

국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안

이원재 · 윤형중 · 이상민 · 이승주



다음세대 정책실험실 LAB2050은
'새로운 사회계약'을 실험하고 탐구하며
그 길을 찾고자 합니다.

솔루션 2050 - 04

국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안

솔루션2050 : 심층적인 현상 분석과 진단, 대안 등 연구 결과를 종합적으로 담은 20~40페이지 분량의 보고서입니다.

인사이트2050 : 현상 분석, 개념 정의, 참고 사례 등 연구 과정의 한 부분을 따로 담은 10~20페이지 분량의 보고서입니다.

발행일 2019.10.28

저자 이원재 (LAB2050 대표)
윤형중 (LAB2050 연구원)
이상민 (나라살림연구소 수석연구위원)
이승주 (성공회대학교 협동조합경영학과 연구교수)

연구보조원 조민서 (서울대학교 사회학과 석사)
김세원 (서강대학교 사회학과)

발행기관 LAB2050

서울시 종로구 대학로 116 공공그라운드
02-6365-2050
www.lab2050.org

1	문제: 99%가 위험하다	05
	가. 주요 자본주의 국가 중 가장 높은 소득 편중	05
	나. 불평등의 결과	06
	1) 지위 경쟁과 사회적 갈등	06
	2) 소득 불안정성과 가계소비 부진	07
	3) 가족 내 분배 시스템의 위기	08
	다. 역동성 저하가 핵심 문제	09
<hr/>		
2	기회와 제약: 자유노동과 그 적들	10
	가. 자유노동의 정의	10
	나. 확산	11
	다. 잠재력과 제약	12
	라. 소득 보장의 잠재적 효과	12
<hr/>		
3	해법: 왜 기본소득인가?	13
	가. 현금수당의 확산과 문제점	13
	나. 대안적 분배 제도로서의 기본소득제	14
	다. 보편적 기본소득제란	15
	라. 국민기본소득제에 대한 잠재적 비판과 반론	16
<hr/>		
4	제안: 국민기본소득제의 모델과 자원	18
	가. 국민기본소득제의 개요	18
	나. 지급액 규모와 자원 마련의 원칙	19
	다. 가구 형태 별 손익 분석	23
	라. 6개 시나리오 별 자원 내역	26
	마. 자원 마련 방법	29
	1) 단순하고 누진적인 소득세제	29
	2) 공정한 세금 제도	32
	3) 복지 대체	34
	4) 재정 구조조정	38
	5) 유희 및 신규 자원 활용	41
<hr/>		
5	효과: 불평등 완화, 빈곤 감소, 소비 진작	45
	가. 소득 불평등이 완화되는가?	45
	나. 빈곤이 감소하는가?	46
	다. 내수 소비가 증가하는가?	47
	라. 다른 효과들	48
<hr/>		
6	결론: 자유안정성 시대를 향한 액션플랜	49
	가. 국민기본소득제가 지향하는 사회	49
	나. 액션플랜	49

[별첨 1]	미래 세수 및 소득 규모 추산을 위한 가정 및 산출 방법	51
[별첨 2]	기본소득제의 소득 재분배 효과에 대한 이론적 검토	53
[별첨 3]	국민기본소득제의 재분배 효과에 대한 분석 방법	54
[별첨 4]	국민기본소득제의 소비 효과 영향 분석 방법	56

그림

[그림 1-1] 상위 10%집단 소득 비중 국제 비교	05
[그림 1-2] 불평등한 국가일수록 모든 소득 수준에서 지위 불안이 더 높게 나타난다	07
[그림 1-3] 가계소득과 가계소득 증가율의 변화 추이	08
[그림 1-4] 가구 형태 별 인구 비중 추정	09
[그림 3-1] 정부가 제시하는 고용안전망 개념도	13
[그림 4-1] 세목 별 세수입 통계(2017년 기준)	21
[그림 5-1] 2021년 국민기본소득 도입시 소비성향 변화 전망	48

표

[표 3-1] 다양한 소득재분배 제도의 효과	15
[표 4-1] 국민기본소득제 6개 시나리오	18
[표 4-2] 소득세제 정비로 확보되는 자원	29
[표 4-3] 소득구간(과세표준)별 소득세 명목세율	30
[표 4-4] 2021년 월 30만 원, 월 40만 원 기본소득 도입시 1인당 세금 증가 액수	30
[표 4-5] 기본소득 과세금액	32
[표 4-6] 공정한 세금제도 운영으로 확보 가능한 자원	32
[표 4-7] 복지 대체로 확보되는 자원	34
[표 4-8] 기초연금 중기재정계획안	35
[표 4-9] 아동수당 중기재정계획안	35
[표 4-10] 생계급여 중기재정계획안	36
[표 4-11] 1인당 생계급여 최대 금액 대비 기본소득 대체 비율(2인 가구 기준)	36
[표 4-12] 청년내일채움공제 중기재정계획	37
[표 4-13] 소득 보전 성격의 비과세 감면 정비	37
[표 4-14] 재정 구조조정으로 확보 가능한 자원	38
[표 4-15] 유휴 및 신규 자원 활용으로 확보되는 자원	41
[표 4-16] 중앙정부의 미래 재정 규모 추이	42
[표 4-17] 중기재정운용계획 상 연평균 증가율을 적용한 미래 재정 규모 추이	42
[표 4-18] 조정된 연평균 증가율을 적용한 미래 재정 규모 추이	42
[표 4-19] 재정 증가분에서 기본소득 재원으로 확보한 내역	43
[표 4-20] 최근 3년간 예산 증가액이 큰 상위 5개 분야	43
[표 4-21] 의무지출과 재량지출의 차이	44
[표 4-22] 의무지출 분야 별 현황	44
[표 5-1] 모형 별 지니계수 비교	45
[표 5-2] 분위 별 소득점유율 및 5분위 배율	46
[표 5-3] 모형 별 상대적 빈곤율과 빈곤갭 지수 비교	46

1

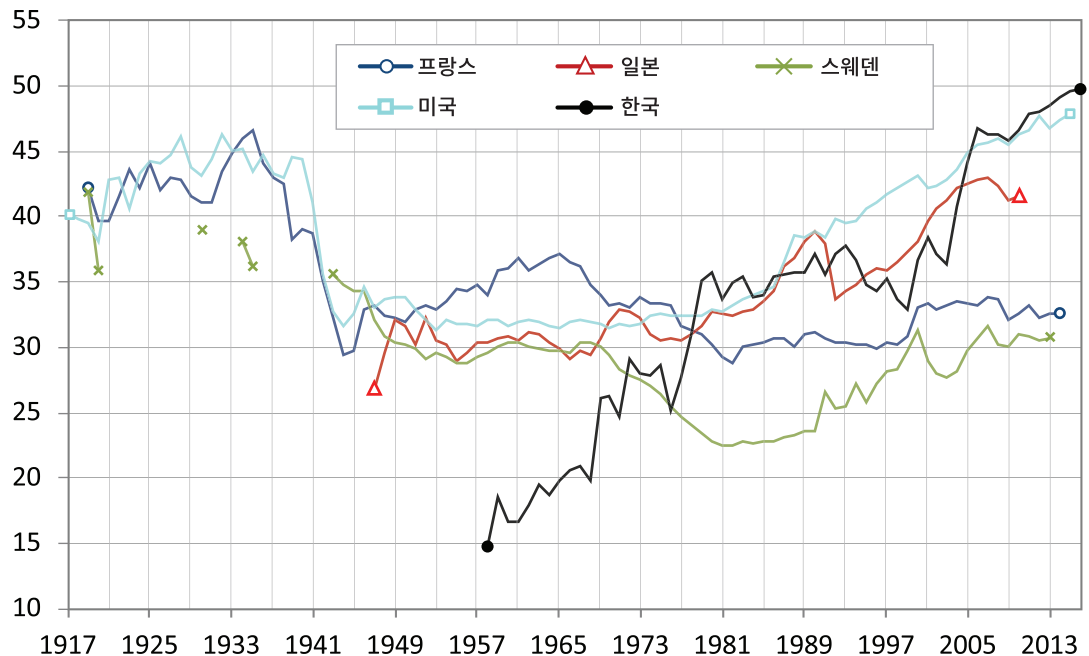
문제: 99%가 위험하다

가. 주요 자본주의 국가 중 가장 높은 소득 편중

1990년대 후반 이후 약 20년 동안 한국 사회의 소득 불평등은 빠르게 커졌다. 특히 성인 중 상위 10%와 나머지 사이의 소득 격차가 크게 벌어졌다. 2010년 이후 약 10년 동안은 상위 계층조차 점점 더 1%로 좁혀지면서, 소득 불평등의 양상은 상위 1%와 나머지 99%의 불평등으로 변화하고 있다. 이런 소득 불평등은 우리 사회 역동성을 떨어뜨리는 다양한 문제를 낳고 있다. 한국 사회는 민주화 이후 다양한 복지 제도를 들여오면서 이를 보완하려 하고 있으나 여전히 부족하다. 대담한 소득 재분배 정책이 필요한 시점이다.

한국 사회는 10명 중 1명이 전체 소득의 절반을 가져가고, 다른 9명이 나머지 절반을 나눠 갖는 사회가 됐다. 2017년 현재 20세 이상 성인 중 소득 상위 10% 집단의 소득 비중은 50.6%로, 주요 자본주의 발전국가 중 가장 높다. 1999년에는 32.8%였던 것이 이렇게 커졌다.

[그림 1-1]¹⁾
상위 10%집단 소득
비중 국제비교



1990년대 중반까지 한국 사회는 개발주의적 분배 구조를 갖추고 있었다. 경제 성장을 최상의 국가 목표로 놓고 사회의 모든 자원을 동원하는 경제 체제였다. 조립형 수출 기업들이 그 자원을 사용해 생산을 책임졌다. 결과적으로 국가를 정점으로 하고, “국가는 기업을 봐주고, 기업은 남성 노동자들을 봐주고, 남성 노동자들은 가족들을 봐주는 체계”를 구축했다. “역순으로 보면 가족들은 남성 가장에게 순종하고, 남성 노동자는 기업

1) 홍민기 (2019)

에 복종하며, 기업은 국가에 충성하는 구조”였다. 이런 구조 아래서 임금은 낮게, 세금도 낮게, 복지는 약하게 가져가면서 대기업을 중심으로 수출 주도 성장을 꾀했다.²⁾

1970년대 이후 개발주의적 분배 전략은 어떤 의미에서는 당시 경제 구조와 부응했다. 국가 재정이 튼튼하지 못한 상황에서 국민 개인에 대한 분배를 가부장적 기업과 가족 시스템에 맡기는 전략이었다. 다만 여기에 전제 조건이 있다. 기업의 수익이 보장되어야 하며, 가장의 임금이 3~4인 가족을 부양할 수 있는 수준이 되어야 한다. 그래야 사회 재생산이 가능해진다.

결국 전체 국민소득의 일정한 몫을 상당수 가정들이 골고루 가져갈 수 있어야 그 소득이 가족 시스템을 통해 국민 전체에게 분배된다. 소수에게만 소득이 지나치게 집중되면 분배 시스템에 문제가 생긴다. 1970년대 후반 이후 상위 10%집단의 소득이 적절한 수준에서 억제됐던 이유는 어쩌면 그래서였다.

그런데 가부장적 국가를 정점으로 짜인 분배 체계는 IMF 구제금융을 전후해 무너진다. 글로벌화한 수출 제조업 대기업을 일부 공기업에서 임직원 보수는 크게 올랐다. 그러나 민간소비 부진 속에 자영업자와 중소기업들의 처지는 상대적으로 악화 됐다. 상위 10% 집단에 대한 소득 집중은 빠르게 확대됐다.

그렇지 않아도 대기업-중소기업, 수출 산업-내수 산업, 취업자-미취업자로 나뉘었던 노동시장 구조는 이제 ‘수출-제조업-대기업-정규직’과 ‘내수-서비스업-중소기업-비정규직과 자영업 등 나머지’로 양분된 채 고착됐다.

고부가가치화에 성공한 수출 제조업 영역에서는 일자리가 늘지 않았다. 반면 도·소매 음식숙박업 등 주로 자영업자가 종사하는 서비스업 부문에서 일자리가 늘었다. 1999년 이후 2017년까지 새로 늘어난 일자리 중 79%가 서비스업이었고, 11%만 제조업이었다. 제조업 수출 대기업을 좁은 문에 진입할 수 있었던 이들의 소득은 크게 올랐지만, 새로 일자리를 얻은 대부분은 그렇지 못했다. 결과적으로 상위 10% 집단에 소득이 극단적으로 편중되는 시대가 본격화했다.

나. 불평등의 결과

1) 지위 경쟁과 사회적 갈등

한국 사회가 상대적으로 안정적인 경제 성장 속에서도 극심한 갈등과 불안을 겪고 있는 원인에는 이런 소득 불평등이 자리잡고 있다. 불평등 정도가 높은 사회는 불평등 정도가 낮은 사회보다 불안감이 더 크다(월킨슨 외, 2019). 그런 사회일수록 신뢰가 낮아지고 갈등은 깊어진다.

사회학자 리처드 레이트와 크로스토퍼 웰런은 31개 나라를 소득 불평등 정도에 따라 세 개 그룹으로 나누어 각 국가 국민의 지위 불안 정도를 조사했다.³⁾ 총 3만 5634명을 대상으로 ‘나의 고용 상황이나 소득 때문에 나를 무시하는 사람들이 있다’는 질문에 어느 정도로 동의하는지를 물었다.

조사 결과, 소득 불평등도가 높은 국가에서는 전 소득 계층에서 불안감이 상대적으로 높았다. 소득 불평등도가 낮은 국가에서는 전 소득 계층에서 불안감이 상대적으로 낮았다. 소득의 절대적 수준보다는 소득 불평등도가 더 큰 영향을 끼쳤다.

불평등도가 큰 사회에서는, 고소득층이라도 자칫 실수하면 깊은 나락으로 떨어질 수 있고 저소득층은 노력해서 위로 올라갈 엄두를 내기 어렵다. 고소득층은 불안하고 저소득층은 좌절한다. 그러나 불평등도가 작은 사회에서는, 고소득층은 떨어지더라도 타격이 상대적으로 작으며 저소득층은 조금만 노력해도 한두 계단 올라설 수 있다. 자연스레 고소득층은 안정감을, 저소득층은 희망을 갖는다.

이런 이유 탓에 불평등도가 높은 사회에서는 지위 불안이 커진다. 스스로 만족스러운 삶을 추구하기보다, 남이 나를 어떻게 생각하는지를 의식하고 불안해 하며 살아가게 된다. 지위 불안이 커지면 지위 경쟁과 갈등도 심해진다. 성과를 내려고 노력하기보다는 자신의 지위를 유지하기 위한 노력을 더 심하게 하게 되고, 그러다 보

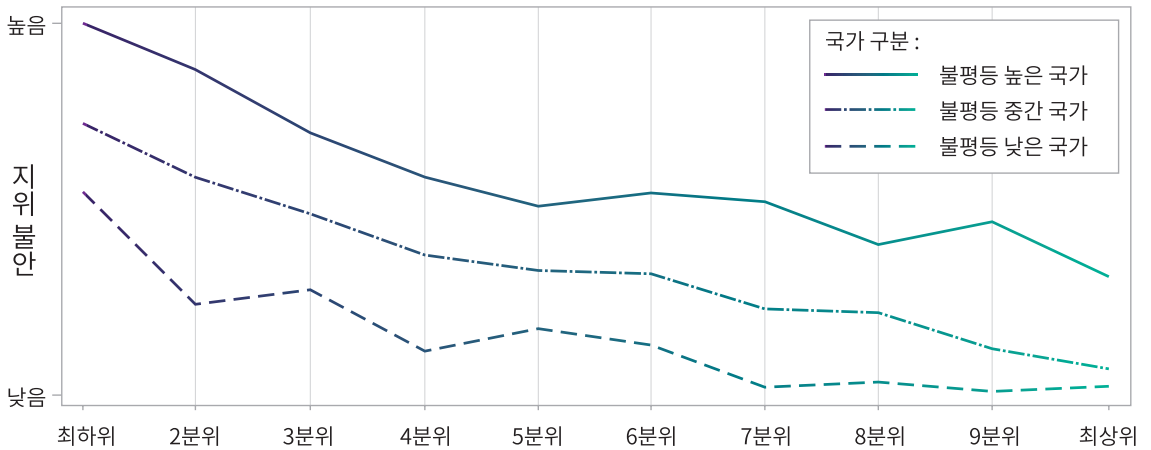
2) 구교준 외 (2018)

3) Layte, R. et al. (2014)

면 경쟁 관계에 있는 사람들과 갈등을 빚기 쉽다. 인사나 평가에 대한 공정성 논란도 커진다. 평가에서 작은 차이만 나도 소득 수준의 차이가 과도하게 커진다. 민감하게 반응할 수밖에 없다. 사회 전체의 스트레스 정도는 커진다.

이런 사회에서 신뢰가 높기는 어렵다. 신뢰는 공동체를 지탱하는 사회적 자본이다. 이것이 낮은 사회에서 공동체 수준이 높아지기는 어렵다.

[그림 1-2]
불평등한 국가일수록 모든 소득 수준에서 지위 불안이 더 높게 나타난다⁴⁾



소득 격차는 이렇게, 경제에 국한된 문제가 아니다. 사회 전반적으로 차별과 불평등을 불러온다. 불안을 키우고 갈등의 씨앗을 뿌리며 분열을 가져온다. 우울증 환자가 늘어나는 등 건강 문제로까지 이어진다. 사회 관계의 질도 떨어지게 된다.

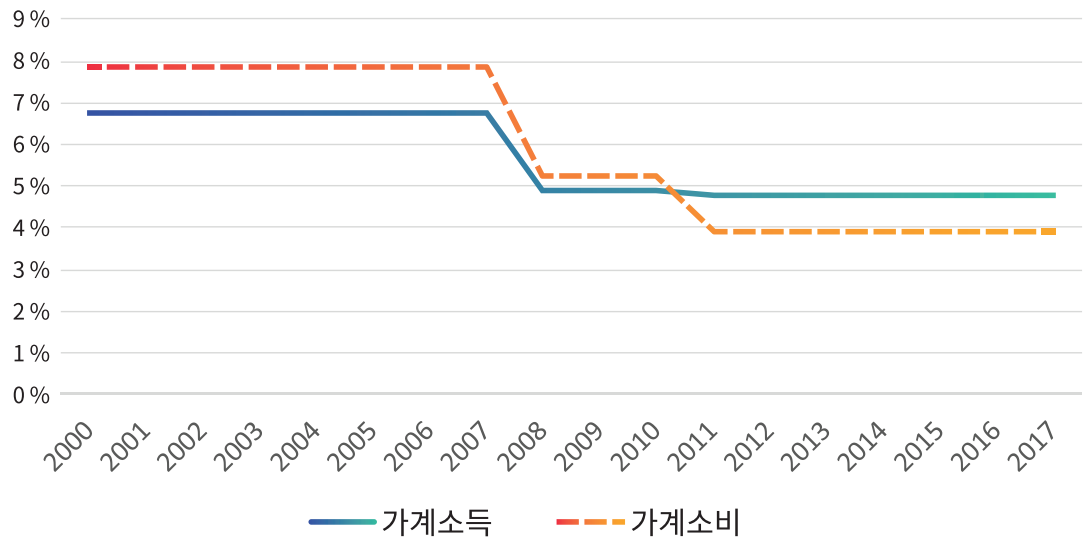
2) 소득 불안정성과 가계소비 부진

소득 불평등은 가계소비 부진으로 이어진다. 한국의 가계소득이 국민소득(GNI)에서 차지하는 비중은 61.3%(2016년)인데, 이는 OECD 소속 27개 국가 중 22위였다. 정부소득과 기업소득이 차지하는 비중이 그만큼 높았다. 그런 가계소득마저 상위 10%집단에 편중되어 있는 셈이다.

그나마 소득과 소비의 연결고리가 약해지면서, 가계소비 증가율은 가계소득 증가율을 따라잡지 못하고 있다. 이홍직 등(2015)은 2000년 이후 가계소득과 가계소비 증가율을 비교하면서 2000년~2007년, 2008~2010년, 2011~2017년 세 시기로 나눈다. 2000년부터 2007년 사이에는 대체로 가계소득보다 가계소비가 빠르게 증가한 반면, 2008년 글로벌 금융위기 이후 2010년까지는 대체로 소득 증가율과 소비 증가율이 비슷했고, 2011년 이후에는 소득 증가율을 소비 증가율이 따라잡지 못 했다.

4) 앞 논문, 윌킨슨 외 (2019)에서 재인용

[그림 1-3]
가계소득과 가계소득
증가율의 변화 추이⁵⁾



소비 부진은 내수 부진으로 이어지며, 지나치게 수출에 의존적인 경제 구조를 고착시킨다. 한국의 대외 의존도는 미국, 일본, 중국 등보다 월등하게 높아, 미-중 무역 전쟁 등 대외 환경 변화에 지나치게 민감하다. 이를 극복하려면 내수 소비가 늘어나야 하는데, 절대적 소득 수준의 상승으로도 내수 소비 수준을 높이기 어려운 한계를 보여주는 게 이런 가계소비 부진 현상이다.

소비 수준은 가계소득 자체가 편중되어 구매력이 높지 않은 계층이 대다수일 때 소득 수준에 비해 지체될 수 있으며, 많은 사람이 높은 경제적 불확실성에 처해 있을 때도 지체될 수 있다. 소비 증가에는 절대적 소득 수준의 상승이 필요하지만 미래 기대소득의 확실성도 높아져야 한다.

실제로 2010년대 이후 가계소득은 그 이전보다 변동성은 높아지고 지속성은 낮아졌다. 미래 소득 흐름이 불확실하다면 이를 임시 소득으로 여기고 가능한 한 소비하기보다는 저축하는 것이 합리적이다. 실제 한국은행 분석 결과 우리나라 가계의 임시 소득이 늘어나도 가계소비는 늘지 않았다.⁶⁾ 가계 입장에서는 불확실성이 커지니 소비보다는 저축을 선택한 것이라고 할 수 있다.

즉 우리 사회에서 가계소비 증가율이 가계소득 증가율보다 낮아지는 현상을 바로잡으려면, 소득 수준과 안정성을 동시에 높여야 한다. 소비 진작을 위해서는 특히 소비성향(소득 대비 소비지출의 비율)이 높은 저소득층의 소득 수준과 안정성을 높여야 한다.

도매·소매, 음식·숙박업 등 내수 부문에 널리 퍼져 있는 자영업자 계층의 어려움을 이런 맥락에서 이해할 필요가 있다. 그동안 자영업 문제의 해법을 구조조정을 통한 생산성 향상에서 찾는 논의가 주를 이뤘지만, 가계 소비가 늘지 않는다면 자영업 경쟁력이 높아져도 문제는 해결되지 않는다. 따라서 관점을 바꿀 필요가 있다. 소득 불평등을 해소해 가계소비를 늘리고, 평생 소득 불확실성을 줄여 전체 가계 소비성향을 높이는 해법을 고려할 필요가 있다.

3) 가족 내 분배 시스템의 위기

소득 불평등은 가족 구성의 어려움을 높여 저출생 현상을 불러올 수 있다.

가족은 과거 개발주의 국가에서 국민 소득의 주요한 전달 체계였다. 남성 생계부양자에게 고용을 통해 3~4인 가족을 부양할 수 있는 소득을 제공하는 것이 당시 소득 분배 체제의 핵심 요소였다. 장기근속과 호봉제 임금 체계가 평생 소득을 예측가능하게 해주며 이를 뒷받침했다. 이를 기반으로 가족 내 분배는 단순히 개인의 자의적 소득 처분 방법을 뛰어넘어, 사회를 지탱하는 분배구조로 작동했다.

5) 이홍직 외(2015)의 분석틀에 2017년까지의 자료를 추가해 그래프를 구성했다.

6) 이홍직 외(2015)

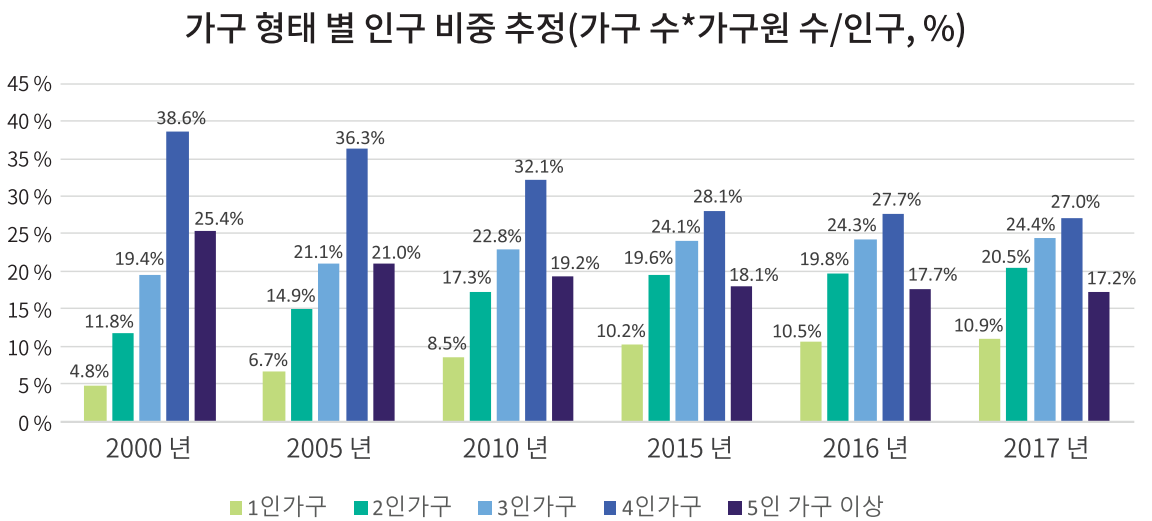
그러나 소득 불평등이 커지고 소득 안정성이 떨어지면서 부양 위험이 높아졌다. 부양자의 위험도 피부양자의 위험도 커졌다. 대체로 상위 10% 집단은 혼자 벌어 3인 가족, 4인 가족을 혼자 부양할 수 있는 정도의 소득을 벌어들이는 사람들로 여겨진다. 이들에게 소득이 집중되면서 나머지 계층의 경우 가족 형성에 따른 부담이 상대적으로 더 커졌다고 볼 수 있다. 즉 소득 격차 확대 탓에 가족 형성에 제약이 생기고 있다. 결과적으로 혼인 건수 및 출생아 감소에도 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

다른 한편으로 1인 가구가 급증하면서 가족 시스템을 통한 사적 이전이 점점 더 어려워진다는 문제도 생긴다. 가족이 과거처럼 개인소득 불안의 완충장치 역할을 하지 못하면서, 개인소득 격차 및 불안정성 확대는 더 큰 위험이 됐다. 가족 내 분배 시스템이 깨졌는데, 개인의 소득 불안도 커지고 있는 것이다. 최근 수십 년간 노인, 여성, 청년 문제가 끊임없이 떠오르는 것은 어쩌면 이 결과라 할 수 있다.

소득 분배 매개자로서의 가족 체계가 바뀌면서, 근본적으로 새로운 분배 체계를 짤 필요가 생겼다.

[그림 1-4]
가구 형태 별 인구 비중 추정

(자료: 통계청, LAB2050)



다. 역동성 저하가 핵심 문제

종합하면 소득 불평등은 사회적 신뢰를 낮추고, 가계소비 발목을 잡으며, 가족 중심의 분배 체계를 흔들고 있다. 세 가지 모두 사회 역동성을 떨어뜨리는 요소다.

신뢰가 낮은 사회에서는 혁신을 위한 경쟁보다는 자리를 차지하기 위한 지위 경쟁이 심해진다. 해가 갈수록 심각해지는 대학 입시 경쟁도, 청년들 사이의 공기업 및 공무원 시험 열기도 이런 맥락에서 해석할 수 있다. 게다가 내수 소비가 늘지 않으면 자영업의 어려움은 더 커질 것이다. 실패에 따른 위험이 너무 커서 경제적 위험을 감수하는 창업에 뛰어들기는 점점 더 어려워진다. 점점 더 많은 20대 이후 청년들이 50대 이상 부모에게 경제적으로 의존하는 ‘피터팬 증후군’의 원인도 여기서 찾을 수 있다.

자본주의 시장 경제가 미덕으로 내세우는 ‘능력에 따른 공정한 시장 경쟁’과 ‘독립적인 개인들의 사회’는 상위 10%집단만이 독주하는 체제에서는 이뤄지기 어렵다. 부양자 및 잠재적 부양자들 사이에는 상위 10%에 들기 위한 극심한 경쟁이 벌어지게 되고, 피부양자들은 부양자 및 잠재적 부양자에 대한 의존성이 훨씬 더 심해질 수밖에 없다.

소득 분배 불균형은 이렇게 경제 및 사회 역동성을 떨어뜨리고 있다. 획기적인 분배 혁신을 통해 경제 사회 정책 패러다임을 전환하지 않으면 지탱하기 어려운 상황이 돼가고 있다.

그 핵심은 부양자의 부양 부담과 동시에 피부양자의 의존성을 줄이는 것이어야 한다. 소득상위 계층의 소득 비중을 줄이고, 나머지 대부분에게 골고루 분배하는 방향이어야 한다. 모두가 그렇게 분배된 소득을 임의 소득이라고 여기지 않고, 평생 보장된 안정적 소득이라고 여길 수 있는 분배 구조를 만들어야 한다. 역동성을 살리는 방향으로 경제의 전환, 사회의 전환을 가져오는 분배 제도를 도입할 필요가 있다.

2

기회와 제약: 자유노동과 그 적들⁷⁾

가. 자유노동의 정의

다음으로 짚어봐야 할 내용은 고용과 일에서의 급격한 변화다. 한국의 노동 시장은 1990년대 후반 이후 다양한 방식으로 빠르게 변화하고 있다. 그런데 최근 가장 눈에여 봐야 할 변화는 ‘자유노동’(free labor)이 늘어나면서 주목받고 있는 현상이다.

자유노동은 ‘고용주에게 종속되지 않는 계약 형태를 통해, 일하는 방식에 대한 높은 자율성과 통제권을 갖고, 서비스나 상품을 제공하여 소득을 얻는, 임시적 계약을 통해 수행되는 새로운 형태의 일’로 정의할 수 있다. 과거 프리랜서라고 불리기도 했던 사람들을 포함한다.

현대 자본주의 사회에서 법적으로 정의된 ‘노동’은 고용주에 대한 높은 종속성을 전제로 하고 있다. 종속되어 있어야 법적 보호도 받는다. 휴가나 임금이나 단체협상 등의 권리도 종속성이 있어야 주어진다. 종속된 노동자들은 결정권이 매우 작은 대신 경영 결과에 대한 책임이 없다. 종속받는 노동자는 지시 받는 대신 보호도 받는다.

자유노동은 이런 전통적인 일자리와 ‘종속성’에서 핵심적으로 구별된다. 자유노동 종사자에게는 고용주가 없다. 계약 대상이 있을 뿐이다. 일의 과정을 통제받지 않는다. 자율적으로 일하되 성과를 내놓으면 된다. 출퇴근 시간이나 정년도 없다.

과거에도 자본주의 체제에는 이런 노동 형태가 부수적으로 존재했다. 그런데 최근 자유노동이 더 주목받는 것은, 구조적으로 주된 노동의 형태 중 하나로 자리잡을 가능성이 높기 때문이다.

이런 형태의 새로운 노동을 일컫는 몇 가지 용어가 있다.

- 깃 노동: 특정한 작은 업무(task) 단위로 단기적 계약을 맺고 보상을 받는 형태의 일. 계약의 단위가 ‘작게 쪼개진 업무’이고 초단기라는 점을 강조한 분류
- 독립 노동(프리랜서 노동): 기업의 핵심적 업무를 외주용역 형태로 맡아 일정 기간 동안 수행하는 것으로, 시간제나 일당 등의 형태로 보상을 받는 일. 근로계약을 맺지 않고 보상을 받으며 핵심적 업무를 수행한다는 점이 강조된 분류
- 클라우드 노동: 열린 플랫폼에서 다수가 프로젝트를 놓고 경쟁하며 참여하는 형태의 일. 계약을 체결하는 과정상의 특징을 강조한 분류

새로운 노동에 대한 이런 정의들은 주로 계약의 기간이나 보상의 형태를 기준으로 수립되어 있다. 하지만 ‘자유노동’은 종속성을 기준으로 다시 정의한 개념이다. 일하는 사람 스스로 일하는 시간과 분량과 과정을 결정할 수 있는냐가 자유노동이냐 아니냐를 구분하는 핵심이다. 형식적 계약 형태보다는 실질적 내용을 중심으로 세운 개념이기도 하다.

일에 따른 보상이나 일할 기회를 얻는 과정은 사실 일 자체는 아니다. 핵심은 일 자체가 얼마나 자유롭게 조직되느냐다. 그런 의미에서 자유노동자는 자유로운 노동자라고 할 수도 있지만, 제한적 의미에서의 기업가이며 창조적 파괴를 통해 혁신의 동력을 만들어낼 수 있는 주체라고도 볼 수 있다.⁸⁾

7) 이 장의 내용 중 상당 부분은 자유노동의 긍정적인 잠재성 그 제약을 파악하기 위해 수행한 다음 연구를 요약한 것이다. 김현아. 자유노동이 온다: 플랫폼 노동, 프리랜서, 포트폴리오 워크의 미래. 인사이트2050. LAB2050. 2019년 9월 9일.

8) 조지프 슐페터는 저서 <경제발전의 이론>에서 ‘기업가는 시장 균형을 깨뜨리는 혁신을 일으킴으로써 경제발전의 주요 원인이 된다’면서 기업가를 혁신과 경제발전의 원천이라고 설명했다.

나. 확산

새로운 형태의 일이 늘어나는 경향은 세계적인 추세다. 맥킨지글로벌연구소(McKinsey Global Institute)는 표준적 고용 관계와 다른 형태로 노무의 제공, 재화의 판매, 재화의 대여를 수행하되, 단기 계약을 맺고 대가를 지급받는 노동을 “독립 노동(Independent Work)”이라 정의했다.⁹⁾ 자유노동보다 조금 넓지만 유사한 개념이다. 연구소는 2016년 기준으로 미국과 유럽 6개국에서 어떤 형태로든 이러한 독립 노동에 종사하고 있는 사람들은 전체 근로 연령 인구의 20~30%, 약 1억 6000만 명에 이른다고 밝혔다.

미국의 클라우드 기반 회계 솔루션 기업 프레시북스(Fresh Books)는 미국에서 기존의 전통적 일터에서 풀타임으로 일하다가 그 곳을 떠나 독립적으로 일하기 시작하는 사람이 2021년까지 2400만 명이 될 것이라고 추산했다.¹⁰⁾ 또한 그 주력은 1980년대 이후 태어난 밀레니얼세대가 될 것이라고 전망했다. 기업에서 왕성하게 활동하고 있는 밀레니얼 세대가 다음 커리어를 선택할 때는 다른 곳에 취업하기보다는 디지털 플랫폼을 활용해 독립적으로 일할 것이라는 전망¹¹⁾도 나온다.

유럽연합에서도 프리랜서가 노동자 가운데 가장 빠르게 늘어나는 고용 형태¹²⁾라고 전망한다. 유럽연합 28개국의 프리랜서 숫자는 2000년부터 14년간 두 배로 늘었다. 프리랜서의 성장률은 영국, 프랑스, 네덜란드에서는 전체 일자리 성장률보다도 높다.

한국에서도 자유노동의 규모를 정확하게 추산한 통계는 아직 없다. 그러나 특수형태고용 종사자와 1인 자영업자, 프리랜서, 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 ‘새로운 유형’의 노동자가 늘어난다는 점에서 자유노동이 확대되고 있음을 유추할 수 있다. 특히 점포를 운영하며 사업을 하는 전통적인 자영업자들이 장기간 어려움을 겪고 있는 중에도 자영업자 수가 일정한 규모를 유지한다는 점에서, 통계상 자영업자 중 일부는 꾸준히 자유노동 형태로 바뀌고 있다는 추정도 가능하다.

2011년 고용노동부의 조사에서 130만 명 규모였던 ‘특수형태고용 종사자’는 2018년 한국노동연구원 조사 연구에서는 210만 명으로 늘었다. 또한 동일한 조사에서 집계한 1인 자영업자, 프리랜서, 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 새로운 유형의 노동자까지 합쳐 보면, 전체 취업자(2,709만 명)의 17.3%(약 470만 명)에 달한다.¹³⁾ 점포가 있고 보수를 스스로 정하는 등 1인 자영업자들을 ‘진성 1인 자영업자 또는 프리랜서’로 봤는데 이들은 248만여 명으로 추정됐다. 또한 이들보다는 종속성이 높으나 특수고용직보다는 종속성이 낮은 ‘새로운 유형’도 55만여 명인 것으로 추산됐는데, 이 ‘새로운 유형’은 플랫폼을 활용한 노동에 가까운 것으로 추정됐다. 종합해 보면 한국에서 자유노동 종사자는 대체로 55만 명에서 248만 명 사이의 규모일 것으로 보이며, 이는 정책 대상이 되어야 하는 상당한 규모라고 할 수 있다.

자유노동이 확산되는 이유는 대표적으로 세 가지를 꼽을 수 있다.

첫째, 디지털 기술이다. 대부분의 인구가 인터넷 및 모바일기술을 활용하게 되면서 디지털 플랫폼의 사용도 늘어났다. 디지털 플랫폼은 거래 편의성을 높이고 비용을 획기적으로 낮춰 기업과 개인들의 자유노동 거래를 촉진한다. ‘숨고’, ‘크몽’ 등이 대표적이다.

둘째, 노동 수요자인 기업 조직의 변화다. 생산 기술의 변화로 기업은 점점 더 ‘균열 일터’로 변화하고 있다. 대규모 고용을 통해 대부분의 기능을 기업 내부로 끌어들이며 거래비용을 최소화하는 대기업 체제는 근본적으로 바뀌고 있다. 처음에는 계약직 고용과 외주 하청화로 노동을 외부화 하다가, 이제는 플랫폼을 통해 노동을 확보하는 방식을 적극적으로 채택하는 데까지 와 있다. 점점 더 자유노동을 선호하는 방향으로 변화하고 있다.

셋째, 노동 공급자인 개인들의 문화적 변화다. 기업 조직의 위계 구조 아래서 일하는 대신 독립적이고 자율적으로 일하기를 선호하는 개인이 늘어나고 있다. 이들은 기술 활용에 능하고 유연한 삶을 선호하며 독립적으로 일하기를 원한다. 이들이 자유노동 확산의 저변이다.

9) James Manyika et al. (2016)

10) FreshBooks (2019). 프레시북스는 시장조사 업체 다이아데이터와 함께 3700여 명을 대상으로 2018년 11월 실시한 설문조사를 기반으로 이 추산을 내놓았다. 프레시북스와 다이아데이터는 표본에 연령, 성별, 산업 등에 맞춰 가중치를 적용해 추산했으며, US센서스 등의 자료에 기반해 분석했다. 이 조사의 오차율은 95%신뢰구간에서 +2.3%이다.

11) Kelly Monahan, Jeff Schwartz, and Tiffany Schleeter, 'Decoding millennials in the gig economy: Six trends to watch in alternative work', Deloitte Insights, May 1, 2018.

12) Lorence Nye and Kayte Jenkins (2016)

13) 정홍준 (2019)

다. 잠재력과 제약

자유노동은 종속적 노동에 비해 혁신적 성과를 낼 수 있는 잠재력을 지니고 있다. LAB2050은 이런 잠재력을 찾기 위해 한국에서 자유노동을 수행하고 있는 사람 9명을 대상으로 인터뷰를 진행했다. 잠재력을 찾기 위해 종속적 노동을 선호하지 않아 자발적으로 자유노동을 수행하는 사람들로 인터뷰 대상을 좁혔다. 경제적 필요 때문에 어쩔 수 없이 자유노동을 하는 사람들은 제외했다.

인터뷰 결과, 자유노동은 개인적 차원에서 볼 때 종속적 노동보다 더 나은 성과를 낼 수 있는 잠재력을 지니고 있었다.

첫째, 일의 자율성이 주는 성취감이다. 성취감이 높으므로 일에 대한 몰입도와 책임감도 높아진다.

둘째, 노동 시간을 통제함에 따라 확보되는 높은 삶의 만족도이다. 일과 삶의 균형을 스스로가 정하기 때문에 최적의 삶을 설계할 수 있게 된다. 일과 삶의 균형이 업무 성과에 긍정적 영향을 미친다는 점은 이미 입증된 사실이다.

셋째, 스스로 학습 시간과 내용을 결정하고 진행할 수 있기 때문에, 종속적 노동을 할 때보다 더 큰 배움과 성장이 가능하다.

하지만 이런 잠재력이 실제 발현되는 것을 가로막는 현실적 여전히 제약도 크다는 사실이 인터뷰 결과 나타났다. 인터뷰 결과 자유노동을 제약하는 가장 큰 제약은 소득의 불안정성이었다.

근로계약에 따라 지급되는 임금과는 달리 자유노동에 따른 수입은 불안정하다. 대부분 고객과 단기 계약을 맺으며 초단기 노무 제공 또는 비교적 1년 미만의 프로젝트를 수행하는 경우도 많다. 일거리와 소득이 한꺼번에 몰릴 때도, 아예 없을 때도 있다.

미국에도 소득 안정성이 문제라는 조사 결과가 있다. 전통적 기업 재직자들 중 35%는 독립하지 않는 가장 큰 이유로 ‘소득이 불안정해질 수 있어서’라고 답했고, 27%는 ‘소득이 줄어들 수 있어서’라고 답했다¹⁴⁾. 30대 이하 밀레니얼 세대가 불안정성을 주로 걱정한 반면 40대는 소득이 줄어들 것을 주로 걱정했다.

많은 사람들이 자유노동을 꿈꾸지만, 소득 불안정은 자주 그 꿈을 초라한 몽상으로 만들고 만다.

라. 소득 보장의 잠재적 효과

소득이 보장된다면 자유노동에 뛰어들어든 사람들에게는 어떤 변화가 생길까? 인터뷰 대상자들의 응답으로 볼 때 세 가지 가능성이 있다.

첫째, 실험과 혁신이 늘어날 수 있다. 이들은 보장된 소득을 ‘투자’로 여기고, 당장의 생계비 걱정이 없다면 더 실험적으로 사업 운영을 해보겠다고 대답했다. 둘째, 전반적인 업무 능력이 향상될 수 있다. 약간이라도 소득이 보장된다면, 학습에 시간을 투입해 성장의 기회를 가져 보겠다는 이야기다. 셋째, 사회적 가치를 목적으로 한 활동이 늘어날 수 있다.

인터뷰 대상자들은 수익 창출을 위해 사회적 가치를 포기해야 하는 어려움을 토로했다. 사회적 가치를 지향하며 독립적으로 일하는 사람에게 보장된 소득이 있다면, 그 가치를 직접적으로 실현하는 활동이 더욱 활력을 얻을 수 있을 것이다.

자유노동의 이런 효과가 나타나려면, 자유노동자들의 소득과 삶이 안정되어야 한다. 자유노동은 법적, 형식적 자유를 준다. 누구도 무엇을 하라고 시키고 옥죄지 않기 때문이다. 하지만 이런 사실이 실질적 자유를 보장해주지는 못한다. 단기적으로 생계소득을 벌어야 하는 경제적 종속은 여전히 존재한다. 이런 경제적 종속을 넘어서야 자유노동의 원래 취지가 살아날 수 있다. 소득 보장과 평생 학습 등의 사회 시스템이 필수적이다.

소득 불안은 좀 더 넓게 보면 자유노동 활동 뿐 아니라 창업과 직업 전환 등 노동 시장에서의 새로운 시도와 이동을 가로막는 제약 조건이다. 산업의 전환과 혁신을 가로막는 장애물이 될 수도 있다. 장기적인 소득 안정성은 노동 시장에서 혁신이 일어나기 위한 전제 조건이다.

14) FreshBooks (2019)

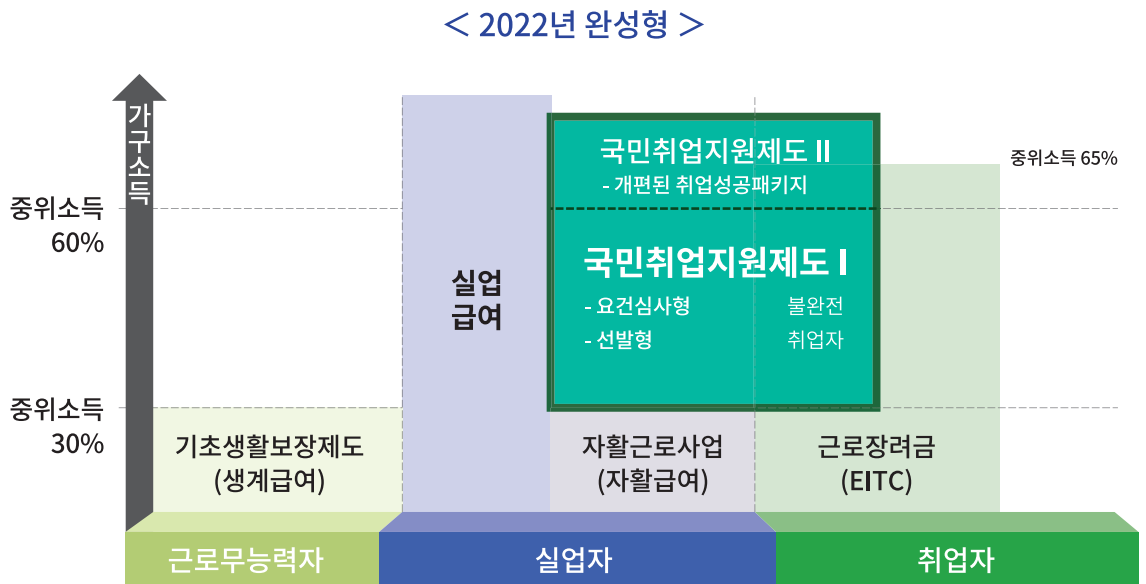
3

해법: 왜 기본소득인가?

가. 현금수당의 확산과 문제점

소득 불평등과 소득 불안정 해소를 위해 소득 안정성이 중요하다는 인식은 이미 한국 사회에 자리 잡고 있으며, 이에 대한 대책도 확산되고 있다. 저소득층에게는 기초생활보장제도에 따른 생계급여가, 저소득 취업자에게는 근로장려금이, 실업자에게 실업급여가 지급되고 있으며, 저소득층이 취업 의사가 있을 경우 교육과 일 거리를 제공하는 자활근로사업이 있다. 여기에 더해서 정부는 ‘국민취업지원제도’라는 이름으로 저소득층과 청년 대상 구직 촉진 수당을 지급하기로 했다. 그밖에도 정부는 2022년까지 근로무능력자, 실업자, 취업자 등을 대상으로 다양한 제도를 도입해 지원한다는 계획이다. 궁극적으로는 저소득층과 실업자와 저소득 취업자에게 소득을 지원하는 방식까지 고려 중인 것으로 보인다.

[그림 3-1] 정부가 제시하는 고용안전망 개념도¹⁵⁾



그러나 각각의 제도는 너무나 제한적이고 복잡할뿐 아니라, 제도들 사이의 관계가 불명확하다.

가장 최근에 발표된 국민취업지원제도만 봐도 그렇다. 국민취업지원제도는 두 가지 유형으로 나뉘는데, I 유형은 소득 지원이 필요한 저소득층과 일부 청년층에게는 구직 촉진 수당과 취업 지원 서비스를 모두 제공하며, II 유형은 그 외의 계층에게 취업 지원 서비스만 제공한다. 유형 II 안에는 요건 심사형과 선발형이 있는데, 요건 심사형은 요건에 해당하면 지급하는 방식, 선발형은 제한된 예산 안에서 지원자 중 선발하는 방식이다. 그런데 요건 심사형은 가구중위소득 60% 이하의 만 18~64세 구직자 중 2년 이내 취업 경험이 있는 대상에게 월 50만 원을 지급하는 것인데, 선발형에도 가구 재산 합계액 6억 원 이하이며 중위소득 60% 이하 구직자를 추가

15) 고용노동부 (2019.06.04.), ‘국민취업지원제도 내년 7월 시행...고용안전망 완성한다’, 대한민국 정책브리핑

선발할 수 있고, 중위소득 120%이하 구직자 중 청년도 추가 선발할 수 있다. 또한 II 유형 안에 소득이 많거나 폐업 영세자영업자 등을 대상으로 직업훈련 등의 조건을 만족할 경우 비용의 일부를 제공하는 형태도 포함된다.

이런 복잡성 때문에, 국민취업지원제도 하나만 해도 대상자를 선별하고 지급하는 데 엄청난 행정 비용이 발생할 것으로 보인다. 제도의 혜택을 받아야 할 사람들이 제대로 이해하고 접근하기가 어렵다는 것도 심각한 문제다. 게다가 자유노동 종사자 등 다양한 형태로 일하는 사람을 포괄하지 못할 가능성이 높다.

한편 지방정부에서도 다양한 형태의 현금 수당 정책을 내놓고 있다. 앞 장에서 언급한 것처럼 안정적인 소득의 보장이 중요한 사회 의제라는 점을 인식한 흐름으로 보인다. 청년수당, 청년기본소득, 농민기본소득, 육아기본수당, 소농 직불금, 청소년수당 등 다양한 형태의 수당이 나오고 있다.

지방정부의 이런 수당은 국가 차원의 정책이 구현되기 전에 제한된 영역에서 시행하는 실험(experiment)이라는 점에서 의미가 있다. 그러나 지방정부 정책으로 고착될 경우, 형평성 논란을 피할 수 없다. 2019년 2월부터 서울시 중구에서 월 10만 원씩 지급하기 시작한 ‘어르신 공로 수당’의 경우 바로 옆 자치구 주민들과의 형평성 논란을 빚기도 했다. 또한 대상을 한정된 이런 수당은 대부분 선별 과정에서 행정 비용이 많이 발생한다.

최근 등장하는 이런 현금 수당들은 현재의 사회 문제에 대해 응답한 정책이라는 데서 나름대로의 의미를 찾을 수 있다. 그러나 중앙정부가 시도하는 고용 중심, 저소득층 중심의 선별적, 조건적 분배 제도들은 시장의 경직성을 키우는 효과가 나타날 수 있다. 복지 함정(welfare trap)이 나타날 수도 있으며, 정작 필요한 수혜자들이 정보 부족이나 모멸감 등 때문에 지원을 받지 못할 수도 있다.

즉, 지방정부가 시도하는 다양한 수당 제도는 실험으로서의 의미가 있으나, 행정의 복잡성을 키우며 형평성 논란을 불러일으킨다. 무엇보다도 이렇게 제도가 복잡해질수록 행정 비용이 점점 더 커질 것이다.

이제는 좀 더 근본적인 변화를 시도할 때가 됐다. 효과를 과학적으로 검증하고 평가하면서 사회적 공론화를 해 나간다면 큰 틀의 변화도 불가능하지만은 않다. 기본소득제에 대한 논의가 필요한 이유다.

나. 대안적 분배 제도로서의 기본소득제

앞서 열거한 필요성에 따라 생각해 볼 수 있는 대안적인 소득 분배 제도는 다음의 요건을 충족시켜야 한다.

첫째, 재분배 효과가 높아야 한다. 그러려면 사각지대가 없어야 한다. 사각지대가 생기면 그 곳에 빠질 위험이 커지고, 이를 피하기 위한 지위 경쟁과 위험 회피 행동이 나타날 수 있다. 중산층 이하 모든 국민의 생계 불안을 원천적으로 제거하는 소득 분배가 필요하다.

둘째, 행정 비용이 최소화되어야 한다. 지급이 용이해야 하며 정부가 거는 조건이 없어야 민간 역동성이 생길 수 있다.

셋째, 민간 소비를 키울 수 있어야 한다. 그러려면 안정성이 높고 수출 일변도 구조를 보완해서 내수 경제를 키우는 역할을 해야 한다. 즉 경제적 불확실성을 줄이는 방향으로 작동해야 한다.

넷째, 자유노동을 안정시키고 촉진할 수 있어야 한다. 이를 통해 미래 노동력과 혁신 동력이 더 공급되어야 한다.

이런 목적으로 시행되거나 설계되는 소득 재분배 제도가 몇 가지 있다. 생계급여처럼 빈곤층을 선별해 지급하는 선별 수당이 있고, 아동수당처럼 특정한 연령 계층에게 조건 없이 지급하는 보편적 사회수당이 있으며, 저소득층에게는 높은 수준의 급여를 지급하며 소득이 높아질수록 비례적으로 지급수준을 낮추는 음의 소득세(Negative Income Tax)가 있다. 그리고 모두에게 똑같이 지급하는 보편적 기본소득제(Universal Basic Income)가 있다.

이 네 가지 소득 재분배 제도를 위의 소득 분배 필요성과 맞추어 정리해 보면 아래 표와 같다. 선별 수당은 빈곤층에게만 지급되므로 재분배 효과가 높으나, 선별 과정의 행정 효율성이 낮고 민간 소비나 자유노동 촉진 효과는 제한적일 것으로 예상된다. 보편적 사회 수당은 행정 효율성은 높을 것으로 보이나, 소비와 자유노동 촉진의 경우 평생 지급된다는 안정감을 주지 않으므로 제한적인 효과만 있을 것이다. 음의 소득세는 빈곤층에게 더 지급되므로 선별 수당처럼 재분배 효과가 높고, 보편적 소득 보장 효과가 있어 소비와 자유노동 촉진 효

과가 있을 것으로 예상되나, 소득 조사를 해야 하므로 행정 효율성이 아주 높은 수준은 아닐 것으로 보인다.

[표 3-1]
다양한 소득재분배
제도의 효과

	재분배 효과	행정효율성	민간소비 촉진	자유노동 촉진
선별수당	높음	낮음	보통	낮음
사회수당	보통	높음	보통	보통
음의소득세	높음	보통	높음	높음
보편적 기본소득	보통	높음	높음	높음

보편적 기본소득제의 경우 모두에게 같은 액수를 지급하므로 재분배 효과는 선별 수당보다 낮으나, 나머지 필요성에서는 가장 높은 효과가 예상되는 제도다. 따라서 보편적 기본소득제의 틀을 유지하되, 음의 소득세의 장점을 가져와 재분배 효과를 높이는 기본소득제를 도입하는 것이 네 가지 필요성을 충족하는 데 가장 효과적일 것으로 보인다.

정리하면, 보편적 기본소득제의 기본 틀을 갖되, 소득세제와 조세 지출 체계 정비를 통해 누진성을 높여 결과적으로 음의 소득세와 같은 재분배 효과를 갖도록 설계한 제도가 최적이다. 그와 같은 최적의 제도로 이 연구는 보편적 기본소득제의 한 형태인 국민기본소득제를 제안하고자 한다.

다. 보편적 기본소득제란

보편적 기본소득제란 모든 개인에게 일정한 액수의 현금을 정기적으로 조건 없이 지급하는 제도다. 가족이 아니라 개인에게, 물품이나 서비스가 아니라 현금으로, 한꺼번에 주는 게 아니라 생활비로 쓸 수 있도록 정기적으로, 일을 하든지 하지 않든지 가리지 않고 무조건 지급하는 것이다. 모든 개인이 기본소득 액수만큼의 실질적 자유, 즉 생계에 얽매이지 않고 시간을 보낼 수 있는 여유를 얻도록 하는 것이 이 제도의 목적이다.

보편적 기본소득제는 세 가지 점에서 정당성을 찾을 수 있다.

첫째, 우리 사회가 벌어들이는 돈 중 상당액은 공동의 자원에서 나온 것이라는 점이다. 공기와 바람과 물과 같은 환경은 원래 누구의 것도 아니다. 땅 역시 사실 누구의 것도 아니다. 인간이 인위적으로 소유권을 설정해 두었을 뿐이다. 석탄과 석유도 공동의 자원이다. 햇빛도 바람도 마찬가지다. 이런 자원들을 ‘공유부’라고 한다. 이렇게 자연 환경은 모두의 것인데, 소득을 얻기 위한 활동 과정에서 우리는 자연을 사용하지 않을 수 없다. 에너지는 그 자체가 공동의 자원으로부터 나온 것이다.

자연 자원뿐만이 아니다. 지식도 공동의 자원이다. 누군가의 사업 아이디어는 그 전에 오랜 시간 쌓여 온 다양한 지식의 총합에 깃털 하나를 얹은 것이다. 4차 산업혁명 시대에는 인터넷에 쌓여 있는 데이터도 기업의 소득으로 연결되는 공동의 자원이다.

사회 전체 생산에서 순수하게 그 생산을 수행한 사람이나 기업의 기여가 얼마만큼인지, 그리고 공동 자원의 기여는 얼마만큼인지 정확히 계산하기는 어렵다. 어디서부터 어디까지가 공동의 자원인지에 대해서도 서로 이해가 다를 수 있다. 하지만 공동의 자원이라는 개념이 존재하는 것은 분명하다. 사회적 합의에 따라 적절한 선을 정할 수 있다면, 공동의 자원을 사용해 얻은 소득이라면 구성원 전체에게 똑같이 나누는 것이 옳다. 공동의 부를 분배하는 방법으로서 기본소득은 정당하다.

둘째, 주된 소득원이었던 노동(고용)이 과거보다 불안정해지고 있다는 점이다. 자동화와 로봇의 확대로 고용에 대한 수요는 줄어들고 있다. 플랫폼 형태의 사업이 확대되면서 과거와 같은 전일제(full-time) 평생 고용은 줄어드는 추세다. 여기다 한국 경제는 제조업 고용의 쇠퇴기를 맞고 있다. 사회가 안정적 고용을 충분히 제공하는 시대에는 임금을 기본 생계 수단으로 삼는 것도 괜찮다. 그러나 임금이 불안정해지는 시대에는 다른 방법으로 안정적인 생계 수단을 마련해야 한다. 따라서 생계 수단을 제공하는 기본소득은 정당하다.

셋째, 국가의 역할이 커지면서 행정 효율성이 어느 때보다도 중요해졌다는 점이다. 우리 정부의 예산은

점점 커지고 있다. 정부와 공공기관이 임의의 판단에 따라 예산을 분배하면 민간에서 정부로 힘이 크게 쏠리게 될 우려가 있다. 특히 선별 지원 정책을 확대할 경우, 정책 종류가 엄청나게 많아지고 또 복잡해질 가능성이 높다. 선별 과정이 길고 번거로워지는 것은 물론이다. 선별 과정에서 대상자가 느끼는 모멸감이나 선별 결과를 놓고 벌어지는 갈등도 심각하다. 이 모든 것이 사회적으로 치러야 하는 비용이다.

조건 없이 모두에게 나누어주는 기본소득은 기존의 선별적 복지 제도들과 비교하면 행정 비용을 획기적으로 낮출 수 있으므로 정당하다.

라. 국민기본소득제에 대한 잠재적 비판과 반론

‘모든 개인에게 조건 없이 주는 현금’인 보편적 기본소득제에 대해서는 여러 가지 비판과 반론, 의문이 있다.

첫째, 가장 흔한 비판은 ‘왜 가난한 사람들에게만 (혹은 먼저) 지급하지 않고 중산층과 부자까지 같이 지급하는가?’이다. 국민기본소득제는 이 비판에 대한 대응을 제도 안에 내재화시켰다. 지급하는 방식만 본다면 모두에게 똑같이 지급하는 것처럼 보인다. 하지만 세금의 누진성을 강화해서 마련한 재원으로 기본소득을 지급한다는 큰 틀을 이해하고 보면 그렇지 않다는 것을 알 수 있다.

일반적으로 세금은 고소득자에게서 더 걷고 저소득자에게서 덜 걷는 체제, 즉 누진제로 되어 있다. 따라서 누진성을 강화해서 세금을 더 많이 거둔 뒤 기본소득을 지급하면, 부자가 더 내고 모두가 똑같이 받는 체제가 된다. 합산하면 역시 고소득자가 손해를 보고 저소득자가 이익을 보는 제도가 된다. 이에 따라 국민기본소득제는 소득세 누진성을 강화하는 것을 전제로 설계돼 있다.

여기다 기본소득 자체에 대해서도 소득세를 매기면 누진성은 더 강화된다. 한국에서라면, 연간 소득(과세표준) 5억 원 이상인 사람은 소득세율 42%를 적용받는다. 기본소득에 과세할 경우 지급액 중 42%는 돌려주게 되어 있다. 그런데 연간소득 1200만 원 이하라면 소득세율 6%를 적용받으니, 지급액 중 6%만 돌려주면 된다.

국민기본소득제는 결국 고소득자에게 더 거둬서 저소득자에게 더 주되, 조건 없이 지급해 행정 비용을 최소화하는 분배 제도다.

둘째, 또 다른 중요한 비판은 ‘일하지 않는 사람까지 지급하면 일하려는 사람이 줄어들어 경제에 문제가 생길 것’이라는 비판이다. 논란은 있지만 장기적으로 기술 변화에 따라 일자리는 그 자체로 희소한 자원이 되리라는 전망도 나오고 있다. 사회 전체적으로 노동 수요가 줄어든다는 전망이 현실화한다면 이런 비판은 문제가 되지 않을 것이다.

그런 현실이 오지 않더라도, 국민기본소득제는 오히려 구직 동기를 높이는 제도로 작동할 가능성이 높다. 현재의 생계급여는 수급자가 가난에서 벗어나거나 일자리를 찾으면 급격하게 감액된다. 때문에 한 번 빈곤층이 되어 수급 자격을 얻은 사람들에게는 그 상태를 벗어나려는 동기가 높지 않다. 국민기본소득제는 조건 없이 모두에게 지급하므로 일자리를 구해 돈을 벌 경우에는 소득의 총액이 늘어나게 된다. 따라서 일자리를 찾으려는 동기가 커질 수 있다. 즉, 가난과 실업에서 벗어날 유인은 전통적인 복지 급여나 실업 급여보다 국민기본소득이 높다.

게다가 사람이 일을 하는 이유는 돈 때문만이 아니다. 무엇보다 사회에서 다른 사람들에게 필요한 역할을 함으로써 인정을 받는 것도 중요한 동기다. 다른 사람들과 만나 네트워크를 형성하고 인간적 유대감을 느끼는 것도 중요한 이유다. 이런 이유 때문이라도 구직 동기는 줄지 않을 것이다.

오히려 다양한 형태의 새로운 일이 생겨나고 여기에 뛰어드는 사람이 많아질 수 있다. 보수가 낮더라도 사회적으로 중요한 의미를 갖는 비영리 활동, 정치 활동, 종교 활동, 문화예술 활동 등에 참여하는 사람이 늘어날 것이다. 국민기본소득제는 시간제로 일하거나 잠시 쉬는 경우에도 최소한의 소득을 보장하므로, 사람들은 스스로 더 나은 기술을 얻기 위해 학습하고 훈련하는 시간을 더 갖게 될 것이다. 일자리를 잃은 가정의 절망감이 자녀들에게 전달되지 않고, 노동 시간을 조절해 일-가정 양립이 가능하게 될 것이므로 미성년 자녀들에게도 더 나은 영향을 줄 수 있다.

셋째, 가구가 아니라 개인에게 지급한다는 점에 대한 비판도 있다. 사회의 기본적 단위는 가족인데, 개인을 너무 강조함으로써 가족 해체를 유도한다는 비판이다.

그러나 국민기본소득제는 기존의 선별적 복지 제도와 비교하면 가족을 구성하는 데 대해 오히려 보상을 해주는 제도다. 국민기본소득제의 가장 큰 수혜자는 무소득자 개인이며, 미성년자와 노인이 이 가운데 다수를 차지한다. 아동, 청소년, 노인들이 각기 기본소득을 받기 때문에 이들을 부양하는 가구에 보상으로 작동한다. 특히 부양부담 때문에 자녀를 갖지 않기로 한 사람들에게는 가족 형성 및 출산에 대한 인센티브가 될 수 있다.

4

제안: 국민기본소득제 모델과 재원

가. 국민기본소득제의 개요

전 국민에게 기본소득제를 시행하기 위해 3개의 시행 시점마다 2개씩 총 6개의 시나리오를 제안한다. 3개 시점은 2021년, 2023년, 2028년으로 대의 민주주의 제도에서 국민의 의사가 직접적으로 반영되는 제도인 선거를 염두에 둔 시점들이다. 정부의 주된 역할인 재분배(세금·복지 제도)에 있어 대대적인 변화가 요구되는 기본소득제는 반드시 국민 다수의 의사에 의해 추진돼야 한다. 책임있는 정치 세력이 전국 단위 선거에서 국민 기본소득제를 대표 공약으로 내걸고, 국민의 지지를 얻은 이후 입법과 행정을 통해 이 제도를 시행한다는 것을 전제로 했다.

첫 번째 시점인 2021년은 제21대 국회의원 총선거가 열리는 2020년의 다음해다. 국민기본소득제는 세금 제도와 복지정책 등의 재정 지출 전반을 개편하기 때문에 입법이 필수적이다. 총선에서 공약으로 제시되고, 논의가 충분히 이뤄진 뒤에 선거에서 지지를 받는다면 기본소득제도를 2021년부터 시행할 수 있다고 가정했다. 21대 국회의원의 임기가 2020년 5월 30일부터 시작되는 것을 감안하면 연내 입법이 촉박하지만, 17대 국회에서도 임기 개시 후 5개월 이내에 당시 여당인 열린우리당이 4대 개혁법안(국가보안법 폐지, 사립학교법, 언론관계법, 과거사 규명법 개정)을 모두 발의했던 것을 감안하면 가능한 일정이다. 법안 발의는 정치적 의지의 문제이고, 입법은 협상 능력에 달려있다. 따라서 민심이 지지하고, 지지를 받은 정당이 의지와 능력이 있다면 입법은 가능하다.

두 번째 시점인 2023년은 대통령 선거, 지방 선거가 치러지는 2022년의 이듬해다. 국민기본소득제는 입법 뿐 아니라 행정 명령, 세칙과 규칙의 변경, 행정을 통한 집행 등이 뒷받침돼야 한다. 지방 세제와 지방정부의 지출 구조에도 큰 폭의 변화가 예상된다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 의지를 가지고 추진해야 기본소득제 시행이 가능하다. 특히 대통령을 선출하는 대선 때는 국가적 아젠다와 사회 전반에 걸친 변화를 지향하는 공약들이 제시된다. 또한 지역, 인물 등의 변수에 영향을 받는 국회의원 선거에 비해 대선에서는 정당과 후보에 대한 지지를 선명하게 확인할 수 있다. 따라서 대선에서 국민기본소득제를 공약으로 내걸고, 국민에게 지지를 받는다면 큰 틀의 변화를 수반하는 제도를 도입할 수 있을 것이란 전제로 재원 방안을 마련했다.

2028년은 2026년에 있을 지방선거, 2027년 5월에 치러지는 대통령 선거를 모두 감안한 시점이다. 이 보고서 발간된 이후 2028년까지 대통령, 국회의원, 지자체장을 선출하는 선거가 모두 두 차례씩 치뤄진다. 기본소득에 대한 논의가 축적되고 제반 여건을 만들어 나가기에 충분한 시간이다.

[표 4-1]
국민기본소득제
6개 시나리오

*인구는 통계청의 장기인구특별추계(2019.3)에 따름

연도	2021년		2023년		2028년	
인구	51,822,000		51,868,000		51,942,000	
월 기본소득 지급액	30만 원	40만 원	35만 원	45만 원	50만 원	65만 원
필요 재원	187조 원	249조 원	218조 원	280조 원	312조 원	405조 원

3개의 시점마다 2개씩 금액을 달리해 제시된 총 6개의 기본소득제는 다양한 상황을 감안한 시나리오다. 국민기본소득제를 2021년에 도입한 뒤 2023년, 2028년에 다다랐을 때에도 적용 가능한 자원 방안일 뿐 아니라, 이전 시점에 정치적 논의가 성숙치 않아 2023년 혹은 2028년에 기본소득제가 처음 시행돼도 적용이 가능하다. 논의의 성숙도와 국민적 지지 여부에 따라 각 시점별 하위안(2021년 월 30만 원안, 2023년 월 35만 원안, 2028년 월 50만 원안), 상위안(2021년 월 40만 원안, 2023년 월 45만 원안, 2028년 월 65만 원안)을 선택할 수 있도록 했다.

나. 지급액 규모와 자원 마련의 원칙

6개의 시나리오로 제시한 국민기본소득제는 모든 개인에게 지급하는 금액을 월 30만~65만 원으로 설정했다. 지급액의 규모를 정하면서 우선적으로 고려한 것은 재정적 실현 가능성이다. 국민기본소득제는 미래의 정책이 아닌, 지금의 한국 사회가 가지고 있는 문제를 해결하면서도 미래에 유연하게 대응하는 ‘현재의 제도’로서의 기본소득을 지향한다. 따라서 기본소득이 추구하는 ‘개인에게 실질적 자유’를 부여하고, 자본주의 경제 체제에서 ‘인간의 탈상품화’를 완전히 달성하는 수준에는 못 미친다. 뿐만 아니라 개인이 기본소득만으로는 생계 위협에서도 벗어날 수가 없다. 재원을 마련할 수 있느냐가 최우선 고려사항이었기 때문이다.

재정적 실현 가능성 다음으로 고려한 사항은 기존 복지의 대체 가능성이다. 국민기본소득제는 궁극적으로 기존 복지 제도 중 기초생활보장제도의 생계급여를 대체하는 것을 지향한다. 기본소득은 선별적 현금성 복지를 상당 부분 대체하면서 분배 구조를 단순화하는 역할을 해야 한다. 그러면 복잡한 행정 비용을 단순하게 줄이면서 정부 효율성을 높이는 것은 물론, 추가 재원을 마련할 수도 있다. 공무원 조직에 들어가는 비용부터 모멸감이나 불편으로부터 생기는 간접적 비용까지 모두 사라진다. 그러기 위한 기본 조건은 기존의 복지 급여를 대체할 정도의 금액을 지급하는 것이다.

대표적인 선별적 복지 급여는 기초생활보장제도에 따른 생계급여다. 생계급여는 가구 단위로 지급되며, 2019년 현재 지급 기준선은 1인 가구 기준 월 51만2102 원이다. 수입이 51만2102원 이하이면 그 차액을 생계급여로 지급하는 방식이다. 4인 가구의 경우는 138만4061원이고, 가구원 수가 늘어날수록 1인당 기준 금액은 줄어들게 돼 있다. 그리고 이 생계급여 금액은 중위소득의 30%로 책정된다. 국민이 생존할 수 있는 최소한의 수입을 국가가 정해둔 것이라 할 수 있다.

국민기본소득제의 6개 시나리오 중 최대 지급액을 월 65만 원(2028년의 상위안)은 이 생계급여 수준으로 책정된 것이다. 2028년을 기준의 중위소득 추정액(208만3399원)을 기준으로 산정한 1인당 생계급여 금액은 62만5075원이다.¹⁶⁾ 기본소득 금액은 궁극적으로 이 수준까지는 올리는 것이 바람직하다. 그러나 가능한 가장 빠른 시기에 현실적으로 지급 가능한 모델을 제안하기 위해 최소 지급액은 월 30만 원(2021년의 하위안)으로 정했다. 이는 현재 우리 나라에서 특정 연령대 인구에 지급되는 기초연금과 아동수당 지급 금액보다 낮지 않은 액수이기도 하다.

국민기본소득제는 전체 국민소득의 10% 가량을 사전 분배하는 성격도 가지고 있다. 모두가 창출한 부의 10%를 똑같이 나누어 가지면, 모든 개인이 동일한 출발선상에 서게 된다. 국민기본소득제의 최저 지급 규모인 월 30만 원안의 소요 자원 187조 원은 2021년 추정 국민총소득(GNI)의 8.5% 수준이고, 2023년의 월 35만 원안(총 218조 원 소요)의 경우 당해 연도 국민총소득 추정액의 9.1% 수준이다.¹⁷⁾ 처음엔 한 사회가 한 해 동안 창출한 부의 10% 미만 수준을 나누는 것부터 시작하지만, 일단 국민기본소득제가 시행되면 사전 분배의 수준이 어느 정도가 적합한지에 대한 논의가 본격적으로 진행될 가능성이 높다.

판 파레이스 등(2018)은 기본소득 금액을 GDP의 25%까지 지급해 모든 사람에게 실질적 자유를 주어야 한다고 주장했다. 다만 초기에는 GDP의 10~15% 수준인 부분기본소득부터 시작할 수 있다고 언급했다. 국민기본소득제에서 설정한 기본소득 액수는 이런 국제적 논의와 맥락을 같이 한다.

16) 2015년부터 2019년까지 1인 가구 중위소득은 156만 2337원에서 170만 7008원으로 연 평균 2.2% 증가했고, 이 증가율이 유지된다는 가정 하에 2028년의 1인 가구 중위소득을 208만 3399원으로 추정했다.

17) 한국은행이 발표한 2018년 기준 국민총소득은 1898조 원이다. 최근 3년 평균 증가율인 4.7%를 적용하면 국민총소득은 2021년 2178조 원, 2023년 2388조 원이다.

국민기본소득제는 세금을 거두고, 정부 재정을 지출하는 국가 행정 전반의 변화를 수반한다. 거대한 변화를 사회에 안착시키기 위해선 명확한 원칙이 필요하다. 국민기본소득제가 재원을 마련하는 원칙은 크게 여섯 가지다.

첫 번째 원칙은 기존의 기초생활보장제도의 수급자는 국민기본소득제로 인해 손해를 입지 않는다는 점이다. 국민의 최저 생활을 보장하는 국민기초생활보장제도는 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’는 헌법 제34조의 조항을 실정법으로 실현하는 의미를 가진다. 따라서 이 제도의 수급자가 기본소득을 비롯한 그 어떤 정책이 도입되더라도 이전보다 열악한 상황에 처하면 헌법 정신에 위반되는 것이다.

국민기본소득제는 최대 지급액인 월 65만 원안(2028년)을 제외한 5개 시나리오가 생계급여 금액(1인 가구 기준)에 못 미치고, 이 경우 생계급여 대상자에게 기본소득을 지급한 이후 차액만큼을 추가로 지급한다. 재원안에도 이 차액을 반영했다. 기본소득과 생계급여 제도의 병행은 기존 운영 조직에 큰 부담이 되지 않는다. 현행 생계급여 제도가 수급 가구의 소득을 ‘소득 인정액’으로 산입해 수급액에서 삭감한다. 이를테면 생계급여를 받는 4인 가구가 30만 원의 소득이 있다면 기준금액인 138만 4061원에서 그만큼 삭감돼 108만 4061원을 지급 받는다. 생계급여 수급자가 기초연금(만65세 이상 인구 중 소득 하위 70% 계층에게 지급)을 받는다면 그만큼도 삭감된다. 따라서 기본소득이 도입될 경우 그 지급액은 현행 제도 상의 ‘소득 인정액’ 안에 포함되기만 하면 된다.

기초생활보장제도의 수급자가 손해를 보지 않도록 생계급여와 중복 수급이 가능한 교육·의료·주거급여와 장애인연금의 예산은 국민기본소득제의 재원으로 삼지 않았다. 다만 생계급여와 중복 수급이 가능한 아동수당은 기본소득으로 대체된다고 가정했다. 이는 아동수당이 특정 세대나 계층, 지역에 지급하는 ‘부분 기본소득’의 일종이므로 ‘완전 기본소득’인 국민기본소득제로 통합되는 것이 자연스럽기 때문이다. 그 대신 아동수당을 받는 생계급여 수급자에 한해 추가로 해당 금액을 채워주는 보완책이 필요하다. 국민기본소득제 재원모델에 ‘보완책’의 예산까지 다루진 못했으나, 실제 제도에는 보완책이 담겨 함께 도입된다고 가정했다.

국민기본소득제의 두 번째 원칙은 핵심 재원을 기존의 소득에서 찾는다는 점이다. 기본소득이 현재 매년 발생하고 있는 국민소득의 일부를 사전 분배하는 것이라는 관점을 최대한 지키는 것이다. 기본소득의 재원 마련 방안에 대해서는 세계적으로 다양한 주장이 있다. 미국 알래스카의 경우 석유에서 나온 수익을 별도 기금으로 조성해 주민들에게 지급한다. 기본소득론자 중에는 자동화로 일자리를 줄이는 로봇에 과세(로봇세)하자는 주장도 있고, 모두가 공유하는 자원이라고 할 수 있는 자연 환경을 토대로 환경세를 거두자는 주장도 있다. 이들 주장은 그 자체로 타당할 수 있지만, 현재 시점에서 로봇이나 환경이 현금화 가능한 소득을 얼마나 발생시키는지를 측정하기가 어렵다. 따라서 최대한 현재의 제도를 기반으로 설계된 국민기본소득제는 로봇세, 환경세 등의 새로운 세목의 신설을 전제하지 않는다. 다만 국민기본소득제가 향후 로봇세, 환경세 등이 구체적으로 논의되는 장을 마련하는데 기여했으면 한다.

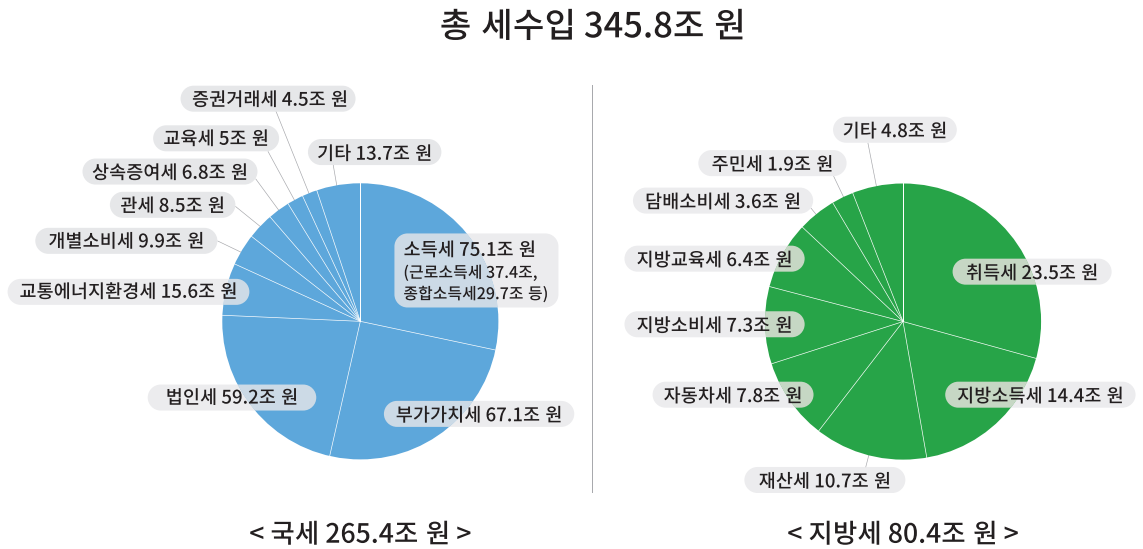
세 번째 원칙은 세금 제도의 누진성을 강화하는 것이다. 국민기본소득제는 세금을 거두고 재정을 지출하는 재분배 체계 전반의 변화를 수반한다. 흔히 기본소득은 ‘지급 제도’로서의 특징들로 정의된다. 기본소득의 5가지 요건으로 꼽히는 정기성(periodicity), 현금성(payment in cash), 개별성(individuality), 보편성(universality), 무조건성(unconditionality) 등이 대표적이다. 국민기본소득제는 지급 측면에서 기본소득의 5가지 요소들을 모두 갖춘 동시에 조세 체계에서 누진성을 강화하는 것이 중요한 특징이다. 기본소득이 가능하기 위해서는 대부분의 사람들이 세금을 더 낼 수밖에 없으나, 누진성을 강화한 국민기본소득제는 순수하게 세금을 더 내는 사람들을 일부 고소득계층에 한정한다. 중상위 이하의 소득 계층은 내는 세금보다 받게 될 기본소득이 더 많기 때문이다.

재원을 ‘소득’으로 하면서도 누진성을 강화하는 세금 제도를 지향하는 국민기본소득제는 소득세제의 비과세·감면 제도 대부분을 폐지하는 것을 전제로 한다. 즉, 각종 소득공제와 세액공제를 폐지해 소득을 세금부과 기준인 ‘과세표준’과 일치시키는 것이다. 이렇게 확보하는 금액이 국민기본소득제의 재원을 확보하는 여러 방

안들 가운데 가장 큰 비중을 차지한다. 그 이유는 소득세가 세수입 가운데 가장 큰 규모를 차지하는 세목이면서 명목세율과 실효세율의 차이(세율 갭)가 커 비과세 감면분을 정비할 때 확보되는 재원이 크기 때문이다. 또한 의도적으로 부가가치세, 법인세, 지방세 등 규모가 있는 다른 세제의 개편을 재원 확보의 수단으로 사용하지 않았기 때문이기도 하다. 다른 세목들은 누진성을 강화하기에도 어려울 뿐만 아니라, 조세의 부담이 직접적으로 납세자에게 귀착되지 않는 단점도 있다. 소비에 부과되는 부가가치세는 판매자가 납부하고, 기업의 이익에 부과되는 법인세는 법인이 납부하지만, 실제 담세자(조세 부담자)는 시장의 상황에 따라 각기 다르다.

[그림 4-1]
세목 별 세수입 통계
(2017년 기준)

출처 : 2017년 국세통계연보



소득세제의 각종 감면 제도는 그동안 세금 제도의 누진성을 약화시키는 요인으로 작용했다. 임주영 외 (2011)가 소득세 감면의 재분배 효과를 분석한 결과 누진적 세율 구조가 세후 소득의 소득 불평등을 24.6%p 감소시켜주는 반면, 전체 감면 제도는 세후 소득의 불평등도를 13.5%p 증가시키는 것으로 분석됐다. 개별 공제 제도 중에서도 근로소득공제, 보험료공제, 인적공제가 소득 재분배 효과를 비교적 크게 약화시키고, 기부금 공제, 연금저축 공제, 신용카드 공제 등도 세후 소득의 불평등도에 기여하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

한국은 다른 나라에 비해서도 소득세제에 있어 과도한 감면 제도를 운영한 결과 ‘법정 명목세율과 실효세율의 격차’(세율 갭)가 크다는 지적을 받아왔다.¹⁹⁾ 홍우형, 강성훈이 한국의 소득세 세율 갭을 일본, 싱가포르, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 핀란드 등 6개국과 비교 분석한 결과, 일본의 최고소득층과 캐나다의 중하위 소득층을 제외하면 한국의 세율 갭이 모든 소득 계층에 걸쳐 가장 큰 수준이었다. 특히 연소득 3000만 원 이상부터 2억 원 이하까지 중상위 소득층의 세율 갭은 10% 이상으로 한국의 소득 세제가 상위 구간의 소득자에게 과도할 정도로 감면 혜택을 주고 있는 것으로 나타났다. 이 연구는 중상위 소득 계층에게 주어지는 과도한 소득세 공제 제도의 혜택이 소득 세제를 통한 세수입 확보 및 소득 재분배의 목표를 달성하는 데 장애가 되고 있다고도 지적했다.

즉, 현재 소득공제 항목의 상당수가 세금제도를 역진적으로 만들고 있다는 것이다. 국민기본소득제는 이와 같은 소득세제를 개편해 고소득자가 더 많은 세금을 부담하게 하자는 제안 하에 설계됐다.

국민기본소득제가 재원을 마련하는 네 번째 원칙은 국민 모두가 세금을 내게 하는 것이다. 국민기본소득제는 모든 사람을 소득자로 만든다. 과거에 소득이 없던 이들에게도 기본소득은 주어지기 때문이다. 국민기본

18) 임주영 외 (2014). 이 보고서는 2011년 한국조세재정연구원에서 제공하는 4차년도(2011년) 재정패널조사의 미시 자료를 이용해 분석했다.
19) 홍우형 외 (2018)

소득제는 기본소득의 과세를 전제로 하며 이로 인해 모든 국민은 근로 여부, 연령을 불문하고 납세자가 된다.

모두가 납세자가 되는 세금제도는 과세의 공정성을 회복하고 유지하는데 중요한 동인으로 작동한다. 조세 체계 안에서 그동안 소득이 있으면서도 적극적으로 과세하지 않았던 제도는 설득력을 잃게 된다. 이를 테면 2000만 원 이하의 부동산 임대 소득은 2018년까지 비과세 대상이었고, 현재도 여러 요건을 충족하는 1주택자의 경우 양도세가 면제된다. 이처럼 여러 정책적 목적으로 유지되던 비과세 제도가 재검토 될 가능성이 높다. 기본소득이 유일한 소득이어도 세금을 내는 새로운 환경이기 때문이다. 같은 논리로 탈루 소득의 과세 강화는 사회적으로 더욱 설득력을 얻을 것이다.

모두가 세금을 내게 하는 방법으로는 두 가지가 있다. 하나는 기본소득에 최저세율을 적용해 원천징수를 하는 것이고, 다른 하나는 모든 국민에게 종합소득신고로 의무화하는 것이다. 전자가 정책 집행이 용이하다는 장점이 있고, 후자는 공정과세의 문화를 확립하는데 기여할 수 있다. 모두가 종합소득신고를 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니나, 각종 공제제도가 사라진 소득세 체계에서는 소득신고의 절차와 처리가 훨씬 간소화될 것이므로 과거만큼 어려운 일은 아닐 것이다.

국민기본소득제 재원 마련의 다섯 번째 원칙은 4대 사회보험과 관련된 재정, 기금 등을 활용하지 않는다는 점이다. 국민기초생활보장제도와 더불어 대표적인 사회안전망인 사회보험은 실업 및 육아휴직·근로능력 상실 시 소득보장, 노후소득보장 등의 기능을 수행하고, 이 기능은 상당 부분 기본소득과 그 역할이 겹친다. 하지만 가입자의 기여로 조성된 기금을 전국민을 대상으로 사용하는 것이 합당한가에 대한 논란이 있고, 국민기본소득제의 금액 수준을 감안할 때 기존 사회보험의 역할을 완전히 대체하기는 불가능하다. 따라서 국민기본소득제는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보험 등을 유지하는 기금 및 재정 등에서 재원을 확보하지 않았다. 다만 국민기본소득제가 시행된 이후 고용보험 신규 가입분의 일부, 국민연금의 소득 재분배 역할을 하는 균등부분²⁰⁾을 향후 어떻게 활용하는게 애초의 목적에 더 맞는 방식일지를 논의해볼 필요는 있다. 국민기본소득제가 이런 논의에 마중물 역할을 하길 기대한다.

국민기본소득제의 여섯 번째 원칙은 개인 기준 연소득 4700만 원 이하의 소득 계층이 이익을 얻는다는 점이다. 국민기본소득제는 새로운 정치의 시작이다. 세금을 거두고 국민에게 나누는 정부의 재분배 체계가 누구에게 유리하고, 누구에게 불리해지는지가 분명하게 드러나기 때문이다. 국민기본소득제는 각 시나리오별로 차이가 있지만, 최소한 연소득 4700만 원(세전 기준) 이하의 개인이 더 내는 세금보다 받는 기본소득이 많도록 설계됐다. 4700만 원은 국세청으로부터 확보한 2012년~2017년 통합소득 자료를 바탕으로 추정한 2021년 미래 통합소득 기준으로 상위 27% 소득계층의 연 소득이며 이보다 많은 소득을 얻는 이들이 약 607만 명이다. 이들은 또한 무소득자를 포함한 성인 인구 중 상위 15% 소득 계층이며, 국민 전체 중 상위 12%에 속한다.

손익이 갈리는 소득의 기준점은 각 시나리오별로 다르다. 2021년 월 30만 원 지급 방안의 경우 연소득 4700만 원 이하인 사람은 국민기본소득제가 이익이지만, 2023년과 2028년의 기본소득안은 기준점이 더 높아져 상대적으로 더 높은 수준의 소득 계층까지 국민기본소득제의 수혜를 입는다. 이 손익분기점은 소득세제를 단순성이 높고 누진성이 낮은 방향으로 정비하면서 생기는 추가 납세 부담을 감안해 계산했다. 탈루소득 과세와 재정 구조조정 등 다른 재원 마련 방안으로도 개인 소득이 변화할 수 있으나, 대부분 고소득자에게 불리하고 중장층 및 저소득자에게 유리한 변화일 것으로 보고 감안하지 않았다.

손익이 갈리는 소득의 기준점을 개인이 아닌 가구를 기준으로 보면 수혜를 입는 대상이 확대된다. 국민기본소득제는 경제 활동 여부를 따지지 않고, 나이나 성별, 인종 등 그 무엇도 차별하지 않고 모든 국민에게 개별적으로 지급된다. 따라서 가구의 소득이 가구원 수에 따라 9400만 원(2인 가구), 1억4100만 원(3인 가구), 1억 8800만 원(4인 가구)을 넘지 않는다면 국민기본소득제가 이전의 조세·복지 체계보다 이익인 셈이다.

20) 국민연금액을 분해하면, 소득 수준에 관계없이 누구에게나 일률 정액으로 지급되는 균등 부분과 개인별 소득에 비례해 산정되는 소득 비례 부분으로 나뉜다. 균등 부분은 국민연금 전체가입자의 지난 3년 월평균소득액인 'A값'에 의해 결정되며, 소득 비례 부분은 가입기간 중 가입자의 소득에 물가상승률을 반영한 수치인 'B값'에 의해 결정된다. 이 두 묶은 급여 산출식에서 동일한 비율로 혼합 구성된다.

다. 가구 형태별 손익 분석

국민기본소득제는 재원의 상당 부분을 소득세에서 총당하는 제도다. 따라서 분명히 현재보다 더 받게 되는 사람과 더 내게 되는 사람이 나뉜다. 앞서 제시한 여섯 가지 시나리오 모두 연소득이 4700만 원을 넘지 않는 사람은 현재보다 더 받도록 설계됐다. 통합소득 기준으로 연소득 4700만 원인 사람은 소득자 가운데 상위 22%, 국민 가운데서는 약 10%에 해당한다. 주로 고소득자가 혜택을 많이 받는 소득세 비과세 감면을 없애면서 기본소득을 도입하기 때문에 소득 상위 계층이 손실을 보고 나머지 대부분이 이득을 보는 구조가 된다.

다만 이는 개인 단위로 따진 계산이다. 현실에서 국민기본소득제는 가구 상황에 따라 다르게 나타날 것이다. 따라서 가구별 소득 영향을 따져보는 것이 필요하다. 이 장에서는 다양한 가구 형태를 제시하고, 시나리오 가운데 2021년 월 30만 원의 국민기본소득제가 실시되었을 때 각 가구의 소득이 어떤 영향을 받을지를 살펴본다. 서술 편의상 1만 원 이하 단위는 절사했으며, 세금 부담 액수는 적절한 선에서 어렵게 추산했다.

① 외벌이 1인 소득이 연 1억 원인 4인 가구(부부와 미취학 두 자녀)

부부 중 1명이 취업해 소득을 얻고 다른 1명이 전업주부로 살아가며 두 자녀를 기르는 외벌이 4인 가구는 산업사회를 상징하는 가족 모델이다. 오랜 기간 동안 임금의 기준이 되는 생계비 산정 등 다양한 기준에 이룬 4인 가구가 표준으로 제시되어 왔다.

두 자녀는 미취학 아동으로 각각 월10만 원의 아동수당을 지급 받고 있는 경우, 국민기본소득제가 실시된다면 이 가구는 어떤 영향을 받을까? 주소득자는 연소득이 1억 원이니 분명히 더 내게 되는 세금이 연 360만 원의 기본소득보다 분명히 많을 것이다. 소득자의 기본소득에 대해 매겨지는 세율도 고소득자이므로 꽤 높을 것이다. 그러나 소득이 없는 나머지 3명의 가구원은 추가 세금보다 기본소득이 훨씬 크다. 기본소득에 대해 매겨지는 세율도 매우 낮을 것이다.

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 / 소득감소	추가 지출 내용
부/모1	10000	360	815	(1) 소득세 비과세 감면 감소(명목세율 3%p 인하된 상태) : 약 700만 원(연소득자 9820만 원인 사람 감면분이 평균 685만 원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 115만 원(세율 32% 적용)
부/모2	0	360	10.8	기본소득 과세 (세율 3%)
자녀1	120	360	130.8	(1) 아동수당 120만 원 대체 (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 10만8000원(세율 3%)
자녀2	120	360	130.8	(1) 아동수당 120만 원 대체 (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 10만8000원(세율 3%)
계	10240	1440	1087.4	352.6

결과:	+ 353만 원
-----	----------

결론적으로 이 가구는 국민기본소득제 도입 전에 비해 수입이 1440만 원 늘고 지출이 1087만 원 늘어, 순소득이 353만 원 늘어난다.

② 부부 합산 연봉 9000만 원인 맞벌이 3인 가구(부부와 중학생 자녀 1인)

다음으로 부부 연봉을 합치면 9000만 원이고, 자녀가 중학생인 3인 가구는 어떤 영향을 받을지 살펴 보자.

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 /소득감소	추가 지출 내용
부/모1	6000	360	506	(1) 소득세 비과세 감면분 감소(명목세율 3%p 인하된 상태) : 약 430만 원 (연소득 6041만 원인 경우 감면분이 평균 435만 원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 76만 원(세율 21%)
부/모2	3000	360	249	(1) 소득세 비과세 감면분 감소(명목세율 3%p 인하된 상태) : 약 206만 원 (연소득 3036만 원이 더 내는 세금이 209만 원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 43만 원(세율 12%)
자녀1	0	360	10.8	기본소득 과세 (세율 3%)
계	9000	1080	765.8	314.2

결과:	+ 314만 원
-----	----------

결론적으로 이 가구는 국민기초소득제 도입 전에 비해 순소득이 314만 원 늘어난다.

③ 연소득 3500만 원의 노부모 부양 3인 가구(노년의 두 부모와 성인 자녀 1명)

연봉 3500만 원의 청년이 기초연금을 받고 있는 65세 이상 부모와 함께 사는 3인 가구는 어떤 영향을 받을지 살펴보자.

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 /소득감소	추가 지출 내용
부/모1	304.5	360	315.3	(1) 기초연금 304만5000 원 대체 (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 10만8000원(세율 3%)
부/모2	304.5	360	315.3	(1) 기초연금 304만5000 원 대체 (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 10만8000원(세율 3%)
성인자녀1	3,500	360	281	(1) 소득세 비과세 감면분 감소(명목세율 3%p 인하): 약 238만 원 (연소득 3520만 원인 경우 소득세 비과세 감면을 평균 239만 원 받고 있음) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 43만 원(세율 12%)
계	4,109	1080	911.6	168.4

결과:	+ 168만 원
-----	----------

결론적으로 이 가족은 이전보다 순소득이 168만 원 늘어나게 된다.

④ 연소득 없이 생계급여로 생활하는 2인 가구(한부모와 미취학 자녀 1명)

현행 제도에서 연소득 없는 한부모 가정에는 국민기초생활보장제도 상의 생계급여와 한부모가족 아동양육비, 아동수당 등이 지급되고 있다. 현재 제도가 유지될 때 2021년 수령 예상 급여는 기존 생계급여 월 91만 원(2019년 2인 가구 생계급여에 중위소득 예상 증가율 2.2%를 적용해 2021년 2인 가구 생계급여액을 추산, 1만 원 이하 절사), 한부모가족 아동양육비 월 20만 원, 5세 미만 자녀에게 지급되는 추가양육비 1인당 5만 원, 아동수당 월10만 원 등을 연단위로 계산하면 총 1512만 원이다.

국민기본소득제는 기초생활보장제도상 기존 생계급여 수급자가 손해를 입지 않는다는 원칙에 따라, 생계급여 수급자에게는 1) 기본소득을 과세소득에 포함하지 않는다, 2) 아동수당 등 기존의 수당 제도를 (기본소득 금액이 충분히 높아질 때까지 한시적으로라도) 유지하도록 한다.

따라서 이 가구의 경우 2인의 기본소득 720만 원에 대해서는 추가 과세하지 않는다. 또한 기존에 받던 한부모가족 아동양육비, 5세 미만 자녀 추가 양육비, 아동수당은 기존대로 받게 된다.

이는 아동수당을 폐지하고 그 금액을 재원으로 통합하는 국민기본소득제와는 충돌하는 형태이나, 생계급여 수급자가 손해를 보지 않게 한다는 원칙을 위해서 이 대상자들에게 한정하는 별도의 아동수당을 운영하는 것으로 설정했다. (다만 생계급여의 일반 수급자가 117만 명이고, 수급 가구의 73.4%(2019년 기준)가 1인 가구라는 점을 감안해 자원 모델에 이 새로운 제도의 소요 재원을 반영하진 않았다.)

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 / 소득감소	추가 지출 내용
부/모1	1,092	360	360	생계급여 수급가구는 기본소득 지급으로 손해를 입지 않는다는 원칙에 따라 현상 유지
성인자녀1	420	360	360	생계급여 수급가구는 기본소득 지급으로 손해를 입지 않는다는 원칙에 따라 현상 유지
계	1,512	720	720	0

결과:	+ 0 원
------------	--------------

⑤ 연소득 5000만 원의 취업자 1인 가구(청년 1인 가구)

지방에서 대학을 졸업한 뒤 대기업에 취업해 연봉 5000만 원을 받게 된 30대 직장인의 경우를 살펴 보자. 이 사람에게는 별도 가구로 다른 도시 대학가에서 자취하는 동생이 있고, 고향에 사는 퇴직한 노부모가 있다고 가정해 보자. 국민기본소득제는 이 청년에게 어떤 영향을 끼칠까?

단순하게 계산하면 아래와 같이 순소득이 연 41만 원 감소한다.

1인 가구 간주시

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 / 소득감소	추가 지출 내용
청년	5000	360	401	(1) 소득세 비과세 감면분 감소(명목세율 3%p 인하된 상태) : 약 325만 원 (연소득 4997만 원인 사람 감면분이 평균 323만 원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 76만 원(세율 24% 적용)
계	5000	720	401	-41

결과:	- 41 원
------------	---------------

그러나 동거하고 있지는 않지만, 소득이 없는 동생과 퇴직한 부모님에게 기본소득이 끼친 영향을 함께 계산하면 아래와 같이 결론이 달라진다. 4인 가족 전체의 순소득은 419만 원 늘어난다. 이 30대 직장인의 소득세 감면이 줄어 세금 부담이 커지지만, 가족 부양 부담은 한결 가벼워질 것이다.

(단위: 만 원)

가족 구성원	연소득	기본소득	추가지출 / 소득감소	추가 지출 내용
부/모1	304.5	360	315.3	(1) 기초연금 대체 : 월 25만3750원(연 304만 5000원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세 : 10만8000원(세율 3%)

4. 제안: 국민기본소득제의 모델과 재원

부/모	304.5	360	315.3	(1) 기초연금 대체 : 월 25만3750원(연 304만5000원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세 : 10만8000원(세율 3%)
청년	5,000	360	401	(1) 소득세 비과세 감면분 감소(명목세율 3%p 인하된 상태) : 약 325만 원 (연소득자 4997만 원인 사람 감면분이 평균 323만 원) (2) 받는 기본소득에 대한 과세: 76만 원(세율 24% 적용)
동생	0	360	10.8	기본소득 과세 (세율 3%)
계	5,609	1440	1,042.4	397.6

결과:	+ 398만 원
------------	-----------------

라. 6개 시나리오 별 재원 내역

① 2021년 월 30만 원 안

재원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 3%p인하)	56.2조 원
	기본소득 과세	15.1조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	11.6조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	31.9조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	18.3조 원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	8조 원
	지방재정 지출 조정	6조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	15조 원
유휴 및 신규 재원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	9조 원
	지방정부 세계잉여금을 활용	16조 원
합 계		187.1조 원
국민기본소득제 필요 재원		187조 원

② 2021년 월 40만 원 안

재원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 2%p인하)	65.1조 원
	기본소득 과세	21.7조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	11.6조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	33.1조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	18.3조 원

재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	12조 원
	지방 재정 지출 조정	6조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	15조 원
유휴 및 신규 자원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	51조 원
	지방정부 세계잉여금을 활용	16조 원
합 계		249.8조 원
국민기본소득제 필요 자원		249조 원

② 2021년 월 35만 원 안

자원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 2%p인하)	67.9조 원
	기본소득 과세	20.9조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	12조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	35.9조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	20조 원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	8조 원
	지방 재정 지출 조정	6조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	5조 원
유휴 및 신규 자원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	37조
	지방정부 세계잉여금을 활용	6조 원
합 계		218.7조 원
국민기본소득제 필요 자원		218조 원

④ 2023년 월 45만 원안

자원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 2%p인하)	86.9조 원
	기본소득 과세	29.8조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	12조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	37.1조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	20조 원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	12조 원
	지방 재정 지출 조정	6조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	5조 원

4. 제안: 국민기본소득제의 모델과 자원

유휴 및 신규 자원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	66조 원
	지방정부 세계잉여금을 활용	6조 원
합 계		280.8조 원
국민기본소득제 필요 자원		280 조 원

⑤ 2028년 월 50만 원안

자원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 2%p인하)	117.6조 원
	기본소득 과세	32.4조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	15.4조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	49.4조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	25.1조 원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	5조 원
	지방 재정 지출 조정	5조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	0 원
유휴 및 신규 자원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	62조 원
	지방정부 세계잉여금을 활용	0 원
합 계		311.9조 원
국민기본소득제 필요 자원		311.7조 원

⑥ 2028년 월 65만 원안

자원 마련 방안		금액
단순하고 누진적인 소득세제	소득세제 비과세·감면 정비(명목세율 2%p인하)	117.6조 원
	기본소득 과세	42.1조 원
공정한 세금 제도	탈루 및 비과세 소득 적극 과세	15.4조 원
기본소득으로 대체되는 복지 정책과 세금 제도	일부 복지정책 폐지 및 축소	49.8조 원
	소득보전 성격의 비과세·감면 정비	25.1조 원
재정 구조조정	기금 및 특별회계 정비	5조 원
	지방 재정 지출 조정	5조 원
	용자사업을 이차보전으로 전환	0 원
유휴 및 신규 자원 활용	재정 증가분의 일부를 활용	145조 원
	지방정부 세계잉여금을 활용	0 원
합 계		405조 원
국민기본소득제 필요 자원		405.1조 원

마. 자원 마련 방법

1) 단순하고 누진적인 소득세제

① 소득세제 공제 항목 정비

[표 4-2]
소득세제 정비로 확보
되는 자원

연도	모델	근로소득·종합소득의 비과세·감면 정비	순수일용근로소득의 비과세·감면 정비	기본소득 과세	합계
2021년	월 30만 원안	53.3조 원(세율 3%p씩 인하)	2.9조 원	15.1조 원	71.3조 원
	월 40만 원안	62.2조 원(세율 2%p씩 인하)	2.9조 원	21.7조 원	86.8조 원
2023년	월 35만 원안	65.0조 원(세율 2%p씩 인하)	2.9조 원	20.9조 원	88.8조 원
	월 45만 원안	84.0조 원	2.9조 원	29.8조 원	116.7조 원
2028년	월 50만 원안	114.7조 원	2.9조 원	32.4조 원	150.0조 원
	월 65만 원안	114.7조 원	2.9조 원	42.1조 원	159.7조 원

2021년과 2023년, 2028년에 근로소득과 종합소득, 다른 소득원 없이 일용직 일자리에만 종사하는 노동자의 소득(순수일용근로소득)을 추정된 뒤 이들의 소득에서 소득공제·세액공제를 모두 정비하면 기존의 소득세제에서 거두는 세수입보다 각각 82.8조 원, 86.9조 원, 117.6조 원을 더 걷게 된다. 국민기본소득제가 정비하는 소득세제 감면분은 기획재정부가 발간하는 ‘조세지출예산서’ 상의 ‘조세지출’보다 범주가 큰 개념이다. 조세지출예산서에 포함되지 않는 근로소득공제와 일부 세액공제가 포함된다. 쉽게 말해 각 개인들의 ‘세전소득’이 그대로 ‘과세표준’이 되어 세금이 매겨진다는 의미다. 이렇게 되면 누구나 자신의 세금을 쉽게 계산할 수 있게 된다.

소득세제 정비로 확보되는 자원을 계산하려면 미래 소득을 추정해야 했고, 그 추정을 위한 여러 가정이 불가피했다. 유승희 더불어민주당 국회의원과 나라살림연구소가 국세청으로부터 확보한 2012년부터 2017년 귀속연도 통합소득 100분위 자료(상위 1%는 1000분위 자료)를 통해 근로소득과 종합소득을 신고한 인원, 이들의 세전소득, 과세표준, 결정세액 등의 추이를 살펴본 뒤 이를 기반으로 2018년과 2028년까지의 미래 소득을 예측했다.²¹⁾ 그렇게 예측한 자료를 바탕으로 모든 감면 조항을 정비하면 2021년 79.9조 원, 2023년 84.0조 원, 2028년 114.7조 원의 추가 세수를 확보할 수 있다. 하지만 이 추가 세수를 모두 국민기본소득제의 재원으로 삼지는 않았다. 2023년의 상위안(월 45만 원안)과 2028년의 시나리오엔 추가 세수를 그대로 반영했지만, 2021년의 시나리오와 2023년의 하위안(월 35만 원안)의 경우엔 명목세율을 일부 인하한 안으로 반영했다. 앞서 밝힌 국민기본소득제의 원칙에 따라 연 4700만 원 이하의 소득을 얻는 개인이 손해를 입지 않게 하기 위해서다.

모든 감면 조항을 폐지하고도 연소득 4700만 원 이하의 소득자가 손해를 입지 않는 기본소득제를 도입하기 위해 소득세의 명목세율을 모든 구간에 3%p(2021년 월 30만 원안), 2%p(2021년 월 40만 원안, 2023년 월 35만 원안) 인하하는 방안을 적용했다.

21) 2021~2028년의 미래 소득을 예측한 상세한 분석 방법은 별첨 1에 서술한다.

[표 4-3]
소득구간(과세표준)
별 소득세 명목세율

과세표준	명목세율	2%p 인하	3%p 인하
1,200만 원 이하	6%	4%	3%
1,200만 원 초과 4,600만 원 이하	15%	13%	12%
4,600만 원 초과 8,800만 원 이하	24%	22%	21%
8,800만 원 초과 1억5,000만 원 이하	35%	33%	32%
1억5,000만 원 초과 3억 원 이하	38%	36%	35%
3억 원 초과 5억 원 이하	40%	38%	36%
5억 원 초과	42%	40%	39%

모든 감면조항을 폐지한다는 전제로 2021년 기준 인구 총 5182만 명에게 월 30만 원(연 360만 원)의 기본소득을 지급하면 더 내는 세금이 기본소득과 같은 360만 원에 해당하는 계층은 연소득 3190만 원인 상위 42% 소득 계층이다. 이를 조정하기 위해 소득세율을 모든 구간에 걸쳐 3%p 인하했다. 월 40만 원 기본소득 안에서는 모든 구간에 걸쳐 2%p 인하했다. 국민기본소득제는 세금제도의 비과세·감면을 정비해 상당 수준의 증세를 포함하고 있지만, 명목세율은 그대로이거나 일부 인하하는 내용을 담고 있다.

2021년에 모든 구간에 걸쳐 소득세율을 3%p씩 인하하고 월 30만 원의 기본소득을 시행하면, 받는 기본소득과 더 부담해야 할 세금이 같아지는 계층은 연소득 4715만 원 가량인 사람이다. 이 소득 계층은 소득세제 정비로 287만 원의 세금을 더 내고, 연 360만 원의 기본소득에도 76만 원의 소득세가 부과돼 총 363만 원의 세금을 더 내게 된다. 기본소득 수령액보다 추가 세금 부담이 커지는 계층 중 소득이 가장 낮은 사람이다. 이보다 낮은 소득 계층은 더 내는 세금보다 받는 기본소득이 많아진다.

2021년에 모든 구간에 걸쳐 소득세율을 2%p씩 인하하고 월 40만 원의 기본소득을 지급하면 경계선에 선 사람의 연소득은 4997만 원이다. 이 사람은 소득세제 정비로 373만 원의 세금을 더 내고, 연 480만 원의 기본소득에 부과된 106만 원의 소득세도 더 낸다. 따라서 기본소득 연 지급액인 480만 원에 육박하는 연 479만 원의 세금을 더 내게 된다. 소득 5000만 원에서 국민기본소득제의 손익분기점이 가려진다고 볼 수 있다.

[표 4-4]
2021년 월 30만 원, 월 40만 원 기본소득 도입 시 1인당 세금증가액수 (단위 : 백만 원)

소득 계층(%)	통합소득	과세표준	3%p인하시 세금증가액	기본소득 과세액	2% 인하시 세금증가액	기본소득 과세액
21	56.51	56.51	3.98	0.76	4.54	1.06
22	54.76	54.76	3.79	0.76	4.34	1.06
23	53.09	53.09	3.61	0.76	4.15	1.06
24	51.49	51.49	3.42	0.76	3.94	1.06
25	49.97	49.97	3.23	0.76	3.73	1.06
26	48.51	48.51	3.03	0.76	3.52	1.06
27	47.15	47.15	2.87	0.76	3.34	1.06

근로소득과 종합소득 신고자에 해당하지 않는 순수 일용직 근로자의 소득도 다른 소득과 마찬가지로 비과세·감면분을 정비하면 추가 세수가 연 평균 2.9조 원이 된다. 이 금액은 통합소득(근로소득+종합소득)과는 달리 확보 가능한 최근 2개년도의 자료를 통해 미래 세수입을 추정했다. 유승희 더불어민주당 의원이 국세청으로부터 확보한 2016년~2017년 순수 일용직 근로자 지급 명세서 제출 자료를 보면 이들의 총 소득 금액은 2016년 46.9조 원, 2017년 48.5조 원이다. 이들에게 비과세·감면 없이 소득세율을 적용하면 세수입이 2016년 3.7조 원, 2017년 2.9조 원이 된다. 기존 과세금액을 제외한 추가 세수입은 2016년 3.4조 원이고 2017년 2.4조 원이다. 국민기본소득제의 6개 시나리오에 적용한 순수 일용직 근로자의 소득세 감면분은 확보 가능한 2개 년도의 평균값인 2.9조 원으로 추정했다. 이렇게 추정한 근거는 상반되는 추세가 있기 때문이다. 일단 순수 일용직 근로자의 숫자는 2008년 527만 명에서 2017년 502만 명으로 9년간 25만 명이 감소했다. 반면 소득 금액은 통합소득과 마찬가지로 물가, 경제 성장률 등과 연동해 완만하게 증가하고 있다. 세수 투명화의 영향도 있다. 상반되지만 완만한 두 추세를 반영해 미래의 추가 세수입을 최근 2개 년도 평균 수준일 것이라 추정했다.

② 기본소득 과세

국민기본소득제는 모두가 세금을 내는 사회를 지향한다. 이를 위한 제도는 ‘기본소득 과세’다. 국민기본소득제가 도입되면 소득세제의 개편을 통해 근로소득자의 41%(2017년 기준 근로소득자 1800만 명 가운데 739만 명이 면세자였음)에 달하는 면세자에게 과세가 가능하지만, 기존에 소득이 없거나 무자료 거래 등 소득세 미신고자의 경우 세금을 부과할 방법은 여전히 난망하다. 기본소득에 대한 원천징수 과세는 이런 사각지대에 있는 사람들까지 세금을 내게 한다.

다만 이 제도는 세금 제도의 누진성을 강화하는 효과도 있다. 연소득 2000만 원인 사람은 기본소득 금액의 12~15% 세율이 적용돼 세금을 납부하지만, 연소득 5억 원 이상인 사람은 기본소득에도 42%의 세율이 적용되기 때문이다. 다만 기본소득 과세에는 두 가지 우려되는 점이 있다. 하나는 기초연금처럼 ‘줬다 빼앗는다’는 논란에 휩싸일 수 있다는 것이고, 다른 하나는 생계급여 수급자가 실질적으로 손해를 볼 수 있다는 점이다.

우선 전자의 경우, 기초연금은 만 65세 이상의 소득 하위 70% 계층에게 최대 월 30만 원을 지급하는 제도로 기존의 기초생활보장제도상의 수급자는 기초연금의 수급액만큼 삭감된 생계급여를 받아 왔다. 시민단체 ‘내가만드는복지국가’(내만복)는 취약 계층인 생계급여 수급자에게 ‘줬다 빼앗는 기초연금’의 문제를 주도적으로 제기해왔으나, 정부는 여전히 기초연금액을 생계급여의 소득 인정액으로 산입하는 방식을 변경하지 않고 있다. 이 문제 제기는 기초생활보장제도가 최저생활을 보장하기에 부족하기 때문에 기초연금의 수혜 대상에서 기존의 수급자를 제외해선 안 된다는 논리 구조를 가지고 있다. 기본소득 역시 생계급여 수급자에게 추가적인 소득이 되지 못하는 한계가 있지만, 기초연금과는 달리 지원 대상이 전국민이다. 또한 기본소득은 모두에게 복지 효능감을 높여 증세 정치를 유도하는 수단으로 작동하는 등 선별 복지와는 다른 정책적 함의를 가지고 있다.

또한, 국민기본소득제의 첫 번째 원칙인 ‘기초생활보장제도의 수급자가 손해를 입지 않는다’에 따라 기본소득 과세 제도의 보완이 필요하다. 생계급여 수급자에 한해서는 기본소득 과세 금액을 되돌려줘야 이 원칙을 지킬 수 있다. 기초생활보장제도의 수급자(2017년 158만 명에서 2018년 174만 명으로 늘어남)를 감안하면 이들이 받는 기본소득에 부과되는 세금이 전체 국민기본소득제 재원의 0.1~0.2% 수준이다. 2021년의 월 30만 원안에서는 2000억 원 정도의 금액이다. 이를 직접적으로 재원 내역에 반영하진 않았지만, 국민기본소득제의 원칙상 실제 운영될 때는 생계급여 수급자들에게 돌려줘야 하는 금액이다.

여기서 한 가지 주목할 점은 그동안 빈곤 상황에 있지만 부양의무자 기준으로 인해 생계급여를 받지 못하던 가구들은 국민기본소득제의 도입으로 추가 소득을 얻게 된다는 것이다. 기본소득제는 부양의무가 완전히 사라진 급여이기 때문이다.

기본소득 과세는 두 가지 방법으로 계산했다. 하나는 통합소득(근로소득+종합소득)의 소득 계층을 대상으로 소득수준에 맞는 과세를 한 것이고, 다른 하나는 근로소득과 종합소득 신고를 하지 않은 사람들을 대상으로 최저세율을 적용해 기본소득 과세 금액을 계산한 것이다.

[표 4-5]
기본소득 과세금액
(단위 : 만 명, 조 원)

*인구 추계는 통계청 장기인구 특별추계(2019.3)에 따름
*2021년, 2023년, 2028년 통합소득 인원 추계는 방법은 별첨 1 참조.

연도	인구 (만 명)	모델	통합소득 인원	과세금액	기타 인구	과세금액	합계
2021년	5182.2	월 30만 원안	2250.5	11.9	2931.5	3.2	15.1
		월 40만 원안		16.1		5.6	21.7
2023년	5186.8	월 35만 원안	2251.0	16.0	2935.8	4.9	20.9
		월 45만 원안		20.3		9.5	29.8
2028년	5194.2	월 50만 원안	2251.3	21.8	2942.9	10.	32.4
		월 65만 원 안		28.3		13.8	42.1

2021년을 예로 들면, 통계청이 2019년 3월에 발표한 장래인구 특별추계에 따르면 2021년 인구는 총 5182만2000명으로 추산된다. 여기에 국민기본소득제 재원 마련을 위해 자체적으로 추정된 근로소득과 종합소득을 납부한 인원은 2021년에 2250만5000명이 될 것으로 예측되고, 이들이 받은 기본소득에 과세한 금액은 총 각각 11.9조 원(월 30만 원안), 16.1조 원(월 40만 원안)이다. 전체 인구에서 통합소득 인원을 제외한 기타 인구는 2931만5000명이고, 이들이 받은 기본소득에 소득세의 최저 명목세율인 3%와 4%를 각각 적용해 과세한 금액은 각각 3.2조 원(월 30만 원안), 5.6조 원(월 40만 원안)이다. 순수일용근로소득의 경우엔 별도로 계산하지 않고, 기타인구에 포함시켜 최저세율을 적용했다. 확보 가능한 최소한의 재원만 반영해 국민기본소득제의 재정적 실현 가능성을 높여 했다.

2) 공정한 세금 제도

[표 4-6]
공정한 세금제도 운영
으로 확보 가능한 재원

연도	모델	역외 탈루방지	임대소득 탈루방지	간이과세제도 폐지	숨은 세원 찾기	합계
2021년	월 30만 원안	2.1조 원	2.1조 원	4.2조 원	3.2조 원	11.6조 원
	월 40만 원안					
2023년	월 35만 원안	2.4조 원	2.4조 원	4.2조 원	3.6조 원	12.0조 원
	월 45만 원안					
2028년	월 50만 원안	3.2조 원	3.2조 원	4.2조 원	4.8조 원	15.4조 원
	월 65만 원 안					

국민기본소득제는 세금 제도에 대한 높은 수준의 신뢰를 필요로 한다. 기본소득이라는 권리를 고르게 누리는 모든 국민에게 납세의 의무도 공정하게 적용되어야 하기 때문이다. 세금 제도에 대한 신뢰를 전제하지 않으면 모든 국민에게 분배하는 기본소득제도는 유지될 수 없다. 따라서 공정한 세금 제도를 확립하는 것은 재원 마련 방안을 넘어 국민기본소득제를 지탱하는 근간이라고도 볼 수 있다.

공정한 세금 제도를 확립하기 위한 방안으로는 역외탈루 방지, 임대소득 탈루 방지, 간이과세제도 폐지와 종교인 과세, 공무원 복지 포인트 과세, 금융정보분석원(FIU) 자료의 국세청 열람을 통한 숨은 세원 찾기 등이 있다.

국세청이 추정한 역외탈루 세액의 규모는 2010년 5019억 원, 2011년 9637억 원에서 2017년 1조3192억 원, 2018년 1조3376억 원으로 지속적인 증가 추세다. 이는 해외 금융 계좌 의무신고가 정착되고 있으며 신고

기준 금액도 10억 원에서 5억 원으로 인하된 따른 것으로 보인다. 그러나 여전히 일부 자산만 의무신고 대상이어서, 많은 부분이 탈루되고 있다.

역외탈루를 방지하기 위한 조치로 의무 신고 대상을 현재의 5억 원 이상의 해외 금융 계좌에서 주식, 채권, 부동산 등 모든 자산으로 확대할 필요가 있고, 신고 기준 금액도 인하할 필요가 있다. 한국의 신고 기준액은 미국 1만 달러(약 1,100만 원)와도 큰 차이가 있다.²²⁾ 또한 위반 시의 처벌 강도를 강화하면 역외탈루를 크게 줄일 수 있다. 현행 처벌 규정은 위반 금액이 50억 원을 초과하는 경우에만 인적사항을 공개하게 돼 있고 형사 처벌이 가능하다. 과태료 수준도 다른 국가에 비해 상당히 낮은 편이다. 현재 우리나라는 미신고 금액이 1) 20억 원 이하인 경우 해당 금액의 4%, 2) 20억~50억 원인 경우 20억 원 초과분의 7%에 8000만 원을 더한 금액, 3) 50억 원 초과인 경우 초과분의 10%에 2억 9000만 원을 더한 금액이다. 그에 비해 미국은 과태료가 50%에 달하고, 호주는 25%~75%의 가산세를 부과한다.²³⁾

역외탈루 규모의 정확한 추산은 어렵지만, 과거의 자료를 토대로 추정된 연구가 있다. 영국의 시민단체 조세정의네트워크가 2012년 발간한 보고서에 따르면 1970년대부터 2010년대 말까지 조세도피처로 흘러들어간 전세계 금융자산 누적액이 최소 21조 달러에서 최대 32조 달러²⁴⁾이고, 한국인의 금융자산도 7790억 달러(약 928조 원)에 달한다²⁵⁾고 주장했다. 이에 따라 추정해 보면, 역외탈루 방지 조치가 시행되면 2020년에 2조 원의 추가 세수입이 생길 것으로 예상할 수 있다. 그리고 이 세수입은 재정지출 증가율인 매년 6% 정도 증가한다고 가정하고 재원 마련 방안이 반영했다.

부동산 임대소득 역시 ‘소득 있는 곳에 세금이 있다’는 조세 정의가 지켜지지 않고 있는 대표적인 분야다. 참여연대가 2017년 한국감정원의 ‘전국주택가격동향 조사’(2015년)와 통계청의 ‘인구총조사’(2015년)를 분석한 결과 국내 전체 월세 가구가 납부하는 임대소득이 연 24조 7371억 원에 이른다고 추정했다. 참여연대는 이 임대소득에 1)분리과세 구간을 1000만 원 이하로 변경, 2) 필요 경비액 인정 비율 30%로 변경, 3) 400만 원 기본공제 폐지 등의 개편 방안을 적용하면 해마다 2조200억 원의 추가 세수입을 얻을 수 있다고 주장했다.²⁶⁾ 2020년에 추가 세수입이 2조 원이라고 가정하고, 재정지출 증가율인 연 6%를 적용하면 2021년 2.1조 원, 2023년 2.4조 원, 2028년 3.2조 원의 재원을 확보할 수 있다.

간이과세제도는 연매출 4800만 원 이하 사업자가 세금계산서를 발급하지 않고 공급 대가에 업종별 부가가치율을 적용하여 부가가치세금을 계산하는 일종의 납세편의제도이다. 영세사업자 지원, 과세편의 제공 등 취지로 유지되고 있다. 그러나 국민기본소득제가 시행되면 지원 성격의 제도는 대체가 가능하다. 또한 최근 홈텍스, 전자세금거래 등으로 과거와는 다르게 세금 계산 및 납부가 편리해졌기 때문에 과세편의 제공의 의미도 거의 사라졌다. 간이과세 제도 유지로 인해 세금계산서를 발급하지 않는 간이과세자들과 거래하는 일반과세자의 소득 파악이 어려워지는 단점만 남아 있는 상태다.

따라서 간이과세 제도를 폐지하면 간이과세자와 일반과세자 양쪽에게서 추가 세수를 확보할 수 있다. 윤종훈(2006)은 간이과세를 폐지하면 간이과세자에게선 1조 3282억 원, 일반과세자에게서 부가가치세 2조 2683억 원, 소득세 6424억 원의 증대효과가 있어 총 4조 2389억 원의 세수 증대 효과가 있다고 추산한 바 있다.²⁷⁾ 비록 이 때의 추산이 2004년을 기준으로 한 것이지만, 현재 시점에서 부가가치와 소득세의 세수가 더 컸기 때문에 보수적으로 보아 이 때의 추산을 그대로 반영했다.

숨은 세원으로 확보 가능하다고 추정된 재원은 2020년 3조 원이다. 이 금액에 재정지출 증가율인 연 6%

22) 안종석 (2014)

23) 위와 동일.

24) Tax Justice Network(TJN) (2012), 'The Price of Offshore Revisited'

25) Korea Times (2012. 7. 24.), 'Korea's super-rich hide \$779 billion in tax havens'

26) 참여연대 (2017)

27) 윤종훈 (2006)

를 적용해 2021년 3.2조 원, 2023년 3.6조 원, 2028년 4.8조 원을 기본소득 재원에 반영했다.

숨은 세원으로 분류한 항목들은 크게 세 가지로 금융정보분석원(FIU)의 정보를 국세청이 일부 부적절한 자료만을 제외한 전체 자료를 상시 열람할 수 있도록 하는 ‘네거티브 시스템’을 도입하고, 종교인 소득을 근로 소득으로 과세하며, 세법적 근거가 없는데도 비과세로 유지 중인 공무원 복지 포인트를 과세한다는 내용이다.

박근혜 정부는 임기 초인 2013년에 복지공약 달성에 필요한 135조 원 가운데 53조 원을 지하경제 양성화로 확보하겠다고 밝히고, FIU 정보의 국세청 열람 입법을 추진했다. 당시 국세청이 주장한 ‘FIU 정보 상시 열람’으로 확보 가능한 예산은 연 4.5조 원이었다. 당시 입법은 FIU 정보의 상시 열람이 아닌, 심의위원회를 설치해 정보제공 여부를 결정한다는 내용으로 후퇴했다. FIU 정보 열람은 개인정보 보호와 세원 확보라는 법익이 충돌하는 사안으로 열람에 따른 개인정보 보호 방안이 보완될 필요가 있다.

종교인 과세의 경우 현행 ‘기타소득’을 ‘근로소득’ 또는 ‘사업소득’으로 변경하는 방안을 적용할 필요가 있다. 기타소득은 더 많은 필요 경비를 인정 받아 감면 혜택을 적용 받으며, 소득세법상 일회적이고 예외적인 소득을 기타소득으로 분류하나, 종교인들은 대부분 반복적이고 지속적인 소득을 얻기 때문이다. 이렇게 바꾸더라도, 연 소득 4700만 원 이하는 손해보지 않는다는 원칙을 감안하면, 대부분 종교인은 수령하는 기본소득이 더 커서 수혜자가 될 것으로 보인다.

또한 사기업과 공기업의 복지 포인트는 엄연한 과세 대상이고, 별도의 세법적 근거가 없음에도 과세가 되지 않고 있는 공무원 복지 포인트에 대해서 과세가 실현되면 연간 1000억 원 정도의 추가 세수입이 확보된다. 나라살림연구소가 2013~2017년의 공무원 복지 포인트의 규모를 추산한 결과 3조3000억 원에 달하고, 여기에 공무원 평균연봉의 한계세율인 15%를 적용하면 미납 세금 규모는 4959억 원이었다.²⁸⁾

3) 복지 대체

① 복지 정책 대체

[표 4-7]
복지 대체로 확보되는
재원(단위 : 조 원)

연도	모델	기초 연금	아동 수당	생계 급여	일자리 안정자금	청년내일 채용공제	사회보험 사각지대해소	국민취업지원제도	합계
2021년	월 30만 원안	18.8	3.1	3.3	2.8	1.1	1.6	1.2	31.9
	월 40만 원안			4.5					33.1
2023년	월 35만 원안	21.6	3.0	4.3		1.1	1.8	1.3	35.9
	월 45만 원안			5.5					37.1
2028년	월 50만 원안	31	2.9	6.9		1.2	2.7	1.9	49.4
	월 65만 원 안			7.3					49.8

국민기본소득제는 소득을 보전하고, 안전망을 강화하는 복지 정책들 중의 일부를 대체한다. 구체적으로는 특정 연령대의 부분 기본소득의 성격을 가진 기초연금과 아동수당, 국민기초생활보장법에 따라 지급되는 생계급여의 일부 혹은 전부, 일자리 유지를 위한 사업주 지원정책인 일자리안정자금, 구직 지원정책인 청년내일 채용공제, 2020년에 최초로 도입되는 실업부조 정책인 국민취업지원제도, 4대 사회보험의 사각지대를 해소하기 위한 두루누리지원사업 등을 대체한다.

다만 기초생활보장제도의 수급자가 손해를 보지 않는다는 국민기본소득제의 원칙에 따라 생계급여와 중복 수급이 가능한 의료급여, 주거급여, 교육급여를 제외했다. 장애인의 최저생활을 보장하는 장애인연금도 제외했다. 지방정부가 각기 진행하는 현금성 수당은 ‘지방재정 지출 조정’ 부문에서 다룬다. 농가의 소득을 보전하는 직불금, 양곡매입 및 관리비 등은 기본소득의 취지상 대체될 수 있지만, 여러 논란의 여지가 있어 제외했

28) 나라살림연구소 (2018)

다. 이 외에도 모든 계층에 통틀어 의료와 관련된 지원을 제외했고, 현금이 아닌 사회 서비스로 지원되는 각종 정책에 따른 지급액도 기본소득 재원에 포함하지 않았다. 보건복지부와 고용노동부를 포함해 행정안전부, 국방부, 농림수산물식품부, 여성가족부, 통일부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 중소벤처기업부 등의 부처에도 비슷한 성격의 수많은 복지 정책들이 있으나, 이번 국민기본소득제의 재원 마련 방안엔 반영하지 않았다. 여러 복지정책들을 한 번에 조정하는 것은 수급자들과 시장에 혼란을 줄 수 있기 때문이다. 국민기본소득제를 준비하고 시행하는 과정에서 이 같은 복지 정책들의 조정과 통합 등에 대한 논의도 시작될 수 있을 것이라고 기대한다.

국민기본소득제는 기초연금 예산의 전액을 재원으로 반영하기 위해 최소 지급액을 월 30만 원으로 정했다. 기초연금이 소득 하위 70% 계층에게 최대 월 30만 원씩 지급하기 때문이다. 기초연금은 2019년 중앙정부 예산 기준 11.5조 원 규모로 기금이 아닌 일반회계의 재원으로 실시하는 복지 제도 중 가장 규모가 큰 사업이다. 기초연금은 중앙정부와 지방정부가 7대3 비율로 부담하는 구조다. 국회예산정책처가 추계한 기초연금 중기 재정계획안에 따르면 2021년 18.8조 원(국비 14.5조 원, 지방비 4.3조 원)의 예산이 소요되고, 이 추계의 평균 상승률인 8%를 반영하면 2023년 21.6조 원, 2028년에 31조 원을 기본소득 재원으로 확보 가능하다.

[표 4-8]
기초연금 중기재정계획안(단위 : 조 원)

<국회예산정책처, (2018) '2018~2027년 기초연금 재정소요 추계'>의 시나리오 4(소득 하위 20~40% 계층이 2020년부터 월 30만 원 수급, 소득하위 40~70% 계층이 2021년부터 월 30만 원 수급)를 채택.

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
국비	9.2	11.6	12.9	14.5	15.5
지방비	2.7	3.5	3.8	4.3	4.6
기초연금 규모	11.9	15	16.7	18.8	20.1

아동수당은 아동에게 월 10만 원씩 소득 차별 없이 보편적으로 지급하는 수당으로, 2019년 9월부터 지급 연령이 만 6세 미만에서 만 7세 미만으로 변경됐다. 도입 첫 해인 2018년엔 소득 하위 90% 계층에게 지급하는 제도로 시작됐지만, 막대한 선별 비용으로 인해 이듬해부터 전 계층에게 지급하는 제도로 바뀌었다. 2019년 기준 아동수당 예산은 2.2조 원 규모이고, 국비 보조율이 약 72.9%이라서 나머지 27.1%를 지방정부가 부담한다. 아동수당은 중기 재정계획안에 따르면 저출생으로 인해 2020년에 최대 규모가 되었다가 이듬해부터 줄어드는 것으로 나타난다. 아동수당 감소 추세를 반영하면 2021년 3.1조 원, 2023년 3.0조 원, 2028년 2.9조 원의 재원 확보가 가능하다.

[표 4-9]
아동수당 중기재정계획안(단위 : 조 원)

출처 : 나라살림연구소²⁹⁾

	2019년	2020년	2021년	2022년
국비	2.16	2.28	2.26	2.25
지방비	0.80	0.84	0.84	0.83
아동수당 규모	2.96	3.12	3.09	3.08

생계급여는 기초생활보장제도에 따라 최저 생활을 보장하는 기본 복지 제도로 중위소득의 30%를 보장하는 형태로 지급 액수가 정해진다. 생계급여의 예산 규모는 2019년 중앙정부 3.8조 원, 국비 보조율이 81.3%로 나머지 18.7%는 지방정부가 부담한다. 중기 재정 계획안에 따르면 생계급여의 규모는 2021년 5.1조 원이 될 것으로 예측된다. 연평균 증가율은 5%를 적용하면 2023년 5.8조 원, 2028년 7.3조 원이다.

29) 2019년 예산 규모 2.96조 원을 기준 아동 인구를 바탕으로 나라살림연구소가 자체 추계함.

[표 4-10]
생계급여 중기재정계
획안(단위 : 조 원)

출처 : 2019년도 예산 및 기금
운용계획 사업설명자료, 보건
복지부 내부자료

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
국비	3.7	3.9	4.0	4.1	4.5
지방비	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
생계급여 규모	4.6	4.8	4.9	5.1	5.5

생계급여는 국민기본소득제로 전액 대체되지 않는다. 국민기본소득제의 6가지 시나리오 중 최대지 금액인 월 65만 원안(2028년 상위안)을 제외하면 기본소득 금액이 1인 가구 최저생계비 보장 금액보다 적다. 따라서 5개 시나리오에선 생계급여의 일부 금액만 대체된다.

이 대체 금액은 정확하게 추산하기가 어렵다. 생계급여 수급 가구 별 소득과 간주부양비 등을 감안한 실제 수급액을 알기가 어렵기 때문이다. 따라서 국민기본소득제가 대체하는 생계급여 규모는 보수적인 추정치로 최소 금액을 반영했다. 일단 2019년 기준 생계급여 수급자는 총 82만1000가구의 126만 명이다. 2019년 생계급여 규모인 3.8조 원을 수급자 수로 나누면 1인당 평균 연 298만 원이고, 12개월로 나누면 월 25만 원이다. 개인당 평균 지급 금액을 기준으로 하면 월 30만 원으로도 대체가 가능하지만, 보수적 추정을 위해 다른 방식을 사용했다.

생계급여 수급자 중에 가장 많은 비중을 차지하는 가구 유형은 1인 가구다. 2019년 기준으로 전체 82만 가구 가운데 1인 가구가 60만2492가구를 차지했다. 하지만 인원 수를 가구 수로 나누면 1.53명으로 2인에 가깝다. 따라서 2인 가구의 1인당 최대 생계급여 액수를 기준으로 기본소득 금액이 얼마만큼의 비중으로 대체하는지를 계산했다. 예를 들어 2021년 2인 가구의 1인당 최대 생계급여 지급액은 월 45만 5718원이다. 기본소득 월 30만 원은 이 금액의 65.8%를 차지하고, 월 40만 원은 이 금액의 87.8%를 차지한다. 이 비율을 전체 생계급여 예산에 적용하면 기본소득으로 대체 가능한 금액은 월30만 원안이 3.3조 원, 월40만 원안이 4.5조 원이 된다.

[표 4-11]
1인당 생계급여 최대
금액 대비 기본소득
대체 비율(2인 가구
기준)

	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
생계급여액	455,718	465,920	476,350	487,014	497,917	509,064	520,460	532,112
기본소득 하위안	65.8%(월 30만 원안)		73.5%(월 35만 원안)					94.0%(월 50만 원안)
기본소득 상위안	87.8%(월 40만 원안)		94.5%(월 45만 원안)					100%(월 65만 원안)

일자리안정자금은 최저임금 인상 대책으로 고용 유지를 위해 사업자를 지원하는 정책이다. 이 제도는 취지상 한시적인데다 최저임금 인상의 취지가 기본소득과 일부 겹치기 때문에 전액 정비가 가능하다. 2019년에 책정된 2.8조 원을 그대로 2021년, 2023년, 2028년의 기본소득 재원으로 반영했다.

청년내일채움공제는 자산형성 방식으로 취업 청년의 저축금액 일부를 보조하는 제도로 소득보전과 장기 고용 유지의 목적을 가지고 있다. 이 제도는 2019년 정부 일반회계로 5740억 원을 지원하고, 고용보험기금에서 4232억 원을 지급한다. 중기재정계획상 2021년에는 일반회계 지출액이 1.1조 원이 된다. 이 제도는 보다 보편적인 소득 보장 대책인 기본소득으로 대체가 가능하다. 국민기본소득제는 이 제도에서 사회보험의 기금인 고용보험기금에서 지급하는 예산을 제외하고, 정부의 일반회계에서 지원하는 재원만을 반영했다. 중기재정계획상 매년 1.3% 증가한다는 가정을 적용해 2021년 1.1조 원, 2023년 1.1조 원, 2028년 1.2조 원을 기본소득 재원으로 반영했다.

[표 4-12]
1인당 생계급여 최대
금액 대비 기본소득
대체 비율(2인 가구
기준)

자료: 고용노동부 사업설명자료

	'18	'19	'20	'21	'22'
정부 재정 (일반회계)	216,400	596,288	883,771	1,054,201	1,074,500
고용보험기금	170,640	423,157	554,100	569,200	569,600

정부는 사회보험 사각지대를 해소하기 위해 영세 사업장의 근로자와 사업자에게 사회보험료의 일부를 지원하는 두루누리 사회보험 지원 사업을 2012년부터 시행하고 있다. 두루누리 사업의 예산은 중기재정계획상 2021년 1.6조 원으로 예상된다. 중기재정계획상 2019년~2023년 연평균 증가율인 8%를 적용하면 2023년 1.8조 원, 2028년 2.7조 원이다. 두루누리 사업은 점점 커져가는 사회보험의 사각지대를 줄이기 위해 정부의 재정을 직접 투입하는 정책이다. 지원 대상은 사업장 규모(10인 미만), 소득 규모(월 210만 원 미만) 조건에 맞는 근로자와 사업자다. 두루누리 사업은 당초 비정규직 근로자의 사회보험 가입률이 30~40%대로 저조한 문제를 해결하기 위해 도입됐지만, 현실적으로 미가입자의 가입을 유도하기 보단 저소득 근로자와 영세 사업자에게 소득을 이전하는 역할을 하고 있다.³⁰⁾ 따라서 보다 포괄적인 소득보장 정책인 국민기본소득제가 도입되면 두루누리 사업이 대체된다고 가정했다. 다만 국민기본소득제가 대체하는 것은 사회보험 그 자체가 아닌, 사회보험에 투입되는 정부의 재정이다.

문재인 정부가 2020년 7월에 최초로 도입하는 한국형 실업부조 정책인 ‘국민취업지원제도’는 월 50만 원의 구직촉진수당을 최대 6개월간 지급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 개인당 연 300만 원의 지급 규모, 소득보장의 취지 등을 감안해 이 제도를 기본소득이 대체할 수 있다고 가정했다. 정부는 이 제도에 2021년 1조 2000억 원, 2022년 1조 3000억 원의 예산을 추산했다.³¹⁾ 2개년도의 증가율을 적용해 2023년 1.3조 원, 2028년 1.9조 원을 기본소득 재원으로 반영했다.

② 소득보전 성격의 비과세·감면 정비

[표 4-13]
소득 보전 성격의 비과
세 감면 정비

연도	모델	근로 장려금	자녀 장려금	부가가치세 정비	유가보조금 정비	기타비과세 정비	일몰도래 세제	교통에너지 환경세	합계
2021	월 30만 원 안	5.5조 원	0.9조 원	3.2조 원	3.9조 원	2.3조 원	1.1조 원	1.5조 원	18.3조 원
	월 40만 원 안								
2023	월 35만 원 안	6.2조 원	0.9조 원	3.6조 원	4.3조 원	2.4조 원	1.2조 원	1.5조 원	20.0조 원
	월 45만 원 안								
2028	월 50만 원 안	8.3조 원	0.9조 원	4.8조 원	5.4조 원	2.6조 원	1.6조 원	1.5조 원	25.1조 원
	월 65만 원 안								

30) 김도형(한국개발연구원 연구위원)은 기존의 한국개발연구원의 분석자료를 2016년 두루누리 사회보험 예산에 적용하면 사업예산 5202억 원 가운데 79억 원이 사회보험 가입자 수 증대에 이용되고, 나머지 5123억 원은 사회보험 가입과 무관하게 근로자와 그 사용자에 대한 단순 소득이전의 형태로 지출했다고 분석함. 김도형(2016), '두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점', KDI FOCUS 제75호

31) 임시정 고용노동부 차관은 2019년 9월 9일 정부세종청사 '국민취업지원제도'를 설명하는 자리에서 "2021년에는 상반기부터 국민취업지원제도를 시작해 1조2000억 원, 2022년에는 1조3000억 원의 예산을 추산하고 있다"고 밝혔다.(출처: 이데일리 (2019.9.10.), '전역예정 장애인·북한이탈주민도 취업지원...저소득 구직자 300만 원 지원')

국민기본소득제는 근로장려금(EITC)과 자녀장려금 예산도 재원에 포함한다. 근로장려금은 기초생활보장 제도가 노동 시장으로의 참여를 줄이는 부작용을 개선하는 것이 제도 도입의 중요한 이유였다. 그러나 근로장려금도 소득 증가에 따라 수급 액수가 줄어드는 구간에선 이론적으로 노동 참여에 부정적인 역할을 하게 된다. 1인당 수급액이 기본소득보다는 많지만, 여러 자격 요건으로 인해 수급자가 제한되고 행정 비용이 발생한다는 단점도 있다. 저소득 가구의 양육비를 지원하기 위한 자녀장려금도 기본소득과 그 역할이 겹친다.

근로장려금과 자녀장려금은 국세청 총징수액에서 차감되는 대표적인 조세지출 항목이다. 국세청에서 징수한 금액에서 이 장려금들이 차감된 이후 소득세수 및 내국세수가 정해진다. 따라서 근로장려금과 자녀장려금은 소득세 정비 외에 추가로 확보 가능한 재원이다. 근로장려금 금액은 2019년 5조 원으로 매년 재정지출 증가율 정도인 6% 성장한다고 가정했을 때, 2021년, 2023년, 2028년도에는 각각 5.5조 원, 6.2조 원, 8.3조 원 정도의 기본소득 재원을 마련할 수 있다. 자녀장려금 금액은 2019년 0.9조 원이다. 1인당 자녀장려금 금액이 증가할 것으로 예상되나, 아동 숫자가 줄어들 것을 감안해 2028년까지 2019년의 규모가 유지된다고 가정했다.

부가가치세법에 존재하는 비과세, 감면 조항을 정비해서 2020년 기준 연간 3조 원을 마련할 수 있다. 부가가치세에서 사실상의 소득 보전 성격인 면세 농산물에 대한 의제매입세액공제, 신용카드 부가가치세 공제, 폐자원 매입세액공제 등이 정비 대상이다. 사실상 영세 상공인들의 소득보전 역할을 하는 의제매입세액공제액은 2020년 기준 3조 원에 달하고, 최근 3년간 연평균 증가율도 6%에 달한다. 또한 신용카드 부가가치세 공제액도 연 2조 원이며 폐자원 매입세액공제액도 7000억 원이 넘는다. 이 금액 중 일부인 2020년 기준 3조 원을 기본소득 재원으로 반영했고, 최근 3년간 의제매입세액공제액 증가율인 연 6%를 적용하면 2021년 3.2조 원, 2023년 3.6조 원, 2028년 4.8조 원이다.

2001년 경유에 부과되는 교통에너지환경세 인상에 따라 3년간 한시적으로 화물차주의 소득보전 정책으로 도입된 유가 보조금은 계속 일몰이 연장돼 왔다. 유가 보조금 규모는 2015년 2.7조 원, 2016년 3조 원이다. 3년간 연평균 증가율인 5%를 적용하면 2021년 3.9조 원, 2023년 4.3조 원, 2028년 5.4조 원에 달하고, 소득보전의 성격인 만큼 전액 기본소득 재원으로 반영했다.

이 외에도 2019년 기준 농어업용 면세유에 대한 세금 감면 규모가 1.2조 원이다. 이와 함께 택시연료 개별소비세 감면분 0.6조 원, 군부대 내 판매하는 주류의 개별소비세와 주류세 감면분 0.4조 원 등 총 2.2조 원을 기타세제의 비과세·감면 정비로 확보할 수 있다. 이 금액을 최근 3년간 면세율 조세지출 금액의 증가율인 연 2%를 적용하면 2021년 2.3조 원, 2023년 2.4조 원, 2028년 2.6조 원이다.

유류세 인하에 따른 소득보전 혜택을 기본소득 지급으로 대체해 세율을 정상화하면 교통에너지환경세로 세수 연 1.5조 원을 확보할 수 있다. 여기에 일몰이 도래한 조세 지출 항목들을 연장하지 않고도 2020년 최소 1조 원의 세수를 추가로 확보할 수 있다. 일몰 도래 항목의 세수입에 연간 6%의 증가율을 적용하면 2021년 1.1조 원, 2023년 1.2조 원, 2028년 1.6조 원이 된다.

4) 재정 구조조정

[표 4-14] 재정 구조조정으로 확보 가능한 재원

연도	모델	기금 및 특별회계 정비	지방재정 지출 조정	용자사업 이차보전 전환	합계
2021	월 30만 원 안	8조 원	6조 원	15조 원	29조 원
	월 40만 원 안	12조 원			33조 원
2023	월 35만 원 안	8조 원	6조 원	5조 원	19조 원
	월 45만 원 안	12조 원			23조 원
2028	월 50만 원 안	5조 원	5조 원	0 원	10조 원
	월 65만 원 안				0 원

① 기금 및 특별회계 정비

정부는 총 87개의 지갑을 목적에 맞게 운영하고 있다. 일단 일반적인 지출과 수입을 위한 1개의 '일반회계'라는 지갑을 가지고 있고, 19개의 특별회계, 67개의 기금을 두고 있다. 특별회계나 기금에서 발생하는 여유 재원은 자체적으로 금융 기관에 예치하기도 하지만, 단기적으로 지출하지 않을 여유 자금은 공공자금관리기금에 위탁해 관리한다. 이 금액의 규모가 2017년 결산 기준 16.3조 원이고, 2018년 결산 기준 25.3조 원이다.³²⁾ 공공자금관리기금은 일반회계의 부족 재원을 보충해주고, 적자 국채의 발행을 막는 역할을 하지만, 87개로 나뉘어진 지갑이 재정의 칸막이로 작동해 자금 집행의 비효율성을 높이고 여유분을 과도하게 쌓아두게 하는 측면도 있다. 특히 특별회계와 기금 사업이 진행되면 해당 사업의 이해관계 집단이 형성됨에 따라 본래 취지대로 재정이 쓰이기보다는 이해 집단을 위해 사업이 지속되는 현상도 나타난다.

국민기본소득제는 복권기금, 국민체육진흥기금, 방송통신발전기금, 정보통신진흥기금 등의 일부와 공자기금에 위탁한 일부 여유자금을 재원으로 확보한다고 가정했다. 다만 기금 중 사회보험에 해당되는 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 국민연금기금 등에서는 재원을 마련하지 않았다. 복권기금은 다른 기금과 특별회계, 특정 기관지원 등에 배분되는 용도로 주로 지출됐다. 그 배분의 비율은 '복권 및 복권기금법 시행령'으로 규정되었고, 2004년 복권법이 제정된 이후로 큰 변동이 없다. 복권수익금이 다른 기금에 배분되는 이유는 매년 복권 판매수입금이 풍족하게 들어오고, 이를 지출해야 하기 때문이다. 따라서 이 수입금의 대부분을 기본소득 재원으로 활용할 수 있다. 2019년 기준으로 복권기금의 지출액은 5.6조 원이고, 이 중 복권 판매사업으로 지출된 2.7조 원을 제외한 3조 원을 기본소득 재원으로 확충할 수 있다. 복권기금에서 다른 쪽으로 배분된 재원에서 꼭 필요한 사업이 있다면 정부가 일반회계로 재정을 조달하고, 국회의 심의를 거쳐 재정 사업으로 유지할 수 있다.

스포츠도토와 로또 판매액이 주수입원인 국민체육진흥기금에서도 상당분 기본소득 재원을 마련할 수 있다. 2018년 기준 스포츠도토 발행액은 4.7조 원, 로또 판매액은 3.9조 원이다. 이 판매액의 일부가 국민체육진흥기금의 사업 수입이 되고, 2019년 2.3조 원의 지출액 가운데 공자기금 위탁액이 5200억 원, 금융기관 예치액이 4700억 원으로 1조 원에 달했다.³³⁾

방송통신발전기금과 정보통신진흥기금의 주수입원은 주파수 매각 금액이다. 공공재인 주파수를 매각해 이 분야의 산업 진흥에 활용해 왔다. 하지만 향후 산업 진흥 예산은 정부가 직접 지출하고, 공유자원에서 발생하는 수익은 기본소득 재원으로 활용하는 교통 정리가 필요하다. 특별회계 중에는 도로의 포화로 인해 여유 재원이 지나치게 많이 발생하는 교통시설특별회계가 있다. 이 특별회계의 주수입원인 교통에너지환경세는 연세수 규모가 15조 원이고, 이 중 80%인 12조 원이 교통시설특별회계에 전입된다. 하지만 이 특별회계는 2018년 기준 공공자금관리기금에 위탁한 금액이 7.3조 원을 초과하고, 총지출은 2019년 기준 8.5조 원이다. 전입금 12조 원에서 총지출 8.5조 원을 차감한 3.5조 원은 매년 기본소득 재원으로 확보 가능하다.

복권기금, 국민체육진흥기금, 주파수 매각대금 등과 공자기금에 위탁된 기금 여유 자원, 교통시설특별회계 등을 정비해 최소 5조 원에서 최대 12조 원까지의 기본소득 재원을 확보한다고 가정했다.

② 지방 재정 지출 조정

국민기본소득제는 지방 재정의 지출을 조정해 5조~6조 원의 재원을 확보한다. 지방정부는 지방자치의 정신에 따라 자체적으로 주민복지를 위한 사업을 진행해 왔고, 이 중 상당수는 중앙정부의 복지 사업과 겹치기도 한다. 또한 최근에는 현금성 수당이 크게 늘어 이를 통합하고 조정하는 것이 새로운 과제로 부상했다.

유승희 더불어민주당 의원이 행정안전부로부터 제출 받은 바에 따르면 모든 지자체의 2017년 현금성 수당 정책의 총 규모는 89.4조 원에 달했다. 이 금액에는 중앙정부의 복지 정책인 기초연금, 생계급여, 아동수당 등의 지방정부 분담금이 큰 비중을 차지하지만, 상당분은 청년배당, 출산장려금, 청년구직수당, 해녀수당 등 지

32) 기획재정부 (2019), '2019 예산 사업설명서'

33) 기획재정부 (2019), '2019년 기금현황'

자체가 자체적으로 집행하는 사업들이다.

지방정부가 보유한 기금의 구조조정을 통해서도 재원 확보가 가능하다. 2017년 말을 기준으로 지자체가 보유한 기금 잔액은 31조 원에 달한다. 지자체는 보유한 기금에서 지출해야 할 금액 대비 적립해야 할 금액을 나타내는 운용배수를 설정하지 않아 자금이 효율적으로 관리되지 않고 있다. 따라서 관련법을 개정해 기금의 운용배수를 설정하고, 남은 재원을 기본소득의 재원으로 확보할 수 있다.

③ 용자 사업 이차보전 사업으로 전환

정부가 자금을 개인과 기업에게 자금을 빌려주는 사업은 지원 방식에 따라 용자, 이차보전, 신용보증 등으로 나뉜다. 직접 용자는 정부가 조성한 자금을 용자 대상을 직접 선정해서 대출하는 방식이지만, 이차보전 사업은 자금은 시장에서 조달하고 정부는 시장금리와 정책금리 차액만큼의 이자만 용자 대상에게 지원해주는 방식이다. 정부가 전체 용자 금액을 조성하는 사업을 이차보전 사업으로 전환한다면, 시장 자금을 활용해 보다 효율적으로 자금 집행을 할 수 있다. 예를 들어 주택도시기금에서는 주택구입 및 전세자금에 용자를 위해 7.8조 원의 자금을 대출해주고 있으며 이를 위해 40조 원의 여유재원을 운용하고 있다. 이 7.8조 원에 대해서 시장금리와 정책금리 차이가 약 2%p라고 가정했을 때, 이차보전 금액은 1560억 원에 불과하다. 결국, 이차보전으로 전환하면, 7.8조 원의 총지출 금액이 아닌 1560억 원 지출만으로도 동일한 효과를 낼 수 있다. 즉 도시주택기금이 40조 원 규모로 운용 중에 있는 재원 중 일부를 기본소득 재원으로 활용가능하다.

용자 사업의 전체 규모는 2016년 31.7조 원, 2017년 29.3조 원, 2018년 31.0조 원, 2019년 32.7조 원이다. 4년간의 증가율인 연평균 1%를 적용하면 2021년 33.4조 원, 2022년 34.1조 원이 용자사업 규모라고 추정할 수 있다. 이차보전 사업으로 전환하면 이 금액의 상당분을 기본소득 재원으로 확보할 수 있다.

단점도 있다. 용자사업은 차후의 사업자금을 기대출금의 상환액으로 충당이 가능하고, 이자 수입도 기대할 수 있지만, 이차보전 사업의 경우 그런 수입을 기대할 수 없다. 따라서 이차보전 사업으로 전환시 확보 가능한 기본소득 재원은 한시적이고 한정적이다.

이 단점을 감안해 국민기본소득제 시행 첫 해에 용자사업 총액에서 최대 금액을 기본소득 재원으로 확보하고 향후 3년~5년간 감액한다고 가정했다. 이차보전 사업으로 확보 가능한 기본소득 재원은 최대 30조 원으로 가정했다. 이는 2021년과 2023년에 추정되는 용자사업 총액을 감안한 금액이자, 용자사업의 재원인 각종 기금의 여유재원도 고려한 규모다.

국민기본소득제 6가지 시나리오는 2021년, 2023년, 2028년 세 개 연도 중 어느 해에 기본소득제를 시행해도 가능한 재원 마련 방안을 지향한다. 만일 2021년에 국민기본소득제를 시행한다면 첫 해에 15조 원, 2022년에 10조 원, 2023년에 5조 원을 기본소득 재원으로 반영했고, 2023년에 국민기본소득제 시행시엔 첫 해에 5조 원, 2024년 4조 원, 2025년에 3조 원, 2026년에 2조 원, 2027년에 1조 원을 반영했다.

가정1) 2021년에 국민기본소득제를 처음 시행할 경우(총30조 원 소요)

	2021년	2022년	2023년
용자사업 이차보전 전환으로 확보되는 예산	15조 원	10조 원	5조 원

가정2) 2023년에 국민기본소득제를 처음 시행할 경우(총20조 원 소요)

	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
용자사업 이차보전 전환으로 확보되는 예산	5조 원	4조 원	3조 원	2조 원	1조 원

5) 유휴 및 신규 자원 활용

[표 4-15]
유휴 및 신규 자원 활용으로 확보되는 자원

연도	모델	재정증가분의 일부	지방정부 세계잉여금 활용	합계
2021	월 30만 원 안	9조 원	16조 원	25조 원
	월 40만 원 안	51조 원		67조 원
2023	월 35만 원 안	37조 원	6조 원	43조 원
	월 45만 원 안	66조 원		72조 원
2028	월 50만 원 안	62조 원	0 원	62조 원
	월 65만 원 안	145조 원		145조 원

① 지방정부 세계잉여금 활용

지방자치단체의 순세계잉여금이 2017년 기준 32조 원³⁴⁾이다. 순세계잉여금이란 총세입예산과 총세출예산의 차액을 의미하는 것으로, 각종 사업 예산에서 보조금 집행 잔액 반납금 등을 제외하고 남은 최종 잔액을 의미한다. 순세계잉여금은 지속적으로 늘어나고 있고, 향후에도 줄어들 가능성이 낮다. 2016년 26.9조 원이었던 순세계잉여금이 한 해 만에 32조 원으로 증가했다. 여기에 지방재정의 세수는 늘어날 전망이다. 지방소비세율을 상향하여 기존 부가가치세의 11%에서 2019년 15%, 20년 이후 21%가 지방소비세 형태로 지방정부로 지출될 예정이다.

다만 순세계잉여금은 매년 생성되는 자원이 아닌, 사용할 때마다 그동안 적립된 금액이 소진되는 특징이 있다. 보수적으로 추계하면 가장 최근의 통계인 2017년의 32조 원 초과액의 자원을 기본소득에 사용한다고 가정하기 어렵다. 따라서 순세계잉여금은 국민기본소득제 시행 첫 해에 최대 금액을 사용하고, 3년~5년간 점점 감액하는 방안으로 반영했다. 만일 2021년에 시행된다면 첫 해에 16조 원, 둘째 해에 10조 원, 셋째 해에 6조 원 반영했다. 2023년에 시행한다면 첫 해에 6조 원, 둘째 해에 5조 원으로 순차적으로 감액해 2027년에 2조 원을 기본소득 재원으로 사용한다고 가정했다.

국민기본소득제 6가지 시나리오는 2021년, 2023년, 2028년 세 개 연도 중 어느 해에 기본소득제를 시행해도 가능한 자원 마련 방안을 지향한다. 따라서 지방정부 순세계잉여금의 경우 2021년에 시행할 경우 2021년 16조 원, 2022년 10조 원, 2023년 6조 원을 반영했다. 만일 국민기본소득제를 2023년이나 2028년에 처음 시행할 경우 첫 해에 상대적으로 큰 금액의 순세계잉여금을 기본소득 재원으로 사용할 수 있으나, 보수적인 자원 추계를 위해 언제부터 기본소득을 시행하든 2023년엔 6조 원만 반영했고, 2028년 자원엔 순세계잉여금을 아예 반영하지 않았다.

가정1) 2021년에 국민기본소득제를 처음 시행할 경우(총32조 원 소요)

	2021년		2022년		2023년	
	월30만 원안	월40만 원안	하위안	상위안	월35만 원안	월45만 원안
순세계잉여금 사용액	16조 원	16조 원	10조 원	10조 원	6조 원	6조 원

34) 나라살림연구소가 2017년 지자체별 결산서에서 자체 취합

가정2) 2023년에 국민기본소득제를 처음 시행할 경우(총20조 원 소요)

	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
순세계잉여금 사용액	6조 원	5조 원	4조 원	3조 원	2조 원	0 원

② 재정증가분의 일부 활용

국민기본소득제는 정부 재정의 증가분에서 최소 9조 원, 최대 145조 원의 재원을 마련한다. 이는 향후 중앙정부의 재정이 일정한 수준으로 지속적으로 증가한다고 전제하는 상황에서 그 증가분의 상당분을 기본소득 재원으로 사용한다고 가정한 자원안이다.

미래 재정규모를 추정하기 위해서는 과거의 재정 증가 추이를 참고했다. 중앙정부의 총지출 규모는 2017년 본예산 기준으로 400.5조 원에서 2020년 정부 예산안(2019년 10월 현재 국회에 제출된 정부의 예산안 기준) 규모는 513.5조 원으로 113.2조 원이 증가했다. 중기재정운용계획에 따르면 2018년부터 2022년까지 재정 지출 증가율이 연 7%이다.

[표 4-16]
중앙정부의 미래 재정 규모 추이

자료 : 기획재정부 2018년 ~2022년 중기재정운용계획 (2018년 9월)

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균 증가율
의무지출	217조 원	241.7조 원	256.4조 원	273.4조 원	292.9조 원	7.8%
재량지출	215.7조 원	228.8조 원	248.3조 원	262.3조 원	274.7조 원	6.2%
재정지출 (총합)	432.7조 원	470.5조 원	504.6조 원	535.9조 원	567.6조 원	7.0%

이 증가율을 적용하면 중앙정부 재정 규모는 2028년 607.4조 원, 2028년 852.8조 원으로 증가한다.

[표 4-17]
중기재정운용계획상 연평균 증가율을 적용한 미래 재정규모 추이

	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	연평균 증가율
의무지출	315.7조 원	340.3조 원	366.8조 원	395.3조 원	426.1조 원	459.3조 원	7.8%
재량지출	291.8조 원	310.0조 원	329.3조 원	349.8조 원	371.6조 원	394.8조 원	6.2%
재정지출 (총합)	607.4조 원	650.1조 원	695.7조 원	744.6조 원	796.8조 원	852.8조 원	7.0%

국민기본소득제는 이 증가율보다 낮은 5%를 적용해 2028년까지의 재정지출 규모를 다시 추산했다. 의무지출과 재량지출의 규모도 모두 2%p씩 인하한 각각 5.8%, 4.2%를 적용했다.

[표 4-18]
조정된 연평균 증가율을 적용한 미래 재정규모 추이

	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	연평균 증가율
의무지출	315.7조 원	340.3조 원	366.8조 원	395.3조 원	426.1조 원	459.3조 원	5.8%
재량지출	291.8조 원	310.0조 원	329.3조 원	349.8조 원	371.6조 원	394.8조 원	4.2%
재정지출 (총합)	607.4조 원	650.1조 원	695.7조 원	744.6조 원	796.8조 원	852.8조 원	5.0%

중기재정운용계획과 연평균 증가율을 조정한 미래 재정 규모 추이를 보면, 2021년 535.9조 원, 2023년 607.4조 원, 2028년 852.8조 원이 되고, 이는 2019년 중앙정부 본 예산(469.6조 원) 대비 각각 66.3조 원, 137.8조 원, 383.2조 원이 증가한다. 국민기본소득제는 이 증가분의 일부를 기본소득 재원으로 사용한다고 가정했다.

[표 4-19]
재정 증가분에서 기본
소득 재원으로 확보한
내역

	2019년	2021년	2023년	2028년
정부재정 규모	469.6조 원	535.9조 원	607.4조 원	852.8조 원
재정증가분	-	66.3조 원	137.8조 원	383.2조 원
재량지출 증가분	-	33.5조 원	63.0조 원	166.0조 원
기본소득 재원(하위안)		9조 원	37조 원	62조 원
기본소득 재원(상위안)		51조 원	66조 원	145조 원

국민기본소득제는 재정 증가분의 상당액을 재원으로 반영했다. 두 가지 배경이 이를 가능케 한다고 가정했다. 하나는 기존 재정 증가분의 사용처의 상당분이 불요불급했다는 것이고, 다른 하나는 재정 증가분에서 어느 정도의 비중을 기본소득 재원 등 특정한 용도로 사용할지는 국민의 뜻에 맡겨 정치적 심판을 받을 수 있는 사안이라는 점이다.

나라살림연구소가 2017년부터 2020년까지 늘어난 113조 원의 정부 예산의 사용처를 파악한 결과, 예산 증가분이 큰 분야는 사회복지, 일반·지방행정, 교육 순이었다.

[표 4-20]
최근 3년간 예산 증가
액이 큰 상위 5개 분야

분야명	2017년 본예산	2020년 정부안	3년간 증가액	연평균 증가율
사회복지	119.1	168.0	48.9	12.2%
일반·지방행정	63.3	80.5	17.1	8.3%
교육	57.4	72.5	15.1	8.1%
국방	39.0	48.7	9.7	7.7%
산업·중소기업에너지	16.0	23.9	7.9	14.3%

예산 증가분이 큰 상위 분야를 구체적으로 살펴 보면 사회복지 분야의 증대는 국민연금과 기초연금 등 공적연금 및 의무복지지출 증가에 따른 효과가 크게 작용했다. 이 중에서 기초연금과 의무복지 지출은 기본소득 도입시 감액될 수 있는 분야다. 또한 일반·지방행정과 교육 분야의 예산 증대는 내국세 증가에 연동된 지방재정 교부세, 지방교육재정교부금 증액 효과가 컸다. 따라서 불요불급한 예산이 아닌, 내국세 증대에 따른 부수적 효과에 불과하다.

재정 지출은 법령 등에 의해 국가의 지출 의무가 명시된 의무지출과 그렇지 않은 재량지출로 나뉜다.

[표 4-21]
의무지출과 재량지출
의 차이

출처 : 2019 대한민국 재정,
국회예산정책처

구분	의무지출	재량지출
지출 구분 근거	「국가제정법」 제7조제2항제4호의2	「국가제정법」 제7조제2항제4호의3
지출 발생요인	정부의 지출의무가 명시된 재정수반법률	사업추진 근거법 등
지출 규모	법령에 의해 결정	국회심의에 따라 결정
예산 변경방법	재정수반법령의 제·개정(입법과정)	예산심의 과정에서 규모 조정
예산안 심사관점	편성규모의 정확성 등	정책(사업)과 규모의 타당성 등

국민기본소득제의 재원은 최대한 재량지출의 증가분에서 반영했으나, 각 연도별 상위안의 경우 의무지출의 증가분도 일부 반영했다.

[표 4-22]
의무지출 분야별 현황
(단위: 조 원, %)

출처 : 2019 대한민국 재정,
국회예산정책처

구분	2018본예산(A)	2018본예산(A)	W증감	
			B-A	(B-A)/A
의무지출	216.9	239.3	22.4	10.3
지방이전재원	99.4	111.5	12.1	12.2
복지	95.7	106.7	11.0	11.5
기타	5.8	5.2	△0.6	10.3
이자지출	16.0	15.9	△0.1	0.6
재량지출	211.9	230.3	18.4	8.7
합계	428.8	469.6	40.8	9.5

의무지출의 분야별 현황을 살펴 보면 지방 이전 재원과 복지 분야가 상당 부분을 차지한다. 국민기본소득제가 기존 재정 지출을 재구조화한다는 전제를 감안하면 기존 의무지출의 일부분을 기본소득 재원으로 충당할 수 있다고 가정했다.

아울러 국민기본소득제는 여러 검토 끝에 재원 마련 방안에 포함시키지 않은 여러 항목들이 있음을 밝힌다. 농가 소득보장을 위한 직불금 제도, 양곡매입제도 등을 운영하며 정부는 최근 3년간 매년 3조 원 이상의 예산을 사용했다. 대표적인 직역연금인 공무원연금, 군인연금 등에 들어가는 정부의 국고보전금이 2018년 4조 3000억 원이 넘었고, 매년 증가 추세다. 포괄적인 소득보장제도인 기본소득이 시행되면 농가소득보장제도와 직역 연금의 지급을 정부가 보장하는 제도 등은 재고될 필요가 있다.

또한 재산세 등 자산에 부과하는 세제에서 세율을 올리거나, 부가가치세율을 인상하거나, 이재명 경기도 지사가 지난 2017년 대선공약으로 내세웠던 ‘토지보유세’ 등의 도입도 국민기본소득제의 재원을 마련하면서 검토했던 방안이었으나, 보다 보수적인 재원안을 마련하기 위해 포함시키지 않았다. 이들 방안에 대한 논의를 추후 과제로 남겨둔다.

5

효과: 불평등 완화, 빈곤 감소, 소비 진작

국민기본소득제가 가져올 효과는 다양할 수 있다. 이 연구에서는 그 중 단기적이고 직접적으로 나타날 것으로 예상되는 효과 두 가지, 분배구조 개선과 소비 진작 효과를 양적으로 추정하는 모의 실험을 실시했다.

가. 소득 불평등이 완화되는가?³⁵⁾

우선 분배 구조 개선 효과부터 살펴보자. 기본소득제는 경제 전체 부가가치의 일부를 모두에게 보편적으로 사전 분배함으로써, 불평등을 완화하는 동시에 새로운 노동 형태에 인센티브를 준다. 또한 복지 사각지대가 원천 제거된다.

기본소득제는 빈곤층을 선별하지 않고 모두에게 소득을 똑같이 나누어주는 제도라, 격차를 줄이는 데는 효과가 별로 없을 것이라는 지적도 있다. 그러나 이 보고서에서 제안한 대로, 소득세 누진성 강화를 동반한 국민기본소득제 형태의 제도를 도입하면 현행 사회보장제도에서와 견주어 획기적으로 소득 격차를 줄일 수 있다.

국민기본소득제는 현재의 소득세제와 국민소득 구조 아래서 도입하는 제도이므로, 당장 제도 도입에 따른 분배 구조의 변화로 이득을 보는 계층과 손해를 보는 계층이 명확하게 나뉜다.

국민기본소득제는 모든 시나리오에서 전국민 중 소득 상위 20~30%는 손해를 보고 나머지 다수가 이익을 보는 제도가 된다. 그런데 이는 소득이 있는 사람만 따진 것이므로, 소득이 없는 사람들까지 합쳐 비율을 계산하면 손해보는 사람들의 비율은 10~15%가량이 된다. 즉 성인 중 소득 상위 10~15%를 경계선으로 이보다 상위 계층은 더 내고, 이보다 하위 계층은 더 받는 형태의 소득 분배 제도가 된다. 결국 상위 10% 고소득층이 더 내고, 나머지 대부분 계층이 더 받는 결과를 가져온다.

제도 도입의 재분배 효과를 더 자세히 추정하기 위해, 모의 실험(시뮬레이션)을 실시했다. 국민기본소득제 도입 뒤 실제 국민들의 소득 변화 전망을 가계동향조사 결과를 바탕으로 추정한 뒤, 그 분포가 현재 제도를 유지할 때에 비해 어떻게 변화하는지를 살펴보는 사고 실험이다. 이렇게 가처분 소득 자료를 활용하여 소득분배구조를 확인해본 결과, 국민기본소득제의 어떤 모델을 도입하더라도 현행 제도 하에서보다 소득 불평등도가 개선되는 것으로 확인됐다. <표5-1>에서는 각각의 모형 별로 지니계수를 중심으로 한 소득 분배 모의 실험 결과를 제시하고 있다.

[표 5-1]
모형 별 지니계수 비교

구분	모형 별 지니계수
현행	0.3243
30만 원 (2021년 시행, 전 구간 소득세율 3%p 인하)	0.2304
40만 원 (2021년 시행, 전 구간 소득세율 2%p 인하)	0.2257
35만 원 (2023년 시행, 전 구간 소득세율 2%p 인하)	0.2271
45만 원 (2023년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.2210
50만 원 (2028년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.2195
65만 원 (2028년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.2150

35) 국민기본소득제의 재분배 효과에 대한 모의 실험의 이론적 배경과 분석 방법은 별첨 2에 상세히 서술한다.

우선 현행 사회보장제도 아래서 통계청의 ‘가계동향조사’ 2019년 1분기 자료를 바탕으로 추정된 지니계수는 0.3243이었다. 그런데 국민기본소득제를 도입한 경우 현행보다 크게는 34%이상 지니계수가 낮아졌다. 2021년에 월 30만 원 모델을 도입하고 소득세율을 3%포인트 인하했을 때, 지니계수는 현행 제도 아래서와 비교해 28%가 낮아졌다. 가장 낮은 액수의 국민기본소득 도입으로도 큰 폭의 소득불평등 개선이 가능했던 것이다.

다른 모델들에서도 현행 제도와 비교하면 지니계수가 모두 낮아졌다. 대체로 액수가 높아질수록, 소득세율 하락폭이 작을수록 지니계수는 낮아졌다.

[표 5-2]
분위별 소득점유율 및 5분위 배율

※ 해당 수치들은 모두 소수점 넷째 자리에서 반올림한 수치임

구분	1분위 (0-20)	2분위 (20-40)	3분위 (40-60)	4분위 (60-80)	5분위 (80-100)	5분위 배율
현 행(2019년 1분기)	0.066	0.125	0.175	0.238	0.395	5.912
30만 원 안(2021년)	0.091	0.149	0.197	0.244	0.317	3.491
40만 원 안(2021년)	0.092	0.151	0.198	0.243	0.314	3.405
35만 원 안(2023년)	0.092	0.150	0.198	0.244	0.315	3.430
45만 원 안(2023년)	0.094	0.152	0.198	0.242	0.311	3.313
50만 원 안(2028년)	0.094	0.153	0.199	0.243	0.310	3.289
65만 원 안(2028년)	0.096	0.154	0.199	0.242	0.307	3.184

분위별 소득점유율과 5분위 배율로 살펴본 결과도 지니계수에서 나타난 결과와 크게 다르지 않다. 우선 현행 제도 아래서는 가장 빈곤층에 속하는 소득 하위 20% 계층의 소득 점유율이 현행 사회보장제도 하에서는 6.6%에 그쳤으나 국민기본소득제를 도입하는 경우 모두 9%대로 크게 상승하는 것을 확인할 수 있다.

아울러 소득 상위 20%를 제외하고는 모든 소득 분위에서 기본소득을 시행할 경우 소득 점유율이 현행 사회보장제도 하에서보다 높아지는 것을 볼 수 있다. 이는 기본소득 반대론자들이 우려하듯이 기본소득제도 시행 시 중산층 이상부터는 근로유인 감소와 늘어나는 세금 부담으로 인해 소득이 감소하게 될 것이라는 주장과는 상반되는 것이다. 국민기본소득제는 소득 최상위 계층을 제외하고는 대부분 이득을 보는 제도라는 점을 알 수 있다.

소득 5분위 배율로 봐도 소득 분배 개선 효과가 확인된다. 5분위 배율은 고소득층인 5분위의 평균소득이 최빈곤층인 1분위의 평균소득과 얼마나 차이가 나는지를 볼 수 있는 지표인데, 국민기본소득제의 모든 모델에서 현행 제도에서보다 크게 낮아져 최고소득층과 최저소득층의 차이가 작아졌다. 지급액이 높아질수록 상위 20%의 평균소득과 하위 20% 평균소득의 격차는 더 줄어들었다. 예컨대 2023년에 월 45만 원을 제공할 때보다 2028년에 월 65만 원을 지급할 때 5분위 배율이 3.9% 가량 줄어들었다.

나. 빈곤이 감소하는가?³⁶⁾

[표 5-3]
모형별 상대적 빈곤율과 빈곤갭 지수 비교

※ 해당 수치들은 모두 소수점 넷째 자리에서 반올림한 수치임

구분	1분위 (0-20)	2분위 (20-40)
현행	0.153	0.0506
30만 원 (2021년 시행, 전 구간 소득세율 3%p 인하)	0.147	0.0216
40만 원 (2021년 시행, 전 구간 소득세율 2%p 인하)	0.140	0.0203
35만 원 (2023년 시행, 전 구간 소득세율 2%p 인하)	0.143	0.0203

36) 국민기본소득제의 빈곤 완화 효과를 살펴본 상세 분석 방법은 별첨 3에 상세히 서술한다.

45만 원 (2023년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.137	0.0186
50만 원 (2028년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.134	0.0187
65만 원 (2028년 시행, 전 구간 소득세율 현행 유지)	0.126	0.0183

국민기본소득제를 도입하면 빈곤 완화 효과도 분명하게 나타났다. 국민기본소득제를 도입하는 경우, 현행 제도 아래서보다 빈곤완화 효과가 나타났다. 현행 제도에서는 상대적 빈곤율이 15.3%였으나, 2021년에 30만 원의 기본소득을 제공할 때 빈곤율은 14.7%로 떨어지고, 2028년에 65만 원의 기본소득을 제공하는 안을 기준으로 시행한 추정에서는 빈곤율이 12.6%로 현행보다 20%가 감소했다.

상대적 빈곤율은 중위소득 50% 수준을 빈곤선으로 사용해 빈곤선 아래에 있는 사람들의 비율만을 측정한다. 따라서 빈곤층 다수의 소득이 작아지더라도 빈곤선 아래에 있는 사람들의 비율만 줄면 빈곤이 완화된 것으로 나타난다.

빈곤층의 소득수준을 감안하기 위해 이번 연구에서는 빈곤선 대비 빈곤선 이하 계층의 소득 수준을 보여주는 빈곤갭 지수를 함께 살펴봤다. 이를 통해 국민기본소득제가 빈곤 계층의 상대적 소득수준을 높일 것임을 확인할 수 있었다.

현행 제도 아래서 빈곤갭 지수는 5.06%이었으나, 국민기본소득제의 가장 낮은 지급액인 월 30만 원 모델을 시행해도 빈곤갭 지수는 2.16%로 뚝 떨어졌다. 기본소득은 빈곤층의 평균소득을 중위소득 50% 수준에 더욱 가깝게 끌어올릴 것으로 추정됐다. 또한 기본소득 액수를 높일수록 빈곤 감소 효과는 커졌다.

다. 내수 소비가 증가하는가?³⁷⁾

이제 소비 증대 효과를 살펴보자. 대부분 인구의 소득이 기본소득 지급으로 가처분소득이 늘어나면 소비가 늘어날 수 있다. 그러나 증세 때문에 고소득층의 가처분소득이 줄어들면 소비가 오히려 줄 것이라는 의견도 있다.

이를 검증하기 위해 기본소득 지급 때 소비 변동에 대한 모의실험을 실시했는데, 기존 사회보장제도를 유지할 때와 비교하면 민간소비는 전체적으로 완만하게 증가하거나 최소한 감소하지 않는 것으로 나타났다. 2021년 월 30만 원 지급안이나 2028년 월 65만 원 지급안 모두 결과는 비슷했다.

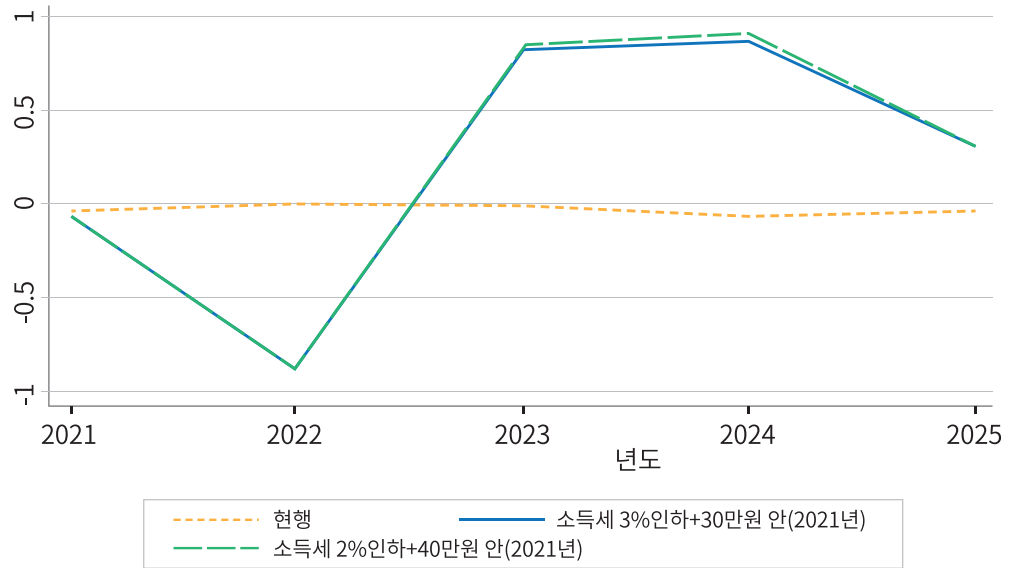
국민기본소득제를 도입하지 않은 현행 제도 아래서의 모의실험 결과, 2021년 이후 평균 소비성향은 2022년을 제외하고는 전년도에 비해 계속 하락하는 양상을 보일 것으로 추정된다. 반면 소득 5분위배 율의 경우는 2021년 이후 지속적으로 증가하는 것으로 나타나, 현행 사회보장제도를 그대로 유지하는 경우 시간이 흐를수록 점차 소득 분배가 악화되는 것으로 예측되었다. 따라서 이 연구에서는 현행 사회보장제도가 지속될 경우 우리 사회에서는 시간이 흐를수록 빈부격차가 심해지고, 이는 사회 전체의 소비행태에 부정적인 영향을 주는 것으로 예측할 수 있었다.

이런 소비성향은 국민기본소득제 도입으로 반전될 수 있다는 게 이번 모의실험의 결과다. 2021년도에 국민기본소득제를 도입하면 소득 분배 구조가 바뀌게 된다. 이 새로운 구조가 평균 소비성향에 어떤 변화를 가져올지에 대한 모의실험을 실시했다. 결론적으로 국민기본소득제를 도입하면, 현행 사회보장제도 아래에서와는 반대로, 중장기적으로 소비성향이 높아지게 될 것이라는 결과가 나왔다(그림 5-1). 도입 직후인 2022년에는 전년에 비해 평균 소비성향이 다소 감소하나, 그 후 크게 증가하여 따라잡아 소비가 더 크게 늘어난다는 것이다.

다만 도입 첫해인 2021년에는 국민들이 아직 장기적인 항상소득에 대한 신뢰가 적은 상태에서 추가 세금 부담에 대한 우려를 크게 가질 수 있고, 이 때문에 소비가 잠시 위축되었다가 반등하는 것으로 추정된다. 이런 패턴은 모든 모델에서 유사하게 나타나는데, 단 2023년에 국민기본소득제를 도입하면 첫 해에도 소비성향이 현행 제도 하에서보다 낮아지지 않는 것으로 나타난다.

37) 국민기본소득제가 소비에 끼치는 효과를 추정하기 위한 모의실험의 이론적 배경과 분석 방법은 별첨 4에 상세히 서술한다.

[그림 5-1]
2021년 국민기본소득 도입시 소비성향 변화 전망



결론적으로 국민기본소득제 도입은 현행 제도에 비해 소득격차를 줄이고 빈곤을 감소시키며 소비성향을 높이는 효과를 가져올 것으로 판단된다. 제도 도입으로 고소득자의 소득은 줄고 중저소득자의 소득은 늘어나게 될 것이지만, 전체적으로 소비성향이 높아지므로 민간소비가 완만하게나마 살아나거나 적어도 줄어들지는 않을 것으로 보인다. 소득격차 확대와 고령화 등으로 내수부진 양상을 보이고 있는 국내 경제에는 좋은 소식이다.

결과적으로 국민기본소득제는 불평등과 빈곤문제를 완화할 뿐 아니라, 내수소비 기반을 확충하며 경제 활력을 높이며 수출 주도 경제 구조의 허약성을 보완할 수 있다.

라. 다른 효과들

이번 연구에서 모의실험을 통해 검증하지는 않았지만, 기본소득제가 가져올 다른 효과들에 대해서도 다양한 문헌을 통해 유추해 볼 수 있다. 그 중 국민기본소득제가 가져올 수 있는 핵심적 효과로는 행정 비용 감소와 시민사회 및 사회혁신 활성화가 있다.

먼저 생각해 볼 수 있는 효과는 행정 단순화다. 국민기본소득제는 수당을 지급하는 과정이 기존의 선별 수당보다 획기적으로 단순해질 수 있다. 여기에서 수급 대상이 신청을 해야 탈 수 있는 기존의 다양한 제도를 정비하면 사회 전체적으로는 더욱 단순화 할 수 있다. 그러면 여기 투입되는 공무원 조직을 줄일 수 있으며, 더 많은 행정력을 선별 및 감시 대신 직접 서비스 제공에 투입할 수 있게 된다.

제도가 복잡하면 할수록 지식과 자원이 있는 사람들만 활용하게 되고 애초 수당이 필요한 사람들은 접근하지 못하게 될 가능성이 높는데, 이런 제도가 줄어들면 시민들의 정부 및 사회에 대한 신뢰를 높일 수 있다.

또한 시민사회 사회혁신 활성화 효과도 예상³⁸⁾된다. 사회적경제·사회혁신·마을공동체·비영리 등 시민 섹터 활동은 과거보다 활성화되고 있지만 정부가 지나치게 주도하고 있다는 비판도 나온다. 정부 사업을 위탁 받은 지원 기관들이 의제 설정, 선별 지원 등을 주도하면서 기존의 독립적인 비영리 민간 조직들 또는 시민 개개인의 활동이 오히려 눈에 잘 띄지 않게 됐다라는 비판이다. 국민기본소득제는 시민사회의 사회혁신 활동에 관심이 있는 시민 개인에게 일종의 활동비를 제공함으로써, 시민의 자발적 활동을 촉진하고 풀뿌리 시민 중심의 시민사회를 활성화할 수 있다.

38) 이원재 (2019)

6

결론: 자유안정성 체제를 향한 액션 플랜**가. 국민기본소득제가 지향하는 사회**

국민기본소득제의 직접적 효과는 모든 개인의 항상소득 보장을 통한 소득 재분배 개선이다. 간접적이지만 대체로 즉각적인 효과는 이런 분배 구조 변화로부터 파생되는 경제, 사회 활력의 확대다.

그러나 한국사회에서 보편적 기본소득제는 단순히 소득 재분배 정책에 그치지 않는다. 최영준(2019)이 지적한 대로, 기본소득은 하나의 제도로 이해하기보다는 발전주의 국가나 복지국가와 같이 새로운 패러다임이자 국가 모델로 이행하기 위해 필요한 핵심 제도로 이해하는 것이 적절하다. 이미 많은 연구들이 설명한 바와 같이, 기본소득은 단순히 사회적 약자에 대한 복지 정책을 넘어, 일하는 사람들에게도 제공된다는 측면에서 고용·노동 정책이기도 하다.

따라서 한국사회는 기본소득을 지렛대로 과거 가부장적 발전국가에서 자유안정성을 기반으로 한 복지국가로 진보하는 계기를 마련할 수 있다. 이 체제는 과거 가부장적 발전주의 국가와도 다르지만 유럽식 사회민주주의 국가와도 차이를 갖게 된다. 발전주의가 1차 노동시장 개입을, 사회민주주의가 고용을 촉진하는 사회 정책과 함께 2차 재분배 개입을 핵심으로 한다면, 기본소득이 이상적으로 주어지는 자유안정성 체제에서는 기본소득을 통해 고용에 관계 없이 누구에게나 기본적인 안정이 부여된다. 1층보다 아래에 기본층(0층)이 있는 건물과 같은 사회의 구조인 것이다. 이후 고용을 통해 추가적인 소득이 주어질 것이며, 복지를 통해서 개별화된 욕구나 사회적 위험을 대처하게 된다. 개인이 안정성을 부여받게 되므로 고용이나 일을 자아실현의 수단으로 여기게 될 것이고, 가족 간의 연대 및 유대는 어떤 수단이 아니라 그 자체로 의미를 가질 것이다(최영준, 2019).

사회체제의 변화는 시민의 삶에도 변화를 가져온다. 자유안정성 체제는 과거의 순종적 근로시민을 넘어서는 새로운 시민상을 만들어낼 수 있는 기반이 된다. 사회정책의 목표는 시민이 스스로 원하는 삶을 살아낼 수 있는 '역량'(capability)을 갖추는 것이 된다.

국가는 시민의 삶을 에워싼 환경이 되어 일과 학습과 여가 사이의 자유로운 선택을 가능하게 하고, 시민은 기본소득으로 확보한 여유를 더 나은 선택을 할 수 있는 지식과 역량을 스스로 갖추는 데 투입해 공동체를 주도적으로 일구는 사회가 자유안정성 체제다. 취업이든 창업이든 자유노동이든 창작활동이든 스스로 선택해 일하고 그 선택을 위해 학습하며 살아가도록 지지하는 체제다. 이런 사회가 기술혁신으로 고용형태가 급변하며 보호무역주의로 경제구조가 전환되는 환경 속에서도 개인들의 삶을 안전하게 포용하며 혁신을 이어갈 수 있을 것이다.

나. 액션플랜

기본소득제 공론화 및 도입을 위해서는 민간에서도 노력을 해야 하지만, 정부가 도입해야 하는 정책이니만큼 정부의 역할이 중요하다. 특히 모든 국민에게 적용되는 보편적인 제도이니 중앙정부의 역할이 가장 크다. 따라서, 중앙정부가 주도해 다음과 같은 세 가지 중요한 작업을 시작해야 한다.

첫째, 재정 모델을 실행할 수 있는 수준으로 다듬어야 한다. 이번 연구에서 국민기본소득제의 재원을 상

세하게 분석했지만, 이를 실행하기 위해 손봐야 하는 법률이나 통합해야 하는 다른 개별 제도들에 대한 검토는 추가로 이뤄져야 한다.

둘째, 공론화를 확대해야 한다. 기본소득제는 국민 전체에게 해당되는 제도인 만큼, 국민들의 속의 과정이 필수적이다. 이 공론화는 정부가 실행하되 민간이 상당한 주도성을 갖고 참여하도록 해야 한다.

셋째, 기본소득 도입 시 일어날 효과를 검증하기 위해 정책실험을 실시해야 한다. 정책실험이란 제도를 전면적으로 실시하기 전에 무작위 추출 방법으로 일부 대상자를 선정해 사전에 소규모로 시행하면서, 기대 효과를 과학적으로 검증하는 것이다. 이미 핀란드 등 몇몇 국가에서는 기본소득 정책실험을 통해 예상되는 정책효과를 과학적으로, 정교하게 살펴보고 있다.

이런 세 가지 작업을 위해, 중앙정부가 주도해 국가기본소득위원회를 구성할 것을 제안한다. 기본소득제는 국가가 잔여 자원을 복지로 지급하는 식의 사후 분배가 아니라 국민이 마땅한 권리로서 지급받는 사전 분배다. 따라서 국가기본소득위원회는 거시경제와 노동과 복지와 시민사회 등의 정책 영역을 총괄할 수 있는 구조로 짜야 한다. 이 위원회에서 정책실험을 주도하고, 공론화를 지원하며, 재정 모델을 연구하는 역할을 할 수 있을 것이다.

기본소득제는 오늘의 소득 불평등을 해소하기 위한 제도이기도 하지만, 동시에 한국사회가 다음 세대에 물려줘야 할 사회의 모습을 비추는 거울이기도 하다. 더 구체화된 기본소득제 논의를 통해 우리 사회는 과거 개발연대의 유산으로부터 벗어나 포용과 혁신을 모두 담는 담대한 변화의 싹을 틔울 수 있을 것이다.

별첨 1. 미래 세수 및 소득규모 추산을 위한 가정 및 산출방법

국민기본소득제 재원 추산에 필요한 미래 세수 및 소득규모는 2012년~2017년 귀속연도 통합소득 100분위자료(상위 1%는 1000분위 자료)를 활용해 추정했다. 5년간의 통합소득자 인원, 통합소득 금액, 과세표준, 결정세액 등의 자료를 통해 과표비율, 실효세율, 실질세율 및 각각의 증가율을 구했다. 이렇게 계산한 5년 동안 통합소득의 변화, 과세표준의 변화, 과표비율의 변화를 통해 미래 세수규모를 예측했다.

○ 개념정의

- **통합소득 100분위 자료** : 국세청을 통해 입수한 전체 소득금액 중 근로소득자 및 종합소득자의 중복을 제거하고 소득금액 100분위로 정리한 자료다. 다만 사용한 통합소득액 자체는 종합소득금액과 근로소득공제가 제거되기 이전의 과세 소득 금액을 합친 개념이다.
- **소득세 체계 상 감면 정비** : 이 보고서에서 정비 대상인 소득세 감면은 조세지출예산서에 존재하는 조세지출의 개념보다 훨씬 큰 개념이다. 조세지출 외에도 소득세법 및 조세특례제한법 상에 존재하는 경제적 실질 측면에서 세금을 줄이는 모든 조항을 감면이라고 봤기 때문이다. 즉, 소득세 체계에 존재하는 모든 감면을 정비했다는 의미는 소득세 체계에 따른 소득금액이 과세표준과 일치하게 된다. 조세지출예산서에는 소득공제로 분류되지 않는 근로소득공제 및 기본공제 등도 모두 조세감면이라고 불렀다. 또한, 모든 세액공제 및 세액감면을 정비하여 산출세액과 결정세액이 일치하게 만들었다는 뜻이기도 하다. 조세지출예산서에는 존재하지 않는 근로소득공제세액공제 및 외국납부세액공제 등도 이번 보고서에서는 감면 조항으로 정의했다.
- **산출세액** : 과세표준에 세율을 곱하여 산출한 세금액수. 산출세액에서 세액공제와 세액감면 등을 제외하면 결정세액이 된다
- **과표비율** : 통합소득 대비 과세표준 금액의 비율
- **실효세율** : 과표대비 결정세액 비율
- **실질세율** : 통합소득 대비 결정세액 비율

○ 가정 및 한계

이 추산에는 다음과 같은 가정이 들어 있으며, 이에 따라 일정한 한계를 지니고 있다.

- 자료의 한계와 계산의 편의성을 위해, 모든 감면 조항을 없애고 통합소득과 과표가 동일하며 산출세액과 결정세액이 동일하도록 만들었다. 따라서 과세소득만 포함하고 있는 통합소득에는 과세소득 이전 단계에 존재하는 비과세 항목들은 포함되어 있지 않다. 예를 들어 월 10만 원 이하 식대, 취재수당, 위험수당, 야근수당 등은 기본소득 재원을 마련하기 위해 정비가 가능한 비과세 조항이나, 이번에 정비 가능한 기본소득에는 포함되어 있지 않았다. 반대로 이중과세 방지 등 목적으로 존재하는 외국납부세액공제 등은 기본소득 재원을 마련하기 위한 목적이라 하더라도 사실상 정비하기는 어려운

조항이나 소득세 체계 감면 조항 정비에는 포함되어 있다.

- 통합소득자 수는 지난 2012년부터 2017년까지 5년동안 연평균 3.3% 증가했다. 그러나 향후 경제활동인구 감소를 감안하여 증가 추세의 하락 정도만큼 통합소득 대상 인원의 증가율이 감소한다고 가정했다. 즉, 통합소득자 수는 2016~2017년 3.3% 증가했으나 매년 인구증가율의 변화가 6%만큼 하락한다고 가정했고 2020~2021년에는 1.78%, 2022~2023년에는 0.9% 증가한다고 가정했다.
- 통합소득은 최근 3년간 1인당 성장률만큼 꾸준히 성장한다고 가정했고, 이에 따라 매년 1인당 3.45% 통합소득이 증가한다고 가정했다.
- 통합소득 대비 과표의 비율은, 지난 2014년 소득공제를 세액공제로 전환하는 과정에서 법 체계가 대폭 변한 것을 감안해 2014년 이후 자료를 비교했다. 각 소득분위별 통합소득 대비 과표 비율은 2014~2017년 기간 꾸준히 증가했는데, 이 증가 속도가 지속된다고 가정했다.
- 과표대비 결정세액의 비율 역시 2014년 이후 자료를 비교했다. 각 소득분위별 과표 대비 결정세액 비율은 2014~2017년 기간 꾸준히 증가했는데, 이 증가 속도가 지속된다고 가정했다.

○ 미래 소득 및 세액 금액 산출 방법

위의 가정에 따라 2012년부터 2017년까지의 국세청 통합소득 100분위자료의 소득 및 과세자료를 통해, 각 구간별 소득 금액 및 납부 세액 금액을 산출했다.

2019년 현재의 과세표준 금액과 세율이 2021년부터 2028년도까지 유지된다는 가정 아래 산출한 금액과, 소득세 체계에 존재하는 모든 감면 조항을 정비한 상태의 각 소득 구간별 세부담 증가액과 세수 증가액을 비교했다.

2017년 통합소득금액 총액은 773조 원이다. 이중 과세표준은 466조 원이다. 즉 과표비율은 60%다. 통합소득 금액의 40%는 각종 소득공제로 과세 대상에서 제외된다는 의미다. 다만, 이번 보고서에서는 정의하는 조세지출예산서 상에 소득공제로 분류되지 않는 근로소득공제 등도 과세표준 금액을 줄인다는 의미로 모두 감면조항이라고 불렀다.

2017년 실효세율 평균은 12.2%다. 이는 과세표준 466조 원 중 결정세액이 56.8조 원이라는 의미다. 상위 1% 실효세율도 29%에 그친다. 상위1% 명목세율이 40%가 넘는다는 사실을 감안하면, 각종 세액공제와 세액 감면이 세금 부담과 세수를 크게 줄이고 있다는 사실을 알 수 있다.

또한 2012년부터 2017년까지 5년간, 또는 2014년부터 2017년까지 3년간 각 구간별 통합소득 인원, 통합소득 및 납세 금액을 위의 가정에 따라 2017년 자료에 적용했고, 이를 기초로 2021년~2028 재정정보를 추산했다.

2014~2017년 3년간 통합소득 및 납세금액 증감률을 정리해 보면, 통합소득과 과표와 결정세액뿐 아니라 실효세율도 구간 별로 차이가 있다는 사실을 알 수 있다. 이에 과표비율과 실효세율의 변화 추세를 반영해 2012~2028년까지의 과세표준 및 결정세액 금액을 추산할 수 있었다.

별첨 2. 기본소득제의 소득 재분배 효과에 대한 이론적 검토

기본소득과 같은 보편적 복지 제도의 소득재분배 효과성과 관련해서는 찬성과 반대의 의견이 분분하다. Wilderquist & Lewis(1997)는 모든 사회 정책의 궁극적 목표는 우리 사회에서 빈곤문제를 어떻게 하면 가장 효율적으로 해결할 수 있는지에 있으며, 이를 가장 효과적이고 포괄적으로 해결할 수 있는 제도가 바로 기본소득임을 주장한다.

Korpi & Palm(1998)은 선별적 복지 제도 하에서는 고소득층에서 자신에게 돌아오지 않는 복지 재원을 마련하기 위해 세금을 내는 것을 꺼려하나, 보편적 복지 제도 하에서는 누구나 복지 혜택을 받게 되기 때문에 복지 자원 확대에 좀 더 긍정적으로 협조하여 빈곤층이 선별복지 제도 하에서보다 더 많은 혜택을 누릴 수 있다고 봤다. 특히 Burtless(1994)와 Garfinkel(1982)는 소득조사에 따라 빈곤층만을 선별한 후 이들을 대상으로 혜택을 주는 복지 제도는 근로 유인을 낮추고, 낙인효과를 발생시켜 더 이들을 무기력하게 만들며, 그 결과 사회적 연대보다는 소득 계층 간 빈익빈부익부 현상을 심화시킨다고 봤다. 반면, 기본소득과 같은 자산조사가 없는 보편적 복지 제도의 경우는 시민권에 기반하고 있기 때문에 현행 선별적 복지 제도 하에서와 달리 현재 공공부조를 받고 있는 빈곤층에게 근로로 추가소득이 발생하더라도 일정 소득 수준까지는 계속해서 공공부조 혜택을 주며, 빈곤층은 노동을 제공하면 추가로 소득이 발생하는 구조이기 때문에 근로유인이 커져 사회전체의 소득분포가 좀 더 나아지는데 기여한다고 주장한다.

반면 Furman(2016)은 현행 선별적 복지 제도가 기본소득과 같은 보편적 복지 제도로 개편될 경우 소득 분배가 더 악화될 것으로 전망했다. 기존 복지 재원은 한정되어 있는데 증세를 가정하지 않는 한 기존 재원을 빈곤층에게 집중해서 혜택을 주기보다 모두에게 동일하게 나눠주는 보편적 복지 방식은 빈곤층에게 이전보다 더 적은 혜택이 돌아갈 수밖에 없는 문제가 필연적으로 발생한다고 봤다. 아울러 Phelps(2000)은 기본소득과 같은 무조건적인 복지 혜택을 제공할 경우 빈곤 근로층은 좀 더 나은 삶을 향해 나아가기보다는 목표 의식을 잃어버리고 현실에 안주하고자 하는 경향이 더 강해지기 때문에 더욱더 근로 유인이 줄어들게 될 것이고, 그 결과 사회 전체적인 소득 분배 개선에 도움이 되지 않는 것으로 봤다. 아울러 Gamel et al(2006)은 중산층에 속하는 기존 근로자들의 경우 기본소득이 제공되는 경우 근로 유인에 부정적인 영향을 미쳐서 결국 이들이 근로시간을 줄이게 되고, 경제 전반에 생산성이 떨어질 수 있음을 경고했다. 이처럼 기본소득 제공으로 인해 현 근로자들의 근로 유인에 부정적인 영향이 나타나고, 그로 인해 생산성이 둔화된다면 결국 중산층의 몰락으로 사회 전체의 소득분배에도 악영향을 끼칠 수 있다.

별첨 3. 국민기본소득제의 재분배 효과에 대한 분석 방법

본 연구에서는 기본소득이 제공될 때 소득 불평등이 어떻게 변화하는지를 예측해보기 위해서 대표적인 소득불평등 지수인 지니계수와 5분위 배율을 활용하여 분석을 진행했다. 지니계수(Gini Coefficient)는 소득불평등도를 측정하는 대표적인 소득 분배 지표다. 지니계수는 공평하게 분배되는 이상적인 수준으로부터 얼마나 떨어져 있는지를 측정하는 지수다(강신욱 외, 2006). 지니계수가 0에 가까우면 가까울수록 모든 사람들의 소득이 완전히 평등한 상태에 가까워짐을 의미하고, 거꾸로 1에 가까우면 가까울수록 소득분포가 매우 불평등하게 이루어진 사회라고 할 수 있다. 극단적으로 지니계수가 1인 경우 한 사람만이 모든 소득을 소유하고 다른 사람들은 소득이 없는 경우를 말한다. 지니계수는 로렌츠 곡선에 기초하여 산출된다. 로렌츠 곡선은 가장 빈곤한 자부터 가장 부유한 자까지를 순서대로 왼쪽부터 정렬한 인구누적분포 곡선이며, 왼쪽 아래 지점부터 오른쪽 위 지점까지를 일직선으로 연결한 45°선으로부터 상대적으로 얼마나 멀리 떨어져 있는지를 대각선과 로렌츠 곡선 사이의 포물선 형태의 면적을 45°선 아래의 면적으로 나누어 확인할 수 있다. 이와 같은 지니계수는 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} Gini &= \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \\ &= 1 - (1/n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \text{Min}(y_i, y_j) \\ &= 1 + (1/n) - (2/n^2\mu)[y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n] \text{ for } y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_n. \end{aligned}$$

우리나라의 경우 2017년 기준 지니계수는 0.35로 OECD 35개국 중 31위를 기록했다(OECD, 2018). 이는 OECD 회원국 평균보다 다소 높은 수치이며, 지니계수만을 가지고 판단할 때 멕시코, 칠레, 터키, 미국 다음으로 소득불평등도가 높은 국가임을 알 수 있다.

본 연구에서는 소득불평등도를 측정하기 위해 지니계수와 함께 5분위 배율을 함께 제시했다. 5분위 배율은 최상위(5분위)층의 평균소득을 최빈곤(1분위)층의 평균소득으로 나누어 도출한 값으로 지니계수와 함께 소득분배를 파악하기에 좋은 지표다. 5분위 배율은 지니계수와 달리 1부터 무한대의 수치를 가질 수 있다. 완전균등 소득 분배를 실현하고 있는 국가의 경우는 5분위 배율은 1이 되고, 상위 20%에 소득이 더 집중되면서 하위 20%에 소득이 줄어들면 들수록 5분위 배율은 무한히 커진다. 극단적으로 모든 소득이 최상위층에 집중되는 경우는 무한대가 된다. 이렇듯 5분위 배율의 값이 커지면 커질수록 우리 사회의 소득 분배의 불평등성은 커지는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 5분위 배율은 다음과 같이 계산한다.

$$\text{5분위 배율} = \frac{\text{상위 20\%의 평균소득}}{\text{하위 20\%의 평균소득}}$$

5분위 배율을 활용하면 최상위층인 5분위의 평균 소득이 최빈곤층인 1분위의 평균 소득에 비해 평균적으로 얼마나 더 버는지를 쉽게 확인할 수 있다. 예컨대 5분위 배율이 5라는 의미는 하위 20% 소득층의 평균 소득보다 상위 20% 소득층의 평균소득이 5배나 크다는 의미로 해석할 수 있다. 이러한 5분위 배율은 주요 사회

적 관심 소득 계층인 저소득층과 고소득층의 소득 변화를 중심으로 소득 분배 구조를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 소득 분배 논의에서 저소득층의 빈곤은 매우 중요한 이슈이므로 이들 계층의 소득변화에 민감하게 반응하는 5분위 배율은 이런 점에서 지니계수와 함께 소득 분포 구조를 파악하는데 아주 유용하게 활용된다.

한편 국민기본소득제가 취약 계층인 저소득층의 소득에는 어떤 영향을 주는지를 측정하기 위해 상대적 빈곤율과 빈곤갭 지수를 통해 기본소득 제공 시 빈곤층에게 어떠한 변화가 나타나는지를 예측했다. 본 연구에서 활용한 상대적 빈곤율은 현재 OECD에서 국가들의 빈곤상태를 측정하기 위해 사용하는 Fuchs(1969)가 제안한 방식으로 계산했다. 즉, 균등화 가처분 소득을 활용하여 중위소득을 기준으로 그 50%선을 빈곤선으로 정하고 그 아래에 위치한 빈곤층이 전체인구에서 차지하는 비율을 통해 측정한다. 이러한 상대적 빈곤율은 아래 식과 같이 표현된다.

$$H = \frac{q}{n}$$

위 식에서 H는 빈곤율(Headcount ratio), q는 상대적 빈곤선 아래의 빈곤 집단을, n은 전체 인구 수를 의미한다. 그런데 이러한 상대적 빈곤율은 빈곤층의 빈곤 위험의 심각성을 잘 드러내지 못한다는 문제가 있다. 예컨대 빈곤선 아래에 있는 계층의 소득이 전체적으로 이전보다 감소한다고 할지라도 구성 비율이 변하지 않는 상대적 빈곤율로 이를 파악하기는 어렵다. 이러한 문제를 보완하고자 본 연구에서는 빈곤갭 지수(Poverty gap index)를 통한 빈곤층의 변화를 함께 추정했다. 빈곤갭 지수는 빈곤선과 빈곤선 아래 인구의 소득과의 비교를 통해 측정된다. 빈곤갭이란 빈곤선과 빈곤선 아래에 있는 소득과의 차이의 총합을 의미하고 빈곤갭 지수는 빈곤갭에서 구해진 소득차이의 총합을 빈곤선 아래의 인구수에 빈곤선 소득을 곱한 값으로 나누어 구한다. 빈곤갭 지수는 다음 식과 같이 계산된다.

$$PGI = \frac{\sum_{j=1}^n (z - y_j)}{nz}$$

위 식에서 n은 빈곤선 아래에 있는 인구의 수, z는 빈곤선을 의미하고 y_j 는 빈곤선 아래에 있는 개인의 소득을 의미한다. 이론상 빈곤갭 지수는 0부터 100% 혹은 0부터 1사이 값으로 나타나게 되는데, 이때 1의 값에 가까워질수록 빈곤계층의 분배상태가 좋지 못하다는 의미로 해석된다.

본 연구에서 기본소득의 소득 재분배 효과를 예측하기 위해 활용한 자료는 2019년 1분기 「가계동향조사」 자료다. 통계청에서는 매년 「가계동향조사」 자료를 활용해 우리 사회의 각종 소득분포 구조를 분석·제공하고 있는데, 이때 통계청에서 소득 분포를 추정할 때 사용하는 소득이 OECD기준 균등화 처분가능소득이다. 따라서 본 연구에서도 균등화 처분가능소득을 사용하여 분석을 진행했다.

균등화 처분가능소득이란 시장소득과 공적이전소득을 합한 금액에서 공적비소비지출을 제한 후 이를 가구원 수의 제공근으로 나누어 균등화 처리하는 방식이다. 여기서 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득으로 구성되고, 공적비소비지출은 경상조세, 연금지출, 사회보험지출로 이루어진다.

기본소득은 가구를 대상으로 하지 않고 개인 대상 지급을 원칙으로 하고, 소득세도 개인 단위로 부과하고 있다. 따라서 본 연구에서는 세전 소득을 기준으로 개인에게 기본소득을 더한 후 개편된 소득세율을 적용하여 최종 개인 소득을 구한 뒤, 이를 다시 가구소득으로 전환해서 균등화했다.

아울러 생계급여 대상자의 경우 최소한 이전의 생계급여 수준보다 기본소득을 받을 때 그 소득 수준이 더 떨어지지 않도록 했다. 본 연구에서는 2019년 기준 생계급여 지급액을 적용했는데, 1인 가구는 최고 51만 원, 2인 가구는 87만 원, 3인 가구는 112만 원, 4인 가구는 138만 원, 5인 가구는 164만 원, 6인 이상 가구는 189만 원으로 조정했다.

즉, 생계급여 대상 가구 중 기본소득 시행 시 이전 생계급여 수준에 미치지 못하는 가구에는 최소한 생계급여까지는 보장받을 수 있도록 소득을 조정했다. 그 후 해당 소득을 연 평균 소비자물가 상승률을 반영해 각각 해당 년도인 2021년, 2023년, 2028년의 미래소득으로 전환한 뒤 소득불평등도의 변화를 예측했다.

별첨 4. 국민기본소득제의 소비효과 영향 분석 방법

Keynes(1973)는 사람들의 소비성향에 영향을 미치는 외생적 요인으로 상품 가격, 조세, 자산 금리, 미래 기대소득, 그리고 소득 분배 구조를 꼽았다. 그동안 여러 경제학자들이 실제로 소비에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대해 끊임없이 연구해 왔다. 예컨대 Hamburger(1967)는 금리 변화가 현재 소비와 미래 소비 사이의 선호도를 변화시켜 국민 총소비에 영향을 미칠 수 있다고 봤다. 아울러 Modigliani(1966)는 자산은 근로 소득과 마찬가지로 현재 소비성향에 영향을 주기 때문에 자산의 증감이 소비의 변화에 영향을 미칠 수 있다는 것을 증명했다. 또한 미래소득 변화가 소비에 미치는 영향에 대해서는 Friedman(1957)의 항상소득 가설이나 Modigliani와 Brumberg(1954)의 생애주기가설과 같은 소비행태 이론들로 발전해 왔다.

그런데 Keynes가 제시한 여섯 개의 외생적 요인 중에서 주류 경제학자들로부터 상대적으로 외면을 받아 온 것이 바로 소득 분배 구조의 변화다. Keynes(1973)는 소득 분배가 평등해지면 평등해질수록 더 많은 소득이 빈곤층에게 흘러들어가게 되고, 이들은 고소득층보다 한계소비성향이 커서 국민총소비가 증가하게 된다고 봤다. 반면 Blinder (1975), Della Valle & Oguchi(1976), Musgrove(1980)과 같은 학자들은 Keynes의 주장과 정반대로 불평등한 소득 분배가 오히려 총소비를 진작시키게 된다고 주장한다. 그런데 이 학자들 이후 소득 분배가 총소비에 미치는 영향에 대한 연구는 그동안 주류 경제학자들에게 크게 주목받지 못하고 있다.

그러다가 2008년 세계금융위기 이후 전세계적으로 소득 분배 구조가 크게 악화되면서 가계소비도 동시에 하락하는 현상이 목격됐다. 이러한 현상을 경험하면서 일부 경제학자들이 소득 분배의 변화가 소비에 미치는 영향에 대해 다시 주목하기 시작했다. Stockhammer (2015)는 소득 불평등과 총수요의 상관관계를 분석한 결과 Keynes의 주장과 마찬가지로 저소득 가구의 경우 상대적으로 높은 한계소비성향을 나타내고 반대로 고소득층의 경우 낮은 한계소비성향을 나타내므로 소득이 상대적으로 고소득층에게 집중되면 총수요는 줄어들게 된다고 봤다. 아울러 Palley(2008)와 Kumhof & Rancière (2010)의 경우도 소득불평등이 증가하면 금융위기로 이어질 수 있으나, 반대로 고소득층으로부터 저소득층으로 소득의 이동이 크면 클수록 소비가 살아나 경제가 활성화 될 것으로 예측했다.

한국에서는 문재인 정부가 경제 정책 기조로 ‘소득주도성장’을 내세우면서 소득 분배를 통한 경제 성장 이론이 주목을 받았다. 소득주도성장론은 최저임금 등의 인상을 통해 저소득층의 소득을 높여주면 유효 총수요가 살아나 분배와 성장을 동시에 이룰 수 있다는 경제적 관점을 제시한다. 이러한 소득주도성장의 배경에는 신자유주의를 기초로 한 기존 경제 정책이 소득 분배를 악화시켜 소비를 위축시키고, 이것이 경제 전반의 성장을 둔화로 이어지도록 했다는 비판적 자각이 들어있다(ILO, 2011; Stockhammer, 2011).

이 연구에서는 이처럼 소득 분배 구조의 개선이 Keynes의 주장처럼 실제로 소비를 진작시켜 경제에 활기를 불어 넣어주는 선순환 구조를 만들어주는지를 확인했다. 이를 위해 Friedman(1957)의 항상소득가설 모형을 기초로 분석을 진행했다. 분석 모형은 다음과 같은 과정을 통해 도출했다.

우선 t 기의 소득 계층별 소비함수는 다음 식(5.3.1)로 표현된다.

$$c_t = \psi(y_t^*) = \gamma_i + k_i y_t^* + u \quad (5.3.1)$$

위 식(5.3.1)에서 C_{it} 는 소비를, γ_i 는 생계형 소비(subsistence consumption), k_i 는 한계소비성향, y_{it}^* 는 항상소득, i 는 소득 계층을 의미한다. 추정 상 편의를 위해 소비함수 $\psi(\cdot)$ 은 선형함수형태(linearity)를 띠고 있다고 가정했다. 따라서 i 소득 계층의 소비 C_{it}^* 는 $\gamma_i + k_i y_{it}^*$ 의 함수로 나타낼 수 있고, 이때 γ_i 와 k_i 는 금리에 영향을 받는 변수로 가정했다. 한편, 앞의 소비함수에는 항상소득의 변화와 관련이 없는 일시적 소비(transitory consumption)도 포함되어있다. 이러한 일시적 소비는 위의 식(5.3.1)에서 μ_{it} 에 포함된다.

이렇게 도출한 소득 계층별 소비함수인 식(5.3.1)를 모두 합산하여 총소비함수로 도출하면 다음 식(5.3.2)와 같다.

$$C_t = \sum_i c_{it} = \gamma + \sum_i k_i y_{it}^* + \mu_t \quad \gamma = \sum_i \gamma_i, \quad \mu_t = \sum_i \mu_{it} \quad (5.3.2)$$

만약 이때 항상소득정보가 있다면 식(5.3.2)을 그대로 활용해 추정함으로써 총소비를 도출할 수 있으나, 현실적으로 해당 정보를 구할 수 없기 때문에 항상소득은 항상소득 추정식에 의해 도출된 소득을 활용한다. 본 연구에서는 다음 식(5.3.3)과 같이 Friedman의 항상소득 추정식을 활용하여 해당 소득을 예측했다.

$$y_{it}^* = (1 - \lambda_i)[y_{it} + (1 + m_i)\lambda_i y_{i,t-1} + (1 + m_i)^2 \lambda_i^2 y_{i,t-2} + \dots] \quad (5.3.3)$$

위 식에서 m_i 은 외생적 소득증가율을, λ_i 는 기대조정계수로 0과 1사이의 값을 갖는 것으로 가정했다. 위 식(5.3.3)으로 식(5.3.4)로 대체할 수 있다.

$$c_{it} = \gamma_i [1 - (1 + m_i)\lambda_i] + k_i (1 - \lambda_i) y_{it} + (1 + m_i)\lambda_i c_{i,t-1} + \eta_{it} \quad \eta_{it} = \mu_{it} - (1 + m_i)\lambda_i \mu_{i,t-1} \quad (5.3.4)$$

계산의 편의를 위해 소득계층별 기대조정계수($\lambda_i = \lambda$)와 소득증가율($m_i = m$)이 같다고 가정한 후 식(5.3.4)를 합산한 총소비성향을 구하면 식(5.3.5)가 도출된다.

$$C_t = \gamma [1 - (1 + m)\lambda] + (1 - \lambda) \sum_i k_i y_{it} + (1 + m)\lambda C_{t-1} + \eta_t \quad \eta_t = \sum_i \eta_{it} \quad (5.3.5)$$

이때, μ_{it} 는 이분산성(heteroskedasticity)을 나타낼 확률이 높고, 이 경우 η_{it} 에도 이분산(heteroskedasticity) 문제가 나타날 수 있다. 만약 총소득이 증가할 때 μ_{it} 의 표준편차가 비례해서 커지는 이분산(heteroskedasticity) 문제가 발생할 경우, 상기 모형을 총소득(Y_t)로 나누어 식(5.3.6)으로 변환할 경우 더 바람직한 모형이 된다.

$$\frac{C_t}{Y_t} = \frac{\gamma^*}{Y_t} + (1 - \lambda) \sum_i k_i \left(\frac{y_{it}}{Y_t}\right) + (1 + m)\lambda \frac{C_{t-1}}{Y_t} + \varepsilon_t \quad \gamma^* = \gamma [1 - (1 + m)\lambda], \quad \varepsilon_t = \eta_t / Y_t, \quad Y_t \text{는 총소득} \quad (5.3.6)$$

식(5.3.6)에서 C_t/Y_t 는 총평균소비성향(Aggregated Average Propensity to Consume, 이하 APC)을 나타내고, 이러한 평균 소비성향을 추정하기 위해서 소득의 역수, 소득 계층별 소득 비중과 APC 시차변수를 활용한다. 이때 만약 k_i 가 금리(r_t)에 영향을 받는다고 가정할 경우, 금리와 소득 계층별 소득 비중의 상호작용항이 포함돼야 한다(식(5.3.7)). 이 경우 추정계수가 너무 많아지는 데다가, 소득 계층별 소득 비중의 변화폭이 크

지 않고 설명변수 간에 다중공선성 문제가 발생할 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서는 소득 계층 별 소득 비중을 소득 불평등을 나타내는 소득 불평등지수로 대체하고, Keynes가 제시한 소비의 주요 결정 요인 중 하나인 금리를 모형에 추가했다(식(5.3.8)).

$$\frac{C_t}{Y_t} = \frac{\gamma}{Y_t} + \beta_0 + \beta_1 F_1 + \beta_2 F_2 + \dots + \beta_{10} F_{10} + (1+m)\lambda \frac{C_{t-1}}{Y_t} + \epsilon_t \tag{5.3.7}$$

$$F_{1-10} = \text{소득분위별 소득비중} \left(\sum_{i=1}^{10} F_i = 1 \right)$$

$$\frac{C_t}{Y_t} = \frac{\gamma}{Y_t} + \beta_0 + \alpha_1 d_t + \alpha_2 r_t + \alpha_3 \frac{C_{t-1}}{Y_t} + \epsilon_t \tag{5.3.8}$$

$$d_t = \text{소득불평등지수}, r_t = \text{금리}$$

아울러 본 분석에 포함된 변수들은 시계열 자료이기 때문에 Augmented Dickey-Fuller 단위근 검정을 통해 안정성 여부를 검토한 결과, 소득의 역수인 $1/Y_t$ 를 제외한 모든 변수들에서 단위근이 존재하여 불안정한 것으로 나타났다. 이처럼 단위근이 존재하는 불안정적인 시계열 자료를 분석에 그대로 사용할 경우 서로 상관관계가 없는 변수들끼리도 서로 강한 유의미한 상관관계가 있는 것처럼 보이는 허구적 회귀(spurious regression) 문제가 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서 소득의 역수를 제외한 모든 변수를 1분기 차분하여 불안정한 시계열 자료를 안정된 시계열자료로 변환했다.

[표]
단위근 검정 결과

※ D1_은 해당 변수들을 1차 차분하여 변환한 변수임.

변수	ADF통계량	임계값(α=5%)	임계값(α=10%)	안정성
C/Y	-1.366	-3.596	-3.238	불안정
$1/Y$	-7.598	-3.596	-3.238	안정
d	-2.524	-3.596	-3.238	불안정
r	-1.944	-3.596	-3.238	불안정
$C-1/Y$	-2.107	-3.000	-2.630	불안정
$D1.C/Y$	-5.032	-3.600	-3.240	안정
$D1.d$	-4.458	-3.600	-3.240	안정
$D1.r$	-6.300	-3.600	-3.240	안정

이를 통해 다음 (5.3.9)와 같은 소비형태 방정식을 최종 모형으로 설정했다.

$$\Delta \frac{C_t}{Y_t} = \frac{\gamma}{Y_t} + \beta_0 + \alpha_1 \Delta d_t + \alpha_2 \Delta r_t + \alpha_3 \Delta \frac{C_{t-1}}{Y_t} + \epsilon_t \tag{5.3.9}$$

본 연구에서 분석에 포함한 시계열자료는 한국은행의 국민계정으로부터 연 단위 가계총소비와 총처분가능소득 자료가 활용가능한 1990년부터 년단위 소득 5분위 분배율 자료가 존재하는 2016년까지 17년간의 자료를 활용했다. 이런 변수들을 활용해 총소비 형태방정식으로 소득 분배 구조가 소비변화에 미치는 영향을 추정했다.

변수	계수	S.D
$1/Y$	1.496	2.218
상수항	-0.015	.734
$D1.r$	-0.001	.003
$D1.C-1/Y$	-.176	.179
$D1.d$	-.043*	.022
R^2	0.2857	
<i>Adjust R2</i>	0.1428	

추정 결과 소득불평등지수만이 평균 소비성향의 변화에 통계적으로 유의미하게 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사회에 불평등도가 높아지면 높아질수록 소비에 악영향을 미치며, 반대로 사회가 평등하면 평등할수록 평균 소비성향이 증가하게 된다. 이번 연구에서는 이렇게 추정된 소비성향 결과를 바탕으로 국민기본소득제 실시 때 소비성향에 어떠한 변화가 나타날지를 예측했다. 이 예측 분석에서는 벡터자기회귀모형(Vector Autoregressive Model; 이하 VAR)을 활용했는데, 이는 일변량 자기회귀모형을 다변량 자기회귀모형으로 확장한 것으로 예측과 내생변수에 충격이 발생할 때 이에 따른 효과를 분석하는데 자주 활용된다. 주요 관심변수인 평균소비성향 차분변수뿐만 아니라 시계열분석에서 활용했던 5분위 분배율 차분변수, 금리 차분변수, 소득의 역수를 포함하여 VAR모형으로 추정했다. 이 VAR모형을 통해 추정된 값을 활용해 우선 내생변수인 평균소비성향 변화와 5분위 분배율 변화에 대한 동적예측값을 2016년까지 계산한 뒤, 이를 베이스 시나리오로 하여 2031년까지 해당 수치값을 예측했다. 그 후 기본소득 제공 시점인 2021년, 2023년, 2028년 각각 기본소득 제공으로 인해 예상치 못한 소득 분배 구조에 충격이 발생 시 그 충격의 효과가 어떻게 변하는지를 살펴봤다.

참고문헌

- 강신욱, 여유진, 김진욱, 김태완, 최현수, 임완섭 (2006), '우리나라 빈곤 및 불평등 관련 지표변화 추이: 주요 OECD 국가들과의 비교,' 보건사회연구원
- 고용노동부 (2019.06.04.), '국민취업지원제도 내년 7월 시행...고용안전망 완성한다,' 대한민국 정책브리핑
- 구교준, 최영준, 이관후, 이원재 (2018), '자유안정성 혁명:행복하고 혁신적인 대한민국을 위한 제안,' LAB2050, 솔루션2050-01.
- 국회예산정책처 (2018), '2019~2050년 NABO 장기 재정전망,' 국회예산정책처
- 김도형 (2016), '두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점,' KDI FOCUS 제75호.
- 김현아 (2019), '자유노동이 온다: 플랫폼 노동, 프리랜서, 포트폴리오 워크의 미래,' LAB2050, 인사이트2050-01.
- 나라살림연구소 (2018), '공무원 복지포인트 세금 미납금액 4959억 원,' 나라살림브리핑 제10호
- 리처드 월킨슨, 케이트 피킷 (2019), '불평등 트라우마,' 생각이음
- 안종석 (2014), '역외탈세 방지를 위한 제도개선 방안,' 한국조세재정연구원 발표자료
- 윤종훈 (2006), '한국형 신성장동력 사회투자모형과 그 실현을 위한 조세재정개혁 과제,' 시민경제사회연구소
- 이원재 (2019), '기본소득과 사회혁신: 자유안정성의 관점에서,' 인천연구원, IDI 도시연구 15, 31-58.
- 이홍직, 최지원 (2015), '글로벌 금융위기 이후 가계소비 부진 배경 분석: 소득-소비간 연계성 약화 요인을 중심으로,' 한국은행, 조사통계월보 2015권 8호, 16-36.
- 임주영, 박기백, 김우철 (2014), '소득세 감면제도의 재분배 효과'. 세무와 회계저널 제15권 제2호, 207-226.
- 정흥준 (2019), '특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근,' 한국노동연구원, 고용-노동브리프 제88호.
- 참여연대 (2017), '조세정의 실현을 위한 임대소득과세 개편방안,' 참여연대 이슈리포트
- 최영준 (2019), '왜 기본소득인가?:가부장적 사회에서 자유안정성 사회로,' LAB2050, 인사이트2050-02.
- 홍민기 (2019), '2017년까지의 최상위 소득비중,' 한국노동연구원, 월간 노동리뷰 2019년 2월호, 63-65.
- 홍우형, 강성훈 (2018), '소득세 법정세율과 실효세율 격차에 대한 연구,' 재정학연구 제11권 제2호, 77-103.
- Blinder, A. (1975), 'Distribution Effects and the Aggregate Consumption Function', *Journal of Political Economy*, 83(3), 447-475.
- Burtless, G. (1994), 'Public spending on the poor: Historical trends and economic limits. In Danziger, S. H., Sandifur, G. D., and Weinberg, D. H. (Eds.), 'Confronting poverty: Prescriptions for change', Harvard University Press.
- Della Valle P. A. and Oguchi, N. (1976), 'Distribution, the aggregate consumption function, and the level of economic development: some cross-country results', *Journal of Political Economy*, 84(6), 1325-1334.
- FreshBooks (2019), 'Self-Employment in America Report 2019', FreshBooks.
- Friedman, M. (1957), 'A Theory of the Consumption Function', Princeton University Press.
- Furman, J. (2016), 'Is This Time Different? The Opportunities and Challenges of Artificial Intelligence. Remarks at AI Now: The Social and Economic Implications of Artificial Intelligence Technologies in the Near Term', New York University, July 7, 2016. Retrieved July 28, 2019 from https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20160707_cea_ai_furman.pdf
- Garfinkel, I. (Ed.). (1982), 'Income tested transfer programs: The case for and against', Academic Press.
- Gamel, C., Balsan, D. and Vero, J. (2006), 'The Impact of Basic Income on the Propensity to Work: Theoretical Issues and Microeconomic Results', *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 35(3), 476-497.
- Hamburger, M. (1967), 'Interest Rates and the Demand for Consumer Durable Goods', *American Economic Review*, 57, 1131-1153.
- Keynes, J. M. (1973), 'The general theory of employment, interest and money'(6th Ed.), Macmillan.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998), 'The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries', *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Kumhof, M. and Rancière, R. (2010), 'Inequality, Leverage, and Crises', IMF Working Paper 10/268. International Monetary Fund.
- ILO. (2011), 'Towards a Sustainable Recovery: The Case for Wageled Policies', *International Journal of Labour Research*, 3(2), 161-257.
- Layte, R. and Whelan, C. T. (2014), 'Who Feels Inferior? A Test of the Status Anxiety Hypothesis of Social Inequalities in Health', *European Sociological Review*, 30(4), 525-535.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J., Mahajan, D. (2016), 'Independent Work : Choice, Necessity, and The Gig Economy', McKinsey Global Institute.
- Modigliani, F. (1966), 'The Life Cycle Hypothesis of Saving and the Supply of Capital', *Social Research*, 33(2), 160-217.
- Modigliani, F. and Brumberg, R. (1954), 'Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data', In Kurihara, K. (ed), *Post Keynesian Economics*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Monahan, K., Schwartz, J., and Schleeter, T. (2018), 'Decoding millennials in the gig economy: Six trends to watch in alternative work,' *Deloitte Insights*, May 1, 2018.
- Musgrave, P. (1980). 'Income Distribution and the Aggregate Consumption Function', *Journal of Political Economy*, 88(3), 504-525.
- Nye, L., and Jenkins, K. (2016), 'Understanding Independent Professionals in the EU,' IPSE.
- Palley, T. I. (2008), 'The relative income theory of consumption: A synthetic Keynes-Duesenberry-Friedman model', Working Papers wp170, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts at Amherst.
- Phelps, E. (2001), 'Subsidize Wages.' in Cohen, J. and Rogers, J.(eds.), 'What's Wrong with a Free Lunch?', Beacon Press.
- Fuchs, V. (1969), 'Comment on Measuring the Size of the Low-Income Population', in Lee S. (ed.), 'Six papers on the size distribution of wealth and income', National Bureau of Economic Research.
- Stockhammer, E. (2011), 'Wage-led Growth: An Introduction', *International Journal of Labor Research*, 3(2), 167-188.
- Widerquist, K. and Lewis, M. A. (1997), 'An Efficiency Argument for the Guaranteed Income', *The Jerome Levy Economics Institute Working Paper*, No. 212.
- Williams, CC. & Lapeyre, F. (2017), 'Dependent Self-Employment: Trends, Challenges and Policy Responses in the EU', ILO, *Employment Working Paper*, No. 228.