

# 정책의제로서 기본소득의 담론형성에 관한 정책논증분석\*

문 현 정\*\*  
장 현 주\*\*\*

## 국문요약

본 연구는 Dunn의 정책논증구조모형을 활용하여 서울시를 비롯한 일부 지방자치단체에서 정책의제로 등장하기 시작한 기본소득에 대한 정책담론의 논리성을 분석하고자 하였다. 이를 위해 관련된 TV 토론을 자료로 활용하였다. 해당 정책토론에서 진보여당은 기본소득에 찬성하는 입장을 보인 반면, 반대 입장의 보수야당은 현행 복지제도의 선별적 특성을 유지하며 수혜 대상을 대폭 확대하는 '안심소득제도'를 제안하였다. 논증모형으로 담론의 논리성을 분석한 결과, 구성요소들이 더 유기적으로 조직된 기본소득의 논증모형이 더 설득력 있는 것으로 나타났다. 담론의 가치에 있어서 기본소득과 안심소득은 각각 보편지급과 선별지급에 근거해 공정성과 형평성이라는 상이한 핵심 가치를 추구하였으며, 정책집행과정에서는 각각 단순한 절차에 근거한 효율성과, 수혜집단의 자격에 근거한 효과성을 강조하였다. 이 연구는 정부와 지방자치단체의 기본소득 도입 여부를 둘러싼 논쟁을 토대로 정책논증모형을 통해 기본소득의 담론구조를 분석해 그 논리성과 내재된 정책관련정보를 파악했다는 점에서 의의를 지닌다.

주제어: 정책논증, 기본소득, 안심소득, 정책담론, 정책분석

## I. 서론

공공정책은 정치(politics)로부터 정책을 해방시키려는 대대적인 노력으로서 분석(analysis)과 정치가 구별되는 활동이라고 가정하였다. Lindblom(1980)은 이와 같은 구별에 대해 "정책이 분석에 의해 결정된다고 보는 관점은 합리성에 바탕을 둔 조사(investigation)에 근거해 설명될 수 있다. 반면 정책이 정치적 과정(politics)에 의해 결정된다고 보는 관점은 정책이 통제력, 영향력 등의 권력을 행사하는 다양한 방법에 의해 정해진다는 것을 의미한다"고 보았다(Stone, 2012: 379에서 재인용). 그러나 Stone(2012: 380-383)이 주장한 바와 같이 정책은 연속체적으로 구성되어 있고 범주가 주어지지 않은 세상에서 무엇인가(예. 가치, 목표, 문제 등)를 분류하고 구별하는 것에 관한 일이기 때문에 논리실증주의에 근거한 행태주의 연구로는 충분히 설명될 수 없다. 증거에 기반한 실

\* 이 연구는 2022학년도 한국외국어대학교 교원연구지원사업 지원에 의하여 이루어진 것임.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

증주의 정책연구에서 증거로 간주되는 것은 통제된 실험과 통계적 유의성이므로 정해진 목적을 위해 제한되고 왜곡될 가능성도 존재하기 때문이다(van Ostajien & Jhagroe, 2015).

이러한 배경에서 정책분석은 후기실증주의에 토대를 둔다. 객관적 실체에 지나치게 함몰되어 현실적인 정책문제를 적실성 있게 분석하지 못하는 실증주의에 대한 보완으로써 등장한 후기실증주의는 실증주의의 과학적 탐구방법에 근거하는 동시에 사회현상을 바라보는 다양한 관점을 포함한다. 그 중 하나인 사회구성주의는 사회적 현상 및 정책문제가 사회적 관계 속에서 언어를 통해 구성된다고 가정하며, 정책분석에서는 정책담론의 구성으로 이어진다. 정책담론은 정책과정에서 발생하는 정책주장들을 포괄하기 때문에 정책논증모형을 통해 체계적으로 분석될 수 있다. 하지만 구성주의에 입각한 정책논증모형의 특성상 '왜 정책분석에서 정책논증모형을 활용해야 하는가'를 명확히 설명하기가 쉽지 않다. 따라서 본 연구는 정책논증이 계층적 구조를 가지며, 정책논증의 결론에 해당하는 정책주장이 후속논증의 정보가 된다는 점에 근거하여 Dunn(2017)의 정책분석 유형에 따른 정책관련 정보와 정책분석방법의 특성에 따라 정책논증모형 활용의 의의를 확인하고자 하였다.

이에 본 연구는 코로나19 극복을 위한 제1차 전국민 재난지원금 지급을 계기로 촉발되어 정치권과 일부 지방자치단체에서 정책의제로 급부상한 기본소득 담론을 사례로 선정하여 초기 정책담론들이 어떻게 형성되었는지 정책논증모형을 활용해 확인하였다. 아울러 소득보장 취지에는 공감하면서도 기본소득에 대한 대응 담론으로 등장하여 현재 서울시에서 시범사업으로 도입 추진 중에 있는 안심소득 담론도 사례로 선정하여 정책담론의 형성과정을 정책논증모형을 통해 비교하였다. 기본소득과 기본소득에서 파생된 안심소득의 가장 큰 특징은 자본이나 노동이 아닌 시민권에 근거함으로써 인간의 진정한 자유를 구현할 수 있다는 것이다(Offe, 2000; Van Parijs, 2016). 때문에 정책영역에서는 기존의 선별적 지급과 차별화된, 무조건적이고 보편적인 지급의 관점에서 재분배의 공정성(equity) 및 형평성(equality)<sup>1)</sup>과 관련해 사회복지정책 차원에서 주로 논의되고 있다(서정희·조광자, 2008). 또한 동시에 비약적인 기술진보에 따른 '(임금)노동과 고용의 소멸'이 예상되는 미래의 4차 산업혁명시대의 경제패러다임 전환에 대비하기 위한 경제정책으로 간주되기도 한다(염명배, 2018; Offe, 2000).

이와 같이 기본소득은 단순히 찬성과 반대를 넘어 그 정확한 개념과 목표에 대한 이해가 아직까지 다양하다. 뿐만 아니라 전 국민을 대상으로 한 보편적 지급을 시행하기 위해서는 기존의 예산 범위를 훨씬 뛰어 넘는 거대예산이 필요하지만, 아직 시행된 적 없는 정책이기 때문에 그 파급효과를 예측하기 어렵다는 문제도 있다. 따라서 사전적 정책분석 방법으로서 기본소득과 안심소득에 대한 이해를 돕기 위해 복잡한 정책주장의 논리를 구조화된 형식으로 정리하며, 정책분석의 실

1) 공정성(equity)과 형평성(equality)은 구별되는 개념이다. 공정함은 '1인 1표'와 같이 모두 똑같이 대하는 것을 의미하며, 형평성은 '같은 것은 같게, 다른 것은 다르게(Stone, 2012)' 대하는 것을 뜻한다. 복지정책은 세금을 거둬들이는 것과 나누어주는 것이 동전의 양면처럼 연결되어 있다. 따라서 복지정책으로서 기본소득의 공정함이란 모두 똑같이 나누어 주는 것을 의미하며, 형평성은 소득에 따라 차별적으로 징세하는 것을 의미한다. 이는 세금을 걷고 나누어주는 과정에서 모두 형평성만을 강조한 기존의 복지정책과 구분된다.

제적 추론과 과정에 적용할 수 있는 정책논증모형의 활용이 유용하다고 할 수 있다. 이 연구는 TV 토론이라는 소수 사례와 텍스트 자료를 토대로 두 정책담론의 논리적 구조를 확인하여 이를 일반화하기 보다는 정책결정과정에서 두 정책담론의 구조에 대한 정부와 지방자치단체의 이해를 돕고 정책결정에 유용한 정책관련정보를 도출하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 기본소득을 둘러싼 논쟁<sup>2)</sup>

기본소득 논쟁은 2020년 5월 정부가 지급한 제1차 전국민 재난지원금을 계기로 대중과 정치권에서 활발하게 논의되기 시작하였다. 기본소득의 정의에 대한 논의는 분분하지만 일반적으로 van Parijs(2004)가 제시한 ‘모든 이에게 제공되는 진정한 자유(real freedom for all)와 강력한 평등주의적 분배’라는 원칙에 기반하고 있다. 같은 맥락에서 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)는 기본소득을 ‘정부가 모든 사회구성원 개인에게 아무런 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득’으로 정의하고 있다. 따라서 기본소득은 무조건적이고 보편적이며, 정기적으로, 충분한 현금을 개별적으로 지급하는 소득보장이라는 6가지 특징을 갖고 있다(정종원 외, 2020). 즉 근로수행이나 의지와는 무관하게 제공되고, 소득수준에 상관없이, 가구가 아닌 개인에게 지급된다는 점에서 기존의 소득보장제도와 다르다(김교성, 2009). 기본소득은 재분배정책 또는 사회복지정책으로 논의되는 동시에(Standing, 2002) 4차 산업혁명으로 야기될 경제패러다임 전환에 대비하기 위한 경제정책으로 간주되기도 한다. 가까운 미래에 비약적인 기술진보에 따라 기체가 인간의 노동을 대체하고, 폭발적인 생산력에 반해 (임금)노동의 소멸로 발생할 공급과 수요의 불균형, 대규모 실업 등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 기본소득이 제시되는 것이다(염명배, 2018; Offe, 2000, 2009).

기본소득의 사회경제적 효과와 다른 대안과의 비교우위에 대해서는 찬반이 엇갈리고 있다. 가장 큰 논쟁은 기존의 복지정책과 기본소득의 복지효과 및 소득재분배 효과에 대한 논쟁이다. 유종성(2018)은 역진적인 조세지출을 기본소득으로 전환함으로써 세율 인상 없이 상당한 규모의 기본소득 도입이 가능하며, 이는 고소득자를 제외한 대다수에게 실질적인 감세 또는 현금지원 효과를 가져다주어 기존의 사회보험이나 공적서비스 확대 이상으로 재분배효과를 창출할 수 있다고 본다. 백승호(2010) 또한 기본소득 모형은 현행 소득보장시스템에 비해 높은 소득재분배 효과를 지니며, 절대적 빈곤의 문제를 해소할 수 있다고 보았다. 강남훈(2009) 및 이선영 외(2020)도 기본소득이 경제적 효과뿐 아니라 자본주의 구조와 노동시장, 개인의 경제적 삶에도 긍정적 변화를 창출한다고 보았다. 실제로 Garfinkel et al.(2006)은 미국의 인구조사자료를 활용하여 기본소득의 소득

2) 본 연구의 연구대상은 ‘정책의제로서 기본소득’이므로 선별적 지원에 해당하는 제2차~제5차 재난지원금의 내용은 제외하였다.

재분배 효과를 분석한 결과 기본소득이 현행 복지제도들보다 소득재분배 효과 측면에서 우월하다고 주장하였다.

이에 대해 비판적인 입장들도 양립하고 있다. 양재진(2018)은 한국은 이미 유용한 사회보험을 가지고 있으며, 근로빈곤층에게는 기존의 최저임금이나 근로장려세제를 활용하여 이들의 가처분 소득을 올려주는 것이 더 높은 효과성을 갖는다고 주장하였다. Bergman(2004) 또한 기본소득 보다는 이미 효과가 검증된 높은 수준의 급여와 보장성이 넓은 사회서비스 제공과 같은 스웨덴식 복지국가가 더 우월성을 갖는다고 주장한다. 즉 기본소득을 대안으로 주장하는 것보다 기존 사회보장제도의 강화가 더 중요하다고 보는 것이다.

한편 복지문제를 해결하기 위한 또 다른 방안으로서 사회적 지분급여(stakeholder grant)가 제시되기도 한다. 사회적 지분급여는 청년층이 성공적으로 사회에 정착할 수 있도록 무조건적이고 보편적인 소득을 지원하는 방식이다(김을식·이지혜, 2018; Ackerman & Alstott, 2006). 두 아이디어 모두 새로운 보편주의적 분배제도로써 시민권을 기반으로 하며 자산조사와 근로조건 부과를 배제한 무조건적 급여 지급과 자유의 증진을 목표로 한다는 공통점을 갖지만, 자격조건, 급여지급방식, 재원조달 가능성 등에서는 차이가 난다(서정희·조광자, 2008). 사회적 지분급여가 기본소득에 비해 소요재원이 적어 실현가능성이 더 높다고 평가된다. 하지만 복지 및 재분배 효과는 기본소득이 더 크다는 입장이 지배적이다(김교성, 2009).<sup>3)</sup> Wright(2006)도 충분한 수준의 기본소득과 사회적 지분급여를 비교할 때, 자본주의 계급관계, 소득양극화 해소 등에 미치는 영향의 관점에서 기본소득이 더 우월하다고 보았다.

기본소득에 대한 정치권에서의 논쟁은 더욱 첨예하다. 한국에서는 코로나19의 장기화로 보편적 재난지원금 논의가 촉발되었고, 2020년 4월 총선을 계기로 기본소득에 대한 논의가 더욱 확산되었다. 2020년 2월 코로나19 집단감염이 처음 시작된 대구·경북 지역에 한시적 기본소득지급을 요구한 기본소득당의 주장에 이어 같은 시기 정치권에서도 이에 대한 논의가 시작되었다. 초기에는 이재명 경기도지사, 김경수 경남도지사, 박원순 서울시장을 중심으로 재난지원금을 모든 국민에게 보편적으로 지급하자는 주장과 야당(당시 미래통합당)과 여당(더불어민주당) 주요 의원, 그리고 홍남기 경제부총리를 중심으로 재난지원금을 선별적으로 지급해야 한다는 주장이 대립하였다. 이후 일부 지방자치단체(경기도, 울산광역시, 부산광역시 기장군 등)는 전 시민을 대상으로 하는 지원금 지급을 결정하기도 하였다. 이에 따라 지방자치단체에 따른 수령금액 차이 등에 대한 논란이 있었고(노호창·김영진, 2021), 이어 정부 차원에서는 고소득자와 저소득자간의 형평성, 선별과정에서의 기술적 문제, 재정건전성과 실현가능성, 경제적 효과성 및 효율성 등에 대한 논쟁으로 확대되었다.

2020년 3월 30일 제3차 비상경제대책회의에서 소득하위 70% 가구에 대해 4인 기준 가구당 100만원의 긴급재난지원금을 지급하기로 결정되었으나, 곧 총선 국면으로 전환되면서 정치권에서는

3) 김교성(2009)은 매달 30-40만원 수준의 기본소득을 지급하면 빈곤을 극소화 및 재분배구조 개선의 효과가 있지만, 현실적으로 200여 조원 규모의 증세가 필요하다고 주장하였다. 반면 한국에서 사회적 지분급여 도입에 필요한 재원은 연간 7조원 수준으로 추정된다(김을식·이지혜, 2018; 문수열·김병, 2012).

대부분 전국민 보편지급으로 입장을 선회하여 이후 갈등구도는 재정건전성을 우려하는 기획재정부와 공약을 이행하고자 하는 여당의원들 간 갈등으로 재편되었다. 이후 2020년 4월 결국 제1차 전국민 긴급재난지원금 지급이 결정되고 추경안이 통과되면서 2020년 5월 처음으로 모든 국민에게 조건없이 현금(지역화폐)을 지급하는 정책이 시행되었다.

재난지원금과 기본소득은 엄밀히 다르지만, 긴급재난지원금이 전국민을 대상으로 한 ‘보편적 현금(성) 급부’의 성격을 지님에 따라 기본소득에 대한 법적·정책적 논의를 촉진하는 계기가 되었다는 점은 부인할 수 없다(남윤민, 2021; 노호창·김영진, 2021; Saad-Filho, 2020). 이 때 긴급재난지원금의 보편적 지급 필요성, 형평성, 효율성, 실현가능성 등에 대한 논쟁과정에서 많은 담론이 형성되었다. 일례로 아무 조건없이 시민권에 기반해 정책의 수혜자가 될 수 있다는 의미로 ‘재난 기본소득’을 사용하는 주장과 코로나19 사태에 대한 위로와 극복의 의미에서 일회적 성격이 강한 ‘재난지원금’을 사용하는 주장 간 차이가 있었다. 후자의 경우 긴급지원(금)은 일종의 공공부조에 해당하므로 재난지원금은 기본소득 개념에 부합하기 어려우며(노호창·김영진, 2021), 전 생애에 걸쳐 지속적인 지급이 전제되지 않았기 때문에 기본소득의 본질적 특성을 충족하지 못했다는 지적이 있었다(노대명, 2020).

남윤민(2021)은 긴급재난지원금이 경제적 효과뿐 아니라 코로나19 이후 국가의 역할과 복지체제의 변화에 중요한 정치적 함의를 제시하고 있다고 주장하였다. 실제로 제1차 전국민 재난지원금이 일회성<sup>4)</sup>에 그쳤고, 개인이 아닌 가구 단위로 지급되었다는 한계가 있었음에도 불구하고, 현금성, 보편성, 무조건성 등에서 기본소득의 정의에 일부 부합하는 것은 사실이다. 또한 코로나19 상황 속에서 출범한 제21대 국회에서 처음으로 보편적 기본소득 도입에 대한 논의가 등장하기 시작했다는 점, 제1차 긴급재난지원금의 경험이 대중들에게 기본소득에 대한 많은 관심을 불러일으켰다는 점에서 기본소득이 국민들의 단순한 복지증진 뿐만 아니라 기본권 보장을 위한 대안으로서도 주목받기 시작하였다.

## 2. 정책논증의 의의 및 구조

정책은 정치적 의사소통과정을 통해 형성되고 전달된다. 따라서 정책을 분석한다는 것은 단순히 기술적인 방법이나 공식을 적용하는 것뿐만 아니라 정책논쟁 과정의 언어적 텍스트 안에 포함된 아이디어와 명제들이 어떻게 해석되고 경쟁하면서 하나의 정책으로 형성되는가를 다루는 일이다(Nudzor, 2009; 윤건수, 2014). 이는 사회구성주의의 관점에서 담론(discourse)으로서의 정책과정을 이해하는 방식이다. 사회구성주의는 후기실증주의적 관점 중 하나로 사회적 관계 속에서 발생한 공유된 가정을 바탕으로 언어의 사용을 통해 세상(의미, 실재)이 구성된다고 가정한다(Gergen, 2015: 4-13).<sup>5)</sup> 따라서 ‘사람들이 자신의 삶, 경험, 현상, 사회문제 등을 어떻게 언어적으로

4) 2020년 5월 제1차 재난지원금 이후 2021년 9월까지 중앙정부는 총 다섯 차례의 재난지원금을 지급하였다. 하지만 제2차 재난지원금부터는 소상공인, 특수고용노동자 등 코로나19 확산으로 직접적 피해를 입은 집단을 대상으로 선별적인 지급만 이어졌다. 특히 2021년 제5차 재난지원금은 소득하위 88%를 대상으로 1인당 25만원을 지급하면서 나머지 소득계층에 대한 차별 논란이 일었다.

구성하는가'에 초점을 맞추고 그 의미를 해석하고자 한다.

다시 말해 정책담론을 분석하는 연구는 정책 행위자들이 사회현상 또는 사회문제에 어떻게 의미를 부여하고 형성하는가를 탐구하는 것이다(허만형, 2008). 담론은 사회적 관계 속에서 공유된 가정 또는 신념을 바탕으로 행위자들이 현실을 재구성하는 내러티브(narrative), 이야기(story), 신화(myth), 이념(ideology), 이론(theory), 모형(model) 등의 언어적 진술(statement)을 포괄한다(강국진·김성해, 2011; 김길수, 2011). 특히 Hajer(1995)에 따르면 정책과정에서 다양한 행위자들은 자신들이 선호하는 정책목표를 달성하기 위한 신념 및 가치관, 아이디어를 반영하는 정책담론을 생산하고 지지한다(전영준 외, 2016에서 재인용). 현대의 다원화-민주화 된 정책환경과 정책과정에서 정책참여자들의 정당성과 타당성을 둘러싼 담론경쟁을 배제하고 설명할 수 있는 정책은 존재하지 않는다(권향원 외, 2015).

이렇듯 정책담론은 정책행위자들에 의해 구성된 정책의 논의과정으로서 정책논증모형을 통해 보다 논리적으로 분석될 수 있다. 정책논증(policy argument)은 타당한 이유를 제시하면서 특정 정책을 옹호하는 주장이며(김길수, 2017) 근거를 통해서 주장의 타당성을 설득하며(김성수, 2021), 정책관련 정보를 소통하기 위한 주요 수단(Dunn, 2017)이기 때문이다. 특히 Dunn(2017: 5-7)은 정책분석이 제시하는 다섯 가지 유형의 정책관련정보(policy relevant information)들로 '정책문제(policy problems), 기대되는 정책결과(expected policy outcomes), 선호하는 정책(preferred policies), 관찰된 정책결과(observed policy outcomes), 정책성과(policy performance)'를 들고 있으며, 정책논증을 통해 정책관련정보를 논리적으로 구성할 수 있다고 보았다.<sup>6)</sup>

정책논증(argument)은 이러한 정책관련정보를 산출하고 2인 이상의 행위자가 자신의 정책주장을 설득하려는 목적을 가지고 참여하는 논변(argumentation)과정의 산물이다.<sup>7)</sup> 현실 정책상황에서 복잡한 정책논증의 요소들을 식별하는데 유용한 모형 중 하나는 Toulmin(2003)의 구조모형에 근거해 Dunn이 정책분석에 적용한 논증구조모형이다. 이를 통해 대립되는 정책주장의 전제가 되는 가정들을 조사하고, 주장에 대한 이의도 평가하며 다양한 출처로부터 얻게 되는 정책관련 정보를 종합할 수 있다(김정근, 2020). Toulmin-Dunn의 정책논증모형은 정책주장의 설득력을 체계적

5) 후기실증주의는 '무엇', 즉 사실에만 초점을 맞추어 '어떻게'에 해당하는 인과적 설명을 간과하는 실증주의의 한계(Guba & Lincoln, 1994: 105)를 지적한다. 후기실증주의는 변화불가능하고 확정적인 지식과 모든 사람들에게 공유되는 객관적인 실체적 진실을 부정한다. 즉 보편적 진리 및 사고로서의 실증주의와는 달리 인식자와 인식의 대상은 분리할 수 없음을 전제하며, 따라서 지식탐구의 과정이 다양한 관점(비판이론, 현상학, 구성주의 등)에서 같이 검토되어야 한다는 입장을 취한다(오철호, 2008).

6) 정책문제는 해결방안이 필요한 문제가 무엇인지를 밝히며, 기대되는 정책결과는 해결방안으로 제시된 정책대안들이 초래할 가능성이 있는 결과를 의미한다(Dunn, 2017: 7). 선호하는 정책은 문제에 대한 잠재적 해결방안들 중 기대되는 정책결과에 대한 지식과 더불어 가치 판단을 포함해 선택되는 최선의 대안을 의미한다(Dunn, 2017: 7). 이는 사전적 정책분석과 사후적 정책분석 사이에서 가치와 사실을 모두 포함한 '정책제안'의 분석과정을 거쳐 만들어지는 정책정보이며 문제해결에 초점을 맞추고 있다. 관찰된 정책결과는 선호된 정책을 집행하여 나타난 과거 또는 현재에서 관찰된 결과이며, 정책성과는 관찰된 정책결과가 문제해결에 기여한 정도를 의미한다(Dunn, 2017: 7).

7) 논증(argument)은 주장이 추론되는 과정이며, 논변(argumentation)은 주장과 반대 논증을 상호교환하는 과정이다(강근복, 2000). 따라서 논변(argumentation)이 더 설득적인 목적을 가지고 있다.

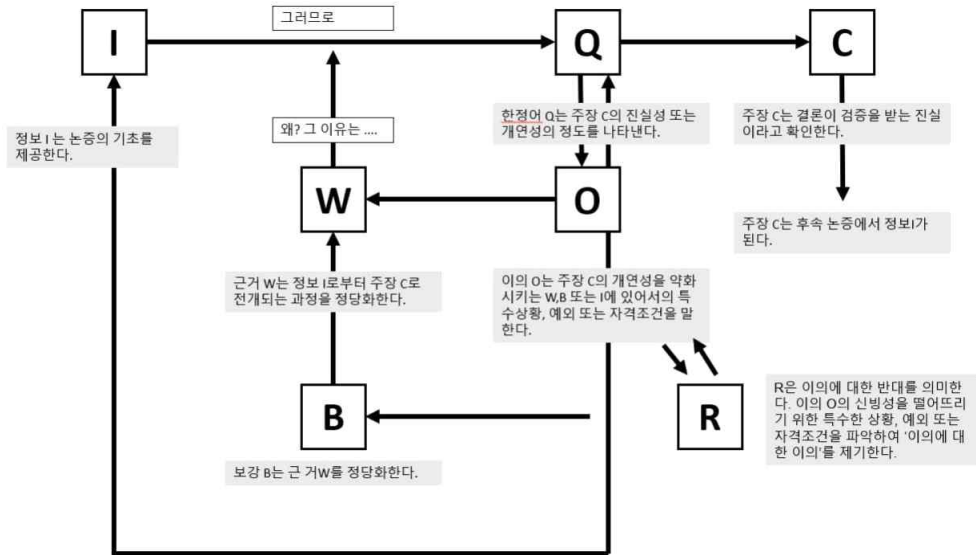
으로 확인하고, 영향력있는 주장으로서 정책채택의 정당화를 위해 형성되는 정책담론을 논리적으로 분석할 수 있다.

그렇다면 정책논증의 구조는 어떠한가? 논증구조란 논증의 구성요소를 제시하고 그 사이의 논리적 연계성을 밝히는 틀을 의미한다(오영석·고창택, 2009). Dunn(2017)은 Toulmin모형에 근거해 정책분석의 실제적 추론의 구조와 과정에 적용할 수 있는 논증구조모형을 고안하였다. 이 모형은 주장(Claim), 정보(Information), 한정어(Qualifier), 근거(Warrant), 보강(Backing), 이의(Objection), 반론(Rebuttal)의 일곱 개 요소를 통해 복잡한 논증을 분석한다.

〈그림 1〉과 같이, Dunn(2017: 19-21)은 일곱 가지 구성요소를 구분하고 있다. 먼저 주장(Claim)은 정책논증의 결론이자 산출물이다. 주장은 정보를 넘어서는 추론적 도약을 포함하므로 항상 정보보다 더 일반적인 내용이다. 정보(Information)는 정책관련 정보를 의미하며 통계자료, 실험적 발견, 전문가의 증언, 상식 등 논증의 기초로서 정책주장을 지지하기 위한 근거를 제공한다(Dunn, 2017: 20). 한정어(Qualifier)는 주장에 대한 확신의 정도를 나타내며 통계적 표현이나 ‘아마도’, ‘전혀’와 같은 일상적 언어로 표현될 수 있다. 또한 이의 및 반론의 결과로 바뀔 수도 있다. 근거(Warrant)는 주장을 뒷받침하는 이유로서 정보가 주장으로 이어지는 과정을 정당화하는 역할을 한다. 경제이론, 윤리원칙, 정치적 사상 등을 활용하여 ‘왜’ 라는 질문에 대해 논리적인 답을 가능하게 한다(Dunn, 2017: 21). 보강(Backing)은 근거와 주장의 관계와 마찬가지로 근거를 뒷받침 하는 이유로서 근거를 정당화하는 역할을 한다. 보강과 근거의 구분이 모호할 경우 더 보편적이고 일반적인 내용이 보강에 해당한다. 실제적 논증은 수학이나 연역적 논리처럼 형식적 추론에 기초한 논증과는 달리 논거(reason)가 항상 명확하게 제시되지 않으므로 불확실하다(Dunn, 2017: 21). 따라서 근거 또는 보강은 암묵적이거나 진술되어 있지 않을 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 이의(Objection)는 근거, 보강, 정보의 개연성(plausibility)을 약화시키는 특수상황, 예외, 자격조건을 제시하는 내용이며 주장에 대한 반대적 주장, 도전을 의미한다. 마지막으로 반론(Rebuttal)은 ‘이의에 대한 이의’를 나타낸다. 이의의 신뢰도를 감소시키는 조건, 예외 등을 파악하여 반박한다.

논증구조모형의 결론이 되는 주장은 후속 논증에서 주장의 출발점에 해당하는 정보가 된다(김대성·김연아, 2007). 따라서 논증구조모형을 활용해 담론 구성을 분석하면 정책주장의 구조적 논리성뿐만 아니라 정책분석에서 활용되는 정책관련정보의 생산을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 Dunn의 논증구조모형



자료: Dunn(2017), 김대성·김연아(2007)를 토대로 재구성

### 3. 정책논증모형을 적용한 기존 연구들의 논의

〈표 1〉과 같이 2006년부터 2020년까지 정책논증모형을 정책분석에 적용한 국내 기존 연구 12편 중 9편은 Toulmin 모형과 이를 정책분석에 적용한 Dunn 모형을 활용하였다. 이 중 4편은 Toulmin의 구조를 변용하였다. 먼저, 권명화(2006)는 문화이론과 논변모형을 같이 사용하여 호주 제 찬반 논리에 상이한 문화적 편견이 어느 정도 내재되어 있음을 확인하였다. 권향원 외(2015)도 세종시 이전 정책의 수정안에 대한 찬반 담론 경쟁을 질적 코딩을 통해 논변모형으로 구성함으로써 모형 변용과 연구방법의 결합을 통해 논증구조의 설명력을 높이고자 하였다. 모형을 변용한 사례와는 달리, 김정근(2020), 오영석·고창택(2009)은 논증모형의 구성요소 일부를 축약하기도 하였다. 이러한 시도는 논증모형을 적용하는 과정에서 현실적으로 정보, 근거, 보강을 구분하기 어렵다는 한계를 보완하기 위한 노력으로 평가된다. 나아가 김길수(2012, 2014, 2017) 역시 Hambrik(1974)의 논리모형이론을 종합하여 새로운 논증모형을 구성함으로써 Dunn 모형의 한계를 극복하려는 시도를 하였다.

한편, 국외의 연구들은 대체로 정책사례를 논증모형에 적용하여 해석하기 보다는 주로 정책논증모형의 논리적 구조 이해에 천착하는 경향이 많아 논증모형의 외적 타당성을 논의하지는 못하였다. 예컨대, Bozeman & Landsbergen(1989)은 Toulmin 모형을 토대로 신뢰접근법과 사실접근법을 비교하여 동일한 정보가 어떻게 논거, 보강, 반론과의 상호작용을 통해 상이한 결론을 도출하는지를 분석한 결과 신뢰접근법이 실현가능성 높은 정책논증을 모색하는 데 유용하다는 사실을 지적하였다. 반면, Freeman(1991), Walton(1996)을 비롯한 일부 연구들은 정보와 근거 및 보강 간 구분이 현실적으로 어려워 논증구조를 정책결정의 장에 적용하기에 한계가 있음을 지적하기도 하였다.



〈표 1〉 기존 연구들의 특성

저자	연구사례	논증모형	분석논증	정책관련정보
권명화(2006)	호주제 폐지	Toulmin*	찬성	선호 정책
권향원 외(2015)	세종시 이전 수정안	Toulmin*	찬성, 반대	관찰된 정책결과
김길수(2012)	새만금 사업	연구자 작성	찬성, 반대	관찰된 정책결과
김길수(2014)	수서발 KTX 민영화	연구자 작성	찬성, 반대	선호 정책
김길수(2017)	원자력발전정책	연구자 작성	찬성, 반대	선호 정책
김대성·김연아(2007)	근로장려세제 도입	Toulmin	찬성	선호 정책
김정근(2020)	공교육 정상화 정책	Dunn*	찬성	정책 성과
신황용·이희선(2010)	세종시 건설 원안 유지	Dunn	찬성	선호 정책
오영석·고창택(2009)	경주시 방폐장 유치	전통적 논증구조 Toulmin*	찬성	선호 정책
유길한(2008)	지방교육자치정책 개선	Dunn	찬성	정책 성과
최창현 외(2015)	징병제 폐지와 모병제 도입	Toulmin	찬성	선호 정책
황희숙(2014)	경제복지정책	Dunn	찬성	정책 성과
Bozeman & Landsbergen(1989)	정책논증 접근법 비교	Toulmin	-	-
Freeman(1991)	정책논증 구조	Toulmin	-	-
Walton(1996)	정책논증 구조	Toulmin	-	-

\*원래의 모형에서 구성요소를 축소하거나 변형해서 사용한 경우를 의미함

또한 국내 연구 중 한 가지 정책주장(주로 찬성)을 논증구조로 분석한 논문은 8편이며, 상반된 두 가지 정책주장(찬성과 반대)을 각각 분석한 논문은 4편으로 나타났다. 하나의 정책주장을 주로 분석한 논문에서 반대의견은 반증으로 구성되었다. 논증모형으로 구성된 정책주장에서 산출된 정책관련정보는 '선호하는 정책'이 7편, '관찰된 정책결과'가 2편, '정책성과'가 3편으로 나타났다. 먼저 선행연구에서 '선호하는 정책'이 정보로 산출된 사례는 사전적 정책분석으로서의 사례만 나타났다. 예를 들어, 김대성·김연아(2007)는 정책논변모형을 통해 당시 시행 전이었던 근로장려세제 도입에 대한 담론을 분석하였다. 이 연구는 제도 도입 전 문제해결방안을 제안했다는 점에서 정책분석방법으로서의 정책논증의 의의가 있으나, 이의와 반론이 충분하지 않다는 한계를 내재하고 있다. '관찰된 정책결과'와 관련된 연구들은 정책집행과정에서 관찰된 사실들을 찬성과 반대측 주장이 어떻게 형성하고 있는지를 논증모형으로 기술하고 있다. 예컨대, 김길수(2012)는 새만금사업 과정에서 계속 추진(찬성)과 중단(반대)측의 경쟁하는 정책주장에 대해 3개의 하위 주장을 기준으로 정책논증구조를 제시하였다. 이 연구를 통해 대립하는 두 집단의 정책문제에 대한 가치와 사실을 직접 비교할 수 있으나, 근거와 보강의 개념이 명확하게 구분되지 않는다는 한계도 확인할 수 있다. 마지막으로 '정책성과'에 대한 정보를 산출하는 논증구조는 정책문제해결의 여부를 판단한다. 또한 정책분석과정에서 평가와 예측 단계 사이에 있는 정보로서 새롭게 발견된 정책문제에 대해 '무엇을 해야하는지'에 해당하는 규범적 내용도 제시하고 있다. 예컨대, 김정근(2020)은 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책이 효과를 거두지 못한 이유를 4개의 주요 정책부분에서 정책논증 구조로 분석하고 규범적 제안에 해당하는 '사교육비 경감을 위한 새로운 시사점(예, 학교

교육이 내실화되면 사교육이 줄어들 것이다)’을 제시하고 있다.

국내 선행연구들은 주로 Toulmin-Dunn 모형을 적용하였고, 근거와 보강의 구분이 모호하여 이를 뚜렷하게 구분하지 않은 연구가 많았다. 또한 논증구조모형은 주로 한 가지 정책주장에 대해 구성되었으며, 반대 의견은 반박으로 설명되었다. 단, ‘관찰된 정책결과’의 정보를 산출하는 논증구조의 경우 찬성과 반대측 주장의 모형을 각각 제시함으로써 양측의 ‘사실’에 대한 인식의 차이를 보여주었다. 따라서 본 연구는 Toulmin-Dunn 모형에서 증거와 보강을 더욱 명확히 구분하고, 한 가지 문제에 대한 서로 다른 정책주장에 대해 각각의 고유한 논증모형으로 설명하고자 하였다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 사례 선정

본 연구는 Dunn(2017)의 정책논증구조모형을 활용하여 정책의제로 등장하기 시작한 기본소득에 대한 담론의 형성과 논리성을 체계적으로 분석한 후, 논증구조모형이 산출한 정보의 의미를 확인하였다. 분석자료로 2020년 6월 11일에 방영된 “MBC 100분 토론(제876회): 기본소득 시대 과연 열릴까”를 선정하였다. 선정 이유는 다음과 같다. 첫째, TV토론회는 전문성이 높은 패널들이 출연하여 자신들의 주장과 근거를 논리적으로 제시하며 주장을 강화하고 상대를 설득하고 반박하는 과정으로 구성된다. 해당 회차의 토론은 2020년 5월 초 제1차 전국민 재난지원금이 지급된 지 한 달 정도 지난 시점에서 기본소득에 대한 대중적 논의가 활발한 상황이었기 때문에 기본소득 담론 형성의 맥락을 잘 포착할 수 있는 분석자료로 볼 수 있다. 둘째, 토론에는 진보정당의 입장을 대변하는 2인(이재명 전 경기도지사, 이원재 대표), 보수정당의 입장을 대변하는 2인(오세훈 현 서울시장, 박기성 교수)의 정치인과 전문가가 각각 참여하였다. 패널로 참여한 정치인들은 경기도에서 청년기본소득을 이미 시행한 경험이 있으며 기본소득을 적극 옹호하는 입장인 당시 경기도지사 및 안심소득을 지지하면서 현재 서울시에서 안심소득 시범사업을 추진 중인 현 서울시장이었다. 따라서 당시 토론을 통해 두 담론이 어느 때보다 명확하게, 그리고 대조적으로 제시되었다. 셋째, 문헌자료를 활용한 선행연구들과 달리, 본 연구는 토론 패널들의 모든 발화를 연구자가 직접 텍스트화 하였기 때문에 1차 자료를 활용한 논증구성에 연구자의 주관에 최대한 배제할 수 있었다. 즉 공개적인 토론의 장에서 제시된 담론을 통해 복잡한 정책문제에 대해 보다 투명한 논증의 구성과정을 확인할 수 있었기 때문이다.

#### 2. 자료수집 및 분석방법

패널들의 발화 내용 텍스트화를 통한 자료수집은 다음과 같은 절차로 진행되었다. 첫째 텍스트화 과정에서 패널들의 토론 내용을 가급적 문장단위로 구분하였고, 문장단위로 정확하게 구분되

지 않을 경우 시간 순으로 패널 1인의 1회 발화 내용을 대상으로 논증요소를 구별하였으며, 논증 요소에 유의미하지 않은 비문장 발화를 제외하였다.<sup>8)</sup> 둘째, 패널들의 유의미한 발화 내용을 모두 추출한 후 내용에 따라 기본소득과 안심소득으로 분리한 후, 한 번의 발화 내에서 각각의 논증요소를 하나의 문장으로 정리해서 패널이름-정당(보수/진보)-논증요소-내용의 순으로 코딩하였다. 이때 논증요소별 논쟁의 맥락을 일관성 있게 파악할 수 있도록 문장 순서대로 'OOO1-보수-근거-내용', 'OOO1-보수-주장-내용', '△△△6-진보-정보-내용', '△△△6-진보-주장-내용'과 같이 패널이름 뒤에 숫자를 표기하여 구분하였다. 예를 들어, 'OOO1-보수-근거-기본소득같은 정책의 원래 목적은 어려운 사람을 돕자는 것인데 경제논리로만 이야기를 하신다. 사실은 기본 복지에 충실해야 한다', 'OOO1-보수-주장-그런 의미에서 우파버전의 기본소득(안심소득)이 비교우위에 있다고 말씀드린다', '△△△6-진보-정보-OECD 평균 사회복지지출로 맞추려면 현재가치로 200조가 더 필요하다', '△△△6-진보-주장-그러니까 이것을(재원마련을 위한 증세) 10~20년 순차적으로 하자. 그래서 최종적으로 1인당 월 50만원의 기본소득을 지급하자' 등으로 구분하였다. 셋째, 모든 논증요소들을 정보-근거-주장의 순으로 정렬한 후 근거와 보강을 다시 구분하였으며, 동일한 논증요소에 동일한 내용이 있을 경우 이를 하나의 문장으로 통합하였다.

분석과정에서는 정책주장으로 형성되는 담론의 구성을 체계적으로 확인하기 위해 주요 정책주장에 대한 하위주장도 확인하였다. 또한 기본적으로 모든 근거는 주요 정책주장을 뒷받침하지만 더 구체적인 논리적 연결성을 가진 구성요소의 내용에 알파벳을 할당하였다. 같은 내용을 다루고 있는 정보, 근거, 정책주장은 대문자(예, A)로 표시하였으며, 관련된 근거의 보강은 소문자(예, a)로, 해당 내용에 대한 이의는 따옴표를 추가(예, A')하여 표시하였다. 하지만 연역적 논리와 같은 실제적 논증과는 달리 형식적 추론에 기초한 정책논증모형은 논거가 항상 명확하게 제시되지 않는다. 이에 본 연구에서는 논증 구성에서 연구자의 주관을 최대한 배제하기 위해 토론과정에서 직접적인 발화로 진술되지 않은 보강은 제외하였다.

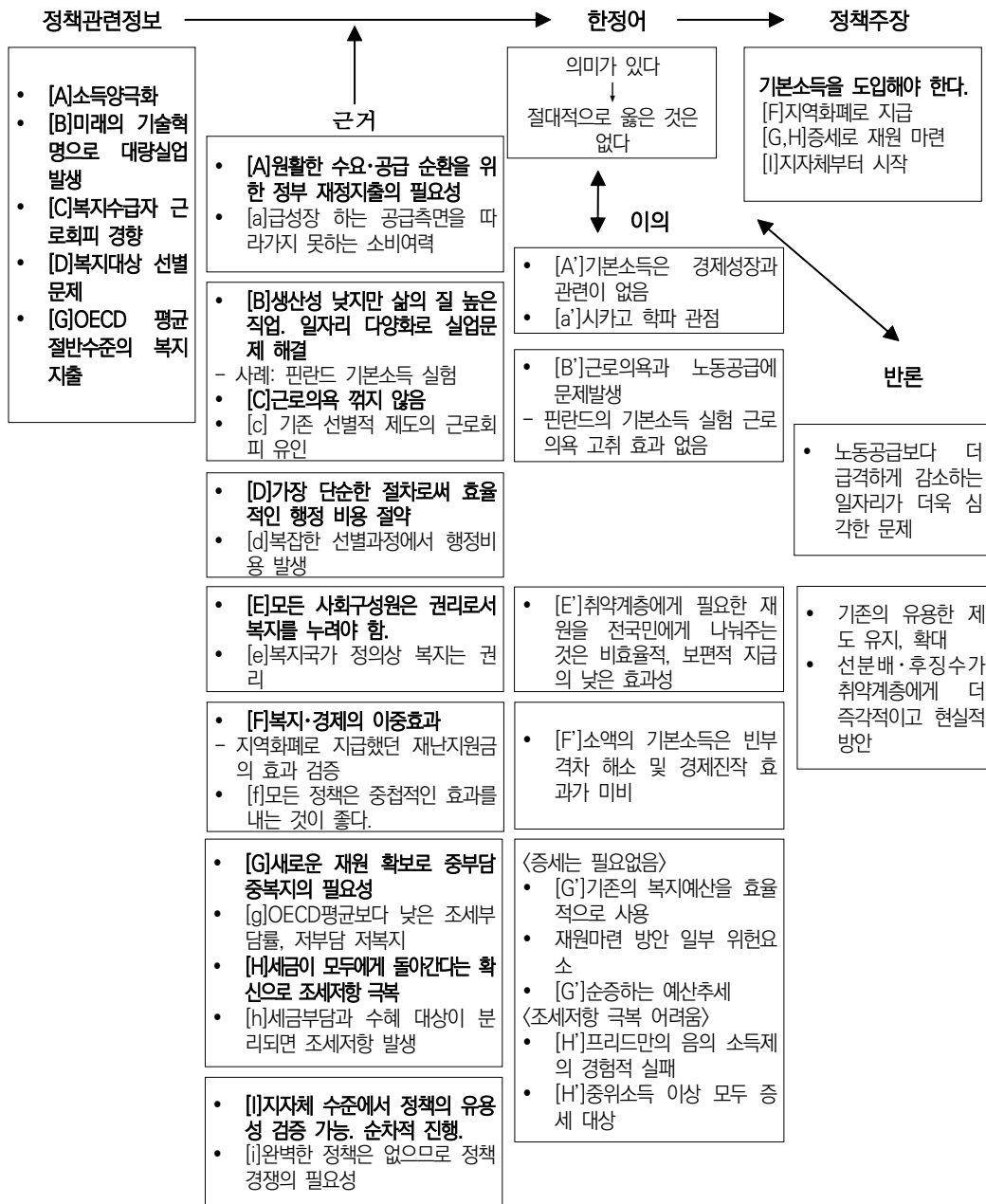
## IV. 분석결과

### 1. 기본소득 도입 주장의 논증구조모형

토론에서 기본소득은 단기적으로는 연간 100만원~200만원 정도에서 시작해서 점진적으로 증액하여 15년~20년 후 1인당 월 50만원 지급을 목표로 하는 정책으로 정의되었다. 진보측이 주장하는 기본소득 도입 주장의 논증구조모형은 <그림 2>와 같다.

8) 유의미하지 않은 비문장 발화들의 예시는 “월 50만원을 전국민한테?”, “최대로”, “그러면 200조가 넘는 데?”, “와, 그거는”, “오늘 보니까 우파이신데요?” 등과 같다.

〈그림 2〉 기본소득 도입의 정책논증구조모형



먼저 기본소득 도입 주장에는 9개의 주요 주장과 근거가 확인되었으며, 주요 주장의 하위 주장은 'F지역화폐로 지급해야 한다, G,H증세로 재원을 마련해야 한다, I지자체 단위부터 시작해야 한다'의 세 가지로 요약되었다. 주요 주장들은 소득 양극화 해결을 위한 기본소득 도입, 4차 산업혁명으로 인한 실업문제 해결을 위한 기본소득 도입, 근로유인을 감소시키지 않도록 보편적인

기본소득 도입, 집행이 단순하고 효율적인 기본소득 도입, 권리로서 기본소득의 정당성 인정, 지역화폐로 기본소득 지급, 증세를 재원으로 기본소득 도입, 복지지출로 기본소득의 정당성 인정, 지자체 단위부터 기본소득의 점진적 도입에 초점이 맞춰져 있었다. 정책관련정보는 [A]소득의 양극화, [B]기술혁명으로 심화되는 실업, [C]복지급여 수급자의 근로회피 문제, [D]복지 대상의 선별 과정에서 발생하는 기술적·행정적 문제, [G]OECD 평균의 절반에도 못 미치는 한국의 복지지출 수준으로 나타났다.

또한 근거는 총 9개로 정리되었는데 이 중 보강이 함께 나타난 근거는 8개[A, C, D, E, F, G, H, I]이었으며, 9개의 근거 모두 논증모형의 구성요소(정보, 주장)를 직접적으로 설명하였다. 정책주장을 반박하는 상대측의 의의는 7개이었으며, 그에 대한 반론은 2개로 나타났다. 왜 기본소득이 도입되어야 하는지에 대한 소득의 양극화~지자체 중심의 시행 단위에 관한 9개 주요 주장과 근거 중심의 담론과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>9)</sup>

[A] 소득 양극화를 해결하기 위해 기본소득을 도입해야 한다(주장). 왜냐하면 정부의 재정지출 목적은 공급과 수요의 순환이 정상적으로 잘 돌아가도록 조정역할을 하는 것이며, 특히 소비역량을 강화해야 하기 때문이다(근거). 소비역량을 특히 강화해야 하는 이유는 기술발달로 공급 측면만 성장하고 있는 현재 상황에서 남아도는 투자여력에 비해 소비여력이 부족하기 때문이다(보강). 하지만 반대 측은 기본소득이 경제성장과 큰 관련이 없다고 반박한다(의의). 시카고 학파의 관점에서 공급과 수요는 균형을 이루는 것이며, 소비를 촉진함으로써 경제성장을 이끌 수 있다는 가정은 불가능하기 때문이다(의의보강).

[B] 4차 산업혁명으로 발생하게 될 대량 실업문제(정보)에 대해 핀란드 사례와 유사하게 기본소득이 지급됨으로써 생산성은 낮지만 삶의 질은 높이는 직업이 생겨나면 일자리 문제를 해결할 수 있으므로(근거) 기본소득을 도입해야 한다(주장). 핀란드의 기본소득 실험은 비록 연구설계에 한계가 있지만 그럼에도 불구하고 참가자들의 삶의 만족도가 상승했으며, 육아나 봉사과 같은 무급노동에 대한 참여가 증가했다는 점에서 의의를 가지므로(근거) 기본소득을 도입하는 것(주장)은 의미가 있다(한정어). 하지만 반대 측은 핀란드의 기본소득 실험이 통계적으로 유의하게 근로의욕을 고취시키지 못했다는 점을 지적하며 기본소득제도는 근로의욕과 노동공급에 문제가 된다고 반박하였다(의의). 이에 찬성 측은 노동공급의 감소보다 일자리 감소가 더 급격하며 더 심각한 문제라고 반론하였다(반론).

[C] 현행제도에서 기초생활수급자는 일정 소득을 초과하게 되면 복지급여 대상에서 제외되므로 그 이상 노동을 하지 않으려는 경향이 있다(정보). 이렇듯 선별적 지원은 기준선을 넘지 않기 위한 근로회피 유인이 강하다는 문제점이 있다(보강). 하지만 보편적이고 무조건적인 기본소득을 도입하면(주장) 소득수준과 상관없이 소득지원을 받을 수 있으므로 근로유인을 감소시키지 않기 때문에(근거) 기본소득을 도입해야 한다(주장).

9) 토론과정에서 참여자의 실제 발화내용을 논증모형으로 재구성하였다.

[D] 복지대상을 선별하는 과정은 정당한 수혜대상을 정확히 계산해내는 것이 불가능하므로 필연적으로 기술적 문제와 그 밖에 행정비용 측면의 문제를 포함한다(정보). 선별과정을 추가하는 것은 그렇지 않은 경우와 비교했을 때 더 많은 비용이 포함된다(보강). 때문에 보편적 지급이 가장 단순하고 효율적인 방법이다(근거). 따라서 기본소득을 도입해야 한다(주장).

[E] 복지국가 정의에서 복지는 권리를 의미한다(보강). 따라서 모든 사회구성원은 동등한 권리를 가지고, 그 권리로서 복지를 누려야 한다(근거). 이에 보편적 기본소득은 정당화 될 수 있다(주장). 그러나 반대 측은 저소득층과 같이 더 필요한 사람들에게 돌아가는 복지혜택을 희생해서 전 국민에게 나누어주는 것은 오히려 비효율적이고 효과성이 떨어지는 대안이라고 반박한다(이의). 이에 찬성 측은 다시 기존 제도를 폐지하는 것이 아니라 유용한 선별적 제도들은 유지한다는 점을 지적하며, 먼저 분배한 후 정산하는 방식으로 조세정의를 실현하는 것이 더 즉각적이고 현실적인 방안으로 취약계층과 저소득층에게 도움이 될 수 있다고 반론한다(반론).

[F] 기본소득은 지역화폐로 지급되어야 한다(주장). 하나의 정책으로 중첩적인 효과를 낼 수 있는 정책이 좋은 정책이다(보강). 기본소득이 지역화폐로 지급되면 개인의 소득지원 뿐만 아니라 사회 전체적으로도 소비증진과 생산유발을 촉진한다. 즉, 복지와 경제의 두 가지 효과를 볼 수 있기 때문에 좋은 정책이다(근거). 이 효과는 제1차 전국민재난지원금의 사례를 통해 이미 확인된 바 있다(근거). 하지만 반대 측은 소액의 지급액은 빈부격차 해소 및 경제진작 효과가 미비하다고 반박한다(이의).

[G] 한국의 복지지출 수준은 OECD 평균의 절반수준이다(정보). 그러므로 증세로 재원을 마련해 기본소득을 도입해야 한다(주장). 한국은 조세부담률이 매우 낮으며 저부담·저복지 국가로 평가된다(보강). 따라서 데이터·환경오염 기업, 국토보유세 등 새로운 재원을 확보하여 중부담·중복지로 나아가야 할 필요성이 있기 때문에(근거) 증세를 통한 기본소득 도입은 정당화 될 수 있다(주장). 그러나 반대측은 증세는 필요없다고 반박한다. 이미 182조 원에 해당하는 거대 예산을 효율적으로 활용하는 방안을 찾는 것이 우선이고, 기본소득측이 제시한 증세방안 중 '지자체 단위의 증세'는 위헌요소를 가지고 있기 때문이다. 또한 매년 순증하는 예산추세를 고려했을 때 인위적인 재원 마련 노력은 필요하지 않다고 본다(이의).

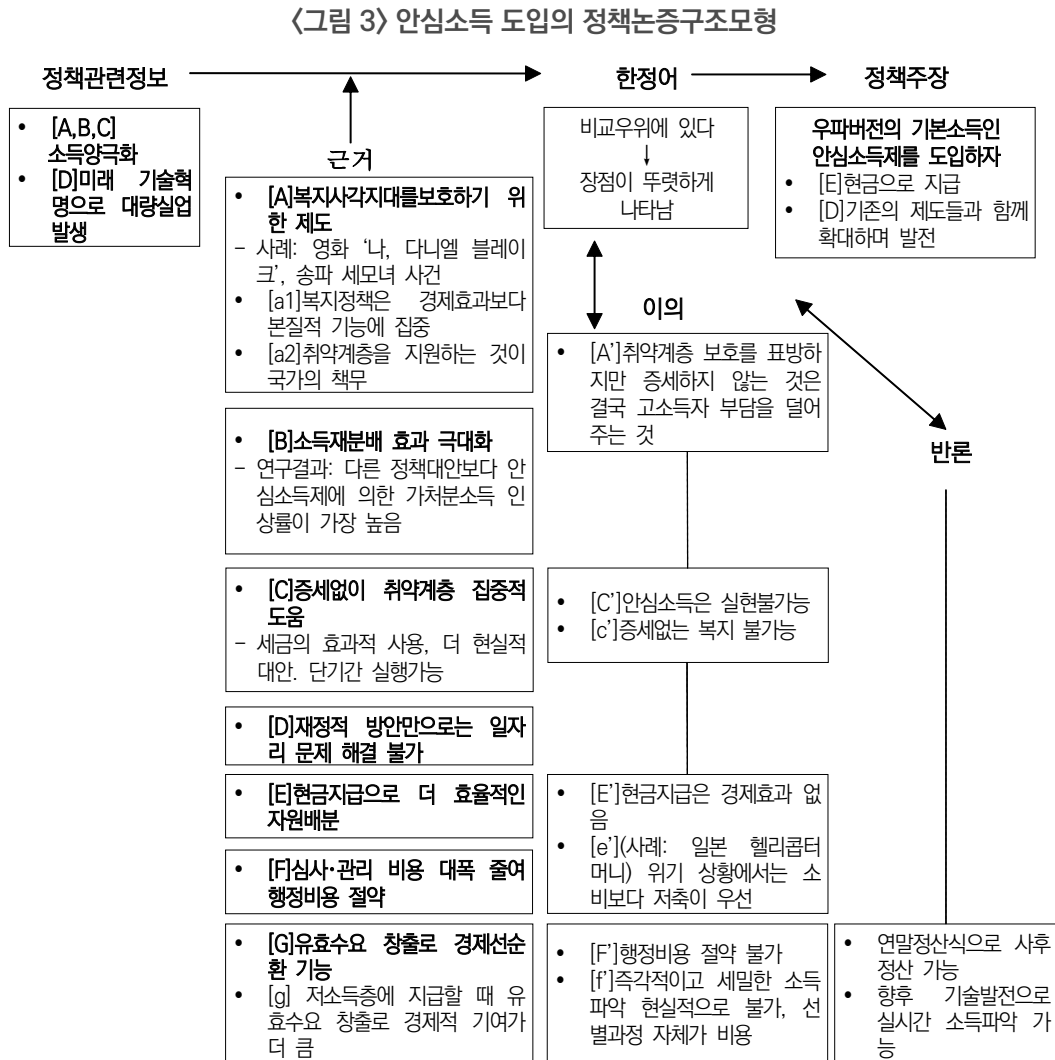
[H] 세금을 내는 사람과 혜택을 보는 사람이 분리되면 조세저항이 발생한다(보강). 따라서 국민들이 내는 세금이 국민들에게 돌아간다는 점을 강조함(근거)에 있어서 증세를 통한 기본소득의 도입은 정당화될 수 있다(주장). 하지만 반대 측은 조세저항을 찬성 측은 근거와 같은 원리로 해결할 수 없다고 반박한다. 프리드만의 음의 소득세에서 이미 검증되었듯이, 증산층과 저소득층의 반발은 쉽게 극복할 수 있는 것이 아니기 때문이다. 또한 증세의 대상이 굉장히 광범위하다는 점(연봉 2,800만원 이상의 중위소득자)도 조세저항 극복의 한계로 지적한다(이의).

[I] 절대적으로 옳은 정책은 없다(한정어). 기본소득도 절대적으로 옳은 정책이라는 것은 아니다. 새로운 정책을 실행해보며 더 나은 해결책을 찾기 위한 정책경쟁을 해보는 것이 중요하다(보강). 따라서 중앙정부 차원에서 직접 실행하기 어려운 정책은 지자체 단위의 정책실험에서

그 유용성을 확인해볼 수 있는데, 이러한 측면에서 기본소득도 충분히 실험해볼만한 가치가 있다(근거). 큰 리스크를 떠안고 새로운 정책을 급진적으로 추진하자는 것이 아니다. 그러므로 지자체 단위에서부터 기본소득을 점진적으로 도입해봐야 한다(주장).

## 2. 안심소득 도입 주장의 논증구조모형

토론에서 안심소득은 연소득이 일정액에 미달하는 가구(예, 4인 가구 기준 연간 6,000만원)에 대해 소득규모에 따라 차등지원을 하는 보편적 선별급여제로 정의되었다. 보수측이 주장하는 안심소득 도입 주장의 논증구조모형은 <그림 3>과 같다.



안심소득 도입 주장에는 모두 7개의 주요 주장과 근거가 확인되었고, 주요 주장의 하위 주장은

[E]현금지급 및 [D]기존의 제도들을 함께 확대하며 발전하는 안심소득이다. 주요 주장들은 우파버전의 기본소득인 안심소득제 도입, 소득양극화 해소, 4차 산업혁명으로 인한 실업문제 해결, 현금 지급, 저소득층 선별지원 중심의 안심소득 도입에 초점이 맞춰져 있었다. 정책관련정보는 [A, B, C]소득의 양극화, [D]4차 산업혁명으로 심화되는 실업 문제가 있다. 주장을 뒷받침하는 근거는 총 7개이었으며, 이 중 보장을 확인할 수 있었던 근거는 2개[A, G]로 나타났다. 논증모형의 구성요소를 직접적으로 설명하는 근거는 모두 5개[A, B, C, D, E]로 나타났다. 안심소득층의 정책주장을 반박하는 상대방의 이의는 4개이었으며, 반론은 1개이었다. 안심소득 도입을 정당화하는 7개의 주장과 근거 중심의 담론과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[A] 소득양극화는 심각한 사회문제(정보)이므로 우파버전의 기본소득인 안심소득제를 도입해야 한다(주장). 안심소득제는 넓은 범위의 선별적 복지제도로 복지사각지대에 있는 사람들을 보호하기 위한 제도이기 때문이다. 영화 '나, 다니엘 블레이크'와 '송파 세 모녀' 사례만 봐도 사각지대 보완의 필요성이 강조된다(근거). 이는 복지정책은 복지사각지대를 보완하기 위한 본질적인 기능에 집중해야 하며 저소득 취약계층을 보호하는 것이 국가의 책무라는 규범에 근거한다(보장). 그러나 반대 측은 안심소득이 취약계층의 보호를 표방하지만 증세는 고려하지 않기 때문에 장기적으로는 결국 고소득자에게 부담을 주지 않겠다는 의미라고 지적하였다(이의).

[B] 소득양극화(정보)를 해결하기 위해 안심소득제를 도입해야 한다. 정책연구 결과에 의해 현행 제도와 현행 제도의 수정, 및 기본소득과 비교했을 때 안심소득제가 확실히 비교우위에 있는(한정어) 대안임이 확인되었다. 따라서 안심소득제도만이 지원대상이 되는 가구의 가처분소득을 가장 크게 증가시켜 소득재분배 효과를 극대화 할 수 있다(근거).

[C] 소득양극화(정보)를 해결하기 위해 안심소득제를 도입해야 한다(주장). 안심소득제는 연간 50조 원의 조달가능한 재원으로 취약계층에 집중적으로 도움을 줄 수 있는 효과적인 대안이기 때문이다(근거). 그러므로 증세없이 세금을 더욱 효율적으로 사용할 수 있으며, 단기간에 실행이 가능한 제도이다(근거). 하지만 반대 측은 증세하지 않고 복지를 확대할 수 없으므로(이의보장)안심소득은 실현불가능한 제도라고 반박한다(이의).

[D] 4차 산업혁명으로 인한 실업문제(정보)는 기존의 제도들을 확대하면서 같이 발전하는 안심소득으로 해결될 수 있다(주장). 사라지는 일자리를 기본소득 지급과 같이 단순히 돈을 지급하는 것만으로는 해결할 수 없기 때문이다(근거). 안심소득과 함께 4차 산업혁명 시대에 적응할 수 있는 능력을 배양하기 위해 기존에 있는 평생교육과 근로교육 같은 제도를 확대하는 방안이 제시된다(주장).

[E] 사용처가 제한된 지역화폐보다 자유롭게 소비할 수 있는 현금을 지급하는 것이 더 효율적인 자원배분 방식이다(근거). 그러므로 현금으로 지급하는 안심소득제를 도입해야 한다(주장). 이에 반대측은 '일본의 헬리콥터 머니' 사례를 예시로 들며 위기 상황에서 사람들은 현금을 저축하므로 경제효과가 거의 발생하지 않는다고 반박하였다(이의).



[F]확대된 선별구조로 적격성 심사나 관리비용을 대폭 줄여 행정비용을 절약할 수 있으므로(근거)안심소득을 도입해야 한다(주장). 하지만 반대측은 이에 선별과정에서 소득이 일정하지 않은 프리랜서, 자영업자 같은 직종까지 포함해 즉각적으로 소득을 파악하는 것은 현실적으로 불가능하므로(이의보장)행정비용을 절약하지 못한다고 반박하였다(이의). 이에 찬성 측은 연말정산식으로 사후정산이 가능함을 다시 주장하며, 향후 기술이 발전하면 실시간으로 소득파악이 가능해질 것이라고 반론하였다(반론).

[G]어느 정도 경제적 여유가 있는 사람들은 돈을 지원받더라도 원래 쓰던 곳에 쓰고 남는 돈을 저축한다. 하지만 가난한 사람들은 지출할 곳이 많기 때문에, 저소득층에 지급할 때 유효수요를 창출하므로 경제에 기여하는 바가 더 크다. 복지와 경제적 측면에서 뚜렷한 장점이 나타난다(한정어). 따라서 경제순환에 도움이 된다(근거). 그러므로 저소득층에 선별적으로 지원을 하는 안심소득제를 도입해야 한다(주장).

### 3. 기본소득과 안심소득의 논증구조와 담론 비교

두 정책주장은 소득양극화 문제와 4차 산업혁명으로 인한 실업 문제라는 정책관련 정보를 기반으로 한 주장이며, 정책분석단계 중 정책제안단계에서 선호하는 정책에 관한 정보를 산출한다는 점에서 공통점을 지닌다. 그러나 <표 2>와 같이 담론 구성에서 근거의 유기적 연결, 이의에 대한 반론 구성 등 담론 구성의 논리성과 담론이 추구하는 가치에서 차이를 보인다.

논증구조모형을 비교했을 때 기본소득의 담론이 안심소득보다 더 논리적으로 구성되었다고 할 수 있다. 먼저, 기본소득 논증구조의 정보와 주장이 더 다양함에도 불구하고 근거들이 상대적으로 더 유기적으로 연결되어 있다. 총 9개의 근거 중 보강이 함께 나타난 근거는 8개이었으며, 모든 근거가 정보와 주장을 직접적으로 설명하고 있었다. 반면, 안심소득의 논증구조 근거는 총 7개로 기본소득보다 적었으며, 정보와 주장에 직접적으로 연결되는 근거도 5개로 비교적 적은 것으로 나타났다. 또한 보강을 가진 근거도 2개이었는데, 특히 그 중 하나인 [G]가 정책주장과 정책정보와는 직접적으로 연결되지 않음으로써 주장의 논리적 설명력이 높지 않았다. 이는 안심소득 지지측이 토론 초반에 기본소득에 대해 경제적 효과를 기대할 수 없다고 이의를 제기하였으나, 마무리 발언에서는 경제순환 효과를 근거로 내세우면서 안심소득이 유효수요를 창출하여 경제에 기여할 수 있다는 이유로 정책주장을 지지했기 때문이다. 앞서 수요와 공급의 순환을 원활하게 하는 정부 역할을 근거로 내세운 기본소득에 반해 안심소득은 저소득 취약계층에 대한 국가의 책무 강조를 근거로 제시했다는 점에서도 [G]는 안심소득 논증모형의 논리적 취약점이 될 수 있다.

두 담론의 이의와 반론을 살펴보면 그 차이는 더욱 명확하게 드러난다. 기본소득은 7개의 이의와 2개의 반론으로 구성되었고, 안심소득은 4개의 이의와 1개의 반론으로 구성되었다. 이 중 두 담론의 일종의 교집합이 되는 반론이 등장한 논리를 구체적으로 볼 필요가 있다. 기본소득에 대한 첫 번째 이의는 근로의욕과 노동공급에 문제가 생긴다[기본소득B]는 것이다. 이에 기본소득 지지측은 4차 산업혁명시대는 '근로의욕이 없어서 일을 안 하는 것이 아니라 근로의욕이 있어도 일을

못 하는' 사회, 즉 노동공급의 감소보다 실업 증가가 더 큰 문제라고 방어하였다. 이는 '생산성이 낮더라도 삶의 질을 고취시킬 수 있는 새로운 유형의 일자리를 창출할 수 있는 수단으로써 기본소득'이라는 기존의 근거 [기본소득B]와 같은 맥락에 있는 반론이다. 두 번째 이의는 보편적 지급은 소득재분배 효과가 낮아 복지효용을 극대화할 수 있는 방안이 아니므로 저소득층을 위주로 지원해야 한다 [기본소득E]는 것이다. 이에 기본소득 지지측은 세금을 징수할 때 조세정의를 철저히 실현함으로써 사회적 효용을 최적화 할 수 있고, 집행절차의 단순화가 비용적 측면에서도 효율적이라고 반박하였다. 이 반론 역시 기존의 근거 [기본소득E]와 일관성을 갖는 반론이다.

반면, 안심소득은 이의를 논리적으로 반박하지 못한 것으로 나타났다. 안심소득에 대한 이의는 현재의 연말정산 방식으로는 실제 소득이 민감하게 반영되지 않기 때문에 행정비용을 절약할 수 없다 [안심소득F]는 것이다. 이에 안심소득 지지측은 '연말정산으로 가능하다. 미래에는 정보기술이 발전함으로써 실시간으로도 소득과약이 곧 가능해질 것이다'라고 반박하였다. 이는 '적격성 심사나 관리비용을 줄여 행정비용을 대폭 감소시킬 수 있다' [안심소득F]는 근거와 연결된다. 하지만 안심소득의 근거 [F]는 논점 일탈의 오류(fallacy of ignoratio elenchi)를 가지고 있기 때문에 전체 논증의 논리성을 약화시킨다. 논점 일탈의 오류는 결론·주장을 뒷받침하는 듯한 전제·근거가 실제로는 결론·주장과 연관성이 약할 때 발생하는 오류이다(서정혁, 2015). 이러한 오류로 인해 '행정비용을 줄이기 때문에' 소득양극화와 미래의 대규모 실업을 대비하기 위해 현금으로 지급하고, 기존 정책을 확대하며 발전하는 안심소득을 도입하지는 논증은 그 설득력이 낮게 나타난 것이다.

두 정책담론이 추구하는 가치에도 차이가 있었다. 두 담론 모두 소득재분배 관점에서의 복지에 기반하고 있기는 하지만, 기본소득 담론에서는 보편적 지급방식의 공정성, 정책집행의 효율성, 창출되는 경제효과의 가치가 두드러진 반면, 안심소득 담론에서는 선별적 지급방식의 형평성, 정책집행의 효과성, 창출되는 복지효과가 강조되었다.

〈표 2〉 기본소득과 안심소득의 논증구조와 담론 비교

		기본소득	안심소득
근거의 유기적 연결	근거-보강 간 연결	• 9개 근거 중 8개 근거가 보강과 함께 연결	• 7개 근거 중 2개 근거가 보강과 함께 연결
	근거-정보·주장 간 연결	• 모든 근거가 정보와 주장과 연결	• [G]는 주장과 정보에 미연결 • 5개 근거만 정보와 주장과 연결
이의에 대한 반론	반론 구성	• 7개의 이의와 2개의 반론	• 4개의 이의와 1개의 반론
	반론 논리	• [기본소득B] 이의에 대한 반론은 기존 주장의 근거인 [기본소득B]와 동일한 맥락 • [기본소득E] 이의에 대한 반론은 기존 주장의 근거인 [기본소득E]와 동일한 맥락	• [안심소득F] 이의에 대한 반론은 행정비용 감소라는 [안심소득F] 근거와 연결되지만, 논점 일탈의 오류 내재
담론이 추구하는 가치		• 보편적 지급방식의 공정성 • 정책집행의 효율성 • 창출되는 경제효과	• 선별적 지급방식의 형평성 • 정책집행의 효과성 • 창출되는 복지효과
산출된 정책관련정보		정책제안 → 선호하는 정책	

## V. 결론

본 연구는 정책의제로서의 기본소득과 안심소득의 담론형성을 정책논증모형을 통해 분석하여 그 논리적 설명력과 정책분석방법으로서의 의의를 확인하고자 하였다. 기본소득과 안심소득 논증모형 모두 소득 양극화와 4차 산업혁명으로 발생할 실업문제를 정책관련정보로 제시한다. 하지만 기본소득 모형은 현행 복지제도의 근로회피 문제, 집행과정에서 선별의 기술적 문제 및 비용, OECD 평균에 비해 낮은 복지지출 수준을 추가적인 정보로 설정함에 따라 안심소득보다 더 다양하고 구체적인 근거를 제시하고 있다. 기본소득 지지측은 경제정책 개선, 노동시장정책 개선, 행정비용절약, 권리로서의 복지, 중부담·중복지 필요성을 근거로 제시하며 무조건적이고 보편적인 기본소득 도입을 주장으로 내세웠다. 반면 안심소득 모형은 두 가지의 정책관련정보를 바탕으로 복지사각지대 보완, 저소득층 중심의 실질적인 효과성, 정책집행의 현실성, 효율적 자원배분 등을 근거로 현행 제도에서 선별대상을 크게 확장하는 ‘우파 유형의 기본소득’인 안심소득의 도입을 주장하였다.

담론의 논리성을 확인하기 위해 논증모형 구성요소들의 관계를 분석한 결과, 기본소득 논증모형의 설득력이 비교적 높은 것으로 나타났다. 이는 기본소득 논증모형의 구성요소(정보-근거-주장)들이 안심소득 논증모형보다 훨씬 더 유기적으로 연결되었기 때문이다. 또한 이의와 반론에 있어서도 기본소득의 반론은 기존 근거와 일치하는 반면, 안심소득의 반론은 그렇지 않은 모습을 보였다. 담론의 가치에 있어서는 기본소득과 안심소득은 각각 보편지급과 선별지급에 근거해 공정성과 형평성이라는 상이한 핵심가치를 추구하였으며, 정책집행과정에서는 단순한 절차에 근거한 효율성과 수혜집단의 자격에 근거한 효과성을 강조하였다. 마지막으로 기본소득과 안심소득의 논증모형은 문제해결에 대한 사실과 가치판단의 정보를 포함한 ‘선호하는 정책’을 형성하는 ‘정책제안’의 단계에 해당한다고 할 수 있다.

선행연구와 본 연구의 차이점은 ‘선호하는 정책제안’에 대해 찬성입장 하나의 논증모형으로 설명하지 않고 찬성과 반대의 상이한 입장을 반영해 두 개의 논증모형을 구성하였다는 점이다. 또한 하나의 주요 정책주장에 관련된 다수의 하위주장을 하나의 모형 안에서 설명하여 논증모형의 근거와 구성요소 간 관계를 확인함으로써 주요 주장과 하위주장을 더욱 논리적으로 연결하고자 하였다. 이를 통해 정책논증의 정책분석방법을 통해 기본소득과 안심소득의 논점과 가치, 논리구조를 파악함으로써 향후 정부와 지방자치단체가 국민의 사회권 실현을 위해 기본소득 도입 여부에 대한 정책결정에 활용할 수 있는 정책관련정보를 제시했다는 점에 의의가 있다.

본 연구가 활용한 패널 중 일부는 기본소득과 안심소득의 주창자이며, 이들 주장이 이미 기본소득과 안심소득의 주요 논리로 자리매김하고 있다. 그럼에도 불구하고, 연구결과는 소수 패널의 발언을 통해 주장의 논리성을 검증해 본 실험적 결과에 머물 수 있다. 현재 정책논증구조모형의 적용을 위한 연구대상과 범위의 적정성 관련 논의는 없는 상황이다. 다만 새로운 의견이 표출되지 않을 때까지 표본추출을 이어가는 근거이론에서의 이론적 포화(theoretical saturation)(Glaser & Strauss, 1967: 61-62)를 적용한다면 복수의 사례를 통한 담론 수집과정에서 그 한계를 어느 정도

극복할 수 있을 것이다. 또한 한정어에 대한 설명을 충분히 하지 못한 한계도 있다. 기본소득 모형의 한정어는 토론 초반에 '의미가 있다'에서 마무리 시점에서는 '절대적으로 옳은 것은 없다'라는 약한 확신으로 변화되었다. 반면, 안심소득의 한정어는 초반부터 끝까지 '비교우위에 있다'와 '장점이 뚜렷하게 나타난다' 등 주장에 대한 강한 확신을 드러냈다. 한정어의 차이는 정책논증모형 자체로는 설명하기 어렵다는 한계를 가진다.

## 참고문헌

- 강국진·김성해. (2011). 정치화된 정책과 정책의 담론화. 「한국행정학보」, 45(2): 215-241.
- 강근복. (2000). 「정책분석론」. 서울: 대영문화사.
- 강남훈. (2009). 기본소득의 경제적 효과에 대한 검토. 「비판과 대안을 위한 사회복지학회 추계학술대회자료집」.
- 권향원·박찬용·공동성. (2015). 세종시 수정안의 정책변동과 담론경쟁-툴민 (Toulmin) 논변모형의 담론분석에의 적용. 「한국정책학회보」, 24(2): 461-492.
- 김교성. (2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 「사회복지정책」, 36(2): 33-57.
- 김길수. (2011). 정책담론과 정책논증에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 25(3): 177-193.
- \_\_\_\_\_. (2012). 새만금사업의 정책논증에 관한 연구: 찬성논증과 반대논증의 비교를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 167-194.
- \_\_\_\_\_. (2014). 철도산업 경쟁도입의 정책논증에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 28(3): 171-195.
- \_\_\_\_\_. (2017). 원자력발전에 대한 정책논증에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 31(3): 101-123.
- 김대성·김연아. (2007). 정책논변모형을 통한 근로장려세제 (EITC) 도입 담론분석. 「한국정책연구」, 7(2): 45-67.
- 김성수. (2021). 정책논증에서 수사학적 착상의 활용: Topoi-Stasis를 이용한 논거 도출을 중심으로. 「지방정부연구」, 25(2): 207-228.
- 김을식·이지혜. (2018). 사회적 연대를 위한 사회적 상속, 기본자본. 「GRI 포커스」, 4.
- 김정근. (2020). 사교육비 경감대책으로서 공교육 정상화 정책 논증 분석. 「정책분석평가학회보」, 30(3): 139-179.
- 남윤민. (2021). 코로나 19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본소득에 대한 태도를 중심으로. 「사회과학연구」, 47(2): 177-204.
- 노대명. (2020). 재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도의 문제점과 향후 과제. 「보건복지포럼」, 281: 64-84.
- 노호창·김영진. (2021). 긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점. 「사회보장법학」, 10(1): 81-138.
- 문수열·김병. (2012). 시민권에 기초한 사회적 지분급여의 도입 필요성 연구. 「지역사회연구」, 20(4): 119-138.

- 백승호. (2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석. 「사회복지연구」, 41(3): 185-212.
- 서정혁. (2015). 「논증」. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 서정희·조광자. (2008). 새로운 분배제도에 대한 구상-기본소득 (Basic Income) 과 사회적 지분급여 (Stakeholder Grants) 논쟁을 중심으로. 「사회보장연구」, 24(1): 27-50.
- 신황용·이희선. (2010). 세종시 건설에 대한 정책논변 및 계층구조 분석. 「한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집」, 37-65.
- 염명배. (2018). 4차산업혁명 시대, 경제패러다임의 전환과 새로운 경제정책 방향. 「경제연구」, 36(4): 23-61.
- 오영석·고창택. (2009). 정책논증의 구조에 관한 고찰. 「한국행정논집」, 21(1): 287-312.
- 오철호. (2008). 문제제기: 후기실증주의적 정책분석평가연구의 방향. 「정책분석평가학회보」, 18(4): 1-13.
- 유길한. (2008). 지방교육자치에 대한 정책논증-교육위원회 운영과 교육감 직선제 개선의 정당성. 「초등교육연구」, 21(1): 97-121.
- 유종성. (2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰. 「한국사회정책」, 25(3): 3-35.
- 윤건수. (2014). 비합리적 행동의 합리적 기원: Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 503-526.
- 이선영·신현기·정종원. (2020). 경기도 청년기본소득은 도전을 자극하는가: 자연실험을 활용한 경기도 청년기본소득의 효과분석. 「한국행정학보」, 54(3): 225-252.
- 전영준·장현주·권태형. (2016). 담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석. 「한국정책학회보」, 25(1): 523-550.
- 정종원·신현기·이선영. (2020). 기본소득의 정책피드백 효과 분석: '부분 기본소득'으로서 경기도 청년기본소득을 대상으로. 「한국정책학회보」, 29(4): 55-85.
- 최창현·이광석·전상환. (2015). 징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석: 정책논변모형 적용을 중심으로. 「한국보훈논총」, 14: 93-123.
- 허만형. (2008). 후기실증주의 정책분석 방법론: 이분법적 관점을 넘어 통합적 관점에서의 전환. 「정책분석평가학회보」, 18(4): 43-68.
- 황희숙. (2014). 경제복지정책과 소득불평등에 관한 정책논변분석. 「한국복지실천학회지」, 5(2): 7-26.
- Ackerman, B., & Alstott, A. (2006). 왜 사회적 지분인가 (Why stakeholding?). 「분배의 재구성」. 너른복지연구모임 역 (2010), 나눔의 집: 79-110.
- Bergmann, B. R. (2004). A Swedish-style welfare state or basic income: Which should have priority?. *Politics & Society*, 32(1): 107-118.
- Bozeman, B. & Landsbergen, D. (1989). Truth and Credibility in Sincere Policy Analysis: Alternative Approaches for the Production of Policy-Relevant Knowledge. *Evaluation Review*, 13(4): 355-379.
- Dunn, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. (6th Eds.). New York, NY:

- Routledge.
- Freeman, J. B. (1991). *Dialectics and the Macrostructure of Arguments: A Theory of Argument Structure*. New York, NY: Foris Publications.
- Garfinkel, I., Huang, C-C., & Naidch, W. (2006). 기본소득보장이 빈곤과 소득분배에 미치는 영향 (The effects basic income gurantee on poverty and income distribution). 「분배의 재구성」. 너른복지연구모임 역 (2010), 나눔의 집: 213-250.
- Gergen, K. J. (2015). *An invitation to social construction*. (3rd Eds.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York, NY: Aldine de Gruyter.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research*, pp. 105-117. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lindblom, C. (2000). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Nudzor, H. P. (2009). Re-conceptualising the paradox in policy implementation: a post-modernist conceptual approach. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 30(4): 501-513.
- Offe, C. (2000). The German welfare state: principles, performance and prospects after unification. *Thesis Eleven*, 63(1): 11-37.
- \_\_\_\_\_. (2009). Basic income and the labor contract. *Analyse & Kritik*, 31(1): 49-79.
- Standing, G. (2002). *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. London, UK: Verso.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The art of political decision making*. (3rd Eds.). New York, NY: Norton.
- Toulmin, S. (2003). *The Uses of Argument*. UK: Cambridge University Press.
- van Ostaijen, M., & Jhagroe, S. (2015). Get those voices at the table!: Interview with Deborah Stone. *Policy Sciences*, 48(1): 127-133.
- van Parijs, P. (2004). Basic income: a simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics & Society*, 32(1), 7-39.
- \_\_\_\_\_. (2016). Basic income and social democracy. In A. Downes & S. Lansley (eds.), *It's Basic Income: The Global Debate*. Bristol, U. K.: Policy Press and Bristol University Press.
- Walton, D. N. (1996). *Argumentation Schemes for Presumptive Reasoning*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Wright, E. O. (2006). 기본소득, 사회적 지분 급여, 계급분석 (Basic income, stakeholder grants, and class analysis). 「분배의 재구성」. 너른복지연구모임 역 (2010), 나눔의 집: 141-152.
- 기본소득한국네트워크. <https://basicincomekorea.org/>. 검색일: 2022.4.10.

문현정(文鉉貞): 현재 한국외국어대학교 일반대학원 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 복지정책 등이며, 최근 주요 논문으로는 “한국과 독일의 보건의료 공공성에 관한 비교 연구: 코로나 19 확진자 관리를 중심으로(2020)” 등이 있다(moonmond15@gmail.com).

장현주(張鉉周): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 취득하고(2005), 현재 한국외국어대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 공공갈등, 거버넌스 등이며, 최근 주요 논문으로는 “응호연합모형에서의 정책변동 경로와 정책지향학습에 관한 연구(공저, 2021)”, “대입제도 개편 공론화 과정에 나타난 시민참여단의 숙의 효과”(2021), “공공조직 내 갈등에 대한 개인의 관리 방식과 조직몰입 간 관계”(2021) 등이 있다(hjchang@hufs.ac.kr).

〈논문접수일: 2022. 4. 25 / 심사개시일: 2022. 4. 27 / 심사완료일: 2022. 5. 17〉

## Abstract

### A Study on Policy Argument about Formation of Discourse on Basic Income as a Policy Agenda

Moon, HyunJeong

Chang, Hyunjoo

The purpose of this study is to analyze the logic of policy discourse on basic income emerging as a policy agenda in local governments that include Seoul Metropolitan City with Dunn's policy argument model. To this end a TV debate on basic income was used a data. In the debate, the progressive ruling party was a favor of basic income, while the conservative party in the opposite position proposed a 'safe income' system, which more universally expands the beneficiary groups based on the characteristics of the current selective welfare system. The analysis results show, firstly, the discourse of basic income is more logical and persuasive, because the elements of its model are densely organized. Secondly, in terms of contents of policy discourse, basic income and safe income pursue different value and goal. Basic income focuses on equity based on universal payment and efficiency of simple execution method. On the other hand, safe income emphasizes equality based on selective payment and effectiveness based on the qualification of target groups. This study analyzed the discourse structure of basic income and figured out its logic and the meaning of related policy information based upon the debate over whether the government and local governments should introduce a basic income.

Key Words: Policy Argument, Basic Income, Safe Income, Policy Discourse, Policy Analysis