

## 최근 기본소득 논쟁의 허와 실

정원호 (경기연구원 초빙연구위원)

### ■ 요약 ■

최근 차기 대선 과정에서 여야 간에, 또 여당 내부에서도 기본소득 논쟁이 치열하다. 야당이 주장하는 안심소득제는 기존의 주요 복지제도들을 폐지하고 대신 기준소득 이하의 저소득층에게 일정 비율로 소득을 보조하자는 것인데, 이것은 기본적으로 복지의 확대를 억제하는 지향을 담고 있다. 여당 내에서도 기본소득의 금액이나 재원을 둘러싼 비판이 많은데, 이때 기본소득 지지자나 반대자나 모두 기본소득의 본질에 대한 이해가 부족하다. 기본소득은 단지 복지정책이나 경제정책이기에 앞서 공유부에 대한 사회구성원들의 정당한 권리를 보장하는 것이다. 최근의 논쟁을 통해 우리 사회가 기본소득을 위한 먼 여정을 시작한 만큼, 국민 모두의 지혜가 필요할 때다.

\* 필자의 견해는 본 연구소의 입장과 다를 수 있습니다.

모두에게 무조건 현금을 준다는 기본소득은 불과 5~6년 전만 하더라도 허무맹랑한 망상 취급을 받았으나, 2021년 현재 차기 대선 후보 경선 과정에서는 이재명 경기도지사의 기본소득 주장을 둘러싸고 여야 간에, 또 여당 내에서도 가장 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 그런데 사실 연구자들 간에는 오래전부터 기본소득에 관한 논쟁이 진행되어 왔으며, 특히 작년 초부터 코로나19에 따른 재난기본소득/재난지원금의 지급을 계기로 더욱 치열해졌다. 그 많은 쟁점들을 짚은 지면에서 모두 검토하기는 어렵고, 여기서는 국민들이 언론을 통해 쉽게 접하고 있는 정치권에서의 논쟁을 위주로 그 내용과 문제점을 간략히 살펴보고자 한다.

### 복지 축소 지향하는 안심소득제

먼저, 야당의 오세훈 서울시장은 지난 5월 말 기본소득이 천문학적 재원을 필요로 한다고 비판하면서 안심소득제를 제안하고, 서울시에서 시범사업을 실시한다고 밝혔다. 안심소득제는 미국의 프리드만(M. Friedman)이 제안한 음소득세(negative income tax)를 변형한 것으로 중위소득 100%(기준소득) 이하의 가구에 중위소득과 가구소득의 차액의 50%를 지급한다는 것이다.<sup>1)</sup> 즉,  $\text{안심소득} = (\text{중위소득} - \text{가구소득}) \times 0.5$ 인 것이다. 2021년 4인 가구 중위소득이 월 약 488만 원이므로, 편의상 연간 6,000만 원으로 가정하면, 소득이 전혀 없는 4인 가구는 연간 3,000만 원의 안심소득을 지급받는다.

이 대신 안심소득제는 현행 기초생활보호제도 중 생계급여, 주거급여, 자활급여와 국세청이 저소득 근로가구에 지급하는 근로장려금과 자녀장려금의 폐지를 주장하고 있다. 재원은 이 다섯 가지 복지의 폐지로 절약되는 예산으

로 충당한다는 것이다. 제안자들의 주장에 따르면, 안심소득제는 각종 급여 지급을 위한 복잡한 심사를 국세청의 소득 기준으로 단일화하여 행정비용을 절감하고, 기본소득보다 적은 재원으로 사각지대 없이 저소득층을 보호할 수 있으며, 소득이 증가할수록 안심소득은 감소하지만 가구의 순소득은 증가하므로<sup>2)</sup> 소득이 증가하면 수급액이 전부 또는 일부 삭감되는 기존의 복지에 비해 노동유인이 제고된다는 것이다.

그러나 안심소득은 기본소득에 비해 몇 가지 단점을 갖고 있다. 기본소득은 선별하지 않고 보편적으로 지급하는 데 반해, 안심소득은 기준소득을 기준으로 저소득층과 고소득층을 선별하기 때문에, 기존의 복지보다는 덜하지만 기본소득에 비해서는 행정비용과 낙인효과가 크다. 또 안심소득의 노동유인이 기존 복지에 비해서는 크지만, 소득 증가에 따라 안심소득이 감소하는 것은 마찬가지로 때문인데, 소득이 증가하더라도 삭감되지 않고 동일하게 지급되는 기본소득에 비해서는 노동유인이 작다. 무엇보다 안심소득은 기존의 중요한 몇 가지 복지의 폐지를 전제로 하는데, 이때 경우에 따라 복지급여의 수준 자체가 저하될 우려도 있으며,<sup>3)</sup> 폐지되는 복지의 재원 외에 복지 확대를 위한 추가적인 재원 마련 방안은 없다. 이에 반해 기본소득은 기존 복지를 유지하면서 공유부 수익(후술)을 재원으로 복지의 확대를 지향한다.

2) 4인 가구의 소득이 전혀 없다면, 연 3,000만 원의 안심소득을 받아 순소득도 3,000만 원이지만, 가구소득이 2,000만 원이라면, 안심소득은  $(6,000 - 2,000) \times 0.5 = 2,000$ 만 원으로 감소하지만, 원래 가구소득과 안심소득을 합한 순소득은 4,000만 원이 된다.

3) 예를 들어 1인 가구의 경우 소득이 0이라면, 현행 제도 하에서는 생계급여 월 54만 8,349원과 주거급여(서울) 월 31만 원을 합해 월 85만 8,349원, 연 10,300,188원을 받을 수 있다. 이에 반해, 안심소득은 연 750만 원에 불과하여  $[(1인\ 가구\ 기준소득\ 1,500만 - 0) \times 0.5 = 750만\ 원]$ , 수급액이 기존 제도에 비해 연간 약 280만 원 정도 삭감된다.

1) 국민의힘 소속 유승민 전 의원도 기본소득 대신 '공정소득'을 주장하는데, 구체적 내용은 없지만, 이것도 음소득세 개념에 근거한다고 밝히고 있다.

### ‘기본소득은 권리’라는 관점 결여

다른 한편에서는 여당 후보들도 이재명 지사의 기본소득에 대해 매우 비판적인데, 핵심 요지는 금액을 충분히 할 경우 막대한 자원 조달이 불가능하며, 소액으로 할 경우 복지효과가 적어 의미가 없다는 것이다. 결국 금액이 많은 ‘완전기본소득’은 불가능하고, 금액이 적은 ‘부분기본소득’은 불필요하다는 것이다. 이에 대해 이재명 지사는 한편으로 금액과 재원을 단계적으로 확대하면 된다고 방어하면서, 다른 한편으로 기본소득이야말로 복지정책일 뿐 아니라 최고의 경제정책이라고 주장하고 있다.

여기에도 많은 논점이 있지만, 일단 두 가지만 지적해두자. 먼저 전 세계 기본소득 지지자들의 네트워크인 기본소득지구네트워크(BIEN)는 부분기본소득이라 하더라도 다른 사회보장제도들과 함께 실시될 때 저소득층에게 실질적인 혜택이 된다고 명시하고 있다. 또 하나는 모두에게 지급하는 기본소득의 비용이 저소득층에게만 지급하는 선별복지의 비용보다 훨씬 큰 것처럼 보이지만, 지급에 소요되는 총비용만이 아니라 자원 마련을 위한 기여(부담)와 수혜를 함께 고려한 순비용 측면에서 본다면, 기본소득의 비용도 그리 크지 않다는 것이다. 선별복지의 경우에는 고소득층은 수혜는 없이 부담만 하고 저소득층은 부담은 없이 수혜만 입기 때문에, 고소득층의 부담이 곧 총비용이자 순비용이다. 그런데 기본소득의 경우 모두가 동일하게 선별복지의 수혜만큼을 받는다고 가정하면, 고소득층의 부담, 즉 총비용은 2배가 되지만, 고소득층도 그 절반만큼은 수혜를 입기 때문에 순비용은 선별복지와 같은 것이다.

그런데 더 중요한 것은 금액이나 비용의 많고 적음이 아니라 최근의 논쟁 과정에서 기본소득의 지지자나 반대자나 기본소득의 본질에 대한 이해가 부족하다는 것이다. 이재명 지사는 기본소득이 복지정책이자 경제정책이라고 주장하고, 반대자들은 주로 복지정책적 관점에서 비판하고 있는데,<sup>4)</sup> 양자 모두 기본소득

의 본질은 복지정책이나 경제정책 이전에 우리 사회의 공유부(common wealth)에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫이라는 점을 간과하고 있다.

우리 사회에는 구성원 모두의 소유라고 할 수 있는 공유부가 존재하는데, 가장 원초적으로는 인간의 노력과 무관하게 자연적으로 주어지는 토지, 천연자원, 자연환경 등의 ‘자연적 공유부’가 있다. 또 사회구성원들이 공동으로 창출한 공유부는 ‘인공적 공유부’라고 할 수 있는데, 인류의 장구한 역사 속에서 축적된 지식이라든가 최근에 중요성이 더해지는 빅데이터 등이 그것이다. 이 공유부들은 특정 개인이 창출한 것이 아니거나 모든 구성원이 공동으로 창출한 것임에도 불구하고, 사유재산제도 하에서는 특정 개인이 특권적으로 소유하고 있다. 기본소득은 바로 이러한 특권적 소유를 지양하고, 구성원 모두의 몫(권리)인 공유부 수익을 모두에게 동등하게 배당함으로써 분배정의를 구현하자는 것이다. 이를 위한 구체적 재원은 토지보유세, 천연자원 수익, 환경세/탄소세, (지식)소득세, 빅데이터세 등이 될 수 있으며, 재원의 규모나 기본소득의 금액은 사회적 합의 수준에 따라 결정될 것이다. 요컨대 기본소득은 복지정책이나 경제정책이기에 앞서 사회구성원 모두의 권리를 보장하는 것이다.

4) 현금성 복지는 당연히 소득재분배라는 경제정책적 효과를 수반한다. 그럼에도 불구하고 이재명 지사가 굳이 기본소득을 경제정책이라고 강조하는 것은 2019년부터 실시되고 있는 경기도 청년기본소득이나 작년의 전국민(전가구) 재난지원금, 각 지자체의 재난기본소득/재난지원금 등이 특정 기한 내에 소비해야 하는 시한부(소멸성) 지역화폐(지역 제한, 업종·규모 제한)로 지급됨에 따라 단기간에 소비 진작 효과가 컸던 것을 염두에 두고 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 그러한 경제적 효과는 기본소득의 특성인 ‘보편 지급’, 즉 모두에게 동일 금액을 지급한 효과라기보다는 ‘시한부 소비’라는 조건의 효과에 기인한 바 크다. 따라서 이재명 지사가 기본소득을 경제정책이라고 강조하는 것은, 완전히 틀렸다고는 할 수 없지만, 그다지 정확하다고 할 수도 없다.

### 기본소득을 위한 먼 여정

기본소득은 사실 다른 많은 사회정책들보다 더 큰 패러다임 전환을 의미하는 만큼, 단기간 내에 도입되기는 쉽지 않을 것이다. 더구나, 보통 선거권이나 흑인 민권 등의 역사적 경험에서 보듯이, 천부적 권리의 보장과 확대는 기득권자들과의 지난한 투쟁을 통해 점진적으로 이루어진다. 그렇게 본다면, 지금 대선 국면에서 기본소득 논쟁이 치열하다고 해서 조만간 기본소득이 도입될 것 같지는 않다. 그럼에도 불구하고 최고의 정책경쟁 무대인 대선 과정에서 논쟁이 진행된다는 것은 우리 사회가 그 먼 여정을 본격적으로 시작하고 있다는 것을 보여준다는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 더구나 최근에(2021.4.) 경기연구원이 전국 성인 1만 명을 대상으로 실시한 대규모 '기본소득 국민의식조사'에서 무려 80.8%가 월 20만 원 또는 월 50만 원의 기본소득에 찬성하고 있다는 사실은 기본소득 도입의 여건도 조금씩 성숙되어 가고 있다는 것을 보여준다. 기본소득에 관한 논의를 더욱 발전시키고 국민 모두가 지혜를 모아야 할 때다. **SIES**

**| 약력 |** 서울대학교 경제학과 학사, 석사 학위를, 독일 브레멘대학교에서 경제학 박사 학위를 받았다. 한국직업능력개발원 선임연구위원, 경기도교육연구원 원장을 거쳐 경기연구원 초빙연구위원으로 재직 중이다.