

한국사회복지학회 | 웨비나

기본소득, 한국 복지체제의 대안인가?

2020년 8월 21일(금) 15:00~18:00
온라인 진행

기본소득 논쟁의 쟁점과 과제

발표자: 백승호(가톨릭대학교 사회복지학과)



1. 기본소득의 개념

기본소득의 정의와 특징

- 정의: 공유부(common wealth)에 대한 정기적 현금배당
- 특징: 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금배당, (충분성)

공유부(공통부)의 정의

- 누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고,
- 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익

공유부의 종류와 특징

- 자연적 공유부(토지, 햇빛 등), 역사적 공유부(지식 등), 인공적 공유부(빅데이터 등)
- 보편성, 무조건성, 개별성
- Herbert A. Simon: 1978년 노벨경제학상 수상
 - 모든 소득의 90%는 이전 세대에 의해서 축적된 지식에서 유래한 공유부
 - 70%를 과세하여 공공재정에 충당하고, 나머지는 기본소득으로 분배

기본소득의 개념적 위상

추상화수준		
고수준범주	복지국가	
중수준범주	소득보장	의료보장, 서비스보장
저수준범주1	기본소득, 기초생활보장, 국민연금, 고용보험	국민건강보험, 돌봄서비스 등
저수준범주2	예산중립기본소득, 부분기본소득, 충분기본소득 등 확정기여국민연금, 범주형공공부조 등	

- 잘못된 비교들: 기본소득 vs 복지국가(보편적 복지)
- 기본소득이 아닌 제도들: 예술인기본소득, 농민기본소득, 안심소득제, NIT
- 청년기본소득 ?

복지의 원리: 사회권의 실현

- 복지의 원리 : 사회권의 실현(1948년 UN 세계인권선언 22조-27조)
 - 모든 사람에게 부여된 자연적, 천부적 권리
 - 국가의 노력, 국제적 협력을 통해 각 국가의 조직과 자원에 따라서 실현되어야 할 경제, 사회, 문화적 권리(세계인권선언 제22조)
 - 사회권은 '규정'의 문제가 아닌 '원칙'의 문제임(조효제, 2014)
 - 원칙으로서 사회권은 보편적 권리(인권)의 확대라는 일관된 방향성을 가짐
 - 자원 배분, 정치적 의사결정과 이해관계의 협상이 개입에 따라 여러 다양한 수준에서 충족될 수 있음
 - 사회권의 원칙은 최적화를 향한 요구이며, 사회적 맥락에 따라 서로 다른 원칙이 지배적일 수 있음
 - 욕구이론에 근거하여 욕구를 규정하고 그에 대한 소득 및 서비스를 보장하는 방식의 원칙만을 사회권으로 제한할 수 없지만, '최저한의 핵심'이라는 절대적으로 지켜져야 할 가장 소외된 계층의 사회적 기본권은 미리 확정가능.
 - 기존 복지국가의 발달과정을 보더라도
 - 세 가지 복지체제의 사회경제적 맥락에 따라 사회권 원칙의 실현수준이 달랐음(Esping-Andersen, 1990)
 - 사회민주주의의 최적화를 향한 강한 지향은 평등, 사회적 연대, 높은 탈상품화 수준으로 귀결되었고
 - 자유주의와 보수주의는 최적화 보다는 자산조사욕구, 기여욕구라는 최저한의 핵심적 욕구를 지향함. 결과적으로 강한 이중구조화(자유주의)나 계층화(보수주의), 낮은 수준의 탈상품화(자유주의)로 귀결됨



2. 기본소득 논쟁

예산제약론, 재정중립론

- 기본소득이 추구하는 것의 본질이 사회정의, 분배정의 실현에 있다는 점을 고려한다면 예산과 비용이 많이 든다는 이유로 권리로서의 기본소득을 반대하는 것은 타당하지 않다(이다혜, 2020).
- 국제인권법, 헌법상 기본권을 실현하는데도 이미 많은 국가예산이 투입되고 있으며(이주영, 2016), 인종과 성별 등에 의한 차별금지, 집회와 결사의 자유, 노동3권을 실현하는데 집행 비용이 많이 들고 효율적이지 않다고 해서 이러한 권리를 부정하지 않는 이유는 그것이 인간의 권리가기 때문이다(이다혜, 2020).
- 인권을 보장하기 위한 예산의 크기는 그 사회의 성숙도에 따라 달라진다. 사회적 성숙도가 낮은 경우 낮은 수준에서 시작하여 높은 수준으로 예산의 크기는 확장될 수 있다. 따라서 이러한 맥락에서 볼 때 기본소득의 충분성 수준이 낮은 것이 비판의 대상이 되기 어렵다. 권리는 돈의 크기로 결정되는 것이 아니다. '인정' 그 자체에서 출발한다. 그러한 충분성에 대한 비판은 복지를 욕구의 관점에서만 바라보기 때문이다. 복지국가의 역사가 권리의 확대 과정이었다는 것의 의미는 복지의 관대성, 충분성이 확대되는 과정이었음을 의미한다.
- 그 동안 한국복지국가가 저발전에 머물렀던 이유는 복지보다 경제성장을 위한 투자가 우선이라는 예산제약론에 있었다. 예산제약론의 본질은 복지국가의 확대를 저지하는데 있다.

예산제약론, 재정중립론

- (국채발행을 통한) 정부의 적극적 역할에 제한을 두는 우려는 하나의 관념에 기초한다. 정부의 재정도 가정경제 혹은 기업과 마찬가지로 원리로 운영된다는 믿음이다. 하지만 이는 정부와 민간의 재정 운영 원리에서 결정적으로 중요한 차이를 무시하는 주장이다. 정부는 스스로 화폐를 발행할 수 있지만, 민간은 그렇지 않다. 어색하지만 반드시 물어야 하는 질문은, "정부는 스스로 화폐를 발행할 수 있는데, 왜 빚을 내야 할까?"이다.
- 정부 부채는 후세대가 갚지 않는다. 역사적으로도 정부부채를 체계적이고 지속적으로 상환한 사례가 없다. 과거 빚은 차환될 뿐입니다. 미래세대에게 물려줄 것은 건강한 경제, 생산성 높은 경제다. 긴축재정은 미래세대에 저생산성, 후진 경제를 물려주게 된다.(전용복, 2020, 정부가 빚을 저라 : 코로나 이후 세상을 위한 경제학. 발간예정)

예산제약론, 재정중립론

- 부과방식(pay-as-you-go) 연금금이 파산할 수 있다고 생각하지 않는다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 정부가 원하는 만큼 통화를 창조하고, 그것을 누군가에게 지급하는데 그 어떤 제약도 존재하지 않는다는 의미에서 그렇습니다. (연금을 포함하여 사회보장기금의 재정건전성 문제보다는) 연금 수급자들이 구매할 실물 자산을 충분히 생산해낼 수 있는 시스템을 어떻게 구축할 것인가가 실질적인 문제입니다
- (미국 연준 전 의장 그린스펀의 발언 <https://www.youtube.com/watch?v=vDMgGmk4vYA>).

기본소득과 기존 복지제도 비교에서 숨기고 있는 것들: 실현 불가능한 가정들

"한국의 모든 현금복지지출을 더하면 총 73.4조원이 된다. 이를 전국민을 상대로 1/n로 기본소득화하면 월 11만7천원이 된다." ??

→ 정치적으로 실현 불가능한 가정 임(폴 피어슨 비난회피의 정치)

→ 이런 기본소득 제안은 없음. 우파에서 제안하는 안심소득제조차 이런 전제를 하지는 않음.

"2년 치 공공부조 예산인 30조원으로 기본소득을 도입해도 5만원이 안 된다. 그러나 현재 기초생활보장제도의 1인 가구 수급자는 생계급여로 최대 월 52만원, 주거급여로 26만원을 받는다. 실업자도 최대 198만원을 받는다."

→ 감추어진 진실들

→ 영화 다니엘 블레이크에서 다니엘이 구직수당, 상병수당을 받기 위해 경험해야했던 진실들

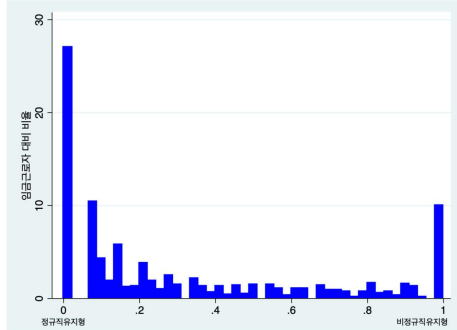
→ 영화 미안해요 리키에서 리키는 실업급여 대상도 못됨

→ 진짜 가난한 사람을 배제하는 공공부조 행정에서의 관료제적 특성

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Event/Premium/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002652108)

기본소득과 기존 복지제도 비교에서 숨기고 있는 것들:사회적 보호의 이중화 dualization

<그림 1> 고용형태 유지비율



이승윤·백승호·김윤영(2019). 한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. 비판사회정책, 제63권, pp.193-232)

<표 7> 대안들에 따른 비정규직유지형의 예상연금수준과 정규직유지형과의 격차 비교

개혁안	대체율- 기초연금조합	소득대체율 인상여부	기초연금 인상여부	A값 폐지여부	평균임금대비 예상연금액비율	정규직 유지형대비(%)
대안 1-1(현행)	40-30				11.8	29.5
대안 1-2	40-50	x	o	x	15.3	35.2 (+5.77)
대안 2-2	50-50	o	o	x	16.7	33.0 (+3.52)
대안 2-1	50-30	o	x	x	13.2	27.9 (-1.53)
대안 3-2	40-50	x	o	o	13.7	27.3 (-2.13)
대안 4-2	50-50	o	o	o	14.4	24.5 (-5.00)
대안 3-1	40-30	x	x	o	10.1	21.8 (-7.70)
대안 4-1	50-30	o	x	o	10.9	19.6 (-9.84)

* 괄호는 대안 1-1(현행)에서의 증감비율임. 숫자가 클수록 격차가 줄어들음을 의미함

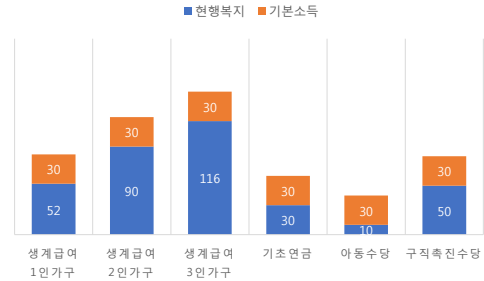
기본소득과 기존 복지제도 비교에서 숨기고 있는 것들 :기본소득이 복지확대의 더 빠른 길

	1년	2년	3년	4년	5년	총액
실업급여만 받는 현행 모델	1,600					1,600
기본소득(30만원)만 받는 모델						
1인가구	360	360	360	360	360	1,800
2인가구	720	720	720	720	720	3,600
3인가구	1,080	1,080	1,080	1,080	1,080	5,400
4인가구	1,440	1,440	1,440	1,440	1,440	7,200
(실업급여+기본소득 30만원) 모델						
1인가구	1,960	360	360	360	360	3,400
2인가구	2,320	720	720	720	720	5,200
3인가구	2,680	1,440	1,440	1,440	1,440	8,440
4인가구	3,040	2,160	2,160	2,160	2,160	11,680

+ 노동소득

기본소득과 기존 복지제도 비교에서 숨기고 있는 것들 : 기본소득이 복지확대의 더 빠른 길

	현행	현행+30만원 기본소득
생계급여(1인)	52만원	52+30=82만원
(2인)	90만원	90+30=120만원
(3인)	116만원	116+30=146만원
기초연금	25(30)만원	55(60)만원
아동수당	10만원	10+30=40만원
구직촉진수당	6개월 50만원 6개월이후는 없음	6개월 50+30=80만원 6개월이후는 30만원



위의 소득보장 제도들은 기본소득 도입시 슬라이딩 방식의 적용 등이 고려될 필요가 있음

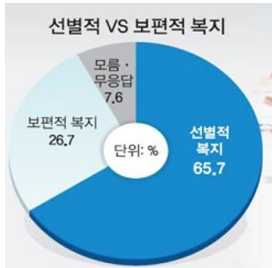
- 기본소득은 예산제약론과 제도적 제약 때문에 달성하지 못했던, 생계급여인상, 기초연금인상, 실업자들의 삶의 안정성 확보 등을 더 용이하게 달성할 수 있는 방법이다.
- 기본소득이 아니더라도 기본소득 논쟁 국면을 활용하여 예산제약론을 극복하는 것은 기존 복지국가 제도들을 강화하는데에도 유용하다.

기본소득과 기존 복지제도 비교에서 숨기고 있는 것들 : 복지는 정치다

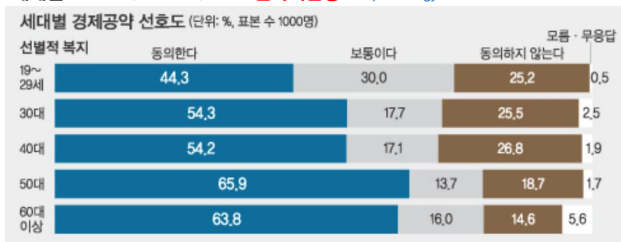
- 복지는 정치임
 - 취약계층 우선론의 온정주의적 시각은 오히려 취약계층 복지확대에 부정적임
- 다시 **재분배의 역설론이 주는 함의**
 - 복지국가 제도시스템이 집단간 분절을 유도, 강화하거나, 소득보장수준 및 제도운영 참여가 제한적일수록
 - 이해관계자들 사이에 정치적 갈등이 조장되고, 조세저항 또는 복지확대 반대로 이어진다.
 - 결국 복지 재원의 규모를 확대하기 어렵고, 빈곤과 불평등을 개선하기 어렵다.
- 실제로 현행 기초보장제도의 생계급여를 두배로 증액하는 것이 가능할까?
 - 국민기초보장제도가 만들어진지 20년이 지났지만 그 20년은 우리에게 그것이 불가능함을 보여주었다.
 - 생계급여 10만원을 증액하는 것도 쉽지 않다.
 - 기초연금은 어떠한가? 노인빈곤율이 50%에 육박함에도 불구하고 기초연금 인상이 어렵다는 것은 지난 국민연금 논쟁에서 이미 확인되었다.

긴급재난지원금 이후 중세 정치의 가능성

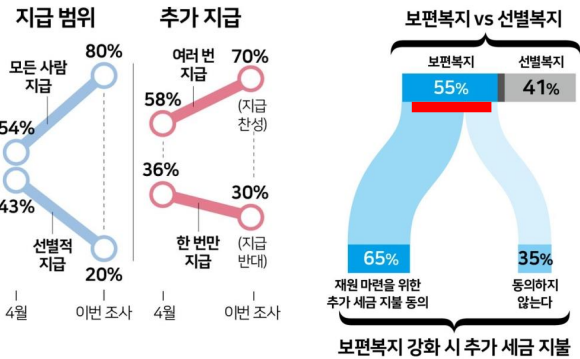
<세계일보 2011. 01>



<세계일보 2017. 05: 42.9% 보편복지찬성> <http://m.segye.com/view/20170430002161>

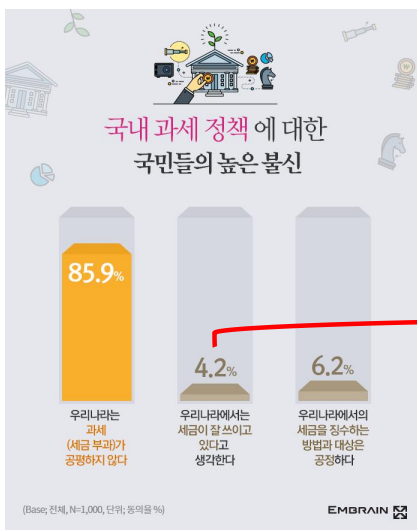


<한국리서치 '여론속의 여론' 연구팀, 2020. 6. 8-11>

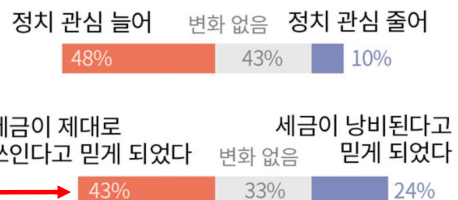


긴급재난지원금 이후 중세 정치의 가능성

<2017년 엠브레인 조사>



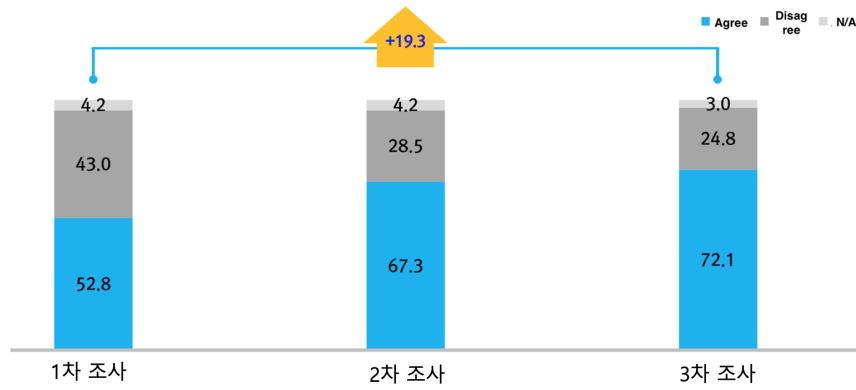
<시사IN, KBS 공동조사 결과, 2020. 5>



출처: <https://trendmonitor.co.kr/tmweb/trend/allTrend/detail.do?bidx=1609&code=&trendType=CKOREA&prevMonth=¤tPage=1>

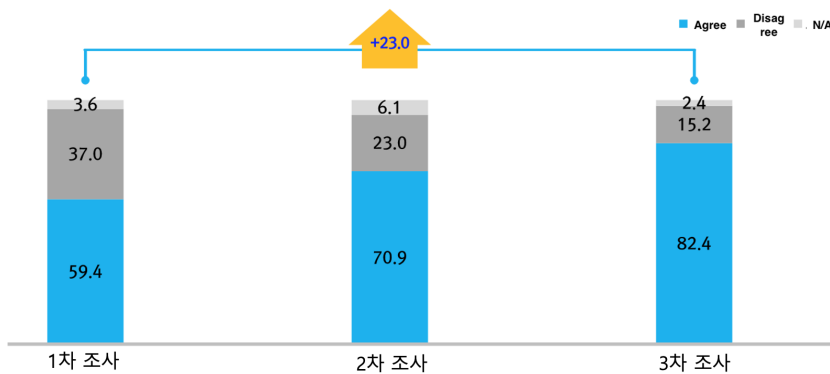
긴급재난지원금 이후 증세 정치의 가능성(2019 경기도 속의 포럼 결과)

› 소득세 증세 의견



긴급재난지원금 이후 증세 정치의 가능성(경기도 속의 포럼 결과)

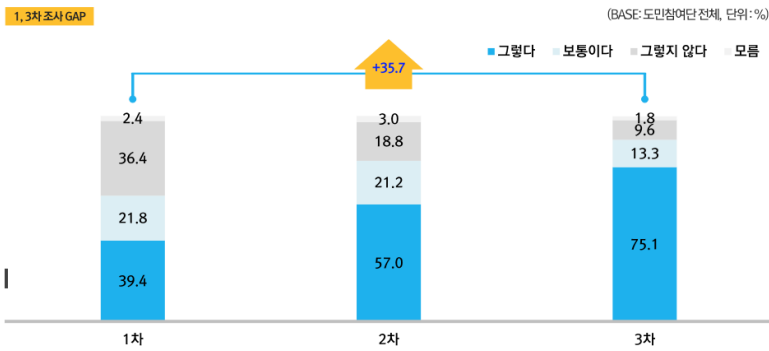
› 토지세 증세 의견



긴급재난지원금 이후 증세 정치의 가능성(경기도 속의 포럼 결과)

> 증세 의향

만일 기본소득제도가 전면적으로 시행된다면, 귀하는 현재보다 세금을 더 낼 의향이 있습니까?



기본소득의 소득재분배 효과

한국복지패널 분석결과(가처분소득 기준)

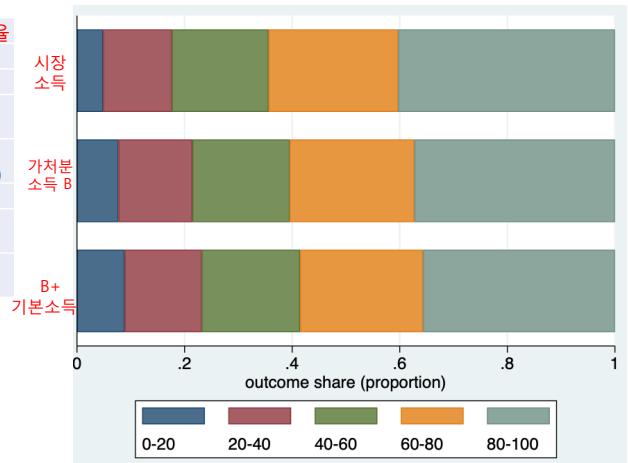
현행 조세-복지모델/현행 복지수급자만 30만원 추가지급모델 / 현행복지+기본소득 30만원 모델

기준	시장소득	현행 조세복지모델	현행 복지 + 복지수급자만 30만원 추가	현행 복지 + 기본소득 30만원
2010년	0.359	0.324	0.295	0.286
감소효과		-9.7%	-17.8%	-20.3%
2018년	0.352	0.295	0.269	0.267
감소효과		-16.2%	-23.6%	-24.1%

기본소득의 소득재분배 효과

분위별점유율	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	5분위배율
시장소득	4.9	12.8	18.0	24.1	40.2	8.3
경상소득 (A)	7.4	13.4	17.9	23.1	38.2	5.2 (-37.3%)
A+기본소득	8.4	14.0	18.1	22.8	36.7	4.3 (-47.5%p)
가처분소득(B)	7.7	13.8	18.1	23.2	37.2	4.8 (-41.6%)
B+기본소득	8.8	14.3	18.2	22.9	35.7	4.0 (-51.1%)

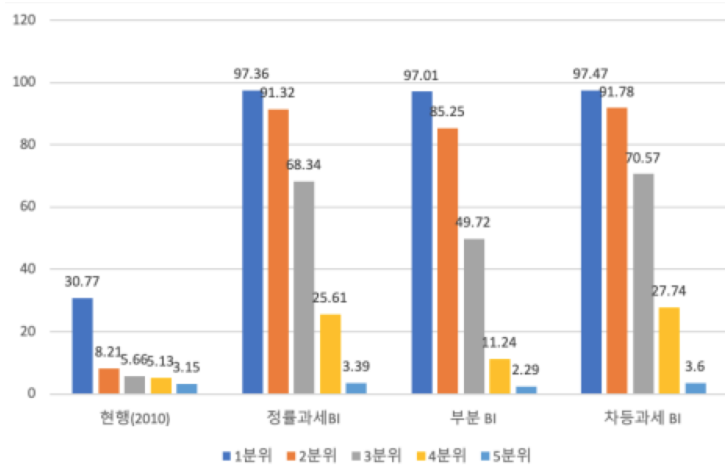
한국복지패널 14차년도(2018기준 소득)



기본소득의 소득재분배 효과

- t% 개인소득세에 기반한 기본소득 모델은 지니계수를 t% 감소시킨다(이건민, 2018)
- 통계청 발표에 따르면, 현재 우리나라 조세-급여체계의 소득재분배 효과는 11-14%이다.
- 27.4%의 국민부담율이 달성한 소득재분배 효과다.
- 만약 이 정도의 재원을 t% 개인소득세-기본소득 모델에 대입하면,
- 27.4%의 소득재분배 개선효과가 예상된다.
- 현행 모델보다 1.9-2.4배 정도로 기본소득 모델이 소득재분배 효과가 더 크다.

기본소득의 소득재분배 효과



백승호(2010). 기본소득 모델들의 소득재분배 효과에 비교분석. 사회복지연구, 41(3).
 <기본소득 모델에 따른 분위별 소득증가 경험비율>



5. 결론: 우리 앞에 놓인 과제

기본소득 논쟁의 과제들

- 기본소득 실현을 위한 연대
 - 노동, 빈민, 여성, 사회적 소수자, 장애인 운동 등 다양한 시민사회단체와의 기본소득 연대 방안
- 다양한 기본소득 변형과 단계적 실현방안
 - 정치배당형, 생태배당형, 참여소득형, 사회수당형, 사회적지분급여형, 안정화경기조절형
 - 단계적 실현?
- 기존 복지제도와의 관계 설정
 - 생계급여 등 비슷한 성격의 현금성 복지급여와의 관계

예산제약론을 넘어 해방적 복지국가로

- 기본소득이 구상하는 미래의 진화된 복지국가는(백승호, 이승윤, 2019. 기본소득기반 복지국가재설계. 정의당정책연구소)
 - 1차적 소득안전망으로서 기본소득을 배치하고
 - 2차적 소득안전망으로서 사회보험을 소득보험으로 전환하며
 - 의료 및 사회서비스에 대한 양질의 보편적 접근권을 완성하는 것임
- 이 과정에서 단기적으로 가장 큰 걸림돌이 예산제약론임
- 예산제약론에 기반한 기존 복지국가 강화론은 복지국가 확대가 아닌 현행 유지 또는 축소로 귀결될 가능성이 큼.
- 기본소득 논쟁을 매개로 예산제약론을 넘어 권리와 욕구가 조화롭게 충족되는 해방적 복지국가로 가는 초석이 마련되길 기대함

감사합니다

사회보장 개혁과 기본소득

유 종 성

가천대학교 가천리버럴아츠칼리지 겸 사회정책대학원

불평등과사회정책연구소

youjs0721@gachon.ac.kr

핵심 주장

- 기본소득은 기존 소득보장제도가 노동시장의 이중구조를 강화하며 많은 빈곤층을 사각지대에 방치하는 문제를 극복하여 높은 재분배효과.
- 기본소득 도입과 함께 고용관계에 기반한 기존의 소득보장 사회보험(고용보험과 공적연금)은 재분배기능 없는 소득비례의 '소득보험' 방식으로 전환하여 재정적 지속가능성과 세대 간 및 세대 내의 형평성을 동시에 추구할 필요.
- GDP 10% 수준의 '재정중립적' 기본소득은 기존 재정지출구조의 개혁과 보편적 증세 및 부자증세의 결합으로 충분히 가능; 나아가 기초생활보장 생계급여를 대체하는 GDP 16% 수준의 기본소득을 도입하는 것도 가능.
- 낮은 수준의 기본소득 도입 시에는 기존 소득보장제도에서 기본소득 아래부분만 대체함으로써 빈곤층이 손해를 보지 않도록.
- 기본소득이 사회서비스는 전혀 대체하지 않음.

기본소득의 재분배효과: 정률세/ 누진세/ 누진세+과세소득화 모델

		정률세(10%)			누진세(-5천: 10%, -1억: 20%, 1억이상:50%)				누진세+과세소득화		
소득분위	시장소득	세금1	기본소득1	가처분소득1	한계세율	세금2	기본소득2	가처분소득2	기본소득3	기본소득과세	가처분소득3
1분위	486	48.6	533.9	971.3	10%	48.6	937.7	1,375	1,172.2	117.2	1,492
2분위	2,151	215.1	533.9	2,469.8	10%	215.1	937.7	2,874	1,172.2	117.2	2,991
3분위	4,087	408.7	533.9	4,212.2	10%	408.7	937.7	4,616	1,172.2	117.2	4,733
4분위	6,561	656.1	533.9	6,438.8	20%	812.2	937.7	6,687	1,172.2	234.4	6,687
5분위	13,408	1,340.8	533.9	12,601.1	50%	3,204.0	937.7	11,142	1,172.2	586.1	10,790
계	26,693	2,669	2,669	26,693.0		4,689	4,689	26,693	5,861	1,172	26,693
5분위배율	27.6			13.0				8.1			7.2
지니계수	0.4534			0.4080				0.3498			0.3341

*위 표의 분위별 소득은 2019년 가계금융복지조사(통계청, 2019)의 가구소득 분포.

지니계수 감소율: 10% (정률세), 22.8%(누진세), 26.3%(누진세+과세소득화)

-정률세(basic income/flat tax) 모델에서 재분배효과는 세금 단계에선 전무, 지급 단계에서만 발생.

한국 복지국가의 재분배 효과

- 2017년 한국의 공공사회지출(GDP 10.6%)은 OECD 평균(GDP 20.2%)의 1/2 정도.
- 재분배효과(Gini 감소율)는 12.6%로 OECD 평균(33.2%)의 1/3.
 - 핀란드 GDP 28.9%의 공공사회지출로 48%의 재분배효과
 - 독일 GDP 25.1%의 공공사회지출로 42.2%의 재분배효과

왜?

- 현물급여에 비해 현금급여의 비중이 낮음
 - OECD 평균은 현금 12% 대 현물 8%, 한국은 현금 4.2% 대 현물 6%
- 조세기반 공적부조보다 사회보험(공적연금, 고용보험) 위주
 - 공적부조는 빈곤층의 일부(23%)만 포괄, 사회보험은 이중구조

공적이전소득, 소득분위 간 별 차이 없어

- 공적부조 외에 공적연금, 고용보험 급여 역진적
- 현물이전도 역진적

가계동향조사 (2020년 1/4분기) 가구당 월평균 시장소득 및 공적이전소득(단위 천원)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
시장소득	786	2,452	3,944	5,605	9,768
공적이전	511	452	354	424	518
계	1,297	2,904	4,298	6,029	10,286

노인 1인당 공적연금 및 기초연금 수급액

(단위: 천원/월)

2인 이상 가구						
소득 5분위	1	2	3	4	5	5분위배율
공적연금	192	678	953	1,273	2,351	12.25
기초연금	196	155	168	161	170	0.87
1인 가구						
소득 5분위	1	2	3	4	5	5분위배율
공적연금	52	119	236	567	2,092	40.34
기초연금	214	226	177	125	69	0.32

고용보험 가입유형별 노동조건 비교

(단
위: %)

	인원수(만명)	월평균임금(만원)	최저임금 미만	국민연금가입률	노조조직률
정규직	1,307.8	330.38	4.45	94.90	19.30
비정규직(가입)	335.9	209.91	16.59	77.59	5.14
비정규직(비가입)	412.2	145.16	44.64	4.20	0.67
전체	2,055.9	264.25	16.47	69.45	12.31

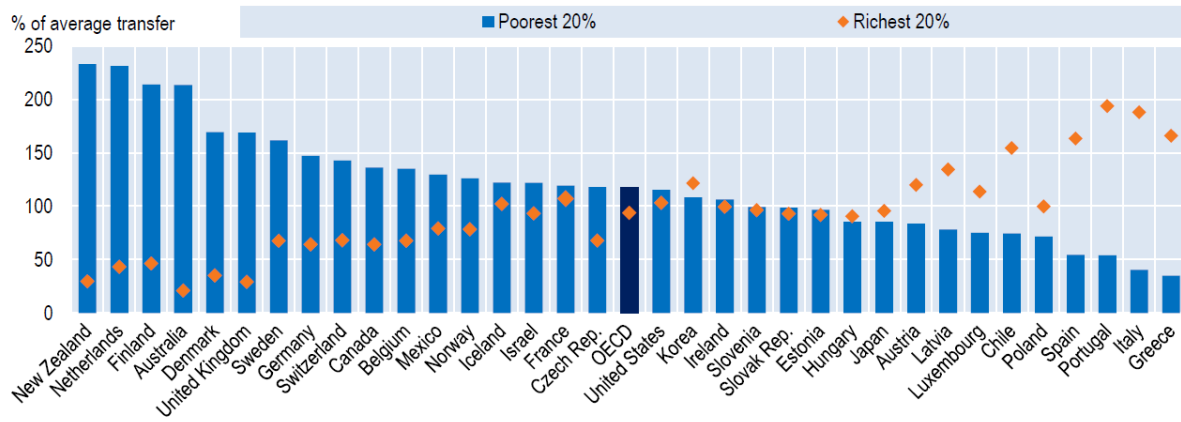
- 실업급여: 월 180-198만원
- 다수의 비정규직 노동자와 자영업자가 실업급여/최저임금보다 작은 소득
- 고용보험 미가입 비정규직은 국민연금도 미가입

실업급여 및 모성보호와 근로장려금의 소득분위별 수급률과 평균수급액(2017년)

	실업급여 수급률(%)	실업급여 평균 수급액(만원)	모성보호 수급률(%)	모성보호 평균 수급액(만원)	근로장려금 수급률(%)	근로장려금 평 균수급액(만원)
1-2분위	1.16	504.8	0.13	500.6	2.21	91.8
3분위	3.33	534.8	0.39	578.2	28.1	76.3
4분위	7.70	504.3	0.66	532.3	29.97	115.1
5분위	9.15	437.7	0.95	457.2	24.44	77.2
6분위	8.35	401.4	1.20	470.7	14.46	48.1
7분위	7.46	390.2	1.60	448.3	4.99	54.7
8분위	6.42	383.4	1.70	440.1	2.16	59.5
9분위	4.80	374.4	1.53	434.0	0.88	59.4
10분위	2.77	374.0	1.27	398.3	0.21	56.2
전체	5.58	422.5	1.06	450.6	10.59	82.1

*하이라이트한 부분은 수급률이 평균수급률보다 높은 분위임.
출처: 성재민(2020)

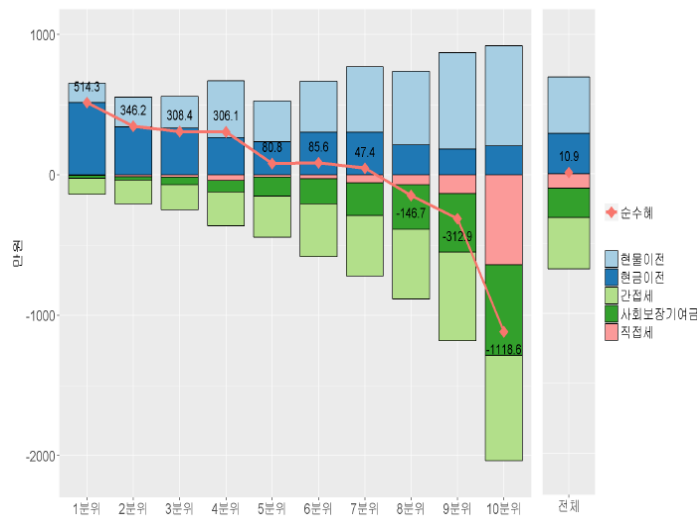
저소득 및 고소득 근로연령층의 공적이전소득 비교, 2013년 기준 (OECD, 2017)



- Greece, Italy, Portugal, Spain 등 남유럽 국가들, 이중 노동시장+이중 사회보장
- 선별복지 위주의 자유주의 국가, 보편적 복지 위주의 북유럽 국가들이 빈곤층에 많은 공적이전
- 한국은 남유럽형과 자유주의 복지국가 유형의 중간: 북유럽형과는 거리가 멀

“현물이전은 역진적”

[그림 19-6] 소득분위별 수혜 및 부담 금액



강신욱 외(2018)

소득불평등 심화의 원인과의 정책적 대응 효과 연구
재정패널조사 9차년도 자료 이용 (2015)

p. 474

pp. 461-3, 475-6

한국 복지국가의 미래(?)

유형별 사회보장 재정추계 (GDP 대비 %)

	2018	2030	2040	2050	2060	연평균 성장률
전체	10.7	15.9	20.5	24.9	28.2	5.5
공공부조	1.5	2.2	2.5	2.5	2.4	4.2
사회보험	6.9	11.4	15.8	20.3	23.8	6.2
사회보상	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2.3
사회서비스	2.0	2.1	2.0	1.9	1.9	2.9

보건복지부. 2019. 제3차 중장기 사회보장 재정추계

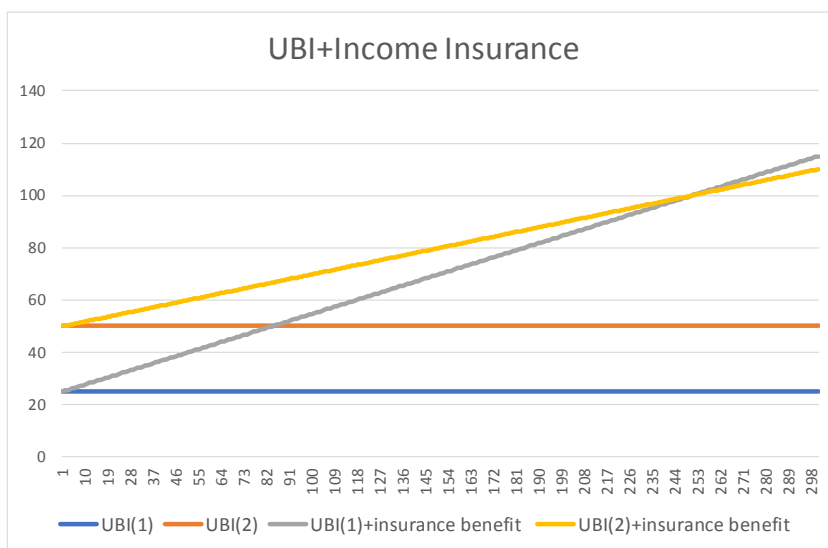
한국복지국가의 선택, 어느 방향?

- Incremental approach?
 - 표준고용관계 해체와 불안정 고용 증가로 고용관계 기반 사회보험 위주 복지국가의 위기
 - 대부분 OECD 국가에서 실업보험급여 수급률 저하 추세, 수급률 1/3 미만 (OECD, 2019).
 - 앳킨슨(2015): “기존 사회보험 강화보다 기본/참여소득이 불평등 완화에 효과적”
- 21세기 소득보장의 새 패러다임, 기본소득 도입
 - 건보, 장기요양, 산재보험과 교육, 보육 등 사회서비스 지속
 - 소득보장 사회보험(고용보험, 공적연금)은 소득비례로
 - 소득재분배 기능(실업부조, A값)은 기본소득으로
 - 공적부조는 기본소득 수준 올라감에 따라 점차 축소
 - 충분 기본소득 되기 전에 전면 대체하지는 않음: 기존 수급자 손해보지 않도록

고용보험/공적연금을 소득보험으로 대체

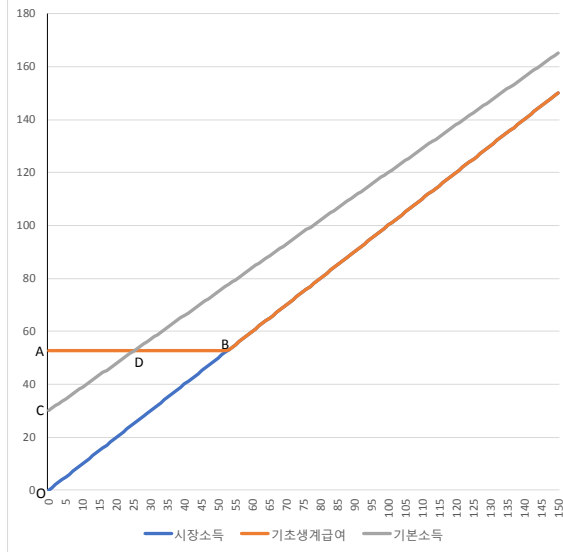
- 사회보험료(고용주 공동부담):
 - 인건비 부담: 사업주의 고용회피 유인
 - 저임금/저소득 취업자: 미래소득 위해 현재소득 희생할 여유 없어
 - 고용주 특정 어려운 경우가 증가
- "국민소득세(national income tax)" (Saez & Zucman, 2019):
 - 21세기 사회보장의 새로운 자원
 - 모든 노동소득, 기업이윤, 이자소득에 정률 과세
- 소득보험 자격조건: 실업/은퇴 등 고용관계가 아닌 소득상실 기준
- 소득재분배 기능은 기본소득으로, 소득보험은 순수 소득비례로 risk-pooling.
 - 국민연금 A값을 빼서 노인기본소득에 흡수
 - 실업부조 대신 근로연령층에도 기본소득 지급
 - 자영업자 소득 축소 신고 유인 없앴

기본소득+소득비례 '소득보험'



X축은 소득상실 이전의 평균소득, Y축은 기본소득+소득보험 급여의 합:
(1) 근로연령층 (2) 노인

[그림 1] 기초생계급여와 기본소득 비교



- 불충분 기본소득이 기초생계급여를 전면 대체하면 일부 수급자는 손해.
- 기초생계급여를 유지하되, 기본소득을 소득인정액에 포함시키면 손해보는 사람 없음.
- “줬다 빼앗는” 기본소득(?): 기본소득의 일부를 소득공제해줄 수도.

- * x 축은 시장소득, y 축은 가처분소득을 나타냄.
- 기초생계급여액은 AB선과 OB선 간의 차액. (OA=52만7천).
 - 엄밀하게는 OB선이 시장소득이 아니라 '소득인정액.'

GDP 10%-16% 기본소득 재원: 보편+부자증세

- 재정지출구조 개혁: 복지지출을 조세부담의 40%에서 OECD 평균인 60%로 (GDP 5%)
- 소득세: GDP 4.5%에서 GDP 10% 이상으로 (덴마크 GDP 25%)
 - 1안: 종합소득 신고 의무화 및 대부분의 감면 폐지(GDP 4-5%)
 - 2안: 현행 소득세 외에 Saez & Zucman(2019)의 국민소득세 도입(GDP 5%)
 - 3안: 기본소득의 과세소득화 (GDP 1-2%)
- 국토보유세, 환경세(탄소세) 및 부유세(GDP 3-4%): 현행 중부세 대체
 - 모든 토지에 대해 공시지가 0.8% 정률 과세(30조)/ 토지배당
 - 탄소세(30조원)/탄소배당(월 5만원): 스위스 성공사례
 - 부유세: 금융자산 포함, 순자산 20억 초과분 1%, 50억 초과분 2%, 200억 초과분 3% (20조)
- 기타:
 - 부가가치세 인상은 GDP 15% 수준으로 올릴 때 고려 (Yang, Mankiw).
 - 기존 현금복지 부분 대체(GDP 1-2%)

기본소득제를 비판하는 세 가지 이유

홍 경 준(성균관대 사회복지학과)

1. 기본소득제는 새롭다 하나, 새롭지 않다

1-1. 이름이 다는 아니다.

- ❖ 기본소득제의 전면화는 미래의 과제
- ❖ 부분기본소득제로 출발하면, 종착지는 완전기본소득제일 것임
- ❖ 두 가지 버전의 부분기본소득제
 - 보편성과 무조건성을 충족하나 급여수준이 낮은 방식
 - 급여자격의 무조건성에 제한을 두는 방식

1. 기본소득제는 새롭다 하나, 새롭지 않다

1-1. 새 것의 충분조건이 이름은 아니다.

❖보편성과 무조건성을 충족하나 급여수준이 낮은 방식

- 긴급재난지원금은 재난기본소득?
- 일본, 홍콩, 싱가포르의 사례
- 2009년 일본 자민당 정권의 정액급부금

❖급여자격의 무조건성에 제한을 두는 방식

- 청년기본소득제, 농민기본소득제
- 사회수당(Demogrant)과 다른 점은 무엇인가? 분배원리 / 실행목적 / 이념적 지향

1. 기본소득제는 새롭다 하나, 새롭지 않다

1-2. 소득재분배만 강조하는 것은 낡은 생각이다.

❖ 사회보장제도와 복지국가의 핵심 기능에 대한 두 가지 견해

- 소득계층 사이의 소득재분배가 중요
 - 경제사회적 약자보다 강자에게 후한 사회보장제도는 문제가 있음
 - 특권적 자원의 향유로 얻은 추가소득의 환수와 평등한 재분배가 '모두를 위한 실질적 자유' 실현을 위한 수단
 - 사회보장이든, 복지국가 프로그램이든, 기본소득제이든 고소득자의 소득 환수와 현금 재분배가 핵심

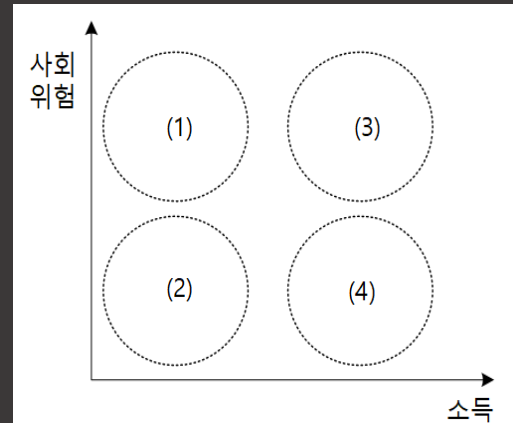
1. 기본소득제는 새롭다 하나, 새롭지 않다

1-2. 소득재분배만 강조하는 것은 낡은 생각이다.

❖ 사회보장제도와 복지국가의 핵심 기능에 대한 두 가지 견해

■ 사회위험의 분산이 중요

- 재분배로부터 사회위험 분산으로의 전환이 가져온 결과는?
 - ✓ 재분배에 미치는 효과
 - ✓ 복지 동맹과 정치적 지속가능성
 - ✓ 이론적, 경험적 연구의 결과들
- 스웨덴의 경험: 1950년대 이후의 사회위험분산 기조와 그 결과들



소득지위와 위험지위의 분포

2. 기본소득제는 너무 단순하다

2-1. 생활보장체계는 다양한 요소들이 얹혀서 조직화된다.

- ❖ 생활보장체계는 다양한 요소들이 복잡하게 결합하여 작동하며, 저마다 다른 기대와 역할을 가진 수많은 이해관계자들의 네트워크
 - 생활보장의 다양한 제공 주체; 국가-시장-공동체
 - 급여 형태, 자원, 전달체계의 다양성
- ❖ 기본소득제 시행을 위해서는 다른 제도의 예산 조정이 필수적
 - 대체론; 당연히 다른 제도의 구조조정을 요구
 - 병행론; 지출의 몫과 크기를 둘러싼 정치적 다툼과 제도들 사이의 경합성을 고려하지 않음

2. 기본소득제는 너무 단순하다

2-2. 현재의 방식도 변화할 수 있다.

❖ 한국 사회보장제도의 문제점

- 낮은 급여수준: 평균 연금급여액 52만 7천원, 구직급여평균액 월 148만원
- 넓은 사각지대: 다양한 대책에도 불구하고 2019년 기준 취업자의 50.6%(고용보험), 27.3%(국민연금)가 제외되어 있음

❖ 사회보장제도는 4차 산업혁명시대와 맞지 않음

- 디지털 특고, 1인 자영자 등 새로운 종류의 고용형태가 확산될 가능성 큼
- 전통적인 표준적 고용관계에 근거한 사회보험 중심의 사회보장제도는 시대 변화에 맞지 않음

2. 기본소득제는 너무 단순하다

2-2. 현재의 방식도 변화할 수 있다.

❖ 기술혁명의 영향과 효과를 너무 단순하게 파악하고 있음

- 사회위험에 대한 빅데이터의 축적과 활용가능성 증가는 정보 불균형의 문제를 완화하여 사보험(private insurance)의 확산을 가져올 수도 있으며, 반대로 더 정교하고 신속하게 사회위험을 분산하는 사회보험제도를 출현시킬 수도 있음
- 개인의 소득 활동에 대한 빅데이터 정보의 축적과 활용은 사업장을 통한 보험료(payroll tax) 징수의 관행을 실시간 소득파악 및 납세 플랫폼을 통한 개인별 보험료 징수 방식으로 바꿀 수 있음
- 실제로 한국에서는 소득기반 사회보험으로의 혁신과 관련한 논의가 활발함

3. 기본소득제는 배제적이다

3-1. 국적(영주권)이라는 급여 자격조건은 배제적이다.

❖ 자본주의 사회의 이중 운동 (Double Movement, K. Polanyi)

- 자기조정적 시장화 운동과 사회의 자기보호 운동
- 자기보호 운동의 전개과정에 대한 고찰
 - 주도 세력의 복잡성
 - 성공과 실패의 공존
 - 진보와 반동의 혼재

스핀햄랜드 빈민법

-최저임금 보장을 통해 농촌사회에 장벽을 쌓고자 했음
-시장화 운동을 가속화

나치독일의 복지정책

-민족의 동지와 공동체의 이방인을 철저하게 분리
-단절과 분리에 기초

사회보장과 복지국가

-종족공동체(ethnie)에서 국민공동체(nation state)로 확장
-통합과 연대에 기초
-급여자격조건을 개인의 속성에서 사회의 구조적 결함으로 확장(빈곤, 사회적 욕구, 사회위험)

3. 기본소득제는 배제적이다

3-1. 국적(영주권)이라는 급여 자격조건은 배제적이다.

❖ 기본소득제에 대한 우려

- 적용대상의 보편성과 급여자격의 무조건성을 말하지만, 과연 그런가?
 - 그 최대치는 국적과 영주권을 가진 사람들, 특정 정치공동체에서 시민권을 가진 사람들로 제한됨
 - 부분이든 완전이든 기본소득제의 정확한 명칭은 '국민' 기본소득제 혹은 '원주민' 기본소득제임
- 기본소득에 대한 자격조건을 가지지 못하는 이유가 외국인이어서, 이방인이어서라는 것은 급여 자격조건을 개인의 속성에서 사회의 구조적 결함으로 확장해온 운동에 어떤 의미를 주는가?
- 지구적 차원에서 폐쇄적 민족주의의 흐름이 강화되는 분위기에서 기본소득제는 국가 간 장벽 쌓기를 부추길 수 있음

3. 기본소득제는 배제적이다

3-2. 우리만 공유부의 소유권을 가지는 것은 아니다.

❖ 기본소득세의 핵심 재원은 공유부(common wealth)

- '공유부'는 대다수의 기본소득론자들이 주목하는 세원
 - 공유부 : 토지, 환경, 데이터(정보) 등을 지칭하며, 개인의 소유물이라기보다는 사회의 소유물이므로, 이로부터 나오는 수익은 사회구성원 모두에게 배분되어야 한다는 논리
 - 그간 주로 언급되었던 토지와 환경에 대한 세목 신설은 기본소득 필요 재원의 일부만을 감당할 수 있음
 - 4차산업혁명의 시대에 새로운 가치창출의 원천인 데이터(정보)에 주목하는 논의들이 존재
- 인지자본주의론에 따르면, '자발적으로 제공됨과 동시에 급여를 받지 않은, 즐거움과 동시에 착취당한 노동'인 자유/무로 노동에 대한 화폐적 보상이 필요하며, 이것이 바로 데이터(정보)라는 공유부를 기본소득제가 주목하는 근거가 될 수 있음

3. 기본소득제는 배제적이다

3-2. 우리만 공유부의 소유권을 가지는 것은 아니다.

디지털 자본주의에 대한 접근방식

정보사회론, 지식기반사회론

Daniel Bell, Peter Drucker,
Nicholas Negroponte

- 산업의 핵심이 물질에서 지식으로 바뀌고 있고, 이에 따라 새로운 지식을 생산하는 '지식 노동자'들이 사회 핵심으로 부상
- 지식과 정보가 산업화되고, 그것이 생산과 자본의 중심이 되는 사회
- 정보와 지식에 기반한 탈자본주의 사회
- 새로운 부의 원천으로서 지식과 정보가 갖는 중요성과 새로움에 주목

인지자본주의론, 정동자본주의론

Tiziana Terranova,
Michael Hardt & Antonio Negri

- 지식이 부의 새로운 원천이 되었지만, 그것이 만들어지는 방식과 부의 전유 기제에 대해서 비판적
- 산업 자본주의에서는 노동력이 잉여 창출의 원천이라면, 인지 자본주의는 개인적 관계, 친밀성, 반응, 정서의 표출 등과 같은 '정동(affection)'을 상품화하여 잉여 창출의 원천으로 삼음
- 지식과 정보, 정동 등 자유/무로노동에 대한 정당한 물질적·화폐적 보상이 제대로 이루어지지 않는다는 데에 주목

3. 기본소득제는 배제적이다

3-2. 우리만 공유부의 소유권을 가지는 것은 아니다.

- ❖ 기본소득제는 공유부를 창출한 사람들 중 일부에게만 수익을 배분하는 방식임
 - 전속성(asset specificity)이 1에 가까운 토지의 경우는 공유 경계의 설정이 비교적 용이
 - 환경이나 정보(데이터)의 경우는 공유 경계의 설정이 쉽지 않음
 - 탄소배출에 따른 손해배상을 대한민국 국민에 국한할 수 있나?
 - 플랫폼 기업이 전유하는 막대한 지대수익의 원천인 자유/무료 노동은 대한민국 국민만 제공하는가?
- ❖ 환경이나 정보(데이터)가 공유부임을 인정하더라도, 그것의 공유 권리를 특정 국민국가의 구성원으로만 제한하겠다는 발상은 배제적이라 할 수 있음
 - 공유부를 창출하는데 기여한 제3세계 비국민의 몫을 기본소득제를 시행하는 선진국 국민들이 착취하는 것이라고 말한다면 지나친 것인가?

기본소득보다 전국민 사회보장

'필요' 기반 혁신복지체제

2020. 8. 21.

오 건 호
내가만드는복지국가 공동운영위원장
mrokh@naver.com



요 점

<배경: 고발과 열망>

- 고발: 불안정 노동체제, 복지 사각지대
- 열망: 모두가 배당받는 권리 사회

<평가: 문제제기와 대안의 불일치>

- 불안정계층, 사각지대 호명하나 걱정 보장 못해
- 시민배당 근거 빈약: 공유부? 4차산업혁명?

<제안: '필요' 기반 혁신복지체제 구축>

- 경합: 기본소득과 필요기반 소득보장은 '대상과 자원'이 같음
- '지금' 충실한 사회정책: 소득/필요 기반 혁신복지체제

1. 기본소득의 기대

<사각지대 해소>

- 심사없이 모두에게 기본소득 제공

<재분배 증진>

- 고소득자 제외하고 모두 낸 것보다 더 받는 재분배 발생

<복지행정비용 최소화>

- 심사 불필요하고 관련 제도 통합 운영 가능

<공유부의 권리 구현>

- 토지, 지식, 빅데이터 등 핵심 공유부에 대한 모든 시민의 배당

<증세정치 유리>

- 대다수가 기본소득으로 경제적 이익을 얻으므로 증세 정치 유리

2. 현재 논의 대상: 부분기본소득

<완전 기본소득>

- 스위스 국민투표: 월 280만원(상시 평균노동자 1/3 수준). 한국 110만원.
☞ **재원 과제 600조원 소요.**

<부분(소액) 기본소득>

- 토지배당 기본소득 월 2.5만원, 기본소득단체 약 30만원.
☞ **적절성, 실효성 논란.**

<사회수당형(범주형) 기본소득>

- 사회수당: 아동수당, 장애인수당, 청년수당, 기초연금 + 농민수당.
☞ **생애주기별 사회수당과 동일.**

<사회부조형 기본소득>

- 저개발국가: 취약마을 주민 지원 . ☞ **빈곤구제 정책**
- 핀란드: 2년 2천명, 월 70만원. 근로동기 실험. ☞ **실업부조 혁신안**
- 캐나다 온타리오주: 3년 4천명, 월 120만원. 수입 절반 공제. ☞ **공공부조 혁신안**

3. 기본소득의 한계

<사각지대 해소>

- 정작 호명집단에게 적정소득 보장 못함.

<재분배 증진>

- 재분배는 '세입'에서 발생. 조세기반 현금배분에서 최소의 재분배 효과

<복지행정비용 최소화>

- 여전히 생계급여, 실업급여, 실업부조 존재.

<공유부의 권리 구현>

- 21세기 시장체제 생산자원의 하나의 형태일뿐.
- 모두 이윤생산에 사용된다는 점에서 기존 과세재원과 본질 동일.

<증세정치 유리>

- 증세정치의 복합성 주목. 선진국은 기본소득 없이도 높은 국민부담률 달성.

4. 미래 지향하되 '지금' 충실

<미래 상상>

- 인공지능시대 전면화되면 대다수 시민의 '현금 필요' 지님
- 복지국가의 사회수당이 기본소득으로 전화

<'지금' 적정소득 보장>

- 고용율 66% 사회, 시민의 소득수준 다양
- 소득빈약 시민에게 적절한 소득보장 위해선 '필요' 기반 분배 중요

<제안: '필요' 기반 혁신복지체제>

- '소득' 기반 혁신복지체제: 전자/디지털화에 따른 소득파악 인프라 성숙.
- '필요' 기반 전국민 사회보장 구현

5. 제안: '필요' 기반 혁신복지체제 <전국민 사회보장>

<사회부조>

- 공공부조: 부양의무자 폐지, 생계급여 인상
- 근로빈곤층: 실업부조, EITC 확대

<사회보험>

- '소득' 기반 전체 취업자 사회보험 (국세청 주관)

<사회수당>

- 기존 수당 강화: 장애인연금, 기초연금 인상
- 신규 수당: 청소년, 최초구직자, 농민, 예술인, 비영리활동가 등



<사회서비스>

- 주거: 사회주택 확대, 주거수당 도입 등
- 의료: 100만원 상한제, 상병수당 등
- 지역통합돌봄: 의료/요양/보육 확충

고맙습니다....



[서론] 기본소득과 관련된 네 가지 질문들

Q1. 기본소득이 사회정책의 목표인가?

Q2. 왜 기본소득에 관심이 모아지고 있는가?

Q3. 정책수단으로서 기본소득은 무엇을 할 수 있는가?

Q4. 기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?

기본소득이 사회정책의 목표인가?



3

기본소득이 사회정책의 목표인가?

■ 정책목표와 정책수단

- ✓ 정책목표: 정책을 통해서 달성하기 위한 바람직한 상태
- ✓ 정책수단: 정책목표를 달성하기 위해 정부가 활용할 수 있는 방법 혹은 기법

■ 기본소득의 정의와 목적

- ✓ 기본소득: 국가 또는 지방자치체가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득 (기본소득 한국 네트워크)
- ✓ 기본소득의 목표: “모두를 위한 실질적 자유”(Van Parijs)



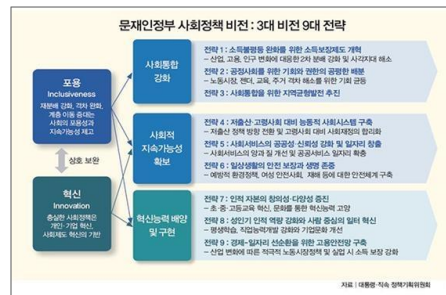
기본소득은 그 자체가 정책의 목표가 아니라,
“모두를 위한 실질적 자유” 라는 목표 달성을 위한 하나의 정책 수단

4

기본소득이 사회정책의 목표인가?

■ 기본소득이 정책수단이라는 것의 의미

- ✓ 같은 정책목표를 달성하기 위한 서로 다른 정책수단이 존재할 수 있다
- ✓ 같은 정책수단을 사용하지만 다른 목표를 지향할 수 있다
- ✓ 어떤 목적의 정책수단 도입이 반드시 그 정책목표의 달성을 보장하지 않는다
- ✓ 어느 하나의 정책수단으로 해결할 수 있는 정책문제에는 한계가 있다



5

기본소득이 사회정책의 목표인가?

■ “하나의 정책수단”으로서의 기본소득에 대한 논의

- ✓ 기본소득 도입으로 해결할 수 있는 정책문제에는 한계가 있다
 - ☞ 기본소득이 모든 문제를 해결하지 못한다는 비판도, 모든 문제를 해결할 듯한 장밋빛 전망도 부적절하다
- ✓ 기본소득 없이도 기본소득 도입을 통해 기대하는 문제를 해결할 가능성도 있다
 - ☞ 문제는 기본소득을 도입하느냐 마느냐가 아니라 기본소득의 도입이 이를 통해 해결하고자 하는 정책목표를 위한 최적의 현실적 수단인가에 있다

■ 질문들

- ✓ 기본소득을 도입과 연관된 사회적 문제는 무엇인가?
- ✓ 기본소득은 그 사회적 문제 해결을 위해 어떤 역할을 할 수 있는가?
- ✓ 기본소득이 그 역할을 위한 현 시점에서 최적의 수단인가?

6

왜 기본소득에 관심이 모아지고 있는가?



7

왜 기본소득에 관심이 모아지고 있는가?

■ 불안정 노동의 증가

- ✓ 완전고용 → 실업의 증가
- ✓ 표준적 고용 → 비표준적 고용
- ✓ 고용관계 → 모호한 고용

“고용”을 전제로 한 사회적 계약의 붕괴

<Box 1> 다양한 고용형태

- ① 자본가이자 노동자인 계급 (working capitalists)
- ① 제조·대기업 정규직 노동자
- ② 중소·영세기업/서비스 노동자
- ③ 직접고용 비정규직 노동자
- ④ 하청노동자(간접고용)
- ⑤ 특고/독립계약자
- ⑥ 프리랜서
- ⑦ 프랜차이즈 점주
- ⑧ 비공식노동
- ⑨ (순수)자영업자

출처: 장지연 외(2017: 43).

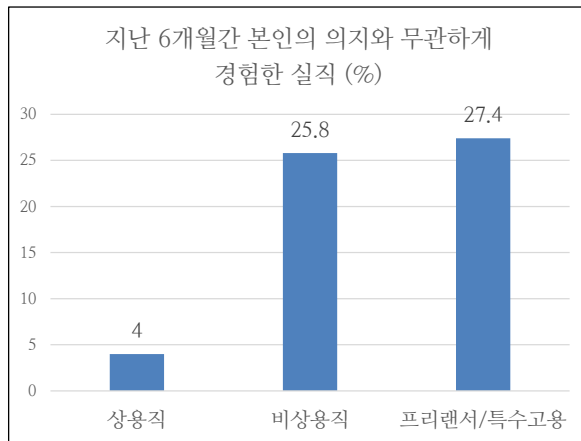
취업자 2,600만	임금 1,930만	비 정 규 직	정규직(1,300만)		※ 간접지배 포함
			한시직(기간제 포함): 364만		
			시간제: 224만		
			비전형(경활): 파견 + 용역: 87만 사내하청(고용공시): 93만		간접지배
			비전형(경활): 특고 50만 비전형(경활): 호출 + 가내: 92만		유보적 지배 (독립노동자)
	특고(인권위): 177만				
	비임금 700만	프랜차이즈			유보적 지배
순수 자영					

8

왜 기본소득에 관심이 모아지고 있는가?

■ 사회보장제도(특히 사회보험)과 불안정 노동의 부정합

- ✓ 한국의 사회보장 사각지대에는 오래된 문제와 새로운 문제가 중첩
- ✓ 증가하는 불안정 노동은 임금노동 중심 기존 사회보장과 부정합



출처: 코로나19와 직장생활 변화 설문 조사(전국 만 19~55세 직장인 1,000명), 김승섭·이승윤(2020) 에서 인용

[고용보험 적용 현황 (2019년 8월)]

취업자				
비임금근 로자	임금근로자			
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등	고용보험 가입
6,799	1,781	3,871	1,469	13,528
(24.9)	(6.5)	(13.8)	(5.4)	(49.4)

출처: 통계청(2019), 이병희(2020: 5)에서 재인용

9

왜 기본소득에 관심이 모아지고 있는가?

■ 자동화와 노동의 소멸

- ✓ 기계의 부상은 인간의 노동을 점차 소멸시킬 것
- ✓ 노동의 소멸은 고용 중심 복지제도의 기능부전을 심화
- ✓ 노동과 그 반대급부로서의 소득이라는 구조에서 벗어날 필요

■ 대안적 분배방식으로서의 '기본소득'

- ✓ 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금지급
- ✓ 탈노동: 노동과 소득의 연계 단절
- ✓ 완전한 보편성과 무조건성을 통해 불안정 노동 혹은 노동의 소멸에도 불구하고 시민의 권리로서의 소득을 지급

10

정책수단으로서
기본소득은 무엇을
할 수 있는가?



11

정책수단으로서 기본소득은 무엇을 할 수 있는가?

- 기본소득의 무조건성과 (완전한) 보편성
 - ✓ 기본소득 개념의 핵심: 무조건성과 (완전한) 보편성
 - ✓ 기본소득의 강점: 무조건성과 (완전한) 보편성
 - ✓ 기본소득의 한계: 무조건성과 (완전한) 보편성
- 무조건성과 (완전한) 보편성 → (재)분배를 위한 자원의 비효율적 사용
 - ✓ 전국민에게 10만원 지급 → 연간 62조원 (건강보험의 1년 지출 수준)
 - ✓ 전국민에게 30만원 지급 → 연간 186조원 (2020년 사회복지 재정규모 수준)
 - ✓ 전국민에게 50만원 지급 → 연간 311조원 (2020년 중앙정부 총지출의 60%)

12

정책수단으로서 기본소득은 무엇을 할 수 있는가?

▪ 30만원 기본소득이 실제로 할 수 있는 것

- ✓ 사회보험을 대체할 수 없음
- ✓ 사회서비스를 대체할 수 없음
- ✓ 사회수당(아동수당, 기초연금)은 현 수준에서 대체 가능하지만 향후는 의문
- ✓ 기초생활보장 급여를 일부 대체할 수 있음
- ✓ 기존의 사회보장 사각지대에 있던 이들에게 최저생계비의 2/3의 현금 지급
- ➔ 적용의 사각지대가 없지만 급여수준에서 여전히 사각지대는 존재

▪ 검증되지 않는 if들

- ✓ 개인의 창의성과 혁신을 증가시킬 것?
- ✓ 근로유인을 제고할 것?
- ✓ ‘재분배의 역설’을 통해 전반적 복지확대를 가져올 것?

13

정책수단으로서 기본소득은 무엇을 할 수 있는가?

▪ 기본소득의 재원조달 문제에 대한 대안들

- ✓ 지출절감 + 조세감면 축소
- ✓ 새로운 세원의 도입(탄소세, 로봇세, 구글세...)
- ✓ ‘재분배의 역설’에 근거한 복지확대

▪ 진짜 문제는 재원조달의 방법이 아닌 지출의 우선순위

- ✓ 186조를 확보한다고 해도 왜 그것을 다른 용도가 아닌 전국민에게 최저생계비의 2/3을 지급하는데 사용해야 하는가?
- ✓ 사회보험의 보편화, 사회서비스 질 제고, 선별적 복지의 엄격성 완화에 대한 투자는 기본소득에 비해 시민의 지지를 받기 어려운가? (2번째의 재분배 역설)
- ✓ ‘하나의’ 정책수단에 대한 과도한 투입은 효과적인 정책수단일까?

14

기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?



15

기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?

소득보장 제도의 변화

- ILO(2018a): 디지털 플랫폼 노동자를 위한 사회보장체계 강화 제안
 - ✓ 모든 형태의 취업자(workers in all forms of employment, independently of the type of contract)를 보호하는 사회보험 체계 마련
 - ✓ 기여와 급여 체계를 간소화하기 위해 기술을 활용할 것
 - ✓ 조세기반의 사회보장체계(아동수당, 노인수당 등)를 도입하거나 강화하여 모든 사람에게 최소한 기본적인 수준의 사회보호 메커니즘을 제공할 것
- ILO(2018b): 변화하는 일의 세계에 대응하기 위한 사회적 보호 강화의 기본 원칙들
 - ✓ 적용범위/접근성 보편화(Universality of protection and accessibility)
 - ✓ 급여의 적정성(Adequacy)
 - ✓ 수급권의 이동성(Transferability)
 - ✓ 투명성(Transparency)
 - ✓ 성평등(Gender equality)
 - ✓ 좋은 거버넌스 Good governance

16

기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?

소득보장 제도의 변화

Table 2. How are different types of social protection (potentially) linked to employment?

Link to employment	Examples	Coverage/ access	Adequacy	Transferability/ portability	Transparency	Risk-sharing	Gender equality
STRONG ↑ WEAK ↓	Employment contract with specific employer	×	✓	×	×	×	×
	Employment in specific sector or occupation	✓	?	×	?	?	×
	Salaried employment	?	✓	?	✓	✓	✓
	Gainful employment (including self-employment)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Private insurance; individual savings accounts	×	?	✓	?	×	×
None (tax financing)	Non-means-tested (universal or categorical) schemes for broad categories of the population: Universal old age pensions, universal child benefits; national health service, universal basic income	✓	?	✓	✓	✓	✓
	Means-tested schemes for those living in poverty: Social assistance, "safety net programmes".	✓	?	✓	?	✓	?

17

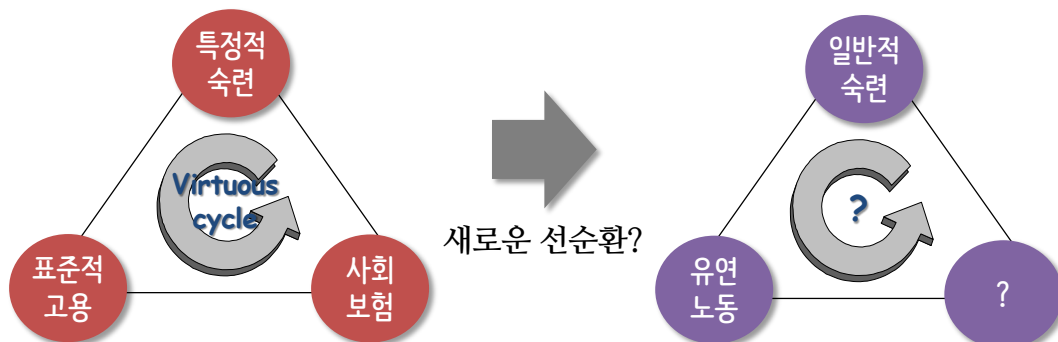
자료: Behrendt(2019: 28)

기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?

사회서비스 중심 복지국가

■ 변화하는 숙련과 일자리 구조에 대응과 사회서비스

- ✓ 서비스 경제로의 전환: 숙련의 이동성 증가, 고용의 안정성(지속성) 감소
- ✓ 기술발전: 전통적 숙련보다는 일반적 숙련, 고숙련, 학습하는 능력의 중요성 증가
- ✓ 일반적 숙련의 중요성 증가
& 고용관계의 이동성(mobility), 단속성(intermittency), 모호성(ambiguity) 증가

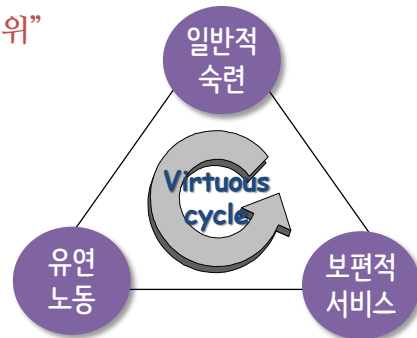


18

기본소득의 한계에 대한 대안은 무엇인가?

사회서비스 중심 복지국가

- 생산과 숙련으로의 피드백 효과를 고려할 때 중심은 **사회투자적 서비스**
 - ✓ 인적자원의 보호, 축적, 활용의 지원 → 교육, 건강, 돌봄(노인/아동), 직업능력 개발, 고용서비스 등
 - ✓ 변화하는 노동시장 환경에 맞는 소득보장 제도의 보완 필요성
- 소득보장을 어떻게 보완할 것인가?
 - ✓ ① 보편적 사회보험과 ② 최저소득보장(잘 설계된 Targeting)의 결합이 현실적
 - ✓ 기본소득과의 결합? → 다시 **“재원과 우선순위”**



19

나가며

20

나가며

■ 하나의 정책수단으로서의 기본소득

- ✓ 기대할 수 있는 효과에 비해 과도한 비용
- ✓ 기본소득이 제시하는 기존 사회보장의 문제는 아직은 기존 사회보장제도의 보완과 강화를 통해 가능
- ✓ 미래의 변화(기술변화, 일의 변화, 숙련의 변화)에 대한 대응성의 중심은 소득 보장에서의 급진적 변화보다는 사회투자적 서비스가 중요

■ 기본소득과 사회보장 강화론의 접점

- ✓ 조세기반 사회정책의 강화: 사회서비스, 사회수당
→ 단, 사회수당의 대상 확대 시에는 ‘공통의 필요’에 대한 고려가 필요
- ✓ 생애선택 기본소득제(기간한정 시민수당): affordable 기본소득 모델?
- ✓ 기본소득으로 가는 경로인가? 그 자체가 완결된 개혁인가?

21

나가며

■ 한국 사회정책의 “분명한 문제점”의 수정을 통한 기본소득의 ‘정책목표’ 달성

- ✓ 부양의무제 폐지, 기준중위소득 상향, 사회서비스의 공공성 및 품질 강화, 소득중심 사회보험으로의 전환을 통한 사각지대 극복, 실업부조 실질화...
- ✓ 미래의 어느 시점에 기본소득의 부재가 “분명한 문제점”이 될 수 있을까?



22

감사합니다.

23

참고문헌

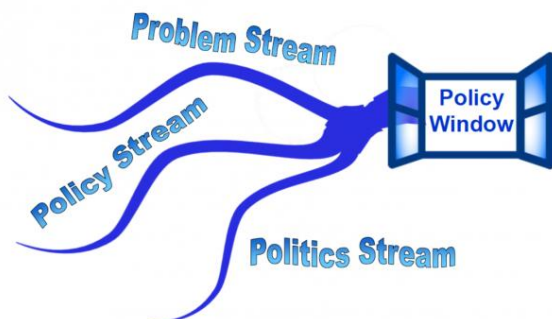
- Behrendt, C., Nguyen, Q. A. and Rani, U.(2019). Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers. *International Social Security Review*, 72(3), 17-41.
- ILO(2018a). Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world. Geneva, ILO.
- ILO(2018b). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. Geneva, ILO.
- 김승섭, 이승윤(2020). 코로나-19 재난의 대가는 누가 치르는가: 불안정 노동자의 삶과 건강. 직장갑질119 발표회 2020.06.22.
- 이병희(2020). 코로나19 대응 고용정책 모색. KLI 고용노동브리프 (95), 한국노동연구원.
- 장지연 외(2017). 디지털 기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응. 한국노동연구원.

24

사회경제체제의 새로운 균형점: 기본소득의 역할

연세대학교/LAB2050
최영준

새로운 균형점을 향하여



- 수명이 다한 과거의 균형점
- 변화의 물줄기를 막았던 닫혀진 Window와 경로의존성
- 코로나19와 열린 Window와 새로운 균형점이 형성
- 회복인가, 초회복인가
- 기본소득의 역할은

안토니오 그람시 ‘옥중수고’:

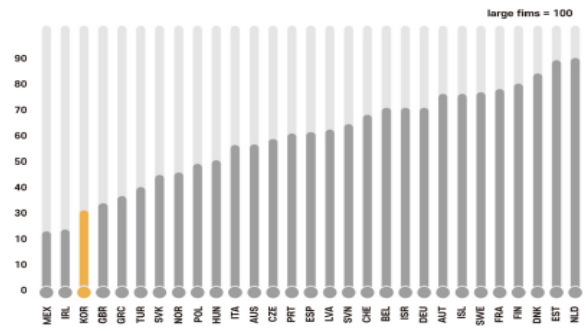
“위기는 옛 것이 죽어가고 있고 새
것이 태어나지 못하고 있는 데서
발생한다”

지금까지의 (불완전) 균형점
- 가부장적 자유주의 -

최영준. (2018). 한국 복지국가의 새로운 DNA: 사회적 자유주의와 자유안정성을 향하여. *한국사회정*
책, 25(4), 39-67.

최영준, & 윤성열. (2019). 자유안정성을 위한 기본소득 실험: 새로운 사회경제체제를 위한 도전. *정부학연*
구, 25(1), 5-41.

대기업과 중소기업의 높은 생산성 격차 →



(단위 : PPP 기준 US \$, %)

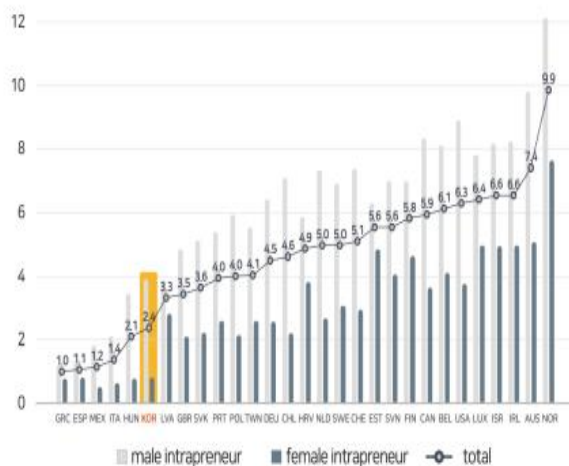
Source: OECD(2018)

임금의 격차로 →

구분	한국(2017)		미국(2015)		일본(2017)		프랑스(2015)	
	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중	평균임금	비중
1~4인	1,990	32.6	3,731	78.8	2,697	65.7	3,083	58.8
5~9인	2,945	48.3	3,071	64.8	3,166	77.1	3,321	63.4
10~99인	3,490	57.2	3,450	72.8	3,438	83.8	3,625	69.2
100~499인	4,267	70.0	4,029	85.1	3,605	87.8	4,164	79.5
500인 이상	6,097	100.0	4,736	100.0	4,104	100.0	5,238	100.0
전체	3,302	54.2	4,200	88.7	3,616	88.1	3,811	72.8

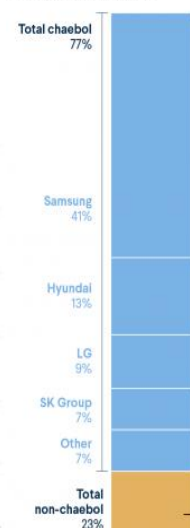
제한된 좋은 일자리, 위계적인 업무환경

사내혁신가 비중

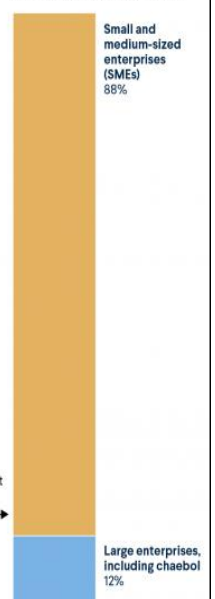


Chaebol in the South Korean Economy

Market capitalization of Asia300 companies in South Korea



Share of the employment market

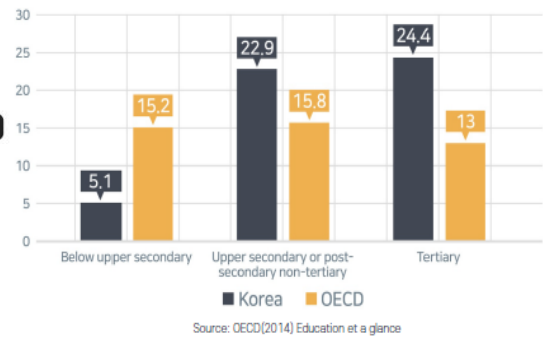
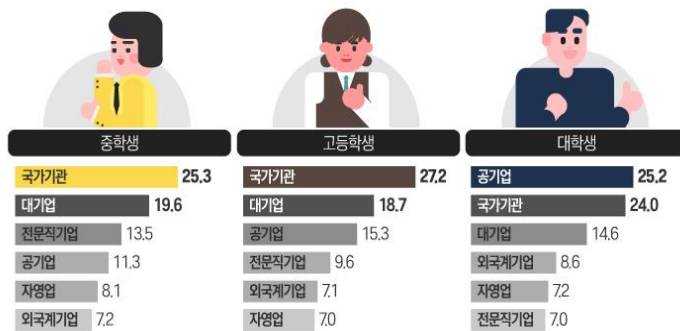


Non-chaebol firms hold less than a quarter of South Korea's market capital. Meanwhile, SMEs employ almost 90 percent of the country's workers.

Sources: Nikkei Asian Review/Stratfor; South Korean Ministry of SMEs and Startups.

치열한 경쟁, 높은 대학진학률, 제한적인 좋은 일자리, 그리고 불안정한 미래

청소년(13~24세)이 선호하는 직장(2017년) 단위: %



사회의 모습: 불안정성과 난제의 증가

지표이름	OECD 순위	수치
노인빈곤율	1 위 (2016)	43.8% (중위소득 대비 50%)
건강상태인식	1 위 (2017)	29.5% (매우 좋음/ 좋음 응답비율)
출산율	1 위 (2017)	1.05 (합계출산율)
여성고용률	7 위 (2019)	57.9% (15-64세)
젠더임금격차	1 위 (2017)	34.6 (남성임금과 격차)
근로시간	3 위 (2018)	1998 (연간근로시간)
소득불평등	7 위 (2017)	0.35 (GINI)

- GDP의 증가, 하지만
- 행복하지 않은 나라
 - OECD '더 나은 삶의 지표'에 따르면 조사 대상 39개국 중 순위가 30등(2017)
 - 글로벌 리서치 기업 유니버섬(Universum)이 내놓은 '세계 직장인 행복 지수'(Global Workforce Happiness Index)에서는 세계 57개국 중 49위 (2016)

협상력 없는 개인과 이들의 아픔과 죽음 (산재1등국가)



'목숨건 배달' 거부 못할까

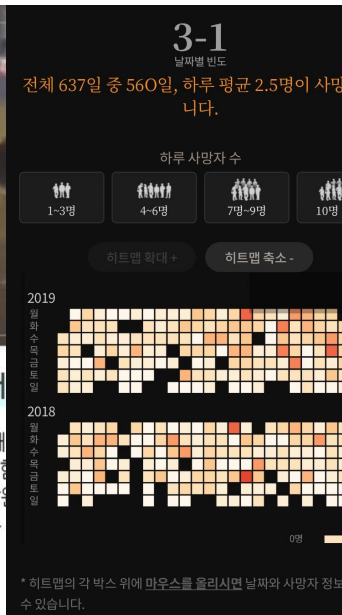
부산에 기록적인 폭우가 쏟아졌습니다.

시간당 80mm가 넘는 비에 만조까지 겹친 순간순간에 물바다가 됐는데요. 곳곳이 침수돼 쓰러지고, 다리가 끊기며 인명피해까지 발생했고 지나가는 한 배달원의 사진이 화제입니



이 와중에도 누군가는 배

사진 게시자는 '이 와중에도 누군가는 배 누군가는 배달을 한다니...'라는 문구와 함께 올라온 물을 뚫고 음식을 배달하는 배달원 기사를 게시했습니다. 근처에 있는 차량이 모두 배달원의 위태로운 상황을 보여줍니다.



“하루 300곳 배달 병원 갈 시간도 없어”... CJ대한통운 택배기사 또 사망

입력 | 2020-07-08 16:14:00



8일 오후 서울 중구 CJ대한통운 본사 앞에서 열린 '계속된 죽음 앞에 무책임한 CJ대한통운 규탄 기자회견'에서 전국택배연대노동조합 관계자들과 해서형욱 택배노동자의 친누나 서형주씨가 CJ대한통운의 사과를 촉구하고 있다. 2020.7.8 © News1

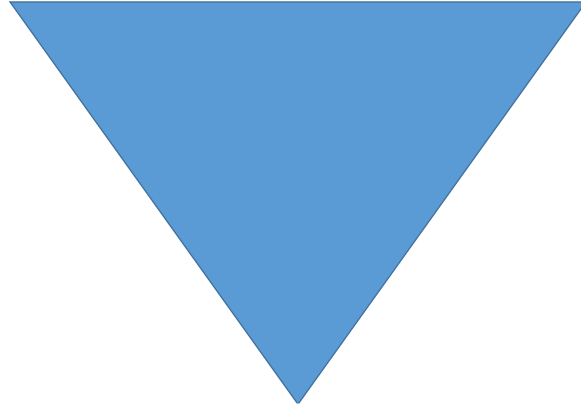
“하루에 300군데 집을 방문했어요. 제 동생이요. 도저히 계단 3개를 올라가기도 어려울 만큼 힘들어하다가 응급실에 간거죠.”

기존 제도들이 이러한 난제를 풀어내는가?

- 경제정책?
- 사회보장제도?
- 교육제도?
- 비정규직의 정규직화?
- 최저임금 인상?
- 환경정책?

누구를 위한 국가인가? 그리고 난제를 누가 풀 것인가?

국가: 정치권력



시장: 경제권력

시민사회: 대중권력

2020년 우리 정부의 패러다임은 ‘회복’ Back to 2019?

- 뉴딜
- 일자리 유지
- 조금만 고쳐쓰는 복지국가...
- 적극적 시민과 역동적 시민사회 그리고 국가
 - 정부는 난제를 던지고, 시민사회가 난제를 풀도록 장을 마련
 - 개인들이 다양한 공동체 공간에 더욱 참여할 수 있도록 적극적 안정을 제공

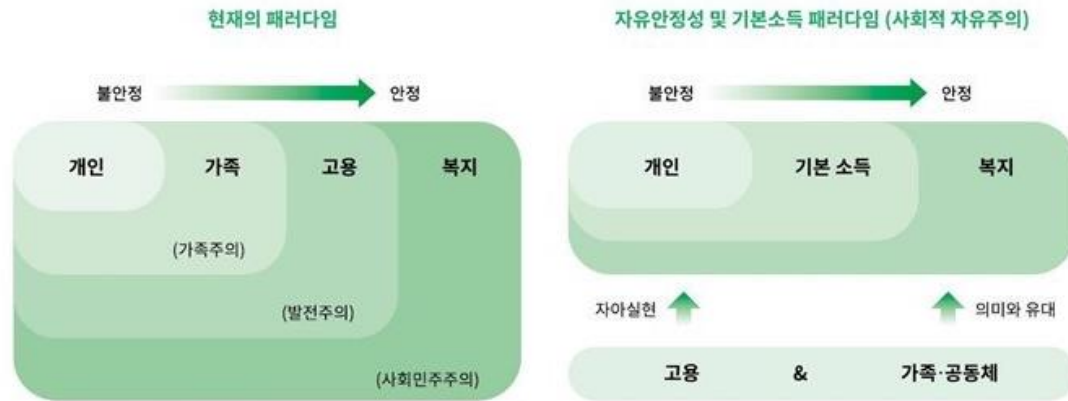
복지국가 고쳐 쓰기, 새 집 준비하기

어떻게 개인에게 시장과 가족에 대해 협상력을 가지게 하며, 적극적 시민(active citizen)이 되게 할 것인가?

- 정책의 ‘경영자적 시선’에서 ‘개인의 시선’으로의 전환
 - 개인에게 자유와 안정을 주는 것, 협상력을 주는 것을 최우선의 목표로
 - 탈상품화, 탈가족화, 숙련화라는 세 가지 키워드
- 새로운 패러다임: 기본소득체제

국가는 국민 개인이 기본소득을 통해 안정적이고 자유로운 삶을 영위하도록 적극적으로 뒷받침하여 4차 산업혁명 시대를 대비한다.

이상형으로서의 기본소득체제



쟁점

- 이상적 기본소득이 가능한가?
 - 부분기본소득이 중간단계 일 수 밖에 없음
 - 복지국가도 이상형이 현실에 없듯 기본소득의 완전한 이상형 달성은 쉽지 않을 것임
 - 보편적 수당을 통해 이상형으로 접근할 것인가, 적은 액수부터 시작하여 높아나갈 것인가? 본인 의견은 전자임

쟁점

- 위험하지 않은 이들에게 왜 현금급여를 주는가?
 - 사회적 위험은 복지국가 도입 이래 한번도 멈추지 않고 진화를 해 왔음. 예, 일가족양립은 언제부터 사회적 위험이었는가?
 - 디지털화 속에서 개인들의 협상력이 급속히 줄어들고 있으며 존엄성을 가지고 살아가기 어려우며, 자아실현을 위한 시간을 갖기도 어려움
 - 안정성이 창의성, 혁신, 기업가정신의 중요한 바탕이라는 점에서 사회투자적 성격도 가지고 있음
 - 그렇지 않은 이들도 있지만, 그들 역시 그러한 가능성을 가지고 있음. 보편주의라는 것은 위험에 닥칠 수 있는 이들을 포함하며, 위험에 있지 않아도 함께 받고 함께 내면서 사회적 연대를 추구하는 것임
 - 그런 의미에서 이상적 기본소득은 보편주의의 궁극적 모습임

쟁점

- 결국 용돈수준이 될 것? 우파적 기본소득이 될 것?
 - 가능성이 있음. 정치력이 없고 국민적 동의가 없다면 더욱 낮은 수준으로 가게 될 것임
 - 하지만, 현재 존재하는 사회보험제도, 국민건강보험제도 등이 기본소득 때문에 합의 하에 없어질 것이라 기대하기 어려움
 - 부분기본소득에서 이상적 체제로 이동할 때에 방식은 정치적 지지를 얻는 방식으로 이루어져야 할 것임

	편익 광범위	편익 협소
부담 광범위	맥락적 요인 중요 -> 완전 기본소득	정치적 실현 가능성 낮음 -> 실업부조?
부담 협소	정치적 실현 가능성 높음 -> 포괄성 높은 부분 기본소득	부담/편익을 하는/받는 주체의 정치적 역량 중요 -> ?

쟁점

• 정치적 지지가 가능할 것인가?

- 권력을 가진 집단에 의해서 제도가 도입되고 확장되기도 하지만, idea가 지지집단을 형성하고 권력을 가진 이들을 추동하기도 함
- 지금까지의 기본소득 논의가 확장되어온 방식이 그러함
- 복지국가 감축 논의 (예 new politics of the welfare state) 에서는 electoral base를 중요한 요인으로 지적함. 1) Electoral base가 넓고 2) 불안정을 경험하는 이들이 점차 증가하게 되고, 3) 기존 제도 작동에 불만이 증가하게 된다면 기본소득은 정치적 모멘텀을 더욱 받게 될 것임
- 증세태도는 조세가 높은 국가에서 부정적이고 조세가 낮은 국가에서 긍정적인 것은 아님. 제도에 혜택을 경험하는 만큼 증세태도가 긍정적일 수 있음 (예, 일본/미국/한국 - 북구유럽)
- 편익의 대상 범위, 부담의 대상 범위를 통해 예측 필요

쟁점

• 그 돈이면 차라리 가난한 사람을 도와라

- 왜 지난 20년 동안 사각지대를 해소하지 못했는가? 왜 노인빈곤은 그대로 방치하였는가? 그 때는 왜 가난한 사람을 돕는 예산과 제도를 반대하였는가?
 - 반복지의 또 다른 rhetoric?
- 왜 빈곤층을 위한 1조 마련이 전국민에게 혜택을 주는 수십조를 마련하는 것보다 더 어려울 수 있는가?

• 재원이 가능하겠는가?

- 재원이 쉽지 않을 것임, 하지만 새로운 패러다임이 필요한가라는 질문과 기본소득이 필요한가라는 질문이 먼저 선행되어야 할 것임
- 기본소득을 위한 증세가 상대적으로 가능성이 있는 이유는 증세-혜택이 매우 직접적으로 연계되어 있음. 훨씬 본인의 cost와 benefit을 쉽게 알 수 있음
- 보편적이고 누진적인 증세는 불가피함

쟁점

- 경제가 감당할 수 있는가?
 - 구체적인 모형들에 대한 논의가 필요할 것임
 - 하지만, 단순히 국가재정이 크다고 경제성장이 더
디고, 사람이 게을러진다는 것은 사실이 아니라는
것이 경험적으로 충분히 증명이 되었음
 - GDP 30% (우리보다 20%를 더 사용하는 - 20%
면 월 50만원 기본소득 가능)에 이르는 유럽 국가
들이 경제가 더 둔탁하다고 할 수 없음
 - 그것은 재정지출 자체의 문제가 아니라 얼마나 유연하
고 창의적이며 안정적인 사회경제체제를 만들었는가의
문제임
- 넘치는 유동성과 돈의 미스매치
 - 삶과 경제를 망치는 자금들, 죽음에 내몰리는 서
민들
 - Channeling과 Mismatch의 이슈

사상 최대 유동성, 소비 대신 자산거품 키우고 은행예금에 잠겼다

장도민 기자

입력 2020.07.28. 06:35

443

가

재정지출 확대+통화완화정책 시중 유동성 폭증에도 소비
정체
은행 수신 109조 늘고.. 빚으로 주식·부동산 투자 급증 자산
거품



서울시내 한 전통시장 모습. 2020.3.31/뉴스1 © News1 유승관 기자

그럴 것 같은 미래에서 바람직한 미래로 지향점을 이동시키 기, 그리고 새로운 패러다임으로의 이동

(Lindgren, M., & Bandhold, H. (2003). *Scenario planning*. Palgrave)

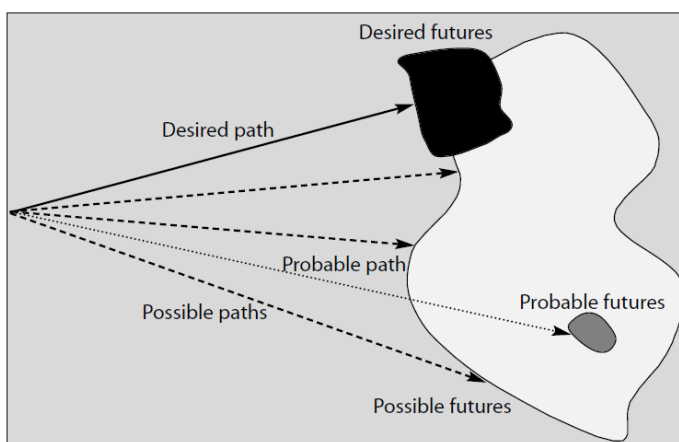


Figure 2.2. The relations between possible, probable and desired futures

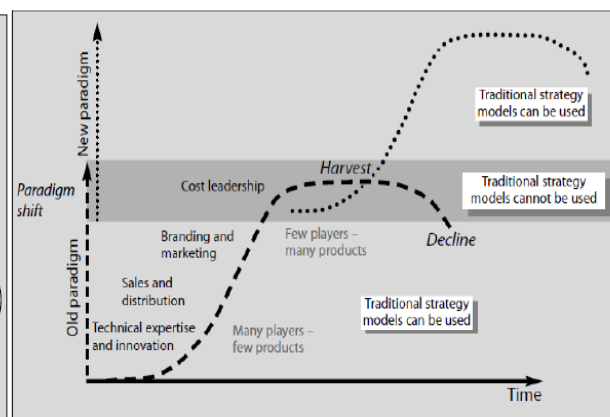


Figure 2.5. Scenario planning is well suited to the task of dealing with paradigmatic, non-linear change