

성남시 청년배당의 정치적 궤적

김지현

서울대학교 인류학과 석사졸업

안녕하세요. 기본소득신진연구자네트워크에서 활동하고 있는 인류학과 석사 김지현입니다. 저는 「청년배당의 쟁점과 기본소득의 궤적: 정책-연결망의 형성과 변형을 중심으로」라는 제목의 학위논문에서 성남시 청년배당의 제도화 과정을 연구하였습니다. 기본소득의 쟁점을 미리 상정하고 그에 대한 찬반을 논하기보다, 기본소득 아이디어가 오늘날 한국에서 실제로 어떠한 행위자들을 끌어모았으며 이들이 연합하거나 경합하는 과정을 거쳐 무엇이 기본소득과 사회보장의 쟁점으로 떠올랐는지 귀납적으로 살펴볼 필요가 있다는 문제의식에서 이 연구를 기획하게 되었습니다. 성남시가 2015년에 발표한 청년배당은 성남시에 주민등록을 둔 만24세 청년에게 4분기에 걸쳐 총 100만 원의 성남사랑상품권을 지급하는 정책으로, 2016년 1월부터 시행되어 2019년 4월에 경기도 청년기본소득으로 확대되었습니다. 이 정책의 제도화 과정은 19세기 케인스주의적 복지국가를 경험한 서구 국가들이나 1990년대 이후 조건부 현금지급 프로그램이 주요한 소득보장제도로 기능해 온 남반구 국가들과 다른 경로를 밟아 온 한국에서 기본소득 아이디어가 주목받게 된 맥락과 그것이 현실 세력 관계 속에서 쟁점화된 양상을 살펴볼 수 있는 사례입니다.

저는 정부 여야의 정치인과 관료, 언론, 소상공인, 기본소득 운동단체 등이 청년배당을 어떠한 방식으로 해석했는지 살펴보고 이들이 동맹을 맺거나 갈등하고 타협하면서 청년배당의 쟁점이 변화해 온 과정을 추적하였습니다. 그리고 이 과정에서 어떤 인물이나 담론, 지표가 다수의 행위자를 대변하는 강력한 고리가 되는 한편, 어떠한 행위자가 동맹에 실패하거나 이 정책이 놓인 연결망의 주변부에 남게 되었는지 드러냄으로써 구체적인 비판과 개입의 계기를 마련해보려 했습니다.

연구의 내용은 크게 청년배당의 도입 배경, 구상, 청년배당이 발표된 후 이 정책을 둘러싼 정치의 과정으로 나뉩니다. 청년배당은 2000년대 후반부터 시작된 기본소득 운동과 2010년 무상급식 논쟁 이후 활성화된 복지정치의 흐름이 맞물리며 도입될 수 있었습니다. 저는 청년배당이 어떠한 정치적 지향 속에서 도입되었는지 살펴보기 위해, 기본소득 운동진영에서 기본소득을 ‘공유부의 배당’으로 보자

는 합의가 형성된 과정과 민선 6기 성남시정에서 기본소득을 무상복지를 대신하여 국가의 사회보장에 대한 의무를 공론화할 수단으로 논의한 과정에 주목했습니다. 먼저, 각기 다른 계기로 기본소득을 주장해 온 맑스주의 경제학자와 철학자, 사회복지학자, 생태주의자들은 2013년경부터 기본소득을 공유부의 배당으로 정당화하는 데 합의를 이룹니다. 정당화 논변으로서 공유부 배당론이 어떤 논변보다도 강력하게 기본소득을 정당화할 수 있다는 점, 자원 모델로서 공유부 배당 모델이 효과적으로 부의 불평등 문제에 개입할 수 있다는 점이 이러한 합의를 가능케 한 주된 이유였습니다. 한편, 2014년 민선 6기 성남시정에서 기본소득 도입을 검토한 배경은 “무상복지”라는 구호의 흥망성쇠와 밀접하게 연관되어 있습니다. 2010년 무상급식 논쟁 이후 무상복지는 범진보세력을 통합하는 슬로건으로 떠올랐습니다. 그러나 보수언론의 “복지포퓰리즘”이라는 공세와 민주당 내 경제관료 출신 의원들의 반발로 무상복지라는 슬로건은 점차 정치적 동원력을 상실하게 되었습니다. 이러한 상황에서 민선 6기 성남시정은 무상복지를 대신하여 부의 불평등 문제에 개입하고 국가의 사회보장에 대한 의무를 공론화할 수 있는 수단으로 기본소득에 주목하고, 기본소득한국네트워크에 시범적 기본소득제에 대한 자문을 구했습니다.

기본소득한국네트워크의 운영진과 개별적으로 기본소득에 관심이 있던 연구자들로 이뤄진 청년배당의 입안자들은 시범적 기본소득제를 구상하는 과정에서 청년이라는 세대 범주와 공유부 배당의 개념, 지역화폐를 결합하였습니다. 이들은 기본소득을 2000년대 후반부터 심각한 사회문제로 주목받아 온 청년문제에 대한 대안으로 제시하고, 청년세대론의 대중성을 활용하여 노동시장의 구조적 문제와 보편적 기본소득의 필요성을 공론화하고자 했습니다. 정부가 기존 청년실업대책에서 청년을 사회보장과 무관한 예비노동자로 보고 고용정책에 집중해왔다면, 청년배당의 입안자들은 모든 시민이 공유자산에서 나오는 수익의 일부를 배당받을 권리가 있다고 선언하며 공유부 배당을 정책의 핵심적인 원리로 기입했습니다. 또한 입안자들은 청년배당을 지역화폐로 지급함으로써 풀뿌리 경제를 활성화하고, 청년과 소상공인의 동맹을 형성하여 청년배당의 정치적 실현 가능성을 높이고자 했습니다.

성남시가 청년배당을 발표한 후 경기도가 청년배당을 청년기본소득으로 확대하기까지 이 정책의 쟁점이 그려온 궤적은 세 국면으로 나누어 볼 수 있습니다. 첫 번째 국면은 박근혜 정부가 청년배당의 도입에 반대하면서 청년의 급여자격을 중심으로 논쟁이 시작된 시기입니다. 당시 지자체와 복지에 산을 두고 갈등하고 있었던 박근혜 정부와 여당, 보수언론은 노동을 통한 자립을 청년의 덕목으로 강조하며, 청년배당을 지자체장 개인이 정치적 지지를 얻기 위해 청년에게 현금을 지급하는 “포퓰리즘적 복지정책”으로 비난했습니다. 이에 새정치민주연합과 진보언론은 취업난에 시달리는 청년세대에 대한 사회적 지원의 필요성을 강조하는 방식으로 청년배당을 옹호했습니다. 정치권에서 전개된 논쟁에서 청년배당은 시범적인 기본소득제로 공론화되기보다는 청년이라는 특정 세대 집단에게 현금을 지급하는 정책으로 공론화되었고, 청년이 복지급여를 받을 자격이 있는지가 핵심적인 쟁점이 되었습니다.

두 번째 국면은 2016년 봄 알파고 쇼크를 계기로 기본소득이 4차 산업혁명 담론과 함께 대중적 관심을 받는 의제로 급부상하면서 청년배당이 놓인 정치의 지형이 기본소득을 중심으로 재편된 시기입니다. 기본소득한국네트워크의 연구자들은 복지국가 운동진영에 연대를 제안하며, 지자체에서도 실현 가능한 청년기본소득에서부터 시작하여 기본소득이 있는 복지국가로 나아가자고 주장하였습니다. 그러나 복지국가 운동진영은 기본소득이 필요의 충족이라는 사회보장의 원칙을 위반하고 다른 사회보장제도에 쓰여야 할 예산을 쓰게 될 것이라고 우려하며 연대 제안을 거부하였습니다. 주목해야 할 또

다른 경향은 정치권과 언론에서 청년배당과 기본소득을 “이재명의 정책”으로 다루면서, 여러 행위자의 연합을 통해 등장한 청년배당이 이재명이라는 정치인 개인의 브랜드로 귀속되었다는 점입니다. 이는 기본소득 운동진영에 이재명이라는 인물이 동원할 수 있는 자원을 활용하여 기본소득을 공론화하고 제도화할 수 있는 기회를 열어주었지만, 기본소득 의제가 정쟁의 문제로 축소될 수도 있는 위험을 키우기도 했습니다. 실제로 다른 지자체에 청년배당과 유사한 형태의 정책을 도입하고자 했던 기본소득 운동가들은 여야를 막론한 정치인들이 청년배당을 이재명의 브랜드로 여기며 관심을 보이지 않아 어려움을 겪었습니다.

세 번째 국면은 2017년 문재인 정부가 소득주도성장의 기조하에 청년배당을 최저임금 인상에 따른 소상공인의 손실을 벌충하려는 기획과 연결하면서, 청년배당이 여러 지역에 지역사랑상품권 연계형 복지수당의 형태로 확산된 시기입니다. 이 과정에서 ‘수급권자의 선택권과 소상공인의 경제적 이해 사이의 대립’이 새로운 마찰의 지점이 되었습니다. 청년배당의 입안자들이 성남사랑상품권을 매개로 수급권자와 소상공인의 복지동맹을 형성하고자 한 것과 달리, 성남시 아동수당 수급권자들이 아동수당을 현금이 아닌 성남사랑상품권으로 지급하는 것에 반발하면서 이러한 대립 구도가 본격적으로 드러났습니다. 곧 무게중심은 수령자의 ‘소비자로서 편의’를 강화하는 방향으로 기울어졌는데, 이는 문재인 정부가 지역사랑상품권의 발행량을 지역경제활성화 효과를 대변하는 척도이자 재정적 지원 기준으로 제시한 것과 연관됩니다. 상품권의 발행량 자체가 지자체의 성과가 되면서 여러 지자체는 상품권의 발행량을 늘리기 위해 가맹점 제한을 대폭 완화했고, 이로 인해 지역사랑상품권 연계형 복지수당은 풀뿌리 경제를 활성화하기보다 대자본과 소자본 간 부의 불평등을 강화하는 양상을 보였습니다.

저는 이 연구에서 청년배당과 함께 형성된 사회보장 공론장의 정치적 지형을 그려보고, 정치의 과정을 거쳐 부각된 정책의 내용은 무엇이며, 반면 부차적인 것으로 간주되거나 가려지게 된 내용은 무엇인지 드러내고자 했습니다. 여전히 청년기본소득을 둘러싼 정치의 지형은 변화하는 과정에 있습니다. 제 연구의 후반부에서 청년배당이 지역사랑상품권 연계형 복지수당의 형태로 확산되는 과정에서 나타난 갈등의 지점을 드러내는 데 집중했다면, 경기도 청년기본소득 사업에 기본소득 운동가들이 참여하고, 청년기본소득 담당 공무원들이 이 정책을 홍보 및 실행하고, 청년들이 청년기본소득을 수령하고, 경기연구원과 기본소득 연구자들이 청년기본소득 사업의 효과성을 평가하는 등 경기도 청년기본소득을 중심으로 또 다른 행위자들의 연결망이 형성되는 양상과 이 과정에서 나타나고 있는 새로운 쟁점들을 포괄적으로 분석하는 연구가 필요할 것입니다.

저는 앞으로 기본소득과 통화제도 개혁에 대한 연구를 해보고 싶습니다. 청년배당이 지역화폐로 지급되게 된 경위를 조사하며 『녹색평론』 발행인 김종철 선생님의 사회신용론에 기반한 기본소득론을 접하게 되었고, 이를 계기로 기본소득과 통화제도 개혁, 민주주의의 문제에 관심을 갖게 되었습니다. 현행 통화제도를 그대로 유지한 채 기본소득이 지급된다면 그 돈은 민영은행이 대출로 신용을 창출하고 이자를 수취하는 굴레에 종속될 수밖에 없을 것입니다. 더 나아가 빅테크의 금융업 진출 등으로 급격히 달라지고 있는 오늘날의 통화공간은 20세기 초 사회신용론이 제기되었던 상황과는 또 다른 질문들을 제기하고 있습니다. 기본소득이 어떤 통화제도를 지향해야 하는지를 두고 경합하고 있는 여러 대안화폐의 모델과 운동을 살펴보면 어떤 자본주의에 대한 비판과 민주주의에 대한 상상이 출현하고

있는지 분석해보고 싶습니다.

마지막으로 제 연구가 한국에서 기본소득과 청년배당이 촉발한 사회보장 공론장의 정치적 지형 변화를 탐구하려는 분들에게도, 기본소득의 해방적 가능성과 현실적 조건 사이에서 접점을 만들고자 하는 분들에게도 하나의 이정표가 될 수 있길 소망합니다.