

기본소득의 역사적 전개와
상주시 기본소득 도입
방안에 관한 연구

2021.11

상주시의회 기본소득 연구회

제 출 문

이 보고서를 상주시의회
기본소득연구회(의원연구모임)가 주관한
기본소득의 역사적 전개와
상주시 기본소득 도입방안
연구 결과 보고서로 제출합니다.

2021. 11

글통연구소

요약문

○ 모든 사람에게 기본적인 소득을 지급하자는 기본소득의 아이디어는 역사적으로 매우 다양하게 나타났다. 기본소득의 사상적 기원으로 유토피아의 저자 토머스 모어를 꼽기도 하지만 국가가 국민을 상대로 조건 없는 소득을 제공하자는 본격적인 기본소득 개념은 토머스 페인에서 비롯되었다고 보는 것이 중론이다. 토머스 페인 이후 토머스 스펜스, 조제프 샤를리에, 푸리에 등의 사상가들이 저마다의 주장을 내놓았고 밀턴 프리드먼 같은 시장주의자와 미국 진보주의자들 역시 부의 소득세 같은 다양한 제안을 내놓은 바 있다.

○ 월론적 의미의 기본소득이란 그 지급에 있어서 보편성 원칙, 무조건성 원칙, 정기성 원칙, 개별성 원칙, 현금성 원칙, 충분성의 원칙을 모두 충족하는 지급방식을 의미한다.

○ 기본소득 구상은 여러 가지 변형된 형태의 다양한 제안으로 확대되어 왔다. 기본소득의 전면적 도입 여부에 따라 완전기본소득과 부분기본소득으로 구분되었으며, 청년기본소득과 농민기본소득 같이 특정 계층이나 세대를 지급대상으로 하는 범주형 기본소득도 제안 되고 있다. 그 밖에 생애선택기간 기본소득, 안심소득, 참여소득, 기본자산 등 다양한 형태의 소득지원방안이 제출되고 있다.

○ 현실적으로 해외에서 실시된 기본소득 실험 사례로는 미국의 알래스카주에서 시행중인 이른바 알래스카 배당금을 들 수 있고, 스위스에서 실시된 기본소득관련 국민투표와 핀란드의 실험 등을 꼽을 수 있다.

○ 구체적인 상주시 기본소득 도입 방안에 있어 모든 상주시민에게 월 10만원씩의 기본소득을 지급하기 위해선 1,148억원이 필요한 것으로 계산 되었다. 지급 액수를 높여 월 20만원 지급시에는 2,296억원, 월 30만원 지급시에는 3,444억원의 예산이 필요하다.

○ 기본소득 재원 조달 방안으로는 현재도 일상적으로 발생하는 세계잉여금 등 여유재원을 활용하고 기금활용과 세출 구조조정 등을 병행하면 약 2,000억~4,000억 수준의 재원마련이 가능할 것으로 보인다.

목차

1. 기본소득의 사상사	8
1.1 비베스	8
1.2 토머스 페인	10
1.3 토머스 스펜스	12
1.4 조제프 샤를리에	13
1.5 푸리에	14
1.6 헨리 조지	16
1.7 조지 콜	18
1.8 밀턴 프리드먼	20
1.9 미국 진보주의자들	22
1.10 기본소득의 최근 동향	24
2. 기본소득의 개념과 원칙	27
2.1 기본소득의 개념	27
2.2 보편성 원칙	27
2.3 무조건성 원칙	29
2.4 정기성 원칙	31
2.5 개별성 원칙	32
2.6 현금성 원칙	33
2.7 충분성 원칙	34
3. 기본소득의 여러 가지 응용과 변형	37
3.1 완전기본소득과 부분기본소득	37
3.2 범주형 기본소득	40
3.3 청년기본소득	43
3.4 농민기본소득	45
3.5 생애선택기간 기본소득	48
3.6 안심소득	52
3.7 참여소득	57
3.8 기본자산	60

4. 해외 기본소득 실험 사례	64
4.1 알래스카 배당금	64
4.2 스위스 국민투표	65
4.3 아프리카와 인도	65
4.4 핀란드의 실험	66
5. 국내 농민기본소득의 현실성	70
5.1 3대 농민 현금 지원책 개괄	70
5.2 농민에 대한 현금지원의 필요성	71
5.3 농민수당 현황	73
5.4 농민수당 지급효과	74
5.5 상주시의 농민수당 도입	78
6. 상주시 기본소득 도입 방안	79
6.1 상주시 인구 현황	79
6.2 기본소득 도입시 소요되는 예산 추계	84
6.3 상주시 재정 현황	85
6.4 기본소득 재원 조달 방안	89

1. 기본소득의 사상사

기본소득의 역사는 깊다. 단순히 일자리가 불안정해지는 4차 산업혁명시대를 준비하기 위해 비교적 최근에 만들어진 정책이 아니다. 모든 사람에게 기본적인 소득을 지급하는 아이디어는 역사적으로 매우 다양하게 나타난 바 있으며 그 뿌리가 깊다.

일각에서는 기본소득의 사상적 기원으로 토머스 모어를 꼽기도 한다. 토머스 모어가 1516년에 출판한 <유토피아>가 기본소득 구상의 기원이라는 것이다. 당시에는 인클로저 운동¹⁾으로 각지에서 농민들이 삶의 터전을 잃고 쫓겨나는 경우가 많았는데 이 때문에 유랑하던 농민들이 생계를 위해 도둑질을 하다가 붙잡혀서 처형당하는 경우가 많았다. 이 비참한 광경을 종종 목격한 토머스 모어는 진정한 대책은 모든 사람들에게 생계수단을 제공하는 것이라 주장한다.

그러나 <유토피아>에 나오는 모어의 사상은 사회체제 전환기에 매우 근원적인 대안 사회의 비전을 담고 있기는 하지만 기본소득을 주장했다고 말할 수는 없다. 당시 토머스모어의 주장은 현대적 의미의 기본소득의 보장이 아니라 포괄적으로 생활 수단을 제공하자는 원론적인 주장에 가까웠다. 따라서 현대 기본소득 논의의 기원으로 삼기에는 무리가 있다. 기본소득이 현대적인 맥락에서 처음 제기된 시점은 대략 220년 전이다.

1.1 비베스

기본소득 사상의 원조라고 할 수 있는 최소소득보장(guaranteed minimum income) 개념의 아버지는 비베스다.²⁾ 비베스는 벨기에 루뱅대학에서 교수 생활을 했고 옥스퍼드대에서 학생들을 가르쳤다. 그러나 헨리8세의 이혼에 관해 비판적 이야기를 했다가 쫓겨나 아내의 고향인 벨기에 브뤼허로 가서 여생을 보내며 학문에 정진 했다. 비베스가 최소 소득보장의 필요성을 이야

1) 모어가 살았던 1478-1535년의 유럽은 아직 산업혁명이 본격적으로 진행되지는 않았지만 급격한 사회적 변화를 겪고 있었다. 특히 당시에 진행 중이던 인클로저(Enclosure) 운동은 영국에서 시작된, 소규모 토지를 대규모 농장에 합병하는 법률적 절차를 의미한다. 이는 목축업의 자본주의화를 위한 경작지 몰수로 요약할 수 있다.

2) 기본소득 사상의 '원조'에 관한 판단은 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network: BIEN)의 주장에 따른 것이다.

기한 것도 이 도시에 살면서 시장에게 보낸 “빈민원조에 관하여”란 보고서에서였다.

기독교적 관점을 지녔던 비베스는 당시 사회에서 한편으로는 방랑자와 걸인이 넘쳐나고 또 한편에서는 부자들이 사치와 낭비로 방탕하게 살고 있다고 보았다. 비베스는 이런 현실이 자연법에 어긋날 뿐만 아니라 예수님에게 죄를 짓는 것이라 생각했다. 여기서 그는 부자들의 탐욕을 비판함과 동시에 일할 능력이 있는데 일하지 않고 빌어먹으면 안 된다는 ‘기독교적’ 윤리를 내세운다.

하지만 비베스는 여기에 멈추지 않고 해결할 주체로 국가를 내세웠다. 그 당시 인클로저, 흉년, 전쟁이 겹치면서 여러 유럽의 도시들에는 부랑자들이 급증했는데 이를 개인의 기부나 교구 단위의 개별적인 구빈활동으로 해결하기 힘들다고 판단한 것이다. 그는 국가가 구빈활동에 대해 직접 개입해 엄정한 관리감독을 실시해야 한다고 주장했다. 일하지 않고 구빈소에 머물며 지원을 받을 수 있는 사람들의 자격과 집에 살면서 생계지원을 받는 사람들의 자격을 정부가 철저히 심사해야 한다고 주장했다. 비베스는 기존 구호단체가 개별적으로 운영하던 기부금을 공동기금으로 전환해 도시 차원에서 운영하자는 제안도 했다. 즉 빈민구호를 국가의 책임으로 만들자는 내용이다.

비베스의 직접적인 영향인지는 확인되지 않지만 이후 유럽 여러 국가와 도시에서 구빈체계가 그의 제안과 비슷한 방향으로 전환되었다. 그 대표적인 예가 16세기 내내 여러 차례 개정을 거듭하다 1601년 엘리자베스 여왕 때 공식적인 법령으로 포고된 영국의 구빈법이다.

비베스 보고서의 내용은 ‘최소소득 보장’보다는 모든 시민을 일하게 하는 역할에 찍혀 있다. 비베스의 생각은 최소 소득보장 이상의 의미가 담겨져 있다. 최소소득 보장은 근대 국민국가 또는 지방 시민정부의 기본기능을 체계화하는 구상 속의 일부였다. 특히 당시 까지 개인이나 교회가 개별적으로 운영해 오던 구빈소를 정부가 직접 관할하는 형태로 전환하자는 비베스의 주장은 새로운 것이었다.

다시 말해 비베스의 사상은 기본소득 논의에서 핵심 쟁점 중에 하나인 기본 생계 책임 주체로서 국가의 역할을 강조했다는 데 있다. 그는 기독교적 공동체 의식 속에서 한편으로 하나님의 똑같은 자손으로서 사회 구성원 누구도 굶어죽지 않도록 구빈 활동을 제시했지만 또 한편으로 ‘일하지 않는 자는 먹

지도 말라’라는 성경 구절을 인용하며 국가에 의한 빈민의 노역을 강조했다.

1.2 토머스 페인

국가가 국민을 상대로 조건 없는 소득을 제공하자는 기본소득 개념의 기원이라 불릴 만한 사고의 본격적인 시작은 토머스 페인에서 비롯된다.

미국 혁명과 프랑스 혁명에서 모두 두각을 드러냈던 유명한 인물, 토머스 페인 (Thomas Paine)은 1796년 출간된 《토지 정의 Agrarian justice》에서 기본소득의 맹아가 될 만한 새로운 제도를 역사상 최초로 제안했다. 그것은 전국적 기금을 창설해서 누구나 21세가 됐을 때 15파운드의 일시금을 지급하고, 50세 이상의 모든 개인에게 죽을 때까지 연간 10파운드씩 지급하자는 것이었다.

당시 젊은 부부가 각각 15파운드의 일시금을 받으면, 그 돈으로 암소 한 마리를 구입하고 약간의 경작 비용을 마련할 정도였다고 한다. 그러니까 이것은 21세 청년들에게 딱 한 번 지급되는 일시금인데, 일종의 사회적 상속 개념의 기본자산이다. 그리고 창설된 기금의 일부는 50세 이상의 모든 사회구성원에게 개인 단위로 지급되는 보편적 무조건적 현금으로 사용하자고 제안했다.

토머스 페인이 이런 제안을 하게 된 도덕적 논거는 기독교 전통에서 발견되는 “땅은 인류 전체의 공동 재산”이라는 사상에 있다. 즉, 땅은 부자와 빈자를 가릴 것 없이 모든 인간을 위해 창조된 것이므로 땅에 대한 동등한 권리가 모두에게 있다는 주장이다. 땅이 인류 공동의 소유라는 개념은 토머스 페인만의 생각이 아니었다.

이러한 토지 공유사상은 《토지 정의》보다 약 100년 전에 출간된 존 로크 (John Locke)의 《통치론》에도 등장한다. 로크는 공동의 소유라는 개념을 기독교의 자선이라는 의무와 명시적으로 결부시켰다. 그는 “만인은 정직하게 땀 흘린 소출에 대한 권리를 가지며, 또 조상이 물려주어 정당하게 취득한 것에 대해서도 권리를 가진다. 따라서 누구든지 생활을 꾸려나갈 다른 수단이 없을 때는 풍족한 사람의 재산에 대해 극단적 빈곤 상태에 처하지 않을 만큼의 재산을 나눠받을 권리를 가진다.”라고 했다. 그러면서 그는 모든 인

간은 당연히 인류 공동의 것인 땅에서 노동할 의무를 진다고 했다. 로크는 공동의 소유라는 종교적 관념과 함께 노동 의무와 자선 의무를 모두에게 요구했다.

그런데 토머스 페인은 이 대목에서 생각이 달랐다. 두 사람은 토지가 인류 공동의 소유라는 종교적 관념을 공유했다. 하지만 소유 몫의 배분이 권리냐 자선이나를 두고는 생각이 갈렸다. 존 로크는 인간의 노동을 통해 이루어진 토지 개량의 가치가 전체 가치의 90% 이상이기 때문에 해당 토지의 ‘사적 소유’는 정당하다고 봤다. 그래서 그는 ‘땅은 인류 공동의 소유’라는 종교적 관념과 함께 모두에게 ‘노동의 의무와 자선의 의무’를 요구한 것이다.

반면 토머스 페인은 자선이 아니라 권리이며, 베품이 아니라 정의임을 강조했다. 그는 경작되지 않은 자연 상태의 토지는 인류의 공동 재산이며 이것은 미래에도 변하지 않을 진리라고 생각했다. 그리고 누군가가 토지를 경작하게 될 경우, 개인이 소유하게 되는 부분은 토지 자체가 아니라 토지의 개선에서 나온 가치일 뿐이므로 경작된 토지를 소유하는 모든 사람들은 공동체에 토지 사용료를 지불해야 한다고 생각했다.

토머스페인은 미개간된 자연 상태의 지구는 인류의 공동자산이며 땅을 개간해서 소유한 사람은 그가 갖고 있는 땅에 대한 지대를 공동체에 지불할 의무가 있다고 생각했다. 다시 말해 그는 소유는 인정하고 그 소유에서 나온 지대를 공유하자고 주장했다. 그 방식으로 국가가 땅의 사적 소유에서 나오는 ‘지대’를 재원으로 삼아 21살이 되면 모든 사람에게 15파운드를 지급하고 50살이 된 모든 사람에게는 해마다 10파운드씩을 평생 지급하는데 이는 부유하거나 가난함을 따지지 말고 모든 사람을 대상으로 해야 한다고 주장했다.

결론적으로 토머스 페인은 사적 소유를 인정한 상태에서 공유 부분을 보상하는 방식이 옳다고 여긴 것이다. 그는 여기서 마련되는 공동 기금으로 구성원 모두에게 현금을 지급하자고 주장했는데, 이 재원이 애당초 ‘만인의 자연적 상속물’인 토지에서 나오는 것이므로 만인에게 똑같이 지급되는 것이 마땅하다고 주장한 것이다. 토머스 페인은 토지의 공유 부분을 모두에게 보상하는 방식으로 ‘배당’이라는 방법을 생각해낸 셈인데, 이것이 오늘날까지 이어지는 기본소득 아이디어의 원류라고 볼 수 있고 ‘기본자산’ 아이디어의 실

질적 기원이라고 할 수 있다.

1.3 토머스 스펜스

토머스 페인과 동시대 인물이며 영국에 살면서 급진적 정치 활동을 펼쳤던 인물 중에 토머스 스펜스가 있다. 토머스 스펜스(Thomas Spence)는 영국의 교사이자 사회활동가로 극단적인 토지 공유제 찬성론자였다. 그는 1797년 출간된 소논문 「영아들의 권리」에서 교구의 구성원 모두에게 토머스페인의 구상보다 더 후한 배당금을 지급하자고 주장했다.

실제로 토머스 스펜스의 주장은 토머스 페인보다 더 급진적이었다. 페인은 토지에 대한 사적소유를 용인한 상태에서 인류 공동의 지분에 대한 지대를 걷자고 주장했다. 이와는 달리 스펜스는 토지의 소유권을 민주적으로 운영되는 교구(parish)에 귀속시키고, 교구가 거두는 지대를 주민들 모두에게 ‘사회적 배당’으로 공평하게 분배하자고 주장했다. 그의 주장은 이른바 스펜스의 계획이라 불리는 여섯 항목으로 요약된다.

1. 귀족과 영주 제도의 종식
2. 모든 토지는 자치에 의해 운영되는 ‘민주적 교구’가 공적으로 소유
2. 토지의 지대는 교구민들 사이에서 동등하게 분배
4. 대리인단 체제를 통한 국가, 의회에서 보통선거권(여성의 선거권) 보장
5. ‘사회보장금’으로 일을 할 수 없는 사람들에게 소득을 제공
6. 학대와 빈곤으로부터 벗어날 ‘아동의 권리’ 보장

그의 토지 공유제 구상을 보면, 모든 도시의 정부는 도시의 모든 토지, 가옥, 건물을 여성들로 구성된 위원회에 위탁하도록 하고, 그것들의 사용을 경매에 붙여 나온 수익금 중의 일부는 건물의 건축, 유지, 보수를 포함한 모든 공공 비용과 정부에 내야 할 세금으로 사용하고, 남은 잉여금은 남녀, 혼인 여부, 부자와 빈자 등을 구별하지 말고, 모든 주민에게 공정하고 동등하게 나눠주자는 것이었다. (여기서 국가는 세금 대신 지대를 통해 모든 정부의 비용을 충당한다) 즉 다른 세금은 없애고 지대만으로 정부의 재정을 충당하며 남은 것은 모든 사람이 $1/n$ 로 똑같이 나누어 갖자는 발상이다.

토머스 스펜스가 이러한 자기 주장을 정당화하는 근거는 토머스 페인의 그것과 같다. 원래 “토지는 모두의 공동 재산”이란 주장이 그것이다. 그는 토머스 페인보다 더 급진적이었다. 페인이 토지의 개량된 부분은 사적 소유로 인정하는 데 비해, 그는 아예 토지의 소유 자체를 찬탈이라고 봤다. 그래서 그는 토머스 페인의 계획보다 더 강력하고 후한 배당을 강조했으며, 이로 인해 유효수요가 많아져 경제활동이 전반적으로 부양될 것으로 내다봤다.

토머스 페인의 사상은 젊은이들에게 기본자산, 노인에게는 기본연금을 주되 근로 연령층의 대다수 성인 인구에게 기본소득을 지급하지 않는다는 구상이었다.

반면, 토머스 스펜스는 모두에게 후한 배당금을 보편적으로 지급한다는 장점이 있다.

스펜스는 지대를 토지, 주택 등의 수량, 상태, 편리성에 따라 거두는 부동산에 대한 포괄적인 ‘세금’의 의미로 썼다. 그리고 그 외의 어떤 조세도 거둘 필요가 없다고 생각했다. 그의 계획에는 일단 중앙정부의 역할은 최소화하고 거의 모든 일은 교구 자치 정부에 이양하기 때문에 중앙정부가 따로 세금을 거둘 필요가 거의 없다. 최소한으로 남겨진 중앙정부의 역할을 수행하기 위해 필요한 재정은 교구에서 거둔 지대에서 일부를 떼어 넘겨주면 된다고 보았다. 토머스 스펜스의 이런 급진적인 주장은 1820년대 영국의 일부 급진 개혁가들 사이에서 중요한 논의로 다루어지기도 했다.

1.4 조제프 샤를리에

1848년 벨기에 법학자 조제프 샤를리에의 《사회문제의 해법》이 출간되었다. 샤를리에의 《사회문제의 해법》을 통해 진정한 의미의 기본소득을 전국적 규모에서 시행하자는 주장을 처음으로 전개했다. 국내 거주자 모두에게 성별과 연령을 불문하고 3달에 한 번씩 획일적인 영토 배당을 지급하자는 것인데, 이 구상은 반세기 전의 토머스 페인이나 토머스 스펜스가 가진 한계를 뛰어넘어 지금의 기준에서 볼 때, 기본소득의 요건을 완전하게 갖춘 영토 배당금을 제시했다.

그는 건물의 유무를 불문하고 모든 토지를 임대해 얻게 되는 지대사용료로

이에 필요한 재원을 발굴하자고 제안했다. 이 구상에 대한 논거 역시 페인이나 스펜스의 그것과 동일했다. 그의 주장은 “자연은 만인의 필요를 충족시키기 위해 창조되었다는 것”에서 출발한다. 따라서 토지의 사적 소유는 정의에 위배되며, 궁극적으로 오로지 국가가 모든 토지와 건물을 소유해야 한다고 주장했다.

그는 기존의 토지 소유자들에게는 일생 동안 연금을 주면서 토지를 수용하도록 하고, 여기에 새로운 건물이 지어져 새 소유자가 나타날 때마다 그 가치의 일정 부분을 징수하는 과도기적 체제를 제안했다. 이렇게 해서 나오는 지대 수입으로 모든 가구에게 그들의 절대적 필요를 충족시키기에 충분한 소득을 공급할 수 있는데, 그는 이것이야말로 빈민문제에 대한 최고의 해결책이라고 주장했다.

영토 배당금의 의미에 대해, 샤를리에는 영토 배당금 체제를 통해 안정적인 소득을 갖게 된 사람들이 더 이상 자본 앞에 머리를 조아리지 않아도 될 것이라고 주장했다. 그 이유로 배당금을 통해 최저소득이 보장되면 물질적 여유를 갖게 된 대중들이 직업을 선택하는 데 있어 좀 더 까다로워지기 때문이라고 했다.

이런 경우 사람들이 싫어할 만한 저임금의 힘든 일자리는 충분히 높은 급료를 지불할 수밖에 없을 것이라는 주장인데, 이런 논리는 현재의 기본소득 주창자들에게 그대로 이어지고 있다. 샤를리에는 《사회문제의 해법》을 저술한 후에도 생의 마지막까지 이 주제의 저서들을 출간했고, 자신의 제안을 정교하게 다듬는 노력을 이어갔다. 하지만 그의 책들은 당대에 거의 읽히지 않았고 인정받지도 못했다.

1.5 푸리에

1848년은 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)이 《정치경제학 원리》³⁾를 출간한 해이기도 하다. 이 책은 당대의 사회적 쟁점이던 구빈법에 대한 논의를 담고 있다. 당시 제정되었던 ‘엘리자베스 구빈법’은 가장 체계적인 구빈법으로 평가되고 있는데 이후 영국에서 200년 넘게 그 틀이 유지되었다. 게다가

3) 근대 경제학의 초석으로 알려진 책

이 법률은 기존에 마련된 빈민 구제에 대한 국가의 법률적 재정적 책임을 재확인하면서 빈민 구제 업무의 전국적 행정 체계를 최초로 수립했다는 점에서 의의가 큰 것이었다.

그런데 엘리자베스 구빈법의 비인간적인 측면을 둘러싼 문제 제기가 영국에서 거세게 일어나자, 1795년 스펜햄랜드법을 제정함으로써 구빈 체계를 개편했다. 생계비 이하의 임금을 받는 저임금 노동자의 임금을 보충하기 위해 수당을 제공하고, 가장이 없는 가정을 위해 아동수당과 가족수당을 제공하도록 했다. 그런데 구빈법 개선을 위한 사회운동의 성과인 스펜햄랜드법을 무위로 돌리는 극단적인 ‘구빈법 개정’이 1834년에 이루어지고 말았다. 그 결과, 일정 임금 이하의 빈자들에게 생활보조금을 주던 기존의 구빈원 외부의 지원은 완전히 폐지됐고, 구빈원의 처우도 열악해져서 빈자들이 입원을 기피하는 상황이 전개되었다.

구빈법을 둘러싼 정치사회적 논란이 컸던 당시의 여건에서 존 스튜어트 밀은 그의 저서를 통해 공공부조(구빈법 체제)가 빈민들에게 혜택을 주는 제도인 것은 맞지만, 여기에 의존하게 되는 것은 빈민들에게 큰 손상이라고 했다. 그렇다고 구빈을 사적 자선으로 되돌리자는 것은 아니었으며, 그는 오히려 법률로 생계의 확실성을 보장하는 것이 바람직하다는 입장을 보였다. 그러면서 국가가 구호 받을 자격이 있는 사람과 자격이 없는 사람을 선별하고 차별하는 일을 떠맡아서는 안 된다고 주장했다. 따라서 필요한 것은 사적 자선도 강제적인 작업장 노역도 아니며, 노동 능력의 유무를 따지지 않으면서 빈곤한 모든 사람들의 생계를 법적으로 보장하는 것이라고 했다. 존 스튜어트 밀이 자신의 이런 주장을 펴면서 논리적 근거로 호출했고 이후에도 지속적으로 지지했던 견해가 바로 푸리에주의(Fourierism)였다.

흔히 마르크스에 의해 ‘공상적 사회주의자’로 일컬어지는 샤를 푸리에(Charles Fourier)는 아무 의무도 부과되지 않는 최소한의 충분한 생계 수단이 제공되어야 함을 강조했다. 그럼에도 이것은 자산조사를 통한 선별적 방식이었다. 이후의 푸리에주의자들도 아무 의무가 부과되지 않는 최소 소득을 주는 것이 기초이며, 프롤레타리아 해방을 보장하는 장치라고 주장했다.

샤를 푸리에가 기본생계를 보장해야 한다고 주장한 논리는 인간이 갖는 태생적 권리에 뿌리를 두고 있다. 푸리에에 인류에게 주어진 ‘최초의 권리’는 사람이 배가 고플 때 먹을 권리, 즉 생계를 유지할 권리라고 주장한다. 따라

서 사회기구는 국민들에게 최소 생계를 보장할 의무를 갖는다. 하지만 바로 ‘문명’이 최초의 권리 즉 수렵, 어로, 채집, 방목의 권리를 박탈했다. 고로 국가는 국민에게 이를 보상할 책임이 있다. 는 주장이었다.

여기서 앞서 언급한 페인과 스펜스가 ‘기본소득’의 정당성과 관련해 공동 자산으로서 토지의 본성을 강조했다면, 푸리에에는 삶을 영위하기 위한 노동의 권리에 강조점을 두었다.

푸리에에는 노동의 권리가 보장되면 사람들은 빈곤하지도 않을 것이며, 자선을 바랄 필요도 없고 구걸도 하지 않을 것이라 생각했다. 그는 문명 자체에 깊은 환멸감을 가지고 있었는데 문제의 핵심이 노동문제에 있다고 보았다. 따라서 그는 노동 능력과 무관하게 모든 이들에게 생계의 확실성을 보장해야 한다고 생각했다.

요컨대 일정한 양의 최소소득을 노동 능력의 존재 여부를 따지지 않고 공동체 구성원 모두에게 생계비로 배당하고, 그런 후에 남은 생산물은 노동, 자본, 재능이라는 세 가지 요소들 사이에서 미리 결정된 바에 따라 일정한 비율로 배분하자는 주장이다.

1.6 헨리 조지

토지를 자연이 인류에게 준 공동 재산으로 보고, 거기서 발생하는 가치를 모든 사람들에게 분배하자고 제안했던 토머스 페인과 토머스 스펜스의 견해는 이후 샤를리에 뿐만 아니라 19세기의 사상가들에게도 영향을 주었다. 그 중의 한 사람이 바로 헨리조지(1839~1897)이다. 공동 재산인 토지에서 지대를 환수하자고 주장했던 점에서는 토머스 페인과 토머스 스펜스의 주장을 계승했을 것으로 보이지만, 헨리 조지에게 기본소득과 관련된 구체적인 저술이나 연구는 별로 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 최근의 기본소득론자 중에 헨리조지의 사상을 따르는 학자와 사회운동가들의 견해가 있기 때문에 이를 짚고 넘어갈 필요가 있다.

헨리 조지는 토지와 자연 자원이 인류에게 거저 주어진 공유물이므로 모든 사람이 똑같은 권리를 누리는 것이 정의롭다고 주장했다. 그는 1879년 출간

된 저서 《진보와 빈곤 Progress and Poverty》에서 토지에 절대적 배타적 소유권을 부여한 결과, 불평등과 주기적 불황, 각종 경제 비효율 등의 심각한 경제 문제가 야기됐음을 소상하게 밝혔다. 그는 이 문제를 해결하기 위해서는 모든 사람들에게 평등한 토지권을 부여하는 제도를 도입해야 한다고 주장했다. 그것은 토지와 자연자원을 공공 소유로 전환하거나 모든 국민이 토지를 똑같이 나눠 갖는 방식이 아니라, 당시의 제도를 그대로 둔 상태에서 지대(rent)를 조세로 징수해 모든 국민이 평등한 혜택을 누리는 데 사용하자는 것이었다. 헨리 조지는 이것을 ‘토지가치세’(land value tax)라고 불렀는데 지대를 조세로 걷는다는 점에서 ‘지대세’로 불리기도 한다. 헨리 조지의 토지가치세는 토지와 자연 자원을 사용하는 사람으로부터 사용료를 걷자는 것이고, 이것을 모두를 위해 사용하자는 것이다. 이는 보는 각도에 따라서는 모든 국민에게 기본소득을 지급하자는 주장으로 연결될 수도 있을 것이다. 그가 말한 토지가치세는 토지의 가치에만 부과하는 세금으로서, 토지에 가해진 개량 (정지작업, 심겨진 수목, 건물, 각종 시설물 등)의 가치에는 세금을 부과하지 않는 것이다. 즉, 토지에 가해진 개량을 긍정적으로 인식하고, 토지개량에 따른 이익은 그 투자자들에게 귀속시키는 것이 타당하다고 보았다. 토지개량에 과세할 경우 경제활동이 위축될 수밖에 없다는 이유에서였다. 자본과 토지개량물에 과세하는 것도 개인 노력의 결과물이 축적되는 것을 처벌하는 부당한 행위이며, 그렇게 할 경우 자본과 토지개량물의 양이 감소할 수밖에 없다는 것이 헨리조지의 생각이다.

토지는 공유 자산이므로 사용료인 토지가치세를 공적으로 징수해서 사회구성원 모두가 평등하게 혜택을 누릴 수 있도록 하자는 헨리 조지의 사상은 토머스 페인과 토머스 스펜스의 제안과 사실상 같은 맥락의 주장이다. 문제는 이렇게 생긴 세수를 어떻게 쓸것인가의 차이인 셈이다. 이 문제를 놓고 앞서 언급했던 토머스 페인과 스펜스, 그리고 헨리조지의 생각이 조금씩 다르다.

토머스 페인은 기본소득으로 지급하는 방법을 제안했다. 앞서 언급했듯이 그는 21세 청년에게 15파운드의 일시금, 50세 이상의 모든 개인에게는 죽을 때까지 연간 10파운드씩 연금을 지급하자고 제안했다. 스펜스는 사회적 필요가 큰 공공 경비 충당 후 기본소득 지급을 제안했다. 그는 모든 공공 비용과 정부에 내야 할 세금을 낸 후의 잉여금을 교구의 모든 주민들에게 공정하고 동등하게 $1/n$ 로 분배하자고 주장했다.

헨리 조지는 《진보와 빈곤》에서 ‘토지가치세 수입을 일상적인 정부 지출에 충당한 후 남는 부분이 있다면 이것을 모든 시민에게 개인 단위로 똑같이 분배할 수도 있고, 아니면 청년들에게 기본자산을 지급하거나 노인들에게 연금을 줄 수도 있을 것’이라는 견해를 피력했다.

1.7 조지 콜

20세기 전반기의 기본소득 논쟁은 주로 영국에서 벌어졌다. 1918년 버트런드 러셀(Bertrand Russell)은 저서 《자유로 가는 길》에서 아나키즘과 사회주의의 장점을 조화하려고 시도했다. 아나키즘과 사회주의는 각각 자유와 노동에 강점이 있는데 이것들을 결합할 방법을 찾았던 것이다.

이 책에서 그는 “일하지 않더라도 누구에게나 생필품을 구입하는 데 충분할 정도의 일정한 소액이 주어져야 한다. 누구라도 교육을 마친 후에는 일하도록 강요를 받아서는 안 되며, 일을 하지 않기로 결정한 사람들에게는 간신히 연명할 정도의 생계비만 제공하고 대신에 그들에게 완전한 자유를 보장해야 한다.”고 주장했다. 러셀의 이런 보편적 무조건적 개별적 성격의 생계비 지급은 오늘날의 기본소득 개념에 잘 부합한다.

1918년 데니스 밀너(Dennis Milner)가 그의 부인과 함께 소논문 「국가 상여금 계획」을 발표했다. 핵심 내용은 국가가 최소한의 경제적 안정을 제공하기 위해 모든 국민에게 주 단위로 무조건적 국가상여금 (매주 5실링)을 균등하게 지급해야 한다는 것이다. 밀너 부부는 “국가 상여금이 생활과 자유를 유지하기에 충분한 액수여야 하며, 이는 공기와 햇빛 같은 권리”라고 규정했다. 구체적으로 국가상여금은 1인당 GDP의 20% 수준에서 책정되어야 하며, 소득이 있는 모든 사람들이 부담하는 소득세로 재원을 마련하자고 주장했다. 그리고 이 상여금은 도덕적 권리에 근거한 것이므로 노동의 의무는 없는 것이며 사람들이 일을 하도록 설득하는 것은 교육의 문제라고 강조했다.

밀너 부부는 토지의 사유가 제도화된 조건에서 토지 소유 제도를 근본적으로 개편하기는 어려우므로 현실적으로 현금을 국가 상여금으로 배분하는 것이 훨씬 간단하다고 주장했다. 국가 상여금 계획은 입법을 통해 실현할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 노동자들의 교섭력이 높아지고 소득과 임금이

상승하면서 경제와 산업 활동이 향상될 것으로 내다봤다. 그들은 국가 상여금 계획이 사회관계를 근본적으로 바꿀 수 있다고 믿었고 이 계획을 실현하려는 목적으로 1918년 7월 국가 상여금 연맹이 만들어졌다. 1920년 노동당 대회에서 이 의제로 토론이 이루어졌다. 그러나 노동당은 국가상여금 제안을 거부했다. 노동자들에 대한 소득과 복지의 제공이 우선적이라는 관점이 지배적이었기 때문이다.

밀너 부부에 이어 영국인 클리포드 더글러스(Clifford Hugh Douglas)는 이 아이디어를 다시 제기했다. 그는 제1차세계대전 이후 발생한 생산성의 증대와 다수 인구의 빈곤문제를 직시했다. 게다가 당시 은행들은 사람들에게 신용대출을 해주는 문제를 외면하고 있었고, 대중의 구매력 증가속도는 너무 느렸다.

그는 이 문제를 해결하기 위해 사회적 신용의 여러 메커니즘을 도입해야 한다는 주장을 여러 종류의 저술과 대중 강연 등을 통해 지속적으로 펼쳤다. 그 중의 하나가 바로 모든 가구에게 매달 지급하는 국민 배당금(National Dividend) 구상이다. 한때 사회적 신용 운동은 영국에서 열성적 지지를 불러일으키기도 했다. 이런 생각은 영국 노동당과 가까운 지식인들 사이에서 차츰 지지층을 넓혀갔다.

그들 중 한 명이 바로 옥스퍼드대학 교수 조지 콜(George Cole)이다. 그는 여러 저술을 통해 사회 배당금과 기본소득을 일관되게 옹호했다. 기본소득이란 용어를 역사상 최초로 사용한 사람도 조지 콜인데, 1953년 출간된 그의 저서에 처음 등장했다고 한다.

비슷한 시기에 사회 배당금을 집요하게 옹호했던 또 한 명의 옥스퍼드대학 교수가 있었는데 그가 바로 유명한 경제학자 제임스 미드(James Meade)이다. 제1차 세계대전 이후 영국에서 꾸준히 사회 배당금 등이 제안되었지만, 정치적 실현 전망은 보이지 않았다. 이는 1942년 출간된 <베버리지 보고서> 때문이었다. 현대 복지국가의 본격적인 시작을 의미하는 베버리지 보고서가 보편적 사회보장의 원리를 채택했으므로 무조건적 기본소득이 들어설 여지가 없었다.

영국에서 베버리지의 사회보장 모델이 장차 건설될 복지국가의 지도 원리로 채택되자, 자유당 소속의 줄리엣 리스 윌리엄스(Juliet Williams)는 1943년

베버리지 보고서에 대항하는 대안으로 새로운 사회계약(New Social Contract)에 관한 저술을 제시했다 이를 통해 그녀는 기본소득을 도입하기 위한 시도를 감행했다. 그녀가 제안한 기본소득은 보편적인 것은 맞지만 일종의 근로 의무가 부과된 조건부 현금 제공이었다. 그녀의 제안에 의하면 모든 성인은 개인별로 국가와 계약을 맺고 생계를 보장받는 대신에 남성은 전일제 일자리를, 독신 여성과 부양 아동이 없는 젊은 과부는 시간제 일자리를 통해 각자 능력껏 최선을 다해 일할 것을 약속해야 한다. 이런 사회계약에 서명하지 않거나 계약 조건을 충족시키지 못한 사람들은 수당 수급권을 얻지 못하도록 했다. 그녀의 이런 노력에도 불구하고 베버리지 모델이 승리했고 이후 영국에서 기본소득 논의는 몇 십 년간 완전히 사라졌다.

1.8 밀턴 프리드먼

대표적인 기본소득 이론가 중의 한 명은 자유주의적 시카고학파를 대표하는 미국의 경제학자로 노벨 경제학상 수상자인 밀턴 프리드먼이 있다. 그는 1962년 출간된 저서 《자본주의와 자유》에서 ‘음의 소득세’⁴⁾를 제안했는데, 이것이 기존의 공공부조를 부분적으로 혹은 완전히 대체할 것이라고 봤다. ‘음의 소득세’는 특정 수준 이상의 소득자에게는 세금을 징수하고 그 수준 이하의 소득자에게는 보조금을 주는 제도를 말한다.⁵⁾

그러나 프리드먼이 기본소득을 공개적으로 지지한 적은 없다고 한다. 그는 기본소득과 비슷한 성격을 가진 제도로 ‘음의 소득세’ 제안을 대중화시켰는데, 빈곤을 경감시키는 데 가장 추천하고 싶은 제도는 음의 소득세라고 말했다.

시장자유주의에 뿌리를 둔 밀턴 프리드먼의 이런 음의 소득세 구상을 일각에서는 ‘우파 기본소득’이라고도 부른다. 그는 미로처럼 복잡하게 얽혀서 크게 불어난 미국의 다양한 복지 프로그램들을 음의 소득세로 대체하길 원했다. 그는 음의 소득세가 복지국가의 각종 복지 묶음들보다 비교할 수 없을 정도로 우월하다고 주장했다. 게다가 프리드먼은 음의 소득세로 보장되는 소득은 충분히 낮아야 한다고 주장했다. 그럴 때라야 사람들이 스스로 일을 해서 이 프로그램에서 빠져나올 동기가 부여된다고 보았기 때문이다.

4) 영어로는 negative income tax 로 표기된다. 부(負)의 소득세, 마이너스 소득세, 역 소득세 등으로도 번역된다.

5) 음의 소득세는 프리드먼에 의해 크게 알려졌지만, 최초의 제안은 1943년 영국의 정치학자 줄리 엠티스 윌리엄스에 의해 이뤄졌다.

예를 들어, 4인 가족 기준으로 모든 가구에 국가가 연간 3,600달러를 보장하는 대신에 빈자들에게 지급되던 각종 공공부조를 모두 폐지하자고 주장했다.

그런데 국가가 4인 가구 기준으로 연간 3,600달러를 무조건 보장하게 되면, 저소득 가구의 근로 의욕이 감퇴된다. 아예 이 가구가 일을 하지 않으면 연간 3,600달러를 받는데, 일을 해서 2,600달러를 벌었다면 3,600달러에서 2,600달러를 뺀 금액인 연간 1,000달러만 받게 된다. 왜냐하면 국가가 4인 가구 기준으로 3,600달러를 보장하기로 결정했기 때문이다. 이 경우 근로 의욕을 감퇴시킬 것이 뻔하다. 그래서 이 가구의 근로소득에 대해서는 50% 음의 소득세율을 적용기로 했다. 음의 소득세를 통해 국가가 보장하는 금액은 최소한으로 하면서도 저소득 계층의 근로 의욕을 저하 시키지 않기 위함이다.

그런데 프리드먼은 낮은 수준의 음의 소득세라고 해도 여전히 사적 자선보다는 못하다고 생각했다. 그는 만약 정부의 각종 복지 프로그램이 전혀 없는 상태에서 가난한 사람들에 대한 모든 부조가 사적으로만 이루어지는 가상의 세계에 우리가 살고 있다면 음의 소득세를 도입하자는 주장은 설득력이 크게 줄어들 것이라고 했다. 그러니까 그에게 음의 소득세는 자선 다음의 차선책이었다. 하지만 그가 볼 때, 당대의 복지국가 자본주의 체제에서 이미 복잡하게 얽혀 혼란스럽고 규모가 큰 복지 행정 체계를 바로잡기 위해서는 이것을 대체할 ‘음의 소득세’가 유일한 해결책이었다.

그는 이렇게 해서 1960년대를 풍미했던 자본주의 황금기의 복지국가 체제가 해체되고 정부의 기능과 역할이 작아지면서 시장이 최대한으로 기능하는 시장자유주의 혹은 자유시장주의가 실현되길 기대했다.

그가 구상한 낮은 수준의 음의 소득세 체제에서 소득을 지원받은 모든 개인은 기회를 갖게 되고, 각 개인은 자신의 필요를 어느 행정기관보다 더 잘 알 것이므로 거기에 맞춰 지출할 것이고, 따라서 정부의 복지 관료주의는 해체될 것이었다.

물론 음의 소득세 체제에서 국가와 사회는 가난의 극단적인 형태인 빈곤을 해결하는 역할을 수행하는 데 만족해야 하며, 사회를 평등하게 만들어야 할 사명은 가지고 있지 않았다. 그러므로 그가 생각하는 음의 소득세는 금액이 클 필요가 없으며, 최소한의 수준이면 족했다. 밀턴 프리드먼이 확산시킨 음

의 소득세는 여러 버전이 있을 수 있겠지만, 기본소득과 가장 근접한 구상조차도 본질적으로 기본소득과 다른 부분이 있다. 그것은 선불인가? 후불인가? 의 문제인데, 기본소득은 소득 수준 등과 무관하게 무조건적으로 매달 지급하는 것인데 비해, 음의 소득세는 개별 가구의 연간 소득에 근거해 사후에 지급한다.

밀턴 프리드먼에 뿌리를 둔 음의 소득세는 자유시장주의의 완성도를 높이려는 것으로 이해할 수 있다. 자유 시장체제는 소득의 불평등과 빈곤 문제를 초래하는데 최저생계비 수준의 보편적 기본소득을 제공함으로써 빈곤에 대처하고 시장경제의 지속가능성을 높임과 동시에 국가 복지의 해제를 통해 효율성 높은 작은 정부를 달성하자는 것이다.

1.9 미국 진보주의자들

밀턴 프리드먼이 확산시킨 음의 소득세는 이후 미국에서 다양한 영향을 미쳤다. 미국의 진보주의자 중 가장 먼저 관련 소신을 피력한 경제학자는 제임스 토빈(James Tobin)⁶⁾이다.

토빈은 1965년 공제소득세 (credit income tax)를 제안했다고 한다. 이 제도는 공공부조와 사회보험 제도의 전체 시스템을 대체하려는 것은 아니었고 단지 하위 구성요소의 일부를 재배치하는 식으로 사회제도를 효율적이고 노동 친화적인 것으로 만들려는 것이었다. 이것은 기본소득 버전으로 발전한 음의 소득세 구상인데, 개인이 아니라 가구 수준에서 아무 의무도 부과되지 않고 주어지는 보편적 기본수당이었다. 같은 시기에 하버드대학 경제학 교수 존 케네스 갤브레이스도 일종의 보편적 기본소득을 주장했다.

당시 미국에서 음의 소득세를 중심 개념으로 삼은 다양한 소득보장 방안들이 민주당뿐만 아니라 공화당 쪽에서도 나왔다. 민주당 소속의 린든 존슨 대통령은 1968년 1월 ‘소득 유지 프로그램 위원회’를 출범시켰는데, 그 해 연말 이 위원회는 기존의 복지 체제에 대한 대안으로 일종의 기본소득 지원 방안을 권장했다. 그것은 모든 사람에게 각자의 필요에 비례해 돈을 지급하

6) 노벨 경제학상을 수상한 미국의 경제학자. 자산 선택 이론의 창시자로 알려져 있다. 1971년 외환 투기를 막고 외환시장을 안정시키기 위해서 국제외환거래에 대해 1%의 세금을 부과하는 방안을 제시하고 이를 ‘토빈세’라 지칭하기도 했다. 노벨상 수상 직후 기자회견에서 기자들이 토빈에게 포트폴리오 이론을 쉽게 설명해 달라고 요청하자 토빈이 “달걀을 한 바구니에 담지 말라!”고 했던 것으로 유명하다.

는 연방 차원의 직접적인 현금 이전 프로그램인데, 노동 관련 의무가 부과되지 않는 가구 단위 음의 소득세에 해당하는 것이었다. 이 계획에 의하면, 다른 소득이 없는 성인은 당시 1인당 GDP의 약 15%에 해당하는 금액(연간 750달러)을 받을 수 있도록 했다.

하지만 곧바로 정권이 바뀌었고, 1969년 1월 취임한 공화당 소속의 리처드 닉슨 대통령은 취임 즉시 가족부조계획 (Family Assistance Plan) 준비에 나섰다. 이것은 가난한 가정을 원조하던 기존의 <부양아동가족부조> 제도를 폐지하는 대신 기존의 여러 지원들을 통합한 새로운 소득보장 방안이었다. 이 제도가 음의 소득세나 기본소득과 결정적으로 차이가 나는 대목은 수급자가 적절한 일자리를 받아들이기를 거부하거나 직업훈련에 등록하지 않으면 지급하는 수당의 액수를 줄인다는 조항이 포함되어 있었다는 사실이다. 이는 노동연계 복지이자 일종의 가구 단위 음의 소득세인데, 최종적으로 1972년 10월 상원에서 완전히 거부되었다.

1972년에는 민주당 쪽에서 훨씬 야심 찬 소득보장 프로그램이 등장했다. 이 일의 주인공은 앞서 언급했던 진보적 버전의 음의 소득세를 고민했던 제임스 토빈과 존 케네스 갤브레이스였다. 그들은 1972년 민주당 대통령 후보 당내 경선에 출마한 상원의원 조지 맥거번(George McGovern)의 선거 캠프에 합류했다. 이들은 당시 최저소득교부금으로 불렸던 ‘기본수당’을 조지 맥거번 후보의 공약에 포함시켰다.

이 공약은 연방정부가 남녀노소를 불문하고 모든 미국인에게 1년에 한 번씩 현금 1,000달러를 지급하자는 것이었다. 지급액은 수급자의 재산상황과 무관하게 동일하며 공공부조 등 기존의 복지를 대체하도록 했다. 1972년 7월, 맥거번은 민주당의 대선 후보로 선출되었다.

그러나 이 공약은 엄청난 논란을 낳았다. 본선 경쟁상대였던 공화당의 닉슨 측에서 공격이 거세지자, 8월 말 맥거번은 논란 많은 기본수당 공약을 스스로 철회하고 대신 소득보장의 대상을 노동 능력이 없는 가난한 이들로 제한하는 방안을 내걸었다. 하지만 결국 그 해 선거에서 공화당 소속의 닉슨이 압승을 거두고 재선되었다.

이로써 1970년대 초반을 전후로 여야 양쪽에서 제출되었던 각종 음의 소득세와 기본소득 논의는 종지부를 찍고 말았다. 이후 음의 소득세가 가진 환급

형 세액공제의 특성은 1975년 포드 정권에서 근로소득세액공제 (EITC, Earned Income Tax Credit)의 형태로 제도화되었고, 이후 1993년 클린턴 정부에서 크게 확장되었다.

1.10 기본소득의 최근 동향

앞서 살펴보았듯이 기본소득의 아이디어는 역사가 길다. 토머스 페인, 토머스 스펜스 제1차 세계대전 이후 영국 노동당의 이데올로그들 그리고 옥스퍼드대학 교수 조지 콜, 경제학자 제임스 미드에 이르기까지 많은 사람들이 여러 가지 제안을 내놓았고 1960년대 후반 미국의 제임스 토빈과 존 케네스 갤브레이스로 이어졌다. 하지만 1972년 조지 맥거번은 정치적 논란이 컸던 기본소득 대신 공약을 스스로 철회한 이후로는 이후 미국에서 기본소득 논의는 거의 이루어지지 않았다.

이는 유럽에서도 마찬가지였다. 1945년 이후 베버리지 보고서에 기반을 둔 보편적 복지국가의 사회보장 모델이 본격적으로 제도화되면서 유럽에서 기본소득은 논의의 장에서 사라졌다. 게다가 미국에서 건너온 기본소득 버전도 좌파에 속하는 맥거번의 데모 그란트나 알래스카의 배당금 제도가 아니라 우파 기본소득에 해당하는 밀턴 프리드먼의 음의 소득세였기 때문에 당시 유럽에서는 거의 관심을 끌지 못했다.

한때 음의 소득세에 관심을 가졌던 미셸 푸코(Michel Foucault)도 나중에는 그것이 본질적으로 최소의 생존가능성만을 보장하는 신자유주의 정책에 복무하는 것이라고 비판했다.

이후 별로 사람들의 주목을 끌지 못했던 기본소득 논의는 1984년에 들어와 영국에서 <기본소득 연구 그룹>이라는 최초의 전국적 네트워크를 출현 시켰다. 이는 2년간의 노력 끝에 1986년 <기본소득 유럽네트워크>가 창설로 이어진다.

그리고 20년 가까운 시일이 흐른 뒤, 마침내 2004년에 <기본소득 지구네트워크(BIEN)>가 성립되었다. 현재 활동 중인 <기본소득지구네트워크>는 대체로 밀턴 프리드먼이 기존의 복지국가 제도를 대체하고 작은 정부를 만들려

고 했던 신자유주의 노선과 거리를 두는 성향으로 알려져 있다. 즉 <기본소득지구네트워크>는 대개 당대의 국가 복지를 완전하게 폐지하는 일 없이 - 부분적인 대체는 불가피 하겠지만- 추가적으로 기본소득을 지급한다는 생각을 가지고 있다.

여기서 제기되는 문제는 기존에 존재하는 ‘복지제도’를 그대로 유지하면서 기본소득을 도입할 것인가? 아니면 기존의 모든 복지제도를 모두 폐기하고 ‘기본소득’이라는 단일 제도로 국가의 복지 기능을 대통합할 것인가? 라는 문제다.

예를 들어 우리나라에서 많은 기본소득론자들은 일단 처음에는 월 30만 원 짜리 부분기본소득을 실시하되 이에 필요한 자원 200조원 중에 100조원 정도는 증세를 통해 얻고, 나머지 100조원은 일부 복지의 대체와 재정 지출의 구조조정으로 마련하자는 입장을 취하고 있다. 물론 기존 복지의 대체와 공공 재정의 삭감은 최소화하고 필요한 자원의 대부분을 증세를 통해 마련하자는 입장도 있다.

이에 비해 우파 성향의 기본소득론은 필요한 자원의 대부분을 기존 복지의 대체와 재정 지출의 구조조정으로 마련하고, 증세는 하지 않거나 하더라도 최후의 수순으로 남겨두자고 주장한다.

이러한 기본소득론은 한 번도 국가 단위에서 실행된 바는 없지만, 수년 전에 기본소득의 역사에서 중요한 시도가 주요 국가에서 한 차례씩 이루어지기도 했다.

우선 우파 기본소득 시도에 해당하는 것으로는 핀란드에서 2017년 시행된 기본소득 실험을 들 수 있다. 핀란드의 기본소득 실험은 기존의 복지를 그대로 둔 상태에서 기본소득을 추가적으로 제공하는 것이 아니라 기존의 실업수당을 부분기본소득으로 대체하는 것이었다. 이로써 복지 체제의 단순화를 통해 행정 효율성을 제고하고 기본소득 수급자들의 근로 의욕 증진을 통해 고용률을 높이려는 중도우파 정권의 기본소득실험이었다.

좌파 기본소득 시도에 해당하는 것으로는 2016년 스위스에서 실시된 기본소득 국민투표를 들 수 있다. 기존 국가 복지의 일부를 대체하면서 증세를 통해 완전기본소득을 도입하려는 최초의 시도인데, 모든 성인에게 매달 지급하

는 2,500스위스프랑(약 300만 원)은 당시 스위스 1인당 GDP의 약 39%에 해당하는 큰 금액이다. 이는 만인의 물질적·실질적 자유를 보장하기에 충분한 것으로 ‘좌파 기본소득’ 기획에 해당한다.

이에 대해서는 4부에서 다시 살펴보기로 한다.

2. 기본소득의 개념과 원칙

2.1 기본소득의 개념

기본소득(Basic Income)은 “국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”으로 정의된다.⁷⁾

<기본소득한국네트워크>의 개념정의에 따르면 기본소득은 다음과 같은 세 가지 조건을 갖추어야 한다. 기본소득은 첫째, 보편적(universal) 보장소득 즉 국가 또는 지방정부가 모든 구성원들에게 지급하는 소득이며 둘째, 무조건적 보장소득 즉 자산 심사나 노동 요구 없이 지급하는 소득이며 셋째, 개별적 보장소득 즉 가구 단위가 아니라 구성원 개개인에게 직접 지급하는 소득이다. 이렇게 보편성, 무조건성, 개별성으로 요약되는 <기본소득한국네트워크>의 정의와 함께 기본소득론자들은 다음 3가지 사항을 기본소득의 원칙으로 추가하기도 한다.

첫째, 정기성이다. 즉 한 번에 목돈을 주고 마는 것이 아니라 매달(혹은 일정 기간) 주기적(periodic)으로 계속 지급해야 한다. 둘째, 현금성이다. 물품이나 서비스 같은 현물을 제공하거나 특정 상품만 구매 가능한 상품권 등이 아니라 오직 현금(cash)으로 지급되어야 한다. 셋째, 충분성이다. 기본적인 생계의 유지를 넘어 사회활동을 할 수 있을 정도의 충분한 금액을 지급한다. 이제 기본소득 개념의 원칙론을 구성하는 이상 6가지 원칙들을 하나씩 살펴보자.⁸⁾

2.2 보편성 원칙

보편적 지급 원칙은 기본소득의 본질적 규정을 의미하는 핵심 요건이다. 다

7) 이 정의는 <기본소득한국네트워크>에서 정의한 개념이다. <기본소득한국네트워크>는 기본소득을 한국사회에서 실현하기 위해 2009년에 설립되었고, 2010년 <기본소득지구네트워크>(Basic Income Earth Network: BIEN)의 제13차 BIEN 총회에서 17번째 가입국으로 승인된 단체이다.

8) 기본소득을 학문적으로 체계화한 것으로 평가받는 빠레이스(Philippe Van Parijs)벨기에 루뱅대학교 교수는 기본소득을 다음과 같이 정리하였다. 1)현물이 아닌 현금으로 지급하는 소득 2)일회적 지급이 아닌 정기적으로 지급하는 소득 3)국가만이 아니라 다양한 정치공동체 단위로도 지급할 수 있는 소득 4)세금을 통한 재분배 혹은 자원 분배를 재원으로 하는 소득 5)정치공동체의 모든 구성원에게 지급하는 소득 6)개인을 단위로 모두에게 균등하게 지급하는 소득 7)자산 심사 없이 지급하는 소득 8)노동 여부나 노동 의사를 묻지 않고 지급하는 소득

시 말해 보편성 원칙에 어긋나면 일반적으로 기본소득이라고 말할 수 없고 기존의 다른 복지제도와 크게 구별할 수 없다. 기본소득의 보편성 원칙에서 말하는 <보편>은 사회구성원 모두가 현금 지급의 대상이 되어야 한다는 것이다. 그러므로 국가 공동체 내부의 특정 인구나 일부 지역을 현금 지급의 대상에서 배제하거나 반대로 이들에게만 현금을 지급한다면, 기본소득의 보편성 원칙을 위배한 것이다.

중요한 것은 자산조사 없이 사전적으로 정해진 현금을 모두에게 지급한다는 사실이다. 부유한가? 가난한가? 를 따지지 않고 모두에게 같은 금액을 지원한다. 이러한 보편적 지급과 구별되는 방식이 이른바 선별적 지급방식이다. 이의 대표적 사례로 <국민기초생활 보장법>을 들 수 있다.

우리나라는 현재 국민기초생활보장법에 따라 2000년 10월부터 국민기초생활 보장제도를 시행하고 있다. 그런데 이 제도에 따르면 겨우 전체 인구의 약 3.6% 정도만 수급자로 되어 있다. 다시 말해 이 제도는 한정된 정부 재정을 복지 필요가 큰 빈곤 가구에 집중적으로 지원하기 위해 전 인구의 3.6%만 수혜자로 구분하고 있다. 반면 기본소득은 전 인구 즉 100%를 수급대상자로 삼는다.

기본소득론이 보편성 원칙을 특히 강조하는 이유는 무엇인가? 첫째 사각지대를 없애기 위함이다. 사회적으로 가장 가난한 사람들이 빠짐없이 정부 재정으로부터 현금 지원을 받을 수 있으려면 보편적 지급원칙이 마련되어야 한다. 즉 보편성 원칙이 선별적 지급방식보다 훨씬 우월하게 가난한 사람들을 도울 수 있다는 것이다. 선별적 지급방식의 경우 수급대상자들 중에서도 무지, 부끄러움 등의 이유로 수급 절차를 밟지 않는 경우가 있고 이 때문에 복지 수급의 사각지대가 발생한다는 것이 기본소득론의 주장이다. 게다가 보편성 원칙에 따른 기본소득은 복지국가의 공공부조 제도와 달리 수급자 선별을 위한 행정비용이 들지 않는다고 주장한다.

둘째 정부로부터 현금 지원을 받고 있는 가난한 사람이라 해도, 추가적으로 노동시장에서 일을 통해 소득을 창출할 수 있어야 하는데, 기본소득의 보편성 원칙이 복지국가의 선별적 복지보다 이 목적을 훨씬 잘 달성할 수 있다는 것이다. 기본소득은 수급자의 근로소득 유무와 무관하게 지속적으로 동일한 금액을 지급하는 것인데 비해, 선별복지나 실업급여 등은 수급 가구의 소득인정액이 정부가 정한 빈곤 기준선 이하일 때라야 양자 간의 차액을 지급

한다. 그래서 기본소득론은 기존의 공공부조가 수급자들을 노동시장에서 배제하는 결과를 초래한다고 비판한다. 수급자가 일을 해서 소득이 발생하면 기존 복지 수급액의 전부 또는 일부가 비례적으로 삭감되기 때문이다.

결과적으로 선별적 복지하에서는 수급자들이 열심히 노력해서 저임금의 불안정 일자리를 얻느니 보다 차라리 복지 수당을 계속 타는 쪽에 안주하려 한다는 것이다. 이것이 공공부조 제도의 ‘복지 함정’이다. 기본소득론은 이런 복지함정 현상이 자산조사에 기초한 복지 수당 제도에서 일관되게 나타난다고 주장한다. 가령 가난한 실업자들은 저임금 일자리를 얻어 소득을 늘려야 어차피 그렇게 늘어난 소득의 상당부분을 정부 지원금에서 삭감당하기 때문에 차라리 실업 상태를 유지하려는 경향이 나타난다는 것이다. 기본소득론은 이것을 빈곤 함정(poverty trap) 또는 실업함정(unemployment trap)이라고 부른다.

2.3 무조건성 원칙

기본소득은 사회구성원 모두에게 정기적으로 현금을 지급하면서 아무런 의무나 조건을 부과하지 않는다. 기본소득을 받기 위해 취업 준비를 하거나 혹은 일자리를 찾을 필요도 없다. 취업자든 실업자든 근로 의사가 있든 없든 소득 수준이 높은 낮은 부자든 빈자든 아무것도 따지지 않고 모두에게 동일한 현금을 지급하는 것이 바로 기본소득의 무조건성 원칙이다. 이 원칙 역시 원론적 기본소득의 핵심적 원리에 속한다.

이 무조건성의 원칙은 ‘복지국가론’과 ‘기본소득론’이 대립하는 지점으로 간주되기도 한다. 기존의 복지제도는 사회구성원들에게 현금을 지급하는 각종 수당제도를 운영하면서 언제나 합당한 이유와 조건을 꼬리표처럼 붙여서 지급한다. 정부가 어떤 이유나 조건 없이 재정을 현금으로 지출하는 일은 있을 수 없다는 이야기다.

무조건성 원칙은 기존 복지제도의 사회수당(social allowance) 개념과는 상당한 차이점을 갖는다. 복지국가의 사회수당 프로그램에는 늘 어떤 ‘이유나 조건’이 달려 있다. 아동수당, 장애인수당, 노인수당은 저마다 ‘아동’ ‘장애인’ ‘노인’이라는 이유가 포함된 것이다. 즉 무조건적으로 주는 것이 아니라 경제활동을 할 수 없거나 경제사회적으로 취약하면서 추가적 현금소요가 존

재하는 인원들에게 지급된다.

기존 복지제도는 각종 재난이나 실업, 질병, 산재, 은퇴, 출산, 육아 등의 사회적 위험으로 인한 소득의 단절이나 급격한 감소 혹은 생의 주기에 따라 각종 사회서비스가 필요한 상황에 처했을 때 그 ‘필요’의 크기에 상응한 지원을 제공하는데 초점을 맞춘다. 아동, 장애인, 노인에게 수당이 지급되는 이유도 저마다 갖고 있는 생애사적 특성의 필요 충족을 위해 아동수당 장애인수당 노인수당이란 이름으로 매달 정기적으로 보편적 사회수당을 지급하는 것이다. 이에 비해 기본소득은 이 모든 특수성을 모두 무시하고 모든 사람에게 무조건 지급함을 원칙으로 한다는 것이다.

예를들어 우리나라의 공공부조 제도인 국민기초생활보장제도는 자산조사를 통해 소득과 재산을 평가한 후 수급 가구의 ‘소득인정액’이 정부가 정한 기준선(생계급여의 경우 기준 중위소득의 30%) 이하일 경우에만 양자 간의 차액을 매달 지급한다. 여기서 생계급여 수급의 이유와 조건은 정부가 법적 기준에 따라 공식적으로 인정할 만큼 가난해야 한다는 것이다. 고용보험도 마찬가지이다. 실업급여와 실업수당을 받기 위해서는 여러 가지 조건이 충족되어야 한다. 이들 조건 중의 핵심은 수급자가 실업급여나 실업수당을 받기 위해서는 노동시장에 진입하려는 노력을 해야 한다.

원칙적으로 생산연령 인구에 속하는 근로연령층은 인구의 특성상 사회수당의 수급 대상이 아니다. 하지만 이들도 일정한 조건하에서는 복지국가의 사회수당을 받을 수 있도록 했다. 대표적인 것이 실업, 출산, 육아 등 사회적 위험으로 인해 소득이 단절되는 경우인데, 이때 지급되는 구직수당 육아휴직수당 등이 그것이다.

기본소득론은 보편성 원칙과 결합되는 무조건성 원칙을 기본소득의 가장 중요한 요건으로 여긴다. 사회구성원 모두에게 현금을 지급하면서 어떤 조건이나 의무도 부과되지 않을 때 사람들이 일자리를 받아들이는 기준이 돈보다 그 일자리가 충분히 매력적인지의 여부로 바뀔 가능성이 크다고 보기 때문이다. 그러니까 복지국가의 실업급여나 실업수당은 구직 노력을 수급의 조건으로 달고 있기 때문에 사람들이 임금이 적고 매력이 없는 일자리라도 거절하기 어렵다는 것이다.

기본소득론은 기본소득이 아무 조건 없이 계속 지급되면 실업자들이 임금도 적고 매력도 없는 일자리는 거절해버릴 수 있고, 서두르지 않고 시간을 가지면서 자신의 적성에 맞고 전망이 좋은 일자리를 찾아 나설 가능성이 더 크다고 주장한다. 이들은 누구에게나 보편적으로 지급되면서 동시에 어떤 의무나 조건도 부과되지 않는 기본소득의 무조건성 원칙은 많은 사람들에게 직업 선택의 가능성에서 큰 힘을 실어줄 수 있다고 여긴다.

2.4 정기성 원칙

목돈으로 한 번 지급 후 끝나는 것은 기본소득이 아니다. 몇 차례를 주더라도 부정기적이거나 예측이 불가능한 간격으로 지급하는 현금도 기본소득이 아니다. 매달 혹은 일정 기간 단위의 주기적 (periodic) 현금 지급을 계속해야 기본소득이다. 대부분의 기본소득론은 매달 현금을 지급하자고 주장한다. 이것이 정기성 원칙이다.⁹⁾

이와 관련 1848년 조제프 샤를리에(Joseph Charlier)는 3개월에 한 번씩 현금(영토 배당금)을 지급하자고 주장했고, 1918년 데니스 밀너 (Dennis Milner)는 현금(국가 보너스)을 1주일에 한 번씩 지급하자고 제안한 바 있다. 현재 알래스카의 천연자원(석유) 배당금은 1년에 한 번씩 지급된다.

기본소득이 ‘정기성’의 원칙을 강조하는 이유는 무엇보다 기본소득의 본질적 비전이자 목적이 “만인의 실질적 자유를 구현”하는 있기 때문이다. 만약 일정 액수 이상의 거액을 일시복로 지급하게 되면 어떤 일이 발생할까? 목돈을 손에 쥐게 된 개인은 ‘도박적 용도’에 현금을 모두 탕진할 위험성도 존재하는 것이 사실이다. 따라서 각 개인의 기본 생활을 지탱해주기 위한 기본소득은 현금 지급이 예측 가능하도록 주기적이며 지속적이어야 한다.

9) 이런 맥락에서 보면 서울과 경기도에서 ‘청년기본소득’이라는 이름으로 청년들에게 분기별로 25만 원씩 지급하는 것은 원칙적으로는 기본소득의 범위에서 제외 된다. 이 제도는 특정 나이에만 100 만원을 지급하는 것 즉 주기적으로 계속 지급되는 현금이 아니기 때문이다. 이런 기준에서 보면, 경기도가 전 도민을 대상으로 10만원짜리 1회성 <재난기본소득>을 지급한 것도 원론적인 기본소득 개념에서는 벗어난다.

2.5 개별성 원칙

기존 복지방식은 정부가 재정에서 현금을 지원할 때 ‘개인’이 아니라 ‘가구’ 단위로 지급액을 산정한다. 가령, 국민기초생활보장제도의 경우에도 가구원의 수에 따라 각각의 기준 중위소득을 결정하고, 이것을 기준으로 현금 급여인 생계급여와 주거급여를 산정하고 지급한다.¹⁰⁾ 이것은 국민기초생활 보장제도의 주거급여에서도 마찬가지이다.¹¹⁾

그러나 기본소득은 가구별로 어떤 복지 혜택을 산정하지 않는다. 개별성 원칙에 따라 모든 ‘개인’에게 동일금액을 획일적으로 지급한다. 이 지점에서 기본소득의 원리는 기존의 복지 수당 방식과 차이가 있다. 예를 들어 기초연금의 경우 국민기초생활보장제도의 현금급여와 마찬가지로 노인가구가 단독가구인지? 부부가구인지? 따진다. 노인 단독 가구는 월30만 원을 지급하고 부부가구는 월48만 원을 지급한다. 이는 함께 사는 가구원의 수가 늘어남에 따라 전체적인 비용이 줄어든다는 점을 기초로 제도가 설계되었기 때문이다. 이러한 제도를 만약 기본소득의 개별성 원칙을 따라서 지급한다면, 1인당 수급액이 월 30만 원이므로 노인 부부 가구의 수급액 합계는 월 60만 원이 되어야 한다.

하지만 기본소득론은 기본소득이 엄격하게 개인에게 해당함을 강조한다. 기본소득은 각 개인에게 지급되어야 하고, 지급액은 각 개인이 속한 가정 경제의 상황과 무관해야 한다고 생각한다. 예를 들어 가구원 수가 6명인 고소득 가정과 2명인 저소득 가정을 상정해보자. 여기서 각 개인이 속한 가정 경제의 상황과 무관하게 개인당 동일금액을 지원하면, 가구원 수가 적은 저소득 가구에 불리할 수밖에 없게 된다.

기본소득론이 이러한 개별성 원칙을 중시하는 이유는 가족내 권력 관계를 고려할 때 ‘가장’에게 복지혜택을 몰아주면 각 개인에게 동등하게 몫이 돌아가기 어렵다고 보기 때문이다. 즉 가구의 구성원 각자에게 따로 현금을 송금

10) 현행 방식대로 국민기초생활 보장제도의 생계급여 지급액을 산정해보면 1인 가구의 생계급여 최대 수급액은 54만 8,349원이고 4인 가구의 생계급여 최대 수급액은 146만2,887원이다.

11) 21년 기준으로 서울시의 1인가구는 주거급여의 지급 상한액이 31만원인데, 4인가구는 주거급여의 상한액이 48만원이다. 4인가구의 생계급여 최대 수급액은 1인가구의 2.66 배인데 비해 4인가구의 주거급여 최대 수급액은 1인가구의 1.55 배에 불과하다. 이는 함께 사는 가구원의 수가 많아질수록 1인당 필요 금액이 줄어들기 때문인데 이런 현상은 생계급여보다 주거급여에서 더 뚜렷하게 나타난다.

하는 것이 가계 지출에 대한 여성의 통제력이 훨씬 커질 것이므로 더 타당하다고 주장한다.

여기에 더해, 기본소득론이 개별성 원칙을 강조하는 데는 두 가지 이유가 더 있다. 첫째는 현대 사회에서 갈수록 함께 사는 실질 가구원의 수를 파악하기가 어렵다는 것이다. 옛날에는 결혼이 동거와 같은 개념으로 통용됐기 때문에 가족증명서 하나로 파악이 가능했는데, 갈수록 결혼 이외의 동거 형태가 다양해지는 추세이기 때문에 실제 동거인의 수를 파악하기 어렵고 정부가 이를 알고 하면 사생활 침해의 위험이 커진다는 것이다. 둘째는 가구의 구성에 따라 지급 총액의 차별을 두게 되면 사람들을 따로 살도록 장려하는 결과를 초래한다는 것이다. 가구 단위로 현금을 지급하는 기존의 복지국가 방식은 개별성 원칙이 적용되는 기본소득 방식에 비해 가구원의 수가 많을수록 총 지급액이 작아지는데, 이 경우 사람들은 수급액을 늘리기 위해 함께 살기보다 뿔뿔이 흩어져 따로 살게 될 유인이 커진다는 주장이다. 기본소득론은 이를 고독의 악순환 함정이라고 부른다.

이러한 기본소득의 개별성 원칙에 대해서는 일부 비판이 제기된다. <개인 단위>로 계산할 때의 사회적 복지 필요와 <가구 단위>로 계산할 때 요구되는 사회적 복지의 필요는 크기가 다를 수밖에 없음에도 불구하고 사회구성원들의 실질적 필요의 크기와 무관하게 개인 단위의 획일적 현금 지급을 요구한다는 비판이다.

2.6 현금성 원칙

일각에서는 기본소득의 중요한 원칙으로 ‘현금성’을 제시한다. 기본소득은 반드시 현금(cash)으로 지급되어야 하며, 식료품, 주거, 의복, 여타의 소비재 형태로 지급해서는 안 된다는 말이다. 이러한 입장에 따르면 각종물품이나 서비스 같은 현물만 구매 가능하도록 이용의 제한을 둔 바우처 (voucher 목적성 상품권)는 기본소득으로 인정되지 않는다. 식료품으로 교환할 수 있는 푸드 스탬프나 보육, 의료, 주거 등의 서비스 이용권도 기본소득이 아니다.

그렇다면 지역화폐(=지역상품권)은 원론적인 기본소득 개념에 포함이 될까?

예를 들어 지자체가 지역화폐(=지역상품권) 형태로 주민 1인당 10만 원을 지급했다고 하자. 지역화폐는 대개 지역 단위로 사용이 제한되고 백화점, 대형매장, 유흥업소 등에서 사용할 수 없고, 연 매출 10억원 이하의 소상공인 점포에서만 사용이 가능하다. 그럼에도 이것은 특정 서비스나 상품의 구매만 가능하도록 이용의 제한을 둔 바우처가 아니다. 결론적으로 지역화폐는 기본소득의 현금성 원칙에 부합하는 것으로 인정된다.

‘현금성’을 기본소득의 원칙으로 제시하는 이유는 우선 현금을 지급하는 것이 식료품 등의 현물을 분배하는 것보다 훨씬 수월할 뿐만 아니라 공공기관의 업무 부담도 크게 줄일 수 있다는 장점을 가지기 때문이다. 또 현금배분은 지역의 구매력을 창출한다. 게다가 현금은 수급자가 언제 무엇을 구입할 것인지를 스스로 판단할 수 있도록 하는데, 자유의 행사라는 측면에서 볼 때 현금이 현물보다 우월하다.

하지만 이 경우, 염려되는 것들이 있다. 가장 자주 언급되는 것은 수급자 모두가 지급 받은 현금을 가게의 복지 필요를 충족시키는 데 적절하게 사용할 것인지의 여부다. 어떤 수급자는 사치품과 술을 구입하거나 복지 필요의 충족과 무관한 것들을 구입하는 데 현금을 사용할 수도 있기 때문이다.

그래서 기본소득론도 현물 지원과 보육, 교육 등의 사회서비스 제공을 반대하지 않는다. 이는 기본소득과 사회서비스가 양립 가능하다는 주장으로 연결된다. 하지만 이런 주장은 비판의 대상이 되고 있다. 국가가 의미 있는 수준의 충분한 현금을 사회구성원 모두에게 송금하면서 동시에 막대한 비용을 필요로 하는 양질의 사회서비스까지 제대로 제공할 수 있다는 이야기는 그 실현 가능성에 상당한 의문이 들기 때문이다.

2.7 충분성 원칙

기본소득은 사회구성원 각자에게 보편적, 무조건적으로 주어지는 정기적 현금 소득이고, 이것의 철학적 목적은 만인의 ‘실질적 자유’를 구현하는데 있다. 그렇다면 기본소득은 수급자들이 어려움을 딛고 일어설 수 있는 밑거름 또는 발판이 되기에 충분해야 한다. 기본소득으로 과연 매달 얼마씩을 지급해야 충분한 발판이 될 수 있을까? 또 이에 소요되는 거대한 재원은 어떻게 마련할 수 있을까? 이 대목이 현재 기본소득은 직면해 있는 가장 핵심적인 문제라고 할 수 있다. 이에 대해 기본소득론자들은 여러 갈래의 답변을 내놓

고 있다.

기본소득이 도입되면 정부는 매달 일정액을 모두에게 송금하고, 사람들은 이 돈을 자유롭게 처분할 수 있다. 근로 등의 다른 소득 원천을 통해 추가적으로 소득을 얻을 수도 있고, 미래를 구상하면서 일하지 않고 쉴 수도 있다. 근로 능력이 현저히 부족하거나 근로 의욕이 없는 사람들은 기본소득만으로 생계를 계속 꾸려갈 수도 있다. 이것이 가능하려면, 기본소득은 무조건적으로 지급되어야 할 뿐만 아니라 지급액이 기초생계를 꾸려가기에 충분히 적절한 수준이어야 한다. 문제는 금액이 너무 크면 지속적으로 지급할 수 없게 된다는 사실이다. 그래서 기본소득론은 기본소득의 충분성 원칙에 합당한 지급액 수준으로 1인당 GDP의 25% 정도가 적절하다고 제안한다.

이것이 이른바 ‘완전기본소득’이다. 미국이나 유럽 등의 선진국 기준으로 보면 대체로 월1,000~1,200달러 정도가 ‘완전기본소득’에 해당한다. 충분성 원칙에 부합하는 기본소득 지급액인 1인당 GDP의 25%는 어떤 절대적인 기준으로 제시된 것은 아니다. 하지만 미국이나 독일을 비롯한 대부분의 선진국에서 이 금액은 대체로 1인 가구의 최저생계비 수준에 근접해 있다. 그러니까 충분성 원칙에 따라 완전기본소득이 되려면 GDP의 25%를 똑같은 금액으로 나눠 모두에게 지급해야 한다.

현재 우리나라의 GDP는 약 2,000조원이다. 이의 25%인 500조원을 5,200만 국민 모두에게 똑같이 분배하면 완전기본소득이 실현된다. 이럴 경우, 각자에게 월 80만 원씩 돌아간다. 이 금액은 2021년 국민기초생활보장제도의 현금 급여인 1인가구의 생계급여 (54.8만원)와 주거급여(서울 31만원, 경기·인천 23.9만원)를 합한 금액과 비슷하다.

그런데 기본소득론자 사이에서도 충분성 원칙과 기본소득 지급액의 크기에 대해서는 생각이 다르다. 기초생계를 꾸리기에 충분한 금액이 아니면 기본소득이 아니라는 주장이 있는 반면, 아주 적은 금액이라도 기본소득으로서 나름의 의미가 있기 때문에 무방하다는 주장도 있다.

전 세계적으로 기본소득 도입 운동을 전개하고 있는 기본소득지구네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network)는 2016년 한국에서 열린 총회에서 충분성 원칙을 기본소득의 목표로 추구하되 기본소득 여부를 판단하는 논리 필연적 지표에서는 제외하기로 결정했다. 그러니까 다른 요건들이 충족되면 충분한 금액이 아니라도 논리적으로 기본소득이 될 수 있다는 뜻이다.

하지만 충분성 원칙이 임의적으로 크게 훼손될 경우, 이런 현금지급은 기본소득의 본질적 비전과 목적을 상실하게 된다. 기초생계비 수준에도 턱없이 모자라는 소액의 현금 지급은 충분성 원칙이라는 관점에서 이론상 기본소득이 아니라는 주장도 강하게 제기된다.

충분성 원칙은 기본소득에서 큰 딜레마가 아닐 수 없다. 실질적 자유의 구현이라는 기본소득 담론의 본질적 비전에 비춰 볼 때 기본소득 금액은 충분히 높아야 하는 것이 맞다. 그러나 정치적 수용성이나 재원 조달의 지속가능성을 고려하면 지급액을 크게 낮추어야 하기 때문이다.

3. 기본소득의 여러 가지 응용과 변형

기본소득의 철학적 목표는 자명하다. 그것은 만인의 실질적 자유를 보장하겠다는 담론이다. 그래서 기본소득은 이를 구현하기 위한 몇 가지의 원칙을 설정했다. 앞서 언급한 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 충분성, 현금성이 그것이다.

그런데 이상의 원칙들을 모두 구현한 본질적 의미의 완전한 기본소득은 현실의 세계에서 정치적 실현 가능성이 매우 낮다. 무엇보다 막대한 재원을 마련하기가 어렵기 때문이다.

그래서 기본소득 주창자들은 완전한 기본소득의 실현을 훗날의 과제로 설정하고, 단계적 접근 전략을 생각했다. 2016년 열린 <기본소득지구네트워크> 한국 총회에서 기본소득론자들은 기본소득의 정치적 수용성을 높이려는 목적으로 충분성 원칙을 기본소득의 요건에서 제외하기로 결정했다. 즉 다른 요건들이 충족되면 충분한 금액이 아니더라도 기본소득이 될 수 있다는 주장이다.¹²⁾

3.1 완전기본소득과 부분기본소득

이러한 자원마련의 문제 때문에 기본소득 주창자들은 ‘부분기본소득’과 ‘범주형기본소득’이라는 개념을 새로 동원했다. 완전한 기본소득을 당장 실현할 수 없기 때문에 이의 과정에서 중간단계의 기본소득을 개념화 한 것이다.

그렇다면 일단 어느 정도 수준을 완전한 기본소득이라고 볼 수 있을까? 대체로 충분성 원칙이 지켜졌다고 볼 수 있는 최소한의 기준선은 사회구성원 1인이 기본적 생계를 유지하기 위해 필요한 금액이다. 우리나라 기본소득 주창자들은 1인당 GDP의 25% 정도를 제안하고 있다. 다시 말해 충분성 원칙이 그야말로 충분하게 충족된 완전기본소득이 실행되기 위해서는 1인당 GDP의 25% 수준에 해당하는 금액을 제공해야 한다는 것이다.

12) 충분성 원칙이 지나치게 훼손될 경우, 원론적 의미의 기본소득 자체에 대한 심각한 자기부정이 될 수 있다.

대략 2,000조 원 수준인 우리나라 GDP의 25%인 500조 원을 5,200만 국민에게 똑같이 배분하자는 것인데 대략 1인당 월 80만 원씩 지급하는 수준이 된다.¹³⁾ 그런데 국가 재정에서 500조 원을 추가로 마련하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 단적으로 2021년 우리나라 중앙정부의 총수입예산은 482조 원에 불과하다. 이런 재정 현실에서 GDP의 25%인 연간 500조 원짜리 완전 기본소득 도입은 실현 가능성이 없다.

그래서 기본소득 주창자들은 ‘완전기본소득’으로 가기 위한 중간 단계의 전략으로 1인당 GDP의 10~15%를 지급하는 ‘부분기본소득’을 제안했다. 우리나라에서 GDP의 10%인 200조 원이면 국민 모두에게 월 32만 원씩 지급할 수 있고, GDP의 15%인 300조 원이면 월 48만 원씩 지급할 수 있다.

이를 부분기본소득이라고 부른다. 그러니까 완전기본소득의 절반 수준인 매달 32~48만 원씩을 지급하는 방안을 ‘부분기본소득’이라는 명목을 붙여서 ‘기본소득’ 개념에 포함시킨 것이다. 물론 이것은 기본소득의 본질적 목적을 달성하기 위한 충분성 원칙에 부합하지 못한다. 그렇지만 정치적 수용성을 고려한 단계적 전략으로 의미가 있다는 것이 기본소득 주창자들의 생각이다. 처음에는 ‘부분기본소득’으로 시작하지만 언젠가 ‘완전기본소득’으로 확장될 수도 있을 것 같아 보이기 때문이다.

실제 기본소득론자들 중 많은 사람들이 기본소득이 도입되는 현실의 경로로, 처음에는 적은 액수로 도입될 것으로 예상하는 경우가 많다. 초기단계에서의 기본소득은 마이너스 소득세(음의 소득세)라는 우회로를 통해 현실로 진입할 것이라고 전망하기도 한다. 이것이 차츰 확대, 강화되면서 제대로 된 기본소득으로 발전할 것으로 기대하고 있다. GDP의 10~15% 짜리 부분기본소득이 기본소득의 충분성 원칙을 완전하게 따르지는 못했지만 완전기본소득으로 가는 단계적 전략으로 규정되고 있는 것이다.

그러나 유럽 복지국가들에서는 이런 소액 기본소득은 잘 거론되지 않는다. 유럽에서는 이보다 더 큰 금액을 제시하는 경향이 있다. 2016년 스위스 기본소득 국민투표 당시에 홍보되었던 금액은 1인당 GDP의 약 39% 였고, 2005년 독일의 괴츠베르너도 1인당 GDP의 약 35%를 제안했다.

13) 2020년 대한민국 1인당 GDP는 31,637 달러(통계청 기준)로 이의 25%를 월로 환산한 대략의 금액

예를 들어 독일의 정당에서 거론되는 기본소득 금액은 보통 월 1,000유로를 상정한다. 독일에서 1000유로는 1인당 GDP의 약 30%에 해당하는 금액이다. 기본소득독일네트워크의 핵심 활동가 출신으로 2012년 1월부터 2021년 2월까지 좌파당의 공동당수를 역임했던 카트야키프은 일관되게 기본소득의 지급액은 충분히 높아야 한다고 주장했다. 그녀는 민주사회주의정당의 부대표를 맡고 있을 때인 2003년부터 월 1,000유로의 기본소득 도입을 주장했다.

다른 예로, 2004년 7월 <기본소득독일네트워크> 설립 이후 기본소득에 대한 논쟁으로 독일의 각종 방송 토크쇼와 언론 매체에 등장해서 유명해진 기본소득 주창자 괴츠 베르너도 2005년 당시에 월 1,000유로의 기본소득 도입을 제안했다.

유럽에서는 낮은 월정 지급액에 대해서는 기본소득이 아니라고 인식하는 경우가 많다. 충분성 원칙이 결여된 펀돈 또는 용돈수준의 현금지급은 기본소득이 아니라는 뜻인데 유럽 복지국가들에서는 1인가구의 최소생계비 수준인 월 1,000유로 (약 130만 원, GDP의 25%) 이상의 현금 지급이라야 기본소득으로 인정하는 경향이 있다.

미국의 앤드류 양(Andrew Yang)이 제시하는 기본소득 금액 역시 월 1,000달러이다. 그는 2020년 미국 민주당 대통령 후보 선출을 위한 당내 경선에 참가해서 자유배당금이라는 이름의 기본소득을 공약으로 내세웠다. 그의 공약은 정부가 소득 수준이나 노동 요구 등의 어떤 조건도 달지 않고 만 18세 이상의 모든 미국 시민에게 매달 1,000달러를 지급하자는 것이었다. 현재 미국에서 월 1,000달러는 1인당 GDP의 약 19%에 해당하는 금액이다.

그러나 우리나라의 기본소득론자들은 대부분 최저생계비 수준인 기준중위소득의 30% 수준에서 출발해 점차 지급액을 확대하자는 견해를 제출하는 경우가 많다. 이는 우선 연간 20만 원으로 시작해 매년 조금씩 증액하면 수년 내에 연 50만 원까지 기본소득을 지급할 수 있다는 주장이다.¹⁴⁾

14) 기본소득당은 국민 모두에게 월 60만 원씩 기본소득을 지급하자고 주장한다. 이 금액은 부분기본소득과 완전기본소득의 중간쯤에 해당한다. 또 하나의 기본소득 방안으로는 2019년 10월 제출된 LAB2050의 <국민기본소득제 : 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안>을 들 수 있다. 이 제안은 우리 국민 모두에게 개인 단위로 월 30~40만 원씩 지급하는 방안을 제안했다. 이 금액은 1인당 GDP의 10% 수준에 해당하므로 부분기본소득으로 볼 수 있다.

김세연 전 국회의원은 월 30만원 정도의 기본소득제도를 도입해서 30년 내에 모든 국민이 중위소득의 50%를 받을 수 있도록 하자고 제안한 바 있다. 중위소득의 50%는 OECD의 빈곤선이므로 대략 1인당 GDP의 25% 수준이다. 제도 도입 시점에서는 부분기본소득으로 시작해서 20~30년 내에 완전 기본소득에 도달하겠다는 구상이다.

재원조달 방식으로는 중앙부처 공무원 인건비와 공공기관 인건비를 포함한 정부의 규모 자체를 줄여 기본소득 재원의 상당부분을 확보할 수 있다는 입장을 밝혔다. 증세를 하더라도 가장 마지막 순서가 되어야 한다고 주장한다. 기존 사회복지 지출의 상당부분을 포함해 정부 재정의 크기를 획기적으로 줄이자는 주장이다.

부분기본 소득론에 대해서는 상당한 비판이 존재한다. 설사 일시적으로 부분 기본소득이 도입 된다 해도 부분기본소득이 완전기본소득으로 전환되기는 매우 어렵다는 전망이 그것이다. 왜냐하면 기존 복지제도와 기본소득은 한정된 재원을 놓고 서로 경합하기 때문이다.

예를들어 연 20만 원을 지급하는 부분기본소득의 경우로 계산해 볼 경우 국민 1인당 월 16,600원을 지급하는 꼴이 되고, 수년이 지나서야 도달하게 될 기본소득 지급액 연간 50만 원은 5,200만 국민 1인당 월 41,600원에 해당한다. 이런 수준의 소액을 지급하는데 들어가는 정부재정은 약 10~25조 원이다. 이 금액은 물질적 자유를 추구하는 기본소득의 본질적 목적을 고려해 볼 때 부족하다.

더군다나 이 정도 규모의 기본소득조차 우리나라가 기존 복지제도들을 폐지하지 않고 그대로 유지하는 한, 불가능한 일이라는 것이 비판의 핵심이다. 따라서 부분 기본소득 도입이 재정적으로 불가능하고 지속될 수 없을 뿐만 아니라 결국 기존의 복지국가 시스템을 붕괴시킬 수 있다는 것이다.

3.2 범주형 기본소득

범주형 기본소득은 부분기본소득이든 완전기본소득이든, 사회구성원 모두에게 보편적 무조건적 기본소득을 지급할 재정 여력이 없으니, 우선 일부 범주의 인구만을 대상으로 기본소득을 지급하자는 주장이다. 범주형 기본소득의 대표적인 사례로 ‘아동’이나 ‘노인’ 혹은 ‘청년’ 등 연령과 관련된 범주의 사

람들에게 지급하는 보편소득을 들 수 있다.

그런데 엄밀히 말하면 연령을 기준으로 청년 등의 일부 인구에게만 현금을 지급하는 것은 기본소득의 보편성 원칙을 어긴 것이다. 엄밀하게 따지자면, 사회구성원 모두에게 실질적 자유를 보장하겠다면서 연령 범주로 구분된 청년 인구만을 현금 지급의 대상으로 삼는 것은 기본소득의 본래 개념에서 일부 벗어난 것이다.

하지만 기본소득론자들은 대체로 범주형 기본소득을 인정하는 경향이 있다. 연령 범주별 기본소득이 단계적 확대를 거쳐 궁극적으로 보편성 원칙을 따를 수 있을 것으로 전망하기 때문이다.

범주형 기본소득론자들은 아동과 노인들에 대한 기본소득은 이미 세계의 여러 나라에서 시행되고 있다고 주장한다. 이들은 기존의 보편적 복지국가에서 시행되고 있는 사회수당 제도인 아동수당과 노인수당을 성격상 아동기본소득과 노인기본소득이라고 규정한다.

대상 인구의 연령별 범주 중에서 특히 논란이 되는 것은 청년기본소득이다. 근로연령층 중에서 특정 연령의 청년 인구만을 기본소득 지급의 대상으로 삼자는 것인데, 이는 근로연령층의 다른 인구를 배제한다는 측면에서 불공정할 논란이 있다.

기본소득 주창자들은 연령을 기준으로 구획한 아동과 노인 대상의 기본소득을 ‘범주형 기본소득’이라고 주장한다. 그런데 아동과 노인을 대상으로 한 기본소득이 연령별 범주에 따른 기본소득으로 인정되기 위해서는 기본소득의 보편성 원칙을 제외한 다른 요건들을 잘 따르고 있어야 한다.

따라서 이에 대해서는 굳이 범주형 기본소득을 설계하거나 추진하는 것 보다는 현재 실행중인 사회수당¹⁵⁾ 즉 아동수당과 노인수당을 강화하는 더 낫다는 주장도 있다. 왜냐하면 기본소득 담론의 핵심은 아동이나 노인이 아니

15) 사회보장의 일반적 방법으로 추진되는 사회보험 및 공적부조 만으로는 부족하다는 인식하에 양자의 중간적 성격을 갖는 현금 급여를 지급하는데 이를 사회수당이라고 한다. 사회보험과 다른 점은 자기부담금 (=보험료)가 없고 공적 부조와 다른 점은 대상자를 반드시 빈곤자에 한정시키지 않는다는 점이다. 노령복지연금, 아동수당, 아동부양수당, 가족수당, 특별아동부양수당 등이 해당된다.

라 생산연령인구인 근로연령층에게 보편적 무조건적 기본소득을 충분하게 지급할 수 있는지에 달려 있기 때문이다.

현 복지제도에서 구성원 국민의 소득을 보장하는 방법에는 보편적 복지 제도인 사회보험과 사회수당이 있고, 선별적 복지제도인 공공부조 (국민기초생활보장과 실업부조)가 있다. 보편적 사회보험은 근로를 통해 소득이 있는 모든 사람들이 강제로 가입하고 매달 소득에 비례한 정률의 보험료를 납부하도록 하는 것인데 이는 각종 사회적 위험에 제도적으로 대비하려는 장치이다. 산업재해로 인한 소득 단절의 위험에 대비하기 위해 산재보험에 가입하게 하고, 실업의 경우에는 고용보험, 질병의 경우엔 질병보험, 그리고 은퇴의 경우에는 노령연금(국민연금)이 작동하도록 한다. 이른바 4대 사회보험이다.

그런데 사회보험은 근로를 통해 소득이 있는 사람들에게만 작동한다. 아예 근로를 할 수 없거나 근로하기 어려운 경제사회적 취약 인구인 아동, 장애인, 노인 등의 소득보장 또는 지원을 위해서는 별도의 프로그램이 필요하다.

이런 맥락에서 제공되는 것이 바로 사회수당이다. 사회수당은 국가가 국민이 낸 세금을 재원으로 재정에서 매달 직접적으로 현금(수당)을 지급하는 보편적 복지 프로그램인데, 대부분의 복지국가에서 아동수당, 장애인수당, 노인수당이 다양한 형태로 운용되고 있다. 사회수당은 해당 인구에 속한 개인을 대상으로 정액의 현금을 소득이나 고용 등을 따지지 않고 지급한다. 아동수당과 기초연금은 보편성 원칙을 특정 생애주기 수준으로 제한한 것인데, 정기성 원칙과 현금성 원칙도 잘 따르고 있다. 기본소득의 요건을 상당부분 견지하고 있다는 뜻이다.

그러나 복지제도로써 현재 운용중인 사회수당과 기본소득은 얼핏 비슷해 보여도 제도의 목적과 성격이 크게 다르다. 복지국가의 아동수당과 기초연금은 기본소득의 충분성 원칙을 따르지 않고 있다. 실제로 지급액의 크기가 작다. 왜냐하면 대부분의 사회수당은 기초생활의 유지에 필요한 가용 자원의 존재를 가정한 상황에서 일정한 소득의 상실이나 감소에 대한 보전과 비용의 증가에 대한 보전이라는 의미를 갖는 것이기 때문이다. 그러므로 사회수당 지급액은 그 자체로 독립적인 생활을 유지하는 데 충분하지 않을 수밖에 없다.

게다가 복지국가의 각종 사회수당들에는 수급의 합당한 이유와 조건이 달려 있다. 현실의 복지국가들에서 운영되고 있는 각종 사회수당들은 특정 범주에 속한 사람들의 소득을 보장·지원해줘야 할 충분한 이유가 있거나 또는 특정한 조건에 해당하는 경우에만 지급된다. 가령, 중증 장애인들은 소득을 상실하거나 소득의 창출에서 불리한 조건에 처해 있을 뿐만 아니라 장애 자체로 인해 추가적으로 현금을 지출해야만 한다. 이런 이유와 조건 때문에 중증 장애인에게 사회수당을 지급한다. 아동과 노인을 대상으로 하는 사회수당도 마찬가지다.

따라서 현재 운영되고 있는 사회수당 수급 대상자들을 위해 굳이 보편적, 무조건적 기본소득을 도입할 필요가 있겠는가? 라는 질문이 등장한다. 일각에서는 기존의 사회수당을 내실화하는 것이 기본소득을 도입하는 것보다 효과가 더 크다고 주장한다. 우리나라는 사회수당 제도가 부실하다. 예를 들어 아동수당 프로그램이 도입되었지만 7세 미만 아동에게 월 10 만원을 지급하고 있다. 현재 장애인연금과 기초연금은 소득 하위 70%에게만 지급되고 있다. 이러한 상황에서 지급액과 대상자를 더 늘려주는 쪽으로 기존제도를 강화하는 것이 낫지 않겠느냐라는 반론이다.

3.3 청년기본소득

청년기본소득은 특정 생애 주기를 대상으로 삼는 일시적 기본소득인데, 이를 두고 앞서 언급한 연령 범주의 기본소득이란 뜻에서 <범주형 기본소득> 이라고 부른다. 청년기본소득은 지급액의 수준이라는 측면에서 부분기본소득과 결합 될 수도 있고, 혹은 지급 대상의 범위를 크게 좁힐 경우에는 완전 기본소득으로 설계할 수도 있다. 또 어떤 경우에는 사회적 활동 등의 참여를 조건으로 소득을 지급하는 참여소득으로 설계할 수 있다.

우리 사회에서 청년기본소득이라는 말이 대중적으로 처음 알려진 것은 2016년부터다. 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년들 모두에게 재산, 소득, 취업 등을 따지지 않고 분기별로 25만 원(연간 100만 원)을 지역상품권으로 지급하는 성남시 청년배당 프로그램이 실시됐기 때문이다. 당시 이 정책은 여야 간의 정치적 쟁점으로 부상했고, 정치사회적 논란의 중심에 섰다. 성남시 청년배당은 무조건적 현금 지급이라는 전례 없던 특성 때문에 청년기본

소득으로 널리 알려지게 되었다.

기본소득의 무조건성 원칙이 적용된 성남시 청년배당과 달리, 서울시의 청년수당은 기본소득이 아닌 수당 개념이다. 이것은 사회 참여의지가 있는 저소득층의 미취업 청년들에게 서울시가 취업과 창업 등의 사회참여 활동을 조건으로 최장 6개월 동안 월 50만 원씩 지급하는 프로그램이다.

그러니까 서울시의 청년수당은 조건이 달린 현금 지원(즉 무조건성 원칙이 결여된 조건부 수당)이다. 이는 일종의 청년 실업부조 사업으로 유럽 복지국가들에서 오래 전부터 널리 시행되고 있는 제도 유형이다. 반면 성남시의 청년배당은 무조건성 원칙이 담보된 정책으로 청년기본소득의 맹아적 형태였다. 이런 측면에서 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당은 차이점이 있다.

청년기본소득은 매달 지급되는 금액의 크기에 따라 완전 청년기본소득이 될 수도 있고, 부분 청년기본소득이 될 수도 있다. 청년들의 소비 지출로 계산된 월 생활비 전액을 매달 지급하거나 혹은 1인가구의 기초생계비에 해당하는 금액을 매달 지급하는 방안은 완전 청년기본소득에 속하는 것이고, 1인당 GDP의 10~15% 수준에서 지급하면 부분 청년기본소득에 해당할 것이다. 생활비 전액을 지급하자면 어림 잡아도 월 100~150만 원을, 1인가구의 기초생계비를 지급하자면 월 80만 원 정도를 지급해야 한다. 부분기본소득을 지급하자면 월 30~50만 원을 지급해야 한다.

원칙적으로는 청년기본소득이 ‘범주형 기본소득’으로 인정받으려면 월 지급액의 크기가 완전이든 부분이든 간에 청년 범주에 속한 인구 모두에게 무조건적으로 의미 있는 수준의 현금을 매달 정기적으로 지급해야 한다는 사실이다.

현재 경기도는 ‘청년기본소득조례’에 근거해 경기도에 거주하는 만 24세 청년 모두에게 지역화폐로 분기마다 25만 원씩(연 100만원) 지급하고 있다. 이를 월간으로 환산하면 약 8만3천 원 정도 된다. 기본소득의 ‘충분성 원칙’에는 못 미치는 액수이다. 부분기본소득 지급액에도 크게 못 미치는 수준이다. 지급시기도 논란이 있다. 단지 24세 때만 현금을 지급하는 것은 주기적으로 계속 지급해야 한다는 기본소득의 ‘정기성 원칙’에서 벗어난다. (원칙적으로

는 기본소득이라는 용어 앞에 ‘청년’을 붙이는 것 자체가 형용 모순이라는 주장도 있다. 이것 자체로 기본소득의 보편성 원칙에서 벗어났기 때문이다.)¹⁶⁾

청년기본소득은 그 대상인 ‘청년’이 생산가능연령이라는 점에서 아동과 노인을 대상으로 삼는 것과 중요한 차이가 있고, 이 때문에 많은 논란이 되고 있다. 세계적으로는 ‘청년기본소득’을 운용하는 경우는 거의 없다. 연령별 인구범주로서의 ‘청년’을 경제사회적 약자로 바라보지 않기 때문이다. 세계적으로는 청년시기의 실질적 기회 불균형 문제를 해결하기 위해 다양한 복지제도를 운용중인 경우는 있어도 보편적이고 무조건적인 청년기본소득을 지급하는 사례는 찾기 힘들다고 한다.

스웨덴 등 북유럽 복지국가의 경우 고등학교를 졸업하고 대학에 입학한 청년들에게는 무상 대학등록금 정책에 더해 학생수당을 지급하고, 여기에 무이자 학생대출까지 실시하는 경우가 있다. 대학등록금은 무료이고, 월 50만 원 정도의 학생수당이 모두에게 지급되고 대학생이면 누구나 거의 무이자에 가까운 학생대출로 월 90만 원 정도를 받는다. 게다가 이 대출금은 졸업 후 25년에 걸쳐 상환하면 된다. 고등학교나 대학교를 졸업하고 취업 전선에 나서는 경우라면, 누구나 국가가 제도적으로 운용하는 전 국민 고용안정망의 지원을 받는다. 정부는 청년들이 취업할 때까지 직업훈련과 취업알선 서비스를 제공하고, 최저생계가 가능한 수준의 직업훈련수당을 지급한다.

3.4 농민기본소득

농민기본소득은 <범주형 기본소득>의 일종이다. 경기도는 ‘경기도 농민기본소득 지원조례’ 제정안을 2020년 2월 입법예고 한 바 있다. 2020년 하반기부터 농민기본소득을 시행하기 위함이었다.

농민 가구를 상대로 현금을 지급하는 기존의 농민수당과 달리 경기도가 추진한 농민기본소득은 기본소득의 개별성 원칙에 따라 농민 개인에게 지급하는 것이 특징이다. 조례안에 의하면 시군과 읍면동 단위로 농민기본소득위원

16) 이와 관련 소득 하위 70%에 속한 청년들에게 일시적인 현금을 지원하거나, 미취업 청년들에게만 한시적으로 현금을 지원하는 조건부 청년소득지원 프로그램을 청년기본소득이라고 부르는 경우가 있으나 이는 기본소득의 무조건성 원칙에서 벗어난 개념으로 볼 수 있다.

회를 구성해서 추천심사현장조사를 시행하고 구체적 선정의 기준과 절차는 시행규칙이나 시행지침에 담기로 했다. 경기도는 이를 1인당 월 5만원 씩(연 60만원)지역화폐로 지급할 계획이었다.

그런데 차질이 생겼다. 경기도의회는 도지사가 속한 여당이 압도적 다수당이 지만, 농민기본소득을 둘러싼 민주당 내부의 갈등과 반대가 심했기 때문이다. 반대하는 경기도의원들은 “농민기본소득은 경기도 전체 인구의 약3%인 농민을 대상으로 하는데 이는 기본소득의 지급 대상을 직업 단위로 한정함으로써 기본소득의 보편성 원칙을 정면으로 어긴 것”이라고 비판했다. 실제로 다른 직군에서도 기본소득 도입을 요구했고 그들의 요구를 모두 들어줄 경우 경기도는 재정이 파탄날 것이고, 재정 부족을 이유로 다른 직군의 기본소득 요구를 거절한다면 형평성 문제가 불거질 것이었다.

결국 입법예고 되었던 ‘경기도농민기본소득 지원 조례 제정안’은 도의원들의 반대로 2020년의 마지막 회기에도 상정되지 못했다. 조례가 존재하지 않으므로 2021년 농민기본소득 실시 예산도 마련하기 어려울 상황이었다. 그런데 경기도는 2021년도 본예산에 농민기본소득 예산 176억 원을 편성했다. 예산 편성의 근거가 될 조례가 제정되지 않은 상태에서, 심지어 해당 상임위원회에 상정조차 되지 않은 조례에 근거해 사업 예산을 책정한 것은 매우 이례적인 일이었다.

농민기본소득 추진에 대한 경기도의 의지가 그만큼 강력했던 것으로 이해된다. 경기도의회는 사전에 논의되지 않은 예산이라며 ‘기본소득’이라는 명칭을 ‘수당’으로 대체하자는 의견까지 나왔다. ‘기본소득’과 달리 ‘수당’은 예산 상황에 따라 지급 여부를 결정할 수 있고, 타 직군에서 형평성 문제를 제기할 가능성도 낮다는 이유에서였다. 우여곡절 끝에 농민기본소득 예산안은 경기도의회 상임위원회를 통과했다. 11월 26일, 경기도의회 농정해양위원회는 경기도 농정국이 편성한 농민기본소득 사업 예산 176억 원과 농촌기본소득 사업 예산 26억 원을 각각 원안대로 의결했다.

2021년 10월 12일 경기도의회는 경기도 농촌기본소득 시범사업에 관한 조례안을 의결했다. 이 조례안은 지역 소멸이 우려되는 농촌지역 경제 활성화를 위해 면지역에 거주하는 주민에게 농촌기본소득을 지급하는 것을 주 내용으로 한다.

경기도는 2021년 11월 도내 농촌지역 26개 면을 대상으로 시범마을 공모에 착수한 뒤 연내에 대상 면을 선정하고 2022년 1월부터 시행할 계획이다. 농촌기본소득은 시범마을 1개 면의 실거주자 4천 여 명에게 직업, 재산 등에 상관없이 1인당 월 15만원씩(연 180만원)을 5년간 지역화폐로 지급할 계획이다. 소요 재원은 도와 해당 시군이 7대3 비율로 분담해 시행 첫해 53억원(도비+시군비)을 지급할 계획이다.

비슷한 논란은 경북 안동에서도 발생했다. 경북도가 내년부터 농민수당 지급에 나서기로 한 가운데, 안동시의회가 안동지역 농어업인들에게 내년부터 ‘농민기본소득’ 지급을 추진하면서 논란이 일어난 것이다.

안동시의회 농촌사랑연구회가 주도한 농어민 기본소득 조례(안)에 의하면 ‘안동시 농어민기본소득 위원회’를 구성해 금액 등을 심의 의결하고 안동지역 농어업인들에게 일정 금액을 지역화폐로 지급하게 된다.

물론 이미 봉화와 청송군이 농민수당을 지급하고 있으며 의성군·상주시는 의회가 조례 제정을 통한 농민수당 지급을 추진 중이다. 하지만, 안동시의회가 추진하는 조례는 농어민 세대당 지급하는 농민수당이 아니라, 농어민의 모든 개인에게 지급하는 형태라는 점에서 수당이 아니라 기본소득이라고 부를 수 있다.

이와 관련 일부에서는 형평성과 지급시기, 안동시의 재정상황 등을 두고 여러 가지 비판이 제기 되고 있다. 우선 재정 문제다. 내년부터 지급될 경북도 농민수당 60만원 가운데 지자체가 60~70%를 부담해야 할 상황에서 안동시가 별도로 농어민 개인에게 60만~120만원의 수당을 지급할 경우 180억~360억원 추가로 필요하다는 것이다. 두 번째는 형평성문제다. 코로나19로 어려움을 겪고 있는 소상공인에게는 지원이 없는 상황에서 농민에게만 기본소득을 지급하는 것은 문제라는 것이다.¹⁷⁾

이런 맥락에서 기본소득 보다는 농민 수당이라는 개념으로 농민에게 추가적인 소득지원을 하는 방법을 모색 중인 경우가 많다. 특정 지역의 농민 전체를 경제사회적 약자로 간주하거나 혹은 농촌에서 ‘농민으로 산다는 사실’ 때

17) 이에 대해서는 농민 기본소득이 지역화폐로 지급될 경우 오히려 지역 중소상인들의 매출에 도움이 된다는 재반론이 있다.

문에 추가적인 비용이 발생한다면 이들에게 보편적 사회수당 프로그램을 적용할 수 있게 된다.

정부가 재정을 지출하는 각종 수당은 반드시 이유와 조건이 있어야 하는데, 이럴 경우, 농민들에게 보편적으로 지급되는 월 지급액은 사회수당의 하나인 농민수당이 된다.

실제로 농민수당을 지급하는 지자체들이 늘고 있다. 농촌의 인구 감소와 지역 소멸을 막으려는 노력의 일환이다. 지속 가능한 농업 농촌과 농민의 대다수를 차지하는 중소농을 보호, 육성하기 위해서는 농민수당이 필요하다는 논리와 주장이 갈수록 힘을 얻고 있다.

한국농촌경제연구원이 <농업전망2020>에서 밝힌 우리나라의 농업 소득은 농가당 평균 1,295만 원이고, 이전소득(농민수당과 공익직불금 등)은 1,144만 원이다. 사실상 이전소득이 농가소득을 지탱하고 있는 구조다. 농민수당은 지역 경제의 활성화와 더불어 지역의 중소 상인과 상생하는 선순환 구조를 만들기 위해 지역화폐로 지급한다. 2019년 전남 해남군을 시작으로 2020년 5월까지 농민수당 조례가 제정된 지역은 30곳으로 늘어났다. 조례에 사용된 명칭은 농어민수당, 공익수당, 경영안정자금, 농업농촌 공익적가치지원 등 다양하다.

2020년 기준으로 농민수당은 전국 기초지방자치단체의 약 4분의 1에 해당하는 57개 지역에서 시행되고 있다. 광역 단위를 기준으로 보면, 전북 전남 충남 강원 등은 2021년도 지급 계획을 세웠고 경남, 경북, 충북, 제주 등은 2022년 농민수당 지급을 목표로 조례 등을 추진하고 있다.

3.5 생애선택기간 기본소득

완전한 의미의 기본소득을 구현하기가 현실에서는 매우 어렵기 때문에 중간단계의 전략으로 인정할만한 기본소득 방안이나 절충적 방안으로 부분기본소득과 범주형 기본소득 등이 제출되는 경우가 있다. ‘생애선택기간 기본소득제’ 역시 이러한 맥락에서 제출된 아이디어라고 볼 수 있다.

‘생애선택기간 기본소득제’는 모든 시민에게 무조건적으로 일생에 4년 동안 기본소득을 이용할 기회를 보편적으로 보장하는 제도를 말한다. 여기서 한

가지 재밌는 것은 모든 국민에게 근로생애 4년 동안 기본소득을 지급하되 그 이용권을 생애주기에 맞춰 24개월씩 2차에 걸쳐 선택할 수 있도록 하자는 주장이다. 즉 먼저 청년기 동안에 24개월분의 기본소득을 지급하고 다음으로 중장년기 동안에는 중장년기의 몫인 24개월분에 청년기 동안의 미사용 몫을 합한 기간만큼의 기본소득을 보장한다는 것이다. 그러니까 근로연령대의 모든 국민이 현금 지원이 가장 필요하다고 스스로 느끼는 시점에서 기본소득을 신청 할 수 있도록 선택권을 부여하는 셈이다.

이렇게 이용기간을 탄력적으로 조정함으로써 진로를 모색하는 청년, 예술가나 직업전환기 근로인구, 출산양육기 부모 등에 대한 다양한 설계를 할 수 있고 결국 기본소득의 역할이 단계적으로 확대될 수 있다는 것이다.

이러한 생애선택기간 기본소득 제안자는 석재은 한림대(사회복지학부) 교수다. 석교수의 제안을 자세히 들어가 보면 첫째, 노인 아동 장애인 등에 대해서는 현행 사회보장 제도인 아동수당 기초연금 국민연금 장애인연금 등으로 대응하고, ‘생애선택기간 기본소득제’는 근로연령대 국민에게 초점을 둔다.

둘째, 수급 자격은 소득기여, 근로의 여부와 관계없이 누구에게나 가능한 무조건성을 적용한다. 단, 청년 직업 준비기, 중장년 직업전환기, 가족 돌봄 및 사회봉사, 학습 등 자기개발, 재충전 등과 같은 비유급노동 시기에 신청토록 제한한다.

셋째, 기본적인 생활이 보장되는 최소한의 충분한 기본소득으로 최저생계비 수준 이상의 급여를 보장한다.

넷째, 기본소득을 받을 수 있는 기간을 제한한다. 기간은 생산 체제 및 노동시장의 변화에 따라 탄력적으로 조정할 수 있는데 현 단계에서는 4년으로 제한한다.

다섯째, 사회적 효용성을 최대화하기 위해 개개인의 기본소득 이용 여부와 시기는 개인에게 선택권을 부여한다.

여섯째, 기본소득 보장기간이 제한된 초기 단계에서는 사회보장 급여와 병행 지급해도 문제가 없지만, 향후 기본소득의 보장 기간이 길어짐에 따라 단계

적으로 사회보장 급여를 대체하는 방안을 마련해야 한다.

일곱째 기본소득 재원 마련을 위해 모든 소득뿐만 아니라 소비 지출에 기본 소득 목적세를 부과하는 사회보장세와 디지털세 및 데이터세 등의 도입을 검토할 필요가 있다. 는 등의 내용으로 요약할 수 있다.

그런데 이런 원칙과 내용을 가진 ‘생애선택기간 기본소득제’를 도입한다면 소요 재정은 얼마나 될까? 이것을 알아보기 위해서는 먼저 연간 수급 대상자의 수부터 결정해야 한다. ‘생애선택기간 기본소득제’의 제안자는 수급 대상을 생산연령인구 전체가 아니라 우리나라에서 주로 근로를 하는 연령대인 25~64세 인구로 잡았다. 그러니까 40년이 지급 대상 기간이다. 하지만 최대 이용 가능 기간이 4년이므로 연간 수급자 수는 25~64세 인구의 10%(약 300만명 내외)로 잡을 수 있다.

다음으로 수급자에게 지급할 금액을 정해야 하는데 여기서는 기본소득의 충분성 원칙을 고려해야 한다. ‘생애선택기간 기본소득제’의 연간 소요 재정으로는 이 제도의 급여액을 최저생계비 수준인 중위소득의 30% (2020년 기준 월 52만 원)로 설정하면 2020년 기준으로 약 20조 원이 필요하다고 한다.

그런데 ‘생애선택기간 기본소득제’는 얼마나 많은 사람들이 급여 신청을 하게 될지 알 수가 없으므로 근본적으로는 연간 재정 수요를 예측하기 어렵다. 그래서 일반회계 예산으로는 재원을 안정적으로 조달할 수 없게 된다.

이런 문제를 해결하기 위해 석재은 교수는 사회연대기금의 조성이 필요하다고 주장한다. 이 방안이 기본소득을 보편적 무조건적으로 보장하되 수급기간을 제한하는 방식으로 발상을 전환한 것이라면서 보편성·무조건성·충분성·개별성·현금성·정기성 등 기본소득의 6가지 원칙을 견지하면서도 사회 변화의 전환기적 필요를 채우고 자원 제약의 한계를 고려한다는 점에서 장점이 있다고 주장한다.

물론 40년 기간 중에서 10%인 4년 만을 보장하기 때문에 사회구성원 모두를 포괄한다는 의미의 보편성을 견지하지는 못한다. 하지만 소득 수준을 따지지 않는다는 측면의 보편성은 지켰다고 볼 수 있다. 보편성 원칙의 반쪽을 지켜낸 셈이다. 게다가 기본소득의 개별성·현금성·정기성 원칙에도 잘 부합

한다. 이 방안은 2020년 기준으로 월 52만~86만원을 지급하자고 제안하고 있으므로 충분성 원칙에도 비교적 잘 부합한다.

그렇다면 기본소득의 핵심적 요건인 무조건성 원칙은 잘 견지하고 있을까. 총 근로연령 시기 중에서 4년 치의 기본소득을 아무 때라도 어떤 조건도 없이 신청할 수 있을 때라야 무조건성 원칙이 지켜졌다고 말할 수 있다. 그런데 ‘생애선택기간 기본소득제’는 수급 신청 단계에서 일정한 조건이 달려 있다. ‘비유급 노동시기’가 그것이다. 청년의 직업 준비시기, 중장년의 직업 전환 시기 가족 돌봄 및 사회봉사 시기, 학습 등 자기개발 및 재충전 시기 등의 조건에 합당할 때라야 기본소득을 지급해달라고 신청할 수 있도록 했다.

그러니까 유급 노동을 하고 있는 사람들은 신청할 자격이 없는 것이다. 일정한 ‘이유와 조건’을 걸어놓고 여기에 해당되는 사람들만 기본소득을 신청·수급할 수 있도록 했다. 이것은 기본소득의 핵심 요건인 무조건성 원칙에서 벗어나고 있다.

따라서 정확하게 말하자면, 이 방안은 ‘기본소득’이라는 명칭을 달고 있지만, 엄밀히 말하면 복지국가의 소득보장제도 중 하나인 ‘사회수당’에 속한다. 근로연령대 40년 중의 10%인 4년 동안은 누구라도 조건부 사회수당의 수급권을 가지도록 하자는 것과 별로 다르지 않기 때문이다.

그런데 ‘생애선택기간 기본소득제’는 또 하나의 문제를 안고 있다. 재정적 불안정성 때문에 기본소득으로 작동하기 어렵다는 사실이다. 생애주기상의 근로연령대 40년에 속하는 인구의 수는 우리나라 전체 인구의 60% 수준¹⁸⁾이다. 생애선택기간 기본소득제가 도입된다면 이들 인구 중의 10%가 아니라 이보다 훨씬 많은 사람들이 급여를 신청할 것이다. 특히 이 제도가 언제 없어질지 모르는 정치적 조건에서는 더 그렇다. 결과적으로 지급 신청은 쇄도할 것이며, 재정적 불안정성은 갈수록 커지게 된다. 이런 제도는 지속적으로 작동하기 어렵다.

이럴 때 자주 적용되는 방법론이 있다. 급여 신청의 조건을 더욱 엄격하게 만드는 것이다. 이렇게 하면, 신청 조건의 엄격성 때문에 전체 대상자 중의 일부만이 자격을 부여받게 될 것이다. 하지만 이 경우 무조건적 기본소득의

18) 약 3,150만 명

취지가 사라지게 된다. ‘모두에게 무조건적으로’가 아니라 엄격하게 제시된 조건에 잘 부합하는 일부 사람들에게만 현금이 지급될 것이기 때문이다. 따라서 이 제도는 기본소득이라기 보다는 복지국가에 존재하는 일종의 조건부 사회수당 이라고 볼 수 있다.

이 때문에 ‘생애선택기간 기본소득제’는 기본소득 도입이냐? 기존의 복지시스템 확대냐? 라는 논쟁에서 양자의 핵심적 문제의식을 수용하고 접점을 모색한 제3의 정책으로 평가받기도 한다.

3.6 안심소득

안심소득은 이른바 우파 기본소득이라 불린다. 안심소득제는 앞서 언급한 밀턴프리드먼의 ‘음의 소득세’ 원리에서 나온 것으로 이를 우리나라의 여건에 적합하도록 응용한 개념이다. ‘음의 소득세’ 제도는 소득세만을 기준으로 일정 기준선 이상의 소득자에게는 ‘양의 소득세’를 부과하고 기준선 미만의 소득자에게는 ‘음의 소득세’를 적용해서 조세로 지출하는 방식이다. 즉 안심소득제는 기준소득 이하의 계층을 위해 보조금을 차등 지급하는 음의 소득세에 해당하는 제도이다.

우리나라에서 이 개념을 제시한 대표적 주창자로는 학계에서는 박기성 성신여대 경제학과 교수가 꼽히고 정치인 중에서는 부산출신의 김세연 전국회의원이 꼽힌다.¹⁹⁾ 김세연 전 국회의원은 “정부 지출이 절반 이하로 줄어드는 것을 전제 조건으로 기본소득을 도입하고 노동과 복지 시스템의 큰 틀을 바꿔나가야” 한다면서 안심소득제를 주장했다. 즉 안심소득은 현재 시행중인 국민기초생활보장제도와 국세청의 근로장려금·자녀장려금제도를 폐지하고, 이를 안심소득제로 대체하자는 주장이다.

우리나라에서 저소득 취약 계층을 지원하는 대표적인 제도로는 보건복지부가 관장하는 국민기초생활보장제도와 국세청이 관장하는 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC)²⁰⁾ 및 자녀장려금제도(Child Tax

19) 오세훈 서울시장은 월간조선 2021년 1월호 인터뷰에서 “안심소득은 우파의 정책이에요. 전형적인 우파 경제학자인 밀턴 프리드먼이 주장한 제도입니다. 시카고학파의 적통을 이어받은 박기성 성신여대 교수가 한국 현실에 맞게 창안한 겁니다.” 라고 말했다.

Credit. CTC)가 있다. 국민기초생활보장제도에서는 현금 복지로 수급자에게 생계급여와 주거급여를 매달 지급한다. 국세청은 근로소득이나 사업소득이 조금이라도 있는 저소득 가구에 대해 근로소득 및 사업소득의 크기에 따라 일정한 공식에 의해 산정되는 근로장려금과 자녀장려금으로 2017년 기준으로 연 1회, 가구당 최대 210만 원과 부양자녀 당 50만 원씩을 지급한다.

근로장려세제는 근로빈곤층이 열심히 일을 해 소득을 올렸지만, 기초생계비 수준에 미달하는 경우, 정부가 근로장려금을 일정 기준에 따라 지급하는 제도이다. 근로빈곤층이 일정구간 까지는 일을 많이 할수록 더 많은 근로장려금을 지급받을 수 있도록 설계돼 있다. 근로장려세제는 국민기초생활보장제도의 각종 급여를 받더라도 지급될 수 있으며, 국민기초생활보장의 소득인정액 산정에서 제외된다. 그러므로 국민기초생활보장 수급가구의 처분가능소득(disposable income)은 생계급여와 근로장려금을 합친 금액이 된다.

국민기초생활 보장제도의 수급자들은 근로소득이나 사업소득이 생길 경우 그 금액만큼 생계급여가 줄어들게 되어 일할 유인이 낮아진다. 예를 들어, 만약 어느 국민기초생활보장 생계급여 수급자가 일을 해서 연간 1,200만 원의 근로소득을 올리게 되면, 국가는 기존에 지급하던 생계급여 금액에서 1,200만 원을 깎아 버린다. 대신 국세청으로부터 2017년 기준으로 근로장려금 210만 원을 받게 된다. 결국 이 수급자의 경우에는 일을 함으로써 추가적으로 증가하는 가처분소득이 연간 210만 원에 불과하게 된다. 고로 수급자는 되도록 취업을 하지 않으려는 속성을 갖게 되는 셈이다. 즉 국민기초생활보장제도와 근로장려금제도를 종합적으로 고려해볼 때 저소득 취약 계층은 일을 하지 않거나, 하더라도 신고하지 않는 음성적 소득을 받는다. 안심소득제는 이런 역효과를 차단하자는 맥락에서 제안되었다.

안심소득론자들은 결론적으로 국민기초생활보장제도의 현금 급여인 생계·주거·자활급여와 국세청의 근로장려금·자녀장려금제도를 폐지하고, 대신에 안심소득제를 신설하자고 주장한다.

20) 근로 장려금을 지원하는 제도의 명칭이 ‘근로장려세제’이고 국세청에서 다루어지는 세금 관련 제도인 이유는 이 제도의 기원이 ‘음의소득세’에 있기 때문이다. 이 제도는 본래 밀턴 프리드먼이 제안한 것으로 소득세액이 세액공제액보다 많을 경우 그 차액만큼만 지원하는 세제 지원 제도였기 때문이다. 즉 원래는 세금 관련 제도였다. 그러나 현재 근로장려세제는 국가에서 장려금이라는 명목하에 지원금을 훨씬 추가 지급하는 현금성 복지제도가 되어서 기존의 제도와는 다른 모습이 되었다

문제는 안심소득의 기준선이다. 안심소득론자들은 4인가구 연간 중위소득을 중심으로 안심소득을 구상한다. 예를들어 2020년 기준으로 ‘4인 가구’의 중위소득이 6,000만 원 이라면 이 6,000만원이라는 금액을 안심소득의 기준선으로 삼자는 것이다. 이렇게 해서 어떤 4인가구의 연소득이 6,000만원보다 적을 경우, 모자란 금액의 절반을 국가가 현금으로 지원해주자는 것이 안심소득론의 핵심 주장이다. 만약 연소득이 3,000만원이라면, 안심소득 기준선(6,000만 원)에서 모자라는 금액인 3,000만 원의 50%인 1,500만 원을 정부로부터 지원받는다. 만약에 이 가구의 연소득이 아예 없으면 안심소득 기준선인 6,000만 원의 50%에 해당하는 3,000만 원을 지원받게 된다.

여기서 추가적인 근로소득이나 사업소득이 있으면 국민기초생활 보장제도의 생계급여와 상쇄되는 것이 아니라 처분가능소득이 증가하게 된다. 결론적으로 안심소득제가 시행되면 생계급여나 근로장려금 보다 강한 근로 유인이 작동하게 된다. 이 덕분에 노동의 공급을 증가시키게 되고, 노동소득의 증대로 인해 국가의 지원액을 감소시키면서 저소득 취약 가구의 처분가능소득을 획기적으로 높일 수 있게 된다는 것이 안심소득제 제안자들의 논리다.

오세훈 전 시장은 “생계급여 수급자로 선정된 사람이 일할 기회가 생겨도 수급자 자격을 박탈당할까 일을 하지 않는 경우가 있었지요. 안심소득제에서는 내가 버는 돈은 다 내 거예요. 6,000만 원에 미달하는 부분에 대해 50%를 채워주는 것이고요.” 라고 강조했다. 그는 재원조달에 대해서는 “연간 총 53조원이 필요합니다. 이 중에서 11조 원은 기존의 생계급여·주거급여·자활급여와 국세청에서 지급하는 근로장려금에 소요되는 예산을 활용하면 됩니다. 나머지 42조 원은 늘어나는 복지 재정에서 충당하면 됩니다.”라고 말했다.

그러나 이에 대해서는 반론이 있다. 반대론자들은 저소득 취약 계층의 소득 보장과 동시에 근로 능력이 있는 사람들의 근로유인을 강화하기 위해서는 기존의 근로장려금제도를 강화하는 것이 더 효과적이라고 주장한다. 현재 우리나라의 국민기초생활보장제도와 근로장려금제도(EITC)는 소득보장의 대상자와 지원수준이 빈약할 뿐만 아니라 성과도 부실하다. 여전히 보장 대상의 사각지대가 넓고 보장 수준은 기대에 못 미치며 근로 유인도 약하다. 그런데 이것은 제도 자체의 기본적인 구조와 작동 원리가 잘못됐기 때문이 아니라

제도의 시행에 투입되는 재원의 크기가 너무 작기 때문이다.

안심소득제에 쓸 예산을 국민기초생활보장제도와 근로장려금제도·국민취업지원제도에 추가로 투입한다면 어떤 일을 더 할 수 있을까? 생계급여의 기준선을 현행 기준중위소득의 30%에서 40%로 높일 수 있고, 부양의무자 기준을 완전히 철폐할 수도 있다. 복지 수급자에 대한 근로·사업소득 공제를 현행 30%에서 50%로 확대할 수 있고 근로장려금제도를 강화해 근로빈곤층의 처분가능소득을 올려줄 수 있다. 이런 식으로 기존 복지제도를 강화해서 저소득층의 소득보장을 위한 제도에 재원을 추가로 투입하면 사각지대와 근로유인 문제는 상당히 해결할 수 있다는 것이 비판의 요지다. 어차피 정부 재정은 한정되어있고 이를 어떻게 지출하는 것이 사회적 위험에 처했거나 복지 필요가 큰 사람들에게 가장 크게 도움이 될 것인지를 따져봐야 하기 때문이다.

안심소득이 이론적으로는 저소득 취약계층에게 더 강한 근로 유인을 제공하고, 소득의 격차와 양극화도 줄일 수 있는 방안이라고 주장하지만 이것은 막대한 추가 재원을 투입했을 때 얻어낼 수 있는 이론적 수치일 뿐이라는 것이 반론의 요지이다.

또한 안심소득제는 중위소득을 ‘지원의 기준선’으로 삼는데 이 경우 오히려 저소득층의 근로 유인을 떨어뜨릴 수 있다는 비판이 제기된다. 중위소득을 기준선으로 삼는 안심소득제에서는 소득 활동을 하지 않을 때라야 최대의 급여를 받을 수 있기 때문이다. 가령 ‘4인 가구’의 중위소득이 6,000만원이라면 이에 미달하는 부분에 대해 50%를 채워주는 안심소득제에서는 근로소득이 아예 없을 때 최대 금액인 3,000만 원을 받게 된다. 이 경우 근로의욕의 고취보다 오히려 복지 의존성을 조장할 가능성이 크다.

대부분의 선진 복지국가들이 공공부조 제도를 운영하면서 중위소득의 50% 이하의 계층에 대해서만 차액을 지원하고 강력한 소득공제의 적용이나 근로장려금 제도 등을 통해 저소득 계층의 근로 의욕이 떨어지지 않도록 하고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

안심소득제는 현실의 제도로 작동하려면 여러 가지 문제들에 봉착하게 된다. 안심소득제 실시를 위해서는 국세청이 전국적으로 모든 가구의 각종 소득

(근로, 사업, 이자, 금융, 이전 등)을 모두 파악해서 가구별 연간 합산 소득을 산출해야 한다. 그런데 중위소득 미만인 가구가 전체 가구의 약 50%나 된다는 사실을 고려해볼 때 저소득 취약 계층을 위한 소득보장제도의 대상 인구가 너무 많다. 이럴 경우 당연히 공정성 시비가 커질 수밖에 없다. 왜냐하면 소득의 종류는 다양한데, 가구별 합산 소득의 크기가 작을수록 정부로부터 받는 안심소득은 더 커질 것이므로 이런저런 소득들을 신고하지 않게 되고 그래서 국세청이 가구 소득을 제대로 파악하지 못하는 경우가 많을 것이기 때문이다.

안심소득제 적용의 또 다른 문제는 가구별 재산을 처리하는 방식이다. 재산은 거론하지 않고 가구별 소득만을 따진다면 당연히 공정성 시비가 생긴다. 가령 동일한 4인가구로 재산이 거의 없는 A가구와 수억 원의 부동산을 가지고 있는 B가구가 공히 연소득이 없는 무소득 가구라고 하자. 이럴 경우 A가구와 B가구는 동일하게 연간 3,000만 원의 안심소득을 받게 된다. 이런 상황은 공정하지 않을 것이다. 그런데 이 문제를 처리하기가 쉽지 않다.

우리나라 국민기초생활 보장제도의 생계급여 수급자가 되려면 가구의 소득 인정액이 기준중위소득의 30% 미만이라야 한다. 소득인정액은 단순히 가구의 소득을 모두 합한 금액이 아니다. 그것은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 금액으로 공공부조 정책의 공정성을 높이는 유용한 도구다. 가구의 소득인정액을 산정할 때 재산까지 포함해서 작업하는 이유는 그것이 소득만을 기준으로 삼는 경우보다 훨씬 공정하기 때문이다. 생계급여 수급자는 전체 인구의 2.5% 수준이다.²¹⁾ 그런데도 사각지대 문제와 대상자 선정의 불공정 시비가 일고 있고 엄청난 행정비용이 든다는 비판을 받고 있다.

기초생활보장제도가 이런 상황인데, 수혜 대상자가 전체 인구의 거의 절반이나 되는 안심소득의 경우 전 국민의 소득과 재산을 모두 따져보려면 행정비용이 엄청나게 발생할 것으로 예상된다. 게다가 행정적으로 공정한 결과를 도출하기도 어려울 수 있다.

저소득 취약 계층을 위한 모든 소득보장 제도는 재산을 기준으로 수급 자격을 판단한다. 재산이 많은 가구가 연소득이 작다는 이유만으로 혜택을 박선

21) 2019년 11월 기준 약 123만 명 수준

안 되기 때문이다. 여기에서 근로장려금과 자녀장려금도 예외가 될 수 없다. 근로장려금을 신청하려면 가구원 모두가 소유한 재산 합계액이 2억원 미만이어야 한다. 그 이상이면 아예 신청 자격이 없다. 안심소득제에는 이런 거친 기준을 적용해서는 안 될 것이다. 왜냐하면 4인 가구 기준으로 연간 최대 3,000만원까지 수급할 수 있는 대규모 예산 사업이므로 기존의 국민기초생활보장제도 못지않게 깐깐한 잣대가 요구된다.

3.7 참여소득

참여소득(Participation Income)은 1990년대에 영국의 경제학자 앤서니 앳킨슨(Atkinson)에 의해 제안되었다. 교육, 훈련, 돌봄 같은 사회적 기여를 한 사람에게 소득을 지불하자는 것이 핵심이다. 이러한 참여의 대가로 자산 조사를 하지 않는 무조건적이며, 특정 계층에 한정하지 않는 보편적 현금지급을 제안하였다.²²⁾ 앳킨슨의 참여소득 주장은 처음에 단순하고 논리의 세련됨은 없었다. 참여를 무엇으로 정의할 것이며 참여의 범위와 가치를 어떻게 소득으로 환산할 것인가? 라는 문제가 처음부터 깔끔하게 정리된 것은 아니었다고 한다.

앳킨슨은 기본소득이 정치적 지지를 확보하기 위해서는 현실적인 타협을 해야 한다고 믿었다. 그래서 기본소득의 여러 가지 원칙 중에서 ‘무조건 지급’이라는 원칙을 양보해야 한다고 주장했다. 이것이 바로 참여소득이다. 참여소득은 개인들이 일정수준 이상의 정기적 소득을 가질 권리를 인정한다는 점에서 기본소득과 유사하다. 그러나 기본소득과 달리 참여소득은 수혜자가 현금을 받기 위해 참여(일정한 기여)라는 ‘조건’을 충족시켜야 한다.

참여소득의 지급 조건인 ‘참여’의 범주에 대해 앳킨슨은 임노동 또는 자영업, 봉사활동, 교육·훈련, 가족 내 청소년, 장애인, 노인에 대한 돌봄 등이 모두 포함된다고 했다. 앳킨슨은 전일제나 시간제의 유급고용, 자영업, 교육과 훈련, 적극적 구직 활동, 가정에서 아거나 노약자 등을 돌보는 활동, 사회적으로 인정된 결사체에 정기적으로 출근하는 자원봉사 활동 등이 모두 참여에 포함된다고 했다. 그리고 질병이나 장애 등의 이유로 참여를 할 수

22) 정통 기본소득론자들 중에는 “참여소득 논의는 당장 중단해야 한다”고 비판하는 경우도 있다.

없는 경우에도 참여소득이 제공되도록 개념을 설정했다.

결과적으로는 노동자, 자영업자, 질병이나 부상으로 일하지 않는 사람, 장애로 일할 수 없는 사람, 실업자, 교육·훈련 중인 사람, 가족을 돌보는 사람, 승인된 형태의 자원봉사를 하는 사람들이 모두 참여소득을 받을 자격이 있다는 것이다. 노동자와 자영업자들은 일을 통해 소득을 창출하고 있는 취업자임에도 불구하고 참여소득을 받도록 했다. 이는 현금의 지급에서 취업자와 실업자를 구분하지 않는 기본소득의 정신을 최대한 반영하려는 의도다. 자원봉사나 가정 내의 돌봄 등 사회적으로 유용한 활동을 하는 모든 개인에게 현금을 지급하도록 한 것도 기본소득의 보편성 원칙을 최대한 담아내려는 노력으로 보인다.

그러나 참여소득은 일을 하거나 하지 않거나 일할 의지가 있거나 없거나 모든 근로연령층에게 무조건적으로 현금을 지급하는 기본소득의 특성에서는 어느 정도 벗어난다는 점에서 차이가 있다. 즉 ‘무조건 지급’의 원칙을 버리고 ‘참여지급’이라는 방식을 택하고 있는 것이다. 참여소득은 무조건적 현금 지급이 아니라 ‘일’이라는 현실 세계에서 인정된 개념을 참여라는 보다 확장된 개념의 기본소득으로 연결시킨 것이다.

기본소득은 무조건적 보편성을 핵심 원칙으로 삼고 있으므로 현금을 지급하는 과정에서 묻거나 따지지 않는다. 하지만 참여소득은 다르다. 참여를 어떻게 정의하고, 또 참여의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 현금의 지급 대상이 결정되기 때문이다. 그러므로 참여의 정의와 범위를 미리 정해야 하며, 이를 위한 정치사회적 합의라는 어려운 작업을 해내야 한다. 이는 보통 일이 아니다. 참여소득을 지급하기 위해서는 개개인이 ‘참여’라는 ‘조건’을 제대로 충족했는지를 행정적으로 일일이 확인해야 하는데, 여기에 엄청난 행정자원이 지출될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 참여의 모호성에 대한 논란을 줄이기 위해 여러 가지 공적 기준을 설정해야 하며, 구체적인 참여 활동에 대한 감시와 관리도 필요하다. 이에 따른 갈등과 분쟁은 피할 수 없을 것이다.

참여소득은 전통적인 고용 위주 정책에서 일 기반 사회로의 전환까지도 고려하게 만든다. 한 마디로 일과 고용의 차이에 대한 근본적인 물음을 던진다. 사회적 기여가 가능한 일에는 전통적인 고용 개념으로 규정할 만한 것이 많지 않기 때문이다.

즉 참여소득 개념은 기본소득과 달리 사회구성원이 존재하고 있는 지역의 사회적 기여를 선의가 아닌 참여라는 의무로 지속성을 유지하고자 하며, 이를 위한 동기부여로 참여소득을 제공하는 것이다. 그러나 아직 참여소득 논의는 기본소득에 비하면 미약한 편이다.

참여소득에 대한 비판은 여러 가지가 있다. 하나는 참여의 기준이 너무 넓어 무엇이 참여이고 기여인지를 정의하는데 행정적으로 상당한 혼선과 비용을 초래한다는 것이다.

참여소득 제도는 사람들을 통제해야 유지할 수 있는데, 이때 비용이 기본소득보다 더 클 것이라는 비판도 있다. 즉 참여자가 제대로 사회적 기여를 하고 있는지 감시하기 위한 비용, 점검비용 들어간다. 또 이 같은 감시를 위해 개인의 사생활까지 끼어들어야 한다. 참여소득이 전제하는 ‘참여’의 요건이 기존의 복지프로그램보다 더 많은 것을 요구함에 따라 참여소득이 행정력에 의해 수행되지 않는 이상, 정책 실패 위험이 있을 수 있다고 비판받기도 한다. 주당 35시간 인정받는 일을 해야 한다는 참여소득 조건이 저소득층 노동자의 임금을 저하시키는 결과를 낼 수 있다는 것이다. 모든 복지제도의 수행에는 항상 세 가지 요건이 필요하다. 첫째 자격 기준 설정, 둘째 해당 기준 준수 결정, 셋째 자격있는 수혜자에게 혜택 할당인데 참여소득 역시 이러한 과정을 거쳐야 하는 것이다.

그러나 참여소득은 ‘아이디어’ 차원에서 상당한 의미를 부여 받기도 한다. 오늘날 인간사회는 경쟁과 협력이라는 두 축으로 발전해왔다. 따라서 경쟁사회에서도 개인의 실패를 단순히 개인 탓으로 돌려버릴 수는 없다. 아무리 개인 중심 사회라 해도 어떠한 형태로든 다양한 타인과 교류할 공간은 필요하다. 인공지능이 미래의 고용시장을 어떻게 변모시킬지 알 수는 없으나 지금의 고용사정보다 개선될 것으로 보이지는 않는다. 그렇다면 ‘잉여인간’처럼 사회적으로 배제되거나 버려진 자들을 위한 자리와 공간은 더욱 필요하다. 외로움 극복을 위한 유일한 치유책은 유대감이며 이를 참여소득이 가능하게 할 수 있다. 개인적 능력은 그것이 무엇이든 사회에 기여할 수 있다는 믿음이다. 이는 참여소득이 개인 간 역량을 연결시켜주는 장치로 작용될 수 있음을 의미한다. 사람들이 가지고 있는 다양한 역량을 발휘할 플랫폼 역할을 참여소득이 담당하게 하는 것이다.

이를 위해서는 참여소득의 참여를 고용(employment)으로 정의하는 대신 일

(work)로 정의하고자 하는 참여소득의 기본 취지는 여전히 유효하다. 다시 말해 고용-피고용의 범위 밖에 있는 사회적 기여의 일과 지역사회에 공헌행위들도 참여의 개념에 포함되어 소득의 기원이 될 수 있어야 한다. 이로써 민간영역이 담당하기 어려운 공공영역에서의 사회적 기여가 활성화 될 수 있다.

3.8 기본자산

세계적으로 자산과 소득의 양극화가 심화됨에 따라 청년 자산 마련을 지원하기 위한 아이디어 제출되었다. 바로 ‘기본자산’이다.

기본자산과 기본소득을 비교해보면 이렇다. 두 정책 모두 모든 시민에게 일정한 돈의 지급을 조건 없이 지급하자는 제안이다. 다만 지급하는 방식에 차이가 있다. 정기적으로 (매월) 지급되는 정책의 소득이 기본소득(basic income)이라면, 기본자산(basic capital)은 일정한 나이 (20세 또는 25세)에 도달한 모든 시민에게 한번 지급되는 목돈이다.

총액이라는 차이에선 차이가 없다고 말 할 수도 있다. 향후 정기적으로 지급될 기본소득의 현재가치만큼을 기본자산으로 지급한다면 말이다. 만약 목돈으로 받은 기본자산을 금융기관에 신탁하고 매월 일정액(기본소득)을 받을 수도 있는 셈이다.

주로 청년들에게 기본자산을 나눠주자는 생각의 기원은 역사적으로 오래된 아이디어라고 할 수 있다. 최근에 이 아이디어가 널리 알려진 것은 토마 피케티가 그의 저서 《자본과 이데올로기》에서 청년자본 지원을 제안하면서부터 이다. 그는 누진적인 소유세와 상속세에서 나오는 국민소득의 약 5%에 해당하는 재원으로 25세 청년들 각자에게 성인 평균 자산의 약 60%에 해당하는 금액을 일시에 지급하자고 제안했다.²³⁾ 국가가 이 돈을 청년들이 사회에 첫발을 내딛는 시점 25세에 지급하자는 주장이다. 피케티는 청년 기본자산을 통해 청년들 모두가 ‘자산 보유자’가 되는 것은 사회경제적 역동성을 높이는 탁월한 방안이라고 보았다.

23) 현재 서유럽 미국 등 부유한 나라들의 성인 평균 자산은 약 20만 유로이므로 이것의 60%는 12만 유로, 한화로 대략 1억6천만 원 수준을 의미한다.

사회적 약자들의 재산형성을 지원하는 정책은 과거부터 존재했다. 1970년대에 도입되어 호평 받았던 근로자재산형성저축(재형저축) 정책을 일종의 자산형성 지원정책이라고 볼 수 있다. 재형저축이란 노동자가 월급 일부를 성실하게 저축하면 국가가 보통의 예금에 비해 이자도 더 주고 세금도 감면해주는 제도였다. 그리하여 일정 기간 뒤 노동자가 목돈을 짤 수 있게 해주는 제도였다.

최근 들어 청년기본자산이 대중적으로 소개된 것은 정의당이 2020년 4월 21대 총선을 앞두고 ‘만20세 청년에게 국가가 3,000만 원을 지급’하는 제도를 총선공약으로 내세우면서부터다. 정의당은 이것을 ‘청년기초자산제’라고 불렀는데, 이 정책을 총선 공약으로 제안하게 된 이유를 다음의 5가지로 설명했다

“첫째, 불평등 세습 사회를 끝내기 위해서다. 경제와 교육 등의 다양한 불평등이 심해지고, 이로 인해 막대한 복지비용을 야기하고 사회통합을 저해하며, 경제성장과 발전의 가능성마저 제약하고 있다는 문제의식에 근거한다. 둘째, 공정한 사회 출발을 보장하기 위해서다. 청년기초자산제도는 모든 청년의 사회 진입을 위한 잠재능력을 원천적으로 높여줌으로써 공정하게 경쟁하도록 해주자는 것이다. 셋째, 자산 불평등을 완화하기 위해서다. 소득 불평등보다 더 심각한 것이 자산 불평등이다. 청년들에게 사회 진입 초기의 자본금을 지원해줌으로써 심각해지는 자산 불평등을 완화하려는 것이다. 넷째, 4차 산업혁명시대의 예방적 복지가 필요해서다. 시장에 진입하는 청년들의 재정적 자원을 더욱 평등하게 만들어 미래의 불평등을 원천적으로 줄이기 위한 예방적 복지가 필요하다는 것이다. 다섯째, 교육 개혁을 위해서다. 국가에 의한 기초자산의 제공은 교육 평등을 향한 촉매제 역할을 해 줄 것이다.”

정의당이 설계한 청년기초자산제는 만20세 청년 전원에게 국가가 3,000만 원을 지급하고 이중 부모가 없는 청년에게는 최대 5,000만 원까지 지급하도록 했다. 소요되는 재정은 시행 첫해 약18조 원이고, 2030년에는 13조 원 정도로 줄어든다. 기초자산의 사용은 원칙적으로 청년들의 재량에 맡기는 것이 타당하지만, 사회적 합의를 통해 학자금, 취업준비금, 주거비용, 창업비용 등으로 제한하는 방안도 가능할 것으로 봤다. 필요 재원은 자산에서 발생하는 세금을 수입원으로 삼는 것이 논리적으로 타당하다는 이유에서 상속증여

세, 종합부동산세 인상분, 부유세 등을 통해 마련하도록 했다.

그런데 만약 청년들이 이렇게 목돈을 받게 된다면, 그 돈을 어떻게 사용하는 것이 좋을까? 청년들의 뜻에 고스란히 맡겨버리는 것은 잘못 사용될 가능성에 대한 사회적 우려를 발생시킬 수 있다. 쉽게 말해 도박이나 유흥에 사용도 가능한 상황인 것이다. 이런 부분을 고려하면서 청년에게 지급된 현금이 우리나라 경제 복지의 전반적인 발전과 지속가능성을 높이는 방식으로 사용되도록 하려면, 여러 가지의 고려 사항이 있어야 할 것이다.

‘청년 기본자산제’를 주장하는 이일영 한신대 교수는 우리나라가 수출 제조업의 위기에 코로나19 위기가 겹치면서 좋은 일자리의 확대는 더욱 어려워졌으므로 대기업 중심의 수출 제조업 영역 이외에 새로운 경로를 만드는 전략적 회복 전략이 필요하다고 주장한다. 대기업 일자리 외에 소경영 영역에서 생산·고용이 이루어지고, 여기에서도 괜찮은 생활을 영위할 수 있도록 하는 사회적 기본자산의 형성이 필요하다는 것이다. 이를 위해 그는 ‘청년 기본자산제’를 제안한다.

기본소득에는 생산적 활용 의무가 없으므로 지급된 자원을 소비적으로 지출할 수 있다. 이에 비해 기본자산은 주거를 위한 토지나 가옥, 생산을 위한 공간, 고정 자본재를 구입하거나 생산적 협동조합에 지분 투자를 하는 데 사용할 수 있다.

이 교수는 기본자산은 자원의 탕진을 막고 사회적 상속의 기반으로 삼는다는 차원에서 현금보다는 실물 또는 서비스 형태로 사용하도록 하는 것이 바람직하다고 보았다. 예를 들어 청년들이 기본자산으로 한꺼번에 몇 천 만 원을 받게 되었을 경우 그들이 주식시장이나 부동산 중개업소로 먼저 달려갈 가능성이 높기 때문에 이것이 불가능한 현물제공에 초점을 맞추자는 것이다. (이런 맥락에서의 기본자산제도는 앞서 언급한 기본소득의 ‘현금성 원칙’에서 벗어나는 측면이 있다.)

이 교수는 기본자산의 형태로 주거, 교육, 토지(농지) 등을 제안했다. 여기서 첫째, 청년 주거 기본자산제는 청년세대에게 5~10년 정도의 주택 사용권을 제공하자는 것이다. 둘째, 청년 갭이어 지원 정책을 실시하자는 것이다. 여기서 갭이어(gap year)란 ‘학업을 잠시 중단하거나 병행하면서 봉사, 여행, 진로 탐색, 교육, 인턴, 창업 등의 활동을 체험하며 흥미와 적성을 찾고 앞

으로의 진로를 설정하는 기간’을 말한다. 셋째, 청년 농지 기본자산제를 통해 농지기본자산 사용권을 청년들에게 보장해줌으로써 농업의 생태적 전환을 주도하는 주체를 키워내자는 제안이다.

최근 들어 기본자산 관련 논의가 늘어난 것은 자산불평등이 소득불평등의 주원인으로 급부상하고 있기 때문이다. 재형저축이 인기를 끌었던 1970~80년대는 복지제도가 매우 부족하던 시절이었다. 돈이 없으면 초등교육도 못 받고 병원도 못 가던 시절이다.

그러나 과거와 달리 현대는 통상적인 소득으로 대처하기 힘든 예외적 상황- 즉 대학입학이나, 주택구입, 혹은 가족의 치료비 등-에서 목돈이 필요한 경우가 상당히 줄어들었다. 현대에 들어와서는 급하게 자금을 융통할 필요성은 점점 줄고 있다. 각종 복지제도가 도입되었고 금융이 발달했기 때문이다. 등록금을 못 내 대학을 못 가는 일이 크게 줄었고, 금융 제도를 잘 활용하면 당장 내 돈을 들이지 않고도 작은 집 한 채 정도는 살 수 있다. 국민건강보험이나 국민연금 같은 사회보험도 작동중이다. 개인사업을 벌이기 위해 자산을 보유하는 경우에도 금융제도의 발달 덕분에 사업의 수익성이 어느 정도 입증만 되면 초기자금을 개인이 온전히 부담하지는 않아도 된다. 즉 적어도 교육·의료·주거 등의 이유로 자산을 보유해야 할 필요성은 크게 줄었다.

결과적으로 오늘날 기본자산이 주목받는 이유는 자산불평등 때문이다. 자산이 소득을 낳고, 그 소득으로 인해 또 다시 부유층이 자산을 확대하는 악순환으로 시간이 갈수록 양극화가 심화되고 있다. 기본자산은 이러한 원초적 불공정을 상쇄하자는 취지라고 볼 수 있다.

4. 해외 기본소득 실험 사례

4.1 알래스카 배당금

1970년대 중반, 미국 공화당 소속의 알래스카 주지사였던 제이 해먼드 (Jay Hammond)는 북미 최대 규모인 프루도 만 (Prudhoe Bay) 유전을 알래스카 시민의 것으로 삼아 소유권을 확보했다. 그는 유전에서 나오는 재원이 미래 세대를 위해 계속 보존될 수 있도록 1976년 주 헌법을 수정해서 “주의 자원은 주민의 소유”라고 규정했고, 석유 등 천연자원 수입의 일부를 활용해 알래스카 영구펀드 (Alaska Permanent Fund) 를 조성했다. 그리고 1982년 이 펀드에서 나오는 수입으로 알래스카 배당금(기본소득) 제도가 처음 시행됐는데, 알래스카에 1년 이상 거주한 사람이면 누구라도 동일한 액수의 연간 배당금을 받을 자격을 갖도록 했다.

여기서 연간 지급액은 ‘알래스카 영구 펀드’의 투자 수익을 배당하는 것이므로 경제 상황에 따라 매년 달라진다. 지급액이 처음에는 연간 400달러 수준이었지만, 2015년 2,072달러로 높아져 당시 알래스카 1인당 GDP의 3%에 근접했다. 하지만 2020년에 이르러서는 992달러(약 110만 원)에 그치고 말았다.

지금까지 연간지급액이 알래스카 1인당 GDP의 4%를 넘은 적은 한 번도 없었다. 기본소득의 요건에서 충분성 원칙을 기준으로 따져보면, 알래스카 배당금의 지급액은 2020년 기준으로 부분기본소득(1인당 GDP의 10~15%)의 10분의1 수준에 불과하다. 이 때문에 기본소득의 본질적 취지와 목적에 비춰볼 때, 알래스카 석유 배당금은 기본소득이라고 말하기 어렵다는 주장이 많다.

그럼에도 불구하고 기본소득 주창자들은 알래스카 배당금에 엄청난 의미를 부여한다. 220년 전 토머스 페인에서 시작된 “토지는 자연이 준 공유 재산이므로 사회구성원 모두는 여기서 나오는 지대에 대한 동등한 권리를 공유해야 한다”는 사상이 드디어 현실로 나타나고 있다고 보기 때문이다.

하지만 공유자원 기반의 보편적 무조건적 기본소득은 알래스카 석유 배당금 제도가 실시된 지 40년이나 지났건만, 그동안 세계 어느 곳에서도 추가적으

로 시도되지 않았다. 지금까지 알래스카의 배당금 제도가 유일무이한 사례로 남아있다. 기본소득 논의의 역사는 매우 길지만 국가 단위에서 역사적으로 존재했거나 또는 현존하는 기본소득 사례는 아직까지 전무하다.

4.2 스위스 국민투표

2016년에는 스위스가 기본소득 도입 여부를 두고 국민투표를 진행했다. 스위스는 국민투표의 요건이 까다롭지 않아서 국민 800만 명 중의 약 2%인 10만 명 이상의 서명을 받으면 법률 개정을 위한 국민투표를 실시할 수 있다. 2013년 10월, 12만 6천여 명의 유효 서명이 담긴 기본소득 국민투표 요구서가 연방정부에 제출되었다.

그런데 2014년 8월 27일 스위스 연방평의회는 이 안건의 발의를 거부했다. 연방평의회는 “기본소득 도입이 경제, 사회 등에 부정적인 결과를 가져올 것이고 특히 재정 부담을 크게 늘리게 될 것” 이라고 거부의 이유를 밝혔다.

그래서 국민투표 발의 안건은 의회로 넘어갔고, 2015년 12월 18일 연방하원(국민평의회)은 기본소득 제안에 대한 최종 투표에서 157대 19로 부정적 권고안을 채택했다. 같은 날 연방 상원(주 평의회)도 40대1로 이 제안을 기각했다.

녹색당과 소수의 사회주의 정치인을 제외한 모든 정당들과 대다수의 정치인들은 기본소득 도입을 반대했다. 2016년 6월 5일 마침내 기본소득 국민투표가 실시되었다. 투표율은 46%였고, 유권자의 76.7%가 반대해서 부결되었다. 이는 예고된 결과였다. 국민투표를 앞두고 스위스 언론에서 실시한 여론조사에서도 70%가 넘는 유권자가 반대했기 때문이다.²⁴⁾

4.3 아프리카와 인도

24) 이 투표를 앞두고 기본소득 운동 단체들은 매달 18세 이상의 모든 성인에게 월 2,500스위스프랑(약300만원)을 지급하는 방식을 홍보했다. 월 2,500스위스프랑은 당시 스위스 1인당 GDP의 약 39%에 해당하는 금액이다. 이는 최저생계비 수준의 완전기본소득 금액인 1인당 25%보다 높기 때문에 이 정도의 금액이면 만인의 물질적, 실질적 자유를 보장하는 것이 가능한 수준으로 평가받는다.

지금까지 기본소득 실험은 주로 저개발 국가에서 이루어졌다. 예컨대 아프리카의 빈국인 나미비아에서 2008년 1월부터 2년 동안 실험 지역의 모든 거주자(930명)에게 월 100나미비아 달러를 지급하는 기본소득 실험이 실시됐는데, 이 금액은 나미비아 빈곤선의 약 30%에 해당한다.

우간다에서도 2017년부터 2년간 50가구를 대상으로 같은 맥락의 기본소득 실험이 이뤄졌는데, 월 지급액은 우간다 저소득 가구 평균소득의 약 30% 수준이었다.

케냐에서는 2018년부터 295개 마을을 대상으로 하는 대규모의 기본소득 실험이 시작되었다. 이렇게 아프리카에서 이루어진 기본소득 실험들의 결과를 보면, 대체로 빈곤 개선, 영양 및 건강 증진, 취학률 개선, 범죄율 감소 등의 성과가 나타난 것으로 보고되었다.

2011년 인도의 특정 빈곤 지역을 대상으로 실시된 기본소득 실험도 마찬가지로 저소득 가구 평균소득의 30%에 해당하는 금액 (300루피)을 매달 실험 대상자에게 지급하는 방식이었다. 실험 결과를 보면, 해당 마을의 소득 수준이 높아졌고, 여성의 경제활동 증가와 사회적 지위 향상이 나타났고, 아동·청소년과 여성의 취학률·교육·영양·건강 상태도 개선된 것으로 나타났다.

이렇듯 아프리카와 인도의 일부 지역에서 자선단체와 사회단체의 기부 재원으로 추진되었던 기본소득 실험들은 대체로 기본소득의 요건에 해당하는 주요 원칙들이 잘 지켜진 가운데 진행되었던 것으로 평가된다.

미국과 캐나다의 일부 지역에서도 1960~70년대 여러 건의 기본소득 관련 실험이 이뤄졌다. 그러나 엄밀하게 말하자면, 미국과 캐나다의 실험은 복지체제의 효율성 향상 방안으로 제안된 ‘음의 소득세’ 모델들을 검증하기 위한 것이었다.

4.4 핀란드의 실험

이와 달리 비교적 최근에 국가 차원에서 의회가 제정한 법률에 근거를 둔 기본소득 사회실험을 실시한 나라가 있었다. 바로 핀란드다.

핀란드의 사회실험은 다른 소득의 유무와 구직 노력 등 일체의 조건을 따지

지 않고 정기적으로 현금을 지급해야 한다는 기본소득의 무조건성 원칙을 견지했다는 점 그리고 실험의 이런 특성이 실험 대상자인 장기 실업자의 근로 의욕(고용률)을 높일 것인지를 알아보려고 했다는 점에서 이 사회실험을 흔히 기본소득 실험이라고 불렀다.

핀란드의 기본소득 실험 추진 방침이 결정되었던 2015년 당시, 핀란드의 실업률은 9.4%로 매우 높은 수준이었다. 더 중요한 것은 이렇게 높은 실업률이 1990년대부터 장기간 지속되었다는 사실이다. 특히 2010년대 들어 핀란드는 유럽 재정 위기, 노키아의 휴대전화 사업 부문 몰락, 우크라이나 사태 이후 유럽연합의 러시아 제재에 따른 대러시아 교역 축소 등의 여파로 장기간의 경기 침체를 겪고 있었다.

이런 상황에서 2015년 집권한 보수연합정부의 유하 페트리 시필래(Juha Petri Sipilä) 총리는 어려운 경제 여건을 타개하기 위해 고용률의 제고와 생산성 회복을 최우선 정책 목표로 추진하고자 했다. 그는 성공한 벤처기업가 출신으로 관료주의에 대한 부정적 인식과 시장 중심적 경향이 강한 정치인이었다. 이런 맥락을 고려할 때, 2017~2018년 단행된 핀란드 정부의 기본소득 정책 실험은 실업급여를 받는 장기 실업자들의 노동 유인이 목적이었고, 결과적으로 실업 관련 지출을 줄이기 위한 것임을 알 수 있다.

2015년 10월, 핀란드 사회보험청 (KELA)은 기본소득 실험에 대한 연구 용역을 실시했다. 5개월 후인 2016년 3월 용역 결과물인 기본소득실험 설계안이 담긴 연구보고서가 핀란드 정부(사회보건부)에 제출되었다. 정부는 보고서의 실험 설계 내용을 일부 수정해서 기본소득 실험법안을 만들었고, 2016년 8월 이것을 의회에 제출했다. 2016년 12월, 의회는 이 법안을 통과시켰고, 이로써 2017년 1월부터 2년 기간의 사회 실험이 진행되었다. 이 실험의 진행을 위해 2016년 11월 기준으로 사회보험청으로부터 기초실업수당 또는 노동시장 보조금을 지급받고 있던 25~58세인 11만7천 명 가운데 2천 명을 무작위로 선발한 뒤 이들에게 월 560유로(약 70만 원)를 아무 조건 없이 지급했다.

핀란드의 기본소득 실험을 제대로 이해하기 위해서는 핀란드의 실업-현금 지원 제도를 살펴볼 필요가 있다. 핀란드에서는 고용사무소에 구직 실업자로 등록하면 실업급여나 노동시장보조금을 받을 자격이 생긴다. 실업자가 받는

실업급여는 소득연계실업급여와 기초실업급여로 구분된다. 먼저 소득연계실업급여는 일명 ‘겐트 시스템’이라고 불리는 것으로 노동조합이 관리하는 실업기금(unemployment fund)에서 관할하는데 실직 이전 임금의 50~70%를 최대 400일 동안 제공 받는다. 기초실업급여와 노동시장보조금은 사회보험청 (KELA)에서 관할한다. 소득연계실업급여를 받지 못하는 임시 실업자는 기초실업급여나 노동시장보조금을 받을 수 있다. 노동시장 훈련 참여기간 동안 실업자는 관련 비용의 보상과 함께 실업급여나 노동시장보조금을 받게 된다.

대부분의 근로자는 노동조합이 운영하는 실업기금에 가입돼 있다. 이 실업기금은 고용주와 정부가 대부분을 부담하고 피고용자가 일부를 부담한다. 실업기금에 가입하지 않은 노동자들에 대해서는 국가가 기초실업급여를 지급한다. 핀란드에는 소득연계실업급여와 기초실업급여뿐만 아니라 공공부조 형태의 수당도 많다. 노동시장보조금, 주택수당, 공공부조는 자산조사가 필요한 선별적 급여다. 이런 다양한 급여는 중복 형태로 지급받을 수도 있기 때문에 수급자가 일자리를 갖게 돼서 소득이 발생하면 그의 실효세율은 높게 나타난다. 그 결과, 수급자들은 일자리를 가져도 추가 소득을 별로 갖지 못하게 되므로 실업 함정에 빠지는 경향이 나타난다. 월 560유로의 기본소득을 받으면 기초실업급여, 노동시장보조금, 다른 공적 부조의 지급은 바로 중지된다.

핀란드 정부는 기본소득 실험에서 기초생계비에도 못 미치는 금액인 월 560유로를 기본소득으로 받게 된다면, 추가 소득을 얻기 위해 취업할 가능성이 높아질 것이라고 생각했다.

핀란드 기본소득 실험의 가장 중요한 목적은 기본소득이 장기 실업자들의 노동시장 복귀를 독려함으로써 고용률을 높일 수 있을 것인지를 알아보는 것이었다. 또 다른 목적은 기존의 복잡한 사회보장 수당 체계를 기본소득으로 단순화함으로써 복지제도의 관료주의적 요소를 줄일 수 있을지를 알아보려는 것이었다.

핀란드 기본소득 실험의 결과를 살펴보자. 2020년 5월 6일, 실험의 최종 결과가 발표되었다. 그런데 애초 핀란드 정부가 기대했던 기본소득의 노동시장 참여 제고 효과는 나타나지 않았다. 2017년의 경우 기본소득 수급집단의 연

평균 근로일수는 49.64일로 실업수당 수급집단에 비해 단지 약 0.4일의 차이를 보였다. 2018년의 경우 기본소득 수급집단의 연평균 근로일수는 77.96일로 기존 실업급여 수급집단의 연평균 근로일수인 72.91에 비해 약 5일 정도 더 일한 것으로 확인되었다. 기본소득을 지급할 경우 실업급여를 지급하는 경우 보다 8% (연간 5일) 더 일하게 만드는 효과가 있었다는 뜻이다. 이는 통계학적으로 의미가 없는 것으로 해석되었다. 연구를 주도한 쪽에서도 고용촉진 효과 측면에서 기본소득 실험의 결과가 실망스럽다는 평가를 내렸다.

5. 국내 농민기본소득의 현실성

5.1 3대 농민 현금 지원책 개괄

현재 시행되거나 논의 중인 농민 현금 직접 지원 정책은 농민수당, 공익형직불, 농민기본소득의 3가지로 요약할 수 있다. 이 3가지 기본 정책은 약간씩의 차이가 있고 명칭이 다르지만 기본적으로는 모두 농어민에게 현금을 직접 지급하는 제도다. 이 3가지 제도는 목적, 지급조건, 지급대상 등 세부사항에서는 차이가 있지만, 큰 취지에 있어서는 그 의미가 다르지 않다. 그럼에도 불구하고 이렇게 명칭이 다르고 내용은 비슷한 성격의 직접 지원이 동시에 논의되면서 일각에서는 혼란도 야기되고 있다.

첫번째 가장 일반적인 현금지원 형태는 농민수당이다. 현재 많은 지자체들이 다양한 명칭(농민수당, 농업인수당, 농어민수당, 농어업인수당, 농어민공익수당, 농민공익수당)의 수당을 지급하고 있다.

이와 관련 해남군은 전국 최초로 2018년 12월에 <농어업보전 등을 위한 농어민수당지급 조례>를 제정한 바 있고, 충청남도도 2020년 3월 광역자치단체 가운데 처음으로 <농어민수당 지원에 관한 조례>를 제정해 “농어업 활동이 창출하는 공익적 가치를 보장하고 증진”하는 것을 목표로 명시했다.

두번째 공익형 직불제다. 중앙 정부는 2020년 5월 쌀소득보전직불제를 폐지하고 이른바 공익형직불제를 도입했다. 2020년 5월부터 시행되고 있는 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률은 “농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인들의 소득안정”을 목적으로 한다.

세번째는 농민기본소득이다.²⁵⁾ 2020년 2월 농민기본소득전국운동본부가 창립되었고, 이를 통해 농민기본소득의 법제화를 강력하게 촉구한 바 있다. 2021년 6월에는 66명의 국회의원들이 공동 발의하여 ‘농민기본소득법안’을 제출하기도 했다. 이렇게 발의된 농민기본소득법안은 “농업·농촌은 다양한 공

25) 농민기본소득은 자격요건을 따지지 않고 모든 농민에게 지급한다는 의미에서 ‘기본소득’이라는 개념이 적용된다. 그러나 대부분의 지자체에서는 일정한 거주요건, 소득요건 등을 지급조건으로 제시하고 있기 때문에 엄밀한 의미에서 농민기본소득 보다는 농민수당리나는 개념으로 접근하는 경우가 많다.

익적 기능을 수행하고 있으나, 농가소득 감소 등으로 위기를 맞고 있다”고 제안 이유를 밝히고 “정부의 공익직불금이나 자치단체의 농민수당 지원 외에 농민의 사회적 기본권 보장을 위한 소득안전망 구축(농민기본소득)이 필요하다”고 언급하고 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 현재 농민을 상대로 한 3대 주요 현금 지원 정책은 모두 농업의 공익적 가치 실현과 농민 소득보전에 초점을 맞추고 있다.

5.2 농민에 대한 현금지원의 필요성

농민에 대한 현금성 복지 지원을 강화하기 위해서는 농민의 권리 차원에서 기본적인 소득을 보장한다는 논리 보다는 농업·농촌의 공익적 가치 창출에 기여한 보상이란 의미를 분명히 하는 것이 더 유리할 것으로 보인다. 이러한 각도로의 접근이 현금 직접지불에 대한 국민적 공감대 형성에 유리할 것이기 때문이다.

국민들은 왜 ‘농민’에게만 수당이나 기본소득 같은 현금지원을 해야 하는가에 대해 의문을 제기할 수 있다.²⁶⁾ 이 문제에 대한 설득력을 확보하기 위해서는 기본소득의 권리 개념 즉 모든 인간은 자연물에 대한 타고난 권리를 갖고 태어났다는 측면 보다는 현재의 농민이 국가적 차원에서 공익적 가치 창출을 하고 있으며 이에 대한 보상이 필요하다는 점을 명확한 설득 포인트로 갖고 가는 것이 유리해 보인다.

농업·농촌이 공익적 가치를 창출하며 이를 수행하고 있다는 명제는 사람들에게 큰 거부감 없이 전파될 수 있는 논리다. 농업·농촌의 본래적 공익기능은 일반적으로 인정되기 때문이다. 농업·농촌은 식량의 안정적 공급, 국토환경 및 자연경관의 보전, 수자원의 형성과 함양, 토양유실 및 홍수의 방지, 생태계의 보전, 전통문화의 보존, 지역공동체의 유지 등 다양한 공익적 기능을 수행한다.

여기서 우리 농업과 농촌이 이러한 공익기능을 잘 수행하고 있는지 돌아볼 필요가 있다. 만약 이러한 기능수행이 제대로 이뤄지지 못하고 있다면 국가가 재정을 투입해서라도 농업·농촌이 갖고 있는 본래의 공적 가치를 살려내

26) 경기도 농민기본소득조례 제정과정에선 원용희 경기도의원은 “농민기본소득은 경기도 전체 인구의 3% 안팎을 차지하는 특정 직업군인 농민이 대상”이라고 지적하는 등 반발하기도 했다.

도록 유도하고 농업·농촌의 공익적 기능 증진에 기여하는 농민에게 그 보상
으로 현금을 지불하는 것이 필요하다는 논리를 수립할 필요가 있다.

이를 위해서는 식량의 안정적 공급문제, 생산주의 농정으로 인한 환경 및 생
태계 파괴 문제, 농촌공동체와 전통문화 보존의 문제 같은 농업·농촌의 문제
들에 주목하는 것이 필요하다.

이와 관련 유럽연합(EU)도 2013년부터 소득보상적 성격의 직불제는 줄이고
환경보전을 비롯한 공익적 기능을 촉진하는 방향으로 직불제를 개편했다는
점을 눈여겨 볼 필요가 있다. EU는 2021년 개혁에서 환경보전과 기후변화
대응을 더욱 강화했다. 소득보상 중심의 직불제가 아니라 농민의 자발적 환
경보전 활동 등 공익기여에 대한 보상금을 지급하는 방식으로 변화하고 있
다. 유럽연합이 농민에 대한 직불금 지급의 근거를 소득보상이 아니라 환경
보전이나 생물다양성, 경관보전이라는 공익적 활동으로 옮겨간 것은 농민에
게 직불금을 지불하는 정당성(사회적 공감대)을 확보하기 위한 노력이다.

이러한 노력 없이 농민에 대한 급격한 현금 지급 정책을 추진할 경우 불필
요한 논란의 발생으로 이어질 위험이 있다. 이를테면 국회 농민기본소득법안
은 농민 1인당 월 30만 원씩 지급할 것을 요구하는데 이를 위해선 대략 연
간 8조 원의 예산이 필요하다. 이 금액은 현재 농림축산식품부의 연간 예산
16조 원의 절반에 해당한다. 현재의 예산으로는 분명 감당하기 버거운 수준
이다.

따라서 부분기본소득의 논의에서 살펴본 것과 같은 단계적 접근 전략이 필
요할 것으로 보인다. 어차피 농민의 존재는 농촌을 지키고 있다는 사실 그
자체만으로 국가로부터 기본적인 현금지원을 받을 자격이 있다고 할 수 있
다.

현재 농가인구의 비중이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 지역균형발전
과 농촌소멸에 대한 대응 노력이 절실해지고 있는 것이다. 이런 차원에서
농민의 공익 기여도는 ‘농촌’을 지키는 것 자체로 성립된다. 지역사회 유지
와 환경보전은 물론 생물다양성 증진에 기여하고, 경관 및 전통문화 보존 등
의 가치를 지키기 위해 농민은 농촌에 거주하는 것 자체로 공익적 가치 창
출에 기여를 하고 있는 것이다.

농민에 대한 현금지원의 필요성은 바로 이런 맥락에서 요청되는 사안이다. 국토와 환경을 지키기 위한 맥락에서 농민 모두에게 기본적인 현금 복지의 지급 필요성이 분명히 존재 하는 셈이다.

5.3 농민수당 현황

농민수당 혹은 농민기본소득은 2019년 전남 해남군에서 처음 시작됐다. 이후 강진 함평 등 전남지역 기초지자체로 확산되었으며 경북 봉화 (70만원) 청송 (50만원) 경기 여주(60만원) 등으로 확산되었다.

광역시자체의 경우 충남농어민 수당을 시작으로 전북, 전남, 강원 등 광역지자체로 확대되었다.²⁷⁾ 그 외 제주농민수당 (40만원)을 비롯해 경기, 경남, 경북, 인천 등 광역단체들도 관련 조례를 통과시키는 등 실시를 확정했거나 도입을 추진 중이다. 한마디로 전국적인 차원에서 농민수당의 지급이 현실화 되고 있다.

광역시자체 농민수당 지급

지자체	지급요건	액수	
전북농민공익수당	2년이상 거주, 농업경영체에 등록 또는 농지 1000제곱미터 이상 경작하는 양봉농가 및 어민	60만원	지역상품권
전남농어민수당	1년이상 도내거주 및 농어업, 임업경영체 등록	60만원	지역화폐
충남농어민수당	1년 이상 충남 거주, 농어업외 종합소득액이 3,700만원 미만, 1년 이상 농업경영체 등록의 모든 조건 충족	80만원	
강원도농어민수당	2년 이상 도내 거주 및 1650제곱미터 이상 경작 또는 1만 제곱미터 경작 또는 연간농산물 판매액이 900만원 이상인 농업인	70만원	지역상품권

27) 전라남도도는 1459억원을 들여 24만3000농가에 60만원씩을 지급했으며 충청남도도는 1320억원의 예산으로 16만5000농가에 80만원씩을 지급했다.

5.4 농민수당 지급효과

농민 기본소득 등 지자체 단위에서 전국적인 농민 현금지원 정책이 시작되고 있지만 아직 그 성과에 대한 명확한 분석은 나와 있지 않다. 정책 시행 초기이니 만큼 아직까지는 명확한 수치자료를 얻을 수 있는 상황이 아니라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 다양한 예시 등을 활용해 향후 농민수당 도입시 예상되는 효과에 대해 전망해볼 수 있다.

농민수당의 지급효과는 각종 수치화된 경기부양효과 (농민 기본 소득으로 인한 지역 내 내수활성화효과 등)같은 양적효과와 시민행복도 상승이나 인구유입효과 같은 질적 효과로 나눌 수 있다.

기본소득의 지급효과에 대해서는 아직 명확히 밝혀진 자료가 존재하지 않는다. 따라서 경기도에서 실시한 청년기본소득이나 재난기본소득을 중심으로 향후 농민수당 도입시 예상되는 관련성효과를 유추하는 방식을 취해 보도록 하자.

경기재난기본소득²⁸⁾을 지급했던 경기연구원이 한국은행 산업연관표를 적용해 1인당 10만원씩 재난기본소득을 시행했을 때, 즉 총 1조3천여억원의 예산을 집행했을 때 발생하는 경제적 파급효과를 분석한 자료에 따르면, 생산유발효과는 1조 1,235억 원, 부가가치유발효과는 6,223억 원, 취업유발효과는 5,629억 원으로 조사되었다.

기초단체의 사례로는 해남에서 2019년 전국 최초로 도입한 농민수당의 경우 해남군은 1만2857농가에 60만원을 지급했다. 이들에게 지급된 전체 예산은 77억원이다. 지급대상자를 분석한 결과에 따르면 65세 이상이 7461농가로, 전체의 58%를 차지했다. 또 영농규모 1ha 미만도 6910농가에 달해 53% 이상의 점유율을 보였다. 영농규모가 작은 고령농과 영세농에게도 그 혜택이 골고루 돌아간 것이다.

28) 전 경기도민을 상대로 1인당 10만 원을 지급했다. 경기도민이 1,300만 명이 넘기 때문에 경기도 재난기본소득의 총예산은 1조3천여억 원에 달한다. 3개월이 지나면 소멸하는 지역화폐로 지급했다.

농민수당은 분명히 지역경제 활성화에도 도움이 된다는 것이 중론이다. 해남군의 경우 지역화폐 ‘해남사랑상품권’으로 농민수당을 지급해 지역경제의 선순환 고리를 만들었다. 농민수당을 포함해 2019년 현재 135억원가량의 상품권이 유통되었고 이에 따라 농민과 소상공인이 상생하는 경제환경이 조성됐다는 평가가 나오고 있다.²⁹⁾

해남군의 농민수당은 지역화폐인 해남사랑상품권을 형식으로 지급되었다. 77억원의 예산으로 농민 1인당 총 60만원씩의 농민수당을 해남사랑상품권으로 지급한 것이다. 지급받은 농민은 해남군 전체 인구 7만여명 중 18.5% 가량인 1만2,857명이다. 이로써 당장 나타난 가시적 성과는 해남사랑 상품권의 가맹점이 1,660개소에서 3,100개소로 2배 가까이 늘어났다는 점이다.

해남군 측은 해남사랑상품권이 지역화폐의 확장에 끼친 영향이 컸고, 지역 내 선순환을 통한 지역경제 활성화에 지대한 역할을 했다고 평가한다. 지역화폐 효과 설문조사에선 가맹점 응답자 70%가 “매출이 향상됐다”고 응답했다. 지역상인들 역시 “해남사랑상품권 활성화로 전통시장도 활기가 돌아 상인들도 긍정적으로 평가하고 있다”고 증언하고 있다.³⁰⁾

농민기본소득의 효과는 이러한 직접적인 화폐효과 외에 주민들의 심리적 행복도에 미치는 영향 즉 질적인 효과가 있을 수 있다. 이는 경기도에서 실시된 청년기본소득 정책의 효과 분석을 통해 유추해 볼 수 있다.

경기도는 2019년 4월 1일부터 청년기본소득 정책을 실시하고 있다. 이 정책은 경기도에 3년 이상 주민등록을 두고 계속 거주하거나 전체 합산 10년 이상을 거주한 만24세 청년 개인에게 분기당 25만 원, 연간 최대 100만 원을 지역화폐로 지급하는 사업을 말한다. 경기도 청년기본소득 수급 자격이 있는 대상자(만24세)는 약 17만 5천 명이다. 이 중 실제 1분기 신청자(2분기에 1분기 지급금액을 신청한 사람들 포함)는 124,335명(약 71%)이었다.

경기도는 청년기본소득의 정책효과 분석을 위해 경기도청년기본소득 신청자를 대상으로 질적, 양적 조사를 진행했다. 이 조사의 비교 분석을 위해 실험집단 외에 경기도를 제외한 전국에 걸친 만24세 청년을 비교집단으로 삼았

29) 농민신문 2020.1.1. 참조

30) 한국농정신문 2020.7.5. 참조

다.

양적 조사의 경우 구조화된 설문지를 조사대상자들에게 배포하는 방식을 취했다. 2019년 2회에 걸쳐 3,500명씩 총 7,000명에게 만족도 조사를 한 결과 청년기본소득사업에 크게 만족한다는 응답이 80.6%/82.7%였고 그 만족의 이유로는 “경기도에 거주하는 만 24세 청년 모두에게 지급되기 때문에”가 35.2%로 가장 높았다.

청년기본소득이 삶에 변화를 가져왔는가에 대한 응답을 보면, 1분기에는 “변화 있음”이 60.3%로 “변화 없음” 15.9%보다 월등히 높았고, 2분기에는 각각 65.4%, 11.9%로 청년들이 점점 더 긍정적인 변화를 실감하는 것으로 드러났다. 어떤 긍정적 변화가 있었냐는 질문에 대해서는 “자기계발을 시도해 볼 수 있었다”가 31%/30.4%, “친구 등과 교제 하는데 금전 걱정을 덜 수 있었다”가 31%/28%로 가장 높았다.

질적 조사는 경기도 청년(만24세)을 총 6개 그룹으로 나누고, 그룹당 5명 내외의 인원이 토론에 참여하는 FGI(Focus Group Interview) 방식으로 진행했다.

조사 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 양적 조사의 경우 분석의 범주를 다섯 가지, 즉 행복, 건강과 식생활, 인식과 태도, 경제활동, 그리고 꿈-자본으로 삼고 분석하였다. 그 결과 경기도 청년기본소득의 정책효과는 대체로 다양한 측면에서 긍정적인 것으로 나타났다. 대표적인 것들을 다음과 같다.

- ① 경기도 청년들의 전반적인 삶의 만족도와 본인이 하고 있는 일에 대한 가치 인식, 그리고 행복수준이 크게 향상되었다.
- ② 경기도 청년들의 인식과 태도에도 긍정적인 영향을 미쳤다.
- ③ 수급대상의 전반적인 복지인식과 기본소득에 대한 태도에 긍정적인 효과가 있었다.
- ④ 청년들의 기본소득에 대한 인식과 태도 역시 긍정적으로 변화하였다.
- ⑤ 기본소득의 전국적 확대에 대해서는 긍정적이거나, 기본소득을 전국민에게 확대해야 한다는 데 대해서는 다소 유보적이었다.
- ⑥ 청년기본소득의 노동동기와 관련된 효과가 긍정적이었다.
- ⑦ 경기도 청년들의 꿈-자본 수준이 전반적으로 높게 나타났다.

둘째, 청년기본소득 수급 경험, (청년)기본소득에 대한 생각, 청년의 삶에 대한 이해, 그리고 기타의 네 부분에 대한 FGI를 실시하여 다음과 같은 결과

를 얻을 수 있었다.

- ① 청년기본소득 수급자들은 현재 경기도의 청년기본소득 정책에서 크게 개선할 점이 별로 없다고 평가하고 있다.
- ② 불편사항으로 지역제한과 가맹점 규모제한이 있었다. 하지만 이는 당초의 정책적 목표로부터 파생된 것이다.
- ③ 특히 매분기 신청의 번거로움이 제기되었는데, 이는 4분기 신청 시부터 개선되었다.
- ④ 기본소득을 경기도 내에서만이라도 전체 도민으로 확대하는 것은 아직 시기상조로 보고 있다.
- ⑤ 대다수의 참가자들이 기본소득의 의미에 대해 잘 모르거나 아직 우리 사회에 만연한 선별적 복지를 선호하는 성향을 보이고 있다. 그런 만큼 기본소득에 대한 정책홍보를 강화할 필요가 있다.

결론적으로 경기도 청년기본소득은 다양한 측면에서 청년 수급자들에게 긍정적 효과를 일으키고 있다고 할 수 있다. 청년 수급자들은 지역화폐와 관련해서도 상당히 긍정적인 반응을 보이고 있다.

최근 1~2년 사이에 집중적으로 도입되고 있는 농민수당이 지역 인구증가와 주민들의 출산 및 육아에 기여하고 있다는 실증자료가 아직 통계적으로 뚜렷하게 제시된 부분은 없다. 아마도 제도 시행 초기의 데이터 부족 때문일 것으로 보인다. 그러나 앞서 언급했듯이 농민 기본소득은 청년기본소득과 같은 <범주형 기본소득>으로 분류된다. 즉 다양하게 전개된 청년기본소득에서 ‘청년’을 ‘농민’으로 바꾸면 어느 정도 그 정책 효과에 대한 예측을 세워 볼 수 있다. 농민기본소득을 도입할 경우 경기도 청년기본소득과 비슷한 수준의 질적 효과가 나타날 것으로 전망하는 근거이다.

예를 들어 옥천면 청신리의 한 농부는 해남군의 농민수당을 받은 뒤 “금액이 얼마냐를 떠나 군과 지역사회에서 농민의 가치를 인정해줬다고 생각하니 일을 하러 나갈 때마다 힘이 난다”고 말했다. 복지부 관계자 역시 “해남군 등 지자체에서 추진하는 ‘농민수당’이 일반 사회보장제도와는 달리 농촌의 인구소멸을 막고, 도농간 소득격차를 줄인다는 점에서 농업정책 성격이 강하다고 판단했다”³¹⁾고 밝혔다. 이러한 언급들은 경기도 청년기본소득의 정책효과에 대한 분석에서도 이미 제시되는 사항이다.

5.5 상주시의 농민수당 도입

이상의 논의를 종합해 볼 때, 이미 전국적으로 도입되고 있는 농민수당의 상주시 도입여부는 매우 긍정적인 관점에서 검토 될 필요가 크다고 할 수 있다.

그렇다면 어느 정도 수준의 농민수당 도입이 가능할까? 전국에서 최초로 농민수당을 도입한 해남군의 경우 인구 규모는 약 67,000 명 (2021년) 수준이고 예산규모는 7400억, 재정자립도는 7.4% 수준이다.³²⁾ 해남군의 농민수당 지급규모는 약 1만 2500명에게 연 60만원의 농민수당을 ‘해남사랑상품권’으로 지급하는 방식을 취했다.³³⁾

해남시와 비교해 볼 때, 상주시의 경우 전체인구는 약 10만 명, 그중 농업인구는 약 3만 명에 달한다.³⁴⁾ 상주시의 예산 규모는 총 1조 4백억 규모로 해남군 보다 크다. 2021년 상주시의회에 제출된 예산안은 총 1조 470억 원이다. 일반회계는 9,343억 원, 기타특별회계는 236억 원, 공기업특별회계는 891억 원이다. 세입은 지방세 522억 원, 세외수입 405억 원, 지방교부세 4,660억 원, 조정교부금 100억 원, 국도비 보조금 3,509억 원, 보전수입 및 내부거래 1,274억 원 등이다. 상주시의 재정자립도는 8% 수준으로 해남군의 재정자립도를 약간 상회하는 수준이다. 이런 맥락에서 단순 추정을 해보면 해남군 농민수당 즉 연 60만원 수준의 농민수당 도입은 정책의지만 있다면 상주시에서도 충분히 추진이 가능한 정책으로 여겨진다.

31) 농민신문 2019-07-03 참조

32) 해남군청 홈페이지 참조

33) 농민수당 신청농가(1만3688명)를 대상으로 현장조사를 벌여 1만2487명을 최종 지급 대상으로 확정했다. 농민신문 2019-07-03 참조

34) 상주시 농업현황 (2018 상주통계연보 기준) 농가: 13,885호(경북 2위) 농업인구 : 29,290명(경북 2위) 농지면적 : 25,315ha(경북 1위) 논 13,148ha, 밭 12,167ha

6. 상주시 기본소득 도입 방안

6.1 상주시 인구 현황

상주시에서 기본소득을 도입할 경우 어느 정도 규모의 지급이 가능할까? 그리고 인구통계학적으로 어떤 계층의 시민들에게 우선적으로 실시할 수 있을까? 이런 질문에 답해보기 위해 일단 상주시의 인구 현황을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 상주시 인구는 95,677명(2021년 10월 기준)이며, 아래와 같이 구성되어있다.

상주시 인구 현황

연령별	2021. 10		
	총인구수 (명)	남자인구수 (명)	여자인구수 (명)
계	95,677	46,928	48,749
0세	317	158	159
1세	381	196	185
2세	413	201	212
3세	439	230	209
4세	457	233	224
5세	526	267	259
6세	581	315	266
7세	548	296	252
8세	598	312	286
9세	654	353	301
10세	674	351	323
11세	659	339	320
12세	686	342	344
13세	732	391	341
14세	730	409	321
15세	711	368	343
16세	773	390	383
17세	797	440	357
18세	827	441	386

연령별	2021. 10		
	총인구수 (명)	남자인구수 (명)	여자인구수 (명)
19세	797	441	356
20세	932	483	449
21세	994	582	412
22세	865	487	378
23세	812	496	316
24세	773	456	317
25세	725	421	304
26세	664	397	267
27세	663	377	286
28세	602	345	257
29세	655	392	263
30세	644	343	301
31세	609	328	281
32세	610	328	282
33세	591	305	286
34세	648	349	299
35세	692	383	309
36세	683	383	300
37세	763	412	351
38세	861	445	416
39세	946	501	445
40세	953	516	437
41세	1,002	512	490
42세	948	506	442
43세	891	484	407
44세	997	509	488
45세	1,016	540	476
46세	1,196	630	566
47세	1,330	709	621
48세	1,327	710	617

연령별	2021. 10		
	총인구수 (명)	남자인구수 (명)	여자인구수 (명)
49세	1,307	681	626
50세	1,481	820	661
51세	1,474	808	666
52세	1,457	793	664
53세	1,658	890	768
54세	1,561	808	753
55세	1,586	877	709
56세	1,611	824	787
57세	1,686	865	821
58세	1,818	958	860
59세	1,893	970	923
60세	2,137	1,098	1,039
61세	2,326	1,148	1,178
62세	2,059	1,038	1,021
63세	1,939	979	960
64세	1,959	1,023	936
65세	1,841	906	935
66세	1,849	893	956
67세	1,670	787	883
68세	1,538	734	804
69세	1,750	811	939
70세	1,189	555	634
71세	1,330	624	706
72세	1,543	762	781
73세	1,393	655	738
74세	1,373	619	754
75세	837	394	443
76세	900	385	515
77세	1,047	379	668
78세	1,241	501	740

연령별	2021. 10		
	총인구수 (명)	남자인구수 (명)	여자인구수 (명)
79세	1,528	557	971
80세	1,154	410	744
81세	1,174	405	769
82세	1,160	383	777
83세	1,016	338	678
84세	931	287	644
85세	846	253	593
86세	771	244	527
87세	634	174	460
88세	483	115	368
89세	426	110	316
90세	322	76	246
91세	261	52	209
92세	205	37	168
93세	176	33	143
94세	131	22	109
95세	109	14	95
96세	67	14	53
97세	42	6	36
98세	28	1	27
99세	29	6	23
100세이상	39	4	35

참고로 상주시 농가인구는 29,045명(2019년 기준)이다. (아래 표 참조)

연도	농가인구수	남 자	여 자
2015	32,142	15,702	16,440
2016	30,092	14,955	15,137
2017	29,698	14,715	14,983
2018	29,291	14,290	15,001
2019	29,045	14,504	14,541

읍면동별 인구는 다음과 같다.(2021년 10월 기준)

행정기관	인 구 수		
	계	남	여
상주시 전체	95,677	46,928	48,749
함창읍	6,398	3,093	3,305
중동면	1,379	672	707
사벌국면	3,813	1,867	1,946
낙동면	2,979	1,456	1,523
낙동면동부출장소	976	481	495
청리면	2,603	1,265	1,338
공성면	3,928	1,945	1,983
외남면	1,642	816	826
내서면	1,892	973	919
모동면	2,549	1,280	1,269
모서면	1,738	884	854
모서면서부출장소	745	359	386
화동면	1,953	978	975
화서면	2,789	1,359	1,430
화북면	1,212	606	606
화북면서부출장소	322	171	151
외서면	2,677	1,270	1,407
은척면	1,139	528	611
은척면북부출장소	370	193	177
공검면	2,118	1,007	1,111
이안면	1,981	964	1,017
화남면	794	384	410
남원동	11,974	5,852	6,122
북문동	9,008	4,510	4,498
계림동	8,210	3,902	4,308
동문동	8,080	3,929	4,151
동성동	3,543	1,725	1,818
신흥동	8,865	4,459	4,406

6.2 기본소득 도입시 소요되는 예산 추계

위와 같은 인구 구성을 전제로 가칭 ‘상주시민기본소득’을 지급할 경우 소요되는 예산 규모를 추정해보면 다음과 같다. (아래 표 참조) 일단 전연령을 대상으로 연간 120만원(월 10만원)의 기본소득을 지급할 경우 1,148억원이 소요 될 것으로 예상된다. 240만원 지급시 2296억원, 360만원 지급시 3,444억원, 480만원 지급시 4,593억원의 예산이 소요된다.

상주 시민 전체를 대상으로 하지 않고 청년 혹은 농민 같은 특정 범주별 기본소득을 도입 할 경우, 필요한 소요 예산도 아래 표와 같이 추정된다.

19세 24세 사이의 청년을 대상으로 연 120만원을 지급할 경우 약 48억원이 소요될 것으로 보인다. 240만원 지급시 96억원, 360만원 지급시 3,444억원, 480만원 지급시 4,593억원의 예산이 소요된다. (세부 계산 금액은 아래 표 참조)

농민을 대상으로 할 경우 연 120만원을 지급할 경우 약 340억원이 소요될 것으로 보인다. 240만원 지급시 690억원, 360만원 지급시 1040억, 480만원 지급시 1390억원의 예산이 들어갈 것으로 계산 된다.

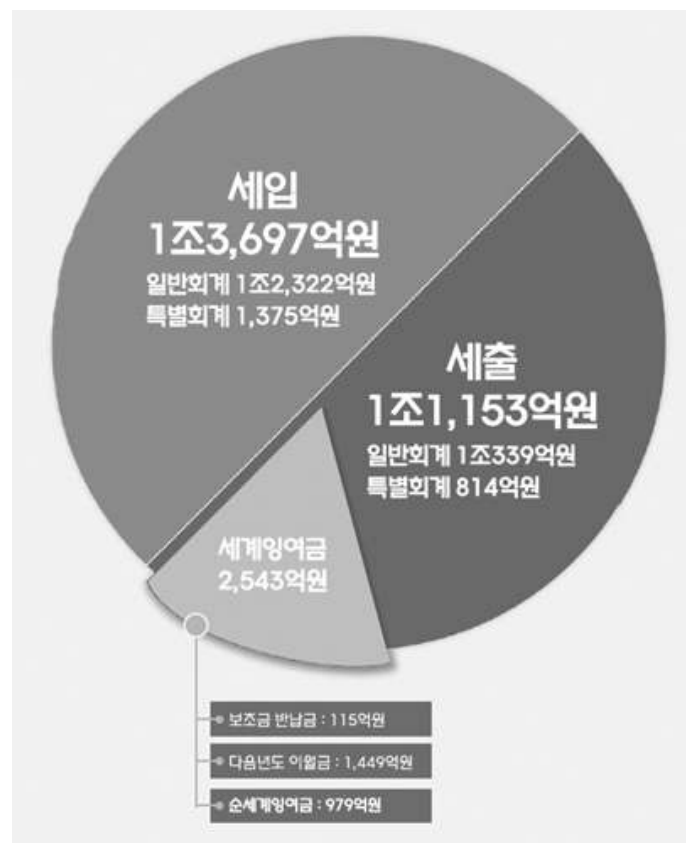
인구구성과 지급액에 따른 기본소득 지급 규모 (예상)

구분	설명	인구수	연간 기본소득 지급 규모 (백만원)			
			1.2	2.4	3.6	4.8
상주시민	전연령	95,677	114,812	229,625	344,437	459,250
어린이	8세-13세	4,003	4,804	9,607	14,411	19,214
청소년	14세-18세	3,838	4,606	9,211	13,817	18,422
청년	19세-24세	5,173	6,208	12,415	18,623	24,830
노인	65세-	31,033	37,240	74,479	111,719	148,958
농민		29,045	34,854	69,708	104,562	139,416
농촌	면지역	39,599	47,519	95,038	142,556	190,075

6.3 상주시 재정 현황³⁵⁾

2020년 결산 기준, 상주시의 총 세입은 1조3,697억원, 세출은 1조1,153억원, 세계잉여금은 2,543억원이다. 주목되는 항목은 세계잉여금이다. 세계잉여금 중에 보조금 반납금은 115억, 다음연도이월금은 1,449억원이며 세계잉여금 중 순전하게 남은 금액인 순세계잉여금은 979억원에 달한다.

2020 세입·세출 결산



○ 세입

상주시 세입 규모는 2016년 9,758억원에서 계속 증가해 2020년에 1조7,675억원으로 연평균 17%씩 증가하고 있다. 2020년 세입 일반회계는 1조2,322억원, 공기업특별회계 1,137억원, 기타특별회계 240억원, 기금 3,977억원 이다.

35) 이 장의 자료는 지방재정통합공개 시스템인 지방재정365의 지방재정공시의 자료를 활용하였다.

상주시 세입현황(결산 기준)

(단위 : 천원)

회계연도	세입총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기금
2016	975,797,396	832,658,229	62,886,390	34,621,416	45,631,361
2017	1,102,090,411	964,961,726	58,315,961	25,991,982	52,820,742
2018	1,244,596,308	1,096,039,537	60,767,565	23,297,900	64,491,305
2019	1,685,517,508	1,321,544,662	86,512,883	25,060,430	252,399,533
2020	1,767,452,979	1,232,242,682	113,703,157	23,797,234	397,709,905

일반회계 기준 세입재원별로 살펴보면 지방세가 629억원, 세외수입 313억원에 달한다. 지방교부세 4,772억원, 조정교부금 182억원, 보조금 3,762억원이다.

상주시 2020년 일반회계 세입 구성

(단위: 백만원)

지방세	62,862	5.10%
세외수입	31,345	2.54%
지방교부세	477,207	38.73%
조정교부금 재정보전금	18,229	1.48%
보조금	376,227	30.53%
지방채	0	0%
보전수입등 내부거래	266,373	21.62%
합계	1,232,243	100%

○ 세출

상주시 2020년 세출은 1조5,130억원이다. 이는 일반회계 1조340억원, 공기업특별회계 703억원, 기타특별회계 1,109억원, 기금 3,977억원으로 구성된다.

상주시 세출현황(결산 기준)

(단위 : 천원)

회계 연도	세출총계	일반회계	공기업특별 회계	기타 특별회계	기금
2016	745,367,666	620,239,049	56,038,084	23,983,590	45,106,943
2017	785,110,214	669,747,024	50,677,666	12,563,076	52,122,448
2018	838,095,361	710,895,732	50,896,775	12,040,694	64,262,160
2019	1,393,359,118	1,057,430,192	68,712,709	14,916,428	252,299,789
2020	1,513,061,235	1,033,956,033	70,304,339	11,090,958	397,709,905

일반회계 기준 분야별 세출을 살펴보면 사회복지 2,006억원, 농림해양수산 2,271억원, 국토지역개발 1,007억원 등 규모이다.

상주시 2020 일반회계 세출 분야별 현황

(단위: 백만원)

일반공공행정	80,740	7.81%
공공질서, 안전	11,237	1.09%
교육	1,478	0.15%
문화 및 관광	50,183	4.85%
환경보호	123,900	11.98%
사회복지	200,584	19.40%
보건	16,545	1.60%
농림해양수산	227,180	21.97%
산업·중소기업	45,047	4.36%
수송 및 교통	67,249	6.50%
국토·지역개발	100,729	9.74%
과학기술	0	0
예비비	0	0
기타	109,129	10.55%
합계	1,033,956	100%

주민 1인당 세출결산액은 2016년 609만원에서 2020년 1,063만원으로 증가했다. 이는 유사자치단체 평균 803만원에 비해 높은 수준이다.

○ 기금

상주시 2020년 결산 기준 기금은 현재액은 2,768억원이다. 눈에 띄는 부분은 쓰고 남은 자금을 모아 놓은 통합재정안정화기금이 1,000억원, 통합청사건립기금 1,292억원, 투자유치진흥기금 413억원이 적립되어 있다는 점이다. 이러한 기금 규모 역시 유사자치단체 평균액인 569억원에 비해 큰 규모다.

2020년 결산결과 기금결산 보고서 총괄현황

(단위: 백만원)

구분 종류별	'19년도 현재액 (A)	증 감 액			'20년도 현재액 (A+B)	일몰 기간
		계 (B=C-D)	조성액 (C)	사용액 (D)		
합 계	251,280	25,529	146,429	120,900	276,810	
옥외광고발전기금	0	101	101	0	101	없음
투자유치진흥기금	31,222	10,051	30,051	20,000	41,273	2025
재정안정화기금	90,000	△90,000	10,000	100,000	0	없음
통합청사건립기금	124,281	4,919	4,919	0	129,201	2025
통합재정안정화기금 (통합계정)	0	0	0	0	0	2024
통합재정안정화기금 (재정안정화계정)	0	100,000	100,000	0	100,000	2024
자활기금	1,213	△13	96	109	1,200	없음
노인복지기금	611	△1	7	8	610	2025
양성평등기금	709	106	109	3	815	2025
식품진흥기금	156	39	74	35	195	없음
재난관리기금	3,088	327	1,072	745	3,415	없음

6.4 기본소득 재원 조달 방안

상주시 기본소득을 도입 할 경우 대략 3가지 방향에서 재원 조달 방안을 모색할 수 있다.

첫 번째는 여유재원 활용 방안이다. 앞서 언급했던 순세계잉여금과 기금 중 통합재정안정화기금은 당장 기본소득 재원으로 사용이 가능한 여유재원이다. 다시 말해 순세계 잉여금 979억원, 통합재정안정화기금 1,000억원 등 약 2,000억원을 상주시 기본소득의 재원으로 활용하는 방안이 추진가능하다.

두 번째는 쌓여있는 ‘기금’을 활용하는 방안이다. 조성된 기금 중에 불요불급한 기금의 기능과 역할을 조정하는 방식으로 재원을 마련할 수 있다. 예를 들어 기금 중 통합청사건립기금 1,292억원은 청사 건립 시기나 방식을 변경하면 기본소득 재원으로 활용할 수 있다.

세 번째는 세출구조조정이다. 상주시의 세출 구조를 보면 환경보호1239억, 농림해양수산2271억, 국토지역개발1007억 분야의 예산이 5,000억원 가량 배정되어있다. 이 예산 중 10% 정도만 구조조정을 하면 약 500억원, 20% 구조조정을 하면 1,000억원의 재원마련이 가능하다.

이러한 3가지 기본적 재원조달 방안을 통해 전체적으로 작게는 2,000억원에서 많게는 4,000억원 수준의 재원 조달이 가능할 것으로 보인다.

앞서 언급했듯이 전체 상주시민을 상대로 월 10만원의 기본소득을 지급할 경우 1,148억원이 필요하며 월 20만원 지급시에는 2296억원, 월 30만원 지급시 3,444억원의 예산이 필요하다.

이러한 소요 예산 규모는 상주시의 일상적 여유재원과 기금을 활용하고, 일정한 세출 구조조정을 추진한다면 크게 무리 없이 조달 가능한 수준으로 여겨진다. 정책 결정권자의 의지에 따라서 상주시민 기본소득은 충분히 추진 가능한 대안이다.