

내가 겪은 더불어민주당의 대선과 기본소득

윤형중

기본소득연구소
연구실장,
제20대 대통령선거
더불어민주당
선거대책위원회
정책본부 정책조정2
팀장

나는 지난 제20대 대선에서 집권 여당이었던 더불어민주당의 선거대책위원회 정책본부에서 일했다. 정당에선 선거 때마다 수많은 조직들이 만들어진다. 그 중에 ‘본부’는 상근자들이 일하는 조직이다. 보통 본부는 홍보, 조직, 정책, 직능, 전략 등 역할별로 나뉘어져 있다. 대선 때 조직되는 수많은 위원회들을 총괄하고, 실제로 액션을 취하는 역할도 상근자들이 있는 본부가 맡는다.

정책본부는 공약을 총괄한다. 하지만 이 외에 다른 업무도 많다. 후보가 유세 혹은 소셜미디어에서 발표할 정책 관련 메시지를 만들어 메시지팀에 보내야 하고, 후보의 인터뷰 답변을 작성해 공보실에 보내야 한다. 각종 단체들이 선대위로 보낸 질의서에 답변서를 작성하고, 방송토론의 예상 질의답변을 만들어 방송토론팀에 보내는 것도 정책본부의 업무다. 여러 위원회에서 제안한 정책들을 취합해 공약화할 것들을 선별하고, 필요할 경우 내용의 조정 및 구체화도 한다. 사실상 선거에서 필요한 모든 정책 관련 업무를 맡는 곳이다.

지난 대선에서 민주당 정책본부는 80여명으로 구성됐다. 대다수가 전현직 국회 정책위 전문위원, 보좌진들이고, 일부가 경기도청에서 이재명 대선 후보와 호흡을 맞춰 일해온 사람들이다. 나는 이 중 어느 쪽에도 속하지 않았지만, 기본소득을 담당하러 정책본부에 합류했다. 정작 정책

본부에서 일하며 기본소득 외 기본금융과 세금제도 뿐 아니라, 경제성장 전략인 ‘전환적 공정성장’ 정책을 담당하기도 했다. 대표적인 분배정책과 성장정책을 함께 맡는 아이러니한 역할이었던 셈이었다. 예상치 못한 업무들이 쏟아졌지만, 주어진 업무를 잘 수행하면 언젠가 나의 목소리에 힘이 실릴 것이란 기대를 품고 진심으로 열심히 일했다. 그런데 이런 기대 자체가 이 거대정당서 내 목소리뿐 아니라 나와 비슷한 생각을 하는 사람들의 목소리가 전반적으로 힘을 못 쓴다는 반증이기도 했다. 그래도 내부에서 조금씩 균열을 내려 노력했다.

그 일환 중 하나가 지난 2021년 12월 9일, 정책본부와 이재명 후보와의 간담회 때의 질의였다. 나는 이렇게 물었다.

후보님께서 최근 인터뷰에서 국민들이 원하지 않으면 토지보유세도, 기본소득도 하지 않겠다고 말씀하셨습니다. 이 방침은 원래 우리 공약에도 있던 것이긴 합니다. 그런데 최근 후보님의 발언이 국민적 동의를 얻어 기본소득을 시행한다는 ‘절차’적인 내용이 아니라, ‘의지’의 문제로 받아들여지고 있습니다. 언론들은 이재명이 기본소득 공약을 후퇴했다고 보도하고 있고, 이에 대해 후보님과 당은 적극적으로 반박하지 않고 있습니다. 그래서 묻겠습니다. 적극적인 재분배의 의지도, 부동산 불평등을 해결하겠다는 의지도 약해졌다면, 도대체 후보님은 왜 정치를 하는 것인지 묻지 않을 수 없습니다.

어쩌면 후보를 지원하는 선거 조직과 후보 간의 간담회에서 부적절한 발언이었는지 모른다. 내 질의가 끝나자마자 눈살을 찌푸리는 몇몇 사람들도 눈에 띄었다. 물론 후보는 동요하지 않고 차분히 답변했다. 당시 간담회를 녹음한 것이 아니기 때문에 발언 내용을 정확히 복기하진 못하지만, 이런 식의 답변이었다.

기본소득과 토지보유세는 꼭 할 것입니다. 일단 우리가 이겨야 할 수 있습니다. 그래서 지금은 (이 정책들을) 조금 뒤로 밀어뒀습니다.

우여곡절 끝에 발표된 기본소득 공약

지난 대선에서 더불어민주당이 기본소득 공약을 발표하는 과정도 우여곡절이 많았다. 민주당은 기본소득 공약을 대선 경선 기간인 2021년 7월 22일에 발표했다. 제1공약인 전환적 공정성장 전략을 발표하고서 4일 뒤였다. 당시 이재명 후보는 “기본소득이 제1공약이 아니다”, “기본소득은 공약이 아니다”는 발언으로 논란을 일으키고 있었다. 이재명 후보는 “아직 선관위에 제출하지 않았기 때문에 공약

이 아니고, 기본소득은 당연히 할 것”이라고 해명하긴 했지만, 이미 다수의 언론들은 ‘이재명 후보의 기본소득 의지가 의심스럽다’는 취지의 기사들을 쏟아내고 있었다. 이런 분위기가 한 차례 불식된 계기가 바로 기본소득 공약 발표였다.

당시 발표문에는 기본소득의 취지 뿐 아니라, 구체적인 지급 액수와 자원 방안, 기대효과 등이 두루 담겼다. 지난 대선에서 ‘기본소득이 사라졌다’는 지적을 주로 받았지만, 공약의 내용만큼은 의미있는 수준으로 채워졌다고 본다. 공약 발표문은 선거 캠페인과는 별개로 평가를 할 필요가 있다. 이를 위해 공약 발표문을 꼼꼼히 살펴보고자 한다.

우선 이재명 후보는 기본소득이 양극화를 완화하면서 경제적으로도 도움이 되는 정책이란 취지부터 강조했다.

사회·경제적 양극화로 인해 최소한의 인간다운 삶은 물론 생존마저 위기로 내몰리고 있습니다. 지금은 어느 때보다 생산력은 높지만, 소비역량은 부족합니다. 투자할 돈은 남아돌지만 투자할 곳은 찾기 어렵습니다. 국가재정을 공급에 집중하면 고용과 소비가 늘던 시대가 저물고, 이제 양극화 완화, 즉 분배강화가 경제성장에 도움 되는 시대로 바뀌었습니다. 대전환의 위기 시대에 위기를 기회로 만드는 대대적 정부 역할도 중요한 성장 수단이지만, 세계 최저수준인 공적이전소득(국가의 가계소득 지원)과 가계소비를 늘리는 것도 경제성장의 길입니다. (발표문 中)

국민들에게 기본소득을 설명하는 방식도 단순했다.

기본소득은 어렵지 않습니다. 작년 1차 재난지원금이 가구별 아닌 개인별로 균등지급되고 연 1회든, 월 1회든 정기적으로 지급된다면 그게 바로 기본소득입니다. (발표문 中)

이미 전국민 재난지원금을 체험한 국민들에게 기본소득이 경제적으로도 의미 있는 정책임을 호소했다.

지난해 전 국민에게 소멸성 지역화폐로 지급한 1차 재난지원금의 경제효과를 상기해 보십시오. 지역화폐형 기본소득이 복지정책이기에 앞서 경제정책이라고 말씀드리는 이유입니다. 지역 골목 경제 활성화와 매출 양극화 해소를 위해 소멸성 지역화폐로 지급되는 기본소득은 현금과 달리 경제활성화 효과가 극대화됩니다. (발표문 中)

조세저항 넘어 중부담 중복지로 가는 전략

당시 발표문에서 기본소득이 조세저항을 최소화하며 중부담 중복지 국가로 전략임을 명확히 했다.

저 이재명이, 기본소득을 국가정책으로 도입해 조세저항을 최소화하며, 저부담 저복지국가에서 중부담 중복지국가로 가는 대전환의 길을 열겠습니다. (발표문 中)

조세저항을 완화할 수 있는 증세 전략임도 덧붙였다. 내가 조세저항을 극복할 수 있는 이유로 자주 쓰는 표현은 ‘취약계층과 중산층을 한 배에 태우는 전략’이지만, 이재명 후보는 고소득층에게 더 부담을 주고, 증세를 한다는 직접적인 표현을 하진 않았다. 하지만 역대 대선에서 최초로 ‘증세’를 공언했다는 점은 분명 의미가 있다.

기본소득은 부족한 기존 복지를 통폐합하자는 것이 아닙니다. 그렇다고 ‘증세 없는 복지’를 하자는 기만도 아닙니다. 대한민국은 경제는 선진국 수준임에도 불구하고 복지는 OECD 평균의 절반 정도에 그치고 조세부담률도 현저히 낮습니다. 조세부담률을 올리고 복지를 늘리려면 증세해야 하지만, 정부에 대한 불신과 조세저항으로 쉽지는 않습니다. 그러나 국민 대다수가 증세로 인한 부담보다 받는 혜택이 더 많다고 확신하신다면 증세에 대한 국민의 동의도 얻을 수 있을 것입니다. 기본소득은 증세 저항을 최소화하면서 조세부담률을 올리고, 복지지출을 늘리면서 양극화를 완화할 수 있는 실현 가능한 정책입니다. (발표문 中)

기본소득에 대한 진면목을 알리면 충분히 지지를 얻을 수 있을거란 근거도 제시했다.

기본소득은 아직 낯설지만, 국민께서 내용을 알면 아실수록 필요성에 공감하는 제도입니다. 경기도에서 공론화를 위한 숙의 토론을 두 차례 진행한 결과, 기본소득 도입 찬성 여론이 토론 전에는 50%였지만 토론 후에는 79%까지 높아졌습니다. (발표문 中)

그러면서 기본소득을 무리하게 밀어붙이지 않고, 충분히 공론화하고 국민적 동의를 얻어 실행할 것임을 명확히 한다. 이 부분은 나중에 오해를 야기하기도 하지만, 처음부터 공약에 포함된 내용이었다.

증세를 동반한 본격적 기본소득은 기본소득의 효용과 증세의 필요성을 국민께서 체감하고 동의한 후에야 가능합니다. 저 이재명은, 대통령 직속 국가 기본소득위원회를 설치해 기본소득정책에 대한 공감을 끌어내며, 기본소득을 설계하고 점진적으로 시행하겠습니다. (발표문 中)

기본소득의 방식으로 전국민 기본소득과 범주형 기본소득을 제시했다. 이재명 후보는 이전부터 지속적으로 범주형 기본소득(categorical basic income)을 부분 기본소득(partial basic income)이라고 표현했다. 2016년도에 본격화된 국내 기본소득 논의에선 학계에서조차 이 두 가지를 명확히 구분하지 않은 논의가 다수 있었고, 이런 혼란이 이어진 것으로 보인다. 범주형은 연령, 지역, 직종 등의 범주 집단을 대상으로 하는 기본소득이고, 부분형은 낮은 금액의 기본소득을 의미한다.

저 이재명이 구상하는 기본소득은 전 국민 대상으로 소액에서 시작해 고액으로 늘려가는 보편기
본소득과, 청년 등 일부 계층이나 농촌 등 일부 지역을 대상으로 고액으로 시작해 대상을 확대해
가는 부분기본소득이 있습니다. (발표문 中)

공유부를 언급한 최초의 기본소득 공약

기본소득의 목표 금액과 공약으로 제시하는 지급 수준도 제시했다.

장기적으로 기본소득의 최종 목표금액은 기초생활수급자 생계비 수준인 월 50만 원으로 판단합
니다. 다만, 재원 형편상 차기 정부 임기 내에 최종목표에 도달할 수는 없으나, 차기 정부 임기 내
에는 청년에게는 연 200만 원, 그 외 전 국민에게 1인당 연 100만 원(4인가구 400만 원)을 지급하
겠습니다. (발표문 中)

지급 대상과 지급 시기를 명확히 하기도 했다.

경기도 청년기본소득을 전국으로 확대해 취약계층이 되어버린 19세부터 29세까지의 청년(약
700만 명)에게 보편기본소득 외에 2023년부터 연 100만 원을 지급하겠습니다.

청년기본소득 대상자를 제외한 모든 국민에게 연 100만 원(4인가구 400만 원) 이상을 소멸성 지
역화폐로 지급하겠습니다. 임기 개시 다음 연도인 2023년부터 1인당 25만 원씩(4인가구 100만
원) 1회로 시작해, 임기 내에 최소 4회 이상(4인가구 400만 원)으로 늘려나가겠습니다.

그 외에 농민, 노인, 아동청소년, 장애인, 문화예술인 등을 비롯해 지방의 위기지역 등 다른 분야의
부분기본소득은 해당 분야 정책공약 발표과정에서 함께 말씀드리겠습니다. (발표문 中)

이렇게 기본소득이 시행될 경우 2023년부터는 1인당 연 25만 원이 지급된다. ‘푼돈’ 기본소득이란
비판이 뒤따를 수밖에 없었다. 이 부분에 대해선 이재명 후보 개인의 경험에 기반해 반박했다.

40여 년 전 매월 7천 원만 있었다면 제가 학원비를 벌려고 공장을 다니다 팔에 장애를 입고 군대를 못 가는 불행은 없었을 것입니다. 기본소득제도로 송파 세 모녀에게 월 30만 원만 있었으면, 가족들의 극단적 선택도 없었을 것이고, 코로나 장발장이 굶주림에 달걀을 훔치지도 않았을 것입니다. (발표문 中)

기본소득 재원도 나름 구체적으로 밝혔다.

도입기인 차기 정부의 기본소득은 일반재원, 조세감면분, 긴급한 교정과세(기본소득 토지세와 탄소세)로 시작합니다. (발표문 中)

재원 방안은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

- 1) 재정구조 개혁, 예산절감, 예산 우선순위 조정, 물가상승률 이상의 자연증가분 예산, 세원관리 강화: 25조 원 이상.
- 2) 연간 60조 원을 오가는 조세감면분 순차 축소: 25조 원 이상
- 3) 긴급한 교정과세분(국토보유세, 탄소세)(발표문 中)

국토보유세와 탄소세에 대한 구체적인 내용도 담겼다.

토지공개념실현, 불로소득 차단, 부동산투기 억제를 위해 국토보유세를 부과해야 합니다. 국토보유세 1%는 약 50조 원 가량인데 조세저항이 심할 것입니다. 그러나 징수세 전액을 국민에게 균등 지급하는 기본소득 목적세로 신설하면 약 80%~90%의 국민께서는 내는 세금보다 받는 기본소득이 더 많은 순수혜자가 되어 조세저항 최소화, 양극화 완화, 경제활성화, 투기억제 등의 복합적인 정책효과가 나타날 수 있습니다.(발표문 中)

기후위기를 맞아 탄소 제로 경제로 전환하려면 탄소세 부과 외에는 방법이 없습니다. 톤당 5만 원만 부과해도 약 30조 원인데, 국제기구 권고에 따라 8만 원 이상으로 올리면 64조 원입니다. 이 탄소세 재원 중 일부는 산업전환 지원에 사용하고, 일부는 물가상승에 직면할 국민에게 균등지급하면, 에너지 기본권 보장은 물론 조세저항이나 물가상승 피해가 적고, 탄소배출자의 저탄소사회 적응, 화석연료 사용 감축, 소득양극화 완화, 경제활성화라는 복합효과를 얻을 수 있습니다. (발표문 中)

놀라운 부분은 이 공약 발표에 기본소득한국네트워크가 주창해 온 기본소득의 원천인 ‘공유부’에

대한 언급이 있다는 점이다.

기본소득 토지세나 탄소세는 부동산투기나 탄소배출로 생기는 이익을 소수가 독점하는 불공정경제를 시정하여 공정경제로 바꾸고, 주권자가 공유부의 실제 주인이 되어가는 전환적 정책입니다.
(발표문 中)

공유부라는 단어를 언급하긴 했지만, 이재명 후보가 기본소득의 정당성을 설명하는 주요 키워드는 ‘경제적 기본권’과 ‘복지적 경제정책’이다. 경제적 기본권이 비록 낮은 수준의 기본소득을 의미하는 한계가 있지만, 권리로서의 기본소득을 주장하는 의미도 있었다. 복지적 경제정책은 ‘경쟁성장’에 얽매어는 단점이 있지만, 경제에 긍정적인 영향을 준다는 메시지 없이 기본소득을 설득하기 어려운 ‘현실론’이 반영된 것이다. 그래서 공약 발표문엔 이런 취지의 문장들이 나온다.

경제적 기본권에 기초한 기본소득은 기존 복지정책에 더하여 온 국민을 보호하는 최소한의 사회 안전망입니다. 40여 년 전 박정희 정권 당시 불안정하게 만들어진 의료보험이 지금은 세계에 자랑하는 최고의 복지체계로 발전했듯이, 한국형 기본소득은 세계가 주목하는 모델이 될 것입니다. 불굴의 용기와 추진력으로 박근혜 정부의 반대를 뚫고 청년기본소득을 시행했던 것처럼, 전국민 기본소득 도입으로 대전환의 시대에 양극화 완화와 지속가능 성장이라는 새 역사를 만들겠습니다.(발표문 中)

왜 기본소득이 사라진 대선이었을까

이재명 후보는 잘 갖춰진 기본소득 공약을 발표했음에도 불구하고, 기본소득을 후순위로 삼는 선거 캠페인을 벌였다. 이런 판단을 누가 주도했고, 주요 논리와 근거가 무엇이었는지에 대해서는 모른다. 선대위 조직에선 ‘전략본부’가 이런 판단을 하는 역할을 맡지만, 이 단위가 아닌 다른 인사들의 판단인지도 알지 못한다. 분명한 건, 기본소득 뿐 아니라, 돌봄국가책임제, 일하는 모든 사람의 권리보장법, 전국민 고용보험 등 개혁적인 정책들을 잘 준비했음에도 불구하고, 이런 정책들을 전면내내 내세운 선거 캠페인을 하지 않았다는 것이다. 예를 들어 중대재해기업처벌법과 같은 사안에 있어서도 50인 미만 사업장에 적용되는 시기를 2024년에서 조금이나마 앞당기는 등의 기존 진보진영의 의제들을 적극 수용하지 않았다. 오히려 민주당은 성장정책을 앞세웠고, 후보 본인이 경제에 유능하다는 점을 강조했다. 그게 중도층을 공략해 선거에서 이기는 방법이라는 전략을 가지고 있었다.

공약 실무자인 나는 이런 기조에 맞춰 일을 할 수밖에 없었다. 기본소득의 정당성, 효과 등을 두고

치열한 논쟁을 하리라 예상했고, 이를 위해 논리와 근거들을 충분히 준비했지만, 써먹을 기회가 별로 없었다. 그나마 공론화된 사안에 대응하기 위해 토지보유세가 이중과세에 해당되지 않는다는 논리와 근거들을 정리해 제공하고, 토지보유세의 국민 수용성을 높이기 위해 후보 직속 기본사회위원회의 강남훈 위원장과 함께 명칭을 ‘토지이익배당’으로 바꾸자고 선대위에 제안하는 정도였다. 이런 상황이니 기본소득에 대해 더 할 일은 정당성을 두고 제대로 토론을 하기 위한 준비가 아닌, 후보가 공언한 기본소득 2.0이란 이름으로 발표할 계획이었던 농민, 농촌 기본소득을 구체화하는 것이었다. 하지만 이런 범주형 기본소득을 확정하는 것도 선대위 내의 여러 조직 간의 이견으로 쉽게 이뤄지지 않았다. 그 사이 내가 하는 일에서 기본소득의 비중도 지속적으로 작아졌다. 각종 조세감면안에 대한 검토 의견을 내거나, 재정기조(특히 기축통화 논란)에 대한 논리를 준비하고, 예상 질의응답, 발행할 논평 등을 쓰는 등의 역할이 점점 커졌다. 80여명의 정책본부 구성원 가운데 유일한 기본소득 담당자인데도 불구하고, 기본소득에 대한 업무보단 내가 소속된 ‘정책본부 기획재정팀’의 업무가 더 많아졌다. 아마 이것도 기본소득이 사라진 대선의 한 장면일 것이다. 약간 결이 다른 이야기지만, 해외 언론들은 이재명 후보의 기본소득 공약에 지속적으로 지대한 관심을 보였다. 인터뷰에서 기본소득에 대한 질문도 많았고, 상세하게 답변할수록 기사에서도 충실히 다루는 게 역력하게 보였다. 해외 언론들은 이재명이 당선된다면 그것의 의미를 ‘기본소득의 실현’이라고 해석했고, 윤석열의 당선을 ‘반페미니즘의 기치를 내건 정치세력의 세계 최초 집권’이라고 봤다. 안타깝게도 후자가 현실화됐다.

물론 현실 정치에서 기본소득 의제를 전면화하는 것은 단순히 의지와 용기의 문제가 아니라는 것을 느끼기도 했다. 특히 토지보유세에 대해 기본소득론자들은 순수혜자가 많기 때문에 조세저항을 돌파할 수 있다고 주장하지만, 현실에선 순수혜가 예상되는 이들은 이런 정책의 실현을 기대하며 단일한 정치적 입장을 가지기가 어렵다. 오히려 보유세 부담이 커진 이들은 아주 명확하게 단일한 정치적 입장을 가진다. 또한 순수혜자라고 하더라도, 이들이 받게 될 연 몇만 원의 소득은 한 해에 수억 원씩 치솟는 집값과 극명하게 대비된다. 이처럼 토지보유세에 기반한 기본소득이 제대로 설득력을 발휘하기가 어려운 상황이었다. 결국 부동산 세제를 어떻게 개혁할지, 또한 기본소득의 재원 중에 부동산 세금은 어느 정도의 비중을 차지해야 하는지에 대해 새로운 고민이 필요하다고 본다.

여러 아쉬운 점들이 많고, 더 적극적으로 주장하고 나서지 못한 후회가 남긴 하지만, 그럼에도 불구하고 집권 가능성이 있던 정당에서 기본소득이 중요 공약이 되었고, 그 공약의 담당자였던 경험은 개인으로서 무척 의미가 있었다. 그리고 이 경험을 사회화하는 게 숙제다. 기본소득 뿐 아니라 사회를 진보시킬 수 있는 정책을 현실화할 때에 여러 시사점을 얻을 수 있는 경험이기 때문이다. 필자의 필력이 부족해 이 글로 그 경험을 다 표현하지 못했고, 여러 예민해질 수 있는 사안을 다루지 못한 한계가 있다. 부족한 점을 앞으로의 기본소득한국네트워크에서의 활동과 교류로 채우고자 한다.