듭하면서 방우리는 계속 정책사업에서 배제되고 소외되어 쇠락하고 있기 때문에 어떠한 형태로든 정책적 보상이 있어야 한다는 점이다.

이처럼 경제적, 환경적으로 매우 불리한 여건에 처해있는 방우리와 같은 마을은 농민기본소득 실행모델로써 하나의 대안이 될 수 있다. 더군다나 방우리는 농민기본소득뿐만 아니라 최근 활발하게 논의되고 있는 생태기본소득제의 대상지로도 가치가 충분하기 때문에 이 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시뮬레이션 작업은 의미가 있다고 할 수 있다.

2) 대상지 마을 기본 현황

2015년 6월 현재 방우리 마을에는 총 26가구에 46명의 주민이 살고 있다. 가구별 구성형태를 보면, 부부 13가구, 독거 10가구, 모자 1가구, 3인 1가구, 5인 1가구로 부부나 독거 가구가 대다수를 차지하고 있다. 업종별로 보면, 농업 17가구, 비농업 1가구(전기기사), 없음 5가구(고령), 펜션업 2가구, 겸업(펜션업+농업) 1가구로 주로 농업이 대부분을 차지하고 있지만 고령으로 농사를 짓지 않는 가구도 5가구나 됐다. 이 마을에는 최근 들어 펜션을 운영하는 가구가 3가구 생겼는데 모두 귀농·귀촌인들이다.

마을주민의 소득을 대략적인 형태로 조사한 결과 23가구가 ‘하’로 평가됐다. 반면, 최근 이주한 귀농귀촌인 3가구는 ‘중’으로 평가됐다. 마을 내 총 26가구 가운데 원주민은 22가구이고 귀농귀촌 가구는 4가구이다. 그 가운데 3가구는 귀촌한지 3년이 됐고 나머지 1가구는 1년이 됐다.

3) 시나리오별 기본소득 실행모델

위에서 방우리 마을에 대한 기본 현황을 소개했다. 이를 바탕으로 해서 여기에서는 시나리오별 기본소득 실행모델을 개발하고자 한다. 실행모델은 다음 <표 1>와 같이 크게 두 가지 모델로 나뉜다. 첫째는 마을 내 전체 주민을 대상으로 한 모델이다. 두 번째는 마을 내 농가만을 대상으로 하는 모델이다. 그리고 각각의 모델은 가구별로 지급하는 방식과 개인별로 지급하는 방식이 있다. 이러한 기준을 설정해 방우리 마을에 대한 각 실행모델별 시행조건 및 기본소득 잠정 지급액을 계산한 결과는 다음과 같다.

[표 1] 유형별 기본소득 실행모델

| 유형 | | 전체 주민 대상 모델 I | | |
|-----------------|-----|---|---|--|
| | | 모델 I-1 | 모델 I-2 | 모델 I-3 |
| 조건 | 대상 | 마을주민 전체 | 마을주민 전체 | 마을주민 전체 |
| | 월평균 | 가구당 30만원 | 가구당 50만원 | 개인당 30만원 |
| 1년 지급액 (계산식) | | 9,360만 원 (26가구×30만 원×12개월) | 1억5,600만 원 (26가구×50만 원×12개월) | 1억5,840만 원 (44명×30만 원×12개월) |
| 유형 | | 마을 내 농가 대상 모델 II | | |
| | | 모델 II-1 | 모델 II-2 | 모델 II-3 |
| 조건 | 대상 | 마을 내 농가 | 마을 내 농가 | 마을 내 농업인 |
| | 월평균 | 가구당 30만원 | 가구당 50만원 | 개인당 30만원 |
| 1년 지급액 | | 6,120만 원 (17가구×30만 원×12개월) *겸업 제외 | 1억6,020만 원 (17가구×50만 원×12개월) *겸업 제외 | 1억1,520만 원 (32명×30만 원×12개월) *겸업 제외 |

*단, 농민기본소득 해당 마을주민 요건은 현재 거주하고 있으며 거주기간이 만 1년 이상인 자에 한함.

실행모델별 기본소득 1년 지급액을 산출한 결과 모델II-2(농업종사자 17가구당 매달 50만 원 지급)이 1억 6,020만 원으로 가장 많고, 모델II-1(농업종사자 17가구당 매달 30만 원 지급)이 6,120만 원으로 가장 적게 산출되었다.

4) 농민기본소득제 실행 시 고려할 점

농민기본소득제를 실시할 경우 실행모델별 장단점과 고려사항을 살펴보고자 한다. 여기에는 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 마을주민 전체를 대상으로 일괄적으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이렇게 한다면 장점은 운영이 단순해 관리하기가 편리하고 마을공동체성을 유지된다는 장점이 있다. 반면, 단점으로는 농가와 비농가 간의 형평성이 있을 것이다. 실시상의 고려사항으로는 주민들의 겸업소득, 농업직불금, 기초생활수급금과의 연계성 여부이다.

둘째, 마을주민 가운데 농가만을 대상으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이 경우, 농업인의 공익적 활동에 대한 보상 기능으로써의 기본소득 지급이라는 논리적 장점이 있지만, 하나의 마을에서 농가와 비농가를 나누게 돼 위화감을 조성할 수 있다. 고려사항으로는 농업인의 정의를 명확히 할 필요가 있다. 이와 같은 경우 법률상으로 규정한 농업인의 정의를 참고할 필요가 있지만 현장에서는 좀 더 유연하게 적용할 필요가 있



기 때문에 이에 대한 규정을 재정의할 필요가 있다.

IV. 결론 및 제언

우리나라 농업과 농촌의 여건은 갈수록 악화되고 있는데 이러한 상황은 시장 개방의 확대 등으로 앞으로 도 개선되기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 현재 농민단체와 학계에서는 농민들에게 직접적으로 소득을 보전해 줄 것을 요구하고 있고, 정부 차원에서도 농업직불금 등을 통해 농업인들에게 소득보전을 실시하고 있다.

따라서 소농을 보호하고 농촌공동체를 유지하기 위해 기본소득제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 많은 논의와 협의의 과정을 거쳐야 한다. 중앙정부와의 제도적, 법률적 관계, 예산, 실시 방법 등등 고려해야 할 사항들이 많다. 과연 이러한 제도가 도입하는 것이 타당한 것인지, 만약 도입된다면 어떠한 장단점과 문제점이 있는지를 논의하고 이러한 제도의 도입이 타당하다고 판단되면 구체적으로 어떻게 실시할 것인지에 관한 연구와 논의가 지속적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부든 지방정부 차원이든 필요시 <농민기본소득제 도입을 위한 협의체>(잠정)를 구성해 계속 논의해 나갈 필요가 있다. ◀

〈참고문헌〉

- 강마야 외(2014), 『농업직불금 제도개선 방안』, 충청남도.
- 강남훈(2014), 「모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 '기본소득」, 『계간 민주』 제10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
- 박경철(2013), 「충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언」, 『정책포커스』 제38호, 충남발전연구원
- 서정희·조광자(2014), 「보편적 복지제도로서의 기본소득」, 강남훈 외, 『기본소득의 쟁점과 대안사회』, 서울: 박종철출판사.
- 정기석(2014), 『공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로』, 충남발전연구원(미간행)
- 한국농업경제학회(2014), 『농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구』, 농림축산식품부.
- 한국농촌사회학회(2014), 『농업보조금 지원의 개선과제』, 국회예산정책처.
- Standing, Guy(2013), "Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh," A Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30-31.