

연구총서·2002 - 11

기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구

윤 정 향

한국노총 중앙연구원

• • •
책머리에

상시적으로 고용불안이 존재하는 상황에서는 시장중심적이고 민간 중심적인 보호 대책보다는 오히려 국가의 적극적 책임에 입각한 대책이 더욱 필요하다. 저임금, 빈곤 계층을 보호하기 위한 기초생활보장제도나 최저임금제와 같은 대표적인 국가 책임 제도는 경쟁력이 부족한 이들을 적절히 보호하지 못한 채 시장에 반복적으로 밀어냄으로써 안전 장치로서의 기능에 문제점을 드러내고 있다. 현재의 시스템이 이들의 최소한의 생활보장을 담보하지 못한다는 점에서, 이 연구는 실업, 빈곤, 비정규 노동, 저임금 계층을 비롯하여 특히 여성과 아동 등 한 사회의 성원이라면 누구나 최소의 생활수준을 국가나 사회 공동체로부터 보장받아야 한다는 배경에서 새롭게 제시되고 있는 ‘기초소득(Basic Income)’ 제도를 살펴보고 있다. 기초소득은 권리로서 누려야 할 최소한의 사회적 생활에 대한 토대를 마련하기 위한 대안으로써 등장했을 뿐 아니라, 상이한 영역에서 기능하고 있지만 동일한 사회적 주체를 대상으로 하고 있는 여러 현실 제도들간의 유기적 연계를 고려한 것이기도 하다는 점에서 저임금 빈곤계층의 소득지원 제도 이상의 의의를 가지고 있다.

현재 기초소득은 서구유럽에서 20여 년 이상이나 논쟁이 되고 있다. 일부 국가에서 부분적인 기초소득 형태로 도입되기도 하였지만 완전 기초소득은 여전히 논쟁의 과정에 있어 현실화되기 위해서는 보다 많은 사회적 인식과 기반이 성숙되어야 할 것으로 보인다. 따라서 한국 사회에서 선부르게 기초소득을 도입하기는 어렵다는 점에서 이 연구에서는 저임금, 빈곤계층이 직면하고 있는 생활 욕구의 절실한 부분, 그러면서도 전체 사회성원의 핵심적 욕구이기도 한 주택, 의료, 교육급여를 조세를 통해 현물급여로 지급하는 방식을 검토할 것을 제안하고 있다.

이 연구에서 소개된 기초소득은 한국에서 그동안 구체적으로 논의되지 않은 매우 새로운 내용의 제도이다. 기초소득이 추구하는 이념과 제도적 형태가 당장의 해답을 제시하지는 않는다 하더라도 한국 사회의 사회보장 체계의 문제점들을 변화시키는 과정에서 놓치고 있는 부분과 지켜야 할 부분이 무엇인지에 대한 해안은 분명 제시해 줄 수 있을 것이라 생각되며 이후의 연구들에서 수행될 수 있기를 기대한다.

끝으로 본 연구를 맡아 수고해준 윤정향 책임연구원과 연구조교를 맡아 수고해준 박진국씨에게 심심한 사의를 표한다. 이 연구 내용은 연구자의 견해일 뿐 한국노총의 공식적인 입장과 다름을 밝혀둔다.

2002년 12월

한국노동조합총연맹
위원장 이남순

목 차

I. 서 론	1
II. 기초소득에 관한 제 논의	5
1. 기초소득의 개념	5
2. 기초소득의 도입 논의의 배경	12
3. 기초소득의 정당화와 관련된 논쟁	16
1) 무조건성-호혜성 논쟁	8
2) 제도구성과 관련된 논쟁 : 재원조달과 제도형태	22
3) 경제적, 사회적 효율성(효과성) 논쟁	28
III. 기초소득의 변형(?) : 세액공제 제도	6
1. 근로소득세액공제(EITC), 노동하는 가족 세액공제(WFTC)	43
2. 네덜란드의 일반세액공제 제도	39
IV. 기초소득과 한국의 저임금·빈곤계층 생활보장	44
1. 한국의 저임금·빈곤계층을 위한 공적 보장 체계	45
1) 기초생활보장 제도의 문제점	46
2) 최저임금제도의 문제점	55
3) 기초생활보장제도와 최저임금제도 : 근본적 변화의 제기	59
2. 기초소득의 도입 방향	65
1) 도입의 형태	66
2) 기존 제도와의 관계 및 기대되는 효과	70
V. 결 론	73
참 고 문 헌	74

표 목 차

<표 1> 1년 이상/미만 실업자 연도별 규모	2
<표 2> 기초소득의 기본적 특성	5
<표 3> EITC 적용 소득기준 (2002년 기준)	43
<표 4> WFTC 공제내역	3
<표 5> 과세체계의 변화	40
<표 6> 세액공제 제도	42
<표 7> 우리나라의 빈곤율 추계연구 비교	46
<표 8> 가구규모별 최저생계비(월)	48
<표 9> 2001년, 2002년도 교육급여, 주거급여	94
<표 10> 주거현물급여 우선순위와 주택점검표 배점 예시	50
<표 11> 최저임금위원회 생계비 산출(2002. 9. 1. ~ 2003. 8. 31)	6·5
<표 12> 연령별, 임금계층별 노동자 수	57
<표 13> 최저임금제 적용사업장 및 수혜근로자	58
<표 14> 고용형태별 상대적 저임금노동자의 규모	59
<표 15> 빈곤계층을 위한 공공부조의 변화 경향	65
<표 16> 주요 OECD 회원국의 조세부담률	68

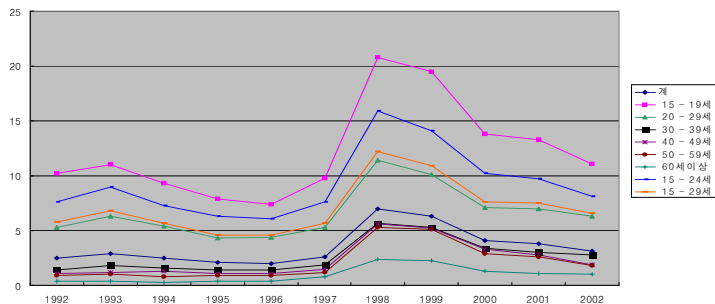
그림목차

[그림 1] 연령별 실업률 추이(1992~2002)	1
[그림 2] 기초소득과 그 변형들	6
[그림 3] 기초소득과 사회이전 체계	8
[그림 4] 기초소득의 정책적 위치	8
[그림 5] EITC 단순 모형	5
[그림 6] 기초생활보장 자활사업 추진현황(2002. 8 기준)	35
[그림 7] 저임금·빈곤계층의 규모	60

I. 서론

노동시장 유연화로 인한 고용불안은 임금노동자의 안정적인 소득을 위협한다. 나아가 노동자 집단의 임금격차를 가속화시키면서 저임금 노동자의 소득 불안정을 더욱 심화시킨다.

저임금노동자의 공적 소득보장 제도로는 크게 사회보험, 공공부조, 최저임금제를 들 수 있다. 사회보험중 소득보장과 관련 있는 연금(노령), 산재보험, 고용보험은 수급 사유가 발생할 때 지급되기 때문에, 수급사유와 수급자격에 해당되지 않으면서 노동시장에서 노동하고 있는 노동자의 현재 소득의 안정적인 보장과는 다소 거리가 있는 체계이다. 또한 기초생활보장 제도의 조건부 수급자들은 이전 급여(transfer benefits)를 받기 위한 전제 조건으로 노동(자활사업)에 참여해야 하고, 차상위 계층을 포함한 유소득 노동자들은 낮은 소득세 공제범위로 인해 노동과 이전급여중 하나를 선택해야 하는 상황에까지 직면하고 있다. 최저임금은 노동자의 평균 임금수준의 50%에도 미치지 못한다. 이런 점 때문에 국가로부터 보호를 받고 있는 저임금 노동자와 빈곤계층은 곤궁한 생활수준을 벗어나기 어려운 것이 현실이다.



[그림 1] 연령별 실업률 추이(1992~2002)

이와 같이 노동시장에 참여하고 있으나 저임금으로 인하여 생활이 어려운 노동자 외에도, 오랜 실업으로 인하여 불안정하고 빈곤한 생활에 처해 있는 노동자들도 적지 않다. 경제위기 직후 치솟았던 실업률이 최근 들어 하락하는 추세이지만 청년 실업률은 여전히 높고, 1년 이상 장기 실업자의 규모도 감소추세이지만 여전히 10만명을 넘어서고 있다.

<표 1> 1년 이상/미만 실업자 연도별 규모

(단위 : 천명)

	신규실업자 ¹⁾	전직실업자 ²⁾	1년 이상 전직실업자 ³⁾	1년 미만 전직실업자 ⁴⁾
1992	228	262	-	-
1993	266	305	-	-
1994	220	284	-	-
1995	172	259	-	-
1996	171	264	-	-
1997	243	325	-	-
1998	127	1,363	158	1,206
1999	98	1,276	210	1,066
2000	62	851	134	717
2001	55	790	129	661
2002	44	664	109	555

주: 1) 97년까지는 취업경험이 전혀 없었던 실업자와 취업경험이 있으나 실업 바로 전의 상태가 비경제활동 상태였던 실업자

98년부터는 과거에 취업경험이 없었던 실업자

2) 97년까지는 취업상태에서 바로 실업상태로 전환된 실업자

98년부터는 과거에 취업한 경험이 있었던 실업자

3) 과거에 취업경험이 있고 일을 그만 둔지 1년 이상된 실업자

4) 과거에 취업경험이 있고 일을 그만 둔지 1년 미만된 실업자

출처: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 년도.

상시적인 경기불안과 국제적으로 활발한 자본이동이 일어나고 있는 상황에서는 시장중심적이고 민간 중심적인 탈중앙화된 사회보장

2 기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구

보다는 오히려 국가의 적극적 책임에 입각한 생활보장 대책이 더욱 필요하다. 국가 책임에 입각한 소득보장 체계는 다양하게 변화하고 있는 노동자 집단의 당면한 욕구를 보편 타당한 수준에서 보장해 줄 수 있으며, 임금불평등에 따른 욕구충족의 불평등을 완화시킴으로써 노동자 집단내부의 계층 차이를 완화할 수 있는 장치라는 점에서 가장 기본적이며 본질적인 방식이다.

그럼에도 불구하고 저임금, 빈곤 계층을 보호하기 위한 대표적인 국가 책임 제도는 경쟁력이 부족한 이들을 적절히 보호하지 못한 채 시장에 반복적으로 밀어냄으로써 안전 장치로서의 기능에 문제점을 드러내고 있다. 뿐만 아니라 제도간의 연계성도 거의 없어 최저 임금으로부터 보호받지 못하는 노동자, 기초생활보장 제도로부터 보호받지 못하는 노동자, 각각의 제도로부터 보호받거나 두 제도 모두로부터 보호받지 못하는 노동자들의 규모조차도 파악하기 어렵다. 이런 점 때문에, 제도간의 상호 보완 장치를 마련한다거나, 두 제도의 문제점을 해소할 수 있는 새로운 방식을 마련한다거나 하는 논의들은 이루어지지 못하는 것이다.¹⁾

저임금, 빈곤 계층을 보호하기 위한 현재의 시스템이 이들의 최소한의 생활보장을 담보하지 못한다는 점에서 본 연구는 실업, 빈곤, 비정규 노동, 저임금 계층을 비롯하여 특히 여성과 아동 등 한 사회의 성원이라면 누구나 최소의 생활수준을 국가나 사회 공동체로부터 보장받아야 한다는 배경에서 새롭게 제시되고 있는 ‘기초소득(Basic Income)’ 제도를 검토하고자 한다. 기초소득은 권리로서 누려야 할 최소한의 사회적 생활에 대한 토대를 마련하기 위한 대안으로써 등장했을 뿐 아니라, 상이한 영역에서 기능하고 있지만 동일한

1) 제도간의 단절은 두 제도 외에도 저소득 계층과 관련된 경로연금제도, 모자 및 부자가족 지원 제도 등에서도 다양하게 발생하고 있는 것인데, 이것은 시장의 위험으로부터의 방어망인 국가의 보호 제도들이 상호 유기적으로 연결되어 있지 못해 일정한 사회 성원들을 사회로부터 장기적으로 혹은 영구적으로 격리시키는 사회적 배제를 초래하기도 하는 심각한 문제이다.

사회적 주체를 대상으로 하고 있는 여러 현실 제도들간의 유기적 연계를 고려한 것이기도 하다는 점에서 저임금 빈곤계층의 소득지원 제도 이상의 의의를 가지고 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 기초소득의 개념과 특성을 설명함으로써 기초소득에 대한 이해를 돕고자 하였다. 또한 기초소득의 현실가능성, 타당성 등을 놓고 주요하게 논쟁이 되었던 이슈를 정리하였다. 3장에서는 현재 제도로서 기능하고 있는 것중 기초소득의 변형(?)들로 볼 수 있는 것을 살펴보았다. 4장에서는 우리나라의 저임금, 빈곤계층 소득 지원제도의 문제점을 짚어보며 하나의 대안으로써 기초소득 도입의 방향들을 제시하고 있으며 5장에서 결론을 도출하였다.

II. 기초소득에 관한 제 논의

1. 기초소득의 개념

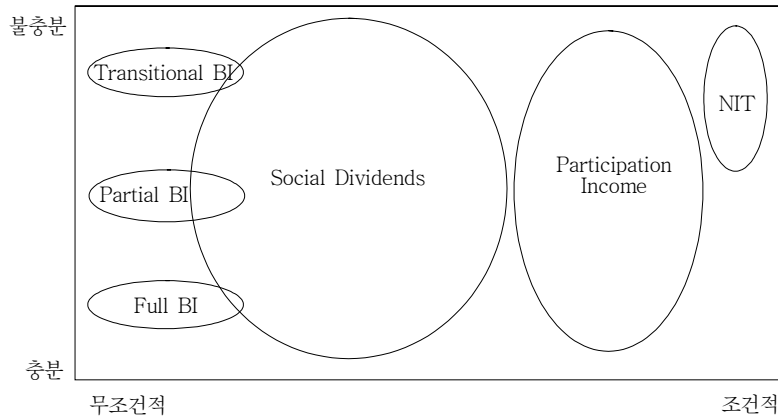
기초소득은 개인을 단위로, 자산조사나 노동요구 없이 모두에게 무조건적으로 지급되는 소득을 의미한다. 즉 어른과 아이, 피용자와 실업자, 부자와 빈자, 건강한 자와 허약한 자, 부지런한 자와 게으른 자 모두에게 지급하는 급여이다(Parijs, 2000; Fitzpatrick, 1999; Van der Veen 1998).

<표 2> 기초소득의 기본적 특성

구 분		내 용
지급 주체	정치 공동체	- 국민국가 단위 초월 : 지방(province)이나 꼬뮌(commune) 단위 혹은 초국적 정치단위(EU, UN).
지급 대상	모든 성인	- 비시민(최소 주거기간, 납세), 아동(연령, 서열), 연금가입자(은퇴후에도 수급가능. 수준은 청년 수급자와 같거나 더 높게), 시설 입소자(재소자, 시설 노인. 입소기간에는 비지급. 퇴소후에는 소급하여 수급).
내용	소득	- 정기적인 현금지급. 현물급여도 가능.
재원	조세	- 반드시 목적세나 명목세에 의해 조달될 필요는 없음. (정부 수입의 분산 차원에서 정부의 다른 지출 방식처럼 할 수 있음. 또한 재분배 세제를 반드시 기금에만 한정할 필요는 없음.
지급 방법	개인 단위	- 개인에게 지급. 급여수준은 개인이 속한 가구형태와 비연계.
	무자산 조사	- 소득수준에 관계없이 부자나 빈자 모두 똑같이 지급. - 기금으로 재원을 마련하는 과정에서, 부자가 빈자보다 더 많이 기여.
특 징		- 노동과정 급여(in-working benefit)이면서, 가구내 임노동자에 국한되지 않으며, 고용 보조금적 성격을 뛰어넘는 급여체계. - 노동의지와 무관. 권리로서 지급 받는 것. 노동요구 없음. - '참여소득'으로 불리는 것을 가능한 한 확대해석하면 됨. - 노동인구와 비노동인구간의 적절한 소득격차를 유지하므로(한계세율 100% 이하 적용) 실업땀 해소. - 다른 조세방식과 달리, 사전지급(ex-ante) 방식. 행정비용 절감 효과.

출처: Parijs(2000)에서 구성.

그렇지만 구체적으로 논의되는 양상은 다양하다. 이것을 기초소득의 변형들(variants)이라고 표현하기도 한다. 단순히 다르게 이름 붙이기에 그치는 것이 아니라 기초소득을 통해 해결하고자 하는 문제나 기초소득의 이념을 규정하는 데 있어 간극(gap)이 있기 때문이다. 또한 기초소득을 구체적인 제도로서 도입하는데 있어, 국가의 정치적 좌표와 사회보장 제도의 속성과 역사적 발전 양태에 따른 편차를 반영하기도 한다. 아래의 [그림 2]와 [그림 3]은 기초소득과 그 변형의 배치도이다.



출처: Fitzpatrick(1999), p.36.

[그림 2] 기초소득과 그 변형들

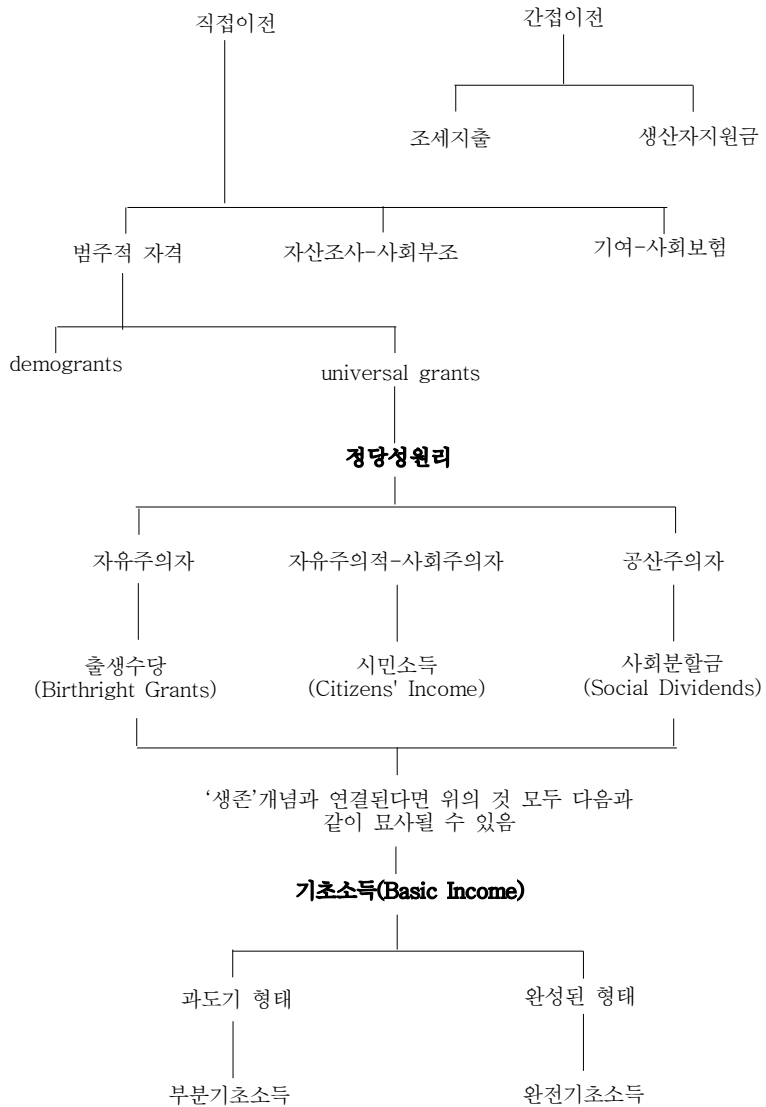
[그림 2]는 급여의 충분성, 수급 조건성을 기준으로 분류한 것이다. 우선 과도기적 기초소득(Transitional BI)은 부분기초소득과 완전기초소득으로 가기 위한 단계로써 볼 수 있으며 부분기초소득은 무조건적 급여이기는 하지만 급여수준이 불충분하여 다른 급여와 소득에 의해 보충되어야 하는 급여이다. 역시 완전기초소득으로 전환되는 과도기적 급여형태이다. 사회분할금은 가능한 한 광범위한 영역을 포괄하고 있으며 사회주의 사회에서 가능한 형태라고 볼 수

있으나 기초소득보다 더 조건적이고 급여수준은 불충분한 형태이다. 부의소득세(Negative Income Tax)는 저소득을 보충한다는 분명한 목표로 제공되는 것으로서 매우 조건적이며 이 급여만으로는 생활할 수 없는 수준으로 제공되는 것이다(Fitzpatrick, 1999: 33-34). 피츠파트릭은 부의소득세를 급진주의(급진적 권리주의), 참여소득을 복지집합주의, 사회분할금을 사회주의로 분류하였다. 왼쪽 하단에 가까울수록 급여의 권리적 성격이 높고, 사회적 재분배를 강조하게 되며, 오른쪽 상단에 가까울수록 표적적이며 빈곤층 소득지원과 같은 특정 문제의 해결을 강조하게 된다.

[그림 3]은 기초소득 변형들의 이념적 지평을 사회적 이전체계를 통해 보여준 것이다. 이에 따르면 기초소득은 자유주의, 자유주의적-사회주의, 공산주의 이념 모두에서 도출될 수 있으나 특히 주목되는 것이 자유주의적-사회주의이다. 퍼디(Purdy, 1994: 37)는 사회주의자들에게서 계급적 자유주의가 비판되고 있지만 개인의 자유를 중요하게 여기는 현상이 나타나고 있으며, 자유주의자들은 계급적 사회주의에 대해서는 비판적이지만 사회적 정의에는 관심을 갖고 있기 때문에 두 이념간의 공유지점이 발견되고 있고, 이들이 수렴하는 지점에 기초소득이 있다고 하였다. 오페(Offe)는 이들을 탈산업주의 좌파(post-industrial Left), 혹은 자유주의적 좌파(left-libertarian)라고 규정하였다. 이들은 보장(security)과 자율성(autonomy)을 중시하며 시민권과 적극적 권리를 강조한다.

그렇다면 기초소득의 변형들에 대하여 연구자들이 강조하는 차이점들은 무엇이며, 어떤 부분에서 공유지점을 형성하고 있는지 살펴보자.

첫째, 파리퀴스는 기초소득을 복지국가의 두 가지 딜레마를 해결할 수 있는 장치라고 평가하였다. 첫 번째 딜레마는 빈곤과 고실업 문제를 해결하는 데 있어, 착취와 배제에 대처해야 할 논리들이 서로 상충된다는 것으로부터 비롯된다. 즉 빈민을 위한 노동조건과 소득 향상 목표가 결과적으로 빈민을 임금노동으로부터 배제시키기



출처: Purdy(1994), p.34.

[그림 3] 기초소득과 사회이전 체계

8 기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구

때문에, 또 다른 목표는 실업에 대처하는 것으로 될 수밖에 없다. 문제는 실업을 탈출하기 위한 장치로서의 일자리 창출이 열악한 노동조건과 그에 따른 소득 및 계층격차를 낳기 때문에 노동조건과 소득향상이라는 빈곤정책의 애초 목표와 딜레마에 빠지게 된다는 것이다. 기초소득은 무조건적인 일정 층위의 최저소득을 보장하는 제도이기 때문에 복지국가의 이 긴장을 해소할 수 있다(Parijs, 1996; Parijs et al, 2000).

두 번째 딜레마는 정치적 역량(capacity)과 경제적 역량의 차이에서 발생한다. 즉 한 지역이나 일 국가에서 사회적 정의를 실현시키려고 노력한다 해도, 저축, 투자, 숙련노동자와 소비자 욕구의 잠재적 이동가능성이 현재 유럽 전역에서 나타나고 있기 때문에 모든 정책적 영역에서 제공할 수 있는 유일한 목표는 ‘실리추구(business)’ 외에는 없다. 이로 인해 경제적 통제가 강력하기 때문에 경쟁력이 장기적인 관심인 것처럼 국가를 운영하지 않을 수 없거나 혹은 사회적 정의에 대한 이념을 대규모 수준으로(EU와 같은) 실현시킴으로서 그 흐름에 편승(leeway)할 수밖에 없다. 그러나 이것 역시 국가의 정체(entities), 여러 지역 거주민들간의 연대와 동일시의 부족, 언어적 차이에 의해 쉽지 않은 일이다. 이에 대한 해결책으로 급여체계를 대인간 이전체계(interpersonal transfer system)로 바꾸거나, 가장 단순하고 논쟁이 적은 기여 및 급여방식을 활용하는 것이 좋은데 기초소득이 적절한 해답을 줄 수 있다는 것이다(Parijs, 1996).

둘째, 파리퀴스와 유사한 입장을 전개한 피즈파트릭(Fitzpatrick, 1999: 4)은 사회보험과 공공부조로 대표되는 기존의 사회보장 체계를 대체할 수 있는 새로운 대안으로 기초소득을 주장하고 있다. 즉 사회보험은 소득상실을 경험하는 사람과 노동하는 동안 자신이 납부한 보험 기여금을 통해 해당 급여의 자격을 획득한 사람에게 지급하는 급여이며, 자산조사 급여는 충분한 기여를 하지 못한 사람이나 보험자격을 유지하지 못하는 사람에게 지급되며, 보험급여보다 엄격하고 덜 관대하다는 특성을 가지는 반면, 기초소득은 무조건적

이며, 시민의 본질적인 권리로서, 적어도 최소 수준의 소득보장에 대한 권리이므로 임금 노동을 강조하는 보험·부조 방식의 사회보장을 대체하는 것이라는 주장이다.²⁾

셋째, 퍼디(Purdy, 1994)는 시민소득(Citizens' Income)이 기존의 '복지국가 자본주의'를 대체하여 기초소득 자본주의(Basic Income capitalism)를 가져올 것이라고 주장하였다. 그의 시민소득은 i) 가구나 가족이 아닌 개인을 단위로 지급하며 ii) 다른 소득으로 영향을 받지 않으며 iii) 노동성과나 노동의지에 대한 심사와 제공된 일자리를 수용할 것을 요구하지 않는 급여이다. 시민소득은 사회적 시민권을 부활하고 재구성한 것으로서, 만약 모든 시민들에게 실질적인 생존 수단을 보증하고자 한다면 요구될 수 있는 형태가 기초소득이라는 것이다.

넷째, 비어(Beer, 2000)와 스탠딩(Standing, 1992)은 기초소득이 실업률을 하락하고 빈곤을 감소시켜 노동시장 유연화와 경제활성화에 기여할 수 있는 방안이라고 제시하였다. 실업과 빈곤 문제는 기존의 노동시장 정책이나 사회정책³⁾으로는 해결될 수 없는 딜레마에 처해 있기 때문이다. 또한 스탠딩은 (보충)기초소득이 노동시장 유연성을 가속화하면서, 저임금 노동자들이 음성적 노동시장에 참여하지 않도록 유도하기 때문에 지하경제(black economy)를 합법적 경제구조 안으로 포섭할 수 있다고 하였다.

다섯째, 참여소득(Participation Income)⁴⁾을 제기한 앳킨슨(Atkinson, 1995; 1996)은 노동시장에서 배제된 사회 성원들도 사회적 자원에

2) 그는 현실적으로 유의미한 기초소득 수준을 평균소득의 11~15%로 제시하고 있다. 영국의 경우 주당 45파운드에서 61파운드 정도(Fitzpatrick, 1999: 3).

3) 가령 (비임금)일자리 창출, 노동력 유연화 전략, 노동공급 감소(일자리 나누기, 노동시간 단축), 저임금 서비스직 창출정책 등은 실업과 빈곤문제를 근본적으로 해결하기 어렵다(Standing, 1992).

4) 앳킨슨은 자신이 주장하는 시민소득이 임금노동 외의 사회적 참여활동을 강조하기 때문에 '참여소득'으로 불리는 것이 적합하다고 주장하였다.

대한 권리를 갖는다는 의미에서 사회보험 방식을 보충할 수 있는 형태로서 기초소득을 제기하였다. 참여소득은 자산조사를 하지 않고 개인단위로 제공되는 급여로써, 피용자뿐만 아니라 자영자, 연금 수급자, 장애로 인한 노동능력 상실자, 노동유능력 실업자, 교육이나 훈련참가자, 청년·노인·장애인 보호노동자, 공인된 자원봉사 활동 수행자들도 수급자가 될 수 있도록 하고 있다. 앳킨슨은 이 방식이 기존의 공공부조 제도와 달리 자산조사를 배격⁵⁾한다는 점에서 '노동'과 '사회적 참여'에 대하여 새로운 시각으로 접근한다는 것이며 또한 사회보험에서 발생하는 소득불평등의 간극을 좁힐 수 있다고 보았다.

이처럼 보완의 원리, 조건성의 원리를 분명히 하면서 현실에서의 기초소득은 이념형보다 부족할 것이며, 이념형을 현실에 적용하는 과정에서 기존의 정책결정 과정을 적절히 이용할 수 있는 것이 중요하다고 강조하게 되었다(1996: 69; 2002). 이러한 과정에서 그는 기초소득을 도입하기 위해 기존 사회보장 체계를 개선하는 방안으로 세액공제 제도의 높은 한계세율을 완화하고 적용대상을 확대한 참여소득 도입, 18세 이하 모든 아동에게 기초소득 지급(아동급여 대체), 65세 이상 노인에게 노령기초소득(Old Age Basic Income) 지급을 제시하였다. 또한 빈곤문제 해결을 위한 EU 차원의 최저보장 제도로서의 부분기초소득 방식도 언급하였다.

여섯째, 비더퀴스트(Widerquist, 1998)는 무조건적인 보증최저소득(Guaranteed Minimum Income Schemes)을 주장하였다. 기초소득, 시민소득(참여소득), 부의소득세, 사회분할금 등은 급여지급 방식, 재원조달, 연금제도의 대체 여부, 부양자들에 대한 수당지급 방식 등과 관련하여 서로 상이하지만 누구도 빈곤선 이하로 추락하지 않

5) 자산조사에 대한 앳킨슨의 입장은 매우 부정적이다. 그는 자산조사가 개인의 능력을 처벌하는 체계이고, 수급자들이 수급을 거부하는 체계이며, 가족이나 가구를 단위로 하기 때문에 여성, 청년층에게 바람직하지 않다고 비판하였다.

도록 무조건적으로 보증한다는 점은 동일하다는 데 주목한 것이다. 따라서 그의 주된 관심은 보증소득제도가 저임금 노동자, 빈곤 계층의 소득을 보장하는 데 있어 기존의 제도들보다 효과적이라는 것에 있다.

이와 같이 기초소득을 이해하는 데 있어 여러 논자들의 견해를 정리하면 기존 사회보장 방식의 전면 대체형과 보완형으로 변별할 수 있다. 전자는 복지국가의 형식적이고 차별적인 시민권보다 실질적이고 실효성 있는 시민권의 의미를 강조하며, 사회적 불평등 완화와 인간다운 삶의 보장이라는 가치 측면을 매우 강조하고 있다. 반면 후자의 입장은 실업과 빈곤문제에 중점을 둬으로써 저임금 노동자와 빈곤층을 위한 소득지원과 노동동기 향상에 더욱 관심을 두고 있다. 그렇지만 강조의 지점이 조금씩 다를 뿐, 연구자들을 분명하게 분류할 수 있는 것은 아니다. 전체적으로 기초소득 지지자들은 시민권에 입각하여 전국민에게 국가가 보증하는 최소한의 소득을 조세 방식을 통하여 제공하는 것이 복지국가의 여러 문제들을 해결할 수 있는 대안이라고 보고 있다. 이런 점에서 기초소득은 최소한 저임금 노동자와 빈곤계층을 위한 소득보장에는 유의미한 제도라는 것을 알 수 있다.

2. 기초소득의 도입 논의의 배경

기초소득은 1차 대전 말, 버틀랜드 러셀(Burtrand Russell)이 사회주의와 무정부주의의 요구를 결합하기 위한 방법으로써 제안하였으나 퀴커와 노동당 당원인 데니스 밀너(Dennis Milner)라는 사람이 소책자로 제안서를 만들었는데 이것이 최초의 기초소득 제안이다 (Van Parijs, 1992: 6). 그렇지만 본격적으로 제기된 것은 1970년, 80년대부터 사회이전(social transfers) 체계를 변화된 경제적 조건에 맞게 수정하는 과정에서였다. 빈곤완화와 완전고용이라는 복지국가의 핵심 목표를 재해석할 수 있도록 했고, 노동시장을 보다 유연하

고 동학적인 방법으로 만들 수 있다는 가능성을 제시했다는 점에서 주목을 받았다(Groot and Veen, 2000).

또한 이 제도가 갖고 있는 중범위로서의 영향(middle-range effect)도 관심을 받게된 계기가 되었다(Fitzpatrick, 1999). 그 동안 정책 결정가들은 각 정책의 사회적 목표를 고립시켜 고찰하는 경향이 있어 왔는데, 기초소득은 개별 정책의 목표로서 높은 점수를 받지 못했던 것이 사실이다. 그런데 오늘날 사회정책은 경제정책이나 노동시장 정책, 교육정책 등 타 분야의 정책과 독립적으로 존재하지 않는다는 것이 명료해짐에 따라 전체 사회정책을 공식적으로(횡적으로)놓고 보았을 때, 기초소득은 그 성격상 중범위에 해당하는 위치를 점하고 있으며 정책간 조율과 공조에 유의미할 수 있는 제도로 평가받고 있기 때문이다. 중요한 것은 기초소득이 복지국가 위기 이후부터 신자유주의시기에 이르기까지 다양하게 표출되었던 난제(難題)들에 주목하는 과정에서 제기되었다는 것이다.

정책(1)	정책(2)	정책(3)	정책(4)	정책(5)	정책(6)	정책(7)	정책(8)
						BI	
	BI						BI
BI		BI		BI			
					BI		
			BI				

출처: Fitzpatrick(1999), p.45.

[그림 4] 기초소득의 정책적 위치

첫째, 여러 제도간의 연계의 필요성 때문이다. 서구 선진국들은 1970년대의 경제위기 이후, 실업증가와 재정위기의 악순환을 경험하게 되었다. 실업율이 급증하면서 실업자에 대한 보상수준과 보상기

간이 동반 상승하게 되지만 이에 요구되는 재원은 경제활동 인구의 감소와 경기불황으로 인해 점차 감소하였다. 이로 인하여 심각한 재정위기의 탈출구를 찾기가 쉽지 않았던 것이다. 사회정책 연구자들은 재정위기를 경험하면서 사회보장 제도들이 경기변동과 연계될 수밖에 없으며, 경기 불황시에는 보호제도의 의미가 훼손되지 않으면서도 경기부양을 지원할 수 있거나 혹은 경기부양과 상충되는 것을 피할 수 있는 방안들을 모색하는 데 주력하게 된 것이다.

둘째, 빈곤문제를 극복하기 위한 새로운 해법을 찾기 위해서이다. 복지국가 시기였을 때에도 항상 사회정책의 기본 이슈였던 빈곤문제가 신자유주의 시장질서 속에서는 장기실업 현상과 중첩되어 훨씬 더 심각해졌으며, 빈곤의 여성화, 빈곤의 노령화로 수렴되고 있었다. 이에 대해 신자유주의를 지향하는 정부들이 내놓은 방안들은 노동시장 참여를 강제하는 조건부 지원 방식들이었다. 이 방식들은 ‘노동하지 않으면 급여를 받아서는 안된다’라는 이데올로기적 공세와 함께 납세자들의 조세 저항을 완화시키려는 분위기 속에서 수급자들에 대한 통제와 감시를 정당화하였다. 그렇다고 해서 이 방식들이 빈곤 문제를 해결하는 것도 아니었다. 기초소득 지지자들은 이 부분을 중요한 문제점으로 인식하였다.⁶⁾

셋째, 노동시장의 유연성과 적절하게 조응할 수 있으면서도 사회성원으로서의 생활을 보호받을 수 있는 방안들을 찾기 위해서이다. 복지국가 시기의 사회적 보호 제도들은 전후의 규격화되고 안정적인 노동시장과는 부합될 수 있었으나, 유연화된 노동시장의 노동현실과는 상충되는 측면을 보이고 있기 때문이다.⁷⁾ 이에

6) Widerquist(1998)는 빈곤과 저임금 노동자 문제에 대한 미국 정부의 대책인 최저임금법, 근로기준법, 공공주택 및 주택구입 지원, Food Stamps 등이 결과적으로 실패했다고 비판하고 있다.

7) 구딘(Goodin, 1992)은 이와 달리 범주적 가정들에 입각해 있던 기존의 사회보장 제도는 이미 그 자체적으로 대상선정과 급여수준에 있어 수급자와 비수급자를 명확하게 구별할 수 있을 만큼 규정이 합리적이지 못했기 때문에 많은 사람들이 제도에서 탈락되었다고 비판하면서, 기초소

대하여 현대 자본주의 국가의 위기를 축적과 정당성간의 모순 속에서 기능하는 복지국가의 행정체계의 위기라고 규정했던 오페는 이것을 복지국가의 운영적 합의(operating consensus)에서의 변화를 의미하는 것으로 보면서, 기존의 복지시스템이 생산주의(productivist syndrome)에 천착해 있는 고용중심적 모델이었기 때문에 노동시장과 인구학적 환경이 변한 최근에는 도덕적 정당성에 문제점이 생겼다고 분석하였다(Offe, 1992). 보편주의 원리가 피용자 특히 정규직 중심의 생산주의적 핵심세력을 선호하는 특수주의로 변하고 있음을 지적한 것이다.

넷째, 비임금 노동에 대한 관심의 고조이다. 임금노동은 아니어도 한 사회를 유지하고 변화시키는데 요구되는 수많은 사회적 생산과 재생산 노동에 주목하는 인식이 확산되고 있는데 기초소득은 이들 간의 균형을 조절할 수 있다(Purdy, 1994). 구체적으로 지역사회나 사회 전체를 위한 목적 의식적 활동(voluntary work), 가족이나 가구내에서 이루어지는 활동(Family work)이 그것이다. 물론 가족노동에는 가사노동, 아동보호, 노인, 장애인, 질병을 앓고 있는 성원들에 대한 노동, 자신을 위한 보호, 공부 등을 포함한다(Robeyns, 2000). 이것이 중요하게 부각되고 있는 것은 저출산율과 고령화라는 인구학적 변화와 여성의 경제활동 참가율 증가와 다양한 가족형태의 등장이라는 가족구조의 변화, 가사노동과 보호노동에 대한 사회적 평가의 변화가 급속도로 진행되고 있기 때문이다.

이러한 인식속에서 기초소득 지지자들은 기초소득이 현재의 복지국가 안전망보다 좋은 점에 대하여 다음과 같은 이유를 들고 있다. i) 빈곤의 효과적 예방과 저소득층이 임금노동에 지속적으로 참여하도록 하는, 두 가지 중요한 사회정책 목표의 동시 추구, ii) 노동계약이 점차 다양화, 유연화, 임시화되는 상황에서, 노동시장의 효율성 증가와 일치되는 방향으로 제도의 목표달성이 가능, iii) 자산조사가

특은 가장 최소한의 가정에 입각한 사회정책이므로 오히려 높은 표적 효율성을 달성할 수 있다고 강조하였다.

아니라 보편적인 시민의 지위를 드러내는 것을 지향한다는 점에서 저소득층에 대한 차별과 배제 해소가능(Standing, 1992; Van der Veen, 1998; Fitzpatrick, 1999; Parijs, 2000),⁸⁾ iv) 분배문제의 상시적인 정치적 의제화 가능(Purdy, 1994) 등이다.

기초소득은 이와 같은 근본적이면서도 현실적인 문제의 대안으로 제시되었다. 주류 기초소득 지지자들이 기초소득이 모든 사회적 보호 체계가 안고 있는 문제를 일소할 수 있는 완벽한 체계인 것처럼 절대화시키는 측면도 없지 않다. 그렇지만 복지국가라는 전후 사회적 보호방식이 사회 성원을 보호하는 유일한 혹은 가장 현실적인 방식이 아니라는 것을 입증하는 것으로써, 그리고 이후의 사회적 보호제도들은 어떤 형태로든 노동에 대한 새로운 의미부여, 노동시장과 사회적 보호의 연계, 한 국가의 시민만의 보호체계가 아닌 세계적인 보호체계로서의 고민들을 하지 않을 수 없게 했다는 데 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다.

3. 기초소득의 정당화와 관련된 논쟁

기초소득을 어떻게 받아들일 것인가? 과연 도덕적, 정치적, 경제적으로 정당성이 있는 체계인가? 나아가 현실 제도로써 구체화될 수 있는가? 이것은 기초소득을 지지하든 거부하든 이 방식에 지대한 관심을 가지고 있는 수많은 논자들이 쏟아내는 의문들이다. 그리고 기초소득을 검증하는 과정에서 여전히 논란이 되고 있는 핵심 사안들이기도 하다.

기초소득의 정당성과 관련된 논쟁은 이 제도가 기존의 사회보장 제도들과 매우 다른 맥락에서 도출된 전제로부터 출발하고 있다는 것과 무관하지 않다. 임금노동을 급여의 절대기준으로 상정하고 있

8) 파리쥐스(2000)는 특히 기초소득이 가장 취약한 노동자에게 협상력을 제공하고, 3D 업종에 해당하는 일자리가 확대되지 않도록 할 수 있는 핵심적인 도구라는 점도 강조한다.

지 않다는 것인데, 이것은 기존의 사회보장 체계의 가장 본질적인 전제인 ‘임금노동 중심적인 보호체계’를 탈피하는 것을 의미한다. 새로운 각도에서 노동(work)을 어떻게 이해할 것인가의 논쟁과도 연결되고 있다(Robeyns, 2000; Standing, 2000). 노동을 이해하는 방식의 논쟁은 다시 여가에 대한 이해, 노동과 여가의 선택 곧 자발성(의지)에 대한 이해, 임금과 비임금 노동의 관계성 이해 등으로 구체화되고 있다. 직접적으로 형식적 자유와 실질적 자유⁹⁾의 구분, 사회 제 주체들간의 역학관계와 연결되어 있는 수급자와 비수급자간의 호혜성(reciprocity) 공방으로 연결되고 있다. 호혜성 논의를 불러 일으켰던 근원은 기초소득이 기존의 사회보장 제도들과 달리 ‘무조건성(Unconditionality)’을 특징으로 한다는 것에 있다. 무조건에 담긴 의미는 앞서 언급되었듯이 노동을 조건으로 요구하지 않는다는 것 외에 실제 제도수준에서 급여대상의 보편성을 내재하고 있다. 여기서 기초소득의 급여를 어느 수준으로 할 것인가, 과연 사회 구성원들에게 최소한의 생활을 보장할 수 있는가, 최소한의 생활은 어느 수준을 의미하는 가 등이 쟁점이 되며, 나아가 제도가 유발할 수 있는 경제·사회적 영향력도 논쟁이 되고 있다.

9) 파리퀴스에 따르면 실질적 자유(real freedom)는 타인에게 손해를 끼치지 않고 사회 구성원이 자신이 희망하는 것을 할 수 있으며 가질 수 있기 위한 최대한의 동등 기회를 보장받는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 이보다 앞서 기본적으로 권리가 보장되어 있고, 구성원들이 자신의 소유권(재산이든 자신의 신체이든 관계없이)을 보장받는 것이 구조적으로 정착되어 있어야 한다. 이에 대해 돈셀라르(Van Donselaar, 1998)는 소유권 논리와 최대한의 동등기회 부여는 상호 모순되는 측면이 있다고 비판한다. 재화나 자산에 대한 소유권이 타인에게 손해를 끼치지 않기 위해서는 타인의 동의와 허락이 있어야 하는데 이것은 실질적 자유가 아니라 사회적 자유에 해당한다는 것이다. 이런 맥락에서 파리퀴스가 주장하는 자본주의 사회에서의 기초소득은 ‘타인의 동의나 의지와 무관하게 자신이 원하는 것을 할 수 있고 가질 수 있는’ 구성의 자유(freedom in sensu composito)를 보장하는 것이 아니라 타인의 동의가 필요한 분배의 자유(freedom in sensu diviso)를 보장하기 위한 것이라고 평가한다.

1) 무조건성-호혜성 논쟁

앞서 살펴본 것처럼 기초소득은 사회보장과 조세방식의 사후이전 체계를 개선하기 위한 독특한 제안일 뿐만 아니라 복지국가의 미래를 논하는 주제와도 관련되어 있다. 이것은 기초소득이 ‘보편적인 무조건적 급여’라는 특성에서 기존의 사회보장 체계와 분명한 단절을 긋고 있기 때문이다. ‘보편적 급여’ 형태는 이미 ‘수당’ 방식으로 서구 유럽에서 국가에 따라 다소 변형적으로 실시되어 오고 있었다. 그렇지만 최소한의 인구학적 제약을 요구하는 것과 같이 일정 정도의 범주적 수급조건은 명시되어 있었다. 따라서 어떠한 조건도 없이 시민이 아니더라도 모든 사람이 동등한 급여를 지급받는 방식으로 기초소득이 처음 제안된 것이라고 볼 수 있다.

먼저 기초소득 지지자들이 주장하는 ‘무조건성’의 의미를 짚어볼 필요가 있다. ‘무조건성’은 한 사회 성원으로서 누려야 할 최소한의 생활을 어떠한 자격제한도 두지 않고 국가가 책임지고 보장해 준다는 의미를 담고 있다. 기초소득은 노동과 복지의 선택을 강요하지 않으며, 개인이 자신의 소득을 은닉하는 불법적 행동을 하지 않아도 되고, 소득자-비소득자간의 거리감과 수급자와 비수급자간의 갈등을 회피할 수 있는 진정한 의미의 시민적 윤리를 구체화한 형태라는 것이다(Fitzpatrick, 1999: 52-53). 이러한 희망적인 메시지를 뒷받침하고 있는 무조건성의 정치철학적 배경은 한 사회 구성원이 소유하고 있는 부와 일자리는 개인의 것이 아니라 사회의 것이라는 데 있다. 부연하면 모든 재산과 자산은 사회의 것이기 때문에, 사회에서 제공하는 급여를 받는데 어느 누구도 배제되거나 소외될 수 없다는 것이다.

파리퀴스와 비스펠레르(Wispelaere)에 따르면, 기초소득의 핵심원리는 개인소유권(self-ownership) 원리, 외부자원의 사회적 소유권(social ownership of external resources) 원리, 정당한 보상(fair compensation) 원리로 구성된다. 즉 개인의 신체와 재능, 개인의 선

택권을 제외한 모든 것은 사회에서 공동으로 소유하는 것이라고 보고 있다. 이중 ‘정당한 보상’원리는 특히 시민들간의 편차를 보완하기 위해 설정된 것이다. 예를 들면, 노동능력과 의지가 있음에도 불구하고 일자리가 없어서 일을 하지 못하는 사람들에 대해서는 더 많은 노동조건 없이 정당한 보상을 해 주어야 한다는 것이다. 이것은 현대 사회에서 ‘일자리’는 개인이 노동력을 활용하기 위한 노동시장에서의 일종의 위치(position)이기 때문에, 노동시장은 누구나 정당하게 분배받을 자격이 있는 외부자원이라는 인식에서 비롯된다(Wispelaere, 1998; Widerquist, 1998). 그렇다고 해서 사회적 소유가 사적 소유를 전면 부인한 공동체적 소유를 의미하는 것은 아니다. 이들에게 있어 사회적 소유는 사회적 자원으로부터 배제되지 않을 평등권(equal right to non-exclusion)으로서 이해된다. 이처럼 개인의 사적 소유권을 인정하면서도, 개인의 노동과 의지로 획득하지 않은 수많은 자원이나 재원들은 사회적 소유로 규정지움에 따라 전술했듯이 기초소득에는 자유주의와 사회주의 이념이 혼재되어 있다.

비스펠레르는 특히 일자리 권리(job rights)를 자연권 범주에서 이해하고자 하는데, 기존의 자연권 개념이 태생적으로 주어져 있는 매우 적극적인 의미라면, 일자리 권리는 보다 복잡하고 ‘정치적인 자산권’으로 이해될 수 있는 자연권이라는 것이다. 즉 모든 사람은 사회적 부를 소유할 수 있으며, 자신의 몫을 극대화할 수 있으나¹⁰⁾ 사회적 부를 극대화하려는 과정에서 개인의 일자리 권리는 제한될 수 있으며, 제한에 대한 정당한 보상을 받을 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 그는 ‘사회적으로 통제되는 일자리 권리’를 제안하며, 다른 사람의 정당한 일자리 권리를 침해하지 않고, 사회의 생존을 위협하지 않는 한, ‘정당화된 무임승차(justified free-riding)’가 용인되는 보상구조는 타당한 것이라고 주장한다.

비스펠레르의 주장이 다소 추상적이고 당위적 차원에 머물러 있

10) 여기에서 일자리 권리는 자신의 몫을 극대화하기 위한 개인의 수단(vehicles)으로 이해되고 있다.

는 반면, 비더퀴스트(Widerquist)는 구조적이며 계급적인 시각을 담고 있다. 우선 무조건성을 ‘일하지 않는 자’에게 무조건적으로 급여를 제공하는 것으로 이해하는 방식의 오류를 지적하였다. ‘일하지 않는 자’를 ‘수급자’로 이해하고 이들이 ‘노동자’를 이용한다는 식의 해석은, 현대 산업사회에서 노동시장에 참여할 수 없거나 참여가 거부된 사람들이 고용되지 않았다는 이유로 ‘일하지 않는 자’로 규정되고 마치 ‘노동자’가 아닌 것으로 이해하는 것이기 때문에, ‘일하지 않는 자’ 곧 수급자들이 노동시장에서 노동과 여가중 여가를 선택하는 것으로 잘못 접근하는 오류를 범한다는 것이다. 비더퀴스트는 오히려 일하지 않아도 생존에 지장이 없는 자는 ‘수급자’로 표현되는 노동자가 아니라 ‘외부 자산 소유자(external assets owners)’라는 것이다. 요컨대 기초소득의 ‘무조건성’이 퍼주기식의 자원 배분이 아니라 정치적, 사회적, 역사적으로 ‘당연히 배분되어야 하는 정당한 몫’인 것이다. 사회 구성원으로서의 몫을 찾아가는 데 있어 조건을 붙인다는 것이 오히려 부당하게 된다. 그래서 비더퀴스트가 강조하는 호혜성은 ‘지금 일하지 않는 자는 앞으로도 일하지 않을 것이다(He who does not work, will not work)’라는 원리가 어느 누구에게도 강요되지 않아야 한다는 것이다.

이에 대한 반론은 ‘무조건성’ 테제가 도덕적 정당성과 실현 가능성이 없다는 것에 기반하고 있다. 성실하고, 재능이 있는(talented) 사람들의 노동의 대가(소득)가 그렇지 못한 사람들을 위해 사용되며, 이 제도에 의존하는 사람들이 오히려 생산적이며 세금을 잘 내는 사람들을 착취(exploitation)하도록 만드는, 착취를 해소하기 보다 또 다른 착취를 양산하는 부작용이 빚어질 수 있다는 것이다(White, 1997a; Van Donselaar, 1997; Van der Veen, 1998). 다시 말하면 무조건성은 사회 구성원들간의 상호 존중과 상호작용의 산물로서 발현된 것이라고 하지만, 오히려 구성원들간의 호혜성 원리를 위협할 것이라는 비판이다.

대표적으로 화이트는 호혜성 원리에 대하여 첫째, 소득 획득 자격

과 생산기여를 연계하는 것으로, 둘째, 태생적인 능력 차이를 반영하는 소득불평등을 지지하지 않으면서도, 셋째, 다양한 개인간에 기회를 평등하게 하기 위해 필요한 소득 차이를 인정하는 동등 기회의 원리라고 설명하고 있다(White, 1997a).¹¹⁾ 무조건적인 방법이 아니라 노동을 조건으로 하는 소득 보장이 바람직하다는 것이다. 이에 대해 파리퀴스는 자신의 호혜성 원리는 소통적 정의(commutative justice)에 기반한 것으로서, 화이트가 주장하는 ‘사회적 협력에 따른 경제적 혜택(economic benefits of social cooperation)을 기꺼이 받아들이는 사람’으로 조건을 두는 것이 아니라 자격이 없는 사람도 이전급여를 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다¹²⁾(Parijs, 1997: 328-330). 또한 피츠파트릭은 사회적 협력에 따른 경제적 혜택을 기꺼이 받아들인다는 것은 사회 성원이 협력적 활동에 자발적으로 동의해야 하는 것을 의미하기 때문에, 역으로 사회적 활동을 거부할 수 있다는 것도 인정해야 한다고 반론을 폈다. 이런 맥락에서 무임승차 행위들은 건강하고 자유로운 다원주의적 사회의 징표라고 볼 수 있다는 것이다(1999: 65). 피츠파트릭에 따르면 이 제도가 무임승차자를 실제로 만들 수 있는 가능성이 있다 해도, 그것은 더 많은 검토가 요구되는 것이므로 단정할 수 없는 부분이다.¹³⁾

요컨대, 기초소득 지지자들에게 있어, 무조건성은 호혜성 이론가들이 주장하는 것처럼 임금노동자를 착취하면서 어떠한 사회적 기

11) 화이트는 이것을 엄격한 호혜성 원리가 아니라 적절한 수준에서의 호혜성 원리(baseline reciprocity)라고 부른다. 이런 맥락에서 그는 오히려 보편적인 ‘기초자본수당(basic capital grant)’이나 장기실업 예방을 위한 고용보조금, 참여소득이 호혜성 원리에 더 부합한다고 주장한다(White, 1997a; 1997b).

12) Parijs는 이것을 잠재적 호혜성(probabilistic reciprocity)으로 규정한다.

13) 호혜성과 관련하여 다소 유보적인 태도를 보이는 논자들도 있다. 로쉬(Roche, 1992:184)와 그레이(Gray, 1997:44-45)는 사람들이 사회적으로 생산적이고 유용한 방식으로 활동하는지 여부를 판단할 수 있는 몇 가지 근거가 있음에도 불구하고 기초소득은 그러한 범주 역시 제거한다고 하였다.

여도 없는 사람들에게 혜택을 주는 잘못된 방식이기보다는, 자본주의 사회의 구조적인 문제인 노동시장에서의 불평등한 기회체제에서는 노동하지 못하는 사람들(노동을 할 수 없거나 하지 않는 사람들 모두)에 대하여 사회가 보상을 해 주는 것이 정당한 것이며, 사회적 효율성을 달성하는 차원에서도 바람직하다는 점에서, 포괄적이고 사회 맥락적(contextual)인 구성원들간의 상호 소통적 이해를 전제로 하는 것에 입각해 있다고 볼 수 있다.

2) 제도구성과 관련된 논쟁 : 재원조달과 제도형태

견고한 무조건적 층위(firm unconditional floor)를 보증하기 위해서는 상당한 재원이 요구된다. 재원의 부담은 어디에서 재원을 충당할 것인가와 얼마만큼의 재원을 확보할 수 있는가 혹은 확보해야 하는가의 문제이다. 이 문제는 직접적으로 ‘최소한의 생활보장’을 어떻게 사회적으로 결정할 것인가라는 분배를 둘러싼 정치논쟁과 철학적 논쟁으로 이어지게 된다. 그래서 모든 성원에게 동등한 자격을 주는 것보다 특정 대상에게 국한하여 집중적으로 지원하거나 아니면 전체 성원을 대상으로 하되 급여수준을 낮추는 등의 변형된 방식이 현실 가능하다고 제기되기도 한다. 또한 현실적으로 부딪치는 이러한 문제와 관련하여 기초소득이 장기실업과 빈곤 덫을 해결하는 유일한 대안일 수 있는 가라는 문제를 상기시키기도 한다.¹⁴⁾

우선 재원과 관련되어 살펴보자. 파리쥐스는 기초소득의 재원으로 천연자원(natural resources), 천연자원이 아닌 부(wealth), 일자리로부터 나오는 고용료(employment rents)를 상정하였고, 스테이너(Steiner, 1992)는 천연자원, 선조로부터 물려받은 유산, 개인의 능력에 부과되는 세금이 기초소득의 유일한 원천이라고 규정하였다. 이

14) 그루트와 빈(Groot and Veen, 2000)은 화이트와 유사한 시각에서, 기초소득이 임노동에 대한 책임을 약화시킨다는 논쟁을 회피하기 위해 EITC, 피용자 임금보조금 지급 등의 방식을 채택할 수도 있다고 주장하였다.

에 대하여 화이트는 개인의 내재된 능력 차이를 고려해야 한다면 외부의 기금으로는 기초소득의 실질적 규모를 달성하기 어렵다고 비판하였다(Parijs, 1997: 328-330).

기초소득의 주요한 재정적 세 원천은 이 제도가 현금급여임에도 불구하고 고용주 압박과 납세자에 대한 역차별로부터 상당히 자유로울 수 있다는 지지자들의 주장의 논거이기도 하다. 우선 천연자원은 현 세대의 노동의 결과가 아니라 자연으로부터 얻는 혜택이며, 이것은 과거 노동의 산물이기도 한 것이기 때문에 해당 사회의 성원이면 그가 노동을 하는지 여부에 관계없이 누구나 자원의 활용에 대한 권리를 가지고 있다는 것이다(Fitzpatrick, 1999). 천연자원이 아닌 축적된 부(wealth) 역시 현 세대의 살아있는 노동(living labour)으로부터 나오는 것이 아니라 기존 세대의 노동의 산물이기 때문에, 기초소득 수급자가 현재 노동하는 사람과 납세자에 대해 부채의식을 가질 필요는 없다는 것이다. 이 축적된 부 역시 사회적 자원으로써 공유되어야 한다는 것이다.

그렇지만 고용료는 기초소득 지지자들의 주장과 다르게 역차별이나 납세자 착취 문제와 관련하여 논란의 여지가 많을 수 있다. 기초소득 지지자들에 따르면 ‘고용료’라는 것은 한 노동자가 현재 받는 소득(임금)과 가장 유연한 경제하에서(이상적으로 존재하는 시장경제 하에서) 받게 되는 소득간의 차이를 의미한다. 이상적이고 유연한 경제체제와 달리, 현실 경제하에서는 자유로운 고용계약과 고용이전이 이루어지지 않기 때문에, 노동자들은 일자리를 나누려고 하지 않게 되는데 이러한 현상이 일자리를 일종의 사회적 자산으로 기능할 수밖에 없도록 만든다는 것이다.

기초소득 지지자들의 주장이 원론적으로 타당할 수 있다 하더라도 그것이 사회적으로 합의되기 위해서는 인식적인 공유가 선행되어야 하는 것이다. 일자리가 사회적 자산이라는 것에 대하여 사회적으로 공유되지 않은 상황에서 ‘고용료’라는 것은 결국 임금노동자가 부담하는 세금일 수밖에 없다. 천연자원과 사회적 부가 충분하지 않

은 사회에서 기초소득을 도입하기 위해서는 결과적으로 임금노동자가 더 많은 세금을 내야한다는 것이며, 천연자원과 사회적 부가 충분하다고 하더라도 조세체계가 고소득자나 자본가에게 유리하게 구성되어 있다면 다수의 임금노동자가 더 많은 세금을 부담할 수밖에 없는 것이다. 세 번째 재원으로 유전학적 차이에 따른 조세부담을 주장한 스테이너는 능력의 차이로 인한 사회적 불평등을 해소하기 위해서는 ‘고용료’ 방식은 아니더라도 능력 있는 사람들이 더 세금을 부담해한다고 강조하였다. 인간은 부모로부터 물려받은 유전학적, 학습적, 기타 능력의 차이로 인하여 착취와 차별을 받을 수 있는데, 문제는 우수한 유전자를 보유하고 있음에도 불구하고 표현할 능력이 부족한 사람들이 있다는 점에서, 이들이 동등한 요구를 할 수 있도록 사회적으로 기금을 제공해야 하기 때문이다.¹⁵⁾

이러한 논리에 찬성하는 입장에서 비더퀴스트는 무조건적인 보증소득이 없는 시장사회에서 노동자들은 일자리를 획득하기 위해 더 많은 경쟁을 하게 되고 따라서 임금이 하락하며, 노동조건이 더욱 악화되는 결과를 맞게된다고 하였다. 보증소득이 있을 경우 다수의 저소득 계층은 세후소득이 높게 마련이며 게다가 기초소득은 일부의 고소득자들이 우려하는 바처럼 자신의 소득에서 이전된 소득을 받은 사람들의 소득이 자신의 세후소득보다 높도록 설계되는 것은 결코 아니기 때문에 보증소득이 역차별이나 유능력자를 이용한다는 주장은 타당하지 않다는 것이다.

그렇다 하더라도 국가가 조세체계를 바꾸지 않는다면 자본가, 고소득자, 일반 임금노동자들의 조세저항으로 인해 기초소득의 보장 수준이 낮아질 수 있으므로 최소 생활은 현실적으로 큰 사회적 의미가 없게 될 수 있다. 따라서 기초소득 지지자들의 정당성 획득은 전체 사회 성원이 최소한의 사회생활이 가능하도록 사회 재분배적

15) 그의 이러한 주장의 배후에는 부모가 자녀에 대해 소유권을 행사할 수 없는 이유로 인간의 유전정보는 자연이 주는 천연자원의 일부이기 때문이라는 것이다.

으로 조세체계를 개혁 혹은 혁신하는 것을 전제한다. 아울러 기초소득이 일종의 사회적 지배담론으로 정착될 수 있도록 보장체계와 의식의 변화가 점진적이더라도 일관성 있게 나타나야 한다. 실제로 유럽 각 국에서 전개되어왔던 기초소득 논쟁은 기초소득이 하나의 제도로서 안착되기 위해서는 수많은 역사적 학습과정이 요구된다는 것을 증명한다.¹⁶⁾

경우에 따라서는 사회 전체를 재구성하는 정도의 거대한 변화가 수반되어야 함에도 불구하고, 기초소득 논자들에게 있어 ‘무조건성’은 포기할 수 없는 핵심이기 때문에 이들은 부분적인 기초소득(Partial Basic Income) 도입을 제시한다.¹⁷⁾ 일부 지지자들과 기초소득의 유의미성을 부분적으로 수용하는 반대론자들은 ‘조건성’을 전제로 하는 참여소득이나 범주적 세액공제제도와 같은 변형된 방식을 옹호한다. 수정된 기초소득 형태들을 도입할 경우 일차적인 적용 대상은 저임금, 장기실직자, 빈곤계층일 것인데 이때 빈곤 뺏과 실업 뺏의 문제, 노동동기 감소 문제가 대두된다. 이에 대하여 기초소득 지지자들은 ‘하나의 가능성’ 정도로 하향 평가하면서 오히려 기초소득이 기존의 사회보장 체계가 안고 있던 이런 문제들을 해소하는 것이라고 공언한다.

문제는 기초소득을 반대하지 않는다고 하더라도 기초소득을 정책적 혹은 정치적 의제로서 지지하는 정당, 운동단체 등의 사회세력들 역시 각 국가의 사회적 조건과 노동시장 상황 등을 고려했을 때 다

16) 이런 맥락에서 공공행정의 책무성과 효율성 담보, 이주민에 대한 규제, 적절한 선거제도 설계, 초국가적 기구의 권력구조화 등의 주제들과 지속적으로 싸워나가는 것이 중요하다(Parijs, 2000: 19).

17) Robeyns(2000)은 기초소득이 시장노동과 비시장노동을 재분배하기 위한 동기를 제공할 것이라고 생각하지 않는다고 밝히고 있다. 파리퀴스의 주장처럼 의식의 변화가 물론 중요하지만 성편향적인 현상들을 급격하게 감소시키거나 폐지하는 제도를 설계하기는 쉽지 않기 때문이다. 그래서 그는 비임금노동과 임금노동의 재분배 및 비임금노동에 대한 가치재평가가 정책적으로 현실화되는 것과 관련하여 점진적 혹은 부분적인 기초소득 방식들에 더 의미를 부여한다.

양한 제도적 변형이 등장할 수밖에 없다는 입장을 전개하는 현실적 맥락이다. 이것은 애초에 담고자 했던 무조건적인 보편적 급여로부터 매우 후퇴한 것으로써 일각에서는 기초소득이 아니라고 비판하기도 하지만(Parijs, 2000), 제도 형태와 관련하여 기초소득은 이상적이고 철학적 담론으로써 규정받는 것이 아니라 현실 정치와 정책적 실천과정에서 그 실체를 평가받아야 하는 것이다.

3) 경제적, 사회적 효율성(효과성) 논쟁

기초소득 지지자들에 따르면 기초소득은 이상적인 영역으로만 존재할 수 없는 현실적으로 매우 중요한 강점을 가지고 있는데 그것은 현재의 사회보장 체계가 안고 있는 관리체계의 비효율성 문제로부터 자유로울 수 있다는 것 때문이다. 기존의 공공부조 제도들은 수급자의 자격제한을 둠으로써 수급자격의 심사, 불법 수급자와 중복 수급자 판별, 수급자의 자격관리 등에 있어 많은 행정 비용을 투입했던 것이 사실이다. 기초소득 지지자들은 기초소득이 바로 이러한 문제를 직접적으로 해결할 수 있는 장치라는데 동의한다. 조세를 통한 무조건적 이전방식이므로, 사회성원 모두에게 동등한 자격을 부여하고, 동등하게 급여를 지급하므로 기존처럼 불법 수급자를 판별하고 수급자들이 수급조건을 지키는지 여부를 면밀히 감시할 필요가 없기 때문에 행정의 효율성이 향상될 수 있다(Parijs, 2000; Fitzpatrick, 1999; Purdy, 1994). 나아가 수급자의 낙인감(stigma) 해소에도 기여할 수 있다는 것이다. 기초소득이 행정비용의 효율성을 담보하는 데 있어 유용한 장치라는 것에 대해 특별한 이견은 제시되지 않고 있다. 조세를 활용한 이전급여의 강점은 이미 기존의 사회보장 체계에서도 입증되어 왔기 때문이다.

다른 측면에서 제기되는 효율성 논쟁은 기초소득이 노동시장 유연성을 가속화하면서도 고용수준을 높일 수 있다는 주장과 관련된다. 즉 기초소득이 급여와 임금을 연계시키면서도 고용주에게 임금

비용을 전가시키지 않아 경제적 효율성을 달성할 수 있다는 것이다 (Standing, 1992). 이것은 기초소득이 임금에 추가적으로 지급되지만 재원을 고용주가 직접 부담하는 것이 아니기 때문에, 고용주가 단시간 및 기간제 노동자와 같은 비정규 노동자나 저임금 노동자의 활용도를 높일 수 있도록 한다는 것이다. 그렇기 때문에 기존의 정규직 노동자들의 임금이 삭감되는 것은 아니며, 노동시간 감소에 따라 임금이 삭감된다 하더라도 기초소득을 통해 소득보전이 가능하다고 보는 것이다. 유연한 노동시장을 반대하지 않기 때문에 유럽의 규제적인 노동시장으로 인한 장기실직자와 청년실직자들을 위한 일자리 창출의 제약을 해소할 수 있다는 것이다. 전체 사회로 보면 일자리가 없는 것보다는 있는 것이 더 유익하므로, 일자리 창출이 노동 불안정과 그로 인한 소득상실 문제를 유발한다면 사회 성원들이 공동으로 상실 부분을 보전할 수 있도록 하면 된다는 논리이다. 이것이 빈곤, 장기실업, 높은 노동시장 진입 장벽에 따른 사회문제를 해결하는 데 지출되는 비용보다 더 효율적이라고 보는 것이다. 또한 노동과 여가에 대한 선택권을 시민권으로써 가질 수 있기 때문에, 노동의 인간화를 위한 간접적인 전략이 될 수 있으며 이를 토대로 삶의 패턴을 보다 유연하고 선택적으로 기획할 수 있고 노동력의 질적 수준을 제고하는 효과도 있다고 주장한다(Offe, 1992).

반면 반대론자들은 기초소득이 비효율적일 뿐만 아니라 경제적으로 ‘터무니없는(nonsense)’ 주장이라고 비판한다. 기초소득의 관대한 급여와 높은 한계세율은 노동동기를 감소시키고 노동시장 주변화를 유발하여 궁극적으로 노동공급에 부정적인 효과를 주기 때문이다. 또한 현실적으로 기초소득의 급여수준이 높을 수 없기 때문에 빈곤을 예방하는 데도 큰 효과가 없다는 것이다(Christensen & Loftager, 2000). 다른 측면에서 기초소득은 인적 자본의 육성을 저해하기 때문에 장기적으로 보면 비효율적인 제도라고 비판받기도 한다. 즉 노동시장 진출에 요구되는 기술과 숙련형성에 투자할 청년들의 동기를 감소시키기 때문에 장기적으로 보면 지식기반 사회의 매우 중요

한 자본재를 위협하는 형상이 된다는 것이다(Groot & Veen, 2000).

셋째, 조세체계와 다른 이전체계를 통합함으로써, 빈곤층에게 많은 것을 보장할 수 있으며(Fitzpatrick, 1999: 54) 납세자와 수급자, 임금소득자와 비임금소득자간의 실질적, 정서적 괴리감을 줄일 수 있어 사회통합 차원에서 기존보다 비용-효과적이라는 것이다. 기존의 사회복지 체계가 안고 있는 딜레마중 하나가 평등한 분배를 통한 사회적 통합이라는 복지이념이 오히려 수급자간의 계층차별화를 뚜렷하게 만들고 있다는 것이었는데, 기초소득은 거의 대부분의 사회보장 체계를 통합하면서 수급자와 비수급자를 구분하지 않고 누구나 급여를 받는 방식이므로 이러한 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 이에 대해 제기될 수 있는 반론은 중간 수준 이상의 소득자들과 임금 노동자들의 조세저항은 결코 간단하지 않은 문제이며 오히려 사회통합에 비효과적일 수 있다는 것이다. 이것은 기초소득의 제도적 형태에 절대적 영향을 끼치면서도 기초소득 제도 외부에 존재하는 많은 변수들과 연관되어 있는 정치적 영역의 문제이기도 하기 때문이다. 어쨌든 효율성 논쟁은 표준형태의 기초소득이 도입되고 정착되지 못했기 때문에 아직 검증되지 않은 가능성으로 남아 있는 영역이다.

이상의 논의들에서¹⁸⁾ 기초소득이 이념적으로든 실제 제도의 형태로든 여전히 해결되지 않은 많은 문제들을 내재하고 있음을 알 수 있다. 무조건적 보편 급여의 타당성 문제, 자원 마련 문제, 빈곤 퇴치의 문제, 노동시장에 끼치는 영향의 문제 등 하나 하나가 결코 간단하지 않은 것들이다. 그럼에도 불구하고 기초소득은 복지국가 위기 이후 신자유주의적인 조류속에서 복지의 시장지향적인 재편이 가속화되고 있을 때, 적극적인 대응방안을 찾지 못하고 있었던 좌파 연

18) 그 외에 주목할만한 비판은 기초소득이 국가에 대한 과도한 의존성을 초래하기 때문에 인간의 자율성과 자기보호 능력이라는 고귀한 가치와 미덕의 일부를 훼손시킨다는 것이다(Olesen, 1993; Christensen & Loftager, 2000에서 재인용).

구자들에게 청량제와도 같은 신선한 충격을 주었다. 특히 복지체제의 한계점들이 복지를 축소하고자 하였던 신자유주의자들과 복지의 확대 재편을 요구하였던 여성, 환경, 인종차별주의 반대론자들에 의하여 동시에 비판을 받음으로써 그 방향 모색이 더욱 요원했었기 때문이다. 비록 구체화되는 과정에서 정치적, 사회적 검증과 공론화가 필요하다고 하더라도 기초소득은 여전히 검토의 가능성이 충분한 제도라고 평가할 수 있다.

Ⅲ. 기초소득의 변형(?) : 세액공제 제도

세계 각 국에서 시행되고 있는 저임금, 빈곤계층을 위한 소득보장 제도에는 공공부조, 최저임금제, 임금보조금제도, 세액공제 제도가 있다. 기초소득은 기존의 저임금과 빈곤계층 소득보장 제도에 보다 강력한 방식의 새로운 변화를 촉구하는 것이다. 그렇기 때문에 실제로 다양한 수준에서 기초소득 형태를 논의해왔던 유럽의 국가들에서도 기존의 제도들과의 관계 정립이 이것을 도입하는 데 있어 적잖은 걸림돌이었다. 물론 기초소득을 정책적, 정치적 의제로 상정하는 데 있어 실질적인 공방은 기존 제도들과의 배열에서보다는 그 제도의 정치, 경제적인 영향력을 놓고 사회 제 주체들간의 역학관계에서 오히려 치열하게 전개되었다. 현재까지 유럽지역에서 완전한 방식의 기초소득을 도입한 국가는 없지만 오랜 기간의 공론화를 통한 사회적 인식 공유과정은 꾸준히 전개되어 왔다.

네덜란드에서는 기초소득을 도입할 경우 최저임금제를 폐지해야 하는지 여부가 초기에 논쟁이 되었다. 기초소득이 대량실업과 빈곤을 해결하기 위한 대안으로 집중적인 주목을 받으면서 최저임금제를 대체할 수 있을 것이라는 기대가 작용했기 때문이다. 노동조합, 정당, 사회단체, 국가 수준에 이르기까지 서구 유럽에서 가장 적극적으로 기초소득 논의가 이루어진 국가중 하나임에도 불구하고 ‘노동을 조건으로 하지 않는 보편적인 무조건 급여’라는 급진성 때문에 결국 노동조합과 녹색당 등의 주도 세력으로부터 거부되었다. 20년 이상 지속된 논쟁은 2000년 환급가능한 개인세액공제제도를 도입하는 데 이르게 되었다.¹⁹⁾

아일랜드는 기존의 조세체계와 이전(transfers)제도를 개혁하는 과

19) 일부에서는 이 세계개혁을 일컬어 ‘은밀하게 시행되는(implementation by stealth or implementation through the back door) 기초소득’이라고 평가한다(Groot & van der Veen, 2000; Vanderborght, 2002).

정에서 기초소득이 대두되었다. 아일랜드종교회의(CORI, Conference of Religious of Ireland)의 정의위원회에서 제출한 1986년 보고서에서는 기초소득을 세 가지 내용으로 구성하였다. i) 노인과 아동에게는 '완전' 기초소득을, 성인 경제활동 인구에게는 '부분'기초소득을 지급하며, 실업자인 성인에게는 사회보장위원회가 권고하는 최저소득 수준을 보장, ii) 기존의 차별적인 세제감면(tax reliefs) 제도 폐지, iii) 공적 지출(headage payments, community employment payments 등) 제도 폐지가 그것이다. 1997년 총선에서 CORI는 각 정당에 당선 이후 기초소득에 관한 녹서 발간을 요청하기도 하였다. CORI는 수 년 동안 예산체계를 분석하였으며 그 성과로서 1999년 세액공제 제도가 도입되었다. 물론 현재는 환급가능하지는 않지만, 다음 단계로 환급가능한 세액 공제제도를 모색하고 있다. 또한 현재는 저소득 노동자의 실질적인 소득을 보장해 주는 것이지만 향후 모든 시민들 대상으로 하는 일반적인 기초소득으로 전환하여 행정과 관리의 효율성과 서비스의 질을 향상시키려는 의지도 드러나고 있다.

독일은 실업자를 위한 무조건적 소득지원이 정치적 의제로 상정되는 것조차 어려울 정도로 사회적 반응이 부정적이었으며 오히려 소득과 고용을 연계하는(work-fare) 임금보조금 방식이 더 큰 호응을 얻었다. 기초소득이 논의된 1980년대 후반은 베를린 장벽이 무너지면서 통일비용과 일자리 부족이 심각한 사회문제로 대두되었으므로 '무조건적 급여'는 수용될 수 없었다. 거의 모든 정당들이 불분명한 입장을 취해오다가 이 시기에 점차 실용적인 입장으로 선회했기 때문이다. 1998년 선거에서 승리하기 전에 사민당과 녹색당이 작성한 보고서에서 '기초보호 제도(basic protection scheme)'가 제시되었는데 이 제도는 저소득 장기실업자와 구직자를 위한 기존의 급여체계를 단일한 급여로 통합할 것을 내용으로 하였다. 가구단위를 기본으로 하며(1인 가구 포함) 현재의 사회부조 급여수준을 약간 상회하는 총액일괄 지급방식으로 제시되었다. 궁극적으로 자산조사에 의한

공공부조 제도를 유지하면서 수입소득과 이전소득의 결합 가능성을 높이는 것을 목적으로 하였다. 그러다가 90년대 후반에 ‘독일 노동 시장과 고용의 미래에 관한 보고서’에서 시민소득이 제시되었다. 그렇지만 시민노동(시민소득을 받기 위해 하는 비임금 노동 의미)이 생산노동을 현실적으로는 대응하기 어렵다는 분위기 속에서 급여의 핵심 수급자인 장기실직자들이 과연 시민노동을 선택할 것인가가 주요 논쟁이 되었다. 게다가 부의소득세 방식은 높은 한계세율을 초래하기 때문에 결국 이 논의도 일단락 되었다. 가장 최근에 집중적인 관심을 받는 것은 임금보조금 제도이다. 그 이유는 고용 자체를 사회통합 활동으로 인식하고 있음에 따라 고용가능성을 높이는 것이 시급한 문제라고 인식하는 독일의 정서 때문인데 여기에는 독일 사회정책이 조합주의적 방식에 입각하여 임금노동 중심으로 구성되어 왔던 것도 작용하고 있다.

덴마크에서도 기초소득은 정치적 의제로서의 생명력이 길지 않았다. 그럼에도 불구하고 다른 국가들과 차별점은 특정 제도와의 관계를 놓고 논의되기 보다 복지체제의 전반적 개혁속에서 검토되었다는 것이다. 덴마크의 기존의 복지체제에 담겨 있는 형평성, 보편성 원리가 앞서 언급했던 국가들보다 기초소득의 원리와 훨씬 잘 부합되기 때문이다. 또한 위로부터 혹은 일부 학문영역에 편중되는 것이 아니라 네덜란드처럼 여러 사회 운동세력들과 정당들의 정책적 의제로서 논의되는 등 광범위한 공론화 과정이 전개되었다는 것도 특징이다. 물론 이 과정에서 덴마크의 좌파세력과 노동조합은 ‘경제적 비합리성’과 ‘일자리 창출’을 들어 기초소득을 수용하지 않는 것으로 입장을 정리하였으며 집권정부는 노동시장 유연화에 따른 장기 실업 문제를 해소하는 데 있어 북구유럽적인 노동연계복지(activation - 영미식의 workfare와 달리 노동시장 참여를 조건으로 하지만 수급자 개인의 노동능력과 의지를 최대한 지원하고 존중하여 적절한 일자리에서 노동할 수 있도록 체계적으로 보장하는 적극적 노동시장 정책의 형태라고 볼 수 있음.) 정책을 채택하게 되었다.

프랑스에서는 1998년 공공부조제도인 최저보증제도(Revenu Minimum d'Insertion)를 전면적으로 개혁하는 과정에서 기초소득에 대한 논의가 있었다. 특히 실업자 집단이 많은 관심을 보였으며 의회에서 논의되기도 하였다. 그렇지만 급여수준이 낮을 경우 빈곤 문제를 해결하지 못하며, 모든 사람에게 동일한 금액을 지급한다는 것은 무의미한 조치이며, 급여수준이 불충분하면 사회적 양극화를 초래한다는 비판이 더 힘을 얻었다. 결국 프랑스는 기초소득을 수용하기 보다, 노동동기를 고취하면서 임금소득에 대한 세제혜택을 부여하는 것으로 RMI를 개선하였다.

미국과 영국은 유럽과 달리 노동연계복지의 한 형태로서, 노동시장 유연화를 가속화하고, 저임금 노동자들의 복지 의존성을 해소하면서 실업율을 낮추기 위한 정책으로 세액 공제제도(tax credit)를 도입하여 실시하고 있다. 기초소득의 변형중 하나인 부의소득세 방식을 응용한 영미식 세액공제제도는 저임금 노동자의 소득을 보전하며 노동동기를 높이자는 취지로 도입되었던 것이어서 매우 실리적인 정책 목표에 입각해 있다. 따라서 유럽 여러 국가에서 20년 이상 지속되어 온 기초소득 논의의 철학적, 사회적 담론 형성과정의 부재하다고 할 수 있지만 그럼에도 불구하고, 제도 실행에 따른 효과는 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

전반적으로 선진국들은 경제위기와 복지국가 위기를 경험하면서 기존 제도를 개편하든, 새로운 제도를 도입하든 간에 세제방식을 강화하려고 했던 것으로 보인다. 기초소득의 긍정적 효과와 부정적 효과중 어느 쪽에 비중을 두는 가는 경제적으로 가시적 효과를 확인할 수 있는지 여부보다 해당 국가에서 빈곤과 실업문제를 해소하는데 있어 사회적 재분배와 노동시장 활성화를 위한 노동동기 강화중 어느 것을 보다 중요하게 받아들이는가에 좌우되고 있다고 볼 수 있다. 결국 기초소득을 수용할 것인가의 여부와 수용한다면 그 수위는 어느 정도 할 것인가에 대한 정책적, 정치적 판단 역시도 각 국가의 사회복지 체계의 특수성과 경제구조를 반영할 수밖에 없다.

아래의 절에서는 영국과 미국에서 실시되고 있는 세액공제 제도, 네덜란드의 세액공제제도를 검토할 것이다.

1. 근로소득세액공제(EITC), 노동하는 가족세액공제(WFTC)

미국의 근로소득세액공제제도는 소득세를 납부하는 저임금 노동자들의 노동동기를 고취시켜 빈곤덫에 빠지는 것을 방지하기 위한 목적으로 실시된 대표적인 노동연계복지(workfare) 제도로서, 납부할 소득세의 일정액을 공제해 주거나, 공제세액이 납부세액보다 많으면 그 차액을 환급(refund)해 주는 조세체계를 활용한 소득이전 제도이다. 이 제도의 적용대상은 일정소득 이하의 저소득자중 최소 6개월 이상 거주자들 중에서, 소득세를 납부하는 25세에서 65세자중 피부양자가 아니거나 19세 이하의 자녀가 있는 저임금 노동자 가족이다. 관계조사(Relation Test)를 통해 납세자와 피부양 자녀의 관계를 확인하게 되어 있으며, 아동은 19세 미만을 표준으로 하지만 학생일 경우 24세 미만이며 장애인은 연령제한을 두고 있지 않다. 거주지조사(Residency Test)를 통해 아동이 납세자의 피부양자이면서 적어도 6개월 이상(위탁아동은 1년) 동거하였는지를 확인하도록 하고 있다.

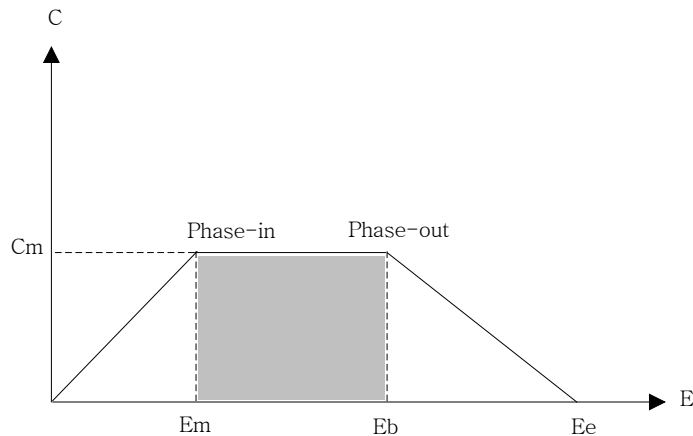
다른 조건을 충족하더라도 1년 소득이 <표 3>에 제시된 소득보다 적어야 EITC의 적용대상이 될 수 있다. 적용대상이 된다 하더라도 소득에 따라 공제율이 차등적용 되는데 정해진 공제대상 소득구간

<표 3> EITC 적용 소득기준 (2002년 기준)

(단위 : \$)

	개인소득	배우자 합산 소득
자녀 무	11,060	12,060
자녀 1인	29,201	30,201
자녀 2인 이상	33,178	34,178

내에 있는 대상자에게는 최대 약 40%의 공제율이 적용되고 있으며 공제구간 탈락 소득범주(Phase out)에 대해서는 이보다 낮은 공제율을 적용하도록 하고 있다. 소득으로 포함되는 항목으로는 임금(wages), 월급(salary), 서비스봉사료, 노조파업급여(Union strike benefits), 은퇴전에 받은 장기장애급여, 자영업자의 순수입 등 과세 가능한 소득이 해당된다. 투자소득, 부양비, 연금급여는 제외되는 것을 원칙으로 하지만 투자소득의 경우 일정금액(\$2,550, 2002년 기준)을 초과하지 않는다면 소득공제를 요구할 수 있다(IRS homepage). 기혼자의 경우 배우자 일방이 신청한다 하더라도 두 사람의 소득을 모두 합하여 수입소득으로 계산하도록 하고 있으며, 사회보장 번호를 제시하도록 하고 있다(Griffith, 1997).



출처: Hoffman & Seidman, 1990, p.9.

[그림 5] EITC 단순 모형

이 제도의 시초는 1975년 세액공제법(Tax Credit Act)이었다. 당시에는 저임금 노동자의 사회보장세(Social Security payroll tax)²⁰⁾

20) 사회보장세는 임금에 비례해서 기여하는 것이나 일반 조세와 달리 조

를 상쇄하기 위해 소규모의 임시조치로 시행되었으나 1978년 Revenue Act에 의해 상시적으로 되었다(Hoffman & Seidman, 1990). 세 차례에 걸친 과감한 공제율 확대조치가 단행되었으며 1997년 클린턴 정부에서 특히 빈곤감소 효과와 소득불평등 완화 효과가 높은 것으로 평가되었다. 또한 기존의 저소득층 지원 제도들인 TANF, Medicaid, SSI, Food Stamps, Low-income housing의 급여규모와 자격기준에 영향을 주지 않는다는 특징이 있다. 즉 이 급여를 받아도 다른 급여가 감소되지 않는다는 것이다.

이 제도는 노동시장에 참여하고 있는 저임금 노동자의 실소득을 보장한다는 점에서 대단히 유의미한 제도로써 평가되고 있다. 그렇지만 공제대상 소득구간을 넘어서는 소득자의 경우 한계세율이 높기 때문에 노동동기 감소 효과를 유발할 수 있고, 부부소득을 합산할 경우 구간탈락자들이 많아진다는 점과, 홍보가 부족하여 제도의 존재 자체를 인지하지 못하는 잠재적 대상자들이 많아 제도에 대한 비순응(noncompliance)이 높게 나타났다는 평가에 부딪치면서 새로운 변화를 모색하고 있다(Beer, 2000; 남찬섭·윤정향, 2001, Cromling & Loverud, 2002).

미국의 EITC와 유사한 영국의 제도가 노동가족세액공제제도(Working Families Tax Credits)이다. 이 제도는 기존의 가족공제(Family Credit) 제도를 대체한 것으로써 국세청에서 직접 관리하며 신청자와 그 배우자에게 정기적으로 직접 지급하는 급여이다.

WFTC 수급자격은 16세 이하의(학생신분은 19세까지 가능) 자녀가 있는 부부이거나 한부모가족이면서 주당 최소 16시간 이상(부부 둘 다 혹은 둘 중 하나)의 일을 해야 한다. 영국 시민이거나 영국에서 일할 자격이 있는 사람으로써 수입²¹⁾이 8,000 파운드보다 적은 사람이어야 한다. 이때 소득세 면제소득은 3000 파운드이다.

세감면이나 기본공제 없이 소득기준 \$100부터 사회보장세를 내도록 되어 있어 불만이 상당히 높았다.

21) 사업자산, 문중(집안)소유의 재산은 제외한다.

<표 4> WFTC 공제내역

(단위 : £)

공제 내용	공제 대상	공제액
기본공제	1인 독신가구	62.50
30시간 공제	주당 30시간 이상 일할 경우	11.65
자녀공제	0 ~ 15세	26.45
	16 ~ 18세	27.20
장애성인 추가공제	-	16.25
장애아동공제	-	35.50
장애아동 추가공제	-	46.75

WFTC도 다른 급여와 병급으로 지급될 수 있는데 배우자나 본인이 강제모성급여(Statutory Maternity Pay)나 모성수당(Maternity Allowance)을 받고 있는 동안 WFTC를 신청할 수 있다. 그리고 배우자나 본인이 장애생활수당(Disability Living Allowance)을 받는다면 성인기본공제에 추가적으로 장애공제의 자격도 된다. 본인이 과부수당(Widowed Mother's Allowance)이나 사별한 한부모수당(Widowed Parent's Allowance)을 받는다면 수당의 15파운드가 소득에서 계산되지 않게 된다. WFTC는 26주 동안 정기적으로 지급된다.²²⁾

WFTC는 EITC와 마찬가지로 저임금 노동자가족과 그 자녀를 위해 직접적으로 소득을 지원하는 정책이므로 이들을 빈곤선으로부터 끌어올리면서 동시에 노동의욕을 고취시키는 효과를 가지고 있다. 그렇지만 두 제도 모두 높은 한계세율로 인하여²³⁾ 경계선의 소득을

22) 장애인세액공제(Disabled Person's Tax Credit)와 함께 2003년 4월을 기점으로 노동세액공제(Working Tax Credit)와 아동세액공제(Child Tax Credit)로 대체될 것이다.

23) 영국의 WFTC의 한 납세자는 69.4%의 한계세율이 적용되는데, 이것은 최고 소득계층의 40%의 한계세율보다 높다(Atkinson, 2002).

버는 대상자들의 경우 긍정적인 소득효과를 기대하기 어렵다. 또한 노동시장에 참여하고 있는 노동자의 노동동기 향상과 생활안정 지원을 목적으로 하기 때문에 비노동 빈곤계층을 위한 급여는 아닌 것이다. 절대적 빈곤율은 하락할 수 있겠지만 상대적 빈곤율의 하락은 매우 미미할 것으로 보이며 한 연구자는 EITC에 의해 절대적 빈곤율이 하락하는 것도 이 제도의 독자적 영향이라기보다는 경제성장과 밀접하게 연관되어 있기 때문이라고 평가하기도 한다(Beer, 2000).

미국에서 이러한 방식의 제도가 도입될 수 있었던 것은 조세부담율이 낮고, 사회보장 급여가 충분하지 않으며, 최저임금 수준도 낮고 개인 소득세율이 잘 관리되기 때문이다(김형기, 2000). 반면 영국은 미국보다 조세부담율도 높고 훨씬 더 보편적인 사회보장 체계를 갖추고 있으며 개인별 과세체계가 강하다. 양국의 제도적 특성이 상이함에도 불구하고 유사한 소득세액공제제도가 도입된 것은 유연한 노동시장의 기능을 확대하려는 전략이 저임금, 빈곤계층의 문제를 개인의 결함으로 규정해왔던 인식과 조용했기 때문이다. 영국과 미국은 빈곤문제를 특히 개인의 게으름, 나태, 결핍 등이 원인이 되어 발생한 것으로 규정해왔으므로 빈곤대책은 열등처우의 원칙이 적용되어 왔다. 노동시장의 급격한 변동은 열등처우의 원칙에 입각하여 단순하게 급여를 제공하는 것보다 이들을 노동시장에 직접 참여하도록 유인하고 강제하는 것이 더 효율적이도록 한 것이다.

기초소득이 EITC나 WFTC와 다른 점은 자산 및 소득조사를 하지 않으며, 수급대상이 제한되어 있지 않고, 납세능력이 없어도 급여를 받을 수 있으며, 더 많이 노동할 것을 강요받지 않는다는 것이다. 또한 저임금 일자리에 종사하는 노동자라 하더라도 자신의 노동시간을 줄이고 여가를 선택하는데 따른 부담이 덜어질 수 있도록 한다는 것에 있다.

2. 네덜란드의 일반세액공제 제도

네덜란드는 비자산(소득)조사에 의한 아동급여와 학생수당(가족수당), 비기여 기초연금이라는 일반조세에 의한 포괄적인 복지체계를 운영해왔다. 여기에 중앙정부와 지방정부가 재정과 관리운동을 분담하는 사회부조 제도가 있다. 가족수당은 자녀의 연령에 따라 차등 지급되는데 2002년 기준으로 5세 미만 56.29 Euro, 6세~11세 68.35 Euro, 12~17세 80.42 Euro를 지급하고 있다. 기초연금으로 불리는 연금제도의 1층은 65세 이상의 모든 시민에게 1인당 월 869 Euro(2002년 기준)를 지급한다. 사회부조는 1996년 기존의 실업부조 제도를 통합하여 최저보증소득제도로 확대되었다. 실업부조보다는 완화되었지만 노동을 요구하는 보충급여 방식으로써 독신, 한부모, 커플에 따라 차등지급 된다(Vanderborght, 2002)²⁴).

1999년에는 재경부(Ministry of Finance)에서 보편적인 방식의 대폭적인 세제개혁안을 마련하여 2000년 2월 하원을, 2001년에 상원을 통과시켰다. 네덜란드 정부의 세제개혁의 목적은 ① 고용기회 촉진, 경제구조와 국제경쟁력 강화 ② 노동자의 과세부담 경감 ③ 지속적인 경제발전 조성 ④ 균형적이고 공정한 부담체계 구축 ⑤ 공제항목(deductions) 개정을 통한 과세기반 확대 강화 ⑥ 자유와 경제적 독립 촉진 ⑦ 조세체계의 단순화이다(Ministry of Finance, 2001; 2002).

개인세액공제 제도는 이러한 세제개혁의 일부분으로써 기존의 저소득자들을 위한 일반 소득공제(general tax exemption) 제도를 대체 하면서, 노동자의 소득에 부과하는 세율을 인하하여 노동동기를 향상시키는 목적을 담고 있다. 기존의 조세감면 제도는 모든 납세자들에게 과세소득의 일부에 대해 세액을 감면해 주는 방식으로서, 피부양자의 소득에 대해서는 한계세율이 매우 높게 적용되는 문제를 내재하고 있었으며, 결과적으로 부유한 가구에 유리했다(Vanderborght,

24) 참고로 네덜란드의 2002년 최저임금은 월 1,207 Euro이다.

2002). 개인세액공제로 대체되면서 줄어든 조세수입은 부가가치세와 환경세의 부담을 높임으로써 보완하도록 구성되었다.

새롭게 개혁된 세제가 기존 세제와 특히 변별력을 갖는 것은 Box System의 도입, 투자수익세 도입, 세제의 구간세율 감소, 소득 공제 제도의 변경, 소득공제(Tax allowance)를 부담세액의 환수(levy rebate) 즉 세액공제로 대체, 개인단위의 조세체계 구축이다. 몇 가지 특징적인 것을 보면 Box System이 새로이 도입되었다는 것인데 기존 소득세 체계와 다른 점은 후자가 한 개의 과세가능한 소득을 기반으로 한다면 전자는 한 해에 개인이 벌어들이는 모든 수입(임금, 월급, 사회보장급여, 이자수입, 임대수입 등)에 과세를 부과하여 세제의 재원을 확대하였다는 것이다. 따라서 과세소득은 하나가 아니라 세 개의 Box로 구분되며, 하나의 Box는 그 자체에 규정되는 세율을 따르도록 되어 있다. 또한 Box system의 세율이 기존과세 체계의 구간별 세율보다 낮게 책정되어 있어 노동자의 과세부담을 완화하였다.

두 번째의 특징은 공제조건과 공제액 선정기준이 단순해졌다는

<표 5> 과세체계의 변화

기존의 과세소득과 세율체계		현재의 과세소득과 세율체계	
소득공제(Tax allowance) : 3,900E		세액공제(Tax credit) : 1,647E	
소득	·1층 구간(bracket) - 3,900E~21,350E : 37% ·2층 구간 - 21,350E~46,957E : 50% ·3층 구간 - 46,957E ~ : 60%	Box 1	노동 및 가계소득 ·누진율 : 최고 52% ·15,331E : 32.35% ·+ 12,516E : 37.85% ·+ 19,898E : 42% ·+ 이상 : 52%
-		Box 2	실질(사업) 이자소득 정율 : 25%
-		Box 3	저축 및 투자소득 정율 : 30%
부가가치세 : 17.5%		부가가치세 : 19%	

주: 'E' = Euro.

출처: Groot & van der Veen(2000b); Ministry of Finance(2001; 2002)에서 재구성.

것이다. 제한조건을 완화했다는 것은 공제대상이 그만큼 보편화되었다는 것을 의미한다. 특히 주목할 것은 ‘일반세액공제’인데 이 급어는 기초소득의 이념에 상당한 수준에까지 근접했다고 볼 수 있다. 최소한 부분기초소득의 형태는 갖추었다고 봐도 별다른 무리는 없을 것으로 보인다. 65세라는 연령기준과 사후이전이라는 특성을 제외하면, 모든 네덜란드 거주 납세자들과 소득이 없는 납세자의 파트너가²⁵⁾ 소득, 연령, 장애, 자산 등과 무관하게 동등한 연간 공제를 받도록 하였기 때문이다.

세 번째로 주목할 것은 전술하였듯이 개인단위의 과세체제로 전환하였기 때문에, 소득이 있는 자는 누구든지 세금을 납부하는 동시에 동등하게 공제혜택을 받을 수 있게 되었다. 이것은 개인 특히 여성의 노동시장 참여 유인책으로 기능을 함으로써 궁극적으로 이들의 경제적 독립을 강화시킬 수 있도록 한다는 강점이 있다. 공통의 소득항목과 공제항목이 있는 경우 부부나 파트너 당사자는 어떤 쪽의 어떤 소득에 과세할 지를 선택할 수 있으며 모든 소득과 수당을 당사자간에 구분할 수도 있게 보장하고 있다. 변화된 세액 공제제도는 <표 6>과 같다.

세제개혁의 효과와 영향력을 평가하기에는 매우 이르다. 그렇지만 다른 국가와 달리 네덜란드에서 이와 같은 보편적이고 노동시장 참여를 촉구하는 세제개혁이 가능했던 것은 전제가 있었기 때문이다. 우선 네덜란드는 유럽내 소국으로써 개방경제국가이며, 교통의 요지이다. 게다가 전체 산업에서 서비스산업 비중이 월등하게 높고, 노동시장 유연성도 매우 높다는 특성을 지닌다. 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 노동비용이 높지 않도록 해야 하며 또한 장기실업자나 비경제활동 인구에게는 비정규직 일자리라 하더라도 적극적으로 참여할 수 있도록 동기부여를 해야 한다. 유연보장(flexicurity)의 기능을 수행하는 데 있어, 네덜란드는 세제방식을 이용했던 것이다. 이

25) 개인 은행계좌로 직접 받을 수 있다.

<표 6> 세액공제 제도

공제종류	대상 및 조건	공제수준
일반세액공제	모든 거주 납세자(납세자의 파트너가 소득이 없다 해도 공제대상이 됨)	65세 미만 : 연간 1,647 Euro 65세 이상 : 연간 737 Euro
고용공제	임금노동자와 자영자 소득의 총량, 연령에 따라 차등	57세 미만 : 최대 949 Euro 57, 58, 59세 : 최대 1,119 Euro 60, 61세 : 최대 1,289 Euro 62, 63, 64세 : 최대 1,460 Euro 65세 이상 : 654 Euro
청년장애인 개인공제	청년장애인 모두	500 Euro
아동공제	12세미만의 자녀가 있고 연소득이 일정 수준 이하인 가족	65세 미만 : 40 Euro 65세 이상 : 19 Euro
추가아동공제	아동공제 유자격자중, 본인과 파트너(배우자)의 소득합계가 28,096 Euro를 초과하지 않는 가족	65세 미만 : 341 Euro 65세 이상 : 154 Euro
종합 (combination) 세액공제	가구외적 수입을 획득했거나 자영업자 개인 수당의 자격이 있는 자	65세 미만 : 190 Euro 65세 이상 : 86 Euro
한부모공제	27세 이하 아동 외의 어떤 사람과도 한 가구에서 살면 안되며, 자녀중 적어도 1인에 대해서 당해 6개월 동안 상당한 단계로까지 보살피야 함.	65세 미만 : 1,301 Euro 65세 이상 : 582 Euro
추가한부모 공제	한부모 공제 유자격자중, 가구외적 소득을 벌어야 하며 가장 어린 자녀의 연령이 당해 12살 미만이 어야 함.	65세 미만 : 최대 1,301 Euro 65세 이상 : 최대 582 Euro
고령자공제	해당 과세연도의 12월 31일에 65세 이상인자중 과세연도의 소득총량(Box 1 + 2 + 3)이 28,563 Euro를 초과하지 않음.	289 Euro
추가고령자 공제	고령자공제 유자격자중 독신노령 연금을 받는 자	256 Euro
사회투자공제	사회투자를 위한 box 3 소득의 면제 자격에 해당되는 자	면제액의 1.3% 공제
벤처자본 투자공제	벤처자본 투자를 위한 box 3 소득의 면제 자격에 해당되는 자	면제액의 1.3% 공제
신규진입자 공제 (entrant's credit)	납세자가 복지급여 수급자(소득지원, 장애관련 급여)이거나 보조금을 받는 노동을 수행하거나 혹은 보조금을 받지 않는 노동에 막 진출할 경우	3년 이상 : 2,269 Euro · 첫 해 : 1,361 Euro · 2년과 3년째 : 각 454 Euro

출처: Ministry of Finance(2001; 2002)에서 구성.

것이 가능했던 것은 인구학적 조건외에는 다른 조건들이 부과되지 않는 기초연금, 아동수당과 같은 조세제도를 이용한 복지급여가 이미 존재했었기 때문이다(Vanderborght, 2002). 또한 사회보장 정책과 노동시장 정책이 오래 전부터 긴밀한 연계구조를 가져왔기 때문에 제도개혁에 대한 저항감이 크지 않아서이다.

두 번째로는 네덜란드의 조합주의적 정책형성 및 결정과정이 수십 년 동안 학습되고 누적되어 왔기 때문에 급진적 제도라 하더라도 사회적 공론화가 충분히 일어날 수 있다는 것에 기인한다(Visser & Hemerijck, 1997). 이것은 정책결정 과정에서 사회성원 상호간에 신뢰구축이 하나의 문화로서 성숙되어 왔기 때문이다.

이상에서 영국과 미국, 네덜란드의 세액공제 제도를 대략적으로 살펴보았다. 전자는 잔여적이고 표적적이지만 후자는 보편적이며 평등적이다. 그렇지만 노동시장 참여가 제도 도입의 중요한 목적이 되었다는 점에서는 공통적이다. 영국과 미국은 저임금, 빈곤계층의 소득보장을 위한 조건으로써, 네덜란드는 사회성원의 더 많은 노동시장 참여를 촉구하기 위해서였다. 간략한 검토를 통해 알 수 있는 것은 노동과 복지의 분리는 점차적으로 그 의미가 상실되어 가고 있다는 것이다. 아울러 사회성원들의 노동시장 참여를 촉구하는 데 있어 반드시 조건부적인 급여 방식을 채택할 필요는 없으며, 공공부조와 같은 방식을 고수할 필요도 없다는 것이다.

IV. 기초소득과 한국의 저임금·빈곤계층 생활보장

기초소득에 관한 논의들은 주로 유럽을 중심으로 전개되었는데 그것이 가능했던 이유는 유럽의 복지제도의 특성 때문이다. 이미 유럽의 국가들은 가족수당, 아동수당과 같은 보편적 급여를 실시해왔으므로, 보편적 급여에 대한 사회적 경험과 학습이 선행되어 있었기 때문에 기초소득과 같은 급진적인 제도에 대해서도 제도의 정당성과 현실 가능성을 구체적으로 논의할 수 있었다. 반면, 한국은 보편적 급여가 실시된 예가 없었다고 해도 과언이 아니다. 그나마 보편적 급여방식을 고려해 볼 수 있는 제도로서 경로연금²⁶⁾과 아동보육료가 있으나 아직까지도 저소득층만이 수급할 수 있도록 자격제한을 두고 있다. 따라서 기초소득은 한국 사회에서 재원, 대상, 전달방식 등과 관련하여 하나의 제도적 구성으로 보면 매우 새로운 것이므로 낯설게 다가올 수밖에 없다. 그렇기 때문에 적용 가능성을 언급하는 것은 대단히 무모하고 전혀 의미가 없는 시도일 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 기초소득이 한국 사회에 시사하는 바는 분명하게 있다고 보며, 이런 맥락에서 한국사회의 빈곤층과 저임금 계층을 위한 사회보장 체계의 변화에 하나의 방향성을 제시하

26) 노인복지법 시행령 15조에서는 경로연금 대상자의 소득기준과 재산기준을 다음과 같이 규정한다.

① 소득기준 : 본인 및 그 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자 포함)와 부양의무자(기초생활보장법에 의한 부양의무자)의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 도시근로자가구의 1인당 월평균 소득액의 100분의 65이하일 것. ② 재산기준 : 본인 및 부양의무자의 가구(기초생활보장법 시행령 제2조의 규정에 의한 개별가구를 말함)별 재산을 합산한 금액이 기초생활보장법에 의한 수급권자 선정 기준중 가구규모 3~4인 가구의 재산기준의 100분의 140에 본인 및 부양의무자의 가구수를 곱한 금액 이하일 것.

기 위한 목적으로 그 가능성을 검토하고자 한다. 이하에서는 한국사회의 빈곤층과 저임금 계층을 위한 대표적인 국가책임 보장체계의 문제점부터 살펴보기로 한다.

1. 한국의 저임금·빈곤계층을 위한 공적 보장 체계

저임금·빈곤계층을 위한 사회보장 체계를 살펴보기 위해서는 각각이 정책 대상으로 어떻게 범주화되고 있는지 이해해야 한다. 저임금계층과 빈곤계층을 규정할 수 있는 객관화된 지표가 존재하는 것이 아니므로 대부분의 국가에서는 국제적으로 통용되는 기준과 각국의 경제적, 사회적 상황을 반영하여 계량화가 가능할 수 있는 일정한 기준을 만들어 활용하고 있다. 저임금 계층의 경우, 대부분의 국가에서는 노동자의 평균임금의 일정 비율로서 접근하고 있는 실정이다. 이에 따라 최저임금 이하의 임금을 받는 노동자는 절대적 저임금 노동자가 되며 현재 우리나라는 이 기준을 활용하고 있다.²⁷⁾ 한편 빈곤계층은 한 국가에서 빈곤선으로 규정하는 기준 이하의 생활을 유지하는 대상을 지칭하는 것으로서 우리나라에서는 절대적 개념에 입각하여 기초생활보장수급자와 차상위계층을 일컫는 것으로 이해되고 있다.²⁸⁾ 상대적 빈곤은 사회 구성원의 평균적 생활수준보다 낮아 상대적인 박탈감을 느끼는 상태를 의미하는데, 역시 관련 지표로 합의된 것이 아직 없는 상태이다. OECD는 상대적 빈곤선으로 중위가구소득의 40, 50, 60%로, EU는 평균 가구소득의 40, 50,

27) 권혜자는 전체 노동자의 정액급여의 50% 미만을 상대적 저임금으로 규정하였다. 노동부의 「매월노동통계조사」에 의하면 상용근로자 5인 이상 사업체의 2002년 3/4분기의 전산업의 임금총액은 1,393,752원이고 이 기준에 따르면 상대적 저임금 수준은 696,876원이다. 이 금액 역시 절대적 저임금에 가까울만큼 낮지만 2003년 최저임금 수준이 51만원 정도로 결정되는 등 매우 낮기 때문에 최저임금 상승의 현실성을 반영해야 할 필요성 때문이라고 제시하였다.

28) 우리나라는 전물량방식(계측연도)과 물가상승률(비계측연도)을 이용하여 최저생계비를 측정한다.

60%로 잡고 있다. 세계은행(World Bank)은 개발도상국에 대해서는 평균 가구소득의 1/3, 선진국은 평균 가구소득의 1/2로 잡고 있다 (김미곤, 1997).

<표 7> 우리나라의 빈곤율 추계연구 비교

연도			1997				1998				1999	2000
자료	대상	연구자	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	1/4
가계 지출 자료	도시 전 가구	보사연	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6	-	-	-
		통계청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0	-	-	-
		IBRD	7.0	9.2	8.9	9.5	17.0	21.2	23.9	-	-	-
		류정순	18.0				18.0				19.8	-
	근로자 가구	보사연	7.8	8.6	8.6	7.6	14.2	16.4	20.3	-	-	-
		통계청	6.8	7.9	8.2	7.5	13.5	15.5	19.4	-	-	-
소비 지출	도시 전 가구	류정순	25.8				24.6				25.7	-
소득 자료	근로자 가구	보사연	3.5	3.1	2.4	3.0	6.9	7.2	7.8	-	-	-
		통계청	3.3	2.8	2.3	3.0	6.2	6.6	7.1	-	-	-
		KDI	-	4.5	3.6	4.2	9.4	10.2	10.8	-	-	-
		문형표	3.0				6.4	7.1	7.5	6.2	6.9	-
		김미곤	6.5	5.4	4.6	5.3	9.9	10.7	11.9	11.5	11.5	8.6
도시가계+ 가구소비	전 가구	박찬용 외	-				-				-	9.42

출처: 보건복지부-국민기초생활보장제도 평가단, 『국민기초생활보장제도의 개선방안』, 2001, p.14.

박찬용 외(2002), 『소득분배와 빈곤동향 및 변화요인 분석』, 한국보건사회연구원.

1) 기초생활보장 제도의 문제점

대표적인 빈곤층 보호 제도인 기초생활보장 제도는 2000년 실시된 이후 순차적으로 적용대상과 급여수준이 확대되어 왔다. 애초의 취지는 경제위기 이후 급격하게 늘어난 실업자와 빈곤계층을 기존의 생활보호사업으로는 보호할 수 없다는 인식에 기반하여, 좀 더

포괄적이면서 사회적 안전망으로써 기능할 수 있는 제도를 마련하는 것이었다. 그러나 시행된 지 2년여가 경과된 지금까지도 적용 대상과 수준을 현실적으로 확대해야 한다는 요구들에서 짐작할 수 있듯이, 기초생활보장은 애초의 취지를 달성하기에는 재원과 인력, 행정절차에서 많은 한계에 직면하고 있다. 뿐만 아니라 제도의 주요 원리인 국가의 최저생활 보장 원리와 노동동기 향상을 통한 자립지원 원리가 상호 구속적으로 맞물려 기능함에 따라 노동유능력자에 대한 관리와 통제의 비중이 강화되었다. 기초생활보장 제도 외에 저소득층 지원제도로는 영유아보육법에 의한 저소득층 보육료감면제, 장애연금, 경로연금, 조세제도에 의한 소득세 면제와 공제, 그 외 특정대상자(국가유공자, 탈북주민 등)에 대한 지원, 만 5세아 무상보육, 만 5세 이하 장애아동 무상보육 등이 있다. 제도들은 다양하지만 실제로 빈곤계층과 저소득계층이 체감할 수 있는 정도의 생활보장은 이루어지지 않는다.

한국보건사회연구원의 조사에 의하면 의사와 변호사를 포함한 자영업자, 일용직 노동자 및 실업자의 소득을 0으로 처리한 소득자료를 기준으로 최저생계비 이하의 빈곤인구를 370 만명으로 추정하였다(류정순, 2002). 한편 보건복지부의 2001년 기준에 의하면 기초생활보장 수급자는 71만가구의 약 150만명 정도에 이르고 있다. 전국 기준의 빈곤규모를 정확하게 계측할 수 없다 하더라도 두 자료를 통하여 국가로부터 보호받지 못하는 빈곤층이 보호받는 대상보다 더 많다는 것이 확인된다.

기초생활보장 대상자와 차상위계층을 중심으로 일부 저소득계층에게만 집중되는 보호제도는 적용대상으로 선정되지 못하고 있는 그 외 빈곤계층을 배제시킨다. 문제는 이들이 현재의 수급자들보다 상대적으로 양호한 생활을 한다고 평가할 수 있는 객관적 기준이 없을 뿐만 아니라 빈곤인구 내부에서의 상대적 격차는 전체 사회성원의 생활수준과 비교한다면 유의미한 변별력을 얻지 못하기 때문에, 수급자로 포괄되지 못하는 그 외 빈곤계층도 여전히 수급자 못

지 않게, 대부분은 수급자보다 결과적으로 더 빈곤해 질 수 있다는 것이 간과된다는 것에 있다.

<표 8> 가구규모별 최저생계비(월)

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	
2000	소득기준	32만원	54만원	74만원	93만원	106만원	120만원
	재산기준	2,900만원		3,200만원		3,600만원	
2001	소득기준	33만원	55만원	76만원	96만원	109만원	123만원
	재산기준	3,100만원		3,400만원		3,800만원	
2002	소득기준	35만원	57만원	79만원	99만원	113만원	127만원
	재산기준	3,300만원		3,600만원		4,000만원	
2003	소득기준	36만원	59만원	81만원	102만원	116만원	130만원
2003년	소득인정액 기준 적용						

주: 1) 천 단위에서 반올림한 금액임.

2) 7인 이상 가구는 2003년부터 1인 증가시 148,834원씩 증가.

출처: 보건복지부, 2000. 8; 2000. 12; 2002.; 2003.

빈곤층의 절대 다수를 배제시키는 문제외에도 기초생활보장 제도가 제도에 포섭되어 있는 수급자들의 최저 생활을 충분히 보장하고 있는가에 대하여 제도 내부적으로 자세히 검토해 볼 필요가 있다.

먼저, 국가가 최소한의 생활을 보장한다고 하기에는 적용수준이 포괄적이지 못하다. 시행 1년을 거치면서 지속적으로 비판되어 왔던 가구원의 특성과 지역적 편차가 반영되지 않은 최저생계비 책정은 2년이 경과한 지금도 제대로 개선되지 않고 있어 빈곤계층의 복합적인 욕구를 반영하기 어렵게 되어 있다. 이와 관련하여 특히 많이 언급되었던 것이 교육급여와 주거급여, 의료급여이다. 교육급여의 변화된 내용은 2002년에 중학교 신입생 부교재비 27,000원이 추가되는 정도이다. 주거급여의 가장 큰 문제는 지역별 주택비용의 격차가 반영되지 못했다는 점과 지원수준이 비현실적으로 낮게 책정되어

있어 저소득 계층의 주택비용 부담을 거의 완화시키지 못하며, 쾌적하고 안전한 주거환경 보장이 어렵다는 점이였다.

<표 9> 2001년, 2002년도 교육급여, 주거급여

구분	2001년	2002년
교육 급여	·중,고등학생 : 입학금, 수업료, 교과서대금	·중,고등학생 : 입학금, 수업료, 교과서대금 ·중학교신입생: 부교재비 27,000원 (연 1회)
주거 급여	·1~2인 23,000. ·3~4인 37,000. ·5~6인 51,000	·1~2인 28,000. 3~4인 40,000. ·5~6인 53,000 ·자가가구 등은 현금 70%, 현물 30%.

출처: 보건복지부(2002), 『국민기초생활보장사업 안내』.

그러나 2002년도의 개선된 내용은 이처럼 근본적인 문제는 고려되지 않고, 급여 수준을 소폭 인상시킨 정도에 그쳤다. 2002년도 최저주거비는 4인 가족을 기준으로 192,005원인데 여기서 주거급여로 책정된 40,000원을 제외한 152,005원은 생계급여에 포함되어 있는 것이다. 그런데 쪽방의 한 달 월세가 15만원 정도이고, 영구임대아파트의 임대료와 관리비를 합한 금액이 15만원 정도임을 고려할 때, 생계급여(4인 가족 최대 87만원)에서 15만원을 뺀 금액으로 최저생활을 하라는 것은 매우 가혹한 급여수준이다(허선, 2002). 뿐만 아니라 자가 가구에 우선적으로 지급되는 현물급여인 주택수선 비용(30%)은 상식적으로 생각했을 때에도 비인간적인 기준이다. 수선을 위해 예시된 기준들은 사회 구성원이 쾌적한 환경에서 생활하는 데 필요한 주거기준에 입각하여 구성되었기 보다, ‘도저히 생활할 수 없는 주거시설’에서 벗어날 수 있는 기준을 정해 놓고 이것마저 배점을 주도록 하여 최종적으로 지방생활보장위원회가 수선의 우선순위를 결정하도록 하고 있다.

<표 10> 주거현물급여 우선 순위와 주택점검표 배점 예시

우선 순위	내 용	점수
구조안전	기초, 토대, 기둥 또는 들보의 노후, 부패, 파손 또는 변형이 심해 붕괴의 위험이 있다. 손으로 만졌을 때 벽이 쉽게 부서진다.	80
	지붕누수로 천장이 내려앉았다. 벽의 균열이 심하다. 기둥이 기울어졌다.	75
	지붕누수의 흔적이 보이고 벽에 약간의 균열이 있다. 기둥이 기울어졌다.	40
화재위험	전기배선이 많이 노출되어 있으며 콘센트 덮개가 없고 주위에 누수흔적이나 곰팡이가 많이 있다. 가스관이 집안으로 많이 들어와 있다.	30
	전개배선이 노출되어 있으며 콘센트 주위에 누수흔적이 있다. 벽이나 장판이 연소우려가 있다.	25
건강관련	난방시설과 급수시설이 없다. 전용화장실이 없다. 전용부엌이 없다.	25
	난방시설과 급수, 배수시설이 불량하며 재래식 화장실을 사용한다.	20
	문과 창문의 상태가 불량하다. 채광, 환기가 불량하며 습기가 심하다.	15
노인, 장애인 관련	문턱이 높아 거동이 불편하고 화장실과 욕실이 미끄럽다.	15
	욕실이 필요하지만 목욕시설이 없다. 싱크대 등을 개조할 필요가 있다.	10
생활편의 및 미관	도배, 장판 상태가 매우 불량하다.	10
	도배, 장판의 상태가 약간 불량하고 샴시가 없다.	5

출처: 보건복지부(2002), 『국민기초생활보장 사업 안내』.

의료급여는 의료급여법에 의거하여 실시되는 의료욕구 보장으로 특히 기초생활보장 수급자들에게 절실한 급여종 하나이다. 많이 지적되었던 1종과 2종의 구분폐지 문제는 여전히 개선되지 않고 있다. 의료급여 범위의 제한과 법정비급여, 임의비급여 역시 건강보험 가입자와 마찬가지로 수급자에게도 적용되고 있어 의료비는 본인부담금을 높여 생계비를 압박하는 주요 원인이 되고 있다(허선, 2002).

결국 최저 생활보장에 매우 중요한 교육, 주택, 의료급여가 현실화 되지 못함에 따라 적용수준 측면에서는 도저히 최저생활을 유지할 수 없도록 되어 있다.

다음으로, 적용대상 선정과 관련하여 살펴보기로 한다. 가구경제와 가족친밀감에 상당한 영향을 끼치는 부분으로서 부양가족에 대한 확인절차 및 부양비 부담 문제를 지적할 수 있다. 수급대상자 선정은 가족구조와 기능의 변화라는 시대적 흐름과 배치되면서 사회적으로도 심각한 문제를 야기했을 만큼 논란이 많았던 것이다. 기초생활보장 제도에서 강제하고 있는 부양자에 대한 과도한 의무부여는 빈곤 문제의 국가책임보다 가족 책임을 우선하는 것이어서 ‘권리’로서 국가로부터 최저생활을 보장받도록 한다는 법의 목적을 적잖이 퇴색시켰다. 2002년부터는 출가한 딸에 대한 비합리적인 조치²⁹⁾에 관하여 부분적으로 조건을 개선하였으나 ‘수급자 부양은 1차적으로 가족이 책임져야 한다’는 기본 전제는 변화하지 않았다. 오히려 부양능력 유무를 판별하는 기준이 세부적으로 더 추가되어 훨씬 복잡해졌다.

빈곤층 선정에 있어 이와 같은 기준은 복잡하고 엄격해진 관리체계를 유지하는데 필요한 관리비용의 증대를 낳고 결과적으로 행정체계의 비효율성을 양산한다. 게다가 수급권자 가족에게 부양의무를 계속적으로 책임지우려고 하는 도덕적 명분도 뚜렷하지 않다. 이미 사회 전체적으로 가족구조와 기능이 급격하게 변화하면서 여성의 경제활동 참가율도 높아지고, 노인의 사회적 부양에 대한 인식이 확산됨에 따라 이를 지원하는 정책들이 논의되고 있는 상황에서 빈곤계층에게만 가족책임을 강제하는 것은 계층에 따른 차별적인 정책 기조를 만들고 있는 것으로 평가될 수밖에 없는 것이다. 부모부양이

29) 기존에는 출가한 딸의 집에 거주하는 친정부모가 수급자가 되기 위해서는 출가한 딸과 사위가 근로능력이 없거나 친정부모가 중증 장애인 또는 만성, 희귀질환자인 경우로만 국한시켰으나 2002년에 이 단서가 삭제되었다.

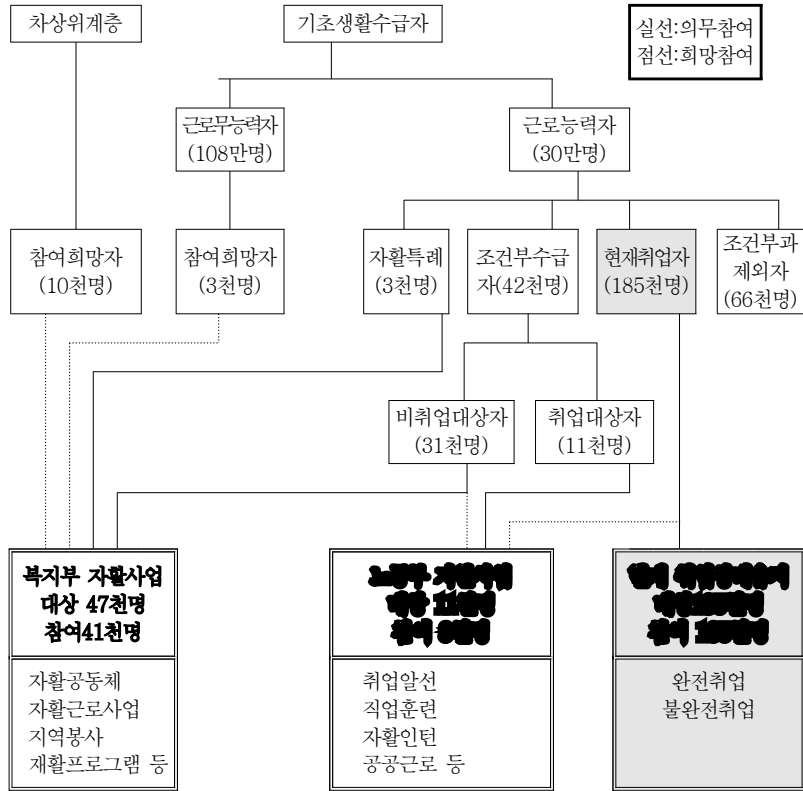
‘효’라는 유교사상에 입각하여 당연한 가족적 의무라고 한다면, 사회적으로 충분한 경제적 여유가 있으면서도 자신의 부모를 보살피지 않는 사람들과 경제적 여유가 있다고 해서, 금전적으로만 지원하고 정서적으로 방임하는 부양 의무자들에 대해서도 국가에서 강제적인 규제들을 취해야 하는 것이다.

부양의무는 이제 각 개인이 책임질 문제가 아니라 전체 사회가 공동으로 맡아야 하는 것이므로 이 조항은 폐지되어야 한다고 지속적으로 제기되어 왔던 것이다. 실제로 복지부와 국민기초생활보장제도 평가단의 조사에 따르면 부양의무자 기준이 타당하지 않을 뿐 아니라 전담공무원들은 부양의무자 조사의 약 60%가 부정확하다고 응답하였다(복지부 & 국민기초생활보장제도평가단, 2001).

끝으로, 기초생활보장 제도는 실업률 하락과 노동시장 활성화 및 노동능력자들의 빈곤예방 등의 목적으로 노동연계복지(workfare)로서의 기능을 수행하고자 했었는데 이것 역시 기초생활보장 제도가 안고 있는 구조적 한계중 하나이다. 도입시기부터 논란이 많았던 ‘조건부생계급여’는 조건부 수급자로 선정된 자에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 방식이다. 이 급여는 조건을 이행하지 않을 경우 급여의 일부 또는 전부를 정지하는 매우 강력한 통제적 급여이다.

[그림 6]에서 제시된 바와 같이 기초생활보장수급자중 현재 종업원으로 고용되어 노동시장에 참여하고 있는 노동자는 약 18만 5천명 정도이다. 이들중에는 법정 최저임금의 적용대상자들도 있으나 실제로 최저임금을 받고 있는지 여부를 파악하기는 어렵다. 게다가 몇 명이 최저임금 적용대상자들인지, 최저임금 수급자의 가구 구성분포는 어떠 한지도 객관적 자료로써 제시되어 있지 않다.

복지부 자활사업 대상자 47천명과 노동부 자활사업 대상자 11천명도 노동시장에 참여하고 있지만 일반 사업장에 취업하고 있는 임금노동자들과는 다른 요건과 관리를 받고 있다. 즉 이들이 일하는 자활사업장(자활공동체와 업그레이트형 자활근로) 역시 고용보험과



출처: 김승오(2002), “자활지원사업에 대한 평가”, p.2.에서 재인용.

[그림 6] 기초생활보장 자활사업 추진현황(2002. 8 기준)

산재보험 가입 대상 사업장에 해당되지만, 최저임금 준수 여부, 이에 대한 정부 차원의 관리, 감독이 이루어지는 것은 아니다. 그리고 자활사업 참여 수급자들이 최저임금을 받는지 여부도 공식적인 자료로 확보할 수 없을 뿐만 아니라 현실적으로도 자활의 형태와 사업형태, 수급자들의 노동참여 일수 등에 따라 최저임금 해당에 편차가 나타난다.

예를 들면 시장경쟁력이 중요한 선정기준이 되는 업그레이드형자활근로(도시락사업단, 청소사업단 등)의 경우 수급자가 20일 동안

출근하면 최저임금(2003년 기준)을 받을 수 있다. 그렇지만 하루라도 결근을 하면, 월차수당과 1주 주차수당, 1일 급여가 제외되기 때문에 최저임금을 받지 못하게 되어 있다.

예시) 업그레이트형 자활근로	
시장형 : 급여 - 23,000(1일급여) × 20일(한달 출근일수) = 460,000원	
주휴수당 - 18,000 × 4 = 72,000원	
월차수당 - 18,000 × 1 = 18,000원.	합계 : 550,000원
공익형 : 급여 - 20,000(1일급여) × 20일(한달 출근일수) = 400,000원	
주휴수당 - 13,000 × 4 = 52,000원	
월차수당 - 13,000 × 1 = 13,000원.	합계 : 465,000원

이런 상황에서 실제로 조건부 수급자들에 대한 조사에 의하면, 자활사업 참여가 실질적인 소득 증가로 연장되지 못하기 때문에(복지부 외, 2001), 조건부 수급자들은 되도록 조건을 회피하려는 동기를 보이게 되는 것이다. 이들중 특히 취업대상자로 분류된 사람들은 노동부의 자활사업에 참여하게 되는데 [그림 6]에서 제시된 바와 같이 대상자중 실질적으로 참여하는 경우는 매우 적다. 결과적으로 근로유인 효과는 매우 낮게 나타나고 있다는 것이 일반적인 평가이다(복지부 외, 2001; 홍경준, 2002; 류정순, 2002; 김수현 외, 2002).³⁰⁾

차상위계층(가구소득이 최저생계비의 120% 미만인 자)에 위치하는 사람들 역시 자활사업 참여대상자중 하나인데 이들의 노동동기와 노동의욕을 유지, 강화시켜줄 수 있는 방안 역시 아직 미흡하다. 노동시장에 잘 참여하는 지에 대한 관리, 감독을 하는 수준이 아니라 실질적으로 생활이 보장될 수 있는 방향으로의 지원이 필요한 것이다.

결과적으로 기초생활보장제도는 사회 성원 특히 빈곤계층의 최소

30) 이외에도 수급자들의 근로소득에 대한 일정비율의 소득공제를 통해 근로유인 효과를 높이려는 근로소득공제조항이 있으나 공제비율이 매우 낮아 실효를 거두기 어렵다. 그리고 전면 시행도 2003년으로 연기되었다.

한의 생활 보장이 불가능한 구조적 한계를 가지고 있다. 그 한계는 빈곤계층을 통제 관리하기 위한 공공부조 제도로서의 속성에서 비롯되는 것으로서 자본주의 사회가 요구하는 열등처우의 원칙과 가족책임의 원칙에 매우 충실하기 때문이다. ‘조건에 적합한 대상자만을 지원하는’ 방식으로 구성되어 있으면서도 까다로운 조건을 통과한 수급자에게 돌아가는 급여수준은 매우 낮다는 점에서, 또한 빈곤층의 상당 부분을 국가의 보호로부터 배제시키고 있다는 점에서 그러하다.

이런 점에서 기초소득(Basic Income)의 가장 본질적인 원리중 하나인 ‘무조건성 원리’는 그 현실성 여부를 논외로 한다 하더라도 최소한의 생활을 보장하면서 사회적 안전망으로서 기능하는 데 있어, 중요한 것이 무엇인지를 상기시켜 주기에 충분하다.

2) 최저임금제도의 문제점

2002년 9월 최저임금은 월 환산액 514,150원(시급, 2275원)으로 확정, 고시되었다.³¹⁾ 최저임금과 관련된 논의는 무수히 많지만 본 연구에서는 최저임금의 결정기준과 기준금액을 살펴봄으로써 저임금 노동자의 최저생활 보장 장치로서의 최저임금의 한계에 주목한다.

우리나라의 최저임금은 1971년의 「ILO조약 제131호」에 입각하여 최저임금 결정기준으로 i) 근로자의 일반적 임금수준, 생계비, 사회보장급부 및 다른 사회집단의 상대적인 생활수준을 고려에 넣은 근로자 및 그 가족의 욕구 ii) 경제발전의 필요조건, 생산성수준과 높은 고용수준을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요소를 고려하도록 하고 있다. 구체적으로 법 제4조 제1항의 규정을 보면, 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 세 가지를 열거하고 있다.

근로자의 생계비와 관련하여 실제로는 ‘최저임금이 임금의 최저수

31) 최저임금은 지난 해 대비 8.3%를 인상되었다.

준을 보장하는 것이지, 한 가정의 생활비를 임금으로 충족시키려고 하는 제도는 아니므로 최저임금법상 연소근로자 구분의 기준인 18세 정도의 단신근로자의 생계비 수준이 1차적인 고려 대상'(최저임금위원회, 2002)이다. <표 11>에서 제시된 바와 같이 2003년 8월까지 적용될 18세 단신의 최저생계비는 56만원이며, 동시기에 적용될 최저임금은 이보다 적은 51만원이다. 최저임금이 노동자의 생계비뿐만 아니라 가구특성의 차이를 반영하지 않음을 분명히 한 것이다.

<표 11> 최저임금위원회 생계비 산출(2002. 9. 1. ~ 2003. 8. 31)

구 분	18세 단신	29세 단신
산출기준일	2001.10	2001.10
생계비	561,661	892,682
- 소비지출	515,200	803,506
- 비소비지출	46,462	89,176
인상률 (전년도 생계비)	8.2 (519,306)	12.4 (794,166)

출처: 최저임금위원회(2002), 한국노총(2002), 정책자료.

상속받은(을) 유산이 많거나 혹은 그 외의 이유로 물적 자원이 풍부한 극히 일부의 노동자를 제외하면 거의 모든 노동자는 자신의 노동의 대가로 획득한 임금을 통해 생활비를 충당해야 한다. 그러한 노동력의 대가가 생활 욕구를 충족시키지 못하고 더구나 최저 생활도 보장하기 어렵다면 국가가 책임지고 보전, 관리, 감독해야 하는 것이다. 그렇지 않다면 국가개입에 의한 강제적인 임금 하한선 규정은 별로 의미가 없는 방식이다.

더구나 계속적으로 지적되어왔던 것은 기준으로 채택하고 있는 18세 단신근로자가 전체 노동자에서 차지하는 비중이 매우 낮아 기준의 현실성이 없다는 것이다. 아래 <표 12>를 보면 19세 미만 단신 노동자는 전체 노동자 수의 1.2%인 68천명 정도에 불과하다. 또한 최저임금이 연령이나 결혼유무와 반드시 일치되는 것이 아니므

로 표준생계비를 측정하는 데 있어 ‘미혼 단신’, ‘18세’ 기준은 노동자의 최저임금을 대표하는 데 부적절하다.

<표 12> 연령별, 임금계층별 노동자 수

구 분	전체	19세 이하	20-24세	25-29세	30-39세	40-49세	50-54세	55-59세	60세 이상	
노동자수	5,598,885	68,042	610,118	1,089,001	1,887,848	1,257,488	331,637	197,185	157,566	
구성비	100.0	1.2	10.9	19.5	33.7	22.5	5.9	3.5	2.8	
14,920 원미만	노동자 수	92,183	4,566	17,789	9,147	15,895	20,936	9,805	8,095	5,950
	구성비	5.0	19.3	9.9	17.2	22.7	10.6	22.7	8.8	6.5

주: 5인 이상 사업장 기준

출처: 노동부, 『2001년 임금실태분석보고서』, 한국노총(2002) 정책자료.

‘유사근로자의 임금’도 최저임금 수준을 결정하는데 있어 중요한 기준이다. 유사근로자의 임금이란 같은 산업에서 동일한 종류 또는 유사한 종류의 업무에 종사하는 근로자의 임금수준을 말하는 것으로 다른 기준보다 덜 추상적이고 직접적인 비교가 가능하다는 점에서 결정기준의 하나로 사용되고 있다(최저임금위원회, 2002). 그렇지만 유사근로자라는 기준 자체가 이미 최저임금의 국가 책임성이 상실된 측면을 내재하고 있다. 매년 실시되는 조사에서 유사 근로자간의 임금 차이는 별로 의미가 없으며, 초기에는 큰 격차를 보인다고 가정해도 결국 시간이 지나면 비슷한 임금으로 수렴될 수밖에 없기 때문에 최저임금의 절대적 부족분에 대해서는 논란의 여지가 없게 된다. 즉 국가에서 최저임금의 절대액을 고시하기 전에 이미 시장에서 최저임금의 상한선이 상당한 정도로 결정되게 만드는 기준인 것이다. 무엇보다도 한 사회의 성원으로서 살아가는 데 요구되는 최소한의 생활욕구의 구체적인 내용과 항목들이 오히려 부차적으로 밀려나고 있다는 것에 있다. 세 번째 기준은 ‘노동생산성’이다. 노동생산성은 최저임금의 현실화가 기업의 경제활동을 위축시키고 고용을

감소시켜 장기적으로 실업을 양산한다는 논리로 귀결되도록 하는데 매우 큰 영향력을 행사한다.

이처럼 최저임금 결정 기준에서 나타나는 명백한 제약은 최저임금제가 저임금 노동자의 최저생활 보장을 위한 공적 장치로서의 기능보다 기업의 경제활동을 저해하지 않기 위한 최대한의 노동비용 상승 억제장치로서의 기능을 수행하기 때문이다. 적용업종이 1인 이상 전산업으로 확대된 2000년부터 변화를 보면 최저임금은 상용노동자중에서 2.9%(215,000명)의 노동자에게만 적용되고 있다. 비상용 노동자를 포함하면 수혜 대상자는 전체 노동자의 6.4%(849,000명) 수준으로 나타나고 있다. 이 수치는 최저임금수준이 낮게 책정되어 있음을 의미한다. 2001년 기준으로 법정 최저 임금 476,400원은 전체 노동자의 정액임금 기준의 37.8%이며 상여금을 포함한 월평균 임금 기준으로 보면 27.1%에 불과하다(권혜자, 2002).

<표 13> 최저임금제 적용사업장 및 수혜근로자

(단위 : 천명, %)

구 분	적용업종	적용대상근로자	수혜근로자	영향률
2000. 9. ~ 2000. 11. 23.	5인이상 전산업	5,367	98	1.8
2000. 11. 24 ~ 2001. 8. 31.	1인이상 전산업	6,692	141	2.1
2001. 9. ~ 2002. 8.	1인이상 전산업	7,152	201	2.8
2002. 9. ~ 2003. 8.	1인이상 전산업	상용: 7,421 전체: 13,216	상용: 215 전체: 849	상용: 2.9 전체: 6.4

주: 1) 영향률 = 수혜근로자 ÷ 적용대상근로자수 × 100.

2) 2002. 8.까지는 노동부기준 상용근로자 수치임.

출처: 한국노동연구원, 『매월노동동향』, 2002. 12.

<표 14>는 상대적 저임금을 2001년도 연평균 정액급여 49.5% (612,000원) 미만으로 보았을 때, 저임금 규모를 추정한 것이다. 전체 노동자중 260만명이 저임금을 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

단순한 수치만을 살펴본다면 최저임금의 수혜 대상자인 약 85만

<표 14> 고용형태별 상대적 저임금노동자의 규모

(단위: %, 천명)

	총임금 610,200원 미만			시간당 임금 2,700원 미만		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
<전체>						
상용	3.2	1.2	8.6	3.1	2.1	5.6
임시	26.7	14.2	37.3	21.7	15.6	26.8
일고	53.6	33.7	72.7	35.5	22.3	48.3
전체평균	19.7(2,608)	9.1(716)	35.4(1,892)	14.9(1,968)	8.4(664)	24.4(1,304)

출처: 통계청(2001), 『경제활동인구조사 부가조사 원자료』, 8월. 권혜자(2002), 25p. 인용.

명은 빈곤에 처해 있다고 볼 수 있다. 우선 18세 단신 노동자의 생계비가 56만원으로 책정되어 있는데 최저임금은 그보다 적기 때문이다. 또한 기초생활보장 제도의 1인 단신가구의 최저생계비 36만원(2003년 기준) 보다는 높지만, 실제 최저임금을 받는 노동자중 1인 단신가구를 제외하고 2인 이상 가구부터는 소득기준으로만 분류했을 때, 대부분은 기초생활보장 제도의 수급권자가 될 수 있기 때문이다.³²⁾

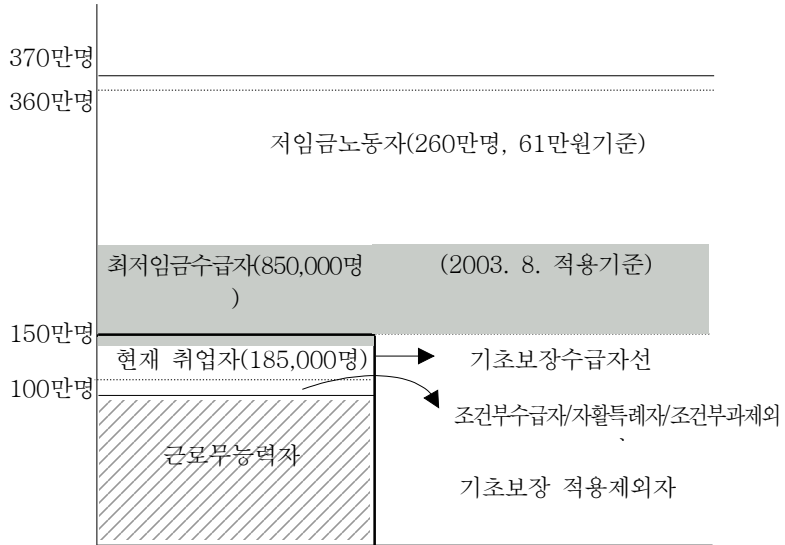
3) 기초생활보장제도와 최저임금제도 : 근본적 변화의 제기

저임금, 빈곤계층의 분포는 아래 [그림 7]에서와 같이 나타날 수 있다. 기초생활보장제도와 최저임금제도의 적용대상을 기준으로 대략적인 규모를 살펴본 것인데 상대적 저임금 노동자 대다수가 국가의 실질적인 보호로부터 배제되어 있는 상태이다. 그나마 기초생활보장 대상자들은 의료·교육·주거급여 등의 보호와 저소득층을 위한 사회복지 서비스를 받을 수 있지만, 다른 저임금 노동자들은 사회보험에 입각한 보장을 받을 수 있을 뿐 그 외의 국가적 보호는

32) 기초생활보장 제도의 2인 가구 최저생계비는 59만원으로 최저임금보다 약간 상회하는 수준으로 규정되어 있기 때문이다. 그러나 이것은 현실적으로 정확하게 포착하기 어렵다.

받기 어려운 실정이다.

이러한 이유는 일반적으로 노동시장 정책에서는 최저임금 이하의 임금노동자들의 생활욕구는 사회적 보호 차원에서 해결해야 한다는 논리가 작동하며, 다른 한편으로 기초생활보장 제도에서는 최저임금 노동자를 포함한 노동빈민들은 최대한 자립하도록 하여 국가로부터의 보호를 적게 받도록 하겠다는 논리가 작동하기 때문이다. 즉 저임금, 빈곤계층 노동자의 곤궁한 생활여건은 변함 없음에도 불구하고 노동시장 정책과 빈곤정책이 상호 조정되지 못하고 각각의 정책적 논리에 따라 대상자가 판별되고 있기 때문이다.



[그림 7] 저임금빈곤계층의 규모

자본주의 시장경제는 임금 노동을 개인 생존의 유일한 덕목이자 수단으로 간주한다. 국가가 저임금, 빈곤계층 노동자의 탈상품화에 기여하고자 한다면, 노동능력 여부와 관계없이 노동자의 시장임금과 무관하게 이들의 생활을 보장해야 하는 마지막 안전망으로서의 기능을 수행해야 할 것이다. 최저임금 수준의 노동이 대체로 산업안전

이 미비하며, 노동조건이 열악하고, 고용이 매우 불안정하기 때문에 기초생활보장 수급자들이 일자리로 선호하지 않는 상황에서는 더욱 그러하다. 노동시장과 사회적 보호의 정책적 연계를 찾고자 하는 최근의 흐름속에서, 기초생활보장 제도는 단순히 노동시장으로부터 배제되거나 배제될 수 있는 노동자들에 대한 지원에 그치는 것이 아니라 노동시장의 기능을 지원할 수 있고, 새로운 비임금 노동 영역을 창출함으로써 노동의 영역을 활성화하고, 노동시장의 비인간적 요소에 대해 사회적 보호 차원에서 규제력을 획득할 수 있는 준거로서 작동할 수 있어야 하는 것이다. 이런 맥락에서 현재의 기초생활보장 제도와 최저임금제는 저임금, 빈곤 계층의 생활 욕구를 충족시키기에는 매우 미흡하다.

단기적으로 보면, 많은 연구자들에 의해 제기되었듯이 기초생활보장 제도의 적용대상을 대폭 확대하는 방안을 모색할 수 있다. 이를 위해서는 수급자에 대한 자격심사를 완화해야 하며 상대적 빈곤을 기준으로 최저생계비를 새롭게 계측해야 할 것이다. 이것을 최저임금과 기초생활보장에 공통적으로 적용할 수 있는 최저생계비의 준거로 채택하면서 최저임금의 결정방식을 노동자 친화적 관점에서 재규정함으로써 최저임금 수준을 현실화하는 방안을 모색해야 할 것이다.

그렇지만 이처럼 급여와 임금수준을 조정하는 것으로 저임금, 빈곤 노동자의 생활 욕구가 해소되지는 않는다. 더구나 임금과 사용주의 노동비용 문제는 장기적으로도 쉽게 풀리지 않는 것이다. 그렇다고 해서 이들 노동자들의 생활 욕구를 방치할 수는 없기 때문에 노동자들의 실질적인 생활 욕구중 매우 중요한 부분에 대한 제도적 변화를 모색해야 한다. 이런 측면에서 최근 일부 연구자들에게서 기초생활 보장 제도의 구조를 변형시킬 필요성에 대한 견해가 제시되고 있다. 기초생활보장 제도의 문제점에 대한 인식은 대동소이하지만 해결방법은 매우 상이하다.

우선 허선(2002)은 기초보장의 확대 재편 및 타 보장체계와의 연

계를 주장하는 입장이다. 생계급여를 제외한 나머지 교육, 주택급여를 의료급여처럼 별도의 법 제정을 통해 관리하면서 급여간, 보장체계간 기준의 통일성과 보장수준의 단계적 차별화를 시도하자는 것이다. 기초보장의 적용대상을 확대하고 이들의 실질적인 최저생활보장이 가능하도록 하는 것이 근본적인 방향이지만 현재의 행정체계 및 예산 제약에 따른 한계를 전제로 하였을 때, 구체적으로 기초보장 수급자를 1단계 그룹, 적용심사에서 탈락한 방치된 수급권자를 2단계 그룹, 차상위 계층을 3단계 그룹으로 차등화 한 뒤, 각각에 대해 급여의 차등을 두며 특히 단계가 상승할수록 현물급여를 지급하는 것에 중점을 두고 있다.

이러한 대안은 보험중심의 보호방식이 주류인 우리나라에서 기초생활보장제도의 내실을 기해 절대적 빈곤층, 차상위계층을 포함한 일부 저소득층도 현물급여를 받을 수 있도록 함으로서 실질적인 최저생활을 국가가 더욱 책임질 수 있도록 구축해야 한다는 점에서 유의미하다. 그렇지만 이러한 대안을 제시하기 위해서는 공공부조로서의 기초보장 제도가 안고 있는 근본적인 한계인 ‘까다로운 조건부 보호체계’를 극복해야만 하는 것이다. 그렇지 않고 단계를 설정할 경우, 단계별 수급자간의 복잡한 적용 대상자 선정 문제, 각 구간을 탈락했을 경우 급여하락에 따른 불만 등으로 인해 기초생활보장에서 나타나고 있는 빈곤 덩의 문제와 새로운 불법 혹은 부정수급의 문제를 배제할 수 없다. 그렇다면 이를 관리하기 위한 행정비용 역시 증가될 수밖에 없다. 이것은 기초생활보장 제도의 현실적 한계로 제시되고 있는 문제를 다시금 유발하는 것이다.

두 번째의 지적으로 영유아보육제도와 장애인복지 서비스 등의 보장체계간의 연계는 고려하고 있지만 노동시장 제도와의 연계는 고려되지 못하고 있다는 것을 들 수 있다. 기초생활보장 제도의 확대가 절대적 빈곤계층 특히 노동능력이 없는 사람을 주요 대상으로 하지 않는다는 점에서 노동시장 제도와의 연계는 필수적이다. 사회적 안전망으로서의 위상을 세우고자 한다면 사회 전체적으로 보았

을 때, 저임금 노동자층과 절대적 빈곤선에 머물러 있는 노동빈민에 대한 노동시장 정책과의 연계를 빼놓아서는 안되는 것이다.

다음으로 김수현 외(2002)는 기초생활보장제도가 자활사업을 담보할만한 그릇이 아니라는 점에서 기초생활보장 제도의 정책목표를 분명히 할 필요가 있다고 주장하고 있다. 그 이유는 대상자가 저소득실직자, 저소득취업자, 근로유능력자, 근로무능력자를 동시에 모두 포괄하고 있기 때문에 복잡한 정책목표와 체계가 요구되며 결국 이것은 제도의 과부하로 나타난다는 것이다.³³⁾

이에 따라 제시된 대안은 기초생활보장 제도를 두 개의 형태로 분리, 재정비하는 것이다. 자활지원사업을 범주적 공공부조(실업부조) 형태로 도입하고, 기초생활보장 제도를 최후의 안전망으로서 일반적 공공부조로 제한하자는 것이다. 구체적으로 기초생활보장 급여를 다원화, 다층화하고, 수급자와 차상위계층 기준을 근로유능력자와 근로무능력자 기준과 교차하여 11개 집단으로 엄격하게 구분하고, 각 집단별로 목표와 내용을 차별화하자는 것이다.

1안과 2안의 공통점은 현물급여를 강화하고, 지금처럼 기초생활보장에서 통합하여 일괄적으로 지급하는 급여들을 분리하자는 것이다. 이것은 현재 기초생활보장 제도의 급여방식이 '전부 아니면 전부(all or nothing)'의 성격으로 수급자가 되면 여러 형태의 혜택을 받지만, 수급자로 선정되지 못하면 급여혜택을 거의 받지 못하는 구조이기 때문이다. 다른 점은 2안이 기초생활보장 제도를 확대하는 것이 아니라 노동시장 정책과 연계될 수 있도록 부조제도를 도입하여 노동유능력자와 노동무능력자에 대한 보호방식을 이원화하자는 것이다. 이것은 새로운 일자리 창출과 노동동기를 고취시키는 목표를 좀 더 분명히 하여 빈곤탈출의 가시적인 효과를 거두자는 것이다.

기초생활보장 제도의 대안에 대한 대표적인 두 입장은 제도의 어

33) 류정순(2002) 역시 기초생활보장과 자활보호를 분리하자는 입장을 전개하고 있다.

면 부분에 초점을 두고 있는가에 따라 차이가 난다. 공공부조가 빈곤층의 최저생활을 보장하는 제도라는 점에서는 동일하지만 전자는 노동무능력자에게 초점을 맞추면서 적용대상을 확대하여 차상위계층의 생활을 보장해야 한다는 입장인 반면, 후자는 차상위계층을 포함한 노동유능력자에게 초점을 맞추고 있다. 후자의 입장은 노동무능력자에 대한 보호는 어떤 사회에서든 이루어지고 있다는 것을(잘 되든 못되든) 전제하고 있다. 그래서 노동능력자이면서 빈곤한 소위 노동빈민에 대한 보호가 긴급하다는 판단을 하는 것이다.

결국 두 입장은 기초생활보장제도는 노동무능력자 중심의 절대적 빈곤계층을 보호하기 위한 제도라는 것에는 접근을 같이하고 있다. 다시 말해, 현재의 기초생활보장 제도는 모두의 사회 안전망으로서 기능하기에는 한계가 있다는 것이다. 사회 성원은 누구나 적절한 수준의 보호를 요구한다. 그렇기 때문에 위험이 발생했을 때나 예방차원에서 어떤 사회 계층이든 관계없이 적절한 방어장치가 되어줄 수 있는 안전망이 필요하다. 새롭게 제시된 1안과 2안은 모두 기존의 체계 못지 않은 엄격한 조건부과와 자산(소득)조사를 요구하고 있다. 공공부조의 근본적인 한계를 지적하면서도 그 방식을 반복적으로 답습하는 한계를 지니고 있는 것이다. 자산(소득)조사와 관련하여 장기적으로 보면 사회 모든 성원이 소득과 자산에 대하여 투명한 조사를 받음으로서 평등한 소득 분배가 이루어질 수 있는 원칙을 만드는 것은 매우 바람직한 방향이라 보여진다. 그런 점에서 빈곤계층에 국한하는 자산조사는 결코 바람직하지 않다. 또한 노동유능력자와 노동무능력자에 대한 관별 자체가 정말 현실가능한 것인가 하는 점에서 의문을 제기하지 않을 수 없다. 장애인이나 노인에게 노동능력이 없다고 말할 수 없듯이, 신체 건강한 사람이 일을 하지 않는 것에 대해 비난만 할 수 있는 것도 아니다. 비난받을 사람도 있고, 비난해서는 안될 사람도 있는 것이다. 이 모든 것을 철저히 가려내어 그들에게 필요한 노동형태와 방법을 알려준다는 것은 엄청난 관리, 통제 비용을 요구할 것이며 과연 현실 가능한가의

문제도 제기될 수 있는 것이다.

본 연구는 1안과 2안과는 다소 다른 시각에서 기초생활보장 제도가 사회적 안전망으로서 자리매김 할 수 있는 방안을 검토할 것이다.

2. 기초소득의 도입 방향

기초소득의 이념적 순수성을 훼손하지 않는다는 시각에서는 우선, 기존의 사회보험 방식, 조세방식(자산조사 있는)을 대체하는 무조건적인 이전방식을 생각해 볼 수 있다. 즉 새로운 형태의 재원을 통해 노동을 조건으로 하지 않으며 보편적 급여형태로서의 새로운 복지 체제를 구축하는 것이다. 이럴 경우, 기존의 사회보장 체계는 전면적으로 재설계되어야 할 것이다. 다른 한편으로 많은 유럽국가에서 실시하고 있거나 검토중인 방식으로서 빈곤계층과 저임금 노동자를 위한 소득지원 방식이 있다. 이러한 방식의 제도들은 대개 노동을 조건으로 하는 범주적 급여로서 공공부조를 보완하는 성격으로 제시되거나 노동을 사회적 기여활동으로까지 확장하면서 자산조사를 하지 않는 방식과 세액공제 형태로 전국민에게 일정한 소득을 보장하는 방식이 있다(<표 15> 참조).

본 연구에서 접근하고자 하는 것은 단기적으로 기존 사회보장 체

<표 15> 빈곤계층을 위한 공공부조의 변화 경향

자격기준	① 근로무능력자 우선	② 임금노동 확대 (근로유능력자 확대)	③ 비임금노동 확대 (사회적 활동 확대)	④ 노동여부 무관
자산조사 유	조건적 복지 (conditional welfare)	근로연계복지 (workfare)	-	-
자산조사 무	-	-	참여소득 (participation income)	기초소득 (basic income)
대상영역	-	① 포함	①, ② 포함	①, ②, ③ 포함

계의 근간을 흔들지 않으면서 저임금, 빈곤계층 노동자들의 생활욕구를 실질적으로 향상시키기 위한 방식이다. 장기적으로는 노동시장의 구조적 변화에 대처할 수 있는 새로운 형태의 사회복지 체계를 구축하기 위한 토대를 마련하기 위한 것이기도 하다.

1) 도입의 형태

수당제도를 경험해 보지 않은 우리에게 기초소득의 전면적인 도입은 사회보장 체계의 근간을 흔드는 것이다. 제도가 아무리 유의미하다고 하더라도 이것은 사회 전체적으로 상당한 혼란을 초래하게 마련이다. 더구나 건강보험의 재정통합, 사회보험의 관리운영 체계 통합 논의와 같이 기존 제도를 변화시키는 것으로도 많은 충돌과 혼란을 빚었던 것에 비춰 보았을 때, 새로운 재원을 통해 전면적으로 기존 제도를 대체하는 통합 방식의 도입은 그만큼의 위험이 뒤따르게 될 것이며 애초의 의도와는 매우 다른 방식으로 제도가 정착될 수 있기 때문이다. 둘째, 현금으로 주로 지급될 경우 교육비, 의료비, 주거비에 관련된 개별 가계의 부담이 너무 크기 때문에 이에 대한 지출에 충당하고 나면 기초소득이 소득으로서 갖는 의미는 상당히 축소될 것이다(남찬섭·윤정향, 2001). 셋째, 기초소득의 적용대상을 전체 사회성원이 아닌 특정 집단에게 제한한다 하더라도 어떤 기준에 입각할 것인가에 따라 상당한 문제가 제기될 수 있다. 기준이 어떤 것이냐에 따라 공공부조 제도의 구조적 한계로서 제시된 자격심사의 문제점(수급자에 대한 낙인감, 행정 비용, 낮은 보장 수준과 엄격한 자격제한 등)이 반복될 수 있기 때문이다. 따라서 기존의 공공부조 제도가 안고 있는 제약을 극복하면서 저임금, 빈곤계층의 생활욕구를 지원할 수 있도록 우리나라의 실정에 맞는 보편적인 급여체계로서의 기초소득을 모색할 필요가 있다.

첫째, 저소득, 빈곤계층의 생활 욕구이면서 다수의 사회성원도 공유할 수 있는 욕구는 교육, 주택, 의료에 대한 욕구이다. 지난 16대

대선에서 대통령 후보자들이 공통적으로 제기한 공약에는 교육, 주택, 의료 문제 해결이 포함되어 있다. 우리나라의 국민들중 이 문제로부터 자유로운 사람은 거의 없기 때문일 것이다. 따라서 기초소득은 이에 대응할 수 있는 보편적인 서비스 형태로 도입될 필요가 있다. 파리쥐스(2000)는 무조건적 현금급여를 모든 사람에게 제공하는데 있어 중요한 것은 모든 아동들에게 양질의 기초교육과 모든 사람에게 양질의 기초적인 건강보호의 제공을 가장 우선적인 것으로 보도록 하는 것이라고 제시하였다. 교육과 의료체계의 시장중심적 편제는 빈곤이 세대간에 전승되도록 하고, 사회 성원의 계층화를 유도한다. 주택 문제 역시 의료와 밀접한 관련을 맺고 있어, 사회적으로 보면 가장 시급히 해결해야 할 과제들인 동시에 사회 성원이 절박하게 느끼는 보편적 욕구이다.

둘째, 급여지급 방식은 보편적 현물급여로 하며 적용대상과 적용 시기는 일정한 단계를 설정하는 부분기초소득 방식을 고려해 볼 수 있다. 자본주의 사회에서 현금급여는 개인이 시장에서 자신의 욕구에 맞는 상품을 구매할 수 있도록 하며 현물급여에 따른 낙인감을 줄일 수 있다는 점에서 대부분의 사회보장 특히 공공부조에서 실시되어왔던 방법이다. 그런데 현금급여는 실제로 이들의 욕구에 맞는 상품 구매를 가능하게 하지도 않을 뿐 아니라 낙인감도 줄여주지 않는다. 다수의 사회 성원이 요구하는 생활의 욕구는 보편적인 기준에 입각해 무차별적으로 실시되는 것이 오히려 낙인감을 줄이는 것이며, 개인이 상품시장에서 차별화된 상품을 구매함에 따라 갖게 되는 정서적 배제도 줄일 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 현금급여를 직접 지급할 경우 납세자나 비수급자의 저항이 현물급여 보다 클 수 있기 때문에 기초소득의 무조건성과 보편성의 의미를 부각시키는데 있어 현물급여가 더 유용할 것으로 판단된다. 또한 적용대상의 점진적 확대를 위한 장기계획이 제출되어야 하며 그 속에서 확대기준은 되도록 간략하고 단순하게 설정하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면 국민연금이나 기초생활보장 생계급여의 수급연령의 상한선

을 높이는 방식처럼 중장기적 지원계획을 세운 뒤 향후 몇 년 뒤에는 어떤 대상까지, 그 다음에는 어떤 대상까지 하는 식으로 적용시기와 맞물려 적용대상을 구별하는 방법이 필요하다는 것이다. 지금의 기초생활보장처럼 불법 혹은 비합법 수급자를 가려내기 위한 조치라든가, 정해져 있는 예산제약 때문에 수급자를 엄선하는 조치는

<표 16> 주요 OECD 회원국의 조세부담률¹⁾

(단위 : GDP대비, %)

국가명	1997	1998	1999	2000 ²⁾
스웨덴	51.2	51.6	52.2	54.2
덴마크	49.8	49.5	50.4	48.8
핀란드	46.1	45.9	46.2	46.9
벨기에	45.6	45.9	45.7	45.6
프랑스	45.2	45.1	45.8	45.3
이탈리아	44.2	42.5	43.3	42.0
네덜란드	41.9	40.9	42.1	41.4
독일	37.0	37.0	37.7	37.9
영국	35.2	37.1	36.3	37.4
캐나다	38.0	38.3	38.2	35.8
스위스	33.5	34.6	34.4	35.7
스페인	33.6	34.1	35.1	35.2
포르투갈	32.8	33.5	34.3	34.5
폴란드	38.8	37.6	35.2	34.1
미국	28.3	28.8	28.9	29.6
일본	27.9	26.8	26.2	27.1
한국	22.7	22.9	23.6	26.1
멕시코	17.5	16.5	16.8	18.5
OECD회원국 평균	36.8	36.9	37.3	37.4

주: 1) 조세부담률 = 사회보장부담률 + 조세부담률(국세+지방세)/GDP

2) 국민부담률 = 조세 + 사회보험기여금/GDP

출처: OECD, Revenue Statistics 1965-2000/2001, 한국조세연구원 조세통계자료시스템.

보건복지부·국민연금발전위원회(2003), 『국민연금 재정안정화 방안에 관한 공청회』, 4월.

빈곤탈출을 돕는 것이 아니라 절대 빈곤 규모의 인구를 반복적으로 재생산할 수 있는 구조이므로 결코 사회적 안전망의 기능을 할 수 없기 때문이다. 따라서 기초소득 급여 방식이 당장에는 저소득, 빈곤층에 대한 표적적 지원인 것처럼 보이지만, 장기적으로는 국가 책임에 입각한 사회적 욕구의 보장 체계가 될 수 있는 것이다.

셋째, 재원은 조세방식을 택하는 것이 바람직하다. 기초소득의 세 급여는 교육, 주택, 의료의 기반구축을 수반해야 하므로 재원은 조세를 원칙으로 하는 것이 타당하다. 안정적인 세원 확보를 위해서는 전체 사회 성원을 대상으로 동등한 소득과 자산조사가 실시될 수 있어야 한다. 특히 자영자에 대한 소득과악이 절실하지 않을 수 없다. 우리나라 국민의 조세부담율은 2000년 현재 26.1%로 OECD 국가의 평균에 비해 낮은 편이다. 그렇지만 각 가구가 부담해야 있는 교육, 주택비가 높기 때문에 조세 부담을 전면적으로 확대할 수는 없다. 그래서 자영자에 대한 소득과악을 체계화하면서, 조세체계를 누진적으로 개편하는 방향을 고려해야 할 것이다.

지금까지의 내용을 정리하면, 저임금, 빈곤계층을 대상으로 하는 기존의 제도들이 이들의 생활 욕구를 보장할 수 없기 때문에 새로운 형태의 접근 방식이 필요하다고 보았다. 서구에서 논의되었던 기초소득이 현금급여이나 세액공제를 통한 간접적인 이전방식이어서 한국사회의 정치적, 사회적, 제도적 환경에서는 지나치게 앞선 방식이라는 판단하에 한국사회에 적합한 형태의 기초소득이 고려되어야 했다. 이에 따라 그동안 지속적으로 제기되어 왔던 주택, 교육, 건강의 사회화를 '보편적인 수준에서의 사회성원의 생활권 보장'이라는 차원에서 접근하여 현재 조건부 형태로 매우 협소하게 실시되고 있는 각 부문별 정책에 보다 많은 재원을 투자하여 적용대상과 급여 제공 방식을 개선하는 것으로 기초소득의 수용 가능성을 살펴보았다. 이것은 저임금, 빈곤계층에게 가장 보편적이고 일반적인 수준에서 사회적 공감대를 획득해 가면서 지원하기 위한 최소한의 것이다.

2) 기존 제도와의 관계 및 기대되는 효과

앞 절에서 설명된 방식으로 기초소득을 접근한다고 했을 때, 제기될 수 있는 문제는 ‘그렇다면 현재 존재하는 제도와의 관계는 어떻게 되는가’ 하는 점이다.

기초소득이 기초생활보장제도를 확대 재편하는 것이라고 했을 때, 첫째, 현재 존재하는 급여와의 연관성을 특히 가장 기본적인 급여인 생계급여와의 연관성을 어떻게 해소할 것인가 하는 점이다. 이것은 현재와 같은 수급자 선정방식을 어떻게 개선할 것이며 그것이 도입하고자 하는 기초소득과 어떤 연관성을 갖게 되는가 하는 것으로 이어진다. 둘째, 기초소득 도입이 현재 저임금, 빈곤계층이 느끼고 있는 고용의 불안정과 저임금 문제로 인한 전반적인 사회적 배제와 생활 욕구의 미충족 문제를 해소하는 것과 어떤 연관성이 있는가 하는 것이다.

첫째, 기초소득과 현재 기초생활보장 제도에서 제공하는 급여와의 연관성 문제이다. 우선 기초소득에서 주목하고자 했던 것은 저임금, 빈곤계층이 사회성원으로서의 생활권을 획득하는 데 있어 주택, 교육, 의료가 매우 중요한 요소라는 것인데 기초생활보장 제도의 주택, 교육, 의료급여는 생활권 보장과 매우 거리가 멀다는 것에 있다. 따라서 기초생활보장 수급자와 적용대상자, 차상위계층, 사회적으로 합의된 기준에 따른 저임금 노동자층에게 차등을 두지 않고 동등하게 현물급여를 지급해야 한다는 것이다. 가장 우선적으로 이들에게 적용하되 이들간에 차등과 차이를 두어서는 안된다는 것이다. 따라서 현재의 기초생활보장 수급자 선정 기준은 생계급여의 기준으로만 활용되어야 하며 점진적으로 완화되어야 할 부분이다. 이 기준이 개선된다면 기초소득에서 말하는 전체 사회성원을 대상으로 하는 무조건적인 현금급여 혹은 사전적인 이전급여의 도입이 논의, 검토될 수 있을 것으로 보인다.

다음으로 기초생활보장제도와 최저임금으로 대표되는 저임금, 빈

근계층을 위한 노동시장 정책과 사회정책의 단절을 극복하는 방법으로서 기초소득이 갖는 의미가 무엇인가 하는 것이다. 기초소득은 간접적인 노동동기 향상과 사회통합 효과를 가져올 수 있다. 현물급여 방식의 기초소득 도입이 고용기회를 직접적으로 창출하는지 여부는 더 많은 검증이 필요하다. 그렇지만 국가가 교육, 의료, 주택 부문을 책임지고 있기 때문에, 개별 노동자가 적어도 평균 수준의 인간다운 생활을 할 수 있다는 가능성과 기대를 가질 수 있다는 점에서, 노동동기는 향상될 수 있다. 현재 기초생활보장 수급자에게 조건부 급여나 낮은 급여수준을 강요하는 것은 빈곤 덩어리에 빠질 가능성 때문인데 이것은 우리나라의 실정과는 다소 거리가 있다. 우리나라의 대부분의 수급자들은 보장 수준이 너무 미흡하기 때문에 일을 해야 생활이 가능하다. 노동능력이 거의 없거나 부족한 사람을 제외하고, 노동유능력자의 경우는 일자리가 지속적이지 못하고, 급여도 낮고, 노동환경은 부적절하다고 해도 일을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 빈곤덩어리의 문제를 걱정할 만큼 급여가 충분하지 않다는 것이다(김수현 외, 2002). 기초소득형태의 급여들은 저임금, 빈곤계층에게만 특화되는 것이 아니라 전체 사회 성원이 필요하면 누구나 받을 수 있는 현물 급여이므로, 기여와 수급의 주체가 명확하게 드러나지 않는다는 특성과 현금화할 수 있는 것이 아니기 때문에, 이 급여를 받기 위해 노동을 하지 않을 것이라고 단정짓기는 매우 어려운 측면이 있다. 그렇지만 이 급여가 제공됨에 따라 사회적으로 배제되어 있었던 계층들이 영원한 혹은 매우 장기적인 배제가 아니라 점차적으로 사회속으로 통합될 수 있는 가능성이 생길 수 있다는 것이기 때문에 훨씬 더 많은 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.

이 외에도 빈곤완화와 권력강화 효과를 기대할 수 있다. 기초소득은 현재의 기초생활보장 수급자 뿐만 아니라 저임금 노동자를 포함한 상대적 저임금이나 상대적 빈곤선에 있는 노동자들까지 포함하기 때문에 전체 규모면에서 보더라도 빈곤율을 낮추는데 기여할 수

있다. 또한 교육, 의료, 주택에 있어 균등한 사회적 서비스를 받는 것이기 때문에 빈곤의 세대 전승을 완화시킬 수 있고 사회 전체적인 불평등 완화에도 상당한 영향을 줄 수 있을 것이다. 다만 직접적으로 소득을 지원하는 것이 아니라 중장기적 계획하에 지급되는 급여이므로 빈곤율이 빠른 시일내에 가시적으로 하락하기는 어려울 것이다.

기초소득은 저임금, 빈곤계층 노동자들의 생활 욕구의 매우 큰 부분을 해소할 수 있음에 따라 가족 성원간의 긴장고리중 하나를 완화시킬 수 있고, 전체 노동자간의 단절과 정서적 소외를 극복하는데 기여할 수 있다는 점에서 이들에게 사회적 권한강화(empowerment)를 가져다 줄 수 있을 것이다. 노동시장의 유연화로 인해 노동자간의 차별이 확산되는 시점에서, 특히 비정규직 노동자들이 시장과 국가로부터 이중적인 사회적 배제에 직면하고 있는 상황에서, 이들 노동자들은 가족의 생활 욕구 특히 자녀들의 욕구에 대한 의무감과 부채의식이 높을 수밖에 없다. 그런데 기초소득 급여로 인해 이러한 부분이 상당한 정도로 완화될 수 있고, 그것이 권리로서 주어지는 것이라면 저임금, 빈곤 노동자들은 조직화를 지금보다는 더 강하게 필요로 할 수 있으며 나아가 국가가 책임져야 할 더 많은 사회적 이슈에 대해 공감대를 높일 수도 있다.

V. 결 론

본 연구는 저임금, 빈곤계층의 생활 욕구를 충족하기 위한 바람직한 제도로서 기초소득을 살펴보고자 하였다. 기초소득을 채택한 이유는 기초소득이 기존의 사회보장 체계가 안고 있던 여러 문제와 경제적 위기로 인한 장기실업자, 비정규 노동자, 빈곤의 가속화 문제를 해소하기 위한 방안으로 검토되었으며, 단순히 저임금, 빈곤계층 보호제도가 아니라 전체 사회성원이 시민적 권리로서 자신의 자율성과 독립성을 유지하면서 노동시장의 한 주체로서 참여할 수 있도록 보장하는 급진적 정신을 담고 있기 때문이다.

그렇지만 기초소득은 여전히 서구유럽에서 20여 년 동안 논쟁으로 지속되고 있다. 일부 국가에서 부분적인 기초소득 형태로 도입되기도 하였지만 완전 기초소득은 여전히 논쟁의 과정에 있어 현실화되기 위해서는 보다 많은 사회적 인식과 기반이 성숙되어야 할 것으로 보인다. 따라서 한국 사회에서 선부르게 기초소득을 도입하기는 어렵다. 본 연구에서는 저임금, 빈곤계층이 직면하고 있는 생활 욕구의 절실한 부분, 그러면서도 전체 사회성원의 핵심적 욕구이기도 한 주택, 의료, 교육급여를 조세를 통해 현물급여로 지급하는 방식을 검토할 것을 제안하였다. 급여 수준을 현실화하면서 적어도 이 급여에 대해서는 적용대상의 차등을 두지 않도록 하는 것이다. 그렇지만 장기적으로는 기초생활보장제도의 엄격한 공공부조적 특성을 폐지하는 방향으로 나아가면서 그 속에서 기초소득의 좀 더 구체적인 형태를 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 권혜자(2002), “2002년 저임금 실태와 저임금 노동개선 방안”, 『저임금 노동실태와 최저임금 개선방안』, 한국노총 정책토론회.
- 김미곤(1997), “최저생계비 계측현황과 정책과제”, 『보건복지포럼』, 10월호, 한국보건사회연구원.
- 김수현·노대명·홍경준(2002), “자활지원제도 체계 정립방안”, 한국자활후견기관협회 자료실.
- 김승오(2002), “자활지원사업에 대한 평가”, 한국자활후견기관협회 자료실.
- 김형기(2000), “생산적 복지를 위한 근로자 조세지원 제도 연구”, 황덕순 편, 『생산적 복지를 위한 노동정책 연구』, 한국노동연구원.
- 남찬섭·윤정향(2001), “생산적 복지를 위한 소득보장 제도의 개선 방안”, 『생산적 복지체제의 개념적 재구성 과 한국복지체제의 대안적 재정립화 방안』, 학술진흥재단 연구보고서.
- _____ (2001), “생산적 복지를 위한 소득보장제도의 평가와 과제”, 『상황과복지』, 제 9호, 인간과복지.
- 노동부(2002), 『매월노동통계조사보고서』, 9월.
- 류정순(2002), “2002년 기초생활보장제도의 평가와 개선 방안”, 한국사회복지학회 춘계학술대회 발표문.
- 보건복지부(2002), 『국민기초생활보장사업안내』.
- _____ (2003), 『2003년 기초생활보장안내』.
- 보건복지부·국민기초생활보장제도평가단(2001), 『국민기초생활보장제도의 개선방안』.
- 보건복지부·국민연금발전위원회(2003), 『국민연금 재정안정화 방안에 관한 공청회』, 4월.
- 최저임금위원회(2002), 『우리나라 최저임금 결정절차』, 노동부 정책자료.
- 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 년도.

- 통계청(2000), “2000년 가구소비실태조사 결과”, 2002. 4월 보도자료.
- 한국노동연구원(2002), 『매월노동동향』, 12월호.
- 한국조세연구원, 조세통계자료시스템.
- 한국노총(2002), “2002. 9. 1 ~ 2003. 8. 31 적용 최저임금심의를 위한 생계비에 관한 노동자위원 의견”, 정책자료집.
- 허 선(2002), “국민기초생활보장제도의 쟁점과 과제”, 한국사회복지학회 춘계학술대회.
- Atkinson, A. B.(1995), *Income and the Welfare State*, Cambridge University Press.
- _____ (1996), “The Case for a Participation Income”, *The Political Quarterly*, Vol. 67., No.1.
- _____ (2002), “How Basic Income is Moving up the policy Agenda: News from the Future”, Basic Income European Network 9th International Congress, Geneva, september.
- Auer, P.(2000), 『노동정책의 유럽적 대안』, 장홍근 외 3인 옮김, 한국노동연구원.
- Beer, P.(2000), “In Search of the Double-Edged Sword”, *Basic Income on the Agenda: Policy objectives and political changes*, R. Van der Veen & L. Groot(ed.), Amsterdam University Press.
- Christensen, E. & Loftager, J.(2000), “Ups and Downs of the Basic Income in Denmark”, *Basic Income on the Agenda: Policy objectives and political changes*, R. Van der Veen & L. Groot(ed.), Amsterdam University Press.
- Cromling, C. & K. Loverud(2002), “EITC Survival Tips”, *2002 Nation Wide Tax Forum*, http://www.irs.gov/pub/irs-utl/2002_survival_tips-eitc.pdf.
- De Wispelaere, J.(1998), “Job Rights, Reciprocity, and the Constitutional Approach to Basic Income”, Basic Income European Network VIIIth International Congress, Amsterdam,

september.

- Euzeby, C.(2000), “What Reforms are Needed for the Minimum Insertion Income(RMI) in France?”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*.
- Fitzpatrick, T.(1999), *Freedom and Security*, MacMillan LTD Press.
- Goodin, R. E.(1992), “Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy”, P. V. Parijs(ed.), *Arguing for Basic Income*, London: Verso.
- Griffith, G.(1997), *Basic Federal Income Tax*, Aspen Law & Business.
- Groot, L. and R. Van der Veen(2000a), “How Attractive is a Basic Income for European Welfare States?”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*.
- _____ (2000b), “Clues and Leads in the Debate on Basic Income in the Netherlands”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*.
- Healy, S. & B. Reynolds(2000), “From Concept to Green Paper: Putting Basic Income on the Agenda”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*.
- Hoffman, S. D. & L. S. Seidman(1990), *The Earned Income Tax Credit : Antipoverty effectiveness and labor market effects*, W.E. UpJohn Institute for Employment Research.
- Lessenich, S.(2000), “Short Cuts and Wrong Tracks on the Long March to Basic Income: Debating Social Policy Reform in Germany”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*.
- Ministry of Finance(2001), 『Taxation in the Netherlands 2002』, <http://www.minfin.nl/>.
- _____ (2002), 『Revision of Taxation 2001』, <http://www.minfin.nl/>.
- Offe, C.(1992), “A Non-Productivist Design For Social Policies”, P.

- V. Parijs(ed.), *Arguing for Basic Income*, London: Verso.
- Parijs, P. V.(1992), “Competing Justifications of Basic Income”,
Arguing for Basic Income, London: Verso.
- _____ (1996), “Basic Income and the Two Dilemmas of the
Welfare State”, *The Political Quarterly*, Vol. 67., No.1.
- _____ (1997), “Reciprocity and the Justification of an
Unconditional Basic Income: Reply to Stuate White”,
Political Studies, XLV, pp.327-330.
- _____ (2000), “Basic Income: A Simple and Powerful Idea
For the 21st Century”, Basic Income European Network VIII
th International Congress, Berlin, October.
- Parijs, P. V., L. Jacquet, and C. Salinas,(2000), “Basic Income and
its Cognates”, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives
and Political Chances*.
- Purdy, D.(1994), “Citizenship, Basic Income and the State”, *New
Left Review*, No. 208.
- Robeyns, I.(2000), “The Political Economy of Non-Market Work”,
Basic Income European Network VIIIth International
Congress, Berlin, October.
- Standing, G.(1992), “The Need For A New Social Consensus”, P.
V. Parijs(ed.), *Arguing for Basic Income*, London: Verso.
- _____ (2000), “Modes of control: A Labour-Status Approach
to Decent Work”, ILO, 11월.
- Steiner, H.(1992), “Three Just Taxes”, P. V. Parijs(ed.), *Arguing for
Basic Income*, London: Verso.
- Vanderborght, Y.(2002), “Basic Income in Belgium and the
Netherlands: Implementation Through the Back Door?”,
Basic Income European Network 9th International
Congress, Geneva, September.
- Van der Veen, R. J.(1998), “Real Freedom versus Reciprocity:
Competing Views on the Justice of Unconditional Basic

- Income”, *Political Studies*, XLVI, pp.140-163.
- Van Donselaar, G.(1998), “The Freedom-based account of solidarity and basic income”, *Ethical Theory and Moral Practice*, Kluwer Academic Publishers, pp.313-333.
- _____ (1997), *The Benefit of another's Pains: Parasitism, Scarcity, Basic Income*, University of Amsterdam, Department of Philosophy.
- Visser & Hemerijck(1997), *'A Dutch Miracle' : job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- White, S.(1997a), “Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income”, *Political Studies*, XLV, pp.312-326.
- _____ (1997b), “The Egalitarian Earnings Subsidy Scheme”, *The British Journal of Political Science*, Vol.29, No.4, 601-622.
- Widerquist, K.(1998), “Reciprocity and the Guaranteed Income”, Basic Income European Network VIIIth International Congress, Amsterdam.
- <http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/>
- <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96466,00.html#QA1>
- <http://www.inlandrevenue.gov.uk/wftc/whatis.htm>
- <http://www.inlandrevenue.gov.uk/taxcredits/changes.htm>
- <http://www.kihasa.re.kr/>
- http://www.minfin.nl/DEFAULT.ASP?CMS_ITEM=61A07011B9E44F1CAEFC42670B17A572X3X68022X06
- http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=BD53672AB52F4A91BB98CBD7B50E09EB

[저자 약력]

• 윤 정 향

【주요경력】

- 중앙대학교 불어불문학과
- 중앙대학교 사회복지학과 박사과정 수료
- 현 한국노총 중앙연구원 책임연구원

【주요연구논문】

- 류만희·윤정향, “김대중 정부의 실업정책 평가”, 『한국사회복지의 현황과 쟁점』, 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 인간과복지, 2000.
- 윤정향 외 5인 공저, 『한국가족복지의 이해』, 인간과복지, 2001.
- 남찬섭·윤정향, “생산적 복지를 위한 소득보장제도의 개선 방안”, 『상황과복지』, 제9호, 2001.
- 이병훈·윤정향, “비정규 노동의 개념정의와 유형화에 관한 연구”, 『산업노동연구』, 제7권 제2호, 2001.
- 윤정향·조은주 외, 『한국의 비정규직 노동자 : 산업별 심층사례 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2002.

연구총서·2002-11

기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구

2002년 12월 21일	인쇄
2002년 12월 31일	발행
발행인	이남순
발행처	한국노동조합총연맹
주소	서울시 용산구 청암동 168-24 (代) 02-715-0898
등록	81. 8. 21 (13-31호)
인쇄	(주)성문티디피 (代) 02-2268-0520

가격 : 7,000원