

# “정선군민 기본소득”은 도입되어야 한다

이관형 계간《기본소득》편집위원

정선군민 기본소득은 지난 3월 3일 사회보장위원회(이하 사보위)의 검토 결과 ‘재협의’를 통보 받았다. ‘재협의’는 말 그대로 하자면 다시 협의하는 것이지만, 그렇기 때문에 이번에 제출한 도입안에 대한 사실상의 ‘불가’ 판정이다.

사보위의 검토의견은 ‘재협의’ 판정이유를 다음과 같이 적시한다.

1) 정선군민 기본소득은 기존 인구정책의 한계를 극복할 수 있는 정책대안으로서의 논거가 미비하며 그 효과도 불확실하다.

2) 자원과 관련하여 자원의 안정성이 부족하다.

3) 기초수급자를 지급대상에서 배제함으로써 소득역진 문제가 발생할 가능성이 있다.

그러면서 제도조정위원회(‘22. 2. 11.)의 의견에 따라 1) 사업효과 논거 보완, 2) 자원의 안정적 확보방안, 3) 기초수급자 대책 마련 등 사업 전반에 대한 재설계가 필요하다고 지적한다.

이번 재협의 판정은 기본소득 제도 도입을 원점으로 되돌리는 판정이라는 점에서 실망스럽다. 기본소득이 그간 우리 사회에 상당한 반향을 불러 일으켰고 그런 만큼 제도 도입과 관련한 전향적인 자세를 기대했으나 기존의 과정을 무화 내지 퇴행하는 판정이 내려진 것이다.

이 글은 먼저 2) 자원의 안정성 문제, 두 번째로 3) 기초수급자 배제 문제를, 끝으로 1)사업효과의 불확실성 문제의 순으로 이 검토 결과를 재검토하고자 한다.

## 1. 자원의 안정성 문제

정선군민 기본소득은 약 36,000명의 정선군민 모두에게 연간 20만 원을 보편적, 무조건적으로 지급하는, 온전한 형태의 기본소득 제도를 말한다. 소요예산은 약 72억 원<sup>1)</sup>이다. 자원은 군이 보유한 강원랜드 주식배당금이다. 정선군은 강원랜드 전체 주식의 약 5%를 보유하고 있다. 정선군은 이를 통해 매년 약 100억 원의 배당금을 지급받아 왔다.

문제는 ‘코로나19’로 인해 최근 2년간 강원랜드가 정상 영업을 하지 못하면서 개장 이래 최초로 2020년과 2021년 배당을 하지 못하는 초유의 사태를 겪었다는 데 있다. 이런 상황에서 사보위가 자원의 안정적 확보방안을 문제 삼은 것은 당연할 수 있다. 사보위의 지적이 아니더라도 자원이 없으면 제도 도입은 어려울 것이다. 변수는 여

1) 2019년 기준이며, 최근(2021) 인구가 더 줄어 실제 소요예산은 70억 원 이하이다.

표. 2015~2019년 강원랜드 주식 배당금 현황 (단위: 백만 원)

연도별	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
주식배당금	10,276	10,381	10,494	9,605	9,663

\* 정선군 보유주식수: 10,736,543주(2019년 12월 31일 기준)  
출처: 정선군 내부자료

전하다. ‘코로나19’의 여파가 언제까지 지속될 지를 속단할 수는 없다. 주식시장도 강원랜드에 대해 아직은 기대반, 우려반이라는 평가를 내놓고 있다.

하지만 회복을 기대할 만한 상황이 전개되고 있다. 강원랜드 산하 하이원 워터월드가 4월 15일부터 정상 영업을 시작했다. 카지노 역시 정상 영업을 서두르고 있다. 이에 따라 주가도 우상향 중이다.

정부(중앙이든 지방이든)든 민간이든 정책 수립은 코로나19 이후를 준비하는 방향으로 진행되고 있다. 정선군의 기본소득 도입도 이런 방향에서 나온 것이다. 현재 시점에서 코로나19로 인한, 비 특이적 상황을 잣대로 (그 가능성을 고려하지 않을 수는 없겠으나) 정책 도입 자체를 문제 삼는다면 현재 수립된, 무수한 정책 또한 똑같이 재고되어야 한다.

정선군은 제도를 준비하되, 코로나19 상황의 추이에 따라 제도를 시행할 것이며 그렇게 하지 않을 수도 없다. 아무튼 이 문제와 관련해서는 사보위의 판단이 잘못되었다고 말할 수는 없다. 다만 코로나19 상황이 나아지고 있고, 코로나19 이후를 대비하는 차원에서 마련된 제도라는 측면을 고려해 주었으면 하는 아쉬움은 남는다.

부연컨대, 정선군은 예상 배당금(약 100억 원)에서 기본소득 소요예산(약 70억 원)을 뺀 나머지 금액(약 30억 원)을 기금으로 정립하고자 한다. 이를 통해 재원의 안정성 확보와 함께 향후 지급액의 확대까지를 도모하고 있다. 앞으로 ‘재협

의’에서는 해소될 수 있는 문제여서 더 이상의 상론은 하지 않는다.

## 2. 기초수급자 배제 문제

이 문제는 심각하다. 기본소득 제도 도입의 ‘원천 봉쇄’를 의미하기 때문이다. 국민기초생활보장법(이하 국기법)은 “수급자의 소득인정액이 증가한 경우 그 증가분만큼 보전액에서 제외”하도록 규정하고 있다. 극단적인 경우이긴 하지만 수급 자격을 상실할 수도 있다. 사실상 국기법에 의한 수급자는 기본소득을 받을 수가 없거나 기본소득 수급에 따른 실익이 전혀 없게 되어 있다. 따라서 이것을 이유로 제도 도입을 막는다면 어떠한 기본소득 제도도 도입을 할 수가 없다.<sup>2)</sup>

앞서 이 글은 사보위의 이번 ‘재협의’ 판정이 기본소득 도입을 원점으로 되돌리는 것이라고 말한 바 있다. 여기서 ‘원점’은 2015년 서울시 청년수당과 연이은 성남시의 청년배당 도입과 관련한 일련의 마찰상황을 가리킨다.<sup>3)</sup> 이 때 여러 쟁점이 제기되었는데, 과연 이들 제도가 사회보장제도의 신설에 해당되는 것인지 즉 사보위와의 협의가 필

2) 국기법 상의 생계급여기준(583,444원, 1인 가구 2022년 기준)을 넘어서는 기본소득이 지급되지 않는 한 그러하더라도, 생계급여기준을 상회하는 기본소득 제도의 도입은 국기법의 해체 내지 기본소득 제도로의 변경을 의미한다. 즉 현재로서는 불가능하다.

3) 이에 대해서는 서정희(2018). “지방자치단체에서의 기본소득 실현 가능성에 대한 법적 고찰”. 『사회복지정책』, 45(4), 171~206.을 참고하라.

요한 것인지 하는, 근원적인 문제제기가 있었다. 아울러 일부 언론을 중심으로 국민기초생활수급자인 청년에게는 청년배당이 무용지물이라는 보도가 나온다.

결국 서울시는 복지부와의 타협을 통해 본안에서 후퇴한 제도시행에 나선다. 반면 성남시는 강력 반발하며 지방세 교부금 삭감과 같은 불이익을 감수할 각오로 제도 시행을 감행한다. 이 와중에 여러 송사가 진행되었으나, 정권교체(2017) 이후 복지부가 조건부 수용을 택함으로써 모든 상황은 일단락하며, 제도는 지속된다.

저간의 사정을 모를 리 없는 사보위의 검토결과는 그래서 실망과 우려를 낳는다. 기본소득 도입은 여러 허들들을 넘어왔다. 그런데 그 허들들을 다시 넘으라는 것이다. 이 문제를 제기한 이상 '재협의'는 '헛수고'일 것이다. 성남시 청년배당 도입과정에서와 같은 '마찰상황'으로 가든지 제도 도입을 포기하든지 해야 한다.

문제는 복지부가 왜 지난 과정을 도외시키고 과거로 회귀하는 판정을 내렸나에 있을 것이다. 성남시 청년배당부터 경기도의 기본소득 시리즈, 즉 청년기본소득, 농민기본소득, 농촌기본소득에 이르기까지 모든 기본소득은 현행 법 체계에서는 기초수급자 배제 문제를 갖고 있다. 그런데 각 제도의 도입 때마다 잡음이 없던 것은 아니지만 결국 도입되었다. 왜 이런 기준이 정선군에는 적용되지 않는 것인지 궁금하다.

다른 것은 논외로 하자. 경기도 농촌기본소득은 정선군민 기본소득과 무엇이 다른가? 전자는 실험이기 때문에 가능하다고 답할 것인가? 그렇다면, 정선군민 기본소득도 실험이라고 하면 수용할 것인가?

복지부는, 기초수급권자 배제 문제에도 불구하고 일련의 기본소득 제도 도입을 인정해주는데 그치지 않고, 국기법을 우회하여 기초수급자에 대

해서도 기본소득 지급이 가능하도록 길을 열어준다. 복지부와 경기도의 협의에 의하면, 기초수급자에 대한 일시금 지급은 평생 동안 한 번 받는 것으로서 정기성에 해당하지 않는다. 이 협의를 통해 경기도 청년기본소득의 경우, 기초수급자도 작년년부터 기본소득을 지급 받고 있다. 국기법 등의 소득인정액에 해당하는 공적이전소득이 '정기성'을 기본 요건으로 규정한 만큼, 기초수급권자인 청년에게는 청년기본소득을 분기별이 아닌 일시금으로 지급함으로써 그동안의 걸림돌을 제거한 것이다.

그렇지만 이것도 정선군민 기본소득에는 해당되지 않는다. 정선군민 기본소득은 분할지급이 아니라 일 년에 한 번 지급으로 되어 있는 데다가, 이를 분할지급으로 바꾸고 기초생활수급자에게는 일시금을 준다고 해도 어차피 평생 보장되는 것이기 때문에 정기성에 해당한다는 지적을 복지부로부터 이미 받았기 때문이다.

복지부가 기본소득 제도 도입을 (조건부이든 아니든) 인정하고, 기초수급자에게도 기본소득수급자격을 부여할 수 있도록 하는 방안도 수용했다는 데 대해서 높게 평가한다. 그런데 왜 다시금 정선군민 기본소득에 대해서는 기초수급자 배제 문제를 제기하는지 이해하기가 힘들다. 다시 말하지만 기본소득제도는 현행법상 기초수급자 배제 문제를 피해갈 도리가 없다. 그것을 잘 알고 있고, 이 문제에도 불구하고 제도 도입을 수용해온 복지부가 이것을 계속 제기한다면 마찰 역시 피해갈 도리가 없다.

### 3. 사업효과의 불확실성 문제

정선군은 다른 농어산촌 지자체와 마찬가지로 지속적인 인구감소를 겪고 있다. 정선군은 최

근 인구정책을 바꾸었다. 인구유입정책에서 인구 유출방지로 전환한다. 인구유출방지는 정선군이 기본소득 제도를 도입하려는 여러 목적 가운데 하나이다.

이에 대해 사보위는 과연 연 20만 원의 기본 소득 지급이 인구유출방지책이 될 수 있겠냐는 것이다. 나아가 청년층의 유출이 심각함을 고려하여 차라리 이들을 대상으로, 상대적으로 후한 액수를 지급하는 정책수립이 어떻겠냐는 지적을 덧붙인다. 일리 있어 보이는 지적이다.

연 20만 원의 기본소득 지급이 인구유출방지책이 될 수 있는지에 대해서는 일단 논외로 치자. 그런데, 청년으로 지급범위를 좁힌다 해도 ‘상대적으로만’ 후한 액수이지 청년의 유출을 막을 정도로 후한 액수(그것이 정확히 얼마일지는 몰라도)에는 크게 미치지 못한다.

정선군의 인구정책 변경에는 그간의 경험과 고뇌가 담겨 있다. 정선군은 청년층의 인구유출을 막을 수 없다고 본다. 청년이 도시로 몰리는 것은 우리나라의 구조적 문제로서 전국적인 차원의 구조변화 없이는 이를 피할 길이 없다는 것이다. 그래서 살고 있고 살아갈 사람들에게 살기 편한 고장을 만들어서 이들의 유출이라도 막아보자는 것이다. 그것이 인구정책 변경의 이유다.

이런 의미에서 사보위는, 정선군에서 말하는 인구유출방지책으로서의 기본소득 도입취지를 오해한 듯하다. 다시 말해 정선군의 인구유출방지는 당장의 유출을 막는 데 초점이 있는 것이 아니다. 끝없는 유출은 막아보자, 마지노선은 지켜보자는 의미다.

정선군은 교통여건으로 인해 귀농, 귀촌을 하려는 사람에게도 정선이 매력적이지 않을 것이라고 본다. 그러나 기본소득과 같은 정책이 있다면, 우선은 사는 사람들이 사는데 일조할 수 있고, 귀농·귀촌자에게도 하나의 메리트가 생기는 것이 아니

는 것이다. 별 메리트가 없는 정선이지만, 정선군민 기본소득은 정선만 할 수 있기 때문에 다른 지자체와 좋은 의미의 차별점을 마련할 수 있지 않겠냐는 것이다. 정선군은 이런 자신들의 상황을 ‘절박함’이라고 표현한다.

마스다 히로야는 『지방소멸』에서 인구감소로 인한 지방소멸을 다룬다. 많은 부분에서 그의 논지에 동의하지 않지만, 다음과 같은 지적은 새길 만 하다. “지방소멸 문제는 전국적인 차원의 문제라서 지방이 이 문제를 해결할 수는 없다. 그렇다고 소멸위기의 당사자인 지방이 손을 놓고 기다려서는 안 될 것이다. 지방은 자기 지방의 특색을 살린 정책들을 개발해야 하며 중앙정부는 이를 전폭적으로 지원해 주어야 한다.”

우리에게 지방의 인구감소 문제와 관련하여, 사업효과가 ‘확실한’ 정책이 있는가? 있다면, 지방의 인구감소 내지 유출은 왜 여전히 현재진행형인가? 이에 대해 정선군과 같은 소규모 지자체에서 도입할 수 있는 정책에는 무엇이 있는가?

당장은 몰라도 장기적으로 정선군민 기본소득은 정선군이 바라는 인구유출억제효과를 발휘할 것이다. 인구유출대책 중 하나는 “지역경제 활성화”이다. 정선군민 기본소득은 분기당 지급한다면(실제 안은 연 1회 지급으로 되어있음) 약 18억 원이 일시에 풀리는 효과를 낳는다. 이 효과는 알래스카 영구기금의 사례를 보았을 때 약 3개월간 지속된다. 나아가 연대와 협동, 공동체에 참여 등에도 효과를 기대할 수 있다. “중앙정부는 이를 전폭적으로 지원해 주어야 한다.”

끝으로 하나만 첨언한다. 정선군은 폐광 이후 전성기에 비해 인구가 1/3 이하로 급감하는 격변을 겪는다. 강원랜드 주식 5%를 정선군이 소유하게 된 데는 이런 위기상황을 헤쳐 나가기 위한 지난 투쟁이 있었다. 소위 3·3투쟁이 그것이다. 정

선군은 정선군민 모두의 힘으로 획득한 이 재산의 위탁관리자일 뿐이다. 정선군민 모두의 힘으로 얻어낸 것이니 정선군민 모두에게 돌아가는 것이 순리다. 어떤 정책이든 정책 대상으로 그 수혜 범위가 한정된다. 모두에게 직접적으로 혜택이 돌아가는 정책은 기본소득이 거의 유일하다. 정선의 경우, 사회 공학적인 계산 이외에도 고려해야 할 사항이 있는 것이다