

## 한국형 기본소득의 '이상적' 모형과 '단계적' 이행방안

서정희(군산대) · 김교성(중앙대) · 백승호(카톨릭대) · 이승윤(이화여자대학교)

### 1. 서 론

전 세계적으로 '기본소득'에 대한 관심이 뜨겁다. 사실 기본소득에 대한 구상은 특별히 새로운 것도 아니다. 250년 전 토마스 페인(Thomas Payne, 1737~1809)이 주장한 '복지기금'에서 출발했다는 주장도 있고, 500년 전 토마스 모어(Thomas More, 1478 ~ 1535)의 '유토피아' (Utopia, 1516)라는 책에서 기원을 찾기도 한다(서정희, 2017; van Parijs, 1995). 서구에서 기본소득에 대한 연구가 본격화 된 것은 1970년대와 1980년대 초였다. 네덜란드 루벵대학의 '샤를푸르에 그룹'(Charles Fourier Collective)이 1986년에 '기본소득'(L'allocation Universelle; Basic Income)이라는 논문을 출간하였고, 같은 해 '기본소득유럽네트워크'(BIEN: Basic Income European Network)가 설립되면서 부터이다 (Raventós, 2016: 37). 이 조직은 2004년부터 '기본소득지구네트워크'(Basic Income Earth Network)로 발전하여 지금까지 전 세계 기본소득 논의의 확산을 주도하고 있다. 이러한 긴 역사 속에서 기본소득은 '사회배당'(National, Teritorial or Social Dividend), '보장소득'(Guaranteed Income), '시민소득'(Citizen's Income), '보편적 보조금'(Universal Grant), '사회수당'(Social Allowance) 또는 '데모그란트'(Demogrant), '연간 보장소득'(Guaranteed Annual Income), '국가 보너스'(State Bonus) 등 다양한 이름으로 불려왔다(백승호, 2010; van Parijs, 2010).

최근 우리나라에서도 기본소득에 대한 논의가 급물살을 타고 있다. 우리나라에서 기본소득에 대한 학술적 논의는 세 시기로 구분하여 전개되어 왔다. 첫 번째 시기는 기본소득 아이디어를 소개하는 시기로서 2000년대 초반이었다(윤정향, 2002; 성은미, 2003; 윤도현, 2003). 당시의 기본소득 제안은 1997년 경제위기 이후에 확대되기 시작

한 노동시장의 '불안정성'에 대한 대안으로 기본소득 아이디어를 소개하는 수준이었다. 당시의 아이디어는 현실 세계와 동떨어진 하나의 몽상가적 제안 정도로 취급되었다. 그 이후 2000년대 중후반까지 기본소득 관련된 논문들이 간헐적으로 발표되었다(이명현, 2006; 2007; 박홍규, 2008 등).

두 번째 시기는 2010년 전 후 기본소득에 대한 학술적 논의가 활성화된 시기이다. 이 시기 기본소득에 대한 관심은 2009년 민주노총 정책연구원에서 발간된 '즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여'(강남훈·곽노완·이수봉, 2009)와 2010년 한국에서 개최된 기본소득 국제학술대회를 기점으로 확대되기 시작했다. 2010년에는 Real Utopia Project<sup>1)</sup>의 일환으로 기본소득 논의를 확산시키는데 큰 영향을 주었던 'Redesigning Distribution'(Ackerman, Alstott, and van Parijs, 2006)이 '분배의 재구성'(너른복지모임, 2010)으로 번역되었다. 이 시기의 다른 특성은 주로 경제학, 여성학, 철학 분야의 학자들을 중심으로 기본소득에 대한 학술적 논의가 진행되었다는 점이며, 사회복지학계에서 기본소득에 대한 논의는 매우 제한적으로 이루어졌다(서정희·조광자, 2008; 김교성, 2009; 백승호, 2010 등).

제1기와 제2기에 걸친 기본소득의 학술적 논의를 분류해 보면 다음과 같다. 기본소득에 대한 소개와 도덕적·철학적 원칙에 대한 논의(강남훈·곽노완·이수봉, 2009; 곽노완, 2007; 2009; 라이터, 2008; 성은미, 2002; 윤정향, 2002; 최광은, 2010; 권정임, 2011, 심광현, 2015), 기본소득과 타 제도의 비교(서정희·조광자, 2008; 이명현, 2006; 2007; 김병인, 2016), 소득 재분배와 같은 사회경제적 효과에 대한 논의(강남훈, 2009; 2010; 김교성, 2009; 안현효, 2010; 백승호, 2010; 김혜연, 2014; 윤자영, 2016), 한국형 기본소득 모델 제안(강남훈, 2010) 등으로 구분할 수 있다. 기본소득과 근로동기, 인플레이션 문제 등 기본소득이 도입될 경우 발생할 수 있는 사회경제적 파급효과에 대한 논의들도 일부 소개되었지만(강남훈·곽노완·이수봉, 2009; 강남훈, 2010), 이는 기본소득 반대 논리들에 대한 소극적인 대응의 성격이 컸다. 따라서 기본소득에 대한 본격적인 논쟁은 전개되지 않았다. 다만 노동중심적 급진 좌파의 입장에서 일부 이념적 비판이 제기되었는데, 기본소득이 '탈노동' 혹은 노동거부의 관점에서 노동과 연계되지 않아 노동해방을 가능하게 하지 않을 것이라는 우려였다(박석삼, 2010).

세 번째 시기는 2016년 이후 기본소득에 대한 본격적인 찬반 논쟁이 전개되고 있는 시기이다. 이 시기 기본소득에 대한 본격적 논쟁의 확산은 기본소득에 대한 대중적

1) Real Utopia Project는 1991년 미국의 위스콘신대학교의 A. E. Heaven Center의 후원 하에 급진적 사회변혁을 위한 광범위한 제안과 모델들을 탐색하기 위한 목적으로 시작되었다. 다양한 해방적 비전들에 대한 원칙과 타당성을 규범적으로 검토할 뿐만 아니라, 이러한 비전들을 실현하기 위한 제도설계 방안을 결합하고자 하였다. 프로젝트의 결과물은 영국 런던의 Verso 출판사에서 Real Utopia Project Series로 출간되었다.

관심의 확산에 따른 결과라고 할 수 있다. 특히 스위스의 국민투표와 다양한 기본소득 실험이 언론에 크게 조명되고, '한국사회복지학회'(2016, 부산)와 '비판사회복지학회'(2016, 서울)에서 관련 주제를 다루는 동시에 '제16차 BIEN 세계대회'(2016)가 아시아에서 최초로 서울에서 개최되면서, 기본소득에 대한 관심은 더욱 확장되었다. 많은 번역서들이 출간되기도 하였다(Douglas, 1933/2016; van Parijs, 1995/2016; Raventós, 2007/2016; Dunlop, 2016; Furguson, 2015/2017). 동시에 사회경제적 변화에 대한 대중의 인식 변화는 기본소득의 필요성에 대한 공감대를 확산시키는데 기여했다. 서비스경제로의 산업구조 변화와 그로 인한 표준적 고용관계의 해체, 불안정 노동의 일상화, 빈곤과 불평등 및 양극화의 심화, 그리고 4차 산업혁명에 대한 위기의식<sup>2)</sup> 등 사회경제적 변화로 인한 일상화된 삶의 '불안정성'은 기본소득에 대한 시민들의 관심을 촉발시켰다. 특히 노동시장의 불안정성이 확대되고, 기계가 일자리를 대체할지 모른다는 불안감이 확산되면서, 전통적 사회보장제도에 대한 비판적 문제제기와 새로운 대안적 사회보장제도에 대한 관심이 크게 확산되었다(김교성, 2016). 물론 기본소득이 이러한 위험들을 해결해 줄 '만병통치약'은 아니지만, 기본소득에 대한 관심이 확산되고 있다는 사실은 기존 사회보장제도의 사각지대 문제를 해결할 수 있는 보완재로서 기본소득의 역할에 대해 기대하고 있음을 보여주는 것이다. 동시에 서울시와 성남시에서 기본소득의 원리를 반영한 형태의 청년정책들이 제안되고 실시되어, 기본소득에 대한 보다 현실적인 논쟁들을 확산시키는데 큰 역할을 하였다. 최근 유력 대선후보들이 기본소득 혹은 유사한 제도를 제안하거나 언급하면서, 우리 사회에서 기본소득 논의는 본격적인 논쟁 국면으로 접어들게 되었다.

기본소득과 관련된 최근 학술적 논쟁의 핵심은 기본소득과 현존하는 복지체계와의 정합성에 주목하고 있다. 기본소득 반대론자들은 기존의 복지제도를 모두 대체하거나 높은 재정적 부담으로 인해 다른 영역(특히 사회서비스)의 발전을 제약하는 부정적인 효과를 우려한다. 그러나 기본소득이 기존 복지제도를 모두 대체한다는 주장은 일부 자유주의적 복지국가 맥락에서 우파들에 의해 주장될 뿐<sup>3)</sup>, 한국사회에서 이런 주장을

2) 2016년 3월 9일부터 서울에서 진행된 구글 딥마인드 챌린지 매치(Google Deepmind Challenge match)에서 이세돌이 알파고에게 패하면서 4차 산업혁명으로 인한 일자리의 소멸 가능성은 공포수준으로 대중들에게 각인되었고, 이 사건은 기본소득에 대한 대중의 관심을 확산시키는데 큰 역할을 하였다.

3) 기본소득이 기존의 복지제도를 대체한다는 우려는 '복지(welfare)' 개념에 대한 오해 또는 오역에서 비롯된 것으로 판단된다. 일반적으로 미국에서 복지(welfare)는 '공공부조'를 의미하는 용어로 사용되며, 실제 미국에서의 기본소득에 대한 논의는 기존의 '복지' 즉, '공공부조'를 대체하는 개념으로 논의되기도 한다. 이런 차원이라면 기본소득이 기존의 복지를 대체한다는 주장이 타당하다. 그러나 현재 적어도 한국사회에서 기본소득이 공공부조를 넘어 사회보험 및 사회복지 서비스까지 포함한 '복지'를 대체해야한다는 주장은 존재하지 않는다. 기본소득의 철학적

제기하는 기본소득론자는 현재 존재하지 않는다. 이에 기본소득의 도입을 주장하는 입장에서 기본소득과 다른 사회보장제도의 '정합성'을 신중하게 검토할 필요가 있다. 그 작업의 전제로 '어떤' 기본소득을 추구하는지에 대한 입장도 명확하게 표명해야 할 것이다. 따라서 기본소득이 포함된 미래 복지국가의 이상적인 모습을 구축하는 작업이 선행되어야 한다. 그 과정을 통해 향후 추구해야 할 '지향점'이 설정되면, 그 곳에 도달하기 위한 단계적 '이행방안'도 제시할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 작업을 수행하기 위한 목적을 가지고 있다. 우리 사회에 적합한 완전 기본소득을 도입하는 과정에서 '한국형 기본소득(과 복지국가)의 이상적 모형'을 설계하고 '단계적 이행방안'을 제시할 것이다. 그 과정에서 개념적 혼란을 예방하고 좀 더 수월한 논의가 될 수 있도록 퍼지셋 이념형 분석을 통해 기본소득의 '유형화' 작업을 수행하였다. 정확한 이념형 분석을 위해 필수적인 기본소득의 개념적 속성부터 먼저 살펴보자.

## 2. 기본소득의 개념적 속성

기본소득은 중앙/지방정부가 모든 개인에게 아무런 자격이나 조건에 상관없이 일정 수준의 소득을 동일하게 제공하는 아주 단순한 정책이다. 기본소득의 도입을 전지구적 차원에서 논의하기 위해 만들어진 기본소득지구네트워크(BIEN)에 따르면, 기본소득은 '자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모두에게 개별적이고 무조건적으로 지급되는 소득'으로 정의하고 있다. BIEN의 공동대표이자 기본소득의 이론화 작업에 가장 큰 역할을 한 Van Parijs(2006)가 규정한 개념도 크게 다르지 않은데, 기본소득은 '자산조사나 근로조건부과 없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득'을 의미한다. 후자가 지급 주체를 명시하고 있다는 점을 제외하곤 거의 유사한 내용이다 (김교성, 2016). 두 정의에 따르면 기본소득은 중앙 또는 지방정부 수준에서 지급되고 기금이 조성되는 것을 가정한다. 모든 시민을 대상으로 하며, 외국인도 최소한의 거주 기간이나 조세목적으로 규정된 거주조건을 충족시키는 경우를 포괄한다. 개인이 속해 있는 가구유형에 무관하게 개별 구성원에게 지급하여 개인의 '실질적 자유'를 보장한다. 시민권적 권리 차원에서 지급되는 현금 급여이며, 장애인과 같이 추가적인 비용이 필요한 경우 사회적 합의에 기반하여 기본소득과 무관한 수당을 지급할 수 있다. 수급의 권리는 모든 형태의 노동행위와 단절되어 있고 개인이 가질 수 있는 다른 종류

---

기초를 다진 van Parijs(1997) 조차도 의료, 교육, 돌봄 등의 공공재적 성격의 재화와 서비스에 대해서는 기본소득으로 대체할 수 없는 영역이라고 명시하고 있다.

의 소득에서 완전하게 독립되어 있다. 기본 철학이 공유경제를 통해 축적된 사회적 부의 분배와 관련되어 있어 노동여부와 무관하게 지급된다. 소득/재산수준과 무관하게 지급되지만 상대적으로 부유한 사람들이 가난한 사람들보다 더 많은 기여를 할 수 있도록 조세 체계의 개혁도 동반되어야 한다. 한편 기본소득은 일시금이 아닌 현금으로 지급되어야 한다. 개별 시민 스스로가 소비와 투자의 내용을 결정할 수 있도록 보장함으로써, 개인의 실질적 자율성을 실현하고 확대하기 위한 선택이다.

이상의 원칙들은 '보편성'(universality), '무조건성'(unconditionality), '개별성'(individuality), '정기성'(regularity), '현금지급'(cash based), '충분성'(sufficiency) 등으로 요약할 수 있다.<sup>4)</sup> 이 원칙 중 가장 핵심적인 원칙은 '보편성'과 '무조건성'이며, 보편성 원칙의 핵심은 '시민권'이다. 시민권은 개인단위의 권리이기 때문에 보편성 원칙에 이미 개별성이 내포되어 있다고 할 수 있다. 정기성과 현금지급의 원칙은 기본소득 논쟁에서 큰 이견이 없다. 기본소득 개념을 현물 기본소득으로 까지 확장하여 논의하는 일부 논자도 있지만, 이는 개념의 과잉 확장이다. 기본소득의 가장 중요한 철학 중 하나는 개인의 실질적 자유에 대한 보장이기 때문에, 많은 기본소득론자들이 현금지급의 원칙에 동의하고 있다.<sup>5)</sup> 규칙적으로 제공한다는 것은 대체로 '월' 단위 급여를 의미한다. 한 번의 목돈을 지급하고 이후의 상황은 개인에게 전적으로 책임을 전가하는 '지분급여'(stakeholder grants)와 기회의 평등을 보장하기 위해 필요한 매순간 현금을 지급하는 극단적인 방법의 절충안이다(van Parijjs, 1995). 다만 '충분성'은 가장 큰 쟁점 중 하나이며, 기본소득의 목적 실현 가능성과 관련된 문제이다. 실제 기본소득에서 주장하는 정책의 목적이나 다양한 장점들도 충분한 급여가 제공된다는 전제에 기초한 것이다. 제공 주체의 재정적 역량에 따라 달라질 수 있으며, 제도 실행의 지속가능성에 큰 영향을 미칠 수 있다.

상대적으로 중요한 원칙으로 상정할 수 있는 '보편성', '무조건성', '충분성'에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자. 우선 '보편성'은 기본소득의 대상이 시민권에 기초해서

4) 이 외에도 '평생 동안'(life time)이라는 부가적인 특성도 존재한다. 이 개념을 적용할 경우 생애주기 가운데 특정기간을 설정하여 제공하는 한시적 기본소득이나 인구집단별 각종 수당은 제외될 수 있다.

5) 신자유주의의 대표적인 경제학자인 프리드만(Friedman, 1912~2006)이 제안하고 있는 '부의 소득세'(NIT: Negative Income Tax)도 일부 현금을 보존해 준다는 점에서 유사 제도로 취급된다. 그러나 소득과 연계된 급여를 지급하여 기본소득의 '무조건성'과 거리가 멀다. 총소득이 일정 수준 이하인 일부 계층만을 대상으로, 개인이 아닌 가구단위로 급여를 제공하므로, '보편성'과 '개별성'의 원칙에도 위배된다. 복지 거버넌스 구조를 단순화하여 관리비용을 축소하고 다양한 사회복지제도를 대체하기 위한 목적으로 일부 시장주의자들이 선호하는 방식이나, 소득 조사로 인해 일정 수준의 행정 비용이 수반되며, 급여지급 관련 시간 지연의 문제도 발생할 수 있다. 기본소득 도입과 관련한 논의를 활성화하는데 기여했지만, 사회 변혁을 추구하는 기본소득과 지향점이 근본적으로 다른 제도이다.

결정되어야 한다는 원칙이다. 기본소득을 수령하기 위한 유일한 조건은 시민권 혹은 공인된 거주권에 있다(Raventos, 2007). 시민권에 기초한 자격규정은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 시민권의 '보편적' 적용이며, 다른 하나는 시민권에 대한 '제한적' 적용이다. 전자에는 전형적인 (완전) 기본소득이 해당된다. 후자는 사회수당과 같이 시민권을 특정 생애주기에 국한하는 경우이다. 사회수당을 기본소득에 포함할지와 관련하여 논란의 여지는 있다. 사회수당은 '시민권과 조세에 기반하여, 특정 인구집단의 개인을 대상으로, 정액의 급여를, 소득수준이나 고용상태와 무관하게, 정기적으로 지급한다'(ISSA, 2016: 2)는 점에서 기본소득과 많은 유사성을 공유하고 있다.<sup>6)</sup> 다만 인구학적 할당의 원칙에 기반하여 대상을 선별한다는 점에서 제한된 보편성의 한계를 보인다. 노동시장에서 배제된 아동과 노인 중심의 제도가 일반적이나, 최근 청년과 같이 근로가능 연령에게까지 대상이 확대되어 보편성의 원칙이 진일보하고 있다. 성남시의 '청년수당'이나 이승윤·이정아·백승호(2016)가 제안하고 있는 '청년 기본소득'이 여기에 해당된다.<sup>7)</sup>

'무조건성'의 원칙은 소득수준이나 재산수준에 대한 조사, 유급노동에 참여하고 있는지 여부, 가구형태, 사회적 활동과 기여 등과 무관하게 기본소득이 주어져야 한다는 원칙이다. 과거 기여금을 낼 수 있을 만큼 충분한 기간 동안 유급노동에 종사한 사람에게 제공되는 사회보험이나, 현재 근로의무 조항을 수용하여 노동에 참여하거나 기꺼이 참여할 의지가 있는 사람에게 제공되는 근로연계복지와 기본적인 성격이 다르다. 자산조사를 실시하지 않는다는 점에서 사회부조와 구별되며, 운영과정에서 발생할 수 있는 '사각지대'와 '낙인'의 문제도 존재하지 않는다(김교성, 2009: 40-41). 다만 구체적인 내용은 정치적 합의수준에 따라 다양하게 변용될 수 있다. 사회적으로 유용한 활동에 대한 의무를 부과하여 호혜성의 원칙을 강화하는 '참가소득'이 대표적인 예이다. 이 경우 '자산조사'는 실시하지 않지만 '사회적 활동'에 대한 조건은 일부 적용된다. 따라서 두 조건의 차원은 다르게 인식될 필요가 있다. '무조건성'이라는 포기할 수

6) 사회수당과 '인구집단별' 기본소득은 제도가 추구하는 철학적 기반과 이념적 지향점이 근본적으로 다르다. 사회수당은 전통적 복지국가의 틀 안에서 형성된 보충적·보완적 제도이며, 부분 기본소득은 전통적 복지국가를 넘어서기 위한 대안적·변혁적 복지 패러다임의 구상 중 하나로 이해할 수 있다. 사회수당은 생계를 위해 (유급)노동에 종사하지 않는 인구집단의 기본적인 생존 욕구를 충족시키기 위해 낮은 수준으로 제공되는 일종의 보충적·보완적 소득보장 급여이다. 인구집단별 기본소득도 대상의 범위가 일부 제한되어 있긴 하지만, 완전 기본소득이 내포하고 있는 이념적 지향을 추구하고 있다. 한 사회의 부와 경제적 가치에 대한 공유 권리에 기초하여 급여를 제공함으로써 진정한 '시민권적' 권리를 강조한다. 동시에 자본주의 사회의 문제에 대한 근본적인 접근과 변화를 추구한다는 점에서 '변혁적' 성격을 내포하고 있다. 따라서 전반적인 사회보장 체계의 중심적 위치에서 점진적인 변화를 위한 핵심적인 역할을 담당할 수 있다.

7) 우리나라 19-24세 청년에게 월 30만원의 기본소득을 제안하고 있다.

없는 기본소득의 핵심 부분에 대한 조정이 필요하므로, 엄격한 의미에서 기본소득 범주에서 제외하기도 한다.

'충분성' 원칙은 개인의 실질적 자유를 실현할 수 있을 정도로 기본소득이 충분히 지급되어야 한다는 것이다. 이 원칙은 주로 기본소득의 단계적 이행과정에서 논의되어 왔다. 피츠패트릭(Fitzpatrick, 1999)은 기본소득의 이행 초기단계에서 현행 사회보장체계와 결합된 아주 낮은 수준의 '과도적' 기본소득으로 시작하여, 급여수준을 점차 확대하는 '부분' 기본소득 단계를 거쳐, 충분한 기본소득이 지급되는 '완전' 기본소득 단계로의 발전을 제안하고 있다.<sup>8)</sup> 이 기준에 따르면, 이재명 성남시장이 제안하고 있는 연간 100만원의 생애주기별 기본소득은 '보편성'과 '무조건성'의 원칙을 지키면서 낮은 수준의 기본소득을 제안하고 있는 '과도적' 기본소득이라고 할 수 있다. 충분성의 원칙을 상당부분 제약한 초기 단계의 기본소득 제안으로, 개인의 실질적 자유 실현이라는 목표를 달성하는데 일부 한계가 있다. 다만 단계적 실행을 위한 실현 가능한 제안이라는 점에서 높이 평가할만한 하다. 충분한 수준과 관련하여, 전체 국민의 '평균소득의 50%'이 제시되기도 하나, '최저생계비' 혹은 '상대적 빈곤선'(중위소득의 50%)이 일반적으로 활용되고 있다. 현 세대에게 충분한 기본소득을 제공하여 경제적 부를 소진하고, 다음 세대에게 상대적으로 낮은 수준의 기본소득을 제공하는 것도 세대 간 정의 측면에서 올바른 선택은 아니다. 생산 잠재력, 분배 효율성, 세율의 구조와 수준, 인구증가, 생태적 효과 등을 종합적으로 고려하여 최선의 기본소득액을 유지할 수 있는 안을 선택해야 할 것이다(Van Parijs, 1995).

### 3. 기본소득의 이념형 분석

앞서 설명한 기본소득의 개념적 속성에 따르면, 기본소득은 모든 시민에게(보편성) 아무런 조건 없이(무조건성) 충분한 수준(충분성)으로 지급되는 현금을 말한다. 따라서 보편성, 무조건성, 충분성은 기본소득의 필수 요소라고 할 수 있는데, 실제 세 가지 기준을 완전히 갖춘 기본소득보다 각 요소의 성격을 일정 수준 포함하고 있는 변형된 형태의 '유사' 기본소득제도가 다양하게 존재한다. 이 장에서는 이러한 제도들의 유형

8) 최근의 기본소득 논의를 보면, 사회수당(혹은 인구집단별 기본소득)과 '부분' 기본소득의 개념이 혼재되어 사용되는 경향이 있는데, 후자는 충분성의 원칙에 대한 단계적 접근에 한해 사용하는 것이 타당하다. '부분' 기본소득의 정확한 의미는 대상적 측면에서 '보편적'이고 제공방식에 있어 '무조건적'이지만, 생계를 유지하는데 충분하지 않아 다른 소득보장 급여나 이전소득을 통해 보충되어야 하는 '낮은 수준'의 기본소득이다(Fitzpatrick, 1999: 36). 따라서 인구집단별 대상 기준이 반영되는 사회수당과 분명한 차이가 있다.

과 성격을 파악하기 위해 앞선 세 가지의 개념적 속성을 활용한 기본소득의 이념형을 구성해본다.

기본소득 이념형 구성을 위해 퍼지셋 이념형분석을 활용하였다. 퍼지셋은 질적 정보를 양적 자료로 전환하여 이론에 기반한 질적 판단을 양적으로 비교 가능하게 하는 분석방법이다. 퍼지셋은 집합 이론을 기반으로 하고 있는데, 전통적 집합이론에서는 어떤 집합에 속하거나(1), 속하지 않거나(0) 둘 중 하나의 경우만 가능했지만, 퍼지셋에서는 각 집합에 속하는 '정도'를 인정한다. 어떤 집합에 속하거나(1), 속하지 않거나(0) 외에 '속한 것도 속하지 않은 것도 아닌'을 뜻하는 0.5의 경우 등 속함(1)과 속하지 않음(0) 사이에서 일부분만 속한 정도도 존재할 수 있다. 이 때 어떤 집합에 속하는지의 여부나 어느 정도 속하는지의 여부를 나누는 기준은 연구자가 정한다. 이렇게 질적 자료를 0과 1 사이의 양적 정보(퍼지점수)로 전환하는 과정을 '눈금매기기' 과정이라 부르는데 이 과정에 개입되는 연구자의 판단이 매우 중요하기 때문에 반드시 이론적 근거를 가지고 선택해야 한다.

이념형 분석을 위해 기본소득을 '보편성', '무조건성', '충분성'의 세 가지 하위 속성으로 구성하였다. 다시 말해 기본소득 개념을 구성하는 세 가지 하위 집합이 존재하는 것이다. 이 때 각 집합은 그 개념적 속성의 '정도'(degree)를 측정하기 위해 기준선을 설정할 수 있다. 예를 들어, '충분성'은 기본소득이 기본적인 생활을 영위하기에 충분한 수준의 급여를 제공하는지를 판단하기 위한 기준이다. 기본소득의 급여 수준이 충분하다면 충분성 집합에 '속함'이 되어 퍼지점수 1을 갖게 되고, 충분하지 않다면 충분성 집합에 '속하지 않음'이 되어 퍼지점수 0을 갖게 된다. 중요한 과정은 어느 수준의 급여를 '충분하다'고 볼 것인지 그 기준을 정하는 것이다. 본 연구는 기본소득 급여가 현재 우리나라 1인 가구 최저생계비 수준인 중위소득의 50% 이상일 경우 충분성 집합에 속할 수 있는 최소한의 기준으로 판단하여 퍼지점수 1을 부여하였다. 반대로 중위소득 기준 10% 미만일 경우 충분성 집합에 속하지 않는다고 판단하여 퍼지점수 0을 부여하였다. '속한 것도 속하지 않은 것도 아닌' 지점에 해당하는 분기점 해당 퍼지점수 0.5의 기준은 현재 국민기초생활보장제도의 생계급여 수준에 해당하는 중위소득 30%로 설정하였다. 따라서 기본소득 급여가 중위소득 25% 수준이라면 충분성 집합에 속하는 점수는 0과 0.5 사이가 될 것이고, 기본소득 급여가 중위소득의 45%라면 그 점수는 0.5와 1 사이에 위치하게 될 것이다.



<표 1> 기본소득 속성별 눈금매기기 기준

	보편성 (Universality)	무조건성 (unConditionality)	충분성 (Sufficiency)
0	아동, 노인	자산조사와 근로조건	중위소득 10%
0.5	근로가능 연령 (청년)	근로조건	중위소득 30%
1	시민권 기반 전 국민	무조건	중위소득 50%

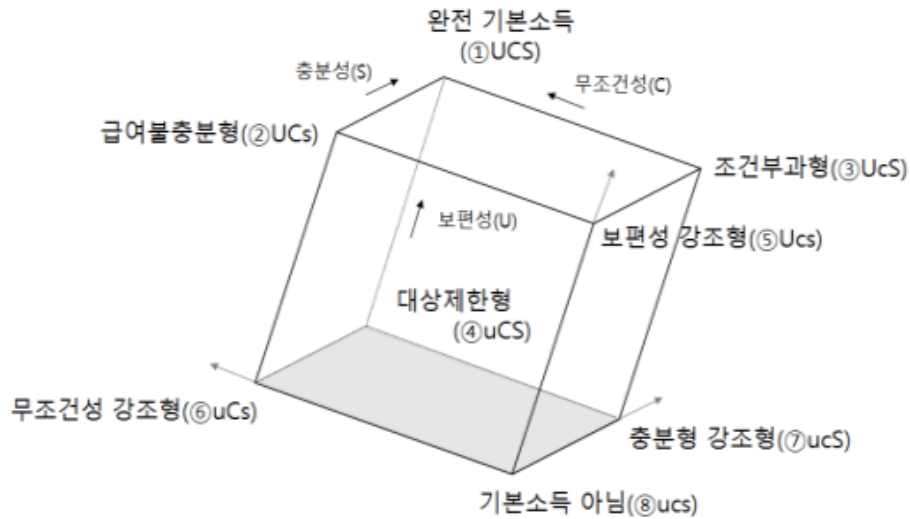
다음으로 '무조건성'의 원칙은 기본소득 지급의 조건 부과 여부와 관련된다. 유급노동에 참여 여부, 소득수준, 사회적 기여 정도와 무관하게 기본소득이 주어져야 한다는 의미이다. 무조건성의 집합기준은 다음과 같다. 무조건성은 기본소득 급여를 지급함에 있어 어떠한 조건도 부과하지 않는 것이다. 기본소득 급여가 '자산조사'와 '근로'에 대한 아무런 조건도 없이 지급이 된다면, 무조건성 집합의 퍼지점수 1을 갖는다. 반대로 기본소득 급여가 자산조사를 통해 일정 소득 이하의 인구집단만을 대상으로, 근로 혹은 직업훈련 참여와 같은 조건을 부과하면서 지급된다면, 이는 퍼지점수 0을 갖는다. 한편 근로조건을 부과하지 않지만 자산조사를 실시하면 0.5점의 분기점을 넘지 못한다. 자산조사가 실시되는 경우 무조건성 속성에 속하는 정도가 낮아지게 된다는 것이다. 반대로 자산조사를 하지 않지만 일부 근로조건이 부여된다면 0.5점의 분기점을 넘어 0.5와 1 사이에 위치할 수 있다.

'보편성'은 기본소득의 대상이 시민권에 기초해서 결정되어야 한다는 원칙에 따른 속성이다. 앞서 설명한 바와 같이, 시민권에 기초한 자격은 보편적 적용과 제한적 적용의 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 보편적 시민권에 기반하여 전 국민에게 지급되는 경우 보편성의 속성은 강하지만, 시민권을 가진 일부에게만 제한적으로 지급된다면 보편성에 대한 점수는 낮아지게 된다. 본 연구에서 보편성을 판단하는 기준도 0, 0.5 그리고 1로 나누었다. 먼저 노동시장에서 배제되어 있는 아동과 노인, 혹은 장애인을 대상으로 하는 경우는 0점으로 보편성 속성의 집합에서 완전히 속하지 않게 된다. 보편성 속성 점수가 0인 것이다. 분기점에 해당되는 0.5의 기준은 근로가 가능한 인구집단이 지급대상인가 여부와 관련된다. 예를 들어, 청년과 같이 근로가 가능한 특정 인구집단이 기본소득의 주요 대상이 되면 보편성 집합에 대한 소속점수는 0.5를 넘게 된다<sup>9)</sup>. 보편성의 집합에 완전히 속하는 경우는 시민권을 바탕으로 전 국민을 대상으로 기본소득이 제공되는 경우이다. 전 국민을 대상으로 한 기본소득은 보편성 집

합에 해당하는 퍼지점수 1을 갖게 되고, 노인수당, 아동수당, 장애인 수당 등으로 지급대상이 한정되면 보편성 집합에 완전히 속하지 않게 된다. 이렇게 보편성, 무조건성, 충분성에 대한 각 퍼지점수가 도출되고 나면, 이 점수들의 조합으로 <표 2>나 <그림 1>과 같이 기본소득의 이념형을 도출할 수 있다.

<표 2> 기본소득의 이념형

이념형(Ideal types)		보편성(U)	무조건성(C)	충분성(S)
① UCS	완전 기본소득	U	C	S
② UCs	급여불충분형	U	C	~S
③ UcS	조건부과형	U	~C	S
④ uCS	대상제한형	~U	C	S
⑤ Ucs	보편성 강조형	U	~C	~S
⑥ uCs	무조건성 강조형	~U	C	~S
⑦ ucS	충분성 강조형	~U	~C	S
⑧ ucs	기본소득 아님	~U	~C	~S



<그림 1> 기본소득의 이념형

9) 기본소득의 기본 철학은 '생산능력'과 무관하게 자격을 부여하는 것이기 때문에 경제활동 연령인 청장년층을 포괄하느냐의 여부는 보편성 여부를 판단하는 분기점으로 중요한 판단기준점이다(윤자영, 2016: 21).

기본소득을 구성하는 하위 속성이 세 개이기 때문에 이념형의 종류는 총  $8(=2^3)$ 가  
 지가 가능하다. 세 가지 속성이 모두 완전한 '완전 기본소득'(① UCS)은 기본소득의  
 본질적 개념에 충실한 유형으로, 모든 시민에게 무조건적으로 충분한 수준의 급여를  
 지급하는 형태이다. 본 연구에서 제시하는 '이상적' 기본소득의 전형이며 이행방안의  
 최종 '지향점'이다. 2016년 스위스에서 제안된 국민투표 안은 모든 국민에게 매달  
 2,500 스위스프랑(약 289만원, 구매력지수로 환산하면 대략 170만원, 중위 50% 선인  
 82.6만원을 초과)을 지급하는 안으로서 완전 기본소득 유형에 속한다. 세 가지 속성  
 중 충분성이 불완전한 '급여불충분형'(② UCS)은 시민권에 기반하여 지급되는 보편성  
 점수와 무조건성의 속성 점수는 높지만, 급여 수준이 충분하지 못한 유형이다. 미국  
 알래스카 주의 영구기금배당금(Alaska Permanent Fund Dividend) 제도가 이 유형에 속한  
 다고 할 수 있는데, 2015년 현재 모든 주민에게 자산조사나 근로조건 부과 없이 배당  
 금을 지급하지만 급여 수준이 연간 2,072달러(약 230만원, 월 16만6천원)로 매우 낮다.  
 성남시의 '청년배당'은 운영주체가 지방정부이고 청년만을 대상으로 실시하여, 보편성  
 측면에서 매우 제한적인 것처럼 보이지만, 특정 지역에서 근로가 가능한 인구집단을  
 포괄하고 있다는 점에서, 보편성의 속성이 0.5~1점 사이에 위치할 수 있다. 자산조사  
 나 근로조건 없이 무조건적으로 지급되지만, 급여액이 분기별 25만원으로 설정되어  
 충분한 수준의 급여는 아니다. 세 가지 속성 중 무조건성이 불완전한 '조건부과형'(③  
 UCS)은 모든 국민에게 충분한 수준의 급여를 지급하지만 근로조건을 부과하거나 자산  
 조사를 실시하는 유형이다. 자산조사를 실행하게 되면 일정 소득 이상의 사람들이 제  
 외되므로, 다수의 국민을 대상으로 한 보편성의 특성은 훼손될 수밖에 없다. 따라서  
 이 유형은 이론적으로 존재하기 어렵다. 논쟁의 여지가 많지만, 부의 소득세(NIT) 방  
 식을 기본소득의 범주에 속한다고 가정하면 캐나다 온타리오 주의 2017년 기본소득  
 시범사업이 이 유형에 속할 수 있다. 캐나다 온타리오 주정부는 궁극적으로 모든 시  
 민에게(시범사업은 참가자들에게) 매달 최소 1,320 캐나다 달러(약 110만원, 구매력지  
 수 반영하여 환산하면 약 94만원, 중위 50% 초과) 이하의 소득인 사람에게 부족분에  
 상응하는 보조금을 지급한다. 세 가지 속성 중 보편성이 부족한 '대상제한형'(④ UCS)  
 은 무조건적으로 충분한 수준의 급여를 제공하지만, 근로가 가능하지 않은 일부 인구  
 집단을 대상으로 하는 유형이다. 아동수당이나 노인수당이 충분한 수준의 급여를 제  
 공한다면 이 유형에 속한다고 할 수 있다. 세 가지 속성 중 보편성만 완전하고 무조  
 건성과 충분성이 부족한 '보편성 강조형'(⑤ UCS)은 전 국민을 대상으로 하지만 근로조  
 건을 부과하거나 자산조사를 실시하는 등의 조건이 있고 급여 수준도 충분하지 않은  
 유형이다. 현실적으로는 존재하지 않으나, 이론적으로는 모든 시민에게 지급하지만 근  
 로연령대의 사람들에게 유의미한 사회적 활동을 조건으로 부과하며 급여 수준이 높지

않게 설계된 참가소득이 이 유형에 속할 수 있다. 세 가지 속성 중 무조건성만 완전하고 보편성과 충분성이 부족한 '무조건성 강조형'(⑥ uCs)은 일부 인구집단을 대상으로 무조건적으로 지급되지만 급여수준이 충분하지 않은 유형이다. 급여수준이 낮은 아동과 노인을 위한 수당제도가 여기에 포함될 수 있다. 세 가지 속성 중 충분성만 완전하고 보편성과 무조건성이 불완전한 '충분성 강조형'(⑦ ucS)은 급여 수준이 충분하지만 일부 인구집단만을 대상으로 조건을 부과하여 지급되는 유형이다. 마지막으로 일부 인구집단을 대상으로 조건을 부과하며 미미한 수준의 급여를 제공하여 세 가지 속성 모두 불완전한 경우는 '기본소득 아님'(⑧ ucS)의 유형에 속한다. 현재 우리나라의 기초연금이 이 유형에 속한다고 할 수 있다. 보편성 측면에서 일부 노인집단에게 제공되므로 퍼지점수는 0이 되고, 자산조사를 실시하여 소득 하위 70%에게만 지급하므로 무조건성 집합의 퍼지점수 역시 0이 된다. 충분성 측면에서 현재 급여가 10~20만원 사이에서 결정되어 급여수준이 중위소득 10% 전후에 불과하며, 퍼지점수도 0에 가까운 수준이다.

#### 4. 한국형 기본소득의 이상적 모형

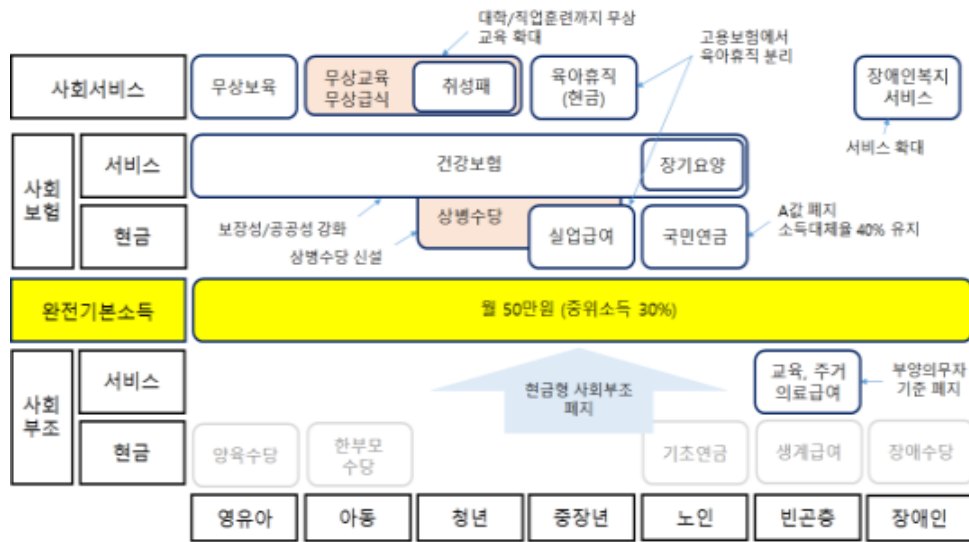
이 장에서는 완전 기본소득이 도입된 우리나라 복지국가의 이상적 설계도를 제시한다. 완전 기본소득의 수준을 설정하고, 전반적인 사회보장 체계와의 정합성을 검토하게 될 것이다. 본 연구에서 제안하는 완전 기본소득(안)은 모든 개인에게 매달 현금 50만원을 무조건적으로 지급하는 방안이다. 산출근거는 2017년 현재 국민기초생활보장법의 생계급여(중위소득의 30%)에 기초하며,<sup>10)</sup> 기본소득 수준은 매년 중위소득에 연동하여 조절하게 된다.<sup>11)</sup> 제도가 일정 기간 안정적으로 운영되면, 급여수준을 점진적으로 '중위소득 50%' 이상까지 확대할 수 있다. 이를 통해 모든 국민의 최소한의 문화적 생활을 유지할 수 있는 권리를 보장하며, 개별 구성원은 각자 하고 싶은 일을 선택할 수 있고 '삶의 기예'(art of living)를 닦으면서 진정 '인간답게' 살 수 있게 된다.

기본소득은 기존의 사회보장 체계를 모두 대체하는 것이 아니므로, 다른 제도와의

10) 2017년 기준 중위소득은 1인 가구의 1,652,931원과 4인 가구의 4,467,380원으로 설정되어 있다. 생계급여 기준은 중위소득의 30%인 1인 가구의 495,879원과 4인 가구의 1,340,214원이다. 생계급여는 가구원수가 많아지면 1인당 급여액이 감소하지만, 기본소득은 가구단위가 아닌 개인단위로 지급되기 때문에 가구원수가 증가해도 개인 당 받는 기본소득액은 동일하다.

11) 기본소득의 수준에 관한 한 전문가 조사에 따르면, 기본소득의 적정 액수는 '① 1인당 최저생계비 → ② 최저임금 → ③ 전체 가구 중위소득의 60% → ④ 1인당 연간 가처분 소득의 50%' 순으로 나타나고 있다(이명현, 2014: 297).

정합성을 신중하게 검토할 필요가 있다. 사회보험과 사회부조는 물론이고 사회서비스와 기본소득 간 이상적인 조합을 구상해야 한다.<sup>12)</sup> 아래의 <그림 2>은 완전 기본소득이 도입된 우리나라 복지국가의 설계도이다. 기본소득이 도입되면 현금형 사회부조 방식의 급여는 대체되고, 연금과 실업급여의 내용은 일부 조정되며, 교육이나 보육, 의료, 직업훈련과 같은 사회서비스는 적극적으로 확충된다.



<그림 2> 한국형 기본소득 모형

국민연금은 현금이 지급되는 사회보험인데, 급여 산출 방식은 소득재분배 기능을 하는 A값과 개별 가입자의 소득비례 부분인 B값으로 나뉘어진다. A값을 통해 가입자 간 '재분배' 효과를 기대할 수 있으며, B값은 가입자 개인의 기여에 비례하여 '공정성'의 가치를 반영할 수 있다. 완전 기본소득이 도입되면, 국민연금의 급여 산출식에서 균등화 역할을 담당하는 A값은 삭제할 수 있다. 기여에 비례하는 급여만을 제공하여 소득비례 방식의 제도로 변화하게 됨으로써 중산층 이상의 기존 소득 유지 욕구를 충족하는 기능에 충실하도록 한다. 다만 연금의 적정 수준을 보장하기 위해 소득대체율은 현행 40% 수준을 유지한다. 기본소득과 40%의 명목소득대체율에 기초하여 연금

12) 다른 제도라 함은 사회복지제도 뿐 아니라, 근로시간 단축 등 노동시장 정책 등을 포함하여야 한다. 특히 완전한 기본소득으로 가는 과도적 단계에서 기본소득과 기존의 사회보장제도 그리고 노동시장 정책 등을 포함한 패키지로서의 기본소득 구상이야말로 개인의 실질적 자유를 확대할 수 있는 최적인 방법이다(윤자영, 2016). 기본소득은 만병통치약이 아니기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 논의를 좀더 단순하게 하기 위해 사회보장제도와와의 정합성 측면만을 고려한다.

급여의 실질소득대체율을 추정해 보면, 2016년에 명목소득대체율을 50%로 상향조정하는 제안보다 전체 소득대체율이 인상되는 효과가 있다. 국민연금의 소득대체율에 대한 실질적인 인상 없이 적절한 노후소득을 보장할 수 있는 동시에 연금기금의 재정 안정성과 지속가능성도 함께 도모할 수 있다.

고용보험에서 가장 주요한 부분은 실업급여이다. 현재 구직급여의 지급액은 근로자의 퇴직 전 평균임금의 50%에 소정급여일수를 곱한 금액으로 산출하는데, 상한액과 하한액이 정해져 있다. 하한액은 퇴직 당시의 최저임금법상 시간급 최저임금의 90%에 1일 소정근로시간(8시간)을 곱한 금액으로, 최저임금의 변동에 따라 하한액도 조정된다. 상한액은 이직일이 2017년 이후인 경우 1일 46,584원으로 결정되어, 2017년 이후 상한액과 하한액이 동일한 금액으로 책정되어 있다. 따라서 현재 1일 실업급여 수급액은 최대 46,584원이고 수급기간은 최대 240일(8개월)이며, 최장기간 상한액을 수급하게 되면 총 11,180,160원을 받을 수 있다. 이를 한 달 기준으로 재산정하면 월 1,397,520원이 된다. 완전 기본소득을 도입하면 실업급여의 하한액 문제는 해결할 수 있다. 다만 상한선에 대한 상향 조정의 과정을 통해 실질소득대체율을 인상할 필요가 있다. 중기적인 차원에서 소정급여일수에 대한 단계적 확대도 요구된다.

건강보험은 다른 사회보험과 달리 서비스 중심의 급여가 제공되는 영역이다. 따라서 완전 기본소득이 제공되어도 건강보험은 그대로 유지된다. 다만 건강보험의 고질적인 문제인 '보장성'과 '공공성' 확대의 노력이 요구되며, '사각지대' 문제에 대한 적극적인 개선도 필요하다. '비급여' 항목에 대한 축소와 더불어 민영화된 '공급주체'에 대한 관리·감독을 더욱 철저하게 수행해야 할 것이다. 동시에 국공립 의료시설에 대한 확충도 필수적이다. 입원이나 수술로 인해 근로/사업소득의 일부가 손실될 경우, 이를 충당해 줄 수 있는 '상병수당'도 신설하여야 한다.

완전 기본소득을 제공하면, 급여대상을 선정하기 위한 자격심사가 필요하지 않아, 사회부조의 '사각지대'의 문제는 해결될 수 있다. 시민권에 기초하여 모두에게 제공되므로, 급여 수급으로 인한 '낙인'과 '의존성'의 문제도 극복할 수 있다. 충분한 급여의 제공을 통해 절대적 빈곤층의 규모를 감소시킬 수 있으며, 공정하고 평등한 사회를 구축할 수 있다. 우리나라의 대표적인 사회부조인 국민기초생활보장제도의 주요 급여는 '가구'를 단위로 제공된다. 따라서 급여의 선정기준도 가구원수에 따라 다르게 설정되어 있으며, 2017년의 급여별 소득기준은 아래의 <표 3>에 제시되어 있다. 생계급여는 보충급여방식에 따라 선정기준에서 소득인정액을 차감한 금액을 현금으로 지급하며, 의료급여는 급여항목에 대한 진찰, 검사, 약제, 처치, 수술, 입원, 간호 등의 서비스 형태로 제공된다. 교육급여는 학제에 따라 수업료와 학용품비, 교재 등이 감면되거나 현금/현물로 지급되며, 주거급여는 지역과 가구원수, 주택의 노후도에 따라 임차

가구의 경우 전월세비용, 자가가구의 경우 종합적 수리가 제공된다.

본 연구에서 제안하고 있는 기본소득은 1인당 월 50만원 수준이다. 이를 가구별로 단순 합산한 수치는 <표 3>의 (A)와 같다.<sup>13)</sup> 따라서 완전 기본소득의 합산액은 2017년 모든 가구형태의 생계급여 기준액보다 높은 수준이며, 생계급여액 대비 기본소득의 합산액 비중(A/B)은 1인 가구의 100.83%에서 7인 가구 167.94%에 이른다. 현 사회부조의 급여액 선정기준은 가구원 수에 따라 가구균등화 작업이 적용된 수치이다. 따라서 개인에게 동일한 금액을 지급하는 기본소득을 가구단위로 합산할 경우, 가구원 수가 증가할수록 더 높은 수준의 소득을 기대할 수 있는 것이다. 모든 개인과 가구에 대해 현재 지급되는 급여보다 높은 수준의 급여제공이 보장된다면, 대표적인 현금형 사회부조인 생계급여는 '폐지'하는 것이 바람직한 선택이다.

현재 중위소득 40%와 43%로 규정되어 있는 의료급여와 주거급여의 선정기준과 비교하면, 4~7인 가구의 기본소득 합산액은 두 급여의 선정기준에 비해 높게 나타나고 있다. 7인 가구의 기본소득 합산액은 중위소득의 50% 수준인 교육급여 기준보다도 높게 나타나고 있다. 이는 일부 가구원수가 많은 가구를 대상으로 현재 제공되고 있는 의료급여, 주거급여, 교육급여의 지원을 중단해도 된다는 근거로 활용될 수 있다. 충분한 수준의 기본소득이 제공된 이후에도 의료급여와 주거급여 기준보다 낮은 소득 수준을 갖게 되는 1인 가구와 2인 가구만을 대상으로 두 급여를 제공하자는 주장도 가능하다. 그러나 <표 3>의 수치에 기초하여 그런 선택을 하는 것은 바람직해 보이지 않는다. 의료, 주거, 교육급여들이 사회부조 방식을 통해 제공되고 있지만, 일부는 현물급여 혹은 서비스 형태의 급여이고, 충분한 소득이 보장되어도 균등하거나 유사한 질의 서비스를 구입하지 못할 가능성이 높은 재화이기 때문이다. 따라서 완전 기본소득을 도입하더라도, 일정 수준 이하의 소득을 가지고 있는 일부 집단을 대상으로 한, 의료급여와 주거급여, 교육급여 등은 지속적으로 제공되어야 한다. 대상의 선정기준은 중위소득 60%의 최저생계비(C)가 활용될 수 있다. 기본소득의 지지자들은 의료, 교육, 보육, 돌봄 등의 사회서비스는 모든 국민들에게 안정적으로 제공되어야 한다고 주장해 왔다. 모든 사람은 일정 수준 이상의 소득이 필요하고 기본적인 사회서비스에 접근할 수 있어야 하며, 이는 정부에서 보장해야 할 사회적 보호의 최저선(SPF: social protection floor: ILO, 2012)인 동시에 모든 구성원이 보편적 시민권으로 요구할 수 있는 권리이다. 따라서 현재 급여제공의 다른 장애로 작용하고 있는 의료급여와 주거급여

13) 기본소득이 가지는 '개별성'의 원칙과 철학에 따라, 개인에게 제공된 기본소득을 가구별로 합산하여 그 수준을 평가하거나 효과성을 검증하는 작업에 대한 부정적인 견해가 존재한다. 그러나 대부분의 사회부조가 '가구' 단위로 운용되고 있는 현실을 감안해 볼 때, 기본소득 도입 전·후 급여수준에 대한 비교 혹은 현 제도 존재의 근거 도출을 위한 다른 대안적인 방법은 존재하지 않는 것처럼 보인다.

의 부당한 부양의무자 기준도 함께 철폐되어야 한다.

<표 3> 국민기초생활보장제도의 소득기준과 기본소득 수준

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준생계비	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	6,946,776
최저생계비 (60%) (C)	991,759	1,688,669	2,184,569	2,680,428	3,176,307	3,672,187	4,168,066
교육급여 (50%)	826,465	1,407,225	1,820,457	2,233,690	2,646,923	3,060,155	3,473,388
주거급여 (43%)	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733	2,987,113
의료급여 (40%)	661,172	1,125,780	1,456,366	1,786,952	2,117,538	2,448,124	2,778,710
생계급여 (30%) (B)	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,090	2,084,033
기본소득 (A)	500,000	1,000,000	1,500,000	2,000,000	2,500,000	3,000,000	3,500,000
A/B	100.83	118.44	137.33	149.23	157.42	163.39	167.94
A/C	50.42	59.22	68.66	74.61	78.71	81.70	83.97

주: 음영은 개별 가구의 기본소득 합산액 보다 낮은 수준의 급여기준을 의미함

일부 수당적 분배원리를 적용하고 있는 '기초연금'과 수당이라는 명칭만 사용하고 있는 '장애수당' 및 '한부모수당' 등은 현금형 소득보장 체계에 포괄할 수 있으므로 완전 기본소득에 통합하여 운영한다. 현재 우리나라에서 실행 중인 기초연금은 국민연금과 연계되어 있다. 급여액의 일부가 국민연금 가입기간과 연계되어 있어, 국민연금 가입기간이 짧을수록 더 높은 수준의 급여를 받을 수 있다. '공정성'과 '충분성' 측면에서 많은 비판을 받는 지점이다. 완전 기본소득이 도입되면 확장된 대상과 수준의 적용을 통해 현재 기초연금이 가지고 있는 제도의 목적을 충분히 달성할 수 있기 때문에 대체가 가능하다. 한편 현재 만 18세 이상의 등록 장애인을 대상으로 소득수준(수급자와 차상위계층)과 장애등급에 따라 장애수당(3~6급 대상)과 장애인연금(1~3급)이 지급되고 있다. 욕구기반이 아닌 시민권에 기초하여 훨씬 높은 수준의 무조건적 기본소득이 지급되면, 현금성 장애인 급여는 대체될 수 있다. 다만 그들의 추가 비용



을 충당하기 위한, 개별적인 수당제도의 마련과 사회서비스의 대폭적인 확충이 전제되어야 한다.

완전 기본소득이 도입되면, 사회서비스에 대한 대폭적인 확장도 요구된다. 완전 기본소득은 기본적인 생활을 가능하게 하고자 하는 현금급여이다. 이 현금급여에는 시장 실패가 전제되어 시장에서 올바르게 실현될 수 없는 공공재의 구입 비용은 포함되어 있지 않다.<sup>14)</sup> 고전적인 경제학 이론에서 공공재는 교육과 의료이다. 최근 돌봄 서비스 역시 공공재로 다루어지기도 하는데(윤자영, 2016), 교육, 의료, 돌봄 서비스는 불완전한 정보, 높은 거래비용, 긍정적 외부효과라는 공통점을 지니고 있어서 시장실패를 전제하고 있기 때문에 추정된다.<sup>15)</sup> 그러므로 시장실패가 전제된 공공재의 효율적인 공급 방식은 시장이 아닌 '국가'가 현금이 아닌 '현물'로 제공하는 것이다. 이들 현물 급여는 사회적 욕구를 그 사회가 현물, 다시 말해 서비스 방식으로 충족시킨다는 특성으로 인해서 사회서비스로 명명된다.<sup>16)</sup> 기본소득은 현금 급여 방식의 소득 보장 정책이기 때문에 원칙적으로 현물 급여 방식의 사회서비스 제도와는 배타적인 제도이다. 그러나 이 배타성이 구축(crowding out)이나 상쇄관계(trade-off)를 의미하지는 않는다. 오히려 사회보장의 역사에서 소득보장이 높은 국가에서 사회서비스 정책이 발전함으로써 두 정책은 서로 보완관계임을 증명한다(문진영·김윤영, 2015). 이런 이유로 사회서비스의 확대 방안을 구체적으로 제시하는 것은 기본소득 논의의 본질에서 벗겨져 있다. 그럼에도 불구하고 완전 기본소득이 도입되었을 때 총체적인 사회보장 제도의 이상형을 제시한다는 측면에서 사회서비스 확장 형태를 영역별로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 교육서비스의 경우 현재 실시하고 있는 무상급식을 전국 단위로 확대하여 유지·운영한다. 의무교육의 범위를 고등학교까지 확장하고, 대학교육도 무상으로 제공하며, 일반적인 직업훈련까지 공적영역에서 담당한다. 청년빈곤의 주 원인이었던 학자금 대출 문제가 사라질 수 있으며, 공적 '사다리'를 구축하기 위한 시도이다. 대학 이상의

14) 공공재(public goods)는 생산되어 공급되면 대가를 지불하지 않은 소비자들을 포함하여 많은 사람이 공동으로 소비할 수 있는 재화나 서비스로서, 개인재(private goods)와 달리 비배제성으로 인해 무임승차자의 문제가 발생하기 때문에 시장가격이 제대로 형성될 수 없는 문제가 발생하고 이는 시장실패를 야기한다(Barr, 2008).

15) 교육과 의료에서의 불완전한 정보, 높은 거래비용, 긍정적 외부효과에 대해서는 Barr(2004)의 12장, 13장, 14장 참조.

16) 사회서비스의 범주를 돌봄 노동에 국한시킬 것인지, 교육과 보건의료를 포함시킬 것인지에 대해서는 학자마다 국가마다 차이가 있다. 보건의료서비스, 교육서비스, 적극적 노동시장 정책들을 사회서비스에 포함시키고 있는 국가로는 영연방 국가와 스칸디나비아 국가가 있고(Munday, 2007), 우리나라는 사회보장기본법에 의거하여 이러한 방식을 채택한 국가군에 속한다.

고등교육을 받고 싶지 않은 학생은 스스로 대학이 아닌 직업훈련의 길을 선택할 수 있으며, 지금과 같이 무의미하고 무리하게 대학에 진학하기보다 자신이 하고 싶은 일을 적극적으로 찾고 그에 맞는 훈련을 통해 원하는 직업을 찾을 수 있다.<sup>17)</sup>

현재 우리나라의 아동의 양육과 관련된 서비스는 수급대상을 중심으로 시설을 '이용하는 아동'과 '이용하지 않는 아동'으로 구분할 수 있다. 전자에게는 서비스 이용이 가능한 바우처를 제공하여 이용자의 선택권을 강화하고 있으며, 후자에게는 무조건적 양육수당을 지급하여 일종의 소득보장 기능도 함께 수행하고 있다. 향후 완전 기본소득이 도입되면 두 가지 방식에 대한 대안 모색이 가능하다. 첫 번째 대안은 현재의 보육료 지원을 폐지하고 양육수당을 통합하여 기본소득으로 대치하는 안이다. 충분한 수준의 기본소득을 활용하여 부모는 보육시설의 이용과 가정 양육을 자유롭게 선택할 수 있다. 두 번째 대안은 현금급여 방식의 양육수당은 기본소득으로 통합하고, 시설을 이용하는 아동의 양육과 관련된 보육서비스는 유지 혹은 확대하는 안이다. 무조건적 기본소득은 아동을 비롯한 모든 사회구성원에게 보장된 '권리'차원에서 보편적으로 지급하고, 부모의 양육부담을 경감하고 아동의 양육권(좋은 양육을 받을 권리) 신장을 위한 보육서비스는 현물급여 방식을 통해 추가적으로 제공한다. 소득보장형 현금급여와 사회서비스형 현물급여의 균형적 확대를 모색하기 위해 후자의 선택이 바람직해 보인다. 아동의 양육과 관련된 급여를 기본소득 하나로 통합하는 전자의 안은 양육수당이 갖는 부정적인 평가를 반복할 우려가 있다. 공공 보육서비스에 대한 공급은 간과한 채 현금성 급여만을 확대할 경우, 아동의 양육을 가정 내 여성에게 전가하여 여성의 노동할 권리와 상치시키는 구조를 형성할 가능성이 높기 때문이다. 보육서비스가 '탈가족화'를 촉진시키는 반면 양육수당은 '가족화' 혹은 '재가족화'를 초래할 수 있다는 점에서, 보육서비스에 대한 동시적 제공은 반드시 필요해 보인다. 다만 개인에게 바우처 형식으로 제공하는 것보다 무상교육이나 무상의료와 같이 직접 사회서비스의 일반적인 형태로 전환하는 편이 더욱 바람직해 보인다. 사회서비스의 긍정적 외부효과와 공공성을 강화하기 위해 좀 더 개혁적인 변화를 추구하자는 의미이다.

일가족 양립정책의 일환으로 운영되고 있는 출산휴가와 육아휴식 정책은 대상과 급여수준을 계속 확대·강화시켜 왔지만, 아직도 비정규직을 비롯한 '사각지대' 문제가 지속되고 있다. 따라서 현재 고용보험에서 운영하고 있는 출산전후휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축과 같은 모성보호 관련 정책을 유지하되, 재원을 고용보험 기금이

17) 기업 중심의 기술습득이나 숙련의 방식은 특정 기업에만 특화된 것이므로, 종신고용이 축소되고 노동시장이 유연화되고 있는 현 상황에 적합한 방식이라고 평가하기 어렵다. 공적영역에서 제공하는 직업훈련이 일반화 된다면, 노동자가 한 기업에서 실직하거나 이직을 원할 경우 필요한 양질의 직업훈련을 받을 수 있어, 유연화 된 노동시장에서 노동자도 나름의 유연성을 확보할 수 있다.

아닌 조세에서 충당하는 것이 바람직해 보인다. 관련 제도를 고용보험에서 분리하여 조세방식으로 전환하자는 제안이다. 현재 고용보험에 가입되어 있지 않은 여성과 출산/육아휴직을 받기 위한 기준을 충족하지 못한 여성을 대상에 포괄하기 위함이다. 현재 출산휴가는 90일(다태아 120일)인데 대기업의 경우 이 중 최초 60일(다태아 75일)은 사업주가, 이후 30일(다태아 45일)은 고용보험에서 임금을 지급한다. 육아휴직 급여는 만 8세 이하 혹은 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 근로자에게 자녀 1명당 1년에 한해 매월 통상임금의 40%(상한액 월 100만원, 하한액 월 50만원)을 지급하고 있다. 소득대체율과 상한액을 적절한 수준으로 상향 조정하는 작업도 필요해 보인다.

## 5. 단계적 이행방안

이제 우리나라에서 기본소득에 대한 '가시성'(visibility)은 이미 상당부분 확보된 것처럼 보인다. 각국의 실험이 다양한 매체를 통해 빈번하게 소개되고, 관련 토론회와 공청회 등이 학계와 정치권을 중심으로 지속되면서, 일반 대중의 기본소득(의 개념과 원리)에 대한 이해도도 크게 확산된 것으로 판단된다. 이러한 현상을 반영하듯 대선 과정에서 개별 정당과 유력 후보의 기본소득에 관한 관심이 상당히 높아졌으며 관련된 유사 공약도 발표되고 있다. 따라서 이제 대략적인 '이행방안'을 본격적으로 논의할 필요가 있다. 개인의 실질적 자유를 보장할 수 있는 바람직한 복지국가의 미래 모습에 조응할 수 있는 방안이 제안될 필요가 있으며, 그 과정에서 실질적인 실현가능성에 대한 고민도 필요해 보인다.

기본소득은 새로운 분배구조의 확립과 단계적 확산을 통해 평등한 사회를 건설하기 위한 장기적 기획이다(김교성, 2016: 103). 단기간에 도입하여 빠르게 실행할 수도 있지만, 제도의 완결성이나 효과성, 그리고 다른 제도와의 정합성이나 상보성 측면에서 다소 혼란을 초래할 가능성이 상존한다. 충분히 논의하고 세심하게 준비할 시간을 가지고 점진적인 변화를 도모하는 편이 좀 더 바람직한 선택일 것이다. 그러나 장기적 차원에서 준비하게 되면, 경제·사회적 환경의 변화에 따라 실행에 대한 다양한 정치적 논쟁 속에서 도입 자체가 무산될 우려도 있다. 세계 최초로 도입된 브라질의 시민기본소득법안은 연방정부에 의해 조달될 '예산의 가능한 범위 안에서'라는 조항으로 인해, 처음 제안한 내용에 대한 완전한 실행이 보류되고 있다. 경제위기로 인한 재정적 지불가능성 문제가 주된 원인이지만, 해당 시기에 정치적 의제를 선점하지 못한 다른 이유도 존재한다.

기본소득에 관한 이론적 내용을 정리한 피츠패트릭(Fitzpatrick, 1999: 69-70)은 '자유와 보장'(Freedom and Security)에서 영국의 기본소득 도입을 위한 단계적 이행방안을 제시하고 있다. 현 사회보장 체계를 개선하고(1단계), '과도적' 기본소득을 실행(2단계)하며, '참가소득'(3단계)과 '부분' 기본소득(4단계)을 점진적으로 도입한 후, '완전' 기본소득으로 발전(5단계)시키는 제안이다. 과도적 기본소득(2단계)은 부의소득세(NIT)나 각종 수당(부분 기본소득) 중 선택할 수 있으며, 약 10~15년이 소요될 것으로 전망된다. '수정형' 기본소득으로 분류되는 참가소득과 낮은 수준의 부분 기본소득을 도입하기 위해서는 각각 10~15년과 15~20년의 시간이 필요하다. 완전 기본소득을 실행하기 위해서는 약 20년의 시간이 더 소요되어야 한다. 현 상태에서부터 총 70년의 시간이 지난 먼 미래의 이야기이다.

이 제안을 참고하여 이행방안의 기본적인 방향을 제시하면 다음과 같다. 우선 노동자 중심의 폐쇄적 시민권에 대한 확장을 위해, 아동, 노인, 장애인은 물론이고 청년층까지 포괄할 수 있는 인구집단별 '사회수당' 혹은 '과도적' 기본소득을 제도화하는 전략을 우선적으로 실행할 필요가 있다. 특히 건강한 노동가능 연령대를 위한 수당 자격의 확대는 필수적이다.<sup>18)</sup> 사회보험의 사각지대에 존재하는 배제된 시민을 포섭하여 통합적 시민권으로 발전시키기 위한 최소한의 장치이기 때문이다. 이번 대선에 출마한 다수의 후보가 각종 수당에 대한 도입을 적극적으로 검토하고 있어, 정치적으로 실현가능성은 매우 높은 편이다.<sup>19)</sup> 추후 제도의 대상과 수준에 대한 확대와 상승의 과정을 통해 부분 기본소득과 완전 기본소득으로 발전시킬 수 있다. 점진적 대상의 확산을 통해 급여수급에 대한 경험과 정치적 지지기반이 축적된다면 실현 불가능한 제안도 아니다.

앞선 기본소득 실험의 유형화 작업과 연결하여 —다소 거칠지(?)만— 좀 더 구체적인 이행방안을 제시하면 다음과 같다. 현재 우리나라의 사회보장 체계는 기본소득이나 사회수당 방식의 제도를 운영하고 있지 않아 '기본소득 아님'(⑧ ucs)의 유형에 위치한다.

18) 만약 청년수당의 도입이 요원하다면, 범주형 사회부조(예: 실업부조)와 같은 보완적 제도의 실행이 필요하다.

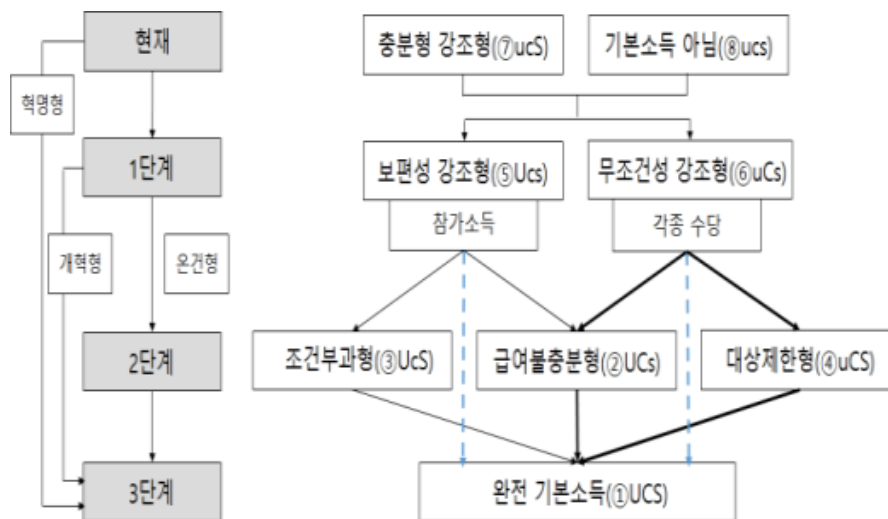
19) 문재인(~5세), 심상정(~11세), 유승민(~18세)이 월 10만원 수준의 아동수당 도입을 공약하고 있으며, 안철수(하위 80%), 홍준표(하위 50%)는 소득수준에 따라 대상을 한정하는 사회부조 방식을 선호하고 있다. 기초연금의 경우 심상정 후보만 모든 노인에게 30만원의 수당을 약속하고 있으며, 문재인(하위 70% 대상 30만원), 안철수(하위 50% 대상 30만원), 유승민(하위 50% 대상 연금액 인상)은 대상의 확대보다 연금액의 인상을 선택하고 있다. 한편 심상정 후보는 청년 사회상속세(20세 청년에게 1,000만원 지급)라는 특이한 공약을 제시하였다. 사회적 지분급여 방식에 대한 선택은 재정적 부담을 낮추기 위한 일종의 타협책 혹은 차선책일 될 수 있지만, 유사 제도에 대한 경험을 통해 기본소득의 실현가능성을 높일 수 있는 점에서 나쁘지 않은 전략으로 생각된다.

다. 물론 보육시설을 이용하지 않는 아동을 위한 '양육수당'과 성남시의 '청년배당'이 존재하긴 하지만, 두 제도 모두 아주 제한적인 인구집단만을 포괄하고 급여수준도 낮은 편이어서, 기본소득을 운영하지 않는 국가로 평가해도 별 무리는 없어 보인다. 만약 현재 실시하고 있는 국민기초생활보장제도의 생계급여를 충분한 수준으로 인상하거나, 충분한 급여가 보장된 실업부조가 도입된다면, 우리나라의 현 위치를 '충분성 강조형'(⑦ ucS)으로 평가할 수도 있다. 그러나 이 역시 기본소득 혹은 기본소득의 수정된 형태는 아니다.

이 단계에서 한 번에 '완전 기본소득'(① UCS)의 3단계로 전환할 수도 있다. 복지체계 뿐만 아니라 생산과 분배, 노동과 복지 등의 다양한 영역에서 '혁명'적 변화를 경험하게 될 것이다. 현 시점에서 이러한 '혁명형' 이행방안의 정치적 실현가능성은 매우 낮아 보이며, 선택 자체가 바람직해 보이지도 않는다. 왜냐하면 완전 기본소득이 도입되면 현 사회보장 체계가 어떻게 변화해야 하는지에 대한 학술적·정책적 대안 마련이나 다양한 행위자 간 정치적 합의를 위해 일정 기간의 시간이 필요하기 때문이다. 제대로 된 사회수당 제도 하나 운영해 보지 않은 상태에서, 정치, 경제, 사회, 생활영역의 근간을 흔드는 변화를 수용할 수 있을지도 불안한 요소이다. 중앙정부에서 주도하는 기본소득에 관한 다양한 실험과정을 통해 제도적, 행태적 실현가능성에 대한 검토도 반드시 필요하며, 일반 대중의 심리적 수용 가능성을 높이기 위한 노력도 필수적이다. 따라서 다소 점진적 이행방안을 도출하는 것이 합리적인 접근이라고 판단된다.

1단계의 이행방안은 '보편성 강조형'(⑤ Ucs) 혹은 '무조건성 강조형'(⑥ uCs)으로 구분할 수 있다. 전자는 근로에 대한 의무를 부과하는 낮은 수준의 보편적 참가소득으로 이해할 수 있다. 낮은 수준의 급여라도 전국민을 포괄하기 위해서는 단기간 상당 수준의 예산 급증이 요구될 가능성이 높다. 재정적 부담과 더불어 과연 어느 활동과 범위까지 사회적 공헌으로 인정할지에 대한 기준 설정도 필요하며, 확인(monitoring)을 위한 별도의 행정적 부담도 존재한다. 현 시점에서 선택 가능한 선택지는 아닌 것처럼 보인다. 후자는 최근 대선에서 활발하게 논의되고 있는 각종 사회수당 혹은 인구집단별 기본소득의 도입을 의미한다. 전통적 복지국가를 선호하는 학자들과 정치권의 지지에 힘입어 '무조건성 강조형'(⑥ uCs)으로의 전환은 큰 무리가 없어 보인다. 다만 아동, 노인, 청년, 장애인 등 전통적 시민권의 범주에서 배제되어 있던 인구집단 중 누구를 먼저 대상으로 할 것인가에 대한 정책적 결정이 필요해 보인다. 가장 시급한 대상으로부터 시작하여 대상 범주를 확대해 나가는 방향이 바람직한 선택일 것이다. 기본소득 도입과 관련한 한 전문가 조사에 따르면, 기본소득이 가장 시급한 인구집단은 '① 등록 장애인 → ② 모든 개인 → ③ 65세 이상 노인 → ④ 18세 미만 아동 →

⑤ 15~29세 청년' 순으로 나타났다(이명현, 2014: 249). 장애인의 권리 확대에 대한 선호가 가장 큰 비중을 차지함에도 불구하고, 정치권의 반응은 큰 차이를 보이고 있다. 유력 대선 후보 중 누구도 장애인 소득보장의 취약성 문제를 제기하고 있지 않으며, 일부 소득계층을 대상으로 한 장애수당의 범위와 수준을 확대하기조차 어려운 실정이다. 최근 가장 심각하게 부상하고 있는 청년문제에 대한 응답도 크게 다르지 않다. 우리 사회에서 노동이 가능한 연령대에 대한 무조건적 급여의 도입은 아직도 요원한 희망 사항일 뿐이다. 결과적으로 사회수당의 우선적 대상은 노인과 아동으로 귀결될 전망이다. 저출산·고령화 사회의 '신사회위험(new social risks)'에 대한 적절한 처방과 투자가 될 수 있으며, '중위투표자'(median voter)를 확보하기 위한 정치적 전략으로 활용 가능하다. 기초연금이 가지는 경로의존적 성격도 무시하기 어려우며, 양육수당과 자녀장려세제(CTC)를 통합·확대하고 보육서비스의 강화를 통해 아동 양육지원 정책의 동반적 발전을 도모할 수 있다. 이후 생애주기별 위험의 확산에 대한 이해에 기반하여 각종 사회수당의 범주를 청년과 중장년층까지 점진적으로 확대하여야 할 것이다. 연령에 대한 조정을 통해 아동수당, 청년수당, 노인수당의 대상도 점차 확대되어야 하며, 노동가능 연령대가 수급범위에 포괄되기 전에는 실업부조와 같은 범주형 사회부조를 통해 보충적 급여를 제공할 필요가 있다. 농민을 위한 참여소득의 도입도 검토해 볼만한 제안이다(박경철, 2016). 이 단계에서 도입하게 되는 각종 수당의 급여는 '최저생계비' 혹은 '중위소득의 50%'에 미달하는 낮은 수준이 될 가능성이 높다. 연령별 차등화된 급여를 지급하는 방안도 논의되고 있다. 예를 들면, 아동의 연령 범주에

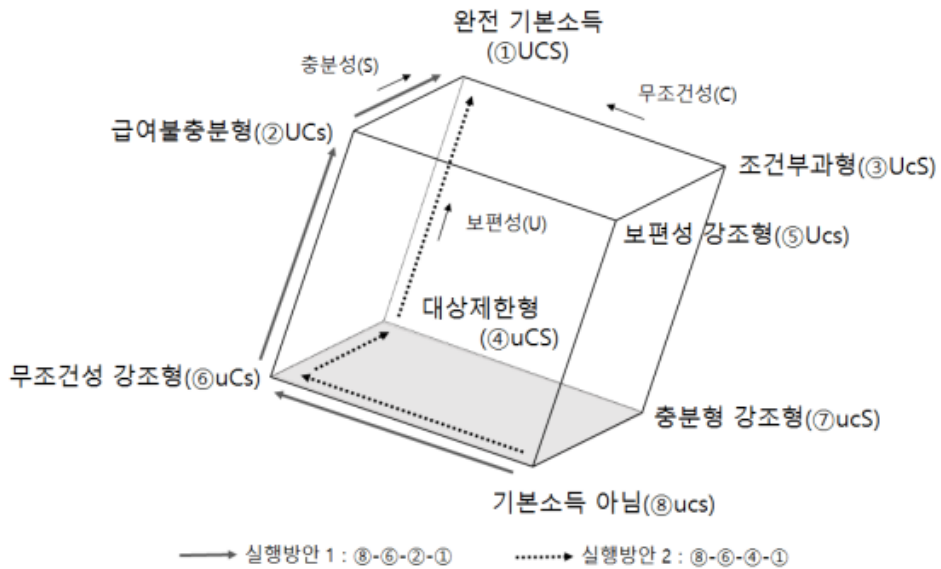


<그림 3> 기본소득 이행방안

따라 급여수준을 다르게 설정하거나, 둘째 아이 혹은 셋째 아이에게 더 높은 수준의 수당을 지급하는 제안이 있다.

문제는 1단계 이후의 이행방안이다. 크게 '개혁형'과 '온건형'으로 구분할 수 있다. 전자는 1단계에서 완전 기본소득의 3단계로 바로 점핑하는 방안이고, 후자는 대상과 급여수준 차원에서 발전단계를 하나 더 추가하는 전략이다. 1단계에서 완전 참가소득의 선택은 쉽지 않을 것이라는 가정 하에 각종 인구집단별 수당의 도입 이후 발전과정을 중심으로 논의해 보자. 사회수당의 수급대상과 급여의 수준을 한 번에 전국민과 충분한 수준(완전 기본소득, ① UCS)으로 확대·발전시키는 '개혁형' 역시 쉽게 선택할 수 있는 옵션은 아닌 것처럼 보인다. 정부 재정규모의 급격한 확장이나 일반 대중의 정치적, 심리적 수용 가능성 측면에서 좀 더 단계적인 접근이 바람직해 보인다.

'온건형' 이행방안을 선택해도 다른 갈림길은 존재한다. 각종 수당이 일정 수준 정착된 이후 시점에서, 급여대상과 급여수준을 확대하는 대신 근로의무를 부과하여 무조건성을 훼손하는 '조건부과형'(③ UCS)으로 후퇴하기는 어려울 것이다. 만약 급격한 경제위기로 인해 국가 재정 상 긴축이나 복지축소가 필요한 상황에 직면해도, 대상과 수준에 대한 직접적인 감축과 하향 조정이 엄격한 수급조건을 제시하는 것보다 합리적인 판단이 될 수 있기 때문이다.<sup>20)</sup> 따라서 '온건형' 개혁에서 선택할 수 있는 전략



<그림 4> 온건형 이행방안

20) 이 역시 정치적 이유로 실행하기 어려운 대안임에는 분명하다.

적 접근은 '급여불충분형'(③ UCs)과 '대상제한형'(④ uCS)으로 한정된다. 전자는 각종 사회수당의 대상을 전국민으로 확대하여 전환적 기본소득으로 운영하고, 추후 급여수준에 대한 상향 조정의 과정을 거쳐 완전 기본소득을 완성하는 제안이다(실행방안 1). 후자는 각종 수당의 급여를 충분하게 제공한 후 대상의 확대를 통해 완전 기본소득으로 전환하는 전략이다(실행방안 2).

이 중 '급여불충분형'(③ UCs)의 전환과정을 통해 완전 기본소득을 도입하는 계획은 낮은 수준의 급여로 인해 기본소득이 갖는 특징이나 장점이 충분히 발휘되기 어려운 제한점을 갖고 있다. 기본소득 도입을 지지하는 학자들이 제시하는 여러 장점 혹은 정책적 목적들은 충분한 급여가 제공된다는 전제에 기초한 것이다. 예를 들면, 노동자가 사용자에게 괜찮은 근로조건을 요구하고 인간의 존엄을 해치는 일자리를 거부할 수 있으려면, 풍요로운 삶을 추구할 만큼 일정 수준 이상의 기본소득이 요구된다. 그럼에도 불구하고 대상에 대한 우선적 보편화 전략은 장기적 제도의 발전과 확대를 도모하기 위한 하나의 '수단'으로 활용될 수 있다. 복지권에 대한 경험의 확대는 친복지적 정치적 권리로 연결될 수 있으며, 권리 향상을 위한 보편적 납세의 의지를 동반하여 복지(재정) 확대를 위한 선순환 구조를 확립할 수 있다. 일반 대중의 심리적 수용가능성을 확산시켜 정치적 실현가능성을 향상시키기 위한 전략으로 활용할 수 있는 것이다. 반면 '대상제한형'(④ uCS)은 충분한 급여 지급을 통해 특정 인구집단의 욕구를 충족시킬 수 있다는 점에서 바람직한 결과를 기대할 수 있다. 과거 사회발전에 기여한 노인과 미래 우리 사회의 발전을 책임지게 될 아동에 대한 보상과 투자, 신체적·정신적으로 다른 조건을 가지고 있는 구성원에 대한 권리성 확보 측면에서 정치적 연합의 가능성도 쉽게 가늠할 수 있다. 하지만 다른 집단으로 제도를 확산하는 과정에서 어떤 합리적 설명이 존재할지에 대해서는 마땅한 답을 찾기 어렵다. 아래의 <표 4>는 두 방안의 내용과 특성을 간략하게 정리한 것이다.

가장 이상적이라고 생각되는 이행방안을 제시하면 다음과 같다. ① 현 사회보장 체계에 대한 합리적 조정 → ② 실업부조와 같은 새로운 범주형 사회부조의 도입과 국민기초생활보장제도의 생계급여 확대 → ③ 아동, 노인, 장애인을 위한 (제한적 수준의) 각종 사회수당 구축 → ④ (근로가능 연령대인) 청년을 위한 사회수당 도입 → ⑤ 참여소득의 일환으로 농민 대상 사회수당 실행 → ⑥ 각종 인구집단별 수당(아동, 청년, 노인)의 연령 확대 → ⑦ 각종 사회수당을 통합하여 낮은 수준의 전환적 기본소득 운영 → ⑧ 기본소득의 수준을 상향 조정하여 완전 기본소득 완성 등이다. 모든 이행과정에서 다양한 정책적 평가를 통해 해당 제도가 가지는 정책적 우수성과 효과성을 입증할 필요가 있다. 앞서 언급했지만, 사회보장제도 뿐 아니라 노동시장, 교육 등 다양한 제도와의 정합성이나 상보성에 대해서도 고민도 필요하다. 기본소득이 우리



&lt;표 4&gt; 온건형의 이행방안의 2단계 선택지와 특성

	조건부과형(③ UcS)	급여불충분형(② UCs)	대상제한형(④ uCS)
급여대상	전국민	전국민	특정 인구집단
급여수준	충분한 수준	낮은 수준	충분한 수준
조건부과	근로참여	조건 없음	조건 없음
특징	참가소득	전환적 기본소득	부분 기본소득
단점	의무 이행 관리	낮은 급여수준	사각지대

사회의 모든 문제를 해결할 수 있는 '만능처방'이 아니기 때문이다. 어느 정도 수준의 보편성과 충분성, 무조건성을 가진 기본소득이 고려되느냐에 따라, 노동시간 단축, 최저임금 인상 등의 수준도 상호보완적으로 검토될 필요가 있다. 돌봄, 장애인, 건강 등에 대한 사회서비스는 동시적 확대·발전이 요구된다.

## 6. 결 론

현재 탈산업화 시대의 자본주의는 여러 방면에서의 변화를 맞고 있고, 특히 노동, 일, 생산, 분배의 개념이 전반적으로 변화하는 시기에 있다. 노동을 개념을 정의하고 측정하는 것이 점점 불가하게 되고, 노동을 통한 공정한 분배 역시 어려워지고 있는 현 시점에서 사회적 급여에 대한 인식의 전환이 필요해 보인다. 분배는 시장에서의 노동과 자원의 교환의 개념이 아닌, 분배 정의에 의해 이루어져야 할 시기가 올 것이다. 돈과 상품이 아닌 지식과 비물질적인 자원들이 공유되는 새로운 사회에서, 개인은 공적 영역에서의 노동/일과 별개로 자신의 역량을 발전시키게 될 것이다. 따라서 노동의 의미와 필요성은 현재와 같지 않게 될 가능성이 높다.

전통적 산업사회에서 복지 특히 사회보험의 주요한 기능은 노동자에게 생존을 위한 수단이었고, 자본가에게는 노동력의 재생산을 통한 자본축적을 원활하게 하기 위한 수단이었다. 자본가에게 사회보험은 한편으로는 비용이지만 다른 한편으로는 자본축적의 수단이 모순적 위치를 점하고 있었다. 그러나 탈산업사회, 지식기반사회, 인지자본주의 경제사회에서는 더 이상 노동자가 노동을 통한 소득으로 생존을 유지하는 것이 불가능할 정도로 불안정 노동이 확산되고 있고, 일자리 유지 또한 불안정해지고 있다. 자본축적 과정에서 자본가는 더 이상 노동력에 의존하지 않아도 되는 상황이 전개되고 있다. 이러한 상황에서 전통적 사회보험 중심의 복지제도는 지속가능성에

위협을 받고 있을 뿐 아니라, 노동자들의 삶의 조건을 개선시키기에 역부족이다. 따라서 전통적 복지국가 제도의 패러다임 전환은 필연적이다. 그 대안의 하나로 제안되고 있는 것이 기본소득이다. 그러나 앞서 언급했듯이 기본소득은 만병통치약이 아니다. 기본소득과 기존의 제도들과 정합적 관계설정을 통해 시민들의 실질적 자유를 확대하고 정의를 실현할 수 있는 방안을 고민하는 것이 필요한 이유이다.

이 글에서 우리는 변화하는 노동시장과 정합하고 권리로서 복지가 보장되는 새로운 패러다임의 복지국가를 꿈꾸며, 기본소득제가 도입 된 한국형 복지국가의 이상적 모습과 단계적 이행방안을 구상해보았다. 우리가 가야할 지향점을 설계하고 기본소득을 단계적으로 그러나 적극적으로 도입하기 위한 기초 작업으로 이해해 주기 바란다.