

소득보장토론회

유튜브 생중계

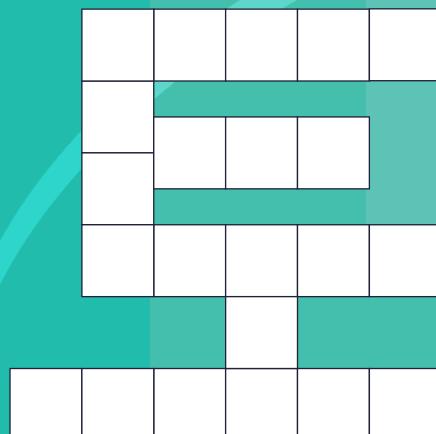
용혜인 유튜브

일시

2022.01.14
오전 10시

장소

국회
의원회관
제3세미나실



좌장
lab2050 이원재 대표

발제
“20대 대선, 주요 대선후보 소득보장정책 비교”
서정희 군산대 사회복지학과 교수

토론자
유종성 가천대학교 정책학 교수
김신언 서울지방세무사회 연구이사
용혜인 기본소득당 국회의원

주관
국회의원 용혜인

주최
국회의원 용혜인 기본소득당 기본소득한국네트워크 기본소득국민운동본부

차례

인사말	신지혜 기본소득당 상임대표	p.2
	옹혜인 기본소득당 국회의원	p.3
	오준호 기본소득당 대통령 후보	p.4
	김세준 기본소득국민운동본부 상임대표	p.5
	안효상 기본소득한국네트워크 이사장	p.6
좌장	이원재 LAB2050 대표	p.7
발제	"20대 대선, 주요 대선후보 소득보장정책 비교" 서정희 군산대 사회복지학과 교수	p.8
토론	유종성 가천대학교 정책학 교수	p.30
	김신언 박사(세무사, 미국변호사)	p.34
	옹혜인 기본소득당 국회의원	p.40



신지혜 기본소득당 상임대표 인사말

안녕하세요, 기본소득당 상임대표 신지혜입니다.

향후 대한민국이 나아갈 방향을 결정하는 대통령 선거가 50여 일 앞으로 다가 왔습니다. 이제야 각 후보의 공약이 조금씩 주목받고 있습니다. 수많은 공약 중 세계가 주목하는 공약이 있습니다. 바로, ‘기본소득’입니다. 며칠 전(1월 11일) 세계 기본소득 석학이 모여 국제워크샵을 진행했습니다. 모두 대한민국의 대통령 후보의 기본소득 공약에 감탄하며, 대한민국이 기본소득 선도국가가 되길 진심으로 바라고 있었습니다. 세계의 관심과 달리 대선을 앞 둔 대한민국에서는 기본소득에 대한 치열한 토론조차 열리지 않는 안타까운 현실이기에 오늘 토론회가 더 없이 소중하고 반갑습니다.

과거의 대선과 다가올 대선의 차이점 중 하나가 제1야당 대선 후보를 제외한 많은 후보들이 소득보장 정책을 발표하고 있다는 것입니다. 감염병 여파로 언제든 소득절벽을 경험할지도 모른다는 공포와 깊어지는 불평등을 바로잡지 못하고 오히려 ‘내로남불’을 보여준 국민적 분노에 비로소 정치가 응답하는 모양새입니다.

소득보장 정책을 실현하기 위해서는 조세 제도를 포함해 국가 경제 구조에 큰 변화가 필요합니다. 소득보장이 된다면, 일상적 관계 맷는 방식부터 유일한 소득 얻는 원천이었던 노동의 양상까지 국민 삶의 ‘대전환’이 일어납니다. 그럼에도 어떤 소득보장 정책 방향으로 가야할지에 대한 깊은 논의의 장도 없었습니다. 그래서 직접 마련했습니다.

오늘 토론회는 소득을 얻는 대표적 방식인 노동이 달라지고 있는 현실에서 GDP 세계 10위 대한민국 규모에 맞게 최소한의 삶을 보장하는 방안을 치열하게 논의하는 자리이자 소득보장 제도를 통해 대한민국이 해소해야 할 불평등의 민낯을 마주하는 자리일 것입니다. 나아가 단순히 얼마의 소득을 보장할 것 인지를 넘어 ‘국민을 품는 경제 방향’에 대해 국민께서 선택하는 데 도움이 되기를 바랍니다.

치열하고 치밀한 논쟁으로 대통령 선거의 품격을 높이는 계기가 될 오늘 토론회를 함께 만들어주신 모든 분께 감사의 인사를 전합니다.



용혜인 기본소득당 국회의원 인사말

안녕하세요. 기본소득당 국회의원 용혜인입니다.

전환의 빅 플랜을 찾아 오늘 이 자리에 함께해주신 여러분께 환대와 감사의 인사를 드립니다.

20대 대선이 50여 일 정도 남았습니다. 이번 대선은 우리 모두에게 매우 중요한 기로입니다.

신종 감염병, 기후위기, 젠더 갈등, 극심한 저출생에 이르기까지 전례 없던 위기를 헤쳐나갈 비전이 필요한 때입니다. 가히 새로운 시대정신을 찾는 전무후무한 대선입니다.

저는 특히 극심한 양극화에 주목하고 있습니다. 자산 불평등, 소득 불평등은 최근 우리 국민을 가장 심하게 괴롭히고 있습니다. 캐스팅보트로 불리며 그 어느 대선보다 뜨거운 러브콜을 받고 있는 MZ세대의 정치혐오가 이를 잘 보여줍니다. 역사상 그 어느 세대보다 뛰어난 능력을 갖췄음에도 부모세대보다 가난할 것이라는 MZ세대 10명 중 3명은 지지하는 정당이 없다며 차라리 MBTI로 대통령을 뽑자는 자조 섞인 농담까지 하고 있습니다.

비호감 대결이 된 대선 탓에 가장 가난한 세대의 정치에 대한 비웃음은 더 커지고 있습니다.

이제라도 시대정신과 이를 뒷받침할 정책을 두고 제대로 된 대결을 펼쳐야만 합니다.

각 정당과 후보의 소득보장정책을 비교 분석하는 오늘의 토론회는 국회에서 열리는 첫 번째 정책대결의 장입니다. 기본소득, 시민최저소득에서부터 선별적 복지와 손실보상까지 20대 대선 주요 후보들의 소득보장 정책, 재원 마련과 증세에 대한 입장을 꼼꼼히 따져보는 오늘 토론회가 국민 여러분의 정치에 대한 실망을 해소하고 선택의 실마리를 제공해 드릴 수 있으리라 생각합니다.

소득보장을 중심으로 새로운 시대정신 발굴과 이를 실현할 빅 플랜이 필요합니다. 오늘이 토론회를 계기로 시대정신을 선택하는 대선, 전환의 빅 플랜을 찾아가는 경쟁이 시작되길 바랍니다.

끝으로 빅플랜을 찾아나서는 이 발걸음에 동참해주신 기본소득한국네트워크와 기본소득국민운 동본부에 감사 인사를 드립니다. 또 좌장을 맡아주신 Lab2050 이원재 대표님, 발제를 맡아주신 서정희 군산대 사회복지학과 교수님, 토론자로 나서주신 유종성 가천대 정책학 교수님, 김신언 서울지방세무사회 연구이사님께도 감사드립니다.

감사합니다.



기본소득당 대통령 후보 오준호 인사말

안녕하세요. 기본소득당 대통령 후보 오준호입니다.

선거가 코앞으로 다가왔습니다. 그러나 뉴스에 나오는 것은 대통령 후보들의 부적절한 발언과 무의미한 정쟁 뿐입니다. 매 선거마다 ‘정권교체’는 주요 화 두로 떠오르지만, 정권과 함께 무엇이 바뀌어야 할지는 제대로 이야기되지 않고 있습니다. 새로운 시대정신과 정치적 비전이 절실한 지금, 소득보장정책에 대한 진지한 토론을 제안하고 개최해주신 주최 측에 깊은 감사를 전합니다.

코로나19 이후, 전국민적 소득보장 정책은 피할 수 없는 시대적 과제가 되었습니다. 윤석열 후보는 생계급여 확대를 복지 분야 정책으로 발표했고, 이재명 후보도 월 8만 원 기본소득을 공약했습니다. 심상정 후보는 시민최저소득제를 발표하며, 21세기 신복지국가로 나아가겠다고 말했습니다. 그간 전국민적 소득보장이 필요하다고 주장하며 많은 활동을 해오신 주최자 분들과 참여자 분들이 있었기에 가능한 일이었습니다.

많은 후보자들이 소득보장정책을 제출했지만, 재원 계획과 중세 여부는 논의되고 있지 않습니다. 중세에 대한 사회적 반감이 존재하는 지금, 소득보장정책을 실현하기 위해 필요한 과제와 방향에 대해 돌아볼 필요가 있습니다. 오늘을 시작으로 20대 대선 후보들이 서로의 소득보장정책을 비교하고 토론하며, 더 나은 방향으로 나아갈 수 있기를 바랍니다.

저 오준호 역시 대통령 후보로서 소득보장정책을 발표한 바 있습니다. 1호 공약으로 발표한 월 65만 원 기본소득이 바로 그것입니다. 생계급여 수준을 뛰어 넘는 금액인 월 65만 원의 기본소득은 모든 국민에게 삶의 기본권을 보장하려는 담대한 기획입니다. 저 오준호는 기본소득을 통해 현 사회를 유지하고 보충하는 것을 넘어, 우리 사회의 불평등과 위기를 해소할 ‘빅 플랜’을 제시하고자 합니다. 기본소득 목적세, 비과세감면 정비 등 ‘빅 플랜’을 실현하기 위한 중세 계획도 촘촘히 제안 드리고 있습니다.

언론이 거대 양당 후보의 가십거리만 뒤쫓는 지금, 전환의 빅 플랜을 논의하는 이번 토론회는 가뭄의 단비와 같습니다. 소중한 자리를 만들어주신 기본소득당, 기본소득당 용혜인 의원실, 기본소득국민운동본부, 기본소득한국네트워크에 감사드립니다. 좌장을 맡아 논의를 이끌어주실 LAB2050 이원재 대표님, 발제와 토론을 맡아 수고해주실 서정희 군산대 사회복지학과 교수님, 유종성 가천대 정책학 교수님, 김신언 서울지방세무사회 연구이사님께도 감사의 말씀을 전합니다.

이번 대선을 모두의 삶의 기반이 보장되는 대한민국으로 나아가는 선거로 만듭시다.

저 오준호도 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.



기본소득국민운동본부 상임대표 김세준 인사말

안녕하십니까. 기본소득국민운동본부 상임대표 김세준입니다. 오늘 뜻 깊은 자리에서 인사드릴 수 있게 되어 기쁘게 생각합니다.

대한민국은 세계 최초로 기본소득이 실현되는 나라가 될 것입니다. 그 동안 기본소득당을 비롯한 많은 분들이 기본소득 실현을 위해 헌신해주신 덕분에 지금 기본소득이라는 나무가 뿌리 내릴 수 있는 환경이 마련되었습니다. 이제 기본소득이라는 나무의 소중함을 체감한 국민이 팔을 걷어 붙이고 직접 나서서 기본소득 나무에 물을 주고, 거름을 주고, 해충을 제거하기 시작하였습니다. 그 결과, 어디에서도 유례를 찾아볼 수 없던 기본소득 국민 운동이 이 땅에서 자생적으로 생겨났습니다.

이토록 기본소득이 국민들 사이에서 폭발적인 관심사가 된 이유는 무엇일까요? 가장 큰 요인은 2020년 1차 전국민 재난지원금을 통해 기본소득을 직간접적으로 체험했기 때문일 것입니다. 특히 우리 국민은 전세계에서 극찬하고 있는 소멸성 지역화폐를 통한 기본소득이 경제를 살릴 수 있는 처방이 될 수 있음을 경험했습니다. 아마 기본소득에 대한 관심은 앞으로 더 커질 것입니다. 그 동안 말로만 들어왔던 ‘일자리가 사라지는 세상’을 코로나 사태로 몸소 체험한 국민들이, 자본주의 경제의 맹점을 보완하고 불평등 심화 문제를 해결할 수 있는 유일한 해결책으로서 기본소득의 위력을 목격한 이상 기본소득의 불길은 더욱더 불타오를 것입니다.

상황이 이런 만큼 이번 토론회는 매우 중요한 의미를 갖는다고 생각합니다. 이제 국가가 국민의 소득을 보장하는 건 선택이 아닌 필수입니다. 시대의 흐름입니다. 이 역사적인 흐름을 앞당기기 위한 여러분의 헌신에 감사 드리며, 이번 토론회가 소득보장에 대해 대중적인 이해를 높이는데 큰 기여를 하게 되기를 간절히 기원합니다.

고맙습니다.

기본소득국민운동본부 상임대표

김세준



기본소득한국네트워크 안효상 이사장 인사말

20대 대선, 전환의 '빅 플랜'을 찾아서,
주요 대선 후보 소득보장정책 비교

한국 사회의 미래를 결정할 수도 있는 대통령 선거가 얼마 남지 않았습니다. 하지만 대의제 민주주의에서 국민의 대표자를 뽑는 선거는 국민이 주권자임을 확인하는 유일한 날이라는 웃지 못할 농담이 있습니다. 더 슬픈 것은 주어진 선택지 안에서 덜 나쁜 사람을 뽑는다는 또 다른 농담입니다. 물론 우리는 이런 농담이 그저 농담으로 그치기를 원하지만 눈 앞에서 벌어지는 현실은 꼭 그런 것 같지 않습니다. 그럼에도 선거는 우리가 목소리를 낼 수 있는 시공간이라는 점에서, 우리의 미래를 향한 그 목소리들이 서로 만나고 더 크게 울려 퍼질 수 있는 계기라는 점에서 중요합니다.

이번 대통령 선거에서 꼭 다루어야 하는 주제가 소득보장의 새로운 방향과 원칙이라는 점을 부정할 사람은 없을 것입니다. 사회경제적 변화와 기술 변화 모두 너무나 빠르게 진행되고 있으며, 기후 변화는 이미 되돌릴 수 없을 지점을 넘어섰습니다. 이 속에서 한때 견고하다고 생각했던 삶의 방식과 노동 형태가 흔들리고 무너졌을 뿐만 아니라 과거로 돌아갈 수 없다는 것을 우리에게 지시하고 있습니다. 그러니 사람들이 소득을 올리는 방식과 형태도 함께 변화했고, 변화할 것을 요구하고 있습니다.

새로운 소득보장 방안을 둘러싼 논의를 보면 역동적인 한국 현대사의 축소판이라고 할 수 있습니다. 너무나 낯설고 진기한 것이라고 느껴졌던 기본소득이 정치적 변동에 따라 곧 실시될 수도 있을 정책으로 우리 앞에 놓여 있는 현실이 그렇습니다. 그러다 보니 기본소득에 대한 비판과 반대도 그만큼 강하고 치열합니다. '일하지 않는 사람에게도 소득을 보장한다고', '그러면 누가 일을 하겠어', '모두에게 준다고 할 때 그 엄청난 돈을 어떻게 마련할 수 있겠어'라는 즉자적인 반응부터 '필요한 데 몰아서 주는 게 더 효율적이지', '일자리는 돈만 버는 게 아니라 더 많은 의미가 있어', '사회서비스 확대 등 다른 데 돈을 써 야 하는 게 더 맞는 게 아니야'까지...

물론 기본소득만 이런 위치에 있는 것은 아닙니다. 한국판 음의 소득세라 할 수 있는 안심소득제, 최저소득보장제, 전국민고용보험, 기존의 소득보장 정책을 좀 더 확대한 것까지 다양한 정책과 제도 설계가 우리 앞에서 저마다 목소리를 내고 있습니다. 누구 말대로 '세상이 혼란스러우니 보기 좋더라' 같은 모습입니다.

이번 '소득보장 국회토론회'가 격렬한 토론을 통해 '혼돈 속의 질서'를 찾아가는 중요한 계기가 되기를 바랍니다. 그리고 격렬한 토론을 위해서는 표면 아래로 내려가는게 필요합니다. 새로운 소득보장 방안을 마련하는 것도 중요하지만, 도대체 왜 우리는 사람들에게 소득을 보장하려 하는가, 그렇게 소득이 보장될 때 사람들은 과연 무엇을 할 것인가 등등의 질문이 함께 다루어질 때 비로소 우리는 우리가 겪고 있는 현실 그리고 우리 앞에 닥친 미래에 제대로 답할 수 있을 것입니다.

기본소득한국네트워크 이사장
안효상



LAB2050 이원재 대표 인사말

다음 세대의 경제적 자유를 위해 다가오는 20대 대선에서 가장 중요한 토론 주제는 무엇이 되어야 할까요?
바로 경제적 불평등을 어떻게 완화할 것인가여야 합니다.

최근 20대, 30대가 많이 보는 유튜브 채널마다 반복되는 이야기가 있습니다. ‘경제적 자유’를 얻기 위해 노력하자는 이야기입니다. 그래서 주식에도 투자하고 부동산에도 투자해야 한다는 이야기가 나옵니다.

전 세계 벤처기업의 요람인 미국 실리콘밸리에서 젊을 때 창업해 성공한 벤처기업가들이 자전적 강의를 할 때 흔히 하는 이야기와 맥락이 비슷합니다. ‘경제적 자유’를 찾았다는 이야기입니다. ‘경제적 자유’가 시대정신인 것처럼 보입니다. 그런데 경제적 자유를 가장 많이 해치는 문제가 바로 경제적 불평등입니다.

소득 격차와 자산 격차가 커지면, 사람들은 소득과 자산을 확보하기 위해 더 많은 시간과 에너지를 쓰게 됩니다. 자칫 아래 계층으로 떨어지면 회복할 수 없을 것 같은 공포 때문입니다. 이런 공포는 우리가 진정으로 원하는 삶을 살 수 없게 읊아냅니다.

세계적인 문학가 베지니아 울프는 <자기만의 방>에서, 숙모로부터 유산을 물려받은 뒤 고정된 수입이 얼마나 큰 자유를 가져다 주었는지 묘사했습니다. 세계적 기본소득 연구자인 필리프 반 파레이스는 조건없는 소득 보장 정책이 개인에게 ‘실질적 자유’를 가져다준다고 이야기합니다.

내 삶을 내가 원하는 대로 설계하고 살아갈 수 있는 자유, 생계수단을 찾아야 하기 때문에 원치 않는 삶을 살 필요가 없는 자유, 이게 바로 이들이 이야기하는 경제적 자유입니다.

경제적 불평등은 우리나라만의 문제가 아닙니다. 기후위기와 함께 전 세계가 해결하려 노력 중인 중요한 사회 문제입니다.

정책토론이 실종되어가는 이번 대선에서, 용혜인 의원, 기본소득당, 기본소득한국네트워크, 기본소득 국민운동본부가 등 정치인과 전문가들과 시민사회가 함께 소득보장정책을 토론하는 자리를 마련해 주셔서 매우 반갑고 감사합니다.

이번 토론회를 통해 20대 대선이 더 나은 소득보장정책을 토론하며 사회적 합의를 이루어 다음 세대의 경제적 자유를 높이는 계기가 되기를 간절히 바랍니다.

LAB2050 대표
이원재

제20대 대선, 주요 후보들의 소득보장 정책 비교

서정희(군산대학교 사회복지학과 교수)

I. 제20대 대선에서의 복지국가 재편의 중요성¹⁾

한국 복지국가는 1961년 생활보호법 제정을 시작으로 공공부조 중심의 잔여적 복지국가이자 자유주의적 복지국가로 30년 이상 지속되다가 1997년 외환위기를 기점으로 사회보험의 확대를 중심으로 한 보수주의적 복지국가로 확장해왔다. 2022년 현재 공공부조와 사회보험, 일부 보편수당(아동수당 존재, 장애수당과 기초연금은 보편수당이 아닌 자산조사 방식으로 존재)의 체계를 갖추면서 복지국가의 형식적 틀을 갖추었다고 평가받는다.

그러나 자본주의 체제의 변화, 노동시장의 변화, 부의 편중 등으로 인하여 기존의 사회보장제도가 한계에 부딪치면서 새로운 복지국가로의 전환에 대한 요구가 제기된다. 이와 관련하여 기본소득한국네트워크(2021)는 자본주의의 거시적 변화로서 산업자본주의에서의 복지국가, 금융자본주의와 노동의 균열, 플랫폼 자본주의와 사회보장제도의 부정합의 심화를 제시하고, 동시에 일의 형태와 작동방식의 변화와 사회보장제도의 부정합을 설명한다.²⁾

1. 자본주의의 거시적 변화

1) 산업자본주의와 복지국가

산업자본주의 시기에 완성된 전통적 복지국가의 주요 제도는 공공부조와 사회보험이다. 공공부조와 사회보험은 두 주요 집단이 직면한 빈곤, 실업, 질병, 노령, 산재 등 사회적 위험에 대한 사회보장을 목적으로 만들어졌다(Laura and Rachel, 2019: 683).

첫 번째 집단은 정규직의 표준적 고용관계에 있는 노동자였다. 이들은 자신의 노동력을 이용하는 사업주에게 종속되는 것을 조건으로 탈빈곤이 가능한 임금을 보장받았다. 그리고 실업이나 질병 등으로 인해 소득 활동이 중단될 경우에는 노동시장에 복귀할 때까지 일정 기간 동안 사회보험을 통해 소득을 보장받았다. 노령연금은 생산성이 더 높은 청년들의 노동시장 진입을 원활하게 하기 위해 사회적으로 합의된 퇴직 연령에 소득 활동을 중단한 노인들에 대한 사회적 보상의 성격을 가졌다(남찬섭·허선, 2018).

1883년에 독일에서 최초로 법제화된 사회보험은 1920년 이후에 유럽 대부분의 국가로, 1930년대에는 남미와 미국, 캐나다 등의 국가로까지 확대되었다. 이후 사회보험은 실업, 질병, 노령, 산업재해 등 사회적 위험으로 인한 소득 상실에 대하여 사회적 보호 기능을 하는 명실상부한 복지국가의 주요한 프로그램으로 자리매김했다.

1) I장의 1,2,3절은 기본소득한국네트워크(2021)의 6장의 내용임을 밝힌다.

2) 기본소득한국네트워크는 20개월의 공동작업을 거쳐 2021년 8월 17일, 대선 국면에서 한국의 기본소득 실현의 근거와 목표, 구체적인 로드맵으로서 『한국 사회 전환: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵』을 발표하였다. 이를 좀 더 가다듬어 2021년 10월 29일 “기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵”(박종철 출판사)이라는 책을 출간하였다.

이러한 사회보험은 표준적 고용 계약관계를 맺고 있는 정규직의 무기계약 남성 노동자가 지배적이었던 노동시장환경을 배경으로 만들어졌다. 이들은 사회보험료에 대한 지속적이고 안정적인 기여를 통해 사회적 위험에 직면했을 때 탈빈곤 수준의 충분한 사회보장 혜택을 받을 수 있었다. 제조업 중심의 산업자본주의 시기에는 생애주기 동안 안정적인 임금이 보장되고, 노동자와 그를 고용한 사용자(고용주)의 경계가 분명하여 사회보험에 대한 기여 책임이 명확하게 확인되었기 때문에 사회보험이 정상적으로 작동하기에 충분했다. 또한 사회보험은 사용자에게도 노동력 재생산 비용을 효율화하고, 노동생산성을 높이며, 지속적이고 안정적인 자본 축적을 가능하게 하는 방법으로서 중요한 제도적 장치였다. 이러한 노동과 자본의 상호 이해관계 속에서 사회보험은 제조업 남성 노동자를 보호하는 복지국가의 핵심적 프로그램으로 작동할 수 있었다.

사회보장의 두 번째 대상 집단은 경제활동을 하고 있지 못해서 소득이 없거나, 경제활동을 하더라도 정부가 정한 최저생계비 수준 이하로 소득이 매우 낮은 집단이다. 이들은 조세로 재원을 마련한 공공부조를 통해 소득을 보장받았다. 이들에 대한 사회적 보호는 소득수준이 국가가 정한 기준선 이하로 하락한 것이 확인될 때부터 작동하기 시작하였다.

2) 금융자본주의와 일터의 균열

1970년대에 들어서면서 산업자본주의는 금융자본주의로 변화되었고, 상황은 반전되었다. 상황의 반전은 제조업의 수익성 위기에서 시작되었다. 우선 일터가 변화되었다. 기업의 주요한 자금 출처인 주식시장에서 주주들은 자신들의 이익실현을 극대화하기 위해 기업들이 핵심역량에 집중하도록 요구하였다. 그 결과는 일터의 균열로 이어졌다. 일터의 균열은 일 차적으로 기업 조직을 변화시켰다. 와일(Weil, 2014)은 기업의 대표적인 경영전략 변화로 프랜차이징화, 제3자 위탁 경영, 공급 사슬 시스템 고도화를 제시한다.

프랜차이징은 복제 가능한 비즈니스 모델을 다른 업체에 제공하지만 통제는 본사가 맡는 경영 방식이다. 프렌차이징은 핵심역량 이외의 업무는 외부업체로 밀어내는 독창적 메커니즘이다. 제3자 경영위탁은 기업이 핵심역량에만 집중하고 나머지는 제3자에게 경영을 맡김으로써 효율성을 높이려는 전략이다. 마지막으로 공급 사슬 고도화 전략은 원자재와 부품의 공급 사슬 관리를 국내외에 외주화하는 전략이다. 이를 통해 기업들은 효율성을 높이면서 재고 위험과 수요 변동 위험을 획기적으로 줄이고자 하였다. 외주화된 공급 사슬에 대한 통제는 발전된 정보통신기술을 활용하며, 여기에는 공급 기지가 지켜야 할 기술, 적하, 배송, 상품 기준 등에 대한 기업의 상세한 명시가 제시된다(Weil, 2014).

이러한 일터의 균열로 기업들은 종속적 고용계약에 부과되는 의무를 프랜차이징 계약이나 제3자 경영, 외주, 하청, 용역 등 하위조직에 전가하는 것이 가능해졌다. 여기에는 인건비, 사회보험료, 노동력관리비용, 기업복지비용 등의 절감, 일관성 있는 인사정책 준수 의무의 회피, 근로기준 및 근로환경 엄수 의무의 회피 등이 포함된다. 임금 노동자에 대한 기업의 책임 범위와 한계는 일터의 균열이 심화되면서 더욱 모호해졌다. 이렇게 표준적 고용계약 관계에 기반한 산업자본주의에서의 노동의 풍경은 해체되기 시작하였다.

산업자본주의 노동시장 풍경의 해체는 노동시장에서는 저임금으로 이어지고, 사회보장 시스템에서 배제되는 누락된 중간 지대의 확대로 이어졌다. “누락된 중간 지대”(missing middle)는 공공부조와 사회보험 중심의 전통적 사회보장 제도의 보호에서 배제되는 집단이 등장하는 현상을 설명하는 개념이다(ILO, 2019: 6; ILO, 2017: 148). 사회보장제도에서의 배제는 ① 공식부문의 비정규직 노동자, ② 근로자도 자영업자도 아닌 가짜자영업 또는 모호한 고용관계에 있는 비공식 고용 노동자, ③ 비공식 부문의 영세자영업자, ④ 잠재적 실업자 집단에서 주로 발생한다. ⑤ 누락된 중간 지대를 구성하는 집단들은 고용된 생애주기 동안 주로 불안정한 일자리에서 경제활동을 하여 사회보험에 안정적인 기여가 어려운 집단이기 때문에 사회보험에서 배제되는 경향이 강하다. 그렇다고해서 공공부조제도에 포함되는 것도 아니다. 일을 하고 있어 국가가 정한 빈곤선 기준을 충족하지 못하기 때문이다(이승윤·백승호·남재욱, 2020).

3) 플랫폼 자본주의와 사회보장제도 부정합의 심화

주목할 만한 또 하나의 변화는 1990년대부터 진행되었다. 1990년대에 촉발된 닷컴붐과 인터넷 기술의 발전은 2000년대에 들어서면서 플랫폼 기업들의 등장으로 대표되는 플랫폼 자본주의 시대를 열었다. 기업은 스마트 공장과 플랫폼을 활용한 생산방식으로 전환되고 있으며, 고용과 일의 작동방식에서도 근본적인 변화가 관찰되고 있다. 온라인 플랫폼을 활용하여 재화와 서비스가 생산되고 판매되는 플랫폼 경제의 등장과 플랫폼 노동이라는 새로운 형태의 비표준적 일의 모습이 확대되는 것이 대표적이다. 플랫폼 노동은 임금근로자와 같이 사용자에 대한 종속적인 속성이 강함에도 불구하고 고용계약관계에서 벗어난 도급계 약을 통해 경제활동을 수행한다. 결국 플랫폼 노동자들은 임금노동자 보호가 주목적이었던 기준의 사회보장제도, 특히 사회보험에서 배제되고 있다.

이러한 변화는 단순한 고용계약 관계의 변화만을 의미하지 않는다. 자본주의의 가치 창출 방식이 근본적으로 재구조화되고 있음을 의미한다. 스르니체크(Srnicek, 2017)는 현대 자본주의를 “플랫폼 자본주의”라 명명하며, 가치 창출과 자본축적의 원천이 노동력에서 데이터로 전환되고 있음에 주목한다. 그는 이러한 변화를 단순하게 플랫폼 노동이나 플랫폼 비즈니스 모델의 성장이라는 미시적 차원에서 해석하는 것을 넘어서, 이전과는 전혀 다른 새로운 자본축적 방식으로의 근본적인 변화라는 차원에서 진단한다.

자본주의 역사를 돌아보면 새로운 자본축적 동학이 작동할 때, 기준의 복지국가 제도들은 새로운 자본주의의 변화 양상과 부정합이 커지는 경향을 보여 왔다. 현재 복지국가가 직면한 현실이 바로 변화된 자본주의와의 부정합이다. 사회보장제도의 부정합이 발생하는 메커니즘을 좀 더 미시적인 차원에서 살펴보면 다음과 같다.

2. 일의 형태 및 작동방식의 변화

1) 일의 형태 변화

최근 플랫폼 비즈니스 모델의 성장과 함께 플랫폼 노동이라는 새로운 형태의 일이 확대되고 있다.

플랫폼 노동은 산업사회의 노동과 구분된다. 플랫폼 노동은 일자리가 아니라 일감의 형태로 수행되고, 고정적 사업장에서 일이 수행되지 않으며, 사업주와 노동자 사이의 고용관계에서 벗어난 형태로 계약이 이루어지기 때문이다. 그래서 플랫폼 노동은 보이지 않는 노동(invisible work)으로 명명된다. 국제기구들이 고정적 사업장에서 고용주와의 관계가 명확했던 산업사회의 ‘노동(labour)’과 달리 ‘일(work)’이라는 개념으로 미래의 노동을 규정하고 일의 미래(The Future of Work)에 주목하는 이유이다.

전통적 산업사회의 표준적 고용관계는 이미 1970년대 이후 일터의 균열로 해체되기 시작되었다. 임시고용, 시간제 근로, 파견근로, 위장된 고용관계 등은 일터의 균열로 확대되어 온 대표적인 비표준적 노동이다. 종속적 자영업으로 분류되는 플랫폼 노동은 지금까지 전통적 산업사회의 전형적인 노동에서 가장 많이 벗어난 새로운 형태의 일이다. 앞으로 또 다른 새로운 형태의 일들이 전면화될 것으로 예상된다.

2) 일의 작동방식 변화

이러한 새로운 형태의 일들이 작동되는 방식은 산업사회의 표준 고용관계에 따른 방식과는 완전히 다르다. 고용관계는 더욱 모호해져 고용주를 특정하는 것이 더 어려워지고, 플랫폼 기업, 고객 등 다수의 평가자가 부여하는 별점과 플랫폼 노동을 통제하는 다양한 방식의 알고리즘 기술이 결합하여 일하는 방식에 대한 통제는 산업사회의 종속적 노동자보다 더 정교해지고 있다. 쉬는 시간과 일하는 시간의 경계는 사라져가고 있고, 생산적인 시간과 비생산적인 시간의 구분은 모호해지고 있다. 그리고 일하는 장소와 사적인 공간의 경계 또한 완전히 형해화(形骸化)되고 있다(이승윤, 2019; 이승윤·백승호·남재욱, 2020).

이렇게 일의 작동방식이 원자화되고 탈공간화되면서 노동은 더욱 소외되고, 소득은 불안정 해지며, 협상력은 더 낮아지는 악순환이 만들어지고 있다. 그리고 플랫폼 노동은 종속성이 강함에도 불구하고, 도급계약을 맺고 있어서 근로기준법상의 근로자로 인정받지 못한다. 그 결과는 기존의 노동 관련법 및 사회보장 관련법에서의 배제로 이어진다. 그리고 이러한 특징은 비단 플랫폼 노동뿐 아니라, 고용계약관계가 명시적인 비정규직, 심지어는 정규직으로도 스며들고 있다(김영선, 2020).

3. 사회보장 제도의 부정합

전통적 산업사회에서 만들어진 사회보장 제도는 안정적이고 표준적인 고용계약 하에서 고용관계가 확인된 정규직 노동자를 보호하는 기능을 수행해왔다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 자본주의의 거시적 변화나 그 결과인 일의 형태와 작동방식이 변화는 사회보장 제도가 작동하는 기반을 허물어 왔다. 사회보험에 안정적으로 기여할 수 있는 정규직의 비중은 줄어들고 있고, 비정규직 임금노동자들은 고용 경력이 불확실하고 노동소득도 불안정하여 사회보험에 안정적으로 기여하기 어려워졌다. 그 결과 사회보험 급여 수준도 낮을 수밖에 없다. 최근 증가하고 있는 플랫폼 노동자들, 영세자영업자들 역시 마찬가지다. 이들은 사회보험으로부터 지속적으로 배제되고 있다.

이들이 사회보험에서 배제되었다 하더라도, 최후의 안전망인 공공부조 제도를 통해 최저한의 소득이 보장되더라도 한다면 그나마 다행일 수 있다.

그러나 새롭게 등장하고 있는 비표준적 형태의 일들에 종사하는 사람들은 공공부조 대상자로 포괄되기도 어렵다. 저소득이지만 경제활동을 하고 있어 낮은 수준의 공공부조 기준선보다는 소득이 높은 경우가 많기 때문이다.

<표 1> 비표준적 형태의 일(NSFW)과 사회보험 미가입 현황 (단위: %)

구분	국민연금	국민건강보험	고용보험
정규직	5.1	0.0	3.9
NSFW			
임시직	51.5	1.0(17.6)	35.8
시간제	68.2	3.0(40.3)	71.7
비전형노동			
- 흐출	68.8	5.1(30.2)	93.4
- 파견용역	48.9	1.0(8.5)	35.8
- 가내근로	69.4	6.1(44.9)	75.5
종속적자영업(특수형태근로)	45.0	1.6(24.9)	92.2
순수자영업			99.5

* 국민건강보험에서 괄호안의 수치는 직장가입피부양자 비율임.

출처: 김유선(2020), 김진선(2020). 기본소득한국네트워크(2021: 96에서 재인용)

4. 복지국가 개혁의 방향

전통적 산업사회에 만들어진 복지국가의 핵심 프로그램인 사회보험과 공공부조가 변화된 자본주의 노동시장 환경에서 사회적 안전망으로서 기능하기에 제한적이다. 복지국가는 패러다임 전환이 요구된다.

1) 자산조사 기반 공공부조에서 권리 기반 기본소득으로의 개혁

자산조사 기반 공공부조는 서구의 경우 16세기부터 제도화되었고, 최후의 소득 안전망으로서 기능해 왔다. 특히 자유주의 복지국가에서는 공공부조의 역할과 기능이 매우 중요하게 간주되었다. 그럼에도 불구하고 자산조사 기반 공공부조의 한계에 대해서는 지속적으로 문제가 제기되었다.

첫 번째 한계는 수급 자격과 관련된 다양한 조건이 인권을 침해하고 광범위한 사각지대를 만들어 낸다는 것이다. 수급자는 일할 수 있는데 일하지 않는 게으름뱅이로 취급받거나, 잠재적 부정수급자로 의심받음으로써 시민적 권리로서의 사회권을 누리기 어렵다. 18세에서 65세 사이의 경제활동이 가능하다고 간주되는 사람이 국민기초생활보장 수급권자가 되기 위해서는 근로능력 평가를 받아야 한다. 그런데 신체와 관련된 질환은 2개월 분의 진료 기록지를, 우울증이나 정신질환은 3개월 분의 진료기록지를 제출해야 한다. 병원을 다니지 않으면 이를 증명하기 어렵기 때문에 적극적으로 병원을 다니며 근로능력이 없음을 끊임없이 증명해야 한다(박정훈, 2020).

둘째, 추가적인 소득이나 재산을 과도하게 소득으로 환산하여 생계급여 삭감이나 수급 자격 박탈이 일어나기도 한다. 이로 인해 수급자 가구 및 가구원의 자활 의지가 약화되어 빈곤의 뒷으로 이어진다. 소득이 높아지면 근로소득공제 30%를 제외한 소득금액만큼 생계급여가 삭감되기 때문에 수급자 및 수급자 가구 가구원들이 열심히 일할 동기를 상실하게 된다. 수급자가 가난을 벗어나기 위해 저축을 할 경우, 가구당 500만 원을 초과하는 금액에서 월 6.26%는 소득으로 환산되고, 자동차나 집 등 자산의 소득환산을 통해 생계급여가 삭감되거나 수급 자격이 박탈될 수 있다.

셋째, 소득인정액 기준을 통과한다 하더라도 부양의무자 기준 때문에 수급자에서 탈락할 수 있다. 2015년 기준 비수급 빈곤층의 규모가 144만 명에 달하는 것으로 조사되고 있다 (허선·김윤만·한경훈, 2019).

공공부조제도는 경제적으로도 비효율적이고 사회안전망으로서도 불완전한 제도이며, 사회 정책을 전진시키기보다는 후퇴시킨다(Atkinson, 1996). 그리고 빈곤층을 지원하는 제도는 빈곤층과 나머지 인구 사이의 강력한 이중 구조를 만들어냄으로써 복지국가의 발전과 지속가능성을 위협한다. 이러한 관점에서 복지국가 이론가인 티트머스는 “가난한 사람만을 위한 정책은 가난한 정책”이라고 주장하기도 했다(Bregman, 2017). 자산조사에 기반한 공 공부조가 지배적인 국가보다는 포괄적 사회보험, 보편적 사회서비스, 보편적 소득보장이 지배적인 복지국가에서 성공적으로 가난함을 줄여 왔다는 것은 이미 많은 서구 복지국가에서 확인되었다.

복지국가의 패러다임 전환이 절실히 요구되는 현 시점에 자산조사에 기반한 공공부조가 장기적으로 인권에 기반한 기본소득으로 전환되어야 할 첫 번째 이유이다.

2) 고용기반 사회보험에서 소득기반 소득보험으로의 개혁

노동시장의 변화는 주로 사회보험의 제도적 부정합과 관련되어 있다. 이에 대응하여 현재 논의되는 사회보험 개혁안은 “소득 기반 사회보험”으로의 전환이다. 현행 사회보험의 가입 자격은 직장가입과 지역가입으로 구분되어 있다. 직장가입은 주로 사용자가 누구인지 명확하게 확인되는 임금근로자를 대상으로 한다. 임금근로자 중 초단시간근로자 등 일부 직장 가입 적용제외자와 종속적 자영업자 및 순수 자영업자는 지역가입 대상이다. 고용보험과 산재보험은 지역가입 개념이 적용되지 않고 주로 임금근로자만을 대상으로 한다. 최근 일부 특수형태근로종사자가 고용보험에 포함되었고 예술인의 경우도 고용보험에 적용된다. 그러나 비정규직, 플랫폼 노동 등 비표준적 형태의 일에 종사하는 사람들은 고용관계에 기반한 사회보험에서 배제되는 경향이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사회보험 가입자격을 고용관계에 기반한 방식에서 소득에 기반한 방식으로 개혁하는 방안이 소득 기반 사회보험이다.

소득 기반 사회보험은 모든 취업자를 대상으로 한다. 소득 기반 사회보험의 재원은 기존 사회보험과 동일하게 보험료 기여를 통해 마련하지만, 징수 방식은 현재의 사회보험료와 차이가 있다.

소득 기반 사회보험의 보험료는 고용계약 관계와는 무관하게 취업자와 사업 주 각각의 소득에 부과된다.

특히 사업주 부담분의 사회보험료는 현재와 같이 고용관계에 속한 해당 피용자의 수와 개별 임금수준에 따라 부과하는 것이 아니라, 사업주의 소득 등에 대해 일정 비율로 부과하게 된다. 이때 소득의 범주와 보험료 납부 비율을 어떻게 결정 할지는 논쟁의 대상이다.

소득 기반 사회보험은 소득을 기준으로 자격이 관리되기 때문에, 종속적 자영업자의 근로 자성 인정 여부와 무관하게 이들을 사회보험에 포함할 수 있는 장점이 있다. 그러나 노동 시장 이중 구조에서 기인하는 사회적 보호의 이중화(Hausermann & Schwander, 2012)에서 자유로울 수 없다(서정희·백승호, 2017; 백승호, 2021). 왜냐하면 소득에 기반하여 보험료가 책정될 경우, 저임금, 저소득 취업자는 낮은 보험료를 납부하게 되고 그 결과 여전히 낮은 사회보험 급여 수준을 벗어나기 어렵기 때문이다. 특히 다음 일감을 구하기 위해 대기하는 시간 등에 대해서는 소득이 발생하지 않는 플랫폼 노동자, 프리랜서 노동자의 경우, 완료된 일감에 대해서만 소득이 발생하기 때문에 소득 불안정성에 노출되는데, 이는 고스란히 소득 비례형 사회보장제도의 낮은 기여와 낮은 급여 문제로 이어진다. 더 나아가 자동화 등 기술 발전으로 인해 장기 실업자, 구직단념자가 늘어날 경우, 소득 자체를 얻지 못하는 사람들에 대한 사회보장은 사회보험만으로 해결하기 어렵다. 이는 소득 기반 사회 보험으로의 개혁과 함께 새로운 소득보장제도로서 기본소득이 추가되어야 할 두 번째 이유이다.

5. 제20대 대선에서의 복지국가 전환

이러한 변화는 한국 복지국가에서도 예외가 아니다. 한국의 자본주의 구조 변화는 세계적 흐름과 궤를 같이할 뿐만 아니라, 복지국가의 확대와 자본주의 구조 변화가 맞물리면서 더욱 어려움에 처해있다. 복지국가의 확대에도 불구하고 한국에서의 불평등은 90년대 아래로 지속적으로 확대되어 왔고(Chancel et al., 2021), 플랫폼 자본주의 및 지식경제로의 전환은 GDP 대비 노동소득분배율 하향으로 나타나고, 기업 규모별 노동소득분배율의 격차는 확대되었다(오지윤, 엄상민, 2019).

제20대 대선은 한국 복지국가 재편에서 그리고 한국 사회의 전환에서 매우 중요한 국면이다. 이번 대선을 지나 새로운 정부와 새로운 의회가 구성되는 5년에서 10년의 시간은 한국 사회의 매우 중요한 역사적 시기가 될 것이다. 자본주의의 변화에 대한 복지국가의 사회보장 제도의 대응 방식은 그 사회의 이중화를 강화하느냐, 축소하느냐를 결정한다 (Emmenegger et al., 2012). 현재의 급속한 변화 국면에서 복지국가의 사회보장 제도의 변화가 어떤 경로를 취하느냐에 따라 이후 한국 사회의 이중화의 경로를 결정하게 될 것이다.

백승호(2021)가 평가하고 있는 것처럼, 한국 복지국가의 체제 전환에 대한 필요성에 공감하고 이와 관련한 관심과 담론이 상당함에도 불구하고, “실제 ‘복지국가 패러다임 전환’을 주제로 하는 사회정책 영역에서의 여러 토론회에서 조차 ‘실현 가능성’에 포획된 채”, “프로그램 수준의 미시적 조정을 강조하는 경우가 대부분”이고, “한국에서의 진보적 영역에서 조차 실현 가능성에 대한 자기검열, 체제 전환의 필요성을 인정하면서도 전환적 사회정책에 대해서는 회의적이고 운명론적이며 냉소적인 전망이 지배”하고

있다(백승호, 2021: 61~62).

실현 가능성을 제1원리로 설정하는 순간, 아무것도 하지 않는 것이 가장 실현가능성이 높다는 사실을 직시해야 한다. 전환의 시기에 실현 가능성을 가장 우선순위에 두는 전략은 가장 무익한 전략이다. 가장 바람직하고 필요한 내용이 무엇인가를 정하고, 이러한 정책을 실현 가능하게 하기 위한 전략을 모색하는 순서여야 맞다.

II. 주요 정당들의 복지국가 소득보장 공약

1. 더불어민주당 이재명 후보의 소득보장 공약

1) 대표적 소득보장 공약

더불어민주당(이하 민주당) 이재명 후보의 소득보장 공약은 대표적으로 기본소득 공약이다.

이재명 후보의 기본소득 공약은 크게 두 가지 축으로 구성된다(이재명, 2021).

- 전국민 기본소득 연 100만 원
- 청년 기본소득 연 100만 원 추가
(청년 총 200만 원: 전국민 기본소득 100만 원 + 청년 기본소득 100만 원)

전국민 기본소득은 모든 국민에게 무조건적으로 연 100만 원을 지급하는 부분 기본소득이고, 청년 기본소득은 19세부터 29세 청년(약 700만 명)에게 전국민 기본소득에 추가적으로 연 100만 원을 지급하는 범주형 기본소득이다.

2) 재원

이재명 후보의 기본소득은 그 재원으로서 차기 정부에서는 “일반재원, 조세감면분, 긴급한 교정과세(기본소득 토지세와 탄소세)로 시작”하고, 차차기 정부에서 기본소득 목적세 도입으로 기본소득을 본격적으로 확대하게 될 것이라 언급한다(이재명, 2021).

- 기본소득 토지세
- 기본소득 탄소세
- 일반조세
- 조세감면분

구체적으로 첫째, 재정구조 개혁, 예산절감, 예산 우선순위 조정, 물가상승률 이상의 자연 증가분 예산,

세원관리 강화로 25조 원 이상, 둘째, 연간 60조 원을 오가는 조세감면분 순차 축소로 25조 원 이상, 셋째, 긴급한 교정과세분으로서 기본소득 토지세 약 50조 원, 기본소득 탄소세 64조 원, 넷째, 일반 기본소득목적세는 차기 임기내 시행은 쉽지 않겠지만 기본소득 정책의 효능 증명으로 국민적 합의의 토대가 만들어지면 일반 기본소득 목적세 도입이 가능할 것이라 주장한다(이재명, 2021).

3) 증세에 대한 입장

이재명 후보는 증세를 동반한 기본소득 개혁을 명확하게 언급하고 있다. 다만 세원 관리 및 예산 절감, 긴급한 교정과세를 통한 증세는 차기 정부에서 할 것임을 명확하게 언급하지만, 일반조세로서의 기본소득 목적세에 대해서는 차차기 정부에서 시작하되, 차기 정부에서는 국민적 합의를 전제로 도입의 가능성은 예시하고 있다(이재명, 2021).

2. 국민의힘 윤석렬 후보의 소득보장 공약

1) 대표적 소득보장 공약

국민의힘 윤석렬 후보는 복지국가의 재편이나 소득보장에 전혀 관심이 없는 것으로 보인다.

대선을 불과 60일 남긴 현 시점까지 소득보장 공약은 전혀 내놓지 않고 있다.

- 없음

2) 재원

- 없음

3) 증세에 대한 입장

- 없음

3. 기본소득당 오준호 후보의 소득보장 공약

1) 대표적 소득보장 공약

기본소득당의 오준호 후보의 소득보장 공약 제1호는 전국민 월 65만 원 기본소득이다.

- 전국민 월 65만 원 기본소득

2) 재원

오준호 후보는 기본소득의 재원으로서 구체적인 세원을 제시한다. 구체적으로 5가지 재원을 제시하고 있다.

- 기본소득 탄소세

- 기본소득 토지세
- 시민세
- 비과세 및 감면 정비
- 기준 복지지출 조정

3) 증세에 대한 입장

- 증세 입장 명확

4. 정의당 심상정 후보의 소득보장 공약

1) 대표적 소득보장 공약

정의당의 심상정 후보는 2021년 12월 22일에 ‘21세기 신복지국가 비전’의 첫번째 공약으로 ‘시민평생소득’을 발표하였다(심상정, 2021). 시민평생소득은 시민최저소득, 전국민 소득 보험, 범주형 기본소득이라는 3가지 차원으로 구성된다.

‘시민최저소득’은 중위소득 100% 이하 가구에 1인 가구 기준으로 무소득자에게 100만 원을 보장하는 부의 소득세 제도이다. 이와 관련하여 “현행 생계급여, 자활급여, 근로장려금 등을 통합한 빈곤해소 소득보장 방안”이자, “중위소득 100% 이하 시민을 대상으로 설계하므로 거의 시민 절반이 받는 사회임금”으로 설명한다(심상정, 2021: 46).

‘전국민 소득보험’은 실시간 소득파악으로 고용 지위를 넘어서 소득이 발생하면 자동으로 사회보험에 가입하는 ‘소득기반 사회보험’을 의미한다(심상정, 2021: 47).

‘범주형 기본소득’은 “시민의 사회적 역할을 지원”하는 것으로 아동수당을 청소년을 포괄 하는 아동청소년 수당으로 확대하고, 기초연금도 저소득층 노인의 생활에 적절한 수준으로 인상하고, 공동체 돌봄, 농어업, 지역참여, 공익활동 등 사회적으로 유의미한 활동을 지원하는 사회수당을 지급하는 것이다(심상정, 2021: 48).

2) 재원

- 없음

3) 증세에 대한 입장

- 없음

<표 2> 주요 정당의 대선 후보들의 소득보장 공약

	더불어민주당 이재명 후보	국민의힘 윤석렬 후보	기본소득당 오준호 후보	정의당 심상정 후보
소득보장 정책	<ul style="list-style-type: none"> 전국민 기본소득 연 100만 원 청년 기본소득 연 100만 원 추가 	없음	전국민 월 65만 원 기본소득	<ul style="list-style-type: none"> 시민평생소득 시민최저소득 전국민 소득보험 범주형 기본소득
재원	<ul style="list-style-type: none"> 기본소득 토지세 기본소득 탄소세 일반조세 조세감면분 	없음	<ul style="list-style-type: none"> 기본소득 탄소세 기본소득 토지세 시민세 비과세 및 감면 정비 기존 복지지출 조정 	없음
증세에 대한 입장	<ul style="list-style-type: none"> 증세를 동반한 기본소득 개혁 일반 조세에 대해서는 국민 동의 절차를 거쳐 증세 	없음	증세 입장 명확	없음

III. 평가

1. 부의 불평등의 근원적 해결

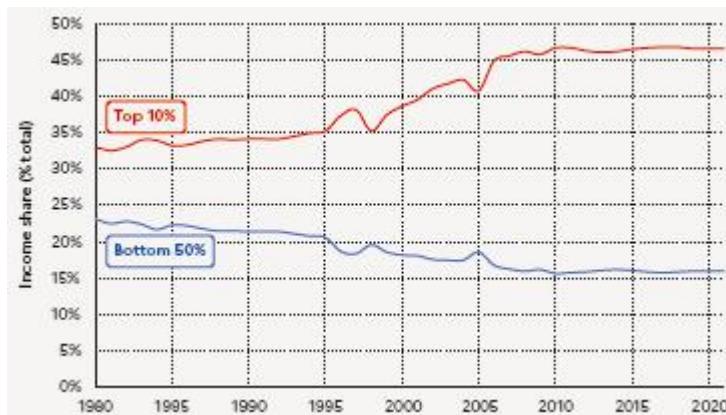
1) 부의 불평등과 그 원인

많은 사람들이 현 시기 한국 사회의 가장 큰 문제로 부의 불평등을 지적한다. 2021년 12월 피케티, 주크만 등이 참여하고 있는 세계불평등연구소에서 『세계불평등보고서 2022』(World Inequality Report 2022)를 발간하였는데, 이 보고서에 한국이 포함되면서 가장 빈번하게 회자되고 있다.

한국의 PPP 환산 성인 인구의 평균 소득은 3만3,000유로(한화 38,426,130원)로 서유럽 잘 사는 국가들과 비슷한 수준이다. 그러나 소득 불평등은 서유럽보다 높고 미국과 비슷한데, 하위 50%가 전체 소득의 16%를 차지하고, 상위 10%가 46%를 차지하여 평균 소득 기준으로 소득 상위 10%가 소득 하위 50%의 14배에 이르는 부를 점유하고 있다(Chancel et al., 2021: 229).

이에 대해 Chancel et al.(2021: 229)은 한국이 빠른 속도의 산업화와 경제적 발전을 이룬 아시아 4강의 하나님임에도 불구하고, 약한 사회보장 환경에서 자유화와 탈규제 경제 정책을 동반한 결과 상위 10%의 소득 점유율이 35%에서 45%로 증가했고, 하위 50%의 점유율은 21%에서 16%로 떨어졌다고 분석한다.

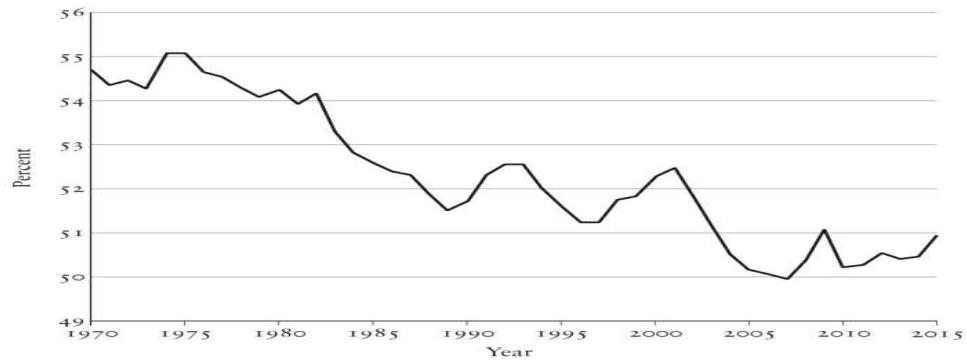
[그림 1] 1990–2021년 한국에서의 소득 상위 10%와 소득 하위 50%의 소득분배율



출처: Chancel et al. (2021)

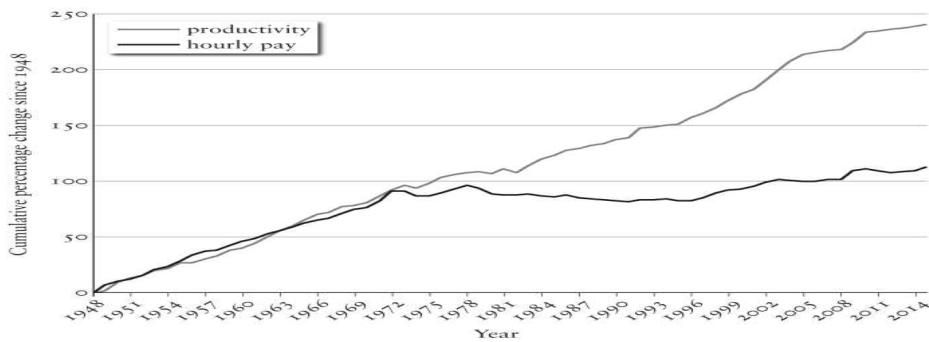
소득분배율의 격차 확대는 노동소득분배율의 하락과 실질 시간당 임금의 하락과 관련이 있다. 전체 부에서 자본소득 분배율이 노동소득 분배율 간의 간극이 벌어지고 있다는 것인 데, 전체 부에서 차지하는 노동소득 분배율은 1970년대 이래로 지속적으로 낮아지고, 자본 소득 분배율은 상승하였다(서스킨드, 2020). 이러한 문제는 사회적인 부가 노동을 수행하고 있는 사람들에게 분배되기보다 자산 소유자에게 점점 더 많이 분배되고 있다는 것이다. 특히 자본주의 시장의 생산성 향상의 성과가 1970년대 이전에는 임금의 형태로 노동을 수행하는 사람들에게도 비례적으로 분배되고 있었으나, 1970년대 이후로는 자본을 소유한 사람에게 비대칭적으로 분배되고 있다는 점이다. 이는 자본주의의 생산성은 지속적으로 향상되고 있음에도 불구하고 시간당 임금 수준은 현재가치로 환산했을 때 1972년 이래로 거의 나아지지 않았다(서스킨드, 2020).

[그림 2] 선진국에서의 노동소득 분배율의 변화



출처: 서스킨드(2020: 199)

[그림 3] 생산성 향상과 시간당 임금의 변화



출처: 서스킨드(2020: 199)

특히 한국의 경우 소득불평등은 토지 불평등과 밀접하게 연결되어 있다(백승호, 2021). 2019년 토지에서 실현된 자본이득(부동산 판매에 의한 양도소득)은 213조8천억 원이고, 임 대소득은 139조 1천억 원, 이 둘을 합친 부동산 소득은 352조 9천억 원으로 한국의 GDP의 18.4%에 이른다(남기업, 2021). 토지를 소유한 세대의 상위 10분위가 전체 토지가액의 약 70%를 점유하고 있고, 지니계수로 계산하면 0.8111로 극단적인 불평등이 확인된다(남 기업, 2021). 특히 토지에 의한 불평등은 소득불평등에도 영향을 미치는데, 부동산 소득은 전체 소득 불평등 지니계수에 33.5%의 영향을 미치는 것으로 나타난다(남기업, 2021: 50).

소득과 자산의 격차 확대로 인한 불평등 심화의 근본적인 원인은 소유의 독점과 불공정한 분배에서 시작된다(백승호, 2021: 72). “토지를 개간한 사람이 토지의 가치를 증대시켰을지 라도 토지 그 자체를 창조하지는 않았다. 건물을 지은 사람이 땅을 창조하지는 않았을뿐더러, 부동산 가격의 등락은 건물 가격보다는 토지의 위치, 사회경제적 입지 조건에 좌우된다. 천연자원 또는 생태환경은 원래 인류 모두에 속한 자연적 기초이고 인류 모두의 것이다. 천연자원을 채굴한 사람은 채굴을 통하여 천연자원의 가치를 증대시켰을지라도 천연자원 그 자체를 창조한 것이 아니다.”(기본소득한국네트워크, 2021: 36). 생산과 부의 사회적

성격, 개인의 기여뿐만 아니라 공동의 기여로 생산된 부의 상당 부분이 자본 소유자에게 독점적으로 분배되는 현실에서의 불평등은 해당 사회가 공동으로 생산한 부를 모두에게 지급하는 기본소득으로의 분배가 요구된다.

기본소득은 그 정당성과 원천을 공유부에서 찾는다. 공유부(common wealth)는 해당 사회가 공동으로 생산한 부를 말한다. 이는 다시 자연적 공유부와 인공적 공유부로 나눌 수 있다. 자연적 공유부는 인류 모두의 것인 자연적 기초에서 나온 생산물이며, 인공적 공유부는 누가 얼마만큼 기여했는지를 측정할 수 없고 따라서 특정인의 성과로 귀속할 수 없는 생산물이다. 이는 다른 말로 역사적, 사회적 효과의 산물이라 할 수 있다. 공유부가 이런 것이라 한다면 모두에게 무조건적으로 개별적으로 동등하게 분배하는 것 이외에 다른 정의로운 방식을 찾기는 어려울 것이다(금민, 2020).

2) 대선 공약 평가

부의 불평등에 대한 인식, 이에 대한 근본적인 해결책으로서의 기본소득의 필요성에 대해서는 이재명 후보, 오준호 후보가 그 인식의 궤를 같이 한다. 부의 불평등에 대한 인식은 심상정 후보도 제시하고 있는데, 그 해결책으로서 방식에서는 다소 차이가 있다. 윤석렬 후보는 불평등에 대한 인식을 드러낸 적이 없다. 각 정당 후보별로 살펴보자.

(1) 더불어민주당 이재명 후보

이재명 후보는 부의 불평등의 근본 원인으로서 토지 불평등에 대하여 지적하고, 이를 기본소득으로 지급해야 함을 제시한다.

“토지공개념실현, 불로소득 차단, 부동산투기 억제를 위해 국토보유세를 부과해야 합니다. 국토보유세 1%는 약 50조 원 가량인데 조세저항이 심할 것입니다. 그러나 징수세 전액을 국민에게 균등지급하는 기본소득 목표세로 신설하면 약 80%~90%의 국민께서는 내는 세금보다 받는 기본소득이 더 많은 순수혜자가 되어 조세저항 최소화, 양극화 완화, 경제활성화, 투기억제 등의 복합적인 정책효과가 나타날 수 있습니다. 망국적 부동산투기를 막아 부동산 시장을 정상화하고, 실거주 1주택자 보유자나 무주택자를 보호하려면 긴급하게 전 국토에 대한 기본소득 토지세를 부과해 전 국민에게 균등지급해야 합니다.” (이재명, 2021: 6)

(2) 국민의힘 윤석렬 후보

윤석렬 후보는 불평등에 대한 인식을 드러낸 적이 없고, 그간 ‘주 120시간 노동’(2021년 7월 19일 매일경제 인터뷰)이나 ‘손발 노동은 아프리카나 하는 것’(2021년 9월 13일 안동대 학교 학생들과의 간담회), ‘해고를 자유롭게’(2021년 9월 13일 안동대학교 학생들과의 간담회)라는 발언으로 미루어보면, 시장에서의 불평등에 대해서는 문제로 인식하고 있지 않은 듯하다.

(3) 기본소득당 오준호 후보

오준호 후보는 부의 불평등의 근본 원인으로서 토지 불평등에 대하여 지적하고, 기본소득으로 지급할 것을 제시한다.

오준호 후보는 기본소득 토지세를 주장하면서, “비정상적으로 높은 우리나라 토지의 가치로 인한 지대경제의 타파와 주로 자산소득, 특히 부동산 불로소득에 의해 추동되는 소득 불평등의 양상에 비춰 부동산 보유세 강화를 통한 지가 안정은 불평등 해소에 중심적 위치를 점”한다고 언급하고, “용혜인 의원 대표발의 「토지세 및 토지배당에 관한 법률」의 기본 세율대로 과세할 경우 종부세 대체 토지세로 인해 부동산 보유세 약 30조 원 순증 효과”가 발생하는데, “토지배당이 없을 경우 토지 무소유 가구 40%를 제외한 전체 가구 60%가 순부담 계층”이 되고, 토지세와 토지배당을 연동시킬 경우 “지방세 토지분은 차감한 토지 세수 약 43조 원을 토지배당할 경우 전체 가구의 약 88%가 부담하는 토지세액보다 수령하는 토지배당액이 더 큰 순수혜 가구”가 됨을 주장한다(오준호, 2021a: 6-7).

(4) 정의당 심상정 후보

심상정 후보는 부의 불평등이 한국 사회의 주요한 문제라고 지적한다.

“세계 불평등보고서 2022”를 인용하여, “대한민국은 상위 10%에 속한 사람은 연평균 1억 8천만원을 벌고, 하위 50%에 속한 사람은 평균 연 1천2백만원을 벙니다. 두 집단 사이 소득 차이가 14배나 많습니다. 극심한 불평등은 우리 사회의 지속가능성을 위협”한다고 인식한다(심상정, 2021: 45).

심상정 후보는 이에 대한 대책으로 시장에서의 노동권 강화와 국가 소득보장을 제시한다. “불평등 극복을 위한 소득보장은 두 가지 방향에서 추진되어야 합니다. 하나는 ‘시장에서의 공정한 분배’가 이루어지도록 시민의 노동권을 강화하는 것입니다. 제가 앞서 발표한 <일하는 시민을 위한 신노동법>은 시민의 교섭력을 높여 분배를 재조정할 것입니다. 이는 거대 양당의 소득 정책과 저의 가장 큰 차이점이기도 합니다. 또 하나는 ‘국가를 통한 소득보장’입니다. 이는 정부가 소득보장제도를 도입해 불평등과 빈곤에 대응하는 정치적 대응입니다.” (심상정, 2021: 45-46)

이와 관련하여 재원에 대한 언급을 하지 않음으로써, 부의 독점, 자본주의 전환 속에서의 부의 불평등 심화의 근본적인 원인을 어떻게 제거하고자 시도할 것인지에 대한 청사진을 제시하지 못하고 있다. 또한 기본안전망으로서의 소득보장을 시민최저소득 100만원으로 공약함으로써 기존의 공공부조보다 진일보했음에도 불구하고, 여전히 자산조사에 근거한 공공부조 확대에 머무르고 있다.

2. 삶의 안정성을 위한 사전적 분배

1) 삶의 안정성 보장

불안정한 노동시장의 조건들과 부의 불평등은 사람들의 삶 자체를 위협한다. 전환적 복지 국가에서 이러한 불안정성을 제거하기 위해서는 사후적 조사에 의해서가 아니라 사전적인 방식의 제도가 필수적이다.

몇 가지 측면이 고려되어야 한다.

첫째, 공공부조 정책을 벗어날 필요가 있다. 공공부조는 수급 자격과 관련하여 인권을 침해하고 광범위한 사각지대를 형성한다. 공공부조 수급자는 일할 수 있음에도 불구하고 일하지 않는 게으름뱅이로 취급되거나, 잠재적 부정수급자로 의심받음으로써 시민적 권리로서의 사회권을 누리기 어렵다(백승호, 2021: 68). 경제활동인구에 속하는 사람은 현행 국민 기초생활보장 제도의 수급자가 되기 위해서는 근로무능력을 증명하기 위해 신체와 관련한 질환은 2개월 분의 진료기록지를, 우울증이나 정신질환은 3개월 분의 진료기록지를 제출해야 한다(박정훈, 2020: 기본소득한국네트워크, 2021: 97에서 재인용). 또한 공공부조는 빈곤층만을 지원하는 제도로서 빈곤층과 나머지 인구 간의 강력한 이중구조를 만들고 복지국가의 발전과 지속가능성을 위협한다(기본소득한국네트워크, 2021: 98). 공공부조는 사회정책의 이중화(dualization)를 강화하고, 이러한 사회정책의 이중화는 사회적 분할의 심화를 야기할 가능성이 매우 높다(Emmenegger et al., 2012).

둘째, 공공부조가 아니라 무조건적인 기본소득을 제도화한다고 할 때, 급여 수준의 충분성이 고려되어야 한다. 기본소득지구네트워크의 2016년 총회에서 격렬한 충분성 논쟁을 통해 충분성 요건은 제외되었음에도 불구하고, 급여 수준의 측면에서 기본소득의 ‘기본’이란 기본적인 경제 보장의 의미를 내포하고, 이러한 수준이 보장되어야 기본소득의 효과를 기대할 수 있다는 점에서 낮은 수준의 기본소득에 대한 문제가 제기된다(김교성 외, 2018). 기본소득의 효과로 기대되는 노동시장에서의 협상력 강화나 임금과 근로조건 보호 등의 노동시장 효과(Offe, 2008; Standing, 2011, 2013; 스탠딩, 2018), 노동시장이나 가정 내에서 받아들일 수 있는 요구에 대해 거절할 수 있는 개인의 자율성과 선택 강화(Wright, 2005; Handler and Babcock, 2006; Offe, 2008; 라이트, 2010; Widerquist, 2013; 스탠딩, 2018; 스텐.크래비츠, 2019; 카사사스, 2020), 생존을 위한 노동이 아닌 자유롭고 유의미한 활동의 선택(Forget et al., 2016; 스탠딩, 2018; 카사사스, 2020) 등은 모두 기본소득의 충분성을 전제로 한다(서정희·이지은, 2021: 7). 이 점에서 낮은 수준의 범주형 기본소득은 기본소득의 효과를 야기하기 어렵다는 우려가 제기된다(카사사스, 2020).

셋째, 사회정책의 패러다임 전환으로서의 기본소득 도입은 범주형 기본소득 방식보다는 부분 기본소득 방식이 더 적절하다(서정희·안효상, 2021). 기본소득의 이행 경로로 범주형 기본소득을 설정하게 될 경우 기본소득의 정치적 실현가능성 및 확장성이라는 측면에서 몇 가지 난점이 있다(안효상 외, 2020: 27~32). 첫째, 특정 집단에게 기본소득을 먼저 시작하게 될 때 특정 집단의 어려움이 부각되기 때문에 권리로서의 기본소득 원리는 뒷전으로 밀리게 될 가능성이 있다(안효상, 2019: 8). 둘째, 범주형 기본소득은 대상의

특정화 단계에서 대상 간 차별성을 강조하는데 힘을 신기 때문에 차별성에 대한 강조가 완전 기본소득으로의 확장성 획득에 걸림돌로 작용할 개연성이 높다. 실제로 경기도 청년기본소득 수급 청년들의 서사 속에는 청년기본소득을 경험하면서 기본소득의 특성들에 대해서는 공감하는 수준이 높아졌지만, 이러한 공감의 기저에 ‘청년’ 세대의 어려움으로 기본소득의 무조건성을 정당화하는 경향들을 드러내었다(서정희·이지은, 2021: 34~35). 범주형 기본소득이 진행되고 확대되었을 때 그 집단에 속한 사람들의 기본소득에 대한 지지와 체감은 상향되나, 다른 집단과의 연대와 지지보다는 자기 집단에 대한 정당화와 내부 결속의 강화가 상향된다는 점을 숙고할 필요가 있다(서정희·이지은, 2021: 35). 이러한 점을 고려한다면 보편성과 충분성 둘 중 하나만 선택해야 한다면 모두에게 제공되나 충분하지 못한 부분 기본소득이 낮은 수준이지만 모두가 받는 것이기 때문에, 연대의 측면에서 급여 수준을 상향하는 것이 더 용이할 것으로 추정할 수 있다.

2) 대선 공약 평가

(1) 더불어민주당 이재명 후보

이재명 후보의 기본소득 공약은 전 국민 기본소득 100만 원과 청년의 경우 청년 기본소득 100만 원이 추가되어 200만 원의 기본소득이다.

조건을 수반하지 않는 기본소득 공약으로 제시되어 공공부조에서 벗어난 무조건성 원칙을 충족한다.

전국민 기본소득이라는 점에서 범주형 기본소득이 아닌 부분 기본소득을 제시하고 있다. 청년 기본소득이 추가되었으나, 청년 기본소득만 제시된 범주형 기본소득이 아니기 때문에, 범주형 기본소득이 갖는 근본적인 한계가 드러날 가능성은 높지 않아 보인다.

다만 기본소득의 수준이 너무 낮다는 점은 한계로 보인다.

(2) 국민의힘 윤석렬 후보

윤석렬 후보는 삶의 안정성을 보장하기 위한 공약이 전혀 없다.

(3) 기본소득당 오준호 후보

오준호 후보는 “충분 기본소득 실현의 기본 원칙”을 제시하고, 이와 관련하여 첫째, 기본 소득 지급으로 인해 기존 복지급여의 총 수준이 후퇴하지 않도록 설계, 둘째, 공유부 기본 소득론에 따라 주요 재원을 목적세 증세를 통해 마련, 셋째, 다양한 기본소득 재원 발굴의 적극적 모색을 제시한다(오준호, 2021a: 9).

특히 오준호 후보는 월 65만 원 기본소득의 의미로 “모든 사회구성원의 기본 생계를 국가 공동체가 보장하는 충분한 기본소득으로 만인의 실질적 자유를 구현”을 제시하고, ‘충분’ 기본소득의 잠정 기준은 기초생활보장법의 생계급여의 2026년 추계액 64만 원을 근거로 하고 있다(오준호, 2021a: 9).

삶의 안정성을 보장하기 위한 3가지 조건을 모두 충족시키는 유일한 공약이다.

(4) 정의당 심상정 후보

심상정 후보의 공약을 삶의 안정성 보장으로서 3가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기본소득이 아니라 공공부조 확대 공약이라는 점은 아쉬운 대목이다. 충분한 수준의 공공부조는 실현가능성 측면에서 기본소득의 도입보다도 어려울 것으로 추정된다. 코르피와 팔메(Korpi and Palme, 1998)는 빈곤층을 선별하여 급여를 지급하는 선별적인 정책을 시행한 국가보다 보편적인 정책을 시행한 국가에서 재분배 효과가 크다는 ‘재분배의 역설’(paradox of redistribution)을 증명하는데, 이 재분배의 역설을 가능하게 한 요인은 예산 증가(증세)를 위한 정치적 동맹의 가능성이었다. 보편적인 정책을 시행할 때 증세를 위한 정치적 동맹이 가능했고, 선별적인 정책을 선호하는 국가에서는 선별적 정책에 대한 정치적 동맹이나 연합이 형성되지 못했다는 것이다. 특히 심상정 후보는 ‘시민최저소득 100만 원’ 공약은 생계급여 수급이 전체 국민의 2.5%를 차지하는데 반해, 시민최저소득은 “거의 시민 절반이 받는 사회임금”(심상정, 2021: 46)이라고 제시한다. 이러한 수준으로 보장하기 위해서는 상당한 재원이 소요될 것이고, 이를 위해서는 광범위한 증세 연대가 필요하다. 그런데 그러한 강력하고도 광범위한 증세 연대는 공공부조를 위한 증세 동맹으로는 어렵다.

둘째, 시민최저소득 100만 원은 기본소득은 아니지만, 급여의 충분성이라는 측면에서는 가장 급여수준이 높다. 다만 시민최저소득 100만 원이 시민 절반이 받는 사회임금이라는 주장은 사실과 다르다. 공약이 수정될 필요가 있다. 2021년 기준 기준 중위소득은 1인 가구 기준 1,827,831원으로 시민최저소득 100만 원은 중위소득의 약 55%에 해당한다. 가구단위 급여를 전제로 하고 있기 때문에 정확한 비중을 계산하기는 어렵지만 중위소득은 소득분배 50% 선이기 때문에 중위소득의 55%는 전체 시민의 절반이 아니라 1/4의 시민에게 보장 하는 것이다. 시민의 절반이 시민최저소득을 보장받기 위해서는 시민최저소득은 183만 원이 되어야 한다.

<표 3> 2021년 기준 중위소득

(단위 : 원/월)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준 중위소득	182만7831	308만8079	398만3950	487만6290	575만7373	662만8603

출처: 보건복지부(2020)

셋째, 시민평생소득의 3번째 공약인 ‘범주형 기본소득’은 사회수당의 확대인데, 이는 기존 사회수당(아동수당, 기초연금)의 확대와 새로운 사회수당(참여소득) 도입으로 구성되어 있다. 이 공약은 부분 기본소득이 아니라 범주형 기본소득이라는 점에서 기본소득의 위계적 구성에서 낮은 단계의 기본소득을 제시하고 있다는 점(서정희·안효상, 2021)에서 다른 후보들의 공약에 비해 아쉬운 대목이다.

또한 참여소득을 기본소득으로 제시하고 있다는 점 역시 아쉬운 대목이다. 심상정 후보는 “시민의 사회적 역할을 지원하는 <범주형 기본소득>”이라 명명하고, 그 내용으로 “공동체 돌봄, 농어업, 지역참여, 공익활동 등 사회적으로 유의미한 활동을 지원”하는 것이라 설명한다.

“<범주형 기본소득>은 아담 스미스의 ‘보이지 않는 손’이 놓친 ‘보이지 않는 노동’에 가치를 부여할 것입니다. 산업화 시대를 넘어선 지금, 시장이라는 보이지 않는 손이 결정하고 평가하지 못하는 다양한 노동과 공동체에 대한 기여가 존재합니다. 이를 평가하고 소득으로 환산되도록 하자는 것입니다.

이른바 ‘노동의 종말’이 아닌 ‘노동의 확장’에 근거한 정의당의 <범주형 기본소득>은 공동체에는 참여와 공익의 가치를 되살리고, 우리 사회 불평등을 해소하며, 기후 위기에 대응하는 정책입니다. 생활 공간에서 탈탄소 전환 위해 지역사회 그린리모델링에 참여하는 시민에게 사회임금을 지급할 것입니다. 지역사회에서 주민 스스로 제안하고 선정한 다양한 참여활동에 지급하는 일자리보장수당, 청년에게 공정한 출발을 위해 제공하는 청년기초자산제도 <범주형 기본소득>으로 포괄될 것입니다.”(심상정, 2021: 48)

사회적으로 유의미한 활동을 지원하는 제도는 기본소득이 아니라 참여소득이다. 참여소득은 엄밀한 의미에서 기본소득이 아니고(서정희·안효상, 2021), 주로 기본소득에 대해 비판적 입장을 견지하는 학자들에 의해서 제기된다. 참여소득이 갖는 유의미성이 있고, 기본소득과의 차별성이 있음에도 불구하고 굳이 이 제도를 범주형 기본소득이라고 명명할 필요는 없어 보인다.

게다가 일자리 보장 수당, 청년기초자산제를 모두 ‘범주형 기본소득’으로 포괄한다는 설명 역시 이해하기 어렵다.

3. 사회보험의 전환: 소득 기반 사회보험으로의 전환 및 유급 고용 중심성 완화

복지국가의 일차적 소득 안전망으로서 공유부 배당의 기본소득이 필요했다면, 이차적 소득 안전망은 사회보험이다. 노동시장에서의 소득을 기반으로 사회적 위험을 구성하고, 사회적 위험으로 인한 소득 상실이나 축소에 대응하는 사회보험은 자본주의의 변화를 직접적으로 맞닥뜨리고 있는 제도이다. 금융자본주의로의 전환 속에서 발생한 일터의 균열과 플랫폼 자본주의로의 전환은 완전고용과 표준적 고용관계를 전제로 설계된 사회보험의 전제를 흔들고 있기 때문에 사회보험은 제도적 확대와 수정에도 불구하고, 사각지대의 확대와 배제의 확산으로 나타난다.

현 시점에서 사회보험 개혁은 종속 노동에 기반한 사회보험에서 소득 기반 사회보험으로의 개혁이 요구된다(기본소득한국네트워크, 2021). 현재 소득 기반 사회보험으로서 전국민고용 보험이라는 제도적 대안이 모색되고 있는데, 고용보험에만 국한되어 있다는 한계와 더불어 몇 가지 주요한 쟁점들이 예상된다(백승호 외, 2021). 첫째, 현행 제도들은 고용형태(현 제 도에서는 노동자냐 자영업자냐로 구분)에 따라 보험료율이 차등적으로 적용되고 있는데, 소득 기반 사회보험에서 조정이 필요하다. 2020년 기준 임금근로자의 경우 산재보험은 보험료 부담이 없으며, 고용보험료는 0.8%(사업주 부담 0.8%), 국민연금보험료는 4.5%(사업 주부담 4.5%), 국민건강보험료는 3.335%(사업주 부담 3.335%)를 부담하는데 반해, 자영업자의 경우 국민연금 보험료 9%와 국민건강보험 보험료 6.67%, 고용보험 실업급여 보험료 2%와 임금근로자는 부담하지 않는 고용안정 및 직업능력개발사업의 보험료 0.25%를 합한 2.25%, 산재보험료 전액 본인 부담이다(백승호 외, 2021: 161). 임금근로자의 4대 사회보험 보험료는 임금의 약 8.635%이지만, 자영업자의 경우 17.92% 수준으로 임금근로자에 비해 두 배 이상의 보험료를 부담한다(백승호 외, 2021: 161). 둘째, 비표준적 고용에 속해 있는 사람들은 소득이 부정기적이며 월별 변동성이 크기 때문에, 사회보험료 납부 주기와 보험료 부과 기준 소득을 어떻게 통일할지 고려해야 한다. 셋째, 사회보험 가입절차, 수급 요건과 관련된 행정 절차의 복잡성 문제 역시 중요한 쟁점이 될 것이고, 넷째, 실업급여 대상자인 ‘실업’을 어떻게 규정할 것인지, 다섯째, 소득 기준과 관련된 쟁점도 여러 가지가 제기되고 있어서 이러한 문제들을 풀어야 한다.

2) 대선 공약 평가

(1) 더불어민주당 이재명 후보 없음

(2) 국민의힘 윤석렬 후보 없음

(3) 기본소득당 오준호 후보 없음

(4) 정의당 심상정 후보

심상정 후보는 일하는 모든 시민을 위한 ‘전국민소득보험’을 공약으로 제시한다. 앞에서 제 기한 소득 기반 사회보험에서 제시되는 쟁점들을 풀어야 하는 숙제가 남겨져 있기는 하지 만, 사회보험 개혁을 제시하고 있는 유일한 후보이다.

IV. 결론

한국의 복지국가 역사에서 이번 대선은 중요한 시점이다. 이러한 시점에서 복지국가의 사회정책의 패러다임 전환이 요구된다. 결론을 대신하여 앞에서 논의한 소득보장 공약의 세 측면을 도식화하면 다음과 같다.

<표 4> 주요 대선 후보들의 소득보장 공약 평가

		더불어민주당 이재명 후보	국민의힘 윤석렬 후보	기본소득당 오준호 후보	정의당 심상정 후보
부의 불평등에 대한 균원적 조치	원인에 대한 인식	○	×	○	△
	공유부 배당	○	×	○	×
삶의 안정성 보장	탈 공공부조	○	×	○	×
	급여의 충분성	×	×	○	○
	부분 기본소득	○	×	○	×
소득 기반 사회보험으로의 전환		×	×	×	○

참고문헌

- 금민 (2020).『모두의 뜻을 모두에게』, 서울: 동아시아.
- 기본소득한국네트워크 (2021).『기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵』.
- 고양: 박종철출판사.
- 백승호(2021). “코로나 팬데믹 이후의 복지국가”. 2021 사회정책연합 공동학술대회 기획세션 발표문.
- 백승호 · 이승윤 · 김태환 (2021). “비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아있는 과제들”. 「사회보장연구」, 37(2), 139-176.
- 보건복지부 (2020). “중앙생활보장위원회, 2021년도 기준 중위소득 2.68% 인상”. 보건복지부 보도자료(2020.7.31.).
- 서스킨드, 대니얼. 김정아(역) (2020). 노동의 시대는 끝났다: 기술 빅뱅이 뒤바꿀 일의 표준과 기회. Susskind, D. (2020). A world without work: Technology, automation, and how we should respond. 서울: 와이즈베리.
- 서정희 (2021). “기본소득론 관점에서 본 기초자산”. 『한국사회정책학』, 28(2), 13~51.
- 서정희 · 안효상 (2021). “기본소득 구성 요건의 위계화와 제도에 대한 판별: 기본소득에 관한 개념적 고찰이 실현 전략에 주는 함의”. 『비판사회정책』, 제73호, 79-117.
- 서정희 · 이지은 (2021). “낮은 수준의 범주형 기본소득의 의미: 경기도 청년기본소득 수급 청년의 경험을 중심으로”. 『사회보장연구』, 37(4), 5~40.

심상정 (2021). “<21세기 新복지국가>로 나아가는 <시민평생소득>을 약속합니다”. 『불평등시대 소득보장의 진보적 대안 모색: 정의당의 ‘시민평생소득’』. 정의당 대선정책본부 정의 정책연구소 토론회(2021.12.22.) 자료집.

오건호(2021). “불평등 시대 소득보장의 진보적 대안 ‘시민평생소득’ 발전 방안”. 『불평등시대 소득보장의 진보적 대안 모색: 정의당의 ‘시민평생소득’』. 정의당 대선정책본부 정의정 책연구소 토론회 자료집.

오준호(2021a). “오준호 기본소득당 대통령후보 공약 1: 2026년까지 전국민 월 65만원”. 기본 소득당 오준호 후보 ‘월65만원 기본소득’ 공약자료집(2021.12.15.).

오준호(2021b).. “오준호, ‘심후보의 시민평생소득보다 전국민 기본소득이 더 나은 이유 다섯 가지’.”. 기본소득당 대통령후보 기자회견 보도자료(2021.12.22.).

오지윤 · 엄상민 (2019). “법인 노동소득분배율의 추이 및 변화 요인 분석”. 세종: KDI.

이승윤, 백승호, 김윤영 (2019). “한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금 개혁안 시뮬레이션 분석”. 「비판사회정책」, 63, 193-232.

이재명(2021). “공정성장의 핵심 기본소득, 이재명은 합니다!”. 더불어민주당 대선 경선후보 이재명 제2차 기본소득 정책공약 발표 기자회견문(2021.7.22.).

카사사스, 다비드 (2020). 『무조건 기본소득: 모두의 자유를 위한 공동의 재산』. 구유 옮김. 서울: 리얼부커스.
[원저 Casassas, David (2018). Libertad Incondicional. PAID · S Estado y Sociedad.]

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. and Zucman, G. et al. (2021). World Inequality Report 2022. World Inequality Lab.

Emmenegger, P., H · usermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M.(2012). How We Grow Unequal. In Patrick Emmenegger, Silja H · usermann, Bruno Palier, and Martin Seeleib-Kaiser (eds.), The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies. Oxford University Press.

Hassel, A. and Palier, B.(2020). Tracking the Transformation of Growth Regimes in Advanced Capitalist Economies. In Hassel, A. and Palier, B.(eds), Growth and Welfare in Advanced Capitalist Economies: How Have Growth Regimes Evolved?, pp. 3-56, Oxford University Press.

Korpi, W. and 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(5). 661-687.

토론문

유종성 (가천대학교 초빙교수-정책학, 불평등과사회정책연구소 소장)

서정희 교수는 한국 복지국가 개혁의 방향으로 1) 자산조사 기반 공공부조에서 권리 기반 기본소득으로의 개혁, 2) 고용기반 사회보험에서 소득기반 소득보험으로의 개혁, 두 가지를 제시하고 이를 기준으로 주요 대선후보들의 소득보장 정책공약을 평가함. 토론자는 서교수가 제시한 두 가지 개혁방향에 적극 찬성하는 입장에서 각 후보의 공약에 대한 평가에 관해 토론자의 생각을 나누고자 함.

서교수는 부의 불평등과 그 원인에 대한 인식과 해결책 제시에 있어서 이재명 후보와 오준호 후보가 토지 불평등을 근본 원인으로 지적하고 이를 토지배당 기본소득으로 해결할 것을 제안한 것을 평가하고, 윤석열 후보는 불평등에 대한 인식이 전혀 보이지 않으며, 심상정 후보가 불평등 해결의 대책으로 시장에서의 노동권 강화와 국가 소득보장을 제시한 것은 좋으나 재원에 대한 언급을 하지 않은 점을 지적함. 서교수의 평가에 대체로 동의함.

삶의 안정성을 위한 사전적 분배와 관련, 서교수가 윤석열 후보는 공약이 전혀 없다고 했으나 “1 어려운 계층 우선 지원, 국민기초생활보장 생계급여 확대, 2 워킹푸어 소득 올려주는 근로장려세제(EITC) 확대, 3 긴급복지지원제도를 국민안심지원제도로 확대개편”이란 공약을 발 표한 바 있음. 구체적으로 국민기초생활보장 생계급여 수준을 중위소득 30%에서 35%로 높이고 (21만 명 추가혜택 예상), 근로·사업소득 공제율을 50%로 늘리며, 근로장려세제(EITC)의 소득기준을 최대 20%로 높이고 재산 요건을 완화(약 113만 가구 추가 혜택 예상)하는 내용임. 전통적인 공공부조의 틀을 벗어나지 못하고 있음.

서교수는 이재명 후보와 오준호 후보의 기본소득 공약이 재원 대책까지 마련한 점을 평가하나, 이재명 후보는 기본소득의 수준이 너무 낮다는 점이 한계임을 지적하고, 반면 오준호 후보는 충분성까지 충족한다는 점을 높게 평가함. 다만, 보편성과 충분성 둘 중 하나만 선택해야 한다면, 범주형보다는 낮은 수준의 부분 기본소득이라도 보편적인 기본소득이 더 적절하다는 점에서 이재명 후보의 정책을 긍정적으로 평가함. 토론자는 서교수의 평가에 대체로 동의함. 오준호 후보가 공약한 기본소득 월 65만 원은 현 단계 한국 상황에서는 현실적으로 다소 무리한 수준이긴 하나, 구체적인 재원까지 제시하여 그 정도 수준의 기본소득이 가능할 수도 있다는 것을 공론화시키는 의미가 있고, 향후 기본소득의 수준을 높여나가는 촉매 역할을 할 것으로 기대됨.

이재명 후보의 기본소득이 비록 낮은 수준이긴 하지만 이 후보가 장기적인 목표로 제시한 월 50만 원 수준으로 나아가기 위한 초석을 쌓는다는 점에서 의의가 있음. 또한 연 100만 원의 전 국민 기본소득도 저소득층의 가계소득에는 실질적인 도움이 되고 소득분배 개선효과가 있다는 점이 2020년 봄의 가구단위 전국민 재난지원금과 2021년 가을의 개인단위 준보편적(인구의 88% 대상) 재난지원금의 효과를 통해 입증됨 (유종성, “푼돈 기본소득을 위한 변명” 참조).

서교수는 심상정 후보의 ‘시민최저소득제’가 기본소득이 아니라 공공부조 확대 공약이라는 점이 아쉽다고 하며, “공동체 돌봄, 농어업, 지역참여, 공익활동 등 사회적으로 유의미한 활동을 지원”하는 참여소득과 일자리 보장 수당, 청년기초자산제를 모두 ‘범주형 기본소득’으로 포괄 한다는 설명은 이해하기 어렵다고 지적함. 토론자는 심상정 후보가 ‘범주형 기본소득’에 참여 소득과 청년기초자산제까지 포함시켜 개념적 혼란을 일으켰다는 지적에 동의하나, 시민최저소득제에 대해서는 서교수보다 긍정적으로 평가함. 가구단위 지급이라는 전통적인 방식을 고수한다는 점에서 한계가 있고 가구해체의 유인을 가지고 있다는 점에서 우려가 되기는 하나, 기본소득의 사촌인 마이너스 소득세 방식을 사용한 것은 기존의 기초생활보장 생계급여의 보충 형 급여와는 다른 획기적인 변화임. 중위소득의 100%를 기준소득으로 하고, 실제소득과 중위 소득의 차액에 대해 50%를 보전해주는 방안.

심후보의 소득보장 공약을 설계한 오건호 박사는 기초소득 보장의 원리를 보충성에서 보전율로 전환했다고 그 의의를 설명하며, 보충형 소득보장제도가 가지는 근로유인 저하와 빈곤의 몇 문제를 해결하기 위한 취지라고 함. 그러나, 50%의 환수율에 소득세(과세표준 1,200만 원까지 6%, 그 이상 4,600만 원까지 15%)와 사회보험료(임금근로자 약 9%, 자영업자는 그 두 배 수준)까지 더하면 한계 실효세율이 너무 높아서 여전히 근로유인 저하의 문제가 남아있을 것으로 보임. 그럼에도 기존의 보충형 소득보장제도에서 기본소득의 사촌인 마이너스 소득세 방식으로 전환한 것은 기본소득과의 대화를 가능하게 하는 주목할만한 제안이라고 봄.

서교수가 “시민최저소득 100만 원은 1인 가구 중위소득의 약 55%에 불과해 시민 절반이 받는 사회임금이라는 주장은 사실과 다르며 시민의 1/4만 보장하는 것”이라고 지적하고, “시민의 절반이 시민최저소득을 보장받기 위해서는 시민최저소득은 1인 가구 중위소득인 183만 원이 되어야 한다”고 주장한 것은 착각에 기인한 것으로 생각됨. 심상정 후보의 공약은 가구 단위로 중위소득 이하의 가구에 소득보전을 해주는 것이므로 50%의 가구가 최소한 중위소득의 50% 수준의 소득보장을 받으며, 1인 가구 중위소득을 200만 원으로 잡고 시장소득이 0인 경우 그 50%인 100만원을 지급하고 시장소득이 200만 원에 이를 때까지 [200만 원-시장소득]의 50%를 보전해주는 것. 생계급여처럼 보충형이라면 시민최저소득이 중위소득이어야 50%의 가구가 소득보장을 받겠지만, NIT 방식이기 때문에 중위소득을 기준소득으로 하지만 최저소득 보장액은 중위소득이 아니라 그 50%가 되는 것임.

다음으로 소득기반 소득보험으로의 개혁과 관련, 서교수는 심상정 후보만이 일하는 모든 시민을 위한 ‘전국민 소득보험’을 공약으로 제시했다고 평가. 이재명 후보도 지난 1월 10일 “최근에 고용보험을 전국민 고용보험화하자고 했는데, 사실 저는 전국민 고용보험을 넘어 장기적으로 전국민 소득보험으로 가는 게 맞다”고 말함.

국세청이 소득세를 원천징수할 때 모든 근로소득과 사업소득에 대해 사회보험료도 함께 징수하고 자영업자가 종합소득 신고를 할 때 소득세와 함께 사회보험료도 징수하면 모든 소득활동자가 자동적으로 사회보험에 가입되어 사각지대가 사라지며 (일용근로소득자나 인적용역사업자가 소득신고를 직접 하지 않아도 원천징수 가능), 보험급여를 실업 또는 비자발적 실업이나 은퇴 또는 고령을 기준으로 하지 않고 소득 상실 정도를 기준으로 하여 소득비례로 급여를 지급하면 보편적인 소득비례 소득보험의 실현될 수 있음.

다만, 소득비례 소득보험은 저소득취업자들에게 다소의 도움이 되어도 큰 도움이 안 될 것이므로 기본소득이나 공공부조가 필요하며, 가장 바람직한 소득보장제도는 보편적 기본소득과 보편적 소득보험의 이충체계라고 봄 (유종성.강남훈.이승주. 기본소득 기반 사회보장 개혁방안 연구, 경기연구원, 근간).

푼돈 기본소득을 위한 변명(유종성, 프레시안 2021.12.28.)

기본소득을 반대하는 이들이 흔히 하는 주장은 기본소득은 모두에게 똑같은 금액을 주니 재분배효과가 없다는 것이다. 그러나, 이는 전적인 오해이다. 가령 모든 개인에게 100만 원을 지급하면, 자신이 번 소득이 100만 원인 사람은 소득이 두 배로 늘고, 소득이 1,000만 원인 사람은 10% 증가, 1 억원인 사람은 불과 1% 증가에 불과하다. 동일금액의 보편적 지급이 소득불평등을 크게 개선하게 되는 것이다.

소액 재난지원금의 놀라운 소득재분배 효과

실제로 이러한 소득재분배 효과가 2020년 봄의 전국민 재난지원금과 2021년 가을의 88% 국민에 대한 재난지원금 사례를 통해 입증되었다. 2021년 2사분기(4월-6월) 통계청 가계동향조사의 소득 5분위별 가구당 평균소득을 보면, 1분위부터 4분위까지는 지난해 2사분기 보다 소득이 감소하였고 5분위만 소득이 증가하여 소득불평등이 확대되었다. 지난해와의 차이를 보면 모든 분위에서 근로소득과 사업소득은 다소 상승하였는데, 공적이전소득이 모든 소득분위에서 감소하였다. 공적이전소득이 하위 20%인 1분위는 가구당 평균 월 13만원 감소하였고, 상위 20%인 5분위는 가구당 평균 월 32만원 감소하였다. 1분위보다 5분위의 감소액이 더 큰 것은 가구당 평균 가구 원수가 1분위는 1.49명, 5분위는 3.26명으로 재난지원금이 가구원수에 따라 다르게 지급되었기 때문으로 보인다.

1분위 가구당 월 13만 원의 공적이전소득 감소는 가구원 1인당 평균 월 8만7천 원의 감소와 같은데, 만일 금년 2사분기(4월-6월)에 1인당 25만 원(월 8만 3천 원)의 보편적 재난지원금 또는 재난기본소득을 지급했더라면, 1-4분위 가구의 소득 감소가 없었을 것이고, 5분위배율은 9.6에서 8.7로 감소했을 것이다.

1분위 가구에는 월 13만 원의 공적이전소득 감소가 가구소득(월 평균 96만 6천 원)의 13.5%를 차지하는 반면 5분위 가구에는 월 32만 원의 공적이전 감소가 가구소득(월 평균 924만 1천 원)의 3.5%에 불과하다. 가구당 시장소득 (근로+사업+재산소득) 기준으로는 공적이전소득 감소가 1분위 가구 시장소득의 39.1%, 5분위 가구 시장소득의 3.9%에 해당하여 이처럼 낮은 수준의 보편적 재난지원금이 저소득 가구에 미치는 영향이 얼마나 큰지를 알 수 있다. 즉, 저소득 가구의 경우는 더 적은 금액이라도 더 큰 영향을 미치며 고소득 가구에는 더 큰 금액이라도 더 적은 영향을 미치는 것이다. 또한, 이 사례는 기본소득은 부자나 가난한 자나 동일 금액을 지급하기 때문에 재분배효과가 없다고 하는 주장이 틀렸다는 것을 명확하게 보여준다.

<표> 소득 5분위별 가계수지(2021. 2/4)

(단위: 천원, %, %p, 전년동분기대비)

	1분위		2분위		3분위		4분위		5분위	
	증감(률)		증감(률)		증감(률)		증감(률)		증감(률)	
가구원수(명)	1.49		1.86		2.33		2.89		3.26	
가구주연령(세)	61.7		52.8		49.4		49.3		50.1	
소득	966	-6.3	2,365	-0.9	3,661	-0.7	5,192	-3.1	9,241	1.4
경상소득	957	-5.9	2,347	-1.2	3,637	-0.5	5,143	-3.2	8,946	1.0
근로소득	212	19.6	1,274	9.1	2,351	15.4	3,447	2.3	6,422	4.8
사업소득	111	16.1	447	18.1	661	-12.7	1,078	13.6	1,734	1.3
재산소득	10	41.1	17	1.0	24	0.1	28	4.0	134	127.7
이전소득	625	-15.3	609	-24.9	602	-28.2	591	-38.9	656	-31.7
공적이전	448	-22.5	430	-33.2	412	-40.0	386	-43.9	426	-43.0
사적이전	177	10.5	179	6.7	190	25.6	204	-26.4	230	7.9
비경상소득	9	-33.4	18	40.4	24	-25.5	48	12.2	295	16.4

출처: 통계청 2021년 2 사분기 가계동향조사 결과 보도자료

2021년도 3 사분기(7-9 월) 가계동향조사 결과는 2 사분기와 정반대의 모습을 보인다. 이번에는 전국민의 88%에게 1인당 25만원의 재난지원금이 지급되어 모든 소득분위에서 공적이전소득이 지난해보다 증가했다. 그 결과 모든 소득분위의 가구소득도 증가하였고, 소득격차는 상대적으로 감소하여 지난해 3 사분기보다 소득분배가 개선되었음을 나타낸다. 3개월간 1인당 25만 원, 또는 1인당 월 8만 3천 원의 적은 금액이 저소득층에게는 가구소득의 10% 이상을 차지하여 소득분배에 미치는 영향이 결코 작지 않은 것이다. 25만 원씩 연 4회로 연 100만 원의 전국민 기본소득을 지급하면 1분위는 가계소득이 평균 13% 증가하고, 2분위는 평균 7% 증가한다. 전국민의 40%에게 상당히 유의미한 가계소득 증가가 이루어진다. 여기에 청년기본소득을 포함하여 아동, 노인, 장애인, 농어민 등에게 추가적인 기본소득이 지급되면 소득분배 개선에 적지 않은 효과가 기대된다.

토론문

김신언 세무사(법학박사, 美 ILLINOIS주 변호사)

소득보장정책 국회토론회 (2022.1.14)

소득보장정책과 조세재정개혁

세무사 김신언

(법학박사, 美 ILLINOIS주 변호사)

목 차

I. 소득보장정책의 재정운영 방안

1. 재원의 필요조건
2. 절차적 효율성과 적시성

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

1. 국민연금 등에 대한 사용자(소상공인)의 부담완화
2. 근로장려금 등 조세지출의 선별적 삭감 필요
3. 최저임금 인상 압박 완화

III. 결론

I. 소득보장정책의 재정운영방안

1. 소득보장 정책 재원의 필요조건

가. 안전성과 지속가능성(stability and sustainability)

: 국민적 합의 및 포퓰리즘 경계 세제개혁 의견

나. 충분성(sufficiency)

: 새로운 세원 개발 V. 증세

다. 부담의 공평성(equity)

: 수직적 공평 + 수평적 공평 → 담세력 기준

라. 국민적 수용성(acceptability)

: 조세저항

I. 소득보장정책의 재정운영방안

2. 절차적 효율성과 적시성

가. 행정 효율성(납세협력비용 / 행정비용 최소화)

- ① 선별적 지급에 대한 소요시간, 자료 확보를 위한 행정력 낭비 → 보편적 복지(=기본 소득)가 효율성 및 적시성에서 우월
- ② 지급대상 선정기준에 대한 국민적 합의
- ③ 배분기준 전년소득기준 실질적 차등 지원이 가능하다는 논리 - 작년 기준이므로 올해 재정상태 반영 못하는 문제점/ 기본소득을 국가가 先 지급, 後 과세함으로써 효율성 증진(작기에 재정상태 반영한 배분이 되어 결국 선별적 지급 효과 달성)

나. 재원마련 문제

- ① 증세 이전에 과도한 조세지출 제도 폐지 또는 축소
 - 근로장려금 및 각종 조세감면 제도 정비
 - 소득보장정책의 효과 검증
- ② 소득 지급 이후 다음해 소득세 신고를 통해 고소득자의 지급액 환수 - 재정 추가 확보와 더불어 소득재분배 효과
 - 국가지원금이 소득세 과세대상이 되는 소득 인지에 대한 검토 필요(기본공제 축소)
 - 단, 국가 지급 소득은 4대 보험 부과기준제외 필요

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

1. 국민연금 등 노후보장 정책과의 관계

가. 국가의 소득보장

- ① 국가가 평생 1인당 매월 소득을 지급할 경우 별도의 국민연금을 지속할 필요성?(국민연금은 국민의 생활안정과 복리증진을 목적) 여부를 가치분 소득 증가 측면 고려
- ② 세수 증가로 인한 국가 재정건전성 - 세법상 전액 경비 처리가 되는 4대 보험 부담금은 감소로 인한 수익 증가 - 과세표준 증가

나. 4대 보험 중 사용자의 부담

- ① 사용자의 총 부담 비율은 근로자의 연봉 대비 10% 이상(국민연금보험료 9%, 건강보험료 6.86%(장기요양보험은 건강보험료의 11.52% 별도 부과), 고용보험료 1.6% 의 절반(150인 미만은 사업주가 0.25% 더 부담), 산재보험료 평균 1.63%(사업종류별로 차등이 있음) 전부)
- ② 소득 지급 사실을 신고누락 폐단
 - 사용자는 결손 상태라 소득이 없더라도 직원을 고용할 경우 무조건 납부
 - 개인사업자 자신의 건강보험료도 직원 중 최대 급여 대상자만큼 납부

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

2. 근로장려금 등 조세지출의 선별적 삭감 필요

가. 근로장려금, 자녀장려금 지출 급격한 증가추세

- ① 조세지출 규모 확대(2017년까지 1조원대 → 2018년 이후 5조원대 유지)
- ② 선별적 지급에 대한 문제점 - 소득 누락이 발생할 경우

구분 Classification		합계 Total					
		합계 Total		근로장려금 ETC		자녀장려금 CTC	
		가구수 Number of Household	금액 Amount	가구수 Number of Household	금액 Amount	가구수 Number of Household	금액 Amount
		(1=2+3)		(2=6+10+14)		(3=7+11+15)	
2016년	2016 Total	2,716,555	1,760,377	1,666,056	1,196,707	1,081,797	563,670
2017년	2017 Total	2,730,373	1,829,502	1,793,234	1,335,096	937,139	481,706
2018년	2018 Total	4,981,324	5,259,226	4,102,022	4,504,555	379,302	754,361
2019년	2019 Total	8,001,644	5,113,992	4,318,987	4,466,265	742,577	645,727
2020년	2020 Total	4,308,018	5,030,337	4,008,833	4,428,643	699,183	601,696
성별	by Gender	4,308,018	5,030,337	4,008,833	4,428,643	699,183	601,696

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

2. 근로장려금 등 조세지출의 선별적 삭감 필요

구분 Classification	합계 Total		근로장려금 ETC		자녀장려금 OTC	
	가구수 Number of Households	금액 Amount	가구수 Number of Households	금액 Amount	가구수 Number of Households	금액 Amount
	(1=2+3)		(2=6+10+14)		(3=7+11+15)	
가구 유형별 By Type of Household	4,000,000	5,030,337	4,000,000	4,428,643	699,183	601,696
Single 가구 Singleresidence Household	2,738,349	2,382,556	2,738,349	2,382,556	-	-
총 빌미 가구 Single-income Family [D]	1,795,987	2,190,241	1,217,393	1,657,343	551,594	502,595
맞벌이 가구 Dual-income Family [E]	370,680	457,540	253,091	358,743	117,589	95,797
연령별 By Age	4,000,000	5,030,337	4,000,000	4,428,643	699,183	601,696
30세 미만 Under 30 years	1,222,098	1,062,633	1,187,893	1,034,595	34,505	27,735
40세 미만 Under 40 years	724,099	717,120	624,090	537,646	200,609	179,475
60세 미만 Under 60 years	931,972	1,003,436	604,484	707,926	327,455	295,509
60세 미만 Under 60 years	841,959	913,964	725,363	825,027	116,626	85,937
70세 미만 Under 70 years	657,351	806,935	673,978	785,054	13,403	5,580
70세 미만 Under 70 years	497,577	526,250	491,325	522,092	6,552	4,155
부양자녀별 연령별 By Numbers of Dependent Children	4,000,000	5,030,337	4,000,000	4,428,643	699,183	601,696
0명 No children	3,680,487	3,694,055	3,680,487	3,694,055	-	-
1명 One child	699,287	647,556	300,551	423,211	398,686	224,345
2명 Two children	420,351	513,179	179,444	245,592	240,937	287,256
3명 Three children	91,706	145,774	39,991	56,159	51,715	59,614
4명 Four children	11,551	23,053	6,163	7,491	6,415	15,562
5명 Five or more	2,624	6,721	1,197	1,534	1,427	4,587

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

2. 근로장려금 등 조세지출의 선별적 삭감 필요

나. 근로소득 공제 등 기본생활 보장과 관련된 제도 정비

① **기본공제 등의 목적은 국민의 기초적인 경제생활을 보장 – 기본소득이 지급된다면 기본공제 및 특별공제, 교육비 공제 등 각종 세액공제 존치 이유 없음.**

② **가구단위로 기본소득 지급 : 소득 귀속을 소득공제 신청대상자에게 하는 방법**

→ **기본소득지급액 만큼 개인의 기본공제 등 점진적 폐지 – 국민적 반발 ↓**

→ **개별적 과세보다 누진율에 의한 세수증대 효과 ↑**

II. 소득보장 정책에 따른 사회보장제도 변화

3. 최저임금 상승 압박 완화

가. 최저임금 보장 근거와 사용자 부담

- ① 임금생활자의 최소한의 소득을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 포함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지 목적(헌법 제32조 제1항, 최저임금법 제1조)
- ② 최저임금 상승 시 4대 보험 부담금 증가 - 소상공인 사업자의 부담 증대/ 외국인 노동자에 대한 신고 누락 등 부작용

나. 국가의 소득 보장 지원금(기본소득 등) 지급

- ① 국가가 사용자를 대신하여 개인의 기본적인 생활보장한다면, 최저임금의 급격한 상승 부담 감소
- ② 노사정 협의에서 정부의 중개 역할 확대 - 불필요한 파업 등 감소 등 국가경제에 미치는 선순환 효과

9

1. 전국민에 대한 전면적인 증세 신중해야 함 – 조세법의 기본원칙 준수/ 조세 저항 최소화 – 구체적인 추가세수 재원 마련 계획

2. 소득 분배에 대해 기존 조세징수체계 사용 – 누진세율 구조 수직적 공평 및 배분 효율성(보편+선별지급효과) 확보 가능

3. 소득 배분 자체로 추가 재정확보 및 경제적 선순환 효과에 대한 경제학적 모델 구축/실증적 분석 필요

4. 소득 지급액 자체를 과세할 수 있도록 법령 정비 필요

5. 소득보장 정책에 따른 국가의 조세지출 선별적 정비와 더불어 최저임금, 4대 보험 등 전반에 대한 사회·경제·재정학적 개편 검토 필요

10

〈참고〉 기본소득 자체의 재원확보 능력

1. 기본소득 300조원의 시장 효과 및 세수증대 효과

나. 세수증대효과

① 부가가치세 증세

최종소비단계 매출 증가 300조원 중 면세와 간이과세 배제, 부가가치세액 제외할 경우 부가가치세 세수 증가(추정)액- 약 25조원

② 법인세, 소득세 증세

국내 매출 규모 30%이상 상승 시 추가세수 규모 - 기존 사업자 수가 급격히 증가하지 않을 경우 누진세율구조의 사업 소득세, 법인세 최대 20조원(매출대비 2% 세액)

③ 기본소득 자체에 대한 소득세 증세

4인 가족 1인당 연간 600만원 소득 상승 때 과세표준에 모두 산입한다고 가정(기본공제 제외 등 방법 사용가능) 연간 2,400만원이 과세표준에서 증가됨 → 최소한 단계별 누진세율9% 이상 상승시키는 효과. 그러나 15%세율 구간의 적용대상자가 2,400만원을 추가로 과세될 경우 최소한 15%만큼의 증세 효과 → $300\text{조원} \times 15\% = 45\text{조원}$

①+②+③ = 90조원 추가 세수확보 가능 (기본소득 지급액의 30%)

〈참고〉 기본소득 자체의 재원확보 능력

2. 국가 재정지원액에 대한 과세 가능성

가. 현행 세법상 조세 부과 가능성 없음(기본소득 당위성 약화)

① 소득세법상 열거주의 과세원칙 - 현행 소득세법 개정 필요

② 기본소득, 안심소득, 시민최저소득이 소득세법상 소득을 의미하지 않음

③ 증여세 과세 가능성 있으나 실효성 및 법적 안정성 위해 등 문제

나. 기본소득법안(소병훈 의원님 대표발의) 검토

① 법안 제24조 제2항에서 기본소득은 소득세 비과세 명시

② 기본소득 자체의 세수증대 효과 배제

③ 소득세 부과를 통한 배분의 효율성 및 수직적 공평 증대 → 선별적 지급(복지) 아닌 기본소득(보편적 지급)의 타당성 논거로 활용 가능

토론문

용혜인 기본소득당 국회의원

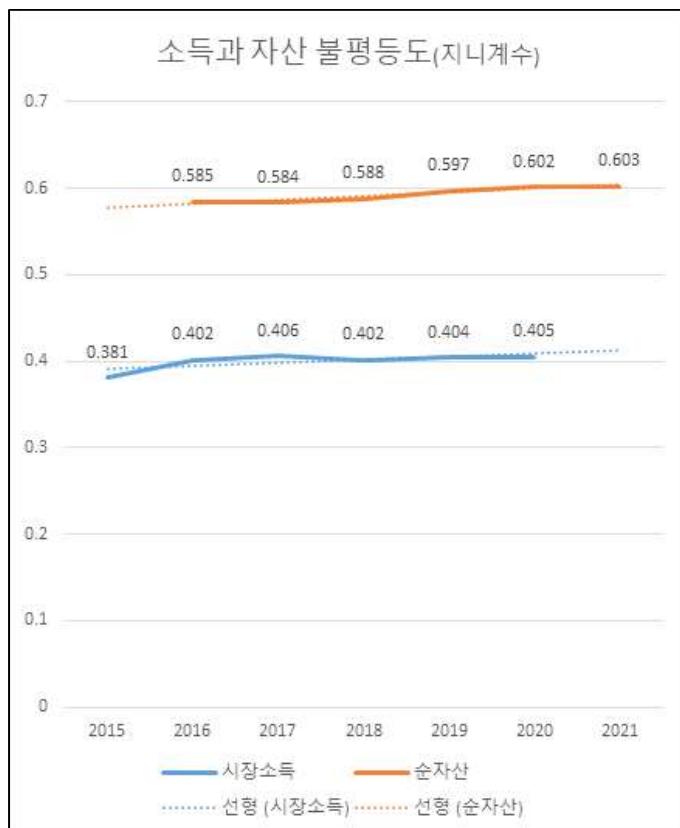
한국 사회 대전환과 충분 기본소득

1. 시대 인식

1) 불평등의 심화와 구조화

○ 소득과 자산의 불평등 심화

● 최근 5년 지니계수 변화



자료: 통계청 가계금융복지조사 취합

● 세계불평등연구소(World Inequality Lab)의 <세계불평등보고서 2022>(2021)

- 성인 인구의 평균 소득은 PPP 기준 3만3,000 유로로 서구 유럽 국가들과 비슷한 수준
- **불평등은 서구 유럽보다 높고 미국과 비슷**, 하위 50%가 전체 소득의 16%를 차지하고 상위 10%가 46% 소득 점유율로 평균소득 기준으로 하위 50%의 14배에 이른
- 약한 사회 보호 환경에서 자유화와 탈규제 경제 정책을 동반한 결과 상위 10% 점유율이 1990년대 이후 35%에서 45%로 증가했고 하위 50%의 점유율은 21%에서 16%로 떨어져

- 젠더 불평등의 지속
 - 국세청 근로소득 자료를 통해 본 2019년 여성의 평균임금은 남성 대비 60%에 불과해, OECD 회원국 여성의 평균임금 88% 수준과 현저한 격차
 - 남성 전일제 정규직-여성 시간제 비정규직으로 성별분업화된 노동시장에서 여성은 경력단절, 유리천장에 직면

- 불평등 심화 요인으로서 디지털 전환
 - 디지털 전환의 과정은 성장과 고용, 성장과 가계소득의 거대한 탈동조화(great decoupling) 과정
 - 디지털 전환 과정에서 플랫폼 자본주의로 불리는 새로운 자본 운동이 등장하여 점점 지배적인 양식으로 성장. 플랫폼 경제는 범위의 경제, 독과점 경제, 승자독식 경제 등으로 불리기도 하며 모두 불평등 심화 기제로 작용
 - 노동기본권, 사회보험에서 광범한 사각지대를 만드는 플랫폼 노동의 확산은 노동시장 이중구조를 더욱 공고화하며 임금과 소득, 복지수급의 불평등 문제를 심화시킴

2) 기후위기

- 인류 생존의 위기
- 탄소 배출이 아니라 탄소 감축이 경쟁력
- 탄소세, 탄소국경세의 글로벌 스탠더드화
 - 탄소세의 관세장벽화가 강해질 것
 - 우리나라는 주요 선진국 대비 탄소집약도(=이산화탄소 배출량/GDP)가 높고, 주력 수출산업의 탄소배출량이 전체 산업 탄소배출량의 80% 달함(한국은행, 2021)
 - 탄소배출비용이 2045년 이후 급격히 상승할 것으로 전망(IMF, 2020)됨에 따라 탄소증립의 가속이 경쟁력 향상에 도움이 됨
- 그린뉴딜에 대한 대규모 인프라 투자의 필요성
 - 탄소증립 정책과 동반된 녹색 인프라투자의 효과로 성장을 뒷받침할 수 있음(IMF, 2020)

2. 사회 대전환을 위한 충분 기본소득

1) 재분배 강화의 제약 환경들

- 시대적 맥락에서 재분배 정책의 의의
- 성장-고용, 성장-소득의 탈동조화, 디지털 전환 등 시장 동인에 의해 불평등이 심화될 수밖에 없는 상황에서 공적 재분배가 담당해야 할 책무는 갈수록 증가

-그러나 적극적인 재분배 정책을 제약하는 환경들은 강고함

○ 재정과 통화의 신자유주의 관리 체제

• 재정 건전성 신화

-부채율 국제 비교

단위: %, %p

	부채 항목	기준 지표	2019년	2020년	'19-'20년 증감
한국	국가부채	부채율(D2 기준)	42.2	48.7	6.5
		순부채율(D2 기준)	11.8	18.2	6.4
	가계부채	GDP대비 가계부채	95.0	103.4	8.4
	민간부채	GDP대비 가계+기업부채	196.2	213.7	17.5
G20 평균	국가부채	부채율(D2 기준)	112.7	130.8	18.1
		순부채율(D2 기준)	82.1	99.3	17.2
	가계부채	가계부채율	61.7	69.6	7.9
	민간부채	민간부채율	156.3	178.9	22.6

자료: BIS 자료 재구성

-코로나19 시기 재정 건전성 논란: 기재부 주도 건전 재정 강박을 표현

-재정 건전성을 돌파하기 위한 정치권의 시도들은 기재부에 집중된 재정 권한으로 인해 좌절을 반복함

• 조세 중립성 유지 기조

-코로나 시기 조세지출 현황

단위: 개, 억원

구분	유지강화			폐지·축소	합	유지강화 비중	세수효과
	단순 연장	확대	신설				
2020년	35	15	13	36	99	63.6%	△400
2021년	67	32	7	15	121	87.6%	△71,662

주1.세수효과는 정부 추계, 5년간 누적법 기준

-자산 가격 폭등으로 인한 양도소득세, 증권거래세, 보유세, 상속세 등의 증가를 완화하기 위한 법률 개정과 시도들이 계속됨

-세수 중립을 포함하는 조세 중립 기조를 유지하면서 재정지출, 특히 복지지출의 증가를 세수나 복지 수요의 '자연 증가분'에 한정하겠다는 의도가 기재부의 조세 대응에서 충분히 확인됨 → 조세 수입이 늘더라도 고령화, 불평등 심화에 대한 선제적, 적극적 대응보

다는 현상유지적 재정지출이 계속될 수밖에 없는 요인

● 통화정책의 중립성 기조

-중앙은행 통화신용정책의 규범적 디폴트값: 중립성

*통화신용정책이 제도 부문별, 산업별, 소득과 자산 계층별 자원 배분에 어느 한쪽으로 치우치지 않아 현재의 균형을 유지하도록 설계 집행되어야 한다는 원칙. 실질적으로 물가 안정이 중앙은행의 유일한 목표가 되도록 함.

-한국은행의 경우 기후위기 대응 관련해 글로벌 중앙은행들의 적극적인 변화를 따라잡으려는 노력이 일천함

○ 노동시장의 이중구조에 의한 공적이전소득의 재분배 효과 제약

● 시장소득 5분위별 공적이전소득 증가 현황

구분	전기간(11~19년)		전반기(11~15년)		후반기(15~19년)	
	증가액	증가율	증가액	증가율	증가액	증가율
1분위	407	96%	196	46%	211	34%
2분위	385	198%	114	59%	271	88%
3분위	272	227%	63	53%	209	114%
4분위	199	247%	49	60%	150	116%
5분위	122	151%	53	66%	69	52%
전체 분위	1,385	154%	475	53%	910	66%

자료 : 윤혜인 의원실(가계금융복지조사 마이크로데이터 분석)

-시장소득 5분위별 공적이전소득 증가율에서 8년 동안 4분위가 가장 크고, 1분위 증가율은 전반기 4년 46%에서 후반기 4년 34%로 감속한 반면, 4분위는 전반기 60%에서 후반기 116%로 가속함.

-공적이전소득에서 국민연금 등 연금소득이 주원인으로 추정됨

-재분배 효과를 유지·강화하기 위해 공적연금의 시장소득 역진적 효과를 충분히 상쇄할 만한 더 큰 규모의 재정 지출이 필요하다는 의미

● 아동수당, 근로장려금, 양육수당 등

-공적 연금 이외 다른 수당과 현금복지 등도 자녀 출산율 차이의 영향으로 1분위보다 중위소득 계층에 더 몰려있다는 여러 분석이 있음

○ 조세정치의 현실

-기획재정위원회 의정활동 경험: 민주주의 제도와 채널이 압력으로만 작동하고 증세는 전혀 유의미한 정치적 압력으로 조직되지 못함.

-진보정치조차도 증세 정치를 가동하지 못하며 거대정당의 역진적 감세 추진에 효과 없는 반대 목소리만 간간이 내는 현실

2) 선별 복지와 낮은 수준 기본소득의 한계

○ 선별 복지의 한계

• 코로나 2년의 교훈

- 취약 계층, 자영업자에 집중하는 재정 지출은 재정당국의 재정 건전성 논리를 극복하지 못함
- 전국민 재난지원금에 반대하고 소상공인 손실 보상을 강조한 주장은 재원 마련의 방법으로서 지출구조개혁을 주로 제시하고 국가부채에 대해서는 재정당국의 건전 재정 논리를 사실상 수용함
- 재정 건전성 신화에 대한 국민적 각성 효과가 유일하게 일어난 계기점은 전국민 재난지원금이었음

• NIT 방식 최저소득보장의 한계

- 음의소득세(NIT) 버전의 심상정 정의당 대선 후보의 시민최저소득은 10분위·5분위 배율의 큰 개선, 상대적 빈곤의 완전한 제거 등 나름의 의의가 있다고 평가함
- 시민최저소득의 가장 큰 문제는 제도 설계의 불평등 해소 효과가 아니라 정치적 지속가능성에 있음
- 증가하는 현금 복지의 대부분이 중위소득 이하 계층에 집중되고 나머지 계층은 순부담 계층으로 남겨두는 소득보장정책은 지속가능성이 낮으며, 사회 대전환의 필수 과정인 증세 정치의 동력을 만들어낼 수 없음

○ 증세 정치의 관점에서 낮은 수준 기본소득의 한계

- 낮은 기본소득의 경우 단독으로는 불평등 개선, 노동의 협상력 강화에 유의미한 힘으로 작용하기 어렵고, 공공서비스 강화(생계비 절감), 최저임금, 노동권 강화 등 여러 정책들의 조합이 수반되어야 함
- 무엇보다 실제의 효과와 무관하게, “푼돈을 주기 위해 어마어마한 재정 지출”이라는 효과적 반대 여론을 극복하기 어려움. 즉 기본소득을 “서민과 중산층을 한배에 태우는 기획”이라고 했을 때 중산층의 승선 의지를 고취하기 어려움.

3) 사회 대전환을 위한 오준호 기본소득당 후보의 충분 기본소득 패키지

○ 재분배 우호적 재정·통화제도로의 전환과 충분 기본소득

- 재정, 통화제도는 고도의 전문성으로 인해 다수 국민의 관심사가 되기 어려움
- 충분 기본소득의 가능성 대중에 시야에 들어올 때 제약 환경으로서 재정·통화제도의 민

주적 개혁이 국민적 의제가 될 수 있음

-1인 가구 생계비를 넘은 월 65만원 충분 기본소득을 전제로 기본소득당은 아래와 같은 재정·통화제도 개혁 공약을 준비함

재분배 우호적 재정·통화제도로의 전환 공약 패키지

월 65만원 충분 기본소득

기재부에 집중된 재정권의 민주적 재편

예산법률주의의 도입

주권화폐제도 전환을 위한 사회적 공론화

50조원 규모 녹색 양적완화

○ ‘누구나 나답게’ 사는 사회와 충분 기본소득

-충분 기본소득은 저임금 불안정 노동의 협상력 제고에 기여

-(충분) 기본소득이 있어야 가처분소득의 축소가 최소화되면서 노동시간 단축이 가능함. 특히 저임금 불안정 노동을 노동시간 단축이 적용되기 위해서는 기본소득은 필수적

-노동시간 단축 → 일자리 나누기 → 실업률 감소는 노동의 협상력 강화와 선순환 피드백 관계를 형성

‘누구나 나답게’ 사는 사회로의 전환을 위한 공약 패키지

월 65만원 충분 기본소득

‘주 3일 휴식제’ 노동시간 단축

플랫폼 노동자의 노동권 보장

고용보험의 소득보험 전환

공유지분형 디지털뉴딜·그린뉴딜기금을 통한 대규모 공공투자

토지세와 토지배당의 연동

○ 생태사회 전환과 충분 기본소득

-최대 당면 과제인 탄소중립 달성을 위해서는 탄소세 부과가 불가피

-2030년 온실가스 감축 50%를 달성하기 위한 충분한 탄소세 부과를 위해서는 저소득층의 물가 상승 부담을 줄이기 위한 탄소배당이 필수

-탄소세와 탄소배당의 연동은 자원 절감 기술의 발전이 자원 소비 총량의 증가를 낳는 이른바 리바운드 효과를 효과적으로 제어할 수 있는 가능성을 제공

-노동시간 단축을 통한 자원 소비 총량의 감축 역시 생태사회 전환에 필수적 요소임

생태사회 전환을 위한 공약 패키지

월 65만원 충분 기본소득

탄소세와 탄소배당

주 3일 휴식제 노동시간 단축

공유지분형 그린뉴딜기금을 통한 녹색산업 재투자

핵발전위험세

석탄화력발전 종단

○ 젠더 평등 사회로의 전환

-노동시장 성별 분업구조에서 구조화된 시간제 노동과 돌봄노동의 여성 이중부담을 해소하기 위해서는 노동시간 단축, 그리고 사회 서비스, 특히 돌봄과 육아 관련 서비스의 공공화가 중요함

-노동시장 이중구조 하에서 노동시간 단축은 기본소득 없이 가능성 낮아

젠더평등 사회 전환을 위한 공약 패키지

월 65만원 충분 기본소득

‘주 3일 휴식제’ 노동시간 단축

남성 육아휴직 사용률 제고에 특화된 육아휴직제도 개선

승진, 고용, 임금에서 차별과 격차의 해소

돌봄 서비스의 공공화와 질 제고

