

“서울시민 소득안정성 제고를 위한 정책 토론회”

내용 소개 및 평가

이건민

계간 《기본소득》 편집위원

들어가며

지난 8월 29일(월) 14시 서울연구원 대회의실에서 “서울시민 소득안정성 제고를 위한 정책 토론회”가 개최되었다. 이 토론회는 유튜브YouTube로 생중계 되었으며, <https://www.youtube.com/watch?v=wQk6DZIO8-0>에서 시청하는 것이 가능하다. 이 토론회에서 이루어진 두 주제발표는 곧 발간될 예정인 서울연구원 연구보고서 “변금선, 이원진, 이혜림, 김동진. 2022(발간예정). 서울형 소득지원체계 구축 방안 연구. 서울연구원” 내용을 바탕으로 한 것이다.

이 토론회가 개최된 중요한 배경 중 하나는 바로 서울시 안심소득 시범사업의 실시라 할 수 있다. 오세훈 서울시장의 미래형 복지제도로 적극적으로 홍보하고 있는 안심소득 시범사업은 7월 11일 500가구를 대상으로 한 첫 지급과 함께 5년 동안 정책실험의 형태로 진행될 예정이며, 마이클 크레이머Michael Robert Kremer 교수, 칼 와이더키스트Karl Widerquist 교수 등 전 세계의 여러 학자들도 이 실험에 커다란 관심을 표명하고 있다(김은주, 2022; 내 손안에 서울, 2022). 혹자는 향후 안심소득 시범사업 결과를 분석하는 것으로 충분하다고 생각할지도 모르지만, 안심소득 시범사업 결과가 나오기까지는 오랜 기간이 소요된다는 점이 감안될 필요가 있다. 더 중요하게는 이번 정책 토론회에서 보여준 바와 같은 모의실험은 특정 사회실험에서 미처 담지 않았거나 담을 수 없었던 모형이나 시

나리오에 대해서도 분석할 수 있다는 점에서 독자적으로 우리에게 정책적 시사점을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 사회실험의 결과와 상호 비교를 통해서도 추가적인 정책적 함의를 제공할 수 있으며, 사회실험의 구체적인 설계 타당성을 평가하는 데에도 기여할 수 있다. 따라서 안심소득 시범사업과 같은 사회실험과 이번 정책 토론회에서 보여준 바와 같은 모의실험은 과학적으로 수행, 분석되고 사려 깊게 해석될 경우 대안적인 소득보장제도에 대한 우리의 이해를 넓히는 데 도움이 되리라 기대된다. 이러한 맥락에서, 이 글에서는 안심소득 시범사업과 그것과 관련한 모의실험을 객관적으로 평가하기 위해 중요하게 고려해야 할 사항들을 몇 가지 제시하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 이 토론회의 첫 번째 주제로 서울연구원 변금선 박사가 발표한 “서울시민의 소득불안정 실태”를 요약하여 소개한다. 다음으로 두 번째 주제로 한국보건사회연구원 이원진 박사가 발표한 “대안적 소득보장제도가 소득분배 및 소득이동에 미치는 영향”을 요약하여 소개한다. 마지막으로 두 번째 주제발표의 핵심쟁점을 이루는 기본소득과 음의 소득세(Negative Income Tax; 이하 NIT)의 정책효과 비교방법 등에 대하여 비판적으로 평가하면서 글을 맺는다.

“서울시민의 소득불안정 실태” 발표 내용 요약

우선 전체 연구인 “서울형 소득지원체계 구축 방안 연구”는 서울시민의 소득불안정성의 양상을 분석하고 소득보장정책을 둘러싼 쟁점을 검토함으로써 안심소득제 추진의 이론적, 실증적 근거를 제시하고자 수행된 것이다. 서울시민의 소득불안정성의 양태를 파악하고, 저소득집단을 세분화한 것을 바탕으로 이 집단의 소득하락 위험에 주목하며, 정책 모의실험을 통해 대안적인 소득보장정책으로 꼽히고 있는 기본소득과 NIT의 정책효과를 비교 분석하고, 이를 바탕으로 서울형 소득지원체계의 수립 방안을 마련하는 것이 선행연구와 차별되는 지점이라 할 수 있다.

이어서 “서울시민의 소득불안정 실태” 발표가 본격적으로 이루어졌다. 이 연구에서는 소득불안정을 ‘특정 기준 이하 소득이 유지되거나, 소득이 하락하는 변화’로 정의하였으며, 연간 변화와 중장기 변화로 나누어 빈곤층과 저소득층의 소득이동 양상을 분석하였다. 소득불안정 집단을 식별하고 이 집단의 특성을 이해하기 위해서, ‘소득이동’ 차원에서는 소득의 하향 이동을 보았고, ‘빈곤 및 저소득 역동’ 차원에서는 빈곤 또는 저소득에 새롭게 진입하는지 아니면 현재 상태를 유지하는지로 구분하여 분석하였으며, ‘소득 변화 유형’ 차원에서는 빈곤 혹은 저소득 상태를 지속하는지 아니면 하향이동하는지로 나누어 살펴보았다. 정책빈곤선을 기준중위소득의 50%, 85%, 100%로 다양하게 설정하여, 저소득층 집단을 기준중위소득의 30% 아래의 최저빈곤층, 30%와 50% 사이의 빈곤층, 50%와 85% 사이의 저소득층, 85%와 100% 사이의 중저소득층으로 세밀하게 구분하여 분석한 것이 선행연구와 뚜렷이 구분되는 특징이라 할 수 있다. 분석자료로는 2015~2020년 한국복지패널조사자료를 활용했으며, 연간 가구소득을 개인 단위로 환산하여 분석하였다.

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 2015년과 비교했을 때 2020년에 소득구간이 하락한 비율은 10.5%였으며, 2015년에 기준중위소득의 50~85%에 속했던 저소득층이 2020년에 소득구간이 하향이동한 비율은 11.4%, 유지한 비율은 32.7%, 상향이동한 비율은 55.9%인 것으로 나타났

다. 서울시민의 17.9%가 6년 중에서 1년 이상 빈곤을 경험했으며, 35.7%가 기준중위소득의 85% 이하의 저소득을 경험한 것으로 분석되었다. 서울시민의 3.9%가 3년 이상 빈곤 상태를 반복하거나 지속하였으며, 17.1%가 3년 이상 저소득 상태를 반복하거나 지속한 것으로 나타났다. 노동연령층의 14.9%가 1년 이상 빈곤을 경험한 것으로 나타났으며, 기준중위소득 85% 이하의 저소득을 경험한 비율은 46.5%를 기록하였다. 두 해에 걸쳐 기준중위소득 50% 이하의 빈곤 상태를 유지한 비율이 2015~2016년 52.3%, 2018~2019년 61.0%, 2019~2020년 67.9%로, 최근 들어 빈곤 유지율이 증가하는 경향을 보였다. 전년도에 비빈곤층/비저소득층에 속한 사람이 이듬해에 빈곤층/저소득층으로 진입하는 것을 의미하는 빈곤/저소득 진입률을 살펴보면, 2020년 빈곤 진입률은 3.2%로 2.5%였던 2015년보다 증가한 반면, 2020년 저소득 진입률은 6.4%로 6.6%였던 2015년에 비해 약간 줄어 들었다. 전년도에 빈곤층/저소득층에 속한 사람이 이듬해에 빈곤층/저소득층에서 벗어나는 것을 뜻하는 빈곤/저소득 탈출률을 보면, 빈곤 탈출률은 2016년 47.7%에서 2020년 32.2%로 감소하였으며, 저소득 탈출률은 2016년 22.6%에서 2019년 34.43%까지 증가 추세를 보이다가 2020년 16.7%로 급감한 것으로 분석되었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로, 서울형 소득지원체계의 수립 방향이 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 소득 하락 위험이 높은 것으로 나타난 중저소득층의 소득 하락 문제에 대응할 필요가 있다. 둘째, 탈빈곤을 활성화하고 빈곤 진입을 방지하기 위한 사전적인 소득지원체계를 도입할 필요가 있다. 셋째, 서울시민의 소득이동 사다리를 복구하기 위한 새로운 소득지원체계를 마련할 필요가 있다.

“대안적 소득보장제도가 소득분배 및 소득이동에 미치는 영향” 발표 내용 요약

이 연구는 대안적 소득보장제도로 검토되고 있는 기본소득과 NIT가 소득분배 및 소득이동에 미치는 영향을 비교 분석하는 것을 목적으로 한다. 비교대상이 되는 분석모형 설정과 관련하여, 기본소득과 NIT의 제도적 차이를 실증적으로 식별할 수 있는 추상화된 형태의 모의실험을 실시하였다. 따라서 NIT의 경우에도, 안심소득 시범사업의 실험형태를 최대한 그대로 반영하는 방식을 취한 것은 결코 아님을 분명히 하였다.¹⁾

분석자료로는 14~15차 한국복지패널조사자료를 활용했으며, 첫 번째 주제발표에서와 마찬가지로

1) 서울시 안심소득 시범사업은 기준중위소득 85% 이하라는 소득 기준과 순자산 3억 2,600만원 이하라는 재산 기준을 만족하는 800가구를 대상으로 3년 동안 기준중위소득 85%와 인정소득의 차액의 50%를 지급하는 형태로 설계되었다(서울복지포털, 2022). 2022년에 모집하는 1단계에서는 기준중위소득의 50% 이하인 500가구를, 2023년에 모집하는 2단계에서는 기준중위소득의 50% 초과 85% 이하인 300가구를 실험집단으로 선정하여 각각 3년간, 2년간 지원한다(서울복지포털, 2022). 1단계와 2단계 모두 비교집단의 규모를 실험집단의 규모의 2배 이상으로 하여 실험기간 동안 발생할 모르는 표본 탈락 문제에 대비하였으며, 각 단계에서 실험집단과 비교집단의 선정은 모두 동일한 풀(pool) 내에서의 무작위 배정을 통해 이루어졌다(서울복지포털, 2022). 이원진 박사의 모의실험과 비교해보자면, 안심소득 시범사업은 선정기준소득이 기준중위소득의 85%이며 순자산 기준을 적용한다는 점에서는 '재산 기준 있는 NIT'와 '예산 4'의 조합과 가장 가깝다고 할 수 있다(<표 1> 참조). 하지만 기준이 되는 순자산 면에서 모의실험에서는 2018년 2.6억원, 2019년 2.7억원으로 설정되어 있는 반면, 안심소득 시범사업에서는 2022년 기준 3억 2,600만원으로 설정되어 있어서 해당 기간의 물가상승률을 감안하더라도 후자가 전자보다 높다. 구체적으로 계산해보면, 2020년 소비자물가 총지수를 100이라 할 때, 2018년은 99.1, 2021년은 102.5로, 해당 기간의 평균 연간 소비자물가 상승률은 약 1.13%이며, 이 수치를 2022년에 적용하면 2018년 2.6억원은 2022년 약 2.72억원에, 2019년 2.7억원은 2022년 약 2.79억원에 상응한다(국가지표체계, 2022). 또한 모의실험에서 인정소득이 노동소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적연금, 고용보험급여, 산재보험급여의 합으로 정의되어 있는 반면, 안심소득 시범사업에서 '소득평가액'은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등을 합한 '실제 소득'에서 장애요인(장애연금, 장애수당 등), 질병요인(의료비 등), 양육요인(양육비 등), 국가유공요인(국가유공 수당 보조금 등) 등의 '가구특성 지출비용'을 뺀 금액을 의미한다는 점에서 양자 간에 차이가 존재한다(서울복지포털, 2022).

로 연간 가구소득을 개인 단위로 환산하여 분석하였다. 14차 개인 자료와 15차 개인 자료로 각년도 횡단가중치를 활용한 횡단분석을 실시하였다. 2018~2019년 소득이동을 살펴보기 위하여, 14~15차 개인 균형패널 자료로 15차 횡단가중치를 활용한 종단분석을 실시하였다. 모의실험의 비교대상이 되는 네 가지 모형은 ‘현행 소득보장제도’, ‘UBI’, ‘재산기준 없는 NIT’, ‘재산기준 있는 NIT’이다(이하 <표 1> 참조). ‘현행 소득보장제도’는 생계 주거급여, 근로 자녀장려금, 기초연금을 합한 것으로 정의되었다. ‘UBI’는 B만큼의 개인 정액급여를 지급하는 것으로, 현행 생계급여는 유지하되 현행 주거급여, 근로 자녀장려금, 기초연금은 폐지하는 것으로 설정되었다. ‘재산기준 없는 NIT’는 선정기준소득 C와 인정소득(노동소득, 재산소득, 사적이전소득, 공적연금, 고용보험급여, 산재보험급여의 합)의 차이의 50%를 보전하는 형태의 가구 보충급여를 지급하는 것으로, 현행 생계 주거급여, 근로 자녀장려금, 기초연금은 폐지하는 것으로 규정되었다. ‘재산기준 있는 NIT’는 ‘재산기준 없는 NIT’와 기본적으로 동일하

<표 1> 모의실험 설계

구분	현행 소득보장제도	UBI	재산기준 없는 NIT	재산기준 있는 NIT	
주요 소득보장 급여	· 생계 주거급여, 기초연금, 근로 장려금	· 개인 정액급여 · B: 급여액 · 현행 생계급여 유지 · 현행 생계 주거급여, 기초연금, 근로 장려금	· 가구 보충급여 · C: 선정기준소득 · 급여액=(C-인정소득)×50% · 현행 생계 주거급여, 기초연금, 근로 장려금 폐지	· 재산기준: 순자산 중위값 150% 이하(2018년 2.6억 원, 2019년 2.7억 원, 명목)	
예산 (명목)	예산 1 · 2018년 25조 원 · 2019년 29조 원	· 현행 생계 주거급여, 기초연금, 근로 장려금 지급액 총합	· B=월 3만 원(명목)	· C=기준중위소득 71%	· C=기준중위소득 75%
	예산 2 · 2018년 180조 원 · 2019년 181조 원	-	· B=월 30만 원(명목)	· C=기준중위소득 163%	· C=기준중위소득 186%
	예산 3 · 2018년 41조 원 · 2019년 40조 원	-	· B=월 6만 원(명목)	· C=기준중위소득 85%	· C=기준중위소득 92%
	예산 4 · 2018년 35조 원 · 2019년 34조 원	-	· B=월 5만 원(명목)	· C=기준중위소득 79%	· C=기준중위소득 85%
인정소득	· 인정소득=노동소득+재산소득+사적이전소득+공적연금+고용보험급여+산재보험급여				
급여 전 소득	· 급여 전 소득=인정소득+기타 공적이전소득-세금 및 사회보험료				
급여 후 소득	· 급여 후 소득(처분가능소득)=급여 전 소득+시나리오별 주요 소득보장급여				

출처: 서울연구원(2022). “시뮬레이션 설계”

되, 순자산 중위수의 150%를 초과하는 가구에는 NIT를 지급하지 않는 형태이다.

이러한 네 가지 모형에 대해, 각 모형을 특징짓는 예산 하나씩을 선정하여 총 13가지 시나리오를 대상으로 분석을 수행하였다. 예산 1은 현행 생계 주거급여, 근로 자녀장려금, 기초연금 지급액 총합으로, 2018년 25조 원, 2019년 29조 원이다. 예산 2는 월 30만 원 기본소득 지급에 소요되는 예산으로, 2018년 180조 원, 2019년 181조 원이다. 예산 3은 ‘재산기준 없는 NIT’에서 선정기준소득 C를 기준

중위소득의 85%로 잡았을 때 소요되는 예산으로, 2018년 41조 원, 2019년 40조 원이다. 예산 4는 '재산기준 있는 NIT'에서 선정기준소득 C를 기준중위소득의 85%로 잡았을 때 소요되는 예산으로, 2018년 35조 원, 2019년 34조 원이다. '현행 소득보장제도'의 경우 현행 시나리오를 반영한 것이기에 예산 1만 적용되고, 예산 2~4는 적용되지 않는다. 반면 'UBI', '재산기준 없는 NIT', '재산기준 있는 NIT'는 정책 변화 시나리오이기에 예산 1~4가 모두 적용된다. 따라서 분석의 대상이 되는 시나리오의 수는 총 13가지(=1+3×4가지)가 되는 것이다.

소득분배 및 소득안정 효과를 평가하기 위한 기준으로는 대상포괄성, 급여효율성, 급여적정성, 소득안정성을 보았다. 대상포괄성은 수급률로, 급여효율성은 총 급여액 중 빈곤갭 감소에 사용된 금액의 비율로, 급여적정성은 지니계수, 빈곤율, 빈곤갭비율로, 소득안정성은 소득구간이동으로 측정되었다. 여기서 빈곤선은 연도별 균등화 처분가능소득 개인 단위 중위수의 50%로, 2018년의 경우 월 131만 원, 2019년의 경우 월 139만 원으로 설정되었다.

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 대상포괄성 면에서 볼 때, 동일 예산 하에서 NIT의 수급률이 현행 소득보장제도의 그것보다 낮은 것으로 나타났다. 재산기준 있는 NIT의 수급률이 재산기준 없는 NIT의 수급률보다 낮았다. UBI의 수급률은 정의상 예산 규모에 관계 없이 100%이다. 2018년 분배지표 변화로 급여적정성을 평가해보면, 각 모형을 대표하는 예산과 그 모형의 조합(즉 '예산 1'과 '현행 소득보장제도'의 조합, '예산 2'와 'UBI'의 조합, '예산 3'과 '재산기준 없는 NIT'의 조합, '예산 4'와 '재산기준 있는 NIT'의 조합)에서는 UBI, 재산기준 없는 NIT, 재산기준 있는 NIT, 현행 소득보장제도 순으로 지니계수와 빈곤율을 크게 감소시키는 것으로 나타났다. 재산기준 없는 NIT, UBI, 재산기준 있는 NIT, 현행 소득보장제도 순으로 빈곤갭비율을 크게 감소시켰다. 하지만 동일 예산 하에서는, 전반적으로 재산기준 없는 NIT, 재산기준 있는 NIT, 현행 소득보장제도, UBI 순으로 지니계수, 빈곤율, 빈곤갭비율을 크게 감소시키는 것으로 분석되었다. 소득안정성 면을 보자면, 예산 1을 적용할 경우, NIT는 기준중위소득 50% 이하 지속빈곤층 감소에 상대적으로 효과적인 반면, UBI는 기준중위소득 85% 초과 계층의 지위를 안정적으로 유지하는 데 상대적으로 효과적인 것으로 나타났다. 예산 2를 적용할 경우, NIT, 특히나 재산기준 없는 NIT는 대다수 국민을 기준중위소득 85% 초과 구간으로 이동시켜 횡단적 빈곤과 종단적 빈곤 진입 탈출을 거의 없애는 것으로 분석되었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로, 다음과 같은 시사점이 도출되었다. 첫째, 소득보장제도의 주요 목표가 빈곤을 없애거나 줄이는 것으로 설정된다면, 동일 예산 가정 하에서 NIT가 현행 소득보장제도나 UBI보다 효과적이다. 둘째, 현행 소득보장제도의 목적이 빈곤 경감이라는 단일한 목적만을 갖는 것은 결코 아니므로, 현행 소득보장제도를 NIT로 전면 대체하는 형태의 재구조화 방안에 대해서는 신중할 필요가 있다. 셋째, 동일 예산 하에서 재산기준을 적용하지 않을 때가 적용할 때에 비해 NIT의 급여효율성과 분배 효과가 더 큰 것으로 나타났는데, 이는 최근 논의되고 있는 국민기초생활보장제도 재산기준 완화 방안이 빈곤 개선에 효과적일 수 있음을 시사한다. 넷째, 기본소득의 재원이 개인소득세로 결코 국한되지 않는다는 점을 고려한다면, 추가 자원 마련 가능성을 감안하지 않은 동일 예산 가정 하에서의 기본소득과 NIT의 분배 효과 비교는 기본소득에 상대적으로 불리한 설정으로 이해될 수 있다.

사회정책 분야 연구자들에게는 널리 잘 알려져 있다시피, 이원진 박사의 데이터 분석 능력은 탁월하므로, 여기에 대해서는 필자가 논할 바가 거의 없다. 다만 기본소득과 NIT의 정책효과 비교방법에 대해서는 몇 가지 사항을 중심으로 비판적으로 평가하고자 한다.

첫째, 명목예산이 동일하다는 가정 하에서 기본소득과 NIT를 비교하는 것은 부적절하다. 우선 경제학적으로 동등한 기본소득과 NIT에서 동일한 것은 순비용_{net cost}이지 총비용_{gross cost} 혹은 명목예산이 아니다(이건민, 2022a: 46~47; 2022b: 112). 그리고 NIT 내에서도 경제학적으로 동등한 가구 단위 지급 NIT와 개인 단위 지급 NIT에서 동일한 것은 가구 단위(로 환산된) 순비용이지 상이한 지급 단위를 그대로 둔 채로 계산된 순비용이 아니다. 이에 대해 한 가지 간단한 예를 들어 살펴보자.

가구원수가 각각 3명인 A, B, C 가구로 구성된 사회를 상정해보자. A 가구 구성원들의 소득은 각각 월 900만 원, 0만 원, 0만 원, B 가구 구성원들의 소득은 각각 월 400만 원, 400만 원, 400만 원, C 가구 구성원들의 소득은 각각 300만 원, 200만 원, 100만 원이라고 하자. 사회의 총 소득은 월 2,700만 원이고 총 9명이므로 평균소득은 월 300만 원이다. 먼저 50% UBI-FIT Model을 적용할 경우, 개인 단위 총 이전소득은 월 1,350만 원($=300 \times 0.5 \times 9$ 만 원), 순 이전소득은 월 450만 원($=0+150+150+0+0+0+0+50+100$ 만 원)이 된다. 가구 단위로 환산된 순 이전소득은 A 가구의 경우 0만 원, B 가구의 경우 0만 원, C 가구의 경우 월 150만 원으로, 총 월 150만 원이 된다. 다음으로 50% UBI-FIT Model과 경제학적으로 동등한 가구 단위 지급 NIT 제도를 적용할 경우, 3인 가구의 경우 월 900만 원($=300 \times 3$ 만 원)이 손익분기점 소득이 된다. 따라서 가구 단위 총 이전소득과 순 이전소득은 모두 A 가구와 B 가구의 경우 0, C 가구의 경우 월 150만 원($=900-600 \times 0.5$ 만 원)으로, 총 월 150만 원이 된다. 마지막으로 50% UBI-FIT Model과 경제학적으로 동등한 개인 단위 지급 NIT 제도를 적용할 경우, 개인 단위 총 이전소득과 순 이전소득은 모두 A 가구 구성원들의 경우 각각 월 0만 원, 150만 원, 150만 원, B 가구 구성원들의 경우 각각 월 0만 원, 0만 원, 0만 원, C 가구 구성원들의 경우 각각 월 0만 원, 50만 원, 100만 원으로, 총 월 450만 원이 된다. 하지만 이를 가구 단위로 환산했을 때의 순 이전소득은 A 가구의 경우 0만 원, B 가구의 경우 0만 원, C 가구의 경우 월 150만 원으로, 총 월 150만 원이 된다.

따라서 가구 단위로 환산했을 때의 순 이전소득의 크기 면에서 보자면 상기 세 제도는 모두 월 150만 원으로 동일하다. 하지만 동일한 단위로 환산하지 않은 총 이전소득의 크기 면에서 보자면, 50% UBI-FIT Model(월 1,350만 원)>개인 단위 지급 NIT 제도(월 450만 원)>가구 단위 지급 NIT 제도(월 150만 원)가 된다. 다음으로 동일한 단위로 환산하지 않은 순 이전소득의 크기 면에서 보자면, 50% UBI-FIT Model(월 450만 원)=개인 단위 지급 NIT 제도(월 450만 원)>가구 단위 지급 NIT 제도(월 150만 원)가 된다. 이러한 차이를 간과한 채, 총 이전소득의 크기만을 기준으로 가구 단위 지급 NIT 제도가 개인 단위 지급 NIT 제도나 개인소득세-기본소득 모형보다 빈곤이나 소득불평등 개선에 더 효율적이라고 주장해서는 곤란하다.

그러므로 각 지급방식의 행정비용/행정부담, 젠더효과, 심리적 행태적 효과 등에서의 차이를 잠시 무시한다면, 그렇다고 해서 각 지급방식의 행정비용/행정부담, 젠더효과, 심리적 행태적 효과 등에서

의 차이가 결코 중요하지 않다는 것은 아니다.

기본소득과 NIT의 다양한 모형의 정책효과를 비교할 때 기준이 되어야 할 예산은 명목예산이나 총비용이 아니라 바로 순비용이라 할 수 있다.

또한 기본소득과 NIT를 최소보장소득을 지급하는 서로 다른 방식이라는 차원에서 보자면, 두 제도를 특징 짓는 핵심 모수는 최소보장소득(소득이 0인 사람에게 지급되는 보장소득의 액수) G와 소득 구간별로 적용되는 세율 t이지 전체 명목예산이 아니다. 이러한 점을 고려해보더라도, 동일한 명목예산 하에서 기본소득과 NIT를 비교하는 것은 적절치 못하다.

아울러 이러한 설정은 NIT가 갖는 이중성, 즉 NIT 수급층은 손익분기소득과 자신의 소득의 차이의 일정 비율(NIT 세율)을 NIT 급여로 지급받는 것이기도 하지만 이와 동시에 추가 소득을 얻을 경우 실질적으로 NIT 세율에 적용되는 세금을 납부하는 셈(NIT 수급액이 감소하는 셈)이기도 하다는 점을 간과한다. 곧 전자에만 주목한 채, 후자는 전적으로 무시하는 것이다. 달리 말하자면, NIT에서 NIT 수급층은 ‘수급의 대상’으로서의 특성이 전면에 드러나는 반면, ‘납세자’로서의 특성은 체계적으로 가려진다. 반면 NIT와 경제학적으로 동등한 기본소득에서는 NIT에서 NIT 수급층이었을 저소득층의 경우 ‘기본소득을 받는 사람’이자 소득 발생 시 ‘기본소득 제도를 위해 세금을 내는 사람’이라는 특성이 동시에 드러난다. 즉 NIT에서 NIT 수급층은 지원을 해야 할 ‘정책의 대상’이라는 특성만이 부각되는 반면, 기본소득에서 순수혜층은 결과적으로 ‘정책의 수혜층’이기는 하지만 ‘동등자(동등한 시민)’(토리, 2020: 49~57), 혹은 더 정확하게는 ‘공유자’(금민, 2020: 4장)로서의 특성이 두드러지게 부상한다. 따라서 경제학적으로 동등한 기본소득과 NIT에서 누군가는 기본소득 편을, 누군가는 NIT 편을 더 선호한다면, 여기에는 여러 이유가 있을 수 있겠지만 빈곤층/저소득층에 대한 정책적 시각에서의 이러한 차이도 일정 정도 영향을 미치리라 생각된다.

둘째, 정책 도입 시 요구되는 이전소득액과 과세액을 일치시키는 재정중립적 시나리오에 입각할 때에만 과학적이고 객관적인 정책효과 분석이 가능하다. 기본소득의 경우에는 도입 시 거의 모든 소득 계층에 걸쳐 세부담이 이루어질 것이라는 점을 고려할 때 그러하며, NIT의 경우에도 손익분기점 소득을 초과하는 양의 소득세 구간에 속하는 소득계층은 세부담을 할 것이기 때문에, 분배효과 분석에서 과세방안 및 과세효과를 반영하는 것이 필수적이다. 물론 전체 소요예산 중에서 일부는 기존 복지급여의 대체/조정으로 마련하고 나머지는 개인이나 가구 이외의 경제 주체로부터 마련한다고 가정할 수도 있겠지만, 이러한 경우에는 전자와 후자의 분배효과가 명시적으로 반영되어야만 정확한 분배효과 분석이 가능하다. 두 번째 발표에서는 전자의 분배효과를 반영할 수는 있었지만, 후자의 분배효과는 전혀 반영하지 못했다.

또한 재정중립적 시나리오에 입각하지 않음으로써 현실적으로 도입되리라 상상하기 어려운 시나리오도 분석대상에 포함하게 되었는데, 그것은 바로 ‘재산기준 없는 NIT’와 예산 2의 조합, ‘재산기준 있는 NIT’와 예산 2의 조합이다. 월 30만원 UBI 지급 시 소요되는 예산을 의미하는 예산 2를 NIT의 경우에 그대로 적용함으로써, 선정기준소득이 전자의 경우 기준중위소득의 163% 수준에, 후자의 경우 기준중위소득의 186% 수준에 달하게 된 것이다. 그리하여 인정소득이 0인 수급층의 경우, ‘재산기준 없는 NIT’에서는 기준중위소득의 81.5%에 해당하는 급여액을, ‘재산기준 있는 NIT’에서는 기준중위소득의 93%에 해당하는 급여액을 받는다는 비현실적인 상황이 상정되는 것이다. 그렇기 때문에 비록

인정소득과 처분가능소득의 차이가 있긴 하지만, 연 180~181조 원의 대규모 예산 가정 시 NIT가 대다수 국민의 소득을 기준중위소득 85% 이상으로 끌어올린다는 분석 결과가 도출되는 것은 너무도 당연한 것이다. 이러한 시나리오의 비현실성은 너무 높은 최소보장소득과 순수혜충의 비율에만 국한되는 것이 아니다. 2019년 가계금융 복지조사 결과에 따르면 2018년 가구소득의 평균은 5,828만 원, 중위수는 4,567만 원으로 평균이 중위수의 약 1.276배인 것으로 나타났다(통계청, 금융감독원, 한국은행, 2019: 표 4-1). 현실에서 기준중위소득이 중위소득과 반드시 일치하는 것은 아니지만, 여기서 잠시 둘이 거의 같다는 가정 하에 이러한 수치를 이용해보면, 기준중위소득의 163%와 186% 수준은 각각 평균소득의 약 1.277배, 1.458배에 상응한다. 모의실험에서 NIT 세율이 50%이고 선정기준소득이 각각 평균소득의 약 1.277배, 1.458배에 해당하므로, 인정소득과 시장소득의 차이를 감안하더라도, 재정중립적 시나리오를 충족시키기 위해서는 양의 소득세 구간에 적용되는 세율은 NIT 세율인 50%보다(상당히) 높아야 할 것으로 보인다. 만약 기존의 소득세 체계 위에 NIT 체계가 추가되는 형태라면, 양의 소득세 구간에서 추가적인 50% 이상의 세율 적용은 현실적으로 거의 불가능할 것으로 판단된다. 그렇지 않고, 만약 NIT 체계가 기존의 소득세 체계를 전면 혹은 상당히 대체하는 형태라면, 그것이 어떠한 형태가 될 것인지 분명히 밝히고 그것이 초래하는 분배효과를 고려하는 것이 과학적이고 객관적인 분석방법이라고 생각한다.

재정중립적 시나리오가 중요한 또 다른 이유는 특히나 유의미한 액수의 기본소득이나 NIT와 같이 대규모의 예산이 소요되는 정책의 경우 예산 마련 방안이 명확하게 제시되기 전에는 실제 정책 도입도 이루어지기 힘들 것이라는 예상 때문이다.

셋째, 인정소득의 구성에서도 개선의 여지가 있다. 빈곤을 효과적, 효율적으로 감소시키기 위한 목적의 NIT 제도에서 중요하게 고려하는 것 중 하나는 바로 가구의 경제력을 더 잘 파악하는 형태로 소득을 정의하는 것이다(Tobin, Pechman and Mieszkowski, 1967; Tobin, 1968). 소득의 정의에서 핵심을 이루는 것은 바로 인정소득에서 귀속임대료의 고려와 NIT 지급액을 결정하는 데에서 순자산의 고려라 할 수 있다(Tobin, Pechman and Mieszkowski, 1967). 이 모의실험에서는 귀속임대료가 고려되지 않았으며 순자산은 중위수 150%를 초과하는 가구는 NIT 수급에서 완전히 배제되는 형태("all or nothing")로 고려되고 있다는 점에서 한계가 있다. 인정소득 개념을 아예 적용하지 않으면 모를까 인정소득 개념을 명시적으로 고려하기로 결정하였다면, 두 가구의 소득이 동일하다 하더라도 자가가구냐 임차가구냐에 따라서 주거서비스의 향유나 주거서비스 이용을 위한 지출이 달라진다는 점에서 인정소득에서 귀속임대료를 고려하는 것이 더 타당할 것으로 보인다(Tobin, Pechman and Mieszkowski, 1967: 12). 순자산이 일정 수준을 초과하는 가구를 NIT 수급에서 아예 제외시키는 형태는 단순하다는 장점이 있기는 하지만, 판정선을 중심으로 그것을 약간 넘는 가구는 NIT 수급에서 완전 제외되는 반면 그것보다 약간 모자란 가구는 계산된 NIT 수급액을 모두 받게 된다는 등급 효과(notch effect)를 낳는다는 점에서 불공평하며, NIT를 받을 목적으로 자산을 탕진하거나 양도하거나 은닉할 유인을 제공한다는 점에서도 문제가 있다(Tobin, Pechman and Mieszkowski, 1967: 12).

여기서 두 가구 중 하나는 순자산이 순자산 기준선을 약간 하회하고 다른 하나는 약간 상회하는 경우를 가정해보자. 만약 두 가구의 인정소득이 모두 선정기준소득에 약간 미달하는 경우에는, 후자는 NIT 급여를 전혀 받지 못하기는 하지만 전자 역시 소액의 NIT 급여를 받게 됨으로써 공정성 문제가 될

심각하게 제기될 수 있을 것이다. 하지만 만약 두 가구의 인정소득이 모두 매우 낮은 경우에는, 전자는 NIT 최대급여액에 가까운 NIT 급여를 받을 수 있는 반면 후자는 NIT 급여를 전혀 받지 못하게 됨으로써 공정성 문제가 매우 심각하게 제기될 수 있으리라 생각된다.

따라서 위의 모의실험에서 적용했던 “all or nothing” 방식보다는 합리적인 수준의 순자산공제액을 설정한 후 그것을 넘어서는 만큼의 순자산에 대해서 일정 세율(예: 10%)을 부과하여 NIT 지급액에서 상쇄하는 방식을 채택하는 것이 더 공평하고도 합리적인 것으로 판단된다(Tobin, Pechman and Mieszkowski, 1967: 18).

참고로 안심소득 시범사업에서는 인정소득 혹은 소득평가액이 매우 낮으나 순자산이 순자산 기준선을 약간 넘는 가구는 실험집단에서도 비교집단에서도 모두 배제되기 때문에, 안심소득 시범사업에 신청했으나 탈락한 가구들에 대한 정보까지 모두 제공되지 않는 한 위에서 제기한 문제가 얼마나 심각하게 발생하는지를 분석하는 것이 애초에 불가능하다. 하지만 이 모의실험에서 활용했던 한국복지패널조사 데이터, 또는 한국조세재정연구원에서 구축하는 재정패널조사 데이터 등의 다른 서베이 데이터를 활용하면, “all or nothing” 형태의 순자산 기준 적용이 갖는 다양한 차원의 문제점을 실증적으로 분석하는 것이 가능하다.

넷째, 재산기준 없는 NIT와 재산기준 있는 NIT의 정책효과를 비교하는 방법에도 재고의 여지가 있다. 모의실험에서는 명목예산이 동일하다는 가정 하에서, 재산기준 있는 NIT의 경우에 재산기준 적용으로 인해 탈락하는 가구들의 발생으로 인하여 재산기준 없는 NIT에서보다 선정기준소득이 상대적으로 더 높은 수준으로 올라가게 되는 것으로 설정되었다. 구체적으로 보자면, 선정기준소득이 예산 1에서는 기준중위소득의 71%에서 75% 수준으로, 예산 2에서는 기준중위소득의 163%에서 186% 수준으로, 예산 3에서는 기준중위소득의 85%에서 92% 수준으로, 예산 4에서는 기준중위소득의 79%에서 85% 수준으로 상승하였다. 하지만 NIT 제도에서 핵심 모수가 최소보장소득의 액수, NIT 세율, 손익분기점 소득의 액수라는 점을 고려한다면(Henderson, 1971; Sommer, 2016: Ch.3), 실제로 정책 도입을 추진하는 단계에서 진지하게 고려될 법한 사안은 동일한 명목예산 하에서 이 모든 핵심 모수를 변화시키는 형태보다는, 핵심 모수가 결정된 상황에서 재산기준을 적용할 것이냐 말 것이냐, 적용한다면 어떤 구체적인 기준을 적용할 것이냐의 문제라고 판단된다. 곧 핵심 모수는 정해진 상황에서, 특정 재산기준을 적용할 경우 정책의 효과성과 효율성이 어떻게 달라지는지를 비교 분석하는 것이 관건이라는 말이다.

다섯째, 급여효율성 분석의 독자적인 정책적 함의가 있는지는 다소 의문이다. 왜냐하면 대상포괄성을 보기 위한 수급률, 급여적정성을 파악하기 위한 지니계수, 빈곤율, 빈곤갭비율을 분석하면, 급여효율성 분석의 필요성은 크게 줄어든다고 판단하기 때문이다. 총 급여액 중 빈곤갭 감소에 사용된 금액의 비율과 수급률은 비록 둘의 곱이 상수인 형태의 완전한 반비례 관계에 있지는 않지만, 대체로 서로 반비례하는 관계에 있으리라 생각된다. 그리고 특정 예산액이 빈곤갭 감소에 기여했느냐 그렇지 않느냐보다는 정책의 효과성 및 효율성을 직접적으로 분석하는 것이 더 중요하다고 판단된다. 여기서 정책의 효과성 및 효율성은 급여적정성을 파악하기 위한 지니계수, 빈곤율, 빈곤갭비율 분석 및 전체 비용(명목예산 혹은 총비용보다는 순비용이 더 적합함)과의 비교를 통해 충분히 이루어질 수 있다. 그러므로 급여효율성 분석의 실익이 별로 없다는 생각이다.

끝으로 한 가지 덧붙이자면, 소득불안정성의 연간 단위 파악이 갖는 한계를 지적할 수 있다. 저소득가구의 경우 상대적으로 소득이 더 높은 계층에 비해 소득변동성이 더 큰 것으로 나타난다(장효진, 2015: 221~222). 그런데 월별 소득변동성은 연간 소득변동성보다 더 클 것이며, 소득이 낮을수록 들 간 괴리는 더 클 것으로 예상된다. 미국을 대상으로 한 연구는 하위 20% 소득자의 74%가 30% 이상의 월별 소득 변화를 체험하였음을 보여준다(JP Morgan Chase and Co. Institute, 2016). 따라서 저소득층의 소득불안정성을 더 잘 파악하기 위해서는 가능하다면 연간 소득변동성뿐만 아니라 월별 소득변동성을 함께 살펴보는 것이 타당하다고 판단된다. NIT 제도가 월 단위로 수급 판정, 수급액 계산 및 지급이 이루어지는 형태를 취할 경우, 월별 소득변동성의 파악은 특히나 더 중요하다.

나가며

“서울시민 소득안정성 제고를 위한 정책 토론회”의 주요 발표 내용을 요약하여 소개하고 기본소득과 NIT의 정책효과 비교방법 등에 대하여 비판적으로 평가한 이 글이 기본소득과 NIT의 정책효과를 객관적으로, 정당하게 비교하는 데, 그리고 서울시 안심소득 시범사업의 실험과의 비교 목적의 모의실험을 수행하는 데 조금이나마 기여하기를 기대한다.

참고문헌

- 국가지표체계(2022). “소비자물가상승률”. 통계청. [9월 5일 최종접속] <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4226>
- 금민(2020). 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』. 서울: 동아시아.
- 김은주(2022). “안심소득 드디어 시작! 약자와 동행하는 서울시를 기대해”. 《내 손안에 서울》. [7월 5일 발행] [9월 5일 최종접속] <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2004991>
- 내 손안에 서울(2022). “‘안심소득 시범사업’ 닷 올랐다...11일 500가구에 첫 지급”. 《내 손안에 서울》. [7월 4일 발행, 7월 5일 수정] [9월 5일 최종접속] <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2004988>
- 서울복지포털(2022). “안심소득 시범사업”. 서울복지포털. [9월 5일 최종접속] <https://wis.seoul.go.kr/hope/safeSalary.do>
- 서울연구원(2022). 『“서울시민 소득안정성 제고를 위한 정책 토론회” 자료집』. 서울: 서울연구원.
- 이건민(2022a). “기본소득과 음의 소득세는 어떻게 다른가”. 계간 <기본소득> 11. pp.44-51.
- 이건민(2022b). “기본소득과 음의 소득세 비교에 대한 비판적 평가: 두 가지 사례에 대한 응답”. 계간 <기본소득> 11. pp.107-117.
- 장효진(2015). “한국의 사회적 위험관리와 가구의 소득변동성”. 『사회보장연구』 31(1). pp.205-231.
- 토리, 말콤(2020). 『시민기본소득: 기독교적 사회정책』. 서울: 도서출판 해남.
- 통계청, 금융감독원, 한국은행(2019). “[보도자료] 2019년 가계금융 복지조사 결과”. 통계청, 금융감독원, 한국은행. [2019년 12월 17일 공보 2019-12-22호] [9월 5일 최종접속] <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttlid=10055404&menuNo=200690>
- Henderson, B. F. (1971). “The Relief of Poverty: Negative Income Taxes and Other Measures”. *Economic Record* 47(1). pp.106-114.
- JP Morgan Chase & Co. Institute (2016). *Paychecks, Paydays, and the Online Platform Economy: Big Data on Income Volatility*. JP Morgan Chase & Co. Institute. [February 2016]
- Sommer, Maximilian (2016). *A Feasible Basic Income Scheme for Germany: Effects on Labor Supply, Poverty, and Income Inequality*. International Publishing Switzerland: Springer.
- Tobin, James, Joseph A. Pechman and Peter M. Mieszkowski (1967). “Is a Negative Income Tax Practical?”. *The Yale Law Journal* 77(1). pp.1-27.
- Tobin, James (1968). “Comment: A Model Negative Income Tax Statute”. *The Yale Law Journal* 78(269). pp.269-337.