한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 68, No. 4, 2016. 11, pp. 119-141

기본소득: 규범과 경험의 정책 과학적 분석

- 청년배당 지급조례 논의를 중심으로 -

이 명 현
(경북대학교)

[요 약]

본 연구는 성남시 청년배당 지급조례를 기본소득 실현 사례로 설정하여 그 도입에 있어서 문화복지위원회 회의록을 규범과 경험의 정책기준으로 분석한 결과다. 주요 문장을 질적 코딩하여 재분류하는 분석방법을 응용하였다. 규범적 차원에서 찬성논의는 사회정의를 실현하는 목적으로 청년배당을 이해한다. 또한 원리적으로 기존정책을 대체할 수 있다고 본다. 반면 도덕적으로 정당하지 아니하며 정책의 비교 우위에 대한 모호성과 수단의 비효율성 등 원리적, 수단적 차원에서 반대 논의가 제기된다. 경험적 차원에서 찬성논의는 사회적 배려대책으로 이해하며 기존 대책의 기능부전에 따른 혁신적 정책 도입에 초점을 두고 있다. 반면 반대논의는 목표 효율성과 급여 내용에 대한 문제를 들고 있다. 양측이 너무 대조적이므로 합의는 어려우며 정치적 진영 논리가 중요 변수가 될 수 있다. 기본소득은 인간의 자기실현에 대한 새로운 사고실험이므로 생산주의 복지정책과는 다른 정책과학이다. 즉 총체적 생활지원을 요구하는 돌봄의 사회정책을 제한 조건으로 하는 실질적 자유를 위한 물질적 지원을 고려하는 비경험적 정책이다. 기존의 정책 과학적 평가 이전에 자율적인 삶의 실현을 지향하는 그 자체의 철학적 의미에 대한 이해와 복지 정치와 운동을 통한 정체성 알리기는 여전히 중요한 전략이 될 것이다.

주제어: 청년배당, 실질적 자유, 규범, 경험, 정책 기준, 돌봄의 사회정책

1. 서론

본 연구자는 우리나라에서 기본소득 논의가 찻잔 속의 태풍처럼 확장성 없이 진보진영 내부 담론으로 그쳐버리는 것이 아닌가 생각하였다. 그러나 성남시 청년배당 지급조례 도입을 계기로 오히려 본격적인 시험대에 오르게 된 것 같다.

기본소득은 새로운 사회체제에 대한 사고실험(consciousness experiment)에 가깝다. 물론 지급형태와 지급수준, 소득재분배 효과, 도입할 경우 급여수준과 급여대상 등 정책우선 순위 설정과 같은 가상적 연구가 진행되었지만, 그에 대한 반대 논리도 여전히 강력하다. 대체로 반대논리는 재원 등 정책적 실현 가능성과 같은 도구적 측면과 일하지 않고 놀고먹는 사람을 돕는다는 도덕적 측면의 정당성 문제가 강한 것 같다.

사회복지 측면에서 기본소득은 소득재분배 정책으로서 매우 급진적 대안인 것은 분명하다. 사회복지 연구자로서 아무런 조건 없이 개인에게 충분한 소득을 지급하는 비전은 복지국가를 넘어선 복지유토피아를 의미하는 것이라 생각된다. 그런데, 기본소득이 현행 복지국가 및 복지정책의 한계를 대체할 수 있는 우수한 정책으로서 실제화 되려면, 우선적으로 정책으로서 입안·실시·평가되는 지적 분석틀의 요구조건을 충족하는 정책과학에 근거를 두고 있어야 한다. 기본소득의 실현 가능성과 관련하여 구체적인 논의가 진행되면, 비판의 대부분은 실행 방안에 대한 정책과학으로서의 모호함으로 수렴되는 것 같다.

정책이란 특정 목적을 가진 개인이나 집단이 그것을 실현하는 형태나 대책, 수단을 의미하므로 모든 주체는 정책과 관련된 절차, 프로그램, 기술 등 실행수단(implementation measures)을 가지고 있다. 그런데 정책과학이 문제 삼는 것은 대부분 국가나 지방자치단체 등 공적 정치주체에 의해 실행되는 정책이다. 정책과학은 공공정책의 개별적이고 구체적인 내용뿐만 아니라, 공공정책에 관련된 모든 사안(정책인식, 정책과정 및 평가 등)을 지적으로 분석하는 것이다. 더욱이 정책현상에 대한 지식이 어떻게 얻어지고 사용되는지에 대한 인식론적 과제까지 다룬다. 우리가 일반적으로 생각하는 정책과학은 공공정책 결정자들에게'사용할 수 있는 지식'을 제공하기 위한 학제적 탐구일 것이다.

모든 정책은 목적-수단적인 위계적 사고를 따른다(齊藤 拓, 2009:150). 원칙적으로 정책은 어떤 목적을 달성하기 위한 수단으로 개념화되어 있으며, 정책결정은 실행 가능한 최선의 수단을 선택하는 것이다. 이때 선택기준은 넓은 의미에서 효율성(efficiency)이라 할 수 있다. 개괄적인 방향성을 보여주는 것이 정책목적이며, 거기로부터 도출되는 특정한 경험적 수치를 수반한 개별 구체적인 것이 정책목표다. 이러한 전통적인 정책과학에 근거를 두는 한, 기본소득은 우수한 정책수단으로서 그 증명이 매우 어려울 것이다. 왜냐하면 전통적 정책과학은 점진주의와 경험주의를 지향하는 경향이 있다(이명현·강대선,2016; 齊藤 拓, 2009). 그러므로 기존 정책과는 이질적이고 급진적인 기본소득에 대해서는 부정적인 편견이 만들어질 수 있다.

사회복지 연구자에게 기본소득은 불평등 문제를 해결할 대안으로 복지국가의 다른 정책수단과 연계하여 제공하는 형태(이명현, 2008 ; 주은선, 2013 ; 김교성, 2016), 불안정 노동시장의 낮은 최저임금을 보조하는 수단(이승윤, 2016)으로 활용할 수 있는 유용한 정책수단으로 평가하고 있는 것 같다. 물론 과학적인 복지정책의 실효성 분석을 위해 재분배효과 등의 분석을 시도한 연구도 있었지만(백승호, 2010), 가상적 상황을 상정한 경우이므로 경험적 정책들과 실행 가능성에 대한 단순비교 우위를 판단할 수는 없을 것이다.

이를 인정하면, 현재 한국의 일부 지방자치단체에서 실시되거나 실시될 예정인 기본소득 관련 정책은 기존 제도를 보완하는 경험적 차원에서 찬성과 반대가 제기되는 경우가 많을 것이다. 하지만, 우선

규범의 정당성에 대하여 명확한 입장 정리가 먼저 이루어져야 분명한 정체를 이해하고 균형적 논쟁을 할 수 있을 것이다. 더욱이 가능성 있는 정책이라면 경험적·규범적 차원에서 건강한 논쟁이 벌어져야 한다. 예를 들어 처음부터 기본소득임을 명확히 제시한 성남시 청년배당 조례의 경우, 반대와 찬성 논리를 분석해보면, 우리나라 기본소득 논의 수준과 성격이 어떻게 진행되고 있는지 판단할 수 있을 것이다(이명현·강대선, 2016). 이에 향후 현실적인 제도화 전략을 수립하는데 유용한 기준으로 활용할 수 있을 것이다. 성남은 지방정부 최초로 기본소득을 제도화하였지만, 이 제도에 대한 찬반 논란은 여전하다고 할 것이다.[1] 주로 도덕적 정당성과 재원 등 그 실현 가능성에 관한 것이라 할 수 있다. 기본소득의 논란을 벗어나는 방법 중 하나는 기본소득을 과학적 정책이라 판단할 수 있는 기준에 비춰볼 때 어느 정도 부합하는가를 분석하는 것이라 생각한다. 과학적 정책이란 규범적 측면에서 논리적으로 정당해야 하며 기술적 측면에서도 경험적 증거를 요구할 것이다. 그런데 기본소득은 기존의 경험적·기술적 정책으로 판단할 수 없는 이질적 구상이다(이명현·강대선, 2016). 따라서 경험적 증거를 요구하는 주장과 규범적 정당성을 주장하는 입장이 불균형적이거나 평행선을 달릴 수 있다. 결국 찬반 논리가 격렬히 전개되지만, 정치적 판단에 의해 선택 여부가 결정될 수 있다.

본 연구에서는 이와 관련된 이론적 관점과 판단 기준, 도입과 관련된 찬반 논의를 살펴보고, 각 입장들이 정책 과학적 관점에서 어떤 차원-규범적·경험적-에서 제기되고 있는지 분석할 것이다. 이를 통해 기본소득 도입 논의와 연구에서 집중하고 유의해야 할 요소가 무엇인지 분석 결과를 평가할 것이다. 이 연구는 앞으로 더욱 격렬해질 한국에서의 기본소득 관련 논쟁과 관련하여 핵심 이슈와 논점을 도출하고 정책적 가능성을 이해하는데 함의를 제공할 수 있을 것이다.

2. 정책과학과 기본소득

1) 근대과학의 전환과 기본소득

17세기의 과학혁명을 계기로 생성 및 발전한 근대과학의 기본적인 프레임으로서는 인간의 개체는 각자 자기 완결적으로 존재하는 독립적인 개인으로 이해되었다. 또한 그런 개인이 서로 교섭하거나 관계를 맺는 경우에도 어디까지나 일차적으로 존재하는 것은 독립적 개체라는 전제가 있었다. 그렇지만 최근에 개인 중심의 근대과학적인 패러다임에 근본적인 의문을 던지는 논의가 다양한 학문분에서 동시다발적으로 생겨나고 있다. 예를 들어, 인간의 질병이나 건강을 기본적으로 개체의 완결로 간주하고 신체내부의 물리화학적 인과관계에 의해 질병 체계가 설명된다는 생각이 근대과학의 시각이었다. 이에 대해 건강의 사회적 결정요인(social determinants of health)에 주목하여 타인과의 관계, 지역사

1) 성남시 청년배당은 청년 복지와 지역경제 활성화 등을 목적으로 2016년부터 시행됐다. 시는 당초 연 100만 원을 지급할 예정이었지만 정부의 반대로 우선 절반의 지원금만 지급하고 있다. 나머지 절반은 성남시가 무상복지사업을 둘러싼 권한쟁의심판 등에서 승소할 경우 소급 지급된다(성남시청 홈페이지, 2016.4.23).

회의 연결, 경제격차와 같은 신체를 초월한 요인이 인간의 건강 또는 다양한 질병의 생성에 결정적 영향을 주고 있다는 것을 실증적으로 명확히 하는 사회역할(social epidemiology)이라 부르는 분야가 발전하고 있다(池本他譯, 2009). 이는 근대과학의 틀을 기본적으로 수정을 요구하는 변화로 개인과 개인의 돌봄과 관계성을 인간 존재의 본질로 이해하려는 경향이다. 또한 인간의 이타적 행동과 협조 행동에 관한 진화 생물학적 연구, 사람들의 신뢰나 지역사회 내지 관계성의 질에 관한 소위 사회적 자본에 관한 논의 등의 다양한 패러다임 전환을 요구하는 연구가 진행되고 있다(이명현·강대선, 2016; Bowles and Gintis, 2011).

이런 움직임은 개인 내지 개체간의 관계성이나 협조행동, 이타성 등에 주목하는 내용이며 근대과학 패러다임 또는 근대적 인간의 이해와는 질적으로 다른 요소를 포함하는 새로운 과학의 방향성을 제시하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 개인이나 개체 중심의 모델에서 출발한 근대과학이 그 발전의 정점에 있어서 오히려 그것과는 이질적인 관계성이라는 기본개념에 이르러 근대적 패러다임 내부로부터의 반전이 일어나 공동체 생활지원을 위한 상호 돌봄(care)의 과학으로 전환하고 있다. 돌봄은 시간을 둘러싼 시장의 실패로 인하여 그 가치가 저평가 되는 부분이다. 제도화 되면서 단시간으로 평가하면 돌봄이나 지역사회, 자연과 관계되는 작업들은 계승성과 상호부조와 같은 운영으로 이루어지는 특징이 반영되지 못한다. 따라서 시간에 관한 시장의 실패를 수정할 수 있는 적극적인 공공정책의 실시를 위해서도 기본소득이 필요하다.

포스트(post) 복지국가는 노동집약적 생산성을 추구하는 시대가 아니다. 앞으로 로봇, 인공지능 등 기술발달로 일자리는 더욱 줄어들고 자원은 부족해질 것이다. 따라서 사람을 많이 활용하면서 자연자원을 적게 소비하는 생산성 개념이 필요하다. 즉 노동생산성에서 환경 효율성(자원생산성)으로 전환해야 한다. 기술발달과 고령화는 모든 사람이 서로 의존하면서 생을 마칠 수밖에 없는 사회를 의미한다. 이렇게 되면 지금까지 생산성이 낮은 분야로 치부되어 오던 복지, 교육, 요양과 같은 분야 즉, 돌봄에 관계되는 분야에 전혀 새로운 가치가 생길 수 있다. 모든 생산은 인류가 축적해온 자산을 바탕으로 하며 돌봄은 인간의 지속 가능한 생활의 필수 자산이다. 포스트 복지는 기존 돌봄에 무임승차한 생산체제를 포섭하는 자기실현을 위한 새로운 물질적 기반을 지원하는 과학적 정책이 요구될 것이다. 기본소득은 그에 대한 강력한 정책구상이라 할 수 있다.

2) 과학적 정책과 기본소득

목적 달성을 위한 수단으로 정책을 생각하면 대다수 목적은 당연히 주어진 것이며, 분석자의 일은 효율적 수단의 측정과 개선안 도출이다. 당파적 목적이나 정치적 가치대립은 피하고 정치적·사회적 논점은 '행정 목적을 통하여 추구되는 기술적으로 정의된 목표'로 변한다. 정책 분석자가 해야 할 일은 관리나 프로그램 설계의 개선, 데이터수집의 개량이나 기술적 방법론 적용에 제한될 것이다(Fischer, 2007).

경험주의를 강조하는 사람들은 정책을 개별 프로그램으로 세분하여 별개의 것으로 대체할 수 있다고 생각할 것이다. 이런 관점에서는 기본소득과 같이 좌우에 걸쳐 그 추구하는 목적은 다르지만, 지지

하는 목소리가 많은 정책은 정당하게 평가하기 어렵다. 특히 어떤 정책효과가 광범하다고 평가할 경우, 오히려 표면적으로 애매한 정책으로 이해될 수 있다. 때문에 기본소득의 가치는 다른 정책수단보다 효율성이 떨어지는 것으로 퇴색될 수 있다. 기본소득이 가장 효율적 수단이라는 것을 논증하기 위해서 구체적인 목표를 설정해야 하지만, 그것이 매우 어려울 수 있다. 모두에게 최저생활을 보장하기 위해서는 보편성이 높은 급여이전 정책이 필요하지만, 불가피하게 낮은 수준이 되어 최저생활수준 향상과 같은 정책목표는 충분히 달성하기 어려울 수 있다. 마찬가지로 기본소득도 생존을 보장하지 못한다는 반론이 나올 수 있다. 빈곤함정 해소, 행정비용 삭감, 스티그마 제거 등 기본소득이 갖는 상대적 특징은 조건부 소득보장정책과 비교되는 장점에 불과할 수 있다(Fitzpatrick, 1999: 207).

따라서 이를 기본소득의 목적(규범)이라 할 수는 없다. 그런데 정책채택 과정에 경험적 분석방법이 적용되어 많은 전문가와 자금이 투입되어도, 그에 부합하는 성과를 올리지 못하는 경우는 많다. 정책과학이 가치중립적 정보제공만 하는 지식이라면, 가치 지향적·급진적 성격을 가진 기본소득에 대한 평가는 매우 편파적일 수밖에 없다. 특히 인권과 욕구를 중요하게 여기는 복지정책은 사회적·정치적 위치에서 욕구를 종합적으로 판단하여 선택기준을 제공하는 것이 매우 중요하다. 즉, 복지정책은 가치중립적 이야기보다는 정책문제의 논점을 분명히 밝히고 기본적·우선적으로 필요하며 추구할 가치가 무엇인지 설명하는 것, 경합하는 모든 대안들의 경험적·규범적 가치를 설명하고 모든 논의를 자극하는 것이 필수적인 정책과학이다. 이와 관련하여 Frank Fischer의 규범 및 경험을 모두 고려한 통합적 정책 평가기준(Fischer, 1995: 18)은 선행 경험 없이 대안적 정책을 요구하는 기본소득 입장에서 편향되지 않고 가치 판단을 할 수 있는 유용한 기준이 될 것이라 생각한다. 아래 〈표 1〉처럼 Fischer는 경험적·규범적 측면을 모두 고려하여 통합적으로 정책을 평가하려고 한다.[2)]

2) Fisher의 방법은 동일한 프로그램이나 정책에 대한 여러 평가연구 결과를 체계적으로 종합한 것으로 실행된 정책이 제대로 작동하는지를 분석하고자 계량적·질적인 분석방법을 망라하여 선행연구부터 통계적 기법에 의한 종합적 방법까지 모두 포함하는 것이다(황혜신, 2006: 1176). 여기서는 기본소득 선택 논의에서 원리적·수단적 차원의 제반 요소를 종합적·포괄적으로 고려하고 있는지 판단하기 위한 기준으로 일부 지표를 응용하고자 한다.

〈표 1〉 Fischer의 종합적인 정책 분석기준

구분	경험적	규범적
거시적	① 프로그램 검증 - 제기되는 모든 목표를 충족하는가? - 목표가 상쇄될 수 있는 이차적 효과 내지 예측되지 않았던 효과가 나타나는 경험적 증거가 있는가? - 다른 대체수단 보다 더 효율적으로 목표를 충족하는가?	② 상황적 타당성 - 목적이 문제 상황 해결에 적절한가? - 예외적인 목적을 두어야 할 상황이 존재하는가? - 문제 상황에서 두 개 내지 그 이상의 기준이 겹치지 않는가?
미시적	③ 사회적 확증 - 사회에 도움이 되는 도구적 내지 공헌적 가치를 가지고 있는가? - 중요한 사회적 결과를 가져오는 예상하지 못한 문제를 초래하지는 않는가? - 정책목표에 대한 합의는 공평한 분배라고 판단되는 사회적 결과(예를 들어, 편익과 비용)로 연결되는가?	④ 사회적 선택 - 사회질서를 통제해야 할 근본적 이념이 대립되는 판단을 정당하게 해결할 수 있는가? - 대립적 가치를 조정할 수 있는 유일한 사회질서의 선택인가? - 대안적 원리나 가치를 정당화하거나 선택할 수 있는 규범적 고찰이나 경험적 증거가 있는가?

자료: Fischer, 1995: 18을 기준으로 필자가 재구성함.

만일 우리가 기본소득에 대해서 증거에 기반을 둔 경험적 평가만을 요구한다면 선택 가능성은 매우 부정적일 것이다. Fischer 입장은 정책 가능성을 규범적 측면의 거시-미시, 경험적 측면의 거시-미시 차원의 변수를 모두 고려해야 한다는 것이다. 프로그램 검증은 경험적으로 사업이 공식적 목표를 달성하는가 여부가 주된 관심이다. 상황적 타당성은 정책 목적 자체가 문제 상황에 적합한가를 판단하므로 그 확인을 위한 해석학적인 질적 방법론을 활용한 규범적 해석이 필요하다. 사회적 확증은 전체적인 사회시스템에의 공헌 여부를 파악해야 하므로 체계나 비용에 관한 경험을 요구한다. 사회적 선택은 대안적 사회질서를 지지하는 경험적·추론적 증거를 요구하지만 이상적 모형을 구축하는 것이 목적이므로 통찰과 상상력을 동원한 규범적 해석이 이루어진다(황혜신, 2006: 1178).

규범적인 측면에서, 거시적으로 기본소득 외에 소득이 없는 가장 불행한 사람들에 대한 충분한 액수의 기본소득은 사회적 정의로서 정책 목적이 될 수 있다. 사회의 생산성도 높아야 하며 최적과세 실현, 완전한 자기 소유권과 기회균등·욕구충족을 위한 기반확보 등, 제한 조건이 충족되는 기본소득은 실질적 자유 실현을 위한 최종목표며 정의다. 이런 제한조건 충족에 대한 미시적 논의는 현물급여와 같은 정책 프로그램, 공공재·가치재는 물론 입법이나 규제까지 포함된다(Van Parijs, 1995). 세상은 모두에게 균등하게 배분되어야 할 자연 자원을 품고 있으므로 기회평등이나 기본적 욕구가 충족될 때까지 특별한 욕구가 있는 사람들에게는 자연자원으로부터 얻어지는 세수로부터 특별 지불금이 제공될 수 있다. 동시에 보다 보편적인 공공재나 가치재 공급을 충당하는 자금이 자연자원을 통해 지불되고, 그 후에 남는 것을 소득으로 모두가 나눠 가져야 할 것이다. 이렇게 볼 때 기본소득은 규범적 차원에서 거시적으로는 모든 사회제도가 추구해야 할 목적 그 자체이며 이상적인 국가 체제를 평가하는 척도가 될 수 있으며, 미시적으로는 보편적 정책수단의 선택 여부와 관련된 국민들의 승인과 관련된다.

경험적으로 볼 때 아직 기본소득에 대한 평가를 내릴 수는 없지만, 무조건성과 충분성이 얼마나 문제 해결에 기여하는가에 대한 판단에 달려 있다고 생각된다. 규범적으로 볼 때 기본소득은 복지국가를 평가하는 규범 그 자체에 가깝지만, 경험적으로는 문제 해결에 유용한 무조건성의 적용을 보여줘야 한다. 이러한 두 가지 차원의 논의가 기본소득 선택에서 균형적으로 논의되어야 할 것이다.

따라서 최저임금, 사회적 일자리, 가족수당 등 정책 대안으로 생각할 수 있는 제도들은, 그것의 실시가 궁극적으로 충분한 액수의 기본소득 지급을 목표로 설계되는, 즉 완전 기본소득을 위한 제한적 제도로 볼 수 있다. 즉 기본소득의 선택에 있어서 특정한 정책을 보완하기 위하여 도입하는 경험적·수단적 성격만이 아니라 정의에 부합하는 사회의 기초구조로 구상해야 하는 성격까지 고려해야 하는 것이다. 이 때 물질적 생계에 어려움이 없도록 소득을 사후적으로 보전하는 재분배뿐만 아니라 사전적으로 모두에게 분배하는 복지의 물질적 기반으로 이해해야 할 것이다. 현재 기본소득 논의에서 중요한 것은 정밀한 실증화에 의해 설계되고 사후적으로 대응하는 정책뿐만 아니라 민주사회에서 보장되는 투표와 동일한 권리, 정의를 담보하는 새로운 복지정책으로서의 가능성을 유연하게 검토하는 것이라 생각한다(이명현·강대선, 2016). 물론 기본소득이 복지제도의 사각지대 해소나 스티그마 해소를 위해 필요하거나, 최저임금 차액의 보조 수단과 같은 한정적 패키지로 조합되는 과도적인 이행전략으로 강조될 수도 있다. 물론 이는 현실적인 선택지가 될 수 있지만, 사회적 결과에 대한 경험의 요구, 선별적 복지 등 기존 대체수단과의 효율성 비교, 대상자 형평성 등 프로그램 중심의 경험적 주장이나 실용적·수단적 판단에만 매몰된다면, 오히려 새로운 대안의 가능성을 부정하는 논리가 될 수 있다. 그런 점에서 성남시 청년배당 지급조례 도입에서 새로운 규범과 기존의 경험 논리가 어떻게 조정 또는 충돌하였는지 고찰하는 작업은 기본소득과 관련된 논의의 수준과 범위를 좀 더 확장하는 기회가 될 수 있을 것이다.

3. 청년배당 도입논의 분석

기존 사회보장제도와 결합되는 패키지 기본소득이 실현가능성이 높다는 주장이 정당화되기 위해서는 도입되었을 때의 이상적 사회, 즉 1인당 GDP 인상이나 실업률 감소, 노동생산성 향상, 행복도 등 경험적 지표를 높이는데 가장 알맞은 조합을 이루는 정책 패키지가 무엇인지 증명해야 한다. 사회지표를 대변할 수 있는 바람직한 사회에 도달하기 위한 '목적'을 위하여 기본소득 패키지를 정책수단 중에서 최적조합을 구상하는 그 시점에 도입의 이론적 근거는 거의 사라질 것이다. 그것 이외에는 대체할 수 없는 대안이 없어야하기 때문이다. 기회비용 문제, 중범위 효과 등을 고려하면 최적 조합에 기본소득이 포함될 수 있을까? 만일 포함된다고 해도 그 수준은 제한된 범위에서 기본소득액 수준이 결정되는 정책수단으로만 실시될 것이다. 기본소득이 목적이라면 충분하게 액수를 인상하는 방향이 있어야 한다. 그를 위해서는 다른 복지제도의 확충이 뒷받침되어야 한다. 예를 들어 기본소득으로 생활하려는 사람에게도 적극적 노동시장정책의 실시와 성공은 바람직하다.

만일, 무조건적인 충분한 기본소득 달성이 목적이라면, 그것을 달성하기 위해 자원 및 행동을 조직

해야 한다. 하지만 채택 가능성을 판단할 경우, 미시적 정책목표를 설정하고 비용효과를 최대로 높이는 지표가 필요하다. 그리고 제약 조건이 영향을 가장 적게 미치는 경험적 지표수준을 달성하려고 프로그램을 보다 효율적으로 관리해야 한다는 목소리가 높아질 수 있다. 그런데 이미 밝혔듯이 기본소득은 경험적 근거는 존재하지 않는다. 매우 쉽고 단순하므로 규범적으로 명확해도 증거는 없다. 도입과정에서 찬반 논쟁이 간극을 메울 수 없을 정도로 폭이 넓을 수 있다. 그럴 경우, 완전 기본소득의 전망은 예측 불가능할지 모른다. 어떤 판단 기준으로 가능성을 생각해야 할 것인가. 이와 관련하여 성남시의 청년배당을 사례로, 목적을 강조하는 규범적 입장, 효율성을 우려하는 경험적 입장 등을 정책과학적 판단에 비추어 분석할 경우 선택과정에서 어떤 논리가 통용될 것인지 이해하는데 도움이 될 것이다.

성남시 청년배당은 현재 실현된 우리나라 유일의 형식적 기본소득제도다. 일정 기간 경과 후의 정책 평가에서 종합적 평가를 시도할 수 있겠지만, 현재 경험적 성과를 종합적 평가할 수 없다. 따라서 선택할 때, 찬성과 반대 논리가 규범적·경험적 차원에서 충분히 논의되었는지 살펴보자. 불확실한 경험적 증거들, 정책도입의 정당성 등 관련 논의들이 양 차원에서 종합적으로 전개되었거나, 아니면 어느 한쪽에 치우쳐서 합의에 이르지 못하고 대립으로 일관하여 정당성 논란이 제기되었는지 분석해 보고자 한다.

1) 분석방법

주요 분석대상은 청년배당 지급조례 도입을 위한 성남시 문화복지위원회 회의록이다. 따라서 사례내용 분석을 통한 질적 연구가 기반이다. 구체적으로 회의록 주요 문장을 이해하고 분류하여(질적 코딩) 규범적·경험적 차원의 재분류를 시도하였다. 이를 바탕으로 청년배당 도입의 찬반 논의를 둘러싸고 제기된 논의를 평가하였다. 기존 사회복지 제도를 중심으로 논의를 비교하는 경우에는 이론적 판단기준을 설정하여 그에 대한 논리를 맞춰가는 연역적 접근법을 활용하고, 새로운 대안적 논리에 초점을 맞추어 찬반 논의를 비교하는 경우에는 귀납적 접근법을 응용한다.

평가를 위한 주요 작업 수행은 아래 원칙을 기준으로 한다.

첫째, 회의록에 대한 정성적 코딩을 실시한다. 원 조사 자료를 축약하여 재문맥화를 반복하면서 연구목적에 맞게 원 자료를 Fischer의 판단 기준에 근거한 개념적 범주에 따라 분류한다. 따라서 연구 최종 단계까지 새로운 개념 범주를 구축할 수 있다(佐藤郁哉, 2014). 이는 기본소득처럼 경험적으로 생소한 주제에 대한 찬반 논의를 다양하게 포섭하여 구분하는데 적합할 것이다. 이를 통해 복수의 개념을 새로운 범주로 묶어 정리하여 공통으로 묶기를 시도하는 등 기존 정책개념의 새로운 해석을 통한 재구축과 수정까지 할 수 있다.

둘째, 귀납적 접근법을 응용한다. 원 자료 그 자체에서 코드를 추출하여 연구자의 문장으로 만들어 간다. 선행연구가 적은 문제영역에서 탐색적으로 조사나 연구를 진행하는 경우에 매우 효과적인 방법이다(佐藤郁哉, 2014). 귀납적 접근을 통해 질적 분석을 진행할 때는 다음 질문에 집중한다. ① 무엇이 일어나고 있는가? ② 어떤 이유나 원인으로 일어나고 있는가? ③ 사람들이 무슨 일을 하고 있는

가? ④ 사람들은 어떤 말을 하고 있는가? ⑤ 논의 배경에 어떤 의도가 있는가? 이런 질문을 통해 종합적으로 이 모든 것들이 어떤 논리를 주장하고 있는가에 대한 답을 찾아야 한다. 기본소득은 경험적 근거가 부족하고 복지계도 찬성과 반대가 분명히 나뉘므로 의도와 배경, 이유와 원인 등 기존의 이론적 근거를 잣대로 판단할 수 없는 제도적 성격을 파악하는 데에 적합하다고 판단된다.

셋째, 연역적 접근법을 응용한다. 기존의 이론적 전제를 근거로 코드를 미리 만들고 그것에 맞추어 자료를 해석한다. 앞으로 명확히 밝히고 싶은 과제에 대해서는 선행연구의 결론이나 기존 이론적 분석틀이 효과적인 전제 지식으로 사용될 수 있다. 이론적 분석 기준이나 지금까지 조사결과를 근거로 처음부터 기초적인 자료 분석을 위한 외형을 도식화하고 그에 대응하는 일련의 코드를 정리하고 선행연구 결과의 타당성 등을 검증할 수 있다. 기본소득은 경험적 근거는 부족하지만 주로 기존 사회보장제도의 대안이나 보완 모델로 제안되거나 찬반 해석이 전개되는 경우가 많으므로 선택에 있어서 기존 연구 경험과의 비교도 무시할 수 없다.

2) 판단기준

이론적 원리(규범)와 방법적 수단(경험) 양 차원을 기준으로 찬반의 논리가 어떤 차원으로 전개되고 있는지 파악하기 위해 〈표 1〉의 분석틀을 기본소득에 맞는 질문으로 연구자가 전환하여 활용하고자 한다.

규범적 차원의 기준은 기본소득의 목적이 지향하는 원리나 가치, 정당성과 관련된 내용일 것이다. 따라서 이 영역에 해당하는 논의가 찬반 양쪽에서 균형적으로 제기되었는지를 분석한다. 구체적으로는 ① 현재의 문제 상황 해결에 기여하는가? ② 같은 정도의 여러 가지 판단 기준이 존재하는가? ③ 대립되는 사회이념을 지지하는 가치에 맞게 정당하게 해결하는 기반이 있는가? ④ 지지하는 사회규범이나 경험적 증거가 찬성을 이끌어내고 있는가?

경험적 차원의 기준은 다른 대안들보다 기존 정책을 보완하는 데에 비교 우위에 있음을 증명하는 데에 초점이 있다. 경험적 효과성과 관련된 계량적 증거들로 뒷받침된 변수들의 존재 여부가 찬반 논의에 부각될 가능성이 있다. 수단적인 것은 경험적으로 증명할 수 있는 변수들이어야 하므로 구체적인 목표와 자격, 급여내용, 재원 등과 관련된 내용이다. 구체적으로는 ① 프로그램은 제기되는 모든 목표를 충족할 수 있는가? ② 다른 대체수단보다 더 효율적으로 목표를 달성할 수 있는가? ③ 프로그램 목표가 헌법 정신이나 국민 정서에 부합하는가? ④ 프로그램에 대한 합의가 다른 제도보다 공평한 분배로 연결되는가?

물론, 위의 질문들이 특정 정책이나 아이디어의 가능성 여부를 평가할 수 있는 척도가 될 수는 없다. 하지만 선택 가능성을 높이기 위해서 집중해야 할 논의가 어떤 부분 인지를 판단하는 기준은 될 수 있다고 생각한다.

3) 주요 내용 분석

성남시 청년배당은 청년 복지와 지역경제 활성화 등을 목적으로 2016년부터 시행됐다. 「성남시 청년배당 실행방안」 용역보고서에 의하면 청년배당은 기본소득이라고 공식적으로 규정되어 있다. 9명의 성남시 문화복지위원회 의원(총 9명: 찬성 5명, 반대 4명)들 중 4명이 심의 반대 의견을 제시하였다. 먼저 청년배당 지급조례를 둘러싼 문화복지위원회 회의록(2015.11.24.)에 표출된 반대 논리부터 살펴보자.

(1) 반대론

주요 키워드 중심으로 반대 발언 요지를 필자가 발췌하여 요약 정리한 것이므로 문단의 연결이 단절적인 부분도 있지만, 논리적 일관성은 유지되어 있다.

A위원: '청년배당의 첫 번째 목적은 기회균등의 확대이다'...'두 번째 목적은 인재양성이다.' 뭐 이렇게 쭉 나와 있어요...이게 청년을 위한 건지 지역경제 활성화를 위한 건지 여기에 쭉 나열만 돼 있지 이게 결론이 없어요. 이게 줬을 때...고용노동부에서 하는 '내일배움카드'.'재직자 내일배움카드'라고 있더라고요. 1인당 연간 200만원 한도 내에서 지원되고 있습니다...고용보험 가입자면 되고요...5년에 300만 원까지 지원되는 게 있습니다. 취업역량 강화를 위하거나 취업을 위한 이런 정책이 되겠습니다...실업자 내일 배움카드라고 있어요...훈련장려금을 월 최대 11만 6천원씩 지원되고...청년배당이...월로 따지면 8만 원 조금 더 되거든요...과연 그게 대학생들의 아르바이트 시간을 줄이고 자기역량 강화를 위해 쓰일지, 아니면 용돈으로 해야 될지 그것은 본인이 써보고 나서 판단할 수 있다는 거거든요...실제 받았을 때는 남이 물어봤을 때 답변하는 걸로 쓰이지는 않거든요...과연 월 8만 원씩 줘가지고 여기 연구에 된 내용대로 이렇게 유용하게 쓸 수가 있느냐. 그렇지 않다고 보이는 거죠...지역경제 활성화시키려고 하면 그냥 시에서 학생이 아닌 다른 사람한테 주고 잘 쓰게끔 하면 오히려 지역경제 더 활성화가 되지. 다른 연구논문이나 그런 것에서 과연 그것을 시행하기 전에 설문으로 해서 물어봤을 때 하고 그 이후에 그걸 실행했을 때하고 그런 어떤 통계자료 갖고 계신 거 있습니까?...그게 지급되기 전에 '네가 어디에 쓸거냐'라고 물어봤을 때 그건 정해진 답을 묻는 겁니다. 그럼 그렇게 됐을 때 그 세 실제 다른 예에서 그렇게 시행을 했을 때도 마찬가지로 유사하게 나온 사례는 찾아보면 저는 있을 거라고 봅니다. 그럼 이게 정말로 필요하다고 하면 성남시에서 그런 자료도 제시가 돼야 적절한 거지...시행하고 나서 그때 가서 자료를 가지고 제출하겠다는 것은 아무 의미가 없는 거죠...그럼 8만원이 아니라 100만 원이 아니라 한 500만 원씩 주면 더 유용하게 잘 쓰지 않겠습니까?...용돈 20만 원을 받는 사람에 대해서는 8만 원을 줬을 때는 요긴하게 쓰겠죠... 소득이 어려운 사람한테 혜택을 주는 것으로 해서 더 줘야 그게 정말 그 사람들이 학비를 내든 자기의 취업을 위하든 자기의 역량강화를 하든 필요하게 쓰이는 거지. 소득이 높은 일반적인 대상자한테 주는 것은 어떤 의미가 있습니까? 우리나라하고 여건이 같지 않습니다. 세금이 일반적으로 50%예요. 고소득자는 70%를 받습니다. 국가가 복지에 대한 책임을 지워주는 거예요. 우리나라하고 여건이 같지 않습니다...노동의 대가없이 주는 거에 대한 폐해는 없습니까?...아 자료가 없는데 그럼 뭔 근거에서 140억이 삭감되고 그걸 했다고 얘기를 하세요...140억이 뭐에서 줄어들었는지 그것을 제출해 주세요...그래야 이게 심의가 되지. 그러지 않고 재원

을 그냥 말로 절감해서 140억이 줄어들어서 거기서 했다고 얘기를 하면....없는 자료를 어떻게 이걸 할 수가 있어요...왜냐하면 이 백 몇 십 억이 어차피 다른 데에서 삭감되는 거기 때문에...성남시에서 생각하는 것대로 돈을 지급했을 때 긍정적으로 쓰이기보다는 공연, 영화, 스포츠 관람, 여가시간을 활용하는 데 이 돈이 지출되면 이게 무슨 취업역량 강화가 되고 고용문제 해결이 되고 청년한테 무슨 희망을 줍니까?...보고서에는 청년들이 적응하고 생존하기 위해서는 자기계발에 더 많은 시간을 써야 한다. 진로설계를 위해 이전 세대보다 더 많은 준비가 필요하다. 여기 써놓은 게 얼마나 배치되는 내용입니까? 청년배당은 중산층을 보호하는 정책이다? 인권을 존중하는 복지다? 청년배당은 경제 활성화 효과가 크다? 앞에 제시한 공연, 영화, 스포츠 관람, 여가시간 활용과 무슨 관계가 있나?

B위원: 청년이 힘들고 이런 부분 인정합니다. 그런데 소득도 따지지 않고 취업, 실업, 그것도 무관하게 19세에서 24세까지 1년에 100만원. 그렇죠?...시민의 혈세로 주는 거죠? 하늘에서 내려온 돈이 아니죠. 그렇죠?...공유재산에 대한 기본소득 개념으로 이 사업에 대한 예산을 잡았으면 그것을 주셔야죠. 전문가만 알 수 있는 그런 용어를 구사해서 우리 성남시민을 이렇게 현혹시키면 안 돼요. 성남시민이 내는 혈세로 지금 청년들한테 돈을 주는 겁니다...공유재산은 우리 성남시민의 재산 아닙니까?...시장이 시민이 가지고 있는 자산으로 청년들에게 돈을 준다. 청년들에게 선심성...저출산 문제 부분은 청년배당보다도 공공산후조리원에 더 효과가 있어요...사회보장기본법상에 사회보장제도의 신설과 변경에 대해서 복지부 장관과 지자체장이 협의를 거치지 않고, 조정을 거치지 않고 독단적으로 시행했을 경우에는 그 복지사업만큼 지방교부세를 감액할 수 있는 개정안입니다...지방교부금을 못 받는 불상사가 생기고...이 복지정책이 과연 우리 성남시에서 정말로 필요한 정책입니까? 현금 100만원이 중요한 것이 아니라 일자리를 창출해 주는 게 제일 중요합니다. 왜 청년들한테 돈을 줍니까?...청년배당 기본소득이라는 이상한 용어를 써가면서 청년들을 혼란스럽게 하고 지방재정을 낭비하고 혈세를 재정을 거덜 나게 지금 하고 있는 거예요...기본소득이 좋은 것 같은 이야기하시는데 세계적으로 검은 손들이 돈 세탁하는 곳이 스위스입니다. 스위스의 관료라든가 금융회사 수장들이 세계적으로 개도국에서...이 돈으로 스위스 국민들은 기본소득이라는 개념으로, 그 부정부패한 돈으로 돈을 지급해주라고 이야기하는 겁니다. 그게 정말 떳떳한 돈입니까?...우리 시도 지금 복지 부분에 대해서 재정 지출이 자꾸 되면 지역발전에 대한 투자 재원이 축소할 수밖에 없어요. 도로도 하나의 투자입니다...지난 번에 장수수당 폐지해야 된다고 이야기했지 않습니까? 그 장수수당 폐지해서 그 금액이 내년에 예산 집행 안 되는 게 얼마입니까?...청년들 젊고 지금 경제활동 한창 할 나이에 그 애들 돈 100만원 주기 위해서 90넘으신 장수수당 한 달에 30만 원씩 주는 것...어르신한테 주는 복지정책을 없애버리고 청년한테 100만원씩 주려고 그걸 없앴습니까?...재원을 마련하지 않았는데 무슨 기본소득으로 돈을 지급합니까?(해당 내용의 발언을 이어서 3차례 계속 해서 위원장의 제지를 받음).

C위원: 113억이라는 돈을 굳이 그냥 현금으로 주면서 전체적인 여론도 그렇게 썩 좋지 않은데 이런 것을 고용창출이라든가 청년이 자립할 수 있는 그런 교육 프로그램으로 가져갔으면 더 좋지 않았을까 생각되는데...교육을 시킨다든지 직업프로그램을 만든다든가 인턴제를 만들어서 성남시가 리드를 했다고 그러면 저는 참 좋다고 생각을 했는데 이게 오해를 받는 것 같아요...서울시나 경기도 같은 경우는 비슷비슷한 정책을 냈는데 뭔가 제재조치가 있어요. 성남시는 딱 그냥 주민등록상 3년 거주 밖에 없습니다...선별적으로 지급하는 방법을 넣으면 어떨까요? 청년들한테 돈을 벌 수 있게끔 기회를 주는 게 더 낫지 않느냐 하는 이런 부분에 있어서 사회적인 인식은 어른들은 많은 부분 이런 부분에 대해서 염려를 하고 또 걱정을 하는데...공짜보다는 내가 뭔가 움직여서 벌 수 있는 그런 기반적인 사회를

만들어줘야지. 처음부터 지금 대학생이면 사실은 취업하고 관련은 없습니다...공부하는 시기예요. 그때부터 국가가 아니면 지방자치가 뭘 안 해도 주더라. 이런 인식이 된다고 그러면 그것도 우리 어른 세대로서 잘못된 행동이 아닐까요?...고용이 된다는 보장이 어디 있습니까. 출산이 된다는 보장이 어디 있고요...청년관련 사업 아홉 가지가 있는데, 이 사업이 전체적으로 예산이 100억이 안 넘죠?...돈 주는 건 지자체가 돈만 많으면 누구든 다 줄 수 있는 것 아닙니까. 고민 안 하고 10억이든 100억이든 지자체가 아까 국장님 말씀했듯이 예산을 줄였다면서요. 복지예산을 줄여갖고 주니까...교육이라든가 인턴제라든가 아이들에 대해 나중에 더 될 수 있는, 청년들이 사회에 나가서 더 적응할 수 있는 이런 부분을 갖고 이런 예산을 편성해서 고민을 한다고 그러면 더 좋은 성남시가 되지 않겠냐 이거죠...돈 주는 게 사업입니까? 돈 주는 게 사업은 아니잖아요...역량개발을 할 수 있는 근거를 여기 조례안에 만들어놔야 될 거 아니에요...여행도 할 수 있고 독서를 위해 책을 사 볼 수 있게 하려면 조례에 명기시키든지...거기에 안 쓴다면 환수할 수 있는 제재조치가 조례안에 있습니까? 아니 청년들한테 청년배당 주는데 그게 무슨 저출산 해결하는 방법인가...(다 그게 연계되는 거죠 - 국장 답변)...8만원씩 주면 결혼도 막 하고 다 할 것 같아요?

D위원: 약자를 위한 복지정책은 누구나 다 환영할 수 있다. 근데 실질적으로 이 연령층, 지금 24세를 우선 시범적으로 첫해 시행한다는 것은 전체적인 24세 연령층이 그래도 그 연령층에서 좀 잘 살고 잘 나가고 대학을 다니는 연령층을 상대로 한다는 게 문제가 있습니다...아토피 환자가 연 14만 명 된다고 그랬죠? 아토피 14만 명 행복하게 해주는 방법. 이 돈이면 충분하지 않습니까. 그렇죠?...우선 아프고 고통 받는데 복지예산이 우선이지...지금 우리 대한민국에 어려운 계층이 하나입니까? 제일 어려운 계층은 전업주부들이에요. 만일 이런 게 있으면 전업주부 수당을 만들어서 전업주부 배당을 만들어라. 그러면 다 해결되는 거 아닙니까? 우리나라 현실에서 노인들이 가장 어렵습니다. 지금 복지사각지대에 있는 노인계층이 많아요. 이런 부분에 복지정책이 우선적으로 쓰여야 된다고 생각합니다. 쌀이 없어서 박스 찾으러 다니는 분들이 우선 중요합니까? 아니면 지금 대학교에 다니는, 취업해서 잘 나가고 있는 청년들이 중요한 겁니까?....청년배당은 낭만이에요. 행복이 철철 넘쳐서 다른 데로 가고 있는 겁니다. 이게 지금 반대가 54.4%고 찬성이 37.4%입니다. 우리 성남시도 이런 정책에 있어서 시민의 의견이 갈라질 거라고 생각을 합니다...여론조사를 우리 의회와 상의를 거쳐서 시민이 진짜 이런 부분, 이런 정책에 대해서 찬성을 하고 옳다고 그러면 해야 되는 것 아니냐, 그렇게 생각을 합니다...지금이라도 성남시는 이 부분에 대해서 보류를 하고, 빨리 해서 좋은 건 없지 않습니까? 성남시민을 상대로 여론조사를 다시 한 번 실시해서 우리 성남시민이 찬성을 한다면 저희 의회도 따를 것이고 반대를 한다면 하지 말아야 되는 거 아닙니까? 시민이 하지 말라는데 굳이 이걸 해서 나중에 어떤 실효성을 못 걷고 원망의 대상이 되고, 이런 부분이 되면 결국 실패한 정책은 누가 책임집니까?

A위원은 일자리 프로그램 등 유사한 다른 정책도 존재하는데 왜 기본소득이어야 하는가에 대한 문제점, 수급자격과 관련하여 소득이 높은 사람한테도 주는 문제, 중산층 보호·인권존중 복지·경제 활성화 효과 등에 대한 문제를 들어 반대하였다. 주로 구체적인 정책 프로그램의 효과와 수급자격에 대한 것으로 목표충족이나 효율성, 공평한 프로그램인가와 관련된 경험적 차원의 비판이라고 할 것이다. B위원은 성남시민의 혈세낭비, 일자리 등 다른 프로그램과 비교우위의 필요성과 우선순위 문제, 재원부족 등을 들어 반대하였다. 비효율성과 목표충족의 효과성과 비효율성 차원의 비난이었다. C위원은 교육이나 고용과 같은 조건부 프로그램 우선을 들어 반대하였고, 또 저출산과 역량개발 등 도입 목표와

배치되는 공평하지 못한 내용, 제재조치 불비 등을 들어 반대하였다. 주로 프로그램의 수급자격 결정이 국민정서에 맞지 않다는 이유와 관련된다고 할 수 있다. D위원은 최약자를 위한 프로그램이 아니며 대다수가 찬성하지 않다는 이유로 반대하였다.

성남시 의회 본 회의(2015. 11. 25)에서 다시 한 번 청년배당을 둘러싼 격돌이 일어난다. 반대의 요지는 다음과 같다.

> E의원: 성남시의 청년배당 정책을 정면 반대합니다. 그 이유는 ① 불평 부당한 정치용역 의뢰입니다. 의뢰받은 책임연구원은 모 대학교의 강모교수, 오래 전부터 기본소득만을 주장한 이 교수는 특정 정당의 정당 발기인으로 밝혀졌습니다. 반대의견은 전혀 들어보지 않겠다는 뜻으로 보입니다. ② 엉터리로 된 나이 규정입니다...19세부터 24세까지의 나이가 청년이라고, 또 배당을 받아야 하는 대상이라고 규정한 근거가 무엇입니까? ③ 재정상의 한계입니다. 수급자격자 6만 6378명에 대해서 연간 약 800억 원이 듭니다. 하지만 성남시의 1년 가용재원은 2500억 원 정도에 불과합니다...혜택 연령대가 늘어날수록 곧바로 한계에 봉착하게 되어 있습니다...법인세 인상을 들고 나왔습니다...성남시장의 정책을 위해 국가의 정책을 바꾸라는 억지 주장일뿐입니다...기업이 생산품의 가격에 법인세 인상부분을 전가시킴으로써 제품의 단가 상승을 가져옴은 물론 결국은 간접세의 형태로서 소비자가 떠맡게 되어 그 부담은 필히 시민에게 돌아갈 것임을 똑똑히 기억해야 할 것입니다. ④ 성남시의 재정상황입니다. 재정자립도가 20% 낮아졌고, 지방채는 올해 말 1600억 원을 상회하며 부채규모는 3000억이 넘는 것으로 알고 있습니다. ⑤ 기본소득의 폐단입니다. 지원대상이 아닌 다른 사람의 희생이 필요하고 그 희생은 시민들이 져야 할 경제적인 짐으로 돌아갈 것이 분명합니다...그 대표적인 예가 기본소득의 가장 근접한 개념을 가진 국민연금입니다. 연금 수령자는 늘어나는데 그에 비해 연금 고갈 속도가 빠르게 증가하고 있는 것입니다. 청년배당 조례가 시행된다면 수혜대상 연령대가 확대된다면 성남시의 재정 또한 국민연금처럼 고갈될 것입니다. ⑥ 형평성의 문제입니다. 같은 제도를 시행하지 못하는 다른 지자체는 분명 상대적 박탈감에 빠질 것입니다...청년에게 필요한 것은 복지도 동정도 아닌 자립입니다. 남부러울 것 없이 잘 사는 사람에게도 연 100만원씩이나 주는 행정을 그 누가 납득할 수 있겠습니까?

위의 주장들을 정리하면, 청년배당은 프로그램이 내세우고 있는 여러 목표를 달성하는 데에 맞지 않고, 더 나은 경험적 대체 프로그램이 있다는 점, 수급자격이나 재원 등 경험적·수단적 차원의 내용들이 국민정서에 맞지 않고 오히려 불공평하다는 비판이라고 하겠다. 이 점은 성남시 본 회의에서 청년배당 반대 토론에서도 크게 변하지 않았던 기조였다.[3)]

기본소득을 지지하는 사람들의 고민은 이 지점인 것 같다. 기본소득 반대자들의 주장은 대체로 기존 제도의 인식에 근거한 경험적 차원의 평가에 근거한다. 하지만 기본소득은 경험적이고 직접적 증거가 아직 없다. 처음부터 입장이 다르므로 조건형 사회복지제도와 비교해서 가능성을 이야기하기에는 논리가 너무 단순하고 낙관적이다. 따라서 여러 가지 수정된 기본소득 모델과 패키지형 제안들이 제기되고 있다. 하지만 그 순간 정책과학이란 이름을 빌려서 경험적 증명을 요구하는 비판의 목소리에 대답해야 할 것이다.

3) 2015년 11월 25일 성남시 본회의

(2) 찬성론

청년배당의 찬성 논리는 무조건 기본소득에 대한 완전실현을 전폭적으로 지지하는 입장은 아니다. 찬성론의 주요 논리는 아래와 같다.

a위원: 그러니까 전체 인구, 다른 세대의 고용율의 3분의 2밖에 안됩니다. 청년 중에는 어쨌든 40% 밖에 고용이 안 되고 있고 60%는 실업으로 남아 있는 거고....직업을 갖고 활동하는 일반적인 국민의 실업률에 비해서 청년은 거기에 2배가 넘는 거예요...고용율도 40% 밖에 안 되는데 정작 취업자의 3분의 2는 비정규직이예요...대학생들이 세계에서 가장 비싼 등록금을 내고 다니고 있습니다. 우리나라가...이렇게 빈곤율도 높고 비정규직도 많고 부채도 많고 고용도 안 되고, 이런 청년들에게 왜 성남시에 예산을 투자해야 되냐면 성남시에서는 생애주기별로 다양한 정책을 펴고 있어요...그 세대별 중에 유독 차별받고 지원이 안 되고 있는 세대가 누구인지 아세요? 청년세대예요...청년에게만 지원해주지 않고, 그 다음에 취학 전 아동에게도 보육료 지원, 국공립어린이집 이용, 아이사랑 놀이터 이용, 그 다음에 학생들에게는 방과 후 아이돌보기...무상급식...어르신에게는 기초연금사업, 장수수당, 독감 무료접종...치매치료 등 다양한 지원들이 다 되고 있어요...그렇기 때문에 청년에게 예산 8만원을 지원해준다는 것은 청년에게만 지원해주는 게 아니라 다른 세대에게는 지원해주면서 지원해주지 못한 청년에게 지원해주는 거라고 생각합니다...청년에게 예산을 투자했을 때 그 효과가 일반세대에게 투자했을 때보다 훨씬 더 효과적이라는 게 통계적으로 나온 거 아시죠?...미래를 위한 투자고 그게 결국 청년들이 더 건강하게, 그리고 자기 역할을 할 수 있게 잘 하는 것이 성남을 발전시키고 나라를 발전시킬 수 있다고 저는 생각합니다...우리 대학생들 32%가 12만 6,630원을 벌기 위해서 일주일에 7시간씩 3일이나 한다는 거예요...우리가 대학생들에게 펼치는 이런 정책은 아까도 말씀드렸지만 정말 희망이 없는 학생들이 취업역량을 강화시킬 수 있는 다양한 자격증을 따거나 이럴 때 일부 쓰라고 하는 거예요. 일주일에 3일이나 아르바이트 하는 데 시간을 낭비하지 말고 그것보다는 그런 역량 강화에도 쓰고 그리고 정말 자포자기하는 세대들에게 희망을 주자는 겁니다.

b위원: 청년배당과 관련해서 이 비슷한 정책이 뭐가 있나 좀 조사를 했습니다...정부가 지원하는 사업...가족여성과 인력개발센터에서 하는 게 한 두 가지...교육청소년과에서 한 세 개 정도인데요. 이 효과에 대해서 한번 나름대로 좀 봤어요...이 청년배당은 성남사랑상품권이라고 하는 지역에 머물러지는 돈이 잖아요?...113억이라는 돈이 어쨌든 이 지역에서 풀어진다면 분명히 어떤 효과가 있을 것이다. 이렇게 해서 이게 돈의 흐름에 대해서 일단 차이가 좀 있다. 기관이나 기업에 지원되는 것보다는...국가에서 하는 이런 지원책들이 사실은 효과가 거의 미미하다고 판단되더라고요...적용되는 숫자도 굉장히 적고, 우리 시비로 하는 것들이 그나마 많은 학생들이...이 청년배당이라는 게 이렇게 나름대로 열심히 뭔가 하려고는 하지만 과연 그 효과가 미미하다고 보면 차라리 저는 이 지역에서 쏟아지는 돈의 효과, 그 다음에 그래도 많은 학생들이. 지금 1만 1,300명인가요?...그래서 그 사람들이 어떤 희망. 이런 효과를 본다면 저는 이게 나름대로 획기적이다. 이렇게 생각을 하거든요...기존에 일부는 정부에서 하는 것을 좀 더 지원을 확대해서 하자. 이런 얘기도 있습니다만 봤을 때 이거는 효과가 50명, 30명 이런 숫자로 하기 때문에 사실은 수혜대상자에게도 이런 차이가 너무 크다. 보편적 복지차원에서 접근하게 되면, 결국 중산층을 위한 정책을 하게 되면 국가의 전체 기조 자체가 보편적 복지 차원으로 접근하기 때문에 이것은 결국 빈곤층도 좀 더 잘살게 만들어준다는 겁니다...선별적 복지 차원에서 접근해서 끊

임없이 빈곤층으로 나락하는, 사회구조가 변하지 않으면서 끝없이 빈곤층의 낭떠러지로 떨어지는 이 구조로 갈 건지, 아니면 많은 사람들이 동의하는 보편적 복지 차원에서 또는 중산층 정책에서 접근해서 사회 전체가 기본소득을 보장하는 복지국가를 지향할 건지. 이 문제에요...고령사회를 책임져야 될 사람들이 사람들이라니까요. 청년들에게 기회를 주고 하는 게 저는 필요하다. 영화를 보고 뭘 하든 여가 시간을 갖든 아니면 자기계발을 하든 그런 돈을 지원해서 그렇게 할 수 있게끔 해 주는 게 필요하다 생각합니다.

c위원: 우리가 그들을 위한 어떠한 정책적인 배려가 필요하다. 그래서 우리가 지금 수당이라는 개념. 배당이라는 개념을 쓰고 있는 거죠? 구체적으로 우리 지역에 어떠한 경제 파급효과가 나오는 통계자료 같은 것들이 좀 있나요? (현재는 통계자료까지 조사한 사항은 없습니다)...177억 4,000만 원 정도의 총소득 증가요인이 있다. 이렇게 분석을 해 봤어요....우리가 첫 년도에 113억을 투입하는데 그 효과로 총 소득의 증가가 무려 177억 원 정도가 발생할 수 있다...지역 내 유발효과, 타 지역 유발효과 이렇게 다 분석을 했더라고요. 지역 내 효과가 48%, 타 지역 유발효과가 52% 정도...취업 유발효과도 똑같은 현상입니다. 이유는 어디에 있는 겁니까? 왜 이런 수치가 이렇게 나타나는지에 대한 입장을 정리해주시라, 이런 말씀을 드리고요(담당 사회복지과장은 이 사안에 대해서 특별한 답변을 하지 못했다). 청년 관련된 정책을 박근혜 대통령이 후보 시절에, 아니면 당대표 시절인가요? 청년배당 무어 얘기하셨다는 것. 기초연금 공약, 지금 지켜지고 있는 것이 일부 수정되고 변질된 기초연금, 반값 등록금도 많이 했는데 이런 것들 다 제대로 지켜진 게 거의 없잖습니까?

d위원: 기초연금이 한평생을 고생한 노인들을 위한 후배당 성격의 보상이라면 청년배당은 앞으로 고생할 청년들에 대한 선투자 개념이라고 말씀하시는데 저는 거기에 동감을 합니다. 그리고 시민의 한사람으로서 재산, 소득, 취업 모든 게 관계없이 균등하게 지급되는 조건 없는 소득을 의미하면서 조세환급이라는 권리라고 생각하고 있는데요. 취업을 위해서 노력을 해보지만 취직이 안 돼서 절망감에 빠져있는 우리 청년들이 자살충동까지 느끼고 있는 현실에서 조그마한 희망이지만 줄 수 있다는 일부분이라고 저는 생각이 됩니다. 사실 1년에 100만 원이라는 돈이 그렇게 큰돈은 아니지 않습니까? 그리고 사회 공유재산의 수익으로 지역에서 소비되는 상품권을 지급한다는 것은 지역경제 선순환과 활성화에도 기여된다고 생각합니다. 추후 우리의 노후를 책임질 청년들의 역량강화를 위한 투자라고 생각되는데요. 청년들에게 조그마한 희망을 주면 왜 안 되는지 저는 거기에 대해서 반문하고 싶고요. 사실 아까 혈세, 혈세 하시는데 그렇다면 우리가 지금 의회에서 먹는 물, 종이컵, 볼펜 하나까지도 전부 이건 혈세입니다. 자꾸 혈세, 혈세라는 얘기를 주장하시면서 얘기하는 건 같은 위원으로서 조금 거북스럽고요. 다른 지자체에서 하면 되는데 왜 우리 잘 나가는 지자체장들이 있는 시·도에는 절대로 안 되는 것인지. 그건 오히려 지금 말씀하시는 위원님들 한번 생각해보시면 좋겠습니다. 정부 여당에서 왜 자꾸 열심히 하고 있는 지자체장들을 막으려고 하는 것인지. 그 지자체장들이 그렇게 뭘 잘못하고 있는 것인지. 모든 경제적인 거나 모든 환경에서 성남은 다른 시·도보다 앞서 갈 수 있는 부분이 있다고 생각합니다. 저는 지금 성남에 살고 있는 게 참 자랑스럽고 좋습니다. 그런 걸 생각하면서 왜 성남시장이 하면 안 되고 다른 경상도 어느 시의 시장이 하는 것, 광역시장이 하는 건 되고. 그건 있을 수 없다고 생각하고요. 그런 걸 떠나서 어느 시장이든 역량 있는 시장이 우리같이 모든 세금이 그래도 조금이라도, 새누리당에서는 지금 적자, 적자 하시는데요. 그나마 좀 여유 있는 우리 성남시에서 어떤 일을 먼저 선수로 할 수 있는 일도 있는데 꼭 성남시장이 하는 것은 선거에 나가기 위한 포퓰리즘 복지라는 둥 선심성이라는 둥 그렇게 생각하지 마시고요. 지금 굉장히 어려움에 처해 있는 우리 청년들한테

조그마한 희망을 준다는 것으로 생각하면 좀 이해가 빠르지 않을까 싶은 생각이 듭니다. 그래서 저는 그런 부분에서 당과 당이 대립하지 말고, 제가 아이들을 키워본 한 엄마로서 그 당시가 굉장히 힘들더라고요. 부모한테 돈을 타서 쓰는 입장에서도 한 번 더 생각했으면 좋겠고요. 사실 100만 원 돈이 큰 돈은 아니지만 그 시기에 그 돈이 또 적절하게 큰돈이 될 수 있다는 것을 다 인지하셔서 대립하지 않은 상태에서 좀 보완해야 될 점이 있다면 보완해가면서 오늘 조례를 잘 통과시켰으면 하는 바람이 있습니다.

본 회의에서 역시 찬성 논지는 상임위원회의 것과 유사하다.

e의원: 통계청이 발표한 2015년 9월 기준 경제활동 인구조사를 보면 전체 실업자 86만 6,000명 중 청년 실업자는 34만 1,000명으로 청년층 실업률은 전체 실업률 대비 약 39.4%로 매우 심각한 사항입니다. 이렇게 힘든 청년들에게 우리시는 성남시의 미래에 대한 투자로서 청년배당정책을 추진하게 되었고 이 정책을 통하여 우리시의 청년복지 향상과 취업역량 강화를 도모하는 동시에 지역경제 활성화를 얻고자 하는 것입니다....청년배당으로 지급되는 예산의 형태는 지역화폐로서 성남시에 고스란히 쓰이게 되어 지역경제 활성화를 이룰 수 있어 어느 예산의 쓰임새보다 지역경제의 선순환을 이룰 수 있는 정책입니다....경기도에서는 일하는 청년통장정책으로 월 10만 원을 지원하는 유사한 정책을 2016년 사업계획을 가지고 있는 만큼....청년문제에 대한 최소한의 지원과 구직활동의 도움이라는 인식이 필요할 때입니다.

찬성의 요지는 '청년들의 낮은 고용률 개선', '고용 청년들 대다수의 비정규직화 문제 개선', '생애주기별 정책에서의 청년정책 부재상황의 극복' ,'청년배당 정책의 지역경제 효과', '기존 청년대상 정책의 낮은 수혜대상 적용률 등 비효과성 해소', '청년에 대한 선투자이며 효율적인 세금투자', '보편적 복지 차원에서 기본소득을 보장하는 복지국가지지', '177억 4,000만원 정도의 총소득 증가효과' 등을 들 수 있는데, 전체적으로 기존 정책효과의 부정적 경험에 근거한 청년배당의 기대와 정당성을 강조한다. 청년의 역량강화와 지역경제 활성화라는 실용적 정당성, 정책 목표달성이나 정책효과 증가에 대한 기대, 보편적 복지국가 실현을 위한 규범적 정당성을 강조한다.

연구자의 생각으로는 찬반 논쟁이 좀 더 충분한 시간과 사회적 관심 속에서 원리적 차원에 집중하여 숙의적으로 진행되어야 한다고 생각한다. 정도의 차이는 있지만 실현 가능성과 관련된 경험적·수단적 기준에 치중하고 있는 것 같다. 청년배당이 정당하다(정의롭다)는 것에 대한 판단이 내려져야 경험적 가능성 여부에 대해 논의할 수 있을 것이다. 예를 들어 현재 복지문제 해결에 보다 정의로운가, 조건이 왜 필요한가, 정당한 가치기반과 규범으로서 지지받을 수 있는가 등 대안적 정책 쟁점에 대한 규범적 논의가 보다 입체적 내용으로 전개되었어야 한다는 것이다. 그런 과정을 통해 청년배당(기본소득)에 대한 올바른 승인의 영역을 확장시킬 수 있다고 생각한다.

청년배당 논의에 대한 핵심문장을 규범적·경험적 차원의 판단 기준에 의한 코딩을 중심으로 아래와 같이 요약 정리하였다.

〈표 2〉 찬반 논의에 대한 분석 코드 요약

	판단기준	찬성코드	반대코드
규범적	현재 문제 상황 해결에 기여	차별받고 지원 받지 못하는 청년세대에 대한 지원정책	불확실한 사용처와 지역경제 활성화나 청년 역량강화 등 문제해결에 유용하지 못한 정책
	두 개 이상의 기준 존재 여부	생애주기별 정책에서의 청년 배제성, 기존 선별적 국가 지원책의 존재에도 불구하고 제한성과 낮은 효과성으로 인한 선투자 정책의 필요성	고용노동부 취업정책의 존재와 청년 이외 일반인 지급에 대한 지역경제 활성화 효과의 우월성, 저출산 해결을 위한 공공산후조리원과 같은 상대적으로 효과적인 정책의 존재
	사회이념에 부합하는 정당한 해결기반의 존재	선별적 복지차원에서 끊임없이 빈곤층으로 떨어지는 복지구조를 탈피하여 사회전체가 기본소득을 보장하는 복지국가로의 지향	소득이 어려운 사람한테 혜택을 주는 선별정책의 선호, 지역발전 재원의 축소 폐해
	사회 규범이나 경험적 증거에 대한 찬성	정부에서 하는 소득구간 선정하여 지원하는 조건부 정책보다 일정금액 지원하는 총소득 증가 개념의 선투자 정책으로서의 효과성	실행했을 때의 통계자료나 유사한 증거자료의 부재. 본인의 근로를 통해 삶을 유지하는 사회적 기반마련의 중요성
경험적	목표 충족 여부	기초연금과 같은 후배당 성격의 보상과 고생할 청년들에 대한 선투자로서의 청년배당의 필요성	여가시간 활용을 위한 지출 등 취업역량 강화와 고용문제 해결과 무관한 정책
	효율적 목표 달성 여부	후복지 개념의 기초연금에 비하여 6.7배 정도의 편익 비용이 발생하여 효과가 더 크므로 가장 효율적 세금투자	소득이 높은 일반적인 사람한테 지급함으로써 청년층 역량강화와 취업강화 효과와 무관함
	헌법 정신 또는 국민 정서 부합여부	많은 사람들이 동의하는 보편적 복지차원의 정책	혈세 낭비와 선심성 정책, 일자리 창출 우선 정책이 중요함
	공평한 분배로의 연결	생애주기별 정책에서의 청년 배제로 인한 불공평성 시정	아프고 고통 받는 사회적 약자, 복지사각지대 계층(노인) 우선 지원

4. 규범적 · 경험적 평가

청년배당 지급조례 도입 논의에 관한 규범과 경험적 차원의 분석결과에 대하여 다음과 같이 평가하고자 한다.

첫째, 규범적 차원에서 문제 해결에 필요한 정책 여부와 관련하여 찬반 논의가 전개되었다. 즉 원리적 차원에서 볼 때 기본소득은 조건 없는 현금지급을 통해 생활에 대한 완전한 자기소유의 보장과 기

회평등을 통한 실질적 자유를 보장하려는 목적이 있다. 이 때문에 찬성론자들은 현재 국가정책의 효과가 가장 미치지 못하고 배제되는 대상을 청년층이라 보고 이들에 대한 취업과 복지를 지원하는 선투자 정책으로 청년배당 지급을 주장한다. 따라서 이들에게 청년배당은 자립지원이나 고용지원을 위한 효율적 수단으로서의 정책보다는 사회정의를 실현하는 목적 그 자체로서의 중요성을 가진다. 반면 반대론자들은 생산성 향상이나 청년 역량강화를 위한 국가의 기존 정책과의 차별성과 상대적 우위 효과의 불확실성과 같은 정책효과성의 불확실성과 비효율성으로 인하여 청년배당에 반대한다. 즉 규범 그 자체보다는 규범을 실현하기 위한 다른 정책과의 비교우위에 대한 모호성과 수단의 비효율성, 분명한 정책 표적의 부재로 반대한다. 양측의 입장은 원리적 관점과 수단적 관점에서 평행선을 달리므로 경험적 평가를 통해 기존 정책을 대체할 수 있는 실용적 주장과 바람직한 사회에 도달하기 위한 목적을 강조하는 규범적 주장이 상호 합의와 조정에 도달할 가능성이 그다지 크지 않았다고 평가할 수 있다.

둘째, 규범적 차원에서 정당한 정책 여부와 관련된 찬반 논의에 대해서다. 찬성론자들은 현재 청년들의 문제 상황을 해결하는데 청년수당만큼 적절한 정책이 없으며 기존 선별적 일자리 중심 정책은 실질적으로 실패했다고 판단하고 있었다. 따라서 실용적 차원보다는 원리적 차원에서 기존 정책을 대체할 수 있다고 믿고 있는 것 같다. 하지만 반대론자들은 모든 청년들에게 지급하는 메커니즘에 대해서 기존 사회질서에 위배된다. 즉 도덕적으로 정당하지 않다는 판단을 하고 있다. 대안적 정책으로서 기존 가치를 정당화하는 유일한 정책이 될 수 있다고 평가하지 않는 것이다. 따라서 상황적 타당성과 사회적 선택에서 대립적 입장을 고수하고 있는 것이다.

셋째, 경험적 차원에서 효과적인 정책 여부에 관한 찬반 논의에 대해서다. 찬성론자들은 청년역량강화와 지역경제발전 등 청년에 대한 사회적 배려대책으로 청년배당을 판단하고 있다. 따라서 다른 대체수단보다 더 효율적인 정책 개선안에 대한 증거가 무엇인지에 대해서는 처음부터 관심이 없었던 것 같다. 다시 말하면 기존에 시도하지 않았던 혁신적 정책으로 조례 도입 자체에 우선적인 행동목표를 둔 것 같다. 이런 배경에는 기존 청년지원 정책이 소규모 대상자에 불과하고 기대했던 고용효과가 나타나 문제가 해결되고 있다는 신호가 보이지 않아서다. 반면 반대론자들은 대체수단으로서의 효율성에 집중적인 문제를 제기하였다. 무조건 급여를 주어야 할 정도로 청년들이 신체적·정신적으로 무기력하지 않다고 보고 있는 것 같다. 또한 일자리 제공이 아닌 현금지급에 따른 목표 효율성 문제를 집중적으로 제기하고 있다. 프로그램 급여 대상자와 급여 내용의 비효과성에 대한 문제 제기라 할 수 있다. 기본소득 프로그램 자체에 대한 비효과성·비효율성을 부정적으로 평가하고 있는 것이다. 이러한 대립적 상황은 기본소득을 시범적으로 도입하여 프로그램의 바람직한 결과-노동생산성 향상, 소득증가, 삶의 만족도 증가, 행정비용 감소 등-를 분석하지 않는 한 좁혀지지 않을 간극이라 생각된다.

넷째, 경험적 차원에서 사회적 공평과 정의를 추구하는 정책 여부에 관한 찬반 논의에 대해서다. 찬성론자들은 보편적 복지로의 전환의 불가피성과 상대적 불이익을 받는 청년층에 대한 공평성 회복의 장치로 청년배당을 평가한다. 경험적으로 볼 때 기존의 선별적이고 고용 중심의 국가의 청년지원 정책이 오히려 청년층에 대한 사회적 배제를 야기했다고 보는 것이다. 반면에 반대론자들은 세금 낭비와 선심성 정책으로 불공평한 사회적 결과를 가져오는 정책이라 반대한다. 따라서 사회에 기여하는

가치를 생산해내지 못하며 오히려 저소득층이나 가난한 노인 등 사회적 약자에 대한 역차별과 소외를 심화시키는 결과를 가져올 수 있다고 보고 있다.

규범과 경험 모든 측면에서 청년배당을 둘러싼 논쟁들은 정 반대의 극단적인 방향을 이야기한다. 정책의 타당성에 대해서도 보편적 정책효과의 우선 대 선별적 정책효과의 우선, 청년의 역량강화 대 청년의 도덕적 해이, 사회적 공평성 확보 대 사회적 낭비, 효과적 정책 대 선심성 정책 등 대립적 관점의 반복과 평행이라 볼 수 있다. 이런 상황에서 극심한 대립적 논점이 존재하는 정책 도입은 결국 복지정치의 선택에 의해 이루어질 수밖에 없다. 복지정책을 둘러싼 프레임 경쟁에서 어떤 입장이 정치적 다수 지지를 얻느냐에 따라 도입 방향과 내용이 결정되는 것이다. 성남시 청년배당 지급조례에 관한 논의에서도 정치적 입장에 따른 선택 효과를 분명히 확인할 수 있다.

각자 논리에 대한 이론적 구분을 시도한다면, 찬성론은 기존 모델의 한계를 극복하고자 하는 목적에 집중하는 규범적 논리에 근거하는 찬성, 반대론은 조건부 사회보장에 근거를 둔 경험적 논리에 의존하는 반대다. 그런데 경험적 반대의 주된 근거는 기존의 남성 정규직 노동자의 안정된 고용에 바탕을 둔 사회보험과 공공중심 복지정책을 신뢰하고 이를 보완하려는 입장이다. 반대론의 재분배 철학은 조건과 효율을 강조하는 공리주의적 사회보장 모델과 가깝다고 본다.

하지만, 인간의 욕구와 자기실현을 궁극적 목표로 삼고 있는 사회복지정책은 정책의 계량적 기준과 효율성 목표를 일괄적으로 설정할 수 없다. 왜냐하면 개별 인간의 욕구 수준은 매우 다양하며 그 지원을 위한 수준은 획일적인 기준에 의해 정해질 수 없기 때문이다. 따라서 내셔널미니멈의 개념으로 포착할 수 없는 복지 욕구가 존재하며 이는 사전에 목표를 정하고 투입되어야 할 자원을 정해둘 수도 없다. 지원형태는 당사자마다 달리 정해져야 하는 것이 자연스럽다. 따라서 이런 경우에는 정책 지원이 필요한 사람은 누구라도 배제되어서는 안 되는 것이 공평성이다. 오히려 생존권과 자유권을 구분하여 지원대상과 내용을 조건적으로 설정하는 정책이야말로 낮은 포착률과 비효율성을 초래하는 불공정한 정책이라 평가할 수 있다.

개별 인간의 욕구충족과 자기실현을 돕기 위해서는 특정한 생활방식을 요구할 것이 아니라 지속적인 관계 속에서 응답하는 것이 중요하다(Mayeroff, 1971). 그것이 지원이며 그 결과에 좌우되는 정책은 아니다. 찬성론자들이 동의하는 소외된 청년층에 대한 지원, 역량강화를 위한 조건 없는 지원, 사용처를 묻지 않는 금전 지급과 미래세대에 대한 선투자 등의 논리는 사회보장 모델에서는 볼 수 없었던 새로운 정책원리라 할 수 있다. 이는 1970년대부터 서서히 체계화되기 시작한 생활모델(life model)적 관점이라 할 수 있다(Germain and Gitterman, 1980). 획일적으로 구획하기 어려운 삶의 질의 개선을 탐구하면서 당사자가 직면하는 복잡한 문제 상황을 최소화하기 위해 기본적 물질적 기반을 지원하는 것이다(奥田知志他, 2014). 가족이나 지역사회공동체가 대응하지 못하던 문제 상황을 사회보장이 대응하는 방식에서 탈피하여 개인의 주체적인 자기실현이 가능하도록 총체적 생활을 돌보는 방식으로의 전환을 의미한다. 따라서 성남시 청년배당 지급조례에 대한 찬성론은 기존의 생산주의 복지정책과는 다른 '돌봄(care) 사회정책(Phillips, 2007: 34)'에 대한 요구와 맥락을 같이하고 있다고 생각된다.[4)]

사람들의 생활문제가 복잡한 양상을 띠면서 70년대 이후 생활문제 지원이 선진 사회에서 핵심적인

지원형태가 되면서 사회복지(social work)가 사회정책의 중심에 자리 잡게 된 것처럼 성남시 청년배당 정책도 생활문제 해결을 위해 사회적 관심과 현금 지급을 발판으로 직접 기회를 창출할 수 있다. 이 과정에서 복지 서비스를 통해 노동 및 사회참여를 위한 활동을 디자인하고 잠재능력을 개발할 수 있을 것이다.

5. 결론

연구자는 기본소득을 기존 사회복지정책을 보완하는 수단만으로 활용하기가 어렵다고 생각한다. 왜냐하면 그 궁극적 목적은 실질적 자유를 실현하기 위한 물적 기반의 제공에 있기 때문이다. Parijs가 지적한 것처럼 완전한 자기소유권과 기본적 욕구 충족을 위한 사회적 기반 등이 일정 수준 동시에 정비되지 않는 한 대체재로 도입은 어려울 것이다. 따라서 제한적 기본소득 경우라도 제약조건 해소가 동시에 진행되어야만 한다. 경험적 평가를 강조하면서 도구적 수단으로만 활용하는 기본소득은 일시적이고 과도적인 것이어야 한다. 그렇지 않으면 기존 사회보장제도가 어느 정도 정비되거나 보장수준이 향상될 경우, 그 필요성은 사라지게 될 것이다. 청년배당의 경우도 찬성론자조차 청년들의 취업역량 강화와 지역경제 활성화에 도움이 될 것이라는 보충적 효과를 도입 이유로 들고 있다. 이는 고용개선 효과를 위해서는 현금 지급보다 일자리 제공이 우선해야 한다는 반대론자들의 논리에 들어있는 경험적 유용성과 크게 맥락이 다른 주장이 아닌 것 같다. 하지만, 청년배당의 용처를 한정하지 않고 본인의 자율의지에 맡김으로서 희망을 주고 청년복지 향상과 취업역량 강화를 지원해야 한다는 주장은 청년배당의 총체적 생활지원을 위한 돌봄 정책으로서의 포섭 가능성을 시사하는 것이라 평가할 수 있다.

화폐적 수단으로만 볼 때, 기본소득 자체는 자유로운 삶을 위한 물질적 최소기반을 제공하는 사회구조를 상징하는 제도다. 따라서 적극적 노동시장정책 등의 실업정책, 사회보험, 사회서비스 등은 기본소득과 양립하는 제도라기보다는 기본소득에 도달하기 위한 이행 프로그램으로 필요할 것이다. 예를 들어 충분한 액수의 완전기본소득은 의무교육·무상보육·의무급식·공공주택 정책과 서로 영향이 있다. 충분하다는 것은 금액총량의 기계적 증가보다는 실질적 증액 효과가 크다는 것을 의미한다. 기본소득의 정당성은 경험주의적 계량적 결과로 판단할 것이 아니라 오히려 다양한 욕구지원이 가능한 돌봄의 복지정책 구조 속에서 자율적인 생활방식의 선택을 최대한 목적으로 하느냐로 판단해야 할 것이다.

또한 기본소득이 사회복지의 주된 정책과 제도가 될 수 있는 이유는 무조건성과 자율성 규범이 사회복지가 지향하는 중요한 가치이기 때문이다. 복지 수급권과 신청권, 서비스의 자기결정권 등 사회복

4) 기존 사회보장으로 대응하기 어려운 새로운 생활문제의 복잡성을 전제로 할 때, 사회정책은 그 복잡성에 대항할 수 있는 지원방법으로서 사회복지를 최대한 활용하는 것을 목표로 삼아야 할 것이다. 그렇다면 기본소득도 포함하여 기존 사회정책과 대비되는 새로운 사회정책을 '화폐적·비화폐적 돌봄을 통하여 인간의 자기실현을 목표로 하는 사회정책'으로 확장되어야 한다고 생각한다. 그러므로 여기서의 '돌봄'은 특정 인구학적 대상에 대한 요양이나 수발의 의미는 아니다.

지 실천의 가치는 개인의 자기실현과 자율보장에 있다. 우리는 각자 희망하는 삶의 방식을 자신의 선택과 결정에 의해 결정할 수 있는 권리가 있으며, 그것을 상호 원조하는 것이 사회복지 실현이다. 시설에서 생활하면서 지역사회로 돌아가서 또 살아보고, 복지계약을 통해 필요한 서비스나 시설 이용이 가능해야 한다. 각종 조건들, 예를 들어 부양의무제, 장애등급제, 소득기준, 근로능력기준 등 조건은 사실상 복지이용의 순위제로 작용하여 제도 운용의 수급 억제적 기제로 작용할 수 있다. 복지제도가 특정한 삶의 방식(시설입소, 수급자 선정, 차상위 계층, 보호고용, 보호입원 등)을 통제하는 것이 될 수 없다. 이러한 운용은 '복지의 형식적 자유'라 생각한다. 우리는 생활이 어려운 사람은 누구나 복지를 신청할 수 있다는 '형식적 복지의 자유'가 아니라, 자신의 욕구와 생활방식에 따라 필요한 복지서비스를 실제 선택하고 즐길 수 있는 '실질적 복지의 자유'를 원한다. 물론 이 경우에 자율지원(supported decision-making)프로그램이 필요할 것이다. 기본소득은 복지의 자유를 위한 최소한의 물질적 생존 기반이므로 기존의 정책 과학적 평가 이전에 자율적인 삶의 실현을 지향하는 그 자체의 철학적 의미에 대한 이해와 복지 정치와 운동을 통한 정체성 알리기는 여전히 중요한 전략이라 생각한다. 그런 점에서 성남시 청년배당 실시 이후의 모니터링 결과는 기본소득 운동의 중요한 전환점이 될 것이라 확신한다.

참고문헌

김교성, 2016, "이 시대 '복지국가'의 쓸모?!: 불평등 문제 해결을 위한 제언", 『우리시대 사회복지의 쓸모를 묻다』, 2016 한국사회복지학회 춘계학술대회자료집: 15-48.

백승호, 2010. "기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석", 『사회복지연구』. 41(3): 185-222.

이명현, 2010, "시민권과 기본소득: 호혜성 원리 중심의 고찰", 『사회보장연구』. 26(4). 433-457.

이명현・강대선, 2016, "기본소득: 목적 자체인가 아니면 정책수단인가", 『사회적 생태적 전환과 기본소득』제16차 기본소득지구네트워크대회 자료집: 421-431.

이승윤, 2016, "한국 불안정 노동시장과 사회수당", 『이제 사회수당을 말하자』, 2016년도 비판과 대안을 위한 사회복지학회 춘계학술대회 자료집: 27-44.

주은선, 2013, "한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론", 『비판사회정책』, 99(9): 83-126.

황혜신, 2006, "메타방법론으로서의 Fischer의 정책평가의 논리에 관한 고찰-국민연금 사례에의 적용을 중심으로", 『한국행정논집』, 18(4): 1173-1204.

성남시의회 회의록 검색시스템(http://www.sncouncil.go.kr/source2013/assembly/main/main.html), 문화복지위원회 회의록. 2015. 11. 24.

奥田知志他, 2014.『生活困窮者伴走的支援』, 東京: 明石書店

齊藤 拓, 2009."ベーシックインカム論者はなぜBIにコミットするのか ?-手段的BI論と原理的BI論について", 『Core Ethics』, Vol 5: 149-158.

佐藤郁哉, 2014.『質的DATA分析法』, 東京: 新曜社.

池本他譯, 2009, 格差社會衝擊, 東京: 書籍工房早山.

Bowles, S., and Gintis, H., 2001, "A Cooperative Species", NJ: Princeton University Press.

Fischer, Frank, 2007, "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empiracal and Normative Arguments", in Frank Fischer, Geerald Miller, J., and S/Sidney, M.,(eds), *Handbook of Public Policy Analysis, Boca Raton(Florida): CRC Press*: 223-236.

Fischer, Frank, 1995, "Evaluating Public Policy", *Belmont CA: Wadsworth.*

Fitzpatrick, Tony, 1999, "Freedom and Security: an introduction to the Basic Income Debate", *Basicngstoke, Hants: Macmillan.*

Germain, C. B., and Gitterman, A., 1980, "The Life Model of Social Work Practice", *NY: Columbia University Press.*

Mayeroff, M., 1971, "On Caring", *NY: Harper and Row.*

Phillips, J., 2007, "Key Concepts of Care", *NY: Polity Press.*

Van Parijs, Philippe, 1995, "Real freedom for All: What can justify capitalism?", *Oxford: Clarendon Press.*

Abstract

Basic Income: Norms and Experience of Policy Scientific Analysis
- In the Center of the Youth Dividend Ordinance Discussion -

Lee, Myoung Hyun
(Kyungpook National University)

This study analyzed on the basis of the norms and experience the Seongnam youth dividend ordinance. Youth dividend pros in the normative dimension to understand in order to achieve social justice. Further, youth dividend can replace the existing policy. On the other hand, the opposite of youth dividend is pointed out that the policy is ambiguous without morally justifiable. Also it has been pointed out inefficiencies means. Youth dividend Pros empirical dimension is a social considerations measures, there is a need for innovation by the failure of existing measures. On the other hand, youth dividend opposed to target efficiency is low, and that the problem is often to the contents of the salary. Because both sides are too contrast, consensus is difficult, can be political point of view is a significant impact. The basic income is a new thought experiment for human self-realization. Therefore, the production social welfare policy personality is a different policy science. That is, it is a long-term care social policy that requires a holistic life support. In addition, a non-empirical policy that requires a material support for the substantial freedom. Therefore, it is necessary to understand the philosophical meaning than scientific evaluation of traditional policy aiming to realize autonomous life. Therefore, radio waves of basic income through the welfare politics and exercise is still important strategy.

Key words: real freedom, normative dimension, empirical dimension, welfare politics, human self-realization

〔논문 접수일 : 16. 09. 30, 심사일 : 16. 10. 24, 게재 확정일 : 16. 11. 13〕