

정의당의 청년기초자산제 공약에 대한 비판적 평가

이건민 기본소득신진연구자네트워크

1. 열며

올 1월 초 정의당은 청년기초자산제를 4·15 총선의 1호 공약으로 내놓았다. 청년기초자산제는 만 20세가 되는 청년 모두에게 3천만 원을 일시금으로 지급한다는 내용을 담고 있다. 만 20세 청년 중에서 양육시설 퇴소자 등은 3천만 원 위에 「아동복지법」에 따라 지원받는 자립정착금을 포함한 2천만 원이 없어짐으로써 총 5천만 원을 일시금으로 받게 된다.

정의당이 청년기초자산제를 총선의 1호 공약으로 삼은 것은 그만큼 청년문제가 심각하다는 것, 특히나 청년층 내에서도 주거, 교육, 취업, 창업 등 다양한 방면에서 기회의 불평등이 극심하다는 것에 주목

했기 때문으로 보인다. 아울러 총선에서 정의당을 지지할 주요(잠재) 세력으로 생각하고 청년층에 크게 초점을 맞추었기 때문인 것으로 짐작된다.

우리 사회의 불평등 문제를 심각하다고 보고 그것에 대처하기 위한, 특별히 청년층의 불평등 문제에 대처하기 위한 정책을 고심하여 마련했다는 점은 칭찬할 만하다. 하지만 어떠한 정책이 불평등 문제, 특히 청년층의 불평등 문제에 착목함으로써 도출되었다고 해서, 그리고 선의를 가지고 제출된 것이라고 해서, 그것이 곧바로 좋은 정책임을 담보하는 것은 결코 아니다.

본고는 기본소득과의 비교 맥락에서 정의당의 청년기초자산제 공약에 대한 비판적 평가를 수행함으로써, 기본소득이 청년기초자산제보다 우월하다고 주장할 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 청년기초자산제를 2018년 3월 14일 심상정 의원이 대표발의한 청년사회상속제(안)와 비교함으로써, 무엇이 달라졌는지를 살핀다. 제3절에서는 기본소득과의 비교 속에서 청년기초자산제를 비판적으로 평가한다. 마지막으로 정책제언을 제시하면서 글을 맺는다.

이 글 전체에서, 청년기초자산제의 내용은 정의당 블로그(2020. 1. 14)를, 청년사회상속제(안)의 내용은 ‘청년사회상속법안, 심상정 의원 대표발의, 의안번호: 12473, 발의연월일: 2018. 3. 14, 발의자: 심상정, 윤소하, 추혜선, 노회찬, 이정미, 김종대, 김종훈, 이용주, 최운열, 정동영, 박주현, 제윤경 의원(12인)’을 기초로 파악하였음을 밝힌다.

2. 청년기초자산제와 청년사회상속제(안)의 비교

청년기초자산제와 청년사회상속제(안)을 비교해 보기로 하자. 참고로, 청년사회상속제(안)에 대한 비판적 평가로는 이진민(2019)이 있다.

청년사회상속제(안)(이하 “청년사회상속제”)와 비교했을 때 청년기초자산제에서 바뀐 점은 크게 네 가지다. 첫째, 지급 대상. 둘째, 지원금의 수준. 셋째, 재원 마련 방안. 넷째, 용처 제한 유무.

첫째, 지급 대상이 달라졌다. 우선 청년사회상속제에서는 만 19세 청년에게 지급하지만(안 제3조), 청년기초자산제에서는 만 20세 청년에게 지급한다. 다음으로 청년사회상속제에서는 일정 금액 이상으로 개인적 상속을 받은 청년들을 지급 대상에서 완전히 제외되지만(안 제3조), 청년기초자산제에서는 만 20세 청년 모두에게 지급하는 대신 개인적 상속을 많이 받은 청년들에게는 세금으로 환수^{clawback}한다고 밝히고 있다. 비록 개인적 상속액이 매우 클 경우에 100% 세금으로 환수할 수도 있을지 여부는 명확하게 제시되지 않았으나, 만약 100% 세금으로 환수하는 경우는 없다고 가정한다면 적어도 ‘보편성’(물론 만 20세 청년이라는 집단 내에서의 보편성) 차원에서는 청년기초자산제가 청년사회상속제보다 진일보했다고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 지원금의 수준이 대폭 상향되었다. 청년사회상속제에서는 “청년사회상속 배당금은 1천만 원 이상으로 하되, 「아동복지법」에 따른 아동양육시설 등에 입소 중이거나 퇴소한 사람에 대한 배당금은 「아동복지법」에 따라 지원받는 자립정착금을 포함하여 2천만 원 이상이 되도록” 한다고 말한다(안 제5조). 반면 청년기초자산제에서는 기

본적으로 3천만 원을, 양육시설 퇴소자 등에게는 자립정착금 등의 명목으로 2천만 원이 추가된 총 5천만 원을 지급한다. 청년사회상속제에서 비록 “이상”(1천만 원 “이상”과 2천만 원 “이상”)이라는 말이 붙기는 했지만 이는 시간의 흐름에 따른 지급액 상향 조정 가능성을 염두에 둔 것으로 볼 수 있고, 시행 시점에서는 각각 1천만 원과 2천만 원으로 출발할 것으로 예상할 수 있으므로, 청년기초자산제에서의 지원금 수준은 청년사회상속제에서의 그것에 비해서 크게 증가했다고 할 수 있다.

셋째, 재원이 몇 가지 추가되었다. 지원금 수준이 대폭 증가한 것을 감안할 때, 이는 거의 필연적인 것으로 보인다. 청년사회상속제에서는 상속·증여세만이 재원으로 제시되었던 반면, 청년기초자산제에서는 기존의 상속·증여세에다 “유사중복 청년사업 예산 통합, 조정”, “종합부동산세 강화”, “부유세 신설”이 추가되었다. 재원이 더 이상 상속·증여세(와 부유세)로 국한되지 않게 되었다는 사실이 “청년사회상속 배당금”에서 “청년기초자산”으로 이름을 변경한 하나의 배경이 되었으리라 짐작된다. 그래서인지, 청년사회상속제에서는 “개인적 상속”에 대비한 “사회적 상속”이 강조되었다면, 청년기초자산제에서는 “부모찬스”에 대비한 “사회찬스”가 강조되고 있다.

넷째, 용처 제한 유무가 달라졌다. 청년사회상속제에서는 용처를 제한한다는 내용이 발견되지 않는 반면, 청년기초자산제에서는 주거비용, 창업비용, 취업준비금, 학자금에만 사용하도록 제한된다. 짐작건대, 이러한 변화의 배경은 크게 두 가지로 보인다. 하나는 현금 복지급여 일반을 향한 것으로, 수급자가 그것을 유용하게, 현명하게 잘 활용할 것인지에 대한 의구심과 이에 기인한 비판에 대응하기 위함이다.

다른 하나는 전자와도 밀접하게 관련되는 것이긴 하지만, 일회성 목돈으로서의 기본자산이 수급자의 잘못된 선택과 판단(특히 도박, 술, 사치재 소비 등)으로 인해 탕진될 위험성과 이에 비롯한 비판에 대응하기 위함이다.

3. 청년기초자산제 공약에 대한 비판적 평가: 기본소득과의 비교 맥락에서

그렇다면 기본소득과의 비교 맥락에서 정의당의 청년기초자산제 공약에 대해서 비판적으로 평가해 보기로 하자.

첫째, 적어도 ‘보편성’(물론 만 20세 청년이라는 집단 내에서의 보편성) 차원에서는 청년기초자산제가 청년사회상속제보다 진일보했다고 평가할 수 있지만, 청년기초자산제의 보편성은 기본소득의 ‘보편성’에 비하면 턱없이 모자란다. 기본소득은 해당 사회의 구성원 전체에게 지급되는 반면, 청년기초자산은 특정 1개 연령층에만 제공되기 때문이다. 이와 관련하여, 정의당은 예를 들어 21세 청년들은 이 제도가 불공평하다고 생각할 것임을 인지하고 그들이 느낄 상대적 박탈감에 대해서도 인정하면서, 이에 대해 “그 전 세대에 모두 혜택을 주면 정부 재정이 감당하기 어려우며 “청년들과 대화를 통해 제도 시행 이전 세대에도 단계적인 보완대책을 적극 검토하겠다”는 입장을 밝힌 바 있다(정의당 블로그, 2020. 1. 14). 이는 근본적으로 성년 초기에 일회적으로 지급되는 기본자산이 갖고 있는 특성에서 기인하는 것이라고 볼 수 있는데, 기본소득은 해당 사회의 구성원 전체에게 정기적으

로 지급되기에 이러한 비판에서 벗어날 수 있다. 보편성 측면에서의 두 정책의 이러한 차이는 제도 도입을 검토하는 시점에서 (잠재적) 수혜층의 비율의 차이를 낳고, 그러므로 지지 세력을 형성하는 정치적 과정에서의 차이도 가져오리라 생각된다. 적어도 이러한 점에서는, 기본소득이 기본자산보다 정치적 실현 가능성 면에서 유리할 것으로 전망된다.

둘째, 청년사회상속제에 비해 지원금의 수준이 크게 증가하긴 했지만, 청년기초자산의 지급 수준은 기본소득의 그것과 비교했을 때에는 그리 많지 않다. “비록 사실에 어긋나는 가정이기는 하지만” 19세 “이하의 경우는 기본소득에 상응하는 보편적 아동수당 또는 범주형 기본소득이 지급되며, 65세 이상의 경우는 기본소득에 상응하는 보편적 기초연금 또는 범주형 기본소득이 지급된다고 가정”한다면(이건민, 2019: 51), 연 실질이자율을 2.5%라고 설정할 경우 3천만 원의 기초자산은 약 월 9만 원(보다 정확히는 90,896원)의 기본소득과 상응한다. 이는 현재 기본소득의 지급 수준으로 논의되고 있는 월 30만 원 또는 40만 원(강남훈, 2019: 제13장), 월 60만 원(기본소득당, 2019)에 훨씬 못 미치는 금액이다. 당장에 지급 수준과 명목 재원 액수(청년기초자산의 5년 평균 연간 14.5조 원, 기본소득의 연간 186조 1,200억 원~372조 2,400억 원)만을 따져 보더라도, 청년기초자산은 기본소득보다 소득재분배 효과가 훨씬 낮을 것으로 예상된다. 지급 수준이 미미하므로, 기대했던 자산재분배 효과 역시 그리 크지 않을 것으로 보인다.

그렇다고 해서 기본자산 액수의 대폭 상향 조정이 해법인 것은 결코 아니다. 기본자산으로 인하여 성년 초기에 제고될 수 있는 기회의 평등 정도와 이를 통한 이후 생애의 결과의 평등 증진도 실은 성년 초

기에 이르기까지의 사회경제적 지위(Social Economic Status)에서의 차이와 성년 초기부터 동원할 수 있는 물질, 인적 자원 및 네트워크의 차이 등으로 인해 크게 제약될 수밖에 없기 때문이다. 달리 표현하자면, 성년 초기의 청년 모두가 사회로부터 (동일한 금액의) 자산을 받는다 하더라도, “실제로는 교육 수준, 지적 능력, 사회적 네트워크, 출신 가구의 경제력 등이 뛰어난 청년일수록 자산을 더 많이 축적하는 반면, 이러한 면에서 열악한 위치에 있는 청년일수록 자산을 덜 축적”할 가능성이 높기 때문이다(이건민, 2019: 52).

이와는 달리, 기본소득은 그것이 낳는 소득재분배 효과의 일부가 장기 동태적으로 자산재분배 효과로도 자연스럽게 이어질 수 있을 뿐만 아니라, 특별히 공통부 기금(공동부 기금, 사회자산 기금)과 결합한 기본소득은 공공 자본의 매각을 통한 민간 자본의 증가 경향을 제어하거나 심지어 반전시킬 수 있다는 점에서 자산불평등을 감소시키는 중요한 기제가 될 수 있다(정치경제연구소 대안, 2018. 11. 1). 이뿐만 아니라, 예측 가능한 액수로 정기적으로 지급되는 기본소득은 대다수 사람(특히나 저소득층을 비롯한 사회취약계층)의 기회 집합과 선택 가능성을 확장시키고 그들이 좀 더 장기적인 시계에서 인생을 계획하고 전망하며 준비할 수 있도록 도움을 준다.

셋째, 재원은 몇 가지 추가되었으나 정책의 정당성과 철학에 대한 논의는 여전히 결여되어 있다. “개인적 상속”을 받지 못한 청년에게는 “사회적 상속”을 제공하자는 청년사회상속제의 아이디어가 청년기 초자산제에서는 이름만 조금 바뀌었을 뿐 “부모찬스”를 누리지 못한 청년에게는 “사회찬스”가 부여된다는 아이디어로 그대로 되풀이되고 있다. “현재의 불평등 수준이 매우 심각하고 이로 인해 ‘세습자본주

의'적 성격이 강화되고 있으므로, 금수저, 은수저가 아닌 흙수저에게도 자산을 지원함으로써 기회의 평등을 제고할 필요가 있다"라는 주장에서는 '정책의 필요성'에 대한 강조만 발견될 뿐이다. 심하게 말하자면, 이러한 논리에서 청년기초자산 같은 정책은 여전히 "개인적 상속", "부모찬스"라는 사적 해결이 일차적인 것으로 우선시되고 있으며 "사회적 상속", "사회찬스"는 사적 해결이 현실에서 제대로 작동하지 않을 경우에(만) 보충적으로 등장하는 것으로 상정된다. 이른바 보충성의 원리(principle of subsidiarity)가 내재해 있는 것이다. 이러한 논리에 입각한다면, "개인적 상속", "부모찬스"라는 사적 해결 방식만으로도 잘 작동하는 '호시절'에는 청년사회상속제든 청년기초자산제든 등장할 필요가 없다고도 말할 수 있다. 기본소득을 주장하는 사람들이 기본소득의 정당성과 철학을 논구하기 위해 치열하게 고투하고 있는 반면, 청년기초자산제를 제안한 사람들에게서는 '철학의 빈곤'이 발견된다. 청년사회상속제에서는 그나마 "사회적 상속"이라는 말이 전면에서 드러나 있는 반면, 청년기초자산제에서는 그것이 "사회찬스"라는 용어로 바뀔으로써 제도의 정당성과 철학에 대해 토론할 여지를 오히려 더 협소화시킨 것으로 보인다.

넷째, 예상 가능한 비판에 대응하기 위하여 청년기초자산을 주거비용, 창업비용, 취업준비금, 학자금에만 사용하도록 제한함으로써, 브루스 애커만(Bruce Ackerman), 앤 알스토틀(Anne Alstott) 등 기본자산의 옹호자들이 기본소득보다 기본자산이 더 우수하다는 논거로 제시하는, 인생 전체를 계획하고 선택하고 결정할 수 있는 "거시자유(Macro-Freedom)"의 증진을 상당히 제약해 버렸다(애커만, 알스토틀, 2010). 기본자산이 제공하는 거시자유에는 당연히 '탕진할 자유'도 포함되어 있으므로, 사

실 기본자산은 거시자유와 탕진 가능성 사이의 딜레마에 봉착해 있다고도 볼 수 있다. 거시자유를 강조하는 순간 탕진 가능성이라는 위협에 노출되고, 탕진 가능성이라는 위협을 미연에 방지하기 위해 용처를 제한하는 순간 거시자유는 일정 정도 후퇴하게 되는 것이다. 그런데 탕진 가능성 혹은 오용 가능성에 대한 염려로 용처를 제한하는 것은 기본자산 주창자들의 근본정신에서 확실히 벗어나는 것이며, 기본소득에 비한 기본자본의 장점을 상당히 희석시키는 것이다. 또한 여기서 기본자산의 약점으로 지목되는 ‘탕진 가능성’, 그리고 더 나아가 시간이 지남에 따라 많은 사람에게 자연스럽게 나타날 수 있는 기본자산의 ‘소진 가능성’은 유의미한 액수의 기본소득이 도입된 사회에서는 크게 우려할 사항이 못 된다는 사실도 함께 고려될 필요가 있다. (게다가 혹자는 ‘탕진 가능성’ 혹은 ‘오용 가능성’을 우려하기에는, 그리하여 크게 네 범주 내에서 돈을 이용할 것을 요구하기에는, 청년기초자산제에서 상정하고 있는 3천만 원이라는 액수 자체가 실은 소박한 것이라고 생각할지도 모르겠다.) 따라서 청년기초자산제에서 설정하고 있는 용처 제한은 아예 없애는 것이 타당하다고 생각한다. 아울러 청년기초자산제에서 용처로 제시하고 있는 주거비용, 창업비용, 취업준비금, 학자금의 경우에는 청년기초자산제라는 이름으로 현금을 지급할 것이 아니라, 각각 주거정책 및 부동산정책, 창업 및 취업 지원 정책, 학자금 대출 및 장학금 지원 정책의 종합적인 틀 내에서 바람직한 정책을 강구하는 편이 더 나을 것으로 판단된다.

4. 맺으며

지금까지 정의당에서 이번 총선 1호 공약으로 내놓은 청년기초자산제가 이전의 청년사회상속제와 어떻게 다른지를 검토하고, 기본소득과의 비교 맥락에서 청년기초자산제를 비판적으로 평가하였다.

필자가 기본자산보다 기본소득을 더 지지한다고 해서 기본자산 제도의 도입 자체를 반대하는 것은 결코 아니다. 잘 설계된 기본자산 정책은 “보편적, 무조건적 정책에 대한 광범위한 사회적, 정치적 지지를 낳음으로써 기본소득의 도입을 앞당기는 데 기여할 수 있”기 때문에, “‘작지만 유의미한 액수’의 기본자산 제도는 배척해야 할 것이 아니라 오히려 환영할 만한 것이라고 평가할 수 있다”(이건민, 2019: 54~55). 이러한 점에 비추어 본다면, 정의당이 구상하고 있는 청년기초자산제는 이후 용처 제한을 없애는 것을 적극 검토할 필요가 있으며, 개인적 상속액이 매우 많더라도 청년기초자산에 대해 100% 세금으로 환수하는 경우는 발생하지 않도록 설계하는 것이 요청된다 하겠다.

이 글에서의 논의가 기본소득과 기본자산을 둘러싼 토론에, 그리고 우리나라에서 향후 바람직한 형태의 기본소득(과 기본자산) 정책을 도입하는 데 조금이나마 기여하기를 기대한다.

참고문헌

강남훈 (2019), 『기본소득의 경제학』, 박종철출판사.

기본소득당 (2019), 『[기본소득당 핵심정책] <모두의 것을 모

두에게〉 모든 시민에게 조건 없이 매달 60만 원 기본소득』, 기본소득당 정책자료집. (https://www.basiceconomy.kr/wp-content/uploads/2019/12/core_policy.pdf.) (2020년 2월 11일 최종 접속)

애커만, 브루스, 앤 알스토틀 (2010), 「제11장. 거시자유(Macro-Freedom)」, 『분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여』, 너른복지연구모임 역, 나눔의집.

이건민 (2019), 「청년사회상속제(안)에 대한 비판적 평가」, 『시대』 2019년 9월호.

—————, <https://alternative.house/article-1909-youth-social-inheritance>.

—————, <https://alternative.house/wp-content/uploads/2019/10/71-the-times-youth-social-inheritance-Gunmim-Yi.pdf>.

정의당 블로그 (2020. 1. 14.), “[정의당] 정의당 청년기초자산제 ‘부모찬스’ 대신, ‘사회찬스’ 시대가 열립니다!” (<https://blog.naver.com/justiceparty/221771595494>.) (2020년 2월 11일 최종 접속)

정치경제연구소 대안 (2018. 11. 1), “이러타 111회-2부. 세계불평등보고서와 기본소득의 소득재분배 효과.” (<http://www.podbbang.com/ch/10912>.) (2020년 2월 11일 최종 접속)

청년사회상속법안, 심상정 의원 대표발의, 의안번호: 12473, 발의연월일: 2018. 3. 14, 발의자: 심상정, 윤소하, 추혜선, 노회찬, 이정미, 김종대, 김종훈, 이용주, 최운열, 정동영, 박주현, 제윤경 의원(12인). (http://www.kefplaza.com/law/legis/member_view.jsp?&idx=3497&nodeId=62.) (2019년 8월 8일 최종 접속). 시대