

4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구

기본연구

2016-29

정원호
이상준
강남훈

4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구

보안등급 일반과제

기본연구

2016-29

정원호
이상준
강남훈

머 리 말

최근 4차 산업혁명이 큰 주목을 받음에 따라 그에 대한 대책의 하나로 기본소득에 대한 관심이 크게 고조되고 있다. 즉, 인공지능과 로봇 등 극단적 자동화 기술이 인간의 일자리를 잠식할 것으로 전망되는 상황에서, 실직자의 생계 보장뿐만 아니라 경제 전체의 수요 유지를 위해서도 아무런 조건 없이 모두에게 기본소득을 지급할 필요가 있다는 것이다. 그리하여 유럽의 여러 나라에서는 기본소득의 도입을 위한 실험이 확산되고 있다.

그러나 우리 사회에서는 아직 기본소득에 관한 논의가 그리 활발하게 이루어지지 않은 실정이다. 기본소득은 모두에게 조건 없이 돈을 준다는 간단한 아이디어에 근거한 것이지만, 실제로는 그것을 실현하는데 있어 수많은 쟁점들이 존재한다. 왜 기본소득을 주어야 하는가에 대한 필요성과 정당성에서부터 시작하여 그 재분배 효과, 기존 사회보장과의 관계, 재원 조달 문제, 노동시장에 대한 효과 등 이루 말할 수 없을 정도이다.

이러한 상황에서 본 연구는 기본소득의 노동시장 효과에 초점을 맞추으로써 기본소득 논의의 확산에 기여하기 위하여 수행된 것이다. 본 연구는 본원의 정원호 박사의 책임 하에 본원의 이상준 박사와 한신대학교의 강남훈 교수가 공동 연구원으로 참여하여 수행되었다. 본 보고서의 1장은 정원호 박사가, 2장은 정원호, 이상준 박사가, 3장은 강남훈 교수가, 4장은 정원호 박사와 강남훈 교수가, 5장은 강남훈 교수가, 6장

원호 박사가 집필하였다. 아울러 황보라 위촉연구원이 여러 가지 지원을 위해 수고해 주셨다. 이들 모두에게 본원을 대표하여 감사를 전한다.

그러나 본 연구에 수록된 내용은 연구진의 의견이며, 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2016년 12월

한국직업능력개발원

원장 이 용 순

제목 차례

요 약

제1장 서론_1

제1절 연구의 필요성 및 목적.....	3
제2절 선행연구 검토.....	7
제3절 연구의 내용.....	9
제4절 연구의 방법	11

제2장 4차 산업혁명과 노동시장 전망_13

제1절 4차 산업혁명.....	15
제2절 노동시장 전망.....	18

제3장 기본소득의 개념과 필요성_27

제1절 기본소득의 개념.....	29
제2절 기본소득의 특징: 중산층 복지.....	45
제3절 기본소득의 필요성.....	56

제4장 기본소득의 모델_73

제1절 기본소득 모델의 구성 요소와 이념형.....	75
제2절 기존의 기본소득 모델.....	82
제3절 기본소득 모델에 관한 다양한 제안.....	90

제4절	한국형 기본소득 모델에 관한 시론.....	105
 제5장 기본소득의 노동시장 효과 - 이론적 검토와 실험 결과_117		
제1절	거시경제 효과: 노동수요 효과.....	119
제2절	근로유인 효과: 노동공급 효과	128
제3절	창업 효과.....	141
제4절	임금 효과	149
제5절	고용 효과.....	152
 제6장 결론 - 정책적 시사점_159		
제1절	요약.....	161
제2절	정책적 시사점.....	164
 Summary_167		
 참고 문헌_173		
 부 록_183		
<부록 1> 성남시 ‘청년배당’의 경제적 효과 파악을 위한 성남 상인 대상 FGI.....		185

표 차례

<표 2-1> 직업군별 순 고용 전망(2015~2020).....	20
<표 3-1> 두 가지 복지 정책의 비교.....	34
<표 3-2> 부의 소득세의 재분배 효과.....	37
<표 3-3> 기본소득의 재분배 효과.....	37
<표 3-4> 세 가지 복지 정책의 비교.....	45
<표 3-5> 기초생활보장 금액을 늘릴 때.....	48
<표 3-6> 기본소득 금액을 늘릴 때.....	48
<표 3-7> 세 가지 정책의 계층별 보수	54
<표 3-8> 비례제 하에서의 보수	55
<표 3-9> 다수제 하에서의 보수	55
<표 4-1> 생계수당의 산출 내역.....	97
<표 4-2> RSA 기본소득 모델	102
<표 4-3> 급부, 조세 감면 및 각종 수당의 절약.....	103
<표 4-4> 실시된 기본소득 모델 비교.....	105
<표 4-5> 제안된 기본소득 모델 비교.....	106
<표 4-6> 시민 기본소득의 금액과 재원	115
<표 5-1> 계층별 소비성향.....	121
<표 5-2> 과세 미달자 포함 통합소득 구간별 평균 소득.....	122

<표 5-3> 계층별 순수혜	123
<표 5-4> 미국과 캐나다의 소득 보장 실험	135
<표 5-5> 부의 소득세로 인한 연간 노동시간 감소분	136
<표 5-6> 가계소득의 원천	146
<표 5-7> 큰 가축을 키우는 가구의 비율 변화	148
<표 5-8> 인도에서 경제 활동 전환에 영향을 끼친 요인	156

그림 차례

[그림 2-1] 16개 EU 국가의 저임금, 중간 임금, 고임금 직업의 고용 비중 변화(1993~2010).....	23
[그림 2-2] 미국에서 직업의 양극화(1990~2010).....	24
[그림 3-1] 재분배 없을 때 재분배 곡선	40
[그림 3-2] 최소소득보장의 재분배 곡선.....	41
[그림 3-3] 기본소득의 재분배 곡선.....	41
[그림 3-4] 부의 소득세의 재분배 곡선	44
[그림 3-5] 영국에서 0시간 노동자의 수(천 명).....	64
[그림 5-1] 1인당 소득의 변화(나미비아).....	124
[그림 5-2] 소득이 증가한 가구의 비율(인도).....	126
[그림 5-3] 저임금 근로자의 소득-여가 선택.....	129
[그림 5-4] 고임금 근로자의 소득-여가 선택	130
[그림 5-5] 최소소득보장과 기본소득.....	131
[그림 5-6] 최저임금 근로자의 소득과 노동시간.....	140
[그림 5-7] 생산적 활동이 증가한 가구 비율.....	147
[그림 5-8] 자기 농장(농업인) 노동시간과 임노동시간	149
[그림 5-9] 나미비아 실험에서 실업률의 변화.....	156

요 약

본 연구의 핵심적 목적은 최근 관심이 고조되고 있는 기본소득에 대한 사회적 관심과 논의를 촉발하고, 그에 따라 기본소득에 대한 정책 마인드를 제고하는 것이다. 그것을 위해 본 연구는 기본소득과 관련된 여러 쟁점 중에서 기본소득의 노동시장 효과를 검토하는 데 초점을 맞추었다.

이를 위해 우선 최근 기본소득에 대한 관심이 고조되는 배경으로서 4차 산업혁명과 그에 따른 노동시장 전망을 간략히 살펴보았다. 그 결과 적어도 단기의 장래에 커다란 고용 감소와 노동력 양극화가 전망되고 있는데, 그러한 현실을 타개하기 위해서는 전통적 노동시장 정책이나 사회보장 정책을 넘어 기본소득이라는 새로운 패러다임이 필요하다는 점을 제시하였다.

이어서, 기본소득의 개념과 필요성을 더욱 자세히 검토하였다. 기본소득은 모든 사람에게 보편적으로, 개인 단위로, 아무런 조건 없이, 정기적으로 지급되는 현금을 의미한다. 이것은 기존의 사회보장 정책인 최소소득보장과 비교해 볼 때, 자산 심사와 노동 요구라는 조건이 없으므로 낙인효과가 없고, 행정 비용이 적게 드는 장점이 있다. 또 부의 소득세와 비교해서는 부의 소득세가 근로 의욕을 저하시키는 데 반해, 기본소득은 그렇지 않은 장점이 있다.

이러한 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만드는 중산층 복지의 특징을 가지는데, 그로 인해 중산층을 기본소득의 지지자로 만들어 정치적 실현 가능성을 높여 준다.

기본소득의 필요성은 여러 측면에서 제기되고 있는데, 먼저 철학적으로 인간의 실질적 자유를 보장하기 위해 필요하고, 또 천연자원, 환경 등 공유 자산의 공동 분배라는 관점에서도 정당화되고 있다. 또 앞에서 본 바와 같이, 일자리 감소와 불안정 노동자의 증가라는 현실에 직면하여 최소 생활 보장과 경제 전체의 수요 유지를 위해서도 기본소득이 필요하다. 나아가, 현재 인류의 위협이 되는 환경 문제와 우리나라의 만연한 부동산 투기 문제를 해결하는 수단으로서도 환경 배당과 토지 배당이 유효한 수단이 되며, 끝으로 복지 재정의 확대를 위해 기본소득 형태의 복지를 취하는 것이 유리하다.

이어서, 실제로 기본소득을 도입할 때 구체적으로 취하는 모델을 살펴해보았다. 즉, 이미 현실에서 실시되고 있거나 실험되었던 알래스카, 나미비아, 인도의 모델과 서유럽에서 제안되고 있는 많은 모델 가운데 독일의 세 가지 모델(베르너 모델, 연대적 시민급여 모델, 생계수당 모델)과 영국 왕립예술원(RSA) 모델 등이 그것이다. 그런데 이 모델들에서 어떤 공통점을 찾기는 어려웠고, 각자 자신이 처한 상황이나 자신의 정치적 입장 또는 기본소득을 통해 달성하고자 하는 목적에 따라 구체적 모델이 결정된다는 점을 발견하였다.

이를 바탕으로 한국형 기본소득 모델을 시론적으로 제시하였는데, 핵심적인 특징은 첫째, 모든 국민을 대상으로 하는 ‘시민 기본소득’으로서, 금액 수준은 월 30만 원 정도의 부분 기본소득으로 하는데, 이것은 순수한 기본소득인 시민 배당 20만 원과 환경 문제와 토지 문제 해결에 도움이 되는 환경 배당과 토지 배당 각 5만 원씩으로 구성된다. 재원 조달과 관련해서는 시민 배당을 위해 시민세를 징수해야 하는데, 그것을 위해 가계의 모든 소득에 대해 약 10%의 세율을 부과할 필요가

있다. 그리고 환경 배당과 토지 배당을 위해서는 환경오염원과 토지 보유자에게 각각 30조 원을 과세해야 한다.

마지막으로, 기본소득 도입 시 가장 논란이 되는 쟁점 중의 하나인 기본소득의 노동시장 효과를 살펴보았다. 우선, 거시경제 효과와 관련하여 기본소득은 소비성향이 낮은 계층으로부터 소비성향이 높은 계층으로 소득을 재분배시키기 때문에 소비를 증가시킨다. 기본소득으로 인한 소비 증가는 승수효과를 통하여 소득을 증가시키고, 소득의 증가는 노동수요를 증가시킬 것이다. 이러한 승수효과는 인도와 나미비아 및 한국의 성남 등 여러 기본소득 실험에서 확실하게 드러나고 있다.

다음으로, 가장 큰 쟁점인 근로유인 효과는 부정적이지 않음을 밝혔다. 즉, 기본소득이 최소소득보장에 비해서 가지는 장점 중의 하나는 복지 수혜자가 일자리가 생기더라도 일을 하지 않고 복지에 의존해서 살아가는 복지 함정이 없다는 것이다. 따라서 선별적 소득 보장과 비교할 때 기본소득은 저소득층 사람들의 노동유인을 줄이지 않는다. 핀란드와 네덜란드에서 2017년부터 예정하고 있는 기본소득 실험은 기존의 실업부조와 기본소득의 노동유인을 비교함으로써 기본소득이 실업 함정이 적다는 것을 실증적으로 보이려는 것이다.

나아가, 기본소득은 창업을 증가시키는 효과를 가지고 있다. 창업을 위해서는 금융적 리스크를 감당해야 하는데, 기본소득이 지급되면 사람들이 금융적 리스크를 더 잘 감당하는 행동을 보인다. 뿐만 아니라, 먹고살 걱정에서 해방되어 자기의 꿈을 추구할 수 있는 시간을 제공해 줌으로써 창업에 필요한 창의력을 증진시킨다.

미시적 차원에서 기본소득이 임금에 미치는 영향은 방향이 불확실하다. 왜냐하면, 고임금 근로자와 저임금 근로자의 노동공급곡선이 다르

고, 저임금 근로자의 노동시장도 보람 없고, 힘든 일자리와 그렇지 않은 일자리로 구분되는 등 복잡하기 때문이다. 그러나 거시적 차원에서 기본소득은 승수효과를 통해 노동수요를 증대시키기 때문에 시장 임금의 상승을 가져올 가능성이 크다. 또 기본소득은 실업률을 낮추고, 노동자들의 협상력을 높여 임금 상승에 기여할 것이다.

끝으로, 고용 효과와 관련하여 기본소득이 실업률을 낮추는 효과는 비교적 확실하다. 첫째로, 노동자가 기본소득을 받고 비경제활동인구로 전환하게 되면 고용률은 감소하겠지만 실업률은 줄어들게 된다. 둘째로, 실업부조 같은 정책은 제도적인 특성상 실업률을 높이는 효과가 있다. 기본소득은 비경제활동인구에게도 지급되기 때문에 실업부조를 타기 위해서 경제활동인구로 전환되는 효과가 없다. 셋째로, 기본소득은 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책에 도움을 줌으로써 실업률을 낮출 수 있다.

이상의 검토를 거쳐서 본 연구는 결론적으로 우리나라에도 기본소득의 도입이 필요하다고 주장하면서, 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하였다.

첫째, 기본소득의 다양한 측면에 관한 더욱 심도 있는 연구가 필요하다.

둘째, 기본소득에 관해 정치 영역에서의 편견 해소가 필요하다.

셋째, 다양한 방식의 기본소득 실험이 필요하다.

넷째, 그에 대한 정확한 평가를 통해 확산의 토대를 구축한다.

제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 선행연구 검토

제3절 연구의 내용

제4절 연구의 방법

제1장 | 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

최근 로봇 기술과 인공지능의 발달 등 급격한 기술 발전은 제4차 산업혁명의 도래를 예고하고 있는데, 이는 산업뿐만 아니라 고용에도 심각한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 예를 들면, 2016년 1월 개최된 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)은 『고용의 미래』(*The Future of Jobs*) 보고서를 통해 로봇이 사람의 일자리를 대체함으로써 인해 향후 5년 동안 세계적으로 약 510만 개의 일자리가 사라질 것으로 예측하고 있다. 즉, WEF에 따르면, 향후 5년 동안 약 200만 개의 새로운 일자리가 창출되겠지만, 약 710만 개의 일자리가 사라질 것으로 전망되고 있다(World Economic Forum, 2016). 이에 따른 대량 실업과 소득 불평등 심화 등은 사회의 유지 자체를 위협할 것이라는 전망도 나오고 있다.

이에 대한 대책으로 많은 언론은 국민 모두에게 아무런 조건 없이 일정한 금액을 나누어 주자는 기본소득(Basic Income)을 주장하고 있

다. 사실 기본소득에 관한 사상은 멀리 16세기 토마스 모어(Thomas More)의 소설 『유토피아(Utopia)』에서 ‘생계 보장’이라는 형태로 등장하였는데, 현대적인 이론 체계를 갖춘 것은 1980년대 중반이었다.¹⁾ 이후 유럽을 중심으로 하면서도 세계 각지로 기본소득 담론이 확산되어 가고 있다.²⁾

이러한 기본소득 담론에 있어 특징적인 것은 그것이 좌파는 물론 우파들에 의해서도 주창되고 있다는 것이다. 그것은, 뒤에서 살펴보는 바와 같이, 기본소득의 모델에 따라 여러 가지 효과가 상이하게 나타나기 때문인데, 아무튼 기본소득 담론은 좌·우파를 막론하고 학자나 사회 운동가를 넘어 정치인과 기업가 등으로까지 확산되고 있다.³⁾

그런데 이 기본소득은 단지 담론의 수준이 아니라 이미 현실 정책으로 시행되고 있거나 도입이 준비되고 있다. 국가적 차원에서는 지난 6월에 스위스에서 기본소득 도입에 관한 국민 투표가 실시되어 비록 부결되었지만, 세계적인 주목을 받은 바 있다. 또한 지역적 차원에서는 여러 가지 정책/실험들이 진행되었거나 아직 진행되고 있는데, 대표적인 사례로는 다음의 것을 들 수 있다.

먼저, 미국의 알래스카 주는 1982년부터 지금까지 매년 금액은 다르

1) 네덜란드의 판 더 벤(van der Veen)과 벨기에의 판 빠레이스(van Parijs)가 1986년 공동으로 집필한 논문 “A Capitalist Road to Communism”이 그것이다(강남훈·곽노완, 2009: 25).

2) 기본소득 담론의 역사에 대해서는 Blaschke 외(2010) 참조.

3) 흥미로운 사례를 몇 가지 들면, 정치인 중에는 독일의 좌파당(Die Linke) 공동 대표인 키퍼(Katja Kipping)이 독일 기본소득 논의를 주도하고 있는가 하면, 일본의 극우파 정치인으로 분류되는 하시모토 도루(橋下徹) 오사카 시장도 기본소득 도입을 주장하고 있다. 한편, 미국 실리콘 벨리의 벤처 기업인 Y. Combinator가 캘리포니아 주 오클랜드에서 5년간 월 1,000달러~2,000 달러의 기본소득을 지급하는 실험 프로젝트를 실시하기로 하고, 최근인 2016년 6월 연구 책임자를 선정하였다(<https://blog.ycombinator.com/moving-forward-on-basic-income>; 검색 일자 2016. 8. 13). 일찍이 이 소식을 접한 한국의 포털사이트 다음의 창업자인 이재웅도 기본소득이 일자리 감소에 대응하기 위한 유일한 대안으로 생각한다고 밝혔다(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201601311555361&code=940702; 검색 일자: 2016. 8. 13).

지만, 석유를 비롯한 천연자원에서 발생하는 수입의 일부분을 ‘알래스카 영구 기금’(Alaska Permanent Fund)으로 조성하여 주민들에게 기본소득으로 지급하고 있다. 또 아프리카 나미비아의 오토지베로(Otjivero) 지역에서는 2008년 1월부터 2009년 12월까지 60세 이하의 모든 거주자에게 월 100나미비아달러를 지급하는 실험을 한 바 있다. 나아가, 인도의 마드야 프라데시(Madhya Pradesh) 주에서도 2011~2012년에 걸쳐 몇 가지 모델로 기본소득 실험을 실시하였다.⁴⁾ 한국에서도 2016년부터 성남시가 24세 청년에게 분기별로 12만 5천 원의 청년배당을 지급하는 기본소득 실험을 실시하고 있다.

이러한 정책/실험들보다 더 큰 주목을 받고 있는 것은 최근 유럽 몇 개국에서 기본소득의 도입을 시도하고 있다는 것이다. 언급하였듯이, 스위스의 기본소득 국민 투표는 부결되었지만, 핀란드는 2017년부터 약 5,000~10,000명의 주민들에게 500유로~700유로의 기본소득을 지급하는 실험을 할 예정이다(세부 사항 미정). 또 네덜란드의 위트레히트(Utrecht)를 포함한 10여 개 시에서 기본소득 실험을 계획하고 있는데, 위트레히트의 경우 2017년부터 매월 독신에게 972.70유로, 부부에게 1,389.57유로를 지급할 예정이다(Oltermann, 2016).⁵⁾

이처럼 기본소득에 관한 논의와 시행이 점차 확대되고 있음에도 불구하고 여전히 기본소득의 도입에 대한 반대가 만만치 않은 것도 사실이며, 그에 따라 기본소득과 관련하여 무수한 쟁점들이 존재하고 있다. 주요 쟁점은 기본소득의 필요성과 정당성이라는 사회 철학적·윤리적 측면을 비롯하여 기본소득의 금액 및 기존 사회보장과의 관계(기본소득

4) 이상의 실험에 관한 자세한 설명은 제4장 참조.

5) 이 밖에 기본소득에 관한 정책/실험들은 매우 많은데, 여기서 일일이 소개할 수는 없고, 국내 문헌으로 강남훈·곽노환 외(2014)를 참조하기 바람.

모델), 이를 위한 자원 조달 및 조세 체계의 개혁, 노동시장과 사회보장에 대한 효과 및 기타 여성 인권 보장과 같은 사회적 효과 등을 들 수 있다.

본 연구는 이 중에서 특히 기본소득의 노동시장 효과에 주목하고자 하는데, 왜냐하면 수많은 쟁점 가운데에서도 많은 문헌에서 가장 첫 번째 순위로 소개되고 있는 것이 바로 “조건 없이 돈을 주면 누가 일을 하겠는가?”라는 근로유인 효과 내지는 도덕적 해이(moral hazard)의 문제이기 때문이다(예를 들면, Spannagel, 2015: 16). 물론 이 쟁점이 해소된다고 해서 곧바로 기본소득이 도입될 수 있다는 것은 아니지만, 기본소득의 도입에 대한 정책적 판단에 도움을 주기 위해서는 이 쟁점에 대한 명확한 정리부터 필요하다고 생각된다.

그러나 근로유인 효과는 결국 노동공급 효과를 의미하는 것으로, 전체 노동시장 효과의 일부에 지나지 않는다. 기본소득의 지급은 미시적 차원에서 노동공급뿐만 아니라 경제 전체의 수요에 영향을 끼침으로써 거시적 차원에서 노동수요에도 영향을 끼칠 것이고, 그 결과로 임금과 아울러 최종적으로는 고용에도 영향을 끼칠 것이다. 기본소득의 도입이 4차 산업혁명 시대를 맞아 장기적인 고용 불안의 대책으로 거론되고 있는만큼, 단순한 근로유인 효과를 넘어 전체적인 노동시장 효과를 구명할 필요가 있다는 것이 본 연구의 문제 의식이다.

2. 연구의 목적

이러한 관점에서 본 연구의 목적은 기본소득의 노동시장 효과를 구명함으로써 아직까지 우리 사회에 부족한 기본소득에 대한 사회적 관

심과 논의를 촉발하고, 그에 따라 기본소득에 대한 정책 마인드를 제고하는 것이다. 이를 위해 연구의 목적을 세분화하면 다음과 같다.

첫째, 기본소득 도입의 배경으로서 4차 산업혁명과 그로 인한 노동시장 전망을 분석하고자 한다.

둘째, 기본소득의 개념과 도입의 필요성을 규명하고자 한다.

셋째, 기본소득에 관한 세계 각지의 여러 모델을 검토하고, 한국형 기본소득 모델을 시론적으로 제시하고자 한다.

넷째, 이러한 기본소득 모델의 노동시장 효과를 분석하고자 한다.

끝으로, 이상의 논의에 기초하여 정책적 시사점을 간략히 제시하고자 한다.

제2절 선행연구 검토

기본소득에 관한 논의가 오래된 만큼 세계적으로 연구 결과들 또한 무수히 많다. 따라서 그 모든 선행연구를 검토하는 것은 불가능하기 때문에, 여기서는 본 연구의 목적에 맞는 국내의 선행연구에 대해서만 검토해보기로 한다.

먼저, 기본소득과 관련해서는 성은미(2003)의 연구가 국내 최초의 연구인 것으로 파악되고 있다.⁶⁾ 그 이후 2010년 이전에는 주로 사회 복지 연구자들에 의해 새로운 복지 패러다임의 하나로 간간히 연구되어 왔다.

6) 국내 학술 DB의 하나인 RISS 참조.

그러다가 2010년 이후에 다양한 전문 분야에서 기본소득에 관한 연구가 매우 활발하게 진행되고 있다. 국내에서 기본소득에 관해 많은 관심을 가지고 있는 학문 분야는 사회복지학을 비롯하여 철학, 여성학 등이고, 굳이 학문 분야를 특정할 수는 없지만 좌파적 관점에서 새로운 사회로의 이행 수단으로 기본소득을 연구한 논자들도 많이 있다. 이 각각의 연구들은 각자의 관점에서 기본소득 도입의 필요성을 논하고 있는데, 최근에 대두된 4차 산업혁명으로 인한 고용 악화로부터 기본소득 도입의 필요성을 제기하고 있는 연구는 별로 없다. 따라서 그 관점에서의 기본소득 도입의 필요성은 본 연구에서 새롭게 구명하기로 한다.

기본소득의 모델과 관련해서는 최승호(2013)와 곽노완(2014)이 독일 좌·우파의 몇몇 기본소득 모델을 소개하고 있는데, 그 가운데 대표적인 우파 모델로 거론되는 베르너(Werner)의 모델과 알트하우스(Althaus)의 ‘연대적 시민급여’(Solidarisches Bürgergeld) 모델은 이들 연구를 참고하여 본 연구에서도 더욱 심도 있게 검토해 볼 예정이다. 대신 좌파 모델에 대해서는 이들 연구가 다루고 있지 않은 다른 모델을 검토할 것이다.

독일 이외의 다른 나라의 모델에 대해서는 강남훈·곽노완(2014)에 여러 연구자가 미국, 핀란드, 스페인 카탈루냐, 뉴질랜드, 아일랜드, 나미비아, 브라질의 모델을 소개하고 있는데, 이 가운데 나미비아 시범 프로젝트는 실제 시행된 몇 안 되는 기본소득 실험으로서의 의의가 있기 때문에 본 연구에서도 이광일(2014)을 참고하여 간략히 특징을 검토하기로 한다.

한편, 한국의 기본소득 모델에 대해서는 강남훈·곽노완(2009), 강남훈(2010), 강남훈(2014a)이 자신의 모델을 수정·발전시키고 있는데, 마지막 수정 이후 시기가 어느 정도 지난 만큼 본 연구에서 다시 수정·보완

하기로 한다.

아울러, 최근에는 이승윤(2016)이 청년 기본소득으로서 ‘청년 수당’의 지급 방안에 대해서도 논의하고 있다.

끝으로, 기본소득과 노동시장의 관계에 대해서는 불안정 노동자(이른바 ‘precariat’)의 확산으로 인한 기본소득 도입의 필요성을 제기하는 연구는 몇 개 있지만, 본 연구가 목표로 하는 전반적인 노동시장 효과에 대한 연구는 많지 않다. 강남훈(2010)이 노동유인, 소득 재분배, 완전고용, 인플레이션, 재정 부담 등 기본소득의 전반적인 경제적 효과에 대해 분석하고 있는데, 노동시장 효과 전체를 다루지 않고 있을 뿐만 아니라, 짧은 문답식의 서술이어서 본 연구에서 관련 주제들을 심화·발견시킬 필요가 있다.

제3절 연구의 내용

본 연구에서 가장 먼저 다룰 내용은 최근의 급속한 기술 발전으로 인한 4차 산업혁명과 그에 따른 노동시장(고용) 전망이다(제2장). 그런데 이 내용은 기본소득 도입이 필요한 배경을 설명하는 것이기 때문에 4차 산업혁명이나 고용 전망 자체를 깊이 있게 분석하지는 않을 것이다. 대신 그 특징을 간략하게 서술하는 데 그치고자 한다.

이어서, 본격적으로 기본소득에 관해 논의할 것인데, 무엇보다 먼저 기본소득의 개념과 도입의 필요성부터 명확히 할 필요가 있다(제3장). 여기서는 기본소득이 지금까지의 다른 사회보장 정책들과 어떻게 다른지를 개념적으로 설명하고, 또한 고용 문제 외에도 기본소득의 도입이

필요한 이유를 종합적으로 검토할 것이다.

다음으로, 다양한 관점에서 제기되는 기본소득의 모델을 검토할 것이다(제4장). 앞서도 언급하였듯이, 기본소득은 심지어는 상호 극단적인 정치적 관점에서도 주창되고 있는데, 그것은 기본소득이라는 동일한 명칭 하에 각기 서로 다른 내용의 기본소득 모델을 구상하기 때문에 발생하는 현상이다. 국민 모두에게 조건 없이 돈을 준다는 기본소득의 기본 아이디어는 매우 간단하지만, 금액을 어느 정도로 할 것인지, 재원은 어떻게 마련할 것인지, 기본소득의 다른 사회보장 제도는 어떻게 할 것인지 등을 둘러싸고 매우 많은 입장이 있을 수 있고, 그에 따라 기본소득 모델 또한 매우 다양하게 구상될 수 있을 것이다. 그리고 각각의 모델에 따라 그것이 초래하는 사회·경제적 효과도 상이하기 때문에 어떤 기본소득 모델을 도입하는가는 매우 중요한 문제이다.

이러한 관점에서 제4장에서는 이미 시행되고 있거나, 실험을 거친 모델과 함께 유럽 각국에서 다양한 관점에서 제안되고 있는 여러 모델을 검토하고자 한다. 그리고 이러한 모델을 참고로 하여 한국형 기본소득 모델을 시론적으로 제시해 보고자 한다.

이어서, 본격적으로 기본소득의 노동시장 효과를 구명할 것이다(제5장). 그 효과는 다섯 가지로 구분하여 살펴볼 것인데, 노동수요 효과로서 거시경제 효과, 노동공급 효과로서 근로유인 효과, 창업 효과, 임금 효과, 고용 효과 등이 그것이다.

끝으로, 이상의 논의를 간략히 요약하고, 정책적 시사점으로서 기본소득의 도입 시 필요한 사항을 몇 가지 지적하고자 한다(제6장).

제4절 연구의 방법

기본소득의 노동시장 효과를 구명하기 위해서는 기본소득이 노동시장의 개별적 효과에 미치는 경로에 대한 이론적 검토와 그 이론적 경로를 현실에서의 데이터를 통해 검증하는 실증 분석이 모두 필요하다. 그런데 지금까지 기본소득 정책은 극히 제한된 지역에서 실험적으로만 실시되었고, 아직 국가적 차원에서 전면적으로 실시된 바가 없다. 그러므로 아직 각종 효과를 구체적으로 실증할 수 있는 데이터의 구축이 미비한 상황이다. 따라서 제5장에서의 노동시장 효과에 대한 구명은 기본적으로 이론적 수준에서 진행될 것이다.

다만, 제한된 지역에서의 기본소득 실험도 그 일부에 대해서는 체계적인 실증적 평가가 이루어진 것들도 있다. 따라서 제한적이기는 하지만, 몇몇 효과에 관해서는 실시된 실증 분석의 결과도 활용하기로 한다.

한편, 성남의 청년배당은 성남에서만 유통되는 ‘성남사랑 상품권’으로 지급되는데, 그 시행 기간이 겨우 6개월 정도에 불과하여 그 효과에 관한 체계적인 데이터가 축적된 것은 아니다. 그렇지만 그것이 성남 경제에 미치는 효과를 간접적으로라도 파악하기 위하여 성남의 상인을 대상으로 FGI를 실시하였다.

제2장

4차 산업혁명과 노동시장 전망

제1절 4차 산업혁명

제2절 노동시장 전망

제2장 | 4차 산업혁명과 노동시장 전망

제1절 4차 산업혁명

‘4차 산업혁명’이라는 용어는 2011년 독일에서 “Industrie 4.0”이라는 개념으로 처음 사용되었다. 즉, 당시의 하노버 박람회에서 독일 연방 정부의 하이테크 전략 프로젝트로서 “산업 4.0: 제4차 산업혁명으로의 길에서 사물 인터넷과 함께”(Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution)라는 프로젝트가 공포된 것이다.⁷⁾ 이 프로젝트는 2013년에 최종 보고서를 제출함으로써 이후 독일 4차 산업혁명의 토대가 되고 있다.⁸⁾ 이후 최근인 2016년 1월 세계경제포럼(WEF)이 ‘4차 산업혁명의 이해’(Mastering the Fourth Industrial Revolution)를 주제로 개최된 이후, 그것은 세계적으로 다양한 영역에서 폭발적인 관심을 끌고 있다.

그런데 현재의 산업 발전 단계를 ‘4차 산업혁명’으로 규정할 수 있는가에 대해서는 논란이 있는 것도 사실이다. 즉, 현재는 산업혁명의 새로운 단계라기보다는 여전히 3차 산업혁명의 연장선에 있다는 주장

7) https://de.wikipedia.org/wiki/Industrie_4.0#cite_note-10(검색 일자: 2016. 10. 9).

8) 독일의 4차 산업혁명에 대한 국내의 연구로는 김인숙·남유선(2016) 참조.

도 있다. 또 4차 산업혁명에 대한 정확한 개념 규정이나 세부적 내용도 명확히 정립되어 있지는 않은 실정이다. 이러한 상황에서 WEF는 속도, 범위, 체제 효과 등의 세 가지 이유로 현재의 발전 단계가 3차 산업혁명과는 구별되는 4차 산업혁명이라고 규정하고 있다. 첫째, 현재 발전의 속도는 역사적으로 전례가 없으며, 선형적인 속도가 아니라 기하급수적인 속도로 진행되고 있다. 둘째, 현재의 산업 발전은 거의 모든 나라의 모든 산업에 충격을 주고 있다. 셋째, 이러한 변화의 폭과 깊이는 전체 생산, 경영 및 거버넌스 체제의 전환을 예고하고 있다.⁹⁾

한편, 2016 세계경제포럼에 즈음하여 스위스의 글로벌 금융 그룹인 UBS(Union Bank Switzerland)는 4차 산업혁명과 관련한 백서(『극단적인 자동화와 연결성: 4차 산업혁명의 지구적, 지역적 및 투자에 대한 함의』)를 제출하였는데, 아래에서는 이 백서를 중심으로 4차 산업혁명의 내용에 대해 간략히 살펴보기로 한다(Baweja et al., 2016: 10~13).

먼저, 백서는 4차 산업혁명을 설명하기 전에 과거의 1~3차 산업혁명에 대해 간략히 설명하고 있다. 첫째, 1차 산업혁명은 1784년 영국의 Herry Cort가 교반법(Pudding Process: 액체 상태의 철을 쇠막대기로 저어 탄소와 불순물을 제거하는 공법)을 수행하는 기계를 발명한 것으로부터 시작되었는데, 그것은 자동화의 시초였다. 아울러, 석탄과 석유와 같은 고에너지 연료의 사용을 통해 증기 기관 및 증기 기관차의 시대가 시작됨으로써 연결성이 혁명적으로 증가되었고, 다리, 터널, 항만 등의 기반 시설 건설이 촉발되었다. 결국 1차 산업혁명은 기계의

9) <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>(검색 일자: 2016. 10. 9).

발명을 통한 초기 자동화의 도입과 다리, 항만 등을 통한 국가 내의 연결성을 촉진하였다.

1870년경에 시작된 2차 산업혁명은 세 가지 특징을 가지는데, 대량 생산의 발전을 통한 더 높은 수준의 자동화, 분업을 통한 생산에서의 더 효율적인 연결성, 전기와 석유 같은 에너지 사용에서의 진전 등이다. 증가된 자동화와 연결성은 2차 산업혁명 초기에 기업 내에 국한되었던 공급 사슬을 다른 기업/국가로 확장시켰다. 표준화는 이러한 발전의 핵심 동인이었으며, 혁신가들을 위한 법률적 및 거래상의 보호도 이루어졌다.

3차 산업혁명은 디지털 시대의 발흥으로 특징지을 수 있는데, 1969년 인터넷의 전신인 알파넷(ARPANET)을 통해 처음으로 메시지가 전달됨으로써 연결성이 비약적으로 발전하였다. 또 2년마다 트랜지스터 집적 용량이 2배 증가한다는 무어의 법칙(Moore's Law)이 적용됨으로써 자동화의 영역도 크게 확대되었다. 무어의 법칙은 계산 능력(computing power)의 향상과 훨씬 복잡한 업무의 자동화로 귀결되었는데, 이는 디지털 세계, 자연 세계 및 인간 세계의 세 가지 영역에서 4차 산업혁명을 위한 발판을 마련하였다.

이상 세 번의 산업혁명에 비교해 볼 때 오늘날¹⁰⁾의 4차 산업혁명은 극단적인 자동화와 극단적인 연결성에 의해 추동되고 있다. 그 첫 단계로 극단적인 자동화는 고도로 반복적인 저숙련 직업뿐만 아니라 고도로 일상적인 중숙련 직업까지도 자동화한다. 특히, 인공지능(Artificial Intelligence: AI)이 4차 산업혁명의 보편적 특징인데, 인공지능을 통한 극단적 자동화는 이전에 인간만이 보유하였던 숙련마저 자동화할 것이

10) 백서는 4차 산업혁명의 개시와 관련된 특정 연도는 거론하고 있지 않다.

다. 또 극단적인 자동화로 인해 더 많은 로봇과 인공지능이 제품을 생산하고, 결과를 분석하며, 복잡한 결정을 하고, 그 결론을 환경적 요인에 적응시킬 것이다.

한편, 극단적인 연결성은 더욱 보편적·지구적·순간적 통신을 가능하게 하는데, 그로 인해 Uber(택시 호출 스마트폰 앱)와 같은 새로운 사업 모델을 창출할 수 있다. 또한 페이스북, 트위터, 인스타그램 등의 서비스는 전 세계 시민들의 사회적 상호 작용에 핵심적 역할을 수행한다.

이러한 극단적 자동화와 극단적 연결성은 서로 결합되어 컴퓨터 시스템이 물질적 과정을 통제하고 관리하며, 더욱 “인간적인” 방식으로 반응할 수 있게 한다. 또 “사이버 물리 시스템”(cyber-physical systems)¹¹⁾의 출현으로 로봇과 인공지능이 극단적 자동화와 극단적 연결성을 통하여 디지털 세계, 자연 세계와 인간 세계 간의 “캐즘(chasm)을 넘게”(cross the chasm)¹²⁾ 될 것이다.

제2절 노동시장 전망

이상과 같은 4차 산업혁명은 생산, 유통, 소비 등 경제적 영역뿐만 아니라 사회의 모든 영역에 큰 변화를 가져올 것이다. 그러나 그 많은

11) 사이버 물리 시스템은 모든 사물이 사물 인터넷(Internet of Things: IoT) 기반으로 연결되고, 컴퓨팅과 물리 세계(physical world)가 융합되어 사물이 자동화·지능화되는 시스템이다(안현효, 2016: 4).

12) 캐즘(chasm)은 초기 시장과 주류 시장의 사이, 즉 제품의 선각 수용자와 다수 수용자 사이의 간극을 말하는데, “캐즘을 넘는다.”는 것은 혁신적 제품이 얼리 어댑터들을 넘어 일반 대중에게 확산되는 것을 의미한다. 제프리 무어(Jeffrey Moore)의 *Crossing the Chasm*(1991)이라는 책에서 유래하였다(<http://cafe.daum.net/Happylovelove/JQvb/1291?q=cross%20the%20chasm> 참조; 검색 일자: 2016. 10. 10).

변화에 대하여 모두 살펴본다는 것은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이므로, 여기서는 4차 산업혁명으로 인해 노동시장이 어떻게 변화할 것인지에 대해서만 살펴보기로 한다.

1. 총 고용량 전망

노동시장 전망 가운데 가장 핵심적인 이슈는 총 고용량이 어떻게 변화할 것인가 하는 것이다. 그런데 사실 기술 발전으로 인한 고용량 변화 문제는 경제학의 오래된 논쟁거리이다. 즉, 기술이 노동을 대체함으로써 고용이 감소할 것이라는 비관적 견해와 신기술이 새로운 일자리를 창출해냄으로써 고용이 증대될 것이라는 낙관적 견해는 오랫동안 대립해 온 것이다. 이러한 논쟁은 4차 산업혁명의 효과를 둘러싸고도 마찬가지로 진행되고 있는데,¹³⁾ 여기서 수많은 주장들에 대하여 일일이 살펴볼 필요는 없고, 비관론과 낙관론의 대표적 주장을 한 가지씩만 살펴보기로 한다.

먼저, 비관론부터 살펴보면, 앞에서 언급한 WEF의 『고용의 미래』 보고서는 세계 주요 15개국¹⁴⁾의 9개 산업에서 약 1,350만 명의 근로자를 보유한 371개 기업의 인적자원 담당 경영자(CHRO)를 대상으로 2015~2020년 동안 직업군(群)별로 예상되는 고용 변화를 설문조사하였다. 그 결과, 앞에서 언급한 대로 일자리는 710만 개가 감소하고, 200만 개가 새로 창출되어 순 510만 개가 감소할 것이라는 전망이다 (WEF, 2016: 13).

13) 미래의 일자리에 관한 다양한 비관론과 낙관론에 대해서는 신지나 외(2016: 66~72) 참조.

14) 이 15개국 전체의 근로자 수는 약 18억 6천만 명으로 전 세계 근로자의 약 65%에 해당한다.

이를 직업군별로 살펴보면 <표 2-1>에서 보듯이, 화이트칼라의 사무·행정 직업에서 약 480만 개의 일자리가 감소하고, 이어 제조업에서 약 160만 개가 감소할 것으로 전망된다. 반면에, 비즈니스·금융업을 비롯하여 경영, 컴퓨터·수학 관련 직업 등에서 각각 40만 명 이상이 증가할 것으로 전망된다(WEF, 2016: 15).

〈표 2-1〉 직업군별 순 고용 전망(2015~2020)

(단위: 천 명)

감소		증가	
직업군	감소 인원	직업군	증가 인원
사무·행정	-4,759	비즈니스·금융	+492
제조업	-1,609	경영	+416
건설·채취	-497	컴퓨터·수학	+405
예술, 디자인, 엔터테인먼트, 스포츠, 미디어	-161	설계·엔지니어링	+339
법률	-109	판매 및 연관 산업	+303
설치·유지	-40	교육 훈련	+66
합계	-7,175		+2,021
순 감소: 5,154			

자료: WEF(2016: 15)를 정리.

한편, 낙관적 고용 전망은 대부분 신기술로 인해 과거에 없던 새로운 일자리가 창출되는 측면에 초점을 맞추고 있다.¹⁵⁾ 이러한 측면은 비관론자들도 인정하는 바이기 때문에 특정 부문에서의 일자리 창출 전망

15) 최근에 수행된 국내의 연구로 조원영·이동현(2016)은 소멸될 일자리에 대한 분석은 없이 산업 연관 분석을 통해 한국의 소프트웨어 분야에서 2025년까지 약 26만 개의 일자리가 창출될 것이라고 추정하고 있다.

만으로는 그다지 설득력이 없다.

그에 반해, 컨설팅 회사인 Deloitte의 경제학자들은 1871년부터 140년 간의 잉글랜드와 웨일즈의 센서스 데이터를 활용하여 기술 발전이 일자리를 파괴하는 것보다 더 많은 일자리를 창출하였다고 결론짓고 있다. 즉, 기술 발전은 구매력을 증가시켜 새로운 수요와 일자리를 창출한다는 것인데, 직업 부문별로 보면 농업과 제조업에서의 고용 감소가 돌봄 영역, 지식 집약적 영역, 첨단 기술 영역 및 비즈니스 영역에서의 더 많은 고용 창출로 상쇄되었다는 것이다.¹⁶⁾ 이러한 결론은 4차 산업혁명으로 인한 고용 전망에도 적용될 수 있을 것이다.

이처럼 비관론과 낙관론은 나름대로 근거 있는 방법론을 사용하여 자신의 결론을 도출하고 있는데, 사실 어떤 경제학 방법론도 미래에 대한 예측에는 정확성을 기할 수 없다는 점에서 양자는 ‘무승부’라고 평가할 수도 있다.

그러나 장기적으로 이러한 평가가 타당할 수 있다 하더라도 단기적으로는 4차 산업혁명의 극단적 자동화로 인해 고용이 감소하는 경향이 우세할 것으로 생각된다. 왜냐하면, AI나 로봇에 의한 일자리 대체는 예전에 비해 더욱 즉각적인 데 반해, 일자리를 잃은 중하층 노동자들이 재훈련을 통해 극단적 자동화에 적합한 일자리로 이동하는 것은 많은 시간이 필요하기 때문이다. 게다가 고급 일자리의 양 자체가 제한되어 있기 때문에, 그러한 일자리로 이동할 수 있는 인원도 제한적이다. 따라서 장기적으로 지금은 예상할 수 없는 새로운 일자리들이 만들어지기까지는 고용량 감소가 우세한 경향을 보일 것으로 판단되

16) The Guardian(2015. 8. 18).

<https://www.theguardian.com/business/2015/aug/17/technology-created-more-jobs-than-destroyed-140-years-data-census>.(검색 일자: 2016. 10. 11).

고 있다.

이러한 판단은 위의 두 사례를 통해서도 입증될 수 있다. 즉, WEF의 전망은 향후 5년간이라는 단기의 고용 전망으로서, 사라지는 일자리가 새로 생기는 일자리보다 많다는 것을 보여 주고 있는 데 반해, 기술 발전이 더 많은 일자리를 창출한다는 Deloitte의 전망은 140년이라는 장기간의 고용 동향으로부터 도출된 것이다.

결국 4차 산업혁명으로 인해 적어도 단기간에는 고용이 크게 감소할 것으로 전망되는만큼, 이에 대한 대책이 필요한 상황이다.

2. 노동력 양극화

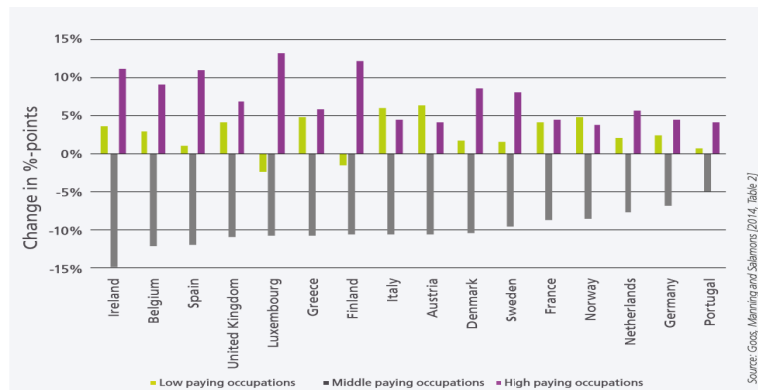
4차 산업혁명의 결과로 인한 총 고용량 변화에 대해서는 견해가 대립되고 있지만, 그로 인한 노동력 구성의 변화에 대해서는 대체로 일치된 견해를 보이고 있다. 즉, 극단적인 자동화의 결과로 저숙련 일자리 뿐만 아니라 중간 숙련의 일자리도 광범하게 해체되어 노동력의 양극화(polarization of labor force)가 초래된다는 것이다(Baweja et al., 2016: 14~15).

예를 들면, 자동화의 진전으로 cobots(collaborative robots: 협력하는 로봇)가 출현하게 되면 조립 라인의 저숙련 노동자들은 더욱더 타격을 받고 퇴출될 수 있다. 그러나 가장 큰 타격은 중간 숙련의 전문직들에게 가해질 수 있다. 이들은 지금까지 로봇과의 경쟁에서 벗어나 있었는데, 이제 인공지능은 지식 노동의 성격을 바꾸어 <표 2-1>에서 보듯이 사무·행정을 비롯하여 예술과 법률 관련 일자리까지 대체하게 되는 것이다. 이에 따라 이들 저숙련 및 중간 숙련의 노동자들은 단기간 동안

실업에 처하게 될 것이다. 이 가운데 일부는 중·장기적으로 재훈련을 통해 고숙련 일자리로 이동할 수 있겠지만, 대부분은 더 열악한 불안정 노동자로 전락할 우려가 크다. 그리하여 중간층 노동력이 감소하는 노동력의 양극화가 진전되는 것이다.

이러한 현상은 지난 20여 년 간 유럽과 미국의 노동시장에서 이미 확인된 바 있다. 먼저, 1993~2010년 동안 EU 16개국의 직업 변동을 보면, 대부분의 나라에서 고임금 일자리가 크게 늘고 저임금 일자리가 소폭 늘어난 것에 비해, 중간 임금 일자리는 예외없이 크게 감소하였다([그림 2-1] 참조).

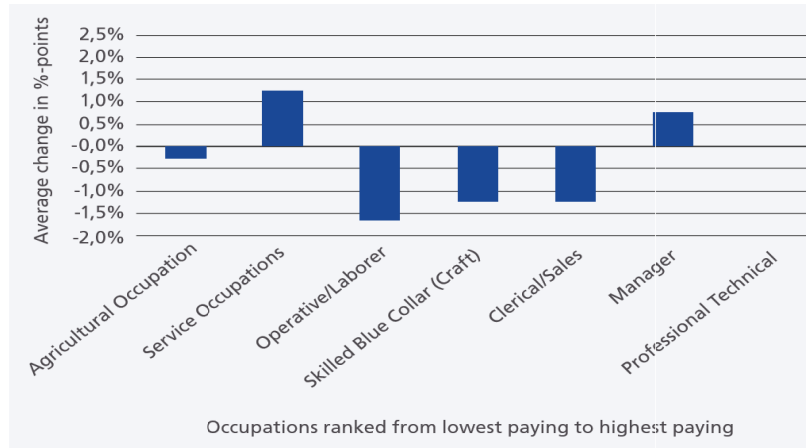
[그림 2-1] 16개 EU 국가의 저임금, 중간 임금, 고임금 직업의 고용 비중 변화(1993~2010)



자료: Goos et al.(2016: 10).

또 미국에서도 1990~2010년 동안 고임금 일자리인 경영자와 저임금 일자리인 서비스직이 증가한 반면, 중간 임금 일자리는 크게 감소하였다([그림 2-2] 참조).

[그림 2-2] 미국에서 직업의 양극화(1990~2010)



자료: Goos et al.(2016: 11).

3. 소결

이상 4차 산업혁명으로 인한 노동시장 전망을 총 고용량과 노동력 구성의 관점에서 살펴보았다. 그 결론은 적어도 단기적으로는 일자리가 크게 감소하고, 동시에 사무직을 비롯한 중간층 노동력이 감소하면서 고숙련 노동력과 저숙련·불안정 노동력이 증가하는 노동력 양극화가 발생한다는 것이다.

이러한 상황에서 전통적인 노동시장 정책이나 사회보장 정책이 유효한 대응책이 될 수 있을 것인가? 그렇지 않다는 것이 많은 전문가들의 진단이다. 왜냐하면, 실업보험이나 적극적 노동시장 정책 등 전통적 노동시장 정책이나 건강보험, 연금보험 등의 사회보장 정책은 기본적으로 전통적인 정규직 고용 관계에 근거하고 있기 때문이다. 그러나 노동력

양극화로 확대되는 불안정 노동자들은 다양한 형태의 비정규 고용 관계에 놓여 있다. 따라서 이들은 기존의 노동시장 정책이나 사회보장 정책으로 포괄하기가 곤란하다. 게다가 단기적이거나 대량 실업은 실업자들의 구매력을 저하시켜 경제의 수요 기반을 잠식하고, 그것은 다시 투자 수요, 노동력 수요를 잠식하는 악순환에 빠지게 한다. 무언가 근본적인 패러다임 전환이 필요한 실정이다.

서론에서 간략히 언급한 바와 같이, 최근 특히 작년과 올해 들어 세계적으로 기본소득이 필요하다는 주장뿐만 아니라, 유럽 각국에서 기본소득에 관한 실험들이 확대되고 있는 것은 바로 이러한 상황에 기인하고 있다. 이와 관련하여, WEF의 창시자이자 『4차 산업혁명』(*The Fourth Industrial Revolution*, 2016)의 저자인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 2016 세계경제포럼에 즈음한 한 인터뷰에서 다음과 같이 언급하고 있다.

“최고위층들은 계속해서 많이 일할 것이고, 서비스 인력도 마찬가지이다. (그러나) 중간층은 해체된다. 지금 은행과 같은 사무 행정 노동에 종사하는 사람은 일 자리를 잃는다. 스위스에서 20만 개에 달한다. ... 모두에게 최소 소득을 보장하는 해결책이 필요하다. 그것이 어떻게 이루어질지는 아직 모른다. 분명한 것은 우리가 완전히 새롭게 생각해야 한다는 것이다.”¹⁷⁾

이처럼, 비록 기본소득이 4차 산업혁명으로 인해 탄생한 정책 관념은 아니지만, 4차 산업혁명으로 인해 그 필요성이 더욱 강조되고 있으며, 실행의 동력을 얻어 가는 형국이다. 이에 다음 장 이후 기본소득의 필

17) <http://www.blick.ch/news/wirtschaft/wef-gruender-klaus-schwab-ueber-die-vierte-industrielle-revolution-in-der-schweiz-fallen-200000-buerjobs-weg-id4538228.html>(검색 일자: 2016. 10. 11).

26 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구

요성에서 시작하여 모델, 노동시장 효과 등을 더욱 자세히 검토해 보기로 한다.

제3장

기본소득의 개념과 필요성

제1절 기본소득의 개념

제2절 기본소득의 특징: 중산층 복지

제3절 기본소득의 필요성

제3장 ■ 기본소득의 개념과 필요성

제1절 기본소득의 개념

1. 기본소득의 정의

기본소득(basic income)의 가장 공식적인 정의는 기본소득 지구 네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network) 홈페이지에 나타나 있다. “기본소득은 모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로, 자산 심사나 노동 요구 없이 지급되는 소득이다.”¹⁸⁾

이러한 정의는 다음과 같이 구체화할 수 있다. 기본소득은 세 가지 점에서 기존의 최소소득보장(기초생활보장) 제도와는 다르다. 첫째, 기본소득은 가구 단위로 지급되지 않고 개인 단위로 지급된다. 둘째, 그것은 다른 원천으로부터의 소득과 상관없이 지급된다. 셋째, 그것은 특정한 노동이나 제안되는 직업을 수용할 의사를 요구하지 않고 지급된다.¹⁹⁾ 이상의 정의로부터 개인들에게 지급된다는 것, 부자에게도 지급

18) <http://www.basicincome.org/basic-income>(검색 일자: 2016. 8. 9).

19) 같은 곳.

된다는 것, 대가로 무엇인가 하는 것을 요구하지 않는다는 기본소득의 세 가지 특징을 확인할 수 있다.

2016년 서울에서 열린 기본소득 총회에서는 여기에 주기적 지급과 현금 지급이라는 두 가지 특징이 추가되었다. 그래서 기본소득은 다섯 가지 특징을 가진 정책으로 조금 더 구체화되었다.: 1) 정기적 지급, 2) 현금 지급, 3) 개별성, 4) 보편성(자산 심사 없이 모두에게 지급), 5) 무조건성(기본소득을 받는 대가로 노동 의사를 표명하거나 노동을 하라는 요구에 응할 필요가 없음.).

이 정의에서 몇 가지 주목할 것이 있다. 우선, 기본소득의 금액이 최소 생활을 보장할 정도로 충분히 커야 한다는 조건이 없다. 이 조건은 흔히 충분성 조건이라고 하는데, 각국의 기본소득 네트워크마다 입장 차이가 있어서 들어가지 못하였다. 따라서 기초생활 보장이 안 되는 낮은 수준의 소득도 기본소득의 정의에 포함될 수 있다. 이러한 기본소득을 흔히 부분 기본소득(partial basic income)이라고 부르기도 한다.

다음으로, 모두에게 동일한 금액이라는 조건이 없다. 그러므로 위의 다섯 가지 특징이 충족된다면, 연령별로 금액이 달라지는 것도 기본소득에 포함되게 된다. 즉, 65세 이상에게는 월 30만 원, 그 이하에게는 월 20만 원을 지급하는 것도 기본소득이라고 할 수 있다.

모든 사람에게 지급되는 기본소득은 대부분의 나라에서 한꺼번에 도입되기는 힘들다. 따라서 모든 연령대의 사람이 아니라, 일정한 연령대의 사람들부터 단계적으로 지급되는 경우가 현실적일 수 있다. 이와 같이 일정한 연령대에 한정해서 지급되는 소득도, 그 연령대 내에서 다섯 가지 특징이 충족된다면 기본소득에 포함시키는 것이 타당할 것이다. 이렇게 보면 상당히 많은 나라에서 지급되고 있는 보편적인 아동 수당,

보편적인 노인 기초연금은 기본소득의 범주에 속한다고 할 수 있다. 예를 들어, 캐나다의 기초연금(Old Age Security)은 거주 기간에 따라 금액이 달라지고,²⁰⁾ 약 6.5%의 사람들에게는 전부 또는 일부의 환수세(recovery tax)가 부과되지만, 나머지 93.5%의 사람들에게는 기본소득이라고 할 수 있다.²¹⁾ 영국의 아동 수당은 첫째 아이와 둘째 이후 아이의 금액이 다르지만, 자산 심사나 노동 조건이 없으므로 기본소득에 속한다고 할 수 있다.²²⁾ 우리나라의 예를 들면, 박근혜 대통령의 공약이었던 기초 노령연금이나 성남시의 청년 배당은 기본소득에 속한다고 할 수 있다.²³⁾

그동안 기본소득 운동에서는 현물 기본소득이라는 범주를 유지하여 왔다. 공기, 물 같은 환경이나 공원, 도로처럼 현물로 제공되는 일부의 공공 서비스를 현물 기본소득이라고 불러 왔다. 그런데 위에서 본 서울 총회의 기준에 따르면, 현물로 제공되는 서비스는 기본소득이 아닌 것으로 제외된다. 그러나 현물로 제공되는 서비스 중에서도 보편성, 개별성, 무조건성의 특징을 가진 것이 있고, 가지지 않은 것이 있으므로, 이러한 것들을 구별하기 위하여 적어도 이론적인 차원에서는 현물 기본소득이라는 범주를 유지하는 것이 바람직해 보인다.

판 빠레이스는 세 가지 차원에서 현물 기본소득을 논의하고 있다. 첫

20) 캐나다의 OAS는 65세 이상이고, 캐나다 시민으로서 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주하였으며, 현재 거주하고 있는 캐나다 시민이나 영주권자, 또는 20년 이상 거주하였고 현재 외국에 거주하는 시민이나 영주권자이면 신청이 가능하다.

(<http://www.eshttps://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-getdc.gc.ca/en/cpp/oas/eligibility.page> 검색 일자: 2016. 8. 9).

21) <http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/oca-bac/ar-ra/oas-psv/pages/oas12.aspx#tbl-37> (검색 일자: 2016. 8. 9).

22) 영국에서 아동 수당은 첫째 아이는 주당 20.70파운드이고, 둘째 아이부터는 13.70파운드이다 (<https://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-get> 검색 일자: 2016. 8. 9).

23) 청년배당은 비록 상품권으로 지급되지만 구매할 수 있는 상품이 다양하고, 사용되는 장소를 한정하는 의미 정도를 가지므로 기본소득에 속한다고 할 수 있다.

째는 군대, 경찰 등 형식적 자유의 보장을 위하여 필요한 현물 서비스가 그것이고, 둘째는 교육이나 사회 기반 시설 등 실질적 자유의 보장을 위하여 좋은 외부 효과가 있는 현물 서비스가 그것이다. 셋째는 환경 규제를 통한 청정한 공기의 제공이나 도로의 건설, 유지 등 개별적으로 공급하는 것보다 나라에서 현물로 공급하는 것이 더 싸게 공급할 수 있는 현물 서비스가 있다(판 빠레이스, 2016: 91~97). 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라의 무상 교육, 무상 급식은 현물 기본소득에 속한다고 할 수 있다.

기존의 복지 국가에서 점진적으로 기본소득을 도입하려 할 때, 기존의 복지가 기본소득에 의해 대체된다면 일부 계층의 복지가 오히려 줄어드는 현상이 생길 수 있다. 그래서 서울 총회의 참가자들은 다음과 같은 결의를 추가하였다.

“2016년 7월 9일 서울에서 열린 BIEN 총회에 참석한 과반수의 회원들은 물질적 빈곤을 없애고, 모든 개인의 사회적, 문화적 참여를 보장하기 위한 정책 전략의 일부로서, 다른 사회적 서비스와 함께 제공되는 범위와 빈도에서 안정적이고, 충분히 높은 수준의 기본소득을 지지한다. 우리는 상대적으로 불리한 계층, 취약 계층, 또는 중저소득층의 처지를 악화시키면서 사회 서비스나 수당을 대체하는 것에 반대한다.”²⁴⁾

이 결의에 따르면, 기본소득은 다른 사회 서비스(현물 기본소득을 포함)와 함께 제공되어야 하고, 물질적 빈곤을 해소할 뿐만 아니라 사회적, 문화적 참여를 보장할 수 있는 수준이어야 하고, 기존의 복지를 기본소득으로 대체할 때 중산층과 저소득층의 처지가 개선되어야 한다.

24) <http://basicincome.org/basic-income/>(검색 일자: 2016. 11. 15).

이러한 결의는 다른 모든 사회 서비스를 없애는 대신 기본소득을 도입 하자는 이른바 극단적인 우파적 기본소득에 대하여 반대한다는 것을 분명히 한 것이다.²⁵⁾ 그리고 이 결의는 사회 서비스 중에는 현금이 아니라 현물로 제공되어야 할 것이 있다는 것을 분명히 하고 있다. 이것은 판 빠레이스의 현물 기본소득 논의와 같은 맥락이라고 할 수 있다.

2. 기본소득과 최소소득보장

여기서 최소소득보장(minimum income guarantee) 정책이란 일정한 최소 소득을 정해 놓고 그 이하를 버는 사람들을 선별해서 최소 소득에 못 미치는 부분의 소득을 보충해 주는 정책을 의미한다. 우리나라의 기초생활보장 정책이나 유럽 대부분 국가들의 실업부조 정책은 이러한 최소소득보장의 형태를 취하고 있다.

최소소득보장은 자격 심사를 한다는 점에서 기본소득과 구별된다. 그리고 노동 능력이 있는 사람에게는 노동이나 직업훈련 등의 조건이 붙는 경우가 많다. 그러나 기본소득은 최소소득보장과 비교할 때 자격 심사와 노동 조건 부과가 없으므로 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째로, 낙인효과가 없다. 둘째로, 부당하게 자격 심사에 떨어져서 못 받는 경우가 없어진다. 셋째로, 행정 비용이 적게 든다. 즉, 최소소득보장에서는 자격 심사 비용이 들지만, 기본소득에서는 자격 심사 비용이 들

25) 실제로 이런 극단적인 우파적 기본소득 제안을 제안한 사람은 존재하지 않는다. 우파적 기본 소득을 지지하는 사람들은 기존의 사회 복지를 간소화할 수 있는 것을 간소화하면서 기본소득을 도입하자고 말한 정도이지, 모든 사회 복지를 없애자고 주장한 사람은 없다. 그럼에도 불구하고 이런 극단적인 우파적 기본소득은 기본소득에 대한 공격의 구실이 되어 왔다. 서울 총회 결의안은 이런 공격의 구실을 없앴 것이다.

지 않는다.

그러나 최소소득보장은 기본소득에 비해 조세의 절대 규모가 적어지는 장점이 있다. 만약 사람들이 조세 규모에 더 관심을 가지는 재정 환상(fiscal illusion)에 빠져 있다면, 기본소득에 대한 저항감은 최소소득보장에 대한 저항감보다 클 것이다.

한편, 재분배 효과와 관련해서는 다음과 같이 최소소득보장과 기본소득이 동일한 재분배 효과를 가지도록 설계할 수 있다.

경제에 모두 세 계층이 있고, 계층별로 한 사람씩 있다고 가정한다. 1계층은 저소득층, 2계층은 중산층, 3계층은 고소득층이다. 계층별 소득은 각각 0원, 200만 원, 800만 원이다. <표 3-1>의 왼쪽에 최소소득보장 정책이 표시되어 있다. 이것은 1계층에게만 30만 원을 보조하는 정책이다. 이때 필요한 예산은 30만 원이다. 모든 사람의 소득을 합치면 1,000만 원이므로 소득에 대하여 3%의 세율로 과세하면²⁶⁾ 30만 원을 징수할 수 있다. 1계층은 소득이 없으므로 세금을 내지 않고, 2계층은 6만 원의 세금을 내고, 3계층은 24만 원의 세금을 내야 한다.

〈표 3-1〉 두 가지 복지 정책의 비교

(단위: 만 원)

정책	최소소득보장				기본소득(역진세)			
계층	1	2	3	계	1	2	3	계
소득	0	200	800	1,000	0	200	800	1,000
보조금	30	0	0	30	30	30	30	90
세금	0	6	24	30	0	36	54	90
세율	0%	3%	3%		0%	18%	6.75%	
순수혜	30	-6	-24	0	30	-6	-24	0

26) 이하에서는 부의 소득세를 설명할 필요가 없으므로 논의를 간단히 하기 위하여 면세 소득(소득 공제)이 없는 것으로 가정한다.

계층별로 보조금에서 세금을 뺀 순수혜를 계산해 보면, 1계층은 30만 원의 보조금을 받고 세금을 내지 않으므로 순수혜가 30만 원이다. 2계층은 보조금이 없고 6만 원의 세금을 내야 하므로 순수혜가 -6만 원이다. 3계층은 보조금이 없고 세금만 24만 원을 내야 하므로 순수혜가 -24만 원이다. 세 계층의 순수혜를 모두 합치면 정확하게 0이 된다.

이 표에서 오른쪽 기본소득(역진세)의 경우를 보자. 이 정책은 세 계층에 모두 30만 원씩 보조금을 주는 기본소득 정책이다. 그럼에도 불구하고 계층별 순수혜를 보면 각각 30만 원, -6만 원, -24만 원으로 최소소득보장과 동일하다. 어떻게 이런 일이 가능할 수 있을까? 그것은 계층별 세금을 그렇게 되도록 잘 조절하였기 때문이다. 2계층의 경우 세금이 36만 원이므로 순수혜는 -6만 원이다. 3계층의 경우 세금이 54만 원이므로 순수혜는 -24만 원이다. 세금의 합계는 90만 원이 되어 보조금 합계 90만 원을 충당할 수 있다. 역진세라는 이름을 붙인 이유는 세금을 이렇게 거두면 2계층의 세율이 3계층보다 높아지기 때문이다.

이와 같이 최소소득보장과 기본소득은 동일한 재분배 효과를 낳도록 설계할 수 있다. 그래서 재분배 효과가 똑같은 정책 2개를 가지고 하나는 좋아하고 다른 하나는 싫어하는 것은 비합리적인 판단이 될 수 있다. 최소소득보장 정책에 찬성하는 사람이라면, 그와 동일한 재분배 효과를 가지는 기본소득에 대하여 반대할 이유가 없다.

3. 기본소득과 부의 소득세

부(負)의 소득세(negative income tax)는 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이 제안한 것이다. 부의 소득세의 목적은 두 가지이다. 첫째

는 특정한 범주의 사람을 돕는 것이 아니라 가난한 사람을 돕는 것이다. 최저임금, 노령 수당, 친노동조합 입법 등 특정한 범주의 사람을 돕는 정책은 범주가 끝없이 이어지게 되는 단점을 가지고 있다. 둘째는 시장의 기능을 왜곡하거나 방해하지 말아야 한다. 보조금, 최저임금, 관세 등은 시장을 왜곡한다(M. Friedman, 1962: 157~158).

부의 소득세는 다음과 같이 작동한다. 우선 면세 소득을 정한다. 그리고 시장 소득이 면세 소득보다 많으면 그 차이에 세율을 곱해서 세금[정(正)의 소득세]을 낸다. 반대로, 시장 소득이 면세 소득보다 적으면, 그 차이에 정해진 보조금 비율을 곱해서 부(負)의 세금을 낸다(즉, 보조금을 받는다.). 예를 들어, 면세 소득이 600달러이고, 보조금 비율이 50%일 때 면세 소득보다 100달러 적게 버는 사람(500달러 버는 사람)은 50달러의 보조금을 받는다. 이 경우 소득이 0인 사람은 300달러의 보조금을 받게 된다(M. Friedman, 1962: 158).

부의 소득세의 장점은 가난한 사람에게 직접 현금을 준다는 것, 소요되는 사회적 비용이 얼마인지 분명하게 드러난다는 것, 시장의 바깥에서 작동한다는 것, 노동유인을 줄이기는 하지만 다른 빈곤 완화 정책처럼 완전히 없애지는 않는다는 것 등이다(M. Friedman, 1962: 158).

그런데 이런 부의 소득세는 결국 기본소득과 동일한 소득 재분배 효과를 가져오게 만들 수 있다. 예를 들어, 다음과 같은 경우를 생각해 보자.

〈표 3-2〉 부의 소득세의 재분배 효과

(단위: 만 원)

정책	부의 소득세			
계층	1	2	3	계
소득	0	300	900	1,200
세금	-30	6	24	0
순수혜	30	-6	-24	0

<표 3-2>에서, 경제에 모두 세 계층이 있고, 계층별로 한 사람씩 있다고 가정한다. 1계층은 저소득층, 2계층은 중산층, 3계층은 고소득층이다. 계층별 소득은 각각 0원, 300만 원, 900만 원이다. 면세 소득은 100만 원으로 하고, 보조율은 30%로 하며, 세율은 3%로 한다. 이때 1계층은 소득이 0이므로 $100\text{만 원} \times 30\% = 30\text{만 원}$ 의 부의 소득세를 낸다. 즉, 30만 원의 보조금을 받는다. 2계층은 6만 원의 세금을 내고, 3계층은 24만 원의 세금을 낸다. 부의 소득세의 경우에는 세금의 액수의 반대 부호가 바로 순수혜가 된다.

〈표 3-3〉 기본소득의 재분배 효과

(단위: 만 원)

정책	기본소득			
계층	1	2	3	계
소득	0	300	900	1,200
기본소득	30	30	30	90
세금	0	36	54	90
순수혜	30	-6	-24	0

그런데 동일한 재분배 효과는 기본소득을 통해서도 달성할 수 있다. <표 3-3>에는 모두에게 30만 원씩의 기본소득을 주는 경우가 표시되어 있다. 이 경우 <표 3-2>의 부의 소득세와 동일한 재분배 효과를 내기

위해서는 2계층에게 36만 원의 세금을 거두고, 3계층에게 54만 원의 세금을 거두면 된다. 이때 순수혜는 기본소득에서 세금을 뺀 것이다. 이와 같이 부의 소득세와 기본소득은 동일한 재분배 효과를 가져올 수 있다.

그렇지만 부의 소득세는 자격 심사를 한다는 점에서 기본소득과 차이가 있다. 그리고 소수의 사람들이 아니라 상당히 많은 사람들이 수혜자가 된다는 점에서 최소소득보장과도 차이가 있다. 일을 하지 않는 사람들뿐만 아니라 일을 하는 사람 중에서도 면세 소득 이하인 사람은 조금이라도 보조를 받게 되기 때문이다. 그리고 부의 소득세에는 기본소득과 마찬가지로 노동 조건이 부과되지 않는다. 이런 점에서 부의 소득세는 기본소득과 최소소득보장의 중간에 위치한다고 할 수 있다.²⁷⁾ 부의 소득세 전통이 강한 미국의 기본소득 네트워크는 기본소득과 부의 소득세를 합쳐서 기본소득 보장(basic income guarantee)이라고 부르고 있다.²⁸⁾

그런데 <표 3-2>의 부의 소득세와 <표 3-3>의 기본소득을 비교하면, 당연히 부의 소득세의 경우가 조세의 규모가 더 적다. 부의 소득세는 조세를 내는(조세가 플러스인) 사람들의 조세 합계가 30만 원에 불과하지만, 기본소득의 경우에는 90만 원이다. 이에 반해 부의 소득세는 사람마다 다른 금액을 나누어 주어야 하므로 행정 비용이 많이 들고, 시장 소득의 변화를 빨리 반영하기 어렵다. 사상적으로 보면, 부의 소득세는 가난한 사람을 도와주어야 한다는 사상을 잘 반영하는 반면, 기본소득은 모든 사람에게 최소한의 생활을 할 권리가 있다는 사상을 잘 반

27) 더 자세한 내용은 다음의 항(4. 최소소득보장, 부의 소득세 및 기본소득의 재분배 곡선) 참조.

28) <http://www.usbig.net/whatisbig.php>(검색 일자: 2016. 8. 9).

영한다고 할 수 있다.

한편, 근로 장려 세제(EITC: Earned Income Tax Credit)는 근로 소득이 일정한 금액 이하인 근로자들에게 근로 소득의 일정한 비율을 보조금으로 지급하는 제도이다. 근로 소득자들에게 지급되는 보조금은 점증 구간, 평탄 구간, 점감 구간으로 구성된다.²⁹⁾ 이에 반해, 부의 소득세는 점감 구간만 존재한다.³⁰⁾ 근본적으로 근로 장려 세제는 근로 소득이 없는 사람에게는 지급되지 않는다는 점에서 기본소득이나 부의 소득세나 최소소득보장과 차이가 있다.

4. 최소소득보장, 부의 소득세 및 기본소득의 재분배 곡선

앞의 논의에서 우리는 세 가지 재분배 정책, 즉 최소소득보장, 부의 소득세 및 기본소득 정책의 재분배 효과를 간단한 표를 통하여 살펴보았다. 여기서는 세 정책의 재분배 효과를 그래프를 통해서 조금 더 자세히 분석해 보기로 하자. 세 가지 정책은 모두 정책에 필요한 재원을 그만큼의 조세를 통해서 조달한다고 가정한다.

조세를 납부하고 보조금을 받은 뒤의 소득을 재분배 소득이라고 정의하자. 그리고 시장 소득과 재분배 소득의 관계를 나타내는 곡선을 재분배 곡선이라고 정의하자.³¹⁾ [그림 3-1]은 재분배 정책이 없을 때의 재분배 곡선을 나타낸 것이다. 가로축은 시장 소득을 나타내고, 세로축은 재분배 소득을 나타낸다. 재분배 정책이 없을 경우에는 시장 소득과

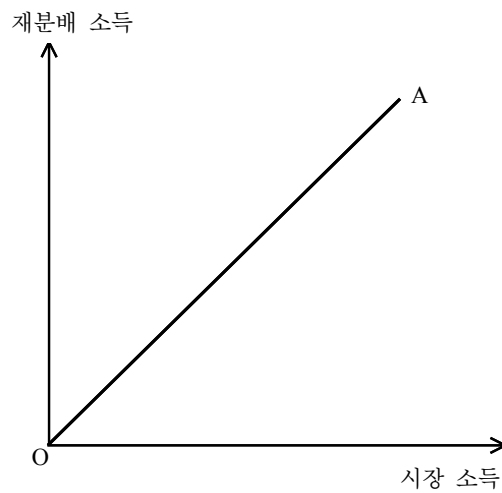
29) 조세특례제한법 제100조의 5(근로 장려금의 산정) 참조.

30) 다음 항에서 부의 소득세의 보조금 식을 참조.

31) 재분배 곡선의 모양은 직선이 될 수도 있지만, 일반적으로 꺾어진 직선이나 곡선이 될 수도 있으므로 재분배 곡선이라고 부르기로 하자.

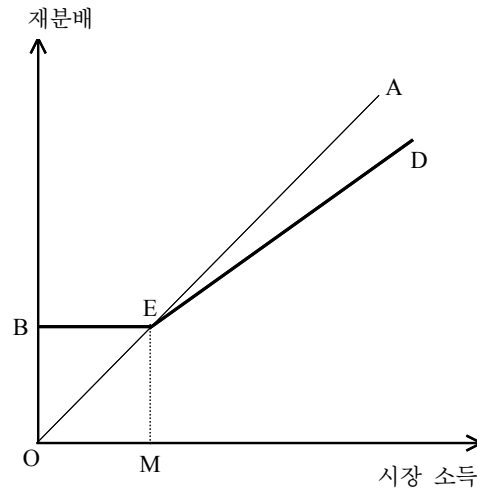
재분배 소득이 일치하므로 재분배 곡선은 원점을 지나는 45도 직선이 된다.

[그림 3-1] 재분배 없을 때 재분배 곡선

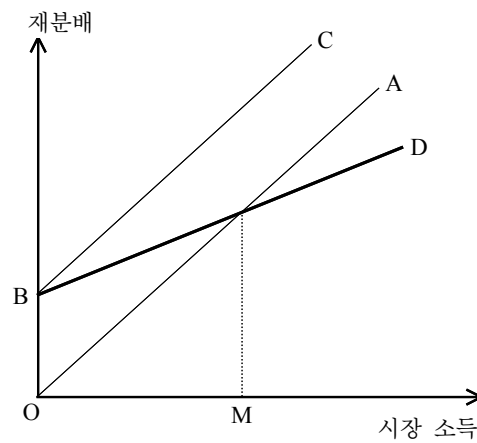


[그림 3-2]는 최소소득보장의 재분배 곡선을 나타낸 것이다. OB는 보장된 최소 소득이다. 여기서는 시장 소득이 최소 소득에 미달하는 사람에게 미달하는 부분만큼의 보조금을 지급한다고 가정한다. 그래프에서 보면, 시장 소득이 $OM(=OB)$ 이하인 사람은 OM 과의 차이만큼 보조금을 받으므로 재분배 소득은 OB 로 일정하게 된다. 시장 소득이 OM 이상인 사람은 보조금을 받지 못하고 세금을 내야 하므로 재분배 곡선은 ED 가 된다.

[그림 3-2] 최소소득보장의 재분배 곡선



[그림 3-3] 기본소득의 재분배 곡선



[그림 3-3]은 기본소득의 그래프를 나타낸 것이다. 직선 OA는 아무런 재분배 정책이 없을 때의 재분배 곡선이다. 여기에 기본소득이 OB

만큼 주어지면 모든 사람의 재분배 소득이 OB만큼 증가하게 되므로 재분배 곡선은 BC로 바뀌게 된다. 그러나 기본소득은 조세에 의해서 충당되어야 하므로, 사람들은 시장 소득의 일정한 비율을 세금으로 내야 한다. 모든 시장 소득에 대하여 세율이 동일하다면(비례세) 재분배 곡선은 회전을 하여 BD 곡선으로 변하게 된다. BC와 BD 사이의 각도는 세율이 클수록 커진다.

BD 곡선이 바로 시장 소득에 대하여 동일한 세율의 과세로 기본소득 재원을 마련해서 기본소득이 지급될 때 시장 소득과 재분배 소득의 관계를 나타내는 재분배 곡선이 된다. OB는 기본소득의 크기이다. OM 이하의 시장 소득을 버는 사람들은 순수혜자가 되고, OM 이상의 시장 소득을 버는 사람들은 순부담자가 된다. 따라서 OM의 시장 소득을 일종의 분기점(break-even point)이라고 할 수 있다. 만약 비례세가 아니라 누진세가 부과되었다면 시장 소득이 증가할수록 세금을 많이 내야 하므로 재분배 곡선 BD는 오른쪽으로 갈수록 벌어지는 각도가 커지는(기울기가 작아지는) 모양을 가지게 될 것이다.

한편, 부(負)의 소득세 정책은 다음과 같이 설계할 수 있다. 시장 소득을 Y_m , 재분배 소득을 Y_d 라 하고, 면세 소득을 Y_e 라고 표시하자. 시장 소득이 면세 소득 이하인 사람들에게는 부의 소득세, 즉 보조금을 지급하고, 면세 소득 이상인 사람들에게는 정의 소득세를 징수한다. 보조금을 S 라 하고, 보조금 비율을 d 라고 한다. 소득이 0인 사람에게 지급되는 보조금을 B 라 하고, 최대 보조금이라고 하자.

면세 소득 이하인 사람에게에는 면세 소득과 시장 소득의 차이에 비례하여 보조금이 지급된다. 구체적으로, 보조금 S 는 다음과 같은 공식에 따라서 지급된다.

$$S = d*(Ye - Ym) \quad (Ym < Ye)$$

B 는 $Ym = 0$ 일 때의 보조금이므로 $B = d*Ye$ 가 되어, 위의 보조금은 다음과 같이 나타낼 수도 있다.

$$S = B - d*Ym$$

이렇게 표현하면, 보조금은 시장 소득이 0일 때 B 의 값으로 가장 크고, 그 다음 시장 소득이 발생할 때마다 d 의 비율로 감소한다는 것을 알 수 있다. 따라서 보조금 비율 d 를 시장 소득 Ym 이 증가함에 따라 보조금을 줄이는 보조금 감소 비율로 해석할 수도 있다.

재분배 소득 Yd 는 시장 소득과 보조금을 합한 값이므로

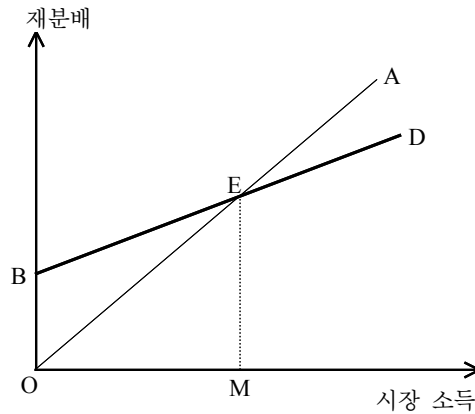
$$Yd = Ym + S = Ym + B - d*Ym = (1-d)*Ym + B \quad (Ym < Ye)$$

가 된다. 시장 소득이 Ye 를 초과하는 사람은 초과분에 비례하여 정의 소득세를 낸다. 여기서는 소득세율과 감소 비율이 d 로서 동일하다고 가정한다.

$$Yd = Ym - d*(Ym - Ye) = (1-d)*Ym + d*Ye \quad (Ym > Ye)$$

그런데 $d*Ye = B$ 이므로, 면세 소득 이상인 사람들의 재분배 곡선은 면세 소득 이하인 사람의 재분배 곡선과 동일해진다. 이것을 그래프로 나타내면 [그림 3-4]와 같다.

[그림 3-4] 부의 소득세의 재분배 곡선



OM은 면세 소득 Y_e 를 의미하고 OB는 기초 소득 B 를 의미한다. 재분배 곡선 BD의 높이가 재분배 소득이다. 이와 같이 부의 소득세는 기본소득과 동일한 재분배 곡선의 모양을 가지게 된다([그림 3-3] 참조). 부의 소득세 하에서도 기본소득처럼 최소소득보장보다 훨씬 많은 사람들(OM까지의 사람들)에게 보조금이 지급되게 된다. 그러나 기본소득과는 달리 자격 심사가 필요하여 행정 비용이 많이 들고, 낙인효과와 부당하게 취급되는 효과가 발생할 수 있다. 그러나 기본소득보다 조세의 크기가 줄어드는 장점이 있다.

제2절 기본소득의 특징: 중산층 복지

1. 중산층을 순수혜자로 전환

기본소득은 조세를 거두어 모든 사람에게 $1/n$ 로 소득을 나눠 주는 간단한 정책으로 생각할 수 있다. 그러나 실제로는 매우 흥미롭고 복잡한 특징을 가지고 있다.

앞의 절에서 기본소득을 가지고 최소소득보장과 동일한 소득 재분배 효과를 만들 수 있다는 것에 대하여 살펴보았다. 이 결과는 다음의 <표 3-4>의 왼쪽과 가운데에 나타나 있다.

<표 3-4> 세 가지 복지 정책의 비교

(단위: 만 원)

정책	최소소득보장				기본소득(역진세)				기본소득(비례세)			
	1	2	3	계	1	2	3	계	1	2	3	계
소득	0	200	800	1,000	0	200	800	1,000	0	200	800	1,000
보조금	30	0	0	30	30	30	30	90	30	30	30	90
세금	0	6	24	30	0	36	54	90	0	18	72	90
세율	0%	3%	3%		0%	18%	6.75%		0%	9%	9%	
순수혜	30	-6	-24	0	30	-6	-24	0	30	12	-42	0

이 표의 가운데에 나오는 기본소득(역진세) 정책에는 한 가지 큰 문제가 있다. 2계층의 세율은 18%인 데 비해, 3계층의 세율은 6.75%로서 고소득층의 세율이 더 낮아진 것이다. 기본소득을 주면서 기초생활보장과 동일한 재분배 효과를 낳도록 세금을 거두었기 때문에 나타난 현상이다. 이러한 역진세는 정치적으로 실현 가능한 정책이 아니다. 정

치적으로 실현 가능하려면 누진세까지는 아니더라도 최소한 비례세로 과세해야 할 것이다.

기본소득을 주면서 2계층과 3계층을 동일한 세율로 과세한다면, 오른 쪽의 기본소득(비례세) 정책이 된다. 기본소득(비례세) 정책에서 모두에게 기본소득을 주려면 90만 원의 예산이 필요하다. 총소득이 1,000만 원이므로 90만 원의 예산을 확보하려면 9%의 세율로 과세해야 한다. 그렇게 하면 2계층의 세금은 18만 원이고, 3계층의 세금은 72만 원이 된다. 저소득층의 순수혜는 30만 원으로 이전과 마찬가지로이지만, 중산층의 순수혜는 -6만 원에서 +12만 원으로 바뀌게 된다. 고소득층의 순부담은 24만 원에서 42만 원으로 늘어나게 된다.

이와 같이 기본소득(비례세)의 가장 큰 특징은 중산층을 순수혜 계층으로 만드는 정책이라는 것이다. 기초생활보장은 중산층을 순부담자로 만들지만, 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만든다. 고소득층의 입장에서 보면 고소득층까지 급부하는 기본소득이 고소득층에게 부담이 더 크고, 저소득층만 지급하는 기초생활보장의 부담이 더 적다.

여기서 기본소득 하에서 중산층이 순수혜자가 된다는 특징은 소득 분포에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 중산층과 고소득층의 소득이 별로 차이가 없고, 저소득층과 중산층의 차이가 크다면 기본소득 하에서 중산층이 순부담자가 될 수 있다.³²⁾ 그러나 신자유주의 하에서 양극화가 심하게 진행된 결과 모든 나라에서 중산층과 고소득층의 소득 차이가 매우 커졌기 때문에 기본소득 하에서 중산층이 순수혜자가 될 것이라고 확실하게 말할 수 있다.

32) 물론 이 경우에도 중산층의 순부담은 기초생활보장의 경우보다는 적어진다.

2. 재분배의 역설: 중산층 정치

코르피 교수와 팔메 교수는 선진국들의 복지 제도를 조사하여 ‘재분배의 역설’(paradox of redistribution) 현상을 발견하였다(Korpi and Palme, 1998). 그것은 저소득층에 집중해서 복지를 주는 나라일수록 저소득층에게 적은 금액이 재분배된다는 현상이다. 즉, 가난한 사람에게 몰아줄수록 가난한 사람에게 불리한 것이다.

코르피와 팔메는 재분배의 역설이 나타나는 이유를 다음의 식으로 설명하였다.

$$\text{저소득층에게 재분배되는 금액} = \text{저소득층 집중 지수} \times \text{복지 규모}$$

단, 이 식에서 저소득층 집중 지수는 전체 복지 재원 중에서 저소득층에게 분배되는 금액의 비율을 의미한다. 이 식에서 분명히 알 수 있듯이, 복지 규모가 일정하다면 저소득층 집중 지수가 클수록 저소득층에게 더 많이 재분배된다. 그러나 저소득층에게 집중하면 중산층이 복지 규모를 키우는 것에 반대한다. 복지 규모가 작아지면 저소득층에게 재분배되는 금액이 줄어들게 된다. 반대로, 보편적으로 나누어 주면 중산층이 복지 규모 확대에 찬성을 하여 복지 규모가 커진다. 그러면 저소득층에게 재분배되는 금액이 커진다. 코르피와 팔메는 로빈 후드 정책보다는 마태 정책이 가난한 사람에게 더 유리하다고 비유적으로 설명하였다.³³⁾

33) 로빈 후드 정책이란 부자의 것을 빼앗아 가난한 사람에게 나누어 주는 정책을 의미하고, 마태 정책은 부자에게 절대적으로나 상대적으로 더 많은 것을 주는 정책을 의미한다(Korpi and Palme, 1998: 22). 마태복음에 정확하게 일치하는 비유는 없지만, 흔히 마태 원칙이라고 할 때 마태복음의 달란트 비유를 의미하는 뜻으로 사용한다. “무릇 있는 자는 받아 풍족하게 되고, 없는 자는 그 있는 것까지 빼앗기리라”(마태 25장 29절).

<표 3-5>를 가지고 재분배의 역설을 설명해 보기로 하자. 기초생활보장 지급액을 30만 원에서 40만 원으로 인상하고, 그만큼 조세를 더 거두는 정책의 재분배 효과는 다음과 같다. 고소득층의 부담이 24만 원에서 32만 원으로 증가할 뿐만 아니라, 중산층의 부담도 6만 원에서 8만 원으로 증가하게 된다. 이런 정책에 대해서는 중산층과 고소득층이 반대할 것이므로 정치적으로 실현되기 어렵다.

〈표 3-5〉 기초생활보장 금액을 늘릴 때

(단위: 만 원)

정책	기초생활보장				기초생활보장 금액 인상			
	1	2	3	계	1	2	3	계
계층								
소득	0	200	800	1,000	0	200	800	1,000
보조금	30	0	0	30	40	0	0	40
세금	0	6	24	30	0	8	32	40
세율	0%	3%	3%		0%	4%	4%	
순수혜	30	-6	-24	0	40	-8	-32	0

그러나 <표 3-6>과 같이 기본소득 금액을 늘릴 때에는 중산층의 순수혜가 12만 원에서 16만 원으로 늘어난다. 따라서 기본소득 금액을 늘리는 데 중산층이 찬성할 수 있게 되는 것이다.

〈표 3-6〉 기본소득 금액을 늘릴 때

(단위: 만 원)

정책	기본소득				기본소득 금액 인상			
	1	2	3	계	1	2	3	계
계층								
소득	0	200	800	1,000	0	200	800	1,000
보조금	30	30	30	90	40	40	40	120
세금	0	18	72	90	0	24	96	120
세율	0%	9%	9%		0%	12%	12%	
순수혜	30	12	-42	0	40	16	-56	0

우리나라에서도 재분배의 역설 현상이 나타나고 있다. 1997년 도입된 기초 생활 수급 제도는 20년이 다 되어 가는데도 수급 대상자가 확대되지 못하고 아직도 시작할 때의 3% 수준에 머물고 있다. 아무리 부양 의무자 조건 폐지를 외쳐도 정부가 호응하지 않고 있다. 이에 반해, 2009년에 경기도 김상곤 교육감에 의해서 시작된 무상 급식은 1년 만에 전국으로 퍼졌고, 무상 보육, 기초연금 등의 공약을 끌어내는 기폭제가 되었다. 또 올해부터 시작된 성남시의 청년배당으로 인해 2017년 대선을 앞두고 청년배당이 대선 공약으로 검토되기도 하는 등 확산의 조짐을 보이고 있다. 즉, 우리나라에서도 중산층을 수혜 대상으로 하는 기본소득 형태의 복지는 확대가 빠르고, 저소득층에 집중하는 선별복지 형태의 복지는 확대가 느리다는 것을 알 수 있다.

3. 정치적 실현 가능성

가. 재정 환상

기본소득은 조세 금액이 커지기 때문에 정치적으로 실현하기 어려운 측면이 있다. 그러나 다른 한편으로 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만드는 복지이기 때문에 인구의 대다수가 찬성하여 정치적으로 실현하기가 용이해지는 측면도 있다. 이 두 가지 요인 중에 어떤 것이 더 크게 작용하느냐에 따라 정치적 실현 가능성이 좌우될 것이다.

이 문제는 재정 환상(fiscal illusion)이라는 개념과 밀접하게 연관되어 있다. 재정 환상이란 재정 파라미터에 대한 체계적인 오해라고 할 수 있다(Oates, 1988: 67). 사람들이 조세나 정부 지출을 균형 있게 이

해하지 못하는 상태이다. 재정 환상은 조세 부담을 이해하지 못하여 정부 지출을 늘리는 방향으로 작용할 수도 있고, 정부 지출의 편익을 이해하지 못하여 정부 지출을 줄이는 방향으로 작용할 수도 있다. 푸비아니(Puviani, 1903)와 뷰케넨(Buchanan, 1967)은 정부 지출이 증가하는 경향을 지적하였고, 다운즈(Downs, 1957)와 갤브레이쓰(Galbraith, 1958)는 정부 지출이 줄어드는 경향을 지적하였다(Oates, 1988: 67).

신자유주의 시대에는 재정 환상이 주로 정부 지출을 줄이는 방향으로 작용하였지만, 반드시 한쪽으로만 작용한 것은 아니었다. 용인이나 의정부 경전철의 국방비나 토건 사업은 편익을 부풀리거나 비용을 감추는 등의 방법으로 정부 지출을 늘리는 방향으로 작용하였다.

여기서는 기본소득세라는 목적세를 거두어 모두 기본소득 지급에 사용한다고 가정한다. 기본소득과 관련하여 우선 확인해야 하는 것은 기본소득 때문에 사람들이 전체적으로 보아 (민간 전체가) 정부에 세금을 더 내는 것이 아니라는 사실이다. 기본소득세와 기본소득 지급은 모두 현금이고, 액수도 정확하게 일치한다. 정부에서 재량적으로 쓸 수 있는 돈은 한 푼도 없다. 따라서 그것은 정부의 규모를 키우는 정책이라고 보기는 힘들다. 정부에 낸 세금은 현금 형태로 민간에게 다시 되돌아온다. 냈다가 다시 받는 행위를 내는 행위라고 생각하는 것은 일종의 재정 환상이다. 기본소득을 사람들끼리 돈을 거두어 사람들끼리 나누어 가지는 행위로 해석할 수도 있다. 소득의 5%를 나누어 가질 것인지, 10%를 나누어 가질 것인지 사람들이 결정하면 된다.

민간 전체로 보면 내는 돈과 받는 돈이 일치하지만, 개인별로 보면 차이가 있다. 이때 총조세와 순조세를 구별하는 것이 재정 환상에서 벗어나는 데 도움이 될 수 있다(장세진, 2016: 7). 총조세는 기본소득세를

의미하고, 순조세는 기본소득세에서 기본소득 금액을 뺀 것이다. 자기의 순조세를 가지고 판단하지 않고 총조세를 가지고 판단하는 것이 재정 환상의 일종이다.

앞의 <표 3-4>에서 순조세는 순수혜에 마이너스 부호를 붙인 것이다. 1계층이 내는 순조세는 -30만 원이고, 2계층은 -12만 원이며, 3계층은 42만 원이다. 과반수가 넘는 사람이 돈을 내는 것이 아니라 돈을 받게 되는 것이다. 기본소득을 제안할 때 각 사람이 내는 돈과 받는 돈을 쉽게 계산할 수 있도록 설계하면, 순조세 계산이 쉬워지므로 재정 환상에 빠지지 않을 수 있다. 이런 이유에서 기본소득세를 설계할 때 한 가지 세율을 가지는 평률세(flat tax rate ≡ 비례세)³⁴⁾로 소득 공제 같은 복잡한 제도가 없이 모든 소득에 대하여 부과하는 것이 바람직하다고 생각한다.³⁵⁾

또 하나 혼동하지 말아야 할 것은 기본소득의 재분배 규모이다. 앞의 표에서 모두 90만 원의 기본소득세를 내야 하므로 재분배 규모가 90만 원인 것으로 착각하기 쉽다. 그러나 실제로 재분배 규모는 순조세가 양수인 부분만 합한 42만 원이다. 나머지는 내고 받으면서 상쇄된다.

나. 합리적 모형들

여기서는 재정 환상이 없다는 가정 하에 직접 또는 간접적으로 기본

34) 평률세는 일정한 한계 세율을 가지는 조세 체계를 말하는데, 조세의 감면이나 공제가 없다면 모든 소득에 대해 단일한 세율을 가진다. 따라서 조세 감면 등이 없는 순수한 평률세는 비례세와 동일하다.

35) 소득 공제를 없애고 평률세로 부과하면 재분배 규모가 작아지므로 불만으로 생각하는 사람도 있을 것이다. 그러나 이렇게 하더라도 기본소득으로 인한 재분배 효과는 충분히 크다. 그리고 부자들이 기본소득으로 인해서 지게 되는 부담을 너무 크게 하지 않는다는 점에서도 기본소득 도입에 유리하다고 판단한다.

소득의 정치적 가능성을 살펴본 합리적 모형 몇 가지를 소개하고, 약간의 변형을 시도해 보기로 한다.

멜처와 리처드는 비례세를 통해 마련한 재원으로 모든 사람에게 동일한 액수의 보조금을 지급하는 정책이 채택될 수 있는 가능성을 합리적 유권자들의 효용 극대화 가설에 기초한 일반균형 모형으로 설명하였다. 이들은 소득 불평등이 커져서 중위 투표자(=중위 소득자)의 소득이 낮아질수록 보조금의 액수가 커지고, 보통 선거권이 확산될수록 보조금의 액수가 커진다고 결론을 내렸다. 핵심적인 이유는 소득 분배가 악화되거나 선거권이 확대되면 중위 투표자와 평균 소득 사이의 차이가 커지기 때문이다(Meltzer and Richards, 1981). 이들은 비록 기본소득이라는 용어는 사용하지 않았지만, 모든 사람에게 동일한 금액의 보조금을 주는 경우를 가정하였으므로, 기본소득이 도입될 수 있는 정치적 조건을 설명한 것이라고 해석할 수 있다.

뷰캐넌(James Buchanan)은 더욱 명시적으로 평률세와 대중 급여(Demogrant)를 결합시키는 정책의 정치적 가능성을 검토하였다.³⁶⁾ 사람들의 소득에 대한 선호는 소득이 더 많을수록 더 좋아하는 단봉 선호(single peaked preference)이다. 그리고 대부분의 나라에서 중위 소득은 평균 소득 이하이다. 따라서 평률세와 대중 급여를 결합시키는 정책 하에서 중위 소득자는 순수혜자가 된다. 그런데 이런 결합 정책에 대해서는 중위 소득자가 중위 투표자이기 때문에 다수결 제도 하에서 중위 투표자 정리³⁷⁾에 따라 기본소득과 대중 급여의 정책 결합이 채택될 수

36) 대중 급여는 기본소득의 다른 이름이다.

37) 중위 투표자 정리(median voter theorem)는 다수결(majority) 선거 제도 하에서 첫째로 정치 이슈가 1차원 상에 놓여 있고, 둘째로 사람들의 선호가 단봉 선호이면, 중위 투표자가 선거 결과를 좌우한다는 정리이다.

있다(Buchanan, 1997).

아이버슨과 소스키스(T. Iversen and D. Soskice)는 재분배 정책이 어떤 선거 제도 하에서 가능한지를 연구하였다. 이들은 선거 제도를 단순 다수제와 비례제로 나눌 때, 비례제를 채택한 나라에서 좌파 정부가 더 많이 집권하고, 단순 다수제를 채택한 나라에서 우파 정부가 더 많이 집권했다는 경험적 사실을 발견하였다.³⁸⁾ 그리고 다음과 같이 그 이유를 설명하는 합리적 모델을 만들었다(Iverson and Soskice, 2006: 166).

이들은 저소득층, 중산층, 고소득층의 3계층을 설정하고 있다. 이 가운데 저소득층은 저소득층에게만 보조금을 주는 정책(이하 저소득층 복지)과 저소득층과 중산층에 보조금을 주는 정책(이하 중산층 복지) 사이에서 무차별하고, 무복지를 가장 싫어한다. 중산층의 선호는 중산층 복지, 무복지, 저소득층 복지 순서이다. 고소득층의 선호는 무복지, 저소득층 복지, 중산층 복지 순서이다. 비례제 하에서는 다당제가 형성되므로 중도 정당, 좌파 정당, 우파 정당이 존재한다.³⁹⁾ 각 계층은 자신을 대표하는 정당에 투표한다. 집권을 위해서는 두 정당이 연합해야 한다. 중도 정당은 좌파 정당과의 연합을 더 선호한다. 중산층의 선호가 중산층 복지가 가장 좋고, 저소득층은 중산층 복지에 대하여 저소득층 복지와 무차별하기 때문이다. 그래서 중산층 복지 정책이 실현된다.

이에 반해, 단순 다수제 하에서 양당제가 형성되므로, 중도 좌파 정당과 중도 우파 정당 2개의 정당이 존재하게 된다. 2개의 정당이 세 계

38) 그들은 선진 민주주의 17개국 1945~1998년까지의 집권 연합을 조사하여 어떤 형태의 집권 연합이 만들어졌는지를 분류하였다. 그 결과 비례제 하에서는 우파 정권이 30% 집권하였는데, 단순 다수제 하에서는 75% 집권하였다는 사실을 발견하였다.

39) 비례제 하에서 다당제가 형성되고, 단순 다수제 하에서 양당제가 형성되는 것을 뒤베르제(Duverger)의 법칙이라고 한다.

층을 대변하므로, 어떤 정당이든 중산층을 배반할 가능성이 생긴다. 중도 좌파 정당이 배신을 하면 중산층이 가장 싫어하는 저소득층 복지가 실시되고, 중도 우파 정당이 배신하면 무복지 정책이 실시된다. 따라서 중산층은 중도 좌파 정당보다는 중도 우파 정당을 선호한다(Iverson and Soskice, 2006).

그들은 저소득층에게 동일하거나 더 많은 금액을 재분배하는 모델을 가지고 설명하였지만(Iverson and Soskice, 2006: 167), 그들의 모델에 모든 계층에 동일한 금액을 재분배하는 기본소득을 대입하더라도 동일한 결론에 도달하게 된다. 다음의 표는 이들의 모델을 응용하여 세 가지 정책에 대한 계층별 보수(순수혜 또는 순부담)를 임의의 숫자로 표시해 본 것이다(<표 3-7>).

〈표 3-7〉 세 가지 정책의 계층별 보수

	저소득층	중산층	고소득층
기본소득	4	2	-6
무복지	0	0	0
저소득층 복지	4	-1	-3

비례제 하에서는 세 정당이 형성되고, 정당의 연합에 따라 실시되는 정책과 그때의 계층별 보수는 다음과 같아진다. 아이버슨과 소스키스의 모형처럼, 정당 간의 연합은 공약의 이행 가능성이 1이 된다. 공약을 이행하지 않으면 연합이 깨지고, 연합이 깨지면 집권이 불가능하기 때문이다. 아래 표에서 중산층은 저소득층과 연합할 때에 가장 유리해진다(<표 3-8>).

〈표 3-8〉 비례제 하에서의 보수

당 연합	정책	이행 확률	저	중	고
좌파+중도	기본소득	1	4	2	-6
중도+우파	무복지	1	0	0	0
좌파+우파	저소득층 복지	1	4	-1	-3

다음 <표 3-9>는 단순 다수제 하에서 배신의 가능성을 임의의 숫자로 표시해 본 것이다. 아이버슨과 소스키스의 모형처럼, 중도 우파 정당이나 중도 좌파 정당 모두 중산층을 배신할 가능성이 있다. 중도 좌파 정당이 배신하면 저소득층 복지가 실시되고, 중도 우파 정당이 배신하면 무복지 상태가 된다. 주어진 배신 확률에 따라 계층별 기대 보수 $[\sum(\text{이행 확률} \times \text{계층별 보수})]$ 가 계산되어 있다. 중산층의 기대 보수는 중도 우파 정당에 투표하는 경우에 더 크다.

〈표 3-9〉 다수제 하에서의 보수

당	정책	이행 확률	저	중	고
중도 좌파	기본소득	0.1	4	2	-6
	무복지	0.2	0	0	0
	저소득층 복지	0.7	4	-1	-3
	기대치		3.2	-0.5	-2.7
중도 우파	기본소득	0	4	2	-6
	무복지	0.8	0	0	0
	저소득층 복지	0.2	4	-1	-3
	기대치		0.8	-0.2	-0.6

이상에서 우리는 기본소득의 정치적 실현 가능성을 생각해 볼 수 있는 논의에 대하여 살펴보았다. 기본소득은 중산층 복지이므로 정치적으로 실현 가능하고, 더불어 비례제를 채택할 때가 단순 다수제일 때보다 정치적 실현 가능성이 높아진다는 것을 알 수 있다. 이러한 논의는 유권자들이 재정 환상에 빠지지 않는 합리성을 가지고 있다는 전제 위에서 이루어진 것이다. 따라서 기본소득을 설계할 때에는 재정 환상을 없애기 위하여 세금(비례세)과 보조금(기본소득)을 계층별로 분명하게 드러내는 방식으로 설계되어야 할 것이다.

제3절 기본소득의 필요성

1. 철학적 근거

우리 헌법에는 기본소득의 근거가 될 수 있는 조항이 몇 군데 서술되어 있다. “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며 ... 안으로는 국민 생활의 균등한 향상을 기하고”(전문), “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”(제34조), “국가는 균형 있는 국민 경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고”(제119조 2항). 이러한 헌법상의 규정은 여러 가지 철학적 근거에 의해서 정당화될 수 있을 것이다. 여기서는 두 가지 철학적 근거에 대하여 살펴보기로 한다.

가. 실질적 자유의 보장

판 빠레이스(Phillip van Parijs, 1995)는 자유주의의 관점에서 다음과 같이 기본소득을 정당화하였다. 정의로운 사회는 모두를 위하여 스스로 좋은 삶이라고 생각하는 것을 실현할 수 있는 실질적 자유가 보장되는 사회이다. 권리 보장의 구조가 존재하고, 각자가 자가 소유권을 가져야 하며, 재산과 생명에 대한 안전이 확보되면 형식적 자유가 보장된다. 실질적 자유를 보장하기 위해서는 형식적 자유에 더해서 자유를 실현할 물질적 수단과 기회가 추가되어야 한다.

판 빠레이스는 롤스(John Rawls)를 따라 실질적 자유가 다음의 두 가지 원칙에 따라 분배되어야 정의로운 사회라고 주장하였다. 첫째는 기회 균등의 원칙이고, 둘째는 최소 수혜자의 처지를 최대한으로 개선시키는 축차 극대화(leximin)의 원칙이다(Van Parijs, 1995: 25).⁴⁰⁾ 따라서 실질적 자유를 보장하기 위한 수단과 기회가 되는 모든 것은 위의 두 가지 원칙에 따라 분배되어야 한다.

판 빠레이스는 이러한 실질적인 자유를 보장하기 위해서 필요한 수단과 기회를 찾아내었다. 먼저, 토지와 같은 양도 가능한 외적 자원이 있다. 질적으로 차이가 나는 여러 종류의 외적 자원을 사람들에게 정의롭게 나누는 방법의 하나는 그것들을 경매에 붙이고, 경매 수입을 균등하게 나누는 것이다. 이것이 바로 기본소득이다. 물론 사회적 필요에 따라 현물 형태로 분배하는 것을 배제하는 것은 아니다(현물 기본소득, Parijs, 1995: 91~97).

40) 롤스의 최소 극대화 원리와 동일한 것이다. 첫째 원칙과 둘째 원칙을 결합하면, 일단 기회를 균등하게 나누고, 만약 어떤 사람에게 더 많은 기회를 주는 것이 최소 수혜자의 처지를 개선하는 효과가 있다면 그러한 불평등은 용납할 수 있다는 의미이다.

다음으로, 지능, 미모, 건강과 같이 양도 불가능한 내적 자원이 있다. 이러한 내적 자원은 비우월적 다양성(non-dominated diversity)⁴¹⁾이라는 기준에 따라 가상의 조세를 거두어 평등하게 나눌 수 있다. 장애의 경우에는 보험의 원리를 적용할 수 있다(Parijs, 1995: 12~13).

실업이 늘어나고, 좋은 일자리가 불평등하게 분배되어 있는 오늘날에는 좋은 일자리는 지대의 성격을 가지게 된다. 이것이 바로 고용 지대(employment rent)이다. 점차 희소해지고, 질적으로 차이가 나는 직업을 모든 사람에게 균등하게 나누는 것은 불가능한 일이다. 고용 지대를 환수하여 기본소득의 재원으로 사용하는 것이 현실적으로 가능한 방법이다(Parijs, 1995: 179~223).

판 빠레이스는 지속 가능한 최대한의 기본소득을 추구하였다. 지속 가능한 최대한의 기본소득이 축차 극대화의 원칙을 충족시키기 때문이다. 만약 어떤 한 해에 기본소득의 수준이 너무 높아서 경제 활동이 위축되어 다음 해에 기본소득으로 지급할 수 있는 생산 능력이 감소한다면 다음 해의 기본소득의 수준은 낮아져야 할 것이다.

나. 공유 자산으로부터의 배당

기본소득을 철학적으로 정당화시키는 다른 하나의 관점은 모든 사람을 공유 자산의 공동 소유자로 생각하는 것이다. 공유 자산에 대한 논의는 판 빠레이스의 논의에도 포함되어 있지만, 여기서는 기본소득이 지급되는 이유가 실질적 자유를 보장하기 위해서가 아니라, 자산의 소유자에게 자산의 수익을 배당하기 위해서이다.

41) 여기서 경매는 최대 지불 의사만큼 가상의 조세를 거두는 것이고, 비우월적 다양성은 최소 지불 의사만큼 가상의 조세를 거두는 것이다.

실제로 기본소득 사상은 토지가 공유 자산이기 때문에 토지의 지대를 모든 사람에게 나누어야 한다는 주장에서 비롯된 것이다. 토머스 페인(Thomas Paine)에 따르면, 미개간 토지는 인류의 공동 자산이므로, 토지를 소유하고 있는 사람은 지대를 내야 한다. 이 지대를 재원으로 해서 21살이 되는 모든 사람에게 15파운드를 지급하고, 50살이 되는 사람에게 매년 10파운드씩 지급하자는 것이다. 이것은 모든 사람의 권리인 자연 유산(토지)으로부터 발생하는 수입이므로 부유하건 가난하건 간에 다 지급해야 한다(Paine, 1796). 샤를 푸리에(Charles Fourier, 1836), 조셉 샤를리에(Joseph Charlier, 1848) 등도 토지에 기초한 기본소득을 주장하였다.

나아가, 천연자원이 공유 자산이라는 데에는 아무도 이의가 없을 것이다. 제4장에서 자세히 살펴보겠지만, 미국의 알래스카 주에서는 천연자원을 바탕으로 알래스카 영구 기금을 만들고, 그 기금으로부터 발생하는 수익을 기본소득인 알래스카 영구 기금 배당으로 나누어 주고 있다(Widerquist and Sheahan, 2012).

환경은 또 하나의 공유 자산이라고 할 수 있다. 환경 문제가 심각하지 않았을 때에는 환경을 아무런 비용을 지불하지 않고 마음대로 사용하였다. 그러나 이제는 상황이 달라졌다. 지속 가능한 성장을 위해서는 환경세(생태세)를 부과하거나, 오염권 경매 제도를 도입하여 환경에 대한 부담을 줄여야 하는 상황이 되었다. 환경은 공유 자산이므로 환경세나 오염권 경매로 발생하는 조세 수입에 대해서는 주민 모두가 동등한 권리를 가지고 있다고 할 수 있다.

2015년 2월 20일 미국 민주당 하원 의원 크리스 반 홀렌(Chris van Hollen)은 “건강한 기후와 가족 안정법 2015(Healthy Climate and

Family Security Act of 2015)”를 발의하였다. 홀렌은 기후 변화에 따른 경제적 비용과 공중의 건강 위험에 대처하는 것과 중산층을 튼튼히 해야 하는 것 두 가지가 우리가 직면하고 있는 가장 긴박한 도전이라고 규정하였다. 이산화탄소 농도는 지구 역사상 처음으로 400ppm에 도달하였다. 85%의 중산층이 10년 전보다 살기가 어려워졌다고 대답하고 있다. 홀렌은 강한 기후와 가족 안정법이 두 가지 문제를 동시에 해결할 수 있다고 주장하였다.⁴²⁾

“기후와 번영”이라는 단체의 추정에 따르면, 톤당 10달러의 경매 가격이 설정될 경우, 미국 중산층 4인 가족은 1년에 640달러를 배당으로 받게 되고, 380달러를 연료비로 추가 지출하게 되어 260달러의 순편익을 얻게 된다.⁴³⁾

마지막으로, 제4차 산업혁명을 맞이하여 점차 중요해져 가는 공유 자산이 있다. 바로 지식이다. 허버트 사이먼(Herbert Simon)⁴⁴⁾은 소득의 90%는 이전 세대에 의해서 축적된 지식의 외부 효과(external effect)에서 유래하는 것이므로 모든 소득에 대하여 70% 정도의 세율로 과세를 하여 기본소득의 재원으로 사용하자고 주장하였다(Simon, 2000).

사이먼이 이런 주장을 할 때만 해도 지식의 대부분이 공유 자산이라는 것이 실감이 나지 않을 수도 있다. 그러나 인공지능이 주도하는 제4차 산업혁명이 도래하면서 사이먼의 주장은 낯설지 않게 되었다.

인공지능을 만드는 데에는 하드웨어, 알고리즘, 데이터가 필요하다.

42) <https://vanhollen.house.gov/climate>(검색 일자: 2016. 10. 15).

43) <http://basicincome.org/news/2014/08/united-states-is-this-how-to-sell-americans-on-fighting-global-warming>(검색 일자: 2016. 10. 15).

44) 허버트 사이먼은 1978년 노벨 경제학상을 받았다. 그러나 그는 경제학보다는 컴퓨터 과학에서 더 유명한 듯하다. 대부분의 인공지능 교과서는 그를 인공지능의 아버지로 소개하고 있다. 그는 1956년 세계 최초의 인공지능 워크숍을 다트머스대학에서 개최하였다.

하드웨어의 발전이 인공지능 개발에 필수적이기는 하지만, 결코 충분한 조건은 아니다. 최근 인공지능의 개발은 심층 학습 알고리즘이 주도하고 있다. 이 알고리즘은 빅 데이터를 사용하여 학습하는 알고리즘이다. 그래서 인공지능을 만들기 위해서는 빅 데이터가 필수적인데, 인터넷이라는 공유지가 빅 데이터를 제공해 주고 있다. 인터넷에서 수많은 사람들의 공부하고 행동하고 노는 것이 인공지능을 만드는 데 기여하고 있다. 그런데 오늘날의 인터넷은 팀 버너스-리(Tim Berners-Lee)가 인류에게 공유 자산으로 기부한 WWW에 기초해서 만들어진 것이다.⁴⁵⁾ 심층 학습 알고리즘이 속하는 신경망 알고리즘은 1950년대부터 개발된 것이지만, 1990년대에 들어서서 인터넷이라는 공유지가 활성화되기 전까지는 성과를 낼 수 없었다.

최근 구글, 페이스북 같은 유력한 플랫폼 기업들은 자신들의 인공지능의 알고리즘을 공개하면서 알고리즘으로 벌어들일 수 있는 초과 이윤의 일부를 포기하고, 플랫폼을 강화하는 전략을 쓰고 있다. 플랫폼에 쌓인 데이터에서 비롯되는 초과 이윤은 지대에 해당한다. 자신의 생산력이 아닌 외부의 노고에 근거하고 있기 때문이다. 지대는 경쟁에 의해서 소멸되지 않고, 시간이 갈수록 더 커지는 경향이 있다. 지대는 경쟁 시장의 교환에서 발생하는 것이지만, 불공정한 교환이다. 데이터 생산에 기여한 사용자들은 자신들의 기여에 대하여 정당한 대가를 요구할 권리가 있다.

인공지능은 수많은 사람들의 집단 지성이고, 인터넷이라는 공유지에 쌓인 지식의 외부 효과이다. 허버트 사이먼의 주장처럼, 지식의 외부

45) 팀 버너스-리는 우리가 지금 사용하고 있는 인터넷인 WWW(World Wide Web)를 만든 사람이다. 그러나 그는 1990년 모든 사람들이 WWW를 무상으로 사용하고, 공개적으로 접근할 수 있도록 인류에게 선물로 제공하였다.

효과로부터 발생하는 수입의 일부에 과세를 하여 모든 사람에게 균등하게 배당하는 것이 마땅할 것이다.

2. 소득 양극화와 노동력 불안정화

제2장에서 우리는 제4차 산업혁명으로 인한 노동시장 전망을 살펴보았다. 제4차 산업혁명이 인간의 지능적인 노동까지 대체하기 때문에 현존하는 일자리의 상당한 부분이 사라질 것이라는 전망이 우세하지만, 새로운 일자리가 생겨날 것이라는 낙관적인 전망도 존재한다.

만약 세계경제포럼의 전망처럼 인공지능이 많은 수의 현존하는 일자리를 없애면서 적은 수의 일자리만 생겨나게 한다면, 기본소득은 다음과 같은 두 가지 이유에서 필요하게 될 것이다. 하나는 사람들의 최소 생활을 보장하기 위해서이고, 다른 하나는 인공지능이 생산한 부에 대한 수요를 제공하기 위해서이다.

그러나 우리가 예상하지 못하는 분야에서 장기적으로 새로운 일자리가 생겨난다 하더라도, 일자리가 없어지는 시점과 생겨나는 시점 사이에 시차가 있는 경우에 기본소득은 여전히 생존을 보장하고, 거시경제에서 수요를 확보하기 위하여 필요할 것이다. 또 다른 차원에서 일자리가 없어지면서 바로 생겨난다 하더라도, 없어지는 일자리에 종사하던 사람이 생겨나는 일자리에 종사하기 위해서는 상당한 기간 동안 학습이 필요한 경우에는, 그 기간 동안 기본소득이 필요할 것이다.

여기서, 기본소득이 아니라 실업부조 같은 선별적 소득 보장 정책으로도 최소 생활을 보장하고 거시적 수요를 확보하는 기능을 할 수 있지 않을까라는 질문이 생길 수 있다.⁴⁶⁾ 그러나 선별적 소득 보장 정책이

노동유인을 없애는 문제를 생각해 보면, 그런 기능을 잘 하기 힘들다는 것을 알 수 있다.

어떤 복지 국가가 실업률 3% 정도의 완전고용에 가까운 상태를 유지하고 있다면, 인구의 3% 정도의 실업자들에게 실업부조를 제공하는 것은 큰 문제가 되지 않는다. 설령 실업부조를 받는 사람들이 노동을 하지 않더라도 큰 문제가 되지 않는다. 사회적으로 가장 생산성이 낮은 3%의 인구가 노동을 하지 않더라도 나머지 97%가 생산한 것으로 충분히 나눌 수 있을 것이다. 그러나 만약 실업률이 10%를 넘게 된다면 문제는 달라진다. 10%가 넘는 인구에게 노동유인을 없애는 복지를 제공하면서 효율적인 경제를 유지할 수 없기 때문이다.

기본소득은 기초생활을 보장하면서도 노동유인을 줄이지 않기 때문에 이러한 상황에서 문제 해결에 도움을 줄 수 있다. 특히, 기본소득은 저소득층의 노동유인을 없애지 않기 때문에(제5장 참조) 최소 생활을 보장하는 효율적인 방법이 될 수 있다. 핀란드와 네덜란드에서 2017년부터 실행할 실험의 목적도 실업부조를 받던 사람들에게 기본소득을 제공해 줄 경우 인권 침해적인 노동 강제 없이도 노동유인이 높아지는지를 실증적으로 확인해 보려는 것이다.

어쨌든 제4차 산업혁명으로 인한 일자리 소멸 문제는 아직 본격적으로 닥치지 않은 상태이다. 그러나 이미 닥친 문제가 있다. 그것은 노동력 양극화로 불안정한 일자리가 늘어나는 문제이다(제2장 참조).

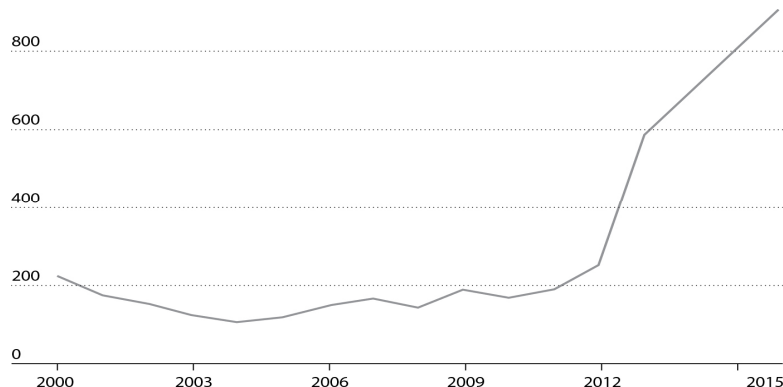
불안정 노동(*precarious work*)은 직업 안정성이 낮으며, 임금이 낮고, 사회보장(연금, 건강보험, 실업보험 등) 수준이 낮고, 해고 보호 장치가 없으며, 직업훈련이 낮고, 작업장 안전도가 낮으며, 노동조합이 없는 노

46) 실업보험은 일정한 기간 동안만 제공되므로 장기적 실업에 대응하기는 힘들다.

동을 포괄하는 개념이다. 이것은 고용의 지속 가능성, 노동 과정에 대한 통제 정도, 규제 보호의 정도, 소득 수준 등을 기준으로 판별한다 (Standing, 2011). 불안정 노동은 지구화, 시장 만능주의 정책, 서비스 산업의 비중 확대, 정보 기술 등으로 인하여 전 세계적으로 계속 증가하고 있다. 최근에는 불안정 노동자 계층을 불안정한 프롤레타리아트 (precarious proletariat)라는 의미에서 프레카리아트(precariat)라고도 부르고 있다(Standing, 2011).

영국에서 1996년 합법화된 영시간 계약(zero hours contract)은 불안정한 일자리의 극단적인 형태이다. 영시간 계약이란 근로 시간을 특정하지 않고 고용주가 원하는 시간에만 일하는 고용 계약 방식이다. 급여는 일한 시간만큼만 지급된다. 따라서 자기 주급이나 월급이 얼마가 될지 사전에 예측할 수 없다. 영국에서 영시간 계약 노동자는 90만 3천 명으로, 전체 고용자의 2.9%로 추정되는데, [그림 3-5]에서 알 수 있듯이 2012년 이후 급등하고 있다.

[그림 3-5] 영국에서 0시간 노동자의 수(천 명)



자료: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/sep/08/uk-workers-zero-hours-contracts-rise-tuc>
(검색 일자: 2016. 11. 5).

미국에서는 이와 같이 불안정한 계약으로 이루어진 경제를 흔히 깃 경제(gig economy) 또는 온디맨드 경제(on-demand economy)라고 부른다. 미국 상무부(Department of Commerce)는 깃 경제를 다음과 같이 “디지털 매칭 경제(digital matching economy)”로 정의하였다.

- 1) 모바일 앱이나 인터넷 접속이 가능한 IT 기기를 활용한 P2P 거래
- 2) 플랫폼의 신뢰도 제고를 위해 공급자와 수요자를 상호 평가할 수 있는 시스템 보유
- 3) 서비스 공급자가 자신이 일하고 싶은 시간 및 기간을 선택할 수 있는 시간적 유연성
- 4) 서비스 공급자가 소유한 도구와 자산을 이용하여 서비스를 제공
(Department of Commerce, 2016)

카츠와 크루거(Katz and Krueger, 2016)는 임시 도움 기구 소속 노동자, 호출 노동자, 계약 노동자, 독립 계약자 또는 프리랜서(temporary help agency workers, on-call workers, contract workers, and independent contractors or freelancers)라고 불리는 노동자들을 대체 노동 계약(alternative work arrangements)이라는 범주에 넣고 그 규모를 추정하였다. 그 결과 대체 노동 계약 노동자의 규모가 2005년에 전체 노동자의 10.1%에서 2015년에 15.8%로 증가하였다. 그리고 미국 회계감사원(GAO)은 좀 더 넓은 정의를 사용하여 대체 노동 계약 노동자의 규모가 2006년 35.3%에서 2010년 40.4%로 증가하였다고 추정하였다(GAO, 2015: 4).

일자리가 안정적으로 유지되는 경우에도 소득(임금) 격차가 문제가 된다. 우리나라에서 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이의 임금 격

차는 2배 정도로 지속되고 있다(김유선, 2016). 제4차 산업혁명이 본격화되어 각 경제에 종사하는 근로자가 더욱 늘어난다면 소득(임금) 격차는 더욱 커질 것이다. 또 하나 주목해야 할 점은 자산 소득과 근로 소득 사이의 격차이다. 제4차 산업혁명이 본격화되면 이런 경향은 더욱 커질 것이다.

이러한 경제의 변화에 대하여 전통적인 노동 복지 제도로 대응하는 것에는 한계가 있다. 최저임금을 올리는 것만으로는 시간당 임금이 최저임금을 넘는 근로자나 자영업자에게는 도움을 줄 수 없다. 노동 계약이 유지되는 상태에서 대기하다가 틈틈이 일하는 근로자에게 실업부조를 지급하기도 힘들다. 소득 격차를 고려하면 정규직 근로자에 과세를 하여 비정규직 근로자에게 보조하거나, 자산 소득에 과세를 하여 자산이 없는 사람에게 나누어 주는 정책이 필요한데, 이런 정책을 별도로 도입하기는 쉽지 않다. 노동조합 가입률이 떨어지고, 노동조합을 결성하기 쉽지 않은 노동자들이 늘어나면서 노동조합으로 불안정 노동자들의 소득을 보장하는 것도 점차 힘들어지고 있다.

기본소득은 실업부조, 최저임금 인상, 근로 소득 보충, 정규직과 비정규직 격차 축소, 자산 소득과 근로 소득의 격차 축소, 노후 소득 보장 등의 효과를 동시에 가지므로 불안정 노동자의 안정성을 높이고 소득의 격차를 줄이는 데 크게 기여할 수 있다. 무엇보다 모든 근로자에게, 설령 일자리가 불안정하더라도 사회에 소속되어 있다는 연대 의식을 줄 수 있을 것이다. 기본소득이 최저임금의 인상, 노동조합의 강화, 자산 소득에 대한 과세 강화, 비정규직 보호 등의 정책과 결합될 때 그러한 정책들은 더 큰 효과를 낼 수 있을 것이다.

3. 환경 위기와 부동산 투기에 대한 대응 수단

전 세계적으로 기후 변화 등 환경 위기에 직면하고 있다. 특히, 우리나라는 핵 발전소가 에너지의 기저를 차지하고 있어 큰 위험을 감수하고 있다. 기후 변화와 핵 발전 위험에 대처하기 위해서는 탄소 연료와 핵 발전에 대하여 환경세를 부과할 필요가 있다. 환경세의 부과는 핵 발전과 화석 연료 사용을 시장 친화적인 방법으로 줄이는 수단이다. 즉, 환경세의 부과로 탄소 에너지와 핵에너지의 가격이 인상되면 소비가 줄어들게 되는 것이다. 대신 신재생 에너지의 경쟁력이 높아지는 효과가 발생하는 것이다.

그러나 환경세의 부과는 한 가지 큰 문제가 있다. 환경세를 부과하면 전기 요금이 인상되어 중산층과 서민들의 실질 소득이 감소하게 된다. 만약 중산층과 서민들이 환경세 부과에 반대하면 환경세 부과 정책은 실현되기 힘들다.

환경세 부과와 관련하여 환경세를 부과하면서 소득세를 감면하면 경제에 유익한 두 가지 효과가 나타난다는 이중 배당 가설(double dividend hypothesis)이 있다. 이중 배당이란 환경세 부과로 인해서 환경이 보존되는 효과와 더불어 소득세 감면으로 인해서 노동시장 왜곡이 줄어들고 노동공급이 늘어나는 효과가 발생한다는 가설이다. 이중 배당 가설 논의는 초기의 부분균형 분석에서는 이중 배당 가설을 지지하는 연구가 대부분이었지만, 후기의 일반균형 분석에서는 이중 배당 가설을 부정하는 연구가 많다(Kolstad, 2000).

그러나 전체 근로자의 40% 정도가 면세점 이하로서, 소득세를 전혀 내지 않고 있는 우리나라에서는 환경세를 부과하고 소득세를 감면하

는 정책은 상위 60%의 근로자들에게만 혜택이 돌아간다. 환경세 자체가 소득에 역진적인데다가 소득세 감면이라는 역진적 정책이 덧붙여지는 것은 큰 문제이다. 호주는 환경세를 도입하면서 소득세를 감면하는 정책을 취한 적이 있지만, 강한 저항에 부딪쳐서 실패하였다(강남훈, 2012).

환경세 부과로 생긴 수입을 환경(생태) 기본소득 형태로 나누어 준다면, 환경세 부과로 인한 중산층과 서민의 부담을 덜어 주므로 정치적 저항을 줄여 환경세 도입에 성공할 수 있다. 동시에, 소득 분배도 약간 개선되기 때문에 환경적 목적과 분배적 목적을 동시에 달성할 수 있다. 이미 앞서 소개한 바와 같이, 미국에서 연방 정부 및 주 정부 차원에서 탄소 배출량에 상한을 씌우고 기본소득으로 분배하는 법안이 발의되어 있다.⁴⁷⁾

한편, 우리나라에서 되풀이되는 부동산 투기도 중산층과 서민들의 실질 생활을 억압하고, 불공정한 소득 분배를 낳으며, 소비를 위축시켜 경제 위기를 일으키는 큰 원인이 되고 있다. 부동산 투기와 그로 인한 가계 부채 증가를 더 이상 방치하면 일본의 장기 불황에 버금가는 불황이 닥칠 수 있다.

부동산 투기 억제 정책 중에서 가장 시장 친화적이고 효과적인 것은 건물을 제외한 토지의 가치에 대하여 과세하는 토지 가치세라고 할 수 있다. 그러나 토지 가치세의 부과는 전 인구의 50%에 달하는 토지 소유자들로부터 강한 저항을 받게 될 것이다. 노무현 정부의 종부세를 둘러싼 논란을 보면 알 수 있다.

기본소득은 토지 가치세 부과에 대한 저항을 줄이는 역할을 할 수 있

47) 제3절 제1항의 크리스 반 홀렌의 입법안 논의 참조.

다. 전국의 민간 보유 토지에 대하여 동일한 세율로 토지 가치세를 부과하고, 그것을 토지 배당으로 토지를 소유한 사람을 포함해서 모든 국민들에게 $1/n$ 로 분배하는 정책을 생각해 보자. 현재 우리나라의 토지 소유 분포가 매우 불평등하다는 것을 고려하면 80~90%의 국민들이 순수혜자가 될 수 있을 것이다. 그렇게 되면 토지 가치세 부과에 대한 중산층 토지 소유자의 저항을 크게 줄일 수 있을 것이다. 이와 같이 토지 배당이라는 형태로 지급되는 기본소득은 부동산 투자를 억제하고 부동산 불로소득을 재분배하는 역할을 할 수 있을 것이다. 영국의 기본소득 모델 중 RSA 모델도 기본소득과 독립적으로 지급되는 임대 기본소득(basic rental income)을 제안하고 있다(제4장 참조).

4. 복지와 증세의 사회적 대타협 수단

OECD 국가 중에서 자살률이 가장 높고, 출산율이 가장 낮으며, 행복 지수가 가장 낮은 우리나라에서 시급하게 필요한 것 중의 하나가 복지 확충이다.

우리나라는 OECD 국가들 중 국민 부담률(= 조세 부담률 + 사회보장 부담률)과 공공 사회 지출이 가장 낮은 나라이다. 2015년 OECD 국가들은 GDP의 평균 21.0%를 복지에 지출하였는데, 우리나라는 10.1%밖에 지출하지 않았다. 프랑스는 GDP의 31.7%를 지출하였고, 복지가 낮은 것으로 알려진 미국도 19.0%를 지출하였다.⁴⁸⁾ 2015년을 기준으로 OECD 평균에 도달하려면, 복지 지출을 10.9%p 더 늘려야 하고, 프

48) http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=SOCX_AGG&lang=en#(검색 일자: 2016. 11. 16).

랑스처럼 지출하려면 20.8%p 더 늘려야 한다. 이것은 각각 약 170조원과 324조 원에 달하는 엄청난 규모이다.

그러나 이렇게 큰 규모로 복지를 늘리기 위해서는 그만큼 조세 부담을 늘려야 한다. 다수의 국민들이 복지 확충을 원하면서도 조세 부담 증가에는 반대하는 모순적인 상태에 있다. 그런데 국민들의 저항은 규모가 문제가 아니다. 조세 부담을 약간 늘리면서 복지도 약간 늘리는 정책에 대해서도 저항이 크다. 세금을 늘리자는 말을 구체적으로 진지하게 하고 있는 정치인은 없다.

이러한 상황은 우리나라가 저복지-저신뢰-저조세의 악순환에 빠져 있기 때문이라고 할 수 있다. 정부가 제공하는 복지 수준이 낮고, 국민들은 복지를 체험하지 못해서 정부가 예산을 낭비한다고 생각을 하며, 정부가 예산을 낭비한다고 생각하므로 조세 부담을 늘리는 것에 대하여 저항하는 것이다. 이와 반대로, 복지 국가들은 장벽을 넘어서서 고복지-고신뢰-고조세의 선순환에 들어가 있다고 할 수 있다.

악순환에서 선순환으로 넘어가기 위해서는 많은 수의 사람들이 한꺼번에 장벽을 넘어가야 하며, 조금씩 넘어가기는 힘들다. 예를 들어, 소수의 사람에게 복지를 늘리면서 나머지 대다수의 사람들의 조세를 늘리는 정책은 실패할 가능성이 크다. 다수의 사람들의 복지를 늘리면서 다수 사람들의 조세를 늘리는 정책이어야 장벽을 넘어갈 수 있다.

제3장에서 살펴본 바와 마찬가지로, 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만드는 정책이다. 따라서 만약 중산층이 재정 환상에서 벗어나 합리적 계산을 할 수 있다면, 기본소득을 받고 세금을 더 내는 정책에 집단적으로 찬성할 가능성도 있다. 예를 들어, 모든 소득의 12% 비율로 기본소득세를 부과하고, 1인당 매월 30만 원의 기본소득을 지급하는 정책이

재정적으로 가능하다고 가정해 보자. 12% 증세는 불가능해 보인다. 그런데 이 정책 하에서 식구가 3명인 가구는 1년에 1,080만 원의 기본소득을 받게 된다. 따라서 1년 소득이 9,000만 원 이하인 가구는 이런 큰 규모의 정책에 대하여 찬성할 가능성이 있는 것이다. 기본소득은 막대한 예산이 들기 때문에 조세 저항이 강하다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 중산층을 순수혜자로 만들 수 있기 때문에, 적은 규모의 선별적인 복지 정책을 가지고서는 불가능한 복지와 증세의 사회적 대타협을 만들 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 기본소득은 저복지-저신뢰-저조세의 악순환 사회에서 고복지-고신뢰-고조세의 선순환 사회로 넘어가는 수단이 될 수 있다.

제4장

기본소득의 모델

제1절 기본소득 모델의 구성 요소와
이념형

제2절 기존의 기본소득 모델

제3절 기본소득 모델에 관한
다양한 제안

제4절 한국형 기본소득 모델에 관한
시론

제4장 | 기본소득의 모델

제1절 기본소득 모델의 구성 요소와 이념형

1. 기본소득 모델의 구성 요소

앞에서 언급하였듯이, 지금까지 시행되거나 제안된 기본소득의 구체적 모델은 매우 다양한데, 그 개별적인 모델을 검토하기 이전에 우선 기본소득의 모델을 구성하는 요소는 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 기본소득은 ‘보편성’(universality), 즉 (자산 심사 없이) 모든 사람에게 지급되는 특징을 가지고 있다. 그렇지만 제3장에서 보았듯이, 일정 연령대의 사람들에게만 지급되거나, 연령대별로 지급액을 달리하는 것⁴⁹⁾도 기본소득에 해당된다. 여기서 알 수 있듯이, 기본소득 모델은 우선 지급 대상자의 범위를 어떻게 잡는가에 따라 구분할 수 있다.

둘째, 역시 제3장의 ‘기본소득의 정의’에서 기본소득의 금액이 최소

49) Young & Mulvale(2009: 17)은 예컨대 아동보다 성인에게 더 많은 기본소득을 지급할 경우 ‘차별적 보편성’(differential universality)이라고 규정하고 있다.

생활을 보장할 정도로 충분히 커야 한다는 ‘충분성’(adequacy) 조건이 2016년 세계 기본소득 총회에서 기본소득의 주요 특징으로 선정되지 않았다는 것에 대해 살펴보았다. 따라서 기본소득은 금액이 많게 설계될 수도 있고, 적게 설계될 수도 있다(부분 기본소득). 이처럼 기본소득의 금액이 기본소득 모델을 구분하는 주요한 기준이 된다.

이와 관련하여 Blaschke(2012: 146)는 독일에서 제안된 수많은 기본소득 모델을 비교·검토하면서, 이 기준을 좀 더 세분하여 다음의 네 가지로 구분하고 있다.

- a) 매월 지급되는 금액은 얼마인가?
- b) 상이한 연령 집단에 상이한 금액이 지급되는가?
- c) 금액은 어디서 도출되는가?
- d) 금액의 크기는 (물가 등에) 연동되는가?(Dynamisierung)

셋째, 기본소득과 기존 사회보장의 통합 여부가 기본소득 모델을 구분하는 중요한 기준이 된다(‘통합성’). 즉, 기본소득이 지급됨과 동시에 기존의 다른 사회보장이 그대로 유지되는가, 아니면 전부 또는 일부가 기본소득으로 통합되는가에 따라 상이한 모델이 구성될 것이다. 이때 기존의 사회보장에는 조세에 근거한 이전 소득도 있고, 사회보험에 근거한 급부도 있으며, 이전의 형태 또한 현금과 현물로 구분될 수 있다. 이러한 것들과 기본소득의 통합 여부에 따라 기존 사회보장 체계의 개편 정도가 결정될 것이며, 기본소득의 재정 또한 영향을 받을 것이다.

넷째, 기본소득의 지급을 위해 얼마만큼의 비용(재원)이 필요하며, 그 재원은 어떤 방식으로 조달되는가 하는 것도 기본소득 모델을 구성하는 중요한 요소이다. 여기서 먼저 총비용의 크기는 기본소득의 대상 집단과 금액에 따라 결정될 것이다. 그런데 다른 사회보장이 기본소득에

통합될 경우 해당 재원이 기본소득의 재원으로 통합될 것이기 때문에 준비비용은 통합의 정도에 따라 그만큼 감축될 것이다. 한편, 재원 조달 방안은 기존의 사회보장을 단순히 통합하여 기본소득으로 지급하는 경우가 아니라면, 추가적인 재원을 위해 기존 조세 체계의 개편과 결부될 수밖에 없다. 그리하여 각 기본소득 모델은 소득세, 소비세(부가가치세) 등 기존 세목의 세율 인상이나 공유 자원에 대한 자원세, 환경세, 기계세(인공지능세) 등 새로운 세목의 신설을 통한 재원 조달 방안을 포함하고 있다.

다섯째, 기본소득 모델은 기본소득의 형태에 따라서도 구분할 수 있다. 기본소득은 그 지급 방식에 따라 사회 배당(social dividend)과 부의 소득세(negative income tax)의 두 가지 형태를 취한다(Blaschke, 2012: 14).

사회 배당은 소득과 재산에 대한 조세법적 심사 이전에 지급되는 기본소득을 말한다. 따라서 사회 배당 형태의 기본소득은 지급 대상자의 총소득을 증가시키고, 그에 따라 세금 부담도 증가시킨다. 이 경우 기본소득은 부분적으로 스스로 재원을 조달한다.⁵⁰⁾

부의 소득세는 제3장에서 간단히 언급하였는데, 기본소득의 지급이 소득에 대한 조세법적 심사와 결부되는 형태를 말한다. 즉, 대상자의 소득이 ‘이전 소득 한계선’(제3장의 ‘면세 소득’)보다 많으면 기본소득(보조금)을 지급받지 못하고, 그보다 적으면 기본소득을 받는다.

그런데 부의 소득세의 경우 이전 소득 한계선이 낮게 책정될 경우 생계 보장이 충분하지 않아 추가적 소득을 위한 노동이 강제될 수도 있

50) Adamo(2012). *Bedingungsloses Grundeinkommen. Sozialromantik oder Zukunft des Sozialstaats?*, 47쪽[Spannagel(2015: 5)에서 재인용].

고, 또 제도적으로 노동 의무가 부여될 수도 있다. 이러한 경우는 기본소득의 특징에 부합되지 않기 때문에 기본소득으로 간주되지 않는다. 이러한 이유로 위의 사회 배당만이 “진정한” 기본소득이라고 주장하는 논자들도 많다.⁵¹⁾

이상의 구성 요소들은 특정한 기본소득 모델을 설계할 때 비교적 필수적으로 포함되는 것들인데, 이외에 추가적으로 포함될 수 있는 요소들도 여러 가지가 있다. 예를 들면, 제도 운영의 주체 및 참여자(특별 기본소득 기금 등), 특수 집단(예컨대, 장애인)에 대한 특정 사회보장 인정 여부, 사회·문화적 공공 인프라(무상 교육 등) 여부, 노동시장 정책에 대한 추가적 요구(최저임금, 노동시간 단축 등) 등이 그것이다 (Blaschke, 2012: 148~149).

2. 기본소득 모델의 이념형

특정한 기본소득 모델은 이상에서 살펴본 여러 요소들의 조합으로 구성된다. 그런데 그러한 요소들은 개별 국가 또는 지역의 상황에 따라, 또 모델 설계자의 이론적·정치적 입장에 따라 매우 다양한 방식으로 조합될 수 있다. 따라서 지금까지 시행되었거나 제안된 기본소득의 구체적인 모델은 무수하게 많다. 따라서 그 많은 모델들을 모두 검토할 수는 없으며, 다음 절에서 몇 가지 대표적인 모델만 검토해 보기로 한다.

그에 앞서, 기본소득 모델의 이념형(ideal types)을 검토해 보는 것이 개별 모델을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 즉, 현실에 존재하지는 않

51) Opielka(2004). “Grundeinkommen statt Hartz IV. Zur politischen Soziologie der Sozialreformen”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1086쪽[Spannagel(2015: 5)에서 재인용].

더라도 몇 가지 핵심적인 특징으로 구성되는 대표적인 유형을 상정해 볼 수 있을 것이다. 예를 들면, ‘보편성’(대상자의 범위), ‘충분성’, ‘통합성’ 등에 대한 요소의 강도를 상, 중, 하로 구분하여 결합한다면 세 가지의 이념형을 만들 수 있다. 아래에서는 이처럼 기본소득 모델의 이념형을 세 가지로 구분하여 각각의 특징을 설명하고 있는 두 가지 논의를 소개하고자 한다.

먼저, 일찍이 영국의 ‘기본소득 연구 모임’(Basic Income Research Group: BIRG)은 기본소득 모델을 아래와 같이 ‘완전 기본소득’, ‘부분 기본소득’ 및 ‘과도적 기본소득’으로 구분하고 있다(Parker, 1991: 6~8).

완전 기본소득(Full Basic Income: FBI)은 모든 기본적 욕구를 충족하기에 충분하고, 기존의 모든 급부와 조세 감면을 대체하는 기본소득을 말한다. 이때 조세 체계와 급부 체계는 완전히 통합되는데, 다시 말하면 소득 분포의 위에서 아래까지 동일한 규정(심사 단위, 소득의 정의, 회계 기간 등)이 적용된다. 모든 사람이 기본소득을 지급받고, 또한 사실상 모든 사람이 조세를 납부하기 때문에 과거의 납세자와 수급자의 구분은 사라진다. 따라서 이때 중요한 것은 지급받는 기본소득보다 많은 조세를 납부하는 사람들로부터 징수하는 순조세가 기본소득보다 적은 조세를 납부하는 사람들에게 지급되는 순기본소득과 일치한다는 것이다. 이러한 완전 기본소득은 매력적으로 들리고, 언젠가는 실현될 수도 있지만, 현실점에서는 다른 모든 소득에 대한 세율이 70%는 되어야 하기 때문에 수용이 불가능할 것이다.

부분 기본소득(Partial Basic Income: PBI)은 생계 보장에 충분치 않은 수준의 기본소득이다. 따라서 기존의 몇몇 급부들은 유지되어야 하

고, 둘 이상의 관리 체계가 필요한데, 그중에서 기본소득 부분만 새로운 소득세와 완전히 통합될 것이다. 이것은 재분배 효과가 작지만, 비용이 적게 들고, 완전 기본소득보다 유연하다는 장점이 있다.

그런데 완전 기본소득은 물론 부분 기본소득도 재분배 효과가 매우 크므로 한꺼번에 도입하기는 쉽지 않다. 따라서 예컨대 보육에 대한 조세 감면이 아동에 대한 기본소득으로 이행하는 것처럼, 소액의 소득 보조로부터 시작하여 점차적으로 기본소득으로 전환시킬 필요가 있다. 이러한 기본소득을 과도적 기본소득(Transitional Basic Income: TBI)이라고 한다.

다음으로, 캐나다의 Young & Mulvale(2009: 19~21)은 보편성, 조건성, 충분성, 통합성의 네 가지 요소를 근거로 하여 기본소득 모델의 이념형을 아래와 같이 ‘최소주의적 자유주의 모델’, ‘혼합 복지 모델’ 및 ‘강한 기본소득 모델’의 세 가지로 구분하고 있다.

최소주의적 자유주의 모델(minimalist-libertarian model)은 모든 성인 거주자에게 기본소득을 지급하되, 그 금액을 빈곤을 구제하기 힘든 수준으로 설정하고, 여타 대부분의 소득 보조 프로그램이나 공공 서비스를 폐지하는 모델이다. 따라서 이 모델은 강한 보편성과 무조건성을 갖지만, 충분성이 약하고, 다른 소득 보장 수단과 공공재의 공급과는 통합되지 않고 있다. 이 모델의 철학은 ‘개인의 책임’과 ‘제한된 정부’에 근거하고 있으며, 따라서 종종 복지 국가의 급격한 축소 및 노동시장 규제의 철폐를 전제로 한다.

혼합 복지 모델(mixed welfare model)은 기존의 소득 보장 체계와 기본소득을 혼합한 모델이다. 이 모델에서 기본소득은 부분 기본소득이며, 연령·소득 수준·노동시장 참여 등에 따른 특정 인구 집단에게 지급

된다. 따라서 보편성은 강하지 않다. 충분성이나 조건성은 구체적 모델에 따라 달라질 수 있겠지만, 이 모델의 핵심 특징은 소득 보장 수단의 혼합에 있다. 즉, 특정 집단에 대해 기존의 차별적이고 자산 심사에 기초한 소득 지원 프로그램에 부분적인 기본소득을 결합하는 것이다. 따라서 이 모델은 강한 통합성을 가진다.

강한 기본소득 모델(strong basic income model)은 기본소득이 부(富)의 상당한 재분배를 통해 “모두에게 실질적 자유”(real freedom for all)⁵²⁾를 위한 물질적 기초를 제공해야 한다는 점을 명시하고 있다. 그리하여 이 모델은 빈곤을 제거하고, 보편적이고 무조건적인 생활에 충분한 소득을 보장하는 것을 목표로 한다.

이 모델의 핵심적 요소는 다음과 같다. 첫째, 이 기본소득은 공적으로 통제되는 재원 중에서 국가에 의해 소득이나 부와 무관하게 모든 개인에게 지급된다. 또 기본소득은 현금으로 지급되며, 그 사용처에 대해서는 아무런 제약이 없다. 둘째, 기본소득은 그 사회의 모든 구성원에게 지급된다. 셋째, 기본소득의 지급은 무조건적이다. 즉, 자산 심사나 노동에 대한 요구가 수반되지 않는다. 넷째, 기본소득의 금액이 모든 지급 대상자의 소득을 빈곤선 또는 다른 적정선 이상으로 올릴 수 있는 수준으로 설정된다.

그 결과 이 모델은 강한 보편성, 무조건성 및 충분성을 가진다. 그러나 소득 보장이나 복지의 다른 요소와의 통합은 가변적이다. 즉, 논자에 따라 기본소득이 다른 사회보장을 대체해야 한다고 주장하기도 하고, 그것에 추가되어야 한다고 주장하기도 한다.

52) “Real Freedom for All”은 판 빠레이스의 1996년 저서의 제목이기도 하다.

제2절 기존의 기본소득 모델

1. 현실 세계에서 기본소득 정책 개괄

기본소득에 대한 담론은 유럽에서부터 시작되었지만, 현실 정책으로 시행되고 있거나, 실험이 진행된 곳은 세계의 변방들이었다. 물론 기본소득과 유사한 사회적 실험이 가장 먼저 진행된 곳은 미국과 캐나다였다. 미국에서는 노벨 경제학상 수상자인 밀턴 프리드만(Milton Friedman)이 1962년에 부의 소득세(negative income tax)를 주장한 이후 1960년대 후반 1,200명이 넘는 경제학자들의 청원과 마틴 루터 킹(Martin Luther King) 목사가 주도한 ‘빈자들의 운동’(Poor People’s Campaign)이 전개되었다. 이를 거쳐 국가적 차원에서 1969년 닉슨(Nixon) 대통령의 부의 소득세에 근거한 가족 지원 프로그램(Family Assistance Program)의 입법이 시도되었고, 이보다 더 야심찬 기본소득 법안이 1972년 민주당 조지 맥거번(George McGovern) 후보의 대통령 선거 강령에 포함되기도 하였다. 비록 이러한 정치적 시도들은 실현되지 않았지만, 이러한 흐름 속에서 1968년부터 순차적으로 3년(또는 5년, 또는 20년) 동안 미국과 캐나다의 몇 개 지역에서 기본소득과 근로장려 세제(Earned Income Tax Credit; 부의 소득세의 일종)의 특징을 결합한 기본소득 보장에 관한 사회적 실험이 실시되었다.⁵³⁾ 그러나 이 실험들은 기본소득의 특징을 일부 갖고 있기는 있지만, 본격적인 기본소득 실험이라고 하기는 힘들다.

53) 자세한 내용은 강남훈(2014: 22~25) 참조.

이후 최초의 본격적인 기본소득 정책 또한 미국에서 실시되었다. 즉, 서론에서 언급한 바와 같이, 알래스카 주는 1982년부터 지금까지 석유 수입으로 ‘알래스카 영구 기금’을 조성하여 주민들에게 기본소득으로 지급하고 있다. 이에 대해서는 아래에서 좀 더 자세하게 살펴보기로 한다.

이러한 알래스카의 모델을 ‘자원 배당 모델’(강남훈, 2014b: 26)이라고 할 수 있는데, 이런 모델은 이란에서도 실시되고 있다. 이란은 2010년부터 알래스카와 마찬가지로 석유 수입으로부터 전 국민에게 1인당 월 40US달러를 지급함으로써 세계 최초로 전 국민에게 기본소득을 지급하는 국가가 되었다. 그러나 이후 재정 악화로 고소득자들에게 자발적인 수령 거부를 유도하여 지급 대상자가 급격하게 감소하였으며, 최근 의회 결의를 통해 2016년 9월부터는 국민의 1/3이 지급 대상에서 제외될 예정이다.⁵⁴⁾

전국적 차원에서는 브라질도 이미 2004년에 모든 브라질 사람과 최소 5년을 거주한 외국인에게 무조건적인 기본소득을 지급하는 내용의 「시민 기본소득법」을 공포하였다. 그러나 애초에 낮은 수준[1인당 월 40레알(약 14,000원)]에서 단계적으로 확대한다는 계획에도 불구하고 재정적 문제로 인하여 아직 시행되고 있지 않다(신재성, 2014: 228~231).

이란이나 브라질처럼 전국적 차원의 기본소득 정책은 아직 제대로 시행되고 있지 않은 데 반해, 서론에서 언급한 바와 같이 나미비아와 인도의 작은 지역에서는 비교적 체계적인 기본소득 실험이 실시되었

54) <http://basicincome.org/news/2016/06/iran-parliament-slashes-cash-subsidies-to-citizens/>(검색 일자: 2016. 8. 22).

다. 따라서 아래에서는 알래스카, 나미비아, 인도의 지역적 차원의 기본소득 정책/실험에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 한다. 이 사례에 대해서는 다양한 관점에서 정책 효과에 대한 평가가 제출되어 있지만, 여기서는 본 장의 목적에 비추어 모델의 구성에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

2. 알래스카

1959년에 미국의 주 자격을 획득한 알래스카는 주 헌법에 주의 자원은 주민의 소유라고 규정하고 있다. 이러한 상황에서 1967년에 알래스카에서 석유가 발견되었고, 이후 1976년 주 헌법을 개정하여 현재 및 미래 세대를 위해 석유를 비롯한 천연자원에서 발생하는 수입의 25%로 알래스카 영구 기금(Alaska Permanent Fund)을 조성하게 되었다. 이 기금은 초기에는 주 정부가 관리하다가 1980년부터 주영(州營) 기업인 알래스카 영구 기금 공사(Alaska Permanent Fund Corporation)가 관리하고 있다. 1982년부터 이 기금으로부터 알래스카 주민들에게 ‘영구 기금 배당’(Permanent Fund Dividend)이라는 명칭의 기본소득이 지급되기 시작하여 현재까지 지속되고 있다. 이 배당의 관리는 주 수입부의 배당국(Dividend Division of the Department of Revenue)이 담당하고 있다.⁵⁵⁾

이 배당의 구체적 내용을 살펴보면, 먼저 지급 대상자는 다음의 요건을 충족해야 한다. 첫째, 전년도에 달력상의 1년(calendar year)을 알래

55) 강남훈(2014: 24~27) 및 https://en.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund(검색 일자: 2016. 8. 22) 참조.

스카에서 거주한 주민들이다. 여기서 달력상의 1년이라 함은 1월 1일 ~ 12월 31일을 의미하는 것으로, 1월 2일부터 거주한 주민은 지급 대상에 해당하지 않는다. 둘째, 지급 대상자는 해당 연도의 배당을 신청하는 날에 알래스카에 무기한으로 거주할 의도를 갖고 있어야 한다. 셋째, 전전년도 12월 31일 이후 다른 주나 국가에 거주하지 않았고, 거주에 따른 복지 급부를 받지 않았어야 한다. 넷째, 전년도에 중범죄 판결로 처벌받지 않았어야 하고, 중범죄 판결의 결과 전년도 어느 시점에라도 투옥되지 않았어야 하며, 1997년 1월 이후 한 번의 중범죄나 두 번 이상의 경범죄 판결을 받았다면 알래스카에서 경범죄의 결과로 전년도에 투옥되지 않았어야 한다. 다섯째, 알래스카에 180일 이상 거주하지 않았다면 거주하지 않은 것으로 간주한다. 마지막으로, 전전년도 또는 전년도 언젠가 최소한 연속 72시간 동안 실제로 알래스카에 거주했어야 한다.⁵⁶⁾

다음으로, 영구 기금 배당의 금액은 주법에 의해 계산되는데, 연도별 금액의 안정성을 위해 영구 기금 실적의 5년간 평균에 근거하여 결정되며, 주식 시장이나 기타 다른 요인에 의해 크게 변화한다. 배당 금액의 구체적인 계산 절차는 다음과 같다.⁵⁷⁾

1. 영구 기금의 지난 5년간의 법정 순수입을 합산한다.
2. 5년간 수입의 평균에 법정 비율인 21%를 곱한다.
3. 배당에 할당되는 수입의 법정 비율을 위해 2로 나눈다.
4. 전년도의 의무, 주의 비용, 영구 기금 배당 부서의 운영비 등을 공

56) <https://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>(검색 일자: 2016. 8. 22).

57) <https://pfd.alaska.gov/LinkClick.aspx?fileticket=m6LKKFK70ug%3d&tabid=504&portalid=6>(검색 일자: 2016. 8. 22).

제한다.

5. 수급 자격이 있는 신청자 수의 추정치로 나누어 개인별 배당 금액을 결정한다.

이런 방식으로 계산된 영구 기금 배당의 금액은 시작 연도인 1982년에 연간 1,000달러로 시작하여 등락을 거듭하고 있는데, 가장 적었을 때는 1984년의 331.29달러였고, 가장 많았을 때는 2015년의 2,072달러였다.⁵⁸⁾ 그러나 금액이 높을 경우에도 미국의 생활 수준에 비추어 최저생계비를 보장하는 수준에는 크게 못 미친다.

요약하면, 알래스카 영구 기금 배당은 자격 요건에서 약간의 조건은 있지만, 거주자 모두가 대상이라는 점에서 강한 보편성을 가지며, 자산 조사나 노동에 대한 요구가 없다는 점에서 무조건성 또한 강하다. 반면에, 다른 사회보장은 그대로 유지하고 있기 때문에 통합성은 약하고, 금액이 생계 보장에 크게 못 미친다는 점에서 충분성도 약하다. 다시 말하면, 지역 차원에서의 부분 기본소득이라 할 수 있는데, 그럼에도 그 효과는 매우 크다는 평가가 많다(강남훈, 2014b: 25~27).

3. 나미비아⁵⁹⁾

나미비아는 1990년에 식민 지배로부터 독립하였지만, 극심한 빈곤과 부의 불평등에 시달리고 있었다. 이러한 상황에서 2004년 교회를 비롯

58) 2008년에 3,269달러에 달한 적이 있는데, 이때는 배당 금액 2,069달러에 1,200달러의 ‘알래스카 자원 환급’(Alaska Resources Rebate)이 추가되었다

[https://en.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund(검색 일자: 2016. 8. 22)].

59) 이광일(2014), Basic Income Grant Coalition(2009) 및 Jauch(2015) 참조.

하여 시민 단체들이 ‘기본 소득 연합’(Basic Income Grant Coalition)을 결성하여 기본소득 도입을 위한 활동을 전개하였다. 이 결과 정부의 반대 속에 빈곤과 범죄에 시달리는 오토지베로(Otjivero)라는 부락과 오미타라(Omitara)라는 소도시를 대상으로 시범 프로젝트를 실시하게 되었다.⁶⁰⁾

프로젝트의 내용은 단순하다. 이 지역의 60세 이하의 모든 거주자 930명에게 2008년 1월부터 2009년 12월까지 2년 동안 무조건적으로 매월 100나미비아달러(약 12US달러)가 지급되었다. 다만, 21세 이하의 아동과 청소년에게는 ‘주된 보호자’로 등록된 사람(주로 엄마)에게 지급되었다. 2004년 시점에서 나미비아의 빈곤선이 월 262나미비아달러 임에 비추어 볼 때, 이 기본소득 금액은 매우 소액의 부분 기본소득에 해당하는 것이었다.

이 시범 프로젝트의 재원은 국제적인 지원으로 조달되었다. 즉, 2007년 8월부터 재원 조달을 위한 기부 캠페인이 전개되었는데, 주로 국제 종교 단체들의 후원이 많았다. 그 밖에 많은 개인들도 후원에 동참했는데, 초대 나미비아 수상이 첫 번째 후원자로, 2년간 2명 분의 기본소득에 해당하는 금액을 후원했고, 다른 개인들도 이런 방식으로 동참하였다. 이 기부 캠페인은 2년간 계획되었는데, 그 기간 동안 프로젝트에 필요한 재정을 충분히 조달하였다.

요컨대, 나미비아의 기본소득 시범 프로젝트는 2년이라는 단기간 동안 국제적 후원이라는 특수한 재정 조달을 통해 실시된 것이기는 하지만, 보편성과 무조건성이 강한 기본소득 본래의 모델로 진행되었던 것

60) 이 프로젝트는 추후 기본소득의 전국적 확대를 목표로 하는 시범 프로젝트였던 만큼, 초기부터 시행 과정에 대한 모니터링과 평가 연구가 치밀하게 준비되었다. 자세한 것은 Basic Income Grant Coalition(2009) 참조.

이다.

4. 인도⁶¹⁾

인도에서는 전통적으로 사회보장에 있어 현금 급부가 매우 적었으며, 최근 들어 사회보장의 수단으로 “현금” 대 “식량”의 논쟁이 크게 진행되기도 하였다. 이런 상황에서 무조건적 현금 이전(Unconditional Cash Transfer: UCT)의 효과에 관한 신뢰할 만한 증거를 찾기 위하여 뉴델리 UNICEF와 여성 노동조합인 여성자영업자협회(Self Employed Women's Association: SEWA)가 공동으로 2011년부터 2개의 UCT 시범 프로젝트를 실시한 바 있다. 재원은 UNICEF의 기금으로 충당되었다.

우선, 시범 사업의 대상 지역은 인도의 마드야 프라데시(Madhya Pradesh) 주였는데, 이 지역은 인도의 가장 낙후된 주 중의 하나이기도 하였지만, 프로젝트의 주체인 SEWA가 매우 활발하게 활동하고 있는 지역이기도 하였다. 그런데 마드야 프라데시 주에는 부족들이 21%나 살고 있었고, 그들은 부족이 아닌 주민에 비해 더욱 가난하였다. 이에 따라 부족의 기본소득 효과를 별도로 파악하기 위하여 ‘일반 프로젝트’와 ‘부족 프로젝트’를 구분하여 실시하였다. 즉, 일반 프로젝트는 8개 마을을 대상으로 실시되었고, 부족 프로젝트는 1개 마을을 대상으로 실시되었다. 그런데 일반 프로젝트도 이해 대변 조직(voice organization)의 효과를 파악하기 위하여 SEWA가 활발하게 활동하고 있는 ‘SEWA 마을’ 4개와 SEWA가 존재하지 않는 ‘비SEWA 마을’ 4

61) 아래 내용은 SEWA Bharat(2014)를 정리한 것임.

개로 구분하였다. 아무튼 일반 프로젝트는 2011년 6월부터 17개월 간, 부족 프로젝트는 2011년 6월부터 12개월 간 기본소득을 지급하였다.

이 프로젝트(모델)의 특징은 기본소득의 정의에 따라 충실하게 실시되었다는 것이다. 즉, 모든 거주자에게,⁶²⁾ 현금으로, 매월 정기적으로, 그리고 아무런 조건 없이 지급된 것이다. 다만, 지급 방식에 있어 두 프로젝트 간에 차이가 있는데, 일반 프로젝트의 경우 은행 계좌를 통해(18세 미만의 아동은 엄마 또는 다른 보호자에게) 지급된 반면, 부족 프로젝트는 직접 현금이 지급되었다.

또 개인별 금액도 성인과 아동에 있어 차이가 난다. 즉, 일반 프로젝트의 경우 처음 1년 동안은 매월 성인에게는 200루피(1인당 GDP의 약 3%), 아동에게는 100루피를 지급하였는데, 1년 후에는 각각 300루피와 150루피로 인상되었다. 그에 반해, 부족 프로젝트에서는 12개월 내내 성인에게 300루피, 아동에게 150루피를 지급하였다. 이때 성인의 기본소득 금액 300루피는 2009년 현재의 빈곤선인 327루피와 비슷한 수준으로, 저소득 가구 소득의 약 30%에 해당하는 금액이다.

62) 그러나 프로젝트 기간 중 마을로 이주해 온 사람 등 극히 일부는 제외되었다.

제3절 기본소득 모델에 관한 다양한 제안

1. 제안된 기본소득 모델 개괄

이상과 같이, 기존에 시행되고 있거나 시범 프로젝트로 실시되었던 기본소득 정책은 지역적 차원의 소규모 정책이었다. 소요 비용 또한 자원 수입이나 외부 기금이라는 특수한 재원에 의존하고 있어서 일반적인 기본소득 정책의 모범으로 삼기에는 어려움이 있다. 이에 비해, 국가적 차원의 본격적인 기본소득 정책과 관련해서는, 앞에서 언급한 이란이나 브라질과 같은 불완전한 경우를 제외하면, 대부분 유럽의 정부나 정당, 사회단체 및 학자들에 의해 다양한 모델이 제안만 되어 있는 상태이다.

대표적으로 서론에서 언급한 핀란드의 경우 2015년 출범한 중앙당 연립 정부는 2015년 10월에 기본소득 도입을 위한 연구팀을 출범시켜 2016년 3월 말에 1차 보고서가 제출되었고, 11월 중순에 최종 보고서가 제출될 예정이다(실제 실험은 2017~2018년 예정). 1차 보고서는 실험에 적합한 모델로서, 완전한 무조건적 기본소득 모델, 부분 기본소득 모델, 부의 소득세 모델을 비롯한 기타 가능한 모델을 검토하고 있는데, 출발점으로서 부분 기본소득 모델에 우호적인 입장이지만, 최종적인 모델은 아직 확정되지 않은 상태이다.⁶³⁾

핀란드 외의 유럽 국가들 중에서 중앙 정부 차원의 기본소득 도입이

63) http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed(검색 일자: 2016. 8. 23). 기존에 핀란드 내에서 제안된 여러 기본소득 모델에 대해서는 권정임(2014) 참조.

검토되고 있는 국가는 없지만, 많은 정당들은 자신의 고유한 기본소득 모델을 주장하고 있는 경우가 많다. 특히, 유럽의 대부분 국가에서는 국가별 기본소득 네트워크가 결성되어 있는데,⁶⁴⁾ 이를 중심으로 활발한 논의가 전개되어 수많은 모델이 제안되고 있다.

이런 가운데서도 기본소득에 관한 논의가 가장 활발하게 이루어지고 있는 곳은 독일이라고 할 수 있다. 독일에서도 다른 유럽 국가들과에서와 유사하게 1970년대 후반부터 기본소득 운동이 전개되었으나, 1990년대 말 이후 잠시 소강 상태에 있다가 2000년대 중반 하르쯔 개혁으로 노동시장의 유연성과 불안정성이 증가하면서 대안으로 다시 기본소득 운동이 활발하게 전개되었다.⁶⁵⁾ 그리하여 최근에는 2013년 연방 의회 선거에서 해적당(Piratenpartei)이 선거 강령으로 기본소득을 내건 것을 비롯하여, 모든 정당(내 분파)들이 자신의 기본소득 모델을 갖고 있을 뿐만 아니라, 수많은 시민 단체와 학자들도 나름대로의 모델을 제안하고 있다. 그리하여 2012년 현재 독일에서 제안된 기본소득 모델은 부분 기본소득 모델을 포함하여 총 18개나 된다(Blaschke, 2012). 아래에서는 이 가운데 2000년대 중반 기본소득 논의의 활성화에 크게 기여한 기업가이자 학자인 베르너(G. Werner)의 모델, 집권 기민당(CDU)의 주지사였던 알트하우스(D. Althaus)의 ‘연대적 시민급여’(Solidarisches Bürgergeld) 모델, 그리고 실업자·사회 부조 집단의 연방연구회(BAG-SHI)⁶⁶⁾의 생계수당(Existenzgeld) 모델 세 가지에 대해서만 검토

64) 1986년에 유럽의 몇몇 학자들에 의해 기본소득 유럽 네트워크(Basic Income European Network: BIEN)가 결성되어 활동하다가 2004년에 기본소득 지구 네트워크(Basic Income Earth Network: BIEN)로 확대되었으며, 이 과정에서 각 국가별 기본소득 네트워크도 결성되었다. 2015년 현재 전 세계에서 23개의 국가별 네트워크와 2개의 지역 네트워크(유럽, 아프리카)가 BIEN에 가입해 있다.

65) 자세한 경과는 콰노완(2014: 89~95) 참조.

66) Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen.

해 보기로 한다. 앞의 두 가지가 신자유주의적 모델인 데 반해, 마지막 모델은 그와 대조적인 좌파 모델이다.

한편, 최근에 영국에서 주목할 만한 기본소득 모델이 제안되었는데, 2015년 12월에 왕립예술원(Royal Society of Arts: RSA)⁶⁷⁾이 ‘RSA 기본소득 모델’을 제출한 것이다(Painter & Thoun, 2015). RSA는 260년이나 된 권위 있는 예술 및 사회 문제 연구 단체이기 때문에, 그 기본소득 모델은 검토해 볼 만한 가치가 있다고 생각된다.

2. 독일의 주요 기본소득 모델

가. 베르너의 기본소득 모델⁶⁸⁾

베르너는 ‘dm’이라는 거대 잡화 연쇄점의 창업자이자 칼스루에(Karlsruhe)대학교의 경영학 교수인데, 2000년대 중반부터 기본소득에 관한 다수의 논문과 저서를 저술함으로써 독일 내 기본소득 논의의 대중화에 크게 기여한 것으로 평가된다. 특히, 거대 기업가가 기본소득을 주장하고 있다는 점에서 각별한 주목을 받고 있기도 하다.

베르너의 기본소득 모델은 ‘시민의 자기실현’(Selbstverwirklichung der Bürger)을 목표로 하고 있는데, 이를 위해 모든 시민들에게 매월 지급되는 기본소득의 금액은 600유로(약 76만 원)부터 시작하여 중·장기적으로 1,000유로 또는 1,500유로(약 190만 원)까지 인상되는 것으

67) RSA는 1754년에 설립되어 1847년에 국왕 인가(Royal Charter)를 받고, 1908년에 ‘왕립’(Royal) 명칭을 하사받았으며, 찰스 디킨스, 아담 스미스, 벤자민 프랭클린, 칼 마르크스 등이 과거의 유명한 회원이었고, 오늘날의 회원은 세계 80개국에서 선출된다(https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Society_of_Arts; 검색 일자: 2016. 8. 23).

68) Blaschke(2012: 206~209), 콰노완(2014: 97~99) 및 Spannagel(2015: 6~9) 참조.

로 상정하고 있다(18세 이하 아동과 청소년은 월 300유로부터 시작). 기본소득 금액이 600유로일 경우 기존의 조세와 사회보험에 근거한 이전 급부들 중 600유로를 초과하는 부분은 계속 지급되지만, 기본소득 금액이 인상됨에 따라 점차 기본소득으로 통합된다.

기본소득을 위한 재원은 기본소득으로 통합됨으로써 절약되는 기존의 사회보장 재원에 더하여 조세 체계의 대대적 개혁을 통해 조달한다. 즉, 소득세, 법인세 등 기존의 직접세와 사회보험료를 대부분 철폐하고, 오로지 간접세인 부가가치세(소비세)만 징수하는데, 세율을 50%까지 제시하고 있다.⁶⁹⁾

이처럼 조세 체계를 개혁하는 이유는 먼저, 직접세를 간접세로 전환 하더라도 조세 부담은 큰 차이가 없고, 본질적으로 동일하다는 것이다. 왜냐하면, 제품 가격에는 간접세(부가가치세)뿐만 아니라 이미 임금, 법인세, 원·부자재 가격 및 설비의 감가상각비 등에 포함되어 있는 간접 임금과 간접 이윤을 감안할 때 이미 직접세도 포함되어 있기 때문이다. 이처럼 제품 가격에 포함된 직접세의 비중이 제품 가격의 30~40%에 달하기 때문에 직접세를 폐지하고 부가가치세를 50%로 올리더라도 가격은 불변이거나 오히려 하락할 것이다.

다음으로, 베르너에 따르면 이러한 조세 체계의 개혁은 여러 가지 긍정적 효과가 발생하는데, 노동자들의 실질 임금은 동일한데 기본소득을 추가로 받으므로 실질 소득이 증대하여 구매력이 커짐으로써 경제 전체의 수요를 확대하고, 수출품에는 부가가치세가 면제되므로 수출 가격이 하락하여 수출이 증대할 것이다.

이러한 베르너의 모델에 대해서는 몇 가지 비판이 제기되고 있는데,

69) 현재 독일의 부가가치세는 19%이다.

가장 본질적인 것은 이 모델이 사회 위기를 초래하기도 하는 거대 자본의 불로 투기 소득에 대한 과세를 간과하고 있다는 것이다. 또 직접세를 폐지함으로써 고소득층의 조세 부담이 완화된다는 점도 문제로 지적되고 있다.

나. 알트하우스의 ‘연대적 시민급여’ 모델⁷⁰⁾

연대적 시민급여 모델은 2003년부터 2009년까지 보수당인 기민당 소속의 튀링엔(Thüringen) 주지사였던 알트하우스가 2000년대 중반에 제안한(2011년에 전면 수정한) 기본소득 모델로서, 이를 통해 기본소득에 대한 보수층의 관심이 크게 높아졌다.

우선, 연대적 시민급여(이하 편의상 ‘시민급여’)는 독일의 모든 영주권자에게 지급되지만, 소득에 따라 금액이 다르게 지급되는 부의 소득세 형태의 기본소득이다. 즉, 이 모델에서 소득의 이전 한계선(Transfergrenze)은 1,500유로인데, 그 이하의 소득을 가진 사람은 시민급여를 지급받지만, 그 이상의 사람은 지급받지 못한다. 시민급여의 금액은 월 600유로인데,⁷¹⁾ 여기에는 지출되어야 하는 건강보험과 요양보험에 대한 보조금이 200유로 포함되어 있기 때문에 실제로는 400유로이다. 그런데 이것은 부의 소득세이기 때문에 소득 수준에 따라 금액이 달라지는데, 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

이 모델은 소득세를 40%의 비례세(flat tax)로 설정하고 있기 때문에 실제 지급받는 시민급여는 600유로-세금액(= 소득액 × 40%)이다. 예를

70) 연대적 시민급여 홈페이지(<http://www.solidarisches-buergergeld.de/>; 검색 일자: 2016. 8. 24) 참조. 아울러 Blaschke(2012: 174~177), 광노완(2014: 99~100) 및 Spannagel(2015: 6~9)도 참조.

71) 이 금액은 정부의 공식적 최저 생계비의 변동에 연동되도록 설계되어 있다.

들면, 소득이 전혀 없는 경우에는 세금이 없기 때문에 600유로의 시민급여를 받지만(이 경우 건강·요양보험 보조금 200유로를 공제하면 실질 소득은 400유로), 소득이 1,000유로일 경우 시민급여는 $600 - 400(1,000 \times 40\%) = 200$ 유로이다(실질 소득 1,000유로). 같은 방식으로 계산하면, 소득이 1,500유로일 경우 세금액과 시민급여액이 동일하여 시민급여는 0이고(실질 소득 1,300유로), 소득이 2,000유로이면 $600 - 800(= 2,000 \times 40\%) = -200$, 즉 200유로의 순세금을 납부해야 한다(실질 소득 1,600유로).

이 모델의 재원 조달과 관련해서는 언급한 바와 같이 소득세를 정률 40%로 단순화하고, 기존 19%의 부가가치세(식료품 및 무알콜음료에 대해서는 7%)를 유지한다.

이 모델에 따르면, 특정 집단의 특수한 필요(주거비와 난방비 등)에 대해서는 시민급여 가산금이 지급된다. 그러나 지금까지 조세에 근거한 기초보장(구직자 기초보장, 사회 수당 등)과 부모 수당, 아동 수당, 공무원 연금 등은 모두 폐지되어 시민급여로 통합된다.

이 모델은 사회보험 체계도 커다란 개편을 설정하고 있는데, 무엇보다 사회보험료의 노사 공동(1/2) 부담을 폐지하고, 사용자가 임금 총액에 대한 18%의 부담금만 납부하도록 하고 있다.⁷²⁾ 이 재원에서 노인연금과 부모 연금, 그리고 실업급여와 부모 수당의 일부가 지급된다. 건강보험과 요양보험은 보험료가 아니라 조세로 재원 조달하는데, 개인에게 200유로씩 지급하여 건강보험 관리 기관에 납부하도록 되어 있다.

72) 2016년 1월 현재 각종 사회보험료의 사용자 부담분(Lohnnebenkosten)은 연금보험(9.35%), 건강보험(7.3%), 실업보험(1.5%), 요양보험(1.175%), 산재보험(1.6%), 파산 적립금(0.12%)으로 임금 총액의 약 21%에 달한다(<https://de.wikipedia.org/wiki/Lohnnebenkosten>; 검색 일자: 2016. 11. 6).

끝으로, 이 모델은 시민급여가 최소 생계를 보장하고 있기 때문에 노동시장에서 최저임금은 필요하지 않다고 주장하고, 노동시간 단축도 상정하고 있지 않다.

이 연대적 시민급여 모델은 홈페이지에서 밝히고 있듯이, 유급 노동에 대한 동기 제고를 목표로 하면서 일자리의 확대를 기대하고 있다. 그런데 부의 소득세에서 소득 이전 한계선이 충분히 높지 않을 경우 그것은 일반적으로 저임금 일자리의 확대를 초래한다. 더구나 최저임금도 부재한 상태에서 그 저임금 일자리 확대가 정부의 보조(시민급여)를 통해 이루어진다는 점에서 문제가 있다.

다. BAG-SHI의 생계수당⁷³⁾

실업자·사회 부조 집단의 연방연구회(이하 BAG-SHI)는 1991년에 결성된 독립적인 실업자 및 사회 부조 수급자 단체들의 연합체로서, 1990년대 말부터 자신들의 기본소득 모델인 생계수당(Existenzgeld)을 꾸준히 제출해 왔다. 비록 BAG-SHI가 재정 문제로 2000년대 말에 파산됨으로써 더 이상 이 모델에 대한 지속적인 추구는 없지만, 위에서 살펴본 바와 같은 신자유주의 모델에 반대되는 좌파적 관점을 잘 보여 주고 있다.

먼저, 생계수당의 목표는 모든 독일 거주자에게 광범위한 사회·문화적 참여를 가능케 하고, 사회적 분업의 근본적인 개편을 통해 지속적으로 노동시장에 참가해야만 하는 현재의 관행을 종식시키는 것이다. 이를 위해 생계수당은 연령 구분 없이 모두에게 매월 800유로(2002년 기

73) Otto(2004), Garms(2006) 및 Blaschke(2012: 189~191), Spannagel(2015: 9~10) 참조.

준)가 지급되어야 하며, 여기에 주거 생계수당으로서 지역별 평균 주거비 및 난방비(1인당 평균 260유로)가 추가되어 평균 기본소득 총액은 1,060유로에 달한다.⁷⁴⁾ 나아가, 사회보험 의무가 있는 소득이 없는 사람에게는 건강보험과 요양보험이 무상으로 보장되고, 장애나 만성 질환 등 특수한 욕구는 별도로 인정되어야 한다.

이 800유로의 금액은 실업자 및 사회 부조 수급자들의 실생활을 반영하여 마켓 바스켓 방식으로 산출되는데, 구체적인 내역은 <표 4-1>과 같다(Otto, 2004: 1).

〈표 4-1〉 생계수당의 산출 내역

(단위: 유로)

필요 분야	세부 필요 항목	금액	합계
분야 1	식료품을 포함한 일상적 필요	270	310
	+ 에너지(전기, 가스 등)	40	
분야 2	건강 관리	20	130
	+ 건강보험료	110	
분야 3	사회 참여	110	230
	+ 휴가	65	
	+ 이동	55	
분야 4	의복	80	130
	+ 수선/가구	50	
합계			800

자료: Otto(2004: 1).

물론 이 금액은 물가 상승을 고려하여 정기적으로 재검토되고 인상되어야 한다.

74) 2002년도 독일의 1인 기준 빈곤선은 938유로이다.

(<https://www.bandbreitenmodell.de/armut-in-deutschland>; 검색 일자: 2016. 11. 16).

한편, 이 모델에서 기존에 조세로부터 지급되던 기초보장, 사회 부조, 아동 수당, 주거 수당 등은 생계수당으로 통합되고, 사회보험 체계는 현행대로 유지된다.

이러한 생계수당에 소요되는 총비용은 2002년 기준으로 연간 9,690억 유로인데, 재원 조달 경로는 다음과 같다(Garms, 2006: 3~4).

첫째, 가장 중요한 경로는 종류와 금액을 불문하고(기업 활동과 자산 소득도 포함) 모든 순소득에 50%의 세금을 부과하는 것이다 (“Take-half”). 모든 개인이 생계수당을 받기 때문에 과세도 개인 단위로 이루어진다. 이 세금은 생계수당을 위한 목적세로서, 국가 예산에 포함되지 않고 별도의 기금으로 관리된다. 그러므로 기존의 조세와 사회보험료는 그대로 유지된다. 이 경로를 통해 조달되는 재원의 규모는 6,016.4억 유로이다.

둘째, 기존 사회보장 지출의 재편성이다. 즉, 기존의 사회보장을 위해 지출되던 연방, 주, 기초 지자체의 예산이 생계수당의 재원으로 재편성되는 것이다. 여기에 기존 사회보장을 위해 필요한 행정 비용의 절감분도 추가되는데, 사회보장 외에도 필요한 다른 행정 업무가 있기 때문에 전체 행정 비용의 절반만 계상한다. 이렇게 조달되는 재원의 규모는 606억 유로이다.

셋째, 새로운 재원의 발굴이다. 즉, 상속세, 에너지세, 자본 이득세 등을 인상하고, 부가가치세를 1% 인상하며, 기한이 지난 보조금을 절약함으로써 946억 유로를 조달할 수 있다.

넷째, 추정되는 재원인데, 우선 승수효과로 인한 조세의 증가이다. 즉, 생계수당으로 인해 저소득층의 소비가 증가할 것인데, 국민 경제 전체적으로 이러한 구매력 증가의 30% 정도가 단기적으로(늦어도 12

개월 이후에) 조세를 통해 예산으로 흡수될 것으로 추정된다. 다음으로, 법적인 허점이나 행정상의 오류로 누락되는 세금을 제대로 징수하면 추가적인 재원이 마련될 수 있다. 이렇게 500억 유로를 추가 조달할 수 있다.

끝으로, 법정 건강보험료가 1,375.3억 유로에 달한다.⁷⁵⁾

한편, 생계수당 모델은 노동시장 정책과 관련하여 법정 최저 임금의 도입⁷⁶⁾과 획기적인 노동시간 단축을 주장한다. 그리하여 노동시간 단축으로 일자리가 확대되고, 노동에 대한 강제가 없기 때문에 근로 조건의 민주적 공동 결정(Mitbestimmung)의 가능성이 발생할 것으로 기대하고 있다. 아울러, 노동시장에서뿐만 아니라 사회적 및 개인적 영역에서 양성 평등을 강력히 주장한다.

BAG-SHI는 이러한 생계수당 모델로 인해 고소득층의 조세 부담이 커짐으로써 위에서 아래로의 대대적인 재분배가 발생할 것이며, 그 결과 독일 거주자 약 2/3가 경제적으로 이득을 볼 것으로 예상하고 있다. 결국 이 모델은 포괄적인 해방적·사회 변혁적 관점과 연결되어 있는 것으로 평가할 수 있다.

3. 영국 RSA의 기본소득 모델⁷⁷⁾

RSA는 우선 최근의 사회·경제적 변화로 인해 사회의 불평등은 심화되고 있는데, 기존의 복지 제도는 점점 복잡해지고 관료화되었으며, 계

75) 이상 다섯 가지 경로의 재원을 모두 합하면, 9,443.7억 유로로, 총비용 9,690억 유로에 다소 못 미친다. 이에 대해 필자는 그것이 개략적인 계산에 근거한 것으로, 앞으로 더욱 정밀한 시뮬레이션이 필요하다고 말하고 있다(Garms, 2006: 4).

76) 독일에서 법정 최저임금은 2015년에 도입되었다.

77) 아래 내용은 Painter & Thoun(2015)을 정리하였음.

다가 최근에는 복지에 대한 조건성(conditionality)이 강화되고, 개인에 대한 제재가 강화됨으로써 오히려 불평등을 촉진하기도 한다고 평가하고 있다. 이러한 문제점을 해결하고, ‘창조적 시민’과 ‘창조적 국가’를 형성하기 위하여 기본소득의 도입이 필요하다는 것이다. 이에 따라 RSA는 기본소득의 도입을 지지하면서 자신의 모델을 제시하고 있다.

먼저, 영국에서는 ‘기본소득’이라는 용어 대신에 통상 ‘시민소득’(citizen’s income)이라는 용어가 사용되고 있는데, RSA는 국제적으로 통용되는 ‘기본소득’이라는 명칭으로 ‘RSA 기본소득’ 모델을 제안하였다. 그것은 시민 소득 단체(Citizen’s Income Trust: CIT)⁷⁸⁾의 2012~2013년 모델의 재정 모델을 수정한 것으로서, 다음과 같은 핵심적 특징을 가지고 있다.

첫째, 기본소득은 모든 시민에게 보편적으로 지급된다. 단, EU 시민과 다른 국제적 이민자들에게는 약간의 제한을 둔다.

둘째, 기본소득은 고소득자로부터 아동이 있는 가족에게로 재분배되는 요소를 가진다.

셋째, 근로 연령대의 사람이 받는 기본소득의 금액(‘주급’)은 ‘기본적’ 수준이다. 즉, 다른 연령대에 비해 적은 금액을 받는다. 왜냐하면, 근로 능력이 있는 사람들은 강한 근로 동기를 가지고 있기 때문이다.

넷째, 18세 이상의 모든 수령자는 시민권의 강화를 위해 선거인 명부에 등록한다.

다섯째, 18~25세의 청년은 공적인 ‘기여 계약’(contribution contract)에 서명한다. 이 계약은 중앙 정부와 체결하는 것이 아니라 지방자치단

78) CIT는 다른 나라들의 ‘기본소득 네트워크’와 같은 단체로서 기본소득 지구네트워크(BIEN)의 가맹 조직이다. 그 전신이 제4장 제1절에서 언급한 ‘기본소득 연구 모임’(BIRG)이다.

체와 체결하는데, 이 계약의 서명은 기본소득 지급의 조건이다. 이 계약은 수령자들이 취업, 학습, 돌봄, 창업 등 자신이 할 수 있는 일을 통해 지역 사회에 기여하도록 하는 것이다. 이 계약에는 직계 가족이 아닌 두 사람을 포함한 다섯 명의 증인이 필요하며, 모든 개인의 계약은 모든 사람이 볼 수 있도록 공개된다. 그러나 이 계약에 대한 국가 차원의 모니터링이나 제재는 없다. 이 계약은 본질적으로 특정한 목표를 달성하기 위하여 스스로를 격려하는 자기 부과 방식의 위임 장치(commitment device)인 것이다.

이러한 RSA 기본소득은 현재의 제도에 비해 현 시기에 지배적인 도덕적 및 정치적 규범에 적합하며, 또 근로유인도 제고한다. 게다가 그것은 임의적인 제재, 국가의 간섭, 항상적인 불안정 등 현 제도의 약점을 교정하거나 완화한다.

이제 RSA 모델의 구체적 내용, 즉 연령대별 기본소득의 금액과 재원 조달 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 25~64세의 모든 시민의 기본소득은 연간 3,692파운드이다.

둘째, 65세 이상의 모든 시민들의 연금은 연간 7,420파운드이다.

셋째, 0~4세의 아동 중 첫째 아이의 기본소득은 연간 4,290파운드이고, 둘째 이후 아이의 기본소득은 3,387파운드이다. 이 금액은 취학 전 아동이 있는 저소득 가구가 받는 수당과 비슷한 수준이다. 그리고 15~25세 청소년의 기본소득 금액은 현 제도 하에서 저소득 가구가 받는 수당보다 적는데, 그것은 일단 아동이 전일제 교육에 돌입하면 부모가 소득을 보충할 기회가 많아지기 때문이다. 나아가, 셋째 아이부터는 기본소득이 감액되거나 지급되지 않는데, 그것이 비용을 절감할 뿐만 아니라 기존의 정치적·도덕적 기대에 부합된다.

넷째, 이상의 재분배는 연간 7만 5천 파운드 이상의 고소득자에 대한 과세로 조달gkf 수 있는데, 이 경우 15만 파운드 이상의 고소득자는 기본소득액 만큼의 세금을 납부해야 한다.

이상의 RSA 기본소득 모델을 표로 나타내면 <표 4-2>와 같다.

〈표 4-2〉 RSA 기본소득 모델

연령	1인당 기본소득(파운드)		인구(2012년 중반) (백만)	연간 비용 (조 파운드)
	주간	연간		
0~4				
첫째 아이	82.50	4,290	4.0	13.5~17.2
추가되는 아이	65.13	3,387		
5~15	56.25	2,925	8.0	23.4
16~24	56.25	2,925	7.5	21.9
25~64	71.00	3,692	33.4	123.3
65+	142.70	7,420	10.8	80.1
합계			63.7	262.2~265.9
기업어음 수익률을 초과하는 국가연금 지원금				15.0
관리 비용				3.0
시민소득의 총비용				280.2~283.9

자료: Painter & Thoun(2015: 24).

<표 4-2>에 따르면, RSA 기본소득을 위한 총 재원은 280.2조~283.9조 파운드인데, 이 모델이 기초로 삼은 CIT 모델은 2012~2013년 기준으로 278.5조 파운드의 재원을 필요로 한다. 그런데 이 CIT 모델은 기존의 급부 가운데 장애인 수당과 주택 수당을 제외한 다른 급부를 대체함으로써 272조 파운드를 조달하는 것을 상정하고 있다(<표 4-3>). RSA 모델도 이 CIT 자원 조달 방안을 채택하고 있어서 추가적인 재원은 8조~12조 파운드에 불과하다.

〈표 4-3〉 급부, 조세 감면 및 각종 수당의 절약

(단위: 조 파운드)

정책	비용
아동 수당 및 아동 세액 공제	34
근로 연령 급여(소득 지원, 구직 수당 등)	27
근로 세액 공제	7
행정 비용 절감 및 세액 공제 삭감	10
학비 보조 및 대여 삭감	3
개인 수당(소득세)	68
국가 보험료 납부를 위한 최저 소득과 자영업자 감면	23
국가 은퇴연금 등	90
연금보험료에 대한 고율의 조세 감면	10
합계	272

자료: Painter & Thoun(2015: 25).

한편, RSA 기본소득 모델은 기존의 자산 심사(means-tested)를 요하는 급부는 대체하지만, 주택 수당(그리고 장애 수당)은 제외한다. 왜냐하면, 주택 수당은 저소득층을 지원하는 중요한 원천이기 때문이다. 그런데 문제는 현 제도의 몇 가지 역(逆)인센티브 효과로 인해 이 수당이 점차 위축되고 있다는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 RSA는 ‘임대 기본소득’(Basic Rental Income)을 제안하고 있다. 임대 기본소득은 소득과 무관하고, 따라서 주택 수당과 같은 역(逆)인센티브 효과를 초래하지 않는다. 매년 변화하는 지역의 시장 여건에 근거한 임대 기본소득은 주택을 임대하고 있는 모든 개인에게 지급되며, 지역 통합을 위하여 계속 거주(예컨대, 최소 3년 이상)와 연계될 수 있다. 지역 당국은 노숙자에게 거처를 제공할 의무를 지니며, 신규 저비용 주택의 임차나 건설 투자를 할 수 있는 자유를 부여받아야 한다.

이 임대 기본소득의 재원은 주택 증권(housing equity)의 증가로부터

이득을 얻는 사람들에게서 조달되어야 한다. 주택 시장에서 이득을 얻는 소수와 실패하는 다수가 발생하는 것은 사회의 제도적 결함에 기인하는 것이기 때문에 그 소수로부터 토지세 또는 그와 유사한 조세를 부과하는 것은 정당화할 수 있다. 그리고 이 토지세는 경제적 안정의 관점에서 주택 시장의 과열을 억제하는 역할도 하게 된다.

나아가, 토지세와 임대 기본소득의 결합은 더욱 창조적인 생활 공간을 제공할 수도 있는데, 임대 기본소득을 받는 여러 개인이 협력하여 집단적으로 새로운 창조적 생활 공간을 설계할 수 있다. 그 밖에 토지 개발의 가능성을 크게 하는 등 자유, 창의성 및 안전을 증진시키는 여러 가지 혁명적 변화를 초래할 수 있는만큼, RSA는 임대 기본소득에 대한 추가적인 논의를 촉구하고 있다.

끝으로 RSA는, 기본소득 도입을 원활하게 하는 경로로서, 특정 인구 집단부터 시작하는 방안(55세 이상 → 25세 이하 → ...)과 전체를 대상으로 하되 기본소득의 금액을 소액부터 시작하여 점차 증액하는 방안을 제시하고 있다. 그러면서 지역별 사정에 맞는 경로에 대한 시범 사업과 평가가 필요하다고 지적하고 있다.

제4절 한국형 기본소득 모델에 관한 시론

1. 기존 및 제안된 모델의 시사점

이상에서, 이미 실제로 실시되었거나 실시 중인 기본소득 모델 세 가지와 서유럽에서 제안된 모델 네 가지를 살펴보았다. 이어서, 한국에서 기본소득을 도입할 때 어떤 모델이 적합할 것인가를 검토해 보기로 하는데, 그에 앞서 앞에서 살펴본 모델들이 주는 시사점을 간략히 정리해 보기로 한다. 우선, 각 모델들의 개요를 <표 4-4>와 <표 4-5>에 정리하였다.

<표 4-4> 실시된 기본소득 모델 비교

구분	알래스카	나미비아	인도
지급 대상	모든 거주자	60세 이하의 모든 거주자	모든 거주자
금액	기금 수입에 따라 변동	월 100나미비아달러	· 일반 프로젝트 · 성인: 월 200루피 (→ 300루피) · 아동: 월 100루피 (→ 150루피) · 부족 프로젝트 · 성인: 월 300루피 · 아동: 월 150루피
기존 사회보장	유지	유지	유지
재원 조달	천연자원 수입	국제적 후원	UNICEF 기금
지급 기간	1982년 이후 지속	2008.1 ~ 2009.12 (2년)	· 일반 프로젝트: 2011.6~2012.10 · 부족 프로젝트: 2011.6~2012.5

자료: 직접 작성

〈표 4-5〉 제안된 기본소득 모델 비교

구분	베르너 모델	연대적 시민 급여	생계수당	RSA 모델
지급 대상	모든 시민	모든 영주권자	모든 거주자	모든 시민
금액	월 600유로→ 1,000유로 또는 1,500유로	-1,500유로를 이전 한계선으 로 하는 부의 소득세 -시민급여 월 600유로	-월 800유로 (주거비, 난방비 260유로 추가)	-연령별 차등 ·근로 연령대 시민은 더 적게
기존 사회보장	점차 기본소득 으로 통합	조세 기반 기초 보장과 부모·아 동 수당, 공무 원 연금 폐지	-조세 기반 기 초보장 등은 폐지 -사회보험 유지	-자산 심사를 요하는 급부들 대체 ·주택 수당과 장애 수당은 제외
재원 조달	직접세와 사회 보험료 폐지, 부가가치세로 일원화	-소득세 정률 40% -부가세 19% -사회보험료 사 용자만 18%	-모든 순소득의 50% 소득세 -기존 사회보장 재원 재편 -신규 재원 -추정 재원	-기존 급부들의 재원 ·추가 재원은 미미
기타		-최저임금 불필요 -노동시간 단축 불필요	-최저임금 도입 -노동시간 단축	-18~25세 청년의 ‘기여 계약’ -임대 기본소득

자료: 직접 작성.

이상 여러 가지 모델을 일별해 볼 때, 우선 지급 대상이 모든 거주자라는 것 외에 공통점을 찾기는 어렵다. 대신 각자의 상황이나 입장에 따라 나름대로 고유한 모델을 설계하고 있음을 알 수 있다. 따라서 개별 모델로부터 개별적인 시사점을 찾을 수밖에 없는데, 다음의 것들이 의미 있는 시사점이라고 할 수 있다.

첫째, 알래스카의 영구 기금 배당은 천연자원(석유) 수입에서 재원을

조달하여 기본소득을 지급하는데, 이것은 공유 자원 수입의 배분을 통한 기본소득이 불가능한 것이 아니라는 점을 보여 준다. 그렇다면 토지가 천부의 공유 자원임을 감안할 때 토지세를 통한 토지 배당이 비현실적인 주장이 아니라는 시사점을 얻을 수 있다. 이는 RSA의 임대 기본소득에서도 재차 확인할 수 있다.

둘째, 인도와 RSA의 모델에서 얻을 수 있는 시사점은 특성/연령 집단별로 상이한 기본소득을 지급할 수 있다는 것이다. 그렇다고 반드시 그렇게 해야 한다는 것은 아니고, 그 사회의 집단별 상황에 따라 결정해야 할 것이다.

셋째, 독일의 모델 세 가지에서는 정치적 입장과 기본소득을 통해 달성하고자 하는 목적에 따라 모델이 달라짐을 알 수 있다. 즉, 우파모델이라 할 수 있는 베르너 모델과 시민급여는 기본소득의 금액이 적고, 그룹에도 대체되는 기존 사회보장이 많으며, 재원 조달에서도 직접세를 폐지하고 간접세인 부가가치세로 일원화하는 등 저소득층에 불리한 내용으로 구성되어 있다. 이에 반해, 생계급여는 반대의 내용을 담고 있다.

넷째, 기타 사항 중 최저임금이나 노동시간은 사실 기본소득과 직접 관련이 없는 것이지만, RSA 모델의 ‘기여 계약’이나 ‘임대 기본소득’은 기본소득과 직접 결부된 것들이다. 이것들이 의미하는 것은 순수한 기본소득 외에 추가적인 조건을 부여하거나(기여 계약), 특정 범주의 추가 기본소득(임대 기본소득)을 실시할 수도 있다는 것이다.

이 밖에 위 모델들을 더 자세히 검토해 본다면, 또는 더 많은 모델들을 검토해 본다면 더 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 이러한 시사점들에도 불구하고 기본소득 모델을 설계할 때 가장 중요한 것은 그 사회의 상황과 정치·사회적 입장, 기본소득을 통해 달성하고자

하는 사회·경제적 목적일 것이다.

2. 한국형 기본소득

가. 한국형 기본소득의 특징

이제 한국에서 기본소득 도입을 위한 논의를 촉발한다는 의미에서 한국형 기본소득 모델을 시론적으로 제시해 보고자 한다. 여기서 “시론적”이라 함은 아래에서 구상하는 모델이 완벽한 것이 아니라 수정·보완됨으로써 발전할 소지가 많다는 것을 의미한다. 아무튼 그에 앞서 제4장에서 살펴본 기본소득 모델의 구성 요소와 관련하여 한국형 모델의 특징부터 정리해 보자.

먼저, 기본소득 지급 대상자의 범위와 관련하여, 이 모델은 모든 국민을 대상으로 한다. 따라서 본 연구에서 제안하는 기본소득을 ‘시민 기본소득’으로 명명하기로 한다. 물론 한국에서도 이미 연령별 기본소득인 성남시의 ‘청년배당’이 실시 중에 있고, 영국 RSA 모델에서 보았듯이, 그러한 특정 연령대별 기본소득부터 도입하는 것이 전체적인 기본소득 도입을 원활하게 하는 하나의 방안인 것이다. 그러나 연령대별 기본소득 등 구체적 도입 방안은 다음에 설명하기로 하고, 여기서는 일단 전 국민을 대상으로 하는 기본소득 모델을 상정하기로 한다.

둘째, 기본소득 금액의 충분성과 관련해서는 국제적으로 매우 낮은 복지 수준과 매우 낮은 조세 부담률/국민 부담률을 감안하여 우선 낮은 수준의 부분 기본소득을 지향한다.

셋째, 그런만큼 기존 사회보장 제도와의 통합성은 낮을 수밖에 없다.

즉, 기존에 조세로 지급되는 현금 급부형 복지 제도들 중 기초생활보장 제도의 생계급여, 노인 일부에게 지급되는 기초연금, 그리고 근로 빈곤층에 대한 근로 장려금은 기본소득과 통합하여 대체된다. 이 밖에 보험에 근거한 사회보장 제도는 현행대로 유지된다.

넷째, 기후 온난화, 원자력 발전, 미세 먼지 등 시급한 환경 문제의 해결책으로 환경세를 징수하고, 그것을 별도의 ‘환경 배당’으로 지급한다. 또 현금 급여 가운데 기초생활보장 수급자의 주거급여는 기본소득 외에 RSA의 임대 기본소득과 같이 전 국민에게 지급되는 별도의 ‘토지 배당’으로 대체한다.⁷⁹⁾ 위에서 설명한 기본소득은 이들 환경 배당 및 토지 배당과 구별하기 위하여 ‘시민 배당’이라고 명명하기로 한다. 그렇게 되면 국민들에게 지급되는 전체 기본소득, 즉 ‘시민 기본소득’은 시민 배당, 환경 배당, 토지 배당의 세 가지로 구성된다.

넷째, 재원 조달과 관련하여 조세 저항이 심한 기존 조세 체계 하에서의 일반적인 증세보다는 기본소득을 위한 목적세를 신설하는 방안을 지지한다. 목적세는 용도가 분명하기 때문에 국민적 동의를 얻기가 용이하며, 국민들이 재정 환상 없이 자신의 부담과 수혜를 정확히 계산할 수 있을 것이다. 그에 따라 시민 배당을 위한 ‘시민세’, 환경 배당을 위한 ‘환경세’, 토지 배당을 위한 ‘토지세’를 신설한다.

이상으로 본다면, 시민 기본소득은 이념형적으로 ‘부분 기본소득 모델’ 또는 ‘혼합 복지 모델’의 성격을 가지게 될 것이다.

79) 이 근거에 대해서는 제3장 제3절 참조.

나. 기본소득의 금액

먼저, 한국의 기본소득 모델에 관한 선행연구를 살펴보면, 강남훈·곽노완(2009)은 기본소득 금액을 연령별로 차등을 두어 40세 미만은 연 400만 원, 40~54세는 연 600만 원, 55~64세는 연 800만 원, 그리고 65세 이상은 연 900만 원을 제시하고 있다. 이후 강남훈(2010)은 전 국민에게 동일하게 1인당 연 300만 원(월 25만 원) 안을 제시하였고, 이 양자를 통합하여 강남훈(2014a)은 전자를 ‘높은 기본소득 모델’, 후자를 ‘낮은 기본소득 모델’로 구분하여 제시하고 있다. 낮은 기본소득 모델에서는 기초 노령연금과 일부 아동에게 지급되는 보육 수당은 폐지하고(기본소득으로 대체하고), 기존의 다른 복지 제도는 유지된다.

그런데 이상의 모델에서는 기본소득 금액에 대한 근거가 제시되어 있지 않다. 따라서 여기서는 몇 가지 근거를 들어 시민 기본소득의 금액을 산출해 보기로 한다.

물론 기본소득의 금액에 관한 절대적인 기준은 없다. 그것은 사회적 합의를 통해 설정되겠지만, 우선 본 연구의 시민 기본소득이 기존의 현금 급부형 복지 제도를 대체하는 것이라면 최소 그 수준은 되어야 한다. 그래서 2016년을 기준으로 각 현금 급여 수준을 보면, 대표적으로 기초생활보장 중 생계급여의 경우 생계급여 지급 기준(기준 중위소득의 29%)은 인구 비중이 가장 많은⁸⁰⁾ 4인 가구가 1,273,516원이고, 최대 지급액은 117만 원으로 1인당 30만 원에 미달한다(보건복지부, 2014). 그러나 실제 생계급여액은 지급 기준에서 소득 인정액을 차감하고 나면 이보다 적을 것이다. 따라서 일단 시민 기본소득의 금액으로 1인당

80) 가구 비중은 1인 가구가 27.2%로 가장 많지만, 인원 비중으로는 여전히 4인 가구가 가장 많다(통계청 인구주택 총조사, 2016. 9. 7. 발표).

월 30만 원을 상정해 볼 수 있다.⁸¹⁾ 다음으로 65세 이상의 하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금은 월 20만 원이고, 근로 소득이 있는 저소득 근로자에게 지급되는 근로 장려금은 연간 70만~210만 원이다(월 5.8만~17.5만 원). 이 급부들은 중복 지급되는 경우가 많지 않을 것이므로 시민 기본소득은 월 30만 원으로 책정하는 것이 타당할 것이다.

다른 하나의 근거는 이승윤(2016)이 19~24세의 청년에게 ‘청년 기본소득’ 지급을 제안하고 있는데, 그 금액이 2014년 기준으로 청년들의 한 달 생활비와 최저임금의 차액인 30만 원(298,188원)이다. 여기에 비추어 보더라도 시민 기본소득 월 30만 원은 이론의 여지가 적을 것이다.

그런데, 앞에서 시민 기본소득을 시민 배당, 환경 배당, 토지 배당으로 구성하기로 하였기 때문에 30만 원을 이 세 범주로 구분하여야 한다. 이때 환경 배당과 토지 배당은 시민 배당에 비해 개별 영역에서 특수한 목적을 가지는 것이기 때문에 소액으로 상정하여 각각 5만 원씩으로 하고, 시민 배당을 20만 원으로 하는 방안을 제안하고자 한다.

다. 재원 조달 방안

이처럼 모든 국민에게 시민 기본소득을 월 30만 원 지급할 경우, 필요한 총 재원은 인구를 대략 5,000만 명으로 잡고, 약 월 15조 원(= 30만 원×5,000만 명), 연 180조 원(= 15조 원×12개월)에 달한다. 이 가운데 시민 배당으로 연 120조 원(= 20만 원×5,000만 명×12개월)이, 그리고 환경 배당과 토지 배당으로 각각 연 30조 원(= 5만 원×5,000만 명

81) 3인 이하 가구는 이보다 많아서 시민 기본소득을 도입하면 기존보다 급여액이 낮아질 수 있기 때문에 기본소득 금액 이하의 금액만 대체하여 기존보다 조금이라도 급여액이 늘어나도록 한다.

×12개월)이 필요하다.

여기서 시민 배당의 필요 재원은 기존의 기초생활보장 재원 중 절약되는 부분이 있기 때문에 120조 원보다 적어진다. 2015년의 경우 기초생활보장 예산은 9.5조 원인데, 이 중 생계급여가 2.7조 원, 주거급여가 1.1조 원, 교육급여가 0.1조 원, 의료급여가 4.5조 원 등이다.⁸²⁾ 기초생활 수급자에게 기본소득(30만 원)을 지급하면서, 27만 원(기본소득 금액의 90%)과 기존 수급액 중에서 더 적은 값만큼 기존의 기초생활 수급액을 대체하도록 한다. 이것은 기본소득 실시로 인해서 기초생활 수급자들의 수급액(기초생활 수급액과 기본소득을 합한 금액)이 약간이라도 증가하도록 하려는 취지이다.⁸³⁾ 이렇게 해서 기존의 기초생활보장 예산에서 약 4조 원을 줄일 수 있는 것으로 추정된다. 여기에 기초연금 약 8조 원,⁸⁴⁾ 그리고 근로 장려금 약 1조 원⁸⁵⁾을 합하면 절약할 수 있는 예산은 약 13조 원에 달한다. 따라서 시민 배당을 위한 순(純) 필요 재원은 약 107조 원이다.

이러한 재원을 조달하는 방안은 여러 가지가 있을 수 있다. 기존의 조세 체계 하에서 소득세, 법인세, 상속세 등의 직접세와 부가가치세 등 간접세를 인상하는 방안도 고려해 볼 수 있고, 불로소득인 유가증권 양도 소득이나 심지어 인공지능세 등의 새로운 세원을 발굴하여 과세하는 방안도 있을 수 있다. 그러나 제3장에서 보았듯이, 이러한 일반 증세는 커다란 조세 저항으로 실현 가능성이 낮다. 따라서 앞에서 기본

82) 보건복지부(2014).

83) 예를 들어, 2015년도 1인 가구 생계급여가 47만 원인데, 이때 47만 원과 27만 원 중 작은 값인 27만 원을 대체하면 20만 원(47-27)은 계속 생계급여로 지급받고, 여기에 기본소득 30만 원을 더하면 총 수급액은 50만 원이 된다. 따라서 기존 생계급여보다 3만 원이 증액된다.

84) 보건복지부(2014).

85) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2826(검색 일자: 2016. 10. 17).

소득을 위한 목적세의 도입을 제안하였는데, 그것은 사용처가 명시되어 있기 때문에 정부의 예산 낭비에 대한 불신도 작아질 수 있고, 특히 자신이 얼마만큼의 수혜를 받는지 예측 가능하기 때문에 조세 저항도 작아질 수 있다. 그만큼 실현 가능성이 커지는 것이다.

먼저, 시민 배당을 위해서는 ‘시민세’를 신설해야 하는데, 이것은 가계 개인에게 귀속되는 모든 소득, 즉 이자, 배당, 임료, 증권 투자 수익, 상속, 양도 등 모든 소득을 세원으로 한다. 우리나라 국민 계정에서는 여기에 가장 가까운 개념이 가계본원소득(PPI: Personal Primary Income)이다. 이것은 “국민소득(NI) 가운데 가계에 지급되지 않은 부분인 법인 소득과 정부가 받은 이자, 임료 등을 차감한 금액”이다(한국은행, 2015: 219). 2015년의 경우 명목 GDP 1,560조 가운데 가계 및 비영리 단체의 총본원소득 잔액(GNI에서 가계에 지급되지 않은 부분을 차감한 값)은 970조 원이다.⁸⁶⁾ 여기에 10%의 세율을 적용하면 97조 원이다. 그런데 총본원소득 잔액에는 집합 투자 펀드 투자 소득과 증권 양도 소득은 추계하지 않고 있다. 따라서 시민세는 주식, 현물 및 파생상품, 채권 등 모든 증권의 양도 소득과 집합 투자 펀드 투자 소득, 부동산 양도 소득, 그리고 상속, 증여 소득 등에 대해서도 면세 구간(소득 공제) 없이 10%의 기본소득세를 부과하도록 한다. 이런 소득이 100조 원이 된다고 가정하면,⁸⁷⁾ 가계에 귀속(지급)되는 모든 소득에 대하여 약 10%의 세율을 부과하는 것으로, 시민 배당에 필요한 재원 107조 원

86) <http://kosis.kr/>(검색 일자: 2016. 10. 17).

87) 2015년 부동산 양도 소득은 약 60조 원, 2015년 당시 과세 대상 상속세 및 증여세 약 20조 원, 과세 대상 주식 양도 소득 10조 원 정도이다(국세청, 2015 국세 통계). 이 글에서의 시민세는 공제 없이 모든 부동산과 증권의 양도 소득, 모든 상속과 증여, 그리고 파생상품 양도 소득에 대해서도 과세하는 것이므로, 이런 금액이 약 100조 원은 넘을 것이라고 추정할 수 있다.

을 조달할 수 있다고 추정할 수 있다. 이 조세는 모든 소득 수준에 대해 동일한 평률세(flat tax rate)로 부과되며, 소득 공제나 세액 공제 없이 소득이 있는 모든 개인이 납세해야 한다.

다음으로, 환경 배당을 위한 환경세는 탄소 배출원인 화석 연료의 사용에 부과하는 탄소세와 원자력 발전 억제를 위한 ‘원자력 안전세’로 구분할 수 있는데, 원자력 위험이 커지고 있는만큼 후자를 전자보다 높게 할 필요가 있다. 부가가치세 방식으로 부과할 수도 있고, 오염 원천에 부과할 수도 있을 것이다. 아무튼 환경세로 연간 30조 원을 조달한다고 가정한다. 30조 원은 2015년 기준으로 GDP의 약 2%에 달한다. 2015년에 교통 에너지 환경세가 약 13.5조 원(GDP의 약 1%) 과세되었는데(국회 예산 정책처, 2016), 환경 배당을 위하여 별도로 GDP의 약 2%를 과세할 필요가 있는 것이다.

끝으로, 토지 배당을 위한 토지세는 토지 보유자에게 부과되는데, 2015년 국민 대차 대조표 의하면 법인과 가게 및 비영리 단체의 토지 자산 가격은 약 4,830조 원이다.⁸⁸⁾ 따라서 여기에 약 0.6%의 세율만 부과하면 토지 배당의 필요 재원 30조 원을 조달할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 <표 4-6>과 같다.

88) <http://kosis.kr/>(검색 일자: 2016. 10. 17).

〈표 4-6〉 시민 기본소득의 금액과 재원

기본소득 금액(월: 만 원)		기본소득 재원(연: 조 원)	
시민 배당	20	시민세(세율 10%)	107
환경 배당	5	환경세	30
토지 배당	5	토지세	30
		일반 예산 지원 (기존 예산 대체)	13
합계	30	합계	180

자료: 직접 작성

라. 재분배 효과

마지막으로, 이상의 모델로부터 가구별 재분배 효과에 관한 가상적 사례를 들어 보자. 먼저, 전세를 사는 3인 가족 연봉 9천만 원인 가계를 생각해 보자. 시민 기본소득으로 연간 1,080만 원을 받는다. 시민세는 900만 원이다. 이것만 계산하면 180만 원의 이득이다. 환경세의 부담은 소비 지출과 수요 공급의 탄력성에 관한 정보가 없는 한 정확히 알 수 없다. 환경세의 소비자 부담분이 2/3라고 가정하면, 환경세 부과액이 3명에 대해 평균 180만 원이므로, 이것의 2/3는 120만 원이 된다. 이 가구가 평균 가구보다 1.5배의 환경세를 더 부담한다고 가정하면 180만 원이 된다. 이상을 종합하면, 주택이 없는 3인 가족 연봉 9천만 원 이하인 가구는 순수혜 가구가 된다.

또 하나의 예로, 3억 원짜리 아파트에 사는 3인 가족 연봉 8천 4백만 원인 가계를 생각해 보자. 기본소득으로 연간 1,080만 원을 받는다. 기본소득세는 840만 원이다. 환경세의 소비자 부담분이 2/3라고 가정하면, 환경세 부과액이 1인당 평균 60만 원이므로, 이것의 2/3는 40만 원

이고, 가구 부담은 120만 원이 된다. 이 가구가 평균 가구보다 1.3배의 환경세를 더 부담한다고 가정하면 연간 156만 원이 된다. 공시지가가 시장 가격의 70% 수준이고, 부동산의 70%를 토지분이라고 가정하면, 토지세는 88만 2천 원이다. 이상의 세금을 합하면 1,084만 원이다. 결국 3인 가족 아파트 3억 원짜리를 소유한 사람 중에서 연봉 8,400만 원 이하이면 순수혜 가구가 된다.

제5장

기본소득의 노동시장 효과 - 이론적 검토와 실험 결과

제1절 거시경제 효과: 노동수요 효과

제2절 근로유인 효과: 노동공급 효과

제3절 창업 효과

제4절 임금 효과

제5절 고용 효과

제5장 | 기본소득의 노동시장 효과 - 이론적 검토와 실험 결과

제1절 거시경제 효과: 노동수요 효과

1. 이론적 검토

기본소득은 소비성향이 낮은 계층으로부터 소비성향이 높은 계층으로 소득을 재분배시키기 때문에 소비를 증가시킨다. 기본소득으로 인한 소비 증가는 승수효과를 통하여 소득을 증가시키고, 소득의 증가는 노동수요를 증가시킬 것이다. 평률세 형태의 기본소득세를 내고 기본소득을 받는다는 간단한 가정 하에서 승수효과가 얼마나 될지 추정해 보기로 하자.

i 계층의 사람이 기본소득으로 인하여 ΔT_i 의 순수혜를 받는다고 하자. 여기서 순수혜란 기본소득 금액에서 i 계층의 사람이 내는 기본소득세를 뺀 것이다. 이 값이 마이너스인 경우에는 순조세가 된다. 이 계층의 한계 소비성향을 c_i 라 하고, 경제 전체의 한계 소비성향을 c 라고 하자. 순수혜가 양수인 경우에는 소비가 증가할 것이고, 음수인 경

우에는 소비가 감소할 것이다. i 계층의 순수혜로 인해서 첫 단계에서는 소비가 i 계층의 한계 소비성향에 따라서 늘어나고, 제2단계 이후에는 경제 전체의 한계 소비성향에 따라 늘어난다고 가정한다. 이 가정 하에서 i 계층의 순수혜로 인한 승수효과는 다음과 같다.

$$(c_i)(\Delta T_i) + (c)(c_i)(\Delta T_i) + (c)^2(c_i)(\Delta T_i) \dots \\ = (c_i)(\Delta T_i) \frac{1}{1-c}$$

여기서, 승수효과의 2번째 단계부터는 경제 전체의 소비성향 c 를 사용한 것에 주의해야 한다.⁸⁹⁾

경제 전체의 승수효과는 이 값을 모든 계층의 사람들에 대하여 모두 합한 것이다.

$$\sum_i (c_i)(\Delta T_i) \frac{1}{1-c} \quad (\text{식 5-1})$$

구체적인 자료를 가지고 이 값의 크기를 추정해 보자. 한계 소비성향에 대한 자료와 기본소득 모델에 입각한 계층별 순수혜에 대한 자료가 필요하다. 전승훈과 신영임(2009: 155)은 1982~2007년까지의 가계 동향 조사를 사용하여 우리나라의 계층별 한계 소비성향을 다음과 같이 추정하였다.

89) 수입 성향은 무시하였다. 수입 성향을 고려하면 승수효과는 다소 작아진다.

〈표 5-1〉 계층별 소비성향

소득 분위	한계 소비성향
1	0.6426
2	0.5180
3	0.4618
4	0.4545
5	0.4317
6	0.4128
7	0.3868
8	0.3673
9	0.359
10	0.3092
평균	0.3856

자료: 전승훈·신영임(2009).

이 추정치는 다른 연구에서의 추정치보다 상당히 작다.⁹⁰⁾ 그러나 소득 10분위별 한계 소비성향이 추정되어 있으므로 여기서는 이 자료를 그대로 사용하기로 한다.

계층별 순수혜를 구하기 위해서는 계층별 소득 자료가 필요하다. 여기서는 홍종학 의원실에서 국세청 자료를 활용하여 과세 미달자를 포함하여 1,967만 명의 소득 분위별 평균 소득 추정한 자료를 사용하기로 하자(홍종학, 2015: 8~9). 1분위를 최하층이라고 할 때, 2013년 1분위(하위 10%)의 평균 소득은 162만 원이고, 10분위(상위 10%)의 평균 소득은 1억 1,278만 원이었다.

90) 임병인·윤재형(2014: 600)은 1990년부터 2010년 동안의 가계 동향 조사 자료를 활용하여 3 계층으로 나눌 때 2010년 4분기 저소득층, 중산층, 고소득층의 한계 소비성향을 각각 1.2640, 0.5166, 0.2969로 추정하였다.

〈표 5-2〉 과세 미달자 포함 통합소득 구간별 평균 소득

소득 구간	2010년	2011년	2012년	2013년
1%	290,147,428	316,716,445	320,347,211	325,975,235
1~10%	100,550,285	107,104,149	109,943,276	112,779,520
10~20%	48,911,177	51,258,178	53,246,736	54,737,841
20~30%	34,662,301	36,442,795	39,318,859	39,235,191
30~40%	25,437,464	26,966,524	28,431,238	29,373,587
40~50%	18,915,873	20,216,623	21,532,908	22,344,038
50~60%	13,941,963	15,093,078	16,342,733	17,043,907
60~70%	10,088,179	11,068,136	12,290,856	12,780,227
70~80%	6,464,495	7,531,413	8,579,331	8,849,183
80~90%	3,526,633	4,322,395	4,801,601	4,912,245
90~100%	1,112,761	1,433,404	1,583,618	1,624,331

자료: 홍종학(2015).

여기서는 위의 두 표를 종합하고, 가장 간단한 기본소득 모델을 적용하기로 한다. 사람들은 분위별로 1명씩 있고, 각 분위별 소득과 한계 소비성향이 다음과 같다고 가정한다. 1인당 기본소득은 300만 원이고, 기본소득은 사람들의 소득에 비례해서 평률세로 납부한다. 이러한 가정 하에서 계층별 기본소득세와 순수혜를 구하면 다음과 같다.

〈표 5-3〉 계층별 순수혜

분위	평균 소득	기본소득	기본소득세	순수혜
1	1,624,331	3,000,000	160,465	2,839,535
2	4,912,245	3,000,000	485,272	2,514,728
3	8,849,183	3,000,000	874,195	2,125,805
4	12,780,227	3,000,000	1,262,535	1,737,465
5	17,043,907	3,000,000	1,683,736	1,316,264
6	22,344,038	3,000,000	2,207,327	792,673
7	29,373,587	3,000,000	2,901,763	98,237
8	39,235,191	3,000,000	3,875,973	-875,973
9	54,737,841	3,000,000	5,407,451	-2,407,451
10	112,779,520	3,000,000	11,141,283	-8,141,283
합계	303,680,070	30,000,000	30,000,000	0
	기본소득세율	9.8788%	재분배 규모	11,424,707

자료: 직접 계산.

연간 3천만 원의 기본소득 금액을 조달하기 위한 소득세율은 9.8788%이다. 3천만 원의 기본소득 금액 중에서 실제로 재분배되는 금액은 약 1,142만 원이고, 총소득의 3.76%에 해당한다. 1인당 연간 300만 원의 기본소득을 개인 소득에만 부과되는 기본소득세만으로 충당할 경우 유효 세율은 3.76%가 되는 것이다.⁹¹⁾

계층별 순수혜를 구해 보면, 1계층부터 7계층까지가 순수혜 계층이 되고, 8계층부터 10계층까지는 순부담 계층이 된다. 8계층을 더 세부적으로 분류해 보면, 8계층의 절반 정도가 순수혜자가 된다고 가정할 수 있으므로, 순수혜 가구의 비율은 75% 정도라고 짐작할 수 있다.

여기서 구한 순수혜에 <표 5-2>의 한계 소비성향을 적용하여 (식 5-1)에 의해서 승수효과를 구해 보면 약 345만 원이 된다. 승수효과는 재분배 규모의 약 30.3%가 되고, 총소득은 승수효과로 인해서 약 1.1%

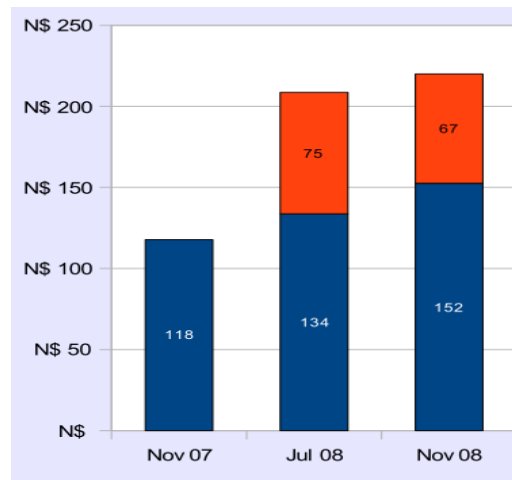
91) 기본소득세를 법인 소득이나 부가가치나 재산에도 부과한다면, 소득세율은 더 낮아질 것이다.

증가하게 된다.

2. 나미비아와 인도의 실험 결과

실험을 통해서 기본소득의 거시경제 효과를 확인하려면, 특정한 지역 전체 주민들에게 기본소득을 지급해야 한다. 나미비아 실험이 그러한 실험이다. 나미비아는 1인당 GDP의 1.5~2%를 지급하는 실험을 2년 동안 실시하였다.⁹²⁾ 그 결과 1인당 소득은 [그림 5-1]과 같이 변화였다.

[그림 5-1] 1인당 소득의 변화(나미비아)



자료: Basic Income Coalition(2009: 72).

이 그림에서는 사람들의 소득 증가를 기본소득 지급액 때문에 증가한 부분(막대 윗부분)과 기본소득에서 파생된 효과 때문에 증가한 부분

92) 제4장 제2절 참조.

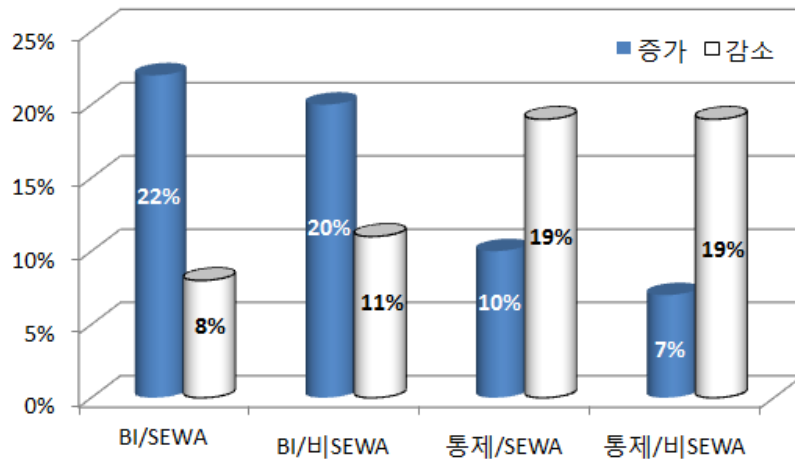
(막대 아랫부분)으로 나누어 보여 주고 있다. 가장 왼쪽은 기본소득이 지급되기 이전의 상태이며, 가운데는 기본소득이 지급된 지 7개월 뒤의 상태이고, 오른쪽은 1년 뒤의 상태이다.⁹³⁾ 기본소득을 제외하고, 사람들의 월평균 시장 소득이 1년 사이에 118달러에서 152달러로 29%나 증가하였다. 이것은 사람들이 생산적 활동에 참가하여 기본소득 이상으로 소득을 증가시켰다는 것을 의미한다.

한편, 인도는 2개의 마을을 선정하여 1인당 GDP의 약 3%를 지급하는 기본소득 실험을 실시하였고,⁹⁴⁾ 그 결과를 2개의 통제 마을과 비교하였다. [그림 5-2]에는 마을별로 소득이 증가한 가구의 비율이 나와 있다(왼쪽 막대). BI는 기본소득이 지급된 마을을 의미하고, SEWA는 SEWA(여성자영업노동조합)가 활동하는 마을을 의미한다. 그림을 보면, 기본소득이 지급되고 SEWA가 활동하는 마을에서는 22%의 가구에서 소득이 증가하였고, 8%의 가구에서 소득이 감소한 반면, SEWA가 활동하는 통제 마을에서는 10%의 가구에서 소득이 증가하였고, 19%의 가구에서 소득이 감소하였다. SEWA가 활동하지 않는 마을에서도 유사한 결과가 나타났다.

93) [그림 5-1]에서 1인당 기본소득을 100달러씩 지급함에도 불구하고 기본소득 지급액이 75달러, 67달러 등으로 100달러가 안 되는 것은 외부로부터 사람들이 이주해 와서 1인당 평균 기본소득 지급액이 100달러에 미달하게 되었기 때문이다.

94) 제4장 제2절 참조.

[그림 5-2] 소득이 증가한 가구의 비율(인도)



자료: SEWA Bharat(2014: 321)

실험을 통하여 이러한 거시경제 효과를 확인하기 위해서는 실험 대상이 되는 도시나 마을 내의 상당히 많은 마을 사람들에게 기본소득이 지급되어야 한다. 적은 수의 사람에게 지급되는 실험은 승수효과를 통한 수요 증대 효과를 확인하기 어렵다. 나미비아와 인도에서의 실험은 이런 조건을 충족시킨다. 실험 결과 1인당 적은 금액의 기본소득을 지급하더라도 소득이 증가하는 효과가 뚜렷이 나타났다. 나미비아에서는 1인당 GDP의 1.5~2% 정도로 적은 기본소득이 2년 동안 기본소득을 제외한 시장 소득을 29%나 증가시켰다.

그런데 실험 결과 해석에 몇 가지 유의할 점이 있다. 이러한 소득 증가 효과는 수요가 증대함으로써 소득이 증가하는 승수효과 이외에 노동공급 효과, 창업 효과 등이 합쳐져서 나타난 효과이다. 그리고 이 2개의 실험은 모두 저개발국에서 이루어진 것이므로 우리나라에서도 노

동공급 효과나 창업 효과에서 동일하게 나타날 것이라고 확실하게 말하기는 어렵다. 그러나 소비 증가에서 비롯되는 승수효과는 저개발국뿐만 아니라 선진국에서도 분명하게 나타날 것이다.

3. 성남시의 청년배당 사례

성남시는 2016년부터 성남시에 3년 이상 거주한 24세의 청년에게 분기별로 12만 5천 원, 즉 연 50만 원의 ‘청년배당’을 지급하고 있는데, 이는 한국에서 최초로 시도되는 기본소득이다. 그런데 이 청년배당은 현금이 아니라 ‘성남사랑 상품권’(이하 ‘상품권’)이라는 일종의 지역 화폐로 지급되며, 사용처도 관내의 전통 시장 등 중소 영세 상점에 국한되어 있다(성남시, 2016).

이 청년배당은 아직 시행의 시작 단계여서 그 효과에 관한 데이터가 구축되지도 않았고, 따라서 체계적인 분석도 이루어지고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 우리나라 최초의 기본소득이라는 의의가 있기 때문에, 본 연구에서는 정성적으로나마 그 경제적 효과를 파악해 보기 위해 2016년 9월 30일에 성남 상인 3명을 대상으로 FGI를 실시하였다. 그 결과 얻을 수 있는 정보가 많지는 않았는데, 아래에서 그 결과를 간략하게 정리하고, 전문은 [부록 1]에 수록하였다.

먼저, 시장마다 또 업체마다 차이가 있기는 하지만, 상품권의 도입으로 인해 매출이 약 15% 정도 증가한 것으로 평가되고 있다. 그것은 우선 상품권이 성남 내에서만 유통 가능하기 때문에 다른 지역에서의 소비가 성남으로 이전된 효과 때문이다. 그리고 처분해야만 하는 화폐라는 상품권의 특성으로 인해 현금 보유 시 발생하지 않을 소비가 추가로

발생하는 것도 매출 증가의 한 요인이다.⁹⁵⁾

다음으로, 상품권의 지역 내 유통으로 인해 일정한 승수효과가 발생한다. 원래 결제 대금으로 받은 상품권은 은행이나 상인회에서 현금으로 즉시 교환해 주는데, 그 자체가 지역 내에서는 화폐와 다를없기 때문에 굳이 현금화하지 않고 상품권 자체를 유통 수단으로 사용하고 있다. 이 때문에 비가맹점인 술집 등에서도 상품권이 유통되는데, 술집에서도 식자재 구매를 위해 전통 시장에서 상품권을 사용할 수 있기 때문이다.

원론적으로 생각하면, 지역 내에서만 사용할 수 있는 화폐가 추가로 발행된 셈이므로 지역의 소비 활성화와 상인들의 매출 증가는 당연할 것이다. 비록 지급 대상 청년들이 상품권을 부모에게 현금화하여 다른 지역에서 소비할 수도 있지만, 어차피 상품권은 부모가 사용하는 것인 만큼 그 효과는 달라지지 않을 것이다. 이렇게 하여 성남의 청년배당은 상품권이라는 지역 화폐의 형태로 지급됨으로써 성남 지역 경제에 긍정적 효과를 미치고 있는 것이다.

제2절 근로유인 효과: 노동공급 효과

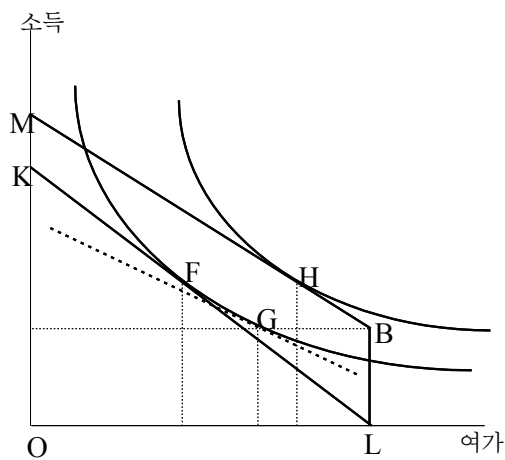
1. 이론적 검토

기본소득이 개별 노동자의 노동공급에 미치는 효과를 분석하기 위해

95) 예를 들면, 청년들 중에는 상품권을 지급받는 날 부모님께 효도한다고 평소에 사지 않던 고기를 사기도 한다.

서는 노동과 여가 사이의 선택을 다루는 미시적 분석에서 시작해 볼 수 있다.

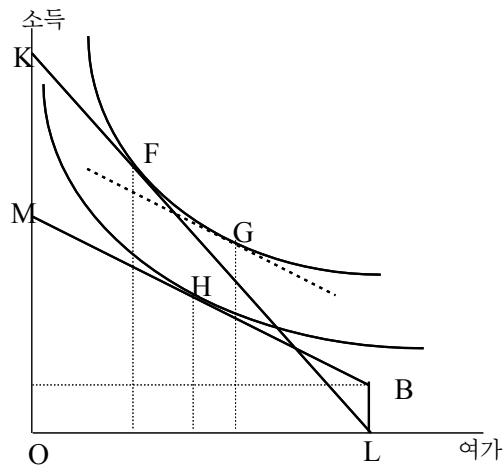
[그림 5-3] 저임금 근로자의 소득-여가 선택



[그림 5-3]에는 저임금 근로자의 소득 여가 선택이 나타나 있다. 가로축은 여가, 세로축은 소득을 나타낸다. 노동시간은 L에서 여가 시간을 뺀 것이다. 기본소득이 지급되기 전의 예산선은 KL이고, 이때의 선택 점은 F이다. 이제 LB만큼의 기본소득이 지급되고, 기본소득 지급으로 인해서 임금에 대한 기본소득세 부과가 일어난다면 예산선은 LBM으로 변하게 된다. 여기서 새로운 예산선을 이전의 예산선보다 바깥에 놓이게 그린 것은 저임금 근로자이기 때문이다. 새로운 예산선의 기울기는 임금에 대하여 세금이 부과되는 것을 반영하여 원래의 예산선보다 평평하게 그렸다. 새로운 균형점은 H가 되어 노동시간이 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

노동시간의 감소는 대체 효과와 소득 효과로 나누어 설명할 수 있다. F에서 G로 가는 것이 대체 효과이고, G에서 H로 가는 것이 소득 효과이다. 대체 효과에 의하면, 임금의 감소는 항상 노동시간을 줄인다. 여가가 정상재라고 가정하면, 소득 효과는 노동시간을 줄인다. 이러한 가정 하에서 기본소득의 지급으로 인하여 저임금 근로자의 효용은 증가하지만, 노동시간은 줄어든다.

[그림 5-4] 고임금 근로자의 소득-여가 선택

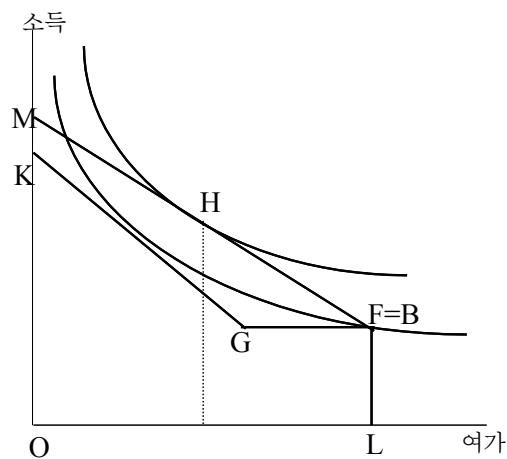


[그림 5-4]에는 고임금 근로자의 소득 여가 선택이 나타나 있다. 기본소득이 지급되고 기본소득세가 부과된 이후의 예산선 LBM은 이전의 예산선 LK보다 전체적으로 보아 높이가 낮다. 원래의 선택점은 F이고, 새로운 선택점은 H이다. F에서 G로 가는 것은 대체 효과이고, G에서 H로 가는 것은 소득 효과이다. 여기서는 실질 소득의 감소가 노동시간을 늘리는 방향으로 작용하는 것으로 가정하였다. 이러한 가정 하에서

두 가지 효과를 합쳐 볼 때, 고임금 근로자의 효용은 감소하고, 노동시간은 줄어든다.

지금까지의 분석에 따르면, 기본소득의 도입은 경제 전체로 보아 노동공급을 줄일 가능성이 높다고 결론을 내릴 수 있다. 그러나 이것은 아무런 복지가 없는 상태와 기본소득을 비교하였을 때의 결론이다. 최소소득보장과 같은 선별복지 상태가 존재하는 나라에서는 다른 결론이 내려질 수 있다.

[그림 5-5] 최소소득보장과 기본소득



[그림 5-5]는 최소소득보장과 기본소득의 경우 저임금 근로자의 선택을 비교한 것이다. 최소소득보장의 예산선은 LBGK 직선이다. BG 구간에서 예산선이 수평선인 것은 보조금 LB 이하의 소득을 얻을 때에는 LB와의 차이를 보조해 주어 일을 하더라도 소득이 증가하지 않기 때문이다. 위의 그림에서 근로자는 F점, 즉 전혀 노동을 하지 않는 점을 선택

택하게 된다.

기본소득의 경우 예산선은 LBM으로 바뀐다. 이 상태에서 근로자는 H점을 선택하게 된다. 노동시간은 0에서 +로 증가하게 되고, 근로자의 효용은 증가하게 된다. 이와 같이 최소소득보장 정책과 비교할 때 저임금 근로자의 경제 활동 참여를 증가시켜 노동공급을 증가시키는 효과를 가진다.

기본소득에 대하여 사람들이 가장 걱정하는 것 중의 하나는 기본소득을 주면 일을 하지 않을 것이라는 걱정이다. 그러나 기본소득이 최소소득보장에 비해서 가지는 장점 중의 하나는 복지 함정이 없다는 것이다. 복지 함정이란 복지 수혜자는 일자리가 생기더라도 일을 하지 않고 복지에 의존해서 살아가는 현상을 말한다. 최소소득보장과 비교할 때 기본소득은 도움을 받는 저소득층 사람들의 노동유인을 크게 만든다.

구체적인 숫자의 예를 들어 살펴보자. 정부가 1인 최저 생계비를 월 30만 원(3인 가구 90만 원)으로 정하고, 1인당 소득이 30만 원 이하인 모든 사람에게 30만 원의 소득을 보장하는 최소소득보장 정책을 실시하기로 했다고 가정해 보자. 어떤 일이 생길까? 첫째로, 3인 가족을 대표해서 90만 원 이하의 월급을 받고 일하던 사람들은 일을 중단할 것이다. 한 달 열심히 일해서 90만 원을 벌면 복지 혜택에서 제외되므로 소득은 90만 원 그대로이다. 그런데 늘더라도 1인당 30만 원씩 보조금이 나오므로 세 사람분을 합치면 90만 원이 된다. 일할 이유가 없어진다. 둘째로, 복지 수혜를 받고 있는 중에 90만 원의 일자리가 생기더라도 일을 하지 않을 것이다. 심지어 90만 원 조금 넘는 일자리가 생기더라도 일을 안 할 가능성이 높다. 이것이 바로 복지 함정이다.

기본소득의 경우는 다르다. 1인당 30만 원의 기본소득이 주어지면 3

인 가족 90만 원의 소득이 보장된다. 시장 소득에 대한 기본소득세율이 10%라고 가정하자. 이때 90만 원의 일자리에서 일을 하면 가구 소득은 171만 원으로 늘어나게 된다. 이와 같이 기본소득은 선별복지에 비해서 저소득층에 대한 노동유인이 훨씬 크다. 가난하여 남의 도움을 받는 사람들이 일자리가 생겼을 때 기꺼이 일하는 사회가 정의로운 사회일 것이다.

기본소득의 경우, 노동유인을 떨어뜨리는 효과는 저소득층이 아니라 고소득층에서 나타날 수 있다. 기본소득의 재원 마련을 위하여 기본소득세가 부과되면, 그만큼 노동유인이 줄어들 수 있기 때문이다. 이러한 고소득층의 노동시간 감소를 우려하는 사람도 있을 것이다. 그러나 고소득층의 노동시간이 줄어들면 좋은 일자리를 나누는 효과도 있으므로 오히려 사회적으로 바람직할 수 있다.

기본소득이 저임금 근로자의 노동유인을 증가시키는 것에 대하여 2010년의 노벨 경제학상 수상자인 피사리데스(Sir Christopher Pissarides)는 2016년 세계경제포럼(World Economic Forum)에서 구체적으로 다음과 같이 말하였다.

파이는 커져 가지만, 시장에만 맡겨 놓으면 모든 사람이 이득을 본다는 보장이 없다. 그래서 우리는 새로운 제도를 설계할 필요가 있다. 시장에서 보상을 받는 사람으로부터 시장에서 뒤흔치는 사람에게로 재분배하는 정책. 보편 최소 소득(universal minimum income)은 그런 정책의 하나이다. 그것은 노동시장의 가장 하위에 있는 사람들의 노동유인을 없애지 않기 때문에 내가 아주 좋아하는 정책이다.⁹⁶⁾

96) <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2016/sessions/a-world-without-work>(검색 일자: 2016. 10. 9).

2. 영·미권의 실험 결과

미국과 캐나다에서는 1968년부터 기본소득 보장 정책으로 인해서 노동유인이 얼마나 감소하는지를 알아보기 위한 대규모 사회적 실험을 실시한 적이 있다. 미국 뉴저지에서는 1,357가구를 대상으로 3년 동안, RIME(농촌 지역)에서는 809가구를 대상으로 3년 동안, 시애틀-덴버에서는 809가구를 대상으로 최장 20년 동안, 개리에서는 1,800가구를 대상으로 3년 동안, 마니토바(캐나다)에서는 1,300가구를 대상으로 3년 동안 다음과 같은 형태의 부의 소득세 실험이 진행되었다(Hum and Simpson, 1993a).

〈표 5-4〉 미국과 캐나다의 소득 보장 실험

이름, 실험 지역	대상 가구	자격 조건	플랜	기간/시작
New Jersey. Trenton, Patterson- Passaic, and Jersey City, NJ, Scranton, Pa	1,357가구: 725 실험, 632 통제	부부 가구, 남성 가장 18~58세, 자녀 1명 이상, 소득 < 빈곤선 1.5	$t = 0.3, 0.5, 0.7$ $G =$ 빈곤선의 0.5, 0.75, 1.0, 1.25	3년/ 1968~1969
Rural(RIME). Duplin County, NC, Pocahontas and Calhoun Counties, Iowa	809가구: 587 남성 가장, 108 여성 가장, 114 노인 가장	자녀 1명 이상, 소득 < 빈곤선 1.5	$t = 0.3, 0.5, 0.7$ $G =$ 빈곤선의 0.5, 0.75, 1.0	3년/ 1970
Seattle-Denver. Seattle, Wash, Denver, Colo	4,801가구	자녀 1명 이상, 소득 < \$11,000(단독) \$13,000(부부)	$t = 0.5, 0.7, 0.7*, 0.8*$ (*는 체감) $G =$ 빈곤선의 0.95, 1.2, 1.4	3, 5년, 20년(덴버)/ 1969
Gary. Gary, Ind.	1,800 흑인 가구, 60% 여성 가구	흑인 가장 18~58세, 1자녀 이상, 소득 < 빈곤선 2.4	$t = 0.4, 0.6$ $G =$ 빈곤선의 0.75, 1.0	3년/ 1971
Mincome. Manitoba Winnipeg and Daupin, Manitoba	1,300 부부 가구와 독신 개인	건강한 가장 58세 이하, 소득 < \$13,000(4인 가족의 경우)	Winnipeg $t = 0.35, 0.5, 0.75$ $G = \$3,800, \$4,800, \$5,800$ Dauphin(전체 대상) $t = 0.5,$ $G = \$3,800$	3년/ 1975

자료: Hum and Simpson(1993a: 275).

이 부의 소득세 실험은 선진국에서 행해진 가장 큰 규모의 소득 보장 실험이었다. 부의 소득세는 기초 소득(G)과 감소율(t)로 설계할 수 있다.⁹⁷⁾ 위의 표에서 확인할 수 있지만, 상당히 관대하게 기초 소득을 보장하였다. 빈곤선(1.0배)에 해당하는 소득을 보장한 실험가구가 상당히 있었고, 심지어 빈곤선의 1.2배, 1.4배의 소득을 보장한 가구도 있었다. 실험의 목적은 기초 소득을 보장하였을 때 노동시간의 감소 여부와 그 크기를 측정하는 것이었다. 사람들에게 먹고살기에 충분한 소득을 보장해 주었을 때 과연 일을 할 것인가?

실험 결과 산출된 방대한 데이터는 다수의 계량 경제학자들에 의해 분석되었다. 다음의 표는 흄과 심슨의 추정이다.

〈표 5-5〉 부의 소득세로 인한 연간 노동시간 감소분

실험	남편	아내	여성 가구주
Mincome	-20(1%)	-15(3%)	-56(5%)
New Jersey	-57(3%)	-62(28%)	
Rural	-93(5%)	-180(28%)	
Seattle-Denver	-135(8%)	-129(20%)	-134(13%)
Gary	-76(5%)	-18(6%)	-84(23%)
미국 전체	-69(6%)	-70(19%)	-85(15%)

자료: Hum and Simpson(1993b: 448).

기본소득 보장으로 인한 노동시간의 감소는 이론적으로 충분히 예측 가능한 것이었다. 문제는 감소의 정도였다. 남자의 경우 노동시간의 감소는 10% 이내였다. 여자의 경우에는 28%까지 감소한 지역이 있었다.

97) 본 보고서 제3장 제1절 3항 참조.

민콕의 경우에는 남자 1%, 여자 3%로 감소분이 매우 적었다. 전체적으로 보아 10% 전후의 노동시간이 감소하였다.

기본소득의 지지자들에게는 이 정도의 노동시간 감소분은 우려했던 것보다 크지 않은 것으로 해석할 수 있다. 최소 생계비 내지 그 이상을 보장했던 관대한 실험 설계를 고려하였을 때에는 더욱 그렇게 볼 수 있다. 기본소득만으로 충분히 먹고살 수 있을 정도의 소득을 보장하였는데도 노동시간이 10% 정도만 감소한 것이다.

그러나 당시의 정치인들은 이 정도의 노동시간의 감소를 매우 나쁜 것으로 해석하였다. 특히, 시애틀-텐버 지역에서 흑인들의 이혼율이 57%, 백인들의 이혼율이 53%나 증가한 것으로 보고되자, 기본소득을 지지했던 주요한 정치인들이 반대로 돌아서 버렸다. 그래서 미국에서 기본소득 운동은 정치적 힘을 잃었고, 신자유주의 시대가 본격적으로 전개되면서 알래스카를 제외하고는 정치 무대에서 완전히 사라지게 되었다. 그러나 1990년에 행해진 연구에 의하면, 이러한 이혼율의 증가는 통계적 오류임이 드러났다. 어떤 지역에서도 이혼율의 유의미한 변화는 없었다(Forget, 2011: 288).

그 다음의 연구에 의해서 당시의 노동시간 감소에 대한 추정이 과장되었다는 것이 드러났다. 구조 방정식 모형에 입각하여 대체 효과와 소득 효과를 추정한 결과, 기본소득 보장으로 인한 대체 탄력성과 소득 탄력성은 모두 비탄력적이었다(Hum and Simpson, 1993a: 282).

그리고 노동시간 감소도 일을 중단한 사람 때문에 생긴 것이 아니라는 것이 드러났다. 조사 대상자 중에 일을 하다가 중단한 사람은 아무도 없었다. 단지 노동시간을 줄였을 뿐이었다. 노동시간을 줄인 이유는 남자는 주로 교육훈련을 늘리기 위해서였고, 여자는 아이를 돌보기 위

해서였으며, 청년들은 자기 계발을 하여 취업을 늦추기 위해서였다 (Levin et al., 2005: 99).

노동시장 이외의 영역에서 바람직한 효과도 확인되었다. 기본소득 보장은 학교 출석 증가, 주택 소유 증가, 영양 개선 등 사회적으로 바람직한 결과를 가져왔다. 포제는 캐나다 도핀의 실험 결과를 당시의 의료 기록과 연결시켜 분석함으로써 기본소득 보장으로 인하여 병원 입원, 사고로 인한 병원 입원, 정신 질환으로 인한 병원 입원이 의미 있게 감소하였다는 것을 확인하였다(Forget, 2011). 병원비의 감소분만 가지고도 실험 비용의 상당한 부분을 충당할 수 있었을 것이다.

휴과 심슨은 “기본소득을 보장할 경우 부작용은 거의 없었고, 노동유인 감소 효과는 생각했던 것보다 크지 않았다.”(Hum and Simpson, 1993a: 287)고 결론을 내리고 있다. 그러나 이러한 바람직한 효과를 확인한 것은 이미 정치 영역에서 기본소득 논의가 사라진 뒤였다.

여기서 기본소득 실험이나 해석과 관련해서 오늘날의 맥락에서 보아 두 가지 중요한 점을 지적하고자 한다. 1970년 실험의 가장 큰 특징은 실험의 결과를 기초 소득을 보장하지 않는 가구와 보장하는 가구를 비교하려 했다는 것이다. 기본소득을 보장할 경우 노동을 하지 않을 것이라는 당시의 정치적 쟁점에 비추어 보면 타당한 설계였다고 할 수 있다. 이론적으로 볼 때, 최소한으로 살 수 있을 정도의 소득을 보장하면 소득을 보장하지 않을 때에 비해서 노동시간이 줄어드는 것은 당연한 일이다. 당시의 실험은 과연 어느 정도 줄어드는가를 확인하려 한 것이라고 볼 수 있다.

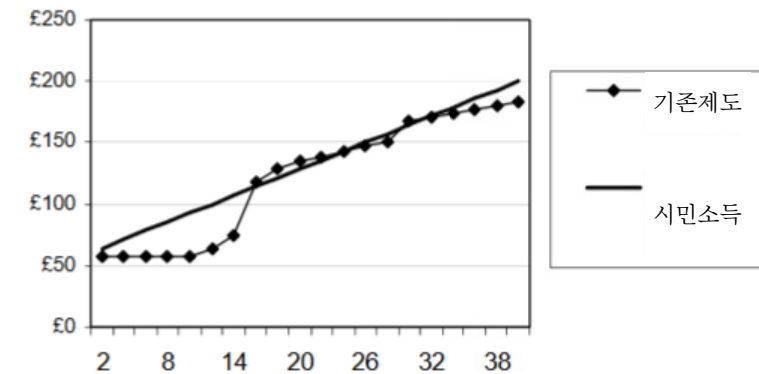
오늘날의 맥락에서 더 중요한 관심은 최소소득보장의 형태로 기초 소득을 보장하는 경우에 비교할 때, 기본소득을 보장하면 노동유인이

줄어드는지의 여부이다. 이미 선진국 대부분의 나라에서는 다양한 방식으로 최소 소득을 보장하고 있다. 실업부조를 예로 들어 보자. 경제활동인구의 5% 이내가 실업부조를 받을 때에는 그 사람들이 실업 함정에 빠지더라도 경제적으로 크게 문제될 것이 없다. 그러나 실업부조를 받아야 하는 인구가 10% 이상으로 늘어나는 경우에는 실업 함정이 경제에 큰 부담이 된다.⁹⁸⁾

기본소득의 구체적인 재정 모델을 통해서도 실업 함정이 사라지는 것을 확인할 수 있다. 말콤 토리(Malcolm Torry)는 영국을 대상으로 하여 조세 중립적인 시민소득(citizen's income) 모델을 제시하였다(Torry, 2016). 여기서 조세 중립적 모델이라는 것은 조세 규모를 늘리지 않으면서 기존의 조세 및 복지 제도를 조정하여 시민소득을 지급하는 모델이다. 이 모델에 따르면, 어린이와 청년은 주당 56.80파운드, 성인은 71.70파운드, 노인은 145.40파운드의 기본소득을 받게 된다. 토리는 시민소득 제도 하에서 최저임금을 받고 일하는 근로자의 소득과 주당 노동시간 사이의 관계를 최저임금에 따라 계산하여 [그림 5-6]과 같은 결과를 얻었다. 그림에서 가로축은 주당 노동시간, 세로축은 주당 소득을 의미한다.

98) 핀란드에서는 실업자가 늘어남에 따라 실업부조를 받는 사람의 노동유인을 높이기 위하여 자격 심사가 엄격해지고, 노동 조건이 가혹해져서 인권 침해 사례까지 생기고 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 이론적으로 보면 기본소득은 실업부조 같은 최소소득보장에 비교해서 저소득층의 노동유인이 크다. 핀란드에서 2017년부터 시행하려는 기본소득 실험은 실업부조와 기본소득의 노동유인을 비교함으로써 기본소득이 실업 함정이 적다는 것을 실증적으로 보이려고 하는 것이다("Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment", http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokeilun-toteuttamisesta?_101_INSTANCE_yr7QpNmlJmSj_languageId=en_US. 2016. 8. 25; 검색 일자: 2016. 10. 9).

[그림 5-6] 최저임금 근로자의 소득과 노동시간



자료: Torry(2016: 160).

그림에서 기존의 선별적 복지 제도 하에서는 상당한 실업 함정이 존재하지만, 시민소득으로 바꾸면 실업 함정이 상당히 줄어든다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 기존의 제도 하에서 어떤 근로자의 무차별 곡선이 0시간 일하는 점과 16시간 일하는 점을 지난다고 하면,⁹⁹⁾ 이 근로자는 16시간 미만의 노동을 하지는 않을 것이다. 그러나 시민소득 하에서는 몇 시간이라도 노동을 하여 더 높은 효용을 얻게 된다.

마지막으로, 실험과 관련하여 한 가지 더 지적할 점이 있다. 포제는 2017년부터 진행될 캐나다 온타리오 주의 기본소득 실험과 관련하여 한 가지 중요한 제안을 하였다. 그것은 노동유인을 검토할 때 노동의 의미를 임금 노동에 국한시켜서는 안 된다는 것이다(Forget et al., 2016). 1970년대의 실험을 검토할 때에는 임금노동시간의 감소 여부만을 검토하였다. 그런데 앞에서 지적하였듯이, 노동시간 감소의 상당한 부분은 그냥 일을 그만둔 것이 아니라, 가사 노동이나 자기 계발 투자

99) 이 그림에서는 가로축이 노동시간을 나타내므로 무차별 곡선은 우상향하는 모양을 가지게 된다.

때문이었다. 임금노동은 감소하였지만, 사회적으로 바람직한 노동은 증가한 것이라고 보아야 할 것이다. 그리고 오늘날에는 기본소득이 지급 되면 가사 노동이나 자기 계발 이외에 협동조합이나 사회적 기업, 자원 봉사, 시민 단체 활동 등이 증가할 가능성이 있다. 이런 것들은 모두 사회적으로 바람직한 노동의 증가로 해석하고, 조사 대상에 넣어야 할 것이다.

제3절 창업 효과

1. 이론적 검토

우리나라 경제의 가장 큰 문제점 중의 하나는 청년들의 창업이 부진하다는 것이다. 좋은 일자리가 부족한 상태에서 창업의 부진은 얼마 없는 좋은 일자리를 얻기 위한 지대 추구적 경쟁에 몰입하게 된다. 공무원과 공기업은 청년들이 가장 선호하는 직업이 되었고, 전체 취업 준비생의 약 40%가 공무원 시험을 준비하고 있는 이른바 공시족으로 확인되었다.¹⁰⁰⁾ 유능한 인력들이 공무원에 집중 배분되면 경제의 혁신 능력이 감소하여 제4차 산업혁명에서 뒤처지게 된다.

청년들이 공무원을 선호하는 이유는 직업 안정성과 노후 소득 안정

100) “21일 통계청의 ‘5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사 결과’를 보면 지난 5월 기준 청년층(15~29세) 비경제활동인구 중 취업 시험 준비자는 65만 2,000명으로 이 중 39.4%인 25만 7,000명이 일반직 공무원 시험을 준비하고 있는 것으로 나타났다. 일반직 공무원 시험을 준비하는 청년들의 숫자는 관련 통계가 집계된 2006년 이후 가장 많다”(경향신문, 2016. 7. 21).

성이다. 직업 안정성을 추구하는 가장 큰 이유를 소득 안정성의 확보라고 보면, 기본소득 같은 정책으로 최소한의 소득 안정성이 확보된다면 청년들의 진로 선택이 상당히 달라질 수 있다.

창업에 대한 가장 큰 장애는 창업에 따르는 리스크일 것이다. 로버트 실러(Robert Shiller)는 리스크 문제에 대하여 다음과 같이 주장하였다.

기술 진보는 경제에서 리스크를 증가시키고, 소득 분배를 악화시킨다. 기술에 따라 리스크가 발생하는 것은 피할 수 없다. 기술로 인해서 고통받는 사람들이 생긴다. 기술 발전이 무조건 공황을 가져온다고 할 수는 없겠지만, 기술 발전이 많은 사람들에게 리스크를 발생시키는 것은 사실이다(Shiller, 2003).

리스크는 사람들이 자신의 꿈을 실현하는 것을 방해한다. 혁신과 창업을 저해한다. 도덕적 해이를 낳고, 소득 불평등을 강화시킨다. 그러나 리스크가 존재한다고 해서 기술 발전을 거부하는 것은 잘못이다. 리스크는 적절하게 관리되어야 한다. 리스크를 관리하기 위해서는 생계 보험(Insurance for Livelihoods and Home Values), 거시 시장(Macro Markets), 소득 연계 대출(Income-Linked Loans), 불평등 보험(Inequality Insurance), 세대 간 사회보장(Intergenerational Social Security), 리스크 관리 국제 협약(International Agreements for Risk Control) 등의 정책을 도입해야 한다(Shiller, 2003).

실러는 부의 소득세 정책이 리스크를 줄이는 사회보험의 역할을 할 수 있지만, 게으름을 부추길 수 있다는 대중의 선입관을 깨뜨리는 것이 과제라고 판단하면서, 참여소득(participatory income)으로 이름을 바꿀 것을 제안하였다(Shiller, 2003: 256). 그러면서 그는 최소소득보장 정책이 게으름을 부추기고 있다고 비판하였다.

“유럽 나라들이 게으름을 부추겨서는 안 된다는 대중의 우려 때문에, 다소라도 노동을 장려하는 정책 대신에 채택한 정책이 최소소득보장을 받는 사람들이 일하는 것에 벌을 줌으로써 바로 게으름을 부추기고 있다는 것은 아이러니이다.”(Shiller, 2003: 256).

기본소득은 실러가 말하는 생계 보험, 소득 연계 대출, 불평등 보험, 세대 간 사회보장의 역할을 한꺼번에 할 수 있는 정책이므로 효율적이다. 그리고 기본소득은 최소소득보장 정책과 비교할 때 저소득층의 노동유인이 크기 때문에, 게으름을 부추긴다는 대중적 인식은 합리적인 설득이나 사회적 실험에 의해서 교정될 가능성이 있다.

창업을 위해서는 금융적 리스크를 감수해야 한다. 즉, 실패할 위험을 무릅쓰고 돈을 빌려 투자를 해야 한다. 벤처 자본이 발달한 선진국에서는 창업에 필요한 자금을 조달하기가 비교적 용이하지만, 그렇지 못한 나라에서는 금융적 리스크를 감당해야 한다. 이때 기본소득 같은 조그만 소득 보장만으로도 금융적 리스크를 더 잘 감당하는 행동이 나타날 수 있다. 창업자는 자금을 확보하기 위해서 높은 이자율을 지급해야 하는 경우가 많다. 기본소득이라는 안정적인 자금의 흐름은 후진국과 같이 자금 규모가 크지 않을 때에는 상환 가능성을 어느 정도 높여 주므로 자금 조달의 이자율을 낮추는 역할도 할 수 있다.

창업이 활성화되지 못하는 또다른 이유는 사람들의 창의력 부족 때문이다. 창의력 개발에 가장 필요한 것은 먹고살 걱정에서 해방됨으로써 자기의 꿈을 추구할 수 있는 시간을 확보하는 것이다. 생계에 쫓기는 사람은 자신에게 주어진 아무런 일자리를 받아들이는 경향이 있다.

멀레이너선과 샤퍼는 소득이나 시간이 부족한 사람은 잘못된 판단을 내리는 경향이 있다는 것을 발견하였다. 가난한 사람은 긴급하게 결정해

야 할 일에 쫓겨서 두뇌 사용이 제한되는 현상이 나타난다. 그들은 이것을 정신적 대역폭(bandwidth)이라고 불렀다(Mullainathan & Shafir, 2013: 85). 가난은 돈만 결핍시키는 것이 아니라 정신적 대역폭도 좁아지게 만드는 것이다. 그들의 실험에 의하면, 가난에 시달리는 사람은 그렇지 않은 사람에 비해서 동일한 IQ 테스트 문제를 잘 풀지 못하였다. 가난이 IQ를 13점 내지 14점 낮추었다. 동일한 사람이라 할지라도 가난할 때와 그렇지 않을 때 IQ가 10점 정도 차이가 났다(Mullainathan & Shafir, 2013: 103~115).

창의력을 개발하기 위해서는 학습과 교육이 중요하다. 기술의 변화로 새로운 직업을 구하기 위해서도 학습이 필요하다. 학습을 하기 위해서는 학습비도 문제가 되지만, 학습 기간의 생활비도 문제가 된다. 비록 교육이 무상으로 진행되더라도 가난의 압박에 시달리는 사람은 교육훈련의 효과가 떨어진다. 당장 먹을 물고기가 없어서 배가 고픈 아이들에게 물고기 잡는 법을 가르칠 수는 없는 것이다.

최소소득이 보장된 상태에서도 학습자가 노동조건을 충족시키는 데 정신적 대역폭의 일부를 사용해야 한다면 효과가 떨어진다. 공무원에게 신고하는 날짜와 서류를 기억해야 하고, 공무원이 구해 주는 일이 있으면 시간을 내어 그 일을 해야 한다. 조건부 복지 수혜자는 제법 많은 시간을 써야 계속해서 혜택을 누릴 수 있다. 기본소득은 이런 의무에서 벗어나게 해 준다(Mullainathan & Shafir, 2013: 373~376).

그리고 창업을 한다고 해서 바로 소득이 생기는 경우는 드물다. 상당한 기간 동안 소득이 없는 상태를 견뎌 내야 한다. 오래 버티면 수익을 낼 수 있는데, 버티지 못하여 중도에 포기하는 경우도 많다. 기본소득은 이런 기간을 견뎌 내어 창업이 성공할 수 있는 가능성을 높여 준다.

기본소득은 꿈을 추구할 수 있는 시간을 주고, 창의력을 개발하는 데 도움을 줄 수 있다. 이런 이유에서 영국 왕립예술원은 기본소득을 도입해야 하는 가장 큰 목적은 사람들의 창의력(Power to Create)을 키우기 위해서라고 규정하였다(Painter & Thoun, 2015).

기본소득이 리스크를 줄여 창업에 도움을 주는 것과 같은 이유로 중소기업에도 도움을 줄 수 있다. 중소기업의 애로 사항 중의 하나는 좋은 인력을 확보하기 힘들다는 것이다. 청년들이 중소기업을 꺼리는 이유는 소득 불안정성 때문이다. 그리고 젊었을 때의 소득 불안정은 늙었을 때 소득 불안정의 원인이 된다. 기본소득으로 일생 동안 소득 안정성이 보장된다면 중소기업에 취업하려는 사람이 늘어날 수 있다. 물론 비전이 없는 중소기업은 오로지 생계를 위해 취업하려는 사람이 줄어들 것이므로 기본소득으로 인해서 인력난이 더 커질 수도 있다. 그러나 비전 있는 중소기업이라면 기본소득이 인력난 해소에 상당한 도움이 될 것이다.

기본소득으로 인한 소득 안정성은 협동조합이나 사회적 기업 같은 곳에 종사하려는 사람의 수를 늘릴 수 있다. 결국 협동조합이나 사회적 기업 창업에 도움을 줄 수 있는 것이다. 상당한 수의 협동조합과 사회적 기업이 정부의 보조로 유지되고 있는데, 기본소득은 이런 조직에 대한 임금 보조의 효과가 있다. 특히, 사회적 협동조합이나 사회적 기업처럼 영리 목적보다는 사회적 목적이 커서 도덕적 만족을 줄 수 있는 조직은 기본소득이 지급된다면 적은 임금으로 일하려는 사람이 늘어날 수 있다. 예술가, 연구자, 정치인 등도 마찬가지이다.

기본소득은 농사를 지으려는 사람들을 늘릴 수 있다. 농업은 환경과 건강에 친화적인 요소를 가지고 있어서 약간의 소득 보조가 있으면 중

사하려는 사람이 늘어날 여지가 있다. 실제로 선진국의 농업인들은 정부로부터 상당한 소득 보조를 이미 받고 있다. 기본소득은 이와 같은 농업 보조금을 증가시키는 효과가 있을 것이다. 예를 들어, 농업인들에게 일반적인 기본소득 이외에 약간의 농민 기본소득이 덧붙여진다면, 농업 부문에서 고용이 상당히 증가할 수 있을 것이다.

2. 나미비아와 인도에서의 실험 결과

앞서 나미비아에서 기본소득을 지급한 이상으로 소득이 증가한 결과를 살펴보았다. 소득이 증가한 이유를 분해해 보면 다음과 같다.

〈표 5-6〉 가계소득의 원천

(단위: 나미비아달러)

기본소득 제외한 소득 원천	2008.11	2009.11	증가율
임금	581	692	19%
자영업	170	681	301%
농업	42	57	36%
친지 보조	103	82	-21%
정부 보조	199	285	44%

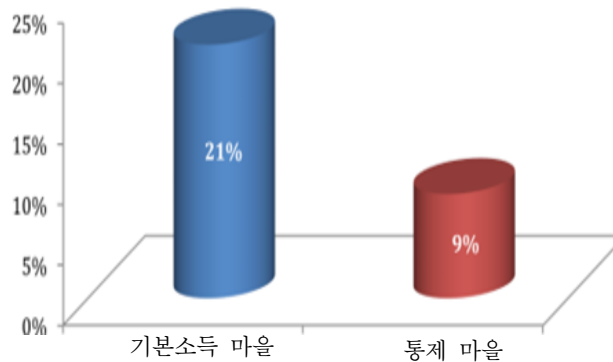
자료: Basic Income Coalition(2009: 73).

실험 기간 동안 임금 소득은 19% 증가하였다. 이에 비해 자영업 소득은 301%나 증가하였다. 자영업 소득은 681달러로, 임금 소득 692달러와 맞먹는 수준으로 증가하였다. 친지로부터의 보조는 21%가 감소하였다.

자영업의 증가는 기본소득으로 인하여 자영업 창업에 필요한 자본재를 구입할 수 있게 된 것이 큰 도움이 되었다. 가족들이 받는 기본소득을 몇 달 동안 모아 빵 굽는 기계를 사서 빵 가게를 창업하거나, 재봉틀을 사서 옷 수선 가게를 창업하는 사례가 보고되었다.

인도의 기본소득 실험에서도 이러한 창업 효과가 뚜렷이 나타났다. [그림 5-7]은 1년 동안 소득 창출 생산적 활동이 증가한 가구의 비율을 나타낸 것이다. 기본소득이 지급된 마을에서는 21%의 가구에서 소득 창출 활동이 증가하였는데, 통제 마을에서는 9%밖에 증가하지 않았다.

[그림 5-7] 생산적 활동이 증가한 가구 비율



자료: SEWA Bharat(2014: 324).

<표 5-7>은 큰 가축을 키우는 가구의 비율 변화를 나타낸 것이다. 전체적으로 보아서 기본소득 마을에서 큰 가축이 늘어난 정도가 크다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-7〉 큰 가축을 키우는 가구의 비율 변화

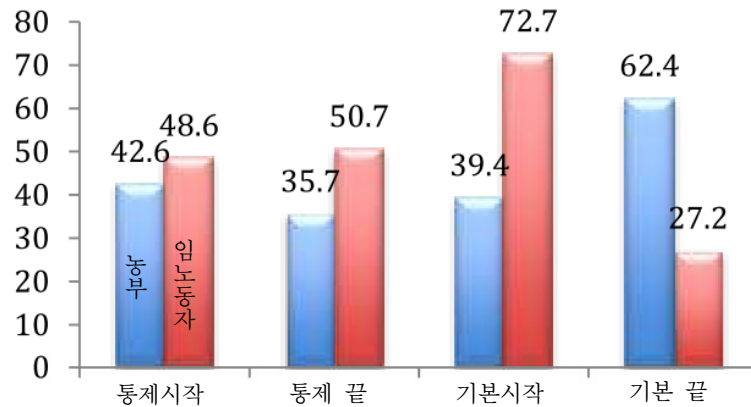
(단위: %)

큰 가축(마리)	기본소득 마을		통제 마을	
	시작	끝	시작	끝
없음	87.8	59.7	83.3	70.9
1~5	11.8	34.1	9.4	23.4
6~10	0.4	4.8	4.3	3.4
11~20		1.0	1.8	1.6
20 이상		0.4	1.3	0.7

자료: SEWA Bharat(2014: 325).

가축의 확보는 자영업 농업인의 증가와 직결된다. [그림 5-8]은 원주민 마을에서 자기 농장에서 일하는 노동시간과 임노동시간의 비율 변화를 나타낸 것이다. 왼쪽 막대는 자기 농장에서 일한 시간의 비율이고, 오른쪽 막대는 남의 농장에서 일한 시간의 비율이다. ‘통제 시작’은 통제 마을 시작할 때의 상태를 의미하고, ‘기본 끝’은 기본소득을 지급하는 마을의 끝날 때의 상태를 의미한다. 이 그림에서 기본소득으로 인하여 자기 농장에서 일하는 노동시간이 의미 있게 증가한 것을 확인할 수 있다.

[그림 5-8] 자기 농장(농업인) 노동시간과 임노동시간



자료: SEWA Bharat(2014: 20).

이와 같이 나미비아와 인도의 실험에서는 자기 자본을 확충하여 자기 땅에서 일하는 자영업 형태의 활동이 활발하게 일어났다는 것을 확인할 수 있다.

제4절 임금 효과

표준적인 노동의 수요 공급 분석에 의하면, 노동자에게 주어지는 고용 보조금은 노동공급곡선을 오른쪽으로 이동시켜 임금을 하락시킨다. 물론 임금 하락의 폭은 노동공급곡선과 수요곡선의 탄력성에 좌우된다.

이에 반해, 기본소득은 노동공급곡선을 어떤 방향으로 이동시킬지는 분명하지 않다. 제2절의 근로유인 효과에서 분석하였듯이, 고임금 근로자의 노동공급곡선은 소득 효과로 인해서 왼쪽으로 이동시키고, 저임금

근로자의 노동공급곡선은 경제 활동 참여 효과로 인해서 오른쪽으로 이동시킬 가능성이 크다. 이러한 이동으로 인해 고임금 근로자의 임금은 다소 높아지고, 저임금 근로자의 임금은 다소 하락할 가능성이 있다.

한편, 저임금 근로자의 노동시장도 다시 두 종류로 세분해 볼 수 있다. 아무런 보람이 없고 힘든 저임금 일자리에선 노동자들이 높아진 기본소득 때문에 노동공급을 줄일 가능성이 있다. 예를 들어, 무거운 짐을 옮긴다든지, 화장실을 청소하는 것 같은 일이다. 이런 분야는 임금이 올라갈 것이다. 임금의 인상이 어느 수준을 넘어서면 로봇에 의해서 자동화될 수도 있다. 사회적으로 반드시 필요한 일이 아니라면 사라질 수도 있다. 이에 반해, 보람이 있는 저임금 일자리는 노동공급이 증가할 수도 있다. 돌봄이나 협동조합이나 사회적 기업 같은 경우이다. 이런 분야는 임금이 하락하고, 종사자가 늘어날 수 있다.

흔히 기본소득이 지급되면 그만큼 임금만 인하될 것이 아닌가라는 질문이 제기된다. 그러면서 역사상 최초의 임금 보조 정책인 스펜햄랜드(Speenhamland) 제도의 실패를 사례로 든다.

스펜햄랜드 제도는 1795년 스펜햄랜드에서 시작된 제도로써, 그 핵심은 농업 노동자의 임금이 일정한 양의 곡물을 구매할 수 있는 수준 이하로 내려가면 그 차이만큼을 교구에서 보조해 주는 제도이다. 스펜햄랜드 제도는 이 제도를 없애려는 구빈법 위원회의 보고서(Poor Law Commisioner's Report)와 맬서스(Thomas Malthus) 등의 경제학자들에 의해 강한 비판을 받고 1834년에 수정 구빈법(Poor Law Amendment Act 1834)으로 바뀌게 되었다. 칼 폴라니(Karl Polany)는 위의 보고서에 기초하여 스펜햄랜드 제도가 임금의 하한을 정한 것이 아니라 상한을 정한 것이라고 비판하였다. 그러나 최근의 연구에 의하면 스펜햄랜드

드 제도는 빈곤을 효과적으로 감소시켰으며, 나폴레옹 전쟁 시기에 상당히 오랫동안 농민 반란을 억제하는 역할을 하였다는 평가가 있다 (Bregman, 2016: 124~126).

스핀햄랜드 제도는 기본소득과는 다르다. 스핀햄랜드 제도는 노동자들에게만 적용된 최소소득보장 제도라고 할 수 있다. 노동자들에게만 최소 소득이 보장되므로, 기업가들이 시장 임금을 낮추려 할 때 노동자들이 저항하기 힘들다. 일반적으로 고용된 노동자에게만 지급되는 보조금은 시장 임금을 낮출 가능성이 있다. 고용되지 않으면 아무런 보조가 없기 때문이다. 그러나 기본소득은 그럴 가능성이 적다. 기본소득은 고용되지 않은 노동자에게도 지급된다. 기본소득은 노동자들의 유보 임금(reservation wage)을 높여서 임금 협상에서 노동자들의 협상력을 증대시킨다.

거시적으로 보면, 기본소득은 창업 효과와 소비 증가로 인한 승수효과를 통해서 노동수요를 늘릴 가능성이 크다. 그리고 다음 절의 분석에서 확인할 수 있듯이, 기본소득은 실업률을 낮추는 역할을 할 수 있다. 이러한 미시적 효과와 거시적 효과를 종합해 보면, 기본소득의 도입은 전체적으로 보아 시장 임금의 상승을 가져올 가능성이 높다.

양극화가 심화된 오늘날의 맥락에서 보면, 기본소득의 가장 중요한 역할은 실업자의 소득뿐만 아니라 비정규직과 영세 자영업자 등 노동을 하는 서민과 중산층에게 시장 임금을 보조하는 역할이다. 그러나 기본소득은 시장 임금을 보조하는 데 그치지 않고, 실업률을 낮추고 노동자의 협상력을 키워 시장 임금 자체를 상승시킬 가능성이 있다.

제5절 고용 효과

기본소득은 직접적으로 고용 증대를 목표로 하는 정책이 아니다. 그러나 기본소득은 직접적으로 노동공급에 영향을 끼치고, 승수효과와 창업 효과를 통해서 간접적으로 노동수요에도 영향을 끼친다. 이러한 효과가 종합적으로 작용한 결과로 고용에 영향을 끼치게 된다.

지금까지의 분석에 의하면, 기본소득이 노동공급에 미치는 영향은 방향이 불확실하다. 대체적으로 보아 고임금 노동자의 노동공급은 줄어들고, 저임금 노동자의 노동공급은 경제 활동 참여 증대로 인하여 늘어날 것이다. 저임금 노동자의 경우에도 열악하고 보람 없는 분야에서는 노동공급이 감소할 것이다.

그런데 기본소득으로 노동공급이 감소하는 것은 다음과 같은 이유로 실업률을 낮추는 효과가 있다.

첫째, 노동자가 기본소득을 받고 비경제활동인구로 전환하게 되면 고용률은 감소하겠지만, 실업률은 줄어들게 된다. 실업률은 경제활동인구 중에서 실업자의 비율로 정의되기 때문이다. 기본소득으로 인한 노동공급의 감소는 비자발적 실업자가 자발적 실업자로 전환된 결과이다.

둘째, 실업부조 같은 정책은 제도의 특성상 실업률이 높아지게 되는 제도 효과가 있다. 실업부조 정책이 도입되면, 지금까지 비경제활동인구로 있던 사람들 중에서 실업부조를 타기 위해서 경제활동인구로 전환하는 경우가 생길 것이다. 기본소득은 비경제활동인구에게도 지급되기 때문에 그런 효과가 없다.

셋째, 고임금 노동자의 노동공급 감소는 다른 노동자의 추가 고용 가능성이 생긴다. 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책은 바로 이런

효과를 노린 정책이다.

제임스 미드(James Meade)는 현대 경제에서는 기본소득의 지급을 통해서만 완전고용이 달성 가능하다고 주장하였다(Meade, 1995). 그의 주장은 다음과 같이 요약할 수 있다.

현대 경제에서 성장의 가속화를 통한 완전고용 달성은 불가능하다. 설령 가능하다 하더라도 자원의 낭비와 환경의 파괴 때문에 지속 가능한 방법이 아니다. 기술 혁신을 가속화시키는 것도 방법이 아니다. 기술 혁신이 경제를 성장시키는 것보다 더 빠르게 직업을 없애고 있기 때문이다. 앞으로 이런 추세는 더욱 강화될 것이다.

직업훈련을 통해서 고용을 늘리려는 적극적 노동시장 정책도 완전고용에 도움이 되지 못한다. 그런 정책은 미시적으로는 개별 노동자의 취업 가능성을 높일 수 있다. 그러나 생산성이 높아진 한 사람이 취업을 하면 두 사람의 일자리가 사라지므로, 거시적으로는 고용을 줄이는 행위이다. 고용보험은 고용을 창출하려는 사람과 노동을 하려는 사람에게 모두 별금을 매기는 가장 어리석은 조세의 하나이다.

현재의 상태에서 완전고용을 가능하게 하는 임금 수준은 최저임금보다 훨씬 낮은 수준이다. 완전고용은 정부가 명목 총수요를 목표로 설정한 수요 관리 정책을 실시하고, 고용주들이 고용할 수 있을 정도로 충분히 낮은 임금으로 노동하기를 원하는 노동자들이 있는 경우에 달성 가능하다. 그러나 이 경우는 비숙련, 파트 타임 노동자 등에게 제공되는 임금 수준이 너무 낮아서 사회적으로 바람직한 분배 상태라고 할 수 없다(Meade, 1995).

완전고용과 공정한 분배를 결합시키기 위해서는 제도적 변화가 있어야 한다. 제임스 미드는 아가쏘토피아(Agathotopia)라는 새로운 경제

체제를 제안하였다(Meade, 1989, 1995).¹⁰¹⁾ 아가쏘토피아는 공유 기업, 공유 자산, 기본소득이라는 세 가지 요소로 구성된다.

첫째로, 공유 기업. 주식회사 형태의 기업이 여전히 존재하지만, 노동-자본 파트너십(labour-capital partnership)이라는 새로운 형태의 공유 기업이 고용의 중심이 된다. 노동-자본 파트너십은 노동 지분과 자본 지분으로 구성된다. 파트너십 기업에서 노동자는 고정된 임금을 받는 것이 아니라, 자신의 지분에 비례해서 배당을 받는다. 노동-자본 파트너십 기업은 고용 극대화를 추구한다. 고용 극대화를 위하여 신규 노동자들은 동일 노동을 하더라도 낮은 임금을 받는다.

둘째로, 공유 자산. 국가는 모든 자산의 절반을 소유한다. 토지 등의 자연 자산뿐만 아니라 주식회사의 주식, 노동-자본 파트너십의 지분까지도 절반을 소유한다. 국가는 경영권을 행사하지 않고, 단지 배당권만 행사한다.

셋째로, 기본소득. 모든 사람들에게 기본소득이 지급된다. 기본소득은 신규 노동자들의 낮은 소득을 보충할 뿐만 아니라, 행정 비용의 낭비 없이 모든 사람에게 최소한의 생활을 보장해 준다. 그것은 노동시간 단축을 용이하게 하고, 노동공급을 줄여서 완전고용 달성에 도움을 준다. 기본소득의 재원은 소비에 대한 과세와 더불어 공유 자산으로부터의 배당으로 충당된다.

기본소득은 비참하지 않은 완전고용을 달성하는 방법이 된다. 첫째, 시장 임금이 낮아지더라도 기본소득으로 시장 임금을 보상할 수 있다. 둘째, 기본소득은 열악한 분야의 노동공급을 줄임으로써 노동공급 압력을 완화한다. 셋째, 사람들 전체적으로 노동시간을 줄여서 노동공급 압

101) 아가쏘토피아는 존재하지 않는 땅이 아니라 살기 좋은 땅을 의미한다.

력을 완화한다(Meade, 1995).

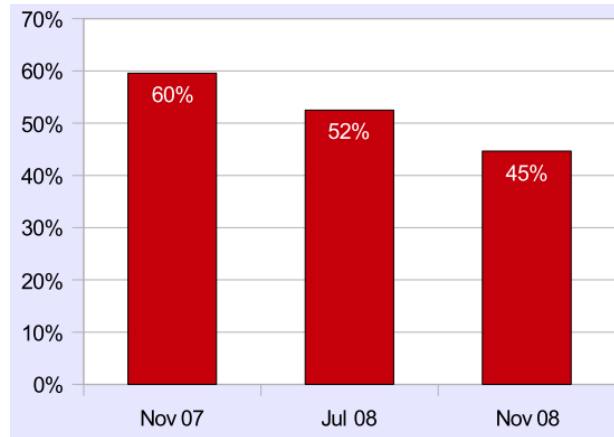
앞으로 제4차 산업혁명이 진전되면 노동시간 단축 없이 완전고용을 달성하는 것은 불가능할 것이다. 케인즈는 대공황의 한가운데에서 손자들의 시대에는 기술의 발전으로 하루에 3시간씩 주당 15시간을 노동하게 될 것으로 예측하였다(Keynes, 1930). 그런데 기본소득 없이 노동시간을 단축시키는 것은 매우 어렵다. 노동자들은 소득이 감소하는 것을 자발적으로 수용하기는 어렵기 때문이다. 법정 노동시간을 단축한다 하더라도 노동자들이 자발적으로 초과 근로를 한다면 실제 노동시간은 줄어들지 않을 것이다. 기본소득은 노동자들로 하여금 노동시간 감소를 받아들일 수 있는 물질적 기초를 제공해 준다.

한 걸음 더 나아가, 노동시간 단축을 위하여 조금 더 적극적인 조치를 모색해 볼 수 있다. 예를 들어, 기본소득을 지급하면서 대기업이나 공기업 노동자들에 한해서 연장 근로에 대하여 고율의 세율로 과세하는 정책도 모색할 수 있다.

이상을 종합하면, 기본소득은 공급 측면에서는 실업률을 감소시키고, 수요 측면에서는 승수효과와 창업 효과 등으로 고용률을 높여 전체적으로 실업률을 낮추는 효과가 있다고 할 수 있다.

이러한 효과는 개발 도상국 실험에서 분명하게 확인할 수 있다. [그림 5-9]는 나미비아에서 기본소득이 지급된 다음 실업률의 변화를 보여 준 것이다. 실업률이 60%에서 45%로 감소하였다는 것을 보여 준 것이다. 나미비아의 경우에 실업률이 감소한 가장 큰 요인은 노동 참가율의 증가이다(Basic Income Coalition, 2009: 71).

[그림 5-9] 나미비아 실험에서 실업률의 변화



자료: Basic Income Coalition(2009: 71).

〈표 5-8〉 인도에서 경제 활동 전환에 영향을 끼친 요인

	전체	SC/ST	OBC/일반
상수	1.272	-11.64	1.158
연령	-0.1820***	0.2440***	-0.144**
연령제곱	0.0019**	-0.0027**	0.0014***
가구 규모	0.0219	-0.0607	0.0019
기본소득	0.4330**	0.5510**	0.4440**
성	0.8020**	0.9360**	0.7600**
SEWA	-0.0911	-0.2570	-0.2570
SC/ST	0.1180		
문맹	-0.6830*	-0.0083	-0.9380**
초등교육	-1.1760**	-0.0224	-1.3230**
중등교육	-0.7740***	0.0093	-1.1580
고등교육	-0.2370	0.0266	-0.5310
토지 소유	-0.0083	0.0093	-0.0064**
R2 =	0.08	0.12	0.07
n =	4,357	1,430	2,927

자료: SEWA Bhara(2014: t302).

<표 5-8>은 인도의 실험에서 경제 활동 증가에 영향을 끼친 요인에 관한 로지스틱 회귀분석 결과이다. 종속변수는 비경제 활동에서 경제 활동으로의 전환 여부이고, 설명변수는 첫 번째 열에 나타나 있다. 여기서 SC, ST, OBC 등은 카스트 제도에서 유래하는 취약 계층을 나타낸 것이다. SEWA는 여성 노동조합 활동 여부를 나타내는 더미 변수이다. 기본소득은 기본소득 지급 여부를 나타내는 더미 변수이다. 표에서 두 번째 열은 전체 가구를 대상으로 한 회귀분석 결과이고, 세 번째와 네 번째 열은 취약 계층을 대상으로 한 회귀분석 결과이다. 별 표시는 추정치의 유의수준을 나타낸다. 인구 전체로 보든 취약 계층으로 보든 간에 기본소득이 경제 활동 증가에 유의미한 영향을 끼친 것을 확인할 수 있다.

인도에서의 실험은 실업률을 직접 측정하지는 않았다. 그러나 다양한 변수를 통제한 이후에도 기본소득이 비경제 활동 상태에서 경제 활동 상태로의 전환을 촉진한 것이 확인되었으므로, 기본소득이 실업률을 분명하게 감소시켰을 것으로 추정할 수 있다.

제6장

결론 - 정책적 시사점

제1절 요약

제2절 정책적 시사점

제6장 | 결론 - 정책적 시사점

제1절 요약

본 연구의 핵심적 목적은 최근 관심이 고조되고 있는 기본소득에 대한 사회적 관심과 논의를 촉발하고, 그에 따라 기본소득에 대한 정책 마인드를 제고하는 것이다. 그것을 위해 우선 최근 관심 고조의 배경이 되는 4차 산업혁명과 그에 따른 노동시장 전망을 간략히 살펴보았다. 다가오고 있는 고용 감소와 노동력 양극화라는 현실을 타개하기 위해서는 전통적 노동시장 정책이나 사회보장 정책을 넘어 기본소득이라는 새로운 패러다임이 필요하다는 점을 제시하였다.

이어서, 기본소득의 개념과 필요성을 더욱 자세히 검토하였다. 기본소득은 모든 사람에게 보편적으로, 개인 단위로, 아무런 조건 없이, 정기적으로 지급되는 현금을 의미한다. 이것은 기존의 사회보장 정책인 최소소득보장과 비교해 볼 때, 자산 심사와 노동 요구라는 조건이 없어서 낙인효과가 없고, 행정 비용이 적게 드는 장점이 있다. 또 부의 소득세와 비교하면, 부의 소득세는 근로 의욕을 저하시키는 데 반해, 기본소득은 그렇지 않은 장점이 있다.

이러한 기본소득은 중산층을 순수혜자로 만드는 중산층 복지의 특징을 가지는데, 그로 인해 중산층을 기본소득의 지지자로 만들어 정치적 실현 가능성을 높인다.

기본소득의 필요성은 여러 측면에서 제기되고 있는데, 먼저 철학적으로 인간의 실질적 자유를 보장하기 위해 필요하고, 또 천연자원, 환경 등 공유 자산의 공동 분배라는 관점에서도 정당화할 수 있다. 또 앞에서 살펴본 바와 같이, 일자리 감소와 불안정 노동자의 증가라는 현실에 직면하여 최소 생활 보장과 경제 전체의 수요 유지를 위해서도 기본소득이 필요하다. 나아가, 현재 인류의 위협이 되는 환경 문제와 우리나라에 만연한 부동산 투기 문제를 해결하는 수단으로서도 환경 배당과 토지 배당이 유효한 수단이 되며, 끝으로 복지 재정의 확대를 위해 기본소득 형태의 복지를 취하는 것이 유리하다.

이어서, 실제로 기본소득을 도입할 때 구체적으로 취하는 모델을 살펴해보았다. 즉, 이미 현실에서 실시되고 있거나, 실험을 한 바 있는 알래스카, 나미비아, 인도의 모델과 서유럽에서 제안되고 있는 많은 모델 가운데 독일의 세 가지 모델(베르너 모델, 연대적 시민급여 모델, 생계수당 모델)과 영국 왕립예술원(RSA) 모델 등이 그것이다. 그런데 이 모델에서 어떤 공통점을 찾기는 어려웠고, 각자 자신이 처한 상황이나 자신의 정치적 입장 또는 기본소득을 통해 달성하고자 하는 목적에 따라 구체적 모델이 결정된다는 점을 발견하였다.

이를 바탕으로 한국형 기본소득 모델을 시론적으로 제시하였는데, 핵심적인 특징은 첫째, 모든 국민을 대상으로 하는 ‘시민 기본소득’으로서, 금액 수준은 월 30만 원 정도의 부분 기본소득으로 하는데, 이것은 순수한 기본소득인 시민 배당 20만 원과 환경 문제와 토지 문제 해결

에 도움이 되는 환경 배당과 토지 배당 각 5만 원씩으로 구성된다. 재원 조달과 관련해서는 시민 배당을 위해 시민세를 징수해야 하는데, 그것을 위해 가게의 모든 소득에 대해 약 10%의 세율을 부과할 필요가 있다. 그리고 환경 배당과 토지 배당을 위해서는 환경 오염원과 토지 보유자에게 각각 30조 원을 과세해야 한다.

마지막으로, 기본소득 도입 시 가장 논란이 되는 쟁점 중의 하나인 기본소득의 노동시장 효과를 살펴보았다. 우선, 거시경제 효과와 관련하여 기본소득은 소비성향이 낮은 계층으로부터 소비성향이 높은 계층으로 소득을 재분배시키기 때문에 소비를 증가시킨다. 기본소득으로 인한 소비 증가는 승수효과를 통하여 소득을 증가시키고, 소득의 증가는 노동수요를 증가시킬 것이다. 이러한 승수효과는 인도와 나미비아 및 한국의 성남 등 여러 가지 기본소득 실험에서 확실하게 드러나고 있다.

다음으로, 가장 큰 쟁점인 근로유인 효과는 부정적이지 않음을 밝혔다. 즉, 기본소득이 최소소득보장에 비해서 가지는 장점 중의 하나는, 복지 수혜자는 일자리가 생기더라도 일을 하지 않고 복지에 의존하여 살아가는 복지 함정이 없다는 것이다. 따라서 선별적 소득 보장과 비교할 때 기본소득은 저소득층 사람들의 노동유인을 줄이지 않는다. 핀란드와 네덜란드에서 2017년부터 예정하고 있는 기본소득 실험은 기본소득의 실업부조와 기본소득의 노동유인을 비교함으로써 기본소득이 실업 함정이 적다는 것을 실증적으로 보이기 위한 것이다.

나아가, 기본소득은 창업을 증가시키는 창업 효과를 가지고 있다. 창업을 위해서는 금융적 리스크를 감당해야 하는데, 기본소득이 지급되면 사람들이 금융적 리스크를 더 잘 감당하는 행동을 보인다. 뿐만 아니라, 먹고살 걱정에서 해방되어 자기의 꿈을 추구할 수 있는 시간을 제공해

줌으로써 창업에 필요한 창의력을 증진시킨다.

미시적 차원에서 기본소득이 임금에 미치는 영향은 방향이 불확실하다. 왜냐하면, 고임금 근로자와 저임금 근로자의 노동공급곡선이 다르고, 저임금 근로자의 노동시장도 보람 없고, 힘든 일자리와 그렇지 않은 일자리로 구분되는 등 복잡하기 때문이다. 그러나 거시적 차원에서 기본소득은 승수효과를 통해 노동수요를 증대시키기 때문에 시장 임금의 상승을 가져올 가능성이 크다. 또 기본소득은 실업률을 낮추고, 노동자들의 협상력을 높여 임금 상승에 기여할 것이다.

끝으로, 고용 효과와 관련하여 기본소득이 실업률을 낮추는 효과는 비교적 확실하다. 첫째로, 노동자가 기본소득을 받고 비경제활동인구로 전환하게 되면, 고용률은 감소하겠지만 실업률은 줄어들게 된다. 둘째로, 실업부조 같은 정책은 제도적인 특성상 실업률을 높이는 효과가 있다. 기본소득은 비경제활동인구에게도 지급되기 때문에 실업부조를 타기 위해서 경제활동인구로 전환되는 효과가 없다. 셋째로, 기본소득은 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책에 도움을 줌으로써 실업률을 낮출 수 있다.

제2절 정책적 시사점

서론에서 언급하였듯이, 지금 서유럽을 중심으로 기본소득을 도입하려는 시도들이 급속히 확산되고 있다. 그러한 상황에서 본 연구는 기본소득 도입의 많은 쟁점 가운데 노동시장 효과를 검토하였는데, 바로 위에서 보았듯이 일반적인 우려와는 달리 여러 측면에서 긍정적인 효과

가 발생한다는 것을 확인하였다. 이에 따라 본 연구는 우리나라에도 기본소득을 도입할 필요가 있다는 결론을 제시하고자 한다.

그렇지만 기본소득은 기존의 패러다임 하에서 실시되는 또 하나의 정책이 아니라, 새로운 패러다임 하의 정책인만큼 그 도입이 그리 간단하지는 않을 것이다. 따라서 우리나라에 기본소득을 도입하기 위해서는 더욱 많은 정책적 노력이 필요하다.

우선, 기본소득에 관한 사회적 논의의 확산이 필요하다. 다행히 최근 4차 산업혁명을 계기로 우리나라에서도 기본소득에 관한 관심이 크게 고조되고 있는 것은 사실이다. 언론에서의 소개는 물론, 일부 정치인들까지 기본소득의 필요성을 언급하고, 연구의 필요성을 주장하고 있다.

그러나 여전히 기본소득에 대한 연구 자체가 부족한 것도 사실이다. 따라서 기존에 그나마 연구가 진행된 소득 재분배 효과뿐만 아니라, 본 연구의 주제인 노동시장 효과에 대해서도 더욱 심도 있는 연구가 필요하다. 또 본 연구에서 한국형 모델을 시론적으로 제시하였는데, 이에 대한 검토와 수정·보완·발전이 필요하다. 그것을 위해서는 자연스럽게 재원 조달 방안에 관한 연구가 필요하다. 그 밖에 기본소득과 관련된 여러 문제들, 예컨대 환경 문제, 여성 문제 등 제반 사회 문제에 대해서도 연구할 필요가 있다.

다음으로, 정책을 관장하는 정치의 영역에서 편견을 없앨 필요가 있다. 올해 성남에 청년배당이 도입되는 과정에서 사회보장 정책에 관한 중앙 정부와 지방 정부의 ‘협의’ 문제로 중앙 정부와 성남시의 갈등이 매우 컸고, 결국에는 법정으로까지 넘어가 있는 상황이다. 그런데 이 갈등은 솔직히 기본소득이라는 정책 자체에 대한 갈등이라기보다는 여당과 야당의 정치적 갈등이라는 측면이 강하다고 할 수 있다. 이러한

갈등은 정책의 발전에 별로 도움이 되지 않는다. 따라서 정치 영역에서의 편견을 해소하고, 정책의 발전을 위해 협의하는 성숙된 문화가 필요하다.

이러한 연구의 성과와 정책 문화를 바탕으로 기본소득에 관한 실험을 확대할 필요가 있다. 그것은 완전히 새로운 정책이기 때문에 일시에 전국적으로 실시하는 것은 예상치 못한 여러 가지 부작용을 초래할 수 있을 것이다. 따라서 특정 집단에 대해, 또는 특정 지역에 대해 실험을 하는 것이 좋을 것이다. 예를 들면, 지금 우리 사회에서 가장 심각한 문제를 안고 있는 청년부터 시작하여 노인, 아동으로 확대해 볼 필요가 있다. 또는 최근에 조선산업의 구조 조정으로 인해 큰 어려움을 겪고 있는 동남권 지역에서 기본소득 실험을 하는 것도 의미가 있을 것이다.

이러한 실험을 위해서는 나미비아나 인도와 같이 시작부터 치밀하게 설계하고, 평가를 위한 준비 작업도 선행할 필요가 있다. 그것을 통해 정확한 평가를 도출하여 향후 확산을 위한 토대를 구축할 필요가 있다.

아무튼 4차 산업혁명이라는 새로운 시대를 맞이하여 기본소득이라는 새로운 패러다임의 사회정책에 대한 개방된 자세가 요구되고 있는 시점이다.

SUMMARY

**The Effects of Basic Income on the Labor Market in
the Era of 4th Industrial Revolution**

Jeong, Weon Ho, Lee, Sang Jun, Kang, Nam Hoon

The main objective of this study is to facilitate social interest and discussions regarding basic income and to enhance policy mindset on basic income. The study focuses on the investigation of the labor market effects of basic income, among other issues.

First, the labor market outlook in the fourth industrial revolution is briefly reviewed, which is the main background for enhanced interests in basic income. Employment is expected to show a sharp decline, while the labor force is polarized, and in order to overcome these obstacles, a new paradigm, such as basic income, is required, rather than traditional labor market policies and social security policies.

Second, the concepts and the necessity of basic income are reviewed in detail. Basic income refers to a universal cash benefit unconditionally granted to everyone on a regular basis. It has

advantages over minimum income guarantee, which is a traditional social security policy, as it does not have any stigma effect since it is not conditioned on asset test or work requirements. Also, basic income could be more effective compared to negative income tax, as it does not provide disincentive to work.

As such, middle income class is among the beneficiaries of basic income, which makes themselves the supporters for basic income, which, in turn, increases the political feasibility of the policy.

The need for basic income is raised from different aspects. From the philosophical perspective, basic income is required to guarantee substantial freedom as a human and it is also justified from the perspective of joint distribution of common property. In addition, it could be an effect policy tool to sustain aggregate demand in the economy while the jobs are disappearing with increasing number of precarious workers, as discussed earlier. Furthermore, environmental dividend and territorial dividend could be effective policy measures to address environmental problems, which pose serious threats to humanity and real estate speculation, which is a widespread social problem in Korea.

Specific models used for introducing basic income are reviewed, such as those that have been implemented or piloted in Alaska, Namibia, and India and three German models(Werner's model, solidary citizen's income, livelihood benefits) as well as the RSA basic income model. While there were no clear similarities observed

among them, it was found that the models were determined by either the situation they are in, the goal they are trying to achieve by basic income or their political stance.

In the light of the above mentioned models, Korean basic income model is proposed. It takes the form of citizen's basic income, targeting at all the citizens, which is a partial basic income of KRW 300,000, comprised of citizen's dividend of KRW 200,000, environmental dividend of KRW 50,000 and territorial dividend of KRW 50,000, which would help address environmental problems and real estate issues. In order to secure the budget for citizen's dividend, citizen tax is levied, for which 10% tax rates will need to be applied to all the household income. In addition, for the environmental and territorial dividends, sources of environmental pollution and land owners are required to be levied KRW 30 trillion respectively.

Lastly, the labor market effects of basic income, which is one of the most controversial issues in introducing basic income, is examined. From the macroeconomic perspective, it redistributes income from the individuals with lower propensity to consume to those with higher propensity to consume, thereby increasing the consumption. A rise in consumption induced by basic income will increase the income through the multiplier effect, which, in turn, will increase the labor demand. Such multiplier effects were clearly found in the pilot cases of basic income conducted in India, Namibia, Seongnam-si of South Korea,

Work incentive effect, which is the most controversial issue, was not found to be negative. One of the advantages that basic income has over minimum income guarantee is that there is no risk of falling into the welfare trap, where the beneficiaries choose to live on welfare instead of being employed. Thus, as compared with selective income guarantee, basic income does not lower work incentives of the low-income households. The basic income experiments planned in Finland and the Netherlands in 2017 are aimed at providing empirical evidence for the hypothesis that basic income has lower risk of unemployment trap by comparing its work incentive with the unemployment benefits.

Further more, basic income encourages start-up businesses. Financial risks are to be borne when starting a new business, and once basic income is granted, people can better bear financial risks. Also, once people are freed from concerns about livelihood, they could have more time for chasing dreams, which will enhance creativity required for a start-up.

At the micro level, the effects of basic income on wages are unclear. This is because high-wage earners and low-wage earners have different labor supply curves, and the labor market for low-wage earners are complex as they are divided into jobs that are unfulfilling and difficult and those that are not. However, at the macro level, basic income is likely to increase market wage, as it enhances labor demand through multiplier effect. Also, basic income

will contribute to lowering the unemployment rate and strengthening bargaining power, thereby resulting in higher market wage.

Lastly, positive employment effect of basic income is relatively clear. Firstly, if a worker receives the basic income and becomes economically inactive, employment rate will decrease but unemployment rate will also decrease. Secondly, policies such as unemployment benefits raise unemployment rate due to its nature. People would not switch to be economically active in order to receive unemployed benefits as basic income is paid to economically inactive population as well. Thirdly, basic income will contribute to job sharing policy by reducing work hours which would lower unemployment rate.

The labor supply effects of basic income is unclear. Overall, the labor supply of high-wage workers will decrease while the labor supply of low-wage workers is expected to increase by expanded participation in economic activities. Among the low-wage workers, labor supply will decrease in the areas where work conditions are poor and jobs are not fulfilling.

In the light of the above, the author finally argues that the basic income needs to be introduced in Korea, suggesting the following policy implications:

First, more profound researches are required to tackle various perspectives of basic income.

Second, biased views against basic income should be removed in

political scope.

Third, various kinds of basic income experiments are required.

Fourth, basis for expanding basic income needs to be established based on its accurate assessment.

참고 문헌

- 강남훈(2010). 「기본소득 도입 모델과 경제적 효과」, 『진보평론』, (45), 12~43쪽.
- 강남훈(2012). 「생태세와 생태기본소득으로 원자력 발전에서 벗어나자」, 김상곤 편, 『더불어 행복한 민주공화국』, 폴리테이아.
- 강남훈(2014a). 「2012년 기준 기본소득 모델들과 조세개혁」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득의 쟁점과 대안사회』, 280~325쪽.
- 강남훈(2014b). 「미국의 기본소득보장의 사상과 운동」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 12~35쪽.
- 강남훈·곽노완(2009). 『국민 모두에게 기본소득을!』, 민주노총 정책연구원.
- 강남훈·곽노완 외(2014). 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 박종철 출판사.
- 곽노완(2014). 「독일 기본소득 운동과 전망」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 86~105쪽.
- 국회예산정책처(2016). 『2016 조세의 이해와 쟁점』.
- 권정임(2014). 「북구 족지체제의 위기와 핀란드의 기본소득 운동」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 36~85쪽.
- 김인숙·남유선(2016). 『4차 산업혁명, 새로운 미래의 물결』, 호이테북스.
- 보건복지부(2014). 「2015년도 보건복지부 소관예산 및 기금운용계획 개요」.
- 성남시(2016). 『2016. 주요업무계획. 시민이 행복한 성남 만들기』.
- 성은미(2003). 「비정규직 노동자에 대한 새로운 사회적 안전망: 기본소

- 득(Basic Income)』, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표 논문집』, 2003. 5, 273~306쪽.
- 신재성(2014). 「브라질의 사회정책과 시민기본소득의 전망」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 218~238쪽.
- 신지나·조성애·차두원·최민식·한상기(2016). 『인공지능은 어떻게 산업의 미래를 바꾸는가』, 한스무크, vol. 03.
- 안현호(2016). 「제4차 산업혁명 시대의 기본소득」, 제16차 기본소득지구네트워크대회 발표문(2016. 7. 7.).
- 이광일(2014). 「나미비아, 기본소득 시범 프로젝트의 실제와 전망」, 강남훈·곽노완 외, 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』, 179~217쪽.
- 이승윤(2016). 「한국의 불안정노동시장과 사회수당 - 청년 불안정노동시장과 청년 기본소득 논의를 중심으로」, 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』, 27~44쪽.
- 장세진(2016). 「기본소득의 구상과 정합성에 관한 입문적 고찰」, 서울사회경제연구소 월례 토론회 발표문. 2016. 9. 10.
- 전승훈·신영임(2009). 「가계의 소비구조, 소비불평등, 한계소비성향의 변화와 정책시사점」, 국회예산정책처, 2009. 3.
- 조원영·이동현(2016). 「미래 일자리의 금맥(金脈), 소프트웨어」, SPRi Issue Report, 2016-009호. 소프트웨어정책연구소.
- 최승호(2013). 「독일의 기본소득보장(Garantiertes Grundeinkommen) 모델 연구」, 『한·독사회과학논총』, 23(1), 91~122쪽.
- 한국은행(2015). 『우리나라의 국민계정체계』.
- 홍종학(2015). 「과세미달자 포함한 통합소득 현황」.

- Basic Income Grant Coalition(2009). *Der entscheidende Unterschied. Das Grundeinkommen in Namibia.*
- Baweja, B., Donovan, P., Haefele, M., Siddiqi, L. & Smiles, S.(2016). *Extreme automation and connectivity: The global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution. UBS White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting 2016.*
- Blaschke, R(2012). “Aktuelle Ansätze und Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen in Deutschland”, Blaschke, R., Otto, A. & Schepers, N.(Hrsg.). *Grundeinkommen. Von der Idee zu einer europäischen politischen Bewegung*, VSA, pp. 118~251.
- Blaschke, R., Otto, A. & Schepers, N.(Hrsg.)(2010). *Grundeinkommen. Geschichte-Modelle-Debatten*. Karl Dietz Berlin Verlag.
- Bregman, R.(2016). *Utopia for Realists*, The Correspondent.
- Buchanan, A(1997). “Theories of Secession”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 26, No. 1. (Winter, 1997), pp. 31~61.
- Buchanan, J. M.(1967). “Public Finance in Democratic Process”, Chapel Hill :University of North Carolina Press.
- Charlier, J.(1848). *Solution du problème social ou constitution humanitaire*, Chez tous les libraires du Royaume.
- Downs, A.(1957). *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row.
- Forget, Evelyn L.(2011). “The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment”, *Canadian Publid Policy* 37(3), pp. 283~305.

- Forget, Evelyn L., et. al.(2016). *Pilot lessons: How to design a basic income pilot project for Ontario*, Mowat Center, School of Public Policy & Governance.
- Fourier, C.(1836). *La Fausse industrie*, Anthopos, 1967.
- Friedman, M.(1962). *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press.
- Galbraith, J. K.(1958). *The Affluent Society*, Houghton-Mifflin.
- GAO(US Government Accountability Office)(2015). “Contingent Workforc: Size, Characteristics, Earnings, and Benefits”, GAO-15-168R.
- Garms, H(2006). *Das Konzept der BAG- SHI zum Existenzgeld, eine Form des bedingungslosen Grundeinkommens*.
- Goos, M., Konings, J. & Rademakers, E(2016). *future of work in the digital age: evidence from OECD countries*, randstad.
- Hum, D. & Simpson, W.(1993a). “Economic response to a guaranteed annual income: Experience from Canada and the United States.” *Journal of Labor Economics* 11(1) pp. 263 ~ 296.
- Hum, D. & Simpson, W.(1993b). “Whatever happened to Canada’s guaranteed income project”. *Canadian Public Administration / Administration Publique du Canada* 36(3), pp. 442 ~ 450.
- Iversen, T., David S.(2006). “Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others.”, *American Political Science Review* 100, no. 2, pp. 81 ~ 165.
- Jauch, H.(2015). “The Rise and Fall of the Basic Income Grant

- Campaign: Lessons from Namibia”, *Global Labour Journal*, 2015, 6(3), pp. 336~350.
- Katz, L. F. & Krueger, A. B.(2016). *The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995~2015*.
- Keynes, John M.(1930). “Economic Possibilities for our Grandchildren”,
<http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>.
- Korpi, W., Palme, J.(1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, American Sociological Association.
- Meade, J.(1995). *Full Employment Regained?*. Cambridge University Press.
- Meltzer, H. A. & Richard F. S.(1981). “A Rational of the size of government”, *Journal of Political Economy*, Volume 89, Issue 5(1981, Oct), pp. 914~927.
- Mullainathan, S. & Shafir, E.(2013). *Scarcity: Why having too little means so much*, 이경식 옮김, 『결핍의 경제학』, RH Korea, 2014.
- Oates, W.(1988), "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", In G. Brennan et al., eds., *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*(Australian National University Press, 1988), pp. 65~82.
- Oltermann, P.(2016). “State handouts for all? Europe set to pilot universal basic income”, *the guardian*, 2 June 2016.

- Otto, W.(2004). “Existenzgeld für Alle - Das Konzept der BAG-SHI”, Vortrag 2. Treffen Netzwerk Grundeinkommen.
- Painter, A. & Thoung, C.(2015). *Creative citizen, creative state: the principled and pragmatic case for a Universal Basic Income*, RSA.
- Parijs, V.P.(1995). *Real freedom for all*, Clarendon Press. [조현진 역 (2016). 『모두에게 실질적 자유를』, 후마니타스]
- Parker(ed.)(1991). *Basic Income and the Labour Market*, BIRG Discussion Paper No.1.
- Puviani, Amilcare(1903). *Teoria della illusione Finanziaria*, Remo Sandon
- SEWA Bharat(2014). *A Little More, How Much It Is...*, Unicef.
- Shiller, R.(2003). *The New Financial Order - risk in the 21st century*, Princeton University Press. [정지만 외 옮김. 『새로운 금융질서, 21세기의 리스크』, 민미디어]
- Simon, H.(2000). “UBI and the Flat Tax”, Phillip van Parijs(eds.), *What's Wrong with a Free Lunch*, Beacon Press
- Spannagel, D.(2015). *Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkoppelung von Einkommen und Arbeit*, WSI Report.
- Standing, G.(2011). “Responding to the Crisis: Economic Stabilisation Grants”, *Policy & Politics* , 39(1), pp. 9~25.
- Torry, M.(2016), *The Feasibility of Citizen's Income*, Palgrave.
- U.S. Department of Commerce(2016). Digital Matching Firms: A New Definition in the “Sharing Economy” Space, June 3, 2016.

- Widerquist, K. and Sheahan, A.(2012). “The Basic Income Guarantee in the United States: Past Experience, Current Proposals” in Matthew Murray and Carole Pateman(eds.), *Basic Income Worldwide: Horizons of Reform*, New York: Palgrave Macmillan.
- World Economic Forum(2016). The Future of Jobs.
- Young, M and Mulvale, JP (2009). “Possibilities and Prospects: The Debate Over a Guaranteed Income”, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.

[법령]

「조세특례제한법」

[인터넷]

- <http://basicincome.org/basic-income/>(검색 일자: 2016. 11. 15).
- <http://basicincome.org/news/2014/08/united-states-is-this-how-to-sell-americans-on-fighting-global-warming/>(검색 일자: 2016. 10. 15).
- <http://basicincome.org/news/2016/06/iran-parliament-slashes-cash-subsidies-to-citizens/>(검색 일자: 2016. 8. 22).
- <http://cafe.daum.net/Happylovelove/JQvb/1291?q=cross%20the%20chasm>(검색 일자: 2016. 10. 10).
- <http://kosis.kr/>(검색 일자: 2016. 10. 17).
- http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=20160131155

5361&code=940702(검색 일자: 2016. 8. 13).

http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=SOCX_AGG&lang=en
#(검색 일자: 2016. 11.16).

http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyyt-aa-lausuntoja-osittaisen-perustulokeilun-toteuttamisesta?_101_INSTANCE_yr7QpNmlJmSj_languageId=en_US. 2016. 8. 25.(검색 일자: 2016. 10. 9).

<http://www.basicincome.org/basic-income>.(검색 일자: 2016. 8. 9).

<http://www.blick.ch/news/wirtschaft/wef-gruender-klaus-schwab-ueber-die-vierte-industrielle-revolution-in-der-schweiz-fallen-200000-buer-ojobs-weg-id4538228.html>(검색 일자: 2016. 10. 11).

<http://www.eshttps://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-getdc.gc.ca/en/cpp/oas/eligibility.page>.(검색 일자: 2016. 8. 9).

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2826(검색 일자: 2016. 10. 17).

http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/from-idea-to-experiment-preliminary-report-on-a-universal-basic-income-completed(검색 일자: 2016. 8. 23).

<http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/oca-bac/ar-ra/oas-psv/pages/oas12.aspx#tbl-37>(검색 일자: 2016. 8. 9).

<http://www.solidarisches-buergergeld.de/>(검색 일자: 2016. 8. 24).

<http://www.usbig.net/whatisbig.php>(검색 일자: 2016. 8. 9).

<https://blog.ycombinator.com/moving-forward-on-basic-income>(검색 일자: 2016. 8. 13).

https://de.wikipedia.org/wiki/Industrie_4.0#cite_note-10(검색 일자: 2016.

10. 9).

<https://de.wikipedia.org/wiki/Lohnnebenkosten>(검색 일자: 2016. 11. 6).

https://en.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund.(검색 일자: 2016. 8. 22).

https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Society_of_Arts(검색 일자: 2016. 8. 23).

<https://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>(검색 일자: 2016. 8. 22).

<https://pfd.alaska.gov/LinkClick.aspx?fileticket=m6LKKFK70ug%3d&tabid=504&portalid=6>(검색 일자: 2016. 8. 22).

<https://vanhollen.house.gov/climate>(검색 일자: 2016. 10. 15.).

<https://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-get>(검색 일자: 2016. 8. 9).

<https://www.theguardian.com/business/2015/aug/17/technology-created-more-jobs-than-destroyed-140-years-data-census>(검색 일자: 2016. 10. 11).

<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/sep/08/uk-workers-zero-hours-contracts-rise-tuc>(검색 일자: 2016. 11. 5).

<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>(검색 일자: 2016. 10. 9).

<https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2016/sessions/a-world-without-work>(검색 일자: 2016. 10. 9).

부 록

1. 성남시 '청년배당'의 경제적 효과
파악을 위한 성남 상인 대상 FGI

〈부록 1〉 성남시 ‘청년배당’ 의 경제적 효과 파악을 위한 성남 상인 대상 FGI

일시: 2016. 9. 30.

장소: 성남시 성남동 주민센터 3층 소회의실

Q(질문): 연구진

답변:

“가”: 성남 중앙 지하시장 회장

“나”: 모란 5일장 회장

“다”: 범한프라자 회장

Q. 성남에서 청년배당 정책을 실시하고 있습니다. 지역 경제 효과가 어떤지를 알아보기 위해서 자리를 마련하게 되었습니다. 매출에 도움이 되셨는지 알고 싶습니다.

“나”

우리 상점에는 상품권이 실제로 많이 들어옵니다. 청년배당 이후에 청년들에게서 직접 오는 상품권도 조금 늘었고, 부모님을 통해서 들어오는 것도 늘어나서 확실히 많이 늘어났습니다. 지역에서 소비도 많이 늘어나기도 했습니다.

제가 있는 시장은 5일에 한 번 장이 서는데, 상품권이 다른 곳보다 더 많이 유통되는 곳이기도 합니다.

시장 내 가맹점에서 회원들에게 받아서 가져오면 사무실에서 바로 현금화해서 상품권에 대한 거부감이 전혀 없고 환영을 합니다. 다른 곳에서는 몇 프로 이상 사야 받고 거스름돈을 돌려 주는데, 우리 시장에서는 상품권 유통이 편리해서 그런지 상인들이 거스름돈에 관계없이 바로 해 줍니다. 그래서 상품권 손님들도 편리해서 많이 오는 것 같습니다.

Q: 누가 상품권을 교환해 주나요?

“나”

상인회 사무실에서 현금으로 바로 해 줍니다. 바로바로 해 줍니다. 상인회는 거래 은행을 통해서 현금화하는데요. 상인들에게는 당일 바로 현금을 주고, 상인회는 5일에 한 번씩 은행에서 현금화합니다.

제가 보기에는 상품권 손님은 성남 사람들이 20~30% 정도 되는 것 같고, 70~80%는 외지입니다. 온누리 상품권을 들고 오는 겁니다. 그래서 온누리 상품권이 더 많이 들어옵니다.

Q: 상품권 금액 기준으로는 성남사랑 상품권과 온누리 상품권 비중이 어떻게 됩니까?

“나”

성남사랑 상품권이 30% 정도 되는 것 같습니다.

“다”

40% 정도 되는 것 같습니다. 온누리가 많긴 많습니다.

그런데 그것도 지역마다 조금씩 다릅니다. 우리 상가는 지역에 상품권 홍보를 많이 했습니다. 처음에는 사람들이 이것 어떻게 쓰는지도 몰랐는데, 광고를 많이 했더니 이제 많이 늘었습니다.

“나”

상품권이 차이가 좀 있습니다. 온누리 상품권은 한 사람이 한 번에 50만 원까지 살 수 있습니다. 그런데 성남사랑 상품권은 한 사람이 하루에 10만 원밖에 안 됩니다.

Q: 성남사랑 상품권이 30~40% 정도 된다고 하셨는데, 그렇다면 이게 매출이 추가로 늘어난 것인가요? 아니면 원래 현금이나 카드 매출이 상품권 매출로 바뀐 건가요?

“다”

우리 상가는 전통 시장된 지 2년 정도 되었는데요. 그때부터 온누리 상품권 사용이 가능해진 거지요. 그전에는 손님들이 온누리 상품권을 들고 딴 곳으로 갔습니다. 사용할 수 있는 곳으로. 그런데 그 손님들이 이제 우리 상가의 신규 고객이 된 거지요. 현금 카드 다 되는데도 상품권 때문에 다른 곳 가야 하는데, 상가에서 사용 가능하니 고객들도 참 좋아합니다.

청년배당 같은 경우도 보자면, 취업이 쉽지 않잖아요. 제가 정육점 하는데요. 청년들이 상품권 들고 고기 사러 옵니다. 고기 사서 효도한다고 오는 거지요. 아무튼 청년배당 효과는 저는 매우 좋다고 봅니다.

Q: 매출 효과가 시장마다 차이가 나는가요? 전체적으로 매출이 작년 대비 어느 정도 올랐습니까? 매출 증가에 있어서 상품권 효과가 어느 정도 됩니까?

“다”

15% 정도 상품권 효과로 늘어난 것 같습니다.

Q: 신규로 유입되니까 그런가요?

“다”

네. 그렇습니다.

“가”

개인적으로 만나면 다들 나자빠지기 직전이라고 합니다. 그런데 공식적인 자리에서는 또 다들 올랐다고들 하네요. 참.

“다”

매출에 있어서는 상품권 효과가 큰 것 같습니다. 지난 추석 명절에 우리 가게 같은 경우에는 상품권만 5백만 원이 들어왔습니다. 이전 같으면 다른 시장에 갔겠죠. 그런데 성남으로 와서 많이 사용하는 겁니다. 고객들이 가까운 데에 쓸 곳이 있어서 좋다고 합니다. 그래서 매출이 올랐다고 봅니다.

“나”

대형 슈퍼에서는 상품권을 사용할 수 없어요. 원래 안 되는 겁니다.
그래서 오는 거죠.

“다”

개인이 크게 하는 경우는 슈퍼도 허용합니다. 편의점 같은 대기업은
안 되지만, 개인 사업은 상품권을 사용할 수 있습니다.

Q: 그러면 안 되는 업종이 어떤 게 있는 겁니까?

“다”

술집은 안 됩니다.

Q: 가맹점 비중은 어떻게 되나요?

“다”

우리 상가는 80개 점포 중에 50개 정도 됩니다. 병원은 안 하고 시장
에서만 합니다. 시장 상가들이 단체로 가입을 했거든요.

“나”

상가가 아닌 개인이 받아도 서로 입금을 하면 기간이 좀 걸려서 그렇
지 현금화할 수 있어요.

“다”

저는 안 되는 것으로 알고 있는데요.

“나”

아니예요. 되는 것으로 알고 있어요.

“가”

개인 사업자도 신청을 하면 등록 통장을 만들어 주고 바로 현금화시켜 줍니다. 신탁에서 해 줘요.

Q: 성남 이외의 지역에서도 상품권을 사용하나요?

“나”

그건 ‘깡’ 아닌가요? 사업자 등록증을 가지고 있으면 다른 지역에 가서 할 수도 있을 것 같습니다.

“다”

성남사랑 상품권은 어차피 재래시장에서 합니다. 굳이 다른 지역에 가서 사용할 일이 없을 것 같아요.

“다”

부모에게 깡을 하긴 하겠죠.

“나”

‘깡’ 때문에 수사가 나온 적도 있습니다. 드물게 ‘깡’을 가맹점에서 해서 현금으로 바꿔 갈 수도 있겠는데. 아주 극소수입니다.

“다”

청년들은 현금이 필요하면 대부분 부모한테 줍니다. 그러면 부모들은 시장에 나와서 소비를 하구요.

Q: 청년배당 상품권은 지역 내 소비 진작 효과가 있다고 생각하십니까?

“나”

당연히 효과가 있죠.

Q: 부모에게 상품권을 현금으로 바꾸어서 다른 데 사용한다면 그래도 있다고 생각하십니까?

“다”

청년들이 현금화한다고 해도 책도 사고 그런 겁니다. 지역 내 소비 효과가 당연히 있지요.

“가”

상임 회장님들은 물어보면 잘 모릅니다. 온누리 상품권이나 성남사랑 상품권은 현금으로 바꿀 곳이 별로 없습니다. 예전에는 바꿔 주곤 했는데, 특별히 많지도 않더라구요. 그래서 요즘에는 아예 안 해 주고 있습니다.

어느 날 성남 상품권이 붐이 일어나면서 많이 들어오기 시작하니까 사람들이 재래시장에 대한 인식에 영향을 주는 것 같습니다. 많은 사람

들이 재래시장에 대한 어떤 인식이 딱 박혀 있어요. 우리들이 손님을 더 많이 받기 위해서는 이런 인식들을 바꿔 나가야 합니다.

옷도 사고 신발도 사는데, 지하상가에서 사용하도록 홍보하자고 많이 그랬습니다. 자체로 노력도 많이 하고 해서 솔직히 그것 자체로 매출은 아닌데 상품권은 많이 들어옵니다. 매출 자체는 전부 열악한데요. 그래도 상품권이라도 더 많이 들어오면 손님들이 더 온다는 뜻이고, 몇 번이라도 왔다갔다 하면서 홍보도 되는 것이고 그렇죠.

이런 걸 아는 사람들은 식당 술집 주인이라도 상품권을 받습니다. 술집 주인들도 재래시장에서 식자재를 사야 되거든요. 현금화는 못 시켜도 재래시장에서 구매는 가능하니까, 결국 상품권 사용이 가능하니까 이걸 받는 겁니다.

“나”

상품권으로 받으면 매출 신고에서도 빠지니까 이점이 있지요.

“가”

가맹점이고 아니고 암암리에 다 상품권 받고 있습니다. 지하상가에 배달하는 식당들 업종이 굉장히 광범위한데, 이런 식당들은 식자재를 사기 때문에 식당들이 상품권 유통에 큰 힘을 하고 있습니다. 개별적으로 가맹점 등록도 해 두고 있는데, 물건 구매하느라고 상품권을 다 소진하기 때문에 은행에 갈 이유가 없구요. 아무튼 상품권 사용에 있어서 불합리라든가 불편은 없습니다.

“나”

중앙 지하상가는 젊은층이 많아서 많이 풀리면 말한 대로 매출에 도움이 됩니다. 상품권 활용을 많이 하고 있다고 봅니다.

Q: 상품권이 현금을 대체하면서 추가 매출로 이어지고 있는 건가요?

“가”

불황입니다. 너무 경기가 불황입니다.

“다”

상품권 비중이 앞에서 말한 정도 된다는 것이구요. 추가 매출인지는...

“가”

상품권으로 찾아오는 고객이 많이 있다는 것이지. 이것 때문에 전체 매출 규모가 더 커졌다는 것은 아닙니다.

“다”

전체 매출은 매년 감소하고 있습니다.

“가”

그나마 상품권을 사용하기 위해서 소비를 해야 합니다. 그래서 고기라도 사러 오는 겁니다. 상품권이 소비를 자극하는 측면이 있는 거지요. 이것 때문에 갑자기 매출이 확 올랐다 이런 건 아니구요. 전체적으로 경기는 안 좋아요.

다만, 이것 때문에 옷이라도 하나 사 입어야겠다고 할 수도 있는 거

고, 부모들은 팔죽이라도 하나 사 먹어야겠다고 생각하고 모란 시장에 올 수도 있는 거고 그렇죠. 젊은 친구들은 그래 이거 지하상가에서도 소비할 수 있는 거지. 그러면서 신발이라도 사고 옷이라도 사려고 나오는 거지요. 그래서 도움이 된다는 거지요. 이마저도 없었으면 더 힘들었을 겁니다.

Q: 상품권을 전자 화폐로 바꾸면 어떨까요? 이게 지금은 종이니까 한 번 쓰고 나면 환전하는 걸로 보이는데요. 그래서 이걸 전자 화폐로 바꾸는 것, 그러니까 전용 카드나 다른 카드에 칩을 심거나 스마트폰 앱으로 하거나 하는 거죠. 아직 방법이 정해진 것은 아니지만, 이렇게 전자 화폐로 바꾸는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

“다”

실제로 진흥공단에서 지금 전자 화폐가 나오고 있습니다. 그런데 쓰는 사람이 많지 않아요. 진흥공단에서 현수막도 걸고, 홍보도 많이 했어요.

“나”

그런데 그게 나온다고 하면 저희 모란 시장에서는 쓸 수 있는 사람이 아무도 없어요. 저기, 그러니까 시장에서 열악한 사람들, 여기 노인이나 이런 분들은 카드를 못 해요. 무용지물입니다. 과연 그것을 누가 사용할 만한 사람인가?

이걸 할 수 없는 사람들, 노인들이 시장에 대부분인데요. 상품권 사용하는 사람들이 대부분 시장에서 고령화되거나 무등록 사업자들인데

요. 이런 분들에게는 무용지물이에요. 혜택을 보기 어려워요.

한번은 모란 시장에서 큰 소리가 났어요. 고객들이 왜 이 큰 시장에서는 왜 이걸 안 받느냐? 하도 항의가 커서 상인회에서 10만 원어치를 해 줬어요. 그런데 나중에 카드를 해 보려고 하니까 잔액이 2만 6천 원 밖에 없어요. 이게 확인이 안 되는 거죠.

“다”

카드 체크기는 다 됩니다.

“다”

모란 시장 같은 경우에는 5일장이니까 사업자 등록증 가지고 있는 사람이 없잖아요.

“나”

다른 곳도 마찬가지예요. 중앙 시장도 마찬가지고 다 그래요. 사업자 등록증이 있어도 체크 카드 잘 사용 못 하는 상인들 많아요.

“다”

쉽게 사용하는 데도 있어요.

“가”

특과 실이 다 있을 수 있지 않을까요? 예를 들어, 모란 시장 같은 경우에는 카드 리더기가 없어서 사용하기가 힘들 거구요. 사업자 등록증이 있고, 카드 리더기가 있는 곳에서는 말이죠. 온누리 상품권으로 감

정이 상하기도 합니다. 깎아도 쫓는데, 상품권을 내놓으면 차액이 남아
서 거슬러 주기도 어렵고, 그럴 때가 있어요. 그런데 고객은 거스름돈
을 현금으로 달라 하기도 하고, 애매한 감정으로 불쾌해하기도 해요.

상인들도 불평이 많은데요. 아무튼 카드의 득은 굵으면 이런저런 거
낮붙힐 필요 없이 편하게 받을 수 있어서 좋습니다. 우리는 전통 시장
이긴 하지만 쇼핑몰이라서요. 카드 다 등록했습니다. 다른 시장도 등록
만 다 되면, 그리고 카드 리더기도 다 있구요. 잘만 활용하면 득을 극대
화할 것도 있을 겁니다.

그러면 실은 뭐냐면요. 무등록 시장에서 현금 매입으로 잡히면 부가
세나 세금 신고 등이 안 잡히는데요. 종이 화폐, 지류는 그런 점이 있지
않습니까? 이런 게 카드는 잡히니까 실이 되는 거죠.

“다”

지류도 현금 상품권도 사실은 신고 다 해 줘야지요. 영수증 주고, 현
금 영수증 주고 다 해야 합니다. 우리도 그렇게 교육을 하고 있어요.

“가”

하지만 교육을 하는데도 불구하고, 아니 이걸 왜 영수증을 끊어 줘야
되나 하는 상인들도 많습니다. 상인들마다 다 달라요.

“나”

노점 상인들이 상당히 타격이지요. 지식이 없는 사람들이 상당히 많
습니다. 사실 어려운 층은 전자 상품권이 들어오면 상당히 불편하고요.
돈을 못 받으니 손해가 되는 겁니다.

Q: 그런데 노점은 안 되나요? 아까 상인회에 가져오면 상품권을 현금으로 해 주신다고 했는데요. 전자 상품권은 이런 식으로 해 줄 여지가 없을까요?

“나”

지금 종이 상품권은 상인회 사무실에 오면 노점상들에게도 다 해 줍니다. 가능하지요. 그리고 가맹점 등록이 안 되어 있어도 파는 것은 가능합니다. 그리고 종이 상품권은 현금으로 안 바꾸고 쌀을 사도 되구요. 여러 가지로 활용을 하게 되잖아요.

“가”

생필품을 지금은 살 수도 있는데요. 전자 화폐로 되면 이런 걸 받을 수가 없잖아요. 아무튼 서로 이해가 다른 측면이 있습니다. 저희 같은 경우는 상관이 없어요. 시장별 특성에 따라 달라요.

“다”

지류도 유지하고, 카드도 하고 병행을 하는 것이 좋습니다.

“나”

지금도 병행은 하고 있습니다.

“다”

앞으로는 카드로 가게 되지 않겠습니까? 다 카드로 전환하려고 정부도 노력하고 있지 않습니까? 다른 것들도 점점 카드로 바뀌고 있구요.

그래서 결국 병행을 하는 게 좋지 않겠나 생각합니다.

Q: 청년배당을 확대하는 문제에 대해서 어떻게 생각하시는지 여쭙보겠습니다.

“다”

나는 지금 지방 자치 시대 아닙니까? 재정이 된다면 확대하는 것도 괜찮다고 봅니다. 우리 애들은 이제 다 커서 혜택받을 일이 없는데, 그래도 복지 국가로 가는 거니까요. 재정이 된다면 주면 좋다고 봅니다.

“다”

재래시장에 주로 써 먹게 하니까 ,그렇게 대응 차원에서 하는 것도 좋다고 봅니다.

“나”

제가 이제 60이 넘었는데요. 내가 살던 그 시대의 산업 발전이 이루어질 때 몸만 건강하고 생활만 올바르게 다 살았어요. 뭐라도 기회가 있었어요. 그런데 지금은 산업화, 기계화되어서 재주가 있어도 취업이 어려워요.

그래서 청년들을 볼 때 미래에는.. 지금 대기업 중심이다 보니까 빈부 차가 너무 커서 사회가 혼란스러워요. 최소한 생계유지가 되도록 해야 하는데, 너무 안 되고 대기업만 커지고 그러다 보니까 참 젊은 사람 일하기가 어려워요.

이런 상황인데 성남시에서 자체 재정으로 해서 다소 도움이 된다면

좋다고 봅니다. 상인들로서도 좋구요. 지급되는 상품권이 많을수록 활용도 되고 좋습니다. 그런 것에는 찬성합니다.

“가”

저도 한 말씀. 저는 반대입니다. 이걸 제 생각의 자유잖아요. 그런데 같은 사람이라도 다 다릅니다. 산업화, 기계화, 대기업화 그런 얘기들을 하는데요. 저는 그렇게 생각 안 합니다. 서울대 나와서 다 대기업 가야 됩니까? 내가 능력이 안 돼서 대기업에 못 들어가면 눈높이 낮춰서 중소기업도 가고, 작은 회사에서 꿈을 이루기도 합니다. 시대는 무궁무진하다고 봅니다.

청년배당 좋아요. 우리 지역 사회를 위해서 그 돈이 풀리고, 영세 상인들에게 도움이 된다면 반기고 환영해야죠. 그런데 그 돈이 청년에게 안 풀리고, 노인이나 1인 1가구 그런데도 많잖아요. 요즘 가족 부양도 어렵고, 진짜 보이지 않는 곳에 있는 어려운 사람들 많잖아요. 병에 걸렸는데 치료비가 없는 사람들, 이런 곳에 돈이 먼저 풀리고 하면 좋잖아요. 이런 곳에 복지를 확대하면 이런 돈도 결국에는 지역에 풀리잖아요.

여기 지하상가는요. 여기 신흥동 동사무소하고 같이 일 년에 한 번씩 바자회를 열어서 매년 10만 원씩 병 걸린 노인들에게 지원을 해 줘요. 이분들 고시원에서 살아요. 그런데 가족이 찾아오지도 않는데요. 고시원 밥을 먹거나 시장에서 반찬을 조금씩 사 먹어요. 이분들에게 10만 원씩 드리니까 뭐라고 하는지 아세요? 나라에서 나오는 20 몇 만 원 있대요. 그런데 그런 것애다가 한 달에 드리는 10만 원 있잖아요. 이 돈이 다른 사람 100만 원, 200만 원보다 훨씬 크대요.

이게 무슨 말이나? 청년들은 노가다를 뛰든, 알바를 하든 할 수 있잖

아요. 죽게 생기면 무슨 일이든 할 수 있어요. 하지만 거동이 불편한 노인들은요. 정부에서 주는 돈에만 목을 걸고 있잖아요. 이분들에게 더 확대하는 것이 좋아요. 저는 청년 자식을 가지고 있는 사람으로서 그분들에게 먼저 드리는 것이 옳다고 봅니다.

그분들 상품권 주면 어차피 지역에 사용하게 됩니다. 결국 상인들이 받는다는 건데요. 똑같은 돈을 어떻게 쓸 것이냐 이런 것들을 조금 더 우리가 같이 고민하고, 어려운 분들에게 가도록 해야 하지 않을까 싶습니다.

Q: 예. 참 좋으시고, 일리 있는 말씀이신 것 같습니다. 그래서 논쟁도 많구요. 그런데 성남은 노인 복지도 있는 것으로 알고 있는데요. 노인 복지도 하고, 청년 복지도 하고 동시에 하면 좋지 않을까요?

“가”

노인들에게 준다고 하지만, 사실 찾아 먹는 사람만 찾아 먹습니다.

“다”

몰라서 못 찾아 먹는 사람이 있습니다. 결국 사각지대가 있어요.

Q: 청년배당을 하는 이유는 청년 실업 문제가 있지 않습니까? 노인 들하고는 좀 다른 측면이 이걸데요. 청년들이 취업을 하기 굉장히 어려워우니까 취업에 도움이 되고, 실업 생활도 견디고 하라는 측면이 있는 것 같은데요.

“나”

예. 맞는 말씀입니다. 균형 있게 생각해야 하는 거죠. 청년도 생각하고, 노인도 생각하고 해야 된다고 봅니다. 청년 수당이나 노인이나 그런 것이 많은 돈도 아니고, 사실은 큰 도움이 되는 것은 아닙니다. 용기를 주자는 것이지요. 그러니까 청년도 생각하고, 노인도 등한시하면 안 되고 그런 거라고 생각합니다.

“가”

제가 한 말씀 드릴게요. 어차피 탕자탕자하는데 30만 원이나 50만 원 준다고 용기가 생기는 걸까요? 의식 변화 자체가 필요한 겁니다. 뭐라도 의지가 있어야 돼요. 그래요, 다 합니다. 이재명 시장이 참 현명하시고 똑똑하신 게 노인들에게 일자리도 주고, 청소 나오라고 하고 일당도 줍니다. 그런 부분을 먼저 확대해서 나도 일할 수 있다. 더 많이 노인층이 자력이 힘든 분들이 기회와 희망을 가지도록 하는 것이 낫다고 봅니다.

Q: 예. 말씀하신 논쟁들이 있는데, 실제로는 어떨까요? 데이터가 있어야 되는데요. 세계적으로 데이터가 없거든요. 결국 청년배당이라든지 이런 게 사회적 실험이 필요하고, 실제 데이터를 보고 평가를 해야 할 것 같은데요. 아무튼 좀 더 확대를 하면 알 수 있을 테고, 좀 더 합리적인 방안이 나올 것 같은데요.

“가”

그것으로 청년들이 실제로 취업 준비하는 데 사용도 한답니다. 좋은데요. 취업하는 청년들에게도 준다는 겁니다. 이미 활기차게 생활하는

청년들에게도 주는 건데요. 일률적으로 주는 것에 부정적입니다.

Q: 예. 그것도 논쟁점 중의 하나인데요. 그런데 예를 들어 부자 이견 회 씨에게도 주는 건요. 다 같이 주고, 부자들은 세금으로 거두자는 겁니다. 모두에게 복지 혜택을 주면 세금을 낼 의향을 가지는 사람이 더 많아지는 거거든요.

이 점이 다음 질문과 연관되어 있는데요. 청년배당을 전국으로 확대하는 것에 대한 의견입니다. 성남에서만 할 때와는 달리 전국으로 확대하면 세금을 더 거둬야 되거든요. 증세를 하는 거지요. 전국으로 확대하고 증세하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

“나”

사회가 먹고살기 힘들게 되면요. 있는 사람이 표적도 되고 합니다. 이런 부분은 정말 고소득자, 있는 사람들이 세금을 더 내서 최소한 국민들이 생계유지는 되도록 해야 합니다. 그렇게 사회가 되어야 되고, 복지정책이 되어야 돼요.

Q: 우리나라는 미국과 함께 소득 격차가 제일 심한 국가 중의 하나입니다. 그런데 세금 부담은 OECD 평균보다 10% 정도 낮아요. 그래서 세금을 더 내자고 주장하는 학자들이 많고, 그래서 소득 격차를 완화하려면 기본소득을 도입해야 한다는 거지요.

“다”

저는 사람들이 부자 감세 부자 감세 하는데요. 서민들은 작은 혜택도

참 크게 느껴지는데, 대기업은 몇천억씩 혜택을 받고 있습니다. 그래서 부자 감세 이런 거 절대 하면 안 됩니다. 대기업은 그동안 혜택을 받았으니, 사회 환원 차원에서 부자 감세는 안 해도 된다고 봅니다. 이런 돈으로 복지에 사용해야지요. 그런데 서민들에게 세금을 거두는 것이 가장 쉬워요. 재벌들에게 거두는 것은 힘드니까요.

Q: 지금 청년배당 정책이 중앙 정부와 갈등 상황에 있는데요. 그래서 절반만 지급하고 있구요. 이 점에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

“다”

제가 보기에는 지방 정부의 작은 시장이 튀는 것이 싫은 거예요. 중앙 정부에서 자기가 하는 것이 더 좋을 텐데 이러면서요. 그래서 성남시는 먼저 나서서 지탄을 받는 거라고 봐요. 하지만 서울시도 이렇게 갈 겁니다.

저는 이재명 시장 정책에 찬성합니다. 성남시 돈이 많아요. 지방 정부 사업은 중앙 정부 사업에 곱하기가 되는 것 같아요. 그러니까 성남에 공공기관 들어오고, 기업들 들어오고, 이런 사업을 중앙 정부에서 하게 되면 지방 정부는 거기서 사업을 곱하기하고, 추가적으로 재정 수입도 생기고 하는 것 같아요. 이재명 시장도 그걸 아니까 그런 대규모 사업들의 예산을 절감하고, 이득을 만들어서 성남시에 환원하는 것으로 저는 이해하고 있어요. 그런 건 참 좋다고 봐요.

Q: 예. 대략 저희가 여쭙 볼 말씀은 다 드린 것 같습니다. 이 정책이 전국으로 확대될지 말지 아직 결정된 바는 없는데요. 효과가 좋다고 하

면 정부에도 의견을 제시하게 됩니다. 그런데 예를 들면 공짜로 돈을 준다 그러면 누가 싫어하겠습니까? 그런데 이게 아직은 논란이 많이 있습니다. 다른 외국에서는 훨씬 큰 금액을 기본소득으로 주느냐를 가지고 얘기를 하기도 하는데요. 아무튼 잘 연구해서 의견이 잘 반영되도록 하겠습니다.

오늘 오시느라 수고 많이 하시고, 고생하셔서 참 고맙습니다. 인터뷰는 성남시나 중앙 정부와는 아무런 상관이 없고요. 저희 연구원의 연구에만 사용될 것이고, 보고서에는 당연히 실명이 빠지고 사용될 겁니다. 감사합니다.

□ 저자 약력

- 정원호
- 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 이상준
- 한국직업능력개발원 연구위원
- 강남훈
- 한신대학교 교수

4차 산업혁명 시대
기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구

- 발행연월일 2016년 12월 28일 인쇄
2016년 12월 31일 발행
- 발 행 인 이 용 순
- 발 행 처 한국직업능력개발원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-5213-7 93320
- 인 쇄 처 (사)아름다운사람들복지회 1833-9650

©한국직업능력개발원

〈값 7,000원〉

www.krivet.re.kr

값 7,000원



9 791133 952137
ISBN 979-11-339-5213-7