

토론회

왜 기본소득 실험이 필요한가?

기본소득의 필요성과 실험의 의미

일시: 2018년 1월 23일 (화) 오전 10시

장소: 국회 의원회관 제3세미나실

주최: 국회경제민주화포럼, 기본소득한국네트워크,
한신대 SSK '4차 산업혁명과 기본소득' 연구팀

■ 순서 ■

인사말

이종걸 의원(국회경제민주화포럼 공동대표) ■ 3쪽

유승희 의원(국회경제민주화포럼 공동대표) ■ 4쪽

강남훈 대표(기본소득한국네트워크 이사장) ■ 6쪽

사회

이한주 교수(가천대)

발표

서정희 교수(군산대), “4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁” ■ 8쪽

백승호 교수(가톨릭대), “불안정노동과 청년기본소득” ■ 39쪽

박경철 책임연구원(충남연구원), “농민(농촌주민) 기본소득의 필요성과 도입 방안” ■ 66쪽

유종성 교수(호주 국립대), “기본소득 실험의 의의와 고려사항: 해외 실험사례를 바탕으로” ■ 85쪽

토론

은민수 교수(경기대)

김태완 연구위원(한국보건사회연구원)

정이윤 교수(건국대)

최한수 부연구위원(한국조세재정연구원)

환영사

이종걸 의원(국회경제민주화포럼 공동대표)

안녕하십니까? 유승희 의원님과 함께 국회경제민주화포럼을 꾸리고 있는 더불어민주당 국회의원 이종걸입니다.

학계에서 기본소득에 대한 개념조차 생소한 때부터 기본소득에 대한 이론과 실천과제들을 선구적으로 소개·연구해온 기본소득한국네트워크, 한신대학교 SSK ‘4차산업혁명과 기본소득’ 연구팀과 공동으로 토론회를 개최하게 되어서 큰 영광으로 생각하고 있습니다.

아울러 4차 산업혁명이 낳는 ‘인지자본주의’의 새로운 모순을 극복하는 기본정책으로서의 기본소득에 대한 연구, 실천활동을 펼쳐오신 강남훈, 이한주, 서정희, 백승호, 박경철, 유종성, 은민수, 김태완, 정이윤, 최한수 교수님과 연구자들이 오늘 발표와 토론, 진행을 맡아주셔서 큰 기대를 하고 있습니다.

최근 한국사회를 흔들고 있는 ‘가상화폐’ 투기 파문에 깔린 사회 심리를 보면 청장년 세대의 미래에 대한 불안감이 얼마나 광범위하게 자리 잡고 있는지를 알 수 있습니다. 한국 사회의 절대 다수는 저성장률이 고착된 경제, 신자유주의의, 4차산업혁명, 저출산고령화라는 4중, 5중의 파고에 속수무책으로 시달리고 있습니다. 사회적 안정망은 너무 취약하고, 믿음을 주지도 못합니다. 그래서 조그만 수익이라도 기대되면 달려들었다가 더 큰 낭패를 당하기도 합니다. ‘가상화폐’에 대한 유례없이 과열된 분위기가말로 한국사회가 처한 심각한 불안정성의 반영입니다.

이런 상황에서 우리는 기본소득정책에 주목해야 합니다. 기본소득정책이 한국사회가 처한 구조적 문제점들을 일거에 해결해주는 만능열쇠가 될 수는 없습니다. 하지만 4차산업혁명과 노동 없는 미래가 초래할 불평등의 심화가 뻔히 예상되는 상황에서 기본소득 중심 복지국가로 이행전략은 진지하게 검토되어야 합니다. 감사합니다.

환영사

유승희 의원(국회경제민주화포럼 공동대표)

반갑습니다.

국회경제민주화포럼의 공동대표 유승희 국회의원입니다.

새해맞이 일정들로 바쁘신 와중에도 토론회에 참석해 자리를 빛내주신 귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다. 저희 국회경제민주화포럼과 함께 오늘 토론회 준비를 위해 수고하신 기본소득한국네트워크와 한신대 SSK ‘4차 산업혁명과 기본소득’ 연구팀의 관계자 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

나날이 높아가는 기본소득에 대한 관심과 지지를 반영하듯 오늘 토론회에는 기본소득 분야의 저명한 교수님들과 전문가들께서 참여해 발제와 토론을 맡아주셨습니다.

우리는 지난 해 헌정 사상 초유의 사태로 촉발된 정치적 위기를 광장을 가득 메운 국민들의 위대한 힘으로 극복해냈습니다. 그러나 우리가 반드시 극복해야 할 더 큰 위기가 남아 있습니다. 국민들께서 매서운 겨울 바람에도 촛불을 높이 들며 목청껏 외친 함성은 대통령 한 사람의 파면과 새로운 정권의 출범을 넘어 불평등과 불안정한 노동으로 대표되는 경제위기도 반드시 극복하라는 명령이었습니다.

이처럼 소득 양극화와 사회 불평등에 대한 우려가 한국 사회를 무겁게 짓누른 지 오래입니다. 특히 4차산업혁명의 도래가 일자리 문제를 심화시킬 것이라는 불안마저 가중되는 상황에서 이미 세계 곳곳에서 실험 중인 기본소득 제도가 적실성 있는 방안으로 시급히 검토되어야 할 것입니다.

저는 지난 대선 기간에 문재인 대통령 후보의 직속기구였던 기본소득위원회 상임위원장을 맡은데 이어 국회 예산결산특별위원회 예산조정소위의 위원으로 활동하며 올해 정부 예산에

기본소득제도의 실험 예산을 확보한 바 있습니다.

이런 활동에 이어 이종걸 의원님과 함께 공동대표를 맡고 있는 국회경제민주화포럼이 새해를 맞이하여 처음 개최하는 토론회에서 기본소득의 필요성과 실험의 의미를 논의하게 된 것을 매우 의미 있게 생각합니다.

오늘 전문가 여러분들께서 제시해 주시는 고견들을 적극 반영해 우리나라에서 기본소득 실험이 제대로 진행될 수 있도록 최선을 다하고, 나아가 불평등 해소와 경제위기 극복을 위해 끊임없이 노력해 갈 것입니다.

이번 토론회가 우리나라에서 기본소득 제도를 제대로 구현하기 위한 힘찬 첫걸음이 될 것으로 기대하며, 뜻깊은 자리에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

2018년 1월 23일
더불어민주당 성북갑 국회의원
유승희

인사말씀

강남훈(기본소득한국네트워크 이사장)

오늘 “왜 기본소득 실험이 필요한가”라는 주제로 국회토론회를 열게 되어 매우 기쁩니다. 공동주최를 맡아주신 국회경제민주화포럼의 공동대표이신 유승희, 이종걸 의원님께 깊은 감사를 드립니다.

현재 세계 여러 나라에서 다양한 목적과 철학을 가지고 기본소득 실험이 전개되고 있습니다. 실험의 목적은 기본소득이 (실업부조를 받는) 사람들의 노동유인을 높이는가, 빈곤을 효과적으로 줄이는가, 사람들을 더 행복하게 만드는가, 지역 공동체를 발전시키는가 등을 확인하기 위해서입니다. 실험의 바탕이 되는 철학은 노동중심주의, 복지주의, 기술 유토피아, 지속가능발전 등입니다.

나라마다 해결해야 할 시급하고 중요한 시대적 과제가 있을 것입니다. 우리나라의 시급하고 중요한 시대적 과제는 무엇일까요? 저는 두 가지를 들고 싶습니다.

첫째는 복지국가 건설입니다. 우리는 세계에서 가장 자살률이 높고 출산율이 낮은 나라입니다. 사회가 살아 있는 사람들을 죽이고 태어날 사람도 죽이는 나라입니다. 복지국가가 되어야만 살고 있는 사람들과 살아야 할 사람들에게 대한 살인들을 멈출 수 있습니다.

그러나 복지국가를 만들기 싫어서 못 만드는 것은 아닙니다. 복지국가에 반대하는 사람은 많지 않습니다. 그런데 왜 복지국가를 못 만들고 있는 것일까요? 그것은 대부분이 세금을 내기 싫어하기 때문입니다. 세금을 내지 않으면서 복지국가를 만들 방법은 없습니다. 따라서 복지국가를 만드는 것이 과제라고 말하는 것은 부정확한 표현입니다. 복지국가에 필요한 세금을 제대로 내는 것이 과제라고 말하는 것이 더 정확한 표현입니다.

왜 세금을 내기 싫어할까요? 정치와 정부를 불신하기 때문입니다. 지금도 세금을 낭비하고, 세금을 떼어먹는 정치인들 때문에 세상이 시끄럽습니다. 세금을 내도 복지를 경험한 적이 없습니다. 복지 무경험과 정부 불신, 이 두 가지를 극복해야만 세금을 제대로 내는 나라

가 될 수 있을 것입니다.

둘째는 불평등 축소입니다. 불평등 확대 현상을 흔히 “양극화가 심해진다”라고 표현합니다만, 저는 “뱀 아가리가 벌어진다”라고 표현하고 싶습니다. 정규직 노동자와 불안정노동자의 소득을 시간에 따라 그래프로 그려 봅시다. 정규직 노동자의 소득은 시간에 따라 올라가는데 불안정노동자의 소득을 멈추어 있으므로 뱀 아가리가 꺾 벌어지게 됩니다. 그런데 더 큰 뱀 아가리가 있습니다. 우리 사회의 가장 긴박한 문제가 되어버린 부동산 투기와 비트코인 투자를 생각해 보십시오. 성실하게 일하는 사람들은 쓰라리게 좌절하고 있습니다. 자산소득과 노동소득 사이의 뱀 아가리는 꺾꺾꺾 벌어지고 있습니다.

저는 기본소득이 이와 같은 우리 시대의 과제를 해결하는 수단이 될 수 있다고 생각합니다. 그러나 이것은 어디까지는 이론적인 이야기이고, 현실에서는 다른 사람들의 생각을 확인해 보아야 합니다.

사람들은 세금을 내는 데에는 반대하지만, 기본소득을 받으면서 세금(기본소득 기여금)을 내자고 하면 찬성할지 모릅니다. 만약 찬성한다면 첫 번째 과제가 해결되는 것입니다. 실업자들만을 위한 복지 확대에는 반대하지만 실업자와 불안정노동자를 함께 위하는 복지에는 찬성할지 모릅니다. 토지 보유세 같은 자산 과세에는 반대하지만 기본소득을 위한 자산 과세에는 찬성할지 모릅니다. 만약 찬성한다면 두 번째 과제가 해결되는 것입니다. 그러나 과연 그런지 사람들에게 물어 보아야 합니다. 기본소득 실험의 목적은 사람들에게 이런 것들을 물어보는 것이 되어야 합니다.

그래서 저는 우리나라의 기본소득 실험은 다른 나라의 실험과 매우 다른 실험이 되어야 한다고 생각합니다. 첫째는 기본소득을 받으면서 기여금(세금)을 내는 실험이 되어야 합니다. 둘째는 기여금 중에서도 특히 자산에 기초한 기여금을 내는 실험이 되어야 합니다. 셋째는 비경제활동인구 이외에도 일하는 사람들, 특히 청년, 농민 등 불안정 노동자 포함하는 실험이 되어야 합니다. 이런 실험이 되어야지만, 기본소득이 과연 복지 무경험과 정부 불신을 극복하고 세금을 내도록 만드는 수단이 될 수 있는지, 그리고 자산 불평등과 노동 불평등을 줄여서 뱀 아가리가 벌어지는 것을 막을 수 있는 수단이 될 수 있는지를 확인할 수 있을 것입니다.

오늘 우리는 귀중한 발제자와 토론자들을 모셨습니다. 이 토론회가 기본소득의 필요성에 대한 공감을 넓히고, 기본소득 실험의 철학과 목적에 대한 합의를 높여가는 자리가 되기를 바랍니다.

제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁: 플랫폼 노동에서의 사용종속관계와 기본소득*1)

서정희(군산대학교 사회복지학과), 백승호(가톨릭대학교 사회복지전공)

1. 서론

남성생계부양자의 유급노동을 통한 임금만으로 가족의 충분한 생활을 유지하기 어려워진 것은 이제 어제 오늘의 이야기가 아니다. 맞벌이 가구도 마찬가지다. 제조업 중심의 산업구조가 서비스업 중심으로 이동하면서 저임금 일자리 비율이 늘고, 고용 불안정성이 증가하였기 때문이다. 또한 실업의 만연과 실직의 두려움, 낮은 임금으로 인한 불안정성은 장시간 근로와 직장에서의 충성을 강요한다. 앞친 데 뒤휌 격으로 4차 산업혁명의 바람은 인간의 노동을 기계와 인공지능으로 점차 대체할 가능성을 예시한다. 보다 더 근본적인 변화는 4차 산업혁명으로 플랫폼 노동이 확산되면서 고용관계를 근본적으로 변화시키고 있다는 점이다.

전통적 복지국가에서 자본주의 시장에서의 불평등과 시장실패로 인한 개인들의 삶의 불안정성은 복지국가의 사회안전망을 통해 보완되어 왔다. 복지국가의 이러한 기능은 노동자 계급의 요구이기도 했고, 건강한 산업예비군 및 노동력의 유지를 필요로 했던 사용자들의 요구에도 부합했기 때문에 가능했다.²⁾ 노동, 자본, 국가라는 3자 조합주의의 틀은 노동생산성이 높은 노동력의 지속적인 공급과 노동력의 재생산이라는 목표를 달성하기 위하여 ‘유급 노동’을 중심에 놓고 유지되었다. 그러나 제조업의 쇠퇴는 숙련 노동의 비중을 축소시켰고, 동시에 숙련 노동의 확보 및 유지에 필요한 비용을 자본이 일정 비율 이상을 부담할 필요 역시 축소시켰다. 서비스경제는 평균적으로 제조업 중심의 산업구조에서보다 숙련 노동의 비중이 낮으며 저생산성을 특징으로 하기 때문이다. 낮은 생산성을 특징으로 하는 서비스경제에서 사용자들은 한편으로는 저임금 노동의 비중을 늘리는 방식으로, 다른 한편으로는 노동비용의 중요한 원천인

* 이 논문은 법과사회 학술지에 게재된 논문입니다. 인용 시 “서정희·백승호(2017). 제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁: 플랫폼 노동에서의 사용종속관계 재구성 및 기본소득. 법과사회, 56(2017.12), 113~152.”로 인용해주시길 부탁드립니다.

2) 백승호, “복지체제와 생산체제의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구” (박사학위논문, 서울대학교, 2005), 12면.

사회보장 기여금을 절감하는 전략을 선택하여왔다. 이러한 전략에서 주요하게 활용된 방식이 고용관계를 계약관계로 전환시키고 위장된 고용관계를 확대하는 것이었다.

여기에서 더 나아가 플랫폼 경제는 사용자·노동자·자영업자라는 고용관계의 구분 틀 자체를 모호하게 만들고 있다. 플랫폼 경제에서는 사용자도 노동자도 사라지고 자영업자와 이용자와 이들을 연결시키는 플랫폼만이 남게 되었다. 이렇듯 노동시장에서는 유급노동이 불안정해지고 일자리의 축소 및 질적인 변화가 예견되고 있음에도 불구하고, 사회보장제도는 여전히 전통적 고용관계 개념에 기초하여 대상자 적격성을 판단하고 있다. 결국 사회보장의 대상자 적격성을 충족시키기 어려워지는 고용관계가 확대되고 있는 추세를 고려해보면, 이에 대한 사회보장제도에서 근본적인 관점의 변화가 있지 않다면, 아무리 잘 갖추어진 사회보장제도라 하더라도 제대로 작동하기 어려울 것이다. 여기에서 근본적인 관점의 변화란 현재 사회보장제도가 천착하고 있는 노동 중심적 접근에 대한 재검토에서부터 출발할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 노동중심성의 문제를 근본적으로 되짚어보고자 한다.

이를 위해 제Ⅱ장에서 4차 산업혁명이 가져올 노동의 양적, 질적인 변화를 짚어본다. Ⅲ장에서 현재의 시스템이 이러한 노동시장의 불안정성과 노동의 질적 변화에 적절하게 기능하고 있는지 살펴본다. Ⅳ장에서는 노동중심성의 문제를 극복하기 위한 방안으로서 근로자성 확대 전략과 기본소득에 대해 논의한다.

II. 4차 산업혁명과 노동의 변화³⁾

1. 노동의 양적변화: 노동 없는 미래?

4차 산업혁명은 ‘기술혁명을 통해 디지털, 물리학, 생물학 등의 경계가 없어지고 융합되며⁴⁾, 모든 것이 연결되고 보다 지능적인 사회로 변화하는 과정⁵⁾을 의미하며, 변화의 속도와 범위에서 패러다임 전환이 발생하는 혁명⁶⁾’으로 정의된다.⁷⁾ 4차 산업혁명에서 필수적인 기술

3) 본 절의 내용은 다음의 연구보고서 중 일부를 전면 재구성한 내용을 포함하고 있습니다.

여유진 등, "한국형 복지모형 구축-복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구", 한국보건사회연구원, 2017. 413-452면.

4) 정민, 조규립, "4차 산업혁명의 등장과 시사점", 「한국경제주평」, 현대경제연구원, 2016. 3면.

5) World Economic Forum(WEF), "The Future of Jobs", 2016, 13면.

6) Schwab, K, 「클라우스 슈바의 제4차 산업 혁명」, 송경진 역, 서울: 새로운현재, 2016.

7) 1차 산업혁명과 2차 산업혁명이 각각 증기기관과 전기동력을 통해 오프라인 시장에서 대량 생산의 물질사회를 가능하게 했다면, 3차 산업혁명은 인터넷을 통해 온라인에서 초연결 사회를 가능하게 하였다. 4차 산업혁명은 이러한 온라인과 오프라인의 융합을 통한 초연결지능사회로의 변화를 의미하기도 한다.

은 온라인의 가상공간과 오프라인을 연결시키는 디지털화 기술과 그것을 다시 오프라인의 현실공간과 연결시키는 아날로그화 기술의 발전이다.⁸⁾ 디지털화 과정을 통한 빅데이터의 축적과 알고리즘 기술의 혁신적 발달로 가능해진 인공지능(AI)은 빅데이터 분석을 통해 미래를 예측하고 재화와 서비스를 생산하는 과정으로 다시 오프라인과 융합된다. 이러한 과정에서 미래의 일자리가 사라짐으로써 노동 없는 미래가 도래할 것이라는 전망⁹⁾과 이전의 산업혁명도 그랬듯이 새로운 형태의 일자리가 만들어질 것이라는 전망¹⁰⁾이 동시에 제기되고 있다.

먼저 노동 없는 미래에 대한 전망을 살펴보자. 노동 없는 미래에 대한 예측은 2016년 1월 스위스 다보스에서 ‘제4차 산업혁명(Mastering the Fourth Industrial Revolution)’을 주제로 열린 세계경제포럼 이후에 많이 인용되고 있다. 여기에서 발표된 “일자의 미래(The Future of Jobs)” 보고서는 로봇이 사람들의 일자리를 대신함으로써 2020년까지 200만개의 일자리가 새로 만들어지겠지만, 총 710만개의 일자리가 사라짐으로써 노동 없는 미래가 펼쳐질 것이라고 전망하였다.¹¹⁾ 이 보고서는 사무·행정 직업에서 가장 많은 480만개의 일자리가 사라지는 것을 비롯하여 제조업, 건설, 예술, 디자인, 스포츠, 법률 직업군에서 일자리가 감소할 것으로 전망하였다. 반면 비즈니스와 금융, 경영, 컴퓨터, 설계, 판매, 교육훈련 관련 직업군에서 일자리가 증가할 것으로 예측하였다. 현실세계의 변화는 이러한 예측이 멀지않은 미래임을 짐작하게 해준다. 예를 들면, Amazon은 Amazon Go라는 인공지능 마트를 2016년 12월 개점하였는데, 인공지능, 컴퓨터 인식 기술 등을 활용해 6명의 직원만으로 4천여 개의 제품을 판매하고 있다. 미국의 마트 평균 점원 수는 89명이다. Amazon Go 점포에는 계산대가 없고 재고도 로봇이 정리한다. 미국 대통령 경제자문위원회는 자율자동차로 인해 220만개에서 310만개의 일자리가 대체될 것으로 전망하고 있다.¹²⁾ 한국도 예외는 아니다. 한국고용정보원의 ‘기술변화에 따른 일자리 영향 연구’ 보고서에 따르면, 2016년 각 직종에 대해 인공지능과 로봇의 기술적인 대체 가능성을 조사한 결과 2025년 고용에 위협을 받는 이는 1,800만 명가량인 것으로 나타났다. 전체 취업자 2,560만 명의 70%가 넘는다. 직군별로 보면 고소득 직종이 몰린 관리직군의 경우 대체율이 49%에 불과한 반면, 단순노무직군의 경우 90%가 넘었다.

이런 전망과 달리 4차 산업혁명으로 인해 노동 없는 미래가 도래할 것이라는 전망에 부정적인 견해도 많다. 지금까지의 산업혁명 과정이 그러하였듯이 새로운 일자리들이 만들어진다는 것이다. 기술진보로 인해 기계화가 진전되면서 육체노동 중심의 전통적 제조업 일자리가

8) 이민화, “제4차 산업혁명의 선진국 사례와 한국의 대응전략”, 선진화정책시리즈, 2017.

9) Frey, C. B. and Osborne, M. A., “The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?” *Technological Forecasting & Social Change*, 114, 254-280, 2017.

10) Autor, D. H., “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation.” *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), p. 3-30, 2015.

11) WEF, 앞의 글, 13.

12) 고상원 등, “4차 산업혁명의 고용 효과”, 한국개발연구원, 2017.

기계로 대체되었지만(대체효과), 도입된 기계를 다룰 노동력의 수요가 증가하기도 하며(보완효과), 기술진보로 인해 생산성이 향상되면서 관련 산업이 성장해 결국 고용이 증가(생산효과)할 수 있기 때문에¹³⁾, 기술진보가 곧 바로 노동 없는 미래로 이어지지 않는다는 것이다. 이러한 전망들에 따르면, 4차 산업혁명 과정에서도 제조업에서는 고용이 감소하겠지만 돌봄, 지식 집약적 산업, 첨단 기술 영역에서 더 많은 일자리가 만들어질 것으로 보인다. 또한 자본주의 역사 발전과정을 보면 산업혁명이 일자리를 줄이기보다는 더 늘리는 방향으로 작용해왔다고 설명된다. 1차에서 3차까지의 산업혁명은 단기적으로는 노동력을 대체하는 효과가 컸지만, 중장기적으로는 생산효과와 보완효과가 지배적이었다는 것이다.¹⁴⁾ 19세기의 1차 산업혁명으로 인해 방직공정이 자동화되었지만, 그로 인해 면직물 가격이 하락하고 수요가 급증하여 1830년에서 1900년 사이에 방직공의 고용이 네 배 이상 증가하였다.¹⁵⁾ 뿐만 아니라 20세기 말의 ATM 보급으로 은행원 수가 일시적으로 감소했으나, 은행 지점당 운영비가 절감되고, 더 많은 지점이 설치되면서 은행원의 고용이 증가한 역사적 사례도 존재한다.¹⁶⁾ 기술혁신이 숙련 노동자의 생산성을 높임으로써 숙련편향적 노동수요가 증가한다는 설명도 설득력 있게 제시되어왔다. 결국 산업혁명과 기술혁신은 노동을 대체하기 보다 더 많은 일자리들을 만들어왔다는 것이 과거의 역사적 경험이라는 것이다.

이렇듯 노동 없는 미래가 도래할 것인가에 대해서는 서로 상반된 자료에 근거한 상반된 주장이 대립되고 있다. 그러나 일자리의 양적 변화에 대한 이러한 상반된 견해도 불구하고, 일자리의 질, 즉 불안정한 일자리가 증가할 것이라는 주장에 대해서는 큰 이견이 없다. 자동화로 인해 저숙련 노동자들이 일자리를 잃을 뿐 아니라, 인공지능이 지식 노동의 성격을 바꾸어 중간 숙련 일자리까지 대체하게 되는데, 이들 중 일부는 재훈련을 통해서 고숙련 일자리로 진입이 가능하겠지만, 대부분은 불안정 노동자로 전락할 가능성이 더 높다는 것이다.¹⁷⁾ 결국 중간숙련 노동자의 감소는 노동력의 양극화로 이어진다. 이 뿐만 아니라 노동력에 대한 수요의 감소로 인한 불안정성의 확대에 더하여 온라인 플랫폼 노동은 새로운 노동과정을 만들어냄으로써 노동의 질적 변화를 추동하고 있다. 그렇다면 노동의 질적인 변화는 어떤 형태로 확산되고 있는가? 다음 절에서는 이에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

13) 정혁, “4차 산업혁명과 일자리”, 정보통신정책연구원, 2017.

14) 위의 글.

15) 고상원 등, 앞의 글, 13면

16) 고상원 등, 앞의 글, 13면

17) 정원호, 이상준, 강남훈, “4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구”, 한국직업능력개발원, 2016. 23면.

2. 노동의 질적인 변화: 고용형태의 다각화

(1) 플랫폼 노동의 개념

자본주의 경제체제를 지탱해왔던 표준적 고용관계가 1970년대 이후 서비스경제로의 전환과 함께 해체되고 새로운 고용형태들이 그 자리를 차지해왔다는 사실은 이론의 여지가 없다.¹⁸⁾ 가짜 자영업이 대표적이고, 최근에 플랫폼 노동의 확대가 주목받고 있다. 플랫폼 노동이란 온라인 플랫폼에서 상품처럼 거래되는 노동을 의미한다.¹⁹⁾ 플랫폼은 원래 물리적 구조물의 의미로 사용되었다. 기차역 플랫폼, 아이폰, 네트워크 등 하드웨어 플랫폼이 대표적이다. 그러나 최근 플랫폼의 개념은 소프트웨어 플랫폼, 특정 애플리케이션 서비스 그 자체를 의미하는 것으로 확장되어 사용되고 있다. 소프트웨어 플랫폼은 마이크로 소프트의 윈도우즈, 애플의 iOS, 구글의 안드로이드와 같이 애플리케이션들이 작동하는 기반이 되는 운영체제를 의미한다. 그리고 서비스 플랫폼은 소프트웨어 플랫폼에서 작동하던 특정 애플리케이션이 플랫폼으로 진화하여 자체 생태계를 구축하고 상품의 수요와 공급을 매개하는 시장기능을 수행한다.²⁰⁾ 결국 플랫폼이란 재화와 서비스가 거래되는 온라인상의 기반을 의미하며, 플랫폼 노동이란 이러한 온라인 플랫폼에서 상품처럼 거래되는 노동을 의미한다.²¹⁾

이와 같이 재화와 서비스의 생산과 분배, 소비뿐 아니라 고용계약관계 등의 경제활동이 온라인 플랫폼을 통한 주문에 기반해서 이루어지기 때문에, 이러한 경제시스템을 플랫폼 경제(platform economy) 또는 주문형 경제(on-demand economy)라 칭하기도 한다. 그리고 킥 경제(gig economy)라는 개념도 사용되는데, 이 개념은 온라인 플랫폼을 통한 고용계약관계가 임시적이고, 일시적이며 불안정한 속성을 가지고 있기 때문에 이러한 특징을 강조하고자 할 때 주로 사용된다.²²⁾ 플랫폼 경제와 주문형 경제, 킥 경제는 노동력의 수요와 공급 및 상품의

18) 백승호, “서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석”, 『한국사회정책』 제21권 2호, 2014; 이주희, “고진로(High Road) 사회권 패러다임”, 『동향과 전망』 2011; Kalleberg, Arne L. "Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work," *Annual review of sociology* 26, no. 1, 341-65, 2000; Kalleberg, Arne L. "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition," *American sociological review* 74, no. 1, 1-22, 2009; Bosch, G. "Towards a New Standard Employment Relationship in Western Europe," *British journal of industrial relations* 42, no. 4, 617-36, 2004.

19) 박제성, “플랫폼 노동 혹은 크라우드 워크”, 국제노동브리프, 14(8), 2016, 3-4면

20) 이성춘, “플랫폼이란”, 『White Paper』, KT 경제경영연구소, 2011, 3면.

21) 박제성, 위의 글, 3면.

22) 황덕순, “서론”, 황덕순, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 1~14, 2016a. 각 용어에 대한 번역은 국내에서 다양하게 등장했는데, 적절한 용어가 없어 주로 소리나는 대로 적는 번역이 대부분이다. 예를 들어 온디맨드 경제, 크라우드 워크, 플랫폼 경제, 킥 경제 등이 그러한 예이다. 본 연구는 용어에 대한 고민의 흔적이 엿보이는 황덕순의 번역을 따랐다. 다만 크라우드워크 대신 크라우드 노동으로

거래가 온라인 및 모바일 네트워크를 통해 실시간으로 직접 이루어진다는 점에서 공통점이 있다. 반면에 플랫폼 경제와 주문형 경제 개념이 경제활동이 이루어지는 기반으로서의 플랫폼을 강조하는 개념이라면, 각 경제 개념은 노동시장의 불안정성을 극대화시키는 플랫폼 생태계의 특성을 강조하는 개념으로 주로 사용된다.²³⁾ 극단적인 노동시장 유연화와 노동자에게 위협이 전가되는 경향성, 노동의 임시직화(casualization) 그리고 소득의 불안정성 등을 강조하고자 할 때 각 경제라는 개념이 주로 사용된다.²⁴⁾ 물론 플랫폼 노동은 자신이 원할 때 일하고, 원하지 않을 때 일하지 않는 근로시간의 자유와 자신이 원하는 장소에서 일할 수 있는 활동의 자유를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수도 있다. 그러나 현재 실현되고 있는 플랫폼 노동에서는 자율성 보장이라는 긍정적 측면보다 근로관계의 불안정성 확대라는 부정적 측면의 문제가 보다 심각하게 나타나고 있다. 근로관계의 불안정성은 자율성을 제약하기 마련이다.

플랫폼 경제에서의 근로관계 혹은 계약관계는 다양한 유형으로 구현되고 있으나, 일반적으로 두 가지 유형의 플랫폼 노동으로 유형화된다. 하나는 크라우드 노동(crowdwork)이고, 다른 하나는 주문형 앱 노동(on-demand work via app)이다. 이러한 형태의 고용관계 또는 계약관계에 기초하여 노동력을 제공하는 노동자를 크라우드 노동자, 주문형 앱 노동자라 부른다. 지금까지는 각 용어들을 혼용하여 사용하기도 하고, 분리해서 사용하기도 하였으나, 최근 미국의 법원의 판결에서 두 플랫폼 노동의 특성이 다르다고 판시하고 개념을 분리시켜 법을 적용하도록 함으로써 개념정의가 보다 명확해졌다.²⁵⁾

먼저 주문형 앱 노동자는 온라인 플랫폼이 수요공급의 중개역할을 하지만, 오프라인에서 대면접촉이 이루어지는 형태의 노동에 종사하는 노동자를 의미한다. 택시서비스를 제공하는 우버, 한국에서의 대리운전 및 쿡서비스 음식배달 앱 노동이 대표적인 예이다.²⁶⁾ 반면에 크라우드 노동(crowdwork)은 온라인 플랫폼에서 중개되어 온라인으로 불특정 다수의 노동자들이 참여하여 이루어지는 군중노동을 의미한다. 일반적으로 군중노동은 공장이나 작업장에서 다수의 노동자들이 함께 일하는 것을 지칭하지만, 크라우드 노동은 군중노동 중 공장이나 작업장이 아닌 디지털 플랫폼을 매개한 노동만을 의미한다.²⁷⁾ 아마존 미캐니컬 터크(Amazon Mechanical Turk, AMT)가 대표적이다. 아마존 미캐니컬 터크는 작업 요청자가 플랫폼에 작업 내용을 등록하면, 다수의 군중들이 작업을 하고 작업한 양만큼 보상을 받는 서비스이다.

번역하였다.

23) De Stefano, V., "The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy", Conditions of work and employment series No. 71, Geneva: ILO, 2016, 6.

24) 황덕순, 앞의 글, 4~8면.

25) Ratti, L., "Online Platforms and Crowdwork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions", *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 38(2), 478~9, 491, 2017.

26) 황덕순, 앞의 글, 4~8면.

27) 박제성, 앞의 글, 3~4면.

클라우드 노동자는 대량의 데이터를 정교한 방법으로 짧은 시간에 저비용으로 처리하고 생성할 수 있다. 더 숙련된 기술이 필요하고 높은 임금을 지불해야하는 작업이라도 플랫폼 기반 작업을 하면 그렇지 않을 때 보다 상대적으로 저렴한 보수를 지불하는 경향이 나타난다.

물론 기존의 노동력도 노동시장을 통해서 수요와 공급이 이루어진다는 측면에서 보면 노동시장을 무형의 플랫폼이라 볼 수도 있다. 그러나 일반적으로 플랫폼 노동은 오프라인 플랫폼이 아닌 온라인 플랫폼을 기반으로 하는 노동을 의미한다. 온라인을 통해서 노동력의 수요와 공급이 이루어지기 때문에 노동자는 사용자를 직접대면하지 않고도 고용계약을 맺는 것이 가능해졌고, 작업장(workplace)이라는 제한된 오프라인 공간을 넘어서 업무를 수행하는 것이 가능해졌다. 이는 전통적 노사관계, 노동계약관계와는 전혀 다른 형태의 노동과정이 가능해졌음을 의미한다. 또한 작업장에서의 고용계약관계에 기반 한 전통적 산업사회의 노동법 및 사회보장법에서의 보호 규정들이 적용되지 않을 가능성이 높아졌음을 의미하기도 한다. 그 결과 불안정 노동이 전통적 산업사회에서보다 더 급속하게 확산되고 있다.

(2) 플랫폼 노동의 불안정성

이상과 같은 플랫폼 경제의 고용관계는 기존의 산업노동관계와 구분하여 ‘디지털 고용관계’로 명명되기도 한다.²⁸⁾ 디지털 고용관계에서는 고객과 서비스를 제공하는 노동자가 플랫폼을 통해 업무에 대한 계약을 체결하게 된다. 이 경우 전형적인 삼각 계약 관계가 관찰된다. 한편으로는 고객(기업, 최종사용자, 클라이언트, 작업요구자)이 있고, 다른 한편으로는 노동자(재화와 서비스 제공자)가 있으며, 온라인 플랫폼이 이들을 중개함으로써 경제과정이 이루어진다.²⁹⁾ 온라인 플랫폼에 고객은 일감을 의뢰하고, 노동자는 그 일을 받아 가는데, 온라인 플랫폼 운영자는 웹사이트를 관리하고 개발하거나, 노동자와 고객의 계약관계를 중재하는 일종의 노동시장 기능을 수행하는 것이다. 그런데 이러한 방식에서는 누가 이용자인지, 누가 근로자인지 사전에 알기 어렵고, 고객이 특정인을 선택할 수 없다. 이 과정에서 노동력을 제공하는 자가 근로자인지, 아니면 자영업자인지, 또한 사용자는 누구인지 규명하기 어려운 문제가 발생한다. 결국 이들 플랫폼 경제에서의 고용관계는 표준적 고용관계와는 전혀 다른 형태로 존재하게 된다. 모호한 고용관계³⁰⁾, 가짜자영업관계³¹⁾가 플랫폼을 이용함으로써 훨씬 더 용이해진다.

현재까지 플랫폼 노동의 규모가 어느 정도인지에 대한 정확한 실태조사는 거의 없다. 지속

28) 박제성, “새로운 고용관계를 규율하기 위한 노동법의 역할과 원칙: 디지털 노동관계를 중심으로”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016, 167~192면.

29) Ratti, 앞의 책, 492.

30) 이주희, 정성진, 안민영, 유은경, “모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망”, 「동향과전망」, 제95호, 2015, 252~289면.

31) 서정희, 박경하, “비정규 근로자와 자영업자의 불안정 노동”, 「한국사회정책」 제22권 4호, 2015, 7~42.

적으로 증가추세에 있는데다가 플랫폼 노동에 대한 개념들이 국가마다 학자마다 상이하기 때문에 정확한 추정치를 도출하기는 어려워보인다. 그러나 최근 네덜란드, 독일, 스웨덴, 영국, 오스트리아 등 유럽 5개국의 플랫폼 노동에 대해 체계적인 조사를 진행한 Hertfordshire 대학의 조사 결과에 따르면, 16세에서 65세 성인들 중 소위 플랫폼을 사용해 유급 일자리를 찾으려고 시도한 사람들의 비율은 스웨덴 24%, 독일 22%, 영국 21%, 네덜란드 18%, 오스트리아 36%에 달했으며, 실제로 스웨덴 12%, 독일 14%, 영국 11%, 네덜란드 12%, 오스트리아 23%는 플랫폼 노동자라고 응답한 것으로 나타났다.³²⁾ 또한 맥킨지글로벌 연구소의 최근 보고서는³³⁾ 독립노동자에 대한 현황조사를 통해 플랫폼 노동이 널리 확산되고 있음을 확인하였다. 이 보고서는 독립노동자의 특성을 ‘높은 수준의 자율성, 업무나 판매량에 기반 한 보상, 소비자와의 단기간 계약관계’로 정의하고 영국 등의 독립노동자를 조사하였다. 조사 결과에 따르면, 프랑스 30%, 미국 26%, 독일 25%, 스웨덴 28%, 스페인 31%가 독립노동자로서 온라인 플랫폼을 사용하고 있었다. 한국의 경우 온라인 플랫폼 노동에 대한 정확한 실태파악이 이루어지지 않았다. 다만 플랫폼 노동의 일부를 포함할 것으로 예상되는 특수고용형태 종사자의 규모는 전체 취업자의 8.9%로 증가추세에 있는 것으로 조사되고 있다.³⁴⁾ 이주희 등³⁵⁾은 모호한 고용형태를 자영업형 임금노동자, 특수고용노동자, 임금노동형 자영업자로 구분하여 조사하였는데, 이들의 규모가 전체 취업자 대비 각각 20%, 10.7%, 3.5%로 모호한 고용형태의 전체 비율이 취업자 대비 32%에 달하는 것으로 보고하고 있다.

이러한 온라인 플랫폼을 통한 노동력의 활용은 기업의 이익극대화 논리에 기초하고 있기 때문에, 노동력을 착취하는 특별한 작업방식이 조장되는 경향을 보인다. 그 결과 플랫폼 노동자들은 사회적 보호 수준이 매우 열악할 뿐 아니라, 대부분 최저소득 집단에 속해있으며, 근로조건이 매우 열악한 것으로 조사되고 있다.³⁶⁾ 먼저 한국의 경우 플랫폼 노동의 사회보험 배제 수준은 매우 높게 나타나고 있다. 플랫폼 노동의 사회보험 배제는 특수고용형태 노동자들의 사회보험 배제를 통해 유추할 수 있다. 플랫폼 노동은 특수형태고용의 조직방식 변화, 임금근로자의 특수형태고용 전환과 분리될 수 없기 때문에³⁷⁾, 플랫폼 노동에서도 특수고용형태와

32) Huws, Ursula, Neil H Spencer, and Simon Joyce. "Crowd Work in Europe." *Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands. University of Hertfordshire and Ipsos MORI, in association*, 2016.

33) Manyika et al., "Independent Work: Choice, Necessity, and The Gig Economy", McKinsey Global Institute, 2016.

34) 조돈문 외. "민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로" 국가인권위원회 연구용역보고서, 2015, 44면.

35) 이주희 외, 앞의 글, 263.

36) 황덕순, "한국의 플랫폼 노동: 음식배달과 대리운전을 중심으로", 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016b.

37) 황덕순, 앞의 글(2016b), 45면.

동일한 논리도 사회보험의 법적 배제가 발생한다. 기존의 조사결과들을 살펴보면, 특수형태고용 노동자들의 사회보험 적용률은 불과 7% 수준에 머무르고 있었다. 사회보험적용 비율은 산재보험이 12%인 것을 제외하면, 고용보험, 공적연금, 국민건강보험에서의 적용률이 약 7% 수준에 불과했다.³⁸⁾

플랫폼 노동자들은 사회보험 뿐 아니라 소득수준도 매우 낮다. 대리운전과 앱음식배달업에 대한 실태조사결과를 보면, 대리운전의 경우 프로그램 사용료, 대리운전보험료, 이동비용을 제외한 월 순수입은 평균 181.5만원이었고, 200만원 미만인 사람들의 비율이 60%에 달했다.³⁹⁾ 앱음식 배달업의 경우에는 각종 비용을 제외한 월 순수입이 평균 230만원으로 전체 근로자 평균임금과 비슷한 수준이었으나, 이는 61% 이상이 10시간 이상 일하는 앱음식 배달업의 장시간 노동 관행이 반영되었기 때문이며, 시간당 임금은 8,790원에 불과한 것으로 나타났다.⁴⁰⁾ 그러나 플랫폼 노동자들의 소득수준은 편차가 큰 것으로 보인다. 2015년에 ILO에서 실시한 미국과 인도의 클라우드 노동자 조사결과에 따르면, 이들 노동자의 평균 소득은 1-5.5달러였지만, 아마존 미캐니컬 터크 근로자의 10%는 시간당 10달러 이상의 수입을 유지하기도 하는 것으로 나타났다.⁴¹⁾ 하지만 아마존 미캐니컬 터크 업무의 90%는 시간당 2달러 이하의 업무였다.⁴²⁾ 플랫폼 노동의 소득수준은 대부분의 저소득 노동자와 일부 고학력, 고숙련 중심의 고소득 노동자로 양극화되고 있다고 할 수 있다.

플랫폼 노동자뿐만 아니라 한국의 노동자는 OECD에서 가장 장시간 노동에 시달리고 있으며, 사회보험에서의 배제비율도 매우 높다. 경제활동 인구 중에 국민연금 실질가입비율은 49%에 불과하며, 다른 사회보험에 비해 노동자들을 포괄할 가능성이 가장 높은 산재보험의 경우에도 전체 취업자의 26%는 급여혜택을 보기 어렵다. 실업급여 또한 최소가입기간 등의 수급조건이 까다로워 실업급여 수급자격은 불과 10% 수준에 머무르고 있다.⁴³⁾ 이러한 상황에서 현재의 사회보험제도로는 사회보험에서 포괄하기 어려운 계약 및 작업방식을 특징으로 하는 플랫폼 노동을 포괄하는 것은 더욱 어려워 보인다. 그 이유에 대해서는 다음 장에서 살펴본다.

38) 조돈문 외, “특수형태근로종사자 고용실태조사, 2015”, 「국가인권위원회」, 2016, 119면.

39) 황덕순, 앞의 글(2016b), 70면.

40) 황덕순, 앞의 글(2016b), 55면.

41) Berg, J. “Income Security in the On-Demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowd Workers”, *Working paper. Conditions of Work and Employment Series No. 74*. International Labour Organisation, 2016.

42) Mandl, I., “제 6장. 클라우드 노동과 기타 파편화된 일자리의 근로조건”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016, 152면.

43) 박찬임, “플랫폼 노동의 확산과 새로운 사회적 보호의 모색: 한국 산재보험제도를 중심으로”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016, 265-288.

III. 고용계약관계에 기반 한 사회정책의 한계

4차 산업혁명으로 진행되고 있는 일자리의 양적 및 질적 변화는 고용관계의 질적 변화를 수반한다. 그러나 이는 전적으로 새로운 변화라기보다는 그동안 진행되어 온 고용형태의 다각화가 심화 및 변형된 형태라 할 수 있다. 사회정책 연구에서 고용형태에 주목해야 하는 이유는 사회보장정책의 근간이 유급노동, 특히 임금근로자를 주요 대상으로 설정하고 있기 때문이다. 그런 점에서 임금근로자로 인정받는 것, 다시 말해 근로자성 인정이 사회보장의 전제조건이 된다. 본 장에서는 그동안 진행되어 온 고용형태의 다각화가 근로자성을 회피하는 전략으로 어떻게 사용되어 왔는지 살펴보고, 최근 시작된 플랫폼 노동이 근로자성을 어떻게 피해가고 있는지 분석한다.

1. 고용형태 다각화의 심화: 유기계약 및 사용종속관계 회피전략의 확산

사회정책의 기반은 표준고용관계이다. 완전고용을 전제로, 고용되어 있는 노동자의 건강과 생산력을 유지시키고, 노동시장에서 벗어난 사람들(실업자, 은퇴자, 아픈 사람)에게는 이전 노동시장에서의 소득에 연동한 기여를 기반으로 소득보장과 의료보장을 제공하고, 노동시장에 진입하지 못한 사람들에게 최소한의 문화적 생활보장을 지향한다. 사회정책의 설계는 완전고용을 전제로 하고 있기 때문에 노동시장에서 고용관계에 있는 사람들이 정책의 주요 대상이며, 이들의 고용관계는 표준고용관계가 일반적이었다. 또한 전통적 산업노동관계에서의 유급노동은 사용자와 노동자라는 2자 관계를 바탕으로 하는 정규 고용을 특징으로 한다. 그러나 1980년대 이후 서비스산업으로 산업구조가 변화하고, 노동자 계급의 힘이 약화되었으며, 상대적으로 자본가 계급이 힘의 우위를 점하게 되었다.⁴⁴⁾ 힘의 우위를 바탕으로 사용자들은 노동비용을 절감하고자 3자 고용관계를 확산시키고, 비정규 고용의 다각화를 도모하였다.⁴⁵⁾ 그 결과 전통적인 노동관계는 변화되고 불안정성이 심화되어 왔고 행위주체인 노동자와 사용자의 법률적 지위에 균열이 있어왔다. 행위주체의 법률적 지위가 중요한 이유는 근로자로 규정되어야 노동권을 향유할 수 있고, 동시에 사회보험과 같은 사회보장의 대상자 적격성을 충족시킬 수 있기 때문이다. 또한 사용자가 누구인지 명확해져야 사회보장 비용을 누가 분담할지 결정되고, 근로조건 보장 등의 주체가 결정되기 때문이다.

기본적으로 정규 고용관계는 다섯 가지 특징이 있다. 기간의 정함이 없는 무기계약이고, 전일제이며, 종속 고용이다. 또한 상당한 근로소득을 제공하고, 정부의 보조금 지원이 없는 고

44) Kalleberg, A. L., "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", *American Sociological Review*, Vol. 74, 2009, pp. 2~3.

45) Kalleberg, 앞의 글, pp. 5~8.

용관계이다.⁴⁶⁾ 그러나 정규 고용관계는 전 세계적으로 지속적인 감소추세에 있고⁴⁷⁾, 동시에 정규 고용관계를 벗어난 비표준적 고용형태의 다각화가 심화되고 있다. 그 방식은 여러 가지가 있는데, 크게 근로기간을 제약하는 방식과 고용관계의 속성을 2자 고용관계에서 삼각근로관계나 위장된 고용관계로 변형시키는 방식(가짜 자영업, 파견근로나 용역근로와 같은 삼각근로관계, 도급근로)이 있다.

(1) 유기계약 확산

근로기간을 제약하는 방식은 기한의 제함이 없는 무기계약을 기간제, 단기 근로, 일시 근로와 같은 유기계약으로 확대하는 방식이다.⁴⁸⁾ 유기계약은 주로 해당 국가의 노동법 보호 최소 계약기간에 따라 계약기간이 달라진다. 우리나라의 경우 기간제법에 근거하여 2년, 코스타리카의 경우 3개월 등의 기간 이내의 유기계약을 체결하고, 계약기간 만료 후 무기계약으로 전환하지 않고, 계약을 만료시킨 후 다른 노동자를 채용하는 방식이다. 예를 들어 중앙노동위원회의 현대자동차 부당해고 구제 재심신청 판정 사례의 경우⁴⁹⁾ 현대자동차 사측이 대법원의 사내 불법파견 판결 이후 근로자들을 단기 기간제 근로로 사용하고 있음을 보여준다. 동 사건에서 비정규 근로자는 1년 11개월 동안 무려 16회에 걸친 단기 기간제 근로계약을 맺고, 연차휴가조차 한 번도 사용하지 않고 성실히 근무하였음에도 계약만료를 통보받았다. 유기계약을 체결한 한시 근로자는 자신의 노동 계약이 언제까지 계속될지 불확실하기 때문에 결혼을 하거나 아이를 낳거나 집을 장만하는 장기 계획을 세우기 어렵다.⁵⁰⁾ 한시 근로자들이 며칠, 몇 개월, 몇 년이라는 불안정한 단기 계약을 받아들이고 일을 하는 이유는 이보다 더 나은 일자리가 없기 때문으로 조사된 바 있다.⁵¹⁾

46) Eichhorst, Werner, and Paul Marx. "Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States." In *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press, 2012, p.77.

47) International Labour Organization, The Scope of the Employment Relationship, International Labour Conference 91st Session Report, International Labour Office: Geneva, 2003. International Labour Organization, From Precarious Work to Decent Work: Outcome Document to the Workers' Symposium on Policies and Regulations to Combat Precarious Employment, International Labour Office, Bureau for Workers' Activities, Geneva: ILO, 2012a. International Labour Organization, Decent Work Indicators: Concepts and Definitions: ILO Manual First version, International Labour Office, Geneva: ILO, 2012b.

48) ILO, 앞의 글, 2012a, 30~33면.

49) 중앙노동위원회, 2015부해394 판정

50) ILO, 앞의 글, 2012a, 36면.

51) ILO, 앞의 글, 2003, 20면.

(2) 사용종속관계 회피전략 확산

비표준적 고용관계의 다각화의 두 번째 방식은 사용자와 노동자 간에 성립하는 고용계약관계에서의 종속성 요인들을 변화시키는 방식이다. 이를 위장된 고용관계(disguised employment relationship)라 명명하기도 하는데 이는 다시 두 가지로 세분화된다. 첫째, 고용관계에서 인적 종속성과 경제적 종속성이 존재함에도 불구하고 이러한 종속성을 탈각시키는 방법, 둘째, 계약 관계를 전통적인 2자 고용관계에서 벗어난 삼각고용관계나 다각고용관계로 전환시킴으로써 사용종속관계의 주체를 분산시키는 방법이다.

첫째 방식은 고용관계에서의 노동자와 사용자 간에 존재하는 종속성을 탈각시키는 것으로서 종속성 판단지표인 ‘사용종속관계’의 요인들을 회피하는 전략이라 할 수 있다. 사용종속관계의 지표들은 고용계약 관계에서 계약 당사자가 근로자인지 자영업자인지를 구분하는 기준이 된다. 그 주요 기준 근거는 사업상 위험 부담 유무와 근로과정에서의 자율성(혹은 종속성)이다.⁵²⁾ 사업상의 위험을 부담하면서 근로의 자율성이 있는 경우 자영업자로 분류되고, 위험을 부담하지 않고 근로의 자율성이 없는 경우 근로자로 구분된다. 사업상의 위험과 근로의 자율성(혹은 종속성)을 판별하는 기준은 국가마다 다소 상이한데, 우리나라에서는 자영업자와 근로자를 구분하는 기준으로 사용종속관계의 4가지 요소를 종합적으로 판단하여 구분하고 있다.⁵³⁾

52) Carré, F., Negrete, R. and Vanek, J., Considerations for Revision of the ICSE-93, Submitted on behalf of WIEGO to the International Labor Organisation, Working Group for the Revision of the International Classification of Status in Employment (ICSE-93), 2015.

53) 우리나라에서 자영업자와 근로자를 구분하는 사용종속관계의 구체적인 요소를 도식화하면 다음과 같다.

〈표 2〉 사용종속관계의 구체적 판단요소

사용종속관계 요소	구체적인 판단요소
지휘명령성 요소	• 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의해 정해지는지 여부 • 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용 여부 • 업무수행 과정에 대한 상당한 지휘감독 여부 • 사용자에게 의해 근로 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
임금성 요소	• 기본급이나 고정급 규정 유무(*) • 보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖는지 여부
자영업자성 요소	• 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부 (① 근로자 스스로 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 업무의 대체성 유무, ② 비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부) • 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지 여부
기타 요소	• 근로 제공 관계의 계속성 • 사용자에게의 전속성의 유무와 정도 • 근로소득세의 원천징수 여부나 사회보장제도에 관한 법령에서의 근로자 지위 인정 여부(*)

외국 논의에서의 사업상 위험에 해당하는 내용이 ‘자영업자성 요소’이고, 자율성(혹은 종속성)에 해당하는 내용이 ‘지휘명령성 요소’와 ‘임금성 요소’, ‘기타 요소’에 해당한다. 그러나 최근 사업상의 위험은 감수하면서 근로관계의 자율성은 존재하지 않는 고용유형이 확산되면서 이러한 고용유형이 갖는 불안정성에 대한 문제가 제기되어 왔다. 이는 주로 고용계약을 도급 근로 방식으로 체결하면서 비롯된다. 고용계약이 아닌 일감 수주 계약을 체결하면서 민법상 혹은 상법상 계약을 체결하는 방식인데, 도급 근로의 상당수는 기업에 의해 공급되는 장비를 사용하거나 1인 고객이어서 기업 통제에 대해 예민하다.⁵⁴⁾ 예를 들어 운송회사의 트럭운전사의 경우 이전에는 고용계약을 통해 고용되어 있었으나 현재 트럭운전사들은 도급업자로 전환되거나, 자기 소유의 차를 임대차계약을 하거나, 자영업 운전사로 전환되었다. 이 경우 트럭운전사는 이전과 본질적으로 같은 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 법적으로 기업과 분리된다. 실질적 고용관계에서 여전히 같은 고용주와 종속적 지위에 놓여 있음에도 불구하고, 형식적 고용관계에서 트럭 운전사는 자영업자이고, 트럭 비용을 감내해야 하고, 노동 보호를 받지 못한다.⁵⁵⁾ 이렇게 도급 계약을 통해 고용계약을 체결하고 법적 지위가 노동자가 아닌 자영업자로 분류되는 유형을 ‘가짜 자영업’(bogus self-employment)이라 호명하는데, 가짜 자영업자는 순수 자영업자처럼 사업상 위험은 전적으로 부담하면서도, 이들과 달리 경제적 측면과 근로관계 측면에서 모두 종속적이라는 특성을 띤다.⁵⁶⁾ 가짜 자영업자의 경제적 종속성은 가짜 자영업자가 고용계약이 아니라 민사상 (하)도급 계약에 의거해 노동을 제공하기 때문에 사업상 위험을 감수하면서도 그들의 실제 소득은 주로 한 사람의 도급업자와 체결한 하도급 계약의 주문에 의존함으로써 경제적으로 종속적이라는 것이다.⁵⁷⁾ 동시에 순수 자영업자는 근로시간, 근로장소, 근로내용을 자신이 자유롭게 선택하거나 변경할 수 있는 반면, 가짜 자영업자는 이 모든 것을 자유롭게 선택하거나 변경할 수 없고 계약의 상대방이 근로내용 등을 지시하고 이 지시사항을 이행하기 때문에 근로관계 측면에서도 종속적이다.⁵⁸⁾ 경제적 종속성과 근로관계 종속성은 가짜 자영업자가 주로 한 사람의 도급업자와 계약을 체결하는 데서 발생하는데, 한 사람의 계약자의 주문에 의존하고, 다른 회사와 계약하기 어려울 뿐만 아니라⁵⁹⁾, 그 한 사람의 계약자가

주: (*) 표시는 2006년 대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결에서 사용종속관계 판단 시 부수적 지표로 제시한 부분임.

자료: 대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결. (서정희 외, 2013: 105에서 재인용)

54) ILO, 앞의 글, 2003, 27면.

55) ILO, 위의 글, 31면.

56) Böheim, R. and Muehlberger, U., “Dependent Self-employment: Workers between Employment and Self-employment in the UK”, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 42(2), 2009, p.183.

57) Muehlberger, U. and Pasqua, S., “Workers on the Border between Employment and Self-employment”, Review of Social Economy, 67(2). 201-228, 2009, 202면; Böheim et al., 위의 글, 183면.

58) Muehlberger and Pasqua, 위의 글, 202면; Böheim et al., 위의 글, 183면.

59) Böheim and Muehlberger, 위의 글; Eurofound, “Self-employed or Not Self-employed? Working

가짜 자영업자의 근로시간이나 업무량 등을 통제하고⁶⁰⁾, 이로 인해 가짜 자영업자는 자신의 노동력이나 상품을 독립적인 형태로 생산 및 판매할 수 없음을 의미한다.⁶¹⁾

사용자의 입장에서 고용관계가 노동법상 근로자가 아니라 자영업자와의 계약관계로 설정 되면, 노동법을 피해갈 수 있고, 사회보험료와 소득세 등의 비용을 절감할 수 있다.⁶²⁾ 미국 재무부는 사용자가 종속 근로자를 자영업자로 분류함으로써 매년 사회보장 기여금 26억 달러, 소득세 16억 달러를 납부하지 않은 것으로 추정한다.⁶³⁾ 사용자는 근로자를 자영업자로 분류함으로써 자신의 책임을 회피하고 근로자의 권리를 제한할 수 있게 되는데, 이러한 이점 때문에 가짜 자영업 방식이 널리 사용되고 있다.⁶⁴⁾ 운송회사의 트럭운전사, 전기 기술자, 배관공, 프로그래머, 1인 고객 기업이 대표적인 예이다.⁶⁵⁾ 가짜 자영업자는 공식적으로 자영업자이기 때문에 병가, 휴일, 모성 보호, 해고 보상, 직업적 건강, 작업장 안전성 등에 관해 청구할 수 없고, 이러한 위험들은 전적으로 근로자에게 전가된다.⁶⁶⁾ 우리나라의 경우 사업장이 없는 자영업자 중 가짜 자영업자의 비율은 2013년 현재 무려 28.5%에 이른다.⁶⁷⁾

둘째, 사용종속관계의 주체를 분산시키는 방식은 위장된 고용관계로서 삼각고용관계(triangular employment relationship)를 확대하는 전략이다. 삼각고용관계는 통상적인 2자 고용관계 내에 제3자가 추가되어 고용계약이 이루어지는 방식을 말한다. 삼각고용관계는 근로자가 파견사업주와 고용계약을 맺었으나, 근로자는 자신의 파견사업주가 노동 혹은 서비스를 제공하기로 계약한 제3자(사용사업주)를 위해 근로를 수행하는 방식이다.⁶⁸⁾ 삼각고용관계는 대개 파견사업주와 사용사업주 간에 민법상 계약 혹은 상법상 계약을 체결함으로써 노동법적 고용관계를 회피하는 방식인데⁶⁹⁾, 가장 잘 알려진 방식은 파견근로, 용역근로, 도급근로, 프랜차이즈이다.⁷⁰⁾ 전통적인 산업 부문인 건설업, 의류산업 뿐만 아니라 백화점 판매 직원, 슈퍼마켓과 대형마트 같은 도매 유통에서의 특정 일자리, 민간 보안업체 등과 같은 새로운 산업 부문

Conditions of 'Economically Dependent Workers', European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013.

60) Muehlberger and Pasqua, 위의 글.

61) Eurofound, 위의 글.

62) McKay, Sonia, Steve Jefferys, Anna Paraksevpoulou, and Janoj Keles. "Study on Precarious Work and Social Rights." *London: Working Lives Research Institute, London Metropolitan University*, 2012, pp.25~26.

63) ILO, 위의 글, 2003, 15면.

64) ILO, 위의 글, 2012a, 50면.

65) ILO, 위의 글, 2003, 27면.

66) ILO, 위의 글, 31면.

67) 서정희, 박경하. 위의 글, 49-77면.

68) ILO, 위의 글, 2003, 37면.

69) ILO, 위의 글, 37면.

70) ILO, 위의 글, 39~40면.

에서도 관찰되어 삼각고용관계 부문으로 대표된다.⁷¹⁾

삼각고용관계의 문제점은 첫째, 삼각고용관계에서 근로자는 근로조건 등을 교섭해야 할 때 두 명 이상의 교섭 당사자를 상대해야 하는 어려움이 있다. 전통적인 2자 고용관계에서 사용자는 근로자의 업무를 할당하고, 업무를 수행하기 위한 수단과 도구를 제공하고, 근로자의 성과를 감독하고, 임금을 지불하고, 위험을 가정하고, 이윤을 취하고, 고용관계를 종결시킨다.⁷²⁾ 그러나 삼각고용관계에서(예를 들어 파견근로의 경우) 근로자는 고용계약은 파견사업주와 체결하였지만, 업무지시는 사용사업주가 하기 때문에 근로자 입장에서 누구와 어떤 교섭을 해야 하는지가 불투명하다. 이 상황에서 근로자들은 누구를 위해 일하고 있는지, 보수 지급을 정확히 누구에게 청구할 것인지, 산재에 대한 보상을 누구에게 청구할 것인지를 알기 어렵다.⁷³⁾ 둘째, 삼각고용관계는 근로자의 권리를 침해할 여지가 많아 상당수 국가들이 입법을 통해 엄격하게 규제하고 있는 고용 방식이다.⁷⁴⁾ “근로자 파견은 근로자 공급의 한 형태로, 자신의 지배하에 있는 근로자를 타인의 지휘 아래 사용하는 사업이기 때문에 이를 자유로이 허용하면 타인의 근로에 개입하여 영리를 취하거나 임금 등의 근로자의 이익을 중간에서 착취하는 폐단이 생길 염려가 있어 원칙적으로 이를 금지”⁷⁵⁾하는 방식이다. 파견사업주가 얻게 되는 사업상 이익은 파견사업주의 정당한 노동의 대가로 보기 어렵고⁷⁶⁾, 파견사업주의 영업이익은 파견근로자의 임금의 일부를 수수료 명목으로 받아서 취하게 되는 것이므로 파견근로자의 실질 임금을 감소시켜 근로자의 불안정성을 증가시킨다. 최근 삼각고용관계의 불안정성은 4각, 다각 고용관계의 등장으로 더욱 확장되고 있다.⁷⁷⁾

(3) 소결

이상에서 논의한 고용형태의 다각화의 모든 전략들은 일방적으로 사용자에게 유리한 방식으로 진행되어 왔다. 노동법과 사회보장법의 근로자 범주를 벗어난 방식으로 사용종속관계의 종속성 요인들을 탈각시키는 전략은 최저임금법이나 근로기준법 등의 노동법의 적용에서 벗어나 있기 때문에 근로를 제공하는 사람들에게 근로에 관한 최저기준이라는 근로기준법이나 그

71) ILO, 위의 글, 40~47면.

72) ILO, 위의 글, 47면.

73) ILO, 위의 글, 48면.

74) 박제성·노상헌·유성재·조임영·강성태, 「사내하도급과 노동법」, 한국노동연구원, 2016, 2면.

75) 대법원 2008.9.18. 선고, 2007두22320.

76) 서정희, “비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제.” 「노동정책연구」 제15권 1호, 2015, 22~23면.

77) 김근주, “대형마트 계산원의 불법파견과 직접고용 의무: 의정부지방법원 2017.7.14. 선고 2015가합71412 판결”, 「월간 노동리뷰」, 2017년 10월호, 2017, 69~72면.

외의 노동권의 보호를 허용하지 않고, 사회보장 비용 회피 전략으로 활용된다. 우리나라의 경우 2012년 현재 임금근로자의 12.5~14.1%는 합법적으로 사회보험에서 배제된다.⁷⁸⁾ 비표준적 고용관계 다각화의 두 번째 방식인 사용종속관계의 주체를 다각화하고 분산시키는 삼각고용관계 전략은 사용자사업주의 비용부담과 사업상의 부담을 파견사업주에게 전가시킴으로써 사용자사업주의 이득을 극대화하고 동시에 사용자가 둘 이상이 됨으로써 노동자의 협상력을 약화시키게 된다. 이러한 전략들이 사용되는 이유는 불안정 노동 메커니즘에서 사용자의 인건비 절감 의도가 반영되기 때문이다. 사용자가 근로자를 정규직으로 채용하지 않고, 자영업자나 초단시간 시간제 근로자, 또는 그 외 사회보험 등을 회피할 수 있는 방식으로 계약을 체결하면 사용자는 순수 인건비 이외의 인건비성 경비를 대략 20% 정도(2015년 기준 18.66%) 절감할 수 있다.⁷⁹⁾ 인건비 등의 제반 비용을 줄이고 이윤을 극대화하려는 사용자의 의도는 비정규 고용계약을 통해 임금을 최소화할 뿐 아니라 사회보험을 보장하지 않음으로써 실현된다.⁸⁰⁾ 최근 노동시장에서 고용계약의 상당수가 이러한 방식으로 이루어지는데,⁸¹⁾ 결국 상당수의 비정규 고용계약을 맺은 근로자들은 사회보험에서 배제되는 현실에 놓이게 된다. 이러한 불안정성은 플랫폼 노동에서 더욱 가속화되어 나타난다.

2. 플랫폼 노동에서의 사용종속관계

최근 새롭게 부상하고 있는 플랫폼 경제에서 노동자들은 현행 노동법과 사회보장법의 적격성 요건을 충족시킬 ‘근로자’로서의 지위를 획득할 수 있을 것인가? 플랫폼 노동의 대표적인 두 가지 유형인 클라우드 노동과 주문형 앱노동은 노동과정이 다소 상이하기 때문에 분류해서 살펴볼 필요가 있다.

(1) 클라우드 노동에서의 사용종속관계

클라우드 노동은 온라인 플랫폼을 통해 특정 업무가 불특정 다수에게 공시되고 업무가 완

78) 서정희, 백승호, "사회보험의 법적 사각지대: 임금근로자 적용제외 규정과 규모의 변화," 「노동정책연구」 제14권 3호, 2014.

79) 서정희, 이지수, "서비스 부문에서의 불안정 노동의 메커니즘: 업종별 시장 구조와 비정규 고용," 「사회복지연구」 제46권 1호, 2015, 293면.

80) 서정희 · 이지수, 위의 글, 283~314면.

81) 서정희 · 박경하, 위의 글; Kalleberg, 위의 글; Muehlberger and Pasqua, 위의 글; European Commission, "European Employment Observatory Review: Self-employment in Europe 2010", European Commission, 2010; Eurofound, 위의 글; Thörnquist, A., "False Self-Employment and Other Precarious Forms of Employment in the "Grey Area" of the Labour Market", The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 31(4), 411-430, 2015.

료되는 방식으로 잠재적으로 고객과 노동자의 연결은 지구적 차원에서 수행된다.⁸²⁾ 이 유형에서 가장 중요한 지구적 온라인 플랫폼 중 하나는 아마존 미캐니컬 터크이지만⁸³⁾, 노동력 규모에서는 크라우드플라워(Crowdflower), 크라우드소스(Crowdsourcing), 클릭워커(Clickworker) 등이 그 규모를 능가할 만큼 성장하기도 하였다.⁸⁴⁾

크라우드 노동자의 경우 사업상 위험과 자율성(종속성) 기준을 모두 충족시키기 어려울 것으로 예상된다. 크라우드 노동 종사자의 경우 계약을 체결하는 단계에서 사용되는 용어 역시 ‘이용자’(user)라는 개념이 사용되고, 당사자 간에 합의를 바탕으로 ‘서명’을 하기 때문에 계약 단계에서 근로자로서의 지위를 획득하기에 어려움이 있다.⁸⁵⁾ 또한 사업상의 위험은 근로자 본인이 부담하기 때문에 자영업자적 성격을 띠고, 여러 플랫폼에 기반하여 일감을 수주하고, 한 플랫폼에서 받게 되는 업무가 매우 세분화된 형태로 할당되기 때문에 한 사람의 노동자가 한 사람의 사용자에게 경제적으로 종속되어 있지 않다.⁸⁶⁾ 유일하게 적용가능한 종속성은 근로관계 종속성이지만, 최종 제출된 결과물에 대한 평가를 플랫폼이 아니라 최종 이용자(final user)가 수행하며, 산출물에 대한 요청이나 일의 완료 시점 등에 관한 근로에 대한 몇 가지 지시권 역시 최종 이용자가 가지고 있다.⁸⁷⁾ 또한 구체적인 근로시간, 작업장, 근로방식과 같은 근로관계 종속성에서의 업무 ‘지시권’은 이제 보다 간접적이고 효율적인 방식의 ‘평가권’으로 전환되었다.⁸⁸⁾ 이러한 이유로 크라우드 노동자의 사용자는 누구인가(최종 이용자인가, 플랫폼인가, 둘 다 인가) 하는 문제가 제기되지만, 이 문제 역시 답변이 쉽지 않다. 업무에 대한 최종 평가는 최종 이용자가 수행하지만, 이러한 평가 결과들의 축적을 통해 플랫폼이 평가 점수가 낮을 경우 계약관계를 해지할 수 있기 때문에 플랫폼 역시 사용자로서의 성격을 일부 갖는다.⁸⁹⁾

이러한 속성들을 고려할 때 크라우드 노동자의 경우 우리나라의 근로자성 판별기준인 사용 종속관계 역시 인정되기 어려울 것으로 예상된다. 다만 우리나라의 플랫폼 노동은 언어장벽의

82) De Stefano, V., “The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy””, Conditions of work and employment series No. 71, Geneva: ILO, 2016, p.1.

83) Ratti, L., “Online Platforms and Crowdwork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions”, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, 38(2), 2017, p.478.

84) Smith, R. and Leberstein, S., Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security In the On-Demand Economy. NELP(the National Employment Law Project), 2015.

85) Ratti, 앞의 글, 485면.

86) Ratti, 위의 글, 485면.

87) Ratti, 위의 글, 485~486면.

88) 박제성, 앞의 글.

89) Ratti, 앞의 글, 486~487면; Prassl, J., “크라우드워크에서 고용주는 누구인가: 오래된 문제, 새로운 관점”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 210~235, 2016.

문제로 인해 국제적 수준에서의 클라우드 노동이 아직까지 활성화되고 있지 않아서, 클라우드 노동자의 사용종속관계 문제는 이슈화되지 않고 있다.

(2) 주문형 앱 노동의 사용종속관계

주문형 앱 노동의 경우 사업상 위험 및 종속성 요건 충족 여부가 클라우드 노동과는 다르게 적용될 여지가 존재한다. 주문형 앱 노동은 앞에서 설명한 것처럼 온라인 플랫폼에서 서비스 이용자(혹은 요청자)와 제공자가 연결되지만, 실제 근로 제공은 오프라인에서 이루어지는 방식의 노동이다.⁹⁰⁾ 제공되는 근로는 운전, 청소 등과 같은 전통적인 근로에서부터 사무직 업무까지 확대되어 왔는데, 가장 대표적인 플랫폼은 운전과 관련된 우버(Uber), 리프트(Lyft), 사이드카(Sidecar) 등이 있고, 가사 서비스를 제공하는 핸디(Handy), 테스크래빗(Taskrabbit), 케어닷컴(Care.com)이나 배달서비스를 제공하는 포스트메이츠(Postmates)가 대표적이다.⁹¹⁾ 우리나라의 경우 클라우드 노동은 활성화되지 못했으나 주문형 앱 노동은 크게 증가하였다.⁹²⁾ 주로 카카오 드라이버, 카카오 택시 등의 운전서비스앱과 제트콜, 배달의 민족, 요기요, 배달통, 배민라이더스, 푸드플라이와 같은 음식배달앱이 주요 플랫폼이라 할 수 있다.⁹³⁾

주문형 앱 노동은 서비스 제공자와 이용자가 플랫폼을 통해 중개되지만, 실질 서비스는 대면 접촉을 통해 이루어진다는 점을 고려하면 근로관계로서의 특질이 보다 선명해 보인다. 우리나라의 배달앱 종사자들은 일주일에 5일 이상 근로하는 비율이 93%에 이르고, 하루 근로시간이 8시간 이상인 경우가 82%이며, 출퇴근 시간, 근로시간, 휴일 등의 근로조건에 대한 통제가 이루어지고 있다.⁹⁴⁾ 근로관계의 종속성, 경제적 종속성이 존재한다고 판단되는 지점이다. 그러나 배달에 필요한 오토바이 구입비용이나 주유비 등을 80% 이상 서비스 제공자가 부담해야 하고, 보수가 실적에 비례하여 지급된다는 점에서⁹⁵⁾ 사용종속관계의 자영업자성을 충족시킨다. 외국의 논의와 소송에서도 주문형 앱 노동자가 근로관계의 종속성이 존재한다는 점에서 근로자성과 사업상의 위험부담을 지고 있다는 자영업자성이 쟁점으로 다루어졌다.

여러 국가에서 주문형 앱 노동자의 근로자성과 관련한 소송들이 제기되었다. 미국에서는 플랫폼 노동자의 근로자성과 관련한 수많은 소송들이 근로자 지위에 대한 근본적인 문제는

90) De Stefano, V., "The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy"", Conditions of work and employment series No. 71. Geneva: ILO, 2016, p.1.

91) Smith and Leberstein, 앞의 글.

92) 황덕순, 위의 글(2016b), 38~78면.

93) 황덕순, 위의 글(2016b), .

94) 황덕순, 위의 글.

95) 황덕순, 위의 글.

건드리지 않고 합의로 끝나거나 소송이 진행 중이다.⁹⁶⁾ 미국의 소송에서 합의로 종결되는 사례에 대한 해석은 미국 소송구조의 특성 상 근로자성 인정이 될 가능성이 높아지고 사용자측이 패소할 가능성이 높다고 인지될 경우 소송 종결보다는 합의가 배상액이 적을 것으로 추정되는 경우 합의에 이른다고 보는 것이 보다 타당할 것이기 때문에,⁹⁷⁾ 미국에서의 주문형 앱 노동자의 근로자성은 일부 인정되고 있다고 추론할 수 있다. 영국의 경우 2016년 고용재판소가 우버 택시 운전자의 근로자성 및 우버 플랫폼의 사용자성을 인정하였다. 그러나 우리나라의 서울행정법원은 배달앱 배달대행기사의 근로자성을 불인정하였다.⁹⁸⁾

이를 종합적으로 고려하면 주문형 앱 노동 종사자는 근로자로 인정하는 것이 타당해 보인다. 근로조건에 대한 통제가 존재하여 자율성이 존재하지 않고, 일방적으로 서비스 제공에 필수적인 재화 구입비나 유지비 등을 서비스 제공자에게 전가시킨 것이 사업상 자율성으로 보기는 어렵기 때문이다. 그러나 근로자성 인정에 유독 인색한 우리나라의 그간의 사법부 판결들을 고려할 때, 주문형 앱 노동자의 근로자성 인정은 앞으로도 긴 시간동안 요원할 것으로 예상된다.

(3) 소결

클라우드 노동자와 주문형 앱 노동자의 근로자로서의 지위는 외국의 경우 주문형 앱 노동자가 일부 국가에서 일부 플랫폼 종사자의 근로자성을 확보했지만, 여전히 클라우드 노동자는 근로자로서의 지위를 인정받지 못할 것으로 예상된다. 우리나라의 경우는 두 가지 플랫폼 노동 모두에서 근로자성을 인정받지 못했다. 이러한 문제는 플랫폼 경제에서 계약관계가 노동자와 사용자라는 고용관계에 기반하지 않고, 생산자와 소비자의 관계로 설명되기 때문이다. 상품과 서비스를 제공하는 사람들인 생산자는 근로자가 아니라 자영업자로 간주된다. 플랫폼 노동은 그동안 고용형태의 다각화의 종합선물셋트라 할 수 있다. 근로기간을 제약하는 방식이자, 가짜 자영업의 확대이자, 삼각고용관계이며, 도급근로이다. 비정규 고용형태의 여러 가지 특성들을 동시에 내포한 플랫폼 노동은 3차 산업혁명 시기에 제기되었던 ‘공유경제’라는 낙관론을 실현시키지 못한 채, 새로운 형태의 복합적 불안정 노동으로 현실화되고 있다.⁹⁹⁾

플랫폼 노동 종사자들의 불안정성은 노동법적 보호와 사회보장법적 보호가 기본적으로 ‘근로자성’ 인정을 기반으로 하기 때문이다. 근로자성 판별은 앞에서 설명한 것처럼 사업의 위험 부담 여부와 근로에서의 종속성(자율성)을 기반으로 하는데, 플랫폼 경제에서의 서비스 제공자

96) Cherry, M, “미국 내 플랫폼 경제 관련 소송 분석: 디지털 환경으로의 전환과 규제 문제”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016.

97) Cherry, 위의 글.

98) 서울행정법원 2014구합75629, 산재보험료 부과처분 취소

99) 황덕순, 위의 글(2016a), 4~5면.

는 사업의 위험부담을 지고, 근로에서의 근로관계(근로시간, 근무 방식 등)에서의 자율성이 존재한다고 판단되기 때문이다. 근로자성이 인정되지 않기 때문에 발생하는 문제는 심각하다. 최저임금이 적용되지 않고, 이는 플랫폼 노동자의 빈곤과 저임금으로 이어진다. 사용자는 채용과 해고의 자유로움을 만끽할 수 있고, 낮은 금액으로 매우 높은 노동 강도의 업무를 부과할 수 있다. 심지어 새로운 방식의 임금체불이 다양한 방식으로 나타나고 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 최근 플랫폼 노동과 관련한 많은 소송들이 제기되고 있지만, 소송을 통한 해결방식은 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 기본적으로 소송을 통한 해결은 그 시간과 비용이 많이 소요되기 때문에 저임금 근로자가 선택하기 어려운 대안이다. 또한 승소 가능성도 높아 보이지 않는다. 둘째, 현재 플랫폼 노동과 관련한 소송은 주로 주문형 앱노동에만 한정되어 있을 뿐, 클라우드 노동의 경우 활발하지 못하다. 그 이유는 주문형 앱노동의 경우 근로관계의 종속성이 인정될 여지가 있어서 소송을 통해 다투어 볼 여지가 있지만, 클라우드워크의 경우 자영업자성 요소가 강하고 근로관계 종속성이 약해서 종속성을 기준으로 한 근로자성을 다툴 여지가 없어 보인다. 그러므로 대규모의 클라우드 노동 방식의 플랫폼 노동은 사각지대가 된다.

IV. 새로운 전략

현재 플랫폼 경제는 지금까지 진행되어 온 비정규 고용형태의 다각화를 더욱 심화시키고 있다. 노동시장에서의 유기근로의 확대, 사용종속관계 회피 전략으로서의 고용계약 관계의 종속성 탈각 전략의 확대는 가짜자영업, 삼각고용관계의 확대로 이어졌다. 이러한 고용관계가 디지털 플랫폼이라는 기술의 발달과 결합되면서 일터에서의 균열은 더욱 복잡해지고 있다. 플랫폼 경제에서의 고용계약은 클라우드 노동의 경우 심지어 계약이 분단위로 이루어지기도 하는 초단기간 유기근로이자, 도급 근로 방식의 자영업이자 삼각고용관계이다. 주문형 앱 노동은 유기근로이거나 유기근로가 아니더라도 언제든지 이용자들의 평가를 근거로 계약만료시킬 수 있는 변형된 유기근로이자, 가짜 자영업이자, 삼각고용관계이다. 그러므로 플랫폼 노동은 전통적 방식의 근로자로서의 안정성을 확보하기는 어려워 보인다. 이러한 변화는 기존 근로기준법 뿐 아니라, 고용계약에 기초하고 있는 전통적 사회보장법의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 요구되는 변화의 핵심은 ‘근로자성 판단 기준’의 문제와 ‘고용이 전제된 사회보장제도’의 개혁이다. 이에 대해 본 연구는 세 가지 전략을 제안하고자 한다. 첫째는 근로자성의 기준을 대폭 확장하는 전략이고, 둘째는 고용관계에 기반 한 사회보험을 소득에 기반 한 사회보험으로 개혁하는 전략이며, 세 번째는 고용이나 소득의 발생 여부를 고려하지 않고 기본적인 생활을 보장하는 기본소득 전략이다.

1. 확대전략: 근로자성에 대한 실질적 판단 및 확대

첫 번째 전략은 균열일터에서 새롭게 등장하고 있는 노동의 영역들에서 생산에 참여하고 있는 사람들에게까지 근로자성을 확대하는 전략이다. 이를 위해 근로자성의 기준을 대폭 수정·변경함으로써 노동법과 사회보장법의 대상자 적격을 확장하고 인정하는 전략이다.

근로자성 인정에 관해서는 지금까지 수많은 소송들이 제기되었다. 2006년 수정판결 이후 근로자성 인정요건으로서의 사용종속관계 지표들이 보다 현실화된 측면이 있지만, 이후 판결들은 후퇴되는 양상을 보이기도 하고 현실의 변화를 반영하지 못한 채 자영업자성에 초점을 맞추는 모습을 보이기도 한다. 특수형태근로 종사자에 대한 근로자성 인정은 학계에서의 해석과는 달리 판결에서는 유독 근로자성이 부정되어 왔다. 이러한 상황에서 사용종속관계 틀을 플랫폼 노동자에게 적용하여 근로자성을 판단하기에는 한계가 많아 보인다. 플랫폼은 그 기본 설계 방식이 다수의 근로자와 다수의 사용자를 실시간으로 연계시키는 방식이기 때문에 한 사람의 사용자에게 전속되어 있는가를 기준으로 근로자성을 판단하는 사용종속관계의 전속성 요건은 원천적으로 충족시키기가 어렵고, 일방적으로 비용부담이 전가된 상황에서 비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부로 자영업자로 판단하는 자영업자성 요건 역시 서비스 제공자에게 상대적으로 불리하다. 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용여부나 업무수행 과정에 대한 상당한 지휘감독 여부, 사용자에 의해 근무 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부 등으로 구성된 지휘명령성 요소는 플랫폼 노동자에게 적용하면 원천적으로 자영업자로 귀결된다.

그럼에도 불구하고 단시간 안에 사용종속관계를 폐지하기는 불가능할 것이라는 점을 고려한다면 사용종속관계의 해석을 확대 적용하는 전략이 요구된다. 외국에서 주문형 앱 노동자의 근로자성 인정은 종속성 요건을 우리나라에서 사용하는 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용여부, 사용자에 의해 근무 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부 등으로 판단하지 않았다. 오직 업무 수행과정에서 상당한 지휘감독, 다시 말해 플랫폼의 통제가 이루어지고 있는가로 판단하였다. 그러므로 플랫폼 노동자의 노동권과 사회보장수급권을 보장하기 위한 근로자성 인정은 사용종속관계의 지휘명령성 요소의 대폭적인 완화와 자영업자성 요소의 부수적 지표의 확대 등이 요구된다. 그러나 이러한 확대전략은 그 의의에도 불구하고 플랫폼 노동 중 클라우드 노동에 대해서는 적용하기 어려울 것이다.

사용종속관계의 확대 방안으로 자영업자나 근로자 어느 한 쪽에 전적으로 속하지 못하고 그 중간에 속하는 사람들을 유사 근로자 등의 회색지대를 설정하는 방식이 대안으로 고려되기도 한다. 그러나 이러한 대안은 개념적 확대에도 불구하고 그 개념 자체가 여전히 모호하고¹⁰⁰⁾, 근로자에게 한정되어 있는 노동법과 사회보장법을 통한 보호를 확장하는데 한계가 있

100) Böheim, R. & Mütchberger, U., 앞의 글, 182-195면.

다.¹⁰¹⁾

2. 전환전략: 고용기반 사회보험에서 소득기반 소득보험으로

두 번째 전략은 사회보험 개혁전략으로서 현재의 직접고용계약에 기반 한 사회보험을 가짜 자영업 등 간접고용계약 또는 사업수주계약으로까지 확장하고, 모든 취업자들을 대상으로 소득이 발생하는 곳에 사회보험의 기여와 급여가 이루어지도록 사회보험을 개혁하는 전략이다. 현재의 사회보험 시스템에서 사용자들은 피용자와의 고용관계를 계약관계로 전환하는 등 간접 고용을 선택하여 일터의 균열을 조장함으로써 퇴직금과 같은 해고비용이나 사회보험료와 같은 비임금 비용을 낮추어왔다.¹⁰²⁾ 물론 이는 해당 국가의 노동법과 사회보장법이 어떻게 구성되어 있는지에 따라 사용자의 선택의 폭이 달라진다. 예를 들어 자영업이 사회보장법에 포함되어 있는 국가의 경우 사용자는 ‘가짜 자영업’ 형태의 특수형태고용을 선택할 이유가 없다.¹⁰³⁾ 그럼에도 불구하고 4차 산업혁명 과정에서 등장하고 있는 일터의 균열은 노동법과 사회보장법의 개혁 속도를 훨씬 앞서서 진행되고 있다. 결국 고용계약 또는 간접고용 계약까지 포괄하는 근로자성 확대 전략으로는 일터의 균열로 인한 사회보장의 사각지대 문제를 해결하는데 역부족이다.

소득보험은 이에 대한 대안이 될 수 있다. 소득보험의 수급자격은 취업 또는 소득활동을 하는 모든 취업자에게 부여된다. 그리고 소득보험을 위한 재원은 보험료를 기반으로 하지만, 현재의 사회보험료 방식과는 다소 다르다. 현재의 사회보험료는 고용계약 관계가 인정된 근로자의 경우는 본인과 사업주가 일정 비율의 보험료를 분담하고, 자영업자의 경우에는 본인만 보험료를 전부 부담한다. 이 과정에서 사업주는 보험료 비용을 회피하고자 하며, 저소득 영세 자영업자의 경우에는 보험가입을 회피하려는 문제가 발생한다. 일터의 균열이 보편화되면 이러한 문제는 더 심각해진다. 그러나 소득보험에서의 보험료는 고용계약관계에 무관하게 취업자와 사업주의 소득에 부과된다. 취업자는 자신의 소득 대비 일정비율을 보험료로 납부하고, 사업주는 고용계약, 하청계약 또는 이들의 소득에 대해 보험료를 산정한다. 그리고 사회보험에서 사업주 부담분의 사회보험료는 현재와 같이 고용관계에 속한 해당 피용자의 개별 임금수준에 대비하여 부과하는 것이 아니고, 간접고용계약, 사업수주 계약 등에 대해 일정 비율의 보험료를 부과하는 방식이다. 이렇게 재원이 마련된 보험료는 사회보험 기금으로 관리한다.

물론 소득 보험으로의 전환과정에서 보험료 분담 비용 등의 문제에서 사업주들의 강한 반발이 예상된다. 뿐만 아니라 현재 사회보험시스템으로 인한 노동시장의 이중구조를 어느 정도

101) Ratti, 앞의 글, 489면.

102) 서정희, 앞의 글.

103) Eichhorst and Mark, 앞의 글, 77면.

는 완화할 수 있겠지만, 노동시장 이중구조를 근본적으로 해소하는 데는 한계가 있을 수 있다. 왜냐하면 소득에 기반하여 보험료가 책정될 경우, 저임금의 중심에 서 있는 플랫폼 노동자들은 여전히 낮은 사회보험 급여수준을 벗어나기 어려울 수 있다. 그리고 노동없는 미래가 현실화된다면 소득 자체를 가지지 못하는 사람들에게 대한 사회보장은 소득보험만으로 해결하기 어렵다. 따라서 이러한 소득보험으로의 전환에 더하여 기본적인 소득을 보장할 수 있는 다른 전략들이 함께 사회보장 패키지로 고려될 필요가 있다. 그 중 하나가 탈노동 전략으로서 기본소득전략이다.

3. 기본소득 전략

앞서 고용형태 다각화로 인한 불안정성의 문제를 해결하기 위해 두 가지 전략을 제안하였다. 근로자성 판단 기준 확대전략은 현행 근로기준법이나 사회보장법들의 변화를 최소화하는 방안으로서 유의미할 수 있다. 이 전략은 4차 산업혁명과 함께 변화되는 노동시장의 변화속도를 법제도가 신속하게 따라갈 수 있을 때 유의미한 전략이다. 그러나 법제도의 변화는 노동시장의 변화에 뒤늦게 반응하는 ‘제도적 지체 현상’을 보이는 게 일반적이어서 급속한 변화가 진행될 시기에는 유효한 전략으로 작동하기가 어렵다. 두 번째 전략은 고용관계와 사회보장의 기여 및 수급 사이에 존재하는 직접적 연결고리를 해체하는 전략이다. 이 전략은 새로운 형태의 고용에 대해 근로자성 여부를 판정해야하고 판정결과가 나오기까지 노동자들이 사회보장의 사각지대에 놓일 수밖에 없는 상황에서 자유로울 수 있다는 장점이 있다. 그러나 여전히 사회보장제도가 노동을 통한 소득에 기초하여 작동하게 함으로써 노동 없는 미래의 대안으로서는 충분하지 않을 뿐 아니라, 노동시장의 이중구조 문제에서 자유롭지 않다는 단점이 있다. 따라서 이 문제를 보완할 수 있는 또 다른 대안적 제도를 고려할 필요가 있다. 두 번째 전략과 결합된 기본소득 전략이 그것이다.

기본소득 전략은 노동 없는 미래에 유효한 대안으로 기능할 수 있다. 노동 없는 미래의 모습은 사람이 일을 하지 않는 미래가 아니라 사람이 자유의지로 노동을 선택할 수 있는 미래를 의미한다. 생존을 위해 어쩔 수 없이 노동을 선택해야하는 산업사회의 노동에서 벗어난다는 의미에서 탈노동(de-labourization) 사회 또는 생존적 노동(labour)에서 벗어나 다양한 활동을 가능하게 한다는 의미에서 다중활동(multi-action), 포스트 노동(post-labour) 사회를 기본소득은 지향한다. 즉 기본소득의 지향은 착취에 기반 한 임금노동에서 자유롭게 벗어난 상태이며, 이를 기반으로 능동적이고 적극적으로 자신이 원할 수 있는 다중활동의 기회를 보장하는 사회이다. 다중활동이라 함은 생존을 위한 노동(labour)을 넘어, 인간 실존의 조건을 확인하게 해주는 다양한 일(work)과 행위(activity)를 포괄한다.¹⁰⁴⁾ 여기에는 자원봉사활동, 정치활동,

104) Arendt, H., 「인간의 조건(The Human Condition)」, The University of Chicago Press, 이진우, 태정호

환경보호활동 등이 포함된다.

그렇다면 왜 탈노동인가? 앞장들에서 서술하였듯이 최근 전통적 산업사회와는 전혀 다른 형태의 노동이 등장하고 있고, 그 결과 표준적 고용관계에 기초하였던 전통적 사회보장제도는 변화된 노동시장 구조를 따라가지 못하는 제도적 지체현상으로 인해 사회적 보호의 사각지대가 확대되고 있다. 이에 대한 대응 전략은 앞 절에서 제시한 전통적 사회보장제도에 대한 부분적 수정 즉, 새로운 고용형태를 포괄할 수 있는 사회보장제도를 구축하는 방법이 하나일 것이고, 다른 하나는 기존의 사회보장제도에 보완적인 장치로서 새로운 제도를 구상하는 것이다. 그 중 하나로서 본 연구에서는 기본소득을 제안한다. 기본소득 중심으로 사회보장제도를 재구성하는 전략은 노동 없는 미래에 대한 효과적인 대응전략일 수 있으며, 노동시장의 변화에 따라 사회보장 제도를 신속하게 재구성하는데 한계가 있다는 점을 고려할 때 가장 효율적인 대응 전략일 수 있다.

기본소득은 ‘자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모든 개인에게 무조건 교부되는 주기적 현금’이며 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금지급, 충분성을 특징으로 한다. 이 속성들 중에서 기본소득의 보편성 개념은 기존 사회보장 관련법들에서 자격기준의 근본이라 할 수 있는 근로자성의 범주를 전체시민으로 확장하는 개념이라 할 수 있다. 사회보장제도에서 자격 기준으로서의 보편성 원칙은 어떤 정책이나 제도에서 포괄하는 인구집단의 범위와 관련된 개념이다.¹⁰⁵⁾ 엄격한 의미에서 기본소득은 특정 인구집단이 아니라 전체 인구집단을 포괄한다. 기본소득이 보편적이기 위해서는 특정 범주, 상황이나 특정한 속성을 가진 사람으로 대상이 제한되지 않아야 한다. 그러나 어떠한 사회보장제도도 완전하게 범주조건에서 자유로운 제도는 없다.¹⁰⁶⁾ 예를 들어, 아동수당은 아동이어야 수급 가능하며, 기초연금은 노인이어야 수급이 가능하다. 기본소득 조차도 시민권으로 그 인구학적 범주를 한정하는 것이 일반적이다. 기초연금이나 아동수당이 인구학적 범주를 특정 생애주기로 제한하는 반면, 기본소득은 시민권이나 공인된 거주권으로 대상자의 범주를 제한하고 있다.¹⁰⁷⁾

앞서 살펴보았듯이 플랫폼 노동은 그 특성상 근로자성에 대한 논란을 야기할 수밖에 없을 뿐 아니라 그 규모를 파악하는 것도 쉽지 않다. 특히 클라우드 노동은 일국적 범위를 넘어서 노동이 중개되기도 하기 때문에 국민국가 내에서의 노동을 전제로 하는 기존의 사회보장제도 가 사회적 보호의 기능을 충분히 실현하기 어렵다. 하지만 기본소득은 비록 공인된 거주권을

역, 한길사, 2015(원서출판 1996); Raventós, D., 「기본소득이란 무엇인가(Basic Income: The Material Conditions of Freedom)」, London: Pluto Press, 이재명·이한주 역, 책담, 2016(원서출판 2007).

105) De Wispelaere, Jurgén. "An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income.", 2015. 50.

106) Clasen, Jochen, and Nico A Siegel. "Investigating Welfare State Change: The'dependent Variable Problem'in Comparative Analysis.", Edward Elgar Publishing, 2007, p.172.

107) Raventos, 앞의 책, 30면.

대상으로 범주를 제한한다고 하더라도 한 국가 내에 누가 어떤 형태의 고용관계를 맺고 있느냐와 무관하게 권리를 부여하기 때문에 사회적 보호의 사각지대 문제에서 자유로울 수 있다. 물론 기본소득은 보편성 원칙 이외에도 얼마나 충분한 액수로 실현되느냐도 중요하다. 모두에게 적용되는 기본소득이 사회적 보호의 양적 사각지대 문제는 해결할 수 있겠지만, 사회적 보호의 질적인 사각지대 문제는 기본소득의 충분성 원칙이 실현되느냐의 여부에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

그러나 기본소득에서 어느 정도 수준이 적절한지 대해서는 논란이 있기 때문에 그 수준을 고정하여 논의하고 있지는 않다.¹⁰⁸⁾ 기본소득은 공유된 부에 대한 배당의 성격을 갖기 때문에 어느 정도가 충분한지는 해당 사회의 정치경제적 맥락에 따라 달라질 수 있다.¹⁰⁹⁾ 공유된 부의 범위와 수준은 정치경제적 맥락에 따라 다르게 평가될 수 있고, 재정적 역량에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기본소득의 기본적인 출발점으로 제안되고 있는 충분성의 수준은 일반적으로 최저생계비 수준이다. 경상 GDP의 25% 수준이 제안되기도 한다.¹¹⁰⁾ 충분한 수준의 기본소득이 확보되지 못한 경우를 보통 부분(partial) 기본소득이라 명명하기도 한다.¹¹¹⁾ 기본소득의 수준은 연령 등에 무관하게 동일한 수준으로 지급될 수도 있고 일부 차별화될 수도 있다.¹¹²⁾

또한 기본소득 중심의 사회보장제도를 실현하기 위한 접근은 단계적일 수 밖에 없다. 단계적 기본소득 실현방안은 기존 사회보장제도와와의 관계 속에서 한국에서의 이상적 기본소득 모델과 실현단계를 제안하고 있는 연구는 김교성 등¹¹³⁾이 대표적이다. 이 모델에서는 2016년 기준 생계급여 기준인 중위소득의 30% 수준으로 기본소득 50만원을 제안하고 있다. 기본소득 50만원이 지급될 경우, 국민기초생활보장제도의 생계급여 등 사회수당은 기본소득으로 대체되며, 사회보험과 사회서비스는 현행 제도 수준을 유지하거나 확대되는 모델을 제안하고 있다.

108) Van Parijs, Philippe. "Real Freedom for All." Oxford University Press, 1995.

109) Van Parijs, 위의 글.

110) Van Parijs, Philippe. and Yannick Vanderborght., *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press, 2017. 11면.

111) 강남훈. "한국형 기본소득 모델의 가구별 소득재분배 효과." 「한국사회경제학회 학술대회 자료집」, 2017.

112) Van Parijs and Vanderborght, 앞의 책, 9면; 한편 급여액을 연령별로 차등하는 방안도 존재한다. 다만 인구학적 구간(아동, 청소년, 성인, 노인 등) 설정의 문제와 차등지급의 정당성이 확보되어야 하며, —생활비용이 많이 소요되는— 성인기에 최고수준의 급여를 제공하는 안이 선호된다.

113) 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. "기본소득의 이상적 모형과 이행경로." 「한국사회복지학」 제69권, 3호, 2017.

V. 결론

법과 제도의 개선은 언제나 현실과 부정합성이 존재할 수 밖에 없다. 법과 제도가 현실을 앞서 제·개정될 수는 없는 노릇이기 때문에 현실의 변화가 먼저 이루어지고, 이를 포괄하여 해결할 수 있는 법제도의 개선에 대한 사회적 의제화 단계가 필요하고, 이에 대한 사회적 합의가 이루어졌을 때에야 비로소 법과 제도의 변화가 수반된다. 현실과 법과 제도 간의 괴리현상은 필수불가결하다. 이러한 한계를 인정한다 하더라도, 현 시기 사회적 변화는 그 속도가 너무도 빠르다. 안정적 시기와 달리 시대가 역동적으로 변화하는 시점에서 법과 제도는 부분적인 개정만으로는 그 변화의 속도를 따라가기 어렵기 때문에 보다 근본적인 패러다임의 전환이 모색될 필요가 있다.

노동시장의 급격한 변화는 부분적으로 근로자성을 확대하는 방식, 특히 우리나라처럼 산업재해보상보험에 한정하여 사회보험에서의 근로자성을 하나의 보험에서 직종별로 천천히 확대하는 방식으로는 노동시장에서의 불안정성을 낮추기보다 확대의 속도를 점차 줄여나가지도 못하고 있다. 그러므로 노동을 제공하는 자에 대한 노동법과 사회보장법을 통한 보호 조치는 근로자성의 부분 확대만으로는 불가능할 것으로 보인다. 노동을 하는 모든 사람에 대한 보호로 그 개념과 이론을 확장할 필요가 있다. 또한 특정 조건을 충족시켰을 때 보장을 제공하는 대상자 적격성 방식 역시 특정 조건을 확정시키고 적용시킬 시간이 충분하지 않은 시기에는 조건성을 대폭 완화시키고, 무조건적이고 보편적인 제도로의 확대를 통해 기본적인 생활 상의 안정을 제공할 필요가 있다.

한국에서도 이미 기본소득 형태의 실험들이 지방자치단체 및 시민사회를 중심으로 제안되고 실현되어왔다. 서울시의 청년수당, 성남시의 청년배당, 기본소득대전네트워크의 ‘띠어쓰기 프로젝트’, 『한겨레21』의 ‘기본소득 월 135만원 받으실래요?’ 펀딩 프로젝트, 기본소득전북네트워크의 ‘쉽표 프로젝트’, 춘천기본소득실험기획단의 ‘2017춘천 기본소득실험프로젝트’ 등 다양한 방식의 기본소득 실험이 전개되고 있다.¹¹⁴⁾

현재 사회보험 중심의 복지국가가 노동시장의 변화와 정합적이지 못한 측면이 있다는 점을 전제로 할 때, 정합성을 높이는 제도적 대안으로서 사회보험의 기능을 보완할 수 있는 제도로서 기본소득은 복지국가의 지속가능성을 위해 매우 중요하다고 할 수 있다. 다만 기본소득의 원칙과 실현 등에서 다양한 이견들이 존재하는 만큼 기본소득을 실현하기 위한 다양한 실험들이 전 사회적으로 구체화되는 것이 현 단계에서 가장 우선적으로 필요할 것이다.

114) 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』 제57호, 2017, 9~10면.

참고문헌

- 강남훈. "한국형 기본소득 모델의 가구별 소득재분배 효과." 「한국사회경제학회 학술대회 자료집」 2017, 1-20.
- 고상원 등, "4차 산업혁명의 고용 효과", 한국개발연구원, 2017.
- 김교성·백승호·서정희·이승운, "기본소득의 이상적 모형과 이행경로", 「한국사회복지학」 제69권 3호, 2017, 289~315.
- 김근주, "대형마트 계산원의 불법파견과 직접고용 의무: 의정부지방법원 2017.7.14. 선고 2015가합71412 판결", 「월간 노동리뷰」 2017년 10월호, 2017, 69~72.
- 김기선, 정홍준, 김근주, 「공정계약을 통한 특수형태업무종사자 보호방안 연구」, 고용노동부, 2015.
- 대법원 2008.9.18. 선고, 2007두22320.
- 박제성, "새로운 고용관계를 규율하기 위한 노동법의 역할과 원칙: 디지털 노동관계를 중심으로", 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 167~192, 2016.
- 박제성·노상현·유성재·조임영·강성태, 「사내하도급과 노동법」, 한국노동연구원, 2016.
- 박찬임, 황덕순, 김기선, 「일자리형태의 다양화 추세와 산재보험」, 한국노동연구원, 2016.
- 백승호, "복지체제와 생산체제의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구", 박사학위논문, 서울대학교, 2005.
- 백승호, "서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석", 「한국사회정책」 제21권 2호, 2014.
- 서울행정법원 2015. 09. 17. 선고 2014구합75629.
- 서정희. "기본소득과 사회서비스의 관계설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로", 「비판사회정책」 제57호, 7~45, 2017.
- 서정희. "비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제", 「노동정책연구」 제15권 1호, 2015, 1~41.
- 서정희. "기본소득의 국가별 실험.", 「월간 복지동향」 제221호, 2017, 22-27.
- 서정희·박경하, "한국의 가짜 자영업 추정을 통해서 본 비정규 근로자 규모의 오류", 「한국사회정책」 제23권 3호, 2016, 49-77.
- 서정희·백승호, "사회보험의 법적 사각지대: 임금근로자 적용제외 규정과 규모의 변화", 「노동정책연구」 제14권 3호, 2014, 37~78.
- 서정희·오욱찬·박경하, "사회복지 영역에서의 일자리 사업 참여자의 근로자성 비교 연구", 「노동정책연구」 제13권 2호, 2013, 95~126.
- 서정희·이지수, "서비스 부문에서의 불안정 노동의 메커니즘: 업종별 시장 구조와 비정규 고용", 「사회복지연구」 제46권 1호, 2015, 283~314.
- 여유진 등, "한국형 복지모형 구축-복지환경의 변화와 대안적 복지제도 연구", 한국보건사회

- 연구원, 2017. 413-452면.
- 이민화, “제4차 산업혁명의 선진국 사례와 한국의 대응전략”, 선진화정책시리즈, 2017.
- 이성춘, “플랫폼이란”, 「White Paper」 KT 경제경영연구소, 2011.
- 이주희, “고진로(High Road) 사회권 패러다임”, 「동향과 전망」, 2011.
- 이주희, 정성진, 안민영, 유은경, “모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망”, 「동향과전망」, 제95호, 2015, 252-289.
- 정민·조규립, “4차 산업혁명의 등장과 시사점”, 「한국경제주평」, 현대경제연구원, 2016
- 정혁, “4차 산업혁명과 일자리”, 정보통신정책연구원, 2017.
- 조돈문 외, 「민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로」, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2015.
- 조돈문 외, 「특수형태근로종사자 고용실태조사, 2015」, 국가인권위원회, 2016.
- 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016.
- 황덕순, “서론”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016a, 1-14.
- 황덕순, “한국의 플랫폼 노동: 앱음식배달과 대리운전을 중심으로”, 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016b, 38-78
- Arendt, H., 「인간의 조건(The Human Condition)」, The University of Chicago Press, 이진우, 태정호 역, 한길사, 2015(원서출판 1996).
- Autor, D. H., “Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation.” Journal of Economic Perspectives, 29(3), p. 3-30, 2015.
- Berg, J. “Income Security in the On-Demand Economy: Findings and Policy Lessons from a Survey of Crowd Workers”, Working paper. Conditions of Work and Employment Series No. 74. International Labour Organisation. 2016.
- Böheim, R. and Muehlberger, U., “Dependent Self-employment: Workers between Employment and Self-employment in the UK”, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 42(2), 2009, 182-195.
- Bosch, G. "Towards a New Standard Employment Relationship in Western Europe." British journal of industrial relations 42, no. 4, 617-36, 2004.
- Burchell, B., Deakin, S., and Honey, S., The Employment Status of Individuals in Non-standard Employment, Employment relations Research Series 6, London: Department of Trade and Industry, 1999.
- Carré, F., Negrete, R. and Vanek, J., Considerations for Revision of the ICSE-93, Submitted on behalf of WIEGO to the International Labor Organisation, Working Group for the Revision of the International Classification of Status in Employment (ICSE-93), 2015.
- Cherry, M, “미국 내 플랫폼 경제 관련 소송 분석: 디지털 환경으로의 전환과 규제의 문제”,

- 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 236~264, 2016.
- De Stefano, V., "The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy"", Conditions of work and employment series No. 71. Geneva: ILO, 2016.
- Eichhorst, Werner, and Paul Marx. "Whatever Works: Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States." In *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*: Oxford University Press, 2012, 77.
- Eurofound, "New forms of employment. Publications Office of the European Union", Luxembourg, 2015.
- Eurofound, "Self-employed or Not Self-employed? Working Conditions of 'Economically Dependent Workers'", European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013.
- European Commission, "European Employment Observatory Review: Self-employment in Europe 2010", European Commission, 2010.
- Frey, C. B. and Osborne, M. A., "The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?" *Technological Forecasting & Social Change*, 114, 254-280, 2017.
- Freedman, J., and Chamberlain, E., "Horizontal Equity and the Taxation of Employed and Self-employed Workers", *Fiscal Studies*, 18(1), 87-118, 1997.
- Hatfieldm, I., "Self-employment in Europe", IPPR(Institute for Public Policy Research), 2015. (<http://www.ippr.org/publications/self-employment-in-europe>).
- Huws, Ursula, Neil H Spencer, and Simon Joyce. "Crowd Work in Europe." Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands. University of Hertfordshire and Ipsos MORI, in association, 2016.
- International Labour Organization, "Revision of the International Classification of Status in Employment(ICSE-93)", Conference paper in the 19th International Conference of Labour Statisticians, 2~11 October 2013. Geneva: ILO, 2013.
- International Labour Organization, Decent Work Indicators: Concepts and Definitions: ILO Manual First version. International Labour Office, Geneva: ILO, 2012b.
- International Labour Organization, From Precarious Work to Decent Work: Outcome Document to the Workers' Symposium on Policies and Regulations to Combat Precarious Employment, International Labour Office, Bureau for Workers' Activities, Geneva: ILO, 2012a.
- International Labour Organization, Resolution Concerning the International Classification of Status in Employment (ICSE), Report for the Fifteenth International Conference

- of Labour Statisticians and Adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993), Geneva: ILO
- International Labour Organization, The Scope of the Employment Relationship, International Labour Conference 91st Session Report, International Labour Office: Geneva, 2003.
- Irani, Lilly C, and M Silberman. "Turkopticon: Interrupting Worker Invisibility in Amazon Mechanical Turk." Paper presented at the Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, 2013.
- Kalleberg, A. L. "Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work." *Annual review of sociology* 26, no. 1, 341-65, 2000.
- Kalleberg, A. L., "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", *American Sociological Review*, 74. 1~22, 2009.
- MacKenzie, R., Forde, C., Robinson, A., Cook, H., Eriksson, B., Larsson, P., and Bergman, A., "Contingent Work in the UK and Sweden: Evidence from the Construction Industry", *Industrial Relations Journal*, 41(6). 603~621, 2010.
- Mandl, I., "클라우드 노동과 기타 파편화된 일자리의 근로조건", 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 2016. 147-166.
- Manyika et al., *Independent Work: Choice, Necessity, and The Gig Economy*, McKinsey Global Institute, 2016.
- McKay, S., Steve J., Paraksevpoulou, A., and Keles J. "Study on Precarious Work and Social Rights." London: Working Lives Research Institute, London Metropolitan University, 2012.
- Muehlberger, U. and Pasqua, S., "Workers on the Border between Employment and Self-employment", *Review of Social Economy*, 67(2). 201-228, 2009.
- OECD, *OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Publishing, 2014.
- Pedersini, R. and Coletto, D., "Self-employed Workers: Industrial Relations and Working Conditions" *The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Eurofound, 2010.
- Prassl, J., "클라우드워크에서 고용주는 누구인가: 오래된 문제, 새로운 관점", 황덕순 외, 「고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구」, 한국노동연구원, 210~235, 2016.
- Ratti, L., "Online Platforms and Crowdwork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions", *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 38(2), 477~512, 2017.
- Raventós, D., 「기본소득이란 무엇인가(Basic Income: The Material Conditions of Freedom)」, London: Pluto Press. 이재명·이한주 역, 책담, 2016(원서출판 2007).

- Román, C., Congregado, E., and Millán, J. M., “Dependent Self-employment as a Way to Evade Employment Protection Legislation” *Small Business Economics*, 37(3). 363~392, 2011.
- Schwab, K., 「클라우드 슈밥의 제4차 산업」, 송경진 역, 서울: 새로운현재, 2016.
- Smith, R. and Leberstein, S., *Rights on Demand: Ensuring Workplace Standards and Worker Security In the On-Demand Economy*. NELP(the National Employment Law Project), 2015.
- Storey, D., Steadman, T. and Davis, C., “Is the Gig Economy a Fleeting Fad, or an Enduring Legacy?” EYGM Limited, 2016.
- Thörnquist, A., “False Self-Employment and Other Precarious Forms of Employment in the “Grey Area” of the Labour Market“, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 31(4). 411–430, 2015.
- Tran, M. and Sokas, R. K., “The Gig Economy and Contingent Work: An Occupational Health Assessment”, *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 59(4), e63–e66, 2017.
- Van Parijs, Philippe, and Yannick Vanderborght., *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press, 2017. 11
- Van Parijs, Philippe. *Real Freedom for All*, Oxford University Press, 1995.
- Vanden Heuvel, A., and Wooden, M., “Self-employed Contractors in Australia: How Many and Who Are They?” *Journal of Industrial Relations*, 37(2), 263–280, 1995.
- Waite, M., and Will, L., “Self-employed Contractors in Australia: Incidence and Characteristics”, *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra, 2001.
- World Economic Form, “The Future of Jobs”, 2016, 13.

불안정 노동과 청년 기본소득

이 승 윤 이화여자대학교
백 승 호 가톨릭 대학교

본 발표문은
김교성, 백승호, 서정희, 이승운 (2018). 기본소득이 온다. 사회평론. 출간예정을 바탕으로 하였음.
fppt.com

1. 왜 기본소득이 필요한가?

기본소득이란?

- 자산조사나 근로조건 없이 무조건적으로 모든 개인에게 일정수준의 소득을 정치공동체가 정기적으로 지급하는 정책

왜 기본소득이 필요한가 ?

- 4차 산업혁명과 노동 없는 미래

노동 없는 미래를 전망하는 시각(Frey & Osborne, 2017; WEF, 2016)과
새로운 형태의 일자리가 만들어질 것이라는 전망(Autor, 2015; Mokyr,
Vickers & Ziebarth, 2015)

왜 기본소득이 필요한가 ?

- 불안정 노동의 일상화

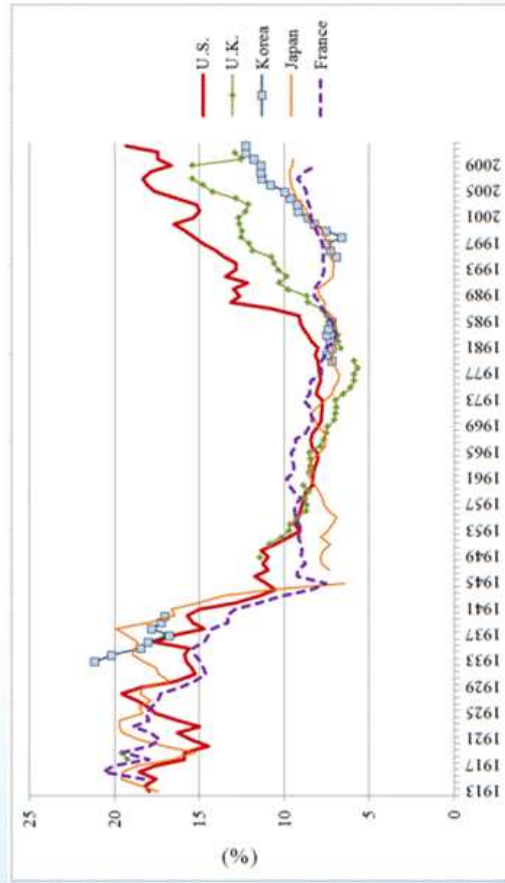
서비스경제화, 인지자본주의로의 전환과
표준적 고용관계의 해체

미국에서는 2005년에서 2015년까지 10년간
불안정한형태의 고용이 10.1%에서 15.8%까지 증가
(Katz&Kueger, 2016)

회계법인 Intuit는 2020년 전체 노동인구의 40%가
불안정한 독립계약자, 프리랜서 등으로 채워질 것이라고 예측

왜 기본소득이 필요한가?

■ 불평등의 구조화



Source: Table A4 in Appendix for Korea; The World Top Income Database (Available from URL: <http://topincomes.g-mond>)
 Note: Top income shares are for all Korea(North and South combined) before liberation and for South Korea after liberation

상위 1% 소득 점유율

왜 기본소득이 필요한가?

- 불평등 구조화의 원인?

하나, 시장에서 **부의 독점과 불공정한 분배**의 확대

<인공지능주의로의 질적변화>

역사적으로 축적되어온

지식, 정보를 통한 가치 창출

일반 시민들의 참여로 만들어진
빅데이터를 활용한 부의 생산

예) 구들, 페이스북등은 일반 시민들이

인터넷 공간에서 검색하고, 이메일을 보내고,

쇼핑하는 과정에서 구축한 빅 데이터를 활용해 부를 창출함

이는 인터넷이라는

새로운 공유지가 있었기 때문에 가능해졌고, 그

공유지에서 활동하고 있는 일반 시민들에 의해

가치가 창출됨 (강남훈, 2017)

왜 기본소득이 필요한가 ?

- 불평등 구조화의 원인?

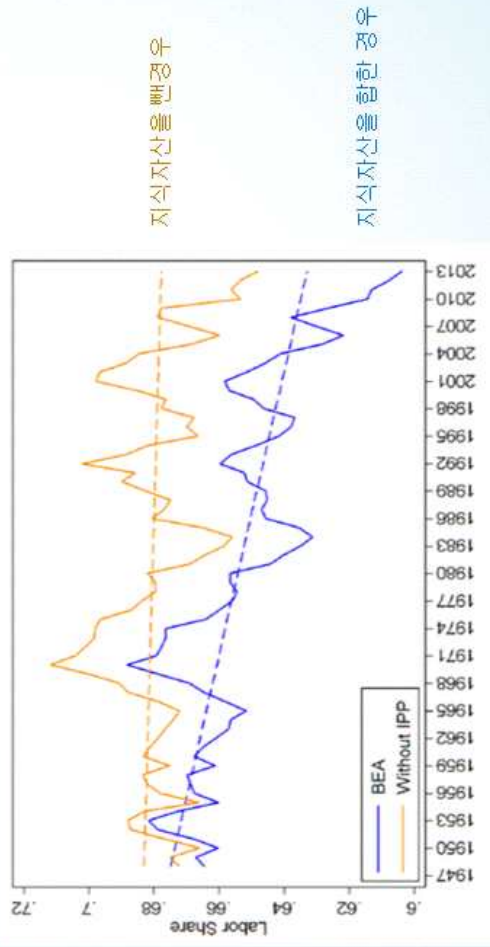
자본은 전통적 산업사회의 토지라는 공유지에 비견되는 인지지본주의의 시대의
'가상 토지' 라는 공유지를 통해 지대를 추구하고 있고,

플랫폼 경제에서 이러한 지대는 시간이 갈수록 더 커지는 경향이 있음에도 불구하고
플랫폼 기업들이 지대를 독점

왜 기본소득이 필요한가 ?

- 불평등 구조화의 원인?

지식자산 소득을 빼면 노동소득 분배율은 변하지 않음.
지식자산에서 발생하는 소득은 분배되지 않고 최상위층에 귀속(최경수, 2016)



미국의 노동소득 점유율: 1947-2013

왜 기본소득이 필요한가 ?

둘, 재분배 기능의 약화: 노동시장변화와 사회보장제도의 부정합

노동력의 재생산을 위해 자본과 노동의 타협과정에서 형성되었던
전통적 산업자본주의사회의 사회보장제도는 인지자본주의 시대에 많은 한계를 노정

전통적 산업사회의 작업장에 기반한 노동중심적 사회보장제도(Workplace-based welfareism)는

이제 그 한계에 직면해 있다(Stiglitz, 2017)

4차 산업혁명으로 대표되는 인지자본주의 시기를 맞이하여
전통적 산업사회의 복지패러다임에 대한 전면적 재검토가 필요한 이유이다.

왜 기본소득이 필요한가 ?

결국 기본소득은

1. 공정한 분배를 통한 정의의 실현을 위해 필요
 1. 불평등을 해소하고 정의를 실현하는 것은 국가의 책무
2. 노동시장변화와 정합적인 재분배 시스템 구축 필수적임
 1. 사회보험중심 복지제도에 대한 보완적 역할로서의 기본소득

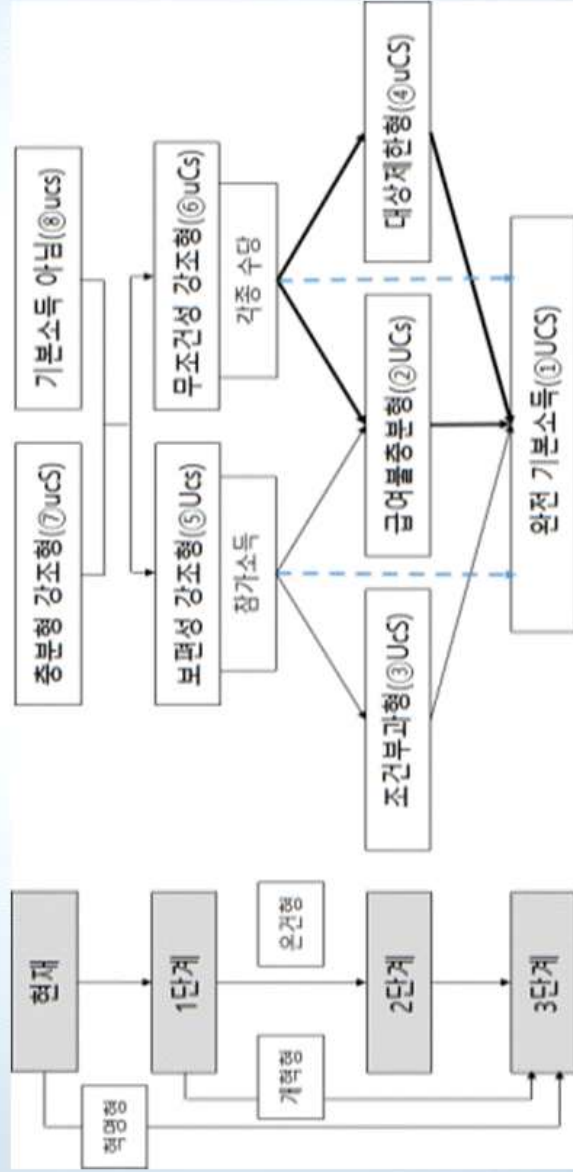
2. 왜 청년 기본소득인가?

- 기본소득 중심 복지국가로의 이행

단기간에 도입하여 빠르게 실행할 수도 있지만, 제도의 완결성이나 효과성, 그리고 다른 제도와의 정합성이나 상호 보완적인 측면을 고려할 필요가 있음

충분히 논의와 준비 그리고 사회적 합의를 통한
점진적인 변화를 도모할 필요가 있음

■ 기본소득 중심 복지국가로의 이행 전략



가장 이상적이라고 생각되는 이행방안

- 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 참여소득 실험
- 6 각종 인구집단별 수당
(아동, 청년, 노인)의 연령 확대
- 7 각종 사회수당을 통합하여
낮은 수준의 전환적 기본소득 운영
- 8 기본소득의 수준을
상황 조정하여 완전 기본소득 완성 등

- 왜 청년 기본소득인가?

이행전략의 관점에서

우선 노동자 중심의 폐쇄적 시민권에 대한 확장을 위해, 아동, 노인, 장애인은 물론이고

청년층까지 포괄할 수 있는 인구집단별 '사회수당' 제도화

건강한 노동가능 연령대인 청년 위한 수당 자격의 확대는 필수적

육구의 관점에서: 청년 노동시장의 불안정성 확대

1) 우리나라 청년층 (만 15-29)

• 2000년 12,098천명 (25.3%) 2014년 9,967천명(19.4%)로 전체인구 대비 지속적으로 감소 중

2) 청년층의 불안정한 현실

- 이중 노동시장구조의 형성
- 내부노동시장 진입의 어려움
- 고실업, 비정규직의 증가

3) 한국사회가 직면하는 청년세대의 문제

- 고학력에도 불구하고 불안정 노동자로 머물고 있는 현실
- 잠재실업, 장기실업, 비정규직으로의 진입

육구의 축면: 청년 노동시장의 불안정성 확대

4) 청년경제활동참가율

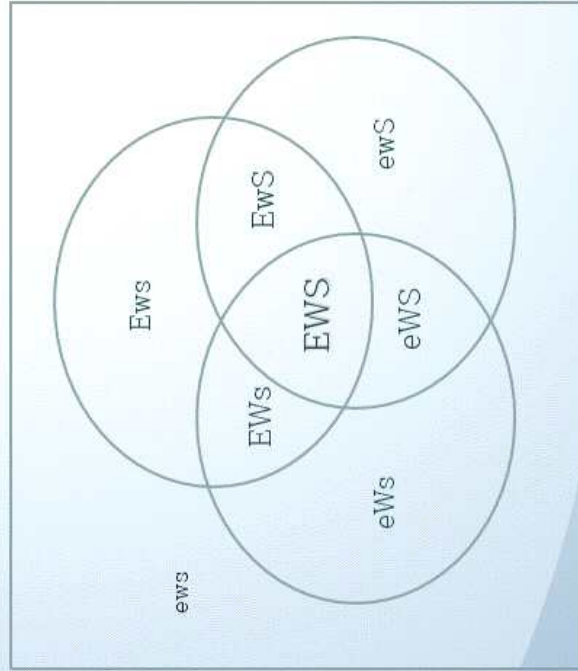
- 2000년 47.2%에서 2015년 45.7%
- 고용율 2015년 기준 41.5%
- 청년실업 1999년 이후로 가장 높음
- 청년니트 비율은 18.5%로 OECD 평균 15.4%를 상회
- 취업준비자 구직 단념자 등을 포함한 청년 실질 실업률 30.9%

5) 불안정 노동시장의 청년

- 타 연령층 비정규직 비율이 감소한 것에 비해, 임금근로자 중 29세 이하 청년의 비정규직 비율은 2010년 33.6%에서 2015년 35%로 증가추세
- 다른 연령층에 비해 불안정한 노동시장 지위에 집중된 상황
- 다른 연령층의 저임금 비중은 지난 5년간 감소했으나 청년층의 저임금 비중은 제자리 걸음

육구의 측면: 청년 노동시장의 불안정성 확대

- 불안정한 고용관계(E)
- 저임금(W)
- 사회보험 배제(S)



- 매우 불안정: 모두 불안정 (EWS)
- 불안정: 두 가지 측면 불안정 (Ews, EwS, eWS)
- 다소 불안정: 한 가지 측면 불안정 (Ews, eWs, ewS)
- 불안정하지 않음: 불안정한 측면 없음 (ews)

예를 들어,

- A: Ews → 다소 불안정

목구의 측면: 청년 노동시장의 불안정성 확대

불안정성 유형별 비율



참고: 경제활동에 참여하고 있는 청년과 잠재실업, 장기실업 청년을 포함한 청년 대비 비율임
출처: 한국의 불안정 노동자, 이승훈, 백승호, 김윤영 (2017)

육구의 축면: 청년 노동시장의 불안정성 확대

- 한국의 청년 정책
 - 청년고용지원에 중점을 두고 있음
 - 취업성공패키지, 직업훈련 및 교육, 청년해외취업 지원사업
 - 소득에 대한 지원은 매우 미미함
 - 청년 내일 채움 공제, 학자금 대출 및 융자 사업, 청년구직 촉진수당(도입예정)
 - 청년 소득 지원 정책들이 존재하나 직업훈련 참여 등 대부분 조건부 급여임

사회적 효과성의 측면

- 1) 즉각적인 소득불안정 완화 효과뿐만 아니라
- 2) 민주주의 확대
- 3) 한국의 보편적 복지의 확대를 위한 중요한 지렛대 역할

- 성남시 청년 배당 설문 결과
- 배당 청년들의 20%가 기본소득 도입필요성에 매우 공감, 61.8%가 어느 정도 공감
- 91%가 지역사회에 관심을 가지게 되었다고 응답, 청년배당을 받은 청년들 중 95.6%가 성남시의 청년정책에 관심을 갖게 되었고, 청년배당의 유지와 확대에 관련해서도 평균 90% 이상의 청년들이 긍정적인 답변.
- 94.2%가 자신이 못 받아도 본 정책은 지속되어야 한다고 답하여, 청년들이 개인적 소득안정을 위해서라기보다, 사회에 전반에 대한 관심과 사회연대 의식을 가지게 되었다고 평가할 수 있음.

3. 기본소득과 기존 사회보장제도와의 정합적 구성

완전 기본소득이 도입된 한국의 복지국가 설계도

- 최저생계비 수준 이상의 기본소득이 도입되면
- 현금형 사회부조 방식의 급여는 대체되고,
- 공적 연금과 실업급여의 내용은 일부 조정되며,
- 교육이나 보육, 의료, 직업훈련과 같은 사회서비스는 적극적으로 확충함.



4. 기본소득 재원

- 조세
 - 자산세 등
- 공유제 수익 배당(피터반스(2014). With Liberty and Dividends for all)
 - 토지 환경등의 자연적 공유제, 화폐방행권 등 경제적 공유제, 주파수 등 기술적 공유제 등
 - 예) 알래스카 영구기금

참고문헌

- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤 (2018). 기본소득이 온다. 사회평론. 출간예정
- 이승윤, 이정아, 백승호 (2016) 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 비판사회정책, 52, 365-405.
- 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영 (2017) 한국 청년노동시장이 불안정성 분석. 비판사회정책. 54, 487-521.
- 이승윤, 백승호, 김윤영 (2017) 한국의 불안정 노동자. 서울: 후마니타스

농민(농촌주민) 기본소득의 필요성과 도입 방안¹⁾

박정철(충남연구원 책임연구원)

1. 들어가며²⁾

지난 2015년 초여름, 필자는 “충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안” 연구의 일환으로 금산군의 한 마을을 찾았다. 이 마을을 대상으로 농민기본소득 실시 방법에 따른 결과를 시뮬레이션을 해보기 위해서다. 이 마을을 선택한 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째는 이 마을은 환경과 개발이 첨예하게 대립하고 있는 마을이었다. 금강 상류에 위치한 이 마을은 환경가치가 우수해 환경론자들은 이 마을을 보호해야 한다는 논리다. 그러한 이유 때문에 개발론자들은 오히려 이 마을을 개발해 그 혜택을 마을 주민들에게 나눠야 한다는 논리다.

둘째는 이 마을이 지리적으로 소외됐기 때문이다. 행정구역은 금산군에 속하지만 지리적으로는 전라북도 무주군과 가까워 무주생활권에 속한다. 금산읍내로 나가려면 고속도로를 타고 우회해 들어가야 해서 쉽지 않다. 이러한 지리적 여건이 마치 미국에서 처음으로 시민배당을 실시한 알래스카주와 비슷했다. 그래서 나중에 충남에서 농민기본소득이 (시범)실시된다면 그 첫 번째 대상이 ‘충남의 알래스카주’인 이 지역이 되었으면 하는 구상이었다.

셋째는 마을주민 대부분이 영세소농이라는 점이다. 농민기본소득이 실시된다면 그 주요한 대상은 경지규모는 비록 영세하거나 없어도 농촌을 지켜나가는 이들이기 때문이다.

필자가 이 마을의 이장을 만났을 때 몇 가지 새로운 사실을 발견했다. 무엇보다 놀란 점은 마을 이장님의 연세가 79세였다. 이제까지 만나본 이장님 중에 연세가 가장 많으셨다. 그만큼 이 마을은 고령화가 진행됐고 활력은 없었다. 거동이 불편한 어르신들이 문 앞을 지켰다. 또 하나 발견한 점은 이 마을주민은 외부의 개입을 전혀 내켜하지 않았다. 자연경관이 좋기 때문에 농촌체험마을이나 마을만들기사업을 통해 마을 활성화를 도모할 법도 하지만 이 마을에는 그

1) 본고는 필자가 수행한 2015년 충남연구원 전략과제 〈충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안〉 연구의 결과를 바탕으로 추가 보완한 글이다.

2) 다음 내용은 한국농정신문 2018년 신년특집 “농민권리보장과 농민수당”에 필자가 기고한 ‘농민수당으로 농촌의 희망을 만들자’의 글을 재정리한 것이다. 이 글로써 서두를 대신하고자 한다.(출처: 한국농정신문 2018.

1. 1 보도내용)

런 활동을 할만한 사람이 없었고 관심도 없었다. 정부의 마을사업이나 외부 관광시설의 유입으로 마을의 활성화를 도모할 법도 한데 이장님은 단호하셨다.

“개발이 되면 뭐해, 그러면 우리는 다 이 마을에서 쫓겨나야 하는데!”

이장님은 다른 사업은 다 필요 없고 금산읍내로 들어가는 다리만 하나 놓아달라는 것뿐이었다. 필자는 이장님께 현재로써는 다리 건설이 쉽지 않고 설사 건설되더라도 시간도 많이 걸리고 돈도 많이 들어가기 때문에 다리 건설보다는 불리한 여건에 대한 보상, 그리고 마을을 유지하기 위해 방안으로 매달 얼마간의 돈을 마을주민들에게 직접 제공하는 방식은 어떠냐고 물었다. 농민기본소득을 이해하기 쉽게 얘기해 드렸다. ‘외부인’인 필자를 경계했던 이장님은 반색을 했다. 내심 자기마을이 그렇게 되는 줄 알고 반겨하셨다. 그렇지 않아도 이 마을에는 금강수계 지역이라 지역 환경청에서 얼마의 수계기금이 나오는데 이 기금을 직접 주민들에게는 줄 수 없어 마을에 필요한 공동 자재를 사거나 친목활동에 사용하는데 이제 더 이상 필요한 물건도 활동도 없다고 했다. 농업직불금이 올라도 이 마을은 경지면적이 워낙 적기 때문에 별효과는 없다.

이장님은 새해 82세이시다. 사실 지금 생존해 계신지도 모르겠다. 금산의 한 마을을 예로 들었지만 사실 우리나라 대부분의 마을이 정도의 차이는 있지만 이와 별반 다를 바가 없다. 현재의 농정으로는 영세소농들이 생존해 나갈 방법이 없다. 농촌에서 농업소득으로는 살 수가 없지만 농산물시장 개방을 가속화되어 가고 있다. 그러는 사이 농촌은 과소화고령화가 심각해져서 인구감소를 넘어 ‘지역소멸’의 위기에 직면하고 있다. 필자는 농민기본소득 말고는 절망의 농촌에 더 좋은 정책을 제시하기 어렵다. 최근 충남도는 농업환경실천사업을 통한 기본소득형 직불제 실시로 소득의 균등분배와 환경개선 효과를 보고 있다. 강진군은 올해부터 벼 경영안정 기금과는 별도로 전국 최초로 농가수당을 지급하겠다고 했다.

이런 작은 불씨를 살려 우리 농촌의 희망을 만들어가야 한다. 농업·농촌·농민의 문제를 해결하지 않고서는 선진국의 문턱을 넘기는 어렵다. 우리사회의 가장 큰 문제인 불평등과 불공정 문제를 혁파해 농촌에서도 사람 사는 권리가 보장해야 한다. 그것은 농촌과 농민만을 위한 것이 아니라 우리사회가 공정하고 지속가능하기 위해서는 반드시 해결해야 할 우리의 문제다.

2. 농민(농촌주민) 기본소득의 필요성

2.1. 농산물 시장개방 확대와 농가소득 감소

우리나라의 산업화는 정부와 대기업 주도로 이뤄졌다. 그리고 빠른 산업화 과정에서 우리나라 농업과 농민은 준비를 채 하기도 전에 반강제적으로 개방의 길로 내몰렸다. 1990년대 초 UR 협상이 그 시작이었다. 이후 우리나라는 미국, 중국, EU, 호주, 캐나다 등등 거의 모든 농업대국과 FTA를 체결했다.³⁾ 이처럼 준비 안 된 상태에서 계속되는 FTA 체결은 우리 농업을 파국으로 몰았다. 그나마 안정적인 소득원으로 여겨졌던 쌀값마저 30년 전 가격으로 돌아갔다. 다행히 지난해 다소 회복되긴 했지만 농가소득을 보장하기에는 여전히 낮은 상태이다.



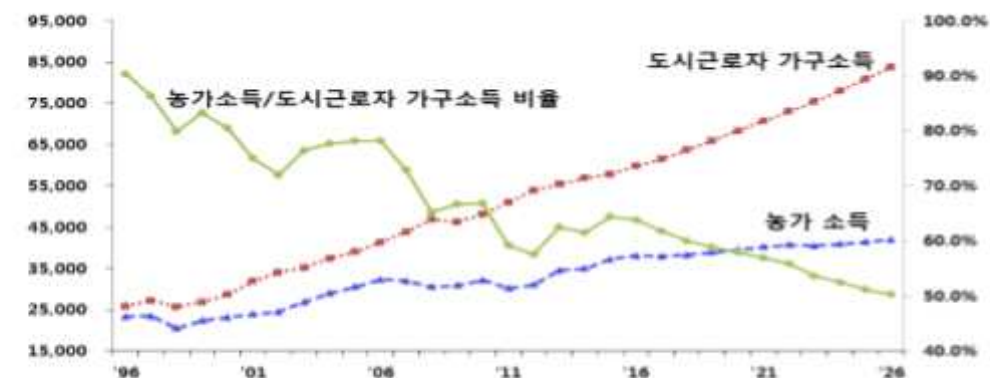
〈그림 1〉 자유무역협정 발효 현황(출처: 산업통상자원부 홈페이지)

농산물 자유무역의 확대로 인해 농가소득은 지속적으로 하락했다. 이는 도시근로자에 비한 농업인의 소득 수준을 보면 명확하게 이해될 수 있다. 1993년 말 UR 협상 타결시기 도시근로자 가구소득 대비 농가소득은 95%였으나 2012년에는 57.5%까지 하락했다. 2014년에는 61.5%, 2015년에는 64.4%로 다소 회복하기 했지만 2016년 쌀값 폭락 등의 원인으로 다시 63.5%로 하락했다.

문제는 현재 농촌에 뚜렷한 소득원이 없는 상태에서 이러한 도농소득 격차는 앞으로 더

3) 우리나라는 2016년 말까지 15건 54개국과의 FTA를 체결했다.

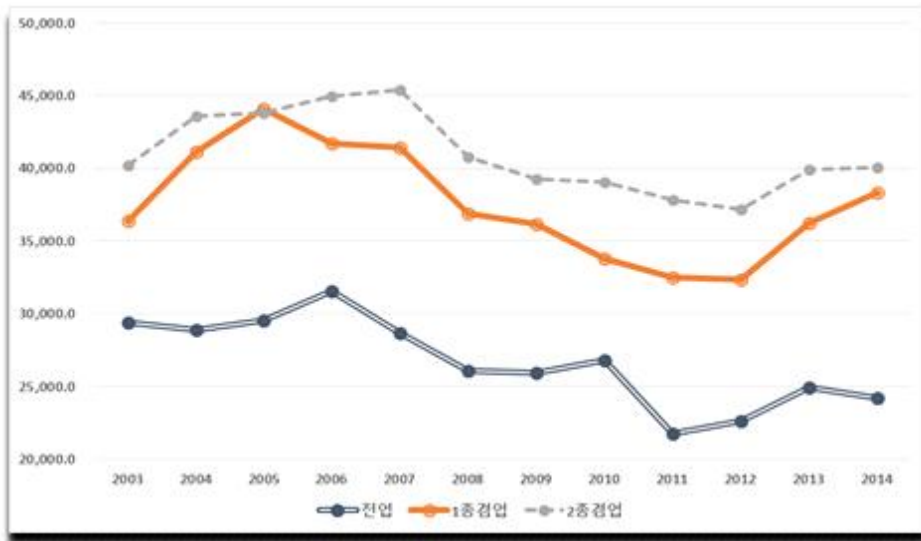
심해질 것이라는 것이다. 다음 <그림 2>와 같이 한국농촌경제연구원의 농가소득 전망에 따르면, 도시근로자가구 소득은 2016년 이후 연평균 3.4% 증가해 2026년에는 8,368만 원 수준인 반면, 농가소득은 2016년 이후 연평균 1.0% 증가해 도농 간 소득격차는 지속적으로 확대되어 2026년 도시근로자가구 대비 농가소득은 50.1%로 전망됐다.



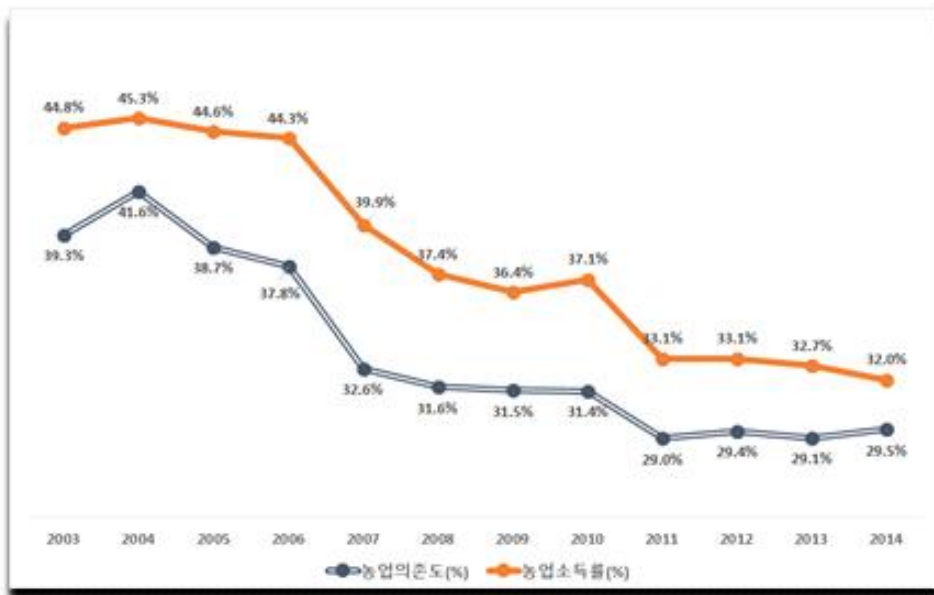
자료: 통계청, 「가계동향조사」, 「농가경제조사」, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

〈그림 2〉 농가소득 대비 도시근로자가구 소득 비율
(출처: 한국농촌경제연구원. 농업전망2017)

도농 간 소득격차의 확대로 농가 경영구조도 악화되고 있다. 다음 <그림3, 4>에서도 알 수 있듯이 농업소득 감소로 인해 전업농의 비중은 갈수록 낮아지고 1종, 2종 겸업농은 갈수록 높아지고 있다. 또한 농가 소득 가운데 농업의존도와 농업소득률도 갈수록 낮아져 농업 활동을 통한 소득 증대는 한계에 도달했다는 사실을 알 수 있다.



〈그림 3〉 전점업 농가별 농가소득 변화(단위: 천원)



〈그림 4〉 농업의존도 및 농업소득률(단위: %)

농촌의 소득 감소는 자연스럽게 인구 감소로 이어진다. 그동안 농산물에 대한 시장개방 확대로 농촌인구는 1980년 1,083만 명에서 1996년에는 469만 명으로 절반으로 감소했고 이후 2016년에는 252만 명으로 다시 절반으로 감소했다. 이러한 추세라면 2026년에는 203만 명으

로 감소할 것으로 전망된다. 농가인구가 감소한 반면 고령인구의 비중은 갈수록 증가하고 있다. 2016년 농촌인구의 고령화율은 39.3%로 이미 초고령사회로 진입한 상태이다. 이러한 추세가 계속된다면 2026년 농가인구의 고령화율은 49.3%로 약 절반을 차지할 전망이다. 많은 전문가들은 이러한 추세가 지속된다면 농촌사회 전반이 붕괴될 수도 있다는 위기에서 농정의 획기적인 전환을 요구하고 있다.

〈표 1〉 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 동향 및 전망

	1996	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율(%)			
				2017	2021	2026	15/96	16/15	17/16	26/16
농가호수(만 호)	148	109	107	106	101	96	-1.6	-1.6	-1.4	-1.1
농가인구(만 명)	469	257	252	247	226	203	-3.1	-2.0	-2.1	-2.2
65세 이상 농가인구 비율(%)	18.2	38.4	39.3	40.2	44.1	49.3	1.1%p	0.9%p	0.9%p	1.0%p
총 인구 중 농가인구 비율(%)	10.3	5.0	4.9	4.8	4.3	3.8	-0.3%p	-0.1%p	-0.1%p	-0.1%p
농림업취업자(만 명)	243	135	133	132	126	116	-3.1	-0.9	-1.0	-1.4

자료: 통계청, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

출처: 한국농촌경제연구원. 농업전망2017.

필자가 지난 지난해 5월 대산농촌재단을 통해 독일과 오스트리아 농업·농촌 연수에서 배운 사실은 우리와는 전혀 달랐다. 두 번의 세계대전, 폐허 속에서도 독일은 10년 만에 경제를 복구하고 어느 정도 재정적 여유가 생기자 곧바로 농업과 농촌 복구에 투입하기 시작했다. 1954년 정부와 의회는 농업에 대한 4가지 기본목표(일명 ‘그린플랜’)4)를 세워 국가의 가장 기본토대인 농업과 농촌을 재건하기 시작한 것이다. 더욱 놀라웠던 사실은 이러한 기본 철학과 가치관이 지금도 흔들림 없이 진행되고 있다는 것이다. 이 4가지 기본 목표는 지금 읽어보아도 어느 한 자 빠트릴 것 없이 논리정연하고 명쾌했다.

그런데 우리나라는 산업화 이후 우리나라 농업·농촌을 어떻게 살리고 투자할 것인지에 대한 진지한 논의와 목표가 별로 없었다. 농업을 그저 산업화를 위한 희생양으로 삼더니 개방농정 이후에는 경쟁력과 효율성만을 강조해 우리의 농업·농촌을 더욱 피폐하게 만들었다. 농민의

4) 1) 네 가지 기본 목표는 다음과 같다.

첫째, 농민도 일반 국민과 동등한 삶의 질을 공유하며 발전에 참여해야 한다.

둘째, 농민은 일반 국민에게 건강한 식품을 적절한 값에 안정적으로 공급해야 한다.

셋째, 농업을 통해서 국제 식량 문제 해결과 국제농업교역에 이바지한다.

넷째, 농업을 통해 자연 및 문화경관을 보존하고 다양한 동식물상을 보존한다.

삶을 보호하고 농민의 의무에 기여이 정부에서 지원하는 독일 등 유럽선진국의 농정과는 차원이 달랐다.

2.2. 농업직불금 규모의 부족과 형평성 문제

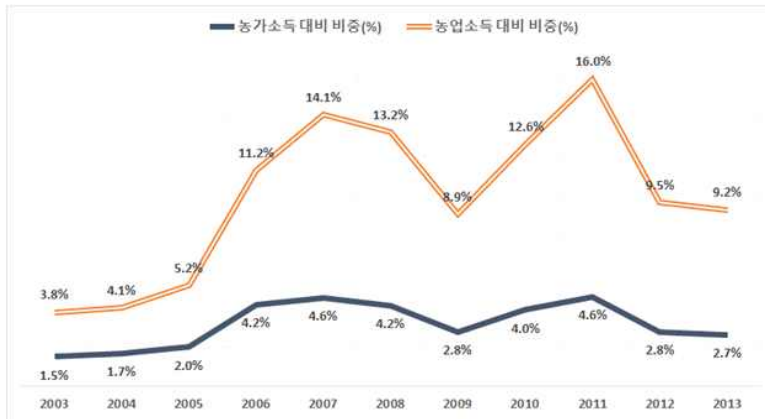
농산물 개방정책 이후 우리 정부에서도 농업구조개선 사업, 농촌개발사업, 그리고 농업직불제 사업 등을 통해 농가 소득 증가를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 이 가운데 농업직불제 정책은 WTO 규정에 따라 피해를 보는 농민들의 소득보전을 위해 허용됐다. 1997년 경영이양 직접지불제, 1999년 친환경농업 직접지불제, 2005년 쌀소득 등 보전 직접지불제, 2015년 쌀농업직불제 등 현재까지 10개의 다양한 직접지불제가 실행되고 있다.

〈표 2〉 우리나라 유형별 농업직불금 제도와 재원

목적	직불제명	도입시기	재원
공익형	쌀 소득등보전 직접지불제 (고정직접지불금)	2005년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세전입금 계정)
	친환경농업 직접지불제 (친환경농업)	1999년	농어촌구조개선 특별회계
	친환경농업 직접지불제 (친환경안전축산)	2009년	농어촌구조개선 특별회계 (농특세 사업계정)
	조건불리지역 직접지불제	2004년	농어촌구조개선 특별회계
	경관보전 직접지불제	2005년	농어촌구조개선 특별회계
소득 안정형	쌀소득등보전 직접지불제 (변동직접지불금)	2005년	쌀소득보전변동직접지불기금
	FTA피해보전 직접지불제	2004년	자유무역협정이행 기금
	밭농업 직접지불제	2012년	-
구조개선 촉진형	경영이양 직접지불제	1997년	농어촌구조개선 특별회계
	FTA폐업지원제 (수산 포함)	2004년	자유무역협정 이행 기금

* 자료: 농림축산식품부 시행지침 정리.

문제는 이렇게 많은 직접지불제에도 불구하고 직접지불제의 비중이 매우 낮다는 것이다. 이러한 이유는 농가 평균 경작면적이 약 1.5ha로 적기 때문이기도 하지만 농업직불금 지급체계에서 2가지 이상 중복 수혜가 어려운 이유도 여기에 기인한다. 그 결과 2013년 기준 농가소득 및 농업소득 대비 직접지불금 비중은 각각 2.7%, 9.2%로 불과했다. EU의 경우에는 대략 30%, 70% 이상인 것에 비하면 우리나라 직접지불금의 비중이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.



유럽: 50% 이상

EU: 28.8%,
일본: 13.4%,
스위스: 18.0%

〈그림 5〉 농가소득 및 농업소득 대비 농업직불금 비중 (단위:%)

또한 정부의 농림수산물 예산 가운데 농업직불금 예산도 지속적으로 감소했다. 참여정부 시기인 2007년 농림수산물 예산 가운데 농업직불금 예산 비중은 20.7%까지 증가했지만 이후 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 계속 감소해 2013년에는 7.8%까지 하락했다. 다행히 2014년부터 다소 회복하긴 했지만 2016년의 경우에는 쌀값의 폭락으로 변동직불금이 증가하면서 14.7%까지 상승했다. 이는 농업직불금이 증가했다기보다는 그동안 불용 처리됐던 변동직불금이 쌀값 하락으로 사용됐기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 농림수산물 분야 및 농업직불금 예산(단위: 억 원)

구분	2003	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
농림수산물 분야 예산(A)	65,572	87,335	103,202	104,004	104,420	135,268	136,371	140,431	143,681
농업직불금 예산(B)	5,131	18,106	14,944	16,267	10,016	10,511	13,809	15,684	21,124
B/A(%)	7.8%	20.7%	14.5%	15.6%	9.6%	7.8%	10.1%	11.2%	14.7%

주: 농림부 직접지불금 분류 가운데 복지성예산 등 비직불성 예산은 제외하고 계산한 것임
(예: 농업재해보험, 송아지생산안정사업, 농어민건강양금보험료지원, 취약농가인력지원, 농어촌 보육여건 개선, 농업인안전재해보험)

농업직불금의 비중이 낮은 것도 문제이지만 더 큰 문제는 직불금 수령이 매우 양극화되어 있다는 것이다. 예를 들어, 2010년 농림어업총조사 기준 상위 11.4% 쌀농가가 전국 논 면적의 58.2%를 경작한다. 즉 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아가고 있다는 것이다. 문제

는 이러한 농업직불금이 면적 단위로 지급되다 보니 영세 소농에게는 매우 불리하다는 것이다. 농림축산식품부가 2016년 국회 국정감사에 제출한 농업직불금 자료를 분석한 결과, 전체 150만 명 직불금 수령자 중 9.6%(14만 명)인 대농·기업농(재배면적 2ha 이상)의 농가당 평균 직불금은 350만 원인 반면 75.8%(114만 명)를 차지하는 영세농가(재배면적 1ha 미만)의 직불금은 28만 원인 것으로 나타났다. 대농이 영세농보다 12배가량 직불금을 더 많이 받고 있는 것이다.(서울경제 2016.09.26)

이러한 격차는 현재 쌀값 하락 등으로 대농들이 수익성을 높이기 위해 면적을 더 넓힐 경우 더욱 확대되어 영세 소농들은 획기적인 대책 없이는 앞으로 살아날 방법이 없다. 그래서 김성훈 전 농림부 장관은 농업직불금을 친환경 농업 직불금만 남기고 나머지는 모두 하나로 통합해 농가에 일률적으로 약 50만 원씩을 지급하는 농가단위 기본소득제 실시를 주장했다. 부족한 재원은 농정 예산 가운데 불필요한 사업성 예산과 행정의 효율화 등으로 충당할 수 있다고 했다. 농업직불금이 농업의 다원적 가치와 사회안전망의 성격을 갖고 있기 때문에 이러한 주장은 설득력이 있다고 할 수 있다. 이미 독일 등 유럽은 소농이라고 할 수 있는 3ha 이하 농가에 일정 수준의 농업직불금을 지급하고 있다.

다행히 우리나라에서도 농업직불금을 기본소득형 방식으로 전환하는 사례가 있다. 충남도의 <충남농업환경실천사업>이 그것이다. 충청남도는 지난해 농민단체와 협의하여 정부의 농업직불금 외에 자체적으로 추가 지급해왔던 벼 재배농가 경영안정 직불금을 2017년부터 기본소득제 방식으로 개편한다고 발표했다. 이는 기존의 면적 단위 직불금을 기본소득 개념으로 바꾼 최초의 사건이자 획기적인 농업보조금 개편이라고 할 수 있다. 이러한 개편의 배경은 앞서 설명했듯이 농가 내 보조금 수령의 불평등과 양극화 문제가 큰 원인으로 작용했다.

충남도는 그동안 벼 재배농가에 직불금 형태로 ha당 41.1만 원(현금 23.1만 원+비료 18만 원)을 지원했다. 그 결과 전체 농가의 65%를 차지하는 1ha 미만 소농가의 직불금은 평균 20만 원인데 반해 전체 농가의 7.6%인 3ha 이상 대농가는 평균 130만 원의 직불금을 받았다. 즉, 3ha 이상 대농가는 1ha 미만 소농가보다 평균 6.5배의 직불금을 받은 것이다.

따라서 이러한 상황이 지속할 경우 농가 내 부익부 빈익빈 현상이 심화할 것으로 예상해 그동안 지급됐던 벼 경영안정 직불금 287억 원과 맞춤형비료 사업 198억 원(일몰제로 인해 발생한 금액)을 합한 485억 원을 농촌 거주 전체 농가를 대상으로 한 가구당 연간 36.7만 원을 균등 지급하기로 했다. 충청남도는 향후 불필요한 사업들을 줄여 나간다면 연간 120만 원까지 가능할 것으로 보고 있다. 물론 완전히 무상은 아니다. 마을단위 적정시비를 반드시 실천해야 하고 농업환경 보전과 개선, 작물다양화 실천, 농업생태 보전, 농촌경관 개선을 선택적으로 실천하는 <충남농업환경사업> 특성화 이행사업이라는 이행 조건이 붙는다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 이

5) 이러한 이행 조건은 농업인과 비농업인의 구분이 어려워 사업 시행 초기 혼선을 겪기도 했다. 이후 농업인 대상을 명확하기 위해 필수사항으로 마을단위 적정시비 협약서 작성, 체결 및 이행을 조건으로 하고 선택사항

와 같은 결정은 농촌 내 대농 위주 면적 기준 농업직불제에서 영세 소농을 보호하기 위한 획기적인 조치라고 할 수 있다. 이러한 개편이 성공을 거두기 위해서는 지속적인 모니터링을 통해 효과와 문제점을 파악해 개선해 나가야 할 것이다. 그래서 긍정적인 효과가 나타난다면 다른 지자체에도 전파하고 나아가 정부의 농업보조금 개편에도 기폭제가 되었으면 한다.

〈표 4〉 충남농업환경실천사업 내용(선택 사항)

항 목	참 여 내 용
농업환경 보 전	☐ 환경친화적 농업활동 등 ◦ 제초제 살포 안하기(논두렁, 밭두렁 등) ◦ 고품질벼(삼광벼) 재배 확대를 위한 계획 수립 및 이행
농업환경 개 선	☐ 농업환경 오염 방지 활동 ◦ 농경지, 농업용수의 오염 방지를 위해 농업활동에 따라 발생하는 쓰레기(폐자재, 농약병 등) 공동 처리의 날 운영 * 폐영농자재 등 수집, 처리를 위한 시설물 설치, 관리
작물다양화 실 천	☐ 토종작물 재배 또는 작물다양화 ◦ 토종종자로 인정되는 작물 재배 ◦ 우리나라 재배면적 및 자급률이 낮은 작물 재배 * 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 녹두 등
농업생태 보 전	☐ 생물다양성을 위한 생태 보전활동 ◦ 두더지·고라니 공생마을 ◦ 화분매개곤충작물 재배(유채, 산괴불주머니, 라벤다, 바질, 타임 등) ◦ 마을별 공동 풀베기 ◦ 겨울철 논 습지 유지, 둌병 조성, 논 휴경
농촌경관 개 선	☐ 농촌마을 경관조성 활동 ◦ 꽃길 조성, 마을폐가정비, 비닐하우스 정비, 마을상징물 정비, 논두렁 및 마을 주변 제초, 칩딩굴 제거 등 ◦ 마을 정원, 공원 조성, 방목 및 전래유산 복원

2.3. 농업·농촌의 다원적·공익적 가치에 대한 보상

세계무역기구인 WTO가 농산품에 대해서도 예외 없는 관세화, 즉 자유무역을 견지하고 있지만 기본적으로 농업과 농촌은 시장에서 거래되지 않는 다원적 기능을 가지고 있기 때문에

으로 특성과 이행사항 중 1가지 이상을 실천하는 마을에 대해 인센티브를 주는 조건으로 바꾸었다.

이를 보호할 수 있는 규정들을 마련하고 있다. 특히, 우리나라가 가입한 선진국모임인 OECD는 1993 우루과이라운드 협상 타결이 임박하자 농축산업의 절대적 중요성을 강조하는 “농업의 다양한 공익기능(Multi-functionality)”을 회원국 전원의 이름으로 선포하였다. 농업이 단지 식량과 섬유를 생산해 내는 일차산업적인 기능만이 아니고, 환경생태계를 보전하며, 문화와 전통을 보존하고, 지역사회 공동체를 형성하며, 식품의 안전성과 국민 생존권을 보장하는 등 다원적인 공익기능을 수행하는 기본산업임을 천명한 것이다. 이에 따라 UR(WTO) 협정은 농업의 다원 기능을 “비교역적 관심사항(NTC: Non-Trade Concerns)”으로 공인하고 공식적으로 농림업을 국가와 민족 형성의 최소한의 기본요소(National Minimum Requirement)임을 공인했다. 그래서 각국은 사정에 따라 UR협상에서 농축산업을 품목별로 예외를 인정받기도 했다.⁶⁾

하지만 농업과 농촌의 다양한 가치가 존재하더라도 이러한 가치가 어떻게 존재하고 얼마만큼의 가치가 있는지는 막연하기 때문에 많은 연구기관에서는 이를 구체적 수치로 제시하는 시도를 해왔다. 대표적으로 농촌진흥청은 시장에서 거래되는 대체 가능한 재화와 용역의 가치를 이용하여 비시장 재화의 가치 평가를 실시한 결과 농업의 다원적 기능의 경제적 가치는 연간 82조 5천억 원에 달한다고 밝혔다. 그 중에서 환경보전 기능의 경제적 가치만도 67.7조에 달하는데, 구체적으로 논·벼의 홍수조절 효과가 댐 20개의 효과를 가지고 있고, 논·벼의 대기정화 효과는 1ha당 이산화탄소 22톤 흡수, 산소 16톤 방출 효과가 있다고 밝혔다.

경제적 가치를 굳이 수치로 보여주지 않더라도 우리는 농업은 우리에게 필요한 먹을거리를 안정적이고 안전하게 공급해주는 산업이고 농촌은 우리들의 삶의 뿌리이자 미래세대를 위한 보금자리이기 때문에 농업과 농촌을 보호하고 유지해야 한다는 데는 사회적 합의가 있기 때문에 1990년대 시장개방 이후에도 지속적인 재정 투입이 이뤄져왔다. 하지만 앞서 설명했듯이 이러한 재정투자에도 불구하고 농가의 경영여건은 여전히 나아지지 않고 있다.

따라서 향후 농업직불제는 농업과 농촌의 다원적·공익적 역할과 가치에 더 많이 투입되어야 하고 이러한 투입은 기존의 농지 면적 기준이 아니라 농촌주민에게 보다 골고루 혜택을 주는 방식으로 확대되어야 할 것이다.

3. 농민(농촌주민) 기본소득제 실행 방법

3.1. 농가단위 기본소득제

농민기본소득을 지급한다면 농가단위가 좋을지 개별 농민단위가 좋을지는 여전히 논쟁 중

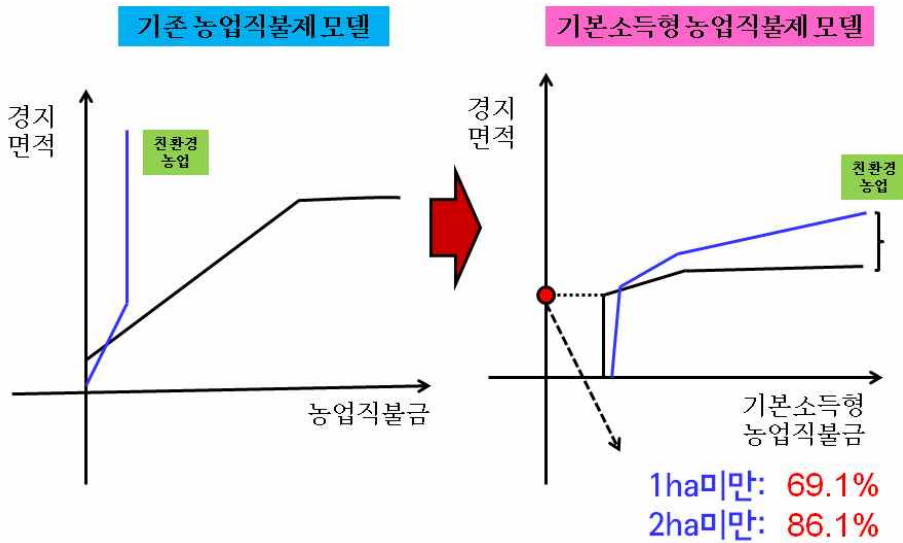
6) 김성훈, “농가에 기본소득을!”, 프레시안 2015년 1월 20일자 보도 내용 정리

에 있다. 여기에서는 먼저 농가단위로 지급할 경우를 상정하고 논의하고자 한다. 현재 농가단위 농민기본소득제 실시를 주장하는 이는 김성훈 전 농림부 장관이다. 그는 우리나라 농업경제 학자이자 전직 농정관료로서 농민기본소득제 실시를 제기한 첫 번째 인물이기도 하다. 그는 우리나라 농업통계, 특히 농가소득 등은 대부분 농가단위로 산출되고 있기 때문에 농가단위 기본소득제 실시가 옳다고 주장한다. 그렇다면 농가단위로 기본소득을 실시할 경우 소요 예산은 얼마나 되는지 알아보면 다음과 같다.

2015년 기준 우리나라 전체 농가수는 109만 가구이다. 따라서 매 가구당 매월 50만 원의 기본소득을 지급한다면 총 6조 5,400억 원의 예산이 필요하다. 이는 2016년 농림수산물 분 야 예산이 약 14조 원임을 감안하면 전체 농림수산물 예산의 절반 가까이를 차지하는 액수이다. 매 가구당 매월 30만 원을 지급할 경우에는 3조 9,240억 원이 된다. 암튼 적지 않는 예산이 필요함을 알 수 있다. 김성훈 전 장관은 농민 기본소득의 재원으로 기존 농업직불금제도의 개선을 꼽았다. 구체적인 방법으로 기존의 친환경농업직불금만 유지하고 나머지는 농가단위 기본소득제로 통합하자는 것이다.

김성훈 전 장관의 농가단위 기본소득제의 모델을 좀 더 정교하게 발전시키면 다음 <그림7>과 같이 설명될 수 있다. 현재 농업직불금은 경지면적을 기준으로 지급되고 있다. 논의 경우 개별 농가의 경우 30ha, 농업법인체의 경우 50ha내로 한정되어 있지만 큰 의미는 없다. 2015년 기준 우리나라 농가 평균 1ha미만 농가가 전체의 69.1%, 2ha미만 농가가 86.1%에 달하기 때문이다. 반면 친환경농업 직불금의 재배 면적이 크지 않을뿐더러 직불금 기한도 무농약은 3년, 유기농업은 5년으로 한정하고 있다. 친환경농업으로의 전환기간 동안 감내해야 하는 소득 하락을 보전하기 위한 목적이다. 하지만 친환경농업의 공익성을 감안한다면 기간을 굳이 한정할 필요는 없다. 따라서 기존 농업직불제 방식을 기본소득형 농업직불제 방식으로 전환할 필요가 있다. 1ha 혹은 2ha 미만 농가에 대해서는 20~50만 원 수준에서 일정한 금액을 지급하고 그 이상의 면적에 대해서는 증가폭을 최소한으로 하되 친환경농업의 경우에는 증가폭을 확대하는 방식으로 전환하는 것이다. 이와 같은 방식으로 할 경우 농지규모화로 인한 농촌공동체 해체를 막고 농업의 공익성 증진으로 다원적 가치를 증진시킬 것이다.

일각에서는 이와 같은 방식으로 전환될 경우 중대농의 소득감소로 인한 저항을 예상하나 농업직불금의 불균형 해소, 중소농 보호, 농촌공동체 유지 등을 감안하면 어느 정도 양보를 받아낼 수 있을 것으로 판단되며 기본적으로 농가단위 기본소득제 기준 면적의 단가를 향상시키고 점차 친환경농업으로의 전환을 유도한다면 기존 면적단위 농업직불금제도는 개선될 것으로 기대된다.



〈그림 6〉 농가단위 기본소득제의 전환 모형

3.2. 개별 농민단위 기본소득제

개별 농민단위 기본소득제는 매 농민에게 일정한 금액을 지급한다는 차원에서 기본소득의 개별성에 부합하는 방식이라고 할 수 있다. 하지만 농민의 연령을 어느 선까지 설정해야 하는지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 현재 농업기본법 등 법률에서는 농업인의 기준을 20세 이상으로 설정하고 연령제한을 두지 않고 있다. 그래서 유럽 선진국처럼 일정한 연령(65세 전후)이 되면 농업인의 자격이 사라지고 대신 복지 수혜의 대상이 되지만 우리나라의 경우 아무리 연령이 많아도 농업 활동을 하면 농업인으로 인정을 받는다. 또한 65세 이상의 경우 기초노령연금의 혜택도 받는다. 따라서 개별 농민단위 기본소득제를 실시할 경우 크게 두 가지 모델로 나뉜다. 첫 번째 모델은 경제활동인구인 20~65세 미만 농업인만을 대상으로 할 경우(나머지 65세 이상은 기초노령연금 확대 대상), 두 번째 모델은 20세 이상 모든 농업인을 대상으로 할 경우이다.

먼저, 첫 번째 모델인 20~65세 미만 농업인만을 대상으로 할 경우이다.(다음 ①번 모델 참고) 2015년 기준 20~65세 미만 농업인 인구는 1,342,799명이다. 이들에게 매월 20만 원의 기본소득이 주어진다면 연간 3조 2,227억 원이 소요된다. 나머지 65세 이상 농업인은 현재 정부에서 강화하고자 하는 기초노령연금 확대로 충당할 수 있다. 유럽 선진국에서는 65세 이상 농업인은 은퇴를 유도해 복지제도로 이들의 생계를 보장하는 것처럼 우리나라에서 65세 농업인에 대해서는 기초노령연금제도의 확대를 통해 생계유지를 마련해주고 농업경영에 젊은 사람들이 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 지금은 농업인 조건에 나이제한이 없으므로 아무

리 연령이 들어도 토지만 가지고 있으면 직불금 수혜 대상이 되기 때문에 농지가 젊은층의 농업 활동 참여가 쉽지 않다. 두 번째 모델은 20세 이상 모든 농업인에게 기본소득을 제공하는 모델이다.(다음 ②번 모델 참고) 현행법상 농업인의 연령이 제한되지 않기 때문에 이들 모두 기본소득 수혜의 대상이 될 수 있다. 따라서 2015년 기준 20세 이상 농업인은 2,330,000명으로 이들에게 매달 20만 원의 기본소득이 주어질 경우 연간 5조 5,5592억 원이 소요된다. 65세 이상 농업인에게는 별도로 기초노령연금이 지급되기 때문에 실제 수령액은 늘어나는 셈이다.

한편, 개별 농민단위 기본소득제도는 전반적인 기본소득제와 함께 고려해볼 수 있다. 지난 대선과정에서 더불어민주당 이재명 경선 후보는 생애 맞춤형 기본소득은 모델로 아동, 청년, 노인, 장애인, 농어민 등 우리사회의 소외계층에게 매월 10만 원의 기본소득을 제시한 바 있다. 이는 처음으로 농어민을 우리사회의 약자로 포함해 기본소득 모델을 만들었다는 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 모델로 계산해 볼 때, 젊은 농가가 유아 혹은 청년의 자식 2명과 부모님을 모시고 살 경우 기본소득은 한 달에 60만 원을 받을 수 있다. 여기에 장애인이 한 명이 있을 경우 70만 원을 받을 수 있다. 이정도 액수는 많다고는 할 수 없지만 농촌에서 고정적으로 60~70만 원의 기본소득(노령기초연금 제외)을 받을 수 있다면 농촌에서의 지속적인 삶도 어느 정도 가능할 것이다. 따라서 개별 농민단위 기본소득제는 개별 정책단위 시행도 좋지만 이처럼 국가 전체적인 기본소득체계에서 농업인을 포함하는 모델로 가는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

2015년 기준

연령	농가인구		
0~4세	33,224		
5~9세	49,865		
10~14세	66,587		
15세~19세	89,711		
20세~24세	74,062	①번 모델 $1,342,799\text{명} \times 20\text{만원} \times 12$ 개월=3조2227억 원	
25세~29세	73,993		
30세~34세	67,142		
35세~39세	67,589		
40세~44세	96,699		
45세~49세	140,616		
50세~54세	212,958		
55세~59세	304,032		
60세~64세	305,708		
65세~69세	293,224		
70세~74세	271,564	②번 모델 $2,330,000\text{명} \times 20\text{만원} \times 12$ 개월=5조5592억 원	
75세~79세	240,598		
80세~84세	124,866		
85세이상	56,949		
계	2,330,000		

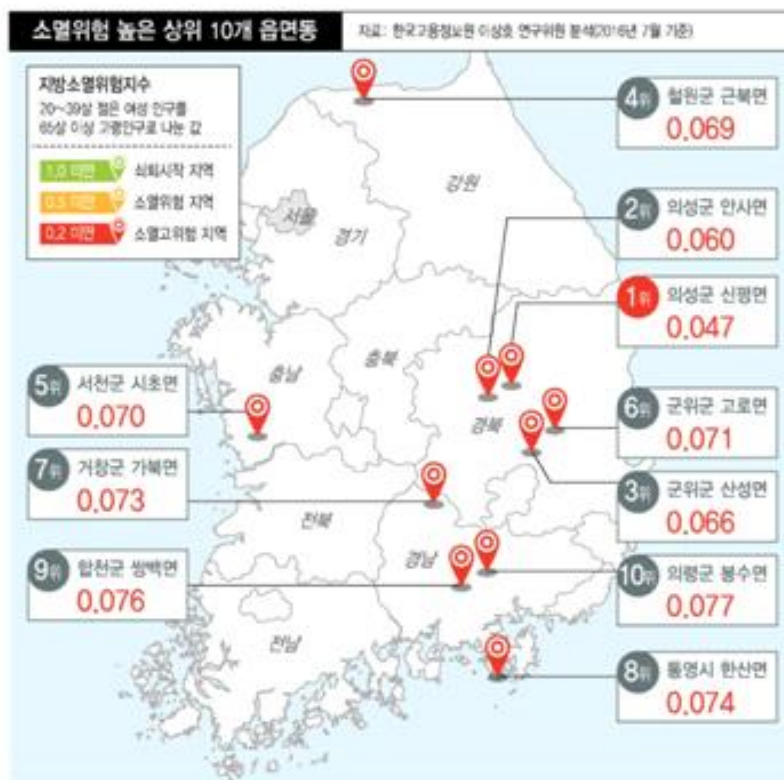
노인수당 별도
기초노령연금 확대

〈그림 7〉 개별 농민단위 기본소득제 모형

3.3. 농촌주민 기본소득제

앞의 두 절에서는 농민기본소득을 농가 단위, 개별 농민단위로 구분해 살펴보았다. 여기에 서는 마을 혹은 농촌지역단위 기본소득을 살펴보도록 하겠다. 농가단위든 개별 농민단위 기본소득제이든 이들 모두는 농업활동에 참여해야 기본소득을 받을 수 있는 모델이다. 기본소득 논의에서는 이를 참여소득이라고 할 수 있는데 엄밀히 말해서 이를 기본소득으로 볼 수 있는지에 대해서는 논쟁이 있다. 기본소득의 원칙이 무조건성이기 때문에 농업활동을 참여해야만 기본소득을 받을 수 있다는 원칙은 광의의 차원에서는 포함될 수는 있지만 엄밀해 말해 기본소득의 원칙에는 부합되지 않다고 할 수 있다.

이러한 배경에서 농촌에 거주하는 주민이라면 농사를 짓든 그렇지 않든 간에 모두 기본소득의 대상에 포함하자는 의견이 제시되고 있다.(박경철, 2015) 이와 같은 배경은 기본소득의 원칙인 무조건성에 따른 것이기도 하지만 더 중요한 것은 우리나라 농촌의 심각한 인구감소에서 비롯된 것이다.



〈그림 8〉 소멸 위험 높은 상위 10개 읍면동(한겨레 2016년 10월 20일자 보도)

출처: 마을이 사라진다...읍면동 3곳 중 1곳 ‘소멸 위험’

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/766529.html

한국고용정보원의 연구에 따르면, 전국 3482곳 읍면동의 ‘지방소멸위험지수⁷⁾’를 산출한 결과 전국 읍면동 중 3분의 1이 넘는 1383곳이 30년 뒤 사라질 수 있는 소멸위험 지역에 포함됐다. 이 중 708곳은 0.2 미만인 ‘소멸고위험 지역’이다. 즉 향후 특별한 반전 계기가 없으면 30년 뒤 지역이 사라질 위험 가능성이 높다는 뜻이다.⁸⁾ 이는 일본에서 ‘지역소멸’에 대한 논쟁이 한창 진행되고 있듯이 우리나라에서도 머지않아 지역소멸에 대한 우려가 크게 대두될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 농촌지역의 농가와 비농가, 농민과 비농민을 나누어 기본소득을 제공한다는 것은 큰 의미가 없다. 이미 농가소득 가운데 농업소득은 1/3에 불과하고 농촌 내에는 농촌공동체를 유지하기 위해서는 농업 이외에도 다양한 직업군이 필요하기 때문에 굳이 농가, 비농가를 나누어 농민기본소득제를 실시할 필요는 없지 않을까 생각된다. 더군다나 지역소멸위험지역, 즉 과소고령화로 인해 경제활동과 공동체 유지가 어려운 한계(限界) 농촌지역은 그동안 우리나라 국토정책의 불균형 발전으로 인해 소외를 받아온 지역이 대부분이다. 정부가 이들 지역을 소멸시키겠다는 정책이 아니라면 이러한 지역부터 살려내는 정책 배려가 우선 시행되어야 할 것이다.

따라서 이처럼 소멸의 위험이 있는 마을 혹은 면 단위 지역을 대상의 농촌주민 기본소득제를 실행하는 방안을 강구할 필요가 있고 이를 위해서는 먼저 시범사업을 실시한 다음 이러한 정책이 효과가 있을 경우 점차 확대하는 방안이 필요하다.

시범사업은 지역소멸이 우려되는 전국의 한계지역(면 단위) 가운데 우선적으로 10개 면을 선정해 개별 주민⁹⁾에게 매월 20만 원을 지급하는 방법이다. 따라서 1개 면의 인구를 대략 2,500명으로 추정할 경우 연간 농촌주민 기본소득은 600억 원이 소요된다. 전국의 한계지역 100개 면을 대상으로 할 경우에는 6000억 원이 소요된다.

마을단위 기본소득은 이미 인도의 Madhya지역에서 실험된 적이 있다. 영국의 가이 스탠딩 교수(Guy Standing)는 UNICEF의 기금을 받아 인도의 농촌지역인 Madhya지역의 8개 농촌 마을(대조군 12개 마을)을 대상으로 18개월 동안(2010-11년) 기본소득을 지급하고 그 효과를 모니터링했다. 그 결과 주택과 위생시설, 영양상태와 식습관, 건강과 의료서비스, 장애인에 대한 영향, 교육, 경제활동 등 조사항목 대부분에서 긍정적인 효과를 보였다. 따라서 가이 스탠딩 교수¹⁰⁾는 이러한 결과를 바탕으로 인도뿐만 아니라 전 세계적으로 기본소득 도입을 적극 주장

7) 지방소멸위험지수= 마스다 히로야 전 일본 총무장관이 저서 <지방소멸>에서 언급한 개념이다. 그는 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 가입 여성의 90% 이상이 속한 20~39살 여성 인구에 주목했다. 이 연령대 여성 인구의 비중이 작은 지역일수록 장기적으로 인구가 소멸할 가능성이 커진다는 것이다. 일본 기초단체인 시·구·정·촌의 49.8%인 896개가 2040년 사라질 것이라는 예측을 내놨다.(출처:

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/766529.html#csidx83505ed82042578ad0afeeb443e5f33)

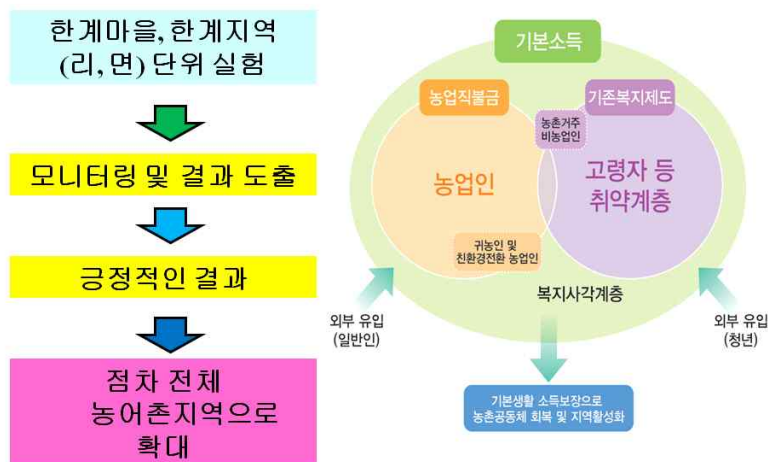
8) 한겨레 2016년 10월 20일 “마을이 사라진다.” 보도자료 재정리

9) 개별 주민이라고 하더라도 4대 보장 보험의 혜택을 받는 정규직(예, 교사, 관공서 직원, 회사 정규직원 등)은 제외

10) 그는 지난 2016년 7월 서강대에서 열린 기본소득 세계대회에 이와 같은 결과를 발표해 많은 주목을 받았다.

하고 있다.

실행 절차 및 효과



〈그림 9〉 농촌주민 기본소득제 시범사업 실시 모델
(그림 참고: 박정철, 2016)

4. 결론 및 제언

오늘날 기본소득 논쟁이 급속도로 확산되는 데에는 전 세계적으로 확산되고 있는 불평등과 양극화의 심화에 따른 결과라고 할 수 있지만 근본적으로 인간의 권리와 어떤 사회를 만들 것인가에 대한 깊은 성찰에서 비롯됐다고 할 수 있다. 그 중에서 농민기본소득이 대두된 것은 그동안 우리 사회가 산업화, 민주화, 개방화 과정에서 농업, 농촌, 농민의 소외를 심화시켜 왔다. 특히 1993년 UR 농산물 시장개방 협정을 시작으로 무분별한 진행된 자유무역협정 체결의 확대로 농업과 농촌의 기반은 무너지고 농업과 농촌의 가치는 땅에 떨어져 이제 농민의 삶 자체가 존속하기 어려운 상황에 이르렀다.

따라서 본 글에서는 우리 사회의 불평등과 양극화 심화와 그로 인한 농업, 농촌, 농민의 현실적 문제를 되짚어보고 향후 농업과 농촌의 공익적 가치체계를 강화하고 농민의 안정적, 균형적 소득체계를 구축해 지속 가능한 삶의 유지를 위해 3가지 모델, 즉, 농가단위, 농민단위, 농촌단위의 농민기본소득제 실시 모델을 제안했다. 각각의 모델에는 분명 장단점이 존재하기 때문에 더 많은 논의가 필요하다. 하지만 근본적으로 우리 농정이 개발과 효율에서 벗어나 균형과 배려의 정책으로 변화해 나간다면 접점을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

농민기본소득제 논의에서 가장 많이 비판받는 부분이 예산 확보의 문제이다. 하지만 예산은 농업직불금의 재조정, 불필요한 사업성 예산 축소, 토건사업비 절감, 각종 행정비용 절감, 농특세 확대 또는 균형발전세 등 신설, 무역이득공유제, 재산세와 부동산세(국토보유세) 등을 통해 얼마든지 확보할 수 있다고 판단된다. 관건은 정부가 얼마만큼의 의지를 가지고 있는냐의 문제이다.

그동안 정부는 우리나라 농업과 농촌 발전을 위해 많은 예산을 투입했지만 현재 농업, 농촌, 농민의 현실은 참담하다. 이제는 중앙정부의 재정투입 방식을 근본적으로 바꾸어야 한다. 중앙정부가 주도해 만든 사업 계획을 통해 하향식으로 내려가는 재정투입 방식에서 벗어나 농민들에게 필요한 소득을 농민들에게 직접 분배할 때가 되었다. 농민들에게 필요한 자금을 농민들에게 직접 주면 그들이 원하는 농촌과 삶의 방식을 그들 스스로 만들어 갈 것이다. 정부는 예산이 골고루 잘 전달되는데 필요한 조치만 하면 될 것이다. 그래서 농업과 농촌의 공익적 가치가 살아나고 농민의 존엄성이 인정받는 사회가 되길 기대한다.

참고문헌

- 강남훈. 2014. “모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 ‘기본소득’”, 『계간 민주』 10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
- 강마야 등. 2014. 농업직불금 제도개선 방안. 충청남도.
- 김성훈. “농가에 기본소득을!”. 프레시안 2015년 1월 8일자 보도.
- 농림축산식품부 농업정책과 내부 제공자료(예산 부분).
- 박경철. 2014. “충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언”. 충남발전연구원 『정책포커스』 제38호: 1-7.
- 박경철. 2015. 충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구. 충남연구원 전략과제.
- 박경철. 2016. 농민기본소득제 도입의 필요성과 방법. 열림충남 75호.
- 정기석. 2014. 공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로. 충남발전연구원.(미간행)
- 토머스 페인. 남경태 옮김. 상식. 2012. 효형출판
- 하승수. 2015. 나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다. 대구: 한티재.
- 한국농촌경제연구원. 농업전망2017.
- 헨리 조지. 김윤상 옮김. 1997. 진보와 빈곤. 서울: 비봉출판사.

John Marangos, Thomas Paine (1737-1809) and Thomas Spence (1750-1814) on Basic Income Guarantee, <http://www.usbig.net/>

Guy Standing. Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh. A

Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30–31, 2013.
Revenu de Base Agricole. Considering Basic Income Through the Lense of Agriculture.
17th BIEN congress 2017 Research Paper.

기본소득 실험의 의의와 고려 사항: 해외실험사례를 바탕으로

유 종 성

(호주국립대학교)

기본소득 실험의 의의

- 기본소득의 추상적, 이론적 논의에서 구체적 정책대안의 실행 논의로
- 사회보장제도의 패러다임 전환 가능성
- 증거기반 정책(evidence-based policy)
- 기존 시범사업과 달리 사업효과에 대한 과학적 측정을 위한 무작위대조실험(randomized controlled trial)
- 실험설계 및 평가 연구와 데이터 구축: 정책연구의 새로운 지평
- 국가 브랜드의 제고: 핀란드의 경우 전세계적 주목을 받음.

기본소득 실험의 한계

- 기본소득 재원마련에 필요한 세제개혁까지 동시에 실험하기 어려움
 - 실험대상자에 대한 특별입법 가능?
- 실험기간 설정의 딜레마: 기본소득의 효과를 제대로 측정하려면 장기간의 실험 필요하나 정책수립에 반영하기 위해서는 단기간에 평가할 수 있어야.
 - 핀란드 2년, 온테리오 3년, Y Combinator (미국) 3년-5년, 케냐 12년
 - 실험기간 5년 이상, 중간평가 2-3년 내
- 실험결과 평가의 한계:
 - 장기와 단기 프로그램 효과의 차이, 프로그램의 단기 효과와 장기 효과의 차이, 무작위대조실험의 원칙 이탈시(예산, 정치적 고려 등으로), 평가 연구의 한계, 오류, 해석의 차이 (NIT 실험에 대한 초기의 부정적 평가, 노동시간 단축을 긍정 또는 부정적으로 해석)
 - 한계를 인식하고 최대한 유의미한 결과를 얻어내는 실험 설계.

실험설계를 위한 연구의 필요성

- 기본소득 프로그램(안): 모든 또는 일부 연령계층, 지급액 수준, 기존 복지급여와의 관계(대체, 보완?), 재원 등
- 실험하기 전에 알 수 있는 것들과 실험을 통해서 알고자 하는 것들:
 - 직접적, 단기적 효과에 대한 정태적 분석: 조세-급여 마이크로 시뮬레이션, 소득재분배 효과, 참여/한계소득세율의 변화 등
 - 행태적, 장기적 효과는 실험을 통해 평가: 소득효과(근로유인 감퇴)와 대체효과(참여/한계소득세율의 감소로 인한 근로유인) 중 어느쪽이 클 것인가? 건강 효과 및 의료비 절감효과, 기업가적 동기부여, 저축 및 소비, 시간사용, 행복, 시민의식, 행정비용 절감 효과 등
- 예산 제약하에서 가장 효과적이고 효율적인 실험 방법 설계:
 - 실험대상 모집단 및 표본추출방법, 실험기간, 실험평가, 데이터 등

실험하는 기본소득 프로그램: 해외사례

- 핀란드: 실업급여 대상자에게 구직활동등 조건 없이 2년간 매월 560 유로 지급, 노동시장 효과에 주안점
- 온테리오주: 중위소득 70% 이하의 빈곤층 가구에게 3년간 중위소득 37.5% (싱글 16,989 CAD, 커플 24,027 CAD)를 보장하되, 시장소득의 50%를 차감 지급 (Negative Income Tax 방식), 기존의 공공부조 중 Ontario Works (중위소득의 22.5% 보장)와 Ontario Disability Support Program 을 대체
- Y Combinator: 중위가구소득 이하 모집단에서 사업집단 1천명은 월1천 달러씩 3년 내지 5년간 지급, 통제집단 2천명은 월 50불씩 지급, 기존 복지수급은 영향받지 않도록 함.
- 인도: 8개 마을의 모든 주민에게 조건 없이 성인 1인당 200-300루피(약 3300-5000원), 어린이 1인당 100-150루피(약 1600-2500원)를 매달 지급. 비슷한 12개 마을은 통제그룹.
- 케냐: 농촌의 300마을 중 임의로 선정된 200개 마을의 모든 주민 2만6천명에게 최대 12년간 무조건적 현금 급여. 100개 마을은 통제집단.

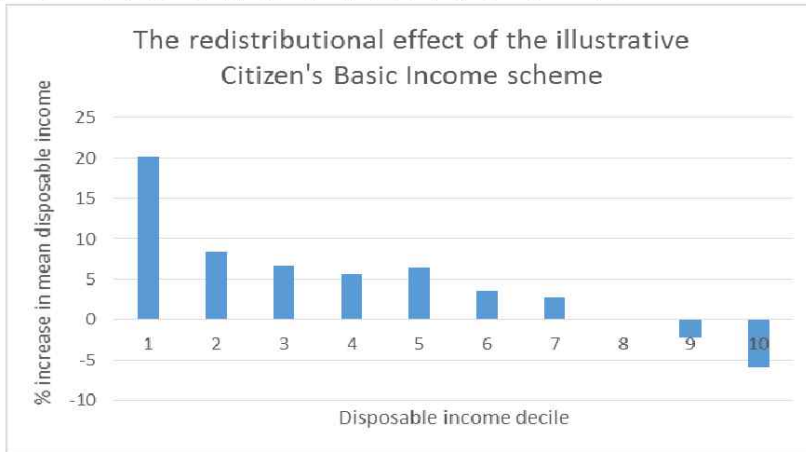
기본소득 프로그램(안) 작성시 고려사항

- 지급수준: GDP의 몇 퍼센트를 기본소득으로 평등하게 나눌 것인가? 가령 10%? 25%? (Ray, 2016, "The Universal Basic Share")
- 연령, 지역 등에 따른 차등지급 여부: 생애주기에 따른 고용의 불안정성과 소득보전의 필요 정도, 농촌의 비교역적 고려사항 등.
- 기존 복지급여의 대체, 보완 등 관계설정.
- 재원마련:
 - 소득세: 역진적인 비과세소득, 소득공제, 세액공제의 폐지.
 - 기본소득을 과세소득에 포함 (급여의 조세환수).
 - 공공부조 (생계급여, 주거급여 등) 소득심사에 포함 (급여액 절감).
 - 소득세 외에 법인세 (대기업에 유리한 감면 폐지), 토지보유세, 임대소득세, 증권/가상화폐등 양도차익 과세, 탄소세, 로봇세 등.
 - 농어업 및 중소기업 지원, 고용지원 예산 등에서도 비효율적인 예산 절감 가능.

실험대상 모집단 및 표본선정

- 모집단 (제1안): 부유층 포함 (전국민, 또는 특정연령계층이나 지역주민 전체)
 - 세제개혁안까지 포함한 실험이 특별입법으로 가능하다면 무작위 표본 선정(사업 또는 통제집단)후 참여 의무화, 불가능하다면 기본소득 급여액보다 추가로 내야 할 세금이 더 많은 사람들에게는 자발적 기부 권유하는 방안.
- 모집단 (제2안): 부유층 제외 (지금까지 모든 해외 사례들)
 - 이 경우에도 실험기간중 소득이 증가하는 경우 자발적인 기부를 권유하고, 동의 정도와 그 실천을 관찰하는 방안도 고려할 수 있을 것.
- 표본선정:
 - 개인단위, 가구단위, 마을 단위?
 - 표본 수?

말콤 토리(2017)의 영국 기본소득안(생애주기에 따른 차등지급, 소득세 인적공제 폐지 및 세율 3% 일괄 인상)에 따른 재분배효과 -소득 9, 10분위 부유층까지 실험대상에 포함?



기본소득 실험 설계시 고려사항

- 실험예산: 일정 기간(5년 이상), 복수의 안(마을 단위 실험 포함)을 실험할 수 있는 충분한 예산 (연간 200억원 이상).
- 실험설계 연구팀: 기본소득을 주창해 온 학자들은 물론 기본소득에 대한 찬반 입장을 떠나 정책 실험과 평가에 대한 전문성을 가진 연구자들을 포괄.
 - 핀란드: 공모 통해 사회보험청 연구팀이 이끈 컨소시엄
 - 온테리오: 주상원의원 출신 학자 (실험결과 평가는 맥매스터대학교 및 성마이클병원 연구진이 이끄는 연구팀)
 - 스코트랜드: 실험설계 연구비 2만5천파운드 공표, 1월중에 3월까지 공모 예정.
- 연구진에게 소득, 자산, 세금, 공적 이전 등에 대한 행정 데이터와 서베이 데이터 연계, 익명화한 데이터의 제공 필요
 - 새 소득분배지표 작성 위해 가계금융복지조사에 연계한 것보다 더 자세한 행정데이터
 - EUROMOD와 같은 조세-급여 마이크로 시뮬레이션 모델 개발 필요

서베이 및 행정데이터 수집: 해외사례(1)

- 핀란드:
 - 관찰효과를 우려하여 실험기간중에는 서베이를 하지 않고 행정데이터만 활용.
- 캐나다:
 - 계획단계에서 행정자료 접근 및 연계 활용을 위한 승인 획득 (privacy commissioners, data custodians로부터)
 - 실험집행을 총괄하는 프로젝트 리더와 함께 윤리 책임자(Ethics Officer)를 두어 실험 참가자들의 프라이버시 보호를 책임지도록 함.
 - 사업집단과 통제집단 대상으로 정기적인 면접조사, 설문조사와 인터뷰 실시, 서베이 데이터와 행정 데이터 연계하여 패널데이터 구축.

서베이 및 행정데이터 수집: 해외사례(2)

- 미국 Y Combinator Research:
 - 행정데이터 활용에 동의하는 사람에 한정: 파급효과(spillover effects) 측정 위해 수급자 가족들에 대해서도 행정데이터 접근 동의 구함
 - 종합적인 면접 설문조사 (시작 시점과 종료 시점), 매월 또는 격월로 인터넷 설문조사, 시간사용 조사.
 - 질적 인터뷰: 200명 무작위 표본, 4회(3년) 또는 6회(5년) 및 종료 1년후 추가 인터뷰
 - 행정 데이터 연계: 건강, 복지 급여, 고용, 소득, 형사, 투표, 교육, 자동차등록 등
 - 지출 데이터: 기본소득을 직불카드로 지급하여 동의하는 참가자들의 지출 데이터를 카드사로부터 제공받으며 타 은행계좌들도 연계. 신용조사기관 데이터도 요청.
 - 데이터 공개 계획: 모든 분석 결과를 복제할 수 있는 데이터를 익명화한 형태로 공개.
 - 모든 주요 가설들은 실험 시작 이전에 명백히 하여 공표

실험 설계 및 준비과정

- 연구팀과 정부(행정부와 국회 포함)간의 소통과 협력:
 - 실험기간과 예산에 대한 협의 (1차 보고서는 예산 미정상태에서, 최종 보고서는 예산에 맞추어 디테일 담도록 하는 방안)
 - 행정데이터 활용을 위한 입법적, 행정적 지원
 - 연구팀 중간보고서 발표시 행정부와 국회의 책임있는 토론과 협의: 정부의 어느 부처나 기관이 실험집행의 책임을 맡을 것인지 등.
- 연구팀 최종보고서 제출 후 정부의 실험계획 확정에 이르기까지 각계의 의견수렴 과정
 - 연구팀의 안을 고칠 때 무작위대조실험의 원칙을 훼손하지 않도록 협의 요.
- 본격적인 실험 실시 이전에 소규모로 수개월간의 사전 실험
- 기존의 각종 패널(가계금융복지, 재정, 복지, 노동, 고령자, 청년, 의료패널 등) 참여자들을 실험에 참여시킴으로써 (사업 및 통제집단에 무작위 배정) 새로운 서베이를 하지 않고서도 여러 효과를 측정하는 방안 고려.