

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.32 2019년 8월 8일
www.brmins.or.kr

지자체의 기본소득제 도입·확산에 따른 문제점 비판

홍용준 연구위원

riblaa@hanmail.net

*이 글은 필자의 개인 의견이며, 바른미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음

1

들어가며

기본소득 정책이 전국으로 확산하고 있다. 작년 지방선거에서 민주당이 압승한 이후 민주당 소속의 지방자치단체장을 중심으로 다양한 형태의 기본소득 정책이 도입되었거나 계획 중에 있다. 청년기본소득, 농민기본소득, 육아기본수당이 지자체에서 시행중인 기본소득의 대표적인 사례에 해당한다. 이 밖에도 해녀 수당, 독서 수당, 효도 수당¹⁾ 등 지방자치단체의 특성과 단체장의 선호나 선거공약에 따라 다양한 형태의 기본소득 정책이 추진되거나 검토되고 있다. 또한 경기도를 비롯한 전국 35곳의 자치단체장들은 ‘기본소득 지방정부협의회’를 구성하고 공동선언문을 채택했다. 이들은 선언문에서 “기본소득 도입에 대한 전국민적 공감대 확산과 기본소득 기본법 제정, 기본소득 재원 마련을 위해 함께 노력하겠다”고 밝혔다.

농민 기본소득의 경우를 보면 전남 해남군에서 지난 6월 처음 도입한 지 한 달여 사이에 전국 40여 개 기초지방자치단체로 퍼졌고 전남도는 내년부터 관내 농민 24만명에게 농민 기본소득을 지급하겠다고 선언했다. 지방자치단체 수준에서 기본소득 실시는 이제 되돌릴 수 없는 대세가 됐고 ‘누가 앞서 가느냐’ ‘어떤 새로운 기본소득제를 개발하느냐’ 하는 지자체간에 경쟁하는 국면에 들어선 것으로 보인다.

이 글은 문재인 정부가 출범한 이후 민주당 소속의 지방자치단체장들을 중심으로 급속히 확산되고 있는 기본소득제에 대해 알아보고자 한다. 기본소득제가 지자체 단위에서 왜 급속히 확산되고 있는지에 대한 정치사회적 배경과 그로 인한 문제점은 무엇인지를 비판적 관점에서 살펴보고자 한다.

1) 독서수당, 효도수당 등을 기본소득제에 포함되는지는 불명확하나 언론에서는 현금지원을 근거로 기본소득제 또는 현금성 포퓰리즘 정책으로 혼용해서 보도하고 있음

2 기본소득에 대한 이해

기본소득이란 무엇인가? BIKN(Basic Income Korea Network)은 기본소득을 “국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건없이 정기적으로 지급하는 소득”으로 규정한다.²⁾ ‘모든 사람에게 실질적 자유를’ 보장하기 위한 완전 기본소득을 주창하고 있는 필리페 반 빠레이스는 기본소득을 “자산조사나 근로조건 부과없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득”³⁾이라고 정의한다. BIEN(Basic Income Earth Network)은 이러한 정의들로부터 기본소득의 5가지 기본특성을 제시하고 있다.⁴⁾ 첫째 주기성(Periodic), 일시금보다 정기적으로 지급한다. 둘째 현금지원(Cash payment), 현물보다는 현금으로 지급한다. 셋째 개별성(Individual), 가구 단위로 지급되는 방식이 아닌 각 개인에게 지불한다. 넷째 보편성(Universal), 모든 구성원에게 지급한다. 다섯째 무조건성(Unconditional), 자산조사가 없어야 하며 근로조건이나 근로의지를 요구하지 않는다. 여기에다 인간다운 삶과 사회문화적 참여가 가능한 급여 수준을 보장하는 ‘충분성(Sufficiency)’을 기본소득의 특성에 추가하기도 한다. 이러한 기본소득의 특성은 현재 시행되고 있는 국민기초생활보장이나 교육, 의료, 보육, 노후와 연계된 선별적 복지프로그램과는 구별된다. 기본소득은 선별기준의 ‘보편성’과 노동조건외의 ‘무조건성’이라는 점에서 기존 복지제도와 가장 큰 차별성을 갖는다고 할 수 있다.

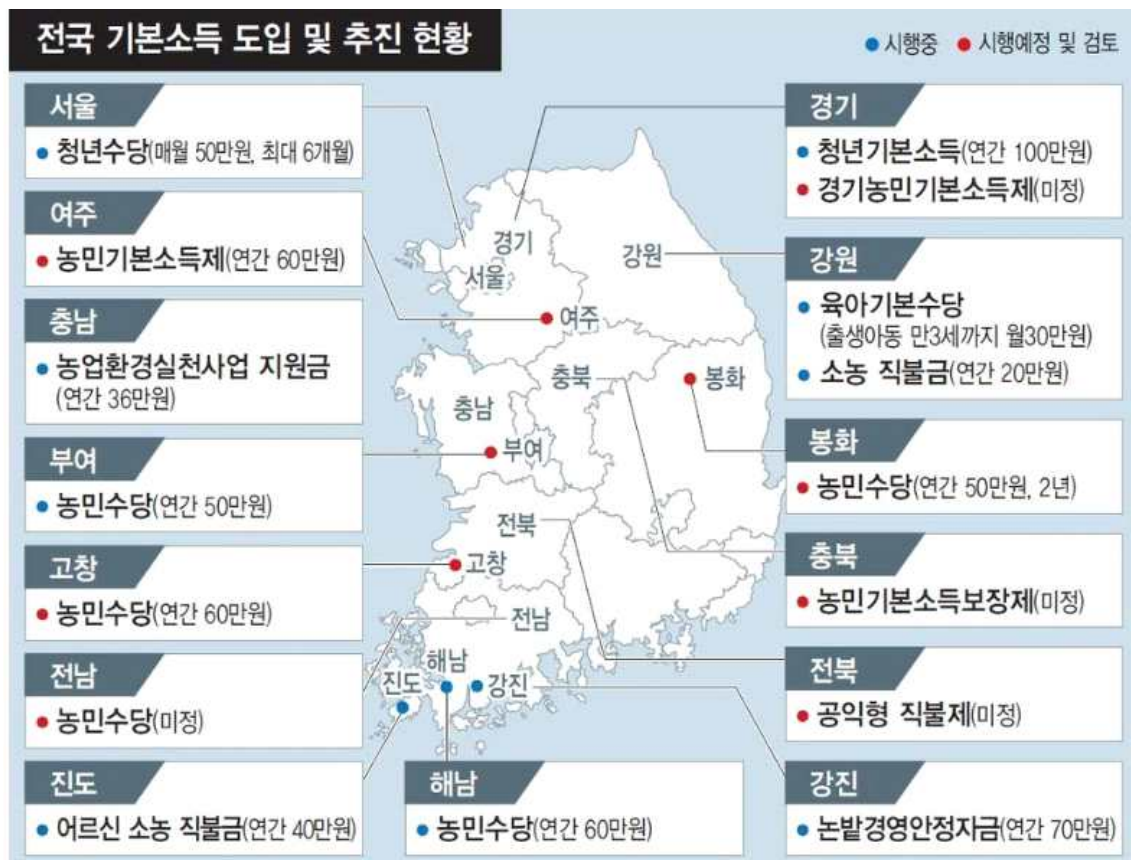
2) BIKN, “기본소득”, <http://www.bikn.com/>

3) 브루스 액커만, 앤 알스토틀, 필리페 반 빠레이스 외, 『분배의 재구성』, 너른복지연구모임 옮김, 나눔의집(2013), p.22

4) <https://basicincome.org/basic-income/>

3 지자체에서 도입·계획중인 기본소득 현황

<그림 1>은 지자체에서 추진되고 있는 기본소득제 현황을 보여주고 있다.



<그림 11> 전국 기본소득 도입 및 추진 현황(한겨레, 2019.4.30.)

기초든 광역이든 지방자치단체에서 현재 도입했거나 또는 계획중인 기본소득 정책을 살펴 보면 다음과 같은 공통점을 갖고 있다. 첫째, 청년, 농민, 아동, 노인, 예술인 등을 위한 ‘범주형 기본소득’(Categorical Basic Income)⁵⁾이 대부분이다. 둘째, 기본적 삶을 영위하기에 충분한 급여가 아닌 보충성에 기반한 적은 수준의 급여를 주는 ‘부분 기본소득’(Partial Basic Income)에 해당한다. 셋째, 기본소득 개념에 부합하지 않는 현금성 복지 정책을 기본소득 정책과 용하거나 기본소득정책으로 포장을 하고 있다는 점이다. 넷째, 기본소득 정책의 목적과 기대 효과에 대한 설명이 기존 사회보장정책과 크게 다르지 않다는 점이다.

5) 범주형 기본소득은 아동, 청년 등 특정 인구집단에게 조건없이 주기적으로 현금 급여를 하는 제도이다. 일부 지자체에서는 급여를 지역화폐로 주고 있다.

지자체에서 실시중인 기본소득 정책의 구체적 사례를 분석하면 위에서 지적한 특징이 보다 명확해진다. 경기도에서 실시중인 청년기본소득은 경기도에 3년 이상 거주한 만 24세 청년에게 분기별로 25만원씩 연간 100만원을 지역화폐로 지급한다. 이 정책의 목적은 청년의 복지향상과 취업역량 강화, 지역경제 활성화에 두고 있다. 전남 해남군은 농민기본소득을 전국에서 처음으로 실시했다. “농민수당”이라고 명명된 해남군의 농민기본소득의 주요 내용은 관내 농업인을 대상으로 연간 60만원을 연 2회 지역상품권으로 지급한다는 것이다. 지속가능한 농업 기반 조성 and 농업인 소득 안정 도모, 지역상품권을 통한 지역공동체 발전에 정책의 목적이 있다고 밝히고 있다.

특히 <그림2>는 농민수당, 공익형직불제, 소농직불금 등 지자체에 따라 명칭은 차이가 있으나 농민 기본소득 정책의 도입이 유례없이 빠른 속도로 확산되고 있음을 보여주고 있다. 2019년 3월 현재 46곳의 지자체가 도입을 확정했거나 계획하고 있다.⁶⁾



<그림 12 > 전국 지방자치단체 농민수당 추진현황(한국 농정신문, 2019.2.15.)

6) 제1회 경기도 기본소득 국제컨퍼런스 자료집(2019.4.29.~4.30), p.263

4 | 지자체에서 추진중인 기본소득의 문제점

지자체에서 추진중인 기본소득제의 문제점을 4가지로 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 지자체에서 추진중인 다양한 기본소득 정책은 기본소득제⁷⁾라는 외피를 두르고 있을 뿐 기본소득이라고 할 수 없는 사이비(似而非) 기본소득제에 가깝다. 우리나라에서 최초로 기본소득 실험을 했다고 주장하는 성남시의 청년배당⁸⁾의 경우를 보면 보편성, 충분성, 적절성에서 기본소득의 요소에 미치지 못하며 지역화폐를 지급하는 등 지역경제 활성화라는 또 다른 정책 목표를 가지고 있다. 굳이 기본소득으로 분류한다면 특정 지역의 특정 연령만을 대상으로 하는 매우 낮은 수준의 범주적 기본소득쯤에 해당한다고 하겠다. 서울시 청년수당이나 지방선거 이후에 전국에 우후죽순처럼 생겨난 농민기본소득은 모두 특정한 직업군이나 연령층을 대상으로 연간 최대 100만원까지 지급하는 등 유사한 모델을 지향하고 있다. 그러므로 지자체에서 시행하는 기본소득 정책은 모든 사람에게 무조건적으로 기본적인 수준의 일정한 생활비를 제공하는 제도라는 기본소득제의 취지에 전혀 부합하지 않는다고 평가한다.

둘째, 선거 승리와 정치적 지지를 확보하기 위해 중앙정부의 복지제도의 빈틈을 파고드는 수단으로 기본소득제의 개념을 마구잡이로 혼용하고 있다. 기존 국가복지제도의 허점을 노리거나 사각지대를 공략해 특정 집단에 소구하는 방식으로 정치적 최대 효과를 거두는데 역점을 두고 있다고 보여진다. 경기도 이재명지사는 성남시장 재직시 실시했던 청년배당을 2019년부터 경기도 31개 시·군으로 확대해 실시하고 있다. 더 나아가 경기도는 현재 여주, 양평, 이천에서 도입하고자 하는 농민수당을 계기로 농민기본소득 도입방안을 검토중이라고 밝혔다.⁹⁾ 경기도는 물론 전국의 지자체장들이 앞다투어 농민수당과 이밖에도 다양한 수당들을 앞다투어 도입하고 있다. 이러한 사례에서 보듯이 지자체장들은 기본소득 정책을 선거와 정치적 지지 확보를 위한 효과적인 수단으로 활용하고 있음이 드러났다.

셋째, 장기적으로 재원 조달의 문제와 지속가능성의 문제가 예상된다. 재정자립도가 25.7%로 전국 꼴찌인 전남도는 내년부터 농민 24만명에게 연 60만원의 농민수당을 지급하겠다고 밝혔다. 재정자립도가 낮은 시군구일수록 무리하게 복지를 확대하는 역설적인 현상까지 벌어지고 있다.¹⁰⁾ 현재 기본소득 정책은 지자체의 자체 재원에 의존하고 있는 바 급

7) 경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례 제2조에 의하면, “기본소득이라 함은 재산·소득·노동활동과 관계없이 모든 도민에게 지급하는 일정액의 금전을 말한다”고 정의하고 있다.

8) 성남시 청년배당은 관내에 3년 이상 거주한 만 24세의 청년들에게 연간 100만원(분기별 25만원)을 지역화폐로 지급한다.

9) 경 제1회 경기도 기본소득 국제컨퍼런스 자료집(2019.4.29.~4.30), 경기도 청년기본소득사례 p.71

10) “우후죽순 현금복지, 걸잡기 16분 심사”, 동아일보, 2019.5.3

여액의 상향이나 보편적 기본소득제의 도입은 근본적인 한계를 안고 있다. 우리나라 지자체의 재정자립도를 보면 군 단위 지자체의 경우 18.3%에 불과하며 광역과 대도시를 포함한 전국 평균도 51.4%에 그치고 있다. 한편 지자체의 사회복지 예산 비중은 2014년 26.0%에서 2019년 30.2%로 가파르게 증가하고 있다.¹¹⁾ 또한 지자체별 편차에 따른 형평성 문제와 지역간 격차의 문제는 앞으로 더욱 심화될 것이 틀림없다.¹²⁾ 청년 수당을 보면 서울·부산·인천·대전·전남·제주 등 6곳은 연간 300만원을 지급하는 반면에 경남·울산·경기·대구 등 4곳은 연간 100만~200만원을 지급하고 있다. 아예 청년수당 자체가 없는 시도도 있다. 대상자의 연령기준과 범위 또한 지자체의 재정 형편과 다른 요소에 의해서 각양각색이다.

넷째, 기본소득이 충분한 사회적 논의과정이 없이 지자체 단위에서 도입되면서 현금성 복지 포퓰리즘 논란이 거세지고 있다. 그리고 정치세력들이 지지기반 확대를 위한 수단으로 교묘하게 이용하고 있다는 지적이 동시에 제기되고 있다. 기본소득의 필요성과 논의의 배경에는 우선 우리나라의 미성숙한 자본주의와 미흡한 복지제도에서 근거를 찾는 주장이 있다. 한국 사회가 직면한 불평등과 빈곤의 확대는 전통적인 복지체제로 대응하기 어렵다는 인식에서 기본소득의 필요성을 주장한다. 다른 한편에서는 AI와 자동화 등 4차산업혁명이 가져올 ‘노동없는 미래’¹³⁾에 대한 불안과 대비 차원에서 ‘탈노동화(delaborization)’ 관점에서 제기하는 주장도 있다. 따라서 고용과 관계없는 기본소득의 도입은 한국 사회가 직면한 문제를 해결할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있다는 것이 양쪽에서 주장하는 공통적인 필요성이다.¹⁴⁾ 그러나, 지자체 단위의 기본소득제는 이러한 사회적 논의 과정은 물론 기존의 사회복지제도와와의 정합성에 대한 검토는 생략한 채 현금성 복지급여를 위한 명분으로 활용되는 측면이 강하다. 정치적 목적을 경도돼 무분별하게 도입하고 있으며 용돈에도 미치지 못하는 형식적 수당에 불과하다는 점, 특정 인구집단이나 계층을 우선적으로 배정함에 따라 소외와 차별을 오히려 조장한다는 점 등 비판이 높아지고 있다. 결국 지자체 수준의 부분 기본소득은 기본소득의 필요와 취지와 다르게 변질되어서 시행되고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 지자체 단위의 기본소득 도입이 기존의 국가 복지제도를 약화 또는 위축시킬 수 있다는 비판도 제기되고 있다. 한편 기본소득론자들이 주장하는 복지국가의 대안인 완전 기본소득제 실현에도 부정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 정치적 필요를 앞세운 사회수당형 기본소득제의 남발은 기본소득이 주장하는 단일 제도를 통한 보편성 방향과는 거꾸로 가고 있다는 지적도 새겨들어야 한다.¹⁵⁾

11) <http://index.go.kr>, 지방자치단체 사회복지분야 예산 비중

12) “청년수당 천차만별...서울·전남 300만원, 대구는 150만원”, 중앙일보, 2019.8.6

13) 팀 던럽, 『노동없는 미래』, 업성수 옮김, 비즈니스맵(2016), p17, 저자의 주장중 ‘탈 노동’미래 시각으로 “우리가 생존하기 위해 급여를 받고 일할 수 밖에 없는 상황으로부터 자유로운 미래”를 의미한다.

14) “기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?:탈상품화 대 탈노동화”, 윤홍식, 2016사회정책연합 공동학술대회

15) “기본소득 도입은 필요한가?” 이상은, 바른미래연구원 사회정책연구위원회 세미나, 2019. 7.8

5 | 맺음말

지자체 단위에서 확산되고 있는 기본소득제는 ‘모든 사람에게 실질적 자유를’ 보장하기 위한 목적이 아니다. 실상은 복지제도의 틈새에 위치한 취약계층중 정치적 동원이나 범주화가 가장 쉬운 특정 인구집단을 대상으로 현금지원을 하는 정치적 호객(呼客)행위에 가깝다고 본다. 기본소득이라는 당의정(糖衣錠)은 취약계층의 통증을 일시적으로 완화시킬 수는 있으나 근본적이고 장기적인 해결책은 될 수 없을 뿐만 아니라 지속가능성에서 근본적인 취약점이 있다. 선거 승리와 정치적 지지 확대라는 선출직 지자체 단체장들의 이해관계는 부분 또는 범주적 기본소득제의 남발을 부추기는 동력이 되고 있다. 그리고 지자체는 복지제도의 대안을 실행할 충분한 권한·책임·역량을 갖추고 있지도 않으면서 주민들에게 기본소득을 만능 처방약인양 제시하고 있다는 점에서 기존 복지제도의 근간을 뿌리채 흔들 수 있는 포퓰리즘이라는 비판은 새겨들어야 할 대목이다. 끝으로 문재인 정부가 지자체의 무분별한 기본소득 도입에 따른 문제점과 향후 발생할 지자체의 부실 재정에 대해서는 아예 눈감고 있다는 것은 더욱 혼란을 부채질하는 심각한 문제임을 지적하고자 한다. <끝>