

# 서울시장 재보궐선거에 등장한 서울형 기본소득

윤형중 한겨레경제사회연구원 정책위원

어느덧 기본소득은 중요한 선거 때마다 빠지지 않고 언급되는 의제가 되었다. 2021년 4월 7일에 치러질 서울시장 재보궐 선거에서도 마찬가지다. 여러 후보들이 각자 다른 ‘서울형 기본소득’을 공약했고, 자신이 서울시장이면 이를 도입하겠다고 나서고 있다. 급진적이고 불가능한 대안처럼 보였던 기본소득이 선거 때마다 공약으로 제시되는 게 격세지감이기도 하지만, 공약들을 하나씩 살펴보면 기본소득 논의가 무르익었다고 보기는 어렵다. 어쩌면 선거 시기에 이뤄지는 이런 정책 제안과 이를 둘러싼 토론이 우리 사회에서 기본소득 논의의 현주소를 보여준다고 볼 수 있다.

서울형 기본소득의 시작을 알렸던 후보는 기본소득당의 상임대표인 신지혜 서울시장 후보다. 신 후보는 서울시장 재보궐선거 예비후보 등록 첫날인 지난해 12월 8일에 출마 선언을 하며 1호 공약으로 서울형 기본소득을 발표했다. 출마 선언에서 신 후보는 “부동산 특별시 서울을 기본소득 특별시로 바꾸겠다”며 부동산에서 발생하는 이익을 모두에게 배당하는 형태의 기본소득을 도입하겠다고 밝혔다. 국민의힘의 예비후보였던 나경원 전 국회의원도 서울 이태원 식당가 거리에서 서울시장 출마를 선언한 당일인 올해 1월 13일에 “빈

곤의 땃을 제거하기 위해 서울형 기본소득제도를 도입하겠다”며 “최저생계비조차 없이 살아가는 분들이 서울엔 절대 없도록 만들겠다”고 말했다. 1월 31일에 서울시장 출마 선언을 한 조정훈 시대전환 의원도 당일 기자회견서 “기본소득 관련 공약을 검토하고 있다”며 “대한민국형 기본소득을 만들기 위한 다양한 정책 실험이 필요하고 서울은 당연히 정책 실험에 포함돼야 하는 지역이다. 서울형 기본소득을 준비하고 있다”고 말했다. 한편 국민의힘의 서울시장 후보로 당내 경선에서 선출된 오세훈 후보는 기본소득과 차별화 한 ‘안심소득제’를 도입하겠다고 밝힌 바 있다.

우선 각 후보들의 공약들을 살펴보기 전에 ‘서울형 기본소득’이 기본소득이 맞는가부터 확인해볼 필요가 있다. 기본소득지구네트워크의 정의상 기본소득은 무조건성, 보편성, 개별성, 현금성, 정기성의 요건을 충족해야 한다. 중앙정부와 별도로 지방자치단체 차원에서 추진하는 기본소득은 해당 지역의 주민이거나 거주 여부 등을 확인해야 하고, 이는 무조건성, 보편성과 상충한다. 하지만 주민 혹은 거주 여부 이외의 조건을 달지 않고 다른 요건들을 충족할 경우 ‘범주형 기본소득’이라고는 볼 수 있다. 한편론 기본소득의 지

급 주체가 어차피 조세 징수와 재정 지출 권한을 가진 정치공동체일 수밖에 없다. 따라서 지자체도 한 단위의 정치공동체라는 점에서 주민 모두에게 현금을 지급하는 정책은 기본소득 요건에 부합한다고 볼 수도 있다. 하지만 중앙정부와 달리 지자체는 조세 징수와 재정 지출 권한이 제한되기 때문에 기본소득 요건에 부합하지 않는다고도 볼 수 있다. 이런 점들을 고려해 각 후보들의 '서울형 기본소득'을 하나씩 살펴보고자 한다.

### 신지혜 후보 “부동산 이익을 기본소득으로 나누겠다”

서울시장 후보로 나온 신지혜 기본소득당 대표는 서울형 기본소득의 목적으로 '부동산 불평등 해소'와 '전국적 기본소득의 교두보'를 제시하고 있다. 신 후보는 더불어민주당과 국민의힘 모두 '공급 만능주의'에 빠졌고, 덮어놓고 공급하는 정책을 끝내야 한다며 “본래 모두의 것인 부동산 이익을 모두에게 정당한 몫으로 돌려주는 정책만이 부동산 특별시 서울을 시민에게 돌려줄 수 있다”고 밝혔다. 신 후보의 방안은 모든 서울시민에게 연간 50만 원, 총 4조8000억 원을 지역화폐 형태의 기본소득으로 지급하겠다는 것이다. 이 재원을 서울시와 자치구가 7대 3으로 분담하고, 서울시가 부담할 3조 9천억 원을 부동산에 부과되고 있는 재산세와 취득세의 일정 비율(15%)을 전용, 공공자산에 기반한 세외수입의 일부 등으로 2조 3380억 원을 마련하고, 나머지 1조 750억 원은 토지 사용 용도 변경을 대가로 징수하는 공공기여금의 70%와 재건축초과이익금의 환수액 일부 등으로 조성한다는 구상이다. 이들 재원이 현재 사용되고 있는 서울시 재정 가운데에선 토목건축 사업을 축소하고, 교통부문의 지출을 조정해 재원을 마련하겠다는 계획이다. 신 후보는 이런 형태의

서울형 기본소득으로 소득불평등과 자산불평등을 감소하고, 부동산 지가 상승과 젠트리피케이션을 막을 수 있다고 주장했다. 신 후보는 기본소득형 토지보유세를 도입을 주도해 전국적인 토지기본소득 도입을 견인하겠다고도 밝혔다.

기본소득당의 '서울형 기본소득'		
항목	계	비고
지급대상인구	968만5139명	
1인당 지급액수	연50만원	분기별12만5천 원씩 지역화폐로 지급
총 소요재원	4조8000억원	
서울특별시 소요 예산	3조3912억 원(70%)	재산세와 취득세의 15%(9227억원) 공유자산 임대료 및 사업, 매각수입(1조3988억원) 공공기여금과 건축초과이익 환수액(1조750억원)
자치구 분담 예산	1조4088억 원(30%)	

### 조정훈 후보 “무주택자에게 기본소득을”

조정훈 시대전환 의원은 2월 15일 기자회견서 서울형 기본소득의 주요 내용을 발표했다. 골자는 만19세 이상 무주택자 성인을 대상으로 연 100만 원을 분기별로 25만 원씩 지역화폐로 지급하겠다는 것이다. 조 후보쪽이 추산한 서울형 기본소득의 수혜자는 347만2662명이다. 무주택 가구수에 평균 무주택 가구원수를 곱해서 추정한 인원이다. 이들에게 연 100만 원을 지급하면 3조 4천억 원의 재원이 필요하지만, 서울시당선 뒤 하반기부터 시행한다고 가정해 소요 재원은 1조 7000억 원이라고 밝혔다. 재원을 마련하는 방안으로 세입증가분의 활용과 세출 예산 조정을 제시했다. 종합부동산세 세수 수입 증가에 따른 서울시 배분액 1717억 원과 최대 8천억 원으로 추정되는 취득세 증가액을 이용하겠다는 것이다. 또한 세출 조정 예산으로 제시한 것은 2021년에 긴급 재난생활비로 책정된 5745억 원이다.

조 후보의 서울형 기본소득은 사용에 있어 여

러 제한이 있다. 발표 내용을 보면 구체적으로 밝히진 않았지만 사용처와 사용 용도에 제한이 있고, 분기마다 지급된 금액 중 미사용분은 환수되는 형태다. 정치적인 메시지도 함께 내놨다. 조 후보는 “서울과 경기 기본소득 동맹을 맺어 새로운 경제·복지 패러다임을 함께 제시해보자”며 “서울시와 경기도는 생활권을 공유하고 있다. 기본소득 동맹은 우리 사회에 극심해진 양극화 문제와 얼어붙은 경제를 해결하는 데 시너지 효과가 날 것”이라고 말했다.

가구 소득이 연 3000만 원이고, 중위소득이 6000만 원이라면 서울시가 차액인 3000만 원 가운데 절반인 1500만 원을 지원하는 정책이다. 오 후보는 우선 200가구를 선정해 시범사업을 진행한 뒤 대상자를 확대한다는 방침이다. 오 후보는 “안심소득이 기본소득 등에 비해 근로자급 효과 크다는 평가를 받고 있다”고 말했다.

### 기본소득과 기본소득이 아닌 것

오세훈 후보는 기본소득과 차별화한 안심소득제를 주장하기 때문에 논외로 하더라도, 나경원 예비후보의 ‘서울형 기본소득’은 선별수당으로 기본소득이 아닐뿐더러, 선별을 최소화하는 등 기본소득의 요소가 약간이라도 담기지 않았다. 선별수당을 기본소득이라고 내거는 경우는 낫설지 않다. 2020년 초 재난 기본소득 논의 때에도 비정규직과 비임금 노동자에게 현금을 지급하자던 정당 ‘시대전환’과 중위소득 100% 이하 가구에게 현금을 지급한 전주시도 자신들의 정책을 기본소득이라고 불렀다. 이로 인해 기본소득을 비판하는 이들에게 빌미를 준 것도 사실이다. 이상이 제주대 교수는 2020년 8월 3일 <프레시안>에 기고한 칼럼을 통해 “기본소득은 국민모두의 기본 생계를 보장하는 데 필요한 현금 지급으로 좋은 것이나 의도가 선한 것으로 이해되는 경향이 있다. 여기서 기본소득은 고유담론과 무관하다. 기본소득을 정치적으로 이용하려는 사람들은 기본소득이란 용어의 이런 측면, 즉 보통사람들이 기본소득을 일반명사로 이해하는 경향을 악용한다”고 비판했다. 이상이 교수가 ‘충분성’을 기본소득의 요건이라 주장하는 등 기본적인 개념조차 살펴보지 않은 채 무리한 비판을 하는 편이지만, 선거 시기에 ‘기본소득’의 이름으로 나오는 정책들이 전문가에게조차 혼란을 준 것은 사실이다.

시대전환의 ‘서울형 기본소득’		
항목	계	비고
지급대상인구	347만2662명	무주택 가구주와 무주택 가구원 추정 인원
1인당 지급액수	연100만원	분기별 25만 원씩 지역화폐로 지급
총 소요재원	1조7000억원	하반기 시행시
서울특별시 소요 재원	최대 1조4762억원 재원 확보 가능	종부세와 취득세 증가분(9717억 원) 세출예산 조정(5745억 원)
자치구 분담 예산	최대 5100억원	서울시와 자치구가 7:3으로 분담

### 나경원과 오세훈 ‘최저 생계보장’ 대책 내놔

나경원 국민의힘 예비경선 후보는 ‘서울형 기본소득’을 추진하겠다고 언급했고, 구체적으로 정책을 발표한 적은 없지만, 그의 발언을 살펴보면 기본소득이 아닌 최저 생계보장 대책을 내놓은 것으로 보인다. 나 후보는 출마 기자회견서 “빈곤의 덫을 제거하기 위해 서울형 기본소득제도를 도입하겠습니다. 최저생계비조차 없이 살아가는 분들이 서울엔 절대 없도록 만들겠습니다”고 말했다. 오세훈 국민의힘 서울시장 후보는 중위소득 미달 가구를 대상으로 미달 금액의 절반을 지원하는 ‘안심소득제’를 대표 공약으로 내세웠다. 만일

무주택자를 대상으로 하는 조정훈 시대전환 의원의 ‘서울형 기본소득’이 기본소득이 맞느냐는 나경원 후보의 경우와는 달리 조금 더 세밀하게 살펴봐야 할 질문이다. 일단 서울이라는 지역 내에서 시행되는 기본소득이 ‘범주형 기본소득’이라고 볼 수 있지만, 이 중에서도 무주택자를 대상으로 한 기본소득도 같은 개념이냐는 좀 더 따져봐야 한다. 범주형 기본소득이란 여러 기본소득 이론가들이 제시한 바 있고, 필리프 판 파레이스는 저서 『21세기 기본소득』에서 기본소득을 조금씩 앞으로 전진시킬 수 있는 다양한 방법으로 ‘범주형 기본소득’을 언급하며 연령과 직업 범주를 거론한 바 있다. 하지만 아직까진 어떤 범주 집단이어야 ‘범주형 기본소득’에 해당되느냐는 논의가 이뤄진 적은 드물다. 분명한 것은 범주 조건이 추가될 때마다 선별의 기준이 하나씩 늘어나고 점점 기본소득과는 거리가 멀어진다는 점이다. 조 후보의 서울형 기본소득이 시행되려면 서울시민임을 선별한 뒤에 무주택자 가구주와 가구원임을 다시 선별해야 한다. 신지혜 기본소득당 후보가 제시한 서울형 기본소득은 모든 서울시민에게 연 50만 원을 지급한다고 밝히고 있어 ‘서울시민’이라는 범주 내에서 기본소득이라는 요건을 충족한다.

#### 무엇을 위한, 어떤 기본소득인가

‘기본소득’이란 이름을 달고 있다고 해서 다 같은 기본소득이 아니다. 설계에 따라 다양한 기본소득이 등장할 수 있고, 범주형 기본소득일 경우엔 그 형태가 더 다양해질 수 있다. 이때 중요한 것은 무엇을 위한 기본소득인지, 어떤 기본소득인지, 주장하는 기본소득 방안이 공정한지, 기본소득을 주장하는 맥락이 무엇인지 등이다.

신지혜 후보와 조정훈 후보의 ‘서울형 기본소득’은 부동산 불평등을 개선한다는 목적을 공유하

지만, 형태는 각기 다르다. 특히 조 후보가 제안한 무주택자 대상의 기본소득은 공정성 시비가 있을 수밖에 없다. 주택 소유자와 무주택자 사이의 자산 격차가 분명히 있고, 부동산 가격 급등으로 그 격차가 커진 것도 사실이지만, 주택 소유자와 무주택자 내부에서도 격차는 상당하기 때문이다. 이를 테면 여전히 서울에서도 다세대 주택의 경우엔 주택 매매가가 1억~2억 원대인 경우가 꽤 있는 반면에, 무주택자가 부담하는 전세보증금만 5억 원 이상인 경우도 흔하게 많다. 게다가 무주택자 중에서도 상가건물 소유자, 금융자산가 등이 있다. 또한 주택 소유자의 가구원들에게 기본소득을 받기 위해 가구 분리를 유도하는 불필요한 유인을 줄 가능성도 있다.

물론 이런 공정성 시비를 차치하더라도 무주택자에게 먼저 기본소득을 지급하는 방안을 고려해볼 수 있고, 그렇게 하려면 무주택자에게 먼저 기본소득을 지급해야 하는 정당성을 확보해야 한다. 이는 경기도의 청년기본소득과 서울시의 청년수당이 도입될 때에도 ‘왜 청년인가’라는 논쟁이 진행됐고, 이런 논의 끝에 과거와는 달리 청년에게 사회 진입을 준비할 수 있도록 지원할 필요가 있다는 공감대가 형성됐다. 무주택자가 기본소득을 먼저 받는 집단이 되려면 이 범주 집단 전체가 지원이 필요하다는 그런 공감대가 필요하지만, 아직까진 관련 논의가 있었던 적은 거의 없었다.

신지혜 후보가 제시한 서울형 기본소득은 서울시민 전체를 대상으로 하고, 공유부인 토지와 서울시가 소유한 공공자산 수익을 기반으로 한다는 점에서 다른 후보에 비해 기본소득의 요건을 가장 잘 충족한다고 볼 수 있다. 다만 신 후보는 서울형 기본소득이 부동산 불평등으로 야기된 문제의 적절한 해법인지를 유권자들에게 납득시켜야 하는 과제를 안고 있다. 신 후보는 “오락가락 부동산 거품만 불리는 정책, 부동산 부자만 걱정하는 정책, 덮어놓고 공급하는 정책을 끝내야 합니

다. 본래 모두의 것인 부동산 이익을 모두에게 정당한 몫으로 돌려주는 정책만이 부동산 특별시 서울을 시민에게 돌려줄 수 있습니다”고 말했다. 신 후보는 정부와 여당이 당초 ‘공급은 충분하다’는 입장에서 ‘공급 확대’로 선회한 것을 비판했고, 대안으로 제시한 것이 개인당 연 50만 원의 기본소득이다. 하지만 연 50만 원의 금액으로 부동산 불로소득을 환수할 수 없을 뿐만 아니라, 전월세 급등으로 주거 불안에 시달리는 무주택자들의 주거비 부담에도 큰 도움이 되지 못한다. 기본소득만으로 부동산 불평등이 야기하는 문제를 온전히 해결할 수 없다면 다른 정책을 통해 보완해야 하지만, 신 후보는 기후에너지, 젠더, 산업안전, 데이터 주권 등의 분야에선 정책을 발표한 반면에 부동산 분야에선 기본소득 이외의 공약을 내놓진 않았다.

기본소득은 만병통치약이 아니기 때문에 기본소득을 주장하는 정치인, 연구자, 활동가들은 현실의 문제를 해결하기 위해 어떤 정책들을 함께 제시할 것인지를 분명히 할 필요가 있다. 특히 기본소득이 다른 정책들을 대체하고 도입될 것이란 우려와 오해를 많이 받는 현실에선 더욱더 이런 태도가 요구된다고 볼 수 있다.

이 글을 쓰고 있는 3월 중순 서울시장 보궐선거는 더불어민주당 박영선 후보, 국민의힘 오세훈 후보, 국민의당 안철수 후보의 3파전 양상을 보이고 있고, 이들은 모두 기본소득에 회의적인 입장을 드러낸 바 있다. 선거 초반에 전면으로 등장한 기본소득 의제가 뒤로 물러난 것이다. 어쩌면 이런 양상도 앞서 강조했듯 우리 사회 기본소득 논의의 현주소를 보여준다고 볼 수 있다.