

## 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, 소비세와 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

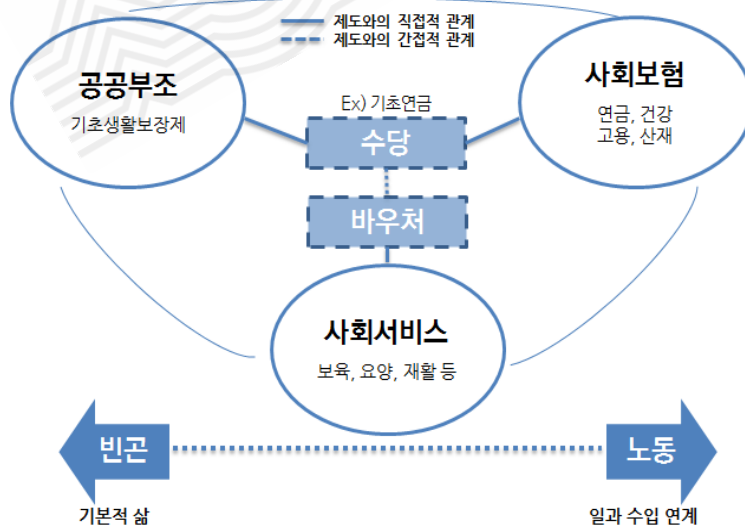
## 우리나라 사회보장체계는 청년기, 중장년기에 상대적으로 취약

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

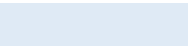
현시점에서 기본소득의 도입은 재정적 여건을 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 서울시의 2017년 복지예산을 토대로 여러 시나리오별로 기본소득의 실행가능성을 검토하였다. 본 연구에서는 크게 세 가지 모형(일반형, 수당형, 부가형)으로 구분하여 시나리오를 구성하였다. 세 가지 형태의 모형(일반형 9개, 수당형 12개, 부가형 4개)과 5가지의 급여수준을 고려하여 총 125개 시나리오를 구상하였다.

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.