

각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점

2017. 12 | 최한수 |

서 언

본 보고서는 ‘알파고 쇼크 이후’ 언론과 정책결정자들의 많은 관심을 끌고 있는 각국의 기본소득실험에 대한 소개와 한국에서의 적용 가능성을 다룬 연구이다. 기본소득제도는 복지와 고용을 연계하지 않은 채 시민권을 갖고 있는 누구에게나 어떠한 조건도 달지 않은 채 현금을 지급한다는 제도 자체의 혁신적 성격으로 인해 ‘유도피아적 복지제도’의 하나로 인식되어 왔다. 실제 우리나라뿐 아니라 전 세계 어디에도 기본소득제도를 복지제도의 근간으로 삼아 운영하고 있는 나라는 없다.

그럼에도 불구하고 기본소득에 대한 관심이 점차 고조되고 있는 이유는 무엇일까? 그것은 인류가 개발한 인공지능(Artificial Intelligence)과 로봇이 평범한 사람들의 일자리의 상당 부분을 대체하여 결국 우리 사회는 로봇을 소유한 1%와 일자리를 얻지 못한 99%가 공존하는 곳으로 바뀔 것이라는 우울한 예언이 힘을 얻고 있는 사회·경제적 현실 때문이다. 이러한 상황에서 기본소득은 성장의 과실을 향유하지 못하는 ‘99%를 위한 대안적 복지제도’의 하나로 빠르게 부상하고 있다.

본 연구는 기본소득에 대한 고조되는 관심에 발맞추어 미국의 알래스카나 핀란드와 같은 지역에서 운영되고 있는 기본소득제도의 내용을 그 역사적 배경에서 제도의 내용까지 각종 행정문서와 연구결과를 통해 얻은 사실에 근거하여 하나하나 검토하고 있다. 그리고 여기서 한 발 더 나아가 한국에서 기본소득제도가 도입될 경우 경제주체의 가처분소득과 근로의욕이 어떻게 달라질 것인가에 대한 모의실험을 진행한 뒤 그 결과를 제시하고 있다. 본 연구는 실제 데이터가 아니라 가상의 가구를 전제로 한 것이라는 점에서 한계가 있지만 그럼에도 불구하고 향후의 기본소득(혹은 유사한 형식의 다른 현금성 이전급여)의 도입 여부나 도입 방식과 관련하여 관련 연구자나

정책결정자에게 도움이 되기를 희망한다.

본 연구는 본원의 최한수 박사가 진행하였다. 저자를 대신하여 중간보고회와 최종보고회에서 날카로운 비판과 좋은 제안을 해준 강신욱 박사(한국보건사회연구원), 이영욱 박사(KDI), 이병희 박사(한국노동연구원), 홍민기 박사(한국노동연구원)와 원내의 여러 박사들에게도 깊은 감사의 말씀을 전한다. 또한 모의실험에 필요한 자료를 수집하고 그 수치를 정리한 오수정 연구원에게도 감사의 말을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 집필에 참여한 연구진의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝히는 바이다.

2017년 12월

한국조세재정연구원

원장 박형수

요약과 정책적 시사점

본 연구는 기본소득과 관련된 전 세계 각국의 실험과 한국에서의 기본소득 모의실험 결과의 소개라는 두 가지 서로 다른 주제를 다루고 있다. 각국의 기본소득실험과 관련하여서는 현존하는 제도 중 이상적 기본소득 모형에 가장 가깝다고 평가받는 알래스카 사례와 복지 함정을 치유하겠다는 중도 우파적 관점에서 기본소득에 대한 실험을 진행하는 핀란드의 사례를 자세히 소개하고 이러한 외국의 사례가 한국사회에 주는 의미를 서술하였다.

모의실험과 관련하여서 세금-편익 모형을 이용하여 현재의 복지제도가 기본소득제도로 대체된다고 가정했을 경우 소득분위와 가구유형별로 수혜군과 소외군의 분포가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다.

분석 결과 기본소득(그것이 예산 중립적 기본소득이든 혹은 추가적인 예산 지출소요 기본소득이든 간에 상관없이)이 도입되었을 경우 빈곤층 중에서도 소득분위의 맨 밑에 있는 가구는 오히려 가처분소득이 감소하는 반면 차상위계층과 중위소득계층의 가처분소득은 늘어나는 현상이 발생한다는 점을 확인할 수 있었다. 기본소득은 빈곤층의 노동시장 참여의 인센티브를 제공하는 데 현행 제도보다 효율적인 제도임을 확인할 수 있다. 기본소득 도입으로 인해 경제주체가 노동시장 참가 시 직면하게 되는 한계실효세율이 크게 낮아지기 때문이다.

기본소득을 도입할 경우 조세부담률과 국민부담률이 크게 상승할 것으로 보인다. 이는 다시 얘기하면 현행 복지제도의 재원만을 사용하여 기본소득을 실행하려 할 경우 그 금액이 너무 낮아 기본소득 자체가 경제적으로나 정치적으로 무의미하다는 것을 알 수 있다. 이는 근본적으로 현재의 노동 혹은 복지 관련한 재정지출의 규모가 매우 그다지 크지 않기 때문인 것으로 사료된다.

이제 한국형 기본소득의 모의실험과 관련하여 몇 가지 정책 제안을 하고자 한다. 먼저 핀란드나 네덜란드가 장기실업자를 대상으로 모의실험을 진행한 것처럼 한국의 경우도 모든 집단을 대상으로 하는 전면적 도입에 앞서 특정 집단을 대상으로 한 실험을 진행할 필요가 있다. 필자는 그 집단은 청년계층이 가장 적당하다고 생각한다. 기본소득의 의미가 근로연령집단에 대한 현금지원으로서의 의미를 갖는다면 근로연령집단 중 정부로부터 받는 재정지원의 수준이 가장 미흡한 청년계층을 일차적 대상으로 삼아 제공하는 것이 타당할 것이다.

다음으로 모의실험의 진행과정에서 발생할 수 있는 여러 난제를 해결하기 위해 기본소득 실험을 위한 법률을 별도로 제정하는 것이 필요하다고 생각한다. 그렇지 않다면 기본소득과 같은 현금성 이전 급여를 처치집단에만 지급하고 통제집단에 지급하지 않는 식의 차별적 행정처분이 헌법상 가능한가에 대해 논란이 생길 수 있다. 또한 실험에 참여한 개인들의 정보를 국가가 어떤 방식으로 수집하고 이후 관리 및 공개할 것인가에 대해서도 입장을 세워야 한다. 이 모든 이슈들에 대해 개별적으로 대응하는 것보다 법안을 제정하여 논란이 될 수 있는 사안에 대해 사전에 그 여지를 차단하는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 네덜란드의 경우처럼 기본소득의 실험은 지역 단위로 진행될 필요가 있다. 중앙정부 차원의 실험은 비용도 많이 들고 한번 도입된 제도를 다시 폐지하는 것은 쉬운 작업은 아니다. 따라서 자치단체 차원에서 실험을 진행하되 제도의 설계와 예산, 평가에 있어 중앙정부와의 긴밀한 협의 하에 진행하는 것이 타당할 것이다.

목 차

I. 문제의식	11
II. 기본소득의 개념과 이론적 접근	14
1. 기본소득의 개념	14
2. 왜 기본소득에 주목하는가	17
3. 기본소득에 대한 이론적 고찰	24
III. 해외 각국의 기본소득	28
1. 국가별 사례	28
가. 스위스 및 프랑스	28
나. 캐나다와 네덜란드	29
다. 알래스카	33
라. 핀란드	33
2. 외국의 사례가 주는 시사점	39
가. 알래스카 모델에 대한 평가	40
나. 핀란드 모델에 대한 평가	47
IV. 간략한 사고실험과 검증명제의 도출	49
1. 평가기준	49
가. 충분성의 원칙	49
나. 효율성의 원칙	49
2. 기본소득 모의실험의 설계(hypothetical BI reform simulation)	51
가. 모의실험 가정 I: 자원조달 방법	51
나. 시뮬레이션 방법	55

다. 시뮬레이션의 설정값	62
3. 모의실험을 통한 현행 제도의 특징 개관	64
가. 가처분소득의 구성(가구별)	64
나. 조세부담률 및 국민부담률(가구별)	67
4. 주요 결과: 현행 제도와 기본소득하의 모의실험 결과	71
가. 검증명제 1	71
나. 검증명제 2	74
다. 검증명제 3	77
라. 검증명제 4	78
마. 시뮬레이션 결과에 대한 해석	85
V. 본 연구의 정책적 시사점	89
참고문헌	95
국문요약	99
Abstract	100

표목차

〈표 II-1〉 기본소득·사회보험·공공부조의 구분	16
〈표 II-2〉 근로형태별 사회보험가입률(2016년 8월 기준)	20
〈표 II-3〉 가구유형별 소득과 재산의 상대배율(2011년)	21
〈표 III-1〉 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 스위스의 기본소득 주요 사항	37
〈표 III-2〉 기본소득 관련 각국의 사회경제통계	39
〈표 III-3〉 알래스카형 기본소득의 수급액과 조세부담률	42
〈표 III-4〉 안심소득제와 기본소득제 소득재분배 효과 비교	45
〈표 III-5〉 기본소득과 최저소득보장의 소득재분배 효과	46
〈표 IV-1〉 기본소득으로 대체가능한 현금급여	53
〈표 IV-2〉 기본소득 시나리오	57
〈표 IV-3〉 기본소득 시나리오의 소득구간별 세율	58
〈표 IV-4〉 기본소득 선행연구 정리	60
〈표 IV-5〉 소득세율 과표구간과 세율(2015년)	62
〈표 IV-6〉 4대 보험	62
〈표 IV-7〉 근로소득공제	62
〈표 IV-8〉 근로장려금	63
〈표 IV-9〉 자녀장려금	63
〈표 IV-10〉 생계급여(생계급여 선정 기준: 소득인정액이 중위소득의 28% 이하)	63
〈표 IV-11〉 주거급여(생계급여 선정 기준: 소득인정액이 중위소득의 43% 이하)	64
〈표 IV-12〉 현행 제도(Benchmark) 모의실험 결과	68
〈표 IV-13〉 현행 복지제도 모의실험 주요 결과	70
〈표 IV-14〉 중위소득 기준 평균세율	79
〈표 IV-15〉 현행제도와 기본소득 비교	87
〈표 IV-16〉 기본소득하에서 가처분소득 증가와 한계실효세율 감소가 동시에 증가하는 구간	88

그림목차

[그림 III-1] 네덜란드 위트레흐트시의 기본소득 실험군	32
[그림 III-2] 현행 핀란드 세법과 사회보장제도하에서의 취업자가 직면하는 실효세율	36
[그림 IV-1] 모의실험에서 현행 제도하에서의 가처분소득의 계산	57
[그림 IV-2] 1인 가구 가처분소득 구성	65
[그림 IV-3] 2인 가구 가처분소득 구성	66
[그림 IV-4] 3인 가구 가처분소득 구성	66
[그림 IV-5] 4인 가구 가처분소득 구성	67
[그림 IV-6] 1인 가구 조세부담률 및 국민부담률	68
[그림 IV-7] 2인 가구 조세부담률 및 국민부담률	69
[그림 IV-8] 3인 가구 조세부담률 및 국민부담률	69
[그림 IV-9] 4인 가구 조세부담률 및 국민부담률	70
[그림 IV-10] 시나리오 1에 의한 가구별 소득비율	73
[그림 IV-11] 시나리오 2에 의한 가구별 소득비율	74
[그림 IV-12] 시나리오 3에 의한 가구별 소득비율	75
[그림 IV-13] 시나리오 4에 의한 가구별 소득비율	76
[그림 IV-14] 시나리오 1에 의한 가구별 한계실효세율	81
[그림 IV-15] 시나리오 2에 의한 가구별 한계실효세율	82
[그림 IV-16] 시나리오 3에 의한 가구별 한계실효세율	83
[그림 IV-17] 시나리오 4에 의한 가구별 한계실효세율	84

I. 문제의식¹⁾

‘공상에서 현실로’

지난 몇 년 동안의 기본소득에 대한 높은 관심을 한 문장으로 요약한다면 위와 같이 정리할 수 있을 것이다. 먼저 한국을 보자. 불과 5-6년 전 만하더라도 우리 사회에서 기본소득에 대한 관심을 보인 집단은 진보진영의 학자나 활동가가 대다수였으며 그 연구 내용 역시 제도의 역사적 배경이나 철학적·정치적 차원의 논의가 주류를 이루었다.²⁾

이렇게 진행되던 기본소득 논의는 성남시의 ‘청년배당’ 정책의 실시에서 전환점을 맞이한다. 2015년 11월 만 19세에서 25세 사이의 청년에게 아무 조건없이 연간 100만원의 금액을 지급하는 것을 골자로 하는 성남시 청년배당은 청년 세대를 대상으로 한 조건 없는 현금 지원이라는 측면에서 대중의 이목을 끌기에 충분했다. 이후 민주당 대선 후보들이 당내 경선에서 기본소득을 선거공약으로 제시하면서 기본소득은 집행 가능한 복지제도의 하나라는 공감대가 형성되기 시작했다.³⁾ 그 결과 한 설문조사 결과에 따르면 조사 대상자의 약 63%가 기본소득 도입에 적극 찬성 혹은 대체로 찬성하는 입장을 나타냈다(석재은, 2017).

해외에서의 기본소득의 논의의 역사는 우리보다 더 오래된 전통을 갖고

1) 본 원고의 내용 일부가 한국조세재정연구원 발간 재정포럼(2017년 5월호)에 실렸음을 밝혀둔다. 필자는 그 이후의 사정 변경을 반영하여 일부 내용을 수정하였다.

2) 김교성 외(2017)은 기본소득에 대한 학술적 논의를 세 시기를 구분하여 ▲ 기본소득 아이디어의 소개(1기), ▲ 경제학, 여성학, 철학 등 다양한 분과 학문에서 기본소득에 대해 활발하게 논의되던 시기(2기), ▲ 마지막으로 스위스의 기본소득 국민투표를 계기로 기본소득에 대한 대중의 관심이 촉발된 시기(3기)로 나누었다.

3) 여야 예비 대선후보 8명 중 7명이 “한국사회에 기본소득을 단계별로 도입할 필요가 있다”는 입장을 밝히며 (『한겨레 21』 1145호, 2017년 1월 16일자) 이재명 성남시장의 경우 생애주기별 기본소득을 대선 공약으로 제시한바 있다.

있다. 예컨대 기본소득제도의 가장 이상적 형태로 거론되는 알래스카 기본 소득은 지난 1982년에 시작되어 이미 30년 넘게 시행되고 있는 복지제도이다. 또한 기본소득 제도와 가장 유사한 제도로 평가받는 음의 소득세(negative income tax) 역시 지난 1961년부터 1982년 사이에 미국과 캐나다의 몇몇 주에서 이미 실험된 바 있다. 그 후 30년 동안 대중의 주목을 끌지 못하던 기본소득제도가 다시 대중의 관심사로 부상한 데에는 기본소득 도입을 위한 스위스의 국민투표가 큰 역할을 했다. 이후 엘론 머스크(Elon Musk)나 빌게이츠(Bill Gates)와 같은 실리콘 벨리의 인사들이 기본소득을 인지자본주의 시대에 필요한 복지제도의 하나로서 긍정적으로 평가하면서 기본소득에 대한 대중의 관심은 고조되었다. 마침내 2017년 네덜란드, 캐나다와 핀란드에서 기본소득에 대한 대규모 현장실험(field experiment)이 이루어지면서 전 세계 차원에서 기본소득은 유토피아적 아젠다에서 다가올 미래에 실현가능한 복지제도의 하나로 인식되기에 이르렀다.

본 연구의 일차적 목표는 전 세계 각국에서 ‘기본소득’이란 이름하에 진행되고 있는 다양한 정책실험에 대해 한국의 독자들에게 보다 정확한 정보를 소개하는 데 있다. 각국 정책당국이 발표한 원자료에 근거하여 이들이 어떤 이유로 기본소득을 도입하고 어떠한 형태의 제도 설계를 진행했는지를 살펴볼 것이다. 또한 본 연구에서는 문헌조사 중심의 기존 연구 경향에서 한 발 더 나아가 기본소득에 대한 모의실험을 통해 한국 사회에서 기본소득제도가 갖는 정책적 효과에 대해 분석할 것이다. 이러한 작업을 통해 ‘한국형 기본소득’제도의 설계와 운영에 있어 고려해야 할 정책적 시사점을 이끌어내고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 기본소득의 개념과 기본소득이 제기되는 사회경제적 조건에 대해 서술할 것이다. 제Ⅲ장에서는 각국의 기본소득 사례들을 소개할 것이다. 각국의 사례들은 크게 세 가지로 나누어 단순한 정책제안(스위스와 프랑스), 지방정부 차원의 실험(캐나다, 네덜란드, 미국), 마지막으로 중앙정부 차원의 실험(핀란드)들을 각각 살펴볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 간단한 세금-편익 모형(Tax-Benefit model)을 이용한

모의실험을 실시하여 기존 사회안전망을 기본소득제도로 대체하는 경우 경제주체의 가처분소득과 한계실효세율에 어떠한 변화가 발생하는지 살펴볼 것이다. 제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장의 분석 결과를 바탕으로 각국의 기본소득 실험에 대한 평가와 그것이 한국에 주는 정책적 시사점에 대해 간략하게 기술할 것이다.

Ⅱ. 기본소득의 개념과 이론적 접근⁴⁾

1. 기본소득의 개념

기본소득은 “모든 시민이 빈곤선 이상의 생활수준을 유지할 수 있도록 충분히 많은 현금급여를 매달 지급하는 것(브루스 애커만, 앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외, 2010, p.8).”, 혹은 “모든 개인들에게 소득심사나 재산심사는 물론 노동의무나 요구 등의 조건없이 월단위로 무조건적 지급되는 소득(브루스 애커만, 앤 알스톡, 필리페 반 빠레이스 외, 2010, p.11)”으로 정의될 수 있다. 이러한 정의로부터 우리는 기본소득에는 다음의 5가지 구성요소가 필수적이라는 것을 알 수 있다.

- ① **보편성**: 한 사회에 속한 구성원이라면 누구나 그 국적과 나이를 불문하고 기본소득을 수령할 권리를 갖는다. 따라서 보편성 시민권의 논리에 기반하여 한국에 거주하고 있는 외국인 노동자(실사 그가 불법 체류자라 할지라도)들도 기본소득을 받을 자격이 주어진다. 또한 근로연령대가 아닌 갓난아이나 노인의 경우도 기본소득을 요구할 권리가 발생한다.
- ② **무조건성**: 기본소득의 수급자격은 개인의 소득(혹은 재산) 수준과 상관없다. 따라서 복지제도에서 수급권자를 가려내기 위해 일반적으로 사용하는 방법인 자산조사(means-test)가 필요하지 않다. 또한 기본소득의 수급자격은 실업급여처럼 수급자의 현재 노동시장에서의 지위와도 상관없으며 과거 그가 사회보험료(연금이나 고용보험료)를 납부했는지 여부와도 관련이 없다.

4) 이 장의 일부 내용은 working paper 형식으로 최한수(2017)에서 소개되었다.

바로 이 지점에서 기본소득은 보험료를 납부한 자에게만 청구권이 인정되는 사회보험(social insurance)이나 일정한 소득이나 재산 기준 이하의 자격요건을 만족한 사람에게만 주어지는 사회부조(social assistance)와 구별된다. 무조건성의 원칙은 이른바 근로연령대의 집단에도 수급권을 인정해주는 논리의 근간이 된다는 점에서 의미가 있다.

- ③ **개별성**: 기본소득의 기초수급단위는 개인이다. 이러한 점에서 여성이나 아동을 남성 가구주(household)에 의존하는 경제주체로 보는 견해와 다르다. 기본소득에서 이들은 가구주와 독립적으로 단독으로 권리를 행사하는 주체가 된다. 바로 이 점에서 기본소득제도는 우리나라의 대표적 사회부조제도라 할 수 있는 기초생활보장제도(이하 '기초생보')와 차이가 있다. 기초생보의 기본단위는 가구로 기본적으로 수급자격이나 수급액이 가구의 소득에 연동되는 구조를 갖고 있다. 바로 이 개별성의 원칙 때문에 미혼이나 자녀가 없는 가구가 부부나 자녀가 있는 가구에 비해 불리하지 않다. 동시에 다자녀가구는 자녀없는 가구에 비해 그 자녀 수에 비례하여 혜택이 증가한다.
- ④ **현금지원**: 정부가 개인에게 혜택을 부여하는 방식이 현금이전(cash transfer) 형태로 이루어진다는 점에서 현물급여(in-kind transfer)나 조세지출과 다르다.
- ⑤ **충분성**: 지급 수준이 최저생계비가 아닌 인간다운 삶 혹은 실질적 자유를 누릴 수 있는 수준이어야 한다. 여기서 얘기하는 최저생계비는 흔히 말하는 빈곤선과 관련이 있는 개념이다. 따라서 기본소득의 월 금액이 중위소득의 50% 이하 소득수준은 되어야 한다는 견해가 있는 반면 그 기준을 보다 전향적으로 설정하는 견해도 있다.

기본소득제도와 기존의 사회보험이나 공공부조의 차이점은 아래의 <표 II-1>에 나와 있다. 기본소득을 기존 사회보험이나 사회부조와 구분짓게 하는 가장 중요한 기준은 '무조건성(unconditionality)'에 있다. 수급기준이 개

인의 기여 여부(현행 ‘국민연금’의 수급원칙)나 고용 여부(현행 ‘실업급여’ 혹은 ‘EITC’의 수급조건), 그리고 자산 및 소득조사 결과(‘기초생보’)에 의존하지 않는다는 점에서 기본소득은 파격적이다. 이러한 측면에서 현존하는 제도 중 기본소득과 가장 유사한 제도는 노인들을 대상으로 진행되고 있는 기초연금과 2018년부터 시행될 예정인 아동수당이라 할 수 있다.

〈표 II-1〉 기본소득·사회보험·공공부조의 구분

		선별기준				
		자산·소득조사	기여여부	인구학적 특성	보편성	
노동 조건	임금 노동	근로연계복지 (EITC) ¹⁾		사회보험 ²⁾	-	-
	사회 활동	자활, 공공근로 등 ¹⁾	공공부조 ^a	-	출산수당 양육수당	참여소득
	무조건성	부의 소득세 (Negative Income Tax)		-	사회수당 ³⁾ 사회적 지원	기본소득

- 주: 1) 자유주의 복지체제 중심의 소득보장제도
 2) 보수주의 복지체제 중심의 소득보장제도
 3) 시민주의 복지체제 중심의 소득보장제도

출처: 윤홍식, 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?—복지확대를 위한 새로운 담론」, 기본소득보장 쟁점과 대안토론회집, (재)더미래연구소, 2016

이처럼 기본소득은 그 수급자격이 고용조건과 무관하다는 점에서 대중들로 하여금 기본소득을 특히 ‘고용없는 경제성장 시대’에 적합한 사회안전망의 형태로 인식하게 만들고 있다. 특히 기존의 복지제도와 비교하였을 때 기본소득의 ‘무조건성’원칙은 이 제도를 앳킨슨(Atkinson)이 얘기한 실업함정(unemployment trap)의 문제로부터 자유로운 복지제도로 만든다. 또한 기본소득은 모든 사회보험제도에 내재되어 있는 도덕적 해이(moral hazard)의 문제로부터도 자유롭다. 모두에게 수급권한이 인정되기 때문에 기본소득을 받기 위해 기존의 행동을 바꾸어야 할 왜곡이 발생하지 않기 때문이다(이에 대해서는 제Ⅱ장 3절에서 보다 자세히 설명할 것이다).

기본소득은 현물이나 상품교환권(voucher)이 아닌 현금으로 지급된다는

점에서 기존의 사회복지급여와 다르다. 현존하는 복지시스템에서 현금이전 보다는 현물급여가 선호되어 왔는데 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 먼저 몇몇 현물급여는 국민 모두가 누릴 수 있는 일종의 기본권으로 간주되어 왔다. 예컨대 의료보험을 통해 접근가능한 의료서비스는 개인이 시장에서 구입해야 하는 재화라기보다는 국가가 개인 모두에게 접근을 보장해주어야 하는 기본권과도 같은 것으로 인식되어 왔다. 따라서 사람들은 이는 현금으로 대체될 수 없다고 생각해왔다. 또한 가부장적 국가주의관(paternalism)에 동조하는 일군의 사람들은 개인에게 현금을 지급할 경우 이를 다른 용도로 사용하거나(예컨대 아동의 교육비를 현금으로 지급할 경우 부모가 술을 사는데 낭비하는 경우) 아니면 경제주체의 근시안(myopia)적 태도나 자기 절제력(self-control)의 상실로 인해 다른 용도로 사용할 것(예컨대 실업상태에 있는 개인이 교육훈련비로 나온 현금을 소비재 구입에 쓰는 경우)이라고 예측했었다. 그런데 최근 실제 현금지원에 따른 정책의 성과에 대한 데이터가 쌓이고 이를 바탕으로 제도의 성과에 대한 재평가가 진행되면서 현금지원이 갖고 있는 장점에 대한 재발견이 진행되고 있다(Benerjee et al., 2017). 즉 현금을 받은 빈곤층이 이를 낭비하고 노동시장 참여에 소극적이라는 증거가 발견되지 않은 것이다.

또한 기본소득은 현존하는 선별적 복지수당을 보편적 현금수당으로 확대하는 대신 복잡한 복지제도는 폐지함으로써 그 비용을 절감시킬 수 있다는 장점이 있다.

2. 왜 기본소득에 주목하는가

앞서도 언급했듯이 전 세계 어느 나라도 기본소득을 중추적 복지제도로 고려하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 왜 사람들은 기본소득제도에 주목하는 것일까?

그것은 현재 우리가 처한 다음과 같은 사회경제적 조건과 상관이 있다. 먼저 근로연령집단의 경우 고용과 생존의 불안정성에 노출되는 비중이 과거

에 비해 현저하게 높아졌음에도 불구하고 자신의 위험을 적절하게 분산시킬 제도에 제대로 포용되지 못하고 있다. 이를 좀 더 자세히 설명해보자.

기본소득을 주목받게 한 사회적 배경의 하나로 흔히 거론되는 요인은 'AI 주도의 자동화'(automation)로 상징되는 4차 기술혁명이다. 예컨대 미국의 대통령 경제자문위(CEA)⁵⁾는 AI로 인해 앞으로 시간당 20달러 이하의 경우 83%, 20~40달러 일자리는 31%가 사라질 것이라고 예측한 바 있다.⁶⁾ 사실 과거 자본주의 역사에서 현존하는 기술을 일시에 낡은 것으로 만들어버리는 혁신은 언제나 존재해왔다. 문제는 인공지능 주도의 4차 기술혁명에서는 혁신에 의해 파괴되는 기존 일자리의 수는 빠르게 늘어나고 있는데 이러한 일자리의 감소를 대체하는 신규 일자리의 증가 속도가 과거에 비해 현저하게 느려짐으로써 저학력 육체노동자는 물론 상대적 고학력자인 사무직 노동자들도 일자리를 잃게 될 것이라는 암울한 예측이 점점 더 힘을 얻고 있기 때문이다.

즉 단순 육체노동만을 대체하던 과거의 자동화와 달리 AI는 기존에 인간의 고유 영역이라고 여겨지던 운전, 번역 및 기초적인 글쓰기 같은 작업도 대체할 것이라는 점이다. 결론적으로 현재 노동시장에서 일어나고 있는 변화는 과거의 숙련편향적 기술진보(skill-biased technology change)를 뛰어넘어 슈퍼스타편향적 기술진보(superstar-biased technology change)의 단계이며 결국 AI가 일구어내는 경제성장의 혜택이 아주 극소수의 사람들에게만 돌아갈 것이라는 우려가 점차 커지고 있다.⁷⁾ 이제 세상은 로봇을 소유한 1%와 일자리를 얻지 못한 99%의 사회로 나누어질 것이라는 세기말의 우울한 메타포는 이러한 사회적 우려의 결과물이다. 바로 여기서 기본소득은, 바

5) Executive Office of the President(2016). 영어 원문은 <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/EMBARGOED%20AI%20Economy%20Report.pdf>에서, 국내 요약번역본은 <https://brunch.co.kr/@kakao-it/43>에서 찾아볼 수 있다(접속일자: 2017년 4월 24일).

6) 국내에서도 이에 대한 연구가 진행되고 있다. 김세움(2015)에 따르면 '노동시장 전체 일자리의 55~57%가 향후 수십 년 사이 컴퓨터에 의해 대체될 확률이 0.7 이상인 고위험 군에 속한다'고 한다.

7) Executive Office of the President(2016) p.2.

로 성장의 과실을 나누어먹지 못하는 우울한 시대를 살아가야 하는 ‘99%를 위한 대안적 복지제도’로 거론된다.

기존 사회안전망의 또 다른 문제점은 사회구성원들의 사회안전망으로의 편입조건이 개인들의 근로 여부와 연계된다는 것(이를 흔히 ‘노동연계 사회 보장제도’라고 부른다)이다. 현재의 사회보험은 노동자가 자신의 근로소득으로 그 보험료를 부담하고 이후에 노동을 계속할 수 없는 위험(실업이나 건강상의 위해)에 직면하게 되었을 때 그 적립된 보험료로부터 혜택을 받는 구조로 설계되어 있다. 그런데 최근 들어 자신의 노동을 제공하는 이들이 사회보험의 혜택을 누릴 수 있는 집단과 일치하지 않는 경우가 자주 발생하고 있다. 같은 노동자일지라도 근로형태별로 사회보험가입률의 격차가 매우 크다는 사실이 그 좋은 예이다. 2016년 8월 기준으로 정규직의 경우 노령화(국민연금), 건강약화(의료보험), 해고(실업보험)의 위험을 담보하는 사회보험에 최소 80% 이상이 가입되어 있다. 그러나 비정규직의 경우는 사정이 전혀 다르다. 이들은 첫째, 정규직에 비해 사회보험 가입률 자체가 낮을 뿐 아니라 둘째, 비정규직 내에서도 그 고용형태에 따라 매우 큰 가입률의 격차가 존재한다. 예를 들어 근로기간이 정해져 있는 기간제근로자의 경우 사회보험 가입률은 50% 수준이지만 파견근로자나 용역근로자와 같은 비전형 근로자의 경우는 채 30%도 넘지 못한다(보다 자세한 분석은 <표 II-2> 참고). 노동시장에 기존 사회보험의 혜택을 받지 못하는 형태의 노동이 만연할 뿐 아니라 이들 내부에서의 분화도 점차 심화되고 있는 현재와 같은 상황에서 근로 여부 자체를 전제조건으로 삼지 않는 기본소득제도는 매우 혁신적 제도라 할 수 있겠다.

〈표 II-2〉 근로형태별 사회보험가입률(2016년 8월 기준)

(단위: %)

근로형태	국민연금(직장가입자)	건강보험(직장가입자)	고용보험
임금근로자	67.6	72.6	69.6
정규직	82.9	86.2	84.1
비정규직	36.3	44.8	42.8
한시적 ¹⁾	53.1	65.1	60.9
기간제	55.3	69.0	63.8
비기간제	44.3	49.2	49.6
시간제 ²⁾	15.3	19.3	20.9
비전형 ³⁾	19.9	32.6	29.2

- 주: 1) 한시적 근로자: 근로계약기간을 정한 근로자(기간제근로자) 또는 정하지 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 없는 근로자(비기간제 근로자)
 2) 시간제 근로자: (혹은 단시간 근로자): 직장 (일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우
 3) 비전형 근로자: 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내(재택, 가내) 근로자, 일일(단기) 근로자

출처: 통계청, http://kosis.kr/stall.html?orgid=101&tblid=DT_1DE7081#(접속일자: 2017년 4월 24일)

한편으로 기존의 고용연계 사회보장제도는 노동시장에 진입한 적이 없는 계층에는 ‘그림의 떡’과 같은 제도이다. 결과적으로 구조적으로 노동시장 진입에 어려움을 겪는 집단의 경우 필요한 사회보장제도의 혜택을 받지 못하게 된다. 현재 우리 사회에서 바로 이러한 형태의 어려움을 겪고 있는 대표적 계층이 청년집단이다.

2016년 4월 기준으로 15세에서 29세 사이의 청년 실업률은 10.9%로 이는 전체 실업률 3.9%보다 현저하게 높은 수치이다. 이와 같은 높은 수준의 실업률에도 불구하고 청년들은 노인이나 한부모가정과 같은 다른 취약계층과 비교했을 때 정부로부터 지원을 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 한국보건사회연구원의 국민생활실태 조사자료를 이용하여 여유진(2016)은 가구유형별 소득수준의 차이를 분석하였다. 여유진(2016)은 조사자료를 통해 여러 가구 유형 중 노인(부부), 한부모가정, 청년 단독세대가 시장소득 기준으로 가장 맨 밑바닥에 있는 가구라는 사실을 발견했다. 다음으로 이 집단이 부담하는 조세와 정부로부터 받는 이전지출을 계산한 후 이들 가구의 가치분

소득의 수준을 살펴보았다. 그 결과 같은 저소득 가구 중에서도 노인(부부) 및 한부모가정과 청년 단독세대의 처지가 정부의 개입을 거치면서 상이해진다는 점을 확인하였다. 노인(부부)와 한부모가정의 경우 이들이 내는 세금에 비해 정부로부터 받는 이전소득의 규모가 더 크기 때문에 시장소득에 비해 가처분소득이 올라간다. 반면에 청년 단독세대의 경우 정부로부터 받는 이전수입이 거의 없기 때문에 시장소득에 비해 가처분 소득은 (조세부담금만큼) 낮아진다.

예컨대 조사대상 가구의 평균소득을 100으로 놓았을 때 청년 단독가구와 한부모가정의 시장소득은 각각 71.5와 54.9로 오히려 청년 단독가구의 시장소득이 높았다. 그러나 조세와 정부의 이전지출 뒤에 남는 가처분소득은 각각 67.6과 66.7로 이들 두 집단 사이의 소득격차가 사실상 사라지게 됨을 알 수 있다(〈표 II-3〉 참고). 서울시와 성남시의 기본소득제도가 여러 집단 중 청년을 그 주요 수혜대상으로 삼았던 이유도 이러한 사실과 관련이 있다.

〈표 II-3〉 가구유형별 소득과 재산의 상대배율(2011년)

(전체가구 평균=100. 단위 %)

가구유형	근로소득	가처분소득	총재산	순재산
청년단독	71.5	67.6	21.0	22.4
청년부부	147.9	132.3	78.8	78.1
청년부부와 1자녀	132.7	120.4	94.3	89.4
청년부부와 2자녀	144.6	130.4	99.7	96.4
장년부부와 2자녀	184.3	169.0	165.3	165.8
장년부부와 1자녀	144.2	139.8	163.3	162.9
장년부부	81.6	88.1	141.3	142.3
노인부부	18.5	51.0	119.0	129.7
노인단독(75)	5.4	24.9	41.6	45.0
노인단독(>=75)	1.6	20.8	30.7	33.8
한부모	54.9	66.7	39.3	34.9
기타	93.1	94.2	93.0	91.7
전체가구	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 여유진(2016), 「생애주기별 소득·재산의 통합분석 및 함의」, 『보건복지 이슈 앤 포커스』 306호, 한국보건사회연구원, p.3

지금까지 논의가 주로 정치적으로 진보적인 태도를 취하는 진영의 주장에 근거해 있다면 그 대척점, 즉 보수적인 입장에서 기본소득을 지지하는 논리에도 귀 기울일 필요가 있다. 흔히 리버테리안(libertarian)이라는 불리는 자유방임주의자들이나 보수당 소속 정치인들 역시 기본소득을 지지한다. 이들의 지지논거는 한마디로 “The simpler, the better”로 요약될 수 있다. 즉 모든 제도는 단순하게 설계될수록 그 효율성이 배가된다는 것이다. 제도가 복잡하게 설계될 경우 제도의 집행자나 수급자 모두 행동을 바꿀 유인이 생기게 되고 결국 이것이 제도의 작동을 방해하여 사회 전체적으로 비효율을 만들어 낸다는 것이다. 이러한 맥락에서 자유방임주의자나 보수주의자들은 기존 복지제도의 대폭적인 대체나 폐지를 전제로 한 기본소득을 선호한다.

예컨대 미국의 보수적 경제연구소인 미국기업연구소(American Enterprise Institute) 소속의 정치학자 찰스 머레이(Charles Murray)는 미국의 사회부조나 사회보험을 연 \$13,000의 기본소득으로 대체하는 안을 제안한 바 있다(이중 \$3,000는 의료보험을 구입하도록 강제한다).⁸⁾ 이 안에 따르면 기본소득 도입에 따라 사회보장연금(social security), 메디케이드(medicaid), 메디케어(medicare), 푸드스탬프(food stamps), 주택보조금과 같은 공적부조나 사회보험뿐 아니라 연금과 사회보험에 대한 회사 쪽 기여금(그리고 여기에 주어지는 정부의 세제혜택)과 같은 민간의 재정지원분이 대체되는 것을 전제한다. 머레이에 따르면 2014년 기준으로 자신의 제안이 채택될 경우 현재의 사회보장제도 유지에 필요한 지출액을 2천억달러 정도 절감할 수 있다고 보고 있다. 물론 여기에는 단순화된 복지제도로 인해 축소되는 정부의 규모와 행정비용이 포함되어 있다.

인도와 같은 저개발국에서 기본소득을 도입하자는 문제의식⁹⁾도 유사하

8) Charles Murray, “A guaranteed income for every American”, 2016(<http://www.aei.org/publication/a-guaranteed-income-for-every-american/>(접속날짜: 2017년 4월 24일))

9) 기본소득에 대한 인도정부의 기본적 의견은 <http://indiabudget.gov.in/es2016-17/echapter.pdf>(접속일자: 2017년 4월 24일)에서 찾을 수 있다. 이에 대한 The Economist의 소개 기사는 다음과 같다. <http://www.economist.com/news/finance-economics/21716025-india-taking-idea-universal-basic-income-seriously-if-not?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/>(접속일자: 2017년 4월 24일)

다. 기본소득은 현금지급이 원칙이기 때문에 이들 나라에서도 국가가 개인에게 현금을 은행계좌에 넣어주는 것으로 기본소득은 집행될 수 있다.¹⁰⁾ 만약 이미 기초적인 전산망이 구축되어 있고 일반인들이 금융기관에 비교적 쉽게 접근가능하다면 기본소득은 현물급여에 비해 재정의 누수나 탈루 없이 이를 필요로 하는 사람들에게 직접 전해진다는 장점이 있다.

한편 우리나라 상황에서는 정부 주도 재정지원 사업의 효과성과 관련하여 기본소득이 갖고 있는 간결함이 주목을 받는다. 예컨대 정부는 저출산 극복이나 청년 고용률 제고를 위해 천문학적 수준의 예산을 지출하고 있지만 그 정책 효과는 미흡하다. 예컨대 김도형(2016)은 사회보험 사각지대 해소를 목표로 영세사업장에 근무하는 노동자의 사회보험료 부담을 정부가 보조해주는 두루누리 사회보험사업(2016년 기준 5,202억원 예산 투여)의 정책 효과를 분석한 바 있다. 김도형의 분석에 따르면 1,000여 명의 근로자와 사용자에게 국민연금보험료를 지원할 때 이 사업으로 인해 사회보험에 가입하게 된 노동자의 수는 15명에 불과하다. 즉 사업예산 5,202억원 가운데 79억원만이 애초 정책목표였던 사회보험 가입자 수 증대에 사용되었을 뿐이고, 나머지 5,123억원은 사업의 수혜자가 될 필요가 없는 집단에 지출되었다는 것이다. 이는 만약 정부가 사회보험료 지원이 꼭 필요한 계층을 상대로 현금을 지급하였다면 정부지출을 1.5%로 줄이고도 동일한 정책효과를 만들어 낼 수 있었음을 의미한다.¹¹⁾

일반적으로 정부와 국민 사이에는 정보비대칭성 문제나 이해관계의 불일치로 인해 정책수요자를 만족시킬 수 있는 현물급여제도를 고안하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 정부정책에 대한 국민의 신뢰도가 낮거나 사회구성원 간의 이질성이 큰 조건하에서는 국민을 만족시키는 정책을 집행하는 것은 매우 어려운 일이 된다. 물론 정부는 최근 들어 다양한 성과평가지표를

10) 나미비아 기본소득 실험에서 보듯이 일반적으로 금융인프라가 가장 취약한 남아프리카에서조차 기본소득의 지급은 우체국 예금 계좌로 송금되었다(강남훈, 2010).

11) 물론 지극히 단순화된 논리이다. 실제에 있어서는 정보의 비대칭성으로 인해 혜택이 실제로 필요한 집단과 그렇지 않음에도 불구하고 혜택이 필요하다고 주장하는 집단을 구분하는 비용이 든다. 그럼에도 불구하고 그 비용이 전체 사업예산의 98.5%에까지 이르는 않을 것이다.

개발하고 이를 적용함으로써 재정사업의 효과성을 높이기 위해 노력하고 있다. 그러나 아무리 외부에서 평가지표를 개발하여 제도의 실효성을 높이기 위한 노력을 기울인다 할지라도 앞서 거론한 문제점들이 완벽하게 제거되지는 않는다. 오히려 성과가 모호한 기존의 현물 위주의 정부지출을 현금이전으로 대체하는 것이 오히려 정책목표 달성에 있어 효과적이지 않을까라는 생각이 공감대를 넓혀가고 있다. 그리고 이는 자연스럽게 기본소득에 대한 호감으로 이어진다.

3. 기본소득에 대한 이론적 고찰

일반적으로 사회안전망¹²⁾은 다음의 두 가지 통로를 통해서 노동유인에 영향을 미친다. 먼저 정부의 이전지출로 인해 수급자의 소득이 늘어나게 된다. 이에 따라 경제주체들이 과거에 비해 더 많은 여가시간(혹은 더 적은 노동시간)을 선택할 수 있다. 이를 경제학에서는 흔히 소득효과(income effect)라고 부른다.

두 번째 통로는 실업상태에서 사회안전망의 혜택을 받고 있는 근로자가 취업 후 노동소득이 발생할 경우 기존의 보험급여나 공적부조가 감소하는 것과 관련이 있다. 예컨대 기초생활보장제도상의 저소득층이 받는 생계급여의 경우 보충급여의 원칙에 따라 노동소득이 증가한 경우 이와 비례하여 급여액이 감소한다. 이러한 복지수혜액의 감소는 결국 세후임금의 감소를 의미하게 되고 노동시장 참가자의 입장에서 보면 이는 명목세율이 증가하는 것과 다르지 않다. 아주 극단적인 사례이기는 하지만 경우에 따라서는 노동시장에 참여하여 급여를 받는 것이 실업상태를 유지하여 복지급여를 받는 것보다 소득 측면에서 불리할 수 있다. 경제학의 관점에서 이러한 입직(入職)으로 인한 복지편익의 감소는 세후임금의 하락(즉 여가의 가격이 상대적

12) 본 연구에서 사회안전망이란 개인이 본인의 의사와 무관하게 직면하게 되는 위험을 회피하기 위해 강제로 가입되는 사회보험(social insurance)과 일정한 경제수준의 이하의 상황에 처해 있는 개인에게 국가가 세금을 통해 현물 및 현금 급여를 제공해주는 공공부조(social assistance)를 포함한 개념을 말한다.

하락)으로 인해 사람들이 노동 대신 여가를 더 선택하게 만든다. 이를 대체 효과(substitution effect)라고 부른다. 요약하면 새로운 사회안전망의 도입이 사회후생에 미치는 영향은 이 제도가 기존 경제주체의 노동공급의 유인에 어떠한 영향을 주는가에 달려 있는데 이는 결국 대체효과와 소득효과의 크기에 달려있다고 생각할 수 있다.

이러한 관점에서 기본소득제도를 평가해보자. 기본소득은 다른 공적부조 체계와 달리 노동시장의 참여 여부와 무관하게 일정 금액을 지급한다. 이런 점에서 기본소득제도는 개인들에게 대체효과는 발생시키지 않는다. 따라서 이론적으로 기본소득은 소득효과만을 발생시킨다. 여기서 흥미로운 사실 한 가지는 소득효과의 크기를 측정한 여러 연구들은 소득효과로 인한 노동공급의 감소는 일반인들이 우려할 정도로 크지 않다(이러한 연구를 종합한 보고서로 Marinescu, 2017b를 참고하라)라는 점을 이야기하고 있다. 이러한 결론에 비추어보면 기본소득 도입이 노동공급에 미치는 영향은 노동공급의 대폭적 삭감을 우려할 정도로 그다지 크지 않을 수 있다라고 예측할 수 있다.

더 나아가 혹자는 설사 기본소득이 발생시키는 소득효과로 인해 노동공급의 감소가 발생한다고 하더라도 이는 큰 문제가 될 것이 없다는 견해를 제시하기도 한다. 이 주장의 요지는 다음과 같다. 일반적으로 사회후생함수(social welfare function)의 변화에 영향을 주는 것은 각 경제주체의 소비이지 노동시간이 아니다. 따라서 소득이 늘어나 경제주체의 소비가 늘고 후생이 증가한다면 이러한 현상의 반사적 결과로 인해 사람들의 노동시간이 감소한다고 해서 사회후생의 관점에서 큰 문제가 발생하지 않는다는 점이다.

그렇다면 기본소득은 노동공급 측면에서 문제가 없는 만능의 제도인가? 그렇지 않다. 오히려 기본소득이 노동공급에 미치는 부정적 측면은 기본소득의 지급 그 자체가 아니라 기본소득의 재원 마련의 수단과 관련이 있다. 국가가 보유하고 있는 천연자원의 판매대금의 일부를 재원으로 사용하는 알래스카의 경우를 제외한다면 기본소득에 대한 재원은 크게 다음의 3가지 방법으로 마련될 수 있다.

첫째, 기존 현금성 이전소득 및 사회적 현물(in-kind) 이전소득을 기본소득으로 대체하는 것이다. 예컨대 생계급여나 근로장려금 등을 기본소득으로 대체하거나 중위소득 70% 미만 가구에 대한 보육료 지원이나 장애인 LPG 할인 등과 같은 정부로부터 받은 사회적 현물 이전소득에 들어가는 예산 모두 기본소득 예산에 편입시키는 것이다. 이러한 형태의 기본소득은 이 제도를 집행함에 있어 추가적 예산지출이 없다는 점에서 ‘협의를 예산중립적 기본소득’(budget-neutral basic income)이라고 부를 수 있다.

둘째, 기존의 조세지출(expenditure)의 일부 혹은 전부를 기본소득으로 대체하는 것이다. 예컨대 기본소득과 관련된 OECD 보고서(2017)에서 기본소득의 재원조달 방법으로 각종 현금성 지출과 조세지출(감면조항)을 통해 조달한다고 가정하고 있다. 이 경우 명목세율의 변화는 없으나 실효세율의 인상이 발생한다. 이는 광의의 예산중립적 기본소득(budget-neutral BI)이라고 부를 수 있다.

셋째, 명목세율의 인상이다. 즉 세율의 인상을 통해 기본소득에 소요되는 예산을 감당하는 것이다. 이 경우 예산중립적 기본소득(budget-neutral BI)에 비해 개개인이 받는 기본소득 수급액은 증가하게 되나 동시에 납세액도 증가하게 된다. 이러한 기본소득을 추가예산소요 기본소득(additional budget-requesting BI)이라고 명명할 것이다.

경제이론적 관점에서 기본소득의 혁신 지점은 이 제도가 도덕적 해이의 문제로부터 자유로운 복지제도라는 점이다. Gruber(2016)의 지적대로 일반적으로 보험이 발생시키는 도덕적 해이의 문제는 본질적으로 보험가입자의 행태를 비효율적으로 변화시키는 데 있다. 예컨대 근로자가 상해보험 수급권을 유지하기 위해 거짓으로 상해가 발생하도록 만들거나 의료보험 가입 후 건강 유지를 위한 노력을 적게 하는 경우가 그 대표적 사례이다. 그러나 기본소득은 이러한 문제로부터 자유롭다. 이는 기본소득이 이를 수급하는데 별도의 자격을 필요로 하지 않는 보편적 복지제도이기 때문에 가능하다.

마지막으로, 기본소득의 혁신성은 복지예산 집행의 비효율성을 최소화하였다는 데서 찾을 수 있다. Gruber(2016)는 소득이전 정책을 집행하는 과정

에서 발생하는 비효율을 세 가지로 나누어 분석한다. 먼저 소득이전 과정상의 관리 혹은 행정 비용이다. 외국의 여러 선행 연구들은 기본소득과 같은 현금이전정책이 갖는 효율성에 대해 언급하고 있다. 보편적 현금이전제도의 효율성은 크게 두 가지로 나누어 이해될 수 있는데, 기본의 복지정책을 현금이전으로 대체하는 것의 이점과 소득이나 구직상태 여부에 대한 조사가 불필요해짐으로써 발생하는 이점이 있다. 또한 기본소득은 원칙적으로 사회구성원 전체가 수급혜택을 받기 때문에 신청주의 원칙을 택함으로써 실제 정부의 지원을 절실히 필요로 하는 개인이 지원 대상에서 배제되는 일도 발생하지 않는다는 장점이 있다.

Ⅲ. 해외 각국의 기본소득

1. 국가별 사례

가. 스위스 및 프랑스

스위스나 프랑스의 사례는 뒤에서 살펴볼 네덜란드나 핀란드 사례와 달리 실제 집행되고 있는 정책이 아니라 단순 정책 제안에 가깝다는 한계가 있지만 전 세계적으로 기본소득이란 제도에 대한 인지도를 높여준 사례라는 점에서 그 내용을 간략하게 설명하고자 한다.

스위스에서는 지난 2016년 성인 한 사람에게 매월 2,500스위스프랑(약 한화 282만원)을 지급하는 것을 골자로 하는 기본소득안에 대한 국민투표(referendum)가 진행되었다. 스위스는 일정수의 시민이 서명을 하면 이를 의무적으로 국민투표에 붙이는 일종의 ‘민중발안(popular initiative system)’ 제도를 갖고 있다. 이 규정에 따라 기본소득을 지지하는 사회단체들이 10만 명 이상의 시민서명을 받은 후 국민투표를 요구하였고 그 결과 기본소득안에 대한 국민투표가 진행되었다. 그러나 스위스의 기본소득안은 찬성 23%, 반대 77%로 부결되었다.¹³⁾ 스위스와 유사한 형태의 기본소득안은 프랑스 사회당 대선 후보인 Benoît Hamon에 의해 제안되었다. 그는 18세 이상의 모든 시민에게 월 750유로(약 91만원)를 약속하고 그 재원을 로봇세로 충당하겠다고 밝혔다.¹⁴⁾ 두 나라 모두 성인에게 아무런 조건 없이 현금을 지급

13) “Switzerland’s voters reject basic income plan,”(2016.6.5.). BBC News
<http://www.bbc.com/news/world-europe-36454060>(접속날짜: 2017년 2월 20일)

14) Gregory Viscusi, “French Socialist Vision Sees Money for All, Funded by Robots,”
(2017.1.31.) Bloomberg.
<https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-01-31/french-socialist-vision-promises-money-for-all-funded-by-robots>(접속날짜: 2017년 2월 20일)

하는 형태의 기본소득을 제안한 것임을 알 수 있다. 자치단체 차원에서 기본소득실험을 진행하고 있는 나라는 캐나다(온타리오)와 네덜란드(위트레흐트), 미국(알래스카)이다. 이중 알래스카를 제외하고 다른 두 나라는 무조건성이나 보편성을 강조하는 앞서 프랑스나 스위스의 기본소득 형태와는 거리가 멀다. 이를 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

나. 캐나다와 네덜란드

2017년부터 캐나다 온타리오(Ontario)주의 경우 기본소득 사전 모의실험(pilot)을 진행¹⁵⁾하고 있다. 2016년 온타리오주 재무성(Ministry of Finance)은 빈곤감소 정책의 하나로서 기본소득 정책을 제안하고 이에 대한 모의실험을 진행한다는 것을 공지하였다. 지금까지 외부에 공개된 온타리오주의 기본소득제도 모의실험의 주요 내용은 다음과 같다.¹⁶⁾

먼저 모의실험 기간은 3년으로 설정되어 있다. 캐나다 온타리오주의 기본소득은 저소득층의 소득보장을 목적으로 소득액이 일정금액(threshold)보다 낮은 경우 정부가 그 차액을 보조해주는 일종의 음의 소득세(Negative Income Tax)¹⁷⁾의 성격을 갖고 있다. 이러한 음의 소득세는 수혜에 있어 노동을 조건으로 하지 않는다는 특징을 갖고 있지만 정부의 소득조사를 전제하고 있고 그 대상자도 저소득층을 대상으로 하고 있고 개인마다 지급받는 액수가 다르다는 점에서 기본소득과는 차이가 있다. 모의실험의 참여대상자는 18~64세의 주민을 대상으로 독신인 경우 연 34,000캐나다달러(약 2,900만원), 부부(보다 정확히는 가구원 수가 2인 이상)인 경우 연 48,000캐나다달러(약 4,100만원) 이하인 경우 기본소득을 받을 수 있는 자격이 주어진다. 온타리오주의 기본소득은 음의 소득세 구조를 갖고 있기 때문에 독신의 경우 연 16,869캐나다달러(약 1,440만원), 가구원 수가 2인 이상인 경우 24,027

15) <https://www.ontario.ca/page/finding-better-way-basic-income-pilot-project-ontario> (접속 날짜: 2017년 2월 20일)

16) <http://www.mah.gov.on.ca/Page16589.aspx> (접속날짜: 2018년 1월 4일)

17) 대표적인 음의 소득세 실험은 1970년대 미국의 시애틀과 덴버, 뉴저지 등에서 진행되었다. 이에 대한 간략한 설명은 Marinescu(2017b) 참고

캐나다달러(약 2,050만원)을 최대한으로 잡고 지급하는 것을 원칙으로 하고 장애인에게는 6,000캐나다달러를 추가로 지급한다(유종성, 2018).

온타리오주는 기본소득의 액수를 근로소득이 발생할 경우 50%를 감액하여 지급하고 다른 복지급여를 수급할 경우 100%(즉 전체 액수)를 삭감하도록 설계하였다. 실험대상자는 4천명이며 모집단에서 무작위로 추출해서 신청서류는 보내지만 참여 여부는 강제가 아니라 개인의 선택에 맡겨두고 있다.

마찬가지로 250명의 시민을 상대로 월 960유로(약 120만원)을 지급하는 기본소득 실험을 진행할 예정이라고 알려져 있던 네덜란드의 위트레흐트(Utrecht)시의 경우도 실제 앞서 언급한 스위스나 프랑스의 기본소득제도와는 상당히 거리가 있다.¹⁸⁾ 오히려 실제 진행되고 있는 것은 기존의 엄격한 수급조건을 상호성(reciprocity) 이론에 따라 완화시킬 경우 이것이 수급자의 행동에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 것이다.¹⁹⁾ 실제 위트레흐트 주의 영문 홈페이지를 보면 자신들은 기본소득 실험을 하고 있는 것이 아니라 사회부조를 받기 위해 기존의 수혜자에게 요구했던 강한 행위제한규정들을 완화시키는 연구(a study on the effects of relaxing some conditions or duties to receive social assistance)라고 명시적으로 언급하고 있다.²⁰⁾

네덜란드의 기본소득 실험을 이해하기 위해서는 먼저 현행 사회보장제도, 특히 실업수당이나 보험금의 수급조건을 이해할 필요가 있다. 네덜란드의 현행 구직자 현금급여 체계는 사회보험 기반의 실업보험급여와 조세 기반의 공공부조급여가 있다. 네덜란드의 경우는 전통적으로 매우 관대한 현금급여

18) "The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment." (2016.6.21.), The Atlantic, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlands-utrecht-universal-basic-income-experiment/487883/>(접속날짜: 2017년 2월 20일)

19) 네덜란드 사례에서 주목해야 할 또 다른 측면은 기본소득 실험에 있어 중앙정부가 통일적 실험모델을 제시하여 전국적으로 실험하는 것이 아니라 실험에 참가하는 지방자치단체마다 각기 강조점이 다른 모델을 갖고 진행한다는 점이다. 실제 기본소득 실험은 위트레흐트 외에 틸버그 등 다른 도시에서도 진행되고 있다. 중앙정부가 그 실험 내용을 승인하는 식으로 관여한다. 이러한 식으로 기본소득 실험이 설계된 기본적인 이유는 네덜란드의 경우 실업과 관련된 공공부조의 일차적 책임자가 중앙정부가 아니라 지방정부의 책임이기 때문이다(이병희 외, 2013, p. 198).

20) <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/>(접속날짜: 2017년 3월 8일)

체계를 갖고 있는데 실업급여의 경우 최소 70%의 소득대체율을 보이고 있으며 공공부조의 경우 자산조사 결과와 가족구성에 따라 무기한 지급되기도 한다(이병희 외, 2013. p. 193). 이로 인해 공공부조에 대한 의존성이 크게 증가하는 것이 사회적 문제로 부각되었고 이에 대한 중앙정부차원의 개선 움직임이 있었다.

이러한 노력의 일환으로 네덜란드의 현행 사회보장법은 실업수당이나 실업보험금을 받는 계층의 사회복귀(reintegration)²¹⁾비율을 높이기 위해 구직 노력을 하지 않는 수급자(특히 장기수급자)에게 일정한 의무를 부과한다. 예를 들어 실업수당을 받는 경우 수급자가 자신의 경력과 무관한 일자리에라도 반드시 지원하게 하고 만약 취업되었을 경우 경험이 없다거나 자신의 적성과 맞지 않는다는 이유로 이를 거절할 수 없게 만들었다. 이를 위반한 경우 수급액을 감액하고 있다. 이러한 제재는 특히 장기수급자에게 더 엄격하게 적용된다. 이처럼 정부에 의해 제안된 일하는 복지(workfare) 개념에 근거한 ‘억압과 강제’의 접근방법은 각 자치단체들의 반발을 일으켰다(노정호, 2018). 결국 위트레흐트, 틸부르크(Tilburg), 암스테르담(Amsterdam), 그로닝언(Groningen) 등의 자치단체들은 정부의 새로운 접근방법이 애초 의도대로 수급자들의 빠른 사회복귀(노정호는 이를 ‘재진입’이라고 번역하였다)를 촉진시킬 것인지를 실험하려고 하였다. 여기에는 제재 중심의 현행 규정 외의 다른 방법으로 수급자들의 사회복귀라는 정책목표를 달성할 수는 없는 것인지에 대한 의문에 답을 찾기 위한 의도도 있다.

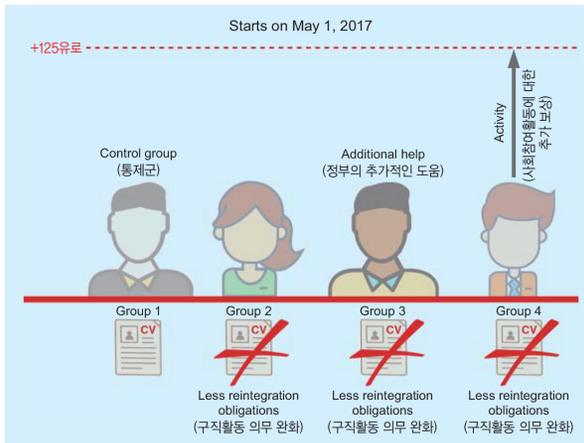
이들의 실험설계를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 기존 실업급여나 수당을 받고 있는 그룹 중에 이 실험에 참가할 자발적 신청자를 모집한다. 그다음 이들은 2년 동안 각기 다른 실험군(treatment group) 중 어느 하나에 본인의 의사와 무관하게 편입되어(random assignment) 노동시장의 참여 여부와 그 정도를 관찰받게 될 것이다. 실험군들은 크게 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수혜기간 동안 ▲실업자가 사회참여를 위한 노

21) 이는 노동시장에 참여하여 유급노동을 위한 구직활동을 하는 것 뿐만 아니라 자원활동이나 돌봄노동과 같은 사회활동에의 참여를 포함하는 포괄적 개념이다.

력을 하지 않아도 제재를 받지 않는 그룹 ▲사회참여 활동(돌봄노동이나 자원봉사)을 하면 추가로 돈(125유로)을 더 받는 그룹 ▲취직할 경우 사회보장급여 외에 자기소득의 50%(최고 한도는 월 199유로)를 추가로 더 가질 수 있는 그룹(현재는 6개월 동안 25%) 등이 그것이다(그림 Ⅲ-1 참고). 이 실험에서는 같은 도시에 거주하는 기존 실업급여 수혜자들이 바로 통제군(control group)이 된다.

네덜란드 기본소득 실험과 핀란드의 기본소득 실험의 차이는 후자의 경우는 중앙정부 차원에서 기본소득 실험에 필요한 법률을 제·개정하여 기본소득 실험에 참여한 자가 겪을 수 있는 현행 규정과의 충돌을 사전에 제거한 반면, 자치단체 차원에서 추진되는 네덜란드의 경우는 실험에 참여하는 것이 현행 법규정과 충돌하는 문제가 발생하는 것이다. 예를 들어 위트레흐트 기본소득은 실업자가 구직활동에 필요한 사회참여 활동을 하지 않아도 아무런 제재를 받지 않게 설계되어 있지만, 이는 이 경우 불이익을 주는 네덜란드의 현재 제도(이른바 Participation Act(PA)의 Annex)와 상충된다. 이를 해결하지 않고 실험을 진행할 경우 과연 그 실험결과를 어떻게 해석해야 할지 문제가 아닐 수 없다.

[그림 Ⅲ-1] 네덜란드 위트레흐트시의 기본소득 실험군



출처: <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt/>
(접속날짜: 2017년 3월 8일)

결국 그로닝언과 틸부르크는 이른바 PA-Annex의 요구사항을 준수하기로 하고, 위트레흐트와 암스테르담은 이를 우회할 방법을 찾았지만 실패한 것으로 보인다(노정호, 2018).

다. 알래스카

알래스카의 경우 1976년 주 헌법 개정을 통해 석유나 천연자연 판매로 조성된 금액의 최소 25%를 영구기금(permanent fund)에 출연하도록 하였다. 1982년부터는 이 기금의 수익금 일부를 배당금(dividend)의 형식으로 알래스카 주민에게 나누어 주기 시작하였다. 배당금의 자격조건은 신청자가 ▲최소한 1년 이상 알래스카 주에 거주해야 하며 ▲다른 주에서 거주자라는 이유로 받은 혜택이 없어야 하며 ▲중범죄 전력으로 구금된 적이 없어야 한다.²²⁾ 신청에 따라 1년에 한 번 지급되며 이는 과세소득이다. 알래스카 기본소득은 자원판매를 통해 조성되기 때문에 연도별로 그 액수가 상이하다. 2016년의 경우 연간 1,022달러(약 116만원)으로 전년(2,072달러)에 비해 49% 감소하였다. 알래스카의 경우 수급자격에 특별한 조건이 없으며 자산이나 소득조사도 없고 일정한 금액이 현금으로 주어진다는 점에서 이념적으로 가장 원형에 가까운 기본소득제도라 할 수 있다.²³⁾

라. 핀란드

현재 국가 차원에서 기본소득을 실험하고 있는 나라는 핀란드가 유일하다. 현존하는 사회보장제도 전체를 기본소득으로 대체하려는 경우 이를 '사회보장 완전대체 기본소득(full basic income)'이라고 부를 수 있다. 핀란드의 기본소득은 전부가 아니라 그 일부(특히 실업 관련 정부지출)만을 대체하려 한다는 점에서 '사회보장 부분대체 기본소득'이라 볼 수 있다. 기본소

22) <http://pfd.alaska.gov/Eligibility/Requirements>(접속날짜: 2017년 2월 20일)

23) <http://pfd.alaska.gov/Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>(접속날짜: 2017년 2월 20일)

득을 받는 대상은 모든 국민이 아니라 노동시장 보조금 또는 실업수당(이하 '실업수당 등')을 받고 있는 25~58세의 실업자 중 2,000명이다. 기본소득은 도입이 결정된 것이 아니라 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년 동안 한시적으로 운영해보고 그 결과에 따라 이를 도입할지 여부를 결정하는 것이다(이러한 의미에서 기본소득 '실험'이다).

기본소득 실험을 주관하는 핀란드 정부의 주된 고민은 실업자들의 노동공급 결정에 부정적 영향을 미치고 있다고 평가받는 현행 핀란드의 실업보험 및 부조제도(이하 '실험보험 등')를 어떻게 개선할 것인가에 있다. 핀란드의 경우 실업자가 누릴 수 있는 실업보험 등과 주거수당(housing allowance)의 수준이 비교적 높게 설정됨으로써 실업자가 직업을 구할 경우 직면하게 되는 한계실효세율(effective marginal tax rate)이 약 80%까지 올라간다. 문제는 높은 한계실효세율이 소득세율²⁴⁾ 때문이 아니라 실업보험 등과 주거수당 때문에 발생한다는 것이다. 실업상태에 있던 수급자가 취업하게 되면 기존에 받던 실업보험 등에 의해 주어지던 현금이전이 중단되고 주거수당 역시 소득이 발생함에 따라 줄어든다. 이러한 기존 실업수당의 감소분은 취업한 사람에게 사실상 그의 세후소득이 감소한 것과 동일하다는 점에서 일종의 노동에 대한 세금이라고 해석될 수 있다. 이처럼 취업 이후 수급자가 직면하는 이와 같은 높은 실효세율은 이들의 노동시장 참여결정에 부정적 요인으로 작용한다.

[그림 Ⅲ-2]는 현행 핀란드 세법과 사회보장제도하에서 실업상태에 있던 취업자가 직면하는 실효세율을 보여준다. 크게 두 구간에서 세율이 크게 증가함을 알 수 있다. 먼저 실업 상태에서 직업을 갖기로 결정할 경우 한계실효세율이 거의 80%에 육박함을 알 수 있다. 높은 한계실효세율은 월 급여 1,100~1,200유로 구간에서 발견된다(이 구간에서는 실효세율이 약 70%에 이른다).

그렇다면 월 560유로(70만원)²⁵⁾의 기본소득을 제공할 경우 이러한 상황이

24) 핀란드의 가장 낮은 구간의 종합소득세율은 6%에 불과하다.

25) 서현수(2017)는 "560유로는 사회보험청(Kela)에서 기본실업 수당 또는 노동시장 보조금을 받는 사람들에게 매월 정액지급되는 금액 약 700유로에서 20%의 세금을 제외한 금

어떻게 달라지는지 살펴보자. 실업수당 등과 달리 기본소득은 취업으로 인해 그 액수가 감소하지 않는다. 따라서 취업 이후 자신이 받게 되는 세후소득은 현행 제도하에서보다 상대적으로 덜 감소한다. 실제 계산에 따르면 취업 시 80% 수준이었던 한계실효세율이 40%로 하락한다(그림 Ⅲ-2 Panel B가 이를 보여주고 있다). 이와 같은 낮은 세율은 많은 실업자들이 일자리를 구하러 노동시장에 뛰어들도록 한다.

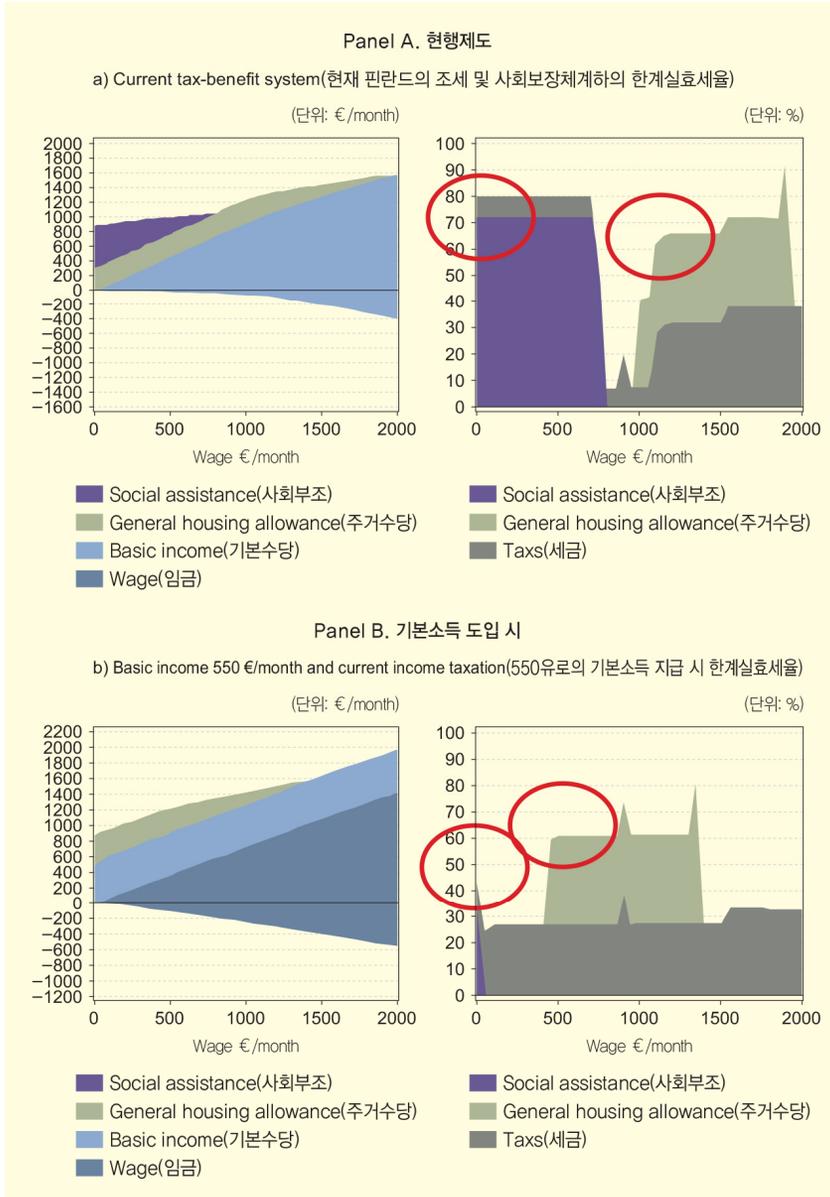
이런 측면에서 핀란드의 기본소득은 앞서 언급한 알래스카형 기본소득과 다르다. 오히려 핀란드의 기본소득은 제도 설계의 근본정신만을 놓고 본다면 노동과 무관하게 일정한 수준의 소득을 보전해준다는 점에서 음의 소득세와 비슷하고 노동의 한계실효세율을 낮추어준다는 점에서는 근로장려세제(EITC)에 가깝다고 할 것이다(이 장에서 서술된 외국 사례의 간략한 정리는 <표 Ⅲ-1>과 <표 Ⅲ-2>참고).

실제 기본소득 실험을 주관하는 KELA(사회보험청)가 공식적으로 밝힌 기본소득 실험의 목적은 기존 복지제도를 간결하게 만들고(이를 통해) 노동시장의 참여를 독려하는 것이다(The experiment explores how to make the system more empowering and more effective in terms of providing incentives for work. Further objectives include the reduction of bureaucracy and the streamlining the complicated system for providing welfare benefits).²⁶⁾

액과 대체로 일치한다고 지적하고 있다.

26) <https://www.sitra.fi/en/projects/experimental-study-universal-basic-income/#contact-us>(접속 날짜: 2017년 11월 13일)

[그림 III-2] 현행 핀란드 세법과 사회보장제도하에서의
취업자가 직면하는 실효세율



출처: Kansaneläkelaitos Kela, "From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland," Working papers 106. 2016. p. 56.

〈표 III-1〉 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 기본소득 주요 사항

	기본소득 내용	실시·운영 단위	진행상황	예산
캐나다	<p>기본소득 파일럿 연구는 음식의 소득세 모델로, 참가자들에게 매달 최소 1,415캐나다달러(온타리오 주 저소득 기준선의 75%에 이룸)의 소득을 보장하고, 장애를 가진 참가자들에게는 500달러의 추가소득을 보장할 것을 권고함</p> <p>온타리오 주의 최소 1년 동안 거주한 18~65세 주민 중에 자발적으로 실험에 참가한 사람 중에 무작위로 선택되며, 최소 3년 동안 실험이 진행됨</p>	<p>온타리오 (Ontario) 주</p>	<p>기본소득보장 파일럿 연구에 관한 종합보고서 발간</p> <p>연구의 설계 및 목표에 대한 주민의견요청</p> <p>참여자를 뽑고 동의를 얻는 등의 과정을 거쳐 2017년 3월말 이전에 파일럿이 시행될 예정</p> <p>참여 실험대상수 미정</p>	<p>안급되지 않음</p>
핀란드	<p>2016년 11월 기준으로 노동시장보조금(labour market subsidy)이나 실업수당(basic unemployment allowance)을 받은 25세~58세 국민 중 무작위로 2,000명을 선정하여 기본소득 실험을 실시함</p> <p>실험기간은 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 2년임</p> <p>기본소득 금액은 월 560유로(약 70만원임)</p>	<p>핀란드 전체</p>	<p>현재 실험 진행 중</p>	<p>정부예산은 2,000만 유로(약 245억원) 배정됨</p>
네덜란드	<p>기본소득 사회부조를 받는 그룹을 상대로 수급조건을 다소 완화하고 자발성이나 상호성의 원리를 도입할 경우 노동공급과 사회참여에 어떤 결과를 가져올지를 살펴보는 것</p> <p>근로 의무 및 봉사활동 참여에 따른 추가 수당(150유로) 등에 따라 참가자들은 6개의 그룹으로 나뉨</p> <p>기본소득 사회부조를 받던 사람중 신청자에 한하여 무작위로 추출됨. 어떤 종류의 실험군에 들어갈 것인지는 선택할 수 없으며, 실험기간은 2년으로 설정됨</p>	<p>위트레흐트 (Utrecht)시 등</p>	<p>2017년 3~4월에 참가자를 결정하며, 5월 1일에 파일럿 연구가 시행될 예정¹⁾</p>	<p>안급되지 않음</p>

	기본소득 내용	실시·운영 단위	진행상황	예산
스위스	모든 성인(650만명)에게 월 2,500스위스프랑(약 290만원), 아동(150만명)에게 월 625스위스프랑(약 72만원)을 지급함	스위스 전체	기본소득제 도입을 위한 국민투표를 실시했으나 부결됨	연간 총 2,080억스위스프랑이 소요될 것으로 예상됨 (세수/사회보장지출에 서의 이진 등을 제외하고 250억스위스프랑이 추가적으로 요구됨) ²⁾

주: 1) 위트레흐트 시 홈페이지 Weten wat werkt: onderzoek naar andere regels voor bijstand
(<https://www.uirecht.nl/werk-en-inkomen/weten-wat-werkt-onderzoek-naar-andere-regels-voor-bijstand>) (접속일자: 2017년 2월 20일)
2) Bundesamt für Sozialversicherungen(BSV). "Bedingungsloses Grundeinkommen: Kosten und Finanzierung", 2016.6.
(<https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/hintergrunddokumente/kostenundfinanzierung.pdf>) (접속일자: 2017년 2월 20일)

〈표 III-2〉 기본소득 관련 각국의 사회경제통계

	캐나다	핀란드	한국	네덜란드	프랑스
GDP(Nominal, 2015년) US Dollar, Millions	1,584,686.5	231,648.4	1,749,804.0	839,321.2	2,726,978.4
1인당GDP (Nominal, 2015년, US Dollar)	43,312	42,398	27,222	44,314	36,373
1인당GDP (PPP, 2015년, US Dollar)	44,201	42,268	34,569	49,570	41,005
기본소득제한액 (Nominal Dollar). ()안은 기본소득제한액/ 1인당GDP(Nominal)	12,804 (30%)	7,140 (17%)	3,120 (11%)	12,252 (28%)	9,574 (26%)
기본소득제한액/ 1인당GDP(PPP)	29%	17%	9%	25%	23%
인구(2016년, 천명)	36,286	5,524	50,801	16,980	66,836
노동인구비율(2014년)	68.2	63.7	73.0	65.9 (2013년)	63.67
경제성장률(2015년)	0.9	0.3	2.6	2	1.3
경제성장률 (5년평균(2011~2015년))	2.2	0	3	0.8	0.96
GDP대비 정부지출(2015년)	41.16	57.67	32.38	45.14	56.98
SOCX(GDP대비, 2016년)	17.2 (2015년)	30.8	10.4	22	31.5
실업률(2015년)	6.9	9.4	3.6	6.9	10.4
청년실업률(2015년)	13.2	22	10.5	11.3	24.7
국민부담률(2015년)	31.9	44	25.3	37.8	45.5
조세부담률(2015년)	27.1	31.3	18.5	23.5	28.6

자료: OECD 통계를 이용하여 저자 작성

2. 외국의 사례가 주는 시사점

앞 장에서 각국의 기본소득 사례들을 간략하게 살펴보았다. 본 장에서는 이 중 알래스카와 핀란드 모델을 중점적으로 평가할 것이다. 이 두 나라의 사례를 보다 자세히 살펴보는 이유는 다음과 같다. 알래스카의 기본소득은 무조건적 현금지급과 도입 당시 어떤 사회급여도 대체하지 않았다는 점에서

기본소득의 본래의 정신에 가장 충실한 모델로 평가받는다. 핀란드의 기본소득은 사회보장제도를 보다 효율적으로 바꾸겠다는 우파정부의 의도가 담겨있을 뿐만 아니라 가장 과학적 방식으로 설계되고 실험되고 있다는 점에서 살펴볼 만한 충분한 가치가 있다.

가. 알래스카 모델에 대한 평가

기본소득제도를 도입하려 할 경우 제일 먼저 고려해야 할 사항은 재원조달, 즉 예산을 어떻게 마련할 것인가의 문제이다. 천연자원의 매각자금을 통해 재원을 조달하는 알래스카와 달리 우리나라의 경우 기본소득에 필요한 예산은 결국 세금을 올리는 방식(혹은 국가부채를 늘리는 방식)을 통해 마련할 수밖에 없다.

물론 세율을 인상할 경우 어떤 세금의 세율을 올릴 것인가가 논점이 될 수 있다. 일반적으로 기본소득의 도입을 적극적으로 옹호하는 정치세력은 토지보유세를 통해 재원을 마련할 것을 선호한다. 좌파 자유지상주의자에게 토지와 같은 천연자원은 사적 소유물의 대상이 될 수 없고 모든 사회구성원에게 동등하게 배분되어야 하기 때문이다(이우진 2017).²⁷⁾ 그러나 2016년 기준으로 재산세 총액은 약 9조 9,299억원으로 10조원이 채 되지 않는다. 이 금액으로는 대략 1인당 연 20만원 수준의 기본소득이 가능한데 이는 기본소득의 충분성 원칙에 비추어보면 기본소득이라고 부를 수 없을 정도이다.²⁸⁾ 따라서 토지보유세 이외의 기존 세율의 인상(혹은 신규 과세항목의 도입)은 불가피하다. 결국 이는 장기적으로 조세부담률의 상승으로 이어질 것이다.

27) 하승수(2016)에서는 '일부는 알래스카 모델의 핵심은 '공유제에서 나오는 배당'에 있다고 보고 지하자원이 없는 나라에서도 적용이 가능한 모델'이라고 주장한다. 안현호(2016)는 공공재 중 정보재로부터 나온 얻는 기업의 수익을 사회적 배당의 형식으로 사회구성원들에게 돌려줄 수 있다고 주장한다. 이와 같은 주장은 매우 도발적 문제 제기이나 경제학적으로 정당화되기 위해서는 좀더 정교한 논리가 필요하다.

28) 국가지표체계 지방세 현황, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?dx_cd=1050(2018년 2월 10일 접속).

일반적으로 기본소득 도입에 따른 조세부담률은 기본소득의 규모와 대상, 그리고 제도 설계에 따른 가정에 따라 상이할 수밖에 없다. 본 연구에서는 Tobin(1970)의 계산법에 따라 기존 복지제도를 그대로 유지한 채 모든 국민에게 현금으로 일정 금액을 지급하는 유형의 기본소득을 도입할 경우 소요되는 비용을 매우 간략한 방식을 통해 계산하고자 한다. 이는 일종의 앳킨슨이 '정물과세 기본소득'이라고 부르는 것으로 쉽게 말해 기본소득의 재원 마련을 위해 모든 이에게 정물의 세금을 부과하는 것으로 이해할 수 있다.

Tobin은 정부가 평균 $x\%$ 만큼 세율을 통해 현재의 재정지출을 충당하고 있을 때 국민 1인당 평균 소득의 $y\%$ 수준의 기본소득을 신규 도입하려 할 경우 국민이 부담하는 최종적인 세율은 $(x+y)\%$ 라고 설명하였다. 쉽게 설명해서 기존 정부지출과 새로운 기본소득 도입에 필요한 재정의 원천은 결국 세금일 수밖에 없는데 기존 세율 경비는 현재의 세율로 조달되고 있기 때문에 기본소득을 시행하는 경우 발생하는 추가적 경비는 증세를 통해 거둔다는 것으로 이해하면 된다. 결국 기본소득의 도입 이후의 조세부담률은 기본소득의 수급액의 크기에 달려 있다.

만약 모든 국민들에게 알래스카 수준으로 월 20만 수준의 기본소득을 지급할 경우 조세(국민)부담률은 25.6(32.2)%이 된다. 현재의 조세(국민)부담률이 18.0(24.6)%임을 감안할 때 현재보다 거의 50% 가까이 세부담이 증가한다는 점을 알 수 있다. 이 경우 우리나라의 세부담이 OECD 평균 조세부담률 수준이 될 것이다. 즉 알래스카 수준의 기본소득은 '중부담-중복지' 구조하에서는 가능해 보인다. 문제는 이러한 알래스카 수준의 기본소득의 수준이 기본소득의 원칙 중 하나인 충분성의 원칙에 비추어보면 미흡하다는 것이다. 김교성 외(2017)은 기본소득의 충분성의 기준으로 각각 중위소득 10%, 30%, 50%를 제시하였다. 이를 2015년 기준 균등화된 시장소득에 따라 계산하면 1인 가구의 경우 각각 20.5만원, 61.7만원, 102.9만원에 해당한다. 기본소득금액이 중위소득의 30%를 넘는 핀란드 수준인 월 70만원일 경우 조세(국민)부담률은 44.9(51.5)%, 중위소득의 50% 미치지 못하는 프랑스 수준인 월 90만원일 경우 조세(국민)부담률은 52.6(59.2)%이 된다. 이는 현재

에 비해 국민부담률을 약 2.1배에서 2.4배 수준으로 증가시킨다는 점에서 그 실현가능성이 의심스럽다.

〈표 III-3〉 알래스카형 기본소득의 수급액과 조세부담률

(단위: %)

기본소득(1인당)	조세부담률	국민부담률
0원(현재수준)	18.0	24.6
월 20만원(알래스카수준)	25.6	32.2
OECD 평균	25.1	34.2
월 70만원(핀란드수준)	44.9	51.5
월 90만원(프랑스수준)	52.6	59.2

주: 2015년 1인당 GDP \$27,222(약 3,123만원). 우리나라와 OECD 조세부담률 자료는 2014년 기준

기본소득 도입 시 정책당국자들이 고려해야 할 또 다른 요소는 조세부담률 증가에서 발생하는 시중손실을 고려하는 것이다. 특히 현행 누진세 구조 하에서 조세부담률의 증가는 저소득층보다 고소득층의 세율 부담을 증가시킨다.²⁹⁾ 따라서 기본소득 도입 시 고소득층의 노동공급이 저소득층보다 크게 줄어들 가능성이 있고 이는 생산성이 높은 노동력 공급의 보다 큰 감소를 가져와 사회후생을 떨어뜨릴 수 있다.³⁰⁾

기본소득이 노동공급에 미치는 영향은 그리 간단한 문제가 아니다. 노동경제학 문헌에서 세율의 변화가 노동공급에 미치는 영향, 특히 대체효과에 대해서는 대체로 다음과 같은 합의가 있다.

첫째, 세율 상승에 의한 노동공급의 변화는 분명히 존재하나 그 크기는 그다지 크지 않다. 일반적으로 노동시장 참여의 의사결정에 미치는 세율의

29) 물론 기본소득에 필요한 재정 조달을 위해 늘어나는 조세부담액을 소득세의 상위구간의 누진세율을 높이는 방식으로 해결할 경우 이로 인해 소득재분배가 실현되어 불평등 정도가 낮아지는 장점도 있다.

30) 노동과 무관하게 일정한 소득을 보조해주는 음의 소득세 실험의 결과에 따르면 소득보전을 통해 비노동소득이 늘어날 경우 노동공급 탄력성은 감소한다. 남성과 여성의 경우 각각 차이가 있기는 하지만 그 크기는 각각 0.1과 0.5 수준이었다(Chetty and Bruich, 2012).

탄력성은 최소 0.2에서 0.5 정도로 보고 있다. 이는 즉 세율 인상으로 인해 세후급여가 10% 감소하면 노동공급은 2~5% 정도 감소한다는 것이다. 또한 이러한 노동공급 탄력성의 수치는 대부분 노동시장에 참여할 것인지 말 것인지와 관련된 의사결정(즉 흔히 말하는 extensive margins)과 관련된 것이지, 현재 노동시장에 참여한 사람들이 노동시간을 조정할 것인가와 관련된 의사결정(이른바 intensive margins)에 대한 것은 아니라는 것이다. 마지막으로 최고소득계층(최소 상위 1%)의 경우 최고 세율이 상승할 경우 국적을 옮기는 식으로 노동공급을 조정한다. 즉 전 세계경제 차원에서 노동공급의 변화는 없으나 일국 단위의 노동시장에서는 최고소득계층에 속한 노동자는 마치 자본이 국적을 떠나 다른 나라로 이동하는 것처럼 국적을 바꿈으로써 노동공급을 조정하는 것이다.³¹⁾

이와 관련하여 최근 알래스카 기본소득이 노동시장에 미치는 영향을 연구한 연구자의 주장에 따르면 기본소득제의 도입이 노동공급과 임금에 미치는 영향은 기본적인 경제학이론이 관심을 두는 소득효과와 톨로보다는 좀 더 복잡하다. Marinescu(2017a, 2017b)에 따르면 기본소득을 받은 경우 일을 관두는 경우는 거의 없었다. 아울러 전체적인 노동공급이 감소했으나 파트타임에 일하는 사람들의 비율은 오히려 약 2%p 상승함을 알 수 있었다. 이 두가지 사실을 기존의 경제학 이론의 틀로 설명하면 소득효과는 노동시장 참여의 의사결정(extensive margins)에는 거의 영향을 주지 않으나 노동시간의 의사결정(intensive margins)에는 그 크기는 크지 않지만 어느 정도 영향을 주는 것으로 이해할 수 있다. 이는 이른바 표준적 노동경제학자가 예측한 것과 정확히 일치한다.

Marinescu(2017b)는 기본소득의 거시경제 효과에 대해서도 주목하고 있다. 즉 기본소득이 알래스카 노동시장에 미친 영향뿐 아니라 재화시장, 더 나아가 알래스카 경제 전체에 미친 영향에 대해 여러 흥미로운 결과를 제시하고 있다. 이 중 가장 흥미로운 것은 기본소득을 받은 개인들의 노동시간

31) 또한 여기에 CEA 의장 Jason Furman의 지적처럼 노동자들이 자동화에 따라 신규로 만들어진 고소득 직업에 필요한 기술과 능력을 습득하는 데 소홀히 할 우려도 있는 것이다(Executive Office of the President, 2016).

의 감소가 반드시 알래스카 주민의 노동소득의 감소를 가져오지는 않았다는 사실이다.

이는 두 가지 이유 때문인데 첫 번째 이유는 노동공급이 감소한 만큼 시간당 급여가 인상되었기 때문이다. 노동시간은 감소했지만 시간당 임금이 상승했기 때문에 전체적인 노동소득의 변화는 없는 것이다. 또 다른 이유는 기본소득으로 인한 소비가 증가하였고 이러한 소비의 증가는 고용 증가로 이어져 시간당 임금을 상승시켰다. 결론적으로 알래스카의 기본소득 실험에 대한 연구는 기본소득 도입이 노동공급에 미치는 영향은 근로형태에 따라 이질적이며 설사 전체적인 노동시간이 감소한다고 하더라도 전체 근로소득은 변화가 없을 수도 있음을 시사한다(이에 대한 가장 포괄적인 연구로는 Jones and Marinescu, 2018 참고).

알래스카형 기본소득의 소득재분배 효과에 대해서는 국내 연구진 사이에 논란이 있다. 변양규(2017)는 가계동향조사자료를 토대로 기준소득에서 실제소득을 뺀 나머지 금액의 40%(평균적으로 1인당 약 169만원)를 해당하는 지원하는 안심소득제³²⁾와 소득에 상관없이 일정액(평균적으로 1인당 101만원)을 지급하는 기본소득제의 소득재분배 효과를 비교하였다. 한국경제연구원의 분석 결과에 따르면 안심소득제를 실시할 경우의 지니계수는 0.250으로 현재보다 불평등 정도가 약 24.7% 개선되는 데 기본소득제를 실시할 경우의 지니계수는 0.285로 불평등 정도는 14.2%에 개선되는 데 그친다(2015년 기준으로 지니계수 0.332이다).

32) 이것은 앞서 언급한 음의 소득세와 사실상 동일하다.

〈표 Ⅲ-4〉 안심소득제와 기본소득제 소득재분배 효과 비교

구분	안심소득제	기본소득제
지원 대상	인정 소득이 가구 규모별 기준 소득 미만인 가구	소득 수준에 상관없이 15세 이상 전 국민
지원 규모 산정 방식	실제 사용 가능한 소득 (인정소득)이 기준소득에 모자라는 부분의 40%	소득 수준 상관없이 일정 금액
지원 가구 수 (전체 가구 대비 비중)	818만가구(47.3%)	1,734만가구(100.0%)
지원 인구 (전체인구 대비 비중, %)	2,212만명(48.3%)	3,680만명(80.4%)
1인 당 연간 평균 지원금 (지원 대상의 경우)	169만원	101만원
순 예산	24조 8,529억원	24조 8,529억원
지니계수 (현재: 0.332)	0.250	0.285

주: 안심소득제는 기초생보 급여 중 생계, 주거, 자활급여 및 ETC(CTC 포함)을 제외하는 것을 전제
출처: 변양규(2017)의 내용을 바탕으로 저자가 일부 수정

한편 최태훈·염명배(2017)도 2015년 가계금융복지조사 자료를 이용하여, 국민 1인당 월 100만원의 기본소득을 지급하는 안과 최저생계비 금액인 60만원 미만의 복지대상에 있는 가구에 속해 있는 개인들에게 월 100만원의 최저소득보장액을 지급할 경우 두 제도 도입으로 인한 지니계수의 변화를 측정하였다. 이들의 경우 필요한 재원은 증세를 통해 조달하되 이는 특정 세목이 아니라 현재의 조세수입구조를 그대로 유지한 채 모든 세목에서 조달한다고 가정하였다. 이들의 결론에 따르면 최저소득보장에 비해 기본소득 제도가 소득불평등을 보다 크게 완화시키는 효과가 있다. 최저소득보장제도를 통해 얻어지는 지니계수는 0.287인 데 반해 기본소득의 경우는 0.182이다(〈표 Ⅲ-5〉 참고).

〈표 III-5〉 기본소득과 최저소득보장의 소득재분배 효과

(단위: 만원, 가구, 명)

기 준		최저소득보장	기본소득
가구		4,077	18,031
인구		9,538	51,127
필요 조세액		11,445,600	61,352,400
가계 납세액		7,133,756	38,239,417
비가계 납세액		4,311,843	23,112,982
재분배후(지니계수)		0.287	0.182
수혜자분포	순수혜 분포	하위 4분위	하위67분위
	순납부 분포	상위 96분위	상위 33분위

출처: 최태훈·염명배(2017).

두 연구에서 나타난 기본소득의 재분배 효과의 차이는 어디에서 기인하는가? 이는 제도 설계의 가정에 있다. 한국경제연구원의 경우 정책을 집행함에 있어 정부의 재정제약(fiscal constraint)이 있다고 가정하였다. 즉 두 제도를 시행하는 데 소요되는 재정지출의 크기가 동일하다고 가정하였다.

반면에 최태훈·염명배(2017)의 경우 기본소득 실행에 필요한 조세액이 최저소득보장에 비해 약 5배나 크다. 다시 말하면 최태훈·염명배(2017)의 경우 앞서 언급한 것과 같은 재정제약을 가정하지 않았다. 이처럼 재정제약이 완화될 경우 기본소득은 최저소득보장제도에 비해 소득불평등 완화에 미치는 효과가 보다 더 크다. 먼저 보편적 현금이전이기 때문에 일정 소득이하의 계층의 소득만 증가하는 최저소득보장제도에 비해 기본소득은 모든 소득계층의 공적이전소득이 증가한다. 이는 하위 빈곤층뿐만 아니라 중산층의 소득도 증가한다는 것을 의미한다. 즉 중위소득으로부터의 편차가 줄어든다. 또한 기본소득에 필요한 재정이 현행 조세체계에 따라 마련될 경우 그 누진적 성격으로 인해 고소득층의 세부담이 더 늘어난다. 이로부터 소득불평등의 개선이 일어나게 된다. 결론적으로 동일한 재정지출규모라는 제약하에서는 최저소득보장이 기본소득에 비해 소득재분배 효과가 크고 반대로 이러한 제약이 존재하지 않고 동일한 액수의 최저소득액과 기본소득액의 조건에서는 기본소득의 재분배 효과가 더 크다고 할 수 있다.

나. 핀란드 모델에 대한 평가

먼저 기본소득 모의실험 설계의 문제점을 간략하게 지적하고 다음으로 보다 본질적 문제를 검토하고자 한다. 노정호(2018)는 핀란드 기본소득 실험의 설계와 관련하여 ▲모든 국민을 대상으로 하지 않고 장기 실업자를 대상으로 한 표본의 대표성 문제 ▲2년간의 급여조건으로 인한 장기적 효과 검증 미흡의 문제 ▲표본의 크기가 충분하지 않아 발생하는 결과의 신뢰성 논란 문제를 꼽고 있다. 여기에 피실험자들이 언론에 반복되어 노출됨으로써 발생하는 행동의 변화(이른바 ‘Hawthorn effect’)로 인한 문제를 지적하고 있다.

이제 핀란드 모델에 대해 보다 본질적 평가를 진행해보자. 이를 위해서는 먼저 이 실험을 주관한 핀란드 정부의 입장을 이해하는 것에서부터 시작할 필요가 있다. 핀란드의 현 정부가 기본소득을 제안한 가장 근본적 이유는 관대한 수준의 실업부조로부터 발생하는 낮은 노동시장 참여율의 문제를 해결하기 위한 것이었다. 즉 실업자에게 현재와 같은 수준의 사회보장 혜택을 보장하면서도 근로 동기를 꺼뜨리지 않을 수 있는 정책 수단을 모색하는 것이다. 핀란드 정부의 이러한 입장은 지난 5년간 연평균 경제성장률이 0%로 사실상 성장이 정체되어 있고 여기에 9.4%의 높은 실업률(청년실업률은 22.0%)이 주요 원인으로 지목되는 현실을 고려하면 보다 잘 이해할 수 있다. 정부로서는 근로자의 유인을 고려하지 못하고 설계된 실업수당이 높은 수준의 (청년)실업률의 한 요인이라고 판단한 것이다. 따라서 기본소득을 통해 실업자의 소득을 보전해주면서도 이들의 노동시장 참여를 독려하려는 시도를 해볼 수 있다. 여기에 관리비용이 적은 기본소득이 비대해진 복지국가의 개혁을 위한 국민의 동력을 이끌어낼 수 있다는 정치적 고려도 더해진다. 문제는 이러한 핀란드의 문제의식이 현재의 한국적 상황에서 유효한 것인가에 있다.

무엇보다도 한국의 경우 실업자에게 제공되는 사회안전망의 수준이 전체적으로 낮으며 무엇보다도 많은 실업자들이 이 안전망으로부터 배제되고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 실업보험제도의 사회적 포용성과 관련해

여서는 자발적 이직자의 경우 자격요건이 주어지지 않는 등 수혜 조건도 굉장히 엄격하며 저소득계층에 주어지는 주거급여 역시 충분하다고 할 수 없다. 또한 김지운(2017)에 따르면 우리나라 실업급여제도는 임금대체율이 50.5%로 OECD 회원국 평균인 63.4%에 비해 크게 낮으며 평균 최대 지급 기간도 7개월로 OECD 회원국 평균 15개월의 절반에도 못 미친다. 강신욱(2015)에 따르면 실업급여가 18~64세의 실업자들의 빈곤 감소에 기여하는 비율은 1.1%에 불과했다. 이는 실업급여의 수준이 너무 낮기 때문이다. 무엇보다도 우리에게서는 핀란드(혹은 네덜란드)와 같은 실업부조가 존재하지 않는다(이병희, 2017). 또한 한국에서는 근로장려세제(EITC)가 도입되어 있어 한계실효세율 증가로 인한 실업자의 노동제공 유인이 왜곡될 소지가 핀란드에 비해 상대적으로 적다는 점도 명심할 필요가 있다.

또한 핀란드 기본소득의 문제의식은 기존 복지급여를 축소하는 데만 있는 것이 아니라는 데 주목할 필요가 있다. 주지하다시피 핀란드의 사회안전망은 모든 연령대를 포괄할 수 있도록 상당히 촘촘히 짜여져 있다. 예컨대 실업급여(보다 정확히는 실업보험기금으로부터 임금연계 실업수당)의 경우 실업 후 500일(100주)년 동안 과거 고용 시 받던 급여의 60~80%를 보전받을 수 있다. 아울러 소득 수준에 따라 모든 가구에 주거수당이 주어진다. 또한 노동시장에 참여하지 않은 연령대에게는 보편적 수당의 형태로서 아동수당(월 100유로)과 청년수당(월 300유로)이 있으며 모든 학비가 대학원까지 무료라는 것도 염두에 둘 필요가 있다. 또한 노년층에게는 공적연금의 혜택이 존재한다.

따라서 근로연령층인 25세에서 58세 사이에 주어지는 가장 큰 혜택인 실업급여 및 부조가 보편수당으로 대체될 경우 핀란드의 복지체계는 세대별로 무조건적 이전급여(이른바 ‘demogrant’)가 재설계되는 결과가 발생할 것이다. 그리고 이를 통해 이른바 복지함정의 문제는 상당히 완화될 수 있을 것이다. 따라서 핀란드의 기본소득 실험의 문제의식은 복지의 대상자와 그 수준을 줄이는 것에 있는 것이 아니라 다만 이를 보다 더 효율적인 방식으로 배분하는 데 있다고 해석하는 것이 타당하다.

IV. 간략한 사고실험과 검증명제의 도출³³⁾

1. 평가기준

상이한 제도 사이의 우열을 가리기 위해서는 일정한 판단기준이 필요하다. 경제학의 분석틀 안에서 이러한 작업을 진행하는 가장 일반적 방법은 사회후생함수(social welfare function)를 정하여 이에 근거하여 각각의 제도의 경제주체가 누리는 사회후생의 크기를 비교하는 것이다. 그러나 이러한 작업은 쉬운 것은 아니다. 무엇보다도 사회후생함수의 형태와 여기에 들어가는 여러 모수(parameters)값을 정해야 하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 제도의 사업성을 평가할 다음의 두 가지 판단기준을 제시하고 이 기준에 따라 제도를 평가하고자 한다.

가. 충분성의 원칙

충분성의 원칙이란 개별 경제주체의 시장소득을 놓고 기본소득제도와 현재의 복지제도하에서 이들이 부담 혹은 이전받는 세금·편익의 크기를 고려한 후 얼마나 증가(혹은 감소)했는가를 살펴보는 것을 말한다. 이 원칙에 따라 우리는 개개인들에게 보다 높은 수준의 가처분 소득을 보장하는 제도를 충분성의 원칙에 더 충실한 제도로 판단할 것이다.

나. 효율성의 원칙

효율성의 원칙이란 그 제도가 만들어내는 한계실효세율이 낮을수록 제도로 인해 노동시장에 참여할 유인의 훼손되는 이른바 실업함정의 문제가 줄

33) 본 연구의 일부 내용은 working paper의 형식으로 최한수(2018)에서 발표되었다.

어든다. 특히 실업합정에 영향을 미치는 한계실효세율은 노동시장 밖에 있던 실업자가 노동시장 진입의 의사결정을 할 때(즉 이를 ‘노동시장 참여’, extensive margins라 부른다) 적용을 받는 실효세율이다. 이에 비해 이미 노동시장에 참여하고 있는 노동시간을 추가로 늘리려고 할 때(즉 이를 ‘노동시간 변화’ intensive margins라고 부를 것이다) 적용받는 세율은 앞의 경우보다 의사결정에 영향을 미치는 것이 크지 않다고 알려져 있다. 따라서 본 연구에서는 두 제도를 시행할 경우 노동시장 참여 시의 실효세율과 노동시간 변화 시의 한계실효세율의 크기를 비교하여 어떤 것이 더 낮은지를 판단할 것이다. 본 장에서는 간단한 조세-편익 모형을 이용하여 기본소득과 관련된 몇가지 중요한 명제들을 제시하고 이것이 실제로 모의실험의 결과를 통해 검증되는지 살펴볼 것이다. 본장에서 검증할 명제들을 선택한 문제의식은 다음과 같다.

기본소득하에서 누가 제도의 수혜자가 되고 누가 비수혜자가 되는가? 그 수혜자가 저소득층인가? 이러한 질문은 기본소득이 빈곤문제를 해결하기 위한 보다 좋은 정책인가에 대한 문제의식과 관련이 있다.

두 번째 문제의식은 기본소득의 효율성과 관련이 있다. 앞서 언급했듯이 기본소득을 비롯한 모든 복지제도의 비용은 그것이 노동공급에 어떤 영향을 미치는가에 있다. 본 연구에서는 이를 노동시장 참여자가 당면하는 세율의 크기를 통해 살펴보고자 한다. 본장에서는 총 4가지 명제를 검증하고자 하는데 이 중 3가지는 기본소득의 수혜자의 소득분포와 관련된 것이고 나머지 다른 하나는 효율성과 관련된 것이다. 검증되는 명제의 수학적 도출과 논리적 근거에 대해서는 최한수(2018)에서 이미 자세히 진행한 바 있으므로 여기서는 세부 내용에 대한 소개는 생략하고 다음 명제만을 차용할 것이다.

검증 명제 1

예산중립적 기본소득하에서 빈곤층, 특히 소득 최하층의 가처분소득은 감소하게 된다. 반면에 예산중립적 기본소득하에서 차상위계층과 중위소득계층은 제도의 수혜자가 된다.

검증명제 2

추가적 예산지출을 수반하는 기본소득하에서 최하층도 세율과 기본소득의 조합에 따라 현행 제도보다 가처분소득의 증가를 경험할 수 있다. 반면에 상위계층은 세율 인상에 따른 추가적인 세금의 부담으로 인해 제도 변화의 수혜를 누리지 못할 수 있다.

검증 명제 3

BI의 수준과 상관없이 가구원 수가 많은 가구의 경우 현행 제도보다 기본소득하에서 가처분소득이 증가할 것이다.

검증명제 4

기본소득을 도입할 경우 노동자의 입장에서 노동시장 참여의 결정이나 노동시간을 늘리는 결정에 영향을 미치는 세율을 낮추는 결과를 가져온다는 점에서 효율적인 제도이다.

2. 기본소득 모의실험의 설계(hypothetical BI reform simulation)

가. 모의실험 가정 1: 재원조달 방법

1단계: 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체(월 2.3만원/인당)

2단계: 근로소득과 관련된 각종 공제의 폐지(월 9.4만원/인당)

3단계: 소득세율 인상(10%p 인상 시 월 9.4만원/인당)

기본소득 모의실험 설계의 첫 출발점은 정부 복지분야 예산에 존재하는 현금이전지출 전체를 기본소득으로 대체하는 것이다. 이러한 형태의 가장 대표적인 형태의 현금이전지출로는 기초생활보장제도상의 현금 및 주거급여가 있다. 또한 일정 소득이하의 저소득 근로자가구에 대하여 세금환급의 형태로 지급하는 근로장려금(EITC) 및 자녀장려금(CTC)도 대체 가능한 현금성

이전지출에 추가될 수 있다. 제도의 설계상 기본소득과 가장 유사한 성격을 갖고 있다고 평가되는 기초노령연금 역시 기본소득으로 대체된다고 가정한다. 그 외에 가정양육수당과 한부모가족 자녀양육비 역시 기본소득이 도입되면 대체될 현금급여로 보았다. 마지막으로 특정 계층(농민)의 소득보전 급여의 성격을 갖는 쌀소득 보전고정직불 역시 기본소득으로 대체가능한 예산으로 분류하였다.³⁴⁾

한편 개인이 받는 현금급여 중 공적연금과 실업급여는 대체하지 않는 것으로 가정한다. 사실 실업급여의 경우 핀란드의 경우처럼 기본소득으로 대체 가능하다고 가정해도 무방하다. 그렇게 하지 않은 이유는 실업급여의 경우 그 금액이 현금급여나 EITC와 달리 현재 가구의 소득수준이 아닌 과거 납부한 보험료에 기반하기 때문에 모의실험을 하기가 어렵다는 기술적 이유 때문이다.

국민연금의 경우 실업급여처럼 그 수급 액수가 현재 소득이 아니라 과거 기여금에 따라 결정되기 때문에 모의실험에 어려움이 따르기 때문에 대체하지 않는 것으로 보았다. 기본소득의 설계에 있어 국민연금을 다루는 또 다른 방법은 기본소득 자격을 0~65세까지의 국민들로만 한정하는 것이다. 65세 이상의 현금급여는 기초연금과 국민연금이 담당하는 것으로 설계하고 기본소득은 그 이하, 특히 근로가능 연령대의 개인에게 주어지는 복지급여로 설계하는 것이다. 본 연구에서는 전자의 방법을 택했지만 후자의 방법도 얼마든지 고려하여 모의실험을 진행하는 것이 가능하다.

우리는 이와 같은 과정을 통해 확보한 재원을 기본소득의 보편성의 원칙에 가장 충실하도록 연령과 상관없이 국민 모두에게 동일한 금액으로 나누어 준다고 가정했다. 이 경우 <표 IV-1>에 나와 있는 것처럼 1인당 연 28.2만원 수준의 기본소득이 가능하다.

34) 2018년 하반기부터 도입될 아동수당도 이러한 리스트에 포함될 수 있을 것이다.

〈표 IV-1〉 기본소득으로 대체가능한 현금급여

(단위: 억원, 2015년 기준)

항목	예산
현금급여	27,871
주거급여	5,511
근로장려세제	15,887
가정양육수당	12,156
한부모가족 자녀양육비	724
쌀소득 보전고정직불	8,450
기초연금	73,998
합계	144,597
1인당	28.2만원(2.3만원)

본 연구에서는 현금급여와 달리 기본소득이 현물급여(in-kind transfer)를 대체하지 않는다고 가정하였다. 가장 큰 이유는 가상적 가구의 가처분소득을 계산함에 있어 다양한 형태의 현물급여로부터 얻는 편익을 화폐가치로 환산하여 가처분소득에 포함시키고 이를 근거로 모의실험을 진행하는 것이 쉽지 않았기 때문이다. 물론 이러한 작업이 전혀 불가능한 것은 아니지만 이를 진행하기 위해서는 여러 가지 가정이 필요하다. 이러한 가정은 그 성격상 평가자의 주관에 개입될 수밖에 없고 이는 모의실험 결과의 보편적 적용 가능성의 문제를 야기시킨다.

앞서 언급한 기술적 이유 외에 기본소득이 현물급여를 대체하지 않는다고 가정한 또 다른 이유가 있다. 학자들마다 기본소득이 공공서비스를 대체하는 것인지, 대체 가능하다면 그 범위는 어디까지로 확장해야 하는지에 대해 학자들마다 의견의 차이가 있기 때문이다. 이승윤(2018)은 기본소득이 도입될 경우 현금형 부조방식은 기본소득으로 대체되고, 연금과 실업급여는 일부 조정되며, 교육이나 보육, 의료 등은 오히려 적극적으로 확충되어야 한다고 주장한다. OECD(2017)의 모의실험에서는 기본소득이 의료보험이나 교육 시스템은 대체하지 않는다고 보았다. Economist(2016)³⁵⁾는 세출 중 의료보

35) Daily Chart(2016), "Universal Basic Income in the OECD"

험과 관련된 지출을 제외한 나머지 복지예산을 기본소득으로 배정했을 때 OECD 국가들이 1인당 지불할 수 있는 기본소득 액수를 구하고 있다.

반면에 기본소득의 장점이 현물급여의 전달에 사용되는 행정비용을 줄이는 것에 있다고 보는 우파적 혹은 시장주의적 입장에서 따르면 기본소득은 현물급여(의료보험까지 포함하여)까지 대체한다고 보는 것이 논리적으로 타당하다. 본 연구에서는 OECD의 설계와 유사하게 기본소득이 현물급여는 대체하지 않는다고 가정할 것이다.

기본소득 재원 마련의 2단계는 현행 「소득세법」상 허용되는 각종 공제들을 모두 폐지하고 이에 따라 증가하는 세원을 기본소득의 재원으로 사용하는 것이다. 왜 기본소득이 도입되면 각종 공제제도가 폐지되어야 하는가? 그 이유는 다음과 같다. 만약 기본소득처럼 원칙적으로 모든 사람들이 자신의 소득에 상관없이 일정한 현금을 정부로부터 지급받는다면 이 개인들에게 조세지출을 통해 추가적인 혜택을 줄 논리적 근거는 약해지게 되어 있다(OECD, 2017). 또한 앞에서도 언급했듯이 기본소득 옹호론자들은 기본소득 도입을 통해 복지와 납세제도를 최대한 단순화하는 것을 선호한다. 따라서 기본소득이 도입된 이후에도 현재와 같이 복잡하고 다기한 소득공제항목을 유지하는 것은 기본소득제도의 본래의 취지에 반한다.

Atkinson(1995)이 제안한 기본소득도 본 연구의 유사한 방식으로 설계되었다. 그는 기본소득이 모든 복지혜택(social security benefits)을 대체한다고 전제하고 동시에 모든 조세공제(tax allowance)를 폐지해서 모든 소득을 원칙적으로 과세소득으로 만드는 기본소득제도를 제안한 바 있다. 앞서 언급한 기본소득에 대한 OECD 보고서(2017)에서도 동일한 전제하에 모의실험을 진행하였다. 이러한 2단계 과정은 기존의 복지제도를 유지한 채 추가로 기본소득을 나누어 주는 알래스카의 기본소득제도와 다르다. 각종 공제항목의 폐지에 따른 추가 조세수입을 추산하기에 앞서 한 가지 주의해야 할 점이 있다. 본 연구에서 언급하는 노동소득과 관련된 ‘모든 공제항목의 폐지’

<https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/06/daily-chart-1>(2018년 2월 10일 접속)

를 명확히 정의하는 것이다. 이 개념은 현행 「소득세법」상 인정되는 ‘조세지출’ 보다 포괄적인 개념이다. 예컨대 현행 「조세특례제한법」에 따르면 조세지출은 “조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세 특례에 따른 재정지원”으로 정의된다. 우리가 아는 신용카드 소득공제나 개인연금저축 공제 등이 여기에 들어간다. 반면에 근로소득공제나 인적공제는 이러한 「조세특례제한법」상의 조세지출에 들어가지 않는다. 기본소득의 2단계 시나리오가 의미하는 바는 근로소득과 관련된 ‘모든 공제항목을 폐지’하여 개인의 시장소득과 과표가 같아지는 것을 염두에 두고 있다. 본 연구의 가정처럼 소득세와 관련된 모든 공제항목을 폐지한 경우 추가로 거두어지는 세수를 한국조세재정연구원의 TAXIM MODEL에 따라 계산하면 약 57.9조원 규모이다. 이는 조세지출예산서상의 소득세의 15개 조세지출항목의 총액(16.0조원)보다 많다. 이러한 과정을 거쳐 한 달에 1인당 약 9.4만원(연간 약 113만원)수준의 기본소득을 지불할 정부 예산이 확보된다. 마지막 단계는 소득세율을 올리는 것이다. 한국조세재정연구원의 TAXIM MODEL의 계산에 따르면 근로소득세와 관련된 공제를 폐지한 후 모든 구간에서 명목세율을 10%p 인상할 경우 약 한 달에 1인당 약 9.4만원(연 약 113만원) 수준의 기본소득의 지급이 가능해진다.

나. 시뮬레이션 방법

본 모의실험(simulation)은 실제 가구가 아닌 가상가구를 대상으로 진행될 것이다. 따라서 모의실험을 위해서 몇 가지 추가가정이 필요하다. 먼저 가구는 1~4인 가구만을 고려할 것이다. 보다 구체적으로 1인 가구는 단독가구, 2인 가구는 부부, 3인 이상 가구부터는 부부와 자녀로 구성되어 있고 가정할 것이다. 계산의 편의를 위해 모든 가구에서 근로소득자는 근로연령대의 남성근로자 1명이라고 가정할 것이다.

본 연구의 모의실험에서 근로소득에 대한 정보를 갖고 가처분소득을 계산함에 있어 고려하는 항목들은 그림에 나와 있다. 애초 가상가구를 전제로 진행되는 모의실험의 성격상 각종 소득 및 공제 항목은 모든 가구에 일반적

으로 적용될 수 있는 전형적 항목만을 고려하였다. 따라서 인적공제는 기본 공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않았으며 자녀세액공제(기본 공제 대상자녀나 6세 이하 자녀) 역시 공적이전소득의 하나인 자녀장려금을 수급받는 사람은 자녀세액공제를 중복 적용받을 수 없기 때문에 이를 포함시키지 않았다.

공적이전소득을 계산함에 있어 일단 사회보험수혜금은 고려하지 않았다. 앞서 언급했듯이 기본소득이 공적연금이나 고용보험금은 대체하지 않는다고 가정했기 때문이다. 사회부조수혜금의 크기는 소득 및 자산 심사에 따라 결정된다. 예컨대 「국민기초생활보장법」상의 수급자 선정 기준은 '소득인정액'에 달려 있다.

$$\text{소득인정액} = \text{소득평가액}^* + \text{재산의 소득환산액}^{**}$$

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

** 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채) × 재산의 종류별 소득환산율

본 모의실험에서 모든 가구는 근로소득 외의 사업소득은 없다고 가정하고 재산의 소득환산액과 가구특성별 지출비용은 모두 0이라고 가정한다. 모의 실험에서는 현행 제도와 기본소득 도입 시 각 가구의 노동소득이 0원에서부터 100만원 단위로 증가할 때 가처분소득과 평균세율, 한계실효세율, 평균 조세부담률(사회부담률)의 크기를 상호 비교할 것이다. 시뮬레이션의 일차적 목적은 기본소득 도입 전후 빈곤층과 중위계층의 가처분소득의 변화를 보는 것이라는 점에서 소득 1분위에서 6분위까지의 변화를 살펴볼 것이다.

[그림 IV-1] 모의실험에서 현행 제도하에서의 가처분소득의 계산

총급여	
(-)근로소득공제	(-)4대보험
소득평가액	(-)결정세액
(-)인적공제 ¹⁾	순근로소득
(-)연금 보험료 등 ²⁾ 공제	(+)생계급여
과세표준	(+)주거급여
(X)세율	(+)근로장려금 ³⁾
산출세액	(+)자녀장려금 ³⁾
(-)근로소득세액공제	가처분소득
결정세액	

주: 1) 인적공제는 기본공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않음.
 2) 연금 보험료 등 연금보험료 공제와 특별 소득공제 중 건강(장기요양)보험료 및 고용 보험료를 의미.
 3) 근로장려금과 자녀장려금은 소득과 재산 중 어느 것으로도 반영하지 않음

〈표 IV-2〉 기본소득 시나리오

	기본소득금액(1인당)	현금급여 대체 및 공제폐지 여부	명목세율 인상폭
시나리오 1	월 11.7만원(년 140만원)	○	인상없음
시나리오 2	월 21.1만원(년 253만원)	○	모든 구간에서 10%p 인상
시나리오 3	월 30.5만원(년 366만원)	○	모든 구간에서 20%p 인상
시나리오 4	월 39.9만원(년 479만원)	○	모든 구간에서 30%p 인상

〈표 IV-2〉는 본 연구에서 제시된 모든 기본소득 시나리오의 기본 골격을 보여주고 있다. 이러한 시나리오대로 설계된 기본소득하에서의 가처분소득의 계산은 간단하다. 앞의 사례에서처럼 모든 가구는 근로소득만 있다고 가정할 것이다. 세후소득을 구하는 작업은 현행 제도에 비해 훨씬 더 간단해진다.

〈표 IV-2〉에서 보듯 소득세와 관련된 모든 공제가 폐지되기 때문에 근로소득과 과표가 같아지게 된다. 과표에 세율을 곱하면 산출세액이 계산되고 이것이 바로 결정세액이 된다. 근로소득에서 결정세액과 사회보험부담금을 제한 금액이 순근로소득이 되고 여기에 기본소득을 더하면 가처분소득이 된다.

모든 현금 이전소득이 기본소득으로 대체되기 때문에 기본소득 시나리오로 크게 4가지를 검토할 것이다. 각각의 시나리오는 각기 다른 명목소득세율과 기본소득금액의 조합에 따라 구분된다. 우선 시나리오 1과 나머지 시나리오의 차이는 시나리오 1은 예산중립적 기본소득을, 나머지 시나리오 2~4는 추가 예산 지출이 필요한 기본소득을 의미한다. 앞서 언급한 것처럼 기본소득 수급액의 크기는 결국 사회 전체가 부담하는 조세부담률에 연동되어 있다. 즉 시나리오 4는 ‘고급여 고부담 기본소득’을 시나리오 3은 ‘중급여 중부담 기본소득’을, 시나리오 2는 ‘저급여 저부담 기본소득’을 의미한다.

다만 시나리오 1에서도 명목세율의 인상은 없으나 각종 공제제도의 폐지로 인해 실질실효세율의 변화가 있다는 점은 기억할 필요가 있다. 기본소득은 보편성의 원칙에 가장 충실하게 원칙적으로 0세부터 누구나 받을 수 있는 것으로 설계했다. 그리고 기본소득은 비과세소득으로 가정했다.

모의실험의 마지막 단계는 소득분위와 가구유형별로 현행 제도와 기본소득하에서의 가처분소득과 한계세율을 서로 비교하는 것이다. 이러한 과정을 통해 어떤 소득분위와 가구원 수를 갖고 있는 가구가 기본소득하에서 수혜자가 되는지를 확인할 수 있다.

〈표 IV-3〉 기본소득 시나리오의 소득구간별 세율

(단위: %)

과표구간	현행 세율	시나리오1 월 11.7만원	시나리오2 월 21.1만원	시나리오3 월 30.5만원	시나리오4 월 39.9만원
~1,200만원	6	6	16	26	36
~4,600만원	15	15	25	35	45
~8,800만원	24	24	34	44	54
~1.5억원	35	35	45	55	65
1.5억원	38	38	48	58	68

〈표 IV-3〉에는 현행 제도와 각각의 기본소득 시나리오에 따라 각각의 소득구간에 적용되는 한계소득세율을 정리해놓았다. 시나리오 4의 경우 최고구간의 한계세율이 68%로 현행보다 무려 30%p 이상 올라감을 알 수 있다.

본격적인 모의실험의 진행에 앞서 지적할 것은 각각의 시나리오에 따른 기본소득의 수준이다. 앞에서 중위소득의 10~50% 수준의 기본소득이 대략 1인당 월 20.5만~102.9만원 수준임을 설명하였다. 이에 비추어 보면 예산중립적 기본소득(시나리오 1)의 경우는 1인 가구 기준으로 중위소득의 10%수준에도 미치지 못하는 수준이다. 주어진 시나리오 중 고부담 -고급여라고 할 수 있는 시나리오 4의 경우조차 1인 가구 기준으로 중위소득의 20% 수준이라는 점을 감안하면 단순히 근로소득세율의 인상을 통해 가능한 기본소득의 수준은 보충성의 원칙을 충족하지 못할 가능성이 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-4〉 기본소득 선행연구 정리

저자	제목	사용한 데이터 (연도)	분석목적	분석결과
강남훈 (2011)	한국에서 기본소득 정책과 기초생활보장 정책의 재분배효과 비교 (2011)	가계 자산 조사 (2006)	중합소득세, 부동산세, 증권양도소득세, 법인세, 환경세의 5가지 조세를 통하여 1/5씩 필요한 재원을 마련한다고 가정하여 기초생활보장 정책과 기본소득 정책의 가구별 소득재분배 효과를 비교	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기초생활보장정책을 위해서는 약 7조원, 기본소득을 위해서는 약 131조원의 조세가 필요함 2. 기초생활보장정책의 사회부담은 약 12조원, 기본소득의 사회부담은 약 71조원으로 기본소득의 사회부담이 조세 대비 적음 3. 기초생활보장정책의 가계부담은 약 9조원, 기본소득은 약 16조원으로 기초생활보장정책에서 가계부담을 조금만 늘려주면 전체국민에게 기본소득을 보장할 수 있음 4. 투입이 산출보다 많다는 점에서 기초생활보장정책은 비효율적임
최태훈 · 염명배 (2015)	기본소득제 도입이 양극화 해소에 미치는 영향 실증분석	가계 금융 복지 조사 (2015)	국민 1인당 월100만원의 기본소득 지급, 증세 통해 재정을 충원한다는 가정 하에 최저소득 보장정책과 기본소득 두 가지 경우를 비교 - 시나리오1: 각 세급에 대하여 필요한 재원을 균등하게 가두어 재원 마련 - 시나리오2: 각 세급의 수입비중만큼 증세하여 재원 마련	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기본소득이 도입되면 가구소득 최상위 20%의 순납세액이 증가하고 최하위 80%는 순수혜를 얻는 것으로 나타남 2. 기본소득의 도입으로 인해 지니계수는 0.45에서 0.18로 양극화를 완화시킴

저자	제목	사용한 데이터 (연도)	분석목적	분석결과
변양규 (2017)	안심소득제의 소득불균형 완화효과 및 소요예산 추정	가계 동향 조사 (2015)	<ol style="list-style-type: none"> 안심소득제(기준소득(4인 가구 기준 연 5,000만원)에서 실제소득을 뺀 나머지 금액의 40%를 지원)와 기본소득 제를 비교하여 필요한 지원금 규모 추정 지니계수, p90/p10, 5분위 배율, 상 대적 빈곤율, 중산층비율, DER, 양극화지수를 통한 소득불균형 완화 분석 	<ol style="list-style-type: none"> 안심소득제를 실시할 경우 총지원액은 약37조원으로 연간 1 가구당 456만원, 1인당 169만원을 지원하는 것으로 추정됨 (안심소득제로 대체되는 기초생활보장제도 약 12조원을 공제 할 경우 소요되는 순예산은 약24조원) 안심소득제를 실시할 경우 소득불균등이 크게 완화될 것으로 나타남 동일한 규모의 예산으로 기본소득제를 실시할 경우 소득불균 등 및 양극화 완화에는 안심소득제에 비해 상당히 미흡했음 모든 국민에게 100만원 정도의 금액을 나눠주는 기본소득실 험보다는 소수의 국민을 대상으로 기초적인 생활이 가능한 수준의 소득을 나눠주는 기본소득 실험을 하는 것이 합당할 것으로 보임

다. 시뮬레이션의 설정값

소득세율을 비롯하여 본 연구에서 사용한 각종 제도들의 기준연도는 2015년(소득세의 경우 귀속연도 기준)이다. 소득세율의 과표 및 각종 소득 및 세액공제의 세부 기준, 4대 보험료 산정기준, 공적이전소득으로서의 생계 및 주거급여와 근로 및 자녀 장려금액의 산정기준은 <표 IV-5>부터 <표 IV-11>에 정리되어 있다.

<표 IV-5> 소득세율 과표구간과 세율(2015년)

과표구간	명목세율
~1,200만원	6%
~4,600만원	15%
~8,800만원	24%
~1.5억원	35%
1.5억원	38%

<표 IV-6> 4대 보험

4대사회보험료	근로자
국민연금	4.50% ¹⁾
건강보험료	6.07% × 0.5
장기요양보험료	건강보험료 × 6.55% × 0.5
고용보험	0.65%

주: 1) 최저 27만원에서 최고 금액 421만원까지 범위로 결정
 자료: 2015년 4대보험 요율표 국민연금: 최저 27만원에서 최고 금액 421만원까지 범위로 결정
 건강보험료: 가입자의 보수월액이 28만원 미만은 28만원 적용

<표 IV-7> 근로소득공제

연간 총급여액	공제액
0~500만원	총급여액의 70%
500~1,500만원	350만원 + 500만원 초과분의 40%
1,500~4,500만원	750만원 + 1,500만원 초과분의 15%
4,500만원~1억원	1,200만원 + 4,500만원 초과분의 5%
1억원~	1,475만원 + 1억원 초과분의 2%

자료: 국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점』, 2015.

〈표 IV-8〉 근로장려금

연간 총급여액(단독가구 기준)	근로장려금 지급액
600만원 미만	총급여액 등 × 600분의 70
600만원 이상~900만원 미만	70만원
900만원 이상~1,300만원 미만	70만원 - (총급여액 등 - 900만원) × 400분의 70
(홀벌이가구 기준)	
연간 총급여액	근로장려금 지급액
900만원 미만	총급여액 등 × 170/900
900만원 이상~1,200만원 미만	170만원
1,200만원 이상~2,100만원 미만	170만원 - (소득 - 1,200만원) × 170/900

자료: 국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점』, 2015.

〈표 IV-9〉 자녀장려금

연간 총급여액	자녀장려금
2,100만원 미만	부양자녀의 수 × 50만원
2,100만원 이상~4,000만원 미만	부양자녀의 수 × [50만원 - (총급여액 등 - 2,100만원) × 1,900분의 20]

주: 1. 국민기초생활보장법에 따른 생계급여를 받은 경우 자녀장려금을 신청할 수 없음
 2. 자녀장려금을 수급받는 사람은 자녀세액공제를 중복 적용받을 수 없음

자료: 국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점』, 2015.

〈표 IV-10〉 생계급여(생계급여 선정 기준: 소득인정액이 중위소득의 28% 이하)

(단위: 원)

가구	소득인정액이 중위소득의 28% 금액
1인 가구	437,454
2인 가구	744,855
3인 가구	963,582
4인 가구	1,182,309
5인 가구	1,401,037

자료: 보건복지부

〈표 IV-11〉 주거급여(생계급여 선정 기준: 소득인정액이 중위소득의 43% 이하)

가구	소득인정액이 중위소득의 43% 금액
1인 가구	671,805원
2인 가구	1,143,884원
3인 가구	1,479,787원
4인 가구	1,815,689원
<hr/>	
기준 임대료(경기 인천 가정)	만원/년
<hr/>	
1인 가구	208.8
2인 가구	234
3인 가구	283.2
4인 가구	331.2

자료: 보건복지부

주거급여 계산 시 가구는 경기지역 임차가구로 가정할 것이다.

• 주거급여 선정기준

- (소득인정액 ≤ 생계급여 선정기준) : 「기준임대료(실제임차료)」 전액 지원
- (소득인정액 > 생계급여 선정기준) : 「기준임대료(실제임차료) - 자기 부담분 *」 지원

* 자기부담분 = (소득인정액 - 생계급여 선정기준) × 30%

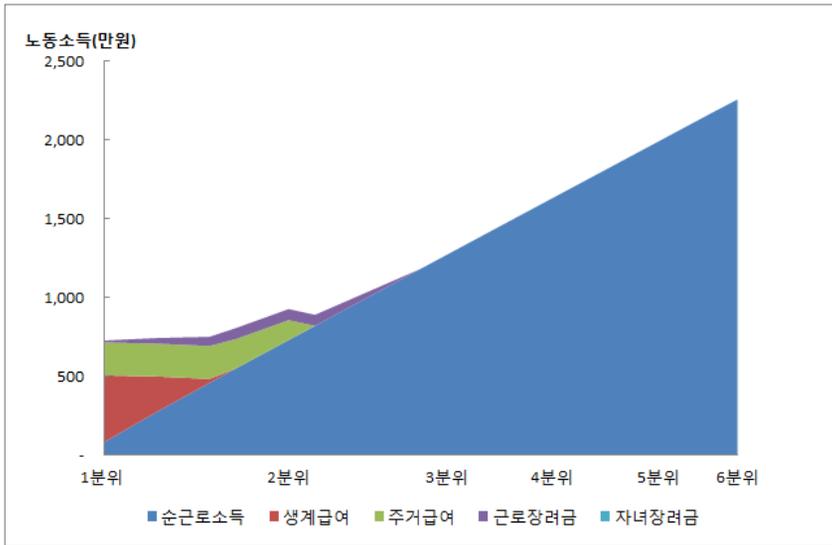
3. 모의실험을 통한 현행 제도의 특징 개관

가. 가처분소득의 구성(가구별)

검토할 소득분위는 가구 유형별로 소득 1분위에서 6분위까지를 검토대상으로 삼았다. 여기서 사용한 소득은 균등화된 시장소득이다. 이러한 과정을 거쳐 각 가구유형별 시장소득과 가처분소득의 관계는 [그림 IV-2]부터 [그림 IV-5]에 잘 나타나 있다. 간단하게 몇 가지 주목할 점에 대해 언급하고자 한다.

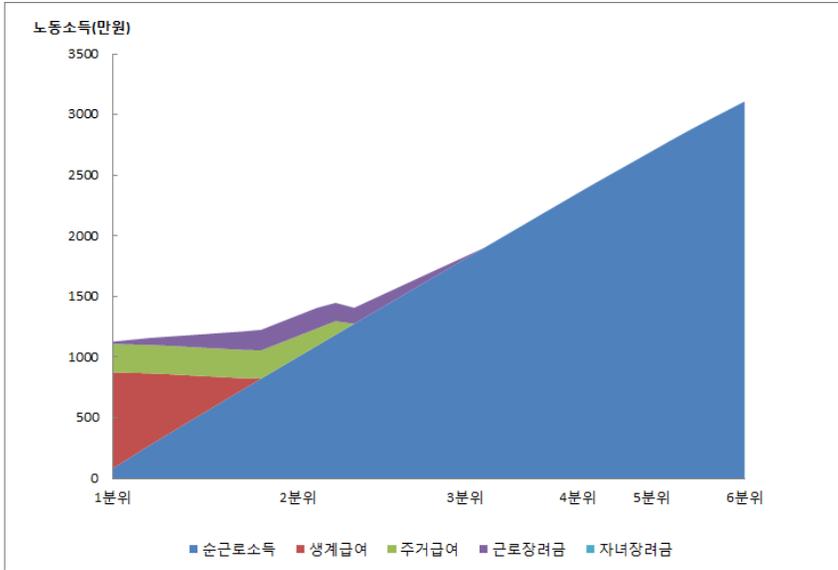
먼저 상당한 수준의 사회부조수혜금이 소득 2분위에서 종료되는 것을 알 수 있다. 즉 소득 3분위부터는 사회부조수혜금을 받지 못하는 것을 알 수 있다. 즉 현행 사회안전망에서 허용되는 현금급여는 빈곤층 전체에도 적용되지 못하고 있는 반면 각종 소득공제 및 세액공제조항은 소득 6분위 까지 혜택을 준다는 것을 알 수 있다. 이러한 면에서 각종 조세지출조항들은 중위계층가구의 소득보전제도로서의 그 역할이 있다고 할 수 있다. 자녀장려금은 아이가 있는 3~4인 가구에 있어 사회부조 수혜금의 지급 대상을 소득 4~5분위까지 확대하는 역할을 하지만 그 규모가 미흡하다. 3인 가구의 경우 최고 연 50만원, 4인 가구의 경우 연 96만원 수준이다. 마지막으로 가구원 수가 늘어남에 따라 각 가구가 받는 공적이전소득의 규모는 증가하나 그것이 가구원 수에 정확히 비례하지 않음을 알 수 있다.

[그림 IV-2] 1인 가구 가처분소득 구성



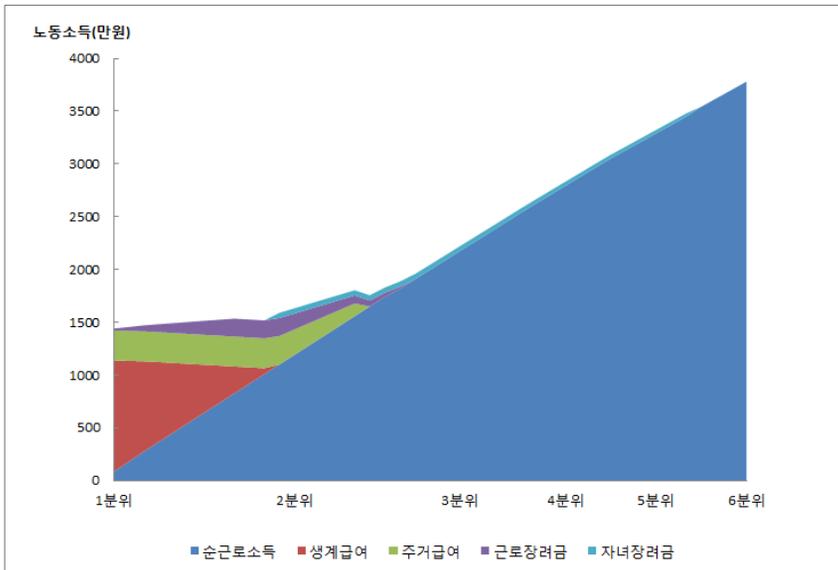
자료: 저자 작성

[그림 IV-3] 2인 가구 가처분소득 구성



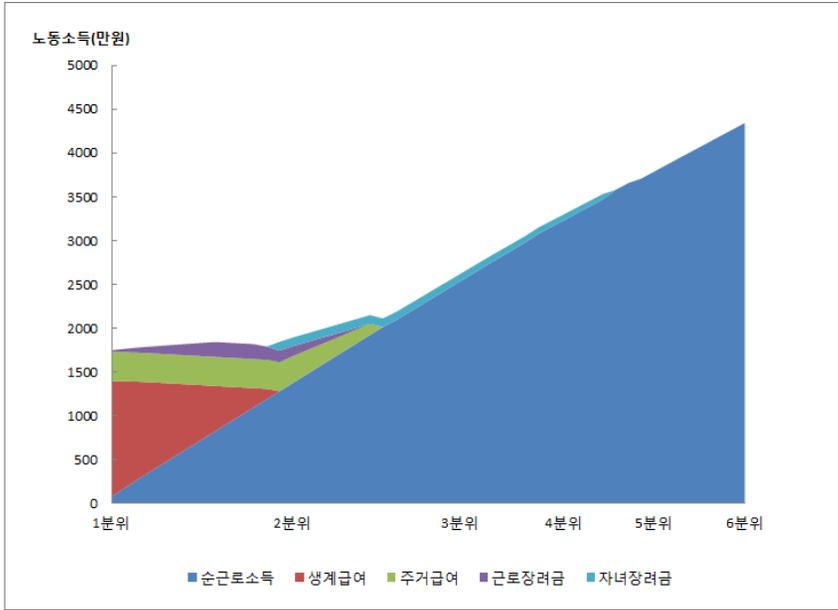
자료: 저자 작성

[그림 IV-4] 3인 가구 가처분소득 구성



자료: 저자 작성

[그림 IV-5] 4인 가구 가처분소득 구성



자료: 저자 작성

나. 조세부담률 및 국민부담률(가구별)

먼저 조세부담률을 살펴보면 각 가구유형별로 부담률이 0%인 구간이 존재함을 알 수 있다. 1~2인 가구의 경우 소득 1분위의 대다수가, 3~4인 가구의 경우 소득 2분위의 대다수가 조세부담률이 0임을 알 수 있다. 또한 가구유형별로 차이는 있지만 중위소득자의 조세부담률이 최고 5%(국민부담률을 고려하더라도 13%)가 넘지 않음을 알 수 있다. 이와 같은 간단한 모의실험의 결과를 통해서도 우리 사회가 저부담-저복지 상태에 있음을 알 수 있다.

또한 국민부담률의 압도적 비율을 조세가 아닌 연금과 공적보험료가 차지하고 있음을 알 수 있다. 소득 2,500만원을 기준으로 1~2인 가구의 경우 국민부담률의 약 88%, 3인 가구의 경우 89%, 4인 가구의 경우 91%를 차지하고 있다. 같은 소득구간에서 가구원 수가 늘어남에 따라 국민부담률에서 연

금 및 공적보험료가 차지하는 비중이 증가하는 이유는 조세의 경우 가구원 수가 늘어남에 따라 부담이 줄어들기 때문이다.

〈표 IV-12〉 현행 제도(Benchmark) 모의실험 결과

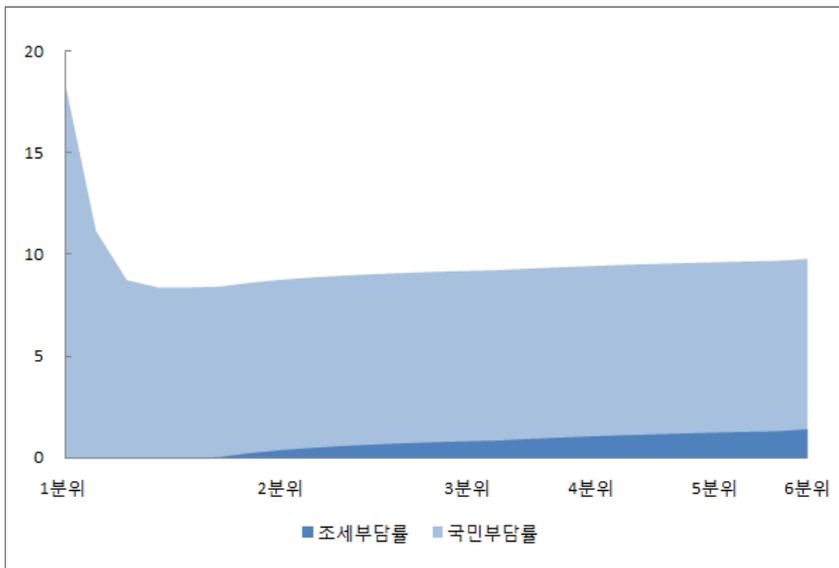
(단위: 만원, %)

	1인 가구	2인 가구 (부부)	3인 가구 (부부+1자녀)	4인 가구 (부부+2자녀)
조세부담률이 0인 구간	0~900 (소득 2분위)	0~900 (소득 1분위)	0~1900 (소득 2분위)	0~2200 (소득 2분위)
5분위에서 국민(조세)부담률	9.7(1.3)	10.9(2.5)	12.0(3.5)	13.0(4.6)

자료: 저자 작성

[그림 IV-6] 1인 가구 조세부담률 및 국민부담률

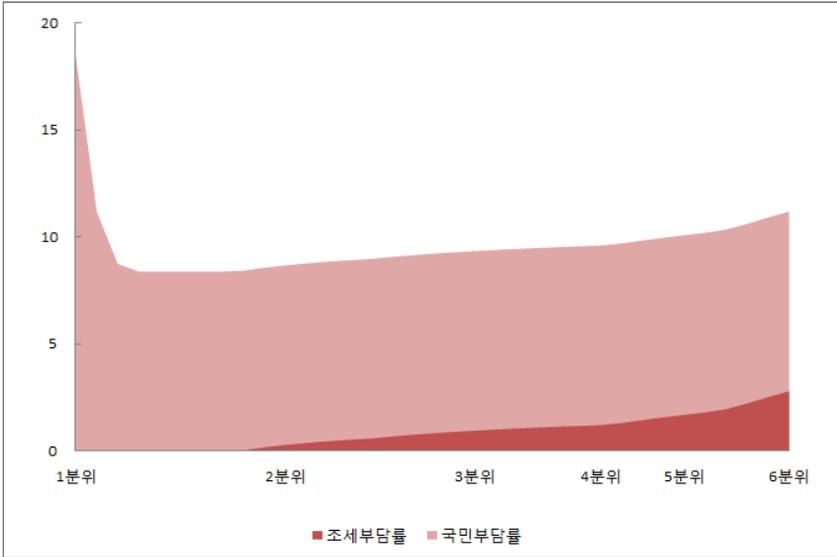
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-7] 2인 가구 조세부담률 및 국민부담률

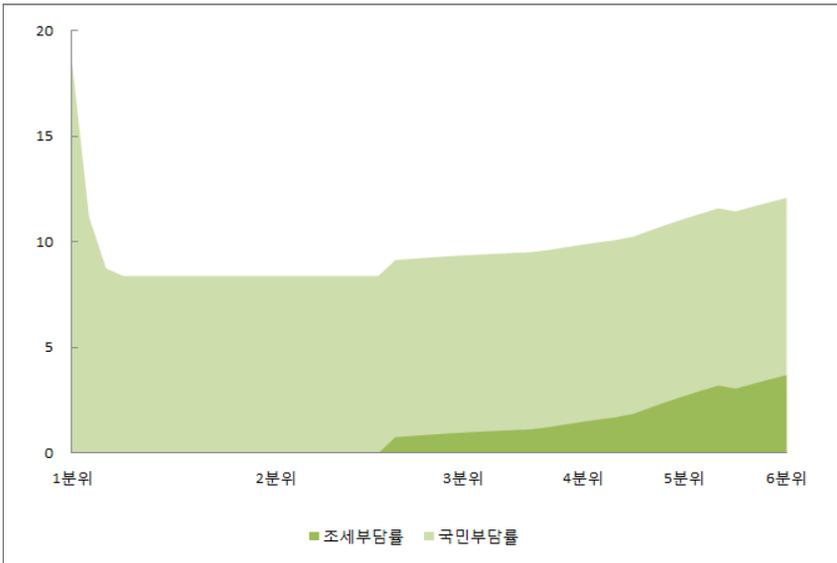
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-8] 3인 가구 조세부담률 및 국민부담률

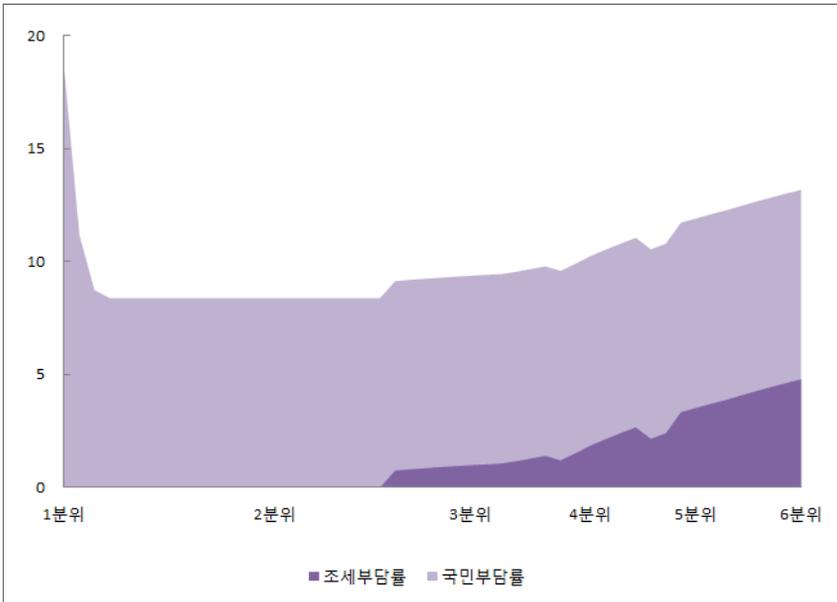
(단위: %)



자료: 저자 작성

[그림 IV-9] 4인 가구 조세부담률 및 국민부담률

(단위: %)



자료: 저자 작성

<표 IV-13> 현행 복지제도 모의실험 주요 결과

(단위: 만원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구
이전소득 0 구간 시작금액	1,300 (2분위)	2,100 (3분위)	4,000 (5분위)	4,000 (4분위)
생계급여 0 구간 시작금액	600 (1분위)	900 (1분위)	1,200 (1분위)	1,200 (1분위)
주거급여 0 구간 시작금액	900 (2분위)	1,400 (2분위)	1,800 (2분위)	2,200 (2분위)
근로장려금 0 구간 시작금액	1,300 (2분위)	2,100 (3분위)	2,100 (2분위)	2,100 (2분위)
자녀장려금 0 구간 시작금액	해당사항 없음	해당사항 없음	4,000 (5분위)	4,000 (4분위)
한계실효세율 100% 이상 구간	100(1분위) 900(2분위)	100(1분위) 1,400(3분위)	100(1분위) 1,000~1,100 (1분위) 1,800(2분위)	100(1분위) 1,000~1,300 (1분위) 2,200(2분위)

〈표 IV-13〉은 가구원 수에 따라 이전소득이 0이 되는 구간이 각기 상이함을 보여준다. 표에서 보는 것처럼 현행 제도하에서도 일반적으로 가구원 수에 따라 이전소득을 받는 소득구간은 늘어난다. 다만 그 구간의 증가정도가 가구 수에 완전히 비례하지는 않는다는 것을 알 수 있다. 자녀가 없는 1~2인 가구의 경우 주거급여 수혜 폭이 가장 넓고, 자녀가 있는 3인 이상 가구의 경우 자녀장려금이 공적이전소득 중 그 적용범위가 가장 넓음을 알 수 있다.

현행 제도하에서는 한계실효세율이 100%가 넘는 구간이 다수 존재한다. 이는 현행 제도가 노동유인(특히 이미 노동시장에 참여한 자가 노동시간을 늘릴 유인)을 약화시키는 구간이 존재하도록 설계되어 있음을 의미한다. 이처럼 한계실효세율이 100%를 넘는 이유는 복지제도의 현금급여 감액률(benefit reduction rate) 때문이다. 즉 정부가 현금급여의 수준을 결정함에 있어 가구의 다른 소득이 증가하면 이에 따라 현금급여의 수준이 줄어들게 된다. 특히 기초생활보장제도상의 현금성 급여가 중지되는 구간에서 한계실효세율이 100%를 넘고 있음을 알 수 있다.

4. 주요 결과: 현행 제도와 기본소득하의 모의실험 결과

가. 검증 명제 1

예산중립적 기본소득하에서 빈곤층, 특히 소득 최하층의 가치분소득은 감소하게 된다. 반면에 예산중립적 기본소득하에서 차상위 계층과 중위소득계층은 제도의 수혜자가 된다. 예산중립적 기본소득(시나리오 1)의 경우 현재보다 가치분소득의 증가를 경험하는 가구는 가구원 수에 따라 그 구간이 상이하게 나타난다(이에 대해서는 검증 명제 3에서 보다 자세히 다룰 것이다).

1인 가구에서는 대체로 소득 2~3분위 사이의 가구의 가치분소득이 증가했음을 알 수 있다. 하지만 가구원 수가 늘어나 정부로부터 지급받는 기본소득의 액수가 증가함에 따라 가치분소득의 증가를 경험하는 3~4인 가구의 경우 차상위 계층에서부터 중위소득가구에 이르기까지 수혜 대상이 확대됨을 알 수 있다. 즉 예산중립적 기본소득하에서는 차상위계층인 2~3분위의

가처분소득은 가구 유형과 상관없이 증가하고 가구원 수가 증가할 경우 중위소득가구까지도 가처분소득의 상승을 경험한다.

2분위 가구의 가처분소득이 증가하는 이유는 현재의 사회안전망의 혜택이 소득분포의 왼쪽 끝인 1분위에 집중되어 있기 때문이다. 즉 사회안전망의 핵심 조항인 기초생활보장제도상의 생계급여의 경우 소득 2분위 계층도 받지 못한다. 본 모의실험에서 소득 2분위 계층에 가능한 공적부조는 주거급여와 근로장려금이며 그 규모도 크지 않다. 예컨대 2분위 계층에 속하는 연소득 1,000만원의 단독가구의 경우 가능한 공적부조는 53만원 수준의 근로장려금이고 이는 가처분소득의 5.5% 수준에 불과하다. 4인 가구도 사정은 별로 달라지지 않아 2분위 계층에 속하는 연소득 2,100만원의 4인 가구의 경우 이 가구가 받을 수 있는 공적부조는 총 227만원(주거급여 127만원+자녀장려금 100만원)으로 이는 가처분소득의 10.1% 수준이다. 한편 조세지출수혜금의 경우 연소득 1천만원 단독가구의 경우 54만원이고 2,100만원의 4인가구의 경우 207만원이다. 따라서 현행 제도하에서 이들 가구가 받는 공적부조의 총가치는 각각 107만원과 434만원이다. 예산중립적 기본소득하에서는 동일한 소득 수준의 1인 가구와 4인 가구가 각각 연 140만원과 560만원을 받을 수 있기 때문에 현행 제도하에서 받는 각종 이전급여보다 액수가 더 많다.

앞서 설명한 것처럼 가구원 수가 늘어나고 중위소득으로 올라갈수록 현행 제도하에서 현금성 급여가 사라지고 유일하게 받는 혜택은 조세편익만 남는다. 예를 들어 5분위 경계소득을 기준으로 3인 가구와 4인 가구의 소득은 각각 4,200만원과 4,900만원이다. 이 경우 이들이 받는 공제상의 혜택은 각각 375만원과 428만원이다. 시나리오 1의 기본소득으로 이행할 경우 이들은 공제상의 혜택을 상실하지만 추가로 420만원과 560만원의 기본소득을 받게 되어 결국 현행 제도보다 시나리오 1의 기본소득하에서 가처분소득이 증가하게 된다. 지금까지의 설명을 [그림 IV-10]을 통해 다시 살펴보자. [그림 IV-10]에서 X축은 시장소득기준으로 해당 가구가 속한 소득분위를, Y축은 소득비율을 의미한다. 소득비율은 현행 제도 대비 기본소득제도하의 가처분소득 비율로 정의될 수 있다. 1인 가구의 소득비율은 그 가구의 소득에 따라

상이다. 그림 상의 붉은 선은 소득비율이 100%인 선을 의미한다. 즉 소득 비율이 100%인 가구는 현행 제도하에서의 가처분소득이나 기본소득제도하에서의 가처분소득이 동일한 가구를 의미한다. 즉 이 가구는 가처분소득의 관점에서 두 제도를 선택함에 있어 선호가 없다. 그러나 예컨대 시나리오 1의 1인 가구의 경우 소득수준이 1분위 가구의 소득비율 곡선이 100%선 아래에 위치해있다. 이는 1분위에 속한 1인 가구의 경우는 현행 제도에 비해 기본소득제도하에서 가처분소득이 줄어든다는 것으로 해석할 수 있다. 마찬가지로 시나리오 1하에서의 소득 3~4분위에 속한 4인 가구의 경우 소득비율 선이 100%선 위에 위치해 있다. 이는 소득 3~4분위에 속한 4인 가구의 경우는 현행 제도에 비해 기본소득제도하에서 가처분소득이 증가한다는 것을 의미한다. 명제 1은 모의실험 결과를 통해 검증된다.

[그림 IV-10] 시나리오 1에 의한 가구별 소득비율

(단위: %)



- 주: 1. 시나리오 1 (월 11.7만원(년 140만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 인상없음
 2. X축: 소득분위(시장소득기준)
 3. Y축: 소득비율=기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득

나. 검증명제 2

추가적 예산지출을 수반하는 기본소득하에서 소득최하층도 세율과 기본소득의 조합에 따라 현행 제도보다 가처분소득의 증가를 경험할 수 있다. 반면에 상위계층은 세율 인상에 따른 추가적인 세금의 부담으로 인해 제도 변화의 수혜를 받지 못할 수 있다.

[그림 IV-11] 시나리오 2에 의한 가구별 소득비율

(단위: %)



- 주: 1. 시나리오 2 (월 21.1만원(년 253만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 모든 구간에서 10%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득기준)
 3. Y축: 소득비율=기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득

‘저부담-저급여’ 유형의 기본소득인 시나리오 2에서 소득 1분위에 속한 빈곤가구는 가구원 수와 상관없이 혜택을 보지 못한다. 이는 검증명제 1에서 언급했듯이 현행 공적부조가 소득 1분위에 집중되어 있기 때문에 ‘저부담-저급여’ 성격의 기본소득은 이들 빈곤계층의 편익 상실을 보상해줄 정도가 되

지 못한다.

그러나 중(고)부담-중(고)급여 성격의 기본소득인 시나리오 3과 4에서는 이야기가 달라진다. 특히 가구원 수가 2인 이상일 경우 이들이 받는 급여는 각각 최소 732만원과 958만원 수준이다. 소득 900만원의 2인가구의 경우 402만원의 현금성 공적부조를, 54만원의 공제상의 혜택을 본다. 이 경우 시나리오 3과 4에서는 234만원과 324만원의 세금부담까지 발생하지만 이러한 편익(각각 총 640만원과 780만원) 상실은 앞서 언급한 732만원과 958만원의 기본소득금액이 모두 보상해주고도 남는다.

[그림 IV-12] 시나리오 3에 의한 가구별 소득비율

(단위: %)



주: 1. 시나리오 3 (월 30.5만원(년 366만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세를 모든 구간에서 20%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득기준)
 3. Y축: 소득비율=기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득

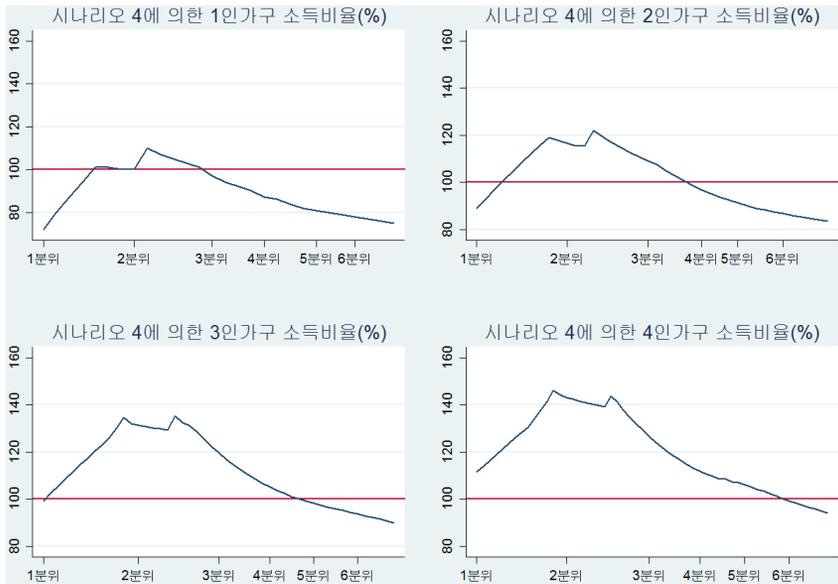
이러한 특징을 잘 보여주는 것이 바로 고부담-고복지인 시나리오 4에서 4인 가구의 사례이다. 아주 극단적으로 소득이 0인 가구가 있다고 하자. 이

경우 현행 제도하에서 그가 받는 모든 편익의 합은 약 1,750만원이다. 기본 소득으로 갈 경우 이러한 편익이 모두 사라질 것이다. 시나리오 4에서 4인가구가 받는 기본소득액의 합은 1,916만원(499×4)가 된다. 그의 가처분소득은 이전에 비해 약 9%가량 상승한다.

시나리오 2부터는 명목세율의 인상을 전제로 한다. 특히 본 연구의 기본 소득 시나리오에서는 소득세와 관련된 모든 소득 및 세액공제가 폐지되기 때문에 이 경우 시장소득이 바로 과표가 된다. 따라서 모든 소득구간에서 세부담이 크게 증가한다. 또한 모든 시나리오에서 현 소득세의 누진성을 보존하고 있기 때문에 소득이 증가할수록 세부담의 정도 역시 누진적으로 증가하게 된다. 이것이 기본소득으로 받는 편익을 압도하게 되어 결국 소득 상위구간에서는 기본소득으로 갈수록 현재에 비해 가처분소득이 감소한다.

[그림 IV-13] 시나리오 4에 의한 가구별 소득비율

(단위: %)



- 주: 1. 시나리오 4 (월 39.9만원(년 479만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 모든 구간에서 30%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득기준)
 3. Y축: 소득비율=기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득

예컨대 4인 가구의 경우 시나리오 2에서는 소득 5,400만원부터 기본소득으로 이행할 경우 가처분소득의 감소가 예상되나 시나리오 3에서는 5,000만원, 시나리오 4에서는 4,900만원으로 줄어든다. 그리고 다음 그림에서 보듯이 각각의 시나리오에서 소득비율의 모습은 역U자(inverted U-shape)의 형태를 나타내고 있다. 소득비율이 정점에 이르는 소득분위는 모두 다르지만 모든 시나리오에서 가구원 수와 상관없이 소득이 증가할수록 기본소득하에서의 가처분소득이 감소하는 현상이 발생하게 된다. 본 연구의 모의실험에서 아무리 상위구간으로 잡아도 대략 소득구간의 7분위부터는 현행 제도에 비해 기본소득하에서 가처분소득이 감소한다.

다. 검증명제 3

BI의 수준과 상관없이 가구원 수가 많은 가구의 경우 현행 제도보다 기본소득 하에서 가처분소득이 증가할 것이다.

가구원 수가 늘어날수록 모든 시나리오하에서 현행 제도보다 기본소득하에서의 가처분소득이 증가하는 구간이 발생한다. <표 IV-14>에 나타난 것처럼 1인 가구에서는 주로 차상위 구간에 속한 가구의 가처분소득이 증가하는데 반해 3~4인 가구부터는 차상위 및 중위소득 구간 가구의 가처분소득이 증가하는 현상이 목도된다.

이는 앞서 설명한 것처럼 기본적으로 기본소득제도하의 이전소득은 가구원 수에 정확히 비례하여 증가하지만 현행 제도는 그렇지 않기 때문이다. 가구의 구성원 수가 늘어남에 따라 이전소득이나 조세지출편익이 증가하는 것은 사실이나 이것이 기본소득처럼 정확히 선형 관계에 있다기보다는 그 편익이 체감하기 때문이다. 이러한 사실로부터 현행 제도 설계에 있어 한 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있는데 만약 현행 복지제도에 아동수당이나 청년수당처럼 특정한 집단을 상대로 주어지는 이른바 데모그란트(demogrant; 사회수당)적 성격의 제도가 많을수록 기본소득으로 이전하는 실익이 줄어들 것이라고 추론할 수 있다.

라. 검증명제 4

기본소득을 도입할 경우 노동자의 입장에서 노동시장 참여의 결정이나 노동시간을 늘리는 결정에 영향을 미치는 세율을 낮추는 결과를 가져온다는 점에서 효율적인 제도이다.

효율성의 평가를 위해 우리는 두 가지 형태의 세율을 살펴볼 것이다. 먼저 살펴볼 세율은 노동공급 결정에 영향을 미치는 세율인 평균세율(average tax rate)이다. 평균세율은 $1 - (\text{일을 할 경우 순소득} - \text{일을 하지 않을 경우 순소득}) / \text{근로소득}$ 으로 계산된다. 평균세율이 높다는 것은 개인 입장에서 일을 할 경우의 소득과 하지 않을 경우의 소득 차이가 적다는 것을 의미한다. 따라서 높은 평균세율하에서 개인들이 일을 하지 않을 인센티브가 커지게 된다.

평균세율은 취업시 받게 되는 임금 수준에 따라 다양하게 계산될 수 있다. 여기서는 취업 시 소득이 중위소득의 25~175%가 되는 경우의 평균세율을 계산할 것이다. 먼저 현행 제도하의 평균세율을 구한 뒤 각각의 기본소득 시나리오에 따른 평균세율을 구하고 이를 서로 비교할 것이다. <표 IV-14>가 그 결과이다.

실업상태에 있던 개인이 중위소득 수준(그리고 그보다 더 낮은 수준)의 일자리에 취업할 경우에는 현행 제도하의 평균세율이 기본소득하의 평균세율보다 높다. 이는 현행 제도보다 기본소득이 노동시장 바깥에 있는 개인의 노동시장 참여를 독려하는 데 유리한 제도임을 의미한다. 예컨대 4인 가구의 경우 가구주가 소득이 없는 상태에 있다가 중위소득 50% 수준의 임금을 제공하는 일자리를 얻을 기회가 생겼다고 해보자. 이 경우 현행 제도하의 평균세율은 50% 수준인데, 기본소득의 경우 시나리오 1~3까지의 평균세율은 현행 제도보다 9~29%p 낮은 수준이며 시나리오 4의 경우는 현행과 거의 비슷한 수준(1%p 정도의 차이만이 있다)임을 확인할 수 있다.

이번에는 이미 노동시장에 참여한 사람들이 보다 더 일하려 할 때 영향을 주는 한계실효세율을 살펴보자. 여기서 말하는 한계실효세율이란 현재 소득이 Y_n 인 개인이 노동시간을 늘려 100만원을 추가적으로 더 벌 때(이때의 소

득을 Y_{n+100} 이라 하자) 가치분소득의 변화분이다. 이는 다음과 같이 계산된다. 한계실효세율 = $(Y_n^{DI} - Y_{n+100}^{DI} + 100) / 100$. 여기서 Y^{DI} 는 가치분소득을 의미한다.

〈표 IV-14〉 중위소득 기준 평균세율

(단위: 만원, %)

소득	1인 가구						2인 가구					
	소득 기준	평균세율					소득 기준	평균세율				
		현행	기본소득시나리오					현행	기본소득시나리오			
			1	2	3	4			1	2	3	4
25%	600	88	14	24	34	44	800	90	14	24	34	44
50%	1,200	69	14	24	34	44	1,600	74	17	27	37	47
100% (중위소득)	2,300	42	19	29	39	49	3,300	45	20	30	40	50
150%	3,500	33	20	30	40	50	4,900	37	22	32	42	52
175%	4,000	31	21	31	41	51	5,700	34	23	33	43	53

소득	3인 가구						4인 가구					
	소득 기준	평균세율					소득 기준	평균세율				
		현행	기본소득시나리오					현행	기본소득시나리오			
			1	2	3	4			1	2	3	4
25%	1,000	91	14	24	34	44	1,200	94	14	24	34	44
50%	2,000	78	18	28	38	48	2,300	81	19	29	39	49
100% (중위소득)	4,000	47	21	31	41	51	4,700	50	21	31	41	51
150%	6,000	38	23	33	43	53	7,000	39	24	34	44	54
175%	7,000	35	24	34	44	54	8,100	38	24	34	44	54

- 주: 1. 소득기준 산출방법: 가구별 연간근로소득 중 중간값을 기준으로 산출
 2. 평균세율: 평균세율은 1-[(가치분소득/일을 하지 않을 경우 순소득)/근로소득]로 산출함
 3. 일을 하지 않을 경우의 순소득은 모두 "0"으로 설정. 4대보험의 경우 하한선을 적용하지 않았으나 국민기초생활보장제도에 의한 현금급여는 적용함

자료: 저자 작성

즉 노동시간을 늘려 100만원의 추가임금을 받을 때 세금 및 사회보험료를 제외하고 자기가 가져가는 실제 임금을 말한다. 평균실효세율과 달리 한계실효세율의 경우 그 세율이 100%를 넘는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 많은 경우 복지급여의 감액을 때문이다. 즉 정부로부터 복지급여를 받고 있던 저임금 노동자가 노동시간을 늘려 추가적인 근로소득을 받는 경우 이에 비례하여 복지급여가 일정한 비율로 줄어들게 된다. 만약 복지제도가 보충성의 원칙이 엄격하게 적용되도록 설계되어 있다면 정확히 추가적으로 발생한 근로소득 금액을 상쇄시키는 수준으로 복지급여는 줄어들게 된다. 이 경우 한계실효세율이 100%를 넘는다.

아래의 그림들(그림 IV-14~그림 IV-17)은 현행 제도와 기본소득의 한계실효세율을 가구 유형별로 비교하고 있다. 대체로 저소득층이라 할 수 있는 소득 3분위 수준까지는 기본소득하에서의 한계실효세율이 현행 제도하의 한계실효세율보다 낮다. 반면에 가구의 소득이 올라가 중위소득에 가까이 갈수록 기본소득하에서의 한계실효세율이 올라감을 알 수 있다.

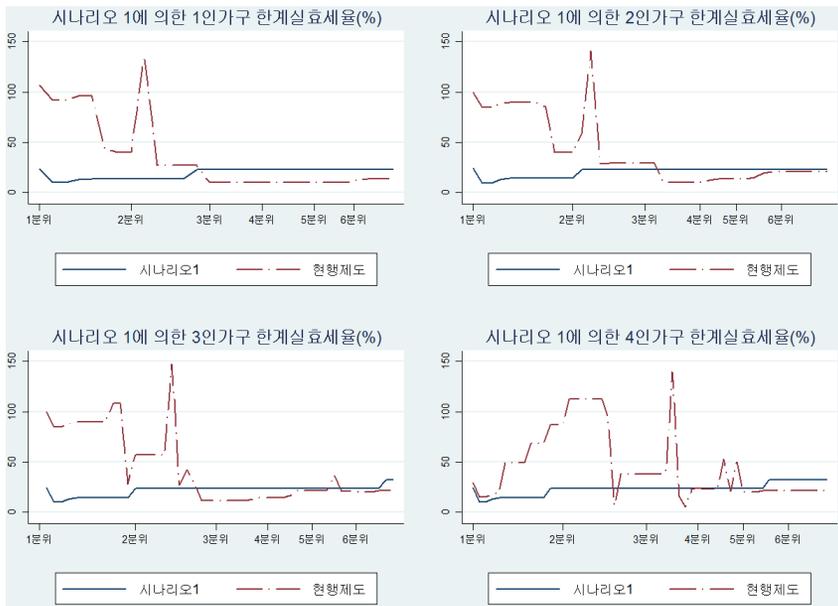
또 하나 주목할 점은 현행 제도하에서는 한계실효세율이 100%를 넘는 구간이 생기는 반면 기본소득하에서는 어떤 시나리오를 채택하든 이러한 구간이 발생하지 않는다. 현행 제도하에서 한계실효세율이 100%를 넘는 구간이 존재하는 이유(그리고 왜 기본소득에서는 이러한 현상이 목도되지 않는 이유)에 대해 좀 더 자세히 살펴보자. 1인 가구의 경우는 시장소득 900만원 구간에서 한계실효세율이 100%를 넘는다. 이는 주거급여 때문이다. 즉 소득 800만원 구간에서 126만원의 주거급여를 받고 있는 노동자가 노동시간을 늘려 100만원의 추가 수입을 발생시킬 경우 그의 주거급여 수급자격이 사라지게 된다. 이로 인해 한계실효세율은 136%까지 올라간다. 만약 이 노동자가 근로시간 연장에 따른 추가 수입에도 불구하고 동일한 수준의 주거급여를 받을 수 있다면(즉 기본소득처럼 무조건성의 원칙이 적용된다면) 한계실효세율은 10% 수준으로 떨어진다.

4인 가구도 상황은 유사하다. 연간 노동소득이 2,100만원인 4인 가구는 현행 제도에 따르면 127만원의 주거급여를 받을 자격이 있다. 노동시간을

늘려 100만원의 추가 소득이 발생할 경우 그가 받고 있던 주거급여가 전액 감액될 뿐만 아니라 여기에 추가적으로 자녀장려금도 2만원 줄어든다. 이로 인해 4인 가구의 가장이 직면하게 되는 이 구간의 한계실효세율은 137%이다. 만약 주거급여가 기본소득처럼 소득의 증가와 상관없이 확정된 금액으로 주어질 경우 앞의 경우와 마찬가지로 한계실효세율은 10% 수준으로 떨어진다.

[그림 IV-14] 시나리오 1에 의한 가구별 한계실효세율

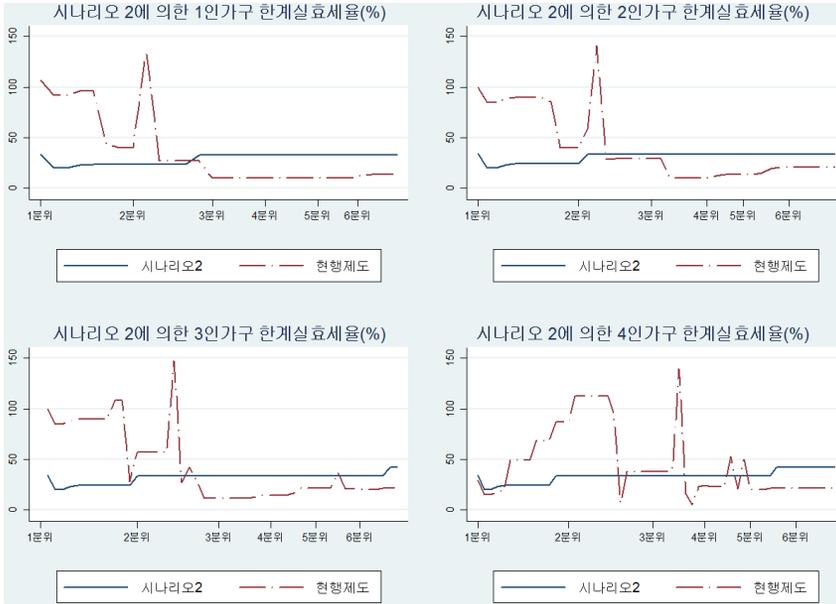
(단위: %)



주: 1. 시나리오 1 (월 11.7만원(년 140만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 인상없음
 2. X축: 소득분위(시장소득 기준)
 3. Y축: 한계실효세율

[그림 IV-15] 시나리오 2에 의한 가구별 한계실효세율

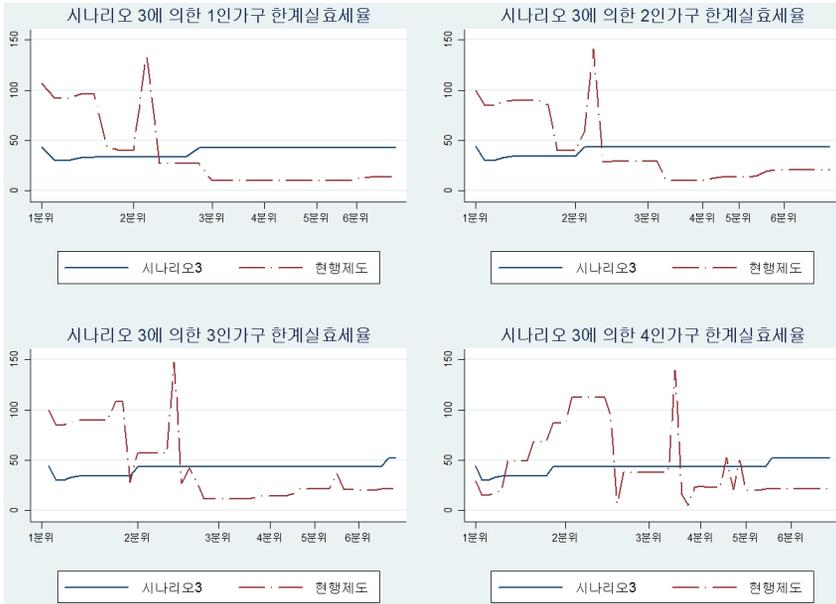
(단위: %)



- 주: 1. 시나리오 2 (월 21.1만원(년 253만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 모든 구간에서 10%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득 기준)
 3. Y축: 한계실효세율

[그림 IV-16] 시나리오 3에 의한 가구별 한계실효세율

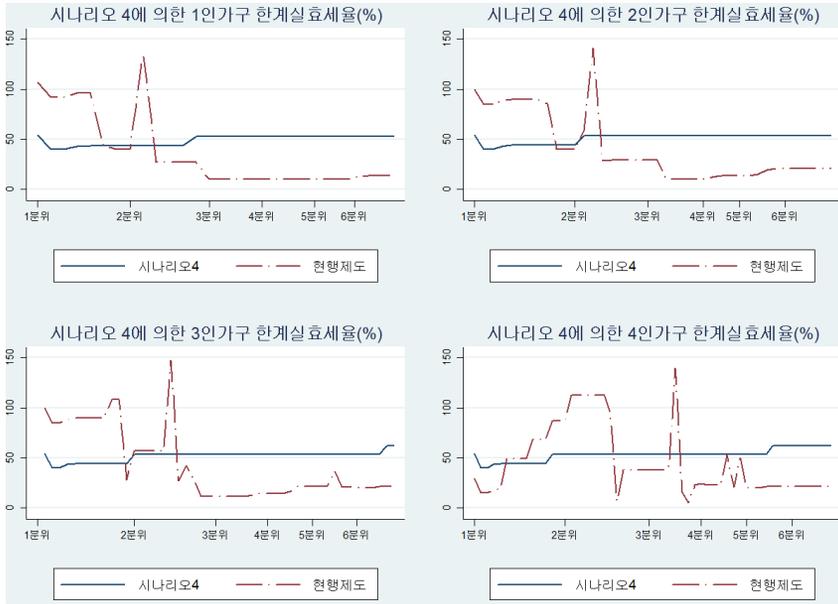
(단위: %)



- 주: 1. 시나리오 3 (월 30,5만원(년 366만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 모든 구간에서 20%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득 기준)
 3. Y축: 한계실효세율

[그림 IV-17] 시나리오 4에 의한 가구별 한계실효세율

(단위: %)



주: 1. 시나리오 4 (월 39,9만원(년 479만원)): 기존 현금급여 기본소득 대체 + 각종 공제제도 폐지 + 소득세 명목세율 모든 구간에서 30%p 인상
 2. X축: 소득분위(시장소득 기준)
 3. Y축: 한계실효세율

즉 결국 현행 제도하에서는 이미 노동시장에 진입한 저임금 노동자들이 노동시간을 늘려 소득의 증가를 꾀하는 것보다 더 이상 노동시간을 늘리지 않은 채로 현행 복지프로그램의 혜택을 누리는 것이 더 유리한 구간이 생겨나게 마련이다. 기본소득에서는 이러한 문제가 발생하지 않는다. 그것은 기본소득의 지급자격과 그 크기가 노동시장 참여 여부와 무관하기 때문이다.

결론적으로 노동시장에 참여하려는 결정이나 노동시간을 늘리는 결정을 내림에 있어 기본소득은 현행 제도보다 우월한 제도이다. 즉 사회 전체적으로 경제주체의 선호에 따라 노동시간을 결정하는 데 더 적은 왜곡을 만들어 낸다. 다만 여기서 주의해야 할 것은 지금까지의 분석은 대체적으로 저소득층이나 중위소득계층을 대상으로 한 것이라는 점이다. 즉 분석의 대상으로

소득최상위 계층으로 잡을 경우 현재보다 기본소득에서 이들의 평균세율이나 한계실효세율이 올라간다. 사회적으로 보다 큰 부가가치를 창출하는 혁신적인 노력이 주로 최상위 계층에 의해 이루어지는 점을 감안하면 이들의 근로의욕을 떨어뜨리는 것이 기본소득의 가장 큰 사회적 비용이 될 수 있다.

마지막으로 이제 일반적인 조세(혹은 국민)부담률에 대한 얘기를 해보자. 기본소득을 도입할 경우 조세부담률과 국민부담률의 상승은 불가피하다. 이는 본 모의실험의 전제상 당연한 결과이다. 여기서 중요한 것은 특히 기본소득의 금액이 사회적으로나 경제적으로 유의미한 수준이 되기 위해서는 대폭적인 세율 인상이 불가피하다는 점이다. 이는 현행 복지제도의 재원만을 갖고 기본소득을 실행할 경우 그 금액이 너무 낮아 경제적으로나 정치적으로 무의미하다는 것을 의미한다.

마. 시뮬레이션 결과에 대한 해석

앞 절의 결과를 요약하면 기본소득(그것이 예산중립적이든 혹은 추가적인 예산 지출을 수반하든 간에 상관없이)하에서 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 밑에 있는 소득 1분위~2분위 가구(일부)는 오히려 가처분소득이 감소하는 결과를 경험하게 된다. 가처분소득의 증가는 오히려 차상위 계층과 중위 소득계층에서 발생한다.

왜 이러한 현상이 발생하는가? 한마디로 이는 기본소득의 재원조달 방법과 관련이 있다. 예산중립적 기본소득은 본질적으로 특정계층에 집중되던 재원을 사회구성원 전체에 동일한 금액으로 분배하는 특성을 갖고 있다. 그 결과 선별적 복지제도(categorical welfare)하에서 상대적으로 높은 수준의 복지급여를 받던 빈곤층의 경우 기본소득으로 이행할 경우 복지급여의 하락을 경험하게 된다. 이러한 점을 우려하여 빈곤층에 과거 선별적 복지제도의 급여수준의 기본소득을 제공하려 한다면 재정 압박의 문제가 발생한다. 결국 이는 세율 인상을 통해 해결하여야 하는데 이 경우 빈곤층의 세부담이 상승한다.

이러한 간단한 논리는 왜 중위소득의 가구가 현행 제도보다 기본소득제도 하에서 이득을 보게 되는지도 설명해준다. [그림 IV-14]부터 [그림 IV-17]은 중위소득계층, 특히 소득 3~6분위의 가구들은 현재 정부로부터 받는 공적이전소득의 수준이 전무하거나 있더라도 매우 낮음을 보여준다. 따라서 기본소득이 실시된다면 이들의 경우 기본소득이라는 새로운 이전소득이 생기게 되며 만약 그 수준이 기본소득에 따른 추가 세부담액을 상쇄하고도 남을 정도로 크다면 이들이 제도의 수혜자 그룹이 된다. 이러한 이유로 고부담-고복지 시나리오나 4인 가구의 경우 기본소득하에서의 가처분소득이 크게 증가한다. 기본소득에 대한 OECD 보고서(2017)가 지적하는 것도 바로 이러한 것이다. 결론적으로 기존 복지프로그램의 전부 혹은 일부분을 대체하는 형태의 기본소득은 빈곤층을 위한 제도라 할 수 없다. 하지만 기본소득은 빈곤계층으로 하여금 노동시장 참여를 독려하는 측면에서 현행 제도보다 효과적이다. 이로 인해 노동시장 참가 시 직면하게 되는 평균세율이 크게 낮아지기 때문이다.

〈표 IV-15〉 현행 제도와 기본소득 비교

(단위: 만원)

	주요 결과	시나리오 1	시나리오2	시나리오 3	시나리오 4
1인 가구	가처분소득 증가 구간	900~1,700 (2~3분위)	900~1,400 (2~3분위)	900~1,300 (2분위)	900~1,300 (2분위)
	한계실효세를 낮아지는 구간	1,300 이하 (2분위 이하)	1,300 이하 (2분위 이하)	900 이하 (2분위 이하)	600 이하 (1분위) 900 (2분위)
	조세(국민) 부담률 낮아지는 구간	없음	없음	없음	없음
2인 가구	가처분소득 증가 구간	1,400~2,800 (2~4분위)	1,200~2,500 (2~3분위)	800~2,400 (1~3분위)	400~2,400 (1~3분위)
	한계실효세를 낮아지는 구간	2,100 이하 (3분위 이하)	1,400 이하 (2분위 이하)	1,400 이하 (2분위)	900 이하 (1분위) 1,300~1,400 (2분위)
	조세부담률 낮아지는 구간	없음	없음	없음	없음
3인 가구	가처분소득 증가 구간	1,700~4,800 (2~6분위)	1,300~3,600 (2~4분위)	700~3,500 (1~4분위)	200~3,500 (1~4분위)
	한계실효세를 낮아지는 구간	2,100 이하 (2분위 이하)	1,800 이하 (2분위 이하) 2,000만원 (2분위)	1,100 이하 (1~2분위) 1,300~1,800 (2분위)	1,100 이하 (1~2분위) 1,300~1,800 (2분위)
	조세부담률 낮아지는 구간	없음	없음	없음	없음
4인 가구	가처분소득 증가 구간	1,800~5,500 (2~6분위)	1,100~5,300 (2~6분위)	600~5,000 (2~6분위)	0~4,900 (1~5분위)
	한계실효세를 낮아지는 구간	2,300 이하 (2분위 이하) 3,600, 4,000, 4,200 (3분위)	2,200 이하 (2분위 이하) 4,000, 4,200 (3분위)	2,200 이하 (2분위 이하) 4,000, 4,200 (3분위)	1,300 이하 (1분위) 1,600~2,200 (2분위)
	조세부담률 낮아지는 구간	없음	없음	없음	없음

출처: 저자 작성

〈표 IV-16〉 기본소득하에서 가처분소득 증가와 한계실효세율 감소가 동시에 발생하는 구간

(단위: 만원)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
1인 가구	900~1,300 (2분위)	900~1,300 (2분위)	900~1,300 (2분위)	900~1,300 (2분위)
2인 가구	1,400~2,100 (2~3분위)	1,200~1,400 (2분위)	800~1,400 (1~2분위)	400~900 (1분위) 1,300~1,400 (2분위)
3인 가구	1,700~2,100 (2분위)	1,300~1,800 2,000 (2분위)	700~1,100 (1분위) 1,300~1,800 (2분위)	200~1,100 (1~2분위) 1,300~1,800 (2분위)
4인 가구	1,800~2,300 (2분위) 3,600, 4,000, 4,200 (3분위)	1,100~2,200 (2분위) 4,000, 4,200 (3분위)	600~2,200 (2분위) 4,000~4,200 (3분위)	1,300 이하 (1분위) 1,600~2,200 (2분위)

출처: 저자 작성

위의 〈표 IV-16〉은 현행 제도보다 기본소득제도하에서 가처분소득의 증가와 한계실효세율의 감소가 동시에 발생하는 구간이 존재함을 보여준다. 대체적으로 보았을 때 빈곤층보다는 차상위계층에서 가처분소득의 증가와 한계실효세율의 하락 현상이 동시에 발생함을 알 수 있다.

V. 본 연구의 정책적 시사점

본 연구는 기본소득과 관련된 전 세계 각국의 실험과 한국에서의 기본소득 모의실험 결과의 소개라는 두 가지 서로 다른 주제를 다루고 있다. 각국의 기본소득 실험과 관련하여서는 현존하는 제도 중 이상적 기본소득 모형에 가장 가깝다고 평가받는 알래스카 사례와 복지합정을 치유하겠다는 중도우파적 관점에서 기본소득에 대한 실험을 진행하는 핀란드의 사례를 자세히 소개하고 이러한 외국의 사례가 한국사회에 주는 시사점을 서술하였다.

모의실험과 관련하여서 세금-편익 모형을 이용하여 현재의 복지제도가 기본소득제도로 대체된다고 가정했을 경우 소득분위와 가구유형별로 수혜군과 소외군의 분포가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 분석 결과 기본소득(그것이 예산 중립적 기본소득이든 혹은 추가적인 예산 지출소요 기본소득이든간에 상관없이)이 도입되었을 경우 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 밑에 있는 가구는 오히려 가처분소득이 감소하는 반면 차상위계층과 중위소득계층의 가처분소득은 늘어나는 현상이 발생한다는 점을 확인할 수 있었다.

한편 기본소득은 빈곤층의 노동시장 참여의 인센티브를 제공하는 데 현행 제도보다 효율적인 제도임을 확인할 수 있다. 기본소득 도입으로 인해 경제주체가 노동시장 참여 시 직면하게 되는 한계실효세율이 크게 낮아지기 때문이다. 한편 기본소득을 도입할 경우 조세부담률과 국민부담률이 크게 상승할 것으로 보인다. 이는 다시 얘기하면 현행 복지제도의 재원만을 사용하여 기본소득을 실행하려 할 경우 그 금액이 너무 낮아 기본소득 자체가 경제적으로나 정치적으로 무의미하다는 것을 알 수 있다. 이는 근본적으로 현재의 노동 혹은 복지와 관련한 재정지출의 규모가 그다지 크지 않기 때문인 것으로 사료된다.

다음으로 기본소득제도가 현 단계 한국사회에 주는 몇 가지 정책적 시사

점을 정리해보자. 우선 기본소득은 기본소득에 대한 정책 실험을 진행하고 있는 외국에서조차도 아직까지 보편적으로 받아들여지는 복지제도가 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 한마디로 기본소득은 '진행형의 제도'라 할 수 있다. 이미 앞에서 살펴보았듯이 여러 나라의 기본소득제도는 그 교과서상의 원형이 아니라 나라가 처한 상황과 환경 속에서 수정된 형태로 운영되고 있다. 알래스카의 경우 천연자원으로부터 발생한 이득을 현금배당의 형식으로 개인들에게 배분하였다는 점에서 이념형에 가장 가까운 형태이다. 하지만 네덜란드와 핀란드의 경우 무조건적 현금 지급이 사회보장수급자의 행동에 어떤 변화를 가져올 것인가를 보는 것이 주목적이다. 이러한 제도가 기존의 실업급여 및 부조금을 받던 계층의 노동시장 참여를 제고할 수 있을 것인지, 보다 폭넓게는 사회참여의 동기를 고무시켜 줄 수 있을 것인지 살펴보는 것이 주목적이다. 캐나다의 실험은 소득보장제도로서의 기본소득(음의 소득제)이 갖는 가능성을 타진해보려는 것이다. 결론적으로 외국의 기본 사례 실험이 주는 시사점은 이 제도가 현존하는 사회안전망의 문제를 한 번에 해결해주는 만능(one-size-fits-all)의 제도라기보다는 어떤 특정한 문제점을 교정하기 위한 특정 제도로서 의미를 갖는다. 따라서 알래스카의 사례나 과거 기본소득 초기 단계의 논의에 비추어 각국의 실험의 타당성을 평가하는 태도는 바람직하지 않다.

둘째, 그렇다면 한국에서 기본소득제도를 도입하려 할 경우 기본소득의 어떤 측면에 의미를 두고 우선 적용해야 하는가? 먼저 지적해야 할 것은 기본소득이 저소득층의 소득보장을 주목적으로 하는 제도가 아니라는 점이다. 모의실험의 결과가 보여주는 것처럼 표적화된 복지제도하에서 수혜를 받던 최빈곤층은 보편성을 특징으로 하는 기본소득하에서 오히려 손해를 볼 수 있다.

그러나 이러한 사실이 결코 기본소득제도가 무용하다는 것으로 이해되어서는 안된다. 오히려 실제로는 정반대일 수 있다. 문제의 출발은 현재의 사회안전망의 포용성의 정도가 너무 미흡하다는 데 있다. 살펴본 것처럼 예컨대 소득이 2분위 구간에 있는 4인 가구가 정부로부터 이전받을 수 있는 현

금의 최대액은 520만원으로 그 액수는 중위소득 4,900만원의 10%를 수준으로 대단히 미흡한 수준이다. 또한 실업부조가 존재하지 않고 실업급여 요건이 매우 까다로우며 비전형 근로자들의 경우 노동법상의 보호를 받을 수 있는지에 대한 논란이 끊이지 않는다는 점에서 현 제도의 미흡한 포괄범위(incomplete coverage)에 대한 문제 제기는 한동안 계속될 전망이다. 기본소득은 현재로서는 이러한 문제에 종합적인 답을 제시하는 유일한 제도라고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 현 단계의 표적화된 복지프로그램 수혜의 대부분은 소득 사다리의 맨 밑에 위치한 최빈곤층에만 흘러들어가고 있다. 따라서 기본소득으로의 전환을 통해 이득을 보는 수혜자의 범위는 정확히 현재의 표적화된 사회보장제도의 한계선 위에 서있는 계층에서부터 시작한다. 따라서 기본소득제도는 그동안 우리 사회의 복지체제에서 상대적으로 배제되어 있었던 중위소득 계층의 후생을 증가시킬 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 특히 최근들어 우리 사회의 소득불평등이 악화되고 있는 원인 중 하나는 빈곤층뿐만 아니라 중위소득 계층의 소득도 정체되었다는 점(김문정·최한수, 2017)에 있으며 따라서 빈곤층뿐 아니라 그보다 위에 있는 계층을 상대로 한 소득보전정책의 필요성이 점차 높아지고 있는 상황에서 기본소득도의 실험의 결과가 우리에게 시사하는 바는 적지 않다.

이는 이미 생애 주기별로 데모그라프 성격의 현금지원제도를 갖고 있는 핀란드의 상황과 일부 계층에만 표적화된 사회안전망을 갖고 있는 우리의 상황에서 기본소득 도입의 득실을 저울질해야 하는 우리 사회의 상황은 전혀 다른 상황이다. 우리 사회에서 소득불평등이 쉽사리 개선될 여지가 보이지 않고 기존 사회안전망의 포괄성과 문제점이 계속해서 드러나는 조건에서 표용적인 소득보장기제를 강화하는 것에 정책의 우선순위를 두어야 한다. 여기서 ‘포용적인 것의 의미는 급여수준이 충분성을 갖추어야 하는 것뿐 아니라 포괄범위가 광범위해야 함을 의미한다. 현실적으로 한국에서의 기본소득으로의 이행경로는 청년 및 아동수당의 도입 혹은 기초연금의 보장성 강화로 요약되는 ‘생애주기별 기본소득’(흔히 말하는 사회수당)의 형태로 진행

될 가능성이 높기 때문이다. 이 경우 특히 근로연령대의 계층에 대한 소득 보장의 제도화 이슈가 있는데 이는 실업부조나 실업급여를 도입 강화하는 방향으로 진행할 필요가 있다. 다만 이 경우 현존하는 소득보장제도(기초연금, 기초생보, 실업급여, 근로소득장려세제 등)의 재설계 및 조정은 불가피하다.

외국의 기본소득 사례에서 우리가 얻을 수 있는 마지막 시사점은 기본소득의 내용이나 형식이 아니라 도입 '절차'에 대한 측면이다. 캐나다, 네덜란드, 핀란드 사례를 살펴보면 한 가지 공통점이 있다. 이 세 나라 모두 '기본소득에 대한 전문가들의 논의 → 구체적 계획안 제안 → 실험 → 평가와 같은 점진적 단계의 도입 프로세스를 거치고 있다는 점이다. 특히 핀란드나 네덜란드 모두 무작위 통제실험³⁶⁾을 통해 기본소득제도를 실험한 뒤 2~3년 정도 그 결과를 관찰한 뒤 그 결과에 따라 제도를 항구적으로 가져갈 것인지를 평가하는 절차를 밟고 있다. 이는 기본소득처럼 현금이전을 특징으로 하는 제도를 전면적으로 도입할 경우 제도의 목표 달성 여부와 무관하게 정치적 이유에 따라 존속이 결정되고 그것이 결국 국가 재정에 항구적 부담을 줄 것이라는 점을 잘 알고 있었기 때문이다.

따라서 '한국형 기본소득' 역시 전문가들의 연구를 바탕으로 섬세하게 설계된 제도에 대해 행정부와 의회의 정책결정자들이 충분한 토론을 거쳐 도입의 필요성 여부를 결정한 뒤 몇 년간의 무작위 통제실험을 통해 증거에

36) 무작위 통제실험이란 기본소득을 받는 집단과 받지 않은 그룹을 무작위로 나눔으로써 두 집단의 참여자들이 원래 지니고 있는 특징을 통제하여 기본소득이 미치는 효과를 보다 과학적으로 관찰할 수 있게 해준다. 네덜란드나 캐나다의 경우 기존 공공부조의 수급자 중에서 실험에 참여하고 싶은 지원자를 상대로 일종의 예비시험을 진행하고 있다. 문제는 이렇게 예비시험을 진행할 경우 그 결과를 해석함에 있어 선택편의 문제로부터 자유로울 수 없다는 것이다.

예컨대 네덜란드나 캐나다의 경우 기본소득실험에 자발적으로 참여하는 자원자들은 어떤 특정한 성향·예컨대 새로운 정부정책을 옹호하는 사람-을 가지고 있을 수 있다. 이 경우 설사 기본소득실험의 결과가 애초 정부가 원했던 방향(예컨대 현행 실업급여를 수령하는 경우보다 실직자들의 구직노력이 제고되었다)대로 결과가 나왔다 하더라도 이것이 제도의 영향 때문인지 아니면 실험에 참여한 그룹의 특성인지를 식별해야 하는 문제에 직면하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 핀란드의 사례처럼 기존 사회부조의 혜택을 받는 집단과 기본소득을 받는 집단이 무작위로 나뉘어져야 한다.

기반한 성과 평가를 바탕으로 도입 여부를 검토하는 절차를 거쳐야 할 것이다. 이런 측면에서 서울시가 시행하고자 하는 청년수당의 경우 비교군을 과학적으로 설정하지 않은 채 수혜자들의 성과만을 측정할 경우 이후 제도의 존속이나 확대 여부를 판단함에 있어 충분한 판단근거를 제공해준다고 할 수 없다. 이 부분은 시급히 개선될 필요가 있다. 아울러 성남시의 청년 배당의 경우 1기의 성과를 과학적 방법에 근거하여 평가하는 작업이 진행될 필요가 있다.

이제 한국형 기본소득의 모의실험과 관련하여 몇 가지 정책 제안을 하고자 한다. 먼저 핀란드나 네덜란드가 장기실업자를 대상으로 모의실험을 진행한 것처럼 한국의 경우도 모든 집단을 대상으로 한 전면적 도입에 앞서 특정 집단을 대상으로 실험을 진행할 필요가 있다. 필자는 그 집단은 청년계층이 가장 적합하다고 생각한다. 기본소득이 갖는 의미가 근로연령집단에 대한 현금지원으로서의 의미를 갖는다면 근로연령집단 중 정부로부터 받는 재정지원의 수준이 가장 미흡한 청년계층을 일차적 대상으로 삼아 제공하는 것이 타당할 것이다.

다음으로 모의실험의 진행과정에서 발생할 수 있는 여러 난제를 해결하기 위해 기본소득 실험을 위한 법률을 별도로 제정하는 것이 타당하다고 판단한다. 그렇지 않다면 기본소득과 같은 현금성 이전 급여를 처치집단에만 지급하고 통제집단에 지급하지 않는 식의 차별적 행정처분이 헌법상 가능한가에 대해 논란이 생길 수 있다. 또한 실험에 참여한 개인들의 정보를 국가가 어떤 방식으로 수집하고 이후 관리 및 공개할 것인가에 대해서도 입장을 세워야 한다. 이 모든 이슈들에 대해 개별적으로 대응하는 것보다 법안을 제정하여 논란이 될 수 있는 사안에 대해 사전에 그 여지를 차단하는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 네덜란드의 경우처럼 기본소득의 실험은 지역 단위로 진행될 필요가 있다. 중앙정부 차원의 실험은 비용도 많이 들고 한번 시행된 제도를 다시 폐지하는 것은 쉬운 작업은 아니다. 따라서 자치단체 차원에서 실험을 진행하되 제도의 설계와 예산, 평가에 있어 중앙정부와의 긴밀한 협의

하에 진행되는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 본 연구의 한계를 언급하고 향후의 연구주제를 제시하는 것으로 이 글을 마무리짓고자 한다. 본 연구에서 사용하는 조세-급여 모델의 경우 노동공급의 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 이는 향후에 노동공급의 결정을 내생화하는 모델을 통해 동일한 작업을 진행함으로써 해결해야 할 것이다.³⁷⁾ 또한 본 연구에서서는 단순화된 가구구성과 가구소득만을 고려하였다. 이러한 추상성으로 인해 현재 공적이전 급여의 수급자 분포를 과다(혹은 경우에 따라 과소) 추정하게 될 가능성이 있다. 이로 인해 양적 분석(quantitative analysis)상의 오차는 발생할 수 있다. 또한 본 연구에서는 기존 현물급여를 기본소득으로 대체할 경우 축소되는 행정비용에 대해서는 고려하지 않은 한계도 있다. 이는 자유주의적 관점에서 기본소득을 옹호하는 중요한 논거임에도 불구하고 아직 충분한 연구가 진행되지 않았다. 이후 연구를 통해 이 간극을 메워야 할 것이다.

본 연구에서는 가상가구를 중심으로 논의를 전개했기 때문에 기본소득이 현재의 소득불평등(예컨대 지니계수로 측정된 불평등정도)을 얼마나 줄일 수 있는지에 대한 분석을 진행하지 못했다. 결국 이는 재정패널이나 국제청 소득세 자료와 같은 실제 데이터를 이용하여 해결해야 한다. 이 역시 이후의 후속과제로 남겨둔다.

37) 이는 필자의 내년도 연구과제에서 다룰 것이다. 다만 이를 고려한다 하더라도 본 연구의 결과가 크게 바뀌지 않을 것이다. 이에 대해 최한수(2018)는 “노동공급탄력성(elasticity of labor supply)이 통계적으로는 유의미(significant)할지는 몰라도 그 크기는 경제적으로 우려할 정도는 아니다. Borjas(2014)에 따르면 미국에서 남성근로자(prime-age male)의 노동공급탄력성은 대략 0.1 근방에 있다. 즉 세율 인상으로 인해 세후임금이 10% 감소하면 노동공급이 1% 정도 감소하는 것이다. 한국의 경우도 임금근로자가 1명뿐인 가구의 임금근로자의 비보상임금탄력성은 0.142로 추정된 바 있다(성명재 외, 2010), 오종현 외, 2015에서 재인용). 이러한 연구결과들은 기본소득 도입이 개인의 노동시장의 참여 및 노동시간의 결정 여부에 영향을 미치지 않는다는 가정이 본 연구의 모의실험의 결과는 양적 측면에서 다소 부정확하게 만들 수 있으나 분석결과에 본질적으로 영향을 주지 않을 것임을 의미한다.”라고 입장을 밝히고 있다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점』, 2015.
- 강남훈, 「기본소득의 경제적 효과에 대한 검토」, 미발표 원고, 2010.
- 강신욱, 『주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구』, 한국보건사회연구원, 2015.
- 김문정·최한수, 『임금격차 원인분석 및 조세·재정 정책적 함의』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤, 「기본소득의 이상적 모형과 이행경로」, 『한국사회복지학』 69(3), 2017, pp.289~315.
- 김도형, 「두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점」, 『KDI 포커스』, KDI, 2016.
- 김세음, 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원, 2015.
- 김지운, 「실업급여 보장성 강화의 경제적 효과 분석」, 『KDI 현안분석』, KDI, 2017.
- 노정호, 「핀란드와 네덜란드의 기본소득 실험의 한계와 시사점」, 미발표원고, 2018.
- 변양규, 「안심소득제의 소득불균등 완화 효과 및 소요 예산 추정」, 『KERI Insight』, 한국경제연구원, 2017.
- 브루스 애커만·앤 알스톡·필리페 반 빠레이스 외, 『분배의 재구성』, 나눔의 집, 2010.
- 서현수, 「핀란드는 왜 기본소득 실험을 시작했나? 기본소득의 정치학」, 『다 른백년』 주간논평, 2017.
- 석재은, 「복지체제의 균열과 기본소득의 탐색」, 미발표원고, 2018.
- 안현효, 『우리는 왜 구글에 돈을 벌어주기만 할까: 옛날 경제학이 인공지능

- 에서 찾아낸 기본소득』, 위고웍스, 2016.
- 여유진, 「생애주기별 소득·재산의 통합분석 및 함의」, 『보건복지 이슈 앤 포커스』, 2016.
- 유종성, 「온테리오 주, Y Combinator 등의 기본소득 실험과 시사점」, 미발표 원고, 2018.
- 윤홍식, 「기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? -복지확대를 위한 새로운 담론」, 『기본소득보장 쟁점과 대안 토론회』, (재)미래연구소, 2016.
- 이승윤, 「한국형 기본소득의 ‘이상적’ 모형과 ‘단계적’ 이행방안」, 미발표 원고, 2018.
- 이병희 외, 『한국형 실업부조 도입방안』. 고용노동부 용역과제. 2013.
- 이병희, 「청년 NEET 문제와 정책대응: 고용안전망을 중심으로」, 미발표 원고, 2017.
- 이우진, 「기본소득의 정치철학적 관점과 경제이론적 배경에 관한 연구」, 미발표 원고, 2017.
- 최태훈·염명배, 「기본소득제 도입이 양극화해소에 미치는 효과 실증분석」, 한국재정학회 2017년 경제학 공동학술대회 자료집, 2017.
- 최한수, 「각국의 기본소득 실험과 정책적 시사점」, 『재정포럼』 251호, 한국조세재정연구원, 2017a.
- 최한수, 「세금·편익 모형을 이용한 기본소득 모의실험」, 미발표 원고, 2018.
- 하승수, 「중산층 붕괴와 생태위기, 대안은 기본소득」, 『우리의 당연한 권리, 시민배당』, 갈마바람, 2016.
- 한겨레신문사, 『한겨레 21』 1145호, 2017.1.16.

Atkinson, Anthony Barnes, “Public economics in action: the basic income/flat tax proposal,” OUP Catalogue(1996).

BBC News, “Switzerland's voters reject basic income plan,” 2016.6.5.

Charles Murray, “A Guaranteed Income for Every American,” WSJ. 2016.

6.3.

Raj Chetty and Gregory A. Bruich, "Public Economic Lecture," mimeo, 2012.
Executive Office of the President, "Artificial Intelligence, Automation, and
the Economy," 2016.

Gregory Viscusi, "French Socialist Vision Sees Money for All, Funded by
Robots," Bloomberg, 2017.1.31.

Gruber, 『재정학과 공공정책』, 3판, 시그마프레스, 2016.

Jones, Damon and Marinescu, Ioana Elena, "The Labor Market Impacts of
Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska
Permanent Fund," February 5, 2018.

Kansaneläkelaitos Kela, "From idea to experiment. Report on universal
basic income experiment in Finland," Working papers 106. 2016.

Marinescu, Ioana, "Alaska : un laboratoire grandeur nature," La Liberation.,
Roosevelt Institute, 2017a.3.7.

_____, "No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S.
Unconditional Cash Transfer Programs," Roosevelt Institute, 2017b,
5.11.

OECD, "Basic income as a policy option: Can it add up?," Policy Brief on
the Future of Work, OECD Publishing, Paris, 2017.

The Atlantic, "The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment,"
2016.6.21.

Daily Chart, "Universal Basic Income in the OECD," The Economist,
2016.6.03.

Tobin, James, "On limiting the domain of inequality," *The Journal of Law
and Economics* 13.2, 1970, pp.263-277.

네덜란드 정부, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2016/09/30/ontwerpbesluit-experimenten-participatiewet>

보건복지부, <http://www.mohw.go.kr>

알래스카주, <http://pfd.alaska.gov/>

통계청 KOSIS, <http://kosis.kr>

핀란드 사회보장국, <http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income>

캐나다 온타리오 기본소득, “Finding a Better Way: A Basic Income Pilot Project for Ontario,” <https://www.ontario.ca/page/finding-better-way-basic-income-pilot-project-ontario>

각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점

최한수

본 연구는 기본소득과 관련된 세계 각국의 정책실험에 대한 정보제공과 한국에서의 기본소득 모의실험 결과의 소개라는 두 가지 주제를 다루고 있다. 특히 현존하는 제도 중 이상적 기본소득 모형에 가장 가깝다고 평가받는 알래스카의 경우와 복지합정을 치유하겠다는 중도 우파적 관점에서 진행되고 있는 핀란드의 사례를 소개하고 이를 비판적으로 평가하였다. 현재의 복지제도가 기본소득제도로 대체된다고 가정한 후 세금-편익 모형을 이용하여 제도의 소외군과 혜택군을 살펴보았다. 분석 결과 기본소득이 도입되었을 경우 빈곤층 중에서도 최빈곤층은 오히려 가처분소득이 감소하는 반면 차상위계층과 중위소득계층의 가처분소득은 늘어나는 현상이 발생한다는 점을 확인할 수 있었다. 기본소득은 빈곤층의 노동시장 참여의 인센티브를 제공하는 데 현행 제도보다 효율적인 제도임을 확인할 수 있다. 기본소득 도입으로 인해 경제주체가 노동시장 참가 시 직면하게 되는 한계실효세율이 크게 낮아지기 때문이다. 한편 기본소득을 도입할 경우 조세부담률과 국민 부담률이 크게 상승할 것이다.

Universal Basic Income in Korea

Hansoo Choi

This paper first presents information on universal basic income (UBI) experiments around the world, focusing on Alaska's UBI and Finland's UBI.

The paper then give micro-simulation results of UBI in Korea, employing a simple tax-benefit model. The results show that (1) there exists heterogenous effects of UBI on low-income households. The bottom of low-income households would be worse off, but low-income households above them would be better off under UBI.

(2) UBI is better at incentivizing the poor to get back to work because the poor would face lower marginal tax rates under UBI rather than under current social security systems.

(3) Under UBI, we would face higher burden of taxation, measured as total tax revenues as percentage of GDP.

최한수

서울대학교 국제경제학과 졸업
미국 피츠버그대학교 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

오수정 한국조세재정연구원 연구원

발행 2017년 12월 29일
저자 최한수
발행인 박형수
발행처 한국조세재정연구원
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화 (044)414-2114(대)
홈페이지 www.kipf.re.kr
등록 1993. 7. 15. 제2014-24호
정가 4,000원
조판 및 인쇄 호정씨앤피
I S B N 978-89-8191-916-0 93320

©한국조세재정연구원 2017 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.