



최근 기본소득 논쟁과 도입의 필요성

기본소득의 필요성은 우리의 현실에 너무나 가깝게 다가와 있다. 최근 코로나 국면에서 전개되고 있는 기본소득 논쟁이 학자들뿐 아니라 전 사회적으로 더욱 광범하고 더욱 심도있게 진행되어 하루빨리 기본소득이 도입되기를 염원해본다.



👤 정원호
📠 경기연구원 선임연구위원
✉ whjeong007@gmail.com

기본소득은 사회권 약화 동반

기본소득은 개인에게는 풍돈 수준이지만 전체적으로는 막대한 예산이 소요된다. 기본소득이 보완적으로 도입된다 하더라도, 도입되는 순간 사회보장제도의 강화에 필요한 재원은 위축될 수 밖에 없다. 선한 의도였다 할지라도, 기본소득은 사회권 약화를 가져올 것이다.



👤 양재진
📠 연세대 행정학과 교수
✉ jjyang@yonsei.ac.kr

코로나19로 야기된 전대미문의 위기 속에서 많은 논란 속에 단행된 긴급재난지원금 지급을 전후하여 기본소득 논쟁이 뜨겁게 진행되고 있다. 발단은 사회적 거리두기로 인한 갑작스런 고용충격과 경기 냉각을 맞아 생계 안정과 경기 진작을 위해 일부 사회단체와 지자체 장들이 소위 ‘재난기본소득’을 지급하자는 주장을 제기한 것이었다. 이를 둘러싸고 옹어가 맞니 틀리니, 국민 모두에게 주자느니 저소득층에게만 주자느니 갑론을박이 이루어지다가 결국 국민 모두에게(정확히는 모든 가구에) ‘긴급재난지원금’을 지급하는 것으로 결론이 났다. 이 과정에서 몇몇 사회복지학자들로부터 기본소득 자체에 대한 강력한 비판이 제기되었고, 이에 대해 기본소득 지지자들이 반비판하면서 논쟁이 본격화되어 아직까지 계속되고 있다.

이 글에서는 이 논쟁이 한국의 사회정책을 재구성하는 데 있어 중요한 기반이 될 것으로 평가하면서, 논쟁에서 제기된 쟁점들을 간략히 검토하고, 기본소득 도입의 필요성을 역설하고자 한다.

1. 기본소득의 개념

1. 기본소득의 정의

구체적인 쟁점을 검토하기 전에 기본소득의 개념을 명확히 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 논쟁과정에서 기본소득의 개념에 대한 혼동이 논쟁의 생산적 전개를 방해하기 때문이다.

먼저, 기본소득지구네트워크(BIEN)에 따르면, 기본소득은 “모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로, 자산심사나 노동 요구 없이 정기적으로 지급되는 현금”¹⁾이다. 이러한 정의에 따르면, 기본소득은 다음과 같은 다섯 가지 특징을 갖는다.

- 1) 보편성 : 모든 사람에게 지급한다는 것인데, 그 의미는 자산심사(means-test)를 하지 않고, 부자나 빈자나 모두에게 지급하는 것.
- 2) 무조건성 : 기본소득을 지급하는 대신에 구직, 직업훈련, 노동시장이나 사회활동에 대한 참여 등의 의무를 부과하지 않는 것.

기본소득이 시민운동권을 넘어 정치권에서도 본격적으로 논의되고 있다. 코로나19로 인한 미증유의 경제위기 속에서 미래 담론으로 여겨졌던 기본소득이 긴급재난지원금을 통해 현실에 바짝 다가왔기 때문이다. ‘재난’지원금이란 이름이 붙었지만, 재난 여부나 그 크기를 따지지 않고 무조건 모든 국민에게 지급되었다. 1998년 IMF 경제위기에서도, 2008년 글로벌 금융위기 때도 이번처럼 전 국민에게 무차별적으로 급여가 지급된 적은 없었다. 전 세계가 코로나19 때문에 경제적으로 어려운 상황에 처해있지만, 한국처럼 전 국민에게 재난지원금을 준 사례는 극히 드물다. 매우 이례적이다. 이런 재난지원금 같은 현금성 급여를 정기적으로 지급하면 기본소득이 된다. 기본소득이 우리 곁에 바짝 다가왔다고 보는 이유다.

기본소득의 주창자들은 여러 이유에서 기본소득의 도입을 정당화한다. 토지나 빅데이터, 과거로부터 축적된 지식 등 공유부(Common Wealth)에

대한 시민들의 권리가 있으니, 공유부로부터 생성된 이익을 1/n로 배당받아야 한다는 공유자산론부터, 돌봄, 가사노동, 자원봉사 등 무급노동에 대해서도 국가가 보상해줘야 한다는 참여소득론까지 다양하다. 그러나 최근에는 코로나19 경제위기 국면이 되자 고용보험의 사각지대를 없애고 미래 일자리 없는 사회를 대비하기 위해 기본소득이 도입되어야 한다는 주장이 크게 힘을 얻고 있다. 전국민재난지원금으로 실업에 빠진 취약계층과 생존의 기로에 선 영세자영업자를 돕자는 주장처럼 그럴 듯하게 들린다. 사실 그런 소득보장 효과가 없지는 않다. 그런데 곰곰이 따져보면 기대보다 효과성이 너무 떨어진다. 이런 가성비 떨어지는 기본소득에 국가의 가용자원이 몰리게 되면, 오히려 사회보장은 위축될 우려가 크다. 왜 그러한지 원리와 실제 측면에서 살펴보자.

2) <https://basicincomekorea.org/articlesofassociation/>

3) 이 밖에 인간의 실질적 자유를 위해 최소한의 물질적 수단이 제공되어야 한다는 철학적 관점에서 그 물질적 수단에 대한 관리로서 기본소득의 근거를 찾기도 있다.

4) 모든 소득은 지식의 외부효과로 발생하기 때문에 소득의 일부는 전승된 지식, 즉 역사적 공유부로부터 발생한다는 점에서 소득제도도 기본소득의 제원이 될 수 있는 것이다.

3) 개별성 : 가구 단위가 아니라 개인에게 지급하는 것.

4) 정기성 : (굳이 월 단위가 아니더라도) 일정한 주기로 지급하는 것.

5) 현금성 : 현물이나 특정 상품권(바우처)이 아닌 현금을 지급하는 것.

2. 기본소득의 근거와 재원

그렇다면 이러한 기본소득을 지급해야 하는 근거는 무엇인가? 기본소득한국네트워크(BIKN)는 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득”²⁾으로 정의하고 있는데(정관 제2조), 여기서는 BIEN의 정의에 더하여 기본소득의 근거가 “공유부에 대한 사회구성원의 권리”라는 점을 분명히 하고 있다.

공유부라 함은 사회구성원 모두에게 귀속되는 자산을 말하는데, 인간이 창조하지 않고 자연적으로

주어진 토지, 천연자원과 같은 ‘자연적 공유부’, 인간 모두가 공동으로 창출한 빅데이터와 같은 ‘인공적 공유부’, 역사적으로 인류의 공동 노력이 축적된 지식과 같은 ‘역사적 공유부’ 등을 말한다. 이러한 부는 사회구성원 모두의 몫이기 때문에 모두가 그 수익에 대한 배당의 권리를 갖는다는 것이 바로 기본소득의 핵심적 근거인 것이다.³⁾

그리고 이 근거에 기초하여 기본소득 재원의 정당성이 부여된다. 즉, 자연적 공유부의 수익으로서 토지보유세, 환경세(환경 파괴에 대한 벌금), 인공적 공유부의 수익으로서 빅데이터세, 역사적 공유부의 수익으로서 개인소득세⁴⁾ 등이 기본소득의 재원이 되는 것이다. 물론 재원의 규모는 공유부 수익 중 얼마만큼이 공동의 몫인가에 대한 사회적 합의를 통해 결정될 것이다.

3. 기본소득의 모델

그런데 기본소득은 단일한 실체가 아니라는 점에 유의해야 한다. 즉, 위의 다섯 가지 특징을 갖추었

I. 기본소득의 원리와 복지의 원리는 상충¹⁾

전 세계적으로 기본소득 도입 운동을 전개하고 있는 ‘기본소득 지구네트워크’(BIEN: Basin Income Earth Network)에 따르면, 기본소득은 “모든 국민을 대상으로 소득 및 자산, 노동시장 참여 여부와 관계없이 일정한 금액을 정기적으로 현금 형태로 개인에게 지급되는 것”으로 정의된다. 다섯가지 요건을 갖춰야 기본소득으로 불릴 수 있는데, 첫째, 모든 국민을 대상으로 가구(household)가 아닌 개인(individual)에게 지급. 둘째, 소득 및 자산 수준, 노동시장 참여를 전제조건으로 하지 않는 무조건적(unconditional) 지급. 셋째, 정기적으로 일정한 금액을 지급하는 주기적(Periodic) 지급. 넷째, 서비스나 물품 같은 현물(in-kind)이 아니고, 특정 상품과 서비스 구매만 가능한 바우처도 아닌 현금 급여(cash payment)로 지급. 다섯째, 자산조사(means test) 없이 모

든 사람에게 보편적(universal) 지급이 그것이다. 기본소득은 다시 급여 수준에 따라, 모든 개인이 생계유지를 넘어 사회·문화적 활동에 참여할 수 있는 충분한 금액이 지급되는 ‘완전 기본소득’(full basic income)과 이에 미달되는 ‘부분 기본소득’(partial basic income)으로 구분하기도 한다.

현재 기본소득의 5가지 요소를 모두 갖춘 기본소득제도도 지구상에 존재하지 않는다. 변종은 있다. 알래스카 석유배당이나 경기도에서 만 24세 청년에게 총 100만원어치 지역화폐로 지급하는 청년 기본소득이 이에 해당한다. 청년기본소득은 모든 사람에게 지급하는 것도 아니고 현금도 아니기 때문에 BIEN의 기본소득 정의에는 부합하지 않는다. 그러나 필자는 경기도 청년기본소득을 기본소득이라고 부를 수 있다고 본다. 그 이유는, 기본소득의 철학적 기반을 제공하고 있는 판 파레이스가 지적하듯이, “[기본소득]제도에서 결정적 핵심은

1) 이 점은 양재진, 2020. 『복지의 원리: 대한민국 복지를 꿰뚫는 10가지 이야기』(서울: 한겨레출판)의 8장에 의거해 작성되었다.

다고 해서 다 같은 기본소득이 아니라 현실적으로는 여러 가지 모델로 나타난다. 기본소득의 모델은 지급대상(연령대별 구분 여부), 금액의 수준(총분할 경우 완전기본소득, 불충분할 경우 부분기본소득), 기존 사회보장과의 통합/대체 여부(통합성), 재원의 성격(토지세 또는 소득세 등) 등에 따라 여러 가지로 구성될 수 있는 것이다.

크게 보면, 기존 사회보장을 폐지하고 기본소득으로 일원화하면서 복지 축소를 지향하는 우파 모델, 기존 사회보장을 유지한 채 부분기본소득을 결합하자는 혼합 모델, 충분한 수준의 완전기본소득을 지급하면서 기존의 사회보장은 유지하거나 일부만 통합하는 좌파 모델 등으로 구분할 수 있다. 이 가운데 어떤 모델을 도입할 것인가를 둘러싸고 사회 세력들 간에 이해대립이 발생하게 된다. 따라서 기본소득을 논의할 때, 단순히 기본소득의 도입 여부를 넘어 어떤 기본소득을 도입하느냐가 중요하다는 점을 유념해야 한다.

II. 최근 기본소득 논쟁의 평가

이상의 기본소득 개념을 유념하면서 최근 기본소득 논쟁을 반추해보고자 한다.

우선, 기본소득 반대자들의 주요 논지는 다음과 같다. 기본소득은 사람들의 기초적 생활을 보장할 정도로 충분해야 하는데, 그러기 위해서는 막대한 재원이 필요하기 때문에 현실적으로 불가능하며, 기존 복지재원을 전국민에게 동일하게 분배하기 때문에 필요한 사람에게 지급하는 것보다 금액이 미미하여(“푼돈”) 소득보장 효과도 없고, 소득재분배 효과도 없을 뿐 아니라 저소득층에게 불리하다. 따라서 기본소득의 도입이 아니라 기존의 복지제도를 강화하는 것이 더 중요하다는 것이다.

그러나 이러한 주장에는 몇 가지 심각한 오해와 왜곡이 내재해 있다.

‘무조건적’으로 주어져야 한다는 것²⁾을 경기도 청년기본소득이 충족하고 있기 때문이다.

무조건성(unconditionality) 외에 나머지 4개는 사실 주변적인 요건이다. 기존 사회보장의 원리라도 크게 충돌하지 않는다. 기초연금이나 아동수당처럼 소득조사나 자산조사없이 현금으로 개인에게 보편주의적으로 지급되는 경우를 어렵지 않게 찾아 볼 수 있다. 그러나 어린이나 노인 혹은 장애인 같이 근로를 기대하지 않는 인구를 제외하고, ‘근로연령대’ 인구인 청년에게 소득 수준이나 노동 시장 참여를 전제하지 않으면서 무조건적으로 지급되는 현금성 급여는 없다. 스웨덴에서도 학생수당이나 구직수당과 훈련수당이 주어질 뿐이다. 저임금 직장이 아닌 한 소득활동을 하는 청년에게까지 급여가 지급되지 않는다. 이런 점에서 기본소득은 기존 복지국가의 사회보장 원리와 정면으로 충돌한다.

현대 복지국가는 자본주의 시장경제 위에 건축되어 있다. 소득보장제도는 시민들의 근로소득 활동을 전제로 만들어져 있다. 근로연령대 인구에 대한 현금성 복지급여는 근로활동을 못하는 상황에 빠졌을 때, 그리고 소득활동을 해도 소득이 너무 낮을 때만 제공된다. 근로연령대 인구를 대상으로 한 현금성 복지급여는 무한정 제공되지도 않는다. 기간이 정해져 있다. 노동시장에서 은퇴한 노인에게 죽을 때까지 연금이 지급되거나, 성인이 되기 전까지 매달 지급되는 아동수당과는 다르다. 우리만 그런 게 아니라 스웨덴도 그러하다. 스웨덴과 우리의 차이는 급여수준과 사각지대의 크기만 다를 뿐, 복지 대상자 선정과 급여의 원리는 동일하다.

기본소득이나 현금성 복지급여나 국가에서 세금 거둬 국민에게 나눠 주는 것이니, 다를 바 없어 보인다. 하지만 기존의 사회보장급여와 기본소득은

2) 필리프 판 페레이스·야니크 핀데르보흐트(송기빈 역) 2020, 『21세기 기본소득』(서울: 홍익출판), p.30.



첫째, 기본소득이 충분해야 한다는 소위 ‘충분성’ 요소는 기본소득의 모델을 구성하는 요소이고 정책목표일 수는 있지만, 기본소득의 정의에는 포함되지 않는다. 이 점을 지지자들이 누누이 지적했음에도 불구하고 반대자들은 끊임없이 충분하지 않은 기본소득은 가짜이고, 기본소득이 아니라고 강변하고 있다. 이는 기본소득의 개념에 대한 오해를 넘어 의도적 왜곡에 가깝다.

둘째, 이러한 왜곡으로부터 막대한 재원이 필요하다는 명제가 도출되는데, 그것은, 위에서 본 대로, 재원의 규모는 공유부 수익의 크기에 대한 사회적 합의에 의해 결정된다는 점을 도외시키고 있는 것이다.

셋째, 기본소득은 기존의 복지재원을 전 국민에게 1/n로 나누는 것이기 때문에 소득보장 효과가 없고 기존 수급자들은 불리하게 된다는 주장은 매우 부당하다. 왜냐하면 이들이 상정하는 모델은 위에

서 살펴본 극단적 우파 모델, 즉 기존의 사회보장을 모두 폐지하고 기본소득으로 일원화하자는 모델이기 때문이다. 그러나 그러한 모델은 현실성이 없을 뿐만 아니라 소위 ‘예산중립성’이라는 전제 하에 유럽의 일부 기본소득론자나 OECD가 주장한 경우는 있지만, 한국에서 이런 모델을 주장하는 지지자는 없다. 한국의 기본소득 지지자들은 거의 대부분 기존 사회보장을 유지하면서 부분기본소득을 도입하자는 입장을 갖고 있음에 비추어볼 때, 반대자들의 주장은 있지도 않은 허수아비를 치는 것에 불과하다.

넷째, 기본소득은 모두에게 동일한 금액을 지급하기 때문에 소득재분배 효과가 없다는 주장은 다소 어이없게도 절대적 소득 격차와 상대적 소득 비중의 차이를 혼동한 데서 비롯되고 있다. 즉, 모두에게 동일한 금액을 지급하면, 고소득자와 저소득자의 절대적 소득 격차는 그대로 유지되지만, 상대적 소득 비중은 당연히 저소득자에 유리하게 개선된다. 그런데 소득재분배가 소득의 상대적 비중의 개선을 의미한다는 점을

원리 자체가 다르다. 복지급여는 무조건적으로 주어지지 않는다. ‘사회적 위험과 욕구(needs, 필요성) 판정’을 실시한 후 지급된다. 현대 복지국가는 거대한 공적 보험 시스템이다. 모든 사람이 사회보험료와 세금을 납부한다. 그러나 복지급여는 실업 등 사회적 위험에 빠진 사람에게만 집중된다. 실직자(실업급여), 노인(연금), 아파서 치료비가 필요한 사람(건강보험), 출산과 육아로 일을 못해 소득 상실에 처하거나(출산전후휴가 및 육아휴직급여), 아이 때문에 생활비가 더 드는 사람(공보육, 아동수당), 소득활동은 열심히 하지만 수입이 적어 기초생활이 어려운 사람에게 급여(기초생활보장제도의 생계급여 및 근로장려금-EITC)가 지급된다. 그리고 그 급여의 크기는 동일하지 않다. 위험이나 필요에 비례해 적절한 수준을 준다. 감기걸린 사람과 암치료를 하는 사람에게 동일한 급여를 지급하지 않는다. 누구나 자동차 보험에 가입하고 보험료를 냈더라도, 자동차 사고가 난 소수의 사람에게, 또

사고의 정도에 따라 보상금을 주는 것과 동일한 원리다.

그런데, 기본소득은 다르다. 위험이나 욕구발생 여부도 따지지 않는다. 언제 어떻게 닥칠지 모르는 위험에 대한 보장 기능도 없다. 자동차 사고가 나지 않았어도, 모든 사람에게 사전적 분배라며 매달 동일한 보상금을 나눠주는 식이다. 실직하지 않아도, 아프지도 않아도 무조건 개인에게 동일 액수를 나눠준다. 누구나 똑같이 받으니 대단히 평등하다. 그러나 상부상조나 사회적 연대 정신은 담겨 있지 않다. 장애인이라고 더 배려하는 것도 없고 실직자라고 또 가난하다고 더 주는 것도 없다. 게다가 모두에게 정기적으로 기한제한 없이 나눠주려니, 금액이 높을 수가 없다. 소득보장 효과가 떨어진다.



생각하면, 이러한 주장은 너무나 초보적인 오류가 아닌가 싶다.

다섯째, 그리하여 기본소득의 도입보다 기존 사회보장을 강화하는 것이 중요하다는 것이 반대자들이 결론이다. 물론 아직 OECD 평균에 비해서도

현격히 뒤쳐진 한국의 사회보장은 획기적으로 강화되어야 한다는 데 동의한다. 그러나 이들은 한국뿐 아니라 가장 발달한 서유럽의 사회보장조차도 소위 4차 산업혁명 등으로 인한 급격한 사회경제적 변화에 제대로 대응하지 못하고 있다는 사실은 외면하고 있다.

II. 무차별 지급으로 가성비가 너무 낮은 기본소득

판 파레이스는 GDP의 25%를 기본소득으로 지급하자고 제안한다. 2018년 한국의 총조세부담(사회보험료 포함)이 28%이니, 현재보다 두 배 정도 조세부담이 늘어나야 한다. 물론 판 파레이스도 당장 실현 불가능한 것을 알고, 조금씩 시작하자고 한다. 그리고 기본소득보다 낮은 금액의 복지급여는 대체해서 기본소득의 실질적인 비용부담을 낮추자고 한다.³⁾ 한국의 기본소득론자들은 10%를 목표로 삼는 경우가 많다. OECD 총조세부담율과 한국의 총조세부담을 차이가 10%p 정도 차이 나니, 우리의 재정여력을 10%로 보고 이 만큼을 기본소득에 투입하자하는 것이다. 또 OECD 국가의 공공사회지출이 평균적으로 GDP의 21%인데, 한국의 공공사회지출이 11%로 10%p 정도 차이 나니, 이 부족한 만큼을 기본소득으로 바

닥에 기초보장을 깔아 한국복지국가를 발전시키고 주장한다.⁴⁾

한국 GDP의 10%면 약 190조원이다. 2018년 건강보험, 국민연금, 실업급여, 공보육, 아동수당 등에 쓴 모든 공공사회지출 총액 약 200조원에 버금간다. 190조원이면 5200만 국민에게 매월 약 30만원씩 기본소득을 줄 수 있다. 월 30만원이면, 현재의 소득보장제도에서 줄 수 있는 실업급여(최저 월 160, 최대 198만원), 육아휴직급여(최대 120만원), 국민연금(최대 194.4만원)이나 기초생활보장제도의 1인가구 생계급여 52만원에 많이 못 미친다. 1인가구 기초수급자가 생계급여 52만원에 더해 받는 주거급여 26만원(대도시 기준) 정도에 해당하는 돈이다. 따라서 기본소득론자들은 현재의 건강보험이나 공보육 같은 사회서비스는 물론 국민연금과 실업급여 같은 소득보장제도도 그대로 유지하고, 190조원짜리 기본소득은 기초보

3) 필리프 판 파레이스·야니크 핀데르보흐트(홍기민 역), 2020, 『21세기 기본소득』(서울: 돌출판), p.37.
4) 김교성 외, 2017, 『기본소득이 온다』 서울: 사회평론아카데미, p.179. 백승호, 2020, 『기본소득 논쟁 제대로 하기』 경기도지속가능발전협의회 기본소득 단론회 발표자료, p.32. 유종원, 2020, 『기본소득은 복지국가의 적이 아니라 구원투수이다』 『포용사회연구』 3호 창립기념 세미나 발표문(2020.7.27).

5) 실제로 기본소득의 도입을 위해서는 위와 같은 사회보장적 측면뿐 아니라 더욱 많은 쟁점들에 대한 논의가 필요하다. 왜 모두에게 주어야 하는가(보편성), 왜 무조건 주어야 하는가(무조건성), 왜 가구가 아니라 개인에게 주어야 하는가(개별성), ... 등 기본소득의 특성 모두가 중요한 쟁점이다. 나아가 무조건 지급하면 아무도 일을 하지 않을 것이라는 노동유인의 문제도 제기될 것이며, 특히 재원조달 문제를 둘러싸고는 이해관계가 첨예하게 대립될 것이다. 외국에서는 이미 이들에 대해 학술적으로도 정치적으로도 많은 논의가 있는데, 한국에서도 최근(재난)기본소득 논쟁을 계기로 앞으로 더 풍부한 논의가 진행될 것으로 기대된다.

마지막으로 가장 중요한 문제점은 반대자들이 기본소득을 오로지 사회보장의 일환으로만 간주하고 있다는 것이다. 물론 기본소득도 현금의 지급인 만큼 당연히 사회보장적 효과가 수반되며, 나아가 경제정책적 효과도 수반된다. 그러나 기본소득은 본질적으로는 그러한 효과들을 목표로 하는 정책이 아니라, 위에서 언급한 대로, 공유부에 대한 사회구성원 모두의 권리를 보장하는 수단이다. 따라서 기본소득 논의는 어떻게 하면 이 권리를 더 효과적으로 보장할 수 있겠는가에 집중되어야 할 것이다. 5

III. 기본소득의 필요성

기본소득은 인간의 권리인 만큼 당연히 도입되어야 한다. 그러나 어떤 권리도 저절로 부여되는 경우는 많지 않다. 역사적으로 볼 때, 특정 권리에 대한 사회적 필요성이 제기되고, 그에 따라 사회구성

원들의 권리의식이 고양되고, 그리고 나서도 그것을 확보하기 위한 지난한 투쟁과정을 거쳐서 그 권리가 보장되어 온 것이다. 그렇다면 사상적으로 오랜 역사를 갖고 있음에도 특히 지금 시기에 기본소득 논의가 활발하게 된 시대적 배경과 사회적 필요성은 무엇인가?

먼저, 기본소득에 관한 현대적 논의는 1980년대 유럽에서 시작되었는데, 이 시기는 급격한 기술발전과 신자유주의 물결로 인해 유럽의 전후 복지국가 체제가 위기를 맞기 시작한 시기와 일치한다. 유럽 복지국가는 남성 정규직의 완전고용 모델을 기초로 설계된 것인데, 이 시기부터 실업 증가, 여성 고용 증가, 비정규직 확대 등으로 복지국가의 사회보장이 포괄하지 못하는 사각지대가 광범하게 발생한 것이다. 특히 최근의 소위 4차 산업혁명을 맞아, 비록 고용의 절대적 감소 전망은 불확실하다 하더라도, 플랫폼 노동의 증가 등 고용불안정은 더욱 심화되고 있다. 이러한 상황에서 고용관계와 분리되어 사각지대

5) LAB2050의 30만원짜리 국민기본소득제는 EITC를 대체하는 살계를 그리고 있다. 이원재 외. "국민기본소득제", LAB2050 솔루션 리포트 2050-04.

장차원에서 바닥에 까는 것을 제안한다. 30만원보다 낮은 아동수당(10만원), 기초연금(최대 30만원), 그리고 경우에 따라서는 근로장려금(EITC)만을 대체하면서 말이다. 5

190조원을 들여 30만원씩 기본소득을 주면, 사회보험의 사각지대가 사라진다고 본다. 전국민이 급여를 받으니 당연히 적용의 사각지대는 사라진다. 그러나 급여수준이 충분하지 못하다. 190조원이 나 쓰고도 생계급여의 3/5 만큼 밖에 지급하지 못하기 때문이다. 그런데, 2018년에 기초생활보장에 14조원을 썼다. 190조원의 7.3%인 14조원으로 생계급여 52만원에 주거급여 26만원을 줄 수 있는 이유는 취약계층에 한정해서 급여를 지급하기 때문이다. 실업급여 또한 마찬가지다. 2019년 실업급여 지출액은 총 9조 3천억원이었다. 이는 190조원의 4.8%에 불과하다. 그런데 이 돈으로 실업자에게 최대 198만원까지 구직수당을 지급했다. 이 또한 실업자에게만 급여를 지급하기에 가능한

일이다. 기본소득이 도입되면, 사회보험의 사각지대에 놓인 취약계층에게 100% 급여가 지급된다. 그러나 이들보다 수십 배 많은 사각지대 밖의 모든 사람들에게도 급여가 나간다. 대기업 직원이나 공무원처럼 안정되게 돈을 잘 버는 사람, 중산층 가정의 전업주부와 학생, 그리고 백수건달까지. 그리고 자영자나 플랫폼 노동자들이 사각지대에 빠져 있다고 다 소득보장 급여가 당장 필요한 것도 아니다. 자영자 내에서도 동네병원, 변호사, 맛집 등 처지가 천차만별이다. 플랫폼 노동자의 소득수준도 마찬가지다. 이들이 어려움에 처했을 때, 충분한 급여로 도움을 줄 수 있는 꼼꼼한 사회보장체계를 갖추는 노력을 해야지, 사고가 나지도 않았는데 사전적으로 모두에게 조금씩 나눠주는 것으로는 위험 대비가 될 수 없다.

그런데 30만원짜리 기본소득을 위해 GDP의 10%인 190조원을 추가로 거둘 수는 있을 것인

없이 모두에게 기본적인 사회보장을 제공할 필요성이 강하게 제기된 것이다. 한국의 노동시장 불안정은 유럽보다 더 심한 만큼, 기본소득의 필요성은 그에 못지않게 큰 것으로 보인다.

둘째, 최근 코로나19 국면은 예기치 않게 기본소득의 필요성을 강하게 제기하였다. 소위 코로나 봉쇄로 인한 급격한 경기침체를 맞아 한국을 포함한 몇몇 국가들은 고용 및 소득위기 대처방안으로 전 국민에게 직접 무조건적인 현금을 지급하였고, 아



직 이르기 하지만, 이는 생계유지와 경기진작에 어느 정도 효과를 보이고 있다. 이를 본다면, 앞으로 세계경제의 장기침체가 전망되는 상황에서 국민들에 대한 현금 지급을 정례화하는 것, 즉 기본소득이 경제정책적으로도 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 요즘 한국에서 가장 뜨거운 현안인 부동산 문제를 해결하기 위해서도 기본소득이 필요하다. 부동산 문제의 근원은 토지 문제이고, 토지는 대표적 공유부이며, 지가 안정에 가장 효과적인 조세가 보유세라는 점을 감안하면, 부동산 문제 해결을 위해서는 토지보유세를 대폭 강화할 필요가 있다. 그렇지만 단순히 보유세만 강화할 경우 조세 저항이 심하여 보유세 도입 자체가 어려워진다. 따라서 보유세 수입을 전 국민에게 동일한 금액으로 배분하는 토지배당을 실시할 필요가 있다. 그렇게 하면, 현재 토지보유 불평등이 극심한 상황에서 순부담자는 소수이고 국민 대다수는 순수혜자가

가? 이 점에 있어서는 기본소득론자인 이재명 경기지사가 솔직하다. 이 지사는 어렵다고 보고 증세 없이 예산 지출구조조정을 통해 1년에 15조원 정도에서 기본소득을 시작해보자고 한다. 이 경우, 1인당 월 2만4천원씩 줄 수 있는 기본소득이 된다. 만약에 이 지사 지론대로 국토보유세가 도입되어 15조원 정도 추가 재원 마련이 가능하게 되면, 월 4만8천원 짜리 기본소득도 가능하다. GDP 10%안보다 훨씬 현실적이다. 그러나 이 경우, 기본소득이 사회보장제도의 기초를 담당하겠다는 원대한 목표는 바로 접어야 한다.

III. 기본소득은 사회권의 위축 불러올 것

기본소득론자들이 사회적 위험이나 욕구(needs)를 따지지 않고 모든 국민에게 기본소득을 지급해야 한다고 주장하는 이유는 사각지대 해소 같은 기

능주의적 필요성 때문만은 아니다. 보다 근본적으로는 1인 1표의 정치적 시민권처럼, 기본소득이 개별적 권리로서 모든 시민에게 부여된 시민소득(citizen's income)이라고 믿기 때문이다. 사회보험급여처럼 기여(contribution)에 입각해 수급권이 부여되는 것이 아니라, 기여와 상관없는 무조건적인 권리로 주어져야 한다. 과거에 재산세 납부자만 투표권을 가졌다. 현재도 주식회사의 주주는 주식 수만큼 투표권을 행사한다. 그러나 정치적 시민권은 1인 1표가 원칙이다. 기본소득론자들은 정치적 시민권처럼 모든 시민이 동등하게 동일한 금액의 기본소득을 받을 권리가 있다고 믿는다. 시민소득의 근저에는 공유자산론이 자리잡고 있다. 토지 같은 자연자원은 물론 현 단계 생산 또한 역사적으로 축적된 지식과 기술에 의해 이루어진 것이므로 이 사회의 생산물의 상당부분은 공유자산이라고 볼 수 있고, 그렇기에 이를 1/n로 공평하게 나누어 가질 권리가 있다는 것이다.⑥

- 6) 2018년 토지보유를 근거로 과표의 크기(와 무관하게 동일 세율(비례세)로 토지보유세를 부과할 경우
순부담자는 14.1%이고, 85.9%가 순수혜자가 된다.
- 7) 실제로 스위스는 탄소배당을 실시하고 있으며, 그로 인해 화석연료 감축에 많은 효과를 보고 있다.

되기 때문에 소수의 저항을 극복할 수 있을 것이
다.⑥

마지막으로, 부동산만큼 뜨겁지는 않더라도, 그보
다 더 크고 중요한 문제인 기후위기에 대처하기 위
해서도 기본소득이 필요하다. 기후위기의 주범인
탄소 배출을 감소시키기 위해서는 화석연료에 대
해 환경세(탄소세)를 증과해야 하는데, 이 경우에
도 에너지 가격의 상승으로 조세저항이 수반된다.
그런데 탄소 배출도 소수의 중후장대 기업과 고소
득층에 편중되어 있기 때문에, 환경세 수입을 전
국민에게 환경배당으로 동일하게 배분한다면, 다
수의 순수혜계층이 소수의 순부담계층의 저항을
극복할 수 있을 것이다.⑦

이상과 같은 기본소득의 필요성은 사상적·이론적
으로만 도출되는 것이 아니라 우리의 현실에 너무
나 가깝게 다가와 있다. 그런 만큼 최근 코로나 국
면에서 전개되고 있는 기본소득 논쟁이 학자들뿐

아니라 전 사회적으로 더욱 광범하고 더욱 심도 있
게 진행되어 하루빨리 기본소득이 도입되기를 염
원해 본다.

기본소득론자들은 시민소득으로서 기본소득이
주어진다면, 사회권이 강화될 것으로 기대한다. 그러
나 기대와 달리 현실에서는 그러하지 못할 것이다.
예산제약 때문이다. 과거 부자들이 투표권을 독점
했던 것과는 달리, 지금의 사회권은 그 반대다. 누
구나 세금과 사회보험료를 납부해 사회보장 비용
을 대고 있으나, 복지급여는 실업, 은퇴 등으로 소
득이 격감하거나 열심히 일해도 가난한 근로빈곤
층이 받게 되어 있다. 상부상조와 사회적 연대의
원칙 하에 가용 예산을 보호받아야 할 이웃에게
집중하는 것이다. 건강보험료 냈다고, 모든 국민이
병원 갈 필요 없는데 매달 의료비를 지급받는다면,
실제 병에 걸린 사람에게 충분히 치료비를 지급
할 수 있겠는가?

이재명 지사가 제안한 15조원짜리 기본소득도 사
실 2만4천원씩 시민소득차원에서 나눠갖기 보다
는, 1년에 14조원 소요되는 기초생활보장제도의

대상자를 확대하고 생계급여를 인상하는 데 사용
하는 게 사회권을 강화하는 길이 될 것이다. 아니
면 전국민고용안전망 구축에 소요될 것으로 예상
되는 4조원을 투입하고, 빈곤율 40%에 빠져있는
노인들을 위해 1년에 12조원이 소요되는 기초연
금(2018년 기준)을 인상하는 데 쓰는 게 사회권
신장에 기여할 것이다. 기본소득은 개인에게는 풍
돈 수준이지만 전체적으로는 막대한 예산이 소
요된다. 기본소득이 보완적으로 도입된다 하더라도,
도입되는 순간 사회보장제도의 강화에 필요한 재
원은 위축될 수 밖에 없다. 선한 의도였다 할지라
도, 결과적으로 기본소득은 사회권 약화를 가져올
것이다.