

경기도의 농촌기본소득, 어떻게 봐야 할까

농촌기본소득 정책포럼 후기

윤형중

기본소득한국네트워크 운영위원/한겨레경제사회연구원 정책위원

올해 하반기 기본소득과 관련해 국내에서는 전례 없는 시도가 있을 예정이다. 바로 경기도가 추진하는 농촌기본소득이다. 이미 지난해 12월 15일 경기도의회는 경기도가 편성한 농촌기본소득 예산안 26억 원을 의결해 통과시켰고, 경기도는 지난 3월 4일 ‘농촌기본소득 사회실험에 관한 조례안’을 입법 예고했다. 연합뉴스 3월 5일 보도에 따르면 경기도는 도내 1개 면 4000여 명에게 5년간 월 15만 원씩 지급하는 안을 검토 중이라고 한다. 필자가 이 글을 쓰고 있는 시점에 아직 최종안이 발표되지 않았지만, 경기도는 도민 의견을 수렴해 하반기에 농촌기본소득을 지급할 지역, 금액, 기간 등을 최종 확정한다는 계획이다.

농촌기본소득의 네 가지 키워드

경기도가 추진하는 농촌기본소득의 주요 특징을 4가지 키워드로 설명할 수 있다. 첫 번째 키워드는 사회실험이다. 사회실험은 자연과학의 실험 설계 방법을 사회정책에 접목하는 시도로서 기본소득과 별도로 발전해 온 개념이지만, 최근 10여 년간 기본소득과 연계한 시도들이 부쩍 늘었다. 특히 핀란드의 기본소득 실험이 세계적으로 주목을 끌며 진행됐고, 이 실험이 유명해진 결정적인 이유는 과학적인 실험 설계 방식인 ‘무작위 통제실험’^{Randomized Controlled Trial}을 적용했기 때문이었다.

두 번째 키워드는 범주형 기본소득^{categorical basic income}이다. 기본소득의 정의^{definition}는 ‘자산 조사나 노동 요구 없이 모든 개인에게 무조건적으로 지급되는 정기적 현금’이고, 범주형 기본소득이란 연령, 직업, 소득수준, 지역 등으로 특정한 범주 집단을 설정한 뒤에 그 집단 내에선 기본소득의 다섯 가지 요건을 충족하는 것을 의미한다.

앞서 언급된 ‘범주’가 ‘지역’이라는 점이 세 번째 키워드다. 이 키워드는 기존에 진행된 다른 기본소

득 실험과 차별화되는 특징이기도 하다. 핀란드의 기본소득 실험은 장기 실업자를 대상으로 진행됐고, 인도와 나미비아, 스페인 바르셀로나시 등은 빈곤층을 대상으로 하거나, 빈곤층이 주로 거주하는 지역을 대상으로 기본소득 실험을 진행했다. 캐나다 온타리오주의 실험은 신청자에 한해 기본소득이 지급됐고, 빈곤에 어떤 영향을 미치는지가 실험의 주된 목적이었다. 이에 반해 경기도의 농촌기본소득은 빈곤층이든 부유층이든, 어떤 직업에 종사하는지 여부와 관계 없이 특정 지역 거주라는 단일 기준으로 기본소득이 지급될 예정이다.

기본소득 실험이 진행되는 지역이 ‘농촌’이라는 점이 네 번째 키워드다. 농촌은 시장 개방으로 인한 경쟁력 하락과 이를 보완하기 위한 정부 정책이 십수 년간 집행됐던 공간이고, 대부분 인구의 급격한 감소와 높은 수준의 고령화율을 기록하고 있는 곳이기도 하다. 특히 농촌을 살리기 위한 정부의 여러 정책들이 무용하다는 주장이 거세지는 가운데 농민에 대한 직접적인 현금 지원에 대한 요구는 높아지고 있고, 현금 지원 가운데서도 직불금제와 농민수당의 한계와 단점들도 상당수 거론되는 상황이다. 농촌기본소득은 이런 맥락에서 제시된 새로운 대안이다.

이런 농촌기본소득의 특징을 고려해 의미있는 사회실험을 진행하기 위한 논의의 장이 올해 두 차례 열린 농촌기본소득 정책포럼이다. 포럼은 경기농수산진흥원, 기본소득한국네트워크, 한겨레경제사회연구원, 고려대 정부학연구소, 지역재단, LAB2050, 국회 기본소득 연구포럼, 경기도의회 기본소득 연구포럼 등의 공동 주관으로 열렸다. 지난 1월 29일엔 ‘지역공동체 중심 기본소득 사회실험의 의미와 쟁점’이란 주제로 열렸고, 지난 3월 3일에 열린 제2회 정책포럼의 주제는 ‘기후위기 시대의 농촌과 농촌기본소득의 역할’이었다.

사라트 다발라, “실험으로 사회적 대화 유도”

제1회 정책포럼에서 기조발제를 맡은 이는 기본소득지구네트워크의 의장이자 오랫동안 기본소득 인도네트워크에서 활동한 사라트 다발라였다. 그는 빈곤율, 취학률, 창업 및 경제활동의 지표 등이 개선된 인도와 나미비아에서의 기본소득 실험의 결과를 전달하는 한편, 기본소득 실험의 역할은 증거 수집을 넘어선다고 강조했다. 사회실험이 진행되면서 사회 전체가 기본소득과 여러 대안을 둘러싼 공론이 활발해지고, 이런 사회적 대화의 촉진이 기본소득 실험의 중요한 목적이라는 것이다. 그가 한 발언도 인상적이었다. 사라트 다발라는 “과거 노예제 폐지나 여성 참정권을 쟁취할 때엔 미리 소규모로 사회실험을 실시하지 않았다. 이런 정책은 가치와 철학, 인권을 기반으로 실시됐다. 분명 정책 효과라는 근거는 중요하지만, 증거만 가지고 정책이 실시되진 않는다. 인도에선 사회실험 이후에 정치적 운동이 일어났고, 무엇이 나은 방안인지를 면밀하게 검토하고 공론화하는 작업이 있었다”고 말했다.

이날 토론회의 주제가 ‘지역공동체’에 초점이 맞춰져 있었고, 그와 연관된 제주도와 장고도, 두 섬의 사례 발표가 이어졌다. 특히 충청남도 보령에 위치한 작은 섬인 장고도는 알래스카와 마찬가지로 자연에서 비롯된 수익을 모든 주민에게 배분하는 체계를 스스로 만든 사례였다. 강재윤 섬연구소 소장 발

표에 따르면 장고도는 81가구, 200여 명의 주민이 사는 작은 섬으로 1993년부터 해삼 어장의 수익을 배당해 2019년엔 가구당 연간 1,100만 원이 지급됐다. 강 소장은 “해삼은 다른 어류 양식과는 달리 씨앗만 뿌리면 알아서 해초를 먹고 자란다. 성체가 될 때까지 주민이 신경 쓸 일이 하나도 없고, 다 자란 것을 채취만 하면 된다”고 설명했다. 사실상 기여 등의 조건 없이 자연적 공통부의 배당이라는 의미다. 강 소장의 발표에서 인상적인 부분은 배당 이전부터 있던 해삼 어장 수익을 마을 기금이나 대부업의 자금 등으로도 사용했지만, 어떤 방식으로 운용해도 모두가 만족할 수 없었다는 점이다. 1993년부터 모두에게 균등 배분된 이후에야 주민들의 불만이 사라졌고, 어장이 공동의 관심으로 잘 관리되면서 매년 배당액도 더 커졌다고 한다. 공정한 분배체계가 공유자산의 관리에 도움이 된 셈이다.

장고도에서 분배체계가 공동체에 미치는 영향 살펴

장고도는 공유자산을 모두에게 배분하는 체계를 만든 사례인 반면, 제주도는 새로 발견한 공통부의 분배 체계를 만들어야 하는 숙제가 남아있다. 제주도는 과거부터 마을어장과 마을목장 등의 공유자산을 마을공동체가 관리하며 수익을 배분해 온 전통이 있고, 최근에는 풍력발전이 확대되면서 ‘바람’이란 공유자산이 새롭게 주목을 받고 있다. 발표를 맡은 김자경 제주대 학술연구교수는 제주도 동쪽 지역의 구좌읍 행원리 풍력발전단지를 사례로 제시했다. 그는 “행원리의 6개 마을이 풍력발전 수익의 일부를 배당 받고, 기금으로 적립하고 있다”며 “마을 내 갈등과 이견이 생길 가능성이 항상 존재하고, 이로 인해 마을의 의사결정 권한을 특정인이 독단적으로 행사하지 못하도록 하고 있다”고 전했다. 장고도와 제주도는 지역에 이미 존재하는 공통부를 어떻게 배분하면 좋을지를 고민하는 사례로서 의미가 있다. 다만 경기도의 예산으로 도내 농촌 지역 주민에게 지급하는 ‘농촌기본소득’과는 다르다고 볼 수 있다.

이날 토론회의 토론자들은 기본소득이 지역공동체에 미치는 영향에도 주목했다. 실험 설계에 참여한 지역재단의 이창한 이사는 농촌기본소득이 농민만을 대상으로 하는 것이 아니라는 점을 분명히 했다. 그는 “경기도의 농촌 지역에도 농업인의 비중은 전체의 16% 정도에 불과하다”며 “농업인과 비농업인이 농촌이라는 같은 생활 공간에서 서로 어떤 상호작용을 하는지가 중요하다. 장고도처럼 분배체계가 주민들의 공동체에 미치는 영향을 관찰할 것”이라고 말했다. 농민기본소득을 오래 연구해 온 박경철 충남연구원 연구위원은 농민수당과 농민기본소득과 구분해 “농촌에는 농민이 아닌 주민들도 농업 활동에 직간접적으로 관여하고 있고, 함께 지역의 공동체를 형성하고 있기 때문에 농촌의 활성화를 위해선 모든 농촌 주민에게 지급 대상을 확대하자는 개념이 농촌기본소득”이라고 말했다. 이지은 기본소득신진연구자네트워크 대표는 “농촌이라는 특수성을 반영해 이 실험으로 커먼즈(공유자산)를 재발견하고, 지속가능한 작은 경제모델을 발굴하며 생태적인 페미니즘을 활성화하는 논의로 이어질길 바란다”는 바람을 밝히기도 했다.

친환경으로의 농업 전환을 위해서도 기본소득 필요

3월 3일에 열린 제2회 정책포럼의 주제는 ‘기후위기 시대의 농촌과 농촌기본소득의 역할’이었다. 농촌은 기후위기에 영향을 크게 받으면서도 관련된 문제가 누적된 복합적인 공간이고, 또한 기후위기에 대응하는 가능성의 공간이기도 하다. 문재인 정부의 청와대에서 농어업 비서관을 역임한 최재관 농어업정책포럼 이사장은 기조 발제자로 나와 “우리나라가 화학비료와 농약 사용에 있어 세계 1위를 달리고 있다. 대신 농업 생산성도 세계 1위다. 제일 좁은 면적에서 제일 많이 생산하는 셈인데 대신 그 과정에서 환경이 훼손되고 있다”며 친환경 농법으로의 전환을 위한 소득 안정이 필수적임을 강조했다. 기존 농가 소득지원 정책인 직불제에 한계가 있다는 지적도 있었다. 농업농민정책연구소 ‘너름’의 송원규 부소장은 “2015년을 기준으로 직불금의 평균 지급액이 중위 지급액의 4.63배에 달한다. 이는 직불금이 일부 계층에 집중됐다는 의미”라며 “72%에 달하는 1헥타르 미만의 농지를 경작하는 농가가 직불금의 29%를 수령하고, 3헥타르 이상을 재배하는 7%의 농가가 수령액의 38%를 차지한다”고 밝혔다.

이날 토론에서 농촌기본소득은 위기 대응과 패러다임 전환의 마중물이란 공감대를 이뤘다. 토론자로 나선 박선미 기본소득한국네트워크 사무국장의 발언이 이런 공감대를 잘 요약하고 있다. 박 사무국장은 “농촌기본소득은 해당 지역의 주민들이 성별, 나이, 인종 등과 상관없이 모두가 동등한 존재임을 경험하게 하고, 의미있는 수준의 금액이 지급된다면 사람들에게 시간 재량권과 실패를 두려워 않고 시도하는 용기를 줄 것”이라며 “소멸과 기후변화라는 농촌이 직면한 이중의 위협에 대응하려면 시행착오와 실패를 겪어도 괜찮다고 여길 수 있는 물질적 토대가 필요하다”고 말했다.

농촌기본소득에 전하는 세 가지 제언

농촌기본소득의 시계는 점점 가까워지고 있다. 상반기에 정책 포럼이 한 차례 더 열릴 예정이고, 구체적인 실행안도 나오게 된다. 하반기에는 전례 없던 이 시도가 현실화될 예정이다. 아직 더 논의할 내용도 많고, 기대가 큰 만큼 여러 곳에서 상당한 우려를 받기도 한다. 필자는 그 우려를 덜기 위해 세 가지를 강조하고자 한다. 첫째는 기본소득 실험의 근본적인 한계를 분명히 인식하고, 이를 널리 알리는 것이다. 기본소득은 세금과 복지 체계 전반의 대대적인 변화가 수반되는 제도이고, 특히 기본소득의 중요한 목적인 재분배 효과는 재원을 마련하는 과정에서 발생한다. 따라서 기본소득 실험으로 재분배 효과를 아예 확인할 수 없다. 또한 지급자나 비교 집단이 누구냐에 따라 기본소득의 효과도 완전히 달라진다. 실업자에게 지급된 핀란드의 실험은 ‘기본소득이 얼마나 노동 의욕을 줄이는지’는 아예 측정할 수 없었다. ‘기본소득이 기존 실업보장 급여와 비교해 얼마만큼 노동일수를 늘릴 것인가’만 측정의 대상이었다. 이처럼 실험에서 아예 확인할 수 없지만, 기본소득과 관련된 것들이 무엇인지를 구분해야 오해를 줄일 수 있다.

두 번째로 강조하고 싶은 것은 과학적인 실험 설계이다. 핀란드 기본소득 실험이 전세계적인 주목을 받은 계기가 ‘무작위 통제 실험’을 적용했기 때문이었다. 경기도의 농촌기본소득도 이왕 하는 김에 사회과학적으로 의미 있는 사례가 되었으면 한다.

세 번째로 바라는 점은 기본소득 실험이 논의를 종결짓는 것이 아니라, 논의의 시발점이 되었으면 하는 것이다. 앞서 사라트 다발라가 강조했듯, 사회적 대화를 촉진하는 것도 기본소득 실험의 중요한 역할이다. 필자는 이에 더해 기본소득이든 다른 대안이든 사회에서 순기능을 발휘하려면 제대로 된 논의가 상당 수준으로 축적되어야 한다고 생각한다. 기본소득 실험이 ‘제대로 된 논의의 축적’에 기여했으면 하는 바람이다.