

기본소득이 2016년 한국사회에서 갖는 의미 (지방정부 청년정책을 중심으로)

백희원 | 시민사업팀 연구원 (baekheewon@makehope.org)

I 요약

- 기본소득(Basic Income)은 모든 사회구성원 개개인에게 조건 없이 일정 수준의 소득을 지급하는 단순한 아이디어임. 기본소득은 기존 복지시스템의 대안 및 경제적 시민권을 보장하는 배당으로 다양한 입장과 목적에 따라 상이한 프로그램으로 주장되어 옴.
- 기본소득은 최근 저성장 · 기술발전으로 인한 노동시장의 변화로 인해 발빠르게 현실적인 대안으로 떠오르고 있음. 2013년 스위스 국민발의안 제출을 통해 기본소득 실현에 대한 시민들의 요구가 가시화된 뒤 전세계적으로 역동적인 움직임이 일어나고 있는 것임. 일례로 올해 초 핀란드 정부는 기본소득을 정책화하기 위한 연구계획을 발표함.
- 한편, 한국은 '저부담 저복지' 국가로 경제발전에 비해 복지 수준이 높다고 하기는 어려운 나라임에도 불구하고 사회적으로 기본소득에 대한 논의가 진행되었고, 기본소득 실행의 측면에서 유의미한 사건은 2016년 성남시의 청년배당 시행을 꼽을 수 있음.
- 기본소득이 지방정부의 청년 소득보장정책으로 처음 제안되었다는 점은 현재 중앙정부의 청년정책이 취약하다는 점을 반영하는 것으로 이해할 수 있음. 또한 성남시 청년배당뿐 아니라 서울시 청년수당, 경기도 일하는 청년통장 등 2016년 지방정부들은 청년을 위한 현금지급정책을 시행하는 일련의 흐름을 보여주고 있음. 각 정책들은 언뜻 유사해 보이지만 그 목적과 맥락을 들여다보면 상이한 관점의 차이를 보이고 있음.
- 현 시점에서 기본소득은 한국사회의 시급한 빈곤문제를 완화할 수 있는 소득보장정책일 뿐 아니라 시민들의 욕구를 투사해 복지 너머의 새로운 삶의 양식을 발명할 수 있는 가능성을 가진 정책 의제임. 기본소득의 서사적 가능성이 시민들의 목소리를 통해 사회적 전망으로 발현될 때, 기본소득은 실행 가능한 정책으로서 설득력을 가지고 비용의 문제를 추동하는 의제가 될 수 있을 것임.
- 한국에서 조건 없는 기본소득의 도입 과정은 사회보장정책의 확장인 동시에 개인들 삶의 개별성과 다양성을 지지하는 과정으로서 의미를 가질 것임. 전자는 산업화와 민주화 이후 사회안전망 구축 목표는 달성하지 못한 한국사회에, 후자는 2016년의 불확실한 미래를 희망이 아닌 불안으로 감당해야 하는 동시대 개인들에게 필요한 것임.

I 키워드 기본소득, 청년수당, 청년배당, 일하는 청년통장, 청년정책

1. 기본소득의 개념과 유형

기본소득(Basic Income)은 모든 사회구성원 개개인에게 조건 없이 일정 수준의 소득을 지급하자는 아이디어이다. 기본소득은 ①보편성, ②무조건성, ③개별성이라는 특징으로 정의된다. '보편성'은 모든 사회구성원에게 지급해야 한다는 것이다. '무조건성'은 소득 및 자산 수준에 상관없이, 또 일을 하든 안하든 누구에게나 지급해야 한다는 것이다. '개별성'은 가구나 조직이 아니라 개인에게 지급해야 한다는 조건이다. 기본소득은 이와 같은 단순한 개념으로서, 다양한 입장과 목적에 따라 상이한 프로그램으로 제시될 수 있다. 이하 프로그램들이 기본소득에 속하는가에 대한 논쟁은 여전히 진행 중이다.

1) 복지시스템의 대안, 기본소득

최저생활보장에 대한 아이디어는 16세기부터 발견할 수 있다. 하지만 기본소득 논의가 본격적으로 시작된 것은 1970년대 유럽에서다. 각 국가마다 차이가 있지만 일반적으로 2차대전 이후 유럽에서 발전된 복지국가 시스템은 완전고용을 통한 안정적인 가계소득에 기반해 작동한다. 노동자들은 시장에서 안정적으로 돈을 벌고, 국가는 높은 조세율을 적용함으로써 사회복지지출을 확대해, 은퇴 및 건강 상태 등 여러 사정으로 실업 상태에 놓인 사람들의 생계를 보장해주는 사회안전망을 구축한다. 이는 남성 임금노동자(4인가구 중심)의 삶의 양식을 안정적으로 뒷받침함으로써 사회재생산에 기여해왔다.

그러나 1973년과 1979년 두 차례에 걸친 오일쇼크 이후 시장성장의 한계가 불가피한 상황으로 받아들여지면서, 대량생산으로 부를 축적하고 사회적으로 재분배하는 복지국가 시스템의 지속가능성에 대해 의문이 제기되기 시작했다. 1980년대에는 신자유주의 기조 하에 시장에서의 경쟁이 심화되고 금융시장이 성장하면서 노동시장의 유연화가 일어났다. 이에 불안정 일자리가 확산되고 실업인구가 늘어나면서 그에 따라 증가한 복지지출로 국가재정에 부담이 되자, 노동연계복지(workfare)가 도입되었다. 소위 '생산적 복지'라고도 하는 노동연계복지는 실업 상태에 놓인 노동자를 다시 일자리에 진입시키는 것을 목적으로 한다. 이에 실업 상태에 놓인 노동자에게 구직활동을 지원하는 프로그램을 동반하며 생활비를 지원한다. 완전고용이 불가능한 거시적 상황 하에서 필연적으로 누군가는 지속적으로 실업을 경험하고 구직활동 내용을 국가에 증빙해야 한다. 선별하고 프로그램을 운영하는 과정에 많은 비용이 들고, 역설적으로 수급대상자를 취약화하는 부작용이 있다. 이러한 과정에서 취직하기보다 실업자로 남기를 택하는 부작용도 생긴다.

기본소득은 임금노동을 하지 않는 경우에도 생계를 유지할 수 있도록 함으로써, 실업을 문제적 상황으로 보는 관점 자체를 폐기한다. 선별 과정이 사라지므로 행정비용도 절약된다. 기본소득을 받으면 노동유인이 감소하므로 무임승차자가 늘어나 생산이 줄어들 것이라는 고정관념에서 벗어난다면, 이미 복지재정이 충분히 높은 복지국가에서 시행해 볼 수 있는 대안이다. 핀란드 정부는 2017년부터 2년 간 정책화를 염두에 둔 기본소득 파일럿 실험을 진행한다는 계획을 발표했다. 이 실험의 목표는 기존 사회보장체제를 노동시장의 변화에 부합하는 효율적인 시스템으로 재구성하기 위해 적합한 기본소득 모델을 모색하는 것이다.

2) 거시경제정책과 기본소득

한편, 자본주의 시장의 원활한 작동을 위해서는 생산 부문만큼이나 소비 부문도 중요하다는 측면에서, 1970년대 미국의 자유주의 경제학자들이 일종의 기본소득을 제안하기도 했다. 대표적으로 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)은 음의 소득세(Negative Income Tax, NIT)를 제시했는데, 최저생활기준에 달하는 금액을 산정하고, 소득이 이에 못 미치는 경우 모자란 액수를 세금으로 보장한다는 아이디어이다. 이 제안에서 재원은 빈부에 상관없이 동일세로 적용하고, 노동유인을 위해 최저생활기준을 가능한 낮게 제시된다. 즉, 이 프로그램은 최저임금제를 폐지하고 사용자가 더 쉽게 노동자를 해고할 수 있는 방향으로 설계되었다. 음의 소득세는 국가의 개입을 줄이고 시장의 자유를 강화하기 위한 우파적 기본소득으로 볼 수 있다.

3) 공유재¹⁾ 기본소득

역사적으로 기본소득이 국가 차원에서 도입된 사례는 아직 없다. 유사 기본소득으로 가장 잘 알려진 사례는 알래스카주에서 시행되는 영구기금배당(Permanent Fund Dividend, PFD)을 예로 들 수 있는데, 이는 천연자원을 공유재로 상정함으로써 이루어졌다. 알래스카 주 정부는 석유 채굴에 대한 세금으로 알래스카 주민을 위한 영구기금을 조성했고 이 중 일부는 현금으로 배당하고 있다. 1년 이상 알래스카에 거주한 사람이라면 누구나 이 배당금을 받을 수 있으며, 배당액은 매 년 수익률에 따라 달라진다. 역대 가장 높은 금액은 2015년의 2,072 달러였으며 1,000 달러 이하인 해도 있다. 오늘날 알래스카 주는 미국에서 경제적으로 가장 평등한 주로 꼽힌다. 공유재에 근거해 기본소득을 배당한다는 아이디어는 공정한 자원 마련에 대한 새로운 사회적 상상력을 자극한다.

II. 세계 기본소득 동향 : 기술발전과 일에 대한 인식 변화

최근 전세계가 맞닥뜨린 현실적 문제들로 인해 기본소득이 급격히 주목받고 있다. 좌우 이데올로기 스펙트럼상에서의 입장과 당위는 핵심적인 논점이 아니다. 저성장 · 기술발전으로 인한 일자리 감소, 기후변화와 같은 거시적 환경 변화에 따라 발생하는 문제들에 대한 해결책으로 기본소득에 대한 다양한 정책적 실험과 시민운동이 일어나고 있다.

기본소득이 더욱 주목받게 된 주요한 배경은 2008년 금융위기 이후 전세계적으로 더욱 심각해진 불안정 일자리 확산과 경제적 불평등 심화에 기인한다. 실업의 고통을 겪는 시민들이 기존의 복지정책과 금융자본주의를 비판하며 정치세력화가 진행되었다. 전세계적으로 기본소득 논의의 대중화에 기여한 스위스 국민발의안은 18개월 만에 10만 명 이상의 서명을 받았는데, 이는 최초 제안자들도 예상하지 못한 성과였다. 이에 고무되어 유럽 기본소득 서명운동이 진행되었고, 목표로 삼았던 100만 명에는 달하지 못했지만 30만 명의 서명을 받으며 지지세력을 가시화하고

1) 공유재(Common Goods)란 경합성, 비배제성을 가진 재화를 일컫는 것으로, 사람들이 사용하지만 가격이 존재하지 않는 재화로 쉽게 이해가능하다.

지역 운동 주체들을 조직하는 등 나름의 성과를 이루어냈다. 핀란드에서 기본소득 정책화를 위한 파일럿 프로젝트 실행계획이 발표된 배경에는 노동시장의 변화에 맞춰 복지시스템을 재구성해야 한다는 정부의 필요성뿐 아니라, 핀란드 녹색당과 좌파연합당이 기본소득 정책안을 제시하며 정치적 지지기반을 다져온 역사가 자리한다. 이러한 유럽의 2010년대 기본소득 운동들은 젊은 활동가들을 주축으로 진행되었다.

또 다른 강력한 배경은 인공지능의 발전으로 로봇이 인간의 노동을 대체하고 일자리가 감소하리라는 예측이 확산되고 있는 것이다. 이는 기본소득의 필요성에 대한 설득력을 크게 높였다. 국내에서도 '알파고 쇼크' 이후 기본소득에 대한 기사가 다수 발행되었다. 이 주제에 관해서는 기술발전을 주도하는 실리콘밸리 혁신가들이 앞장서서 기본소득을 말하고 있다. 이들은 기술발전으로 인한 전통적인 일자리의 감소로 사람들이 소득원을 상실하는 것이 필연적이라고 생각한다. 이에 현 경제 시스템의 지속가능성을 위해서는 기본소득과 같은 소득보장이 필요하다고 주장한다. 실제로 실리콘밸리의 스타트업 액셀러레이터인 와이 콤비네이터(Y Combinator)의 샘 알트만은 올해 초 기본소득 파일럿 실험을 진행하겠다고 발표했으며, 최근 캘리포니아 오클랜드에서 100 가구에 6개월에서 1년 간 최저임금을 지급할 것이라는 계획이 발표되었다. 와이 콤비네이터는 이 실험의 데이터를 통해 사람들의 기본적인 욕구가 무엇이며 기본소득이 행복과 삶의 질 등에 어떤 영향을 끼치는지 다차원적으로 분석할 예정이다.

마지막으로 새로운 삶의 양식에 대한 열망이 기본소득에 대한 지지로 나타나고 있다. 이는 자칫 부차적인 이슈로 보일 수도 있지만, 기본소득의 역할이 이러한 측면에서 다수에 의해 주장되기 시작한 것은 그 동안 주로 기본권이 나 경제적 불평등 측면에서 다루어져 온 것과는 확실히 차별화되는 새로운 흐름이다. 이는 기본소득 의제가 대중화되었기 때문이기도 하겠지만, 무엇보다 청년세대가 유연화된 노동시장을 수용하면서 일의 양식이 변화하게 된 상황에 따른 결과일 것이다. 오늘날 유연한 삶을 원하는 청년세대들은 안정적인 일자리 보다는 기본소득과 같이 고용과 분리된 사회안전망을 요구한다. 이는 기존의 조직화된 노동자 주체와는 다른 정치적 주체를 불러낸다.

이러한 경향을 잘 보여주는 사례 중 하나가 2014년부터 독일에서 진행 중인 크라우드펀딩을 통한 기본소득 실험이다. 이 실험은 “나의 기본소득”(마인 그룬트아인kommen; Mein-Grundeinkommen.de)이라는 프로젝트로 새로운 방식으로서 주목받고 있다. 프로젝트 제안자인 미하엘 보마이어는 젊은 스타트업 사업가로, 사업이 성공해 매월 1천 유로의 안정적인 소득을 얻게 되면서 일을 멈추고 쉬기로 마음먹었다. 그런데 더 이상 돈을 벌 필요가 없게 되자 오히려 다양한 일에 열정적으로 임하게 되는 경험을 하게 되면서 기본소득 지지자가 되었다. 그는 이 경험을 다른 이들과 공유하고자 프로젝트를 시작했다. 프로젝트는 큰 호응을 얻으며 현재 총 4만 5천 명이 기부에 참여했고, 지원자 중 추첨으로 뽑힌 60 명이 1년 간 월 1천 유로의 기본소득을 받게 되었다.²⁾ 이들의 이야기는 프로젝트 홈페이지를 통해 공유되고 있으며 기본소득에 대한 공감대를 확산하고 있다. 올해 초 미국 샌프란시스코에서도 이에 영감을 받은 크라우드펀딩 프로젝트가 시작되었다.

III. 국내 기본소득 실험의 시작 : 성남시 청년배당

2) 나의 기본소득 프로젝트 공식 홈페이지(<https://www.mein-grundeinkommen.de/start>) 2016.10.24. 업데이트 기준.

1) 국내 기본소득 논의의 흐름

이상의 내용을 다시 한 번 요약하면, 전세계적으로 기본소득은 실업문제를 해결하지 못하는 기존 복지시스템에 대한 대안과 기술발전으로 인한 일자리 감소에 대한 대안으로 주목받고 있다. 새로운 사회적 상황에 대응하면서 벌어지는 운동양식은 조직화된 노동자 및 정당정치와는 또 다른 결의 정치적 주체들의 등장을 가시화하고 있다. 그렇다면 오늘날 한국에서 기본소득에 대한 접근은 어떻게 이루어지고 있을까?

국내에서 기본소득을 주장해 온 단체로는 2009년 결성된 <기본소득한국네트워크>와 2012년 결성된 <기본소득청 '소'년네트워크>가 있으며, 녹색당에서는 2015년 기본소득을 당론으로 채택하고 20대 총선 핵심공약으로 삼아 적극적인 공론화를 펼치기도 했다. 기본소득을 대중적 이슈로 급부상시키는 데는 스위스 기본소득 국민투표나 와이컴비네이터의 파일럿 실험과 같은 해외뉴스가 큰 역할을 했다. 또한 올해 7월 전세계 기본소득 지지자들이 한 데 모이는 '제16차 기본소득국제네트워크 대회'³⁾가 "사회적 생태적 전환과 기본소득"이라는 주제로 한국에서 개최되어 국내에 다양한 기본소득 담론을 전하는 계기가 되었다.

기본소득 실행이란 측면에서 가장 의미있는 사건은 성남시의 '청년배당' 시행일 것이다. 같은 연령의 모든 청년에게 동일한 액수를 지급한다는 내용은, 특정 연령 시민을 대상으로 현금 혹은 바우처를 지급하는 기초연금이나 누리과정과 비슷한 정책처럼 보인다. 그러나 청년배당에는 말 그대로 "배당"의 의미, 즉 사회구성원은 누구나 사회에 기여하므로 공유자산에 대한 지분을 갖고 있기 때문에 공동체로부터 시민배당을 받을 권리를 가진다는 의미가 담겨 있다. 이재명 성남시장은 청년배당을 "부분적 기본소득"으로 칭하며 정책의 철학적 근거가 기본소득에 있음을 적극 설명해왔다.

2) 청년정책의 현황 및 현금지급정책 도입 배경

다양한 해외사례에서 볼 수 있듯이 기본소득에 대한 접근은 각 사회가 직면한 상황에 따라 다르게 나타난다. 한국에서는 지방정부의 청년복지정책으로서 기본소득 실행에 대한 첫 번째 접근이 일어난 셈이다. 기본소득이 실업 및 빈곤 문제의 대안으로 제시된다는 점을 생각해보면 이는 자연스럽다. 오늘날 한국의 청년세대는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 동시에 복지시스템에서도 배제되면서 실업 및 빈곤 문제의 당사자가 되었기 때문이다. 한국의 복지정책은 경제성장 위주의 발전주의에 연동되어 최소한의 선별적 공공부조정책 위주로 도입되어 왔다. 또한 한국의 고용보험은 노동시장에 진입하지 못한 취업예비자들을 포괄하지 않는다. 이처럼 선별적이고 잔여적인 복지시스템에 청년세대를 위한 자리는 어디에도 없다. 즉, 시장도 정부도 청년들의 빈곤문제 해결에 개입하지 못하고 있다.

3) 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)에서 격년에 한 번 주최하는 전 세계 기본소득 지지자들의 모임으로, 학술대회와 기본소득지구네트워크 총회가 개최된다. 2014년 캐나다 몬트리올에서 열린 15차 총회에서 한국이 2016년 개최국으로 선정되었다.

그동안 정부의 청년정책은 주로 일자리정책에 국한되어 왔다. 청년문제가 실업률에서부터 불거졌기 때문이다. 실업률 감소와 일자리 수 증가라는 양적지표를 목표로, 기업 신규채용 권고 · 공공기관 청년고용 의무화 · 중소기업 및 사회적기업 인건비 보조금 지급과 같이 사용자의 고용을 유도하는 정책들이 시행되었으나, 그 결과 저임금 임시직 일자리가 다수 양산되며 결국 정책의 목적인 청년 구직자의 수요에 적합하지 않은 결과로 나타났다. 고용노동부의 취업성공패키지는 종합적인 문제해결을 위해 상담과 교육과정 지원을 제공하고 있으나 교육기관의 질이 보장되지 않는다. 현 정권 들어서 늘어난 청년창업지원정책 역시 예산이 여러 기관으로 분산되고 성과관리시스템이 미비해 실효성이 없다는 지적을 받고 있다.

이러한 상황에서 성남시 청년배당과 서울시 청년수당과 같이 신속하게 청년들의 생활을 지원하는 소득보장정책이 도입되는 것은 타당하다. 두 정책 모두 중앙정부가 아닌 지방정부에서 실행하는 청년 대상의 현금지급정책이라는 특징을 공유한다. 그러나 성남시 청년배당은 부분적 기본소득이라면, 서울시 청년수당은 사회보장정책패키지의 일부이다. 기본소득이 오늘날 한국사회에서 갖는 의미를 더 명확히 하기 위해 이 두 정책을 비교해보는 것은 의미있는 일일 것이다.

IV. 청년 현금지급정책 비교 : 청년배당, 청년수당, 일하는 청년통장

이하 다룰 세 가지 유형의 청년 현금지급정책은 모두 지난해 발표되어 올해 실행된 정책들이다. 이 중 경기도의 '일하는 청년통장'은 새롭게 제안된 다른 두 정책과 달리 서울시 '희망두배청년통장', 정부의 '희망키움통장', 중소기업진흥원의 '내일채움통장' 등 기존에 시행되어 온 정책을 도입한 것이다. 그러나 경기도가 보편적 복지 성격을 띤 성남시 '청년배당'에 대응해 낸 정책⁴⁾이기 때문에, 청년정책에 대한 한 관점을 담고 있다고 볼 수 있다. 이에 여기서 비교 대상으로 제시한다.

1) 청년배당

성남시 '청년배당'은 성남시에 3년 이상 거주한 주민 중 만 24세에 해당하는 모든 청년에게 조건 없이 연 100만 원을 4분기에 나눠 지급한다는 내용을 담고 있다. 2015년 성남시 청년배당 지급 조례가 시의회를 통과해 2016년부터 시행되었으며 보건복지부와 의 갈등으로 지방교부금이 미지급된 까닭에 당초 계획과 다르게 연 50만 원을 4분기에 나눠 지급하고 있다. 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년은 매 분기 12만5천 원을 성남시에서 사용 가능한 지역상품권인 '성남사랑상품권'으로 지급받는다. 지급대상자는 동사무소에서 자격을 확인받고 상품권을 수령 받을 수 있으며, 향후 만 19세에서 24세까지 대상자를 확대할 예정이다. 성남시는 청년배당이 일자리창출정책은 아니지만 청년들을 직접 지원함으로써 청년 역량강화에 기여하는 '사회적 투자'라는 점을 강조하고 있다. '투자'라

4) 경기도 관계자는 "경기도 일하는 청년통장' 사업은 '포퓰리즘' 논란을 불러일으킨 서울시의 '청년수당'이나 성남시의 '청년배당'과 달리 일하지 않으면 지원하지 않는 것이어서 포퓰리즘이 아니다"라며 "정부의 사회보장심의위원회 심의도 통과했다"고 밝혔다. 경기도 보도자료("월 10만 원 3년 저축 시 1000만 원 되는 '청년통장' 시행", 「연합뉴스」, 2015.12.15.)

는 단어를 사용하고 있지만 대상자들에게 성과를 요구하지는 않는다. 청년배당의 특징은 현금이 아닌 지역상품권을 지급함으로써 청년들의 소비를 지역상권에 대한 투자로 연결한 것이다. 청년들의 사용처가 제한된다는 단점이 있지만, 빈곤한 청년세대와 생계형 자영업자들을 동시에 지원함으로써 소득보장이 개인의 삶에 도움이 될뿐 아니라 사회에 기여한다는 메시지를 전달한다.

2) 청년수당

서울시 '청년수당'(청년활동지원사업)은 서울시에 1년 이상 거주한 만 19세에서 29세까지의 청년을 대상으로 월 50만 원을 최대 6개월 간 지급하는 정책이며, 주 30시간 이상 취업하여 임금소득이 있거나, 학교에 재학 중인 경우 대상에서 제외된다. 온라인 접수를 통해 지원자 중 3,000 명을 가구소득, 미취업 기간, 부양가족을 고려해 선발하며 지원자로부터 매월 사용내역 및 활동보고서를 받아 다음 달 지원 여부를 결정한다. 청년배당과 유사한 현금 지급정책으로 이야기되고 있지만 맥락을 살펴보면 보편적 정책과 선별적 정책이라는 점 외에도 차이가 있다. 이는 '2020 서울형 청년보장'이라는 서울시 청년정책패키지의 일환으로, 청년 일자리 확대정책, 청년 거버넌스 및 장소 지원정책, 청년 공공주택 지원정책 등과 함께 제시된 것이다. 즉, 서울시 청년수당은 소득보장이라기보다 구직활동비 지원으로, 고용노동부의 취업성공패키지를 대상자에 더 적합하게 유연화 한 정책이라고 할 수 있다. 8월 2일 선발자들에게 50만원이 지급되었으나 보건복지부의 직권 취소조처로 한 차례 지급된 후 중단되었다.

3) 일하는 청년통장

경기도 '일하는 청년통장'의 대상자는 중위소득 80% 이하(1인가구 기준 130여만 원)의 소득을 받으며 일하는 만 18세에서 34세의 청년이다. 일종의 매칭펀드로 대상자가 3년 간 퇴사하지 않고 매월 10만 원씩 저축할 경우 지방정부가 10만 원, 시민사회가 5만 원을 추가로 지급해 3년 후 1,000만 원의 목돈을 모을 수 있도록 지원한다는 내용이다. 올해 500 명을 선발해 지원하고 있으며, 2017년에는 대상자를 1,000 명으로 확대할 예정이다. 이름에서도 드러나듯 이 정책은 구직자가 아니라 저임금 노동자의 근로의욕 고취를 목표로 한다. 또한 3D업종 제조·생산직(공제율 30%), 사회적경제 영역 종사자(기준 중위소득, 공제율 20%), 주 40시간 이상 장시간 근로자(중위소득 90%, 공제율 10%)에 각각 공제율이 적용된 완화된 기준과 가산점을 부여하고 있다. 즉, 일하는 청년통장은 저임금 노동자를 지원함으로써 열악한 근로조건으로 인력수급에 어려움을 겪는 중소기업장을 지원하는 정책이라고 할 수 있다.

4) 비교

정책 대상자의 관점에서 위 정책들은 어떤 장단점을 가질까? 우선 청년배당은 주민등록상 바로 확인되는 나이 외에 다른 조건이 없기 때문에 지급절차가 간단하다. 실제로 정책 대상자의 97.4%가 지급과정이 간편했다고 답했다(기본소득청소년네트워크, 녹색전환연구소, 2016). 또한 사용처에 대한 심사와 조건이 없어 청년은 자신이 필요로 하는 영역에 자유롭게 사용할 수 있다. 단점은 낮은 액수다. 분기당 12만5천 원, 원안대로의 25만 원으로는 빈곤

을 해소하거나 실질적인 노동시간 단축의 효과를 얻기는 어렵다. 적어도 기초생활수급과 같은 저소득층 공공부조 정책과 중복지급이 허용되어야 할 것으로 생각된다.

청년수당은 선별조건이 다소 복잡하나 상대적으로 금액이 높고, 현금으로 지급되므로 유연하게 사용할 수 있다. 하지만 사용내역이 다음 달 지급심사에 반영되기 때문에 사용처에 대한 심리적 제약이 있을 수 있다. 또한 대상자가 지급기간을 예측할 수 없기 때문에 계획적으로 사용하기 어렵다. 무엇보다 대상자가 심사과정에서 스스로를 국가로부터 지원받아야 하는 존재로 취약화해야 한다는 문제가 있다.

[표 1] 청년배당 · 청년수당 · 경기도 일하는 청년통장 비교

	성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 일하는 청년통장
정책 대상	만 24세 성남시민	만 19세~29세 학교에 다니지 않고 노동시간이 주 30시간을 넘지 않는 서울시민	만 18세~34세 월소득 130만 원 미만으로 중소기업에 근무하는 경기도민
지급액 및 기간	분기 당 12만 5천 원	월 50만 원 최대 6개월	월 15만 원씩 3년
지급방식	주민센터(동사무소)에서 지역상품권 지급	서류심사로 3,000 명 선발, 통장으로 지급하여 사용처 제한은 없으나 사용내역 및 활동보고가 다음 달 지급 여부에 반영됨	서류심사를 통해 500 명 선발하며, 대상자가 월 10만 원 저금하면 통장으로 15만 원 지급
목적	청년 역량강화	노동시장 이행시기 소득보장 및 활동 지원	저임금 노동자의 자산형성 지원을 통한 근로의욕 고취
청년에 대한 관점	시민에 대한 투자	미취업자에 대한 보호	저임금 근로자 지원
청년과 사회의 관계	지역경제와 상호의존	사회통합	저임금 노동시장 종속관계

* 2016년 시행된 내용을 기준으로 작성.

일하는 청년통장은 3년의 기간 동안 학자금이나 보증금으로 사용가능한 목돈을 조성한다. 하지만 그 기간 동안 대상자는 열악한 노동조건을 감당해야 한다. 이는 곧 낮은 삶의 질을 유지해야 한다는 것을 의미한다. 저임금, 불안정 일자리로 경력을 시작한 경우 안정적인 일자리로 이동이 어렵다는 특징⁵⁾이 있는 한국의 이중화된 노동시장에서 이는 저임금을 유지하기 위해 청년의 미래를 저당잡는 정책으로 해석될 여지가 있다. 일하는 청년통장은 정부의 일자리 중심 청년정책의 관점을 유지하며 취약계층을 지원하는 방법을 택한다.

5) 경제협력개발기구(OECD)의 '2013년 비정규직 이동성 국가 비교' 자료에 따르면, 한국에서 비정규직이 1년 뒤 정규직으로 전환되는 비율은 11.1%에 그쳤다. 계속해서 비정규직으로 일하는 비율이 69.4%, 아예 실업 상태로 떨어지는 비율은 19.5%였다.

세 개의 정책이 제시하는 청년에 대한 관점과 사회와의 관계성을 살펴보면, 성남시 청년배당은 청년과 지역경제를 상호의존적인 수평적인 관계로 연결한다. 서울시 청년수당은 기존 사회재생산 체제에 진입할 수 있도록 청년을 지원하고 모니터링하며 보호하는 역할을 동반한다. 경기도 일하는 청년통장은 대상자가 3년 간 일자리를 유지하지 못하면 지원이 중단된다는 점에서, 청년이 저임금노동시장에 종속되어 있기를 종용한다.

V. 제언 : 한국사회와 기본소득

국가별 기본소득에 대한 접근은 각 사회의 특성을 잘 보여준다. 핀란드에서 기본소득은 기존 복지시스템을 효율적으로 개혁하기 위한 정책으로 연구되고 있다. 알래스카에서 기본소득은 공유재에 대한 시민의 권리가 행사되는 방법이다. 실리콘밸리에서는 기술발전으로 일자리가 대량 감소하더라도 지속적인 발전이 일어나는 혁신생태계를 유지하기 위한 방법으로 지지를 얻고 있다. 한국에서 청년 대상 현금지급정책에서 기본소득에 대한 접근이 이루어진 것은 지금 당장 청년세대를 위한 지원 정책이 미비하기 때문이다. 즉, 한국에서 최초로 기본소득의 원칙에 따라 설계된 청년배당은 우선, 노동시장과 국가 복지정책의 사각지대에 놓인 청년들을 위해 지방정부가 내놓은 보편적 소득 보장정책이라는 의미를 가진다. 이 장에서는 청년문제를 매개로 기본소득이 한국사회에서 갖는 의미를 추가적으로 논하고자 한다.

‘청년’은 노동시장의 변화에 기인한 사회적 전환기의 약한 고리이다. 청년의 삶의 위기는 일자리를 창출하지 못하는 시장의 무능, 자녀를 지원하지 못하는 가구의 무능, 사회구성원의 삶의 질을 보장하지 못하는 국가의 무능이 개인들 삶의 어려움으로 나타난 결과이다. 즉, 청년문제는 사회재생산의 문제, 한국사회 전체의 지속가능성의 문제를 대표한다. 오늘날 청년세대에게 부모세대와 같은 4인가구 중심의 안정적인 삶의 재생산은 부의 증여 없이는 거의 불가능한 과제이다. 삼포, 오포, 칠포세대로 늘어나는 포기의 목록들은 이를 잘 보여준다. 청년들은 이러한 삶에 필요한 비용을 감당하기 위해 빚을 지거나, 아예 새로운 사회적 상황에 부합하는 새로운 삶의 양식을 모색해야 한다. 현 정부 역시 전자의 빚을 부담해주기 보다는 후자에 발맞춘 듯 창직 · 사회혁신 · 창업 · 해외취직과 같은 도전적인 영역에 대한 지원정책을 펼치고 있다. 그러나 리스크가 포함된 도전은 최소한의 사회안전망이 있을 때 유효하다. 정부지원을 통한 스타트업 창업이 대학생들에게 대기업 입사를 위한 스펙이라는 이야기는 공공연하다⁶⁾. 지금 필요한 것은 스스로 문제를 해결하기 위한 자원이다.

한편, 사회재생산이 가구가 감당해야 할 문제로 받아들여지는 것은 한국 복지시스템의 문제이기도 하다. 한국의 복지정책은 지속적으로 확대되어 왔으나 GDP 대비 공공복지 지출비율은 OECD 평균 절반에도 못 미치는 10%로 여전히 미흡하다(보건복지부, 2014). 산업화시기에 복지는 경제성장의 후순위 과제로 인식되어 왔고, 1997년 동아시아금융위기로 인해 많은 가구가 경제적 위기에 빠지면서 복지수요는 증가한 반면 정부의 재정역량은 그에 못 미

6) “대기업 들어가려 ‘스펙용 창업’... 3분의 1이 매출 제로”, 「조선일보」, 2016.08.22.

치는 위기에 빠졌다. 이에 보편적 사회안전망을 구축하지 못한 채 지원이 시급한 취약계층을 위한 선별적 공공부조와 기존 정규직 노동자 중심의 고용보험으로 구성된 복지시스템은 사회적 수요를 충족시키지 못하고 있다.

인구구조의 변화와 경제성장 둔화 및 노동불안정 증가로 복지정책의 필요성도 증가하면서 정부는 증세를 통한 재원 확보와 불평등의 해소가 아닌 '맞춤형 복지'로, 통합전산망을 통해 중복 지급을 예방하고 부양의무제로 가구의 책임을 강화하며 국가의 책임은 가능한 축소시키는 방식으로 대응해왔다. 일하는 청년통장의 저임금 근로자 지원은 이와 유사한 접근이다. 하지만 저출산 고령화 문제의 압박으로 2012년 만 3세~5세의 보육비를 지원하는 누리과정이 도입되었고, 2014년부터 만 65세 이상 인구 중 소득하위 70%는 기초연금을 지급받고 있다. 그러나 사회적 합의 절차와 증세 없이 급하게 도입된 정부 현금지급정책들은 지방정부와의 재정갈등, 대상자 축소로 인한 반발 등 예산 부족으로 인한 문제들을 일으키고 있다. 결국 저부담 · 저복지 국가인 한국사회가 현재 직면해있는 과제는 어떠한 사회안전망인가에 앞서, 그에 필요한 비용에 대한 합의를 어떻게 이루어낼 것인가이다.

조건 없는 기본소득은 사회재생산의 문제, 그리고 이 문제를 해결하기 위한 사회적 비용에 대한 합의라는 정치적 문제를 함께 해결할 수 있는 아이디어일까?

기본소득은 일단 개인에게 직접 지원되고 예측가능하다는 측면에서 정책 대상자 입장에서 유연한 프로그램이다. 이는 개인에게 다양한 삶의 양식을 실험해 볼 기회를 제공할 수 있다. 사회적 비용에 대한 합의는 쉽지 않은 과제지만, 기본소득은 누구나 쉽게 이해하고 계산해 볼 수 있는 정책으로 전문가가 아닌 시민들도 이 의제를 쉽게 논할 수 있다는 장점을 가진다. 따라서 함께 그 내용에 대해 논하고 비용에 대해 합의해 볼 수 있다. 예컨대 이미 청년 배당을 통해 부분 기본소득의 당사자로 지목된 청년세대를 중심으로, 1인가구, 돌봄노동자, 활동가, 사회혁신가들과 같이 기존 4인가구 중심의 재생산 체제에서 비가시화 되어왔거나, 새로운 삶에 도전하고 있는 이들이 공론장의 주체로 참여해 기본소득을 매개로 한 대안적 사회상을 제시하는 기획을 떠올려 볼 수 있다.

즉, 현 시점에서 기본소득은 한국사회의 시급한 빈곤문제를 완화할 수 있는 소득보장정책일 뿐 아니라 시민들의 욕구를 투사해 복지 너머의 새로운 삶의 양식을 발명할 수 있는 가능성을 가진 정책 의제이다. 기본소득의 서사적 가능성이 시민들의 목소리를 통해 사회적 전망으로 발현될 때, 기본소득은 실행 가능한 정책으로서 설득력을 가지고 비용의 문제를 추동하는 의제가 될 수 있을 것이다.⁷⁾ 이와 같은 출발점을 제시하는 점이 부분 기본소득으로서 '청년배당'이 다른 두 현금지급정책과 차별화 되는 지점이다. '청년수당'은 기존 생애주기에 대응하는 삶의 양식의 회복을 지향하고, '일하는 청년통장'은 현 불안정 노동시장의 지속가능성을 지향한다면, '청년배당'은 지향점을 정책 대상자들에게 일임하고 잠재력이 발휘될 수 있도록 안정적으로 지원한다.

한국에서 조건 없는 기본소득의 도입 과정은 사회보장정책의 확장인 동시에 개인들의 삶의 개별성과 다양성을 지지하는 과정으로서 의미를 가질 것이다. 전자는 산업화와 민주화 이후 사회안전망 구축 목표는 달성하지 못한 한국사회에, 후자는 2016년의 불확실한 미래를 희망이 아닌 불안으로 감당해야 하는 동시대 개인들에게 필요한 것이다.

7) 기본소득이 모든 사회적 문제를 해결할 수 있다는 것은 아니다. 재원의 문제를 논할 때는 주거, 의료, 교육 공공성과 노동권의 보장이 함께 고려되는 것이 바람직하다.

| 참고문헌

- 기본소득청'소년네트워크, 녹색전환연구소(2016), "청년배당대상자모니터링조사결과보고서"
- 송다영(2013), 「여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임」, 『페미니즘연구』, 13(1).
- 신명호(2013), 『빈곤을 보는 눈』, 개마고원.
- 양재진(2008), 「한국 복지정책 60년」 『한국행정학보』 42(2).
- 이명현(2013), 『복지국가와 기본소득 논쟁과 전략의 탐색』, 경북대학교출판부.
- 최광은(2011), 『모두에게 기본소득을』, 박종철 출판사.
- 제16차 기본소득지구네트워크 대회 조직위원회(2016), "제 16차 기본소득국제네트워크 대회: 사회적, 생태적 전환과 기본소득 자료집"
- Forget, E. L., D. Marando et al. 2016, Pilot Lessons How to design a basic income pilot projet for Ontario, Mowat Research no.126
- Kela, 2016, From idea to experiment : Report on universal basic income experiment in Finland, Working papers 106

[기사]

- "이재명 "청년배당, 걱정 마. 성남이 한다"", 「프레시안」, 2015.07.06.
- "대기업 들어가려 '스펙용 창업'... 3분의 1이 매출 제로", 「조선일보」, 2016.08.22.
- "월10만원 저축 3년후 1천만원되는 '청년통장' 시행", 「연합뉴스」, 2015.12.15.

[홈페이지]

- 기본소득 뉴스 블로그 <https://newsbikr.blogspot.com>
- 기본소득지구네트워크 홈페이지 <https://basicincome.org>
- 나의 기본소득 프로젝트 홈페이지 <https://www.mein-grundeinkommen.de/>
- 워크넷 <http://www.work.go.kr/>
- 통계청 국가지표체계 <http://www.index.go.kr/>

