



# 미래좌담회

## “미래사회 소득보장제도로서의 기본소득(basic income)”

합의안 : 기본소득의 전면 도입은 시기상조이나, 근로가능연령대 저소득층을 대상으로 낮은 수준의 부분적 기본소득을 도입하는 방안은 검토 가능



■ 일시·장소 : 2018년 8월 30일 국회의원회관 제4간담회의실

■ 사회 : 이채정 국회미래연구원 부연구위원

■ 참석자(가나다순) :

양재진(연세대학교 행정학과 교수)

홍기빈(글로벌정치경제연구소 소장, 「21세기 기본소득」 역자)

제2회 미래좌담회에서는 “미래사회 소득보장제도로서의 기본소득”을 주제로, 기본소득이 기존 복지국가체계를 위협하는 다양한 사회변동의 대안적 소득보장수단으로 활용 가능한지에 대한 전문가 의견을 들어보았다. 기본소득의 실효성에 대하여 상반된 입장을 가진 두 분을 모시고 이견의 배경을 살펴보고, 미래 대비 수단으로서 기본소득을 조정·적용하는 방안에 대한 합의 가능성을 검토하였다.

## 미래사회 소득보장제도로서의 기본소득(basic income)

기본소득 정의	모든 개인에게 자산조사(means-test)나 근로의 요구 없이 국가가 정기적으로 지급하는 현금
공동 목표	사회적 위험(실업, 질병, 재해, 노령, 장애 등에 의해 수입이 중단되거나 추가적인 지출이 발생할 경우, 사회구성원이 일정 수준의 생활을 유지할 수 있도록 소득을 보장해 줄 필요
찬성	홍기빈 글로벌정치경제연구소 소장 / 반대 : 양재진 연세대학교 행정학과 교수

	홍기빈	양재진	합의안
미래사회에 대응하기 위해 소득보장제도는 어떻게 변화되어야 하는가?	· 기존 소득보장체계로는 불완전고용 만성화와 노동 다변화에 대응하는 데 한계 → 기본소득 도입 필요	· 무조건적·확일적 분배로는 복지 욕구(needs)를 해소하는 데 한계 → 기존 소득보장체계 유지·보완 필요	· 다양한 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위해서는 현행 소득보장체계가 보완될 필요
소득보장체계의 문제점(예 : 사각지대 발생, 전달체계 비효율화 등)을 어떻게 완화해야 하는가?	· 범주적으로 지급하는 현금급여의 종류를 늘리는 땀질식 처방(patching-up)으로 인한 사각지대 발생 및 제도의 효율성 저하를 기본소득 도입으로 해결할 필요	· 소득보장체계의 사각지대 발생 및 효율성 저하 문제는 일선 관료 혹은 사회복지사의 권한을 강화하여, 필요한 사람에게 필요한 서비스를 맞춤형으로 제공하는 방식으로 보완할 필요	· 땀질식 처방에 의한 소득보장제도의 효율성과 효과성 저하를 해소하는 데 부분적 기본소득(partial basic income)을 활용하는 방안은 긍정적
기본소득을 모든 사람에게 주어야 하나?	· 원칙적으로는 그러하나, 인구의 일부에게만 지급하는 부분소득으로 시작 가능 · 다만, 논란의 여지가 없는 범주의 집단을 설정하는 것이 중요	· 기본소득은 모든 사람에게 지급하는 것이 전제 · 저소득층에게 근로의 무조건을 걸지 않고 기본소득을 지급하는 방안은 검토 가능	· 저소득층이면서 근로 가능연령대 장애인을 대상으로 근로의무 조건을 부여하지 않고 기본소득을 지급
기본소득을 받는 저소득층의 범위는?	· 저소득층이라는 이유로 지급하는 현금은 기본소득이 아닌 공공부조 · 기본소득을 전(全) 국민에게 확대하는 과정의 중간적 단계로 일부 저소득층부터 지급한다면 소득 하위 30% 고려 가능	· 저소득층에게만 기본소득을 준다면, 기본소득이라고 볼 수 없음 · 우파적 관점의 공적부조나 실업부조를 대체하는 기본소득을 상정한다면, 지급대상은 소득 하위 10%가 적절	· 저소득층을 시작으로 기본소득의 대상을 점차 확대한다는 전제 하에, 소득하위 10~30%를 대상으로 기본소득을 지급하는 것이 적절
저소득층 판정 및 기본소득 지급기준이 개인인가, 가계인가?	· 개인 기준	· 개인 기준	· 기본소득 지급은 개인을 단위로 하는 것이 타당
소득수준에 따라, 기본소득 액수를 차등해야 하는가?	· 전(全) 국민에게 일정한 액수를 지급하는 기본소득의 개념에 부합하는 제도로 가는 중간 단계로서 가능	· 차등지급은 기본소득 원리에 부합하지 않지만 예산 제약 등을 고려하여 차등한다면 저소득층에게 높은 액수를 지급할 필요	· 기본소득 원리에 부합하지 않지만, 저소득층에게 상대적으로 높은 액수를 지급하는 방안 고려 가능
기본소득 수준은?	· 1인당 GDP의 1/4 수준인 개인당 월 57만원이 이상 적이었으나, 시작 단계에서는 삶에 일정한 변화를 가져올 수 있는 액수 - 예) 월 10만원 - 를 사회적으로 합의	· 저소득층을 대상으로 낮은 수준의 기본소득을 지급하는 것은 수용 가능	· 사회적 합의를 통해 낮은 수준에서 기본소득 지급을 시작하는 방안 고려 가능

## 소주제 1. 소득보장제도의 추진 방향

**사회자** 두 분께서는 기본소득이 미래사회에 대비한 소득보장제도로 적합한지에 대해 상반된 입장을 가지고 계십니다. 각자 어떤 이유로 기본소득 도입의 필요성에 대해 찬성 혹은 반대하는지 의견을 듣고 싶습니다.



이채정(사회자)  
국회미래연구원 부연구위원

**홍기빈** 기본소득에 대한 논의가 이슈화된 데는 노동시장의 구조 변화가 가장 큰 역할을 했다고 생각해요. 양적 차원에서 보면, 20세기에 설계된 서구의 복지국가는 노동시장이 완전고용(full employment)을 달성할 수 있다고 전제합니다. 그러나 21세기의 노동시장에서 완전고용이 가당한 것이냐는 거예요. 완전고용 달성이 의심받고 있고, 기술



홍기빈(글로벌정치경제연구소 소장)

변화 때문에 실업문제는 더욱 악화될 거라고 보죠. 질적 차원에서는 노동이 다변화되어서 실업의 원인이나 양태, 노동의 연속성 등을 고려한 국가 차원의 보편적인 노동정책 혹은 일자리정책이 불가능한 상황이죠.

다른 한 축은 사회적 측면입니다. 수명이 길어지고, 결혼과 출산이 규범이 아닌 선택이 되고, 인간의 생애주기가 다양화되었어요. 그러면서 개인의 실질적 자유가 중요한 가치로 대두됩니다. 개인이 인생의 가능성을 최대한 펼 수 있도록 국가와 사회가 지원해 줄 필요가 있는 거죠. 이런 사회변화에 부합하는 소득보장체계가 기본소득이라고 생각합니다.

**양재진** 말씀하신 변화들이 일부분 나타나고 있고 그런 조짐이 분명히 있습니다만, 기본소득을 당장 도입해야 할 정도는 아니라고 봅니다. 저는 완전고용 달성이 불가능한 상태이고, 실업이 만성화되었다고 보지 않습니다. 우리나라 실업률은 3~4%대 수준이고, 장기 실업률이 높지도 않아요. 프랑스 실업률이 10% 정도, 경제가 무너졌다고 하는 그리스 실업률이 25% 수준이에요. 우리나라는 아직 고용을 전제로 한 복지시스템이 유지되고 있다고 생각합니다.



양재진(연세대학교 행정학과 교수)

물론 불안정 노동( precarious labour)이 있기는 합니다만, 주류적인 건 아니라고 보고요. 플랫폼 노동, 기그잡( gig jobs) 등이 독일의 경우도 노동인구의 1.5~3% 수준입니다. 앞으로 불안정 노동이 주류가 될지는 지켜봐야겠죠. 그래서 소득보장을 한다면 기존의 정책으로 하는 게 낫다고 생각해요. 기존의 사회보장제도도 보편주의를 지향합니다. 보편적인 보장을 하되 기본소득과의 차이는 무조건 사전적으로 주는 게 아니라 자동차보험처럼 실업, 은퇴, 출산 등 실제 위험에 빠졌을 때 국가에서 소득보장을 해주는 겁니다. 위험여부를 가리지 않고 기본소득을 주게 되면 재원부담 때문에 궁극적으로는 소득보장이 꼭 필요한 사람에게 지원할 수 있는 재원이 부족할 수 있고, 기본소득이 기존 사회보장제도를 구축( crowding-out)할 수도 있다고 생각합니다.

**홍기빈** 실업률로 보면 완전고용이 완전히 무너진 상태는 아닙니다. 노동시장 구조변화의 문제는 우리가 불안정 노동을 어떻게 정의하는가의 문제로 수렴돼요. 주먹구구식으로 보면, 우리나라 전체 취업자 수는 정규직, 비정규직, 자영업자가 1/3씩 나눠 갖고 있어요. 비정규직과 자영업자의 대부분은 불안정 노동자라고 봐야 해요. 심지어 평생직장 개념이 사라져서 정규직도 불안정합니다. 50세 전에 실직하는 상황이죠. 소수의 좋은 일자리 말고는 대다수는 월급은 낮고, 고용은 1년을 넘기기 힘들습니다. 200만원이 안 되는 월급으로 1~2년 단위로 살아야 하는 상황에 놓여 있는 사람이 노동시장에서 절대로 적은 비중이 아니거든요. 실업률로만 판단하면 불안정 노동이 잘 포착되지 않는데, 삶의 현실에서 보자면

불안감을 느끼지 않을 사람은 극소수입니다.

**사회자** 복지국가의 완전고용 전제가 무너지는 시점이 언제일지 정확히 예측할 수는 없지만, 노동시장의 구조변화는 기존 소득보장체계를 위협하는 요인임은 분명해 보입니다. 우리나라의 경우는 고령화 속도도 굉장히 빠른 상황이라, 지속가능성이 소득보장제도의 쟁점 중 하나인데요. 어떠한 방식으로 소득보장제도의 지속가능성을 담보할 수 있는지에 대한 견해가 궁금합니다.

**홍기빈** 기본소득 실행 방식에 대해서는 이념적 지향에 따라 스펙트럼이 다양합니다. 우파가 지향하는 기본소득은 사회복지를 없애 버리고 음의 소득세( negative income tax) 같은 수단으로 통합하자는 거죠. 좌파가 지향하는 것은 일을 안 하더라도 기본소득만으로 충분히 생활이 가능해야 한다는 겁니다. 스위스에서 논의되었던 1인당 월 300만원 이상을 지급하자는 안이 좌파적인 거죠. 제가 옹호하는 기본소득은 그 중간 어디쯤입니다. 국제기본소득네트워크에서 주로 주장하는 건 국가별 1인당 GDP의 1/4 정도예요. 우리나라는 1인당 월 57만원 정도 될 겁니다. 소득을 전부 대체해주는 기본소득을 얘기하는 게 아니고, 최소한을 보장( national minimum)해준다는 거죠. 중도적 의미의 기본소득이라고 한다면, 지금 기본소득을 도입하는 것도 가능하다고 생각합니다.

**양재진** 월 50만원 정도의 기본소득도 재정을 감당하기 어렵다고 봐요. 1년에 필요한 재원이 어렵잡아 300조원이 될텐데, 현재 우리나라 국가 예산이 400조대입니다. 50만원만 하더라도 국가 예산에 버금가는 수준이지만,

비용효과적이지는 못합니다. 300조 추가로 세금 거둬서, 월 50만원을 모든 국민에게 준다고 전체적인 삶의 질이 향상되기는 어렵죠. 기존 소득 보장체계의 강화를 통한 복지증대가 훨씬 지속 가능합니다.

**홍기빈** 기본소득 지급방식도 쟁점이 되는 데요. 모든 재분배 정책에 있어서 맨 아래에 기본소득을 두자는 겁니다. 그렇게 하면, 기존 복지급여 수급자는 기본소득에 해당하는 약 50만원만큼은 제외하고 받게 되는 거죠. 이렇게 하면 기존 복지재정의 상당 부분이 차감되는 효과가 나타나서, 300조까지 투입하지 않아도 됩니다.

**사회자** 지금 시행되고 있는 소득보장제도만 하더라도 제도가 성숙기에 접어들고 인구 감소가 가속화되면, 필요한 재정 규모가 크게 늘어날 것이라고 전망되고 있습니다. 어떻게 재원을 조달해야 할까요?

**홍기빈** 재정확보 방안에 있어서 공유자산에 과세하자는 게 기본소득 지지자들 주장이에요. 최초로 기본소득을 주장했던 토마스 페인(Thomas Paine)은 토지상속세<sup>1)</sup>를 동일하게 나누자고 했어요. 토지 자체는 자연적으로 주어지는 공유자산이라는 거죠. 최근에는 개인의 사적 소유로 귀속시키기 어려운데

1) 토마스 페인은 토지 상속 시에 10%를 기금으로 조성해서 기본소득으로 나누자고 주장하였다가, 후에 「토지분배의 정의(Agrarian Justice)」라는 저서에서는 소유 토지에 대해 지대를 내도록하여(토지보유세) 기본소득 재원으로 쓰자고 하였다. 요컨대, 토마스 페인은 토지의 상속 또는 소유에 대한 일정률의 기금을 만들어 기본소득으로 나누자는 견해를 제시하였다.

가치가 높은 자산들이 많이 관찰됩니다. 데이 터라든가, 주파수라든가 이런 것들의 상당 부분을 공유자산으로 보고 과세를 해서, 기본소득 재원으로 활용하자는 견해가 있습니다.

**양재진** 추가적으로 드는 비용을 세금으로 충당하게 되면 조세부담율이 높아지고, 근로 의욕이나 기업투자에 영향을 미쳐서 한 사회의 물적 토대를 위축시킬 수 있어요. 원래 복지급여를 받았던 사람들에 대해서는 기본소득 액수만큼을 제하고 준다고 하지만, 그래도 기존에 받았던 것보다는 적게 받지 않도록 제도를 설계하지 않으면 실질적으로 기존 수혜자들의 혜택 수준이 낮아지는 상황이 벌어져서 소득보장 수단으로서 한계가 나타나게 됩니다. 공유자산 측면에서 데이터나 주파수나 그런 것들에 과세하여 재원을 확보하는 게 합의가 된다면 좋겠습니다만, 필요한 재원을 충당할 수준은 되지 못할 거라고 봅니다.

## 소주제 2. 현행 소득보장제도의 문제점 완화 방향

**사회자** 현행 소득보장제도의 문제점으로 사각지대 발생이나 전달체계의 비효율화 등이 지적되고 있습니다. 소득보장체계의 문제점을 완화하기 위해서는 어떤 정책적 접근이 필요한지에 대한 견해를 밝혀주시죠.

**홍기빈** 기존 소득보장제도를 통해 필요가 있는 사람을 지원한다는 점과 관련해서, 몇 가지 고민해볼 게 있습니다. 먼저, 복지욕구가 있는 사람을 골라내는 과정에서 비용이 든다는 거죠. 또, 수급률이 낮아서 꼭 필요한 사람들이 못 받아가지도 하죠.

그래서 소득보장정책 전달체계를 단순화 할 필요가 있습니다. 뿐만 아니라, 땀질식 (patching-up)으로 복지급여가 늘어나고 있어요. 사회가 복잡해지니까 대상별로 범주화 해서 지급하는 현금급여가 늘어나고, 전달 비용 문제와 수급률 문제가 지속 됩니다. 이걸 미리 방지하려면 기본소득 시스템으로 전환하는 게 낫지 않겠습니까?

**양재진** 행정비용을 아끼기 위해 기본소득을 도입하면, 그 비용은 행정비용을 훨씬 상회하게 될 겁니다. 행정비용 관련해서 단순화 하는 노력은 해야겠지만, 이것이 기본소득 도입의 이유는 될 수 없다고 생각해요.

**홍기빈** 다양한 현금급여를 도입하는 과정에서 범주구별원칙이 명확해야 하는데, 그렇지 못하다 보니 중복지원이 되기도 하고 사각지대가 발생하기도 합니다. 그런데 범주적으로 지급되는 현금급여제도로는 이런 문제가 지속될 수밖에 없어요. 그러니까 기본소득으로 최저선을 지원하고, 그 위에 각자의 복지 욕구에 맞춰서 추가적인 제도를 실시하자는 겁니다. 기존 사회보장제도와 기본 소득의 문제의식을 연결할 수 있는 정책들을 구상해야 합니다. 부분적 기본소득 (partial basic income)이라는 게 있어요. 기초연금 같은 게 사실은 약간 변형된 부분적 기본소득이라고 볼 수 있습니다. 범주 구별에 있어서 중첩이나 오해의 여지가 없도록 해서, 부분적 기본소득을 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있어요.

**양재진** 사각지대 문제는 어떻게 해서든 고쳐야죠. 기본소득이 하나의 방법이 될 수

있다고 생각합니다. 저소득자를 상대로 어떤 조건도 붙이지 않고 일정 수준의 소득을 보장하는 방식은 가능할 것 같아요. 핀란드에서 장기실업자들을 대상으로 기본소득 실험을 했었잖아요? 그런데 기본소득 논리가 아니더라도 사각지대 문제를 해결할 수 있는 대안은 일선 관료 혹은 일선 전달체계에 자율성을 주는 거예요. 우리나라는 특히 심한데 법·규정에 의해서 꼭 조여서 운영을 하다보면 구멍이 날 수밖에 없어요. 수급자의 복지 수요는 다양합니다. 일선 관료에게 자율성이 있으면, 허용되는 자원 안에서 맞춤형으로 지원할 수 있거든요.

**홍기빈** 저는 방금 하신 말씀에 굉장히 공감합니다. 우리나라 실정에서는 양선생님 말씀이 훨씬 현실성이 있다고 생각하는데, 기본소득 지지자들은 온정주의(paternalism)의 문제를 지적합니다. 복지 급여를 전달하는 과정에서 온정주의 문제를 근원적으로 제거하려면, 개인에게 직접 기본소득을 지급하는 게 낫다는 거죠.

### 소주제 3. 대안적 소득보장제도로써 기본소득 조정 방안

**사회자** 부분적 기본소득이 현행 소득보장 제도의 문제점을 완화하는 데 기여할 수 있다는 점에 대해서는 두 분께서 상당 부분 의견을 좁히신 것으로 보입니다. 그렇다면, 다소 기본소득의 원칙적인 개념에서는 벗어나더라도, 어떻게 기본소득을 조정하여 대안적 소득보장제도로 설계할 수 있을지에 대한 의견을 들어보도록 하겠습니다. 먼저, 기본소득을 꼭 모든 국민을 대상으로 지급해야 한다고 생각하시는지요?

**홍기빈** 원칙적으로 기본소득은 모든 사람을 대상으로 해야 하지만, 인구의 일부에게만 지급하는 부분소득으로 시작할 필요도 있습니다. 다만, 명확하고 논란의 여지가 없는 범주의 집단을 대상으로 선택하는 것이 중요하죠. 아동수당이나 기초연금 등이 일종의 변형된 부분적 기본소득이라고 볼 수도 있습니다.

**양재진** 기본소득의 개념 자체가 모든 사람에게 지급하는 것을 전제로 하고 있습니다. 기본소득을 준다면 모두에게 다 줘야하는 거죠. 절충적으로 저소득층에게 근로 의무조건을 부여하지 않고 기본소득을 지급하는 방안은 검토해 볼 수 있다고 생각합니다.

**사회자** 저소득층에게 근로의무조건을 부여하지 않고 부분적 기본소득을 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있다고 하셨는데, 기본소득을 받는 저소득층의 범위는 어느 정도로 설정해야 한다고 보시나요?

**홍기빈** 기본소득은 일정 범주에 해당하는 모든 사람에게 소득-자산조사나 근로 의무조건 없이 지급하는 것이며, 저소득층만으로 지급 대상을 한정하는 것은 공공부조가 됩니다. 모든 사람에게 지급하는 기본소득으로 가는 중간 단계로 저소득층을 대상으로 하는 경우를 가정하고 범위를 나눈다면, 소득 하위 30%가 적절하다고 생각합니다.

**양재진** 저소득층에게만 기본소득을 준다면, 기존의 공적부조 혹은 근로장려세제(EITC)와 큰 차별성 없죠. 단, 저소득층이면서 근로 가능연령대 비장애인인 경우, 구직/훈련 등의 근로의무조건 없이 기본소득을 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있습니다. 이 경우에 소득 하위 10%대에서 시작해 볼 수 있을 거라고 봅니다.

**사회자** 저소득층을 시작으로 기본소득의 대상을 점차 확대한다는 전제 하에, 소득 하위 10~30%를 대상으로 기본소득을 지급하는 것이 적절하다고 보고 계시는군요. 그렇다면, 저소득층 판정 및 기본소득 지급기준이 개인이 되는 것이 적절할까요? 아니면, 가계 단위가 적절할까요?

**홍기빈** 기본소득은 개인을 단위로 하는 것입니다.

**양재진** 기본소득은 국가가 개인에게 자산조사나 근로조건 없이 정기적으로 현금을 지급하는 것이 특징이죠. 개인을 단위로 하는 것이지, 현행 기초생활보장제도처럼 가구를 단위로 하면서 부양의무자가 1차적 책임을 지도록 하는 공적부조와는 다릅니다.

**사회자** 기본소득을 조정하여 재설계하더라도 개인을 단위로 지급되어야 한다는 점에 대해서는 일치된 의견을 주셨습니다. 기본소득 지급 액수를 소득에 따라 차등하여 지급하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

**홍기빈** 모든 국민에게 일정액을 지급하는, 기본소득의 기본 개념에 부합하는 제도로 가는 중간 단계로서는 소득수준에 따른 차등지급도 가능하다고 봅니다.

**양재진** 차등지급은 기본소득 원리에 부합하지 않지만, 예산제약 등을 고려하여 차등한다면 저소득층일수록 상대적으로 많은 액수를 받을 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있겠죠.

**사회자** 기본소득 원리에 부합하지는 않지만, 저소득층에게 상대적으로 높은 액수를

지급하는 방안은 고려해 볼 수 있다는 입장  
이었습니다. 끝으로, 기본소득 지급액의  
수준은 어느 정도가 적당하다고 생각하시  
는지 궁금합니다.

**홍기빈** 저는 국제기본소득네트워크에서  
주장하는 기준을 적용해서, 1인당 GDP의  
1/4 수준인 개인당 월 57만원 수준이 이상  
적이라고 생각합니다. 그렇지만, 재원조달이  
만만치 않죠. 시작단계에서는 삶에 일정한  
변화를 가져올 수 있는 수준-예를 들면 월  
10만원 정도-을 사회적으로 합의하면 어떨까  
합니다.

**양재진** 저소득층을 대상으로 낮은 수준의  
기본소득을 지급하는 방안에 대해서는 수용  
가능합니다. 그렇지만 월 10만원씩 5,000만  
명에게 지급한다고 하면, 1년에 60조원이  
소요됩니다. 자칫하면 한정된 자원을 비용  
효과적이지 못하게 흠뻑리는 것이 되는 거죠.  
기본소득 수준을 높이면 재정적으로 감당이  
안 되고, 무리하게 실시하기 위해 증세나  
부채를 동원하면 중장기적으로 복지국가의  
물적토대가 와해될 수도 있습니다.

**사회자** 바쁘신 와중에도 미래좌담회를  
통해 기본소득에 대한 여러 쟁점을 논의해  
주신 두 분께 감사드립니다.