

## 왜 보편적 기본소득이 필요한가?

### 기본소득을 중심으로 하는 사회 보장 개혁의 방향\*

유종성\*\* 가천대학교 가천리버럴아츠칼리지 교수

#### 1. 서론

코로나19 재난 지원금 지급을 계기로 기본소득에 대한 국민과 정치권의 관심이 높아지고 수년 전부터 기본소득을 주장해 온 이재명 경기도 지사에 이어 김종인 국민의힘 비대위원장이 ‘실질적 자유’의 증진을 위한 기본소득 도입을 적극 검토하겠다고 표명함에 따라 기본소득이 다음 대통령 선거의 최대 정책 이슈 중의 하나로 부상하고 있다. 다른 한편으로 기본소득에 대한 우려와 반대의 목소리도 높아지고 있다. 과거에 기본소득이 본격적인 어젠다로 등장하기 이전에는 주로 재정적 실현 가능성을 둘러싸고 기본소득에 대한 회의론이 제기되었다면, 최근에는 이에 더하여 사회복지계에서 기본소득이 기존 사회 보장 제도의

---

\* 이 논문은 2018년도 대한민국 교육부와 한국학중앙연구원(한국학진흥사업단)을 통해 한국학 세계화 랩 사업의 지원을 받아 수행된 연구임(AKS-2018-LAB-1250002).

\*\* youjs0721@gachon.ac.kr

강화를 구축할 것이라는 우려를 제기하고 있다. 즉, 기본소득과 기존 사회 보장 제도 간에 경쟁적 구도가 이루어진 양상이다.

필자는 노동 시장의 이중 구조를 강화하는 사회 보장의 이중화와 광범한 사각지대의 해소를 위해서는 보편적 기본소득 도입이 필요하다고 본다. 특히 북구나 서구의 선진 복지국가들보다 노동 시장과 사회 보장의 이중 구조가 심한 한국은 기본소득 도입이 더욱 시급하고 절실하다고 본다. 다만, 기본소득이 기존 사회 보장 제도를 전면 대체하기 보다는 소득 보장 개혁의 핵심적 수단이 되어야 하며, 보편적인 공공 서비스의 제공은 더욱 강화되어야 한다고 본다.

본고의 구성은 지난 6월 12일 한반도사회경제연구회가 주최한 기본소득 찬반 토론회(본지 이번 호 특집1 좌담)에서 양재진 교수가 기본소득에 대해 제기한 주요 질문에 대해 응답하는 방식을 취한다. 아래 여섯 가지 질문은 최근 사회복지학계에서 제기된 기본소득에 대한 핵심 쟁점을 망라했다고 본다.

첫째, 기본소득이 무의도식하는 사람까지 지원하는 것은 정의와 공정의 개념에 반하지 않는가? 둘째, 기본소득은 모두에게 정액을 지급하니 재분배 효과가 없거나 약하지 않을까? 셋째, 필요 또는 욕구(needs)와 사회적 위험(social risks)을 따지지 않고 부자에게까지 지급하니 욕구와 위험에 따라 소수에게 후한 지급을 하는 기존 사회 보장 제도에 비해 가성비가 떨어지지 않을까? 넷째, 기존 사회 보장 제도에 사각지대와 이중 구조의 문제가 있지만, 이를 보완 강화하는 편이 기본소득 도입보다 효과적이지 않을까? 다섯째, 낮은 수준의 기본소득으로 기존 소득 보장 제도를 대체하면 빈곤층은 손해를 보지 않을까? 여섯째, 전 국민에게 유의미한 수준의 기본소득 지급은 재정적으로 실현 불가능하지 않을까?

이상의 질문들에 대해 필자는 기본소득이 사회 보험이나 공적 부조

보다 정의롭고 공정함을 주장하며, 기존 소득 보장 제도가 노동 시장의 이중 구조를 강화하며 많은 빈곤층을 사각지대에 방치하는 문제를 극복할 뿐 아니라 복지 증세를 용이하게 함으로써 더 높은 재분배 효과를 가질 수 있음을 보여 준다. 즉, 완전 고용을 전제로 한 산업화 시대의 사회 보험 위주 소득 보장 제도가 탈산업화 시대의 이중 노동 시장에는 적합성을 잃어 사회 보장의 이중 구조화가 나타나고 있는데, 노동 시장과 사회 보장의 이중 구조 문제가 심한 한국이 기본소득을 도입하여 21세기형 복지국가의 새 모델을 선도하는 국가가 될 것을 주장한다.

또한, 낮은 수준의 기본소득 도입 시에는 기존 소득 보장 제도를 전면 대체하지 않고 기본소득 아래 부분만 대체함으로써 빈곤층이 손해를 보지 않게 할 수 있으며, GDP 10% 수준의 기본소득 재원 마련은 기존 재정 지출 구조의 개혁과 보편적 증세 및 부자 증세를 통해 그리 어렵지 않게 가능함을 구체적으로 보여 준다. 나아가 기초 생활 보장 제도를 대체할 정도로 충분한 수준(GDP 16% 규모)의 기본소득을 도입하는 것도 재정적으로 가능함을 보여 주고자 한다. 다만, 기본소득은 만능이 아니며, 사회 서비스의 확대와 함께 고용 관계에 기반한 기존의 소득 보장 사회 보험(고용보험과 공적 연금)은 소득 비례, 기여 비례의 소득 보험 방식으로 전환하여 재정적 지속 가능성과 세대 간 및 세대 내의 형평성을 동시에 추구하는 것이 필요함을 주장한다.

## 2. 기본소득은 정의로운가?

일반적으로 기본소득은 “모든 사람에게 (가족 단위가 아닌) 개인 단위로 무조건적으로 자산 심사나 노동 요구 없이 주기적으로 현금으로 지급되는 소득”으로 정의된다. 기본소득 금액이 최소 생활을 보장할 정도

로 충분히 커야 한다는 충분성 조건을 추가하는 경우도 있지만, 기본소득 지구네트워크의 2016년 서울 총회에서 충분성 조건은 공식적인 정의에 포함되지 않았다. 따라서 흔히 부분 기본소득이라고 불리기도 하는 낮은 수준의 지급도 기본소득에 포함된다. 또한, 여러 나라에서 지급되고 있는 보편적인 아동 수당, 보편적인 기초 연금과 같은 사회 수당은 부분 기본소득의 범주에 속한다고 볼 수 있다(정원호 · 이상준 · 강남훈, 2016, 29~31쪽).

기본소득에 대한 중요한 반대 논거의 하나는 기본소득이 분배 정의와 공정성의 관념에 위배된다는 것이다.<sup>1)</sup> 즉, 무위도식하는 사람에게까지 기본소득을 주는 것은 무임승차(free-riding)를 용인하고 조장하는 것으로서 공정하지 않다는 것이다. 이는 ‘무조건적’ 기본소득 대신 자원봉사나 돌봄 노동, 예술 활동 등 사회에 기여하는 최소한도의 활동을 조건으로 하는 ‘참여 소득(participation income)’을 주창한 앤서니 앳킨슨의 기본소득에 대한 비판이기도 하다(앳킨슨, 2015, p. 311).

롤스의 정의론 중 ‘차등의 법칙(difference principle)’을 적용하여 기본소득은 정의롭지 못하다고 비판하기도 한다. “가장 열악한 처지에 놓인 자에게 혜택이 주어져야(to the benefit of the least advantaged)” 한다는 차등의 법칙에 비추어 볼 때 욕구 또는 필요(needs)와 사회적 위험(social risks)에 따라 빈곤층과 실업자, 은퇴자, 병자, 장애인 등에게 복지를 제공하는 것이 정의로운데, 기본소득은 이러한 분배 정의의 원칙을 위배한다는 것이다.

그러나 기본소득을 시혜로 보지 않고 사회적 기본권으로 보면 이러한 비판은 설득력을 잃는다. 즉, 기본소득은 토지, 환경 등 공유 자원에서부터의 수익, 또는 공유 부(common wealth)에 대해 공동체의 모든 성원이 누리는 몫으로서 천부적 권리로 보는 것이다. 한 마디로 각자의 몫은 각자에게 귀속시키되, “모두의 몫은 모두에게” 돌리는 것이다(금 민,

2017, 2020). 노벨 경제학상 수상자인 허버트 사이먼(Herbert Simon)은 공유 부의 개념을 확장하여 오늘날 사회적 생산의 90%는 개개인의 노력의 결과라기보다는 과거로부터 축적되어 온 지식과 기술, 정보, 제도 등에 기인한다고 보았다. 따라서 도덕적으로는 90%의 소득세가 마땅하지만 70%의 소득세를 부과하여 세수의 절반은 모두에게 기본소득을 지급하는 데 사용하자고 하였다(Simon, 2000).

사이먼의 제안에서 간과하지 말아야 할 것은 모두에게 소득세를 부과하지는 것이다. 즉, 사회적 생산(국민 총생산) 중 개개인의 기여와 공유 자산의 기여의 몫이 따로 구분되지 않고 개인과 법인 등의 소득으로 귀속되기 때문에 이들의 소득에 세금을 부과하지 않고는 공동의 몫을 확보할 수가 없다(재산과 소비에 대한 과세는 보완적 역할). 따라서 모두의 몫인 기본소득을 모두에게 제대로 돌려주기 위해서는 공동체의 성원 모두가 세금을 납부해야 한다. 따라서 기본소득이란 기본권에는 납세의 의무가 수반된다. 상습 체납자가 기본소득을 받는다면 부당한 무임승차라고 하겠지만, 탈세를 하지 않는 한 모두의 것을 모두가 함께 나눈다는 의미에서 소득이 없어 기본소득을 받기만 하는 경우에도 무임승차라고 할 수 없다. 즉, 현재 소득이 없어 소득세를 내지 못하고 기본소득을 지급받기만 하는 사람도 전에 소득세를 냈거나 나중에 소득이 생기면 소득세를 낸다는 것을 전제로 하는 것이다. 물론 평생 소득 능력이 없는 사람의 경우에는 소득세를 내지 못하더라도 기본소득을 기본권으로서 누리는 것이다.

롤스의 차등의 법칙과 관련해서는 그의 정의의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙(equal liberty principle)’을 상기할 필요가 있다. 즉, 기본소득은 ‘실질적 자유(real freedom)’의 평등한 실현을 위한 것이라고 할 수 있다. 롤스에게 있어서 평등한 자유의 원칙은 차등의 법칙보다 앞선다. 또한, 기본소득 자체는 모두에게 동일한 금액으로 지급되지만, 기

본소득 지급을 위한 재원은 소득이나 재산이 많은 사람일수록 더 많은 부담을 하게 되므로 사실상 가장 열악한 위치에 있는 사람일수록 더 많은 혜택을 입는 것과 다름이 없다. 롤스가 부의 소득세(negative income tax)를 정의로운 사회의 분배 제도로 예시한 것은 기본소득을 지지한 것으로 볼 수도 있다(Rawls, 1971, p. 275). 부의 소득세는 명시적으로 저소득자일수록 더 큰 급여를 받고, 기본소득은 조세와 함께 고려할 때 암묵적으로 저소득자일수록 더 큰 급여를 받는 것이므로 전자가 차등의 법칙을 충족한다면 후자도 마찬가지로 할 수 있다.

반면에 자산 조사에 기반하여 보충 급여를 원칙으로 하는 기초 생활 보장이나 실업 부조와 같은 공적 부조는 자유를 박탈한다고 볼 수 있다. 영화 <나, 다니엘 블레이크>가 그린 영국 복지국가의 현실이 바로 실질적 자유를 박탈당한 복지 급여 신청자의 절규이다. 박정훈 리더더 유니온 위원장(2020)이 “진짜 불쌍한 사람만 지원하자는 사람들에게”라는 제목의 글에서 잘 표현했듯이 기초 생활 보장 수급자들은 끊임없이 자신들이 진짜 가난하고 불쌍함을 증명해야 하며, 약간의 수입을 올리거나 저축을 하면 수급액을 깎이거나 수급 자격을 아예 박탈당하게 되므로 빈곤의 덫(poverty trap)에 빠지게 된다. 엡킨슨은 기초 생활 수급자처럼 정부 정책에 의해 높은 한계 세율(marginal tax rates)에 직면해 있는 자들은 “자신의 노력에 의해 경제적 처지를 바꾸는 것이 거의 불가능해 일정한 소득 구간의 덫에 걸린다”는 린드벡(Lindbeck, 1988)을 인용하며, 이는 복지국가가 선택의 자유를 빼앗는 것과 같다고 지적하였다(Atkinson, 1995, p. 16). 욕구와 위험을 판정하여 수급 자격과 수급액을 결정하는 과정에서 불가피하게 발생하는 행정 비용은 차치하더라도 의심과 자의성과 낙인 효과 등의 문제가 롤스의 제1원칙인 평등한 자유의 원칙을 위배한다는 것이다.

오늘날 복지국가의 원리로 욕구나 필요와 사회적 위험을 강조하는

입장 못지않게 권리를 강조하는 흐름을 간과해선 안 된다. 욕구와 권리라는 두 가지 원리는 복지국가를 구성하는 양 날개에 해당한다(백승호, 2020). 우리 헌법도 사회적 기본권을 규정하고 있다. 욕구를 기준으로 하여도 인간의 기본적 욕구(human basic needs)를 충족하는 데 최소한의 소득이 필수적이라는 것은 두 말할 나위가 없다. 또한, 노동과 소득의 불안정성이 심화하는 현실에서 다양한 형태로 발생하는 사회적 위험과 욕구에 대처하기 위해서는 기본소득이 필요하다고 볼 수 있다.

끝으로 기본소득은 공적 부조가 흔히 일으키는 소득 역전의 불공정으로부터 자유롭다는 점을 덧붙인다. 만일 재난 지원금을 70% 기준으로 선별 지급하기로 했더라면, 70%와 70.01% 사이에는 소득(또는 소득 인정액)에 거의 차이가 없을 텐데 이들 사이에 소득 역전이 발생했을 것이다. 지급도 기초 생활 보장 수급자와 미수급 빈곤자(수급 자격이 있지만 낙인 효과 등으로 미신청자, 또는 부양 의무 가족 기준 때문에 배제된 경우) 간에는 물론 차상위의 근로 빈곤 계층과의 소득 역전이 일어나고 있다(이혜원, 2012). 또한 고용보험에 가입되지 않은 많은 비정규직 노동자들이 고용보험 실업급여 하한액(월 180만 원)만큼도 못 받고 있는데(조돈문, 2020), 이것이 롤스의 차등의 법칙에 부합한다고 할 수 있을까? 기본소득은 현행 사회 보장 제도의 이러한 불합리와 불공정을 시정할 수 있는 유효한 방안이다.

### 3. 기본소득은 재분배 효과가 없는가?

흔히 기본소득 반대론자들은 모두에게 정액을 지급하는 기본소득은 소득재분배 효과가 없거나 매우 약하다고 생각한다. 기본소득으로 소득재분배 효과가 나타난다면, 그것은 기본소득 지급 단계가 아니라 기본

<표 1> 기본소득의 재분배 효과: 정률세, 누진세, 누진세 + 과세 소득화 경우

(단위, 연 만 원)

소득 분위	시장 소득	정률세 (10%)			누진세 (-5천: 10%, -1억: 20%, 1억 이상: 50%)					누진세 + 과세 소득화		
		세금1	기본소득1	가처분 소득1	합계 세율	세금2	기본 소득2	가처분 소득2	가처분 소득3	기본소득3	기본소득 과세	가처분 소득3
1분위	486	48.6	533.9	971.3	10%	48.6	937.7	1,375	1,172.2	117.2	1,492	
2분위	2,151	215.1	533.9	2,469.8	10%	215.1	937.7	2,874	1,172.2	117.2	2,991	
3분위	4,087	408.7	533.9	4,212.2	10%	408.7	937.7	4,616	1,172.2	117.2	4,733	
4분위	6,561	656.1	533.9	6,438.8	20%	812.2	937.7	6,687	1,172.2	234.4	6,687	
5분위	13,408	1,340.8	533.9	12,601.1	50%	3,204.0	937.7	11,142	1,172.2	586.1	10,790	
계	26,693	2,669	2,669	26,693.0		4,689	4,689	26,693	5,861	1,172	26,693	
5분위 배율	27.6			13.0				8.1			7.2	
지니계수	0.4534			0.4080				0.3498			0.3341	

\* 위 표의 분위별 소득은 2019년 가계금융복지조사통계청, 2019)의 가구 소득 분포.

\* 가구별 인원수에 따라 기본소득 수급액이 달라지겠으나 편의상 가구별 인원수가 똑같다고 가정함

\* 기본소득 금액은 세금 총액을 5로 나눈 금액. 따라서 세금 총액과 기본소득 총액은 일치한다. 행정 비용은 무시한다.

누진세 + 과세 소득화 경우 기본소득 총액(5861만 원)은 시장 소득에 대한 세금2(4689만 원)와 기본소득 과세액(1172만 원)을 합한 금액과 일치한다.

\* 누진세(5천만 원 이하): 10%, 5천만 원~1억 원: 20%, 1억 원 이상: 50%의 경우, 세금이 4분위는  $5,000 * 0.1 + (6,561 - 5,000) * 0.2 = 812.2$ 만 원,

5분위는  $5,000 * 0.1 + (10,000 - 5,000) * 0.2 + (13,408 - 10,000) * 0.5 = 3204$ 만 원.



소득 재원 마련을 위해 누진적인 조세를 부과할 때 나타나는 것이라고 하기도 한다(양재진, 2020; 오건호, 2020). 그러나 동일한 금액의 기본 소득이 소득이 없거나 작은 사람에게는 상대적으로 소득에 큰 변화를 준다. 즉, 정액 지급 전과 후에 고소득층과 저소득층 간에 소득의 절대적 격차는 변함이 없으나 상대적 격차는 축소된다.

기본소득의 소득 재분배 효과를 세 가지 모형의 기본소득을 가지고 예시해 보자. <표 1>은 가계금융복지조사(통계청, 2019a)의 소득 분포에 10%의 단일 세율에 의한 소득세로 보편적인 기본소득을 지급할 경우 5분위 배율이 27.6에서 13.0으로 낮아짐을 보여 준다. 1분위 소득자는 시장 소득 486만 원에 대해 48만6000원의 세금을 내고 533만3000원의 기본소득을 받으니 가처분 소득이 971만3000원으로 늘어난다. 5분위 소득자는 시장 소득 1억3408만 원에 대해 1340만8000원의 세금을 내고 533만3000원의 기본소득을 받으니 가처분 소득이 1억2601만1000원으로 줄어든다. 정률세로 소득에 비례하여 과세하므로 세금 단계에서는 재분배 효과가 전혀 없다. 즉, 기본소득 수급 이전의 세후 소득 5분위 배율은 27.6으로 변함이 없다. 그러나 동일한 금액의 기본소득을 받고 난 후에 5분위 배율이 큰 폭으로 낮아진다. 지니계수는 0.4534에서 0.4080으로 정확히 10% 감소한다.

정률세-정액 지급(basic income/flat tax) 시나리오에서 평균 소득자는 세금 부담액과 기본소득 수급액이 정확하게 일치하며, 평균 소득 이하 계층은 순수혜자가 되고 평균 소득 이상 계층은 순부담자가 된다. 일반적으로 중위 소득이 평균 소득보다 낮으므로 중위 소득자는 순수혜자가 되며, <표 1>에서는 3분위(소득 하위 40퍼센트에서 60퍼센트까지)까지 순수혜가 됨을 알 수 있다. 이진민(2018)은 t 퍼센트의 단일 세율로 과세해 정액 급여를 하면 불평등 정도를 나타내는 지니계수가 t 퍼센트만큼 감소한다는 것을 수학적으로 입증하였다.

기본소득 재원 마련을 꼭 정률세(또는 비례세라고도 함)로 할 필요는 없다. 누진세로 재원 마련을 하면 평균 소득자도 순수혜자가 되며, 최상위 계층이 더 많은 부담을 하게 되어 소득 불평등 완화 효과가 더 커진다. <표 1>에서 누진세(5천만 원까지 10%, 5천만 원~1억 원까지 20%, 1억 원 이상 50%)로 거둔 세수를 전액 기본소득으로 지급할 경우에는 가처분 소득의 5분위 배율이 8.1로 줄어들고, 지니계수는 0.3498로 22.8% 감소한다. 여기서는 4분위 소득자까지도 가처분 소득(6687만 원)이 시장 소득(6561만 원)보다 커져 순수혜자가 되고, 5분위만이 순부담자가 된다.

또한, 앳킨슨(2015)이 제안한 것처럼 누진적인 소득세하에서 기본소득을 과세 소득(taxable income)으로 하면 세금으로 일부를 환수하게 되어 실질적인 재정 절감뿐만 아니라 저소득층은 낮은 한계 세율로, 고소득층은 높은 한계 세율로 기본소득의 일부를 세금으로 내게 되어 사실상 소득에 따른 차등 지급의 결과가 되어 소득 재분배 효과는 더욱 커진다. <표 1>의 “누진세 + 기본소득 과세” 시나리오를 보면, 기본소득 금액이 1172만2000원으로 커지며 소득 수준에 따라 세액에 차이가 나므로 가처분 소득의 5분위 배율이 7.2로 떨어진다. 지니계수는 0.3341로 26.3% 감소한다. 소득 불평등이 심하고 특히 최상위 계층에 소득이 집중된 경우에 소득 재분배 효과를 크게 하려면 누진세 + 과세 소득화 모델을 취할 수 있다.

우리나라는 현재 공적 이전 소득 중 공적 연금 소득만을 과세 소득에 포함시키고 있으나, 유럽 국가들은 공적 이전의 많은 부분을 과세 소득화하여 세금으로 부분 환수하면서 소득 재분배 기능을 강화하고 있다. 덴마크와 스웨덴 같은 경우에는 공공 사회 지출 가운데 직접세로 환수하는 금액이 GDP의 3~4%에 달할 정도이다(Adema, Fron, & Ladaique, 2014). 재난 지원금 지급 시 선별 지원보다는 보편 지원 후에

고소득층에게는 세금으로 환수하지는 논의가 있었는데, 앞으로 전 국민 기본소득을 본격적으로 실시할 경우에는 적극 검토할 만한 장치이다. 다만, 과세 소득화가 실효성을 가지려면 모든 소득에 대해 과세함과 아울러 모든 소득자, 또는 일정한 소득 이상자에게는 종합 소득 신고를 의무화하는 것이 필요하다. 기본소득을 국민의 권리로서 부여할 때 납세의 의무를 보다 확실하게 할 필요가 있다.

#### 4. 기본소득은 기존 사회 보장 제도보다 가성비가 낮은가?

앞에서 기본소득이 상당히 큰 재분배 효과를 가져올 수 있음을 보여 주었지만, 여전히 모두에게 정액을 지급하는 기본소득보다는 필요/욕구와 위험에 따라 급여를 지급하는 기존 사회 보장 제도가 더 높은 가성비, 즉 비용 대비 효과를 낸다는 주장이 있다(양재진, 2018, 2020, 2020. 6. 3). 이에 대해 필자는 두 가지 반론을 제기하고자 한다. 첫째, 복지 예산 규모가 고정되어 있다면 선별 복지를 잘하는 게 낫겠지만, 복지 증세를 통해 복지의 규모를 키우려면 기본소득이 더 낫다. 둘째, 한국의 기존 사회 보장 제도의 가성비가 높을 것이라고 생각하는 것은 착각이다. 즉, 소득 보장 사회 보험은 노동 시장의 이중 구조를 강화하여 불평등 완화에 역할을 하지 못하거나 불평등을 확대하고 있으며, 공적 부조는 많은 빈곤층을 사각지대에 방치하고 있어 실은 가성비가 크지 않다.

##### 1) 복지 증세에 유리한 기본소득

먼저 같은 규모의 재원을 기본소득보다는 빈곤층 선별 지원에 사용하면 재분배 효과가 더 클 것이라는 데는 의문의 여지가 없다. 복지 예산의 크기가 고정되어 있다면, 행정 비용과 낙인 효과 등의 문제점을 안

고서라도 빈곤, 취약 계층에게 선별 지원을 하는 것이 보편적인 지원보다 효과적일 것이다. 그러나 복지 예산의 크기는 고정 불변이 아니다. 일반적으로 선별 복지를 위주로 하는 국가는 복지 예산 규모가 작고, 보편 복지를 위주로 하는 국가는 복지 규모가 크다. ‘재분배의 역설 (paradox of redistribution)’이 여기에서 비롯된다. 일반적으로 보편적 복지 위주의 국가들이 선별 복지 위주의 국가들보다 재분배 효과가 더 큰 것으로 나타난다(Korpi & Palme, 1998).

왜 그럴까? 부자에게서 세금을 걷어 가난하고 불쌍한 사람들을 돕는 경우 부자들은 과연 복지 혜택을 받는 사람들이 ‘진짜’ 가난하고 불쌍한 사람들인지 의구심을 가지게 되고, 부정 수급 사례가 나타나면 세금을 내는 것을 꺼리게 된다. 특히 중간 계층이 자신들을 배제한 선별 복지를 위한 증세에 동의하지 않게 된다. 반면, 복지가 사회적 기본권으로서 누구나 보편적으로 누리는 사회에서는 복지 증세에 대한 사회적 합의가 쉽다(Rothstein, 1998). 이런 점에서 기본소득은 복지 증세를 쉽게 할 것이다. 최근 세계은행이 펴낸 보편적 기본소득에 대한 탐구 보고서에서도 기본소득이 중위 유권자의 지지를 토대로 복지 증세를 용이하게 한다는 정치경제학적 분석을 다루고 있다(Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020)

일반적으로 공적 부조보다는 사회 보험을 위한 증세(사회 보험료도 조세의 일종)가 보다 용이하며, 사회 보험보다는 보편적인 사회 수당이 증세에 유리하다. 한국의 경험을 보아도 공적 부조보다 사회 보험이 훨씬 더 빠르게 확대되어 왔으며, 기초 연금이나 아동 수당, 최근의 재난 지원금처럼 보편성이 강한 제도일수록 안정적인 정치적 지지를 획득하여 왔다.

## 2) 재분배 효과가 그리 크지 않은 한국의 기존 사회 보장 제도

다음으로 한국의 현 사회 보장 제도의 재분배 효과, 즉 가성비가 낮은 편이라는 점을 지적하고자 한다. OECD(2020) 통계에 의하면 2017년 한국의 공공 사회 지출이 GDP의 10.6%로 OECD 평균(GDP 20.2%)의 1/2 정도였는데, 재분배 효과(시장 소득 Gini 대비 가처분 소득 Gini의 감소율)는 12.6%로 OECD 평균(33.2%)의 1/3에 불과했다. GDP 28.9%의 공공 사회 지출로 48%의 재분배 효과를 보인 핀란드, GDP 25.1%의 공공 사회 지출로 42.2%의 재분배 효과를 낸 독일 등에 비교하면 가성비가 매우 낮다.

한국의 공공 사회 지출 규모가 작기도 하지만 재분배 효과가 이렇게 낮은 데에는 현물 급여에 비해 현금 급여의 비중이 낮은데다가(OECD, 2020),<sup>2)</sup> 소득 보장을 목적으로 하는 현금 급여 중 조세를 기반으로 저소득층을 선별 지원하는 공적 부조의 비중이 작고 공적 연금과 고용보험 등 사회 보험 위주로 되어 있는데, 고용 관계를 기반으로 하는 사회 보험은 노동 시장의 이중 구조를 강화하여 소득 불평등을 고착화 내지 증폭시키고 있기 때문이다.

〈표 2〉의 2020년 1/4분기 가계 동향 조사 결과를 보면, 하위 20%의 가구당 평균 공적 이전 소득이 월 51만1000원이었는데 상위 20% 가구는 월평균 51만8000원으로 근소한 차이지만 더 크게 나타났다(통계청, 2020). 그렇다고 기존 소득 보장 제도가 재분배 효과가 없는 것은 아니다. 근로 소득, 사업 소득, 재산 소득을 합한 시장 소득은 1분위가 가구당 월평균 78만6000원이고, 5분위가 976만8000원인데, 1분위 가구가 받은 51만1000원의 급여는 5분위가 받은 51만8000원보다 절대 금액은 약간 작지만 상대적으로는 훨씬 더 큰 소득 향상 효과가 있기 때문이다.

그러면, 보건의료, 교육 등의 현물 급여는 저소득층이 고소득층보다 더 많은 혜택을 받고 있을까? 실증 연구에 따르면 현물 급여는 역진

〈표 2〉 가계 동향 조사(2020년 1/4분기) 가구당 월평균 시장 소득 및 공적 이전 소득  
(단위: 천 원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
시장 소득	786	2,452	3,944	5,605	9,768
공적 이전	511	452	354	424	518
계	1,297	2,904	4,298	6,029	10,286

성이 심해 고소득층일수록 더 큰 수혜를 입고 있는 것으로 나타났다. 강신욱 외(2018, 474~476쪽)가 재정패널 2015년 자료를 분석한 바에 의하면 공적 현물 이전 소득의 가구당 평균은 연 402만7000원인데, 소득 1분위와 2분위는 각각 138만9000원과 211만3000원에 불과한 반면에 9분위와 10분위는 각각 686만6000원과 715만3000원으로 나타났다.

### 3) 노인 소득 불평등 심화시키는 공적 연금

앞의 가계 동향 조사에서 전년 대비 5분위의 공적 이전 소득이 1분위에 비해 크게 증가했는데, 그 가장 큰 이유는 공적 연금이라고 한다. 필자가 지난 2018년 4/4분기 가계 동향 조사 원자료를 분석한 결과(〈표 3〉 참조)를 보면 공적연금은 저소득 노인들의 노후 소득 보장은 커녕 노인 간의 소득 불평등을 완화시키는 역할도 하지 못하고 있다. 2인 이상 가구의 공적 연금 월평균 수급액은 1분위는 16만2000원, 5분위는 24만 1000원으로 고소득 가구가 더 큰데, 노인 1인당 수급액을 보면 그 차이가 더 커진다. 1분위는 노인 1인당 월 19만2000원, 5분위는 월 235만 1000원으로 고소득 가구의 노인들이 저소득 가구의 노인들에 비해 평균 12.3배에 달하는 공적 연금을 수급하였다.

1인 가구 중 독거노인에 대한 공적 연금 지급액은 1분위 평균 5만 2000원, 5분위 평균 209만2000원으로 5분위 배율이 40.3에 달했다. 균

<표 3> 소득 5분위별 공적 이전 소득

(2018년 4/4분기; 단위 천 원/월)

2인 이상 가구							
5분위	1	2	3	4	5	평균	5분위 배율
공적 연금	162	263	185	144	241	199	1.49
기초 연금	166	60	33	18	17	59	0.11
사회 수혜금	96	99	91	88	44	84	0.46
현물 이전 등	18	16	11	7	3	11	0.15
공적 이전 (계)	442	438	321	256	306	353	0.69
가구원 수	2.38	2.87	3.26	3.42	3.46	3.08	
노인 수	0.85	0.39	0.19	0.11	0.10	0.33	
1인당 공적 연금	192	678	953	1,273	2,351	606	12.25
1인당 기초 연금	196	155	168	161	170	179	0.87

1인 가구							
5분위	1	2	3	4	5	평균	5분위 배율
공적 연금	34	90	126	116	153	104	4.49
기초 연금	141	171	94	26	5	87	0.04
사회 수혜금	16	105	67	55	26	54	1.66
현물 이전 등	6	21	24	17	6	15	1.02
공적 이전 (계)	196	386	311	214	190	260	0.97
노인 수	0.66	0.75	0.53	0.20	0.07	0.44	
1인당 공적 연금	52	119	236	567	2,092	234	40.34
1인당 기초 연금	214	226	177	125	69	197	0.32

출처: 유종성(2020)의 가계 동향 조사 원자료(2018년 4/4분기) 분석.

등화 시장 소득의 5분위 배율이 8.3이었음에 비추어 공적 연금이 노인 소득 불평등을 확대하고 있다. 특히 독거노인의 경우 4, 5분위에 속한 소수(독거노인의 대다수는 1~3분위에 몰려 있음)를 빼고는 공적 연금

월평균 수급액이 5만2000원(1분위)에서 23만6000원(3분위) 사이에 불과해 빈곤 해소에 전혀 도움이 되지 않고 있다. 저소득층 노인들은 국민연금 수급에서 제외되거나 소액을 수령하는 반면, 고소득층 노인들은 공무원연금이나 사학연금 같은 직역 연금을 수령하거나 국민연금의 경우에도 상대적으로 높은 금액을 받고 있기 때문이다(유종성, 2020).

이에 반해 기초 연금은 노인 소득 불평등과 빈곤을 다소나마 완화하는 기능을 하고 있다. 특히 노인 단독 가구는 1분위의 경우 기초 연금 수급액(21만4000원)이 처분 가능 소득의 87%에 달하며, 2분위도 기초 연금 수급액(22만6000원)이 공적 연금 수급액(11만9000원)보다 더 크고 처분 가능 소득의 37%에 달해 노인 빈곤 완화에 약간의 역할을 하고 있다. 다만, 기초 연금의 금액이 너무 작아 노인 빈곤 해소를 위해서는 부족하다. 또한, 기초 연금은 소득 하위 70% 노인에게 지급하는 것으로 돼 있으나, 2인 이상 가구에 속한 노인의 경우 1인당 월평균 수급액이 소득 1분위(19만6000원)를 제외하고는 소득 2분위(15만5000원)부터 5분위(17만 원)에 이르기까지 거의 차이가 없다.

아이러니컬한 것은 국민연금을 설계할 때 보험적 성격 외에 재분배 효과를 많이 넣었다는 점이다. 즉, 국민연금 지급액 산식에 기여 비례 부분과 함께 전체 가입자의 평균 소득액(A값)에 따른 균등 지급 부분을 합하도록 한 것이다. 그리하여 국민연금의 소득 수준별 소득 대체율(2020년 가입 기준, 40년 가입 시)은 50만 원 소득자는 100%, 100만 원 소득자는 69.5%, 평균 소득자(245만 원)는 40%, 상한 소득자(486만 원)는 30.4%로 저소득자일수록 더 큰 혜택을 받도록 되어 있다(국민연금공단, 2020). 그러나 이는 40년간 가입 기간을 채울 때의 소득 대체율로서 연금보험료 불입 기간이 짧을수록 혜택이 줄어든다. 불안정 저소득 취업자들은 국민연금에 가입을 못 하거나 가입 기간이 짧아서 제대로 혜택을 못 받는다.



이승윤 외(2019)가 한국노동패널 자료를 분석한 결과 이중 노동 시장에서 ‘정규직 유지형’과 ‘비정규직 유지형’ 근로자 간에 임금 격차는 물론 국민연금 가입 기간의 격차가 크게 나타났다. 지난 15년간(2002 ~ 2016년) 정규직 유지형의 국민연금 가입 기간 평균은 14.5년이었는데, 비정규직 유지형의 평균 가입 기간은 4.2년에 불과했다. 이로 인해 정규직과 비정규직 출신 은퇴자들의 국민연금 수령액에 큰 차이가 발생하게 된다.

더구나, 이러한 양극화가 일시적인 문제가 아니라 향후 국민연금 제도가 성숙해도 해결될 것으로 보이지 않는다. 이승윤 외(2019)는 현행 제도를 포함해 정부가 제시한 공적 연금의 네 가지 개혁안들이 2020년부터 시행될 경우 분절된 노동 시장에서 정규직과 비정규직 간의 격차를 얼마나 완화 또는 심화시킬지 40여 년 후인 2063년의 결과에 대해 시뮬레이션을 하였다. 분석 결과 모든 연금 개혁 대안들에서 비정규직의 연금 급여 수준은 정규직의 20~30% 수준에 불과해 현재 두 집단의 노동 시장 임금 격차보다 연금 급여의 격차가 더욱 커지는 것으로 나타났다. 즉, 현 제도의 근본적인 개혁 없이 국민연금의 소득 대체율 인상이나 기초연금 급여의 소폭 인상으로는 연금 제도의 이중화가 고착됨을 보여 준다.

#### **4) 이중 노동 시장의 양극화를 유지, 강화하는 고용보험**

근로 연령층의 소득 보장을 위한 고용보험도 심각한 이중화의 문제를 안고 있다. 최근 행정 데이터를 연계, 분석한 성재민(2020)은 저소득 취업자일수록 고용보험 가입률이 낮은 것을 극명하게 보여 준다. 소득 수준별(2017년, 근로·일용 근로·사업 소득 있는 가구 대상) 고용보험 가입률이 소득 1분위는 6.0%, 2분위는 12.1%, 3분위는 23.8%, 4분위는 40.4%로 5분위 62.4%, 6분위 73.1%, 7분위 76.7%, 8분위 76.4%에 비

〈표 4〉 실업 급여 및 모성 보호와 근로 장려금의 소득 분위별 수급률과 평균 수급액  
(2017년)

	실업 급여 수급률 (%)	실업 급여 평균 수급액 (만 원)	모성 보호 수급률 (%)	모성 보호 평균 수급액 (만 원)	근로 장려금 수급률 (%)	근로 장려금 평균 수급액 (만 원)
1, 2분위	1.16	504.8	0.13	500.6	2.21	91.8
3분위	3.33	534.8	0.39	578.2	28.10	76.3
4분위	7.70	504.3	0.66	532.3	29.97	115.1
5분위	9.15	437.7	0.95	457.2	24.44	77.2
6분위	8.35	401.4	1.20	470.7	14.46	48.1
7분위	7.46	390.2	1.60	448.3	4.99	54.7
8분위	6.42	383.4	1.70	440.1	2.16	59.5
9분위	4.80	374.4	1.53	434.0	0.88	59.4
10분위	2.77	374.0	1.27	398.3	0.21	56.2
전체	5.58	422.5	1.06	450.6	10.59	82.1

출처: 성재민(2020)

\* 하이라이트한 부분은 수급률이 평균 수급률보다 높은 분위임.

해 매우 낮게 나온다(9분위는 68.8%, 10분위는 61.3%로 약간 낮아지는데, 공무원·교원 등 고용보험 적용 제외자가 많이 포함된 때문으로 보인다). 저소득층일수록 불안정 고용일 가능성이 높아 고용보험을 가장 필요로 하는데, 정작 이들은 고용보험의 사각지대에 있다. 반면에 상대적으로 고용 안정과 중간 이상의 소득을 누리는 이들이 고용보험의 보호 대상이 되고 있다. 〈표 4〉의 소득 수준별 실업 급여 수급률을 보면, 가장 실업이 빈번할 것으로 추정되는 저소득 가구의 실업 급여 수급률이 가장 낮다. 즉, 소득 1~2분위 1.2%, 3분위는 3.3%밖에 안 되어 4~8분위까지 6.4% 내지 9.2%에 비해 매우 낮다.

고용보험은 실업(구직) 급여뿐 아니라 육아 휴직 및 출산 전후 휴가 등 모성 보호 급여를 제공한다. 소득 계층별 모성 보호 수급자 비율을

보면 소득 수준이 올라갈수록 수급률도 올라가는 경향이 더욱 뚜렷하다. 전체 평균 수급률은 1.02%인데, 소득 1~2분위 0.13%에서 5분위 0.95%까지는 평균보다 낮은 수급률, 6분위 이상은 평균보다 높은 수급률을 보인다(〈표 4〉 참조).

근로 빈곤층을 대상으로 지원하는 근로 장려금은 실업 급여나 모성 보호에 비해 상대적으로 3~4분위 저소득 가구의 수급률이 높은 편인데, 근로 장려금 평균 수급액(2017년)은 82만1000원으로 실업 급여 평균 422만5000원, 모성 보호 평균 450만6000원에 비해 1/5 이하의 작은 금액이다. 더구나, 소득 1~2분위 가구의 수급률은 2.2%로 전체 평균 10.6%의 1/5에 불과하다. 즉, 빈곤층 중에서도 최하위 빈곤층은 근로 소득이 없거나 소액의 근로 소득을 비공식 부문에서 벌기 때문에 근로 장려금 혜택을 받지 못하는 것으로 보인다. 결국 고용보험의 혜택을 받는 중간층 이상의 근로자에 비해 상대적으로 근로 빈곤층이 수혜를 받는 근로 장려금은 금액이 적고, 최하위 소득계층은 근로 장려금마저도 거의 받지 못하는 것이다.

## 5) 허울뿐인 국민 기초 생활 보장

김대중 정부가 도입한 국민 기초 생활 보장 제도는 과거의 생활 보호 제도와 달리 최저 생계 보장을 국민의 기본권으로 법적으로 명문화했다. 그러나 이것은 공허한 언어가 되고 말았다. 강신욱(2017)의 2015년 복지패널 자료 분석에 의하면 빈곤 가구 중 실제로 기초 생활 보장 급여 네 가지(생계·주거·교육·의료 급여) 중 하나라도 받는 가구의 비율이 23%에 불과하였다. 기초 생활 보장 수급자 비율이 지난 20여 년간 전 국민의 3% 수준에 정체되어 있다. 2018년의 경우 총 116만5000가구, 174만4000명이 기초 생활 보장 수급을 하여 수급률이 3.4%로 조금 올랐는데, 이 중 생계 급여는 83만7000가구로서 기초 생활 전체 수급

가구의 72%에 불과하다. 가처분 소득 중위 소득 50% 기준으로 2018년 빈곤율이 16.9%였음에 비추어 기초 생활 보장의 사각지대가 너무 넓다. 즉, 빈곤층 가운데 운 좋은 소수만이 기초 생활 수급의 '특혜'를 누리는 것이다.

서울 복지 실태 조사(2018)에 의하면 조사 대상 가구 중 2.0%만이 기초 생활 보장 수급을 하고 있었고, 비수급자 중 최근 1년간 신청 경험이 있는 자는 1.7%에 불과했다. 즉, 전체의 27.9%는 (경제적 필요성을 느끼는데도) 기초 생활 신청을 한 일이 없는데, 미신청한 사유로 “부양 의무자 기준 때문에” 13.2%, “신청 방법을 몰라서” 등이 18.2%로 높게 나타났다.

생계 급여는 소득 인정액(재산의 소득 환산액 포함)이 중위 소득의 30%(1인 가구 52만7000원, 2인 가구 89만8000원, 3인 가구 116만1000원, 4인 가구 142만5000원)에 미치지 못하는 가구에 대해 그 부족액을 지급해 주는 보충 급여 형식이다. 의료 급여는 중위 소득 40% 이하, 주거 급여(부양 의무자 조건 없음)는 중위 소득 45% 이하, 교육 급여는 중위 소득 50% 이하 가구에 수급 자격을 준다. 그런데, 소득 인정액을 계산하는 산식이 너무 복잡할 뿐 아니라 재산의 소득 환산 비율이 높아져 소득 없이 약간의 재산만 있는 경우에도 배제되거나 지급액이 낮아지게 된다. 또한 보충형의 원리에 따라 소득이 증가하는 만큼 지급액이 깎이게 되고, 기준선 이상으로 증가하면 기초 수급 자격을 잃게 되기 때문에 이들은 열심히 일할 유인을 상실하게 된다.<sup>3)</sup> 일을 해도 비공식 부문의 저임금/저소득 일자리만을 찾게 된다. 기초 생계 급여를 받게 되면, 지자체와 민간의 다른 복지 프로그램의 중복 수혜자가 되는 경우가 많기 때문에 수급에서 배제된 빈곤 가구와는 물론 차상위 계층과도 소득 역전이 일어나는 불공정 문제도 있다. 문제는 기초 생활 보장의 이러한 제도적 특성이 이들을 빈곤으로부터 탈출하도록 돕는 것이 아

나라 빈곤에 안주하고 복지에 의존하도록 한다는 것이다. 이들은 수급 자격을 잃지 않기 위해 끊임없이 가난함을 증명해야 하기 때문이다.

기초 생활 생계 급여와 같은 최저 소득 보장 공적 부조가 빈곤층을 다 포괄하지 못하는 것은 한국만의 문제가 아니다. 일본의 경우에도 빈곤선 이하의 인구 중 공적 부조 수급률이 20% 내지 30% 밖에 안 되는 것으로 추정되고 있다(Kobayashi, 2014). 프랑스의 경우도 자산 조사 기반 최저 소득 제도의 수급률은 약 50%에 불과하다(Van Parijs & Vanderborght, 2017, p. 254). 핀란드의 행정 자료 분석 결과도 공적 부조 수급 자격자 중 신청 비율이 40~50%에 불과함을 보여 주고 있다(Bargain, Immervoll, & Viitamäki, 2012). 기초 생활 보장의 사각지대를 해소하는 것이 필요한 일이긴 하지만, 전 국민의 17%에 이르는 빈곤 인구를 전부 포괄하는 것은 현실적으로 쉽지 않을 뿐 아니라 차상위 계층의 반발과 상위층의 조세 저항 등 심각한 사회적 갈등을 불러일으킬 수 있다.

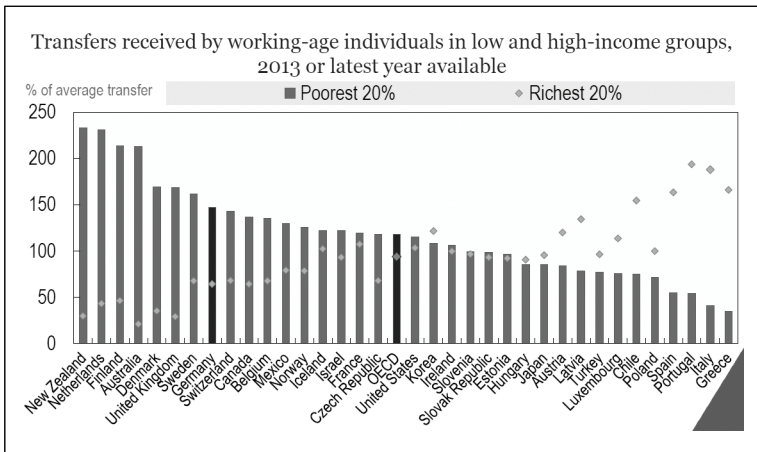
## 5. 기본소득보다 기존 사회 보장 제도의 보완, 강화가 나올까?

이상에서 기존 소득 보장 제도의 문제점을 고찰하였다. 대표적인 소득 보장 사회 보험인 고용보험과 공적 연금은 이중 노동 시장의 양극화를 유지, 강화시키는 역할을 하며, 대표적인 공적 부조인 국민 기초 생활 보장 제도는 빈곤층 가운데 극히 일부만을 포괄하고 있음을 보았다. 한국은 노후 소득 보장을 위한 공적 연금이 매우 역진적일 뿐만 아니라 근로 연령층에 대한 공적 이전도 다소 역진적이다. <그림 1>은 근로 연령층에 대한 공적 이전 중 하위 20%와 상위 20%의 수급액 비율을 보여 주는데, 한국은 상위 20%가 하위 20%보다 약간 더 받는 것으로 나온다.

그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 남유럽 국가들처럼은 아니지만 한국도 역진적인 성격을 보이는 것은 노동 시장이 극히 이중적인 구조를 가진데다가 사회 보장 제도가 노동 시장의 패자보다 승자를 더 잘 보호하기 때문이다.

실업, 질병, 은퇴 등 사회적 위험에 대해서 보편적인 보장을 해 주고 자 한 사회 보험은 과거 표준 고용 관계가 지배적이었던 산업 자본주의 황금기에 맞게 설계되었다. 즉, 남성 생계 부양자(male breadwinner)가 가족 임금을 벌어들여 가족의 생계를 책임지는 구조를 전제로 한 것이다. 오늘날의 탈산업 사회에서 시간제와 0시간 계약, 특수 고용직, 프리랜서, 플랫폼 노동 등 비전형의 불안정 노동이 증가하고 정규직 노동자보다도 열악한 자영업자가 증가하는 상황에서 기존의 사회 보험 제도는 점점 더 그 적합성을 상실하게 되었다. 사회 보험료를 기여하는 기반이 축소되고 정부 재정이 그 갭을 메우기가 점점 더 어려워지면서 서구에서도 이중 사회 보장의 문제가 제기되고 있다(Emmenegger,

<그림 1> 저소득 및 고소득 근로 연령층의 공적 이전 소득, 2013년 (평균 수급액 대비 %)



출처: OECD(2017)

### 1) 전 국민 고용보험이 가능할까?

이처럼 탈산업화 시대에, 그리고 제4차 산업혁명의 도래를 앞두고 새로운 패러다임의 소득 보장 제도로서 기본소득이 대안으로 제시되고 있지만, 한편에선 여전히 사회 보험 사각지대 해소 등 기존 사회 보장 제도의 보완, 강화가 기본소득보다 낫다는 주장이 온존하고 있다(양재진, 2020, 2020. 6. 3; 오건호, 2020). 가령, 기본소득보다 ‘전 국민’(자영업자와 프리랜서 등을 포함한 ‘모든 취업자’를 뜻하는 말로 해석) 고용보험이 더 효과적이라는 것이다. 즉, “고용보험은 실업자에게만 실업(구직) 급여를 지급하니 최소 4개월 내지 9개월까지의 구직 활동 기간 중 최소 월 180만 원에서 최대 월 198만 원까지 후하게 줄 수 있는데, 금년도 고용보험 예산 9조6000억 원을 전 국민에게 기본소득으로 나누어 주면 1인당 월 1만5000원밖에 안 되어 소득 보장의 의미가 없다”는 것이다. 그러면서 현재 취업자의 절반 정도가 고용보험 사각지대에 있으니 10조 원 정도의 재정을 추가로 투입해 고용보험 예산을 두 배로 늘리면 전 국민 고용보험으로 이 같은 소득 보장을 해 줄 수 있다고 주장한다.

이러한 주장은 공식 통계에 잡히는 실업자 외에 “사실상의” 실업자 규모가 얼마나 큰 지를 고려하지 않는 것으로 보인다. 실업자는 취업을 희망하지만 취업하지 못한 사람을 뜻하는데, 통계청의 공식적인 정의는 “(15세 이상 인구 중) 조사 대상 기간(1주) 중 일하지 않았고, 적극적인 구직 활동(지난 4주간)을 하였으며, 즉시 취업이 가능한 자”만을 실업자로 간주한다. 따라서 비경제 활동 인구로 간주되는 많은 미취업자들은 실업자가 아니다. 연중 취업과 미취업을 반복하는 사람들 중 상당수는 조사 대상 기간 중 일시 취업 중이었으면 취업자로 간주되고, 미

취업 중이었지만 지난 4주간 구직 활동을 하지 않았거나 즉시 취업이 가능하지 않으면 실업자가 아닌 비경제 활동 인구로 간주된다. 일자리 전망이 좋지 않아서 적극적인 구직 활동을 하지 않고 쉬고 있거나 취업 준비를 하고 있어 즉시 취업이 불가능한 사람들은 모두 비경제 활동 인구가 된다. 만일 전 국민 고용보험이 되거나 많은 유럽 국가들처럼 고용보험 미가입자에게도 관대한 실업 부조 급여가 지급된다면, 비경제 활동 인구로 분류된 많은 미취업자와 취업 준비생들이 자신들도 구직 활동을 하겠다며 실업 급여를 신청하게 될 것이다. 복지 선진국들의 실업률이 높은 데에는 관대한 실업 급여가 그 배경으로 있다. 따라서 통계청이 발표하는 실업률보다 확장 실업률(고용 보조 지표 3)이 사실상의 실업 상태에 빠진 인구를 더 정확히 나타낸다고 보아야 한다. 2020년 6월의 실업률은 4.3%(전년 동월 4.0%에서 0.3% 증가)이지만 확장 실업률은 13.9%(전년 동월 11.9%에서 2.0% 증가)이다.

전 국민 고용보험으로 모든 취업자(근로 소득자와 자영업자 포함)에게 실업 또는 폐업 시 월 180만 원 내지 198만 원의 실업 급여를 일정 기간 지급해 준다면 어떻게 될까? 문제는 실업 급여액보다도 낮은 저임금과 저소득으로 일하는 취업자가 너무 많다는 점이다. 국세청의 2018년도 통합 소득(연말 정산 근로 소득과 종합 소득을 합산한 소득) 자료에 의하면 2325만 명의 통합 소득자의 평균 소득은 3545만 원이지만, 중위 소득은 2410만 원에 그치며, 45%에 달하는 1046만 명이 월평균 180만 원(연 2160만 원) 이하의 소득을 올렸다. 22%에 달하는 510여만 명은 연 1천만 원 미만의 소득을 올렸다. 순수 일용 근로 소득자와 원천징수 사업 소득자(비임금 근로 소득자)는 제외된 숫자이다. 국세청 자료에 의하면, 2018년 순수 일용 근로 소득자 454만 명 중 83%인 378만 명이 연소득 2천만 원 이하, 73%인 330만 명이 연소득 1천만 원 이하이며, 원천 징수 사업 소득자 613만 명 중 83%인 510만 명이 연소득 2천



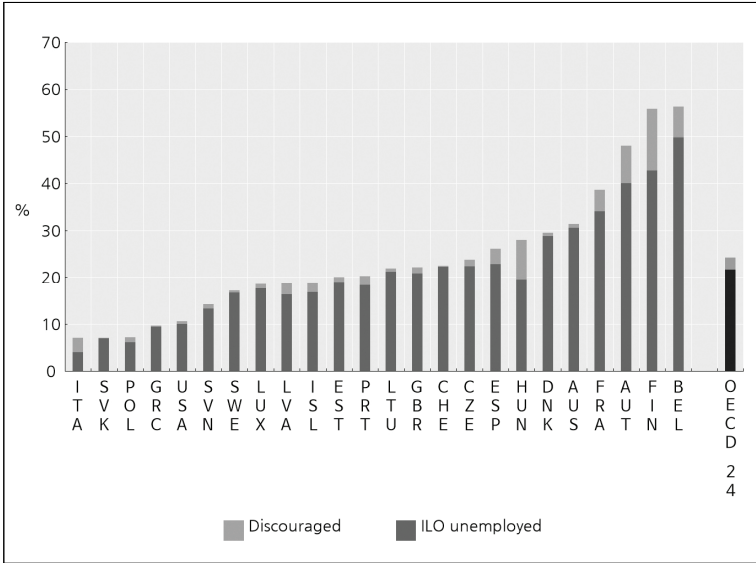
만 원 이하, 72%인 422만 명이 연소득 1천만 원 이하이다.

통계청의 2019년 8월 경제 활동 인구 부가 조사 결과에 의하면, 소득 파악의 정확성이 떨어지는 자영업자를 제외하고 임금 근로자 중에서도 비정규직 748만 명의 월평균 임금은 172만9000원으로 실업 급여액보다 적었다(정규직 평균은 316만5000원). 비정규직 근로자들은 평균 근속 기간이 2년 5개월로 정규직(평균 7년 10개월)에 비해 고용 불안정성이 훨씬 더 심해 고용보험이 더 절실히 필요한데도 고용보험 가입 비율이 44.9%에 불과했다. 특히, 비정규직 중 고용보험 미가입자 412만 명의 월평균 임금은 145만2000원에 불과했고, 최저 임금 미만자의 비중이 44.6%에 달했다. 국민연금 가입률도 4.2%에 불과했다(조돈문, 2020).

이처럼 실업 급여에 못 미치는 저소득 취업자가 많은 현실에서 전 국민 고용보험을 실현할 수 있는지도 의문이며, 실현해도 문제이다. 실업 급여를 받는 실업자가 취업자보다 소득이 더 많은 경우가 무수히 발생하는 사회는 정의롭고 공정한 사회라고 할 수 없기 때문이다(강남훈, 2020).

대다수의 OECD 국가에서 실업 보험 급여 지급률이 지속적으로 하락해 왔으며, 스웨덴도 2007년 실업 보험 개혁 후 실업 급여 지급률이 85%(2006년)에서 29%(2013)로 급격하게 하락하였다(엡킨슨, 2015, pp. 317~320; Anxo & Ericson, 2015).<sup>4)</sup> <그림 2>가 보여 주듯이 2016년 현재 대부분의 OECD 국가들에서 1/3 미만의 구직자만이 실업 급여를 받고 있다(OECD, 2019). 노동 시장 이중 구조가 심하고 영세 자영업자 비중이 매우 높은 한국에서 유럽의 복지 선진국 중 어느 나라도 이루지 못한 모든 취업자 고용보험을 이루는 것이 가능할지는 의문이다. ‘전 국민(모든 취업자) 고용보험’을 달성한 국가는 아직 없으며, 벤치마킹 사례로 거론되는 덴마크와 프랑스도 전 국민 고용보험의 유형이라

<그림 2> 실업 보험 급여 지급률 (실망 실업자 포함 기준, 2016년)



출처: OECD(2019)

고 분류하기 어렵다. <그림 2>가 보여 주듯이 OECD(2019)에 의하면 2016년 기준으로 실업 보험 급여 지급률이 덴마크는 29.5%, 프랑스는 38.7%에 불과하다. 두 나라가 모두 최근인 2018년과 2019년에 자영업자와 비정형 근로자에게 실업 보험을 적용하는 개혁을 단행하였지만, 아직 그 성과에 대한 데이터와 정보가 부족한 상태이다(은민수, 2020).

아니나 다를까 정부는 전 국민 고용보험을 꺼냈다가 곧바로 전 국민 ‘고용 안전망’이라는 명칭으로 바꾸었다. 정부는 특고, 프리랜서, 자영업자 등도 고용보험에 가입할 수 있도록 하여 고용보험의 사각지대를 축소하는 한편 낮은 수준의 실업 부조를 결합하는 계획이다. 즉, 기여를 기반으로 하여 상대적으로 높은 수준의 소득 보장을 제공하는 고용보험과 조세를 기반으로 자산 심사를 거쳐 낮은 수준의 소득 보장을

제공하는 실업 부조의 이종 구조를 제도화하겠다는 것이다. 더구나, 실업 부조는 지급 조건을 아주 까다롭게 하여 가구 중위 소득 60% 이하, 2년 이내에 취업 경험이 있는 만 18~64세 구직자에 한해 월 50만 원에 6개월로 기한을 설정하고 있다. 정부의 구상을 보면 2025년까지 총사업비 3조2000억 원을 투자하여 고용보험 가입자 수를 현재의 1367만 명(2019년 기준)에서 2100만 명으로 늘리는 한편 ‘국민 취업 지원’이라는 이름의 실업 부조 지급 대상자를 50만 명으로 잡고 있다(고용노동부, 2020). 인색한 실업 부조 예산 외에 재정 투입을 거의 하지 않고 고용보험 미가입의 저소득 불안정 취업자 상당수를 고용보험에 가입시키고 이들에게 비자발적 실업 시 구직 급여를 지급하는 것이 어떻게 가능하지 공허한 말잔치로 끝나지 않을까 우려된다.

## 2) 고용 관계 기반 사회 보험 위주의 사회 보장 제도, 이대로 지속해야 하나?

〈표 5〉는 제3차 중장기 사회 보장 재정 추계(보건복지부, 2019)의 제도 유형별 복지 지출의 GDP 대비 비중의 전망을 보여 준다. 현재에도 사회 보험의 비중이 높는데, 사회 보험의 연평균 증가율이 가장 높아서 갈수록 사회 보험 비중이 커질 전망이다. 현재의 사회 보장 제도를 유지해도 고령화에 따라 공적 연금과 건강보험, 장기요양보험의 비중이 확대되기 때문이다. 2060년에 이르면 복지 지출이 GDP 대비 28.2%로 오늘의 복지 선진국 수준에 도달하게 되나 문제는 이 중 23.8%가 고용 관계에 기반한 사회 보험으로 이종 구조가 강한 제도라는 것이다. 조세에 기반하는 공공 부조는 GDP 대비 2.4퍼센트에 불과하며, 사회 서비스는 GDP 대비 1.9퍼센트로 그 비중이 현재보다도 약간 축소될 것으로 전망하고 있다.

이제는 단지 복지 지출 규모를 늘리면 복지 선진국이 된다는 나이브한 인식을 탈피해야 한다. 복지 지출 규모가 비슷한 북유럽과 남유럽

〈표 5〉 제도 유형별 복지 지출(지방 자체 사업비 제외)의 GDP 대비 비중 (%)

	'18년	'20년	'30년	'40년	'50년	'60년	연평균 증가율
합계	10.7	11.7	15.9	20.5	24.9	28.2	5.5
공공 부조 <sup>1)</sup>	1.5	1.7	2.2	2.5	2.5	2.4	4.2
사회 보험 <sup>2)</sup>	6.9	7.7	11.4	15.8	20.3	23.8	6.2
사회 보상 <sup>3)</sup>	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2.3
사회 서비스 <sup>4)</sup>	2.0	2.0	2.1	2.0	1.9	1.9	2.9

<sup>1)</sup> 기초 연금, 생계 급여 및 의료 급여, 자활 지원, 장애인연금, EITC 근로 장려금

<sup>2)</sup> 국민연금 등 4대 공적 연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 고용 산재보험

<sup>3)</sup> 사할린 한인 지원, 보훈 급여, 새터민 지원, 일본군 위안부 피해자 생활 안정 지원 등

<sup>4)</sup> 노인 아동 장애인 및 여성 등에 대한 사회복지 서비스 등

\* 출처: 제3차 중장기 사회 보장 재정 추계(보건복지부, 2019)

국가들에 사회 보장의 이중 구조, 재정 적자 등에 큰 차이가 있는데, 한국은 남유럽형에 더 가깝다고 여겨진다(김연명, 2013). 앞으로 노동 시장의 이중 구조가 더 심화될 것이 분명하고 제4차 산업혁명으로 많은 일자리가 사라질지도 모르는 가운데 고용 관계 기반의 사회 보험을 위주로 하는 기존 사회 보장 제도의 보완·강화로는 사회 보장의 이중 구조 문제를 해결할 수 없을 것이다. 지난 20년간 사회 보험 가입 확대를 위한 노력을 해 왔음에도 사각지대 해소에 별 성과가 없었는데, 같은 시도를 되풀이하는 것이 큰 성과를 낼 수 있을지는 의문이다. 따라서 경로 의존이 더 이상 고착화되기 이전에 근본적인 방향 전환을 해야 하며, 보편적 기본소득을 중심으로 21세기 소득 보장 제도의 새로운 패러다임을 구축할 필요가 있다. 이에 필자는 보편적 기본소득을 도입하는 한편 고용보험과 공적 연금을 소득 비례, 기여 비례의 ‘소득 보험’ 형태로 개혁할 것을 제안하고자 한다.

### 3) 보편적 노인 기본 소득 도입과 국민연금의 소득 비례 연금으로의 개편

국민연금은 그동안 두 차례의 개혁을 거쳐 소득대체율이 70%에서 60%로, 다시 40%로 낮춰졌으며, 최근 정부는 현행유지를 포함한 네 가지안을 제시한 바 있으나 이후 논의가 실종되어 있는 상황이다. 일반적으로 거론되는 문제는 낮은 소득대체율에도 불구하고 고령화 추세로 인해 국민연금의 재정적 지속가능성이 위협을 받고 후세대에게 큰 부담을 지울 수 있어 보험료 인상 등 개혁이 불가피하다는 것이다. 국민연금의 재정적 지속가능성 문제는 보험료 인상만으로 해결하기보다는 기대수명의 연장에 따라 은퇴연령과 연금수급연령을 동시에 점차 조정해 나가는 방법을 취해야 할 것이라고 본다. 국민연금의 재정적 지속가능성과 세대간 형평성 못지않게 심각한 문제는 앞에서 살펴 본 세대내 형평성의 문제, 즉 노인소득 불평등을 강화시키는 것이다.

노후 소득 보장 제도 개혁의 핵심에 기초 연금의 보편화 및 금액 인상을 통한 노인 기본 소득의 도입이 자리해야 한다. 개혁의 기본 방향은 국민연금에서 소득 재분배 기능을 담당하는 A값(국민연금 가입자 전체의 최근 3년간 평균 소득 월액, 현재 약 245만 원)을 떼어내어 노인 기본 소득에 포함시키고, 국민연금은 수익비 1의 순수 소득 비례, 기여 비례형으로 재구조화하는 것이다. 즉, 현행 제도는 40년 가입 시 자신의 평균 소득(B값)과 A값에 각각 20%의 소득 대체율을 적용해 저소득자를 우대하지만 많은 저소득자가 짧은 가입 기간으로 이러한 혜택을 받지 못하므로, 국민연금 가입 기간에 관계없이 모든 노인이 A값의 20%(현재 49만 원)를 다 받을 수 있도록 하자는 것이다.

〈표 6〉은 A값(편의상 250만 원으로 함)의 20%(50만 원)와 기초 연금(2021년부터 월 30만 원 = A값의 12%)을 노인 기본 소득으로 통합하여 소득과 자산에 관계없이 모든 노인에게 A값의 30%(75만 원)를 동일하게 지급하고, 국민연금은 B값의 20%를 완전 소득(기여) 비례로 지

<표 6> 노인 기본 소득과 소득 비례 국민연금의 예시

(단위: 만 원/월)

평균 소득	기본소득	국민연금	국민연금	계	계	기본소득	국민연금	국민연금	계	계
소득 대체율	[30%]	10년 [20%]	40년 [20%]	10년 [35%]	40년 [50%]	[24%]	10년 [7.5%]	40년 [30%]	10년 [31.5%]	40년 [54%]
50	75	2.5	10	77.5	85	60	3.75	15	63.75	75
150	75	7.5	30	82.5	105	60	11.25	45	71.25	105
250	75	12.5	50	87.5	125	60	18.75	75	78.75	135
350	75	17.5	70	92.5	145	60	26.25	105	86.25	165
486	75	24.3	97.2	99.3	172.2	60	36.45	145.8	96.45	205.8
800	75	40	160	115	235	60	60	240	120	300

급하는 방안과 노인 기본 소득의 수준을 A값의 24%(60만 원)로 하되 소득 비례 국민연금의 소득 대체율을 30%로 높이는 경우에 소득 수준 별로 국민연금 가입 기간 10년과 40년의 경우에 수급할 노인 기본 소득 + 국민연금(노령연금) 수급액을 보여 준다. A값의 20%는 국민연금 40년 가입을 기준으로 한 것이고, 기초 연금도 A값의 12%는 최대 금액이므로 둘을 합해 모든 노인에게 A값의 30%를 지급하려면 재정적 부담이 클 것이나 A값의 24% 수준은 그렇게 큰 부담을 주지는 않을 것이다. 또한, 소득 비례의 국민연금에 대한 재정 지원은 행정 비용에 그치거나 최소화하여 수익비를 1로 하는 것을 전제로 하여 소득 상한액을 높여 평균 소득 월액 800만 원까지 소득 비례로 연금을 수급할 수 있는 것으로 하였다.

위 개혁안의 결과는 현행 유지 방안은 물론 정부의 개혁 대안들에 비해 모든 소득 계층에게 더 유리한 결과를 가져다준다. 노인 기본 소득을 중심으로 한 필자의 개혁안은 기초 보장을 두텁게 하고, 그 위에 재분배 기능 없는 순수 소득 비례 연금을 덧붙임으로써 저소득자와 고소득자의 노후 소득 보장 욕구를 동시에 충족시키는 것이다.

국민연금을 순수 소득 비례, 또는 기여 비례로 하면 보험료율과 연금 수급액 및 수급 연령 등의 조정을 둘러싼 이해관계 조정이 쉬워질 뿐 아니라 일정한 기여를 소득에서 원천 징수하여 사각지대를 완전 해소하고 기여 기간도 소득이 있는 전 기간으로 만드는 방안을 보다 쉽게 도입할 수 있을 것이다. 직역 연금도 수익비를 1에 근접한 수준으로 개혁해야 한다. 이 같은 개혁은 연금의 재정적 지속 가능성은 물론 세대 간, 세대 내 형평성을 동시에 제고할 수 있을 것이다.

#### **4) 전 국민 기본소득과 모든 취업자의 소득 비례 소득 보험**

고용 관계의 특징이 어려워지고 취업과 실업 및 비경제 활동 간의 경계가 모호해지는 것을 고려하여 고용보험을 소득 비례, 기여 비례의 소득 보험으로 개편하는 것이 실질적으로 보편적인 고용보험을 이루는 길이 될 수 있다. 그러나 소득 비례 소득 보험만으로는 저소득 불안정 노동자의 소득 안정을 기할 수 없고 임금과 소득의 불평등을 완화할 수 없으므로 기본소득도 필요하다. 즉, 기본소득으로 근로 연령층에게도 최소한의 소득을 보장하면서 소득 비례의 소득 보험을 그 위에 얹자는 것이다. 이 경우 기본소득의 수준이 올라갈수록 소득 보험의 부담은 줄어들 것이다.

장지연과 홍민기(2020)는 자영업자를 포함해 모든 취업자를 포괄하는 ‘소득 중심 고용보험’을 제안하고 있다. 이들은 고용 관계 특징이 힘들어 고용주의 보험료 부담을 요구하기 어려운 점과 고용에 대해 보험료를 요구하는 것이 고용을 줄이는 유인으로 작용하는 점 등을 고려하여 고용보험료를 조세 방식으로 전환하되 사업주에 대해서는 임금에 대해서가 아니라 이윤에 대해 과세할 것을 제안하고 있다. 즉, 근로자의 보험료는 지금처럼 원천 징수 방식을 유지하되 사업주에 대해서는 이윤에 비례하여 법인세와 사업 소득세로 기여하도록 하자는 것이다.

이렇게 하면 고용을 많이 하지만 이윤이 적은 중소기업은 부담이 줄고, 고용은 적게 하고 이윤은 많이 내는 대기업들은 부담이 늘게 되어 고용 회피 유인을 없앨 뿐 아니라 부담의 형평성도 개선될 것이다. 이는 노동 소득에만 과세하는 유럽 여러 나라의 사회 보장제보다 우월한 방안이다.

다음으로 실업과 취업 및 비경제 활동을 구분하는 것이 점점 더 어려워지는 상황에서 실업 급여의 요건과 지급 기간 및 지급률을 정하는 문제이다. 장지연과 홍민기(2020)는 두 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째는 고용보험 대상을 일정 소득자 이상으로 제한하고, 그 이하 소득자는 실업 부조로 보호하는 방안이다. 가령 근로 소득과 사업 소득을 합산한 총소득이 2년 동안 1500만 원 또는 2000만 원을 기준으로 하자는 것이다. 그러나 이 경우 최소 소득 요건에 미달하여 고용보험에서 배제되는 저소득자와 실업 급여 수급 기간이 끝날 때까지 재취업에 성공하지 못한 장기 실업자 등에게는 실업 부조를 지급해야 하는데, 저소득 취업자가 많은 한국의 현실에서 쉽지 않은 과제이다.

필자는 까다로운 조건으로 제한된 인원에게만 단기간의 실업 부조(월 50만 원×6개월 = 300만 원)를 지급하는 것보다는 모든 근로 연령층 인구에게 연 300만 원(월 25만 원)을 기본소득으로 지급하는 게 낫다고 본다. 이렇게 하면 연 3백만 원 이하 통합 소득자 163만 명, 일용 근로 소득자 225만 명을 포함한 380여만 명이 하던 일을 멈추고 실업 부조를 달라고 할 일도 없고, 이들 저소득 취업자보다 실업 부조 수급자가 더 높은 소득을 올리는 불공정도 없을 것이다. 기본소득을 받으면서도 계속 일해서 추가 수입을 올리고 약간의 세금을 내면 되니까 굳이 하던 일을 멈출 필요가 없다.

핀란드가 실업 부조(기초 실업 급여) 수급자들을 대상으로 기본소득 실험을 한 이유가 여기에 있다. 핀란드는 실업 보험 미가입자와 실



업 보험에 의한 실업 급여 기간이 종료된 장기 실업자에게는 월 75만원의 실업 부조를 무기한 지급한다. 구직 활동을 조건으로 하지만 형식적인 보고에 그치고 실업 부조에 안주하는 장기 실업자가 많다. 핀란드 정부 내에 이들에게 구직 활동 보고 및 감시를 강화하고 위반 시 급여 삭감 등 제재를 강화하자는 의견과 실업 부조와 동일한 금액을 기본소득으로 주어 취업 회피 유인을 없애자는 의견이 있었다. 이러한 배경에서 기본소득 실험이 2년간 실시되었고, 실험 2년 차에는 고용 활성화 정책이란 이름으로 실업 부조 수급자들에게 감시와 제재를 강화하는 정책이 실시되었다. 2년간의 한시적 기본소득이 영구적 기본소득처럼 효과를 낼 수 없는 근본적 한계가 있음에도 실험 2년 차에 기본소득 수급자들이 채찍질이 강화된 실업 부조 수급자들보다 주관적 행복도와 삶의 질에서는 물론 고용 측면에서도 유의미한 효과가 있었음이 드러났다. 고용 증진이 기본소득의 주된 목표는 아니지만, 실업 부조를 주면서 채찍질을 가하는 것보다는 기본소득이 고용 증진에 더 효과가 있었다는 것은 주목할 대목이다.

장지연과 홍민기(2020)의 두 번째 안은 포인트 적립 제도인데, 사실상 '소득 보험'과 같은 것으로 보인다. 개인 총소득을 누적하여 특정한 기준 금액을 넘으면(예를 들어 5년 동안 1500만 원) 실업 급여 수급 자격을 부여하고, 실업 급여 지급 기간과 지급액을 누적 포인트와 연계하는 것이다. 실업 급여를 수급하면 포인트를 차감한다. 실업 급여액의 산정은 실업 전 평균 소득액과 실업 혹은 준실업 상태를 확인하기 위한 현재 소득액의 두 가지를 가지고 한다. 최근 남재욱(2020)도 기여와 급여 모두 소득 중심으로 할 것을 제안하였다. 이렇게 하면 완전 실업만이 아니라 부분 실업으로 인한 소득 감소까지 보전해 줄 수 있으며, 별도의 실업 부조가 필요하지 않게 된다. 더구나, 소득과 실업 급여액을 연계함으로써 자영업자들이 소득을 축소 신고할 유인을 없앨 수 있다.

이 방안은 저소득 불안정 취업자를 포함한 모든 소득자를 포괄할 수 있고, 이들에게 실업 부조를 받기 위해 실업자가 되도록 하는 유인이 없는 등 장점이 있는 반면, 장기간 불안정한 취업으로 저소득을 오래 지속하는 사람들은 실업 급여(또는 소득 보험 급여)를 받아도 아주 적은 금액밖에 받을 수 없게 된다. 기본소득을 도입하면 이러한 문제가 완화될 것이다. 기본소득 수준이 너무 높으면 근로 유인이 저하될 수도 있겠지만, 월 25만 원 내지 30만 원 수준의 기본소득과 함께 소득 비례의 전 국민 소득 보험(또는 포인트 적립 방식의 고용보험)을 도입하면 기초 소득 보장과 함께 실업이나 폐업은 물론 질병(상병 수당), 출산(산전 산후 휴가 및 육아 휴직 급여), 매출 급감(가령 코로나19와 같은 재난으로) 등으로 인한 소득 감소를 보전하는 보험 기능까지 완비할 수 있을 것이다.

## 6. 기본소득은 빈곤층에게 불리한가?

기본소득에 대한 반론 중 하나가 낮은 수준의 기본소득 도입은 빈곤층이 손해를 입는다는 것이다(최한수, 2018). 이는 낮은 수준의 기본소득으로 그보다 높은 수준의 기초 생활 생계 급여 등 공적 부조를 대체한 데서 오는 결과이다. 그러나 낮은 수준의 기본소득 도입 시 굳이 기존 소득 보장 제도를 전면 대체할 필요가 없다. 기본소득보다 낮은 수준의 현금 급여 프로그램은 폐지하거나 축소할 수 있겠지만, 기본소득보다 높은 수준의 프로그램은 그대로 유지하면서 기본소득 전액 또는 일부를 자산 심사 시 소득 인정액에 포함시킴으로써 수급자 수와 수급액을 줄이면 된다(유종성, 2018).

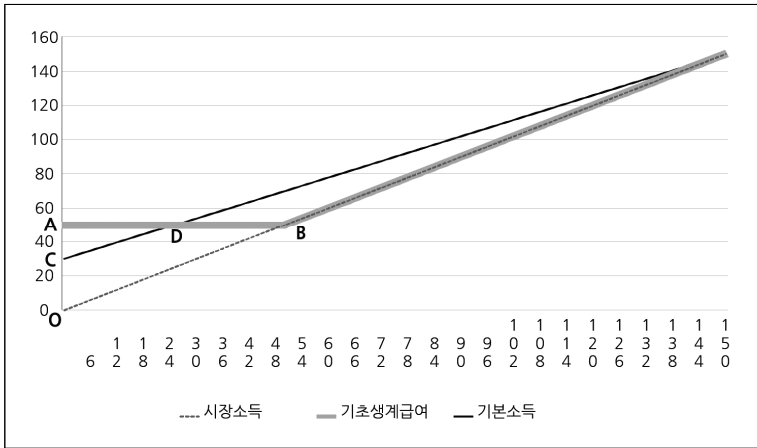
〈그림 3〉은 1인 가구의 생계 급여(현재 1인 가구 중위 소득의 30%

에 해당하는 월 52만7000원에 미달하는 부족액 지급) 지급 후의 가처분 소득과 기본소득 (1인당 GDP의 10%에 해당하는 월 30만 원) 지급 및 10%의 소득세 납부 후의 가처분 소득을 비교해 보여 준다. 기초 생활 보장 예산은 고소득자에게 부과되는 세금으로 마련된다고 보아 이 그림에서 월 150만 원 소득자까지는 소득세 부담이 전혀 없는 것으로 간주했고, 기본소득의 경우에는 재원 마련을 위해 모든 시장 소득에 10%의 정률 소득세를 부과하는 것으로 하였다(150만 원 시장 소득자의 경우 가처분 소득:  $150 \times 0.9 + 30 = 165$ ).<sup>5)</sup>

월 300만 원 이하의 소득자(1인 가구)는 기본소득 도입으로 이득을 보게 되지만, 만일 기초 생활 보장 제도를 폐지한다면 월 25만2000원 이하의 소득자는 손해를 보게 된다. 그러나 이 문제는 쉽게 해결할 수 있다. 기초 생활 보장 제도를 그대로 유지하면 된다. 기본소득을 소득 인정액에 포함시키면, 시장 소득이 월25만2000원 이상인 1인 가구는 기초 생활 생계 급여에서 졸업하게 되고( $25.2 \times 0.9 + 30 = 52.7$ ), 그 이하인 경우에는 부족분을 생계 급여로 지급받지만 기본소득이 없을 때보다 작은 금액을 지급받아도 된다. 이 경우 기초 생활 보장 생계 급여 예산은 기존의 OAB 큰 삼각형 면적으로부터 CAD 작은 삼각형 면적으로 줄어들게 된다.<sup>6)</sup>

기초 생활 보장은 부자에게서 세금을 걷어 가난한 사람을 도와주는 개념이고, 기본소득은 모두가 능력에 따라 일정 비율의 소득을 함께 나누는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 기초 생활 보장 제도하에서는 ‘진짜’ 가난한 사람을 선별하는 것이 필요하게 된다(박정훈, 2020). 반면, 기본소득은 납세의 의무를 전제로 하여 공동체의 성원 모두가 기본권으로서 누리는 것이기 때문에 이런 문제가 없다. 기본소득 지급이 깎일까 봐 노심초사할 필요도 없고, 일해서 추가 소득을 올리면 그에 따른 소득세만 떼땃하게 내면 되니 근로 유인이 떨어지지 않고 자존감에

<그림 3> 기초 생계 급여와 기본소득 비교



- \* x축은 시장 소득, y축은 가처분 소득을 나타냄.
- \* 기초 생계 급여액은 AB선과 OB선 간의 차액. 1인 가구 기준으로 월52만7000원. 엄밀하게는 OB선이 시장 소득이 아니라 '소득 인정액'이지만, 편의상 시장 소득으로 함.
- \* 기본소득은 월 30만 원, 시장 소득에 10%의 소득세를 부과. 가처분 소득은  $y = 30 + 0.9x$

손상이 가지도 않는다. 또한 노동 시장에서 교섭력도 강화된다. 무엇보다도 송파 세 모녀 사건과 같은 비극이 재발하지 않게 된다. 이상적으로는 기본소득의 수준이 높아져서 기초 생활 보장을 완전 대체할 수 있으면 좋겠지만, 월 30만 원으로도 기초 생활 수급자의 숫자가 줄어들고 수급액도 줄어들어 기초 생활 보장 의존도가 전반적으로 감소하는 효과가 있다.

### 7. 기본소득은 재정적으로 실현 불가능한가?

끝으로 의미 있는 수준의 기본소득을 도입하는 데 필요한 막대한 재원을 마련하는 것이 현실적으로 가능할 것인지를 검토해 보자. 필자는 차

기 정부가 의지를 가지면 5년 임기 내에 전 국민에게 1인당 월 평균 30만 원 수준의 기본소득 지급에 필요한 GDP 10% 정도의 재원 마련이 충분히 가능하다고 본다(강남훈, 2019; 유종성, 2020). 랩2050은 보다 낙관적인 전망을 하여 2021년부터 월 30~40만 원, 2023년부터 월 35~45만 원, 2028년부터 월 50~60만 원의 전 국민 기본소득을 위한 구체적인 재원 마련 방안을 제시하고 있다(이원재 외, 2019). 그런가 하면, 기초 생활 생계 급여 수준의 완전 기본소득을 목표로 하되 단계적으로 확대하는 모델(김교성 외, 2018; 유영성, 2020), 불안정 노동 시장에 가장 심각하게 노출되어 있는 청년층을 대상으로 한 청년 기본소득 모델(이승윤 외, 2016), 그리고 근로 연령층(20세 혹은 25~64세)에 대해서는 각자가 선택하는 4년 내지 5년의 기간에 한정해서 한시적 시민수당 또는 기본소득 이용권을 주자는 일종의 전 국민 안식년 제도 또는 생애 선택 기본소득제 제안도 있다(김태일·이규선, 2020; 석재은, 2018, 2020; 주은선, 2013).

전 국민에게 1인당 월 30만 원(연 360만 원)을 지급하려면 187조 원, 또는 2018년 GDP(국내 총생산) 1898조 원의 9.8%가 필요하다. 감가상각을 제외한 국민 순소득(2018년, 1547조 원) 기준으로는 12%에 해당한다. 2020년 정부 본예산 총액이 512조3000억 원, 이 중에서 사회복지 예산 총액이 180조5000억 원(재정 외로 운영되는 건강보험과 장기요양보험을 포함한 공공 사회 지출 총액은 250여조 원) 수준이니 올해 정부 예산의 35% 또는 올해 사회복지 예산 전액을 기본소득에 쓰야 한다. 현금 복지만을 보면 2017년에 73조4000억 원이었으므로 기존 현금 복지 총액보다도 훨씬 더 큰 금액이다. 얼핏 보면 너무나 큰 재정 부담으로 여겨진다.

한국의 공공 사회 지출은 2018년 현재 GDP의 11.1%로 1990년의 2.7%로부터 빠른 속도로 증가해 왔으나, 여전히 프랑스의 31.2%, 핀란

드의 28.7%는 물론 OECD 평균인 20.1%에 비해서도 매우 낮은 수준이다. 우리가 OECD 평균 수준으로 공공 사회복지 지출을 늘리면 기존의 사회복지를 유지하고도 1인당 GDP 10% 수준의 전 국민 기본소득을 할 수 있는 것이다. OECD 평균을 넘어서서 복지 선진국을 지향한다면, 기초 생활 생계 급여를 대체할 수 있는 GDP 16% 수준도 가능할 수 있다. 기본소득 도입 시 기존 현금 복지(2017년 현재 73조4000억 원)의 일부를 대체하고 과세 소득화로 기본소득의 일부를 환수한다면, 순비용은 더 작아질 것이다.

다만, 이처럼 기본소득에 재정을 투입하고자 할 때 사회 보험 위주의 복지 재정을 개혁하는 것이 전제되어야 한다. 기존 사회 보장 제도를 그대로 유지하고 공적 부조의 일부만 대체하면서 GDP 10~16% 규모의 기본소득을 덧붙인다면, 2060년에는 GDP 36~41%의 복지 재정이 필요할 것이다. 기본소득과 사회 보장 급여의 과세 소득화를 통해 순비용을 줄이더라도 GDP의 31~35%(대략 국민 순소득의 38~43%)로 감당하기 쉽지 않은 복지 재정 규모가 된다. 따라서 궁극적인 질문은 GDP 10~15% 규모의 기본소득 재원을 마련할 수 있느냐 여부가 아니라 현재의 이중 사회 보장을 유지하면서 장기적으로 GDP 30% 수준으로 복지 재정을 확대해 나갈 것이냐, 보편적 기본소득을 도입하여 복지 재정 확대를 앞당기는 한편 고용관계에 기반한 사회 보험을 소득 비례 소득 보험으로 개혁하여 사회 보험 재정의 확대를 일정 수준으로 억제할 것인가를 선택해야 하는 것이다.<sup>7)</sup>

기본소득의 수준을 1인당 GDP의 몇 퍼센트로 할 것인지를 정치적으로 합의하기만 하면, 지나치게 높은 수준만 아니라면 소요 재정을 마련하는 것이 기술적으로 어려운 일은 아니다. 기본소득은 정률세 모델을 취하든, 누진세 모델 또는 누진세 + 과세 소득화 모델을 취하든 재정 중립적인(fiscally neutral: 재정 수입 = 재정 지출) 모델이 언제나

가능하며 결국 소득의 재분배가 이루어질 뿐이다.<sup>8)</sup> 그러면, GDP 10~16%의 재원 마련 방안을 증세 없이 가능한 부분과 증세가 필요한 부분으로 나누어 검토해 보자.

첫째, 증세 없이 기본소득 재정을 마련하는 방안으로는 기존 재정 지출 구조의 전반적인 개혁, 낭비적·비효율적·역진적인 재정 사업의 정비,<sup>9)</sup> 기존 공적 부조 지출의 일부 대체, 재정의 자연 증가분의 활용 등이 있다. 2015년 기준 한국은 총 공공 사회 지출(GDP 10.2%)이 광의의 조세 부담(사회 보장 기여금 포함, GDP 25.2%)에서 차지하는 비중이 40.6%로서 OECD 평균인 60.8%의 2/3에 불과하다. 프랑스, 핀란드, 미국, 일본, 스페인, 포르투갈 등은 70% 내외에 달한다. 우리가 5년 내지 10년 계획으로 재정 지출 구조 개혁을 하면 조세 부담률을 올리지 않고서도 GDP 5% 규모의 복지 재정이 추가로 마련되며, 이를 기본소득 재원으로 활용할 수 있다.

뚜렷한 증세 없이도 매년 경제 성장과 물가 상승에 따라 소득 과표 구간 사이에 상승 이동하는 사람들이 생겨 재정이 자연 증가한다. 가령 문재인 정부 출범 첫 해인 2017년 정부 본예산이 400조7000억 원이었는데, 그동안 특별한 증세 없이 약간의 핀셋 증세밖에 하지 않았음에도 2020년 본예산(추경 예산 제외)은 512조3000억 원으로 112조 원가량이 증가했다. 만일 지난 3년간 재정 증가분의 2/3 정도만이라도 기본소득 예산으로 확보하는 노력을 기울였다면 3년 만에 75조 원(GDP 4% 정도)의 재원이 마련되었을 것이다. 재정의 자연 증가분 활용이 재정 지출 구조 개혁의 편리한 수단이 될 수 있다. 5년이면 GDP 5%의 재원 마련이 충분히 가능하며, 기존 공적 부조의 부분 대체로 GDP 1% 정도를 덧붙이는 것도 가능하다. 재정 지출에서 GDP 5%만 마련해도 증세로 GDP 5%만 조달하면 GDP 10% 규모의 기본소득이 가능하게 된다.

다음으로 증세 방안이다. 우선 누구나 공유 자원으로 인정하기 쉬

운 토지와 환경을 재원으로 할 수 있다. 토지 보유세는 부동산 투기 억제와 지가 안정에 기여할 수 있고, 조세에 의해 공급량이 변하지 않아 경제적 효율성을 해치지 않으며, 공유 자원의 수익을 평등하게 나눈다는 점에서 기본소득의 이상적인 재원으로 제안되어 왔다(전강수·남기업·강남훈·이진수, 2018). 이재명 지사도 지난 대선 후보 경선 시 국토 보유세로 15조 원을 거두어 1인당 연 30만 원의 토지 배당을 실시할 것을 공약한 바 있다. 전강수 외(2018)는 종합 부동산세를 폐지하는 대신 누진적인 토지 보유세를 도입할 것을 제안하였고, 강남훈(2020)은 기존의 재산세와 종부세를 유지한 채 전국의 모든 사유지에 대해 공시지가의 0.8% 단일 세율로 국토 보유세를 부과하여 31조 원(GDP의 1.5% 이상)의 세수로 국민 1인당 연 60만 원의 토지 배당을 실시할 것을 제안하였다. 보편적인 토지 보유세 강화를 실현하는 일이 정치적으로 쉬운 일이 아니지만 토지 배당과 결합하면 대다수 국민은 순수혜자가 되며, 일부 계층에게만이 아니라 보편적으로 과세하는 것이기 때문에 다수 국민의 지지와 최소한의 조세 저항으로 가능할 수 있다고 본다.

필자는 강남훈(2020)이 제안한 공시지가 0.8%의 토지 보유세와 함께 최상위 0.5% 내지 1%의 고액 자산가에 대해 누진적인 부유세를 도입할 것을 제안한다. 현재 종합 부동산세가 부유세의 일종이라 할 수 있으나, 실제 최상위 1%의 부유층은 부동산 자산보다 금융 자산을 더 많이 소유하고 있다. 따라서 과세 형평성 차원에서나 부의 집중을 완화한다는 차원에서나 현행 종부세를 금융 자산을 포함해 순자산에 대해 과세하는 부유세로 개편하는 것이 바람직하다. 순자산 20억 원 초과분에 1%, 50억 원 초과분에 2%, 200억 원 초과분에 3%로 과세하면, 김낙년(2019)의 개인 자산 분포를 기준으로 추계할 때 최상위 0.5%의 고액 자산가로부터 대략 25조 원(GDP의 1.25% 이상)의 세수를 올릴 수 있을 것으로 추정된다(유종성 2020. 6. 18).



다음으로 공유 자원의 수익이 아니라 환경을 해치는 행위에 대한 과세를 기본소득의 재원으로 삼을 수도 있다. 지구 온난화의 주범인 이산화탄소의 배출을 줄이기 위해 탄소세 도입을 촉구하는 목소리가 전 세계적으로 높아지고 있다. 그러나 탄소세 도입은 에너지 가격 인상을 가져와 저항에 부딪히기 쉽다. 실제 호주와 프랑스의 경우 강한 조세 저항 때문에 탄소세 도입에 실패했다. 그러나 스위스는 2008년부터 탄소세 + 탄소 배당 정책으로 난방 연료 사용을 줄였고 주민들이 탄소세를 지지하고 있다고 한다. 즉, 탄소 배당 정책은 다수 국민들이 순수혜자가 되게 함으로써 탄소세에 대한 정치적 저항을 회피할 수 있게 하는 것이다. 최근 미국에서는 27명의 노벨상 수상자, 네 명의 연방준비위원회 위원장, 15명의 전임 경제자문위원회 의장, 두 명의 전임 재무부 장관 등이 탄소세 도입과 탄소 배당에 관한 성명을 주도하였다. 강남훈(2019a)은 환경세로 30조 원(GDP의 1.5% 이상)을 걷어 국민 1인당 연 60만 원의 환경 배당을 실시할 것을 제안하였다.

공유 부의 개념을 좁게 해석하면 기본소득의 재원이 너무 한정되지만, 넓게 해석하면 소득세, 재산세, 소비세 등 모든 세금이 기본소득의 재원이 될 수 있다. 사이먼(Simon, 2000)이 제안한 것처럼 소득세를 중심적인 재원으로 하는 것이 바람직하다. 특히 소득세의 GDP 대비 비중이 4.5%로 OECD 평균(8.3%), G7 평균(9.5%)의 절반에 못 미치는 한국의 경우 소득세의 정상화가 우선순위를 차지해야 한다고 본다.

단일 세율의 소득세만으로 GDP 5% 재원을 충당한다면, 기존의 소득세를 유지한 채 조세 행정상 파악이 가능한 모든 소득 원천에 7%의 세금을 부과하는 것으로 가능하다. 강남훈(2019)이 기본소득을 위한 목적으로 세율 10%의 '시민 소득세'를 신설하여 약 120조 원의 세수로 1인당 월 20만 원의 시민 배당을 하자고 제안한 것과 비슷한 방안이다. 이매뉴얼 사에즈와 개브리얼 주크먼이 21세기형 사회 보장 재원으로 제

안한 ‘국민 소득세(national income tax)’ 방식도 참고할 만하다 (Saez & Zucman, 2019).<sup>10)</sup>

누진세 + 과세 소득화 모델을 적용할 경우 목적세 신설 없이 기존 소득세의 비과세, 공제, 감면을 전면 폐지하거나 정책적으로 꼭 필요한 최소한도만 남겨두고 모든 국민에게 종합 과세를 의무화하는 동시에 기본소득을 과세 소득화하는 방안만으로도 GDP 5% 규모는 조달할 수 있다. 2017년 근로 소득세 세수가 34.7조 원이었는데, 그해에 소득 공제나 세액 공제 감면 등 없이 소득 전체에 대해 과세했다면 94조1000억 원을 걷을 수 있었다(유승희 의원실 보도 자료, 2019). 조세 감면이 세수의 1.7배인 59조4000억 원에 달했는데, 이 중 32.1%에 해당하는 19조1000억 원의 감면 혜택이 상위 10%에게 주어졌고, 하위 10%에게는 0.4%에 해당하는 2600억 원만이 주어졌다. 이러한 조세 감면을 없애 1인당 평균 감면액 330만 원을 모든 근로 소득자에게 환급형 세액 공제, 즉 현금으로 똑같이 지급하거나 전 국민 기본소득의 재원으로 사용하면 국민개세의 원칙을 실현하는 동시에 누진세의 실효성을 확보할 수가 있다. 소득세의 모든 공제, 감면을 다 폐지하기 어려우면 근로 소득 공제와 인적 공제, 신용카드 소득 공제, 교육비 공제 등만을 폐지해도 최소 40조 원에서 50조 원 이상의 추가 세수가 추정된다. 이 외에 임대 소득과 주식 양도 차익 과세를 정상화하고, 금융 소득 2천만 원 이하 및 일용 근로 소득에 대한 분리 과세, 재배업 비과세 등을 폐지하는 등 소득세의 정상화로 GDP 4% 이상의 재원이 마련되며, 기본소득에 대한 과세로 GDP 1~2%를 소득 수준에 따라 차등적으로 환수하면 GDP 5% 이상을 조달할 수 있다.

이상에서 제안한 증세 방안들만 도입해도 GDP 14% 이상을 조달할 수 있으며, 부가가치세 인상 등 추가적인 증세 방안도 있다. 선진 복지 국가들이 GDP 45% 내외의 조세 부담률을 보이고 있는 것을 보면

(2018년 조세 부담률 최대국은 GDP 46.1%의 프랑스) 한국의 2018년 조세 부담률이 GDP 28.4%이므로 GDP 15~17% 정도의 증세를 실현하는 것은 정치적 의지와 국민적 합의의 문제이지 기술적으로 불가능한 것은 아니다. 기본소득은 이러한 복지 증세를 가능하게 할 수 있다고 본다. 또한 재정 지출 구조 개혁으로 GDP 5% 마련이 가능하므로 GDP 10% 내지 16% 규모의 재정 중립적 기본소득을 도입하는 것은 충분히 가능하며, 정권의 정치적 의지와 국민적 합의 도출에 달린 문제이다.

## 8. 결론: 전 국민 기본소득과 소득 보험으로 21세기 새로운 사회 보장 제도의 선도 국가로

본고에서는 주로 기존 사회 보장 제도의 이중 구조와 사각지대 문제에 초점을 두고 기본소득의 필요성과 가능성에 대해 고찰하였다. 본고에서 다루지는 못했지만, 기본소득은 경제적 효율성과 형평성을 동시에 추진하는 방안이며, 따라서 좌우의 경제학자들 간에 폭넓은 지지가 있고 좌우의 대타협을 가능하게 할 것이라는 전망도 있다(Murray, 2008). 가구 단위 복지 급여의 가족 해체 유인과 달리 개인 단위 지급 원칙으로 가족 형성 유인을 가지며 청년들의 소득 안정성을 도와 결혼과 출산에도 긍정적인 영향을 미치고 가족 간 돌봄 노동의 활성화에도 기여하는 등 여러 측면에서 긍정적 효과가 클 것이라 본다.

이미 표준 고용 관계의 점진적 해체와 함께 증가하는 저소득 불안정 노동자들을 더 이상 고용 관계에 기반한 전통적 사회 보험으로 보호하는 것은 불가능해졌다. 4차 산업혁명으로 일자리 상실이 대규모로 일어나지 않는다 하더라도 고용 불안정과 소득 불평등이 갈수록 심해지는 상황에서 기본소득은 머지않아 21세기 소득 보장 제도의 핵심으

로 자리 잡게 될 것으로 본다. 특히 노동 시장의 이중 구조가 심하고 사회 보험의 이중 구조가 중첩되어 있는 한국이야말로 기존의 산업 사회형 사회 보장 모델에 더 이상 매달리지 말고 21세기형 새로운 사회 보장 제도의 선도 국가가 되어야 한다. 구체적으로 소득 재분배 기능은 기본소득이 중심적 역할을, 공적 부조가 보완적 역할을 하도록 하며, 사회적 위험에 대응하여 소득 보장을 하는 고용보험과 공적 연금 등은 순수 소득 비례, 기여 비례의 '소득 보험'으로 개편할 것을 제안한다.

전 국민 기본소득으로 GDP의 일정 비율(가령 10% 내지 16%)을 나누고(연령·계층별로 상이한 금액 적용), 그 위에 기존의 고용보험과 공적 연금을 모든 국민을 포괄하는 소득 비례의 소득 보험으로 대체하는 것이다. 기본소득과 소득 보험의 재원 마련은 정률의 시민 소득세와 토지 보유세, 누진적인 기존 소득세의 강화, 최상위 자산가에 대한 부유세, 환경세 등 보편적 증세와 부자 증세를 병행하며 재정 지출 구조의 개혁을 동시에 추진한다. 이를 통해 사회 보장의 재정적 지속 가능성은 물론 세대 간 및 세대 내 형평성을 동시에 제고한다.

특히 건강보험 등을 포함한 사회 보험의 재원을 고용 관계와 상관 없이 노동 소득과 자본 소득을 포함한 모든 소득 원천에 대해 정률 과세하여 사각지대 없이 모든 국민을 완전 포괄하며 소득, 즉 기여에 비례하여 실업, 폐업, 질병, 재해, 은퇴, 매출 급감 등의 사회적 위험에 대해 일정한 소득 보장과 의료, 재활, 요양 서비스 등을 제공하는 것이다. 소득 재분배 기능과 보험 기능이 복잡하게 결합된 기존의 사회 보험에서 소득 재분배 기능은 분리해 내어 순수 소득 비례의 소득 보험으로 재구조화하는 대신 소득 재분배 기능은 기본소득으로 집중시키고 공적 부조가 보완적 역할을 맡도록 하는 것이다. 다만, 근로 연령층에 대한 소득 보험과 노인에 대한 소득 보험을 적절하게 설계하면 된다. 근로 연령층과 노인 간의 경계도 모호해지므로 기존의 실업 보험과 공적 연금

처럼 경직되게 설계할 필요는 없고, 둘을 하나의 소득 보험으로 통합적으로 설계하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

기본소득만으로 빈곤 문제가 해결되지 않는 상황에서는 공적 부조를 유지하되, 점차 기본소득 수준을 높여 감에 따라 사회 전체적으로나 빈곤층 개개인으로서나 공적 부조 의존도를 줄여 나가는 것이 바람직하다고 본다. 장애인 등 욕구에 따른 공적 부조와 사회 서비스는 물론 지속되어야 할 것이다. 기본소득은 개인 단위로 지급하되, 공적 부조는 가구 단위 지급을 계속 유지하는 것도 보완적인 기능이 있을 것이라고 본다. 또한, 기초 생활 보장 급여 외에 근로 장려금도 그 필요성과 효과가 부정되는 증거가 확인되기 전까지는 존치하는 것을 고려할 수 있다고 본다.

적정 기본소득의 수준을 미리 예측하기는 어렵다. 그러나 아무리 보수적으로 잡아도 GDP 10% 규모가 너무 크다고 보지는 않는다. 1인당 월평균 30만 원 수준의 기본소득이 노동 의욕을 저하할 것으로는 생각되지 않는다. 또, 이 정도면 많은 서민들에게는 '실질적인 자유'를 증진시키는 데 도움이 될 수 있다. 젊은이들이 예술 활동이나 창의적 활동에 좀 더 마음 놓고 몰입할 수도 있고, 실패에 대한 두려움을 줄이고 창업에 도전할 수도 있으며, 돌봄 노동에 더 많은 시간을 사용할 수도 있다. 저소득 불안정 노동자들에게는, 특히 자녀를 가진 3~4인 가구에는 생활비에 상당한 도움이 될 수 있다. 평소에 소득이 있는 사람은 10년을 모으면 1년간 안식년을 하여 재충전의 기회를 가질 수도 있다.

다음 정권은 임기 내 GDP 10% 수준의 기본소득 실시를 목표로 5년 계획을 수립하길 바란다. 이는 큰 개혁이고 기존 사회 보장 제도 전반의 개혁을 수반해야 하므로 하루아침에 시행할 수는 없으며 공론화 과정 등 수년간의 준비와 단계적 실시가 필요할 것이다. 불안정 노동 시장에 직면해 있는 청년들과 OECD 최고의 빈곤율에 처해 있는 노인

들을 우선적인 대상으로 기본소득을 단계적으로 확대해 나갈 수도 있을 것이다. 특히 코로나19 감염병의 장기화에 따른 경제적 충격을 고려하여 재난 회복 기본소득 지급과 재난 회복 특별세의 실시를 통해 기본소득에 대한 경험과 국민적 토론을 축적해 나가는 일은 현 정부에서부터 시행할 수도 있을 것이다.

끝으로 기본소득을 비롯한 사회 보장 개혁을 위한 정책 연구와 사회적 논의에 있어 필수적인 것은 소득과 재산, 세금과 현금 및 현물 급여에 대한 개인별·가구별 정보의 정확한 제공이다. 국세청과 건보공단, 사회보장정보원 등 관련 기관들이 보유한 행정 데이터를 통합, 비실명화하고 이를 정부와 지자체의 각종 패널 조사 등 가구 조사 자료와도 연계하여 정책 연구에 활용할 수 있도록 하는 일이 시급하다(유종성 외, 2020). 기본소득과 기존 사회 보장 제도의 소득 재분배 효과 비교는 물론 기본소득을 어떠한 수준, 어떠한 형태로 도입할 것인지, 기존 사회 보장 제도의 개혁을 어떤 방향으로 할 것인지에 대해 단기적 및 중장기적 효과를 가능한 정확하게 추정할 수 있어야 증거 기반 정책 연구와 이를 토대로 한 정책 논의가 발전할 수 있을 것이다.

2020. 08. 04 접수/ 2020. 08. 20 심사/ 2020. 09. 03 채택

## 주 석

- 1) 분배 정의와 기본소득에 관한 보다 심층적인 논의는 권정임 외(2020)를 참고.
- 2) OECD(2020)의 공공 사회 지출 통계에 의하면, 현금 및 현물 급여가 구분되는 지출의 GDP 대비 비중이 OECD 36개국 평균은 현금 12% 대 현물 8%인데, 한국은 현금 4.2% 대 현물 6%로서 현물 급여의 비중이 더 높다.
- 3) 근로 소득의 경우 소득 인정액 계산 시 30% 소득 공제를 해 주기 때문에 한계 실효 세율이 70%이지만, 소액의 근로 소득으로 인해 생계 급여 자격을 상실하게 되면 지자체와 민간의 다른 많은 복지 혜택을 동시에 상실할 위험이 크기 때문에 실제 한계 실효 세율은 훨씬 더 높다고 볼 수 있다.
- 4) 스웨덴은 실업 보험에 임의 가입 제도를 취하고 있는데 2007년 개혁 이전에는 실업보험기금 가입자들이 내는 보험료는 실업 급여 예산의 10%만을 부담하고 90%는 정부 재정의 지원을 받았다. 개혁 이후 각 실업보험기금별 실업률에 따라 보험료 부담액이 연동되어 실업 급여 예산의 40~60%를 보험료로 충당하게 되면서 보험 가입률이 10~15% 줄었고 실업 급여 자격 조건이 까다로워지면서 실업 급여 수급률이 급격히 떨어졌다. 2014년에 실업률 연동 보험료가 폐지되었으나 2016년에는 실업 급여 예산의 25% 정도를 보험료로 충당하였고 실업 보험 가입률도 이전 수준으로 회복되지 않았다. 실업 보험 미가입자 또는 실업 급여 자격을 충족하지 못하는 실업자들은 실업 부조를 받을 수 있다(Kolsrud, 2018).
- 5) 이 그림에는 나타나지 않지만, 월 300만 원 소득자는 기본소득 30만 원을 받고 자신의 시장 소득에 대해 10%의 세금을 내고 나면 가처분 소득이 300만 원으로 된다( $300 \times 0.9 + 30 = 300$ ). 월 300만 원보다 더 높은 소득을 누리는 고소득 자일수록 기본소득보다 더 큰 금액의 세금을 내어 순부담 계층이 된다(가구 단위로는 부양가족 1인이면 월 600만 원 소득자까지, 부양가족 2인이면 월 900만 원 소득자까지 순혜택).
- 6) 이처럼 기본소득으로 기존 생계 급여를 부분 대체하는 것에 대해 “줬다 빼앗는 기본소득”이란 비판이 나올 수 있다. 기초 생활 보장의 사각지대에 있던 빈곤층의 70~80%에게 30만 원의 기본소득이라도 지급하는 것이 기초 생활 보장 수급자들이 기본소득으로 아무런 혜택도 못 받는 문제보다 더 중요하다는 점에서 이러한 불만은 무시할 수도 있다. 그러나 기본소득 30만 원 중 20만 원만 소득 인정액에 포함시켜 기존 생계 급여 수급자들이 10만 원의 수급액 증가를 누릴

수 있도록 배려할 수도 있을 것이다.

- 7) 판 파레이스는 기본소득의 이상적인 수준으로 GDP의 25%를 제시한 바 있으나 (Van Parijs & Vanderborght, 2017, p. 11), 이는 기존의 공적 부조는 물론 소득 보장형 사회 보험까지 완전 대체하는 것을 전제로 한 것으로 보인다. 필자는 GDP 15% 수준의 기본소득에 GDP 10% 규모의 소득 비례 소득 보험을 더하는 것이 이상적인 대안이라고 본다. 여기서 과세 소득화로 GDP 5% 정도를 환수하면 순비용은 GDP 20% 정도가 될 것이다. 이 외에 건강보험, 장기요양보험, 산재보험과 기타 사회 서비스에 GDP의 10%를 사용하는 것이 필요할 것이다. 참고로 피케티(2020)는 참여 사회주의를 구현하는 방안으로 재산세로 국민 소득의 5%를 걷어 기본 자산에, 소득세로 국민 소득의 45%를 걷어 그중 국민 소득 5%를 기본소득에 사용할 것을 제안한다.
- 8) 재정 중립성(fiscal neutrality)을 재정 규모 동결로 이해하는 것은 잘못이다. 기본소득 실시를 위해 어느 정도 적자 재정 또는 통화 팽창을 해도 좋다는 견해도 있으나, 필자는 조세 수입과 재정 지출이 일치하는 균형 예산을 전제로 하는 재정 중립적 기본소득안을 제시한다.
- 9) 중소기업 지원 중 낭비적인 사례로 KDI 보고서(장우현 외, 2014)에 따르면 중소기업진흥공단으로부터 자금을 지원받은 기업의 수익률이 지원 탈락 기업의 수익률보다 낮았다고 한다. 또한, 농업 직불금이 경지 규모를 기준으로 지급되어 경지 규모 0.5ha 이하의 소농들은 직불금 평균 수급액(7만7000원)이 농업 소득의 3%에 불과한 반면, 10ha 이상의 대농들은 평균 수급액(3250만 원)이 농업 소득의 32.5%에 달해 농가 소득의 불평등을 증가시키고 있다(한석호·채광석, 2016). 연 2~3조 원의 직불금 예산으로 모든 농가에 동일 금액의 직불금을 지급하든지, 모든 농민 또는 농촌 주민에게 1인당 동일 금액을 농촌 기본소득 또는 농업 참여 소득으로 지급하는 정책으로 전환을 고려할 만하다.
- 10) 강남훈(2019)은 가계의 노동 소득, 자본소득과 함께 실현된 자본 이득까지 과세 하자고 한 반면, 기업 이윤은 시민 소득세의 과세 대상에 포함하지 않는다. 사에 주와 주크만(Saez & Zucman, 2019)은 모든 노동 소득과 자본 소득(기업 이윤 포함)에 대해 6% 세율로 원천 과세하자고 한 반면, 자본 이득은 과세 대상에 포함시키지 않은 대신 고액 자산가에 대해 순자산 기준의 부유세를 별도로 도입할 것을 제안한다.



## 참고 문헌

- 강남훈(2019). 『기본소득의 경제학』. 고양: 박종철출판사.
- 강남훈(2020. 6. 13). 부동산투기를 막기 위한 토지배당. 기본소득한국네트워크 쟁점토론회 발제문.
- 강신욱(2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. 『한국사회정책』, 24권 1호, 213~237.
- 강신욱 외(2018). 『소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응 효과 연구』. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-05-01.
- 고용노동부(2020. 7. 20). 보도 자료: 일하는 행복을 위한 「안전망 강화」 계획 발표.
- 국민연금공단(2020). 노령연금 예상 월액표. URL: [http://www.nps.or.kr/jsppa/ge/info/easy/easy\\_04\\_02.jsp](http://www.nps.or.kr/jsppa/ge/info/easy/easy_04_02.jsp) (6. 25. 검색)
- 권정임 · 광노완 · 강남훈(2020). 『분배정의와 기본소득』. 진인진.
- 금민(2017). 공유자산 배당으로서의 기본소득. 『Future Horizon』, 34호, 18~21.
- 금민(2020). 『모두의 몫을 모두에게』. 서울: 동아시아출판사.
- 김교성 · 백승호 · 서정희 · 이승윤(2018). 『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』. 사회평론 아카데미.
- 김태일 · 이규선(2020). 한국적 기본소득의 적용: 기간한정 시민수당. 한국사회정책학회 발표문.
- 김낙년(2019). 우리나라 개인 자산 분포의 추정. 『경제사학』, 43권 3호, 437~482.
- 김연명(2013). 한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로. 『한국사회복지조사연구』, 36권, 27~59.
- 남재욱(2020). 노동 약자 보호 못 하는 고용보험. 랩2050 [IDEA2050\_029].
- 박정훈(2020. 6. 23). '진짜 불쌍한 사람'만 지원하자는 사람들에게: 전국민고용보험 vs. 기본소득 논쟁은 허구다. 오마이뉴스.
- 백승호(2020. 7. 9). 기본소득은 뺄셈도 나눗셈도 아닌, 덧셈이다: 욕구와 권리 실현을 위해. 『프레시안』.
- 보건복지부(2019). 제3차 중장기 사회보장 재정추계. 사회보장위원회.
- 석재은(2018). 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로시민 기본소득이용권. 『보건사회연구』, 38권 2호, 103~132.
- 석재은(2020). 생애선택 기본소득제의 제안: 적극적 시민을 위한 안전장치. 한국사회정책학회 발표문.

- 성재민(2000). 근로연령층의 사회보장정책 현황 및 효과. 사회보장위원회 발표 자료.
- 앤서니 오티스(저), 장경덕(역)(2015). 『불평등을 넘어: 정의를 위해 무엇을 할 것인가』. 파주: 글항아리.
- 양재진(2018). 기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?. 『한국사회정책』, 25권 1호, 45~70.
- 양재진(2020). 『복지의 원리』. 서울: 한겨레출판.
- 양재진(2020. 6. 3). 기본소득, 막연한 기대감 뒤에 감춰진 것들. 『프레시안』.
- 오건호(2020). 기본소득보다 전국민 사회보장. 포용사회연구소 창립포럼 발표문.
- 유영성(2020). 기본소득의 점진적 확대 방안: 경기도 기본소득 로드맵. 랩2050 [IDEA2050\_031].
- 유종성(2018). 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰. 『한국사회정책』 25권 3호, 3~35.
- 유종성(2020). 생애맞춤형 전국민 기본소득제의 필요성과 실현방안. 유종성 외 12인. 『촛불 이후 한국 복지국가의 길을 묻다』 (40~74쪽). 한울.
- 유종성(2020. 6. 18). 기본소득 시대를 향해 ①-下. 세금 개혁, 재정지출 개혁이 필요: 차기 대통령 임기 내 GDP 10% 기본소득 실시하자. 프레시안.
- 유종성 · 전병유 · 신광영 · 이도훈 · 최성수(2020). 증거기반 정책연구를 위한 행정 자료의 활용. 『한국사회정책』, 27권 1호, 5~37.
- 은민수(2020). 코로나 사태와 한국 사회보장제 주요 쟁점과 대안: 불안정노동층의 소득보장을 중심으로. 국회토론회 발표문.
- 이건민(2018). 기본소득의 소득재분배 효과: 테크니컬 노트. 정치경제연구소 대안 『Alternative Working Paper』, No.5.
- 이승윤 · 백승호 · 김윤영(2019). 한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. 『비판사회정책』, 63호, 193~232.
- 이승윤 · 이정아 · 백승호(2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 『비판사회정책』, 52호, 365~405.
- 이원재 · 윤희중 · 이상민 · 이승주(2019). 국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현가능한 모델 제안. LAB2050 솔루션 2050-04.
- 이혜원(2012). 재정패널을 이용한 차상위계층 실태분석. 『재정포럼』, 192호, 25~40.
- 장우현 외(2014). 『중소기업 지원정책의 개선방안에 관한 연구 (II)』. 세종: 한국개발연구원.

- 장지연·홍민기(2000). 전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. 『월간 노동리뷰』, 6월호.
- 전강수·남기업·강남훈·이진수(2018). 국토보유세, 부동산 불평등 해결의 열쇠. 김윤상 외. 『헨리 조지와 시대개혁』. 경북대학교 출판부, 219-232.
- 정원호·이상준·강남훈(2016). 『4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구』. 세종: 한국직업능력개발원.
- 조돈문(2020. 8. 9). 문재인 정부 사회경제정책 긴급점검 (2): 전 국민 고용보험제. 『OhmyNews』.
- 주은선(2013). 한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론. 『비판사회정책』, 38호, 83~126.
- 최한수(2018). 세금-편익 모형을 이용한 기본소득 모의실험. 『재정포럼』, 261호, 6~39.
- 통계청(2019). 2019년 가계금융복지조사 결과 보도 자료.
- 통계청(2020). 가계동향조사 2020년 1/4분기 보도 자료.
- 한석호·채광석(2016). 농업경영체 등록정보를 활용한 농업직불제 소득효과 분석. 『한국산학기술학회 논문지』, 17권 5호, 195~202.
- Adema, W., Fron, P., & Ladaique, M.(2014). How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?. *International Social Security Review*, 67(1), 1~25.
- Anxo, D., & Ericson, T.(2015). *Labour market measures in in Sweden 2008-13: The crisis and beyond*. International Labour Office, Research Department. Geneva: ILO.
- Atkinson, A. B.(1995). *Public economics in action: The basic income / flat tax proposal*. Clarendon Press, Oxford.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H.(2012). No claim, no pain: Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *Journal of Economic Inequality*, 10, 375~395.
- Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. & Seelieb-Kaiser, M. eds.(2012). *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gentilini, U., Grosh, m., Rigolini, j., & Yemtsov, R.(Eds.)(2020). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. Washington, DC: The World Bank.

- Kobayashi, H. (2014). The future of public assistance reform in Japan: Workfare versus basic income?. In Y. Vanderborght & T. Yamamori (Eds.), *Basic income in Japan* (pp. 83~100). New York, NY: Palgrave and Macmillan.
- Kolsrud, J. (2018). Sweden: Voluntary unemployment insurance. In OECD, *The future of social protection: What works for non-standard workers?*. OECD Publishing, Paris.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63, 661~687.
- Lindbeck, A. (1988). Individual freedom and welfare state policy. *European Economic Review*, 32, 295~318.
- Murray, C. (2008). Guaranteed income as a replacement for the welfare state. *Basic Income Studies*, 3(2), Article 6.
- OECD (2017). Basic income as a policy option: Can it add up?. OECD Policy Brief on The Future of Work, May.
- OECD (2019). *OECD Employment outlook 2019: The future of work*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020). Social expenditure database (SOCX). Retrieved from <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (2020. 6. 5. 데이터 추출).
- Piketty, T. (2020). *Capital and ideology*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saez, E. & Zucman, G. (2019). *The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay*. W. W. Norton & Company.
- Simon, Herbert A. (2000). "A Basic Income for All: UBI and the Flat Tax." Boston Review.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge: Harvard University Press.

## 왜 보편적 기본소득이 필요한가?

### 기본소득을 중심으로 하는 사회 보장 개혁의 방향

#### 유종성

본고는 보편적 기본소득(universal basic income)을 둘러싼 찬반 논쟁, 특히 기존 소득 보장 제도와의 경쟁 관계에서 제기되고 있는 몇 가지 주요 질문들을 고찰하여 기본소득의 정당성과 필요성을 옹호한다. 기본소득은 사회 보험이나 공적 부조보다 정의롭고 공정하며, 기존 소득 보장 제도가 노동 시장의 이중 구조를 강화하며 많은 빈곤층을 사각지대에 방치하는 문제를 극복하여 더 높은 재분배 효과를 낼 수 있다. 낮은 수준의 기본소득 도입 시에는 기존 소득 보장 제도에서 기본소득 아래의 부분만 대체함으로써 빈곤층이 손해를 보지 않게 할 수 있다. GDP 10% 수준의 '재정 중립적' 기본소득은 기존 재정 지출 구조의 개혁과 보편적 증세 및 부자 증세의 결합으로 충분히 가능하며, 나아가 기초 생활 보장 생계 급여를 완전 대체하는 GDP 16% 수준의 기본소득을 도입하는 것도 가능함을 보여 준다. 동시에, 기본소득 도입과 함께 고용 관계에 기반한 기존의 소득 보장 사회 보험(고용보험과 공적 연금)은 재분배 기능 없는 소득 비례의 '소득 보험' 방식으로 전환하여 재정적 지속 가능성과 세대 간 및 세대 내의 형평성을 동시에 추구하는 것이 필요함을 주장한다.

**주제어** · 보편적 기본소득, 재분배 효과, 사회 보장 이중 구조, 소득 비례 소득 보험, 재정 중립적 기본소득

## Abstract

# Why Do We Need a Universal Basic Income?

## Directions for Social Security Reform Centered on the Introduction of a UBI\*

**You, Jong-Sung**

This paper advocates the legitimacy and necessity of universal basic income, addressing several major questions surrounding the controversy over the merits of UBI that emanate from the competition with the existing social security system. I argue that UBI is more just and fair than social insurance or public assistance. UBI can have more redistributive effect than the current social security system, which reinforces dualism of the labor market and suffers from large blind spots. A low level of UBI may replace only the lower part of the existing income support programs, which will ensure that any poor persons will not lose due to an insufficient basic income replacing the previous generous benefits. I suggest various revenue sources including taxation and spending reforms to finance a 'fiscally neutral' UBI at the level of 10 per cent or 16 per cent of GDP, the latter of which will suffice to replace the existing income support programs. I also propose to simultaneously restructure the social insurance programs such as the employment insurance and the national old age pensions into 'income insurance' programs that are purely proportional to ones' own incomes in terms of both contributions and benefits, eliminating redistributive function from them, which will ensure long-term financial sustainability as well as both inter-generational and intra-generational equity.

**Key words** · universal basic income, redistributive effect, social security dualism, income-proportional income insurance, fiscally neutral basic income

---

\* This work was supported by Laboratory Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2018- LAB-1250002).