

발간등록번호

71-6410073-
000118-01

경기도의회 기본소득 연구포럼

경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구

2020.12.



경기도의회
Gyeonggido Assembly

제 출 문

경기도의회 의장(경기도의회 기본소득 연구포럼) 귀하

본 연구보고서를 귀 의회로부터 의뢰받은

「경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구」의 최종보고서
로 제출합니다.

2020. 12.

재단법인 바람

목 차

연구요약	1
I. 연구 배경 및 연구 개요	6
1. 연구 배경	6
2. 연구 개요	7
II. 기본소득의 개념	11
1. 기본소득의 정의 및 요건	11
1) BIKN과 BIEN의 정의	11
2) 기본소득의 요건과 특징	12
2. 기본소득의 이상적 형태와 과도기적 형태	16
1) 완전 기본소득(full basic income)	17
2) 부분 기본소득(partial basic income)	17
3) 범주형 기본소득	18
4) 참여소득	19
5) 보편수당, 사회수당	20
III. 범주형 기본소득의 유형과 의미	21
1. 범주형 기본소득 개념과 유형	21
2. 범주형 기본소득의 의미: 기본소득의 정치적 실현가능성	23
1) 범주형 기본소득의 제한적 구조	23
2) 기본소득의 실현가능성과 범주형 기본소득의 의의	25
3) 경기도 범주형 기본소득의 의미	27
IV. 국내의 범주형 기본소득 사례조사 및 분석	29
1. 인구 범주형 기본소득	29

1) 청년 기본소득	29
2) 장년 기본소득	36
3) 장애인 기본소득	39
2. 직업 범주형 기본소득	43
1) 농민기본소득	43
2) 플랫폼노동자 기본소득	53
3) 예술인 기본소득	57
3. 소결	60
V. 외국에서의 기본소득 정책/실험 제안 분석	63
1. (유사)기본소득 실험들과 정책들	63
1) 1970년대 미국 4개 지역의 연간 보장소득 실험과 캐나다 매니토바 민컴 실험	64
2) 공유부 배당 정책들	67
3) 빈곤 완화와 발전을 이끈 ‘조건 없는 기본소득’ 실험들	72
4) 새로운 복지국가를 위한 실험들	77
5) 실질적 자유와 역량강화를 위한 실험들	81
6) 기타	83
2. 기본소득 정책/실험 제안들	84
1) 가이 스탠딩의 기본소득 실험 모델 (Standing, 2019)	85
2) 말콤 토리의 기본소득 도입모델 (Torry, 2019)	89
3) 스코틀랜드 시민기본소득 파일럿 안 (Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group, 2020)	92
3. 소결	97
VI. 경기도 범주형 기본소득의 방향과 제안	99
1. 2020-22년 기본소득의 정치적 실현가능성과 경기도 기본소득의 역할	99
2. 경기도 범주형 기본소득 정책을 위한 조례 제·개정안 분석	100

VII. 결론	103
참고문헌	108

연구요약

□ 연구의 필요성 및 목적

○ 필요성

- 2008년 경제 위기 이후 기본소득은 시민의 권리를 실현하고, 사회양극화를 완화하며, 빈곤을 퇴치하고, 건전한 경제를 실현할 수 있는 대안적 정책으로 부상. 한국에서는 2016년 1월부터 성남시가 청년배당을 실시했으며, 2019년에는 경기도가 청년기본소득을 실시하면서 제한적이지만 하나의 제도가 되었음.
- 그러나 올해 들어 코로나19로 촉발된 경제적 어려움은 경기도가 재난기본소득을 지급하는 가운데 중앙정부의 ‘재난지원금’의 규모, 지급 범위, 지급 방식을 둘러싼 논쟁을 불러일으켰고, 이때 중요한 준거점이 기본소득이 되었음. 이는 전 방위적으로 일어난 소득 단절과 감소라는 ‘위험의 일반화’ 속에서 필요에 따른 보장이라는 기존의 사회보장체계가 작동하기 어려웠기 때문임.
- 이렇게 경기도라는 지방자치단체 차원에서 실시한 청년기본소득은 그 대상층에 대해 소득 보장을 한다는 고유의 의미 이외에도 전국적인 기본소득 도입에 중요한 영향을 미치고 있는 실정임. 하지만 지방자치단체는 조세권이 부재하고, 예산도 제약되어 있어서 제한적인 범위의 ‘범주형 기본소득’을 실시하고 있는 형편임.
- 이런 조건을 감안해서 범주형 기본소득을 이론적이고 정책적인 측면에서 검토하여 한편으로 경기도 범주형 기본소득의 적절한 발전 방향을 찾아내고, 다른 한편으로 전국적인 기본소득 제도로 가는 유효한 경로와 도입 방식을 모색할 필요가 있음.

- 목적: 본 연구는 범주형 기본소득의 개념과 유형, 그 의미와 한계, 국내외 사례 등을 검토하고 분석해서 경기도 범주형 기본소득 도입모델의 의미와 발전 방향을 찾아내는 것을 목적으로 함.

□ 주요내용

○ 연구내용

- 범주형 기본소득의 개념과 유형을 찾기 위한 예비 단계로 기본소득의 정의 및 다섯 가지 특징(보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금성)의 함의 분석하고, 이 속에서 완전 기본소득, 부분 기본소득, 범주형 기본소득 등 기본소득의 변종에 대한 정의 및 상호관계를 해명함.
- 이 속에서 범주형 기본소득의 개념을 특정 인구 집단에 한정하는 기본소득으로 정의하고, 현재로서는 인구 범주형 기본소득과 직업 범주형 기본소득의 두 가지 유형이 가능하다고 판단함.
- 범주형 기본소득이 기본소득의 주요한 특징인 무조건성을 실현한다는 점에서 의의가 있으나, 특정 인구 집단에 한정된다는 점 때문에 전국적인 기본소득에 못 미칠 뿐만 아니라 집단 간 갈등을 유발한 가능성도 있다는 점을 확인했음.

○ 조사결과 : 국내외 사례

- 1960년대부터 현재까지 전 세계적으로 벌어진 기본소득 혹은 유사 기본소득 실험과 정책을 몇 가지 유형으로 나누어 정리함. 미국과 캐나다에서 실시된 연간보장소득 및 민컴과 같은 유사 기본소득 실험, 알래스카 영구 배당과 같은 공유부 배당 모델, 빈곤 완화와 발전을 위한 저개발국의 기본소득 실험, 핀란드의 사례와 같은 복지국가 개혁을 위한 실험 등이 있음.

- 최근까지 기본소득의 실시를 염두에 둔 포괄적인 기본소득 실험 제안과 기본소득 도입 모델을 분석하여 한국에 적용할 수 있는 시사점을 얻고자 함. 기본소득의 원칙을 버리지 않되, 점진적인 방식으로 기본소득을 도입할 수 있는 조건과 모델에 대한 시사점을 얻음.
- 한국에서 실시되거나 제안되고 있는 기본소득 정책을 범주형 기본소득의 틀을 가지고 분석. 인구 범주형 기본소득으로 청년 기본소득과 장년 기본소득 정책과 제안이 있음. 직업 범주형 기본소득으로 농민기본소득, 예술인기본소득, 플랫폼노동자 기본소득이 있음.
- 경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례, 경기도 청년기본소득 지급 조례, 경기도 재난기본소득 지급 조례, 경기도 플랫폼노동자기본소득 지급 조례안 등을 분석했음.
- 이를 통해 여러 가지 한계에도 불구하고 지방자치단체가 취할 수 있는 선택지는 범주형 기본소득 이외에는 없다는 결론을 내렸음.

□ 연구결과

- 연구결과(요약) : 범주형 기본소득의 개념과 유형, 그 의미와 한계에 대해 연구하고 기존의 경기도 기본소득 관련 조례를 검토함. 범주형 기본소득은 지방자치단체가 취할 수 있는 최대치의 정책이지만 한계도 분명함. 따라서 경기도는 기존 정책을 최대한 확대하는 노력을 하는 한편 전국적인 기본소득이 도입될 수 있도록 여론을 환기하고 모델이 되며, 지지를 확대할 수 있는 방안을 별도로 찾아야 함.

○ 정책제언

- ① 경기도 범주형 기본소득을 지방자치단체 차원에서 최대한 확대하는 방안을 마련해야 함.
 - 범주를 구획하는 과정에서 최대한 도민의 요구를 반영해야 함. 이는 범주형 기본소득 도입으로 인해 생길 수 있는 부정적 효과를 막기 위해 필수적인 일임.
 - 범주형 기본소득을 실시할 때 시작은 제한된 범위에서 시작하더라도 확대 방향을 추구해야 하며, 보장 금액도 늘리는 방향을 잡아야 함. 이를 위해 가용한 예산을 확보하기 위한 노력이 필요함. 여기에는 예산 조정 및 새로운 예산 확보 방안이 있음.
 - 최근까지 추진된 경기도 기본소득 관련 토론회 특히, 주기적인 공론화 조사 등과 같이 최대한 공감대를 확보하기 위한 노력이 계속되어야 함.
- ② 경기도 범주형 기본소득이 전국적인 기본소득 제도로 가는 디딤돌 역할을 하기 위한 노력이 필요함.
 - 경기도 범주형 기본소득을 통해 기본소득의 정당성, 필요성, 현실성 등을 입증하고 널리 알리는 것을 통해 전국적인 차원에서 기본소득에 우호적인 여론을 만들어야 함.
 - 타 지자체가 경기도와 유사한 범주형 기본소득을 도입하도록 자극하고 기본 모델을 제공하기 위한 협력 사업이 강화되어야 함. 이는 지방 분권 시대를 맞이하여 지방자치단체의 위상과 권한을 강화하는 작업과 궤를 같이 함.
 - 경기도 기본소득이 복지와 경제의 결합 모델이라는 것, 특히 지역화폐의 사용이 가지는 의미를 분명히 하여, 여론뿐만 아니라 실질적인 지지세력이 구축될 수 있도록 해야 함. 지역화폐의 발전 방향에 대해서는 별도의 연구가 필요함.
- ③ 제도로서는 범주형 기본소득이 지방자치단체가 실시할 수 있는 최대치이지만, 이와 별개로 제대로 된 기본소득 실험을 할 수 있음. 이는 범주형 기본소득에 대한 지지뿐만 아니라 전국적 기

본소득으로 가는 데 의미 있는 과정이 될 수 있음.

- 현재 설계가 완료되어 실시가 예정된 농촌 기본소득 실험이 제대로 될 수 있는 제도적, 정치적 뒷받침이 필요함.
- 이 농촌 기본소득 실험은 좁은 의미의 기본소득 실험이 아니라 생태적 전환까지를 염두에 둔 더 큰 의미가 있을 수 있음. 이를 위해 사회 개혁에 대한 전반적인 청사진을 그리는 연구 작업이 필요함.

Ⅰ. 연구 배경 및 연구 개요

1. 연구 배경

2008년 경제 위기 이후 기본소득은 시민의 권리를 실현하고, 사회양극화를 완화하며, 빈곤을 퇴치하고, 건전한 경제를 실현할 수 있는 대안적인 정책으로 부상했다. 특히 2016년 스위스 국민투표와 2017-18년의 핀란드 실험은 아이디어로서의 기본소득에 대한 철학적 논의를 넘어서서 구체적인 정책으로 실현될 수 있는 (불)가능성을 제기했다.

이런 상황 속에서 한국에서는 2016년 1월부터 성남시가 청년배당을 실시했으며, 2019년에는 경기도가 청년기본소득을 실시하면서 기본소득은 훨씬 더 현실적인 정책이자 쟁점이 되었다.

올해 들어 코로나19로 촉발된 경제적 어려움은 ‘재난지원금’의 규모, 지급 범위, 지급 방식 등을 둘러싼 논쟁을 불러일으켰는데, 이때 중요한 준거점이 기본소득이었다. 코로나19로 인한 경제적 어려움은 모든 산업과 직종을 망라하여 전 방위적으로 소득 단절 및 감소를 가져오는 ‘위험의 일반화’라는 특징을 지녔다. 이 때문에 필요에 따른 보장이 라는 기존의 사회보장체계가 작동하기 어려웠다. 또한 방역을 위해 경제 활동을 중단하거나 축소해야 했기 때문에 노동 연계와 같은 조건부 방식도 뒷전으로 밀릴 수밖에 없었다.

중앙정부 차원에서의 논의와 별개로 지방자치단체는 기본소득과 기본소득 정신의 수용에 훨씬 더 적극적이다. 이는 한편으로 청년기본소득을 이미 실시하고 있고, 이번 코로나19 위기 속에서 재난기본소득을 지급한 경기도의 영향도 있으며, 다른 한편으로 중앙정부보다 국민에게 더 밀착되어 있어서 현실 변화를 빨리 파악했기 때문이기도 하다.

하지만 지방자치단체는 조세권이 부재하고, 예산도 제약되어 있어서 포괄적이고 완전한 기본소득을 실시하기 어려운 형편이다. 이에 따라 제한된 범위에서 실시하는 범주형 기본소득에 대한 관심이 높아지고 있다.

범주형 기본소득은 포괄적이고 완전한 기본소득에 여러 가지 면에서 미치지 못하는 것이다. 하지만 기본소득이 패러다임의 커다란 전환이라고 할 때 짧은 시간 내에 그것도 단번에 이루어지기는 어렵다는 점을 감안하면 범주형 기본소득은 ‘개척자’로서의 의미를 지닐 수 있다. 특히 지방자치단체에서 범주형 기본소득을 실시할 경우 한편으로 당장의 경제적, 복지적 요구를 충족시키면서도, 다른 한편으로 기본소득이 가지고 있는 장점 그리고 실시할 경우 나타날 수 있는 문제점을 파악할 수 있는 기회를 준다는 점에서 의미

가 있다.

2. 연구 개요

범주형 기본소득은 그 명칭에서 알 수 있듯이 기본소득 아이디어 혹은 완전한 기본소득에서 파생한 변종(variant)의 하나이다. 따라서 이 연구는 기본소득의 개념에 대한 종합적 이해에서 출발한다(II장 기본소득의 개념). II장 1절에서는 기본소득의 정의 및 요건을 다룬다. 기본소득의 정의 및 요건을 확인함으로써 기본소득의 정당성과 현실성을 확인하고 기본소득이 지향하는 바를 드러낼 뿐만 아니라 범주형 기본소득을 비롯한 여러 변종의 위상을 드러낼 수 있을 것이다.

두 번째 절에서는 기본소득의 여러 변종을 다룬다. 우선 아이디어로서의 기본소득에 가장 가까운 완전 기본소득, 정치공동체의 모든 구성원에게 낮은 액수를 지급하는 부분 기본소득, 특정 인구 집단에게 지급하는 범주형 기본소득을 검토하고 정의한다. 다음으로 기본소득은 아니지만 부분적으로 특징을 공유하고 있는 현금 이전(cash transfer)인 참여소득과 보편수당을 다룬다. 참여소득은 '사회적으로 의미 있는 활동'이라는 조건성을 부여한다는 점에서 기본소득과 차이가 있지만, 바로 이 점 때문에 범주형 기본소득을 설정할 때 어떤 함의를 줄 수 있다. 보편수당은 기존 복지국가에 도입되어 있는 정책으로 특정 인구 집단에게 주는 무조건적 급여라는 점에서 범주형 기본소득과 유사성을 가지고 있다. 다만 보편수당은 그 자체로 완결적인 정책으로 볼 수 있지만, 범주형 기본소득은 완전 기본소득을 지향하는 과도기적 정책이라는 점에서 설정 근거가 다르다고 할 수 있다.

III장에서는 범주형 기본소득의 유형과 특징을 다룬다. 1절에서는 먼저 범주형 기본소득의 개념 및 등장 배경을 다룬다. 특정 정치공동체의 모든 구성원에게 주는 기본소득과 달리 특정 집단에게만 주는 범주형 기본소득이 등장한 배경은 III장 2절에서 검토하겠지만 실현가능성에 있다. 다시 말해 포괄적이고 완전한 기본소득을 단번에 실시하는 것이 정치적, 경제적, 심리적 요인 등에 의해 쉽지 않다고 판단하고, 일종의 실험이자 파일럿으로서 기본소득의 유용성과 현실성을 확인하려는 의도에서 범주형 기본소득이라는 개념이 등장했다. 다음으로 현실에서 설정 가능한 범주형 기본소득 유형 2가지를 검토한다. 하나는 인구 범주형 기본소득이며, 다른 하나는 직업 범주형 기본소득이다.

III장 2절에서는 정치적 실현가능성으로서의 범주형 기본소득의 특징과 의미를 검토한다. 새로운 패러다임으로서의 포괄적인 기본소득을 실현하는 데 두 가지 걸림돌이 있다고 할 수 있다. 하나는 상당한 규모의 재원, 예를 들어 GDP의 25퍼센트 정도를 새로운

방식으로 마련할 뿐만 아니라 개인들의 자율적인 판단 하에 소비되어 경제적으로 순환하게 하는 기본소득 제도는 전인미답의 길이라 할 수 있다. 따라서 누구도 쉽게 실행에 동의하거나 결정을 내리기 어렵다. 따라서 좀 더 작은 규모로 기본소득의 유용성과 현실성을 확인할 수 있다면 충분히 활용할 가치가 있다. 다른 하나는 기본소득이 공유부에 대해 모두가 가지고 있는 몫을 분배한다는 정당성이 있음에도, 현대 사회의 지배적인 노동윤리 및 호혜성의 논리로 인해 아직 이러한 정당성이 충분히 받아들여지고 있지 않다는 점이다. 범주형 기본소득은 무조건적 급여를 받을 만한 특정 인구 집단을 설정하거나, '사회적으로 의미 있는 활동'을 하나 이에 걸맞은 충분한 보상을 받지 못한다고 인정되는 직업 집단에 대해 기본소득 제도를 실시함으로써 기본소득이 실현될 수 있는 조건을 형성하려는 시도에서 나온 것이다.

범주형 기본소득의 의미를 이렇게 본다 하더라도 범주형 기본소득 자체가 실현되는 데도 최소한 두 가지 걸림돌이 있을 수 있다. 하나는 아동(아동수당)과 노인(기초연금)과 같이 기존에 보편수당을 받을 자격이 있는 인구 집단 이외의 집단으로 범주형 기본소득을 확장할 경우, 예를 들어 청년기본소득을 실시할 경우 여기에 적합한 정당성 논리가 필요하다. 이 경우 현재 생각할 수 있는 정당성 논리는, 예를 들어 '오늘날 한국에서 청년층은 여러 가지 면에서 어려움에 처해 있기 때문에 사회가 도움을 주어야 한다'이거나 '청년은 사회의 미래이기 때문에 투자해야 한다' 같은 것이 될 수 있다. 하지만 두 경우 모두 청년층에 대한 '지원'이 필요하다는 근거는 될 수 있어도 권리로서의 기본소득을 정당화하는 데는 부족하다고 할 수 있다. 다른 하나는 농민 기본소득이나 예술인 기본소득처럼 특정 직업 집단에게 범주형 기본소득을 지급할 때 등장하는 난점이다. 이때도 청년 기본소득의 경우와 마찬가지로 이들 집단이 어려움에 처해 있다거나 (미래가 아니라) 현재 사회적으로 의미 있는 활동을 하고 있다고 말할 것이다. 이때 발생하는 문제는 거의 모두가 어려운 오늘날 왜 특정 집단에게 먼저 기본소득을 지급해야 하는가를 설명하고 설득하는 것이다. 이럴 경우 누가 더 어려운지를 경쟁하는, 희생자 프레임이 작동하게 되며, 여기서 권리로서의 기본소득의 정당성은 뒷전으로 밀릴 것이다.

이런 점을 염두에 두면서 범주형 기본소득 자체를 실현하고 포괄적인 기본소득의 실현으로 가는 데 중요한 디딤돌 역할을 하기 위해서는 정치적 실현가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 좁은 의미에서의 기본소득에만 집중해서는 안 되며, 한국 사회가 더 민주적이고 더 평등하며 더 생태적으로 변화할 수 있는 청사진을 제시하면서, 이 속에서 정치적 실현가능성을 도출해야 할 것이다. 또한 어떤 일을 하고 있건, 어떤 집단에 속하건 모두가 시민으로서 권리가 있다는 점을 확인할 수 있어야 한다.

IV장은 국내에서 실시하고 있거나 제안되어 있는 여러 범주형 기본소득을 분석한다. 이 분석은 각각의 범주형 기본소득의 안팎에서 이루어질 것이다. 앞서 말한 것처럼 범주형 기본소득은 기본소득으로서 여러 가지 난점이 있다. 그럼에도 우리가 범주형 기본소

득을 검토하고 실시하려는 것은 이런 개념을 낳은 시대적 상황과 요구가 있기 때문이다. 각각의 범주형 기본소득을 밖에서 분석한다는 것은 한국 복지국가의 전반적인 상황을 검토한다는 것이다. 각각의 범주형 기본소득을 안에서 검토한다는 것은 인구 집단이건 직업 집단이건, 이들이 처한 조건과 역할을 확인한다는 것이다. 여기에 덧붙여 한국 사회에서는 특정 집단이 자기 집단에 해당하는 기본소득을 '자생적으로' 주장하는 상황이다. 경우에 따라 적절하지 않는 개념과 논리 속에서 이런 주장이 나오긴 했지만 우리가 주목해야 하는 것은 왜 특정 집단에 대한 소득 보장이 기본소득이라는 이름으로 제안되고 있는가이다. 이는 한국 복지국가 전반에 대한 검토 속에서도 도출될 수 있지만, 현재 한국 사회에서 복지 제도는 여전히 선별적이고 잔여적인 어떤 것이라는 인상을 강하게 풍기면서 실시되고 있다. 이런 점을 고려하면 특정 집단이 자생적으로 범주형 기본소득을 주장하는 것은 무조건성, 보편성, 권리 등의 의미를 담고자 하기 때문인 것으로 보인다. 이런 대중적 인식의 상황을 제대로 포착하는 게 중요한 일이다.

V장에서는 그동안 국외에서 실시되었던 기본소득 실험 그리고 최근에 제안되고 있는 기본소득 정책안에 대한 검토를 수행한다. 최근 십 년 사이에 전 세계적으로 여러 곳에서 벌어진 기본소득 실험(나미비아, 인도, 핀란드 등등)은 기대와 실망을 동시에 낳았다. 새로운 패러다임으로서의 기본소득이 실험된다는 것 자체가 기대를 낳았을 뿐만 아니라 그 결과도 기본소득의 여러 효과를 보여줄 만한 것이었다. 하지만 실험은 두 가지 면에서 한계가 있다. 하나는 실험 자체가 정치적 대립과 갈등 속에서 실시된다는 것이다. 실업자만을 대상으로 그것도 매우 한정된 인원과 기간 속에서 실시되었을 뿐만 아니라 기본소득의 특정 효과, 즉 노동 유인을 주된 실험 쟁점으로 삼은 핀란드 실험이 대표적인 예이다. 실험을 이렇게 할 경우 실험 결과가 편향될 수 있을 뿐만 아니라 기본소득에 대한 포괄적인 논의보다는 좁은 범위의 쟁점만을 다루게 된다. 게다가 핀란드의 경우에는 실험 기간 내에 새로운 정책으로 실험에 개입하는 상식 밖의 일까지 벌어졌다. 다른 하나는 실험은 현실 세계를 축소해서 보여줄 수 있는 소우주일 가능성보다는 부분에 불과하다는 것이다. 기본소득 정책의 유용성과 현실성을 제대로 보기 위해서는 급여 및 지출 뿐만 아니라 사회적으로 재원을 어떻게 마련하는가도 보아야 하는데, 실험으로는 이것이 아예 불가능하다. 따라서 어떻게 보더라도 기본소득 실험은 반쪽짜리 실험에 그칠 수밖에 없다.

그럼에도 지금까지 실시된 실험은 기본소득의 유용성을 어느 정도 검출할 수 있게 해주었을 뿐만 아니라 기본소득을 둘러싼 다양한 찬반 논의가 어떻게 벌어지는가를 현실에서 보여주었다는 의미가 있다. 따라서 기존 실험의 결과와 의미를 검토하는 것은 우회할 수 없는 일이다.

코로나19로 더 촉진되긴 했지만 최근 2-3년 사이에 기본소득은 실시를 위한 정책으로 발사대에 오르려 하고 있다. 각국이 처한 상황이 조금씩 다르긴 하지만 기존 사회보장

제도의 한계, 기술 변화와 일자리의 미래, 불평등 해소와 사회 통합 등이 기본소득 정책 제안의 밑바탕에 깔려 있는 키워드이다. 이런 정책 제안들이 가지는 의의는 해당 사회의 현재 제도의 개혁 전망 속에 기본소득 정책을 놓는다는 것이다. 우리가 범주형 기본소득을 고안하고 실시하고자 하는 것도 같은 맥락이라고 한다면 다른 나라에서 제안된 정책들을 검토하는 것도 함께 가야 하는 일이다.

마지막 6장에서는 경기도 범주형 기본소득의 방향을 설정하고 구체적 정책으로 실현되기 위한 제언을 한다. 이를 위해 먼저 지금의 정세와 정치의 의제를 점검한다. 이렇게 넓은 시야 속에서 범주형 기본소득으로서의 경기도 기본소득을 검토하는 일이 필요한 것은 경기도 기본소득은 지방자치단체 차원의 기본소득이라는 의미뿐만 아니라 전국적인 기본소득 도입으로 가는 경로에서도 주요한 의미가 있기 때문이다.

경기도는 이미 24세 연령층을 대상으로 한 청년 기본소득을 실시하고 있으며, 농민 기본소득의 실시를 검토 중이다. 청년 기본소득의 경우 실시 과정에서 나타난 난점과 문제점을 해결하고 보완할 필요가 있을 것이며, 검토 중에 있는 농민 기본소득은 쟁점들을 다시금 확인하고 실현을 위해 다듬는 작업이 필요할 것이다. 이와 더불어 포괄적인 기본소득으로 가는 데 범주형 기본소득의 의미를 확인하는 일 그리고 전국적인 수준에서 기본소득이 실시된다 하더라도 지방자치단체 수준에서 범주형 기본소득을 유지할 필요성에 대한 검토가 요구된다. 여기에는 조례의 개정과 제정의 필요성도 포함될 것이다.

II. 기본소득의 개념

1. 기본소득의 정의 및 요건

1) BIKN과 BIEN의 정의

기본소득한국네트워크(Basic Income Korean Network, BIKN)는 정관 제2조에서 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득”으로 정의한다.

기본소득의 도입을 전 지구적 차원에서 논의하고 노력하기 위해 만들어진 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)는 기본소득을 ‘자산조사나 근로조사 없이 모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로 지급되는 주기적 현금’으로 정의한다. 기본소득지구네트워크는 이러한 정의로부터 도출되는 기본소득의 특징 5가지(정기성, 현금성, 개별성, 보편성, 무조건성)를 다음과 같이 설명한다.

- ① 정기성: 급여가 일시금으로 주어지는 것이 아니라, 주기적인 간격으로 (예를 들어 매달) 지급되는 것을 말한다.
- ② 현금성: 기본소득을 받는 사람이 무엇을 소비할 것인가를 결정할 수 있도록 적절한 교환수단으로 지급되는 것을 말한다. 현물급여(예를 들어 음식 혹은 서비스)나 특정 용도의 소비에 한정되는 바우처로 지급되어서는 안 된다.
- ③ 개별성: 개인 단위로 지급되어야 한다. 예를 들어 가구 단위로 지급되어서는 안 된다.
- ④ 보편성: 자산조사 없이, 모두에게 지급되어야 한다.
- ⑤ 무조건성: 근로 요건이나 근로의지를 입증하는 요건 없이 지급되어야 한다.

기본소득한국네트워크의 정의는 기본소득의 정당성과 분배 방식을 분명하게 드러낸다. “인류 모두의 것인 자연적 기초로부터 흘러나온 수익”인 자연적 공유부와 “누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익”인 인공적 공유부는 모두에게 속할 뿐만 아니라 무조건적으로 개별적으로 할당되어야 하는 것이다(금민, 2020: 11). 이때 기본소득은 사전적 분배로서 사회 배당이라고 할 수 있다(스텐딩, 2018: 39, 46-48).

2) 기본소득의 요건과 특징

기본소득지구네트워크의 정의 및 다섯 가지 특징은 기본소득의 현실적 의미와 지향 그리고 기본소득 실현 전략 수립에 준거점이 된다.

우선 기본소득의 ‘기본’이란 1차적으로 ‘기본적인 경제 보장’을 제공한다는 의미이다. 기본적인 경제 보장에는 소득 이외에도 주거, 교육, 의료 등의 사회서비스도 포함된다. 이렇게 보면 기본소득은 넓은 의미의 기본적 경제 보장의 일부이다.

이로부터 기본소득의 충분성 혹은 적정한 금액이라는 쟁점이 나온다. 이와 관련해서 다양한 입장이 있으나 ‘기본적인 경제 보장’이라는 관점을 취한다면 ‘빈곤선(생활에 필요한 최소 소득 수준) 이상’의 수준이어야 할 것이다. 아래에서 다시 다루겠지만 이런 정도의 금액 이하의 기본소득을 우리는 부분 기본소득이라고 할 것이다.

‘기본’의 또 다른 의미는 기본소득을 권리로 보는 것이다. 이는 국가가 임의로 급여를 중단할 수 없다는 의미와 더불어 정치공동체의 구성원으로서 가지고 있는 다른 권리가 행사될 수 있는 토대가 되는 권리라는 점도 드러낸다¹⁾

기본소득의 정의 요건으로서 첫째, 기본소득이 모두에게 지급된다는 의미에서 보편성은 이상적으로는 지구에 살고 있는 모든 인간에게 해당할 수 있겠지만, 현실에서는 특정 사회, 지역, 국가 등에 ‘상시 거주하는 모든 사람’을 의미한다고 할 수 있다. 이는 현대 사회에서 국민국가의 구성원, 즉 시민에 ‘합법적 거주자’를 더한 것이다. 보편성의 구체적인 지표는 ‘모두에게’ 주어지는가, ‘특정 집단’에 한정되는가로 구성된다. 이런 정의와 판별은 두 가지 긍정성이 있는데, 하나는 특정 시점에 해당 사회, 지역, 국가를 실질적으로 구성하고 운영하고 참여하는 사람들을 포괄한다는 것이며, 다른 하나는 권리로서의 기본소득이 시민의 권리에 한정되는 것이 아니라 인간의 권리라는 것을 드러낸다는 점이다.

또한 기본소득의 보편성은 기본소득의 원천이 공유부로부터 기원한다는 점에서 중요하다. 기본소득이 공유부에 대한 지분권을 가지고 있다는 것은 누구나 자신이 속한 공동체의 공동자산에 대해 동등한 지분을 가지고 있으므로 이를 향유할 권리가 있다는 것이다 (노호창, 2020). 지구적(地球的) 차원에서는 인간은 누구나 모든 인류의 공동자산에 해당

1) 한나 아렌트는 망명자였던 자신의 경험에 기초하여 개인들이 권리를 가지기 위해서는 인간 이상이 되어야 한다고 말한다. 다시 말해 특정한 시민적, 정치적, 사회적 권리를 가지기 위해서는 “권리를 가질 권리” 같은 게 있어야 하며, 이는 정치공동체에 속하는 것과 같다. 기본소득은 현대 사회에서 한나 아렌트가 말하는 “권리를 가질 권리”와 유사한 위치를 차지한다고 할 수 있다. 즉 정치공동체에 실질적으로 속하고 참여하기 위해서 기본소득이라는 물질적 보장이 필요하기 때문이다(아렌트, 2006; 데 구이어 외, 2018).

하는 지구에 대해 생태적으로 균등한 지분을 가지고 있다는 것이고, 국가적 차원에서 본다면, 좋은 교육, 삶의 질 향상, 환경 개선, 연대의식 고취, 정의 고양, 범죄와 폭력 철폐, 빈곤 퇴치, 진정한 자유와 존엄성 확보와 같은 인간 조건의 보장을 위해서, “모든 사람은, 출신·인종·성별·연령·기혼여부·사회경제적 지위에 관계없이, 누구나 국부(國富)에 참여할 권리로써 자신의 삶에 반드시 필요한 것을 준비하기 위해 충분히 가능한 수단이 되는 소득을 받을 권리”를 가지고 있고 이러한 권리가 바로 기본소득이라는 것이다(Suplicy, 2008: 7; 노호창, 2020: 154에서 재인용). 노호창(2020)은 이에 대해 “기본소득의 본질이 공동체 구성원 자격에서 비롯되는 지분을 받을 권리라는 관점에서는 동등한 구성원의 자격이 있다면 모든 구성원 개인은 무조건적으로 차등없이 지분권의 실현 형태로 동일한 일정 금액의 소득을 지급받을 것을 권리로 인정받는 것이 가능”하다고 주장하며, 이러한 지분권적 권리는 “선거권을 통해서 정치적 영역에서는 공동체 구성원이 1인 1표를 보장받고 있으므로 공동체 구성원 자격에서 나오는 지분권의 동일한 크기만큼의 정치적 실현을 경험”하고 있다고 논증한다(노호창, 2020: 155). 이로부터 기본소득은 “공동체 구성원 자격에 기초한 지분권의 사회적 경제적 영역에서의 실현”으로서, 이러한 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권은 “1948년 제헌 헌법에서는 근로자의 이익 균점권(공동체 구성원 자격에 기초한 기여분의 배분권)을 규정한 바도 있었기 때문에 기본소득이 결코 낮은 개념은 아닌 것”으로 설명한다(노호창, 2020: 155). 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권은 기본소득의 보편성을 구성한다.

둘째, 기본소득이 개별적으로 지급된다는 것은 모든 구성원이 동등자라는 원칙을 표현할 뿐만 아니라 경제적 삶의 현실적 형태인 가구 혹은 가족과 관련해서 특정 유형을 선호하거나 차별하지 않는다는 의미이다. 이는 기본소득이 근대적 삶의 지향인 개인의 자율성을 뒷받침한다는 것이다.

또한 법적인 측면에서 보면, 가구 단위의 급여는 일괄 지급된 총액을 가구 내부의 구성원에게 분배하는 후속 절차를 요하게 된다. 이 과정에서 가구의 가장과 여타 가구 구성원 간의 형평성 논란이 발생할 수 있으며 특히 배우자 간의 상호관계에 따라 혼인 및 가족제도가 기초를 두어야 하는 헌법상 양성평등의 가치를 훼손할 수도 있다(서정희, 노호창, 2020). 동시에 시민권의 구현이라는 측면에서도 가구 단위 급여는 개인의 권리성을 약화시킨다(서정희, 노호창, 2020).

정책적 측면에서 기본소득의 개별성(개인 단위) 원칙은 기존 사회보장·사회복지정책의 운용에 있어서 사회보험이나 보편수당 등은 개인 단위로 지급되지만, 공공부조 급여의 경우 가구 단위를 기준으로 하고 있어, 개인 단위 지급성이라는 특징은 기본소득을 공공부조 정책들과 차별화시키는 특성이기도 하다.

셋째, 기본소득의 무조건성은 조건이 없이 지급된다는 것을 의미한다. 기본소득의 특성에서 가장 중요한 요건이자 기본소득을 여타의 제도들과 구분짓는 표지이기도 하다.

그러나 어떤 조건이 없을 때 무조건성을 충족시켰다고 보아야 하는지에 대해서는 이견들이 존재한다. 이러한 혼선의 시작은 기본소득지구네트워크가 기본소득의 특징을 설명하는 웹페이지에서 보편성을 ‘자산조사 없이’라는 수식어를 동반하여 설명함으로써 이러한 오해의 여지를 제공한 측면이 있다. 판 파레이스와 판데르보흐트(2018)는 기본소득지구네트워크의 입장처럼 자산조사를 무조건성의 판단 지표가 아니라 보편성의 지표로 설명한다. 이와 달리 토리(2020)는 무조건성을 더 광범위하게 판단한다. 소득과 고용지위와 같이 영향을 미칠 수 있고, 급여 체계에서 조건을 충족시켰는지 여부를 알기 위해 조사가 요구되는 조건성과, 연령과 같이 영향을 미칠 수 없고, 급여 체계에서 조건을 충족시켰는지 여부를 알기 위해 조사가 요구되지 않는 조건성으로 구분하여 2가지의 조건성을 제시한다. 그러므로 토리(2020)의 무조건성에는 인구학적 범주(연령 등)로 제한하는가 여부도 포함되어, 자산조사, 고용지위 조사, 연령 조건 등이 포함된다. 토리의 구분에 의하면 청년기본소득은 무조건성을 충족시키지 못하는 것이다.

이러한 구분은 개념적 엄밀함을 떨어뜨린다. 물론 무조건성과 보편성은 개념적으로 중첩되는 부분이 존재한다. 그렇다고 하여 자산조사를 보편성 미충족이라고 판단하는 방식은 실제로 그 어떤 조건이 부여되는 순간, 대상이 제한적이 되기 때문에 모든 조건적 제도가 보편적이지 않은 제도가 되고, 이는 하나의 조건으로 두 가지 특성을 충족시키지 못하는 것으로 판단하게 된다. 어떤 제도의 주요 특성을 규정하고, 이를 근거로 그 제도의 속성을 판단하는 일은 단순히 학문적인 개념 규정이나 판별에 그치는 것이 아니다. 제도의 이상적인 상을 설정하고, 그 이상적인 측면에 어떤 점에서 부족하고, 어떤 지점을 개선해야 하는지에 대한 기준 혹은 근거가 된다는 점에서 실천적이고 정책적인 함의를 갖는다. 이런 점을 고려한다면 보편성과 무조건성은 급여 대상과 급여 수급 조건이라는 측면에서 구분하는 것이 보다 명확하다. 많은 기본소득 이론가들과 기본소득한국네트워크는 기본소득지구네트워크와 입장을 달리 한다. 기본소득의 많은 주요 논자들은 자산조사 없음을 대부분 무조건성으로 설명하고 보편성을 특정 인구 집단을 제외하고 있지 않는 점을 들어 설명한다. 기본소득한국네트워크는 보편성은 ‘모든 구성원에게’, 무조건성은 ‘자산 조사나 노동 요구 없이’로 정의하고 있다. 보편성은 급여 대상이라는 측면에서 누구를 대상으로 하는가를 기준으로, 무조건성은 급여 수급 조건이라는 측면에서 급여 수급 자격을 판단할 때 조건을 부과하는가를 기준으로 하는 것이 보다 명확하다. 보편성 요건에서 살펴본 것처럼 보편성은 대상이라는 측면에서 정치공동체 내의 구성원 모두를 대상으로 하는가 아닌가에 해당하는 요건이고, 무조건성은 그 대상에 대해 추가적인 수급 조건을 부여하는가로 구분할 수 있다. 이런 기준을 적용하면 무조건적이지만 청년에게 한정되거나, 무조건적이지만 아동이나 노인에게 한정되는 아동수당, 자산조사 없는 기초연금 등은 무조건성은 충족시키지만, 보편성을 충족시키지 못하는 제도로서 기본소득과 구분된다. 그런 의미에서 보편성과 무조건성은 순차적인 판단 지표이다.

이 입장에서 무조건성을 보다 엄밀하게 규정하는 것은 가이 스탠딩이다. 가이 스탠딩

은 공유부에 대한 문제의식이 명확하고 보편성을 모든 구성원에 대한 공유부 배당으로서의 성격을 명확히 한다. 그리고 무조건성을 다음의 3가지 하위 지표로 구성한다. 기본소득의 무조건성이란 첫째, 소득 조건(자산조사)이 없어야 하고, 둘째 지출 조건이 없어야 하며, 셋째, 행위 조건이 없어야 한다는 것을 의미한다(스탠딩, 2018: 22-23). 자산 조사가 없다는 것은 현재의 소득 상황이나 재산 정도가 어느 수준 이하라는 것을 입증할 필요가 없거나 이런 상황이 자신의 '잘못'이나 '책임'이 아님을 증명할 필요가 없다는 것이다. 지출 조건이 없다는 것은 기본소득으로 받은 돈을 언제, 어디에, 어떻게 쓸 지를 수급자의 선택에 맡긴다는 것이다. 이런 점에서 기본소득은 현물 급여(재화와 서비스) 혹은 바우처 등과 다르고, 구직활동지원금 등의 사용처 제한이 있는 현금 급여와도 다르다. 행위 조건이 없다는 것은 기본소득을 받기 위해 어떤 일이나 노력을 해야 하는지 등을 할 필요가 없다는 것이다. 무조건성의 행위 조건은 기본소득 실현 전략 수립에서 제출된 범주형 기본소득과 참여 소득에 대해 그 의미를 파악할 수 있는 중요한 준거점이 된다. 이에 대해서는 후술한다.

넷째, 정기성은 1회성 지급에 그치지 않고 일정 기간을 두고 정기적으로 지급되는 특성을 의미한다. 정기성의 의미는 기본소득 급여의 간격, 빈도 또는 기간과 관련이 있다(De Wispelaere, 2015: 55). 정기성은 세분하면 두 가지 의미를 지닌다(서정희, 노호창: 2020). 하나는 기본소득 급여의 간격이라는 측면에서 일정한 간격으로 지급된다는 것을 의미한다. 소득보장 급여에서 정기성은 노동의 대가로서의 급여를 받는 간격, 방세·전기세·수도세·가스비·통신비 등의 이용료의 지불 간격, 카드 결제, 교육비 등의 비용을 지불하는 주기 등 생계를 유지하는 시간 단위와 밀접한 관련이 있다. 소득보장 급여가 일정한 시간 간격을 유지하며 지급된다는 정기성은 생계를 꾸리고 계획하고 유지하는 생활의 예측가능성이라는 측면에서 중요한 특성이다(스탠딩, 2018: 23). 현대인의 삶은 대개의 지역에서 월 단위로 돌아간다. 경제적 삶이 월 단위로 돌아간다는 말 자체는 훨씬 더 심원한 의미가 있다. 정기성이란 경제 주체들에게 무엇보다 예측가능성을 주는 것이며, 예측 가능성을 준다는 것은 삶의 자율적 구성의 토대가 된다.

정기성의 다른 하나는 기본소득 급여의 빈도 또는 기간이라는 측면에서 일시금이나 일회성이 아니어야 하고, 동시에 지속적으로 중단 없이 지급되어야 한다는 것을 의미한다(토리, 2020). 이런 의미에서 정기성의 두 번째 특성은 지속성을 의미한다(서정희, 노호창: 2020). 이 특성은 1회성 지급인 기초자산 등과 구분되는 특성이자, 동시에 삶의 자율적 구성의 토대가 되는 예측 가능성을 담보하기 위한 전제이기도 하다.

끝으로 현금성은 지급을 받는 대상자가 스스로 소비와 투자의 내용을 자유롭게 결정할 수 있도록 재화나 서비스가 아닌 현금으로 지급됨을 의미한다(서정희, 노호창: 2020). 국가가 제공하는 사회보장 급여의 종류는 크게 현물급여(재화와 서비스)와 현금급여로 대별된다. 현물급여는 「국민기초생활보장법」 이전의 「생활보호법」 하에서 생계보호의 급

여가 현금이 아니라 연탄이나 쌀과 같은 재화로 지급되거나, 의료서비스 혹은 교육서비스와 같이 제공되는 형태가 서비스인 경우를 의미한다. 현물급여와 현금급여는 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 모든 사회보장 제도가 현금급여로만 제공되거나 현물급여로만 제공될 수는 없다. 교육이나 의료, 고용보장의 주요 수단은 현금급여보다는 현물급여(서비스)가 공공성과 보장성 측면에서 더 우월하다. 그러나 소득보장을 위한 급여는 소비의 편의와 수급권자의 개별적 효용이라는 측면에서 현금급여가 더 효과적이다(서정희, 2017). 여기에 더해 현금성은 어느 정도 발달한(가능하면 투명한) 시장이 있다는 것을 말한다. 이 때문에 일부 논자들은 기본소득 지지자들이 기존의 모든 사회 복지를 없애고 시장에서 구매하는 것을 바꿀 것이라고 비난하기도 한다. 하지만 앞서도 말했듯이 기본소득은 ‘기본적인 경제 보장’의 일부이다. 서비스나 현물 형태의 보장은 그 자체로 필요하고 의미 있는 일이다. 이런 점에서 기본소득은 말 그대로 소득이다(스탠딩, 2018: 41).

현금성과 관련하여 경기도 청년기본소득이나 재난기본소득, 긴급재난지원금이 지역화폐로 지급되면서 이것이 현금성 원칙을 위배하는가에 대한 논란이 제기되고 있기도 하다. 특히 지역화폐를 바우처라는 용어로 언급하기도 한다. 그러나 지역화폐는 바우처가 아니다. 바우처는 현금급여와 현물급여가 지닌 각각의 장점을 살리기 위한 현금과 현물의 중간자적 형태로서 용처가 명확하게 한정되어 있는 급여를 말한다. 대표적인 바우처는 식품 바우처(미국의 food stamp), 주택 바우처, 교육 바우처, 사회서비스 바우처이다. 이러한 바우처는 식품 바우처는 식료품 구입 또는 식당에서의 식사에만 사용할 수 있고, 주택 바우처는 주거비에만, 교육 바우처는 교육기관에서만, 사회서비스 바우처는 사회서비스 제공기관에서만 결제가 가능하다.

반면 지역화폐는 지역에서 현금처럼 사용하는 ‘화폐’이다. 지역화폐의 경우 그 화폐가 발행된 지방자치단체의 지역 단위 내에서 사용해야 한다는 점과 연 매출 10억원 미만의 업체로 결제 업체가 제한된다는 점(경기도 청년기본소득)에서 온전한 현금성 원칙을 충족시키지는 못하지만, 그렇다고 선택의 자유가 거의 없는 현물급여도 아니고, 선택의 범위가 한정된 바우처도 아니기 때문에 지역화폐의 경우 현금성 원칙을 다소 제한하고 있기는 하지만 그렇다고 해서 현금성 원칙을 전면적으로 배제하고 있다고 보기는 어렵다.

2. 기본소득의 이상적 형태와 과도기적 형태

기본소득의 이상적 형태는 앞서 말한 조건을 모두 충족시키는 것이라 할 수 있으며, 아래에서 볼 것처럼 완전 기본소득(full basic income)이라고 표현하기도 한다. 하지만

새로운 패러다임인 기본소득, 특히 무조건성과 보편성을 특징으로 하는 기본소득이 당장 실현되기 어렵다는 판단 하에서 완전 기본소득의 요건 가운데 일부를 완화하거나 훼손한 기본소득의 변형태들이 제기되었다. 여기서는 이런 변형태들을 완전 기본소득 실현으로 가는 디딤돌 혹은 징검다리 역할을 할 수 있다고 보고 과도기적 기본소득이라고 부를 것이다.

1) 완전 기본소득(full basic income)

완전 기본소득(full basic income)이라는 용어는 피츠패트릭(Fitzpatrick, 1999)이 가장 먼저 사용한 용어이다. 이 용어를 사용한 이유는 기본소득이 온전한 형태로 당장 실현하기 어렵다고 판단하고 현실에서의 변형태를 고민할 때 이상적 형태로서의 기본소득을 변형태와 구분하기 위해 사용되었다. 피츠패트릭은 완전 기본소득을 무조건적이고, 그 자체로 먹고 살기에 충분하다는 두 가지 조건을 모두 충족시키는 개념으로서 가장 순수한 형태의 최소소득보장(a guaranteed minimum income) 제도를 의미한다고 말한다(Fitzpatrick, 1999: 36).

“먹고 살기에 충분하다”는 것은 감각적으로 명료해 보이지만, 사실은 그렇지 않다. 동물적 삶과 인간적 삶에 대한 오래된 구분(아리스토텔레스)에서 알 수 있듯이 인간적 삶의 최소는 공동체의 동등한 구성원으로서 사회생활에 적극적으로 참여하는 것(공적인 덕)부터 타인에게 사적인 지배를 받지 않는 상태(비지배 자유)까지를 포함하는 것으로 보아야 한다. 이를 염두에 두면 ‘최소’는 모든 사람이 동등한 지위의 시민으로서 사회에 참여할 수 있는 만큼 충분한 자원으로 규정할 수 있다(카사사스, 2020; 라벤토스, 2016).

이렇게 보면 완전 기본소득은 현실적 개념과 제도이면서도 공동체의 지향이라고 이해할 수 있다.

2) 부분 기본소득(partial basic income)

기본소득의 정의에는 포함되지 않지만, 기본소득의 주요 원칙 중 하나는 ‘충분성’이다. 부분 기본소득(partial basic income)은 기본소득의 정의 조건과 원칙 중 ‘충분성’을 충족시키지 못하는 기본소득이다. 피츠패트릭(Fitzpatrick, 1999)은 부분 기본소득을 무조건적이지만, 먹고 살기에 충분한 수준은 아닌 기본소득으로서 불충분하기 때문에 다른 급여, 다른 임금, 다른 소득원에 의한 보충이 요구된다고 규정하였다(Fitzpatrick, 1999:

36).

최근 단계별 전략으로서 기본소득의 수정안을 모두 부분 기본소득으로 통칭하는 경향이 있다. 완전(full)과 대비되는 개념으로서 부분(partial)인데, 논리적으로는 타당할 수 있으나, 너무도 다양한 방식의 부분 기본소득이 가능할 수 있기 때문에, 지금까지 사용된 학술적 개념으로서 기본소득의 다양한 변형태로서의 하위 범주들을 명확히 할 필요가 있다.

판 파레이스와 판데르보흐트(2018)는 기본소득의 모든 원칙과 정의 규정을 충족시키는 기본소득이 현실에서 즉각적으로 가능하지 않기 때문에 기본소득의 어떤 전략을 타협할 것인가에 따라 단계별 전략으로서 3가지 타협이 가능하다고 제시하고, 개별성 원칙을 타협한 가구 단위 기본소득, 보편성에 대한 타협으로서 범주형 기본소득, 충분성에 대한 타협으로서 부분 기본소득을 검토한다. 이들은 이 전략 중에서 부분 기본소득을 선호한다.

여기서 우리는 피츠패트릭, 판 파레이스와 판데르보흐트를 따라 그 자체로 충분한 금액이 아닌 기본소득을 부분 기본소득이라고 부를 것이다. 하지만 이 경우에도 부분 기본소득의 하한선을 어느 정도로 설정할 것인가라는 문제가 남는다. 사회 배당이라는 관점에서는 적은 액수의 부분 기본소득도 그 자체로 의미가 있다고 할 수 있겠지만, ‘기본소득’이라는 관점에서는 의미 있는 금액도 중요하다.

3) 범주형 기본소득

판 파레이스와 판데르보흐트(2018)는 완전한 형태의 기본소득으로 나아가기 위한 단계별 전략으로서 검토될 수 있는 다양한 방법 중 하나로서 범주형 기본소득을 제시한다. 이들은 범주형 기본소득(Categorical Basic Income)을 기본소득의 지급 대상을 몇 가지 범주의 인구 집단으로 제한하는 기본소득으로 정의한다(판 파레이스와 판데르보흐트, 2017: 360). 범주형 기본소득이 제기되는 이유는 “기본소득이 경제적으로 지속가능하다고 확실하게 보장해줄 수도 없으며, 단기적으로 어찌 되었든 소득세에 전혀 의존하지 않고 기본소득이 가능하다는 확신을 줄 수도 없”기 때문이다(판 파레이스와 판데르보흐트, 2018: 359).

특정 인구 집단으로 제한되는 범주형 기본소득은 두 가지 기준으로 분류하는 것이 가능하다(판 파레이스와 판데르보흐트, 2018: 360~365). 첫째 방식은 연령이다. 보편적 아동수당 제도, 보편적 기초연금, 청년 기본소득이 그 예가 된다. 특정 연령에 한정하는 범주형 기본소득은 높은 수급률, 낙인효과 없음, 빈곤의 몇 축소라는 기본소득의 장점을 모두 충족시킬 수 있다.

두 번째 방식은 연령 범주 이외에 직업 범주에 한정하는 것이다. 판 파레이스와 판데르보트(2018)가 예로 든 직업 범주형 기본소득 사례는 농민 기본소득과 예술인 기본소득이다.

4) 참여소득

참여소득(Participation Income)은 사회적으로 유용한 활동의 수행이라는 조건을 근거로 지급되는 현금 급여로, 관대성의 수준은 매우 다양하다(Fitzpatrick, 1999: 37). 참여소득은 사회적으로 유의미한 활동에 참여하고 이를 증명하는 조건이 수반된다는 점에서 무조건성을 제1원칙으로 하는 기본소득과 이데올로기적 기반이 명백히 다르다(Fitzpatrick, 1999: 37).

참여소득은 그 주창자인 앤서니 앳킨슨의 말처럼 [기본소득이] “정치적 지지를 확보하기 위해서는 그 지지자들이 타협할 수 있어야만 한다”는 결론에서 나온 것으로 이때 타협하는 것은 무조건성의 원리이다(Atkinson, 1993; 1996). 여기서 타협하는 무조건성은 앞서 말한 3가지 조건성 중 행위 조건이며, 이는 사회적으로 ‘인정받는’ 어떤 일에 참여하는 것을 말한다.

하지만 현대 사회의 경제적 삶에서 공식적으로 인정받고 있는 유급 고용 노동 이외에 어떤 일이나 활동을 인정할 것인가라는 문제부터 인정하는 과정에서 발생하는 사생활 침해까지 여러 난제는 참여소득의 원래 취지 자체를 무색하게 할 수 있다. 이런 이유로 가이 스탠딩 같은 사람은 “이런 아이디어[참여소득]는 잊어버리는 게 낫다”라고까지 말한다(스탠딩, 2018: 209).

이에 반해 판 파레이스와 판데르보트(2018)는 “순수주의야말로 현실적으로 아무것도 하지 못하게 만드는 최고의 비법”이라고 하면서 참여소득이 “기본소득으로 한 걸음 더 나아가도록 재촉하는 계기가 될 수도” 있다고 한다. 이는 참여소득을 일단 도입하고 참여라는 조건을 계속 완화시키거나 없애는 방식으로 가능하다는 것이다. 이런 맥락에서 이들은 참여소득을 기본소득으로 가는 ‘뒷문’이라고 본다.

우리는 참여소득이 참여의 조건을 완화하거나 없애는 방향으로 나아가서 기본소득으로 가는 ‘뒷문’이 되기 전에 참여의 조건을 둘러싸고 좌초할 가능성이 더 크다고 본다. 하지만 농민 기본소득과 같이 직업에 기초한 범주형 기본소득을 도입할 경우 참여소득의 원래 취지는 의미가 있을 수 있다고 본다. 단 이 경우에도 농업 활동이라는 참여가 공동체 구성원 대다수가 기꺼이 인정할 만한 ‘의미 있는 활동’이라는 점이 드러나도록 해야 한다.

5) 보편수당, 사회수당

보편수당(universal allowance)은 다른 말로 사회수당(social allowance), 데모그란트(demogrant)로도 불린다. 보편수당은 인구학적 기준과 특성에 따라 대상을 선별하여 일정액의 급여를 제공하는 것으로 학술적 개념은 '① 특정 시민 혹은 거주민에게, ② 정액의 현금급여를, ③ 소득수준, 고용상태, 자산조사와 무관하게, ④ 조세에 기반하여 지급하는 제도'이다(김교성 외, 2018: 248).

보편수당은 자산조사를 하지 않고, 고용 상태나 기여 여부를 따지지 않는다는 점에서 무조건적이다. 그러나 보편수당은 특정 인구 집단에 한정된다는 점에서 제한된 보편성이라는 특징을 갖는다(김교성 외, 2018: 250). 보편수당은 주로 아동수당, 노인수당(기초연금), 장애수당이 대표적이고, 복지국가의 발달 과정에서 가장 늦게 도입되는 경향이 있다. 사회보장 정책에서 가장 무조건적이라는 특징으로 인해 '보편'이라는 수식어가 사용되었다.

이러한 보편수당은 기본소득과 공통점과 차이점을 갖는다. 보편수당이 기본소득과 공유하는 공통점은 무조건성, 개별성, 현금성, 정기성이라는 특징을 갖는다는 점이다.

그러나 보편수당은 기본소득과 몇 가지 측면에서 차이가 있다.

첫째, 보편수당은 인구학적 기준에 의거하여 대상이 제한된다는 점에서 기본소득의 보편성 원칙을 충족시키지 못한다.

둘째, 보편수당과 기본소득은 제도가 추구하는 철학적 기반과 이념적 지향점이 근본적으로 다르다(김교성 외, 2018: 254~255). 보편수당은 전통적 복지국가의 틀 안에서 형성된 보충적, 보완적 제도로써 생계를 위한 유급 노동에 종사하지 못하는 인구 집단의 기본적인 욕구를 충족시키기 위해 낮은 수준으로 제공되는 보충적 소득보장 급여로 발전해 왔다. 이와 달리 기본소득은 생계를 위한 유급 노동에 종사하지 못하는 인구 집단에 게만 무조건적으로 지급하는 현금급여가 아닐 뿐만 아니라, 낮은 수준으로 제공되는 급여를 전제하지도 않는다. 이런 측면에서 보편수당은 유급 노동인구에게 확장될 가능성이 없고, 충분한 수준의 급여를 제공할 가능성도 낮다.

Ⅲ. 범주형 기본소득의 유형과 의미

1. 범주형 기본소득 개념과 유형

범주형(categorical)이라는 수사는 대개 복지국가의 사회복지(사회보장) 정책을 설명할 때 사용되어 왔다. 사회보장 정책에서 범주형이라는 용어는 주로 인구학적 범주를 의미하지만, 반드시 연령, 성별, 장애 등의 귀속성을 특징으로 하는 인구학적 범주에만 한정되지는 않는다. 인구학적 범주 이외에도 빈곤 등의 특정 범주의 대상에 한정되는 정책을 설명할 때도 사용되어 왔다. 그러므로 범주형이라는 의미는 특정 집단을 의미한다.

판 파레이스와 판데르보흐트(2018) 등의 선행연구들을 토대로 범주형 기본소득의 개념을 정의하면, 범주형 기본소득이란 ‘특정 인구 집단에게 한정된 기본소득’이라 정의할 수 있다. 한국 사례에서 드러난 사용례와 선행 연구들을 종합적으로 고려할 때 범주형 기본소득의 특정 인구 집단은 두 가지 하위 범주가 가능하다.

첫째, 인구 범주형 기본소득이다. 이는 범주를 설정하는 기준이 인구학적 조건인 경우이다. 청년 기본소득, 장년 기본소득, 장애 기본소득이 그 예가 된다. 판 파레이스와 판데르보흐트(2018)의 경우 연령에만 한정하였다.

둘째, 직업 범주형 기본소득이다. 이는 범주 설정 기준이 인구학적 조건이 아니라 직업 범주인 경우이다. 한국 사례에서 보면 농민 기본소득, 문화예술인 기본소득, 플랫폼노동자 기본소득이 그 예이다.

그런데 직업 범주형 기본소득의 경우 참여소득과의 구분이 문제가 된다. 농민 기본소득이나 문화예술인 기본소득, 플랫폼 노동자 기본소득은 농업, 문화예술 활동, 플랫폼 노동이라는 활동을 수행하는 직업을 가진 사람이라는 전제로 지급되는 기본소득이라 할 때, 범주형 기본소득이 아니라 참여소득이라 명명하는 것이 타당하다는 주장이 제기되기도 한다.

참여소득과 직업 범주형 기본소득은 공통점과 차이점을 동시에 지닌다. 무엇보다 공통점은 둘 다 유의미한 활동 또는 직업을 근거로 현금급여가 주어진다는 점이다. 참여소득이나 직업 범주형 기본소득이 제기되는 맥락은 사회적으로 유의미한 활동이나 직업임에도 불구하고 자본주의 시장 구조에서 적절한 급여나 소득으로 연결되지 못한다는 문제의식에서 출발한다. 구체적으로 한국 사회에서 제기된 농민 기본소득, 문화예술인 기본소득, 플랫폼 노동자 기본소득 모두 농업, 문화예술, 플랫폼 노동이라는 유의미한 활동이자

중요한 노동임에도 불구하고 현재의 자본주의 시장에서는 적절한 보상이 이어지지 않는다는 문제에서 출발한다. 이러한 측면에서 직업 범주형 기본소득은 ‘유의미한 활동에 대한 사회적 공인’이라는 철학을 참여소득과 공유한다.

그럼에도 불구하고 참여소득과 직업 범주형 기본소득은 두 가지 측면에서 차이가 있다. 우선, 참여소득은 기본소득의 ‘무조건성’을, 직업 범주형 기본소득은 일차적으로 기본소득의 ‘보편성’을 제한한다는 점이다. 참여소득은 앞에서 살펴본 것처럼 기본소득의 무조건성 원칙을 제한하는 방식이다. 참여소득은 그 제도의 출발이 사회적으로 유의미한 활동에 대한 ‘보상’이기 때문에 근본적으로 그 활동 내역을 증빙할 수밖에 없는 논리적 구조를 내포한다. 그러므로 참여소득은 기본소득의 무조건성 원칙을 크게 훼손한다.

물론 참여소득의 조건성은 공공부조와 동일한 수준에서의 조건성이 아니다. 참여소득의 조건성은 기본소득의 무조건성 하위 범주 중에 활동 조건이 없어야 한다는 원칙을 훼손하는 방식이다. 참여소득이 유의미한 사회개혁 방안으로 고려되는 이유는 자산조사에 기반한 제도에서의 조건성이 인간의 수치심을 유발하는 ‘낙인효과’가 있는 방식인데 반해, 참여소득에서의 조건성은 ‘사회적으로 유의미한 활동’을 조건으로 한다는 점에서 사회적 낙인이 아니라 사회적 유의미성을 전제로 한다는 점 때문이다.

직업 범주형 기본소득은 기본소득이 한 번에 충분하게 제공되는 ‘혁명형 이행경로’(김교성 외, 2018)가 불가능하다고 판단되는 상황에서 최대한 무조건적(자산조사와 활동 조건이 없는)이되 특정 직업에 우선순위를 두는 방식이다. 직업 범주형 기본소득은 대상의 보편성 측면에서 모든 구성원에게 지급되는 것이 아니라 일부 직업을 가진 사람에게 한정된다는 측면에서 보편성을 제한한다. 보편적이지 않은 제도는 물론 자격 심사가 수반되지만, 자산조사, 지출 조건, 행위 조건이라는 3대 조건을 수반하지 않는다는 측면에서 무조건적이라 할 수 있다. 이런 점에서 직업 범주형 기본소득은 참여소득과 구분된다. 예를 들어 현재 논의되고 있는 농민 기본소득은 농업이라는 사회적으로 유의미한 직업에 종사하고 있는 농민이라는 사회적 존재 그 자체에 기반해서 기본소득이 제공되는 것이지, 사회적으로 유의미한 활동인 농업을 일주일에 얼마나 하고 있는지를 증빙하게 하거나 이를 심사하거나 하지 않는다. 그러나 농민 기본소득이 농업 참여소득이기 위해서는 개념적으로는 불가피하게 농업 활동을 증명할 수밖에 없다. 그러므로 직업 범주형 기본소득은 보편성을 제한하는 기본소득으로서 사회적으로 유의미성이 인정된 특정 직업범주의 구성원이라면 누구에게나 지급되는 급여이고, 참여소득은 유의미한 활동을 하고 있다는 사실에 근거하여 그 행위에 대한 보상으로 제공되는 급여라는 점에서 차이가 있다.

다른 하나는 직업 범주형 기본소득과 참여소득이 제기된 맥락에서 사회적으로 유의미한 활동이라는 문제의식이 실제 제도화되는 방식에서는 갈라진다는 것이다. 두 가지 제도 모두 사회적으로 유의미한 어떤 활동이 현재의 자본주의 시장 구조에서 적절한 보상이 이루어지지 못하고 있다는 문제의식은 공유하지만, 참여소득은 그렇기 때문에 그러한

활동들을 목록화하여 보상하는 방식의 제도이고, 직업 범주형 기본소득은 그 활동을 하고 있는 직업을 목록화하여 보상하는 방식의 제도로 분기한다.

유의미한 활동과 특정 직업은 사실 동일한 범주가 아니다. 특정 직업만이 사회적으로 유의미한 활동이 되는지 검토할 필요가 있다. 농업, 문화예술, 플랫폼 노동, 모두 사회적으로 유의미한 활동이라 할 수 있다. 이런 방식으로 접근하면 모든 유급 노동과 직업은 사회적으로 유의미한 활동이 된다. 제조업은 사회적으로 유의미한 활동이 아닌가? 서비스업은 사회적으로 유의미한 활동이 아닌가? 이 논리가 확장되면 모든 직업은 사회적으로 유의미한 직업이기 때문에 모든 유급노동에 대한 보상으로로서의 논리가 강화된다. 직업 범주형 기본소득을 최대한 확장하면 이는 유급 노동에 대한 기본소득이 된다. 이 방식의 기본소득은 하나의 직업에서 시작해서 다른 직업으로의 확장을 가능하게 할 수 있다. 그러나 직업 범주형 기본소득의 최대치는 모든 유급 노동이지, 무급 노동이나 계층을 권리(버트런드 러셀, 1997)나 노동시장에서 벗어나는 탈노동으로 나아가지 못한다.

반면, 참여소득은 유의미한 활동을 목록화하는 것이기 때문에 직업 범주형 기본소득의 한계인 무급노동으로의 확장이 가능하다. 이는 참여소득이 직업 범주형 기본소득에 비해 갖는 장점이 된다. 그러나 참여소득 역시 ‘참여’를 목록화하는 것이기 때문에 계층을 권리나 여가나 여유를 보장하지 못한다.

2. 범주형 기본소득의 의미: 기본소득의 정치적 실현가능성

1) 범주형 기본소득의 제한적 구조

범주형 기본소득은 기본적으로 범주를 설정하고 왜 다른 범주의 사람들보다 이 범주의 사람들에게 기본소득이 우선시 되어야 하는가를 논증해야 하는 과정을 거쳐야 하기 때문에 몇 가지 문제를 발생시킨다.

첫째, 기본소득이 기존 복지 제도의 부정적 효과로 비판한 낙인효과를 가져올 수 있다. 청년이건 농민이건 특정 집단에게 먼저 돈을 지급하고자 할 때, 왜 이들에게 (먼저) 그래야 하는지를 설명해야 하는데, 대개 각 집단이 더 어려운 처지에 있기 때문이라고 말하게 된다. “이럴 경우 권리로서의 복지, 권리로서의 기본소득의 원리는 뒷전으로 밀리게 되며, 기본소득 진영에서 그렇게 비판해온 낙인 효과가 뒷문으로 들어오게 된다” (안효상, 2019: 8).

둘째, 범주형 기본소득은 대상 간 차별성을 강조하는 데 힘이 실린다. 대상 간 차별성

의 강조는 완전 기본소득으로의 확장성 획득에 걸림돌로 작용할 개연성이 높다. 차별성이 연대성으로 전환될 수 있을 것인가? 하나의 범주형 기본소득이 다른 범주로의 확장을 통해 보편적인 기본소득으로 나아가기 위해서는 우선적으로 받는 범주에 해당하는 사람들이 다른 집단의 사람들과 연대의식이 강해야 한다. 다른 집단으로 기본소득을 확장시키려고 할 때 강력한 연대 세력이 되어 주어야 가능한 전략이다. 수급을 받은 대상이 다른 대상으로 기본소득을 확대하려고 할 때 강력한 지지세력이 되어 줄 수 있을지, 함께 연대해서 움직일 수 있을지는 미지수이다. 특히 범주형 기본소득의 수준이 충분하지 않을 경우 먼저 수급한 대상의 다음 행보는 다른 범주형 기본소득을 위한 연대가 아니라 자기가 속한 범주의 기본소득 수준을 상향시키는 노력이 될 가능성도 배제하기 어렵다.

물론 어떤 범주로 차별할 것인가 혹은 어떤 범주를 우선시 할 것인가에 따라 달라질 여지는 있다. 청년이나 장년 기본소득과 같이 연령에 기반한 범주는 다른 연령으로의 확대를 반대할 여지가 높지 않다. 어떤 연령이건 누구나 한번씩 그 연령을 통과하기 때문이다. 이는 일종의 보편성이 갖는 힘과 유사하다. 그러나 연령을 제외한 인구학적 조건이나 직업 범주의 경우는 경우가 다르다. 범주형 기본소득은 확장성 획득에 좋은 전략이 되기 어려울 수 있다.

셋째, 직업 범주형 기본소득의 경우 보편적이지 않으나 무조건적 제도로써 설계되어야 하지만, 현실 제도화 과정에서 자격 요건인 대상을 특정하는 과정에서 무조건성을 훼손할 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 판 파레이스 등은 이렇게 지적한다. “그런 범주들에 귀속되는 것과 상당한 금전적 이익이 결부되는 순간, 누가 농부 또는 예술가의 범주에 들어갈 자격을 갖는가(해당 활동을 어떻게 정의할 것인가, 하루에 몇 시간이나 그 활동을 해야 그 범주에 들어갈 수 있는가 등)를 놓고 이전투구가 벌어질 것이 분명하다”(판 파레이스와 판데르보흐트, 2018: 364). 이러한 문제는 참여소득과 직업 범주형 기본소득이 공통적으로 마주하게 될 문제이다. 직업 범주형 기본소득이 범주로 선정된 직업이 결정되고 난 이후 활동을 증명할 필요가 없어 무조건성 원칙을 지킬 수 있다고는 하나, 어떤 직업을 대상으로 하는 직업 범주형 기본소득을 선택할 것인가가 논의되는 과정에서, 그리고 그 직업 범주에 속하는 대상임을 증명하는 과정에서 이 문제가 발생할 가능성이 있다.

넷째, 범주형 기본소득은 어떤 집단에 속하는 사람을 먼저 지원할 것인가를 결정하고 시행하는 과정에서 불필요한 집단 간 갈등을 야기할 수 있다(힐리와 레이놀즈, 2018: 186-187). 힐리와 레이놀즈는 이 점을 명확하게 지적한다. “집단별 접근은 매력적이지 않다. 첫째, 기본소득을 집단별로 도입하면 승자와 패자가 어느 정도 임의로 설정될 것이며, 궁극적으로 기본소득의 완전 실시 시점에서는 이들 간의 차이가 더욱 명확해질 수 있다. 이는 필연적이다. 어떤 집단에 먼저 도입되면 다른 집단은 기다려야 한다. ... 특

정 집단이 기본소득 수급에 대한 우선권을 갖게 된다. 이는 특히 세율이 인상되는 집단에 속한 사람들의 분노를 야기할 수 있다. 설령 납세자가 먼저 기본소득을 받는다 하더라도 다른 사람들이 기본소득을 지급받게 됨에 따라, 이들은 차년도에 엄청난 세율을 경험하게 될 것이다. ‘집단별’ 접근의 또 다른 한계는 ‘점진적’ 접근이나 ‘동시다발적’ 접근에 비해 세금징수 규모 추정이 다소 불확실하다는 점이다”(Clark and Healy, 1997; Healy and Reynolds, 2012: 186-187에서 재인용).

2) 기본소득의 실현가능성과 범주형 기본소득의 의의

기본소득은 그 정당성과 예상되는 다양한 긍정적 효과에도 불구하고 짧은 기간 내에 그리고 단번에 실현되기 어려운 정책으로 이해되고 있다. 이는 기본소득의 도입이 조세체제와 분배 체제 전반의 전환을 의미하기 때문이다. 또한 기본소득 도입으로 인해 예상되는 다양한 긍정적 효과 자체도 매우 심대한 변화를 가져올 것이라고 보기 때문이다.

이런 이유로 기본소득을 지지하고, 이를 통해 사회 전반의 변화를 꾀하는 사람들은 다양한 측면에서 기본소득의 실현가능성에 대해 검토해왔다. 여기에는 크게 재정적 실현가능성과 정치적 실현가능성이 있다.

우선 재정적 실현가능성은 말 그대로 해당 사회가 기본소득 지급을 감당할 수 있는지 그리고 감당할 수 있다면 어느 정도를 감당할 수 있는지를 말한다. 기본소득이 공유부에 기초한 분배라고 한다면 어떤 사회도 그만큼의 부를 가지고 있다고 말할 수 있다. 하지만 기본소득을 지급하기 위해서는 현재의 분배 체제를 바꾸어야 하기 때문에 재정적 실현가능성을 기본소득 재원 마련이라는 구체적인 틀로 분석할 필요가 있다.

현재로서는 두 가지 방식으로 여기에 접근할 수 있다. 하나는 우리나라의 전체적인 부(GDP)와 국민부담률을 근거로 현재 존재하는 사회복지 국가 및 OECD 평균과 비교하는 방법이다. 한국의 경우 국민부담률이 OECD 평균에 비해 10퍼센트 가량 낮으며 이를 근거로 하면 부분 기본소득이 가능하다는 것이다. 이를 근거로 하여 정원호 등(2016)은 ‘시민세-시민배당’의 형태를 기본으로 하고 환경 배당과 토지 배당을 추가하여 전 국민에게 매달 30만 원을 지급하는 한국형 기본소득 모델을 제안한다.

다른 하나는 기본소득 소득으로 쓸 수 있는 다양한 재원을 확인하는 일이다. 이 방법에 따른 대표적인 방안은 금민, 유승경(2020)의 제안인데, 이에 따르면 토지보유세와 토지배당, 빅데이터세와 빅데이터배당, 탄소세와 탄소배당, 지식소득세와 사회가치소득세 등을 신설할 수 있다.

하지만 여기까지 말한 재정적 실현가능성은 중앙정부 차원에서 전국적인 기본소득을 실시할 때 채택할 수 있는 방법을 검토하는 일이다. 이에 반해 지방자치단체는 조세권과

예산이 한정되어 있고, 이는 우리가 범주형 기본소득을 검토하고 제기하는 이유이다.

두 번째로 검토해야 하는 실현가능성은 정치적인 것이다. 정치적인 실현가능성은 다시 전략적, 제도적, 심리적, 행태적 실현가능성의 하위 범주를 포함한다(De Wispelaere and Noguera, 2012). 전략적 실현가능성은 정치적 동맹과 연합을 구성하여 기본소득을 지지하고 실행에 옮길 수 있는 다수를 형성하는 문제이다. 제도적 실현가능성은 기본소득을 실제로 실행할 수 있는 행정적 체제의 준비뿐만 아니라 기본소득의 긍정적 효과를 구현하기 위한 다른 사회적 제도와 정책까지를 포함한다. 심리적 실현가능성은 시민의 지지를 받아 기본소득의 정당성을 확보하는 과정과 관련이 있다. 현재 사회의 지배적인 이데올로기 가운데 기본소득의 진전을 가로막고 있는 대표적인 것이 노동 윤리(work ethic)와 호혜성(reciprocity)이다. 이를 넘어서는 것은 매우 중요한 일이다. 행태적 실현가능성은 기본소득 도입 이후 실제로 사람들이 기본소득 진영에서 주장하거나 기본소득 반대론자들이 말하는 행태를 보일 것인지 아닌지에 관한 문제이다. 그동안 있었던 기본소득 실험은 대부분 이 쟁점들과 관련이 있다.

범주형 기본소득은 기본소득의 실현가능성 측면에서 보면 재정적 실현가능성에 대한 우려를 불식하는 한편 정치적 실현가능성을 높이기 위한 시도라 할 수 있다. 범주형 기본소득이 그 기본소득을 받는 집단에게 그만큼의 소득 보장 효과가 있다는 점을 제외할 때 다음과 같은 세 가지 의의가 있다.

첫째, 범주형 기본소득은 제한된 범위에서 기존 예산을 조정해서 실시할 수 있기 때문에 재정적 실현가능성의 우려가 적다. 하지만 바로 이런 이유로 인해 범주형 기본소득이 전국적인 포괄적 기본소득으로 가기 위해서는 또 한 번의 도약이 필요하다. 다시 말해 범주형 기본소득이 기본소득의 필요성과 현실성을 증명할 수는 있지만, 조세-분배 체계의 개혁과 조정을 전제로 한 전국적 수준의 기본소득의 실시로 곧바로 이어지는 것은 아니다. 따라서 범주형 기본소득의 실시와 별도로 전국적 수준의 기본소득 실시를 위한 정치적, 정책적 노력이 필요하다. 이를 위해 범주형 기본소득은 정치적 실현가능성을 높이기 위한 전략이기도 하다.

둘째, 범주형 기본소득은 정치적 실현가능성의 토대가 되는 심리적 실현가능성을 높일 수 있다. 우선 범주형 기본소득은 제Ⅳ장에서 살펴볼 경기도 청년 기본소득의 예에서 알 수 있듯이 기본소득의 일부 긍정적 효과를 현실에서 보여줄 수 있으며, 이는 기본소득에 대한 심리적 장벽을 제거하는 데 적지 않은 효과가 있다. 기본소득 실험도 동일한 효과가 있지만 실험과 범주형 기본소득을 제도로써 실시하는 것은 상당한 차이가 있다. 다음으로 범주형 기본소득을 실시할 때 특정 인구 집단을 설정해야 하는데, 이들 집단이 그럴 만한 의미가 있다는 것이 사회적으로 승인될 때 기본소득의 정당성과 의미에 대한 이해가 사회적으로 확산될 수 있다.

셋째, 범주형 기본소득은 민주주의 제도와 시민사회 내의 정치적 행위자들 사이에서 정치적 동맹 혹은 연합을 구성할 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 이는 정책이 아닌 제도가 가진 힘에서 나오는 것인데, 범주형 기본소득이 실시되고 있다는 사실 자체가 의제 설정의 틀을 규정하기 때문이다.

3) 경기도 범주형 기본소득의 의미

경기도는 현재 청년 기본소득 조례에 기초하여 24세 연령에게 연간 100만 원을 지역화폐로 지급하는 청년 기본소득이라는 인구 범주형 기본소득을 실시하고 있다. 또한 직업 범주형 기본소득이라 할 수 있는 농민 기본소득 실시를 앞두고 있다.

경기도 기본소득 도입 모델의 방향을 잡기 위해서는 기존에 실시되고 있는 청년 기본소득의 의의와 한계를 살펴보는 일이 필요하다. 또한 실시를 앞두고 있는 농민 기본소득에 대해서도 동일한 작업이 필요하다.

경기도 청년 기본소득의 의의는 다음 세 가지라고 할 수 있다.

첫째, 청년 기본소득 수급자의 삶 자체에 긍정적인 영향을 미쳤고, 이는 다시 기본소득의 효과에 대한 지지를 확산하여 심리적 실현가능성을 높일 수 있다. 청년 기본소득 수급자는 청년 기본소득 수급 전후로 소득, 행복도, 건강과 식생활, 인간관계와 삶의 여유, 자기계발 시간, 사회적 관심 등에서 긍정적 효과가 있었다(유영성 외, 2019).

둘째, 기본소득을 진지하게 지지하고, 이를 수행할 능력이 있는 리더십에 의해 말 그대로 전격적으로 실시됨으로써 기본소득으로 가는 하나의 문턱을 넘었다는 것이다. 이 문턱은 앞서 말한 것처럼 실험이 아니라 제도의 수준으로 기본소득 아이디어를 높인 것이며, 이를 통해 한국 복지국가의 발전 방향을 둘러싼 의제 설정의 틀을 새롭게 만들 수 있었다.

셋째, 경기도 청년 기본소득의 고유한 성격으로 지역화폐를 지급 형태로 삼았다는 것이다. 이는 두 가지 효과가 있다. 하나는 경제와 복지를 대립시키는 기존의 패러다임을 넘어서 경제와 복지를 결합시킴으로써 복지에 대한 대중적 인식을 바꾸는 계기를 마련했다는 점이다. 다른 하나는 청년 기본소득의 직접적 수급자가 아닌 소상공인을 복지 정치의 동맹으로 만들 가능성을 열었다는 것이다.

하지만 범주형 기본소득으로서의 경기도 청년 기본소득 그리고 농민 기본소득의 한계도 분명하다.

첫째, 범주형 기본소득은 한국의 현실을 감안할 때 지방자치단체가 실시할 수 있는 기본소득의 최대치라는 말에서 알 수 있듯이 예산 제약의 범위 내에 있다. 따라서 수혜층

도 적고, 이에 따라 그 효과가 제한적이다.

둘째, 범주형 기본소득은 특정 집단에서 먼저 시작하기 때문에 기본소득을 받지 않는 나머지 집단과의 관계에서 불필요한 갈등을 유발할 수 있다. 앞서 말했듯이 이를 넘어서기 위한 전략적 경로 및 사회연대성의 제고가 필요하다.

셋째, 범주형 기본소득이 기본소득 도입 전략이긴 하지만 범주형 기본소득의 확대 자체가 기본소득의 전면적 실시로 나아갈지는 불투명하다. 따라서 범주형 기본소득의 확대를 하나의 경로로 채택한다 하더라도 상황 및 대중 인식의 변화에 따라 적절한 전략을 구사할 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체가 실시하는 범주형 기본소득은 국가 단위의 정책과 조율이 필요하다. 현재 경기도 청년기본소득 지급 대상자 중 국민기초생활보장 제도의 대상자에게는 청년기본소득 신청으로 국민기초생활보장 제도 수급 탈락의 가능성이 있을 경우 청년기본소득을 신청하지 말 것을 권고하고 있다. 청년기본소득 급여 수준이 낮아 모든 국민기초생활보장 제도 대상자가 여기에 해당하는 것은 아니지만, 월 소득이 최저생계비에 근접하는 경우 청년기본소득 급여 수급으로 국민기초생활보장 제도 대상에서 탈락되어 급여 중단이 될 수 있기 때문에 경기도가 불가피하게 이러한 사정을 권고하고 있다.

최근 제안된 소병훈 의원 대표발의의 기본소득법에서는 이러한 상황을 감안하여 「국민기초생활보장법」의 자산조사 시 기본소득 급여를 소득에 포함하지 않는 것으로 규정함으로써 기존 복지급여를 유지하고 기본소득을 시행하는 전략을 취하고 있다(서정희, 노호창, 2020). 법안 제24조(기본소득의 특례)는 “이 법에 따라 보장기관이 지급하는 기본소득은 「국민기초생활 보장법」 제6조의3제1항의 개별가구의 실제소득에 포함되지 않는 것으로 본다”고 규정하고(소병훈 의원안 제24조 제1항), “이 법에 따라 보장기관이 지급하는 기본소득은 개인소득세 부과를 목적으로 하는 과세소득이 아닌 것으로 본다”고 규정함으로써(소병훈 의원안 제24조 제2항) 기본소득 급여 수준이 충분한 수준이 되기 전까지는 기존 복지제도를 기본소득 급여와 병합조정하지 않는 방안을 마련함으로써 소득보장의 수준을 하향하지 않는 조치를 두고 있는데(서정희, 노호창, 2020), 기본소득법안이 통과되기 전 시점까지는 국민기초생활보장법의 개정을 하도록 하는 전략이 요구된다.

IV. 국내의 범주형 기본소득 사례조사 및 분석

1. 인구 범주형 기본소득

1) 청년 기본소득

청년기본소득은 2016년 성남시 청년배당에서 시작하여 2019년 경기도 청년기본소득으로 확대된다. 이 두 정책을 통해 ‘기본소득’은 이론적 논의를 넘어 현실의 제도로 등장한다.²⁾ 이후 코로나19로 인한 재난상황과 관련하여 전 국민 대상의 ‘재난기본소득’ 지급 논의가 봇물 터지듯 전개되면서 ‘기본소득’은 일약 우리 사회 전체의 화두로 등장한다. 이후 중앙정부와 각급 지자체 별로 재난기본소득, 재난지원금, 긴급생계비 등 저마다의 명칭과 방법으로 지급을 하게 된다.

이 과정에서 기본소득의 원칙에 부합하지 않는 제도들도 저마다 ‘기본소득’을 표방하면서 개념상의 혼란을 겪은 것도 사실이다. 그렇지만 ‘재난기본소득’ 논의와 재난지원금 지급을 통해 ‘기본소득’은 더 이상 낯선 개념이 아니라 친숙한 용어가 되었으며, 국민들에게 폭넓은 지지를 받는 계기를 마련하게 된다.³⁾

이런 흐름 때문인지 국민의힘 김종인 비대위원장도 기본소득을 제1당론으로 채택하겠다는 입장을 표명한다. 이 발언도 기본소득에 대한 관심을 끌어올리는 또 다른 계기로 작용한다.

김종인 위원장의 경우 원론적인 입장 표명 외에 구체적인 제도적 틀을 제시한 것은 없다. 그렇지만 김 위원장은 기본소득제도를 도입할 경우, 첫 수혜대상으로 ‘청년’을 꼽았다. 이어 최근에는, 같은 당 소속 조은희 서울 서초구청장도 청년기본소득 정책에 관한 실험을 진행하겠다고 공표한다.

지금까지의 상황만을 놓고 보면, 우리 사회에서 기본소득과 관련한 정책경쟁은 우선은 ‘청년 기본소득’을 둘러싸고 전개될 가능성이 높다. 이 소절에서는 성남시 청년배당, 경기도 청년기본소득, 청년기본소득을 둘러싼 현재의 논의들을 추적한다. 이를 통해 우리나라의 기본소득 논의를 추동하는, 범주형 기본소득의 전형으로서 청년기본소득의 도입

2) 우리나라에서 기본소득은 2009년 기본소득 한국네트워크의 출범과 더불어 사회적 의제로서 본격적인 논의가 시작된다.

3) 오마이뉴스가 의뢰하여 리얼미터가 2020년 3월 3일 실시한 여론조사에서 재난기본소득에 대한 찬성은 42.6%, 반대 47.3%로 반대가 많았다. 반면 불과 열흘 뒤인 13일 실시된 동일한 조사에서는 찬성 48.6%, 반대34.3%로 역전된다(계간 《기본소득》, 2020 여름, p.99).

과 전개, 의의와 한계를 논구한다.

(1) 성남시 청년배당

2015년 12월 18일 성남시 청년배당 지급조례가 제정된다. 이어 2016년 1월 20일부터 청년배당사업이 실시된다. 당초 성남시에 3년 이상 거주한 만 19세에서 24세 청년을 대상으로 분기별로 25만원씩 연간 100만원을 현금이 아니라 성남사랑상품권으로 청년 개개인에게 지급하는 것으로 계획되었다. 다만 시행 첫 해인 2016년에는 재정여건을 감안해 만 24세로 한정하여 지급하기로 했다.

그러나 복지부의 청년배당 불수용과 이에 따르는 재정 페널티 부여에 대비하기 위해⁴⁾ 원래 책정액수의 절반인 12만 5천원을 분기당으로 지급하게 된다. 이 미지급분은 연말(2016년 12월 22일)에 모두 지급된다. 이어 2017년과 2018년에도 지급이 되었고, 2019년부터는 경기도 청년기본소득과 통합·운영되고 있다. 만 19세에서 24세까지의 청년을 지급대상으로 계획했으나 지자체의 재정상 한계로 인해 결국 지금까지 만 24세로 한정 지급하게 된다.

성남시 청년배당은 그동안의 청년정책과 구별되는 특징을 지닌다. 그동안 청년은 대표적인 노동가능 인구로서, 고용(일자리)정책의 대상이었다. 생산성의 발전과 소비의 한계라는 구조적인 요인으로 인하여 취업난 자체가 구조화되고 있는 현실⁵⁾에서도 그동안의 대책은 일자리 창출에 집중되었다. 성남시 청년배당은 이런 방향을 벗어난, 국내 첫 청년 대상 복지정책이자 소득보장정책이다.

청년배당이 우리 사회에서 지니는 가장 큰 의미는 ‘기본소득’이라는 낯설고 새로운 발상을 현실의 제도로 구현했다는 점이다. 청년 ‘배당(dividend)’이라는 용어를 사용함으로써, 특정인구계층에 대한 최저생계보장으로서의 사회수당과 차별화를 시도했다.

청년배당은 토지, 환경 등 사회적 공유부(common wealth)에서 나오는 수익을 공동체 구성원인 청년에게 분배해 준다는 것이다. 즉 공동체 구성원에게 당연히 지급되어야 함에도, 그동안 지급되지 않았던 (혹은 못했던) 수익을 공동체 구성원 중에서 우선 청년에게 시범적으로 지급한다는 의미가 있다. 공동체 구성원 모두가 공유부로 인한 수익을 분배받을 권리를 지니지만, 여건 미비로 인해 한정된 인원(만 24세 청년)에게 우선 시범

4) “지자체가 보건복지부와 협의되지 않은 복지시책을 추진할 경우, 지출한 경비만큼 교부세를 감한다든 내용의 지방교부세법 시행령 개정안(2016년 4월 22일 행자부 지방재정개편안 발표)에 대비하기 위해 서였다”(손애성, 2017).

5) 실제로 청년고용률은 최근 5년 사이 다소 개선되었지만 전체적으로는 낮은 수준이 지속되고 있다. “최근 5년간 15~29세 청년고용률은 2015년 41.2%에서 2019년 43.5%로 상승했고, 청년실업률은 같은 기간 9.1%에서 8.9%로 하락했다. (그렇지만; 인용자) 2018년 기준 우리나라의 청년고용률은 42.7%로 OECD 평균(53.5%)보다 낮은 수준이다. 청년실업률도 9.5%로 OECD평균(9.2%)보다 높고 일본(3.8%)에 비해서는 2배 이상 높다”(이데일리, 2020-02-23).

적으로 지급한다는 뜻을 지닌다. 기본소득 지급의 핵심근거는 공유부 배당에 있다. 청년 배당은 청년에게 공유부를 배당한다는 의미를 지닌다. 물론 성남시 청년배당은 성남시 재정이 투입된 것이지 토지, 데이터 등의 공유부에서 나온 수익을 배당한 것은 아니다. 그렇지만 궁극적 지향은 공유부 배당에 있음을 청년 '배당'이라는 명칭을 통해 분명히 한다.

범주형 기본소득은 완전한 기본소득(full basic income)으로의 원활한 이행을 위해 기본소득의 5대 원칙(보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금지급)중에서 보편성, 정기성, 현금지급의 원칙에 대해서는 다소간 유연한 입장을 취하되, 무조건성과 개별성에 대해서는 변경을 허용하지 않는 과도기적 기본소득이다.⁶⁾

성남시 청년배당은 지급대상이 만24세의 청년으로 한정되고 1년간 4차례 분기별로 지급된다. 따라서 엄밀히 따지자면, 여러 한계를 지닌다. 그렇지만 수급을 대가로 어떠한 노동 조건도 부여하지 않았으며 가구 단위가 아니라 개개인에게 지급함으로써 무조건성과 개별성의 원칙은 지키고 있다. 또한 지역화폐로 지급을 통해 현금성의 원칙에도 부합한다.⁷⁾ 따라서 범주형 기본소득으로서의 형식적 요건을 갖추고 있다.

또한 이미 앞서 살펴본 대로 '배당'이라는 표현을 통해 청년배당이 단순히 복지정책적인 측면을 넘어서 공동체의 '공유부'에 대한 분배 권리임을 분명히 함으로써 기본소득의 내용적 요건과 지향을 담지하고 있다. 따라서 청년배당은 형식적으로든, 내용적으로든 우리나라 최초의 기본소득, 범주형 기본소득이다.

(2) 경기도 청년기본소득

성남시 청년배당은 2019년 경기도 청년기본소득으로 확대·수용된다.(표 4-1)

표 4-1. 성남시 청년배당, 경기도 청년기본소득 관련 주요 상황 일지

날짜	내용
2015.09.24.	성남시 청년배당 입법예고
2015.09.25.	성남시 복지부에 청년배당 협의요청
2015.09.30.	행자부, 교부세 감액대상에 '사회보장제도의 신설·변경시 사전협의 의무를 위반'한 경우를 포함하도록 지방교부세법 시행령 개정, 입법예고
2015.11.25.	성남시 청년배당 지급조례 시의회 본회의 통과(찬성18, 반대16)
2015.12.11.	복지부, 성남시에 청년배당 불수용 통보
2015.12.16.	성남시, 복지부와 대통령을 상대로 헌법재판소에 권한쟁의 심판 청구
2015.12.18.	성남시, 청년배당 지급 조례안 공포

6) “기본소득 도입을 위한 단계별 전략은 크게 조건을 달아서 대상을 축소하는 방식(무조건성 포기 전략)과 기본소득 지급대상을 특정연령으로 제한하는 방식(보편성 포기 전략)이 있다”(서정희 외, 2019). 인구 범주형 기본소득은 후자의 전략이다.

7) 이에 대해서는 이어지는 '경기도 청년기본소득' 부분에서 알아본다.

2015.12.30.~ 2016.01.06.	복지부, 성남시 상급단체인 경기도에 성남시로 하여금 예산안 재의하도록 할 것을 지시. 경기도, 성남시에 재의요구
2016.01.15.	성남시, 복지부 사회보장위원회 협의조정에 응함
2016.01.18.	복지부, 경기도 통해 성남시를 대법원에 제소. 청년배당 무효확인 및 예산안 집행 정지 가처분 신청
2016.01.20.	2016년 1분기 청년배당 최초지급(1만 574명), 교부세 삭감 대비하여 반액만 지급 (2·3·4분기도 반액만 지급)
2016.03.29.	국무회의, 기재부가 마련한 2017년 예산안 편성지침 의결, 청년배당 등 선심성 복지정책에 재정상 불이익을 부가하는 내용 포함됨
2016.04.20.	2016년 2분기 청년배당 지급(1만 451명)
2016.04.22.	행자부, 지방재정개편안 발효, 박근혜 대통령 복지 포폴리즘 비난
2016.07.20.	2016년 3분기 청년배당 지급(1만 574명)
2016.10.20.	2016년 4분기 청년배당 지급(1만 388명)
2016.12.22.	청년배당 등 무상복지, 미지급된 나머지 반액 모두 지급
2017.01.21.	2017년 1분기 청년배당 지급
중략	
2018.05.09.	성남시, 현재에 청구한 권한쟁의심판(2015.12.16.) 취하
2018.07.01.	이재명, 민선7기 경기도지사 취임
2018.07.02.	경기도, 성남시에 대한 대법원 제소(2016.01.18.) 취하
2018.10.12.	경기도, 복지부에 청년배당 사회보장제도 신설협의 요청
2018.10.23.	경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례
2018.11.13.	경기도 청년배당지급조례
2019.03.26.	사회보장위원회, 경기도 청년배당 사회보장제도 신설협의 완료 (‘청년배당’을 ‘청년기본소득’으로 명칭 변경하도록 함)
2019.03.28.	경기도 청년기본소득 시행 공표
2019.04.08.	경기도 청년기본소득 2019년 1분기 신청시작
2020.11.02.	경기도 청년기본소득 2020년 4분기 신청시작 (그간 7분기 지급, 제도 정착)

출처: (손애성, 2017)에 기초하여 가감(加減)

이재명 지사는 성남시장 임기 말에 현재에 청구한 권한쟁의심판청구를 취하하고, 경기도지사 취임하자마자 경기도가 성남시를 상대로 제기한 대법원 제소를 취하한다. 즉 본인이 제기한 청구와 본인을 상대로 제기된 제소를 모두 취하함으로써 청년배당정책 도입과정에서 발생한 매듭을 풀고자 한다. 문재인 정부 출범으로 변화된 정치상황과 지사 취임으로 인한 자신의 위상변화에 따라 청년배당을 비롯한 기본소득 정책을 새로운 정부에서 협의를 통해 원만히 풀어나가고자 한 것이다.

경기도 청년기본소득 사업은 경기도의 고유사무로서 자체 재원을 가지고 하는 사업이다(도와 도내 31개 시·군 7:3으로 매칭). 지급대상은 경기도에 3년 이상 주민등록을 두고 계속 거주하거나 전체 합산 10년 이상을 거주한 만24세 청년이며, 분기당 25만원씩, 연간 최대 100만원을 개개인에게 지역화폐로 지급한다.

경기도 청년기본소득은 성남시 청년배당을 바탕으로 하고 있으므로 기본소득의 요건과

관련하여 앞서 살펴본 성남시 청년배당과 완전히 일치한다. 즉 성남시 청년배당과 마찬가지로 기본소득의 5대 원칙을 모두 충족시키지는 못한다. 그럼에도 불구하고 무조건성(수급을 대가로 노동 요구를 하지 않음)과 개별성의 원칙은 지켜지고 있으므로 범주형 기본소득에 해당한다. 나아가 체크카드 등 기존의 일반적인 지불방식을 채용함으로써 성남시 청년배당 당시의 성남사랑상품권보다 편의성이 개선된다.

앞서 말한대로 인구 범주형 기본소득은 보편성을 희생하고 무조건성을 견지함을 통해 온전한 기본소득으로 나아가려는 전략이다. 경기도 청년기본소득은 보편성, 정기성의 측면에서 미흡한 것이 사실이다. 그렇지만 그간의 복지정책이 부과해 온 노동조건이나 구직요구를 하지 않고, 낙인효과를 유발하는 자산조사(가난의 증명)를 벗어나서 무조건적인 급여를 시행한 것만으로도 매우 의미가 깊다.

끝으로, 현금성의 원칙에 대한 언급을 빼놓을 수 없다. 성남시 청년배당과 경기도 청년기본소득은 지역화폐와 결합된 정책이며, 지역화폐는 현금성의 원칙에 위배되지 않는다. ‘현물성’ 지급의 대표적인 예는 ‘바우처’이다. ‘바우처’는 상품이나 서비스와 교환할 수 있는 증서를 말한다.

성남시 청년배당의 경우 성남사랑‘상품권’이라는 이름 때문에 상품교환권으로 오해될 수 있다. 그러나 지역과 매장의 제한이 있긴 하지만 엄연히 현금과 같은 역할을 한다. 경기도 청년기본소득의 체크카드 중심의 지역화폐는 더 말할 것이 없다.

지역화폐 지급방식 채택은 지자체에서 기본소득 제도를 실행했기 때문이기도 하지만 보다 근원적인 이유가 있다. 기본소득을 지역화폐와 연계한 것은 대형 유통기업 및 플랫폼 기업에 의한 유통의 독점화 경향으로 인한 지역상권과 지역경제의 황폐화를 막기 위한 고민의 산물이다. 흐름을 거스르기에는 한계가 있지만 지자체로서는 지역상권, 지역경제의 활성화 문제를 생각하지 않을 수 없다. 이론의 여지가 없는 것은 아니지만, 지역화폐 도입은 성공적인 정책이라는 공감대가 형성되어 있으며 실증적인 연구결과⁸⁾로도 확인된다.

지역화폐도입으로 가장 이득을 볼 수 있는 계층은 지역 소상공인이다. 소상공인은 보수적인 성향이 높으나, 정치적 선택에서 중요한 역할을 한다. 따라서 기본소득을 지역화폐로 지급하는 것은 기본소득의 도입을 위한 우회로로서 지자체의 입장에서 기본소득을 추진하는데서 의미 있는 선택지로 볼 수 있다.

다만 국민기초생활수급자인 청년이 청년기본소득 수급에서 배제되는 것은 문제가 아닐 수 없다. 상위법인 국민기초생활보장법이 바뀌지 않는 한 청년기본소득제도를 통해 상대적인 불이익이, 생활이 어려운 청년에게 발생할 가능성이 있다.

현재 국민기초생활보장법에 따른 수급자제도는 가구의 소득 인정액이 기준 중위소득 이하인 경우에 지원하는 것으로 되어 있다. 여기서 ‘소득 인정액’에는, 국가 및 지자체에

8) 경기연구원은 2019년 1~4분기동안 지역화폐 결제액 증가로 인해 소상공인의 매출액이 57% 증가했다는 연구결과를 내놓았다(경기연구원, 2020).

서 시행하는 복지제도에 따른 급여 대부분을 포함하는 ‘공적 이적소득’도 포함된다. 국민기초생활수급자가 다른 복지제도에 의한 급여를 받을 경우 보건복지부의 관련지침에 따라 그만큼 급여가 감소 또는 중단될 수 있다.

경기도 청년기본소득에 따른 급여도 ‘공적 이전소득’에 해당된다. 따라서 국민기초생활수급자인 청년이 경기도 청년기본소득을 수급할 경우, 국민기초생활보장법과 보건복지부의 소득인정액 기준으로 인해 국민기초생활수급비가 감소 또는 중단될 우려가 발생한다.

이는 ‘실질적 자유를 얻을 수 있는 기회의 보장 및 확대’라는 기본소득의 취지를 무색하게 만든다. 아울러 ‘실질적 자유를 얻을 수 있는 기회가 최소한으로 주어지는 사람들로 부터 오히려 최대한의 기회가 부여될 수 있도록 사회제도를 개혁’하고자 하는 기본소득의 이념을 무력화 할 수 있다.

(3) 서초구 청년기본소득 실험(안)

김종인 국민의 힘 비대위원장의 기본소득 1호 당론채택 발언에 이어, 같은 당 소속 윤희숙 의원과 오세훈 전 시장 등이 연이어 나름의 기본소득안을 내놓았다. 이런 와중에 지난 10월 서초구가 청년기본소득 실험안을 발표한다.⁹⁾

서초구에 의하면, 청년기본소득 실험안은 말 그대로 “기본소득이 실제로 어떤 효과가 있는가”를 실험을 통해 검증하려는 데 있다. 서초구에 1년 이상 거주한 만 24~29세 청년 1000명을 사전 모집을 통하여 선발한다. 그중에서 다시 무작위로 300명을 선발하여 조사집단(=실험집단)으로, 나머지 700명을 비교집단(=통제집단)으로 삼는다. 실험집단인 300명에게는 52만원씩 24차례, 통제집단인 나머지 700명에게는 면접 비용으로 10만원씩 6차례 각각 지급한다. 소요예산은 약 43억 6000만원(1년에 약 22억원)이다.

실험집단 300명과 통제집단 700명을 비교해 구직 활동이나 건강과 식생활, 결혼과 출산 등 사회적 인식과 태도 등을 설문조사와 심층면접 방식으로 조사할 계획이다. 실험 설계는 서초구 의뢰로 한국대통령학연구소 기본소득센터(센터장 연세대 이삼열 교수)가 맡는다.

조은희 구청장은 “2년간 장기 추적해서 청년기본소득이 고용과 구직활동에 생산성 경비로 쓰이는지 소모성 경비로 쓰이는지, 또 건강과 식생활 그리고 연애와 결혼 등에는 어떤 영향을 줬는지 세계 최초로 꼼꼼하게 변화 추이를 볼 예정”이라고 한다. 이재명 지사가 시행한 경기도 청년기본소득에 대해서는 예산이 많이 드는 대형사업임에도 불구하고 제대로 된 실험 없이 실행했다고 비판한다. 또한 경기도 청년기본소득처럼 분기당 25만 원, 월로는 약 8만 원 가량의 소득 지원은 정책 효과가 크지 않지만 서초구의 실

9) 서초구청 누리집과 여러 언론보도들을 토대로 작성함(검색일: 2020-11-26).

뉴스1(2020-10-14), 서울퍼블릭뉴스(2020-10-07), 서울퍼블릭뉴스(2020-10-16), 조선비즈(2020-10-06)

험처럼 월 52만 원을 2년간 지급한다면 기본소득의 정책 효과가 어떤지가 확연히 드러날 것이라고 지적한다.

서초구의 청년 기본소득 실험은 일단 환영할 일이다. 그러나 제도 실험과 제도 실행은 차이가 크다. 기본소득 실험이 기본소득 실행을 대체함으로써 오히려 기본소득의 제도적 정착에 방해가 된다는 분석도 있음에 유념해야 한다.¹⁰⁾

그럼에도 불구하고 기대가 되는 것은 지급 액수다. 전 세계적인 기본소득 운동의 중심체라고 할 수 있는 기본소득지구네트워크(BIEN)는 ‘충분성’을 기본소득의 5대 요건에 포함시키고 있지는 않다. 그렇지만 ‘충분하지 않은’ 액수의 기본소득 지급은 의미가 크게 떨어진다는 지적은 지속적으로 제기되어 왔다. 기본소득론자들 사이에서 충분성의 기준에 대해서는 이견이 많지만 충분성(충분한 지급) 자체에 반대하는 사람은 거의 없다. 반대를 하는 경우도 적극적인 반대가 아니라 기본소득 제도 도입의 어려움을 피하기 위한 경우가 대부분이다. 충분성은 요건에 포함되지 않은 요건으로, 원칙에 들어 있지 않은 원칙으로 자리해 왔다. 입장과 처한 상황적 맥락에 따라 필수 요건에 포함시켜 기본소득의 원칙을 5대 요건이 아니라 6대 요건으로 제시하는 경우도 많다. 결국, 충분성은 기본소득이 도입된다면 추구해야할 목표, 지향의 위치를 점해왔다.

서초구 청년기본소득 실험(안)에 의하면, 300명에게 2021/22년 2년간 월 52만 원을 지급하는 것으로 되어있다. 이 액수는 2020년 국민기초생활보장법상 기초생활수급자의 생계급여(1인가구 기준)에 해당한다.(표 4-2) 2121년 생계급여보다는 좀 적지만 기초생계를 보장한다는 취지에서 지급 액수가 책정된 것임을 알 수 있다. 월 52만 원 지급이 충분한 액수인지는 여전히 논란이 될 수 있다. 그러나 여러 제약조건들을 고려할 때, 나름대로 합리적인 선택의 결과라고 할 수 있으며 ‘충분성의 갈증’을 어느 정도는 해소할 수 있을 것으로 보인다.

10) “그동안의 실험결과 기본소득은 긍정적이라고 평가할 수 있는데도 앞으로 얼마나 더 많은 실험이 필요한가? 기본소득의 실험 물결(experimental wave)은 끝났고, 지금은 정책의 시간이다. 기본소득의 도입에서 중요한 것은 실험보다도 정책의지라고 할 수 있다. 한국의 상황을 보자. 한국에서는 이미 경기도에서 청년기본소득 정책이 실시되고 있는데, 성남시의 경험부터 본다면 이미 많은 시간이 지나서 일정한 경로의존성을 획득했다고 볼 수 있다. 따라서 이것은 지방정권이 교체된다고 해서 폐지될 수 있는 것은 아니라고 판단된다. 이런 상황에서 기본소득의 확산을 위해 필요한 것은 또 다른 실험이 아니라 이제 막 시작한 경기도 청년기본소득의 물적 토대와 효과 등을 정확히 평가하여 다른 지역, 다른 연령계층으로의 확산가능성을 탐구하는 것이라고 할 수 있다”(정원호, 2020).

표 4-2. 2020/21년 기초생활수급자 생계급여

(단위: 원/월)

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2020년	52만7158	89만7594	116만1173	142만4752	168만8331	195만1910
2021년	54만8349	92만6424	119만5185	146만2887	172만7212	198만8581

(출처: 보건복지부 누리집)

서초구 청년기본소득 실험(안)은, 제도 실험을 위한 요건 면에서는 잘 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 그러나 사회과학 영역의 실험은 자연과학과 같은 종류의 객관성을 기대하기 어렵다. 실험에서 무엇을 보고 싶은가에 따라 보이는 결과가 크게 달라질 수 있다. 모쪼록 조은희 구청장 본인의 말대로, “과학적인 검증에 기반을 둔 지속가능한 ‘청년기본소득’ 정책을 마련해 실효성을 높일 수 있길 기대한다”(조선비즈, 2020-10-06).

2) 장년 기본소득

전국민 기본소득제도의 도입이, 만약 특정 연령대 인구집단 기반의 범주형 기본소득으로부터 전 연령으로 확대되는 방식으로 진행된다면 장년기본소득은 가장 늦게 실행될 가능성이 높다. 아니 전국민 기본소득이 실행되면서 비로소 장년층도 기본소득의 수급대상이 될 가능성이 높다.¹¹⁾

이런 현실을 반영하듯, 장년 기본소득제도에 관한 논의는 서정희 외(2019)의 연구(『부산형 기본소득 도입방안 연구』, 부산복지개발원 2019-04호)에서 청년 기본소득제도와 더불어 부산형 기본소득 도입 전략의 2안으로 제기된 것이 전부이다. 따라서 이 소절에서의 논의는 위 연구를 검토하는 방식으로 전개할 것이다.

‘장년’은 ‘노인’을 어떤 연령대로 규정하느냐¹²⁾에 따라 달라질 수 있으나 대체로 50~64세 사이의 연령대를 가리킨다. 우리나라의 생애주기별 사회보장제도에서 “청년과 청장년층에 대한 지원제도가 가장 미흡”하다. 이들이 가장 대표적인 노동 가능 연령대이자 노동 참여 연령대이기 때문이다.

과거 서구 복지국가 모형에서 장년에서 노년으로의 이행은 장년층이 노동자로서 퇴직을 하고나면 노년의 노후보장시스템으로 들어가는 것을 의미했다. 그러나 “요람에서 무덤까지” 혹은 “태내에서 천국까지” 국가가 사회보장 책임을 지는 복지국가의 이상실현은

11) 물론 특정 지자체에서, 당해 지자체의 현실적 요구에 의해 부분적으로 실행될 수는 있을 것이다.
 12) 몇 세부터 노인이냐에 대해 여러 다른 규정들이 혼재하고 있다. 노인복지법 등에서는 대개 65세 이상을 노인으로 규정한다. 경로당 등 노인공공시설은 65세 이상부터 무료 이용이 가능하다. 하지만 노인복지관이나 노인교실 등의 이용은 60세 이상부터 할 수 있다. 국민연금 수급개시 연령은 현재 62세인데, 2033년까지 단계적으로 65세로 상향 조정될 예정이다. 나아가 평균수명이 늘어난 것을 감안하여 70세 이상으로 높여야 한다는 의견도 많다.

점점 어려워지고 있다. “복지국가의 위기, 신자유주의적 세계화, 4차 산업혁명의 대두”¹³⁾로 특징지을 수 있는 오늘날, 노후보장시스템으로의 순조로운 이행은 점점 더 과거의 일이 되고 있다.

중장년층은 부모와 자녀 양육의 이중고를 감당하고 있다. 수명연장으로 부모부양 기간이 늘어났을 뿐만 아니라, 설상가상으로 자녀들의 사회진출 시기는 점점 늦어지고 있다. 따라서 부모와 자녀사이에 ‘낀 세대’로서 중장년층은 자신들의 노후를 대비할 여력이 없다. 실제로 “한국보건사회연구원에서 실시한 조사(이소정, 2009)에 따르면 45~64세 중장년층의 32.4%는 경제적 노후준비를 전혀 하고 있지 못한 것으로 나타났다.”

반면 자녀세대(청년세대)의 부모부양에 대한 책임의식은 크게 줄어들고 있다. “누가 부모에 대한 부양부담을 질 것인지에 대한 인식은 크게 달라지고 있다. 한국보건사회연구원에서 중장년층을 대상으로 통계청 자료(2002~2018년)를 분석한 결과(김유경, 2019), 부모부양을 가족이 책임져야 한다는 비율이 2002년 70.7%에서, 2010년 36.0%, 2018년도 26.7%로 크게 감소한 반면에 사회적으로 부모부양을 책임져야 한다는 생각은 2002년 19.7%에서 2010년 51.3%, 2018년 54.0%로 크게 증가하였다.”

장년층은 은퇴와 노후를 대비해야 하는 인생시기이다. 그러나 자녀교육과 부양뿐만 아니라 부모부양 등 복합적인 책임을 맡고 있어 자신의 노후준비에는 소홀한 것이 현실이다. 장년층은 퇴직이나 실업의 위기에 직면하게 되는 시기이며, 신체적으로는 건강상태의 악화를, 정서적으로는 우울감 등의 심리적 문제를 겪는 시기이기도 하다. 장년층은 노동시장 참여자일 가능성이 매우 높지만, 만일 경제활동에 참여하지 않을 경우에는 비복지상태 혹은 빈곤위기에 처할 수 있는 위험군이기도 하다.

장년기본소득은 안정된 직장에서 퇴직하는 나이와 실제 은퇴연령간의 공백을 메울 수 있다. 우리나라에서 생애 가장 오래 근무했던 안정된 직장에서 퇴직하는 평균연령은 49세이다. 매우 이른 나이에 안정된 직장을 그만 두어야 한다. 반면 실제 은퇴연령은 남성의 경우 평균 71세, 여성은 평균 70세이다. 50대 연령층은 주된 일자리에서 나와서도 다시 노동시장에 재진입을 시도할 가능성이 높다. 가장 큰 이유는 노동 소득을 대체할 만한 소득을 확보할 수 없기 때문이다. 그런데 장년층 노동시장은 진입장벽이 높다. 반면 일자리의 안정성은 낮다. 55세 이후의 일자리는 비정규직일자리가 많다. 이는 장년층

13) “복지국가의 위기는 다음과 같은 사정에서 기인한다. 1970년대 중반이후 과잉설비와 과잉생산 인한 제조업 이윤율 저하한다. 선진 7개국의 경우 이윤율이 1973년 21.9%에서 1980년 12.3%로 43.8% 급감한다. 이에 대해 선진자본주의 국가들은 공적 복지 축소, 실질임금 저하로 대처한다. 하지만 한계기업의 온존으로 과잉생산문제는 심화한다. 복지국가를 지속하는데 필요한, 인플레이션 억제와 고용보장의 두 마리 토끼잡기에는 결국 실패한다.

신자유주의적 세계화는 국가 개입에 의한 고용보장 정책의 포기를 의미한다. 인플레이션을 잡기위해 금융자본을 앞세운 대규모 구조조정이 단행된다. 한계기업의 퇴출과 M&A의 일상화. 노동시장 유연화 등으로 인해 실업과 고용불안이 일상화하며, 무한경쟁과 승자독식이 구조화한다.

4차 산업혁명의 대두는 일자리에 관하여 이중적인 위기감을 낳는다. 먼저, 일 자체가 줄어들 것이라는 일자리에 대한 양적 위기감이다. 두 번째로 일자리 총량의 증감여부와 상관없이 일자리 양극화를 심화시킬 것이라는, 즉 중·저 숙련 노동력의 처지가 악화되어 대부분 불안정 노동자로 전락할 것이라는 질적 위기감이다“(이관형, 2019).

의 경제적 불안정 상태로 이어진다.

기본소득의 지급은 이런 불안정상태를 개선하여 가계소득을 안정화하는 데 기여할 수 있다. 나아가 가계뿐만 아니라 기업에게도 유리하다. 기업은 노동자들에게 정년을 보장해야 한다. 그렇지만 생산성 저하 등의 이유로 나이 든 직원의 퇴직시점을 앞당겨 왔다. 기본소득은 기업이 점진적 퇴직 제도를 설계하기에 유리한 조건을 제공한다. 노동자 입장에서 보수가 적은 일자라도 수용할 수 있는 최소한의 환경이 마련된다.

부산형 장년 기본소득(안)에 의하면, 제도 운영의 조건은 다음과 같다. 첫째, 재산이나 소득 조사 없이, 근로나 구직 조건부여 없이 특정 인구 집단에게 무조건적으로, 권리로써 지급한다. 이는 똑같이 특정 인구 집단에게 지급되지만 일정한 조건을 부여하는 여타의 사회수당과 구분되는 특징을 지닌다.¹⁴⁾

둘째, 제도의 실현가능성을 높이기 위해 충분성의 측면에서는 낮은 수준의 급여를 지급한다. 장년은 연령대가 매우 넓다. 또한 노동시장에서 근로를 하고 있거나 가능한 인구집단이다. 따라서 장년 기본소득 도입단계에서 노동소득을 대체하거나 생계유지수단으로 기능할 만큼의 급여 수준을 상정할 수는 없다. 따라서 재정수준을 감안해서 사회부조보다 낮은 수준의 급여를 지급한다.

셋째, 가구가 아닌 개개인에게 지급한다. 이는 무조건성과 더불어, 포기할 수 없는 범주형 기본소득의 두 기둥이다.

넷째, 권리적 성격의 급여인 동시에 장년층의 이중적 부양부담과 퇴직과정에서 발생하는 비복지상태에 대응해서 사회적 보상을 강화하는 수단이다.

부산형 장년 기본소득(안)에는 두 가지 방식의 제안이 들어있다.¹⁵⁾ 1안은 '55세 한 개 연령층'을 지원대상으로 하는 안이며, 2안은 '55~60세에 이르는 연령대 전체'를 지원대상으로 하는 안이다. 두 가지 안 모두 3년 이상 부산시 거주요건이 있으며, 연간 총 240만원(분기별 60만원)을 지원한다. 1안의 경우 지원대상인원은 약 5만 8천여 명이며, 소요액은 연간 약 1,400억 원이다. 2안의 경우는 약 36만명이며, 소요액은 연간 약 8,600억원이다.(표 4-3)

14) 아동수당의 경우는 사회수당 중 유일하게 '보편 지급'을 하고 있다. 2018년 9월 도입당시에는 만6세 미만의 소득·재산기준 하위 90%인 일부 아동에게 지급을 기준으로 하였으나 2019년 4월(1월분부터 소급) 만 6세미만의 모든 아동에게 '보편 지급'하는 것으로 변경된다. 이후 2019년 9월부터는 만 7세 미만의 모든 아동으로 지급 '연령 확대'가 이루어진다. 기초연금(노인수당)은 월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액을 합산한 '소득인정액'이 일정 수준이하인 경우에만 지급된다. 장애수당의 경우도 소득 인정액(기준 중위소득 50%이하)과 연령, 기타 기준 등이 부여되고 있다.

15) 원래 안에는 세 가지 방식이 제안되고 있으나, 제3안의 경우는 매우 특수한 상황을 전제하고 있어서 생략한다. (노부모와 미혼자녀와 동거하는, 55~60세의 부산시 3년 이상 거주자에게 지급하는 안이다.)

표 4-3. 부산형 장년기본소득 지원안(인원: 2019년 기준)

지원방식(안)		지원인원 (명)	소요예산(원)
한 개 연령층 대상지원	55세	58,269	240만원 × 58,269명 = 139,845,600,000
연령대 전체 대상지원	55~60세	359,780	240만원 × 359,780명 = 863,472,000,000

(출처 서정희 외, 2019)

위의 지원안을 전국으로 확대, 적용해보면 다음과 같다. 2019년을 기준으로 만55세 인구는 828,014명(약 83만명)이며 55~60세 연령대의 인구는 5,149,892명(약 515만명)이다.¹⁶⁾ 연간 240만원을 이들에게 지급한다면 만55세 단일 연령대에 대한 지급액은 약 2조원이, 55~60세 연령대 전체를 지원할 경우는 약 12조원이 소요될 것으로 추정된다.

3) 장애인 기본소득

장애인 기본소득¹⁷⁾과 관련한 논의도 앞서 살펴본 장년 기본소득과 마찬가지로 활발한 상황은 아니다. 이런 와중에 2018년과 2019년 한국장애인인권포럼, 한국장애인단체총연합회 등이 공동주최하고 한국장애인인권포럼의 주관으로 <정책과 대안포럼 정책토론회>가 열린다. 2018년에는 “장애인 소득보장 방안으로서의 기본소득”, 2019년에는 “장애인 소득보장체계에 기본소득 적용방안”이라는 세션에서 장애인 기본소득과 관련한 논의가 이루어진다. 이로써 장애인 기본소득이 우리 사회의 의제 중 하나로 부상하는 계기가 마련된다. 이 소절에서는 위의 자리에서 이루어진 논의를 중심으로 장애인 기본소득에 대해 살펴보도록 한다.

범주형 기본소득은 그 자체로서도 의미를 지니지만 완전 기본소득(full basic income)으로 가기 위한 징검다리로서의 역할에 보다 방점이 주어지는 것이 사실이다. 그렇지만 장애인 기본소득의 경우는 예외로 보아야 할 것이다.

김찬휘(2019)는 “2010년 ‘장애인연금법’의 제정과 시행, 장애인연금 기초급여액의 지속적인 인상 [20만원(2014) → 25만원(2018.9) → 30만원(2019.4)] 등, 장애인 빈곤을 완화하기 위한 지속적인 조치가 이루어졌음에도 한국에서 장애인 가구의 빈곤은 해결되지 않고 있는 실정”임을 지적한다.

16) 행정안전부 누리집(2019).

17) 인구 범주형 기본소득제도에서 인구집단을 나누는 기준은 ‘연령’이다. 즉 범주형 기본소득은 동일 연령대의 인구 집단을 대상으로 하는 기본소득 모형이다. 장애인은 연령이 아니므로 장애인 기본소득은 전형적인 범주형 기본소득은 아니다. 따라서 ‘장애인 기본소득’은 ‘기본소득의 원리에 근접한 사회수당’이라고 할 수도 있을 것이다.

표 4-4. 장애인 가구 월 평균소득 추이

	2014	2017	증가폭
장애인가구평균	224만 9천원	254만 3천원	13.1%
전체가구평균	397만 3천원	475만 4천원	19.7%
장애인가구/전체가구	56.6%	53.5%	

(출처: 김찬휘, 2019: 33)

장애인가구는 전체가구에 비해 월 평균소득이 절반을 조금 넘는 수준에 불과하다.(표 4-4) 더욱 심각한 것은 2014년에서 2017년 사이 전체 가구의 평균소득이 19.7% 증가한 반면, 장애인가구의 평균소득은 13.1% 증가하는 데 그쳐서 장애인가구와 전체가구의 소득격차가 더 벌어졌다는 점이다.

아울러 2016년 기준으로 장애인가구 빈곤률은 31.5%로서 전체 가구 빈곤률 17.6%에 비해 약 1.8배 높은 것으로 나타난다. 장애인 가구가 비장애인가구에 비해 상대적으로 더 빈곤한 이유는 첫째, 장애인가구의 소득이 비장애인가구보다 낮기 때문이며, 둘째, 장애인가구의 생활비가 비장애인가구보다 더 많이 들기 때문이다. 장애인의 경우 의료비, 교육비, 재활보조기구구입비, 교통비 등의 영역에서 장애로 인한 추가지출이 발생하기 때문이다. 따라서 장애유형과 장애정도를 고려하여 이에 맞는 장애인복지서비스의 제공이 요청된다.

장애인은 노동시장에서 저임금 임시직의 최하위층에 속해 있다. 또한 전체 국민과 비교할 때, 경제활동참가율(장애인 37.3%, 전체 국민 64.0%, 2019년)이 낮고 실업률(장애인 6.3%, 전체 국민 4.0%, 2019년)은 높다. 따라서 고용률(장애인 34.9%, 전체 국민 61.7%, 2019년)도 전체 국민에 대비하여 절반 정도에 그치고 있다.

장애인 복지와 관련한 지출을 OECD에 속한 타국과 비교해보면 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. (비단 장애인 관련 지출뿐만 아니라 사회복지지출 자체가 낮은 형편이다.) 장애인 관련 공공지출액은 OECD 평균이 1.9%(2015년)임에 비해, 우리나라의 경우는 0.6%(2017년)에 그쳐서 OECD 35개국 가운데 33위를 기록한다(표 4-5).

표 4-5. 타국과 비교한 우리나라 장애인 복지 지출 현황(GDP대비)

항목	OECD 평균	한국	OECD 1위
장애인관련공공지출	1.9%(2015년)	0.6%(2017년) 35개국 중 33위	덴마크 4.4% (2015년)
전체 사회복지지출	20.1%(2018년)	11.1%(2018년) 36개국 중 34위	프랑스 31.2% (2018년)

(출처: 김찬휘, 2019: 37)

우리나라의 장애급여는 다른 나라들과 마찬가지로 크게 두 가지로 구성·운영되고 있다. 장애로 인한 소득 상실을 보전하기 위한 ‘소득보전급여’와 장애로 인한 추가지출을 보전하기 위한 ‘추가비용 급여’가 그것이다. (표 4-6)

표 4-6. 우리나라의 장애급여 체계

유형	명칭	분류	내용	문제점
소득보전급여	장애연금	사회보험 (국민연금)	<ul style="list-style-type: none"> - 가입 후 발생한 질병 혹은 부상이 치료 후에도 신체 또는 정신적 장애가 있는 자로서 국민연금법상 장애등급이 1~4급인 자 (단, 4급인 경우에는 장애일시보상금 지급) - 평균 장애연금 지급액 427천원 (2019년 기준) 	장애등급제 선천적 장애나 노동연령 이전 장애의 경우 사각지대
	장애인연금 (기초급여)	사회부조	<ul style="list-style-type: none"> - 18~64세의 장애인복지법상 등록된 중증장애인(前 1급, 2급, 3급 중복) - 생계·의료·주거·교육급여수급자 및 차상위계층 300,000원 (감액이 없는 최고 지급액 기준) - 차상위초과~소득하위 70% 254,760원 (감액이 없는 최고 지급액 기준) ※ 장애인연금(기초급여) 수급자가 65세가 되면 기초연금 수급자로 변경됨 	장애등급제 (중증) 자산/소득 조사 (18세 이상 중증장애인의 70%)
장애인연금 (부가급여)	<ul style="list-style-type: none"> - 만 18세 이상으로서 「장애인연금법」상 중증장애인(前 1급, 2급, 3급 중복) - 생계·의료급여수급자 8만원, 주거·교육급여수급자, 차상위계층 7만원, 차상위 초과자 2만원(2020년 기준) 			
추가비용급여	장애수당		<ul style="list-style-type: none"> - 만 18세 이상의 등록된 장애인 중 장애정도가 심하지 아니한 자로 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층 - 생계·의료급여수급자, 주거·교육급여수급자, 차상위계층 월 4만원 (2020년 기준) 	장애등급제 (경증) 자산/소득 조사
	장애아동수당	<ul style="list-style-type: none"> - 만 18세 미만의 등록된 장애인으로 국민기초생활보장수급자 및 차상위계층 - 생계·의료급여수급자 중증 20만원, 주거·교육급여수급자, 차상위계층 중 	장애등급제 자산/소득 조사	

			증 15만원. 생계·의료급여수급자 경 증 10만원. 주거·교육급여수급자. 차상위계층 경증 10만원 (2020년 기준)	
--	--	--	--	--

(출처: 김찬휘, 2019; 이병화, 2020 병합)

이병화(2020)에 의하면, 형식과 종류로 보아서는 우리나라도 복지선진국에 비견할 만한 장애급여체계를 갖추고 있다. 즉 장애연금, 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당 등 외형적으로는 선진국과 유사한 장애 소득보장체계를 갖추고 있다. 그러나 급여 지급액과 수급률이 매우 낮아서 정책수단으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 2010년 기준으로 OECD 국가의 평균 장애급여수급률은 5.7%인데 비해, 우리나라는 1.6%에 그치고 있다.

김찬휘(2019)는 이런 현실을 타개하기 위해서는 예산이 뒷받침되지 않으면 안 된다고 주장한다. 장애등급제의 폐지, 자산 및 소득 조사 기준의 완화내지 폐지를 통한 장애급여 수급자의 확대와 수준의 향상에는 전폭적인 예산 증액이 수반되어야 한다는 것이다. 그렇지만 기존의 방식대로 장애관련 예산이 수립된다면 불가인상률을 벗어나지 못하든지, 한정된 재원 내에서 돌려막기식 지원이 된다든지 하게 될 공산이 크다고 본다.

그는 결국 “국민들이 조세 혹은 준조세 형태로 부담하는 ‘사회복지 기여금’의 크기를 늘려야 한다”고 전제하고, “중간층 등 국민 다수를 복지 수혜자로 끌어들이는 복지 정책을 채택하지 않고서는 이것이 불가능하다”고 본다. “기본소득 정책이야말로 ‘사회복지 기여금’을 늘려 복지규모 자체를 키우기 위한 가장 효과적인 방법”이며 “복지규모가 커진다는 것은 장애인 소득보장을 위해서도 결정적인 요소”라는 것이다.

김찬휘(2019)에 의하면, 장애인과 비장애인을 포괄하는 보편기본소득이 도입된다 해도 장애인의 소득보장과 필요 서비스 제공을 위한 사회보장제도와 공존하는 보완재로 기능해야 한다. 이런 전제하에 기본소득의 도입과 관련하여 소득보전급여 부분과 추가비용급여 부분을 분리하여 살펴볼 필요가 있다고 한다.

먼저 소득보전급여다. 충분성이 확보된, 완전기본소득이 도입될 경우라면 장애인연금 기초급여는 폐지 가능할 것이다. 그렇지만 이 경우는 당장 실현은 어려울 것이다. 보다 현실적으로 급여 수준이 제한적인 부분기본소득이 도입된다면, 장애인연금(기초급여)은 소득활동이 어려운 중증 장애인을 대상으로 하되, 선정기준을 점차 완화·확대하여 최종적으로는 자산/소득 조사 자체의 폐지로 나아가야 한다. 지급액의 경우는 단계적 인상을 통해 장애연금(국민연금) 없이도 소득보전급여로서의 역할을 할 수 있어야 한다.

추가비용급여의 경우 장애인연금(부가급여)은 장애수당에 통합시키고 자산/소득 조사와 장애정도에 따른 구분 없이 지급하는 보편사회수당으로 전환해야 한다. 즉 소득보전급여(장애인연금)와 추가비용급여(장애수당)는 명확히 구분하되, 급여 목적에 맞게 급여 지급액을 현실화해야 한다.

표 4-7. 장애인 기본소득 도입시 급여 체계(김찬휘)

유형	보편기본소득 도입시		보편기본소득
	완전기본소득	부분기본소득	미도입시
소득보전급여	기본소득	기본소득	장애인연금
		장애인연금	
추가비용급여	장애수당	장애수당	장애수당

이밖에 이병화(2020)는 중증장애인을 돌보는 데 따른 보호자의 기회비용을 보전하기 위한 보호자수당과 저소득 장애인 근로자의 생활안정을 위한 장애인장려세제도 도입되어야 한다고 본다.

2. 직업 범주형 기본소득

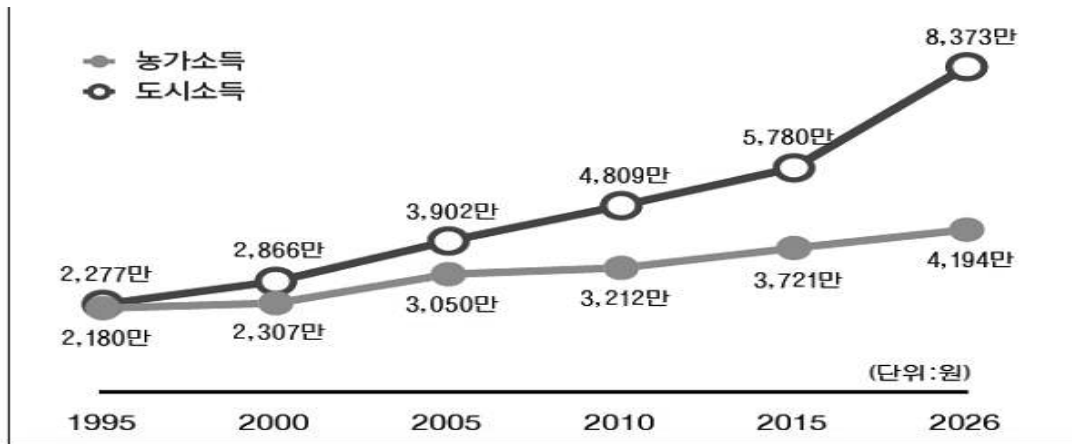
1) 농민기본소득

1) 등장배경

기본소득 논의의 대두와 함께 가장 적극적으로 제기된 직업 범주형 기본소득 모형은 농민기본소득(농민수당)¹⁸⁾이다. 농민기본소득이 제기되는 배경에 대해 금민(2017)은 “도시근로자 평균소득과 농가 평균소득의 격차, 농업의 공익적 성격, 농업 직불금 제도의 문제점” 등에서 기인한다고 말한다. 농민기본소득에 대한 본격적인 논의에 들어가기에 앞서서 농민기본소득(농민수당)이 제기되는 배경들을 살펴봄으로써 농업·농촌·농민의 현실에 대해 개략적으로나마 이해할 필요가 있다.

그림 4-1. 도·농간 소득격차 추이 및 전망

18) 현재 농가소득보전과 관련하여 각급 지자체에서 시행하거나 계획하는 제도는 대부분 농민수당이다. 농민기본소득은 경기도의 안이 유일하다. 기본소득의 원칙과 관련해서 농민기본소득과 농민수당은 농민 개인에게 지급하느냐, 아니면 농가당으로 지급하느냐의 문제, 즉 개별성에서 차이를 나타낸다. 양자는 공히 “농업·농촌의 공익적 가치의 보상”을 목적으로 하고 있지만, 농민기본소득에서는 농민의 기본권(생존권) 보장 측면이 부각된다. 다시 말해 소득보장이 보상이나 시혜가 아니라 기본적인 권리임을 보다 분명히 한다.



자료 : 한국농촌경제연구원
출처 : 한국농정신문(2017-06-09)

먼저 도시 근로자 평균소득과 농가 평균소득의 격차 문제이다. 양자의 격차는 1990년대까지 초반까지는 크지 않았으나 90년대 중반을 거치면서 격차가 크게 벌어지기 시작한다.(그림 4-3) 2017년 한국농촌경제연구원은 격차가 더욱 커질 것으로 예측한 바 있다.(그림 4-1/2015년까지는 통계에 의한 것이고 이후 2026년까지는 예측임.) 그림 4-2에서 보듯 2016년 이후 미세하나마 격차가 줄었으나 이것을 놓고 도농간 소득격차가 줄어들고 있다고 보기는 어렵다. 줄었다고 해도 농가의 평균소득은 도시 가구 평균소득의 65.5% 수준(2018년 기준)에 그치고 있는 실정이다. 즉 최근 들어 약간의 격차감소가 있으나 도·농소득 격차는 경향적으로 심화되어 왔다고 할 수 있다.

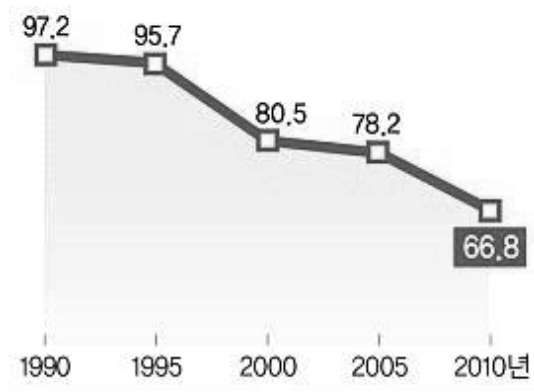
그림 4-2. 연도별 도시근로자 가구 소득대비 농가소득 비율



자료 : 한국농촌경제연구원·통계청

출처 : 농민신문(2019-05-24)

그림 4-3. 갈수록 벌어지는 도·농 소득격차



자료 : 농림수산식품부

출처 : 세계일보(2011-09-18)

두 번째로 농업·농촌이 지니는 공익적 기능 혹은 가치이다. 농업·농촌의 공익적 가치는 농업·농촌의 다원적 가치(기능; multifunctionality) 중에서 긍정적인 부분을 일컫는

다. 농업·농촌의 공익적 기능의 구성요소에 대한 분류와 세부 내용은 국제기구별로, 또한 나라별로 약간의 차이가 있다. 이 중에서 가장 체계적인 분류의 하나로 평가받는 FAO(유엔식량농업)의 분류를 살펴보자. FAO는 농업·농촌의 공익적 기능을 사회, 문화, 환경, 식량안보, 경제의 5가지 측면으로 분류하고 각각의 측면에 따른 세부적인 기능들을 열거한다.(표 4-8)

표 4-8. 농업의 공익적 기능의 구성요소(FAO)

분류	세부적인 기능
사회적 기능	도시화 완화, 농촌공동체 활력, 피난처/휴양처 제공
문화적 기능	전통문화 계승, 경관제공
환경적 기능	홍수방지, 수자원함양, 토양보전, 생물다양성 유지
식량안보적 기능	식량의 안정적 공급, 국가 전략적 요청
경제적 기능	국가/국토의 균형발전과 성장, 경제위기 완화

(출처: 김용렬 외, 2012)

김용렬 외(2012)는 농업의 공익적 기능과 관련하여 그동안의 전통적인 정의 이외에 “기후변화, 생물다양성, 힐링, 경관 등의 기능을 추가할 필요”가 있으며 “수자원함양, 대기정화, 토양유실방지, 홍수조절, 기후변화완화, 생물다양성 유지, 농업농촌 경관, 치유(힐링) 기능, 전통 및 향토문화보전, 식량의 안정적 공급 등” 전통적인 중요기능을 포함하면서도 변화된 시대적 요구를 반영하는 기능들이 새롭게 강조될 필요가 있다고 본다.

세 번째로 농업직불금제도의 문제점이다. 농업 직불금 제도는 농가소득 안정화에 일정 부분 기여한 측면이 있으나 많은 사람들이 문제점을 지적해왔다. 정부에서도 비판을 받아들여¹⁹⁾ 기존 직불제의 문제점을 개선한 ‘공익형 직불제’를 2020년부터 도입·시행하고 있다.

이전의 직불금 제도에서 가장 먼저 문제로 꼽히는 것은 쌀에 편중된 직불금 지급이다. 쌀 관련 직불금예산이 전체 직불금 예산의 77.4%(2018년 기준)를 차지할 정도였다. 이로 인해 밭작물 등의 자급률은 더욱 떨어지는 결과를 낳는다. 두 번째로 경지 규모에 따른 지급으로 말미암아 소득재분배와 관련하여 역진성의 문제를 낳는다. 즉 대농에게는 직불금이 많이 지급되어 유리하고, 중소농에게는 적게 지급이 되어 불리한 제도이다. 마지막으로 직불금 제도 시행의 목적이 무엇이나는 보다 근원적인 물음이다. 농업의 공익적 가치에 대한 이해는 농업인 자신에게도, 제도를 시행하는 정부에게도 부족해 보인다. 이는 공익적 가치 실현을 위한 요소가 제도에 나타나있지 않는데서 드러난다.

2020년부터 시행된 새로운 직불금제도는 과거의 문제를 개선한다는 의미에서 ‘공익형 직불제’(쌀 중심의 직불체계를 공익형으로 개편)라는 이름이 주어진다. 개편 내용을 살펴

19) 정부(농림축산식품부) 스스로 공익형 직불제로의 개편과 관련하여 “쌀 직불제는 가격 하락시 농가 수취가격을 보전하여 경영안정에 기여하였으나, 공급과잉 심화, 중소농소득안정 기능미흡 등 한계 노출”과 “환경보전, 공동체 유지, 경관 등 공익적 기능에 대한 국민요구 증대”를 이유로 들고 있다(농림축산식품부 누리집, 검색일 2020-12-06).

보면, 먼저 “쌀(고정·변동), 밭, 조건불리직불 등이 ‘기본형 공익직불’ 하나로 통합”되어 “소농직불금과 면적직불금”으로 된다.²⁰⁾ 친환경, 경관보전, 논활용직불 등은 ‘선택적 공익직불’로 추가 신청할 수 있다.

김찬휘(2020b)에 의하면, “공익형 직불제는 우리 농촌의 절대다수를 차지하는 소농의 ‘고정소득’을 최초로 보장했다는 점에서 긍정적인 면이 있다. 하지만 소농직불금의 액수가 너무 적고, 대농 위주의 면적직불금이 여전히 중심적 지위를 차지하고 있으며, 농업진흥지역 안팎의 직불금 차이가 크다는 문제점을 가지고 있다. 또한 변동직불금의 근거가 되어 온 쌀 목표가격이 변동직불금과 함께 폐지되어 쌀값하락에 따른 농가실질소득 감소로 이어질 수 있다.”

이상에서 살펴본 농업·농촌의 현실과 가치에 관한 세 가지 논의로부터 기본소득의 필요성이 막바로 도출되는 것은 아니다. 그러나 농업·농촌이 지니는 공익적 가치에도 불구하고 도·농의 소득격차가 점점증하고 있으며 공익형 직불제로의 개편만으로 작금의 농업·농촌의 문제가 개선되기는 힘들다는 저간의 사정은 이해하게 되었을 것이다.

(2) 농민기본소득(농민수당) 모형들

이제 농민기본소득에 관한 논의로 들어가보자. 실제로 이미 많은 선행연구들이 농민기본소득(농민수당)과 관련한 구체적인 모형들을 제시하고 있다²¹⁾(표 4-9).

표 4-9. 농민기본소득(농민수당) 선행연구들의 도입 필요성 및 대상, 자원/조달방안 비교

선행연구 (연도)	도입필요성	농민기본수당 대상/금액/재원규모/재원조달 방안
김성훈 (2015)	식량주권 및 생태환경보전적 관점에서 3농의 유지	-전국농가 110만호/월 50만원/연간 6.6조원 -기존의 각종 직불금(친환경직불금 제외) -농가 110만호 대비 10%에 달하는 중앙정부 지방정부 및 농진청 등 농업 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합등의 중앙 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감되는 비용 -각종 비농업적 기업 및 조직에 대한 지원비 절감 -기존의 농특세 (UR 사후 대책)예산액 및 농림축수산식품 예산과 기금 및 그중 일부 불요불급한 항목의 예산삭감, 그리고 새로 신규로 FTA 이익공유제를 설정
남기업 (2015)	생태환경 및 농촌 농민 보호	-전국농가 110만호/월 50만원/연간 6.85조원 -구체적 재원 조달 방법 없음

20) “소농직불금은 농지 면적 0.1~0.5ha(가구합산 1.55ha 미만) 등 7가지 규정을 충족할 경우에 연 120만원을 정액 지급한다. 소농직불금에 해당하지 않는 경우는 면적직불금이 된다. 면적직불금은 농업진흥지역은 논/밭을 통합하고 진흥지역 밖은 논과 밭을 구분하여, 농업인 기준 0.1~2ha를 1구간, 2~6ha를 2구간, 6~30ha를 3구간으로 하여 구분이 높을수록 단가가 조금씩 낮아진다”(김찬휘, 2020b).

21) 기본소득에 대한 논의가 진전됨에 따라 여기 표 4-11에 제시된 안보다 기본소득의 원칙에 보다 부합하는 새로운 안을 제시한 경우들이 있는데, 이 연구에서는 반영하지 못했다.

정기석 (2018)	식량주권적인 관점에서 국가기간산업인 농업에 종사하는 공익 농민수당	<p>* 3단계에 걸친 농민기본수당 제안</p> <p>-1단계 : 1인) 청년공익영농요원제 18-50세의 청장년 10만 명 선발 5년 이상/월 150만원 지급, 연간 예산 1조 8천억원</p> <p>2인) 지역단위 공익농민 기본소득제, 지역농민 2만 명/월 50만원, 연간 예산 1,200억원</p> <p>-2단계 : 1인) 영세농 기초생활연금제(90만명, 소득인정액 하위 30%)/월 50만원,</p> <p>2인) 고령농 기초생활연금제(65세이상 90만명)/월 50만원 / 공히 연간 예산 5조 4천억원</p> <p>-3단계 : 3백만명의 모든 농민/월 50만원 무조건, 무기한 지급/ 연간예산은 18조원</p> <p>-재원은 농업 농촌 분야 예산의 재정지출 구조 개선/농어촌 특별세의 전용 및 증세/농민 사회복지세 신설/자유무역협정 무역이득공유제, 농업 파괴무역 부당이득금 환수제 등을 제시</p>
금민 (2017)	농민의 공익적 업무에 대한 참여수당	<p>-농민 1인당 월 50만원/연간 14.4조원</p> <p>-농민사회복지세와 유사한 특별세</p> <p>-또는 직불금 예산 전체의 재편성</p>
박경철·강마야 (2015)	<p>농어촌 지역 전반의 고령화와 과소화 대응</p> <p>친환경농업/귀농인구 소득감소 대응</p> <p>농업직불제에 대한 소득 역진성 보완</p>	<p>-충남 금산군 부리면 방우리에 대한 시범사업 실시 제안</p> <p>-시범사업에는 농업직불금 시범사업이나 3농 특화사업을 준용</p> <p>-국가차원의 농민기본소득제 : 설문조사결과 인당, 농가당 월 30-50만원, 1인당 월 30만원</p> <p>-전면적인 농민기본수당의 재원은 1) 기존의 각종 직불금 예산액(단 친환경 직불금 제외) 합계, 2) 농가 110만호 대비 근 10%에 달하는 중앙정부, 지방정부 및 농진청 등 농업, 농촌 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합 등의 중앙 및 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감한 비용 3) 현 농림수산 예산액 중 비농어민 조직과 기업에 지원되는 각종 비농업적 지원비 삭감 4) 기존의 농림축수산식품 예산과 기금 및 농특세(UR 사후대책) 예산액 중 일부 불요불급한 항목의 예산 삭감 5) 신규 FTA 이익 공유제(시설)의 수익금</p>

(출처: 경기연구원, 2019b)

경기연구원(2019b)의 연구에 따르면, 선행 안들의 농민기본소득(농민수당)에 대한 입장/관점은 다음과 같다. 김성훈(2015)은 “식량주권 및 생태환경 보전적 관점에서 공익기능을 수행하는 농민에 대한 기본수당”이라는 관점이다. 남기업(2015)은 “생태환경보전과 지역경제 활성화”의 입장이며, 정기석(2018)은 “식량주권적인 관점에서 국가기간산업인 농업에 종사하는 공익 농민수당”이라는 관점에 서있다. 금민(2017)은 “농민의 공익 및 생태기능 수행에 따른 농업참여수당으로서의 농민기본수당”을 이야기한다. 박경철·강마야(2015)의 안은 “농촌공동체의 유지와 농촌의 지속가능한 발전”의 관점에서 농민기본소득 도입의 필요성을 바라본다. 이 안은 “이론적인 논의를 넘어서 충남 차원의 실행방안을 제시했다는 점에서 큰 의의”를 지닌다.

지급 액수와 관련해서는 농가당이든 농민 개인당이든 대체로 월 30~50만원선이다. 지급 단위와 관련해서는 농가당 지급이 더 많으나 금민과 정기석은 기본소득의 원칙에 따라 농민 개인당 지급방안을 내놓는다. 박경철·강마야는 설문조사를 통해 농가당 지급의

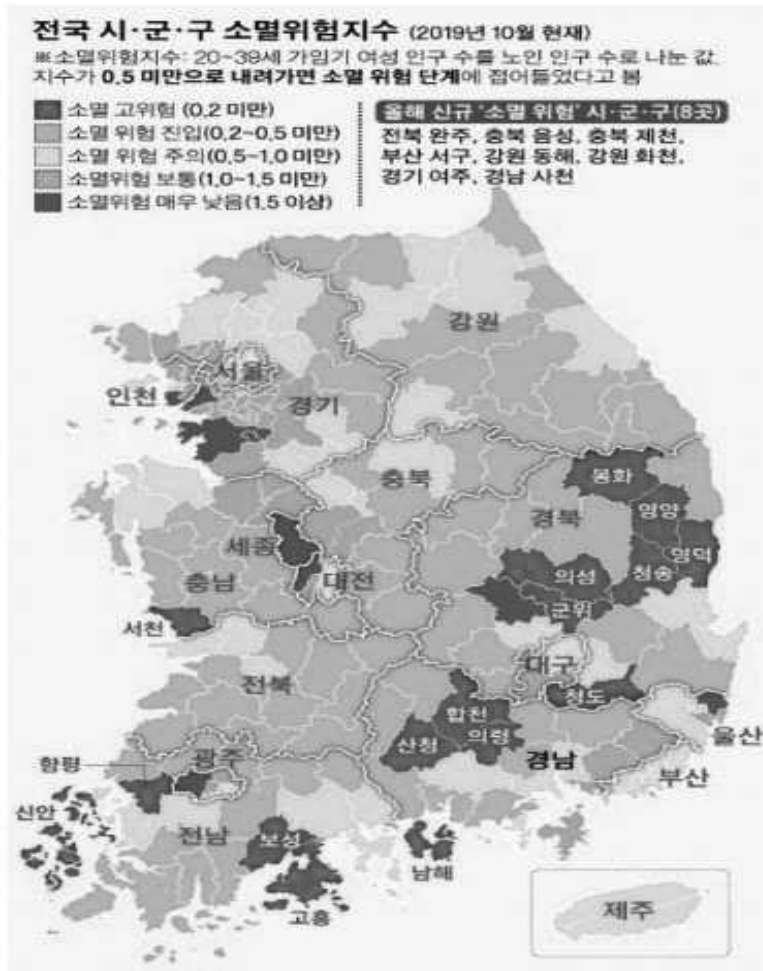
경우와 농민 개인당 지급의 경우로 각각 나누어서 사람들이 가장 선호하는 지급 액수를 제시한다. 눈에 띄는 것은 정기석의 안이다. 마치 울곡 이이의 10만 양병설을 연상시킨다. 식량 주권을 지킬 공익요원으로서 18세~50세에 이르는 청장년 10만 명을 선발하여 5년 이상 150만 원의 월급을 주는 것에서 시작하여 전체 농민에게 50만 원씩을 지급하는 최종단계에 이르는 로드맵을 제시한다.

(3) 농민기본소득(농민수당) 도입현황

공익적 가치에도 불구하고 삼농(농업·농촌·농민)이 처한 열악한 현실에 대해 앞서 간략히 살펴보았다. 그런데 이보다 더 심각한 것은 농촌 자체의 소멸위기이다(그림 4-4). 농촌지역 지자체들은 지자체가 지니는 정책적 제한성에도 불구하고 열악한 현실과 소멸 위기에 대응하기 위한 정책으로 농민수당(농민기본소득)정책을 수용한다.

2018년 전국 최초로 전남 해남군이 농민수당정책 시행방침을 공표한다. 이후 이 정책은 들불처럼 전국으로 번져나간다. 이듬해인 2019년 6월 해남을 비롯한 강진, 함평, 화순 등 전남도의 기초지자체가 실제 시행에 들어간다. 2020년 9월말 현재 전남의 22개 시군, 전북의 14개 시군, 충남 15개 시군, 경기도 여주시, 경북 청송군 등이 정책을 시행 중이다. 강원, 충북, 제주, 경남 등이 시행을 앞두고 있거나 준비 중이다(표 4-10).

그림 4-4. 소멸위험지역 지도(2019년 10월)



▲ <그림 2> 전국 시군구 소멸위험지수

출처: M이코노미뉴스(2020-09-22)

표 4-10. 전국 농민기본소득(농민수당) 도입현황(2020.9월말 현재)

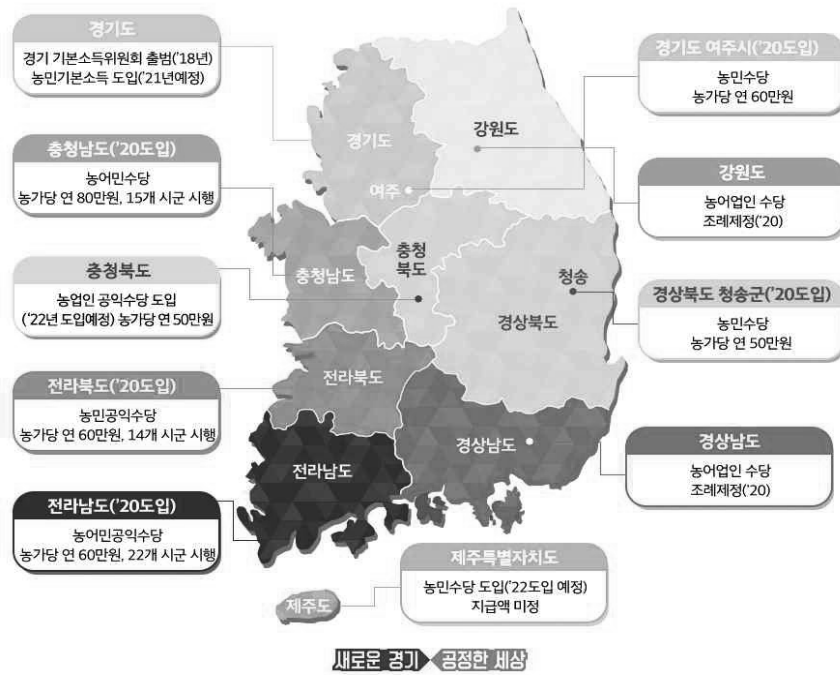
자치단체명	사업명	지급대상	지급액 (지급단위)	예산규모	예산 집행 현황
전라남도 (20도입)	농어민 공익 수당	농어업 경영정보와 임업경영체를 등록한 경영체의 경영주인 농어민과 경영주로서 2018년 12월 31일 이전부터 계속해 전라남도 내에 거주하면서 농어업 과 임업에 종사하는 농가	연 60만원 (농가)	1,459억원 (도비4:시군비6) * 해남, 강진 함평, 화순 등 22개 시군 참여	1,149 억원 (완료)
전라북도 (20도입)	농민 공익 수당	신청년도 기준 2년 이상 연속해서 도내 주소와 농업경 영체를 두고 전라북도 내 농지를 1,000㎡ 이상 경작하는 농가	연 60만원 (농가)	643억원 (도비4:시군비6) * 고창군 등 14개 시군 참여	643억원 (완료)
충청남도 (20도입)	농어민 수당	농어민수당 지급 신청연도 기준 충청남도 안에 주 민등록상 주소를 둔 자, 1년 전부터 계속 충남에 거주, 경영체를 등록한 경영주 및 농어업인으로서 실제 농어업에 종사하는 자	연 80만원 (농가)	1,320억원 (도비4:시군비6) * 부여군 등 15개 시군 참여	648억원 *12월2차 예정
경기도 여주시 (20도입)	농민 수당	신청연도의 직전 2년 이상 여주시에 주소를 두고 계속 하여 거주하면서 농업경영체 등록 및 실제경작(사육)하 고 있는 농업인 * 세대를 분리하여 대상자가 여러 명일 경우에는 그 중 한 사람에게만 지급	연 60만원 (농가)	66억원 (시비 100%)	50억원 (완료)
경상북도 청송군 (20도입)	농민 수당	신청연도 직전 1년 이상 청송군에 주소를 두고 실제로 계속하여 거주하는 사람, 농업경영정보를 등록한 농업 경영체, 청송군 내에서 실제로 농작물재배업, 축산업, 임업에 종사하는 농업인	연 50만원 (농가)	35억원 (군비 100%)	30억원 (완료)
<p>* 농민기본소득(농민수당) 검토 및 도입 추진 중인 지자체 : 강원, 충북, 제주, 경남</p> <ul style="list-style-type: none"> - 강 원 도 : '20년 조례제정, '21년 연 농가당 60만원 지급 예정 - 충 청 북 도 : '20년 조례제정, '22년 농가당 50만원 지급 예정 - 제 주 도 : '20년 조례제정, '22년 농민당 개인에게 농민수당 지급, 지급액은 미정 - 경 상 남 도 : '20년 조례제정, 도입시기 및 지급액 미정 					

(출처: 경기도, 2020)

문제는 지급액수다. 연50~80만 원, 대체로 연 60만 원수준이다. 월로 환산하면 약 5만 원 정도이다. 농촌 지역 지자체들은 지자체들 중에서도 재정자립도가 매우 낮다. 이런 상황에서 정책을 시행하다보니 지급액수의 한계는 예고되어 있었다. 이 정도 지급액수로 정책효과나 정책호응도가 뒷받침될 지는 의문이다.22) 일단 적은 액수로부터 시작해서 늘려나갈 수도 있겠으나 농촌지역 지자체가 지닌 자체 재원으로는 한계가 명약관화하다.

22) 그렇지만, 도입단계에서 월5만원의 기본소득이 지니는 의미는 적지 않다는 입장도 있다.

그림 4-5. 전국 농민기본소득(농민수당) 제도도입 현황 지도



출처: 경기도, 2020

(4) 경기도 농민기본소득(안)

경기도는 여러 지자체 중에서 유일하게 ‘농민수당’이 아니라 ‘농민기본소득’의 도입을 표방하고 있다. 실제로도 우리나라 기본소득 정책의 진원지답게, 도의 농정관장부서인 농정해양국 내에 농민기본소득과 농촌기본소득 사회실험을 위한 별도의 팀을 운영하고 있다. 지난 5월 경기도는 ‘농민기본소득 도입 계획(안)’(이하 ‘계획(안)’)을 공표하는데, 이 소절에서는 이 ‘계획(안)’을 중심으로 경기도 농민기본소득의 열개를 살펴보고자 한다.

‘계획(안)’에 의하면 경기도는 “기본소득의 원형에 가까운 「경기도형 대안」을 추진한다. 이를 위해 먼저 기본소득의 개별성의 원칙에 충실한 모형을 제시한다. 즉 중앙정부에서 시행하는 직불금 제도나 다른 지자체의 농민수당과는 달리 농가 단위가 아니라 개별 농민을 지급 대상으로 한다. 이를 통해 개별성의 원칙준수와 더불어 여성 농민의 주체적인 권리를 보장하고자 한다. 또한 「농업·농촌 및 식품산업기본법」상 농업인 요건을 충족하고 경기도에 거주하면서 농업 생산에 종사하는 농민에게는 경작면적의 규모와 관계없이 동일한 액수를 지급한다.

농민기본소득 도입의 과정 자체가 농촌공동체 회복 운동이 될 수 있도록 하는 방안도

모색한다. 마을, 읍면동, 시군에 ‘지역 농민기본소득위원회’를 두어 자치와 공동체적 유대 증진을 도모한다. 농민기본소득의 경우 수급대상자 선정에 난점이 있다. 예컨대, 농업경영체에 등록되지 않았으나 실제로는 농사를 지은 농민인 경우, 이를 자체적으로 판단하여 수급대상자로 선정될 수 있도록 한다. 이외에도 각급 마을위원회가 지역설정에 맞게 활동을 주관할 수 있도록 한다.

지역화폐와 결합된 기본소득 지급은 경기도형 기본소득의 상징이 되었다. 경기도 농민 기본소득은 기존의 청년기본소득과 마찬가지로 지역화폐로 지급된다. 농민뿐만 아니라 농촌지역 자영업자의 소득 증대를 위해, 소상공인과 지역경제 활성화를 위해 지역화폐로 지급한다.

경기도 기본소득제도는 경기도내 시군과 도의 매칭 사업이기는 하지만, 시군을 사업주체로 한다. 도입 시기는 시행계획을 수립한 시군부터 2021년부터 추진할 수 있도록 하는 것으로 예정되어 있으나 아직까지는 가변적이다. 지급대상은 해당 시군에 주소를 두고, 실제 농업생산에 종사하는 농민이면 된다. 직불금 부정수급자나 농업 이외의 종합소득이 3천 7백만원 이상인 사람 등은 제외한다.²³⁾

표 4-11. 경기도 농민기본소득 시행시 향후 5년간 소요예산 추정²⁴⁾

(단위 : 억원)

구분	연도	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	합계
도비		450	883.5	883.5	883.5	883.5	3,984
시.군비		450	883.5	883.5	883.5	883.5	3,984
합계		900	1,767	1,767	1,767	1,767	7,968

(출처: 경기도, 2020)

농민 개인에게 매월 5만원씩, 연 60만원을 지역화폐로 지급하는 것이 원칙이나 시군의 사정이나 자율적 결정에 따라 분기, 반기 등 지급주기 조정이 가능하다. 시군의 분담(매칭)비율은 도비 50%, 시군비 50%로 한다. 경기도 농업인은 약 29만 5천명으로 추정된다. 농업경영체 정보에 의하면 경기도 농업인으로 294,484명이 등록되어 있다. 따라서 31개 시군이 모두 제도 시행에 나설 경우, 예산은 약 1,767억 원(도비 883.5억 원, 시군비 883.5억 원)이 소요될 것으로 예상된다(표 4-11).

23) 농외 종합소득이 연 3천 7백만 원 이상인 사람은 농업에 종사하는 사람이 아니거나 농업을 단지 부업으로 하는 사람일 가능성이 높다. 다만 농민인 것이 확실한데 연 3천 7백만 원 이상의 농외 수입을 올렸다는 이유로 배제되는 것은 문제가 있다. 소득 조사에 해당하기 때문이다. 각급 기본소득위원회의 판단에 맡기는 것이 옳으며, 그것이 기본소득위원회의 고유한 존재이유일 것이다.

24) 표 4-11의 소요예산은 계획대로 시행되었을 경우를 전제로 추정한 것임을 분명히 밝혀둔다. 실제 시행은, 아직은 여전히 가변적이다.

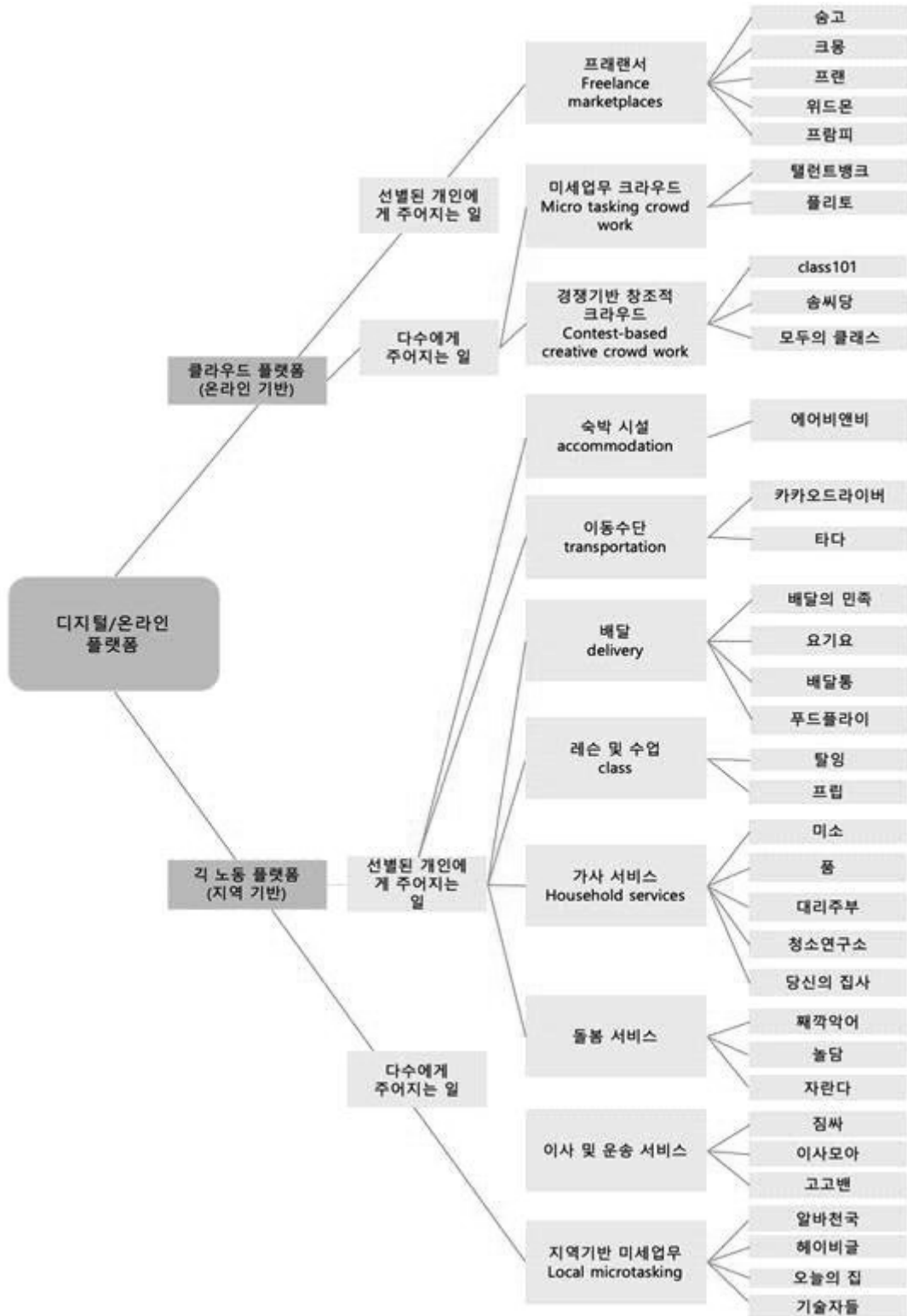
2) 플랫폼노동자 기본소득

플랫폼노동자는 안정된 직장과 직업이 붕괴하고 있는 노동현실을 보여주는 상징과도 같다. 이들에게 우선적으로 기본소득을 지급하자는 목소리가 나오고 있다. 물론 아직까지는 당위로서 주장되고 있으며, 구체적인 액수나 지급방법 등이 제시되지는 않고 있다. 따라서 이 소절의 논의도 구체적인 시행안을 제시하기 보다는 플랫폼노동자 기본소득이 제기되는 배경 혹은 정당성에 주안점을 두고자 한다.

앞서 제1절의 2에서 “복지국가의 위기, 신자유주의적 세계화, 4차 산업혁명의 대두”를 오늘날의 특징으로 규정한 바 있다. 4차 산업혁명으로 상징되는 생산성의 발전은 경향적으로 인간 노동을 생산현장에서 점차 구축하고 있다. 이미 “특수형태고용, 파견, 용역, 프랜차이즈 가맹 고용 등” 불안정노동이 확대되어 왔다. 이런 와중에 플랫폼노동이라는 보다 고도화한, 새로운 형태의 불안정노동의 등장은 노동시장의 미래를 더욱 어둡게 하고 있다. 플랫폼노동의 등장과 확산은 일자리의 감소 및 질 저하 경향을 동시에 보여준다.

백승호(2018)에 의하면, “2017년 기준 기업가치 세계 10대 기업 중 7개가 아마존, 구글 등 플랫폼 기업이었고, 2016년 유니콘 기업 10개 중 7개가 플랫폼 기업”인 실정이다. 따라서 이들 플랫폼 기업에서 일하는 플랫폼 노동자의 비율은 점점 높아지고 있다. 실제로 “미국의 프리랜서 유니온은 플랫폼 노동, 일용직, 임시직, 우버 드라이버 등 독립계약자와 자영업자로 일하는 비율이 2014년을 기준으로 미국 노동인구의 34%에 달하는 것으로 보고 있다. 한국도 약 9~30%가 플랫폼 노동과 같이 고용 관계가 모호한 노동자로 추정된다.”

그림 4-6. 한국 플랫폼과 플랫폼 노동의 분류



출처: 이승윤, 2020

플랫폼이란 “재화와 서비스가 거래되고 생산이 조직되는 온라인상의 기반”을, 플랫폼 노동이란 “오프라인 작업장에서 조직되던 생산이 온라인 플랫폼으로 전환되면서 관찰되는, 변화된 노동방식의 하나”로서 “배달대행, 대리운전, 가사도우미 등 앱을 매개로 소득 활동을 하는 독립노동”을 각각 가리킨다.²⁵⁾

플랫폼노동의 문제는 노동권과 사회보장권이 배제된, 불안정노동이라는 데 있다. 먼저 노동권의 측면을 보자. 플랫폼노동자는 전통적인 고용계약관계를 벗어나 있다. “플랫폼 노동자는 플랫폼 기업과는 플랫폼을 사용하는 ‘회원’으로 계약 관계를 맺고, 서비스를 이용하는 고객과는 ‘업무계약’ 관계를 맺는다. 임금 고용 계약관계가 아닌, 근로자만 있고 사용자는 명확하지 않은 형태다.” 고용계약관계가 아니므로 근로기준법의 근로자 기준을 충족시킬 수 없기 때문에 헌법 제32조와 제33조에 보장하는 노동권의 보호를 받을 수 없다. 이는 노동권에 기초한 여러 법률적 보호도 받지 못함을 의미한다. 즉 근로기준법이나 노동조합법 등의 적용을 받지 못하므로 임금, 근로시간, 단체행동 등에서 제약을 받는다(백승호, 2019).

사회보장권의 측면에서 보자면 플랫폼노동은 “전통적 산업사회의 표준적 고용관계에 맞추어져 설계된 사회보장제도가 작동되지 않는 영역이다.” 우리나라의 사회보장은 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 이루어져 있다. 사회보험은 산재보험, 고용보험, 국민연금, 건강보험으로 구성되어 있다. 이 중 산재보험과 고용보험은 근로기준법상의 근로자에만 해당된다. 또한 국민연금과 건강보험에서도 근로자로 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우는 본인부담률에서 차이가 있다.

“근로기준법의 근로자로 인정받을 경우 4대 보험료 본인부담은 임금의 9.17%이지만 근로자로 인정받지 못할 경우는 4대 사회보험료로 소득의 16.79%가 부과된다. 일반근로자는 산업재해보상보험료의 100%를 사업주가 부담하지만, 특수형태고용의 경우는 50%를 본인이 부담해야 한다. 근로자로 인정받지 못하는 플랫폼노동자들은 4대보험에 가입하기 위해 소득의 17% 이상을 본인이 보험료로 납부해야 한다. 저임금노동으로 보험료 납부여력이 부족한 이들 플랫폼 노동자들은 사회보험에서 배제될 가능성이 높으며 실제로 플랫폼노동자의 90% 정도가 사회보험에서 배제되고 있다”(백승호, 2018).

근본적인 문제는 소득이다. 현재 우리나라의 대표적인 플랫폼노동인 대리운전과 앱(App) 음식배달업의 실태를 조사한 한국노동연구원의 보고서에 따르면, “대리운전의 경우 프로그램 사용료, 대리운전보험료, 이동비용을 제외한 월 순수입은 평균 181.5만 원 이었고, 200만 원 미만인 사람들의 비율이 60%에 달했다. 앱 음식 배달업의 경우에는

25) 아래에서 소개될 「경기도 플랫폼 노동자 지원 조례」에서는 ‘플랫폼노동’과 ‘플랫폼노동자’를 다음과 같이 정의한다.

1. “플랫폼 노동”이란 온라인 플랫폼을 매개로 수요와 공급을 매칭하는 노동 또는 서비스를 말한다.
2. “플랫폼 노동자”란 상품이나 서비스의 공급자와 소비자를 연결해주는 온라인 플랫폼 사업자로부터 일감을 받고 노동을 제공하여 수입을 얻는 사람을 말한다.

각종 비용을 제외한 월 순수입이 평균 230만원으로 전체 근로자 평균임금과 비슷한 수준이었으나, 이는 61% 이상이 매일 10시간 이상 일하는 앱음식 배달업의 장시간 노동 관행이 반영되었기 때문이다. 이들의 시간당 임금은 8,790원에 불과했다. 주당 72시간 이상 일하고, 오토바이 리스료, 기름 값, 수리비 그리고 사고 시 입원비 등을 제외하고 나면 최저임금에도 못 미치는 열악한 노동환경에서 일하는 배달 앱 노동이 대부분이다”(황덕순 외, 2016). “일자리는 없는데, 일거리는 많다”는 자조적 표현이 나올 수밖에 없는 현실인 것이다.

이승윤(2020)은 플랫폼노동의 불안정성 해소를 위해 플랫폼노동의 여러 유형에 따라, 다양한 대책이 수립되어야 한다고 말한다.

온라인 기반 플랫폼의 프리랜서와 같은 경우는 기업-노동자의 관계성이 떨어지므로 이들을 현재의 근로자 지위 안으로 포괄하려는 것은 실효성이 떨어진다. 따라서 넓은 의미의 ‘일하는 사람들을 위한 법’이 마련될 필요가 있다.

배달플랫폼노동자와 같이 기업-근로자의 관계성이 강한 경우는 근로자성이 인정받을 수 있도록 근로기준법에 포괄하고 산재보험을 포함한 사회보장권을 부여해나가는 대안이 적절하다.

기간제나 시간제 근로자를 위해 취업과 실직의 개념을 월단위가 아니라 시간 및 소득 단위로 유연하게 구성할 필요가 있으며 근로자로서의 권리와 사회보장제에 대한 권리가 전일제 정규직과 동일하게 보장될 필요가 있다. 아울러 실업급여자격을 실직여부가 아니라 노동시간의 감소와 소득저하 등에 따라 부여할 수 있어야 한다.

그렇지만 각론적 접근만으로는 한계가 있다. 단순한 노동시장의 변화가 아니라 노동의 의미 자체가 변화하고 있다. 노동과 소득의 동조화(coupling)에 기반한 사회 모델은, 노동방식의 변화, 소득에서 차지하는 근로소득의 비중축소 등 복합적인 이유로 인해 더 이상 유지될 수 없다. 변화는 근본적이다. 그렇다면 그에 대한 대응도 근본적이어야 한다.

다양한 유형과 양상을 보이고 있는 플랫폼노동은 현재의 법적·제도적 틀만으로는 포괄되기 힘들다. 백승호(2018)는 플랫폼노동에 대한 사회보장문제를 해결하기 위해 현행 사회보험을 소득보험형태로 개혁할 것을 제안한다. 사용자는 사업소득에 대해, 근로자는 노동소득에 대해 보험료를 각각 부담하는 방식의 소득 보장 제도를 도입할 것을 제안한다. 소득보험으로의 개혁은 플랫폼노동의 소득보장을 해결하는 방법이 될 수 있다.

그렇지만 그는 보다 근본적인 변화의 방법으로 기본소득을 제안한다. 법제도의 변화는 플랫폼노동처럼 급속한 변화의 경우를 포괄하기 힘들다. 따라서 기존 법규의 정비를 통해 플랫폼노동에 따른 문제를 해결하려는 것은 항상 ‘뒷북치기’가 될 위험이 있다. 장기적으로 보면 플랫폼노동은 자동화될 가능성이 높다. 플랫폼노동은 노동 없는 미래의 예고편이다. 그런데 기본소득 전략은 바로 노동 없는 미래에 대한 유효한 대안이 될 수 있

다.

백승호(2020)는 결국 양자를 통합한, 플랫폼노동자에 대한 다층적 소득보장체제 구상을 내놓는다. 즉 기본소득은 1층 소득보장 기능을, 소득보험은 2층의 소득비례 소득보장 기능을 수행하도록 한다. 이로써 소득의 안정과 적정성을 모두 확보할 필요가 있다는 것이다.

플랫폼노동자의 현실에 대한 인식과 대책이 모색되고 있던 상황에서, 경기도의회 기획재정위원회 박관열 의원(광주2, 더민주)은 ‘경기도 플랫폼노동자 기본소득 조례안’을 제기한다. 당위적 차원의 논의는 많았으나 실행, 실천의 차원에서 법제화를 시도한 것은 처음이다. 이 조례안은 2020년 5월 입법예고, 7월 ‘경기도 플랫폼노동자 기본소득 지급 조례안 제정을 위한 토론회’로 이어진다. 이후 여러 논의를 거쳐 2020년 10월 6일 ‘경기도 플랫폼 노동자 지원 조례’로 결실을 맺는다.

입법예고 되었던 ‘경기도 플랫폼노동자 기본소득 조례안’의 제정이유에는 1) 플랫폼노동이 확산되는 현실, 2) 플랫폼노동자의 불안정한 상황, 3) 기본소득 지급이유로서 플랫폼노동자의 복지향상, 생활안정과 더불어 지역경제 활성화 등이 적시된다. 이 조례는 여러 이유로 플랫폼노동자에 대한 ‘기본소득 지급’이 아니라 ‘지원’으로 바뀌게 되었지만 플랫폼노동자에 대한 기본소득 지급의 필요성을 법제도를 통해서 실행하고자 했다는 점에서 의미를 지닌다.²⁶⁾

3) 예술인 기본소득

국내에서 예술인 기본소득에 관한 논의는 부천시, 안산시, 경기, 경남 등 여러 곳에서 제기되었다. 그렇지만 일정한 체계를 갖춘 논의는 김성하(2020)의 글이 유일하다. 그는 예술인 기본소득의 대상이 될, ‘예술인’의 기준수립과 이에 대한 사회적 동의 등 예술인 기본소득 도입에 따른 여러 난점을 인정한다. 그렇지만 예술 활동이 일반적으로 임금노동으로 간주되지 않는다는 해도 “삶의 기본권 보장과 개인의 존재 가치 보장이라는 기본소득의 궁극적 지향”의 관점에서 볼 때 보호할 만한, 사회적으로 의미 있는 활동이라는 점에서 기본소득의 대상으로 검토할만한 충분한 가치가 있다고 본다.

그는 예술인 기본소득을 주장하는 근거로 두 가지를 들고 있다. “첫째, 예술인 기본소

26) 이 조례의 내용을 좀 더 살펴보면 다음과 같다. 이 조례는 “경기도 플랫폼 노동자에게 기본소득을 지급하여 플랫폼노동자의 생활안정 및 사회적 기본권 보장을 지원하는 동시에 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 한다.”(제1조) “‘플랫폼 노동자 기본소득’이란 플랫폼 노동자의 생활안정 및 사회적 기본권 보장을 위하여 경기도와 시·군이 협력하여 플랫폼노동자에게 지급하는 사회보장적 금전을 말한다.(제2조의 2. 플랫폼노동자기본소득의 정의)

득은 예술가 개인에 대한 경제적 지원이 아니라, 그들의 예술 활동을 보장하여 사회 구성원 모두가 예술의 근원적 질문인 삶의 가치를 공유할 수 있도록 한다. 둘째, 예술인 기본소득은 사회구성원 개개인들에게 미래사회가 요구하는 창의성과 상상력을 확대하는 효과를 가져 올 것이다.”

이런 바탕 위에서 그는 보다 구체적인 난점에 도전한다. 바로 “예술인 기본소득의 지급대상이 되는 예술인을 어떻게 규정(선별)할 수 있는가’이다. 이 문제에 답하고자 먼저 예술인에 대한 여러 나라의 정의를 내놓는다.(표 4-12)

표 4-12. 각국의 예술인에 대한 정의

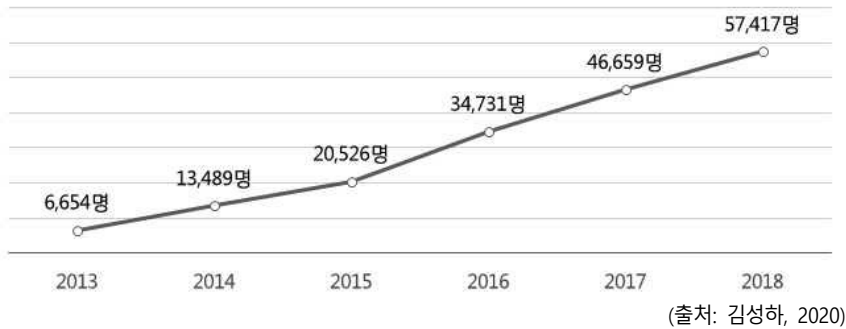
구분	내용
프랑스	· 법적으로 사회보장제도에 가입되는 예술인의 정의 - '문학, 연극, 음악, 무용, 시청각 예술, 영화, 그래픽, 조형 예술 작품을 생산하는 예술가의 사회보장에 관한 법률'에 명시된 8개 장르의 예술작품 생산에 종사하는 사람
독일	· 독일은 예술가사회보험 가입 대상자를 문화예술활동을 주업으로 영위하는 예술가 및 언론출판인으로 정의 · 독일이 인정하는 예술인의 정의는 통상적인 예술가 외에도 언론출판인을 포함하기 때문에 더욱 폭이 넓음 - 예술가 : 음악, 공연예술 및 미술을 창작 및 영위하거나, 또는 이를 가르치는 자 - 언론출판 : 작가, 언론인 또는 기타 다른 방법으로 출판업에 종사하거나 언론출판학을 가르치는 자
네덜란드	· 예술인 최저생활보장제도(WWIK) 지원 자격에서 예술학교 졸업 1년 이상과 미만으로 분류, 1년 이상의 경우 예술 관련 업무로 지원 전 12개월 소득이 1,200유로 정도임을 입증해야 함 · 예술 관련 업무는 문화산업 분류에 따름 : '출판', '영화·비디오·TV·음악레코딩·출판', '프로그래밍·방송', '크리에이티브 아트 및 엔터테인먼트', '도서관·아카이브·박물관·기타 문화 활동'
일본	· 문화예술진흥기본법 - 제2장 16조(예술가 양성 및 확보)에 따르면 문화 예술에 대한 창작활동을 하는 사람, 전통 예술의 전승자, 문화재 보존 및 활용에 관한 전문적인 지식과 기술을 가진 사람, 문화 예술 활동의 기획을 실시하는 사람, 문화 시설의 관리 및 운영을 하는 자, 기타문화 예술을 담당하는 자를 예술인으로 정의 - 제3장 문화 예술 진흥에 관한 기본 시책에 따르면 문학, 음악, 미술, 사진, 연극, 무용, 기타예술, 미디어예술, 전통예술, 생활문화예술이 예술의 범주에 포함됨
미국	· 미국은 예술가들에 대한 직접적인 사회적 안전망의 부재로 예술인의 정의 및 분류 기준이 마련되어 있지 않음 · 다만 사적 지원의 형태인 개별 노동조합 등에서의 가입 기준 및 조건으로 예술인의 자격을 유추

(출처: 김성하, 2020)

우리나라의 「예술인 복지법」(제2조의 2.)에 의하면, “‘예술인’이란 예술 활동을 업(業)으로 하여 국가를 문화적, 사회적, 경제적, 정치적으로 풍요롭게 만드는 데 공헌하는 사람으로서 문화예술 분야에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 창작, 실연(實演), 기술지원 등의 활동을 증명할 수 있는 사람을 말한다.”

한국예술인복지재단은 위 규정에 의거하여, “예술인활동증명을 하고 있으며 이를 통해 예술인을 법적으로 규정하고 예술 활동 권리를 보장하고 있다.” 이에 의하면, 2018년 현재 전국 예술 활동 증명완료자는 총 5만 7천여 명에 달한다.

그림 4-7. 연도별 예술 활동 증명 완료자(누적) 현황



한국예술인복지재단에서 관장하고 있는 예술 활동 증명에 기반한 예술인 규정은 부천시나 안산시 등의 예술인 기본소득 논의와 경기도 예술인 복지증진에 관한 조례 일부개정안(2020년 6월 11일 상정, 의결)에서도 채택된다. 현재로서는 가장 공신력 있는 분류이기 때문이다.

예술인들의 소득수준을 살펴보자. 문화체육관광부(2019)의 「2018 예술인 실태조사」²⁷⁾에 따르면, “2018년 개인 예술 활동 수입은 평균 1,281만 원이며, 전체의 72.7%는 월 평균 100만 원 미만으로 전체 응답자(4,800명)의 28.8%는 개인 수입 중 예술 활동 수입이 없었다고 응답하였다.”

재론컨대, 직업 범주형 기본소득은 지급대상 범주 혹은 범위를 확정하기가 어렵다. 농민은 거의 예외적이라고 할 수 있을 정도로 다른 직업범주들에 비해 확정이 용이한 편이다. 보편적 동의를 문제에서도 마찬가지로 예외적이라 할 수 있다.

반면 플랫폼노동자나 예술인은 범주획정 자체가 쉽지 않다. 특히 예술인의 경우는 범주획정의 어려움은 차치하고, 확정이 가능하더라도 보편적 동의를 얻기가 쉽지 않은 직업범주이다. 예술인의 처지가 설령 농민보다 못하더라도 예술인 기본소득이 전국적 의제로 등장하지 못하고 단발마적인 제안이나 논의에 그치는 이유가 여기에 있다.

그럼에도 불구하고 예술인 기본소득은 계속해서 제기되고 있다. 그 이유는 기본소득론이 지닌 현실인식과 관계있다. 기본소득론에서는, 앞서 살펴 본대로, 임노동-소득에 기반한 근대사회가 해체되기 시작했다고 본다. 기본소득론은 노동의 역할과 의미의 축소에서부터 노동의 종말에 이르기까지 다양한 의미와 스펙트럼을 지닌 ‘포스트 노동’, 즉 노동

27) 조사규모 : 5,002명 / 조사대상 : 14개 분야 예술인(문학, 미술, 공예, 사진, 건축, 음악, 국악, 대중음악, 방송연예, 무용, 연극, 영화, 만화, 기타)

이후의 노동과 사회관계에 대한 모색이라고 할 수 있다.

그런 점에서 지난 8월 세상을 떠난, 프랑스의 철학자 베르나르 스티글러(1952~2020)에 주목할 필요가 있다. 그는 인공지능 기계가 주7일 24시간 내내 일하는, 산업의 전면적인 완전 자동화의 시대가 도래할 것이라고 예측한다. 그는 이를 “24/7 자본주의”라 명명한다. 24/7 자본주의가 도래한다면 “향후 20년간 고용은 규칙이 아니라 예외가 될 정도로 급감할 것”이라고 전망한다.

그러나 그는 이러한 고용의 종말이 재앙이 아니라 축복일 수 있다고 본다. “노동의 종말에 의해 해방된 시간은 자동화된 문화, 하지만 새로운 가치를 창출하고 노동을 재발명할 수 있는 문화를 위해 사용되어야 한다. 인공지능 기계의 가공할 힘을 잘 이용한다면 인간은 노동으로부터 해방되어 지식과 예술, 놀이, 여가로 시간을 보낼 수 있는 꿈같은 시대를 열 수 있다”는 것이다. 그는 이런 전망 하에서 기본소득과 함께 문화예술과 과학 기술 활동에 대해 기여(참여)소득²⁸⁾을 제공할 것을 주장한다(한겨레신문, 2019-05-03).

요컨대, 예술인 기본소득은 현재로서는 직업집단에 기반한 기본소득 논의에서조차 우선순위를 첨가하기가 힘들다. 그렇지만 노동 이후의 노동, 노동 이후의 사회관계를 고려했을 때는 ‘보편적 기본소득’의 다른 이름이라 할 수 있을 정도로, 필수불가결한 요소의 하나로 볼 수 있다.

3. 소결

언제든 디스토피아적 전망과 유토피아적 전망은 공존한다. 생산성 증대와 자동화의 진행으로 대표되는 오늘날의 상황에서도 이는 마찬가지이다. 앞서 살펴보았듯이 일자리의 양은 감소하고 있고 질은 저하하고 있다. 일을 하고 싶어도 할 수 없거나 일을 하고 있으나 불안정한 상태를 벗어날 수 없는 사람들이 늘어나고 있다. 이런 측면에서 현실을 보면 미래에 대해 비관적인 전망을 하게 된다. 그렇지만 관점을 달리해보면, 고도화된 생산성과 자동화로 인한 일자리 상실은 노동으로부터 해방 가능성을 시사하는 것이기도 하다. 이런 측면에서 보면 미래를 낙관할 수 있을 것이다.

생산의 자동화와 생산성의 고도화는 그 자체로는 양날의 검이다. 극단적 양극화로 치달을 수도 있고, 노동에서 해방된 새로운 삶이 부여될 수도 있다. 그동안 일자리 상실은

28) 스티글러는 예술가와 과학기술자에 대해 부(負)엔트로피적 가치창출을 독려하고 보상할 수 있도록 ‘기여소득’을 지급할 것을 제안한다. 즉 엔트로피를 증가시켜온, 다시 말해 유용하게 쓸 수 있는 에너지를 감소시켜온, 기존의 노동과 기술을 벗어나는 활동에 대해 기여소득을 지급하자는 것이다. 그런데 사회적으로 유용한 활동 혹은 사회적 기여활동에 대해 그 활동을 하는 집단 전체에게 기본소득 형태로 지급하는 급여를 가리키는, 일반적인 용어는 ‘참여소득’이다. 일정한 사회적 ‘기여’에 대한 급부로서 지급하는 것이므로 ‘기여소득’이라고 부를 수도 있겠으나 일반적인 용어가 아니다. 사회적 기여 활동에 ‘참여’한 대가로서 급여를 지급한다는 의미에서 ‘참여소득’이라고 부른다.

소득의 상실을 의미했다. 소득의 상실은 삶의 피폐화로 이어져 왔다. 노동과 소득이 동조화되어 있기 때문이다. 베르나르 스티글러의 예측처럼 노동의 종말이 노동으로부터의 해방으로 이어지기 위해서는 그에 상응하는 제도적 장치가 뒷받침되어야 한다.

기본소득론에서는 노동과 소득의 탈동조화(decoupling)를 필연으로 받아들인다. 양자의 탈동조화가 노동으로부터의 해방, 불평등의 완화, 자유의 신장에 기여하는 필수조건, 곧 물적인 토대라고 본다.

그러나 구체제는 쉽사리 자리를 내주지 않는다. 사회의 변화는 계절의 변화처럼 오지 않는다. 기본소득의 원리는 간단하지만, 기본소득의 도입은 간단치 않다. 노동-소득 모델이 우리 사회의 근본 원리였던 만큼, 기본소득의 도입은 이 모델의 파기, 즉 우리 삶의 근간을 뒤흔드는 일이기 때문이다.

삶의 근본적 변화를 수반하는 새로운 제도의 도입은 쉽지 않은 일이다. 범주형 기본소득의 등장은 이런 이유에서다. 우리는 앞서 범주형 기본소득을, 보편성을 유보하는 인구 범주형 기본소득과 무조건성을 유보하는 직업 범주형 기본소득으로 나누어서 살펴보았다.

인구 범주형 기본소득에서 가장 활발한 정책대상은 '청년'이다. 가장 노동능력이 뛰어나 날 수 있는 청년 집단이 기본소득의 지급대상이라는 뻤다는 것은 기존의 관점으로는 이해하기 힘든 상황이다. 그러나 취업난의 구조화와 일자리 창출정책의 비효과성은 기존의 노동 중심의 소득분배방식이 위기에 처했음을 말해준다. 청년기본소득은 이의 타개를 위한 대안으로 등장한다. 청년기본소득을 통해 기본소득은 비로소 사람들에게 알려지게 된다.

일자리불안정은 청년세대만큼은 아니지만 장년층에게도 위협이다. 장년층은 한편으로는 자녀교육 및 부양, 다른 한편으로는 부모부양을 담당하는 '깁 세대'로서 가장 과중한 부담을 짚어진 연령층이다. 기본소득을 통해 일자리불안에 대비하고 새로운 사회보장체제로서 기본소득의 장점을 미리 경험할 수 있도록 제안이 되고 있다.

다른 인구 범주형 기본소득은 완전한 기본소득으로 가기 위한 징검다리로서의 역할에 주안점이 있다. 그러나 장애인 기본소득의 경우는 예외다. 장애인에게 먼저 기본소득을 보장하는 것은 그 자체로 의미가 크다. 기회가 적은 사람들에게 가능한 한 최대의 실질적 기회를 제공하도록 제도설계가 이루어지는 사회가 기본소득의 이념에 부합하는 사회라면, 장애인 기본소득은 그에 합당한, 맞춤형의 예일 것이기 때문이다.

직업 범주형 기본소득에서는 '농민'이 가장 뜨거운 관심대상이다. 농민은 직업범주에 속한 사람들을 선별해내기가 다른 직업군에 비해서는 쉽다. 나아가 기본소득 지급과 관련한 저항도 다른 직업들에 비해 상대적으로 낮다. 농업·농촌·농민의 현실과 삼농의 보전 필요성에 대한 공감대가 국민들 사이에 비교적 광범위하게 자리 잡고 있기 때문이다.

플랫폼노동자는 안정된 직장 and 직업이 붕괴하고 있는 현실을 보여주는 상징이다. 따라서 이들에게 우선적으로 기본소득을 지급하자는 목소리가 높아지고 있다. 예술이 인간의

자기실현과 삶의 건강성을 유지하기 위하여 중요한 활동이며 노동 없는 미래에는 그 중요성이 더욱 커질 것으로 예상됨에 따라 예술인에게도 기본소득을 지급해야 한다는 당위론이 확산되고 있다.

이밖에도 여러 유형들이 있지만 대표적인 것들만 선별해서 논의를 진행했다. 예를 들자면, 인구집단과 관련해서는 강원도 고성군의 ‘청소년’ 수당이, 직업집단과 관련해서는 ‘노숙인’ 기본소득이 시행 혹은 논의되고 있으나 생략했다.

기본소득에 대한 요구는 모두에게 보편적으로 지급된 1차 재난지원금 지급을 통해 수직상승한다. 아직까지 대중적으로 아주 친숙한 제도는 아니지만 기본소득이 지니는 자유, 평등, 해방의 가치는 점점 확산되고 있다. 인구집단이든 직업집단이든 기본소득에 대한 요구가 점점 커지고 있다는 사실이 이를 방증한다. 범주형 기본소득이라는 징검다리를 건너 보편적 기본소득이 현실화할 가능성은 과거 어느 때보다도 높아지고 있다.

V. 외국에서의 기본소득 정책/실험 제안 분석

이 장에서는 기본소득 정책/실험의 해외 사례를 살펴본다. 그동안 기본소득 정책 혹은 실험으로 알려진 것들의 역사는 짧지 않다. 1968~1980년 미국 4개 지역의 소득보장 프로그램, 1974~1979년 캐나다 매니토바에서 실시된 민컴(Mincome), 1982년부터 현재까지 실시되고 있는 미국 알래스카 영구기금배당에서부터 나미비아 기본소득 파일럿, 인도 마디아 프라데시 기본소득 파일럿, 핀란드 기본소득 실험, 현재 진행 중인 브라질 마리카 기본소득 정책, 미국 캘리포니아 주 스톡턴 실험까지 많은 실험과 정책이 기본소득의 사례로 이야기되고 있다.

이 실험/정책들은 ‘기본소득’의 이름으로 진행된 것도 있고, 성격상 기본소득이라 인정된 것도 있으며, 기본소득이 아니라 음의 소득세(Negative Income Tax; NIT)인데도 기본소득이라 알려진 것도 있다. 그리고 기본소득의 5가지 특징, 즉 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금 지급을 모두 담고 있는 실험/정책은 그동안 실시된 적이 없다. 그럼에도 이 해외 사례들은 우리에게 적지 않은 교훈을 줄 것이다.

1. (유사)기본소득 실험들과 정책들

다양한 나라와 지역에서 다양하게 실시된 정책/실험임에도, 많은 사례에서 공통되게 발견되는 문제의식과 기본소득 아이디어의 특징이 있다. 1세계이건 3세계이건, 1970년대이건 2010년대이건, 기본소득이건 음의 소득세이건 간에, 각 나라에서는 부각되는 빈곤과 불평등 문제를 정치공동체 차원에서 해결하는 새로운 방책으로 제기되었고, 특히 기본소득의 무조건성이 특징적 접근법으로 채택되었다. 개개인의 역량강화(empowerment)와 자기결정권에 주목하면서 경제적 사회적 참여 조건을 개선하고, 상당수의 경우 고용(노동)시장 활성화에 기여할 것이라는 기대 속에서 실시되었다.

대부분의 사례들은 실험으로 진행되었고, 원유와 같은 공유부(common wealth) 수익을 배당하는 미국 알래스카 영구기금배당과 브라질 마리카 기본소득 정책 등은 지속성 있는 정책으로 진행되고 있다.

여기서는 실험/정책의 목적과 목표, 지급조건과 방법을 중심으로 그동안의 기본소득 실험/정책을 알아보려고 한다.

1) 1970년대 미국 4개 지역의 연간 보장소득 실험과 캐나다 매니토바 민컴 실험

미국과 캐나다의 1970년대 실험들은 1960년대 강렬한 민권운동의 영향을 받았다. 미국의 1960년대 민권운동은 보통 사람들로 하여금 2차 대전 이후의 성장과 번영에도 불구하고 빈곤 문제가 여전함을 깨닫게 했다(Forget, 2011: 284). 그래서 두 나라의 활동가들은 현재 상태에 대해 의문을 제기하며 개혁을 요구했다. 이런 가운데 미국 민권운동의 주요인물인 마틴 루터 킹 주니어는 1967년 보장소득(guaranteed income for all Americans)을 주장했지만, 안타깝게도 그 다음해 살해당했다.

1970년대 미국에서 실시된 소득보장 실험은 1968~1972년의 펜실베이니아 주와 뉴저지 주에서 실시된 ‘뉴저지 등급별 노동인센티브 실험(New Jersey Graduated Work Incentive Experiment)’, 1971~1974년의 3년간 인디애나 주 게리에서 실시된 ‘게리 소득보장 실험(Gary Income Maintenance Experiment)’, 1970~1972년의 3년간 아이오와 주와 노스캐롤라이나 주에서 실시된 ‘농촌 소득보장 실험(Rural Income Maintenance Experiment)’, 1970~1980년에 실시된 시애틀/덴버 소득보장 실험(Seattle/Denver Income Maintenance Experiments) 등 4가지 지역 실험이었다(Widerquist, 2019). 캐나다에서는 1974~1979년에 매니토바 주에서 연간 보장소득 실험, 즉 민컴(Mincome) 실험이 있었다.

미국의 4개 지역 실험은 (저소득 노동자들의) 빈곤 문제에 대한 대안을 내놓아야 하는 시대상황에서 닉슨 행정부가 실시한 가족지원계획(Family Assistance Plan; FAP)의 일부였다. 실험의 목적은 연간 보장소득(GAI)에 대한 노동공급 측 반응의 규모를 밝히는 것이었다. 그리고 데이터가 속속 나오기 시작하자, 인간 및 여타 자본 축적, 가족의 형성 및 출산, 건강 등에 대한 영향에 관한 질문이 추가되었다(Forget, 2011: 285).

이 실험들은 순 가구소득이 특정 수준 아래로 떨어지지 않도록 노동소득(earning income) 위에 소득을 보충해주는 연간 보장소득(Guaranteed Annual Income; GAI) 프로그램으로서, 가구 단위로 지급된 음의 소득세 실험이었다.

이 실험들은 3~10년간 실시되었고, 가구원 수에 따라 가구소득 보장액이 정해졌으며, 실험규모는 뉴저지 실험 1,216명(종료시점 983명), 농촌 소득보장 실험 809명(종료시점 729명), 시애틀/덴버 실험 약 4,000명(1970년 시작 당시에 6년짜리로 계획됐으나 20년으로 확대하는 승인을 받았다가, 1980년에 돌연 취소되었다), 게리 실험 1799가구(종료시점 967가구)였다.

노동시장 효과와 관련하여 참가자들을 남편, 아내, 한부모여성으로 나눠 노동시간 변화를 확인했고, 노동시장 이외의 효과를 알아보기 위해 아동의 건강과 학업, 가정 내 폭력, 출산과 이혼 등의 변화를 연구했다.

캐나다 매니토바 주 민컴 실험은 미국의 실험처럼 가구 단위의 연간 보장소득 프로그램이었으나, 한 가지 중요한 차이가 있었다. 매니토바 주의 도핀(Dauphin)과 산하 농촌 지자체에서 포화(saturation) 지역 실험으로 진행했다. 포화 실험은 모든 주민이 실험에 참여함으로써 공동체 효과를 특히 잘 관찰할 수 있다는 장점을 갖고 있다(약 10,000명 인구의 도핀과 2,500명의 농촌 지자체에 사는 모든 가구에 참가 자격이 있었다). 보장 소득은 캐나다통계청 저소득가구 기준소득의 60%이며, 다른 소득원천에 따른 소득 한계 세율은 50%였다(Forget, 2011: 289).

각 실험들의 특징을 표로 정리하면 아래와 같다.

표 5-1. 1970년대 미국 4개 지역의 연간 보장소득 실험과 캐나다 매니토바 민컴 실험

미국 뉴저지 등급별 노동인센티브 실험(New Jersey Graduated Work Incentive Experiment): 미국 펜실베이니아&뉴저지(트렌턴, 패터슨-퍼세이크, 저지 시, 스크랜턴)	
급여수준(금액)	연간 보장소득 수준: US\$1,650, US\$2,457, US\$3,300, US\$4,125, 4의 가구에게는 US\$5,000(1985년 구매력 평가)
급여수준(상대비교)	빈곤선의 50%, 75%, 100%, 125%(1968년 빈곤선: US\$3,800)
주기	명시되지 않음
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	최소 1명의 피부양자가 있고 소득이 빈곤선의 150% 미만이며 18~58세 비장애 남성이 가장인 가구
포괄범위	1,357가구(실험군 725가구, 대조군 632가구)
기간	3년: 1968~1972년
재원	미국 연방 자금(경제기획국)
농촌 소득보장 실험: 미국 아이오와&노스캐롤라이나	
급여수준(금액)	연간 보장소득 수준: US\$1,741, US\$2,612, US\$3,482 NIT율: 30%, 50%, 70%
급여수준(상대비교)	빈곤선의 50%, 75%, 100%
주기	명시되지 않음
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	최소 1명의 피부양자가 있고 소득이 빈곤선의 150% 미만인 가구
포괄범위	809가구(가장이 남성인 587가구, 가장이 여성인 108가구, 노인이 가장인 114가구), 프로그램 종료 시점의 샘플: 729가구

기간	3년: 1969~1973년
재원	미국 연방 자금(경제기획국)
게리 소득보장 실험: 미국 인디애나 주 게리	
급여수준(금액)	연간 보장소득 수준: US\$3,300와 US\$4,300 참가자들이 4가지 NIT 계획 중 하나에 무작위로 배정됨. 두 가지 계획에서, 임금소득과 비임금소득은 40% 세율을 적용받았음. 나머지 두 가지 계획에서는 소득에 60% 세율이 적용됨. 두 가지 계획에서 기본소득 지원을 제공했고 가구 크기에 따라 금액이 정해졌는데 빈곤선보다 약간 더 많은 액수였음, 나머지 두 가지는 가구 크기에 따라 기본 지원을 제공했는데 그 액수가 1/4 더 적었음 NIT율: 40%와 60%
급여수준(상대비교)	한 개의 실험군은 빈곤선의 75%, 다른 실험군은 빈곤선의 100%임, 사회서비스 상담과 35%, 60%, 80%의 주간돌봄보조금이 제공됨
주기	명시되지 않음
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	가장 나이가 18~58세이고 최소 1명의 피부양자가 있으며 빈곤선의 240% 미만인 소득이 있는, 저소득지역의 아프리카계 미국인 가구
포괄범위	1,780가구(가장이 여성인 가구 60%, 나중에 빈곤선의 240%보다 큰 소득이 있는 125가구가 추가되었음)
기간	3년: 1971~1974년
재원	미국 연방 자금(미국 보건교육복지부)
미국 시애틀/덴버 소득보장 실험	
급여수준(금액)	절대적 급여수준은 명시되지 않음 연간 보장소득 수준: US\$3,800, US\$4,800, US\$5,600 NIT율: 50%, 70%, 80%
급여수준(상대비교)	빈곤율의 95%, 126%, 146%(1971년 빈곤선: US\$4,000)
주기	명시되지 않음
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	최소 1명의 피부양자가 있고 소득이 US\$11,000 미만인 가구(1명이 책임지는 가구) 또는 US\$13,000 미만인 가구(2명이 책임지는 가구)(또는 빈곤선의 325% 전부)
포괄범위	4,801가구(덴버 2,758가구, 시애틀 2,043가구)
기간	6년(일부는 9년): 1970~1976년(일부는 1980년까지)
재원	미국 연방 자금(미국 보건교육복지부)

캐나다 매니토바 주 도핀 '민컴' 실험	
급여수준(금액)	모두에게 동일한 기초금액이 주어짐, 가구 크기와 위치에 따라 다양한 중단기준(cutoff) 있음: 3,800캐나다달러~5,800캐나다달러/년 다른 소득원천으로 벌어들인 1캐나다달러당 0.5캐나다달러를 삭감
급여수준(상대비교)	캐나다연방통계청의 저소득가구 기준의 60%
주기	매달
이전 방식	수표
대상 선별 기준	보편적
포괄범위	도핀(총인구: 10,000명, 농촌지자체 인구: 2,500명)
기간	5년(1974~1979년)
재원	연방자금 75%, 주자금 25%(비용: 1700만 캐나다달러)

출처: Gentilini, et. al. (Eds.) (2019). "Appendix A. UBI-Related Pilots." Exploring universal basic income. The World Bank. 일부 수정함.

2) 공유부 배당 정책들

미국 알래스카 주의 알래스카 영구기금배당, 미국 노스캐롤라이나 주의 이스턴밴드 오브 체로키(Eastern Band of Cherokee) 카지노배당, 중국 마카오 "현금배당계획", 브라질 마리카 시의 시민기본소득 정책 등은 공유부(common wealth) 수익을 주민들에게 배당하는 정책들이다. 알래스카 영구기금배당과 마리카 기본소득은 원유 등 자연자원을, 노스캐롤라이나 주 체로키 카지노배당과 마카오 현금배당은 카지노 수익을 공유부의 관점에서 접근한 정책으로서 현재까지 성공적으로 운영되고 있다.

(1) 미국 알래스카 영구기금배당(1982년~현재)

이 중에서 알래스카 영구기금배당은 기본소득 아이디어에 가깝다고 평가되며 가장 널리 알려진 정책이다. 알래스카 주는 1982년부터 원유 등 자연자원을 재원으로 하여, (1년 이상 거주한) 모든 주민에게 조건 없이 매년 동일한 금액의 현금 지급을 하는 영구기금배당을 실시하고 있다. 이같은 영구기금배당 등의 정책 덕분에, 알래스카는 미국에서 가장 빈곤율이 낮고 가장 평등한 주로 자리잡았다.

영구기금배당이 탄생하게 된 배경을 간략히 살펴보면, 다음과 같다.

알래스카 주는 북아메리카 최대 유전인 프루도 만(Prudhoe Bay)에서 원유 생산이 시작된 1976년에 알래스카영구기금(Alaska Permanent Fund)을 설립했는데, 이 기금의 주된 목적은 지속되지 않는 자원(non-sustainable resource)에서 발생한 공공수익의 몫을 저축하는 것이었다. 즉, 원유의 원천가치에 기초한 로열티의 25%를 주 정부가 걷어 기금으로 모으는 것이었다(Goldsmith, 2010: 4). 1979년, 당시 알래스카 주지사 제이 해먼드(Jay Hammond)가 모든 주민이 알래스카 주 소유의 땅에서 생산되는 원유에서 혜택을 본다는 점을 확실히 하는 방법으로 모든 시민에 대한 연간 현금 분배를 제안했고, 결국 1982년 알래스카 주법(Alaska State Legislature)으로 “연령에 상관없이 모든 알래스카 주민에게 영구기금의 전용 가능한 수입에서 동일한 금액을 지급”하는 계획을 통과시켰다(Goldsmith, 2010: 5). 그래서 1982년부터 현재까지 알래스카 영구기금 배당은 계속되고 있다.

알래스카 영구기금배당 규모는 직전 5년간 평균 운용수입의 절반을 자격 있는 주민 수로 나눠 산정한다. 자격 있는 주민이란 향후 알래스카에서 계속 거주할 의도로 최소 1년 이상 거주한 모든 연령의 사람이다. 매해 인구의 약 95%에게 자격이 주어졌고(Goldsmith, 2010: 6), 1984년 연 331.29달러(약 35만 원)에서 출발했으며, 2015년의 경우에는 연 2,072달러(약 230만 원)의 배당금을 모든 주민들이 배당받았다(서정희, 2017).

(2) 미국 노스캐롤라이나 주 이스턴밴드 오브 체로키 현금배당(1996년~현재)

이스턴밴드 오브 체로키 카지노배당은 노스캐롤라이나 주의 인디언 보호구역에 카지노가 들어선 후 지역주민에게 실시되고 있는 조건 없는 현금배당이다. 1996년에 ‘이스턴밴드 오브 체로키’라는 체로키 인디언 부족마을에 인디언 보호구역 카지노 수익의 일부를 지급하면서 시작됐다(Marinescu, 2018). “카지노 사업이라는 신사업 운영으로 얻은 수익의 일정 비율은 고용상의 지위, 소득, 또는 다른 가구 특징에 상관없이 부족 내 모든 성인에게 인당 동일 금액으로 6개월마다 나눠준다”(Akee, et. al., 2013). 아동의 경우, 태어나서 18세가 될 때까지 신탁기금에 배당금이 적립되었다가 18세가 된 후에 배당금을 받는다. 처음에는 18세가 됐을 때 일시금으로 받았으나, 2016년 부족회의(Tribal Council)에서 미성년자들의 기금 지불금에 시차를 두는 법률을 제정한 후부터는 3회에 걸쳐 나눠 받고 있다. 즉, 18세에 25,000달러를 받고, 21세에 25,000달러,

25세에 나머지를 받게 되는 식으로 바뀌었다(Littledave, 2019).

체로키 카지노배당의 결과는 매우 긍정적이었다. 1993년부터 2010년까지의 장기 종단연구(longitudinal study) 결과에 따르면(Akee, et. al., 2010, 이스턴밴드 오브 체로키 아동들과 다른 지역 인디언마을 아동들을 비교 연구함), 당시 기준으로 1인당 평균 연간 4천 달러가 지급됐음에도 대조군과 비교할 때 고용에 미친 영향은 없었으며, 학교 출석률이 높아지는 등 아동 교육의 개선 효과를 보였다. 또한 양육, 정신건강에 긍정적 영향을 미쳤고 청년들의 약물 남용이 줄었다. 그래서 배당금을 마약이나 알코올에 쓸 거라는 우려와는 정반대로, 카지노배당은 경제적 안정을 향상시켜 중독을 감소시켰다(Marinescu, 2017에서 재인용).

(3) 중국 마카오 “현금배당계획”(2008년~현재)

마찬가지의 카지노배당으로, 중국 마카오의 현금배당계획(現金分享計劃, Wealth Partaking Scheme)이 2008년부터 실시되고 있다. 마카오의 카지노 수익에 대해 거주자 배당을 실시하고 있는데, 특징적인 것은 영주권자가 아닌 주민에게도 배당을 하고 있다는 점이다. 2019년의 경우, 영주권자(663,400명)에 연 100,000파타카(=1094유로), 비거주자(180,000명)에 연 6,000파타카(=656유로)를 지급했다(Coelho, 2018).

(4) 브라질 마리카 “시민기본소득” 정책(2019년~현재)

마지막으로 브라질 마리카(Maricá) 시의 시민기본소득 정책(Renda Básica de Cidadania program)이 있다. 이 정책은 리우데자네이루 외곽도시인 마리카 시의 저소득층 개인들에게 개별적으로 매달 130뮴바카(마리카 지역화폐)를 조건 없이 지급하는 소득보장 정책이며 2019년 6월에 시작되었다. 이 정책은 기존에 가구 단위로 저소득층에게 지급되던 최소소득 정책(Renda Mínima program, 2013년 시작)과 기존 기본소득(Renda Básica, 2015년 시작) 프로그램을 통합했고, 가구가 아닌 개인에게 지급하며 4인 가구 기준으로 지급 총액이 보우사 파밀리아(Bolsa Família)보다 3배나 크다는 특징을 갖고 있다. 월 130레알은 브라질 빈곤선(월 178레알)의 3/4에 해당한다(Maricá Basic Income 웹사이트).

전체인구 16만 명 중에서 42,000명에게 보장되는 이 정책은 “연대경제(solidarity economy)” 실현을 목표로 하며, “빈곤 완화, 사회적 안전망 개선, 경제 불평등 감소, 일자리 불안정 해결수단” 등의 효과를 기대하고 있다. 2019년 11월 현재, 지급대상의

절반이 “시민기본소득”을 받았고, 2020년 초에 모든 지급대상의 수령체계가 완료되었다.

이 정책의 특징은 아래와 같다(Maricá Basic Income 웹사이트).

- 1) 지자체 정책이고 실험이 아니다. 3년 이상 거주한, 브라질 최저임금 기준으로 저소득층인 주민 대상이어서, 핀란드 2,000명, 케냐 26,000명에 비해 엄청나게 큰 규모이다.
- 2) 브라질 원유사용료 지분이 주요재원이고, 시 예산 외부에서 나오기 때문에(세금에 의존하지 않음), 영구적인 정책이라 할 수 있다.
- 3) 시행 초기부터 평가를 진행하여 사회복지와 현금이전정책에 관한 논쟁에 기여한다. (마리카 시는 “시민기본소득” 정책의 과학적 연구를 위해 지급 첫 해부터 전문연구기관인 제인패밀리연구소(Jain Family Institute)를 통해 양적 질적 조사를 진행하고 있다.)
- 4) 2004년에 통과된 기본소득법의 실현을 시작한다는 의미가 있다.
- 5) 지역 주민지원 창구로 이용되는 방쿠 뭉부카(Banco Mumbuca)에서 발행하는 지역화폐 뭉부카(Mumbuca)로 지급된다.
- 6) 보우사 파밀리아와의 차이: 지급액이 훨씬 크다(3배). 보우사 파밀리아는 가구당 160레알, 4인 가구의 일인당 40레알 수준인 반면, 마리카 기본소득은 1인 130레알이다.
- 7) 코로나바이러스 대유행으로 2020년 4월부터 6개월간 1인 300레알을 지급하고 있다.

이 정책들의 특징을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 5-2〉 알래스카 영구기금배당, 이스턴밴드 오브 체로키 카지노배당, 마카오 "현금배당계획", 브라질 마리카 시의 시민기본소득 등 공유부 배당 정책들

미국 알래스카 영구기금배당(1982년~현재)	
급여수준(금액)	최고 US\$2,072/인(2016년에는 상품가격 하락을 반영하여 US\$1,022/인으로 감소, 2017년에는 US\$1,100/인)
급여수준(상대비교)	1984년 개인소득의 1.1%에서 2000년 6.4%까지 다양함
주기	매년(10월마다)
이전 방식	수표/은행 예금
대상 선별 기준	없음
포괄범위	알래스카 모든 주민(2017년의 경우 주민 60만 명에게 분배, 직전 연도에 중범죄 선고를 받거나 투옥된 개인들은 자격 없음)
기간	계속되고 있음: 1982년~현재
재원	주 정부/국부펀드
미국 노스캐롤라이나 주 이스턴밴드 오브 체로키 현금배당(1996년~현재)	
급여수준(금액)	1996년: US\$595/인, 2001년: US\$6,000/인, 2006년: US\$9,000/인, 2012년: US\$12,000/인
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	연중 2회
이전 방식	현금 지급
대상 선별 기준	모든 부족 성원
포괄범위	초기에 15,000명이었음
기간	계속되고 있음: 1996년~현재
재원	카지노 수익
중국 마카오 특별행정구역 현금배당계획(現金分享計劃)(2008년~현재)	
급여수준(금액)	2017년의 경우, 영구 거주자(18세 이하 포함)는 9,000파타카(US\$1,300)/년, 비영구 거주자는 5,400파타카(US\$670)/년을 받음 2008~2013년의 경우, 영구 거주자는 연 5,000~8,000파타카를 받은 반면, 비영구 거주자는 그 절반을 약간 넘는 금액을 받음
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	매년
이전 방식	직접 은행 이체/수표(우편 발송)

대상 선별 기준	없음
포괄범위	모든 거주자/거주증 소지자, 2017년의 경우, 영구 거주자 638,600명, 급여 수급 자격이 있는 비영구 거주자 62,000명이 있음
기간	명시되지 않음; 계속될 것으로 추정함: 2008년~현재
재원	정부
브라질 마리카 "시민기본소득" 정책(2019년~현재)	
급여수준(금액)	130뭄바카
급여수준(상대비교)	브라질 빈곤선(월 178레알)의 3/4
주기	매달
이전 방식	지역화폐(뭄부카)로 전자식 지급
대상 선별 기준	저소득층
포괄범위	전체인구 16만 명 중에서 42,000명
기간	2019년~현재
재원	정부(도시의 원유 수익금으로 자금 마련)

출처: Gentilini, et. al. (Eds.) (2019). "Appendix A. UBI-Related Pilots." Exploring universal basic income. The World Bank. 일부 수정함. 브라질 마리카 "시민기본소득" 정책은 새로 작성함.

3) 빈곤 완화와 발전을 이끈 '조건 없는 기본소득' 실험들

나미비아, 인도, 우간다, 케냐에서는 마을 주민을 대상으로 공동체 기반의 기본소득 실험이 진행되었다. 이 실험들의 특징은 가난한 지역에 대한 조건 없는 현금 지급이 빈곤 완화와 경제적 역량강화에 기여하고 빈민에 대한 편견을 깬다는 점이다. 특히 실험이 마을 전체를 대상으로 함으로써 기본소득의 긍정적 공동체 효과를 함께 보여주었다.

(1) 나미비아 오치베라-오미타라 "기본소득 실험"(2008~2009년)

나미비아 오치베라-오미타라(Otjivero-Omitara) 기본소득 실험은 기본소득 아이디어를 적극 받아들여 진행된 최초의 실험으로서 2008~2009년 2년 동안 실시되었다 (Haarmann, et. al., 2019: 358-363, 이곳저곳). 가난한 다민족마을인 오치베라-오미

타라에서 60세 이하의 주민 930명 모두에게 매달 100나미비아달러(12 US달러)를 조건 없이 지급하는 실험이었고, 나미비아 기본소득연합(BIG Coalition, 2004년에 6개 시민 사회 연합체가 설립)에서 실험을 위한 기금을 마련해 진행했다.

이 실험은 2001년 나미비아세금위원회(NAMTAX)의 제안이 좌절된 후에 준비된 것이었다. 2001년에 나미비아세금위원회는 빈곤과 불평등 해결을 위해 60세 이하의 모든 사람에게 매달 보편적 소득보조금을 제공하고 그 재정을 더 누진적인 소득세와 부가가치세 인상으로 마련하는 안을 정부에 제출했다. 그리고 소요비용을 GDP의 2.2~3%로 예상하고, 세수를 GDP의 26%에서 29%로 높이는 것을 제안했다. 그러나 2006년에 세수가 그 수준이 되었을 때 정부는 정부 부채를 확대하고 기존의 발전정책을 펼치는 데 지출하기로 결정했다(Haarmann, et. al., 2019).

기본소득의 무조건성이 빈곤층의 복지 의존성을 가져올 것이라는 정부 관료 등의 비판에 맞서, 나미비아 기본소득연합은 기본소득 의제의 진전을 위한 파일럿 프로젝트를 추진한 것이다. 그 결과는 긍정적이었다. 2008~2009년 실험을 통해, 아동 영양상태가 매우 좋아지고(아동 영양실조가 2007년 11월 42%에서 2008년 7월 17%, 2008년 11월 10%으로 급감), 가구소득이 증가했다. 주민들은 주로 식품 구매, 집 수리, 가축 구매, 부채 상환 및 저축에 돈을 썼으며, 학업 향상, 범죄율 감소, 소기업활동과 노동시장 참여 증가 등의 효과가 있었다(Haarmann, et. al., 2019). 결과적으로, 빈민에 대한 편견 하에서 무조건적 현금 지급을 우려하고 현물지급 또는 일자리 창출 프로그램을 선호하는 많은 정부 관료들과 비판자들에게 실험적 증거를 제공하게 되었다.

(2) 인도 “마디아 프라데시 기본소득 실험”(2011~2012년)

인도의 마디아 프라데시(Madhya Pradesh) 기본소득 실험은 2011~2012년 마디아 프라데시의 마을들에서 실시되었다. 이 실험은 2010년 인도 자영업여성연합(Self Employed Women's Association; SEWA)의 기본소득 실험 요구에서 시작됐다. UNICEF의 재정 지원을 받아 실시됐고, SEWA와 UNICEF가 공동으로 실험과 결과분석을 진행했다(Davala, 2019).

SEWA는 인도의 기존 복지 전달 문제에 대해 오래도록 논의를 해오면서 형편없는 기존 선별복지정책의 대안으로서 기본소득(조건 없는 현금 이전)에 주목했다. SEWA의 노력으로 시작된 마디아 프라데시 기본소득 실험은, 2011년 6월부터 2012년 12월까지의 8개 마을 실험과 2011년 6월부터 1년간의 1개 부족마을 실험 등 2종류 실험으로 진행됐다. 1개 부족마을을 포함한 9개 마을 주민 6,000명에게 매달 기본소득을 개별적으로 지급했다. 지급액은 2011년의 경우 성인 200루피, 아동 100루피였고 2012년에는 성인

300루피, 아동 150루피였는데, 이 금액은 인도 저소득층 가구소득의 20~30%이고 빈곤선과 같거나 약간 많은 수준이었다(Davala, 2019).

마디아 프라데시 실험은 SEWA의 적극적 개입이 있는 ‘수정된 무작위대조군실험(RCT)’으로 진행되었다. 가구 내 구성원들 각각의 기본소득 사용을 평가하기 위해 개별적 지급을 하도록 했고, 일반 참가자들은 은행계좌로 지급받는 반면에 SEWA 조합원들은 조합의 개인 계좌로 지급받고 사용방법에 대해 SEWA의 상담을 받을 수 있었다(Davala, 2019). 그 결과, 널리 알려진 대로 대조군에 비해, 아동 영양상태 및 학교교육 참여의 개선, 부채 감소와 사적 대부 감소, 소규모 창업 등 경제활동 증가와 여성의 역량강화 등의 효과가 있었다.

(3) 우간다 부시비 “기본소득 실험”(2017~2018년)

우간다에서도 기본소득 실험이 있었다. 2017~2018년 2년 동안 자선단체 에잇(Eight)에서 실시한 실험이며, 50가구가 사는 부시비(Busibi) 마을의 모든 주민에게 조건 없는 현금 이전금을 나눠주었다(McFarland, 2016). 이 실험으로 부시비 마을 주민(성인 56명, 아동 88명)은 매달 휴대전화를 통해 현금 지급금을 받았다. 성인은 매달 약 18.25 US달러를 받았는데, 이 액수는 우간다 저소득 가구 평균소득의 30% 수준이었다. 아동은 그 절반인 약 9.13 US달러를 받았다(McFarland, 2017).

이 실험의 주요 목적은 4가지 차원에 기본소득이 미치는 영향을 조사하는 것이었다. 소녀 및 여성의 교육 참여, 의료서비스 이용, 민주주의 제도 참여, 지역 경제 발전이 그 4가지였다(McFarland, 2016).

(4) 케냐 “기본소득 실험”(2017~2028년)

마지막으로, 12년의 장기 기본소득 실험을 진행 중인 케냐 기본소득 실험이 있다(김인희, 2017). 2017년부터 2028년까지 실시되는 이 실험은 하버드대학교와 MIT의 경제개발 연구진이 설립한 기브다이렉틀리(Give Directly; GD)가 진행하는 것으로, 2011~2013년의 조건 없는 현금 지급 프로그램 결과를 바탕으로 추진된 것이다.

2011~2013년 프로젝트는 케냐의 가난한 농촌 마을에서 실시된 실험으로, 자산, 소비, 식이의 측면에서 현금 지급이 빈곤 개선 효과가 있음을 입증했고, 기브다이렉틀리는 이 결과를 바탕으로 “단순한 국제 원조의 개념에서의 ‘현금지급’에서 한발 더 나아가 ‘기본소득’에 대한 실험을 시작”하게 되었다(김인희, 2017: 226).

마을 단위로 실시되는 장기 기본소득 실험은 총 300개의 마을을 4개의 그룹(세 종류
의 실험군 200개 마을과 대조군 100개 마을)으로 나누어 실시되고 있는데, 하루 약
0.75달러(월 23달러)를 12년 동안 매달 개별적으로 지급하는 40개 마을, 하루 약 0.75
달러(월 23달러)를 2년 동안 매달 개별적으로 지급하는 80개 마을, 2년치 기본소득을
일시에 받는 80개 마을 등 실험군 마을과 기본소득을 받지 않는 100개 대조군 마을로
구성되어 있다. 총 수령인 수는 26,000명 이상이며, 이 중에서 장기 기본소득을 받는
수령인이 6,000명 이상이다. 케냐 실험의 특징 중 하나는 휴대전화를 통해 엠페사
(M-pesa)라는 모바일머니를 지급하는 것인데, 이런 지급방식이 개별적 지급에 유리하게
작용했다(김인희, 2017: 227).

케냐의 장기 기본소득 실험은 기본소득이 경제적인 지위(소득, 자산, 생활수준) 및 시
간 사용(일, 교육, 여가, 사회참여)에 미치는 영향을 연구하게 되며, 장기 기본소득 그룹
과 단기 기본소득 그룹, 대조군을 상호 비교해서 결과를 분석할 계획이다. 나아가 기본
소득이 주어졌을 때 위험을 감수하거나 회피하는 경향성(이주, 사업 시작 등)을 연구하
며, 기본소득의 효과가 성별에 따라 어떻게 나타나는지, 특히 여성의 사회적 능력을 강
화하는지 분석한다. 그리고 본인의 인생에 대한 전망과 열정 변화에 대해서도 연구하게
된다(김인희, 2017: 227-228).

이 실험들의 특징을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 5-3〉 나미비아 오치베라-오미타라 “기본소득 실험”, 인도 “마디아 프라데시 기본소
득 실험”, 우간다 부시비 “기본소득 실험”, 케냐 “기본소득 실험”

나미비아 오치베라-오미타라 “기본소득 실험”(2008~2009년)	
급여수준(금액)	60세까지의 성인에게 100나미비아달러(US\$12)/월 지급, 프로젝 트 종료 후에 매달 80나미비아달러의 수당을 모든 참가자들에게 지급함 아동 및 21세까지의 청년을 위한 돈은 주요양육자로 지정된 사람 (기본적으로는 어머니)에게 제공됨
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	매달
이전 방식	지정된 지급장소에서 현금을 나눠줌, 2018년 7월 이후에는 직접 은행 이체함
대상 선별 기준	60세 이하의 모든 사람

포괄범위	930명
기간	2년: 2008년 1월~2009년 12월
재원	나미비아기본소득연합(Basic Income Grant Namibia)을 통해 조직된 개인, 교회, 단체, 기부자 등의 기부로 재정이 마련된 실험
인도 “마디아 프라테시 기본소득 실험”(2011~2012년)	
급여수준(금액)	성인: 200루피/월(나중에 300루피로 인상), 아동: 100루피/월(나중에 150루피로 인상), 1년간의 부족 파일럿에서, 금액이 300루피와 150루피였음
급여수준(상대비교)	인도 저소득층 가구소득의 20~30%(빈곤선과 같거나 빈곤선보다 약간 많음)
주기	매달
이전 방식	은행 계좌로 직접 지급(SEWA에서 운영하는 마을의 여성들의 경우, SEWA 협동조합 계좌로 자금이 이체되었음)
대상 선별 기준	대상 마을의 모든 사람(18세 이하 아동의 경우, 어머니/지정후견인이 매달 자금을 받음)
포괄범위	9개 마을(1개 부족마을 포함)의 참가자 6,000명
기간	12~18개월: 2011년 6월~2012년 12월
재원	UNICEF
우간다 부시비 “기본소득 실험”(2017~2018년)	
급여수준(금액)	성인 60,000우간다실링(US\$18.25), 아동 30,000우간다실링(US\$9.13), 어머니/양육자에게 지급됨
급여수준(상대비교)	우간다 저소득가구 소득의 30%
주기	매달
이전 방식	휴대전화를 통해 지급
대상 선별 기준	대상 선별 없음(보편적)
포괄범위	마을의 모든 사람(성인 56명, 아동 88명)
기간	2년: 2017년 1월~2018년 12월
재원	에잇(비영리단체)
케냐 “기본소득 실험”(2017~2028년)	
급여수준(금액)	실험군 1: 하루 약 0.75달러(월 23달러) * 12년, 40개 마을 실험군 2: 하루 약 0.75달러(월 23달러) * 2년, 80개 마을 실험군 3: 2년치 기본소득 일괄지급, 80개 마을 대조군: 없음, 100개 마을

급여수준(상대비교)	케냐 농촌지역 평균소득의 대략 절반
주기	실험군 1&2: 매달, 실험군 3: 일회성
이전 방식	모바일머니 엠페사(M-pesa)로 지급
대상 선별 기준	실험군 마을의 주민, 본인 소유의 휴대전화기 있어야 함
포괄범위	200개 마을 주민 26,000명(실험군 1의 경우, 6,000명 이상)
기간	12년
재원	크라우드 펀딩

출처: Gentilini, et. al. (Eds.) (2019). "Appendix A. UBI-Related Pilots." Exploring universal basic income. The World Bank. 인도 "마디야 프라데시 기본소득 실험"과 케냐 "기본소득 실험" 부분을 수정함.

4) 새로운 복지국가를 위한 실험들

2017년, 고소득 국가이자 사회복지시스템이 갖춰져 있는 나라인 핀란드, 스페인, 네덜란드에서 실험이 진행되었다. 미디어에서 "기본소득 실험"이라고 (잘못) 알려진 이 실험들은, 기존의 복지국가제도가 당면한 실업 및 빈곤 문제에 제대로 대처하지 못하거나 자활력을 떨어뜨린다는 비판을 받으면서 새로운 복지국가에 대한 요구가 커지는 상황에서 실시되었다. 이 실험들은 복지급여의 조건성을 없애거나 완화하는 실험이었다는 점에서 공통점이 있다.

(1) 핀란드 "기본소득 실험"(2017~2018년)

2017~2018년 핀란드 "기본소득 실험"은 장기실업자를 대상으로 중앙정부 차원에서 실시되었다. 25~58세의 장기실업자 가운데 2천 명을 무작위로 선발하여 매달 560유로(기존 실업급여의 실수령액과 같은 액수)를 2년간 지급했고, "노동 관련 인센티브 함정을 줄이기 위한 사회보장시스템 개혁에 기본소득이 이용될 수 있는지를 탐구"할 의도로 실시되었다. 즉, 장기실업자의 고용효과(노동시장 참여), 사회보장비용 감소, 참가자들의 웰빙 등을 대조군과 비교하는 실험이었다(Halmetoja, Wispelaere and Perkio, 2019: 321).

이러한 제한된 실험 목적은 엄청난 비판을 받았는데, 변화한 노동환경과 정책적 과제에 부합하지 않는 실험이었다는 것이다. 핀란드는 1990년대 초의 경제불황으로 실업률이 급증한 이후 크게 개선되지 않았고 2000년대 이후 자영업과 장기 파트타임 계약, 0

시간 계약 등이 늘면서 프레카리아트(precariat)가 급증한 상황이었다. 이에 대응하여, 핀란드 정부들은 기본실업보험금 수급조건을 더 엄격하게 하고 노동시장 외부 또는 경제의 사람들에 대한 고용활성화 강화의 방향으로 정책을 실시해왔다(Halmetoja, Wispelaere and Perkio, 2019: 322). 이런 강력한 활성화 정책에 대한 비판이 높아지면서, 핀란드 정치권과 대중들 사이에서 기본소득 지지가 커졌고 녹색당, 좌파연합 등에서 기본소득 도입 모델이 제시되었다.

이러한 배경에서 실시된 실제 기본소득 실험은 여러 가지로 문제가 많았다. 25세 미만을 대상에서 제외하고 여성, 자영업자, 학생, 비전형 노동자 등 불안정 노동층을 포함하지 않은 점이 가장 큰 비판점이었고, 조세개혁을 동반하지 않은 실험이어서 전국적인 지속가능한 제도인지 여부를 확인할 수 없다는 비판을 받았다. 게다가 실험 2년차인 2018년 1월에 정부가 자산조사에 기초한 급여제도를 더 제약적으로 만드는 ‘활성화 모델’을 시작함으로써, 심각한 실험왜곡을 주도했다.

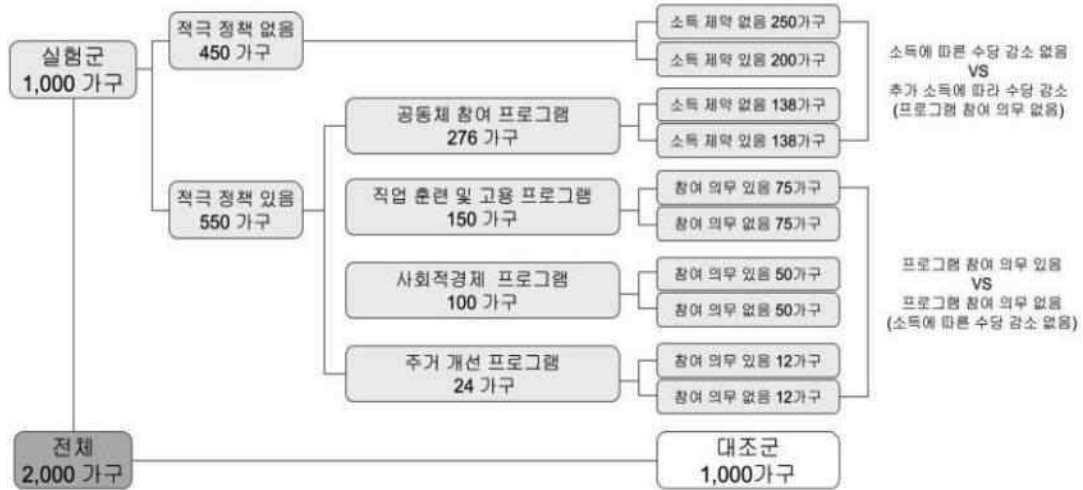
실험의 결과보고서에 따르면, 2년간의 실험은 작은 고용효과와 참가자들의 웰빙 개선 효과를 보여주었다. 그러나 증거 기반 정책으로서 기본소득의 효과를 확인하기에는 많은 한계가 있는 실험이었다.

(2) 스페인 바르셀로나 B-민컴 실험(2017~2019년)

스페인 바르셀로나에서는 2017년 10월부터 2년간 “B-민컴(B-Mincome) 실험”을 실시했다. 바르셀로나 시의회와 EU의 도시혁신행동(Urban Innovative Action) 프로그램이 함께 실시한 실험으로, “도시 빈곤층 1,000가구의 사회경제적 상황(특히 고용능력과 대안소득 창출능력) 개선”을 목적으로 복잡하게 설계, 진행되었다. 특히 주의할 점은, B-민컴은 바르셀로나의 빈곤, 사회경제적 문제, 불평등을 해결하려는 더 광범한 의제의 일부이라는 점이다. 바르셀로나 시장 아다 콜라우(Ada Colau)의 목적은 복지지원의 가부장적 접근법을 모든 시민의 기본권으로 바꾸는 것에 있다고 한다(Bollain, 2019).

바르셀로나 B-민컴 실험에서는, 최소소득과 유사 기본소득이 모두 시험되었다. 최소소득은 소득요구조건 등의 조건부 급여이고 보통 사회포용과정(의무적인 노동활성화 정책이 주를 이루었다)과 연계되었다. 즉 공적 사적 활성화 정책과 결합되고 공동체주의를 강화하는 여러 유형의 최소소득들과 활성화 정책이 없는 소득을 시험했다. 4가지 수동적 정책과 4가지 능동적 정책으로 이뤄지고, 최소소득 수급 가구와 대조군을 비교하며 진행됐다(Bollain, 2019). 이 실험을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

바르셀로나 B-MINCOME 실험군 구성



출처: 고동현, “바르셀로나의 시민소득 실험, B-MINCOME”, LAB2050 (<https://medium.com/lab2050>), 2018년 7월 25일.

(3) 네덜란드 지자체 사회부조 실험(2017~2020년)

2017년부터 2년간 네덜란드 지자체들의 실험이 있었다. 위트레흐트(Utrecht), 틸뷔르흐(Tilburg), 바게닝헌(Wageningen), 흐로닝언(Groningen), 데벤터르(Deventer), 네이메헌(Nijmegen) 등 6개 지역에서 실시된 실험으로, 2017년 가을 또는 2018년 봄에 시작되었다. 실험 참가자는 자발적으로 신청한 약 3천 명이고, 이들을 참조군, 대조군, 자기관리면제군, 맞춤형감독군, 노동수익군 등 5개 집단으로 무작위 배정하여 비교하였다(Groot and Verlaat, 2019: 411).

이 실험들은 흔히 “기본소득 실험”으로 알려져 있으나, 사실은 ‘사회부조 실험’이다. 이 실험들을 기본소득 실험이라고 말할 수 없는 차이점, 즉 기본소득 정의와 다른 점은 크게 3가지이다. 첫째, 개인이 아니라 가구 단위로 지급하는 급여이다. (사회부조 지급금은 법정 최저임금과 관련되어 있다. 즉, 2018년 기준으로 독신 가구의 최고액은 순 최저임금의 70%로 매달 992유로이고, 2인 가구의 최고액은 100%, 즉 1,417유로이다.) 둘째, 사회부조 수급자만을 대상으로 하고, 전일제 또는 파트타임 노동자나 자영업자를 포함하지 않고 채무조정계획 참여자나 노숙인 집단은 배제되었다. 셋째, 자산조사에 기초한 급여이고 추가노동소득 인정액이 제한적이다. 자산조사와 여러 가지 노동의지 테스트의 결과에 따라 급여액이 정해졌다(Groot and Verlaat, 2019: 408-409).

그럼에도 네덜란드 지자체 실험들은 네덜란드의 맥락에서 그리고 복지와 조건성 논의에서 의미 있는 연구였다. 2015년 참여법 제정으로 제재와 감독이 더욱 강력해진 네덜란드 복지국가시스템에 대한 비판이 커지면서, 네덜란드에서는 행동 통찰력 (behavioural insights)을 정책 결정의 주요요인으로 받아들여지게 되었고, 이 실험들도 그 연장선에서 실시되었다. 특히 실험의 동기가 된 행동 통찰력은 3가지였다. 사람들의 사고에 빈곤이 미치는 영향(인지능력과 빈곤 스트레스 관계), 호혜와 신뢰 같은 사회적 선호 또는 가치의 확산(수급자들에게 호혜에 대한 강한 선호가 있다면, 제재와 벌금 같은 부정적 인센티브는 협동과 준수행위를 유도하는 최선의 방법이 아닐 수 있음), 심리적 동기 이론(외부 인센티브는 내부 동기를 몰아냄, 자기결정론) 등이 그 3가지였다 (Groot and Verlaet, 2019: 412).

실험의 측정변수는 개입의 효과성 및 효율성을 평가하는 5가지, 즉 지불노동으로 재통합, 사회적 참여, 수급자 웰빙, 수급자 재정상황, 사회복지사의 계획 평가였다(Groot and Verlaet, 2019: 411).

이 실험들의 특징을 표로 정리하면 아래와 같다.

표 5-4. 핀란드 “기본소득 실험”, 스페인 바르셀로나 B-민컴 실험, 네덜란드 지자체 사회부조 실험

핀란드 “기본소득 실험”(2017~2018년)	
급여수준(금액)	560유로/월
급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	매달
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	25~58세 실업자
포괄범위	장기실업자 중에서 무작위로 선발된 2,000명
기간	2년(2017~2018년)
재원	정부
스페인 바르셀로나 B-민컴 실험(2017~2019년)	
급여수준(금액)	가구 구성에 따라 매달 가구당 100유로(US\$110)~1,676유로(US\$1,850)

급여수준(상대비교)	명시되지 않음
주기	매달
이전 방식	현금 지급
대상 선별 기준	가구 구성원 중 최소 1명은 25~60세여야 하고, 2019년 9월까지 베소스지구(Besos District)에 거주해야 하며, 현재 시의 지자체 사회서비스 수급가구여야 함 일부 실험군은 자산조사 조건의 지급금을 받음
포괄범위	시에서 가장 가난한 지역인 베소스지구의 1,000가구 총 2,000가구를 무작위 층화 표집함
기간	2년: 2017년 10월~2019년 12월
재원	시의회에서 자금을 마련했고, 유럽공동체(EC)의 도시혁신행동(Urban Innovative Actions) 프로그램에서 보조금을 제공함
네덜란드 지자체 사회부조 실험(2017~2020년)	
급여수준(금액)	1인 가구 사회부조 최고액: 992유로 2인 가구 사회부조 최고액: 1,417유로 추가소득 한계공제율: 50% 추가소득 월 최고액: 202유로
급여수준(상대비교)	1인 가구 사회부조: 법정 최저임금의 70% 2인 가구 사회부조: 법정 최저임금의 100%
주기	매달
이전 방식	명시되지 않음
대상 선별 기준	사회부조 수급자
포괄범위	6개 지역 자원자 3,000명
기간	2년
재원	정부

출처: Gentilini, et. al. (Eds.) (2019). "Appendix A. UBI-Related Pilots." Exploring universal basic income. The World Bank. 핀란드 "기본소득 실험"과 스페인 바르셀로나 B-민컴 실험을 일부 수정함. 네덜란드 지자체 사회부조 실험을 새로 추가함.

5) 실질적 자유와 역량강화를 위한 실험들

2019년에 시작된 미국 캘리포니아 주 스톡턴(Stockton) 시의 "스톡턴 경제적 역량강화 실증(Stockton Economic Empowerment Demonstration; SEED)"과 2020년에

시작된 3년짜리 독일 기본소득 파일럿은 고용효과보다는 개인의 자유와 역량강화, 사회적 효과와 공동체 효과에 주목해서 시작된 실험이다.

(1) 미국 캘리포니아 “스톡턴 경제적 역량강화 실증(SEED)” 실험(2019~2020년)

미국 캘리포니아 주 스톡턴 SEED 실험은 미국에서 최초로 시장이 주도하여 진행되는 보장소득 실험이다. 주민의 거의 1/4이 미국 빈곤선 이하인 스톡턴 시(시장 마이클 터브스 Michael Tubbs)는 실업률이 7.3%에 이르고, 미국에서 18번째로 심각한 아동빈곤 상황에 처해 있는데, “이제까지와는 다른 방법을 시도해서 빈곤의 근본 원인(현금 부족)을 해결”하기 위해 기본소득 실험을 실시했다(SEED 웹사이트). 즉, 2019년 2월부터 18개월간 실시된 SEED는 프로그램 신청자 가운데 약 100명을 무작위 표집하여 매달 500달러를 지급하는 실험이었다. 그리고 실험 참가자는 기존 복지(기존 이전소득)를 유지하면서 기본소득을 보충소득으로 받았다. 마이클 터브스 시장실, 스톡턴재창조재단(Reinvent Stockton Foundation), 경제적 보장 프로젝트(Economic Security Project)와 스톡턴 주민들의 공동작업으로 진행됐으며, 목표는 “빈곤과 불평등의 단순하지만 혁신적인 해결책을 시험”하는 것이다(SEED, 2019). 이 실험은 ‘경제적 보장 프로젝트’의 기부금을 재원으로 실시되었다(Kearney, et. al., 2019: 6에서 재인용).

스톡턴 SEED 실험은 스톡턴의 저소득 지역으로 지정된 곳에 사는 18세 이상의 성인들만 참가할 수 있게 함으로써 공동체 기반 연구를 실시했고, 참가자들의 재정적 불안정과 변동성, 불평등과 사회적 건강 저해요인, 참가자들의 잠재력과 미래에 대한 주체성 등에 미치는 영향과 빈곤 관련 정책을 결정할 때 필요한 것들에 대한 스톡턴 주민들의 견해에 대해 평가결과를 내놓을 예정이다(SEED 웹사이트).²⁹⁾

(2) 독일 기본소득 파일럿(2020~2023년)

29) 실험 연구를 위한 기본 질문은 다음과 같은 4가지였다. “보장소득이 재정적 불안정과 변동성에 어떤 영향을 미치는가”, “보장소득이 불평등과 사회적 건강 저해요인에 어느 정도 영향을 미칠 것인가”, “보장소득은 어떻게 수령인들의 잠재력을 발산시키고 자신의 미래에 대한 주체성을 갖게 하는가”, “보장소득과 근근이 살아가는 것에 대해, 정책결정자들이 무엇을 알아야 한다고 스톡턴 주민들은 생각하는가”. 그리고 코로나바이러스 대유행이 시작되던 2020년 초에 다음과 같은 3가지 질문을 추가했다. “보장소득은 사람들이 예상치 못한 충격들을 무사히 헤쳐 나가도록 도와주는 ‘재정적 백신(financial vaccine)’ 역할을 어느 정도 하는가”, “CARES 법안(역주: CARES는 코로나바이러스 지원, 구제, 경제적 안정 Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security의 약어로, 연방 차원의 팬데믹 대책 법안이다)과 기타 주 및 지방 차원의 경제정책들을 통해 전달되는 소비자 수준 팬데믹 개입들을 사용했을 때 사람들은 예상치 못한 충격들을 무사히 헤쳐 나가는 데 도움이 되었는가”, “기존 정책 관련 가구들이 팬데믹 정책 지원을 받는 경로와 받지 못하게 하는 장벽은 어떻게 되며, 이것이 다른 현금이전 파일럿들이나 규모 있는 현금이전 법제화에 대해 어떤 함의를 지니는가”. SEED 웹사이트 <https://www.stocktondemonstration.org/research/>

2020년 8월에 시작된 3년짜리 독일 기본소득 파일럿은 독일경제연구소(German Institute for Economic Research), 막스프랑크집합재연구소(Max Planck Institute for Research on Collective Goods), “나의 기본소득(Mein Grundeinkommen)” 연합이 공동으로 실시하는 실험이다. 개인들의 기부로 재정을 마련해 추첨방식으로 680회 이상 기본소득을 지급했던 “나의 기본소득” 실험을 ‘대조군을 둔 사회실험’ 방식으로 새롭게 진행하는 3년짜리 프로젝트이다.

개인 14만 명의 기부금을 재원으로 하며, 18세 이상 독일 거주자 가운데서 참가대상을 모집하여 실험군 120명, 대조군 1,380명 등 총 1,500명이 참여하는 실험으로 진행되고 있다. 실험군은 2023년까지 3년 동안 매달 1,200유로(빈곤선보다 약간 많은 금액)의 기본소득을 수령하며, 수령인의 행동과 태도 변화, 사회문제 대처에 기본소득이 미치는 영향 등을 연구결과로 내놓을 예정이다(Köhler, 2020).

6) 기타

이 밖에 기본소득으로 알려진 정책으로 몽골의 “인적발전기금(Human Development Fund; HDF)”과 이란의 “현금보조금” 정책이 있다.

(1) 몽골 “인적발전기금”(2010~2012년)

몽골의 인적발전기금은 2010년에 아동에 대한 보편적 급여를 모든 시민의 보편적 급여로 대체하며 시작됐다. 그 배경에는 몽골 특유의 경제사정이 있다. 몽골 경제는 수출품의 90%가 광물인 수출 주도 경제인데, 2000년대 초의 엄청난 광산 붐으로 2002~2008년 동안 GDP의 9%에 달하는 성장율을 기록했다. 그러자 수익을 기금으로 모아 공평하게 나눠주기 위해 2009년에 인적개발기금이 설립되었다. 모든 시민이 국가 소유 광물자원의 공동소유권자로서 직접적이고 동등한 몫을 받을 권리를 갖게 된 것이다. 그리고 2010년부터 광산 수익에 기초한 보편적 기본소득 21,000투그릭이 매달 모든 시민에게 지급되었다. 그러나 인적발전기금은 정치권의 선거 공약으로 이용되었고, 지출이 실제 광물 수익을 초과하면서 엄청난 적자가 발생하게 되었으며, 결국 2012년에 중단되었다(Yorgurn, 2020).

(2) 이란 “현금보조금” 정책(2010~2019년)

이란의 “현금보조금” 정책은 2010년 가격보조금 개혁과 함께 시작되었다. 2010년 이란 마무드 아마디네자드(Mahmoud Ahmadinejad) 정부는 부자에게 유리하고 과소비와 비효율적 생산, 오염 등의 문제를 일으키는 가격보조금 정책을 바꾸고 기초물자 가격 개혁을 단행했다. 그 핵심은 연료, 전기, 물 등의 가격을 국제수준에 가깝게 인상하는 한편, 식량 및 에너지 보조금을 축소하고 모든 이란인에게 매달 45.5만 리알(2010년 환율로 약 45 US달러, 2018년 환율로 약 12 US달러)의 현금보조금을 지급하는 것이었다 (Financial Tribune, 2019). 이 현금보조금은 각 가구의 가장에게 지급되었고, 평균 규모의 가구인 경우에 그 수준은 최저임금의 2/3에 해당했다. 그러나 해가 갈수록 화폐 가치가 떨어짐에 따라 구매력이 심하게 낮아졌다. 그럼에도 ‘이란 경제제재’ 등 혹독한 경제환경 속에서 현금보조금은 상당한 저력(staying power)를 보여주었다(Karshenas and Tabatabai, 2019). 하지만 2019년 10월부터 약 110만 명에게 현금보조금을 중단했고, 2020년 3월부터 2400만 명을 제외하면서(Radio Farda, 2019) 이란 ‘현금보조금’ 정책의 기본소득적 요소는 사라졌다.

마지막으로 캐나다 온타리오 주의 “기본소득 실험”과 미국 와이콤비네이터 기본소득 실험 또한 미디어를 통해 “기본소득 실험”으로 널리 알려졌다. 그러나 음의 소득세(NIT) 실험이었던 캐나다 온타리오 “기본소득 실험”은 실험 초기에 온타리오 주정부가 바뀌면서 조기중단되었고, 미국 와이콤비네이터연구소에서 계획한 실험은 애초 공표와 달리 아직 시작하지 못했다. 그래서 여기서는 이 두 실험을 다루지 않았다.

2. 기본소득 정책/실험 제안들

현실적으로 온전한 기본소득은 “점진적 도입”(말콤 토리)을 통해 실현될 것이라고 본다. 그 과정은 기본소득의 가장 핵심적인 특징은 훼손하지 않으면서 도입하고 점차 나머지 특징들까지 충족해가는 점진적 방법이 될 것이다.

기본소득의 가장 핵심적인 특징은 바로 무조건성과 개별성이다.³⁰⁾ 무조건성이란, 자산

30) 가이 스탠딩(Guy Standing)은 기본소득 실험을 할 때 “기본소득의 특징 중 절대적 규칙이어야 하는 것”을 개별성, 무조건성, 철회되지 않음 등 3가지라고 보며, 다음과 같이 그 이유를 밝힌다. “a) 개별적(individual): 남녀가 똑같이 개별적으로 지급받는 게 중요하다. 필수적인 여성주의 원칙(vital feminist principle)이고, 모든 사회보장시스템 및 유니버설 크레딧에서 오용된(abused) 특징이다. b) 무조건적(individual): 과거 활동, 현재 지위, 기본소득의 사용 등 3가지 의미에서 무조건적이어야 한다. 반면, 자산심사에 대해서는 허용할 수도 있다(조건이 없어야 하는 핵심적 이유 중심으로, ‘최선(the best)이 좋은 것(the good)의 적(enemy)이 될 수 있음’을 생각해야 한다. c) 철회되지 않음(non-withdrawable): 어떤 경우에도 중단(취소)되지 않아야 한다”(Standing, 2019: 47).

한편, 말콤 토리(Malcolm Torry)는 기본소득이 도입되는 과정에서 정치적, 정책적 타협과 조율 과정

조사를 통한 선별조건과 행위조건이 없다는 의미이다.³¹⁾ 기본소득 주요이론가이자 기본소득지구네트워크 공동창립자인 가이 스탠딩에 따르면, 행위조건이란 과거의 행위, 현재의 행위, 미래의 기본소득 사용 행위에 대해 요구조건을 두지 않는다는 것이다 (Standing, 2019: 9, 48). 개별성은 모든 구성원 각자가 동등한 시민으로서 부여된 권리라는 측면에서 특히 중요하다. 즉, 기본소득은 모든 개인에게, 젠더, 인종, 가구 내의 위치, 소득이나 부, 고용상의 지위, 장애 여부와 무관하게 동등하게 지급됨으로써 (Standing, 2019: 8-9) 진정으로 보편적인 인권 실현에 기여하는 아이디어이다. 더욱이 20세기 복지국가론에 따라 개발된 기존의 많은 사회보장프로그램이 남성가장 중심의 부양자-피부양자 모델에 기초해왔고, 오늘날 젠더정의(gender justice)와 복지 포괄성의 측면에서 비판을 받아온 점을 고려할 때, 개별성은 특히 중요한 핵심적 특징이다.

보편성, 정기성, 현금 지급 등은 기본취지를 살리는 최선의 방법을 개선해가는 과정에서 점차 충족될 것이다. 보편성의 경우, 범주형 기본소득이더라도 범주 내 모든 구성원에게 지급되고 전체로 확대 가능하게 도입되는 것, 정기성은 안정적 예측가능성을 부여하는 것, 현금 지급은 용처를 특정 재화, 특정한 상품으로 지정하지 않는 것이 기본취지라고 할 수 있다.

여기서는 대표적 기본소득 주창자인 가이 스탠딩과 말콤 토리가 각각 제안한 점진적 도입 모델을 살펴보고자 한다. 더불어서 2020년에 스코틀랜드 지방정부와 의회 차원에서 준비된 ‘스코틀랜드 시민기본소득 실험 가능성 평가 보고서’에서 제안된 실험 모델을 검토할 것이다. 이 스코틀랜드 실험 모델은 기본소득의 모든 특징을 충족하는 실험을 현실적으로 제안했다는 장점이 있다.

1) 가이 스탠딩의 기본소득 실험 모델 (Standing, 2019)

가이 스탠딩은 기본소득 도입에 앞서 진행하는 실험 모델을 제안한다. 기본소득은 윤리적이며(사회정의, 안전보장, 자유, 연대에 기여), “새로운 분배시스템”을 만드는 데 전

이 불가피하다고 보면서, 타협 대상이 되어서는 안 되는 특징으로 무조건성과 철회되지 않는 것, 2가지를 강조한다(Torry, 2018: 6장). 그러면서 토리는 무조건성에 대해 허용될 수 있는 무조건성과 허용될 수 없는 무조건성으로 나눠 설명한다. 즉, “무조건성은 두 가지 종류가 있다. a. 우리가 영향을 줄 수 없고 조사가 필요하지 않은 조건(예를 들면 연령), b. 우리가 영향을 줄 수 있고 조사가 이뤄져야 하는 조건. 기본소득제에서 첫번째 종류의 조건성은 허용되고, 두번째 종류의 조건성은 허용되지 않는다고 본다”(Torry, 2018: 7장).

가이 스탠딩과 말콤 토리가 공통으로 기본소득의 특징이라고 설명한 ‘철회되지 않음’은 기본소득지구네트워크 정관상의 기본소득 특징은 아니다. 스탠딩과 토리는 영국의 맥락에서 특히 ‘철회되지 않음’을 강조하는 것으로 보인다. 두 사람 모두 기본소득을 제안하는 과정에서 영국 사회보장시스템, 특히 유니버설 크레딧의 문제점에 대해 답하고 있다는 맥락이 이해될 필요가 있다.

31) ‘자산조사(means-tested)’가 보편성에 관한 것인지 아니면 무조건성에 관한 것인지는 전 세계 기본소득 연구자, 활동가 사이에서 서로 다른 견해가 있다. 여기서는 기본소득한국네트워크에서 합의하고 있는 무조건성의 의미로 사용한다.

환적 잠재력이 있지만, 모두가 그 잠재력을 인정하는 게 아닌 상황에서 기본소득 파일럿은 과도기적 선택지로 삼을 수 있다고 본다. 파일럿을 통해 기본소득 반대론자들이 주장하는 낮은 실효성(low-hanging fruit), 즉 ‘일과 노동(work and labor)’, ‘정신적 신체적 건강’, ‘사회적 태도’ 등의 효과에 대해 다룰 수 있기 때문이다.

하지만 가이 스탠딩은 기본소득 파일럿으로 주목할 효과는 오늘의 세계를 위협하는 “8가지의 거인들(Eight Giants)”에 미치는 영향이라고 주장한다. 8가지 거인이란 불평등, 경제적 불안정, 부채, 스트레스, 프레카리아트 집중(precarity), 다가오는 로봇, 절멸(지구온난화와 생태재앙), 포퓰리즘과 네오파시즘을 말하며, 이 중 특히 스트레스, 불안정, 부채, 일자리 노동이 아닌 일(work)에 미치는 영향에 기본소득 파일럿은 주목해야 한다고 본다.

2019년 ‘진보적 경제 포럼(Progressive Economy Forum; PEF)’의 지원을 받아 영국노동당 그림자내각 총리에게 제출된 보고서에서 가이 스탠딩은 5가지 모델을 제시하고 5가지 전부 또는 일부의 혼합을 파일럿으로 진행할 것을 권고했다.

실험 모델을 제시하면서, 그는 기본소득의 특징 중 개별성, 무조건성, 철회되지 않음 등 3가지를 실험의 절대적 규칙으로 삼아야 한다고 주장했다. 여기서 ‘철회되지 않음’은 영국에서 많은 비판을 받고 있는 유니버설 크레딧의 운영방식을 고려해 제시된 것으로 보이며, 어떤 경우에도 중단되거나 취소되지 않아야 한다는 의미이다.

5가지 모델은 아래와 같다. (5가지 모델을 모두 수행하기 어려운 예산이라면, 아래 모델 중 모델 A, B, C 중 하나를 골라 한 곳 이상에서 실시하고 가장 긴급하고 비용이 적게 드는 모델 E를 네 곳에서 실시하는 혼합형 파일럿을 권고했다.)

(1) [모델 A]

모델 A는 현실주의적으로 성공하고 싶은(realistically aspirational) 선택지로 제시한다.

지급액	성인 100파운드/주, 아동 50파운드/주, 장애수당 추가지급.
기존 복지와의 관계	주거급여를 제외한, 자산조사에 기초한 급여들을 대신해서 지급.
선발방식	한 지역 전체 주민을 대상으로 함(saturation site). 저소득 지역들 중에서 무작위 선발.
재원	세금 인상, 보조금 및 세금지원의 전용(轉用), 또는 국가공유부기금(national commons fund) 설립
1차 목적	파일럿의 결과적 혜택(건강 증진, 스트레스 감소, 노동 증가, 범죄 감소)이 장래에 이 선택지(모델 A)를 검토할 가치가 있게 해주는지를 결정함.

(2) [모델 B]

지급액	노동가능연령 성인 70파운드/주, 아동은 아동수당(child benefit) 위에 20파운드/주를 얹어 줌.
기존 복지와의 관계	자산조사에 기초한 급여 유지.
선발방식	한 지역 전체 주민을 대상으로 함(saturation site).
조세 변화	모든 기본소득 수령인에 대해, 고율세 기준액 미만의 모든 소득(earning income)에 기본 요율의 소득세를 부과함.
비고	기존복지의 자산조사용 소득 계산에 기본소득을 산입하므로, 수령인 가구의 자산조사 급여들은 자동으로 더 낮게 조정됨. 반면, 세금 코드 변경으로 야기된 순수입(net earnings) 변화 덕분에 자산조사 급여들은 자동으로 더 높게 조정됨.

(3) [모델 C]

지급액	공유부 배당(common dividends) 정신에 따른 것임. 한 가지 선택지로, 모든 성인에게 세금 없는 50파운드/주를 1년간 지급하고 자산조사 급여 결정을 위한 계산에 넣지 않는 것이 있음.
기존 복지와의 관계	기존 국가 급여를 유지하고 보충소득으로서 기본소득을 지급함.
선발방식	한 지역 전체 주민을 대상으로 함(saturation site).
장점	소득 보장을 강화하고, 진보적임(지급액이 소득에서 차지하는 비중이 저소득일 수록 더 커지기 때문).

(4) [모델 D]

지급액	없음(기본소득 모델이 아님).
기존 복지와의 관계	기존 자산조사 급여의 기존 자격조건을 없앴. 기본소득에 더 가까운 복지 급여를 만들. 특히 행동조건(유니버설 크레딧 등의 현재 급여들에 퍼져 있는 조건)을 제거함. 네덜란드 실험에 가까움.
선발방식	기존 복지 수급자 성인을 대상으로 함.
장점	순비용이 가장 작고, 공적 자금 절약이 가능함.

(5) [모델 E]

<p>노숙인 현금지원 실험. 성공적인 결과를 얻은 과거 런던시 노숙인 실험 방법을 개선하여 시행하되, 전국적 정책으로 실시해서는 안 됨.</p>
<p>노숙인이 급증하는 현실에 대응하는 실험이며, 파일럿 결과들은 전국적 기본소득 시스템을 만들어내고 실시하는 데서 참작될 수 있음.</p>

가이 스탠딩은 또한 구체적인 실험 설계에서 지켜야 할 원칙을 다음의 7가지로 제시했다.

첫째, 복제 가능하고 규모 확대가 가능할 것(replicable and up-scalable).

둘째, 지역 전체로 설계할 것. 개인이나 가구의 무작위(또는 무작위 없는) 샘플이 아닐 것. 이는 무엇보다 공동체 효과가 중요하기 때문이다.

셋째, 모델 E의 경우, 한정된 지역의 모든 노숙인을 선발하되 사전 경고 없이 진행할 것.

넷째, 대조군을 가질 것. 다만, 순수한 무작위대조군실험(RCT)은 적합하지 않음.

다섯째, 최소 1년으로 설계하며, 최적의 기간은 2년임. 2년을 권고한 이유는 실험이 전국적 정책 도입을 이루는 핏계가 되지 않아야 하기 때문이다.

여섯째, 실제 시행 및 평가는 독립된 기관, 즉 대학 기반의 양질의 연구팀이 담당할 것.

일곱째, 한 지역은 거주자 모두에게 직접(straightforward) 지급하고 다른 비슷한 지

역에서는 독립된 목소리 조직(시민상담소나 넓은 기반의 노동조합 등 대변기관)이 수령인에게 기본소득에 반응하는 방법을 조언할 책임을 지게 할 것. 이는 인도 기본소득 실험에서 얻은 교훈이다.

2) 말콤 토리의 기본소득 도입모델 (Torry, 2019)

기본소득의 현실적 실현가능성을 오래도록 탐구한 말콤 토리는 기존 제도와 기관, 정책결정자와 대중의 인식 등에 주목하면서 재정적 실현가능성, 심리적 실현가능성, 행정적 실현가능성, 행위적 실현가능성, 정치적 실현가능성, 정책과정의 실현가능성 등 6가지 측면으로 실현가능성을 구분했다.

말콤 토리에 따르면, 실현가능한 정책과정의 판단 기준은 다음의 일곱 가지이다.

첫째, 빈곤과 불평등, 그리고 다른 여러 사회문제를 일반적으로 이해하는 방식으로 해결해야 한다.

둘째, 정부와 의회, 공무원의 지지를 얻어내야 한다. 여기에는 상당한 정도의 대중의 이해와 지지가 필요하다.

셋째, 노동조합과 기타 사회기관이 능동적인 정책 공동체에 포함되어야 한다.

넷째, 정책변화는 점진적 변화 혹은 일련의 점진적 변화여야 하고, 그렇게 보여야 한다(그리고 시범 프로젝트의 존재도 구상 중인 변화가 점진적이고 유용성이 입증됐다는 것을 보여주는 데 도움이 된다).

다섯째, 다양한 행위자 모두에게서 특히 정당들 사이에서 충분한 합의가 도출되는 것이 필수적이며, 그래야만 정부가 시행할 때 정당의 헌신이 있을 것이다.

여섯째, 이행은 전환과 지속적인 관리 측면에서 실현가능해야 하고, 그렇게 비춰져야 한다.

일곱째, 정책 네트워크에 미디어가 적극적으로 참여해야 한다. 미디어의 참여와 대중의 이해는 제안된 변화로부터 혜택을 받는 사회집단에게 자격이 있는지에 따라 달라지며, 이 역시 점진적 시행의 논거이다.

말콤 토리는 시행안 설계에는 대전제가 있다고 보았는데, 특히 무조건성에 대해 그리고 세금-복지제도 조정의 원리에 대해 다음과 같이 주장했다.

기본소득의 무조건성은 점진적 도입과정에서 타협해서는 안 되는 조건이다. 그런데 모

든 조건이 허용되지 않는 것은 아니다. 무조건성에는 2가지 종류가 있는데, “우리가 영향을 줄 수 없고 조사가 필요하지 않은 조건(예를 들면 연령)”과 “우리가 영향을 줄 수 있고 조사가 이뤄져야 하는 조건”이 그것이다. 기본소득제에서 전자의 조건성은 허용되고, 후자의 조건성은 허용되지 않는다고 보았다. 연령은 전자에, 자산조사나 구직노력 같은 조건은 후자에 속한다.

기본소득 시행을 위해 기본 세금-복지제도를 조정하는 경우에도 전제가 되는 원리가 있다. “가능한 변화를 줄이고, 다른 목표들도 계속 고려하고, 세수의 중립성을 유지하고, 특히 저소득가구의 상당한 손실을 피하는 것”이 그것이라고 보았다.

이러한 판단 기준에 따라, 2016년부터 말콤 토리는 기본소득 도입모델을 크게 4가지로 아래와 같이 제시했다. 그리고 4가지 모델 중에서 “강화된 아동수당에서 출발, ‘16세부터 기본소득’으로 점진적 시행” 방법을 가장 실현가능성이 높고 복잡한 문제가 적은 방법으로 보았다.

[모델 1] 한번에 모두에게 지급, 자산조사에 기초한 급여 폐지

대상	모든 국민
지급수준	빈곤가구가 없는 충분한 기본소득(자산조사 급여가 필요 없고 저소득가구의 재정적 손실이 없음)
장점	자산조사 급여 폐지가 가능함(주거급여는 유보 가능). 기본소득의 핵심 장점을 보여줌.
단점	노동의욕 저하.
시행가능성	불가능. 세수중립적일 경우, 실현 불가능한 수준의 소득세율 인상이 필요함. 이윤에 효과적 과세가 가능한 경제일 때 가능하고, 이 경우에 노동의욕 저하는 큰 문제가 안 될 수 있음.

[모델 2] 한번에 모두에게 지급, 자산조사 급여 유지

대상	모든 국민
시행목적	재정적 실현가능성, 빈곤-불평등 감소, 한계공제율(한계세율) 시험
지급수준	아동: 아동수당에 20파운드/주를 얻는 것 16-24세: 50파운드/주(전일제 교육을 받고 있는 경우, 부모/주요양육자가 아동수당을 지급받으므로 지급하지 않음) 25-64세: 61파운드/주 65세 이상: 40파운드/주의 국민연금 & 기존 국가기초연금 유지

장점	자산조사 급여 대상에서 벗어나거나 적은 액수의 급여만 받게 됨; 낙인효과, 관료주의 개입, 실수와 제재가 없어지거나 줄어들음. 기존 체계 변화 없이 바로 시행 가능. 빈곤-불평등이 감소하고 고용시장 순효과가 적음.
단점	상당히 높은 한계공제율을 경험할 수 있음. 기본소득의 효과를 감소시킴(기본소득은 낮은 한계공제율을 경험케 함). 여전히 많은 가구가 자산조사 급여에 의존함. 기본소득의 장점인 단순성이 약화된다고 볼 수 있음.
재원	소득세와 국민보험료의 비율과 기준선 조정(기존 세금-급여체계 내부에서 마련). 자산조사 급여 산정을 위한 소득에 기본소득을 포함함. 모든 소득에 대해, 소득세 3% 인상, 국민보험료 12%로.

[모델 3] 강화된 아동수당에서 출발, '16세부터 기본소득'으로 점진적 시행

대상	점진적 연령 확대	
시행목적	재정적 실현가능성, 빈곤-불평등 감소, 한계공제율(한계세율) 시험	
지급수준	1단계(아동수당 인상)	아동수당 20파운드씩 인상(2016년 기준, 첫째아이 40.70파운드 둘째 이하 아이들 33.70파운드로 강화). 최저소득한도 이상에 대해, 국민보험 기여금 요율을 12%로 올리고, 세수 중립에 필요한 만큼 소득세율 인상(현재 기준, 1% 인상).
	2단계(아동수당 지급&16-18세 소득)	동등 기본 소득 모든 아동에게 동일한 액수(2016년 기준 40.70파운드)의 아동수당 지급. 이는 모든 아동과 그 가족이 16세 기본소득으로 순조롭게 이행할 수 있게 함. 16, 17, 18세의 모든 개인에게 45파운드/주의 기본소득 지급. 소득세 인적공제를 없애고(세금 코드 BR, 즉 기본 요율 적용), 아동수당을 16세 미만으로 정하여, 16-18세 기본소득 재원 마련. 세수 중립에 필요한 소득세 기본율 조정(현재 기준, 1% 인상).
	3단계('16세부터 기본 소득')	2단계에서 기본소득을 받던 사람들에게 계속 지급. 새로 16세가 되는 사람들에게 기본소득 지급(매년 1개 연령집단 추가) & 이후에도 계속 지급. 3년간 연령집단을 추가한 후(2단계 18세가 21세가 될 때) 시험 진행. 세수 중립에 필요한 소득세 기본율 조정(현재 기준, 1% 인상).
	완전한 제도	아동: 첫째아이 40.70파운드/둘째 이하 33.70파운드 지급(모

		두 40.70파운드가 되려면 20억 파운드 추가예산 필요). 16-24세: 50파운드/주 지급. 25-64세: 61파운드/주 지급. 65세 이상: 40파운드/주의 국민연금 & 기존 국가기초연금 유지. 세수 중립을 위해 소득세율 조정(현재 기준, 3% 인상).
장점		빈곤-불평등 감소, 한계공제율 인하, 자산조사 급여 대상 및 지급액 감소. 자녀가 있는 가구에 견고한 재정 기반을 마련해 줌으로써, 여러 긍정적 효과를 제공함.
단점		생일 하루 차이로 상반된 세금-급여체계 적용. 그러나 제도의 장점(특히 기본소득의 무조건성) 덕분에 연령집단 추가, 확대가 계획보다 쉬워질 수 있음.
재원		19세가 넘으면 한 연령집단의 기본소득에 추가 재원이 필요 없음. 고용상태일 경우에 기본소득이 소득세 인적공제를 대체하고, 고용상태가 아닐 경우에 기본소득이 자산조사 급여 전부 또는 대부분을 대체할 것이기 때문.

[모델 4] 60-64세 은퇴임박집단 내 자원자부터 시작

네 번째 모델은 60~64세 인구 중 자원자를 대상으로, 소득세 인적공제와 국민보험료 소득 하한선의 금액으로 기본소득을 지급(맞바꿈)하는 방법이다. 이 모델에서는 수령인의 가처분소득 변화가 없다.

3) 스코틀랜드 시민기본소득 파일럿 안 (Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group, 2020)

2020년 6월, 영국의 스코틀랜드 지방정부에서 초당적 협력에 기초한 최초의 시민기본소득 의회보고서가 제출되었다. 스코틀랜드 지방정부와 의회는 시민기본소득 파일럿을 통해 “스코틀랜드에서 빈곤을 줄이는 데 시민기본소득이 하게 될 역할”을 알아보고, 스코틀랜드 내 “지자체들의 기본소득 파일럿의 시행가능성을 탐구”하기 위해, 더 나아가 스코틀랜드 전체에서 기본소득을 실시할 경우에 “장기적으로 더 광범한 경제에 미칠 잠재적 영향들을 모형화”함으로써 스코틀랜드 시민기본소득과 사회보장제도의 미래에 대한 논의에 영향을 미치는 함의를 도출하고자 했다(Miller, 2019).³²⁾ 그리고 이 프로젝트를

32) 2017년 스코틀랜드 정부는 시민기본소득 파일럿 계획단계를 위해 25만 파운드의 기초재정을 배정했다. 그리고 2017년 11월, 스코틀랜드 시민기본소득 시행가능성 연구 운영단을 설립했다. 운영단은 지역

위해 ‘시민기본소득 시행가능성 연구 운영단’을 만들었다.

그 결과를 담은 최종보고서 <스코틀랜드 시민기본소득 파일럿의 시행가능성 평가 (Assessing the Feasibility of Citizens' Basic Income Pilots in Scotland: Final Report)>에서, 스코틀랜드 의회의 ‘시민기본소득 시행가능성 연구 운영단’(이하 운영단)은 시민기본소득 파일럿 선호모델을 발표했다. 선호 기준은 “시민기본소득의 전반적 원칙들을 고수하면서도 취약한 저소득층에게 경제적 해를 입힐 위험을 최소화하기 위해 몇 가지 기존 사회보장 방식이 함께 기능하도록” 하는 것이었다.

운영단에서 밝힌 선호모델은 기본소득의 5가지 특징을 모두 충족하는 스코틀랜드 기본소득 실험이고, 이 점은 기존 실험들과 비교할 때 가장 두드러진 차이점이다. 실험기간 3년, 준비기간 1년 등 총 4년에 걸쳐 파일럿을 진행하고, 높은 기본소득과 낮은 기본소득을 각각 실험하며 포화장소로 진행하여 공동체 효과를 함께 알아본다.

이 선호모델의 핵심 설계 특징을 표로 정리하면 다음과 같다.

표 5-5. 스코틀랜드 시민기본소득 파일럿 선호모델

설계 특징	선호하는 시민기본소득 파일럿 모델
파일럿 기간	파일럿 3년 + 준비기간 1년
실험 유형	지정 지역(들) 내부의 포화. 지리적 지역 내부의 모든 거주자가 연구에 참여할 자격이 있을 것이다.
지급 유형과 정기성	은행이체 또는 그에 준하는 것으로 지급되는 시민기본소득 정기지급(1주, 2주, 1개월 중에서 선호 선택) 지속성을 기대하게 지급
지급수준	높은 수준의 시민기본소득(주급) 0~15세(주요양육자/부모에게 지급): 120.48파운드 16세~연금연령: 213.59파운드 연금연령: 195.90파운드
	낮은 수준의 시민기본소득(주급) 0~15세(주요양육자/부모에게 지급): 84.54파운드

내 빈곤과 불평등 문제에 우려하며 기본소득 파일럿에 높은 관심을 보인 파이프, 글래스고, 노스에이서, 에딘버러 등 4개 지방당국, NHS 스코틀랜드로 구성되었으며, NHS 스코틀랜드는 소득과 부의 불평등이 건강에 미치는 부정적 효과를 해결하는 데 관심이 있었다. 2018년에는, RSA 스코틀랜드의 지원 아래 기본소득의 모든 측면을 검토하기 위한 스코틀랜드의회 내 초당적 기본소득 모임(Cross Party Group on Basic Income)이 설립되었다. 이 의회 내 모임은 7명의 의원(5개 원내정당 중 3개 정당 출신)과 기본소득스코틀랜드네트워크, RSA 스코틀랜드, 기본소득을 지지하는 기타 정당이 설립주체였다.

	<p>16~19세: 84.54파운드 20~24세: 57.90파운드 25세~연금연령: 73.10파운드 연금연령: 168.60파운드</p>
<p>조세체계와 관계</p>	<p>시민기본소득은 세금을 위한 소득 계산에 포함될 것이다. 시민기본소득은 파일럿 기간동안 참가자의 과세대상소득 총액이 소득세 인적공제(Personal Income Tax Allowance)를 초과한 경우에만 세금이 매겨질 것이다.</p>
<p>다른 급여와 관계</p>	<p>연구기간 동안, 유니버설 크레딧 급여들, 연금 크레딧 내 추가급여들과 레거시 급여들(legacy benefits)[역주: 유니버설 크레딧으로 대체되기 전의 6가지 기초보장급여]을 정상적으로 수급 중인 파일럿 참가자들은 시민기본소득과 함께 이 급여들을 청구할 수 있어야 한다. 특히, 장애, 제한적 노동능력, 주거, 아이돌봄과 돌봄 등에 관한 것들을 청구할 수 있어야 한다. 자산조사 기반의 급여들을 수급하는 파일럿 참가자들의 경우, 시민기본소득은 자산조사 기반 급여 계산을 위한 소득으로 포함하지 않아야 한다.</p> <p>선호모델은 연구기간 동안 참가자들에 대해 아래와 같은 급여들의 수급 자격을 정지하게 되어 있다. 소득보조(인적공제) 소득 기반 구직자수당(인적공제) 소득연계고용지원수당(인적공제) 아동세액공제(가족 부분과 아동 부분) 국가연금 아동수당 돌봄수당(기본급여액과 스코틀랜드 보충액) 유니버설 크레딧: 독신 표준수당 유니버설 크레딧: 첫째아이/둘째 이하 아이 지급금</p>
<p>개입지역의 수/ 샘플 크기</p>	<p>개입지역의 수 두 가지 지급수준 - 낮은 시민기본소득과 높은 시민기본소득 - 을 시험하기를 권고한다. 이를 위해서는 개입지역 2곳, 즉 낮은 시민기본소득 1곳과 높은 시민기본소득 1곳이 필요할 것이다. 주요한 결과들과 관련해서 스코틀랜드의 전형적인 공동체들에서 각 수준의 시민기본소득(낮은 수준과 높은 수준) 파일럿을 실시할 것을 권고한다.</p> <p>개입지역 샘플 크기 높은 수준의 시민기본소득을 위한 개입지역은 샘플 크기를 최소 2,500명으로 잡아야 할 것이다.</p>

	낮은 수준의 시민기본소득을 위한 개입지역은 샘플 크기를 최소 14,600 명으로 잡아야 할 것이다.
--	---

설명: 낮은 수준의 시민기본소득 지급액은 현행 급여자격을 반영한다. [역주: 현행 복지 급여의 최고액을 기준으로 낮은 수준의 지급액을 정한 것으로 보인다.]

0~15세 = 84.54파운드 (아동세액공제 가족 급여액과 첫째아이 급여액(63.84파운드)에 아동수당 첫째아이 급여액(20.70파운드)을 더한 급여액)

16~19세 = 84.54파운드 (여전히 인가 교육을 받는 중인 16~19세 급여액을 반영: 아동세액공제 가족 급여액과 첫째아이 급여액(63.84파운드)에 아동수당 첫째아이 급여액(20.70파운드)을 더한 급여액)

20~24세 = 57.90파운드 (16~24세의 독신인 구직자 인적공제액)

25세~연금연령 = 73.10파운드 (25세 이상의 독신인 구직자 인적공제액)

연금연령 = 168.60파운드 (새 국가연금 급여액)

출처: Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group (2020). Assessing the Feasibility of Citizens' Basic Income Pilots in Scotland: Final Report.

운영단은 또한 실험 목적을 충실히 따르는 평가와 연구를 위해서 다음과 같은 세부사항을 따를 것을 권고했다(Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group, 2020: 153).

a) 파일럿은 두 가지 포화 개입(높은 지급금을 받는 것과 낮은 지급금을 받는 것)으로 이뤄진 무작위 통제 결과 연구여야 한다. 이것은 시민기본소득이 광범한 사회 경제적 결과들에 미치는 잠재적 영향을 이해하는 최선의 방법을 제시하기 때문이다. 파일럿 지역들 안에서 시민기본소득을 받는 모든 사람은 평가에 참여하도록 요청받을 것이다.

b) 변화 이론에 기초하여, 주요한 결과는 빈곤, 아동빈곤, 실업의 변화여야 한다. 부차적 결과는 공동체 수준의 사회 경제적 효과, 개선된 건강과 웰빙, 개선된 사회보장시스템 경험을 포함해야 하며, 새로 생긴 증거 그리고/또는 새로운 관심대상 지역에 따라 변화 이론이 발달하면서 시간이 갈수록 변화하는 최종목록도 포함해야 한다.

c) 연구는 대조군 지역과 함께 이뤄져야 한다. 파일럿 지역들과 같은 샘플링 프레임에서 뽑은 사람들의 층화된 무작위 샘플로 대조군 지역은 구성되어야 한다. 결과의 변화를 발생시킨 메커니즘을 탐구하는 과정평가가 평가에 보충될 것을 권고한다. 여기에 시민기본소득의 성공적 시행을 촉진하는 것들과 방해하는 것들 그리고 서로 다른 수급자 집단들 간의 차별적 효과들이 포함되기를 권고한다.

d) 연구지역에 유입된 사람들과 유출된 사람들이 파일럿에 포함되어야 하고, 연구지역

과 인접지역의 시민기본소득 이용상의 차이가 고용 활용도와 지역 이동 등에 관한 결정을 왜곡함으로써 결과에 영향을 미칠 위험을 줄이기 위해 다양한 자격기준 마련을 고려해야 한다. 연구기간 동안 연구지역에서 태어난 아이들도 파일럿에 포함되고 시민기본소득을 받아야 한다.

이와 같은 운영단의 선호모델 실험을 하기 위해서는 몇 가지 장벽이 해소되어야 한다. 즉 시민기본소득과 상호작용 관계에 있는 사회보장급여 대부분은 영국 정부, 특히 주거, 아동돌봄 지원 등의 급여와 관련된 부처 소관이어서, 적극적인 협력으로 조정되어야 한다. 그리고 현행 복지-세금 거버넌스 방식을 감안할 때, 모든 수준의 정부(지자체, 스코틀랜드, 영국)에서 정치적 의지와 지원이 있어야 하고, 노동연금부(DWP)와 영국국세청(HMRC)의 협력과 지원이 뒷받침되어야 한다. 만일 그런 지원이 없다면, 손해를 최소화하는 파일럿 실시를 위해서 법률 개정이 있어야 한다(Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group, 2020: 8).

[보론] 장기적 경제효과 모델링 결과

운영단은 제안된 파일럿의 규모와 기간이 시민기본소득을 스코틀랜드 전체에서 시행할 때 생길 시민기본소득의 모든 경제적 결과들을 탐구하기에 충분치 않다는 점을 감안하여 모형화 작업을 함께 진행했다.

모형화 작업의 목표는 잠재적 제도의 비용, 시민기본소득 도입으로 가구 소득에 생길 영향, 경제에 긍정적으로(예를 들면 빈곤 및 불평등 감소) 또는 부정적으로(예를 들면 실업 및 인구유출 증가) 영향을 미치게 될 방안들, 이 모든 영향들의 크기 등을 더 잘 이해하는 것이었다. 연구팀은 정부(와 기타)가 시민기본소득 도입으로 경제에 생기는 부정적 영향을 최소화하기 위해 취할 수 있는 행동들 또한 탐구했다.

그 결과, 시민기본소득이 장기간 경제에 실질적인 영향을 줄 잠재력이 있음이 확인되었다. 장기적 경제효과를 모델링한 결과, 제안된 시민기본소득은 빈곤, 아동빈곤, 소득 불평등을 줄일 것임을 예상할 수 있었다. 또한 시민기본소득은 경제적 불안정성(precaarity)을 줄이고, 사람들이 현재 직면하고 있는 노동/여가/훈련/창조활동/돌봄 선택의 본성을 바꾸는 잠재적 혜택이 있었다.

모델링 결과에 따르면, 이 잠재적 혜택들은 경제성장 및 부유층의 실질소득 감소와 교환관계(trade-off)를 가질 것으로 예측된다. 즉, 시민기본소득 부재 시의 성장과 비교할

때 시민기본소득은 느린 경제를 낳고 최고소득 집단의 실질소득이 감소하게 한다.

한편, 운영단은 이 모델링 결과를 해석할 때 주의할 점에 대해서 다음과 같이 밝히고 있다. “모형화작업이 시민기본소득의 영향에 대한 정확한 예측을 제공하지는 못한다는 점, 오히려 시민기본소득 도입이 스코틀랜드 경제에 영향을 주는 경로들을 부분적으로 보여주도록 설계됐다는 점을 기억할 필요가 있다. 시민기본소득은 경제의 주요한 구조적 변화를 나타내며, 그러하기에 특정한 영향들의 단독 점 추정치(single point estimates)는 광범한 결과 전체에 걸친 효과의 가능한 규모 및 방향을 강조하는 것보다 덜 유용하다. 또 하나의 핵심 요점은, 효과의 크기는 사회와 정부정책 모두가 그런 경제적 근본변화에 어떻게 반응하느냐에 달려 있다는 점이다. 시민기본소득 덕분에 노동자들에게 훈련을 받을 시간이 생김으로써 노동자들의 기술수준이 높아진다면, 사실 장기적으로 생산성은 올라갈 수 있다. 이런 생산성 향상은 비용 증가 및 경쟁력 감소의 일부 효과를 상쇄할 수 있다. 결과적으로, 경제적 모형화작업 전체는 시민기본소득의 경제효과 측면에서 정답도 오답도 없으며 오히려 정책은 잠재적 경쟁 정책 목표들의 균형과 관련 있음을 강조한다.”

3. 소결

기본소득이라는 이름으로 포괄할 수 있는 정책과 실험의 역사는 결코 짧지 않다. 1960년대 후반 미국과 1970년대 미국과 캐나다에서 시작해서 나미비아, 인도, 케냐를 거쳐 2017-18년 핀란드 실험까지 해당 사회가 해결하고자 주목한 문제들에 대한 해법으로 기본소득 혹은 유사 기본소득 정책을 실험하고자 했다. 해결하고자 한 문제, 실험의 방향과 방식 등이 다양했기 때문에 다양한 결과가 나왔지만, 대체로 보아 기본소득의 긍정적 효과라고 할 만한 것들을 검출할 수 있었다. 그것은 경제적 보장을 통한 개인들의 역량 강화와 삶의 질 향상이었다. 우리는 이를 특히 캐나다 민컴 실험, 나미비아와 인도의 실험, 핀란드 실험 등에서 확인할 수 있다.

실험과 달리 기본소득이 다양한 이름으로 제도로 실시되고 있는 경우가 있다. 가장 유명한 알래스카의 영구기금배당부터 브라질 마리카 시의 시민기본소득까지, 현재 실시되고 있는 제도들은 무엇보다 공유부 배당이라는 원칙과 시민의 권리 보장이라는 방향을 가지고 있다. 이런 점에서 실제로 실시되는 기본소득은 여전히 희귀한 예이지만 기본소득 정책을 추구할 때 중요한 준거점이 된다.

영국의 가이 스탠딩이 제안한 실험 모델과 말콤 토리의 도입 모델은 기본소득 ‘실험의 시대’가 정점에 달했으며, 이제 현실적인 제도화의 단계로 나아가는 문턱에 있다는 상황

을 잘 보여준다. 이런 실험 모델과 제안이 우리에게 알려주는 것은 구체적인 기본소득 제도의 도입은 무엇보다 해당 사회의 맥락과 기존 제도를 고려하면서 현실성 있는 모델을 짜야 한다는 점이다.

VI. 경기도 범주형 기본소득의 방향과 제언

1. 2020-22년 기본소득의 정치적 실현가능성과 경기도 기본소득의 역할

일부 과학자와 정책가들을 제외하면 코로나19 팬데믹은 누구도 예상하지 못한 일이지만 기본소득 아이디어와 정책이 부상한 것은 그럴 만한 이유가 있다.

가장 중요한 것으로 방역과 경제의 반비례 관계이다. 백신이 개발되지 않은 상태에서 방역을 위한 섯다운(shut down)과 록다운(lockdown)을 비롯한 다양한 수준의 사회적 거리두기는 경제 활동의 수축을 가져오는 일이다. 이는 다양한 소득 계층에서 소득 감소와 단절을 가져왔다. 우리는 이를 ‘위험의 일반화’라고 말할 수 있다(안효상·서정희, 2020). 이렇게 경제를 의도적으로 수축시켜야 할 뿐만 아니라 위험이 일반화되면서 기존의 소득 보장 체계가 작동하기 어렵게 되었다. 물론 한국처럼 기존의 소득 보장 체계 자체가 취약한 경우에는 말할 필요도 없다. 이에 따라 보편적이고 무조건적인 현금 이전(cash transfer)인 기본소득 아이디어가 부상할 수 있었다.

둘째, 기본소득 방식의 소득 보장이 진공 상태에서 부상한 것은 아니다. 경기도 청년 기본소득이 제도화되어 있는 경험이 기본소득 방식의 소득 보장을 아이디어 자원에 머물지 않게 하고 실시할 만한 정책으로 인식할 수 있게 만들었다.

셋째, 당장은 코로나19에 대한 방역적, 경제적 대응 속에서 기본소득 아이디어가 부상하긴 했지만, 그 밑바탕에는 전반적인 사회적, 생태적 전환의 필요성에 대한 인식이 있다. 코로나19 자체가 생태적 위기 속에서 발생한 일일 뿐만 아니라 기후변화에 대한 긴급한 대응이 필요하다는 인식은 이미 코로나19 이전부터 확산되고 있었다. 이러한 사회적, 생태적 전환이 제대로 되기 위해서는 사람들이 더 적게 일하면서도 사회적으로 의미 있는 활동을 해야 하며, 이를 위해서는 고용노동과 무관한 소득이 보장될 필요가 있다. 기본소득은 이런 방향에 부합하는 것이다.

2010년대 이후 한국 정치를 구성하는 하나의 커다란 흐름은 ‘보편적 복지국가’를 지향하는 것이다. 이는 두 가지 필요가 만나는 지점에서 형성된 것이다. 하나는 시민의 권리로서 복지를 인식하는 태도이며, 무상급식이 대표적인 예이다. 다른 하나는 경제적, 기술적 변화 속에서 심화된 삶의 불안정성에 대응한다는 현실적 필요성이다. 기본소득이라는 새로운 패러다임을 이런 상황에 대한 개입이자 이런 상황 속에 놓여 있는 주요한 흐름 가운데 하나이다.

상황이 이렇다고 한다면 지금부터 2022년까지 한국의 (복지) 정치는 현재의 불안정성을 대처하면서도 새로운 사회를 구성할 수 있는 방식의 소득 보장이 어떤 것인가를 둘러싸고 벌어질 것이다. 이때 논쟁의 지반은 기후변화와 녹색 뉴딜이 될 것이다. 왜냐하면 이미 대통령도 선언한 바 있지만 탄소 중립과 에너지 체제 전환을 중심으로 한 시스템 전체의 변화는 피할 수 없는 일이기 때문이다. 따라서 새로운 소득 체제를 포함한 사회 개혁은 생태적 전환과 얽혀 있는 문제가 된다.

이때 경기도 기본소득은 크게 두 가지 역할을 해야 할 것이다. 하나는 지방자치단체 차원에서의 범주형 기본소득이 가지는 의미를 확장하고, 다른 지방자치단체가 유사한 정책을 도입하는 것을 자극해야 하는 것이다. 전국적인 차원의 기본소득이 도입된다 하더라도 지방자치단체 차원의 기본소득 제도는 여전히 필요할 것이기 때문이다.

다른 하나는 체제 전환과 새로운 소득 보장 제도의 도입을 둘러싼 논쟁에서 중요한 준거점이 되어야 한다는 것이다. 전반적인 사회적, 생태적 전환은 당연히 유례 없는 일일 수밖에 없으며, 이때 채택되는 정책들이 어떤 효과를 발휘할지 정확하게 예측하는 일은 사실상 불가능하다. 이때 제한적인 수준이긴 하지만 이미 제도로써 실시되고 있는 경기도 청년 기본소득 등은 대중적 인식을 확산하고 정치적 동맹을 형성하는 데 주요한 자원이 될 것이다.

2. 경기도 범주형 기본소득 정책을 위한 조례 제·개정안 분석

2020년 11월 현재 경기도는 기본소득과 관련하여 4개의 조례를 제정하여 시행하고 있고, 3개의 조례가 조례안으로 제출되어 해당 위원회에 상정되어 있다. 경기도 기본소득 기본 조례, 경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례, 경기도 청년기본소득 지급 조례, 경기도 재난기본소득 지급 조례가 시행 중이고, 이 조례를 바탕으로 청년기본소득, 재난기본소득을 시행하고, 농촌·농민 기본소득을 준비 중이다.

경기도 기본소득 기본 조례 [제정, 시행 2020.07.15.]

경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례

(제정) 2018-11-13 조례 제5962호

(일부개정) 2019-04-29 조례 제6116호

경기도 청년기본소득 지급 조례

(제정) 2018-11-13 조례 제5967호

(일부개정) 2019-06-18 조례 제6220호 (제명개정)

(일부개정) 2020-05-19 조례 제6554호

경기도 재난기본소득 지급 조례

(제정) 2020-03-31 조례 제6552호

(일부개정) 2020-05-04 조례 제6553호

경기도 플랫폼노동자기본소득 지급 조례안 (박관열 의원 대표발의, 2020.06.26. 제안)

경기도 농민기본소득 지원 조례안 (도지사 발의, 2020.06.26. 제출)

경기도의회 기본소득 특별위원회 구성 결의안 (원용희 의원 대표발의, 2020.06.26. 제안)

경기도의 기본소득 관련 조례는 기본소득 제도 운영 및 방향성을 제시하는 2개의 조례(경기도 기본소득 기본 조례, 경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례)와 1개의 조례안(경기도의회 기본소득 특별위원회 구성 결의안)을 제외하고, 실제 기본소득 지급을 규정하는 조례는 경기도 청년기본소득 지급 조례, 경기도 재난기본소득 지급 조례, 경기도 플랫폼노동자기본소득 지급 조례안, 경기도 농민기본소득 지원 조례안으로 총4개의 조례가 존재한다.

각 조례 및 조례안은 만24세 청년을 대상으로 하는 청년기본소득, 모든 도민을 대상으로 하지만 재난이라는 특수한 상황에서 한시적으로 지급하는 재난기본소득, 농민을 대상으로 하는 농민기본소득, 플랫폼노동자를 대상으로 하는 플랫폼노동자 기본소득을 규정하고 있다. 경기도에서의 기본소득은 재난기본소득만이 전체 도민을 위한 기본소득으로서 보편성 요건을 충족하고 있을 뿐 그 외의 기본소득 제도는 모두 범주형 기본소득에 해당한다. 범주형 기본소득 중에서도 청년기본소득은 인구 범주형 기본소득에 해당하고, 농민기본소득과 플랫폼노동자기본소득은 직업 범주형 기본소득에 해당한다.

기본소득의 5가지 정의 요건을 기준으로 할 때 범주형 기본소득은 보편성 요건을 충족시키지 못한다. 그럼에도 불구하고 범주형 기본소득은 조세권이 없는 지방자치단체가 취할 수 있는 최선의 선택지이다(서정희, 2019). 달리 말해, 범주형 기본소득 이외에 지

방자치단체가 취할 수 있는 선택지는 없다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 범주형 기본소득은 보편적인 기본소득으로 나아가는 전략에서 의의와 한계를 동시에 갖는다. 그러므로 경기도 범주형 기본소득 도입은 두 가지 전략이 필요하다.

첫째 전략은 경기도 내의 범주를 구획하는 과정에서 최대한의 도민들의 요구를 반영해야 한다는 것이다. 범주형 기본소득은 특히 그 범주가 직업일 경우 범주에 속하는 도민과 범주에 속하지 않는 도민 간의 경계를 구획하는 일이다. 이는 정치적으로도 정책적으로도 쉽지 않은 결정을 요구한다. 그러므로 어떤 범주를 우선 적용할 것인가에 대한 도민들의 숙의가 충분할 필요가 있다.

둘째 전략은 경기도 내에 국한되지 않고, 중앙정부로 하여금 보다 보편적인 기본소득을 시행할 수 있도록 압박하고 연대하는 전략이 필요하다. 전체 구성원을 대상으로 하는 보편적인 기본소득에 대한 지향을 명확히 하고, 최대한 국가가 이를 포괄해야 경기도가 추가적인 범주형 기본소득을 시행할 수 있다. 예를 들어 국가 차원에서 온전히 보편적인 기본소득을 단번에 못 하더라도, 청년기본소득을 시행한다면, 경기도는 국가 차원으로 포괄되지 못하는 청년을 대상으로 하는 청년기본소득으로 확대하거나 장년기본소득으로 전환할 수 있다.

범주형 기본소득 도입의 두 가지 전략과 별도로 지방자치단체가 할 수 있는 것이 기본소득 실험이다. 앞서 보았듯이 실험은 여러 가지 면에서 제한적이긴 하지만 전국적인 기본소득을 실시할 수 없을 때 유효한 도입 전략의 한 가지 요소가 될 수 있다. 특히 범주형 기본소득과 함께 실험이 실시된다면 기본소득의 효과에 대한 유효한 데이터를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 여론을 환기하는 장소가 될 수 있다, 따라서 기본소득 실험에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

Ⅶ. 결론

기본소득의 변종 가운데 하나인 범주형 기본소득은 특정 인구 집단에 한정하여 소득을 보장하는 것이다. 따라서 정치공동체 구성원 전부에게 지급한다는 기본소득의 보편성 원칙에 부합하지 않는다. 그럼에도 우리가 범주형 기본소득을 설정하고, 구체적인 범주형 기본소득 제도를 고안하는 이유는 이것이 기본소득의 가는 하나의 경로가 되거나 최소한 기본소득으로 가는 출발점이 될 수 있다고 보기 때문이다.

그럼에도 범주형 기본소득은 몇 가지 한계가 있다. 그 가운데 대표적인 것이 특정 집단에서 먼저 시작함으로써, 범주형 기본소득이 전국적이고 보편적인 기본소득으로 가는 데 도움이 되기보다는 특정 시점에서 기본소득을 받는 집단과 그렇지 못한 집단 사이에 불필요한 갈등을 낳을 수 있다는 점이다. 이런 이유로 범주형 기본소득은 이론적, 전략적으로는 사고되었으나, 유럽연합의 농업기본소득을 제외하고는 구체적인 제도나 경로로 제시되지는 못했다. 이런 이유로 범주형 기본소득은 기본소득 이론이나 정치에서 그다지 중요한 위치를 차지하지 못했다.

하지만 경기도가 청년 기본소득을 전격적으로 실시함으로써 사태가 달라졌다. 사실 경기도 청년 기본소득은 지방자치단체가 실시할 수 기본소득 제도의 최대치임에도 불구하고 대상 범위와 기간이 한정되어 있고 금액도 그리 많지 않은 편이다. 이런 이유로 기본소득을 한국에서 제도로서 처음 실시했다는 상징적 의미 이상을 가지지 못할 것이라는 평가가 있었던 것도 사실이다. 하지만 현재까지 나타난 효과 그리고 정치적 파급력은 이런 평가가 편견이었다는 점을 드러냈다.

이런 현실의 변화와 이에 수반되는 인식의 변화 속에서 경기도 범주형 기본소득에 대한 이론적 검토를 다시 수행하고, 정책적 개선 방향을 설정하며, 더 나아가 보편적인 전국적 기본소득의 도입과 어떤 관계에 있는지를 해명할 필요가 생겼다. 이 연구는 이를 위해 기본소득의 정의, 범주형 기본소득의 개념과 유형, 그 의미와 한계, 국내외 사례 등을 검토하고, 경기도 범주형 기본소득 모델의 개선 방향 및 의의를 도출하고자 했다.

제Ⅱ장은 범주형 기본소득이 기본소득의 전체 유형에서 어떤 위치를 차지하는지를 분석하기 위해 기본소득의 개념에 대한 종합적 이해에서 출발하였다. Ⅱ장 1절에서는 기본소득의 정의 및 요건을 확인함으로써 기본소득의 정당성과 현실성을 확인하고 기본소득이 지향하는 바를 드러낼 뿐만 아니라 범주형 기본소득을 비롯한 여러 변종의 위상을 분석하였다. 두 번째 절에서는 기본소득의 여러 변종을 다루었다. 우선 아이디어로서의 기본소득에 가장 가까운 완전 기본소득, 정치공동체의 모든 구성원에게 낮은 액수를 지급하는 부분 기본소득, 특정 인구 집단에게 지급하는 범주형 기본소득, 참여소득을 검토

하고 정의하였다.

제Ⅲ장에서는 범주형 기본소득의 유형과 특징을 분석하였다. 범주형 기본소득은 포괄적이고 완전한 기본소득을 단번에 실시하는 것이 정치적, 경제적, 심리적 요인 등에 의해 쉽지 않다고 판단하고, 일종의 실험이자 파일럿으로서 기본소득의 유용성과 현실성을 확인하려는 의도에서 등장한 유형이다. 이러한 범주형 기본소득은 두 가지 유형으로 구분되는데, 하나는 인구 범주형 기본소득이며, 다른 하나는 직업 범주형 기본소득이다. 두 가지 유형의 범주형 기본소득은 각각 구분되는 특징을 지니며, 장단점을 지닌다. Ⅲ장 2절에서는 정치적 실현가능성으로서의 범주형 기본소득의 특징과 의미를 검토한다. 새로운 패러다임으로서의 포괄적인 기본소득을 실현하는 데 두 가지 걸림돌이 있다고 할 수 있다. 하나는 상당한 규모의 재원, 예를 들어 GDP의 25퍼센트 정도를 새로운 방식으로 마련할 뿐만 아니라 개인들의 자율적인 판단 하에 소비되어 경제적으로 순환하게 하는 기본소득 제도는 전인미답의 길이라 할 수 있다. 따라서 누구도 쉽게 실행에 동의하거나 결정을 내리기 어렵다. 따라서 좀 더 작은 규모로 기본소득의 유용성과 현실성을 확인할 수 있다면 충분히 활용할 가치가 있다. 다른 하나는 기본소득이 공유부에 대해 모두가 가지고 있는 몫을 분배한다는 정당성이 있음에도, 현대 사회의 지배적인 노동 윤리 및 호혜성의 논리로 인해 아직 이러한 정당성이 충분히 받아들여지고 있지 않다는 점이다. 범주형 기본소득은 무조건적 급여를 받을 만한 특정 인구 집단을 설정하거나, '사회적으로 의미 있는 활동'을 하나 이에 걸맞은 충분한 보상을 받지 못한다고 인정되는 직업 집단에 대해 기본소득 제도를 실시함으로써 기본소득이 실현될 수 있는 조건을 형성하려는 시도에서 나온 것이다.

범주형 기본소득의 의미를 이렇게 본다 하더라도 범주형 기본소득 자체가 실현되는 데도 최소한 두 가지 걸림돌이 있을 수 있다. 하나는 아동(아동수당)과 노인(기초연금)과 같이 기존에 보편수당을 받을 자격이 있는 인구 집단 이외의 집단으로 범주형 기본소득을 확장할 경우, 예를 들어 청년기본소득을 실시할 경우 여기에 적합한 정당성 논리가 필요하다. 이 경우 현재 생각할 수 있는 정당성 논리는, 예를 들어 '오늘날 한국에서 청년층은 여러 가지 면에서 어려움에 처해 있기 때문에 사회가 도움을 주어야 한다'이거나 '청년은 사회의 미래이기 때문에 투자해야 한다' 같은 것이 될 수 있다. 하지만 두 경우 모두 청년층에 대한 '지원'이 필요하다는 근거는 될 수 있어도 권리로서의 기본소득을 정당화하는 데는 부족하다고 할 수 있다. 다른 하나는 농민 기본소득이나 예술인 기본소득처럼 특정 직업 집단에게 범주형 기본소득을 지급할 때 등장하는 난점이다. 이때도 청년 기본소득의 경우와 마찬가지로 이들 집단이 어려움에 처해 있다거나 (미래가 아니라) 현재 사회적으로 의미 있는 활동을 하고 있다고 말할 것이다. 이때 발생하는 문제는 거의 모두가 어려운 오늘날 왜 특정 집단에게 먼저 기본소득을 지급해야 하는가를 설명하고 설득하는 것이다. 이럴 경우 누가 더 어려운지를 경쟁하는, 희생자 프레임이 작동하게 되며, 여기서 권리로서의 기본소득의 정당성은 뒷전으로 밀릴 것이다.

이런 점을 염두에 두면서 범주형 기본소득 자체를 실현하고 포괄적인 기본소득의 실현으로 가는 데 중요한 디딤돌 역할을 하기 위해서는 정치적 실현가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 좁은 의미에서의 기본소득에만 집중해서는 안 되며, 한국 사회가 더 민주적이고 더 평등하며 더 생태적으로 변화할 수 있는 청사진을 제시하면서, 이 속에서 정치적 실현가능성을 도출해야 할 것이다. 또한 어떤 일을 하고 있건, 어떤 집단에 속하건 모두가 시민으로서 권리가 있다는 점을 확인할 수 있어야 한다.

제Ⅳ장에서는 국내에서 실시하고 있거나 제안되어 있는 여러 범주형 기본소득을 분석하였다. 이 분석은 각각의 범주형 기본소득의 안팎에서 이루어질 것이다. 앞서 말한 것처럼 범주형 기본소득은 기본소득으로서 여러 가지 난점이 있다. 그럼에도 우리가 범주형 기본소득을 검토하고 실시하려는 것은 이런 개념을 낳은 시대적 상황과 요구가 있기 때문이다. 각각의 범주형 기본소득을 밖에서 분석한다는 것은 한국 복지국가의 전반적인 상황을 검토한다는 것이다. 각각의 범주형 기본소득을 안에서 검토한다는 것은 인구 집단이건 직업 집단이건, 이들이 처한 조건과 역할을 확인한다는 것이다. 여기에 덧붙여 한국 사회에서는 특정 집단이 자기 집단에 해당하는 기본소득을 ‘자생적으로’ 주장하는 상황이다. 경우에 따라 적절하지 않는 개념과 논리 속에서 이런 주장이 나오긴 했지만 우리가 주목해야 하는 것은 왜 특정 집단에 대한 소득 보장이 기본소득이라는 이름으로 제안되고 있는가이다. 이는 한국 복지국가 전반에 대한 검토 속에서도 도출될 수 있지만, 현재 한국 사회에서 복지 제도는 여전히 선별적이고 잔여적인 어떤 것이라는 인상을 강하게 풍기면서 실시되고 있다. 이런 점을 고려하면 특정 집단이 자생적으로 범주형 기본소득을 주장하는 것은 무조건성, 보편성, 권리 등의 의미를 담고자 하기 때문인 것으로 보인다. 이런 대중적 인식의 상황을 제대로 포착하는 게 중요한 일이다.

제Ⅴ장에서는 그동안 국외에서 실시되었던 기본소득 실험 그리고 최근에 제안되고 있는 기본소득 정책안에 대한 검토를 수행하였다. 최근 십 년 사이에 전 세계적으로 여러 곳에서 벌어진 기본소득 실험(나미비아, 인도, 핀란드 등등)은 기대와 실망을 동시에 낳았다. 새로운 패러다임으로서의 기본소득이 실험된다는 것 자체가 기대를 낳았을 뿐만 아니라 그 결과도 기본소득의 여러 효과를 보여줄 만한 것이었다. 하지만 실험은 두 가지 면에서 한계가 있다. 하나는 실험 자체가 정치적 대립과 갈등 속에서 실시된다는 것이다. 실업자만을 대상으로 그것도 매우 한정된 인원과 기간 속에서 실시되었을 뿐만 아니라 기본소득의 특정 효과, 즉 노동 유인을 주된 실험 쟁점으로 삼은 핀란드 실험이 대표적인 예이다. 실험을 이렇게 할 경우 실험 결과가 편향될 수 있을 뿐만 아니라 기본소득에 대한 포괄적인 논의보다는 좁은 범위의 쟁점만을 다루게 된다. 게다가 핀란드의 경우에는 실험 기간 내에 새로운 정책으로 실험에 개입하는 상식 밖의 일까지 벌어졌다. 다른 하나는 실험은 현실 세계를 축소해서 보여줄 수 있는 소유주일 가능성보다는 부분에 불과하다는 것이다. 기본소득 정책의 유용성과 현실성을 제대로 보기 위해서는 급여 및 지출뿐만 아니라 사회적으로 재원을 어떻게 마련하는가도 보아야 하는데, 실험으로는

이것이 아예 불가능하다. 따라서 어떻게 보더라도 기본소득 실험은 반쪽짜리 실험에 그칠 수밖에 없다.

그럼에도 지금까지 실시된 실험은 기본소득의 유용성을 어느 정도 검출할 수 있게 해주었을 뿐만 아니라 기본소득을 둘러싼 다양한 찬반 논의가 어떻게 벌어지는가를 현실에서 보여주었다는 의미가 있다. 따라서 기존 실험의 결과와 의미를 검토하는 것은 우회할 수 없는 일이다.

코로나19로 더 촉진되긴 했지만 최근 2-3년 사이에 기본소득은 실시를 위한 정책으로 발사대에 오르려 하고 있다. 각국이 처한 상황이 조금씩 다르긴 하지만 기존 사회보장 제도의 한계, 기술 변화와 일자리의 미래, 불평등 해소와 사회 통합 등이 기본소득 정책 제안의 밑바탕에 깔려 있는 키워드이다. 이런 정책 제안들이 가지는 의의는 해당 사회의 현재 제도의 개혁 전망 속에 기본소득 정책을 놓는다는 것이다. 우리가 범주형 기본소득을 고안하고 실시하고자 하는 것도 같은 맥락이라고 한다면 다른 나라에서 제안된 정책들을 검토하는 것도 함께 가야 하는 일이다.

마지막 제VI장에서는 경기도 범주형 기본소득의 방향을 설정하고 구체적 정책으로 실현되기 위한 제언을 한다. 이를 위해 먼저 지금의 정세와 정치의 의제를 점검한다. 이렇게 넓은 시야 속에서 범주형 기본소득으로서의 경기도 기본소득을 검토하는 일이 필요한 것은 경기도 기본소득은 지방자치단체 차원의 기본소득이라는 의미뿐만 아니라 전국적인 기본소득 도입으로 가는 경로에서도 주요한 의미가 있기 때문이다.

이때 두 가지 전략이 필요하다.

첫째 전략은 경기도 내의 범주를 구획하는 과정에서 최대한의 도민들의 요구를 반영해야 한다는 것이다. 범주형 기본소득은 특히 그 범주가 직업일 경우 범주에 속하는 도민과 범주에 속하지 않는 도민 간의 경계를 구획하는 일이다. 이는 정치적으로도 정책적으로도 쉽지 않은 결정을 요구한다. 그러므로 어떤 범주를 우선 적용할 것인가에 대한 도민들의 속의가 충분할 필요가 있다.

둘째 전략은 경기도 내에 국한되지 않고, 중앙정부로 하여금 보다 보편적인 기본소득을 시행할 수 있도록 압박하고 연대하는 전략이 필요하다. 전체 구성원을 대상으로 하는 보편적인 기본소득에 대한 지향을 명확히 하고, 최대한 국가가 이를 포괄해야 경기도가 추가적인 범주형 기본소득을 시행할 수 있다. 예를 들어 국가 차원에서 온전히 보편적인 기본소득을 단번에 못 하더라도, 청년기본소득을 시행한다면, 경기도는 국가 차원으로 포괄되지 못하는 청년을 대상으로 하는 청년기본소득으로 확대하거나 장년기본소득으로 전환할 수 있다.

한국에서 지방자치단체가 범주형 기본소득을 실시한다는 것 자체가 얼마나 대단한 일

인가는 이 보고서 여기저기서 언급했다. 이는 당면한 문제에 대한 해결책이자 우리 정치 공동체가 가야 할 길에 대한 문제제기이기 때문이다. 범주형 기본소득은 이상과 현실 사이의 거리에서 고안된 매우 실천적인 개념이다. 정치공동체의 일부 인구 집단에게 한정된 면에서 범주형 기본소득은 현실의 불투명한 진흙탕에서 출발하지만, 포괄적이고 완전한 기본소득이라는 투명한 이상을 지향한다. 이런 점에서 범주형 기본소득은 이중의 과제를 안고 있다. 우선 청년이건 농민이건 대상이 되는 인구 집단이 처한 현실을 개선할 수 있어야 한다. 하지만 범주형 기본소득은 포괄적이고 완전한 기본소득으로 가는 경로를 개척해야 한다.

문제는 이 경로가 간단치 않다는 데 있다. 범주형 기본소득의 실행으로 우리는 분명 기본소득의 필요성, 정당성, 현실성 등을 확보하고 널리 동의를 얻을 수 있다. 하지만 범주형 기본소득은 특정 인구 집단에 한정됨으로써 보편적이고 무조건적인 기본소득의 원칙을 약화시키고, 이에 따라 그 정당성을 훼손할 여지도 있다. 따라서 이 경로 속에서 시민사회에 범주형 기본소득의 필요성과 정당성이 얼마나 뿌리를 내릴 수 있는가, 그리고 포괄적이고 완전한 기본소득에 대한 정치적, 전략적 지지를 얼마나 끌어낼 수 있는가가 문제이다. 그러니 지방자치단체가 시작한 범주형 기본소득은 말 그대로 시작이다.

참고문헌

- 경기도 (2020), 전국 농민기본소득(농민수당) 도입현황, 농정해양국 농정해양정책개발팀.
- 경기연구원 (2019a). 경기도 청년기본소득 만족도조사 결과보고서(2019년 3분기)
- 경기연구원 (2019b). 경기도 농민기본소득에 관한 연구.
- 경기연구원 (2020). 지역화폐의 경기도 소상공인 매출액 영향분석(2019년 1~4분기 종합)
- 고동현 (2018). 바르셀로나의 시민소득 실험, B-MINCOME, LAB2050 (<https://medium.com/lab2050>), 2018년 7월 25일.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤 (2018). 『기본소득이 온다』. 서울: 사회평론.
- 금민 (2020). 『모두의 몫을 모두에게』. 서울: 동아시아.
- 금민 (2017). “기본소득 도입 모델과 농업참여소득.” 『농정연구』 60
- 금민, 유승경 (2020). “기본소득제 재원 분석.” 미발표 원고, 정치경제연구소 대안.
- 김병조 (2020). “경기도 장애인 기본소득 도입 고찰.” 유영성 외(2020).
- 김성하 (2020). “예술인 기본소득 도입을 위한 모색.”, 유영성 외(2020).
- 김성훈 (2015). “농가에 기본소득을,” 프레시안 2015-01-19.
- 김용렬 외 (2012). 『시대변화에 따른 농업·농촌의 공익적·경제적 가치 재조명』. 한국농촌경제연구원.
- 김유경 (2019). “중·장년층의 이중부양 부담과 정책과제.” 『보건복지포럼』, 2019(5).
- 김인희 (2017). “케냐에서의 조건 없는 현금지급과 기본소득 실험.” 『사회보장법연구』, 6(2), 209-242.
- 김찬휘 (2018). “기본소득과 장애인 복지.” 한국장애인인권포럼 2018 정책토론회.
- 김찬휘 (2019). “장애인 소득보장과 기본소득.” 한국장애인인권포럼 2019 정책토론회.
- 김찬휘 (2020a). “경기도의 기본소득 실험,” 『시대』 제77호.
- 김찬휘 (2020b). 『농민기본소득이 꿈꾸는 세상-농민기본소득 안내책자』. 경기농식품유통진흥원.
- 남기업(2015). 농업·농촌·농민에게 선포하는 희년 “농민기본소득”, 토지+자유연구소 누리집 2015-01-16.
- 노호창 (2020). “기본소득의 법적 고찰”. 『사회보장법학』, 9(1), 143~193.

- 테구이어, 스테파니 외 (2018). 『권리를 가질 권리』. 고양: 위즈덤하우스. [원서: Stephanie DeGooyer, et al. (2017). The Right to Have Rights. London and New York: Verso.]
- 라벤토스, 다니엘 (2016). 『기본소득이란 무엇인가』. 이재명·이한주 역. 서울: 책담. [원서: Raventós, D. (2007). Basic Income: The Material Conditions of Freedom. London: Pluto Press.]
- 러셀, 버트런드 (1997). 『계엄에 대한 찬양』. 서울: 사회평론.
- 박경철·강마 야 (2015). 『충남형 농촌주민 기본소득제 도입방안 연구』. 충남발전연구원.
- 백승호 (2018). “기본소득이 플랫폼노동의 불안정성 해소한다.” 프레시안(2018-05-11).
- 백승호 (2019). “플랫폼 경제와 대안적 사회보장.” 2019 한국노동사회 포럼, 고려대학교 노동문제연구소.
- 백승호 (2020). “플랫폼노동자의 다층 소득보장.” 『복지이슈』 88 서울복지재단(2020년 7월호).
- 서정희 (2017). “기본소득의 국가별 실험.” 월간 『복지동향』, (221), 22-27.
- 서정희 (2017). “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”. 『비판사회정책』, 제57호, 7~45.
- 서정희·조미정·박경하·김병조·서두산 (2019). 『부산형 기본소득 도입 방안 연구』. 재단법인 부산복지개발원.
- 서정희·노호창 (2020). “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”. 『사회보장법학』, 9(2), 근간 예정.
- 손애성 (2017). 성남시 청년배당정책은 어떻게 만들어졌나. 아세아연구, 60(1)
- 스탠딩, 가이 (2018). 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비.
- 아렌트, 한나 (2006). 『전체주의의 기원』. 이진우, 박미애 역, 파주: 한길사.
- 안효상 (2019). “불성실한 오용과 창조적 오독: 농민기본소득 그리고 이후”. 『계간 기본소득』, 제3호, 7-10.
- 안효상·서정희 (2020). “코로나19 이후 불확실성 시대의 새로운 소득보장”. 『산업노동연구』, 26(3), 63~118.
- 유영성·강남훈·강현철·곽노완·김병조·김성하·노호창·마주영·서정희·오재호·은민수·이건민·이관형·이재원·이한주·정원호. (2020). 『모두의 경제적 자유를 위한 기본소득』. 서울: 다할미디어.

- 유영성·정원호·이관형·마주영·김교성·서정희 (2019). 『경기도 청년기본소득 정책효과 분석: 사전 및 사후조사 비교』. 경기연구원.
- 이관형(2019). “기본소득 도입의 필요성과 몇 가지 쟁점.” 유영성 외. 최근 기본소득 추이와 경기도의 도전적 시도, 경기연구원 이슈&진단 366호
- 이병화(2020). “기본소득과 장애인.” 『복지이슈』 기본소득 특별호 6, 경기복지재단.
- 이승윤(2020). “디지털 플랫폼 위험을 개인에게 떠넘기고 있다.” 프레시안 (2020-08-10).
- 정기석(2018). 『농민에게 기본소득을』, 서울: 삶창
- 정원호(2020). “세계 기본소득 실험 주요사례.” 유영성 외(2020).
- 정원호, 이상준, 강남훈 (2016). 『제4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구』. 한국직업능력개발원.
- 카사사스, 다비드 (2020). 「무조건 기본소득: 모두의 자유를 위한 공동의 재산」. 구유역. 서울: 리얼부커스. [원저 Casassas, David (2018). Libertad Incondicional. PAIDÓS Estado y Sociedad.]
- 토리, 말콤 (2020). 『왜 우리에게 기본소득이 필요할까: 삶을 일보다 중요하게 만드는 무조건적 소득의 가치와 실현가능성과 시행에 대하여』. 이영래 역, 안효상 감수. 서울: 생각이음. [원저 Torry, Malcolm (2018). Why We Need a Citizen’s Basic Income: The desirability, feasibility and implementation of an unconditional income. Policy Press.]
- 파레이스(2016), 필리페 판. 『모두에게 실질적 자유를』. 조현진 역, 후마니타스
- 판 파레이스, 필리프·판데르보흐트, 야니크 (2018). 21세기 기본소득. 홍기빈 역. 오월의 봄. [원저 Van Parijs, P. and Vanderborght, Y. (2017). Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Harvard University Press.]
- 황덕순 외(2016). 『고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구』. 한국노동연구원
- 힐리, 레이놀즈 (2018). “아일랜드: 아일랜드의 기본소득 경로”. 리처드 K. 키푸토 (편). 『기본소득, 존엄과 자유를 향한 위대한 도전』. 윤홍식 외 역. 서울: 나눔의 집. [원저 Healy, S. and Reynolds, B.(2012).
- Akee, R. K., Copeland, W. E., Keeler, G., Angold, A., & Costello, E. J. (2010). Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment

- using transfer payments from casino profits. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 86-115.
- Akee, R., Simeonova, E., Copeland, W., Angold, A., & Costello, E. J. (2013). Young adult obesity and household income: Effects of unconditional cash transfers. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(2), 1-28.
- Alston, P. (2017). Universal Basic Income as a Social Rights-based Antidote to Growing Economic Insecurity. Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 17-51. New York University School of Law.
- Atkinson (1993). "Participation Income." *BIRG Bulletin*, 16, 7-11.
- Atkinson (1993). "Participation Income." *BIRG Bulletin*, 16, 7-11.
- Atkinson (1996). "The Case for a Participation Income." *The Political Quarterly*, 67: 1, 67-70.
- Atkinson (1996). "The Case for a Participation Income." *The Political Quarterly*, 67: 1, 67-70.
- Bollain, Julien (2019). Section. Barcelona: B-Mincome of Chap. 21. A Variety of Experiments. *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan, 421-425.
- Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group (2020). *Assessing the Feasibility of Citizens' Basic Income Pilots in Scotland: Final Report*.
- Coelho, Andre (2018). China: Macao's Wealth Partaking Scheme expands. BIEN News. <https://basicincome.org/news/2018/12/china-macaos-wealth-partaking-scheme-expands>
- Colombino, U. (2015). Five Crossroads on the Way to Basic Income: An Italian Tour. *Italian Economic Journal*, 1, 353-389.
- Davala, Sarath (2019). Chap. 19. Pilots, Evidence and Politics: The Basic Income Debate in India. *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan.
- De Wispelaere, J. (2015). *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income*, University of Tampere.

- Financial Tribune (2019). More Cuts From Iran's Cash Subsidy List. Financial Tribune. <https://financialtribune.com/node/100409>
- Fitzpatrick, T. (1999). Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate. London: Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, Tony (1999). Freedom and Security. London: Palgrave.
- Forget, Evelyn L. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. Canadian Public Policy, Vol. 37 Issue 3.
- Gentilini, et. al. (Eds.) (2019). Appendix A. UBI-Related Pilots. Exploring universal basic income, The World Bank.
- Goldsmith, Oliver Scott (2010). The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee. 13th BIEN Congress paper.
- Groot, Loek and Timo Verlaat (2019). Section. Local Experiments in the Netherlands of Chap. 21. A Variety of Experiments. The Palgrave International Handbook of Basic Income, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan, 408-413.
- Haarmann, C., D. Haarmann and N. Natrass (2019). Chap. 18. The Namibian Basic Income Grant Pilot. The Palgrave International Handbook of Basic Income, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan.
- Halmetoja, A., J. De Wispelaere and J. Perkio (2019). A policy comet in Moominland? Basic Income in the Finland. Social Policy and Society.
- Ingles, D., Phillips, B., and Stewart, M. (2019). A basic income for Australia? Exploring rationale, design, distribution and cost. CSRM Working Paper.
- Ireland: Pathways to a Basic Income in Ireland. In Caputo, R. K.(ed.). Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee. Palgrave Macmillan.]
- Kangas, O., Simanainen, M., and Honkanen, P. (2017). Basic income in the Finnish context. Intereconomics, 52(2), 87-91.
- Karshenas, M. and H. Tabatabai (2019). Chap. 17. Basic Income by Default:

Lessons from Iran's 'Cash Subsidy' Programme. The Palgrave International Handbook of Basic Income, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan.

Kearney, M. S., & Mogstad, M. (2019). Universal basic income (UBI) as a policy response to current challenges. Report, Aspen Institute, 1-19.

Köhler, Robert (2020). Three-year UBI pilot to be launched in Germany, funded by over 140,000 people. Basic Income: Today. <https://basicincometoday.com/three-year-ubi-pilot-to-be-launched-in-germany-funded-by-over-140000-people/>

Littledave, Sheyahshe (2019). The Big Money. Topic, Issue no. 20 Money. <https://www.topic.com/the-big-money>

Maricá Basic Income 웹사이트. "Fact Sheet: Maricá Basic Income." <https://bit.ly/3m2T5El> (검색일: 2020년 12월 10일)

Maricá Basic Income 웹사이트. <https://www.maricabasicincome.com/en/about-the-study> (검색일: 2020년 12월 10일)

Marinescu, Ioana (2017). What Happens When People Get Cash With No Strings Attached?. MAY 16, 2017. <https://rooseveltinstitute.org/2017/05/16/what-happens-when-people-get-cash-with-no-strings-attached/>

Marinescu, Ioana (2018). No strings attached: The behavioral effects of US unconditional cash transfer programs (No. w24337). National Bureau of Economic Research.

McFarland, K. (2016). UGANDA: Two-year basic income pilot set to launch in 2017. BIEN news. <https://basicincome.org/news/2016/11/uganda-two-year-basic-income-pilot-set-to-launch-in-2017/>

McFarland, K. (2017). Current Basic Income Experiments (and those so called): An Overview. BIEN news. <https://basicincome.org/topic/uganda/>

Miller, Annie (2019). Section. Why Scotland? of Chap. 21. A Variety of Experiments. The Palgrave International Handbook of Basic Income,

- M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan, 425-428.
- of the 1970s. The Palgrave International Handbook of Basic Income, M. Torry (Ed.), Palgrave Macmillan, 303-318.
- Orlu, C. (2019). Basic Income: is it Applicable to Modern States?. Sosyal Siyaset Konferanslar 1 Dergisi, (76), 213-237.
- Piachaud, D. (2016). Citizen's Income: Rights and Wrongs. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Radio Farda (2019). Cutting Cash Subsidies To Affect 24 Million Iranians Before End of March. Radio Farda. <https://en.radiofarda.com/a/cutting-cash-subsidies-to-affect-24-million-iranians-before-end-of-march/30225161.html>
- SEED (2019). Our Vision for SEED: Discussion Paper. Available at <https://www.stocktondemonstration.org/wp-content/uploads/2019/12/SEED-Discussion-Paper-12.19.pdf>.
- SEED 웹사이트 <https://www.stocktondemonstration.org>
- Standing, Guy (2019). Piloting Basic Income as Common Dividends. London: Progressive Economy Forum (PEF).
- Strengmann-Kuhn, W. (2002). Working poor in Europe: A partial basis income for workers?. 9th BIEN International Congress.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (2008). Renda Básica de Cidadania(3ª ed.). L&PM.
- Torry, Malcolm (2018). Why We Need a Citizen's Basic Income. Policy Press. [이영래 옮김. 안효상 감수. <왜 우리에게엔 기본소득이 필요할까>. 생각이음. 2020년.]
- Widerquist, Karl (2019). Chap. 15. The Negative Income Tax Experiments
- Yorgurn, M. (2020). Mongolia's resource-to-cash transfers. BIEN news. <https://basicincome.org/news/2020/09/mongolias-resource-to-cash-transfers/>

기사 및 누리집

경기도의회 누리집, 경기도 플랫폼 노동자 기본소득 조례안

<https://www.ggc.go.kr/app/legislation/VIEW/280903?menu=8/1/2>

경기도의회 누리집, 경기도 플랫폼 노동자 지원 조례

https://www.elis.go.kr/newlaib/renew_laibLaws/h1126/laws_new.jsp?regionId=41000

농림축산식품부 누리집, 공익형 직불제 개편 항목,

<https://www.mafra.go.kr/2019plan/1727/subview.do>

보건복지부 누리집, 2021년도 기준 중위소득 2.68% 인상(4인 기준)

http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=358821

서초구청 누리집

<https://www.seocho.go.kr/jsp/search/search.jsp>

농민신문(2019-05-24)

<https://www.nongmin.com/news/NEWS/POL/ETC/311746/view>

뉴스1(2020-10-14)

<https://www.news1.kr/articles/?4086046>

서울퍼블릭뉴스(2020-10-07)

https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201007500165&wlog_tag3=naver

서울퍼블릭뉴스(2020-10-16)

https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201016014041&wlog_tag3=naver

세계일보(2011-09-18)

<http://m.segye.com/view/20110918002751>

M이코노미뉴스(2020-09-22)

<http://www.m-economynews.com/news/article.html?no=29452>

이데일리(2020-02-23)

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01564566625673472&mediaCodeNo=257>rack=sok>

조선비즈(2020-10-06)

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/06/2020100601179.html

한겨레신문(2019-05-03)

<http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/892487.html>

한국농정신문(2017-06-09)

<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=30273>

계간 《기본소득》, 2020 여름

행정안전부 누리집, 주민등록인구통계 연령별 인구현황(2019)

<http://27.101.213.4/index.jsp#>

연구진

■ 재단법인 바람

연구책임자 : 안효상 부소장

연구원 : 이관형 선임연구원

서정희 군산대 교수

연구보조원 : 박선미 비상임연구원

회장 : 박관열 (경제노동위원회)

회원 : 강태형 (문화체육관광위원회)

회원 : 김명원 (건설교통위원회)

회원 : 김우석 (교육기획위원회)

회원 : 김태형 (도시환경위원회)

회원 : 박태희 (건설교통위원회)

회원 : 배수문 (교육행정위원회)

회원 : 백승기 (농정해양위원회)

회원 : 성수석 (문화체육관광위원회)

회원 : 송영만 (도시환경위원회)

회원 : 양경석 (농정해양위원회)

회원 : 원미정 (기획재정위원회)

회원 : 유근식 (교육행정위원회)

회원 : 윤용수 (안전행정위원회)

회원 : 이명동 (농정해양위원회)

회원 : 이종인 (기획재정위원회)

회원 : 채신덕 (문화체육관광위원회)

회원 : 최만식 (문화체육관광위원회)

회원 : 최승원 (도시환경위원회)

■ 경기도의회

기본소득 연구포럼

※ 본 보고서는 재단법인 바람이 경기도의회의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구의 결과입니다.

보고서 저작권은 경기도의회에 있으며 보고서의 내용은 연구진의 의견으로 경기도의회의 공식적인 의견과는 다를 수 있음을 알려드립니다.

※ 경기도의회에는 연구단체 연구활동 지원을 위해 토론회(세미나)와 연구용역 예산이 편성되어 있습니다.

경기도의회 의원들의 입법활동 및 다양한 정책개발을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.



경기도의회
Gyeonggido Assembly