

기본소득 도입의 조건과 과제

강신욱

이원진·노대명·이지혜

백승호·서정희·양재진·오건호·최한수·홍경준·금민



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	강신욱	한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진	이원진	한국보건사회연구원 부연구위원
	노대명	한국보건사회연구원 선임연구위원
	이지혜	한국보건사회연구원 연구원
	백승호	가톨릭대학교 사회복지학과 교수
	서정희	군산대학교 사회복지학과 교수
	양재진	연세대학교 행정학과 교수
	오건호	내가 만드는 복지국가 정책위원장
	최한수	경북대학교 경제학과 교수
	홍경준	성균관대학교 사회복지학과 교수
	금 민	정치경제연구소 대안 소장

연구보고서 2021-31

기본소득 도입의 조건과 과제

발행일	2021년 12월
발행인	이태수
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	(주)삼일기획

발간사

기본소득제도는 사회보장제도의 대안과 관련한 최근 논의들 가운데 매우 활발히 논의된 주제일 것이다. 새로운 대안이 실현가능성을 입증받으려면 대안의 이론적 정합성과 현실적 설득력에 대해 치열한 토론과 엄밀한 검증을 거쳐야 한다. 기본소득제도 역시 이러한 과정을 피해갈 수 없을 것이다.

이 연구는 기본소득의 도입과 관련한 이론적, 현실적 쟁점을 논의하고, 다른 대안과 더불어 제도 도입의 효과를 검토한다. 이러한 과정을 통해 대안적 소득보장제도를 모색하는 작업을 진전시키고자 한다. 이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 선임연구위원이 시작하였고 강신욱 선임연구위원의 책임하에 진행되었다. 원내에서는 이원진 부연구위원과 이지혜 연구원, 원외에서는 백승호(카톨릭대), 서정희(군산대), 양재진(연세대), 오건호(내가 만드는 복지국가), 최한수(경북대), 홍경준(성균관대), 금민(정치경제연구소 대안) 등 학계와 연구기관의 전문가들이 참여하였다. 연구진들의 진지하고 열정적인 노력에 감사의 말씀을 드린다. 이 연구의 결과가 한국보건사회연구원의 공식적 입장일 수는 없지만, 정교하면서도 실현 가능한 제도를 설계하려는 향후의 논의에 기여하기를 기대한다.

2021년 12월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수



Abstract	1
요 약	7
제1장 서 론 (강신욱)	11
제1절 연구의 배경 및 목적	13
제2절 연구의 내용 및 방법	17
제2장 기본소득에 대한 이론적 검토 (노대명)	23
제1절 문제 제기	25
제2절 기본소득의 정의	28
제3절 기본소득의 이론과 현실	37
제4절 기본소득의 쟁점과 과제	48
제5절 소결	59
제3장 소득보장제도의 진단 (강신욱)	65
제1절 소득보장제도 진단의 필요성	67
제2절 분석 방법 및 자료	71
제3절 현행 주요 소득보장제도의 포괄성	74
제4절 현행 주요 소득보장제도의 급여 충분성	97
제5절 소득보장제도의 대상으로서 가구와 개인	102
제6절 소결	104

제4장 외국의 기본소득 실험 사례 (최한수)	107
제1절 들어가며	109
제2절 자치단체 차원의 기본소득 실험	110
제3절 중앙정부 차원의 기본소득 실험	124
제4절 소결	142
제5장 기본소득의 단계적 도입 방안:	
(범주형, 부분) 기본소득과 참여소득 (백승호)	147
제1절 서론	149
제2절 대안적 사회보장제도의 필요성 진단	151
제3절 대안적 사회보장제도들과 평가	164
제4절 소결	184
제6장 기본소득의 개념과 완전 기본소득 도입 방안 (서정희)	189
제1절 기본소득의 개념과 위계	191
제2절 부분 기본소득 도입	198
제3절 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로의 이행	217
제4절 소결	231



제7장 저소득층 소득보장 대안 모색: 탄력 최저소득보장 (오건호) ...	233
제1절 연구 목적	235
제2절 현재 저소득층 소득보장과 사각지대	236
제3절 보편적 부분 기본소득 방안	245
제4절 부의 소득세 방안들	248
제5절 탄력 최저소득보장 방안	260
제6절 소결	266
제8장 소득보장체계의 혁신 방향 모색 (홍경준)	269
제1절 연구의 배경	271
제2절 한국 소득보장체계의 진단	272
제3절 대안적 소득보장체계의 모색	282
제9장 기본소득과 부의 소득세의 분배 효과 (이원진)	299
제1절 분석 목적	301
제2절 분석 내용 및 방법	302
제3절 분석 결과	314
제4절 소결	338

제10장 한국인의 기본소득 및 관련 증세 태도 (양재진)	343
제1절 서론	345
제2절 기본소득과 증세에 대한 이론적 논의	349
제3절 설문조사 결과 및 토론	356
제4절 소결	373
제11장 결론 및 정책 제언 (강신욱)	375
제1절 장별 결론과 주요 정책 제언	377
제2절 논의의 진전을 위한 제언	383
참고문헌	387

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 한국사회 기본소득의 유형	36
〈표 2-2〉 세계 각국의 기본소득과 그 실험	44
〈표 2-3〉 기본소득을 중심으로 본 한국의 소득보장제도 개편 방안	50
〈표 3-1〉 가구 시장소득과 총자산의 분위수(10개 분위)	78
〈표 3-2〉 시장소득-총자산 분위별 누적 인구 비중	80
〈표 3-3〉 시장소득과 총자산의 분위 간 격차	81
〈표 3-4〉 주요 소득보장제도의 대상자 자격 기준 특성	84
〈표 3-5〉 주요 소득보장제도의 소득기준선(2020년) 수준 비교	86
〈표 3-6〉 주요 소득보장제도의 재산기준선(2020년) 수준 비교	87
〈표 3-7〉 제도별 소득-재산기준 충족 인구 비율	94
〈표 3-8〉 제도별 소득-재산기준 충족 인구 비율(빈곤층)	96
〈표 3-9〉 제도별 빈곤해소 기여도 비교(빈곤층)	100
〈표 3-10〉 제도별 빈곤격차 해소 기여도 비교(빈곤층, 특성 고려 시)	100
〈표 3-11〉 대상자 선정 방식의 차이에 따른 특성 집단의 비중 차이	103
〈표 4-1〉 2017~2018년 기본소득 실험 이전에 핀란드에서 제출된 기본소득 제안들	125
〈표 4-2〉 KELA와 핀란드 정부의 기본소득안 비교	131
〈표 4-3〉 기본소득 효과(Treatment effects of basic income)	134
〈표 4-4〉 기본소득 실험 참여자들의 참여세율의 변화(Change in Participation tax rates)	138
〈표 4-5〉 각국의 기본소득 실험의 특징 I	145
〈표 4-6〉 각국의 기본소득 실험의 특징 II	145
〈표 4-7〉 각국의 기본소득 실험의 특징 III	146
〈표 5-1〉 비표준적 형태의 일(NSFW)과 사회보험 미가입 현황	163
〈표 6-1〉 기본소득의 다양한 형태들의 위계	196
〈표 6-2〉 부분 기본소득 도입 시 빈곤층 가구의 가구 규모별 월 소득	203
〈표 6-3〉 국민취업지원제도 I·II 유형 비교	205
〈표 6-4〉 근로장려금 급여액(2021년 기준)	207

〈표 6-5〉 자녀장려금 급여액(2021년 기준)	208
〈표 6-6〉 장애인연금의 부가급여 및 장애수당	214
〈표 6-7〉 현행 사회보험의 보험료율(2020년 기준)	215
〈표 6-8〉 빈곤층의 급여액 변화	220
〈표 6-9〉 근로빈곤층의 급여액 변화	221
〈표 6-10〉 노인빈곤층의 급여액 변화	222
〈표 6-11〉 노인 근로빈곤층의 급여액 변화	224
〈표 6-12〉 비빈곤 소득하위 70% 노인층의 급여액 변화	225
〈표 6-13〉 소득하위 70% 이상 노인의 급여액 변화	226
〈표 6-14〉 장애 정도가 심한 빈곤층의 급여액 변화	228
〈표 6-15〉 장애 정도가 심한 비빈곤 소득하위 70% 장애인의 급여액 변화	229
〈표 6-16〉 장애 정도가 심한 소득하위 70% 이상 장애인의 급여액 변화	230
〈표 7-1〉 의료급여 수급 현황	237
〈표 7-2〉 국민취업지원제도 개요	240
〈표 7-3〉 현행 저소득층 소득보장 (생계급여, 근로장려금)	242
〈표 7-4〉 부의 소득세: 소요재정과 자원 방안	251
〈표 7-5〉 부의 소득세: 복지구조조정 방안	252
〈표 7-6〉 안심소득과 기본소득의 소득격차 완화 효과 비교	254
〈표 7-7〉 서울시 안심소득급여: 1인 가구(2022년 기준)	255
〈표 8-1〉 고용보험과 국민연금(직역 포함)의 사각지대	282
〈표 9-1〉 월 30만 원 UBI 급여에 따른 가구 규모별 소득 증가량	303
〈표 9-2〉 월 20만 원 UBI 급여에 따른 가상 소득 분포 변화	307
〈표 9-3〉 시뮬레이션 기본 시나리오	311
〈표 9-4〉 UBI와 NIT 설계에 따른 가상 가구의 급여액	313
〈표 9-5〉 현행 소득보장제도의 분배 효과	318
〈표 9-6〉 예산1: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	320
〈표 9-7〉 예산2: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	325



〈표 9-8〉 예산3: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	328
〈표 9-9〉 예산4: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	331
〈표 9-10〉 예산5: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	333
〈표 9-11〉 추가 시나리오: 대안적 소득보장제도의 분배 효과	336
〈표 9-12〉 분석 결과 요약	338
〈표 9-13〉 추가 분석 결과 요약	340
〈표 10-1〉 기본소득 월 지급액 수준별 재정 소요	353
〈표 10-2〉 변수의 구성과 측정	357
〈표 10-3〉 기본소득 증세 동의자의 기본소득 월액별 추가 연 세금납부의사액	367
〈표 10-4〉 복지 및 기본소득 관련 태도 상관관계	368
〈표 10-5〉 회귀분석 결과표	370
〈표 10-6〉 회귀분석 결과표(소득계층별)	371

그림 목차

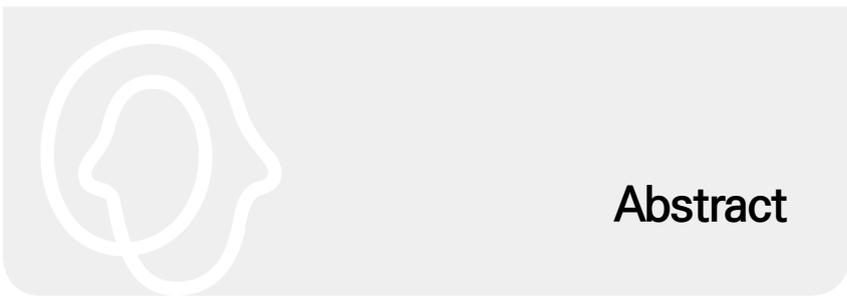
[그림 1-1] 연구의 주제와 장별 구성	22
[그림 2-1] 사회부조 Cube로 본 보편 기본소득(UBI)	30
[그림 2-2] 한국의 보편적 기본소득과 부의 소득세	47
[그림 3-1] 2011년 이후 빈곤율의 변화	75
[그림 3-2] 2011년 이후 소득격차비율 변화	76
[그림 3-3] 시장소득-총자산 결합 분위별 인구 비율	79
[그림 3-4] 가구주 연령대별 시장소득-총자산 분포	82
[그림 3-5] 주요 소득보장제도의 소득 및 재산기준선	88
[그림 3-6] 주요 소득보장제도의 수급자 비율	90
[그림 3-7] 주요 소득보장제도의 수급자 비율(인구학적 특성 고려 시)	92
[그림 3-8] 빈곤격차와 소득보장급여	98
[그림 4-1] 알래스카 영구기금배당금의 가치(명목 및 실질)	111
[그림 4-2] 알래스카와 합성 알래스카의 고용률(전일제와 시간제)	115
[그림 4-3] 네덜란드 위트레흐트시의 기본소득 실험	120
[그림 4-4] 핀란드 기본소득 효과: 근로 유인 측면	137
[그림 4-5] 핀란드 기본소득 실험 결과(2017~2018년)	144
[그림 5-1] 세전 소득점유율(pre-tax income)과 복지지출의 변화	157
[그림 5-2] 10분위별(세대) 토지 가액 점유율(2018년 기준)	158
[그림 5-3] IPP 자본과 노동소득 분배율 하락	160
[그림 6-1] 기본소득 구성 요건의 위계적 분석틀	194
[그림 6-2] 기본소득의 위계	197
[그림 6-3] 총급여액과 가구 구성에 따른 근로장려금 급여액	208
[그림 6-4] 기본소득 이행	217
[그림 6-5] 기본소득과 생계급여의 조정	218
[그림 6-6] 빈곤층의 급여액 변화	220
[그림 6-7] 근로빈곤층의 급여액 변화	221
[그림 6-8] 노인빈곤층의 급여액 변화	222



[그림 6-9] 노인 근로빈곤층의 급여액 변화	223
[그림 6-10] 비빈곤 소득하위 70% 노인층의 급여액 변화	224
[그림 6-11] 소득하위 70% 이상 노인의 급여액 변화	225
[그림 6-12] 장애 정도가 심한 빈곤층의 급여액 변화	227
[그림 6-13] 장애 정도가 심한 비빈곤 소득하위 70% 장애인의 급여액 변화	229
[그림 6-14] 장애 정도가 심한 소득하위 70% 이상 장애인의 급여액 변화	230
[그림 7-1] 현행 소득보장제도 개요	236
[그림 7-2] 근로장려금 급여체계	238
[그림 7-3] 소득 분위별 근로/자녀장려금 수급률 증가	239
[그림 7-4] 현행 저소득층 소득보장: 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도	241
[그림 7-5] 부분 기본소득과 기존 소득보장제도	245
[그림 7-6] 부의 소득세: 중위소득 100% 기준, 보전율 50%	248
[그림 7-7] 부의 소득세와 현행 제도(1인 가구)	256
[그림 7-8] 부의 소득세와 현행 제도(2인 가구)	257
[그림 7-9] 현행 소득보장(생계급여, EITC) 강화 대안	261
[그림 7-10] 생계급여, 기본소득, 부의 소득세의 수렴(50% 보전율)	263
[그림 7-11] 탄력 최저소득보장제도(1인 가구 기준)	264
[그림 8-1] GDP 대비 공공복지비(public social expenditure)의 비중	275
[그림 8-2] 사회복지 예산 현황	276
[그림 8-3] 대안적 소득보장체계의 개요	286
[그림 9-1] 소득 구간별 분포	314
[그림 9-2] 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균, 현행 소득보장제도	316
[그림 9-3] 예산1: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	319
[그림 9-4] 예산2: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	324
[그림 9-5] 예산3: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	327
[그림 9-6] 예산4: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	330
[그림 9-7] 예산5: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	332



[그림 9-8] 추가 시나리오: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균	335
[그림 10-1] 기본소득 도입에 대한 태도	358
[그림 10-2] 기본소득 찬반집단별 특성 비교	360
[그림 10-3] 기본소득 찬성 논리에 대한 공감 여부	362
[그림 10-4] 기본소득 반대 논리에 대한 공감 여부	362
[그림 10-5] 희망 기본소득액 분포	363
[그림 10-6] 기본소득 증세 태도	364
[그림 10-7] 자원 마련 방식 선호(1+2순위)	365
[그림 10-8] 기본소득용 신설 세금 선호	365



Abstract

Conditions and Tasks for Introduction of Basic Income System

Project Head: Kang, Shinwook

The purpose of this study is to review the theoretical and practical issues for introduction of the basic income system as an alternative of the income security system. This study mainly consists of three parts: The first part confirms the premises and backgrounds of the discussions related to the introduction of the basic income system(chs 2~4); the second is that each researcher asserts the basic income system and the alternative income security systems(chs 5~8); and the third part examines the practical issues in advance in relation to the introduction of the basic income system(chs 9~10).

Basic income system can be defined as an income security measure (basic income in a broad sense) to provide cash payments to all citizens on a regular basis, or a detailed policy measure to share the principle but making a difference (basic income in a narrow sense). In order to introduce basic income in reality, it is necessary to objectively demonstrate the redistributive effect of basic income and to prepare practical financing measure. In addition, the relationship between basic

Co-Researchers: Lee, Wonjin · No, Dae-myung · Lee, Jihye · Hong, Kyung-zoon · Yang, Jae-jin · Oh, Keon-ho · Baek, Seunggho · Seo, Jeonghee · Choi, Hansoo · Geum, Min

2 기본소득 도입의 조건과 과제

income and the existing income security system should be clearly defined, and the reason why universal benefits should be implemented should be presented more clearly(Chapter 2).

Evaluation is necessary whether the current income security system is functioning properly, which should be the starting point of any discussions on reforming the income security system, including the proposal of an alternative income security system. In Korea, the poverty rate and the income gap ratio are not sufficiently reduced because the current systems are lacking inclusiveness, resulting from excessively stringent means(asset) test criteria. This fact also suggests that there is ample room for expansion of inclusiveness and sufficiency even if the current system is redesigned without introducing an all-out alternative income security system(Chapter 3).

We could confirm from the experiments with basic income systems in some developed countries that none of them have adopted the basic income as the basis of their social safety net. In many cases, the purpose of the policy experiment was not to presuppose the introduction, but to review the effect of the system before introduction. Even with the same name of basic income, however, the policy goals pursued in each country were very different, and the experimental process was found to be very vulnerable to the political changes. This could mean that it is important to create a political agreement between the pros and cons in order to secure the sustainability of the system

(Chapter 4).

From the standpoint of actively supporting the basic income, introduction of the basic income means a paradigm shift in the Korean welfare state. The basic income system can overcome the limitations faced by the existing social security system, such as expansion of precarious labor, deepening inequality, and human rights violations due to the means test. It is possible to prevent a decrease in work motivation while improving distribution structure. Principle of the basic income is divided into the principles of universality, unconditionality, and individuality derived from the nature of the commons, and the principles of regularity, cash benefit, and sufficiency. Considering that it is difficult to realize a full basic income with sufficiency in a short period of time, it may be useful to take a step-by-step realization method through partial basic income or categorical basic income(Chapter 5).

A specific strategy to expand the basic income is to start with a partial basic income of 300,000 won per month, but by reorganizing the system, so that it is not at a disadvantage compared with the current income security system. When converting to the Full Basic Income, public assistance programs will be integrated into the basic income, and the social insurance system is maintained in the form of income-based social insurance. The Partial Basic Income is a transitional stage to the Full Basic Income. The Partial Basic Income System is to

4 기본소득 도입의 조건과 과제

maintain the National Basic Livelihood Benefit while integrating the National Employment Support System, EITC, Child Allowance, etc. into the basic income. It will also partially integrate the Basic Pension and expand the target age while integrating the Child Allowance(Chapter 6).

The flexible minimum income guarantee system integrates the existing National Livelihood Benefits, EITC, and the National Employment Supporting System for paying the benefits to those with less than 100% of the median income, but at a 40% of the gap between the selection baseline and the market income. Compared to the current National Livelihood Benefit System, this method has advantages of reducing the blind spots while raising the income benefit baseline and inspiring the work incentives by lowering the marginal income tax rate for beneficiaries compared to the Negative Income Tax(Chapter 7).

It is an alternative to rebuild the income security system through innovation by improving the contents of the existing income security program and reorganizing the governance. The core plans of this reform are ensuring fairness in the labor market for equal pay for work of equal value, generalization of social insurance for all the employed (transition to income-oriented social insurance, unification of public pensions), expansion of the social risk range (introduction of sickness benefit, partial unemployment benefit, activity benefit, and basic livelihood security system reform), shifting the finan-

cial burden of social security from a bilateral way to a third party, and taxation of all cash benefits(Chapter 8).

As a result of simulating the effect of the alternative income security system model, following facts were confirmed: When operated with the same financial resources as the current income security system, the universal basic income system and the individual negative income tax system show a smaller distributional effect than the current income security system. Assuming that a tax increase is possible, it can be confirmed that the distribution effect of the universal basic income in combination with the citizen income tax goes up as the tax rate of the fixed rate increases(Chapter 9).

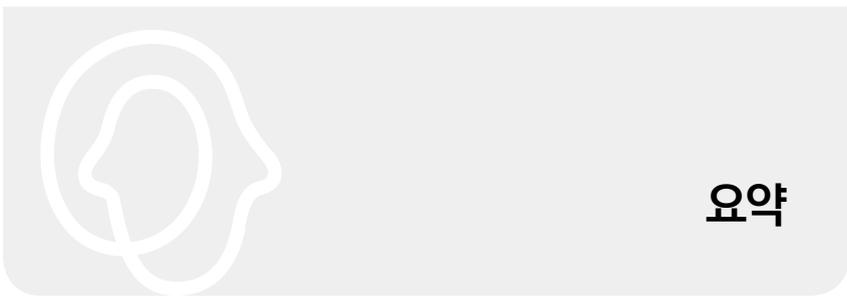
As a result of the survey on the perceptions of the basic income and taxation, there was a lot of support for basic income, but more opposition when introducing the basic income accompanied by taxation. It is confirmed that they agree to the expansion of welfare benefits while avoiding their own burden. The implication of this perception is that it is desirable to increase the tax after obtaining the national consent to introduce the basic income. Considering the practical difficulties, even if a basic income is introduced, it is expected to be inevitable to introduce it at a low level for some groups(Chapter 10).

It is an important outcome of the our discussions that the extension of the Basic Income System could be confirmed by clarifying the Basic Income conception. This study could con-

6 기본소득 도입의 조건과 과제

firm that the hierarchy of concepts was important in the order of universality, unconditionality, cashability, regularity, and sufficiency. However, this tentative agreement does not imply a consensus on the principles for determining the hierarchy among the concepts. Linking the commons and republican principles of freedom to the basic income leaves many challenges. Also, the concept of shared commons as the basis of the basic income leaves much room for discussions on the subject, the basis, and the method of common ownership. Considering the big difference between the current income security system and the basic income system, and considering that there may be various options between them, it will be an important task to examine each alternative thoroughly.

Keyword : basic income system, income security system, alternative income security system, income redistribution, financial resource



요약

본 연구는 대안적 소득보장제도의 하나로 주목받고 있는 기본소득제도의 도입을 둘러싼 이론적, 현실적 쟁점들을 검토하는 것을 목적으로 하였다. 기본소득제도에 대해서는 다양한 입장이 존재하는 만큼 그 의미와 모형을 구체화하고, 이와 경합하는 다른 대안적 소득보장제도를 제시하고자 하였다.

이 연구는 크게 세 부분으로 이루어져 있다. 첫 번째 부분은 기본소득제도의 도입과 관련된 논의의 전제와 배경을 확인하는 부분(2~4장)이고, 두 번째는 기본소득제도와 또 다른 대안적 소득보장제도를 각각의 연구자가 적극적으로 주장하는 부분(5~8장)이다. 세 번째는 기본소득제도의 현실적 도입과 관련하여 사전에 점검하여 보아야 할 문제를 검토하는 부분(9~10장)이다.

기본소득은 모든 시민에게 정기적으로 일정 금액의 현금을 지급하는 것을 원칙으로 하는 소득보장 방안(광의의 기본소득) 또는 그 원칙을 공유하면서 차이를 보이는 다양한 정책 방안(협의의 기본소득)으로 정의할 수 있다. 기본소득을 현실에서 도입하기 위해서는 우선 기본소득의 소득 재분배 성과를 객관적으로 논증하고 재원조달에 관한 실질적인 방안을 마련하는 일이 전제되어야 한다. 또한 기본소득과 기존 소득보장제도의 관계가 명확히 정리되어야 하고 보편적 급여가 시행되어야 하는 이유가 더욱 분명히 제시되어야 한다(2장).

소득보장제도 개편에 관한 논의의 출발점이 되어야 하는 것은 현행 소득보장제도가 적절히 기능하고 있는지에 대한 평가이다. 현행 제도들이 빈곤율과 소득격차 비율을 충분히 감소시키지 못하는 이유 가운데 하나는 제도의 포괄성이 미흡하다는 것이고, 그 이유 가운데 하나는 지나치게 엄격한 재산기준이다. 이러한 사실은 전면적인 대안적 소득보장제도를

도입하지 않고 현행 제도들을 재설계하더라도 포괄성과 충분성이 확장될 여지가 충분함을 시사하는 것이기도 하다(3장).

기본소득제도에 대한 일부 선진국의 실험에서 확인할 수 있는 것은 기본소득을 사회안전망의 근간으로 채택하고 있는 나라는 한 곳도 없다는 점이다. 정책실험의 취지도 도입을 전제로 한 것이라기보다 도입 이전에 제도의 효과를 검토하기 위한 경우가 다수였다. 기본소득이라는 동일한 이름의 제도로 실험하지만 각 나라에서 지향하는 정책목표는 매우 달랐으며, 실험의 과정도 정치적 변화에 매우 취약한 것으로 나타났다. 이는 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서 찬반 양측 간의 정치적 합의 창출이 중요함을 의미한다(4장).

기본소득을 적극적으로 지지하는 입장에서 보면 기본소득의 도입은 한국 복지국가의 패러다임 전환을 의미하는 것이다. 불안정 노동의 확대와 불평등의 심화, 자산조사에 따른 인권 침해 등 기존 사회보장제도가 부딪힌 한계를 기본소득제도로 극복할 수 있다. 분배를 개선하면서도 근로동기의 저하를 막을 수 있다. 기본소득의 원칙은 공유부의 속성에서 비롯되는 보편성, 무조건성, 개별성의 원칙과 그와 무관한 정기성, 현금성, 충분성의 원칙으로 구분된다. 충분성이 구현되는 완전 기본소득이 단기간에 구현되기 어렵다는 점을 고려할 때 부분 기본소득이나 범주형 기본소득을 통한 단계적 실현 방안이 유용하다(5장).

기본소득 확대의 구체적 전략은, 월 30만 원의 부분 기본소득부터 시작하되 현행 사회보장제도보다 불리하지 않게 제도를 개편하는 것이다. 완전 기본소득으로 전환 시 공공부조는 통합하며 사회보험제도는 소득기반 사회보험의 형태로 유지된다. 부분 기본소득 단계는 완전 기본소득으로 이행하는 전환적 단계이다. 기초생활 생계급여는 유지되고 국민취업지원제도, 근로장려금, 자녀장려금 등은 기본소득으로 통합하는 것, 기초

연금은 부분적으로 통합하고 아동수당은 통합하면서 대상 연령을 확대하는 것 등이 부분적 기본소득제도의 구체적 방안이다(6장).

탄력 최저소득보장제도는 기존의 생계급여, 근로장려금, 국민취업제도 등을 통합하여 중위소득 100% 이하의 계층을 대상으로 급여를 지급하되, 선정 기준선과 시장소득의 차이의 40%를 급여로 지급하는 방안이다. 이 방안은 현행 생계급여 제도에 비해 소득급여 기준선을 높이면서도 사각지대를 줄일 수 있고, 수급자에 대한 한계소득세율을 부의 소득세에 비해 낮춤으로써 근로 유인을 고취한다는 면에서 장점이 있다(7장).

기존 소득보장프로그램의 내용을 개선하고 거버넌스를 정비하는 혁신을 통해 소득보장제도를 재구축하는 대안도 가능하다. 동일가치노동의 동일임금이라는 노동시장 공정성 확보, 모든 취업자를 대상으로 하는 사회보험의 보편화(소득 중심의 사회보험으로 전환, 공적연금 일원화), 사회적 위험 범위의 확장(상병수당 도입, 부분실업급여 도입, 국민활동급여 도입, 기초생활보장제도 개편), 사회보장 재정 부담 주체를 양자에서 3자로 전환, 모든 현금급여에 대한 과세 등이 이 개혁 방안의 핵심이다(8장).

대안적 소득보장제도 모형의 효과를 모의실험한 결과, 현행 소득보장제도와 동일한 재원 규모로 운영할 때 보편적 기본소득제도와 개인단위의 부의 소득세제도는 현행 소득보장제도보다 작은 분배 효과를 보임을 확인하였다. 한편, 증세가 가능하다고 전제할 경우 정률세의 세율이 증가할수록 보편적 기본소득-시민소득세의 조합이 갖는 분배 효과가 더욱 증가하는 모습을 확인할 수 있다(9장).

기본소득과 증세에 대한 인식조사 결과 기본소득에 대해서는 지지가 많았지만, 기본소득 도입에 증세가 동반되는 경우에는 반대가 더 많았다. 복지급여의 확대에 동의하면서도 자신의 부담은 피하려는 현상이 확인된다. 이러한 인식 실태가 함의하는 것은 기본소득을 도입하려면 국민적 동

10 기본소득 도입의 조건과 과제

의를 구한 다음 증세하는 것이 바람직하다는 것인데, 그 현실적 어려움을 고려한다면 기본소득을 도입한다고 하더라도 일부 집단에 대해 낮은 수준으로 도입하는 것이 불가피할 것으로 전망된다(10장).

기본소득제도를 정의하는 개념을 명확히 함으로써 제도의 외연을 확정할 수 있었다는 것은 정책적 논의의 중요한 성과이다. 이 연구에서는 개념의 위계화, 즉 보편성, 무조건성, 현금성, 정기성, 그리고 충분성이란 순서가 증시됨을 확인한 셈이다. 하지만 이러한 잠정적 합의가 개념 간 위계를 결정하는 원칙에 대한 동의를 의미하는 것은 아니다. 공유부와 공화주의적 자유의 원칙과 기본소득을 연계시키는 것은 많은 과제를 남긴다. 또한 기본소득이 근거를 두고 있는 공유부 개념은 공유의 대상과 근거, 실현의 방법 등에 대해 많은 논의의 여지를 남긴다. 현행 소득보장제도와 기본소득제도의 큰 차이를 고려할 때, 그리고 그 사이에 다양한 선택의 여지가 있을 수 있음을 고려할 때, 각 대안에 대해 면밀하게 검토해 나가는 것이 중요한 과제일 것이다.

주요 용어: 기본소득, 소득보장제도, 대안적 소득보장제도, 재분배 효과, 재원조달

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장 서론

강신욱 (한국보건사회연구원)

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 필요성

최근 소득보장제도의 개편 방안으로 기본소득(Basic Income)제도의 필요성과 도입 가능성에 대한 논의가 더욱 활발해지고 있다. 경제사회구조의 급격한 변화, 그리고 코로나19에 따른 팬데믹 상황에서 소득분배구조가 악화될 것이라는 우려가 가중되면서 세계 각국에서 기본소득제도의 도입을 주장하는 목소리가 확산하고 있다. 불안한 노동의 미래, 소득 및 자산 불평등의 심화, 기존 소득보장제도의 구조적 문제, 최저소득보장제도의 낙인 효과와 비효율성 등이 기본소득제도¹⁾의 도입을 주장하는 중요한 논거로 제시되고 있다.

기존의 소득보장제도가 고용보장을 전제로 하는 소득재분배 장치였다면, 기본소득은 고용위기를 전제로 하는 소득재분배 장치라고 규정할 수 있을 것이다. 21세기 고용과 분배 그리고 기후위기 등에 대응하기 위해서는 기본소득제도와 같은 보다 연대적이고 과감한 경제사회정책이 필요하

1) 선행연구에서 기본소득은 제도의 이름으로 사용되기도 하고 그 제도하에서 지급되는 급여의 이름으로 사용되기도 한다. 이를 엄밀히 구분하기 위해서 전자를 기본소득제도, 후자를 기본소득 등으로 지칭하는 것이 타당할 것이나, 본 연구에서는 관례에 따라 편의상 구분 없이 사용하기로 한다. 즉 '기본소득'은 급여의 명칭이자 특정한 방식으로 그 급여를 지급하는 제도의 명칭으로 사용하기도 할 것이다.

다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 더 나아가 기본소득제도는 지난 세기의 복지국가가 직면하였고 해결하지 못했던 여러 한계를 해결할 수 있는 새로운 복지국가 모형으로 주장되기도 한다.

하지만 이러한 문제들에 대한 최선의 대안이 기본소득인가에 대해서는 아직 많은 논쟁이 필요한 것도 사실이다. 환경 진단과 미래 전망, 기존 소득보장제도 평가, 대안적 소득보장제도 모델 등 많은 쟁점에 대해 이론적·실증적 논의는 아직 본격적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

한국사회에서도 기본소득제도가 작지 않은 사회적 반향을 일으키고 있지만, 그것이 실제 제도와 정책으로 도입되는 데 필요한 조건과 과제에 대해서는 제대로 논의되지 않고 있는 상황이다. 국내에서 기본소득 도입과 관련한 주장들은 오래전부터 존재해왔으며, 2020년 재난기본소득 도입 논의를 통해 지방정부를 중심으로 중요한 정책 대안으로 부각된 바 있다. 하지만 기본소득 도입에 대한 반대 의견 또한 활발하게 개진되고 있으며, 그에 따라 기본소득 도입을 둘러싼 찬반 논쟁이 본격화하는 상황이라고 보아야 할 것이다.

이런 상황에서 기본소득의 제도에 대한 논의가 먼저 거치고 지나가야 할 과제가 있다. 이는 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 먼저, 소득보장제도 등 기존 사회보장제도에 대한 비교우위를 입증하는 일이다. 동일한 재원으로 어떤 측면에서 더 큰 성과를 거둘 수 있는지 보여야 할 것이다. 더불어 서로 다른 기본소득제도 모형 중 어느 것이 비교우위를 갖는지도 입증해야 할 과제이다. 기본소득은 기본소득지구네트워크(BIEN)를 중심으로 하는 모형만 있는 것이 아니고, 다양한 모형이 존재한다. 관점에 따라서는 프리드만이 제시한 부(負)의 소득세(Negative Income Tax, NIT)²⁾ 모형 역시 기본소득제도와 같은 차원에 놓인다고 볼 수도 있으며, 이

2) Negative Income Tax(NIT)는 부(負)의 소득세로 번역되기도 하고, 음(陰)의 소득세로 번역되기도 한다. 이 연구에서는 부의 소득세로 통일하여 표기할 것이다.

들 사이에 경합이 있을 수 있기 때문이다.

다음으로, 기본소득 문제가 쟁점화된 상황에서 더 객관적인 논거 위에서 논의가 진행될 수 있도록 기본소득 도입의 조건과 과제를 명료화할 필요가 있다. 기존 소득분배구조를 진단하고 소득보장제도를 평가하는 일, 기본소득 모델을 구체화하는 일, 특히 그 작업의 하나로 기존 소득보장제도를 어떻게 재편할 것인지를 분명히 제시하는 일, 그리고 기본소득 모델의 기대 효과에 대해 객관적으로 비교하고 평가하는 일 등이 필요한 시점이다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 기본소득제도에 대해 각 입장이 주장하는 제도의 의미와 모형을 구체화하고, 제도 도입에 따른 효과성을 다른 소득보장제도 재편 방안과 함께 비교 평가하는 것이다. 따라서 본 연구는 기본소득제도에 대한 동일한 관점의 연구들로만 구성하지 않고, 명시적인 찬, 반의 입장을 포함하여 다양한 관점들의 분석을 함께 제시하고자 한다.

이러한 작업에 앞서 한 가지 전제해야 할 것은, 본 연구에서는 소득보장제도로써 기본소득제도에 초점을 맞춘다는 점이다. 기본소득제도의 제안자들에 따르면 기본소득제도를 통해 소득보장의 강화 이외에 다양한 사회경제적 효과를 기대할 수 있다. 새로운 재원을 발굴하고 세수 확장의 기반을 넓히는 것은 물론 부의 소유권에 대한 새로운 접근, 나아가 복지 국가의 재편과 기후위기 해결에 대한 기여까지도 제도 효과의 범위에 포함시킨다. 하지만 이 모든 문제를 다루는 것은 본 연구의 범위를 넘어선다는 점, 그리고 다른 효과로 인해 기본소득제도의 소득보장 측면이 등한 시되고 있는 것도 아니라는 점에서 본 연구는 소득보장제도로써의 기본

소득제도에 집중하고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이 기본소득제도의 도입은 많은 논쟁의 지점을 내포하고 있고 각각에 대해 이론적, 실증적 분석이 요구되고 있다. 이러한 단계에서 합의된 결론을 찾는 것은 현 단계에서 현실적으로 제약과 한계가 많을 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 기본소득의 도입과 관련하여 검토되어야 할 주요한 논점들에 대해 다양한 관점의 연구들을 찬반 구분 없이 동시에 제시하고자 한다.

기본소득의 도입을 바라보는 관점이 쟁점별로 다양한 만큼 이 연구에서는 그 다양한 시선을 균형 있게 담아내고자 하였다. 즉 기본소득 도입의 필요성과 가능성을 적극적으로 설명하려는 시각과 그것을 유보적 혹은 비판적으로 바라보는 시각을 모두 제시함으로써 쟁점을 명확히 함과 동시에 기본소득을 둘러싼 논의를 더욱 풍부하게 하고자 하였다.

이러한 작업을 위해 구체적으로 다음과 같은 쟁점에 대해 검토하고자 하였다. 먼저, 기본소득제도에 대한 객관적 평가 작업의 출발점으로, 국내외 연구자들 및 단체들이 사용하고 있는 기본소득 관련 제반 개념을 명확하게 정의하여 논의 활성화의 토대를 마련하고자 한다. 논의의 대상이 되는 실체에 대해 논쟁의 참가자들이 서로 다른 상(像)을 가지고 있다면 논의는 겉돌고 비생산적이 될 것이다. 따라서 제도의 도입 자체에 대한 찬반을 떠나 우선적으로 기본소득제도의 외연이 어디까지인지에 대해 공통된 인식을 지니도록 하는 것이 본 연구의 일차적 목적이다.

다음으로, 기본소득제도의 구체적 모습에 대해 적극적으로 설명하고자 한다. 특히 기본소득 모형이 기존 소득보장제도와와의 관계를 어떻게 설정하는가를 분명하게 규정하는 작업이 뒤따라야 한다. 기존 제도를 대체하는 것인지, 보완하는 것인지, 덧붙이는 것인지를 명확하게 설정할 필요가 있다. 이와 동시에 기본소득제도와 경합하는 다른 대안적 소득보장 모형

들을 비교하고 설명할 것이다. 나아가 기본소득제도를 포함하는 주요 대안적 소득보장 모형의 분배 효과를 비교하여 살펴보고자 한다. 이러한 작업을 통해 기본소득제도의 장점과 한계를 좀 더 분명하게 이해할 수 있는 것은 물론 현행 소득보장제도의 문제점과 발전 방안에 대해 풍부한 해석과 선택지를 제시하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 방법

이 연구는 기본소득제도를 둘러싼 다양한 주제를 상이한 관점에서 다루고 있는 분석 결과들을 모은 것이다. 그러나 주제와 관점의 다양성에도 불구하고, 의미 있는 정책적 논의의 진전을 이루기 위해 각 분석이 채택한 연구 방법에서는 공통점을 찾을 수 있다.

우선, 기본소득론이나 여타 대안적 소득보장제도 제안에 대한 이론적 검토이다. 이 작업은 몇 가지 방향으로 나누어지는데, 우선 국내의 기본소득 관련 논의를 종합적으로 정리하여, 최근 제기되고 있는 다양한 기본소득 관련 모형을 정리하는 것이 그 하나이다. 기본소득론 자체의 발전 과정에서 기본소득을 구성하는 핵심적인 개념이 어떻게 위계화되고 체계화되었는지 살펴보고, 그 개념의 외연을 확정함으로써 생산적 논의의 출발점으로 삼고자 하였다. 이론적 논의뿐만 아니라 기본소득과 관련하여 진행되었던 각국의 실험을 선행 연구를 통해 검토하는 작업도 병행하였다.

기본소득 논쟁의 지형을 형성하는 현실적 출발점에 대한 인식을 알기 위해서는 실증적 분석이 불가피하다. 한국의 소득분배구조와 소득보장제

도의 성과 및 한계를 살펴볼 때에는 가구 및 개인 단위의 소득을 보고하는 미시조사자료(통계청, <가계금융복지조사>자료)를 이용하여 실증 분석을 수행하였다. 또한 기본소득 등 대안적 소득보장 모형의 효과성을 비교 평가하는 시나리오별 분석에서도 실증적 분석 방법을 사용하였다. 소득분배 및 재원 부담과 관련된 복지 태도 등을 비교하기 위해서는 기본소득 증세에 대한 복지 태도 관련 조사자료를 활용하였다.

기본소득과 관련한 쟁점과 관점이 다양한 만큼 그것을 하나의 연구에 반영하기 위한 별도의 과정이 필요하였다. 본 연구를 진행하는 과정에서 연구진을 포함하여 다양한 입장을 가진 전문가들이 참여하는 포럼을 운영하였다. 반복되는 논의를 통해 핵심 쟁점을 확인하고 우선적으로 분석해야 할 논의주제에 대해 공통된 인식을 도출하고자 하였다.

2. 연구의 주요 내용

이 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다.

먼저 2장에서는 기본소득 개념과 그 모델을 체계적으로 구분하고 유형화함으로써 논의를 시작한다. 기본소득은 전문가나 단체에 따라 다양한 이름으로 불리어 왔으며, 심지어 서로 다른 개념이 기본소득으로 지칭되는 경우도 있다. 따라서 기본소득과 관련된 다양한 이론들을 비교하고 주요 쟁점들을 확인하는 일이 필요하다. 또한 기본소득이 한국에서 기존 소득보장제도를 대체하는 제도로 도입되기 위해서는 이론적, 실증적으로 어떤 문제가 설명되어야 하는지를 2장에서 검토할 것이다.

3장에서는 기본소득 논의, 나아가 대안적 소득보장제도를 모색하려는 논의의 출발점을 이루는 현행 소득보장제도의 실태와 한계에 대해 살펴본다. 소득보장제도의 개편을 주장하는 문제의 출발점은 어디에서 찾을

수 있으며, 현재의 제도들은 그 지점에서 얼마나 성공했고 한계를 보이고 있는지, 그리고 그렇게 평가될 만한 요인은 어디에 있는지를 검토할 것이다. 이러한 논의는 5장부터 8장까지 제시되는 각 대안을 비교할 때 하나의 준거가 될 수도 있을 것이다.

4장에서는 각국의 기본소득 관련 제도와 정책실험을 소개하고 평가한다. 특히 핀란드, 네덜란드, 캐나다 등 주요국에서 이루어진 기본소득 정책실험의 결과에 대해 평가하고자 한다. 다수의 나라에서 기본소득 관련 정책을 입법화하려는 시도가 존재했고 대부분 좌절된 것으로 판단되지만, 그것은 제시된 모형과 그것이 논의된 각국의 정치환경 및 소득보장제도의 발전 정도 등과도 무관하지 않음에 유의할 필요가 있다. 따라서 주요 국가의 제도 도입 방안에 대해 그 주요 내용을 점검하고 왜 입법화가 이루어지지 않았는지 그 원인을 찾아보고자 한다.

5장과 6장에서는 기본소득 도입의 타당성에 대해 적극적 근거를 제시함과 동시에 도입의 현실적이고 단계적인 방안을 제시하고자 한다. 즉 5장과 6장은 전체 연구를 통해 기본소득에 대해 가장 적극적인 입장에서 있다. 5장에서는 경제사회구조 변화와 현행 소득보장제도의 한계로 인해 대안적 소득보장제도를 모색하는 것이 불가피함을 설명한 후, 대안적 모형들 가운데 기본소득제도가 선택되어야 하는 이유를 적극적으로 제시할 것이다. 6장에서는 기본소득의 개념을 명확히 하고 현실에서의 단계적 도입 방안을 제시한다. 기본소득 개념을 구성하는 다양한 원칙들 가운데 위계를 설정함으로써 단계적 도입의 논리적 기반을 제시한 후, 부분적 기본소득 모형과 완전 기본소득 모형으로의 이행 전략을 제시할 것이다.

5·6장과 반대로 7장과 8장에서는 기본소득제도에 대해 비판적 입장에서 또 다른 대안을 제시한다. 7장에서는 기본소득제도와 부의 소득세제도 등이 어떻게 유사한 설계구조를 띠고 있음을 설명한 후, 각각의 장점

과 한계를 비교한 후에 보편적(탄력) 최저소득보장제도를 대안으로 제안한다.

8장에서는 기존 소득보장제도들이 안고 있는 문제점을 진단한 후에, 기본소득을 도입하지 않고 제도적 보완 등을 통해서 많은 문제를 해결할 수 있다는 점을 주장한다. 5~7장이 단일한 제도에 의해 기존 소득보장제도를 대체하는 것을 기본적 구상으로 하고 있다면, 8장은 반대로 기존 제도들을 개혁하는 방안을 제시한다. 주요 제도의 개혁과 거버넌스의 구축을 통해서도 실질적인 소득보장체계 개편의 효과를 충분히 성취할 수 있음을 논증하고, 그 구체적 방안들을 제안할 것이다.

9장에서는 기본소득제도 및 그것과 경합적 관계에 있는 다른 대안적 소득보장제도의 효과에 대한 비교 분석을 수행한다. 기본소득제 실행의 몇 가지 시나리오는 물론 최근 기본소득에 대한 비판적 대안의 형태로 제시되고 있는 부의 소득세(NIT) 유형의 최저소득보장 모형들이 필요한 재원의 규모나 불평등 완화 측면에서 얼마나 다른 효과를 보이는지를 미시 자료를 이용하여 추정할 것이다. 비교의 초점을 불평등 완화 효과로 좁히고 있고 비교 대상 모형을 설정함에 있어서 자원조달 방식의 차이를 충분히 통제하고 있지 못하는 한계가 있지만, 소득재분배 효과에 대해 엄밀하게 추정하고 분석하는 과정에서 각 대안들의 특징이 좀 더 분명히 드러날 것이다.

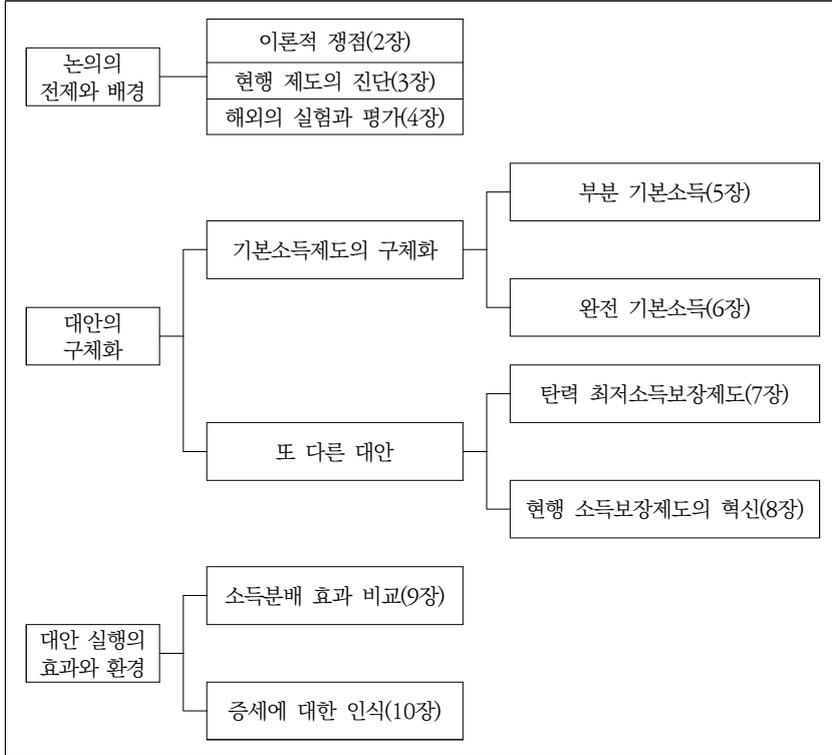
기본소득제의 도입은 궁극적으로는 소득보장제도에 투입되는 재원의 큰 폭의 증가를 수반하게 된다. 10장은 이 문제에 대해 현재 국민들의 인식이 어느 지점에 있는지를 보여준다. 한국 사회보장제도의 오래된 문제점 중 하나는 사회보장 확대에 대한 국민적 지지와 상충하는 조세부담에 대한 거부감일 것이다. 증세에 대한 이러한 태도가 어떤 방향으로 표출되고 있으며, 기본소득 도입을 위한 증세에 대해 국민들은 어떤 태도를 보

이고 있는지를 10장에서 소개할 것이다. 2장부터 10장까지의 논의는 다음의 [그림 1-1]처럼 도식화할 수 있다.

마지막 11장은 전체 연구에 대한 요약과 결론이다. 이 연구가 기본소득제도를 바라보는 상이한 관점의 연구들로 구성된 만큼, 기본소득 실행 여부에 대해 동일한 결론을 제시하지는 않는다. 기본소득제도 실행의 구체적 방안에 대해 합의된 결론을 제시하는 것도 아니다. 다만 기본소득제도 실행을 바라보는 관점이 긍정적인지 비판적인지와 무관하게 현 단계에서 이견을 좁힐 수 있는 부분은 어느 정도이고 앞으로의 과제로 남겨진 부분은 어떤 문제들인지를 확인함으로써 논의를 마무리하고자 한다.

22 기본소득 도입의 조건과 과제

[그림 1-1] 연구의 주제와 장별 구성



자료: 저자 작성.



제2장

기본소득에 대한 이론적 검토

제1절 문제 제기

제2절 기본소득의 정의

제3절 기본소득의 이론과 현실

제4절 기본소득의 쟁점과 과제

제5절 소결

제 2 장 기본소득에 대한 이론적 검토

노대명 (한국보건사회연구원)

제1절 문제 제기

기본소득이 서구에서 학문적 연구주제로 그리고 사회개혁 프로젝트로 언급되기 시작한 것은 대략 1980년대 이후의 일이었다. 물론 거슬러 올라가면, 많은 근대철학자에게서 기본소득의 이념적 뿌리를 찾을 수 있을 것이다. 실제 일부 연구자들은 기본소득의 주창자로 근대철학자들을 호출하기도 한다. 하지만 기본소득을 특정 철학자에게 그 기원을 찾는 시도는 큰 의미가 없어 보인다.³⁾ 기본소득은 역사적으로 불평등이 심화될 때마다 출현했던 급진적 사회운동의 단순하고 전형적인 담론이기 때문이다 (Widerquist, 2017). 하지만 21세기의 기본소득은 외형은 단순하지만, 점점 더 체계화된 정책내용을 갖추기에 이르렀다. 그리고 지난 10년간 전 세계적으로 관심을 끌며 하나의 담론을 형성하게 되었다. 그것이 바로 보편적 기본소득(UBI)이었다. 물론 기본소득에는 보편적 기본소득만 있는 것은 아니다.

이 장에서는 최근 한국사회에서 논의되고 있는 기본소득에 주목하고자

3) 기본소득을 어떻게 정의하는가에 따라 그 이념적 기원 또한 다양하게 해석될 수 있다. 16세기의 인본주의자부터 18세기의 계몽주의자, 그리고 19세기의 혁명적 사상가에 이르기까지 다양한 철학이 호출되게 된다. 그리고 그것은 빈곤퇴치부터 정의에 대한 호소 그리고 자유주의적 사상에 이르기까지 다양한 흐름을 갖게 된다. 이러한 이유에서 어떤 기본소득인가에 따라 그 역사적 뿌리를 찾는 일이 전혀 다른 작업이 된다는 점을 언급해야 할 것이다.

한다. 이 경우에도 일반 국민들에게 널리 알려져 있는 것은 보편적 기본소득이다. 하지만 실제 논의되고 있는 보편적 기본소득에 국한된 것이 아니다. 부의 소득세(NIT)나 안심 소득제 등 다른 유형의 기본소득 또한 활발하게 논의되고 있기 때문이다. 불과 수년 전까지 일부 전문가와 사회운동가들 사이에서만 논의되던 기본소득이 이제 대중적 정책프로그램으로 자리잡게 된 셈이다. 물론 이것은 한국에만 국한된 것이 아니라 세계적으로 나타나고 있는 현상이다.

그렇다면 이러한 현상이 왜 ‘전 세계적으로’ 나타나게 되었는가. 그것은 기술혁신에 따른 세계적 차원의 새로운 가치사슬 형성, 산업구조와 노동시장의 급격한 변화, 소득불평등의 심화와 새로운 하층계급인 프레카리아트(preariat)의 출현과 무관하지 않다. 소득 상위국가에서는 많은 제조업체가 저발전국가로 이동하면서 노동계급의 빈곤화가 확산되어 왔고, 신흥 산업국가에서는 빠른 경제성장으로 절대빈곤 문제가 해결된 반면에 임금격차가 커지면서 상대빈곤 문제가 심화되어 왔다. 요약하면, 세계적 차원에서 나타난 고용불안과 소득불평등 심화가 기본소득이 주목받게 된 배경인 셈이다.

기본소득은 계층 간 소득격차가 확대됨에 따라 기존 소득보장제도를 넘어선 보다 강력하고 평등한 소득재분배를 요구하고 있다. 그 저변에는 지난 수십 년간 노동을 통한 일차소득분배가 제대로 이루어지지 않은 상황에서, 복지를 통한 소득재분배 또한 제대로 이루어지지 못했다는 비판 의식이 자리하고 있다. 1990년대 이후 서구 각국은 경기침체와 높은 실업률 그리고 저임금노동 문제를 해결하기 위해 다양한 개혁을 추진해 왔다. 하지만 그 개혁에도 불구하고 노동자들의 일자리 사정은 크게 나아지지 않았다. 더욱이 기존 소득보장제도로는 실업과 고용불안에 따른 소득 상실 및 소득감소 충격을 흡수하기에 역부족이었다. 이것이 기본소득으

로 개인에게 실질적 자유, 즉 저임금노동을 거부할 자유를 보장해야 한다는 주장이 확산된 배경이다.

이제 기본소득은 실질적 자유를 강변하는 것을 넘어, 그 정책적 실현 가능성을 고민하는 국면으로 접어들었다. 하지만 내용적으로 기본소득은 여전히 정책으로서의 구체성이 부족해 보인다. 일견 기본소득은 모든 시민에게 일정 금액의 현금을 정기적이고 무조건적으로 지급하는 단순 명쾌한 현금급여 프로그램이지만, 그것이 적정 수준의 소득재분배 효과를 거두기 위해서는 기존 소득보장제도를 보완하거나 대체하고 별도의 세원을 마련하는 등 해결해야 할 과제가 적지 않다. 기본소득의 구조와 세부 내용을 보다 명확하게 규정하고, 그것을 실현하기 위해 기존의 노동·고용 정책, 조세정책 그리고 소득보장정책을 어떻게 재편해야 하는지, 그리고 필요한 재원은 어떠한 방법으로 조달해야 하는지 답해야 한다. 기본소득은 기존 제도의 복잡한 실타래를 일거에 해결하는 단순명료한 정책처럼 보이지만, 실제 그것을 도입하기 위해서는 기존 정책들과의 관계를 어떻게 정리해야 하는지 많은 질문에 답해야 한다. 그만큼 복잡한 정책인 셈이다. 그리고 기본소득은 기존의 소득보장제도나 다른 대안적 소득보장 정책에 비해 어떤 점에 비교우위가 있는지 논증해야 한다. 기본소득의 이상과 가치만으로 21세기 소득불평등과 빈곤 문제를 해결할 정책으로 도입하기는 힘들기 때문이다. 요약하면, 기본소득은 스스로의 내용을 명확하게 규정하고, 다른 정책과의 관계를 정립하고, 정책효과의 비교우위를 입증해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

제2절 기본소득의 정의

기본소득은 21세기 소득불평등과 빈곤문제를 해소하고, 개인의 실질적 자유를 보장하는 방안으로 중요한 정책현안으로 부각되고 있다. 하지만 정작 기본소득이 무엇을 지칭하는지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다. 서로 다른 이름을 가진 다양한 기본소득도 지원대상과 급여수준을 보면, 내용적으로 큰 차이가 없는 경우가 많다. 이는 각 기본소득의 핵심 원칙과 전제 그리고 내용을 보다 명확하게 정의함으로써 각 대안이 갖는 차별성을 파악할 필요가 있음을 말해준다(백승호, 이승윤, 2019, p.65). 그렇다면 기본소득은 어떻게 정의되고 있는가. 보편적 소득보장을 지향하는 다양한 소득보장방안을 총칭하는가. 아니면 보편적 기본소득(Universal Basic Income)과 같은 특정 소득보장방안을 지칭하는가. 그리고 보편적 기본소득은 학문적으로 합의된 개념인가. 부의 소득세와 같은 다른 개념들은 어떤 점에서 보편적 기본소득과 구분되는가. 이것이 여기서 제기하는 질문들이다.

1. 기본소득은 무엇인가 : 광의의 개념과 협의의 개념

기본소득은 대상과 급여 등이 명확하게 규정된 개념인가, 아니면 특정한 소득분배원칙을 공유하는 추상적 개념인가. 물론 기본소득은 후자를 지칭한다고 말할 수 있다. 기본소득은 <모든 시민에게 정기적으로 일정 금액의 현금을 지급하는 것>을 원칙으로 하는 다양한 형태의 소득보장방안을 포괄하는 개념인 것이다. 여기서는 이를 <광의의 기본소득>이라고 부르하고자 한다. 그리고 이 광의의 원칙을 공유하지만 세부 내용에서 차이가 있는 다양한 소득보장방안을 <협의의 기본소득>이라고 부르하고자 한

다. 이 협의의 기본소득들은 소득불평등이 심화되는 세계에서 보편적 소득보장을 지향하는 다양한 방안이라고 말할 수 있다. 협의의 기본소득은 다음과 같은 많은 이름으로 불리고 있다 : ㉠최저소득(minimum annual income), ㉡보장소득(guaranteed income), ㉢국가보너스(state bonus), ㉣시민소득(citizen's income), ㉤부의 소득세(negative income tax), ㉥기본소득보장(basic income guarantee), ㉦환급세(refundable tax credit), ㉧토지배당(territorial dividend), ㉨보편적 기본소득(universal basic income) 등이 그것이다.

협의의 기본소득은 어떻게 유형화할 수 있는가. 기존의 조작적 정의를 감안하면, 협의의 기본소득들은 ①지급주체, ②지급단위, ③지급대상, ④선정기준, ⑤조건부과 여부, ⑥지원내용(현금), ⑦지급금액 수준, ⑧지급주기, ⑨재원 등의 세부내용에 따라 유형화할 수 있을 것이다.

여기서는 두 가지 기준, 즉 지원대상의 범위를 의미하는 ㉠표적화(targeting)와 지원에 따른 조건유무를 의미하는 ㉡조건성(conditionality)을 기준으로 유형화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 아래 그림은 이 두 가지 기준에 따라 소득보장제도를 유형화한 것이다. 보편적 기본소득(UBI)은 지원대상 측면에서는 보편성을, 조건유무 측면에서는 무조건부의 현금급여를 지칭한다. 부의 소득세(NIT)는 지원대상 측면에서는 보편성(준보편성)을 특징으로 하나, 조건유무 측면에서는 경제활동참여를 조건부로 하는 현금급여를 지칭한다. 그리고 사회수당은 특정 인구집단 전체를 대상으로 한다는 점에서 범주적 성격(표적화)을 갖는 무조건적 현금급여(조건성)를 지칭한다. 이를 비교하면, 보편적 기본소득은 표적화 측면에서는 부의 소득세에 근접하고, 조건성 측면에서는 사회수당에 근접하는 것으로 해석할 수 있다.

30 기본소득 도입의 조건과 과제

[그림 2-1] 사회부조 Cube로 본 보편 기본소득(UBI)

표 적 화 여 부	욕구 맞춤형	Guaranteed Minimum (최저소득보장)	Bolsa Familia (교육조건)	Workfare (자활사업)
	범주형	Social Allowance (아동수당, 기초연금)		
	보편형	Universal Basic Income (완전/부분기본소득)		Negative Income Tax (부의소득세)
		무조건적 급여	서비스이용 조건부	경제활동 참여 조건부
		조건부과 여부		

자료: Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. The World Bank. p.3의 그림을 재구성.

21세기 기본소득의 가장 대표적인 모형인 부의 소득세와 보편적 기본소득은 ‘기본소득의 우파버전과 좌파버전’으로 불리기도 했다. 프리드만(M. Friedman)이 1962년 제안했던 부의 소득세(Negative Income Tax : NIT)가 기본소득의 우파버전이라면, 파레이스(Philippe Van Parijs)가 제안했던 완전 기본소득(UBI)은 기본소득의 좌파버전이다. 이들은 지급대상 범위나 근로의무와 같은 조건부 급여 등에서 차이가 있지만, 더 근본적인 차이는 그 철학 또는 원칙이라고 말할 수 있다. 기본소득은 事前에(ex-ante), 즉 소득을 고려하지 않고 모든 시민에게 최저소득을 보장하는 방안이라면, 부의 소득세는 事後에(ex-post), 즉 이미 발생한 소득을 기준으로 저소득층에게 최저소득을 보장하는 방안이기 때문이다(Tondani, 2009, p.246). 이것은 이 두 주장이 노동과 복지에 대한 전혀 다른 원칙에 근거하고 있음을 보여준다.

2. 보편적 기본소득(UBI) : 어디까지 합의된 개념인가

〈보편적 기본소득〉은 하나의 합의된 개념인가. 물론 그렇게 말하기 힘들다. 같은 용어를 사용해도 세부내용에서 적지 않은 차이가 있기 때문이다. 이 점에서 보편적 기본소득 또한 여전히 특정 전문가 또는 특정 기관의 해석으로 간주하는 것이 타당하다. 실제 기본소득 도입을 위해 세부내용을 체계적으로 검토하는 순간, 보편적 기본소득 또한 얼마나 다양한 모형이 존재하는지 알 수 있다.

보편적 기본소득을 정의하기 위해서는 특정한 개념을 준거점으로 삼아 논의를 시작할 필요가 있다. 여기서는 기본소득지구네트워크(BIEN)의 정의를 중심으로 살펴보고자 한다.

기본소득지구네트워크는 기본소득을 “자산심사나 노동에 대한 요구 없이 무조건적으로 모두에게 개별적으로 주어지는 정기적인 현금이전(BIEN, 2016)”으로 정의한다. 그리고 그 개념을 이루는 핵심 구성조건은 ①무조건성(자산조사나 노동의무 등을 조건부로 하지 않음), ②보편성(모든 사회구성원에게 지급함, 연령기준 수용), ③개별성(개인을 지급단위로 함), ④정기성, ⑤현금이전(현물이전과 대비되는 현금이전) 등 5가지를 제시하고 있다. 하지만 이 개념정의는 기본소득지구네트워크 내부의 다양한 주장 중 합의된 조건만을 제시한 것이다. 보편적 기본소득에 대한 느슨한 정의라고 말할 수 있다.

그렇다면 기본소득지구네트워크의 기본소득 개념은 어떠한 조건들을 제외하고 있는가. 금민은 크게 세 가지를 언급하고 있다 : ①기본소득의 재원에 관한 언급이다. 기본소득지구네트워크의 개념에는 공유부(석유와 같은 자연적 공유자산, 지식/데이터와 같은 인공적 공유자산), 조세를 통한 공유부의 환수, 공동소유에 기초한 직접적 공유부 배당, 공유지분권

등이 존재하고 있다. 과세와 배당의 연동이 기본소득의 재정원칙이라는 점을 감안할 때, 매우 중요한 누락이다. ②지급수준에 관한 언급이다. 기본소득의 충분성은 중요한 정책목표일 수 있다. 자본주의 생산의 변화는 공유부의 크기가 이미 모두의 기초적 필요를 충족시킬 만큼 크다는 생각에 객관적 근거를 부여하고 있다. 따라서 기본소득의 지급수준과 관련된 충분성은 공유부를 규정하는 정치의 문제로 이해해야 한다는 것이다. ③지급주체와 수령권자에 대한 언급이다. 이는 통상적으로 언급되는 정치공동체(공공소유)만이 지급 주체가 아닐 수 있음을 의미한다. 따라서 공동소유에 기초한 기본소득 지급 가능성이 있다는 것이다(금민, 2020a; 금민, 2021).

그 밖에도 개별 전문가의 기본소득에 대한 개념정의를 살펴볼 필요가 있다. 우리에게도 잘 알려진 기본소득 전문가 파레이스(Van Parijs)에 따르면, “기본소득이란 정치적 공동체가 모든 사회구성원에게 개인단위로 자산조사나 근로의무부과 없이 지급하는 소득”을 의미한다(Van Parijs, 2004, p.8). 구체적으로 정리하면, 기본소득은 “①현물이 아닌 현금으로 지급하는 소득, ②일회성이 아니라 정기적으로 지급하는 소득, ③국가만이 아니라 다양한 정치공동체 단위로도 지급할 수 있는 소득, ④세금을 통한 재분배 혹은 자원배분을 통한 소득, ⑤정치공동체의 모든 구성원에게 지급하는 소득, ⑥개인 단위로 지급하는 소득, ⑦모두에게 균등하게 지급하는 소득, ⑧자산심사 없이 지급하는 소득, ⑨취업여부나 취업의사를 묻지 않고 지급하는 소득”을 의미한다(Van Parijs, 2004, pp.9-16).

그 밖에도 가이 스탠딩(Guy Standing)은 기본소득을 다음과 같이 정의하고 있다 : ①기본소득의 급여수준은 기본적(basic)이어야 한다. 이상적인 어떤 수준이 있는 것이 아니라, 합리적이고 국가가 재정적으로 감당할 수 있는 수준이 되어야 한다.⁴⁾ ②기본소득은 현금 또는 은행계좌나 현

금카드나 모바일폰을 통해 현금화하기 쉬운 형태로 지불되어야 한다. ③ 기본소득은 일시금으로 지급되어서는 안된다. 정기적이고, 예측 가능하고, 안정적으로 지급되어야 한다. 월 단위 지급이 가장 바람직한데, 그 이유는 인간 의지의 나약함으로 일거에 지급된 현금을 탕진할 위험성이 있기 때문이다. ④ 기본소득은 그 공동체에 거주하는 모든 사람을 대상으로 하는 보편적 형태이어야 한다. 그것은 특정 개인에게 지급하는 방식으로는 확인할 수 없는 공동체 효과가 기대되기 때문이다. ⑤ 기본소득은 표적화(targeting) 없는 보편지급 원칙을 따라야 한다. 기본소득은 권리를 의미하며, 권리는 보편적 성격을 갖기 때문이다. 또한 부의 소득세(NIT)처럼 소득증가에 따른 급여감소는 근로의욕을 약화시킬 개연성이 있다. ⑥ 기본소득은 연령, 인종, 가족, 고용지위(실업) 등을 기준으로 하는 선별성이 없어야 한다. 더불어 가구원 중에 특정인에게 지급하고 나누어 쓰게 하는 것은 가족 내 긴장을 유발한다는 점에서 바람직하지 않다. ⑦ 기본소득은 지급과 관련해서 어떠한 조건도 없어야 한다는 점에서 무조건적이어야 한다. 예를 들면, 근로의무를 조건으로 하는 급여지급이어서는 안된다. ⑧ 기본소득은 개인단위로 지급되고 성별과 관련 없이 공평하게 지급되어야 한다. 개인의 권리라는 점에서 가족 단위로 적용되어서는 안된다(Standing, 2021, pp.80~84).

기본소득한국네트워크(BIKN)는 큰 틀에서는 기본소득지구네트워크(BIEN)의 개념 정의를 준용하지만, 몇 가지 측면에서 차이가 있다. 한국네트워크가 말하는 기본소득은 ‘①공유부 과세를 전제하고, ②무조건적이고, ③보편적이며, ④개별적인, ⑤정기적 배당으로서의 ⑥현금지원’을 의미한다(기본소득한국네트워크, 2021a). 금민(2021)에 따르면, 기본소

4) 스탠딩은 기본소득이 수급자에게 의미 있는 수준이어야 하나 전체적으로 경제적 안정을 가져다줄 정도로 높다는 의미는 아니라고 말하고 있음.

독한국네트워크의 기본소득 정의는 기본소득지구네트워크의 정의에 ‘공유부’라는 구성 요소를 추가했다는 점에 차이가 있다. 이는 기본소득지구네트워크의 정의가 각국의 특수한 여건과 다양한 전문가의 의견을 수렴하는 과정에서 합의 가능한 최소한의 정의를 채택한 반면, 기본소득한국네트워크의 정의는 이러한 제약으로부터 좀 더 자유롭기 때문이라고 이해할 수 있다.

3. 한국사회의 기본소득

한국사회에서 기존 소득보장제도의 문제점을 해결하기 위해서는 부분적 보완을 넘어 개혁이 필요하며, 대안적 소득보장제도를 도입해야 한다는 주장이 확산되어 있다. 특히 기본소득 개념에 대한 논의가 빠르게 확산되고 있다. 여기서는 부의 소득세나 EITC와 유사한 형태의 대안들을 기본소득의 범주에 포함시켜 논의하고 있다. 국제적으로도 부의 소득세 등을 기본소득의 한 형태로 규정하고 있다는 점에서 잘못된 것은 아니다.

그 중 부의 소득세는 이론적으로 기본소득의 한 유형으로 간주되지만, 국내에서 이를 기본소득이라고 부른 것은 그리 오래된 일은 아니다. 물론 잠깐 부의 소득세와 기본소득이 서로 기본소득을 자처했던 기간이 있었다. 2020년 재난지원금 지급을 둘러싼 여야 정치세력 간의 경합과정에서 모두 기본소득을 지지한다고 선언하면서 벌어진 일이다. 한편에서는 보편적 기본소득을 주장하며 재난지원금을 그것에 이르는 징검다리라고 홍보하였고, 다른 한편에서는 부의 소득세나 보편적 최저소득보장을 가장 효율적인 기본소득이라고 홍보하였다. 기본소득의 좌파버전과 우파버전이 공존하는 시간이었다. 하지만 그것은 기본소득이라는 이름을 선점하기 위한 경합이라고 간주하기는 힘들다. 부의 소득세나 보편적 최저소득

보장제도의 지지자들도 기본소득이라는 용어를 사용하기는 했지만, 보편적 기본소득과 차별화를 시도하는 과정에서 기본소득을 자처하는 경우가 현저히 감소하고 있기 때문이다.

여기서는 다양한 소득보장제도 개편방안 중 〈보편적 기본소득〉, 〈부의 소득세〉, 〈안심 소득제〉를 중심으로 간략하게 설명하고자 한다.⁵⁾ 아래 표를 보면, ①지급 단위는 보편적 기본소득과 부의 소득세가 개인단위인 반면, 안심 소득제는 가구단위이다. 이는 부의 소득세와 안심 소득제의 가장 주된 차이점 중 하나이다. ②급여 방식과 관련해서 보편적 기본소득은 정액급여 방식을 채택한 반면, 부의 소득세와 안심 소득제는 정률급여 방식을 채택하고 있다. ③각 개편방안은 기존 소득보장제도 중 무엇을 대체할 것인지 언급하고 있는데, 부의 소득세와 안심 소득제는 비교적 명확하게 어떠한 소득보장제도를 대체할 것인지 명시하고 있지만, 기본소득은 주장에 따라 다소 차이를 보이고 있다. 다만 최근에 발표된 기본소득 지구네트워크의 보고서는 기본소득이 단계적으로 어떻게 기존 소득보장제도를 대체할 것인지 비교적 명확하게 보여주고 있다(서정희 외, 2021). ④재원조달방안은 각 개편방안의 차이를 명확하게 보여주는데, 보편적 기본소득은 정률의 노동소득세 외에도 공유부 과세나 탄소세 등 다양한 재원조달방안을 제시하는 반면, 부의 소득세와 안심 소득제는 대체할 기존 소득보장제도의 예산을 활용하거나 공제감면제도를 폐지하여 조성하는 방안을 제안하고 있다. ⑤각 개편방안이 제시하는 월 급여는 조금씩 차이가 있지만, 대부분 기초생활보장제도 중 1인 가구 생계급여 수준을 준거점으로 활용하고 있다.

5) 여기 언급한 세 가지 방안 외에도 부의 소득세나 안심 소득제의 특징을 공유한 다른 제안들도 존재하고 있다. 예를 들면, 홍장표 전위원장이 2021년 소득주도성장특별위원회 TF에서 발표했던 〈전국민 기초생활소득보장제〉가 그것이다.

〈표 2-1〉 한국사회 기본소득의 유형

구분	보편적 기본소득 (UBI)	부의 소득세 (NIT)	안심 소득제
지원 단위	- 개인	- 개인	- 가구
급여 방식(급여율)	- 정액급여	- 정률급여	- 정률급여
지급 주기	- 월단위	- 월단위	- 월단위
소득보장제도의외의 관계 (대체할 제도)	- 기초보장(생계급여) - 국민취업지원제도 - 근로장려세제 - 저소득층소득보장 (* 농자마다 상이)	- 기초보장(생계급여) - 국민취업지원제도 - 근로장려세제 - 저소득층소득보장 - 공제/감면제도	- 기초보장(생계급여) - 국민취업지원제도 - 근로장려세제 - 저소득층소득보장
월 급여 수준 (최대 금액)	- 부분 기본소득: 30만 원 - 완전 기본소득: 50만 원	- 성인: 50만 원 - 아동: 30만 원	- 보충급여 방식 - 4인 가구(250만 원)
재원조달방안	- 정률노동소득세 - 재산보유세 - 디지털세/탄소세	- 기존 복지예산 대체 - 공제/감면 폐지	- 기존 복지예산 대체 - 예산증가를 고려
주장자	강남훈(2010), 서정희 외(2021)	김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목(2021), 김낙희(2021)	박기성(2020)

자료: 저자 작성.

제3절 기본소득의 이론과 현실

최근 기본소득에 대한 정치사회적 관심이 증가함에 따라 학술적 논의 또한 뜨겁게 달아오르고 있다. 하지만 이 과정에서 다양한 기본소득은 최종적인 재분배 효과보다는 지원대상의 보편성이나 급여 수준 등의 사항이 강조되는 경향이 있다. 아마도 선거를 앞둔 복지정치의 시간이라는 점에서 최종 가치분소득이 얼마나 증감하는지보다 당장 지급하는 급여가 얼마인지가 관심사이기 때문일지 모른다. 마찬가지로 기본소득이 어떤 원칙과 가치를 표방하는지가 더 중요하게 인식되는 경향이 있다. 하지만 실제 두 기본소득의 최종 결과, 즉 재분배 효과는 얼마나 차이가 있는가. 이것이 여기서 살펴보고자 하는 점이다.

1. 누가 어떤 기본소득을 지지하는가

세계적으로 기본소득을 둘러싼 최근의 이론적 논의(또는 논쟁)는 새로운 단계로 접어들고 있다. 특히 보편적 기본소득(UBI)이 ‘뒤늦게’ 정치권의 주목을 받게 되면서 다양한 정치세력 간의 경합 대상이 되고 있다. 보편적 기본소득을 표방하는 정책실험도 존재하지만, 다른 형태의 기본소득 정책실험도 존재하고 있다. 이처럼 다양한 정책실험의 저변에는 그것을 지지하고 비판하는 정치세력이 존재하고 있다고 말해도 무방할 것이다. 2018년 캐나다 온타리오주의 기본소득 실험 중단사태는 이러한 정치적 힘겨루기의 사례 중 하나라고 말할 수 있다.

기본소득을 둘러싼 논의 지형의 변화를 설명하는 흥미로운 해석이 있다. 그것에 따르면, 기본소득의 지지자들은 ①자유주의자에서 ②비공산계열 좌파세력(gauche non-communist)으로, 그 반대자들은 ③보수주

의자에서 ④전통적 좌파세력(gauche traditionnelle)으로 구성이 바뀌고 있다는 해석이다.

위에 언급한 각 세력의 입장과 그 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다 : ①자유지론자들은 전통적 복지국가를 비판하고 기본소득을 지지해 왔지만, 최근에는 보편적 기본소득이 기존의 복잡한 사회보장체계를 대체하고, 개인의 주도성(initiatives)을 약화시킬 위험성이 있다는 비판에 합류하고 있다. 그것은 보편적 기본소득보다 부의 소득세나 근로장려세제(EITC)와 같은 소득보장방안을 지지하고 있음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. ②비공산계열 좌파진영의 논자들은 최근 들어 보편적 기본소득이 인간의 권리를 제고하는 대안이라고 주장한다. 특히 사회권을 확장함으로써 인간의 실질적 자유를 보장하는 방안이라고 주장하고 있다. 이들이 현재 보편적 기본소득의 가장 주된 지지자라고 말할 수 있다. ③보수주의 논자들은 보편적 기본소득이 노동시장에 대한 참여와 근로의지를 약화시킨다고 주장한다. 지금까지 보수주의자들의 복지국가 비판과 같은 맥락에서, 관대한 소득보장제도가 노동자, 특히 근로빈곤층의 도덕적 해이를 유발한다고 비판한다. 이들이 기존의 주된 비판세력이라고 말할 수 있다. ④전통적 좌파진영의 논자들은 과거에는 보편적 기본소득에 큰 관심을 보이지 않았다. 하지만 최근 보편적 기본소득이 한 세기 이상 힘들게 구축해 왔던 사회보험이라는 보호장치를 파괴할 위험이 있다고 비판하고 있다. 최근 보편적 기본소득에 대한 새로운 핵심 비판세력으로 등극한 셈이다(Kesteman, 2020).

물론 위의 해석은 다소 도식화된 주장이며, 기본소득을 둘러싼 정치지형의 복잡성을 설명하는 데 한계가 있다. 일단 정치세력 간 힘 관계는 국가마다 매우 상이하기 때문이다. 따라서 현실에서 다양한 정치세력이 공존하는 경우가 아니라면, 이러한 논의 지형으로 문제를 설명하기 힘들다.

서구국가들을 중심으로 생각하면 위의 정치세력 분포가 표준이 될 수 있지만, 한국을 비롯한 비서구권 국가 대부분은 더욱 편중된 정치세력 분포를 나타내기 때문이다. 이 점에서 기본소득을 둘러싼 정치적 논의 지형 문제는 각국의 상황에 맞게 해석되어야 한다.

그럼에도 위의 해석은 크게 두 가지 측면에서 21세기 누가 기본소득을 주장하는지 이해하는 데 많은 도움이 된다. 먼저 자유의지론자들이 보편적 기본소득을 대하는 태도를 설명해준다. 이들은 기본소득을 저소득층에 대한 보편적 최저소득보장, 즉 일정 소득수준 이하의 빈곤층에 대한 포괄적인 소득보장방안으로 이해한다는 점에서 보편적 기본소득과 차별화되는 경향이 있다. 물론 부의 소득세(NIT)는 초기형태로 보편적 지원에 따른 노동시장 참여나 근로의지 문제를 크게 고려하지 않았지만, 이후 그 문제점에 대한 비판이 확산되면서 노동시장 참여를 촉진하기 위해 급여 산식을 바꾼 EITC와 같은 정책이 출현하였다. 이러한 정책기조 변화는 보편적 소득보장보다 일하는 사람들의 빈곤, 즉 근로빈곤 문제를 해결하기 위한 근로유인형 소득보장방안에 초점을 두는 경향으로 발전해 왔다. 자유의지론자들에게 기본소득은 보편적 기본소득과 거리를 두는 형태로 진행되어 왔음을 의미한다. 최근 국내에서 소개되고 있는 부의 소득세나 안심 소득제를 예로 들 수 있다(김낙회 외, 2021; 김낙회, 2021; 박기성, 2020).

이러한 전통적 좌파세력이 기본소득에 대해 보이는 비판적 태도 또한 이해할 수 없는 것은 아니다. 전통적 좌파세력을 노동시장의 내부자, 즉 상대적으로 고용이 안정되고 소득수준이 높은 노동조합을 중심으로 구성된 정치세력을 지칭하는 것으로 이해한다면, 위의 해석은 많은 국가에서 적실성을 가질 수 있을 것이다. 전통적 좌파세력이 기본소득, 특히 보편적 기본소득에 비판적인 태도를 보이는 이유는 기본소득이 궁극적으로 사회

보험체계를 약화시켜 자신들의 집단적 이해관계를 위협할 것이라고 생각하기 때문이라고 해석할 수 있다. 상대적으로 안정된 고용은 실업보험에 대한 의존도가 작고, 장기근속에 따른 공적연금 또한 다른 집단에 비해 안정적인 노후생활을 보장할 수 있다. 이런 상황에서 소액의 기본소득은 이 집단에게 별다른 이익이 되지 못한다. 더욱이 기본소득의 초기 버전들은 기본소득을 통해 사회보험을 비롯한 기존 소득보장제도 대부분을 대체한다는 주장을 한 바 있다.⁶⁾ 이것이 기본소득에 대한 좌파정치세력의 비판적 태도가 강화된 이유를 말해주는 것이다.

결론적으로 보편적 기본소득은 누가 왜 지지하는가. 그것은 기존의 전통적 좌파세력에 포함되지 않은 다양한 좌파세력의 지지를 얻고 있는 것처럼 보인다. 달리 표현하면, 주변화된 많은 하층계급을 대변하고, 소수자와 기후위기 등 새로운 가치를 표방한다는 점에서 지지세력을 특정하기는 힘들다. 가이 스탠딩(Guy Standing)이 프레카리아트(preariat)의 출현을 언급하며 그들의 정책적 슬로건으로 보편적 기본소득을 강조한 것도 우연이 아니다(Standing, 2011).

기존 노동시장의 외부자를 구성하는 다양한 비정규직 노동자들과 새롭게 출현하는 플랫폼노동자들, 그리고 이민노동자 등은 기존 사회보장체계 하에서 적절한 소득보장을 받지 못하는 집단이다. 뒤늦게 많은 국제기구가 문제해결을 약속하고 있지만 구체적 해결방안을 제시하지는 못하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 보편적 기본소득은 프레카리아트를 위한

6) 기본소득과 기존 소득보장제도의 관계, 특히 사회보험과의 관계에 대해서는 논자마다 그리고 시점에 따라 다소 입장이 엇갈리고 있다. 파레이스는 기본소득이 사회보험을 대체해야 하는가에 대한 질문에 대해 “구태여 가부를 묻는다면 대체해야 한다”고 답했다(Van Parijs, 2004, p.18). 그리고 서구의 기본소득 논자들 중에서는 이러한 관점을 유지하는 논자들이 적지 않다. 하지만 최근 국내의 기본소득 지지자들 중 사회보험을 대체해야 한다는 입장을 찾아보기는 쉽지 않다. 그것은 한국 소득보장제도의 여건을 고려한 것이기도 하지만, 한국의 좌파정치세력 내의 힘 관계와도 무관하지 않다고 판단된다.

소득보장제도로 표현되고 있다. 그것은 기존 노동소득세나 사회보장세 인상에 따른 갈등을 우회하여 탄소세나 디지털세 그리고 공유부 과세 등을 통한 재원조달방안에 천착하고 있기도 하다. 이처럼 기존 사회보장제도에서 배제된 집단에 천착하고, 다양한 가치를 표방하는 세제를 활용함으로써 보편적 기본소득은 다양한 사회운동과 결합할 수 있는 계기를 갖게 된 것이다.

한국사회에서 기본소득은 누가 지지하는가. 이 문제와 관련해서 전통적 좌파세력 또는 노동운동진영에서는 보편적 기본소득이나 부의 소득세 등에 대해 비판적 태도를 보이는 경향이 있으며, 부의 소득세는 상대적으로 보수진영의 정치세력이 주장하고, 기본소득은 시민사회진영이나 신좌파세력이 지지하는 경향이 있다고 말할 수 있다. 이는 앞서 언급했던 외국의 지지세력의 특성과도 맥을 같이 하는 것처럼 보인다.⁷⁾

2. 어떤 기본소득이 실제 운영되고 있는가

기본소득, 특히 보편적 기본소득은 어떠한 효용을 갖는가. 그것은 다음과 같이 정리할 수 있다 : ①빈곤퇴치 또는 최소한 감소, 그리고 빈곤대물림 해소, ②노동을 변화시키고 심지어 소멸시키는 인공지능 또는 다른 기술혁신을 통한 경제와 사회의 혁신(transforming), ③기후 위기나 코로나 팬데믹과 같은 위험 대처, ④많은 사람들의 스트레스 감소, ⑤수급자들의 건강성과 개선, ⑥아동들의 건강과 교육성과 개선, ⑦인간 자본에 대한 투자 및 양질의 일자리 창출을 위한 안정적인 투자기반 제공, ⑧노동자들에게 나쁜 일자리를 거절하게 함으로써 임금불평등 줄이기, ⑨혁신, 즉

7) 이 문제를 판단하기 위해 2015년 이후 Dbpia의 기본소득 관련 연구논문, 기본소득한국네트워크의 내부 발표자료, 사회적경제연대회의 등의 기본소득 관련 선언문, 기타 언론자료 등을 참조하였음을 밝혀둔다.

기업가 정신을 추구할 안정적인 토대 마련하기, ⑩사람들에게 사회 전체에 기여하는 무보수노동, 즉 돌봄이나 자원봉사 활동에 참여하게 함으로써 공동체 건설하기 등이다(Green, Kesselman, & Tedds, 2021, p.27).

그렇다면 위에 언급한 기본소득의 다양한 효용은 입증된 것인가. 또는 이러한 성과를 거두기 위해서는 어떤 기본소득이 적절한 것인가. 기본소득의 지급대상과 범위, 지원금액과 방식, 재원조달 등의 측면에서 어떤 제도가 적절한 것인가. 하지만 이 문제와 관련해서 왜 특정한 방식으로 기본소득의 세부내용을 구성해야 하는지 객관적 논거를 제시하는 경우는 많지 않다.

기본소득의 다양한 모형은 각국의 기본소득 실험에서 잘 드러나고 있다. 기본소득에 대한 관심이 세계적으로 확산되고 있는 것은 분명하다. 하지만 다음 세 가지를 지적할 필요가 있다. 첫째, 아직 모든 시민을 대상으로 적정수준의 급여를 정기적으로 지급하는 보편적 기본소득(UBI)을 도입한 국가는 찾아보기 힘들다. 국내에서 잘 언급되지 않지만, 보편적 기본소득을 보다 온전한 형태로 지급하는 국가는 이란이 유일하다. 참고로 이란의 기본소득은 천연공유부(석유)를 재원으로 기존의 가격보조제도를 대체한 것이다. 둘째, 현실에서 각국이 도입한 기본소득은 대부분 다음 두 가지 기준, 즉 ①적용범위에서의 보편성(전국적으로 전체 시민을 대상으로 하는 보편성)이나 ②지원수준의 적정성을 충족시키지 못하고 있다. 이는 기본소득 시행과정에서 적용범위의 보편성을 확보하는 국가가 거의 없음을 말해준다. 한국사회의 기본소득 도입 논의가 주목해야 할 사항이라고 판단된다. 셋째, 기본소득과 관련된 각국의 실험 또한 위에 언급한 보편적 기본소득의 모든 조건을 충족하는 경우가 거의 없다는 점이다. 핀란드나 캐나다의 기본소득 실험은 보편적 기본소득과는 거리가

던 것이었으며, 저소득층 실업급여나 사회부조를 대체하는 제도적 실험이었다.

아래 언급한 각국의 기본소득정책은 <다른 기본소득 모형>이 불가능하다는 것을 의미하지는 않는다. 각국이 처한 경제 상황과 소득분배상황 그리고 재정 여건 등에 따라 다른 형태로 구체화 될 수 있기 때문이다. 하지만 적어도 현재 상황에서 “천연공유부를 전 국민을 대상으로 배분했던 제도적 경험이 있고 미국의 경제봉쇄로 국민통합을 위한 대책이 필요했던” 이란을 제외하고는, 보편적 기본소득의 모든 조건을 충족하는 정책을 채택한 국가는 없다. 그리고 이미 소득보장제도가 성숙하여 기본소득 도입에 따른 추가적 재정지출 부담이 상대적으로 적은 서구 복지국가 중에서도 이를 채택한 경우는 없다. 계층 간 이해관계가 공고한 서구 복지국가의 경우, 재정적으로나 정치적으로 보편적 기본소득을 도입할 유인이 크지 않았기 때문이다.

44 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 2-2〉 세계 각국의 기본소득과 그 실험

국가/지역	무조건적	현금성	보편성	국가주도	적용범위	지급주기/규모	지원대상
완전 기본소득							
몽고 (2010-12)	Y	Y	Y	Y	전국	US\$7/월 (2010) US\$17/월(2012까지)	3백만명
이란 (2011)	Y	Y	Y	Y	전국	US\$40-45/인/월 (중위소득의 25%)	인구의 97%
변형된 기본소득							
미국 (알래스카)	Y	Y	Y	Y	주정부	US\$1,000-2,000/년	615,000명
미국 (체로키 동부)	Y	Y	Y	Y	부족	US\$4,000-6,000/연	16,000명
쿠웨이트 (아미리 지원금)	Y	Y	Y	Y	전국	US\$3,600/일회	1.1백만명
이태리 (시민소득)		Y		Y	전국	€780/월	5백만명
중국 (마카오)	Y	Y		Y	지역	지역 등에 따라 상이	약70.7만명
인도 (텔랑가나주)	Y	Y		Y	주정부	Rs10,000/년	5.8백만명
인도 (오디샤주)		Y		Y	주정부	Rs25,000/년(소농) Rs12,500/년(무토지농)	7.5백만명
정책실험(Pilots)							
케냐 (GiveDirectly)	Y	Y	Y		촌락	장기: US\$23/월/12년간 단기: US\$23/월/2년간	약2만명
미국, 1970s (인디애나 등)	Y	Y		Y	가구	다양한 보장수준	9,924가구
캐나다 (마니토바)	Y	Y		Y	가구	다양한 보장수준	1,300가구
인도 (마디아-프라데슈)	Y	Y	Y		개인	성인: Rs200/월 아동: Rs100/월	6,000명
인도 (뉴델)	Y	Y			가구	Rs1,000/월	100가구
나미비아 (오지베로-오미타라)	Y	Y	Y		개인	US\$100/월	930명
핀란드 (케라)	Y	Y		Y	실업자	€560/월	2천명
미국 (오클랜드)	Y	Y			가구	US\$1,500/월	100가구
미국 (스톡톤)	Y	Y			개인	US\$500/월	130명
네덜란드	Y	Y		Y	개인	€960/월	260명
한국 (경기도)	Y			Y	24세	US\$883/년	17만명
스페인 (바르셀로나)		Y			가구	€100~1,676/월	1천가구

자료: Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. The World Bank. p.23; 노대명, 김태준, 이장원, 김안국, 전병유, 강병구 ... 황안나. (2020a). 혁신적 포용국가 실현방안: (총론) 역량-고용-소득의 선순환체계를 향하여. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건의사회연구원. p.214. 〈표 7-2〉 재인용.

3. 기본소득 모형 간의 효과성 비교는 가능한가

각 기본소득은 추구하는 목표, 노동·고용정책과의 관계, 기존 소득보장 제도와의 관계, 그리고 조세 및 재정정책의 개편과 관련해서 취하는 입장이 다를 수 있다. 하지만 이러한 제도적 내용상의 차이에도 불구하고, 정책효과에는 차이가 크지 않을 수 있다. 예를 들어, 부의 소득세와 보편적 기본소득은 제도적 지원대상과 급여수준 등에서는 매우 다르지만, 소득 재분배 효과 측면에서는 차이가 크지 않을 수 있는 것이다. 이는 다양한 버전의 기본소득이 실제 그 정책효과보다는 지엽적인 내용이나 형식상의 차이점만을 부각시킴으로써 객관적인 평가를 어렵게 하고 있음을 말해주는 것이다.

밀턴 프리드만(M. Friedman)은 보편적 기본소득이 부의 소득세를 실현하는 방법 중 하나일 수 있다고 말해 눈길을 끌기도 했다(Suplicy, 2000). 옛킨슨은 기본소득이 정률의 부의 소득세(NIT with a flat rate tax)에 다름 아니라고 주장한다(Sommer, 2016, p.54). 그리고 정치적 이유로 보편적 기본소득을 도입할 수 없다면, 동일한 목표를 달성하는 다른 대안이 부의 소득세라고 생각할 수도 있는 것이다. 기본소득을 도입하기 힘들다면, 부의 소득세가 빈곤층 소득보장을 획기적으로 확대하는 차선택이 될 수 있다는 것이다.⁸⁾

현재 한국사회에서 논의되는 ①기존 소득보장제도와 그 개편방안, ②보편적 기본소득, 그리고 ③부의 소득세(NIT)를 비교해보면, 왜 각 기본소득 간의 차이가 크지 않다고 생각하는지 쉽게 이해할 수 있다. 아래 그림은 시장소득을 기준으로 기존 소득보장제도, 그리고 기본소득과 부의

8) 부의 소득세 등의 소득보장방안이 기본소득과 상충하지 않는다는 인식에 대해서는 소득주도성장위원회가 개최한 토론회 자료집을 참조(김낙희, 2021).

소득세 도입에 따른 가처분소득의 변화를 나타낸 것이다.

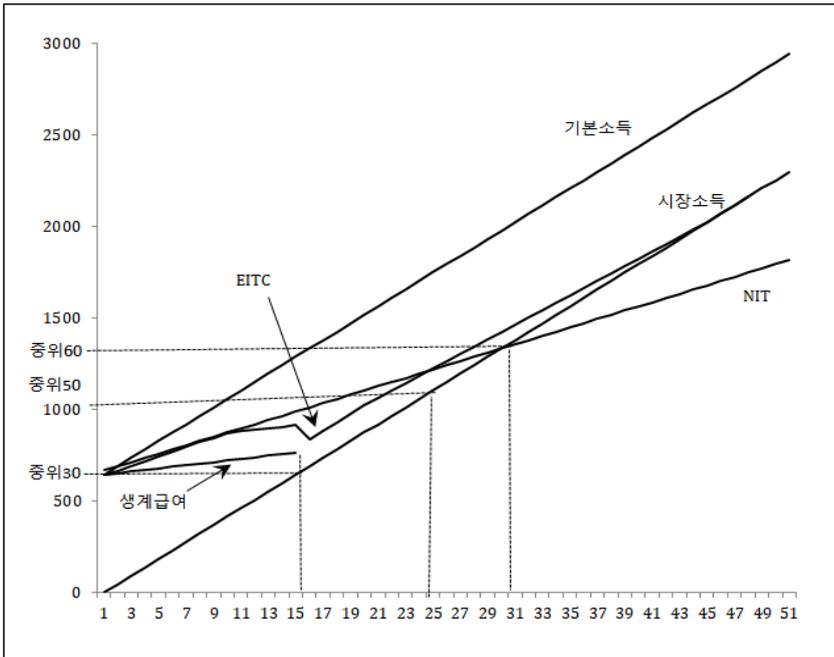
첫째, 기존 소득보장제도의 재분배 결과이다. 시장소득에 기초생활보장제도의 생계급여와 근로장려세제(EITC)를 더하면, 가처분소득은 기준 중위소득 30%수준을 상회하는 선으로 표현된다. 생계급여의 근로소득공제 30%와 근로장려세제 1인가구의 점증-평탄-점감구간의 장려금을 적용한 결과이다. 둘째, 보편적 기본소득은 기존 시장소득에 정액의 기본소득을 배분한 것으로, 시장소득이 기본소득 금액만큼 상향 이동한 것을 알 수 있다. 셋째, 부의 소득세는 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목(2021)의 연구결과에서 제안한 모델을 나타낸 것으로 중위소득 60%를 기준으로 시장소득과의 차액의 50%를 급여로 지급하거나 조세로 환수한 결과를 보여준다. 중위소득 60%를 기준으로 그에 미달하는 시장소득을 가진 집단은 부의 소득세를 환급받아 가처분소득이 증가하는 반면, 중위소득 60%를 초과하는 집단은 조세부담이 증가하여 가처분소득이 감소하는 모습을 나타낸 결과이다. 이는 직관적으로 중위소득 60%라는 상대빈곤선을 기준점으로 소득을 재분배한 결과임을 의미한다.

이 그림에서 주목해야 할 것은 보편적 기본소득은 조세를 가정하지 않는 급여만을 나타낸 것이라는 점이다. 따라서 정률의 노동소득세를 가정하는 경우, 즉, 기여와 급여를 모두 고려한 보편적 기본소득의 최종 가처분소득은 부의 소득세(NIT)와 유사한 분포를 나타내게 된다고 해석할 수 있다. 그렇다면 결과적으로 기본소득은 모든 소득계층이 순혜택을 누리는 것이 아니라 중위소득 60%와 같은 특정 기준점 이상의 소득계층에서는 가처분소득이 감소하는 결과를 나타내게 된다. <여기까지만 보면>,⁹⁾

9) 다만 부의 소득세를 <기여와 보장의 관계>라는 관점에서 생각해 보면, 실제 개인 및 가구의 최종 가처분소득에 영향을 미치는 요인으로 공제감면의 폐지를 고려할 필요가 있다. 이는 소득계층별 공제감면의 규모가 어떤가에 따라 실제 최종 가처분소득은 더 크게 감소할 것으로 판단된다. 물론 기본소득과 부의 소득세가 모두 고려하는 기존 소득보장제도의 대체효과 또한 영향을 미치게 될 것이다.

기능적으로 보편적 기본소득과 부의 소득세가 크게 다른 제도가 아니라는 해석이 가능한 것이다. 더 나아가 기존 소득보장제도와도 큰 차이를 보이지 않는다는 해석도 가능할 것이다. 물론 이는 국내의 기본소득이나 부의 소득세가 최저보장소득을 명시적 또는 암묵적으로 생계급여의 1인 가구 급여상한액을 염두에 두고 있기 때문으로 보인다.

[그림 2-2] 한국의 보편적 기본소득과 부의 소득세



자료: 저자 작성.

제4절 기본소득의 쟁점과 과제

앞서 언급한 것처럼, 기본소득은 기존 소득보장제도에 대한 비판을 공유하고 있으며, 그에 따라 다양한 모형을 제시하고 있다. 하지만 그것은 여전히 세부 내용을 명확하게 규정하지 못하고 있으며, 정책화를 위해 해결해야 할 과제에 대한 검토 또한 이루어져 있지 못하다. 이것이 기본소득을 둘러싼 논쟁이 계속되는 이유일 것이다. 다만 최근 들어 기본소득에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되고, 많은 쟁점과 과제들이 체계적으로 다루어지고 있는 것은 다행이다. 여기서는 그중 몇 가지 쟁점에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1. 기본소득과 기존 소득보장제도 재편 방안

기본소득을 보편적 소득보장정책으로 이해한다면, 각종 기본소득(협의의 기본소득들)이 이론적으로 정책적으로 경합하는 것은 자연스러운 일이다. 물론 정치적으로 사회구성원들의 합의를 얻어 결정된 것인지, 그 합의는 합리적 논의와 민주적 절차를 통해 결정된 것인지도 중요하다. 하지만 그 이상으로 중요한 사항은 그렇게 결정된 정책이 실질적이고 효율적으로 목표를 달성할 수 있는가 하는 점이다. 이런 맥락에서 본다면, 기본소득이 기존 소득보장제도의 문제점을 어떻게 해결할 수 있는지 평가가 필요하다. 하지만 기본소득의 각 주장들은 기존 소득보장제도와 대체 및 보완 관계를 어떻게 설정하여 문제를 해결할 것인지는 자세하게 설명하고 있지 않다. 그리고 설사 이를 설명하더라도 주장마다 차이가 있다(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤, 2017; 유종성, 2021; 서정희 외, 2021). 따라서 여기서는 기존 소득보장제도 개편방안, 보편적 기본소득,

부의 소득세가 어떻게 기존 소득보장제도를 대체 또는 보완하고 있는지 살펴보고자 한다. ①기존 사회보험 중심체계를 개선함으로써 보편적 사회보험체계 중심으로 사회보장제도를 재구성하는 방안, ②기존 소득보장제도를 대체할 보편적 기본소득을 도입하는 방안, ③저소득층 개인 및 가구를 대상으로 일정 비율의 소득을 보장하는 부의 소득세 및 안심 소득제를 도입하는 방안이다.

아래 표를 보면, 새로운 소득보장제도로 기존의 모든 소득보장제도를 대체하기 힘들다는 점은 분명해 보인다. 물론 불가능한 것은 아니나, 이를 위해서는 대대적인 개혁이 필요할 뿐 아니라, 그에 따른 소득재분배 효과도 검증이 필요하기 때문이다. 그 밖에도 몇 가지 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다 : ①기본소득은 사회보험 중 소득보장기능을 하는 제도, 특히 공적연금을 대체하기 힘들다. 설령 장기적 관점에서 보더라도 기본소득은 기존 소득보장제도 중 저소득층 소득보장제도를 대체하게 될 개연성이 크다. 결국 기본소득은 전 국민 대상 최저소득보장제도의 형태를 띠게 될 개연성이 높은 것이다. ②기본소득은 부가적 소득보장제도를 대체할 수 없다는 점이다. 예를 들면, 최저한의 생활을 유지하더라도 다른 개인들에 비해 추가적 지출이 불가피한 집단이 존재할 수 있다. 그것은 대표적으로 장애인 관련 사회지출이다. 따라서 전체 국민들을 위한 평균적 지출보장의 의미를 갖는 기본소득은 이러한 부가적 소득보장제도를 대체해서는 곤란하다(서정희 외, 2021).

〈표 2-3〉 기본소득을 중심으로 본 한국의 소득보장제도 개편 방안

개편방향	사회보험 개편유형	사회부조 개편유형
현행 사회보험 유지/강화	① 사회보험(건강, 국민, 고용)	+ 사회부조
	① 보편적 사회보험	+ 사회부조(유지/개편)
	② 소득기반 보편사회보험	+ 사회부조(유지/개편)
기본소득 도입 (UBI)	③ (1단계) 사회보험 + 부분기본소득	+ 사회부조(유지/대체)
	(2단계) 완전기본소득	부가적 소득보장만 유지
	④ 범주형 기본소득 + 소득비례연금	+ 사회부조(유지/개편)
기본소득 도입 (NIT)	⑤ 사회보험(유지/개편)	+ NIT
	⑥ 사회보험(유지/개편)	안심소득제

주: 1) ①현행 사회보장체계 = 사회보험 + 사회부조, ①현 정부의 전국민 고용보험에서 보편적 사회보험으로 개편하는 방안, ②단일사회보험을 가정하지 않는 소득기반의 사회보험 보편화 방안, ③기본소득의 단계적 도입방안, ④기초연금을 노인기본소득으로 개편하고 국민연금을 소득비례연금으로 개편하는 방안, ⑤기존 사회보험에 대한 명시적 가정은 없으며 사회부조제도를 부의 소득세(NIT)로 대체하는 방안, ⑥기존 사회보험에 대한 명시적 가정은 없으며 사회부조제도를 안심 소득제로 대체하는 방안.
 2) 각 제도명 옆의 괄호(유지/개편 또는 유지/대체)는 해당 제도에 대한 개편 방안이 명시되어 있지 않은 경우로 간주.

2. 기본소득을 둘러싼 몇 가지 쟁점

기본소득은 소득불평등과 빈곤문제에 대한 최적의 해결책을 자처하며 다양한 형태의 소득보장방안을 제시하고 있다. 하지만 이 방안들이 실제 약속했던 성과를 거둘 수 있는지, 그 성과를 거두려면 어떤 조건이 필요한지에 대한 논의는 별로 없다. 또한 기본소득이 기존 소득보장제도나 다른 개편 방안에 대해 비교우위를 갖고 있는지 많은 이견이 제기되고 있다. 여기서는 이 문제와 관련한 쟁점을 간략히 살펴보고자 한다.

가. 기본소득은 어떤 문제에 대한 해답인가

기본소득은 심화된 소득불평등과 빈곤문제를 해결하는데, 특히 빈곤문제를 해결하는데 강조점을 두고 있다. 이는 앞서 언급한 〈기여와 보장의 관계〉를 고려하면 일정 소득수준이하 집단에 대한 최저소득보장이 핵심 기능이라는 점을 알 수 있다. 하지만 이 문제에 대한 비판이 제기되고 있다는 점에 주목해야 한다.

그 요지는 보편적 기본소득과 부의 소득세는 개인단위의 소득보장이라는 점에서 가구단위의 소득수준을 고려하지 않는다는 것이다. 보편적 기본소득은 소득수준을 전혀 고려하지 않는 보편적 정액급여 보장이라는 점에서, 부의 소득세는 빈곤하지 않은 가구에 속한 저임금노동자에게도 급여를 하게 된다는 점에서, 가구단위의 소득재분배에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 상대적으로 가구원이 많은 중산층 이상 가구의 소득을 더 크게 증가시켜 기대와 다른 결과를 야기할 수 있다는 것이다. 이는 개인단위의 소득재분배가 가구단위의 소득불평등 심화를 초래할 수 있음을 의미한다.

그러나 이러한 해석은 보편적 기본소득과 부의 소득세의 최종적인 결과에 대한 해석이라고 보기 힘들다. 이 두 가지 소득보장방안 모두 특정한 방식의 기여(contribution)를 전제하고 있다는 점에서 소득중상위층에게는 소득증가가 발생하지 않거나 오히려 소득감소가 나타날 수 있기 때문이다. 참고로 보편적 기본소득은 개인단위에서 정률의 노동소득세를 징수하고, 부의 소득세는 중위소득 60% 이상 소득자에 대한 조세를 징수하고, 각종 공제감면을 폐지하는 것을 전제하고 있다는 점에서 알 수 있다. 다만 이 문제는 거의 논의되지 않고 있다는 점에서 해당 개편 방안의 예상되는 결과를 공개하고, 국민들의 사회적 합의를 구해야 한다. 문제는

아직 <기여와 보장의 관계>를 종합적으로 고려한 분석결과를 보기 힘들다는 점이다. 이것이 기본소득 도입에 앞서 해결해야 하는 문제이다.

나. 기본소득은 사회보장의 균형발전에 저해되는가

기본소득의 지지자들 또한 사회보험의 확대나 사회서비스 확장의 필요성을 부인하지 않는다. 실제로 한국사회는 사회서비스의 보편성과 공공성을 강화해야 하는 과제를 안고 있으며, 특히 인구고령화에 따른 돌봄서비스 공급확대를 준비해야 하는 상황이다. 문제는 기본소득이 제안하는 부분 기본소득만 하더라도 투입되는 재원의 규모가 결코 적지 않다는 점이다. 그것은 비단 보편적 기본소득만의 문제가 아니라, 부의 소득세나 안심 소득제 등도 투입되는 재원의 규모가 매우 크다. 물론 사회지출의 확대는 불가피한 상황이다.

하지만 사회지출을 빠르게 확대하더라도 그 재원으로 기본소득과 다른 사회보장정책에 고르게 배분하는 것은 간단한 일이 아니다. 이 점에서 재원을 어떻게 각 사회보장 부문에 고르게 배분하고, 어떤 제도에 더 높은 인상률을 적용할 것인지에 대한 계획이 선행되어야 한다. 결국 현재 보편적 기본소득이나 부의 소득세 모두 단기간에 막대한 재원을 투입해야 하는 부담을 안게 된다. 이런 관점에서 본다면, 기본소득의 도입이 다른 사회보장 부문의 확장에 걸림돌이 될 수 있다는 비판도 충분히 가능하다. 물론 다양한 재원조달방안을 통해 다른 사회보장 부문에 투입할 재원을 충분히 확보할 수 있다면, 그것은 불가능한 일이 아니다. 하지만 이 경우에는 단기간에 급격한 조세부담 인상에 따른 부작용이 우려될 수 있다.

다. 기본소득은 저소득층에게 불리한 제도인가

지금까지 보편적 기본소득은 저소득층 소득보장제도뿐 아니라 사회보험형 소득보장제도를 대체하는 급진적 개편안이었다. 그에 비해 최근 국내에서 발표되는 보편적 기본소득은 사회보험은 물론이고 저소득층 소득보장제도를 대체하는 문제에서도 매우 유보적인 태도를 보이고 있다. 사실 부분 기본소득으로는 저소득층 소득보장제도를 대체하는 일이 불가능하다. 월 30만 원 수준의 부분 기본소득으로 1인 가구 월 50만 원을 넘어서는 생계급여를 대체할 수 없기 때문이다. 만일 그러한 조치를 취하는 경우, 빈곤층 기초생활보장이 위협받게 된다. 그렇다면 월 50만 원 수준의 완전 기본소득으로 기초생활보장제도를 대체할 수 있는가. 물론 그렇게 생각하기 힘들다.

부의 소득세의 경우에도 중위소득의 60%를 기준으로 시장소득과의 차액의 50%를 급여로 지급해서는 저소득층의 경우 기존 소득보장제도보다 보장수준이 낮아질 위험성이 있다. 물론 그러한 위험성은 부의 소득세의 최저보장수준과 공제율을 어떻게 설정하는가에 따라 다르게 나타날 수 있다. 문제는 보편적 기본소득과 부의 소득세 모두, 완전 기본소득 수준과 최저보장수준을 높게 설정하는 경우, 재원이 크게 늘어나는 문제점을 안고 있다는 점이다.

요약하면, 현재 국내에서 논의되는 거의 모든 기본소득은 기존 복지수급자에게 큰 편익을 주지 못하는 것으로 판단된다. 보편적 기본소득이 빈곤층에게 불리하지 않으려면, ①기존 복지급여를 대체하지 않고 기본소득을 추가로 지급하든가, ②기존 급여를 대체하려면 기본소득 월 지급액을 1인 가구 생계급여 상한액 이상으로 설정해야 하기 때문이다. 하지만 어떤 경우에도 기존 복지수급자는 자신이 추가적 지원을 받았다고 생각

하기 힘들다. 그러면서도 보편지급에 따른 막대한 재원을 감당해야 한다. 이 점에서 기본소득은 재원부담의 규모에 비해 저소득층에게 유리한 제도가 아니라는 것이다.

라. 보편적 기본소득의 보편주의는 절대적 기준인가

지금까지 보편적 기본소득을 주장하는 논자들의 글은 대부분 부분 기본소득을 이행전략으로 제안하고 있다. 그것은 모든 시민을 대상으로 하는 보편성을 핵심가치로 주장하며, 지급금액을 소액으로 제안하는 형식을 취하고 있다(강남훈, 2010; 강남훈, 2015; 김교성 외, 2017; 서정희 외, 2021). 물론 지원대상의 보편성과 보장수준의 적정성은 조세개혁을 통해 보편적 노동소득세 징수와 생태세, 국토보유세, 탄소세, 디지털세 등의 재원조달체계가 정비되어, 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로 이행하는 시점에 이루어지게 될 것이다. 단기적으로는 대상과 급여수준 측면에서 보편성이 담보되지 않을 수 있지만, 중국에는 이를 전제로 하는 기본소득을 가정하고 있는 것이다.

여기서 한 가지 질문을 할 수 있다. 보편적 기본소득이라는 목표지점에 도달하는 전략으로 급여수준은 소액으로 출발하더라도 지원대상의 보편성을 고수해야 하는 이유는 무엇인가. 반대로 급여수준의 적정성을 보장하고 지원대상의 보편성을 단계적으로 확보하는 방안을 거부하는 이유는 무엇인가. 기존 복지제도의 접근방식과 동일하기 때문인가. 아니면 기본소득의 보편급여가 보편과세와 연동되어 있기 때문인가.¹⁰⁾ 아마도 이 두 가지 모두가 그 이유일 것이다.

10) 보편적 기본소득은 모든 시민에게 정액의 급여를 보장하지만, 그와 동시에 모든 노동소득에 비례적으로 과세하는 방안을 전제하고 있다. 노동소득세 등이 그것이다. 그리고 이러한 조세개혁을 위해서도 보편급여가 필요하다는 판단을 하고 있다.

그럼에도 현 소득보장제도의 당면문제를 감안하면, 지원대상의 보편성에 대해 유연한 접근이 필요한 것은 아닌가. 앞서 살펴본 각국의 실험처럼, 지원대상을 단계적으로 확대하는 방식이 보다 현실적인 것은 아닌가. 유사한 맥락에서 이미 노인을 대상으로 지급되는 기초연금을 범주적 기본소득 형태로 도입하는 방안(유종성, 2020; 노대명 외, 2020c, p.304)에 대해서도 보편적 기본소득에 이르는 이행전략으로 수용할 수 없는지 검토할 필요가 있다. 이는 제한된 재원으로 보편적 지원대상을 유지하는 방안과 보장수준을 적정화하는 문제 중 어느 것에 우선순위를 둘 것인지 판단하는 문제이다. 아직 이 문제에 대한 본격적인 논의가 시작되지 않은 것처럼 보인다.

3. 기본소득의 향후 과제

기본소득을 도입하기 위해서는 많은 해결과제가 있다. 하지만 여기서는 크게 두 가지 정책과제에 대해 언급하고자 한다 : ①기본소득의 정책성과, 특히 소득재분배 성과를 객관적으로 논증해야 한다는 점이고, ②기본소득의 자원조달방안에 대한 좀 더 야심차고 실질적인 대책을 마련해야 한다는 점이다. 이미 많은 대안이 제시된 상황이지만, 소득재분배를 비롯한 각종 정책성과에 대해서는 좀 더 엄밀한 제도설계와 데이터 구축을 전제로 심층분석이 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 마찬가지로 기본소득에 대해서도 다양한 자원조달방안이 제시되어 있지만, 그것이 경제 전반에 미칠 영향과 효과에 대한 체계적인 진단이 선행되어야 할 것이다.

가. 기본소득 도입을 위한 시뮬레이션의 필요성

현재 국내에서 제시되고 있는 각종 기본소득 모형은 지원대상과 급여 수준 측면에서 매우 간단하다. 하지만 그것은 다음 세 가지 문제로 그 결과를 예측하기 힘들다 : ①다른 소득보장급여의 대체에 따른 소득감소, ②노동소득세 등 새로운 조세부담, ③공제·감면 폐지 등의 추가적 소득감소 요인이 그것이다. <기여와 보장의 관계>를 종합적으로 고려한 소득재분배 성과분석이 필요한 것이다.

이 문제와 관련해서 2018년 발표된 한 보고서는 기본소득 도입을 위한 시뮬레이션에 대해 자세하게 기술하고 있다. 프랑스의 13개 자치단체가 요청한 <기본소득 실험을 위한 기초연구>는 다양한 기본소득모형을 시뮬레이션하기에 앞서, 각 모형의 공통사항과 선택사항을 구분하여 설명하고 있다. 먼저 대부분의 기본소득 모형이 공통적으로 제시하고 있는 사항은 ①기존 소득보장제도의 대체(제도 단순화), ②소득을 고려한 점진적인 최저소득보장, ③구직활동 등의 조건을 달지 않는 급여수급 조건, ④신청주의 없는 자동급여, ⑤가족을 고려한 급여계산 등이었다. 반면에 각 기본소득 모형이 선택적으로 제시하고 있는 사항은 ①대체하는 기존 소득보장제도의 범위, ②기본소득과 개인소득 사이의 중복수급 관련 규칙, ③수급을 위한 최소연령 설정(18세~21세)이었다(Jelloul et al., 2018, pp.4-5). 참고로 이 시뮬레이션은 정액급여의 모형을 전제하지 않고 있으며, 주로 그것이 대체하는 복지급여의 선택과 시범사업 모형의 전국적 적용에 따른 효과를 추정하는데 초점을 맞추고 있다.

이 시뮬레이션이 기본소득 도입과 관련한 국내의 논의에 주는 시사점은 다음 두 가지이다 : ①현 조세체계와 소득보장제도가 적용되는 기본모형을 명확하게 규정해야 한다는 점이다. 특히 기본소득 도입에 따라 대체

될 기존 소득보장제도의 범위를 명확하게 특정할 필요가 있다. ②소득보장제도에는 개인단위의 급여와 가구단위의 급여가 혼재되어 있다는 점에서, 조세부담 및 복지급여와 관련된 세부 정보를 담은 데이터를 구축해야 한다는 점이다. 이는 기본소득 모형은 소득계층별로 모든 개인에게 기본소득을 지급하는데 따른 편익이 가구개인 단위에서 발생하는 조세부담에 따른 손실이나 청년의 부모가구로부터의 분리에 따른 손실 등과 함께 고려되어야 한다는 점을 말해준다.¹¹⁾

이는 한국사회에서 기본소득의 다양한 모형을 도입하기에 앞선 시뮬레이션 단계에서 가구/개인단위의 조세부담과 복지급여를 파악할 수 있는 데이터 구성이 선결조건이라는 점을 말해준다. 특히 기존의 마이크로-데이터를 토대로 이러한 조건을 충족시키기 힘들다는 점을 감안하면, 다양한 행정데이터를 연계하는 방식으로 필요한 데이터를 구축해야 한다.

나. 기본소득 도입을 위한 자원조달방안

기본소득 도입과 관련해서 통상적으로 언급되는 자원조달방안은 크게 두 가지, 즉 세출조절방안과 세입확대방안으로 대별할 수 있다 : ①세출조절방안은 지출 절감, 보조금 개혁, 공공부문 개혁 등을 통한 세출절감으로 재원을 마련하는 것이고, ②세입확대방안은 개인소득, 법인소득, 재

11) 이 연구에서 여러 모형에 대한 시뮬레이션은 Micro-simulation Model (TAXIPP 1.0)을 활용해 이루어졌으며, 행정데이터와 조사데이터를 결합하여 전체 인구를 대표하는 데이터에 적용하였다. 분석은 각 개인을 대상으로 원천징수와 소득이전 이전 기존 조세-공적이전체계와 제시된 개편 방안 사이에서 어떻게 변화하는지를 살펴보는 방식으로 이루어졌으며, 각 개편 방안에 대해서는 소요되는 자원과 그에 따른 재분배효과(개혁에서 이득을 얻는 집단과 손해를 보는 집단을 파악하는 방식으로)가 추정되었다. 한 가지 주목할 점은 25세 이하의 청년층 중 독립가구 구성자가 소득최하위분위에 상당수 위치한다는 점에서 정책효과를 평가할 때 주의해야 한다는 점이다(Jelloul, Bozio, Cottet, Fabre, & Leroy, 2018, pp.5-6).

산세(토지세), 소비세, 환경세 등 세금 인상이나 새로운 세금 도입 등을 지칭한다(Gentilini et al., 2019, pp.158-174).

이 문제와 관련해서 국내의 전문가들 또한 다양한 재원조달방안을 제시하고 있다. 크게 보면, 보편적 기본소득 지지자들이 강조하는 재원조달방안과 부의 소득세 지지자들이 강조하는 재원조달방안으로 구분할 수 있는데, 전자는 세입 확대에 초점을 두고 후자는 세출 조정에 초점을 두고 있다는 점에 차이가 있다. 먼저 강남훈은 개인소득세(세율 10%), 국토보유세(세율 0.5%), 탄소세, 그리고 공제감면 폐지 등을 통해 재원을 마련하자고 주장한 바 있다(강남훈, 2010; 강남훈, 2019a). 이는 최근까지도 기본소득 도입을 위한 가장 대표적인 재원조달방안으로 인식되고 있다. 그 밖에도 최근 들어서는 크게 두 가지 재원에 천착하는 주장들이 활발하게 발표되고 있다. 하나는 구글세 등으로 표현되는 디지털세이고, 다른 하나는 공유부 과세이다(금민, 2020b). 이어 부의 소득세나 안심 소득세 도입을 위한 재원조달방안은 주로 세입 확대보다 세출 절감을 통한 재원조달방안에 초점을 맞추고 있다 : ①기존 복지예산 대체, ②공제/감면폐지, ③예산 증가율 고려가 그것이다.

통상적으로 기본소득 재원조달방안은 각국이 처한 제반 여건의 영향을 받게 되는데, 여기서는 크게 세 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다 : ①기존 조세부담 수준, 특히 사회보장 기여 수준, ②소득보장제도의 성숙 정도, 또는 빈곤 문제를 해결하기 위해 추가로 투입해야 하는 사회지출 규모, ③추가적 조세부담에 대한 정치권의 태도 등이 그것이다. 위의 세 가지 사항을 간단하게 검토하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 조세부담률과 국민부담률 수준은 OECD 국가들과 비교해서 상대적으로 낮은 수준이다. 이 점에서 추가적 조세부담의 여력은 존재한다고 말할 수 있다. 다만, 지난 20년간 빠른 속도로 증가했던 사회보험료 부담에 대한 피로감이 문제

가 될 수 있다. 대안적 조세부담 확대 방안이 필요한 이유이다. 둘째, 소득보장제도의 성숙 정도에 따라 빈곤층 소득보장을 위해 투입될 재원의 총량이 달라지고, 급여지급 방식에 따라 추가로 투입해야 할 재원의 규모가 달라지게 된다. 만일 기존 소득보장제도가 빈곤층 소득보장을 위해 많은 재원을 투입하고 있다면, 기본소득 형태로 추가 투입할 재원의 규모가 작아지게 된다. 이런 측면에서 보면, 한국의 소득보장제도는 투입해야 할 재원의 규모가 매우 크다는 문제점을 안고 있다. 셋째, 세금 인상에 대한 정치권의 불확실한 태도 문제이다. 물론 어느 정치세력도 선거 앞에서 세금 인상을 주장하기 힘들다. 이러한 이유에서 사회보험을 통한 보험료 인상 전략이 지금까지의 주된 재원조달방안이었다. 하지만 점차 빠르게 증가하는 사회지출과 인구고령화 추세를 감안하면, 정치권 차원에서 사회보장 강화를 위한 조세부담 문제를 본격적으로 논의하는 책임감이 필요하다. 세출 절감으로 추가적 조세 부담을 최소화하는 전략도 필요하지만, 궁극적으로 세입 확대를 위한 국민적 합의도출을 준비해야 한다. 이런 맥락에서 포괄적 증세방안보다 사회보장 강화를 위한 새로운 과세방안에 주목할 필요가 있다.

제5절 소결

다른 모든 정책이 그러하듯, 사회보장정책은 그것이 표방하는 가치와 목표가 중요하다. 대부분의 복지정책들이 좌우 정권교체를 겪으면서도 지속적으로 확장과정에 있는 것도 그것이 시민 다수의 기대와 열망을 반영하기 때문이다. 최근 기본소득에 대한 지지여론이 확산된 것도 그것이 고용과 소득의 불안정성이 증가하는 상황에서 시민들의 욕구와 열망을

잘 표방했기 때문일 것이다. 그렇다고 좋은 의도를 가진 정책이니까 도입한다는 것은 무책임한 태도일 것이다. 최근 수년간 경험했던 것처럼, 선의를 표방한 정책들이 정반대의 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 기본소득 또한 선의의 소득보장방안이자 기존 복지제도의 문제점을 해결하려는 혁신방안이지만, 그것이 약속했던 성과를 낼 수 있는지 분명하지 않다. 선의의 정책이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 보다 엄밀한 분석과 준비, 그리고 문제에 대응하는 정교한 제도설계가 필수불가결하다. 하지만 최근까지 한국사회의 기본소득 주장들은 정책과 제도의 정교화에 이르지 못하고 있는 것처럼 보인다. 이를 위해서는 앞서도 언급했던 것처럼, 아래 문제를 해결하는데 주력해야 할 것이다.

첫째, 기본소득 주장들은 기존 소득보장제도 등과의 관계를 명확하게 정리해야 한다. 기본소득은 <복잡한 경제사회문제, 특히 소득불평등 문제를 해결할 수 있는 단순 명쾌한 해법>을 자처하지만, 실제 기본소득을 시행하기 위해서는 결코 간단하지 않다. 현금급여로서의 기본소득은 단순 명료하다. 하지만 그것을 시행하기 위해서는 많은 소득보장제도와 공제·감면제도 등과의 관계를 정비해야 한다.¹²⁾ 그리고 필요한 재원을 조달하기 위해 기본 복지프로그램과 재정정책 그리고 관련 조세제도 또한 정비해야 한다. 이는 보편적 기본소득뿐 아니라, 부의 소득세나 안심 소득제 등에도 해당되는 일이다. 하지만 이 제도개편이 소득재분배정책 전반에 미칠 파장을 충분히 검토한 것처럼 보이지는 않는다. 더 직설적으로 표현하면, 기본소득 도입에 따른 기존 제도와의 관계 정리는 아직 이론적 정합성 차원에서 검토되고 제안된 상황인 셈이다. 이 점에서 보편적 기본소

12) 기본소득은 ①기존 복지급여를 대체할 것인지, ②누적할 것인지, ③일정한 급여감소율을 적용할 것인지 다양한 선택지를 갖고 있다. 그리고 ④모든 급여에 획일적으로 같은 기준을 적용할 수 있는 것도 아니다. 이 점에서 기존 제도와의 정교한 관계설정이 필요한 것이다.

득을 비롯한 기본소득 주장들은 다른 소득보장제도나 조세제도 등과의 관계를 명확하게 정리하고, 그 효과를 논증해야 한다.

둘째, 기본소득이 보편급여를 해야 하는 이유를 보다 명료하게 정립할 필요가 있다. 지금까지 많은 기본소득 논자들은 빈곤층 복지급여의 낙인 효과 등을 비판하며 보편급여를 주장해 왔지만, 원인과 대책의 연계고리가 취약하다. 공공부조의 선별주의가 갖는 한계를 보완하기 위해 보편급여를 도입하면 된다는 주장은 지나치게 단순하다. 더욱이 이 방식으로 제기한 문제가 해결된다고 말하기도 힘들다. 기본소득은 2020년 코로나 팬데믹 상황에서 세계적인 인기를 얻었다. 그 저변에는 소액이라도 매월 정기적으로 지급되는 공적보조금이 있다면 생활에 보탬이 될 것이라고 말하는 많은 취약계층이 있다. 이들은 이러저러한 선정기준으로 복지수급에게 배제된 빈곤층이나 취약계층이었고, 일시적으로 불안정한 상황에 노출될 수 있는 집단들이었다. 그리고 소액의 정기적 보조금이 이들에게 얼마나 큰 심리적 안정감을 부여할 것인지 강조하는 많은 연구들이 있었다. 그리고 이 문제는 기존 사회부조의 구조적 문제로 인해 다른 대안이 필요하며, 그것이 기본소득이라는 것이다. 하지만 이 문제를 해결하기 위해 기본소득을 도입해야 한다는 것은 논리적 비약이다. 낙인효과(stigma)나 도덕적 해이(moral hazard), 부정정수급(fraud) 등의 문제를 해결하는 방법은 보편급여 외에도 다른 많은 방법이 있다. 21세기 ICT기술의 확산에 따라 낙인효과 없이 정확하게 급여할 수 있는 더 다양한 방법이 존재한다.¹³⁾ 더욱이 일거에 지원대상의 보편성을 확보하는 것이 왜 그렇게 중요한지 재검토할 필요가 있다. 조세부담자에 대한 정당한

13) 주민센터 등 대면방식으로 복지급여를 신청하고, 급여수급이 쉽게 외부에 노출되는 문제 점을 해결하기 위해서는 비대면방식의 신청과 조사 그리고 수급판정 프로그램이 이미 존재하고 있다. 소득자산조사의 경우에도 신청하지 않아도 소득자산조사를 통해 급여를 지급하는 방식 또한 불가능하지 않다. 이미 많은 국가에서 모색하고 있는 대안에 대해 개방적으로 접근할 필요가 있다.

보상이라는 논리는 내용적으로 매우 취약하다.

위에 언급한 두 가지 문제를 해결하지 못한 기본소득은 그것이 어느 것이든 정책으로 집행되어서는 안된다. 기술혁신이 만들어 갈 노동의 미래와 소득의 미래를 생각하면, 새로운 소득보장제도가 필요할 수 있다. 이를 위해서는 열려진 미래준비가 필요한 것은 사실이다. 그리고 이를 위한 대안의 하나로 기본소득을 검토하지 못할 이유는 없다. 하지만 지난 20년간 구축해 왔던 사회보장체계, 특히 소득보장체계를 개편하는 문제를 감안하여 논의를 전개할 필요가 있다. 단번에 기존 소득보장체계를 뒤엎고 새로운 소득보장체계를 구축하기란 그리 쉬운 일이 아니다. <기본소득은 복잡한 경제사회문제, 특히 소득불평등 문제를 해결할 수 있는 단순 명쾌한 해법인가>. 욕구나 위험과 무관하게 보편적으로 지급하는 기본소득은 공정하지도 효율적이지도 솔직하지도 않다. 중산층 이상 소득집단에게 기본소득을 지급하고 그 이상을 조세로 환수하는 방식은 효율적이지 않다. 그리고 이 사실을 명확하게 설명하지 않는다는 점에서 솔직하지 않다. 수혜자가 그 비용을 부담하지 않는다면, 국민들이 기본소득에 반대할 이유는 크지 않다. 반면에 자신이 그 비용을 부담해야 하고, 비용(세금)이 혜택(기본소득)보다 크다면, 반대할 이유가 분명해진다. 그렇다면 조세부담과 급여의 관계를 감안할 때, 어떠한 소득재분배 효과가 나타날 것인지 명확하게 가정하고 제도도입을 추진해야 할 것이다. 더욱이 가장 가난한 계층이 이러한 재분배방식을 통해 최종적으로 얻을 편익이 이전 복지제도와 크게 다르지 않다는 점을 감안하면, 그다지 공정하지도 않다.

2022년 한국 사회보장제도, 특히 소득보장제도가 해결해야 할 가장 큰 문제점은 소득격차와 빈곤문제이다. 시급성으로 보면, 빈곤층 소득보장이 더 시급한 문제이다. 그렇다면 한국사회의 빈곤층 소득보장을 어떻게 할 것인지 명확한 방향설정이 필요하다. 아무래도 노인빈곤층이나 장애

인 그리고 아동에서의 빈곤 문제를 해결하는 일이 시급하다. 스스로의 힘으로 생활할 수 있는 역량이 상대적으로 취약하기 때문이다. 물론 청년빈곤층이나 중장년빈곤층이나 일시적 빈곤층에게도 소득보장이 필요하다. 그리고 이들에게 낙인효과를 주지 않는 방안이 전제되어야 한다. 하지만 그것이 왜 모든 시민에게 정액의 현금급여를 매월 제공하는 것이어야 하는지는 이해하기 힘들다. 그것은 노동과 소득의 연계 고리가 더 해체된 상황, 즉 노동이 소득의 주된 원천이 아닌 사회에서 도입되어야 하는 것은 아닌가. 그렇다면 지금 한국에서의 기본소득은 보편적 소득보장, 특히 보편적 최저소득보장의 원칙을 빈곤문제 해결에 먼저 활용하는 것은 어떠한가. 공정성, 시급성, 재원부담 등의 문제를 감안하면, 기본소득의 이상과 소득보장제도의 당면과제를 잘 결합시킨 것은 아닌가.



제3장

소득보장제도의 진단

- 제1절 소득보장제도 진단의 필요성
- 제2절 분석 방법 및 자료
- 제3절 현행 주요 소득보장제도의 포괄성
- 제4절 현행 주요 소득보장제도의 급여 충분성
- 제5절 소득보장제도의 대상으로서 가구와 개인
- 제6절 소결

제 3 장 소득보장제도의 진단

강신욱 (한국보건사회연구원)

제1절 소득보장제도 진단의 필요성

1. 대안적 소득보장제도를 향한 논의의 특징

기본소득제도를 비롯하여 다양한 형태로 제시되고 있는 대안적 소득보장제도 안들은 몇 가지 공통된 특징을 보이고 있다.

그 가운데 가장 두드러진 특징은 단일한 제도로 기존의 모든 혹은 다수의 주요 제도를 대체하고자 하는 것이다. 이는 소득보장제도에 대한 기존의 논의들이 개별 제도의 한계를 지적하고 그 개선을 위한 대안을 제시하는 데 집중했던 것과는 사뭇 다른 모습이다. 기존의 논의들이 제도 간의 관계 또는 제도의 총합으로서 소득보장‘체계’에¹⁴⁾ 대해 충분히 다루지 못한 것과 대비되는 특징이다.

둘째는 일정한 수준의 소득을 보장하는 방안을 명시적으로든 암묵적으로든 내포하고 있다는 점이다. 예를 들어 기본소득제도를 보면 기본소득의 지급 주기와 수준을 설정하는 순간 전 국민이 아무 조건 없이 보장받는 최저소득수준이 제시되는 셈이다. 부(負)의 소득세(negative income tax) 아이디어에 기반한 대안들¹⁵⁾ 역시 소득세가 음(-)에서 양(+)으로 전

14) 강신욱(2017)에서는 이를 소득보장 ‘제도군’의 효과 평가라는 관점에서 다룬 바 있다. 최근의 연구로는 노대명 외(2020b)를 참고할 것.

15) 박기성, 변양규(2017), 은민수(2017).

환되는 기준선이 곧 최저보장 소득수준이 되는 셈이다. 모든 국민은 정부의 지원을 포함하든 그렇지 않든 일정한 수준의 소득을 보장받는다.

그런데 사실 최저수준의 소득을 보장하는 소득보장제도는 현재도 존재한다. 국민기초생활보장제도의 생계급여제도는 기준중위소득 30%의 소득을 보장하는 것을 지향한다. 다만 현실적으로 보장하는 것이 아니라 보장을 '지향한다'고 표현한 것은 다른 조건이 부가되기 때문이다. 엄밀히 말하면 생계급여제도는 재산기준과 부양의무자 기준 등을 충족하는 가구에 한하여 기준중위소득의 30% 선을 보장하는 것이다. 요컨대 일정한 수준의 소득을 보장하는 방법에서 대안적 소득보장제도와 현실의 소득보장제도의 차이는 (부양의무자 기준을 차치하면) 재산기준이 부과되는가 여부에 있다. 재산기준을 적용하지 않거나 혹은 그 적용 여부에 대해 언급하지 않는다는 점, 이것이 대안적 소득보장제도 논의의 세 번째 특징이다.

네 번째 특징은 소득보장의 단위가 가구가 아닌 개인인 경우가 많다는 것이다. 소득과 소비는 가구를 단위로 가구원들 사이에 함께 이루어진다는 것이 통념인 것을 고려한다면 이는 매우 특이한 점이다. 물론 현재의 소득보장제도 가운데에도 개인을 대상으로 하는 경우가 있지만(예. 고용보험, 아동수당 등) 궁극적인 소득보장의 최종 단위는 가구이다.

이러한 특징은 현행 소득보장제도의 한계 또는 현행 소득보장제도의 개선을 둘러싸고 진행되었던 기존 논의의 한계를 반영한다는 측면이 있다. 앞서 언급하였듯이, 다양한 제도들의 결합으로서 현행 소득보장체계가 갖는 한계가 기존 제도들의 폭넓은 대체재를 모색하려는 논의를 가능하게 했다고 볼 수 있다. 최종적인 사회안전망으로서 공공부조제도가 갖는 까다로운 선정 기준이 실질적인 최종적 소득보장 기능을 취약하게 하고 있다고 볼 여지도 있다. 현행 제도들 가운데에는 대상자 선정 과정에서 고려하는 소득과 재산의 보유단위와 급여의 대상이 일치하지 않는 경우도 있다.

2. 논의의 출발로서 현행 소득보장체계의 문제점

현재의 소득보장제도에 문제가 있고 그 개선을 위한 논의들 역시 한계를 지니고 있는 것은 사실이다. 그러나 이러한 문제와 한계가 곧바로 대안적 소득보장제도의 불가피성을 의미하는 것은 아니다. 문제를 해결하기 위한 대안은 다양한 방식으로 모색될 수 있으며, 그 가운데 기본소득제도와 같은 특정한 대안이 최선의 해결책이라는 점을 입증하기 위해서는 별도의 논거가 필요하기 때문이다.

하지만 그전에 논의의 출발점이 되어야 하는 것은 현행 소득보장체계가 무엇이 문제인가 하는 점이다. 문제가 무엇인지 명시되어야 그 문제가 어디서 비롯되는지와 그에 대한 해결책이 무엇인지가 논의될 수 있다. 이러한 지적이 현행 제도들이 문제가 없다는 주장을 의미하는 것은 아니다. 오히려 현행 제도들이 갖는 문제가 여러 가지이고 다차원적이어서 그에 대한 해결책을 찾는 과정도 체계적이어야 한다는 의미이다.

현행 소득보장체계의 대표적인 문제가 무엇인가 하는 질문은 소득보장체계의 본질적 기능이 무엇인가 하는 문제를 다시 생각하게 한다. 소득보장제도는 다양한 역할을 수행한다. 시장에서 발생하는 소득불평등을 보정하고 궁극적으로 사회통합에 기여할 수 있다. 강력하고도 효과적인 재분배정책을 경험한다면 복지정책의 영역을 확대하기 위한 사회적 합의의 기반을 넓힐 수도 있다. 나아가 다양한 사회적 문제에 대한 정책적 개입의 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 긍정적 영향이 곧 제도의 필연성을 의미하는 것은 아니다.

소득보장정책의 존재 이유에 대해 다양한 견해가 있을 수 있지만, 그 가운데에서도 부인할 수 없는 것은 사회구성원들을 빈곤의 위험으로부터 보호하는 것이다. 소득의 결핍이 초래할 수 있는 여러 위험으로부터 사회구성원들을 보호하고 그들의 삶을 안정적으로 영위할 수 있도록 하는 것

이다. 빈곤에 대응하기 위한 정책은 사회구성원이 빈곤 상태에 빠지지 않도록 막고(빈곤 예방), 빈곤의 상태에 빠진 사람에 대해서는 빈곤으로부터의 탈출을 지원하며(탈빈곤 촉진), 빈곤층 상태에서 쉽게 벗어날 수 없는 경우 빈곤층이 최소한의 생활수준을 유지할 수 있도록 돕는(빈곤층 생활 지원) 세 가지 차원으로 구성된다. 현행 제도들이 이러한 기능에서 만족할 만한 성과를 보이고 있는지가 제도에 대한 평가의 기초가 되어야 할 것이며 대안들이 기존의 제도들보다 더 우월한지를 설명하는 근거가 되어야 할 것이다.

만일 이러한 관점에 대해 동의가 이루어진다면, 이어지는 질문은 크게 다음과 같은 두 가지이다. 우선 어떤 제도가 이러한 기능을 잘 수행하고 있는지 여부는 어떤 지표를 통해 인지되고 평가될 수 있는가 하는 점이다. 이는 빈곤의 실태 또는 빈곤정책의 성과를 살펴보는 유효한 지표를 선택하는 문제로 연결된다.

둘째는 문제의 원인을 찾는 작업이다. 기존 소득보장제도의 한계는 제도 설계상의 문제에서 비롯되는 것인가 아니면 제도에 대한 재원의 양적 투입 부족에서 비롯되는 것인가? 만일 설계에 문제가 있다면 그것은 특정 개별 제도의 문제인가 혹은 제도 간의 배치가 체계적이지 못해서 생기는 문제인가? 그리고 이러한 문제를 해결하기 위해 제시된 어떤 대안적 제도는 문제를 해결하기 위한 최선의 답인가 등이 설명되어야 할 것이다.

이 장은 대안적 소득보장체계를 모색하는 데 출발점이 되어야 할 이러한 문제들을 검토하는 것을 목적으로 한다. 현행 개별 제도에 대한 평가를 넘어 제도의 결합으로서 소득보장체계가 갖는 문제를 지적하고 그 해결 방향이 무엇인지를 살펴보는 것이다. 따라서 기본소득제도이든, 다른 제도이든 어떤 특정한 대안이 최선의 대안인지를 평가하는 것은 이 장의 논의 대상이 아니다. 하지만 제도 평가의 기준을 제안하고 그 관점에서 기존 소득보장제도를 평가하는 것은 기존 제도를 부분적으로 또는 전면

적으로 개편할 것인지 아니면 다수의 제도를 대체하는 대안적 소득보장 체계를 모색할 것인지를 판단하는 데 필요한 근거를 제공할 것으로 기대한다.

제2절 분석 방법 및 자료

1. 소득보장제도 평가를 위한 주요 지표

앞 절에서 소득보장제도의 세 가지 기능적 측면이 빈곤 예방, 탈빈곤, 그리고 빈곤층 생활보호라는 점을 언급하였다. 이 세 가지 기능은 각각 빈곤과 관련된 지표들과 관련된다. 빈곤 예방 기능이 성공적으로 작동한다면 극단적인 예로 빈곤율은 0이 될 것이다. 소득보장제도의 개입이 있기 이전에는 빈곤율이 양수이더라도 주요 소득보장제도에 따른 공적이전 소득을 고려할 경우 빈곤율은 0이 되어야 한다. 따라서 공적이전소득까지를 고려한 소득¹⁶⁾의 빈곤율이 얼마나 낮은지가 빈곤 예방 기능의 효과를 가늠할 수 있는 지표이다.

그런데 이 빈곤율은 동시에 탈빈곤정책의 지표가 될 수도 있다. 빈곤층에 대한 소득지원이 충분하여 모든 빈곤층의 소득이 빈곤선을 넘어서게 된다면 탈빈곤정책은 충분한 성과를 거둔 것으로 볼 수 있기 때문이다. 즉 소득보장제도의 공적이전소득을 고려한 빈곤율이 얼마나 낮아지는가 하는 점은 탈빈곤정책의 효과에 대한 지표가 될 수도 있다.

16) 이는 통상의 분배 효과 분석에서 사용하는 가처분소득(처분가능소득)과는 다른 범주이다. 가처분소득은 시장소득에다 공적이전소득을 더하고 공적비소비지출을 차감한 소득이다. 그러나 여기서 말하는 소득은 공적비소비지출을 차감하지 않은, 즉 시장소득에다 공적이전소득만을 더한 소득을 의미한다.

물론 이러한 설명이 엄밀하게 정확한 것은 아니다. 소득보장제도 가운데에는 빈곤층이 아닌 비(非)빈곤층까지를 대상으로 설계된 제도가 있는가 하면, 빈곤층에 국한하여 지원하도록 설계된 제도가 별도로 구분되기 때문이다. 예컨대 연금제도가 고용보험제도는 전자에 해당하고 국민기초생활보장제도는 후자에 해당한다. 하지만 빈곤율의 변화는 소득보장제도의 두 가지 효과를 종합적으로 가늠하기에 적절한 지표일 것이다.

한편 빈곤층에 대한 소득보장 효과는 소득격차비율(income gap ratio)을 이용하여 살펴볼 수 있다. 주지하다시피 소득격차비율은 빈곤층의 소득이 빈곤선에 비해 얼마나 부족한지를 보여주는 지표이다. 소득보장 제도가 빈곤층의 소득을 지원하는 효과가 충분하다면 결과적으로 소득격차비율은 0%에 가까워질 것이다. 따라서 공적이전소득이 소득격차비율을 얼마나 줄이는지 살펴보면 소득보장제도의 빈곤층 생활보호 기능이 얼마나 효과적인지를 알 수 있다.

소득보장제도가 빈곤의 위험을 줄이는 효과는 크게 두 가지 요인에 의해 결정된다. 첫째는 빈곤의 위험에 처한 계층을 얼마나 포괄하는가 하는 것이고, 둘째는 그 계층에 대해 충분한 급여를 제공하는가 하는 것이다. 전자를 제도의 포괄성(coverage)이라고 지칭할 수 있으며, 후자를 급여의 충분성(adequacy)이라고 지칭할 수 있다.

소득보장제도가 어떤 계층을 포괄해야 하는가에 대해서는 다양한 관점이 있을 수 있다. 빈곤 예방 기능이 강조된다면 소득보장제도는 비빈곤층의 상당수를 대상으로 설계되어야 한다. 반대로 빈곤층의 생활보장 기능에 중점이 두어진다면 소득보장제도는 대부분 빈곤선 이하의 계층을 대상으로 한다. 소득의 분포상에서 어느 지점까지를 소득보장제도의 일차적 포괄대상으로 해야 할지에 대해서는 많은 논의가 필요하며, 이 쟁점은 소득보장체계를 재편할 때 검토되어야 할 중요한 문제 가운데 하나이다.

소득보장제도의 포괄성과 급여 충분성을 평가할 때에는 일정한 기준선을 상정하는 것이 불가피하다. 이 장의 분석에서는 그것을 시장소득기준 빈곤선, 즉 균등화된 시장소득 중위값의 50% 선으로 설정하고자 한다. 주요 소득보장제도들은, 소득이 이 기준선 이하인 계층에 대해 어느 정도 포괄성을 보여주고 있으며 어느 정도의 급여를 제공하고 있는지를 살펴봄으로써 현행 소득보장제도의 한계와 개선의 여지에 대해 검토할 것이다.

2. 분석 자료

이 장의 분석에서는 통계청 〈가계금융복지조사〉 2020년 인가용(RAS) 자료를 이용한다. 〈가계금융복지조사〉 인가용 자료는 조사 대상 가구의 공적이전소득을 주요 소득보장제도별로 구분하여 보고하고 있다. 구체적으로 이 자료의 공적이전소득 항목은 공적연금, 기초연금, 양육수당(아동수당 포함), 장애수당(장애아동, 장애인연금), 맞춤형기초생활보장지원금(생계 및 주거급여), 근로장려금 및 자녀장려금, 기타정부보조금 등으로 분리된다. 따라서 공적연금, 기초연금, 아동수당, 장애 관련 급여, 국민기초생활보장제도의 현금급여(생계, 주거, 해산, 장제급여), 근로 및 자녀장려금 등의 금액을 각각 살펴볼 수 있다. 이 장의 분석 대상이 되는 제도는 〈가계금융복지조사〉의 제공 항목에 의해 제한되는 것이 불가피하다. 그 결과 고용보험제도의 실업급여는 소득보장제도의 중요한 한 축을 구성하고 있지만 수급 여부와 급여액이 별도로 보고되지 않아서 이 장의 분석에서는 분석 대상에서 제외된다.¹⁷⁾

이 자료는 근로소득과 사업소득을 가구는 물론 개인별로도 분류하여

17) 실업급여가 발생할 경우 〈가계금융복지조사〉에는 기타 공적이전소득으로 분류된다. 따라서 공적이전소득 전체의 효과에는 실업급여 등 이 장의 분석에서 별도로 구분되지 않는 제도의 효과도 포함되어 있다고 볼 수 있다.

별로 제공하고 있다. 그러나 공적이전소득의 경우 일부 항목은 개인별로 보고되지만 일부 항목(예. 근로장려금)은 가구주의 소득으로만 보고된다. 또한 재산은 가구주의 재산으로만 보고되고 있다. 따라서 개인별(또는 부부합산) 소득-자산조사를 거쳐 대상자 선정이 이루어지는 소득보장제도의 잠재적 대상자 여부를 추정하는 데에 이 자료는 장점과 한계를 동시에 갖고 있다. 이 장의 분석에서는 가구마스터 데이터셋과 가구원 데이터셋을 가구고유번호를 이용하여 연결한 후 사용함으로써 개인의 정보와 가구단위의 정보를 최대한 반영하고자 하였다.

2020년 <가계금융복지조사>는 가구의 자산 및 부채, 가구 구성원의 경제사회적 특성에 대해서는 2020년의 실태 정보를, 그리고 가구 및 개인 소득에 대해서는 2019년의 소득 정보를 제공하고 있다. 자료의 소득기준 시점이 2019년인 만큼 이 장의 분석에서는 2019년의 제도를 기준으로 분석을 진행한다. 따라서 일부 제도의 경우 2019년과 현재 시점에 기준선과 급여 등의 차이가 있을 수 있음을 감안할 필요가 있다.

제3절 현행 주요 소득보장제도의 포괄성

1. 빈곤 관련 지표를 통해 본 소득보장제도의 성과와 한계

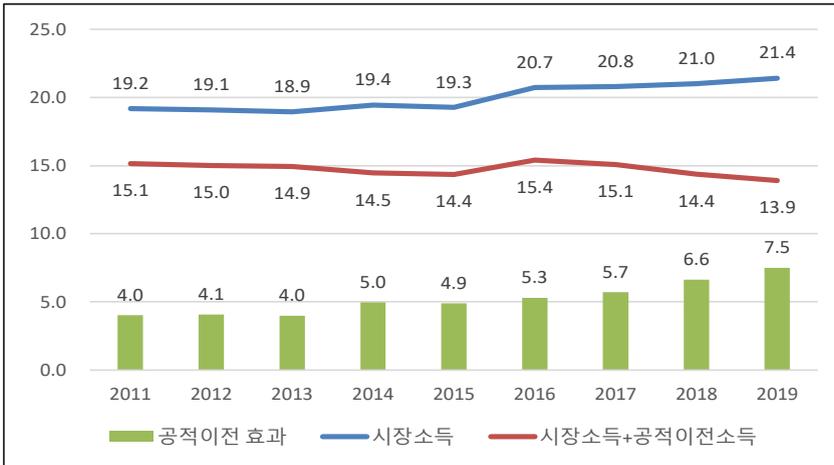
소득보장제도가 빈곤의 위험을 감소시키는 데 어느 정도 역할을 하였는지는 앞 절에서 언급한 바와 같이 빈곤 관련 두 가지 지표, 즉 빈곤율과 소득격차비율의 변화를 통해 개괄적으로 파악할 수 있다. 빈곤선을 소득중위값의 50% 선으로 설정하였을 때 시장소득¹⁸⁾ 기준 빈곤율은 아래의

18) 가구 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출로 정의된다.

[그림 3-1]에서 보듯이 2016년 이후 지속적으로 상승하는 모습을 보인다. 그러나 시장소득에 공적이전소득을 더한 소득을 이용하여 측정한 빈곤율은 전반적으로 감소 추이를 보인다. 2016년 일시적으로 상승하였으나 이후 계속 감소 추이를 보인다. 공적이전소득이 빈곤율을 감소시키는 효과, 즉 시장소득 기준 빈곤율과 시장소득+공적이전소득 기준 빈곤율의 차이(%p)는 2011년 4.1%p에서 2019년에는 7.5%p로 증가한다.

[그림 3-1] 2011년 이후 빈곤율의 변화

(단위: %, %p)

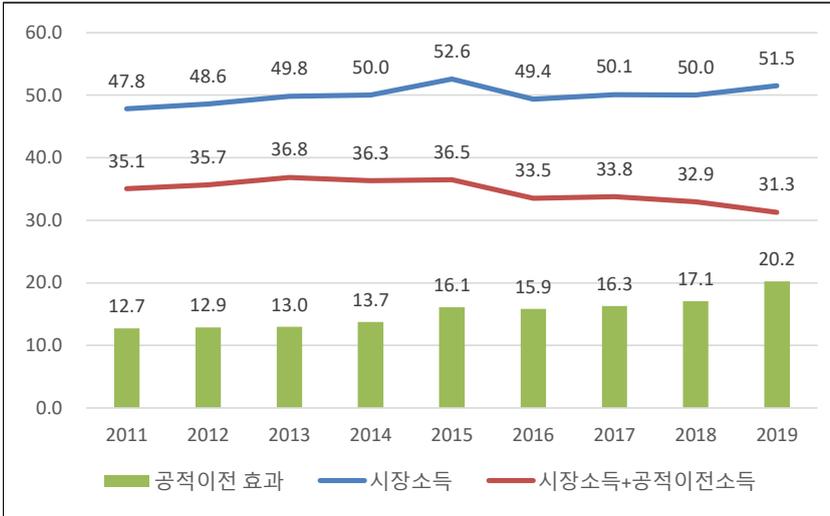


주: 가계금융복지조사 데이터는 가구 및 개인소득에 대해서는 전년도 시점의 정보를 제공한다.
 자료: 통계청 MDIS. (2021a). 가계금융복지조사(2012~2020년) [데이터파일].

공적이전소득의 효과는 빈곤의 깊이를 측정하는 소득격차비율을 통해서도 확인할 수 있다([그림 3-2] 참조). 2015년까지 그리고 2016년 이후 시장소득 기준 소득격차비율은 상승 추이를 보이지만, 시장소득에 공적이전소득을 더할 경우 소득격차비율은 2017년 이후 하락세를 보이고 있다. 공적이전소득이 소득격차비율을 줄이는 효과는 2011년에 12.7%p였던 것이 2019년에는 20.2%p로 늘어났다.

[그림 3-2] 2011년 이후 소득격차비율 변화

(단위: %, %p)



주: 가계금융복지조사 데이터는 가구 및 개인소득에 대해서는 전년도 시점의 정보를 제공함.
 자료: 통계청 MDIS. (2021a). 가계금융복지조사(2012~2020년) [데이터파일].

빈곤 지표의 변화를 통해 공적이전소득의 빈곤 위험을 감소시키는 기능은 점차 강화되어왔음을 분명히 알 수 있다. 그러나 이러한 사실이 현재의 소득보장제도가 충분히 효과적으로 기능하고 있음을 보여준다고 하기는 어려울 것이다. 빈곤율과 소득격차비율의 추세적인 감소에도 불구하고 여전히 빈곤율은 14%에 근접하고 소득격차비율도 30%를 넘고 있다.

물론 소득보장제도의 궁극적 목표가 빈곤율이나 소득격차비율을 0%로 만드는 것이라고 단언하기는 어렵다. 그렇다고 현재의 빈곤감소 효과가 최적의 상태라고 보기는 더더욱 어려울 것이다. 오히려 소득보장제도를 통해 도달하고자 하는 빈곤 관련 지표의 목표지점이 어디인가에 대해 이제까지 적극적으로 논의가 이루어진 적이 없었다고 보는 것이 타당할 것이다. 빈곤율이나 소득격차비율의 수준이 몇 퍼센트(%)가 되도록 하는 것이 소득보장제도의 지향점인지에 대해서는 정책적 합의가 이루어진 적

도, 시도된 적도 없다고 보아야 할 것이다.

그런데 이러한 사정은 소득보장제도를 전면적으로 개편하자는 대안적 소득보장 논의에도 적용된다. 현행 소득보장제도의 개편이 필요하다고 판단하는 근거는 무엇이며 대안적 제도는 현행 제도와 달리 어느 정도 개선된 효과를 보여줄 수 있을지를 빈곤 관련 지표를 이용하여 설명할 필요가 있다. 공적이전소득을 통해 빈곤율을 특정한 수준까지 낮추는 것이 정책의 목표이고 현행 제도가 그러한 역할을 수행하는 데 한계가 있다는 인식이 공유되고, 그 한계가 발생한 원인이 재원 투입의 부족뿐만이 아닌 제도 설계의 문제라는 점, 그리고 현행 제도들의 부분적 개편이나 보완을 통해서도 그 한계를 극복할 수 없다는 점이 설명되어야 대안적 소득보장 제도를 모색하려는 논의가 설득력을 충분히 얻게 될 것이다. 이러한 점들을 종합하여 현행 소득보장제도가 빈곤 해소에 충분한 역할을 하지 못하는 이유에 대해 검토하는 것이 필요하다.

2. 가구 소득-자산 분포와 제도별 소득-재산기준선

소득보장제도의 대상자 포괄성을 결정하는 소득 및 재산기준선이 실제로 얼마나 엄격한지 혹은 관대한지를 확인하기 위해서는 먼저 소득과 재산이 어떻게 분포되어 있는지를 살펴보는 것이 필요하다. 아래의 <표 3-1>은 총재산(2020년)과 시장소득(2019년)의 분위수를 보여준다. 분위수 p10은 전체 인구를 10개 분위로 구분하였을 때 최하위 1분위와 다음 2분위를 나누어주는 경계값이다. 마찬가지로 p90은 최상위 10분위와 그 아래 9분위를 나누어주는 경계값이다. p50을 달리 표현하면 중위값(중위수)이고 시장소득의 경우 그 50% 선을 빈곤선¹⁹⁾으로 간주하였다.

19) 연간 1,485만 원에 해당한다.

〈표 3-1〉 가구 시장소득과 총자산의 분위수(10개 분위)

(단위: 만 원/년, 만 원)

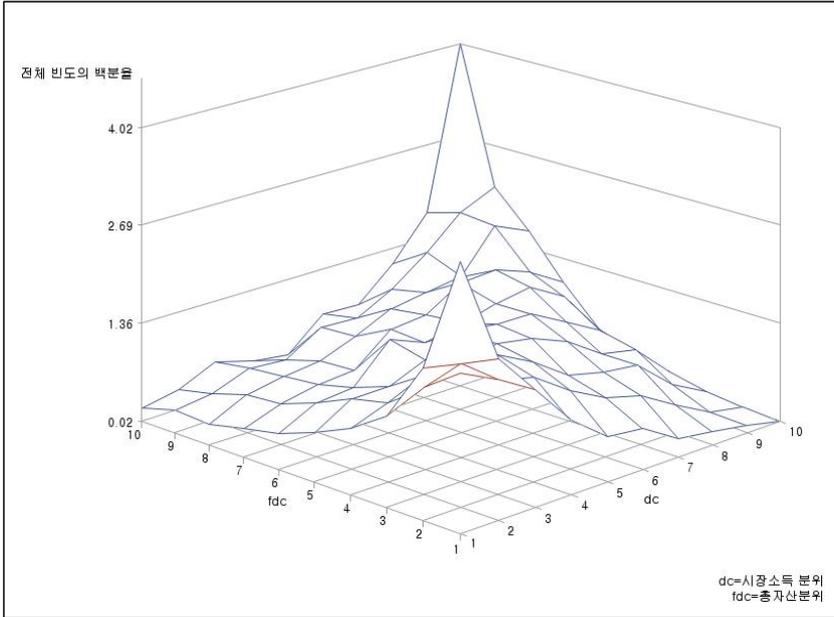
분위수	시장소득	총자산
p10	689	3,838
p20	1,385	10,510
p30	1,953	17,680
p40	2,475	24,427
p50	2,970	32,002
p60	3,505	41,325
p70	4,185	54,376
p80	5,104	73,230
p90	6,748	111,314

주: 시장소득은 균등화지수를 적용. 총자산은 미적용.
 자료: 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

이와 같은 기준선에 따라 소득과 자산 분위기를 구분하였을 때, 소득-재산의 결합 분위는 모두 100개로 구분할 수 있는데, 아래의 [그림 3-3]은 이 결합 분위별 인구 비중을 보여준다. 그림은 말 안장 모양과 흡사하다. 가장 높은 비율을 보이는 것은 소득-자산 모두 10분위에 속하는 집단(4.0%)이고, 다음이 소득-자산 모두 1분위에 속하는 집단(3.5%)이다. 소득 분위는 낮는데 자산 분위가 높거나, 반대로 소득분위는 높으나 자산 분위가 낮은 집단의 비중(즉 안장 모양의 좌우측 끝부분)은 상대적으로 낮다. 전체적으로 소득 분위와 자산 분위가 유사한 집단의 비중이 높아 소득과 자산 사이의 양의 상관관계를 추정할 수 있다.

[그림 3-3] 시장소득-총자산 결합 분위별 인구 비율

(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

결합 분위별 인구 비중을 누적하여 보여주는 것이 <표 3-2>이다. 소득 i 분위와 자산 j 분위에 해당되는 숫자는 소득과 자산이 i, j 분위 이하인 모든 인구의 비중을 합한 값이다. 예컨대, 소득 2분위, 자산 2분위까지의 누적 비중은 9.5%이고, 소득 5분위와 자산 5분위까지는 전체 인구의 34.6%가 포함된다고 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 시장소득-총자산 분위별 누적 인구 비중

(단위: %)

총자산 시장소득	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10분위
1	3.5	5.5	6.7	7.6	8.3	8.8	9.2	9.5	9.8	10.0
2	5.6	9.5	12.1	14.1	15.7	17.0	17.9	18.8	19.5	20.0
3	7.2	12.6	16.7	19.9	22.5	24.6	26.2	27.7	29.0	30.0
4	8.2	15.0	20.6	25.1	28.9	32.2	34.6	36.8	38.6	40.0
5	8.8	16.7	23.6	29.5	34.6	39.1	42.6	45.6	48.3	50.0
6	9.4	18.1	26.0	33.1	39.6	45.3	50.0	54.1	57.6	60.0
7	9.6	19.0	27.8	36.1	43.9	50.8	57.0	62.3	66.9	70.0
8	9.8	19.6	29.2	38.3	47.1	55.5	63.1	69.7	75.8	80.0
9	10.0	19.9	29.8	39.6	49.3	58.8	67.7	76.1	84.1	90.0
10분위	10.0	20.0	30.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0

자료: 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

이 〈표 3-2〉에 따르면 전체 인구의 50%를 포괄하는 것은 소득 6분위-자산 7분위(50.0%) 또는 소득 7분위-자산 6분위(50.8%)에서이다. 이러한 사실은 소득에 비해 자산이 더욱 상위 분위에 집중되어 있음을 시사한다. 이러한 사실은 아래의 〈표 3-3〉에서 직접 확인할 수 있다. 시장소득의 경우 분위수 배율 $p_{90}/10$ 은 9.8배이지만 총자산은 그보다 훨씬 큰 29.0배이다. 시장소득의 $p_{50}/10$ 은 4.3배이나 총자산은 8.3배이다. 소득점유율의 비율을 의미하는 분위 간 시장소득 배율과 총자산 배율의 경우 그 격차는 더 크게 나타난다.

〈표 3-3〉 시장소득과 총자산의 분위 간 격차

(단위: 배)

구분		시장소득	총자산
분위수 배율	p90/10	9.8	29.0
	p90/50	2.3	3.5
	p50/10	4.3	8.3
분위 평균 비율	10분위배율	32.4	128.4
	5분위배율	11.6	34.0

주: 5분위배율은 1, 2분위의 평균 대비 9, 10분위 평균의 비율을 의미함.
 자료: 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

총자산의 상위 편중이 시장소득에 비해 더욱 심하다는 점은 소득과 재산기준을 적용할 때 재산기준의 상대적 수준이 더욱 관대해질 필요가 있음을 의미한다. 간단한 예를 들자면, 전체 인구의 20%를 포괄하는 어떤 제도를 설계하고자 할 경우 재산기준을 적용하지 않는다면 소득기준은 분위수 p20으로 설정하면 된다. 그런데 여기에 재산기준을 추가로 적용하면 대상자가 20% 미만으로 줄어든다. 20%의 대상자 포괄성을 유지하려면 소득기준과 재산기준을 각각 p20보다 높여야 한다. 소득기준을 p30으로 설정하려면 재산기준은 p40보다 높게 설정해야 한다.

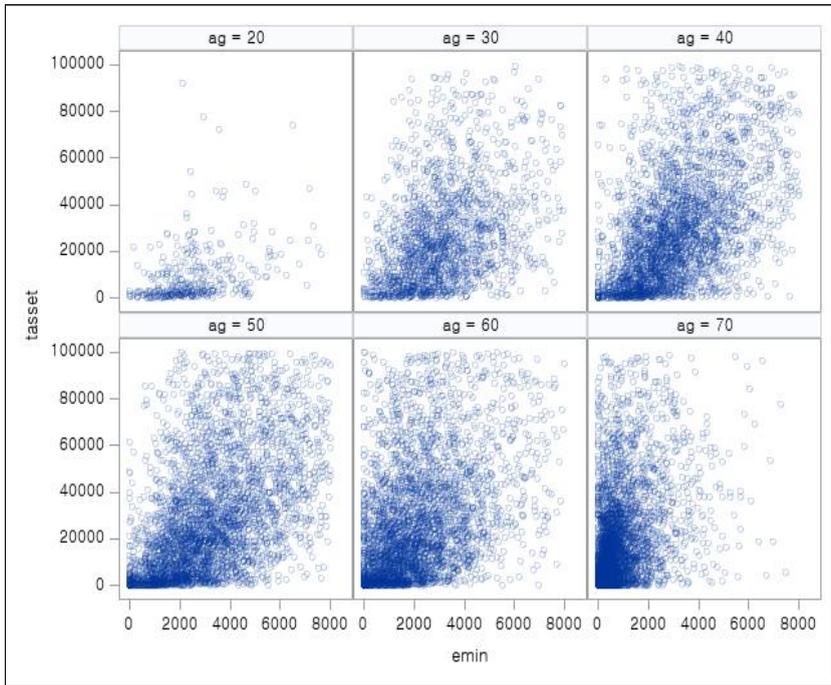
그런데 소득과 자산의 분포는 가구주의 연령대에 따라 매우 다른 모습을 보인다. 대개의 자산 축적이 저축의 결과로 이뤄진다고 상정하면 청년기에는 소득에 비해 자산의 상대적 수준이 낮다. 반대로 장년기와 노년기에는 소득은 중년에 비해 감소하지만 자산 보유 수준은 높아진다. 아래의 [그림 3-4]는 가구주의 연령대를 10세 단위로 구분하였을 때 시장소득과 총자산의 분포가 어떻게 다른지를 보여준다. 20대 가구주의 경우 분포는 가로축(소득축)을 따라 펼쳐진 모습을 보인다. 즉 소득은 어느 정도 분포를 보이지만 총자산은 거의 없는 수준에 밀집해 있는 것이다. 반대로 70대 가구주의 분포는 소득은 낮고 자산은 세로축을 따라 넓게 펼쳐진 모

습을 보인다.

이러한 사실은 소득-재산기준 이외에 인구학적 특성 기준, 특히 연령 기준을 적용하는 소득보장제도의 소득-재산기준선은 그렇지 않은 제도의 소득-재산기준선과 달리 설정되어야 한다는 점을 의미한다. 동일한 소득 구간의 계층을 보호하고자 한다면 청년층 대상 제도의 재산기준은 타 연령층이나 전 연령층 대상 제도의 재산기준에 비해 좀 더 높게 설정하는 것이 타당할 것이다.

[그림 3-4] 가구주 연령대별 시장소득-총자산 분포

(단위: 만 원/년, 만 원)



주: ag는 가구주 연령대, emin은 균등화된 시장소득, tasset은 총자산을 의미함.
 자료: 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

이제 본격적으로 제도의 포괄성을 결정하는 소득기준선과 재산기준선에 대해 살펴보자.²⁰⁾ <표 3-4>는 이 장에서 검토하게 될 주요 소득보장 제도가 어떤 집단을 대상으로 하며 소득기준과 재산기준이 있는지 여부를 비교한다. 주지하다시피 공적연금은 취업 당시의 기여에 근거하여 수급자격이 부여되며 별도의 소득이나 재산기준은 부가되지 않는다. 기초연금은 65세 이상의 노인(개인) 또는 노인 부부를 대상으로 급여가 제공하는 제도이며, 전체 노인의 70%에 대해 급여를 제공하는 것을 명시적 목표로 설정하고 있다. 그리고 그 70%를 선정하기 위해 부부의 소득과 재산을 모두 고려하고 있다. 장애인연금도 기초연금과 유사한 구조를 띠고 있으며 단지 등록 중증장애인인 고령자를 대상으로 한다는 점이 다르다.

아동수당은 소득과 재산조사 없이 7세 미만의 모든 아동에게 급여가 제공된다. 연령 제한은 있지만 소득과 재산의 제한은 없는 것이다. 가구 단위의 소득, 재산이나 해당 아동을 제외한 가구원의 수 등은 수급자격이나 급여의 크기에 영향을 미치지 않는다.

20) 여기서는 주로 재산기준선의 수준에 대해서만 다룬다. 재산기준의 적용 방식을 포함하여 보다 다양한 문제에 대해서는 강신욱, 노대명, 이소정, 양난주, 김근혜(2016)를 참조할 것.

〈표 3-4〉 주요 소득보장제도의 대상자 자격 기준 특성

제도명	인구사회학적 특성	소득기준 여부	재산기준 여부	급여 대상
공적연금	고령(은퇴)	×	×	개인 (기여기반)
기초연금	고령	○ (부부)	○	개인
아동(양육)수당	아동	×	×	개인
장애(아동)수당	등록장애인	○ (가구)	○ (가구)	개인
장애인연금	등록장애인 (중증)	○ (부부)	○	개인
근로(자녀)장려금	취업	○ (가구일부)	○	가구
국민기초생활보장급여 (생계, 주거)	없음	○ (가구)	○ (가구)	가구

주: 자료를 활용하여 저자 작성.
 자료: 1) 국세청. (2020). 근로장려금·자녀장려금 안내.
 2) 보건복지부. (2020a). 2020년 국민기초생활보장 사업안내.
 3) 보건복지부. (2020b). 2020년 기초연금 사업안내.
 4) 보건복지부. (2020c). 2020년 아동수당 사업안내.
 5) 보건복지부. (2020d). 2020년 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함).

국민기초생활보장제도의 대표적인 현금급여(생계급여와 주거급여)는 인구사회학적 기준은 없으나 소득과 재산기준 모두를 적용하고 있고 부가적으로 부양의무자 기준도 적용한다. 소득과 재산 모두 가구단위로 합산하고 급여도 가구원 모두에게 지급된다.²¹⁾

장애(아동)수당은 등록장애인에 대해 지급되며 소득과 재산조사를 부과하는 급여이다. 단 급여의 대상은 장애인 개인이지만 소득과 재산은 해당 개인이 아닌 가구 전체를 합산하여 대상자 여부를 판별한다는 점이 특징적이다. 근로장려금과 자녀장려금 제도는 소득과 재산의 산정 단위와 급여의 지급 단위가 다른 또 하나의 경우이다. 자격 여부를 판정할 때에

21) 그 현실적 방법은 가구원 수에 따라 급여액을 차등지급하는 것이다.

는 신청 당사자뿐만 아니라 그 직계가족의 소득을 합산하지만 급여액을 산정할 때에는 배우자 연령의 자녀 유무만을 고려한다. 소득기준과 관련하여 근로(자녀)장려금의 또 다른 특징은 근로소득이나 사업소득이 0인 경우 급여 대상에서 제외된다는 점이다. 이는 저소득 취업자의 근로의욕을 제고하려는 제도의 취지에 따른 것이지만, 실제로 대상자의 소득 분포 상 지위를 결정하는 중요한 특징이 된다.

〈표 3-5〉와 〈표 3-6〉은 이들 각 제도의 소득기준선과 재산기준선을 비교하고 있다. 먼저 2020년도 기초생활보장제도의 생계급여기준선(기준중위소득의 30% 선)은 1인 가구의 경우 연간 약 636만 원이다.²²⁾ 이는 2020년 〈가계금융복지조사〉에서 파악된 2019년 시장소득 기준 빈곤선²³⁾의 42.8%에 해당하는 수준이다. 차상위층을 선정하는 기준중위소득의 50% 선은 1인 가구의 경우 연간 약 1,059만 원인데 이는 빈곤선의 71.3%에 해당한다.

기초연금과 장애인연금, 그리고 근로(자녀)장려금 등은 가구 구성에 따라 소득기준선을 달리 적용하고 있기 때문에 시장소득기준선과 비교하기 위하여 이들 소득기준선에도 균등화지수를 적용하였다.²⁴⁾ 기초연금과 근로장려금·자녀장려금 모두 소득기준선은 빈곤선보다 높게 나타난다. 장애인연금 개인 수급의 경우 소득기준선이 빈곤선과 거의 유사한 수준이다. 〈표 3-5〉를 통해 확인할 수 있는 것은 소득보장제도의 다수가 빈곤선 이하의 계층을 대상으로 한정하고 있다는 것이다. 비빈곤층을 대상에 포함하고 있는 경우도 소득기준선이 빈곤선을 크게 벗어나지 않는다. 근로장려금과 자녀장려금의 소득기준선이 그나마 조금 높은 편이지만, 근로소득 및 사업소득이 있는 계층으로 대상자를 한정한다는 점을 고려할 필요가 있다.

22) 다른 가구원 수별 소득기준선은 보건복지부(2020a)를 참조.

23) 연간 1,485만 원.

24) 기초연금(장애인연금) 부부 수급의 경우 가구원 수가 2명인 것으로, 근로장려금 홑벌이와 맞벌이는 가구원 수가 2명인 것으로, 그리고 자녀장려금의 경우 가구원 수가 3명인 것으로 가정하였다.

〈표 3-5〉 주요 소득보장제도의 소득기준선(2020년) 수준 비교

(단위: 만 원/년, %)

구분	가구 유형	가구 유형별	균등화 적용	빈곤선 대비
기초보장(생계)	1인	636	636	42.8
장애(아동)수당 (=차상위 기준)		1,059	1,059	71.3
기초연금	단독	1,776	1,776	119.6
	부부	2,842	2,009	135.3
장애인연금	단독	1,464	1,464	98.6
	부부	2,342	1,656	111.5
근로장려금	단독	2,000	2,000	134.7
	홀별이	3,000	2,121	142.8
	맞별이	3,600	2,546	171.4
자녀장려금	부부+자녀	4,000	2,828	190.5

주: 부부와 홀별이, 맞별이의 경우 가구원 수가 2명인 것으로 가정하였고, 자녀장려금은 가구원 수가 3명인 것으로 가정하여 균등화지수를 적용함.

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 3-6〉은 이들 제도의 주요 재산기준선을 비교하고 있다.²⁵⁾ 기초보장제도 생계급여, 장애(아동)수당의 재산기준선은 기본재산공제액이나 재산의 소득환산 제외 기준선 모두 총자산 중위값의 50%에 미치지 못한다. 기초연금과 장애인연금의 기본재산공제액도 마찬가지이다. 생계급여와 장애(아동)수당의 재산기준선은 빈곤층에 국한하여 산출한 총자산 중위값에도 미치지 못한다. 이들 제도가 빈곤층 전체를 포괄하고자 소득기준을 조정한다고 하더라도 현행 재산기준에 의해 1/2 이상이 대상자에서 제외될 수 있다는 의미이다. 재산기준이 가장 높은 근로(자녀)장려금의 재산기준선 2억 원도 빈곤층 총재산의 하위 75% 선(약 2억 9천만 원)에 미치지 못한다.

25) 근로(자녀)장려금을 제외한 나머지 제도들은 재산기준 적용 시 소득인정액 방식을 적용하고 있기 때문에 아래 표에 제시된 금액이 실제로 해당 제도의 대상자가 보유할 수 있는 재산의 최대값을 의미하지는 않는다. 그러나 높은 자산-소득환산율을 고려한다면 현실적으로 보유 재산의 최대값이 〈표 3-6〉에서 제시된 수준을 크게 넘지는 못할 것이다.

〈표 3-6〉 주요 소득보장제도의 재산기준선(2020년) 수준 비교

(단위: 만 원, %)

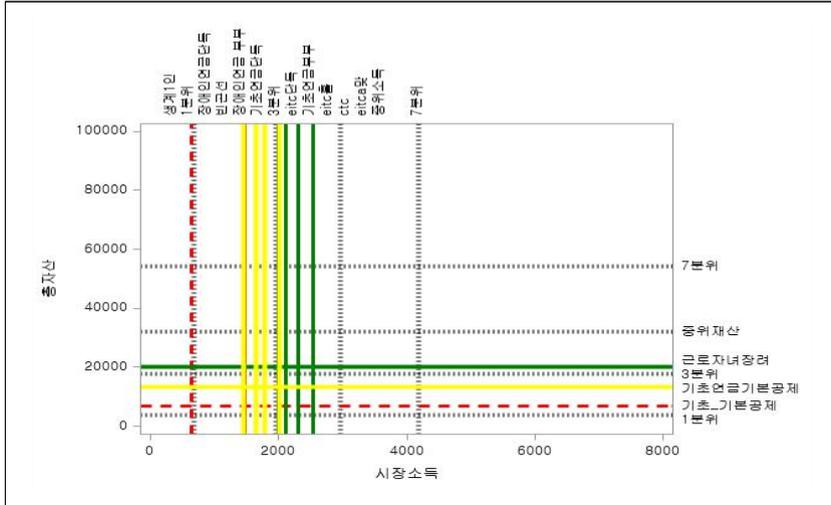
구분	기준선 종류	재산기준선	총자산 증위값 대비	빈곤층 총자산 증위값 대비	비고
기초보장 (생계급여, 대도시)	환산제외기준	10,000	31.2	83.4	차상위기준. 장애(아동) 수당도 동일
	기본공제액	6,900	21.6	57.6	
기초연금 장애인연금	기본공제액	13,500	42.2	112.6	
근로(자녀) 장려금	선정기준선	20,000	62.5	166.9	

주: 총자산의 증위값은 32,002만 원, 빈곤층 총자산의 증위값은 11,985만 원임.
자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

이들 제도의 소득기준선과 재산기준선, 그리고 소득과 재산 분포의 주요 구분선들을 동시에 배열하면 [그림 3-5]와 같다. 그림에서 가는 세로 실선으로 표시된 것이 소득 빈곤선이다. 노인과 장애인 등 근로무능력 계층 관련 제도의 기준선은 흐린 실선으로, 근로장려금과 자녀장려금 등 취업층 대상 제도의 기준선은 진한 실선으로, 그리고 기초생활보장제도의 기준선은 진한 점선으로 표시되어 있다. 소득과 재산 분포별로 증위값과 1, 3, 7분위선은 흐린 점선으로 표시되었다. 여기서 보듯이 소득기준선의 다수는 빈곤선보다 높다. 즉 적어도 소득기준 측면에서 제도의 설계는 빈곤층을 포함하는 더 넓은 계층을 대상으로 하고 있다. 하지만 재산기준선은 소득기준선만큼 다양하지도 않고 그 상대적 수준도 더 낮게 설정되어 있다. 총재산 3분위 구분선을 초과하는 기준선은 자녀장려금의 재산기준선이 유일하다.

[그림 3-5] 주요 소득보장제도의 소득 및 재산기준선

(단위: 만 원/년, 만 원)



- 자료: 1) 국세청. (2020). 근로장려금·자녀장려금 안내.
 2) 보건복지부. (2020a). 2020년 국민기초생활보장 사업안내.
 3) 보건복지부. (2020b). 2020년 기초연금 사업안내.
 4) 보건복지부. (2020c). 2020년 아동수당 사업안내.
 5) 보건복지부. (2020d). 2020년 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함).
 6) 통계청 MDIS. (2021b). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일].

소득과 재산기준선을 동시에 고려하면 소득기준선을 고려할 때에 비해 제도별 대상 집단이 더 줄어들다는 것은 자명한 사실이다. 문제는 얼마나 줄어드는가 하는 것이고, 이것이 통상 지칭하는 소득보장제도의 사각지대를 발생시키는 중요한 요인이 된다. 이하에서는 이 문제를 좀 더 집중적으로 살펴볼 것이다.

3. 주요 제도의 대상자 포괄성

가. 개인의 수급과 가구의 수급

현행 소득보장제도의 주요 제도들은 전체 국민을, 그리고 빈곤층을 실제 얼마나 포괄하고 있을까? 이를 살펴보기에 앞서 한 가지 유의할 것이 있다. 이 장의 분석에서 사용하는 통계청 <가계금융복지조사>는 개인 대상 급여와 가구 대상 급여를 엄밀히 구분하여 보고하지 않는다. 예를 들어 기초연금의 경우 개인별로 수급액 정보를 제공하고 있으나 아동수당의 경우 아동 개인 대상 급여임에도 가구주의 소득으로 보고하고 있다. 이 경우 급여의 수급 여부를 개인단위로 파악하는 데 한계가 있다. 따라서 이하에서는 불가피하게 해당 급여를 수급하는 가구에 속하는 모든 개인이 해당 급여를 수급하는 것으로 간주하기로 한다. 즉 아래의 분석에서 어떤 개인이 특정 급여를 받는다는 것은 그 급여를 받는 가구에 속한다는 의미이다. 단, 이러한 추정이 실제 수급자 비율을 과소 추정하는 것을 방지하기 위해 특정 인구학적 특성(예. 연령) 조건이 부과되는 급여의 경우 해당 특성 조건을 만족하는 집단의 수급자 비율을 별도로 분석하기로 한다.

나. 주요 제도별 수급자 비율

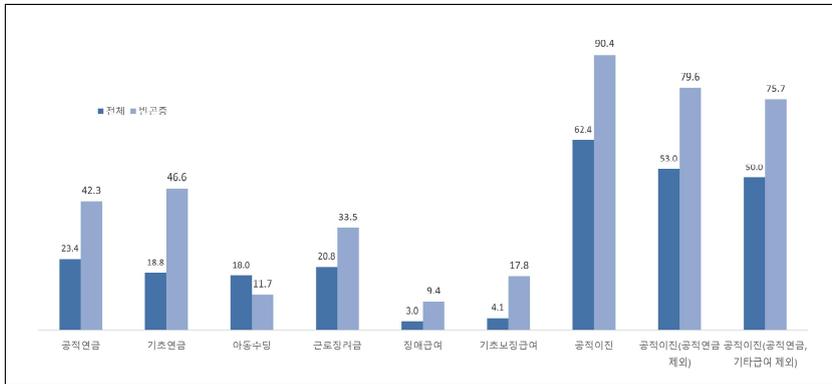
아래의 [그림 3-6]은 주요 소득보장제도의 급여를 받는 개인의 비율을 보여준다. 공적연금의 경우 전체 계층의 23.4%가, 빈곤층의 42.3%가 받고 있으며, 기초연금의 경우 전체 계층의 18.8%, 빈곤층의 46.6%가 수급하는 것으로 나타났다. 빈곤층의 수급자 비율을 비교하면 가장 높은 것이 기초연금이고 다음으로 공적연금, 근로장려금, 기초보장급여의 수준이

다. 장애 관련 급여(장애인연금, 장애수당, 장애아동수당)의 수급자 비율이 낮은 것은 이 제도가 등록장애인 중 취약계층을 지원하는 제도인바, 장애인의 비율이 낮기 때문이다. 아동수당의 경우 다른 급여와 달리 전체 계층 중 수급자 비율에 비해 빈곤층의 수급자 비율이 더 낮은데, 이는 빈곤층의 구성이 고령자 중심이어서 아동수당 수급 연령대의 아동이 상대적으로 적게 포함되어 있기 때문이다.

빈곤에 대한 최후의 안전망이라고 할 수 있는 기초보장급여(생계, 주거)의 수급 비율이 빈곤층 가운데 17.8%에 불과하다는 점은 시사하는 바가 크다. 최종적 사회안전망으로서 기능하기에는 빈곤층에 대한 포괄성이 매우 제한적인 셈이다.

[그림 3-6] 주요 소득보장제도의 수급자 비율

(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

물론 이때의 빈곤층은 시장소득 기준 빈곤층이다. 기초생활보장제도는 다양한 공적이전소득을 포함한 총소득²⁶⁾을 기준으로 대상자를 선정하기

26) 일부 공제 항목은 제외된다(보건복지부, 2019).

때문에 기초보장급여를 받지 못하는 시장소득 기준 빈곤층이라고 할지라도 다른 급여를 받을 경우 빈곤층에서 벗어날 수 있다. 따라서 개별 제도의 포괄성도 중요하지만 여러 소득보장제도를 결합할 경우의 포괄성도 같이 살펴볼 필요가 있다.

[그림 3-6]에서 확인할 수 있듯이 전체 인구 가운데 공적이전소득을 조금이라도 받는 인구의 비율은 62.4%이고 빈곤층 가운데에는 90.4%이다. 그러나 연금보험료 기여 이력에 기반하여 받는 공적연금과 기타 공적이전소득 등을 제외하고 기초연금, 아동수당, 아동수당, 근로장려금, 장애 관련 급여, 기초보장급여 등 한 가지 이상의 급여를 받는 계층의 비율은 전체 인구 중 50%, 빈곤층 가운데에서는 75.7%이다. 즉 이들 급여는 빈곤층의 약 3/4만을 포괄하고 있는 것이다.

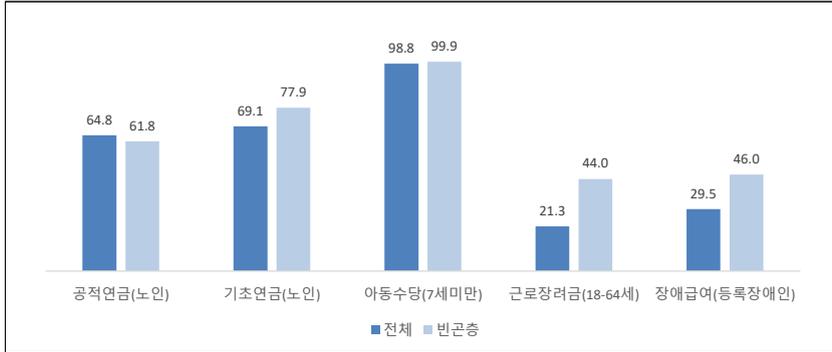
소득보장제도의 다수는 특정 인구학적 특성을 가진 집단만을 대상으로 하고 있다. 공적연금이나 기초연금, 아동수당 등은 연령을 대상자 선정 기준으로 삼고 있고, 장애 관련 제도들은 등록장애인을 대상으로 급여를 제공한다. 근로장려금이나 자녀장려금은 근로소득과 사업소득이 있는 계층을 지원 대상으로 하기 때문에 노동시장에서 은퇴했거나 노동시장에 진입할 연령이 아닌 경우에는 현실적으로 대상자가 되지 못한다. 인구학적 특성을 감안하지 않는 제도는 기초생활보장제도상의 급여가 이들 중 유일하다.

이런 점을 고려한다면 수급자의 비율을 계산할 때에도 전체 인구 또는 전체 빈곤층 대비 수급자의 비율을 보는 것보다 해당 제도가 대상으로 삼는 인구학적 특성 집단을 대상으로 살펴보는 것이 타당하다.

[그림 3-7]은 이러한 인구학적 특성을 고려했을 때 전체 집단에 대해서와 빈곤층에 대해서 소득보장제도 수급자 비율이 어느 정도인지를 보여준다. [그림 3-7]을 [그림 3-6]과 비교하면 대상별 수급자 비율이 모두 높아진 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-7] 주요 소득보장제도의 수급자 비율(인구학적 특성 고려 시)

(단위: %)



자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

전체 노인 가운데 공적연금을 받는 비율은 64.8%이지만 빈곤층 노인 중 공적연금 수급자는 그보다 다소 낮은 61.8%이다. 기초연금, 근로장려금, 장애인 대상 급여는 모두 빈곤층의 수급률이 높지만 공적연금의 경우 전체 수급률이 높다. 동일한 고령층이라고 할지라도 빈곤층보다 비빈곤층에서 공적연금 수급자가 더 많이 분포한다고 볼 수 있다.

65세 이상 고령 빈곤층에서 공적연금과 기초연금의 수급자 비율이 60% 이상인 반면, 근로활동 연령대 빈곤층에서 근로(자녀)장려금의 수급자 비율과 등록장애인 빈곤층에서 장애 관련 급여의 수급자 비율은 50%에 미치지 못한다는 점이 대비된다. 인구집단별 빈곤율을 비교할 때 노인 빈곤율이 매우 높은 점을 감안하더라도 같은 빈곤층에 대해서도 연령대별 수급률이 불균형을 보이고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

다. 주요 제도의 잠재적 대상자 비율

빈곤층 가운데 소득보장제도의 급여를 받지 못하는 경우가 발생하는 가장 일차적인 이유는 제도의 설계 측면에서 이들이 제외될 소지가 있기 때문이다. 그 가장 대표적인 이유가 대상자 선정 시 소득기준 및 재산기준을 적용하기 때문이다. 소득기준이나 재산기준이 엄격할수록 수급자격을 갖춘 대상자의 비율은 줄어들고, 반대로 소득기준 및 재산기준이 높을수록 대상자의 비율은 늘어난다.

소득보장제도 가운데에는 소득기준과 재산기준 이외에도 다양한 부가적 기준을 적용하는 제도가 있다. 기초연금의 경우 연령 기준을 적용하며, 기초생활보장제도의 경우 부양의무자 기준을 적용한다. 근로(자녀)장려금의 경우 홀(맞)벌이 여부, 자녀의 연령 등 요건을 따져 대상자를 선정한다. 장애인연금의 경우 등록장애인 가운데에서도 중증장애인에 국한하여 급여를 제공한다.

어떤 개인이나 가구가 이러한 다양한 조건을 충족하는지를 <가계금융복지조사> 자료를 이용하여 엄밀히 구분하는 것은 불가능하다.²⁷⁾ 따라서 여기서는 소득과 재산기준을 충족하는지 여부를 이용하여 각 제도의 수급 대상자가 될 수 있는지를 정한 후, 그 규모를 추정하고자 한다. 이들 조건에 해당한다고 해서 반드시 어떤 제도의 수급자격을 갖춘 것이 아닐 수 있다. 따라서 이하에서는 이들을 소득보장제도의 소득기준과 재산기준을 충족하는 인구라고 지칭하고 간단히 잠재적 대상자라고 지칭할 것이다.

<표 3-7>의 왼쪽 열들이 보여주는 것은 전체 인구에 대해 각 제도별로

27) 소득-재산기준을 충족하는지 살펴보는 경우도 이 자료를 이용하여 세세한 공제항목까지를 다 고려하기 힘들다.

소득기준을 만족하는 인구의 비율과 소득기준 및 재산기준을 모두 만족하는 인구의 비율을 추정한 결과이다. 예컨대 기초생활보장급여(생계급여)의 소득기준(기준중위소득의 30% 이하)을 충족하는 인구는 전 인구의 6.9%이고 소득기준과 재산기준을 모두 충족하는 인구의 비율은 3.4%이다. 소득기준을 충족하는 인구 가운데 50.4%가 재산기준을 추가로 적용하는 데 따라 대상에서 제외된다. 이 비율을 제외율이라고 잠정적으로 지칭하였다. 기초보장(생계급여)의 제외율은 50.4%로 추정된다.

〈표 3-7〉에 제시된 5개 제도 가운데 1개 이상 제도의 대상자가 되는 비율은 소득기준만 적용할 경우 53.5%, 재산기준까지 적용할 경우 44.4%이다. 소득기준 충족 인구 중 17.1%가 재산기준에 의해 제외되고 있다.

〈표 3-7〉 제도별 소득-재산기준 충족 인구 비율

(단위: %)

구분	전체			특성 집단			
	소득기준 충족 (A)	소득-재산 기준 충족(B)	제외율 (C)	소득기준 충족 (D)	소득-재산 기준 충족(E)	제외율 (F)	관련 특성
기초연금	22.6	20.1	11.1	82.9	73.7	11.1	65세 이상
아동수당	16.0	16.0	0.0	100.0	100.0	0.0	7세 미만
근로(자녀)장려금	31.3	16.2	48.2	25.5	12.8	50.0	18~64세
장애 관련 급여	5.9	4.7	20.5	61.1	48.6	20.5	등록 장애인
기초보장	6.9	3.4	50.4	6.9	3.4	50.4	제한 없음
1개 이상	53.5	44.4	17.1				

주: 제외율 C=100×(A-B)/A, F=100×(D-E)/D.

장애 관련 급여는 중증도를 고려하지 않은 것이므로 실제 등록장애인 중 잠재적 대상자의 비율은 이 표에서 제시된 것보다 훨씬 낮을 것이다.

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

전체 인구에 대해 소득보장제도의 잠재적 대상자 비율을 추정하는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 따라서 개별 제도들이 주 대상층으로 삼는 인구집단에 대해 잠재적 대상자인지 여부를 살펴보았는데, 그 결과가 <표 3-7>의 우측 부분에 제시되어 있다. 기초연금의 경우 65세 이상 인구 가운데 소득기준을 충족하는 인구의 비율은 82.9%이고, 소득과 재산기준을 모두 충족하는 인구는 73.7%이다. 재산기준을 추가로 적용하는 데 따라 소득기준 충족 노인 가운데 11.1%가 대상에서 제외되는 셈이다. 그러나 전체 노인의 70%를 지원하는 제도의 취지를 제도 설계에 그대로 반영하고 있다고 보아야 할 것이다. 아동수당의 경우 소득-재산기준을 두지 않는 완전 보편적 급여이므로 해당 연령층 중 대상자의 비율은 당연히 100%이다.

소득과 재산기준만을 적용할 경우 근로(자녀)장려금의 대상은 18~64세 인구의 12.8%이고 장애 관련 급여의 잠재적 대상자는 등록장애인 가운데 48.6%이다. 근로(자녀)장려금은 재산기준을 추가로 적용함에 따라 소득기준을 통과한 18~64세 인구의 절반 이상이 대상에서 제외되는 모습을 보인다.

소득보장제도의 우선적 관심 대상이 빈곤층이라는 점을 다시 상기하여 본다면 <표 3-7>을 빈곤층에 국한하여 다시 작성하여 볼 필요가 있다. 그 결과는 <표 3-8>이 보여준다.

〈표 3-8〉 제도별 소득-재산기준 충족 인구 비율(빈곤층)

(단위: %)

구분	전체			특성 집단			
	소득기준 충족 (A)	소득-재산 기준 충족(B)	제외율 (C)	소득기준 충족 (D)	소득-재산 기준 충족(E)	제외율 (F)	특성
기초연금	53.7	49.7	7.6	89.9	83.1	7.6	65세 이상
아동수당	9.0	9.0	0.0	100.0	100.0	0.0	7세 미만
근로(자녀) 장려금	84.4	50.3	40.4	83.1	49.7	40.2	18~64세
장애급여	15.8	10.7	32.0	80.8	54.9	32.1	등록 장애인
기초보장	32.3	16.0	50.5	32.3	16.0	50.5	제한 없음
1개 이상	95.8	80.5	16.0				

주: 제외율 $C=100 \times (A-B)/A$, $F=100 \times (D-E)/D$.

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

전체 빈곤층에 대해 대상자 포괄성이 가장 높은 제도는 기초연금과 근로(자녀)장려금이다. 기초연금의 소득 및 재산조건은 전체 빈곤층의 49.7%를, 그리고 빈곤노인의 83.1%를 포괄하도록 설계되어 있다. 소득 기준을 충족하는 빈곤노인의 7.6%가 재산기준에 의해 제외된다. 기초생활보장(생계)급여의 경우 빈곤층 가운데 16.0%만을 포괄하는 것으로 나타났다. 소득기준선 자체도 낮아 빈곤층의 32.3%만을 대상으로 포괄하지만 재산기준까지 적용할 경우 그 가운데 50% 이상이 대상에서 제외되는 것이다.

근로(자녀)장려금은 18~64세 빈곤층의 49.7%를 잠재적 대상으로 하는 것으로 나타났다. 근로저소득층의 소득지원을 위해 도입된 제도인 만큼 소득기준선이 빈곤선보다 높아 포괄성이 높아지지만 반대로 소득이 0인 계층이 제외됨으로 인해 포괄성이 낮아지는 요인도 내포하고 있다. 한

편, 재산기준은 상대적으로 엄격해서 빈곤층 소득기준 충족 인구 가운데 40.2%가 재산기준에 의해 대상자에서 제외된다.

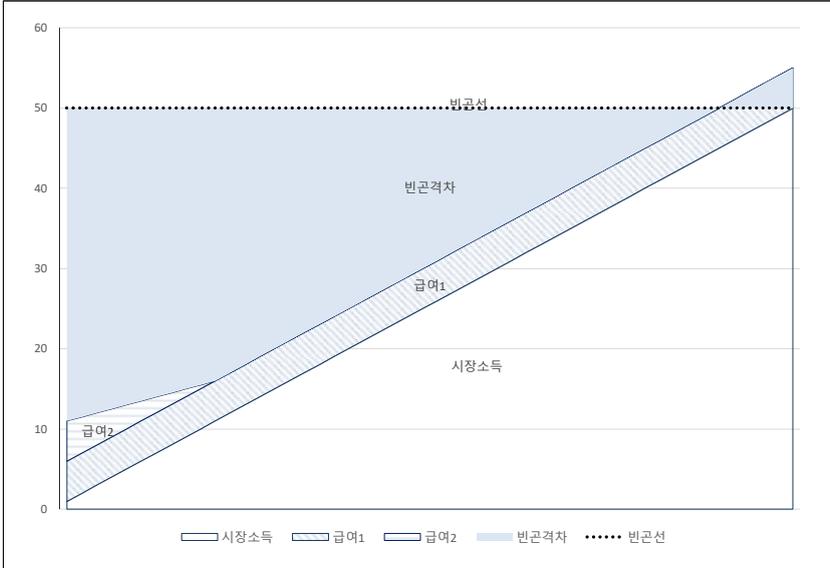
마지막으로 <표 3-8>의 왼쪽 하단을 보자. 인구학적 특성 요건을 고려하지 않았을 경우에도 5개 중 하나 이상 제도의 대상자가 되는 인구는 80.5%이다. 즉 이들 5개의 현행 소득보장제도는 빈곤층을 모두 포괄하도록 설계되어 있지 않다. 재산기준을 적용함으로써 제도의 포괄성은 더욱 낮아지는데, 인구학적 특성을 고려하더라도 그 사정은 크게 달라지지 않는다.

제4절 현행 주요 소득보장제도의 급여 충분성

1. 빈곤격차 해소와 급여 충분성

이 절에서는 소득보장제도의 급여 충분성 효과를 빈곤격차 해소 효과를 통해 살펴보기로 한다. 빈곤격차와 관련된 지표에 대해서는 2절에서 이미 살펴본 바 있으므로 여기서는 그림을 통해 다시 한번 간략히 언급하도록 한다. [그림 3-8]은 소득보장제도의 각 급여가 빈곤격차 해소에 어떻게 기여하는지를 보여준다. 그림의 가로축은 시장소득 수준에 따라 대상 인구(가구)를 배열한 것이다. 중위값의 50% 선을 빈곤선으로 설정했을 때, 빈곤선과 시장소득의 차이, 즉 색칠된 부분 전체가 빈곤격차(poverty gap)이다.

[그림 3-8] 빈곤격차와 소득보장급여



자료: 저자 작성.

시장소득에 소득보장제도의 각 급여가 추가되는 만큼 소득이 늘면서 빈곤 격차는 축소된다. 그 결과 일부 인구(가구)의 소득은 빈곤선보다 높아져서 빈곤층에서 벗어나게 된다(소득보장제도의 탈빈곤 효과). 빈곤층에서 벗어나지 못하더라도 급여를 받은 만큼 빈곤격차는 줄어든다. 이 절에서는 탈빈곤 효과는 논외로 하고 빈곤격차 해소 효과, 즉 빈곤의 깊이가 완화되고 빈곤층의 생활이 좀 더 안정되는 효과를 살펴볼 것이다. 빈곤층 가구의 시장소득에 비해 소득보장급여의 수준이 충분히 크다면 빈곤격차가 줄어드는 비율은 높게 나타날 것이다.

소득보장급여의 충분성을 검토할 때 한 가지 주의해야 할 사항이 있다. 위에서 설명한 바와 같이 충분성을 검토할 때에는 제도의 포괄성 문제도 충분성에 관여된다는 점이다. 급여의 충분성이란 실제 급여를 받는 개인

(가구)에게 소득보장급여가 빈곤을 얼마나 줄여주는가를 의미하는 것이 아니라 대상 빈곤층 전체에 대해 빈곤을 얼마나 줄여주는지를 의미한다. 따라서 빈곤층 가운데 급여를 받지 못하는 집단의 비율이 높다면 실제 수급자의 급여 수준이 높다고 하더라도 충분성은 높지 않게 나타날 수 있다. 아래의 분석에서는 이러한 점을 염두에 두고 충분성 효과를 살펴볼도록 할 것이다.

2. 주요 소득보장제도의 급여 충분성

소득보장급여가 반드시 시장소득 빈곤층에게만 지급되는 것은 아니지만 비빈곤층의 빈곤격차는 0으로 간주되므로 소득보장급여의 빈곤격차 해소 효과는 의미 있는 숫자로 나타나지 않는다. 따라서 비빈곤층은 급여 충분성 비교에서 제외된다.

〈표 3-9〉는 전체 빈곤층에 대해 주요 소득보장제도의 빈곤격차 완화 효과가 어느 정도인지를 보여준다. 참고로 〈가계금융복지조사〉 2020년 자료를 통해서 도출된 2019년 기준 시장소득 빈곤선은 연간 약 1,485만 원이고, 빈곤층의 평균 빈곤격차는 약 765만 원이다. 빈곤층이 2019년 한 해 동안 평균적으로 받은 모든 공적이전소득은 약 595만 원으로 나타났다. 이는 빈곤선의 약 40.1% 수준이고, 빈곤격차(765만 원)의 77.8%를 줄여주는 효과를 보였다. 공적연금의 경우 평균 수급액이 가장 큰 만큼(277만 원) 빈곤격차를 줄여주는 효과도 다른 제도들에 비해 높은 36.2%로 나타났다. 기초보장급여의 빈곤격차 해소 효과는 8.7%, 근로(자녀)장려금의 효과는 4.8%였다.

〈표 3-9〉 제도별 빈곤해소 기여도 비교(빈곤층)

(단위: 만 원/년, %)

구분	공적이전	공적연금	기초연금	아동수당	장애급여	기초보장 급여	근로 (자녀) 장려금
금액	595	277	132	15	11	66	37
빈곤선 대비	40.1	18.6	8.9	1.0	0.8	4.5	2.5
빈곤격차 대비	77.8	36.2	17.2	1.9	1.5	8.7	4.8

주: 빈곤선은 연간 약 1,485만 원이고, 빈곤격차(poverty gap)는 연간 약 765만 원임.
 모든 소득값은 균등화지수를 적용한 값임.
 자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 3-9〉에서 아동수당과 장애 관련 급여의 포괄성이 낮게 나타난 이유는 빈곤층 내에서 대상 인구특성 집단의 비율이 낮은 요인이 작용해서이기도 하다. 이 점을 고려하여 〈표 3-10〉에서는 관련 특정 집단에 국한하였을 때의 빈곤격차 해소 기여도를 비교하였다.

〈표 3-10〉 제도별 빈곤격차 해소 기여도 비교(빈곤층, 특성 고려 시)

(단위: 만 원/년, %)

구분	공적연금	기초연금	아동수당	장애급여	기초보장	근로(자녀) 장려금
관련 특성	65세 이상		7세미만	등록장애인		18~64세
금액	385	220	119	56	66	49
빈곤선 대비	25.9	14.8	8.0	3.8	4.5	3.3
총빈곤격차 대비	50.3	28.8	15.5	7.3	8.7	6.4
특성 집단 빈곤격차	877	877	543	897	765	627
특성 집단 빈곤격차 대비	43.9	25.1	21.9	6.2	8.7	7.8

주: 빈곤선은 연간 약 1,485만 원이고, 빈곤격차(poverty gap)는 연간 약 765만 원임.
 모든 소득값은 균등화지수를 적용한 값임.
 자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

65세 이상 노인으로 국한할 경우 빈곤층 내 평균 공적연금 수급액은 연간 385만 원이다. 이는 <표 3-9>의 277만 원에 비해 높아진 금액이다. 하지만 빈곤층 노인으로만 국한하였을 경우 빈곤격차는 877만 원으로 더 높아졌다. 결과적으로 빈곤층 노인에 대한 빈곤격차 해소 기여도는 43.9%로 <표 3-9>에서의 36.2%에 비해 더 높아지는 것으로 나타난다. 마찬가지로 빈곤층 노인으로 국한할 경우 기초연금의 빈곤격차 해소 기여도는 25.1%로 증가하게 된다. 아동수당과 장애 관련 급여, 근로장려금 모두 빈곤격차 해소 비율이 특성 집단으로 한정함에 따라 높아지는 양상을 확인할 수 있다.

그러나 문제는 이들 급여에도 불구하고 빈곤격차는 여전히 작지 않은 폭으로 남게 된다는 것이다. 65세 이상의 인구로 한정하더라도, 공적연금과 기초연금을 모두 수급하더라도 빈곤격차는 약 30% 이상 유지되고 있음을 알 수 있다. 급여액과 포괄 범위가 크지 않은 비노인 대상 급여의 경우 소득보장급여의 빈곤격차 해소 기여도는 더 낮아지고 빈곤격차는 더 큰 폭으로 남게 된다. 요컨대 현행 급여의 수준은 현재 빈곤층의 각 인구 집단이 경험하는 소득 부족을 해소하기에 결코 충분한 금액이 아니라는 사실을 확인할 수 있다.

소득보장제도의 급여의 궁극적 목적이 빈곤격차비율을 0%로 만드는 것이라고는 볼 수 없다. 특정 기준선까지의 소득격차를 0으로 만드는 것을 지향하여 설계된 보충급여인 기초생활보장 생계급여도 빈곤선보다 훨씬 낮은 기준중위소득의 30% 선까지를 보장 한도로 설정하고 있으며, 재산기준이나 부양의무자 기준 등에 의해 그나마도 충분히 달성하지 못하고 있다. 즉 현재로서는 어떤 다른 고려 없이 소득의 일정 수준을 보장하려는 제도는 없는 셈이다. 이는 역설적으로 현행 제도의 개선, 예컨대 수급 기준의 완화나 급여 수준 인상 등에 의해서도 급여의 충분성을 제고할

여지가 존재한다는 점을 의미한다. 만일 기본소득제도와 같은 대안적 소득보장제도가 일정한 소득을 보장한다는 것이 가장 중요한 장점이라고 상정한다면, 현행 제도들의 설계 방식을 변경함으로써도 동일한 효과를 거둘 수 있는 여지는 존재한다고 보아야 할 것이다.

제5절 소득보장제도의 대상으로서 가구와 개인

앞의 절들에서는 현행 소득보장제도의 특징을 대상자 포괄성과 급여의 충분성을 중심으로 살펴보았다. 이 장에서는 마지막으로 대안적 소득보장제도에서 나타나는 또 하나의 특징, 즉 개인을 소득보장제도의 기본단위로 삼거나 혹은 가구/개인 중 무엇을 기본단위로 삼아야 하는지에 대한 특별한 언급이 없다는 특징에 대해 살펴보려고 한다. 이 특징은 소득보장제도와 빈곤이란 문제를 연결할 때 결코 단순한 쟁점이 아니기 때문이다.

대상자의 규모와 포괄성은 그 대상을 가구로 삼는가 개인으로 삼는가에 따라서 달라지는 것이 당연하다. 하지만 소득보장제도의 일차적 목적이 빈곤 위험을 해소하는 것이라고 한다면 빈곤이라는 문제 자체가 가구단위로 정의된다는 점은 매우 중요한 의미를 지닌다. 특정 개인에게 소득보장급여를 제공한다고 하더라도 그 개인이 1인 가구를 구성하는 사람이 아닌 한 해당 급여는 가구원 전체에게 공유되는 것이 현실적이다. 소득이 특정 가구 내에서 어떻게 공유되는지와는 무관하게, 해당 급여가 빈곤 위험을 낮추는 데 어떻게 기여할 것인가를 파악하기 위해서는 소득(급여)이 가구 내에서 공유되며 해당 가구에 속한 모든 가구원의 빈곤 지위에 영향을 미칠 수밖에 없음을 인식해야 한다.

〈표 3-11〉 대상자 산정 방식의 차이에 따른 특성 집단의 비중 차이

(단위: %)

구분		해당 인구 비율	해당자가 있는 가구에 속하는 인구 비율	해당자가 있는 가구의 비율
연령	65세 이상	17.7	27.3	34.1
	18~64세	64.5	88.5	79.7
	18세 미만	17.8	41.6	28.4
기타 특성	등록장애인	4.1	9.6	10.2
	취업자	63.5	89.3	81.6
수급 여부	공적연금	11.9	23.4	27.9
	기초연금	12.0	18.8	23.8
	아동(양육)수당	18.0	18.0	12.4
	장애 관련 급여	1.4	3.0	3.5
	근로(자녀)장려금		20.8	20.8
	기초보장급여	4.1	4.1	5.8

주: 근로(자녀)장려금의 수급은 개인별로 보고되지 않고 있음. 기초보장급여의 경우 가구단위 급여이므로 해당 인구의 비율과 해당 가구 가구원의 비율이 동일하게 나타남.

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

위의 〈표 3-11〉은 이 장에서 분석 대상이 되었던 인구집단과 급여에 대해 그 규모(전체 대비 비율)가 개인과 가구 중 무엇을 기준으로 하는가에 따라 어떻게 달라지는지를 보여준다. 연령대로 구분할 경우 65세 이상의 고령자 비율은 〈가계금융복지조사〉의 표본상에서는 17.7%로 추정된다. 그런데 65세 이상이 있는 가구에 속하는 (비노인을 포함하는) 모든 가구원의 비율은 27.3%이다. 그리고 65세 이상이 있는 가구의 비율은 34.1%이다. 반면 18세 미만 아동의 비율은 17.8%이고, 해당 연령 아동이 있는 가구에 속하는 모든 가구원을 합할 경우 그 비율은 41.6%이며, 해당 연령 아동이 있는 가구의 비율은 28.4%이다. 만일 어떤 소득보장급여를 특정 연령대에 지급하더라도 그 급여에 의해 생활수준에 영향을 받는, 나아가 빈곤 위험에 영향을 받는 인구의 비율은 다양한 방식으로 포

착될 수 있다.

소득보장제도 개편의 일차적 목적이 빈곤 위험의 해소 또는 완화라면, 그리고 그것을 위해 대상자 포괄성의 확대가 주요한 전략이라고 한다면, 급여의 대상자가 개인인가 가구인가 하는 것은 결코 단순한 문제가 아니다. 어떤 단위를 대상으로 할 것인가에 따라 포괄성이 달리 계측되고 각 제도가 빈곤에 미치는 영향도 다르게 나타날 것이기 때문이다.

제6절 소결

이 장에서는 기본소득제도를 비롯한 대안적 소득보장제도 논의가 갖는 특징을 살펴보고, 그러한 문제의식이 현행 소득보장제도를 평가하는데 어떻게 적용될 수 있을지를 살펴보았다.

최근 논의되고 있는 대안적 소득보장제도는 단일한 혹은 소수의 제도를 이용하여 기존의 다수 제도를 대체하는 것을 지향하고 있다. 또한 일정한 수준의 소득을 재산수준이나 인구학적 특성과 무관하게 무조건적으로 보장하는 것을 제도 설계에 반영하고 있다. 아울러 소득보장의 기본적인 단위를 개인으로 설정하는 경우가 다수이다.

이러한 문제 제기와 대안 제시의 이면에는 현행 소득보장제도가 제 역할을 하지 못하고 있다는 인식이 내포되어 있다. 그렇다면 구체적으로 어떤 역할을 수행하는 데 실패하고 있는지를 구체적으로 지적할 필요가 있다. 문제가 명확히 정의되어야 그것이 현행 제도가 갖는 설계상의 문제인지 재원 투입의 양적 부족이 초래한 문제인지 등을 검토할 수 있으며, 기존 제도들에 대한 전면적 대체가 최선의 방법인지를 설득력 있게 설명할 수 있을 것이다. 이 장은 그러한 쟁점이 충분히 명시적으로 제시되고 있

지 않다는 문제의식에서 출발하고 있지만, 논의의 진전을 위해 문제를 진단할 수 있는 몇 가지 논점들을 잠정적으로 설정하고 관련된 실증적 근거들을 제시하고자 하였다.

소득보장제도의 일차적 목적이 사회구성원이 직면하는 빈곤의 위험을 줄이는 것이라는 점은 부인하기 어려울 것이다. 소득보장제도는 빈곤을 예방하고 빈곤으로부터의 탈출을 도우며 빈곤층의 생활을 안정적으로 유지하도록 하는 기능을 수행해야 한다. 물론 이때 빈곤선의 구체적 수준을 어느 수준으로 설정할 것인가에 대해서는 논의의 여지가 있겠으나, 소득보장제도가 빈곤과 무관하게 논의될 수는 없을 것이다.

〈가계금융복지조사〉 2020년 원자료를 이용하여 현행 소득보장제도의 대상자 포괄성과 급여 충분성에 대해 살펴본 결과 여전히 개선의 여지가 있다는 점을 확인할 수 있었다. 개별 제도마다 정도의 차이가 있으나 65세 이상 고령층을 대상으로 하는 제도 이외에는 빈곤층에 대한 포괄성이 높지 않았고, 급여의 수준도 빈곤격차를 해소하는 데 한계가 있었다. 대상자 포괄성이 한계가 있는 이유는 소득기준선이 빈곤선보다 크게 높지 않았으며 다수의 제도에서 재산기준이 엄격하기 때문이라는 것을 알 수 있었다. 이는 현행 제도의 소득 및 재산기준을 완화하는 것이 소득보장제도의 효과를 높이는 데 필요한 우선적 과제를 시사한다. 다수의 대안적 소득보장 모형들이 재산기준을 도입하지 않는 점을 고려한다면 현행 제도와 대안적 모형들의 간극은 매우 큰 편이다. 이 간극을 줄여나가는 정책적 모색의 여지는 여전히 존재한다고 할 수 있다.

소득보장제도가 빈곤 위험에 대응하는 것을 목적으로 하고 빈곤은 가구단위로 정의되는 개념이라는 사실을 염두에 둔다면, 대안적 소득보장제도를 모색할 때 급여의 대상을 가구가 아닌 개인으로 일원화하려는 접근은 매우 신중한 검토가 필요하다. 제도의 목적과 취지에 따라 개인 대

상 급여와 가구 대상 급여가 공존하는 것은 현실적 필요를 반영하는 것이다. 빈곤 해소라는 목표를 향해 각 제도를 설계하고 배치함에 있어서 개인 및 가구 대상 급여가 각각 어떤 역할을 보완적으로 수행해야 하는지를 인식하는 것이 중요할 것이다.



제4장

외국의 기본소득 실험 사례

제1절 들어가며

제2절 자치단체 차원의 기본소득 실험

제3절 중앙정부 차원의 기본소득 실험

제4절 소결

제4장 외국의 기본소득 실험 사례

최한수 (경북대학교)

제1절 들어가며

본 장에서는 기본소득 실험의 해외 사례를 살펴볼 것이다. 해외 각국의 기본소득 실험에 대해서는 이미 국내외 여러 많은 문헌이 존재한다. 본 연구에서는 이러한 문헌에 근거하여 선진국(advanced country)에서의 기본소득 실험을 살펴볼 것이다. 사실 기본소득 실험은 아프리카나 인도처럼 개발도상국(developing country)에서도 이루어지고 있다(개발도상국의 기본소득 실험에 대한 가장 대표적인 연구로는 Banerjee, Niehaus, and Suri, 2019).

그럼에도 불구하고 본 연구의 초점을 선진국의 기본소득 사례에 맞춘 이유는 개발도상국에서의 기본소득 실험으로부터 우리가 얻을 수 있는 교훈이 대단히 제한적이라고 보았기 때문이다. 보편적인 사회안전망이 구축·운영되고 있는 선진국과 달리 개발도상국의 경우 사회안전망이 결여되어 있거나 미완성인 경우가 대부분이다. 따라서 이러한 개발도상국에서의 기본소득의 실험 결과는 한국과 같은 선진국에 시사하는 바는 별로 크지 않다. 따라서 본 연구에서는 미국이나 캐나다, 핀란드나 네덜란드와 같은 국가에서 진행된 기본소득 실험에 한정하여 그 내용과 정책적 함의를 살펴볼 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2절에서는 자치단체 차원에서 기본소득을 실험한 사례로 미국 ‘알래스카 영구펀드 배당금’과 네덜란드 위

트레호트시의 9개 지방자치단체의 '신티 실험'을 소개하고, 마지막으로 캐나다 온타리오의 부의 소득세 실험을 소개할 것이다. 다음으로 3절에서는 중앙정부 차원에서 기본소득 실험을 진행한 핀란드의 사례를 살펴볼 것이다. 4절에서는 각국의 기본소득 실험이 한국사회에 주는 정책적 시사점에 대해 간단하게 살펴볼 것이다.

제2절 자치단체 차원의 기본소득 실험

1. 기본소득의 '이상향(理想郷)': '알래스카 영구기금배당금'

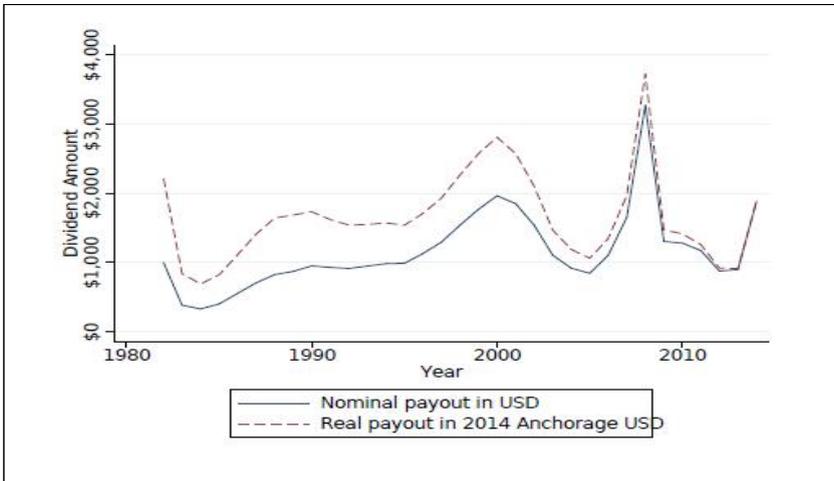
미국 알래스카 주정부는 주 헌법에 명시되어 있는 천연자원에 대한 주민들의 공동소유를 실현하는 방식의 하나로 천연자원의 수익을 현 거주 주민과 미래의 주민들에게 나누어주기 위해 1982년부터 '알래스카 영구기금(Alaska Permanent Fund)'을 설립하여 운영해왔다. 현재 전 세계에서 50개 이상의 국부펀드가 운용되고 있는데 알래스카만이 그 운용 수익을 배당금(dividend) 형태로 국민에게 나누어준다고 알려져 있다. 알래스카 영구기금은 1976년 주 헌법 개정을 통해 석유나 천연자연 판매로 조성된 금액의 최소 25%를 영구기금(permanent fund)에 출연하는 조항(Alaska Constitution, Article IX, Section 15)이 들어감으로써 시작되었다(Jones & Marinescu, 2018, pp.6-7).

1982년 첫 시행 당시 주지사는 공화당 출신이었는데 이 주지사 주도로 관련 규정이 만들어졌다. 애초의 계획은 알래스카 지역주민(residents)의 소득수준과 거주 기간을 고려하여 액수를 다르게 지급할 계획이었으나 이러한 조치가 지역주민의 평등권을 침해할 수 있다는 주 대법원의 결정

에 따라 1년 이상 거주 요건을 충족하는 모든 주민에게 동등한 금액을 지급하는 안으로 변경되었다(최한수, 2019, p.712). 알래스카 영구기금배당금은 보편성, 무조건성, 정기성, 현금 지급이라는 기본소득의 요건에 거의 완벽하게 부합할 뿐만 아니라 그 기본정신에 있어 대표적인 공유부재원인 천연자원의 공유를 분명히 한다는 점에서 ‘공유부에 대한 공정한 배당’이라는 급진적 기본소득의 이념에 가장 일치하는 이상적 제도로 평가받는다. 1982년 첫해의 배당금은 명목 기준으로 1년에 331달러 수준에 머물렀으나 이후 꾸준히 상승하였다. 2015년에는 1인당 연간 2,027달러로 올랐다([그림 4-1] 참고).

[그림 4-1] 알래스카 영구기금배당금의 가치(명목 및 실질)

(단위: US 달러)



자료: Jones, D., & Marinescu, I. (2018). The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. National Bureau of Economic Research, No. w24312. p.32 Figure 1 인용.

배당금은 ‘알래스카 영구기금’의 운용 과정에서 발생한 수익의 일부, 보다 정확하게 말하면 최근 5년간의 연평균 금융수익에 의존하기 때문에

매년 일정하지 않고 편차가 있다. 예컨대, 2008년의 글로벌 금융위기로 인해 2009년에는 배당액이 전년(2,069달러)과 비교해 약 37% 정도 감소한 1,305달러로 많이 감소한 적이 있다(State of Alaska, 2021a). 코로나19 위기를 겪은 2020년 역시 그 이전과 비슷하게 크게 줄었다(State of Alaska, 2021a). 2018년 배당액은 1,600달러, 2019년 배당액은 1,600달러였다(State of Alaska, 2021a). 배당으로 지출된 총 금액은 2020년 6.3억 달러, 2019년 10.1억 달러, 2018년 10.2억 달러 정도였다(State of Alaska, 2021a).

1년에 약 2,000달러 수준의 알래스카 영구기금의 크기는 그다지 크지 않다고 생각할 수 있다. 그러나 가구단위로 지급되는 복지성 현금급여와 다르게 알래스카 영구기금배당금은 개인당 지급된다는 점을 고려하여 이를 평균 가구단위 수급액으로 환산하면 3,900달러가 된다(Jones & Marinescu, 2018, p.3). 또 알래스카 영구기금배당금은 알래스카주에 거주하는 동안 계속해서 받을 수 있다. 이를 고려하여 개인이 생애 기간 받는 금액의 현재가치는 약 45,000달러(가구단위로 계산하면 약 120,000달러) 정도가 된다(Jones & Marinescu, 2018, p.22). 이는 결코 적은 금액이 아니다. 실제로 2017년 알래스카 주민을 대상으로 한 설문조사에 따르면 응답자의 40%가 알래스카 영구기금배당금이 꽤 도움이 된다고 밝혔다(20%만 별 차이가 없다고 말했다)(Jones & Marinescu, 2018, p.8).

배당금을 받는 데 필요한 자격요건은 배당금 신청 기준으로 최소 1년 이상 알래스카주에 거주해야 하며 계속 거주할 의사를 갖고 있다는 것 외에 특별히 요구하는 것이 없다. 이러한 '1년 거주' 조항은 오직 배당금을 노리고 근처 주나 다른 나라에서 알래스카로 잠시 이주했다가 배당금을 수령한 뒤 다시 알래스카를 떠나는 기회주의적 행태를 방지하기 위한 최

소한의 조항으로 보인다. 그 외에는 증범죄로 인해 형을 선고받거나 그로 인해 감옥에 있는 범죄자를 배제한다는 조항만 있을 뿐이다(State of Alaska, 2021b).

2020년 기준으로 약 66.6만 명이 배당금을 신청하였다(State of Alaska, 2021a). 연령 기준으로 보면 18세 이상의 성인이 차지하는 비중이 약 74%(49.4만 명), 18세 미만이 차지하는 비중이 약 26%(17.2만 명)이었다(State of Alaska, 2021a). 성별로는 남성이 51%, 여성이 49%로 큰 차이가 없었다(State of Alaska, 2021a). 미국 내에서 합법적으로 거주하는 외국인 또는 공식 인정된 난민, 고등학교를 졸업하고 다른 지역에 거주하는 대학생 등도 수급 대상에 포함된다.

알래스카 영구펀드 배당금은 40년 이상 운영되어왔기 때문에 배당금 지급이 알래스카주에 미친 단기 효과뿐만 아니라 장기 효과를 판단하기에도 충분한 환경을 제공해준다. 오랫동안 사람들이 기본소득에 회의적이었던 이유는 공짜로 돈을 준다면 누가 일하겠느냐는 통념을 반박하기가 쉽지 않았기 때문이었다. 즉 조건 없는 현금 지급은 저소득층의 복지에 대한 의존도를 심화시켜 일하지 않고도 풍족한 삶을 살아가는 ‘웰페어 퀸(복지여왕; welfare queen)’만을 양산해낼 것이라는 대중적 인식에 맞서 싸우는 것은 매우 힘든 일이기 때문이다.

이러한 맥락에서 알래스카 영구펀드 배당금 지급이 알래스카 노동시장에 어떠한 영향을 미치었는가를 살펴보는 것은 매우 의미 있다. 특히 알래스카 영구펀드 배당금은 무려 40년이라는 장기간 지급되었기 때문에 조건 없는 현금 지급이 노동시장에 미치는 단기적 효과는 물론 장기적 효과도 지켜볼 수 있게 해준다는 장점이 있다. 더 나아가 필자의 계산에 따르면 2019년 기준으로 지급되는 알래스카 영구펀드 배당금의 규모는 알래스카 GDP의 약 1.86% 수준일 정도로 크다. 이 정도 규모의 현금성이

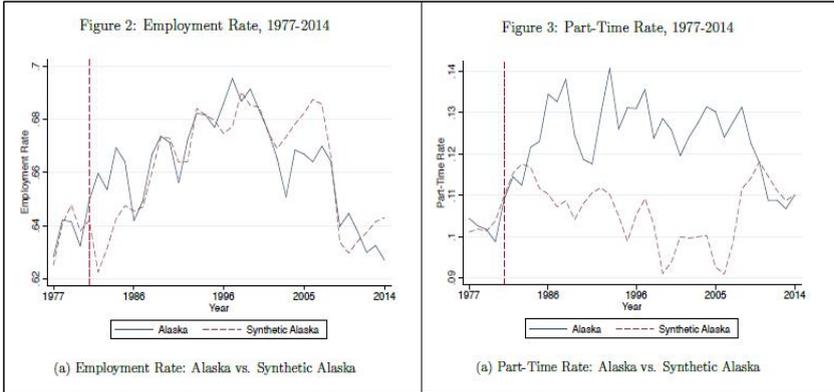
전지출이 한 지역에서 일어날 때 그것이 알래스카 지역 및 거시경제에 미치는 영향 또한 상당할 것으로 예상되는데 알래스카의 사례는 이를 볼 수 있게 해준다는 점에서도 의미가 있다.

Jones & Marinescu(2018)에 따르면 1982년 알래스카 영구펀드 배당금이 도입된 이후 알래스카주의 노동시장에서는 우려했던 정도의 노동공급의 감소는 일어나지 않았다. 알래스카 영구펀드 배당금이 도입된 이후 알래스카주의 노동시장의 움직임을 비교 대상(control group)인 합성 알래스카(Synthetic Alaska)와 비교하였을 때 고용률(전체 인구 대비 노동자 비율)에서 큰 차이는 관찰되지 않았다. 다만 단시간 근로가 가능한 직업(part-time job)에 종사하는 노동자의 비율(전체 인구 대비 단시간 노동자 비율)이 약 1.8%p 늘었다([그림 4-2] 참고)(Jones & Marinescu, 2018, p.34). 이는 영구펀드 배당금 지급 이전보다 지급 이후 알래스카주의 노동시장에서 단기간 노동을 하려는 사람들의 비율이 유사한 조건의 다른 주와 비교했을 때 17% 증가했음을 뜻한다(Jones & Marinescu, 2018, p.34). 이는 사람들이 완전 노동시장에서 이탈한 것은 아닐지라도 전일제 근무에서 단시간 근무로 노동시간을 줄여서 발생한 것으로 볼 수도 있다.²⁸⁾ 이것이 영구펀드 배당금 지급이 노동시장에 가져온 부정적 결과인 셈이다.

28) 다른 해석도 가능하다. 하나는 전체 근로자 수의 변화는 없고 오히려 단시간 근로자 수만 늘어난 것으로도 해석 가능한데 이는 영구펀드 배당금 지급이 노동시장에 중립적 결과를 준 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-2] 알래스카와 합성 알래스카의 고용률(전일제와 시간제)

(단위: %)



자료: Jones, D., & Marinescu, I. (2018). The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. National Bureau of Economic Research, No. w24312. p.33~34 Figure 2, Figure 3 인용.

알래스카 영구펀드 배당금의 경우처럼 그 재원이 조세가 아닌 외부 자금으로 조달되는 경우 정책 결정자들이 주목해야 하는 것은 소득 효과 (income effect)이다. 소득 효과의 크기에 대한 학계의 일반적 합의는 대략 -0.1 정도로 알려져 있다. 즉 (비노동) 소득이 100% 증가하면 노동 소득이 약 10% 정도 감소한다는 것이다. 이러한 사실을 감안하면 알래스카 영구펀드 배당금 지급이 이미 노동시장에 들어가 있는 노동자의 근로 시간의 의사결정(intensive margins)에 부정적 영향을 미쳤다는 결과는 충분히 납득할 만하다. 즉 앞서 설명한 것처럼 배당금 지급이 일하는 사람의 수에 영향을 미친 것은 아니지만 이들 중 일부가 그 이전에 비해 노동시간을 줄이도록 유도했다는 것이다.

그런데 알래스카 영구펀드 배당금 지급이 사람들이 노동시장에 참여할지를 결정짓는 의사결정(extensive margins)에 거의 영향을 주지 않았다는 사실은 기존 연구와 어긋나는 측면이 있다. 이 문제에 대해 Jones & Marinescu(2018)는 다음과 같은 해석을 제안하고 있다. 한마디로 알래

스카 영구펀드 배당금 지급 효과의 ‘거시경제적 통로’이다. 알래스카 영구펀드 배당금 지급에 따른 노동공급의 감소가 배당금 지급으로 인해 촉발된 소비증가가 만들어낸 고용창출에 따른 노동수요의 증가 때문에 상쇄되었다는 것이다. 이는 지급되는 알래스카 영구펀드 배당금의 규모가 알래스카 GDP의 약 1.86%에 해당할 정도로 상당하기 때문이다. 따라서 대규모의 현금성 지출의 정책 효과를 생각할 때는 이를 받은 개인이 노동 시장에서 어떻게 행동하느냐는 부분균형 외에 소비의 증가와 이것이 일으킨 추가 노동수요의 창출이라는 일반균형 측면을 함께 고려하는 것이 타당해 보인다.

2. 네덜란드: Utrecht 등 9개 지방자치단체의 ‘신뢰 실험 (Trust Experiments)’

80년대 이후 서구 유럽의 여러 복지국가들은 저소득층의 과도한 복지 의존도를 줄여 이들을 다시 노동시장으로 돌려보내 사회에 ‘재통합(reintegration)’시키는 것을 목적으로 하는 ‘일하는 복지(workfare)’ 제도를 만들고자 노력해왔다. 그 대표적인 나라가 네덜란드이다.

네덜란드의 경우 일자리를 찾는 실업자에게 주어지는 현금수당은 사회보험 기반의 실업급여와 조세 기반의 공공부조급여가 있다. 네덜란드의 현금수당은 그 금액과 수급기간에 있어 매우 관대하기로 유명하다. 실업급여의 경우 소득대체율이 70% 수준이며 공공부조급여의 경우 자산수준과 가족원의 구성에 따라 계속해서 지급되기도 한다(이병희 외, 2013, p.193). 2015년 네덜란드 정부는 “참여법(The Participation Act, Participatiewet)”을 만들어 공공부조급여 중 하나인 사회지원수당(social assistance benefits)의 수급자격과 금액에 제한을 가하기 시작

했다(Schouten, 2018. 1. 18.). 이 법이 특별히 대상으로 하는 계층은 별다른 구직노력을 기울이지 않은 채 복지 혜택을 누리는 장기실업자이다. 따라서 이 법은 장기실업자가 공공부조급여를 받기 위해서는 적극적으로 구직활동을 할 것을 전제조건으로 요구하고 있다.

예컨대 개인이 사회지원수당을 받기 위해서는 주기적인 구직 지원서 작성, 그룹 모임의 참석, 훈련 프로그램의 참여 등의 의무를 이행해야 한다(McFarland, 2017. 10. 19.). 이를 따르지 않으면 사회지원수당 수급자의 수급액과 수급 기간을 감액하는 식으로 제재와 처벌을 중시하는 정책으로 방향 전환을 시도한 것이다. 하지만 이러한 정책적 무게중심의 이동은 공공부조에 의존할 수밖에 없는 상황에 갇혀있는 사회적 약자에게 지나친 수치심을 준다는 점에서 많은 비판과 반발을 불러일으켰다. 이런 상황에서 기본소득은 수급자들의 존엄성과 자율성을 훼손하지 않으면서도 이들을 다시 일자리로 돌아가게 해 재통합을 촉진하는 복지제도로써 주목받기 시작했다(McFarland, 2017. 10. 19.). 이것이 바로 네덜란드 기본소득 실험의 배경이다.

네덜란드 기본소득 실험의 가장 큰 특징은 이것이 중앙정부가 아닌 지역 정부의 주도로 진행되었다는 점이다. 이것이 가능했던 이유는 참여법이 중앙정부가 각 자치단체에 이 법의 효율적 집행을 위한 대책을 마련하도록 권고하였기 때문이다(노정호, 2018). 이에 따라 지방자치단체들이 수급자들의 '노동시장의 재진입'을 촉진하는 여러 정책을 시도하였는데 그중 하나로 선택한 것이 기본소득 실험이었다. 처음에는 위트레흐트(Utrecht)와 그로닝언(Groningen), 틸부르크(Tilburg) 대학의 컨소시엄 연구자들을 중심으로 기본소득 실험이 제안되었고 이것이 점차 확대되어 데이븐테르(Deventer)와 텐 부르(Ten Boer) 등 5개 도시가 추가로 여기에 참여하였다(McFarland, 2017. 10. 19.). 결국 30개 이상의 네덜

란드 지방자치단체가 기본소득 실험 성격이 결합된 사회지원수당체계 혁신 실험을 계획한 뒤 정부 주무 부처인 사회고용부(Ministry of Social Affairs and Employment)에 승인을 요청하였다(최한수, 2019, p.719).

문제는 실험의 승인 과정에서 실험 설계 당시에는 미처 고려하지 못했던 난관들이 나타나기 시작한 것이다. 대표적인 것이 바로 중앙정부와 지방정부 사이의 갈등이다. 2016년 9월 자치단체들이 제출한 승인 신청서를 검토한 사회고용부는 이 계획이 참여법에서 요구하는 구직활동 연계 요건을 불비했다는 등의 이유로 일부 신청서를 기각했다(최한수, 2019, p.721). 동시에 지방정부에 더욱 엄격한 구직활동과 사회지원수당 외 허용되는 추가소득의 금액 한계 설정을 요구했다. 이에 대해 일부 지방자치단체는 수용했지만, 일부는 반발하면서 실험의 진행 동력이 크게 상실된 상태이다.

2017년 7월 네덜란드 정부는 정부의 제약을 수용해 실험 계획을 수정한 그로닝언 등 5개 도시의 사회실험은 승인한 반면 암스테르담(Amsterdam), 위트레흐트 등 녹색좌파당(Green Left)을 비롯한 진보정당의 입김이 많이 반영된 안을 제시한 지방정부들의 실험은 허가하지 않았다(최한수, 2019, p.721). 이들 중 일부 자치단체는 참여법상의 제약을 우회하는 방법을 찾기 위해 노력하고 있고, 일부는 아예 실험 자체를 포기한 상황이다.

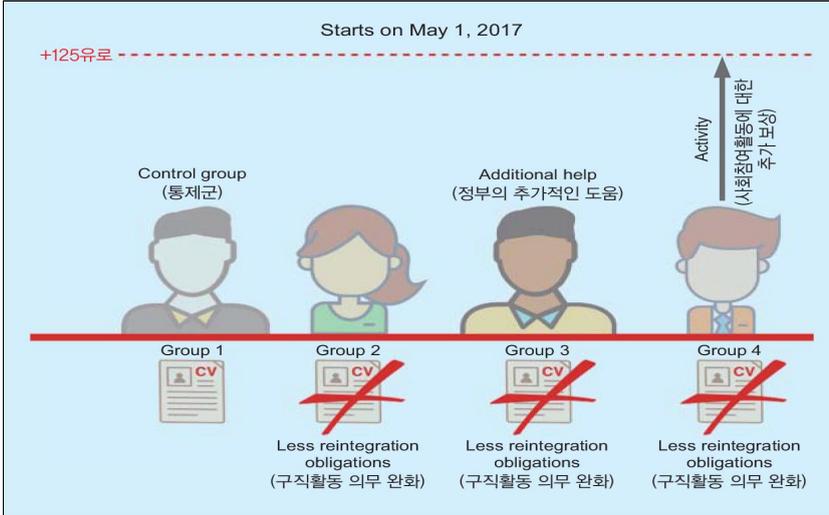
본 연구에서는 이 중에서도 위트레흐트의 기본소득 실험 설계를 소개하고자 한다. 위트레흐트시의 기본소득 실험 기간은 2년이며 실험 참가자들은 사회지원수당을 받는 사람들 가운데 그들의 의사에 따라 신청을 받아 무작위로 선발하였다(최한수, 2019, p.720). 사회지원수당은 소득이나 금융자산 등이 없는 사람들이 신청할 수 있는데, 그 액수는 가구 유형에 따라 상이하다. 단독가구의 경우 933유로, 배우자가 있는 경우 가구

당 1,100~1300유로 수준이다(최한수, 2019, p.720).

이들 신청자 중에 선발된 참가자는 다음과 같은 네 유형의 집단으로 나누어졌다([그림 4-3] 참고)(Groot, Muffels & Verlaet, 2018).

- (1) 통제집단 집단(control group; Group 1): 참가자는 실험 이전의 표준적 처우를 받게 되며, 참여법에서 요구하는 엄격한 구직활동 및 재통합의무를 이행해야 한다.
- (2) 자기관리 및 면제 집단(treatment group; Group 2): 참가자는 월 960유로 수준의 사회지원수당을 받지만 법상 의무가 아닌 자발적 노력으로 노동시장에 재진입할 것으로 기대되며, 따라서 참여법상에 강제되는 구직활동 및 재통합의무에서 면제된다.
- (3) 맞춤형 지원·감독 집단(treatment group; Group 3): 참가자는 월 960유로 수준의 사회지원수당을 받고 참여법상에 강제되는 구직활동 및 재통합의무에서 면제될 뿐만 아니라 시 공무원 및 구직활동 담당 사회복지사들과 더 빈번하게 접촉하면서 정부로부터 취업에 관한 맞춤형 지원 및 집중 상담 서비스를 제공받는다.
- (4) 추가소득 허용 집단(treatment group; Group 4): 참가자는 월 960유로 수준의 사회지원수당을 받고 참여법상의 구직활동 및 재통합의무가 면제될 뿐만 아니라 참가자들이 급여가 제공되는 일을 발견하는 경우 추가소득이 허용된다. 추가소득에 대해서도 기존에 75~100% 과세하는 것과 달리 50% 과세하는 혜택이 주어진다.

[그림 4-3] 네덜란드 위트레흐트시의 기본소득 실험



자료: Gemeente Utrecht. (2017). Basic income treatment group. Retrieved from <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/> 2017. 03. 08.; 최한수. (2017). 각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점. 세종: 한국조세재정연구원. p.32 [그림 III-1]에서 재인용.

결과적으로 모든 처치집단과 통제집단의 차이는 현행 참여법상의 강제적인 구직활동 및 재통합의무를 면제받는다는 것에 있다. 통제집단 사이에서는 단순히 참여법상의 의무조항을 면제받은 집단에서부터 정부로부터 추가로 비금전적인 노동시장 참여를 독려하는 지원을 받는 집단과 금전적 유인 기제를 부여받은 집단으로 나눌 수 있다.

이러한 네덜란드 지방자치단체들의 움직임은, 미디어에 의해 처음에는 기본소득 실험으로 알려졌지만, 사실 이는 ‘신뢰 실험(trust experiments)’이라고 부르는 것이 타당하다.²⁹⁾ 애초에 이것이 기본소득이라고 명명된 이유는 실업자들이 참여법상의 전제조건의 이행 없이도 현금수당

29) 노정호(2018, p.87)에 따르면 위트레흐트 대학의 학자들은 이를 “Weten Wat Werkt (Know What Works)”라 부르며 기본소득이라는 말을 배제하고 있다고 한다.

의 수급권이 인정되었기 때문이다. 이는 21세기 복지국가에서 중요하게 평가받는 네덜란드의 ‘유연안정성(flexicurity)’ 모델의 지속가능성에 관한 논쟁과 실험의 한 형태로 이해할 수 있다.

앞에서도 언급했지만, 네덜란드의 기본소득 실험 사례는 중앙정부의 주도로 전 국가적 차원에서 진행된 핀란드 기본소득 실험과 달리 지자체 중심으로 복수 형태의 실험이 진행되었다는 특징이 있다. 이는 네덜란드 자치단체들의 기본소득 실험이 우파정당들이 다수를 차지하는 의회, 그리고 중도좌파인 노동당(Labour Party) 장관이 임명된 사회고용부 등 정부 부처와 보편적 기본소득정책을 선호하는 진보정당들이 강세를 보인 지역의 지방 정부들 간의 정치적 타협의 산물의 성격을 갖고 있음을 보여 준다. 즉 근로복지 연계 모델로의 방향 선회를 유지하면서 다만 이 과정에서 발생하는 문제점을 보완하는 방법의 하나로 무조건적 현금수당을 지급하려는 중앙정부의 입장과 공공부조를 이용하는 저소득층에 대한 불신과 제재 대신, 정부와 시민 간의 ‘신뢰’ 구축을 통해 수급자들의 자발적인 행동의 변화를 끌어내려는 자치단체 사이의 타협의 산물이라는 것이다.

3. 캐나다 온타리오(Ontario): 빈곤 해결을 위한 ‘부의 소득세’ 실험

2017년 4월 온타리오 주정부 총리 Kathleen Wynne(중도좌파 Ontario Liberal Party)은 빈곤문제의 지속가능한 해결 방안을 모색하기 위해 기본소득 실험(Ontario Basic Income Pilot, OBIP) 계획을 발표했다(Ontario, 2021). 이 실험은 2017년부터 3년간 온타리오 거주 저소득층 주민을 대상으로, 소득액이 정부가 지정한 일정 기준소득보다 낮을 경우 정부가 그 차액의 일정 비율을 보조해주는, 일종의 ‘부의 소득세(negative income tax)’ 성격의 소득보전 프로그램의 일환이다.

즉 온타리오 기본소득 실험의 가장 큰 목적은 빈곤층에게 최소한의 소득(minimum income guarantee)을 보장함으로써 빈곤율을 줄이는 것이다. 이러한 부의 소득세는 그 수혜 자격을 얻음에 있어 노동시장의 참여를 전제하지 않는다는 점에서 기본소득이라고 부를 수 있겠지만 그 대상자가 저소득층으로 한정되며 소득수준에 따라 받는 액수가 다르다는 점에서 차이가 있다.

온타리오 주정부는 2016년 6월부터 2017년 1월까지 기본소득 실험의 설계를 진행하였다(Ontario, 2021). 또한 St. Michael's Hospital과 McMaster University 주도로 연구팀을 구성하여 기본소득의 지급이 저소득층의 식품 보장(food security), 정신건강, 건강보험 이용, 주거안정성, 고용과 노동시장 참여율 등에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 계획을 갖고 있었다(Ontario, 2021).

온타리오주의 실험은 지역적으로는 도시, 농촌, 도-농 복합지역 등으로 다른 3개 형태의 지역에서 진행되며, 18~64세 주민 중 12개월 이상 실험 대상 지역에 거주한 저소득층(1인 가구의 경우 연 소득 34,000달러 이하, 2인 가구의 경우 연 소득 48,000달러 이하) 가운데에서 선발한다(Ontario, 2021). 더 정확히 말하면 실험대상자를 위에서 서술한 모집단에서 무작위로 선정한 뒤, 이들에게 신청서류를 발송하였다. 즉 온타리오 실험은 신청 자체를 신청인들의 자발적 의사에 의존한 네덜란드의 사례와 다르며, 신청서류를 받은 후 실험에 참여할지 여부를 강제로 결정하는 것이 아니라 개인의 의사에 따라 결정한 핀란드 기본소득 실험과도 차이가 있다.

선발된 주민들은 4,000명의 기본소득 그룹과 2,000명의 비교 그룹이라는 두 개의 집단에 각각 참여하는 방식으로 실험에 참가하게 된다(Ontario, 2021). 기본소득 지급액수는 개인(Single)은 연간 16,989달러(총소득의 50% 이하), 부부는 연간 24,027달러(총소득의 50% 이하)이

다(Ontario, 2021). 이 실험은 참가자에게 근로소득이 발생하면 소득 1달러당 0.5달러의 비율(즉 감액률이 50%임)로 기본소득 액수가 감소하도록 설계되었다(Ontario, 2021). 다른 복지급여를 수급하면 원칙적으로 기본소득 액수 전액을 삭감하도록 설계되어 있다. 노인들은 노인수당을 받고 있기 때문에 아예 실험 대상에서 배제되었다(Ontario, 2021).

다른 복지수당들과의 관계를 살펴보면, 기존의 아동수당은 계속 지급되나, 고용보험(ED)이나 캐나다 연금계획(CPP) 지급금액은 기본소득 액수만큼 감액된다(Ontario, 2021). 또 기존 장애지원 프로그램의 수당 등은 지급이 중단된다(Ontario, 2021). 캐나다의 기본소득 실험의 핵심은 저소득층에게 최저수준의 소득을 보장해주는 것이기 때문에 유사한 성격의 현금성 보조는 기본소득으로 대체되는 것이 논리적으로는 타당해 보인다.

2018년 6월 7일 온타리오 총선에서 Progressive Conservative(PC) Party가 승리하고 Doug Ford가 신임 총리로 선출되면서 실험 중단을 발표했다(McFarland, 2018. 8. 2.). 우파 포퓰리즘 성향의 새 정부는 전임 정부의 기본소득 실험은 과도한 예산 비용이 들어가나 정책 효과가 모호한 무책임한 복지정책 실험이라고 선언한 후 실험의 중단을 결정해버렸다(최한수, 2019). 중단 결정이 발표되자 국내외에서 비판이 쏟아졌다. 특히 이미 이전의 정부가 공정한 3년간의 기본소득 지급을 믿고 여러 계획을 세운 사람들, 예컨대 기존 일자리를 접고 새로이 학업을 시작하거나 주거지를 이사하는 과정에서 부채가 늘어난 저소득층 사례 등이 보고되었다(Bizarro, 2018. 9. 18.). 최근에는 3개 지방자치단체장들이 중앙정부에 공개 서신을 보내 중앙정부가 온타리오 주정부의 기본소득 실험 중단 결정에 대한 감사 진행과 중단에 따른 여러 문제들의 해결을 위한 대안 마련을 촉구하기도 했다(KawarthaNOW, 2018. 9. 5.).

제3절 중앙정부 차원의 기본소득 실험

1. 핀란드의 기본소득 논쟁: 역사적, 정치적 맥락

핀란드 기본소득의 역사는 멀리는 1980년대까지로 거슬러 올라갈 수 있다. 북유럽 복지국가의 지속가능성을 모색하는 과정에서 비록 제한적 범위이기는 하지만 유토피아주의적 아젠다 중 하나로 연구자와 급진적 정당의 관심을 끌어왔다. 아래 <표 4-1>은 1984년부터 2020년까지 약 20년 동안 핀란드에서 논의된 여러 기본소득 제안을 발의자와 그 특징에 따라 정리한 것이다.

국민국가 단위의 전 세계 최초의 기본소득 실험으로 평가받는 핀란드의 기본소득 실험은 2015년부터 2019년까지 4년 동안 집권한 보수연합 정부의 총리 유하 시벨라(Juha Sipilä)가 기본소득 실험을 자신의 임기 내 추진할 정부의 공식적인 아젠다의 하나로 포함하면서 본격화되었다(서현수, 2017. 1. 23.).

당시 핀란드 정부는 중도우파 중앙당(Centre Party), 보수 국민연합당(National Coalition Party), 극우 포퓰리즘 핀란드인당(Finns Party)의 3개 정당 연정으로 운영되고 있었다. 성공한 벤처기업가라는 경력을 갖고 있던 시벨라 총리는 '복지제도와 시장의 동거'나 '관료주의에 대한 혁신'에 관심이 많았다. 이러한 정책적 경향이 복잡다기한 복지제도를 조건 없는 현금 지급이란 단일하고 간결한 제도로 대체할 수 있는 기본소득 제도에 대한 관심으로 이어진 것으로 보인다. 하지만 총리의 개인적 취향과 별도로 그가 속한 핀란드 중앙당은 과거 농민당(Agrarian League)의 후신으로 노동시장의 정규적 고용계약관계를 중심으로 한 사회보험제도 설립을 선호한 노조 및 사민주의 정치세력과 달리 근로연계복지의 주변

에 있던 농민, 농촌, 농산임업 등의 이해관계를 더 강하게 대변하고 있었다는 사실도 기억할 필요가 있다(서현수, 2019).

소련 및 동구 사회주의 국가들이 몰락한 1990년대 초반부터 핀란드는 GDP의 약 20%를 차지하던 대동구권 무역 규모가 축소되면서 큰 경제적 타격을 입었다. 이 시기 실업률은 17%까지 치솟았고, 핀란드 사회는 이로부터 발생한 소득감소로 인해 큰 타격을 받았다(OECD stat, 2021a).

〈표 4-1〉 2017~2018년 기본소득 실험 이전에 핀란드에서 제출된 기본소득 제안들

연도	발의자	내용 및 특징
1984	야코 오우펠라 & 파보 우시탈로 (Jaakko Outila & Paavo Uusitalo) 교수	- 안식휴가 및 시민임금: 15~64세 사람 누구나 6개월간 자발적 휴가를 가질 수 있으며 약 1,000유로 정도의 월 급여를 지급받음(과세 대상) - 특정 정당과의 연계 없는 연구자들이 제안
1987	마티 비르타넨 (Matti Virtanen, 사회학자)	- 모든 성인에게 월 약 900유로를 지급(세금 면제)하는 기본소득안 제안 - 천연자원, 에너지, 환경세 등을 통해 재원 조달
1988	얀 오토 안데르손 (Jan Otto Andersson 좌파 경제학자)	- 모든 아동, 성인, 장애인에게 각각 월 288유로, 576유로, 864유로를 지급하는 시민임금안 제안(세금 면제) - 소득세 인상+부가가치세 인상+천연자원세, 재산세, 상속세 인상 등을 통해 재원 조달 - 제안자는 1986년 유럽기본소득네트워크 창설에 참여한 비중 있는 인물로 1990년 급진 좌파동맹(Left Alliance)의 첫 번째 당 강령에서 시민임금안이 채택되는 데 영향을 미침
1989	페카 코르피넨 (Pekka Korpinen, 사민주의 경제학자)	- 모든 구성원에게 상당한 액수의 월 급여를 제공하는 시민임금안 제안 - 소득세+높은 누진재산세+무로 공공서비스 폐지 등을 통해 재원 마련 - 대표적 좌파 경제학자의 제안이었으나 사민당에서 제대로 논의되지 않음
1992	일포 라흐피넨 (Ilpo Lahtinen, 전국대학학생연합 비서)	- 모든 시민과 핀란드에 5년 이상 거주한 외국인에게 월 477유로의 급여를 제공하는 부분 기본소득안 제안 - 40%의 균일소득세 부과 및 기존 세금공제 및 현금이전 폐지 등을 통해 재원을 조달하고 지자체마다 '기본 사회보장센터'를 설립하는 방안 제시 - 경제위기가 심화되는 상황 속에서 제대로 된 관심과 토론의 대상이 되지 못함

126 기본소득 도입의 조건과 과제

연도	발의자	내용 및 특징
1994	오스모 소이니비라 (Osmo Soirivaara, 녹색당 국회의원)	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 시민에게 매월 일정액(단독 성인가구 393유로, 2인 성인가구 670유로)을 지급하는 기본소득안 제안 - 53% 균일소득세+고소득자에 대한 10% 추가 조세 등을 통해 재원 마련, 2단계 도입 방안 제시 - 일부 변형된 안이 녹색당에 의해 공식 정책 프로그램으로 채택되었으며, 광범위한 미디어 토론을 불러옴
1997	까띠 펠톨라 (Kati Peltola, 사회정책 전문가, 좌파 정치인)	<ul style="list-style-type: none"> - 일정 기준 이하의 소득을 가진 사람들에게 월 786유로(비과세, 아동은 월 337유로)를 지급하는 기초소득 및 시민활동안 제시
1998	청년핀란드인당 (Young Finns, 자유주의 정당)	<ul style="list-style-type: none"> - 16세 이하 월 72유로, 16~60세 월 288유로, 60세 이상 월 403유로(비과세)를 지급하고 점진적으로 액수를 늘려가는 기본소득안 제시 - 균일소득세를 통해 재원 마련 - 군소정당 활동가들이 총선 공약의 하나로 제시했으나 영향력은 미미함
1998	중앙당 (Centre Party)	<ul style="list-style-type: none"> - 조건적 기본소득 및 노동개혁안 제시: 급여 액수 등은 미확인 - 사회보장시스템을 단순화하고, 인센티브 함정을 제거하며, 새로운 일자리를 창출할 목적으로 추진 - 총선 공약으로 제시했으나 중앙당은 참패, 이후 노동개혁은 당 의제에서 삭제됨
2001	아니따 마틸라 (Anita Mattila, 연구자), 1안	<ul style="list-style-type: none"> - 박사학위 논문에서 기본소득의 두 가지 실현 방안을 제시 - 1안은 실업자와 저소득계층에게 월 743유로(과세)를 지급하는 방안 - 최저실업수당, 주거수당, 사회부조금 등 통합, 임금연계수당들은 존속 - 고용 촉진, 자율적 시민활동 증진, 관료주의 감소 및 개인 자율성 증진 등을 목표로 함 - 실업률이 높은 작은 지자체 대상의 경험적 실험 제안
2001	아니따 마틸라, 2안	<ul style="list-style-type: none"> - 2안: 사회보장 수급자격을 갖추고 소득이 있는 사람에게 월 659유로를 지급하는 기본소득안 제시 - 월 310유로 이하의 소득에 대해서는 면세, 소득이 오를수록 기본소득은 감소하는 모델 제시

연도	발의자	내용 및 특징
2007	녹색당 (Green League)	<ul style="list-style-type: none"> - 핀란드에 지속적으로 거주하는 시민을 대상으로 월 440유로(비과세)를 지급하는 기본소득안 제시 - 2구간 소득세(39%/ 49%)+환경세 및 자본소득세 증가를 통해 재원 마련 - 현행 최저실업수당 수준의 무조건적 기본소득을 보장하는 방안으로 주거수당, 사회부조, 임금연계수당을 제외한 모든 소득 이전 대체(공공재정 지출 규모 현상 유지) - 관료주의 축소 및 시스템 단순화, 인센티브 함정 제거, 소규모 창업, 비정규 고용, 새로운 형태의 일과 교육 지원, 시민의 선택권 증진 등을 목표로 함 - 공공재정과 가구에 미치는 영향에 대한 미시적 시뮬레이션 분석 포함 - 2011년 총선을 앞두고 녹색당은 기본소득급여를 월 540유로로 상향 조정한 새로운 모델 발표
2011	좌파동맹 (Left Alliance, 급진 좌파정당)	<ul style="list-style-type: none"> - 핀란드에 지속적으로 거주하는 모든 주민을 대상으로 월 620유로의 보편적 기본소득+월 130유로의 추가소득(실업, 질병, 아동돌봄 등 사유 있을 시)을 제공하는 기본소득안 제시 - 36억 유로의 재원 마련을 위해 30~57%의 누진세 및 자본소득세를 추진하고, 주거수당 등 기존 소득 이전 프로그램들을 모두 대체함 - 소득재분배, 빈곤과의 투쟁, 복지 수급자들의 존엄과 자율성 증진, 불안정 노동자들의 협상력 제고, 노동 개념의 확장과 개인 해방의 추구 등을 목표로 함 - 공공재정과 가구에 미치는 영향에 대한 미시적 시뮬레이션 분석 포함 - 1단계로 모든 작은 수당들을 통합하고 2단계로 기본소득 액수를 증가시키는 단계적 도입 방안 제시 - 2012년 11월, 당 대회에서 공식 승인

자료: Koistinen, P., & Perkiö, J. (2014). Good and bad times of social innovations: The case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies*, 9(1-2), 25-57. pp.42-53, Table 2.; 서현수, 최한수. (2020). 보편적 복지국가에서 보편적 기본소득으로? 핀란드 기본소득 정책실험의 최종 결과와 함의. *스칸디나비아 연구*, 26, 1-45. p.16 <표 1> 재인용.

다행히도 1990년대 중반을 지나면서 이러한 충격으로부터 어느 정도 벗어나는 데 성공했고 이후 ‘노키아 경제’로 상징되는 글로벌 IT 붐에 힘입어 경제성장률 자체 역시 과거 수준을 회복했다. 문제는 고용률이었다. 경제가 과거의 충격에서 회복하여 본격적으로 성장할 단계에 진입해야 하지만 실업률은 떨어지지 않았다. 결국 실업률 감소와 고용 증대는 정부

의 최우선으로 추진할 정책 의제가 되었다.

2015년 당시 핀란드의 실업률은 9.4% 수준으로 매우 높은 수준이었다(OECD stat, 2021a). 특히 청년 실업률은 22% 정도로 전체 실업률의 두 배가 넘었다(OECD stat, 2021a). 반면 당시의 경제성장률은 0.3%이었다(OECD stat, 2021a). 사실상 경제성장은 제자리걸음이었다. 핀란드 정부는 성장률을 높이기 위해서는 높은 실업률을 낮추는 것이 무엇보다도 필수적인 과제라고 판단하였고, 따라서 복지제도의 개혁 역시 이러한 관점에서 진행하였다. 이런 사회경제적 상황에서 2015년 총선을 통해 집권한 보수 우파 연합정부는 자신들의 4년의 임기 동안 기본소득정책을 실험할 것을 천명했다. 이들이 여러 ‘일하는 복지제도(workfare)’ 중 기본소득제도에 주목한 이유는 무엇보다도 기본소득이 실업자들의 노동시장 참여를 독려하는 데 효과적일 것이라고 믿었기 때문이다. 이러한 측면에서 핀란드의 기본소득 실험은 네덜란드의 실험과 연관되어 있다고 봐도 무방하다.

그렇다면 왜 핀란드 정부는 기본소득이 실업률을 줄이는 데 효과적일 수 있다고 판단한 것일까?³⁰⁾ 이는 핀란드, 더 나아가 북유럽의 관대한 복지시스템과 관련이 있다. 핀란드의 경우 가장이 실직한 저소득 가구의 경우 그 소득수준에 따라 차등적으로 여러 ‘기본’ 급여(노동시장지원금, 주거수당, 사회부조 등)가 제공된다. 그러나 이러한 혜택은 실업자가 재취업하게 되면 일정한 비율로 삭감된다. 이로 인해 실업자가 직면하게 되는 한계세율(흔히 경제학에서 ‘참여세율(participation rate)’이라고 언급되는)은 80% 수준까지 올라간다(Kela, 2016, p.21).

따라서 실업자들에게 취업은 반드시 경제적으로 이득이 되는 결정이 아니다. 만약 이러한 특성을 갖고 있는 복지급여들이 기본소득으로 대체

30) 이 논리는 핀란드뿐만 아니라 네덜란드의 기본소득 실험에도 적용된다.

된다고 가정하자. 이 경우 기본소득의 무조건성의 원칙 때문에 참여세율은 크게 떨어진다. 그렇다면 과거에 비해 노동시장 참여 결정에 대한 세후 소득(net-of-tax rate)은 올라가게 된다. 이로 인해 실업자는 그 이전보다 일자리를 찾는 데 더 적극적으로 될 것이고 이는 결국 실업률의 하락이라는 결과로 이어질 것이다.

2. 핀란드 기본소득 실험의 설계

핀란드 정부의 기본소득 실험이 전 세계적 주목을 받은 이유 중 하나는 앞서 설명한 ‘내용’ 외에도 그 ‘형식’ 때문이다. 일반적으로 대규모 재정 지출이 예상되는 복지 프로그램의 경우 한번 도입되면 폐지는 물론 축소하기 힘든 경우가 많다. 복지 프로그램의 신설은 이로부터 이득을 얻는 집단을 만들어내고 이들이 다시 정치인을 움직여 정책 결정에 영향을 주기 때문이다.

그런데 핀란드의 경우 선거공약이었던 기본소득을 전면적으로 도입하기보다는 사회실험을 진행하고 이를 통해 얻은 증거를 기반으로 그 도입을 정하려 했다는 점에서 각국의 학자들과 정책 결정자들의 눈길을 끌었다. 이러한 태도는 핀란드가 북유럽 국가 중에서도 위로부터의 사회혁신(‘Top-down’ innovation)에 익숙한 문화를 가진 것에 영향을 받은 것으로 보인다.

핀란드 기본소득 실험은 그 설계에서부터 집행까지, 약 2년이라는 비교적 짧은 시간 안에 이루어졌다. 2015년 10월 핀란드 사회보험청(Kela)에 의해 기본소득 실험 설계 용역이 진행되었고 2016년 3월 그 결과물이 핀란드 사회보건부(Sosiaali- ja Terveys Ministeri, STM)에 제출되었다. 정부는 이 내용을 기초로 기본소득실험법안(HE 215/2016 vp)을 만든 후 2016년 8월 의회에 제출하였다(서현수, 2017. 1. 23.). 같

은 해 12월 의회는 이 법안을 통과시킴으로써 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일의 2년 동안 국가가 주도하는 기본소득에 대한 사회실험이 가능해졌다. 법안에 담겨 있는 실험의 설계 내용은 다음과 같다.

실험 대상자는 2016년 11월 기준으로 사회보험청으로부터 기본실업수당(basic unemployment allowance) 또는 노동시장보조금(labour market subsidy)을 받는 만 25~58세의 사람들이다(Kela, 2016). 즉 근로가능연령대의 실업자가 그 대상이다. 정부는 이들 중 2,000명을 무작위로 선발하여 2017년 1월 1일부터 2년간 매월 560유로(약 70만 원)의 기본소득을 지급한다(Kela, 2016).³¹⁾ 대상자의 실험 참가 여부는 강제적이다. 즉 본인의 의사에 따라 실험의 참여 여부가 정해지지 않는다. 이러한 측면에서 같은 사회실험의 형식을 띠고 있지만, 캐나다나 네덜란드의 사회실험과 구별된다. 실험 설계는 전국적으로 동일하게 이루어졌다. 따라서 지역적 수준의 실험은 따로 시행되지 않았다.

실험 참여자가 기본소득을 수령할 경우 실업자에게 주어지던 기존 실업수당이나 보조금은 중단된다. 하지만 그 외 실업자에게 주어지는 혜택에는 변화가 없다. 기본소득에 대해서는 세금이 부과되지 않는다. 애초 실험을 설계한 이들은 네덜란드의 사례처럼 기본소득을 받는 집단 내에서도 참여자격과 급여 액수에 변이를 두기를 원했다. 하지만 이는 평등권 위반, 예산, 그리고 실험 설계의 복잡성 때문에 채택되지 않았다. 애초 실험의 설계자들은 참여자의 수를 10,000명까지 늘리고 여기에 월 300유로 정도의 학생수당(student allowance)을 받는 학생과 25세 이하의 청소년, 그리고 실업보험기금에서 나오는 임금연계실업수당(Earning-related income

31) 기본소득 560유로는 사회보험청에서 지급하는 기본실업수당 또는 노동시장보조금 액수인 약 700유로에서 20%의 세금을 제외한 금액과 같다. 핀란드 기본소득 실험은 선발된 참가자의 실험 참가가 법적으로 강제되었기 때문에 이들이 받던 기존의 소득지원금과 같도록 설계되었다.

allowance)³²⁾을 받는 초기 실업자도 포함할 것을 제안했으나 받아들여지지 않았다(〈표 4-2〉 참고)(서현수, 2017. 1. 23.).

〈표 4-2〉 KELA와 핀란드 정부의 기본소득안 비교

구분	KELA안	정부안
실험집단 급여 수준	최소 560유로, 다양한 급여 수준	560유로
세제(taxation)	다양한 세제 방식	현 세제
모집단	저소득층	실업자들
나이 제한	25~58세	25~58세
할당	국가 차원에서 강제적 무작위 할당	국가 차원에서 강제적 무작위 할당
표본수	통계적 유의미성을 확보할 정도로 충분히 많은 수	2,000
실험 기간	최대한 길게	2년

자료: Ville-Veikko Pulkka. (2017). Notes on the Finnish Basic Income Experiment. ; 노정호. (2018). 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점. 한국사회정책, 25(1), 71-96. p.81 〈표 1〉에서 재인용하고 일부 표현을 필자가 수정.

방법론적 측면에서 핀란드 기본소득 실험이 특별히 여러 나라의 주목을 받은 이유는 이 실험이 무작위 통제 실험(Randomized Control Trials, RCT) 방식으로 진행되었다는 사실과 관련 있다. 이 방식의 핵심은 정책의 수혜자와 비수혜자의 선정이 무작위로 이루어진다는 것이다. 문제는 많은 경우 현실에서 이는 법적 혹은 윤리적 제약 때문에 진행하는 것이 어렵다는 것이다. 네덜란드나 캐나다의 경우 이러한 난관을 극복하기 위해 기존 공공부조 수급자 중에서 기본소득 실험에 참여할 의지가 있는 자원자를 상대로 진행하였다. 문제는 이러한 방식이 선택편의(selection bias)의 문제를 해결하는 데 충분하지 않다는 것이다(최한수, 2017). 예를 들어 신청에 의한 실험 참여를 허용하면 기존의 사회안전망이 가지고

32) 실직 전 임금의 60~80%에 해당하는 액수를 500일(100주)간 받을 수 있다.

있는 제재 중심 접근법에 대해 심한 반감을 갖고 있는 반면, 기본소득이라는 새로운 정부 정책에 관해 우호적 시각을 가진 수급자가 실험집단에 대거 참여할 수 있다. 이 경우 만약 기본소득 수급자가 기존의 실업급여 수급자보다 구직활동에 좀 더 열심히 참여한다고 하면 이것이 과연 기본소득이란 제도의 영향을 받은 것인지 아니면 기본소득이라는 제도에 호의적으로 반응하는 실험참여자의 태도 때문인지를 구분하는 것이 어려워진다. 핀란드 기본소득 실험은 기본소득법(Laki perustulokokeilusta)을 제정하여 실험집단과 대조집단을 선별단계에서 무작위로 배정하는 방식으로 이러한 난제를 깔끔하게 해결하였다는 점에서 다른 기본소득 실험과 구별된다고 평가할 수 있다.

3. 핀란드 기본소득 실험의 결과

핀란드 기본소득 실험은 2018년 12월 31일자로 종료되었다. 실험 결과는 두 해에 걸쳐 공개되었다. 2019년 2월에는 실험 첫해인 2017년 실험에 대한 결과가, 2020년 5월에는 2018년 실험 결과가 발표되었다.

그 주요 결과는 다음과 같다. 먼저, 실험 설계 당시 핀란드 정부의 기대와 달리 기본소득 수급자의 노동시장 참여율은 올라가지 않았다. 2017년 실업수당 수급 집단의 연평균 근로일수는 49.3일이었다. 기본소득 수급 집단의 연평균 근로일수는 49.6일로 단지 약 0.3일의 차이를 보였으나 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다(Kela, 2019, p.12). 2018년의 경우 실업수당 수급 집단의 연평균 근로일수는 72.9일이었다(Kela, 2020, p.39). 기본소득 수급 집단은 이들에 비해 약 5일 정도 더 일한 것으로 확인되었다. 이러한 차이는 통계적으로 유의미했다(Kela, 2020, p.39.)(〈표 4-3〉과 [그림4-4] 참고).

이러한 효과는 다르게 표현하면 기본소득을 지급하는 것이 실업급여를

지급하는 경우보다 실업자의 노동시간을 8%(연간 5일) 더 올리는 효과가 있다고 말할 수 있다. 그런데 연구를 주도한 경제연구소 VATT의 까리 하마라이넨(Kari Hämäläinen) 선임연구원과 헬싱키대 헤이끼 힐라모(Heikki Hiilamo) 교수는 이 정도의 차이는 ‘아주 의미 있다고 보기는 어려운’ 것으로 애초 실험의 목표였던 고용 촉진이란 측면에서 실험 결과가 ‘실망스럽다’고 평가하였다(Kela, 2020, p.47).

이러한 핀란드 정부의 공식적인 입장에도 불구하고 이번 실험 결과를 두고 논쟁이 지속되고 있다. 특히 발표된 결과들은 기본소득을 옹호하는 처지에서 보면 실망스러운 것이기에 결과의 해석을 둘러싸고 그 의미에 대해 여러 견해가 나오고 있다. 우선 실업자에게 아무런 조건 없이 돈을 주었음에도 노동시간이 줄어들지 않았다는 점에서 (오히려) 이번 실험은 기본소득의 근로 유인 효과를 보여준 것이라는 주장이 있다.³³⁾ 그러나 이러한 주장은 기본소득이 노동 유인에 영향을 주는 경로에 대한 무지에서 비롯된 잘못된 주장이다.

만약 이번 기본소득 실험이 기본소득을 받은 집단과 어떠한 수당도 받지 못한 집단의 비교라면 것처럼 해석할 수 있을지도 모른다. 그러나 핀란드 기본소득 실험의 처치집단과 통제집단이 모두 정부로부터 같은 금액의 돈을 받았다는 점에서는 차이가 없다. 차이가 있다면 처치집단(‘기본소득 집단’)은 취업 여부와 무관하게 계속 정부로부터 지원을 받을 수 있는 데 반해 통제집단(‘실업급여집단’)은 취업을 하면 정부로부터의 지원이 끊긴다는 것이다. 즉 이러한 해석은 취업 여부와 무관하게 계속 정부로부터 지원을 받을 수 있는 기본소득집단이 실업급여집단보다 더 일할 것이라는 의도로 설계된 실험의 성격과 목적을 전혀 이해하지 못한 것이다.

33) 김교성(2019. 2. 14.)은 “실험집단의 고용 성취 수준이 통제집단에 비해 더 좋아지지도, 더 나빠지지도 않았다는 사실은 ‘기본소득을 수급한 사람이 나태해지거나 적극적인 구직활동을 하지 않을 것’이라는 낡은 우려를 불식하는 결과이기도 하다.”고 주장하였다.

〈표 4-3〉 기본소득 효과(Treatment effects of basic income)

	2017				2018			
	Control mean	Estimate	S.E.	p-value	Control mean	Estimate	S.E.	p-value
<i>주된 변수</i>								
Days in employment (근로 기간)	49.06	1.54	1.98	0.44	77.34	6.63	2.71	0.01
<i>Earnings and benefits (€ per year) (소득과 각종 사회 편익)</i>								
Taxable income with basic income	11965	1362	141.3	<0.01	13469	1873	208.0	<0.01
Earnings	4251	9.10	145.6	0.95	6715	295.3	210.3	0.16
Sickness benefits	216.4	-100.1	15.46	<0.01	308.0	-150.5	22.27	<0.01
Housing benefits	2509	-31.92	31.95	0.32	2298	-138.3	39.48	<0.01
Social assistance	1344	-429.6	37.25	<0.01	1419	-468.7	40.84	<0.01
<i>Use of employment services (고용서비스 사용)</i>								
Days in active labor market programs	109.5	-12.53	2.75	<0.01	96.38	-15.88	2.69	<0.01
Prepared employment plan	0.70	-0.050	0.010	<0.01	0.65	-0.058	0.011	<0.01
Received sanction Statement	0.088	0.020	0.007	<0.01	0.085	0.004	0.006	0.49

주: 1) Primary analysis of employment and secondary analysis of earnings, benefits, and the use of public employment services.

2) Basic income is added to taxable income. Labor earnings and sickness benefits are included in taxable income. Housing benefits and social assistance are nontaxable benefits. The control variables are unemployment benefit type, gender, age, language, family type, region type, province(NUTS 2), level and field of education, disability indicator, employment in 2016, unemployment benefits in 2016, housing benefits in 2016. Standard errors are heteroskedasticity-robust.

자료: Hämäläinen, K., Verho, J., & Kanninen, O. (2021). Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. Available at SSRN 3812272. p.19 Table.3 인용.

경제학 전문 용어를 사용하여 설명한다면 기본소득 실험이 검증하려고 했던 것은 기본소득의 소득 효과(income effect)가 아니라 대체 효과(substitution effect)였기 때문이다.

그렇다면 실험 이전 핀란드 사회보험청이 예측한 대로 기본소득의 고용 증진 효과는 만족스러운 것이었을까? 본 연구에서는 두 가지 자료를 사용하여 이에 대해 살펴볼 것이다. 먼저 핀란드 사회보험청의 모의실험(microsimulation)의 결과가 실린 2016년 연구보고서(Kela, 2016, p.56 이하)이다. 이 보고서의 모의실험에 따르면 기존의 실업급여를 기본소득으로 대체할 경우, 월 500유로 정도의 단기 일자리에 취업하는 실업자의 가처분소득의 증가분은 그 이전에 비해 2배(100%) 늘어났다. 즉 핀란드에서 노동소득이 없는 실업자는 정부로 560유로의 실업급여와 240유로의 주거수당을 포함 약 800유로의 현금성 수당을 받는다. 이제 그가 500유로의 급여를 주는 단기 일자리에 취업한다고 해보자. 만약 취업하더라도 정부로부터 받는 수당이 전혀 감액되지 않는다고 가정하면 취업 후 그의 소득은 1,300유로가 될 것이다. 그러나 실제 이 경우 실업급여는 취업 후 받게 되는 급여 10유로당 8유로의 비율로 감액된다. 이를 참여세율 혹은 한계 실효세율(effective marginal tax rate)이 80%라고 부른다. 결과적으로 500유로의 급여를 받는 일자리를 선택함으로써 400유로의 실업급여가 삭감된다. 결국 취업을 결정한 실업자의 최종 가처분소득은 900유로(급여 500+감액된 실업수당 160+주거수당 240)가 된다.

이제 노동소득이 없는 실업자가 정부로부터 800유로의 현금성 수당을 받지만 이 중 일부를 기본소득으로 받는다고 하자. 즉 240유로의 주거수당은 그대로 받고 정부로 560유로의 기본소득을 받는다고 하자. 이제 그가 앞의 경우와 마찬가지로 500유로의 급여를 주는 단기 일자리에 취업할 기회가 생겼다고 하자. 그리고 500유로에 적용되는 세율을 60%라고 가정하자(즉 세후 급여는 200유로이다). 실업수당이 기본소득으로 대체

되는 경우 취업을 결정한 실업자의 가처분소득은 1,000유로(세후 급여 200+기본소득 560+주거수당 240)가 된다.

즉 기본소득을 지급한다면 일을 하기로 한 실업자에게 실업급여를 지급하는 것에 비해 100%의 가처분소득 증가를 가능하게 해준다. 이렇게 가처분소득이 증가한 것은 실업수당을 기본소득으로 대체하면 참여세율이 80%에서 60%로 하락하여 세후 소득이 2배 증가했기 때문이다.

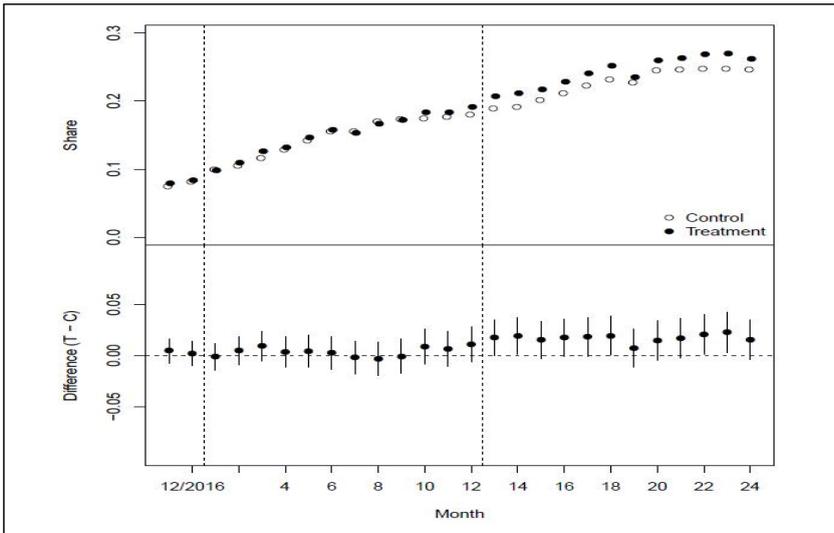
기존 연구에서 소득의 노동공급 탄력성은 0.2~0.5 수준이다. 이는 소득이 추가로 100% 증가하면 노동공급은 20~50% 더 늘어날 것임을 말한다. 다시 말해 핀란드 사회보험청의 모의실험 조건에서 실업급여를 기본소득으로 대체할 때 실업급여를 받을 때보다 기본소득집단이 실업급여집단보다 최소 20%에서 50% 정도 더 일했어야 했다(서현수, 최한수, 2020). 하지만 2년 동안의 기본소득 실험 결과를 통해 확인된 노동시간의 증가는 거의 변화가 없거나 최대 8% 수준에 지나지 않았다.

Hämäläinen, Verho & Kanninen(2021)의 연구는 핀란드 사회보험청의 모의실험을 좀 더 확장한 결과를 보여주고 있다. 이제는 지급되는 급여 수준이 월 500유로보다 훨씬 더 높은 2,000유로 수준이다. 주거수당과 실업급여를 받는 실업자가 월 2,000유로 수준의 보수를 지급하는 일자리에 취업하려고 할 때 그에게 적용되는 참여세율은 약 66%이고, 이를 기본소득으로 대체할 경우의 세율은 43%이다(아래의 <표 4-4> 참고).³⁴⁾ 앞서 설명한 방식으로 계산하면 기본소득을 지급하는 것이 실업수당을 지급하는 것보다 실업자의 세후 소득을 약 68% 정도 증가시킨다. 최근의 선행

34) 이와 관련하여 이견민(2020)은 처치집단은 통제집단보다 참가세율이 100%가 아니라 약 12~23%p 감소시킬 뿐이었다고 주장하나 이는 참가세율과 세후 소득의 차이를 혼동한 것이다. 이견민(2020)에서 인용한 연구는 본 연구의 <표 4-4>와 같은데 여기서 실업자가 월 1,000유로의 일자리를 택할 때 실업급여와 기본소득의 참여세율의 차이는 정확히 12%p이고, 월 1,000유로의 일자리를 택하는 경우에는 23%p이다. 그러나 여기서 계산된 노동공급 탄력성은 참여세율이 아니라 세후 소득이 1% 변할 때 노동공급이 몇 % 변하는가의 문제이다.

연구 결과에 따라 노동공급 탄력성을 약 0.34로 계산하면 기본소득집단이 실업급여집단보다 약 25% 더 일해야 했다. 그러나 실제 실험을 통해 확인된 노동시간의 증가분은 이보다 더 낮았다([그림 4-4] 참고).

[그림 4-4] 핀란드 기본소득 효과: 근로 유인 측면



주: 수직선은 95% 신뢰 구간.

자료: Hämäläinen, K., Verho, J., & Kanninen, O. (2021). Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. Available at SSRN 3812272. p.16, Figure 2 인용.

일부는 2018년의 결과를 놓고 이 결과가 고용률 제고라는 실험의 애초 목적을 어느 정도 달성한 것이라고 해석할 수 있다고 주장하기도 한다. 이와 관련하여 특히 2018년도의 변화를 언급한다. 그 정책 변화의 핵심은 실업자들의 수급자격을 더 엄격하게 제한하는 것에 있다. 기본소득 실험 기간 중이던 2018년, 핀란드 정부는 실업자를 노동시장에 재통합하도록 하는 목적에서 실업자가 적극적인 구직노력을 하지 않는 것(non-compliance)으로 판단되면 실업급여의 일부를 삭감하는 ‘활성화 모델

(activation model)’을 도입한 것이다. 실업자가 적극적 노동시장 프로그램(Active Labor Market Program, ALMP)에 최소 5일 정도 참여하지 않거나 3개월 동안 최소 18시간 일하지 않는다면 실업수당을 3개월마다 4.65% 삭감하기로 한 것이다(Hämäläinen et al., 2021, p.11). 이러한 입장의 선회는 앞서 언급한 네덜란드의 정책 변화와 궤를 같이한다. 이러한 변화는 기본소득의 실험환경에 일정한 수준의 혼동 요인(confounding factor)으로 작용함으로써 실험 결과 해석을 복잡하게 만들었다.

혹자는 통제집단의 약 2/3가, 실험집단의 절반이 약간 못 되는 비율이 활성화 모델에 적용을 받았다는 Van Parijs(2020. 5. 7.)의 주장을 근거로 ‘1년 동안 6일의 고용일 차이’는 보수적인 추정치라 주장한다. 즉 실험 2년 차인 2018년, 핀란드 정부가 도입한 고용활성화정책으로 인해 기존의 실업급여 수급자가 더 적극적으로 일자리를 찾기 위해 노력하였고 그 결과 상대적으로 기본소득의 근로 유인 효과가 과소 추정되었다는 주장이 그것이다.

〈표 4-4〉 기본소득 실험 참여자들의 참여세율의 변화(Change in Participation tax rates)

Housing benefits (주거수당)	Social assistance (사회수당)	N	Earnings € 1,000/mo.		Earnings € 2,000/mo.	
			Treated(%)	Controls(%)	Treated(%)	Controls(%)
No	No	45757	24.0	40.6	28.3	53.6
	Yes	1346	54.0	68.5	45.8	70.2
Yes	No	53638	42.1	52.1	44.8	67.2
	Yes	28000	67.6	74.8	61.4	81.4
All		128741	41.3	53.1	42.5	65.5

주: 1) The average participation tax rates for monthly labor earnings of €1,000 and €2,000 by eligibility for housing benefits and social assistance at the end of 2016.

2) Tax rates are simulated for the target population using Statistics Finland’s SISU microsimulation model based on the observed benefit eligibility at the end of 2016. The baseline is calculated for recipients of full-time unemployment benefits without labor earnings in November.

자료: Hämäläinen et al. (2019) ; Hämäläinen, K., Verho, J., & Kanninen, O. (2021). Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. Available at SSRN 3812272. p.10 Table.1 재인용.

그러나 이 역시 편향된 해석이다. 2018년 고용활성화정책 도입 이후 구직활동자로 등록된 실업급여 수급자의 구직노력이 늘어난 것은 사실이다(최한수, 2020a). 하지만 기본소득 수급자는 다음의 두 가지 이유로 이러한 정책 변화 이후 구직활동자(jobseeker)로 등록하여 적극적으로 일 자리를 찾기 위해 노력했다.

먼저 아이가 있는 실업자의 경우 현행 제도하에서는 실업수당 외에 육아보조금(child supplements)이 나온다. 기본소득에는 이러한 형태의 육아보조금이 없으므로 기본소득을 받는 사람들 또한 구직활동자로 등록한 뒤 정부에 육아보조금을 신청하였다. 또 다른 이유는 적극적 노동시장 프로그램에 있다. 핀란드에서는 실업자가 구직자로 등록한 뒤 적극적 노동시장 프로그램에 참여할 때 200일(weekdays) 동안 하루에 약 4.74 유로의 돈을 추가로 받을 수 있다(서현수, 최한수, 2020). 따라서 기본소득 수급자라 하더라도 추가적 수익을 위해 적극적 노동시장 사업에 참여할 유인이 있다. 이를 위해서는 구직활동자로서의 등록이 전제되어야 하고 따라서 이들 역시 비록 기본소득집단에 속해 있다 하더라도 고용활성화정책의 영향을 받을 수밖에 없다.

그러므로 2018년의 정책 변화가 그해의 기본소득 실험 결과에 미친 효과에 대한 가장 정직한 해석은 두 제도(기본소득과 고용활성화 모델)가 처치집단과 통제집단 모두에게 동시에 영향을 주었을 것인데, 각각의 제도가 각각의 집단에 어느 정도 다른 수준의 영향을 미쳤는지는 현재로서는 정확히 분석할 수 없다는 것이다(서현수, 최한수, 2020). 따라서 이러한 혼동 요인이 없는 2017년 결과를 놓고 기본소득의 정책 효과를 평가하는 것이 옳다는 것이다.³⁵⁾

35) 그런데도 여전히 기초실업급여 수급자가 기본소득 수급자보다 더 많이 구직활동에 임했을 가능성이 있고, 따라서 고용활성화 모델이 아니었다면 양 집단 간 고용일수 격차는 더 벌어졌을 것이며 기본소득의 고용 증진 효과를 더 강화했을 것이라는 주장이 있을 수 있다.

사실 2018년도의 이러한 정책 변화는 정책적 일관성 측면에서 보면 기본소득의 원리와 상반되는 것이다. 그런데 이는 국가적 수준에서 이루어지는 사회실험에 수반되는 딜레마이자 한계를 보여주는 사례이기도 하다. 당시 시벨라 정부는 고용률 제고를 통한 생산성 회복이라는 정책목표를 위해 기본소득 실험을 개시하면서 그 효과가 자신들의 임기 내에 명확한 지표로 나타나기를 원했으나 그것이 여의치 않은 것을 인지하면서 2019년 총선 전에 가시적 수준의 고용률 제고를 목표로 고용활성화정책 도입을 전격 결정하였다(최한수, 2020b). 사실 이는 핀란드만의 문제는 아니다. 2019년 우파 포퓰리즘 정치인이 집권한 뒤 기존 자유주의 정부의 기본소득 실험을 갑자기 중단시켜 피해를 양산한 캐나다 온타리오주의 기본소득 실험 사례도 이와 유사한 관점에서 평가될 수 있다(최한수, 2020b).

4. 삶의 질과 복리에 관한 설문조사 결과³⁶⁾

한편, 실험 결과는 기본소득 수급자(처치집단)가 실업수당 수급자(통제 집단)보다 주관적 복리와 삶의 질 지표들에서 명확하게 더 높은 점수를 받았다는 것을 보여준다(서현수, 최한수, 2020, p.28 재인용). 주관적 삶의 수준과 행복도를 보여주는 지표를 갖고 판단하였을 때 기본소득 수급자가 실업수당 수급자보다 더 긍정적이었다.

예컨대 삶의 만족도를 묻는 질문에서 기본소득 수급자는 평균 7.3을

하지만 기초실업급여 수급자도 고용활성화 모델 하에서 최대로 구직활동을 늘리는 선택을 하기보다 수당 삭감을 피하기 위한 최소한의 기준(65일간 최소 18시간 이상의 구직활동)을 충족하는 수준에 그쳤을 가능성이 있다는 점에서 양 집단이 실제 어느 정도로 구직활동을 늘렸는지, 그리고 그 각각에 어떤 제도(기본소득과 고용활성화 모델)가 어느 정도로 영향을 미친 것인지를 정확히 식별하기 어렵다는 것이 핀란드 연구진의 설명이다(Kela, 2020, p.47; 서현수, 최한수, 2020, pp.26-27에서 재인용).

36) 이 내용은 서현수, 최한수(2020)의 p.28 이하 내용을 요약 정리한 것이다.

나타내 평균 6.8을 나타낸 실업수당 수급자보다 만족도가 더 높게 나왔다(서현수, 최한수, 2020, p.28 재인용). 이 차이는 통계적으로 유의미했다(Kela, 2020, p.53; 서현수, 최한수, 2020, p.28 재인용). 건강상태에 대한 조사 결과 역시 유사했다. 전반적으로 처치집단이 통제집단보다 건강상태가 양호했으며 일상의 삶을 힘들게 하는 질병, 장애, 정신질환 등을 덜 경험했던 것으로 나타났다. 그 결과 건강 서비스의 이용 빈도도 실험집단이 통제집단보다 더 낮았다(Kela, 2020, pp.54-55; 서현수, 최한수, 2020, p.28 재인용). 관료주의 경험 정도를 묻는 설문조사 결과도 유사했다. 여기에서도 처치집단이 통제집단보다 상대적으로 덜 관료주의를 경험했다고 답했다. 이러한 결과는 2017년과 2018년 실험 모두에서 공통적으로 나타난다.

이러한 결과는 기본소득의 여러 특성 중 무조건성의 원칙 때문에 발생한 것으로 보인다. 수급자격을 획득함에 있어 엄격한 자격이나 깡깐한 심사를 전제조건으로 삼지 않는 북유럽 복지국가에서 개인의 행복과 사회적 신뢰가 높다는 사실은 기존 연구에서 널리 알려졌은 사실이다(서현수, 최한수, p.32). 수급자에게 기본소득 역시 이러한 핀란드의 보편주의적 복지제도의 전통에 부합하는 정책이라고 이해되는 것으로 보인다.

단 수급자의 주관적 인식과 관련된 이러한 긍정적 결과가 기본소득의 도입을 정당화해주는 근거가 될 수 있는지에 대해서는 다른 견해가 있을 수 있다. 즉 기본소득에 대한 비판적 관점에서 보면 ‘아무런 꼬리표 없는 현금을 주는 것이 이 돈을 받는 사람들의 정신적 스트레스를 줄여주고 삶에 대한 만족도를 높여줄 것이라는 것’은 굳이 이러한 실험 없이도 예측할 수 있다. 더 나아가 이번 실험을 통해 확인된 기본소득 수급집단과 기존 실업수당 수급집단 사이의 주관적 행복 인식의 차이는 10단계 척도 기준에서 0.5단계에 불과했다. 그다지 크다고 볼 수 없는 수치이다. 문제는

행복감을 이 정도 올리기 위해 기본소득과 같은 미지의 고비용정책을 도입해야 하는가 하는 것은 이번 실험 결과의 해석과 무관하게 앞으로도 계속 논의될 수밖에 없다.

제4절 소결

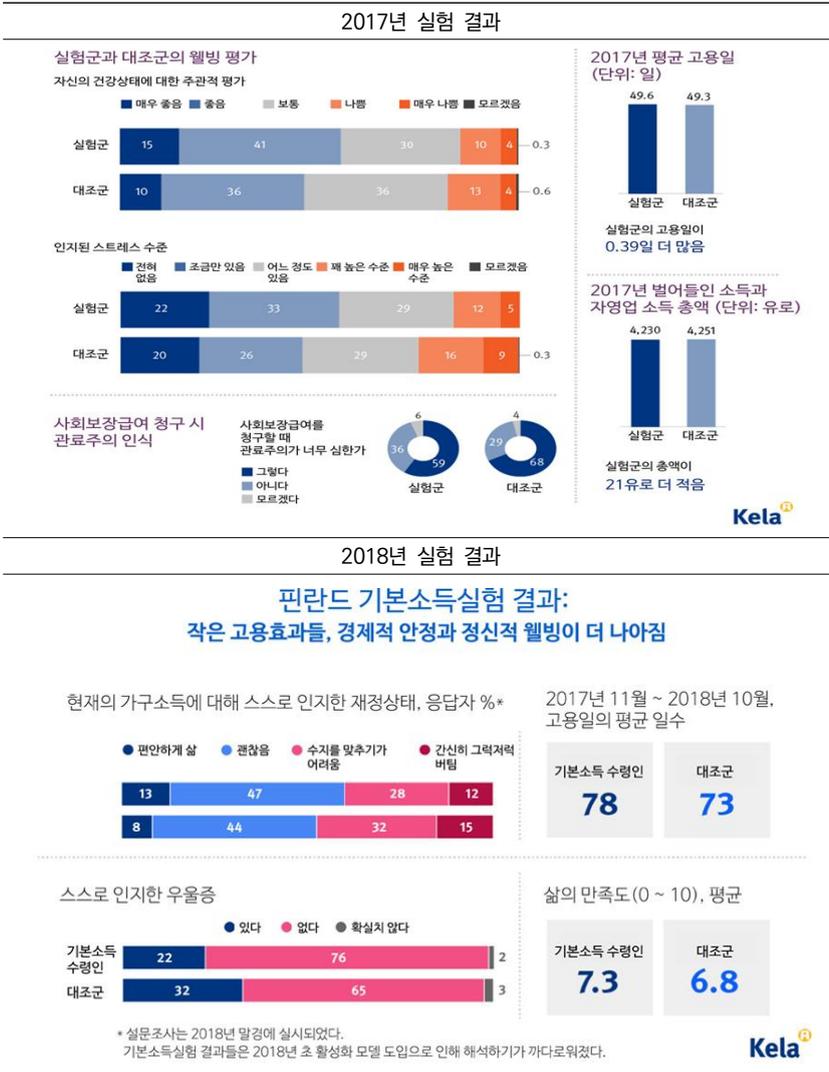
본 연구에서는 주로 선진국의 기본소득 실험 사례를 중심으로 그 설계 내용과 정책적 함의에 대해 간략하게 살펴보았다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 선진국 중 기본소득을 사회안전망의 근간으로 채택하고 있는 나라는 단 한 곳도 없었다. 확립된 제도로써 운용되는 경우는 알래스카의 사례가 유일하나 알래스카에서도 기본소득은 복지제도의 근간이 아니었다. 기본소득에 대한 정책실험을 진행하면서도 도입을 전제로 한 것이라기보다는 도입 전에 제도의 효과를 검토하기 위한 정책실험이 대다수였다. 그리고 핀란드를 제외하고 중앙정부 차원의 실험을 진행하는 나라도 없었다. 위트레흐트(네덜란드)나 온타리오(캐나다)의 실험 등은 모두 지방자치단체 차원에서 진행되었다.

둘째, 기본소득이라는 이름으로 진행되고 있지만, 실제 그 내용을 들여다보면 각국이 달성하고자 하는 정책목표는 매우 달랐다. 세계 최초로 천연자원 수익의 공유를 목적으로 한 제도(알래스카), ‘복지함정’의 문제를 수급자에게 수치감과 낙인을 주는 제재와 처벌을 강조하는 대신 협력과 경제이윤 동기에 따른 ‘인간의 얼굴을 한 일하는 복지(in-work benefit)’의 현대적 버전(네덜란드, 핀란드), 노동시장의 참여 여부와 상관없이 빈곤층에게 최저소득을 보장해주는 사회정책(캐나다)이 그것이다.

마지막으로, 기본소득제도는 기존 복지제도에 비해 정치적으로 취약한

제도이다. 캐나다 온타리오의 경우 기본소득 실험 진행 중 지역 정부가 교체되면서 실험이 중단되었고, 네덜란드의 경우는 중앙정부가 자치단체가 진행하려는 실험 조건에 대해 이견을 제시하면서 실험에 혼선이 발생했고, 핀란드의 경우는 정권의 교체가 일어나지 않았음에도 불구하고 실험 도중 정부가 기본소득의 정책목표와 반대되는 정책을 집행하기도 했다. 이는 다른 복지제도에 비해 기본소득제도가 그 효과를 판단하는 데 불확실한 것들이 많다는 사실에 기인한 것으로 보인다. 따라서 제도의 지속가능성 확보를 위해서는 기본소득을 도입하려는 측과 반대하는 측 사이의 정치적 합의 창출이 중요하다.

[그림 4-5] 핀란드 기본소득 실험 결과(2017~2018년)



자료: Kela. (2018). Basic income experiment. Retrieved from <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment> 2018. 11. 5.; Kela. (2019). The basic income experiment 2017-2018 in Finland, Preliminary results. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019: 9. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.; 기본소득한국네트워크. (2021c). 핀란드 기본소득 실험 결과 개요. <https://basicincomekorea.org>에서 2021. 6. 21. 인출. 내용 재인용.

〈표 4-5〉 각국의 기본소득 실험의 특징 I

구분	보편성	무조건성	개별성	정기성	현금성
알래스카	○	○	○	○	○
네덜란드 ³⁷⁾ (위트레흐트 등 9개 도시)	×	○	○	○	○
캐나다(온타리오) ³⁸⁾	×	×	○	○	○
핀란드	×	○	○	○	○

자료: 최한수. (2019). 대안적 복지제도로써 기본소득에 대한 검토. 포용성장을 위한 사회안전망 발전 방안 연구(pp.627-682). 세종: 기획재정부, 한국보건사회연구원. p.645 〈표 6-8〉 재구성.

〈표 4-6〉 각국의 기본소득 실험의 특징 II

구분	시점	진행 기간	액수	참가 인원	재원조달	기존 제도 관계
알래스카	1982	36년 (계속)	매년 유동적: US\$2,072/연 (2015)	641,561명 (2015)	알래스카 영구펀드 (천연자원)	추가
네덜란드 ³⁹⁾	2017/ 2018	2년	960유로 일부 추가소득 허용 (최대 월 200유로)	3,000~5,000명 (9개 도시 합계)	정부예산	대체
캐나다 (온타리오) ⁴⁰⁾	2017	2년 (2019년 중단 예정)	C\$16,989 (1인/연)	4,000명	정부예산	추가/ 일부 대체

37) McFarland, K. (2017. 10. 19.). Overview of Current Basic Income Related Experiments(October 2017). Retrieved from <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>

38) Ontario. (2021). Archived-Ontario Basic Income Pilot. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> 2018. 10. 5.

39) McFarland, K. (2017. 10. 19.). Overview of Current Basic Income Related Experiments(October 2017). Retrieved from <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>
Van der Veen, R. (2017. 3. 30.). LOCAL EXPERIMENTS WITH SOCIAL ASSISTANCE IN THE NETHERLANDS: WHAT CAN THEY ACTUALLY TELL US ABOUT BASIC INCOME?. Retrieved from http://www.welfarestate.re.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1323&sid=da36f15e4319cae59691af3e3af3955d&module_srl=183 2018. 10. 28.

40) Ontario. (2021). Archived-Ontario Basic Income Pilot. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> 2018. 10. 5.

146 기본소득 도입의 조건과 과제

구분	시점	진행 기간	액수	참가 인원	재원조달	기존 제도 관계
핀란드 ⁴¹⁾	2017	2년	560유로/월	2,000명	정부예산	일부 대체

자료: 최한수. (2019). 대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토. 포용성장을 위한 사회안전망 발전 방안 연구(pp.627-682). 세종: 기획재정부, 한국보건사회연구원. p.647 <표 6-10> 재구성.

<표 4-7> 각국의 기본소득 실험의 특징Ⅲ

구분	목표	대상자	나이	비교군 존재	모의 실험	실행 주체/단위
알래스카	자원 공유	지역주민	전 연령대	×	×	주정부/ 주단위
네덜란드 ⁴²⁾ (위트레흐트 등 9개 도시)	노동시장 및 공동체 참여 복지제도 개편 삶의 질 향상	사회지원 수당 수급자	18~63세 (근로 연령층)	○	○	기초지방자 치단체 (복수)
캐나다 (온타리오) ⁴³⁾	빈곤 해결 노동시장 참여 삶의 질 향상	저소득층	18~64세 (근로 연령층)	○	○	주정부/ 주단위
핀란드 ⁴⁴⁾	복지제도 개편 노동시장 참여	실업급여 수급자	25~58세 (근로 연령층)	○	○	중앙정부/ 국가단위
미국 (Stockton) ⁴⁵⁾	빈곤과 불평등 개선 삶의 질 향상	지역주민	18세 이상	○	○	시정부/ 시단위

자료: 최한수. (2019). 대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토. 포용성장을 위한 사회안전망 발전 방안 연구(pp.627-682). 세종: 기획재정부, 한국보건사회연구원. p.646 <표 6-9> 재구성.

41) Kela. (2018). Basic income experiment. Retrieved from <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment> 2018. 11. 5.

42) McFarland, K. (2017. 10. 19.). Overview of Current Basic Income Related Experiments(October 2017). Retrieved from <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/> 노정호. (2018). 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점. 한국사회정책, 25(1), 71-96.

43) Ontario. (2021). Archived-Ontario Basic Income Pilot. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> 2018. 10. 5.

44) Kela. (2018). Basic income experiment. Retrieved from <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment> 2018. 11. 5.

45) Seed. (2018). A Guaranteed income. Retrieved from <https://www.stocktondemonstration.org/> 2018. 11. 5.



제5장

기본소득의 단계적 도입 방안: (범주형, 부분) 기본소득과 참여소득

제1절 서론

제2절 대안적 사회보장제도의 필요성 진단

제3절 대안적 사회보장제도들과 평가

제4절 소결

제 5 장

기본소득의 단계적 도입 방안: (범주형, 부분) 기본소득과 참여소득

백승호 (가톨릭대학교)

제1절 서론

코로나19 감염병의 확산은 관념 속에만 존재해왔던 한국 복지국가의 위기를 현실 속으로 끌어내기에 충분할 만큼 파괴적이었다. 고용 형태와 기업 규모로 분절되어 있는 한국 노동시장의 이중구조(전병유, 2020)는 코로나19 이후 외부 노동시장에서 취약한 조건으로 일하는 사람들의 불안정성을 더 심화시켰다. 반면에 기존의 사회보장제도는 충분히 잘 작동하지 않았다(서정희, 백승호, 2017; 이승윤, 2020). 이와 함께 한국 사회보장제도와 노동시장의 부정합성 문제는 이미 불안정 노동의 확대로 인해 논의되어왔다. 또한 동시에 탄소중립 실천을 위한 급격한 산업구조 변화를 요구하는 기후위기 대응 문제는 우리 사회의 대안적 복지국가 논의를 빠르게 확대시켰다.

대안들에 대한 논쟁은 기본소득을 중심으로 더욱 촉발되었다. 2020년 긴급재난지원금 지급 과정에서 정치적으로 논쟁이 된 기본소득 이슈는 1차 긴급재난지원금이 전 국민 지급으로 결정되는 데 기여했다. 기본소득 도입 이슈는 지지부진하게 전개되어왔던 사회보험 개혁 논의를 추동하기도 했다. 정부의 전 국민 고용보험 개혁 로드맵 및 신복지체제 구상, 제1야당인 국민의 힘을 중심으로 제출된 안심소득이라는 공공부조 개혁 안으로까지 이어졌다. 더불어 기존의 제도와는 전혀 다른 작동 방식을 특징으로 하는 기초자산제, 일자리보장제, 보편적 기본서비스, 참여소득 등

다양한 대안들이 2022년 대선을 앞두고 활발하게 제안되고 있다. 이 장에서는 기본소득이 있는 복지국가로의 패러다임 전환이 필요한 이유를 자본주의의 변화, 불평등의 심화, 사회보장제도의 부정합이라는 맥락에서 살펴보고, 이에 대한 대안으로 논의되고 있는 기본소득과 참여소득이 변혁적 대안으로서의 조건에 부합하는지를 검토한다.

자본주의의 변화는 공공부조와 사회보험 중심의 전통적 복지국가가 정상적으로 작동할 수 있었던 조건을 해체시켜왔다. 그 결과 전통적 복지국가가 포괄했던 사회적 위험구조와는 전혀 다른 새로운 사회적 위험이 확대되어왔다. 그럼에도 불구하고 전통적 복지국가는 이러한 변화에 충분히 대응하지 못함으로써 변화된 노동시장환경과 기존 복지국가제도들 사이의 부정합이 심화되고 있다. 그 결과는 불평등과 양극화의 심화로 이어지고 있다(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤, 2018).

이러한 제도적 부정합의 문제는 미시적 개혁으로 넘어서기 어려운 상황으로 이어지고 있고, 패러다임 수준의 개혁을 요구하고 있다. 이 장에서는 서론에 이어 제2절에서 대안적 사회보장제도의 필요성을 진단하고, 제3절에서 대안적 사회보장제도로 제안되고 있는 기본소득과 참여소득을 평가한다. 제4절은 이상의 논의를 종합하는 결론이다.

제2절 대안적 사회보장제도의 필요성 진단

1. 자본주의의 변화⁴⁶⁾

가. 산업자본주의: 전통적 복지국가의 완성

16세기로 거슬러 올라가는 자본주의 초기의 공공부조와 19세기 말 산업자본주의가 틀을 잡은 시기에 제도화되기 시작한 사회보험은 전통적 복지국가의 주요한 사회적 안전망으로 기능하였다. 공공부조는 근로능력이 없는 가난한 사람들을 대상으로, 사회보험은 실업, 질병, 산재, 노령 등의 사회적 위험에 직면한 노동자들에 대한 소득 및 건강보장을 목적으로 만들어졌다(Alfers and Moussié, 2020, p.683).

사회보험의 주요 대상 집단은 표준적 고용관계에 있는 정규직 노동자였다. 산업자본주의에서 노동자는 자신의 상품화된 노동력을 사업주에게 제공하여 종속되는 것을 조건으로 임금을 보장받았으며, 사업주는 종속적 노동자를 생산에 참여시켜 부가가치를 창출하고 이윤을 축적하였다. 이 과정에서 사업주나 노동자의 노동력 재생산은 매우 중요했다. 노동자에게 실업이나 질병, 산재 등으로 인한 소득활동 중단은 생존을 위협하는 위험이었으며, 사업주에게는 생산의 차질과 노동력 재생산 비용의 부담으로 이어졌다. 노령연금은 생산성이 더 높은 청년들의 노동시장 진입을 원활하게 하기 위해, 사회적으로 합의된 퇴직 연령에 소득활동을 중단한 노인에게 대한 사회적 보상의 성격을 가졌다. 따라서 노동자와 사업주는 산재, 질병, 실업, 노령 등 사회적 위험에 대한 사회보험에 공동의 이해관계

46) 이 절은 서정희 외(2021). 한국사회 전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 기본소득한국네트워크의 일부 내용을 전면 수정한 것이다.

를 가지고 있었고, 그 결과 사회보험은 전통적 산업사회의 주요한 사회적 안전망으로 자리 잡을 수 있었다.

또한 사회보험은 산업사회의 표준적 고용계약관계를 특징으로 하는 노동시장환경에서 잘 작동하도록 설계되었다. 제조업이 중심이었던 산업자본주의 시기는 노동자에 대해 생애주기 동안 안정적인 임금이 보장되었고, 종속적 노동자와 사용자의 경계가 분명하여 사회보험료 기여에 대한 책임을 명확히 구분할 수 있었기 때문에 사회보험이 정상적으로 작동할 수 있었다. 표준화가 가능했던 산업사회는 개인들에게 예상되는 위험의 발생 및 위험의 크기를 예측하는 것이 가능했고, 그것은 사회보험이 작동하는 중요한 기반이었다.

공공부조의 주요 대상 집단은 최저생활수준 이하의 빈민과 아동, 노인, 장애인 등 경제활동에 참여하지 못하는 집단들이다. 이들은 경제활동이 불가능하여 소득이 없거나, 경제활동이 가능해도 장기실업 등의 이유로 소득수준이 매우 낮은 집단이다. 따라서 기여가 아닌 조세를 재원으로 하는 공공부조를 통해 소득을 보장받았다. 조세에 기반한 공공부조는 소득과 자산 조건이 충족될 때 작동하기 시작하였다.

나. 금융자본주의: 일터의 균열과 복지국가의 위기

1970년대에 들어서면서 산업자본주의에 변화가 진행되었다. 제조업에서 서비스업으로 산업구조가 변화되기 시작했고, 자본축적에서 상품화된 노동력이 중요했던 산업자본주의는 상품화된 화폐, 즉 금융을 통한 이윤 추구가 지배적인 위치를 차지하였다. 이러한 변화는 제조업의 수익성 하락에서 시작되었다(Srnicek, 2017). 우선 일터가 변화되었다. 기업은 주식시장을 통해 생산에 필요한 재원을 동원하였는데, 주식시장에서 주주

들이 자신들의 이익을 극대화하기 위해 기업들에게 핵심 역량에 집중하도록 요구하였다. 그 결과 대기업은 슬림화를 추구하였고, 일터는 균열되기 시작했다. 일터의 균열은 기업조직을 변화시켰다.

균열일터의 대표적인 조직 형태는 프랜차이징, 제3자 경영, 공급체인 시스템 등이다(Weil, 2015). 프랜차이징은 복제 가능한 비즈니스 모델을 만들고 다른 업체에 제공하지만, 통제는 본사가 맡는다. 프랜차이징은 핵심 역량 이외의 업무를 외부 업체로 밀어내는 독창적 메커니즘이다. 제3자 경영 위탁은 기업이 제3자에게 경영을 맡기고, 핵심 역량에만 집중함으로써 효율성 높이려는 조직 형태다. 마지막으로 공급체인 시스템은 기업의 부가적인 조직형태로 기업이 핵심 역량에 집중할 수 있도록 한다, 공급체인의 범위 확대를 통해 기업은 효율성 증진, 재고위험과 수요변동 위험을 축소시키고자 한다. 공급체인에는 공급기지가 지켜야 할 기술, 상품 기준, 적하, 배송에 대한 기업의 상세한 명시가 반드시 존재한다(백승호, 이승윤, 김태환, 2021).

일터의 균열이 가져온 노동시장의 가장 큰 변화는 종속적 고용계약에 부과되는 기업의 의무를 프랜차이징 계약이나 제3자 경영, 하청, 외주, 용역 등의 하위 조직에 전가하는 것이 가능해졌다는 점이다. 고용계약에 부과되는 기업의 의무에는 인건비뿐 아니라 사회보험료, 노동력유지관리 비용, 기업복지비용 등이 포함된다. 기업은 이러한 비용을 하위 조직에 전가함으로써 노동비용을 절감할 뿐 아니라, 일관성 있는 인사정책을 준수해야 할 의무도 회피할 수 있고, 근로기준 및 근로환경을 엄수해야 할 의무도 회피하는 것이 가능해졌다. 이렇듯 일터의 균열로 인해 임금노동자에 대해 기업이 부담해야 할 책임의 범위와 한계는 더욱 모호해졌다. 표준적 고용계약관계에 기반한 산업자본주의에서의 노동의 풍경은 금융자본주의의 발달과 함께 해체되기 시작하였다.

산업자본주의의 표준적인 노동시장 풍경이 해체되면서 저임금이 일상화되고, 사회적 보호에서 누락된 중간지대가 확산되었다. 누락된 중간지대는 공공부조와 사회보험 중심의 전통적 사회적 보호에서 배제가 되는 영역을 설명하는 개념이다(ILO, 2019, p.6; ILO, 2017, p.148). 누락된 중간지대는 ① 공식부문의 비정규직 노동자, ② 근로자도 자영업자도 아닌 종속적 자영업 또는 고용관계가 모호한 비공식 고용노동자, ③ 비공식 부문에 종사하는 영세자영업자, ④ 잠재적 실업자 집단에서 주로 확인된다(ILO, 2019).

이들 누락된 중간지대에 존재하는 집단은 생애주기에 걸쳐 불안정한 일자리에서 소득활동을 하기 때문에 사회보험에 대한 안정적 기여가 어렵고, 근로빈곤을 특징으로 하기 때문에 공공부조에서도 배제되는 경향이 강하다(이승윤, 백승호, 김태환, 박성준, 2020).

다. 플랫폼 자본주의: 불안정 노동의 공고화

1990년대에 새로운 변화가 시작되었다. 1990년대의 닷컴붐과 인터넷 기술의 발전으로 플랫폼 기업들이 산업 생태계의 주요한 행위자로 등장하는 플랫폼 자본주의 시대가 시작된 것이다(Srnicek, 2017). 기업의 생산공정이 스마트 공장과 플랫폼을 활용하는 방식으로 전환되면서 고용이나 일의 방식에서도 큰 변화가 관찰되고 있다. 이러한 변화는 플랫폼 경제의 확산과 플랫폼 노동이라는 기존과 다른 형태의 비표준적인 일들의 확대에 이어졌다. 플랫폼 노동은 사용자에게 대한 종속적인 속성이 강한 임금근로와 큰 차이가 없음에도 불구하고 계약은 임노동계약이 아닌 도급 계약을 맺고 경제활동을 수행한다. 이러한 새로운 형태의 일들은 임금노동자를 보호하는 것이 주요 기능이었던 기존의 사회보험제도들에서 포괄

되지 못하는 경향이 강하다.

변화는 단순히 고용계약 관계 변화에서만 진행된 것이 아니다. 오히려 그 핵심은 자본주의에서 가치를 만들어내는 방식의 근본적인 전환에 있다. Srnicek(2017)은 이러한 자본주의를 플랫폼 자본주의라 명명하는데, 산업자본주의에서 가치창출과 자본축적이 노동력의 상품화를 통해 이루어졌다면, 플랫폼 자본주의에서는 그 원천이 추출된 데이터로 전환되고 있음을 강조한다. 그는 이러한 변화를 일하는 방식의 변화, 새로운 비즈니스 모델의 등장이라는 미시적 차원에서만 바라보지 않고, 이전의 방식과는 전혀 다른 새로운 자본축적 방식의 등장이라는 자본주의의 근본적 변화라는 점에 주목한다.

이러한 변화의 결과는 플랫폼 기업의 이윤 독점화 경향의 심화와 불안정 노동의 공고화로 요약할 수 있다. 이윤의 독점화는 플랫폼 기업들의 이윤창출 원천이 고용된 노동력보다는 빅데이터와 알고리즘의 결합을 통해서 만들어지고 있다는 것과 관련된다. 빅데이터는 네트워크 효과를 통해 만들어지고, 네트워크 효과는 독점과 친화적이기 때문이다. 이렇듯 노동자의 고용에서 이윤을 창출하는 비중이 줄어들게 되면서, 기업들은 기존의 노동에 대한 사회적 책임을 회피하고 노동비용을 줄이는 방식을 선호하는 경향을 보이고 있다. 이는 일터의 균열로 불안정해진 노동의 불안정성을 더욱 공고히 할 뿐만 아니라 정규직의 안정적 고용관계를 기반으로 했던 사회보장제도의 부정합을 더욱 심화시키는 방향으로 이어진다.

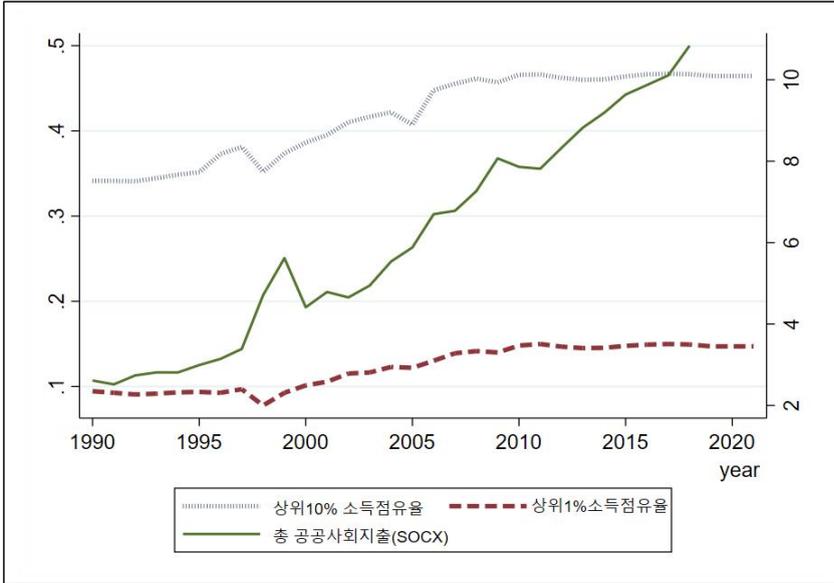
2. 공유부 불평등의 심화

먼저 불평등의 심화는 분위별 소득점유율의 변화에서 확인할 수 있다. [그림 5-1]은 세계불평등데이터베이스에서 추출한 소득상위 1%의 소득 점유율을 보여준다. 한국의 소득불평등은 1997년 경제위기 이후 급격하게 증가해왔다. 상위 1%의 소득점유율(왼쪽 축)이 1980년 9.5%에서 2020년 15%로 급증하였고, 상위 10%의 소득점유율(왼쪽 축)은 같은 기간 33%에서 46%로 증가하였다. OECD의 공공사회지출 자료에 따르면, 한국의 공공사회지출(실선, 오른쪽 축)은 1990년 이후로 지속적으로 증가했음에도 불구하고 사회보험급여가 포함된 세전 소득분배율로 측정된 불평등 수준은 오히려 증가했음을 확인할 수 있다.

한편으로 이러한 현상은 한국 복지국가의 확대로 해결할 수 있는 불평등 감소 역량보다도 노동시장에서의 불안정성이 더 급격하게 증가했기 때문으로 해석할 수 있다. 10분위 배율로 측정된 한국의 월임금불평등은 1997년 경제위기 이후 지속적으로 증가해왔다(성재민, 2018). 다른 한편으로 사회보험 중심의 한국 복지국가가 이러한 노동시장의 변화를 반영하여 불평등을 완화하는 방향으로의 발전 경로를 밟아오지 않아, 사회보장제도의 부정합이 커짐으로써 결국 사회적 보호의 이중화를 강화하는 경로를 밟아왔기 때문으로 해석할 수 있다(이승윤, 백승호, 김윤영, 2019).

[그림 5-1] 세전 소득점유율(pre-tax income)과 복지지출의 변화

(단위: %)



주: 이 자료의 세전 소득에는 사회보험급여(+)와 사회보험료 기여(-)는 반영되었으나, 소득세, 공공부조급여 등은 반영되지 않은 소득임.

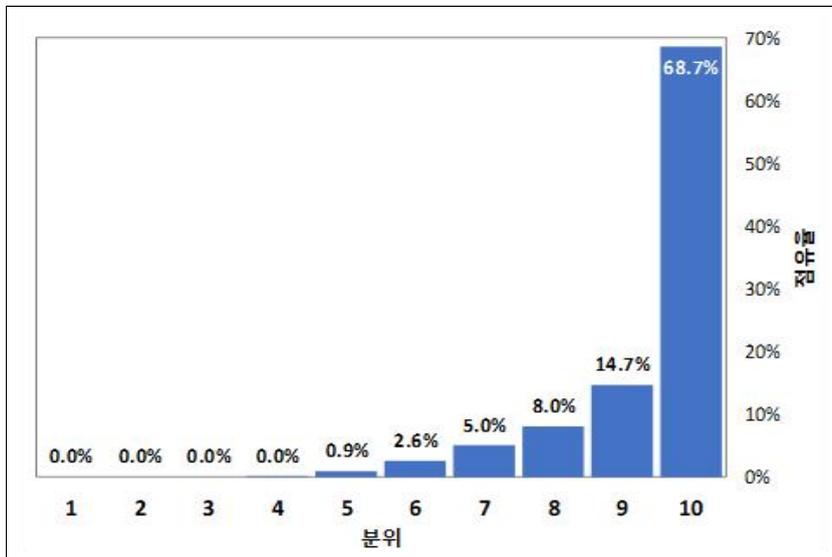
- 자료: 1) World Inequality Database. (2021). Pre-tax national income [Data]. Retrieved from <https://wid.world/data/> 2021. 08. 20.
 2) OECD stat. (2021b) Social Expenditure(SOCX) [Data]. Retrieved from https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=SOCX_AGG&lang=en 2021. 8. 20.

한국의 소득불평등은 토지불평등과도 밀접하게 관련되어 있다. 2019년 토지에서 실현된 자본이득(부동산 판매에 의한 양도소득)은 213.8조 원이었고 임대소득은 139.1조 원, 이 둘을 합친 부동산 소득은 352.9조 원으로 GDP의 18.4%였다(남기업, 2021). 그의 연구에 따르면, 전체 세대의 평균 토지가액은 2억 3,400만 원이지만, 1분위 세대가 보유한 평균 토지가액은 100만 원 미만, 중위 분위 세대의 평균 토지가액은 8,400만 원에 불과하였다. 남기업(2021)은 토지를 소유하고 있는 세대의 100분위별 평균 토지가액 데이터를 통해 토지불평등을 측정했는데, [그림 5-2]

는 토지를 소유한 세대의 10분위 점유율을 보여준다. 그림에 따르면, 토지를 소유한 상위 10분위가 전체 토지가액의 약 70%를 점유하고 있었다. 이 그림은 토지를 소유하지 못한 전체 세대의 38.7%는 포함되지 않았다는 점에서 한국의 토지불평등이 얼마나 심각한지를 보여준다. 지니계수로 계산했을 때 2019년 토지소유 지니계수는 0.811로 매우 극심한 토지 불평등이 확인되었다(남기업, 2021, pp.19-20).

이러한 토지(부동산)에 의한 불평등은 소득불평등에도 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 남기업(2021, p.50)은 재정패널데이터로 소득원천별 지니계수를 분해한 결과 가구 전체소득으로 측정한 지니계수에 임금소득은 51.3%, 사업소득은 13%, 기타소득은 2.2% 영향을 미치고 있는 반면, 부동산소득은 33.5%로 임금소득 다음으로 소득불평등에 큰 영향을 미치고 있음을 밝혔다.

[그림 5-2] 10분위별(세대) 토지가액 점유율(2018년 기준)



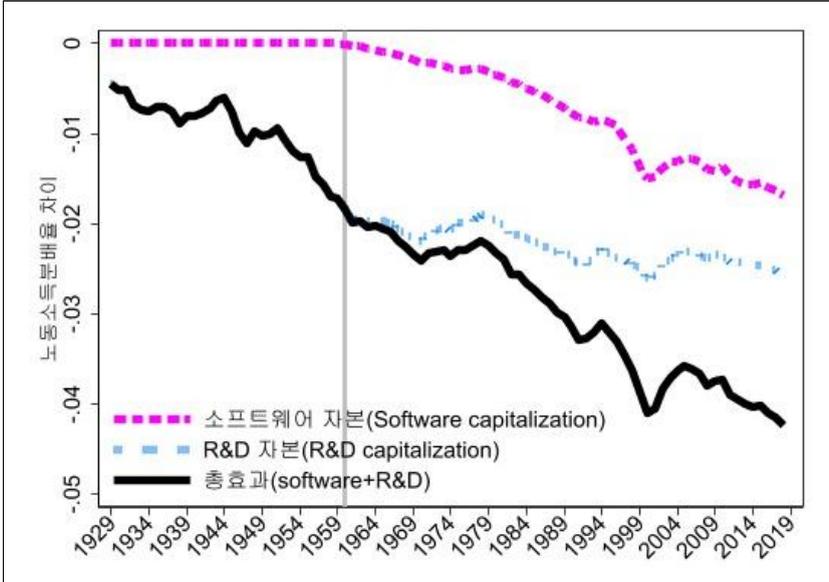
자료: 남기업. (2021). 불로소득 환수형 부동산체제론: 부동산공화국 탈출하기. 원주: 개마고원.

마지막으로 플랫폼 자본주의로의 변화와 관련되어 지식자본의 독점화 경향도 불평등의 주요한 요인으로 작용하고 있다. [그림 5-3]은 지식재산생산자본(Intellectual Property Products(IPP) Capital)⁴⁷⁾이 노동소득 분배율에 미치는 영향을 보여준다(Koh, Santaaulàlia-Llopis & Zheng, 2020). Koh et al.(2020)은 미국에서 IPP자본의 성장이 노동소득 분배율의 하락에 영향을 미쳐왔는데, 1980년대 이전에는 주로 R&D 자본이, 1980년대 이후에는 소프트웨어자본이 노동소득 분배율에 더 큰 영향을 미치고 있음을 보여주었다.

이러한 경향은 캐나다, 덴마크, 프랑스, 일본, 스웨덴에서도 나타나고 있었다. 이들 나라들에서도 GDP 대비 IPP 투자 비율이 1950년대까지 1% 수준이었으나, 캐나다를 제외한 네 나라에서 2010년대 후반에는 약 5.5% 수준으로 증가한 것으로 나타났다. 반면에 이들 나라에서 노동소득 분배율은 장기적으로 하락해왔다(Koh et al., 2020, p.17). 우리나라의 경우에도 예외는 아니다. 오지윤, 엄상민(2019)은 외부감사대상 이상 법인의 재무자료 중에서 무형자산 하위 항목으로 분류된 소프트웨어 관측치가 존재하는 기업을 대상으로 노동소득 분배율의 변화를 분석한 연구에서 GDP 대비 기타 지식재의 비중이 증가할수록 노동소득 분배율은 하락하고 있음을 실증적으로 보여주고 있다.

47) 전통적 자본재는 건설 및 설비 등 고정자본재와 원료, 재료 등 유형자본재를 포함하며, 지식재산자본은 연구 및 실험·개발(R&D) 지출, 소프트웨어 및 데이터베이스, 무형자산(intangible assets) 등을 포함한다(Koh, Santaaulàlia-Llopis & Zheng, 2016, pp.2-3).

[그림 5-3] IPP자본과 노동소득 분배율 하락



자료: Koh, D., Santaeuàlia-Llopis, R., & Zheng, Y. (2020). Labor share decline and intellectual property products capital. *Econometrica*, 88(6), 2609-2628. p.2618, FIGURE 3-(b) 인용.

3. 사회보장제도의 부정합⁴⁸⁾

자본주의의 거시적 변화나 일의 방식 변화는 전통적 사회보장제도가 제 기능을 수행할 수 있는 기반을 허물어왔다. 전통적 사회보장제도는 표준적인 형태의 일에 종사하는 사람들을 보호하는 장치로 최적화되어 있는데, 노동시장의 변화로 표준적 형태에서 벗어난 비표준적 형태의 일들 (Non-standard Form of Work)이 증가해왔고 이들이 사회보장제도에 서 지속적으로 배제되어왔기 때문이다.

48) 이 절은 백승호, 이승윤, 김태환(2021)의 일부 장들을 재구성한 것이다.

Alosi and Gramano(2019)는 비표준적 형태의 일들을 임시직 고용(Fixed-term or temporary employment), 시간제 근로(Part-time work), 파견근로(Temporary agency work), 종속적 자영업(Dependent self-employment)과 위장된 고용관계(Disguised employment relationship), 자영업/독립계약(Self-employment or independent contract work)으로 분류하고 있다. 자세한 정의는 다음과 같다.⁴⁹⁾

첫째 임시직 고용은 “고용계약 기간의 정함이 있는 고용관계에 종사하는 임금근로”로 정의된다. 임시직(causal work), 일용노동(daily work), 유기(fixed-term)계약, 계절노동(seasonal work), 프로젝트기반(project-based)계약, 일감기반(tasked-based)계약이 대표적인 예이다(ILO, 2016c). 이것들은 고용계약 기간에 정함이 있다는 이유로, 노동법과 사회보장법의 법적 보호에서 배제되는 경향이 있다.

둘째, 시간제 근로는 “통상적인 근로시간이 상용직 근로자의 근로시간보다 적은 임금근로”로 정의된다(ILO, 2016b). 시간제 근로의 정의는 나라마다 다양하지만, 대부분 ILO(1994)의 시간제 근로에 관한 규약 175조의 정의를 차용한다. 국가 간 비교 연구에서는 주당 35시간 또는 30시간보다 적은 시간 동안 일하는 경우를 시간제 근로로 정의한다. 일부 국가에서는 주당 25시간 등 최대 근로시간을 정해놓거나, 주당 15시간 미만(초단시간근로)을 시간제 근로로 분류하기도 한다.⁵⁰⁾ 일반적으로는 주

49) 임시직 고용, 시간제와 파견, 용역 등 다자간 고용관계는 흔히 비정규직으로 명명되며, 종속적 자영업은 현행법상 순수자영업으로 분류된다. 종속적 자영업 중 14개 직종은 특수형태근로종사자로 분류되어 산업재해보상보험법의 적용을 받는다.

50) 한국 ‘단시간 근로자’ 근로기준법 제2조의9에 정의되어 있다. 즉, 한국의 근로기준법은 “1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자”를 단시간 근로자로 정의한다. 이 중 ‘일반단시간 근로자’는 일주일에 15시간 이상 36시간 미만으로 일한 근로자, ‘초단시간 근로자(‘근로기준법’ 제18조 제3항)’는 4주(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)를 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자로 정의된다(국가인권위원회, 2016).

당 21~34시간 또는 주당 20시간 이하로 규정되어 있다.

셋째, 비전형 노동(atypical work)이다. 비전형 노동에는 파견, 용역, 가정 내 근로, 특수형태근로, 호출근로가 포함된다. 일반적으로 파견근로자와 최종 사용자 간에는 직접적인 고용관계가 존재하지 않는다. 하청계약은 고용 대행 회사에 고용된 노동자를 고용 대행 회사가 직접 지휘·명령하여 업무를 수행한다. 호출근로(on-call work)는 “근로계약을 정하지 않고 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태”이다. 이들은 주로 최소한의 근무시간과 조건을 정하지 않는 영시간 계약(zero hour contract)을 맺는다. 따라서 사용자는 언제든지 추가 고용과 해고가 자유롭다. 따라서 대기시간은 근로시간으로 간주되지 않고, 일감 수주가 매우 불규칙적이며 변동이 심하다(ILO, 2016b). 이러한 이유로 비전형 노동은 사회보장제도에서 실질적으로 배제되는 경향이 있다.

넷째, 종속적 자영업은 민법상 도급⁵¹⁾계약을 맺고, 자율적이고 독립적으로 상대방에게 노무나 서비스를 제공하지만, 실제로는 해당 노무나 서비스에 대해 보수를 지급하는 기업에 종속적인 노동을 의미한다(ILO, 2003, p.9). 종속적 자영업은 근로시간 및 장소, 그리고 근로 내용을 자유롭게 선택하기 어렵다(Mühlberger & Böheim, 2006, p.3; Muehlberger & Pasqua, 2009). 대부분의 국가에서 이들은 자영업으로 분류되기 때문에 노동법과 사회적 보호에서 사각지대, 법적 회색지대에 놓여 있다.

마지막으로 순수자영업(Self-employment)은 임금을 통한 보상이 아닌, 스스로 이익을 창출하는 비임금 고용으로 정의된다(OECD, 2021). 고용주(employer), 1인 자영자(own-account workers), 생산자 협동조합 회원(members of producer's co-operatives), 무급가족종사자

51) 민법 제664조에 따르면, 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생기는 것이다.

(unpaid family workers)가 여기에 해당된다(ILO & OECD, 2020). 자영업은 소득변동 폭이 크고, 형태도 다양하며, 행정적 역량이 미치지 어려워 사회보장제도에서 배제되는 경향이 있다(이승윤 외, 2020). 또한 작업환경에 대한 책임이 자영업자 자신에게 있기 때문에 자영업은 근로시간, 산업보건 등 근로기준법 및 사회보장제도와 관련된 규정에서 배제되어왔다.

아래 표는 이들 비표준적 형태의 일들의 사회보험 미가입 현황을 보여주고 있다.

〈표 5-1〉 비표준적 형태의 일(NSFW)과 사회보험 미가입 현황

(단위: %)

구분	국민연금	국민건강보험	고용보험
정규직	5.1	0.0	3.9
NSFW			
임시직	51.5	1.0(17.6)	35.8
시간제	68.2	3.0(40.3)	71.7
비전형 노동			
- 호출	68.8	5.1(30.2)	93.4
- 파견용역	48.9	1.0(8.5)	35.8
- 가내근로	69.4	6.1(44.9)	75.5
종속적 자영업(특수형태근로)	45.0	1.6(24.9)	92.2
순수자영업			99.5

주: 국민건강보험에서 괄호 안의 수치는 직장가입피부양자 비율임.

자료: 김유선. (2020). 비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2020. 8.) 결과. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2020(20), 1-33.; 김진선. (2020). 자영업자에 대한 고용보험 적용 경과 및 향후 과제. NARS 현안 분석, 제179호.; 백승호, 이승윤, 김태환. (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장 개혁의 남아 있는 과제들. 사회보장연구, 37(2), 139-176. p.156 〈표 7〉 재인용.

이들이 사회보험에서 배제되었다 하더라도, 최후의 안전망인 공공부조 제도를 통해 최저한의 소득이 보장되기라도 한다면 그나마 다행일 수 있다. 그러나 새롭게 등장하고 있는 비표준적 형태의 일들에 종사하는 사람

들은 공공부조 대상자로 포괄되기도 어렵다. 저소득이지만 경제활동을 하고 있어 낮은 수준의 공공부조기준선보다는 소득이 높은 경우가 많기 때문이다.

제3절 대안적 사회보장제도들과 평가

앞 절에서 전통적 산업사회에서 만들어진 복지국가의 핵심 프로그램인 사회보험과 공공부조가 변화된 자본주의 노동시장환경에서는 사회보장 제도로서의 기능이 제한적임을 살펴보았다. 이 절에서는 이와 관련하여 한국 복지국가의 개혁의 원칙을 설명하고, 개혁안들 중에서 새롭게 제안되고 있는 제도로서 기본소득과 참여소득의 가능성과 함의에 대해 살펴보고자 한다.

1. 기본소득이 있는 한국 복지국가 개혁의 원칙⁵²⁾

가. 자산조사기반 공공부조에서 인권기반 기본소득으로의 전환

서구에서 공공부조는 16세기부터 제도화되었다. 공공부조는 자산-소득조사를 통해 가난한 사람들의 소득을 보장하는 최후의 소득안전망으로서 기능해왔다. 복지국가 황금기 시기에 이미 보수주의 국가는 사회보험 중심으로, 시민주의 국가는 사회서비스와 사회수당 중심으로 복지국가를 구성했으나, 자유주의 복지국가에서는 여전히 공공부조가 핵심적 사회보

52) 이 절은 “서정희 외(2021). 한국사회 전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 기본소득 한국네트워크” 중에서 저자가 작성한 부분을 수정한 것이다.

장제도로 작동하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 이러한 자산-소득 조사 기반 공공부조의 한계는 지속적으로 문제 제기가 있어왔다.

첫째, 공공부조는 수급자격을 평가하기 위해 다양한 조건을 부과하는데, 그 과정에서 인권을 침해하고 넓은 사각지대를 필수적으로 동반했다. 수급자는 일하지 않는 게으른 사람으로 취급받거나, 잠재적 부정수급자로 간주되었다. 따라서 공공부조 수급권자가 되기 위해서는 근로능력 평가를 받아야 했다. 국민기초생활보장제도에서 일반질환은 2개월, 정신질환은 3개월 동안의 진료기록을 주민센터에 제출하여 정신적, 육체적으로 건강하지 않음을 증명해야 한다. 근로능력이 있다고 의심되는 신청자는 직접 면담을 통해 근로능력이 없음을 끊임없이 증명해야 한다. 이러한 엄격한 자격판정은 신청자의 인권을 침해하고, 스티그마를 유발함으로써 자발적으로 급여를 신청하지 않는 광범위한 사각지대로 이어진다.

둘째, 소득이나 재산에 대한 과도한 한계세율 적용 및 소득환산은 생계급여 삭감이나 수급자격 박탈로 이어진다. 이로 인해 수급자 가구와 가구원은 근로의욕을 상실하고 빈곤의 텃에서 벗어나기 어려워진다. 자동차나 집 등의 자산에 대한 소득환산뿐 아니라, 미래를 대비하기 위해 저축한 경우에 500만 원이 초과된 저축액에 대해 월 6.26%가 소득으로 환산됨으로써 생계급여가 삭감되거나 수급자격이 박탈될 수 있다.

셋째, 소득-자산기준을 통과해도 부양의무자 기준으로 수급자에서 탈락할 수 있다. 2015년 기준 그 규모는 144만 명에 달하는 것으로 조사되고 있다(허선, 김윤민, 한경훈, 2019).

공공부조제도는 경제적으로 비효율적이고, 사회적 안전망으로서도 불완전하며, 사회정책을 전진시키기보다는 후퇴시킨다(Atkinson, 1996; Atkinson, 2015). 또한 빈곤층만을 지원하는 제도는 수급 빈곤층과 세금을 납부하는 나머지 인구 사이에 강한 이중적 계층화를 만들어냄으로써

복지국가의 발전과 지속가능성을 위협한다(Esping-Andersen, 1990). 이러한 관점에서 티트머스는 ‘가난한 사람만을 위한 정책은 가난한 정책’이라고 주장하기도 했다.

자산조사에 기반한 공공부조의 인권침해와 그로 인한 사회적 비용을 고려할 때, 장기적으로 모든 사람들의 최소한의 생존권은 보편적 인권에 기반한 기본소득으로 전환될 필요가 있다. 이러한 이유로 기본소득이 있는 복지국가 개혁의 첫 번째 원칙은 자산-소득조사 기반 공공부조를 보편적이고 무조건적인 기본소득으로 전환을 지향한다.

나. 고용 기반 사회보험에서 소득 기반 소득보험으로의 전환

노동시장의 변화로 인한 비표준적 형태의 일들은 공공부조에서도 배제되는 경향이 있을 뿐 아니라, 사회보험제도에서도 배제되는 경향이 강하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 최근 제안되는 사회보험 개혁안은 소득보험으로의 전환이다(서정희, 백승호, 2017; 장지연, 홍민기, 2020). 현행 사회보험 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분되어 있다. 직장가입 대상자는 주로 사용자가 누구인지 명확한 임금근로자다. 임금근로자 중 초단시간 근로자 등 일부 직장가입 적용 제외자와 종속적 자영업 그리고 순수자영업자는 지역가입 대상이다. 고용보험과 산재보험은 임금근로자만을 대상으로 한다. 최근 일부 특수형태근로종사자가 고용보험과 산재보험 대상에 포함되었고, 예술인의 경우 고용보험이 적용되는 법 개정이 이루어졌다. 그러나 이들을 포함하여 비정규직, 플랫폼 노동 등 비표준적 형태의 일에 종사하는 사람들은 고용관계에 기반한 사회보험에서 실질적으로는 배제되는 경향이 있다. 따라서 사회보험 가입 자격을 고용관계에서 소득에 기반한 방식으로 개혁하는 방안이 소득보험이다.

소득보험의 대상은 소득활동을 하는 모든 취업자이다. 소득보험은 기존의 사회보험과 동일하게 보험료 기여를 통해 재원이 마련된다. 그러나 현재의 사회보험료 부과 방식과는 차이가 있다. 소득보험의 보험료는 고용계약관계를 확인하지 않고 취업자와 사용자 각각의 소득에 부과된다. 특히 사용자가 부담하는 사회보험료는 현재의 보험료 부과 방식과 달리 해당 사업장의 피용자 수 및 개별 임금수준과 독립적으로 부과된다. 즉, 사용자의 소득에 대해 일정 비율의 보험료를 부과하게 된다. 이때 소득의 범주와 보험료율을 어떻게 결정할지는 논쟁의 대상이다.

소득보험으로의 전환은 종속적 자영업을 사회보험에 포괄할 수 있는 장점이 있다. 하지만 사회보험은 노동시장의 성과가 보험료 부과와 급여체계를 통해 사회보험에도 반영되기 때문에 현재 노동시장의 이중구조에서 기인하는 사회적 보호의 이중화(Häusermann & Schwander, 2012)에서 자유로울 수 없다(서정희, 백승호, 2017; 백승호, 2020b). 소득에 기반하여 보험료가 책정될 때, 저임금·저소득 취업자는 낮은 수준의 보험료를 납부하게 되고 이는 낮은 사회보험급여 수준으로 이어지기 때문이다.

특히 플랫폼 노동이나 프리랜서 노동의 경우 대기시간에는 소득이 발생하지 않고 완료된 일감에 대해서만 소득이 발생하기 때문에 소득이 불안정한 경향이 있는데, 이는 고스란히 소득비례형 사회보장제도의 낮은 기여와 낮은 급여 문제로 이어진다. 더 나아가 기술 발전으로 인해 장기 실업자, 구직 단념자가 늘어날 경우 소득활동을 하지 못하는 사람들의 소득보장은 소득보험만으로 해결하기 어렵다. 소득보험 개혁과 함께 새로운 소득보장제도로써 기본소득이 추가된 복지국가에 대한 고민이 필요한 두 번째 이유가 여기에 있다.

다. 양질의 보편적 공공사회서비스 확대

양질의 공공사회서비스에 대한 보편적 접근권은 기본소득과 상호보완적인 공존이 필수적이다. 한국의 사회서비스는 공공의 책임성이 결여되고, 국가는 규제자로서의 역할을 주로 담당해왔다. 따라서 보편적 공공서비스의 확대 방향은 공공의 책임성을 강화하는 것이어야 한다. 공공의 책임성을 확대하기 위한 큰 틀의 사회서비스 개혁 방안으로 다음의 과제들이 제안되고 있다(김보영, 2020; 임준, 2020).

사회서비스에 대한 공공의 책임성은 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 사회서비스에 대한 국가의 재정적 책임이 확대될 필요가 있다. 2017년 현재 한국은 GDP 대비 5.8%(보건서비스 4.1%, 기타 1.7%)를 사회서비스에 지출하고 있다(OECD stat, 2021b). OECD 평균 사회서비스 지출은 GDP 대비 8.0%(보건서비스 5.6%, 기타 2.4%) 수준이다(OECD stat, 2021b). 사회서비스 지출 수준이 가장 높은 나라는 스웨덴으로 평균 14%(보건서비스 6.5%, 기타 7.5%)에 달한다(OECD stat, 2021b). OECD 평균과 비교할 때 한국은 GDP 대비 2.2%(보건서비스 1.5%, 기타 사회서비스는 0.7%)로, 사회서비스 지출 수준이 가장 높은 스웨덴을 기준으로 할 때 GDP 대비 8.2%(보건서비스 1.5%, 기타 사회서비스 5.8%)만큼 목표치 설정이 가능하다(서정희 외, 2021, p.71).

둘째, 사회서비스 공급 주체 측면에서 공공의 책임성이 강화될 필요가 있다. 한국에서 사회서비스의 생산은 주로 민간이 담당하고, 국가는 일부 재정을 지원하면서 규제하는 모델이다. 공공병상의 경우 2018년 기준 한국은 10% 수준으로 대부분의 나라가 70% 이상인 것과 비교할 때 매우 낮은 수준이다(임준, 2020). 공공보육 이용률은 32%, 국공립어린이집 이용률은 20.4% 수준이다(보건복지부, 2021e). 이와 같이 돌봄, 보건 등

사회서비스 영역에서 공공의 재정 책임 회피와 결합된 민간 중심의 서비스 공급은 양질의 사회서비스 제공에 걸림돌로 작용하여왔다.

셋째, 공공의 책임성 강화와 함께 사회서비스의 질적 개선이 필수적이다. 재원 및 전달체계에서 공적 자원이 확대된다고 해서 양질의 사회서비스가 생산되는 것은 아니다. 공적 급여나 공공 주체에 책임성이 부여되는 구조를 만드는 것이 더 중요하다(김보영, 2020). 현재 한국은 사회서비스에 대한 욕구가 많고 배제되어 있을수록 급여에 대한 접근성이 제약되는 역진성이 발견되며, 사회서비스 지출 규모 측면에서 OECD 평균 수준에 이르고 있음에도 불구하고 실제 사회서비스의 질은 매우 낮은 수준이다(김보영, 2020). 따라서 사회서비스에 대해 국가의 재정적 책임을 강화하고, 공급 주체로서 공공의 범위를 양적으로 확장함과 동시에 공공 주체의 책임성을 강화하는 사회서비스의 질적 개혁이 필수적이다.

2. 대안적 사회보장제도의 평가 기준

Wright(2012)는 사회변혁적 대안들이 갖추어야 할 기본조건들로 바람직성, 실행가능성, 도입/지속가능성을 제시하고 있다. 이 절에서는 기본소득과 참여소득을 평가하기 위한 틀로서 이 조건들의 내용을 간략히 살펴본다. 현재 한국사회에서 대안에 대한 논의는 재정적으로 도입 가능한지에만 주목하는 경향이 있다. 그러나 대안은 바람직해야 하고, 그것이 도입되었을 때 실행가능해야 한다. 대안에 대한 논의단계에서는 이 두 가지를 우선적으로 검토한 후 재정적 실현가능성 등의 성취가능성을 논할 필요가 있다(Wright, 2012).

가. 바람직성(Desirability)

바람직성은 대안들이 지향하는 목적, 가치, 추상적 원칙을 평가하는 기준이다. Wright(2012)는 변혁적 대안의 바람직성으로 사회정의와 정치정의를 강조한다. 사회정의는 “모든 사람이 풍요로운 삶을 누리는 데 필요한 물질적, 사회적 수단에 대해 대체로 평등한 접근권을 가지는 것”을 의미한다(Wright, 2012, p.44). 풍요로운 삶이란 ‘각각의 개인들이 가진 재능과 능력을 충분히 개발하고 발현함으로써 역량을 실현할 수 있는 상태’를 의미한다(Wright, 2012, p.45).

사회정의를 실현된 사회는 적절한 물질적 자원과 사회적 조건에 대한 ‘평등한 접근권’이 보장된 사회다. 평등한 접근권은 출발선에서 기회의 평등을 보장하는 것이 아니라, 기회를 탕진할 수 있는 가능성을 원천적으로 배제하고 풍요로운 삶을 가능하게 하는 조건에 대해 전 생애주기 동안 평등하게 접근할 수 있는 권리를 보장하는 것이다. 평등한 접근권은 모두가 동일한 소득과 동일한 물질적 생활수준을 누려야 함을 의미하는 것은 아니다. 공유자원(common)을 활용한 수익인 공유부(common wealth), 즉 모두의 몫에 해당하는 부분은 동등하게 나누고 공정한 경기를 통해 개인이 노력을 통해 부를 축적할 수 있도록 보장하는 것이 평등한 접근권의 핵심이다(Wright, 2012, pp.47-48).

정치정의는 ‘모든 사람이 자신의 삶에 영향을 미치는 집단적 결정에 실질적으로 참여하는 데 필요한 수단에 평등하게 접근할 수 있는 권리를 가지는 것’이다(Wright, 2012, p.44). 자신의 삶에 영향을 미치는 집단적 결정에 참여할 수 있기 위해서는 형식적인 법률적 접근권(형식적 민주주의)을 통한 참여보장뿐 아니라, 실질적 민주주의를 실현함으로써 경제적 부가 정치권력으로 전환되는 것을 통제하는 제도적 메커니즘이 필수적이

다(Wright, 2012, p.53).

변혁적 대안 논의에서 바람직성에 대한 논의는 우선적으로 중요하지만, 그것이 순수하게 유토피아적이기만 하다면 그 대안을 현실 사회에 제도화할 수 있는 실질적 기반을 마련한다든지, 현존하는 제도의 문제점을 개혁하려는 시도의 필요성에 동의를 끌어내기 어렵다. 따라서 변혁적 대안이 현재의 사회적 맥락 속에서 실행가능한지를 검토하는 것은 매우 중요하다.

나. 실행가능성(Viability)

실행가능성은 변혁적 대안이 그 사회의 역사적 맥락, 문화적 맥락, 대안에 대한 사회적 믿음 그리고 기타 부수적 조건을 고려할 때 실행될 수 있는지를 평가하는 기준이다. 이러한 맥락과 조건은 변혁적 대안의 실행가능성을 좌우하는 전제조건일 수도 있지만, 변혁적 대안을 실현시키기 위해 변화시켜야 할 과제이기도 하다.

기본소득은 근로동기를 낮출 것이라는 지나친 우려가 있는 사회, 노동윤리에 대한 강한 이데올로기가 작동하는 사회에서는 실행가능성이 낮을 수도 있다. 그러나 강한 노동윤리와 호혜적 기여에 대한 집단적 의무감이 있는 사회에서는 오히려 기본소득이 지급되더라도 호혜적 기여를 하지 않으려는 사람들이 상대적으로 적을 수 있기 때문에 기본소득의 실행가능성이 높을 수도 있다.

변혁적 대안에 대한 사람들의 믿음 또한 실행가능성에서 중요한 조건이다. 대중들은 현재의 문제에 대한 진단과 비판 그리고 문제점에 대해서는 동의하더라도, 새로운 대안이 실행될 수 있느냐에 대해서는 회의적인 경향이 강하다. 따라서 대안에 대한 사회적 믿음은 실행가능성을 판단하

는 중요한 기준이다. 그러나 대안에 대한 사회적 믿음은 고정되어 있지 않고, 실행가능한 구체적인 대안을 체계적이고 설득력 있게 제시한다면, 대안의 실행가능성에 대한 대중들의 믿음은 확장되기도 한다.

따라서 실행가능성을 기준으로 대안들을 평가하기 위해서는 각 대안이 특정 사회의 역사적 맥락과 사회적 믿음을 변화시킬 수 있는 논리적 구조를 가지고 있느냐도 매우 중요하게 고려될 필요가 있다.

다. 성취(도입) 가능성

Wright(2012, p.57)는 변혁적 대안을 논의할 때 현재의 사회적 조건에서 그 대안이 성취가능한지에 대해서는 지나치게 무게를 둘 필요가 없다고 주장한다. 단기간 내에 성취가능하지 않아 보이더라도 실행가능한 대안을 논의할 필요가 있는 이유는 미래는 불확실성과 우연성이 매우 커서 성취가능한 미래적 대안들이 무엇인지를 정확히 알 수 없기 때문이다. 오히려 미래의 불확실성을 감안하여 실행가능성의 한계를 지나치게 제한하기보다, 대안이 바람직하다면 그 ‘가능성의 한계’를 확장하기 위해 대안에 대한 사람들의 신뢰를 확장하는 것이 필요하다. 가능성의 사회적 한계는 그 한계에 대한 사회적 믿음과 독립적이지 않기 때문이다(Wright, 2012, p.58).

따라서 성취가능성을 기준으로 대안을 평가하기 위해서는 대안들이 어떤 논리로 ‘가능성의 한계’를 확장시키고, 사람들의 대안에 대한 신뢰를 긍정적으로 전환할 수 있도록 할 수 있는지를 고려할 필요가 있다.

3. 대안 1: 기본소득

현재 대안으로 논의되고 있는 기본소득은 완전 기본소득, 부분 기본소득, 범주형 기본소득이다.

가. 완전 기본소득

기본소득은 “공유부에 대한 정기적 현금배당”으로 정의된다(금민, 2020b). 공유부는 첫째, 원래부터 모두의 것이었던 토지, 생태, 환경 등의 자연적 공유자산(communs)을 활용해 만들어진 부, 둘째, 지식, 정보 등 역사적 시간 속에서 쌓여 온 역사적 공유자산을 활용하여 만들어진 부, 셋째 디지털 자본주의에서 가치창출의 핵심인 빅데이터와 같은 인공적 공유자산을 통해 만들어진 부를 의미한다. 이러한 공유부는 원래 모두의 것이었거나, 개인의 노력뿐 아니라 모두의 협력을 통해 만들어졌기 때문에 다시 모두의 몫으로 환원하는 것이 정당하다.

기본소득은 이러한 공유부 배당의 사회정의를 실현하려는 기획이다. 공유부 배당이라는 정의로부터 기본소득의 중요한 속성인 보편성, 무조건성, 개별성이 도출된다(금민, 2020b). 그리고 여기에 더하여 기본소득 지구네트워크는 기본소득의 공화주의적 철학과 실질적 자유의 실현이라는 철학이 반영된 정기성 원칙과 현금배당원칙을 기본소득의 속성에 추가하고 있다. 이렇게 기본소득 여부를 판단하는 기준으로서 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금배당의 원칙에 더하여 충분성 원칙까지 충족된 기본소득을 완전 기본소득(Full Basic Income)이라 한다.

기본소득의 속성에 대한 설명은 아래와 같다.

첫째, ‘보편성’은 기본소득의 수급자격 기준을 결정하는 속성이다. 공유부는 원래 모두의 것이었거나, 누구의 것으로 특정할 수 없는 공유자산에서 만들어지기 때문에, 모두에게 보편적으로 배당의 권리가 주어진다. 이러한 논리에 따르면 공유부는 특정 국가에 국한하지 않고 지구적 차원에서 배당되는 것이 논리적으로 정합적이다. 이러한 기본소득을 지구적 기본소득(global basic income)으로 정의하기도 한다(금민, 강남훈, 안효상, 백승호, 서정희, 2020).⁵³⁾

그러나 현재의 사회정책은 일국적 수준에서 적용되는 것이 일반적이기 때문에 기본소득의 보편성은 국가단위를 기준으로 적용된다. 그리고 국가단위의 기본소득에서 유일한 조건은 시민권 또는 거주권이다(Raventós, 2007). 국가단위의 기본소득(national basic income)에서 시민권이나 거주권에 기초한 자격 규정 이외에, 기본소득의 수급자격을 특정 연령으로 제한하여 보편성을 제약하는 기본소득을 범주형 기본소득이라 한다.

둘째, ‘무조건성’의 원칙 역시 공유부의 속성에서 자연적으로 도출된다. 공유부는 조건 없이 나누어져야 할 모두의 몫이다. 따라서 소득이나 자산기준, 경제활동 참여 여부, 가구 형태, 사회적 기여 등과 무관하게 무조건적으로 배당되어야 한다는 원칙이 무조건성 원칙이다. 이러한 조건들 중에서도 자산조사와 근로조건을 부과하지 않는 것은 무조건성 원칙의 핵심이다(Van Parijs and Vandervorgh, 2018, pp.30-31).

셋째, ‘개별성’ 원칙은 가구단위가 아닌 개인단위로 기본소득이 지급되어야 한다는 원칙이다. 시민권이나 거주권은 개인단위의 권리이기 때문

53) 기본소득의 적용 범위를 기준으로 지구적 기본소득(global basic income), 내셔널 기본소득(national basic income), 로컬 기본소득(local basic income)으로 구분하기도 한다.

에 보편성 원칙은 개별성 원칙과 매우 밀접하게 연결되어 있다.

공유부의 속성에서 비롯된 것은 아니지만, 기본소득의 철학이 반영된 원칙으로 정기성과 현금배당의 원칙이 존재한다. 정기성은 기본소득이 ‘월’, ‘주’, ‘분기’ 단위 등 정기적으로 지급되어야 한다는 원칙이다. 정기성 원칙은 기본소득의 공화주의적 자유의 실현이라는 철학이 반영된 원칙이다. 공화주의적 자유는 비지배적 자유를 의미하는데, 비지배적 자유는 사적, 개인적, 집단적 독립을 보장하는 자원에 대한 통제권이 부여될 때 가능하다(Casassas, 2020, p.141). 이러한 통제 권한의 보장은 사전 분배로서 기본소득이 정기적으로 지급될 때 가능하다. 기초자산과 같이 1회성 자산배분은 소진 위험성이 있어 자원에 대한 통제 권한을 지속적으로 부여하기 어렵다. 또한 기본소득은 현금배당을 원칙으로 한다. 기본소득이 지향하는 실질적 자유의 실현은 충분한 기본소득이 현금으로 배당될 때 가능하기 때문이다.

이외에도 공유부 배당이라는 기본소득의 정의에서 도출된 원칙은 아니지만, 기본소득에서 중요한 원칙 중 하나가 ‘충분성’ 원칙이다. 충분성 원칙은 기본소득의 목적이나 가치를 실현하는 데 핵심적 원칙이다. 기본소득의 가장 중요한 목적 중 하나는 개인이 실질적 자유 실현이기 때문이다 (Van Parijs, 1995). 그러나 충분성 원칙은 기본소득 여부를 판단하는 기준은 아니다. 기본소득이 공유부 배당이고, 공유부로부터 마련되는 재원의 크기는 사회적 합의에 따라 달라질 수 있기 때문에, 어느 정도의 사회적 합의가 가능하냐에 따라 충분성 목표가 달성될 수도 있고 그렇지 못할 수도 있다.

충분성 원칙은 사회적 맥락에 따라 달라질 수도 있음에도 불구하고, 일반적으로 제안되는 충분성의 ‘출발선’은 ‘평균소득의 50%’, ‘최저생계비’ 혹은 ‘상대적 빈곤선’(중위소득의 50%), GDP의 25% 수준이다(Van

Parijs, 1995; Van Parijs and Vanderborght, 2018; De Wispelaere and Stirton, 2004 외 다수). 일반적으로 활용되고 있는 ‘평균소득’과 ‘중위소득’ 기준은 완전 기본소득의 지급과 동시에 상승하는 순환의 문제를 가지고 있지만, GDP 기준은 이 문제에서 자유롭다는 점에서 유용하다. 또한 GDP 기준은 한 국가 내에서 생산된 전체 부를 공유부라고 보고 그 공유부의 일정 비율을 기본소득으로 제안함으로써 기본소득의 재원 정당성과 연결되어 있다는 점에서 유용한 기준이다(백승호, 이승윤, 2019).

나. 부분 기본소득

충분성 요건이 충족된 완전 기본소득을 단시간 내에 실현하는 것은 어렵다는 점에서, 제안되고 있는 기본소득의 단계적 실현 방안이 부분 기본소득과 범주형 기본소득이다.

일반적으로 충분성 요건의 출발선이 중위소득 50% 기준 이하의 기본소득을 부분 기본소득으로 정의한다. 완전 기본소득은 현행 공공부조 수준보다 높은 기본소득을 제안하고 있기 때문에, 기존의 복지제도들 중에서 자산조사 기반 공공부조를 완전 기본소득으로 전환하는 것이 가능하다. 그러나 완전 기본소득 수준에 도달하기 전까지 부분 기본소득은 기존의 공공부조제도와 공존이 필연적이다. 서정희 외(2021)는 부분 기본소득과 기존의 공공부조가 공존하면서 기본소득 지급액을 증가시키고 공공부조 수급액을 감소시키되 두 제도의 총액은 증가하는 방향의 제도를 전환을 제안한다.

다. 범주형 기본소득

범주형 기본소득은 기본소득의 보편성 원칙을 일부 제약하여 특정 연령의 인구집단으로 기본소득을 제한하는 제안이다. 현재의 사회보장 제도로 존재하고 있는 보편적 사회수당이 범주형 기본소득에 해당한다. 물론 특정 연령으로 기본소득 지급을 제한하더라도, 자산이나 소득기준 등 다른 조건이 부과된다면 범주형 기본소득으로 보지 않는다. 한국의 아동수당은 7세 미만의 모든 아동에게 무조건적으로 수당을 지급하기 때문에 아동기본소득으로 볼 수 있지만, 기초연금은 노인 연령층을 대상으로 하지만 소득/자산조사 기준을 가지고 있기 때문에 노인기본소득으로 볼 수 없다.

농민, 예술인 등과 같은 직업 범주를 대상으로 하는 사회수당을 범주형 기본소득으로 간주하는 의견도 존재하지만(서정희, 안효상, 2020), 농민이나 예술인을 대상으로 하는 보편적 수당은 기본소득이라기보다 농업과 예술이라는 사회적으로 유용한 활동에 대한 참여로 보는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 농민이나 예술인 등 특정 직업 범주에 대한 참여를 조건으로 지급되는 소득보장은 참여소득으로 분류하는 것이 타당하다.

4. 대안 2: 참여소득

가. 참여소득의 개념

참여소득이란 사회적으로 유용한 활동에 종사하는 사람들에게 일정 수준의 현금수당을 보장하는 제도이다(Atkinson, 1996). 참여소득은 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, ‘참여’ 그 자체를 참여소득의 중

요한 요소로 간주하는 접근이다. 이러한 접근은 사회적으로 유용한 활동을 매우 광범위하게 정의한다. 대표적으로 Atkinson(1996)의 참여소득이 여기에 해당한다. 그가 규정하는 사회적으로 유용할 활동에는 임금노동 및 자영업자의 경제활동, 구직활동, 승인된 교육과 직업훈련, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄활동, 승인된 자원봉사활동 등이 포함된다(Atkinson, 1996, p.68). 그는 여기에 더하여 질병이나 재해, 장애로 일을 할 수 없는 경우, 은퇴 연령에 도달한 노인의 경우도 참여소득의 지급 대상으로 제안하고 있다. 앳킨슨은 조세에 기반한 소득보장제도가 자산/소득 조사 기준을 없애고 무조건성을 강화하는 개혁은 필수적이지만, 최소 수급 조건으로서 ‘참여’ 조건은 필요하다는 입장을 취하며, 기본소득의 무조건성을 비판한다.

둘째, ‘사회적 유용성’을 참여소득의 중요한 요소로 간주하는 접근이다. 이러한 접근은 사회적으로 유용한 활동은 시장에서 공급되기 어려우며, 사회적 합의가 필요한 제한적 범주로 협소하게 정의한다. 대표적으로 페레스 무뇨즈(Pérez-Muñoz, 2018)가 여기에 해당한다. 그는 시장에서 충족될 수 없는 미충족된 사회적 욕구(unmet social needs)를 생산하는 참여활동만을 사회적으로 유의미한 활동으로 규정한다. 페레스 무뇨즈는 가장 전형적인 사회적으로 유용한 활동이 돌봄이며, 환경보호활동 등을 사회적으로 유용한 활동으로 포함한다. 다만 충족되지 못한 사회적 욕구는 특정 공동체의 사회적 맥락에 따라 달라질 수 있기 때문에 그 범주는 각 공동체 구성원의 참여에 기반한 사회적 합의에 의해 결정되어야 한다고 그는 강조한다(Pérez-Muñoz, 2018, p.271).

나. 참여소득 제안의 두 가지 맥락

1) 사회권의 보장 기준 확대: 자산조사에서 사회적 참여로 전환

참여소득은 1990년대 중반 복지국가의 위기 이후에 복지국가 개혁 전략으로 영미권 국가에서 주로 활용되었던 노동연계복지(workfare) 전략에 대한 우려에서 제안되었다. 노동연계복지 전략은 생산적 노동에의 참여를 조건으로 공공부조 수급자에게 복지 수급권을 부여하는 전략이다. 당시 영국에서는 이러한 노동연계복지 전략에 대한 대응으로 보편적 기본소득에 해당하는 시민소득 도입 운동이 전개되고 있었다. 앤서니 앳킨슨(Atkinson, 1996)은 시민소득 제안이 자산조사 급여에 대한 의존성을 줄일 수 있다고 긍정적으로 평가하면서도, 다음 두 가지 이유로 참여소득을 더 선호한다고 밝히고 있다.

첫째, 호혜성 원칙이 지배적인 상황에서는 무조건적인 시민소득에 대한 정치적 저항이 강하기 때문이다. 참여소득을 지지하는 다른 연구들 역시 기본소득의 실현 과정에서 가장 큰 장애 요인으로 무조건성에 대한 정치인 및 대중들의 부정적 인식을 지적한다(Van Parijs and Vanderborght, 2018, p.465). 둘째, 시민소득의 장점인 자산조사를 없애면서도, 참여소득은 사회적 참여와 사회권을 연결함으로써 정치적 지지를 확보할 수 있기 때문이다.

결국 그는 경제적으로 비효율적이고, 근로동기에 부정적으로 작용하며, 수급자들에게 스티그마를 부여함으로써 반인권적 특징이 있는 자산조사 기반 공공부조를 폐지하는 데는 적극적으로 동의한다. 반면에 그는 자산조사에 기반한 사회보장제도를 무조건적인 기본소득으로 전환하는 대신, 자격조건을 최소한의 사회적 참여가 확인되는 모든 사람에게 확대

하는 참여소득을 제안하고 있다. 그러나 앳킨슨의 아이디어는 사회적 참여의 범위를 광범위하게 설정함으로써, 이러한 다양한 활동을 규정하고 모니터링하는 과정의 현실적 제약으로 인해 실제 집행으로 이어지기는 어렵다는 평가가 지배적이다.

2) 사회적으로 유용한 활동의 적극적 창출

앳킨슨과 달리 페레스 무뇨즈(Pérez-Muñoz, 2018)는 사회보장의 최소한의 조건으로서 ‘참여’를 강조하기보다, 사회적으로 유용한 활동의 생산에 적극적으로 개입할 것을 강조한다. 그는 사회적으로 유용한 활동이라는 것이 생존의 욕구가 해결된다고 해서 자율적으로 만들어지기 어렵다고 주장한다. 특히 그는 돌봄, 자원봉사, 생태환경보전활동 등 현시점에서 시급하게 필요한 활동은 시장에서 충분히 만들어지기 어렵고, 자율적으로 충분히 생산되지 않는다고 본다. 따라서 무뇨즈는 중앙집중적인 Top-down 방식으로 사회적으로 유용한 활동 목록을 정의하고, 참여민주적 거버넌스를 구성해 이러한 활동을 적극적으로 만들어낼 필요가 있다고 주장한다.

그러나 그는 이러한 활동들이 공공부문의 사회서비스를 통해 생산되는 것과 참여소득 방식을 통해 생산되는 것의 차이를 설명하고 있지는 못하다. 다만 국가의 공공서비스와 시장 영역에서 포괄되지 못한 사회적으로 유용한 활동들에 대해서는 각 국가나 지방자치단체 수준에서 다를 수 있기 때문에, 참여민주적 거버넌스를 통해 사회적으로 합의될 필요가 있다는 것만 언급한다.

현재 한국에서도 중앙정부의 지역주도형 청년일자리사업, 지자체단위의 의용소방대, 산림숲해설가, 지역문화해설가, 청년활동가육성지원사업

등 공공일자리사업이 Top-down 방식으로 운영되는 참여소득과 유사한 정책으로 분류될 수 있다(이상준, 2021). 그러나 이러한 현행의 제도들은 ‘사회적으로 유용한 일’에 초점이 맞추어져 있다기보다 미취업자들의 ‘일 자리 제공’에 초점이 맞추어져 있다.

5. 대안에 대한 평가

앞서 제시한 바람직성, 실행가능성, 성취가능성을 기준으로 기본소득과 참여소득을 평가하면 다음과 같다.

가. 바람직성

바람직성을 기준으로 볼 때, 완전 기본소득은 비지배적 자유, 실질적 자유, 공유부 배당의 정의, 보편적 인권의 실현을 가능하게 한다는 점에서 사회정의 실현의 유의미한 대안으로 평가된다. 또한 완전 기본소득을 통한 실질적 자유의 실현은 자신의 삶에 영향을 미치는 중요한 정치적 결정에 사람들이 참여하고 협상력을 가지게 할 수 있다는 점에서 정치정의의 실현에도 긍정적으로 작용할 수 있다고 판단된다.

반면에 부분 기본소득은 사회정의와 정치정의의 실현이 제한적이다. 다만, 현행 복지제도들과 공존하는 부분 기본소득은 제한적인 수준에서 사회정의와 정치정의의 실현을 한 단계 발전시킬 수 있을 것으로 판단된다.

범주형 기본소득은 대상포괄성의 측면에서 사회정의와 정치정의의 실현이 매우 어려울 것으로 판단된다. 공유부 배당의 관점에서 볼 때도, 공유부를 특정 연령에 제한하는 것은 타당하지 않다. 특정 연령대를 대상으로

하는 높은 수준의 범주형 기본소득은 해당 연령층의 비지배적 자유와 실질적 자유를 가능하게 할 수도 있지만, 대상자로 선정되지 않은 연령층과의 갈등을 유발할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 대상 연령층은 범주형 기본소득을 수급해야 하는 이유를 소명해야 하기 때문에 낙인 효과가 발생할 수 있다(서정희, 안효상, 2020).

참여소득은 사회적으로 유용한 활동으로 수급 대상을 제한하고 있다는 점에서 공유부 배당, 실질적 자유, 비지배적 자유의 실현이 제한적이다. 그러나 현행 공공부조제도와 비교할 때, 가난한 사람들이 소득이나 자산 조사를 받는 과정에서 발생하는 인권침해 문제에서 어느 정도 자유로울 수 있다는 점에서 바람직하다.

참여소득은 사회적으로 결핍되어 있는 특정한 사회정의 문제 해결에 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들면, 선거시기에 정치인을 후원하는 것에만 사용할 수 있는 정치 참여소득은 저소득층의 정치적 목소리를 대변하는 정치인의 정치활동을 지원할 수 있다는 점에서 정치정의에 부합할 수 있다. 또한 언론활동 참여소득은 사회적으로 의미 있는 언론 매체에 대한 지원에만 사용하도록 지급됨으로써 경제권력에 편향적인 언론지형을 변화시키는 데에도 유용하게 작용할 수 있다. 생태 참여소득의 경우 환경문제로 인해 지구적 지속가능성의 위기에 직면한 현실에서 다양한 생태활동을 적극적이고 신속하게 유인할 수 있다는 점에서 생태정의 실현에 긍정적일 수 있다.

나. 실행가능성

실행가능성의 관점에서 보면, 완전 기본소득이 단시간 내에 실현되는 것은 어려워 보인다. 한국사회를 강건하게 지배하고 있는 자유주의적이

고 보수적인 이데올로기, 재정건전성 이데올로기 속에서 지속적인 저항에 직면할 가능성이 높다. 완전 기본소득의 실행가능성이 높아지기 위해서는 부분 기본소득 단계를 통해서 기본소득이 노동윤리를 훼손하지 않고, 오히려 다양한 사회적 활동을 가능하게 하는 등 사회발전에 긍정적인 일수 있다는 다양한 근거를 실증해주는 과정이 필요할 수 있다.

부분 기본소득이 실행가능하기 위해서는 현행의 공공부조제도와 상호보완적인 공존이 필연적이며, 부분 기본소득의 사회적 유용성을 실증적으로 확인할 수 있는 다양한 근거를 보여줌으로써, 사람들의 심리적 실현가능성을 높이는 방향으로의 제도 설계가 필요하다.

범주형 기본소득은 기본소득 유형 중에서 실행가능성이 가장 높다. 이미 아동수당과 같은 제도들이 존재할 뿐 아니라, 기본소득의 성취가능성을 제약하는 재정건전성론에서도 어느 정도 자유로울 수 있기 때문이다.

참여소득의 실행가능성은 Atkinson 방식의 경우 사회적으로 유용한 모든 활동 리스트를 제시하거나 포괄적으로 규정해야 하는데, 참여활동 리스트를 정의하기도 어렵고, 참여 조건 충족 여부를 판단하기도 어려워 제도에 대한 순응도가 낮아지며, 집행을 모니터링하는 비용이 지나치게 커질 수 있다는 점에서 실행가능성이 높지 않다.

반면, Pérez-Muñoz 방식은 현재 한국사회에 필요한 사회적으로 유용한 몇 가지 활동에 대한 합의가 이루어진다면 실행가능성이 높을 수 있다. 이렇게 사회적으로 유용한 활동의 범위를 구체적으로 명시할 경우 충족해야 할 호혜성 조건들에 대해 수급자나 일선 관료의 이해도를 높일 수 있고, 집행을 위한 모니터링 비용이 크지 않아 행정적으로 실행가능성이 높다. 이미 정부 정책 중의 일부가 사회적으로 유용한 참여활동을 지원하고 있다는 점에서도 실행가능성이 높다.

다. 성취가능성

완전 기본소득에서 성취가능성을 제약하는 가장 큰 장애는 재정 문제이다. 특히 한국사회와 같이 재정 보수성이 강한 나라에서는 성취가능성이 더 낮다. 완전 기본소득은 높은 수준의 증세가 필요하다는 점에서도 성취가능성이 낮다. 증세를 위해서는 국가에 대한 신뢰 수준이 높아야 하는데 한국의 국가에 대한 신뢰수준은 매우 낮은 것도 완전 기본소득의 성취가능성을 제약하는 요인이다.

따라서 완전 기본소득의 단기적 실현보다는 부분 기본소득이나 범주형 기본소득을 통한 단계적 실현 방안이 유용할 수 있다. 현재 제안되고 있는 부분 기본소득은 세출구조조정, 조세제도의 합리화 등을 통해서도 어느 정도 가능한 안들이 때문에 성취가능성이 완전 기본소득에 비해 높다. 범주형 기본소득은 가장 성취가능성이 높다. 조세-분배체계의 개혁과 조정 없이도 재정적 실현가능성이 높기 때문이다. 참여소득은 한국과 같이 노동윤리가 강한 사회에서 활동을 전제한다는 점에서 성취가능성이 매우 높다. 그리고 참여소득은 범주형 기본소득이나 부분 기본소득과의 공존도 가능하다.

제4절 소결

코로나19 팬데믹 이후 사회정책 영역에서는 다양한 대안 논의들이 활성화되고 있다. 기존의 한국 복지국가에 대한 비판과 성찰이 지속적으로 있어 왔지만, 코로나19 팬데믹은 학술적 영역에서만 존재했던 한국 복지국가의 문제점을 모든 시민이 경험하게 했기 때문이다.

그러나 팬데믹 이후 부의 독점과 불평등 문제가 더 심각해지고 있고 사

회보장제도는 충분히 작동하고 있지 않음에도 불구하고, 한국사회에 강하게 자리 잡고 있는 재정 보수주의는 한국 복지국가를 한 발도 진전시키고 있지 못하다. 자유주의 복지국가에서 강조되고 있는 경제적 효율성, 취약계층 지원 중심의 복지국가 논의만 무성하다. 어떤 형태의 바람직한 복지국가를 만들 것인지에 대한 논의보다 성취가능성, 실행가능성에만 대한 논의가 집중되어 있기도 하다.

한국의 진보적 기본소득론자들이 제안하는, 기본소득이 있는 복지국가의 핵심적 키워드는 '공유부 배당'과 '생태적 전환'으로 요약할 수 있다. 공유부 배당 기본소득을 통해 이 사회의 가장 취약한 계층에 대한 인권침해적 공공부조를 보편적 인권에 기반한 기본소득으로 전환한다는 점에서 기본소득 제안은 의미가 있다.

또한 생태적 전환을 위한 탄소배당은 탄소배출량을 획기적으로 줄이는데 기여할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 생태적 전환의 최우선 과제는 탄소배출량을 획기적으로 줄이는 것이며, 이를 위해 화석연료의 사용을 최소화하고 재생에너지 체제로 전환하는 것이 필수적이다. 화석연료의 사용을 최소화하기 위해서는 탄소세 도입 및 탄소세율을 지속적으로 높여야 한다. 그러나 탄소세의 도입 및 확대는 에너지 가격을 인상시키고, 이는 탄소세에 대한 조세저항으로 이어질 가능성이 높다.

이러한 조세저항을 최소화하고 지속적으로 탄소세를 강화하는 방법 중 하나는 탄소세 재원을 탄소배당으로 분배하는 것이다. 탄소배당 기본소득은 화석연료 사용을 최소화하는 과정에서의 정치적 저항을 줄이고 에너지 체제 전환을 효과적으로 이루어낼 수 있다(금민, 2020b). 탄소배당 기본소득은 이렇게 친조세정치 측면에서도 유용할 뿐 아니라, 자연환경이라는 모두의 공유자산을 과도하게 활용하여 발생한 소득을 모두에게 돌려준다는 차원에서 공유부 배당의 정의 실현 측면에서도 타당하다.

탄소배당 기본소득이 환경파괴적인 경제활동을 교정하는 성격을 갖는다면, 적정 수준의 기본소득은 환경파괴적인 활동을 줄이고 환경에 영향을 덜 주는 활동을 촉진하는 데 기여한다. 적정 수준의 기본소득은 생존 노동에 의존하지 않고도 생활이 가능한 진정한 탈상품화를 가능하게 하기 때문이다. 진정한 탈상품화는 사람들로 하여금 생산적 노동에의 의존을 줄이고, 환경에 영향을 덜 주는 자율적인 활동을 늘릴 수 있게 할 것이다. 매슬로우의 인간욕구 단계설에 따르면, 생존과 안전의 욕구가 해결되었을 때 사람들은 사랑과 존경과 자아실현의 욕구를 충족시키기 위한 단계로 성장하는 경향이 있기 때문이다.

생존 및 안전의 욕구를 충족시키기 위한 생산적 노동에 대한 과도한 의존은 적정 수준의 기본소득에 의해 충족되면, 사람들은 생존 노동을 위한 노동시간을 줄이고, 한층 창의적이고 자율적인 활동, 사회적으로 유의미한 활동에 더 복무할 가능성이 커진다. 생존을 위한 소득활동의 압력에서 벗어난 사람들은 창의적 활동뿐 아니라 정치활동, 자원봉사활동, 돌봄활동, 생태보존활동 등 새로운 생활방식을 선택하는 것이 가능해진다. 복지 선진국일수록 노동시간이 짧고, 친환경적 활동 등 다양한 활동이 활성화된 이유가 여기에 있다.

결국 적정 수준의 기본소득은 성장기반 패러다임에서 생태적 전환이 가능한 사회적 조건을 성숙시킬 것이다. 현재의 생태적 위기가 완전고용과 경제성장에 대한 과도한 의존에서 비롯되었다고 볼 때, 이러한 변화는 생산주의적이고 소비주의적인 헤게모니의 해체를 의미한다. 이러한 변화를 통한 생태적 전환의 가능성은 기본소득의 충분성 수준이 높아질수록 더 커질 것이다. 물론 낮은 수준의 부분 기본소득 단계에서도 미미하지만 소비주의적 헤게모니에 균열을 일으키고, 사람들의 자유로운 활동가능성을 높일 수 있다. 경기도 청년 기본소득의 경험에 대한 연구들은 이러한

가능성의 단초를 보여준다.

그럼에도 불구하고 현시점에서 소비주의의 균열과 자율적인 생태활동을 촉진하는 방법으로 기본소득에만 의존하기에는 생태환경의 위기가 너무도 심각하다. 지금의 생태위기는 기본소득의 도입만으로 해결할 수 없는 단계에 접어들었으며, 국가의 전방위적이고 적극적인 개입을 요구하고 있다. 유럽 국가들을 중심으로 탄소제로 실현을 위한 로드맵, 탄소 국경세 도입을 시급하게 추진하는 이유가 여기에 있다. 기본소득에 더하여 생태활동을 좀 더 가시적이고 적극적으로 촉진하는 새로운 정책이 결합될 필요가 있다.

이 글에서는 기본소득과 결합되어 생태적 전환을 가속화시킬 수 있는 제도로서 참여소득을 살펴보았다. 기존의 참여소득 제안은 노동윤리가 강고한 자본주의 사회에서 무조건적인 기본소득에 대한 저항을 줄이고 기본소득을 단계적으로 실현하기 위한 방법의 하나로 논의되는 경향이 있다. 그러나 참여소득이 기본소득 실현을 앞당길 수 있는 과도기적 제도로서 기능할 수 있을지는 여전히 논쟁적이다. 이 글의 입장은 참여소득을 기본소득의 단계적 실현 방안으로 위치 지우고 있지 않다. 이 글에서 참여소득은 공유부 배당 기본소득과 결합하여 생태적 활동을 적극적으로 촉진하기 위한 제도적 장치로서 제안된다. 즉 기본소득과 생태 참여소득의 공존을 제안한다.

부분 기본소득, 범주형 기본소득, 참여소득이 완전 기본소득으로 가는 중간 단계에서 가질 수 있는 함의는, 기본소득의 실현을 위한 사회적 믿음을 얼마나 확장할 수 있느냐, 기본소득의 경제적·사회적 유용성을 판단할 수 있는 실증적 근거들을 얼마나 보여줄 수 있느냐에 있다.



제6장

기본소득의 개념과 완전 기본소득 도입 방안

제1절 기본소득의 개념과 위계

제2절 부분 기본소득 도입

제3절 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로의 이행

제4절 소결

제 6 장

기본소득의 개념과 완전 기본소득 도입 방안

서정희 (군산대학교)

제1절 기본소득의 개념과 위계

1. 기본소득의 개념

기본소득한국네트워크(Basic Income Korean Network, BIKN)는 정관 제2조를 통해 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득”으로 정의한다(기본소득한국네트워크, 2021a).

이 규정은 기본소득의 정의에 해당하는 제도적 속성과 기본소득의 정당성 및 원천을 동시에 드러낸다. 기본소득의 정의에 해당하는 제도적 속성으로 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금성을 규정함과 동시에, 기본소득의 정당성과 분배 방식의 원천이 공유부의 무조건적이고 보편적인 배당임을 분명하게 드러낸다.

이 규정에 포함되지 않았으나 기본소득의 제도적 속성에서 주요하게 언급되는 속성은 충분성이다. 특히 기본소득은 사회적 지향으로서 아이디어이자 하나의 제도라는 이중적 지위를 내포하고 있고, 제도로서의 기본소득은 동시에 여러 기능과 효과를 갖지만 가장 중요한 제도적 기능은 소득보장이다. 이 때문에 충분성은 중요한 요소가 된다(김교성 외, 2018). 충분성은 기본소득의 정의 규정에는 포함되지 않았다. 기본소득 지구네트워크 2016년 서울 총회에서 충분성에 관하여 회원국 네트워크

간에 격렬한 찬반 논쟁이 있었다. 충분성의 기준으로 특정 기준선을 설정할 때의 문제점과 국가별 경제적, 사회적 상황의 차이 등을 논쟁하였고, 이를 통해 충분성을 정의 요건에는 포함하지 않으나 충분성을 위한 노력을 부대결의하였다.

이러한 점을 고려하면 기본소득의 제도적 속성으로서의 요건은 무조건성, 보편성, 개별성, 정기성, 현금성, 충분성이 있다. 기본소득에 대한 논평과 제언, 논쟁들이 연구와 사회운동의 장에서 현실 정책의 장으로 자리이동을 하면서 기본소득 논의의 초점도 함께 이동했다. 특히 기본소득이 혁명적 이행경로로 실현되기는 어렵다는 문제의식을 전제로 실현가능한 단계별 이행 전략으로서 과도기적 기본소득/전환적 기본소득의 단계가 제시된다(김교성 외, 2018; Van Parijs and Vanderborght, 2018). 부분 기본소득, 범주형 기본소득, 기본소득과 유사성은 있으나 기본소득이 아닌 변형태로서의 제안들이 제기된다. 기본소득의 요건을 모두 충족시키는 형태로서의 기본소득이 아닌 변형태들이 제시되면서 두 가지 문제가 동반되었다. 하나는 무엇이 기본소득이고, 무엇이 기본소득이 아닌지에 대한 논란이고, 다른 하나는 어떤 변형태가 더 나은 제도적 우월성 혹은 정치적 실현가능성을 가질 것인가와 관련된 논쟁이다.

2. 기본소득의 요건과 위계

기본소득을 구성하는 무조건성, 보편성, 개별성, 정기성, 현금성, 충분성이라는 요소들이 동일한 층위에서 기본소득을 구성하는가를 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 서정희, 안효상(2021)은 기본소득의 구성 요소들이 모두 동일한 위계를 구성하지 않고, 제1원칙으로 무조건성, 제2원칙으로 보편성과 개별성, 제3원칙으로 정기성과 현금성, 제4원칙으로 충분

성을 제시한다. 이러한 위계적 구조의 근거로 두 가지를 제시한다. 첫째, 기본소득의 정당성의 원천으로서 공유부 배당은 무조건성, 보편성, 개별성을 다른 원칙보다 더 중요한 요소로 위치 짓게 한다. 둘째, 기본소득의 철학적 기반으로 공화주의적 자유를 근거로 무조건성이 기본소득의 가장 중요한 요소로 도출된다.

기본소득의 정당성 원천으로서 공유부 배당은 기본소득의 구성 요건 중 무조건성, 보편성, 개별성의 중요성을 배태한다(금민, 2020b; 금민, 2020c). ‘인류 모두의 것인 자연적 기초로부터 흘러나온 수익’인 자연적 공유부와 ‘인류의 집합적 기여를 통해 누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익’인 인공적 공유부는 모두에게 속할 뿐만 아니라 무조건적으로, 개별적으로 할당되어야 하는 것이다(금민, 2020b, p.11). 이때 기본소득은 사전적 분배로서 사회 배당이라고 할 수 있다(Standing, 2018, p.39, pp.46-48).

기본소득의 철학적 기반으로 공화주의적 자유는 기본소득의 구성 요건 중 무조건성이 제1원칙임을 뒷받침한다. 공화주의적 자유와 관련하여 대표적 이론가인 필립 페티트는 사람은 부당한 개입(intervention)의 대상이 아닐 때, 그리고 간섭(interference)의 대상이 될 가능성이 전혀 없는 사회적, 제도적 공간에 살 때에만 비로소 자유롭다고 한다(서정희, 안효상, 2021). 그는 이를 비지배 자유(non-domination freedom)라 부른다(Pettit, 2012, pp.151-161).

공화주의적 자유인 비지배 자유는 물질적 토대를 필요로 한다. 라벤토스(Raventós)는 공화주의의 기본적인 신념으로 두 가지를 제시하는데, 한 가지는, 자유롭다는 것의 의미로, 생존을 위해 타인에게 의존하지 않고 다른 사람 혹은 집단의 임의적인 간섭에 영향을 받지 않는다는 것이다(Raventós, 2016). 다른 하나는, 공화주의적 자유는 재산과 그로부터 얻

어진 물질적 독립이 바탕이 된다는 것으로, 재산이 부여하는 자립, 물질적 생존, 자치적 기반이 자유를 행사하는 데 필수불가결한 조건이라는 것이다(Raventós, 2016). 오늘날 이는 기본소득이라는 형태로 보장될 수 있다(Raventós, 2016).

공화주의적 자유를 보장하기 위한 물질적 조건을 보장하는 수단으로서 기본소득이 가장 적절한 이유는 무조건성이라는 원칙에 있다(서정희, 안효상, 2021). 자유를 누리기 위해서 물질적 조건이 선행되어야 한다면, 모든 사람이 자유를 누리기 위해서는 ‘무조건적’ 자유가 추구되어야 한다.

서정희, 안효상(2021)은 공유부 배당과 공화주의적 자유라는 기본소득의 원칙을 근거로 기본소득의 구성 요건 여섯 가지를 위계화한다.

[그림 6-1] 기본소득 구성 요건의 위계적 분석틀

		기본소득	기본소득 아님
1단계	무조건성		
2단계	보편성, 개별성		
3단계	정기성, 현금성		
4단계	충분성		

자료: 서정희, 안효상. (2021). 기본소득 구성 요건의 위계화와 제도에 대한 판별: 기본소득에 관한 개념적 고찰이 실현 전략에 주는 함의. 비판사회정책, 제73호, 79-117. p.105 [그림 2] 인용.

3. 기본소득의 다양한 형태와 위계

가. 개념적 구분

기본소득 논의에서 기본소득의 변형태들과 유사한 제도가 몇 가지 있다. 기본소득이라는 이름을 포함하거나 일부 논자들에 의해 과도적 형태 혹은 기본소득의 변형으로 제시되는 다양한 형태는 완전 기본소득, 범주형 기본소득, 재난 기본소득, 부분 기본소득, 부의 소득세, 참여소득이다.

완전 기본소득(full basic income)이라는 용어는 기본소득이 온전한 형태로 당장 실현하기 어렵기 때문에 현실적 형태의 기본소득과 구분하기 위해 가장 이상적인 형태의 기본소득으로 피츠패트릭에 의해 제기되었다(Fitzpatrick, 1999). 피츠패트릭은 완전 기본소득을 무조건적이고, 그 자체로 먹고살기에 충분하다는 두 가지 조건을 모두 충족시키는 개념으로서 가장 순수한 형태의 최소소득보장(a guaranteed minimum income)제도를 의미한다고 주장한다(Fitzpatrick, 1999, p.36).

부분 기본소득(partial basic income)은 무조건적이지만, 먹고살기에 충분한 수준은 아닌 기본소득으로, 기본소득의 다섯 가지 구성 요건은 충족시키지만, 충분성 요건을 충족하지 못하는 기본소득을 일컫는다(Fitzpatrick, 1999, p.36).

범주형 기본소득(categorical basic income)은 보편적으로 지급되지 않고 몇 가지 범주의 인구에 제한적으로 지급되는 기본소득을 의미한다(Van Parijs and Vanderborght, 2018, p.360).

재난 기본소득은 코로나19라는 전 지구적인 팬데믹 상황에서 제기된 개념으로서 팬데믹 기간에 한시적으로 무조건적이고 보편적으로 제공하는 기본소득을 의미한다(De Wispelaere and Morales, 2021). 이는 기

본소득의 정기성 요건을 충족하지 못한다.

참여소득(Participation Income)은 사회적으로 유용한 활동의 수행이라는 조건을 근거로 지급되는 현금급여로, 관대성의 수준은 매우 다양하다(Fitzpatrick, 1999, p.37). 참여소득은 사회적으로 유의미한 활동에 참여하고 이를 증명하는 조건이 수반된다는 점에서 무조건성을 제1원칙으로 하는 기본소득과 이데올로기적 기반이 명백히 다르다(Fitzpatrick, 1999, p.37).

부의 소득세(negative income tax)는 자산조사를 수행하여 빈곤선 이하의 사람들에게 빈곤선 수준으로 제공되는 보충급여이다.

기본소득의 다양한 형태들을 앞에서 언급한 기본소득 구성 요건의 위계에 적용하면 다음과 같다.

〈표 6-1〉 기본소득의 다양한 형태들의 위계

분류	제도적 변형태	제1단계	제2단계		제3단계		제4단계
		무조건성	보편성	개별성	정기성	현금성	충분성
기본소득	완전 기본소득	●	●	●	●	●	●
	부분 기본소득	●	●	●	●	●	×
	재난 기본소득	●	●	●	×	●	×
	범주형 기본소득	●	×	●	●	●	(?)
기본소득 아님	참여소득	×	●	●	●	●	(?)
	부의 소득세	×	●	×	●	●	(?)

자료: 서정희, 안효상. (2021). 기본소득 구성 요건의 위계화와 제도에 대한 판별: 기본소득에 관한 개념적 고찰이 실현 전략에 주는 함의. 비판사회정책, 제73호, 79-117. p.107 [그림 3] 인용.

기본소득 구성 요건의 위계적 분석들에 제도적 변형태들을 적용하면, 제1단계인 무조건성 기준에서 참여소득과 부의 소득세는 이 기준을 충족하지 못하고 탈락한다. 제2단계는 보편성과 개별성을 모두 충족했는가의 여부로 판별한다. 제2단계에서는 보편성을 충족시키지 못하는 범주형 기본소득이 탈락한다. 제3단계인 정기성과 현금성 충족 여부에서는 재난 기본소득이 정기성을 충족하지 못해 탈락하고, 제4단계 충분성 충족 단계에서는 부분 기본소득이 탈락하게 된다.

제도적 변형태를 기본소득 구성 요건의 위계적 분석들에 적용하여 각 단계를 통과하는 제도와 통과하지 못하고 탈락하는 제도를 도식화하면 다음과 같다(서정희, 안효상, 2021).

[그림 6-2] 기본소득의 위계

		기본소득				기본소득 아님
1단계	무조건성					
2단계	보편성, 개별성					
3단계	정기성, 현금성					
4단계	충분성					
최종 통과 단계		4단계	3단계	2단계	1단계	1단계 탈락
제도 분류		완전 기본소득	부분 기본소득	재난 기본소득	범주형 기본소득	참여소득, 부의 소득세

자료: 서정희, 안효상. (2021). 기본소득 구성 요건의 위계화와 제도에 대한 판별: 기본소득에 관한 개념적 고찰이 실현 전략에 주는 함의. 비판사회정책, 제73호, 79-117. p.108 [그림 5] 인용.

제2절 부분 기본소득 도입⁵⁴⁾

1. 기본소득이 있는 한국 복지국가 개혁의 원칙

지금까지 한국사회에서 기본소득 도입에 관한 몇 가지 제안은 주로 범주형 기본소득에서 논의되어왔다. 앞 절에서 논의한 대로 범주형 기본소득은 여러 기본소득 형태들 중에서 낮은 단계에 속한다. 2021년 8월 17일 기본소득한국네트워크는 한국에서의 기본소득 도입안을 내놓았는데, 그 안은 부분 기본소득이다. 부분 기본소득은 기본소득의 위계 중 완전 기본소득 다음 위치에 놓여 있다. 이 로드맵은 책자로 발간되었는데, 『기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵』이다(기본소득한국네트워크, 2021b). 기본소득한국네트워크가 제시한 한국 복지국가 개혁의 구체적인 원칙은 다음과 같다.

첫째, 자산조사 기반 공공부조를 보편적 인권에 기반한 기본소득으로 전환한다(기본소득한국네트워크, 2021b). 공공부조는 다양한 조건 부과로 인해 인권을 침해하고 광범위한 사각지대를 만들어내고, 수급자와 납세자 사이의 강한 이중구조를 만들어냄으로써 복지국가의 발전과 지속가능성을 위협한다. 자산조사에 기반한 공공부조가 지배적인 국가보다는 포괄적 사회보험, 보편적 사회서비스, 보편적 소득보장이 지배적인 복지국가에서 가난을 성공적으로 줄여왔다는 것은 이미 서구 복지국가들에서 확인되었다.

둘째, 고용에 기반한 사회보험을 소득에 기반한 사회보험으로 전환한다(기본소득한국네트워크, 2021b). 소득 기반 사회보험은 고용계약관계

54) 제2절에서는 기본소득한국네트워크(2021b)의 기본소득 로드맵을 소개한다. 기본소득한국네트워크의 기본소득 로드맵 작업은 2019년 12월 기획회의를 시작으로 2020년 2월 부터 매월 기본소득과 관련된 쟁점토론회를 총 20회 진행하였고, 이를 토대로 11인의 로드맵 집필팀을 구성하여 공동 집필하였다. 필자는 이 로드맵 작업의 공동위원장으로 참여하였다.

와 무관하게 소득을 기준으로 자격이 관리되기 때문에, 모든 취업자를 포괄할 수 있다. 그러나 소득비례로 보험료가 책정되어 저소득 취업자는 낮은 보험료를 납부하게 되고 그 결과 낮은 사회보험급여 수준을 벗어나기 어렵다. 더 나아가 자동화 등 기술 발전으로 인해 장기실업자, 구직 단념자가 늘어날 경우 소득 자체가 없는 사람들에게 대한 사회보장은 소득 기반 사회보험만으로 해결하기 어렵다. 소득 기반 사회보험 개혁과 함께 새로운 소득보장제도로서 기본소득이 추가되어야 한다.

셋째, 보편적 사회서비스에 대한 공공의 책임성을 강화한다(기본소득한국네트워크, 2021b). 그 일환으로 무엇보다 사회서비스에 대한 국가의 재정적 책임을 강화하고, 그 핵심으로 사회서비스 급여 지출 수준과 대상의 확대와 공공부문의 사회서비스 공급 비중을 확대한다. 그리고 공적급여와 공급주체의 책임성을 강화하는 방향으로 사회서비스 부문의 질적 개혁을 단행한다.

넷째, 기본소득은 공유부 과세(토지세, 빅데이터세, 지식소득세 등)를 통한 증세와 기존 조세체계의 대대적인 개혁을 동반한다(기본소득한국네트워크, 2021b).

이러한 원칙을 기반으로 기본소득이 있는 복지국가의 정책 조정 및 설계에 대한 원칙은 다음과 같다.

원칙 1. 부분 기본소득 도입을 시작으로 완전 기본소득까지 단계별로 확대한다.

1-1. 부분 기본소득 수준은 월 30만 원에서 시작한다.

1-2. 완전 기본소득 수준은 중위소득 50%(2021년 현재가치 기준으로 91만 원)로 하여, 완전 기본소득 도입 시 빈곤이 사라지는 사회를 지향한다.

원칙 2. 부분 기본소득을 도입하는 단계에서 부분 기본소득 수급자가
현행 사회보장제도를 수급할 때보다 불리하지 않게 제도를 재
편한다.

2-1. 기본소득금액은 국민기초생활보장제도의 소득인정액에서 제외하
여, 국민기초생활보장제도의 생계급여를 부분 기본소득 도입 단
계에서 그대로 유지한다. 그러므로 부분 기본소득 도입 시 생계급
여 수급자(현재 55만 원)의 총급여는 85만 원이 된다.

2-2. 사회수당 성격의 급여는 부분 기본소득으로 통합 및 확대하되, 그
수당이 부분 기본소득과 동일한 금액일 경우 수당의 10% 금액을
기본소득으로 통합한다. 빈곤층 노인의 경우 급여 총액은 현재
55만 원(30만 원 기초연금, 25만 원 생계급여)에서 85만 원(30
만 원 기본소득+55만 원 생계급여)이 되고, 빈곤하지 않은 기초
연금 수급 노인의 경우 현재 30만 원에서 57만 원(30만 원 기본
소득+27만 원 기초연금)이 되며, 기초연금 미수급 노인의 경우
현재 0원에서 30만 원이 된다.

원칙 3. 부분 기본소득급여가 완전 기본소득으로 상향되는 단계에서
일부 공공부조 현금급여는 통합하고, 완전 기본소득 진입 시
자산조사 방식의 제도가 대폭 축소되는 보편적 복지국가로 전
환하는 것을 지향한다.

3-1. 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로 확대되는 과정에서 국민기
초생활보장제도의 생계급여는 기본소득금액 상향에 맞추어 줄어
는 방식으로 기본소득으로 통합한다.

3-2. 2021년 현재 자산조사를 수반하는 제도는 86개 제도로, 한국의
복지국가는 자산조사 방식을 확대하는 방향으로 전개되어왔다.

또한 근로빈곤층에게 근로동기를 장려하기 위해 근로소득이 0인 사람에게 0원을, 근로소득이 연간 400만~900만 원인 사람에게 연 150만 원을 매칭하는 방식의 근로장려금(EITC)을 확대해왔다. 근로동기 상향은 자산조사 및 근로조사를 수반하는 근로장려금보다 둘 다를 하지 않는 기본소득이 더 효과적이므로 기본소득으로 대체한다.

원칙 4. 사회보험급여의 현금급여는 유지한다. 단, 사회보험 적용 대상 및 기여 기준은 법적 근로자만 되는(근로자성 판단) 방식이 아니라, 모든 노동 관련 소득이 있는 경우를 포함하는 소득 기반 사회보험으로 전환한다.

원칙 5. 사회서비스에 대한 공공의 책임성을 강화한다.

5-1. 공공의 재정적 책임을 강화하기 위해 사회서비스 급여 지출 및 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 지출을 확대한다. 그 수준은 OECD 사회서비스 지출 평균인 GDP 대비 8% 수준을 최소한의 목표로 설정한다.

5-2. 사회서비스의 직접 공급 주체로서 공공의 책임을 강화한다. 공공보건, 공공보육, 공공사회복지서비스를 현행 수준보다 대폭 확대한다.

5-3. 사회서비스를 제공하는 공공 주체의 책임성을 강화하기 위한 사회서비스 부문의 질적 개혁을 단행한다.

원칙 6. 모든 공적이전현금급여(기본소득급여 포함)는 과세소득으로 한다.

2. 기본소득과 소득보장제도의 조정

기본소득한국네트워크가 제시한 부분 기본소득안은 기존 사회보장제도에 대한 개혁과 함께, 공유부 배당 기본소득이 있는 복지국가로의 재편을 전제한다. 이에 더하여 기본소득을 기반으로 하는 사회서비스의 확대 및 공공성 강화 전략을 동반한다. 본 절에서는 기본소득이 도입되었을 때 사회보장제도 중 소득보장을 목표로 하는 조세 기반 현금급여들을 어떻게 상호보완적으로 조정할 것인지를 소개한다. 지방자치단체들이 제공하는 현금급여는 지자체 간에 차이가 크고, 지방자치단체의 고유 사무에 해당하므로 논외로 하고, 중앙정부의 소득보장정책들을 중심으로 논의한다. 구체적으로 공공부조(공공부조형 근로연계복지 포함), 사회보험, 사회수당(사회수당 성격 급여 포함)으로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

가. 기본소득과 공공부조

1) 기본소득과 국민기초생활보장 생계급여

원칙 2에 의거하여, 기본소득 도입 단계에서 국민기초생활보장 생계급여는 유지하고, 그 외의 급여는 조정한다.

2021년 현재 국민기초생활보장제도의 생계급여는 가구의 소득인정액이 중위소득의 30% 이하이면서 부양의무자 기준을 충족하는 경우, 생계급여기준액에서 가구의 소득인정액을 제외하고 지급한다(보건복지부, 2021d).

부분 기본소득(월 30만 원)이 지급될 경우 현행 생계급여는 유지한다. 그러므로 월 30만 원 기본소득 도입 시 현재의 빈곤층 가구의 소득은 대폭 상향된다.

〈표 6-2〉 부분 기본소득 도입 시 빈곤층 가구의 가구 규모별 월 소득

(단위: 원)

구분	가구 규모				
	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구
현행 생계급여	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212
부분 기본소득 도입 시	848,349	1,526,424	2,095,185	2,662,887	3,227,212

주: 자료 내용을 토대로 저자 작성.
 자료: 보건복지부. (2021d). 2021년 국민기초생활보장 사업안내.

2) 기본소득과 자활급여

자활급여는 국민기초생활보장법에 따른 수급자 및 차상위계층에 대한 지원으로, 수급 조건은 자활사업 참여가 의무이다. 그 대상은 생계급여를 지급받는 조건부 수급자, 생계급여·의료급여 수급자이면서 자활근로, 자활기업 등 자활사업 및 국민취업지원제도에 참가하여 발생한 소득으로 인해 소득인정액이 기준중위소득의 40%를 초과한 자활급여특례자, 근로능력이 없는 생계급여 수급권자 및 조건부과제외자 등 일반 수급자, 의료급여특례, 이행급여특례를 지원받는 가구의 근로능력이 있는 가구원 중 자활사업 참여를 희망하는 자, 근로능력이 있고 소득인정액이 기준중위소득 50% 이하인 비수급권자(차상위계층), 근로능력이 있는 보장시설수급자이다(보건복지부, 2021a, p.10).

급여액은 어떤 유형의 자활사업에 참여하느냐에 따라 달라지는데, 각 유형의 자활사업에 참여하는 사람들의 표준소득 월액은 시장진입형 1,376,700원, 사회서비스형 1,192,360원, 근로유지형 656,240원이다(보건복지부, 2021a). 2021년 예상 수급자는 5만 8천 명이다(보건복지부, 2021a, p.7).

생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로의 이행의 가장 큰 의미는

인구학적 기준(연령 조건)을 없앴다는 점에 있다. 생활보호제도하에서는 빈곤하더라도 가구원 중 18세 이상 65세 미만의 사람이 있으면 급여를 받을 수 없었다. 이는 경제활동인구의 빈곤 책임이 개인의 게으름이 아니라 구조적인 문제임을 인정한다는 의미다. 그럼에도 불구하고 현재 “근로 능력이 있는 수급자는 생계급여를 지급받기 위해서는 반드시 자활사업에 참여하여야 하는 조건부 수급자로 선정”된다(보건복지부, 2021a, p.20). 자활급여에서 자활사업 부문은 참여소득 방식의 새로운 제도를 도입하여 전환하고, 근로능력이 있는 수급자의 근로 강제 조건은 없앤다.

3) 기본소득과 국민취업지원제도 구직촉진수당

국민취업지원제도는 참여자의 소득과 재산기준 및 구직촉진수당을 지급하느냐, 취업활동비용을 지원하느냐 등에 따라 두 가지 유형으로 나뉜다. 구직촉진수당은 최대 6개월 50만 원의 현금급여이고, 취업활동비용은 구직활동을 할 때 발생하는 비용 일부를 지원하는 것이다. I유형은 구직촉진수당을 지급받는 경우이고, II유형은 취업활동비를 받는 유형이다. II유형의 경우 지원의 내용이 현금급여라기보다는 현물급여에 가깝고, 실업부조로서의 의미는 I 유형에 한정되어 있다고 보는 편이 맞다.

〈표 6-3〉 국민취업지원제도 I·II 유형 비교

구분	I 유형				II 유형			
	요건 심사형	선발형		저소득층 등		청년	중장년	
		청년	비경향	저소득층	특정 계층			
지원 대상	연령	15~69세(청년: 18~34세, 중장년 35~69세)						
	소득	중위소득 50% 이하	중위소득 120% 이하	중위소득 50% 이하	중위소득 60% 이하	무관	무관	중위소득 100% 이하
	재산	3억 원 이하	3억 원 이하	3억 원 이하	무관			
	취업 경험	2년 이내 100일 (800시간) 이상	2년 이내 100일 (800시간) 미만		무관			
지원 내용	취업지원서비스		○					
	소득 지원	구직촉진 수당	○		X			
		취업활동 비용	X		○			

자료: 국민취업지원제도. (2021). 국민취업지원제도 I·II 유형 비교. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporCn.do> 2021. 09. 12. 인출.

I 유형 요건심사형의 수급 조건은 15~69세 구직자 중 가구단위로 중위소득 50% 이하이고, 재산이 3억 원 이하이면서, 최근 2년 이내 100일 또는 800시간 이상의 취업 경험이 있는 경우이다(국민취업지원제도, 2021).

I 유형 선발형의 수급 조건은 요건심사형 중 취업 경험 요건을 충족하지 못한 자(단, 18~34세 청년은 중위소득의 120% 이하로 특례 적용)이다(국민취업지원제도, 2021).

I 유형의 참여자는 고용센터가 제공하는 취업지원 등 구직활동을 성실히 이행하는 경우에만 구직촉진수당을 받을 수 있다. 급여액은 월 50만

원, 기간은 최대 6개월이다(국민취업지원제도, 2021). 2021년 4월 29일 현재 143,107명에게 구직촉진수당을 지급했고, 고용노동부는 45만 명을 예상하고 있다(고용노동부 국민취업지원기획팀, 2021. 5. 2.).

II유형의 경우 직업훈련 참여 등 구직활동을 할 때 발생하는 비용의 일부를 ‘취업활동비용’으로 지원하지만 구직촉진수당은 지급하지 않는 유형으로, 소득보장으로서의 현금급여는 없으나 취업지원서비스를 받을 수 있는 유형에 해당한다(국민취업지원제도, 2021).

정부는 국민취업지원제도를 한국형 실업부조라고 홍보하고 있으나, 소득과 재산을 조사하고, 급여 기간도 최대 6개월로 짧아서 실업부조로서의 기능을 하기 어렵다. 취업성공패키지는 II유형으로 통합되었다고 홍보하고 있으나, 실제로 I 유형으로 통합되었다고 보는 편이 맞고, 일부 취업서비스를 이용할 수 있는 II유형에도 속할 수 있다.

국민취업제도의 구직촉진수당은 자산조사 방식의 정액급여(생계급여보다 낮은 수준)이면서, 기간도 최대 6개월이고, 구직활동을 성실히 이행해야 한다는 조건이 부과되어 있다. 실제 수급 가능한 사람은 생계급여 수급자가 아닌 빈곤층이면서(중위소득 30% 이상 50% 이하), 고용보험의 실업급여 수급 대상자가 아니거나 고용보험의 실업급여가 종료된 실업자이다. 구직촉진수당은 최대 6개월 300만 원이기 때문에, 1년 기준으로 계산하면 부분 기본소득보다 낮다. 또한 6개월 이후 구직촉진수당은 중지되지만 기본소득은 지속적으로 지급되기 때문에, 소득 안정성 측면에서도 기본소득이 더 안정적이다. 따라서 구직촉진수당은 부분 기본소득으로 통합한다. 그리고 실업자에 대한 보호는 고용보험의 대상자를 확대하고 교육, 훈련 등의 참여 시 훈련수당을 지급하는 방식으로 전환한다.

4) 기본소득과 근로장려금/자녀장려금

근로장려금은 근로빈곤층에 대한 지원제도이다. 수급 조건은 소득 조건과 재산 조건 둘 다를 충족해야 하는데, 소득은 전년도 부부합산 연간 총소득이 기준금액 미만(단독가구 2,000만 원, 홑벌이가구 3,000만 원, 맞벌이가구 3,600만 원 미만)이어야 하고, 재산은 전년도 6월 1일 현재 가구원 소유 주택, 토지, 건물, 전세보증금, 예금 등 재산 합계액이 2억 원 미만이어야 한다(국세청, 2021b). 재산 합계액 1.4억 원 미만이면 장려금의 100%를 지급하고, 재산 합계액이 1.4억 원 이상 2억 원 미만이면 장려금의 50%를 지급한다(국세청, 2021b). 수급자 수는 2021년(2020년 귀속소득) 기준 505만 가구로, 2021년(2020년 귀속소득) 지급액은 5조 1,342억 원이다(국세청, 2021. 9. 5.). 근로장려금 급여액은 다음과 같다.

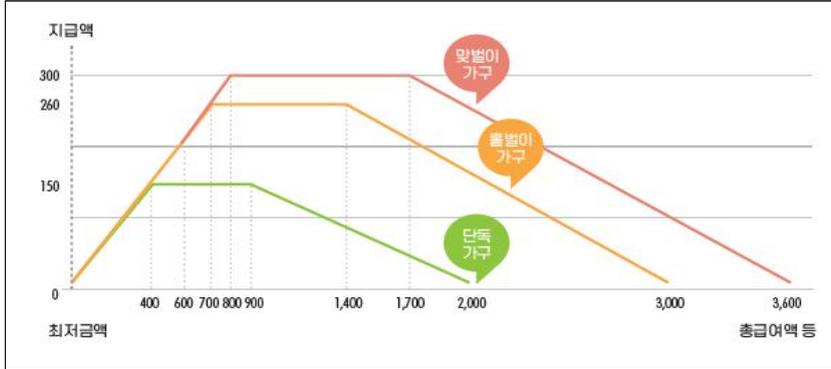
〈표 6-4〉 근로장려금 급여액(2021년 기준)

가구원 구성	총급여액 등*	근로장려금 급여액
단독 가구	400만 원 미만	총급여액 등×400분의 150
	400만~900만 원 미만	150만 원
	900만~2,000만 원 미만	150만 원-(총급여액 등-900만 원)×1,100분의 150
홑벌이 가구	700만 원 미만	총급여액 등×700분의 260
	700만~1,400만 원 미만	260만 원
	1,400만~3,000만 원 미만	260만 원-(총급여액 등-1,400만 원)×1,600분의 260
맞벌이 가구	800만 원 미만	총급여액 등×800분의 300
	800만~1,700만 원 미만	300만 원
	1,700만~3,600만 원 미만	300만 원-(총급여액 등-1,700만 원)×1,900분의 300

주: 총급여액 등=근로소득의 총급여액+(사업소득 총수입금액×업종별 조정률)+종교인소득 총수입금액.

자료: 국세청. (2021a). 근로장려금·자녀장려금. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781> 2021. 09. 12. 인출.

[그림 6-3] 총급여액과 가구 구성에 따른 근로장려금 급여액



자료: 국세청. (2021b). 근로장려금·자녀장려금 안내. p.17 인용.

자녀장려금의 수급 조건 역시 소득 조건과 재산 조건을 둘 다 충족해야 한다. 18세 미만의 부양자녀가 있는 경우(부양자녀의 연간 소득금액 합계액이 100만 원 이하일 것), 전년도 부부합산 연간 총소득이 4,000만 원 미만이고, 재산이 전년도 6월 1일 현재 가구원 소유 주택, 토지, 건물, 전세보증금, 예금 등 재산 합계액이 2억 원 미만(재산 합계액 1.4억 미만이면 장려금의 100% 지급, 재산 합계액 1.4억 이상 2억 미만이면 장려금의 50% 지급)인 경우 자녀장려금을 지급한다(국세청, 2021b).

<표 6-5> 자녀장려금 급여액(2021년 기준)

가구원 구성	총급여액 등	자녀장려금 급여액
홀벌이가구	2,100만 원 미만	부양자녀 수×70만 원
	2,100만~4,000만 원 미만	부양자녀 수×[70만 원-(총급여액 등 -2,100만 원)×1,900분의 20]
맞벌이가구	2,500만 원 미만	부양자녀 수×70만 원
	2,500만~4,000만 원 미만	부양자녀 수×[70만 원-(총급여액 등 -2,500만 원)×1,500분의 20]

자료: 국세청. (2021a). 근로장려금·자녀장려금. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781> 2021. 09. 12. 인출.

근로장려금과 자녀장려금은 전년도 소득 및 재산을 기준으로 1회 지급되는 급여로, 단독가구 기준으로 근로장려금은 연간 최대 150만 원, 자녀장려금은 2인 가구 기준으로 연간 최대 70만 원이다. 부분 기본소득이 도입될 경우 1인 기준 연간 360만 원, 2인 기준 연간 720만 원으로 기본소득 지급액이 더 높다. 따라서 근로장려금과 자녀장려금은 기본소득으로 통합한다.

근로장려금과 자녀장려금의 목적이 근로빈곤층의 근로동기를 강화하기를 위해 소득과 재산 조건을 충족하는 차상위 빈곤층이면서 근로소득이 없으면 장려금이 0원, 근로소득이 상향될수록 장려금도 상향하는 방식을 취하고 있는데, 근로동기 강화가 목적이라면 자산조사와 근로조사가 수반되지 않는 기본소득이 가장 효과적이다.

나. 기본소득과 사회수당

사회수당 성격의 급여인 기초연금과 아동수당은 부분 기본소득으로 통합 및 확대한다. 원칙 2에 따라 수당이 부분 기본소득과 동일한 금액일 경우 수당의 10%에 해당하는 금액만을 기본소득으로 통합한다. 추가비용 보전에 해당하는 장애와 관련된 현금급여(장애인연금제도의 부가급여, 장애수당)는 유지하고, 이후에 금액을 현실화한다.

1) 기초연금

기초연금은 만 65세 이상의 소득하위 70% 노인에게 지급하는 수당으로, 2021년 선정기준액(월 소득평가액+재산의 월 소득환산액)은 단독가구 1,690,000원, 부부가구 2,704,000원이다(보건복지부, 2021c). 기초연금급여액은 기준 연금액과 국민연금급여액 등을 고려하여 차등화되어 있다.

기준 연금액(30만 원)을 기초연금으로 지급하는 대상은 공적연금 수급권이 없는 경우(무연금자), 국민연금의 장애연금이나 유족연금 수급권자, 장애인연금 수급권자, 국민기초생활보장 수급권자, 국민연금급여액 등이 기준 연금액의 150%(2021년 기준 450,000원) 이하인 사람이다(보건복지부, 2021c). 현행 기초연금은 공무원연금 등 특수직역연금 수급권자는 적용 제외 대상이고, 국민연금 수급권자의 경우 급여액에 따라 감액한다. 기초연금 수급자와 비수급자 간의 형평성 제고를 위해 감액을 적용하고 있는데, 부부 감액은 부부가 모두 기초연금을 받는 경우 각각에 대해 산정된 기초연금액의 20%를 감액하고, 소득 역전 방지 감액은 소득인정액과 기초연금액을 합한 금액이 선정기준액 이상인 경우 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액한다(보건복지부, 2021c). 단독가구, 부부 1인 수급 가구는 기준 연금액의 10%, 부부 2인 수급 가구는 기준 연금액의 20%를 최저 연금액으로 지급한다(보건복지부, 2021c).

기초연금은 월 30만 원 부분 기본소득과 금액이 같으므로 기초연금의 10%를 기본소득으로 통합한다. 그러므로 부분 기본소득 도입 단계에서 급여 총액은 빈곤층 노인의 경우에는 현재 55만 원(기초연금 30만 원, 생계급여 25만 원)에서 85만 원(기본소득 30만 원+생계급여 55만 원)이 되고, 빈곤하지 않은 기초연금 수급 노인의 경우에는 현재 30만 원에서 57만 원(기본소득 30만 원+기초연금 27만 원)이 되며, 기초연금 미수급 노인의 경우에는 현재 0원에서 30만 원이 된다(기본소득한국네트워크, 2021b).

부분 기본소득 도입 단계에서 연령에 근거한 조세 기반 현금급여 성격의 기초연금을 10%만 감액하는 이유는, 서구 복지국가들이 선택했던 '부과 방식'과 달리, 한국에서는 박정희 정부가 중화학공업으로의 산업체제

전환을 위한 기금으로 사용하기 위해 기초연금을 ‘적립 방식’으로 도입한 역사를 고려했기 때문이다. 노후소득보장제도로써 사회보험(국민연금)을 도입했음에도 불구하고 노인빈곤율이 수십 년 동안 OECD 국가 중 1위를 차지하는 이유는 크게 두 가지다. 하나는 한국의 연금제도가 도입 당시 산업체제 전환 비용을 고려하여 적립 방식으로 설계되었고, 이로 인해 도입 당시의 노인들이 배제되었다는 점이다. 다른 하나는 아직 국민연금 제도가 성숙되지 않아서 국민연금의 노후소득보장 기능이 부족하다는 점이다. 현세대 노인은 한국 역사에서 식민지 지배, 전쟁, 장시간 노동 등 충분한 사회적 기여를 했음에도 불구하고 노후소득보장체계에서 자신들의 선택과 무관하게 국민연금 수급의 기회를 차단당하는 제도적 소외를 경험했다. 그 결과는 기록적인 노인빈곤율로 나타났다. 이러한 점을 감안하여 완전 기본소득 진입 시에는 기초연금이 기본소득으로 통합되지만 부분 기본소득 도입 단계에서는 10%만 감액한다.

2) 아동수당

2019년 4월 1일부터 소득 및 재산 선정 기준이 폐지되어 0세부터 만 7세 미만(0~83개월)의 아동에게 월 10만 원의 아동수당이 지급되고 있으나, 현행 아동수당은 금액도 부분 기본소득보다 낮을 뿐만 아니라 대상 역시 만 7세 미만 아동에게 한정되어 있어 7세에서 18세까지의 아동은 배제되어 있다. 부분 기본소득은 모든 아동에게 30만 원이 지급되므로 아동수당은 기본소득으로 통합 및 확대한다(기본소득한국네트워크, 2021b).

3) 장애 관련 사회수당

(1) 장애인연금

장애인연금은 중증장애인의 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득과 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위한 제도이다(보건복지부, 2021b).

수급 조건은 만 18세 이상의 등록 중증장애인(「장애인연금법」 제2조 ①항에 해당하는 자) 중 본인과 배우자의 소득인정액이 선정기준액 이하일 경우에 한한다(보건복지부, 2021b). 보건복지부는 매년 장애인연금 선정기준액을 고시로 공표한다. 이 기준에 따라 전체 중증장애인의 소득 하위 70%가 장애인연금을 받는다. 기초연금 설계와 같은 시기에 도입되고 논의되면서 장애인연금과 기초연금은 같은 맥락에서 설계되었다.

장애인연금급여의 종류는 기초급여와 부가급여 두 가지이다.

기초급여는 만 18~64세 등록 중증장애인에게 근로능력 상실과 감소로 인해 줄어드는 소득을 보전하는 것으로, 2021년 기준 감액 없는 최고 지급액은 300,000원이다(보건복지부, 2021b). 부부가 모두 기초급여를 받는 경우 각각의 기초급여액에서 20%를 감액하고(부부 감액), 약간의 소득 차이로 장애인연금을 받는 자와 못 받는 자의 소득 역전을 방지하기 위해 기초급여액의 일부를 단계별로 감액한다(초과분 감액)(보건복지부, 2021b). 65세 이상은 동일한 성격의 급여인 기초연금으로 전환되었다.

부가급여는 만 18세 이상 등록 중증장애인에게 장애로 인한 추가비용의 전부 또는 일부를 보전하기 위한 급여로, 2019년 4월~2021년 12월 20,000원~380,000원을 지급한다(보건복지부, 2021b). 감액 적용은 없다.

(2) 장애수당 및 장애아동수당

장애수당은 만 18세 이상의 등록된 장애인 중 장애인연금법상 중증장애인에 해당하지 않는 자(종전 3~6급)로 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층(가구단위 소득인정액이 가구 중위소득의 50% 이하)인 장애인에게 지급하는 수당이다(보건복지부, 2021b). 장애수당급여액은 국민기초생활보장 생계급여 또는 의료급여 수급자(재가) 월 4만 원, 국민기초생활보장 생계급여 또는 의료급여 수급자(보장시설) 월 2만 원, 국민기초생활보장 주거급여 또는 교육급여 수급자 및 차상위계층 월 4만 원이다(보건복지부, 2021b).

장애아동수당은 만 18세 미만의 등록된 장애인으로 국민기초생활보장 수급자 및 차상위계층에게 지급하는 수당이다(보건복지부, 2021b).

장애로 인한 비용 보전에 대한 급여(장애인연금의 부가급여, 장애수당, 장애아동수당)는 현재 연령, 장애 정도, 소득이라는 세 가지 기준별로 차등화되어 있다. 게다가 공공부조 수급 노인의 경우 기초연금이 소득으로 인정되어 전액 삭감되는 문제를 장애 노인의 경우에 적용하지 않기 위해 장애 정도가 심한 장애 노인의 경우 장애인연금의 기초연금이 아니라 부가급여를 38만 원으로 책정하여 지급하는 우회 경로를 취한다.

현재 장애인연금 및 장애수당은 기초생활보장 소득인정액에 포함되지 않는다.

〈표 6-6〉 장애인연금의 부가급여 및 장애수당

구분	65세 미만	65세 이상
기초생활보장 수급자(일반 재가/생계·의료 수급)	8만 원	380,000원
보장시설 수급자(일반/생계·의료 수급)	0원	0원
보장시설수 급자(급여특례/생계·의료 수급)	0원	7만 원
차상위계층(일반/주거·교육 수급) ※ 생계·의료급여 수급자 제외	7만 원	7만 원
차상위계층(급여 특례/주거·교육 수급) ※ 생계급여·의료급여 수급자 제외	-	14만 원
차상위 초과(일반)	2만 원	4만 원

자료: 보건복지부. (2021b). 2021년 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함). p.23에서 인용.

부분 기본소득 도입 시, 장애인연금법상 중증장애인의 소득 상실에 대한 현금급여인 장애인연금 기초급여는 제6장의 원칙 2-2에 따라 10%를 기본소득으로 통합하고, 여타의 소득보장급여와 동일하게 생계급여 소득으로 인정한다. 그러나 추가비용보전급여는 비용에 대한 보전이므로 소득인정액에서 제외하고, 좀 더 현실화하여 상향한다. 현재 소득, 장애 정도, 연령으로 차등화되어 지급되는 장애수당은 연령과 장애 정도에 따른 차등화는 유지하되 소득에 따른 차등화는 이후 조정한다.

3. 기본소득과 사회보험

기본소득이 모든 사람이 딛고 일어설 수 있는 1층의 소득안전판(income floor)을 제공하는 기능을 한다면, 사회보험은 일하던 사람들이 실업, 산재, 질병, 노령 등의 사회적 위험으로 인해 소득이 상실되었을 때, 일할 때의 소득수준을 어느 정도 유지할 수 있게 해주는 2층의 소득안전망(income safety net) 기능을 한다. 복지국가의 역사에서 사회보험은 중산층을 친복지 동맹세력으로 유인하는 중요한 제도적 장치였다. 그

러나 산업사회의 표준에 맞추어진 사회보험은 변화된 노동시장환경에서 적합성이 약화되고 있으며, 노동시장에서의 이중구조가 사회보험에서의 이중구조로 이어지는 경향이 발견되고 있다. 따라서 사회보험의 개혁이 필수적이다. 사회보험 자체의 개혁이 필요할 뿐 아니라, 기본소득이 제대로 작동하기 위해서는 중산층의 소득안전망 기능을 하는 사회보험이 제 기능을 수행하는 것이 필수적이기 때문이다.

사회보험의 개혁 방향은 고용에 기반한 현행 사회보험을 소득에 기반한 사회보험으로 전환하는 것이다. 사회보험이 소득 기반 사회보험으로 전환될 때 가장 크게 변화되어야 하는 것은 보험료를 부과하는 방식이다. 기존의 고용과 연계된 보험료 부과체계는 소득을 기준으로 하는 새로운 부과체계로 전환해야 한다. 일하는 개인은 자신의 근로소득 및 사업소득에 기초하여 보험료를 납부하고, 사용자 부담금은 법인세와 사업소득세 방식으로 납부하도록 한다. 이렇게 소득을 기준으로 보험료를 부과하게 될 때, 현재 직장가입자와 지역가입자에게 다르게 적용되고 있는 보험료율이 조정될 필요가 있다. 2020년 기준 현행 사회보험료율은 다음과 같다.

〈표 6-7〉 현행 사회보험의 보험료율(2020년 기준)

(단위: 기준소득 대비 %)

구분	국민연금	고용보험	국민건강보험	산재보험	합
사용자	4.5	0.8	3.335	1.53*	10.165
직장가입자	4.5	0.8	3.335		8.635
지역가입자	9	2.25	6.67		17.92

주: * 2021년 기준 전체 업종 평균임.

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵.

고양: 박종철출판사. p.119에서 인용.

현행 사회보험이 소득 기반 사회보험으로 전환될 경우, 2020년 기준 사용자의 4대 사회보험 총보험료율 10.165%는 그대로 유지하지만, 직장가입자와 지역가입자의 보험료율은 조정이 불가피하다. 즉 개인의 소득을 기준으로 현행 직장가입자의 사회보험료율 약 9%와 지역가입자의 사회보험료율 18% 사이에서 사회보험료율 조정에 대한 사회적 합의가 필요하다. 이 과정에서 발생하는 기금 부족분에 대해서는 국가가 조세를 투입하여 조정할 필요가 있다.

소득 기반 사회보험으로 전환될 때 두 번째로 큰 변화가 필요한 부분은 고용보험의 대상자 선정 기준에 대한 조정이다. 국민연금, 국민건강보험, 산재보험은 노인 연령에 도달했거나 질병이나 산재가 확인될 때 지급되기 때문에 대상자 선정 및 급여 수준은 현행 시스템을 유지하는 것이 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 고용보험은 ‘부분실업’ 인정 문제가 이슈가 될 수 있다. 현행 고용보험제도는 사용자와의 관계에서 고용계약관계가 비자발적으로 해지되었는지의 여부가 실업 판정의 주요한 기준이다. 그러나 소득 기반 사회보험 방식에서는 소득의 상실이 실업의 기준이 될 필요가 있다. 소득이 이전보다 50% 이상 상실된 것이 확인될 경우 실업으로 인정하는 안이 제안되고 있다.

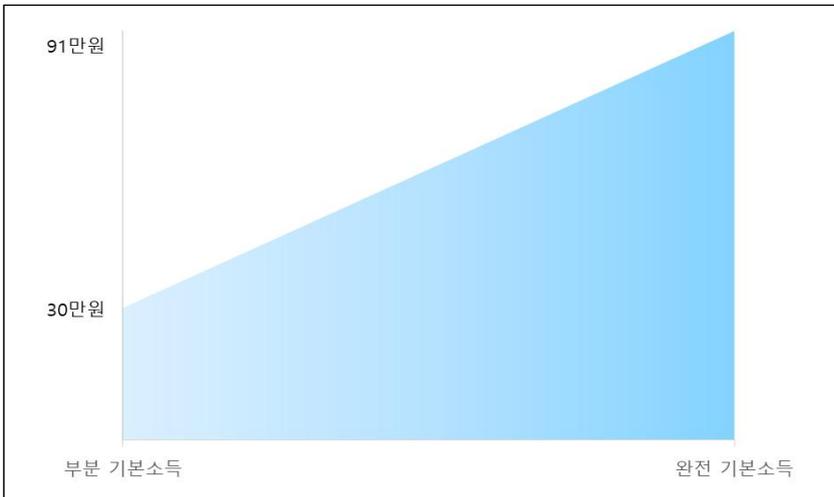
이외에 소득 기반 사회보험으로의 전환 과정에서 다양하고 중요한 이슈들이 있을 수 있으나 이러한 쟁점들은 소득 기반 사회보험으로의 개혁 과정에서 논의될 것으로 기대한다. 다만 기본소득과 소득 기반 사회보험은 제도의 성격이 근본적으로 다를 뿐만 아니라, 앞서 언급한 대로 기본소득이 1층의 소득안전판, 사회보험이 2층의 소득안전망 역할을 하기 때문에, 사회보험료와 기본소득 간에는 대체나 조정의 관계가 없다. 즉 사회보장제도의 개혁과 함께 기본소득을 한층 더 추가하는 기획이 필요하다.

제3절 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로의 이행

기본소득한국네트워크에서 제안하는 완전 기본소득의 ‘출발점’은 중위 소득 50% 수준의 기본소득이 도입된 복지국가이다(기본소득한국네트워크, 2021b). 기본소득의 수준은 사회가 어떤 수준으로 합의할 것인가에 따라 상향될 수 있다.

기본소득한국네트워크의 기본소득 이행 제안은 모두에게 무조건적으로 지급하는 보편적 부분 기본소득(30만 원)에서 시작해서 중위소득 50% 수준의 완전 기본소득으로 증액하는 방안이다. 이 절에서 제시된 금액은 모두 2021년 현재가치 기준이므로 미래의 금액은 변화될 것이다. 부분 기본소득(2023년)과 완전 기본소득(2033년)의 급여액은 2021년 이후의 물가변동률을 반영하여 변동된다.

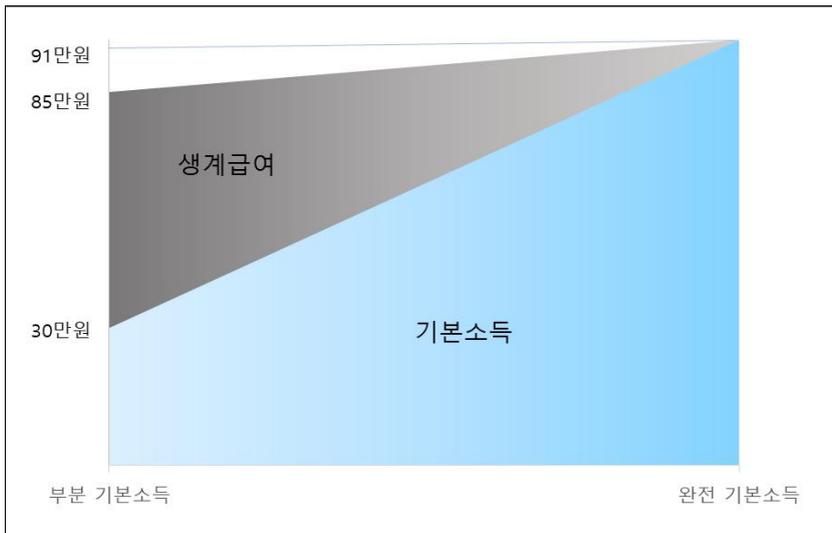
[그림 6-4] 기본소득 이행



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.215에서 인용.

공공부조인 생계급여는 부분 기본소득 도입 단계에서 그대로 유지된다. 이후 기본소득 수준이 높아짐에 따라 생계급여액은 슬라이딩 방식으로 조정된다. 완전 기본소득이 지급되기 시작하는 진입 시점에서는 자산조사 방식의 공공부조제도가 상당히 필요 없는 사회로 이행한다. 완전 기본소득 진입 단계가 되면 한국사회는 빈곤 없는 사회가 된다.

[그림 6-5] 기본소득과 생계급여의 조정



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.215에서 인용.

현재 월 55만 원을 지급받는 생계급여 수급자는 부분 기본소득이 도입 되면 월 85만 원(월 30만 원 기본소득+월 55만 원 생계급여)을 수급하게 된다. 중위소득 50% 수준의 완전 기본소득 단계로 진입할 때 생계급여액은 0원이 되지만, 기본소득이 2021년 현재가치로 91만 원이 되기 때문에 저소득층의 총급여액은 증가한다. 이행의 중간 단계에서 예를 들어 기본소득급여액이 60만 원으로 높아지면 생계급여액은 월 28만 원, 총급여

액은 월 88만 원(기본소득 60만 원+생계급여 28만 원)이 된다.

부분 기본소득 도입 단계에서는 충분한 수준의 기본소득이 아니기 때문에 현행 복지제도에서의 급여체계와의 정책조합이 필연적이다. 부분 기본소득 도입으로 현재의 조세 기반 소득보장급여 수급자가 소득감소를 경험하지 않는다는 원칙하에, 현행 제도에서의 급여, 부분 기본소득 도입 시의 급여, 완전 기본소득 진입 시의 급여가 어떻게 변하는지 보면 다음과 같다(기본소득한국네트워크, 2021b).

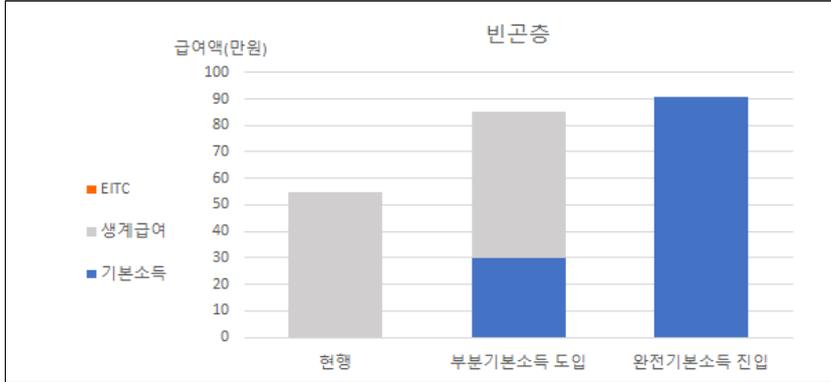
1. 빈곤층과 근로빈곤층

기본소득이 없는 현재의 복지시스템에서 빈곤층은 재산, 소득, 부양의무자 조사를 통과해야 생계급여를 받는다. 근로소득이 0이고, 재산 및 부양의무자 조사를 통과할 경우, 1인 가구 기준 생계급여 최대액은 월 55만 원이다.

부분 기본소득이 도입되는 시점에서는, 생계급여 수급자는 급여 조정 없이 기본소득이 추가된다. 월 30만 원의 부분 기본소득이 도입되면, 현행 생계급여에 기본소득이 더해져 월 85만 원을 받게 된다.

완전 기본소득으로 상향되면, 생계급여는 사라지지만 총급여는 월 91만 원이 된다.

[그림 6-6] 빈곤층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.216에서 인용.

<표 6-8> 빈곤층의 급여액 변화

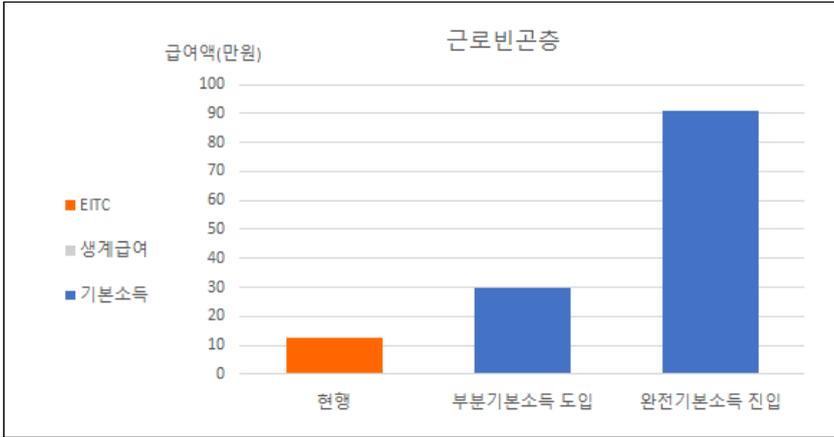
종합	55	85	91
EITC	0	0	0
생계급여	55	55	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.217에서 인용.

재산과 근로소득이 낮은 근로빈곤층은 근로장려금을 최대 연 150만원(단독가구 기준)까지 받을 수 있다. 근로장려금의 최대 금액을 월로 환산하면 12만 5천 원에 해당하는데, 이는 부분 기본소득보다 낮은 금액이므로 부분 기본소득으로 통합한다.

근로빈곤층의 경우 현재 시스템에서의 급여는 월 12만 5천 원이지만, 부분 기본소득이 도입되는 시점에서는 월 30만 원, 완전 기본소득으로 진입하는 단계에서는 월 91만 원이 된다.

[그림 6-7] 근로빈곤층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.217에서 인용.

<표 6-9> 근로빈곤층의 급여액 변화

총합	12.5	30	91
EITC	12.5	0	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.217에서 인용.

2. 노인

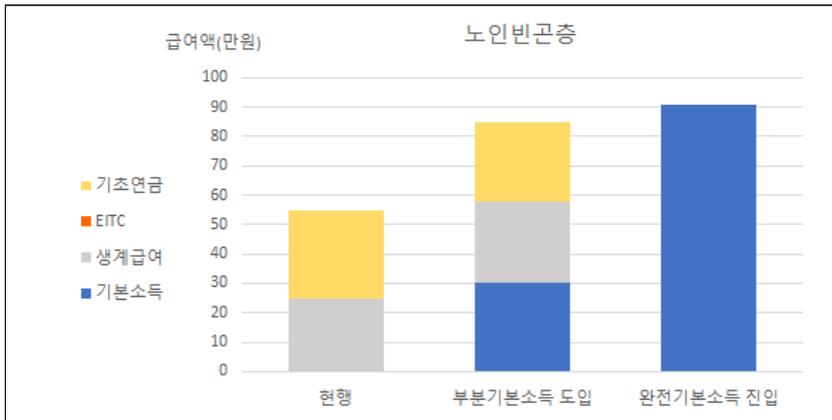
현재 복지시스템에서 노인계층은 재산과 소득, 국민연금 수급 여부 및 액수, 근로소득 수준 등에 따라 사회복지 현금급여를 차등화해서 받는다.

구체적으로 살펴보면, 근로소득이 없어서 생계급여액이 최대인 노인빈곤층의 경우, 현재 시스템에서 총 월 55만 원의 현금급여를 받는다(기초연금 월 30만 원+생계급여 월 25만 원(기초연금액 삭감)).

부분 기본소득이 도입되는 단계에서 노인빈곤층은 기초연금 10%가 기본소득으로 통합되어 기초연금 월 27만 원, 생계급여 월 28만 원, 부분 기본소득 월 30만 원을 합하여, 총 월 85만 원의 급여를 받게 된다.

이후 생계급여액은 다른 계층의 생계급여 설계와 동일하게 슬라이딩 방식으로 점차 기본소득으로 통합된다. 완전 기본소득 진입 시 생계급여와 기초연금은 기본소득으로 통합되어 중위소득 50%(2021년 현재가치 기준 총 월 91만 원)의 기본소득을 받게 된다.

[그림 6-8] 노인빈곤층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.218에서 인용.

<표 6-10> 노인빈곤층의 급여액 변화

총합	55	85	91
기초연금	30	27	0
EITC	0	0	0
생계급여	25	28	0
기본소득	0	30	91

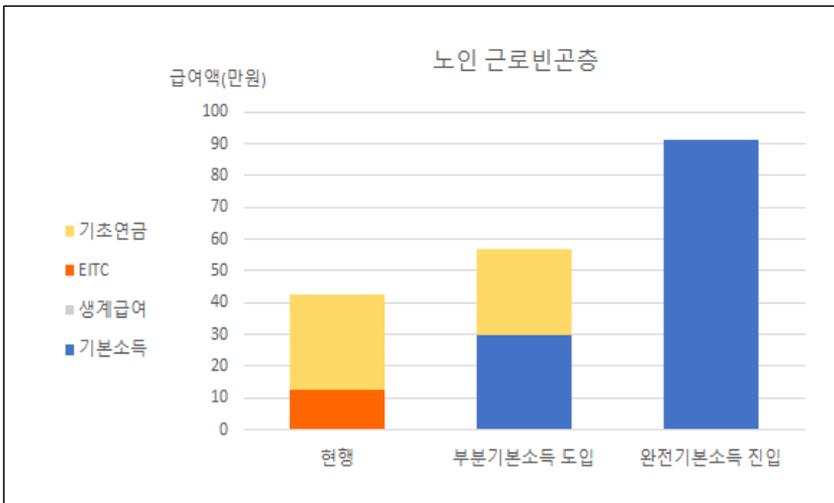
자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.218에서 인용.

생계급여 수급자는 아니면서, 소득과 재산 수준이 낮고 근로소득이 적은 근로빈곤층 노인의 경우, 현재 시스템에서 근로장려금을 받는다. 최대 로 받을 경우 노인 근로빈곤층은 월 12만 5천 원의 근로장려금과 월 30만 원의 기초연금을 받는다.

부분 기본소득이 도입되는 단계에서 근로장려금(EITC)은 기본소득으로 통합된다. 동시에 기초연금의 10%가 기본소득으로 통합되어 기초연금은 월 27만 원이 된다. 노인 근로빈곤층의 경우 기초연금과 부분 기본소득 월 30만 원을 합하여 총 월 57만 원을 받게 된다.

이후 기초연금은 기본소득급여액이 올라가는 것과 연동된 슬라이딩 방식으로 기본소득으로 통합되고, 완전 기본소득 진입 시 중위소득 50%의 기본소득을 받게 된다.

[그림 6-9] 노인 근로빈곤층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.219에서 인용.

〈표 6-11〉 노인 근로빈곤층의 급여액 변화

총합	42.5	57	91
기초연금	30	27	0
EITC	12.5	0	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

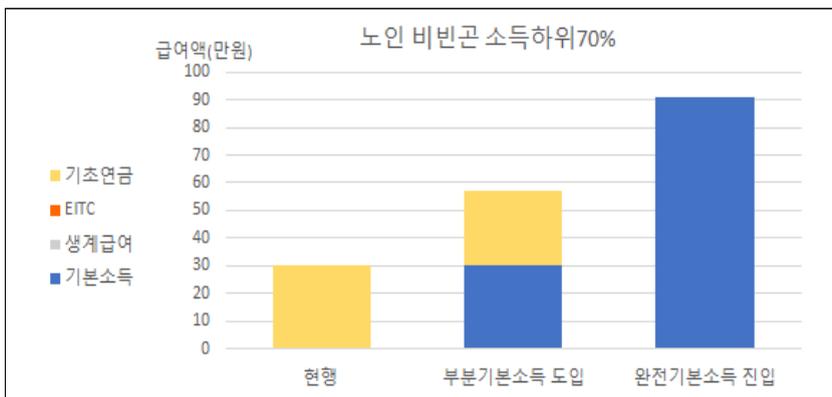
자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.219에서 인용.

생계급여 수급이나 근로장려금 수급자 빈곤층이 아니면서 상위 30%에도 해당하지 않는 노인의 경우, 현재 기초연금 30만 원을 받는다.

부분 기본소득이 도입되면 다른 노인계층과 마찬가지로 기초연금의 10%가 기본소득으로 통합되어 기초연금 월 27만 원과 부분 기본소득 월 30만 원을 합하여 총 월 57만 원을 받게 된다.

이후 기초연금은 기본소득급여액이 올라가는 것과 연동된 슬라이딩 방식으로 기본소득으로 통합되고, 완전 기본소득 진입 시 중위소득 50%의 기본소득을 받게 된다.

〔그림 6-10〕 비빈곤 소득하위 70% 노인층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.220에서 인용.

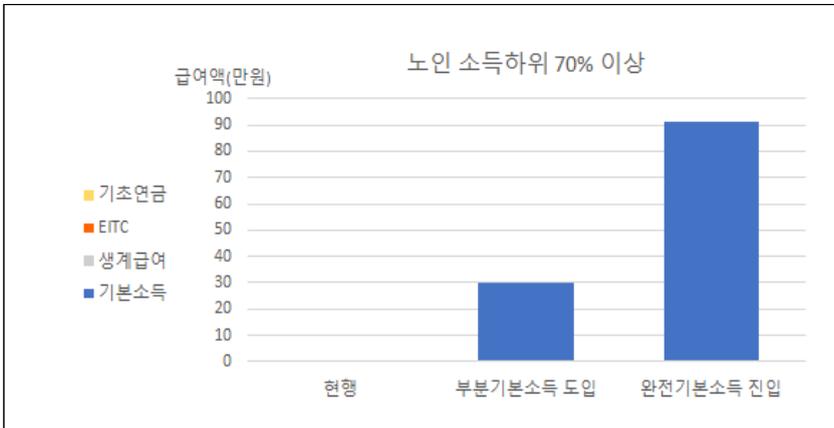
〈표 6-12〉 비빈곤 소득하위 70% 노인층의 급여액 변화

총합	30	57	91
기초연금	30	27	0
EITC	0	0	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.220에서 인용.

현재 기초연금에서 배제되는 상위 30%의 노인의 경우 조세 기반 현금 급여를 받지 못한다. 부분 기본소득이 도입되면 모든 노인이 포괄되는 월 30만 원의 기본소득을 받고, 완전 기본소득 단계에 진입하게 되면 중위소득 50%에 해당하는 기본소득을 받게 된다.

[그림 6-11] 소득하위 70% 이상 노인의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.221에서 인용.

〈표 6-13〉 소득하위 70% 이상 노인의 급여액 변화

총합	0	30	91
기초연금	0	0	0
EITC	0	0	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.221에서 인용.

3. 장애인

장애인의 경우 조세 기반 현금급여가 소득 및 재산, 연령, 장애 정도 등을 심사하여 급여 차이가 존재한다.

장애 정도가 심한 장애인(장애인연금법상의 중증장애인) 중 70%에게 지급되는 장애인연금은 기초급여와 부가급여로 나뉘어 있다. 이 중 소득 보장에 해당하는 기초급여는 연령에 따라 노인 장애인의 경우 장애인연금 중 부가급여로, 노인이 아닌 장애인의 경우 기초급여로 30만 원이 지급된다. 월 30만 원은 원칙 2-2에 의거하여 부분 기본소득으로 10%만 통합한다.

비용보전급여인 장애인연금 부가급여의 경우 현재 소득수준에 따라 월 8만 원, 7만 원, 2만 원, 0원으로 차등화되어 있는데, 부가급여를 소득과 관계없이 현실화한다(기본소득한국네트워크, 2021b). 일차적으로 부분 기본소득이 도입되는 단계에서 부가급여를 월 10만 원으로 상향하고, 완전 기본소득으로 진입하는 단계에서는 월 20만 원으로 상향한다(기본소득한국네트워크, 2021b).

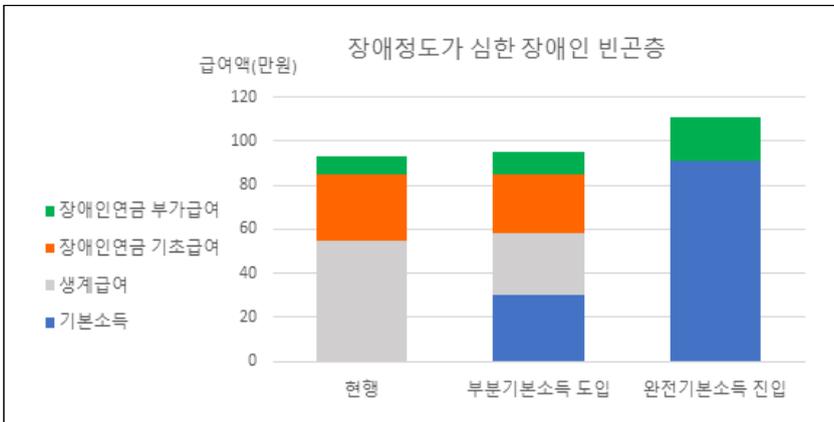
보다 구체적으로 살펴보면, 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인 빈곤층의 경우 현재 복지급여체계에서 근로소득이 없고 생계급여액이 최

대인 빈곤층은 월 30만 원의 장애인연금 기초급여와 월 8만 원의 부가급여, 월 55만 원의 생계급여를 받는데, 이 급여 총액은 월 93만 원이다.

부분 기본소득이 도입되면 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인 빈곤층의 경우 월 27만 원의 장애인연금 기초급여와 월 28만 원의 생계급여, 1차 현실화시킨 장애수당 10만 원, 부분 기본소득 월 30만 원을 합하여, 총 월 95만 원을 받는다.

이후 생계급여와 장애인연금의 기초급여는 기본소득급여액이 올라가는 것과 연동된 슬라이딩 방식으로 기본소득으로 통합되고, 기본소득급여는 완전 기본소득 진입 시 중위소득 50%가 된다. 비용보전급여인 장애수당은 현실화하여 상향한다. 완전 기본소득 단계로 진입하게 되면 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인 빈곤층의 경우 장애인연금 부가급여 월 20만 원과 기본소득 월 91만 원을 합하여 총 월 111만 원의 급여를 받는다.

[그림 6-12] 장애 정도가 심한 빈곤층의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.222에서 인용.

〈표 6-14〉 장애 정도가 심한 빈곤층의 급여액 변화

총합	93	95	111
장애인연금 부가급여	8	10	20
장애인연금 기초급여	30	27	0
생계급여	55	28	0
기본소득	0	30	91

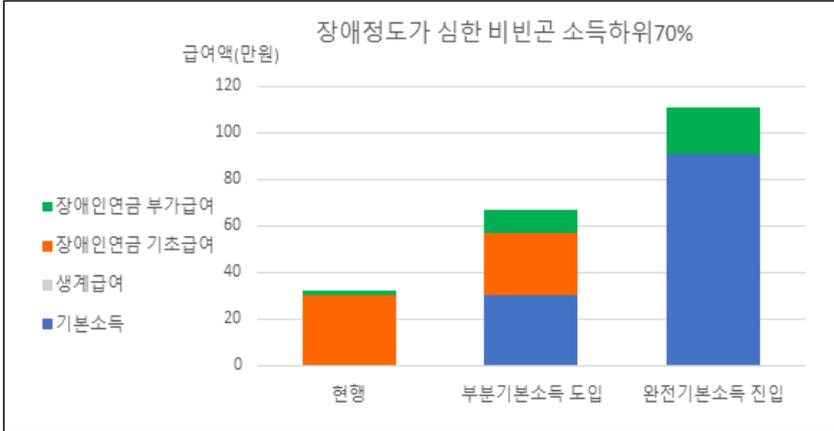
자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵.
 고양: 박종철출판사. p.222에서 인용.

생계급여 수급자가 아니면서, 소득기준 상위 30%에 속하지 않는 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인의 경우, 현재 월 30만 원의 장애인연금 기초급여와 월 2만 원의 부가급여를 합하여 총 월 32만 원을 받는다.

부분 기본소득이 도입되면 생계급여 수급자가 아니면서, 소득기준 상위 30%에 속하지 않는 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인의 경우 월 27만 원의 장애인연금 기초급여, 월 10만 원의 장애인연금 부가급여에 부분 기본소득 월 30만 원을 더하여 총 월 67만 원의 급여를 받게 된다.

완전 기본소득에 진입하는 단계에서 생계급여 수급자가 아니면서, 소득기준 상위 30%에 속하지 않는 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인의 경우 월 20만 원의 장애인연금 부가급여와 중위소득 50%에 해당하는 기본소득 월 91만 원(2021년 물가수준일 경우)을 합하여 총 월 111만 원의 급여를 받게 된다.

[그림 6-13] 장애 정도가 심한 비빈곤 소득하위 70% 장애인의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.223에서 인용.

<표 6-15> 장애 정도가 심한 비빈곤 소득하위 70% 장애인의 급여액 변화

총합	32	67	111
장애인연금 부가급여	2	10	20
장애인연금 기초급여	30	27	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.223에서 인용.

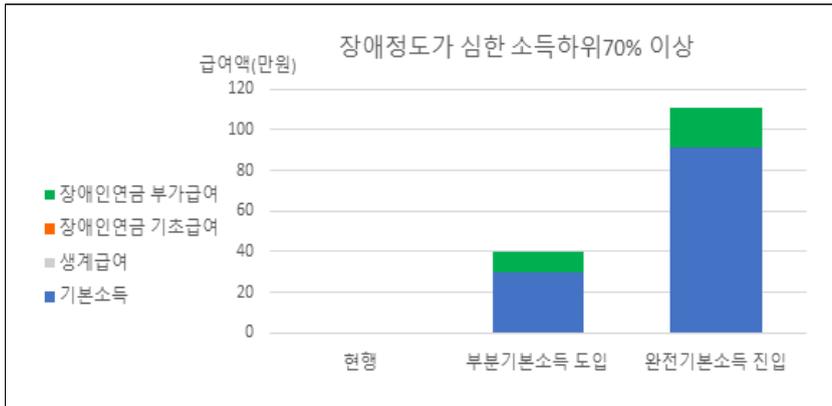
소득상위 30%에 해당하는 장애인연금법상 장애 정도가 심한 장애인의 경우, 현재 복지체계에서 조세 기반 현금급여가 전혀 없다. 보편수당이라 불리는 장애로 인한 비용보전급여인 장애수당도 한국에서는 자산조사를 수반하기 때문에 소득상위 30%에 속하는 장애인은 장애수당조차 받지 못한다. 보편수당이라 불리는 장애수당을 자산조사를 통한 공공부조 방식으로 운영하고 있는 경우는 OECD 국가 중 매우 극소수에 불과하다.

장애수당은 보편수당으로 확대한다. 그러므로 부분 기본소득이 도입되

면 소득상위 30%에 해당하는 장애인의 경우 장애인연금 부가급여 월 10만 원과 기본소득 월 30만 원을 합하여 총 40만 원의 급여를 받는다.

이후 완전 기본소득에 진입하는 단계에서 장애인연금 부가급여는 다른 장애인들과 동일하게 월 20만 원으로 상향되고, 소득상위 30%에 속하는 장애인도 월 20만 원의 부가급여와 중위소득 50%에 해당하는 기본소득(2021년 현재가치로 91만 원)을 합하여 총 월 111만 원의 급여를 받는다.

[그림 6-14] 장애 정도가 심한 소득하위 70% 이상 장애인의 급여액 변화



자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.224에서 인용.

<표 6-16> 장애 정도가 심한 소득하위 70% 이상 장애인의 급여액 변화

총합	0	40	111
장애연금 부가급여	0	10	20
장애연금 기초급여	0	0	0
생계급여	0	0	0
기본소득	0	30	91

자료: 기본소득한국네트워크. (2021b). 기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵. 고양: 박종철출판사. p.224에서 인용.

4. 청장년

청장년의 경우 빈곤층과 장애인연금의 대상에 속하는 경우가 아니라면, 현재 복지체계에서 조세 기반 현금급여를 받을 수 없다. 부분 기본소득이 도입되면 청장년도 예외 없이 모두 월 30만 원의 기본소득을 받는다(기본소득한국네트워크, 2021b). 이후 완전 기본소득 단계로 진입하게 되면 중위소득 50% 수준의 월 91만 원의 기본소득을 받는다(기본소득한국네트워크, 2021b).

제4절 소결

본 장에서는 기본소득의 제도적 속성으로 정의 요건 다섯 가지 및 충분성 요건으로 구성되는 기본소득의 개념을 설명하고, 기본소득의 정당성의 근거인 공유부 배당 원칙과 공화주의적 자유 원칙을 통해 기본소득의 구성 요건의 위계적 분석틀을 설명하였다.

기본소득 논의가 먼 이상향의 지향이 아닌 실현가능한보다 구체적인 제도로서 논의되면서, 기본소득의 다양한 형태들이 제시된다. 기본소득의 구성 요건의 위계적 분석틀은 이러한 다양한 기본소득의 변형이 동일선에 위치하지 않음을 보여준다.

한국에서 기본소득을 전면에 걸고 활동하고 있는 기본소득한국네트워크는 2022년 대선 국면에서 한국의 기본소득 로드맵을 내놓았다. 그동안 기본소득을 제도로 제시할 때 현실적인 안으로 주로 범주형 기본소득이 논의되어왔다. 기본소득한국네트워크는 청년 기본소득 등 범주형 기본소득에서 더 나아간 형태로인 부분 기본소득을 제시하였다. 이러한 부분 기본소득에서 완전 기본소득으로의 이행은 한국사회를 진일보하게 할 것이다.



제7장

저소득층 소득보장 대안 모색: 탄력 최저소득보장

제1절 연구 목적

제2절 현재 저소득층 소득보장과 사각지대

제3절 보편적 부분 기본소득 방안

제4절 부의 소득세 방안들

제5절 탄력 최저소득보장 방안

제6절 소결

제 7 장

저소득층 소득보장 대안 모색: 탄력 최저소득보장

오건호 (내가 만드는 복지국가)

제1절 연구 목적

코로나19 재난을 겪으면서 저소득층 소득보장이 우리 사회의 핵심 주제로 부상하였다. 불안정 취업으로 소득이 빈약한 사람들이 소득 중단 위험에 노출되었으나 현행 소득보장제도가 제대로 작동하지 않고 있다는 사실이 공론화된 결과이다. 또한 기존의 기초생활보장제도가 지닌 광범위한 사각지대 문제도 잘 알려져 있다.

이에 저소득층 소득보장에서 사각지대에 대응하라는 요구가 강하고, 2022년 대선에서도 이 주제가 활발하게 논의될 것으로 예상된다. 특히 기존 소득보장제도가 노동시장구조와 부합하지 못한 상황이라 향후 사각지대 대응은 기존 제도 틀을 넘어서는 대안들이 제시되리라 기대한다.

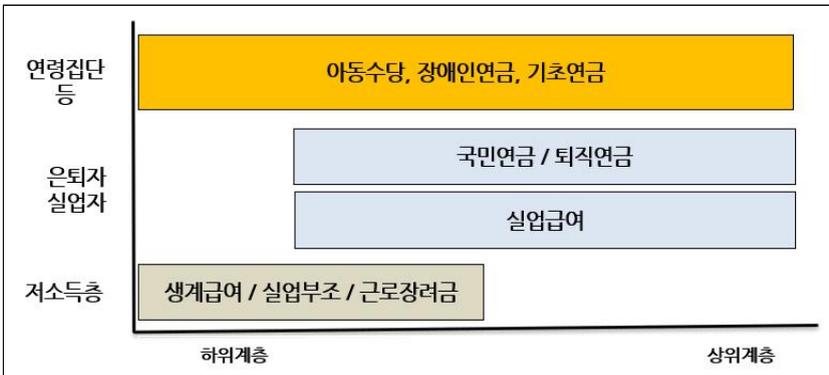
코로나19 재난을 맞아 등장한 보편적 최저소득보장은 우리나라 저소득층 소득보장체계를 획기적으로 혁신하자는 노력의 일환이다. 이 글은 누구든 소득이 일정 수준에 미치지 못할 경우 국가로부터 소득지원을 받는다는 의미로서 '보편적 최저소득보장'의 방안들을 비교 검토한다.

제2절 현재 저소득층 소득보장과 사각지대

1. 저소득층 소득보장 실태

[그림 7-1]에서 보듯이, 우리나라 소득보장제도는 대상자 집단을 기준으로 생계급여와 근로장려금, 실업부조 등 저소득층을 위한 사회부조, 실업자, 산업재해자, 은퇴자 등을 위한 사회보험, 그리고 아동, 노인 등 연령집단을 위한 사회수당으로 분류할 수 있다. 질병으로 인한 소득 단절을 지원하는 상병수당을 제외하고는 서구 복지국가의 현금급여가 모두 도입되어 있는 셈이다.

[그림 7-1] 현행 소득보장제도 개요



자료: 저자 작성.

먼저 저소득층을 위한 소득보장제도를 보자. 기초생활보장제도는 소득 인정액이 중위소득 30% 이하인 가구에 생계급여를 제공하고, 근로장려금은 가구 유형과 소득, 재산을 따져 최대 연 300만 원을 지원하며, 한국형 실업부조인 국민취업지원제도(1유형)는 취업지원서비스에 참가하는 구직자에게 6개월간 월 50만 원을 지원한다.

그런데 제도마다 개선해야 할 과제가 많다. 2019년 우리나라에서 상대적으로 빈곤율(중위소득 50%)은 가처분소득 기준 16.3%에 달한다(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실, 2020, p.32). 반면 국민기초생활보장 제도가 시행된 초기인 2001년에 전체 수급자 수는 142만 명이고(관계부처합동, 2020a, p.15), 2015년 기초생활보장제도가 맞춤형 체계로 개편 되었으므로 수급자 비교를 위해 핵심 급여인 의료급여 수급자를 보면 2020년에 153만 명이다(e-나라지표, 2021). 즉 기초생활보장제도 도입 이래 실질적인 수급자 수는 현재까지 큰 변화가 없음을 보여준다.

〈표 7-1〉 의료급여 수급 현황

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수급자 수	1,609	1,507	1,459	1,441	1,534	1,506	1,486	1,485	1,489	1,527
수급률	3.2	3	3	2.9	3	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0

주: 수급률은 총인구 대비 의료급여 수급자 수.

자료: e-나라지표 (2021). 의료급여 수급 현황. <http://www.index.go.kr/>에서 2021. 11. 11. 인출.

생계급여의 보장 수준도 충분치 않다. 현재 생계급여 적용 기준선이 중위소득 30%로 낮은 편이고, 1인 가구는 불합리한 가구균등화 적용으로 보장 수준이 더 빈약하다. 소득인정액 계산에 재산의 소득환산액이 과도하게 책정되어 생계급여금액도 줄어든다. 2021년부터 생계급여에서 부양의무자 기준이 고소득층을 제외하고 폐지되었고 중위소득 산정 방식도 개선되고 있으나 생계급여의 낮은 보장성을 해소하는 수준에는 이르지 못한다.

근로장려금은 소득과 재산이 일정 기준 미만인 취업자에게 가구별 소득에 일정액의 근로장려금을 지급하여 근로를 장려하는 소득보장제도이다. 2021년 기준소득이 단독가구는 연 2,000만 원(중위소득 100%), 홑벌이가구는 3,000만 원(중위소득 65%), 맞벌이가구는 3,600만 원(65%)

미만이면서 재산 합계액이 2억 원 미만이면 근로장려금을 받을 수 있다(국세청, 2021c). 지원금액은 단독가구는 최대 연 150만 원, 홑벌이가구는 260만 원, 맞벌이가구는 300만 원이다(국세청, 2021b).

[그림 7-2] 근로장려금 급여체계



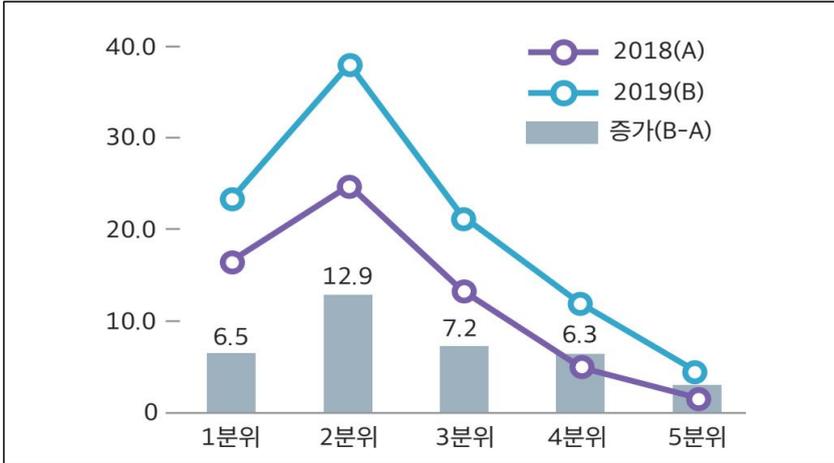
자료: 국세청. (2021c). 근로장려세제제도 안내 리플릿.

근로장려금은 2019년(2018년 귀속소득)에 대폭 확대되었다. 2018년 179만 가구에 1.3조 원이 지급되었고, 2019년에는 389만 가구에 4.3조 원이 지급되었으며 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 그 결과 근로장려금과 자녀장려금을 합산해 가구별 수급률을 보면, 2018년 전체 가구의 12.6%에서 2019년에는 19.8%로 확대되었다. 전체 다섯 가구 중 한 가구는 근로장려금이나 자녀장려금을 받고 있으며, 5분위로 보면 하위 1분위 수급률은 23.4%이고, 2분위는 38.2%에 달한다(소득주도성장특별위원회, 2020, p.89).⁵⁵⁾

55) 전체 가구의 수급률은 소득주도성장특별위원회 내부자료(엑셀 분석자료)를 참고했다.

[그림 7-3] 소득 분위별 근로/자녀장려금 수급률 증가

(단위: %)



자료: 소득주도성장특별위원회. (2020). 소득주도성장, 3년의 성과와 2년의 과제. 서울: 소득주도성장특별위원회. p.89.

국민취업지원제도는 2021년에 새로 도입된 ‘한국형 실업부조’이다. 고용보험의 실업급여를 받지 못하는 취업자로서 일정 소득과 재산 이하면 자신에게 해당하는 급여를 신청할 수 있다. 국민취업지원제도 1유형에게는 소득보장급여로 6개월간 월 50만 원씩 구직촉진수당을 제공하며 동시에 취업지원서비스활동을 지원한다.

240 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 7-2〉 국민취업지원제도 개요

(단위: 천 명, %)

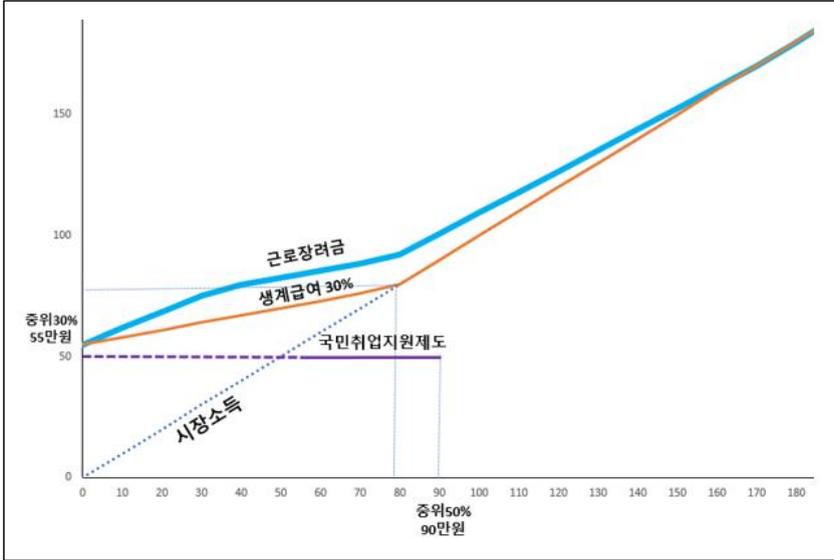
구분	I 유형				II 유형			
	요건 심사형	선발형		저소득층 등		청년	중장년	
		청년	비경활	저소득층	특정 계층			
지원 대상	연령	15~69세(청년: 18~34세, 중장년: 35~69세)						
	소득	중위소득 50% 이하	중위소득 120% 이하	중위소득 50% 이하	중위소득 60% 이하	무관	무관	중위소득 100% 이하
	재산	3억 원 이하 (청년 4억 원 이하)	4억 원 이하	3억 원 이하	무관			
	취업 경험	2년 이내 100일 (800시간) 이상	무관	2년 이내 100일 (800시간) 미만	무관			
지원 내용	취업지원 서비스	○						
	소득 지원	구직촉진 수당	○		×			
		취업활동 비용	×		○			

자료: 국민취업지원제도. (2021). 국민취업지원제도 I·II 유형 비교. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSporCn.do> 2021. 09. 12. 인출.

국민취업지원제도는 지원 대상의 소득 요건이 지나치게 엄격하고 급여도 6개월, 50만 원으로 제한적이라는 점에서 비판을 받는다. 또한 2021년 시작된 제도여서 취업과 연계하는 프로그램이 얼마나 효과적인지에 대해서도 검증이 필요하다.

[그림 7-4]는 현행 저소득층 소득보장제도인 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도의 보장 수준을 보여준다. 생계급여와 근로장려금은 중복 지원되고, 국민취업지원제도(I유형)는 생계급여 수급자에게는 적용되지 않는다.

[그림 7-4] 현행 저소득층 소득보장: 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도



자료: 저자 작성.

여기서 주목할 점은 2020년부터 생계급여에서 근로소득과 사업소득에 30% 공제가 적용되어 생계급여와 시장소득을 합친 금액이 이상향 모습을 나타낸다는 점이다. 이는 기존 보충성 원리가 완화된 결과로서 저소득층 소득보장에서 의미 있는 변화이다. 구체적으로 1인 가구의 경우 2021년 생계급여 적용 기준증위소득이 월 55만 원이지만 30% 소득공제 덕분에 시장소득이 있는 경우 월 78만 원 소득자까지 생계급여가 적용될 수 있다. 예를 들어, 시장소득이 40만 원인 사람은 생계급여로 27만 원, 근로장려금으로 월 13만 원을 받아 최저소득이 월 80만 원으로 두배 증가한다(1인 가구 기준).

〈표 7-3〉 현행 저소득층 소득보장(생계급여, 근로장려금)

(단위: 월 만 원)

시장소득 a	기초생활보장		근로장려금 d	최종소득 e=c+d
	생계급여 b	합산소득 c=a+b		
0	55	55	0	55
10	48	58	4	62
20	41	61	8	69
30	34	64	11	75
40	27	67	13	80
50	20	70	13	83
60	13	73	13	86
70	6	76	13	89
80	0	80	12	92
90		90	11	101
100		100	9	109
110		110	8	118
120		120	7	127
130		130	5	135
140		140	4	144
150		150	2	152
160		160	1	161
170		170	0	170

주: 생계급여 소득공제 30%를 적용하면 시장소득 78만 원까지 적용. 근로장려금은 연 2,000만 원 소득까지 적용.

자료: 저자 작성.

2. 저소득층 소득보장의 사각지대

우리나라 소득보장에서 가장 큰 문제는 사각지대로 집약될 수 있다. 사회보험에서 불안정 취업자 다수가 제도 밖에 놓여 있고, 저소득층 소득보장에서도 오래전부터 사각지대가 논란의 중심에 있어 왔다. 여기서 사각

지대는 '배제'와 '불충분'을 의미한다. 배제는 가난함에도 소득보장제도에 포함되지 못하는 문제이고, '불충분'은 지원받지만 급여 수준이 빈약한 문제이다.

우선 제도별로 배제의 문제를 살펴보자. 기초생활보장제도에서는 부양 의무자 기준, 과도한 재산소득환산 등으로 인해 사실상 소득이 없음에도 소득인정액이 기준선을 넘어 수급자가 되지 못하는 사각지대가 발생한다. 문재인 정부에서 생계급여의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지했으나 의료급여에는 계속 유지되고 있다. 의료급여는 2022년에 부양의무자 가구에 기초연금을 받는 노인이 있는 경우에만 폐지되는데, 생계급여와 의료급여 수급자 모두 국가가 정한 빈곤층이라는 점에서 부양의무자 기준을 다르게 적용하는 건 설득력이 약하다. 재산의 소득환산액도 지나치게 과도하여 기초생활보장제도에서 탈락하거나 수급액을 낮추는 역할을 하고 있다. 지금보다 재산공제를 대폭 확대해야 하며 앞으로 소득파악이 진행되면 재산환산은 더욱 줄여나가야 할 것이다.

국민취업지원제도에서는 지원 대상이 소득에 따라 제한되는 문제가 존재한다. 현재 요건심사형의 경우 중위소득 50% 이하만 신청 가능하도록 대상을 협소하게 설정하고 있다. 반면 근로장려금은 상대적으로 재산이 적은 30세 미만 1인 가구의 수급 비중이 높아 조정이 요청된다.

보장 수준이 빈약한 '불충분'도 개선해야 할 과제이다. 생계급여는 적용 기준이 중위소득 30%로 그리 높지 않다. 2021년 1인 가구 기준 월 55만 원인데(주거급여 별도), 과연 이 금액이 헌법 제34조에 명시된 '인간다운 생활'에 부합하는지 의문이다. 국민취업지원제도 역시 구직촉진수당이 50만 원으로 최저임금의 1/3에도 미치지 못한다.

한편 저소득층 소득보장제도들의 역할 정립도 앞으로 논의해야 할 주제이다. 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도가 각각 별도로 도입되

어 시행되고 있어 제도 간 정합성 논란이 존재한다. 앞으로 저소득층의 소득보장 수준을 높이면서 관련 소득보장제도를 정비해가야 한다. 우선 생계급여는 근로장려금은 중복 수령이 가능한 상황에서, 2020년부터 근로동기 독려를 위하여 근로소득과 사업소득의 30%를 소득인정액에서 공제하고 있다. 국민취업지원제도도 구진촉진수당을 지급할 때 취업연계활동을 결합한다. 결국 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도 모두 근로연계성을 가지며 시행되고 있어 앞으로 효과적인 방식으로 제도 정립이 요청된다.

현재 저소득층 소득보장제도를 정비하면서 보장 수준을 높이는 대안 논의가 활발하다. 이는 기존 저소득층 소득보장제도의 사각지대를 해소하면서 보장성을 강화하고, 나아가 제도의 정합성도 추진한다는 점에서 전형적인 일이다.

우선은 개별 제도가 지닌 문제를 보완하는 기존 방식의 개혁이 추진될 수 있다. 각 제도의 요건을 완화해 포괄 범위를 넓히고 급여 수준도 인상하는 방안이다. 이 역시 현재 사각지대를 개선하는 데 기여하겠지만 기존 제도 틀에 기반을 두었기에 사각지대 틈새를 완전히 해소할 수 있을지 의문이다.

최근에 기존 제도와 다른 새로운 원리의 저소득층 소득보장제도들이 부각되고 있는데, 바로 기본소득과 부의 소득세이다. 기본소득은 사람들의 관심이 높아지면서 정치권에서도 구체적 방안이 논의되고 있고, 부의 소득세도 실시간 소득 파악이 추진됨에 따라 정책 대안으로 가능성을 가지기 시작했다. 다음 절에서 새로운 원리의 소득보장제도들을 비교 평가하고 향후 바람직한 '보편적 최저소득보장' 대안을 모색해보자.

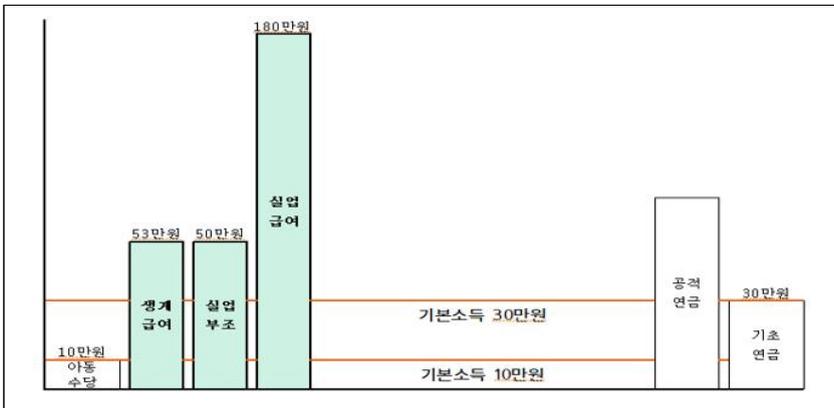
제3절 보편적 부분 기본소득 방안

1. 보편적 부분 기본소득의 내용

보편적 기본소득은 모든 국민에게 동일액을 제공하는 현금 프로그램이므로 당연히 하위계층을 포함하는 소득보장이기도 하다. 기본소득은 심사 없이 모든 개인에게 지급되므로 소득보장의 사각지대를 남기지 않는다는 강점을 지닌다. 개인의 근로소득과 기본소득이 독립적으로 운영되기에 저소득층 소득보장에서 늘 제기되는 ‘근로동기 약화’ 문제도 발생하지 않는다.

2021년 8월, ‘기본소득한국네트워크’는 한국사회 전환을 위한 구체적 기본소득 방안을 발표했다. 2023년부터 모든 국민에게 월 30만 원을 지급하는 부분 기본소득을 도입하고 10년 후에는 월 90만 원 수준의 완전 기본소득에 진입하는 ‘리얼리스트들의 기본소득 로드맵’이다. 또한 이재명 더불어민주당 대선후보는 당내 경선 과정에서 국민 모두에게 연 100만 원, 청년에게는 연 200만 원을 기본소득으로 지급하는 공약을 발표했다.

[그림 7-5] 부분 기본소득과 기존 소득보장제도



자료: 저자 작성.

기본소득금액이 아직은 소액이기에, 기본소득 진영은 기존 소득보장제도와 병존하는 ‘혼합복지 모델’을 지향한다. 기본소득이 기존 사회보험, 사회부조와 공존하다가 이후 탈노동이 심화되고 공유부가 증가하면 점차 사회보험, 사회부조는 줄이고 기본소득 비중은 늘어나간다는 구상이다(백승호, 서정희, 2021, pp.151-153). 이는 복지제도들이 중층적으로 조합된다는 의미에서 ‘기본소득 layering’에 의한 복지국가 패러다임 전환으로도 설명된다(백승호, 2021).

2. 보편적 부분 기본소득 평가

기본소득은 모든 시민에게 조건 없이 지급되기에 기존 소득보장의 원리를 뛰어넘는 새로운 제도이다. 전통적으로 복지국가의 소득보장이 ‘필요’를 기반으로 설계되었다면 기본소득은 필요와 무관하게 시민이 누리는 ‘시민배당’을 원리로 삼는다.

그런데 모든 시민에게 경제적 지위와 무관하게 제공되기에 거꾸로 소득보장제도로써 효용성에 대한 의문이 제기된다. 실제 재분배 효과 분석에서도 소액 기본소득은 천문학적 재정이 소요되는 데 반해 재분배 효과는 그리 크지 않다. 이 보고서 제11장의 분석처럼, 기본소득은 동일한 규모의 재정을 사용했을 때 부의 소득세보다 재분배 효과가 상당히 낮았다. 개인 혹은 가구의 소득 부족을 감안하지 않는 시민배당이기에 당연한 결과이다.

따라서 기본소득은 조세 재원을 기반으로 운영되는 현금복지 중에서 가장 재분배 효과가 적은 소득보장이다. 근래 소득불평등이 시대적 과제로 등장한 상황에서 시장불평등구조와 무관하게 시민에게 동일액을 지급하는 방식이 설득력을 갖기는 쉽지 않다.

한편 기본소득한국네트워크는 기본소득을 공유부의 시민배당으로 정의하면서 기본소득의 근거를 시민의 필요보다는 공유부 자체에서 찾기도 한다. 하지만 토지, 지식, 빅데이터 등 공유부가 시장불평등을 심화시키는 핵심 자산이라는 점에 주목해야 한다. 여기서 얻어진 수익을 자신이 초래한 불평등을 개선하는 데 사용하기보다는 모두에게 동일하게 배분하는 게 정의로운지 점검되어야 한다.

한편에서는 기본소득의 정당성을 증세 가능성에서 찾기도 한다. 상위 계층에게도 현금수당을 제공해 증세 정치를 성사시킬 수 있어 세입 확충과 복지확대의 선순환을 도모할 수 있다는 주장이다. 하지만 증세 정치가 단순히 경제적 교환이익으로 환원되지 않는다는 점도 유의해야 한다. 왜 서구 복지국가에서는 기본소득 방식의 현금복지가 없었음에도 높은 조세 부담률을 달성했을까?, 왜 한국은 2010년 무상급식 논란 이후 모든 계층에게 적용되는 보편복지가 확산되었음에도 증세 정치는 미약할까? 한국에서 증세 정치는 이러한 질문에서 시작되어야 실질적 의미를 가질 수 있다.

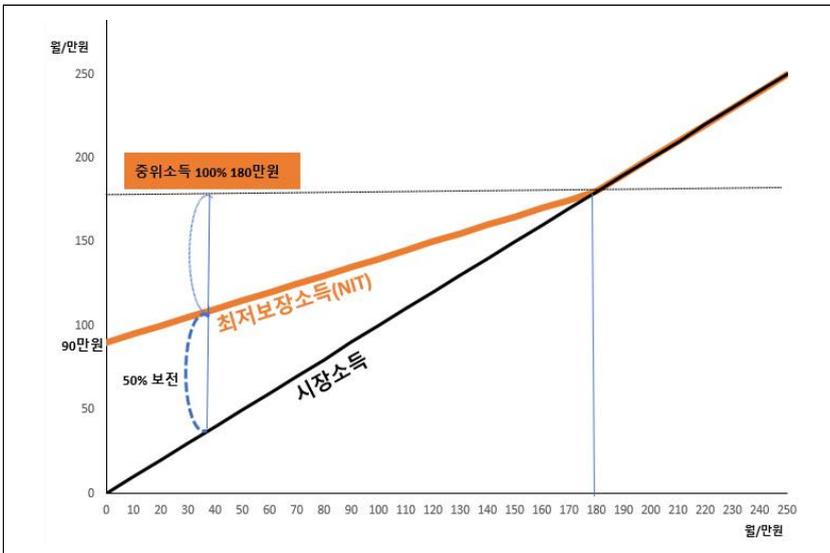
기본소득이 한국사회 소득보장 논의에 기여한 바는 무척 크다. 기본소득은 기존 소득보장제도의 사각지대 문제를 강력하게 제기하였고, 보편적 시민수당 방식으로 소득보장의 대안 논의를 불러일으켰다. 그럼에도 소액의 보편적 기본소득이 소득보장제도로서 효용성을 지니기는 어렵다고 판단한다. 결국 보편적 부분 기본소득이든 그 제도만으로 적정 수준의 소득보장 역할을 할 수 없다면 독립적인 소득보장제도로서 위상을 갖기는 어려울 것이다.

제4절 부의 소득세 방안들

근래 주목받는 저소득층 소득보장제도가 부의 소득세이다. 부의 소득세는 개인 혹은 가구의 시장소득이 정부가 정한 일정 기준소득에 미치지 못하는 경우 부족분의 일정 비율을 지원한다. 기존 현금지원제도들을 통합 단순화하여 사각지대를 해소하고 근로동기를 독려하면서 급여 대상도 확대하는 취지를 지닌다.

만약 중위소득 100%를 기준으로 부족한 금액의 50%를 지원한다고 가정하면 [그림 7-6]과 같다. 2021년 기준으로 1인 가구 중위소득 100% 기준액이 약 180만 원이므로 소득이 없는 사람은 180만 원의 절반인 90만 원, 소득이 80만 원인 사람은 부족액 100만 원의 절반인 50만 원을 부의 소득세로 지원받아 최종소득은 130만 원이 될 것이다.

[그림 7-6] 부의 소득세: 중위소득 100% 기준, 보전율 50%



자료: 저자 작성.

부의 소득세는 새로운 소득보장 원리로 급여를 설계하면서 동시에 기존 현금복지들을 통합하기에 통합(폐지 및 축소) 정도에 따라 소득보장 효과가 크게 달라질 수 있다. 최근 한국에서 선보인 부의 소득세 방안으로, 기존 현금복지를 대대적으로 축소하는 복지구조조정형 부의 소득세와 서울시의 안심소득 시범사업 방안을 살펴보자.

1. 복지구조조정형 부의 소득세

최근 가장 구체적인 설계도를 지닌 부의 소득세는 김낙희 외(2021)의 방안이다(이하 ‘김낙희 방안’). 이 방안은 중위소득 60%를 기준으로 이 소득액과 개인소득액의 차이 중 50%를 부의 소득세로 지급한다. 결국 무소득자는 중위소득 30%의 금액을 받게 되므로 현재 생계급여 수준과 동일하다(2021년 기준 1인 가구 약 55만 원). 김낙희 방안이 제도 설계에서 실제 적용한 지원액은 1인 가구 기준 월 50만 원이고, 18세 이하 연령층은 월 30만 원이다. 이때 기준소득을 넘어서는 소득에 대해서는 현행 소득세율로 과세한다.

그러면 소득이 없는 사람은 중위소득 60% 금액인 1,200만 원을 기준으로 그 절반인 연 600만 원(월 50만 원)을 지급받고, 연 소득이 600만 원인 사람은 부족분 600만 원의 절반인 300만 원(월 25만 원)을 부의 소득세로 지급받는다. 김낙희 방안은 3인 가구라면 월 150만 원을 받게 되므로 최소한의 생계는 유지할 수 있다고 설명한다(김낙희 외, 2021, pp.91-92).

여기서 지급 대상은 개인이다. 현행 저소득층 사회부조가 가구를 기준으로 운영되고 있어 가구별 지급이 기존 제도와의 정합성을 도모할 수 있으나 가족해체나 도덕적 문제를 낳을 수 있어 개인 지급을 제안한다. 구

체적으로 가구별로 수급 요건에 해당하지 않는 경우 가구 분리, 위장 이혼 등을 통해 부의 소득세를 수급하려는 시도가 생길 수 있다고 우려한다. 또한 개인별 지급은 소득세의 인별 과세체제와 부합하고 개인의 경제적 자유와 생존권을 지원한다는 원리에도 부합한다고 주장한다(김낙회 외, 2021, pp.90-91).

그러면 부의 소득세의 주요 대상은 가사전담자, 학생, 노인, 장애인 등 주로 비경제활동인구가 될 것이다. 김낙회 방안에 따르면, 대략 월 50만 원을 받는 무소득자는 1,910만 명이고, 연 소득 1,200만 명(중위소득 60%) 이하 약 730만 명은 부분 금액을 받는다. 또한 연 소득이 1,200만 원이 넘는 2,320만 명은 1,200만 원까지 소득공제를 받으므로 소득세가 줄어드는 혜택을 본다. 하지만 기존 근로소득공제와 인적공제 등을 폐지하므로 지금과 비교해 부의 소득세에서 순혜택이 늘어날지는 설계 모형에 따라 달라질 수 있다.

김낙회 방안은 자신의 부의 소득세의 장점으로 다음을 강조한다(김낙회 외, 2021, pp.83-84). 첫째, 상당한 수준의 재분배 효과를 가져온다. 저소득층은 세금을 내는 대신 환급을 받으며 고소득층은 많은 소득세를 납부하기 때문이다. 둘째, 다양한 소득보장제도를 부의 소득세로 통합 정비할 수 있다. 이를 통해 중복 복지가 조정되고 제도가 투명화되어 국민들이 얼마를 지원받고 있는지 명확히 알 수 있다. 셋째, 일을 할수록 실질 소득이 증가한다. 추가 시장소득이 생기면 환급금 절대액은 줄어드나 시장소득과 환급금을 합친 최종 실질소득은 이전보다 증가하므로 수급자의 노동시장 진입을 원천적으로 차단하지 않는다. 넷째, 자산조사 없이 소득으로만 수급 대상과 금액을 정하기에 수급자의 낙인감을 감소시킨다.

〈표 7-4〉 부의 소득세: 소요재정과 재원 방안

(단위: 조 원)

소요재정			재원 방안	
무소득자 1,910만 명	19세 이상 50만 원 18세 이하 30만 원	94.7	복지구조조정	50.5
1,200만 원 이하 소득자 730만 명	부분 금액	21.9	근로/자녀장려금 폐지	10.0
1,200만 원 초과소득자 2,320만 명	1,200만 원 소득공제 (연 72만 원)	16.7	지방 복지재정	5.2
소계		133.3	지출구조조정	30.9
공제 폐지		△36.2	부가가치세율 인상	40.0
합계		97.1	합계	136.6

자료: 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목. (2021). 경제정책 어젠다 2022: 자유, 평등 그리고 공정. 파주: 21세기북스. pp.130-169 재구성.

부의 소득세 적용 시 연간 총 133조 원이 소요된다. 하지만 소득공제(근로소득공제, 인적공제, 자녀세액공제) 폐지로 36조 원이 절감되어 실제 순 소요재원은 97조 원이다. 재원 방안은 복지구조조정으로 50.5조 원, 지출구조조정으로 30.9조 원, 부가가치세율을 10%에서 15%로 인상해 40조 원을 조성해 총 136.6조 원을 마련한다. 이 재정은 부의 소득세 소요재정의 약 40조 원을 넘어서는 규모여서 향후 국가부채까지 줄일 수 있다고 기대한다(김낙희 외, 2021, p.167).

〈표 7-5〉 부의 소득세: 복지구조조정 방안

(단위: 조 원)

부문	내용	절감액
기초생활보장	생계급여, 주거급여 등	10.4
장애인	장애인연금, 장애인수당	1.0
국민연금	국민연금 균등급여 조정	
아동	보육료지원, 양육수당, 아동수당, 유아교육비	10.5
노인	기초연금, 노인일자리(절반)	13.8
가족	아이돌봄, 한부모지원	0.5
고용	구직급여, 육아휴직수당, 일자리안정자금, 두루누리사업, 국민취업지원	11.8
건강	건강보험 국고지원 절약	2.5
교육	교육교부금 10% 감축, 고교무상교육, 국가장학금 대출 전환 등	10.9
복지관리체계	공단 등 통합	
계		50.5

자료: 김낙희, 변양호, 이석준, 임종룡, 최상목. (2021). 경제정책 어젠다 2022: 자유, 평등 그리고 공정. 파주: 21세기북스. pp.130-169 재구성.

김낙희 방안에서 복지구조조정의 폭은 상당하다. 사실상 기존 현금복지제도들은 대부분 통합 폐지된다고 볼 수 있다. 부의 소득세가 저소득층 소득보장에 집중하므로 우선 기존 저소득층 소득보장제도는 모두 부의 소득세로 통합된다. 나아가 사회보험(고용보험과 산재보험), 사회수당(기초연금, 아동수당)도 구조조정의 대상이다. 심지어 국민연금의 균등급여분도 중복지원으로 간주해 조정한다. 사실상 대규모의 기존 현금복지가 구조조정되고 여기에 더해 현행 소득공제까지 폐지된다.

이러면 부의 소득세의 '소득보장 확대 효과'에 대해 논란이 생긴다. 대다수 기존 현금복지와 소득공제가 폐지되어 사실상 상위계층 구성원만 순혜택을 얻을 수 있다. 결국 김낙희 방안은 저소득층 소득보장으로 부의 소득세 방식을 제안하지만, 이 과정에서 상당한 규모의 복지구조조정을 단행하고 오히려 국가부채 상환 재원까지 마련한다. 복지와 국가재정에 접근하는 전형적인 보수적 시각이 담겨 있는 방안이다.

2. 안심소득 방안

부의 소득세 원리에서 출발하나 김낙회 방안과 다소 차이가 있는 소득보장이 서울시가 추진하는 안심소득이다. 안심소득은 개인 대신 가구를 기준으로 설계하고 기존 현금복지의 구조조정 폭이 작다는 점에서 저소득층 소득보장에서 실질적인 효과가 기대되는 방안이다.

안심소득은 박기성과 변양규(2017)에서 먼저 제안되었다(이하 ‘박기성 방안’). 대상은 현행 복지제도와 동일하게 가구를 기준으로 삼는다. 단 가구 규모에 따른 안심소득금액은 4인 가구 기준으로 1/4씩 단순 배분한다. 복지구조조정은 생계, 주거, 자활급여, 근로·자녀장려금, 실업소득유지지원금의 40%, 산재보험급여의 40% 등 2016년 기준 12.6조 원이어서(박기성, 변양규, 2017, p.67), 김낙회 방안에 비해 제한적이다.

박기성 방안은 중위소득 100% 기준으로 부족액의 40%를 보전하는 ‘중위소득 100% 기준 40% 지급’ 모델을 제안한다. 단, 가구균등화 조정을 하지 않고 4인 가구 기준으로 1인 가구 기준소득을 1/4로 적용하므로 현재 중위소득 기준으로 환산하면 1인 가구는 ‘중위소득 80% 기준 40% 지급’으로 급여 수준이 정해진다(박기성, 변양규, 2017, p.65).

안심소득의 대상은 2016년 기준중위소득 100% 이하에 해당하는 전체 가구의 약 46%가 해당된다. 가구당 연평균 466만 원, 1인당 177만 원이 안심소득으로 지급되고, 전체 소요재정은 37.7조 원이다. 여기서 복지구조조정에 의해 12.4조 원을 공제하면 실제 소요재정은 25.3조 원이다(박기성, 변양규, 2017, p.66).

소득보장의 효과를 보면, 무소득자는 안심소득이 중위소득 40% 선이므로 현재 생계급여와 주거급여를 합한 금액과 비슷하다. 대신 기초생활보장 수급자가 아닌 차상위 이상 계층은 안심소득으로 소득보장 혜택을 얻게 된다.

박기성 방안의 분석에 의하면, 기존 소득재분배정책이 2016년 시장소득 지니계수 0.344를 0.298로 낮추어 13.4%의 재분배 효과를 달성한 반면에 안심소득에서는 지니계수가 0.259로 크게 하락하여 재분배 효과가 24.7%로 두 배에 육박한다. 일부 복지구조조정이 있지만 중위소득 100% 이하 가구에 모두 소득을 지원한 결과이다(박기성, 변양규, 2017, p.68).

〈표 7-6〉 안심소득과 기본소득의 소득격차 완화 효과 비교

구분	시장 소득 (A)	처분가능소득 (B)		안심소득 (C)			기본소득 (D)		
		(B)-(A)	(B)-(A)	(B)-(A)	(B)-(A)	(B)-(A)	(B)-(A)	(B)-(A)	
지니계수	0.344	0.298	-0.046	0.259	-0.085	-0.039	0.294	-0.050	-0.004
p90/p10	7.51	4.50	-3.01	3.2	-4.31	-1.3	4.44	-3.07	-0.06
5분위배율	8.44	5.25	-3.19	3.87	-4.57	-1.38	5.15	-3.29	-0.1
상대적 빈곤율 (%)	18.3	14.1	-4.2	9.0	-9.3	-5.1	13.9	-4.4	-0.2
중산층 비중(%)	60.4	66.4	6.0	72.8	12.4	6.4	67.4	7.0	1.0
DER 양극화지수	0.214	0.194	-0.02	0.183	-0.031	-0.011	0.193	-0.021	-0.001

자료: 박기성, 변양규. (2017). 안심소득제의 효과. 노동경제논집, 40(3), 57-77. p.70에서 인용.

박기성 방안은 근로동기도 강조한다. 소득이 발생할 경우 임금소득에 대한 소득증가율이 0.6에 달하기에 근로참여의욕을 독려할 수 있다고 기대한다. 근로동기 유인을 위해 시행하는 근로장려금에 비해 안심소득이 임금 기울기가 높아 근로동기 유도에서도 비교우위에 있다고 평가한다(박기성, 변양규, 2017, p.63).

한편 동일하게 ‘안심소득’이란 명칭으로 서울시에서도 2022년부터 시범사업이 예정되어 있다. 오세훈 서울시장은 애초 선거공약에선 보통 부의 소득세 모델에 따라 ‘중위소득 100%, 지급률 50%’ 모델을 제안했다. 하지만 당선 이후 수정한 시범사업은 ‘중위소득 85%, 지급률 50%’ 방식

으로 진행한다. 적용 대상을 중위소득 100%에서 서울형 긴급복지기준선인 85%로 하향해 애초 공약보다 축소된 내용이다. 대상 선정에서 재산은 순자산 3억 26백만 원을 컷오프 선으로 설정한다(서울특별시 복지정책과, 2021. 11. 11., p.6).

서울시 안심소득의 급여액은 중위소득 85% 미달액의 50%를 지원하므로 2022년 기준 1인 가구 안심소득 최대 금액은 82.7만 원이다. 현행 생계급여, 주거급여, 교육급여는 중지되고 근로장려금은 통합된다. 이때, 중앙정부의 생계급여, 주거급여, 기초연금, 그리고 서울시의 청년수당, 청년월세, 주택바우처 등 6개 기존 현금급여는 중복급여로 간주해 지급하지 않는다(서울특별시 복지정책과, 2021. 11. 11., p.3-6).

〈표 7-7〉 서울시 안심소득급여: 1인 가구(2022년 기준)

(단위: 천 원/월)

본인소득	중위 0%	중위 20%	중위 40%	중위 60%	중위 80%
	0	389	778	1,167	1,556
안심소득 지원액	827	632	438	243	49

자료: 서울특별시 복지정책과. (2021. 11. 11.). 서울시 안심소득 정부승인·사업설계 완료, 시의회와 협력해 추진. 서울특별시 보도자료. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/350439에서 인출. p.3에서 인용.

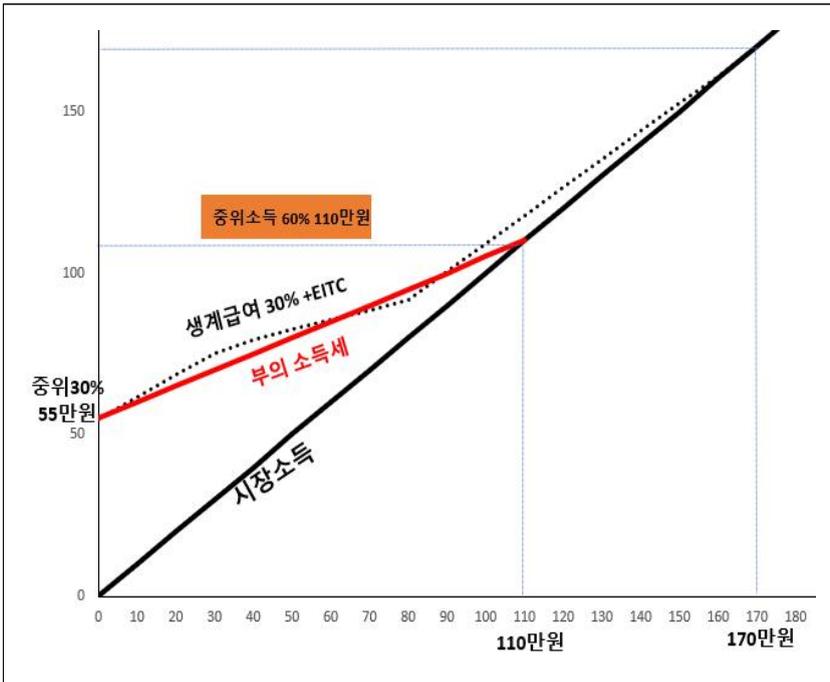
3. 부의 소득세 평가

부의 소득세 방안들을 어떻게 평가할까? 김낙회 방안은 전체 설계도가 완성된 형태이지만 서울시의 안심소득은 중위소득 85%를 대상으로 실시하는 시범사업이다. 이에 김낙회 방안을 중심으로 평가하고 제도 모형에 서는 안심소득을 함께 비교해보자.

첫째, 부의 소득세가 시행되면 지금과 비교해 계층별로 소득보장의 수혜가 어떻게 변화될까?

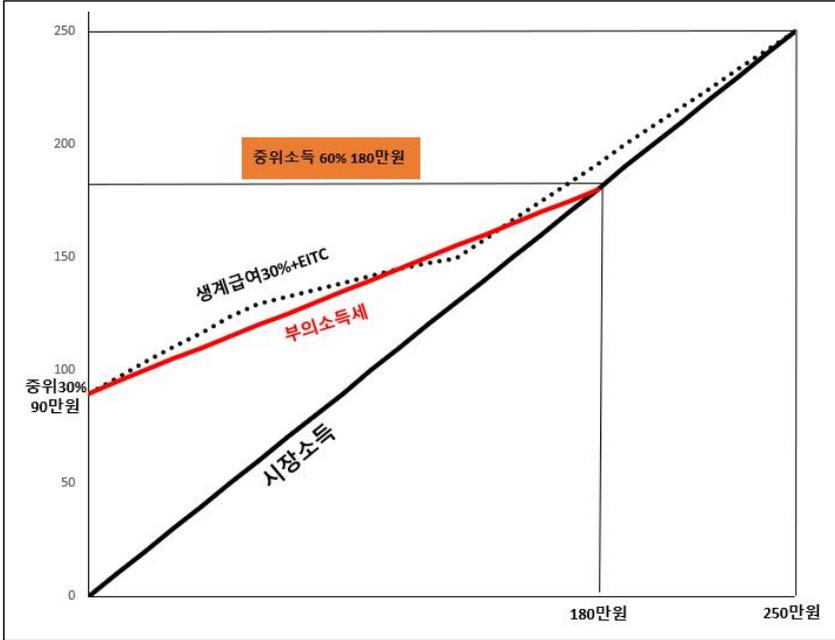
보통 부의 소득세는 저소득층의 소득지원을 강화하는 취지를 담고 있는데, 김낙회 방안은 저소득층에게 그리 유리하지 않을 듯하다. 무소득자는 중위소득 30% 선에서 소득이 보장되니 현재 생계급여와 근로장려금 수준에서 거의 변화가 없다. [그림 7-7]과 [그림 7-8]은 1인 가구, 2인 가구의 소득보장의 변화이다. 부의 소득세의 보장 수준이 현행과 크게 다르지 않다. 부의 소득세의 소득보장선이 일직선이고 근로장려금이 이 선을 중심으로 일부 점증, 점감할 뿐 보장 수준은 유사하다.

[그림 7-7] 부의 소득세와 현행 제도(1인 가구)



자료: 저자 작성.

[그림 7-8] 부의 소득세와 현행 제도(2인 가구)



자료: 저자 작성.

물론 부의 소득세는 부양의무자 기준, 재산을 따지지 않기 때문에 현행 제도에서 소득보장 사각지대에 있는 사람들이 수혜자가 될 수 있다. 그럼에도 김낙희 방안에서는 기존 복지구조조정 폭이 커서 실제 순혜택은 그리 크지 않을 수 있다. 특히 생계급여와 근로장려금 이외에 아동수당, 보육료 지원, 자녀세액공제, 장애인연금, 교육복지 등 기존 현금복지 상당수가 줄어든다. 결과적으로 저소득층이 받은 급여 총액은 지금보다 오히려 낮아질 수도 있다.

부의 소득세에서 가장 이익을 보는 계층은 중상위계층 가구의 비경제 활동 구성원이다. 현행 가구 기준 소득보장제도에서는 가구주의 소득으로 자신의 계층 지위가 결정되지만 부의 소득세에서는 개인별로 평가되

기에 경제활동을 하지 않는 가구원들은 가구소득은 높더라도 수급권을 가질 수 있다.

한편 서울시 안심소득은 시범사업에서 지급 대상을 중위소득 85% 계층으로 한정함으로써 애초 공약으로 제시한 중위소득 100%의 부의 소득세보다는 지급 대상이 적다. 급여 수준은 현행 기초생활보장 수급자의 보장에서는 그리 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 대신 기존에 생계급여 수급자가 아닌 중위소득 30~85% 계층은 새로 안심소득 수급자가 될 수 있으며, 재산이 소득환산 대신 컷오프로 전환되면서 새로이 수급자가 되는 계층도 존재해 전반적으로 급여 상향이 예상된다. 다만, 현행 주거급여, 기초연금 등이 중복 지급되지 않기에 대상에 따라 급여 증가는 미미할 수 있다.

둘째, 부의 소득세가 근로동기에는 어떠한 영향을 줄까?

김낙희 방안은 표준 부의 소득세 모형에 따라 지급률이 50%이다. 즉 한계세율이 50%이므로 추가소득 중 자신의 소득으로 인정되는 비율이 0.5이다. 서울시의 안심소득도 한계세율이 50%로 동일하다. 김낙희 방안은 스스로 한계세율 50% 수준이 근로의욕에 부정적 영향을 줄 것이라고 평가한다. 하지만 현행 생계급여의 한계세율보다는 높다는 점에서 상대적으로 비교우위를 지니고, 미국의 실험 결과를 보면 그 문제는 용인될 수 있는 수준이라고 주장한다(김낙희 외, 2021, pp.103-104).⁵⁶⁾

우리나라 생계급여는 2019년까지 보충성 원리에 따라 추가소득이 발생하면 전액 소득인정액에 포함해 생계급여에서 삭감되었으나(한계세율 100%), 2020년부터 근로소득과 사업소득에 30% 소득공제가 도입되었다(한계세율 70%). 이전에 보충성 원리가 전면 적용되던 방식과 비교하면 일정 정도 근로동기를 독려할 수 있지만 추가소득 0.3의 기울기는 그

56) 1960년대 후반과 1970년대 초반, 미국과 캐나다 일부 지역에서 부의 소득세를 실험한 결과 노동 유인 효과는 일부 감소했지만 초등학교 출석, 식량 소비, 삶의 질은 다소 상향했다.

리 충분한 수준은 아니다.

앞으로 부의 소득세 도입에서 한계세율이 가장 중요한 논점이 될 수 있다. 지급률에 따라 한계세율이 연동되기에 보장 수준과 근로동기가 달라질 수 있기 때문이다. 만약 지급률을 30%로 설정하면 한계세율이 30%로 낮아지고 추가소득 증가율이 0.7로 높아져 근로동기를 촉진할 수 있으며 반대로 지급률이 70%로 높으면 한계세율도 70%로 높아지고 추가소득 증가율이 0.3으로 낮아져 근로동기 논란이 커질 수 있다. 이에 안심소득을 처음 주창한 박기성 방안은 근로동기를 독려하기 위해 한계세율을 40%로 설정해 추가소득 증가율을 0.6으로 상향했다.

이처럼 한계세율은 부의 소득세 도입 논의에서 핵심 논점이다. 대상의 규모, 급여 수준은 소요재정과 연관된 문제이지만 한계세율은 제도 자체의 유효성이 달린 주제이다. 사실 적정 한계세율은 아직 한 번도 시행되지 않은 제도여서 선형적으로 판단하기도 어려운 주제이다. 앞으로 근로동기 유도와 관련해서 한계세율 수준을 열어놓고 논의할 필요가 있다. 또한 근로장려금 방식으로 소득 구간의 특성을 분석하여 점증/점감 구간을 적용하는 방안도 검토할 수 있다.

셋째, 지급 대상은 개인과 가구 중 어느 편이 적합할까?

김낙회 방안은 개인 기준은 부의 소득세를 제안하고 안심소득은 가구를 기준으로 삼는다. 김낙회 방안은 “국민에게 최소한의 기본소득을 보장한다는 가치”를 담고 “개인의 경제적 자유와 최소한의 생존권을 보장”하는 이념에도 부합한다는 설명이다(김낙회 외, 2021, p.90). 이러면 중상위층 가구에 속한 비경제활동인구 성원이 모두 부의 소득세 대상으로 편입된다.

그런데 개인 기준으로 부의 소득세가 지급되면 소득이 많은 가구의 전업 돌봄담당자가 부의 소득세 대상이 되므로 사회적 논란이 클 것이다.

여전히 계층별 형평성 의식이 강한 한국에서 자신은 적용이 되지 못하는데 자신보다 가구소득이 높은 상위계층 구성원이 부의 소득세를 받는 상황이 전개되기 때문이다.

김낙희 방안은 부의 소득세를 가구에게 지급하면 가구 분리가 발생할 거라 우려한다. 하지만 부의 소득세금액이 가구원 수가 많을수록 높아지므로 굳이 개인별 가구 분리를 취할 동기가 그리 크지 않을 것이라 판단한다. 이는 기초생활보장에서도 가구 기준으로 생계급여가 지급되나 가구 분리가 크게 문제가 되지 않는 이유이다. 물론 중상위계층에서 가구 분리를 통해 개인의 부의 소득세를 신청할 수 있다. 하지만 가구 분리를 미성년자, 부부에게 허용하지 않고 성인 자녀에게만 적용한다면 그 경우는 많지 않을 것이다.

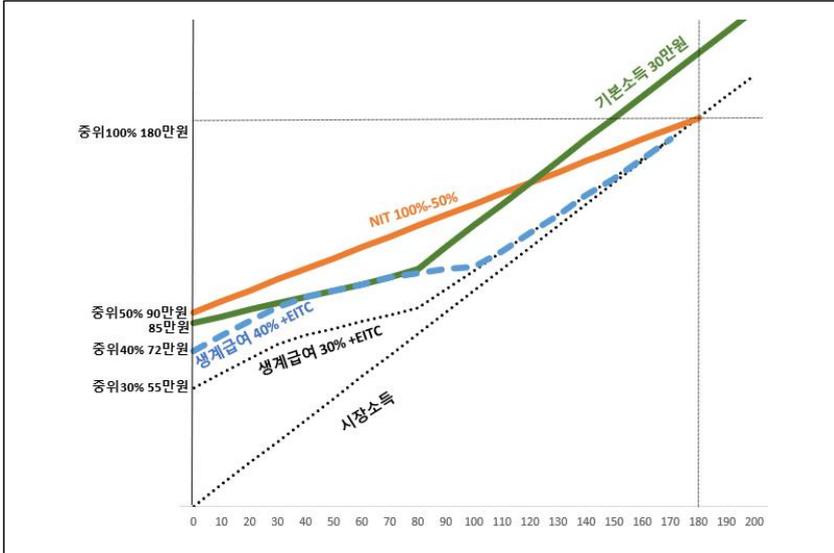
제5절 탄력 최저소득보장 방안⁵⁷⁾

1. 최저소득보장 원리: 보충성에서 보전율로

지금까지 저소득층 소득보장의 방안으로 현행 소득보장 실태, 보편적 기본소득, 부의 소득세 방안을 살펴보았다. 각 방안대로 소득보장을 강화하면 어떤 변화를 기대할 수 있을까? [그림 7-9]는 각 방안을 그래프로 표시한 것이다. 위 그림은 각 대안의 소요재정을 감안하지 않고 비교한 것으로, 단지 각 대안의 소득보장 추이가 지금과 비교해 어떠한지를 살펴 보기 위한 개략적으로 그린 것이다.

57) 탄력 최저소득보장 방안은 오건호(2021) “최저소득보장제 도입 방안(소득주도성장특별위원회 연속토론회 발표문)”을 재구성한 것이다.

[그림 7-9] 현행 소득보장(생계급여, EITC) 강화 대안



자료: 저자 작성.

우선 저소득층 소득보장을 개혁하는 방안으로는 현행 생계급여, 근로장려금 등을 각각 보강한 방식을 보자. 현재는 생계급여가 중위소득 30% 기준으로 삼아 근로소득공제율 30%가 적용되고, 근로장려금은 소득 구간에 따라 점증, 평탄, 점감한다. 즉 적용 기준소득을 상향하면서 동시에 생계급여의 공제율, 근로장려금의 구간 기울기를 재조정하면 소득보장을 강화하면서 근로동기도 효과적으로 부여할 수 있다고 기대한다. 만약 [그림 7-9]처럼 생계급여를 40%로 상향하고, 부양의무자 기준 등을 폐지하면 현행 제도에서도 상당한 소득보장 개혁이 가능하다.

이번에는 월 30만 원의 기본소득을 도입해보자. 모든 시민이 자신의 시장소득에서 30만 원의 가처분소득이 증가할 것이다. 단, 생계급여 수급자는 보충성 원리에 따라 기본소득만큼 생계급여가 삭감될 수 있으므로 기본소득한국네트워크의 설계대로 기본소득은 소득인정액에서 제외하는

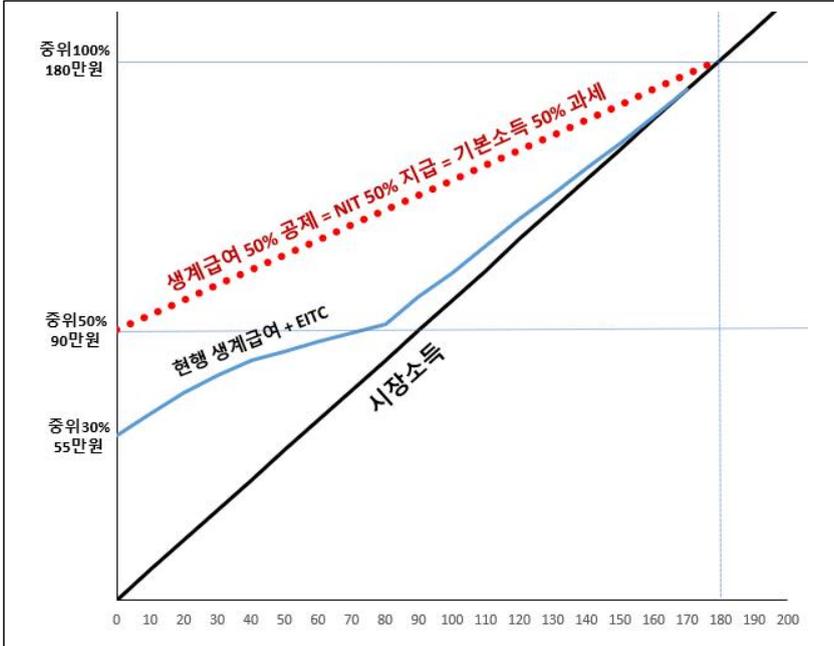
방식을 따른다. 그러면 현행 생계급여와 근로장려금을 합친 금액에서 30만 원이 순증한 소득보장선이 나올 것이다.

부의 소득세는 중위소득 100% 기준에서 부족액의 50%를 지급하는 표준 모델을 적용한다. 그러면 시장소득이 120만 원까지는 부의 소득세가 다른 소득보장 대안보다 높은 수준을 유지하고 120만 원 이후부터는 기본소득이 총소득액에서 높아진다.

각 제도는 나름의 강약점을 지니고 있다. 현행 제도는 생계급여, 근로장려금, 실업부조 등으로 구성되어 있는데 광범위한 사각지대 문제를 안고 있다. 특히 생계급여는 보충성 원리가 적용되어 근로동기를 약화시킨다는 지적을 받아왔다. 이와 비교하여 보편적 기본소득은 사각지대를 완전 해소하면서 근로소득과 무관하게 지급되기에 근로동기도 훼손하지 않는다는 장점을 지니지만 상당한 재정이 소요됨에도 지급액이 소액이어서 재분배 효과가 적다는 단점을 지닌다. 새롭게 부상한 부의 소득세 대안은 보통 기준중위소득 100%를 기준으로 설계되어 그 대상이 넓고 기준소득 대비 부족액의 일정 비율을 지원하여 근로동기도 유지하는 취지를 지닌다. 하지만 김낙희 방안에서 확인했듯이, 복지구조조정이 클 경우 실제 소득보장 효과가 약화되고 실제 근로동기를 독려할 수 있는지 검증되지 않은 한계를 지닌다.

그런데 세 제도에서 주목할 만한 공통점이 존재한다. 저소득층 소득보장에서는 일정 소득을 지원하면서 근로동기를 유지하도록 하는 게 중요하다. 지금까지 저소득층 소득보장에서는 보충성 원리가 엄격하게 적용되어왔는데 2020년부터 생계급여에서 근로소득의 30%를 소득인정액에서 공제하는 변화가 생겼다.

[그림 7-10] 생계급여, 기본소득, 부의 소득세의 수렴(50% 보전율)



자료: 저자 작성.

만약 생계급여에서 소득공제율을 50%로 상향하고, 기본소득에서 시장 소득에 50%를 과세하고, 부의 소득세에서 부족액의 50%를 지급하는 제도는 어떤 모양일까? 그러면 [그림 7-10]에서 보듯이, 세 제도의 소득선이 동일해진다. 생계급여의 공제율, 기본소득의 과세율, 부의 소득세의 지급률이 50%일 경우 같은 제도가 되는 것이다. 이는 세 제도가 다른 기반에서 출발했지만 내부에 소득보장과 근로동기 독려를 도모하는 동질의 제도군으로 평가할 수 있다는 의미이다.

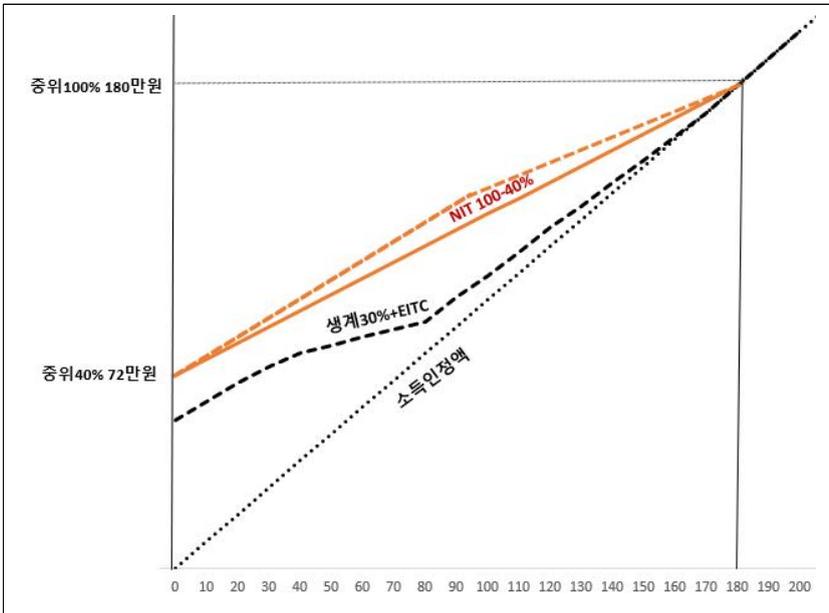
이 글은 각 제도의 공제율, 과세율, 지급률을 ‘보전율’의 개념으로 통합하고자 한다. 각 대안을 ‘보전율’ 시각에서 정리하면, 저소득층에게 사각지대 없이 적절한 소득보장을 제공하며 근로동기까지 독려할 수 있는 동

일한 제도인 셈이다. 이는 향후 소득보장의 설계 원리를 기존 생계급여의 보충성에서 보전율로 재정립할 수 있음을 시사한다.

2. 탄력 최저소득보장 모색

이제 저소득층 소득보장 대안을 설계해보자. 우선 중위소득 100% 기준, 50% 보전율의 표준 모델을 설정할 수 있다. 50% 보전율이 근로동기를 독려할 수 있을지를 두고는 아직 검증이 이루어지지 않은 상태이다. 이에 이 글에서는 논란을 우회하기 위하여 보전율을 40%로 낮춘 모델, 즉 추가소득 증가율을 0.6으로 상향한 모델을 사례로 검토한다.

[그림 7-11] 탄력 최저소득보장제도(1인 가구 기준)



자료: 저자 작성.

이 대안의 기본 골격은 다음과 같다. 첫째, 기존 생계급여, 근로장려금, 국민취업지원제도를 최저소득보장제도로 통합한다. 둘째, 급여는 중위소득 100%를 기준으로 시장소득 대비 부족액의 40%를 보전한다. 그러면 최저보장선이 현행 생계급여 수준인 중위소득 30%에서 40%로 상향된다(주거급여는 지역별, 가구별 특성을 반영하여 부가급여로 운영). 셋째, 보전을 40%는 취업자의 추가소득 증가율 0.6을 의미한다. 즉 부의 소득세 표준 모델의 추가소득 증가율 0.5보다 높아 근로동기를 독려한다. 넷째, 현행 근로장려금의 점증/점감 구간 원리를 차용하여 소득 구간별 탄력 지급률을 반영한다. 비록 급여산식은 복잡해지나 개별 수급자 입장에서는 하나의 제도로 이해될 수 있다. 요약하면, 근로동기 효과에 따라 유연하게 제도를 운영할 수 있는 ‘탄력 최저소득보장제도’이다.

탄력 최저소득보장은 ‘가구’를 기준으로 운영된다. 우리나라에서 경제행위 주체는 대부분 가구이고 현행 공공부조도 가구를 기준으로 시행되고 있기에 수용성이 높을 것이다. 가구소득은 소득과 재산을 모두 고려한다. 재산은 컷오프로만 활용하는 방안도 검토할 수 있고, 기본재산 공제 수준을 높이면 사실상 컷오프 효과를 도모할 수도 있다.

탄력 최저소득보장은 다음과 같은 의의를 지닌다. 첫째, 저소득층 소득보장제도를 단순화해야 제도 수용성과 이해도가 높아진다. 여기에서 관건은 촘촘한 소득파악인데 근래 가능성이 높아지고 있다. 실시간 소득파악의 추진으로 저소득층의 소득이 치밀해진다면 부의 소득세 원리의 최저소득보장제도는 더욱 성숙될 수 있다.

둘째, 저소득층 소득보장이 대상과 수준에서 대폭 강화된다. 소득불평등이 크고 상당수 시민들이 생활의 곤란을 겪는 상황에서 최저소득보장은 거의 인구 절반으로 대상을 확대하는 획기적 방식이다.

셋째, 기존 저소득층 소득보장의 낙인 효과를 상당히 줄인다. 우선 대

상이 크게 늘어나서 소수 집단에 한정되지 않는다. 또한 실시간 소득파악을 토대로 사전 개인동의에 의해 운영한다면 소득보장의 신청주의가 상당히 간소화될 수 있다.

넷째, 추가소득의 증가율을 0.6으로 상향해 근로동기를 독려한다. 이후 소득 구간별 특성을 더욱 정교히 반영한 탄력 방식을 적용하면 그 효과는 더욱 커질 수 있다.

제6절 소결

2020년 코로나19 재난을 맞으면서 한국사회에서 기존 제도들을 넘어서는 소득보장 대안에 관한 논의가 활발하다. 코로나19 재난 상황에서 소득이 단절된 불안정 취업자들이 정작 소득보장제도의 사각지대에 놓여 있다는 사실이 부각되면서 소득보장에서 혁신논의가 촉발한 결과이다.

저소득층 소득보장에서 핵심은 사각지대 해소이다. 사각지대는 제도 밖에 머무는 ‘배제’와 급여가 낮은 ‘불충분성’으로 정의될 수 있다. 이 기준에서 소액의 금액을 시민 모두에게 지급하는 보편적 부분 기본소득, 부의 소득세 방식으로는 김낙회 방안과 서울시의 안심소득을 검토하였으며, 이 글은 나름의 대안으로 ‘탄력 최저소득보장제도’를 사례로 검토했다.

이 대안들은 현행 소득보장의 틀을 넘어서기에 모두 혁신적 제도들이다. 이들은 대상의 규모와 보장 수준이 다양해 상이한 제도로 이해될 수 있으나, 소득보장과 근로동기를 달성하기 위해 공통적으로 ‘보전을 원리’를 담고 있다는 점에서 동일한 제도군으로 평가할 수 있다. 이 글은 최저소득을 보장하면서도 근로동기를 독려하는 제도 설계 원리로 ‘보전을’ 강조한다. 즉 앞으로 혁신 소득보장의 원리로 기존의 ‘보충성’에서 ‘보전

율'로의 전환을 적극적으로 논의할 필요가 있다.⁵⁸⁾

보편적 최저소득보장이 시행된다면 우리나라에서 명실상부하게 '기초 생활보장'이 구현된다. 대한민국 시민으로서 어디에 있든 '최저 얼마'는 보장받는 사회적 규칙이 세워지는 것이다.

보편적 최저소득보장을 위해서는 함께 풀어야 할 과제들이 있다. 우선 실시간 완전 소득파악이다. 저소득층 소득보장에서 촘촘하게 지원하면서 형평성 논란을 방지하려면 소득파악이 기본 토대가 되어야 한다. 또한 국가재정의 확충도 필요하다. 보편적 최저소득보장은 조세기반의 제도로, 서 현행 사각지대를 해소하려면 상당한 재정 투입이 요청된다. 마지막으로 사회적 합의이다. 저소득층 소득보장의 강화가 사회연대 차원에서 인정되도록 사회적 논의가 진행되어야 한다.

58) 이론적 모형에서 부의 소득세와 기본소득은 동일한 형태를 띠지만 실제 기준소득 초과자의 과세에서 기본소득은 단일비례세율보다는 기존의 누진세율이 적용될 개연성이 높다.



제8장

소득보장체계의 혁신 방향 모색

제1절 연구의 배경

제2절 한국 소득보장체계의 진단

제3절 대안적 소득보장체계의 모색

제 8 장 소득보장체계의 혁신 방향 모색

홍경준 (성균관대학교)

제1절 연구의 배경

한국 생활보장체제는 그간 이룩해온 복지의 확대와 발전에도 불구하고 광범위한 복지 사각지대 등 심각한 문제점을 드러내고 있다. 이에 더해 최근에 일어난 코로나19의 세계적 유행은 디지털 경제로 표상되는 거대한 사회변동을 더욱 가속화하는 결과를 초래하고 있는 것으로 보인다. 가속화된 사회변동은 생활보장의 주요 수단으로 기능해온 기존의 소득보장 체계에 대해서도 문제를 제기한다. 기존의 소득보장체계는 지속 가능한 것인지? 소득보장체계를 구성하는 여러 프로그램의 개선가능성은 존재하는 것인지? 근본적으로 새로운 방식의 제도를 모색하는 것이 더 적절한 것은 아닌지?

체제 전환의 불발로 인한 문제가 밀린 과제로 남아 있다면, 디지털 경제 전환의 가속은 한국 소득보장제도에 닥친 도전이다. 8장에서는 밀린 과제와 닥친 도전으로 인한 한국 생활보장체제의 위기가 역설적으로 혁신을 가능하게 하는 흔치 않은 기회이기도 하다는 인식에 기초하여 소득보장체계의 혁신 방향과 정책과제를 제안하고자 한다. 한국 소득보장체계의 변화가 필요하다는 인식은 꽤 오랫동안 있었다. 하지만 변화는 결코 쉬운 일이 아니다. 완만한 변화도 쉽지 않은데, 전면적인 혁신은 얼마나 어려운 일일까? 그럼에도 소득보장체계의 혁신을 주장하는 것은 코로나 19의 세계적 대유행이 촉발한 변화는 엄청난 위기이지만, 동시에 혁신을

가능하게 하는 흔치 않은 기회일 수도 있기 때문이다.

8장은 먼저 밀린 과제와 닦친 도전의 구체적인 양상을 한국 소득보장 체계에 대한 진단을 통해 묘사하는 것에서 시작한다. 다음으로는 필자가 생각하는 혁신 방안인 ‘대안적 소득보장체계’의 개요와 특성, 주요 정책 과제 등을 제시하고자 한다.

제2절 한국 소득보장체계의 진단

1. 밀린 과제: 한국 소득보장체계의 특성과 문제점

1960년대부터 1990년대 초반까지의 한국 생활보장체제⁵⁹⁾를 필자는 ‘개발국가형 생활보장체제’라고 명명한다. 개발국가형 생활보장체제는 중심과 주변이 서로 다르게 생활을 꾸리도록 하는 방식으로 형성, 전개되어왔다. 개발국가형 생활보장체제가 가지는 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다(Hong, 2008; 홍경준, 2017).

첫째, 탈정치화(de-politicization)된 복지다. 개발국가형 생활보장체제의 재생산을 담보하는 핵심 조건은 ‘경제 발전에 올인한다’는 국가 전략을 참여자들이 얼마나 믿고 따를 수 있느냐는 것이다. 복지에 대한 요구가 정치를 통해 표출되는 것을 억제하고 방지하는 것은 참여자들이 경제 발전 우선 전략의 지속에 대한 확신을 가지는 데 중요한 요소이다.

둘째, 낙후한 공공복지이다. 산업적 발전과 관련한 참여자의 노력은 ‘조건부로 주어지는 지대(contingent rent)’의 크기에 의존한다. 따라서

59) 생활보장체제는 인간의 생활(the livelihood of man)을 집합적으로 조직화하는 등가교환(exchange), 재분배(redistribution), 그리고 호혜(reciprocity)라는 세 가지 방식이 비교적 안정성을 가지고 결합하여 작동하는 방식, 혹은 양상으로 정의할 수 있다(홍경준, 2017).

정부재정에서 산업적 발전의 성취와 관련성이 적거나 없다고 판단되는 지출들은 최대한 억제되는데, 이는 공공복지의 낙후로 귀결된다.

셋째, 산업적 발전을 통해 성장한 일부 산업과 기업을 중심으로 내부노동시장이 발전한다. 산업적 발전을 성취하고, 조건부로 주어지는 지대의 수혜를 누리는 일부 산업과 기업은 가족 임금의 지급, 장기고용, 기업복지 등을 제도화한다. 내부노동시장이 성립, 발전하는 것이다.

넷째, 산업적 발전의 과정에서 소외된, 그래서 ‘주변’에서 생활을 꾸리는 영세기업 취업자, 도시자영자, 농촌자영자의 분배 요구가 정치적으로 분출되는 상황을 억제하려면 산업적 발전의 성과가 일부라도 지급되어야 한다. 물론 복지가 탈정치화된 상황에서 이러한 보상은 ‘비정치적’이며 ‘비공식적’이다. 연(緣)복지⁶⁰⁾와 조세지출, 산업정책으로 분류되는 보조금 등이 바로 그러한 보상인데, 이를 ‘숨겨진 복지국가⁶¹⁾’라고 정의한다.

이상에서 언급한 ① 탈정치화된 복지, ② 낙후한 공공복지, ③ 중심에서의 내부노동시장 성립과 발전, ④ 주변에 대한 숨겨진 복지국가의 출현이 ‘개발국가형 생활보장체제’의 특성이라 할 수 있다. 한국의 개발국가형 생활보장체제는 1990년대 초반까지는 비교적 순조롭게 기능한 것으로 보인다(홍경준, 2017). 높은 경제성장률이 보여주듯이 급속한 산업적 발전은 일자리를 매개로 빈곤의 감소와 불평등의 완화를 이끌었다. 현재와 미래의 삶의 조건에 대해 낙관적으로 전망하는 대다수 국민은 개발국가형 생활보장체제를 뒷받침하는 정치-경제-사회의 제도적 조건도 신뢰했다. 성장-고용-분배의 선순환 경로가 나름의 방식으로 작동했던 것이다.

하지만 1990년대 중반 이후에는 개발국가형 생활보장체제가 더 이상

60) 연복지는 혈연(血緣), 지연(地緣), 학연(學緣), 업연(業緣) 등에 기초한 폐쇄적 네트워크에 의해 조직되는 물질적, 비물질적 복지급여를 말한다(홍경준, 2013).

61) 사회보장 프로그램은 정치 과정을 통해 직접적으로 드러나지만, 조세지출과 보조금 등은 사회보장 프로그램과 유사한 혜택을 제공하지만, 쉽게 드러나지는 않는다. 이런 점에 주목하여 Howard(1997)는 ‘숨겨진 복지국가’라는 개념을 제시하였다.

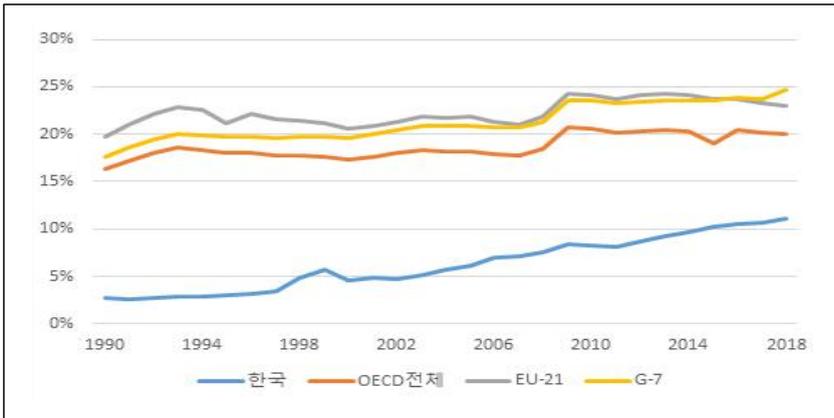
순조롭게 재생산되기 어렵게 되었다. 신자유주의의 전면화와 국가 간 경쟁의 격화, 생산성의 향상이 초래한 탈공업화, 숙련 편향적으로 진행되는 기술혁신의 확산과 같은 사회변동은 개발국가형 생활보장체제의 재생산에 부정적인 결과를 초래한 것으로 판단된다. 외환위기 이후 확대되기 시작한 공공복지는 바로 이러한 상황을 개선하고자 노력한 결과로 이해할 수 있다. 외환위기를 극복하는 과정에서 주요 산업과 핵심 기업들에서 이루어진 대규모 구조조정이 실업자를 늘리고 빈곤층을 확대했지만, 이에 대응할 사회안전망은 상당히 부실하다는 실상을 알게 되었기 때문이다.

외환위기 이후 등장한 모든 정부는 나름의 방식으로 공공복지의 확대에 애써왔다. 김대중 정부에서는 사회보험의 거버넌스 개혁과 적용 대상의 확대, 수급권을 명시한 국민기초생활보장제도의 도입이 이루어졌다. 그 뒤를 이어 등장한 노무현 정부는 선별적이고 잔여적인 사회복지서비스를 보편적 사회서비스로 확충하려 노력했다. 일자리의 문제를 해결하고, 인구 고령화에 따라 커진 복지욕구에 대응하는 사회서비스에 대한 정책적 관심도 증대되었다. 근로빈곤층에게 재정적 유인을 제공하는 근로장려금과 노인을 대상으로 한 기초노령연금도 노무현 정부에서 제도화되었다. 이명박 정부에서는 근로빈곤층을 대상으로 한 취업성공패키지 사업이 시작되었고, 보육 영역에 초점을 둔 사회서비스의 확대가 추진되었다. 박근혜 정부에서는 기초노령연금을 기초연금으로 확대했고, 국민기초생활보장제도의 통합형 급여를 맞춤형 급여로 바꿨다. 근로장려금에 자녀장려금이 추가되었고, 그 대상 또한 확대되었다. 문재인 정부는 한국복지국가의 발전에 가속도를 붙였다. 보편적 수당제도인 아동수당을 도입했고 기초연금액을 인상했으며, 근로장려금의 급여액과 적용 대상을 크게 늘렸다. 건강보험의 보장성이 강화되었고, 사회서비스 영역에서 정부 역할이 커졌으며, 오랜 과제였던 국민기초생활보장제도의 부양의무자

기준 역시 폐지라고 말할 만큼 대폭 완화되었다. 고용보험의 사각지대를 완화하기 위한 노력과 실업부조제도의 도입도 이루어졌다.

[그림 8-1] GDP 대비 공공복지비(public social expenditure)의 비중

(단위: %)

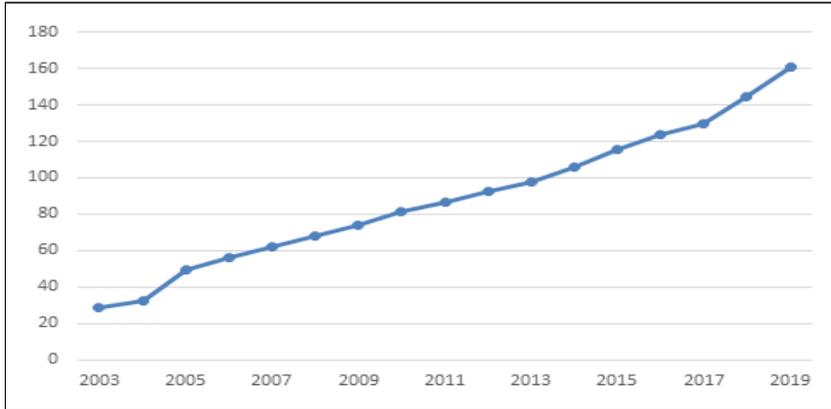


자료: OECD stat. (2020). Social Expenditure [Data]. Retrieved from <http://stats.oecd.org/> 2020. 09. 28.

이제 한국도 명실상부한 ‘복지국가’가 된 것이다(송호근, 홍경준, 2006). 한국의 사회지출 규모는 다른 OECD 국가들과 비교하면 여전히 낮은 수준이지만, [그림 8-1]에서 알 수 있듯이 2000년대 초반 이후 주목할 만한 증가세를 보인다. 2014년의 복지(사회복지+보건)예산은 [그림 8-2]처럼 100조 원을 초과하게 되었으며, 2019년에는 161조 원에 달하게 되었다. 공공복지의 이러한 발전이 사회 성원들이 겪는 생활상의 어려움을 완화하는 데 적잖게 기여했음은 부인할 수 없는 사실이다.

[그림 8-2] 사회복지 예산 현황

(단위: 조 원)



주: 보건, 복지, 고용 분야의 일반회계와 특별회계, 관련 기금을 더함.
 자료: 열린재정. (2020). 사회복지 예산 현황 [데이터파일]. <http://www.openfiscaldata.go.kr/>
 에서 2020. 09. 28. 인출.

하지만 그간 진행된 사회변화는 확대된 공공복지로도 감당할 수 없는 어려움과 문제를 산출해왔다. 한편에서는 공공복지가 확대되었으나, 또 다른 편에서는 생활의 어려움을 겪는 사람들이 증가한 상황, 그것이 바로 ‘개발국가형 생활보장체제’가 해체된 이후 전개된 상황이다. 지난 이십여 년은 한국에서 공공복지의 발전과 복지국가의 탄생을 지켜보는 시간이다. 하지만 고용불안의 확대와 불평등의 증가가 이루어진 시간이기도 하다. 또한 개발국가형 생활보장체제는 해체되었으나 중심과 주변의 차이는 좁혀지기는커녕 더 벌어진 시간이었고, 생활보장체제의 전환은 불발된 시간이다. 그러므로, ‘개발국가형 생활보장체제’가 해체된 이후 이십여 년이 흐른 현재까지의 한국 생활보장체제는 개발국가형 생활보장체제의 유산을 상당 부분 가지고 있기에 그저 ‘후기개발국가형 생활보장체제’라고 부를 수밖에 없다.

2. 닥친 도전: 코로나19 위기와 디지털 경제의 가속화

코로나19의 세계적 대유행이 초래한 변화는 상당히 구조적인 성격의 것이어서, ‘뉴노멀’이라는 표현이 등장하기에 이르렀다. 포스트-코로나 시대의 변화 그 자체에 대한 진단과 분석이 이 글의 주된 목적은 아니다. 그러므로 이 글에서는 한국은행이 2020년 6월에 작성, 배포한 “**코로나 19 이후 경제구조 변화와 우리 경제에의 영향**”이라는 보고서를 통해 그 변화를 간략하게 요약해보자.

첫째, 코로나19 위기는 여러 행위 주체들의 행동과 태도에 영향을 미친다. 개인과 가계는 전염병의 유행 그 자체와 그로 인한 실업, 소득감소, 활동제약 등을 경험하면서, 위험회피 성향을 강화할 가능성이 크다. 또한 위기의 진행 과정에서 일상적으로 경험하게 된 ‘언택트(untact)’는 디지털 경제에 대한 개인과 가계의 혁신 저항(innovation resistance)을 줄이는 효과를 가질 것이다. 기업 또한 미래의 불확실성에 대비하기 위해 노동에 대한 의존도를 축소하는 동시에 신규 투자에는 소극적인 가능성이 크다. 개인과 가계, 그리고 기업의 위험회피적인 태도는 결국 정부의 역할 확대를 유인한다. 이러한 배경에서 소위 ‘큰 정부’는 상당 기간 대세로 자리 잡을 가능성이 크다.

둘째, 코로나19의 세계적 대유행은 ‘글로벌 금융위기’ 이후 본격적으로 시작된 탈세계화(de-globalization)의 경향이 한층 더 거세지는 데 일조할 가능성이 있다. 보호무역주의, 기술안보주의, 이민 규제, 리쇼어링(reshoring) 등의 흐름은 경제의 블록화와 지역화로 귀결될 가능성이 크다. 폐쇄적 민족주의의 발흥 가능성도 그 어느 때보다 크다.

셋째, 코로나19 위기는 저탄소 경제에 대한 관심을 증가시키는 효과를 낳고 있다. 생물 서식지의 변형과 파괴 등을 초래하는 기후변화가 새로운

바이러스 출현을 매개할 수 있다는 인식이 확산하면서 이에 대한 대응이 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 이에 따라 저탄소 발전 전략을 구체화하고 관련한 정책적 대안을 모색하는 움직임 또한 활발해질 것이다.

넷째, 코로나19의 세계적 대유행은 디지털 경제로의 전환을 앞당길 것으로 예측된다. 디지털 기술의 발전은 재화와 서비스의 생산과 유통, 그리고 소비에 큰 변화를 가져오고 있다. 이 변화의 속도와 범위는 4차 산업혁명으로 비유될 만큼 엄청난 것이라고 할 수 있다. 코로나19 위기로 인한 '언택트'의 일상화는 사회의 전 부분에서 디지털 경제로의 전환을 가속화할 가능성이 크다.

코로나19 위기가 초래한 이러한 변화는 정치와 행정, 무역과 산업, 노동시장과 국가재정, 문화와 예술 등 사회의 모든 부문에 영향을 미칠 수밖에 없다. 사회의 모든 부문은 서로 얽혀 작동하지만, 이 글에서는 특히 코로나19 위기가 초래한 변화가 노동시장에 미치는 효과에 초점을 두어 보겠다. 아무래도 생활보장체제를 논의하는 관점에서는 생활을 꾸리는 핵심적 수단을 제공하는 노동시장의 문제를 더 각별하게 다룰 수밖에 없기 때문이다. 앞서 언급한 한국은행 보고서(한국은행, 2020)에서는 특히 다음과 같은 변화를 노동시장부문과 관련하여 주목하고 있다.

첫째, 산업 및 직업구조의 재편에 따라 일자리의 미스매치와 부문 간 격차가 확대될 가능성이 크다는 것이다. 비대면 산업을 중심으로 원격 근무, 플랫폼 노동, 단시간 근로 등이 일상화되면서 새로운 일자리가 만들어지겠지만, 다른 한편으로는 대면 업무 비중이 높은 서비스업과 판매직 등에서는 일자리의 감소가 발생할 것이다.

둘째, 일자리의 감소는 주로 대면서비스업, 임시일용직, 저학력, 여성, 소규모 사업체 등에 집중될 것이다. 실제로 통계청에서 발표한 2020년 8월 고용동향에서 15~64세 고용률을 보면 남성은 전년 동월 대비 0.9%p

줄어든 75.0%지만 여성은 1.3%p 줄어든 56.7%이다(통계청 고용통계과, 2020. 9. 9.). 여성의 고용률 감소가 더 큰 것이다. 실업률 또한 남성은 전년 동월 대비 0.2%p 줄어든 3.0%였으나, 여성은 0.4%p 늘어난 3.2%였다(통계청 고용통계과, 2020. 9. 9.). 실업자 수와 실업률의 변화를 교육 수준별로 살펴보아도 그 심각함을 알 수 있다. 실업자는 고등학교 졸업자의 경우 1만 9천 명 증가했으나, 대학 졸업 이상의 경우는 9천 명 감소했다(통계청 고용통계과, 2020. 9. 9.). 실업률 또한 고등학교 졸업자는 0.2%p 상승했으나 대학 졸업 이상의 경우는 차이가 없는 것으로 분석되었다(통계청 고용통계과, 2020. 9. 9.). 또한 코로나19 이후 고용 충격은 종사상 지위별로는 비임금노동자와 임시직 노동자, 업종별로는 도소매 숙박음식업, 규모별로는 300인 이하 사업체에서 더 컸다(통계청 KOSIS, 2020b; 고용노동부, 2020).

셋째, 코로나19의 영향이 장기적으로 지속될 경우, 기업의 신규인력 채용 기피와 투자 축소, 개인의 구직활동 위축에 따라 노동시장의 이력현상⁶²⁾이 발생할 수 있다. 이렇게 되면 업무숙련도 등 인적자본축적은 제약되고, 생산연령 인구의 감소 추세 속에서 고용 수준의 회복은 더디게 될 가능성이 크다. 한국은행의 시나리오 분석 결과에 따르면, 2008년 금융위기 때의 파라미터를 적용할 경우 고용률은 약 2년간 현 수준을 밑돌고, 1997년 외환위기의 그것을 적용할 때는 4년 이상 현 수준보다 낮다고 한다. 결국 코로나19 위기는 디지털 경제로의 전환을 가속화하면서 중장기적으로 중심과 주변의 격차를 더 벌리고, 소득분배를 악화시킬 가능성이 크다.

62) 노동시장의 이력현상(履歷現象, hysteresis)이란 경기침체 등의 영향으로 일시적으로 증가했던 실업이 경기가 회복되어도 다시 낮아지지 않고 높은 수준으로 정착되는 현상을 말한다(김용, 2009).

3. 혁신의 필요성

자본주의 사회에서 대다수 사람들은 노동시장의 일자리를 통해 생활을 꾸리는 것을 당연하게 받아들인다. 그런데 디지털 경제는 일자리에 심대한 변화를 초래한다. 디지털 경제로의 전환이 일자리의 양과 질에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 논의는 엄청난 분량으로 쏟아지고 있다. 그 전망 또한 비관과 낙관이 교차하면서 영향에 대한 추정치는 일관성을 가지지 못한다. 하나의 예로, 세계경제포럼(World Economy Forum)이라는 조직은 4년 후의 일자리를 전망하는 ‘The Future of Jobs’ 보고서를 매년 출간한다. 그런데 2016년 보고서(World Economy Forum, 2016)에서는 510만 개의 일자리가 감소할 것이라는 추정 결과를 제시했으나, 2018년(World Economy Forum, 2018)에는 반대로 5,800만 개의 일자리가 증가할 것이라고 예측한 바 있다.

새로운 기술이 노동을 대체하지만 동시에 노동을 보완하여 생산성을 높이고 새로운 유형의 일자리를 창출하는 효과도 가진다는 점을 인식한다면, 디지털 경제로의 전환이 일자리에 미치는 효과를 단순화하기는 어려울 것이다. Acemoglu and Restrepo(2018)의 연구는 이런 점을 잘 보여준다. 이들은 인공지능(AI)의 발전이 자동화를 촉진하여 노동이 수행하는 업무를 대체함으로써 노동수요를 축소하고 임금과 고용을 줄이는 대체 효과의 발생은 부정할 수 없는 사실이라고 본다. 다만, 이를 상쇄하는 효과 또한 존재한다는 점을 강조한다. 대체 효과를 상쇄하는 효과는 다양하다. 첫째, 인공지능화, 자동화된 업무의 생산성 증가가 자동화로 대체하기 어려운 업무에 대한 노동수요를 증가시키는 생산성 효과는 일자리를 늘릴 수 있다. 둘째, 자동화로 인한 자본축적의 증가는 자본뿐 아니라 노동에 대한 수요도 늘리는데 이는 자본축적의 효과이다. 셋째, 자

동화의 계속적 진전은 노동을 추가적으로 줄이는 외연적 조정(extensive margin)보다는 이미 자동화된 업무의 생산성 증가를 발생시키는 내포적 조정(intensive margin)을 초래한다. 이러한 내포적 조정은 대체 효과를 높이지는 않지만 생산성 효과는 높인데, 이를 자동화 심화 효과라고 할 수 있다. 넷째, 이상에서 언급한 세 가지의 효과보다 더 중요한 것은 과거에는 존재하지 않았던 새로운 업무가 만들어지면서 일자리가 늘어나고, 이것이 대체된 일자리 감소를 상쇄하는 회복 효과이다.

요약하면, 디지털 경제로의 전환이 향후 일자리에 미치는 영향은 자동화를 통한 대체 효과와 이를 상쇄하는 여러 효과들의 크기에 따라 달라진다. 또한 각각의 효과가 가지는 크기에 영향을 미치는 핵심적 변수는 정책과 제도라는 점도 중요하다. 기술 혁명의 진전을 가속, 혹은 억제할 수 있는 정부의 정책과 기업의 선택, 노동자와 소비자의 노동공급 및 소비행태, 정책 결정에 영향을 미치는 유권자의 투표 행태 등이 회복 효과 등 일자리의 감소를 상쇄하는 효과들의 크기에 영향을 미치기 때문이다.

결국 문제는 회복 효과 등을 강화할 수 있는 정책과 제도가 어떠한가에 있다. 이런 관점에서 지금의 한국 상황을 점검해보면 혁신을 강화할 유인을 제공하는 제도도, 혁신에 필요한 사회안전망도 부실한 실정임을 알 수 있다. ‘개발국가형 생활보장체제’의 유산이 상당 부분 남아 있는 한국 복지국가는 여전히 노동시장의 중심과 주변의 분리에 기초해 있기 때문이다. 다양한 공공복지 프로그램이 제도화되면서 복지에산의 증가는 꽤 가파른 편이었지만, 사회 성원들의 체감도는 높지 않다.

〈표 8-1〉 고용보험과 국민연금(직역 포함)의 사각지대

(단위: 만 명, %)

구분	고용보험		연금보험	
가입자	1,353	49.40%	1,989	72.70%
임금근로자	1,353	49.40%	1,557	56.90%
비임금근로자	0	0.00%	432	15.80%
미가입자(적용 제외자 포함)	1,383	50.60%	746	27.30%
임금근로자	703	25.70%	498	18.20%
비임금근로자	680	24.90%	248	9.10%
전체 취업자	2,736	100.00%	2,736	100.00%

주: 자료를 활용하여 저자 정리.

자료: 통계청 KOSIS. (2020b). 경제활동인구조사 [데이터파일]. <http://kosis.kr/index/index.do>에서 2020. 10. 03. 인출.

공공복지의 여러 분야 중 이 글에서 관심을 가지는 소득보장체계에 국한해보자. 〈표 8-1〉을 보면, 두루누리사업과 같은 정책적 노력에도 불구하고, 사회보험의 사각지대가 여전히 광범위하게 남아 있음을 알 수 있다. 고용보험의 경우 전체 취업자의 절반 가까이가, 국민연금의 경우 전체 취업자의 27.3%가 배제되어 있다. 밀린 과제로 남아 있는 것이다. 코로나19 위기와 그로 인한 디지털 경제로의 빠른 전환은 새롭게 닥친 도전이다. 위기 상황이다. 소득보장체계의 전면적인 혁신이 필요한 이유이다.

제3절 대안적 소득보장체계의 모색

소득보장체계의 전면적 혁신을 위해 어떤 혁신의 길을 가야 하는지에 대한 논의가 최근 활발하게 진행되고 있다. 특히 대통령 선출이라는 중대한 선거를 앞에 두고 기본소득제, 안심소득제, 공정소득제, 부의 소득세(NIT) 등 다양한 혁신 방안이 제출되고 있다. 이 글 역시 현행 소득보장체

계의 혁신이 필요하다는 인식에 기초해 있으므로, 이러한 혁신 방안들의 현실 진단과 문제 제기는 충분히 경청할 만하다. 하지만 필자는 이러한 제안들에 찬성하기보다는 기존 소득보장 프로그램의 내용을 개선하고, 거버넌스를 정비해서 소득보장체계를 혁신하는 것이 더 적절하다고 판단한다. 기본소득제 등의 여러 제안에 찬성할 수 없는 이유는 다양하지만,⁶³⁾ 그중 두 가지만 언급하면 다음과 같다.

첫째, 이러한 제안들은 소득보장이 목표로 하는 빈곤 완화와 사회위험 분산이 결코 거대하고 단순한 프로그램 하나로 대응 가능한 문제가 아니라는 점을 간과한다. 현행 소득보장체계가 사회보험과 공공부조, 그리고 사회수당(Demogrant)이라는 이질적인 여러 프로그램의 복합체로 축조된 배경에는 그렇게 해야만 하는 불가피함이 있다. 사회보험은 취업자들이 생애 과정에서 직면하는 각종 사회위험을 분산하기 위해 만들어진 제도다. 사회보험의 핵심적 기능은 소득계층 사이에서 소득을 재분배하는 것이 아니라 사회위험을 분산하는 것이다. 물론 사회위험 분산 기능을 잘 수행하는 사회보험은 소득계층 사이의 소득재분배에도 긍정적인 효과를 창출하는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 고소득층보다는 저소득층이 사회위험에 노출될 확률이 더 큰 반면, 지불능력을 고려한 부담은 저소득층보다는 고소득층이 더 많이 지기 때문이다. 또한 사회위험 분산 기능은 복지 수혜자의 수를 늘려서 '복지동맹'의 형성을 가능케 하고(Baldwin, 1990), 복지를 지지하는 유권자 집단의 범위를 확장하는 효과를 내기도 한다(Rehm, 2009).

은퇴, 재해, 실직, 질병과 같은 사회위험에 빠질 확률과 소득 지위는 정확하게 비례하지 않는다. 기능직 고소득자의 실업 위험이 노무직 저소득자의 실업 위험보다 더 낮다고 단언하긴 어렵기 때문이다. 빈자와 중산

63) 이에 대한 상세한 논의는 홍경준(2020)을 참조하라.

층, 숙련 전속성을 가진 노동자와 그런 노동자를 필요로 하는 기업 등이 '복지동맹'으로 결집할 수 있었던 배경에는 소득 지위와 위험 지위가 일치하지 않는다는 중요한 점이 있었다. 납세자가 낸 세금을 정부가 모아서 빈곤 가구에 재분배하는 공공부조와는 별도로 사회보험이 소득보장체제로 편입된 이유이다.

둘째, 이러한 제안들은 급여의 수급 단위에 따른 형평성의 문제를 도외시한다. 개인들이 생애 과정에서 직면하게 될 사회위험을 분산하는 사회보험의 수급 단위는 기본적으로 개인이다. 그러나 빈곤에 대응하는 공공부조는 수급 단위를 가구로 둘 수밖에 없다. 근대의 표준적인 핵가족 형태를 반영하여 조작적으로 정의된 가구(household)라는 개념이 가족 형태의 변화를 적절하게 반영하는지에 대한 의구심이 커지고는 있지만, 여전히 개인의 경제적 웰빙은 가구를 단위로 따질 수밖에 없기 때문이다. 가구소득이 400만 원인 홀벌이부부(소득 400만 원인 취업자+전업주부)와 가구소득이 150만 원인 맞벌이부부(소득이 각각 80만 원과 70만 원)를 비교해보자. 수급 단위를 가구로 둔다면, 가구소득이 150만 원인 맞벌이부부가 재분배의 대상이 되지만, 수급 단위가 개인이라면 가구소득 400만 원인 홀벌이가구의 전업주부가 재분배의 대상이 된다. 물론 모든 사람에게 조건 없이 급여를 제공하겠다는 기본소득제는 이러한 형평성의 문제를 피할 수 있다. 하지만 그렇게 하기 위해서는 엄청난 재원이 든다.

1. 대안적 소득보장체계의 개요와 추진 원칙⁶⁴⁾

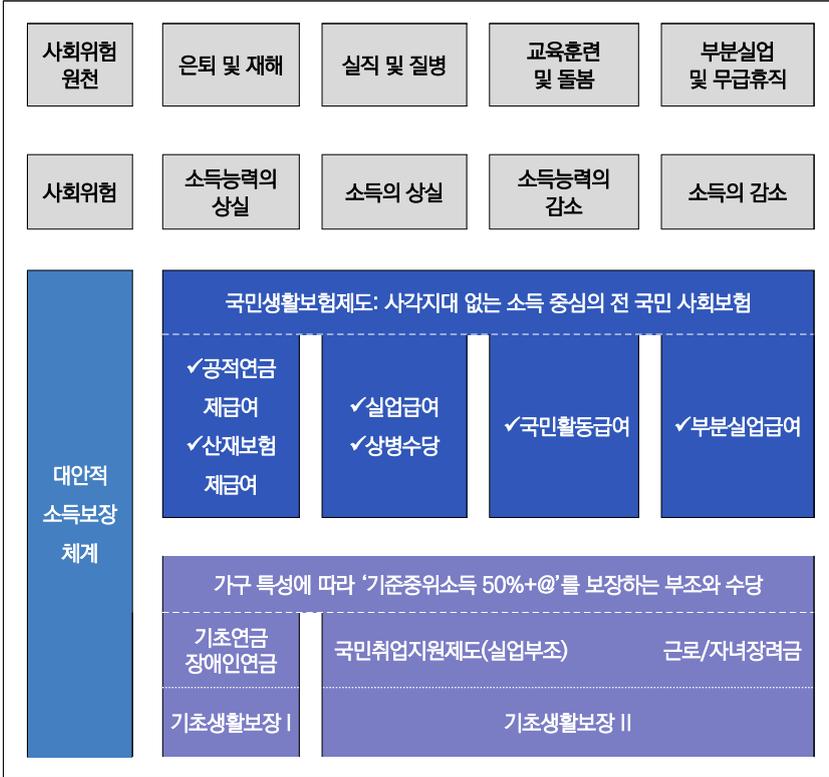
필자가 생각하기에 혁신의 바른길은 현행 소득보장 프로그램들의 내용을 개혁하고 거버넌스 연계를 재구축하는 것이다. 이 글에서는 이러한 개

64) 이하의 논의들은 한국공공정책전략연구소(2021)의 일부를 수정, 보완한 것이다.

혁과 재구축을 통한 소득보장체계의 혁신을 ‘대안적 소득보장체계’ 구축으로 묘사할 것이다. [그림 8-3]은 ‘대안적 소득보장체계’의 개요를 그림으로 나타낸 것이다. ‘대안적 소득보장체계’의 구축은 다음과 같은 다섯 가지의 원칙을 가지고 추진해야 한다.

첫째는 노동시장의 공정성 확보이다. 디지털 경제의 확산이 노동시장과 일자리에 큰 변화를 초래하겠지만, 다수의 사람이 생활을 꾸리는 우선적인 방편으로 삼는 것은 노동시장이며, 미래에도 꽤 오랫동안은 여전히 노동시장일 것이다. 그러므로 대안적 소득보장체계의 구축은 노동시장의 개선과 함께 추진되어야 한다. 비정규직의 정규직화 원칙도 중요하지만, 그보다는 동일가치노동 동일임금 원칙이 우선되는 원칙이라는 인식이 있어야 한다. 그리고 이 원칙의 확립과 적용을 위해 임금체계의 개혁이 추진되어야 한다. 그 출발점은 호봉급의 폐지 또는 축소, 임금체계의 직무급화가 될 것이다. 민간부문에 이러한 개혁을 강제할 수는 없지만, 정부의 개혁 의지를 직접 반영할 수 있는 공공부문에서는 임금체계의 직무급화가 서둘러 시행되어야 할 것이다. 다시 강조하지만, 소득보장체계의 혁신은 노동시장의 공정성 확보를 위한 제도적 개선 노력과 함께 추진되어야 한다.

[그림 8-3] 대안적 소득보장체계의 개요



자료: 한국공공정책전략연구소. (2021). 어젠더 K 2022(정책집 2). <https://kipps365.com/>에서 2021. 08. 20. 인출. p.111에서 필자가 일부 수정함.

둘째, 사회보험의 적용 대상은 보편화되어야 한다. ‘개발국가형 생활보장체제’에서 사회보험은 대기업과 공공부문 중심의 취업자 위주로 시작, 확대되어왔다. 다양한 노력에도 불구하고 여전히 그러하다. 소규모 사업체와 영세자영업자 등 주변에 속한 취업자의 상당수는 여전히 사회보험의 사각지대에 내몰려 있다. 대안적 소득보장체계는 취업 형태나 직장의 종류와는 상관없이 모든 취업자를 적용 대상으로 한다. 이를 위해서는 자격 중심의 현행 사회보험을 소득 중심으로 전환하고, 사회보험적용대상제의

규정의 완전 폐지와 사회보험료 원천징수가 추진되어야 한다.

셋째, 소득보장체계가 대응하는 사회위험의 범주를 정비하고 확장해야 한다. 디지털 경제에서 취업자가 직면하는 사회위험은 과거와는 다른 양상을 보인다. 그러나 현행 소득보장체계는 여기에 적절하게 대응하지 못한다는 한계를 가진다. 대안적 소득보장체계는 취업자의 생활에 곤란을 끼치는 사회위험을 ① 재해와 은퇴와 같은 소득능력의 상실, ② 교육훈련 활동과 돌봄활동에 따른 소득능력의 감소, ③ 실직과 질병으로 인한 소득의 상실, ④ 무급휴직과 부분실업에 따른 소득의 감소 등으로 분류한다. 또한 이렇게 분류한 사회위험에 대응하는 소득보장 프로그램을 사회보험과 공공부조, 그리고 사회수당의 패키지로 배치해야 한다.

넷째, 대안적 소득보장체계는 재정 원칙의 변화를 동반한다. 현재와 같이 취업자-사업자의 2자 부담 방식을 탈피하고 취업자-사업자-중앙정부가 사회보험료를 부담하는 3자 부담 방식으로 전환한다. 취업자와 사업자의 사회보험 기여금은 점점 더 광범위해지고 정교해지는 국세청의 납세 플랫폼을 기반으로 사업장 중심의 사회보험료(payroll tax)⁶⁵에서 목적세의 하나인 국민보험세(national insurance tax)로 전환한다. 또한 사회보험 기여금 상한액은 자동 조정하거나 폐지하고, 그에 따라 국민연금급여액 계산 방식 등은 조정한다. 또한 중앙정부를 사회보험 기여의 한 주체로 설정하며, 취약계층에 대한 보험료 지원은 정부의 일반예산을 활용하거나 근로/자녀장려금과 같은 방식으로 조세지출을 사용한다. 사회부조와 수당제도의 경우 현행처럼 중앙정부와 지방자치단체가 분담하여 운영한다.

65) 사회보험이 표준적 형태의 고용관계를 중심으로 설계된 이유 중 하나는 '공동의 작업 공간'이자 '위계적 단위'인 사업장이 취업자의 보험료를 징수하는 데 유일한, 또한 편리한 거점이었기 때문이다. 사회보험료를 봉급 지급 명부(payroll)에 기초한 세금(tax)으로 부르는 배경이다(홍경준, 2020).

다섯째, 대안적 소득보장체계는 조세-복지 패러다임의 전환에 기초한다. 국세청의 월단위 실시간 소득파악과 사회보험 징수 통합을 기반으로 전 국민 소득정보시스템을 구축하여 사회보험 징수 책임은 국세청이 가진다. 한편, 복지부의 차세대 사회보장 정보시스템과 정책부처별 시스템을 연계하여 효율적으로 사회부조 및 수당제도를 운영한다. 또한 개인을 수급 대상으로 하는 모든 소득보장 프로그램의 현금급여에 과세하여 보편/선별을 넘어선 분별복지를 달성한다. 사실 소득보장 프로그램의 현금급여는 소득을 구성하는 소득원천의 하나인 이전소득(transfer income)이므로 근로소득, 사업소득 등 다른 소득원천과 달리 취급될 이유는 없다. 그러므로 소득세법 개정을 통해 공적연금급여에 대해서만 과세하는 현행 방식에서 소득보장 프로그램의 모든 현금급여에 대해 과세하는 방식으로 전환할 수 있다.

이상의 다섯 가지 원칙을 가진 대안적 소득보장체계의 구체적인 방안을 수립하기 위해서는 다양한 차원의 여러 쟁점을 세밀하게 검토해야 할 것이다. 매우 방대한 작업이 될 것이므로, 이 글에서는 거친 수준에서 간략하게 주요 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 대안적 소득보장체계의 주요 개혁과제

1) 소득 중심의 전 국민 사회보험

‘대안적 소득보장체계’의 첫 번째 정책과제는 소득을 중심으로 전 국민을 포괄하는 사회보험의 시행이다. 사업장 중심으로 사회보험료를 부과하는 방식에서 근로소득, 사업소득, 기타소득, 자본소득 등 모든 소득에 대해 정률로 과세하는 방식으로 전환하는 방안은 이미 여러 전문가에 의

해 구체적으로 제시되고 있기 때문이다(최현수, 2020; 김문정, 2020; 홍민기, 2020).

그 대략적인 방향을 제시하면 다음과 같다. 우선, 근로기준법상 근로자로 인정받는 취업자와 사업자는 현행 방식을 준용하여 사업장을 통해 보험료를 납입하면 된다. 다만, 이들의 사회보험 기여금은 국세청에서 일괄 징수하는 방식으로 변경한다.

한편, 특수고용종사자와 관련 사업자의 경우는 좀 다른 방식이 적용되어야 할 것이다. 특수고용종사자에 대해서는 사업소득과 기타소득에 대해 사회보험 기여금을 원천징수하는 방식을 택할 수 있다. 원천징수 의무 사업자에 의해 신고되는 특수고용종사자의 사업소득 정보, 근로장려금 지급을 위해 2009년에 소득세법에 포함된 ‘사업장 제공자에 의한 특고종사자 과세 정보 제공’ 등을 통해 특수고용종사자에 대한 소득파악은 이미 상당한 정도로 이루어지고 있다. 따라서 특수고용종사자의 소득에 대해서는 국세청이 원천징수하는 방식을 통해 보험료를 징수하면 된다. 특수고용종사자의 고용보험 가입이 어려웠던 이유는 특수고용종사자의 사업주를 찾아서 징수하려 하는 관행 때문이다. 디지털 특고라고 불리는 다양한 종류의 플랫폼 노동이 디지털 경제의 가속화에 따라 더욱 늘어날 것임을 고려하면, 이러한 관행은 더 이상 지속될 수 없다. 그러므로 특수고용종사자의 사업주를 찾아서 사회보험료를 부과하는 대신, 플랫폼 운영업체 등 특수고용종사자와 관련한 법인이나 사업자의 이윤, 영업이익에 연동하여 보험료를 부과하는 방식이 적용될 필요가 있다.⁶⁶⁾ 특수고용종사자에 대한 원천징수, 관련 사업자의 이윤이나 영업이익에 대한 보험료 부과는 자연스럽게 사회보험 기여금의 성격을 사업장 중심의 사회보험료에

66) 이윤 기반 국민보험제는 미국에서도 논의되고 있다. 이에 대해서는 Saez & Zucman (2019)을 참조하라.

서 목적세 중 하나인 국민보험세로 전환하는 효과를 가질 것이다.

자영자의 경우는 종합소득 신고를 통해 파악한 작년도 소득액에 대해 보험료를 부과하고, 그 차액은 차년도의 종합소득 신고 시에 정산하는 방법을 활용할 수 있다. 또한 취약 자영자계층에 대해서는 농어업에 종사하는 지역가입자에 대한 국민연금의 보험료지원제도나 영세사업장에 대해 고용보험과 국민연금의 보험료를 지원하는 두루누리지원사업의 방안을 참조하여, 중앙정부가 보험료의 일부를 지원할 수 있다. 자영자의 고용보험 가입을 의무화하면 도덕적 해이 등이 발생할 수 있다는 우려가 있으나, 이를 완화할 방안을 마련하는 것이 크게 어려운 일은 아니다.

2) 통합형 공적연금

한국의 공적연금제도는 일반 직장인과 자영자 등을 대상으로 하는 국민연금, 사립학교 교직원이 가입하는 사학연금, 공무원을 대상으로 하는 공무원연금, 직업군인을 피보험자로 하는 군인연금 등으로 나누어져 있다. 그 결과 보험료와 급여 수준, 재정 상황 등이 각각의 프로그램에 따라 다른 상황이다. 노후소득보장을 보다 강화하기 위해서는 사회보험 방식인 공적연금제도의 급여 수준을 높이고, 재정적 지속가능성을 향상해야 한다. 그런데 이를 위해 필수적인 보험료율의 단계적 인상은 공적연금제도 사이의 형평성 문제를 해소하지 않고서는 거의 불가능하다. 공적연금제도의 일원화는 노후소득보장 강화를 위해 우선적으로 추진해야 할 과제인 것이다. 또한 공적연금제도의 일원화는 직업별로 분립해 있는 제도 사이의 부담 및 급여 수준의 격차를 시정할 수 있다. 공적연금제도가 통합, 일원화되면 가입자 수의 증가에 따라 연금재정 계산에서도 신뢰성이 높은 통계수치 등을 확보할 수 있고 산업구조나 취업구조의 장기적 변화

에 따른 가입자와 수급자 균형의 변동도 축소되어 연금재정의 안정화를 추진하기가 더 쉽다.

공적연금제도의 일원화를 위해서는 국민연금의 보험료율 인상과 직역 연금의 가입 기간 조정, 연금지급개시연령 조정, 장수화 리스크를 연금급여액에 반영하는 연금액 감액 방식의 도입 등이 필요하다. 또한 직역연금에 포함되어 있는 산업재해보험 요소, 고용보험 요소는 별도의 방식으로 제도화해서, 직역연금 가입자의 산재보험과 고용보험 가입을 허용해야 한다. 퇴직수당에 해당하는 부분 역시 법정퇴직금제도에 맞춰 연금화하며, 보수 격차를 감안하여 추가적으로 저축계정제도 같은 것의 도입도 고려해야 한다. 직역연금 가입자의 불이익을 완화하는 조치가 공적연금 일원화를 위한 전제조건이라는 점 또한 잊지 말아야 한다. 일원화한 공적연금의 발전 방향은 당연히 소득비례적 성격을 강화하는 것이다. 구체적인 내용은 노후소득보장제도의 여러 층위를 구성하는 기초연금 및 국민기초생활보장제도의 개혁 방안과 함께 종합적으로 고려해야 하지만, 소득비례적 성격의 강화라는 원칙은 지켜야 할 것이다.

3) 상병수당

코로나19 위기로 인해 아프면 실 수 있는 권리와 소득 상실에 대한 정책적 대응이 필요하다는 인식이 사회적으로 확산되었다. 2020년 7월 정부가 발표한 한국판 뉴딜 고용사회안전망 영역에서 상병수당 도입이 언급된 바 있다(관계부처합동, 2020b). 정부 발표에 따르면, 아직까지는 연구용역 시행 및 저소득층 등 대상 시범사업 추진과 같이 제한적인 수준에 머무르고 있다. 하지만 ‘대안적 소득보장체계’의 구축이라는 관점에서 보면 도입 시기가 당겨져야 할 필요가 있다. 질병은 실업과 함께 취업자의

소득 상실을 초래하는 핵심적 사회위험이기 때문이다. 상병수당은 모든 취업자를 대상으로 하여 해당하는 피보험자가 일시적으로 또는 최대 1년 이하의 요양을 필요로 하는 질병 또는 감염병 등으로 일을 중단할 경우, 소득의 일정 비율을 지원하는 방식으로 제도화해야 한다.

현재 상병수당의 도입 논의는 주로 의료보장제도의 체계와 밀접한 관련이 있다. 이는 과거에 상병수당이 공교의료보험의 급여로 존재했었고, 의보통합 이후에는 법률상 임의규정으로 존재하고 있다는 역사성을 반영한 것으로 판단된다. 하지만 상병수당을 필요로 하는 피보험자는 취업자의 지위를 가져야 한다는 점, 상병수당이 취업자의 소득 상실이라는 사회위험에 대응한다는 점을 고려하면, 의료보장제도보다는 소득보장제도체계의 한 급여로 다루는 것이 적합하다.

4) 부분실업급여

코로나19 위기는 안정적인 고용관계에 있는 취업자라 하더라도 무급휴직 등으로 인해 일시적으로 또는 장기간 소득의 감소나 중단이 발생하기도 한다는 것을 드러냈다. 현행 실업급여는 비자발적 실업으로 인한 소득의 중단만을 실직 상태로 인정하여 급여를 제공하기 때문에 무급휴직으로 인한 소득감소나 중단에는 적절하게 대응하지 못하기 때문이다. 디지털 경제의 변화된 노동환경에서 다양한 이유로 소득의 감소를 경험하는 취업자가 많아질 수 있음을 생각한다면, 이에 대응하는 소득보장급여의 필요성은 더욱 절실해진다.

고용은 유지되지만 일의 일부나 전부가 중단되는 경우, 둘 이상의 일자리 중 하나의 일자리를 상실하는 경우, 실업급여를 받는 중에 일시적으로 취업할 경우 등을 부분실업으로 인정한다면, 이러한 부분실업으로 인한

소득의 감소에 대응하는 부분실업급여를 도입할 수 있다. 부분실업급여를 도입하기 위해서는 무엇보다 먼저 근로일수와 시간에 기초하여 기여와 급여의 자격조건을 정하는 현행 방식을 소득에 기초하여 기여와 급여의 자격조건을 정하는 방식으로 바뀌어야 한다. 앞서 언급한 소득 중심의 전 국민 사회보험 시행이 필요하다는 것이다. 소득에 기초하여 급여의 자격조건을 정하게 되면, 부분실업 기간 동안의 평균소득을 기준으로 실업급여액을 감액하여 지급하거나, 급격한 소득의 감소(예를 들어, 기존 소득의 30% 이상 감소 등)가 일정 기간 지속될 경우 이러한 감소분의 일정 비율(실업급여 소득대체율 60%를 동일하게 적용하는 등)을 지급하는 식의 규정을 구체화할 수 있다.

5) 국민활동급여

‘대안적 소득보장체계’의 정책과제 중 하나는 소득능력의 감소에 대응하는 소득보장 프로그램을 마련하는 것이다. 교육훈련활동이나 돌봄활동은 생활의 재생산에 필수적인 활동이다. 그러나 이러한 활동은 불가피하게 노동시간을 줄이고, 그에 따른 소득능력의 감소는 생활을 위협하는 중요한 사회위험이다.

이런 사회위험을 분산할 수 있는 소득보장제도는 아직 충분히 제도화되지 못한 상황이다. 그런데 이와 관련한 흥미로운 제안들이 있다. 우선, 1990년대 중반 이후 독일의 귄터 슈미트(G. Schmid)를 중심으로 한 연구자 집단에 의해 논의되고, 한국에도 소개된(정원호, 나영선, 류기락, 박경순, 2011) 이행노동시장이론(transitional labour market)에서는 숙련의 부족이나 상실에 대응하는 연대적 향상훈련기금을 제안한다. 이 제도는 실업보험료의 일부와 정부의 조세를 통해 재원을 충당하며, 훈련에

대한 자기결정에 따라 인출권(Ziehungsrechte; drawing rights)을 보장하는 방식으로 운용된다. 여기서 말하는 인출권이란 1996년 유럽연합 집행위원회의 발주를 받아 진행한 연구를 통해 알랭 쉬피오(A. Supiot) 등이 제시한 것으로, 일과 관련하여 사회구성원들이 가지는 권리를 개념화한 것이다(김안국, 유한구, 이덕재, 정원호, 2019). 이들에 따르면, 시민이라는 지위가 개인에게 시민권이라는 권리를 부여하는 것과 마찬가지로 고용을 포함하여 일생 동안 다양한 일을 수행하는 개인은 노동력 구성원의 지위(labour force membership status)를 가지므로, 일과 관련된 일련의 사회적 권리들을 부여받아야 한다(김안국 외, 2019). 노조활동에 대한 근로시간 면제(time off), 특별휴가, 훈련휴가, 노동시간 저축계좌, 훈련바우처 등은 이러한 사회적 인출권 개념에 기초하여 다시 정의될 수 있고, 가사노동과 돌봄, 교육과 훈련, 자원봉사, 공공의 이익과 관련된 일 또한 마찬가지다.

육아나 간병 등을 위해 취업을 중단해야 하는 상황이 있을 수 있고, 기술변화에 따른 숙련의 체득이나 향상을 위해 교육연수나 직업훈련을 받아야 하는 경우도 있다. 이러한 상황은 소득능력의 감소를 초래하기 때문에 사회위험으로 인식되어야 하며, 위험을 분산할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이러한 제도는 대학 등 일부 직장에서 제도화되어 있는 안식년(sabbatical year)을 떠올리면 이해하기 쉽다. 생애주기의 특정 시점부터 모든 개인은 각자의 계좌를 가지게 되며, 노동이력의 증가에 따라 각자의 계좌는 더 채워진다. 생애주기에서 교육연수와 직업훈련, 양육과 간병 등의 활동을 해야 하는 경우에는 각자의 계좌에서 인출할 수 있고, 그 인출은 사회보장급여와 같은 것으로 다뤄지는 것이다. 관련 위험의 분산이 가능하므로, 소요재원의 크기는 기본소득제 같은 제도보다는 훨씬 적을 것이다. 이러한 제도는 사회적으로 유용한 기여라는 기준을 충족할 경

우에 한하여 개인에게 현금급여를 제공하는 참여소득제(Atkinson, 1996)와도 유사하며 C. Offe(1998), 석재은(2020) 등도 ‘변형된 기본소득제’라는 이름으로 유사한 정책을 제안한 바 있다. 이 글에서 제안하는 국민활동급여의 구체적인 제도화 방안은 다음과 같다.

우선, 노동력 구성원(abor force membership) 지위에 수반되는 사회적 권리를 개인별로 부여한 국민활동계좌(청구 시 중앙정부가 지급을 보장하는 개인별 가상계좌)를 18~64세의 근로연령집단에게 부여하고 해당 급여의 피보험자 자격을 준다. 물론 군복무나 학업 등에 종사 중인 개인은 일시적으로 제외한다.

둘째, 급여의 자격조건은 해당하는 피보험자가 ① 직업준비, 직업전환 관련 평생교육 등과 같은 직업훈련활동 ② 아동 양육과 노인, 장애인 간병 등과 같은 가족돌봄활동으로 비유급 노동시기에 들어가게 될 때로 한다.

셋째, 필요 예산은 전액 중앙정부가 부담하는 사회보험 기여금으로 충당하며, 급여 기간은 피보험 자격 기간 중 최대 48개월, 월단위로 개인이 급여 기간을 선택하여 신청할 수 있게 한다. 급여 액수는 다양한 방식의 적용이 가능할 것이다. 가령, 만 18세에 달한 피보험자에게 12개월 치의 급여액에 해당하는 금액을 계좌에 적립해주고, 노동이력의 증가에 비례하여 나머지 36개월 치의 급여액을 추가로 적립하거나, 연령대별로 할인율을 적용하여 30세 이전에 인출하면 그 1개월은 2개월로 간주하고, 45세가 지나서 인출하면 그 1개월은 0.8개월로 간주하는 방식 등이 탄력적으로 모색될 수 있다.

넷째, 국민활동급여제도가 도입되면, 고용보험 모성보호사업의 육아휴직이나 장기요양보험의 특별현금급여(가족요양비)는 폐지한다. 또한 국민활동급여의 이용 여부와 이용 시기에 대한 선택권을 개인에게 부여하며, 자발적인 포기도 가능하게 한다. 만 65세(국민연금 수급개시연령 기

준) 이후에도 남아 있는 국민활동계좌 적립금은 연금보험료 납부(추납제도 연계)로 이전하여 노후소득보장을 강화하도록 하는 등 유연하고 탄력적으로 제도를 설계한다.

6) 국민기초생활보장제도

최후의 안전망인 국민기초생활보장제도의 핵심적 과제는 사각지대를 축소함과 동시에 보장 수준을 제고하는 것이다. 우선, 최저생활보장을 위한 보장 수준의 제고가 이루어져야 한다. 현행 국민기초생활보장제도의 생계급여기준선은 기준중위소득의 30%로, 2021년 현재 1인 가구의 경우는 54만 8,349원이다(보건복지부, 2021d). 이는 과거 최저생계비에 기초한 급여 수준 설정 시에 작용한 가구균등화지수를 적용한 결과에 따른 것으로 현실을 적절하게 반영하지 못하는 것으로 판단된다. 통계청이 소득분배 지표의 하나로 공표하는 상대적 빈곤율이 중위소득의 50%를 기준선으로 한다는 것(통계청 KOSIS, 2020a)을 감안하면, 기준중위소득 30% 기준선은 최저생활보장에는 미흡하다고 평가할 수밖에 없다. 그러므로 생계급여기준선을 기준중위소득 50%까지 높이는 것을 정책목표로 삼아야 한다.

두 번째의 개혁과제는 사각지대의 축소이다. 2015년 교육급여, 2018년 주거급여에 이어 2021년에는 생계급여에 대해서도 부양의무자 기준이 대폭 완화되었다. 그러나 국민기초생활제도의 사각지대 축소가 이러한 제도 변화를 통해 완결되는 것은 아니다. 재산의 소득환산제 또한 국민기초생활보장제도의 사각지대를 만드는 데 중요한 요인이기 때문이다. 재산의 소득환산제를 완화하여 사각지대를 축소하고, 급여 수준을 인상하여 보장 수준을 제고하기 위해서는 우선, 노인과 장애인 등 소득능력의

상실로 인해 근로가 불가능한 인구집단과 그 외 다른 이유로 빈곤에 빠진 근로 가능 인구집단을 구분하여 달리 처우하는 것이 필요하다. 국민기초생활보장제도의 두 가지 목표인 기초생활보장과 자립지원은 제도 운영 과정에서 상충되는 경우가 많다는 것을 이제는 인정해야 한다. 앞서 제안한 기준중위소득 50%의 생계급여기준선 인상 역시 근로능력 유무에 따라 국민기초생활보장제도를 이원화하는 조치를 통해 더 수월하게 이뤄낼 수 있을 것이다.

근로능력 유무에 따라 이원화한 국민기초생활보장제도에 대해 각각 기초보장 I과 기초보장 II로 명명한다면, 노인과 장애인 등 근로불가능 빈곤층을 대상으로 한 기초보장 I은 기초생활보장을 목표로 관대하게 운영하는 것이 바람직하다. 기준중위소득 50%의 생계급여기준선 인상 역시 기초보장 I에 대해 우선적으로 적용될 필요가 있다. 이미 폐지하기로 예정한 부양의무자 기준은 물론이고, 재산의 소득환산제 역시 좀 더 관대한 방향으로 개선될 필요가 있다. 다만, 의료급여의 부양의무자 기준을 폐지하는 문제는 신중하게 접근할 필요가 있다. 예산의 문제라기보다는 우리나라 건강보험제도가 가진 '넓은 피부양자 범위'라는 조건과 의료급여의 부양의무자 기준 폐지가 상충할 수 있기 때문이다. 부양의무자가 건강보험 가입자라면, 해당 수급자는 건강보험 피부양자의 자격을 가질 수 있다. 이 경우에는 부양의무자 기준을 폐지하기보다는 수급자가 필요로 하는 필수적 의료에 대해 의료비를 지원하는 방안이 더 적절하다. 향후, 건강보험 피부양자 범위가 축소된다면, 그에 따라 해당 급여에 대한 부양의무자 기준을 폐지하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

노인과 장애인 등 근로불가능 빈곤층을 대상으로 한 기초보장 I에서는 재산기준을 과감하게 낮춰야 한다. 재산의 소득환산율을 현행보다 대폭 낮추는 방법이나 cut-off 방식에 기초하여 재산기준을 낮게 두는 방법 모

두 검토 가능할 것으로 판단된다. 이 글에서 강조하고 싶은 것은 기초보장 I에 대해서는 재산기준을 대폭 낮추는 대신, 수급자 사망 후 처분권, 즉 상속권에 대한 제한을 고려하자는 것이다. 특히 노인 수급자가 상당액의 거주 주택을 보유하고 있는 경우에는 해당 주택을 담보로 수급권을 부여하는 방안도 고려할 수 있다(여유진 외, 2011).

한편, 근로능력자를 대상으로 한 기초보장 II는 자활조성을 목표로 자활급여가 핵심적 프로그램으로 자리 잡도록 개혁해야 한다. 의료급여보다는 건강보험의 가입자에게 되도록 보험료 지원 등의 유인 수단을 제공해야 하며, 취업지원서비스가 보다 적극적으로 작동하도록 혁신해야 한다. 재산의 소득환산 또한 자활 가능성의 모색 방안과 연계될 필요가 있다.

국민기초생활보장제도가 대상자의 특성에 기초하여 기초보장 I과 기초보장 II로 이원화된다면, 그 후에는 이 두 제도와 여타의 범주적 공공부조를 어떤 식으로 연계하는 것이 더 효과적인지에 관해 생각해봐야 한다. 소득능력을 상실한 노인이나 장애인을 대상으로 한 기초연금 및 장애연금과 기초보장 I은 어떤 식으로든 역할 조정과 연계 방안의 모색이 필요할 것이다. 기초연금이나 장애연금의 발전 방향을 어디에 둘 것인가에 따라 이들 범주적 공공부조와 기초보장 I 사이의 연계와 조정 혹은 통합의 문제가 제기될 수 있다. 근로능력자를 대상으로 한 기초보장 II와 근로/자녀장려금, 그리고 국민취업지원제도 역시 마찬가지다.



제9장

기본소득과 부의 소득세의 분배 효과

제1절 분석 목적

제2절 분석 내용 및 방법

제3절 분석 결과

제4절 소결

제 9 장

기본소득과 부의 소득세의 분배 효과

이원진 (한국보건사회연구원)

제1절 분석 목적

이 장에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 기본소득과 부의 소득세의 분배 효과를 분석한다. 다양한 대안적 소득보장제도의 효과성을 판단하기 위해서는 무엇보다 소득보장제도 개편안이 현행 소득보장제도에 비해 빈곤과 불평등을 얼마나 효율적으로, 효과적으로 감소시킬 수 있는지를 살펴봐야 한다. 이 연구는 현재 소득보장제도 개편 관련 논의를 고려하여 보편적 기본소득(Universal Basic Income, 이하 'UBI')과 부의 소득세(Negative Income Tax, 이하 'NIT')의 분배 효과를 현행 소득보장제도와 비교하여 분석한다. 최근 십여 년간 대안적 소득보장제도 관련 논의가 활발해지면서 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석한 연구가 꾸준히 이루어져왔다(김교성, 2009; 백승호, 2010; 강남훈, 2011; 김혜연, 2014; 박기성, 변양규, 2017; 변양규, 2017; 조경엽, 김영덕, 2017; 최태훈, 염명배, 2017; 한중석, 김선빈, 장용성, 2021). 이 장에서는 이러한 선행연구에서 나타난 쟁점을 정리하고, 가장 최근에 제안된 대안(서정희 외, 2021; 김낙희 외, 2021)까지 고려하여 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석한다. 단, 이 연구의 시뮬레이션은 선행연구에서 제안된 대안을 구체적으로 구현하기보다는 UBI와 NIT의 제도 요소에 따른 차이를 추상화된 형태로 확인하는 것을 목표로 함을 밝혀둔다.

제2절 분석 내용 및 방법

1. 분배 효과 분석의 쟁점

UBI와 NIT의 분배 효과를 분석한 선행연구는 주로 전체 가구의 소득을 조사한 서베이 데이터에 가상적으로 설계한 대안적 소득보장제도를 적용하여 소득분배를 분석하는 접근을 취해왔다(김교성, 2009; 백승호, 2010; 강남훈, 2011; 김혜연, 2014; 박기성, 변양규, 2017; 변양규, 2017; 최태훈, 염명배, 2017). 이와 같은 접근을 공유하는 여러 선행연구를 살펴보면, 다음과 같이 몇 가지 쟁점을 검토해볼 수 있다.

첫째, 개인소득 분포와 가구소득 분포 중 어느 것을 기준으로 소득분배를 분석해야 하는지에 대한 선택이 필요하다. 일반적으로 소득분배는 가구 내 모든 가구원의 소득을 합산한 가구소득을 균등화한 소득을 기준으로 분석한다. 이는 여러 가구원이 획득한 소득이 가구 내에서 공유된다는 가정을 전제한다. 예를 들어, 경제활동에 참여하는 가구주가 획득한 소득을 경제활동에 참여하지 않는 배우자와 미성년 자녀가 가구 내에서 공유한다고 가정하는 것이다. 이때 규모가 다른 가구의 소득을 비교하기 위해 규모의 경제를 고려하여 가구소득을 균등화해야 하는데, 통계청은 공식 소득분배 지표를 작성할 때 가구원 수 제공근으로 나누어 가구소득을 균등화한다(통계청, 2021, p.3).

이와 같은 소득분배 분석 방법은 개인단위 정액급여를 지급하는 UBI의 분배 효과를 일정하게 제약하는 요인으로 작용한다. 예를 들어, 월 30만 원의 개인단위 정액급여를 제공하는 UBI는 가구 규모와 무관하게 1인당 개인소득을 30만 원 증가시키지만, 1인, 2인, 3인, 4인 가구의 제공근 균등화 가구소득을 각각 30만 원, 42만 원, 52만 원, 60만 원 증가시킨

다. 한국에서는 중고소득층의 가구 규모가 상대적으로 크기 때문에, 균등화 가구소득을 기준으로 할 때 UBI는 중고소득층의 소득을 절대적으로 더 많이 증가시킨다. 이는 개인소득 분포가 아닌 가구소득 분포를 기준으로 소득분배를 분석하는 선택 자체가 UBI의 분배 효과 평가에 영향을 미친다는 사실을 의미한다. UBI뿐만 아니라, 개인 NIT나 가구 규모에 비례하는 급여를 제공하는 가구 NIT 역시 마찬가지다.

〈표 9-1〉 월 30만 원 UBI 급여에 따른 가구 규모별 소득 증가량

(단위: 만 원/월)

구분	1인당 개인소득 증가량	비균등화 가구소득 증가량	가구원 수 제공된 균등화 가구소득 증가량
1인 가구	30	30	30
2인 가구	30	60	42
3인 가구	30	90	52
4인 가구	30	120	60

자료: 저자 작성.

이 연구는 균등화 가구소득 분포 분석 접근을 따른다. 비록 가구소득 분포가 가구 내 권력관계의 불평등을 반영하지 못한다는 한계(김혜연, 2014, p.42)를 갖지만, 가구 내에서 소득이 전혀 공유되지 않는 극단적 상황과 가구 내에서 소득이 완전히 공유되는 극단적 상황 중에서는 대체로 후자가 현실에 더 가까운 것으로 인정할 수 있다. 정책 평가의 주요 지표로 활용되는 통계청의 공식 소득분배 지표가 균등화 가구소득 분포를 기준으로 작성된다는 점, 국민기초생활보장제도 급여와 같이 개인에게 귀속되는 소득을 측정하기 어려운 가구단위 급여가 존재한다는 점도 가구소득 분포를 분석해야 할 필요성을 뒷받침한다.

둘째, UBI나 NIT를 도입할 때 현행 소득보장제도를 얼마나 대체할지에 대한 선택이 필요하다. 현행 소득보장제도의 대체 범위는 새로운 제도

의 설계와 함께 분배 효과에 큰 영향을 미친다. 예를 들어, 예산을 고려하지 않는다면, 현행 소득보장제도를 전혀 대체하지 않는 UBI와 NIT의 도입은 거의 반드시 소득분배를 개선하지만, 기존 소득보장제도를 크게 대체하는 UBI와 NIT는 그 규모와 성격에 따라 소득분배를 개선할 수도, 악화할 수도 있다. 선행연구는 고용보험·산재보험급여와 기초연금, 아동수당, 국민기초생활보장제도 등을 흡수하는 NIT(김낙희 외, 2021, p.89)에서부터 사회보험급여와 (단기적으로) 국민기초생활보장제도 생계급여를 유지하는 UBI(서정희 외, 2021, pp.72-73)에 이르기까지 다양한 대안을 제안해왔다.

이 연구는 공적연금(국민연금 및 특수지역연금)을 제외한 기존 소득보장제도를 모두 대체하는 안을 기본으로 하되, UBI의 경우 공적연금과 국민기초생활보장제도 현금급여(생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여)를 유지하는 안을 검토한다. 공적연금은 별도의 기금을 재원으로 하는 소득비례 방식 급여로, 조세를 재원으로 하는 사회수당·사회부조와 성격을 달리하기 때문에 UBI나 NIT와 병행하는 것이 대체로 타당하다. 최근 발표된 UBI(서정희 외, 2021, p.73) 및 NIT(김낙희 외, 2021, p.144) 설계에서도 대체로 공적연금을 유지하는 방향을 제안하였다. 한편 김낙희 외(2021, pp.142-144)는 국민기초생활보장제도 생계급여·주거급여를 대체하는 NIT를 제안한 반면, 서정희 외(2021, p.156)는 월 30만 원의 부분 기본소득을 도입할 때는 국민기초생활보장제도 생계급여를 유지하고, 월 91만 원의 완전 기본소득으로 이행하는 과정에서는 국민기초생활보장제도 생계급여를 슬라이딩 방식으로 대체할 것을 제안하였다.⁶⁷⁾ 이 연구의 시뮬레이션에서는 최대 월 30만 원의 UBI를 검토하므로,

67) 서정희 외(2021, pp.75-85)는 부분 기본소득 도입 단계에서 국민기초생활보장제도 생계급여뿐만 아니라 기초연금, 장애인연금, 장애수당의 상당 부분을 대체하지 않는 설계를 제안하였다. 하지만 이 연구에서는 첫째, 데이터의 한계로 구체적인 설계를 시뮬레이션

UBI를 도입할 때 국민기초생활보장제도를 유지하는 것으로 설정한다.

셋째, 새로운 제도를 도입하기 위한 추가 재원을 시뮬레이션에 반영할 지 말지에 대한 선택이 필요하다. 새로 도입하는 제도의 급여분만이 아니라 재원 마련을 위한 증세 역시 소득분배에 영향을 미치기 때문에, 몇몇 선행연구의 시뮬레이션에서는 제도를 도입하기 위한 재원의 일부를 가계에 부담시킨 후 소득분배를 분석하였다(백승호, 2010; 강남훈, 2011; 최태훈, 염명배, 2017). 백승호(2010, pp.196-197)는 기존 세금 및 사회보험료와 별도로 기본소득 도입에 필요한 재원의 일부를 충당하기 위해 기본소득세를 추가로 부과하였다. 강남훈(2011, pp.84-88)과 최태훈, 염명배(2017, pp.105-110)는 소득, 부동산, 주식 등의 가계 정보를 활용하여 증권양도소득세, 부동산세, 소득세, 환경세 등의 조세를 가상적으로 부과하였다. 하지만 다수의 선행연구는 가계의 추가 재원 부담을 고려하지 않고 새로 도입된 제도가 지급한 급여만을 반영한 시뮬레이션을 실시하였다(김교성, 2009; 김혜연, 2014; 박기성, 변양규, 2017; 변양규, 2017).

이 연구의 시뮬레이션에서는 기본적으로 추가 재원을 가계에 부담시키지 않고 동일 규모의 예산을 가정한 상태에서 UBI와 NIT의 분배 효과를 비교하는 시나리오를 분석한다. 원론적으로 가계의 추가 재원 부담을 고려한 시뮬레이션이 분배 효과를 더 정확하게 보여줄 수 있다. 하지만 기본소득 도입을 위한 재원 마련 방안이 매우 다양하게 논의되고 있다는 점, 그중 상당 부분은 개별 가계가 부담하는 금액을 산정하기 어려운 성격의 재원이라는 점, 근로소득공제 폐지와 세율 인상 등 조세제도 개편

에 반영하는 데 한계가 있다는 점, 둘째, UBI와 NIT를 유사한 기준으로 평가할 필요가 있다는 점에서 기초연금, 장애인연금, 장애수당 등을 대체하지 않는 안을 고려하지 않았다. 또한 기본소득한국네트워크(2021, p.73)는 기본소득을 도입할 때 공적연금뿐만 아니라 고용보험 및 산재보험 등의 사회보험 현금급여를 유지할 것을 제안하였지만, 이 연구의 시뮬레이션에서는 이를 고려하지 못했다.

방안을 구체적으로 시뮬레이션에 반영하기가 쉽지 않다는 점, UBI와 NIT의 재원 마련 방안이 상이하기 때문에 일관된 비교 기준을 설정하기가 어렵다는 점 때문에 이 연구의 기본 시나리오에서는 추가 재원의 가계 부담을 고려하지 않는다.

그런데 추가 재원의 가계 부담을 고려하지 않고 동일 규모의 예산을 가정한 시나리오는 NIT에 비해 UBI의 잠재적인 분배 효과를 과소평가할 가능성이 있다. 잘 알려진 바와 같이, 정률조세와 결합된 UBI는 NIT와 동일한 순수해구조를 띌 수 있다(유종성, 2018, pp.14-15). 즉, UBI의 개인단위 정액급여가 갖는 분배 효과가 그다지 크지 않다 하더라도, 그 재원을 마련하기 위한 증세가 상당한 분배 효과를 갖는 상황을 생각해볼 수 있다. 특히, UBI를 지지하는 입장에서는 NIT보다 UBI가 정치적으로 조세저항을 극복하기 쉬우므로 증세를 통해 더 많은 재원을 마련할 수 있다고 주장한다(서정희 외, 2021, pp.45-46). 따라서 이 연구의 시뮬레이션에서는 UBI—증세 패키지의 분배 효과를 간단히 확인하기 위해 UBI를 도입할 때 정률의 ‘시민소득세’(서정희 외, 2021, p.168)를 신설하는 시나리오를 추가로 살펴본다.

넷째, 빈곤 지표 분석을 위한 빈곤선에 대한 검토가 필요하다. 일반적으로 상대빈곤선은 가처분소득 중위값의 50%로 설정한다(통계청, 2021, p.8). 그런데 UBI나 NIT의 급여로 인해 가처분소득의 중위값이 변화할 때, 급여 전후 중위값 변화에 따라 빈곤선을 변경할지 말지에 대한 선택이 필요하다. <표 9-2>의 가상 사례를 살펴보면, 급여 전 소득의 중위값이 30만 원, 빈곤선이 15만 원, 빈곤층이 2명(A, B)이었다. 그런데 20만 원 UBI 급여 후 중위값이 50만 원으로 증가하였다. 이때 급여 전 중위값의 50%인 15만 원을 기준으로 하면 빈곤이 완전히 사라지지만, 급여 후 중위값의 50%인 25만 원을 기준으로 하면 급여 전 빈곤선보다 많은 금액

의 UBI를 지급했음에도 불구하고 1명의 빈곤층(A)이 남는다. 만약 급여 후 중위값의 50%인 25만 원으로 빈곤선을 고정하여 분석한다면, 빈곤층은 급여 전 3명(A, B, C)에서 급여 후 1명(A)으로 감소한다.

〈표 9-2〉 월 20만 원 UBI 급여에 따른 가상 소득 분포 변화

(단위: 만 원/월)

구분	급여 전 소득	급여 후 소득
A	0	20
B	10	30
C	20	40
D	30	50
E	40	60
F	50	70
G	60	80
중위값	30	50
빈곤선	15	25

자료: 저자 작성.

통계청(2021, p.8)은 공식 소득분배 지표를 작성할 때 가처분소득 중위값의 50%로 고정한 빈곤선을 기준으로 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율을 분석한다. 이는 가처분소득 중위값의 50%라는 절대적인 소득수준을 특정 시공간을 공유하는 집단이 인식하는 빈곤선으로 설정하는 접근이다. 예를 들어, 2019년 한국사회에서는 연간 균등화 가처분소득 중위값 2,875만 원(통계청 KOSIS, 2020a)의 절반인 1,438만 원을 사회적으로 인식된 빈곤선으로 설정할 수 있다. 하지만 높은 수준의 UBI가 지급된 새로운 시공간에서는 전반적인 소득수준의 향상에 따라 빈곤선에 대한 사회적 인식이 변화하는 상황을 가정해볼 수 있다. 이 연구에서는 2019년 실제 가처분소득 중위값의 50%로 고정한 빈곤선을 적용한 빈곤 지표와 급여 전후 중위소득 변화에 따라 변동하는 빈곤선을 적용한 빈곤 지표를 모

두 분석한다. 빈곤 지표로는 빈곤율과 빈곤갭비율⁶⁸⁾을 분석한다.

2. 시뮬레이션 시나리오

대안적 소득보장제도의 분배 효과를 분석하기 위해서는 구체적인 설계안이 필요하다. UBI는 전 국민에게 개인단위 정액급여를 지급하는 제도이므로, 급여액이 제도를 결정한다. 기본소득 도입 논의 초기에는 노인이나 아동과 같은 특정 인구집단에게 먼저 기본소득을 도입하는 방안에 대한 검토가 이루어졌으나(김혜연, 2014, p.44), 최근 서정희 외(2021, pp.72-73)는 부분 기본소득에서부터 시작하여 점차 급여 수준을 높여 완전 기본소득으로 이행하는 방안을 제안하였다. 따라서 현재 논의 단계에서 특정 인구집단을 대상으로 한 기본소득을 검토해야 할 필요는 크지 않을 것으로 판단된다. 이 연구의 시뮬레이션에서 UBI의 개인단위 정액 급여액은 예산 규모에 따라 결정된다.

앞서 언급한 바와 같이, 이 연구에서는 국민기초생활보장제도와 UBI를 함께 시행하는 시나리오를 검토한다. 이때 국민기초생활보장제도 소득인정액에 UBI 급여를 포함하여 UBI 급여만큼 생계급여를 삭감하는 방식과 국민기초생활보장제도 소득인정액에 UBI 급여를 제외하여 생계급여 삭감 없이 UBI 급여를 추가로 지급하는 방식을 고려할 수 있다. 이 연구에서는 서정희 외(2021, p.72)의 제안에 따라 후자의 방식을 선택한다. 데이터의 한계로 인해, 이 연구의 시뮬레이션에서 국민기초생활보장제도는 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 등 현금급여를 모두 합산한 급여로 정의한다.

68) 빈곤갭비율은 빈곤층의 소득과 빈곤선의 차이의 총합을 빈곤선과 전체 개인 수의 곱으로 나눈 값으로 정의한다(한국보건사회연구원 소득보장정책연구실, 2020, p.96).

NIT의 경우, UBI보다 많은 제도 요소를 고려해야 한다. 첫째, 급여단위를 가구와 개인 중 어느 것으로 할지를 선택해야 한다. 박기성, 변양규(2017, p.65)는 가구소득이 일정 기준에 미치지 못하는 가구에게 급여를 지급하는 가구 NIT를 제안하였지만, 김낙희 외(2021, p.108)는 아동과 비경제활동인구를 포함하여 개인소득이 일정 기준에 미치지 못하는 개인에게 급여를 지급하는 개인 NIT를 제안하였다. 이 연구에서는 두 가지 방안을 모두 검토한다. 그런데 가구 NIT의 경우 가구 규모에 따라 급여를 차등하는 방식을 추가로 선택해야 한다. 박기성, 변양규(2017, p.65)는 n 인 가구에게 1인 가구 급여의 n 배를 지급하는 방식을 제안하였다. 하지만 일반적으로 가구단위 공공부조는 규모의 경제를 고려한 균등화를 적용하여 급여를 지급한다. 이 연구에서는 균등화하지 않는 가구 NIT와 가구원 수의 제곱근 균등화를 적용하는 가구 NIT를 모두 검토한다.

둘째, NIT 급여 산정의 기준이 되는 인정소득⁶⁹⁾을 정의해야 한다. 박기성, 변양규(2017, p.65)는 국민기초생활보장제도와 근로장려금·자녀장려금을 제외한 가처분소득을 인정소득으로 제안하였고, 김낙희 외(2021, pp.114-115)는 NIT로 흡수하는 공적이전소득을 제외한 종합소득, 양도소득 등 모든 소득을 인정소득으로 제안하였다. 이 연구에서는 데이터의 한계와 시뮬레이션의 편의를 고려하여 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적연금소득을 합산한 소득을 인정소득으로 정의한다. 가구 NIT의 경우 가구 내 인정소득을 합산한 가구인정소득을 기준으로, 개인 NIT의 경우 개인인정소득을 기준으로 급여를 산정한다.

셋째, NIT의 급여액은 선정기준소득과 급여율에 따라 결정된다. 선정기준소득은 NIT 수급자와 비수급자를 구분하는 경계에 해당하는 인정소

69) 박기성, 변양규(2017, p.65)는 NIT 급여 산정의 기준이 되는 가구의 실제 소득을 '인정소득'으로 표현하였다.

득수준을 의미한다. 박기성, 변양규(2017, p.65)는 1인 가구 기준 연 1,250만 원을, 김낙희 외(2021, p.91)는 월 100만 원을 선정기준소득으로 제안하였다. 급여율은 선정기준소득과 인정소득의 차액 중 급여로 지급하는 비율을 의미한다. 박기성, 변양규(2017, p.65)는 40%를, 김낙희 외(2021, p.91)는 19세 이상 50%, 18세 이하 30%를 제안하였다. 이 연구의 시뮬레이션에서는 가구 NIT 급여율을 50%로, 개인 NIT 급여율을 19세 이상 50%, 18세 이하 30%로 고정하고 예산 규모에 따라 선정기준소득을 결정한다.⁷⁰⁾

시뮬레이션에는 2019년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 활용한다. 가계금융복지조사는 개인소득을 측정한 후 가구 내에서 합산하여 가구소득을 측정하기 때문에, 개인 NIT의 개인인정소득을 구성할 수 있다는 장점을 갖는다.⁷¹⁾ 이 연구의 모든 분석에는 가중치를 적용하되, 가계금융복지조사는 개인가중치를 별도로 제공하지 않으므로 가구가중치를 가구 내 개인에게 할당하여 개인가중치로 사용한다. 데이터에서 가구가중치의 총합은 20,290,787가구이고 개인가중치의 총합은 53,668,000명이다(통계청 MDIS, 2021c). 2020년 인구총조사의 총인구는 51,829,136명, 내국인은 50,133,493명이므로(통계청 KOSIS, 2021), 가계금융복지조사의 가중치가 전체 인구 규모를 다소 과대 추정한다. 따라서 이 연구의 시뮬레이션에서 추정한 예산 역시 다소 과대 추정되었음에 유의할 필요가 있다.

70) 개인 NIT가 소득세체계 내에서 도입된다면, 선정기준소득 미만 수급자는 소득세를 납부하지 않을 것이다. 하지만 이 연구에서는 시뮬레이션의 편의를 위해 기존에 납부한 소득세를 포함한 비소비지출을 그대로 유지한 상태에서 가처분소득을 구성하므로, 개인 NIT의 분배 효과를 다소 과소 추정할 수 있다.

71) 단, 가구원 중 누구의 소득인지 분명하게 판단하기 어려울 때는 가구주의 소득으로 간주한다(통계청, 2020, p.99).

〈표 9-3〉 시뮬레이션 기본 시나리오

구분	현행 소득보장제도	기초보장급여+UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
UBI 및 NIT 설계		· 개인단위 장애급여 · B: 급여액 · 현행 기초보장급여를 삭감하지 않고 추가 지급	· 개인단위 급여 · 19세 이상 급여액= (C-개인인정소득)×50% · 18세 이하 급여액= (C-개인인정소득)×30% · C: 선정기준소득	· 가구단위 급여 · 급여액=(C-가구인정소득)×50% · C: 선정기준소득	· n인 가구 C는 1인 가구 C의 n배
예산1: 연 44조 원	· 현행 소득보장제도	· B=월 6만 원	· C=월 42만 원	· 1인 가구 C=월 101만 원	· 1인 가구 C=월 152만 원
예산2: 연 199조 원	-	· B=월 30만 원	· C=월 147만 원	· 1인 가구 C=월 197만 원	· 1인 가구 C=월 324만 원
예산3: 연 123조 원	-	· B=월 18만 원	· C=월 100만 원	· 1인 가구 C=월 158만 원	· 1인 가구 C=월 256만 원
예산4: 연 43조 원	-	· B=월 6만 원	· C=월 42만 원	· 1인 가구 C=월 100만 원	· 1인 가구 C=월 151만 원
예산5: 연 20조 원	-	· B=월 2만 원	· C=월 22만 원	· 1인 가구 C=월 70만 원	· 1인 가구 C=월 100만 원
공적이전소득	· 기초연금, 양육수당, 아동수당, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당, 기초보장급여, 근로장려금, 자녀장려금, 고용보험급여, 산재보험급여 등	· UBI, 기초보장급여	· NIT	· NIT	· NIT
급여 전 소득	근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득+비소비지출(세금, 사회보험료, 가구 및 비영리단체로의 이전지출)	근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득			
급여 후 소득	가처분소득=급여 전 소득+공적이전소득				

주: 기초보장급여는 국민기초생활보장제도 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 교양급여, 장애급여를 의미함.
자료: 저자 작성.

시뮬레이션에서 예산 규모는 다음과 같이 설정한다. 첫째, 공적연금을 제외한 현행 소득보장제도 급여의 총액을 예산1로 설정한다. 이 시나리오에서는 현행 소득보장제도를 폐지하여 예산1을 확보한 후 UBI와 NIT를 도입하는 상황을 가정한다. 데이터로 추정한 예산1은 연 44조 원이다. 둘째, 월 30만 원 UBI와 기초보장급여를 함께 지급할 때의 예산, 즉 현행 기초보장급여 총액⁷²⁾과 월 30만 원 UBI 급여 총액을 합산한 금액을 예산2로 설정한다. 예산2는 연 199조 원이다. 셋째, 선정기준소득이 월 100만 원인 개인 NIT 도입에 필요한 예산을 예산3으로 설정한다. 예산3은 연 123조 원이다. 넷째, 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 비균등화 가구 NIT 도입에 필요한 예산을 예산4로 설정한다. 예산4는 연 43조 원이다. 다섯째, 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 균등화 가구 NIT 도입에 필요한 예산을 예산5로 설정한다. 예산5는 연 20조 원이다. 이와 같이 예산 규모를 설정한 후, 예산 규모에 맞추어 <표 9-3>과 같이 UBI의 급여액, NIT의 선정기준소득을 결정한다.

<표 9-4>에는 UBI와 NIT 설계의 이해를 돕기 위한 예시를 제시하였다. 2인 부부 가구의 경우, 30만 원 UBI가 도입되면 가구주와 배우자가 각각 30만 원씩 받아 가구가 총 60만 원의 급여를 받게 되고, 이로 인해 균등화 가구소득이 42만 원 증가한다. 인정소득과 무관하게, 가구 규모가 같은 가구는 UBI로 인해 균등화 가구소득이 같은 규모로 증가한다.

선정기준소득이 100만 원인 개인 NIT의 경우, 소득이 없는 2인 가구는 가구주와 배우자가 각각 50만 원씩 받아 가구가 총 100만 원의 급여를 받게 되고, 이로 인해 균등화 가구소득이 71만 원 증가한다. 만약 가구가 150만 원의 인정소득을 갖는다면, 가구주는 선정기준소득을 초과하여 급여를 받지 못하고 배우자만 50만 원의 급여를 받으므로 균등화 가구

72) 데이터로 추정한 기초보장급여 총액은 연 5.8조 원(통계청 MDIS, 2021c)이다.

소득이 35만 원 증가한다.

〈표 9-4〉 UBI와 NIT 설계에 따른 가상 가구의 급여액

(단위: 만 원/월)

구분	UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
제도 설계	급여액=30	선정기준소득 =100	2인 가구 선정기준소득 =200	2인 가구 선정기준소득 =141

2인 부부 가구: 가구주 인정소득 0원, 배우자 인정소득 0원

가구주 개인급여	30	50	-	-
배우자 개인급여	30	50	-	-
비균등화 가구급여	60	100	100	71
균등화 가구급여	42	71	71	50

2인 부부 가구: 가구주 인정소득 150만 원, 배우자 인정소득 0원

가구주 개인급여	30	0	-	-
배우자 개인급여	30	50	-	-
비균등화 가구급여	60	50	25	0
균등화 가구급여	42	35	18	0

자료: 저자 작성.

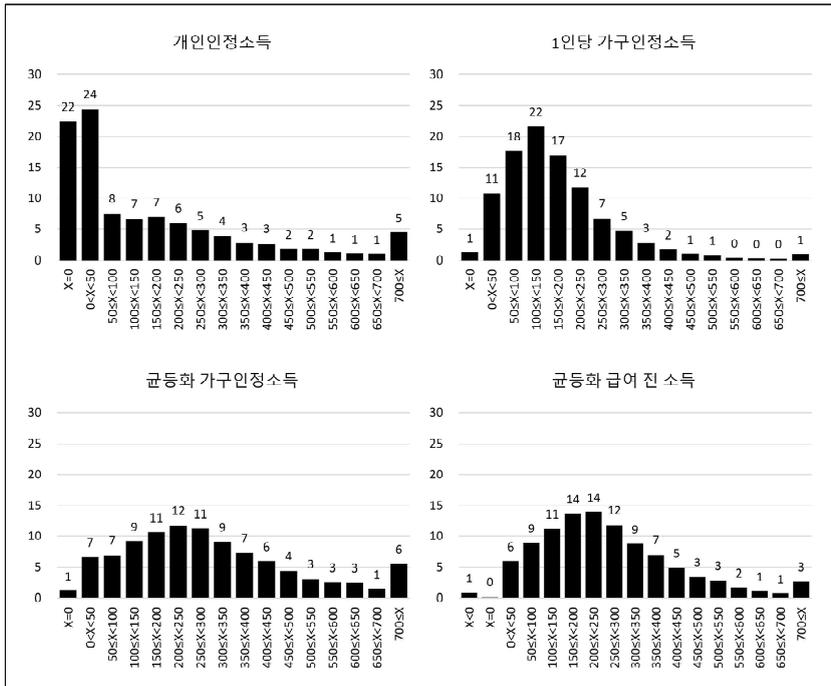
비균등화 가구 NIT의 경우, 1인 가구 선정기준소득이 100만 원이라면 2인 가구 선정기준소득은 200만 원이다. 소득이 없는 2인 가구는 100만 원의 급여를 받아 균등화 가구소득이 71만 원 증가한다. 가구주가 150만 원의 인정소득을 갖는 2인 가구라면, 25만 원의 급여를 받아 균등화 가구소득이 18만 원 증가한다. 균등화 가구 NIT의 경우, 1인 가구 선정기준소득이 100만 원이라면 2인 가구 선정기준소득은 141만 원이다. 소득이 없는 2인 가구는 71만 원의 급여를 받아 균등화 가구소득이 50만 원 증가한다. 가구주가 150만 원의 인정소득을 갖는 2인 가구는 선정기준소득을 초과하여 급여를 받지 못한다.

제3절 분석 결과

1. 예산1: 현행 소득보장제도

[그림 9-1] 소득 구간별 분포

(단위: %)



주1: 전체 인구 중 소득 구간별 인구가 차지하는 비율을 의미한다.

주2: 소득의 정의는 다음과 같다. 소득 구간을 정의하는 소득의 단위는 만 원/월이다.

- 개인인정소득: 개인근로소득+사업소득+재산소득+공적연금소득
- 1인당 가구인정소득: 가구(근로소득+사업소득+재산소득+공적연금소득)÷가구원 수
- 균등화 가구인정소득: 가구(근로소득+사업소득+재산소득+공적연금소득)÷가구원 수의 제곱근
- 균등화 급여 전 소득: 가구(근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출)÷가구원 수의 제곱근

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

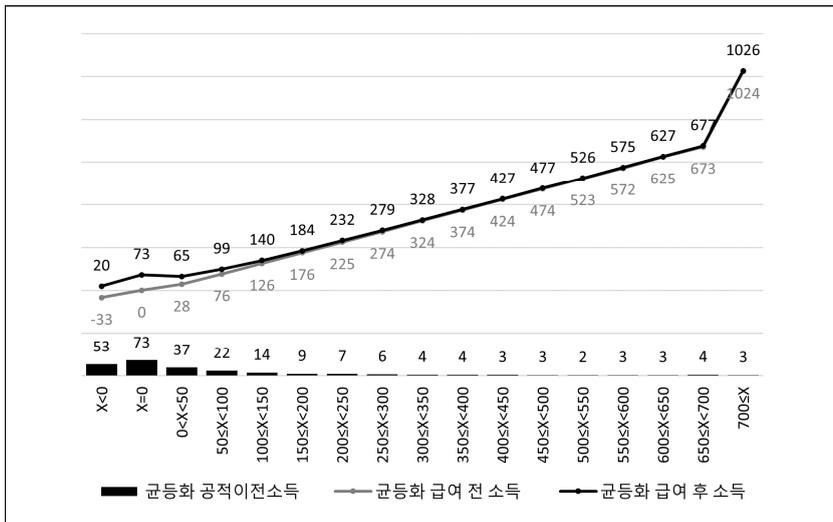
[그림 9-1]에서는 공적이전급여가 지급되기 전의 소득 분포를 살펴보았다. 좌상단에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적연금소득을 합산한 개인인정소득의 구간별 분포를 제시하였다. 개인인정소득이 전혀 존재하지 않는 집단은 전체 인구의 22%이고, 개인인정소득이 존재하지만 월 50만 원 미만인 집단은 전체 인구의 24%이다. 이처럼 개인인정소득이 없거나 매우 작은 비율이 절반에 가까운 것은 경제활동에 참여하지 않는 배우자와 아동을 포함한 전체 인구를 대상으로 개인이 획득한 소득을 분석하였기 때문이다. 개인인정소득이 월 100만 원에 미치지 못하는 집단은 전체 인구의 54%로, 이들은 선정기준소득이 월 100만 원인 개인 NIT의 수급자에 해당한다.

우상단에는 개인인정소득을 가구 내에서 합산한 가구인정소득을 가구원 수로 나눈 소득의 분포를 제시하였다. 이때 분석단위는 여전히 개인이라는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 1인당 가구인정소득이 0원인 구간의 비율이 1%라는 분석 결과는 전체 인구 중 가구인정소득이 0원인 가구에 속한 개인의 비율이 1%임을 의미한다. 개인인정소득이 0원인 집단은 22%였지만, 가구인정소득이 0원인 집단은 1%에 불과한 것이다. 이는 개인 NIT와 가구 NIT의 대상자가 매우 이질적인 집단일 가능성을 시사한다. 1인당 가구인정소득이 월 100만 원 미만인 집단은 전체 인구의 30%로, 이들은 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 비균등화 가구 NIT의 수급자에 해당한다.

좌하단에는 가구인정소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 균등화한 소득의 분포를 제시하였다. 전반적으로 1인당 가구인정소득에 비해 균등화 가구인정소득의 절대적인 수준이 높다. 균등화 가구인정소득이 월 100만 원 미만인 집단은 전체 인구의 15%로, 이들은 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 균등화 가구 NIT의 수급자에 해당한다.

우하단에는 가구인정소득에 사적이전소득을 합산하고 비소비지출을 차감한 소득을 균등화한 분포를 제시하였다. 균등화 급여 전 소득은 이 연구의 시물레이션에서 대안적 소득보장제도의 분배 효과를 분석하기 위한 기준이 된다. 균등화 급여 전 소득 분포의 최빈 구간은 월 200만 원 이상 250만 원 미만 구간으로, 이 구간의 비율은 14%이다. 인정소득과 달리, 비소비지출을 차감하였기 때문에 급여 전 소득이 음수인 집단이 1% 존재한다. 급여 전 소득이 0원인 비율은 0.24%이다.⁷³⁾

[그림 9-2] 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균, 현행 소득보장제도 (단위: 만 원/월)



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다.
 · 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출
 · 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
 · 공적이전소득: 공적연금소득을 제외한 모든 공적이전소득의 합
 자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

73) 급여 전 소득이 0원인 집단의 비가중 사례 수는 87가구, 115명이다.

다음으로 [그림 9-2]에는 공적연금을 제외한 현행 소득보장제도로 구성된 공적이전소득의 분포를 보고하였다. 현행 소득보장제도는 급여 전 소득이 음수인 집단의 균등화 소득을 월 53만 원, 급여 전 소득이 0원인 집단의 균등화 소득을 월 73만 원 증가시킨다. 급여 전 소득이 0원인 집단이 음수인 집단보다 많은 공적이전소득을 받는 것은, 소득과 비소비지출이 전혀 존재하지 않는 집단이 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조를 수급할 가능성이 상대적으로 높기 때문일 것으로 판단된다. 급여 전 소득이 0원을 초과하는 구간에서는 급여 전 소득이 증가할수록 공적이전 소득이 감소하고, 균등화 급여 전 소득이 월 300만 원 이상인 집단의 균등화 공적이전소득 평균은 월 5만 원에 미치지 못한다. 이러한 분석 결과는 현행 소득보장제도가 저소득층에게 상대적으로 많은 급여를 지급한다는 사실을 압축적으로 보여준다.

〈표 9-5〉에서는 공적이전소득을 합산하기 전후 소득 분포를 비교하는 방식으로 현행 소득보장제도의 분배 효과를 분석하였다. (A)는 균등화 급여 전 소득의 분포를, (B)는 균등화 급여 후 소득의 분포를 나타내고, (B)-(A)를 공적이전소득의 분배 효과로 해석할 수 있다. 주로 저소득층에게 급여가 집중된 현행 소득보장제도는 중간소득층과 고소득층의 소득격차에는 그다지 큰 영향을 미치지 못하지만, 저소득층의 소득을 상대적으로 증가시킨다. 현행 소득보장제도는 P90/P10을 1.9배 포인트, P50/P10을 0.8배 포인트, 5분위배율을 2.5배 포인트 감소시키고, 지니계수를 0.029 감소시킨다. 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원의 고정빈곤선을 기준으로 할 때, 현행 소득보장제도는 빈곤율을 3.8%p, 빈곤갭비율을 3.9%p 감소시킨다. 급여 전후 중위소득 변화에 따른 변동빈곤선을 기준으로 하면, 현행 소득보장제도는 빈곤율을 2.9%p, 빈곤갭비율을 3.6%p 감소시킨다.

318 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 9-5〉 현행 소득보장제도의 분배 효과

구분	(A) 균등화 급여 전 소득	(B) 균등화 급여 후 소득	(B)-(A) 차이
평균(만 원/월)	266	276	+10
중위값(만 원/월)	232	240	+7
P90/P10(배)	7.1	5.3	-1.9
P90/P50(배)	2.1	2.0	-0.0
P50/P10(배)	3.4	2.6	-0.8
5분위배율(배)	8.8	6.4	-2.5
지니계수(0~1)	0.369	0.340	-0.029
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	16.3	-3.8
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	5.6	-3.9
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	16.3	-2.9
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	5.6	-3.6

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

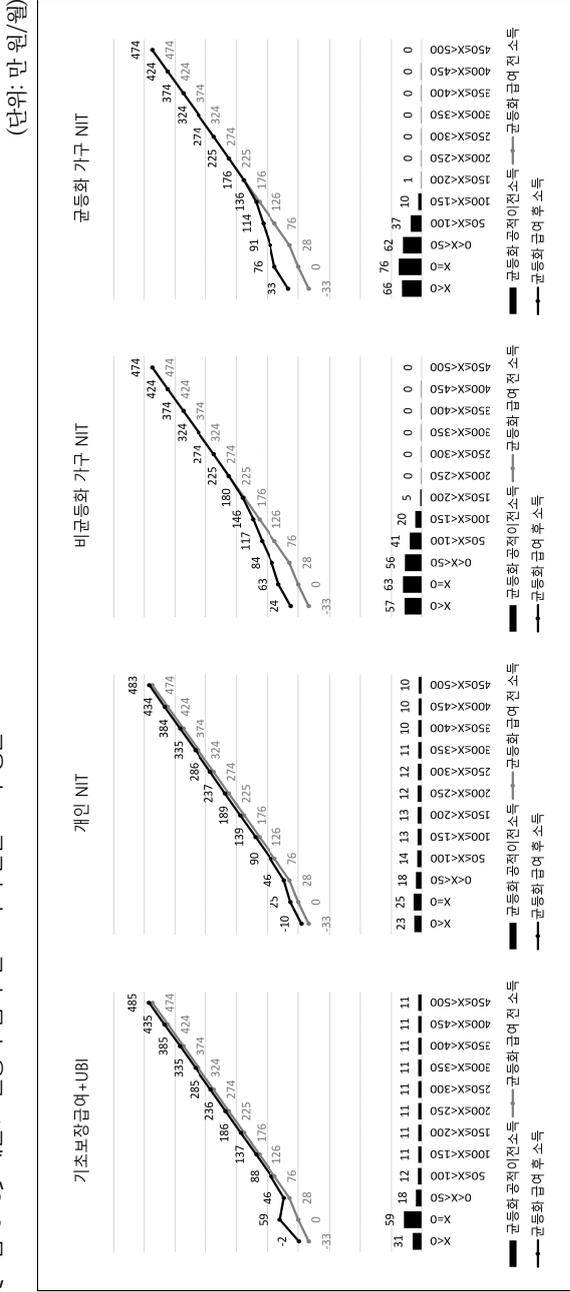
· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적연금소득을 제외한 모든 공적이전소득의 합

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

다음으로는 본격적으로 대안적 소득보장제도의 분배 효과를 시뮬레이션한다. 우선 현행 소득보장제도를 운영하는 데 필요한 연 44조 원의 예산으로 UBI와 NIT를 도입하는 시나리오를 살펴본다. 연 44조 원으로 기초보장급여를 유지한 상태에서 도입한 UBI의 급여액은 월 6만 원이다(〈표 9-3〉 참조). [그림 9-3]에서 보듯이 월 6만 원 UBI와 기초보장급여를 합산한 공적이전소득은 중고소득층의 균등화 소득을 월 11~12만 원 증가시키고, 균등화 급여 전 소득이 월 50만 원 미만인 저소득층의 균등화 소득을 월 18~59만 원 증가시킨다.

[그림 9-3] 예산1: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. X≥500 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득+세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
- 공적이전소득: 시나리오별 공적이전소득(표 9-3) 참조

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

320 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 9-6〉 예산1: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여 후 소득			
		기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
평균(만 원/월)	266	278 +12	278 +12	277 +11	275 +9
중위값(만 원/월)	232	243 +11	244 +12	233 +0	232 +0
P90/P10(배)	7.1	6.0 -1.1	6.2 -1.0	4.4 -2.7	4.4 -2.7
P90/P50(배)	2.1	2.0 -0.0	2.0 -0.1	2.1 -0.0	2.1 -0.0
P50/P10(배)	3.4	2.9 -0.5	3.0 -0.4	2.1 -1.3	2.1 -1.3
5분위배율(배)	8.8	7.3 -1.5	7.3 -1.6	5.4 -3.5	5.3 -3.5
지니계수(0~1)	0.369	0.351 -0.018	0.349 -0.020	0.327 -0.043	0.330 -0.039
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	17.6 -2.5	17.4 -2.6	12.6 -7.4	14.5 -5.6
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	7.2 -2.3	7.1 -2.3	3.4 -6.1	2.9 -6.6
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	17.9 -1.3	17.9 -1.3	11.7 -7.5	12.7 -6.5
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	7.3 -1.8	7.4 -1.8	3.1 -6.0	2.6 -6.6

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+시나리오별 공적이전소득(〈표 9-3〉 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

연 44조 원으로 도입한 개인 NIT는 개인인정소득이 월 42만 원 미만인 집단에게 급여를 지급한다(〈표 9-3〉 참조). 경제활동에 참여하지 않는 배우자와 아동에게도 급여를 지급하기 때문에, 개인 NIT는 중고소득층의 균등화 소득을 월 10~14만 원 증가시킨다. 균등화 급여 전 소득이 월 50만 원 미만인 저소득층의 균등화 소득은 월 18~25만 원 증가한다. 개인 NIT와 UBI는 전혀 다른 성격의 제도임에도 불구하고, 개인 NIT 급여와 UBI 급여의 분포가 상당히 유사하게 나타난다.

연 44조 원으로 도입한 비균등화 가구 NIT는 1인당 가구인정소득이 월 101만 원 미만인 집단에게 급여를 지급한다(〈표 9-3〉 참조). 비균등화 가구 NIT는 주로 균등화 급여 전 소득이 월 150만 원 미만인 저소득층에게 급여를 집중하고, 균등화 급여 전 소득이 월 200만 원 이상인 중고소득층에게는 급여를 거의 지급하지 않는다.

연 44조 원으로 도입한 균등화 가구 NIT는 균등화 가구인정소득이 월 152만 원 미만인 집단에게 급여를 지급한다(〈표 9-3〉 참조). 비균등화 가구 NIT와 비교할 때, 균등화 가구 NIT는 균등화 급여 전 소득이 월 50만 원 미만인 저소득층의 균등화 소득을 조금 더 많이 증가시키지만, 그 차이는 그다지 크지 않다.

〈표 9-6〉에서는 연 44조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석하였다. 중고소득층에게까지 급여를 확산하는 UBI와 개인 NIT는 현행 소득보장제도보다 분배 효과가 작게 나타난다. 기초보장급여+UBI, 개인 NIT는 지니계수를 각각 0.018, 0.020 감소시킨다. 특히 UBI와 개인 NIT는 중위값을 상승시키기 때문에 고정빈곤선 기준 빈곤감소 효과보다 변동빈곤선 기준 빈곤감소 효과가 작게 나타난다. 기초보장급여+UBI, 개인 NIT는 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 1.3%p 감소시킨다.

저소득층에게 급여를 집중하는 가구 NIT는 현행 소득보장제도보다 큰

분배 효과를 나타낸다. 비균등화 가구 NIT와 균등화 가구 NIT의 우열은 분배 지표에 따라 다르게 나타나는데, 지니계수와 빈곤율을 감소시키는 효과는 비균등화 가구 NIT가 크지만 빈곤갭비율을 감소시키는 효과는 균등화 가구 NIT가 크다. 비균등화 가구 NIT와 균등화 가구 NIT는 지니계수를 각각 0.043, 0.039 감소시키고, 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 7.5%p, 6.5%p 감소시킨다.

2. 예산2: 기초보장급여+월 30만 원 UBI

다음으로는 기초보장급여와 월 30만 원 UBI를 운영하는 데 필요한 연 199조 원으로 UBI와 NIT를 도입하는 시뮬레이션을 실시한다. 연 199조 원으로 개인 NIT를 도입하면 개인인정소득 월 147만 원까지, 비균등화 가구 NIT를 도입하면 1인당 가구인정소득 월 197만 원까지, 균등화 가구 NIT를 도입하면 균등화 가구인정소득 월 324만 원까지 급여를 지급할 수 있다(〈표 9-3〉 참조).

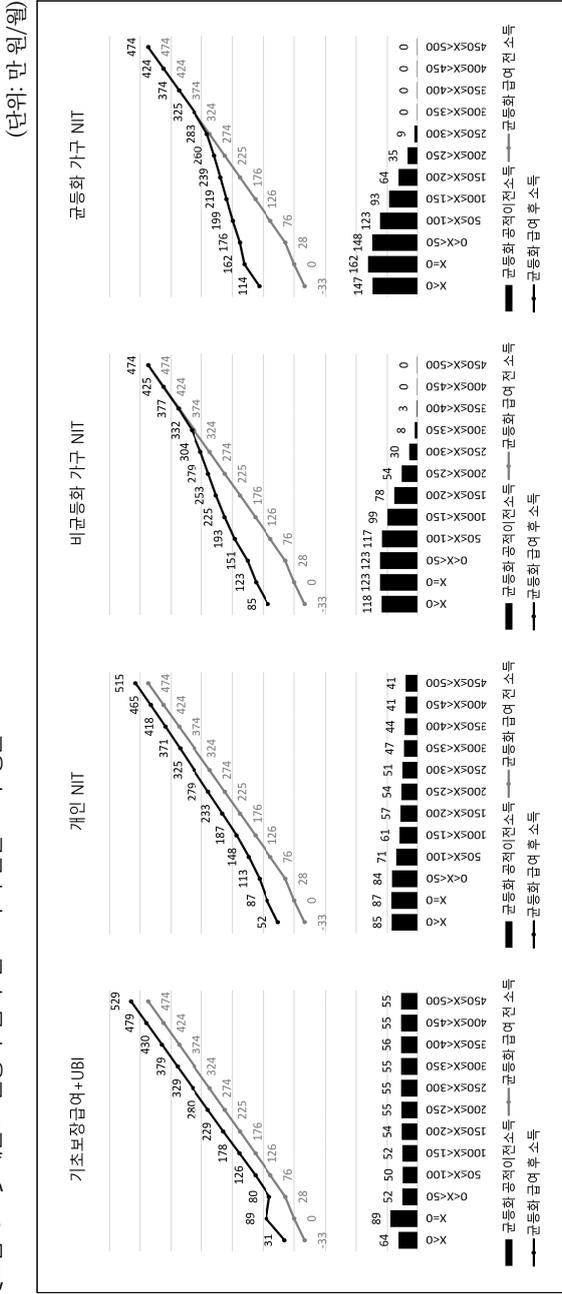
[그림 9-4]에는 연 199조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 급여 분포를 제시하였다. 기초보장급여를 유지한 상태에서 UBI를 도입하면, 급여 전 소득이 0원 이하인 집단의 균등화 소득이 월 64~89만 원 증가하고 급여 전 소득이 0원을 넘는 집단의 균등화 소득이 월 50~56만 원 증가한다. 개인 NIT를 도입하면 균등화 급여 전 소득이 월 50만 원 미만인 저소득층의 균등화 소득이 월 84~87만 원 증가하고, 급여 전 소득이 증가할수록 개인 NIT 급여로 인한 균등화 소득 증가량이 완만하게 감소하는 것으로 나타난다. 가구 NIT는 대체로 균등화 급여 전 소득이 월 300만 원 미만인 집단에 급여를 집중하는데, 비균등화 가구 NIT보다 균등화 가구 NIT가 균등화 급여 전 소득이 월 100만 원 미만인 저소득층에게 좀 더

많은 급여를 지급한다. 이는 소득분배 분석과 동일한 균등화지수를 적용하는 균등화 가구 NIT의 분배 효과가 비균등화 가구 NIT보다 상대적으로 클 가능성을 시사한다. 또한, 예산1 시뮬레이션 분석 결과와 마찬가지로, 개인 NIT는 가구 NIT보다 UBI에 가까운 급여 분포를 보여준다.

〈표 9-7〉에서는 연 199조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석하였다. 분석 결과는 기초보장급여+UBI보다 개인 NIT의 분배 효과가 크다는 사실을 보여준다. 예산 규모가 상대적으로 작은 예산1 시뮬레이션에서는 기초보장급여+UBI와 개인 NIT의 차이가 크지 않았지만, 예산 규모가 증가한 예산2 시뮬레이션에서는 기초보장급여+UBI보다 개인 NIT의 분배 효과가 뚜렷이 크게 나타난다. 기초보장급여+UBI, 개인 NIT는 지니계수를 각각 0.059, 0.079 감소시키고, 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 4.9%p, 8.1%p 감소시킨다.

예산1 시뮬레이션과 마찬가지로, 가구 NIT는 UBI와 개인 NIT보다 상당히 큰 분배 효과를 보여준다. 하지만, 예산1 시뮬레이션과 달리, 가구 NIT 중에서는 대체로 균등화 가구 NIT의 분배 효과가 비균등화 가구 NIT보다 크게 나타난다. 이는 예산 규모가 클 때 균등화 가구 NIT의 분배 효과가 상대적으로 강화될 가능성을 시사한다. 비균등화 가구 NIT와 균등화 가구 NIT는 지니계수를 각각 0.132, 0.140 감소시키고, 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 14.5%p, 18.9%p 감소시킨다. 한편, 예산의 규모가 증가하면 UBI와 개인 NIT뿐만 아니라 가구 NIT 역시 중위값을 증가시키기 때문에 고정빈곤선 기준 빈곤감소 효과보다 변동빈곤선 기준 빈곤감소 효과가 작게 나타난다. 단, 여전히 빈곤선 차이에 따른 빈곤감소 효과의 차이는 가구 NIT, 특히 균등화 가구 NIT가 상대적으로 작다.

[그림 9-4] 예산2: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. X≥500 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사회보장급여+사회보험료+가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
- 공적이전소득: 시나리오별 공적이전소득(표 9-3) 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-7〉 예산2: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여 후 소득			
		기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
평균(만 원/월)	266	320 +54	321 +55	319 +53	313 +47
중위값(만 원/월)	232	287 +55	286 +54	288 +56	264 +32
P90/P10(배)	7.1	4.6 -2.6	3.8 -3.3	2.8 -4.4	2.5 -4.6
P90/P50(배)	2.1	1.9 -0.2	1.8 -0.2	1.7 -0.4	1.8 -0.2
P50/P10(배)	3.4	2.4 -1.0	2.1 -1.4	1.6 -1.8	1.4 -2.1
5분위배율(배)	8.8	5.4 -3.4	4.5 -4.3	3.3 -5.5	3.0 -5.9
지니계수(0~1)	0.369	0.310 -0.059	0.290 -0.079	0.237 -0.132	0.229 -0.140
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	10.1 -9.9	6.0 -14.1	2.3 -17.7	0.3 -19.8
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	3.3 -6.2	1.4 -8.1	0.6 -8.9	0.3 -9.2
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	14.3 -4.9	11.1 -8.1	4.7 -14.5	0.3 -18.9
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	4.7 -4.4	2.5 -6.6	1.1 -8.1	0.3 -8.9

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+시나리오별 공적이전소득(〈표 9-3〉 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

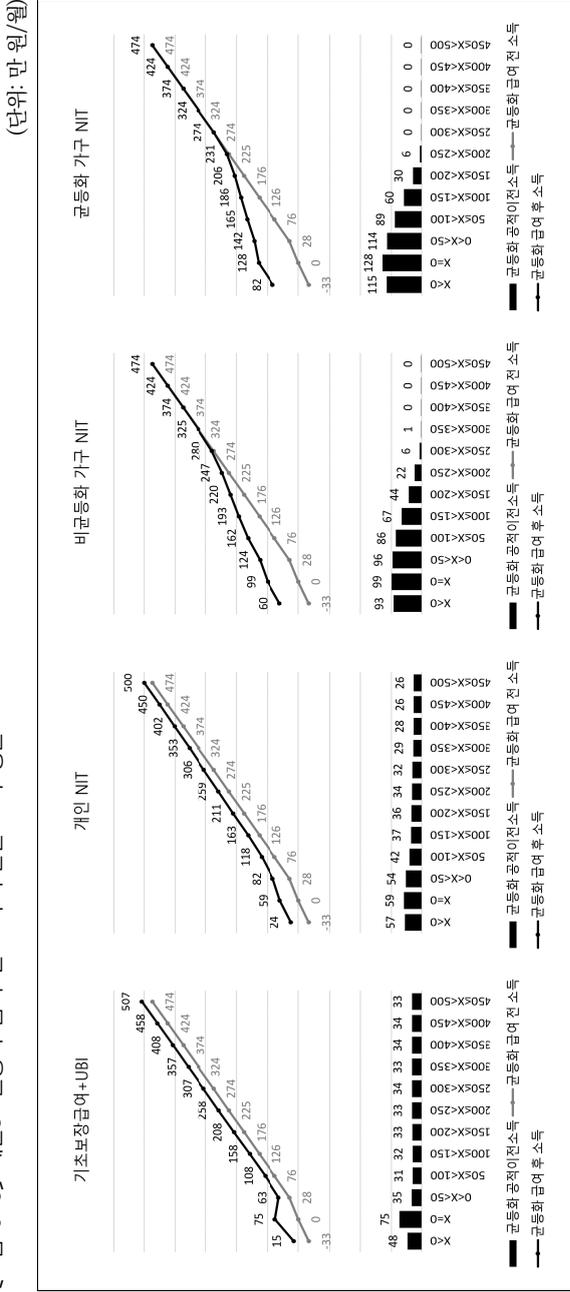
3. 예산3: 선정기준소득 월 100만 원 개인 NIT

다음으로 선정기준소득이 월 100만 원인 개인 NIT를 운영하는 데 필요한 연 123조 원을 활용할 경우, 기초보장급여를 유지할 때 월 18만 원의 UBI를 지급할 수 있다(〈표 9-3〉 참조). 개인 NIT는 개인인정소득 월 100만 원까지, 비균등화 가구 NIT는 1인당 가구인정소득 월 158만 원까지, 균등화 가구 NIT는 균등화 가구인정소득 월 256만 원까지 급여를 지급할 수 있다(〈표 9-3〉 참조).

[그림 9-5]에는 연 123조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 급여 분포를 제시하였다. 기초보장급여와 UBI를 함께 시행하면, 급여 전 소득이 0원 이하인 집단의 균등화 급여액이 월 48~75만 원으로, 급여 전 소득이 0원을 넘는 집단의 균등화 급여액이 월 31~35만 원으로 나타난다. 개인 NIT의 균등화 급여액은 균등화 급여 전 소득이 증가할수록 월 57~59만 원에서 월 26만 원까지 완만하게 감소한다. 가구 NIT는 저소득층에게 급여를 집중하는데, 특히 비균등화 가구 NIT보다 균등화 가구 NIT가 균등화 급여 전 소득이 월 100만 원 미만인 저소득층의 소득을 좀 더 많이 증가시킨다.

〈표 9-8〉에서는 연 123조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석하였다. 예산2 시뮬레이션 분석 결과(〈표 9-7〉 참조)와 마찬가지로, 기초보장급여+UBI, 개인 NIT, 비균등화 가구 NIT, 균등화 가구 NIT의 순으로 분배 효과가 증가한다. 네 개의 제도는 순서대로 지니계수를 각각 0.040, 0.053, 0.097, 0.098 감소시키고, 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 3.3%p, 4.3%p, 13.4%p, 18.6%p 감소시킨다.

[그림 9-5] 예산3: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. X≥500 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득+세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
- 공적이전소득: 시나리오별 공적이전소득(표 9-3) 참조

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

328 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 9-8〉 예산3: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여 후 소득			
		기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
평균(만 원/월)	266	299 +33	300 +34	298 +32	294 +28
중위값(만 원/월)	232	266 +34	266 +34	256 +24	237 +5
P90/P10(배)	7.1	5.2 -2.0	4.7 -2.4	3.2 -3.9	3.0 -4.1
P90/P50(배)	2.1	2.0 -0.1	1.9 -0.2	1.9 -0.2	2.0 -0.0
P50/P10(배)	3.4	2.6 -0.8	2.4 -1.0	1.7 -1.7	1.5 -1.9
5분위배율(배)	8.8	6.1 -2.7	5.5 -3.3	3.9 -4.9	3.6 -5.2
지니계수(0~1)	0.369	0.329 -0.040	0.317 -0.053	0.272 -0.097	0.271 -0.098
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	13.4 -6.7	12.2 -7.8	4.6 -15.5	0.7 -19.4
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	4.9 -4.6	3.5 -6.0	1.1 -8.4	0.4 -9.1
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	15.9 -3.3	14.9 -4.3	5.8 -13.4	0.6 -18.6
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	5.8 -3.3	4.5 -4.7	1.4 -7.8	0.4 -8.8

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+시나리오별 공적이전소득(〈표 9-3〉 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

4. 예산4: 1인 선정기준소득 월 100만 원 비균등화 가구 NIT

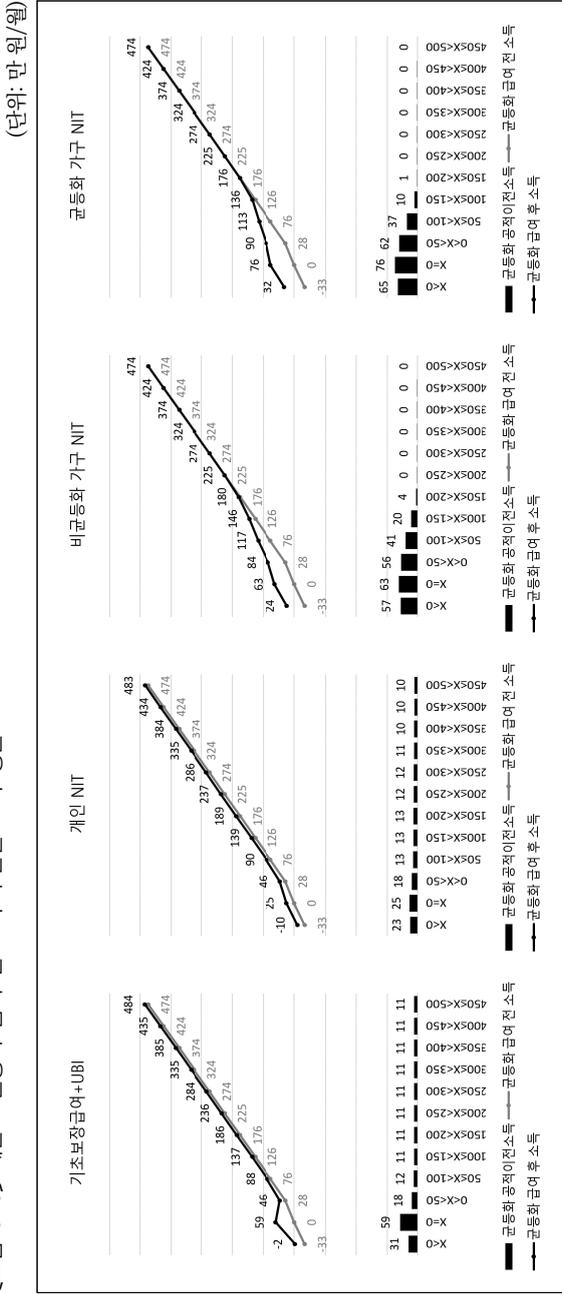
다음으로는 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 비균등화 가구 NIT를 운영하는 데 필요한 연 43조 원을 활용한 시뮬레이션을 실시한다. 우연하게도, 예산4는 현행 소득보장제도를 운영하는 데 필요한 예산1과 거의 동일하게 산출되었다. 따라서 예산4 시뮬레이션 분석 결과는 예산1 시뮬레이션 분석 결과와 거의 동일하다.

5. 예산5: 1인 선정기준소득 월 100만 원 균등화 가구 NIT

다음으로 1인 가구 선정기준소득이 월 100만 원인 균등화 가구 NIT를 운영하는 데 필요한 연 20조 원을 활용한 시뮬레이션을 실시한다. 1인 가구 기준 선정기준소득이 월 100만 원으로 동일한 균등화 가구 NIT의 예산이 비균등화 가구 NIT의 예산의 절반에도 미치지 못한다는 사실은 균등화 요소의 도입이 가구 NIT의 규모에 상당히 큰 영향을 미칠 가능성을 시사한다. 연 20조 원을 활용하면, 기초보장급여를 유지한 상태에서 월 2만 원의 UBI를 지급할 수 있다(〈표 9-3〉 참조). 개인 NIT는 개인인정소득 월 22만 원까지, 비균등화 가구 NIT는 1인당 가구인정소득 월 70만 원까지, 균등화 가구 NIT는 균등화 가구인정소득 월 100만 원까지 급여를 지급할 수 있다(〈표 9-3〉 참조).

[그림 9-7]에는 연 20조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 급여 분포를 제시하였다. 분석 결과는 대체로 연 43~44조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 급여 수준(〈그림 9-3〉, [그림 9-6])을 축소한 형태를 나타낸다. 전반적으로 예산 규모가 작고 급여 수준이 상당히 낮으므로, 제도 간 차이도 그다지 크게 나타나지 않는다.

[그림 9-6] 예산4: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. X≥500 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사회보장급여+사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
- 공적이전소득: 시나리오별 공적이전소득(표 9-3) 참조

자료: 통계청 MDIS. (2021 c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-9〉 예산4: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여 후 소득			
		기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
평균(만 원/월)	266	277 +11	278 +12	276 +11	275 +9
중위값(만 원/월)	232	243 +11	244 +12	232 +0	232 +0
P90/P10(배)	7.1	6.0 -1.1	6.2 -1.0	4.4 -2.7	4.5 -2.7
P90/P50(배)	2.1	2.0 -0.0	2.0 -0.1	2.1 -0.0	2.1 -0.0
P50/P10(배)	3.4	3.0 -0.5	3.0 -0.4	2.1 -1.3	2.1 -1.3
5분위배율(배)	8.8	7.3 -1.5	7.3 -1.5	5.4 -3.4	5.3 -3.5
지니계수(0~1)	0.369	0.352 -0.018	0.349 -0.020	0.327 -0.042	0.330 -0.039
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	17.6 -2.4	17.5 -2.6	12.7 -7.3	14.6 -5.5
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	7.2 -2.3	7.2 -2.3	3.4 -6.0	3.0 -6.5
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	17.9 -1.3	18.0 -1.2	11.8 -7.4	12.9 -6.3
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	7.3 -1.8	7.4 -1.8	3.2 -6.0	2.6 -6.6

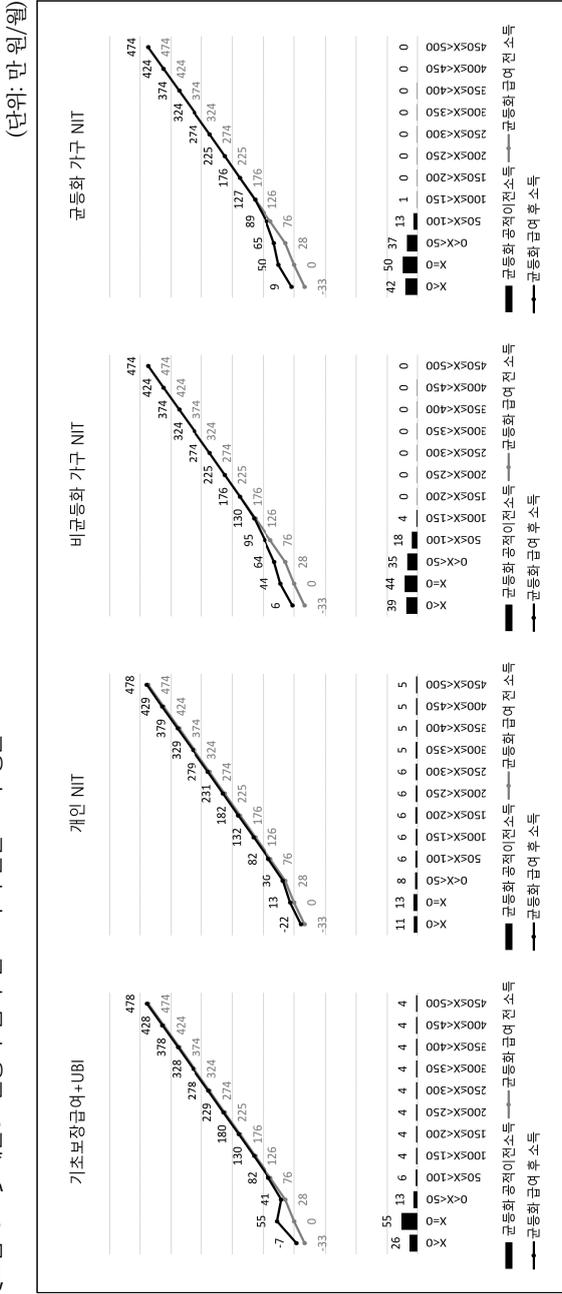
주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+시나리오별 공적이전소득(〈표 9-3〉 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

[그림 9-7] 예산5: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구의 소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. X≥500 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사회보장급여+사회보험료+가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+공적이전소득
- 공적이전소득: 시나리오별 공적이전소득(표 9-3) 참조

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-10〉 예산5: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여 후 소득			
		기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
평균(만 원/월)	266	271 +5	272 +6	271 +5	270 +4
중위값(만 원/월)	232	236 +4	238 +6	232 +0	232 +0
P90/P10(배)	7.1	6.4 -0.7	6.7 -0.5	5.5 -1.7	5.7 -1.4
P90/P50(배)	2.1	2.1 -0.0	2.1 -0.0	2.1 -0.0	2.1 -0.0
P50/P10(배)	3.4	3.1 -0.3	3.2 -0.2	2.6 -0.8	2.7 -0.7
5분위배율(배)	8.8	7.8 -1.0	8.0 -0.8	6.6 -2.3	6.8 -2.1
지니계수(0~1)	0.369	0.359 -0.010	0.360 -0.009	0.349 -0.021	0.351 -0.018
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	18.9 -1.2	18.8 -1.2	18.4 -1.6	19.5 -0.6
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	8.0 -1.5	8.4 -1.1	5.9 -3.6	6.3 -3.2
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	18.5 -0.7	18.7 -0.5	17.3 -1.9	18.5 -0.7
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	7.9 -1.3	8.3 -0.8	5.5 -3.6	5.9 -3.3

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여 후 변동빈곤선은 균등화 급여 후 소득 중위값의 50%이다.

· 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출

· 급여 후 소득: 급여 전 소득+시나리오별 공적이전소득(〈표 9-3〉 참조)

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-10〉에서는 연 20조 원으로 도입한 UBI와 NIT의 분배 효과를 분석하였다. 앞선 시뮬레이션과 마찬가지로, 대체로 UBI와 개인 NIT보다 가구 NIT의 분배 효과가 크게 나타난다. 기초보장급여+UBI, 개인 NIT, 비균등화 가구 NIT, 균등화 가구 NIT는 지니계수를 각각 0.010, 0.009, 0.021, 0.018 감소시키고, 변동빈곤선 기준 빈곤율을 각각 0.7%p, 0.5%p, 1.9%p, 0.7%p 감소시킨다. 특히, 예산 규모가 작을 때는 균등화 가구 NIT보다 비균등화 가구 NIT의 분배 효과가 조금 더 크다는 점이 눈에 띈다.

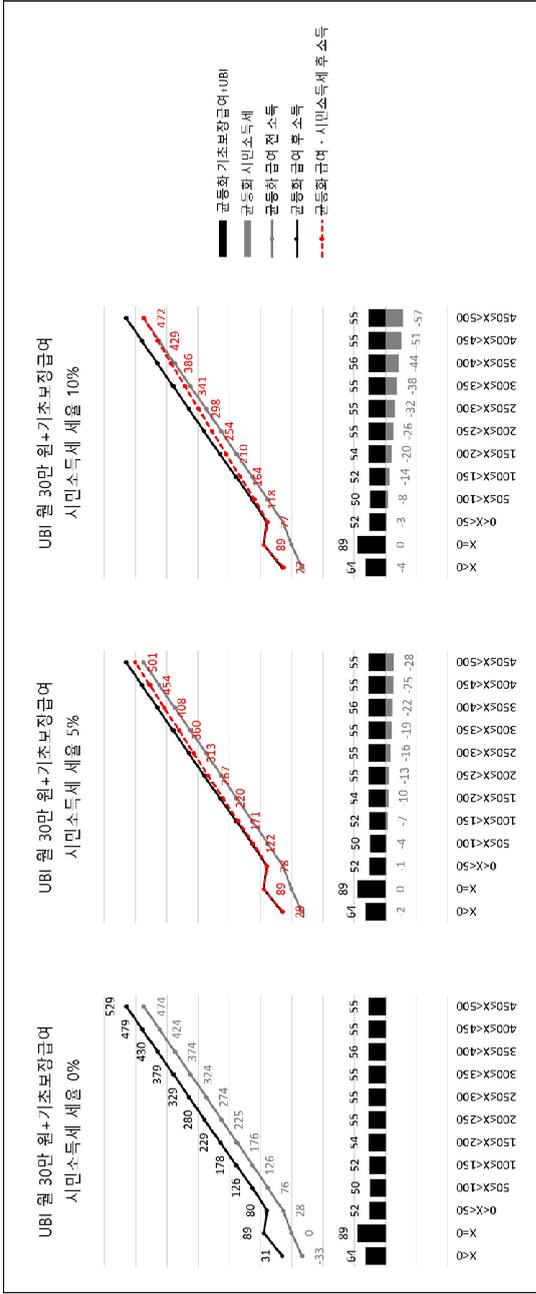
6. 추가 시나리오: 기초보장급여+월 30만 원 UBI+시민소득세

마지막으로 월 30만 원의 UBI를 도입하는 데 필요한 재원의 일부를 정부의 시민소득세를 신설하여 마련하는 시나리오를 추가로 검토한다. 시민소득세는 개인인정소득, 즉 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적연금소득을 합산한 개인소득에 부과하는 것으로 설정한다.

추가 시나리오에서는 시민소득세의 세율을 0%, 5%, 10%로 단계적으로 인상하면서 UBI—시민소득세 패키지의 분배 효과가 어떻게 달라지는지를 살펴본다. 앞선 시나리오와 마찬가지로, 추가 시나리오에서도 기초보장급여를 유지한다. 따라서 시민소득세의 세율이 0%일 때의 추가 시나리오는 앞선 분석의 예산2 기초보장급여+UBI 시나리오와 완전히 동일하다. 월 30만 원의 UBI를 도입하는 데 필요한 예산은 연 193조 원이고, 현행 소득보장제도를 폐지하면 연 44조 원을 확보할 수 있으며, 시민소득세율이 5%, 10%일 때 각각 연 57조 원, 114조 원을 추가 재원으로 확보할 수 있다(통계청 MDIS, 2021c).

[그림 9-8] 추가 시나리오: 균등화 급여 전 소득 구간별 소득 평균

(단위: 만 원/월)



주: 가구원 수의 제곱근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 균등화 급여 전 소득(X) 구간별 소득 평균을 의미한다. $X \geq 500$ 구간은 생략하였다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득+시민소득세
- 급여 후 소득: 급여 전 소득+기초보장급여+UBI
- 급여 · 시민소득세 후 소득: 급여 후 소득-시민소득세

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-11〉 추가 시나리오: 대안적 소득보장제도의 분배 효과

구분	균등화 급여 전 소득	균등화 급여·시민소득세 후 소득		
		UBI 월 30만 원+기초보장급여		
		0% 세율 시민소득세	5% 세율 시민소득세	10% 세율 시민소득세
평균(만 원/월)	266	320 +54	304 +39	289 +23
중위값(만 원/월)	232	287 +55	274 +42	261 +28
P90/P10(배)	7.1	4.6 -2.6	4.4 -2.7	4.3 -2.8
P90/P50(배)	2.1	1.9 -0.2	1.9 -0.2	1.8 -0.2
P50/P10(배)	3.4	2.4 -1.0	2.4 -1.0	2.3 -1.1
5분위배율(배)	8.8	5.4 -3.4	5.2 -3.6	5.1 -3.7
지니계수(0~1)	0.369	0.310 -0.059	0.306 -0.063	0.302 -0.067
빈곤율, 고정빈곤선(%)	20.1	10.1 -9.9	10.8 -9.3	11.6 -8.5
빈곤갭비율, 고정빈곤선(%)	9.5	3.3 -6.2	3.5 -6.0	3.7 -5.8
빈곤율, 변동빈곤선(%)	19.2	14.3 -4.9	13.9 -5.3	13.4 -5.7
빈곤갭비율, 변동빈곤선(%)	9.2	4.7 -4.4	4.6 -4.6	4.4 -4.8

주: 가구원 수의 제공근으로 균등화한 가구소득의 개인단위 분포이다. 하단의 수치는 균등화 급여 전 소득 분포와의 차이를 의미한다. 고정빈곤선은 2019년 균등화 가처분소득 중위값의 50%인 월 120만 원이다. 급여 전 변동빈곤선은 균등화 급여 전 소득 중위값의 50%, 급여·시민소득세 후 변동빈곤선은 균등화 급여·시민소득세 후 소득 중위값의 50%이다.

- 급여 전 소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적연금소득-시민소득세 외 세금 및 사회보험료-가구 및 비영리단체로의 이전지출
- 급여·시민소득세 후 소득: 급여 전 소득+기초보장급여+UBI-시민소득세

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

[그림 9-8]에는 월 30만 원 UBI와 기초보장급여로 구성된 공적이전급여와 0%/5%/10% 세율을 갖는 시민소득세의 분포를 제시하였다. UBI와 기초보장급여는 급여 전 소득이 0원 이하인 집단의 균등화 소득을 월 64~89만 원 증가시키고, 급여 전 소득이 0원을 넘는 집단의 균등화 소득을 월 50~56만 원 증가시킨다. 하지만 정률의 시민소득세를 부과하면 균등화 급여 전 소득수준이 높을수록 UBI—시민소득세 패키지로부터 얻는 순수혜가 감소하게 된다. 시민소득세의 세율이 증가할수록 중고소득층의 순수혜가 감소하는데, 세율이 10%일 때 대체로 균등화 급여 전 소득이 월 450만 원 이상인 고소득층은 UBI 급여보다 많은 금액의 시민소득세를 납부하게 된다.

〈표 9-11〉은 정률의 시민소득세가 UBI의 분배 효과를 강화한다는 사실을 뚜렷하게 보여준다. 시민소득세의 세율이 0%에서 5%, 10%로 증가할 때 기초보장급여—UBI—시민소득세 패키지가 지니계수를 감소시키는 효과는 0.059, 0.063, 0.067로 증가한다. 한편, 빈곤선을 고정할 경우 시민소득세가 절대적인 소득수준을 낮추기 때문에 세율이 증가할수록 빈곤감소 효과가 감소하지만, 변동빈곤선을 기준으로 분석하면 세율이 증가할수록 빈곤감소 효과가 증가하는 것으로 나타났다. 시민소득세의 세율이 0%에서 5%, 10%로 증가할 때 기초보장급여—UBI—시민소득세 패키지가 변동빈곤선 기준 빈곤율을 감소시키는 효과는 4.9%p, 5.3%p, 5.7%p로 증가한다.

제4절 소결

이 장에서는 2019년(소득 연도) 가계금융복지조사 자료를 활용하여 UBI와 NIT의 분배 효과를 시뮬레이션으로 분석하였다. 분석 결과는 <표 9-12>에 요약하였고, 몇 가지 시사점을 다음과 같이 논의할 수 있다.

<표 9-12> 분석 결과 요약

구분	현행 소득보장제도	기초보장 급여 +UBI	개인 NIT	비균등화 가구 NIT	균등화 가구 NIT
----	--------------	--------------------	--------	----------------	---------------

가처분소득 지니계수(0~1)

예산1: 연 44조 원	0.340	0.351	0.349	0.327	0.330
예산2: 연 199조 원	-	0.310	0.290	0.237	0.229
예산3: 연 123조 원	-	0.329	0.317	0.272	0.271
예산4: 연 43조 원	-	0.352	0.349	0.327	0.330
예산5: 연 20조 원	-	0.359	0.360	0.349	0.351

변동빈곤선 기준 가처분소득 빈곤율(%)

예산1: 연 44조 원	16.3	17.9	17.9	11.7	12.7
예산2: 연 199조 원	-	14.3	11.1	4.7	0.3
예산3: 연 123조 원	-	15.9	14.9	5.8	0.6
예산4: 연 43조 원	-	17.9	18.0	11.8	12.9
예산5: 연 20조 원	-	18.5	18.7	17.3	18.5

변동빈곤선 기준 가처분소득 빈곤갭비율(%)

예산1: 연 44조 원	5.6	7.3	7.4	3.1	2.6
예산2: 연 199조 원	-	4.7	2.5	1.1	0.3
예산3: 연 123조 원	-	5.8	4.5	1.4	0.4
예산4: 연 43조 원	-	7.3	7.4	3.2	2.6
예산5: 연 20조 원	-	7.9	8.3	5.5	5.9

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

첫째, 현행 소득보장제도와 동일한 예산을 가정할 때, UBI와 개인 NIT는 현행 소득보장제도보다 작은 분배 효과를, 가구 NIT는 현행 소득보장제도보다 큰 분배 효과를 보여준다. UBI와 개인 NIT는 중고소득층에게 까지 급여를 확산하기 때문에 상대적으로 분배 효과가 작다. 따라서 예산을 확대하지 않고 현행 소득보장제도를 UBI나 개인 NIT로 대체하는 개혁은 불가능할 것으로 판단된다. 한편, 가구 NIT는 저소득층에게 급여를 집중하기 때문에 상대적으로 분배 효과가 크다. 현행 소득보장제도에는 공공부조와 사회보험급여, 사회수당이 혼재하기 때문에, 현행 소득보장제도 전체를 공공부조 방식 가구 NIT로 대체하면 분배 효과가 증가하게 되는 것이다. 단, 소득의 수직적 재분배만이 사회보장제도의 목표인 것은 아니므로, 분배 효과만을 기준으로 사회보험과 사회수당을 공공부조로 대체하는 것이 타당하다는 결론을 내릴 수는 없다.

둘째, 동일한 예산을 가정할 때, 개인 NIT의 급여구조와 분배 효과가 대체로 가구 NIT보다 UBI에 좀 더 가깝게 나타난다. 개인 NIT는 공공부조이지만, 소득이 없는 비경활 배우자와 아동에게도 급여를 지급하기 때문에 결과적으로 가구소득 수준이 높은 중고소득층에게까지 급여를 확산한다. 특히 예산 규모가 현행 소득보장제도보다 작거나 유사할 때는 분배 지표에 따라 개인 NIT의 분배 효과가 기초보장급여와 결합한 UBI보다 오히려 조금 작게 나타나기도 한다. 선정기준소득이 월 100만 원인 개인 NIT의 분배 효과는 동일한 예산으로 기초보장급여와 결합한 UBI를 시행하는 대안보다 조금 더 크게 나타나지만, 그 차이가 크게 두드러지지는 않는다. 이러한 분석 결과는 개인 NIT의 분배 효과가 기대만큼 크지 않을 가능성을 시사한다. 그런데 다른 관점에서 살펴보면, 중산층에게까지 급여를 확산함으로써 발생하는 복지정치적 효과(기본소득한국네트워크, 2021b, p.53)가 UBI뿐만 아니라 개인 NIT에서도 일정하게 나타날 가능

성이 있다고 해석해볼 수도 있다.

셋째, 동일한 예산을 가정할 때, 가구 NIT의 분배 효과가 현행 소득보장제도, UBI, 개인 NIT보다 뚜렷하게 크다. 이는 다양한 형태의 소득보장제도 중 전통적인 가구단위 공공부조의 분배 효과가 가장 크다는 사실을 다시 한번 보여준다. 한편, 가구 NIT의 균등화 요소 선택은 분배 효과에 그다지 뚜렷한 영향을 미치지 않는다. 연 100조 원 이상의 대규모 예산을 가정하면 대체로 비균등화 가구 NIT보다 균등화 가구 NIT의 분배 효과가 조금 더 크게 나타나지만, 연 50조 원 이하의 소규모 예산을 가정하면 비균등화 가구 NIT와 균등화 가구 NIT의 우열은 분배 지표와 예산 규모에 따라 다르게 나타난다. 가구 NIT의 분배 효과에는 균등화 요소 선택보다 투입된 재원의 규모가 훨씬 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다.

〈표 9-13〉 추가 분석 결과 요약

구분	UBI 월 30만 원+기초보장급여		
	0% 서울 시민소득세	5% 서울 시민소득세	10% 서울 시민소득세
가처분소득 지니계수(0~1)	0.310	0.306	0.302
변동빈곤선 기준 가처분소득 빈곤율(%)	14.3	13.9	13.4
변동빈곤선 기준 가처분소득 빈곤갭비율(%)	4.7	4.6	4.4

자료: 통계청 MDIS. (2021c). 가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]. RAS 활용.

〈표 9-12〉의 시나리오는 새로운 제도 도입을 위한 추가 재원의 가계 부담을 고려하지 않았다는 점에서 한계가 있고, 특히 추가 재원의 규모가 큰 UBI의 잠재적 분배 효과를 과소 추정하였다는 해석이 가능하다. 이에 〈표 9-13〉의 추가 시나리오에서는 기초보장급여, 월 30만 원 UBI, 정률의 시민소득세를 결합한 대안의 분배 효과를 분석하였다. 분석 결과는 시

민소득세의 세율이 증가할수록 UBI—시민소득세 패키지의 분배 효과가 증가한다는 사실을 보여준다. 이는 새로운 제도의 급여뿐만 아니라 재원 설계 역시 소득분배에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

이 연구의 시뮬레이션은 UBI나 NIT의 도입이 가구나 개인의 행동을 변화시킬 가능성을 고려하지 않았다는 점에서 한계를 갖는다. 예를 들어, 새로운 제도의 도입으로 저소득층의 노동공급이 감소한다면, 이를 반영하지 않은 시뮬레이션의 분석 결과는 새로운 제도를 도입하는 대안의 분배 효과를 과대 추정하였을 것이다. 몇몇 선행연구는 일반균형 모형으로 노동공급 효과를 고려하여 UBI나 NIT의 분배 효과를 분석하였다(조경엽, 김영덕, 2017; 한종석 외, 2021). 조경엽, 김영덕(2017, pp.87-88)의 분석에 따르면, 노동공급 효과 등을 종합적으로 고려할 때 NIT는 소득 불평등을 소폭 감소시키지만 UBI는 소득불평등을 소폭 증가시키는 것으로 나타났다. 한종석 외(2021, p.195) 역시 일반균형 중첩세대 모형을 분석한 결과 UBI가 소득불평등을 소폭 증가시킨다고 보고하였다. 단, 노동공급 효과는 구체적인 제도 설계와 재원 마련 방안에 따라 달라질 것이므로, 소수의 시뮬레이션 결과에서 단정적인 결론을 끌어내기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. UBI와 NIT 같은 새로운 제도의 소득계층별 노동공급 효과를 현행 소득보장제도와 비교하여 판단하기도 어렵다.



제10장

한국인의 기본소득 및 관련 증세 태도

제1절 서론

제2절 기본소득과 증세에 대한 이론적 논의

제3절 설문조사 결과 및 토론

제4절 소결

제 10 장 한국인의 기본소득 및 관련 증세 태도

양재진 (연세대학교)

제1절 서론

한국은 후발 복지국가다. 서구에서 일반화된 사회보장제도의 도입도 늦었고, 공공사회지출 규모도 높지 않다. 하지만 2000년에 GDP 대비 4.4%에 불과했던 공공사회지출이 2019년에는 12.2%에 달하며, 빠르게 지출이 늘고 있다(OECD stat, 2021b). 이러한 추세는 앞으로 초고령화 때문이라도 계속 이어진다. 복지제도의 신설이나 확충 없이 현 제도가 그대로 유지된다고 가정해도, 2040년이 되면 우리의 공공사회지출이 현재 OECD 평균인 GDP의 20%를 넘어설 것으로 추정된다. 2050년에는 24.5%로 스웨덴(25.5%, 2019년)에 근접하며, 2060년에는 27.6%로 덴마크(28.3%, 2019년)와 핀란드(29.1%, 2019년)와 함께 지출 최상위국이 된다(보건복지부, 2020e). 인구구조가 급속히 고령화되면서 국민연금, 기초연금, 건강보험, 장기요양보험 등 노인성 복지지출이 크게 증가하기 때문이다.

2020년에는 사회보험과 국민기초생활보장제도 등의 법정 의무지출이 전체 공공사회지출의 86.4%였다(보건복지부, 2020e). 하지만 2060년에는 93.9%에 달할 것으로 예상된다(보건복지부, 2020e). 국민에게 약속한 복지지출을 재정적으로 감당하기 위해서는 증세가 불가피하다. 건강보험료와 고용보험료 인상은 현재도 진행형이고, 국민연금도 곧 그 뒤를 따를 수밖에 없을 것이다. 사회보험의 사각지대를 메우기 위해 기초연금

과 국민취업지원제도 그리고 기초생활보장제도 등 일반재정에 의존하는 복지사업과 일-가정 양립을 돕는 사회서비스도 늘어날 수밖에 없다. 이들 프로그램을 위한 세금 인상도 요청된다.

그런데 최근 재정 소요가 매우 큰 기본소득 같은 일반재정사업의 도입 논의도 활발하다. 기본소득은 노인이나 질병을 가진 사람, 혹은 실업이나 빈곤 여부 등을 따지지 않고 모든 국민에게 무조건 일정액을 계속해서 지급한다. 기존 복지제도에서는 상상하기 힘든 큰 규모의 증세를 요한다. 월 1만 원짜기만 기본소득으로 지급해도 일 년에 6조 원이 넘게 소요된다. 현대통화이론(MMT)의 시각에서 국채발행을 통해 기본소득의 소요재원을 마련하자는 주장도 제기되긴 한다(안현효, 2021; 이노우에, 2020). 그러나 기본소득은 SOC나 재난지원금 같은 단기 사업이 아니다. 기본소득의 재정적 기반을 마련하기 위해서는 증세가 불가피하다.

유력 대선주자인 이재명 경기지사는 기본소득 도입을 위해 중장기적으로 탄소세, 국토보유세 등 증세의 필요성을 언급하고 있다(문재용, 최예빈, 2021. 2. 23.). 그러나 증세는 정치적으로 실현하기 쉽지 않다. 특히, 명시적인 대규모 증세는 사실상 불가하다. 한국처럼 선거제도가 단순 다수제를 채택해 1표 차이로도 승부가 갈리면서 승자가 독식하는 대통령 선거와 국회의원 선거를 치르는 나라는 비인기정책을 쓰기가 매우 어렵다. 게다가 한국은 선거주기의 불일치로 전국단위 선거가 매우 잦은 국가이다. 한국의 정치가들은 다른 나라보다 비인기정책인 증세를 회피하는 경향이 클 수밖에 없다(Estevez-Abe, Yang & Faricy, 2020).

이재명 지사가 기본소득의 실시를 약속하면서도 임기 초기에는 지출구조조정을 통해 필요 예산을 마련하겠다고 약속할 수밖에 없는 게 현실이다. 박근혜 전 대통령의 ‘증세 없는 복지’와 맥을 같이하는 언사이다. 문재인 대통령과 집권여당인 민주당은 한 걸음 더 나아간 것으로 보이긴 한

다. 그러나 서울시 보선의 대대적 패배 이후 대다수 유권자에게는 재산세 감세를, 그리고 부자에게만 증세 기조를 이어가는 행보도 증세의 정치적 어려움을 상징한다. 최근 이 지사가 언급하는 연 30만 원(월 2만 5천 원) 기본소득에 15조 원 정도의 재원이 필요하다. 15조 원은 지출구조조정을 통해 마련이 가능하다 할지라도, 국민들이 의미 있게 받아들이는 월 30만 원 이상의 기본소득을 시행하려면 연 180조 원+ a 가 필요하다. 2019년 한국의 총 조세수입이 384조 원(사회보험료 수입 제외)인 것을 감안하면(국회예산정책처, 2021), 기본소득과 증세를 분리해서 생각하기 어렵다.

그렇다면 시민들은 기본소득의 도입과 확대를 위해 필요한 증세(즉, 기본소득 증세)에 대해서는 어떠한 태도를 보일까? 그동안 일반국민에게 기본소득에 대한 인식조사는 찬반 태도를 묻는 정도에 머물고 있다. 보다 정밀하게 기본소득의 찬반 논리에 대한 지지 정도나 의중(意中) 기본소득액에 대한 조사, 그리고 관련 증세에 대한 인식조사는 국내외에 아직 없다. 따라서 다음과 같은 질문에는 답을 하지 못하고 있다. 무엇이 기본소득을 지지하게 하는가? 기본소득 관련 추가 납세 의향에 영향을 주는 변수는 무엇인가? 기본소득으로 얼마를 받고자 하는가? 또 기본소득의 도입을 위해 세금으로 얼마나 내려 하는가? 복지는 세금을 내고 '어려움에 처했을 때' 급여를 보장받는 '보험 증서' 같은 것이다. 반면에 기본소득은 무조건 즉각적으로 현금을 받는 것이다. 그렇다면 복지보다 기본소득 증세에 대한 동의 정도가 높을 것인가? 기본소득 수령액이 커진다면, 납세 의향액도 함께 증가할까? 기본소득 관련 증세에 대한 영향 변수는 복지증세의 경우와 다를까, 아니면 유사할까? 소득계층별로 기본소득의 지지와 반대에 미치는 영향 변수가 달라지는가?

본 연구는 기본소득 증세에 관한 한국인의 태도를 파악하고자 한다. 이를 위해서 모의실험 설계에 입각해 한국인의 기본소득 증세에 관한 최초

의 인식조사라 할 수 있는 연세대학교 복지국가연구센터의 ‘사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사’ 결과를 토대로 분석하였다. 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 기본소득 도입에 대한 찬성이 반대를 앞섰다. 단, 세금 인상이 동반되거나 기존 복지를 축소하게 되는 경우 반대가 지지보다 많았다. 둘째, 기본소득의 도입 찬성 논리와 반대 논리 모두 긍정적으로 인식하고 있다. 셋째, 기본소득으로 월 30만~50만 원 정도를 생각하고 있다. 넷째, 기본소득 도입을 위한 증세에 찬성하는 비율이 반대보다 높았다. 다섯째, 기본소득 증세의 대상은 자기 자신이 아닌 타인(기업과 고소득층)을 지목하는 뉘프(Noomp, Not Out of My Pocket) 현상이 나타났다. 여섯째, 기본소득의 도입을 위해 추가 납부하겠다는 세액은 평균 일 년에 약 20만 원가량이었다(참고로, 중위값은 연 10만 원 내외). 일곱째, 기본소득의 수령액수에 비례해 추가 부담하겠다는 담세액이 늘어났다. 단, 기본소득 수령액의 약 10% 정도만 세금으로 추가 납부할 의사를 보이고 있다. 여덟째, 복지에 대해 우호적인 태도를 갖고 있는 사람은 기본소득과 관련 증세에 대해서도 긍정적인 태도를 보였다. 아홉째, 기본소득 증세에 관한 긍정적 태도는 정부 신뢰도, 현 조세부담감, 그리고 이념 성향이 큰 영향을 미치고 있었다. 열째, 소득보다는 부동산 자산액이 증세 태도에 유의한 영향을 주고, 자산이 많을수록 기본소득 도입에 부정적인 태도를 보였다.

제2절 기본소득과 증세에 대한 이론적 논의

1. 기본소득의 개념과 찬반 논의

기본소득은 전 국민을 대상으로 동일한 금액을 무조건적으로 정기적으로 지급하는 좌파버전도 있고, 대상자를 저소득자에게 한정하는 우파버전도 있다.⁷⁴⁾ 본고에서는 한국의 기본소득 논의에서 주류를 차지하고 있는 좌파버전의 전 국민 대상 기본소득에 대한 국민인식조사 결과를 분석하고 있다.

일반적으로 (전 국민) 기본소득에 대한 개념정의는 전 세계적으로 기본소득 도입 운동을 펼치고 있는 기본소득지구네트워크(Basin Income Earth Network, 이하 ‘BIEN’)의 정의를 따르고 있다. BIEN은 “기본소득은 모든 국민을 대상으로 소득 및 자산조사 혹은 노동시장 참여 여부와 관계없이 일정한 금액을 정기적으로 현금 형태로 개인에게 지급되는 것”으로 정의 내리고 있다.⁷⁵⁾ 기본소득이라면 아래 다섯 가지 요건을 갖춰야 하는 것이다. 첫째, 모든 국민을 대상으로 하되, 가구(household)가 아닌 개인(individual)에게 지급한다. 둘째, 노동시장 참여(근로)를 전제조건으로 하지 않고 무조건적(unconditional)으로 지급한다. 셋째, 일정 금액을 주기적(periodic, 정기적)으로 지급한다. 넷째, 서비스나 물품 같

74) 우파버전의 기본소득은 밀튼 프리드만이 제안한 역소득세(negative income tax) 방식의 기본소득을 의미한다. 1962년 제안 당시, 4인 가족 기준으로 모든 저소득 가구에 소득이 연 \$3,600이 될 수 있게 보장하는 대신 공적부조(AFDC)나 식료품교환권(Food Stamp)과 최저임금제도를 폐지하자는 것이었다. 빈자를 선별하고, 노동시장에 개입하는 거대한 국가관료제를 없애 작은 정부를 실현하고, 현금을 지급해 개인의 자유를 증진시키게 하자는 게 그 골자였다(Moffitt, 2003).

75) 영어 원문은 다음과 같다. “Basic income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement”(BIEN, 2021).

은 현물(in-kind)이나 특정 서비스와 상품 구매만 가능한 바우처(voucher, 물품권)가 아닌 현금급여(cash payment)로 지급한다. 다섯째, 자산조사(means-test) 없이 모든 국민에게 보편적(universal)으로 지급한다.

위 다섯 가지 조건을 충족하는 기본소득을 급여 수준에 따라서 모든 개인이 생계유지는 물론 사회·문화적 활동에도 충분한 금액을 지급하는 ‘완전 기본소득(full basic income)’과 이 수준에 미달되는 ‘부분 기본소득(partial basic income)’으로 나누기도 한다(양재진, 2018).

현재 BIEN이 언급한 다섯 가지 요소를 모두 갖춘 기본소득을 시행하는 나라는 없다. 그러나 지방정부 차원에서 일부 기본소득이라 불릴 수 있는 제도가 시행 중이긴 하다. 예를 들면, 미국 알래스카의 석유배당이 나 한국 경기도에서 만 24세 청년에게 일 년에 100만 원어치 지역화폐를 지급하는 청년 기본소득이 그러하다. 청년 기본소득은 현금도 아니고 모든 이에게 지급하는 것도 아니다. BIEN의 다섯 가지 기본소득 정의를 모두 충족하지는 않는다. 그러나 경기도 청년 기본소득은 기본소득이라 부를 수 있다. 판 파레이스(Philippe Van Parijs)의 지적대로 “[기본소득의] 결정적 핵심은 ‘무조건적’으로 주어져야 한다는 것”, 즉 소득이나 자산 그리고 노동시장 참여와 무관하게 나누어준다면 기본소득이 되기 때문이다(Van Parijs & Vanderborght, 2018, p.30).

아동과 노인 그리고 장애인처럼 근로를 기대하지 못하는 인구를 제하고, ‘근로가능연령대’ 인구인 청년에게 학업이나 훈련 그리고 노동시장 참여를 조건으로 달지 않고 무조건적으로 지급하는 현금성 복지급여는 없다. 스웨덴 복지국가에서도 학생수당, 훈련수당 그리고 구직수당 형태로 실업수당이 지급된다. 청년을 대상으로 하는 부분 기본소득이라고 할지라도, 기본소득은 기존 사회보장 원리와 충돌하는 것이다(양재진, 2020).

기본소득과 현금성 복지급여는 서로 크게 다를 바 없어 보인다. 그러나 기존의 복지급여와 기본소득은 원리가 다르다. 기존의 복지급여는 무차별적으로 주어지지 않는다. ‘사회적 위험(social risks)’과 ‘욕구(needs)’ 발생 여부를 판정한 후 지급된다. 사회적 위험과 욕구별로 노인(연금), 실직자(실업급여), 병자(건강보험), 출산 및 육아(출산전후/육아휴직급여), 양육(공보육, 아동수당), 저소득 혹은 빈곤(근로장려금-EITC 혹은 기초생활보장제도의 생계급여) 등에 지급된다.

그리고 이 복지급여의 크기 또한 동일하지 않다. 사회적 위험이나 필요에 비례해 적정 수준을 보장해주려 한다. 생애평균소득이 높았던 은퇴자에게 지급되는 연금액이 저소득자의 연금액보다 높다. 암에 걸린 사람이 받는 의료급여가 감기 환자보다 크다. 기초선을 보장해주는 공적부조는 소득이 낮을수록 많은 급여를 받는다.

그러나 기본소득은 복지급여와 다르다. 사회적 위험이나 욕구의 발생 여부를 따지지 않는다. 모든 사람에게 일정액을 지속적으로 지급한다. 그리고 액수는 동일하다. 부자도 동일액을 주지만, 장애인이라고 더 배려하지 않는다. 실업자라고 또 가난하다고 더 주는 것도 없다. 기본소득은 똑같이 받으니 대단히 평등하나, 복지급여가 기반하고 있는 상부상조나 사회적 연대 정신과는 거리가 멀다.

따라서 기본소득을 정당화하는 주장으로, 기존 사회보장의 강화보다는 ① 로봇과 인공지능(AI)의 보편화로 인한 일자리 없는 사회의 도래와 플랫폼 노동 등 비전형적 노동의 증가, ② 공유부(Commonwealth)에 대한 시민의 권리가 언급되고 있다. 전자는 스마트 공장, 자율주행차, 플랫폼 경제 등 현실에서 나타나고 있는 기술변화가 대량 실업과 비전형 노동을 낳을 수밖에 없기에 기본소득이 주어져야 한다는 논리이다. 후자는 토지나 데이터 등은 특정 개인이 소유권을 주장하기 어려운 자연물이거나

공동 창조물인 공유부(Commonwealth)라고 본다. 이 공유부에 대한 권리는 모든 시민에게 동등하게 있으며, 그러하기에 공유부로부터 발생하는 모든 이익은 사회적 배당금(social dividend) 형태로 모든 국민에게 $1/n$ 로 똑같이 나누어 지급되어야 한다고 본다(금민, 2020b, p.186; 강남훈, 2019b; 김수연, 2020. 8. 11.).

자동화로 인한 기술실업(technological unemployment)에 대한 우려는 산업화 및 기술진보와 함께 상존해온 문제다. 그러나 기술진보가 고용에 미치는 영향은 기계가 인간의 노동력을 필요 없게 만드는 대체 효과만 있는 게 아니다. 워드프로세서가 식자공을 대체하기만 하는 것이 아니다. 워드프로세서와 함께 일하는 새로운 업무가 늘어나는 보완 효과도 발생한다. 그리고 생산성이 증가하면서 경제 규모가 커지고 연관 산업과 서비스업 쪽에 새로운 일자리가 생기는 생산 효과도 동반된다. 단기적으로는 대체 효과가 먼저 나타나 고용이 감소할지 모르지만, 중장기적으로는 보완 효과와 생산 효과 때문에 전체적으로는 고용이 증가해왔다. 미래에 일자리가 없어질 것이라고 단언하기 어려운 이유다(허재준, 2018). 그리고 불안전 노동의 증가에 대한 대책으로서 무차별적으로 소액을 나눠주는 기본소득 방식은 실효성이 떨어진다고 보고, 기존 복지의 원리하에서 사회보장제도를 개혁해나가야 할 것임이 지적되고 있다(오건호, 2020).

공유부에서 발생한 이익을 나누는 방식이 꼭 $1/n$ 사회적 배당의 형태여야 하는지에도 의문을 제기할 수 있다. 알래스카에서는 석유배당을 실시하지만, 노르웨이는 북해유전의 석유 수입금을 $1/n$ 로 나누지 않고 국부펀드에 넣고 미래 연금 지출에 사용할 것을 천명하고 있다. 공동자산이 낳은 수익금의 용처는 사회적 합의에 따라 재정지출의 우선순위에 맞추어 사용할 수 있는 것이다.

2. 기본소득 증세에 대한 일반적 태도

기본소득은 전 국민을 상대로 무조건적으로 정기적인 현금급여를 지급하는 것이기에 막대한 재정이 소요된다. 완전 기본소득의 경우는 더욱 그러하다. 판 파레이스는 GDP의 25%를 기본소득으로 지급하자고 제안하고 있다(Van Parijs & Vanderborght, 2018). 이에 따르면 한국은 2018년 기준으로 매월 약 76만 원짜리 기본소득이 가능하다(〈표 10-1〉 참조). 이 경우, 2018년 현재 GDP의 28% 수준인 총조세부담률(사회보험료 포함)을 53%까지 높여야 한다. 그러나 이런 조세부담률을 가진 나라라는 아직 없다.

〈표 10-1〉 기본소득 월 지급액 수준별 재정 소요

구분	GDP (10억)	예산 소요 (연/10억)	주민등록인구 (명)	월 기본소득 (원)
Parijs안 GDP 25%	1,893,497 (2018년 기준)	473,374.25	51,826,059	761,158.67
장기 GDP 15%		284,024.55	51,826,059	456,695.20
중기 GDP 10%		189,349.70	51,826,059	304,463.47

자료: 백승호. (2020a). 기본소득 논쟁 제대로 하기. 경기도지속가능발전협의회 기본소득 담론회 발표문. p.32.

따라서 한국의 기본소득론자들은 GDP의 25%는 불가능하니, GDP 10%를 확보해 기본소득의 재원으로 삼을 것을 주장한다(김교성 외 2018; 강남훈, 2019b; 이원재, 윤형중, 이상민, 이승주, 2019; 백승호, 2020a). GDP의 10%면 월 30만 원짜리 기본소득을 도입할 수 있다. 일년에 약 189조 원이 필요하다. 이를 위해서 법인을 포함한 모든 경제주체가 현재보다 세금을 약 53% 더 납부해야 한다(최한수, 2020b, p.21).

강남훈(2019b)은 30만 원 기본소득의 재원마련 전략으로 가계소득에 10%p짜리 시민세를 부과해 110조 원을 확보하고, 화력과 원자력 발전에 탄소세를 부과해 30조 원, 그리고 모든 부동산 소유자에게 보유세 0.6%를 부과하여 30조 원을 추가로 거두자고 제안하고 있다. 그래도 모자란 돈은 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금 등을 기본소득으로 대체해서 절약한 예산으로 충당하자고 한다.

강남훈(2019b)은 증세에는 저항이 따르기 마련이지만, 기본소득의 경우에는 일반적인 증세보다는 조세저항이 크지 않을 것으로 본다. 복지증세와 비교해도 마찬가지다. 복지혜택은 기본적으로 보험과 같다. 세금과 사회보험료를 내더라도 실업이나 질병 등 위험에 빠지지 않으면 복지혜택을 보지 못한다. 즉, 개인이 세금 내는 것을 인지하고 계산해낼 수 있지만, 미래 위험에 빠질지의 여부는 알 수 없기에 복지혜택은 유동적이고 예측 불가하다.

반면에, 기본소득은 “내는 돈과 받는 돈을 암산할 수 있을 정도로 간단하게 설계하여 재정환상(fiscal illusion)의 함정에 빠지지 않게” 된다고 본다. 기본증세가 복지증세보다 정치적으로 용이하다고 주장하는 근거다(강남훈, 2019b, p.36). 여기에 토지와 데이터 등 공유부(common wealth)에 세금을 부과하고, 로봇세나 탄소세 등 새로운 대안적 세원을 발굴하면 조세저항이 상대적으로 큰 소득세율 상승을 최소화할 수 있다고 본다(Van Parijs & Vanderborght, 2018, p.359). 한마디로, 조세 부담은 자산과 소득이 높은 부자들이 지고 절대 다수의 국민은 추가로 내는 세금보다 받는 기본소득이 많을 것이기에(Francesc & Prady, 2018), 기본소득 증세에 다수 국민이 지지를 보낼 것으로 예상한다(유종성, 2020, p.71).

그러나 여느 증세와 마찬가지로 기본소득 증세에 대한 태도도 단순히

경제적 이해관계로만 설명되기는 어려울 것이다(양재진, 윤성원, 장우윤, 2021). 증세 관련 선행연구에 의하면, 소득수준뿐만 아니라 개인의 이념적 지향성, 자세 공정성 인식, 정부에 대한 신뢰 여부, 학력, 자녀 유무, 그리고 성별 등의 요인에 의해 시민들의 증세 태도가 결정된다(Stiers, Hooghe, Goubin & Lewis-Beck, 2021; Fernandez-Albertos & Kuo, 2018; Edlund, 2003; Svallfors, 2011; 남윤민, 2018; Jimenez & Iyer, 2016; Svallfors, 2013; Rothstein, Smanni & Teorell, 2012; 양종민, 2020).

그리고 경제적 이해관계 때문에 증세를 지지하는 사람도 본인 자신의 세금 부담만큼은 최대한 회피하려고 한다. 증세에 동의하지만 보편증세 보다는 부자증세를 원하고, 개인소득세가 아닌 법인세 인상을 선호하는 경향을 보인다. 소위 뽀프(Noomp, Not Out Of My Pocket) 현상이 일반적으로 나타난다(김교성, 김윤민, 2016; 김사현, 2015). 심리학의 전망 이론(prospect theory)이 예측하듯, 인간은 이익보다는 손실에 더 민감하게 반응하는 경향(loss aversion)을 보이기 때문이다(Kahneman & Tversky, 1979). 기본소득이 손익계산상 이득이 된다 해도 자기 주머니에서 돈이 나가는 증세에는 부정적 태도를 취할 가능성이 크다.

실제로 한국 시민은 기본소득과 관련 증세에 대해서 어떤 태도를 보일 것인가? 다음 절에서 그 결과를 살펴보고자 한다.

제3절 설문조사 결과 및 토론⁷⁶⁾

1. 연구 설계

본 연구는 연세대학교 복지국가연구센터에서 여론조사 전문회사인 Research & Research에 의뢰해 2020년 10월 중에 실시한 ‘사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사’ 결과에 바탕을 두고 있다. 전체 설문조사 결과 중에 기본소득과 관련 증세에 대한 결과를 중심으로 보고한다. 이 조사는 구조화된 설문지를 활용한 온라인 조사로, 전국 만 18세 이상 성인 남녀 2,502명이 응답했다. 표본은 지역별, 연령별, 성별 인구비례 할당을 하여 추출했고, 사후적으로 응답자의 소득 분포를 검증한 결과 대표성 있는 표집으로 나타났다.⁷⁷⁾ 설문 중 기본소득 희망액과 기본소득 도입을 위해 추가로 납부할 세금액을 묻는 문항은 실험 설계에 입각해 만들었다(Gaines, Kuklinski & Quirk, 2007). 실험집단과 통제집단 간에 인구통계학적 차이는 발견되지 않았다.⁷⁸⁾

실험 설계가 적용된 기본소득 증세 관련 추가 세금납부의사액의 경우, 통제집단에게는 “귀하는 기본소득 도입을 위해 세금을 얼마나 추가로 내시겠습니까?”라는 일반적인 질문을 준 후, 연간 세금 추가 납부 의사액수를 스스로 입력하게 만들었다. 반면에 실험집단에게는 기본소득 액수를 3

76) 이 절은 복지와 기본소득 그리고 관련 증세에 대한 국민인식을 비교 분석한 양재진 외(2021) 중 기본소득 관련 내용을 바탕으로 수정 보완한 글이다.

77) 참고로, 응답자 가구소득의 구간별 분포는 다음과 같다. 소득 없음(2.0%), 100만 원 미만(3.8%), 100만~199만 원(7.0%), 200만~299만 원(13.7%), 300만~399만 원(16.9%), 400만~499만 원(16.0%), 500만~599만 원(13.3%), 600만~699만 원(8.3%), 700만~799만 원(6.7%), 800만~899만 원(4.5%), 900만~999만 원(2.5%), 1,000만 원 이상(5.2%).

78) 실험 설문은 무작위로 나뉜 실험집단과 통제집단이 인구통계학적으로 유사해야 한다. 본 연구에서 활용된 실험집단과 통제집단은 연령, 성별, 지역 및 가구소득 항목 모두에서 두 집단 사이 평균값의 차이는 통계적으로 다르지 않았다(5% 유의수준).

개로 나누어 제시하였다. 첫째는 월 2만 5천 원(이재명 지사의 연 30만 원 기본소득안)을, 둘째는 월 30만 원(조정훈 의원 기본소득법안의 제1안)을, 그리고 세 번째는 월 50만 원(같은 법 제2안)을 받는다는 조건을 준 것이다. 이후 각각 세금을 추가로 얼마나 납부할 의사가 있는지 확인하였다.

희망하는 기본소득 액수의 경우에는, 0원('필요 없다')에서부터 매달 100만 원까지 아홉 가지 선택지를 제시하였다. 실험집단에게는 희망 기본소득액 선택지와 더불어 이의 지급 시 필요한 정부예산액을 함께 제시했다.

증세 태도에 영향을 주는 변수를 확인하기 위해서, 경제적 이해관계 변수(세부담 인식, 취업 여부, 가구소득 및 가구 부동산 자산액 등), 사회적 신뢰 변수(조세제도 신뢰, 정부 신뢰 등), 그리고 인구사회학적 변수(이념 성향, 연령, 성별, 학력, 18세 미만 자녀 유무 등)로 설문을 만들었다.

〈표 10-2〉 변수의 구성과 측정

변수	변수명	측정	
종속변수	기본소득 태도	(1)매우 반대~(5)매우 찬성	
	기본소득 증세 태도	(1)매우 반대~(4)매우 찬성	
독립변수	경제적 이해	가구소득	(1)소득 없음~(12)1,000만 원 이상
		부동산 자산	(1)1억 원 미만~(6)10억 원 이상
		취업 여부	(0)취업 상태 아님, (1)취업 상태
		세부담 인식	(1)매우 낮다~(5)매우 높다
	사회적 신뢰	정부 신뢰	(1)전혀 신뢰하지 않는다~(5)매우 신뢰한다
	인구 사회학적 특성	이념 성향	(1)매우 보수적~(5)매우 진보적
		성별	(0)여성, (1)남성
		학력	(1)초등학교~(6)대학원 이상
		연령	(1)18~29세~(5)60대 이상
		18세 미만 자녀	(0)18세 미만 자녀 없음, (1)18세 미만 자녀 있음

자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.9 〈표 1〉 재구성.

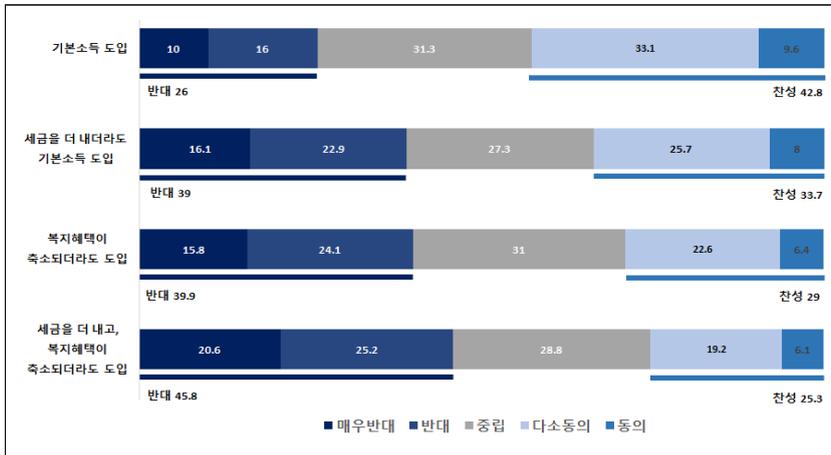
2. 기술통계

가. 기본소득 도입

기본소득 도입에 대해서 찬성 응답(42.8%)이 반대(26%)보다 많았다. 하지만 기본소득의 도입을 위해 세금을 더 내야 하는 경우에는 반대(39%)가 찬성(33.7%)을 앞섰다. 기본소득 도입을 위해 복지혜택이 축소되어야 하는 경우에도 반대(39.9%)가 찬성(29%)보다 높았다. 세금을 더 내고 복지혜택도 축소되는 경우에는 반대(45.8%)가 더 증가했다([그림 10-1] 참조)(양재진 외, 2021).

[그림 10-1] 기본소득 도입에 대한 태도

(단위: %)



자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.13 [그림 5] 인용.

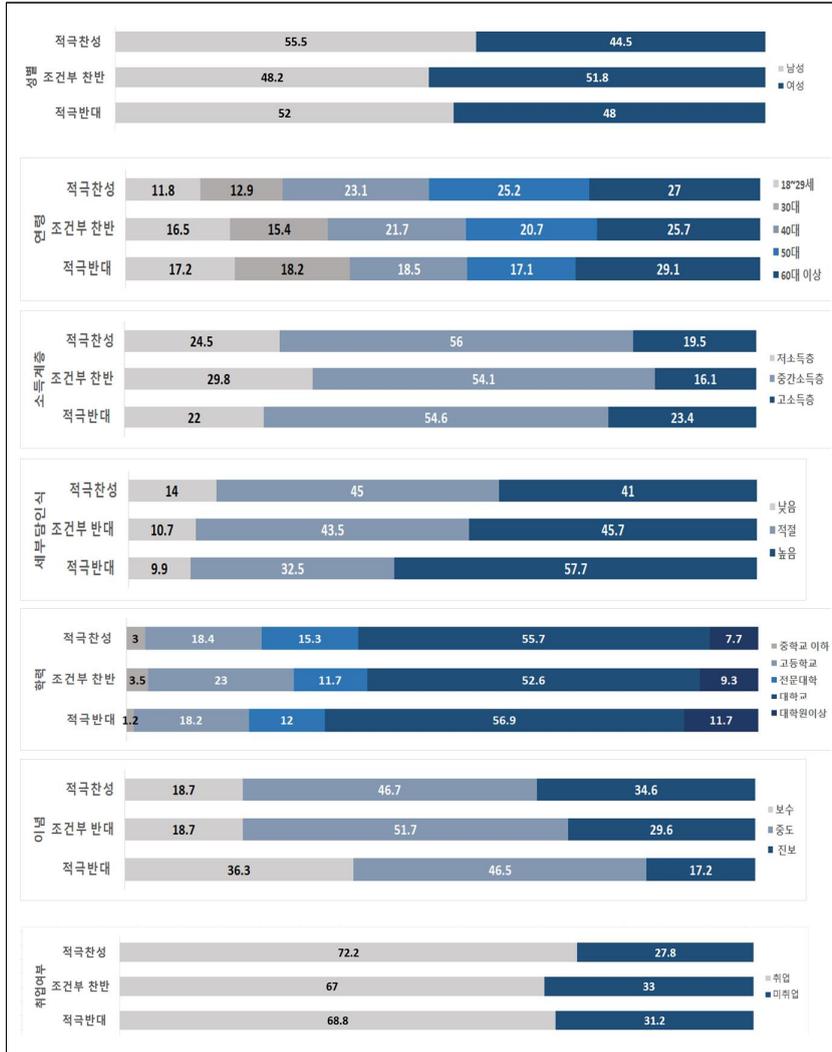
기본소득에 대한 태도에 따라 세 개의 집단으로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 기본소득 도입에 무조건적인 찬성을 보이는 응답자(적극찬성), 둘째, 기

본소득 도입에 찬성하였다가 세부담이나 복지축소에 대한 우려로 반대나 중립으로 돌아선 응답자(조건부 찬반), 셋째, 처음부터 반대한 응답자(적극반대)로 나누어 집단별 특성을 비교한 것이 [그림 10-2]에 나타나 있다. 성별을 보면, 조건부 찬반집단에서 다른 집단에 비해서 여성의 비중이 높았다. 연령을 보면, 다른 집단보다 적극찬성집단에 50대와 40대가 많았다. 소득계층을 보면, 다른 집단보다 조건부 찬반에 저소득층과 중간소득층의 비중이 비교적 높고, 적극반대에는 고소득층 비중이 높은 편이다. 세부담을 보면, 다른 그룹에 비해 적극반대집단에서 세부담이 높다고 느끼는 응답자의 비중이 눈에 띄게 높았다. 학력을 보면, 적극반대층에서 대학원 이상 고학력의 비중이 다른 집단에 비해 높았고, 적극찬성층에서 가장 낮았다. 이념을 보면, 다른 집단에 비해 적극찬성층에서 본인의 정치성향을 진보로 규정한 응답자의 비중이 높았고, 반면에 적극반대층에서는 보수가 많았고 진보는 가장 적었다. 취업 여부는 집단 간 차이가 크지는 않았으나, 미취업자의 비중이 적극찬성보다는 조건부 찬반과 적극반대 그룹에서 높았다. 추후 회귀분석에서 다시 다루어지겠지만, 기술통계적 분포만 보면, 기본소득의 지지 여부에 영향을 주는 주요 변수는 이념과 세부담 인식으로 나타나고 있다.

360 기본소득 도입의 조건과 과제

[그림 10-2] 기본소득 찬반집단별 특성 비교

(단위: %)



자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

기본소득의 도입 논리에 대한 동의 정도는 60%대 초중반으로 높은 편이었다. 가장 설득력 있는 논리는 “안정적인 직장이 점차 사라지고 사람들의 소득이 불안정해지고 있어 기본소득이 필요하다”라는 것으로 응답자의 66.7%가 설득력이 있다고 보았고(‘설득력 없음’은 29.2%), 상대적으로 설득력이 낮은 정당화 논리는 ‘가사노동이나 봉사활동 같은 유의미한 무급노동도 기본소득으로 보상해줄 필요가 있다’로 60.4%가 긍정적으로 보았고 이 논리에 부정적인 응답은 34.2%였다.

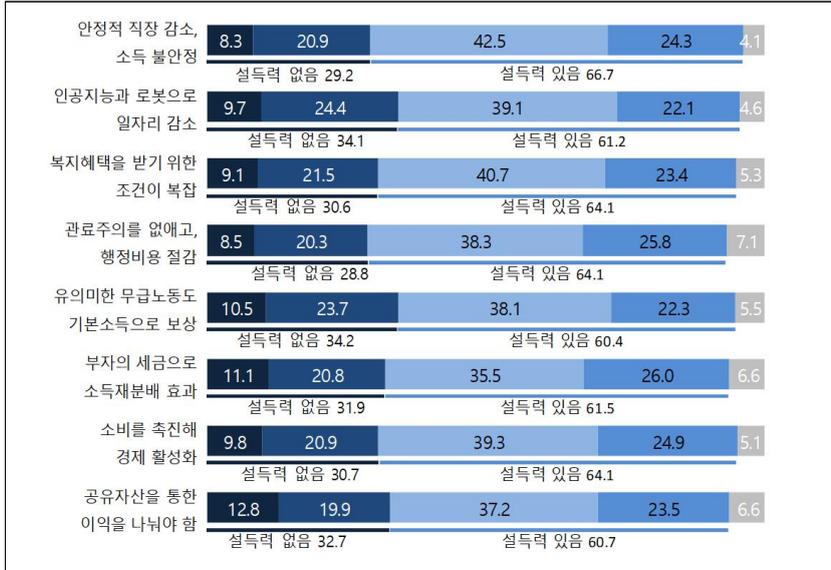
흥미로운 점은 기본소득의 반대 논리에도 설득력이 있다고 보는 응답자가 60% 중후반대로, 기본소득 찬성 논리에 비해 높은 편이었다. 그러나 양자의 차이는 크지 않다. 기본소득 반대 논리 중 설득력이 있다고 본 비중이 가장 높은 것은 ‘미래에 일자리가 줄어들지라도 아직은 그렇지 않으므로, 지금은 기본소득 도입보다 기존 복지제도를 충실히 하는 데 힘써야 한다’였다(동의 비율 67.1%). 기본소득 반대 논리에 공감하지 않는 비율은 20% 후반으로 항목마다 차이가 거의 없었다.

기본소득의 도입 논리와 반대 논리 모두 비교적 높은 공감을 얻은 것으로 미루어 볼 때, 향후 기본소득의 도입 여부는 일반 국민들의 여론에 좌우되기보다는 정치지도자들의 합의나 집권자의 선택에 따를 가능성이 클 것으로 해석된다.

362 기본소득 도입의 조건과 과제

[그림 10-3] 기본소득 찬성 논리에 대한 공감 여부

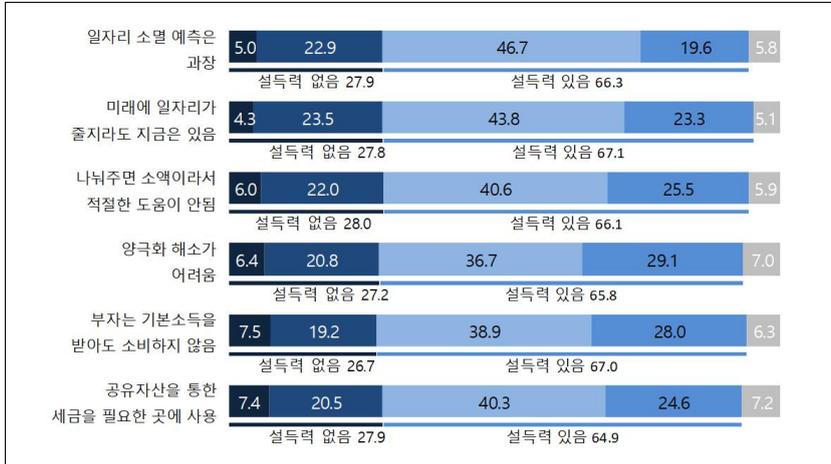
(단위: n=2,500명, %)



자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

[그림 10-4] 기본소득 반대 논리에 대한 공감 여부

(단위: n=2,500명, %)

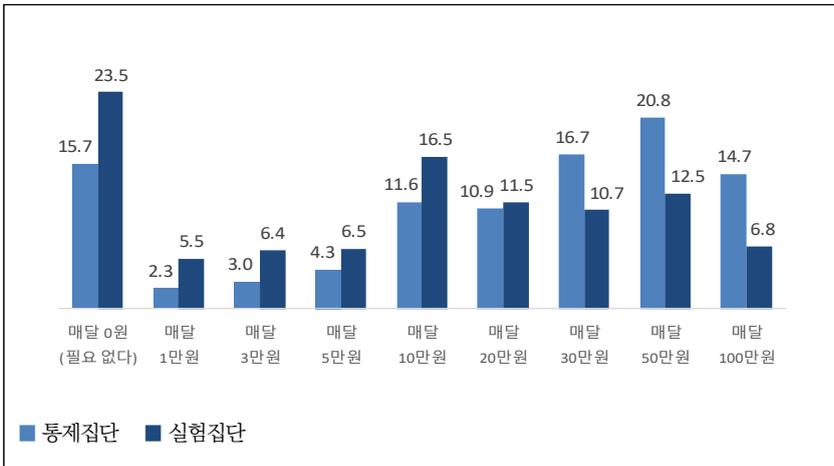


자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

희망 기본소득액(意中 기본소득, reservation basic income)은 매월 50만 원에서 가장 높은 빈도(20.8%)를 보였다. 다음으로 매월 30만 원(16.7%)과 월 100만 원(14.7%) 순이었다. 기본소득을 받는다면 월 30만 원 이상은 돼야 한다는 게 다수였다. ‘필요 없다’는 응답도 100만 원과 비슷하게 15.7%였다. 하지만 희망 기본소득액의 지급에 필요한 정부예산액이 표시된 설문문을 한 실험집단에서는 기본소득 희망액수가 크게 감소하였다. 매월 10만 원이 가장 많은 선택을 받았다(16.5%). ‘필요 없다’도 23.5%로 크게 증가했다([그림 10-5] 참조)(양재진 외, 2021).

[그림 10-5] 희망 기본소득액 분포

(단위: %)



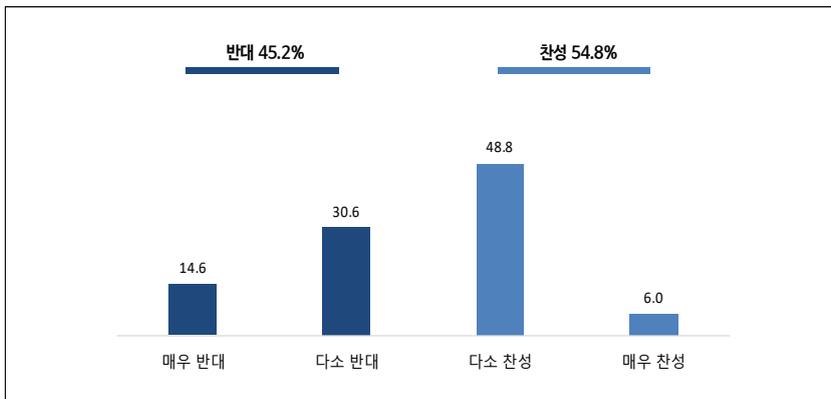
자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.14 [그림 8] 인용.

나. 기본소득 증세

기본소득 증세에 관해 찬성 54.8%, 반대 45.2%로 지지가 앞섰다([그림 10-6] 참조). 그러나 보편증세보다는 부자증세를 선호하고 있다. 응답자가 포함되는 ‘모든 사회구성원에게 세금을 부과해야 한다’는 데에는 찬성이 25%에 불과하다. 반면 ‘고소득층에게 세금을 더 거두어야 한다’는 데에는 68.7%가 찬성을 했다(양재진 외, 2021).

[그림 10-6] 기본소득 증세 태도

(단위: %)



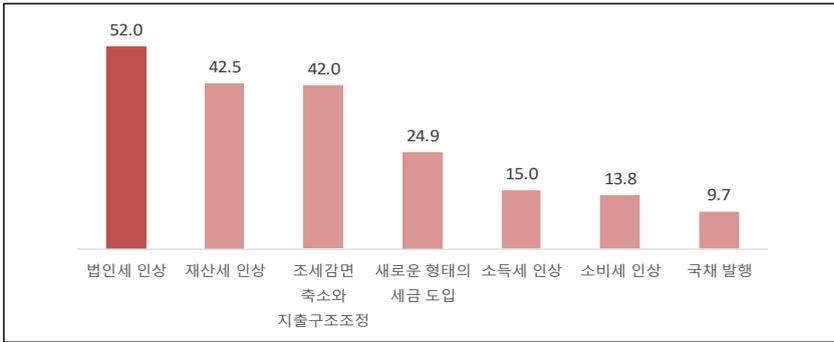
자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.14 [그림 6] 인용.

기본소득의 재원을 마련하는 방법도 법인세와 재산세 인상, 그리고 조세감면 축소와 지출구조조정의 순으로 나타났다([그림 10-7] 참조). 응답자 본인이 직접 세부담을 해야 하는 소득세나 소비세 인상에 대해서는 선호도가 크게 떨어졌다. 증세 인식조사에서 나타나는 늪프(NOOMP, Not Out Of My Pocket) 현상이 기본소득 관련 증세 국민태도조사에서도 그대로 나타나고 있다. 미래 세부담 증가에 대한 우려가 반영된 것인

지, 국채발행을 통한 재원 마련에도 지지율이 9.7%(1순위와 2순위의 합)로 가장 낮은 선호도를 보였다.

[그림 10-7] 재원 마련 방식 선호(1+2순위)

(단위: %)

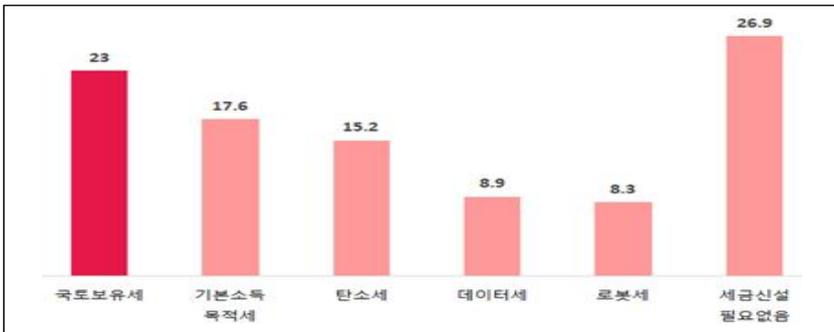


자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

기본소득의 도입을 위해 신설할 세금으로는 국토보유세와 기본소득 목적세, 그리고 탄소세 등이 꼽혔다. 그러나 새로운 세금을 만들 필요가 없다는 의견도 단일 항목으로는 가장 많은 26.9%였다([그림 10-8] 참조)(양재진 외, 2021).

[그림 10-8] 기본소득용 신설 세금 선호

(단위: %)



자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.14 [그림 7] 인용.

기본소득 증세를 지지한 1,364명(응답자의 54.8%) 중 어떤 실험자극도 부가되지 않은 통제집단(682명)의 경우, 추가로 납부하겠다는 세액은 연평균 18만 4천 원(최대값 500만 원, 중위값 10만 원)이었다(월평균으로 하면 약 1만 5천3백 원). 기본소득 액수가 오를수록, 추가 납부하겠다는 세액은 증가하였다. 월 2만 5천 원 기본소득에 대해서는 추가 납부의 향세액이 연평균 10만 원(최대값 500만 원, 중위값 2만 5천 원)이었고, 월 30만 원 기본소득은 추가 납부의사액이 연평균 35만 1천 원(최대값 999만 원, 중위값 10만 원), 월 50만 원의 기본소득은 추가 납부의사액수가 연평균 56만 6천 원(최대값 999만 원, 중위값 15만 원)으로 나타났다(〈표 10-3〉 참조). 앞서 보았듯이 응답자들이 받고자 하는 희망 기본소득(30만~50만 원)을 크게 하회하는 월 2만 5천 원 기본소득의 경우 응답자의 납부의사세액은 1년에 10만 원에 불과했다. 아무 조건이 없을 때(즉, 통제집단)의 연 18만 4천 원보다도 크게 낮아진 것이다. 단, 동일 액수의 기본소득을 받을 때 정부를 신뢰할수록, 진보적일수록, 부동산 자산이 많을수록, 그리고 소득이 높을수록 납부의향세액이 커졌다(양재진 외, 2021).

앞서 강남훈(2019b)의 주장대로, 손익계산이 쉽고 명쾌한 기본소득에 서는 증세 의향액이 기본소득 액수에 연동되는 것으로 나타났다. 하지만 기본소득 증세에 찬성하는 응답자들조차도 평균적으로 기본소득 수령액수의 10%가량만을 세금으로 추가부담하겠다는 의사를 보이고 있다(양재진 외, 2021). 만약 기본소득 증세에 반대했던 응답자들이 포함된다면, 추가 세금 부담액의 평균값은 크게 떨어졌을 것으로 판단된다. 기본소득과 세금 사이에 재정환상이 없어진다 하더라도, 기본소득에 필요한 비용 마련에 큰 어려움이 있을 것으로 보인다.

〈표 10-3〉 기본소득 증세 동의자의 기본소득 월액별 추가 연 세금납부의사액

구분	통제집단			실험집단 1 (월 2.5만 원 기본소득)			실험집단 2 (월 30만 원 기본소득)			실험집단 3 (월 50만 원 기본소득)			
	사례 수 (명)	평균 (만 원)	중위값 (만 원)	사례 수 (명)	평균 (만 원)	중위값 (만 원)	사례 수 (명)	평균 (만 원)	중위값 (만 원)	사례 수 (명)	평균 (만 원)	중위값 (만 원)	
성별	남성	355	21.8	10	358	12.3	5	358	45.7	10	358	72.3	20
	여성	334	14.9	9.5	326	7.9	2	326	23.5	8.5	326	39.6	10
연령별	18~29세	116	9.8	5	111	11.6	2	111	32.3	10	111	46	10
	30대	94	12.6	8.5	112	12.8	5	112	38.3	10	112	57.9	20
	40대	137	18.5	10	132	9.4	2	132	35.3	10	132	62.5	13.5
	50대	146	26.1	10	151	9.4	2	151	36.8	10	151	61.6	10
	60세 이상	196	20.6	10	178	9	3	178	33.3	10	178	54.2	15
가구 소득 (만 원)	199 이하	88	8.7	5	96	6.5	1	96	14.8	5	96	25.5	5
	200~399	221	18	10	211	8.6	2	211	28.4	7	211	40.5	10
	400~599	204	19	10	197	13	2	197	37.9	10	197	60.4	15
	600~799	112	23.9	10	93	10.5	5	93	40.4	10	93	71	20
	800~999	46	25.6	11	42	9	2.5	42	59.6	20	42	100.5	35
	1000 이상	18	13.1	10	45	13.9	5	45	64.4	20	45	112.3	50
부동산 자산	2억 원 미만	342	14.6	6	325	9	2	325	28.1	10	325	44.8	10
	2억~5억	241	17.8	10	229	11.9	3	229	39.7	10	229	61.1	10
	5억~10억	78	34.8	12	95	8.3	5	95	37.1	10	95	67.7	20
	10억 이상	28	25.3	10	35	14.8	10	35	64.7	30	35	108	40
정부 신뢰	불신	161	11.2	5	161	5.6	2	161	21.8	7	161	35.8	10
	보통	210	16.4	10	208	10	2	208	28	10	208	40.8	10
	신뢰	318	23.4	10	315	12.7	4	315	46.6	10	315	77.9	10
이념 성향	보수	141	20.3	10	125	8.6	2	125	27.9	10	125	49.2	10
	중도	319	12.5	5	355	9.0	2	355	29.8	10	355	48	15
	진보	229	25.5	10	204	13.2	5	204	48.9	10	204	76.4	15
계	689	18.4	10	684	10	2.5	684	35.1	10	684	56.6	15	

자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.16 〈표 3〉 인용.

다. 기본소득 증세 태도에 미치는 영향 요인 분석

기본소득 관련 태도는 복지 태도와 강한 상관관계를 보이고 있다(양재진 외, 2021). 복지에 대한 태도 또한 기본소득 도입이나 기본소득 증세 태도와 궤를 같이한다. 그리고 기본소득에 대한 태도도 복지확대나 복지 증세와 높은 상관성을 보인다. 그런데 기본소득에 대한 태도가 증세에 대한 태도보다 더 일관된 흐름을 보여주고 있다. ‘기본소득-기본소득 증세’ 태도의 상관관계(0.623)가 ‘복지-복지증세’ 태도(0.439)보다 뚜렷하게 크다(〈표 10-4〉 참조).

〈표 10-4〉 복지 및 기본소득 관련 태도 상관관계

	복지 태도	복지증세 태도	기본소득 태도	기본소득 증세 태도
복지 태도	1			
복지증세 태도	.439***	1		
기본소득 태도	.406***	.434***	1	
기본소득 증세 태도	.379***	.594***	.623***	1

*: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$; ***: $p < 0.001$

자료: 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. 예산정책연구, 10(2), 1-28. p.17 〈표 4〉 인용.

최소자승 회귀분석 추정 결과, 기본소득과 기본소득 증세 관련 태도 형성에 영향을 주는 변수는 다음과 같이 나타났다(〈표 10-5〉 참조). 기본소득 도입에 대해서는 정부를 신뢰할수록, 이념 성향이 진보적일수록, 연령이 높을수록, 그리고 여성보다는 남성이 긍정적인 태도를 갖고 있다. 반면 본인의 세금 부담이 높다고 인식할수록, 그리고 부동산 자산이 많을수록 기본소득 도입에 부정적인 태도를 나타내었다.

기본소득 증세에 대한 태도도 유사하다. 정부를 신뢰할수록, 이념적으

로 진보적일수록, 그리고 남성인 경우가 기본소득을 위한 증세에 보다 우호적이다. 부동산 자산이 많을수록, 세부담을 느낄수록, 그리고 학력이 높을수록 부정적인 태도를 보인다.

특이한 점은 학력 변수이다. 학력이 높을수록 기본소득 증세에는 부정적인 태도를 갖고 있는데, 앞서 [그림 10-3]에서 제시된 기본소득의 찬성 논리에 대한 공감 여부에서도, 학력이 높을수록 기본소득의 찬성 논리에 대한 동의 정도는 낮았다.⁷⁹⁾

취업 여부는 기본소득 도입과 기본소득 증세 태도에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 또 미성년 자녀의 유무도 기본소득 관련 태도를 결정하는 요인은 아니었다. 가구소득보다 부동산 자산 변수가 유의한 영향력을 보였는데, 가구소득도 부동산 자산 변수를 제외하게 되면 기본소득과 부의 관계를 보이는 유의미한 변수로 바뀐다.⁸⁰⁾

전반적으로, 정부 신뢰 변수와 정치적 이념 변수, 그리고 경제적 이해관계 변수(자산 변수)가 기본소득과 관련 증세 관련 태도를 결정하는 데 유의미하게 뚜렷한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 단, 개인 특성 변수 중에 학력과 연령은 기본소득 관련 태도에 있어 상반된 결과를 보여주었다. 대체로 학력이 높아질수록 기본소득에 대한 태도는 부정적으로 변했고, 연령은 반대의 경향성을 보였다.

79) 학력 집단 간 차이는 통계학적으로 유의했다. 기본소득 찬성 논리에 대한 동의 여부를 5점 척도로 조사하였는데, 학력별 평균 점수는 다음과 같다(1점: 설득력이 전혀 없다~5점: 설득력이 매우 있다). 초등학교 졸업자=3.50점, 중학교 졸업자=3.77점, 고등학교 졸업자=3.50점, 전문대 졸업자=3.59점, 대학 졸업자=3.43점, 대학원 이상 졸업자=3.21점. 전체 평균은 3.45점이다.

80) 부동산 자산 변수가 없는 경우, 가구소득 변수는 '기본소득 확대' 변수에 대해서는 1% 유의수준에서, 기본소득 증세 변수에 대해서는 10% 유의수준에서 부의 관계를 보였다.

370 기본소득 도입의 조건과 과제

〈표 10-5〉 회귀분석 결과표

종속 변수	기본소득 태도		기본소득 증세 태도		
	통계값	Coef(t)	β	Coef(t)	β
독립 변수	가구 소득	-.063 (-1.776)	-.040	-.029 (-1.127)	-.025
	부동산 자산	-.087*** (-3.697)	-.087	-.045** (-2.630)	-.058
	취업 여부	-.008 (-.163)	-.003	.012 (.319)	.006
	이념 성향	.152*** (5.571)	.111	.083*** (4.190)	.083
	세부담 인식	-.127*** (-6.498)	-.128	-.089*** (-6.340)	-.124
	정부 신뢰	.264*** (13.278)	.273	.227*** (15.776)	.322
	성별	.095* (2.215)	.042	.084** (2.738)	.052
	학력	-.023 (-1.070)	-.022	-.037* (-2.347)	-.047
	연령	.032* (2.111)	.042	.006 (.562)	.011
	미성년 자녀	.094 (1.947)	.037	.016 (.452)	.008
*: p<=0.05; **: p<=0.01; ***: p<=0.001					

자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

〈표 10-6〉 회귀분석 결과표(소득계층별)

소득계층		저소득층		중간소득층		고소득층	
종속변수		기본소득 태도	기본소득 증세 태도	기본소득 태도	기본소득 증세 태도	기본소득 태도	기본소득 증세 태도
통계값		Coef (t)	Coef (t)	Coef (t)	Coef (t)	Coef (t)	Coef (t)
독립변수	부동산 자산	-.109* (-2.397)	-.051 (-1.57)	-.067* (-2.235)	-.048* (-2.22)	-.145** (-2.625)	-.058 (-1.45)
	취업 여부	.116 (1.365)	-.032 (-.52)	-.059 (-.920)	-.016 (-.35)	.027 (.221)	.120 (1.342)
	이념 성향	.086 (1.711)	.089* (2.49)	.168*** (4.449)	.063* (2.32)	.171** (2.792)	.140** (3.121)
	세부담 인식	-.149*** (-3.869)	-.063* (-2.29)	-.128*** (-4.835)	-.095*** (-4.99)	-.138** (-3.216)	-.090** (-2.877)
	정부 신뢰	.208*** (5.378)	.192*** (6.99)	.256*** (9.583)	.212*** (11.05)	.309*** (6.742)	.309*** (9.246)
	성별	.139 (1.665)	.169** (2.84)	.063 (1.099)	.027 (.66)	.146 (1.494)	.143* (1.997)
	학력	.019 (.490)	-.030 (-1.08)	-.056 (-1.904)	-.033 (-1.58)	-.075 (-1.374)	-.110** (-2.777)
	연령	.016 (.538)	-.015 (-.69)	.023 (1.130)	.009 (.62)	.097** (2.772)	.057* (2.227)
	미성년 자녀	.039 (.326)	-.043 (-.50)	.041 (.670)	.005 (.12)	.300** (2.749)	.079 (.99)
*: p<=0.05; **: p<=0.01; ***: p<=0.001							

자료: 연세대학교. (2020). 사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일].

가구소득 기준 소득계층을 3개 계층으로 나누어 집단별로 기본소득 도입과 기본소득 증세 관련 태도에 미치는 영향 요인을 구체적으로 살펴본 결과가 <표 10-6>이다. 모든 소득계층에서 정부 신뢰도는 기본소득 도입과 기본소득 증세에 긍정적 태도를 낳고, 세금 부담 인식은 부의 관계를 갖는다. 금중예, 금현섭(2017)이 지적했듯이, 경제적 이해관계에 상대적으로 더 민감하게 반응하는 소득계층은 저소득층이나 고소득계층이 아닌 중간소득계층으로 나타났다. 중간계층에서 부동산 자산이 많을수록 기본소득 증세에 대해 부정적 태도를 보인다.

한편, 정치적 이념 성향은 저소득계층보다는 중간소득층과 고소득계층의 태도 형성에 유의한 영향을 미치는 변수로 나타났다. 일반적으로 여성보다 남성이 기본소득과 관련하여 긍정적인 태도를 보여주고 있는데 그 정도는 저소득층일수록 강했다. 대체로 학력이 높아질수록 기본소득에 대해 부정적 태도를 보이는데, 고소득계층에서 기본소득 증세에 대해 부정적인 태도를 명확히 하고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 고소득계층에서 나이가 들수록 통계학적으로 유의한 수준에서 기본소득과 기본소득 증세에 대해 우호적인 태도를 보인다는 점이다. 이는 기초연금의 수급 대상자가 되지 못하는 고소득층 노인도 기본소득은 받을 수 있기 때문인 것으로 추정된다. 고소득층에서 미성년 자녀의 유무는 기본소득에 긍정적인 태도를 갖게 하지만, 전반적으로 미성년 자녀 변수는 기본소득 관련 태도 형성에 영향을 주지는 못하는 것으로 나타나고 있다.

제4절 소결

본 장은 기본소득과 관련 증세에 대한 국민들의 태도를 살펴보고, 이에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보았다. 기본소득 증세와 관련해서 단순히 찬성 vs. 반대의 태도만을 살펴보지 않고, 기본소득 도입에 긍정적인 태도를 보이는 응답자들을 대상으로 실제 추가 납부하겠다는 세금 액수를 모의실험 설계에 입각해서 한층 엄밀하게 파악해내었다.

전반적으로 볼 때, 기본소득 도입에 대해서 지지적 태도를 보인 응답자가 많았다. 기본소득 증세에 대해서도 찬성이 반대보다 많았다. 하지만 기본소득 도입에 증세가 동반되는 경우에는 반대가 찬성을 앞섰고, 증세는 기업과 부자를 통해 이루는 것을 선호하였다. 어떤 이유가 되었든 세금에는 부정적 태도를 보였고, 증세가 되더라도 자신의 부담은 피하고자 하는 늪프(NOOMP) 현상이 확인되었다. 기본소득의 도입에 찬성하는 응답자들에게 추가로 납부하겠다는 세액을 알아본 결과, 평균적으로 연 20만 원에 못 미치는 액수(중위값은 10만 원)로 나타났다. 기본소득의 “받는” 액수가 늘어나면, 추가 납부의사액도 증가했다. 하지만 평균적으로 필요 예산 소요액의 약 10%가량(즉, 본인이 수령하는 기본소득액의 약 10%)만을 추가 납부하겠다는 의사를 보였다.

기본소득을 도입하려면, 국민적 동의를 구한 다음 증세하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 기본소득 증세의 필요성에 동의하는 시민들조차도 실제 세금납부의사액은 매우 적다. 사전에 국민의 동의를 구하고 증세하는 것은 현실적으로 불가능한 일로 판단된다. 사후적인 증세가 불가피하겠다. 그런데 기본소득이 국민들이 원하는 수준인 월 30만 원에서 50만 원 수준으로 지급된다면, 180조 원에서 300조 원에 달하는 막대한 증세가 필요한바, 사후적 증세 또한 실현가능성이 높지 않을 것으로 판단된다.

다. 따라서 기본소득이 도입된다면, 매우 낮은 수준에서 대상자도 일부 연령대(청년)나 계층(농어민)에 한정해 도입하고, 이에 필요한 재원은 세 출구조조정이나 국채발행을 통해 충당하게 될 것으로 예상된다.



제 11 장

결론 및 정책 제언

제1절 장별 결론과 주요 정책 제언

제2절 논의의 진전을 위한 제언

제 11 장 결론 및 정책 제언

강신욱 (한국보건사회연구원)

제1절 장별 결론과 주요 정책 제언

본 연구는 대안적 소득보장제도의 하나로 주목받고 있는 기본소득제도 제안에 대해 다양한 관점에서 주요 쟁점들을 면밀하게 검토하는 것을 목적으로 하였다. 기본소득 제안이나 그와 경합하는 다른 제안들, 예컨대 부의 소득세제도와 그 부분적 변형안들을 논의의 대상으로 하였다. 기본소득제도에 국한하여 언급하자면, 기본소득제도의 외연과 그 이론적 기초를 구성하는 주요 개념들의 층위에 대해 살펴보았고, 이론적 원형으로부터 현실적 제약을 고려한 단계적 정책 제안들을 확인하였다.

한편, 이러한 기본소득 제안에 대한 비판적 검토도 동시에 진행하였다. 대안적 소득보장제도는 실제로 현재 운영되고 있는 소득보장제도의 어떤 문제점에 주목하고 있는지, 그 문제는 현행 제도들의 수정이나 보완, 확대 등 개편을 통해 해결될 수 없다는 점이 충분히 논의된 바 있는지 살펴보았다. 또한 현행 제도의 전면적 개편과 대체가 불가피하다라도 그 방안이 기본소득제도 이외에 다른 어떤 방안이 있을 수 있는지도 검토하였다. 여러 소득보장제도들이 재원과 불평등 완화 효과 면에서 어떤 특징을 갖고 있는지 비교하고자 하였다. 마지막으로 기본소득제도를 시행하기 위해 추가적인 조세부담이 불가피할 경우 국민들은 증세에 대해 어떤 태도를 갖고 있는지 다양하고 세밀한 조건과 관련하여 살펴보았다.

이러한 본 연구의 논의는 다양한, 경우에 따라 기본소득별로 상반된 관

점에서 진행된 개별 연구들을 포괄하고 있다. 따라서 전체 보고서의 정책적 결론을 단일한 방안은 물론 일관된 방향으로 제시하는 것 자체가 적절치 않다. 연구의 설계 단계부터 내포된 이러한 제약을 고려하여, 이하에서는 각 장에서 제시한 주요 연구 내용과 정책 제안을 요약하고자 한다.

2장에서는 기본소득론에 대한 이론적 특징과 쟁점을 검토하였다. 기본소득은 모든 시민에게 정기적으로 일정 금액의 현금을 지급하는 것을 원칙으로 하는 소득보장 방안(광의의 기본소득) 또는 그 원칙을 공유하면서 차이를 보이는 세부 정책 방안(협의의 기본소득)으로 정의할 수 있다. 기본소득은 하나의 합의된 개념이라고 힘든바, 한국에서는 보편적 기본소득, 부의 소득세, 안심 소득제 등이 기본소득으로 논의되고 있다. 한국사회에서 기본소득이 기존 소득보장제도에 대한 대안으로 설득력을 지니기 위해서는 기존 소득보장제도와 기본소득의 관계를 명확히 정리하는 일, 기본소득이 보편급여를 해야 하는 이유를 명료하게 제시하는 일 등이 반드시 전제되어야 한다. 또한 기본소득의 소득재분배 성과를 객관적으로 논증하는 과제와 자원조달방안에 대해 실질적인 방안을 마련해야 한다는 과제를 남겨두고 있다.

대안적 소득보장제도를 제안하는 일을 포함하여 소득보장제도 개편에 관한 논의의 출발점이 되어야 하는 것은 현행 소득보장제도가 적절히 기능하고 있는지에 대한 평가이다. 이 평가에는 다양한 기준이 제시될 수 있으나, 3장에서는 빈곤의 위협에 소득보장제도가 적절히 대응하고 있는지 점검함으로써 논의를 진행하였다. 현행 제도들이 빈곤율과 소득격차 비율을 충분히 감소시키지 못하는 이유는, 크게 제도의 포괄성과 급여 충분성으로 나누어 볼 수 있다. 소득보장제도들의 다수가 소득기준선이 빈곤선에 비해 크게 높지 않으면서도 엄격한 재산기준선을 두고 있어서 대상자 포괄성에 한계를 보이고 있다. 포괄성의 제약이 급여 수준의 불충분

성과 결합하여 빈곤 대응에서, 이른바 사각지대를 발생시키고 있는 것이다. 이는 개별 제도의 설계가 갖는 문제일 수 있으며, 동시에 각 제도의 연계로서 소득보장 ‘체계’의 설계가 갖는 문제이기도 하다. 동시에 현행 제도들의 재설계를 통해 포괄성과 충분성이 확장될 여지가 충분함을 시사하는 것이기도 하다. 한편, 소득보장제도가 대응해야 할 일차적 문제가 빈곤이라는 사실과 빈곤 자체가 가구단위로 정의되는 개념이라는 점임을 고려할 때, 소득보장제도에서 가구라는 단위를 포기하는 것은 매우 신중하게 접근해야 할 문제이다.

4장에서는 기본소득 실험이 시도되었던 주요 국가들의 경험과 그 함의를 검토하였다. 일부 선진국에서 기본소득제도에 대한 실험이 시도된 바 있다. 이 사례들에서 확인되는 점은 기본소득을 사회안전망의 근간으로 채택하고 있는 나라는 한 곳도 없다는 점이다. 정책실험의 취지도 도입을 전제로 한 것이라기보다 도입 이전에 제도의 효과를 검토하기 위한 경우가 다수였다. 기본소득이라는 동일한 이름의 제도로 실험하지만 각 나라에서 지향하는 정책목표는 매우 달랐다. 그리고 해당 지방정부의 교체 중앙-지방정부 간의 이견 등으로 정책실험이 중단되는 등, 기본소득제도는 기존의 복지제도에 비해 정치적 변화에도 매우 취약한 것으로 나타났다. 이는 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서 찬반 양측 간의 정치적 합의 창출이 중요함을 의미한다.

5장과 6장에서는 한국에서의 기본소득제도를 도입하는 데 따른 핵심적 이론적 논의와 정책적 제안을 적극적으로 제안한다. 먼저 5장은 기본소득의 도입이 한국 복지국가의 패러다임 전환을 의미함을 강조한다. 자본주의가 변화하면서 전통적 복지국가가 정상적으로 작동할 수 있었던 환경이 해체되어왔는데, 불안정 노동이 확대되고 부의 불평등이 심화되는 것이 그 결과적 현상이다. 기존의 사회보장제도는 비표준적 형태의 노

동을 보호하지 못하고 자산조사에 기반한 공공부조제도는 인권침해를 수반하며 사각지대를 발생시킨다. 비표준적 형태의 노동이 많아지면서 전통적인 고용 기반 사회보험도 한계에 부딪히고 있는 현실이다. 이에 대응하여 고용기반 사회보험으로의 전환과, 보편적 공공서비스 확대, 그리고 기본소득의 도입을 제안한다.

기본소득은 공유부에서 발생하는 수익의 동등한 분배를 함의한다. 강한 노동윤리와 호혜적 기여에 대한 집단적 의무감이 있는 경우 기본소득의 도입은 근로동기를 저하하지 않을 것이다. 그러나 실행가능성에 대해 현실적 고민이 있을 수 있음을 수용하여 단계별 접근을 고려할 수 있다.

기본소득은 공유부의 원칙에서 출발한다. 공유부의 속성에서 비롯되는 보편성, 무조건성, 개별성의 원칙과 그렇지 않은 정기성, 현금성, 충분성의 원칙으로 구분된다. 또한 (충분성의 요건이 충족된) GDP의 일정 비율을 배분하는 완전 기본소득, 중위소득 50% 이하의 부분 기본소득, 보편성의 원칙을 일부 제약하면서 특정 인구집단에 제공하는 범주형 기본소득 등으로 세분화된다.

완전 기본소득이 단기간에 구현되기 어렵다는 점을 고려할 때 부분 기본소득이나 범주형 기본소득을 통한 단계적 실현 방안이 유용하다. 또한 단계적 접근을 통해 가능성에 대한 믿음이 확장되어가면 완전 기본소득의 실현도 가능할 것이라고 진단한다.

6장 역시 기본소득의 개념적 층위를 부연하면서, 공유부의 원칙에 따라 보편성이, 공화주의적 자유의 원리에 의해 무조건성이 다른 개념에 비해 우선시될 수 있다고 본다. 6장은 기본소득 확대의 구체적인 전략을 제시한다. 월 30만 원의 부분 기본소득부터 시작하되 현행 사회보장제도보다 불리하지 않게 제도를 개편한다. 완전 부분소득으로 전환 시 공공부조는 통합하며 사회보험은 유지하는데, 사회보험제도는 소득 기반 사회보

협으로 전환하며, 공적이전 급여는 모두 과세 대상화하는 변화가 수반되어야 한다. 부분 기본소득 단계는 완전 기본소득으로 이행하는 전환적 단계이다. 이 단계에서 기초생활 생계급여는 유지되고 국민취업지원제도, 근로장려금, 자녀장려금은 새로 도입되는 기본소득으로 통합된다. 기초연금은 부분적으로 통합되고, 아동수당은 통합하되 대상 연령을 확대하는 변화가 동시에 이루어지도록 한다는 것 등이 부분적 기본소득제도의 구체적 방안이다.

7장은 현행 생계급여제도와 기본소득제도, 그리고 부의 소득세제도가 소득보장과 근로 유인을 독려하는 동질적인 측면을 지니고 있음에 주목하고 각 제도에 내재된 공제율, 과세율, 지급률이란 개념을 보전율이란 개념으로 통합하고자 한다. 각 제도의 개념적, 구조적 특성을 종합하여 탄력 최저소득보장제도를 제안한다. 즉 기존의 생계급여, 근로장려금, 국민취업제도 등을 통합하여 중위소득 100% 이하의 계층을 대상으로 급여를 지급하되, 급여는 기준선과 시장소득의 차이의 40%를 보전하는 방식으로 지급하는 안이다. 이 방안은 현행 생계급여제도에 비해 소득급여 기준선을 상향하면서도 사각지대를 줄일 수 있고, 수급자에 대한 한계소득세율을 부의 소득세에 비해 낮춤으로써 근로 유인을 고취한다는 면에서 장점이 있다고 주장한다. 소득구간별로 지급률을 '탄력적'으로 조정함으로써 추가적인 근로 유인을 제공하는 장점도 있다는 것이다. 탄력 최저소득보장제도는 기본적으로 부의 소득세 원리에 기초하고 있으면서도, 가구를 기준으로 운영된다는 점, 재산기준선을 둔다는 점에서 기본소득제도나 부의 소득세와 다른 점이 있다. 다만 제도의 도입과 동시에 소득과 악이 강화되어야 하고 상당한 재정의 추가적 투입이 필요함을 지적한다.

8장은 현 단계가 개발국가형 생활보장체계가 한계에 직면하고 코로나 19와 탈세계화, 경제 전환의 압박 등 새로운 도전에 직면한 시기라고 진

단한다. 따라서 제도의 혁신이 필요한 시점이며, 혁신의 방법은 기존 소득보장프로그램의 내용을 개선하고 거버넌스를 정비하는 것이어야 한다. 개혁과 연계를 통한 소득보장제도 재구축이 필요하다는 것이다. 단, 기본소득에 찬성하지 않음을 명시적으로 표명하는데, 빈곤 완화의 위험은 단일한 제도로 해결되지 않으며, 생애주기의 위험 분산을 목적으로 하는 사회보험은 여전히 필요(공통점)하기 때문이라는 것이다. 8장에서 제시하는 대안은 동일가치노동의 동일임금이라는 노동시장 공정성 확보, 모든 취업자를 대상으로 하는 사회보험의 보편화(소득 중심의 사회보험으로 전환, 공적연금 일원화), 사회적 위험 범위의 확장(상병수당 도입, 부분 실업급여 도입, 국민활동급여 도입, 기초생활보장제도 개편), 사회보장 재정 부담 주체를 양자에서 3자로 전환, 모든 현금급여에 대한 과세 등으로 집약된다.

9장은 가계금융복지조사를 이용하여 각 대안적 소득보장제도 모형의 효과를 모의실험하였다. 현행 소득보장제도와 동일한 재원 규모로 운영할 때 보편적 기본소득제도와 개인 단위의 부의 소득세제도는 현행 소득보장제도보다 작은 분배 효과를 보인다. 동일한 예산 규모하에서 개인 단위 부의 소득세가 보이는 분배 효과는 가구단위 부의 소득세보다 보편적 기본소득제도에 더 가깝다. 가구단위 부의 소득세제도가 갖는 분배 효과는 현행 제도보다도 크다. 한편, 재원 규모가 동일하다는 가정을 완화하여 증세가 가능하다고 전제할 경우 정률세의 세율이 증가할수록 보편적 기본소득-시민소득세의 조합이 갖는 분배 효과가 더욱 증가하는 모습을 확인할 수 있었다.

10장은 기본소득과 증세에 대한 인식조사의 결과를 소개하고 그 함의를 해석하였다. 인식조사 결과 기본소득에 대해서는 지지가 많았지만, 기본소득 도입에 증세가 동반되는 경우에는 반대가 더 많았다. 복지급여의

확대에 동의하면서도 자신의 부담은 피하려는 현상이 확인된다. 추가 납부하더라도 본인이 수령하는 기본소득액의 10%만 부담하려 하는 응답이 다수였다. 이러한 인식 실태가 함의하는 것은 기본소득을 도입하려면 국민적 동의를 구한 다음 증세하는 것이 바람직하다는 것이다. 하지만 작지 않은 규모의 예산증가에 대해 사전적은 물론 사후적 동의도 쉽지 않을 것으로 전망한다. 따라서 기본소득을 도입한다고 하더라도 일부 집단에 대해 낮은 수준으로 도입하는 것이 불가피할 것으로 전망한다.

제2절 논의의 진전을 위한 제언

1절에서 살펴본 것과 같이 장별로 관점과 구체적 정책 제안이 상이하다. 그러나 이러한 상이한 관점으로부터의 논의가 가능했기 때문에 공통된 인식에 진전이 있을 수 있었고, 향후 정책 연구 공간에서 어떤 논의가 면밀하게 더 진행되어야 할지도 확인할 수 있었다. 여기서는 몇 가지 대표적인 사항들을 언급함으로써 논의를 맺고자 한다.

본 연구에서는 제안된 소득보장제도의 방향은 크게 세 가지로 구분된다. ① 부분적(5장) 및 ② 완전 기본소득(6장), ③ 탄력 최저소득보장제도(7장), 그리고 ④ 현행 소득보장체계의 혁신 방안(8장)이다. ①, ②, ③이 궁극적으로 현행 소득보장제도를 하나의 대안적 제도로 흡수 통합하는 것을 지향하는 구상이라면, ④는 기존의 소득보장제도를 크게 개편하거나 새로운 제도를 신설하는 것을 포함하는 구상이다. ①과 ②가 개인단위의 급여를 궁극적으로 지향한다면 ③은 가구단위의 제도 운영을 원칙으로 하고 있고, ④는 각 제도가 지닌 특성에 따라 가구와 개인단위 급여의 병행을 유지하고 있다. ①에서는 재산조사(means test)가 수반되는 현행

제도가 부분적으로 존재하는 반면 ②에서는 재산조사가 수반되지 않는다. ③은 구체적 기준을 명시하지 않지만 재산기준을 유지하고 있고, ④는 각 제도의 성격에 따라 재산기준이 유지된다. ①, ②, ③은 소득보장의 최저선을 명시적으로 제시한다. 완전 기본소득은 중위소득의 50% 선을 제시함으로써 궁극적으로 빈곤 해소를 지향하고 있으며, ③은 중위소득의 40% 선을 제안한다.

이러한 차이와는 별개로 각 대안의 공통점도 분명히 존재한다. 어떠한 대안도 특정 제도가 사회보험제도를 대체하는 것을 상정하지 않는다. ②와 ④는 오히려 고용상태가 아닌 소득 중심의 사회보험제도로 개편함으로써 그 대상을 전 국민으로 확장할 것을 주장한다. 그리고 무엇보다도 모든 대안은 소득보장제도의 보장성을 현재보다 확대해야 한다는 것을 공통적으로 지적한다.

기본소득제도를 정의하는 개념을 명확히 함으로써 제도의 외연을 확정할 수 있었다는 것은 정책적 논의의 중요한 성과이다. 굳이 구분하자면 개념의 엄밀화는 기본소득제도를 적극적으로 주장하는 쪽에 우선적으로 부여되는 것이 자연스럽다. 이 연구에서는 개념의 위계화, 즉 보편성, 무조건성, 현금성, 정기성, 그리고 충분성이란 순서가 증시됨을 확인한 셈이다. 후 순위에 배치되는 원칙들은 단계에 따라, 시기에 따라 유보될 수 있는 것이었다.

하지만 이러한 잠정적 합의가 개념 간 위계를 결정하는 원칙에 대한 동의를 의미하는 것은 아니다. 공유부와 공화주의적 자유의 원칙과 기본소득을 연계시키는 것은 많은 과제를 남긴다.

공유부와 그에 대한 과세라는 인식은 기본소득론의 핵심적 재원조달 방안의 근간을 이루는 것이기도 한다. 하지만 어떤 부가 공유의 대상인지, 왜 그러한지, 만일 현재 그것이 공유의 대상으로 인식되고 합의되지

못한 상태라면 그러한 합의는 어떻게 가능한지 등등에 대해 더 많은 논의가 필요하다. 현재 소유권이 확정되지 않은 유무형의 자산에 대해서도 그렇지만, 기존에 소유권이 확정된 자산을 공유부로 간주하는 것은 더 많은 이론적, 현실적 제약에 부딪힐 수밖에 없다. 공유라는 개념과 그 대상이 합의된다고 하더라도 그 원리를 실현하는 구체적이고 최선의 방법이 기본소득인가 하는 것 역시 또 다른 논의의 주제가 될 수밖에 없다.

대안적 소득보장제도를 주장하는 대부분의 논의들이 공통적으로 현행 소득보장제도의 한계를 지적한다. 더 나아가 그 한계는 부분적 개편을 통해 극복할 수 없다는 주장을 제기하기도 한다. 그러나 대안적 제도들과 현행 제도들의 간극은 결코 단순하지 않다. 예를 들어 기본소득제도와 부의 소득세제도는 모두 대상자 선정에서 재산기준을 설정하지 않는다. 소득기준선의 차이는 논외로 하더라도 재산기준이 아예 없는 것과 재산기준을 완화하는 것 사이에는 소요재원 측면에서도 엄청난 차이가 있다. 상당한 규모의 재원을 추가 투입하는 것을 전제로 현행 소득보장제도를 개편하는 것과 전면적인 대안을 모색하는 것을 비교해야 설득력 있는 비교가 될 수 있다.

소득보장체계 안에서도 각 제도는 서로 상이한 세부적 목표를 지향하고 있다. 빈곤화를 예방하는 것과 탈빈곤을 촉진하는 것은 서로 다른 제도 설계를 필요로 한다. 수평적 재분배와 수직적 재분배를 위한 제도가 동일할 수는 없다. 소득보장제도를 재설계하는 데 중심이 되는 목표가 추상적 원칙일수록 가치들 사이의 충돌, 원칙들 사이의 불일치 등이 문제가 된다. 좀 더 세부적 원칙을 전면에 내세울수록 다른 원칙들이 간과될 가능성이 높다.

단일한 제도를 통해 기존 제도들을 대체한다는 아이디어는 긍정적 결과를 낳을 수 있다. 제도를 단순화하고 제도에 대해 누구나 이해하기 쉬

워진다. 소득보장제도에 따른 수혜와 부담의 계층적 귀착에 대해 파악하기 쉽게 한다. 하지만 우려되는 측면도 적지 않다. 단일한 제도는 기존의 다양한 제도들이 담아내고자 했던 상이한 세부적 목표를 모두 포괄할 수 있을까? 이전과 달리 새롭게 배제되거나 간과되는 가치는 없을 것인가? 특정한 원칙을 강조하는 과정에서 부당하게 비판받고 기각되는 원칙들은 없을까? 이러한 가능성에 새삼 주목하고 모든 검토 사항을 논의의 대상으로 삼는 것, 그리고 차례로 면밀한 검토를 이어가는 것은 여전히 남아 있는 과제일 것이다.



- 강남훈. (2010). 기본소득 도입 모델과 경제적 효과. **진보평론**, (45), 12-43.
- 강남훈. (2011). 한국에서 기본소득정책과 기초생활보장정책의 재분배 효과 비교. **마르크스주의 연구**, 8(3), 76-98.
- 강남훈. (2015). **한국에서 단계적 기본소득 도입을 위한 재정모형**. 기본소득한국네트워크.
- 강남훈. (2019a). 근로소득공제 없애고 기본소득을 지급할 때의 재분배 효과 - 근로소득 천분위 자료 분석. **사회경제평론**, 통권 제58호.
- 강남훈. (2019b). **기본소득의 경제학**. 고양: 박종철출판사.
- 강신욱. (2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. **한국사회정책**, 24(1), 213-237.
- 강신욱, 노대명, 이소정, 양난주, 김근혜. (2016). **저소득층의 소득-자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. (2020). **사업체노동력조사 [데이터파일]**. <http://kosis.kr/index/index.do>에서 2020. 10. 03. 인출.
- 고용노동부 국민취업지원기획팀. (2021. 5. 2.). 국민취업지원제도, 5월 한 달간 집중 홍보의 달 운영. **고용노동부 보도자료**. http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do;jsessionid=1WtooLEil66mXwutEqkTLmjfTUdfUXNHeyzozj3TGV9ZJi41Jqg1MWulkO7XTt2s.moel_was_outside_servlet_www2?news_seq=12211에서 인출.
- 관계부처합동. (2020a). **제2차 기초생활보장종합계획(2021~2023)(안)**.
- 관계부처합동. (2020b). **한국판 뉴딜**. <https://www.knewdeal.go.kr>에서 2021. 8. 22. 인출.
- 국가인권위원회. (2016). **초단시간 근로자 인권상황 실태조사 결과발표**. 국가인권위원회 조사국 차별조사과[편].
- 국민취업지원제도. (2021). **국민취업지원제도 I·II유형 비교**. <https://www>.

- kua.go.kr/uapaa010/selectSporCn.do 2021. 09. 12. 인출.
- 국세청. (2020). **근로장려금·자녀장려금 안내**.
- 국세청. (2021a). **근로장려금 자녀장려금**. <https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781> 2021. 09. 12. 인출.
- 국세청. (2021b). **근로장려금·자녀장려금 안내**.
- 국세청. (2021c). **근로장려금·자녀장려금 안내 리플릿**.
- 국세청. (2021. 9. 5.). 더 많은 사람에게, 더 큰 힘으로 서민의 희망 근로장려금. **국세청 보도자료**. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156469476>에서 인출.
- 국회예산정책처. (2021). **2021 대한민국 조세**.
- 근로기준법, 법률 제18176호. (2021).
- 금민. (2020a). 기본소득의 정의. **기본소득한국네트워크 연속기획 토론회: 기본소득 쟁점과 설계 발표 자료**(2020. 7. 7.).
- 금민. (2020b). **모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득**. 서울: 동아시아.
- 금민. (2020c). **기본소득의 정의와 공통부 개념**. 기본소득한국네트워크 제1회 쟁점토론회, https://basicincomekorea.org/discussion-topic-1_definition_paper-draft_by_min-geum/.
- 금민. (2021). 공유부 과세와 기본소득. **기본소득포럼 제2차 자료집**(2021. 4. 30.). 세종: 한국보건사회연구원.
- 금민, 강남훈, 안효상, 백승호, 서정희. (2020). **경기도형 기본소득정책에 관한 연구**. 경기도.
- 금중예, 금현섭. (2017). 증세와 복지확대에 대한 태도: 세금 부담 인식을 중심으로. **한국행정학보**, 51(1), 1-29.
- 기본소득한국네트워크. (2021a). **기본소득한국네트워크 정관**. <https://basicincomekorea.org>에서 2021. 06. 21. 인출.
- 기본소득한국네트워크. (2021b). **기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵**. 고양: 박종철출판사.
- 기본소득한국네트워크. (2021c). **핀란드 기본소득 실험 결과 개요**. <https://bas>

- icincomekorea.org에서 2021. 06. 21. 인출.
- 김교성. (2009). 기본소득 도입을 위한 탐색적 연구. **사회복지정책**, 36(2), 33-57.
- 김교성. (2019. 2. 14.). 핀란드 기본소득 실험 결과 제대로 보기. **한겨레신문**.
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/882189.html>
 2021. 10. 12. 인출.
- 김교성, 김윤민. (2016). 복지태도의 이중성: ‘눔프’ 현상과 집단별 차이. **한국사회복지학**, 68(2), 27-51.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. (2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. **한국사회복지학**, 69(3), 289-315.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. (2018). **기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상**. 서울: 사회평론아카데미.
- 김낙희, 변양호, 이석준, 임중룡, 최상목. (2021). **경제정책 어젠다 2022: 자유, 평등 그리고 공정**. 파주: 21세기북스.
- 김낙희. (2021). 부의 소득세 도입 방안. **소득주도성장특별위원회 정책토론회: 소득보장체계 혁신 방안 모색, 기본소득? 부의 소득세? 최저소득보장제? 발표자료(2021. 8. 20.)**.
- 김문정. (2020). 저소득층 소득파악과 지원 쟁점사항: 특수형태근로종사자를 중심으로. **한국조세재정연구원 주최 세미나, 고용보험 사각지대해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용 방안(pp.3-17)**. 세종: 조세재정연구원.
- 김보영. (2020). 상생과 연대를 위한 사회서비스 비전수립. **상생과 연대를 위한 사회개혁 비전수립 정책연구 2**, 212-247. (재)공공상생연대기금.
- 김사현. (2015). 한국인의 복지태도 불일치에 대한 탐색적 연구: 복지지출과 증세에 대한 태도 불일치를 중심으로. **사회과학연구**, 41(1), 27-57.
- 김수연. (2020. 8. 11). 토지와 대기, 그리고 플랫폼까지 ... ‘공유 부’ 기본소득을 말한다. **프레스이안**. <https://www.pressian.com/pages/articles/2020081017053939598#0DKU>에서 인출.
- 김안국, 유한구, 이덕재, 정원호. (2019). **사회적 보호와 직업능력개발**. 세종: 한국직업능력개발원.

- 김웅. (2009). 우리나라 노동시장의 이력현상 분석. **Working Paper 제 397호**. 한국은행 금융경제연구원.
- 김유선. (2020). 비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2020.8) 결과. **한국노동사회연구소 이슈페이퍼**, 2020(20), 1-33.
- 김진선. (2020). 자영업자에 대한 고용보험 적용 경과 및 향후 과제. **NARS 현안 분석**, 제179호.
- 김혜연. (2014). 기본소득 제안이 여성의 경제적 상태에 미치는 효과 분석. **사회복지정책**, 41(1), 33-63.
- 남기엽. (2021). **블로소득 환수형 부동산체제론: 부동산공화국 탈출하기**. 원주: 개마고원.
- 남윤민. (2018). 한국의 복지확대와 증세에 대한 동일한 태도와 상반된 태도 결정요인. **담론** 201, 21(2), 7-37.
- 노대명, 김태준, 이장원, 김안국, 전병유, 강병구 ... 황안나. (2020a). **혁신적 포용국가 실현 방안: (총론) 역량-고용-소득의 선순환체계를 향하여**. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 길현중, 오상봉 ... 권혁진. (2020b). **소득보장 체계 재구조화 방안 연구: 제도 간 연계·조정을 중심으로**. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 이호근. (2020c). **고용 형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편 방안 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노정호. (2018). 핀란드와 네덜란드 기본소득 실험의 방법론적 의미와 한계, 그리고 시사점. **한국사회정책**, 25(1), 71-96.
- 문재용, 최예빈. (2021. 2. 23.). 선심쓰듯 재난지원금 내놓더니...여당, 결국 증세 나선다. **매경경제**. <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/02/178663/>에서 인출.
- 민법. 법률 제17905호. (2021).
- 박기성. (2020). **박기성 교수의 자유주의 노동론: 노동해방을 위하여**. 서울: 펜앤북스.

- 박기성, 변양규. (2017). 안심소득제의 효과. **노동경제논집**, 40(3), 57-77.
- 백승호. (2017. 3. 1.). 무엇이 기본소득이고 무엇이 아닌가?. **참여연대 복지동향**.
<https://www.peoplepower21.org/Welfare/1490209>에서 2021. 8. 20. 인출.
- 백승호. (2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석. **사회복지연구**, 41(3), 185-212.
- 백승호. (2020a). 기본소득 논쟁 제대로 하기. **경기도지속가능발전협의회 기본소득 담론회 발표문**.
- 백승호. (2020b). 더 나은 기본소득 논쟁을 할 권리-사회정책분야의 논쟁분석. **경제와사회**, 128, 12-57.
- 백승호. (2021). 한국 복지국가의 패러다임 전환: 공유부 배당 기본소득 layering하기. **소득주도성장특위 세미나**. 서울: 소득주도성장특별위원회.
- 백승호, 이승윤. (2019). **기본소득기반 복지국가 재설계**. 정의정책연구소.
- 백승호, 이승윤, 김태환. (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아 있는 과제들. **사회보장연구**, 37(2), 139-176.
- 백승호, 서정희. (2021). 제13장 제도 로드맵. **한국사회전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵(pp.151-165)**. 고양: 기본소득연구소.
- 변양규. (2017). 안심소득제의 소득불균등 완화 효과 및 소요 예산 추정. **KERI Insight**, 17-05.
- 보건복지부. (2019). **2019년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요**.
- 보건복지부. (2020a). **2020년 국민기초생활보장사업안내**.
- 보건복지부. (2020b). **2020년 기초연금 사업안내**.
- 보건복지부. (2020c). **2020년 아동수당 사업안내**.
- 보건복지부. (2020d). **2020년 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함)**.
- 보건복지부. (2020e). **제4차 중장기 사회보장 재정추계**.
- 보건복지부. (2021a). **2021년 자활사업안내(I)**.
- 보건복지부. (2021b). **2021년 장애인연금 사업안내(장애수당 및 장애아동수당 포함)**.

- 보건복지부. (2021c). **2021년 기초연금사업안내**.
- 보건복지부. (2021d). **2021년 국민기초생활보장사업안내**.
- 보건복지부. (2021e). **보육통계(2020년 12월 말 기준)**. 세종: 보건복지부.
- 서울특별시 복지정책과. (2021. 11. 11.). 서울시 안심소득 정부승인·사업설계 완료, 시의회와 협력해 추진. **서울특별시 보도자료**. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/350439에서 인출.
- 서정희, 금민, 강남훈, 김교성, 류보선, 백승호, ... 이지은. (2021). **한국사회전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵**. 서울: 사단법인 기본소득연구소.
- 서정희, 백승호. (2017). 제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁: 플랫폼 노동에 서의 사용종속관계와 기본소득. **법과 사회**, 56(0), 113-152.
- 서정희, 안효상. (2020). **경기도 범주형 기본소득 도입모델 개발연구**. 경기도의회.
- 서정희, 안효상. (2021). 기본소득 구성 요건의 위계화와 제도에 대한 판별: 기본 소득에 관한 개념적 고찰이 실현 전략에 주는 함의. **비판사회정책**, 제73호, 79-117.
- 서현수. (2017. 1. 23.). 핀란드는 왜 기본소득 실험을 시작했나? 기본소득의 정치학. **다른백년**. <http://thetomorrow.kr/archives/3710>에서 인출.
- 서현수. (2019). 핀란드: 노르딕 모델의 후발주자에서 선도적 혁신국가로. 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천 과정 연구. **노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천 과정 연구(pp.105-134)**. 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 서현수, 최한수. (2020). 보편적 복지국가에서 보편적 기본소득으로? 핀란드 기본소득 정책실험의 최종 결과와 함의. **스칸디나비아 연구**, 26, 1-45.
- 석재은. (2020). 생애선택기간 기본소득의 제안: 전환기 적극적 시민을 위한 안장장치. **한국사회정책**, 27(3), 77-106.
- 성재민. (2018). 임금불평등의 최근 추세와 원인. **월간 노동리뷰**, 2018년 8월호, 55-74. 세종: 한국노동연구원.
- 소득주도성장특별위원회. (2020). **소득주도성장, 3년의 성과와 2년의 과제**. 서울: 소득주도성장특별위원회.

- 송호근, 홍경준. (2006). **복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지 정치**. 파주: 나남출판.
- 안현효. (2021). 통화정책을 통한 기본소득의 가능성. **MMT 논쟁**. (나원준 외). 과천: 진인진.
- 양재진. (2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가. **한국사회정책**, 25(1), 45-70.
- 양재진. (2020). **복지의 원리: 대한민국 복지를 한눈에 꿰뚫는 10가지 이야기**. 서울: 한겨레출판.
- 양재진, 윤성원, 장우윤. (2021). 한국인의 복지 및 기본소득 관련 증세 태도 연구. **예산정책연구**, 10(2), 1-28.
- 양종민. (2020). 한국사회의 복지태도에 대한 연구: 정부의 책임성, 증세, 조세 시스템에 대한 태도를 중심으로. **비판사회정책**, 68, 79-112.
- 여유진, 김미곤, 김문길, 정재훈, 홍경준, 송치호. (2011). **국민기초생활보장제도 재산의 소득환산제 개선 방안 연구**. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 연세대학교. (2020). **사회보장과 기본소득 증세에 관한 인식조사 [데이터파일]**.
- 열린재정. (2020). 사회복지 예산 현황 [데이터파일]. <http://www.openfiscaldata.go.kr/>에서 2020. 09. 28. 인출.
- 오건호. (2020). 미래 근로 연령층 소득보장을 위해 무엇을 해야 하나: 소득기반 재구조화. **일의 미래와 대응: 노동시장 변화에 따른 국가와 사회의 새로운 역할을 찾아서**(pp.217-240). 세종: 보건사회연구원.
- 오건호. (2021). 최저소득보장제 도입 방안. **소득주도성장특별위원회 연속토론회**. 서울: 소득주도성장특별위원회.
- 오지윤, 엄상민. (2019). 법인 노동소득 분배율의 추이와 변화 요인 분석. **KDI 경제전망**, 2019 하반기.
- 유종성. (2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배 효과에 대한 고찰. **한국사회정책**, 25(3), 3-35.
- 유종성. (2020). 왜 보편적 기본소득이 필요한가?: 기본소득을 중심으로 하는 사회보장 개혁의 방향. **한국사회과학연구회**, (110), 60-113.

- 유종성. (2021). 보편적 기본소득 도입 방안. **소득주도성장특별위원회 정책토론회: 소득보장체계 혁신 방안 모색, 기본소득? 부의 소득세? 최저소득보장제? 발표자료(2021. 8. 20.)**.
- 은민수. (2017). NIT (Negative Income Tax) 방식의 기본소득보장: 캐나다의 도입 방안에 대한 비판적 분석과 한국에 적용가능한 방안 탐색. **비판사회정책**, (54), 7-51.
- 이건민. (2020). **핀란드 기본소득 실험 이해하기: 배경, 설계, 결과, 평가**. <https://alternative.house/alternative-issue-paper-no20/>에서 2021. 11. 03. 인출.
- e-나라지표. (2021). **의료급여 수급 현황**. <http://www.index.go.kr/>에서 2021. 11. 11. 인출.
- 이노우에 도모히로. (2020). **기본소득의 정치학**. (송주명, 강남훈, 안현효, 옮김). 과천: 진인진.
- 이병희, 장지연, 황덕순, 김혜원, 반정호, Jerome Gaut ... Paul Bivand. (2013). **한국형 실업부조 도입 방안**. 서울: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 이상준. (2021). 참여소득, 캐퍼빌리티 그리고 적극적인노동시장정책. **시민과 세계**, 38, 107-160.
- 이승윤. (2020). **코로나19 재난이 가져온 노동시장 격차와 숨은 불안정 노동자**. 직장갑질119 발표회.
- 이승윤, 백승호, 김윤영. (2019). 한국의 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. **비판사회정책**, 63, 193-232.
- 이승윤, 백승호, 김태환, 박성준. (2020). **주요국 고용안전망의 현황과 시사점**. 서울: 감사연구원, 중앙대학교.
- 이원재, 윤형중, 이상민, 이승주. (2019). 국민기본소득제. **LAB2050 솔루션 리포트, 2050-04**.
- 임준. (2020). 보건의료패러다임 전환과 개혁. **상생과 연대를 위한 사회개혁 비전수립 정책연구 2**, 248-309. (재)공공상생연대기금.
- 장지연, 홍민기. (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. **노동리뷰** 6, 72-84. 세종: 한국노동연구원.

- 전병유. (2020). **한국 노동시장구조의 변화와 정책 평가, 상생과 연대를 위한 사회개혁 비전 수립 정책연구**. 서울: (재)공공상생연대기금.
- 정원호, 나영선, 류기락, 박경순. (2011). **이행노동시장 연구: 이론과 정책과제**. 서울: 한국직업능력개발원.
- 조경엽, 김영덕. (2017). 기본소득제가 소득재분배와 고용에 미치는 영향. **국제경제연구**, 23(3), 59-97.
- 최태훈, 염명배. (2017). 기본소득제가 소득불평등 해소에 미치는 효과 분석: 최저소득보장제와 비교를 중심으로. **재정정책논집**, 19(4), 95-120.
- 최한수. (2017). **각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점**. 세종: 한국조세재정연구원.
- 최한수. (2019). 대안적 복지제도로써 기본소득에 대한 검토. **포용성장을 위한 사회안전망 발전 방안 연구(pp.627-682)**. 세종: 기획재정부, 한국보건사회연구원.
- 최한수. (2020a). 핀란드 기본소득 실험의 결과와 정책적 시사점. **e-세계농업 제5호(2020년 10월)**, 9-14.
- 최한수. (2020b). 한국사회에 지금 기본소득이 필요한가. **박주민 의원실 주최 “Post-코로나19 시대, 기본소득 도입 어떻게?” 토론회(2020. 6. 16) 발제문**.
- 최현수. (2020). **전 국민 고용보험, ‘소득중심 사회보험’으로 전환하자**. www.pressian.com/pages/articles/2020061517500663274에서 2020. 10. 22. 인출.
- 통계청. (2020). **2020년 가계금융복지조사 지침서**. <https://meta.narastat.kr>에서 2021. 03. 11. 인출.
- 통계청. (2021). **소득분배지표 이해하기: 작성 방법과 각 지표의 용어를 중심으로**. <https://meta.narastat.kr>에서 2021. 8. 18. 인출.
- 통계청 고용통계과. (2020. 9. 9.). 2020년 8월 고용동향. **통계청 보도자료**. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board에서 인출.
- 통계청 KOSIS. (2020a). **가계금융복지조사 소득분배지표**. <https://kosis.kr>에서 2021. 08. 18. 인출.

- 통계청 KOSIS. (2020b). **경제활동인구조사 [데이터파일]**. <http://kosis.kr/index/index.do>에서 2020. 10. 03. 인출.
- 통계청 KOSIS. (2021). **인구총조사 연령 및 성별 인구**. <https://kosis.kr>에서 2021. 08. 25. 인출.
- 통계청 MDIS. (2021a). **가계금융복지조사(2012년~2020년) [데이터파일]**.
- 통계청 MDIS. (2021b). **가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]**.
- 통계청 MDIS. (2021c). **가계금융복지조사(2020년) [데이터파일]**. RAS 활용.
- 한국공공정책전략연구소. (2021). **어젠더 K 2022**, <https://kipps365.com/>에서 2021. 08. 20. 인출.
- 한국보건사회연구원 소득보장정책연구실. (2020). **2020년 빈곤통계연보**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국은행. (2020). **코로나19 이후 경제구조 변화와 우리경제에의 영향**. 서울: 한국은행.
- 한종석, 김선빈, 장용성. (2021). 기본소득 도입의 경제적 효과 분석. **한국경제의 분석**, 27(1), 163-217.
- 허선, 김윤민, 한경훈. (2019). **저소득계층 소득지원정책의 주요 쟁점과 과제**. 순천향대학교 산학협력단.
- 허재준. (2018. 2. 5). 디지털 기술의 심화와 노동시장 제도 개선. **국회4차산업혁명특위 공청회**.
- 홍경준. (2013). 닫힌 공동체로부터 열린 공동체로; 연복지의 쇠퇴와 그 대안의 모색. **한국사회복지학**, 65(2), 179-201.
- 홍경준. (2017). 한국 복지의 새판 짜기를 위한 문제 인식과 방안 모색. **한국사회복지학**, 69(2), 9-30.
- 홍경준. (2020). 밀린 과제와 다친 도전; 한국 사회보장 혁신 방향의 모색. **2020 사회복지공동학술대회 한국사회복지정책학회세션**.
- 홍민기. (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. **한국조세재정연구원 주최 세미나, 고용보험 사각지대해소와 저소득층 소득파악을 위한 과제자료 활용 방안(pp.19-26)**. 세종: 조세재정연구원.

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). Artificial Intelligence, Automation and Work. *NBER Working Paper*, No. 24196. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Alfers, L., & Moussié, R. (2020). *The ILO world social protection report 2017-19: An assessment*. Institute of Social Studies. The Hague.
- Aloisi, A. & Gramano, E. (2019). *Workers Without Workplaces and Unions Without Unity: Non-Standard Forms of Employment, Platform Work and Collective Bargaining*. In Pulignano, V., & Hendrickx, F. (Eds.), *Employment Relations for the 21st Century*, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 107.
- Atkinson, A. B. (1996). The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.
- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: What can be done?*, Harvard University Press.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics*, 11, 959-983.
- BIEN. (2016). *The Basic Income Earth Network's Definition of Basic Income since the GA 2016*.
- BIEN. (2021). *About Basic Income*. Retrieved from <https://basicincome.org/about-basic-income/> 2021. 10. 3.
- Bizarro, S. (2018. 9. 18.). Ontario, Canada: Reactions to Ontario Basic Income Pilot Cancellation. *Basic Income Earth Network(BIEN)*. Retrieved from <https://basicincome.org/news/2018/09/ontario-canada-reactions-to-ontario-basic-income-pilot-cancellation/>
- Casassas, D. (2020). 무조건 기본소득. 모두의 자유를 위한 공동의 재산. (구

유, 옮김). 서울: 리얼부커스.

- De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. *The Political Quarterly*, 75(3), 266-274.
- De Wispelaere, J., & Morales, L. (2021). Emergency Basic Income during the Pandemic. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 30(2), 248-254.
- Edlund, J. (2003). Attitudes towards Taxation: Ignorant and Incoherent?. *Scandinavian Political Studies*, 26(2), 145-167.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Estévez-Abe, M., Yang, J. J., & Faricy, C. (2020). The electoral bases of small tax states in Japan, South Korea, and the US. in Jae-jin Yang (ed.) *The Small Welfare State: Rethinking Welfare in the US, Japan, and South Korea*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fernández-Albertos, J., & Kuo, A. (2018). Income Perception, Information, and Progressive Taxation: Evidence from a Survey Experiment. *Political Science Research and Methods*, 6(1), 83-110.
- Fitzpatrick, T. (1999). *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*. London: Palgrave Macmillan.
- Francese, M., & Prady, D. (2018). Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment. *IMF Working Paper* (WP/18/273).
- Gaines, Brian J., Kuklinski, J. H., & Quirk, P. J. (2007). The Logic of the Survey Experiment Reexamined. *Political Analysis*, 15(1), 1-20.
- Gemeente Utrecht. (2017). *Basic income treatment group*. Retrieved from <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/> 2017. 03. 08.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, ev*

- idence, and practices*. The World Bank.
- Green, D. A., Kesselman, J. R., & Tedds, L. M. (2021). *Covering All the Basics: Reforms for a More Just Society*. Available at SSRN.
- Groot, L., Muffels, R., & Verlaet, T. (2018). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society*, 1-11.
- Hämäläinen, K., Verho, J., & Kanninen, O. (2021). *Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment*. Available at SSRN 3812272.
- Häusermann, S. & Schwander, H. (2012). *Varieties of Dualization? Labor or Market Segmentation and Insider-Outsider Divides Across Regimes*. In *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (Eds.), Oxford: Oxford University Press, 27-51.
- Hong, Kyung-Zoon. (2008). Neither hybrid nor unique: A reinterpretation of the east asian welfare regime. *Asian Social Work and Policy Review*, 2(3), 159-180.
- Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- ILO. (1994). *Part-Time Work Convention(No. 175)*.
- ILO. (2003). *The Scope of the Employment Relationship*. Report V, International Labour Conference, 91st Session, Geneva.
- ILO. (2016b). *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office, Geneva.
- ILO. (2016c). *What are part-time and on-call work?*. International Lab

- our Office, Geneva.
- ILO. (2017). *World social protection report 2017-19: Universal social protection to achieve the sustainable development goals*. Geneva: International Labour Organization.
- ILO. (2019). *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*. Geneva: International Labor Office.
- ILO & OECD. (2020). *Ensuring better social protection for self-employed workers*. Paper prepared for the 2nd Meeting of the G20 Employment Working Group.
- Jimenez, P., & Iyer, G. S. (2016). Tax compliance in a social setting: The influence of social norms, trust in government, and perceived fairness on taxpayer compliance. *Advances in accounting*, 34, 17-26.
- Jones, D., & Marinescu, I. (2018). The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. *National Bureau of Economic Research*. No. w24312.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- KawarthaNOW. (2018. 9. 5.). *Four Ontario mayors ask federal government to take on basic income pilot project*. KawarthaNOW. Retrieved from <https://kawarthanow.com/2018/09/05/four-ontario-mayors-ask-federal-government-to-take-on-basic-income-pilot-project/>
- Kela. (2016). From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland. *Working papers 106*.
- Kela. (2018). Basic income experiment. Retrieved from <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment> 2018. 11. 05.

- Kela. (2019). *The basic income experiment 2017-2018 in Finland, Preliminary results*. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019: 9. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Kela. (2020). *Suomen perustulokeilun arviointi. Sosiaali-ja terveystministerion raportteja ja muistioita 2020: 15*. Helsinki: Sosiaali-ja terveystministerio.
- Kesteman, N. (2020). Philippe van Parijs, Yannick Vanderborght, Le revenu de base inconditionnel. Une proposition radicale, 2019, Paris, La Découverte, collection L'Horizon des possibles. *Revue des politiques sociales et familiales*, 135(1), 96-97.
- Koh, D., Santaaulàlia-Llopis, R., & Zheng, Y. (2016). *Labor Share Decline and Intellectual Property Products Capital*. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=2546974> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2546974>.
- Koh, D., Santaaulàlia-Llopis, R., & Zheng, Y. (2020). Labor share decline and intellectual property products capital. *Econometrica*, 88(6), 2609-2628.
- Koistinen, P., & Perkiö, J. (2014). Good and bad times of social innovations: The case of universal basic income in Finland. *Basic Income Studies*, 9(1-2), 25-57.
- McFarland, K. (2017. 10. 19.). Overview of Current Basic Income Related Experiments (October 2017). *Basic Income Earth Network (BIEN)*. Retrieved from <https://basicincome.org/news/2017/10/overview-of-current-basic-income-related-experiments-october-2017/>
- McFarland, K. (2018. 8. 2.). ONTARIO, CANADA: New Government Declares Early End of Guaranteed Income Experiment. *Basic Income*

- e Earth Network(BIEN)*. Retrieved from <https://basicincome.org/news/2018/08/ontario-canada-new-government-declares-early-end-of-guaranteed-income-experiment/>
- Moffitt, R. (2003). The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), 119-140.
- Muehlberger, U., & Pasqua, S. (2009). Workers on the border between employment and self-employment. *Review of Social Economy*, 67(2), 201-228.
- Mühlberger, U., & Böheim, R. (2006). Dependent Forms of Self-Employment in the UK: Identifying Workers on the Border between Employment and Self-Employment. *IZA Discussion Papers*, (1963).
- OECD. (2021). *Self-employment rate (indicator)*. Retrieved from <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> 2021. 12. 18.
- OECD stat. (2020). *Social Expenditure [Data]*. Retrieved from <http://stats.oecd.org/> 2020. 09. 28.
- OECD stat. (2021a). *General statistics, Labour*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/> 2021. 10. 12.
- OECD stat. (2021b). *Social Expenditure Database(SOCX) [Data]*. Retrieved from https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=SO_CX_AGG&lang=en 2021. 08. 20.
- Offe, C. (1998). Towards a new equilibrium of citizens' rights and economic resources? *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?*(pp.81-108). Paris: OECD Publishing.
- Ontario. (2021). *Archived-Ontario Basic Income Pilot*. Retrieved from <https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> 2018. 10. 05.
- Pettit, P. (2012). **신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부**. (곽준혁, 옮김). 파주: 나남.

- Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation income and the provision of socially valuable activities. *The Political Quarterly*, 89(2), 268-272.
- Raventós, D. (2007). *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Pluto Pr.
- Raventós, D. (2016). **기본소득이란 무엇인가**. (이한주, 이재명, 율김). 서울: 책담.
- Rehm, P. (2009). Risks and redistribution; an individual-level analysis. *Comparative Political Studies*, 42(7), 855-881.
- Rothstein, B., Samanni, M., & Teorell, J. (2012). Explaining the welfare state: Power resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*, 4(1), 1-28.
- Saez, E., & Zucman, G. (2019). *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. New York: W. W. Norton & Company.
- Schouten, S. (2018. 1. 18.). Baby Steps on the Road to a Basic Income. *GREEN EUROPEAN JOURNAL*. Retrieved from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/baby-steps-on-the-road-to-a-basic-income/>
- Seed. (2018). *A Guaranteed income*. Retrieved from <https://www.stocktondemonstration.org/> 2018. 11. 05.
- Sommer, M. (2016). *A feasible basic income scheme for Germany. Effects on Labor Supply, Poverty, and Income Inequality*. Heidelberg ua: Springer.
- Srnicek, N. (2017). *Platform capitalism*. John Wiley & Sons.
- Standing, G. (2011). *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
- Standing, G. (2018). **기본소득: 일과 삶의 새로운 패러다임**. (안효상, 율김). 파주: 창비.
- Standing, G. (2021). Basic Income Pilots: Uses, Limitations and Design Principles. *Basic Income Studies*, 16(1), 75-99.

- State of Alaska. (2021a). *ANNUAL REPORTS*. Retrieved from <https://pdf.alaska.gov/Division-Info/Annual-Reports> 2021. 10. 17.
- State of Alaska. (2021b). *ELIGIBILITY REQUIREMENTS*. Retrieved from <https://pdf.alaska.gov/Eligibility/Requirements> 2021. 10. 17.
- Stiers, D., Hooghe, M., Goubin, S., & Lewis-Beck, M. S. (2021). Support for progressive taxation: self-interest (rightly understood), ideology, and political sophistication. *Journal of European Public Policy*, 1-16.
- Suplicy, E. (2000). *Eduardo Suplicy's Interview With Milton Friedman*. The U.S. Basic Income Guarantee NewsFlash(June 2000.).
- Svallfors, S. (2011). A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981-2010. *Social Policy & Administration* 45 (7), 806-825.
- Svallfors, S. (2013). Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: A European comparison. *European Political Science Review*, 5(3), 363-380.
- Tondani, D. (2009). Universal Basic Income and Negative Income Tax: Two different ways of thinking redistribution. *The Journal of Socio-Economics*, 38(2), 246-255.
- Van der Veen, R. (2017. 3. 30.). *LOCAL EXPERIMENTS WITH SOCIAL ASSISTANCE IN THE NETHERLANDS: WHAT CAN THEY ACTUALLY TELL US ABOUT BASIC INCOME?*. Retrieved from http://www.welfarestate.re.kr/?module=file&act=procFileDownload&file_srl=1323&sid=da36f15e4319cae59691af3e3af3955d&module_srl=183 2018. 10. 28.
- Van Parijs, P. (1995). *Real freedom for All: What can justify capitalism?*. OUP Catalogue.
- Van Parijs, P. (2004). Basic income: a simple and powerful idea for the

- twenty-first century. *Politics & Society*, 32(1), pp.7-39.
- Van Parijs, P. (2020. 5. 7.). *Basic income: Finland's final verdict*. Retrieved from <https://socialeurope.eu/basic-income-positive-results-from-finland> 2021. 10. 17.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2018). **Basic income(21세기 기본소득)**. (홍기빈, 옮김). 서울: 흐름출판.
- Ville-Veikko Pulkka. (2017). *Notes on the Finnish Basic Income Experiment*.
- Weil, D. (2015). **The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it(균열 일터: 당신을 위한 회사는 없다)**. (송연수, 옮김). 서울: 황소자리.
- Widerquist, K. (2017. 10. 18.). *Basic income's third wave*. Retrieved from <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/basic-income-s-third-wave/> 2021. 12. 02.
- World Economic Forum. (2016). *The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the 4th Industrial Revolution Report*. Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/> 2020. 10. 26.
- World Economic Forum. (2018). *The future of jobs report 2018*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/> 2020. 10. 26.
- World Inequality Database. (2021). *Pre-tax national income [Data]*. Retrieved from <https://wid.world/data/> 2021. 08. 20.
- Wright, E. O. (2012). **리얼유토피아**. (권화현, 옮김). 파주: 들녘.
- Hämäläinen, K., Kanninen, O., Simanainen, M., & Verho, J. (2019). *Perustulokokeilun ensimmäinen vuosi*.
- Jelloul, M. B., Bozio, A., Cottet, S., Fabre, B., & Leroy, C. (2018). *Revenue de base-Simulations en vue d'une expérimentation* (Doctoral dissertation, Institut des politiques publiques (IPP)).

간행물 회원제 안내

회원제에 대한 특전

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

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

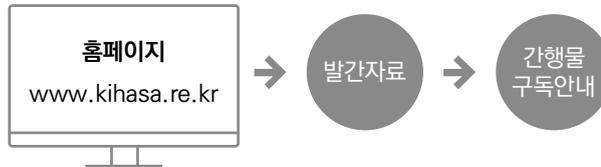
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

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

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>