

기본소득의 쟁점과 제도연구

조권중 최상미 장동열

A Study about Conception and Policy on the Basic Income



서울연구원
The Seoul Institute

**기본소득의
쟁점과 제도연구**

\ 연구책임

조권중 도시사회연구실 선임연구위원

\ 연구진

최상미 도시사회연구실 부연구위원

장동열 도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

서울시에 기본소득 제도 도입 여부는 재정현실·기본소득 취지 고려해 결정

기본소득은 자산, 일 관련없이 모든 국민에 정기적으로 주는 소득

‘기본소득’이란 자산, 소득, 일 활동과 관련 없이 ‘무조건적으로’ ‘모든 국민에게’ 정기적으로 일정액을 지급하는 것으로, ‘보편적 기초소득’, ‘국민보조금’, ‘시민배당금’, ‘시민소득’, ‘부의 소득세(Negative Income Tax)’, ‘참여소득’ 등 다양한 형태로 주창되어왔다. 사람들의 기본적인 삶을 위한 사회 보장과 관련하여 논의는 오래전에 시작되었으나 최근에 전 세계적으로 특히 유럽을 중심으로 정책적 관심이 부각된 ‘기본소득(Basic Income)’ 제도와 정책에 대한 점검이 사회정책적인 논의의 틀에서 필요하게 되었다.

기본소득은 보편성, 무조건성, 개별성을 공통적인 기본 요건으로 한다. 보편성은 기본소득의 가장 핵심적 원칙으로서, 소득·자산조사 없이 국민 모두에게 지급되어야 함을 의미한다. 무조건성 원칙은 노동 수행 혹은 의사에 대한 요구 없이 지급되어야 함을 의미하는 요건으로 ‘노동으로부터의 자유’라는 기본소득의 이념을 반영한다. 개별성 원칙은 가구 단위가 아닌 개인 단위로 지급이 이루어져야 함을 의미한다.

핀란드·네덜란드·캐나다 등 선진국에서 기본소득 제도 ‘실험 중’

무조건적 기본소득의 형태는 아니지만 다양하게 변형된 기본소득의 형태가 해외에서 실험되고 있다. 2017년 1월 1일 핀란드는 실업수당 수급자(25~58세의 2천 명)에게 2년간 매월 560유로(약 70만 원) 수준의 부분 기본소득 실험을 진행하고 있다. 이는 핀란드의 높은 실업률과 불안정 노동자가 급증하는 상황에서 부분 기본소득이 급변하는 노동시장에 적응할 수 있도록 사회 보장제도를 개혁시킬 수 있는지를 실험하기 위함이다.

네덜란드의 위트레흐트(Utrecht)주에서는 최소 6개월 동안 복지수혜자 중 200명 이상의 자원

자에게 2017년 5월부터 2년간 기본소득 실험을 시작하고 있다. 네덜란드의 실험은 핀란드와 유사하게 유급고용에 대한 참여를 증가시키고 사회보장에 대한 의존을 줄임으로써 복지수혜자들이 사회에 적극적인 참여를 할 수 있도록 하기 위함이다.

2017년 캐나다 온타리오주는 주민 4천 명에게 3년간 매월 1,320캐드(약 122만 원)를 지급하는 기본소득 실험을 시행하기로 했다. 캐나다 기본소득의 실험은 기본소득이 건강상태, 노동시장의 성과, 그리고 온타리오주에 살고 있는 빈곤층의 실질적인 삶 등이 개선되는지를 이해하고 측정하려는 목표를 지니고 있다.

[표 1] 최근 해외의 기본소득 실험 내용

영역	실험		
	핀란드	네덜란드	캐나다 온타리오주
보편성 Universality	현재 사회보장급여를 받고 있는 25~58세 개인 2천 명	사회보장급여(참여활동)를 받고 있는 600~900명	18~65세인 빈곤층
개별성 Individuality	개인에게 지급	개인 또는 부부에게 지급	개인에게 지급
조건성 Conditionality	실험 참가자의 혜택 감소가 없거나 사적 소득의 자산조사 없음	실험그룹에 따라 다름	조건 없음
획일성 Uniformity	균등하게 지급	실험그룹에 따라 다름	실험그룹에 따라 다름
주기/영구성 Frequency/ duration	2년간 매월 지급	2년간 매월 지급	3년간 매월 지급
방식 Modality	현금*	현금*	현금*

* 현금(cash)은 직접 지급(direct payments)을 의미

자료: Bowman, D, Mallett, S & Cooney-O'Donoghue, D, 2017, Basic income: trade-offs and bottom lines, Brotherhood of St Laurence, Fitzroy, Vic. pp.26-27.

우리나라도 성남시 청년배당, 서울시 청년수당 등 비슷한 사례

일정한 수준의 현금지급과 관련된 제도는 한국의 사례에서도 발견되고 있다. 제한된 예산하에서 일정한 대상을 선정하고 있다. 국내에서는 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당이 정책화되면서 기본소득 관련 논의가 시작되었다. 서울시 청년수당은 청년들의 구직활동을 위해 지

급된다는 점에서 정부의 청년구직촉진수당과 유사하나, 기준 및 지원 금액이 다르고 중복 지원 되지 않는다.

[표 2] 정부 및 지자체에서 도입·논의되고 있는 소득보장제도

	성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 청년구직 지원금	경북 청년직업교육 훈련수당	중앙정부 청년구직 촉진수당(예정)	노인 기초연금
대상	만 19~24세	만 19~29세	만 18~34세	만 19~39세	만 18~34세	만 65세 이상
지급기간	분기당 지급	2개월~최대 6개월 생애 1회로 지원 제한	최대 6개월	3~6개월	최대 3개월	정기적(항시)
지급방식	지역상품권 지급	청년보장 카드	경기청년 카드	현금급여	현금 혹은 클린카드 논의 중	현금급여
지급액	연 100만 원 (분기당 25만 원 현재 분기 당 12.5만 원 지급 중)	월 50만 원	월 50만 원	훈련수당 (월 40만 원) 위탁교육비 (월 60만 원)	월 30만 원	월 20만 원

기본소득 관련 이슈에 찬반 상존... 적용 전 고려할 사항도 많아

기본소득은 개념이 비교적 간단하고 명확하기에 큰 이견이 없고 개념상 논의가 없는 것처럼 보이지만 실제 기본소득과 관련한 이슈는 매우 다양하며, 그리고 이를 현실사회에 적용하기 위해 고려해야 할 사항들도 상당하다. 이를테면 기본적인 삶의 보장이라는 의미는 무엇이고 보장할 수 있는 '적정한 수준은 무엇인가'부터 일자리와 관련한 찬성과 비판, 소비수요 창출에 대한 효과 그리고 불평등과 재분배에 대한 효과의 논의, 자원 마련의 적절성 등이 제기되고 있다.

또한, 기본소득은 크게 '단순성', '투명성', '행정효율성', '자유가치의 실현', '노동 인센티브', '빈곤 및 불평등 완화'라는 측면에서 기본소득 도입의 정당성 및 필요성이 강조되고 있고, '수용성'과 '지속가능성' 측면에서 현실 도입가능성이 논의되고 있다.

특히 기본소득론자들은 현실적인 도입가능성을 높이기 위해 낮은 수준의 부분 기본소득 도입을 주장한다. 이들은 부분 기본소득이 다른 사회보장제도와의 갈등을 완화시키고 향후 완전 기본소득으로 갈 수 있는 잠정적 정거장으로서 기본소득의 지속가능성을 진단하고 있다. 하지만 기본소득 비판론자들은 낮은 수준의 기본소득은 기본소득도 아니며 사회적 보호장치로서 정책효과가 약하다는 점을 비판한다. 오히려 낮은 수준의 기본소득이라면 현재의 복지국가 시스템의 부족한 부분을 보완하는 차원에서 기본소득의 성격이 아니더라도 각종 수당 및 부조제도가 결합되는 것이 더 효과적이고 효율적이라고 지적한다.

[표 3] 기본소득에 대한 찬반논의

	찬성론	반대론
단순성	- 복잡한 복지시스템 대체	- 복지제도 축소 - 현 사회보장체계와 결합 시 갈등 구조 양산
투명성	- 조세 투명성 담보 - 정부의 은폐된 관료주의 줄임	- 세금 증가에 대한 조세 저항
행정 효율성	- 관리비용 절감	- 복지대상 관리 인력의 대량 해고 우려
자유가치의 실현	- 존엄과 안전, 실질적 권력과 자유 획득 - Workfare 정책 폐지 가능	- 자신에 대한 책임감 저하 - 기여와 보상이라는 복지국가의 기본원칙 폐기
근로 유인	- 기본소득으로 스스로 중요하다고 생각하는 일에 가치 부여	- 사람들의 근로동기를 약화
빈곤과 불평등	- 빈곤 및 소득불평등 완화에 기여	- 전 국민에게 소득을 지급하는 것이기에 불평등 완화 효과는 미미
수용성	- 예산 충분히 감당 가능	- 막대한 비용 초래
지속가능성	- 강한 정치적 의지가 있으면 실현가능	- 기본소득 그 자체가 기본소득의 유지를 불가능하게 함

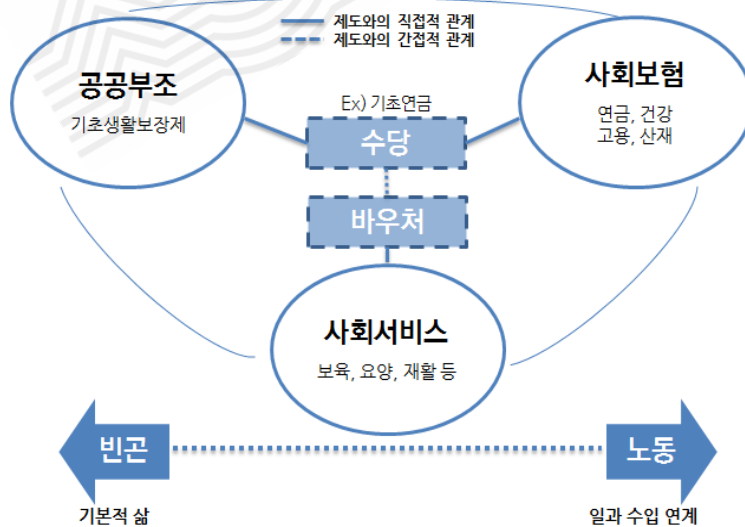
우리나라 사회보장체계는 청년기, 중장년기에 상대적으로 취약

만약 기본소득을 도입한다면, 보편성 및 포괄성과 같은 속성으로 인해 다양한 소득보장제도를 보완하거나 대체할 것으로 예상되므로 기본소득은 기존 소득보장체계 내에서 그 역할과 위상에 대한 점검이 필요하다.

우리나라의 공공사회보장체계는 사회보험, 공공부조, 사회수당, 사회서비스로 구성된다. 역사적으로 공공부조에서 시작되어 사회보험, 그리고 사회서비스와 사회수당의 순으로 제도화되어 왔으며, 최근에는 대체로 사회서비스와 사회수당 제도의 확대 개편을 중심으로 제도화되고 있다. 우리나라의 사회보험과 공공부조에 의한 소득보장은 근로한 경험이 있는 실업자들에게만 제한된 기간 동안 실업급여를 제공하고, 매우 엄격한 빈곤선 이하의 저소득층에게만 낮은 급여 수준인 생계급여를 제공하는 것을 내용으로 한다.

우리나라의 사회보장제도를 생애주기별로 살펴보면, 상대적으로 청년기, 중장년기의 사회보장 체계가 부족하다. 아동기에는 영유아보육료, 한부모가족 자녀 양육비 지원, 장애아동수당 등, 노년기에는 국민연금과 기초연금의 보장을 받으나, 청년기와 중장년기에는 고용보험과 국민기초생활보장제도 외에는 사회보장제도가 없는 실정이다.

기본소득의 필요성을 강조하는 입장에서는 사회수당이 기본소득으로 가는 징검다리 역할을 할 수 있을 것으로 보고 있다. 자산소득 조건에 구애받지 않고 인구학적 대상의 확대를 통해 기본소득이 정착될 수 있을 것으로 본다. 우리나라에서의 기본소득은 무조건적, 보편적 소득보장제도로써보다는 기존의 사회보장체계와 충돌하지 않는 선에서, 또한 재정에 무리가 되지 않는 범위 내에서 시도되다가 정치적, 사회적, 경제적 여건에 따라 향후에 확대 여부를 재검토하는 방식으로 전개될 것이다.



[그림 1] 한국의 사회보장체계 구성

서울시 올 복지예산 토대로 125개 시나리오별 실행가능성 검토

현시점에서 기본소득의 도입은 재정적 여건을 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 서울시의 2017년 복지예산을 토대로 여러 시나리오별로 기본소득의 실행가능성을 검토하였다. 본 연구에서는 크게 세 가지 모형(일반형, 수당형, 부가형)으로 구분하여 시나리오를 구성하였다. 세 가지 형태의 모형(일반형 9개, 수당형 12개, 부가형 4개)과 5가지의 급여수준을 고려하여 총 125개 시나리오를 구상하였다.

서울시 기본소득 예산 추계에 활용될 급여수준은 기초연금 급여수준, 서울시 청년수당 급여수준(생계급여수준), OECD기준 빈곤기준(중위소득 50%) 수준, 핀란드의 기본소득 환산수준, 네덜란드의 기본소득 환산수준으로 다음 [표 5]와 같다.

[표 4] 기본소득 추계 모형(안)

		일반형: A	수당형: B	부가형(추가형): C
보편적 접근	개인	1. 전체인구 - 완전형 2. 생산가능집단인구 3. 성인집단인구	1. 아동·청소년(아동수당) 2. 청년(청년수당) 3. 중장년(시민수당) 4. 노인(노인수당)	1. 서울시 청년수당
	가구	4. 전체가구 5. 생산가능집단가구 6. 성인집단가구	5. 아동·청소년(아동수당) 6. 청년(청년수당) 7. 중장년(시민수당) 8. 노인(노인수당)	
선별적 접근	중위 50% 가구	7. 전체가구 8. 생산가능집단가구 9. 성인가구	9. 아동·청소년(아동부조) 10. 청년(청년부조) 11. 중장년(실업부조) 12. 노인(노인부조)	2. 기초보장수급가구 3. 서울형기초보장수급 가구 4. 차상위가구

■ : 무조건적(완전형) 기본소득

■ : 수정형 기본소득(범주형 기본소득)

[표 5] 기본소득 급여(안)

	① 1안	② 2안	③ 3안	④ 4안	⑤ 5안
급여 기준	기초연금 급여수준	핀란드 기본소득 환산수준	서울시 청년수당 급여수준 (생계급여 수준)	네덜란드 기본소득 환산수준	중위소득 50% 수준
급여 수준	20만 원	38.8만 원	50만 원	58.7만 원	82.6만 원

1) 일반형 기본소득

모든 서울 시민(개인)에게 조건 없이 소득을 지급하는 완전형 기본소득 안(A1)은 24조 원(월 20만 원)에서 101조 원(월 82.6만 원)이 소요된다. 이는 2017년 서울시 복지예산 8조 7,735억 원과 비교해볼 때 최소 2.79배에서 최대 11.5배의 예산이 더 필요한 수준이다.

2) 수당형

완전한 형태의 기본소득은 아니지만, 생애주기 욕구에 기반을 두어 특정 인구학적 기준을 조건으로 한 수당형 기본소득(범주형 기본소득)은 최소 3조 원(노인, 월 20만 원), 최대 39.5조 원(중장년, 월 82.6만 원)으로 추계된다.

3) 중위 50% 미만 가구로 선별 시

서울시에서 기본소득을 일반형과 수당형으로 도입하는 것이 현실적으로 매우 어렵기에 다른 조건 없이 소득 기준만 적용하여 정책대상을 선별하는 방안을 고려할 때, 서울시 전체 중위 50% 이하 가구에 20만 원에서 82.6만 원을 지급하면 약 2.3조 원에서 9.7조 원이 소요된다. 서울시 중위 50% 이하 특정 연령계층 가구에 기본소득을 지급하면 가장 적게는 2천억 원(아동·청소년가구, 20만 원)에서 가장 많게는 5.9조 원(노인가구, 82.6만 원)으로 추산된다.

최근 청년층은 개개인으로 보면 노동시장 불안정 등에 대한 보편적 소득보장의 욕구가 크지만, 중위 50% 이하인 '가구' 단위로 접근한다면 노인과 중장년층의 소득보장이 더 절실한 상황이다.

4) 부가형 기본소득

부가형은 완전한 기본소득도 아니고 수정형 기본소득의 형태도 아니지만, 현재 사회보장제도의 부족한 부분을 보충하는 차원에서 서울시에서 대표적으로 운영 중인 현금성 지원 제도에

추가로 기본적 급여를 지급하는 방안이다. 단, 추가급여라는 차원에서 기존 제도의 지원금액 상한선(기령, 청년수당 50만 원)을 초과하여 지급하기 어렵다. 이를테면 서울형 기초보장제도는 수급가구의 급여수준이 정부 수급가구의 급여수준보다 높게 설정할 수 없다는 이유로 정부 생계급여의 1/2수준으로 지급하고 있다. 따라서 서울형 기초보장수급자에게만 추가 기본소득을 지급하는 방안은 기초보장수급가구와의 형평성 문제가 발생하기에 이러한 부분도 고려해야 한다.

기존 소득보장제도에 현금급여 추가 지원 등의 방식으로 접근 가능

현재 상황에서 기존 복지제도를 유지하면서 완전형의 기본소득을 도입하는 것은 재정적으로 가능하지 않다. 완전형 기본소득을 완화된 형태로 가구단위 방식으로 접근해도 상당한 예산이 수반된다. 현실적으로 서울시에서 고려할 수 있는 대안은 두 가지 차원으로 접근 가능하다. 하나는 생애주기에 기반을 두어 가장 소득보장 지원이 부족한 청년·중장년층을 대상으로 하는 실업수당·실업부조 도입 등을 검토할 수 있다. 다른 하나는 기존 소득보장제도에 추가적인 현금급여를 지원하는 방식으로 서울시 청년수당과 서울형 기초보장수급가구에 기본소득을 지급하는 방식이다. 하지만 서울형 기초보장제도는 명확하게 빈곤층을 지원하는 선별적 제도이며, 서울시 청년수당 역시 조건부과형 수당이기에 기본소득의 취지는 희미하게 된다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02 기본소득의 개념과 유형	8
1_기본소득이란 무엇인가?	8
2_기본소득의 유형	10
03 기본소득 도입과 운영사례	18
1_해외사례	18
2_한국의 유사 운영사례	28
04 기본소득에 대한 쟁점	36
1_기본소득과 관련한 이슈	36
2_기본소득 논의 특성	42
05 우리나라의 사회보장체계와 기본소득	50
1_사회보장체계에 대한 검토: 소득보장을 중심으로	50
2_사회보장에 대한 생애주기적 관점	60
3_사회보장체계와 기본소득의 가능성	62

06 서울형 기본소득 적용방안 모색	66
1_서울시 기본소득 적용모형	66
2_시나리오별 기본소득 소요재정	74
07 결어	88
1_사회보장체계의 보편성과 선별성	88
2_기본소득제도의 전망	93
참고문헌	97
Abstract	101



표

[표 2-1] 주요 학자들이 제안하는 기본소득의 원칙	9
[표 2-2] 기본소득의 유형	13
[표 2-3] 기존 소득보장제도와의 비교	15
[표 3-1] Fabian의 기본소득안	20
[표 3-2] 최근 해외의 기본소득 제안 및 실험의 내용	25
[표 3-3] 해외 기본소득 지급수준, 임금수준, 비중	27
[표 3-4] 정부 및 지자체에서 도입·논의되고 있는 소득보장제도	32
[표 3-5] 정부 및 지자체에서 도입·논의되고 있는 소득보장정책의 기본소득 원칙 충족 정도	33
[표 4-1] 기본소득과 사회수당의 원칙 비교	41
[표 4-2] 기본소득에 대한 찬반논의	48
[표 5-1] 우리나라의 주요 사회보장체계의 특성과 유형	51
[표 5-2] 사회보험과 기본소득의 대체/보완 가능성	56
[표 5-3] 공공부조와 기본소득의 대체/보완 가능성	58
[표 5-4] 사회수당과 기본소득의 대체/보완 가능성	60
[표 6-1] 기본소득 추계 모형(안)	69
[표 6-2] 서울시 기본소득 적용모형에 활용된 대상규모와 분석자료	70
[표 6-3] 기본소득 급여(안)	72
[표 6-4] 서울시 기본소득 소요재정 시나리오(안)	73
[표 6-5] 일반형(개인) 기본소득 소요예산 추계	74
[표 6-6] 일반형(가구) 기본소득 소요예산 추계	76

[표 6-7] 수당형(개인) 기본소득 소요예산 추계	78
[표 6-8] 수당형(가구) 기본소득 소요예산 추계	79
[표 6-9] 일반형 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 추계	80
[표 6-10] 수당형 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 추계	82
[표 6-11] 부가형 기본소득 소요예산 추계	84



그림

[그림 5-1] 한국의 사회보장체계 구성	50
[그림 5-2] 한국의 생애주기별 소득보장체계	61
[그림 6-1] 기본소득 적정수준 논의를 위한 지표 비교	71
[그림 6-2] 일반형 기본소득 소요예산 비교(개인 VS. 가구)	75
[그림 6-3] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(일반형)	76
[그림 6-4] 수당형 기본소득 소요예산 비교(개인 VS. 가구)	78
[그림 6-5] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(수당형)	79
[그림 6-6] 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 비교(일반형 VS. 수당형)	81
[그림 6-7] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(중위 50% 가구)	82
[그림 6-8] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(부가형)	84

01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

한국의 사회복지 담론은 사회적 위기에서 새롭게 정립되곤 한다. 외환위기 이후 만연해진 실업과 빈곤의 위기에서 기초생활보장의 논의가 주를 이루었고, 고령화되는 인구구조에서 노후의 삶과 국민연금의 개혁 논의가 이루어졌으며, 저출산의 충격에서 보육서비스를 포함하는 사회서비스의 제도화 노력이 이루어졌다. 그리고 이제 저성장의 상황에서 사회서비스 확충을 통한 일자리 창출, 복지지출의 확충, 그리고 소득주도성장의 논의 등이 제기되고 있다. 그리고 신자유주의 시장경제 질서 개혁의 여파로 나타난 불평등의 증가와 고착화 상황에서 소득 문제가 주요한 어젠다가 되고 있다.

자본주의 시장경제를 살아가는 사람들에 있어서 가장 중시되는 것이 소득의 확보라고 할 수 있다. 소득은 일자리를 통해서 얻을 수 있고, 자산 활용을 통해 얻을 수 있으며, 사회적으로 이전하여 얻을 수도 있다. 그리고 소득은 시장으로부터 재화나 서비스를 구하는 수단이다. 즉 소비를 통해 삶을 꾸려간다. 그리고 일부는 자산을 형성하여 부를 창출하고, 많은 이는 다시 일을 하여 소득을 얻고 생활하게 된다. 시장경제 참여의 결과는 소득의 불평등을 초래하고, 소득불평등은 부의 불평등 그리고 더 나아가 사회적 불평등의 핵심적인 요소가 된다.

만약에 어떠한 조건 없이 사회 구성원이 일정한 수준의 소득이 보장된다면 어떠할까라는 관념은 한편에서는 시장경제에 대해 도발적이면서 다른 한편에서는 현실로 가능할까라는 의문을 제기하게 한다. 일정한 소득이 보장되면 더 이상은 빈곤한 상황을 우려하지 않을 것이고, 빈곤에서 초래되는 다양한 사회적 일탈과 문제로부터 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 그리고 임금을 목적으로 하지 않은 자유로운 상황에서 일을 할 수 있을 것으로 기대된다. 삶을 위한 일정한 수준의 기본적인 소득이 보장되면 소득으로 인한 사회적 불평등에서 초래되는 문제는 어느 정도 해소될 것으로도 기대된다.

그러나 가능할까라는 질문에 닥치면 소득을 보장할 수 있는 재원이 어디에서 올 것인가라

는 문제에 직면한다. 역사적으로 복지국가는 시장경제에서 세금을 통해 재원을 마련하여 복지서비스와 현금지원 등에 지출하여 왔다. 그리고 추가적으로 사회보험제도를 정립하여 보험료를 사회로부터 충당하고 노령, 건강, 실업 등 여러 사회적 위험에 대비할 수 있게 하였다. 나라마다 사회적 여건과 역사적 맥락에서 다양한 사회보장체계를 정립하여 왔다. 이제 국가가 자원재분배 차원에서 소득보장에 집중하면 가능할 수 있다는 기대를 하게 된다. 그리고 사회 구성원에게 충분한 소득이 주어진다면 가계 지출에 의한 시장 수요는 증대할 것이고, 이로 인해 기업은 투자를 통해 일자리를 창출하고, 이는 일자리를 통한 소득 창출로 다시 이어지고, 경제는 활성화되어 보다 성장할 수 있을 것이라 기대된다. 개인적인 차원에서의 소득 확보에 국가가 적극적인 역할을 하면 이를 통해 전체적으로 경제는 성장할 수 있을 것이고 경제 성장에서 소득 재분배의 재원이 다시 확보되는 선순환의 과정이 있을 것으로 기대하게 된다. 단순한 아이디어는 국가 경제 운영에서 핵심적인 사항이 될 수 있게 된다.

이러한 이야기의 흐름에 ‘기본소득’ 개념과 실현가능성의 정책적인 논의가 자리 잡고 있다. 사람들의 기본적인 삶을 위한 사회 보장과 관련하여 논의는 오래전에 시작되었으나 최근에 전 세계적으로 특히 유럽을 중심으로 정책적 관심이 부각된 ‘기본소득(Basic Income)’ 제도와 정책에 대한 점검이 사회정책적인 논의의 틀에서 필요하게 되었다. ‘기본소득’이란 자산, 소득, 일 활동과 관련 없이 ‘무조건적으로’ ‘모든 국민에게’ 정기적으로 일정액을 지급하는 것으로, ‘보편적 기초소득’, ‘국민보조금’, ‘시민배당금’, ‘시민소득’, ‘부의 소득세(Negative Income Tax)’, ‘참여소득’ 등 다양한 형태로 주창되어왔다. 2016년 전 세계적인 관심을 가졌던 스위스의 기본소득 도입에 대한 국민투표는 부결되었고, 2017년에 핀란드는 기본소득에 대한 실험을 시도하고 있다. 프랑스에서는 2017년 대선 공약으로 기본소득이 제기되고 있는데, 실제 여러 나라에서 유사한 실험이 있음을 확인할 수 있다.

우리나라에서는 복지와 관련하여 시민권과 보편적 접근의 차원에서 소득보장과 기본소득의 논의가 제기되고 있다. 서울시는 청년수당을, 성남시는 청년배당을, 중앙정부는 맞춤형 기초생활보장제도와 기초연금 제도를 실시하고 있으며, 새로운 사회수당을 도입하려고 있다. 우리나라에서 정부에 의한 현금 지급 또는 소득의 일정한 지원은 빈곤한 상황에서 최소한의 삶의 보장이라는 전제와 일을 할 수 있는 유인으로서 운영되어왔다. 여기에

비록 사회적 보장체계에서 조건이 부과되지만 소득 보전의 차원에서 기본소득의 개념이 담겨있다고 보기도 한다.

기본소득 도입과 관련한 이념과 실제 실험에서 이 제도에 대한 풍성한 논의가 이루어지고 있는 정책적 환경을 기초로 하여 현재 사회보장체계의 한계에 대한 분석과 대안의 모색이 필요하다. 본 연구는 이념적 또는 실용적 쟁점에서 부각된 기본소득에 대한 의의를 밝히고, 한국의 사회보장체계의 맥락에서 그 가능성을 보고자 한다. 기존의 기본소득에 대한 논의는 그 의의를 중심으로 이루어져 왔거나, 복지국가의 자원배분에서 경제적 실현 가능성을 중심으로 제시되고 있다. 최근에는 4차 산업혁명의 전망에서 파생된 미래의 직업과 일자리의 예상에서 기본소득의 검토 필요성을 제시하기도 한다. 본 연구는 이러한 논의를 쟁점에서 검토한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 한국 사회보장체계의 구성과 운영 특성에서 기본소득 정책의 위상을 점검하고, 보다 구체적으로는 서울시 복지정책의 재정과 구조에서 그 가능성을 점검한다.

기본소득 정책을 보는 본 연구의 입장은 도입 필요성에서 한 발 떨어져 기본소득을 둘러싼 여러 쟁점을 살펴보고, 사회보장체계와의 관련성 그리고 복지 제도에서 재정적 실현가능성을 검토한다. 그리고 조금 더 나아가 현재 실시되고 있는 제도에 대한 개선 가능성을 모색한다. 기본소득은 시민이 행복한 삶을 살아가는 데 기본적 권리로서 기본적인 생활을 위한 소득 확보의 의미가 부각되고 있다. 그러나 기존 사회보장의 자원재분배체계와는 근본적 갈등을 야기할 수 있다. 기본소득은 소득에 대한 부가적인 특성보다는 자원재분배체계에 대한 근본적인 재설계가 필요하기에 신중한 검토가 필요하다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용의 구성

연구내용의 구성은 기본소득의 개념적 특성과 의의는 무엇인가?라는 질문에서 시작된다. 기본소득 정의의 다양한 형태를 서술하고 기본소득의 원칙을 정리한다. 보편성과 무조건성, 개별성에 대해 정기성, 현금성, 지급주체의 요건을 밝히고, 기존 소득보장제도와 차

이를 살펴본다. 특히 지급대상과 관련 노동 기준의 여부와 자산조사의 의미를 제시한다.

기본소득의 개념과 유형을 정리하고 제안 사례와 기본소득의 실험을 실시하는 나라의 제도적 특성을 살펴본다. 스위스, 핀란드, 네덜란드, 캐나다, 미국 알래스카 등의 기본소득 내용을 보고 특성과 차이점을 제시한다. 그리고 기본소득과 유사하게 운영될 수 있는 한국의 사례들을 검토하고 기본소득과의 관련성을 고찰한다. 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당과 함께 지방자치단체에서 제안하고 있는 수당들을 비교한다.

개념적 논의와 사례의 소개 후 이론적으로 기본소득과 관련된 이슈와 쟁점들을 소개한다. 기본소득과 기본적인 삶의 의미, 노동과의 관련성, 소비수요의 효과에 대한 논의, 자원재분배의 특성에 관련된 쟁점, 기존 사회보장제도와 관련된 쟁점들을 제시한다. 그리고 기본소득 도입 찬성과 비판을 둘러싼 논의를 정리하여 제시한다. 여기에서는 기본소득 도입의 긍정적 기대효과와 부정적 기대효과가 제기되며, 기존의 사회보장체계에서 기본소득의 도입 가능성에 대한 논의를 포함한다.

보편적 시민권 구현의 중요한 차원에서 제기된 기본소득은 기존의 사회보장체계와 관련해서 볼 때 제한된 영역에 놓여 있다. 지난 30년 동안에 구축된 한국 사회보장체계의 특성에서 기본소득과의 관계를 검토하고 생애주기적 접근에서 보장 필요 영역을 제시한다. 사회수당제 도입 또는 실업급여의 맥락에서 기본소득 적용의 영역을 살펴본다. 그리고 현재의 사회보장체계와 기본소득의 도입 가능성을 논의한다.

다음으로 기본소득 제도의 도입 가능성을 시나리오별로 접근하고 있다. 특히 서울의 도입 가능성을 살펴보기 위해 서울시 복지예산의 재정적인 가용성에 초점을 둔다. 그리고 시나리오별 접근으로 기본소득의 도입 가능성을 일반형, 수당형, 부가형으로 현금지급의 맥락에서 설정하고, 개인별, 가구별, 중위 50% 가구 등 다양한 선택의 영역을 제시하고 예상 지출액을 추산한다. 일반형으로 갈수록 소요 예산은 큰 반면에 제한적이고, 부가형으로 갈수록 기본소득의 본래적 의미는 상실하는 경향을 보인다. 정책적으로 도입하는 경우에는 기대효과에 대한 사회적 실험이 필요하며, 기존 제도와 관련하여 범위와 수준에 대한 현실적 적용가능성을 고려하여야 한다. 서울시 실현 가능성과 적용방안의 구상에는 기존 프로그램과의 중복성, 재정 문제, 시민 수용 여부 등 다각도로 검토가 필요하나 여기에서는 재정적 수요와 대상으로 한정한다.

2) 연구방법

연구는 기본소득과 관련된 문헌 연구를 기초로 시작되었다. 기존에 출간된 각종 문헌으로 단행본, 논문, 심포지엄, 세미나 발표자료 등을 수집하여 논의를 체계적으로 정리하고자 하였다. 그리고 기본소득에 관련된 주요 논의에서 제기된 사례들을 본 연구에서 다시 찾아 소개하고 재검토하고 그 특성을 제시하였다. 연구의 내용에서 소개된 해외사례와 동향을 점검하고, 우리나라에서 2016년부터 정책적으로 논의된 기본소득의 제안들을 수집 정리하였다.

한국의 사회보장체제와 기본소득의 관련성에 대한 부분은 소득보장 영역을 중심으로 각 제도의 목적, 대상 및 수준, 자원 조달 방식의 측면을 기본소득의 관점에서 비교·논의하고자 하였다. 서울형 적용가능성의 영역에서는 서울시의 복지 예산자료를 분석하였고, 기본소득의 대상들을 추정하기 위해서 서울시 주민등록인구현황, 자치구별 장래인구추계, 서울시 세대원수별 세대수, 2016년 한국복지패널자료를 이용하였다. 그리고 기초수급가구와 관련해서는 서울통계와 서울시 내부 행정자료를 활용하였다. 각 자료의 기본적인 통계와 함께 기본소득안 적용의 시나리오적인 분석을 결과로 제시하고자 하였다.

연구를 진행하면서 주요 쟁점과 실현가능성에 대해서는 기존에 기본소득에 관한 연구를 한 전문가들과 함께 연구 방향 등을 토의하였다. 여러 전문가가 구체적으로 자문을 해주었지만 본 연구의 결과는 연구진의 의견임을 밝혀두고자 한다.

02

기본소득의 개념과 유형

1_기본소득이란 무엇인가?

2_기본소득의 유형

02 | 기본소득의 개념과 유형

기본소득은 오랜 역사를 두고 논의되어 왔으나 현실적 제약으로 그 원칙을 철저히 지켜 적용되는 사례는 찾아보기 힘들다. 그럼에도 불구하고 기본소득이 기반으로 하고 있는 철학과 이념이 학자, 정책을 넘어서 많은 대중에게 매력적으로 다가감으로써 지난 수십 년간 지속적으로 관련 논의가 이루어져 왔다. 특히 최근 ‘낙수효과’로 대변되는 성장 주도의 재분배가 더 이상 작동하지 않고 있다는 것이 증명됨과 동시에 고용 없는 성장이 지속되고 노동 중심의 복지국가를 지향해 온 기존의 노동 중심의 복지체계(workfare)의 한계가 드러나면서 ‘대안적 사회보장체계’로서 기본소득이 다시금 조명받고 있다.

1_ 기본소득이란 무엇인가?

기본소득 논의를 위한 글로벌 네트워크인 BIEN(Basic Income Earth Network)¹⁾에 따르면, 기본소득이란 “자산조사(means test)와 근로에 대한 요구(work requirement) 없이 모두에게 지급되는 개별적(on an individual basis), 무조건적(unconditionally), 정기적 현금 지급(periodic cash payment)”으로 정의하며, 기본소득의 특징을 다음과 같이 다섯 가지로 제시하였다. 1) 정기성(Periodic); 2) 현금지급(Cash payment); 3) 개별성(Individual); 4) 보편성(Universal); 5) 무조건성(Unconditional)을 포함한다.

먼저 ‘정기성’은 일회성 지원이 아닌 정기적 시간 간격을 가지고 지급됨을 의미한다. 다음으로 ‘현금지급’은 현물이나, 특정 재화나 서비스 이용을 명시하는 이용권이 아닌 무엇을 살지에 대한 선택권을 최대화할 수 있는 현금을 지급하는 것을 원칙으로 한다. ‘개별성’은 가구 단위가 아닌 개인 단위로 지급이 이루어져야 함을 의미한다.²⁾ ‘보편성’ 원칙은 기본소득의 가장 핵심적 원칙으로서, 소득·자산조사 없이 국민 모두에게 지급되어야 함을 의

1) BIEN(The Basic Income Earth Network)은 1983년 ‘기본소득(cation universelle)’ 주요 연구자인 Paul-Marie Boulanger, Phippe Defeyt, Philippe Van Parijs를 중심으로 The Basic Income Europe Network로 시작된 이래, 2004년 바르셀로나 총회를 기점으로 BIEN(The Basic Income Earth Network)으로 확장되며 전 세계에 걸쳐 기본소득 논의를 이끌고 있다(<http://basicincome.org/>).

2) 그러나 이 원칙은 가구원 수에 따라 형평성 문제가 발생할 수 있으므로 가구 단위로 지급해야 한다는 반론(Groot, 1997) 또한 존재한다.

미한다. ‘무조건성’ 원칙은 노동 혹은 노동의사에 대한 요구 없이 지급되어야 함을 의미하는 원칙으로, ‘노동으로부터의 자유’라는 기본소득의 이념을 반영한다.³⁾

이러한 기본소득의 원칙은 대표적 학자인 Van Parijs(2006)가 제시한 정의와 유사하다. 그는 기본소득을 “자산조사와 노동요구 없이 모든 구성원이 개인 단위로 정치적 조직(지방조직, 중앙정부 및 초국가 단위의 국제조직을 의미함)에 의해 지급받는 소득”으로 정의하였으며, Raventós(2007: 9) 역시 ‘기본소득’은 다른 사회보장제도와는 다른 세 가지 특징, 첫째, 자산조사 없이 모두에게, 둘째, 노동에 대한 요구 없이, 셋째, 가구가 아닌 개인 단위로 지급되어야 하는 원칙을 가진다고 제시하였다. 즉 기본소득은 다음 [표 2-1]에서 볼 수 있듯이, 다른 무엇보다도 보편성, 무조건성, 개별성을 공통적이고 가장 핵심적인 기본 요건으로 한다.

그리고 이러한 핵심적 특징을 모두 반영한 형태를 ‘무조건적 기본소득(완전형 기본소득)’으로 분류하고 있다. 그러나 기본소득의 이념을 적용하는 데 있어서의 현실적 제약으로 인해 한 가지 이상의 조건이 반영된 수정된 기본소득의 형태들이 제안되고 있다. 다양한 학자들에 의해 제안되어 온 무조건적 기본소득과 수정된 기본소득의 유형별 특성은 다음 ‘기본소득의 유형’에서 논의한다.

[표 2-1] 주요 학자들이 제안하는 기본소득의 원칙

	BIEN (2017)	Van Parijs (2006)	Raventós (2007)
보편성(universal)	0	0	0
무조건적(unconditionally)	0	0	0
개별성(individual)	0	0	0
정기성(periodic)	0	0	
현금지급(cash payment)	0	0	
국가 등 정치조직이 지급	0	0	

출처: BIEN(Basic Income Earth Network) 웹사이트 <http://basicincome.org/basic-income/>

Van Parijs, P. (2006). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. Wright, Erik(Ed.). Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants and Cornerstones for an Egalitarian Capitalism. New York: Verso

Raventós, D. (2007). Basic Income: The Material Conditions of Freedom. London: Pluto Press

3) 보편성과 무조건성 원칙은 기본소득 반대론자들로부터 가장 강력한 비판을 받는데, 대표적으로 정부에 의한 조건없는 소득지급은 사람들로 하여금 도덕적 해이나 근로동기를 약화시킬 수 있다는 것이다. 이러한 쟁점은 4장에서 좀 더 자세히 살펴본다.

2_ 기본소득의 유형

기본소득의 유형은 학자들에 따라 다양하게 제시되고 있다. 어떤 제도를 기본소득의 테두리 안에 포함시키거나 포함시키지 않는 것에 대한 기준은 명확하지 않은 것으로 보이나, 대체로 소득보장의 형태를 기본소득으로 간주하여 소득보장의 범위와 조건, 재원들을 기준으로 기본소득의 유형으로 분류하고 있는 것으로 판단된다. 노대명 외(2009)는 기본소득은 어쩌면 정책이라기보다 하나의 이념체계로서 다양한 형태의 정책과 제도로 나타나고 있다고 주장하며, 특정 수준의 소득을 보장한다는 기본소득의 이념을 반영하는 대표적 정책 혹은 제도로 무조건적 기본소득(Unconditional Basic Income), 차액소득보장(Make-up Guaranteed Income), 부의 소득세(NIT: Negative Income Tax)를 들었다. 기본소득의 대표적 정책으로 이러한 제도들을 제안한 근거를 명확히 제시하고 있지는 않으나 기존의 전통적 사회보장제도가 아닌 새로운 형태의 소득보장제도로써, 그 보장 수준과 형태를 기준으로 유형화하고 있다. 반면 이명현(2006)은 급여의 수준과 기간을 기준으로 무조건적 기본소득(unconditional basic income), 수정형 기본소득(revised basic income)과 이해관계자 급부(stakeholder grant)의 세 가지 유형으로 구분하고 있다.

앞서 언급하였듯이 기본소득의 핵심 원칙을 모두 반영하는 ‘무조건적 기본소득’은 대표적 기본소득 학자인 Van Parijs, Werner에 의해 주창되고 있는 형태로서, 노동 수행 및의사와 관계없이 모든 사회구성원 개인에게 균등한 소득을 지급하는 것이다. 여기서의 기본소득은 공적연금, 실업급여, 공적부조, 사회수당 등을 하나로 통합한 형태로 볼 수 있으며, 노동을 하는 경우에는 기본소득과 근로소득의 합이 총소득이 되는 반면, 노동을 하지 않는 경우에는 기본소득만이 총소득이 된다. 이러한 무조건적 기본소득은 노동을 하거나 하지 않을 수 있는 자유를 부여하며, 임금노동뿐만 아니라 자원봉사나 가사, 보육과 같이 임금을 받지 않는 사회적으로 기여하는 노동에 대한 보상이라는 측면에서 기본소득의 철학을 철저히 반영한다.

그러나 사회적 합의, 재원의 한계나 기존 소득보장제도들과의 상충 등 현실적 제약으로 기본소득의 철학을 철저히 반영한 제도를 도입하는 것의 한계 또한 지적되어왔다. 이러한 이유로 급여의 수준, 급여 기간, 급여 조건의 부여, 근로의 의무, 시간적 제한 등에 따라

다양한 수정형 기본소득이 제안되어왔다.

먼저 ‘차액소득보장(Make-up Guaranteed Income)’은 기본소득이 공적연금, 실업급여, 공적부조, 사회수당 등의 사회보장제도를 대체하기보다는 보완하는 형태로서, 소득자산 기준을 적용하여 일정 기준을 넘지 않는 시민만이 기본소득 급여의 대상이 되는 형태이다 (Murray, 2006). 즉 소득자산기준을 정해놓고 소득자산조사를 통해 본인의 소득과 기준의 사회보장수준이 일정 소득 수준에 미치지 못하는 차액만을 추가적으로 보장하는 제도를 의미한다. ‘부의 소득세(Negative Income Tax: NIT)’는 대표적으로 Friedman(1962, 2013)에 의해 제안된 제도로서, 고소득으로부터의 양(positive)의 소득세를 재원으로 최저생계비 이하의 노동소득에 대해 최저생계비와 노동소득 간의 간극을 보장해주자는 주장이다. NIT는 저소득층의 노동유인을 목적으로 함으로써, 복지에 대한 국가의 역할을 축소하고 노동시장의 기능을 강화하는 데 목적이 있다.

‘참여소득(Participation Income)’은 Atkinson(1996, 2005)이 제안한 것으로, 18세 이상 모든 개인에게 돌봄, 교육, 자원봉사과 같은 사회적으로 유익한 활동에 참여할 때 소득을 지급하는 방식이다(Atkinson, 1996: 67-68). 이는 두 가지 측면을 강조한 것으로 하나는 무조건적 기본소득 지급에 따른 무임승차(free-rider)를 제거하기 위함이다. 그렇기에 근로무능력자와 달리 게으른 상태에 있는 사람들은 참여소득을 받지 못한다. 따라서 앳킨슨은 참여소득을 통해 빈곤함정이 줄어들어 노동인센티브가 증가한다고 주장한다. 다른 하나는 기존 노동의 유용성을 유급노동(paid work)으로 국한 짓는 관점에서 벗어나고자 하는 목표가 담겨있다. 특히 현재의 소득지원방식은 유급활동에 참여하지 않는 자에게 굴욕(humiliation)과 수치심(stigma)을 주는 반면, 참여소득은 그러한 유급활동에 종속되지 않아도 되는 장점을 지닌다(Atkinson, 1996; 2015). 결과적으로 참여소득은 기존 소득보장제도의 엄격한 자산조사 방식과 징벌적인 적극적 노동시장을 대체하여 개인과 사회에 도움이 되는 활동으로서 노동의 개념이 확장되는 데 기여한다. 그러나 참여소득은 유의미한 사회활동 참여를 개인이 일일이 증빙해야 하는 문제가 있으며(서정화·조광자, 2014), 그러한 조건형 기본소득안은 여전히 낙인효과 등이 잔존할 것이라는 비판이 제기된다.

‘일시적 기본소득(Temporary Basic Income)’은 기본소득에 시간적 제약을 부과하는 형

태로서, 생애 일정 기간의 시간적 제한을 두고 기본소득을 제공하는 것을 내용으로 한다. Offe(1997)는 기본소득의 점진적이고 실험적 대안으로 시간 계좌를 제안하였는데, 기본적인 아이디어는 모든 시민은 시민권의 권리로서 “안식기간 계좌(sabbatical account)”에 대한 자격을 갖고 태어났다는 것이다. 이 계좌는 공공부조 급여수준보다 높은 수준으로 10년간 생활할 수 있는 수준의 기본소득을 예치해주고, 초기 성인기인 18세 이상부터 은퇴 연령 전이면 언제든지 이용할 수 있는 방식이다. 단, 계좌 이용을 무분별하게 사용하는 것을 방지하기 위해 직업훈련에 관한 증명을 할 수 있거나 혹은 최소 3년 이상 고용 경험이 있는 사람으로 계좌 이용을 제한시키고, 또한 개인의 ‘시간 자본(time capital)’을 일시에 소비하는 것을 통제하기 위해 할인(discounting)과 이자(interest) 기제를 들 것을 제안하였다(Offe, 1997: 100-101).⁴⁾ 일시적 기본소득은 소득의 필요한 시점을 개인의 상황에 따라 자유롭게 선택할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

‘부분 기본소득(Partial Basic Income)’의 경우에는 정부의 재정적 부담을 고려하여 급여의 수준을 개인의 기본적 필요 충족선보다 조금 낮은 수준으로 제공하자는 것이다. 부분 기본소득은 기본소득론자들이 완전형 기본소득으로 접근하기 위해 가장 많이 활용하는 전략이기도 하다.

마지막으로 ‘이해관계자 급부(Stakeholder Grant)’⁵⁾는 Ackerman & Allstott(1999)에 의해 제안된 노동중심의 복지가 경기침체기에는 적절하지 않다는 문제의식에서 출발하여, 21세가 된 미국시민 모두에게 일률적으로 8만 달러를 지급함으로써, 사회에 정착할 수 있는 밑천을 제공해주자는 구상이다. 이해관계자 급부의 재원으로는 단기적으로는 부유세 신설 혹은 증세로 조달하나 장기적으로는 이해관계자 급부를 사용하여 성공적으로 정착을 한 경우로부터 제공된 보조금을 회수하여 재원으로 활용하는 방안을 제안하였다.

앞에서 논의한 기본소득의 유형을 정리하면 다음 [표 2-2]와 같다.

4) 생애 과정에 있어 안식기간(sabbatical years)을 일찍 낭비하는 것을 막기 위해 30세 이전에 안식기간 계좌를 인출하면 그 1년은 2년의 할인율을 적용하여 나머지 기간만 사용할 수 있게 하고, 반대로 45세가 지나고 인출할 경우 그 비용은 0.6년으로 간주한다. 또한, 출산, 돌봄활동, 훈련, 개인기술 향상 등은 특별 할인율과 이자율을 적용하며, 노인이 됐을 때도 계좌를 전혀 인출하지 않았을 경우 노령연금에 추가 증액의 형태로 프리미엄을 제공한다(Offe, 1997: 101).

5) stakeholder grant는 사회적 지분급여로 번역되기도 한다(김교성, 2009).

[표 2-2] 기본소득의 유형

		특성	소득자산조사/ 보편성 원칙	노동의무 부과/ 무조건성 원칙	사례
(무조건적) 기본소득		무조건적으로 충분한 수준의 급여를 제공하는 형태	실시하지 않음	부과하지 않음	알래스카(1982), 스위스 국민투표(2016) (단, 적정수준 미충족)
수정 기본 소득	차액 소득보장	일정 소득 수준에 차액만을 보장하는 제도	실시	부과하지 않음	-
	부의 소득세 (NIT)	고소득자로부터의 양의 소득세를 재원으로 최저생계비 이하 저소득 노동자들의 최저생계비와 노동소득 간의 간극을 보장하는 제도	실시	부과	캐나다 온타리오주
	참여소득	노동의무를 부여하나 노동의 의미를 임금노동만이 아닌 자원봉사, 보 육, 양육, 돌봄 등으로 확대 해석	실시하지 않음	부과	-
	일시적(한시적) 기본소득	노동의무 부여, 급여에 시간적 제약 부여	실시하지 않음	부과	-
	부분(partial) 기본소득	기본적 필요 충족선보다 낮은 수준의 급여 제공	실시	부과하지 않음	핀란드, 네덜란드 (단, 실험적 성격)
	이해관계자 급부(사회적 지분)	21세가 되는 국민에게 정착금(밀천) 형태로 제공되는 일시적 급여	실시	부과하지 않음	-

그러나 수정형 기본소득의 경우, 앞의 [표 2-2]에서 볼 수 있듯이 기본소득의 핵심 원칙인 보편성 혹은 무조건성 원칙 중 하나 이상이 지켜지지 않는다. 예를 들어, 차액소득보장, 부의 소득세, 부분 기본소득, 이해관계자 급부의 경우 소득·자산조사를 실시하지 않는다는 보편성 원칙에서 벗어나며, 부의 소득세, 참여소득, 한시적 기본소득의 경우 노동 수행을 전제함으로써 무조건성 원칙에서 벗어난다. 또한 차액 소득보장, 부의 소득세, 부분 기본소득의 경우 기본소득의 핵심 가치인 ‘임금노동으로부터의 자유’를 부과할 만큼의 충분한 급여를 제공하지 않는다는 점에서 기본소득의 하부 유형으로 보기 어렵다.⁶⁾ 이해관계자 급부의 경우에도 제도가 지향하는 목적과 주요 내용이 기본소득의 철학과 원리에 부합하지 않다는 점에서 기본소득의 하부 유형으로 보기 어려울 뿐 아니라, 일회성 밀천을 제공하는 것이 노동으로부터의 자유를 보장할 수 없으며 지분 탕진이나 기회의 평등 문제를 해결하지 못한다는 비판을 받기도 한다(Ackerman et al., 2006: 서정희·조광자, 2008). 기본소득이 기반하는 철학과 수단의 측면에서 제도들이 기본소득의 한 형태로서 제안되고는 있으나, 어디까지를 기본소득이라고 볼 수 있을지에 대해서는 다양한 견해와 논쟁이 존재하며 이는 각 사회가 공유하는 철학적 이념과 사회보장체계에 따라 다를 수 있을 것이다.

이렇게 다양한 형태의 기본소득이 존재하는 것은 현실적으로 무조건적 기본소득을 적용하는 데 있어서 어려움도 있지만, 다른 한편으로는 이념적 뿌리에 기인한다. 기본소득의 이념적 뿌리는 크게 자유주의와 마르크스주의로 구분해볼 수 있는데 Friedman의 부의 소득세, Murray의 차액 소득보장으로 대표되는 자유주의에 뿌리를 둔 기본소득은 공적부조 대신 기본소득을 지급함으로써 소득자산조사에 소요되는 막대한 행정비용을 감소하고, 저임금노동-공적부조라는 빈곤의 덩어리를 끊을 수 있을 것이라고 보았다. 반면 마르크스주의에 뿌리를 둔 기본소득은 임금노동으로부터의 자유를 지향한다. 즉 기본소득을 통해 근로와 급여를 분리함으로써 자유롭고 평등한 사회를 구현할 수 있다는 것이다(Van der Veen & Van Parijs, 2006).

6) Friedman이 제안한 ‘부의 소득세’ 제도 또한 근로소득의 일부를 현금으로 보전해준다는 점에서 수단적 측면에서 기본소득의 한 형태로 논의되기도 한다. 그러나 소득·자산조사를 통해 근로 빈곤층만을 대상으로 노동을 조건으로 급여를 제공한다는 점에서, 노동으로부터의 자유를 제공하기보다는 노동을 독려하는 노동중심의 복지제도(workfare), 즉 기본소득 이념에 반대되는 철학에 기반을 둔 제도의 한 형태로 이해하는 것이 더 적절할 것이다.

앞에서 논의하였듯이, 노동조건 적용 여부, 자산조사 실시 여부, 급여의 충분성과 영속성 등에 따라 다양한 종류의 기본소득 유형이 제시되고 있는데 여기서 우리는 ‘과연 어디까지를 기본소득으로 볼 것인가라는 문제’에 맞닥뜨린다. 만약 수정형 기본소득 또한 기본소득으로 볼 수 있다는 광의적 관점을 취한다면 아래 제시한 기존 소득보장제도, 예를 들어 사회수당, 공공부조 등과 어떤 차별성을 가질 수 있는가라는 의문이 제기된다. 아래 [표 2-3]에서 볼 수 있듯이, 기본소득의 보편성, 무조건성 원칙을 고수하지 않는 수정형 기본소득은 기존의 사회보장체계들의 대안이라기보다는 기존의 사회보장체계와 유사한 새로운 형태의 사회보장체계를 추가하는 것에 그칠 수 있기 때문이다. 그러나 그렇다고 무조건적 기본소득만이 기본소득이라는 엄격한 입장을 취한다면 사회적 합의의 어려움, 기존 사회보장제도와의 충돌, 재원마련의 어려움 등 현실적 적용에서의 어려움에 마주치기 때문이다.

[표 2-3] 기존 소득보장제도와와의 비교

		자산조사 기준	
		적용	미적용
기여 혹은 노동 기준	적용	근로연계복지(자활급여) EITC 부의 소득세(NIT)*	공공연금(국민연금) 실업보장(고용보험)
	미적용	공공부조(생계급여 등) 노인기초연금	기본소득 이해관계자 급부*

* 앞의 [표 2-2]에서 제시하였듯이 수정형 기본소득의 형태로 이해되기도 함.

자료: Raventos(2007: 152)에서 재구성

03

기본소득 도입과 운영사례

- 1_ 해외사례
- 2_ 한국의 유사 운영사례

03 | 기본소득 도입과 운영사례

1_ 해외사례

1) 기본소득 운영사례: 미국 알래스카주의 영구기금 배당금

전 세계적으로 ‘무조건적 기본소득’을 실시하는 나라는 찾아보기 힘들지만, 흔히 잘 알려진 사례는 미국 알래스카주의 영구기금 배당금이 있다. 알래스카의 기본소득 즉 영구기금 배당금은 석유로부터 나오는 자원의 일부를 주정부에 기금형태로 적립하여 이 기금으로부터 발생하는 수익금을 매년 주민들에게 배당금의 형태로 지급한다. 비록 그 수준은 낮을지라도 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금지급, 국가 등 정치조직 지급 등 기본소득의 원칙을 거의 충족한다는 점에서 기본소득의 대표적 사례로 손꼽힌다.

하지만 미국 알래스카주의 사례는 여러 국가에서 논의 및 실험 중인 기본소득과 자원조달 방식에서 차이가 있다. 미국 알래스카주는 석유자원을 통한 수익금으로 재원을 마련하지만, 대부분 국가들의 기본소득 논의와 실험은 그 재원을 정부의 세금으로부터 조달하고 있다는 점이다.⁷⁾ 이처럼 수익금에 따른 배당형태가 아닌 일반조세로 기본소득을 논의하게 될 경우, 그 형태와 방식은 각국의 상황에 따라 쟁점이 다양해진다.

최근 많은 나라들이 기본소득과 관련하여 제도도입을 주장하기도 하고, 각국의 사회경제적 맥락에 맞게 문제를 해결하려는 시도로서 수정된 기본소득의 효과를 검증하고 있다. 이후에는 기본소득의 제안과 실험에 초점을 두어 해외사례를 살펴보았다.⁸⁾

7) 우리나라에서의 기본소득 논의도 세금 조달을 기본전제로 하고 있다.

8) Bowman, D, Mallett, S & Cooney-O'Donoghue, D, 2017, Basic income: trade-offs and bottom lines, Brotherhood of St Laurence, Fitzroy, Vic. pp.1~36의 내용 일부를 요약정리하였다.

2) 기본소득 제안사례

(1) 스위스의 무조건적 기본소득안

2016년 6월, 스위스는 모든 스위스 시민에게 조건없이 매월 약 2,500스위스프랑(약 295만 원)을 지급하는 기본소득안을 국민투표에 부쳤고, 찬성 23%, 반대 77%로 그 제안은 부결되었다. 그러나 이는 전 세계적으로 기본소득을 알리는 계기가 되었다. 스위스의 기본소득안이 각광받았던 이유는 무조건적 기본소득(UBI)이었다는 점에 있으나, 동시에 막대한 재원마련에 대한 우려가 국민투표에서 패한 주된 이유이기도 했다.

그럼에도 불구하고 스위스의 기본소득은 사회보장체계의 단순성, 불안정한 노동의 증가로 인한 고용시장 변동 감소, 경제적 안정 증진, 사람들의 기본적 욕구 충족, 남녀 평등 지원 등(Cercelaru, 2016) 여러 측면에서 사회보장체계의 대안으로서 생산적 논의를 불러일으키는 데 일조한 것으로 보인다. 또한, 기본소득과 사회보장체계의 두 시스템에 있어 사람들이 어떤 것을 더 선호할지에 대한 심리·행동적 변화를 파악하는 데도 적잖은 시사점을 제공해준 것으로 평가할 수 있다.

(2) 영국 페이비언의 보편적인 세금 공제안(2016)

최근 영국 정부는 잇따라 개인과 부부에 대한 세액공제를 늘리는 동시에 사회보장은 삭감시켜왔다(Harrop, 2016). 2013~2014년 소득 상위 20%에 대한 세금공제는 1인당 9,400파운드에 달하였고, 이는 소득 하위 20%에 있는 1인당 사회보장급여 10,200파운드와 비슷한 수준이었다(Harrop, 2016). 영국 정부는 근로세액공제와 6개의 자산조사에 의한 수당 및 세액공제를 2017년까지 보편 세액공제(universal tax credit)로 대체하는 것을 목표로 두고 있다(Gregory & Horton, 2009; Harrop, 2016). 페이비언(Fabian)은 이러한 사회보장의 변화를 보다 관대한 기본소득으로 발전시킬 수 있도록 두 가지 안을 제안하였는데(Harrop, 2016), 이는 다음 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] Fabian의 기본소득안

	1안	2안
목적 Aims	빈곤감소를 위한 최저소득계층 직접 지원	빈곤감소를 위한 최저소득계층 직접 지원 조세와 사회보장제도를 통합하기 위해 65세 미만의 모든 근로자에게 세금공제 확대
보편성 Universality	최저금액을 넘는 근로자 개개인	65세 미만 모든 근로자
개별성 Individuality	개인에게 지급	개인에게 지급
조건성 Conditionality	노동 조건 필요	조건 없음 (단, 현재 자산조사는 지속)
획일성 Uniformity	단독, 균등지급, 수준 미결정	단독, 균등지급, 수준 미결정
주기/영구성 Frequency/duration	미정(단, 연간지급은 단순성 증가)	미정
방식 Modality	근로자에게 낮은(작은) 기본소득의 의미로 기존 세금공제액이 보편적 세금공제로 확대	(기존) 세금공제가 크레딧으로 전 환되면서 세금 시스템을 통해 현금으로 지급
충분성 Adequacy	적절한 소득을 제공하기보다는 사적소득을 약간 보충하는 것을 추구	세금공제를 지급함으로써 현재 자산조사 사회보장급여 수준보다 증가하도록 함
수용성/경제성 Affordability	첫 단계 측면에서 보다 수용가능하게 설계	지출 크게 증가(Harrop, 2016)
형평성 Equity	고소득층에게 혜택이 돌아가지 않도록 하려면 세금공제는 총소득의 일부로 세금이 환수되어야 함	가장 가난한 가구에 혜택 크게 증가(Harrop, 2016)

자료: Bowman, D, Mallett, S & Cooney-O'Donoghue, D, 2017, Basic income: trade-offs and bottom lines, Brotherhood of St Laurence, Fitzroy, Vic. p.23.

(3) 라틴아메리카의 시민소득안⁹⁾

라틴아메리카에서는 국가가 모든 국민에게 무조건적으로 현금을 보장하는 아이디어(기본소득 혹은 시민소득)가 오래전부터 제기되어왔다. 라틴아메리카는 기본소득(BI: Basic Income)보다는 시민소득(CI: Citizen's Income)의 용어를 선호하는데, 이는 “시민권

⁹⁾ Ruben Lo Vuolo, 2013, *Citizen's income and welfare regimes in Latin America : from cash transfers to rights*, PALGRAVE MACMILLAN, pp.1~26을 참조하여 정리하였다.

(citizenship)”의 개념이 라틴아메리카의 정책 현주소를 더 적절하게 상징할 수 있다고 보기 때문이다. 왜냐하면 라틴아메리카의 사회정책은 주로 공식부문 고용(formal employment)과 기여(contributions)에 대한 권리만 보다 강조·보장되고 있고, 비공식 부문 근로자(informal workers)와 비기여자(non-contributor)에 대한 사회보장(특히 사회보험)은 발달되어 있지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 사회보장제도를 확대하는 것은 핵심산업근로자의 복지혜택만 키우게 하여 노동시장의 불평등과 소득분배 불평등을 양산하게 된다는 것이다.

시민권의 개념은 임금·고용을 통한 시민권(waged citizenship)이 아닌 모든 시민에게 적용되는 보편적 권리로서의 시민권으로 확대되어야 하며, 그렇기 때문에 라틴아메리카에서는 시민소득이라는 정책이 모든 이들에게 유의미한 전략으로 부상되고 있다. 시민소득은 고용을 필요로 하지도 않고, 사회보험에 기여하지 않아도 되고, 근로무능력을 알릴 필요도 없으며, 실업을 입증하지 않고, 가난을 증명하지 않아도 되기 때문이다(Vuolo, 2013:1-3).

하지만, 이러한 바람에도 불구하고 최근 라틴아메리카에서 ‘조건부 현금이전 프로그램(CCT: Conditional Cash Transfer Programs)’이 전역을 휩쓸고 있다. 국가 간에 차이는 있으나, 몇 가지 일반적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 현금을 통한 이전, 둘째, 빈곤층 혹은 아동·청소년이 있는 극빈층, 셋째, 아동·청소년·임산부를 대상으로 학교 지원 및 건강검진을 연결한 징벌적 조건성, 넷째, 급여를 어머니(mother)에게 이전하는 경향, 다섯째, 급여 대상자를 선정함에 있어 지리적 우선성, 자산조사 등이 수반된다(Vuolo, 2013: 5-6).

조건부 현금이전 프로그램으로는 비기여 가족수당(칠레, 우루과이, 아르헨티나), 비기여 연금제도(브라질, 멕시코) 등으로 주로 기여에 기반을 두고 있지 않으며, 비공식 근로자들도 수급혜택의 대상이 되기도 한다. 다만 국가마다 일부 차이는 있으나 대체로 위와 같은 조건성으로 교육 이수 및 건강 책임 이행, 자산조사 등이 부과된다는 점이다. 이러한 조건부 현금이전 프로그램이 시민소득으로 가기 위한 첫 단추로 볼 수 있는지, 아니면 시민소득의 도입을 더 어렵게 하는지에 대해서는 여전히 논쟁적이다(Vuolo, 2013: 6-7).

이러한 라틴아메리카의 논의는 우리나라의 사회·경제·정치적 맥락과 완벽하게 부합하지 않으나, 시민소득이 부상되는 여러 가지 환경적 요인이 우리의 상황 특히 노동시장의 양극화 및 사회보장제도의 부실, 불안정 노동자 및 실업자의 증가 등과 유사함을 보여준다.

복지국가가 성숙하지 않은 상태에서 기본소득 혹은 시민소득은 논의를 촉발시키기 위한 좋은 조건을 제공해주지만, 한편으로는 오히려 복지국가의 미성숙이 기본소득을 도입하기 어려운 상황을 야기하기도 한다. 즉 라틴아메리카는 극빈층에 대한 우선적 고려, 예산 제약성, 공식·비공식 근로자의 분절성(dividing) 등 여러 가지 사회·경제·정치적 조건이 보편적 복지를 발달하지 못하게 하는 요인으로 작용되고 있다. 라틴아메리카의 사례는 복지국가가 미발달된 국가에서 기본소득 또는 시민소득의 논의는 결과적으로 조건부 현금이전 프로그램으로 도입되기가 더 수월하다는 경험적 한계를 보여준다.

3) 기본소득 실험사례

(1) 핀란드의 부분 기본소득 실험(2017-2018)

2017년 1월 1일부터 핀란드는 실업수당 수급자(25~58세의 2천 명)에게 2년간 매월 560 유로(약 70만 원)를 제공하는 부분 기본소득 실험을 진행하고 있다. 이는 핀란드의 높은 실업률과 불안정 노동자가 급증하는 상황에서 부분 기본소득이 급변하는 노동시장에 적용할 수 있도록 사회보장제도를 개혁시킬 수 있는지를 실험하기 위함이다. 좀 더 구체적으로는 관료주의를 줄이고 급여혜택을 간소화하여 사회보장제도를 단순하게 하고자 한 측면과, 임금을 보충하는 차원에서 실업자에게 사적소득(private income)과 실업보험(unemployment insurance)을 모두 얻을 수 있게 하여 노동인센티브를 증가시켜 빈곤함정(poverty trap)을 줄이려는 목적을 둔 것이다.

이 실험은 정부의 예산 제약상 높은 수준의 생활을 가능하게끔 완전한 기본소득(full BI)을 지급하는 모델 대신 급여 수준이 낮은 부분 기본소득(PBI)으로 실험¹⁰⁾하고 있기에 노동인센티브를 제고할 수 있는지에 대해서는 의문이 존재하지만, 그럼에도 불구하고 유급 고용을 찾는 데 어느 정도 인센티브로 작동하며,¹¹⁾ 사적 소득에 대한 자산조사가 없기에 저소득층의 소득을 증진시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 하지만 일부에서는 이러한

10) 급여수준이 핀란드 평균임금(약 3,400유로)의 16.4%로 높지 않다(OECD Stat, 2017).

11) 특히 이에 대해서는 정부가 일부 기본소득을 보장해줌으로써 실업자들이 저임금 일자리라도 고용을 촉진시킨다는 주장인데, 이에 대해서는 4장 기본소득에 대한 쟁점에서 더 살펴보고자 한다. 저임금 일자리의 수용은 노동시장 양극화를 더 강화시킨다는 우려를 불러일으키기도 한다.

실험의 결과가 핀란드의 조건성을 더 부추기는 데 사용될 것을 우려하기도 한다(Demos Helsinki, 2016).

(2) 네덜란드 위트레흐트주 실험(2016-2017)

네덜란드의 위트레흐트(Utrecht)주에서는 최소 6개월 동안 복지혜택을 받고 있는 자 (social assistance recipients) 중 200명 이상의 자원자에게 2017년 5월부터 2년간 기본소득 실험을 하고 있다. 이들은 6개의 집단으로 무작위로 배정된다. 첫 번째 집단은 통제 집단(control group)으로, 현행 규정에 구직활동을 포함하여 한 사람당 972.7유로(부부는 1,389.57유로)의 사회보장급여를 매달 지급받는다. 두 번째 집단은 첫째 집단과 동일하게 급여를 지급받으나, 유급고용 즉 재취업을 지원해야 할 의무가 면제된다. 세 번째 집단은 두 번째 집단과 동일한 조건으로 급여를 지급받지만, 더 많은 취업기회 및 고용서비스에 노출되어야 한다. 네 번째 집단은 두 번째 집단과 동일한 급여를 받지만, 지자체에서 정한 활동을 수행하게 되면 매월 125유로를 추가로 지급받게 된다. 다섯 번째 집단은 두 번째 집단과 동일한 급여를 받지만, 지자체가 정한 활동을 수행하지 않으면 매월 125유로를 잃게 되는 집단이다. 여섯 번째 집단은 기본소득 옵션(Basic Income Option) 집단으로, 두 번째 집단과 동일한 급여를 받지만, (노동을 할 경우) 한 달에 199유로(결혼한 부부의 경우 142유로)까지 추가소득을 벌 수 있다.

네덜란드의 다른 도시(Wageningen, Tilburg, Groningen, Nijmegen)에서도 유사한 실험을 진행하고 있다. 네덜란드의 실험은 핀란드와 유사하게 유급고용에 대한 참여를 증가시키고 사회보장에 대한 의존을 줄임으로써 복지수혜자들이 사회에 적극적인 참여를 할 수 있도록 하기 위함이다. 특히 이 실험은 적어도 세 가지 목표를 제시하고 있는데, 첫째, 사람들이 직업을 찾거나 자발적인 일(voluntary work)을 장려하는 데 있어 현재의 시스템과 대안 사회보장으로 기본소득 중 어느 것이 더 효과적인가를 보는 데 있다. 둘째, 기본소득 실험이 자신이 처한 상황으로 건강, 부채, 실업수당청구자(claimant)의 만족 등에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 셋째, 실험에서 설계하는 인센티브와 조건의 영향을 파악하기 위함이다(City of Utrecht, 2016).

다만, 이 실험은 사실상 실업급여의 조건을 다르게 설정할 때마다 고용에 미치는 효과를 본다는 점에서 노동연계복지(workfare)의 성격을 수반하고 있다. 따라서 기본소득의 직

접적 효과성을 담보하기 어렵다는 근본적인 한계가 있다. 또한 지자체의 하나의 실험 결과를 토대로 전국적인 제도로 확대할 수 있는지에 대해서도 여전히 한계가 있다.

(3) 캐나다 온타리오주 실험(2017-2018)

캐나다 보수당의 상원 의원인 휴 시걸(Hugh Segal)은 기본소득의 오랜 지지자로 캐나다 기본소득 실험의 설계를 담당하였고, 이를 토대로 2017년 캐나다 온타리오주는 주민 4천 명에게 3년간 매월 1,320캐드(약 122만 원)를 지급하는 기본소득 실험을 실시하기로 결정했다. 휴 시걸이 제안한 기본소득 실험은 실업 및 장애급여를 부의 소득세(negative income) 혹은 환급가능한 세액공제(refundable tax credit)로 대체하여 기본소득을 실시해보는 것이다(Segal, 2016).¹²⁾ 캐나다 기본소득의 실험은 기본소득이 건강상태, 노동시장의 성과, 그리고 온타리오주에 살고 있는 빈곤층의 실질적인 삶 등이 개선되는지를 이해하고 측정하려는 목표를 지니고 있다(Segal, 2016). 이러한 핵심 목표 이외에도 복지수혜자가 자신의 삶을 결정할 수 있도록 더 많은 자유를 주고자 한다.

캐나다의 기본소득 실험은 18세에서 65세 사이의 빈곤층 개인을 대상으로 실시되며, 빈곤층이라는 소득조건 이외에 금융자산, 노동 관련 소득 또는 노동능력 참여와 같은 특정 조건을 부여하지 않는다. 실험에 참여한 이들은 기본소득 지급으로 세액공제를 통해 캐나다 빈곤선의 75% 정도 소득이 상승하게 되는데, 이는 대략 매달 1,320캐드를 초과세로 청구할 수 있는 수준이 된다(장애인은 최소 매달 500캐드 이상 지급). 이 실험은 노동시장 참여로부터 얻은 추가 소득을 유지할 수 있게 하여 노동인센티브를 증가시킬 것으로 기대된다. 단, 시걸은 이 실험이 전체 복지제도를 단일형태로 대체해선 안 된다고 지적하고 있다(Segal, 2016).

이 실험은 더 많은 자유 실현을 주고자 하는 기본소득의 주된 목적과 일부 부합하는 측면이 있기도 하지만, 가장 빈곤한 계층에게 집중된다는 점에서 기본소득으로 평가하긴 어렵다. 다만, 온타리오주의 빈곤을 감소시키는 데는 효과가 있을 것으로 보인다.

이상의 해외 기본소득 논의내용을 요약하면 다음 [표 3-2]와 같다.

¹²⁾ 이러한 영향을 살펴보기 위해 무작위 통제 실험(RCT: randomised control trial)으로 주요 도시를 선정해 시행할 것을 제안하였다.

[표 3-2] 최근 해외의 기본소득 제안 및 실험의 내용

영역	제안(proposals)				실험		
	스위스 국민투표	영국 페이비언(1인)	영국 페이비언(2인)	라틴아메리카 시민소득	핀란드	네덜란드	캐나다 온타리오주
보편성 Universality	모든 시민	최저금액을 넘는 근로자 개인	일하고 있는 65세 미만 성인	모든 시민 (혹은 특정범주에 있는 인구집단)	현재 사회보장급여를 받고 있는 25~58세 개인 2천 명	사회보장급여(참여활동)를 받고 있는 600~900명	18~65세인 빈곤층
개별성 Individuality	개인에게 지급	개인에게 지급	개인에게 지급	개인에게 지급	개인에게 지급	개인 또는 부부에게 지급	개인에게 지급
조건성 Conditionality	무조건성	노동 조건 필요	조건 없음 (단, 현재 자산조사는 지속)	무조건성	실험 참가자의 혜택 감소가 없거나 사적 소득의 자산 조사 없음	실험그룹에 따라 다름	조건 없음
확일성 Uniformity	성인: full 지급 아동: 수정(완화) 지급	단독, 균등지급, 수준 미결정	단독, 균등지급, 수준 미결정	연령, 장애 등에 따라 차등지급 가능	균등하게 지급	실험그룹에 따라 다름	실험그룹에 따라 다름
주기/영구성 Frequency/duration	일회성(single payment)	미정(단, 연간지급은 단순성 증가)	미정	구체적 논의 없음	2년간 매월 지급	2년간 매월 지급	3년간 매월 지급
방식 Modality	현금*	근로자에게 낮은 (작은) 기본소득의 의미로 기존 세금 공제액이 보편적 세금공제로 확대	(기존) 세금공제가 크레딧으로 전환되면서 세금 시스템을 통해 현금으로 지급	현금급여와 누진적 소득구간으로 이루어진 소득공제 기능 통합	현금*	현금*	현금*

영역	제안(proposals)				실험		
	스위스 국민투표	영국 페이비언(1안)	영국 페이비언(2안)	라틴아메리카 시민소득	핀란드	네덜란드	캐나다 온타리오주
충분성 Adequacy	'기본소득은 전체 인구가 위엄있는 삶을 살고 공적 생활에 참여할 수 있어야 함'	사적소득을 보충하도록 낮은 기본소득 수준	세금공제를 지급함으로써 현재 자산조사 급여 수준보다 증가하도록 함	구체적 논의 없음	부분 기본소득	부분 기본소득	적정 최소수준(빈곤선)으로 끌어올리기 위해 소득 보충 목적
수용성/경제성 Affordability	'법에서 기본소득의 재원 및 수준 결정할 것'	첫 단계 측면에서 보다 수용가능하게 설계	지출이 크게 증가할 것	구체적 논의 없음	노동유인(노동저하)에 따라 부분 지급의 효과를 실험하기 위함	고려하지 않음	비용절감 효과
형평성 Equity	고려하지 않음	고소득층에게 혜택이 돌아가지 않도록 하려면 세금 공제는 총소득의 일부로 세금이 환수되어야 함	가장 가난한 가구에 혜택 크게 증가	비공식부문 근로자와 비기여자에 대한 사회보장제고	고려하지 않음: 핵심은 노동유인(노동저하)	고려하지 않음: 핵심은 노동유인(노동저하)	빈곤층의 소득 증진 목표

* 현금(cash)은 직접 지급(direct payments)을 의미

자료: Bowman, D, Mallett, S & Cooney-O'Donoghue, D 2017, Basic income: trade-offs and bottom lines, Brotherhood of St Laurence, Fitzroy, Vic. pp.26-27. & Ruben Lo Vuolo., 2013, *Citizen's income and welfare regimes in Latin America: from cash transfers to rights*, PALGRAVE MACMILLAN. pp.1~26.

이처럼 기본소득을 제안하거나 현재 실험형으로 진행 중인 해외의 사례들은 현재 사회보장제도의 부실한 부분을 보완하거나 해소하려는 차원에서 논의되고 있음을 알 수 있다. 하지만 이들 모든 국가의 기본소득 수준을 보면 대체로 높지 않은 상황을 확인할 수 있다. 다음 [표 3-3]은 각국의 임금 대비 기본소득 수준을 정리한 것이다.

[표 3-3] 해외 기본소득 지급수준, 임금수준, 비중

	기본소득 지급수준(월 기준)		임금수준(월 기준)		임금 대비 기본소득 비중	
	지급액	환산액	평균임금	최저임금	평균임금	최저임금
알래스카	USD 172.6 (2015년)	19만 원	-	USD 1,400*	-	12.3%
스위스	CHF 2,500	295만 원	CHF 7,118	CHF 3,000	35.1%	83.3%
핀란드	EUR 560	70만 원	EUR 3,408 (2015년)	-	16.4%	-
네덜란드	EUR 960	115만 원	EUR 3,865 (2015년)	EUR 1,653 (2016년)	24.8%	58.1%
캐나다	CAD 1,320	122만 원	CAD 5,374 (2016년)	-	24.6%	-

* 주당 40시간 기준(2015년)

자료: OECD.Stat. Average annual wages, Minimum wages at current prices in NCU, Real minimum wages, (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE), 2017-4-4 접속

먼저, 기본소득을 실제 운영하고 있는 미국 알래스카의 경우 2015년 기준 172.6달러를 지급하고 있으며 원화로 환산하면 19만 원에 해당한다. 그러나 이는 미국 최저임금 1,400달러의 12.3%에 그치는 수준으로 매우 낮다고 할 수 있다. 스위스의 기본소득안은 상대적으로 다른 나라에 비해 가장 높은 지급수준이자 기본소득의 원칙에 가장 부합하는 제안이었다. 2,500스위스프랑으로 원화로 환산하면 약 295만 원에 해당한다. 하지만 이 금액이 그 나라의 임금가치와 비교하면 평균임금 7,118스위스프랑의 약 35.1%에 해당하고, 최저임금 3,000스위스프랑의 약 83%에 불과하다. 결과적으로 다른 모든 복지급여를 대체한다손 치더라도 모든 국민에게 지급하는 기본소득의 수준은 최저임금에도 미치지 못하는 실정이라고 할 수 있다.

한편, 핀란드와 네덜란드, 캐나다의 경우는 실험적 성격으로 지급된다. 먼저 핀란드는 매달 560유로로 약 70만 원에 해당하는 금액이지만, 이는 핀란드의 평균임금 3,408유로의 약 16.4%에 불과하고, 네덜란드(960유로, 115만 원)와 캐나다(1,320캐드, 122만 원) 역시 각 나라 평균임금의 약 25% 수준에 그친다.

이러한 해외사례의 기본소득 수준은 시민들의 기본적 삶에 대한 보장을 모두 충족해주지 못함을 반증해준다. 따라서 현재 논의되고 있는 기본소득의 수준은 현 시스템의 분배와 재분배체계를 얼마만큼 효과적으로 개선할 수 있는지 그리고 대안적 사회보장체계로서의 변화를 촉진시킬 수 있을 만큼의 수준이 되는지 등에 대한 의문을 던지게 한다. 하지만 한편으로는 초기의 논의 수준 그리고 실험적 의미라는 점에서 낮은 수준에서라도 기본소득의 도입을 인정해야 한다고 주장할 수 있다. 결과적으로 기본소득의 지속가능성은 각국의 정치적·재정적 상황에 의존하여 결정될 것이기에 낮은 수준이라도 단계적 시도로서 기본소득은 의미가 있기 때문이다.

2_한국의 유사 운영사례

한국은 2015~2016년 성남시의 청년배당과 서울시 청년수당 등 청년정책이 정책화되면서 기본소득 논의가 촉발되었고, 이후 2017년 19대 대선후보자들 중 일부 후보자들이 기본소득을 정치적 의제로 삼기 시작하면서 기본소득 논의가 대중적으로 확산되었다.

사실상 성남시 청년배당과 서울시 청년수당은 기본소득이 아님에도 불구하고, 이들 제도가 기본소득 논의로서 부각된 데에는 한국의 소득보장제도가 매우 선별적으로 지원되고 있기 때문이다. 한국에서의 기본소득 논의나 운동에서 보편적 복지의 하나로 일컬어지는 경향도 이와 같은 이유에서이다.

성남시 청년배당은 3년 이상 성남시에 거주한 만 24세 청년에게 분기별로 12만 5천 원의 지역화폐로 성남사랑상품권을 지급한다. 거주기간 외에 다른 조건이 없기에 한국의 모든 사회보장제도 중 가장 보편적인 제도라 할 수 있다. 초기 서울시의 청년수당도 매우 관대

한 소득보장정책으로 출발하였다. 성남시와 비교하면 거주기간이 1년으로 짧고, 연령기준도 19세에서 29세까지 포괄적이다. 구직기간(6개월 미만), 취업근로시간(주당 30시간 미만), 소득(중위소득의 60%) 등 일부 조건이 있어 성남시의 청년배당보다 덜 보편적이지만, 다른 선별적 복지제도에 비해 느슨한 형태의 제도였다고 볼 수 있다.

그러나 이들 사례가 기본소득이 될 수 없는 이유는 구체적인 제도 상황을 보면 쉽게 알 수 있다. 2장에서 전술하였듯이 기본소득은 “자산조사(means test)와 근로에 대한 요구(work requirement) 없이 모두에게 지급되는 개별적(on an individual basis), 무조건적(unconditionally), 정기적 현금 지급(periodic cash payment)”으로 정의된다. 성남시의 청년배당은 노동요구가 없고 개인에게 지급되며 자산조사가 없기에 무조건성, 개별성, 보편성의 원칙을 충족한다는 점에서 기본소득의 속성을 많이 담고 있다. 하지만 보편성을 인구학적 기준과 자산조사 기준으로 구분해볼 때 성남시의 사례는 특정 연령에 국한하여 지급하고 있어 보편성을 완전하게 담보했다고 보기 어렵다.¹³⁾ 특히 성남시의 청년배당이 기본소득론자들에게 가장 비판받는 이유 중 하나가 바로 지역화폐 지급이다. 일각에서는 현물로 제공되는 서비스도 기본소득의 보편성, 무조건성, 개별성 원칙을 지킨다면 기본소득으로 볼 수 있다고 주장하기도 하나(정원호 외, 2017), 대부분의 기본소득 지지자들은 개인의 자유 실현을 위해 현금지급 원칙은 지켜져야 한다고 강조한다. 또한 성남시의 청년배당은 1년 한시적 지급으로서 기본소득의 정기성 원칙을 충족시키지 못한다. 정기적 지급이 보장되지 않는 한 기본소득의 가치인 기본적 삶을 유지하기 어렵게 된다. 동시에 월 8.3만 원이라는 매우 낮은 수준의 지급도 한계점으로 작용하고 있다.

이처럼 성남시 청년배당은 보편성, 무조건성, 개별성 원칙을 일부 충족시키기에 기본소득의 논의를 촉발시키는 계기가 됐지만, 세부적으로 보면 기본소득으로 분류되기 어려운 특성을 지니고 있다. 사실상 한국의 소득보장제도 중 기본소득의 원칙에 더 가까운 제도는 기초연금에 해당한다.

13) 만약 일정한 연령대 내에서 기본소득의 나머지 원칙을 모두 충족한다면 기본소득으로 간주할 수 있다는 견해가 있다. 이러한 경우 대표적으로 사회수당은 기본소득의 범주로 포함될 수 있다(정원호 외, 2017; Van Parijs, 2017).

기초연금은 만 65세 이상이며, 소득인정액이 선정기준액 이하(소득 하위 약 70% 이하)인 어르신에게 매월 최대 206,050원(2017년 4월 기준금액)까지 현금으로 지급되는 제도이다. 이 제도를 기본소득의 원칙과 비교하면, 만 65세 이상으로 연령대를 특정짓고 있고, 자산조사를 실시하고 있기에 보편성의 원칙이 충족하진 않는다. 이 외에 기초연금은 노동에 대한 조건이 없으며(무조건성 원칙), 개인에게 지급하고(개별성 원칙), 사망 시까지 매달(정기성의 원칙) 현금으로 지급(현금지급 원칙)된다는 점에서 기본소득의 나머지 원칙은 모두 충족한다. 단, 월 최대 20만 원이라는 수준은 최저생계비에도 훨씬 미치지 못하기에 노인들이 기본적 삶을 영위하는 데 충분한 소득이 되진 않는다는 점에서 기본소득의 충분성의 원칙은 결여된다.

정리하면 특정 연령대에 국한해도 나머지 원칙이 기본소득을 충족한다면 기본소득으로 간주할 수 있다. 손 치더라도, 여전히 기초연금은 자산조사를 실시하고 있기에 기본소득으로 볼 순 없다. 하지만 국내 사회보장제도 중 기초연금은 자산조사를 제외한다면 기본소득과 가장 부합한 형태를 보이고 있으며 또한 가장 보편적 소득보장제도가 될 수 있다.

한편, 서울시의 청년수당도 기본소득의 논의를 촉발시킨 매우 중요한 사례 중 하나이다. 서울시의 청년수당은 2015년 말부터 청년 3천 명에게 최대 6개월간 월 50만 원을 제공하는 내용에서 시작하여 2016년 8월 2,831명에게 50만 원을 한 차례 지급한 바 있었다. 사회적 단절·고립에 처한 청년들의 사회 활력을 복돋기 위해 이들의 기본적 삶에 대한 보장이 필요하다는 취지에서였다.

하지만 복지부는 사회보장기본법에 근거하여 구체적인 조건과 뚜렷한 목표가 부재한 현금지급은 시정돼야 함을 지적하며 직권취소를 결정하였다. 복지부가 보안을 요구한 핵심 사항은 크게 네 가지로, “대상자 기준의 객관성 확보, 급여항목을 취·창업연계항목으로 제한, 급여지출에 대한 모니터링 체계 마련, 성과지표 제시”이다(보건복지부, 2017: 1). 이후 서울시는 대상자 기준을 명확하게 하기 위해 대상자 선정 시 중위소득 150% 이하라는 구체적인 소득기준을 명시하였고, 구직활동과 연계하여 수당을 지급하기 위해 진로탐색 및 역량강화 프로그램 참여를 의무화해 구직활동결과로 매달 지출내역을 제출하도록

록 함으로써 수당지급에 조건을 부여하였다. 또한 경제활동참가율, 취업률, 시험(면접) 응시횟수 등 성과지표를 구체화하였다.

이렇게 수정 보완된 서울시 청년수당은 2017년 4월 7일부로 사업이 재개되었고, 사업신청과 선발과정을 거쳐 7월부터 최종 5천 명에게 최대 6개월간 50만 원씩 청년보장카드를 지급하고 있다. 이러한 서울시 청년수당제도의 개편은 조건부과형 수당으로 전환됨에 따라 기본소득을 논의하기가 매우 어려워지게 되었다. 즉 기본소득의 개별지급 원칙을 제외하면 나머지 핵심 원칙들은 모두 충족하지 않게 된 셈이다.

서울시를 따라 광역자치단체들이 서울시와 유사한 청년지원 제도를 마련하여 실시하려고 하고 있다. 경기도는 청년구직지원금, 경상북도는 청년직업교육훈련수당을 마련하였고, 중앙정부는 청년구직촉진수당을 시행하려고 준비하고 있다. 이러한 제도는 기본소득의 소득보전의 의미보다는 청년에 대한 지원으로 구직활동에 초점을 두고 설계되어 있다. 경기도 청년구직지원금, 경북청년직업교육훈련수당, 청년구직촉진수당 등 청년층 대상으로 하는 소득보장제도의 내용과 지금까지의 논의를 기본소득의 원칙과 비교하여 정리하면 다음 [표 3-4], [표 3-5]와 같다.

[표 3-4] 정부 및 지자체에서 도입·논의되고 있는 소득보장제도

	성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 청년구직 지원금	경북 청년직업교육 훈련수당	중앙정부 청년구직 촉진수당(예정)	노인 기초연금	
대상	만 19~24세	만 19~29세	만 18~34세	만 19~39세	만 18~34세	만 65세 이상	
지 급 조 건	거주	성남시 3년 이상 거주민	주민등록 기 준 2017.1.1. 이전 서울시 거주민	경기도 1년 이상 거주민	경북도 거주민	조건 없음	조건 없음
	소득	조건 없음	기준중위소득 150% 미만	기준중위소득 80% 이하 (건강보험료 기준)	조건 없음	조건 없음	소득 하위 70% 이하
	취업	조건 없음	주 30시간 미만 취업자	미취업청년 (1,200명)	조건 없음	고용보험 미 가입 청년	조건 없음
	프로 그램	조건 없음	정부사업 미 참여자	조건 없음	전문교육과 정 수료자 (총 450명)	취업성공패 키지 3단계 참여자	조건 없음
	그외	조건 없음	재학생 지급 제한	주 1회 구직 활동보고서 제출	조건 없음	공공고용서 비스 참여 등 자기주도 적 구직활동 증빙 필요	조건 없음
지급기간	분기당 지급	2개월~최대 6개월 생애 1회로 지원 제한	최대 6개월	3~6개월	최대 3개월	정기적(항시)	
지급방식	지역상품권 지급	청년보장카드	경기청년카드	현금급여	현금 혹은 클린카드 논 의 중	현금급여	
지급액	연 100만 원 (분기당 25만 원 현재 분기 당 12.5만 원 지급 중)	월 50만 원	월 50만 원	훈련수당 (월 40만 원) 위탁교육비 (월 60만 원)	월 30만 원	월 20만 원	

[표 3-5] 정부 및 지자체에서 도입·논의되고 있는 소득보장정책의 기본소득 원칙 충족 정도

기본소득 원칙		기본소득 원칙 충족 여부					
		성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 청년구직 지원금	경북 청년직업교육 훈련수당	중앙정부 청년구직 촉진수당 (예정)	노인 기초연금
보편성 (universal)	인 구 학 적	미충족 (특정 연령 국한)	미충족 (특정 연령 국한)	미충족 (특정 연령 국한)	미충족 (특정 연령 국한)	미충족 (특정 연령 국한)	미충족
	자 산 조 사	충족	미충족	미충족	미충족	충족	미충족
무조건성 (unconditionally)		충족 (단, 거주기간 충족)	미충족 (노동 조건 부과)	미충족 (노동 조건 부과)	미충족 (노동 조건 부과)	미충족 (노동 조건 부과)	충족
개별성(individual)		충족	충족	충족	충족	충족	충족
정기성 (periodic)		분기당 지급 (단, 1년 한시적 운영)	월 지급 (단, 6개월 한시적 운영)	월 지급 (단, 6개월 한시적 운영)	월 지급 (단, 3~6개월 한시적 운영)	월 지급 (단, 3개월 운영)	충족
현금지급 (cash payment)		미충족(지역화폐 지급)	미충족(바우처 지급)	미충족(바우처 지급)	충족	(논의 중)	충족
국가 등 정치조직이 지급		충족 (지자체 지급)	충족 (지자체 지급)	충족 (지자체 지급)	충족 (지자체 지급)	충족 (정부 지급)	충족 (정부 지급)
충분성 (adequacy)		불충분	불충분	불충분	불충분	불충분	불충분

이처럼 정부 및 지자체 차원에서 청년소득보장정책이 도입·논의되고 있는데, 이는 기본소득과 결을 달리한다손 치더라도 최근 한국에서 청년층을 위한 소득보장정책이 관심을 받는 이유는 해외의 상황과 다르다는 점에서 주목할 만하다. 해외의 기본소득 논의 및 실험은 주로 복지수급자들 특히 복지혜택을 받으며 장기실업에 처해있는 자들을 다시 고용시장으로 재진입시키려는 목적에서 소득보장정책이 추진되고 있다면, 한국은 실업에 직면한 위험보다는 취업난과 그로 인한 구직활동 포기 등 취업정책 사각지대 청년들을 보호하기 위한 차원에서 소득보장정책이 도입·논의되는 측면이 강하다.

장기실업 청년들의 실업탈피가 전제되는 해외의 상황보다 한국에서 청년층은 유급노동시장으로의 진입이 어려워 기본적 삶을 누릴 기회조차 갖지 못하는 상황에 대한 소득보장이나 기본소득의 지급이 더 필요할 것이다.

04

기본소득에 대한 쟁점

- 1_기본소득과 관련한 이슈
- 2_기본소득 논의 특성

04 | 기본소득에 대한 쟁점

1_ 기본소득과 관련한 이슈

기본소득은 개념이 비교적 간단하고 명확하기에 큰 이견이 없고 개념상 논의 거리가 없는 것처럼 보이지만 실제 기본소득과 관련한 이슈는 매우 다양하다. 그리고 이를 현실사회에 적용하기 위해 고려해야 할 사항들도 많다.

1) 기본소득은 기본적인 삶을 보장하는가?

기본소득의 목적은 모든 사회구성원의 인간다운 삶 그리고 적절한 삶을 보장하는 것에 있다. 이때 기본적인 생활에서 '기본(basic)'이라는 의미가 사회적으로 객관적인 근거에 의해 규정될 수 있는지, 그리고 적절한 삶에 있어 '적절(adequate)'의 수준은 어느 정도여야 하는지 등 쟁점이 있을 수 있다. 우리나라는 기초생활보장법이 제정되면서 최저생계비라는 국민기본선(national minimum)이 제시되었고, 최저한의 노동의 대가로 주어지는 최저임금이라는 지표가 있다. 기본소득에 있어 기본의 의미가 최저생계비를 의미하는지, 아니면 최저임금을 의미하는지에 대해 구체적으로 제시하지 않고 있다. 사회구성원 모두에게 조건 없이 주어지는 기본적 소득은 그 사회의 기본적 삶이 어떠해야 하는가에 대한 기초적인 합의가 선행되어야 한다. 노동하지 않아도 기본소득으로 적절한 삶을 보장할 수 있어야 한다는 차원에서 적절의 의미가 평균임금을 의미하는지, 한 사회의 중간소득 정도는 필요하다고 보는 상대적 개념(기령, 중위소득)을 의미하는지 등 기본소득을 현실화시키기 위해서는 적절(adequate, optimum)에 대한 개념이 정립되어야 한다.

2) 기본소득은 탈노동화를 가능하게 하는가?

기본소득은 사람들을 상품화된 노동으로부터 자유롭게 한다는 점에서 탈노동화(delaborization)의 개념이 담겨있다. 즉 유급노동을 하지 않더라도 그 사회구성원이라면 누구나 인간다운 생활을 할 권리를 기본소득으로 보장해준다는 것이다. 따라서 기본소득

은 본질적으로 노동과 상충되는 개념이다. 하지만 기본소득 지지자들은 이러한 기본소득의 탈노동화를 언급함과 동시에 기본소득이 근로유인(work incentive)을 제고한다는 측면 또한 상당부분 강조한다. 이는 공공부조제도가 노동의무 조건이 부과되면서 형편없는 일자리를 강제하는 것과 달리 기본소득은 노동조건이 없기에 매력적인 일자리에 대한 협상력을 높여 근로동기가 생긴다는 점이다. 그리고 공공부조제도는 일을 통해 획득한 소득만큼 복지급여가 삭감되기에 일보다는 복지에 의존하려는 빈곤 함정(poverty trap)이 발생하지만, 기본소득은 근로소득과 상관없이 무조건적으로 지급되기에 저소득층의 근로유인이 떨어지지 않는다는 점을 강조한다.¹⁴⁾

이러한 상반된 논리의 공존은 기본소득이 노동에 대한 입장을 뚜렷하게 제시하지 못한다는 점에서 비판의 여지가 있다. 이에 최근 기본소득의 논의는 현실 도입가능성 측면에서 탈노동화 개념에 착안하는 이론적인 접근보다는 노동공급 측면에서의 효과를 검증하는 연구와 실험이 보다 강조되고 있는 추세이다(정원호 외, 2016; 조경엽, 2017).¹⁵⁾ 앞의 해외사례에서 보듯이 핀란드와 네덜란드의 실험은 기본소득의 효과가 노동과 일자리에 어떻게 영향을 주는가에 초점을 두고 있다.

한편, 기본소득 지지자들은 탈노동화 개념이 노동을 하지 않는 것이 아니라 임금노동에 종속되지 않는다는 점을 언급한다. 즉 기본소득이 지급되면 조금 더 자유로운 노동이 가능해지는데 여기에는 여전히 일부 유급노동이 존재하고 돌봄·가사·자원봉사 등 무급노동이 포함된다. 그리고 이는 곧 여가와 문화 시간이 늘어나는 것이라고 한다. 결국, 노동의 개념을 확장한다는 측면에서 그것이 바로 탈노동화의 개념이라는 것이다.

하지만 이러한 관점에서의 노동의 개념에는 자본주의 복지국가의 탈상품화 원리가 존재한다. 탈상품화는 탈노동 여부가 아니라 사회적 임금 또는 사회적 급여의 수준이 중요한데, 임금노동이 줄어들어도 복지국가의 소득보장정책을 통해 적절한 생활수준을 유지할

14) 한편, 저소득층이 기본소득을 받고 추가로 일을 통해 근로소득이 발생하여 그에 대한 세율이 부과된다 해도 이들의 가처분소득은 공공부조 수급자들의 총급여보다 높다. 그래서 공공부조제도보다 기본소득이 근로유인 효과가 높다는 주장이다.

15) 정원호 외(2017)는 기본소득은 이론상 노동공급을 줄일 가능성이 높지만, 이는 복지제도가 없는 상황에서 그러함을 강조한다. 최소소득보장제도와 같은 선별적 복지가 존재하는 상태에서의 기본소득의 도입은 오히려 기본소득이 복지함정이 없고 저소득층의 노동유인을 줄이지 않는다고 주장한다. 반면 조경엽(2017)은 기본소득 도입에 따른 노동공급 변화를 분석한 결과, 기본소득이 도입되면 저소득층은 실업자가 되거나 비경제활동인구로 편입되는 경향이 클 것으로 보고 있다.

수 있는 상태를 만들어준다. 때문에 현실세계에서 자유로운 노동은 임금노동을 포함하고 결과적으로 기본소득은 복지국가의 탈상품화 원리로 기능하게 된다. 이러한 점은 복지국가의 탈상품화 원리에서 탈노동화로 분배체계를 개선하고자 한 기본소득의 지향이 사실상 성립하지 않으며, “복지국가의 탈상품화 정책의 아류”(윤홍식, 2017)라는 비난에 처하게 된다. 따라서 *기본소득이 진정한 탈노동화를 의미하는 것인지, 탈상품화를 인정하는 것인지* 등 기본소득과 노동의 관계는 노동의 관점을 어떻게 인지하는가에 따라 여전히 쟁점으로 남아있다.

3) 기본소득은 소비수요를 증가시키는가?

완전고용에 기반을 두어 경제성장과의 선순환 기능을 해왔던 복지국가와 달리 최근 전 세계적으로 저성장 혹은 고용없는 성장시대에 직면하면서 더 이상 기존의 복지국가 시스템이 유지될 수 있는지에 대한 의문이 커지고 있다. 반면 이러한 저성장체제에서 기본소득은 소비수요를 창출시켜 경제를 다시 견인하는 기능을 할 수 있다는 주장이 제기된다.

기본소득이 소비를 증가시킨다는 사고의 흐름은 상대적으로 한계소비성향이 낮은 고소득층으로부터 한계소비성향이 높은 저소득층으로 기본소득이 재분배되는 과정에서 이전된 소득은 저소득층의 소비로 이어지고, 이러한 소비의 흐름은 각 산업별로 배분되어 승수효과를 통해 다시 소득을 증가시키고, 증가된 소득은 노동수요를 증대시키는 연쇄과정을 일으킨다. 결과적으로 경기가 활성화된다는 논리이다.

성남시의 청년배당은 청년층에게 소득을 지역화폐 형식으로 지급함으로써 각 지역상권의 소비수요를 늘려 지역경제를 활성화하려고 하는 대표적인 사례라 할 수 있다. 최근 문재인 정부의 소득주도성장론도 이와 같은 배경과 같이 한다. 소득주도성장은 성장정책을 고용정책과 복지정책이 함께 뒷받침해주는 구조로 이 중 복지정책의 역할은 바로 전술하였던 기본소득과 소비수요 확충의 관계와 일맥상통한다. 따라서 이러한 기본소득의 소비수요 확충의 논리는 복지국가의 소득보장정책을 통해서도 실현가능하다는 논리로 대체될 수 있다.

4) 기본소득은 재분배체계를 개선시키는가?

기본소득이 관심을 받는 배경에는 단연 불평등 문제를 지적할 수 있다. 복지국가와 같은 전통적 소득보장정책 역시 불평등 문제를 시정하기 위한 제도적 노력의 산물이지만, 복지 국가는 자본주의 체제의 근본적 결함을 해소하기 어려운 한계를 노정하고 있었다. 따라서 기본소득이 심화되는 불평등과 양극화의 문제 즉 분배 및 재분배체계를 개선할 수 있는 대안 사회보장제도가 된다는 것이다.

한편, 기본소득을 모든 사회구성원에게 지급하기 위해서는 재원이 필요하다. 미국 알래스카의 영구기금처럼 석유 등 수익금의 일부로 기금을 조성하여 배당형식으로 기본소득을 지급하는 경우가 있지만, 대부분 국가는 기본소득을 지급하려면 재분배적 과세로 기금을 조성해야 한다. 이때 기본적으로 과세는 누진적이기에 재분배적이라 할 수 있지만, 기본 소득이 소득분배에 미치는 영향은 기본소득의 수준이 어느 정도인가에 따라 달라진다. 즉 기본소득의 수준을 높일수록 평균 소득세율이 높아져 상대적으로 부유한 계층에서 빈곤한 계층으로의 재분배가 더 발생하지만, 만약 기본소득의 수준이 미약하다면 즉각적인 소득분배의 효과는 매우 미미할 것이다(Van Parijs, 2006).

따라서 기본소득과 재분배 간 관계는 다양한 시각에서 논의 가능하다. 기본소득 하나로 현재 모든 소득 불균형을 해결한다는 것은 불가능에 가깝고, 그렇기에 낮은 수준의 기본 소득이라 할지라도 분배 혹은 재분배적인 장치가 있다면 그것은 재분배적이라고 주장할 수 있는 반면, 기본소득이 현재의 심각한 불평등 상황을 해소하기 위한 측면에서 재분배 효과를 극대화시키려면 적어도 기본소득의 수준은 관대하게 설정되어야 한다는 주장으로 대별될 수 있다.

그런데 기본소득이 재분배적 시스템이라 하더라도 이는 사회보장의 원리 측면에서 상당한 결함을 지니고 있다는 비판도 있다. 즉 복지국가에서 재분배의 원리는 ‘욕구’에 기반하여 제공된다. 다시 말해 국가에 의한 사회적 급여의 지급은 욕구가 없는 자로부터 욕구가 있는 자로 재분배되는데, 이때 사회적 급여는 주로 욕구가 없는 자의 세금·보험료 등으로 각출된 재원이 욕구가 있는 자로 이전된다는 것이다. 가령 공공부조제도는 상대적으로 사회·경제적 결핍 욕구가 덜한 소득계층의 부가 경제적 결핍욕구가 강한 저소득층으로 이

전되고, 공적연금의 경우 보험료로 각출된 사회적 기금이 생산집단인구에서 노인인구로 이전되며, 건강보험의 지급도 사회적 자원이 건강한 집단에서 건강이 상실된 집단으로 이전되는 시스템으로 운영된다. 기본소득과 유사한 사회수당이라 할지라도 마찬가지다. 아동수당은 부양자녀가 있는 가구의 경제적 지원으로 양육 자체가 육구의 대상이 된다. 그래서 아동이 없는 가구로부터 아동이 있는 가구로 소득이 이전된다.

그런데 기본소득은 이러한 육구와 상관없이 모든 사회구성원에게 소득을 지원하기에 육구에 기반을 둔 사회보장체계의 재분배 원리에서 벗어난다고 볼 수 있다. 기본소득을 지급하기 위해 국가 재원의 마련은 필요한데 시민권과는 다른 측면에서 ‘육구가 없는 자에게도 사회적 자원을 지출하는 것이 과연 재분배적인가에 대해서는 논쟁적인 사안이라 할 수 있다.

5) 기본소득은 기존 소득보장제도를 대체하는가?

기본소득을 엄격하게 논의한다면 기본소득은 모든 복지제도를 대체하는 개념이다. 이는 전통적 좌파들에 의해 주장되는 것으로 자본주의 복지시스템을 폐기하고 생태주의·탈성장·탈노동에 기반을 둔 대안사회의 하나의 전략으로서 기본소득을 주장한다. 반면 현실 우파들도 이러한 대체관계를 상정한 기본소득을 주장하는데, 일례로 핀란드 우파정부는 모든 국민에게 기본소득을 지급하는 대신 그간의 복지제도를 없애는 차원에서 기본소득 논의가 시작되었다. 대체로 우파들은 복잡한 복지제도를 하나의 기본소득으로 통합하면 복지병과 실업함정, 과도한 행정비용을 줄일 수 있다는 점에서 찬성한다. 따라서 이러한 좌우파의 시각은 모두 기본소득을 복지국가 혹은 사회보장제도를 대체하는 개념으로 접근한다.

그런데 대다수 기본소득 지지자들은 기본소득이 기존의 복지정책을 모두 대체하는 것이 아님을 강조한다. 이는 기본소득의 지급수준과 관련지어 논의되는데, 지급수준이 높은 완전 기본소득(full BI)과 지급수준이 낮은 부분 기본소득(partial BI)으로 구분될 때 전자는 기본소득을 사회보장제도와의 대체관계로, 후자는 사회보장제도와의 보완관계로 접근한다. 즉 낮은 수준의 부분 기본소득은 기존 공공부조제도를 비롯하여 다양한 사회보장제도와 반드시 결합되어야만 생계수준 혹은 최저생활을 보장해갈 수 있다는 측면을 강조한다. 또한, 기본소득은 기존 복지제도의 사각지대 문제를 보완한다는 측면에서 비롯된 것임을 강조한다. 이러한 점은 기본소득이 사회보장제도와 보완관계로 기능한다는 점이다.

따라서 최근 기본소득론자들은 당장 완전 기본소득의 도입을 논하기보다는 낮은 수준의 부분 기본소득에서 출발하여 완전 기본소득으로의 이행 전략(offe, 2008; 이견민, 2017)을 모색하고 있고, 동시에 기존 소득보장제도와와의 정합성을 높이는 방식을 취하고 있다. 이러한 논의 흐름 속에 사회수당이 기본소득의 한 형태 혹은 한 단계로 평가되는 경향이 있다(이승윤, 2017).

이는 한국에서 19대 대선을 앞두고 기본소득제의 논의가 대체로 사회수당의 신설 및 확대 로 귀결된 점에서 찾을 수 있다. 즉 아동수당, 청년수당, 기초연금 확대 등 사회수당제도를 생애주기별로 지급하면 이것이 이른바 세대별 구성원에게 지급되는 기본소득의 하나 즉 한국형 기본소득제로 간주할 수 있다는 접근이다. 엄밀하게 논하자면 기본소득과 사회수당은 다른 이념적 기반을 두고 있기에 동일하지 않으며, 부분 기본소득 역시 사회수당과 결이 다르지만 일부 기본소득론자들은 사회수당의 도입이 기본소득으로 가기 위한 징검다리 역할을 할 것으로 기대하고 있다.

[표 4-1] 기본소득과 사회수당의 원칙 비교

		기본소득	사회수당
분배원리		현대자본주의를 공유경제로 규정, 여기에서 축적된 부(富)를 공유된 부로 인식 자본축적 구조의 질적 변화(생산주체: 노동자 → 일반지성) 기본소득은 '공유'된 부의 분배수단으로 간주	아동, 노인 등 특정 생애주기의 '육구'에 기반한 분배
보편성	시민권	모든 국민(모든 시민의 권리 주목)	특정 인구학적 집단(시민권 적용 제한)
	자산조사	자산조사 실시하지 않음	제도 특성에 따라 소득·재산기준 반영
무조건성 (노동의무 부과 측면)		노동의무 부과하지 않음 (단, 유럽의 기본소득 실험은 예외)	노동의무 부과하지 않음 (단, 국내 청년수당 논의는 구직 활동·직업훈련 등 조건 부여)
개별성		개인에게 지급	개인에게 지급
현금 지급		현금 지급	현금 지급
적절성(충분성)		높은 수준의 금전적 지원 (단, 부분 기본소득으로 논의 중. 현재까지 기본소득 논의사례는 충분성을 충족시키지 못하고 있음)	(반드시 충분하지는 않은) 금전적 지원 - 다른 사회보장제도와 결합
지향점		대안 사회보장체제 모색	현 사회보장체제 내에서 보편적인 현금성 급여 확충

2_기본소득 논의 특성

이 절에서는 앞서 논의한 기본소득에 관한 이슈(쟁점)의 연장선에서 기본소득에 대한 찬성과 비판을 통해 논의의 특성을 살펴보고자 한다. 기본소득은 크게 ‘단순성’, ‘투명성’, ‘행정효율성’이라는 측면에서 기본소득의 장점이 강조되고, ‘자유가치의 실현’, ‘노동 인센티브’, ‘빈곤 및 불평등 완화’라는 측면에서 기본소득 도입 효과가, 그리고 ‘수용성’과 ‘지속가능성’ 측면에서 현실 도입가능성이 논의되고 있다.

1) 기본소득은 기존 복지제도에 비해 어떤 면에서 우월한가?

(1) 기본소득은 매우 간단명료하다.

먼저 기본소득의 가장 단순명료한 아이디어 차원으로 ‘단순성(simplicity)’이 언급된다. 전술하였듯이 모든 시민구성원에게 무조건적 소득을 지급하라는 기본소득의 단순성은 선진 유럽을 중심으로 현재의 복잡한 복지시스템을 간단명료한 기본소득으로 대체하려는 논리로 촉발되었고, 이러한 단순성은 여전히 그 힘을 발휘하고 있다. 하지만 기본소득 반대론자들은 기본소득을 하나의 복지제도로 대체하면 특히 저소득층이 받아왔던 복지급여의 내용과 수준이 줄어들고, 그만큼 복지 사각지대가 더 발생할 것을 우려한다. 또한, 현재의 사회보장체계와 결합 시 갈등 구조가 생기는 것이 불가피함을 언급한다. 이에 대해 기본소득 지지자들은 기본소득이 모든 복지제도를 대체하는 것이 아님을 강조한다. 즉 기존 복지제도 중에 대체되는 급여도 있겠지만, 사회보험 및 사회서비스 등 기존 복지제도와 기본소득은 충분히 결합될 수 있음을 주장한다.

다른 한편, 기본소득은 자산조사가 없어 효율적인 시스템을 구축할 수 있다는 점에서 단순성이 강조된다. 그러나 기본소득 비판론자, 특히 복지국가 지지자들은 이러한 단순 기능성만 강조하면 각 복지제도가 지니는 목적이 사라지고 현재 복지시스템의 순기능이 약화될 것을 우려한다. 따라서 이들은 현재의 복지시스템을 더욱 효율화시키는 것이 필요하고, 대상을 확대하고 급여수준을 인상하는 등 제도 확대의 노력이 더 중요함을 강조한다.¹⁶⁾

¹⁶⁾ <http://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=26889> (2017-03-15 검색)

(2) 기본소득은 투명하다.

기본소득은 ‘투명성(Transparency)’ 측면에서 강조된다. 기존의 복지제도는 주로 저소득층에게 선별적으로 지급되기에 모든 가구에 혜택이 주어지지 않는다. 때문에 세금을 내는 납부자와 복지 급여를 받는 수혜자가 완전하게 일치하지 않아 세금의 흐름과 복지지출 운영의 투명성이 담보되지 않는다. 그러나 기본소득은 전 국민에게 지급되기에 세금을 내는 모든 시민이 모두 기본소득을 지급받는다라는 점에서 조세 투명성이 담보된다(강남훈, 2016).¹⁷⁾ 그러나 기본소득 비판론자들은 조세 투명성에 앞서 현실적인 이유로 세금 증가에 대한 조세저항, 특히 중산층 이상의 반발이 발생할 것이라며 기본소득 도입을 반대하는 경향이 있다.

(3) 기본소득은 행정비용이 발생하지 않는다.

기본소득이 선별적 공공부조제도에 비해 강점으로 언급되는 것이 앞서 투명성과 더불어 ‘행정적 효율성(Administrative efficiency)’이 제기된다. 기본소득은 복잡한 과정을 거쳐 수혜자를 선별하지 않고 모든 국민에게 지급하기에 행정 시스템이 단순해져 행정비용이 발생하지 않는다는 점이다. 그러나 기본소득 비판론자들은 기본소득 도입으로 다른 복지제도를 관리할 필요가 없어질 경우 수급자를 관리하고 있는 복지대상 인력들이 대량 해고될 것임을 비판한다. 무엇보다 복지제도의 행정적 효율성을 제고하는 것은 필요하나 각 복지제도는 해당 욕구 대상자의 권리를 보장하는 필요(needs)의 원칙을 유지하는 것이 더 중요한데, 행정상 효율성을 우선으로 고려하는 것은 바람직하지 않다고 비판한다.

2) 기본소득이 도입되면 어떤 효과가 있는가?

(1) 기본소득은 자유가치를 실현한다.

기본소득은 ‘자유가치의 실현(Real Freedom)’을 강조한다. 즉 기본소득을 권리로서 보장 받게 되면 부속품으로 전락한 노동으로부터 자유롭게 되어 인간의 존엄성이 회복되고, 생존에 대한 불안감이 해소되어 비로소 실질적인 자유를 획득한다는 것이다. 이는 그동안

¹⁷⁾ http://www.factoll.com/page/news_view.php?Num=3787 (2017-03-15 검색)

복지국가가 강제해온 노동연계복지정책(workfare)을 폐지할 수 있게 된다는 의미이기도 하다. 하지만 기본소득론을 비판하는 자들은 일하지 않을 자유를 누릴 만큼 기본소득을 충분히 보장할 수 있는지, 그만큼 한 사회가 일하지 않을 자유를 위한 생산성을 담보하고 있는지에 대해 반문한다. 복지국가의 지속가능성은 기여(contribution)에 따른 보상(compensation)이라는 기본원칙을 기반에 두고 이행해왔기에 생산과 사회지출이 동시에 가능했지만, 모든 사회구성원에게 지급하는 보편적 소득보장인 기본소득은 그만큼의 사회적 책임으로 노동시장참여, 조세납부 등으로 뒷받침할 수 있는지에 대해 이들은 의구심을 품고 있다.

(2) 기본소득은 노동인센티브를 높인다.

위의 쟁점은 자연스레 다섯째인 ‘근로 유인(Work incentive)’과 연결된다. 즉 위에서 언급하였듯이 기본소득 반대자들은 기본소득이 사람들의 근로동기를 악화시킬 것을 비판한다. 그러나 기본소득 지지자들은 스스로 중요하다고 생각하는 일에 가치를 부여할 수 있고,¹⁸⁾ 기본소득이 기본적 생계를 유지하게 한다면 그동안 기피해왔던 낮은 임금의 일도 추가적으로 충분히 할 수 있음을 언급한다. 또한 공공부조제도는 근로소득 발생 시 소득이 감소되어 근로유인이 떨어지는 반면 기본소득은 일할수록 소득을 획득하여 근로동기가 생기고 결과적으로 실업률을 감소시킬 수 있음을 강조한다. 즉 기본소득은 사람들의 우려와 달리 노동활동을 촉진시켜 생산성이 담보되는 효과가 있다는 점이다.¹⁹⁾ 그런데 여전히 기본소득 비판론자들은 기본소득은 그만큼 저임금 일자리를 수용하게 하여 노동시장의 양극화를 강화시킬 뿐이라고 비판한다. 기본적 소득을 주는 것보다 직업 수행 능력을 배양시키는 것이 더 중요함을 강조한다.

18) 어떤 이들은 기본소득을 통해 창업도 가능하며(정원호 외, 2016), 어떤 이들은 가사노동, 돌봄노동, 자원봉사(자선활동) 등을 하기도 하며, 또 어떤 이들은 문화예술활동을 하는 데 도움이 되기도 한다(하승수, 2015)

19) 한편 피터 반스(Peter Barnes)는 더 이상 “모두를 위한 일자리(완전고용)는 낡은 발상”임을 지적하며, “모두를 위한 비노동소득(nonlabor income)이 필요”하다고 주장한다. 그는 “소득이 반드시 임금노동에서만 나온다는 생각을 버리고, 공유재로부터 배당을 받는 ‘비임금소득’도 있다는 것을 받아들이자”고 주장한다(Peter Barnes, 2014: 122, 하승수, 2015: 76). 즉 현실사회에서 근로소득만이 소득을 창출하는 것이 아니라는 점에서 반드시 기본소득이 근로유인을 창출해야 하는지에 대해 근본적인 질문을 던지고 있는 것으로 보인다.

(3) 기본소득은 빈곤 및 소득불평등을 완화시킨다.

기본소득은 ‘빈곤 및 소득불평등 완화(Poverty reduction & Inequality)’에 기여한다는 점이다. 빈곤한 자의 최저생활을 보장하는 기초보장제도는 여러 가지 자격심사 제도로 소득·재산, 부양의무자 등의 자격 기준이 존재하기에 빈곤에 처해있는 모든 이들이 다 공적 이전소득을 받지 않는다. 하지만 기본소득은 자격조건이 없기에 취약계층들에게 기본소득만큼의 생계비가 확보되어 빈곤 상태를 벗어나게 할 수 있다. 뿐만 아니라 기본소득은 부의 분배원리가 담긴 것으로 극심한 소득불평등을 완화시키는 기능을 할 수 있다. 하지만 기본소득 비판론자들은 기본소득이 빈곤 감소에는 어느 정도 효과가 있을 수 있지만, 전 국민에게 소득을 지급하는 것이기에 재원의 누진세 정도에 따라 다르지만 불평등 완화 효과는 상대적으로 미미할 것이라고 진단하고 있다.

3) 기본소득은 현실적으로 도입가능한가?

(1) 기본소득은 경제적으로 충당가능하다.

과연 우리 사회에서 기본소득을 ‘수용(Affordability)’할 수 있는가에 관한 것이다. 기본소득은 현실도입 측면에서 막대한 비용을 초래하기에 우리 사회가 이를 감당할 수 없을 것이라는 비판에 대해 기본소득 지지자들은 여러 가지 조세개혁 등으로 예산을 충분히 감당할 수 있다고 주장한다. 근로소득에 과세하고, 불로소득으로 이자·배당과 증권양도소득, 부동산소득 등에 과세하며 토지세·환경세 등의 조세개혁이 필요하고, 필요할 경우 국채발행도 가능하다는 입장이다. 따라서 초기에 기본소득을 낮은 수준으로 도입한다면 그만큼 상대적으로 큰 재원이 소요되지 않고, 점차 기존의 현금성 소득보장급여를 기본소득으로 대체한다면 충분히 예산 마련이 가능하다고 주장한다(강남훈, 2010). 하지만 기본소득 비판론자들은 여전히 엄청난 비용을 부유층에게 지급하는 것은 효율적이지도 않고 사회지출을 낭비한다고 보고 있다.

(2) 기본소득은 지속가능하다.

위의 수용성과 더불어 기본소득의 ‘지속가능성(Sustainability)’에 관해 찬반논란이 대립된다. 기본소득의 핵심 목표는 리얼 프리덤(real freedom), 즉 일하지 않을 자유를 확보

하는 것이다. 그런데 기본소득 비판론자들은 일하지 않는 자유가 과연 지속가능한 개념인지에 대해 반문한다. 앞서 언급하였지만 일하지 않고 기본소득이 주어져 소비를 통한 경기활성화에 영향을 미친다 하더라도, 장기적으로 일하지 않는다면 과연 생산성이 담보될 수 있는가에 대해 의문을 품고 있다. 즉 기본소득 그 자체가 기본소득의 유지를 불가능하게 할 것이라는 비판이다. 그리고 저출산·고령화 등 생산가능인구가 점차 줄어드는 상황에서 기본소득은 장기적으로 후세대에게 비용을 부담하게 하는 결과를 발생한다. 또한, 기본소득을 지지하는 정치연합이 부재한 상황이기에 장기적으로 정치적인 위험이 뒤따르는 제도라는 비판도 있다(이명현 외, 2011).²⁰⁾

한편, 베르그만(Bergmann)은 가장 복지가 발달된 스웨덴의 사례를 토대로 선별적 현금급여와 양질의 서비스를 제공하는 스웨덴식 복지국가의 예산분석을 한 결과, 1인당 높은 수준의 보편적 현금급여와 스웨덴식 복지국가를 동시에 모두 시행할 수 없음을 지적하였다(Bergmann, 2004). 결과적으로 보편적 복지국가와 보편적 기본소득은 동시에 양립가능한 제도가 아니라는 것이다.

하지만 우리나라 기본소득론자들은 이러한 모든 우려와 달리 기본소득은 경제적 효과 측면에서, 재정적 측면에서, 그리고 기존 사회보장제도와의 관계 측면에서 모두 지속가능성을 담보한다고 주장한다. 먼저 경제적 효과 측면은 기본소득이 노동수요와 노동공급 등 거시경제에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 강조하고, 재정적 측면과 기존 사회보장제도와의 관계 측면에서는 부분 기본소득의 도입으로 이러한 문제를 해소할 수 있다고 설파한다.

다시 말해, 베르그만(Bergmann)의 분석결과는 기본적으로 스웨덴이 이미 정부지출이 최대(maximum)인 상태에서 기본소득은 복지국가와 함께 양립불가능하다는 것이다. 그래서 만약 현 상태에서 기본소득을 도입할 경우 복지비 이외 다른 정부지출의 어떤 항목들이 조정되어야만 한다. 그때 그러한 조정이 바람직한지에 대해 의문을 던지고 있다고 할 수 있다.

20) 이에 대해서는 중산층을 순수혜자로 만들어 점차 정치적 실현가능성을 높이는 주장이 제기된다.

그런데 우리나라의 경우 만약 기본소득을 낮은 수준으로 도입한다면 실현가능성이 한층 높아진다고 주장한다. 왜냐하면 우리나라는 복지비가 GDP 대비 10.4%로 OECD 평균(21%)에 비해 상당 수준 낮아 정부지출을 아직 확대할 여력이 있어 부분적이라도 기본소득을 도입할 수 있다는 점이다. 따라서 부분 기본소득의 도입은 다른 사회보장 제도와의 갈등을 완화시킬 수 있어 상호 조화를 유지하면서 향후 완전 기본소득으로 갈 수 있는 잠정적 정거장으로서 기본소득의 지속가능성이 담보될 수 있다고 진단하고 있다.

하지만 여전히 기본소득 비판론자들의 입장에서는 낮은 수준의 기본소득은 기본소득도 아니며 사회적 보호장치로서 정책효과가 약하다는 점을 재차 비판한다. 실질적 자유 실현을 천명한 기본소득이 사실상 그 기능을 담보하지 못한다면 반드시 그 내용이 기본소득이 어어만 하는가에 대해 반문한다. 즉 결과적으로 낮은 수준의 기본소득 도입이라면 현재의 소득보장제도와 사회서비스 등 복지국가 시스템의 부족한 부분을 보완하는 차원에서 반드시 기본소득의 성격이 아니더라도 각종 수당 및 부조제도가 결합되는 것이 더 효과적이고 효율적일 수 있다는 지적이다.

이상의 내용을 살펴보면, 기본소득은 바라보는 관점에 따라 다르게 주장된다. 기본소득의 당위성, 그리고 순기능과 긍정성이 있음에도 불구하고 여러 가지 비판의 지점들이 존재한다. 그만큼 기본소득은 다른 복지제도와 달리 사회·경제 전반에 강력한 영향력을 미칠 수 있는 제도라는 점에서 논쟁과 이슈가 끊임없이 지속될 것이다.

[표 4-2] 기본소득에 대한 찬반논의

	찬성론	반대론
단순성 Simplicity	- 복잡한 복지시스템 대체	- 복지제도 축소 - 현 사회보장체계와 결합 시 갈등 구조 양산
투명성 Transparency	- 조세 투명성 담보 - 정부의 은폐된 관료주의 줄임	- 세금 증가에 대한 조세 저항
행정 효율성 Administrative efficiency	- 관리비용 절감	- 복지대상 관리 인력의 대량 해고 우려
자유가치의 실현 Freedom	- 낙인효과 방지 - 상품화된 노동에서 해방 - 존엄과 안전, 실질적 권력과 자유 획득 - Workfare 정책 폐지 가능(노동강제규정 폐지)	- Free rider 발생 - 국가 의존성 커져 자발성 퇴색 - 자신에 대한 책임감 저하 - 기여와 보상이라는 복지국가의 기본원칙 폐기
근로 유인 Work incentive	- 기본소득으로 스스로 중요하다고 생각하는 일에 가치 부여 - 그동안 기피해왔던 낮은 임금의 일도 접근 가능 - 실업률 감소에 기여	- 사람들의 근로동기 약화 - 기본소득으로 저임금 일자리수용으로 노동시장 양극화 강화 - 직업 수행 능력 배양시키는 것이 더 중요
빈곤과 불평등 Poverty Reduction & Inequality	- 빈곤 및 소득불평등 완화에 기여 - 돈을 순환시켜 경제 규모의 축소 방지	- 빈곤감소에는 어느 정도 효과가 있을 수 있으나, - 전 국민에게 소득을 지급하는 것이기에 불평등 완화 효과는 미미
수용성 Affordability	- 예산 충분히 감당 가능 - 기본소득 세금부담보다 받는 보조금이 더 큼 - 수급자들에게 노동할 수 있는 일종의 적절한 동기와 기회 구조를 창출정립하는 것이 더 많은 비용 소요	- 막대한 비용 초래 - 엄청난 비용을 부유층에게 지급하는 것은 비효율적 - 기본소득은 노동조건부 급여가 아니라 더 많은 비용 소요
지속가능성 Sustainability	- 강한 정치적 의지가 있으면 실현가능 - 중산층을 순수혜자로 만들어 중산층에 의한 정치적 실현가능성 제고 - 부분 기본소득의 도입은 완전 기본소득으로 가기 위한 잠정적 정거장으로 지속가능성 담보	- 기본소득 그 자체가 기본소득의 유지를 불가능하게 함 - 개인에게 지급되는 급부수준이 낮을 경우 사회적 보호장치로서 정책효과 미미, 역으로 급부수준이 높을수록 실현되기 어려움

05

우리나라의 사회보장체계와 기본소득

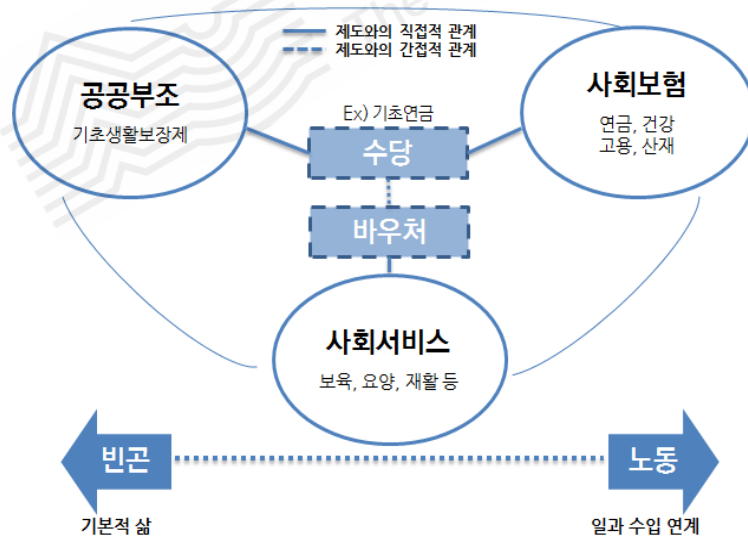
- 1_사회보장체계에 대한 검토: 소득보장을 중심으로
- 2_사회보장에 대한 생애주기적 관점
- 3_사회보장체계와 기본소득의 가능성

05 | 우리나라의 사회보장체계와 기본소득

1_사회보장체계에 대한 검토: 소득보장을 중심으로

우리나라의 사회보장체계는 크게 공공사회보장체계와 민간사회보장체계로 나누어 볼 수 있으나, 여기서는 공공이 개인의 소득을 보장하는 것을 내용으로 하는 기본소득과의 비교·검토를 위해 공공 사회보장체계에 초점을 두고 검토한다. 아래 [그림 5-1]에서 볼 수 있듯이, 우리나라의 공공 사회보장체계는 크게 사회보험(social insurance), 공공부조(public assistance), 사회서비스(social service)로 구성된다.

우리나라의 사회보장체계는 공공부조, 사회보험, 사회서비스가 중심인 가운데, 지난 십여년간 바우처 제도 중심으로 사회서비스를 확대해 왔으며 최근에는 보충적 소득보장으로 서 노인기초연금, 아동수당 등과 같은 특정 인구학적 특성을 가진 집단을 대상으로 현금을 지급하는 사회수당 논의가 활발하다.



[그림 5-1] 한국의 사회보장체계 구성

[표 5-1] 우리나라의 주요 사회보장체계의 특성과 유형

주요 사회 보장 체계	성격	대상	원칙	재원	유형	급여형태
사회 보험	핵심적 소득보장 노후 빈곤에 대비	보험 가입자	의무가입 사회적연대 소득재분배	각출/ 가입자 기여금 정부 부분지원	국민연금	현금
					의료보험	현물
					노인장기요양보험	현물
					고용보험	현금
					산재보험	현금+현물
공공 부조	보충적 소득보장 빈곤에 대한 사후처리	저소득층 (자산소득기준 적용)	보충성 열등처우	조세	국민기초생활보장	현금+현물
					- 생계급여	현금
					- 의료급여	현물
					- 주거급여	현금+현물
					- 교육급여	현물
					- 해산급여	현물
					- 장제급여	현물
				- 자활급여	현금	
서울시 조세	서울형 기초보장제도	현금				
사회 서비스	추가적 지원 사회적 요구에 대응 지역사회중심	서비스별로 상이하나, 인구학적, 소득자산기준이 점차 완화되며 선별적에서 보편적으로 확대되고 있음	공공성 효율성 효과성	조세 이용료	복지 ¹⁾	아동 ¹⁾
					보건의료	청소년
					교육	장애인
					문화	노인
					고용	한부모
					주거	여성
					환경	저소득
사회 수당	보충적 소득보장 추가소비에 대한 보장	인구학적 기준 적용	보편성 ²⁾ 사각지대 해소		노인기초연금 ³⁾	현금
					아동보육수당	
					한부모가족양육비	
					장애아동수당	
					장애연금 ³⁾	
청년수당/배당						

- 1) 사회서비스는 중앙정부에 의한 것만 수백 개로 지방자치단체 사회서비스까지 포괄하면 수천 개에 달하여, 본 연구에서 사회서비스의 유형을 모두 살펴보는 것은 어렵다. 다만 사회서비스 유형화에 이용되는 영역별(복지, 보건의료, 교육, 문화, 고용, 주거, 환경 등), 대상별(아동, 청소년, 장애인, 노인, 한부모, 여성, 저소득 등) 구분을 제시함
- 2) 대부분의 사회수당이 전 국민 혹은 시민을 대상으로 하는 보편성을 적용하고 있지는 않으나, 인구학적 기준만을 적용함으로써 공공부조에 비해 보편성을 추구함
- 3) 노인기초연금과 장애연금의 경우, 제도의 명칭은 연금이나 가입자로부터의 각출(기여)로 재원을 확보하여 개인의 위기에 준비하기 위함이라기보다 일반 조세를 재원으로 특정 인구학적+소득자산 기준을 만족하는 대상에게 추가적 소득보장을 제공하는 성격이므로 사회수당의 한 형태로 봄

기본소득의 도입 여부와 방안은 우리나라의 사회보장체계에 대한 고려 없이 이루어질 수는 없다는 점에서, 본 절에서는 기본소득제도의 도입 가능성과 방안에 대한 논의 이전에 우리나라의 사회보장체계를 검토한다. 사회보장체계 중에서도 현금지급을 통한 소득보장의 성격을 가지는 사회보장체계에 대한 검토는 필수적이다. 특히 사회수당은 보편성·무조건성·현금성이라는 기본소득의 핵심개념과 상당부분 유사한 속성을 공유하고 있어 사회수당의 확대·논의는 기본소득 담론을 견인하는 역할을 하고 있다. 우리나라의 사회보장체계 안에서 미비하게 운용되었던 사회수당이 최근 도입 및 확대되고 있는 것은 기본소득의 도입이 논의될 수 있다는 점에서 함께 검토되어야 한다. [표 5-1]은 우리나라 주요 사회보장체계의 특성과 유형을 정리한 것이다. 여기서 음영부분은 주로 기본소득과 직·간접적으로 논의될 수 있는 영역이다.

1) 제도 간 기능 관계

앞서 [그림 5-1]처럼 현재 사회보장체계는 서로 직·간접적으로 관련을 맺으며 제도 간 보완과 긴장관계가 맞물려 발생한다. 제도 간 보완관계는 사회보장제도 중 어떤 한 제도의 적용 범위(coverage)와 급여 수준(level of benefit)이 불충분하여 다른 제도를 통해 보완되는 것을 의미한다면, 제도 간 갈등관계는 어떤 한 제도의 개편상황에 따라 다른 제도에 영향을 미쳐 서로 일정 부분 상충작용(trade-off)이 일어날 수 있는 관계를 의미한다.

기초연금과 국민연금 제도의 보완적 형태로 도입된 대표적 사례이다. 즉 국민연금을 기여를 전혀 혹은 충분히 하지 못한 저소득층과 짧은 시행 기간으로 인해 노후소득 보장에 한계를 가진 상황에서 국민연금 개혁에 따른 급여액 축소를 보상하고자 도입되었다. 그러나 한편으로는 이 두 제도가 서로 긴장관계로 기능한다. 국민연금의 소득대체율을 높일수록 기초연금의 역할은 줄어들 가능성이 있는 반면, 기초연금을 강화할수록 국민연금의 소득대체율은 점차 낮춰야 하는 딜레마가 발생한다. 이는 다층노후소득보장제도에서의 국민연금과 기초연금 간 역할설정에 관한 논쟁이 지속되는 이유이기도 하다.²¹⁾

21) 물론 국민연금 강화론을 주장하는 입장에서는 국민연금의 소득대체율을 높인다고 해서 반드시 기초연금의 역할이 축소되는 것은 아니라고 본다. 그러나 기초연금 강화론자들은 국민연금의 시가지대가 큰 상황에서 국민연금제도를 더 키우는 것이 바람직하지 않다고 비판한다. 이들은 점차 보험료(contribution) 방식을 축소하고 조세(tax) 방식으로 전환되어야 함을 주장한다.

또 다른 예로 기초생활보장제도와 기초연금 간의 관계가 있다. 기초생활보장제도는 우리나라의 대표적인 빈곤 방지 프로그램이지만, 빈곤층을 보호하는 대상이 매우 제한되어 있다. 그 대상도 대체로 노인 가구에 집중되어있으나 한국의 노인빈곤율을 완화할 만큼 기초생활보장제도의 역할이 충분하진 않다. 따라서 기초연금은 이러한 제한된 기초생활보장제도의 영역을 보완해주는 기능을 한다. 특히 기초연금은 빈곤하지만 기초수급을 받지 못하는 어르신들에게 소득을 보전해주는 기능을 담당해준다. 그러나 기초연금의 급여 수준이 높아질수록 수급가구는 자신의 소득과 기초연금을 합한 총소득이 높아져 수급액이 줄어들거나 수급에서 벗어날 수도 있다. 이는 기초연금의 강화가 기초생활보장제도의 역할을 줄일 수 있는 가능성을 내포하고 있다는 것이다. 이처럼 기초연금과 기초생활보장제도는 국민연금제도와와의 관계와 마찬가지로 서로 보완적인 동시에 긴장 관계인 측면을 내포한다.

이렇듯 기존 사회보장체계에 있어서도 일부 현금성 제도는 서로 밀접한 영향을 미치며 작동한다. 보편성, 포괄성과 같은 특징을 가지는 기본소득제도는 그 자체가 가지는 속성으로 다양한 소득보장제도를 보완하거나 대체할 것으로 예상되므로 기존 소득보장제도에 대한 검토를 통해 보완재 혹은 대체재로서 기본소득의 역할과 위상에 대한 고민이 이루어져야 할 것이다.

2) 제도 목적, 대상 및 수준, 자원조달 방식으로 본 소득보장제도와 기본소득 비교

사회보장제도의 핵심은 누구에게(to whom) 어떠한 목적으로(for what) 얼마만큼(how much) 어떻게 줄 것인가(how to)이다. 따라서 현금성 소득보장제도와 기본소득의 관계는 크게 제도의 목적, 대상 및 수준, 자원조달 방식 측면에서 진단해본다. 첫째, 각 소득보장제도의 목적이 기본소득의 취지와 얼마만큼 부합하는가에 따라 해당 소득보장제도를 대체 혹은 보완할 여지가 있는지를 판단한다. 둘째, 각 소득보장제도의 적용범위(coverage) 및 급여 수준(level of benefit)과 기본소득의 원칙을 비교하여 해당 소득보장제도를 대체 혹은 보완할 여지가 있는지를 판단한다. 셋째, 자원조달 방식의 비교를 통해 해당 소득보장제도를 대체 혹은 보완할 여지가 있는지를 판단한다.

(1) 사회보험과 기본소득의 관계

사회보장체계 중 사회보험은 공적연금으로 국민연금, 실업보장으로 고용보험, 산재보장으로 산업재해보상보험, 의료보장으로 국민건강보험과 노인장기요양보험으로 구성되며, 우리나라의 핵심적 소득보장체계로 기능하고 있다. 사회보험은 기본적으로 기여 대비 수급, 사회적 연대, 소득재분배, 의무가입을 원칙으로 하며, 대체로 전 국민을 대상으로 하는 건강보험과 근로를 조건으로 하는 가입자로 제한하는 국민연금, 고용보험, 산재보험이 있다. 사용자, 혹은 가입자와 사용자가 함께 부담한 사회보험료를 재원으로 특정 사건이 발생하거나 조건을 만족시키는 경우에 납부기간과 납부액에 비례하여 급여가 제공된다. 현재의 사회보험제도는 우리나라의 이중 노동시장과 내부 노동시장과 같은 노동시장의 형태로 인한 넓은 사각지대가 존재하며, 소득보장 정도가 낮은 급여 수준과 한계를 가진다. 기본소득은 이러한 기존 사회보험의 한계를 보완할 수 있는 대안으로 논의되고 있기도 하다.

① 제도의 목적: 생활안정 및 소득 유지라는 측면에서 기본소득으로 대체 가능

국민연금과 고용보험의 주된 목적은 안정적인 생활 및 소득 유지라 할 수 있다. 즉 국민연금은 노령으로 인한 은퇴 이후에도 안정적인 생활이 유지되도록 적정 소득을 보장하는 기능을, 고용보험은 급작스런 경제활동 단절로 실업에 직면할 경우 최소한의 생활을 유지하도록 소득을 보장하는 기능을 담고 있다. 이는 결과적으로 일하지 않고 있는 상태, 노령 은퇴, 실업 등에서도 기본적으로 적당한 삶을 보장하는 기본소득의 취지와 어느 정도 맞닿아 있다. 제도의 목적과 취지로만 판단하면 사회보험으로서 국민연금 및 고용보험은 기본소득제도로 대체할 수 있을 것이다.²²⁾

② 대상 및 급여수준: 기본소득은 사회보험의 사각지대를 보완 가능

국민연금과 고용보험은 기본적으로 전 국민 대상을 목표로 하나, 실질적으로는 가입자로 제한된다. 이는 가입자들에게만 소득보장의 기회가 주어진다는 점에서 한계가 있다. 특히 우리나라의 국민연금은 제도가 도입된 지 오래되지 않아 실질소득 대체율은 명목소득 대

22) 다만 과연 기본소득이 사람들의 적절한 삶을 보장할 수 있는가는 별도의 문제로 접근해야 한다.

체율의 1/3에 불과할 정도로 국민연금 수급액이 노후소득보장을 충분히 담보하지 못하고 있다. 또한 저소득층이나 노동시장에서 일정기간 동안 활동하지 못한 경우에는 국민연금 수급 대상에서 배제되거나 수급액이 턱없이 낮은 상황이다. 한편 고용보험의 급여대상도 근로시장에 들어오지 못한 신규실직자를 원천적으로 배제하고 있으며, 급여기간 또한 가입기간에 따라 급여기간을 최소 90일(3개월)에서 최대 240일(8개월)로 제한하고 있어 빠르면 3개월 내에, 최대 240일 내에 재취업을 하지 못한 실직자는 실업보상제도라는 안전망의 보호를 받을 수 없게 된다.

반면 기본소득은 모든 국민을 대상으로 하기에 국민연금 및 고용보험의 사각지대를 충당할 수 있다. 특히 기본소득의 도입 배경은 4차 산업혁명 및 불안정 일자리의 급증이라는 사회·경제적 변화에 사회보험 방식이 더 이상 제대로 작동하기 어렵다는 점에서 기본소득은 대안적 사회보장제도로 부각되고 있다. 이는 기본소득이 사회보험을 보완하거나 대체해야 할 필요성으로 등장한 것이다. 한편 은퇴, 실업 등 특정 사건(event)이 발생되는 시점부터 지급되는 사회보험방식은 주기적이고 영구적인 기본소득과는 지급되는 작동방식이 다르기에 온전한 대체관계로 보기 어려울 수 있다. 하지만 기본소득의 급부수준이 국민연금 및 고용보험의 소득대체율보다 높게 지급된다면 얼마든지 대체 가능할 수 있다. 그러나 현실적으로 영구적이고 주기적인 지급이 필요한 기본소득은 사회보험의 소득대체율을 초과하여 지급하기 어려울 것으로 보인다. 만약 기본소득이 국민연금 및 고용보험의 보완관계로 접근된다면 전 국민을 대상으로 굉장히 낮은 수준의 기본소득을 논의해볼 수 있을 것이다.

③ 재원조달방식: 보험료와 조세방식으로 서로 대체 불가능

제도의 목적과 취지가 유사하더라도 두 제도 간에는 큰 차이가 있다. 사회보험은 근로자 또는 기여자의 보험료 기여에 기반을 두어 재원을 조달하고 그에 따른 권리 혜택으로 급여가 지급된다면, 기본소득은 일반 조세로 재원을 조달하고 어떠한 기여 없이도 사회적 권리로 급여지급이 보장된다. 재원조달방식 간 차이는 두 제도가 서로 대체할 수 없음을 의미한다. 그러나 기본소득 논의는 “변화하는 노동시장과 정합하는 권리”(이승운, 2017)로서 대안적 소득보장을 논의하고 있기에 재원조달방식에 있어 근본적인 변화를 요구한다고 할 수 있다. 이런 측면에서는 기본소득이 사회보험을 대체하는 관계로도 볼 수 있다.

[표 5-2] 사회보험과 기본소득의 대체/보완 가능성

	사회보험		기본소득	대체/보완 가능성
	국민연금	고용보험		
목적	생활안정 및 소득유지		기본적이고 적정한 삶 보장	대체 가능
대상	보험 가입자(경제활동인구)		전 국민	부분 대체 가능
수준	소득대체율 약 40%	- 최초 순소득 대체율 51% - 5년 평균 소득 대체율 6%	예측 어려움	대체 혹은 보완 가능
재원	보험료		조세	대체 불가능하나, 재원조달방식의 변화 요구

주1. 소득대체율 자료: OECD, 2015. Pensions at a Glance

주2. 2016년 기준 국민연금 급여액(월평균 약 36만 원), 20년 이상 가입자(월평균 약 88만 원)

(<http://news.hankyung.com/article/2017110213021>) 2017.11.23. 검색

(2) 공공부조와 기본소득의 관계

사회보험과 기본소득의 대체관계는 기존 사회보험 중심의 소득보장체계를 기본소득이라는 새로운 대안 방식으로의 근본적인 변화를 요구하는 것이라면, 공공부조제도와 기본소득의 관계는 기본소득이 공공부조제도를 흡수하는 방식이라고 할 수 있다. 현재 공공부조제도의 대표 프로그램인 국민기초생활보장제도는 부양의무자 기준과 재산의 소득환산 방식으로 인해 빈곤층임에도 불구하고 수급을 받지 못하는 사각지대가 상당부분 존재하고 있다. 기본소득은 이러한 빈곤 사각지대 해소를 위한 효과적 대안으로 제안되고 있다.

① 제도의 목적: 최저생활보장과 기본적 삶이라는 측면에서 대체 가능

공공부조는 최저생활보장과 자활을 목적으로 하는 보충적 소득보장제도로서 빈곤에 대해 사후 처리적 성격을 가진다. 기본소득 역시 기본적 삶을 보장해준다는 측면에서 제도의 목표는 상당부분 합치하며, 더 높은 수준의 '기본소득' 보장을 통해 노동으로부터의 해방을 지향한다. 공공부조와 기본소득 제도의 목표와 지향은 기본소득이 공공부조제도의 목적을 포괄함으로써 대체 가능성을 가진다.

② 대상 및 급여수준: 급여수준을 일치시킨다면, 기본소득은 공공부조제도를 포괄하기에 대체 가능

공공부조제도는 빈곤층의 직접적 지원이라는 점에서 근로기여, 소득·재산, 가구 자원(부양의무자) 등 어떠한 조건도 상관없이 주어지는 기본소득과 대상에 차이가 크다. 통상적으로 선별적 프로그램과 보편적 프로그램은 대상과 목적이 다르기에 서로 대체할 수 없다. 가령 특정 범주에 있는 대상에게만 제공되는 사회수당은 그 제도가 아무리 보편적이라 할지라도 특정 범주에 해당하지 않는 빈곤층은 사회수당의 대상이 되지 않는다. 그래서 공공부조와 사회수당 두 제도는 독립적이다. 하지만 기본소득은 빈곤층 및 특정 범주에 있는 대상을 포함한 모든 국민에게 지급되기에 공공부조제도를 포섭할 수 있게 된다. 대상에 있어 제약이 없다는 뜻이다. 따라서 다른 보편적 프로그램과 달리 기본소득은 공공부조제도를 충분히 대체할 수 있다.

한편, 급여수준의 상황에 따라 기본소득과 공공부조제도는 대체관계가 될 수도 있고, 보완관계가 될 수도 있다. 국민기초생활보장제도의 2017년 기준 1인 생계급여 수준은 약 50만 원이다. 만약 기본소득이 1인당 생계급여 수준과 일치하거나 높다면 생계급여를 기본소득이 충분히 대체할 수 있다. 그러나 기본소득이 생계급여 수준보다 적게 지급되고 기초보장제도가 없어진다면 현재 빈곤층의 소득보장은 더 열악해진다. 때문에 기본소득의 수준이 생계급여보다 낮게 책정되면 이때의 기본소득은 공공부조제도의 보완관계로 기능해야 한다. 즉 모든 사람에게 생계급여보다 낮은 수준으로 소득을 지급해주고, 생계급여선 이하에 있는 빈곤층에게는 기본소득과 자신의 소득을 합한 금액을 제외한 나머지를 추가로 보충하는 방식이 될 것이다.

③ 재원조달방식: 조세방식으로 서로 대체 가능

공공부조제도와 기본소득은 모두 조세를 재원으로 하기에 운영 방식에 있어 서로 대체하는 것이 어렵지 않다. 다만 기본소득은 재원의 크기가 상당하여 세금 부담이 늘어나기 때문에 공공부조제도를 쉽게 대체하기는 어려울 것이다. 이는 기본소득의 급여수준에 따라 달라질 것이다.

[표 5-3] 공공부조와 기본소득의 대체/보완 가능성

	공공부조	기본소득	대체/보완 가능성
목적	최저생활보장, 자활 조성 빈곤예방	기본적이고 적정한 삶 보장	대체 가능
대상	저소득층	전 국민	대체(흡수) 가능
수준	1인 생계급여 50만 원	예측 어려움	대체 혹은 보완 가능
재원	조세	조세	대체 가능(단, 급여수준에 영향받음)

(3) 사회수당과 기본소득의 관계

사회수당은 사회보장제도 중 기본소득과 가장 유사한 속성을 지닌다. 우리나라의 사회수당은 2018년 도입예정인 아동수당과 가정양육수당을 제외하면 보편적인 사회수당이 거의 없는 상황이다.²³⁾ 사회수당이라 할지라도 소득자산조사가 실시되고 있다. 기본소득이 도입된다면 현재 사회수당제도의 소득자산 기준에 충족하지 못해 혜택을 받지 못하는 대상자들도 생활상의 필요한 소득이 보장된다. 하지만 사회수당을 통해 기본소득으로 가는 방식을 취할 때는 현재의 선별적 사회수당을 보편적 사회수당으로 전환하는 데에서부터 출발할 수 있다.

① 제도의 목적: 생활에 필요한 소득 확보라는 점에서 대체 가능

사회수당은 인구학적 조건을 기준으로 특정 조건을 충족하는 인구 집단에게 보충적으로 제공되는 소득보장 수단으로 추가소비를 보장한다. 아동수당은 아동을 돌보고 키우는 데 필요한 추가적인 소비지출을 보전하고, 장애인수당은 장애인이 직면한 생활상의 어려움에 추가적인 소비지출을 보전해준다는 의미이다. 이런 사회수당은 특정 집단에의 추가 소비지출을 보장해야 하기에 전 국민을 대상으로 하는 기본소득이 있다 하더라도 추가적으로 소득이 지급되어야 한다고 주장할 수 있다. 이는 기본소득과 독립적으로 보완적 관계에 위치한다는 것으로, 기본소득의 수준이 매우 낮은 부분 기본소득으로 존재할 때 성립될 것으로 보인다. 하지만 두 제도는 큰 틀에서 생활에 필요한 소득을 확보한다는

23) 단, 가정양육수당은 소득자산조사를 실시하진 않으나, 아동이 어린이집을 이용하지 않아야 하는 조건성이 부과된다.

취지를 공유하고 있고, 사회수당의 점진적 확대를 통해 완전한 기본소득을 지향하는 방식도 논의되는 등 두 제도는 다른 어떤 소득보장제도보다 대체관계가 강하다고 볼 수 있다.

② 대상 및 급여수준: 기본소득이 사회수당 흡수 가능

엄밀하게 말해 사회수당은 기본소득이 아니다. 특정 대상에 국한하고 있기 때문이다. 그리고 사회수당이라 하더라도 모두 보편적으로 제공되진 않고 있다.²⁴⁾ 그러나 최근 기본소득론자들은 연령 등으로 특정 범주에 있는 인구 집단을 제한하여 보편적으로 지급되는 수당을 범주형 기본소득(Categorical BI)으로 간주하고 있다(Van Parijs, 2017: 158). 보편적 아동수당을 대표적인 사례로 꼽고 있다. 포괄적인 측면에서 사회수당은 전 국민을 대상으로 하는 기본소득이 도입될 때 흡수 대체될 수 있다.

한편, 현재 사회수당의 급여수준을 보면 제도마다 상이하지만 대체로 그 수준은 높지 않다. 가장 보편적 수당으로 2018년 도입예정인 아동수당의 경우 월 10만 원, 가정양육수당은 자녀당 10~20만 원에 불과하다. 기본소득이 현재 사회수당보다 낮지 않은 수준으로 생활에 필요한 소득을 확보해준다면 사회수당은 기본소득으로 편입된다. 결국 위에서 언급한 특정 집단에의 추가소득 지급의 필요성은 기본소득의 수준이 사회수당보다 관대해질 때 상쇄된다.

③ 재원조달방식: 조세방식으로 서로 대체 가능

기본소득과 사회수당은 모두 조세를 재원으로 하기에 서로 대체할 수 있다. 기본소득론자들은 낮은 급여수준일지라도 생애주기에 맞는 보편적인 사회수당을 시작하여 점진적인 확대를 일구어나가면 최종에는 기본소득으로 통합할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

²⁴⁾ 사회수당은 공공부조에 비해 시민권을 토대로 함으로써 보편적 시각을 가지며, 유럽의 복지선진국들은 가족(아동)수당 제공을 통해 여성의 경제활동에 가치를 부여해왔다. 대체로 사회수당은 유럽 국가들에 의해 선호되는 사회보장제도로서, 2차 세계대전 이후 보편적 관점에서 도입되어 운영되어오다가 1960년대부터 일부 자산조사를 급여 기준으로 추가하는 공공부조식 사회수당으로 전환하였다. 우리나라 사회수당의 경우, 가정양육수당은 소득자산기준 없이 만 0~5세 아동에 대한 보육비가 보편적으로 지급되나, 장애아동, 한부모가족 등 대체로 사회수당은 협소한 유형의 인구유형과 소득자산기준을 두고 있다.

[표 5-4] 사회수당과 기본소득의 대체/보완 가능성

	사회수당	기본소득	대체/보완 가능성
목적	보충적 소득보장, 추가소비보장	기본적이고 적정한 삶 보장	대체 가능
대상	특정 인구학적 집단	전 국민	(범주형 기본소득으로) 대체 가능
수준	제도마다 상이	예측 어려움	대체 가능
재원	조세	조세	대체 가능

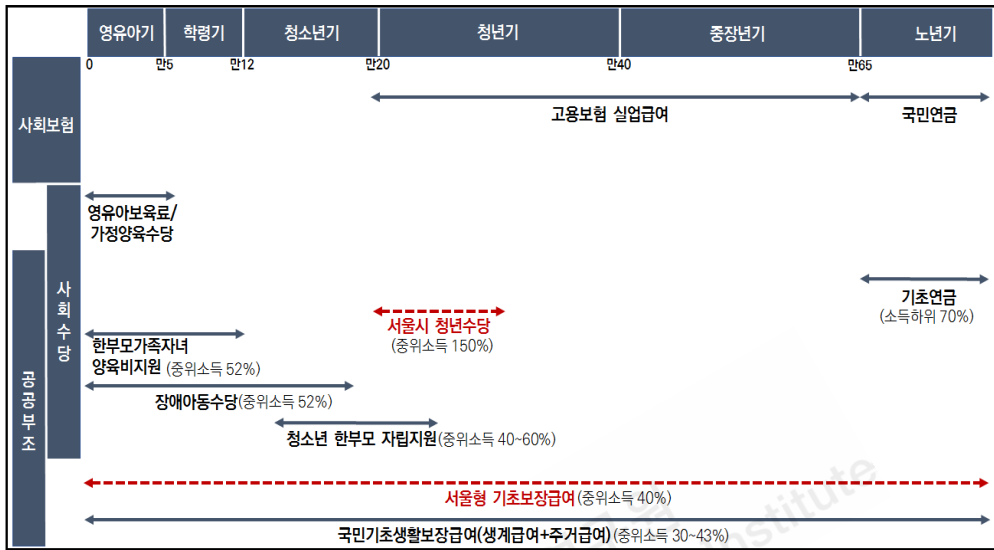
본 절에서는 현금성 소득보장제도를 중심으로 기본소득과 사회보장체계의 비교검토를 통해, 기본소득이 현재 사회보장제도가 가지고 있는 한계를 극복할 수 있는 소득보장제도로서의 가능성이 있음을 확인하였다. 그러나 이는 기본소득의 도입여부와 함께 대상, 급여 수준 등 그 설계에 따라 달라질 수 있을 것이다. 다음 절에서는 생애주기적 관점에서 현 사회보장체계를 검토함으로써 기본소득 도입 필요성 및 방안을 논의한다.

2_사회보장에 대한 생애주기적 관점

다음 [그림 5-2]에서 볼 수 있듯이 우리나라의 사회보장제도를 생애주기별로 살펴보면, 상대적으로 청년기, 중장년기의 사회보장체계가 부족하다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 아동기에는 영유아보육료, 한부모가족 자녀 양육비 지원, 장애아동수당 등이 존재한다. 그러나 그 대상은 자녀가 있는 한부모 가족, 청소년한부모, 장애아동과 같은 인구학적 기준 외에도 소득자산기준을 만족시켜야하기 때문에 매우 선별적 제도로서 작동하였다.

그래서 수당은 존재하나 수혜자 수는 극히 적었다. 노년기에는 국민연금과 기초연금의 보장을 받으나, 국민연금이 낮은 소득대체율과 제도 미성숙은 충분한 노후소득보장으로 작동되지 못하고 있고, 기초연금 역시 모든 노인을 포괄하지 않은 채 최대 월 20만 원 남짓에 불과하기에 한국의 노인빈곤율을 상쇄할 만큼 파급력 있는 제도로 자리 잡진 못하고 있다. 무엇보다 청년기와 중장년기에는 고용보험과 국민기초생활보장제도 외에는 사회보장제도가 없는 실정이다. 즉 청년기와 중장년기에서 근로능력이 있는 경우에는 근

로를 통한 기여에 기반하는 고용보험을 통해, 근로능력이 없는 경우에는 공공부조인 국민 기초생활보장제도를 통해 최저생활을 보장해준다는 것이다.



[그림 5-2] 한국의 생애주기별 소득보장체계

하지만 우리나라의 사회보험과 공공부조에 의한 소득보장은 근로를 통해 기여를 한 실업자들에게만 한정된 기간 동안 실업급여를 제공하고, 매우 엄격한 빈곤선 이하의 저소득층에게만 낮은 급여수준인 생계급여를 제공하는 것을 내용으로 한다. 이처럼 취업기간, 소득자산 기준, 부양의무자 기준 등 다수의 엄격한 조건을 만족시켜야만 사회보험 및 공공부조의 수혜 대상이 된다. 저소득층의 상당수는 상대적으로 빈곤한 삶을 살고 있음에도 불구하고 공공 소득보장체계의 대상이 되기 힘든 실정이다.

이런 구조가 완전고용을 지향하던 경제 성장기에는 가능하였으나, 경기 침체가 장기화되면서 장기 실업자와 신규 실업자가 증가하며 주된 사회문제로 자리 잡고 있는 지금의 시점에서는 넓은 사각지대를 만들어낼 수밖에 없다. 실제로 최근 서울, 경기도, 성남시, 경상북도 등 일부 지방자치단체에서 도입하거나 도입을 논의 중인 청년수당은 이러한 사각지대 중 신규 실업자, 즉 대체로 청년인 취업준비생 문제에 대응하려는 시도로 볼 수 있다. 청년수당은 노동이 가능한 계층을 대상으로 생활보장 논의가 시작되었다는 점에서 큰 의

미를 가지나 여전히 특정 조건을 만족시키는 일부 청년만을 대상으로 한시적으로 소득 보장을 제공함으로써 불안정 노동시장에 존재하는 대부분의 청년, 중장년층을 대상으로 하는 사회적 안전망의 역할을 수행하고 있지 못하다.

청년층, 중장년층의 소득보장의 필요성에 대한 논의는 실업률의 증가, 고용시장의 이분화로 인한 불안정 고용의 증가 등과 함께한다. 즉 완전고용이 가능했고 지향했던 과거와는 달리, 자신의 의지와는 상관없이 실업 상태에 있거나 불안정 고용 상태에 있는 청년층, 중장년층이 소득보장의 대상자로 등장하면서 이들을 지원하는 방안의 모색이 시작되었다.

이는 청년수당과 같은 사회수당의 형태, 그리고 확장된 사회수당으로서 기본소득 도입 필요성으로 논의할 수도 있으나, 다른 한편으로는 기존의 고용보험제도와 국민기초생활 보장제도의 보완으로 상당부분 해결가능하다. 먼저 고용보험의 현실화이다. 경기침체가 장기화되는 상황에서 고용보험이 실제로 실직자들의 생활을 보장하는 기제로 작동하기 위해서는 대상 확대, 소득대체율 상향 조정, 급여기간 연장 등을 통해 고용보험을 현실화 하는 것이다. 두 번째로는, 고용보험에의 기여가 없거나 적은 신규실직자와 불안정 노동시장의 노동자, 장기 실직자들을 대상으로 하는 실업부조 제도를 도입하는 것이다. 셋째, 국민기초생활보장제도의 개선이다. 고용보험과 실업부조가 중산층 실직자들의 빈곤화를 예방하거나 대비하기 위한 도구라면, 기초생활제도는 근로의욕을 고취하는 것을 주요 골자로 한다. 그러나 실업이 더 이상 개인의 문제라기보다는 사회구조적 문제이며 가족해체가 보편화되어가는 상황에서, 현재의 노동유인적 접근과 가족부양우선의 원칙은 수요의 관점에서 유효성을 잃고 있다.

3_사회보장체계와 기본소득의 가능성

마지막으로, 현재의 사회보장체계에서 기본소득의 가능성을 진단한다. 우리나라의 사회 보장체계는 우리나라의 이데올로기, 정치경제적, 역사적 상황을 반영하며 발전해왔다. 이러한 사회보장체계는 한편으로는 기본소득의 가치와 양립하며, 다른 한편으로는 갈등적 측면을 가지기도 한다.

우리나라의 공공사회보장체계는 앞에서 보듯이 사회보험(social insurance), 공공부조(public assistance), 사회수당(social allowance), 그리고 사회서비스(social service)로 구성된다. 역사적으로 공공부조에서 시작되어 사회보험, 그리고 사회서비스와 사회수당의 순으로 제도화되어 왔으며, 최근에는 대체로 사회서비스와 사회수당 제도의 확대 개편을 중심으로 제도화되고 있다. 사회서비스와 관련해서는 고용없는 성장과 저성장의 장기화와 함께 일자리 창출의 주요 영역으로 설정하고 사회서비스 확대와 함께, 고용 창출의 영역으로 다뤄지고 있다. 반면 사회수당은 저출산, 고령화 문제의 대안으로서의 노인초연금과 아동수당 등 인구구조 위기에 대한 대응, 청년수당은 높은 청년실업 문제에 대한 대응 기제로서 도입되었다.

새로운 사회보장제도를 도입하는 것에 있어서 고려되는 핵심적 요인의 하나는 재원 확보의 문제이다. 즉 도입에 따른 재정을 어떻게 충당하느냐이다. 사회보험은 철저히 기여자 부담 원칙에 기반하여 국가는 제도 관리자의 역할만을 수행하는 반면, 공공부조의 경우 세금을 사용하며 국가가 재정 책임을 진다. 사회서비스의 경우에는 최근 바우처 제도를 중심으로 확대하면서, 공공이 일부 혹은 전부 재정 부담을 하나 소비자에게 이용권을 지급함으로써 시설 설립과 서비스 운영의 공공 부담을 최소화하고 있다. 최근 확대되고 있는 사회수당의 경우에는 세금을 재원으로 하나, 예산부족을 이유로 인구학적 기준 이외에도 자산소득기준, 노동 의무 혹은 의사 기준을 추가적으로 적용함으로써 보편적 접근으로 시작되었다가도 추후 선별적으로 운용되는 경우가 대부분이다. 현재 우리나라의 사회보장체계는 틀은 갖추었지만 넓은 사각지대와 급여의 불충분성이라는 한계를 가진다.

이러한 상황에서 기본소득의 도입이 가능한가, 그리고 적절한가라는 의문이 제기된다. 기존의 사회보장체계가 각기 많은 보완점을 가지는 상황에서 새로운 제도의 도입은 복지재정에 새로운 문제를 야기한다. 기본소득이 기존의 제도를 대체할 수 있는가라는 질문에는 어느 정도 충분한 기본소득이 전제되어야 하는데, 이는 재정적인 고려가 뒤따른다. 제한된 재정적 여건에서 대체는 기존의 공공이 담당하는 복지지출 영역을 축소하는 것이 불가피하다. 현재의 제도도 충실히 역할을 하지 못하는 상황에서 이 영역을 축소하기는 어려울 것으로 보인다. 예를 들어 공공부조의 급여를 축소하거나, 사회서비스 영역의 지출을 축소하는 것은 어려울 것으로 보인다.

기본소득이 기존의 사회보장체계를 보완할 수 있는가에 대한 질문에서 보면, 낮은 수준의 소득 지원은 현재 부족한 지원을 일정 부분 보완할 수 있을 것으로 보인다. 국민연금의 경우는 국민연금 외에 추가적인 현금 지급으로 국민의 소득을 보장할 수 있을 것이다. 그리고 기초보장제에서 지급하는 현금 급여보다 충분히 지원함으로써 일정한 수준의 소득 보전이 가능할 것이다. 기본소득은 우리나라 사회보장체계에서 생애주기적 관점에서 볼 때 취약한 청년층과 장년층에서 일정한 수준의 소득 보전을 할 수 있게 할 것이다. 그리고 새로이 도입되는 사회수당은 기본소득으로 대체되거나, 아니면 기본소득이 추가적인 소득으로 자리매김할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 방식으로 기본소득을 도입하는 것은 우리나라가 지향해온 복지국가의 이념적 철학에 반함으로써 도입가능성을 어렵게 하기도 한다. 우리나라는 기여를 전제로 한 ‘노동중심’의 사회보장체계를 구축해왔다. 기여가 없는 방식에는 제한적 조건이 뒤따랐다. 기초연금은 노후 빈곤이라는 급박한 현실에서 도입되었으나, 여기에는 공공부조와 같은 자산소득기준이 적용되고 있다. 자산소득기준이 적용되지 않는 아동수당의 경우는 대상을 인구학적으로 제한하면서 복지 욕구의 논리를 제기한다. 보편성과 무조건성을 원칙으로 하는 기본소득이 기존 사회보장체계와 병합될 때 현 사회보장체계에서 전제된 원리와 충돌할 수 있다.

기본소득의 필요성을 강조하는 입장에서는 사회수당이 기본소득으로 가는 징검다리 역할을 할 것으로 본다. 자산소득 조건에 구애 받지 않는 사회수당이 점차 확대된다면 기본소득으로 자연스럽게 이어진다는 것이다. 이러한 측면에서 최근 사회수당의 도입이 확대되고 있는 우리나라 사회보장체계의 모습은 어쩌면 기본소득으로 가는 첫 단계에 진입하고 있는 것으로 해석해볼 수 있다. 사회보장체계의 확대는 역사적으로 볼 때 점진적 과정과 사회적 합의를 거쳐 시도, 수용되어 왔다. 이러한 점을 고려할 때, 우리나라에서의 기본소득은 무조건적, 보편적 소득보장제도로서보다는 기존의 사회보장체계와 충돌하지 않는 선에서, 또한 재정에 무리가 되지 않는 범위 내에서 시도되다가 정치적, 사회적, 경제적 여건에 따라 향후에 확대 여부를 재검토하는 방식으로 전개될 것이다.

06

서울형 기본소득 적용방안 모색

1_서울시 기본소득 적용모형

2_시나리오별 기본소득 소요재정

06 | 서울형 기본소득 적용방안 모색

1_서울시 기본소득 적용모형

기본소득 도입은 사회적·경제적·재정적·심리적·행태적·정치적 여건 등 다양한 맥락에서 검토할 수 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 현시점에서 기본소득의 도입은 재정적 여건을 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 따라서 이 장에서는 소요 재정 중심으로 서울시의 기본소득 도입의 실현 가능성을 검토한다.

1) 시나리오 구성

서울시가 기본소득을 시행한다면 어떠한 형태로 도입할 수 있을까? 이를 위해 본 연구에서는 [표 6-1]과 같이 크게 대상별, 지급기준별, 지급단위별로 모형을 구성하여 시나리오를 제시하였다.

(1) 대상별 모형

대상별은 기본소득을 지급하기 위해 어떤 집단을 우선적으로 선택할 수 있는가에 관한 고려이다. 이 연구에서는 ‘일반형’, ‘수당형’, ‘부가형’으로 접근하였다.

‘일반형’은 기본소득의 취지를 담은 전형적인 형태로, 모든 개인에게 조건 없이 기본소득을 지급하는 모형이다. 즉 보편성·무조건성·개별성의 원칙을 강조한 모형이다. 그런데 일반형에는 생산가능집단과 성인집단을 추가로 고려하였다. 이들 집단을 일반형으로 분류한 이유의 하나는 기본소득의 상징성이다. 기존 사회보장체제의 핵심 운영 원리는 노동에 대한 기여를 권리로서 보장받는 노동연계 복지체제였다면, 기본소득은 이러한 노동연계 접근성에서 벗어나 어떠한 노동에 대한 기여 없이 사회적 권리로서 보장받는다. 이렇듯 생산가능집단²⁵⁾과 성인집단²⁶⁾은 노동수행에 직접적인 대상이자 기본소득의 상징성을 반영할 수 있는 대상이 된다. 다른 하나는 전자와 모순적인 의미에서 기본소득은 노동인센

티브를 제고시킨다는 측면을 고려한 것이다. 해외 기본소득 실험의 목적은 장기실업 상태에 있는 생산가능집단(혹은 성인집단)에게 기본소득을 주면 근로 유인에 변화가 있는지 혹은 취업에 성공하는지를 보기 위함이다. 해외의 기본소득 실험이 온전한 기본소득으로 볼 수 있는지, 그리고 기본소득의 목적이 노동인센티브 효과를 보기 위함인지에 관해서는 다소 논쟁이 있으나 기본소득의 의미를 활용하고 평가하는 데 있어 가장 직접적인 대상이 됨은 분명하다.

‘수당형’은 완전한 형태의 기본소득은 아니지만, 생애주기 욕구에 기반을 두고 특정 인구학적 기준을 조건으로 하여 지급하는 방안을 고려한 것이다. 이는 통상적으로 잘 알려진 사회수당의 개념으로, 최근 기본소득론자들은 이러한 사회수당 방식을 범주형 기본소득(Categorical BI)으로 접근하고 있다. 이 모형을 따를 경우, 아동수당·청년수당 등 사회수당 제도를 신설하는 방안이 될 것이다.

마지막 ‘부가형(추가형)’은 현재 서울시에서 시행하고 있는 소득보장제도에 추가로 현금을 지원하는 모형이다. 즉 현재 서울시 소득보장제도의 부족한 부분을 보충하는 의미로 접근한 것이다. 이 방식을 취하면, 가령 서울시 청년수당제도와 서울형 기초보장제도의 대상자에게 추가로 기본소득이 지급된다. 그러나 이는 기본소득과는 다소 거리가 먼 형태로 비교차원에서 함께 제시되는 측면이 크다.

(2) 지급기준별 모형

지급기준별은 대상별 시나리오 집단 모두에게 줄 것인지, 아니면 일부를 선별할 것인지에 관한 접근이다. 즉 기본소득의 핵심 원칙인 ‘보편성’의 적용여부를 고려한 방식이다. ‘보편적’ 접근을 기본 지급기준으로 하고, 기본소득의 의미는 사라지지만 제도의 현실 도입가능성을 높이기 위한 선별적 접근을 추가로 고려한다. 이때 선별적 접근은 OECD의 상대적 빈곤선인 중위소득의 50% 미만 가구로 하였다.

25) OECD에서 정의한 생산가능인구 연령은 15~64세이다.

26) 우리나라 성인연령의 법적 기준은 만 19세 이상으로, 여기서는 노동가능집단의 성격을 반영하기 위해 성인집단은 노인연령을 제외한 20~64세로 분석하였다.

가령, 일반형에 보편적 접근을 취하면 이는 기본소득의 취지를 가장 잘 담은 방식이 된다. 또한 수당형에도 보편적 접근을 취하면 범주형 기본소득으로서 기본소득의 의미는 살릴 수 있다. 그러나 일반형과 수당형에 선별적 접근을 취하면 이는 기본소득도, 범주형 기본소득도 아닌 다른 사회보장 형태가 된다.

(3) 지급단위별 모형

지급단위별 접근은 기본소득의 ‘개별성’ 원칙의 충족여부를 고려한 것이다. 기본소득론자들은 기존 소득보장제도처럼 가구단위로 급여가 지급될 경우 아동 및 여성 등 가구 내 소속된 개개인의 권리가 제한되기에 기본소득은 개인단위의 원칙이 중요함을 강조한다. 따라서 개인단위로의 지급을 기본 원칙으로 하되, 가구단위로의 접근을 함께 고려하여 비교·제시한다. 그리고 선별적 접근에서의 지급단위는 중위소득 50% 가구라는 ‘가구’의 의미만 있기에 개인 단위는 고려하지 않았다.

이처럼 [표 6-1]을 보면 기본소득의 적용모형은 세 가지 모형의 대상별, 두 가지 접근의 지급기준별, 그리고 두 가지 방식의 지급단위별 시나리오로 구성된다. 이때 짙은 음영 영역인 모든 국민 개개인에게 보편적으로 기본소득을 지급하는 방식은 ‘무조건적(완전형) 기본소득’에 해당한다. 그리고 옅은 음영 영역으로 제시한 여섯 가지 시나리오는 완전형 기본소득은 아니지만 제한된 형태의 기본소득으로 볼 수 있다. 일반형 내에 전체인구를 제외한 생산가능집단, 성인집단 개개인에게 보편적으로 기본소득을 지급하는 방식은 ‘수정형 기본소득’으로, 수당형 대상 개개인에게 보편적으로 지급하는 방식은 ‘범주형 기본소득’으로 간주할 수 있다. 그 외의 시나리오는 기본소득이 아닌 비교 모델이라 할 수 있다.

[표 6-1] 기본소득 추계 모형(안)

		일반형: A	수당형: B	부가형(추가형): C
보편적 접근	개인	1. 전체인구 - 완전형 2. 생산가능집단인구 3. 성인집단인구	1. 아동·청소년(아동수당) 2. 청년(청년수당) 3. 중장년(시민수당) 4. 노인(노인수당)	1. 서울시 청년수당
	가구	4. 전체가구 5. 생산가능집단가구 6. 성인집단가구	5. 아동·청소년(아동수당) 6. 청년(청년수당) 7. 중장년(시민수당) 8. 노인(노인수당)	
선별적 접근	중위 50% 가구	7. 전체가구 8. 생산가능집단가구 9. 성인가구	9. 아동·청소년(아동부조) 10. 청년(청년부조) 11. 중장년(실업부조) 12. 노인(노인부조)	2. 기초보장수급가구 3. 서울형기초보장수급가구 4. 차상위가구

: 무조건적(완전형) 기본소득

: 수정형 기본소득(범주형 기본소득)

이러한 서울시 기본소득 적용모형에 따른 대상규모를 파악하기 위해 다음과 같은 자료를 활용하였다. 특히 이 분석은 서울시를 대상으로 하기에 기본적으로 서울통계 자료를 활용하였다. 그리고 자료시점은 2017년 기준을 사용하되, 경우에 따라 2016년 기준을 적용하였다.

구체적으로, 개인단위 데이터는 ‘서울시 주민등록인구현황(2017년 1분기)’ 자료를 사용하였고, 생산가능집단인구의 경우 ‘서울시 자치구별 장래인구추계(2017년 기준)’ 자료를 사용하였다. 가구단위 데이터는 서울시 전체가구의 경우 ‘서울시 세대원수별 세대수(2017년 1분기)’ 자료를, 그 외에는 2016년 한국복지패널자료(서울시민 기준)를 이용하였다. 이때 한국복지패널에서 도출한 가구비중은 2017년 서울시 총가구수에 적용하여 산출하였다. 추가로 부가형 자료 중 기초보장수급가구 및 서울형 기초보장수급가구는 행정자료를 이용하였다. 분석자료와 분석에 활용된 대상자 수를 정리하면 다음 [표 6-2]와 같다.

[표 6-2] 서울시 기본소득 적용모형에 활용된 대상규모와 분석자료

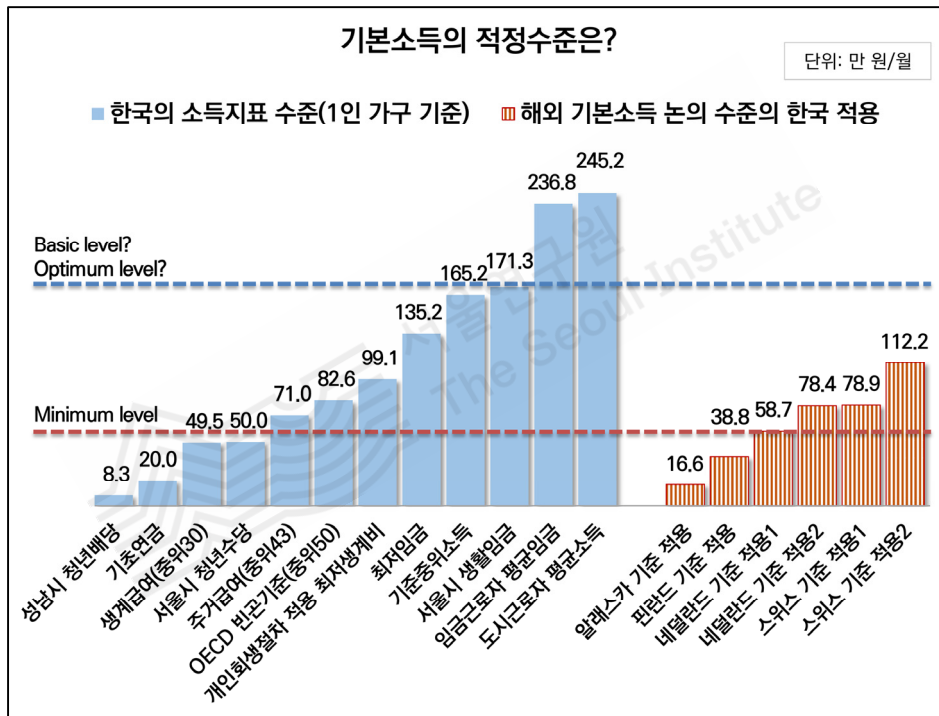
(단위: 명, 가구)

	일반형: A			수당형: B			부가형(추가형): C			
	기준	분석대상자	분석자료	기준	분석대상자	분석자료	기준	분석대상자	분석자료	
보편적 접근	개인	전체인구	10,197,604	서울시 주민등록인구수	아동·청소년	1,701,876	서울시 주민등록인구수	서울시 청년수당	5,000	청년수당 대상자 5천 명
		생산가능집단 인구	7,372,952	서울시 자치구별 장래인구추계	청년	3,179,787				
		성인집단인구	7,174,270	서울시 주민등록인구수	중장년	3,994,483				
	가구	전체가구	4,202,888	서울시 세대원수별 세대수	아동·청소년	1,075,939	한국복지패널 (서울기준)			
		생산가능집단 가구	3,471,585	한국복지패널 (서울기준)	청년	2,101,444				
		성인집단가구	3,454,774		중장년	2,668,834				
선별적 접근	중위 50% 가구	전체가구	987,679	한국복지패널 (서울기준)	아동·청소년	84,058	한국복지패널 (서울기준)	기초보장 수급가구	173,675	서울통계 국민기초생활보장 수급가구(2016)
		생산가능집단 가구	554,781		청년	205,942		서울형 기초보장 수급가구	3,825	2016년 11월 기준 서울형 기초보장수급가구수
		성인가구	550,578		중장년	466,521		차상위가구	987,679	한국복지패널 (서울기준)
					노인	601,013				

주) 수당형은 생애주기별로 구분하였다. 생애주기 유형화는 에릭슨의 8단계 성격발달이론에서부터 유럽연합(EU)의 구분 등 연구에 따라 다양하다. 이 연구에서는 생애주기를 아동·청소년, 청년, 중장년, 노인으로 총 4단계로 구분하였고, 아동·청소년은 0~19세, 청년은 20~39세, 중장년은 40~64세, 노인은 65세 이상으로 구성하였다.

2) 급여수준

기본소득 적용모형에서 중요한 사항은 누구에게 지급할 것인가와 더불어 얼마만큼의 급여를 지급할 것인가이다. 앞서 4장에서 논의하였듯이 기본소득의 적정한 수준을 객관적으로 정의하기란 매우 어렵다. 해외에서 실험·논의되고 있는 기본소득의 수준과 우리나라의 대표적인 소득보장제도의 수준, 그리고 최저임금 및 평균임금 등을 고려하여 여러 가지 적정수준의 근거를 찾아보고자 하였다. [그림 6-1]은 기본소득의 적정수준 논의를 위한 지표를 비교한 것이다.



주) 네덜란드 기준 적용1: 평균임금의 24.8%; 네덜란드 기준 적용2: 최저임금의 58%; 스위스 기준 적용1: 평균임금의 1/3; 스위스 기준 적용2: 최저임금의 83%

[그림 6-1] 기본소득 적정수준 논의를 위한 지표 비교
(한국 소득지표 수준과 해외 기본소득 논의 수준의 한국 적용)

먼저 한국의 소득지표 수준을 보면 성남시의 8.3만 원부터 도시근로자 평균소득인 245.2만 원까지 편차가 다양하다. 만약 기본소득을 빈곤상태에 처하지 않고 최저생활을 보장해야 하는 수준으로 정의를 한다면, 생계급여수준 혹은 서울시 청년수당 수준인 약 50만

원 정도에 해당할 것이다. 만약 기본소득의 적정수준을 빈곤선으로 접근하는 것이 아닌 중위소득의 개념으로 접근하거나 실제 생활이 가능한 기본임금 수준으로 적용(서울형 생활임금)한다면 약 165~170만 원 정도가 될 것이다. 한편, 해외 기본소득 논의수준을 우리나라 상황에 대입해보면 알래스카 기준인 약 16.6만 원에서 스위스 기준인 112.2만 원까지 해외 논의 수준 역시 편차가 크다. 이들 국가에서 논의되고 있는 기본소득의 수준을 최대한 해석해도 우리나라 최저임금 수준에도 못 미친다.

이러한 여러 가지 지표들 중 서울시의 기본소득 급여수준을 정하는 데 있어 다음과 같은 원칙을 두었다. 첫째, 기본적 삶의 수준을 보장해야 한다는 점이다. 이는 거둬들이는 것이 기본소득의 기본적 삶의 수준을 구체적으로 정의하기란 어렵다. 그러나 빈곤선 개념에 근거하여 최소 생계급여 수준에서부터 OECD 빈곤선 지표인 중위소득의 50% 수준 정도까지는 기본적 삶의 수준을 논하는 데 큰 이견이 없을 것으로 판단하였다. 둘째, 기본소득은 개인 지급을 원칙으로 하기에 1인 가구의 지표를 사용하였다. 셋째, 실제 해외의 기본소득 실험 사례 수준과 한국 기본소득 논의를 이끈 청년배당·청년수당 등의 수준을 고려하였다. 단, 성남시의 청년배당은 지급액이 너무 낮아 우리나라에서 기본소득의 원칙과 가장 근접한 기초연금의 급여수준으로 제시하였다. 이러한 원칙을 두고 서울시 기본소득 예산 추계에 활용될 급여수준은 기초연금 급여수준, 서울시 청년수당 급여수준(생계급여 수준), OECD기준 빈곤기준(중위소득 50%) 수준, 핀란드의 기본소득 환산수준, 네덜란드의 기본소득 환산수준으로 다음 [표 6-3]과 같다.

[표 6-3] 기본소득 급여(안)

	① 1안	② 2안	③ 3안	④ 4안	⑤ 5안
급여 기준	기초연금 급여수준	핀란드 기본소득 환산수준	서울시 청년수당 급여수준 (생계급여 수준)	네덜란드 기본소득 환산수준	중위소득 50% 수준
급여 수준	20만 원	38.8만 원	50만 원	58.7만 원	82.6만 원

이상의 내용을 토대로 서울시 기본소득 소요재정 시나리오는 일반형의 경우 45개, 수당형은 60개, 부가형은 20개로 총 125개가 도출된다. 시나리오(안)는 다음 [표 6-4]와 같다.

[표 6-4] 서울시 기본소득 소요재정 시나리오(안)

일반형: A			수당형(신설형): B			부가형(추가형): C		
대상	×	급여수준	대상	×	급여수준	대상	×	급여수준
A1 전체인구	×	①~⑤	B1 아동·청소년	×	①~⑤	C1 서울시 청년수당	×	①~⑤
A2 생산가능인구	×	①~⑤	B2 청년	×	①~⑤			
A3 성인인구	×	①~⑤	B3 중장년	×	①~⑤			
A4 전체가구	×	①~⑤	B4 노인	×	①~⑤			
A5 생산가능가구	×	①~⑤	B5 아동·청소년가구	×	①~⑤			
A6 성인가구	×	①~⑤	B6 청년가구	×	①~⑤			
A7 중위 50% 미만 가구	×	①~⑤	B7 중장년가구	×	①~⑤			
A8 중위 50% 미만 생산가능가구	×	①~⑤	B8 노인가구	×	①~⑤	C2 기초보장수급가구	×	①~⑤
A9 중위 50% 미만 성인가구	×	①~⑤	B9 중위 50% 미만 아동·청소년가구	×	①~⑤	C3 서울형 기초보장수급가구	×	①~⑤
			B10 중위 50% 미만 청년가구	×	①~⑤	C4 차상위가구	×	①~⑤
			B11 중위 50% 미만 중장년가구	×	①~⑤			
			B12 중위 50% 미만 노인가구	×	①~⑤			

주) 급여수준①: 20만 원, ②: 38.8만 원, ③: 50만 원, ④: 58.7만 원, ⑤: 82.6만 원

2_시나리오별 기본소득 소요재정

1) 일반형 기본소득 소요예산 추계

모든 서울 시민 개개인에게 조건 없이 소득을 지급하는 완전형 기본소득안(A1)은 24조 원(월 20만 원)에서 최대 101조 원(월 82.6만 원)이 소요된다. 이는 2017년 서울시 복지예산 8조 7,735억 원과 비교해볼 때 최소 2.79배에서 최대 11.5배의 예산이 필요한 수준이다. 구체적으로 보면 최소한의 생활을 보장하기 위해 지급하는 1인 생계급여수준(청년수당수준)인 50만 원을 고려하면 현재 서울시 복지예산의 약 6.97배가 필요하고, 가장 낮은 수준인 기초연금 20만 원을 고려해도 2.79배가 소요된다는 것이다. 즉 기본소득을 전체 서울시민에게 지급하는 방안은 가장 현실 가능성이 떨어질 것으로 예상된다.

두 번째 집단(A2)은 서울시 전체 시민이 아닌 생산가능집단으로만 한정된 것으로, 이들에게 조건 없이 기본소득을 지급하면 최소 17.7조 원(월 20만 원)에서 최대 73조 원(월 82.6만 원)이 소요된다. 그리고 성인집단인 세 번째 집단(A3) 역시 최소 17조 원(월 20만 원)에서 최대 71조 원(월 82.6만 원)이 필요한 것으로 나타났다. A2집단과 A3집단에 가장 적은 기초연금 20만 원씩만 지급해도 현재 서울시 가용 복지예산의 약 2배가 필요한 것으로 보인다. 결과적으로 모든 서울시민(혹은 생산가능집단, 성인집단)에게 기본소득을 지급하는 일반형은 재정 구조의 대대적인 개편이 전제되지 않는 한 사실상 실현가능성은 없다고 판단된다.

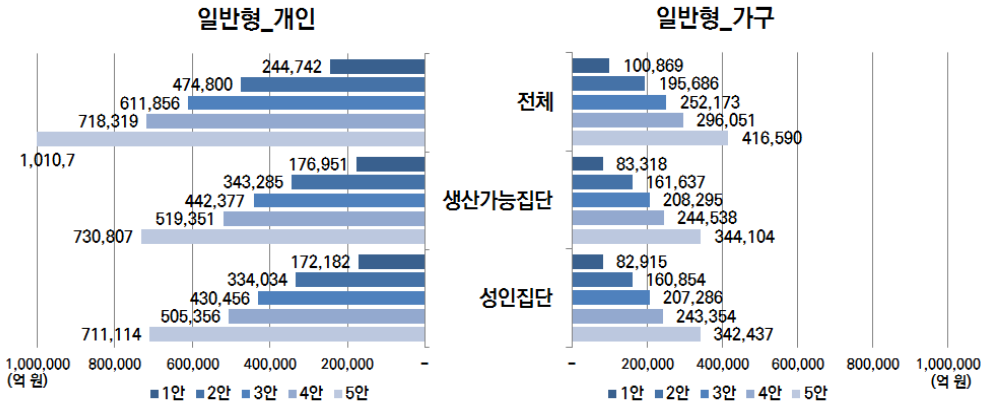
[표 6-5] 일반형(개인) 기본소득 소요예산 추계

(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A1)	244,742	474,800	611,856	718,319	1,010,787
생산가능집단(A2)	176,951	343,285	442,377	519,351	730,807
성인집단(A3)	172,182	334,034	430,456	505,356	711,114

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A1)	2.79	5.41	6.97	8.19	11.52
생산가능집단(A2)	2.02	3.91	5.04	5.92	8.33
성인집단(A3)	1.96	3.81	4.91	5.76	8.11

주) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원



[그림 6-2] 일반형 기본소득 소요예산 비교(개인 VS. 가구)

만약 개인단위의 기본소득안을 가구단위로 적용할 경우는 어떠할까. 서울시 전체가구에 지급하는 A4집단은 최소 10조 원(월 20만 원)에서 최대 41조 원(월 82.6만 원)이 소요된다. 이는 2017년 서울시 복지예산의 약 1.15배에서 4.75배로 개인단위보다 약 2.43배만큼 단축된 것으로 나타났다. 하지만 이 역시 현재 복지예산을 초과하는 수준이기에 현실적으로 수용되기 어렵다고 보인다.

생산가능집단가구 혹은 성인이 한 명이라도 있는 가구로 한정한다 해도, 기초연금 수준인 월 20만 원(현재 복지예산의 0.95배)을 제외하면 모두 서울시 복지예산을 웃돈다. 만약 생산가능집단 및 성인가구에 기본소득 20만 원을 지급한다면 서울시는 현재 전체 복지분야에 지출하는 예산만큼 동일한 규모로 추가 재원을 확보해야 한다. 달리 표현하면, 생산가능집단 혹은 성인가구에 서울시의 모든 복지사업에 지출되는 비용을 20만 원 수준의 기본소득으로 전환해야 도입할 수 있다는 의미이다. 따라서 서울시 차원에서 일반형으로 기본소득의 도입을 수용하기에는 상당 부분 무리가 있다고 판단된다.

[표 6-6] 일반형(가구) 기본소득 소요예산 추계

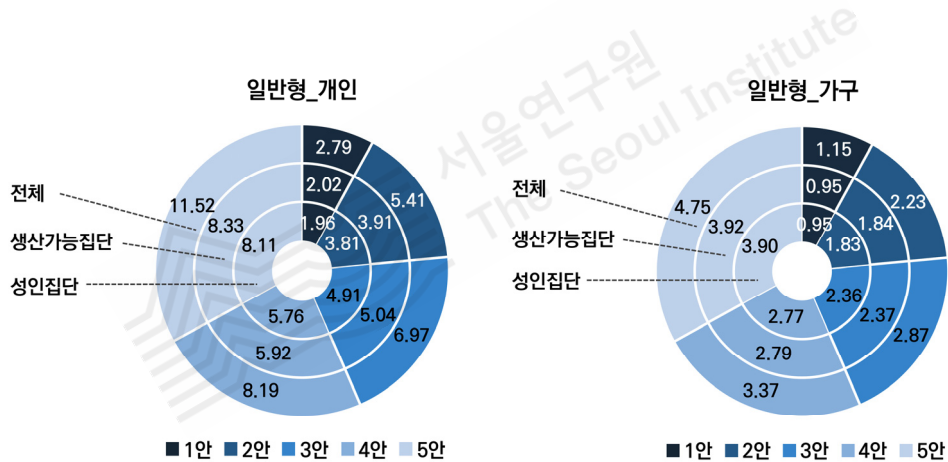
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38,8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A4)	100,869	195,686	252,173	296,051	416,590
생산가능 집단(A5)	83,318	161,637	208,295	244,538	344,104
성인집단(A6)	82,915	160,854	207,286	243,354	342,437

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38,8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A4)	1.15	2.23	2.87	3.37	4.75
생산가능집단(A5)	0.95	1.84	2.37	2.79	3.92
성인집단(A6)	0.95	1.83	2.36	2.77	3.90

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-3] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(일반형)

2) 수당형 기본소득 소요예산 추계

일반형 형태의 기본소득이 어렵다면, 완전한 형태의 기본소득은 아니지만, 생애주기 욕구에 기반을 두어 특정 인구학적 기준으로 한 수당형 기본소득(범주형 기본소득)도 고려 가능하다. 이는 인구학적 기준만 제시되고, 나머지는 기본소득의 원칙을 그대로 따른다는 것이다.

먼저 서울시 아동·청소년 개인에게 조건 없이 지급하는 아동기본소득안(B1)은 적게는 4조 원(월 20만 원)에서 많게는 16.8조 원(월 82.6만 원)이 소요되는데, 이는 일종의 아동수당 형태라 할 수 있다.

서울시 청년에게 보편적으로 지급하는 청년기본소득안(B2)은 7.6조 원에서 31.5조 원이 소요되는데, 이는 청년수당형태라 할 수 있다. 현재 서울시 청년수당은 구직활동조건과 가구소득 기준 등이 적용되기에 청년기본소득안(B2)과는 차이가 있다.

서울시 중장년에게 보편적으로 조건 없이 지급하는 중장년기본소득안(B3)은 9.5조 원에서 39.5조 원이 소요되고, 서울시 노인에게 보편적으로 지급하는 노인기본소득안(B4)은 3.1조에서 13조 원이 소요된다. 이는 기초연금의 확대판(조건없는 기초연금)이라 할 수 있다. 이처럼 수당형 기본소득(범주형 기본소득)은 적게는 3조 원(노인, 월 20만 원)에서 많게는 39.5조 원(중장년, 월 82.6만 원)으로 추계되었다.

그러나 특정 인구계층으로 제한하여 부분적으로 기본소득을 지원한다 하더라도, 최저생계급여 수준인 50만 원을 적용할 경우, 대부분 계층에서 서울시 복지예산을 초과하는 것으로 나타났다. 노인층만 기본소득을 실시한다 해도 현재 서울시 가용예산의 90%만큼 추가 재원이 필요한 상황이다. 특히 중장년 기본소득안(B3)은 최소 20만 원만 지급해도 서울시 복지예산을 웃돌며 가장 많은 예산이 필요한 것으로 나타났다.

중장년층은 가계경제 부담이 증대되는 시기에 실직 및 영세자영업자가 늘어나는 상황에서 현재 중장년층을 보호할 사회안전망이 상대적으로 부재하다. 그러나 이들에게 보편적인 기본소득을 지급하는 것은 다른 계층에 비해 자원조달 측면에서 어려운 상황이다. 따라서 중장년층에 대한 소득보장은 저소득 실업자 혹은 중위소득 50% 미만 가구 등으로 한정하는 방안으로 실업부조 형태로 검토되어야 할 것이다.

[표 6-7] 수당형(개인) 기본소득 소요예산 추계

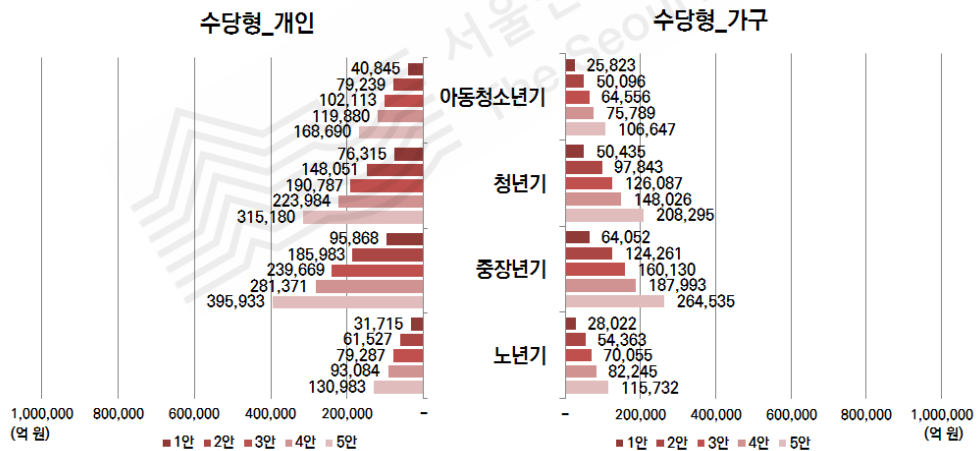
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B1)	40,845	79,239	102,113	119,880	168,690
청년(B2)	76,315	148,051	190,787	223,984	315,180
중장년(B3)	95,868	185,983	239,669	281,371	395,933
노인(B4)	31,715	61,527	79,287	93,084	130,983

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B1)	0.47	0.90	1.16	1.37	1.92
청년(B2)	0.87	1.69	2.17	2.55	3.59
중장년(B3)	1.09	2.12	2.73	3.21	4.51
노인(B4)	0.36	0.70	0.90	1.06	1.49

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-4] 수당형 기본소득 소요예산 비교(개인 VS. 가구)

한편, 생애주기에 해당하는 가구원이 한 명이라도 있는 가구를 기준으로 수당형 기본소득을 지급할 경우, 개인 기준보다 예산이 약 1.13배(노인기본소득)에서 1.58배(아동청소년 기본소득)가 줄어들 것으로 예상된다. 생애주기별로 모든 계층에게 기본소득을 지급하는 것은 앞서 일반형에서 보았듯이 현실가능성이 매우 희박하고, 특정 인구학적 기준으로 기

기본소득을 실시한다면 어떤 대상층에게 먼저 실시할지가 관건이다. 그러나 사회보장체계가 가장 부실한 청년·중장년층가구에 월 20만 원의 부분 기본소득을 실시해도 각각 서울시 전체 가용예산의 60~70%에 해당하는 예산이 필요하고, 두 집단을 같이 고려할 경우 서울시 복지예산을 초과한다. 생애주기에 따른 복지사각지대를 보완하는 차원에서 청년층 혹은 중장년층에 대해 우선적 고려를 해도, 결국 서울시 차원에서 수당형으로 부분적으로 기본소득을 실시하기도 쉽지 않은 상황으로 보인다.

[표 6-8] 수당형(가구) 기본소득 소요예산 추계

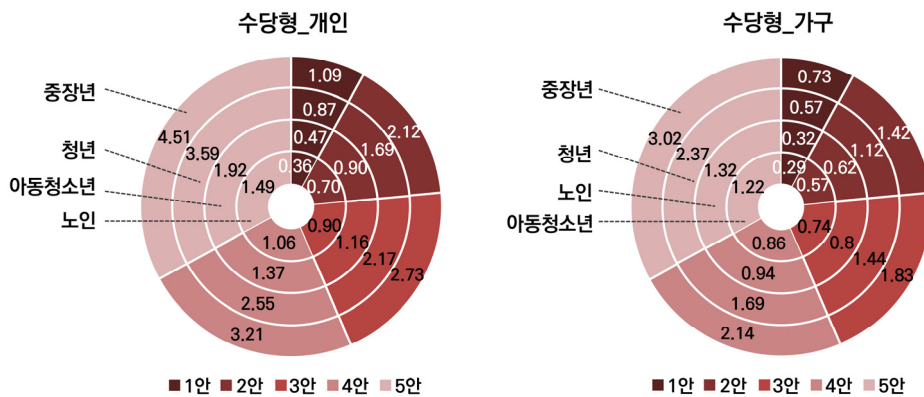
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B5)	25,823	50,096	64,556	75,789	106,647
청년(B6)	50,435	97,843	126,087	148,026	208,295
중장년(B7)	64,052	124,261	160,130	187,993	264,535
노인(B8)	28,022	54,363	70,055	82,245	115,732

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 비율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B5)	0.29	0.57	0.74	0.86	1.22
청년(B6)	0.57	1.12	1.44	1.69	2.37
중장년(B7)	0.73	1.42	1.83	2.14	3.02
노인(B8)	0.32	0.62	0.80	0.94	1.32

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-5] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 비율(수당형)

3) 중위 50% 미만 가구로 선별 시 기본소득 소요예산 추계

앞서 살펴본 바와 같이 서울시에서 기본소득을 일반형(완전형)과 수당형으로 도입하는 것이 현실적으로 매우 어렵기에 다른 조건 없이 소득 기준만 적용하여 정책대상을 선별하는 방안을 고려하였다. 소득 기준은 주로 가구 단위로 계측하기에 가구형으로만 접근하였다.

먼저 일반형의 경우, 서울시 중위 50% 미만 가구에 다른 조건 없이 기본적 생활을 영위하기 위한 급여로 최소 20만 원에서 최대 82.6만 원을 지급하면 약 2.3조 원에서 9.7조 원이 소요되며, 생산가능집단 및 성인가구에 지급하면 약 1.3조 원에서 5.4조 원이 소요되는 것으로 산출되었다. 전체 중위소득 50% 미만 가구에게 최대급여액인 82.6만 원을 지급하는 안(A7_⑤)을 제외하면 모두 서울시 가용예산보다 적다. 즉 일반형 개인 혹은 가구단위의 방안보다 매우 큰 폭으로 예산이 축소된 것을 알 수 있다.

[표 6-9] 일반형 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 추계

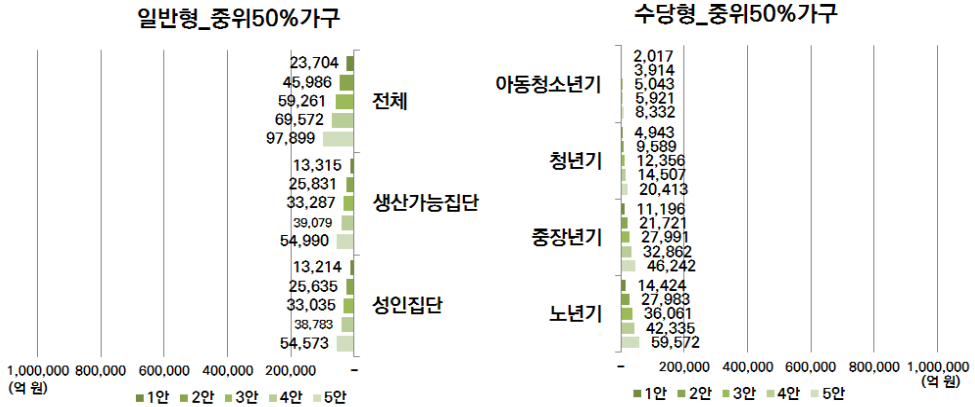
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A7)	23,704	45,986	59,261	69,572	97,899
생산가능집단(A8)	13,315	25,831	33,287	39,079	54,990
성인집단(A9)	13,214	25,635	33,035	38,783	54,573

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
전체(A7)	0.27	0.52	0.68	0.79	1.12
생산가능집단(A8)	0.15	0.29	0.38	0.45	0.63
성인집단(A9)	0.15	0.29	0.38	0.44	0.62

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-6] 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 비교(일반형 VS. 수당형)

한편, 수당형으로 서울시 중위 50% 미만 특정 연령계층 가구에 기본소득을 지급하면, 아동·청소년가구가 2천억 원에서 8천억 원으로 가장 적게 소요되고, 노인가구는 1.4조 원에서 5.9조 원으로 가장 많이 소요된다. 최근 청년층은 ‘개개인’으로 보면 노동시장 불안정 등에 대한 보편적 소득보장의 욕구가 크지만, 중위 50% 미만인 ‘가구’ 단위로 접근한다면 노인과 중장년층 소득보장이 더 절실한 상황임을 알 수 있다. 만약 기본소득의 도입목적 을 빈곤 완화 및 격차 해소에 초점을 둔다면 서울시의 저소득 노인과 중장년가구를 주요 정책대상으로 고려해볼 수 있다. 하지만 이러한 접근은 재원마련 측면에서 수월하여 현실 도입 가능성을 높이지만, 이는 기본소득의 취지와 상당히 멀어진다는 점에서 분명한 구분이 필요할 것이다.

또한, 최근 새 정부에서 2018년부터 아동수당·청년구직촉진수당·기초연금 확대 등을 예정 하고 있기에 서울시 차원에서 수당형 기본소득으로 고려할 경우 중위 50% 미만 가구로 한정한다 하더라도 제도의 수혜범위 및 급여수준에 대한 조정도 함께 고려되어야 할 부분 이다.

[표 6-10] 수당형 중위 50% 미만 가구 기본소득 소요예산 추계

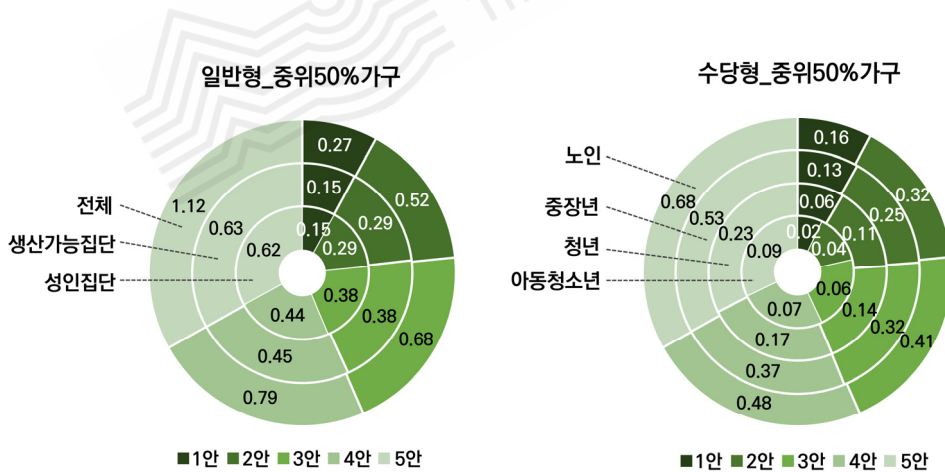
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B9)	2,017	3,914	5,043	5,921	8,332
청년(B10)	4,943	9,589	12,356	14,507	20,413
중장년(B11)	11,196	21,721	27,991	32,862	46,242
노인(B12)	14,424	27,983	36,061	42,335	59,572

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
아동·청소년(B9)	0.02	0.04	0.06	0.07	0.09
청년(B10)	0.06	0.11	0.14	0.17	0.23
중장년(B11)	0.13	0.25	0.32	0.37	0.53
노인(B12)	0.16	0.32	0.41	0.48	0.68

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-7] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(중위 50% 가구)

4) 부가형 기본소득 소요예산 추계

부가형은 완전한 기본소득도 아니고 수정형(변형된) 기본소득의 형태도 아니지만, 현재 사회보장제도의 부족한 부분을 보충하는 차원에서 서울시에서 대표적으로 운영 중인 현금성 지원 제도에 추가로 기본적 급여를 지급하는 방안이다. 이를테면 서울시 청년수당은 정부의 청년구직촉진수당과 함께 구직활동의 속성이 담긴 제도로 기본소득과 거리가 멀지만, 기본소득의 도입 논의가 청년층을 대상으로 활발하게 논의되고 있는 측면에서 현재 서울시 청년수당제도에 추가로 기본적 급여를 지급하는 방식을 고려할 수 있다. 대상 자체도 5천 명으로 큰 규모가 아니기에 예산이 많이 소요되지는 않는다. 적게는 120억 원에서 많게는 496억 원이 소요된다. 추가급여라는 차원에서 본다면 기존 제도의 지원금액 상한선(월 50만 원)을 초과하여 지급하긴 어려울 것이다. 하지만 만약 서울시 청년수당을 부가형이 아닌 기본소득의 형태로 재편한다면 현재 서울시 청년수당의 예산이 150억 원 이기에 충분히 검토 가능할 것으로 보인다. 단, 5천 명이라는 제한된 규모로 한정할 경우이다.

한편, 서울형 기초보장수급가구에 기본적 급여를 추가 지원할 경우 약 92억 원에서 379억 원이 소요되지만, 부가형 제도임을 참작하면 현행 서울형 기초보장제도의 1인 지원금액(최소 8.2만 원~최대 25만 원)보다 낮을 수밖에 없다. 따라서 현재 검토하는 시나리오는 모두 적용하기 어렵다. 특히, 서울형 기초보장수급가구만 추가 지원할 경우, 서울형 기초보장수급자에 공적이전지원 금액이 늘어나 정부의 기초보장수급가구가 받는 급여액보다 높아지는 문제가 발생한다. 서울형 기초보장제도는 수급가구의 급여수준이 정부 수급가구의 급여수준보다 높게 설정할 수 없다는 이유로 정부 생계급여의 1/2 수준으로 지급하고 있다. 따라서 서울형 기초보장수급자에게만 추가 기본소득을 지급하는 방안은 기초보장수급가구와의 형평성 문제가 발생한다.

[표 6-11] 부가형 기본소득 소요예산 추계

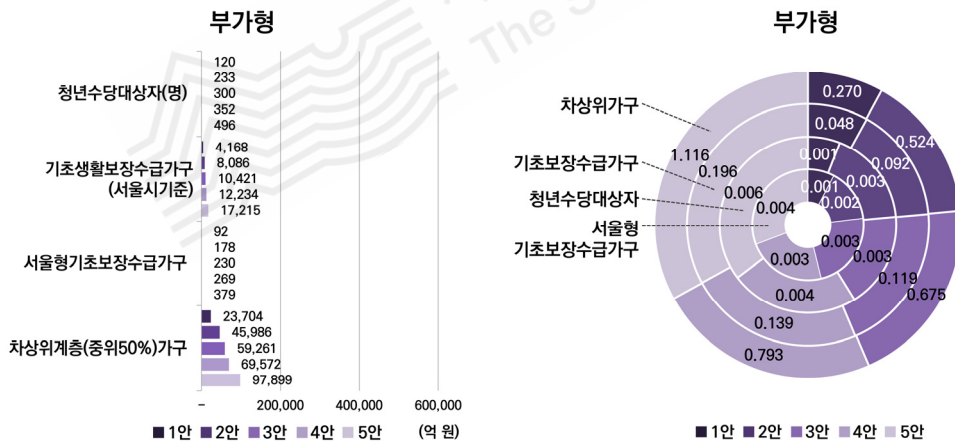
(단위: 억 원/년, 배)

급여수준	소요예산 추계				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
서울시 청년수당대상자(C1)	120	233	300	352	496
기초보장수급가구(C2)	4,168	8,086	10,421	12,234	17,215
서울형 기초보장수급가구(C3)	92	178	230	269	379
차상위가구(C4)	23,704	45,986	59,261	69,572	97,899

급여수준	서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율				
	①(20만 원)	②(38.8만 원)	③(50만 원)	④(58.7만 원)	⑤(82.6만 원)
서울시 청년수당대상자(C1)	0.001	0.003	0.003	0.004	0.006
기초보장수급가구(C2)	0.048	0.092	0.119	0.139	0.196
서울형 기초보장수급가구(C3)	0.001	0.002	0.003	0.003	0.004
차상위가구(C4)	0.270	0.524	0.675	0.793	1.116

주1) 2017년 서울시 복지예산: 8조 7,735억 원

주2) 음영부분은 현재 서울시 복지예산규모보다 적게 소요되는 시나리오임.



[그림 6-8] 서울시 복지예산 대비 기본소득 소요예산 배율(부가형)

5) 종합 및 논의

지금까지 서울시의 기본소득 도입 가능성을 검토하기 위해 기본소득 적용모형에 따른 소요재정을 추계해보았다. 검토한 내용을 정리하면, 현재 상황에서 기존 복지제도를 유지하면서 일반형(완전형)의 기본소득을 도입하는 것은 재정적으로 불가능하다고 판단된다. 또한, 일반형 기본소득을 완화된 형태인 가구단위 방식으로 접근해도 상당한 예산이 수반되는 것으로 파악된다. 때문에 수당형 기본소득으로 일부 도입 논의를 진전시킬 수 있으나, 이는 최근 새 정부의 생애맞춤형 소득지원제도와와의 관계 설정이 필요하다. 즉 서울시 차원에서 수당형 제도를 도입할 경우 누구에게 어떠한 목적으로 지급할 것인지에 관한 분명한 차이가 있어야 할 것으로 보인다.

현실적으로 서울시에서 고려할 수 있는 대안은 두 가지 차원으로 접근 가능하다. 하나는 생애주기에 기반을 두어 소득보장 지원이 가장 부족한 청년·중장년층을 대상으로 하는 실업수당·실업부조 도입 등을 검토할 수 있다. 하지만 이는 실업자 혹은 저소득층이라는 조건이 부여되기에 기본소득제도가 아님을 확인하였다. 다른 하나는 기존 소득보장제도에 추가적인 현금급여를 지원하는 방식으로 서울시 청년수당과 서울형 기초보장수급가구에 기본소득을 지급하는 방식이다. 하지만 서울형 기초보장제도는 명확하게 빈곤층을 지원하는 선별적 제도이며, 서울시 청년수당 역시 조건부과형 수당이기에 이들에게 추가급여를 지급한다 해서 기본소득의 취지를 살린다고 보기 어렵다.

07

결어

- 1_사회보장체계의 보편성과 선별성
- 2_기본소득제도의 전망

07 | 결어

1_사회보장체계의 보편성과 선별성

기본소득의 관념이 구체적 실험으로 구현되었을 때 우리는 그 제도의 성공에 대한 기대 이전에 왜 기본소득이 도입되었는가에 대한 질문으로 옮겨가게 된다. 유럽의 경우는 신자유주의 물결에서 복지제도의 개편을 추구하여 왔다. 한편에서는 복지제도의 효율성을 제고하기 위해 노력하였고 다른 한편에서는 ‘생산적 복지’라는 개념하에 고용과 복지를 연계하는 전략으로 개편을 추구하였다. 이러한 상황에서 왜 기본소득이 나왔는가라는 질문에 대한 대답은 두 가지에서 찾아본다. 현재의 복지제도가 더 이상의 효과를 보기 어려울 수도 있고 아니면 생산적 복지가 더 이상 가능하지 않는 고용없는 신자유주의 성장체제에서 선택할 수 있는 마지막 수단이 아니었을까 하는 추론이 가능하다.

그러면 복지 선진국에서의 복지제도의 한계에서 기본소득을 발견하였다면, 충분한 사회보장체계가 갖추어지지 않은 나라에서 기본소득의 의미는 무엇인가라는 질문이 이어져 제기된다. 그것은 불충분한 사회보장체계와 복지제도가 기본소득 제도를 필요로 하기 때문일 것으로 추론한다. 어떠한 상황이건 기본소득은 단순하고 강력한 아이디어로 기존의 사회보장체계에 도전하고 있다. 그것이 기존 사회보장체계를 보완하건 아니면 대체하건 기본소득 제도에 대한 논의는 계속될 것이다.

앞서 한국의 사회보장체계를 살펴보았듯이, 사회보험, 사회서비스를 제외한 현금성 급여만을 볼 때 우리 사회의 공공부조와 사회수당 제도는 모두 선별적 기준이 강하게 작동되고 있다. 혹자는 기초연금을 사회수당으로 간주하기도 하고, 일부는 공공부조로 일컫기도 하지만, OECD는 기초연금을 공공부조의 성격으로 규명하고 있다(OECD, 2015).²⁷⁾ 상남

27) OECD는 연금체계를 다층구조로 구분하는데, 이때 1층(first tier)에 해당하는 연금으로 기초연금(basic pensions), 최저연금(minimum pensions), 공공부조(social assistance)가 있다. 기초연금(basic pensions)은 어떠한 조건도 없이 모든 노인에게 지급하는 형태이고(단, 일부 거주 기간을 충족해야 한다), 최저연금(minimum pensions)은 소득비례방식인 2층 연금과 연계하여 운영되고, 공공부조(social assistance)는 빈곤층을 선별적인 연금제도로 자산조사(means-tested)를 실시하고, 최저한도의 소득수준을 보충(top-up)해주는 방식으로 운영된다. 이 연구에서는 기초연금을 주로 사회수당의 범위 내에서 논의하고 있으나, OECD에서는 우리나라의 기초연금을 공공부조(safety net)로 규정하고 있다(OECD, 2015: 46-68).

시의 청년배당을 제외한다면 중앙정부에서의 소득보장정책 중 인구학적 기준만을 적용하여 보편적 형태로 구현되고 있는 사회수당제도는 부재한 상황이다.

이처럼 한국 사회보장체계를 보면 선별적 기준이 강하게 자리 잡고 있는데 이는 우리나라에 국한된 것만은 아니다. 1980년대 이후 직면한 경제침체와 재정위기로 서구 선진국들은 지속적으로 복지 욕구 및 수요(demand)가 증가하는 반면, 재원조달 능력은 감소하여 두 개의 압력이 상호작용하면서 복지국가가 딜레마에 직면했다(Bonoli, G. et al., 2000). 하지만 이러한 딜레마에 대응하는 방식은 각국마다 기존 복지제도의 경로에 따라 다르게 접근해왔다. 일부 국가는 복지축소의 결과로, 일부 국가는 복지에 투자적 지출을 하면서 복지국가를 유지해왔다.²⁸⁾ 특히 복지국가를 축소시킨 국가들은 수혜자의 범위를 축소하는 전략으로 사회복지 프로그램과 급여와 관련하여 표적성(targeting), 선별성(selectivity), 자산조사(means-testing)가 강화되었다(Mkandawire, 2005; 정인영, 2007). 이처럼 서구 선진국들 가운데 보편적 프로그램이 덜 발달된 국가들일수록 복지재편 과정에 선별성이 강하게 적용된 것으로 보인다.

우리나라는 서구 선진국과 달리 보편적 접근의 복지제도를 경험하기 전에 선별적 제도인 생활보호제도(이후 국민기초생활보장제도)를 시작으로 소득보장제도가 확대되어왔다. 때문에 우리나라의 사회보장체계가 선별성이 강한 이유도 이러한 경로의존성에 직·간접적인 영향을 받아왔다고 볼 수 있다. 특히 선진복지국가들의 역사적 경험처럼 두 가지 측면에서 이러한 선별성이 강조되는 상황이 나타나는데, 하나는 복지수요가 증대한다는 점이고, 다른 하나는 자원이 제한적이라는 점이다. 즉 복지수요는 점차 늘어나고 있지만, 그에 걸맞은 예산을 확보하기 어려워 제한된 자원하에서 복지수요를 감당할 수밖에 없어, 결국 복지의 대상을 더 선별할 수밖에 없게 된다. 이러한 구조적 상황에 우리나라의 복지제도가 발달할 수 있는 경로 역시 선별적 조건이 부과될 가능성이 더 크다.

먼저 우리사회 구성원들의 복지 수요는 어떠한가? 복지 욕구와 수요에는 물질적 결핍에 대한 욕구뿐 아니라 사회적 배제 및 국가적 차원의 사회문제까지 포함될 수 있다. 이러한 복지 수요를 생애주기적 관점으로 살펴보면, 첫째, 아동기의 경우 과거의 수요는 불균형적

28) 전제(복지축소 국가들은 대체로 영미형의 자유주의 복지국가라면 후자는 주로 스칸디나비아형의 시민주의 복지국가에 해당한다.

인 영양섭취와 건강관리 그리고 보육 및 교육에서의 소외 등 빈곤한 아동가구에 대한 욕구에 초점이 맞춰지는 경향이 있었다. 하지만 최근에는 가족형태가 다양화됨에 따라 보육에 대한 돌봄문제가 사회화되면서 저출산 문제, 여성의 노동시장 참여 문제 등 사회적 문제 차원에서 아동이 있는 가구의 복지수요가 늘어나는 추세이다. 이러한 점은 아동 돌봄에 관한 보육서비스, 산전후·유급육아 휴직 제도 등과 더불어 아동 양육으로 인해 추가로 이루어지는 소비지출을 보전하는 아동수당 등의 현금지원제도의 필요성이 제기되었다(최성은 외, 2009; 김진석, 2016; 이봉주, 2016; 최영, 2017).

둘째, 청년기는 자신의 인생 설계를 위한 준비단계로 가장 욕구가 높은 시기이지만 높은 대학등록금, 청년실업, 청년NEET의 증가, 비정규직의 증가 등으로 대표되는 청년층의 문제는 주거문제, 결혼문제, 출산기피 문제 등 개인의 문제를 넘어 사회문제로 고착화되는 현상에게까지 이르렀다(ILO, 2013; OECD, 2013). 이러한 청년문제는 노동시장 영역에서 고용만이 아니라, 비노동시장 영역에서 교육, 주거, 의료, 문화 등의 문제점까지 포괄되고 있다. 청년정책은 단순 일자리정책이나 교육훈련정책으로 그치는 것이 아니라 다양한 활동 측면에서 청년층의 소득지원제도의 필요성이 제기되고 있다(김종진, 2016). 이에 최근 청년층에 대한 소득지원 프로그램으로 청년배당·청년수당·청년구직촉진수당·청년구직지원금 등이 도입·논의되고 있다.

셋째, 중장년기는 모든 산업분야에 있어 생산능력이 발현되는 시기로 한 사회의 핵심 구성원으로 기능한다. 하지만 동시에 이 시기는 가족을 부양해야 하는 시점으로 자녀교육비에 대한 부담, 노부모 부양에 대한 부담, 주거비에 대한 부담, 가계부채 증가 등 가계경제에 대한 부담이 증대된다. 동시에 핵심 산업군에서 조기퇴직으로의 이동 혹은 실직을 경험하기도 하며 상대적으로 자영업자가 늘어난다. 따라서 가구 경제의 소득·자산 양극화가 심화되는 시기이기도 하다. 특히 최근 국내외 경제가 저성장 체제로 전환됨에 따라 중산층이 붕괴하고 있으며 대다수 성인가구의 임금소득 정체와 그에 따른 소비력이 저하되어 국민들의 가계소득 증대가 절대적으로 필요한 상황이다. 하지만 현재 한국의 소득보장제도는 이러한 중장년층의 욕구를 반영할만한 현금지원 제도가 부실한 실정이다.

넷째, 노년기는 생산자로서의 역할 상실에 따른 사회·심리적 소외감과 외로움을 가장 크게 겪는 시기이다. 또한 신체적 기능의 악화로 의료욕구가 가장 극대화되는 시기이기도

하다. 따라서 노인들은 이러한 무위·상실감에 대한 해소 및 건강한 노후를 위해 사회활동에 대한 욕구가 크며 노인 일자리, 자원봉사활동, 노인 평생교육 등 노인들의 활력있는 삶 제공을 위한 다양한 측면의 서비스가 급증하고 있다. 그럼에도 불구하고 노년기에 가장 중요한 욕구는 물질적 결핍에 대한 해소일 것이다. 특히 생애주기가설(life-cycle hypothesis)에 의하면 현재의 소비는 현재소득뿐만 아니라 과거의 평생소득에 달려있는데, 과거 근로활동 시기에서의 소득과 축적된 부가 생애에 걸쳐 일정한 소비 흐름을 유지시켜준다. 현재 베이비부머 세대들의 대다수가 자영업으로 내몰리고 있고 이들의 가구 경제위기 상황 등을 감안하면 현재 소득에 따른 미래 소비력이 유지된다고 보기 어렵다. 국민연금 및 기초연금 등 노후소득보장제도가 존재함에도 불구하고 여전히 노인의 절반이 빈곤상태에 놓여있다는 점은 현세대 노인들이 사회·경제 주체로 자리매김하지 못하고 주변화된 상태에 머물러 있음을 보여준다. 이러한 점은 우리 사회의 노인층에 대한 노후 소득보장제도가 더 강화되어야 할 필요성을 반영해준다.

이처럼 아동·청년·성인·노인에 이르는 생애주기별 소득보장제도의 강화가 요구되는 바, 일각에서는 특히 생애주기에 따른 사회수당이 점진적으로 확대되면 결과적으로 보편적 복지가 강화된 기본소득의 도입이 가능하다고 주장한다. 그러나 이러한 보편성을 추구하는 기본소득이라 할지라도 현재 우리 사회 현실에 적용했을 때는 어떤 형식으로든지 제한할 수밖에 없다. 그것이 현재 우리나라 사회보장체계에 있어 선별성이 강조되는 두 번째 이유로, 제약을 가하는 대표적 기제가 자산조사(means-test), 그리고 부양의무(family responsibility or obligation of support)조건이라 할 수 있다.

첫째, 자산조사는 어떤 한 가구의 가구경제력을 파악하는 수단으로 기능해야 하지만 현재 우리사회의 자산조사방식은 저량(stock)의 재산을 유량(flow)의 소득으로 환산하는 기법을 과도하게 적용하고 있다는 점이 독특하다. 이러한 기제는 복지제도에 결부되면서 저소득층의 복지수혜를 최대한 거르는 장치로 기능하고 있다는 점에서 문제가 되고 있다. 둘째, 부양의무 조건은 실질적인 부양조건이 아닌 잠재적인 부양가능성을 전제로 설계되어 복지사각지대를 유발하는 핵심 기제로 작동하고 있다. 대표적으로 부양의무 조건은 기초생활보장제도에 적용되고 있지만, 드러나지 않게 대다수의 복지제도에 침투되어 있다. 가령 서울시의 청년수당제도도 실질적인 수혜대상은 청년층 개인이지만 그 대상에 들

어가기 위해서는 가구 중위소득의 150% 기준을 충족해야 하는 등 개별단위의 사업이 가구 상황에 의존하고 있는 구조임을 보여준다. 점차 가족의 특성을 하나로 귀결시키기 어려울 만큼 가족의 기능이 다변화되고 있는 상황에서 현재의 부양의무 조건은 현실을 반영하는 기제가 아닌 수혜자를 제한하는 역할로 기능할 수밖에 없다.

결국 이러한 조건들을 하나둘씩 없애는 방식을 취한다면 한국의 사회수당제도 혹은 소득보장제도가 점차 보편주의 프로그램으로 기능할 수 있을 것이다. 그러나 한편으로는 무조건적인 보편성을 주장하지 않아도 된다는 의견들이 존재하기도 한다. 사회복지 할당에 관한 연구를 살펴보면, 보편성과 선별성은 이분법적 선택이 아닌 상호보완의 개념으로 접근하고 있다(Titmuss, 1968; Skocpol, 1990; Hills, 2004; Gilbert & Terrell, 2010 등). 이를테면 Titmuss(1968)는 보편적 서비스의 구조는 긍정적 차별이라는 목적을 두고 욕구가 가장 필요한 빈곤층에게 사회적으로 수용가능한 범위 내에서 선별적 서비스를 제공해야 한다고 지적하였고, Skocpol(1990)은 보편주의 틀 속에서 복지수혜자를 선별하는 “보편주의 내에서의 표적화(targeting within universalism)”를 주장하였으며, Hills(2004) 또한 보편주의에 기반을 두고 선별주의 원리를 결합시킨 “선택적 보편주의(selective universalism)”라는 사회복지 자원할당 방식을 제시한 바 있다.

이러한 접근을 차용한다 하더라도, 현재 이 방식은 모두 소득기준에 근거한 것이며, 다른 나라와 달리 유독 선별적 기준이 강조되는 자산 측, 재산의 소득환산기준, 부양의무 기준 등은 하나둘씩 해결해 갈 필요가 있다고 판단된다. 그러한 상황 속에서 보편성과 선별성을 함께 조응해 가는 방식으로 제도적 정합성을 모색하는 것이 필요할 것이다.

따라서 생애주기에 따른 사회수당의 신설은 이러한 가혹한 제약조건을 약화시키고 인구학적 기준에 근거한 보편성을 기반으로 하되, 소득기준에 의한 선별성만을 부과하는 형태로 논의를 진전시킬 수 있을 것이다.

2_기본소득제도의 전망

기본소득이 현실적으로 도입될 전망이 있는가에 대한 논의로 본 논의를 마무리하고자 한다. 기본소득과 관련한 주요 논쟁 중 우리 사회에서 주목받는 정책적 사항을 본 연구의 내용과 관련하여 소개하면서 본 연구를 마무리하고자 한다. 그리고 기본소득의 의미를 다시 보고자 한다.

기본소득이 현 사회보장체계에서 주목받는 것은 기존의 사회보장체계에서 새로운 것을 도입하는 것이 아니라 기존의 사회보장체계에 대한 전면적인 개편 문제를 제기하고 있기 때문이다. 기본소득의 본격적인 도입을 위해서는 국가적인 차원에서 기존 사회보장체계의 근본적인 재검토와 재원조달을 위해 재정과 자원재분배의 구상이 필요하다. 전반적인 조세개혁과 국가 지출에 대한 전반적인 재구조화가 전제되지 않는 상황에서 기본소득의 도입은 시작부터 어려울 수 있다.

한국의 정치경제구조를 고려했을 때, 기본소득의 접근이 바람직한가라는 질문이 제기된다. 이는 두 차원의 방향이 엇갈리는 지점이다. 첫째는 복지체계의 방향성이고, 둘째는 복지지출의 방향성이다. 현재의 상황에서 기본소득 제도를 소개하는 것은 한국의 복지체제를 어느 방향으로 갈 것인가의 문제를 제시하는 것이다. 한편에서는 복지정책을 사회투자전략으로 이끌고자 하는 접근이 있고, 다른 한편으로는 사회보장의 현금급여를 확충해 경제적 선순환을 도모하는 기본소득 접근이 제기되고 있다. 전자에서는 사회서비스와 일자리 창출전략으로 복지국가를 강조하는 반면에 후자는 기본적인 삶에 대한 국가 보장을 강조한다. 이는 복지지출과 관련되어 있다.

우리나라 복지지출은 선진 복지국가에 비해 낮은 편이다. 복지재정을 확충하여 복지지출을 어디에 집중할 것인가라는 선택과 합의의 문제가 제기되고 있다. 현재 사회보장체계를 고려하면, 공공부조의 사각지대 문제, 사회보험의 노후소득보장 문제, 사회서비스의 질 제고 문제 등이 산적해 있다. 우선적 영역은 사회서비스에 대한 보편적 접근이 더 필요한 상황으로 사회서비스 관련 일자리 창출과 소득보전의 연계가 가장 중요한 차원으로 제시된다.

우려되는 지점은 외국의 상황과 달리 우리나라는 사회보장체계가 적절하게 작동되고 있지 않기에 기본소득의 확대 방향은 기존 제도를 오히려 불안하게 하는 요소로 작용할 소지가 크다는 점이다. 그럼에도 불구하고 현재 사회보장체계 내에서 현금지급을 확대한다면, 현실적으로는 사회수당형태로서 제한된 영역에서 접근될 것으로 보인다. 현재 가장 취약한 부분으로 청·장년기에 대한 사회보장제도의 확대가 중요하다. 무조건적 기본소득이 아니라면, 이미 세팅되어있는 사회보장체계를 유지하면서 제대로 작동되지 못한 부분으로 급여대상과 급여수준을 충족시켜주는 것이 일차적으로 필요하다. 부족한 부분은 수당형태로 도입하는 것이 바람직하다.

기본소득의 현실적 도입 가능성은 여건의 문제보다 의지의 문제로 판단할 수 있다. 반드시 해야 한다는 필요성에는 사회적 타당성으로 접근하는 것이 적절하다. 현재 연구는 재정 중심으로만 실현가능성을 중시하였다. 기본소득의 현실도입이 어려운 이유는 사회적으로 합의를 이루기가 어렵다는 것인데, 이는 그만큼 재정적 여력이 충분하지 않기 때문임을 보여준다. 현시점에서 기본소득 도입을 다루기 위해서는 재정적 여건을 고려할 수밖에 없으므로 이는 이 연구의 한계라고 할 수 있다.

마지막 논점으로 기본소득의 도입시기와 지방정부와의 관계이다. 일부는 기본소득 도입이 아직 시기상조이며 중앙정부 단위에서 검토하는 것이 적절하다고 지적하고 있다. 반면에 지자체 차원에서의 실험적 방식도 충분히 의미 있음을 지적하고 있다. 따라서 기본소득을 도입해 중앙정부 제도를 변화시키는 서울시의 선도적 역할을 기대할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 지방 재정의 현실은 제도적인 도입을 제한하고 있다. 지방 정부에서 복지 재정의 많은 부분은 중앙정부의 사업지출과 지방으로의 전출금 예산으로 구성되어 있다. 지방정부마다 여건이 다르지만 복지 재정으로 지방정부의 고유 사업을 확충하기에는 제한된 수준이라고 할 수 있다.

또한 복지지출과 관련하여 중앙정부와 지방정부의 역할이 고려되어야 한다. 일반적으로 사람에 대한 직접적인 지원에 있어서는 중앙정부의 역할이 강조된다. 한 나라의 국민으로서 거주하는 특정 지역과 관련없이 고루 지원하여야 하는 당위성이 제기된다. 소득과 관련해서는 소득 확보와 소득 불평등의 문제가 중앙정부 정책의 영역에서 보다 구체화될 필요가 있다. 반면에 지역에 사는 주민들에게는 보편적인 사회서비스의 제공이 중요하다. 사회

서비스는 지리적 근접성에 따라 지역 주민의 요구에 충실할 필요가 있다. 지방정부는 복지와 관련된 시설과 적절한 사회서비스 제공에 복지지출의 주안점이 놓여 있다.

이러한 여러 논의에도 불구하고 복지정책의 실현 가능성은 정치적 환경과 정책적 의지에 달려 있음을 부인할 수 없다. 시민사회의 적극적인 동의와 재정운영에 있어서의 효율성과 사업의 효과성을 고려하여 미래사회의 전망 속에 정책적 결단이 필요하다. 복지 제도의 도입은 비가역적인 특성을 보여준다. 특정한 시점에서 특정한 제도의 도입은 그 후 운영에 있어 문제가 제기되어도 지속될 수밖에 없는 현실적인 경향이 있다. 새로운 제도의 도입은 그래서 신중할 수밖에 없다. 그리고 한국사회의 사회보장체계에 근본적인 변화를 야기할 수 있는 기본소득 제도와 정책은 그 도입에 있어 신중함을 더욱 필요로 한다.

기본소득이라는 유령이 많은 나라에서 사회보장체계의 토양 위를 떠돌고 있다. 유럽에서 시작된 아이디어는 미국에서, 캐나다에서, 중남미에서 그리고 이제 한국에서 사회보장의 주요 이슈가 되고 이를 실현시키려는 노력이 이루어지고 있다. 역사적으로 사회 보장의 주요 수단의 개념들은 한때 주목을 받다가 사라지기도 하고, 다시 특정한 국면에서 부활하기도 한다. 기본소득의 개념은 단순하면서 강력한 의미로 21세기 자본주의 역사에서 상당히 지속될 수 있을 것이다. 신자유주의의 물결이 전 세계를 휩쓸고 지나간 자리에 피폐해진 시민의 삶에 기본소득의 씨앗이 뿌려지고 있다.

참고문헌

- 강남훈, 2010, “2012년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁”, 「기본소득의 쟁점과 대안사회」, pp.280-325.
- 강혜규 외, 2007, 「사회서비스 재정 관련 동향과 과제」, 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외, 2009, 「사회서비스산업의 산업 활성화 방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외, 2013, 「사회서비스 활성화사업군 심층평가」, 기획재정부·한국보건사회연구원.
- 국민기초생활보장법 법률 제14224호.
- 김교성, 2009, “기본소득 도입을 위한 탐색적 연구”, 「사회복지정책」, 제36호, 제2호, pp.33-57.
- 김종진, 2016, “청년고용정책과 구직지원제도 논의의 사회적 의미”, 「청년이 바라보는 청년고용대책, 청년수당 논란 어떻게 볼 것인가」, 토론회 자료집.
- 김진석, 2016, “왜 아동수당인가?”, 아동수당 도입을 위한 토론회 발표자료집(2016.10.26.)
- 노대명·여유진·김태완·원일, 2009, 「사회수당제도 도입타당성에 대한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 2016, “맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제”, 「보건복지 이슈엔 포커스」, 제326호: 1-8.
- 백승호, 2017, “서울시 청년수당, 일상화된 불안정성을 넘어설 수 있을까”, 「월간복지동향」, 제225호, pp.43-51.
- 보건복지부, 2016, 「2015년 국민기초생활보장 수급자 현황」.
- _____, 2016, 「서울시 청년수당에 대한 정부 입장」, 보도자료(2016-8-2일자).
- _____, 2017, 「2017 나에게 힘이 되는 복지서비스」.
- _____, 2017, 「복지부, 서울시 ‘청년수당’ 협의 결과 ‘동의’ 통보」, 보도자료(2017-4-7일자).
- 사회보장기본법(<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%82%AC%ED%9A%8C%EB%B3%B4%EC%9E%A5%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>).
- 서울통계, 국민기초생활보장수급자.
- _____, 서울시 세대원수별 세대수.
- _____, 서울시 자치구별 장래인구추계.
- _____, 주민등록인구수.
- 서울특별시, 한눈에 보는 서울시 예산(<http://finance.seoul.go.kr/archives/36227>).

- _____, 2016, 「서울특별시 청년활동지원사업 추진계획」
- _____, 2017, 「2017년 서울형 기초보장제도 추진계획」.
- 서정화·조광자, 2008, “새로운 분배제도에 대한 구성: 기본소득(Basic Income)과 사회적지분급여(Stakeholder Grants)”, 「사회보장연구」, 제24권, 제1호, pp.27-50.
- _____, 2014, “보편적 복지제도로서의 기본소득”, 「기본소득의 쟁점과 대안사회」, pp.121-145.
- 양난주, 2011, “사회서비스 바우처, 무엇을 남기고 무엇을 버릴 것인가”. 「복지동향」, 제156호, pp.12-16.
- 윤홍식, 2017, “기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까”, 「비판사회정책」, 제54호, pp.81-119.
- 이건민, 2017, 「기본소득의 역할」 대 ‘불가능성 정리’, 녹색전환연구소(2017.5.10.).
- 이명현, 2006. “복지국가 재편을 둘러싼 새로운 대립축: 워크페어 개혁과 기본소득 구성”, 「사회보장연구」, 제22권, 제3호, pp.53-76.
- 이명현 외, 2011, “한국과 일본의 기본소득 제도구성 전략에 대한 전문가 평가 연구”, 「보건사회연구」, 제31권, 제4호, pp.285-314.
- 이봉주, 2016, “아동수당 도입 필요성 및 재원마련 방안”, 국회 저출산특위간담회 발표문(2016.9.23.).
- 이승윤, 2017, “2017년 대선후보들의 기본소득 공약과 이상(理想)의 기본소득”, 「월간 복지동향」, 제221호, pp.28-35.
- 정인영, 2007, “공공부조제도 국가 간 비교 연구: 한국과 OECD 8개국을 중심으로”, 「사회복지정책」, 제31호, pp.7-33.
- 정원호·이상준·강남훈, 2017, 「4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구」, 한국직업능력개발원.
- 조경엽, 2017, 「기본소득제도가 소득재분배와 노동공급에 미치는 영향」, 한국경제연구원.
- 최성은 외, 2009, 「아동수당 도입 방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 최영, 2017, “아동수당 제도 도입의 기본방향”, 「월간 복지동향」, 제222호, pp.5-9.
- 하승수, 2015, 「나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다」, 한티재.
- 한국복지패널(11차연도), 한국보건사회연구원 & 서울대학교 사회복지연구소.
- 행정자치부. 주민등록인구현황(<http://www.mois.go.kr/firt/sub/a05/totStat/screen.do>).

Ackerman, B., & Alstott, A., 1999, **The stakeholder society**, Yale University Press.

Ackerman, B. A., Alstott, A., Van Parijs, P., & Wright, E. O., 2006, **Redesigning distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism** (Vol. 5), Verso books.

- Atkinson, A. B., 1993, Participation Income. **Citizen's Income Bulletin**, 16, 7-11.
- _____, 1996, The case for a participation income. **The Political Quarterly**, 67(1), 67-70.
- _____, 2015, **Inequality: What can be done?**, Harvard University Press, London.
- BIEN(Basic Income Earth Network), (<http://basicincome.org/basic-income>).
- Bergmann, B. R., 2004, A Swedish-Style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?, **Politics & Society**, 32(1), 107-118.
- Bonoli, G., George, V., & Taylor-Gooby, P., 2000, **European welfare futures: Towards a theory of retrenchment**, Polity Press Cambridge.
- Bowman, D., Mallett, S., & Cooney-O'Donoghue, D., 2017, **Basic income: trade-offs and bottom lines**, Brotherhood of St Laurence, Fitzroy, Vic.
- Cercelandu, O-V., 2016, Unconditional basic income: impact on the economy, Annals of 'Constantin Brancusi' University of Targu-Jiu: **Economy Series**, 1(3), 118-22.
- City of Utrecht, 2016, **Experiment 'Weten wat werkt': study of the use of alternative social assistance rules City of Utrecht**, Utrecht, viewed 24 January 2017, (<https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/>).
- Friedman, M., 1962, **Capitalism and Freedom**, University of Chicago Press, Chicago.
- _____, 2013, The case for a negative income tax: A view from the right. **Basic Income**, 398-401.
- Gilbert, N., & Terrell, P., 2010, **Dimensions of social welfare policy** (7th ed), Allyn & Bacon, Boston.
- Gregory, J., & Horton, T., 2009, **The solidarity society**, Fabian Society, London.
- Harrop, A., 2016, **All in this together**, Fabian Society, London, viewed 7 September 2016, (<http://www.fabians.org.uk/all-in-this-together/>).
- Helsinki, D., 2016, **Thousands to receive basic income in Finland**, Futurism, viewed 24 October 2016, (<http://futurism.com/thousands-to-receive-basic-income-in-finland/>).
- Hills, J., 2004, **Inequality and the state**, Oxford University Press.
- ILO, 2013, **Global employment trends for youth 2013: A generation at risk**, International Labour Office - Geneva.
- Mkandawire, T., 2005, **Targeting and universalism in poverty reduction**, United Nations Research Institute for Social Development.
- Murray, C., 2016, **In our hands: A plan to replace the welfare state**. Rowman & Littlefield.

OECD, 2013, **Strengthening Social Cohesion in Korea**, OECD Publishing, (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264188945-en>).

_____, 2015, **Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators**, OECD Publishing, Paris, (http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en).

OECD, Stat., 2017, **Average annual wages, Minimum wages at current prices in NCU, Real minimum wages**, viewed 7 April, (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE).

Offe, C., 1997, Towards a New Equilibrium of Citizens' Rights and Economic Resources?, **Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold**, 81-108.

_____, 2008, Basic Income and the Labor Contract, **Basic Income Studies**, 3(1).

Peter Barnes, 2014, **With Liberty and Dividends For All**, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Raventós, D., 2007, **Basic Income: The Material Conditions of Freedom**. London: Pluto Press.

Segal, H., 2016, **Finding a better way: a basic income pilot project for Ontario**, Massey College, University of Toronto, Toronto.

Skocpol, T., 1990, **Sustainable social policy: Fighting poverty without poverty programs**. The American Prospect, 2.

Titmuss, R., 1968, Universalism versus Selection, Pierson, C & Castles, F. G. ed., 2006, **The Welfare State Reader 2nd edition**, Polity Press, 40-47.

Van der Veen, R. J., & Van Parijs, P., 2006, A capitalist road to communism, **Basic Income Studies**, 1(1), 1-23.

Van Parijs, P., 2006, Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. Wright, Erik(Ed.). **Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants and Cornerstones for an Egalitarian Capitalism**, New York: Verso.

Van Parijs, P., & Vanderborght, Y., 2017, **Basic income: A Radical Proposal for a Free Society and Sane Economy**, Harvard University Press.

Vuolo, R.L., 2013, **Citizen's income and welfare regimes in Latin America : from cash transfers to rights**, PALGRAVE MACMILLAN.

http://www.factoll.com/page/news_view.php?Num=3787 (2017-03-15 검색)

<http://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=26889> (2017-03-15 검색)

Abstract

A Study about Conception and Policy on the Basic Income

Kwonjoong Choh · Sangmi Choi · Dongyeol Jang

The issues on basic income have been widely spread in the academic and policy study area since late 2016. This study attempts to explain the conception of basic income in the social security system. The need for research on basic income is accompanied with examination of basic concepts, theoretical discussion, policy issues, characteristics of cases and applicability.

Basic income is a basic right for a citizen to live a happy life. In the strict meaning, the basic income is defined as “a regular income paid in cash to every individual member of a society, irrespective of income from other sources and with no strings attached.” The basic income has been raised from an important dimension of universal citizenship implementation. Hence it should be examined in relation to the existing social security system. The basic income could be applied in terms of cash benefits for young people and middle-aged people who are poorly supported and guaranteed in the social security system composed of public assistance programs and social insurance.

The principle of selectivity that public support program must consider those who need welfare support as a premise in the social security system is in conflict with the universality principle of basic income such as unconditional cash support. In case of policy introduction, social experiment is needed to verify the expected effect, and it is necessary to consider the practical applicability in relation to the existing system. The financial burden of adopting basic income tends

to diminish the fundamental meaning of basic income when applied to a limited scope. The policy realization of 'unconditional basic income' is difficult in the present welfare system, but its purpose can be positively reviewed.



Contents

01 Introduction

- 1_The Purpose of Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 The Conception of Basic Income and its Various Forms

- 1_What is the Basic Income?
- 2_The Various Forms of Basic Income

03 Case Studies of Basic Income

- 1_Foreign Cases of Basic Income Policies
- 2_Similar Cases of Basic Income in Korea

04 Issues on the Basic Income

- 1_Major Issues on the Basic Income
- 2_Supports and Critiques

05 The Basic Income and Social Security System in Korea

- 1_The Contents of Social Security System
- 2_Life-Cycle Perspective
- 3_The Basic Income in the Social Security System

06 Seoul Basic Income Proposal

1_Seoul Models of Basic Income

2_Scenario and Financial Requirements

07 Concluding Remarks

1_Universality and Selectivity in Welfare

2_Prospect on the Basic Income



서울연 2017-BR-12

기본소득의
쟁점과 제도연구

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 10월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-250-4 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.