

기본소득의 기본원칙 1. 보편성

조은석

고려대학교
법학연구원

1. 기본소득의 정의와 기본원칙

기본소득이란 모든 사회구성원 개인에게 무조건적이고 정기적으로 지급되는 소득을 의미한다. 이러한 정의에 따르면 기본소득은 보편성 Universal, 무조건성 Unconditional, 개별성 Individual, 정기성 Periodic, 현금지급성 Cash payment을 기본원칙으로 한다.

기본소득의 기본원칙을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 보편성이란 기본소득이 원칙적으로 모든 사회구성원에게 지급되는 것을 의미한다. 이는 경제적 능력과 상관없이 모든 사회구성원에게 지급되는 점에서 기존의 복지제도와 구분되는 중요한 요소이다. 둘째, 무조건성이란 자산에 대한 조사 없이, 노동 여부나 노동 의사와 상관없이 지급되어야 한다는 것이다. 즉 기본‘소득’은 노동에 대한 대가인 노동소득(임금)과 달리 노동에 대한 보상을 전제로 하지 않는다. 이는 ‘노동으로부터의 자유’라는 기본소득의 이념을 반영한 것으로¹⁾ 노동과 소득, 노동과 복지를 연계하는 사고를 배제한다.²⁾ 셋째, 개별성은 가구 단위가 아니라 개인 단위로 지급되어야 함을 의미한다. 기본소득은 가구 단위로 사회보장을 제공했던 기존의 복지제도와 달리 개인에게 현금을 지급함으로써 개

1) 조권중·최상미·장동열, 『기본소득의 쟁점과 제도연구』, 서울연구원, 2017, 9쪽.

2) 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』, 제18권 제3호, 2017, 177쪽.

인의 경제적 독립성을 보장하는 역할을 한다. 이는 개인의 실질적 자유를 보장하는 기본소득의 정신을 반영한 것으로 볼 수 있다. 넷째, 정기성이란 일회성의 보조금이 아니라 월, 분기 또는 년 등의 주기로 정기적으로 지급되는 것을 의미한다. 일회성이 아닌 정기적 지급을 통해 개인은 장기적인 경제 계획을 세울 수 있고, 미래의 불확실성에 대비하여 지속 가능한 삶을 살 수 있을 것이다. 마지막으로 현금지급성이란 현물이나 서비스 이용, 바우처 등을 지급하는 것이 아니라 현금으로 지급하는 것을 의미한다. 이를 통해 무엇을 살지, 어디에 쓸지 소비에 관해 스스로 결정할 수 있도록 한다.

이 글에서는 기본소득의 5대 원칙 중 하나인 보편성을 헌법적 관점에서 검토하고, 사회구성원의 범위와 그 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다.

2. 기본소득의 보편성 원칙

기본소득에서 보편성이란 모든 사회구성원에게 아무런 제한이나 배제 없이 보장된다는 것을 의미한다. 보편성은 기본소득의 핵심적인 조건으로, 이를 반영하여 흔히 보편적 기본소득(universal basic income)으로 부르기도 한다.

기본소득은 기초연금이나 아동수당과 같이 국가로부터 일정한 현금을 지급받는 제도라는 점에서 사회적 기본권의 일환으로 이해될 수 있다. 이는 사회적 기본권의 본질이 현금이든 물품이든 서비스가든 인간다운 생활에 필수적인 대상에 대한 국가의 재정적 지원에 있기 때문이다.³⁾ 그러나 기본소득의 보편성 원칙이 사회복지국가원리의 보충성과 관련하여 사회적 기본권의 보장 목적에 부합할 수 있는지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 사회복지국가는 사회적 곤궁과 생활의 위험으로부터 국민의 안전과 복지를 보장하되, 모든 사회적 위험을 국가가 전적으로 책임지는 것이 아니라, 개인이 가능한 한 자신의 생활을 스스로 책임지도록 하기 때문이다.⁴⁾

헌법 또한 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하면서 사회적 기본권의 최우선적 주체로 “생활 능력이 없는 국민”(헌법 제34조 제5항)으로 규정하고 있다. 결국 사회복지국가의 헌법적 의무를 실현함에 있어서 최우선적 보장주체는 개인의 생활을 스스로 책임질 수 없는 경제적 약자이다.⁵⁾ 기존의 사회보장제도 역시 사회적·경제적 약자를 우선하는 방식으로 시행되어 왔다.⁶⁾ 다만 사회적 기본권의 주체로서 경제적 약자의 기준이 절대적으로 정해져 있는 것은 아니다. 경제적 약자를 구분하는

3) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 174쪽.

4) 계획열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2005, 381쪽.

5) 이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 기본소득 개헌 토론회(기본소득한국네트워크, 온국민기본소득운동본부 주최), 2017, 8쪽; 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 176-179쪽; 표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로”, 『법학연구』, 제50권, 2013, 15쪽.

6) 국민기초생활 보장법, 기초연금법, 장애인연금법 등 사회적 기본권을 구체화하는 입법에서 소득과 자산을 기준으로 수급권자의 자격여부를 심사하고 있다.

기준은 국가마다 다를 수 있고, 한 국가 내에서도 제도적 특성이나 시대적 상황에 따라 언제든 달라질 수 있다. 사회적 기본권을 구체화하는 법률에서도 급여유형에 따라 수급권자의 자격기준⁷⁾을 달리하고 있음을 확인할 수 있다.

한편 사회복지국가에서 보편성은 국가가 국민이 직면하는 사회적 위험에 대해 사회적·경제적 상태와 관계없이 모든 국민을 보호하여야 한다는 원칙을 말한다. 기본소득은 보편성을 특징으로 소득과 자산에 대한 조사 및 심사 없이 모든 사회구성원에게 일정한 금액이 제공된다는 점에서 보편적 복지의 한 형태로 간주된다.⁸⁾

사회적 기본권의 최우선적 보장 주체가 경제적 약자라는 점은 명확하지만, 선별적 복지 모델만이 헌법이 보장하는 사회적 기본권을 실현하는 유일한 방식이라고 단정할 수는 없다.⁹⁾ 특정한 사회복지 또는 사회보장 영역과 관련하여 경제적 약자를 우선적으로 보호하는 선별적 복지를 채택할 것인지, 아니면 보편적 복지를 채택할 것인지는 해당 국가의 재정적 여건과 사회적 합의를 통해 결정될 수 있기 때문이다. 사회복지국가원리는 그 이념을 달성하기 위한 범위 내에서 입법자에게 광범위한 재량을 허용하고 있으며, 국가의 재정 상황에 따라 선별적 복지를 시행할 수도 있고, 그 범위를 점차 확대할 수도 있다. 공공부조와 같은 제도는 그 주체를 경제적 약자로 한정하지만, 사회보장은 빈곤뿐만 아니라 다양한 사회적 위험을 그 대상으로 하며, 보편적 위험에 대비하기 위한 제도로써 모든 국민을 대상으로 사회보험이 이미 시행되고 있다. 이를 통해 국민은 사회적 위험으로부터 보편적인 보장을 받고 있으며, 이러한 사회보험제도는 우리 사회보장체계의 중요한 부분을 구성하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 사회보장제도는 그 목적과 유형에 따라 선별적 복지로 시행될 수도 있고, 보편적 복지로 시행될 수도 있으며, 국가가 모든 국민을 대상으로 기본소득을 지급한다고 해서 헌법에 반한다고 볼 수는 없다.¹¹⁾

3. 보편성의 한계: 사회구성원 범위의 확장 가능성

기본소득의 보편성이 모든 사회구성원에게 보장된다고 할 때, 그 구성원의 범위를 어떻게 설정할

7) 예를 들어 국민기초생활보장법 및 관련 법률에 의하면 생계급여의 자격기준은 기준 중위소득 32퍼센트 이하, 주거급여의 자격기준은 기준 중위소득 48퍼센트 이하, 교육급여의 자격기준은 기준 중위소득 50퍼센트 이하, 의료급여의 자격기준은 기준 중위소득 40퍼센트 이하로 규정하고 있다.

8) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 182쪽; 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 제28권 제3호, 2017, 316쪽

9) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 181쪽.

10) 정철, “사회보장의 헌법적 실현방식”, 『세계헌법연구』, 제23권 제3호, 2017, 136쪽

11) 한편 사회복지국가실현에 있어서 국가의 사적 영역에 대한 개입은 보충성의 원칙을 충족하는 한에서 헌법적으로 허용된다고 보고, 보충성의 원칙에 입각하지 않는 보편적 복지의 이행은 허용되지 않는 견해로는 표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로”, 『법학연구』, 제50권, 2013, 22쪽. 이러한 견해에 의하면 사회복지국가원리를 실현함에 있어서 국가는 개인의 사적 영역에 대하여는 개인 스스로가 책임지도록 하고, 개인 스스로의 힘으로 그것이 불가능할 경우에 한하여 보충적인 국가의 개입만이 정당화된다. 따라서 모든 구성원을 대상으로 하는 기본소득의 경우, 이 견해에 따르면 헌법적으로 허용되지 않는다.

것인지가 중요한 쟁점이 된다. 즉, 기본소득을 사회적 기본권의 하나로 이해할 경우, 사회적 기본권의 주체에 대한 논란이 발생할 수 있다. 일반적으로 기본소득을 받을 수 있는 사회구성원은 국민으로 간주되지만, 사회적 기본권으로서 기본소득의 주체에 관한 논의는 사회구성원의 범위에 외국인이 포함될 수 있는지,¹²⁾ 더 나아가 ‘사회구성원 모두’를 인간으로 한정하는 것이 적절한지에 대한 질문으로 확장되고 있다. 이는 결국 기본소득의 보편성에 대한 한계의 논의로 이어진다.

현재 논의되는 기본소득의 ‘보편성’은 사회구성원의 범위를 인간으로 한정하고 있다. 전통적으로 ‘사회구성원’이라는 개념은 인간에 국한되어 사용되었으며, 법적 권리의 주체도 인간에 한정되어 왔다. 그런데 기본소득이 공유부에 대한 배당이라는 개념을 기반으로 한다면, 그 혜택이 인간에게만 돌아가는 것이 타당한가에 대한 의문이 제기된다. 생태적 관점에서도 인간이 누리고 있는 자원은 인간에게만 주어진 것이 아니라 모든 존재, 즉 자연과 다른 생명체에게도 속한 것이므로, 이를 인간만의 권리로 간주하는 태도는 생태계를 보호하고 지속가능한 인류의 미래를 보장하기 위해 지양되어야 한다. 따라서 기본소득이 공유부에 대한 배당을 지향한다면 자연과 인간 외의 생명체의 권리도 고려하여 기본소득의 보편성이 인간을 넘어 생태계 전체를 아우를 수 있도록 확장될 필요가 있다.

그러나 철학적, 생태학적 관점에서 사회구성원의 범위를 확장할 수 있는 가능성은 존재하지만 재정적 부담, 사회적 합의 부족, 지급 방식의 복잡성 등을 이유로 이를 법적 권리로 인정하는 데는 현실적 한계가 따를 수밖에 없다.

4. 나가며

사회적 기본권의 주체는 우선적으로 경제적 약자이기는 하지만, 반드시 그들로 한정되어야 하는 것은 아니다. 따라서 보편적 복지가 사회적 기본권 보장의 이념과 양립할 수 없는 것은 아니다. 사회복지 또는 사회보장제도는 반드시 경제적 약자에게만 제공되어야 하는 것은 아니고 모든 국민, 나아가 외국인을 포함하여 특정 국가에 거주하는 모든 사람으로까지 확장될 수 있기 때문이다.¹³⁾ 전세계적 재난이었던 코로나19는 국가, 지역, 인종, 성별, 종교, 계층을 초월하여 모든 사람에게 영향을 미쳤다. 미래에 당면할 사회문제도 이와 크게 다르지 않을 것이다. 특히 제4차 산업혁명으로 인한 사회·경제적 위험은 개인이 해결할 수 없는 사회구조적 문제로서 모든 국민에게 보편적으로 영향을 미칠 가능성이 크다. 이러한 사회적 위험이 보편화되는 시대에서는 사회보장제도 또한 선별적 복지에서 보편적 복지로 확대·발전해 나가는 것이 가능할 뿐만 아니라, 더욱 바람직한 방향이라 할 수 있다.

12) 헌법재판소는 ‘국민’ 또는 국민과 유사한 지위에 있는 ‘외국인’은 기본권의 주체가 될 수 있다고 판시하여 원칙적으로 외국인의 기본권 주체성을 인정한 바 있다(2001. 11. 29. 99헌마494). 사회보장의 한 유형인 공공부조와 관련하여 일정한 요건을 충족하는 한에서 국내 거주 외국인의 수급권을 인정하고 있다. 즉, ‘국민기초생활보장법’ 제5조의2(외국인에 대한 특례)에 따르면 국내에 체류하고 있는 외국인 중에서 “① 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 ② 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 ③ 배우자의 대한민국 국적인 직계존속과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람”은 수급권자가 된다.

13) 이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022, 183쪽.

더 나아가, 기본소득의 보편성 원칙이 인간에게만 한정되어 있는 현재의 논의는 철학적·생태학적 관점에서 재고할 필요가 있다. 기본소득이 공유부에 대한 배당이라는 개념을 기반으로 한다면, 이를 인간뿐만 아니라 자연과 다른 생명체까지도 사회구성원의 범주에 포함시킬 수 있다는 논의도 가능하다. 이는 모든 존재가 저마다의 몫이 보장되어야 하고, 기후 위기와 같은 사회적 위험 상황에서는 모든 존재가 보호되어야 하므로 사회구성원의 범위를 인간 중심에서 벗어나 더 넓은 존재들로 확장할 필요가 있다.

비록 기본소득의 보편성 원칙을 헌법적으로 재해석하고 확장하는 데에는 한계가 존재하지만, 사회보장에서의 상호연대의 원리가 인간을 넘어 살아있는 모든 생명체에게 확장되어야 함을 강조하며 이 글을 맺고자 한다.

참고문헌

계희열, 『헌법학(상)』, 박영사, 2005.

이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 기본소득 개헌 토론회(기본소득한국네트워크, 온국민기본소득운동본부 주최), 2017.

이준일, “기본소득과 헌법”, 『법과 사회』, 제70호, 2022.

장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 제28권 제3호, 2017.

정철, “사회보장의 헌법적 실현방식”, 『세계헌법연구』, 제23권 제3호, 2017.

조권중 · 최상미 · 장동열, 『기본소득의 쟁점과 제도연구』, 서울연구원, 2017.

표명환, “사회복지국가의 실현과 헌법-사회국가의 헌법적 의무와 그 실현을 중심으로-”, 『법학연구』, 제50권, 2013.

홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』, 제18권 제3호, 2017.