

연구보고서(수시) 2016-08

대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점



강신욱 · 김태완 · 정해식 · 김현경 · 김근혜

【책임연구자】

강신욱 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향
한국보건사회연구원, 2016(공저)

주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구
한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

김태완 한국보건사회연구원 연구위원

정해식 한국보건사회연구원 부연구위원

김현경 한국보건사회연구원 부연구위원

김근혜 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서(수시) 2016-08

대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

발행일 2016년 12월

저자 강신욱

발행인 김상호

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨엔피

가격 5,000원

© 한국보건사회연구원 2016
ISBN 978-89-6827-351-3 93330

발간사 <<

한국의 소득분배가 악화되었다고 하는 우려가 제기되는 것은 어제오늘의 일이 아니다. 그동안 한국의 사회보장제도, 특히 소득보장제도의 발전에 적지 않은 진전이 있었음에도 불구하고 시장의 사정이 개선되지 않고 있어 저소득층의 소득은 좀처럼 나아지지 않고 있다. 이러한 이유로 인해 소득분배를 개선하기 위한 재분배정책의 확대 내지 강화가 필요하다는 지적이 적지 않지만, 문제는 어떠한 방식으로 제도적 개선을 이루어낼 것인가 하는 것이다. 특히 가까운 미래에 도래할 것으로 예상되는 산업구조의 변화나 노동시장의 변화까지를 염두에 둔다면 긴 시계를 포괄하는 근본적인 소득보장제도의 변화 가능성을 타진할 시점이다.

이에 이 연구는 대안적 소득보장제도에 관한 몇 가지 논의를 면밀히 검토하고 있다. 대안적이란 의미는 당장 선택하기 손쉬운 대안은 아니지만 도전적이고, 때로는 혁신적인 아이디어를 담고 있다는 뜻으로 해석될 수 있을 것이다. 이 제안들을 당장 채택하자거나 기각하기에 앞서 이 대안들이 갖고 있는 통찰력 가운데 우리가 취할 수 있는 긍정적 측면을 검토하는 것은 매우 의미 있는 작업일 것이다.

이 연구는 우리 연구원의 강신욱 연구위원의 책임하에 김태완 연구위원, 김현경·정해식 부연구위원과 김근혜 연구원이 참여하여 이루어졌다. 연구진의 노력에 감사와 격려를 보낸다. 이 연구의 내용이 한국보건사회연구원의 최종적 입장은 아니지만, 과학적 논거에 입각하여 제도를 개선하려는 노력은 본 연구원이 지향하는 중요한 가치임에 틀림없다. 본 연구를 계기로 소득보장제도의 근본적 검토와 재설계를 지향하는 다양한 연구들이 뒤따르기를 기대한다.

2016년 12월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호



목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 구성	12
제2장 최근 소득분배의 변화 경향과 대안적 제도 논의의 필요성	15
제1절 주요 빈곤지표를 통해 본 소득분배 실태의 변화	17
제2절 계층별 공적이전소득의 구성 변화	23
제3장 기본소득이론 쟁점과 시사점	27
제1절 기본소득 논의 배경	29
제2절 기본소득 개념과 관련 쟁점	31
제3절 시사점	49
제4장 미국 최저임금 인상의 배경과 재분배정책	53
제1절 문제 제기	55
제2절 미국 최저임금 인상안	56
제3절 최저임금 인상의 배경	65
제4절 소결	72

제5장 수당의 대상 확대 논의에 대한 검토: 청년수당을 중심으로 ...	75
제1절 들어가며	77
제2절 수당제도 도입에 대한 이론적, 실증적 검토	79
제3절 청년 소득지원제도 개선 방안 검토	98
제4절 소결	105
제6장 대안적 소득보장제도를 둘러싼 논의의 함의	109
참고문헌	115

표 목차

〈표 2-1〉 2006년과 2015년의 연령대별 빈곤지표	17
〈표 2-2〉 2006년 대비 2015년의 연령대별 빈곤지표 변화	18
〈표 2-3〉 소득분위별 연평균 실질소득 증가율(2006~2015년)	22
〈표 2-4〉 소득분위별 이전소득 비중 및 정부 개입 효과 비교	22
〈표 2-5〉 공적이전소득의 증가(2006~2015년)에 대한 항목별 기여율(전체 가구)	24
〈표 2-6〉 공적이전소득의 증가(2006~2015년)에 대한 항목별 기여율(노인이 없는 가구)	24
〈표 3-1〉 연구자별 기본소득 급여수준	40
〈표 3-2〉 연구자별 기본소득 재원 마련 방안	43
〈표 4-1〉 미국 주별 최저임금(2016. 11. 9.)	57
〈표 4-2〉 미국 일부 주정부 최저임금 인상률	62
〈표 5-1〉 연령별 사회보험 가입률	87
〈표 5-2〉 직업별 사회보험 가입률	88
〈표 5-3〉 청년의 고용보험 피보험자 현황	89
〈표 5-4〉 각국의 청년 빈곤율의 변화	93
〈표 5-5〉 우리나라의 연령대별 상대 빈곤위험도의 변화	94
〈표 5-6〉 가구주 특성별 가구소득 평균 및 증감률	95
〈표 5-7〉 가구주 특성 및 가구소득 구간별 가구분포	96
〈표 5-8〉 소득계층에 따른 청년 집단 분포(2015년)	97

그림 목차

[그림 2-1] 시장소득 분위별 연평균 실질소득 증가율(2006~2015년)	20
[그림 2-2] 가구 특성별, 시장소득 분위별 연평균 실질시장소득 증가율(2006~2014년) ..	21
[그림 4-1] 미국 주 최저임금과 연방 최저임금 대비 비율	61
[그림 4-2] 미국 비농업 부문 노동소득분배율, 임금·생산성(1947. 1분기~2010. 3분기) ..	66
[그림 4-3] 미국 임금 백분위별 시간당 실질임금 증가율(1979~2013년)	67
[그림 4-4] 저임금 노동자의 연령별 분포(1979, 2011년)	70
[그림 5-1] 선별성과 노동조건을 통해 본 소득보장정책의 유형분리	81
[그림 5-2] 제조업과 서비스업 종사자 비율의 변화	91
[그림 5-3] 연령대별 상대 빈곤위험도의 변화	92
[그림 5-4] 각종 수당의 위치와 기능	104

Abstract <<

Issues and Implications of Alternative Income Security Arrangements

As recent years have seen the youth income gap ratio increase and the real market income decrease for the lowest income decile, this research aims to review the issues and implications of some alternative income security arrangements such as basic income, minimum wage raise, and youth allowance. These arrangements share a common characteristic: they all are for the working-age population.

Considering the ongoing industrial changes, the increasing flexibility in the labor market, and the deteriorating income distribution, basic income may be an alternative. However, the timing of its implementation and the question whether it would be of benefit to all people must carefully be examined. Increasing the minimum wage to an unprecedented extent could be a policy option to increase the income of the working poor without adding to the fiscal burden. This may also contribute to the growth of formal labor market employment. But it should be noted that increased minimum wage by itself does not make for a proper response to labor market insecurity. The low coverage of social insurance for the youth is one of the reasons why

2 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

youth allowance should be introduced in Korea. Considering the heterogeneity in young people, new income support program should be well-focused and well-targeted. Income support for training and education at local government levels and wage support for the socially-vulnerable working poor could be more practical policy measures.

Keywords: Alternative Income Security System, Basic Income, Minimum Wage Raise, Youth Allowance

1. 연구의 배경 및 목적

기존 소득보장제도의 사각지대가 여전히 해소되지 않는 상태에서 저소득층의 소득이 정체되고 고용이 불안정한 상황이 지속되고 있다. 이에 따라 현재의 소득보장제도를 근본적으로 변화시킬 것을 제안하는 대안적 소득보장제도에 관한 논의가 제기되고 있다. 이때 대안적 소득보장제도는 기존 제도의 대상을 부분적으로 확대하거나 급여의 수준을 인상하는 정도를 넘어서는 대안을 의미한다. 이 연구는 그 가운데 근로연령층을 포괄하는 주요 대안적 소득보장제도를 비교 검토하고, 그로부터 정책적 함의를 찾는 것을 목적으로 한다.

2. 주요 연구 결과

대안적 소득보장제도에 대한 논의가 사회적 관심이 되는 이유에는 최근 한국 사회의 소득분배 변화가 놓여 있다. 연령대별로 빈곤 관련 지표의 변화를 비교하여 보면 2006년부터 2015년 사이에 65세 이상 연령층의 빈곤율과 소득격차비율은 증가하였다. 시장소득의 소득격차비율은 모든 연령층에서 증가하였고, 특히 19~34세 청년층의 소득격차비율 악화가 눈에 띄는 현상이었다. 소득 최하분위(1/10분위) 실질 시장소득이 지속적으로 감소하고 있다는 것, 그리고 이러한 현상은 근로능력자가 있거나 취업자가 있는 가구에서도 나타나고 있다. 이러한 현상은 근로와 취업

4 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

이 빈곤 탈출을 보장하지 못할 수 있음을 의미하는 것이고, 이것이 바로 근로능력층을 포괄하는 대안적 소득보장제도 논의가 설득력을 얻는 이유이기도 하다.

대안적 소득보장제도 가운데 최근 가장 큰 관심의 대상이 되고 있는 것이 기본소득(Basic Income)제도일 것이다. 모든 개인에게 노동시장의 참여 여부나 소득수준과 상관없이 일정한 수준의 금액을 지급하는 것을 주 내용으로 하는 기본소득이론은 다양한 방식으로 변형되어 논의되고 있기도 하지만 일부 국가나 지역에서 그 도입을 둘러싼 실험이 진행되고 있을 만큼 주목받는 대안이다. 노동시장의 유연화가 심화되고 부와 소득의 불평등이 심화되며 특히 이른바 '4차 산업혁명'으로 표현되는 기술 및 산업 구조의 변화가 초래할 것으로 우려되는 실업과 노동의 가치 변화 등을 고려한다면, 이러한 위험에 대응하기 위한 대안으로서 기본소득은 설득력을 갖고 있다. 그러나 제도를 도입한다고 하더라도 그 시점이 지금인지, 혹은 모든 국민에게 급여의 형태로 도입되어야 하는지 등에 대해서는 검토의 여지가 남아 있다. 급여의 수준 역시 보다 엄밀한 근거에 의해 산출되어야 할 필요가 있을 것이다. 제도의 도입에 따라 다른 사회복지제도와와의 관계가 어떻게 설정되어야 할 것인가 하는 문제도 고려해야 할 것이다.

최저임금을 큰 폭으로 인상함으로써 저임금 근로자의 소득수준을 보장하고자 하는 것은 재분배정책은 아니지만 소득보장정책의 수요와 재정지출 부담을 크게 줄일 수 있다는 장점을 갖고 있다. 최근 미국이 최저임금 수준을 인상하는 전략을 채택한 것은 취업 촉진과 근로 유인 제고를 강조하는 미국형 복지시스템에 부합하는 전략이며, 한국에도 적용 가능한 전략이다. 특히 한국에서는 최저임금을 적용받는 근로자가 확대됨으로써 공식 부문을 확대할 수 있다는 점도 긍정적 측면으로 고려될 수 있다. 다만 최저임금과 실업급여의 수준을 증가시키는 것이 고용불안정 문제 자

체에 대한 대응과는 다른 것임을 유념할 필요가 있다.

인구학적 범주에 따른 소득지원제도인 수당제도를 청년층에게 적용하는 방안 역시 중요한 제도적 대안으로 논의되고 있다. 청년층의 사회보험 가입률이 낮아 사회보험을 통한 제도적 지원이 어렵다는 점은 청년수당의 현실적 근거가 되고 있다. 그러나 현재 일부에서 논의되는 청년수당이 청년층이 집단적으로 경험하는 사회적 위험에 적절히 대처할 수 있는 제도인지는 별도의 판단이 필요하다. 청년 집단의 이질성을 감안한다면 청년을 위한 지원정책은 대상 집단과 목표를 분명히 설정해야 한다. 지자체 수준에서의 교육활동 지원, 취약층 중심의 임금보조적 소득지원 등을 고려하는 것이 필요하다.

* 주요 용어: 대안적 소득보장제도, 기본소득, 최저임금 상승, 청년수당



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 구성



제1절 연구의 배경 및 목적

소득보장제도는 저소득층이나 인구학적으로 취약한 집단에 대해 일정한 금액의 현금을 지원해 줌으로써 기본적인 생계를 유지하도록 해 주는 제도이다. 따라서 소득보장제도는 스스로 획득한 시장소득이 생계유지에 부족한 계층을 대상으로 하는 제도이며, 사회보장제도 체계 안에서는 전통적으로 노인, 아동, 장애인 등 근로능력이 없는 계층을 대상으로 해 왔다. 물론 경우에 따라 근로능력이 있는 계층, 그 가운데에서도 실업자가 주된 대상이 되었으나, 이는 근로와 취업에 따른 소득 획득에 공백기가 발생했을 때 일시적인 소득지원을 통해 생활수준을 유지하고 소비를 평탄화하기 위한 제도적 장치였다.

한국의 소득보장제도 역시 이와 같은 전통적 틀 위에 구축되었다. 공적 연금보험과 기초연금 은퇴한 노령층을 대상으로, 그리고 고용보험의 실업급여는 실직자를 대상으로 소득을 지원하는 제도이다. 이러한 사회보험제도의 대상이 되지 못하는 빈곤층은 재산 조사와 다른 자격 조사를 거쳐 급여를 제공하는 공공부조(국민기초생활보장제도)가 소득보장제도의 기본적 틀을 형성하고 있다. 그리고 국민기초생활보장제도의 수급자 대부분이 고령층임을 감안한다면, 현재의 소득보장제도는 주로 근로능력이 없는 은퇴연령층을 보호하거나 일부의 빈곤층을 근로능력과 무관하게 보호하는 데 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 제도를 둘러싼 최근의 변화는 현재와 같은 소득보장제

도의 틀이 장기적으로도 효과를 발휘할 수 있을까 하는 의문을 던져 주고 있다. 물론 이러한 의문을 야기하는 가장 현실적인 문제는 지난 수십 년간의 지속적인 정책적 노력에도 불구하고 소득보장제도의 사각지대가 좀처럼 해소되지 않고 있다는 사실이다. 사회보험의 미가입자가 줄고는 있지만 여전히 적지 않은 규모로 존재하고 그들 대부분은 노동시장에서의 지위가 취약한 영세 사업장 근로자이거나 비정규직 근로자, 그리고 영세 자영업자들이다. 제도 설계상의 엄격한 조건에 따라 기초생활보장제도의 사각지대 규모 역시 적지 않다.

지속적으로 지적되고 있는 이러한 문제들이 여전히 해결되지 못하고 있는 상태에서 소득보장제도는 또 다른 도전에 직면해 있다. 기술의 발달이 산업구조를 변화시키고 그 결과 고용 없는 성장이 전 지구적인 현상으로 확산되면서 저성장에 따른 고용 사정이 악화되고 취업자 내부에서의 소득격차도 확대되고 있다. 이 과정에서 특히 청년층의 고용이 악화되고 있고, 이는 전통적인 사회보험체계의 틀로 편입되기도 전에 빈곤의 위험에 직면하는 새로운 집단을 양산해 내고 있다. 중장년층 역시 조기퇴직의 위험이 증가함에 따라 잠재적인 소득보장제도의 대상 계층으로 부각하고 있다.

이러한 현실적 변화는 기존의 소득보장체계에 대해 근본적인 질문을 던져 주고 있다. 그 질문의 핵심은 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장체계를 어떻게 구축할 것인가 하는 점이다. 이 문제는 근로능력이 있는 대부분의 사람들이 취업을 했고 취업이 곧 빈곤의 위험에서 벗어나는 것을 의미했던 시절에는 중요하게 논의되지 않았던 문제이다. 하지만 최근의 경제사회적 구조 변화는 취업도 어렵고, 일자리도 불안하며, 일자리를 통해 얻는 소득 역시 개인이나 가구의 생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 하지 못하는 경우가 많아졌다. 이 점이 이전까지의 소득보장제도와는

다른, 대안적 소득보장제도의 논의를 필요로 하는 이유이다. 전통적인 사회보험제도와 잔여주의적 공공부조제도의 체계로 보호하기 힘든 계층, 즉 근로연령대의 소득을 보장하는 방법을 본격적으로 검토할 필요가 있는 것이다.

본 연구는 근로연령층을 대상으로 하는 다양한 대안적 소득보장제도를 비교 검토하고 정책적 함의를 찾는 것을 목적으로 한다. 여기서 대안적 소득보장제도가 의미하는 것은 전통적인 소득보장제도의 대상을 부분적으로 확대하거나 급여수준을 인상하는 정도를 넘어서는 대안을 의미한다. 대안적 소득보장제도의 공통된 특징은 근로연령층, 더 나아가 취업자 이면서 빈곤위험에 빠진 집단을 지원 대상에 포함시킨다는 점이다. 본 연구가 이 대안적 제도들의 특징을 비교 검토하는 데 우선 주목하고자 하는 이유는 이 대안적 제도들을 한국 사회에 그대로 도입하는 방안을 당장 상상하기 어렵기 때문이다. 기존의 소득보장제도에 비해 여러 가지 근본적 변화 요인을 담고 있는 안을 한국 사회에 적용하려면 우리의 현실과 조건에 대한 깊이 있는 검토가 필요하고, 그에 근거하여 대안적 제도들이 기여할 수 있는 바와 드러낼 수 있는 한계에 대해서도 예측하고 대비하는 작업이 필요하다. 따라서 이 글은 대안적 소득보장제도의 주된 내용과 그것이 국내외 현실에 대해 갖는 의미가 무엇인지를 확인하는 데 주력하고자 하고, 이를 바탕으로 향후 한국의 소득보장제도가 어떻게 설계되고 배치되어야 할 것인가에 대해 시사점을 얻고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 구성

전통적인 사회보험제도와 공공부조제도의 틀에서 벗어나는 소득보장 제도에는 다양한 사례들이 있을 수 있다. 그러나 근로능력이 있는 집단을 대상으로 국한하여 볼 때 대안적 제도가 갖는 핵심적인 요소는 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 근로능력이나 노동시장에서의 지위와 무관하게, 혹은 완화된 연계 조건하에서 제도적 지원의 대상이 된다는 점이다. 다른 하나는 그러면서도 소득·자산조사를 거치지 않거나 또는 매우 약한 조건을 부과한다는 점이다.

이런 관점에서 볼 때 검토의 대상이 될 수 있는 대표적인 제도는 최근 국내외에서 활발히 논의되고 있는 기본소득(Basic Income)제도일 것이다. 또 다른 예는 근로연령층에 대해 수당(allowance)의 형태로 급여를 지급함으로써 공공부조제도에 비해 훨씬 보편적 급여의 형태로 운영되는 제도이다. 그런데 복지정책을 통한 개입에 앞서 국가는 노동시장을 규율함으로써 취업자의 근로소득을 일정한 수준으로 보장하려는 정책을 선택할 수 있다. 최근 미국을 중심으로 최저임금을 다소 큰 폭으로 인상하도록 유도하는 정책이 이에 해당된다. 기본소득과 수당이 재분배정책의 범주에 든다면, 최저임금의 인상은 분배정책의 범주에 든다고 할 수 있을 것이다. 이 세 가지 정책 대안이 이 연구의 주된 검토 대상이다.

이 연구는 다음과 같은 순서로 구성된다. 우선 다음 2장에서는 대안적 소득보장제도를 검토해야 하는 이유, 즉 최근 소득분배 실태의 현실적 변화에 대해 살펴본다. 특히 근로연령대의 빈곤이 새롭게 중요한 문제로 주목되어야 하는 이유를 언급할 것이다. 3장은 대안적 소득보장제도의 구체적 프로그램 가운데 하나인 기본소득 이론의 내용과 특징에 대해 살펴본다. 4장에서는 최저임금제도를 상대적으로 큰 폭으로 인상함으로써 시

장소득 수준을 높이고, 이를 통해 복지급여에 대한 수요를 낮추는 방안을 살펴볼 것이다. 5장에서는 근로연령대를 대상으로 하는 수당의 가능성과 문제점 등을 살펴볼 것이다.

한 가지 유의할 것은 본 연구에서 검토된 모든 대안이 현시점에서 한국에서 수용하기에 가장 현실성이 높거나 효과가 클 것으로 예상되는 제도는 아니라는 것이다. 오히려 기존 제도로부터 상대적으로 큰 변화를 동반하는 제안들의 경우 현실적인 수용 과정에서는 더 많은 논란을 불러일으키고 현실적 제약에 직면할 가능성이 있다. 그러나 큰 폭의 변화는 기존 제도의 문제를 좀 더 극단적으로 드러내고 해결할 수 있도록 다양한 단서를 제공하기도 할 것으로 기대한다.



제 2 장

최근 소득분배의 변화 경향과 대안적 제도 논의의 필요성

제1절 주요 빈곤지표를 통해 본 소득분배 실태의 변화
제2절 계층별 공적이전소득의 구성 변화



2

최근 소득분배의 변화 경향과 << 대안적 제도 논의의 필요성

제1절 주요 빈곤지표를 통해 본 소득분배 실태의 변화

1. 연령대별 빈곤 실태의 변화

소득보장제도를 설계하거나 변화시키는 데 있어 가장 고려해야 할 요인은 소득보장제도가 한 사회의 빈곤 위험에 어떻게 효과적으로 대응할 것인가 하는 점이다. 아래의 <표 2-1>은 통계청의 <가계동향조사> 자료가 1인 가구의 소득 관련 정보를 제공한 이래 2015년까지 각 연령대별 빈곤율이 어떻게 변화했는지를 보여 준다.

<표 2-1> 2006년과 2015년의 연령대별 빈곤지표

(단위: %)

빈곤지표 및 소득범주	2006년						2015년						
	전체	19세 미만	19~34세	35~50세	51~64세	65세 이상	전체	19세 미만	19~34세	35~50세	51~64세	65세 이상	
빈곤율	시장소득	16.1	12.0	9.5	10.0	19.9	54.5	17.3	8.2	8.3	6.9	17.1	63.3
	경상소득	13.1	9.6	8.0	8.3	15.3	44.5	12.7	6.7	6.6	5.4	11.6	45.2
	가처분소득	14.4	11.1	9.2	9.5	16.7	46.3	14.2	8.1	7.5	6.5	13.2	47.7
소득 격차 비율	시장소득	42.6	35.2	37.1	37.2	44.6	51.3	52.4	36.4	39.1	38.9	47.4	62.5
	경상소득	34.5	28.9	32.3	31.7	36.5	39.2	35.4	27.4	32.5	30.7	32.7	40.0
	가처분소득	34.5	28.8	32.0	31.9	37.6	39.4	35.1	27.0	32.5	30.5	33.2	39.9

주: 빈곤선은 소득범주와 무관하게 균등화된 가구 시장소득 중위값의 50% 선으로 설정함. 소득격차비율은 빈곤층에 대해 (빈곤선 - 가구소득)/빈곤선의 값을 백분율로 나타낸 것임.

자료: 통계청, <가계동향조사> 2006년, 2015년 원자료.

18 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

이 표에 따르면 전체 연령층의 시장소득 빈곤율은 증가하였으나 경상소득과 가처분소득 기준 빈곤율은 다소 감소한 것으로 나타난다. 이는 이 기간 동안 기초연금제도가 시행된 것을 비롯하여 복지정책이 확대된 데 따른 영향으로 볼 수 있다. 2015년의 가처분소득 빈곤율을 기준으로 비교하자면 빈곤율이 가장 높은 집단은 65세 이상 노인층이고 다음은 51~64세의 장년층, 그리고 다음 아동층과 청년층의 순서라고 볼 수 있다.

그런데 <표 2-2>에서 보듯이 두 시점 간 빈곤율의 변화를 비교해 보면 다소 특징적인 점을 확인할 수 있다. 연령대별로 빈곤율을 볼 때 65세 이상의 빈곤율은 모든 소득범주에서 증가하였다. 다른 연령층에서는 빈곤율이 감소하였다. 하지만 소득격차비율(income gap ratio)은 좀 더 다른 양상을 보인다. 노인층의 경우 소득격차비율은 모든 소득범주에서 증가하였다. 그리고 시장소득의 소득격차비율은 모든 연령층에서 증가하였다. 즉 시장에서 얻는 소득만을 고려할 때 빈곤층이 경험하는 빈곤의 깊이는 모든 연령층에서 증가한 것이다. 주목할 만한 것은 노인층을 제외하면 유일하게 19~34세의 청년층에서 모든 소득범주의 소득격차비율이 증가하였다.

<표 2-2> 2006년 대비 2015년의 연령대별 빈곤지표 변화

(단위: %p)

빈곤지표 및 소득범주		2015년(2006년 대비)					
		전체	19세 미만	19~34세	35~50세	51~64세	65세 이상
빈곤율	시장소득	1.2	-3.8	-1.2	-3.1	-2.8	8.8
	경상소득	-0.4	-3.0	-1.4	-2.9	-3.7	0.7
	가처분소득	-0.3	-3.0	-1.7	-3.0	-3.4	1.4
소득격차 비율	시장소득	9.8	1.3	2.1	1.7	2.8	11.2
	경상소득	0.9	-1.6	0.1	-1.0	-3.8	0.8
	가처분소득	0.6	-1.8	0.6	-1.4	-4.4	0.6

자료: 통계청. <가계동향조사> 2006년, 2015년 원자료.

가처분소득 기준의 소득격차 비율 변화를 보면 국가의 개입과 재분배 정책에 의해 이 소득격차 비율은 많이 완화되었으나 19~34세 청년층과 65세 이상 노년층에서는 빈곤의 깊이가 깊어짐을 알 수 있다. 노인층의 경우 이 기간 동안 기초노령연금을 도입하고 이를 기초연금으로 발전시키는 등 중요한 변화가 이루어졌으나, 그럼에도 불구하고 증가되는 고령화 위험이 분배지표의 악화로 나타난 것으로 볼 수 있다. 그런데 청년층의 경우 이 연령층을 대상으로 하는 소득보장정책에는 같은 기간 동안 큰 변화가 없었다. 즉 노인층의 소득격차비율 증가가 제도 확대에도 불구하고 진행된 것이라면, 청년층 소득격차비율의 증가는 제도 확대가 없는 과정에서 진행된 것이다.

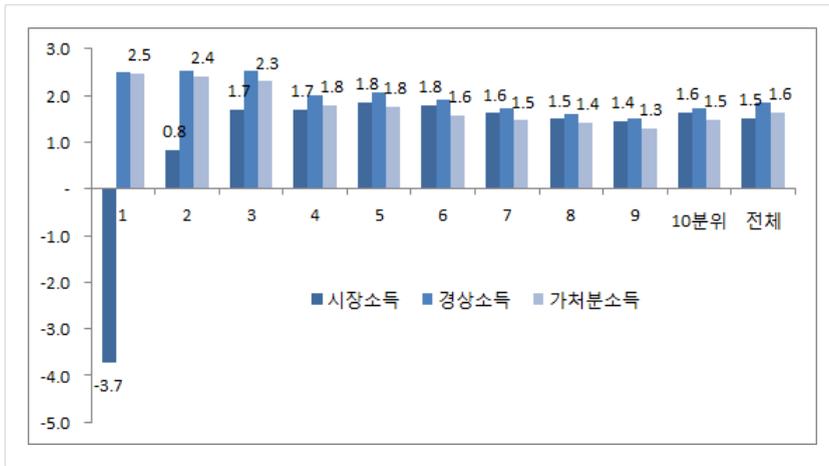
2. 소득계층별 소득 지위 변화

소득분배가 악화되고 빈곤이 심화되는 이유를 가장 직접적으로 확인할 수 있는 방법은 소득계층별 소득 증가 패턴을 비교하여 보는 것이다. 아래의 [그림 2-1]은 2006년부터 2015년까지 9년간 소득분위별로 실질소득의 연평균 증가율을 비교한 것이다. 이 그림을 보면 하위 1/10분위의 소득 증가율은 -3.7%이다. 즉 이 소득계층은 매년 3.7%의 실질소득이 감소한 것이다. 2분위의 경우 연평균 증가율은 0.8%로 (+)를 기록하고 있으나 그 값은 다른 상위 소득분위의 증가율에 비해 낮다. 하위 소득분위의 소득 증가율이 상위 소득분위에 비해 낮다는 것은 이러한 패턴이 지속될 경우 당분간 소득분배의 개선을 기대하기 어려움을 의미한다. 다행히 경상소득의 분위별 증가율과 가처분소득의 분위별 증가율은 낮은 소득분위가 높은 것을 확인할 수 있다. 즉 이 기간 동안 각종 재분배정책이 확대된 것이 역진적인 소득 증가 패턴을 상쇄하였다는 것이다. 하지만 이러한 시장의 불

평등 심화와 재분배정책을 통한 상쇄라는 장기적 경향이 얼마나 유효할 지, 그리고 상쇄의 정도가 충분할지에 대해서는 낙관할 수 없다.

[그림 2-1] 시장소득 분위별 연평균 실질소득 증가율(2006~2015년)

(단위: %)

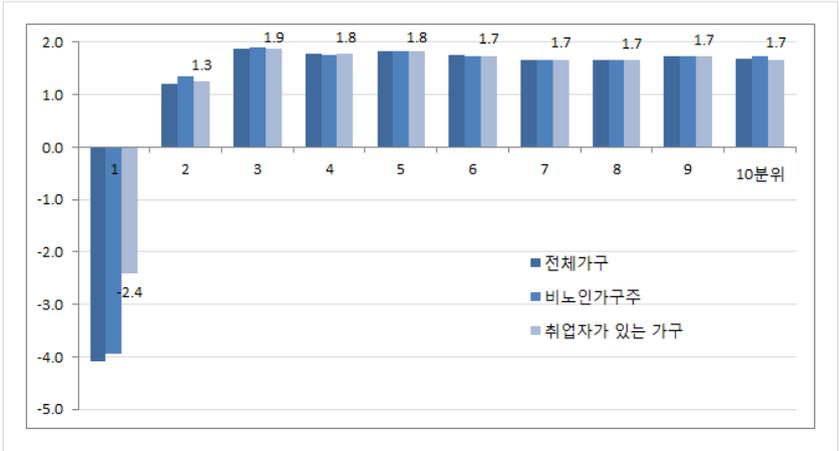


자료: 통계청. <가계동향조사> 2006년, 2015년 원자료.

그런데 이와 같은 소득분배의 악화가 고령화 때문이라는 지적이 적지 않다. 고령화가 진행되면서 노인가구주의 비중이 증가하였고, 다수의 노인가구주가 빈곤층에 속하게 되기 때문이라는 것이다. 물론 이는 타당한 지적이다. 그러나 고령화 요인을 논외로 하고서라도 저소득층의 소득 지위가 악화되고 있음을 쉽게 확인할 수 있다.

아래의 [그림 2-2]는 가구주가 노인이 아닌 경우와 혹은 가구 내 취업자가 한 명이라도 있는 가구의 계층별 소득증가율을 비교하여 보여 준다. 이에 따르면 비노인가구나 취업자가 있는 가구 역시 시장소득의 증가율은 음수이다. 2분위의 소득증가율이 다른 소득분위에 비해 낮은 것 역시 전체 가구 간 비교에서 나타나는 경향과 동일하다.

[그림 2-2] 가구 특성별, 시장소득 분위별 연평균 실질시장소득 증가율(2006~2015년)
(단위: %)



자료: 통계청. <가계동향조사> 2006년, 2015년 원자료.

정부의 개입이 시장소득의 빈곤화를 상쇄하는 과정에서도 주목해야 할 특징도 발견된다. <표 2-3>에서 볼 수 있듯이 3분위 이상에서 사적이전 소득이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 또한 저소득층의 공적이전 소득에 대한 의존도가 증가하고 있다. 공적이전소득의 증가율이 큰 순서는 2, 3, 10분위의 순이다. 1분위가 공적이전소득의 규모는 크지만 증가율이 높지 않다.

1분위의 경우 공적이전소득 증가율은 2분위보다 높지 않았으나 시장 소득의 감소 경향으로 인해 정부 개입에 의한 소득증대 효과는 크게 개선되었다. <표 2-4>의 정부 개입의 효과는 가처분소득과 시장소득의 차액이 시장소득에 비해 갖는 비중을 백분율로 나타낸 것인데, 1분위의 경우 2006년에는 이 비율이 67.5%에서 189.9%로 증가하였다.

22 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

〈표 2-3〉 소득분위별 연평균 실질소득 증가율(2006~2015년)

(단위: %)

소득분위	시장소득	경상소득	가처분소득	공적이전	사적이전
1	-3.73	2.48	2.47	7.85	2.12
2	0.84	2.52	2.40	12.55	2.12
3	1.71	2.53	2.30	14.19	-1.41
4	1.69	2.01	1.78	9.00	0.70
5	1.84	2.07	1.77	9.39	-5.75
6	1.79	1.90	1.58	6.52	-1.06
7	1.62	1.74	1.47	8.53	-0.08
8	1.49	1.59	1.42	8.16	-1.92
9	1.44	1.52	1.30	8.06	-0.71
10	1.64	1.72	1.48	11.71	0.88
전체	1.52	1.86	1.63	9.52	-0.37

자료: 통계청. 〈가계동향조사〉 2006년, 2015년 원자료.

〈표 2-4〉 소득분위별 이전소득 비중 및 정부 개입 효과 비교

(단위: %)

소득분위	2006년			2015년		
	공적이전 비중	사적이전 비중	정부 개입효과	공적이전 비중	사적이전 비중	정부 개입효과
1	42.7	13.3	67.5	66.9	12.9	189.9
2	9.6	10.0	5.7	21.8	9.6	20.9
3	4.2	7.7	-0.9	10.7	5.4	4.3
4	3.3	7.4	-2.5	5.9	6.6	-1.8
5	2.3	6.3	-3.6	4.3	3.1	-4.2
6	2.0	5.3	-4.4	3.0	4.1	-6.1
7	1.3	4.6	-5.8	2.3	3.9	-7.0
8	1.1	5.4	-6.7	1.9	3.9	-7.3
9	0.8	4.9	-7.6	1.5	4.1	-8.8
10	0.6	4.3	-9.6	1.3	4.0	-10.8
전체	3.1	5.8	-4.4	5.9	4.8	-3.5

주: 공·사적이전소득의 비중은 경상소득 대비 비중임.
 정부개입효과 = $100 \times (\text{가처분소득} - \text{시장소득}) / \text{시장소득}$
 자료: 통계청. 〈가계동향조사〉 2006년, 2015년 원자료.

한편 [그림 2-2]로부터 확인할 수 있는 문제점은 저소득층의 경우 노동 시장에서의 근로를 통한 빈곤 탈출의 가능성이 낮아졌다는 것이다. 취업자가 있는 가구이더라도 일부 가구의 경우 지속적으로 시장소득이 감소하고 있다면, 점차 빈곤화의 위험이 증가할 것이기 때문이다. 따라서 이들의 시장소득 감소 추이를 막을 제도적 개입이 필요하거나, 혹은 공적이전 등을 통해 감소하는 시장소득을 만회하는 소득지원이 이뤄져야 할 필요가 있는 것이다.

제2절 계층별 공적이전소득의 구성 변화

공적이전의 확대가 시장소득 분배의 악화를 상쇄했음은 앞서 지적한 바 있다. 그런데 이 과정에서 어떤 제도가 어떤 계층에게 주로 효과를 나타내었는지를 살펴볼 필요가 있다.

통계청의 <가계동향조사> 자료는 공적이전소득을 크게 다섯 가지, 즉 공적연금, 기초연금, 사회적 현금 수혜, 사회적 현물 수혜, 그리고 세금 환급금 등으로 구분하고 있다. 아래의 <표 2-5>와 <표 2-6>은 이들 다섯 가지 범주가 각 소득계층에서 어떻게 배분되었는지를 비교하여 보여 준다.

<표 2-5>에 따르면 이 기간 동안 공적이전소득 증가의 대부분을 공적연금과 기초연금의 증가가 설명한다. 전체 인구의 경우를 보면 공적이전소득 증가의 약 70%를 이 두 급여의 증가가 설명한다. 최하위 1분위를 보면, 이 비중은 공적이전소득 증가의 약 90%를 이 두 급여가 설명한다. 즉 지난 9년간 이루어진 공적이전 증가는 대부분 노인층을 대상으로 한 것이었고, 다른 연령층에 대한 급여의 증가는 상대적으로 미약했다는 것이다.

24 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

〈표 2-5〉 공적이전소득의 증가(2006~2015년)에 대한 항목별 기여율(전체 가구)

(단위: 원/월, %)

분위	공적이전소득 증가분	항목별 기여율				
		공적연금	기초연금	현금 수혜	현물 수혜	세금 환급
1	292,158	52.5	37.3	11.6	-1.2	-0.3
2	178,859	55.3	28.3	15.4	1.9	-0.8
3	118,907	45.0	19.6	30.9	4.6	-0.0
4	62,925	44.2	26.5	23.4	5.2	0.6
5	54,209	44.8	15.1	21.8	13.4	4.8
6	36,489	-3.5	17.6	73.1	3.2	9.5
7	36,317	20.6	22.1	33.9	7.2	16.2
8	32,510	29.8	16.0	27.9	0.4	25.9
9	29,809	28.8	14.6	18.2	2.3	36.1
10	48,285	32.5	8.4	17.9	5.7	35.5
전체	89,015	44.7	26.5	21.0	2.6	5.2

자료: 통계청. 〈가계동향조사〉 2006년, 2015년 원자료.

〈표 2-6〉 공적이전소득의 증가(2006~2015년)에 대한 항목별 기여율(노인이 없는 가구)

(단위: 원/월, %)

분위	공적이전소득 증가분	항목별 기여율				
		공적연금	기초연금	현금 수혜	현물 수혜	세금 환급
1	318,986	52.4	0.9	44.4	2.6	-0.4
2	81,933	67.4	0.6	29.7	4.1	-1.7
3	70,166	34.5	0.5	58.8	6.3	-0.0
4	34,937	42.9	0.5	44.5	10.0	2.1
5	28,948	17.1	0.0	41.8	30.5	10.6
6	34,426	2.0	1.0	80.5	5.0	11.5
7	19,908	-11.7	0.1	67.3	13.7	30.6
8	23,334	12.7	0.0	46.8	3.1	37.4
9	19,275	5.5	2.0	28.5	3.7	60.3
10	30,387	4.9	0.4	31.4	5.9	57.4
전체	41,090	32.1	0.7	46.6	6.1	14.5

주: 노인이 없는 가구 가운데 공적연금 소득이 관측되는 경우는 65세 미만의 가구원 가운데 조기
연금수급자가 있거나 가구원 변동이 있었던 가구인 것으로 추정됨.

자료: 통계청. 〈가계동향조사〉 2006년, 2015년 원자료.

물론 노인이 속한 가구의 경우 이러한 패턴의 공적이전 증가 혜택을 가구원들이 모두 향유했을 수 있다. 그러나 <표 2-6>에서 보듯이 노인이 없는 가구만을 비교하더라도 다른 급여의 기여율은 크게 증가하지 않는다. <표 2-5>에 비해 상대적으로 비중이 증가한 사회적 현금 수혜의 경우 중간 소득층에서 기여율이 더 높게 나타난다. 이는 사회적 현금 수혜 가운데 기초보장급여 등과 같은 저소득층 대상 급여의 비중이 작고 실업급여와 같은 사회보험급여의 비중이 높기 때문인 것으로 추정된다. 세금환급금의 경우는 오히려 저소득층에서 기여율이 감소하였고 고소득층 중심으로 기여율이 증가하였다.

이상의 논의를 종합하여 보면 그간의 공적이전소득 확대에도 불구하고 여전히 저소득층 대상의 소득지원 확대가 필요하다는 것과, 특히 비노인층 대상 급여의 확대가 시급하다는 것이다. 노인이 포함된 가구의 경우 대부분의 소득계층에서 공적이전 증가의 압도적인 비중이 연금급여(공적연금과 기초연금)의 증가에 의해 설명된다. 연금을 제외한 나머지 급여의 경우 저소득층에 표적화되어 있다기보다 중상위층에게까지 그 혜택이 미치고 있는데, 이는 기존 제도의 설계가 잘못되었다기보다 저소득층을 표적화하는 비연금 현금급여의 역할이 지극히 미미하다는 것으로 해석할 수 있다. [그림 2-2]와 <표 2-6>이 보여 주는 바를 종합하여 볼 때 저소득 근로연령층을 대상으로 하는 소득지원제도의 확대가 필요함을 알 수 있다. 이것이 이후의 장에서 대안적 소득보장제도에 대해 면밀히 검토하고자 하는 이유이다.



제 3 장

기본소득이론 쟁점과 시사점

제1절 기본소득 논의 배경

제2절 기본소득 개념과 관련 쟁점

제3절 시사점



3

기본소득이론 쟁점과 시사점 <<

제1절 기본소득 논의 배경

2016년 우리나라 국민과 연구자들이 많은 관심을 가지고 살펴본 개념이 기본소득(Basic Income)일 것이다. 그동안 진보단체와 일부 연구자를 중심으로 연구되어 오던 개념이 스위스의 기본소득 투표를 계기로 언론과 국민들이 관심을 가지게 된 것이다. 스위스에서는 2년 전 한 시민단체를 중심으로 기본소득 도입에 관한 국민투표 서명운동이 있었으며, 이 운동이 성과를 거두어 2016년 6월 국민투표를 실시하게 된 것이다.¹⁾ 많은 찬반 논의 속에서 기본소득 도입은 부결로(찬성 23%, 투표율 46.4%) 결론이 났지만 우리나라 국민에게 준 영향은 크다고 볼 수 있다(Wager, 2016). 두 번째는 스위스와 함께 복지국가로 여겨지던 핀란드가 향후 시범사업을 거쳐 2019년 이후 기본소득 전면 도입을 검토했다는 점이다. 2015년 선거를 통해 집권한 중도우파 정부는 기본소득제도에 대한 실험을 거쳐 2019년 그 결과를 발표하고 2019년 이후 도입할 것을 목표로 하고 있음을 밝혔다(최준영, 2015). 하지만 2016년 7월 개최된 기본소득 국제학술회에서 핀란드 사례를 발표한 연구자에 의하면 2016년 실험을 준비하고 이를 토대로 파일럿 테스트(pilot test)를 예정했지만 현재는 그 일정이 잠시 미루어지고 본래 실험하고자 했던 네 가지 모델도 하나로

1) 스위스 기본소득 국민투표의 세 가지 목표는 다음과 같다. ①스위스 연방은 조건 없이 기본소득 도입을 준비한다. ②기본소득은 스위스 모든 주민에게 인간다운 삶과 공적생활 참여를 가능하게 해야 한다. ③기본소득 도입을 위한 재원과 금액은 법률로 정한다. 스위스 기본소득 국민투표 부결 요인으로 “모든 주민” 혹은 “모든 국민”이란 점에서 최근 늘어나고 있는 난민까지도 포함되어야 하는지가 주요 이슈 중 하나로 지적되었다.

줄여 진행될 것임을 밝힌 바 있다²⁾(Andersson, 2016). 이 외에도 여러 곳에서 기본소득 혹은 기본소득과 유사한 실험들이 진행되었거나 진행을 준비 중이다.³⁾

현시점에서 기본소득에 대해 살펴보고자 하는 이유는 첫째, 우리나라 역시 2016년, 2017년 정치적 변혁기에 들어서면서 새로운 소득보장제도에 대한 논의가 진전되고 있는 상황이다. 둘째, 신자유주의 이후 등장한 노동시장 유연화 정책으로 비정규직, 노동시장 양극화 현상이 일상화되었으며, 이 속에서 충분한 기술을 습득하지 못한 저숙련, 청년층의 실업이 만성화되고 있다(백승호, 2010). 또한 제4차 산업혁명이라고 하는 로봇, 인공지능 등의 발전 속에서 인간이 기본적으로 생활하는 데 필요한 소득과 지출을 어떻게 조달하는 것이 바람직한 것인지에 대한 논의가 발생하고 있으며, 그 대안 중 하나로 기본소득 개념이 회자되고 있기 때문이다. 향후 인공지능, 기술 발전 등으로 인해 실업률이 장기적으로 상승할 것으로 예상되고 있으며, 장기적으로 인간과 기계가 공생할 수밖에 없는 사회로 발전할 것이 예상되고 있다. 이러한 사회환경 변화 속에서 개인 혹은 가구가 생존을 유지하기 위해서는 개인의 기술적 능력을 함양할 수 있는 교육체계의 개편과 더불어 기본소득의 필요성이 제기되고 있다. 미래 보고서에서도 기본소득이 대안이 될 수는 없지만 2050년에는 대부

2) 핀란드 정부가 준비한 기본소득 관련 모델은 네 가지로 ①완전기본소득 모델은 기존 핀란드의 모든 사회복지체계를 대체하는 모델, ②부분기본소득 모델은 사회보험급여를 제외한 나머지 기본급여를 대체하는 모델, ③부의 소득세(negative income tax)는 일정소득 이하 가구에 대해 조세를 이용하여 소득보장을 하는 모델, ④기타 모델로 기존 일부 복지급여에 대해 사회적으로 바람직한 행위(부모 부양, 자원봉사 참여 등) 등에 추가적으로 급여를 지급하는 방안이었다(최준영, 2015).

3) 브라질은 2004년 '기본소득 관련 법률'을 제정한 바 있으며, 아프리카 나미비아에서는 2007~2008년 '오미타라' 주민 900여 명을 대상으로 기본소득 실험을 진행한 바 있다. 길게는 캐나다에서 1974~75년 매니토바주 위니펙 및 도핀에서 기본소득이 노동의욕을 감소시키는지에 대한 실험을 진행한 바 있다. 최근에는 핀란드와 같이 네덜란드 위트레흐트시를 중심으로 노동시장 참여 여부와 빈곤함정에 대한 기본소득 실험을 진행할 예정이다(강남훈, 광노안, 2014; 연합뉴스, 2016. 6. 2.)

분의 국가에서 이 제도가 도입될 것이라고 예측하고 있다(Cornelia & Ole, 2016, p.43).

이 글에서는 위와 같이 최근 사회복지제도 혹은 대안적 소득보장제도로 관심을 끌고 있는 기본소득에 대한 개념과 쟁점, 그 시사점에 대해 분석해 보고자 한다.

제2절 기본소득 개념과 관련 쟁점

1. 기본소득 개념

기본소득이란 무엇이고, 왜 지금 시점에서 많은 연구자와 국민들이 관심을 가지게 되는 것일까. 여기서는 기본소득의 개념, 그 역사적 과정과 주요 사례들을 중심으로 위에 대해 살펴보고자 한다.

기본소득에 대한 개념은 필립 반 파레이스(Philippe Van Parijs)에 의해 중심으로 설명되었다. 파레이스는 기본소득이란 “자산조사(means test)와 근로에 대한 조건 없이 모든 사회구성원에게 지급되는 소득”이라고 주장하였다(기본소득지구네트워크 홈페이지 main에서 2016. 12. 5. 인출). 이외에 켈런(Callan) 등은 “모든 개인에게 노동시장 참여 여부, 소득수준에 상관없이 일정 수준(세금 없이) 금액을 지급하는 것”으로 설명하고 있다(Callan et al., 1999). 이를 토대로 기본소득의 개념을 보면 “모든 국민을 대상으로 소득 및 자산, 노동시장 참여 여부와 관계없이 일정한 금액을 정기적으로 소득의 형태로 지급되는 것”이 기본소득이다(김은표, 2016).

기본소득 개념 혹은 정의 속에는 다섯 가지 중요한 개념을 내포하고 있다. 첫째는 모든 국민을 대상으로 급여가 지급되는 것으로 가구가 아닌

개인(Individual)이라는 점, 둘째는 소득 및 자산 수준, 노동시장 참여를 전제조건으로 하지 않는 무조건성(Unconditional), 셋째는 정기적으로 일정금액을 지급한다(Periodic). 넷째는 현물보다 현금을 지급한다는 점 (Cash payment), 마지막으로 자산조사 없이 모든 사람에게 지급된다는 보편성(Universal)의 특징을 지니고 있다(기본소득지구네트워크 홈페이지, what is Basic income?에서 2016. 12. 5. 인출).

기본소득은 개념에서 정의하고 있는 것을 어느 정도 포함하느냐에 따라 여러 형태로 구분될 수 있다. 개념이 내포하고 있는 사항을 모두 포함하면 완전기본소득, 일부분만을 수용하게 되면 부분기본소득으로 구분할 수 있다. 이 외에 기본소득과 유사한 형태의 대안적 소득보장을 연구자별로 제안하고 있다. 간단히 살펴보면 설명한 것과 같이 완전기본소득은 기본소득 정의 및 개념에 포함하고 있는 그대로를 실현한 방식이다. 즉 국가 내 모든 국민에게 노동시장 참여, 소득 및 자산과 상관없이 일정한액의 급여를 현금의 형태로 정기적으로 제공하는 방식을 의미한다. 말 그대로 무조건적 기본소득(unconditional basic income)을 말한다(이명현, 2006, p.63). 완전기본소득 혹은 무조건적 기본소득과 다르게 기본소득 정의에서 포함하고 있는 일부 조건을 완화한 형태로 기본소득을 적용하는 방식을 수정형 기본소득 혹은 부분기본소득이라고 부른다.⁴⁾ 대표적으로 부분기본소득은 대상자에 대한 제한을 두거나 제도 형태에서 기존 사회복지제도의 일부를 대체하는 방식으로 제도를 도입할 수 있다. 대상자

4) 완전기본소득 혹은 무조건적 기본소득과 다르게 부분기본소득을 바라보는 시각은 학자 혹은 연구자별로 큰 차이를 보이고 있다. 이명현(2006)은 부분기본소득이란 표현보다는 수정형 기본소득, 스테이크홀더형 기본소득으로 구분하고 있으며, 김교성(2009)은 수정형 기본소득을 다시 참여소득, 일시적 기본소득, 부분기본소득으로 나누고 있다(김교성, 2009, p.41). 일시적 기본소득은 전 생애를 기준으로 일정 기간만 기본소득 수급이 가능하도록 기간을 설정하는 방안이며, 부분기본소득은 기본소득의 재정 부담을 고려하여 급여수준을 개인의 필요 수준보다 조금 낮게 설정하여 급여를 제공하는 형태를 의미한다(백승호, 2010).

제한의 방식은 이승윤 등(2016)의 연구와 같이 청년층만을 대상으로 하거나, 현재 우리나라에서 노인에게 적용되고 있는 기초연금(노인의 70%)과 같이 65세 이상 모든 노인에게만 기본소득을 제공하는 방식이다. 엄밀한 의미에서 대상자를 정하고 일정 조건을 부여하는 방식은 선진국에서도 도입되어 운영하고 있는 수당 혹은 데모그란트적 성격의 급여 형태로 분류할 수 있다(노대명 등, 2009). 또한 기존 사회복지제도를 대체하는 방식으로 기본소득이 도입된다면, 빈곤층을 대상으로 하는 공공부조, 사회보험제도(연금보험, 실업보험, 건강보험 등), 기타 사회복지서비스를 포괄하는 방식의 부분기본소득 방식도 검토될 수 있다. 이미 핀란드의 기본소득 도입 설계에서도 기존 사회복지제도의 일부를 대체하는 방식의 부분기본소득 모델이 검토된 바 있다(최준영, 2015). 완전 및 부분 기본소득이 기본소득 개념하에서 제안된 것이라면 새로운 형태의 기본소득 모형을 제시한 연구자도 있다. 먼저 앳킨슨(A. B. Atkinson)은 참가소득 혹은 참여소득이란 형태의 기본소득 모형을 제안하고 있다. 기본소득을 제공 시 사회에 도움이 되는 형태의 근로를 제공할 경우 기본소득 급여를 제공하는 것이다. 사회에 도움이 되는 근로의 형태는 교육보육·돌봄·자원봉사 등의 사회서비스를 제공할 경우를 의미한다(이명현, 2006, p.65). 이 방식 역시 핀란드 기본소득 실험의 하나로 포함되어 있었다(최준영, 2015). 기본소득 급여가 정기성을 가지고 제공되는 급여라면 애커먼(Ackerman)과 알스토틀(Alstott)은 사회적 지분급여(Stakeholder grants)의 형태로 청년기에 자산을 지급하는 방안을 제안하고 있다(너른복지모임, 2010). 청년들이 사회 진출 시 초기 자본 혹은 자산이 필요하다는 점에서 평생 일회성으로 자산을 지급하고 이를 토대로 사회정착이 가능하도록 지원하고자 하는 방식이다.⁵⁾

5) 사회적 지분 급여와 유사한 형태로 우리나라에서도 도입, 운영되고 있는 자산을 기본(asset-

기본소득의 개념이 포함하고 있는 정의와 개념은 혁신적이고 보편적이며, 인간의 존엄과 가치를 중요시 여기는 소득보장 체계라고 볼 수 있다. 하지만 기본소득 개념 속에는 여러 가지 쟁점을 포함하고 있으며, 그 도입과 관련해서도 찬성과 반대가 동시에 나타나고 있다. 이하에서는 기본소득 쟁점을 보기 이전에 기본소득이 발전하게 된 도입 과정에 대해 살펴보고 그 주요 쟁점들에 대해 알아보려고 한다.

2. 역사적 발전 과정⁶⁾

기본소득의 발전 과정을 보면 역사가 길고, 많은 논의 과정을 거쳐 발전하였으며, 우리가 알고 있던 내용들이 기본소득 발전의 토대가 되었던 점에서 친근하다는 느낌을 받을 수도 있다.

기본소득 개념이 발전하는 과정은 세 가지 개념으로 출발하고 있다(기본소득한국네트워크 홈페이지). 첫째는 인간이 살아가는 데 필요한 지출을 지원하는 최소소득(minimum income), 둘째는 조건 없이 지급되는 일회성 급여(unconditional on-off grant), 셋째는 앞의 두 개념을 종합하는 조건 없는 기본소득(unconditional basic income)이다(기본소득한국네트워크 홈페이지 기본소득의 역사, 2016. 12. 5. 인출).

최소소득과 관련해서는 유토피아를 주장한 토머스 무어(1516)가 제시한 것으로 죄수에게 가혹한 형벌을 주기보다는 약간의 생계수단을 제공

based)으로 한 자산형성제도를 들 수 있다. 사회적 지분급여가 청년에게 일시적으로 자산을 지원하는 것이라면, 자산형성제도는 청년이 되기 이전, 혹은 청년이 된 이후 정부와 시민단체가 자산을 매칭하는 방식으로 지원하는 것이다. 가장 큰 차이점은 자산을 지원받게 되는 지원대상자의 기여가 있어야 하며, 자산을 축적할 수 있는 일정 기간이 소요된다는 점에서 차이를 볼 수 있다.

6) 여기서의 주요 내용은 BIEN 홈페이지 기본소득 역사(History of basic income)와 기본소득한국네트워크에서 제공한 '기본소득의 역사', 박이은실(2013)의 기본소득 역사 표를 기초로 정리한 것이다.

하는 것이 바람직하다는 말 속에 최소소득의 개념이 도출되었다. 하지만 좀 더 개념적, 이론적으로 발전시킨 학자는 비베스(1516)로서 그는 '빈민 원조에 대하여'란 보고서에서 구호활동의 방안으로 빈민들을 위해 지방 정부가 모든 거주자의 최소생활을 지원해야 한다고 주장하였다. 이후 최소소득의 의미는 영국 사회복지제도 발전의 주요 근간으로 여겨지는 구빈법 및 신빈법 등의 개념으로 발전하였다고 볼 수 있다. 무엇보다 비베스가 최소소득 지원의 조건으로 가난한 사람이 지원을 받기 위해서는 본인이 일을 하겠다는 의지(자립·자활의 원칙)를 전제로 지원해야 한다는 주장은 지금도 여전히 공공부조제도에 영향을 미치고 있는 주요 요소 중 하나라고 할 수 있다.

둘째, 조건 없는 일회성 급여를 제안한 사람은 콩도르세와 페인을 들 수 있다. 콩도르세는 사회보험 방식보다는 아이들을 위해 일회성 급여 혹은 자산을 제공함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원해야 한다는 점을 강조하였다. 하지만 이를 구체적으로 어떤 방식에 의해 실현시킬 것인지 설명하지 못한 한계를 지니고 있다. 반면에 토머스 페인은 1796년 '프랑스 총재 정부에 대한 보고서'에서 처음으로 자산을 통한 지원 방안을 설명함으로써 학자들에 의해 처음으로 기본소득을 제시한 사람으로 인식되고 있다. 그는 "21세가 되면 모든 사람에게 토지 자산 체계의 도입으로 인한 자연 유산의 손실에 대한 부분적인 보상으로 15파운드(일시금)를 지급하고 50세가 되면 모든 사람에게 매년 10파운드를 지급해야 하며 여기에는 부유하거나 가난하다는 전제조건이 없다"는 점을 강조하였다(박이은실, 2013). 페인의 자산을 통한 지원 방안은 이후 사회적 지분급여(Stakeholder grants)란 개념으로 영국 학자인 브루스 애커먼(Bruce Ackerman)과 앤 알스토틀(Anne Alstott)에 의해 발전되었다(너른복지모임, 2010). 또 다른 형태이지만 2000년대 이후 우리나라에서도 도입된

저소득층의 자산 형성을 돕기 위한 희망키움통장 등이 그 목적을 함께하고 있다고 볼 수 있다.

현대적인 기본소득 논의의 장을 마련한 계기는 영국과 미국에서 기본소득 논의 과정을 경험한 이후 1984년 벨기에의 학자와 노동자가 함께 ‘샤를푸리에그룹’ 모임을 만들면서다. 조건 없는 기본소득과 관련된 보고서를 발간하면서 관심 있는 많은 학자와 운동가들이 모여 기본소득 유럽네트워크를 1984년 9월 발족하면서 본격화되었다. 이후 관련 서적과 레터를 발간하고 기본소득에 대한 연구와 논쟁을 지속해 나갔으며 유럽뿐만 아니라 다른 비유럽권 국가들의 참여가 증가하였다. 2004년 9월 기본소득 유럽네트워크 9차 총회에서 기존 조직을 확대한 기본소득지구네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network)로 확장하기로 결의하면서 지금에 이르고 있다. BIEN은 여전히 기본소득과 관련된 연구와 운동을 진행하고 있으며, 2년마다 국제학술대회 개최를 통해 기본소득운동과 연구 성과를 함께 공유하는 장을 마련하고 있다.

3. 기본소득 관련 쟁점

앞에서 설명한 기본소득의 개념과 역사적 발전 과정 속에서 기본소득과 관련한 여러 쟁점을 도출해 낼 수 있으며, 이에 대해 살펴보면 크게 여섯 가지의 쟁점이 발생할 수 있다.

첫째는 “한 국가에 속한 모든 사람에게 급여가 지급된다는 점”에서의 쟁점이다. 모든 사람이란 점에서 해당 국가에서 태어나 살고 있는 시민권자 이외에 영주권을 가지고 있는 사람의 경우 문제가 되지 않지만 일정 기간 체류권을 가지고 있는 사람과 유학생, 최근에 유럽 사회에서 나타나고 있는 난민의 포함 여부 등이 쟁점이 될 수 있다. 궁극적으로 사업 혹은

관광 목적의 외국인은 제외할 수 있지만 유학생, 단기체류를 목적으로 거주하는 경우에도 기본소득의 대상에 포함할 것인지는 기본소득 설계 속에서 논의가 필요하다. 난민의 경우 기본소득의 대상자로 포함하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 유학생, 단기체류자와는 또 다른 문제를 내포하고 있다. 최근 시리아, 중동의 정치적 문제 등으로 많은 난민이 유럽으로 유입되고 있는 상황이다. 이런 난민을 바라보는 유럽의 시각 역시 국가별로 처한 위치에 따라 매우 다르게 나타나고 있다는 점에서 기본소득 도입 과정에서 많은 논쟁을 유발할 수 있다. 이미 올해 부결된 스위스 기본소득 투표의 주요 요인 중 하나로 난민 문제가 지적된 바 있다(라기태, 2016). 우리나라 역시 외국인 근로자, 결혼이민자 등이 증가하면서 과거 단일민족에서 이제는 사회의 다양성을 인정하는 쪽으로 사회 구조 및 인식이 전환되고 있지만 여전히 외국인을 바라보는 시각은 호의적이라고 보기 어렵다. 특히 난민을 받아들이는 데 있어 매우 부정적 의식을 많이 가지고 있다는 점에서 국내에서 기본소득을 논의할 때 외국인, 유학생 등에 대한 적용 문제는 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보인다.

둘째는 공공부조의 선정과 급여 지급에 적용되는 자산조사를 하지 않으므로써 발생하는 관리비용 절감에 따른 기존 인력의 활용과 배치 문제이다. 많은 공공부조 수급신청자들은 급여를 받기 위한 과정에서 자산조사를 하게 되는데 이 과정에서 본인은 물론 가족 등이 모멸감, 낙인 효과를 경험하게 된다는 것이다. 기본소득을 통해 자산조사가 실시되지 않으므로써 낙인 효과를 방지할 수 있다는 점과 자산조사를 위한 행정 및 관리비용을 줄일 수 있다는 점은 매우 긍정적 요인이라고 볼 수 있다. 단순하지만 일부 연구에서는 자산조사로 인한 관리비용이 들어가지 않아 생기는 긍정적 측면을 보여 주고 있다. 하지만 기존 사회복지제도 속에서는 자산조사를 위해 많은 인력과 예산이 투입되고 있다고 단순히 판단할 문제라고 할

수 없다. 연구자들의 관리비용의 추정에서 관리비용이 있고(예, 20만 원), 없고(예, 0원)는 극단적 가정을 통해 행정비용이 줄어들고 있음을 보여 준다는 점에서 실제 현장에서 동일한 현상이 발생할 것인가에 대한 의구심을 가지게 된다(강남훈, 2010). 기본소득 도입 전제 시 행정관리 비용 절감으로 기존 복지인력 활용과 신규 임용 감소로 인한 일자리 문제가 발생할 수 있다(김태완, 전지현, 2016). 이 외에도 과연 기본소득제도의 도입으로 행정과 관리비용이 축소되는 효과가 발생하고 그 규모가 클 것인가의 문제다. 우리나라 사례의 경우 많은 사회복지 담당 공무원이 자산조사에 투입되기도 하지만 사례 관리 및 기타 서비스 연계 등의 운영에도 함께 참여하고 있다. 따라서 기본소득이 도입된다고 해서 관리비용이 획기적으로 줄어들 것인지에 대해서는 충분한 검토가 필요하다.

셋째는 기본소득 급여는 개인을 중심으로 지급되는 것을 원칙으로 하고 있다. 급여가 개인 단위로 지급됨에 따라 기본소득 수급자가 혼자 생활하는 것보다는 가구를 구성해 함께 기본소득을 받을 경우 급여수준에 따라서는 빈곤층이 탈빈곤할 수 있도록 하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 기본소득에서 개인 별 지급은 개인의 자유권을 보장하기 위함이지만 개인 별 지급에 따른 문제로 가구규모 증가에 따른 형평성 문제가 제기될 수 있다(김태완, 전지현, 2016). 어쩔 수 없이 혼자 혹은 2인이 살고 있는 가정과 다르게 조부모 혹은 많은 자녀를 둔 가정의 경우 기본소득이 사람수에 따라 늘어나면서 많은 급여를 받지만 실제 지출에서는 3인 혹은 4인이라고 1인 가구에 비해 지출이 3배, 4배로 늘어나는 것은 아니기 때문이다. 즉 가구에 사용되는 비용의 일부는 공통으로 사용하게 된다는 점(전기료, 수도료, 식료품비 등)에서 가구원 수가 적은 경우가 많은 경우에 비해 지출 측면에서 많은 비용을 지불함에도 급여는 가구원 수별로 지급됨에 따라 불이익을 경험할 수 있다는 것이다. 현재 우리나라에서 운영하고

있는 기초연금, 국민기초생활보장제도의 생계급여의 경우에는 이와 같은 가구원 수에 따른 형평성 문제를 피하기 위해 균등화지수 등을 활용한 급여를 지급하고 있다.

넷째로 소득, 사회적 지위, 가구 형태 등에 상관없이 급여는 동일하게 (현금)정액을 지급하도록 하고 있다. 현금 지급은 기본적으로 개인의 자유권과 선택권을 보장한다는 점에서 나타난 사상이지만, 기본소득 연구자에 따라서는 현금이 아닌 기존 현물이전소득의 장점을 인정하여 현물급여의 지급도 가능하다고 보고 있다. 하지만 궁극적으로는 현물보다 현금이 좋다는 점을 강조하고 있다. 이와 같은 현금 중심 지급의 사회복지제도 운영은 최근 나타나고 있는 현물서비스 중심의 복지제도 운영과는 다소 다른 형태라는 점에서 사회적 합의가 요구된다. 연구자에 따라서는 개인의 욕구를 정확히 반영할 수 있다는 점에서 현금급여를 중요시 여기지만, 현금 급여는 반대로 급여의 본래 목적이 아닌 다른 목적으로 사용되는 누수 현상, 관리가 어렵다는 점에서 비판을 받으며 현물급여의 중요성을 강조하는 연구자도 함께 있다(김태완 등, 2013).

현금 지원이란 측면에서 가장 큰 논쟁을 유발할 수 있는 것이 급여수준에 대한 문제이다. 과연 어느 정도를 현금급여로 지급하는 것이 가장 합리적으로 기존 제도와의 문제없이 기본소득제도가 안착할 수 있을 것인가. 급여수준이 가지는 중요성은 재원 조달과 직접적으로 연계된다는 점에서 중요한 의미를 지니게 된다. 스위스 사례에서는 기존 사회복지제도의 급여를 합한 것에 추가적 금액을 고려하는 수준(약 2,500스위스프랑)에서 기본소득 급여수준을 설정한 바 있다. 역시 핀란드의 완전기본소득 모형에서도 기존 급여를 합한 것보다 다소 높은 수준(월 800유로)에서 급여수준을 정하고 있다. 우리나라의 경우에는 어느 정도 수준이 적정할 것인가. 이에 대해서는 기본소득을 연구한 여러 학자별로 다양한 수준을 제

기하고 있다.

이를 살펴보면 처음으로 기본소득에 대한 급여 및 재원에 대해 분석한 강남훈, 광노완(2009) 연구에서는 연령별로 급여수준을 다르게 하는 방식으로 기본소득을 제한하고 있다. 이 외에 외국인 근로자에 대한 배려와 무상교육 및 의료를 함께 포함하는 기본소득 모델을 제안하였다. 김교성(2009) 역시 연간 480만 원, 아동은 이보다 다소 적은 수준에서 기본소득 급여를 제안하고 있으며, 산정 근거는 최저생계비를 기초로 하고 있다.

〈표 3-1〉 연구자별 기본소득 급여수준

연구자	급여수준 및 지급 대상	산출 근거	특징
강남훈, 광노완 (2009) ¹⁾	- 연 400만 원(아동, 39세 이하) - 연 600만 원(40세 이상) - 연 900만 원(65세 이상)	-	- 연령에 따른 급여액 차이 - 무상교육 및 의료 전제
김교성 (2009) ²⁾	- 연 480만 원(월 40만 원, 단, 아동 월 30만 원) - 표준형 기준	1인 최저생계비 기준	- 기존 현금급여제도와 통합
백승호 (2010) ³⁾	- 연 523만 원(월 43만 6천원) - 기본모형(정률 및 차등)	1인 최저생계비 (2007년)	- 조세부담률을 OECD 기준으로 상향 조정
강남훈 (2010) ⁴⁾	- 연 300만 원 - 개인(연령별 차등 없음)	-	- 현금급여 복지제도 유지 - 단, 기초노령연금 폐지, 최저생계비 인상 후 생계비와 기본소득 차액만큼 생계급여지원
이승윤, 이정아, 백승호 (2016) ⁵⁾	- 연 1,656만 원(월 138만 원, 완전기본소득) - 연 360만 원(월 30만 원, 부분기본소득)	적정생활소득 수준/최저임금	- 청년(19~24세)을 대상으로 지원

자료: 1) 강남훈, 광노완(2009). 국민 모두에게 기본소득을. 즉각적이고 무조건적인 기본소득(월제). 민주노총 정책연구원.

2) 김교성(2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책 36(2), pp.33-57.

3) 백승호(2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석. 사회복지연구 41(3), pp.185-212.

4) 강남훈(2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과. 진보평론 45, pp.44-78.

5) 이승윤, 이정아, 백승호(2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 비판사회정책 52, pp.365-405.

최근의 연구로 이승윤 등(2016)은 전체 국민보다는 청년층을 대상으로 한 완전 혹은 부분기본소득안을 제시하고 있다. 이 모델은 청년의 적정생활 소득수준과 최저임금을 고려하여 완전기본소득은 월 100만 원 이상을, 부분기본소득은 월 30만 원 수준에서 제시하고 있다. 라기태(2016)는 의료보장을 제외한 사회보장제도의 재원을 모두 활용할 때 국민에게 제공할 수 있는 급여수준이 연간 2200달러(PPP 기준)로 보고 있다.

기존 연구를 통해 보면 연구자들이 기준으로 삼고 있는 급여수준은 국민기초생활보장제도에서 활용하고 있던 최저생계비 1인 가구 선정 및 급여기준과 노동자를 위한 최저임금 혹은 생활수준 등과의 비교를 통해 급여수준을 제공하고 있다. 연구자들이 제공한 급여수준은 현재 정부에서 65세 이상 노인에게 지급하고 있는 기초연금 20만 원에 비해 높은 수준이지만, 실제 안정적 생활을 유지하기에는 다소 미흡한 수준이다. 하지만 위와 같은 급여수준을 전 국민에게 지급할 경우에는 현재 수준의 한 해 예산의 대부분이 기본소득 급여로 지급될 수 있다는 점에서 쉽지 않은 결정이다. 장기적으로 기본소득의 급여는 국민의 욕구와 생활수준에 부합하면서 재정적 부담이 크지 않은 형태의 급여수준을 설정하는 것이 중요할 것이다. 하지만 그 수준이 어느 정도일지는 많은 논의와 논쟁이 필요하다.

다섯째는 일회성이 아닌 정기적으로 제공되는 소득이란 점이다. 즉 기본소득은 주, 월 혹은 분기별로 주기적으로 제공되는 소득을 의미한다는 점에서 특정 시기와 특정 목적으로 제공되는 일시적 지원과는 차별된다. 기본소득 급여 지급 시기는 해당 국가의 노동시장 특성, 국민의 생활패턴 등을 고려하여 결정하는 것이 바람직할 것이며, 앞에서 살펴본 다른 기본소득 관련 논쟁에 비해서는 비교적 접근이 용이한 편이다. 기본소득의 또 다른 형태인 사회적 지분급여가 평생 일회 지급되는 것과는 차이가 있다.

마지막은 기본소득의 급여는 세금을 통한 재분배나 자원분배를 재원으

로 하는 소득이란 점이다. 기본적으로 조세수입을 통해 재원이 조달된다는 점에서 재분배 성격을 통해 소득분배 완화에 크게 기여할 수 있는 장점을 지니고 있다. 김교성(2009)은 연구에서 기본소득 도입 전후 빈곤완화 효과를 분석했는데, 표준형과 노인중심형 기본소득은 90% 이상, 부분 기본소득도 약 72.6%의 빈곤완화 효과를 보였다. 재분배에서도 1분위의 소득점유율이 4.1~4.5%, 2, 3분위도 비슷한 수준의 재분배 효과를 나타내어 기본소득이 빈곤 및 불평등 완화에 큰 기여를 한 것으로 분석하고 있다(김교성, 2009).

하지만 재원조달의 문제는 기본소득 운영과 관련해 다른 쟁점보다도 가장 첨예하게 대립되는 부문이다. 앞에서 여러 연구자에 의해 급여수준이 제시된 바 있으며, 동 연구자들은 재원 수준과 그 확보 방안을 함께 제시하고 있다. 이를 근거로 보면 대부분이 천문학적인 재원이 소요되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 작게는 청년만을 대상으로 한 약 13조 원이며, 많게는 291조 원에 이르고 있다. 2017년 기준 우리나라 정부예산이 약 400조 원이란 점을 고려하면 상당한 부담이 될 수 있는 재원이란 점을 알 수 있다.

연구자를 통해 보면 이를 마련하기 위한 방안도 기존 조세의 누진성 강화와 더불어 새로운 조세 도입(부가가치세 인상, 토지세·부유세·사회보장세·금융소득과세 등)을 통한 재원 마련을 주장하고 있다. 일견 다음 표를 보면 대부분의 재원이 조세를 통해 조달된다는 점에서 상당한 조세부담을 예상할 수 있다. 이에 대해 연구자들은 기본소득의 재원이 조세 방식을 통해 마련되어도 대부분이 다시 기본소득으로 지급되고 소비로 전환된다는 점에서 실제 순수 조세부담계층(20~30%)은 많지 않을 것이며, 북유럽 선진국은 이미 조세부담이 상당히 높은 수준이며, 우리나라 역시 선진국으로 진입할수록 조세부담이 증가한다는 점에서 향후 우리도 충분

히 재원부담이 가능하다고 설명하고 있다(강남훈, 2010).

〈표 3-2〉 연구자별 기본소득 재원 마련 방안

연구자	급여수준	연간소요재원	재원조달 방안
강남훈, 곽노완 (2009) ¹⁾	- 연 400만 원(아동, 39세 이하) - 연 600만 원(40세 이상) - 연 900만 원(65세 이상)	약 291조 원 (외국인, 무상보육·교육 포함 제외 시 264조 원)	- 증세: 직접세(32.9조 원), 부가가치세(34조 원), 환경세(9조 원) - 사회보장비(73.2조 원) - 신설: 증권양도소득세(71.8조 원), 이자배당소득세(18.2조 원), 토지세(23.8조 원) - 기타: 28.6조 원(국방비 절감, 고소득 자영자 추가 세원)
김교성 (2009) ²⁾	- 연 480만 원(월 40만 원, 단 아동 월 30만 원) - 표준형 기준	219조 원 (기존 현금 급여 제외 시 189조 원)	- 증세: 근로소득세, 상속세, 이자소득세, 배당소득세(10→20%), 토지세, 부가가치세 등 증세 - 신설: 증권양도소득세, 토지세 등 신설
백승호 (2010) ³⁾	- 연 523만 원 - 정률·차등모델	55조 원	- OECD 수준의 조세부담률 조정 - 소득세율 조정(정률 및 정액, 차등과세)
강남훈 (2010) ⁴⁾	- 연간 300만 원 (월 25만 원)	약 146조 원	- 직접세: 39.9조 원(기본소득세 신설(22조 원), 상속세) - 환경 및 증권양도소득세(도입): 55조 원 - 토지 및 지하경제 포착: 65조 원 - 국방비 절감(8.6조 원) 및 국가화폐 발행(30조 원): 38.6조 원 - 기타 약 24.7조 원
이승윤, 이정아, 백승호 (2016) ⁵⁾	- 연 1,656만 원(월 138만 원, 완전기본소득) - 연 360만 원(월 30만 원, 부분기본소득)	약 65.6조 원 (완전) 약 12.9조 원 (부분)	- 부분기본소득은 재정모형 고려 시 가능

자료: 1) 강남훈, 곽노완(2009). 국민 모두에게 기본소득을. 즉각적이고 무조건적인 기본소득(원저). 민주노동정책연구원.

2) 김교성(2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책 36(2), pp.33-57.

3) 백승호(2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석. 사회복지연구 41(3), pp.185-212.

4) 강남훈(2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과. 진보평론 45, pp.44-78.

5) 이승윤, 이정아, 백승호(2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 비판사회정책 52, pp.365-405.

연구자들이 제시한 재원 확보 방안이 의미 있고, 기본소득 도입을 위해서는 필요한 수단이지만, 경우에 따라서는 과도한 근거에 의해 재원방안이 마련되고 있다는 점에서 국민적 합의를 도출해 낼 수 있을지에 대해서는 한계가 있다. 이미 기본소득 도입에 반대하며 보수적 입장을 취하는 단체와 학자들은 조세부담 증가에 대해 부정적 의견을 나타내고 있다는 점에서 재원 마련이 기본소득 도입 여부를 결정하는 데 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예측된다.

4. 기본소득 찬반 논쟁

기본소득제도는 다른 사회복지제도의 도입 단계에서 나타나는 현상과 다소 다른 모습을 보여 줄 것으로 예상된다. 즉 사회복지제도가 처음 도입될 시기에는 이 제도에 대한 찬반이 보수적 입장, 진보적 입장에 따라 나뉘는 것이 보통인데, 기본소득의 경우에는 보수적 및 진보적 입장 내부에서도 찬반이 나뉘는 특이점을 발견할 수 있다. 여기서는 보수적 및 진보적 입장별로 기본소득 도입에 호의적이거나 비호의적인 이유를 간단히 살펴보고자 한다.

먼저 진보적 입장을 취하면서 기본소득 도입에 적극적인 단체나 연구자들은 무엇보다 기본소득이 향후 발생하게 될 제4차 산업혁명 과정 중 노동시장에서 충분히 소득활동을 하지 못하는 사람들의 생활과 소비를 안정적으로 유지할 수 있는 근간이 된다는 점에 긍정적 반응을 보이고 있다. 또한 기본소득 급여를 위한 재원이 주로 조세 방식을 통해 조달됨으로써 최근 전 지구적으로 나타나고 있는 양극화, 소득불평등 문제를 완화하거나 해소하는 데 큰 도움을 줄 것이며, 빈곤층과 사회복지제도 사각지대에 놓여 있는 계층의 삶의 질 향상에 도움을 줄 수 있다는 점을 강조하

고 있다. 그리고 무엇보다 사회 내의 모든 사람에게 급여를 지급함으로써 기존 사회복지제도가 가지고 있는 모멸감 및 낙인을 방지할 수 있다는 점에서 기본소득 도입을 옹호하고 있다. 이러한 긍정적 요소로 인해 기본소득 도입 과정에서 나타날 수 있는 부정적 요소(근로 유인 저해, 급여로 인한 인플레이션, 노동 가치, 재정부담 문제 등) 등은 극복할 수 있는 요인으로 보고 있다.

반면에 진보적 입장을 가지고 있음에도 기본소득 도입에 부정적 견해를 가지게 되는 이유는 첫째, 기본소득 도입이 인간이 가지고 있는 노동의 가치와 의미를 축소하거나 훼손한다는 점이다. 노동 측면에서 인간은 자신이 가지고 있는 노동력을 가지고 노동시장에 참여함으로써 소득을 벌어들이고 이 과정에서 사회참여, 인간적 가치를 높이는 계기가 되는데, 기본소득이 일을 하지 않아도 급여가 주어진다는 점에서 기존 노동의 의미가 가지고 있는 근본적 가치가 훼손된다는 것이다. 이에 대해 기본소득 도입을 주장하는 연구자들의 견해는 다르다. 즉 미래전망 보고서에서도 지적하고 있듯이 미래사회에서는 새로운 형태의 노동이 나타나고 이를 대부분 인공지능, 기계 등이 대체하게 되며, 장기적으로는 현재와 같은 실업 개념이 없어진다는 점을 지적하고 있다(Cornelia & Ole, 2016, p.28, 43). 향후 변화를 예측한다면 기본소득은 반드시 미래에 인간이 생활하기 위한 필수적 요소로 자리매김할 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다. 찬성과 반대의 논거를 보면 전반적으로 수긍할 수 있다. 하지만 고려되어야 할 점은 현재 상황에 너무 안주하다 보면 현재 나타나고 있는 변화에 대비할 수 없다는 점, 어느 순간 그 대처가 늦어진다는 점에서 반대론자의 문제가 있으며, 찬성론자 측면에서도 과연 미래에 노동의 가치가 정말로 사라질 것인가, 모든 것을 기계가 대체하게 되는가에 대한 원론적 질문에 답이 필요하다. 즉 인간을 교육시키고, 각종 서비스(의료, 복지,

식생활 등)를 제공하는 것 등은 여전히 인간의 노동이 필요하다는 점, 미래를 위한 대비 차원에서 기본소득 도입의 필요성은 인정하지만 현재 상황에서의 도입 가능성에 대한 질문, 지금이 안 된다면 기본소득 도입을 위해 어떠한 준비를 할 것인지에 대한 고민과 해답이 필요한 시점이다.

둘째는 기본소득의 도입 형태에 따라서는 기존 복지제도를 포괄하거나 축소하는 형태로 만들어지는 방식을 취하게 되면 현재 복지제도를 통해 지원을 받게 되는 혜택이 축소될 수 있다는 점이다. 즉 교육과 의료 서비스 등이 제공되지 않을 경우 기본소득만으로 교육과 의료서비스 욕구를 충족할 수 있는지의 문제이다. 앞에서 본 것과 같이 연구자들이 제시하고 있는 기본소득의 급여수준은 30만~40만 원 수준으로 생활에 도움을 줄 수 있지만 자녀 교육비, 큰 의료비가 들어갈 때 사용하기에는 역부족이기 때문이다. 연구자에 따라서는 기본소득이 도입되어도 국민의 필수적 서비스인 교육과 의료서비스는 그대로 유지될 필요가 있음을 강조하고 있다. 즉 기본소득 네트워크와 관련 연구자들은 기본소득이 도입되었다고 해서 기존 복지제도가 폐지되는 것은 아니며, 기본소득과 더불어 주거, 교육, 의료, 보육, 돌봄 등의 기존 복지제도는 그대로 유지된다는 점을 강조하고 있다(강남훈, 2010). 하지만 보수적 입장에서는 이러한 견해를 쉽게 받아들이기는 쉽지 않다. 즉 기존 복지제도에 이미 많은 재원이 소요되고 있는 상황에서 기본소득으로 추가적 재원이 소요된다는 점은 국가재정과 국민 부담을 가중시킬 위험이 있다는 것이다. 이 외에 새로운 산업, 환경 변화로 추가적 복지서비스 제공(지속적 고령화, 저숙련자 지원 등)의 필요성이 제기될 때 기본소득을 통해 해결하게 함으로써 새로운 복지제도 도입을 어렵게 하는 문제가 있다.

지금까지 진보적 입장의 기본소득에 대한 찬반 의견을 살펴봤다면, 보수적 입장에서 찬반 의견은 어떻게 나타날까. 우선 기본소득 도입에 긍정

적 견해를 가진 우파주의 입장은 기본소득이 기존 복지제도를 새롭게 통합하거나 재편함으로써 늘어나는 복지재원을 효율적으로 관리할 수 있도록 하며, 무엇보다 복지서비스 운영에 들어가는 행정 및 관리비용을 줄일 수 있다는 점에서 기본소득 도입을 주장하고 있다. 이는 핀란드 기본소득 도입 사례에서 보듯이 좌파 정부가 아닌 우파 정부에서 기본소득 도입을 우선 제안했다는 점에서 그 예를 볼 수 있다. 이 외에도 새로운 산업사회 속에서 국민의 새로운 복지서비스 및 제도에 대한 늘어나는 욕구를 미연에 방지할 수 있다는 점에서 기본소득 도입의 필요성을 주장하고 있다. 보수적 측면에서 찬성 의견을 그대로 받아들일 경우 기본소득이 복지제도의 블랙홀로서 오히려 복지제도 발전과 국민 기본권(행복추구권, 사회권) 행사를 방해하는 요인으로 작동할 수 있다.

반면에 기본소득 도입에 부정적 견해를 가진 보수적 입장은 세 가지 측면에서 논의할 수 있다. 첫째는 국민 모두에게 일정 수준의 급여가 지급됨으로써 국가의 재정적 부담이 현저하게 증가되어 다른 분야의 재정지출(연구개발, 국방, 치안 등)을 막게 되고 이로 인해 사회 발전을 늦출 수 있다는 점이다. 또한 사회적으로 늘어난 급여지출은 거시경제 측면에서 인플레이션을 유발한다는 점에서 부정적 견해를 보이고 있다. 기본소득에 재원이 많이 소요된다는 점에서 일견 화폐 공급 증가의 원인이며 이는 인플레이션을 유발할 수 있다. 이에 대해 일부 연구자들은 은행 혹은 예금 방식을 통한 기본소득 공급보다는 국가화폐 발행 혹은 지역에서만 사용되는 지역화폐를 발행하면 인플레이션 문제를 해결할 수 있다는 점을 들고 있다. 즉 중앙은행과 금융기관을 통해 급여가 제공되면 신용 창조로 인해 인플레이션의 우려가 있지만, 은행이 아닌 국가가 직접 화폐를 발행해 공급하거나 지역에서만 사용 가능한 화폐를 발행한다면 물가 상승과 같은 인플레이션 문제를 해결할 수 있다는 점이다(강남훈, 2010). 하지만 이

방식에 대해서는 충분한 사회적 실험이 진행된 바 없다는 점, 그리고 국가나 지방정부에서 화폐를 발행해도 해당 지역에서 화폐는 유통될 수 있지만, 상품과 서비스는 외부에서 공급되고 유출된다는 점, 화폐에 대한 유통경로에 따라 물가가 영향을 받을 수 있다는 점에서 인플레이션의 우려는 여전히 남아 있다.

둘째는 노동시장 참여와 상관없이 급여가 지급됨으로써 기본소득을 받게 되는 국민이 일을 하지 않으려는 경향을 보일 수 있다는 점이다. 즉 근로 유인을 약화시키고 이는 결국 일자리 감소를 가져올 수 있다는 점에서 문제를 제기하고 있다. 이에 대한 반론으로 연구자들은 실제 기본소득으로 제공되는 급여가 개인 등이 풍요롭게 살 수 있을 정도의 급여를 보장하고 있지 못하다는 점을 지적하고 있다. 앞의 표에서 보듯이 기본소득 급여 수준의 대부분이 월 30만~40만 원 수준으로 높지 않다는 점에서 근로 유인에는 크게 영향을 주지 않을 수 있다는 것이다(강남훈, 2010). 현재 연구자들이 제시하고 있는 급여는 최소한의 필수 지출에 사용될 수 있는 정도의 수준에 그치고 있다는 것이다. 동일한 의미에서 복지함정(welfare trap)⁷⁾의 문제도 발생하지 않게 된다.

셋째는 궁극적으로 기본소득의 재원이 조세를 통해 조달됨으로써 늘어난 조세부담은 중장기적으로 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 경제성장에 대한 부정적 영향은 장기적으로 기본소득을 유지할 수 있는 근간에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 문제가 있다는 것이다. 기본소득을 위한 조세부담 증가 시 개인의 가처분소득이 줄어들고 이는 소비 위축을 가져온다는 점에서 경제성장에는 부정적 요소로 작동할 수 있다. 이와 관련해 연구자들은 기존 조세납부자에게 부과되는 것은 많지 않

7) 복지함정이란 복지급여가 많이 주어질 때 급여를 받게 되는 사람은 복지급여보다 적거나 동일 수준의 임금을 주는 일자리에는 참여하지 않음으로써 일을 하지 않고 복지급여에만 의존하게 되는 현상을 의미한다(강남훈, 2010).

으며, 고소득층과 소득이 창출되는 유·무형 자산에 대해 조세가 부과됨으로써 가치분소득과 국민의 조세부담에 영향을 주지 않는다는 것을 강조하고 있다. 세금을 올리는 것도 문제고 낮추는 것 또한 문제라는 점은 우리나라 혹은 해외 사례를 통해 발견할 수 있다.⁸⁾ 무엇보다 선행되어야 할 점은 국민·계층 간 합의가 전제되어야 한다는 것이다. 충분한 논의와 합의 없는 증세, 감세의 추진은 사회적 혼란만 야기할 수 있다는 점이다. 우리나라가 다른 국가에 비해 단순히 증세에 대해서는 부정적 의견이 많이 있지만, 세금에 대해 다른 점은 복지 제공을 위한 증세에는 연령이 낮을수록 그 찬성 비율이 높다는 점이다.⁹⁾ 현재의 국민 인식을 기준으로 할 때 기본소득 도입을 위한 세금의 확대는 혼란스럽지만, 점진적으로 진행할 필요가 있다.

제3절 시사점

지금까지 기본소득에 대한 정의 및 개념, 발전 과정과 기본소득 도입에 따른 주요 쟁점 등에 대해 살펴보았다. 이미 지적한 것과 같이 기본소득이 가지고 있는 장점도 있지만, 그에 비례하여 단점도 있다는 점을 같이 확인할 수 있었다.

미래에 발생할 수 있는 문제를 사전적으로 대비하고 대응하는 것은 매

8) 우리나라는 노무현 정부의 증세, 이명박 정부의 (법인세)감세 등으로 인해 많은 사회적 논쟁을 경험하였으며, 지금도 진행 중에 있다. 영국과 미국 역시 레이건 및 대치 정부(이후 부시 정부)에서 감세를 통해 소비진작(trickle down effect, 낙수효과)과 소득증대를 목표로 했지만, 그 효과가 나타나지 않았다는 점에서 문제를 지적할 수 있다.

9) 보건복지 관련 국민의식 조사를 통해 보면 보건복지정책 확대를 위해 세금을 더 부담할 것인지에 대해서는 찬성이 46.7%, 반대가 53.3%로 반대가 높다. 하지만 연령별로 보면 65세 이상이 50.6%로 찬성 비율이 가장 높았으며 다음으로는 29세 이하가 49.1%로 높았다(김미곤 등, 2015, p.172).

우 중요하다. 미래보고서에서 나타나고 있듯이 현세대는 노동시장 유연화, 기술 격차로 인한 부의 불평등, 양극화 사회 속에서 살고 있으며, 미래에는 향후 발생할 제4차 산업혁명에 대한 긍정적 인식과 더불어 동시에 예측되고 있는 실업, 노동 가치에 대한 새로운 해석 등에 대한 두려움도 동시에 가지고 있다. 이와 같은 사회적 위험에 대응하기 위한 방안으로 기본소득의 필요성은 충분히 인식할 수 있다. 기본소득은 아니지만 현세대가 직면하고 있는 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 자산형성제도가 제시된 바 있으며, 현재 실제 정책으로 운영되고 있기도 하다. 자산형성제도는 일견 기본소득과는 전혀 다르다고 볼 수 있지만, 빈곤층의 자산 마련 지원을 통해 탈빈곤을 돕고 시차가 발생하지만 3년 뒤에 큰 자산을 제공한다는 점에서 애커먼(Ackerman) 및 알스토틀(Alstott)이 주장한 사회적 지분급여(Stakeholder grants)와 유사한 형태로 볼 수도 있다. 또한 계층적, 인구적 특성을 고려한 부분기본소득 형태도 데모그란트(수당) 형식으로 이미 도입되어 운영되고 있다. 65세 이상 노인의 70%까지 적용되는 기초연금(월 20만 원), 중증장애인을 대상으로 한 장애인연금, 저소득 근로자를 조세 방식을 통해 지원하는 자녀장려세제, 아동 양육을 지원하기 위해 도입된 양육수당, 보육료 지원 등은 부분기본소득의 형태로 볼 수 있다. 이 제도들이 만약 부분기본소득이 아니라고 주장한다면 그 점은 대부분의 제도가 자산조사를 통해 제공된다는 점에서 기본소득이 가져야 할 자산조사 제외 부문에 해당되지 않기 때문이다. 하지만 기초연금 도입 과정에서 보듯이 이미 정책적으로는 노인 모두에게 기초연금을 제공할 뜻을 보인 바 있었다는 점에서 정책적 의지 여하에 따라서는 부분기본소득의 형태로 언제든지 전환이 가능할 수 있다.

미래에 발생할 위험에 대처한다는 점에서 기본소득은 필요하지만 과연 지금인가에 대해서는 여전히 검토되어야 할 사항이 있다는 점을 지적하

고 싶다. 가장 큰 쟁점으로 대두될 수 있는 재원과 관련하여 초기 기본소득을 도입한다면 전 국민을 대상으로 바로 도입할 필요성이 있는지에 대한 검토이다. 기본소득의 재원 마련을 위해 모든 사람에게 급여를 제공하고 대신에 강화된 누진세 적용을 통해 재원을 마련해야 한다는 점에서 그 방안의 인용이 필요하지만, 이 방식을 취하기에는 사회적 합의의 과정에 오랜 시간이 걸린다는 단점이 있다.

이 글에서 기본소득을 논하며 제시할 수 있는 점은 기본소득이 장기적으로 도입될 필요성은 있다는 점이다. 하지만 현재를 기준으로 도입이 필요하다면 정책적 우선순위를 고려하여 모든 국민(all citizen)이 아니라, 우선 지원이 필요한 대상을 선발하는 단계적 부분기본소득제도의 도입이 선행되어야 한다. 정책 지원 대상자는 노인, 취약계층(장애인, 한부모, 빈곤층 등), 아동, 청년, 여성 등 다양한 계층이 고려될 수 있다. 어느 대상자를 우선 고려할지는 정책 분석과 평가틀을 구축하고 시범사업 등의 연구 결과에 따라 지원대상을 선발해야 한다. 정치적 판단에 근거하여 자신의 기득권 유지에 유리한 방식으로 부분기본소득 방식 도입이 논의된다면 아동, 청년층 등은 언제나 소외의 대상이 되기 때문이다. 한정적 자원과 부족한 재원을 고려한 단계적 접근이 고려되어야 한다.

급여수준에 있어서도 기존 연구자와 같이 단순 산출해서 제시하는 것이 아니라 과학적 측정, 사회적 필요에 근거하여 급여수준을 결정하고, 연차별로 급여수준을 고정할 것인지, 상향 조정할 것인지 등도 함께 고려되어야 할 것이다. 무엇보다 급여는 개인별 상태(계층, 현 소득수준 등), 거주지역, 가구 구성 등에 따라 그 필요성과 수준이 매우 다르게 설정될 수 있다는 점에서 역시 충분한 연구와 검토가 필요하다. 과연 현재 다수 기본소득 연구자들이 제시하고 있는 30만~40만 원 수준이 적절한 것인지, 필요하다면 이보다 더 상향된 금액을 지원할 것인지 등이다.

또한 기본소득 쟁점에서 지적하였 듯이 다른 사회복지제도와의 관계를 어떻게 설정할 것인지도 함께 고려되어야 한다. 기본소득 연구자들은 최소한의 무상교육, 무상의료 등은 제공되어야 한다고 주장하고 있다. 과연 교육과 의료서비스 지원만으로 가능할 것인가. 현재 교육은 중학교까지만 의무교육이며 고등학교 및 대학교는 많은 지원이 없다는 점에서, 의료는 본인 부담이 여전히 높다는 점에서 아직 문제가 있다. 따라서 현실적으로 무상교육 및 무상의료가 가능한지도 상당한 논쟁이 나타날 수 있다. 생애주기별로 사회복지에 대한 욕구는 다양하게 표출되고 있다. 이와 같은 점에서 교육과 의료만을 제공하고 기본소득이 지원된다면 모든 문제가 해결될 것인지에 대해서는 검토가 필요하다.

기본소득 도입과 관련된 찬반 논쟁은 이제 본격적으로 시작될 것으로 보인다. 기본소득이란 제도가 단순히 정치적 구호로서 활용되기보다는 논의, 연구를 거쳐 빈곤층, 사회 취약계층은 물론 현세대 국민과 미래세대 국민에게 가장 부합되는 방식으로 제시될 필요가 있다.

제 4 장

미국 최저임금 인상의 배경과 재분배정책

제1절 문제 제기

제2절 미국 최저임금 인상안

제3절 최저임금 인상의 배경

제4절 소결



4

미국 최저임금 인상의 배경과 << 재분배정책

제1절 문제 제기

미국은 최근 연방정부 최저임금 인상에 대한 활발한 논쟁에 힘입어 많은 주정부 최저임금액의 급격한 증가를 경험하고 있는 나라다. 기본소득이라는 대안과 더불어 수당, 현금급여와 연계한 노동시장 정책 등 변화하는 경제 환경에 대응하기 위한 다양한 방식의 재분배정책이 논의되고 있는 때에, 미국에서 근로빈곤층(working poor)의 소득보장을 위해 최저임금 인상이라는 시장소득에 대한 개입을 최우선적으로 택하고 있다. 이러한 선택에는 어떠한 배경과 논의가 밑받침되었는지 살펴보는 것은 소득보장제도의 변화 방향을 탐색하는 본 연구에서 최저임금의 역할과 의미를 엿볼 수 있게 할 것이다.

최저임금 인상에 대한 가장 기본적인 우려는 최저임금 인상이 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 노동비용 증가는 특히 비숙련(low-skilled), 저임금 노동에 대한 수요를 감소시키며, 고용주들이 이러한 노동비용 증가에 자동화(automation)로 대응하는 경우 고용에 미치는 부정적인 영향은 더욱 커질 수 있다는 점이다. 최저임금 인상이 물가 인상이나 수익성 감소로 이어져 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 있지만, 최저임금 인상을 둘러싼 대부분의 치열한 논쟁은 고용에 미치는 영향에 대한 것이다. 이에 대해 각종 메타분석(Belman and Wolfson, 2014; Doucouliagos and Stanley, 2008)은 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향은 거의 없고 부정적인 효과가 있다 해도 매우 작

다는 결론을 내리고 있지만, 논쟁은 앞으로도 이어질 것으로 보인다.

이러한 논쟁에도 불구하고 최근 미국에서 최저임금 인상에 대한 적극적인 논의와 더불어 급진적인 인상안이 통과되고 있는 데는, 최저임금이 미치는 영향에 대한 논의의 폭이 대폭 확대된 영향이 있는 것으로 보인다. 즉 최저임금의 영향에 대한 논의는 다른 국면으로 접어들어 고용에 미치는 효과에 대해서는 어떤 방법론이 보다 적합하며 정교한가 하는 방법론적 논쟁으로 접어들었고(오상봉, 2015, p.49), 최저임금 인상이 해당 제품의 가격, 최저임금 노동자 가구의 가계소득, 불평등, 근로자 이직률, 정부지출에 미치는 영향 등으로 논의의 폭이 확대되었다. 이는 최저임금 인상이 가져오는 긍정적인 효과에 주목하게 했다.

하지만 이러한 논의의 확대와 최저임금 확대의 필요성에 대한 사회적 인 동의가 있을 수 있었던 것은 1970년대 말부터 심화된 미국의 불평등과 일하는 빈곤계층이라는 심각한 사회문제에 대한 문제 인식이 확대되고 깊어진 데 있는 것으로 보인다. 따라서 본 장은 미국의 최저임금 인상을 둘러싼 사회경제적 배경을 살펴보고, 최저임금 인상이 어떤 논의를 거쳐 진행되고 있는지 검토할 것이다.

2절에서는 최저임금 인상안의 구체적인 내용과 관련된 이슈를 검토하고, 3절에서 최근 미국에서 최저임금 논의가 활발해진 배경을 검토한 후, 마지막 4절에서 시사점을 찾아본다.

제2절 미국 최저임금 인상안

2016년 10월 18일 현재 미국 연방정부 최저임금은 7.25달러로 2009년 7월 이후 인상되지 않았고, 50개 주 가운데 29개 주정부의 최저임금이 이보다 높다.¹⁰⁾ 버락 오바마 대통령이 2013년 2월 의회연설에서 7.25달

러에서 9달러로 최저임금 인상을 제안한 후, 그해 3월 5일 민주당 의원 톰 하킨과 조지 밀러가 최저임금을 3년간 매년 0.95달러씩 인상하고 이후에는 물가에 연동해서 인상되도록 하자는 법안(하킨-밀러 법안)을 상·하원에 각각 제출(오상봉, 2015, p.44)했으나, 공화당의 반대로 통과되지 못했다.

반면, 최근 많은 주정부의 최저임금이 급격한 인상을 거듭하고 있는데, 2016년 11월 9일 현재 <표 4-1>과 같은 계획으로 최저임금액 인상과 이후의 물가연동 방식이 설계되어 있다.

<표 4-1> 미국 주별 최저임금(2016. 11. 9.)

주	중위임금 조정 (달러)	지역 간 물가격차 조정(달러)	최저임금	인상안	물가인상을 자동 조정 방식
알래스카	10.96	10.44	9.75		1/1/2017부터 (2014년 투표)
애리조나	9.27	9.56	8.05	1/1/17부터 \$10.00	생계비(cost of living)에 연동 (2006년 투표)
				1/1/18부터 \$10.50	
				1/1/19부터 \$11.00	
				1/1/20부터 \$12.00	
아칸소	8.85	8.77	8.00	1/1/17부터 \$ 8.50	
캘리포니아	10.21	11.01	10.00	1/1/17부터 \$10.50	1/1/2023부터 CPI 연동
				1/1/18부터 \$11.00	
				1/1/19부터 \$12.00	
				1/1/20부터 \$13.00	
				1/1/21부터 \$14.00	
1/1/22부터 \$15.00					
콜로라도	10.18	9.91	8.31	1/1/17부터 \$ 9.30	생계비에 연동 (2006년 의회 수정)
				1/1/18부터 \$10.20	
				1/1/19부터 \$11.10	
				1/1/20부터 \$12.00	
코네티컷	12.01	10.67	9.60	1/1/17부터 \$10.10	

10) https://en.wikipedia.org/wiki/Minimum_wage_in_the_United_States(2016. 12. 23. 인출)

58 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점

주	중위임금 조정 (달러)	지역 간 물가격차 조정(달러)	최저임금	인상안	물가인상을 자동 조정 방식
델라웨어	9.96	9.97	8.25		
워싱턴 D.C.			11.50	7/1/17부터 \$12.50	7/1/2021부터 CPI 연동
				7/1/18부터 \$13.25	
				7/1/19부터 \$14.00	
				7/1/20부터 \$15.00	
플로리다	9.06	9.63	8.05		생계비에 연동 (2004년 의회 수정)
일리노이			8.25		
메인	9.46	9.58	7.50	1/1/17부터 \$ 9.00	1/1/2021부터 CPI 연동
				1/1/18부터 \$10.00	
				1/1/19부터 \$11.00	
				1/1/20부터 \$12.00	
메릴랜드	11.69	10.85	8.75	7/1/17부터 \$ 9.25	
				7/1/18부터 \$10.10	
매사추세츠	12.45	10.45	10.00	1/1/17부터 \$11.00	
미시간	9.96	9.20	8.50	1/1/17부터 \$ 8.90	1/1/2019부터 CPI 연동(3.5% 한도, 2014 입법)
				1/1/18부터 \$ 9.25	
미네소타	10.36	9.51	9.50/7.75		1/1/2018부터 CPI 연동 (2014 입법)
미주리	9.35	8.59	7.65		1/1/2008부터 생계비에 연동 (2006년 투표)
몬태나	8.71	9.18	8.05/4.00		매년 1/1부터 CPI 연동(2006년 투표)
네브래스카	8.71	8.78	9.00		
네바다	8.99	9.57	8.25/7.25		매년 7/1부터 연방 최저임금과 CPI 연동(2004/2006 의회 수정)
뉴저지	11.45	11.12	8.38		1/1/2014부터 CPI 연동 (2013 의회 수정)
뉴멕시코	8.96	9.24	7.50		

주	중위임금 조정 (달러)	지역 간 물가격차 조정(달러)	최저임금	인상안	물가인상을 자동 조정 방식
뉴욕	10.46	11.25	9.00	12/31/16부터 \$11.00	
				12/31/17부터 \$13.00	
				12/31/18부터 \$15.00	
오하이오	8.96	8.70	8.10/7.25		CPI 연동 (2006년 의회 수정)
오리건	9.69	9.63	9.75	7/1/17부터 \$10.25	1/1/2023부터 CPI 연동 (2016년 입법)
				7/1/18부터 \$10.75	
				7/1/19부터 \$11.25	
				7/1/20부터 \$12.00	
				7/1/21부터 \$12.75	
7/1/22부터 \$13.50					
로드아일랜드	10.96	9.62	9.60		
사우스 다코타	8.30	8.60	8.55		1/1/2016부터 indexing (2014년 투표)
버몬트	9.46	9.84	9.60	1/1/17부터 \$10.00	1/1/2019부터 CPI나 5% 중 작은 값으로 인상. 감소 없음(2014년 입법)
				1/1/18부터 \$10.50	
워싱턴	10.76	10.06	9.47	1/1/17부터 \$11.00	1/1/2001부터 물가연동 (1998년 투표)
				1/1/18부터 \$11.50	
				1/1/19부터 \$12.00	
				1/1/17부터 \$13.50	
웨스트 버지니아	9.54	8.64	8.75		

주: 2016년 11월 현재 29개 주정부와 워싱턴 D.C.가 시간당 \$7.25라는 연방정부 최저임금보다 높은 주정부 최저임금을 갖고 있음. 그리고 앨라배마, 루이지애나, 미시시피, 사우스캐롤라이나, 테네시주는 주정부 최저임금이 없고, 뉴햄프셔는 2011년 주정부 최저임금을 철회하고 연방정부 최저임금 채택.

자료: <http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/state-minimum-wage-chart.aspx>(2016. 12. 18. 인출); Dube(2014, p.4)

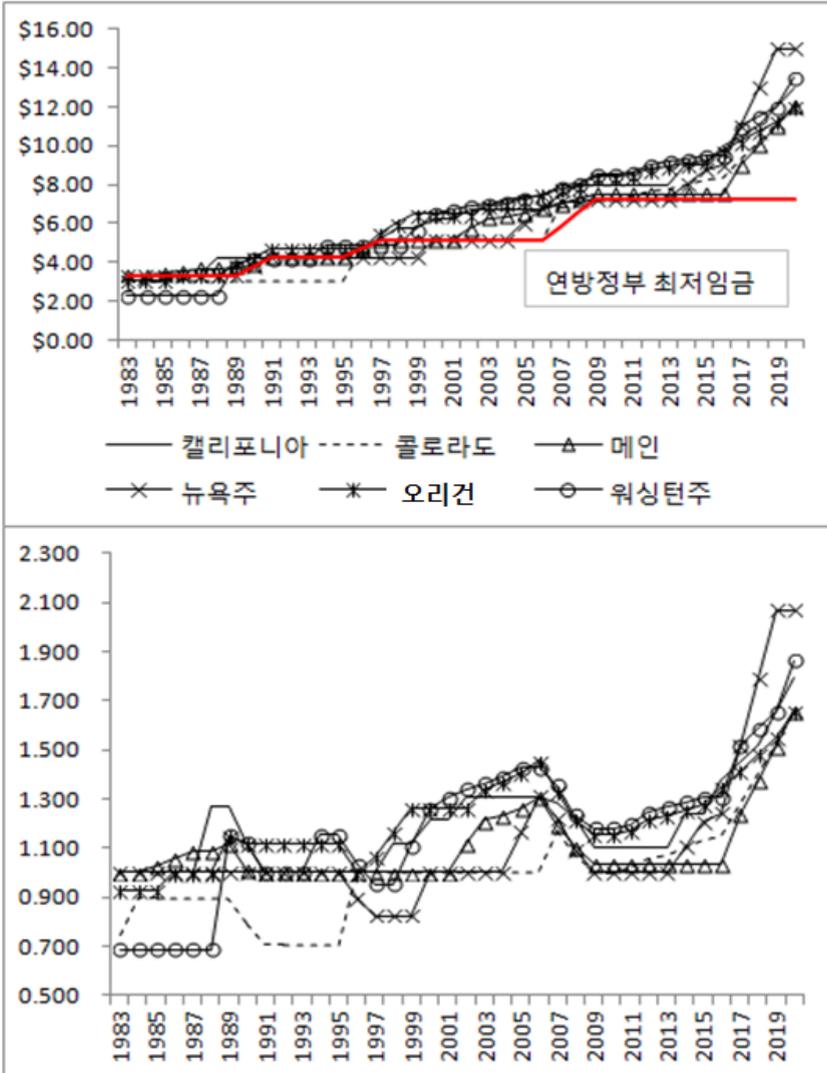
〈표 4-1〉에 반영된 최근 최저임금 인상의 동향을 살펴보면, 2014년에는 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 미네소타,

로드아일랜드, 버몬트, 웨스트버지니아, 워싱턴 D.C.가 2014년 회기(session)에 최저임금 인상을 단행했고, 알래스카, 아칸소, 네브래스카, 사우스다코타주가 투표를 통해 인상안을 통과시켰다. 2015년에는 로드아일랜드가 법 개정을 통해 2016년 1월 1일부터 최저임금을 9.6달러로 인상하고, 워싱턴 D.C.는 2015년 7월 1일부터 최저임금을 10.50달러로 인상해 최저임금이 10달러가 넘는 최초의 지역이 되었고, 매릴랜드와 델라웨어는 2015년 7월 1일부터 최저임금을 8.25달러로 인상했다. 그리고 애리조나, 콜로라도, 메인, 워싱턴주는 2016년 11월 투표에서 최저임금 인상안을 통과시켰으며, 애리조나, 콜로라도, 메인주는 점증적인 증액으로 2020년까지 최저임금을 12달러로 인상하기로 했고, 워싱턴주는 2020년까지 13.5달러로, 뉴욕주는 2018년까지 15달러로 인상할 계획이다.

캘리포니아의 대도시가 이러한 최저임금 인상 흐름의 선두에 섰는데, 시애틀은 2017년 1월 1일 500인 초과 대기업의 최저임금을 15달러로 인상하고 2021년에는 모든 노동자를 대상으로 최저임금을 15달러로 인상하기로 했다. 샌프란시스코 역시 최저임금 15달러를 2018년 7월 1일 까지 완료하기로 했고, 로스앤젤레스 역시 25인 이상 사업장에 대해서는 2020년 7월 7일, 소규모 사업장을 대상으로는 2021년 최저임금을 인상하기로 했다(Reich 등, 2016, p.10).

최근 미국의 이러한 최저임금 인상이 얼마나 이례적인 것인가는 다년간의 점증적인 인상 계획을 지닌 일부 주정부의 최저임금액과 인상률을 보면 알 수 있다. [그림 4-1]의 주정부 최저임금액과 연방 최저임금 대비 비율을 살펴보면 절대액과 비율에 있어 2017년 이후의 인상이 큰 폭으로 지속적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 <표 4-2>에서 1991~2016년 연평균 4% 전후의 인상률을 보이던 주정부들이 2017년 두 자릿수의 인상률을 시작으로 연속적으로 매우 높은 인상률을 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-1] 미국 주 최저임금과 연방 최저임금 대비 비율



주: 2020년까지 연방 최저임금을 7.25달러로 가정, 뉴욕주 2020년 최저임금은 2019년과 동일하다고 가정.

자료: <https://www.dol.gov/whd/state/stateMinWageHis.htm>(2016. 12. 18. 인출);
<http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/state-minimum-wage-chart.aspx>(2016. 12. 18. 인출)

〈표 4-2〉 미국 일부 주정부 최저임금 인상률

(단위: %)

	1991~ 2000년	2000~ 2010년	2011~ 2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
미 연방	3.2	3.6	0.0				
캘리포니아	4.1	2.6	3.9	5.0	4.8	9.1	8.3
콜로라도	6.7	3.9	2.3	11.9	9.7	8.8	8.1
메인	3.1	3.9	0.0	20.0	11.1	10.0	9.1
뉴욕주	3.3	3.6	3.8	22.2	18.2	15.4	
오리건	4.5	2.6	2.5	5.1	4.9	4.7	6.7
워싱턴주	4.6	2.8	1.7	16.2	4.5	4.3	12.5

자료: <https://www.dol.gov/whd/state/stateMinWageHis.htm>(2016. 12. 18. 인출);<http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/state-minimum-wage-chart.aspx>(2016. 12. 18. 인출)

최저임금 인상안은 2014년 해밀턴 프로젝트 <Improving Safety Net and Work Support>의 제안 중 하나인 ‘주와 지방정부 최저임금정책 설계(Designing Thoughtful Minimum Wage Policy at the State and Local levels)’에 비추어 해석할 여지가 많다. 이 제안의 핵심은 최저임금을 각 지역 중위임금의 50%로 설정하고, 지역의 생계비(cost of living)를 반영하며, 매년 물가 인상을 고려하기 위해 지역 소비자물가지수(regional CPIs)를 활용하는 것이다(Dube, 2014, p.1).

제안은 적정 최저임금액에 대한 문제로 모아진다. 어떤 값을 기준으로 최저임금을 설정하고 물가 인상은 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다. 위 제안에 따르면 적정 최저임금액을 설정하는 데 있어 중위임금을 주요 잣대로 활용하는 데는 세 가지 이유가 있는데 첫째, 중위임금 대비 비율은 노동시장에서 최저임금이 얼마나 소화가 가능한가에 대한 판단 기준을 제공하며, 둘째, 우리는 중위임금 대비 최저임금 비율을 이용해 기간별·국가별 최저임금이 얼마나 높거나 낮은가를 비교할 수 있다. 그리고 셋

재, 공정성(fairness)을 기준으로 합리적인 최저임금 수준을 결정하는 데 있어 기준점이 될 수 있다(Dube, 2014, p.2).

따라서 해밀턴 프로젝트는 연방 최저임금과 같이 단일한 최저임금을 제안하는 것이 아니라 각 지역의 여건을 반영한 최저임금을 제안하고 있는데, <표 4-1>에서 중위임금으로 조정된 값과 지역 간 물가 격차로 조정된 값이 각 지역의 특성을 반영한 최저임금의 기준점이 될 수 있다. 중위임금 조정은 2012년 각 지역 임금 중위값의 50%(2014년 가격)로 조정된 값이며, 다른 하나는 미국 전체의 전일제 노동자 임금 중위값의 절반인 9.75달러를 지역 간 물가 격차를 반영해 조정된 값이다(Dube, 2014, pp.1-4).

첫 번째 임금 중위값의 '절반'이라는 목표는 최저임금이 미국 역사에서 유지했던 일정 역할을 반영하기도 하고 OECD 국가에서는 일종의 규범(norm)이기도 하다. 1960년과 2012년 사이 OECD 회원국 전체의 중위임금 대비 최저임금 비율의 평균이 48%이며, 2012년에도 여전히 49%를 기록하고 있다(Dube, 2014, p.2).

최근 미국의 최저임금 인상안이 중위임금 50%라는 기준점을 토대로 인상 계획을 세우는 한편, 적정 최저임금 수준에 대한 논의에서 또 하나의 기준점이 되는 값은 최저임금 15달러라는 값이다. 워싱턴 D.C.와 캘리포니아 주요 도시가 시점은 상이하지만 15달러에 이른 뒤, 소비자물가지수에 연동하는 방식을 채택하고 있고, 여전히 최저임금 인상을 주장하는 노동자들은 15달러 인상을 위해 싸우고 있다(Fight for 15). 15달러가 등장한 배경에는 2012년부터 임금 인상과 노동조건 개선을 위해 거리로 나선 패스트푸드 종사자들의 파업과 이어진 시간급 15달러 캠페인이 있었다. 현재의 최저임금으로는 생계를 꾸릴 수 없으며, 전일제로 일하는 경우에도 푸드스탬프 같은 공공부조에 의존해야 한다는 사실로부터 임금과 최저임금 인상의 필요성이 강하게 제기되었고,¹¹⁾ 이 과정에서 15달러

가 상징적인 숫자로 자리 잡은 것으로 보인다.

이러한 최저임금 적정액은 또한 물가수준 등 지역에 따라 다른 경제 여건을 반영할 필요가 있다. 따라서 하나의 주 안에서도 지역별로 다른 최저임금을 적용하기도 한다. 예를 들어 2016년 7월 1일 발효된 오리건주 최저임금 인상안(2016년 3월 2일 승인)에 따르면, 2016년 7월 1일부터 2022년 7월 1일까지 매년 0.5~0.75달러씩 최저임금을 인상하고, 2023년 7월 1일부터는 최저임금을 소비자물가지수(도시 소비자 대상 전 품목 기준 미국 도시 평균 소비자물가지수)에 연동시키기로 했다. 이러한 표준 인상안을 기준으로 사업장의 위치에 따라 최저임금액은 달라져 포틀랜드 메트로 지역은 2017년 1달러 높게, 2018년부터 표준안보다 1.25달러 높게, 비도심 지역은 0.25~1달러 낮게 하여 차별화하기로 했다.¹²⁾

사업장 규모에 따라서도 최저임금 인상분을 감당할 여력에 차이가 발생하므로 종사자 수나 매출 규모를 기준으로 영세한 자영업자나 고용주를 배려하기도 한다. 캘리포니아 최저임금 인상안은 2016년 4월 4일 주지사의 서명으로 입법되었으며, 26인 이상 사업장에 대해 2022년 1월 1일까지 최저임금을 15달러로 인상하는 내용이다. 25인 미만 사업장의 최저임금은 26인 이상 사업장보다 1년 늦은 2023년 1월 1일까지 15달러로 인상하기로 했다.¹³⁾

미네소타에서 영세업자를 보호하는 방식은 매출 규모가 일정 수준 이하인 경우 최저임금을 낮게 적용하는 방식이다. 2014년 통과된 법안(H.B. 2091)에 따르면 연간 매출이 50만 달러보다 큰 고용주에게 적용되

11) https://en.wikipedia.org/wiki/Fast_food_worker_strikes (2016. 12. 18. 인출)

12) <https://www.oregon.gov/boli/WHD/OMW/Pages/Minimum-Wage-Rate-Summary.aspx> (2016. 12. 23. 인출)

13) <http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/state-minimum-wage-chart.aspx>(2016. 12. 18. 인출)

는 최저임금은 9.5달러이지만, 매출 규모가 이보다 작은 소규모 사업장에는 7.75달러라는 다소 낮은 최저임금을 적용하도록 하고 있다. 또한 뉴욕 주는 사업장 규모와 지리적 위치, 두 가지 기준을 모두 적용하여 차별적인 최저임금을 적용하기도 한다.¹⁴⁾

제3절 최저임금 인상의 배경

1. 사회경제적 배경

미국에서 최저임금 인상의 필요성에 대한 주장이 강하게 제기되고, 관련 이슈에 대한 학자들과 정책생산자들 간의 논의, 대중적인 캠페인이 활발하게 전개된 배경에는 1980년경부터 지속되어 온 미국 사회의 소득분배 악화와 불평등 심화, 이로 인해 열악해지는 저소득층의 삶의 질이라는 문제가 있다.

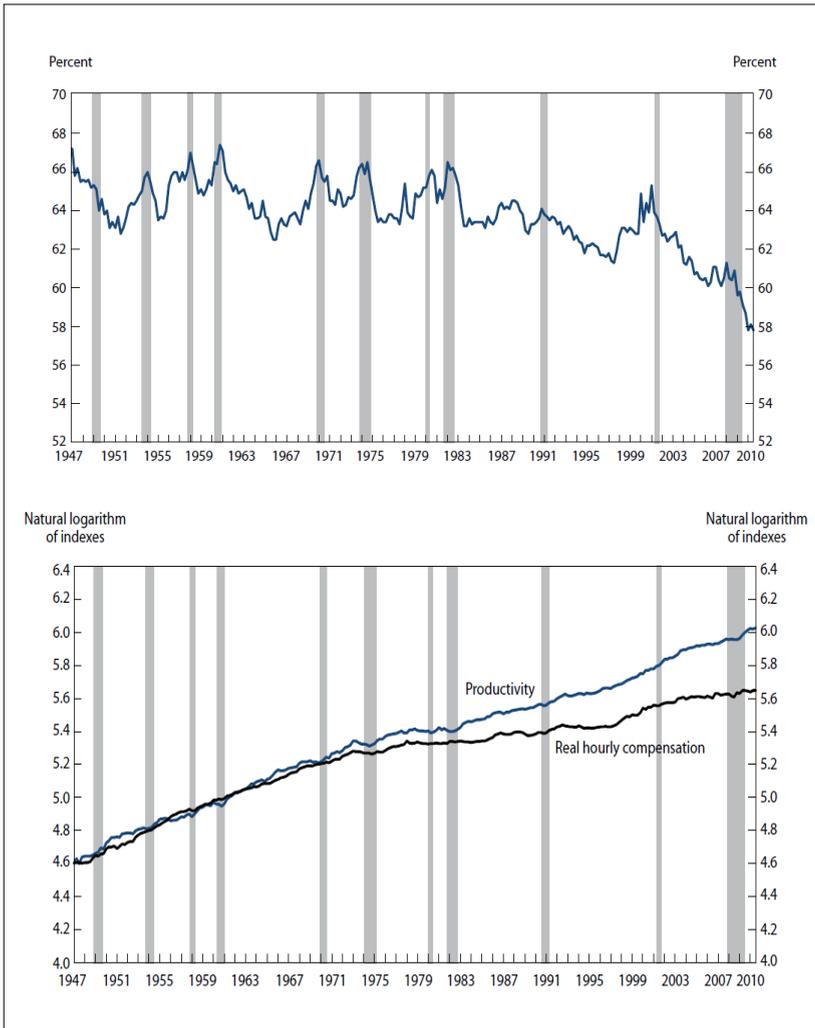
소득분배 악화의 근거는 역사적으로 유례가 없을 정도로 낮아진 노동 소득분배율¹⁵⁾과 생산성 증가와 괴리된 채 매우 낮은 수준을 유지하고 있는 평균 시간당 실질임금이다. [그림 4-2]를 보면, 미국의 비농업 부문(nonfarm business) 노동소득분배율은 1947년부터 2000년까지 평균 64.3%였으나, 2000년대 초반부터 급격하게 감소하여 2010년 3분기에는 최저치인 57.8%에 이르렀다. 노동소득분배율의 감소는 생산성으로 나타나는 성장의 성과와 실질임금으로 나타나는 소득을 괴리시키는 결과

14) <http://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/state-minimum-wage-chart.aspx>(2016. 12. 18. 인출)

15) <https://www.clevelandfed.org/newsroom%20and%20events/publications/economic%20trends/2015%20economic%20trends/et%2020150409%20behind%20the%20slow%20pace%20of%20wage%20growth>(2016. 12. 18. 인출)

(그림 4-2의 아래)를 가져왔고, 이는 곧 전체 근로자의 몫 또는 소득이 감소했음을 의미한다(Fleck 등, 2011, p.63).

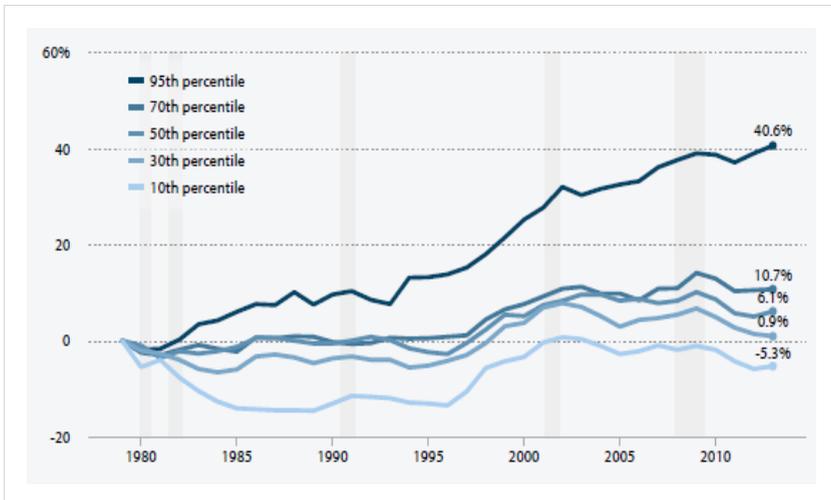
[그림 4-2] 미국 비농업 부문 노동소득분배율, 임금·생산성(1947. 1분기~2010. 3분기)



주: 음영 처리된 부분은 경기침체를 의미함.
 자료: Fleck 등(2011). pp.59-63.

같은 시기 노동의 몫 전체가 매우 낮은 가운데 임금불평등은 심화되었다. 1979~2013년 10%, 50%, 95% 임금근로자의 임금인상률을 살펴보면 각각 -5%, 6%, 41%로 임금 인상이 매우 불균등하게 이루어졌고, 95%의 고임금 근로자의 임금상승률은 1990년대 중반부터 더욱 가파르게 나타나 분배 악화를 가속화시켰다(그림 4-3). 노동소득분배율 감소와 임금 불평등 심화는 지난 35년간 하위 20% 계층의 실질임금이 거의 오르지 않은 현실(Reich 등, 2016, p.7)로 나타났다. 그리고 1968년 정점을 기록한 후 하락한 실질(연방) 최저임금은 이러한 상황을 개선시키지 못하고 저임금 근로자를 근로빈곤층으로 전락시키는 데 일조했을 가능성이 높다. 최저임금을 받는 전일제 근로자가 2인 가족의 최저생계를 책임질 수 없다는 사실은 최저임금 근로자가 가구주일 경우의 어려움을 단적으로 보여 준다. 이는 미국 사회가 일을 하면서도 가족의 생계를 꾸리지 못하고 정부의 보조를 받아야 하는 근로빈곤층을 대거 양산한 이유이기도 하다.

[그림 4-3] 미국 임금 백분위별 시간당 실질임금 증가율(1979~2013년)



자료: Gould(2014). Figure F. p.6.

불평등이 심화되는 데 대한 문제의식을 바탕으로, 그 원인을 규명하고 해소하기 위한 정책을 찾는 논쟁이 근래 몇 년간 전 세계 학자들 사이에 이어져 왔다. 불평등의 원인으로 기술 진보, 세계 무역과 오프쇼어링 증가, 노동조합 가입률 감소 등의 요인이 논의되었고, 노동조합과 더불어 최저임금이라는 노동시장 제도적 요인도 그 원인 중 하나로 인식되었다. 실질 최저임금의 하락이 불평등에 미친 영향을 보여 주는 연구도 다수 있는데, Autor 등(2016)은 최근에 최저임금이 특히 중위임금과 1분위 임금 간 임금격차의 변화를 결정하는 데 중요한 역할을 차지하며, 특히 1979~89년 사이에는 실질 최저임금의 하락이 중위임금 이하 임금불평등 악화의 35~50%를 설명한다는 연구 결과를 내놓았다.

그리고 2000년대 후반부터 최저임금 인상이 추진력을 얻은 데는 민주당 집권이라는 정치적 배경이 있음은 알려진 사실이며, 동시에 오바마가 집권한 시기에 글로벌 경제위기로부터 회복되는 과정에서 경기회복을 가속화하기 위해 임금주도형 성장(wage-led growth)의 기반이 되는 임금 인상의 필요성과 괜찮은 일자리에 대한 요구가 커진 영향도 있다.

2. 최저임금 인상의 영향에 대한 논쟁

최저임금 인상이 가능했던 것은 위와 같은 사회경제적 배경을 바탕으로 미국 노동시장의 저임금과 워킹푸어 문제 해결의 필요성에 대한 사회적인 공감대가 형성된 때문이기도 하지만, 최저임금 인상의 효과에 대한 논의가 다차원적으로 확대된 때문이기도 하다. 최저임금 인상의 혜택은 주로 중산층 10대에게 귀결되어 빈곤가구에 실질적인 도움을 주지 못할 뿐 아니라, 오히려 저임금 일자리를 감소시켜 저소득 가구의 고용과 소득에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 최저임금의 효과에 대해 압도

적인 빈도로 논의되었던 주제였다. 이러한 우려로 인해 광범위한 지지를 확보하지 못했던 최저임금 인상은 최저임금 인상의 효과가 매우 다차원적으로 논의되어 지금까지 충분히 고려되지 않았던 긍정적인 효과가 재조명되면서 사회적인 동의를 이끌어낸 것으로 보인다. 가장 주요하게 논쟁의 전환을 이끌었던 주제는 과연 최저임금 인상으로 혜택을 보는 대상이 누구인가, 복지지출에 어떤 영향을 미치는가, 고용에 미치는 영향은 부정적인가 하는 점이다.

가. 최저임금 인상의 수혜자

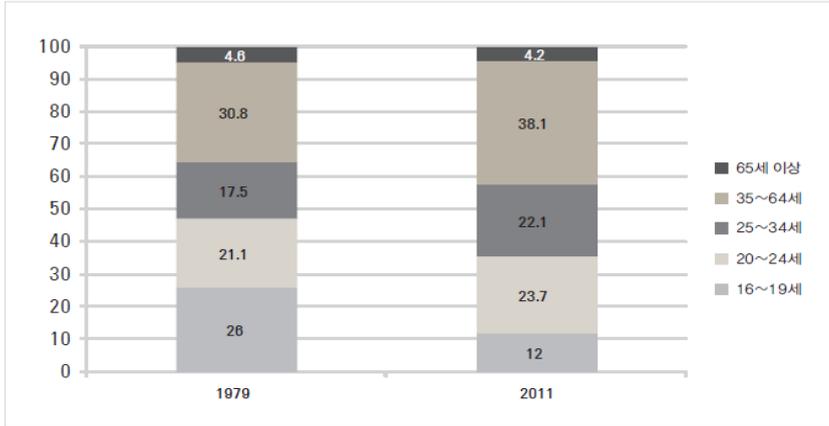
미국에서 최저임금 인상으로 혜택을 보는 이들은 부모의 부양을 받는 중산층 가정의 10대 자녀로 생계를 위해서라기보다는 부수적인 수입을 위한 용돈별의 측면이 강하고 방과 후 시간제 일자리 비중이 크다고 알려져 있다. 하지만 실상은 평균나이 36세의 핵심적인 근로연령층이며, 잠재적 수혜자 89%가 20세 이상, 37%가 40세 이상이다. [그림 4-4]를 보면 최저임금 인상의 영향을 받는 저임금 계층이 과거에는 10대의 비중이 컸으나, 최근 연령별 분포의 변화를 확인할 수 있다.

그리고 최저임금 수혜자의 28%가 자녀가 있고, 57%가 전일제 근로자로, 평균적으로 가구 전체 소득의 절반 이상을 최저임금 수혜자가 벌어들인다(Cooper, 2016a).¹⁶⁾

16) 독일·미국의 사례를 통해 본 경제위기 해법, 최저임금 인상. 국제심포지엄 발표 자료 (2016. 5. 18.).

[그림 4-4] 저임금 노동자의 연령별 분포(1979, 2011년)

(단위: %)



자료: 오종석(2013). p.47.

나. 복지지출

생계를 유지하기 위해 정부의 도움을 필요로 하는 근로빈곤가구가 최저임금 인상을 통해 자립하게 되면, 공공부조 수급자 수가 줄어들어 복지 지출을 절감할 수 있다. 또는 줄어든 복지지출액을 이용해 공공부조 수급 대상자를 확대시킬 수 있다. 최저임금 인상이 공공부조와 같은 비근로소득이나 복지지출에 미치는 영향에 대한 연구는 거의 없었으나 새롭게 주목받으면서 최저임금과 빈곤의 관계를 재조명하고, 정부지출에 미치는 긍정적인 효과에 주목하게 하고 있다.

CBO(2014)에 따르면 연방 최저임금을 10.10달러로 인상하면 빈곤선 아래의 가구소득을 50억 달러만큼 증가시키고 가구소득이 빈곤선 소득의 1~3배인 가구의 소득을 120억 달러 증가시킨다. 따라서 90만 명을 빈곤에서 벗어나게 할 수 있고, 추가적인 소득은 세입을 증대시키고 공공부조 지출을 감소시킬 것임을 보여 주고 있다. 물론 CBO(2014)는 전통적인

논쟁인 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대해서는 부정적인 견해를 내놓고 있으나 이러한 결론에 이르는 CBO의 추계 방식에 대한 논란이 있는 반면, 복지지출에 미치는 긍정적인 효과에는 논란의 여지가 없다(CBO, 2014).

Giannarelli 등(2007, p.10)은 마이크로 시뮬레이션을 통해 최저임금을 5.15달러에서 7.25달러로 인상하면, 21억 달러의 연방 세입이 증가하거나 이전비용이 감소하며, 최저임금을 8.4달러로 올리면 120억 달러 이상의 정부 재정을 절약할 수 있다는 분석 결과를 보여 준다. Zabin 등(2004, p.9) 또한 최저임금을 6.75달러에서 8달러로 인상하면 주정부 공공지출이 27억 달러 감소함을 보여 준다. Sawhill and Karpilow(2014)에 따르면 연방 최저임금을 10.10달러로 인상하면 근로장려세제를 무자녀 근로빈곤가구로 확장하는 비용을 상쇄하며, 이는 순효과 10억 달러에 달한다.

복지지출에 미치는 영향에 대한 연구는 최저임금 인상의 수혜자가 누구인가에 맥락이 닿는데, 그 이유는 공공부조 수급자와 최저임금 근로자의 근접성 때문이다. 즉 대부분의 공공부조 수급가구의 구성원은 일을 하며, 공공부조 수급가구 66.6%가 근로빈곤가구에 속한다. 그리고 공공부조 근로수급자는 임금분포 최하위와 저임금 산업에 집중 분포되어 있고, 1분위 임금근로자의 약 60%, 2분위의 52.6%가 어떤 형태로든 정부보조를 받고 있어 공공부조 수급자가 최저임금 인상의 수혜자일 가능성이 매우 높다(Cooper, 2016b, p.3).

따라서 하위 3개 분위 근로자의 시간당 임금을 1달러씩 올리면 공공부조를 수급할 확률이 3.1%p 감소하여 근로자 일인당 연간 평균 190달러, 정부지출 전체로는 52억 달러를 절약할 수 있다. 또한 2020년까지 연방 최저임금을 12달러로 올리면, 정부 공공부조 지출이 연 170억 달러 감소

한다. 이러한 공공지출 절약분은 근로장려세제의 포괄 범위를 넓히는 데 쓰일 수도 있고, 저소득층을 대상으로 하는 교육정책에도 사용할 수 있다 (Cooper, 2016b, p.4).

제4절 소결

이 연구에서 최근 미국의 활발한 최저임금 인상에 주목하는 이유는 저소득층의 소득을 보장하는 다양한 방법 가운데 재분배정책이 아닌 1차적인 시장소득의 분배에 우선순위를 두고, 그 바탕 위에 재분배정책을 설계하는 것이 우리가 고민할 수 있는 하나의 대안이기 때문이다.

소득보장정책으로서 최저임금이 가지는 가장 큰 장점은 정당한 노동의 대가로 최소한의 생계를 보장받는다라는 점이며, 또 하나는 재정지출에 의존하지 않는다는 점이다. 더욱이 미국의 최근의 선행연구에서도 알 수 있듯이 최저임금을 받는 저임금 근로층이 공공부조 수급자와 동떨어진 계층이 아니고 수급가구의 구성원일 가능성이 높기 때문에 최저임금 인상을 통한 가구소득 증대는 재정지출의 부담을 추가적으로 완화할 수 있다.

미국이 최저임금 인상으로 불평등과 저임금, 근로빈곤층의 문제를 돌파하려는 시도는 취업 촉진과 근로 유인 제고를 강조하는 미국 복지시스템의 특성에 적합해 보인다. 미국은 영국과 마찬가지로 근로장려금·자녀장려금과 같이 근로연계형 소득보장제도를 저소득층에 대한 우선적인 소득보장정책으로 하는 국가이다. 따라서 노동시장에서의 적절한 분배의 토대 위에 재분배정책을 설계하는 것이 올바른 정책 순위로 보이며, 주어진 제도적 설계상 현실적으로 여겨진다.

이러한 고민은 한국의 상황에도 그대로 적용될 수 있다. 한국도 근로장

려금과 자녀장려금, 취업성공패키지, 조건부 기초생활보장 등 저소득층에 대한 소득지원에 근로를 강하게 연계시켜 놓았고, 근로를 통한 자립에 대한 가치 또한 매우 강한 사회다. 따라서 미국에서와 같이 고용에 미치는 부정적인 영향과 최저임금 수혜 계층의 정체성에 대한 우려를 씻을 수 있다면 어느 소득보장제도보다 최저임금 인상에 대한 수용이 쉬울 수 있다. 그리고 기초생활보장제도의 근로빈곤층 지원은 점점 약해져 가는 추세이지만, 근로장려금과 자녀장녀금이 지속적으로 확대되고 있기 때문에 저소득층이 최저임금 인상의 혜택을 얻을 수 있다면 미국과 같이 재정지출 감소의 효과도 기대해 볼 수 있다.

또 한 가지 최저임금 제도가 한국 노동시장에서 갖는 의의는 공식 부문을 최저임금의 정착을 통해 확대할 수 있다는 점이다. 이는 최저임금 인상을 통한 직접적인 소득보장의 효과와는 다른 측면이지만, 최저임금과 사회보험 공통의 사각지대에 놓여 있는 비공식 부문 노동자들이 최저임금을 적용받는 공식 부문 노동자가 된다는 것은 실직과 질병, 산재로 인한 소득 감소의 위험이 있을 때 사회보험의 보호를 받을 수 있는 가능성이 커진다는 것을 의미한다. 이 또한 소득보장제도에서 고려할 만한 지점이다.

다만 취업 상태에서의 최저임금과 실직 시의 실업수당이라는 소득의 조합이 증가하는 고용불안정의 문제에 적절한 대응책인가에 대해서는 고민이 필요하다. 한국이 경험하는 불안정한 일자리의 확대와 사회보험 확대의 한계라는 현실 인식을 토대로 최저임금 인상과 고용보험 확대를 통한 소득보장제도의 효과성을 다른 제도와 경합시켜 볼 필요가 있다. 하지만 효과에 대해서는 추가적인 연구를 통해 대안적인 소득보장제도를 고려할 것을 권하되, 일하는 극빈층에게 최저임금 인상은 그 자체로 정당성을 가진다는 점을 강조하고 싶다.



제 5 장

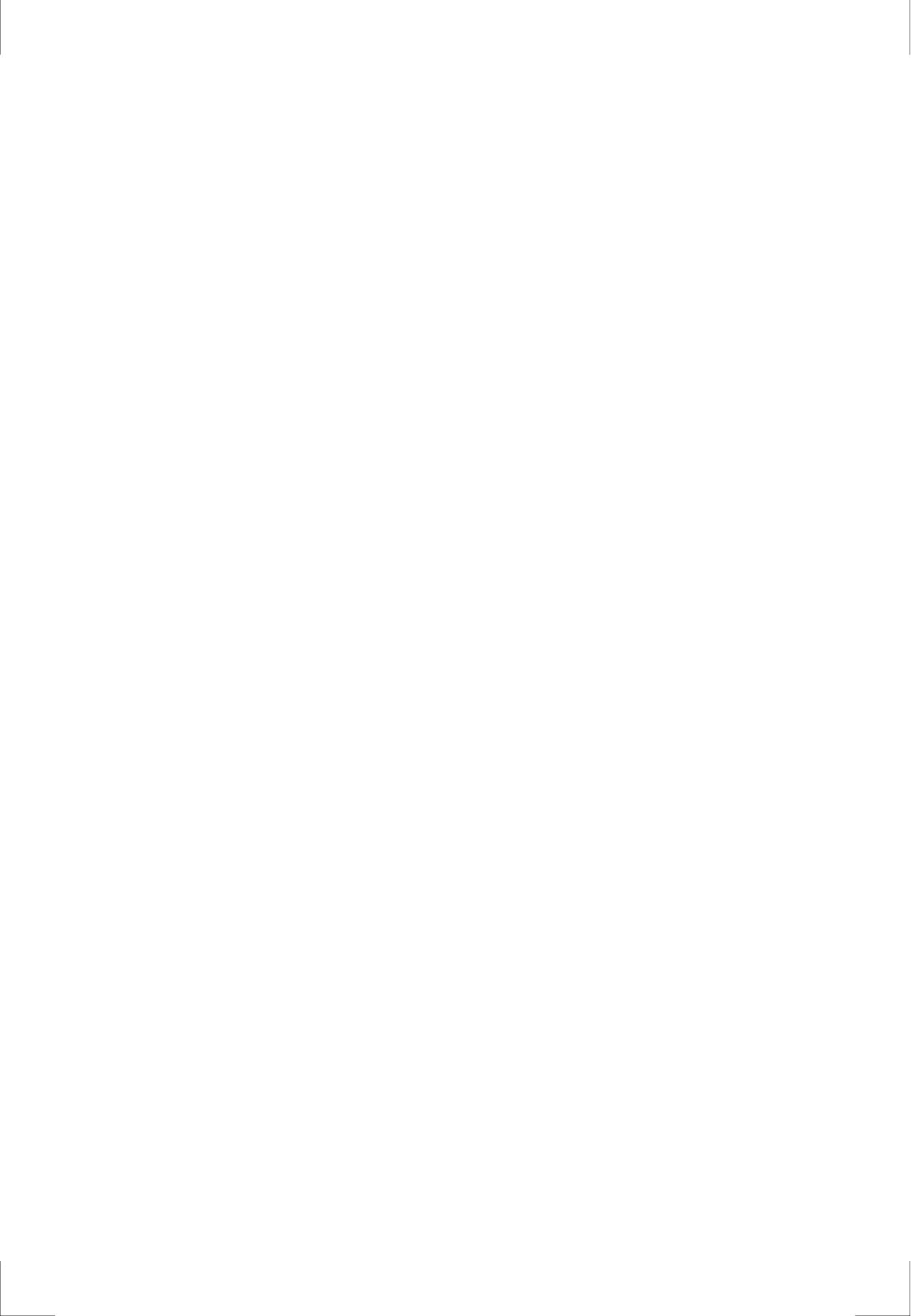
수당의 대상 확대 논의에 대한 검토: 청년수당을 중심으로

제1절 들어가며

제2절 수당제도 도입에 대한 이론적, 실증적 검토

제3절 청년 소득지원제도 개선 방안 검토

제4절 소결



5

수당의 대상 확대 논의에 대한 << 검토: 청년수당을 중심으로

제1절 들어가며

5장에서는 대안적 소득보장의 한 형태로서 수당제도를 다루며, 특히 한국 사회에서 수당의 대상 확대 논의를 청년수당을 중심으로 검토한다. 그럼에도 우리 사회에서 수당제도가 다시금 논의되는 배경에는 기본소득 도입에 관한 논의가 자리하고 있음을 부인할 수 없다. 현재 기본소득을 중심으로 한 논의에서 수당제도를 기본소득의 한 형태로 다루고 있기 때문에, 기본소득과 수당의 관계를 간략히 짚어 보지 않을 수 없다.

“모든 시민에게 미약하나마 무조건적 소득을 지급하라. 그리고 시민들이 여기에 다른 소득을 더하여 총소득을 늘리게 하라.”(너른복지연구모임 역 2010, p.21). 무조건부의 보편적 급여에 대한 기본 아이디어는 “자산 조사나 근로조건의 부과 없이 모든 구성원이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득”으로서 기본소득으로 표현된다(같은 책, p.22). 기본소득은 부자에게도 준다는 보편성, 노동할 것을 요구하지 않는다는 무조건성, 개인별로 지급한다는 개별성의 세 조건(강남훈, 곽노완, 2014, p.7)에서 기존 다른 복지제도와 차별성을 가진다.

이러한 기본소득의 원칙은 다양한 형태로 변주될 수 있는데, 기본소득인 것과 기본소득이 아닌 것을 구분하는 핵심은 다음과 같다(너른복지모임 역 2010, pp.23-36). 첫째, 소득이어야 한다. 기본소득은 현물보다는 현금의 형태로 지급되며, 서비스 이용을 전제로 하는 수당(주택수당 등)과는 구분된다. 일시금보다는 정기적으로 지급하는데, 그렇지만 사회적

지분 급여와 같이 일시금 형태의 방식도 가능하다. 둘째, 국가가 지급해야 한다. 기본소득의 재원은 목적세 또는 일반예산으로 조성할 수 있으며, 그 조성은 국민국가 단위가 원칙적이다. 그러나 국민국가를 넘어선 단위로서 유럽연합과 같이 초국가 단위에서도 가능하다. 셋째, 모든 구성원에게 지급해야 한다. 기본소득의 수급 자격은 어떠한 이유로든 제한하지 않는다. 그렇지만 예외적으로 아동수당 또는 무기여 기초연금과 같이 다른 인구집단에 대한 수당제도와는 병행할 수 있다. 넷째, 개인에게 지급해야 한다. 기본소득은 개인 단위로 지급되며, 생활비 산정에서 가구 단위 기준을 적용하는 한 원칙으로서 가구균등화 방식 등을 적용하여 감액하는 것을 반대한다. 다섯째, 자산조사 없이 지급해야 한다. 여섯째, 근로조건의 부과 없이 지급해야 한다.

‘모든 구성원에게 지급’이라는 관점에서 특정한 인구학적 범주를 대상으로 하는 수당제도는 기본소득의 기본 원칙에서 벗어난다. 그렇지만 이러한 기본소득의 원칙 적용에 대한 반대 및 대응 입장도 있다. 첫째, 이렇게 각 기준을 강하게 적용하는 경우 기본소득의 한 분파로 구분되는 다양한 수단들 역시 기본 원칙을 일부 벗어나므로 대안 제도에 대한 논의를 협소하게 할 필요가 없다는 것이다. EITC와 같은 조세정책을 통한 방식, 참여소득과 같은 조건부과형 급여 방식, 일시불의 형태로 지급하는 사회적 지분급여 등이 지금까지 기본소득의 한 부류로 논의되었다. 둘째, 특정한 인구학적 범주의 수당제도를 생애주기별로 배치할 경우 ‘모든 구성원에게 지급’이라는 기본 원칙을 충족할 수 있다고 본다. 그리고 특정 인구 대상의 수당제도는 그 과도기적 과정이라고 본다.

최근 한국 사회에서도 일부에서 기본소득을 달성하기 위한 단계적 접근으로서 사회수당, 보다 정확하게는 인구학적 범주의 사회수당(이하 데모그란트: Demogrant)의 생애주기별 도입과 확대를 검토하고 있다. 소

특 하위 70% 노인에게 정액(소수의 감액수급자를 고려하는 명확한 표현으로는 준정액)의 급여를 지급한다는 점에서 이미 수당의 기본적 성격을 지니고 있는 기초연금,¹⁷⁾ 아동의 건전한 발달을 목표로 하는 아동수당, 일자리의 양과 질적인 측면에서 급변하고 있는 최근 한국 경제 상황을 고려한 청년수당을 도입하자는 것이다. 기본소득 도입을 주장하는 이들은 생애주기의 각 취약단계별로 급여를 지급하고, 최종적으로 성인 근로능력자에게 기본소득을 지급하게 되면, '모든 시민에게'라는 기본소득의 제 1 원칙이 완성된다고 본다.

그러므로 5장에서는 수당의 대상 확대 논의를 대안적 소득보장제도의 한 측면으로 다루고자 한다. 특히 최근 한국 사회에서 중점적으로 다루지고 있는 청년수당의 문제를 집중적으로 검토한다. 이를 위해 5장의 2절에서는 복지제도로서 수당의 기본적 성격을 살펴보고, 3절에서는 청년수당의 도입 필요성에 대한 현실적 검토를 실시한다. 마지막으로 4절에서는 청년수당이 대안적 소득보장제도로서 유의한 성격을 가지고 있는지를 비판적으로 검토한다.

제2절 수당제도 도입에 대한 이론적, 실증적 검토

1. 수당제도에 대한 이론적 검토

현대 자본주의 복지사회에서는 '일을 통한 소득 확보'를 1차 분배로 보

17) 노대명 등(2009, p.18)은 소득하위 70% 노인에게 지급하는 기초노령연금을 범주적 공부조(Categorical Public Assistance)로 지칭하고 있다. 이들이 기초노령연금을 별도로 성격 규정하는 것은 데모그란트(Demogrant)의 경우에 특정 인구집단 전체를 대상으로 해야 한다고 보기 때문이다.

고, 이것이 부족하거나 불가능한 사람에게 2차 분배인 복지제도를 통해 개입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 여기서 일을 할 수 없는 사람의 범주에는 신체적·정신적 장애로 노동에 참여할 수 없는 사람이 가장 먼저 포함된다.

일을 할 수 없는 사람의 범위는 재분배를 위한 사회적 자원이 확보되고, 또한 노동의 가치를 재구성해 나가는 과정에서 확대되었다. 돌봄·양육과 같은 사유로 노동에 참여할 수 없는 사람, 노동사회에서 정년을 맞이한 노령자와 같이 사회적으로 주어지는 제약으로 노동에 참여할 수 없는 사람이 신체적 능력과 무관하게 일을 할 수 없는 사람, 또는 일을 조건으로 급여를 제공할 필요가 없는 사람에 포함되었다. 현대 복지제도 수급 대상의 단계적 확장과 무관하게, 특정한 집단을 보호하기 위한 목적으로 대상을 확대하기도 하는데 가장 대표적인 집단이 아동이다.

현대 복지국가는 수급권자(entitlement)의 확장을 통해, 즉 사회보장 제도를 통해 다양한 사람에게 급여를 제공한다. 그렇지만 사회보험은 제도에 기여하는 바를 자격조건으로 하고 있으며, 공공부조제도는 자산·소득조사를 통해 개인적으로 충당 가능한 경제적 자원을 가지고 있지 않음을 증명해야 한다. 이러한 조건이 부과되지 않는 무기여, 무조건부 급여가 사회수당제도이다.

그러나 윤홍식(2016)이 정리한 위 [그림 5-1]에서와 같이 수당제도는 출산수당, 양육수당과 같이 특정한 사회적 활동의 급부로도 존재한다.¹⁸⁾ 수당제도는 다양한 형태가 있지만, 기본적으로 인구학적 집단을 대상으로 하여 보편성을 확보하고 있다는 점에서 특징적이다(노대명 등, 2009, p.26). 앞서 논의하였던 바와 같이 기본소득은 수급자격을 인구학적 범주로도 제한하지 않는다는 점에서, 보편성의 측면에서 수당제도보다 넓은

18) 출산수당, 양육수당은 특정한 사회적 활동으로 인해 소득활동을 줄이거나 정지함으로써 발생하는 생활수준 유지의 어려움을 보충하기 위한 목적을 가진다. 그러므로 이들 제도에 대해서는 출산급여, 양육급여의 명칭을 사용하더라도 전혀 문제가 없다.

성격을 가진다.

[그림 5-1] 선별성과 노동조건을 통해 본 소득보장정책의 유형분리

		선별 기준			
		자산·소득조사	기여 여부	인구학적 특성	보편성
노동조건	임금노동	근로연계복지 ^A (EITC 등)	사회보험 ^B		
	사회활동	자활, 공공근로 등 ^A	공공 부조 ^A	출산수당 양육수당	참여소득
	무조건성	부(負)의 소득세		사회수당 ^C 사회적 지분	기본소득

주: A: 자유주의 복지체제의 중심 소득보장제도

B: 보수주의 복지체제의 중심 소득보장제도

C: 시민주의 복지체제의 중심 소득보장제도, 굵은 이탤릭체: 아직 전면적으로 실현되고 있지 않은 대안적 소득보장정책.

자료: 윤홍식(2016). '기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?' p.25.

사회보험, 공공부조와 수당제도의 성격 구분은 목표로 하는 소득수준에 따라서도 가능하다. 먼저 사회보험은 실직, 은퇴, 질병 등의 사유로 인해 소득활동의 중단이 발생하는 위험으로부터 가입자 본인과 그 가족을 보호하기 위한 목적을 가지므로, 급여의 수준이 상당히 높다. 즉 사회적 위험 발생 이전의 소득수준을 가능한 확보하려는 전략을 취한다. 다음으로 공공부조제도는 정해진 급여기준선을 보충적으로 보장하는 방식을 취한다. 이런 이유로 공공부조제도에서는 정책빈곤선 이상의 급여를 제공하는 경우는 거의 없다. 이와 반대로 사회수당제도는 급여 측면에서는 최저소득보장제도(Guaranteed Minimum Income)로 최저소득을 보장하는 보완적 소득보장제도이다(노대명 등, 2009, p.26). 가장 대표적인 사회수당의 예로는 기초연금, 아동수당(가족수당), 장애수당 등을 들 수 있다. 각각 노인, 아동, 장애인이라는 인구학적 조건에 기반하고 있다. 사회수당은 급여의 우선순위에서 가장 우선하는 제도이다. 그러나 바로 이

러한 이유로 대부분의 사회수당제도는 공공부조제도와 비교하면 급여수준은 높지 않다.¹⁹⁾

2. 사회수당 도입 필요에 대한 검토

한국 사회에서 대안적 소득보장체계의 필요성은 크게 다음 두 지점에서 부각되고 있다. 첫째, 사회보장제도, 보다 정확하게는 한국 복지국가가 설정해 왔던 경제·사회환경이 변화하면서, 기존 제도의 한계가 나타나고 있다. 우리나라의 사회보장 체계는 사회보험을 중심에 두고, 이를 단계적으로 확장하여 전 국민을 사회보장제도의 우산 아래 두고자 하였다. 그렇지만 사회보험 방식이 운영될 수 있었던 안정적이며 표준적인 일자리는 점차 줄어들고 있다. 증가하는 저소득, 불안정 노동자가 사회보험제도에서 자발적, 비자발적으로 배제되는 문제가 점차 커지고 있다. 이런 점에서 사회보험제도를 통해 사회보장의 목표를 달성하는 것이 어렵다는 문제 지적이 있어 왔다. 둘째, 사회보험제도를 성숙시켜 나가는 발전 모델하에서도 원천적으로 배제되는 집단이 존재한다. 국민연금에 충분히 제도화되기 이전에 이미 노인 세대로 접어든 이들이 대표적이다. 그런데 현 사회보장제도하에서는 사회보험으로부터 혜택을 받지 못하는 이들 노인 집단의 상당수가 공공부조제도의 보호 역시 받기 어렵다는 문제를 가진다. 이러한 문제를 일으키는 대표적인 원인은 부양의무자 조건과 재산 조건이다. 그런데 두 조건 모두 유효한 선별의 기준인지에 대한 문제 제기가 계속되고 있다.

그러므로 사회보험과 공공부조제도가 아닌 대안적 소득보장제도가 필

19) 예외적인 경우가 네덜란드의 기초연금으로 이 제도는 거주기간에 따라 연간 2%의 급여승률로 급여수급권이 주어지며, 2011년 기준으로 평균소득의 29% 수준의 급여가 주어진다(OECD, 2011, p.272).

요한데, 그 핵심은 기여의 원칙이 적용되지 않으면서도 소득·자산 조사가 적용되지 않는 것이다. 그 결과 지금까지 한국 사회에서 대안적 소득보장의 형태로 논의되어 왔던 대표적인 사례가 사회수당제도였다. 구체적인 형태로는 노인을 대상으로 한 기초연금, 장애인을 대상으로 한 장애수당이 범주적 공공부조(Categorical Public Assistance)의 형태로 도입되었다. 또한 아동수당의 도입 필요성 및 구체적인 도입안에 대해서도 여러 경로로 검토된 바 있다(이선주 등, 2006; 최성은 등, 2009; 김재진, 2014).

기초연금, 장애인연금, 아동수당과 같은 범주적 지원제도는 사회적 합의 도출에 용이하다는 장점을 가지고 있다(노대명 등, 2009, p.182). 실제로 우리나라에서는 수급자의 범위를 70%로 제한하는 것에서 모든 대상에게 보편적으로 지급하는 것을 큰 저항 없이 이룬 바 있다.²⁰⁾ 이런 점에서 실현 가능한 사회수당은 데모그란트와 범주적 공공부조의 중간 어느 지점에 위치한다. 즉 노인, 장애인, 아동을 대상으로 하되, 해당 인구 집단 전체에 급여를 지급하는 데모그란트와 해당 인구 집단 내에서도 선별하여 특정 소득계층에게만 급여를 지급하는 범주적 공공부조가 주요한 대안이 된다.²¹⁾

기본소득을 통한 대안을 제시하는 이들은 지금까지 언급하였던 사회수당을 보편적 기본소득제도 완성을 위한 단계적 접근의 하나로 보고 있다. 이런 이유로 기본소득으로 확대되기 위한 사회수당의 과제는 대상 확대와 급여수준 인상의 두 가지이다. 이러한 과제의 달성 가능성 또는 논의

20) 예를 들어 보육비·교육비 지원의 경우에는 2011년까지 만 0~4세아 소득 하위 70%에서, 2012년에는 0~2세아, 5세아, 2013년에는 0~5세아 전 계층으로 확대된 바 있다(유해미 등, 2015, p.87).

21) 그렇지만 데모그란트와 범주적 공공부조가 수급자 범위에서만 차이를 가지는 것은 아니다. 범주적 공공부조제도는 보장의 단위가 '가구'가 된다는 점에서 데모그란트와 확연한 차이를 보인다. 이는 소득기준을 적용하게 될 때 소득활동의 단위가 가구가 되기 때문에 불가피하게 발생하는 특징이다. 반대로 데모그란트는 해당 제도의 수급자가 가구 단위에서 중복될 경우에 감액을 실시하기도 한다. 기초연금의 부부감액이 대표적이다.

의 확장 가능성은 근로무능력자라는 특징을 지니는 노인, 장애인, 아동의 경우에는 상당히 용이한 측면이 있었다. 그렇지만 뒤이어 살펴볼 청년의 경우에는 상당히 다른 양상을 가진다.

3. 청년을 위한 사회수당 도입 필요에 대한 검토

최근 기본소득 논의에서는 청년에 대한 지원에 관심을 가지고 있다. 데 모그란트와 범주적 공공부조의 어떤 형태로도 쉽게 지원받을 수 없는 청년에 대한 제도적 지원을 검토하면서 ‘청년 기본소득’이 제안되고 있다. 이에 이하 서술에서는 수당의 대상 확대에 대한 의미에 집중하고자 한다.²²⁾

가. 청년을 위한 사회보장 사각지대 문제에 대응

한국 복지국가가 1980년대 이후 주된 전략으로 활용해 왔던 사회보험 제도와 대비되는 형태로서 사회수당은 제도 운영에서 발생할 수 있는 사각지대를 줄여야 한다. 그렇다면 사회수당은 사각지대의 문제에 적절하게 대응할 수 있는가? 특히 청년의 문제에 적절하게 대응할 수 있는가? 이를 검토하기 위해 청년층을 중심으로 한 사회보험의 사각지대 양상을 먼저 살펴본다.

1) 사각지대의 구분

1944년 국제노동기구는 필라델피아 선언(the Declaration of Phila-

22) 수당의 수준 확대에 대한 논의는 본 연구에서는 제외한다. 그 이유는 수당제도를 운영함에 있어 적절한 급여수준에 대한 평가 기준이 명확하지 않기 때문이다. 앞서 수당제도와 공공부조제도의 명확한 차이는 최저생계의 보장에 관한 것이라고 밝힌 바 있다.

delphia)을 통해 “경제적 안정은 모든 사람의 권리이며, 이를 위해서 각국은 모든 사람의 보호에 필요한 기본적 소득(basic income)과 포괄적인 의료적 치료를 제공할 수 있는 사회보장 수단을 확대해야 한다”고 하였다. 전후 필라델피아 선언에 근거하여 각국의 사회보장제도가 발전해왔지만, ‘모든 사람의 보호’에는 실패하고 있는 것이 사실이다.

보다 포괄적인 형태의 사회보장의 사각지대는 다음과 관련된다(Gillion 등, 2000, p.193). 첫째, 보호를 제공하는 분야의 범위(the range of protection provide)와 관련된다. 예를 들어 산업 재해에 대한 공적 보장체계는 도입되었지만, 실업에 따른 소득지원 체계는 도입되지 않는 경우가 이에 해당한다. 둘째, 보호를 제공하는 수준(the level of protection provided)과 관련된다. 각종 사회보장제도의 수급 조건에 맞춰 급여를 받기 시작하였지만, 급여수준이 적거나 경제적 어려움을 극복할 수 있는 수준이 되지 않을 때에 해당한다. 이를 ‘급여 적절성’의 문제라 할 수 있다. 셋째, 제도를 적용받는 사람의 범주(the categories of people covered)와 관련된다. 사회보장제도는 어떤 범주의 사람들은 가입하지만, 어떤 범주의 사람들은 가입하지 못하는 경우가 있다. 이는 공무원 연금과 국민연금의 관계와 같은 관계하에서 일반적으로 논의된다. 그렇지만 우리나라의 사회보장제도에서는 특수 형태 근로자의 사회보험 가입 문제, 비정규직의 낮은 사회보험 가입률과 같은 문제로 치환된다.

여기에서 보호를 제공하는 분야의 문제는 각종 사회보장제도를 새롭게 도입하면서 해결할 수 있다. 그러므로 사회보장의 사각지대에 관련한 핵심으로 ‘대상 포괄성’ 문제와 ‘급여 적절성’ 문제가 주로 다뤄진다. 이때 대상 포괄성 문제는 목표 효율성(target efficiency)과 결부되어 항상 문제를 일으킨다. 사회보장의 사각지대는 범위를 좁혀 사회보험 중에서도 연금제도의 사각지대, 그리고 기초보장의 사각지대에서도 동일하게 논의

할 수 있다. 예를 들어 강성호(2011, p.90)는 연금 사각지대를 ‘무연금’의 사각지대와 ‘저연금’의 사각지대로 구분하고 있다. 연금수급권 획득 여부로 판단하는 무연금 사각지대 외에도 연금을 수급하였더라도 급여가 충분하지 않는 저연금 사각지대를 제시한 것이다. 기초보장의 사각지대 역시 두 가지 측면에서 검토할 수 있다(김미곤, 2003). 첫째는 대상 포괄성 관점이다. 기초보장수급자가 되어야 함에도 불구하고, 선정되지 못하는 경우를 말한다. 둘째는 급여의 충분성 관점이다. 급여를 받고도 최저생활을 유지할 수 없는 경우까지를 사각지대에 포함하는 것이다.

그러므로 사각지대는 현재 실질적 어려움에 처한 집단이 이들을 보호하려는 사회제도로부터 적절하게 보호받지 못하는 상황을 말한다. 여기서 두 가지 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 하나는 이들이 적용받는 제도가 충분하지 않은 것, 둘째는 이들에게 주어진 자원 획득의 과정에서 충분한 자원을 확보하지 못하고 있는 것이다.

2) 대상 포괄성 관점에서 사각지대의 문제 진단

〈표 5-1〉은 통계청, 지역별 고용조사를 통해 확인한 연령별 사회보험 가입률을 연도별로 제시하고 있다. 15~29세 임금근로자 집단의 2016년 상반기 사회보험 가입률은 국민연금 71.4%, 건강보험 72.3%, 고용보험 71.7%로 나타나고 있다. 먼저 2016년 상반기 15~29세 집단의 사회보험 가입률은 2015년에 비해 증가하였다. 그러나 안정적인 근로활동기에 접어든 30~39세, 40~49세 집단에 비해 여전히 낮은 사회보험 가입률을 보이고 있다. 특히 2014년 이후 다른 연령대에서는 사회보험 가입률이 점증하는 양상을 보였지만, 15~29세 집단의 경우에는 2015년 그 비율이 일시 하락하는 경향을 보였다.

〈표 5-1〉 연령별 사회보험 가입률

(단위: 천 명, %)

연령별	2015				2016			
	임금 근로자	국민 연금	건강 보험	고용 보험	임금 근로자	국민 연금	건강 보험	고용 보험
계	19,081	68.7	72.0	69.1	19,467	70.2	73.6	71.1
15~29세	3,664	69.2	70.8	69.4	3,713	71.4	72.3	71.7
30~39세	4,746	83.3	83.8	82.8	4,762	84.3	84.8	83.8
40~49세	4,910	74.6	74.8	73.3	4,960	76.9	77.2	75.9
50~59세	3,879	66.3	67.5	64.8	3,985	69.2	69.9	67.9
60세 이상	1,882	20.9	45.9	34.3	2,046	21.3	47.9	37.1

주: 1) 직장가입자만 집계하였으며 지역가입자, 수급권자, 피부양자는 제외.

2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정우체국 직원 등 특수지역연금 포함.

자료: 통계청, 〈지역별고용조사〉 연령별 사회보험 가입률(2016. 12. 21. 인출).

청년 근로연령대 집단의 사회보험 가입률 중에서 특히 고용보험의 가입률 문제를 지적할 수 있다. 청년을 생애주기상으로 안정적인 근로활동기에 접어들지 못한 이행기로 본다면, 직업훈련과 직업 탐색을 위한 구직급여를 받을 수 있는 고용보험 가입은 매우 중요한 사회보장 장치이기 때문이다. 2016년 12월 기준 고용보험통계에 따르면, 당월 14만 5,000여 명의 29세 미만 고용보험 자격 상실자가 발생했고, 같은 달 1만 2,000여 명이 실업급여 수급자격을 인정받는다. 이 비율은 8.45%로 전체 집단의 수급자격 인정률 13.96%에 크게 못 미친다.²³⁾ 청년의 낮은 인정률에는 짧은 근속 기간으로 인해 수급자격을 인정받지 못하는 원인이 있을 수 있다. 그러므로 청년층 대상의 사회보험 가입률은 고용기간과 같은 요인을 함께 고려하여 살펴볼 필요가 있다.

23) 당월 상실자가 당월 수급인정자가 반드시 되는 것은 아니므로 이 비율은 경향 수준에서 해석하는 것이 타당하다.

이렇게 청년층을 중심으로 한 사각지대의 문제가 별도로 두드러지지는 않는다. 그렇지만 사회보험 사각지대 문제는 각종 사회보험 제도의 성숙에도 해결될 여지가 크지 않다. 앞서 설명한 바와 같이 한국 복지국가가 사회보험을 중심으로 하는 성장전략을 추구해 왔지만, 사각지대의 문제는 산업구조, 직업구조 변화와 밀접히 관련되기 때문이다. <표 5-2>는 통계청 지역별 고용조사 자료에서 직업별 사회보험 가입률을 제시하고 있다. 여러 직업 중에서 서비스종사자, 판매종사자, 농림어업숙련종사자 및 단순노무종사자의 사회보험 가입률이 특히 낮은 것을 알 수 있다. 이때 서비스종사자, 판매종사자는 상대적으로 청년층 및 50세 이상의 경력자가 취업할 가능성이 높은 일자리이다.

<표 5-2> 직업별 사회보험 가입률

(단위: 천 명, %)

연령별	2015				2016			
	임금 근로자	국민연금	건강보험	고용보험	임금 근로자	국민연금	건강보험	고용보험
계	19,081	68.7	72.0	69.1	19,467	70.2	73.6	71.1
관리자	311	95.4	99.7	92.2	304	92.3	99.3	91.2
전문가 및 관련 종사자	4,215	84.1	85.6	82.6	4,333	84.5	85.7	83.0
사무종사자	4,023	92.5	93.2	91.9	4,169	93.1	94.1	92.7
서비스종사자	1,751	47.3	50.0	45.6	1,809	49.9	53.2	49.4
판매종사자	1,631	47.4	48.5	48.8	1,670	50.0	50.9	50.9
농림어업숙련종사자	40	42.0	49.2	48.5	33	47.9	54.8	55.1
기능원 및 관련 종사자	1,686	59.5	62.2	62.5	1,734	62.1	64.3	66.1
장치 기계조작 조립원	2,272	85.7	89.0	88.1	2,292	86.2	89.8	88.8
단순노무종사자	3,151	31.2	41.5	37.7	3,122	33.6	44.2	40.8

주: 1) 직장가입자만 집계하였으며 지역가입자, 수급권자, 피부양자는 제외.
 2) 공무원, 사립학교 교직원, 별정 우체국 직원 등 특수지역연금 포함.
 자료: 통계청. <지역별고용조사> 연령별 사회보험 가입률(2016. 12. 21. 인출).

〈표 5-3〉은 고용보험의 산업별·연령별 피보험자 현황 자료에서 청년의 비율을 계산한 것이다. 29세 이하 청년 집단은 전체 피보험자 1265만 명 중에서 18.18%를 차지한다. 그렇지만 숙박 및 음식점업, 출판 영상 방송통신 및 정보서비스업, 전문 과학 및 기술 서비스업, 예술 스포츠 및 여가관련 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업에서 청년 비율은 전 산업 평균보다 높은 편이다. 그러므로 위 〈표 5-2〉와 연계하여 해석하면, 청년이 주로 근무하는 업종 및 직업은 서비스업 및 서비스 종사자이며, 이들 영역에서 사회보험의 가입률은 특히 더 낮다고 결론지을 수 있다.

〈표 5-3〉 청년의 고용보험 피보험자 현황

(단위: 천 명, %)

	29세 이하	30~49세	50세 이상	총계	청년 비율
총 계	2,300.7	6,780.9	3,573.6	12,655.2	18.18
A. 농업임업어업	3.3	15.0	20.0	38.3	8.51
B. 광업	0.3	3.9	6.2	10.4	3.18
C. 제조업	591.8	2,096.2	895.4	3,583.4	16.52
D. 전기 가스 증기 및 수도사	12.3	45.3	19.6	77.2	15.95
E. 하수·폐기물 처리 원료재생 및 환경복원업	3.7	28.1	30.1	61.9	6.03
F. 건설업	61.8	405.3	209.1	676.2	9.13
G. 도매 및 소매업	321.5	863.6	269.3	1,454.3	22.10
H. 운수업	59.9	267.3	270.3	597.6	10.03
I. 숙박 및 음식점업	172.7	198.3	160.3	531.3	32.51
J. 출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	142.9	376.7	51.8	571.3	25.01
K. 금융 및 보험업	75.7	319.8	69.0	464.5	16.30
L. 부동산업 및 임대업	21.3	115.9	205.0	342.3	6.22

	29세 이하	30~49세	50세 이상	총계	청년 비율
M. 전문 과학 및 기술 서비스업	153.5	399.6	137.3	690.4	22.23
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	205.9	399.4	500.5	1,105.8	18.62
O. 공공행정 국방 및 사회보장 행정	25.1	113.3	104.6	243.0	10.32
P. 교육 서비스업	70.6	229.7	97.1	397.5	17.76
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	293.6	672.3	401.1	1,367.0	21.48
R. 예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	33.3	62.8	26.6	122.7	27.17
S. 협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	50.7	162.1	94.1	306.9	16.53
T. 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	0.0	0.0	0.0	0.1	0.00
U. 국제 및 외국 기관	0.7	6.2	6.2	13.1	5.54

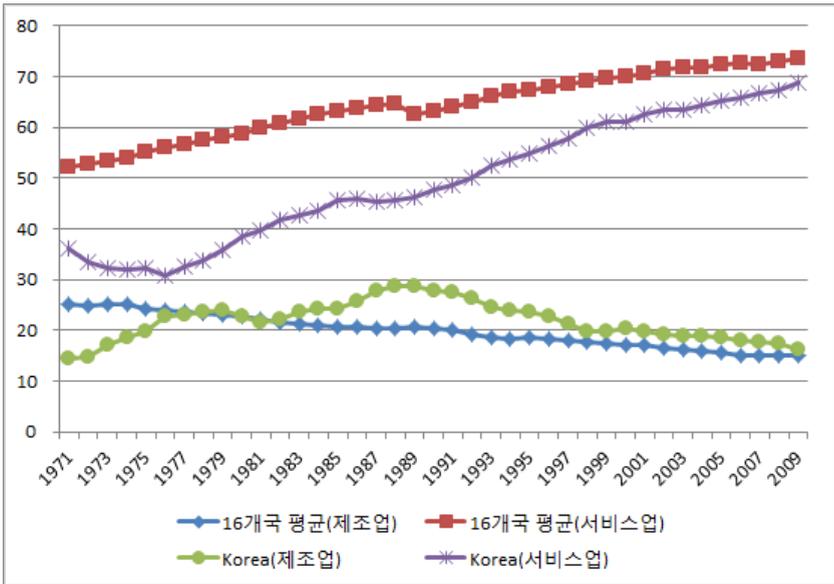
자료: 한국고용정보원(2017). 고용보험통계-고용보험통계현황(2016년 12월 기준, 2017. 3. 22. 인출).

상대적으로 청년들이 주로 일하면서도 사회보험제도 혜택을 누리지 못하는 서비스 산업의 규모 확대는 서비스 산업 사회로 전환에 따라 당연한 현실이다. [그림 5-2]는 우리나라의 서비스 산업 종사자 비율의 변화를 제시하고 있다. 1971년 한국의 제조업 종사자 비율은 14.17%였다가 크게 증가한다. 1989년에는 이 비율이 28.66%로 정점에 이르렀다가, 2009년에는 16.32%로 줄어들었다. 반대로 서비스업 종사자 비율은 급증하고 있는데, 1976년 30.88%로 16개국 중에서 가장 낮았으나, 2009년 68.79%로 한국을 포함한 16개국 평균 73.50%에 근접하고 있다. 제조업 종사자의 비율에서 독일 등 16개국은 1971년 25.12%에서 2009년 14.88%로 감소하고 있는 추세에 있다.

한국은 제조업 종사자 비율이 급증하던 1980년대 말부터 1990년대 중반까지 각종 사회보험을 정착시켜 나가는 과정에 있었으며, 증가하는

서비스업 종사자의 직종 특성을 고려하지 못한 제도 설계의 한계에 부딪치게 된다.

[그림 5-2] 제조업과 서비스업 종사자 비율의 변화



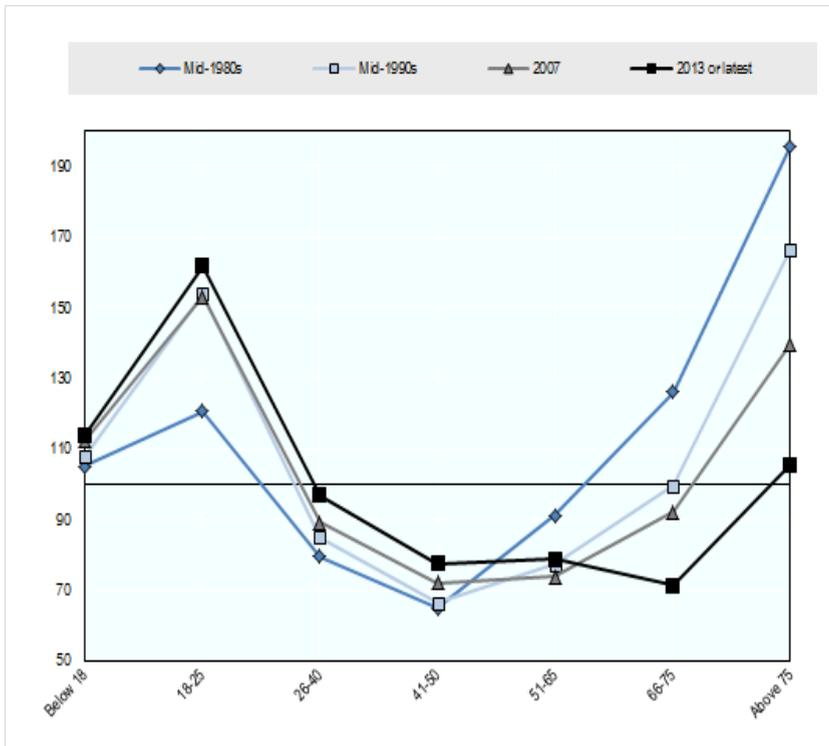
주: 16개국은 호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국, 서독, 한국이다.
 자료: OECD, STAN Database(2016. 6. 14. 인출).

3) 급여 적절성 관점에서의 문제 진단

사회수당의 범위를 확대하는, 특히 청년을 대상으로 하는 확대와 관련한 쟁점은 현재 사회보험이 이들 청년 집단을 사회적 위험으로부터 보호하지 못한다는 점에 있다. 그런데 이들 청년 집단이 사회적 위험에 직면하고 있는지에 대한 문제 제기도 가능하다. 이에 따라 청년층이 주로 취업하는 일자리가 사회보험의 사각지대에 있다는 점과 구분되는 경제적

어려움의 경험률을 고려할 필요가 있다. 그러나 한국의 청년 세대의 경제적 어려움은 통계상 명확히 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 빈곤율과 같은 가구를 단위로 하는 통계에서는 청년의 어려움이 쉽게 드러나지 않기 때문이다. 이러한 한계에도 불구하고, 여기서는 몇 가지 자료를 활용하여 한국 청년의 경제적 어려움을 살펴보도록 한다.

[그림 5-3] 연령대별 상대 빈곤위험도의 변화



주: OECD 18개 국가의 평균값임(한국은 미포함). 즉 인구 규모 등에 따른 가중치 처리가 되어 있지 않음.
 자료: OECD(2015). In it together. p.25.

[그림 5-3]과 <표 5-4>는 전 세계적으로 1980년대 중반 이후 현재에 이르는 과정에서 청년의 경제적 어려움은 점차로 증가하고, 고령자(특히 65세 이상)의 경제적 어려움은 줄어들고 있는 현실을 보여 준다. 18개국을 개별 국가 단위에서 살펴봐도 2013년 또는 최근 시점에서 청년의 빈곤율이 전체 집단 빈곤율보다 낮은 국가는 이스라엘, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 터키에 그치고 있다.

<표 5-4> 각국의 청년 빈곤율의 변화

(단위: %)

국가	1980년대 중반		1990년대 중반		2007년		2013년 또는 최근	
	전체	청년	전체	청년	전체	청년	전체	청년
캐나다	11.84	11.77	10.73	14.50	10.73	14.50	11.32	13.62
독일	5.57	7.88	7.16	11.13	7.16	11.13	8.52	14.22
덴마크	6.00	8.20	4.70	12.60	4.70	12.60	6.10	18.80
핀란드	5.20	11.34	4.10	13.40	4.10	13.40	7.70	16.80
프랑스	7.60	8.80	7.60	11.70	7.60	11.70	7.20	10.80
영국	6.69	8.90	10.55	13.82	10.55	13.82	11.27	17.02
그리스	13.44	10.29	13.85	8.92	13.85	8.92	13.97	14.34
이스라엘	11.92	14.75	13.83	12.65	13.83	12.65	19.86	18.69
이탈리아	9.87	8.97	13.63	12.84	13.63	12.84	11.93	12.53
일본	12.00	10.49	13.75	14.19	13.75	14.19	15.70	17.35
룩셈부르크	5.40	3.25	5.53	5.59	5.53	5.59	7.10	7.07
멕시코	20.70	13.93	21.70	14.29	21.70	14.29	20.85	14.90
네덜란드	3.40	6.90	6.90	15.90	6.90	15.90	6.70	16.70
노르웨이	6.40	8.80	7.10	16.80	7.10	16.80	7.79	26.78
뉴질랜드	6.20	3.20	8.40	7.90	8.40	7.90	11.00	7.50
스웨덴	3.34	8.87	3.69	12.32	3.69	12.32	8.35	17.48
터키	16.40	11.15	16.15	12.66	16.15	12.66	16.92	12.03
미국	17.91	17.61	16.69	18.23	16.69	18.23	17.32	20.23

자료: OECD(2015). In it together. p.25. 원자료를 재구성함.

〈표 5-5〉 우리나라의 연령대별 상대 빈곤위험도의 변화

인구집단	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
상대적 빈곤위험도	0~17	74.1	73.6	68.4	66.7	63.1	63.8	62.3
	18~25	62.2	62.2	77.6	83.0	65.8	69.1	65.8
	26~40	60.8	54.7	50.0	54.2	53.0	46.7	47.9
	41~50	65.0	68.9	69.1	62.7	63.1	58.6	52.1
	51~65	125.2	116.2	119.1	114.4	122.8	113.8	108.9
	65~75	295.8	291.9	288.2	297.4	301.3	300.0	313.0
빈곤율	0.143	0.148	0.152	0.153	0.149	0.152	0.146	

주: 상대적 빈곤위험도는 전체 집단 빈곤율 대비 비율을 의미함.
 자료: OECD(2016). "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics(database) (2016. 12. 21. 인출).

〈표 5-5〉는 같은 방식으로 우리나라의 연령별 상대 빈곤위험도를 제시하고 있다. 65세 이상 노인집단의 빈곤율은 약 14.3~15.3%에 이르는 전체 집단 평균 빈곤율의 2.9배에서 3.1배 수준에 있다. 특징적인 것은 2008년, 2009년 금융위기를 경험하는 과정에서 18~25세 청년 세대의 빈곤위험이 62.2%에서 83%로 크게 급증하였다는 점이다. 이렇게 금융위기를 경험한 이후 청년 세대의 빈곤율이 급증하는 것은 다른 나라도 마찬가지여서 〈표 5-4〉에서 보는 바와 같이 덴마크, 핀란드의 청년빈곤율은 2007년보다 2013년 또는 최근 시점에 3.4%p, 6.2%p 증가하였으며, 노르웨이는 9.92%p에 육박하는 수준으로 증가하였다. 이들 사민주의 국가의 청년빈곤율이 높은 수준으로 나타나는 것은 일찍 부모로부터 독립해 가구경제를 꾸리기 때문으로 알려지고 있다(Iacovou, 2009; 김태완 등, 2012, p.30 재인용).

2016년 말 발표된 통계청 가계금융·복지조사에서도 청년 세대의 경제적 어려움을 보여 주는 결과가 확인된다. 가구주의 연령과 종사상 지위를 이용한 〈표 5-6〉과 가구주 특성과 가구소득 구간별 가구 분포를 정리한

〈표 5-7〉을 보자. 먼저 〈표 5-6〉을 보면 30세 미만 가구주 가구에서 평균가구소득이 2014년 3,406만 원에서 3,282만 원으로 오히려 3.7% 감소했다는 사실을 알 수 있다. 즉 빈곤율이 아닌 형태로 살펴볼 때, 청년 세대의 경제적 어려움이 일부 확인된다. 〈표 5-7〉은 비슷한 관점에서 30세 미만 가구주 가구의 최빈 소득구간이 1,000만~3,000만 원 미만임을 제시하고 있다. 30세 미만 가구주 가구의 가구소득은 50.4%가 3,000만 원 미만이었다.

〈표 5-6〉 가구주 특성별 가구소득 평균 및 증감률

(단위: 만 원, %)

구 분		평 균			
		2014년	2015년	증감액	증감률
전 체		4,770	4,883	113	2.4
가구주 연령대별	30세 미만	3,406	3,282	-124	-3.7
	30~39세	5,075	5,148	73	1.5
	40~49세	5,677	5,933	256	4.5
	50~59세	5,967	6,101	134	2.3
	60세 이상	2,891	3,033	142	4.9
가구주 종사상 지위별	상용근로자	6,211	6,341	130	2.1
	임사일용근로자	2,743	2,902	159	5.8
	자영업자	5,544	5,611	67	1.2
	기타(무직 등)	1,933	2,134	201	10.4

자료: 통계청(2016). 2016년 가계금융·복지조사 결과(2016년 12월 20일 발표).

〈표 5-7〉 가구주 특성 및 가구소득 구간별 가구분포

(단위: %)

구 분	1,000만 원 미만	1,000만~3,000만 원 미만	3,000만~5,000만 원 미만	5,000만~7,000만 원 미만	7,000만~1억 원 미만	1억 원 이상	
2014년 전체	12.2	25.5	25.0	15.9	12.5	8.8	
2015년 전체	12.0	24.7	24.3	16.4	13.2	9.3	
가구주 연령대별	30세 미만	8.3	42.1	33.0	12.0	3.3	1.2
	30~39세	2.5	17.8	35.9	22.6	14.8	6.5
	40~49세	2.4	17.8	27.5	21.6	17.9	12.8
	50~59세	4.7	21.9	22.8	17.8	17.4	15.4
	60세 이상	30.8	34.9	16.4	8.1	6.0	3.7
가구주 종사상 지위별	상용근로자	0.7	15.2	27.8	22.5	19.3	14.5
	임사일용근로자	12.5	47.6	26.3	8.4	4.8	0.3
	자영업자	4.7	23.5	26.5	18.9	14.9	11.4
	기타(무직 등)	43.8	32.9	13.3	5.1	3.5	1.5

자료: 통계청(2016). 2016년 가계금융·복지조사 결과(2016년 12월 20일 발표).

나. 이행기 청년에 대한 지원으로서 정책 목적의 문제

수당의 범주 확대 대상으로 최근 빈번하게 언급되고 있는 정책 대상 집단은 청년이다. 물론 청년을 어떻게 규정하느냐의 문제가 있지만, 청년 시기의 교육에 대한 부모의 지원이 자녀의 종사상 지위를 결정짓는 가능성이 높아진다는 것이 우리 사회의 현실이다. 세대 간 이동성이 저하되는 경향이 최근 세대에 오면서 커지고 있으며(여유진 등, 2015), 사회계층 간에 교육에 대한 투자의 차이가 성인기 노동시장 성과의 차이로 연결되는 현상(여유진, 2008; 김희삼, 2014), 심지어는 대학 재학 중 일자리 경험, 생계형 일자리, 자기계발형 일자리의 종류에 따라 노동시장 성과가 달라진다는 연구 결과(정한나, 2016)도 발표되고 있다.

또 다른 한편으로는 성년기 노동시장으로의 이행기로서 청년 집단에

대한 제도적 지원 필요도 있다. <표 5-8>은 청년패널 자료에서 1990년 이후 출생자의 경제활동 상태를 살펴본 것인데, 청년의 경제활동 상태 경험을 확인해 볼 수 있다. 이봉주(2016, p.197)는 같은 조사의 2014년 결과를 소득계층에 따라 NEET의 분포 비율이 다를 것으로 보고 분석을 하였다. 그는 특히 NEET 비율이 저소득 집단에서 높다는 사실을 ‘청소년기에서 건전한 성인기로 이행을 위한 활성화’ 차원에서 접근하고 있다. <표 5-8>은 같은 분석 방법을 이용하되, 2015년의 자료를 이용하였다. 즉 이봉주(2016)의 분석과 비교하면 조사 대상이 조금 더 성년으로 이행한 이후의 결과라고 볼 수 있다. <표 5-8>을 살펴보면, 구직활동을 하고 있거나 취업 준비를 하고 있는 구직 NEET의 비율은 저소득층에서 더 많은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 5-8> 소득계층에 따른 청년 집단 분포(2015년)

항목	저소득	중소득	고소득	전체
취업	47.97	48.47	54.68	50.37
교육	27.06	32.04	29.29	29.42
군입대 등	0.56	1.02	0.56	0.71
비구직 NEET	9.56	6.51	5.68	7.27
구직 NEET	13.99	11.09	9.6	11.58
기타	0.86	0.87	0.21	0.65
전체	100	100	100.02	100
NEET	23.55	17.6	15.28	18.85

주: 1) 청년패널 2015년 기준 자료를 활용함.

2) 가구소득은 가구원 수에 따른 균등화를 적용하지 않았으며, 비율에 따라 3집단으로 구분함.
자료: 한국고용정보원(2016). 청년패널조사 원자료.

그러므로 이행기 청년에 대한 지원으로서 청년수당의 가치는 부각될 수 있다. 다만 이러한 경우에도 수당의 방식이어야 하는가에 대한 문제

제기는 가능하다. 이에 따라 3절에서는 다양한 형태의 청년 소득지원제도에 대해 검토할 것이다.

제3절 청년 소득지원제도 개선 방안 검토

최근 우리 사회에서 뜨거운 화두로 논의되고 있는 제도 중 하나가 청년수당이다. 청년수당이라는 이름으로 논의되고 있는 관련 제도는 청년임금보조수당의 제안(이승윤 등, 2016), 2016년 만 24세 청년을 대상으로 3년 이상 성남시 거주자에게 분기당 12만 5,000원의 상품권을 지급한 성남시 청년배당, 2016년 서울시에 1년 이상 거주 중인 만 19~29세 청년(근무시간 30시간 미만) 중에서 가구소득, 미취업 기간 등에 대한 정량평가와 활동계획서의 지원동기, 활동목표, 활동계획 등을 심사하여 총 3,000명에게 월 50만 원씩 6개월간 지급하는 청년활동지원사업(청년수당) 등이 있다.

이 중에서 이승윤 등(2016)이 제안하는 청년수당은 통계청 <가계동향조사> 자료를 이용하여 19~29세 청년의 현 생활비용을 파악하고, 최저임금이 이에 미달하는 경향이 27%이므로, 그 차액인 월 29만 8,000원가량을 임금보조수당으로 지급하자는 것이다. 이와 같은 임금보조수당은 근로를 조건으로 하며, 근로시간이 감소함에 따라 보조되는 금액도 감소하는 것으로 설정한다.²⁴⁾ 현재 활용되고 있는 제도 중에서 이와 유사한 제안은 근로장려세제의 독신가구 지급연령을 낮추자는 안이 있다. 현재 고령 독

24) 이승윤 등(2016)은 또 다른 대안으로 청년기본소득을 제시하고 있다. 논문에서는 적정 생활소득 수준의 기본소득을 모두 지급하는 것과 부분적으로 지급하는 것을 다루고 있는데, 이 중 후자(낮은 수준의 청년 기본소득)는 29만 8,000원을 19~24세 모든 청년에게 무조건적으로 지급하는 것이다.

신자들만 근로장려세제를 신청할 수 있는데, 이를 청년들도 활용할 수 있게 하자는 것이다. 특히 근로장려세제는 근로를 통한 소득이 높아짐에 따라 급여도 높아지는 점증 구간을 설정하고 있으므로 이승윤 등(2016)의 임금보조수당과 비슷하게 근로 유인을 제고하는 효과도 가진다.

이상의 세 가지 제도 또는 제안은 특정한 연령대의 청년을 정책 대상으로 하고 있다는 점에서 보편성을 지니고 있으며, 그에 따라 수당의 성격을 가진다. 그러나 서울시 청년수당은 일부 조건부 급여 속성을 가지고 있다. 보다 정확하게는 신청자 중에서 우선적으로 도움이 필요한 집단을 선정한다는 점에서 선별성을 지니고 있다. 또한 이승윤 등(2016)의 제안에서 임금보조수당은 근로를 조건으로 한다는 특징을 가진다.

이렇듯 청년을 위한 소득지원 개선 방안은 정책적 목적 하에서 달라질 수 있는데, 이를 크게 세 가지 방식으로 구분할 수 있다.

1. 노동시장 참가와 연관된 급여제도 방식

우리나라에서 청년수당 도입을 검토하고 있는 이유로 청년층의 낮아진 고용률, 높아진 실업률을 극복하기 위한 정책 대안이 효과를 발휘하지 못한다는 점을 들 수 있다. 이명박 정부 이후 청년정책은 청년인턴 지원, 단기일자리 제공, 취약청년 일자리 지원, 창업지원을 중심으로 하고 있다.

여기서 취약계층 일자리 사업은 중소기업 청년취업인턴제, 취업성공패키지지원, 세대 간 상생고용지원사업으로 구분할 수 있다. 중소기업 청년인턴의 경우에는 사업주의 저임금 지급, 청년 고용 및 정규직 전환 지원은 사업주의 인건비를 정부가 대신 부담하는 문제가 있다고 지적된다(강세욱, 2015, p.73). 즉 청년을 대상으로 하는 정부의 재정지원 사업이 청년 본인에게 급여가 지급되는 방식이 아니라, 일자리를 제공하는 사업주

위주로 편성되면서 청년 고용의 양과 질을 개선하는 효과가 미비했다는 평가이다. 이러한 한계는 산업의 고도화에 따라 새로운 일자리 창출에 제약이 있는 한국 상황에서 낮아진 노동수요에 대응하는 청년의 선택이 더욱 안정적인 일자리에 대한 지향이었음에도 노동수요만을 늘리려는 시도의 필연적 실패라고 할 수 있다.

이러한 한계를 직시한 대안은 첫째, 기업에 일자리 창출에 대한 보다 강력한 요구를 하는 방안이 있으며 둘째, 근로자에 대한 직접지원을 검토할 수 있다.

김성희(2015)는 청년들에게 단기 고용의 저임금 일자리를 제공하는 일자리 사업이 기업의 인건비 절감 수단으로 활용되고 있음을 비판하면서, 청년고용의무제를 도입하고, 그 위반에 대해 벌과금을 부과하는 제안을 하고 있다. 공공부문과 상시 근로자 300인 이상 기업에 청년 의무고용 5%를 적용하여 13만 7,500개의 일자리를 만들고, 이를 위반하는 기업에는 청년고용증대세를 부과되 의무고용 1인당 월 50만 원의 추가 고용 지원금을 부과하는 방식이다(김성희, 2015, pp.25-29).

두 번째 방식은 근로자에게 직접지원을 하는 방식이다. 이와 같은 직접적 임금보조금 지급 방식은 사업주의 제시 임금이 낮은 경우에도 입직을 결정하게 하는 것으로 나타나(강세욱, 2015, p.48) 상대적으로 열악한 처우의 일자리에 대한 선택이 가능하다. 그러나 이 경우에는 상대적으로 일자리의 양 자체가 확보된 상황에서, 저임금 일자리를 선택할 수 있게 하는 유인으로만 작동한다. 청년과 같이 장기적으로 지속할 수 있는 일자리를 선택하고자 하는 집단에는 적절한 유인이 되기 어렵다.

이상의 두 가지 대안은 청년과 일자리의 관계를 매우 높게 설정하고 있다. 즉 어떤 형태로든 노동시장에 참가하고 있는 이들이 정책의 수혜 대상이 된다. 2절에서 살펴보았던 사각지대의 문제 역시 노동시장에 참가

하고 있는 이들에 대한 현황 분석이라는 점에서 궤를 같이한다.

2. 교육·자기계발과 관련된 급여제도 방식

현재의 청년 문제에서는 노동시장에 참가하고 있지 않은 이들에 대해서도 관심을 가질 수밖에 없는 상황이다. 특히 청년층을 대상으로 하는 다양한 정책들의 궁극적 목적을 청년들이 노동시장에서 적절한 경쟁력을 가지도록 해야 한다는 것을 고려하면, 교육·자기계발에 대한 강조는 반드시 필요하다.

이런 점에서 현재 성남시, 서울시가 제시하는 바의 수당제도는 자발적, 창의적 자기계발을 위한 수단 제공의 성격을 가진다. 이러한 형태의 대안을 주로 프랑스의 사례에서 찾고 있는데, 청년보장제도(La garantie jeunes)는 고용, 직업훈련 및 학교교육 과정에 속하지 않은 취약계층 청년(월 소득 54유로 미만)들을 고용 혹은 직업훈련 과정으로 유도하는 일련의 의무 이행을 진행하는 조건으로 1년간 지급하는 월별 수당제도(월 46.126유로)이다(오민애, 2016, p.78).²⁵⁾ 이와 같은 제도는 특히 취약 청년들을 대상으로 하여 이들에게 직업적 자격을 확보할 수 있도록 지원하도록 하는 일련의 흐름 속에 위치한 것으로 판단된다.

이렇게 교육·자기계발과 연관된 지원제도는 고용서비스 제공 및 참여와의 관련성을 높게 설정해야 한다. 박제성(2016, p.28)은 청년고용을 위한 프랑스의 논의를 소개하고 있는데, 이에 따르면 프랑스에서는 견습교육과 직업교육이 품질관리 및 노동시장 진입을 위한 실질적 지원을 하지 못하고 있는 현실에 대한 문제 제기가 이뤄지고 있는 것으로 보인다.

25) 프랑스의 이러한 대안은 2012년부터 시행된 미래 고용(우리의 청년인턴), 2013년부터 시작한 세대 계약과 병행하여 시행하고 있다.

프랑스의 논의들에서는 청년의 고용률 증가를 위해 학교제도로부터의 조기 이탈을 막고, 재교육학교나 생산학교와 같은 대안들도 검토하는 것으로 나타난다(박제성, 2016, pp.29-30). 즉 청년이 교육에 참여할 수 있는 제도적 지원 장치도 함께 마련되어야 하는 것이다. 이와 관련하여 독일에서는 교육촉진법(바펙, BAföG)이 운영된다(이철선 등, 2016, pp.106-107). 이 제도는 일반학교 대상의 학생과 마이스터 교육촉진 제도에 참가한 대상자에게 생활비와 학습교재비를 지원하는 제도이며, 지원금액은 표준적 욕구 수준과 경제적 능력의 차이를 이용하여 결정한다.

3. 기본소득 방식

청년 집단에 소득보장을 하는 앞서의 두 방식을 혼합하는 형태는 근로조건의 부과무를 피하고, 개인의 자기계발을 지원하는 목적을 가진다. 그러나 자기계발과 관련한 비용을 지원함에 있어 선별성을 가지지 않는 것은 논란이 될 수 있다. 이때의 선별성은 자기계발을 위한 실질 비용 지원의 목적에서도 필요하다.

기본소득 방식은 사회수당의 관점에 가장 근접한다. 그렇지만 청년을 대상으로 하는 수당제도의 도입은 쉽지 않다. 노인, 장애인 및 현재 논의되고 있는 아동을 대상으로 하는 범주적 수당제도는 근로조건의 미흡에 대한 명확한 판단이 가능하므로, 대상자 선정에서의 불필요한 행정처리를 제한할 필요가 있고, 또 바로 그런 이유로 인해 정치적 지지 확보도 용이하다. 그렇지만 청년 집단은 노동의 수요와 공급의 불일치 상황을 강조하고, 미래 기여에 대한 암묵적 합의가 있다고 하더라도, 그것이 반드시 청년의 문제로 국한될 문제인가라는 반론도 가능하다.

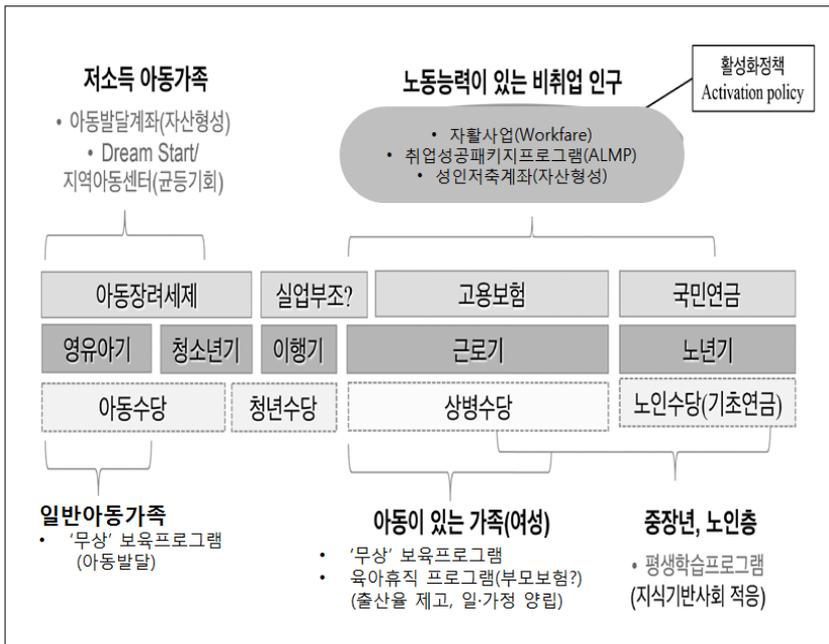
이에 따라 범주적 공공부조의 형태로서 대상자를 선별하게 되는 경우

에는 다음의 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 어느 정도의 소득선에 있는 사람을 지원할 것인가의 문제가 있다. 특히 청년 세대는 부모와의 동거 등으로 독립적 가구경제를 이끌어 나가지 않는 경우가 많다. 그러므로 대상의 명확한 선별을 위한 장치가 충분하지 않다. 이러한 기준 제시의 한 예로서 이승윤 등(2016)의 청년임금보조수당은 최저임금을 기준으로 하고 있다. 둘째, 어느 정도의 급여를 지급할 것인가의 문제가 있다. 앞서 이승윤 등(2016)의 방식은 생활비용과 최저임금의 차액을 지급하는 것을 제안하였으며, 서울시의 경우에는 교육 등 자기계발에 필요한 비용을 월 50만 원으로 책정하였다. 앞서 설명한 독일의 교육촉진법은 학교 유형, 부모와의 동거 여부 등이 감안된 개인별 학업기간 동안의 생계비와 학습교재비 및 용돈을 포함한 총액을 ‘표준적 욕구 수준’으로 보고, 본인과 배우자 그리고 부모의 소득과 자산을 함께 고려하여 경제적 능력을 계산하고 있다(이철선 등, 2016, p.107). 셋째, 청년수당의 지급 대상이 되는 연령을 어떻게 설정할 것인가의 문제가 있다. 성남시 청년배당은 만 24세 집단을, 서울시 청년수당은 만 19~29세, 이승윤 등(2016)은 만 19~24세 집단을 대상으로 하고 있다. 성남시 청년배당은 취업 연령대 직전의 집단을 대상으로 하여 생애주기상 특별한 시점에 제공되는 배당의 성격을 지닌다. 즉 사회적 지분급여의 성격이 있다. 그러므로 이 연령이라는 것은 크게 의미 있는 규정은 아니다. 서울시 청년수당, 이승윤 등(2016)의 청년기본소득은 아동·청소년기에서 근로기로의 이행 기간 중 일부 기간에 대한 지원이다. 그러므로 이들 제도는 본질적으로는 저임금의 열악한 노동에 직면하고 있는 청년에 대한 지원이라기보다는 노동시장으로 진입할 청년의 자기 역량 강화를 위한 지원이라고 보는 것이 타당하다.

위 세 가지 방식으로 구분하여 검토해 본 청년수당은 이행기 급여의 성격과 임금보조적 성격을 동시에 가진다.

청년수당의 이행기적 성격은 [그림 5-4]에서도 살펴볼 수 있다. 청소년기에서 근로기로 이행하는 단계는 교육(대학교육, 직업교육)이 필요한 단계이며, 또한 안정적인 일자리를 찾기 위한 직업 탐색의 기간이다. 이행기라는 특성은 청년이라는 집단이 교육 대상에서 근로활동 참여 대상으로 성격을 변모해 가는 과정에 있는 집단임을 의미한다.

[그림 5-4] 각종 수당의 위치와 기능



자료: 김연명(2016), '기본소득 의제의 한국적 적용', p.61.

다음으로 임금보조적 성격은 청년 집단이 가질 수 있는 일자리가 보여 주는 낮은 고용의 질 상태를 극복하기 위한 노력이다. 이것은 이행기의 특성 과도 관련되는데, 직업 탐색의 과정에서 청년이 가지는 일자리는 그다지 좋은 일자리가 아닐 가능성이 크다. 특히 임금 수준에서도 그러하

다. 또한 직업 탐색의 과정에서 청년이 적정 소득을 확보하기 위해 장시간 일하는 것도 어려우므로, 임금보조적 성격을 가질 필요가 있다.

그러므로 논의되고 있는 다른 제도적 특성들, 아동수당, 노인수당에 비해서 청년 집단을 대상으로 하는 수당제도는 집단 특성 및 제도적 목적이 다양하다. 그리고 이러한 이유로 인해 실현 가능성이 낮은 편이다. 즉 청년을 위한 지원제도로써 청년수당은 목표로 하는 대상 집단과 목적을 명확히 해야 한다.

제4절 소결

이 장에서는 기본소득 논의의 한 형태로서 검토되는 수당제도의 대상 확대 논의를 살펴보았다. 특히 기존 연구들에서 자주 다뤄지지 않았던 청년 집단을 인구학적 범주로 다루는 청년수당에 대해 검토해 보고자 하였다.

한국 사회에서 사회수당에 대한 논의가 쉽게 형성될 수 있는 것은 기초연금, 장애인연금과 같이 범주적 지원제도가 제도 도입에 대한 사회적 합의가 용이하기 때문이다. 이에 본 연구에서는 먼저 청년 집단에 제도적 지원이 집중될 필요가 있는지, 즉 이들 집단이 인구학적 범주를 공유하는 사회적 위험에 노출되어 있는지를 확인해 보았다.

여러 조사 자료 등을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 청년 집단은 사회보험 가입률이 낮은 편으로 사회보험을 통한 제도적 지원이 어렵다는 점이 확인된다. 한편으로 이들 집단이 경제적 어려움에 처할 확률이 다른 집단에 비해 높다는 점도 확인이 된다. 마지막으로 정책 목적의 차원에서도 세대 간 이동성의 관점, 청년기의 투자가 장기적 성과가 나타난다는 점에서 정책 목적의 의미도 있는 것으로 확인된다.

이에 따라 다양한 형태의 청년수당제도 도입에 대해 논의가 이뤄지고 있다. 서울시 청년활동지원사업, 성남시 청년배당은 짧지만 직접적인 제도 실행의 경험이 있다. 이러한 제도를 ‘수당’이라고 명명할 수 있는지는 별개로 하더라도 청년이라는 집단이 경험하는 사회적 위험을 이들 제도가 적절히 대처하고 있는지는 별도의 판단이 필요하다.

먼저 청년이 참여하는 노동시장의 낮은 임금이 문제가 된다고 할 때에는 청년 개인에게 직접적인 임금지원을 하는 방안을 검토할 수 있다. 다른 방식으로 교육·자기계발의 목적으로 지원하는 경우에는 고용서비스와의 관련성을 높여야 하는 것으로 확인된다. 본질적으로 기본소득과 성격을 유사하게 할 수 있는 수당 방식은 대상자 선정의 문제, 급여액 결정의 문제, 연령 범주 설정의 문제를 가지는 것으로 나타난다. 물론 이러한 문제는 앞서 두 방식에서도 공통적으로 지적할 수 있는 것이지만, 특히 수당 방식에서 문제가 확대된다.

이렇듯 이행기 급여의 성격과 임금보조적 성격을 가지게 되는 청년 대상의 급여제도는 집단 특성이 매우 다양하다는 이유로 인해 실현 가능성은 낮은 것으로 평가된다. 그러므로 청년을 위한 정책 지원은 목표로 하는 대상 집단과 목적을 명확히 해야 한다.

이를 위해서는 첫째, 청년의 교육활동 지원으로서 제도적 성격을 명확히 해야 한다. 서울시 청년활동지원사업이 대표적이다. 그러나 이러한 경우에도 이런 제도가 전국적 차원에서 실시될 필요가 있는가에 대해서는 의문이다. 학원 수강이나 직업교육 등을 이용할 수 있는 지역은 매우 제한적이기 때문이다. 그러므로 이러한 제도적 지원은 지방자치단체 차원에서의 접근이 타당하다고 할 수 있다. 둘째, 앞서 구분하여 설명한 바와 같이 청년에 대한 임금보조적 지원도 취약계층을 중심으로 실시하는 것이 필요하다. 물론 이에 앞서 최저임금을 상향하는 등 취약 일자리의 질

을 높이는 것이 먼저 이뤄져야 할 것이다. 그리고 난 이후에는 취약계층을 중심으로 한 소득지원이 가능하다. 이와 관련해서도 그 방식이 청년수당이어야 하는지에 대해서는 문제 제기가 가능하다. 본문에 언급한 바와 같이 근로장려세제의 적용 대상을 청년 연령까지 확대하는 방안이 있기 때문이다.



제 6 장

대안적 소득보장제도를
둘러싼 논의의 함의



6

대안적 소득보장제도를 << 둘러싼 논의의 함의

한국의 소득분배 악화를 이야기할 때 흔히 1997년과 2008년의 경제 위기가 중요한 계기가 되었음이 거론된다. 그러나 지난 약 10년간의 소득 분배 변화를 살펴볼 때 저소득층의 소득 지위 악화는 특정한 사건에 따라 일시적으로 나타나는 현상이라기보다 지속적으로 나타나는 문제라고 보아야 할 것이다. 물론 이 기간 동안 소득보장제도의 확충도 이루어졌으나 제도적 발전은 시장에서 확산하고 있는 빈곤과 저소득의 위험을 상쇄하기에는 충분하지 못한 것이었다.

2장에서 살펴본 바와 같이 적어도 하위 1분위의 실질소득은 지속적으로 감소하고 있고, 그 가운데에는 근로연령대 가구원이 있는 가구는 물론 가구원 중 일부가 취업한 가구도 포함되어 있었다. 생애주기별로 볼 때에는 고령층의 빈곤실태가 가장 심각한 상태였지만 현행 소득보장정책의 많은 부분이 고령층에 집중되고 있음을 감안할 때 장년층과 청년층에 대한 소득지원의 확대는 당연한 문제라고 할 수 있다.

이 연구는 근로연령층에 대한 소득지원 방법을 설계하는 데 참조가 될 만한 세 가지 접근에 대해 살펴보고자 하였다. 그 세 방법은 기본소득론과 청년(을 중심으로 한) 수당, 그리고 최저임금을 큰 폭으로 상승시키는 방안이었다. 이들 방안은 국가적으로나 지역적으로 일부 시행되고 있거나 시험되고 있는 제도들이다. 물론 기본소득제도와 청년수당은 재분배 정책의 영역에 해당되고 최저임금제도는 분배정책의 영역에 해당된다는 점에서 동일한 차원의 제도라고 볼 수는 없다. 그러나 이들 제도에 대한 최근의 논의 속에서는 하나의 공통된 문제의식을 찾아볼 수 있는데, 그

것은 근로연령층이 직면한 빈곤의 위험이 시장을 통해 해결하되도록 기대하기는 어렵다는 것이다. 근로능력이 있고 실제로 취업하여 소득을 얻는 경제활동을 하더라도 일부의 집단에는 여전히 빈곤 탈출이 요원할 수 있다는 것이다. 그렇다면 노동시장에 국가가 개입하여 일하는 사람들이 일정한 소득을 얻을 수 있도록 제도화하든가(최저임금제), 아니면 근로능력이 있더라도(청년수당) 혹은 근로능력 유무와 상관없이(기본소득제) 사회보장급여를 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다.

물론 각각의 대안들에 대해 논란의 여지가 없는 것은 아니다. 기본소득제도의 경우 무엇보다 그 개념 규정의 변화 폭이 작지 않아서 무엇을 기본소득제도라고 규정할 것인가에 대한 사전적 논의가 필요한 실정이다. 그런데 기본소득제에 대한 개념 규정이 논자마다 조금씩 다른 배경에는 그 실행상의 문제에 대한 고려가 놓여 있다고 볼 수 있다. 기본소득제의 실행은 대상자의 구분, 급여의 수준, 기존 사회보장제도의 대체 폭 등을 둘러싸고 크고 작은 문제가 제기될 수 있다. 급진적 유형의 제안일수록 더 많은 재원이 필요하고 더 많은 제도적 혼란을 수반할 수밖에 없다. 이렇게 예상되는 문제를 축소하고 피해 가려다 보니 다양한 유형의 기본소득제도안이 제기되는 것이라고 볼 수 있다. 요컨대 기본소득제도의 이상적 형태(ideal type)를 설명하는 이론적 작업과는 별개로 실행 가능한 방안(변형)을 찾아가려는 현실적 모색은 여전히 진행 중이라고 보아야 할 것이다.

최저임금제도가 노동시장에서의 약자를 보호하는 데 얼마나 효과가 있을 것인가는 경제학에서 오래된 논의의 주제였다. 최저임금 수준을 올리는 데 대해 회의적 시각이 있음에도 불구하고 미국을 중심으로 최저임금의 상승, 그것도 큰 폭의 상승이 채택되고 있는 데에는 노동시장을 통한 분배 기능이 노동자들에게 우호적이지 않게 작동하고 있다는 판단이 전제되어 있다고 보아야 할 것이다. 미국의 경우 노동소득 분배율이 급속히

떨어지고 최상위 근로소득자의 점유율이 급속히 증가했던 지난 수십 년간의 변화가 노동시장에 대한 정책적 개입의 규범적 정당성을 강화시켰을 수도 있다. 정도의 차이는 있을지 모르나 이러한 현실은 한국이라고 해서 예외는 아니다. 일부 취업 빈곤층의 경우 실질소득이 계속 감소하고 있다는 사실, 그리고 지난 10여 년간 기타 가구원의 취업과 소득이 가구소득 불평등의 심화를 부분적으로 상쇄해 왔다는 사실은 소득분배 개선의 적극적 수단으로서 최저임금의 역할에 다시 한번 주목할 필요가 있음을 시사한다.

근로연령층 가운데 특히 청년층에 대한 소득지원에 특별히 주목하게 되는 이유는 현시점에서 이 연령대가 직면한 문제의 특수성 때문이다. 즉 고용 없는 성장의 위기가 만연한 상황에서 청년층이 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있고 그 결과 사회보험제도의 보편성을 받지 못하고 있다는 것이며, 취업을 하더라도 낮은 임금의 일자리에 취업하게 됨으로써 이전 세대의 노동자들이 받던 임금과 사회보장 혜택을 향유하지 못한다는 점이다. 청년실업의 문제는 이미 한국 사회에서도 충분히 공감함을 얻고 있는 문제이다. 따라서 이들 연령층을 표적화하는 별도의 소득지원제도가 필요하다는 인식 역시 설득력을 얻고 있다. 그러나 일반적으로 근로능력자를 대상으로 하는 소득지원제도가 근로무능력자 대상 제도에 비해 훨씬 더 다양한 측면을 고려해야 하듯이 청년층을 대상으로 현금을 지원하는 제도를 도입할 때에는 더 많은 고려가 필요할 것이다. 지원의 목표와 명분이 무엇인지, 그리고 그러한 목표는 소득지원만으로 달성될 수 있는 것인지 하는 문제가 대표적이다. 예를 들어 청년수당의 취지가 취업 준비기간 동안의 교육활동을 지원하는 것이라면 이는 청년층 대상 노동시장의 변화와 반응이 전제될 때 설득력을 얻을 것이다. 청년수당이 개인을 대상으로 하는 급여임을 감안한다면, 가구소득이 수급자격을 결정하는 데 어

떠한 논리적 관련성을 갖게 될지를 설명하는 것도 작지 않은 문제이다.

이 연구에서 검토된 대안적 소득보장제도는 모두 현재 한국 사회가 직면한 소득분배의 문제에 대해 적지 않은 시사점을 제공하고 있다. 대안적 논의 자체가 이미 다수의 복지국가들에서 현실화된 문제점에 대한 반응이고, 그러한 현실적 문제는 한국에서 역시 뚜렷이 관측되고 있기 때문이다. 그러나 그것이 한국의 소득분배 악화를 해결할 유일한 해결책이거나 최선의 해결책인지에 대해서는 여전히 많은 논의의 여지가 남아 있다. 이는 이후 연구의 과제가 될 것이다.

참고문헌 <<

- 강남훈, 광노완. (2014). 기본소득운동의 세계적 현황과 전망. 박종철출판사.
- 강남훈. (2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과. 진보평론 45, pp.44-78.
- 강남훈, 광노완. (2009). 국민 모두에게 기본소득을. 즉각적이고 무조건적인 기본 소득(원저). 민주노총 정책연구원.
- 강성호. (2011). 국민연금 사각지대 규모추정과 연금제도 성숙에 따른 노후빈곤 완화 효과. 재정학연구 69, pp.89-121.
- 강세욱. (2015). 취업취약계층 일자리사업 평가. 사업평가 15-07(통권 344호) 국회예산정책처.
- 김교성. (2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. 사회복지정책 36(2), pp.33-57.
- 김미곤, 여유진, 김성아, 김진희, 최민정. (2015). 2015년 보건복지정책 수요조사 및 분석. 정책 15-71. 한국보건사회연구원.
- 김미곤. (2003). 기초보장 사각지대 해소방안. 보건복지포럼(2003년 10월) 제 84호. 한국보건사회연구원.
- 김성희. (2015). 박근혜 정부 노동개혁과 청년실업: 정책의 도구화와 반복되는 실패에서 벗어나기. 노동연구 31, pp.5-37.
- 김연명. (2016). '기본소득' 의제를 어떻게 수용할 것인가? 보편적 현금수당의 가능성과 쟁점. 기본소득보장 쟁점과 대안 토론회 자료집(2016년 12월 15일). 국회의원 정춘숙.
- 김은표. (2016). 기본소득 도입 논의 및 시사점. 이슈와 논점 1148호. 국회입법조사처.
- 김재진. (2014). 자녀장려세제(CTC) 도입의 정책적 함의와 기대효과. 제48회 납세자의 날 기념 정책토론회. 한국조세재정연구원.
- 김태완, 전지현. (2016). 기초보장 현장 모니터링- 현장 전문가와 실무자 포럼. 한국보건사회연구원.
- 김태완, 김문길, 윤상용, 송치호, 김성아, 이주미. (2013). 저소득층 현금 및 현물 서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석. 연구 13-15. 한국보건사회연구원.

- 김태완, 김문길, 정진욱, 강성호, 윤상용, 이주미, 정희선. (2012). 청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김희삼. (2014). 세대 간 계층 이동성과 교육의 역할 (김용성, 이주호 편). 인적자본정책의 새로운 방향에 대한 종합연구. 한국개발연구원.
- 너른복지모임. (2010). 분배의 재구성. 나눔의 집.
- 노대명, 여유진, 김태완, 원일. (2009). 사회수당제도 도입 타당성에 대한 연구. 연구 09-13. 한국보건사회연구원.
- 라기태. (2016). 스위스 기본소득 국민투표. 글로벌사회정책 브리프 24호. 한국보건사회연구원.
- 박이은실. (2013). 기본소득 논의의 역사.
- 박제성. (2016). 청년 고용을 위한 프랑스의 논의들. 국제노동브리프 14(5), pp.27-36.
- 백승호. (2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석. 사회복지연구 41(3), pp.185-212.
- 여유진, 정해식, 김미곤, 김문길, 강지원, 우선희, 김성아. (2015). 사회통합 실태 진단 및 대응방안Ⅱ-사회통합과 사회이동. 한국보건사회연구원.
- 여유진. (2008). 한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 대한 연구. 보건사회연구 28(2), pp.53-80.
- 오민애. (2016). 프랑스의 청년실업과 청년 고용정책. 국제노동브리프 14(2), pp.72-82.
- 오상봉. (2015). 미국 최저임금제도의 최근 동향. 국제노동브리프 2015년 4월호. pp.37-51.
- 오종석. (2013). 미국 연방최저임금 인상안을 둘러싼 논쟁. 국제노동브리프 2013년 4월호. pp.43-49.
- 유해미, 김아름, 김진미. (2015). 국내 육아지원정책 동향 및 향후 과제. 육아정책연구소.
- 윤홍식. (2016). ‘기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?’ 기본소득보장 쟁점과 대안 토론회 자료집(2016년 12월 15일). 국회의원 정춘숙.

- 이명현. (2006). 복지국가 재편을 둘러싼 새로운 대립축: 워크페어 개혁과 기본소득 구상. *사회보장연구* 22(3). pp.53-76.
- 이봉주. (2016). 우리 사회 계층이동성 문제와 계층갈등: 현실과 대안. 2016 국가발전 정책토론회 종합보고서. pp.193-215. 재단법인행복세상.
- 이선주, 박선영, 김은정. (2006). 아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구. 한국여성개발원.
- 이승윤, 이정아, 백승호. (2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. *비판사회정책* 52, pp.365-405.
- 이철선, 김문길, 임성은. (2016). 해외 주요국 청년정책 현황조사. 대통령직속청년위원회·한국보건사회연구원.
- 정한나. (2016). 재학 중 근로경험 유형에 따른 근로자 특성 및 노동시장 성과 차이. 고용이슈 2016년 5월호. 한국고용정보원.
- 최성은, 신윤정, 김미숙, 임완섭. (2009). 아동수당 도입방안 연구. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 최준영. (2015). 핀란드의 기본소득 도입 검토. 이슈와 논점 1098호. 국회입법조사처.
- Ackerman, B., Alstott, A. & Van Parijs, P. (2006). 분배의 재구성: 기본소득과 사회적 지분 급여. *너른복지연구모임(역)*(2010). 서울: 나눔의집.
- Andersson, J. O. (2016). *Does Basic Income fit the Nordic Welfare States?*. 16th BIEN Congress.
- Autor, D. H., A. Manning and C. L. Smith (2016). The Contribution of the Minimum Wage to US Wage Inequality over Three Decades: A Reassessment. *American Economic Journal: Applied Economics* 2016, 8(1). pp.58-99.
- Belman, D. and P. J. Wolfson (2014). *What Does the Minimum Wage Do?* W. E. Unjohn Institute for Employment Research.
- Callan, T., O'Donoghue, C., Sutherland, H., & Wilson, M. (1999).

Comparative Analysis of Basic Income Proposals: UK and Ireland.

- Congressional Budget Office. (CBO, 2014). *The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income.*
- Cooper, D. (2016a). *The Effects of the Minimum Wage on Workers, Businesses & the Economy in the United States.* 독일·미국의 사례를 통해 본 경제위기 해법. 최저임금 인상(2016. 5. 18.) 국제심포지움 발표문.
- Cooper, D. (2016b). “Balancing Paychecks and Public Assistance” *EPI Briefing Paper #418.* Economic Policy Institute.
- Cornelia, D. and Ole, W. (2016). 독일 베텔스만재단 ‘2050년 노동의 미래’ 보고서. 국제노동브리프 14(6). 한국노동연구원. pp.25-46.
- Doucouliagos, H. and T. D. Stanley (2008). “Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis”, *School of Accounting, Economics and Finance.* Working Papers, No. 2008/14, Deakin University, Australia.
- Dube, A. (2014). “Designing Thoughtful Minimum Wage Policy at the State and Local Levels”, Hamilton Project.
- Fleck, S., J. Glaser and S. Sprague (2011). The Compensation-Productivity Gap: a Visual Essay. *Monthly Labor Review* (Jan. 2011)
- Giannarelli, L., J. Morton and L. Wheaton (2007). *Estimating the Anti-Poverty Effects of Changes in Taxes and Benefits with the TRIM3 Microsimulation Model.* Urban Institute Technical Report.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. and Latulippe, D.(Eds.) (2000). *Social security pensions - development and reform.* Geneva: ILO.
- Gould, E. (2014). “Why America’s Workers Need Faster Wage Growth-

- And What We Can Do About It”, *EPI Briefing Paper #382*. Economic Policy Institute.
- OECD. (2011). *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.
- OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- Reich, M., S. Allegretto, K. Jacobs and C. Montialoux (2016). *The Effects of a \$15 Minimum Wage in New York State*. Policy Brief March 2016. Center on Wage and Employment Dynamics.
- Sawhill, I. and Q. Karpilow (2014). *Raising the Minimum Wage and Redesigning the EITC*. Brookings Center on Children and Families.
- Wager, Che (2016). *An input and summary of the Swiss Basic Income Referendum*. 16th BIEN Congress.
- Zabin, C., A. Dube and K. Jacobs (2004). *The Hidden Public Costs of Low-Wage Jobs in California*. Center for Labor Research and Education, U.C. Berkeley.

기본소득지구네트워크 홈페이지(<http://basicincome.org>)

기본소득한국네트워크 홈페이지(<http://basicincomekorea.org>)

연합뉴스 2016년 6월 2일자(전 국민에 월 300만원)



간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |