

## 기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰

유종성\*

### 요약

이 글은 기본소득의 재정적 실현가능성과 기존 사회보장제도의 대안으로서의 효용을 부정하는 양재진(2018) 등의 주장을 비판적으로 검토하고, 효과적이고 효율적인 기본소득안 설계를 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다. 재정적 실현가능성에 대해서는 역진적인 조세지출의 기본소득으로의 전환을 통해 세율 인상 없이도 상당한 규모의 기본소득 도입이 가능하며, 이는 상위층을 제외한 대다수에게 실질적인 감세 내지 현금 지원 효과를 냄을 강조한다. 또한 기본소득의 과세소득화와 기존 현금급여 수급자와 수급액의 축소로 재정 절감이 가능함을 주장한다. 소득재분배의 효과 면에서 기존 사회보장제도의 선별 능력이 좋지 않으며, 보편적인 복지가 선별적인 복지보다 재분배 효과에서 우월하다는 “재분배의 역설”이 기본소득에도 적용될 수 있음을 주장한다. 또, 재정중립적인 기본소득안의 재분배효과를 가상의 시나리오를 통해 보여준 후 국내외의 관련 연구들을 검토하여 기본소득이 사회보험이나 공적서비스 확대 이상으로 재분배효과를 나타내며 추가적인 여러 장점이 있음을 주장한다. 끝으로 이러한 연구들을 위한 인프라로서 가구조사 자료와 행정자료를 통합하고 각종 조세와 복지지출 관련 규정들을 수식화하여 결합한 제대로 된 조세-급여 모델 구축의 필요성을 강조한다.

**주요어:** 기본소득, 재정중립적 기본소득, 사회보장, 재분배효과, 조세지출, 과세소득화

\* 가천대학교 사회정책대학원 교수

## 1. 서론

국내적으로나 전세계적으로 기본소득에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히 4차 산업혁명의 도래로 인간의 노동이 인공지능을 가진 로봇으로 대체되어 대량의 기술실업이 발생하는 한편 산업사회의 표준화된 고용관계가 해체되고 불안정노동이 일반화될 것에 대비하여 새로운 사회보장책으로서 기본소득이 필요하다는 주장이 점차 힘을 얻고 있다. 그런가 하면, 기본소득에 대한 반론도 커져가고 있다. 무엇보다도 막대한 재원조달의 현실성에 대한 의문 제기, 그리고 재정 제약하에 부분적인 기본소득을 도입하면 기존의 사회보장제도만큼 효과적이지 않고 오히려 기존 복지수혜자들이 수급액 감소의 피해를 입을 것이라는 문제제기가 나오고 있다.

본고는 기본소득에 대한 철학적 논쟁보다는 기본소득의 ‘기능주의적’ 시각에서의 반론을 검토하고자 한다.<sup>1)</sup> 기존 사회보장제도의 대안으로서 기본소득이 재정적으로 실현가능하며 소득재분배 측면에서 효과적이고 효율적일 수 있는지를 중심적인 질문으로 삼는 것이다. 특히 양재진이 최근 본지에 발표한 논문, “기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?”(2018)에서 제기한 문제들을 중심으로 건설적인 논쟁을 하고자 한다. 이를 통해 기본소득이 기존 사회보장제도를 전면적으로 대체하지는 않지만, 새로운 사회보장제도의 핵심적인 축으로 성립할 수 있는 가능성이 있음을 제시하고자 한다. 끝으로 한국의 현실에서 이러한 논쟁을 한 단계 발전시키고 가장 효과적이고 효율적이면서 재정적으로 실현가능성이 있는 기본소득안의 설계를 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

## 2. 기본소득에 대한 비판

기본소득 지구 네트워크에 의하면, 기본소득은 “모든 사람에게 (가족 단위가 아닌) 개인 단위로 무조건적으로 자산 심사나 노동 요구 없이 지급되는 소득”으로 정의된다. 이 단체의 2016년 서울 총회에서는 주기적 지급과 현금 지급이라는 두 가지 측면이 추가되었다. 기본소득론자에 따라서 기본소득 금액이 최소 생활을 보장할 정도로 충분히 커야 한다는 충분성 조건을 추가하기도 하지만, 충분성 조건은 공식적인 정의에 포함되지 않았다. 따라서, 흔히 부분 기본소득이라고 불리기도 하는 낮은 수준의 지급도 기본소득에 포함된다. 여러 나라에서 지급되고 있는 보편적인 아동수당, 보편적인 노

1) 양재진(2018)은 기능주의란 “A라는 문제 해결을 위해 B를 행하는 경우, 즉 B의 존재가 A를 위해서 또는 A 때문이라고 해석되는 경우”로서 사회보장 사각지대나 일자리 소멸로 인한 문제 해결을 위해 기본소득을 도입하자는 주장을 기능주의적 시각으로 보고 이를 기능주의적 관점에서 비판하고 있다.

인 기초연금과 같은 사회수당은 기본소득의 범주에 속한다고 볼 수 있다 (정원호 외 2016: 29-31).

부분 기본소득으로서의 사회수당은 이미 북구의 사민주의 복지국가들을 비롯하여 상당수 나라들이 도입하고 있으며, 완전 보편적인 형태는 아니지만 준보편적인 형태까지 합하면 한국의 기초연금(상위 30% 배제), 아동수당(상위 10% 배제) 등도 이에 근접하는 것이라고 할 수 있다. 문재인 대통령도 노인, 청년, 아동, 출산여성 등을 대상으로 ‘생애 맞춤형 기본소득 보장제’ 실시를 공약한 바 있다.

기본소득에 대해 격렬한 논쟁이 이루어지는 지점은 아동, 노인 등 근로무능력층을 넘어서서 근로연령층에게까지 확대하는 것에 대한 것으로 보인다. 근로연령층까지 폭넓게 포괄하는 기본소득은 현재 핀란드를 비롯해서 몇 곳에서 중요한 실험이 진행되고 있기는 하지만 아직은 미국 알래스카주의 공유자산 현금배당, 제3세계 빈국에서 빈곤해소 대책으로 최근 확산되고 있는 무조건적 현금급여(unconditional cash transfer) 외에 본격적으로 실행되고 있는 것은 없다. 근로연령층에게까지 무조건적 기본소득을 지급하자는 주장의 철학적 배경으로는 실질적 자유의 실현, 공유자산으로부터의 배당 등이 있다. 최근 기본소득에 대한 관심이 높아지게 된 데에는 탈산업화와 4차 산업혁명으로 불리는 기술혁신이 일자리의 감소와 고용의 불안정성을 심화시켜 빈곤과 불평등을 확대시키고 실질적 자유를 위협하며, 이에 대해 기존의 사회보장제도가 효과적으로 대응하지 못한다는 인식에 기초하고 있다 (정원호 외 2016). 또한 새로운 지식정보경제 하에서는 토지, 환경 등의 공유자원뿐만 아니라 지식, 정보의 공유자산이 생산력의 원천이 되는데, 그 과실이 공유자산 형성에 기여한 수많은 사람들을 배제하고 이를 독점적으로 이용하는 소수에게 집중되는 것은 불합리하다는 점에서 공유자산 배당의 논리가 힘을 얻고 있다 (강남훈 2016; 금민 2017). 따라서, 본고에서는 기능주의적 측면에 논의의 초점을 두려 하지만, 철학적인 논쟁으로부터 완전 분리되는 것은 아니다. 먼저 기능주의적 측면에서 기본소득에 대해 제기되는 주요 비판을 살펴보자.

첫째, 기본소득에 대한 가장 흔한 비판은 너무 큰 재정 소요로 엄청난 증세가 필요할 것이라는 두려움과 부자에게까지 헛되이 재정을 낭비할 것이라는 생각이 깔려 있다. 기본소득만으로도 최소한의 생계유지와 사회적 활동을 할 수 있는 수준의 완전 기본소득을 실현하려면 재정적으로 지탱하기 어려울 것이며, 의료, 교육 등 공공서비스 제공을 제대로 지속하기 어려워질 것이라는 것이다 (Rothstein 2017). 양재진(2018)은 “완전 기본소득에 다가가고자 월 100만원씩 전 국민에게 지급한다고 하면 연 600조원이 필요한데, 2017년 정부예산이 총 400조원인 것을 감안하면 실현불가능한 꿈에 가깝다”고 지적한다. 기본소득을 주창하는 김교성 등(2018: 335)은 한국형 완전기본소득(안)의 지급액으로 중위소득의 30%(2017년 1인가구 기준 495,879 원)에 해당하는 월 50만원을 제안하지만, 연간 305조원의 예산을 충당하는 것이 단기적으로는 어렵다는 점을 인정한다. 양재진(2018)은 재정

에 한계가 있는 상황에서 재정중립적 기본소득을 도입하자면 기존의 사회복지 급여를 기본소득으로 대체하는 우파적 버전밖에 불가능하고, 재정문제로 낮은 수준의 부분 기본소득이 도입된다면 이는 기본소득이 추구하는 목적을 달성하지 못하고 사회보장의 효과도 발휘하지 못할 가능성이 크다고 주장한다.

나아가서 양재진(2018)은 기존 사회보장제도가 기본소득과 달리 비용효과적임을 강조한다. 실업, 질병, 은퇴 등 사회적 위험에 대해서 ‘보편적인’ 보장을 해주되, 소득을 상실하거나 지출이 크게 증가하는 위험에 실제 빠졌을 때만 ‘선별적으로’ 보상을 해주기 때문이다. 또한 기본소득론자들이 일자리 감소와 불안정화 및 사회보험 사각지대의 문제를 과도하게 비관적으로 보고 있다고 비판한다. 한국의 사회보장체제의 근간을 형성하고 있는 사회보험은 국민연금, 고용보험, 산재, 건강, 요양보험 등 5개인데 이 중에 사각지대가 존재하는 것은 국민연금과 고용보험뿐이며, 적용률이 꾸준히 올라가고 있다는 것이다. 즉, 현단계 우리 사회의 문제 해결을 위해서는 기존 사회보장제도의 확대와 강화가 우선이지 기본소득이 대안이 아니라는 것이다.

둘째, 기본소득론자들의 4차 산업혁명으로 인한 일자리 없는 사회의 도래에 대한 우려는 지나치며 (Rothstein 2017), 과도기적으로 발생하는 기술실업의 문제에 대해서 기존 사회보장제도가 더 효과적으로 대응할 수 있다는 주장이다. 19세기 제1차 산업혁명 당시 기계파괴운동이 일어나는 등 기술진보가 일자리를 빼앗을 것이라는 우려가 컸지만 결국 기우로 드러났다는 것이다. 양재진(2018)은 기술진보가 고용에 미치는 영향은 단기적으로는 대체효과가 먼저 나타나지만 중장기적으로는 보완효과와 생산효과가 나타나 생산성 증가와 함께 고용이 증가할 가능성이 크다고 주장한다. 과도기의 일자리 감소에 대해서는 노동시간 감축과 일자리 나누기, 직업훈련과 고용서비스와 같은 기존 사회보장제도로 대처하는 것이 기본소득보다 더 효과적이라는 것이다.

다음으로, 양재진(2018)은 기본소득이 미래 사회의 사회복지적 대안이 될 수 있는지에 대해 몇 가지 근본적인 질문을 제기한다. 인간의 욕망은 한이 없는데 인간의 욕망을 충족시키는 완전 기본소득은 실현되기 어려울 것이며, 완전 기본소득을 추구하면 할수록 공공서비스의 양과 질을 담보하기 어려울 것이다. 기본소득을 사회발전과 생산에 직간접적으로 기여한 대가로 누구나 받는 사회적 지분급여(stakeholder grants)로 정당화하더라도 이것이 꼭 현금배당이어서 할 필요는 없으며 보편적 공보육, 공교육, 의료서비스, 대중교통, 안전서비스, 국방 등의 형태로 누구나 동일하게 누릴 수도 있다. 사회복지의 복지수요가 있는 곳에 더 많은 자원을 집중하여 시장실패를 교정하는 역할을 하는데, 현금배당을 통한 자유의 확대로 보육 의료 등이 시장에서의 구매로 바뀌게 되거나 그 비중이 커지면 시장실패의 비용이 커진다는 것이다.

급여도 개인 단위가 아니라 가구원수에 따라 차등을 두는 것이 합리적인데, 기본소득은 가구원수가 커질수록 추가 생활비의 필요가 감소되는 것을 무시한다는 것이다. 결론적으로 미래사회에서도 ‘무조건적인 획일적 분배’가 아닌 사회보장의 기본원리인 ‘필요에 따른 분배’를 지속시켜야 한다고 강조한다.

이상에서 요약한 바와 같이 양재진(2018) 등이 제기한 기본소득에 대한 비판은 상당한 설득력을 가지고 있다. 특히 완전 기본소득은 너무 비싸서 현실적으로 실현불가능하며 부분 기본소득은 기존 사회보장제도보다 비효과적이라는 비판은 기본소득론자들이 응답해야 할 가장 핵심적인 질문이다.

### 3. 기본소득은 너무 비싼가?

첫째, 기본소득이 너무 비싸서 실현불가능할 것인지는 기본소득의 수준을 어떻게 잡느냐에 따라 다를 것이다. 기본소득론자 중에는 기본소득의 정의 또는 속성에 ‘충분성’을 포함하는 경우도 있고 (김교성 외 2018: 122-123), 포함하지 않는 경우도 있다. 또한, 충분성을 포함시켜도 그 구체적인 수준에 대해서는 다양한 견해가 제시되었다. 많게는 ‘평균소득의 50%’에서 ‘최저생계비’ 혹은 ‘상대적 빈곤선’(중위소득의 30%)이 일반적이는데, 중위소득이 평균소득보다 작은 것을 감안하면 평균소득의 50%와 중위소득의 30% 간에는 보통 두 배 내지 그 이상의 차이가 난다. 판 파레이스와 판더보르트 (Van Parijs and Vanderborght 2017: 11)는 1인당 GDP의 25%를 제안하고 있지만, 특정 액수에 큰 중요성을 부여해선 안된다고 강조한다. 다만, 낮은 수준의 기본소득을 도입할 경우에는 공공 서비스 뿐만 아니라 기본소득보다 높은 수준의 기존의 저소득층 소득지원 현금급여를 대체하는 일은 피해야 할 것이다. 기본소득이 기존의 현금급여를 대체하는 일은 오직 기존 급여액이 기본소득에 미치지 못하는 경우로만 한정해야 한다(Van Parijs and Vanderborght 2017: 11-12). 그렇지 않으면, 부분 기본소득이 최저소득층에게는 오히려 소득의 감소를 가져올 것이기 때문이다.

그런데, 기본소득을 우리가 보통 생각하는 것보다 훨씬 더 싸게 만드는 세 가지 방안이 있다. 첫째는, 기본소득보다 낮은 수준의 급여들을 완전 대체하고 높은 수준의 급여의 아래 부분들을 대체하는 것이다(Van Parijs and Vanderborght 2017: 135). 가령 매월 30만원의 기본소득이 1인가구에 매월 50만원을 보장하는 기초생계급여를 완전 대체할 수는 없지만, 기존 기초생계급여 수급자 중 20만원 이상의 수입이 있던 사람들은 생계급여에서 졸업하게 되며 나머지 사람들은 수급액을 30만원 덜 받아도 될 것이다. 이렇게 하면 낮은 수준의 기본소득이 기존 복지제도를 완전 대체하여 기존 수급자

들이 손해를 보는 일을 방지하면서도 수급자수와 수급액의 감소로 상당한 재정절감이 이루어질 것이다. 또한, 자산조사에 입각한 공적 부조의 수혜자가 줄어드는 만큼 행정비용도 줄어들 것이다.

둘째, ‘숨겨진 복지급여’라고 할 수 있는 소득세의 각종 비과세감면(조세지출)을 철폐하고, 이를 명시적인 현금급여로 전환하여 기본소득 재원으로 삼는 것이다(강남훈 2018; Standing 2017: 133-134; Torry 2016; Van Parijs and Vanderborght 2017: 135). 비과세소득, 근로소득공제, 인적 공제, 특별공제 등 각종 소득공제, 세액공제와 감면 등 ‘조세지출’이 대부분 상위 계층에게 더 많은 혜택을 부여하고 있다는 것은 미국을 비롯해 여러 나라에 공통된 현상이며(Howard 1997), 한국도 예외가 아니다.

가령 근로소득세의 소득공제와 세액공제 및 감면만 폐지해도 근로소득세수가 2015년 소득의 경우 28.3조원에서 그 3배에 가까운 84.1조원으로 55.8조원이 증가하고(강남훈 2018), 2014년 소득의 경우에는 57.9조원이 증가한다고 한다(최한수 2018).<sup>2)</sup> 근로장려세제(EITC)를 제외하고는 대부분의 근로소득세 감면혜택이 저소득층보다는 고소득층으로 올라갈수록 커진다는 것은 이미 여러 실증분석 결과 확인되고 있다(김우철 2014; 김태일, 박중수 2010; 임주영, 박기백, 김우철 2014). 강남훈(2018)에 의하면, 2015년도 귀속 연말정산 근로소득의 소득공제와 세액공제로 인한 1인당 조세 감면액은 하위 10% 근로자가 27만8천원이고 상위 10% 근로자가 790만7천원으로서 28.4배가 된다. 권혁진, 신우진(2010)은 가족복지 성격의 소득세제 내 인적 공제로 인한 혜택이 매우 역진적이며, 이를 보편적인 이전지출로 전환하면 재정의 세입, 세출 측면 모두에서 재분배효과가 제고될 수 있음을 보여주고 있다.

우리나라 소득세는 매우 누진적인 세율구조를 가지고 있으나, 이러한 역진적인 조세지출로 인해 실제 소득세 세수가 매우 작고 소득세를 통한 소득재분배효과는 매우 제한적이다. 산업화 시기 사회보장제도 대신에 근로소득자에게 소득공제를 확대해주고 면세점을 올려왔는데, 이는 결과적으로 저소득층보다 고소득층에 더 큰 혜택을 주어왔으며, 이러한 관행이 오늘날에도 지속되고 있다(김도균 2013). 2016년 소득세수는 GDP 대비 4.6%로 OECD 평균 8.4%의 절반 정도밖에 안 된다(국회예산정책처 2018). 정부의 조세지출예산서상으로는 소득세 전체의 조세지출 규모가 2017년 21.5조원으로 소득세수 75.1조원의 28.6%에 불과한 것으로 나와 있는데, 이는 강남훈(2018)과 최한수(2018)가 계산한 근로소득세만의 조세지출 규모(55.8 내지 57.9조원)보다도 훨씬 작게 잡힌 것이다. 이는 현행 조세지출예산제도가 조세지출을 너무 협소하게 적용하고 있음을 보여준다. 아마도 광의

2) 강남훈(2018)과 최한수(2018)는 서로 다른 자료를 가지고 계산을 하였으나, 둘이 비슷한 결과를 보여준다. 필자가 2016년도 연말정산 근로소득에 대한 천분위 자료(국세청이 심상정 의원실에 제출한 자료)를 가지고 계산해본 결과는 근로소득세수가 30.9조원에서 90.3조원으로 59.4조원 증가하는 것으로 나타났다.

의 조세지출을 다 포함하면 소득세에서만 연간 100조원이 넘는 추가재원이 마련될 것으로 보인다.

포괄적 소득세제(comprehensive income tax)<sup>3)</sup>를 확립하여 근로소득보다 훨씬 더 상위층에 편중된 이자, 배당소득과 주식 양도차익 등에 대한 저율 분리과세와 비과세 등을 모두 폐지하고, 사업소득뿐만 아니라 주택임대소득, 연금소득, 일용근로소득, 기타 소득 등을 모두 포함해 종합과세하되 개인소득세에 대한 광의의 조세지출을 전면 폐지 또는 대폭 축소하면, 조세의 형평성과 소득재분배 기능이 획기적으로 강화됨과 아울러 기본소득을 위한 상당한 재원 마련이 가능하게 된다. 나아가서 대기업에 더 많은 혜택을 주는 법인세와 부가가치세의 조세지출을 모두 폐지, 또는 축소하면 세율을 올리지 않고서도 상당한 정도의 기본소득 재원을 마련할 수 있을 것이다.

이처럼 추가되는 세수, 또는 기존에 역진적으로 제공되던 조세지출을 모든 국민에게 동일한 금액으로, 또는 연령층에 따라 다른 수준의 기본소득으로 지급하면 소득재분배효과는 더욱 커질 것이다. 조세지출의 폐지는 기존 면세점 이하는 물론 모든 납세자의 조세부담을 증가시키지만, 상위층을 제외한 대다수의 납세자는 세금의 증가분보다 기본소득으로 받는 금액이 더 클 것이고, 거꾸로 최상위층까지도 기본소득을 받겠지만 이들에게는 추가되는 세금부담이 더 커질 것이다. 결국 세율을 올리지 않고 재정중립적인 수단을 통해 고소득층에게 더 큰 현재의 조세지출을 모든 사람에게 평등하게 분배하여 실질적인 부자증세와 함께 다수의 저소득·중간소득층에게는 실질적인 감세 또는 현금소득 지원을 하는 효과가 있다.

판 파레이스와 판더보르트는 1인당 GDP 10% 정도의 기본소득은 위 두 가지 방법으로 대부분의 나라에서 자체 조달이 가능할 것이라고 한다(Van Parijs and Vanderborght 2017: 135). 셋째 방안은 기본소득을 과세소득화함으로써 순비용을 크게 줄이는 것이다(엡킨슨 2015: 303). 단일세율 경우에는 모든 사람이 동일한 금액을 받고 동일한 추가세금을 부담하게 되므로 과세소득화의 실익이 없지만, 누진세 체계 하에서는 과세소득화가 재정부담을 줄이는 효과뿐만 아니라 “왜 부자에게까지 기본소득을 지급하느냐?”는 질문에 대해서도 좋은 답변을 준다. 가령 1인당 GDP의 10% 정도에 해당하는 1인당 월 30만원을 5천만 국민 모두에게 기본소득으로 일률 지급하더라도, 현행 소득세와 그 10%에 해당하는 지방소득세를 합해 6.6%에서부터 46.2%까지 누진세율로 과세를 하게 되면 면세

3) 소득을 일정기간 순자산의 증가 또는 경제적 이득의 총합으로 정의, 수령소득(received income; 임금, 급여 등 근로소득과 이자, 배당, 임대수입 등 자본소득, 사업소득, 이전소득 등)뿐만 아니라 자본이득(capital gain; 동산, 부동산 등의 양도차익)과 귀속소득(imputed income; 농작물 자가소비, 자가주택 서비스, 주부의 가사노동 등) 등을 포함하며, 원칙적으로 소득원천에 상관없이 모든 소득을 포괄(귀속소득은 현실적으로 포함하기 어려움)하는 종합소득을 담세력의 지표로 삼음. 각종 소득의 동일 취급으로 수평적 공평을 달성하며, 포괄적인 종합소득에 대해 누진세율을 적용함으로써 수직적 공평을 실현함. 한국의 소득세제는 포괄적 소득과세를 택한다고 하나 실제로는 커다란 괴리를 나타내고 있다(오재선 1990 참조).

점 이하의 빈곤층은 월 30만원 전액을 받게 되지만, 최상위층은 30만원에 대해 46.2%의 세금을 내게 되어 실제 순비용은 GDP의 8.9% 이하로 가능하다.<sup>4)</sup> GDP의 25%를 기본소득으로 지급하려면 공공재와 보편적 사회서비스 제공 등을 감안할 때 GDP의 50% 이상의 국민부담률(조세 및 사회보장 기여금 포함)이 필요할 것이며, 이를 위해 누진적 소득세의 평균 실효세율을 40%로 하면(이를 위해서는 최고소득세율을 과거 박정희 시절때의 70% 수준이나 그에 가깝게 올리고 소득세의 각종 공제와 감면을 폐지하는 것이 필요할 것임) GDP 25%의 40%에 해당하는 GDP 10%가 조세로 환수되므로 실제 순비용은 GDP 15% 정도면 될 것이다.

이상 세 가지 방안, 즉 기존 현금급여의 축소로 인한 절약과 행정비용 감소, 역진적인 조세지출의 기본소득화, 그리고 기본소득의 과세소득화를 동원하면, 기본소득의 비용이 일반적으로 생각하는 것보다 훨씬 더 싸질 수 있다. 이 외에 정부의 비생산적이고 비효율적인 재정지출도 정치적 의지만 있으면 기본소득 재원으로 돌릴 수 있을 것이다. 대기업에 대한 지원뿐만 아니라 중소기업과 농업에 산에도 비효율적인 부분이 많으며, 국가 R&D 예산이나 창조경제 또는 혁신성장 등의 이름으로 낭비되는 예산도 많은 것으로 알려지고 있다.

#### 4. 과연 기존 사회보장제도가 효과적인가?

기본소득의 순비용이 일반적으로 생각하는 것보다는 훨씬 작다고 하더라도 비용효과 면에서 기존 사회보장제도보다 못하다면 실질적 자유의 보장과 공유자산 배당 등의 논리만으로 기본소득을 주장하기가 쉽지 않을 것이다. 그러면, 과연 사회보험과 공적부조를 중심으로 하는 기존 사회보장제도가 질병, 실업, 은퇴 등의 사회적 위험에 처한 이들과 근로빈곤층 등을 포함해 저소득층의 소득보장 면에서 더 효과적이고 효율적인가? 효과성(effectiveness)은 소득재분배와 빈곤완화 등에 실제 얼마나 효과가 있는가를, 효율성(efficiency)은 동일한 효과를 내는 데 얼마나 작은 비용으로 성취하는가를 가리킨다. 효과성 측정에서 낙인효과의 배제 등 실질적 자유의 실현과 근로유인 등의 측면도 중요하지만, 본고에서는 소득재분배와 빈곤완화 기능에 초점을 두고자 한다.

먼저, 기존 사회보장제도는 실업, 질병, 은퇴 등 사회적 위험에 대해서 ‘보편적인’ 보장을 해주되, 소득을 상실하거나 지출이 크게 증가하는 위험에 실제 빠졌을 때만 ‘선별적으로’ 보상을 해주기 때문에 기본소득보다 ‘비용효과적’(효과적이며 동시에 효율적이라는 뜻으로 해석)이라는 주장에 대해

4) 조세지출 폐지, 축소 정도에 따라 환수되는 세수의 크기가 달라질 것이다.



서 살펴보자. 기존 사회보장제도는 크게 보아 보험가입자의 기여를 기반으로 하는 사회보험과 조세를 기반으로 자산조사에 입각한 공공부조의 두 가지를 축으로 하고 있다. 우선 두 제도는 모두 “선별만 잘 하면” 기본소득에 비해 적어도 단기적 효과와 효율성 면에서 우월하다는 점은 자명하다고 하겠다. 그러나, 선별을 잘 하기가 쉽지 않으며, 특히 장기적으로 그 효과성과 비용효율성을 유지하기 어렵다는 데에 문제가 있다.

먼저, 선별(targeting)이 쉽지 않다는 것은 현금 및 현물급여 형태의 복지지출의 소득계층별 분배를 보면 드러난다. OECD(2017)에 의하면 근로연령층에 대한 현금지원 중 상위 20%와 하위 20%에 가는 비중을 비교해보면 상당수의 OECD 회원국에서 상위 20%가 더 많은 지원을 받고 있다. 특히 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스 등 남부유럽 국가들에 이런 현상이 매우 심하고, 한국도 상위 20%가 하위 20%보다 약간 더 많은 현금지원을 받는 나라로 나오며, 미국은 하위 20%가 상위 20%보다 약간 더 많은 급여를 받고 있는 것으로 나타난다.<sup>5)</sup> 강신욱 외(2018: 474-6)에 의하면 한국에서 공적현물이전소득은 소득과 함께 증가한다. 재정패널 2015년 자료로 분석한 결과 의료수혜, 교육수혜 등을 포함한 공적현물 이전소득 전체평균은 402.7만원인데 1분위와 2분위는 각각 138.9만원과 211.3만원에 불과하며 9분위와 10분위는 각각 686.6만원과 715.3만원으로 나타났다.<sup>6)</sup>

선별복지를 위주로 하는 국가들과 보편적 복지를 위주로 하는 국가들 중에서 보편복지 국가들이 보다 높은 재분배효과를 보인다는 ‘재분배의 역설’(paradox of redistribution)이 시사하는 바가 중요하다(Korpi and Palme 1998). 코르피와 팔메는 빈곤층에 선별적인 복지를 제공할 수록 빈곤감소 효과가 저하되는 역설적인 현상의 원인이 선별적인 프로그램을 도입할 수록 재분배 프로그램의 규모가 작아지게 되는 데에서 기인함을 발견했다. 비용효율성을 높이기 위해 저소득층에 혜택을 집중하는 것보다 보편적인 프로그램을 도입할 때에 정치적 지지가 확대되고 복지규모가 커지게 되어 전체적인 재분배효과가 커진다는 것이다.

우리 나라의 경우 1997년 도입된 기초생활보장제도는 최저생계비 이하의 빈곤층에게 ‘보편적으로’ 기초생활을 보장한다는 원칙에도 불구하고, 20여년이 지난 지금에도 많은 빈곤가구가 보호에서 제외되고 있다. 복지패널 10차(2015년) 자료에 의하면 빈곤층의 23.1%, 장기 빈곤층의 32.4%만이

5) Adema et al.(2014)은 노인을 포함한 전인구에 대한 공적 현금이전중 하위 20%에 주어지는 비중이 터키, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 멕시코 등에서 매우 낮게 나타남을 보여주고 있다. 여기서는 한국은 하위 20%에 가는 비중이 24.3%로서 미국의 21.9% 및 OECD 31개국 평균인 21.7%보다 약간 높은 수준으로 나타난다. 다만, 한국은 공적 이전지출 규모 자체가 작기 때문에 실제 빈곤가구에 주어지는 현금지원의 금액은 매우 작은 것으로 나타난다.

6) 강신욱 외(2018)에 의하면 공적현금이전소득은 1분위가 515만원으로서 전체평균 290만원보다 높지만, 이는 주로 기초생계급여(143만원)와 기초연금(247만원)에 기인하며, 공적연금소득은 20.6만원으로 전체평균 128.7만원에 비해 매우 낮다.

기초생활보장 수급을 받고 있다(강신욱 2017). 2016년 전체 수급자수는 167만명으로 전체 인구의 16%에 해당하는 상대빈곤 인구 800만명 중 20%만이 포함되고 있으며, 그 중에서도 보호가 절실한 생계급여 수급자는 126만명에 불과하여 전년도보다도 감소했다(김교성 2017). 보편성 원칙에도 불구하고 많은 빈곤가구가 부양의무자 조건 등으로 인해 선별 과정에서 배제되고 있기 때문이다. 이는 한국만의 문제가 아니다. 일본의 경우에도 빈곤선 이하의 인구 중 공적 부조 수급률이 20% 내지 30% 밖에 안 되는 것으로 추정되고 있다(Kobayashi 2014). 프랑스의 경우도 자산조사 기반 최저소득제도의 수급률은 약 50%에 불과하다(France Strategie 2014: 85, Van Parijs and Vanderborght 2017: 254에서 재인용). 반면, 우리 나라에서도 무상급식이나 무상보육, 기초연금, 아동수당 등 보편적이거나 준보편적인 프로그램의 경우에는 급속도로 확대된 것을 볼 수 있다. 즉, 중산층을 포괄하는 보편적, 준보편적 형태의 복지에 비해 저소득층에 집중하는 선별복지는 확대가 느리다는 것을 알 수 있다(정원호 외, 2016).

공적 부조와 달리 사회보험은 사회적 위험에 대해서 ‘보편적인’ 보장을 해주는가 하면 그렇지 않다. 양재진(2018)은 국민연금과 고용보험 등의 사각지대가 그리 큰 것은 아니며, 사각지대에 빠진 30% 중에서도 실제 실업과 빈곤 등의 위험에 처한 사람들은 소수라고 주장한다. 따라서 기존 사회보험제도를 기본소득으로 대체하기보다는 보완, 강화하는 게 낫다는 것이다. 가령, 모든 국민 혹은 2천6백만 취업자 전원에게 기본소득을 제공하기보다는 수급권이 없는 실업자들에게도 실업부조를 주고, 낮은 수준에 머물고 있는 실업급여를 인상하는 것이 보다 효율적이라는 것이다. 또, 근로빈곤층이 문제라면 최저임금과 근로장려세제(EITC)가 보다 효과적인 대안이라고 주장한다.

그러나, 문제는 취업자의 상당수가 실업자와 별다른 차이가 없을 정도의 불안정 고용과 저소득으로 빈곤의 위험에 빠져 있다는 점을 간과하면 안 된다. 실직하고도 고용보험에서 제외되어 있는 전체 취업자의 1.5%에 해당하는 사람들만 실제 위험에 빠진 것으로 보는 것은 현실과 큰 괴리가 있다. 국세청(2017)에 의하면 2016년 연말정산 근로소득자 1774만명 중 41.8%가 총급여 2천만원 이하, 19%가 1천만원 이하이며, 일용근로소득자 816만명 가운데 88.5%가 2천만원 미만, 78%가 1천만원 미만의 총소득금액을 보이고 있다.<sup>7)</sup> 또, 종합소득 신고자 587만명 중 67%가 2천만원 이하, 45%가 1천만원 이하의 종합소득금액으로 임금근로자보다도 낮은 소득을 보이고 있다. 근로소득, 사업소득, 재산소득을 합한 개인소득의 분포를 추정한 김낙년(2016a)에 의하면 2010년도의 취업자 2,383만명 중 하위 10%는 연소득이 5백만원 미만, 하위 30%는 1천만원 미만이었다. 가구단위로 보아도 2017년 가계금융복지조사 자료(2016년 소득을 나타냄)에 의하면 28.8%의 가구가 2천만원 미만의 가구

7) 일용근로소득자 816만명 중 상용근로소득이나 사업소득이 없는 순수 일용근로자는 504만명인데, 국세통계연보는 이들의 소득과 세금을 별도로 보여주지 않고 있다.

가처분소득을 보였다. 이들 다수의 근로빈곤층에게 기존 공적 부조와 사회보험은 제대로 도움을 주지 못하고 있다. 가령 국민연금이 포괄하고 있는 70% 중에서도 제대로 된 보장을 받고 있는 사람들은 상대적으로 안정된 직장에서 높은 소득을 누리며 장기간 기여를 한 사람들이고, 불안정 고용과 저소득 상태에 있어 보호가 더 절실한 사람들은 사각지대에 빠져 있거나 연금 수급자가 되어도 수급액이 너무 작아 빈곤을 벗어나지 못하고 있는 것이다.

선진 복지국가들에서도 사회보험의 포괄성과 비중이 커지기는 커녕 공적 부조의 비중에 비해 상대적으로 줄어들고 있는 추세라는 점은 한국의 경우에도 이러한 추세를 되돌리기가 쉽지 않을 것이라는 점을 시사한다. 가령, 영국의 경우 1963년부터 2012년까지 사회보장 지출의 구성을 보면 국민연금보험의 비중이 1960년대에는 70%가 넘었으나 최근에는 50% 미만으로 줄어들었고, 사회부조의 비중은 20% 수준에서 40%를 넘는 수준으로 상승추세를 보여주고 있다(엡킨슨 2015: 292-294). 실업, 질병, 은퇴 등 사회적 위험(risks)에 대해서 보편적인 보장을 해주어야 한 사회보험이 과거 표준 고용관계가 지배적이었던 산업사회에서는 잘 작동했지만, 세계화와 탈산업화 및 불안정 고용의 증가 속에서 보험료를 기여하는 기반이 축소되고 정부 재정이 그 갭을 매꾸기가 점점 더 어려워지면서 한계에 봉착하고 있는 것이다(Standing 2017: 192-193).

1995년부터 2005년 사이에 OECD 국가의 실업급여 수급율을 보면 대부분의 나라에서 수급률이 떨어졌고, 2005년에 OECD 24개국 중 19개국에서 수급자 비율이 50%에 미치지 못했으며 그중 10개국에서는 1/3에도 못 미쳤다. 같은 기간 복지선진국인 스웨덴에서도 수급률이 70여 퍼센트에서 40여 퍼센트로 급락했다. 또한 대부분의 나라에서 수급액도 떨어졌다. 일례로 영국에서는 실업보험 급여액이 전후에 일인당 평균 소비지출의 약 40%에서부터 25% 아래로 떨어졌다(엡킨슨 2015: 317-320). 실업부조를 신청했다가 탈락하여 절규하는 비참한 사례를 보여주는 영화, '나, 다니엘 블레이크'는 보편적 보장에 실패하고 선별적 복지의 문제점을 드러내는 영국 사회, 나아가서 많은 복지국가의 현실을 적나라하게 표현하고 있다. 영국보다도 사회보험의 포괄성과 보장성이 약한 가운데 노동시장의 이중화, 불안정화는 더욱 급속도로 진행되고 취업자의 상당수가 빈곤 상태에 있는 한국 사회에서 기존 사회보장제도의 강화가 효과적으로 이루어질 수 있을지 의문이다.

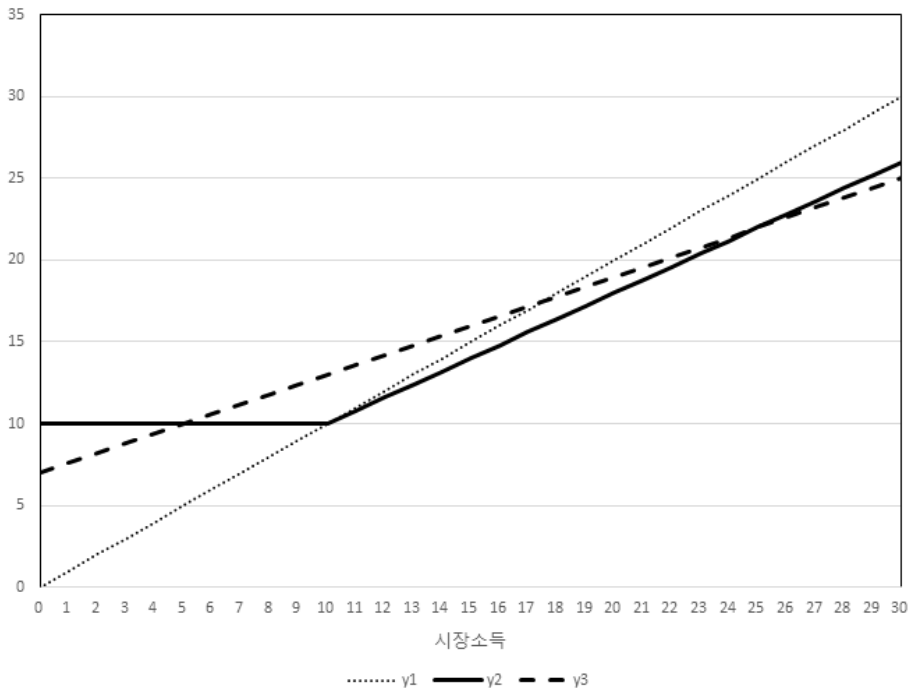
최저임금과 근로장려세제는 대안이 될 수 있을까? 자영업이 과도하게 많은 한국경제의 특수한 구조 속에서 문재인 정부의 최저임금 인상 정책이 벌써 벽에 부딪치고 있음은 주지의 사실이다. 정부는 근로장려세제를 내년부터 대폭 늘리겠다고 하나 만연한 근로빈곤을 해소하는 대책이 되기에는 턱없이 모자라 보인다.

## 5. 기초생활보장, 부의 소득세 및 기본소득의 비교

선별복지는 같은 크기의 재원을 사용할 때 보편복지에 비해 즉각적인 재분배효과 면에서 효율적일 수 있으나, 낮은 수급률, 근로회피와 복지 의존, 사기와 부패, 과도한 행정비용 등의 문제를 야기해 장기적으로는 재분배 효과도 비용효율성도 저하할 수 있다. 선별복지의 대표적인 프로그램인 기초생활(또는 최소소득) 보장제도(minimum income guarantee)를 기본소득 및 이와 유사한 효과를 가지는 부의 소득세(negative income tax, or NIT)와 비교해서 볼 필요가 있다.

아래 그림에서 x축은 시장소득을 가리키고,  $y_1$ (가는 점선)는 아무런 소득재분배가 없을 때의 가처분소득,  $y_2$ (굵은 실선)은 기초생활계(최소소득) 보장제도 하의 가처분소득,  $y_3$ (굵은 점선)는 기본소득 또는 부의 소득세의 재원을 소득세에 대한 정률과세로 충당할 경우의 가처분소득을 각각 표시한다.

그림 1. 기초생활급여와 기본소득/부의 소득세 효과



- $y_1$ : 아무런 소득재분배가 없을 때의 가처분소득
- $y_2$ : 기초생활보장 하의 가처분소득
- $y_3$ : 기본소득/부의 소득세 하의 가처분 소득

그림에서 기초생계급여는 최대 10으로서 누구나 시장소득이 10에 미치지 못할 때에는 국가에서 부족분만큼의 생계보조금을 지급해준다( $y_2=10$  for  $x \leq 10$ ). 여기서 생계급여( $y_2-x = 10-x$ )는 시장소득이 늘어나는 만큼 줄어들어 실질적인 한계세율이 100%이다. 시장소득이 10 이상인 사람은 일정한 세금(그림에서는 시장소득중 10을 초과하는 부분에 대해 20%의 정률과세)을 내야 하므로 가처분소득이 시장소득보다 작게 된다( $y_2 < x$  for  $x > 10$ ). 기초생계급여는 가구를 단위로 하므로 가구원수에 따라 최소 보장액이 달라지지만, 여기서는 편의상 개인단위로 간주한다.

다음으로  $y_3$ 는 모든 사람에게 무조건적으로 지급되는 기본소득이 7이고, 그 재원을 40%의 정률과세로 충당할 경우의 가처분소득을 가리킨다(기초생활보장시보다 많은 재원이 필요하므로 세율을 높게 잡았음). 시장소득이 0인 사람의 가처분소득은 7로서 기초생계보장시보다 작게 되며, 시장소득이 5인 사람은 기본소득 7을 더하고 세금 2를 내면 가처분소득이 10으로서 기초생계보장을 받는 경우와 같아진다. 시장소득이 25인 경우에는 기본소득 7을 더하고 세금 10을 내면 가처분소득이 22가 되는데, 기초생계보장 제도하에서는 이 경우 생계급여는 받지 못하고 10을 초과하는 시장소득 15의 20%에 해당하는 3을 세금으로 내면 가처분소득이 22가 되어 기본소득과 기초생활보장의 효과가 같아진다. 결국 시장소득이 5 미만인 경우(최저소득계층)에는 기본소득 하에서 기초생활보장 때보다 가처분소득이 작아지고, 시장소득이 5보다 크고 25보다 작은 경우(저소득층부터 중간소득계층까지)에는 기본소득을 받는 경우에 가처분소득이 더 커지며, 다시 시장소득이 25보다 큰 경우(고소득층)에는 기본소득을 받더라도 세금부담이 더 커지므로 기초생활보장시보다 가처분소득이 줄어들게 된다.

다음으로 부의 소득세를 도입하여 모든 사람에게 7의 최소소득을 보장하되 시장소득이 17.5에 이를 때까지 40%의 환수율을 적용하고, 17.5를 넘는 시장소득에 대해서는 40%의 정률과세를 할 경우의 가처분소득을 그래프에 표시하면 앞의 기본소득 도입시와 똑같은  $y_3$ 를 얻게 된다. 이는 부의 소득세와 기본소득의 재분배효과를 동일하게 설계할 수 있음을 보여준다. 물론 이 경우에도 부의 소득세와 기본소득은 적어도 두 가지 점에서 중요한 차이가 있다. 첫째, 부의 소득세 하에서는 조세수입과 재정지출의 규모가 기본소득 경우보다 훨씬 작게 된다. 둘째, 부의 소득세는 자산조사를 기초로 하여 일정한 소득에 미치지 못하는 사람들에게만 지급하는 데 반해 기본소득은 자산조사를 하지 않고 모든 시민에게 권리로서 주어진다. 부의 소득세 하에서는 일정한 소득수준까지는 세금을 내지 않고 거꾸로 보조금(부의 소득세)을 지급받지만, 기본소득하에서는 시장소득이 조금이라도 있는 사람은 누구나 세금을 내게 된다.

이상의 세 가지 제도를 비교할 경우에 단기적으로는 최소소득 또는 기초생계보장이 가장 비용효

울적으로 보인다. 기본소득이나 부의 소득세보다 더 높은 수준의 최소소득을 보장해줌에도 불구하고 최저소득에 미달하는 부족분만 보충해주는 보충급여를 하므로 재정이 절감된다. 그러나, 자산조사에 따른 낙인효과, 낮은 수급률, 높은 행정비용, 부정수급 등의 문제를 초래하고 복지의존을 심화시키기가 쉽다. 기초생활보장을 간신히 졸업하면 기초생활보장에 연계된 다른 복지혜택까지 잃게 되어 한계 실효세율이 100%가 넘는 경우도 많다. 따라서, 최소소득보다 월등하게 높은 소득을 장기간 안정적으로 벌 수 있다는 자신감이 없는 경우에는 일시적으로 기초생활보장을 졸업했다가 다시 소득이 줄어들 경우에 기초생계급여를 다시 신청해서 바로 받을 수 있을지 모르기 때문에 근로의욕과 자활의욕이 저하되고 복지의존과 빈곤의 함정에 빠지기가 쉽다. 이혜원(2012)에 의하면 기초생활보장에서 제외된 차상위계층이 평균적으로 기초수급자보다 시장소득과 사적 이전소득은 조금 더 크지만 공적 이전소득을 포함한 경상소득에서는 ‘소득역전’ 현상이 나타남을 보여주고 있다. 이처럼 근로빈곤 계층을 중심으로 하는 차상위계층에 대한 지원이 미약한 상황에서 최소소득보장제도는 잘못된 인센티브를 줄 수가 있다.

따라서 이러한 최소소득보장 제도를 운영함에 있어서 국가는 가급적 수급자 선정을 까다롭게 하여 부정수급과 복지의존의 문제를 최소화하려 하게 되며, 일부 부정사례가 크게 부각되어 제도 확대가 어려워지기도 한다. 사회복지사의 주된 업무는 가난한 사람들을 돕는 일보다도 부정수급을 막기 위한 감시에 많은 시간을 사용하게 된다. 만일 최저생계비 이하의 모든 사람들에게 부양의무자 기준 등의 까다로운 조건을 없애고 기초생활보장을 위한 생계급여와 주거급여 등을 하게 되면, 차상위계층의 사람들이 일부러 소득을 줄여서 기초생활보장 수급자가 되려 할 수도 있다. 결국 이러한 문제 때문에 최저생계비 이하의 빈곤층을 대상으로 하는 선별복지가 비용효율적일 것 같지만, 실제로 빈곤층을 모두 포괄하지 못하여 빈곤해소의 효과가 떨어지게 되며, 점차로 행정비용 등을 감안하면 비용효율성도 그리 크지 못한 결과를 가지게 된다.

반면에 위의 그림에 예시한 기본소득이나 부의 소득세가 기초생활보장을 대체할 경우 최저생계비 이하의 근로무능력자는 기초생활(최소소득) 보장에 비해 낮은 금액의 기본소득을 받게 되어 손해를 보게 되지만, 최저생계비 이하의 근로능력자들이 기초수급 자격을 잃지 않기 위해, 또는 차상위계층의 사람들이 기초수급 자격을 얻기 위해 일부러 노동을 회피할 유인이 사라진다. 이들에게 한계 소득세율이 100%에서 40%로 떨어져서 자신이 번 소득의 60%는 가처분소득으로 귀결되기 때문이다.

기본소득과 부의소득세 둘 다 재정중립적으로 설계할 수 있지만, 재정 규모를 작게 하려면 부의 소득세를 선호할 수 있겠고, 자산조사에 따르는 문제점들을 피하고 가난한 사람들을 돕는 개념이 아니라 모든 사람에게 공유자산의 일부를 권리로서 배당하는 것을 선호하면 기본소득이 나올 것이다.

일반적으로 부의 소득세 주창자는 빈곤계층에 대한 지원에 초점을 두기 때문에 소득보장 금액을 크게 하되 환수율을 높게 설계하는 경우가 많고, 기본소득 주창자들 중에는 정률과세보다는 누진세를 선호하는 경우가 많다.

특히 기본소득의 장점으로 꼽을 수 있는 것은 정률 소득세만으로 재원을 마련한다 하여도 순수혜자가 순부담자보다 많게 되며, 누진적인 소득세로 재원을 마련하면 순수혜자의 비중이 훨씬 더 늘어나고 순부담자의 비중은 줄어든다는 것이다. 따라서 소수의 최상위 계층에게 소득이 집중되어 있는 한국과 같은 사회에서 기본소득이 소득재분배의 방안으로 유효할 수 있다. 나아가서 기본소득을 과세소득화하면 기본소득의 비용을 절감하면서 재분배효과를 한층 더 높일 수 있다.

또한, 기초생활보장 수준에 미치지 못하는 기본소득을 도입할 때에는 기초생활 보장을 대체하지 않고 유지하는 방법도 있다. 이 경우에도 기초생계 수급자 수와 수금액이 대폭 줄어들 것이다. 앞의 그림에서 기본소득 도입이전에는 시장소득 10 미만의 사람들이 모두 기초생활보장 대상자였지만 기본소득 도입이후에는 시장소득 5 미만의 사람들만 대상으로 남게 된다. 급여액도 대폭 줄어들게 된다. 그림에서 기본소득 도입이전에는 가는 점선( $y_1$ )과 최저소득 보장을 나타내는 굵은 실선( $y_2$ ) 사이의 큰 삼각형이 기초생계급여 총액을 나타내는 데, 기본소득 도입 이후에는 굵은 점선( $y_3$ )과 굵은 실선( $y_2$ ) 사이의 작은 삼각형이 급여총액을 나타낸다. 즉, 충분하지 못한 수준의 기본소득이 도입되어도 최저소득 보장 대상자의 숫자가 줄어들 뿐 아니라 그 금액도 대폭 줄게 되어 상당한 재정절감이 이루어질 수 있음을 보여준다. 또한, 기초수급을 받는 근로능력자들에게는 자활과 근로의욕을 고취하여 빈곤탈출을 촉진할 수가 있다.

## 6. 기본소득의 소득재분배 효과 분석

이상의 논의를 참고로 하면서 이제 기본소득의 소득재분배 효과를 검토해보자. 먼저 이해의 편의를 위해 간단한 가상의 시나리오를 검토해본 후 최근 국내외의 연구를 검토해보고자 한다. 기본소득의 재원을 명확하게 제시한 재정중립적인 안들의 재분배효과에 대해 긍정적인 분석과 부정적인 분석을 보인 최근 연구 몇 개를 대상으로 검토하고자 한다.

## 1) 정률세와 누진세에 입각한 기본소득 가상 시나리오 분석

아래 표는 소득세만으로 기본소득의 재원을 충당할 때 정률세와 누진세 두 가지 경우에 대해 가상적인 소득분위별 재분배효과를 예시한 것이다. 편의상 아주 단순한 숫자들로 가상의 소득 10분위 분포를 상정했지만, 우리나라 상위 10%의 소득점유율이 48%에 달한다는 김낙년(2016a)의 연구에 비추어 볼 때, 10% 소득점유율을 50%로 잡은 이 가상의 분포가 현실로부터 아주 동떨어진 것은 아니다.

먼저 20% 단일세율로 이루어진 세수를 모든 사람에게 동일한 금액(160)의 기본소득으로 지급할 때 소득 1분위에서 7분위까지는 순수혜집단이 되고, 8분위는 세부담과 기본소득이 동일하여 시장소득과 가처분소득이 일치하며, 9분위와 10분위만 순부담집단이 된다. 국방, 치안 등 공공재와 교육, 의료 등 사회서비스와 기타 행정의 소요재정은 편의상 소득세를 제외한 다른 세수로 충당하며, 기본소득 재원은 100% 소득세만으로 충당한다고 가정한다. 1분위는 시장소득 0에서 가처분소득 160으로 큰 혜택을 보며, 2분위는 시장소득 100에서 가처분소득 240이 되어 -140%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 3분위는 시장소득 200에서 가처분소득 320이 되어 -100%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 4분위는 시장소득 300에서 가처분소득 400이 되어 -60%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 5분위는 시장소득 400에서 가처분소득 480이 되어 -20%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 6분위는 시장소득 500에서 가처분소득 560이 되어 120%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 7분위는 시장소득 600에서 가처분소득 640이 되어 73%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 8분위는 시장소득 700에서 가처분소득 720이 되어 29%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 9분위는 시장소득 800에서 가처분소득 800이 되어 0%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 10분위는 시장소득 900에서 가처분소득 880이 되어 -22%의 부의 소득세와 마찬가지로 큰 혜택을 보며, 최상위계층에게까지 기본소득을 주는 것은 예산낭비라고 할 지 모르지만, 기본소득 160을 받는 대신 800을 세금으로 내어 결국 실효세율이 16%에 이르게 된다. 이처럼 정률과세와 정액지급을 할 때에 중간소득층을 포함한 다수가 순수혜자가 되며 커다란 소득재분배 효과가 나타나는 것은 일반적으로 소득분배가 정규분포를 보이지 않고 소수의 최상위 계층에 집중되어 있기 때문에 평균소득자(소득 800)가 중위소득자(소득 450)에 비해 훨씬 더 상위계층(여기서는 8분위)에 속하기 때문이다.

다음으로 누진세(여기서는 면세점을 제외하고 10%, 20%, 30%, 45%의 4단계 세율을 적용함, 한국의 6%, 15%, 24%, 35%, 38%, 40%, 42%의 7단계 누진세율과 아주 크게 차이나는 것은 아님)를 적용할 때 이루어진 세수 2,100으로 210씩 기본소득을 지급하면, 조세의 재분배효과와 현금급여의 재분배효과가 이중으로 작용하게 된다. 소득 8분위까지 순수혜집단이 되고, 9분위와 10분위만 순부담집단이 된다. 9분위는 시장소득 1,100에서 가처분소득 1,080으로 실효세율이 2%에 불과하며, 45% 최고한계세율 구간에 속하는 10분위만이 시장소득 4,000에서 가처분소득 2,690이 되어 33%의 실효세율을 부담하게 된다. 만일 기본소득도 과세소득화하면, 낮은 한계세율 구간에 속한 저소득층은 약간의 세금만 내면 되지만(이 경우 시장소득 없이 기본소득만을 소득으로 가진 경우에는 기본소득 전액을 소득에서 공제해주고 점차 공제액을 줄여 일정 소득 이상에 대해서는 기본소득 금액도 전액 과세소득화할 수 있을 것임), 10분위는 기본소득으로 받은 210의 45%인 94만5천원의 세금을 더 내게 되어 상당한 추가세수가 이루어지게 된다. 이를 기본소득 금액 인상이나 공공 서비스 확대



등에 사용할 수도 있을 것이다.

이 표에서 나타난 것처럼 개인들의 세금지출과 기본소득 수입을 합해서 생각하면 대다수 서민과 중간층의 국민은 마이너스 실효세율로 정부로부터 현금지원을 받게 되고 최상위층만이 세금을 더 부담하는 결과가 된다. 따라서 이를 부자 증세와 결합한 서민과 중간층 감세라고 해석할 수도 있다. 또는 기본소득을 근로장려세제와 같은 환급가능한 세액공제(refundable tax credit)로 간주할 수도 있는데, 근로장려세제는 근로소득과 연계해서 지급하는 데 반해 기본소득은 근로여부 및 소득금액과 관계없이 동일한 금액의 세액공제를 해주는 것으로 해석할 수 있다. 어떻게 해석하든 실업과 불안정 노동의 만연과 늘어나는 소득불평등에 대처하는 효과적이고 효율적인 대책이 될 수 있음을 보여준다.

[표 1] 정률세와 누진세에 입각한 기본소득 가상 시나리오

소득분위	시장소득	정률세*	기본소득	가처분소득	실효세율	누진세**	기본소득	가처분소득	실효세율
1	0	0	160	160		0	210	210	
2	100	20	160	240	-140%	0	210	310	-210%
3	200	40	160	320	-60%	10	210	400	-100%
4	300	60	160	400	-33%	20	210	490	-63%
5	400	80	160	480	-20%	40	210	570	-43%
6	500	100	160	560	-12%	60	210	650	-30%
7	600	120	160	640	-7%	80	210	730	-22%
8	800	160	160	800	0%	140	210	870	-9%
9	1100	220	160	1040	5%	230	210	1080	2%
10	4000	800	160	3360	16%	1520	210	2690	33%
계	8000	1600	1600	8000		2100	2100	8000	

\*정률세율: 20%

\*\*누진세율: 시장소득 100 이하: 면세, 100-300: 10%, 300-600: 20%, 600-1200: 30%, 1200 이상: 45%

우리 나라 가계소득이 GDP에서 대략 64% 정도를 차지하므로 이 표를 한국에 적용한다면(물론 이 표의 10분위 소득분포가 한국의 현 소득분포와 일치하지는 않지만) 정률과세 기본소득은 대략 1인당 GDP의 13% 수준의 기본소득을 지급하는 것에 해당하며, 누진과세 기본소득안은 대략 1인당 GDP의 17% 수준에 해당한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 기본소득을 과세소득화할 경우에는 기본소득 금액을

8) 우리나라 가계소득이 GDP에서 차지하는 비중은 1995년 69.6%에서 2014년 64.3%로 같은 기간 하락폭이 OECD 국가 중 두번째로 컸다(한겨레 2016.03.27.).

1인당 GDP의 21% 수준까지 올릴 수 있다.

다음으로 소득세만으로 기본소득 재원을 충당하고 정부의 다른 재정소요는 소득세 외의 다른 세금으로만 충당한다는 가정을 없애고 이 표에서처럼 가계소득 총액에 대해 소득공제나 세액공제, 감면 등 없이 20%의 정률로 종합과세를 하거나 누진세로 26.25%(2100/8000)의 평균 실효세율을 부과할 경우, 현재 소득세 평균 실효세율이 5% 정도에 불과한 것을 감안하면 가계소득의 15% 또는 21% 정도의 추가세수가 기본소득 재원으로 마련될 수 있다. 여기에 법인세, 부가가치세의 조세지출 폐지를 포함한 다른 세원에서의 추가세수와 비효율적인 재정지출의 절감을 통해 기본소득 재원을 추가할 수 있다면, 이 표에서 나타낸 가상 시나리오가 전혀 비현실적인 것은 아닐 수도 있다.

## 2) OECD 정책 브리핑(2017)

OECD의 기본소득에 대한 정책브리핑(2017)은 기본소득이 기존 사회보장제도의 대안으로서 각광을 받는 배경, 기본소득 재원마련 방안과 재정중립적 기본소득안의 소득재분배 효과 등을 EUROMOD라는 조세-급여 모델을 이용해서 분석하고 있다.<sup>9)</sup> 특히 각국의 현행 사회보장제도의 차이에 따라 기본소득 도입의 비용과 효과에 차이가 나는 점을 고려하여 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 영국 4개국에 대해 별도의 분석을 제시하고 있다.

먼저 OECD 브리핑은 기본소득 재원 마련방안으로 기존 현금급여를 대체하는 것만으로는 부족하며, 각종 조세감면을 폐지하는 것과 기본소득을 과세소득화하는 방안을 제시하고 있다. 현재의 최소소득보장(guaranteed minimum-income benefits) 수준으로 기본소득을 지급하되 이를 과세소득화하고, 기존 급여의 대부분과 조세감면을 전면 폐지할 때 핀란드와 이탈리아 등에서는 상당한 예산 절감이 이루어지며, 프랑스에서는 약간의 세금 인상만으로 가능하지만, 영국에서는 상당한 세금인상이 필요하다. 세율을 올리지 않으면서 기존의 현금급여의 대부분과 조세지출을 전면 대체하는 재정중립적인 기본소득을 도입할 때의 기본소득 금액은 현행 단독가구 최소소득보장액보다 핀란드에서는 9% 더 높고 이탈리아에서는 97% 더 높아지는 반면, 프랑스에서는 2% 낮아지고 영국에서는 28% 낮아진다.

소득재분배 효과를 보면, 이탈리아에서는 대부분의 개인들이 순수혜자가 되며, 프랑스, 핀란드와

9) EUROMOD는 유럽연합 27개국을 대상으로 대표적인 표본 가구의 각종 소득과 자산, 세금 등에 대한 상세한 데이터(많은 나라들이 가구조사자료와 행정자료를 통합해서 구축함)와 함께 급여자격과 세금에 대한 상세한 정보를 바탕으로 구축한 모형으로 현재 정책의 영향은 물론 정책을 바꿀 때의 가구의 가치분소득과 정부의 세수 및 급여지출에 일어날 변화 등에 대한 미시모의실험(microsimulation)을 단 몇 분만에 할 수 있도록 해준다(엡킨슨 2015: 395-397).

영국에서는 중간소득층이 가장 큰 혜택을 입으며 기존에 자산조사에 입각한 소득지원을 받아온 저소득층은 상대적으로 덜 혜택을 입게 된다. 빈곤층 가운데 기존 사회보장제도에서 제외되었던 사람들은 기본소득으로 혜택을 입게 되지만, 기존 수급자들은 오히려 손해를 보는 경우가 많다. 이에 따라 핀란드와 프랑스에서는 현행보다 빈곤률이 약간 올라가게 되며, 재정중립적 기본소득의 금액이 현재의 최소소득보장 수준보다 상당히 떨어지는 영국에서는 빈곤률이 상당히 더 올라가게 된다고 한다. 기본소득이 전반적인 소득재분배 면에서는 현행 사회보장제도보다 우월하지만, 빈곤 감소라는 측면에서는 효과적이지 않을 수도 있음을 보여준다.

양재진(2018)은 OECD 연구 결과에서 기존 복지수혜자의 수급액 감소피해만을 강조하였으나, OECD 브리핑은 전반적인 소득재분배에 긍정적인 효과 외에도 행정적인 단순함, 개인들이 일과 가정에 대한 책임들을 보다 유연하게 관리할 수 있는 점, 돌봄·자원봉사·사회적 기업·교육 훈련 등 사회적으로 유익한 일들을 촉진시키는 점, 자산조사가 초래하는 근로의욕 저하와 가족의 해체 등 부정적 유인들과 이러한 행위들을 감시하는 데 드는 행정적 비용과 부정적 낙인효과를 줄이는 등 여러 가지 부수적인 효과가 있음을 인정하고 있다. 특히 남유럽과 동유럽을 비롯한 많은 나라에서는 재정중립적 기본소득이 고소득층에게 더 많은 혜택을 주는 기존의 복지시스템을 개혁하는 좋은 방안이 될 수 있음을 지적하고 있다.

끝으로, OECD 연구에서 기본소득이 기존 복지수급자의 혜택을 줄여 빈곤 감소에 부정적일 수 있다는 결과는 OECD가 검토한 기본소득안 자체가 기존의 수급액보다 낮은 금액의 기본소득이 기존 급여를 대체하도록 설계된 데서 오는 당연한 결과이다. 가이 스탠딩이 언급한 “잘못 설계된 기본소득안”의 한 사례라고 할 수 있다(Standing 2017: 73). 오늘날 기본소득의 대표적인 주창자들은 기본소득이 기존 수급액보다 낮을 경우에는 이를 전면 대체하기보다는 부분적으로만 대체함으로써 기존 수급자들이 피해를 입지 않도록 하는 방안을 선호하고 있는데, OECD 연구는 이러한 흐름을 담지 못한 것이다.

### 3) 앳킨슨(2015)의 재정중립적 참여소득과 사회보험 강화안의 재분배효과 비교

불평등 연구의 대가로서 지난 해 작고한 앤서니 앳킨슨의 마지막 저작, <불평등을 넘어: 무엇을 할 것인가>(Inequality: What can be done? 2015)에서는 기본소득과 크게 다르지 않은 참여소득(participation income) 안과 사회보험 강화 안을 제시한 후 양자의 소득재분배 효과를 미시모의실험으로 비교, 분석하여 참여소득안이 보다 효과적임을 보여주고 있다. 미시모의실험을 위한 자료와 모

형으로서는 OECD(2017)와 마찬가지로 EUROMOD의 영국편을 이용하였다.

두 가지 안에 소요되는 재원은 공히 최고소득세율 인상(현행 45%에서 65%로)과 조세지출 축소를 통한 과세기반 확대로 마련, 재정중립성을 확보한다.<sup>10)</sup> 이는 앳킨슨(1995)이 과거 정률과세를 기반으로 한 기본소득을 중심으로 검토했던 것과 달리 누진과세에 대한 선호를 분명히 한 것이다. 또, 두 가지 안 모두 자녀수당을 보편적으로 지급하되 “과세소득화” 하는 방안을 포함한다. 참여소득(1인당 연간 3,110 파운드)안은 모든 성인(16세 이상)을 대상으로 하되, 질병이나 장애를 가진 경우를 제외하고는 넓은 의미에서 사회적 기여를 하는 활동에 대한 최소한의 참여를 조건으로 한다. 임금근로자 또는 자영업자로서 일하거나 교육, 훈련, 구직활동을 함으로써, 집에서 어린이나 노약자를 돌봄으로써, 또는 정기적인 자원봉사를 함으로써 사회에 기여하는 것 등을 포괄적으로 인정한다. 참여를 조건으로 하는 것에 대한 기본소득론자들의 비판에 대해 앳킨슨은 “말리부 해안에서 하루 종일 서핑하는 이들은 그들 스스로를 부양하는 길을 찾아야 하며 이들에게 공공의 재원으로 지원받을 자격이 주어지지 않는 것”이라고 한 존 롤스에게 동의한다”(2015: 311)고 말한다.

사회보험 강화안은 사각지대를 줄여 적용대상을 늘리고 급여수준을 늘리는 것이다. 기초연금과 추가적인 국가연금을 25% 인상하고, 기여금을 내는 구직자수당을 주당 113.10 파운드로 올리고, 기여금을 내는 고용지원수당과 사별수당을 25% 인상하는 등이다.

두 가지 안의 효과를 비교해볼 때 전반적으로 참여소득이 더 큰 재분배효과를 낸다. 참여소득 도입시 소득분포상 하위 5%에 속하는 사람 중 다수(52%)가 5% 이상 이득을 보는데, 사회보험 강화시 이 비율은 41%이다. 현재 0.321인 지니계수는 참여소득 도입시 0.266으로 떨어지며 사회보험 강화시 0.294로 떨어진다. 직접적인 소득재분배 효과 외에 자산조사에 기반한 기존 급여를 받는 인구가 현재 2,230만명에서 사회보험 강화시 1,810만명으로 줄고 참여소득 도입시에는 1,710만명으로 더 많이 줄어든다. 이는 높은 한계세율에 직면한 사람 수를 줄여 근로유인을 강화하고 행정관리 비용을 축소하는 등의 부수적인 효과를 낸다.

앳킨슨의 연구는 기본소득에 근접한 참여소득안과 사회보험 강화안의 소득재분배 효과를 비교했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 물론 영국을 대상으로 한 연구로서 이를 다른 국가들에 일반화하는 결론을 낼 수는 없으나, 한국에서도 이러한 연구가 필요하다고 본다.

10) 이와 함께 중하위 근로소득자에게는 자본소득보다 세금을 덜 내게 하는 근로소득 공제를 도입하되, 한국처럼 상위층이 근로소득 공제의 혜택을 더 받지 못하도록 일정한 소득을 넘어서면 근로소득 공제를 점차 축소하여 완전히 없애도록 한다. 즉, 상위 근로소득자들에게는 근로소득과 다른 소득 간에 세금 부담상 차이를 주지 않는 것이다(앳킨슨 2015: 270-272).

#### 4) 토리(2016; 2017)의 조세지출의 기본소득 전환효과 분석

말콤 토리(2016; 2017)는 영국에서 개인소득세의 공제와 감면등을 폐지하고 세율을 3% 올려서 기본소득의 재원을 충당하는 재정중립적 기본소득안을 제안하고, 그 효과를 분석하였다. 기본소득 금액은 연령층에 따라 차이를 두어 16-24세는 주당 50 파운드, 25-64세는 주당 61 파운드, 65세 이상은 주당 40 파운드(기존의 기초국가연금을 유지하면서)를 지급하고, 아동수당을 현행보다 주당 20 파운드 인상한다. 이 기본소득안은 기존의 자산조사 기반 급여들을 유지하되 기본소득 수급액만큼 늘어난 소득을 반영하여 계산을 다시 하도록 한다. 자산조사 기반 급여들을 폐지하는 경우는 기본소득이 기존 급여액에 못 미쳐 손해를 보는 빈곤가구가 다수 발생할 것이기 때문이다. 세율 3% 인상을 제안한 것은 그 이상의 세율 인상은 정치적으로 지지를 받기가 어렵다는 판단을 기초로 한 것이다. 이렇게 기존 급여프로그램을 유지하면서 재정중립적인 기본소득을 도입하면 기본소득 금액이 크지는 않지만 기존 복지수급자를 비롯한 저소득층과 중간층까지 폭넓게 순수혜자가 된다.

토리도 EUROMOD를 가지고 미시모의실험을 하여 이러한 안이 기존 자산조사 기반 급여에 미치는 영향과 소득 재분배효과를 분석하였다. 먼저 기본소득 지급으로 인해 각종 자산조사 기반 급여를 받는 수급자수가 상당수 줄고 수급액도 크게 줄어드는 것으로 나타났다. 이에 따라 실업자 소득 지원과 구직자 수당 등 실업관련 급여총액은 74% 가량 줄어들고 취업자에 대한 급여액은 22% 가량 절감된다. 전반적인 소득재분배 효과를 보면 가처분소득의 지니계수가 0.3038에서 0.2704로 11% 줄어들고, 아동빈곤, 근로연령층 빈곤, 노인빈곤이 각각 34%, 20%, 3% 가량씩 줄어들어 전체 빈곤율이 14.8%에서 11.8%로 18% 가량 감소하는 것으로 나타났다. 소득분위별 평균 가처분소득의 변화를 보면 1분위부터 7분위까지는 순수혜자가 되고, 8분위는 변화가 없으며, 9분위와 10분위만이 순부담 계층이 된다.

토리는 또한 위의 기본소득안을 한꺼번에 전면 도입하지 않고 순차적으로 매년 한 연령계층씩 적용대상을 넓혀나가는 방식으로 장기간에 걸쳐 도입하는 방식에 대해서도 그 재분배효과를 분석하는데, 전반적으로 비슷한 결과를 얻는다. 토리의 연구는 비교적 낮은 수준의 재정중립적 기본소득을 도입하더라도 기존의 복지급여를 폐지하지 않고 유지하는 방식이 가지는 이점을 보여준다.

#### 5) 최한수(2018), 강남훈(2018)의 소득세 조세지출의 기본소득 전환효과 분석

근로소득세의 소득공제와 세액공제 및 감면 등 조세지출을 폐지하고 이를 기본소득의 주된 또는 유일한 재원으로 삼는 방안에 대해 국내에서 최근 두 개의 연구가 진행되었다. 최한수(2018)는 국세청

의 2014년 귀속 근로소득 연말정산 신고자료에서 100만건을 무작위 추출한 자료를 토대로 한 조세-급여 미시모의실험 모형(TAXIM 모델)을 가지고 근로소득 공제, 인적 공제 등 모든 소득공제를 폐지하고 개인의 근로소득(총급여)을 그대로 과표로 하여 산출되는 세액에 대해 모든 세액공제와 감면을 폐지하여 추가되는 세수 57.9조원을 주된 재원으로 하는 기본소득안의 재분배효과를 분석하였다. 구체적으로 근로소득세의 조세지출 57.9조원으로 1인당 월 9.4만원, 기초생활보장제도상의 생계급여와 주거급여, 근로장려금과 자녀장려금, 기초노령연금, 가정양육수당과 한부모가족 자녀양육비, 쌀 소득 보전 고정직불금 등 기존의 복지관련 현금급여 14.5조원으로 1인당 월 2.3만원을 합해 월 11.7만원을 기본소득으로 지급하는 안, 그리고 여기에 소득세율 10% 인상시 추가세수로 월 9.4만원을 더해 월 21.3만원을 기본소득으로 지급하는 안에 대해 몇 가지 가상의 가구유형별로 소득재분배 효과를 비교하였다.

최한수(2018)의 안은 공적연금과 실업급여는 유지되지만 기초생계급여를 포함한 대부분의 현금급여를 기초생계급여보다 훨씬 작은 금액의 기본소득으로 대체하기 때문에 기존의 기초생활보호대상자들은 이러한 기본소득안을 도입할 때 손해를 보도록 설계되어 있다. 모의실험 결과 저소득층과 고소득층은 손해를 보고 중간소득층만 순수혜를 얻게 되었는데, 이를 토대로 기본소득이 빈곤문제 해결에는 적합하지 않다는 결론을 내리고 있다. 그러나, 만일 기존의 복지관련 현금급여 월 2.3만원을 제외하거나 이 중에서 기본소득 지급으로 수급자와 수급액 축소로 절약되는 부분만 포함시켜 기본소득 금액을 다소 낮게 설계했다면 전혀 다른 결과가 나왔을 것이다.

반면 강남훈(2018)은 2015년 근로소득세 천분위 자료를 활용하여 모든 소득공제와 세액공제를 없애고 추가되는 조세 수입 55.8조원을 재원으로 전국민에게 1인당 연간 109.4만원의 기본소득을 지급할 때의 재분배 효과를 분석하였다. 이 경우 전체 인구의 76.8%가 순수혜자가 된다. 다음으로 가구별 재분배효과를 추정하기 위하여 재정 패널 데이터로부터 가구원수 및 근로소득자수별 가구분포 모형을 만들고 천분위 자료의 무작위 순열을 가구분포 모형에 배정하는 시뮬레이션을 실시하였다. 시뮬레이션 결과 순수혜 가구의 비율은 평균이 65.4%였다. 한편 세전 가구소득의 지니계수는 평균 0.6478인데, 현재의 근로소득세 정책은 가구소득 지니계수를 시장소득에 비교하여 평균 0.0122 낮추었다. 소득공제와 세액공제를 없애고 기본소득으로 재분배하는 정책은 지니계수를 평균 0.0693 낮추었다.

강남훈(2018)의 시뮬레이션은 연말정산 근로소득 천분위 자료를 가지고 했기 때문에 비과세소득과 사업소득 등 종합소득은 고려하지 못하였다. 만일 비과세 소득과 분리과세 소득을 모두 종합과세 소득으로 전환시키고, 종합소득에서 소득공제와 세액공제를 없애고, 추가세수를 기본소득으로 분

배하면, 기본소득 금액도 더 커질 것이고, 순수혜 가구의 비율도 증가할 가능성이 크다. 또, 기본소득 정책은 불평등을 완화하는 것 이외에도 조세제도를 단순화, 투명화, 공평화하며 도덕적 해이를 막는 효과가 있다.

## 6) 전강수 외(2018)의 국토보유세를 재원으로 한 기본소득안

토지공유자원으로부터 발생하는 불로소득을 공유한다는 철학에 기초하여 토지보유세를 강화하고 이를 유일한 또는 주요한 재원으로 재정중립적 기본소득을 도입하는 안들이 제시되었다. 전강수 외(2018)는 2007년부터 2015년까지 GDP 30% 이상의 부동산 불로소득이 발생했는데, 2014년 현재 개인토지소유자중 상위 10%가 전체 개인 소유지의 64.7%를, 법인 토지소유자 중 상위 1%가 전체 법인 소유지의 75.2%를 차지하고 있으므로, 부동산 불로소득의 대부분을 극소수의 개인과 법인이 차지함을 지적한다. 부동산 불로소득의 상당부분을 환수하는 방안으로 토지에 대한 비과세감면과 용도별 세율을 폐지하고, 현재의 종합부동산세를 폐지하는 대신 모든 토지에 대해 인별 합산으로 1억원 이하는 0.1%, 1억에서 5억원까지는 0.3%, 5억에서 10억원까지는 1.0%, 10억에서 50억원까지는 1.5%, 50억에서 100억원까지는 2.0%, 100억원 초과는 2.5%로 누진과세하는 안을 제시한다. 이로써 얻어지는 세수에서 현재의 토지분 재산세와 종부세 세수를 차감한 세수 순증분 15.5조원으로 전국민에게 1인당 연 30만원의 기본소득을 지급하는 안을 제안하였다.<sup>11)</sup> 이들은 2016년 가계금융복지조사 데이터를 사용하여 마이크로 시뮬레이션을 수행, 최상위 5%를 제외한 95%의 가구가 순수혜를 얻게 됨을 보여주고 있다.

## 7) 현금 기본소득과 현물 공적서비스의 불평등 완화효과 비교

엣킨슨(2015)이 기본소득에 가까운 참여소득안과 사회보험 확대안의 영국에서의 소득재분배 효과를 비교해본 반면 이현주 외(2017)는 한국에서 현금 기본소득과 현물 공적 서비스 확대의 불평등 완화효과를 비교하였다. 이들은 일자리 부족과 고용형태의 다양화가 기존의 공공부조와 사회보험의 소득보장제도로서의 정합성에 근본적인 위기를 가져왔으므로 보편주의적인 소득보장제도의 역할

11) 전강수 외(2018)의 토지보유세를 재원으로 하는 재정중립적 기본소득안은 2017년 더불어민주당 대통령후보 경선시 이재명 후보의 기본소득 공약 중 한 부분으로 토지배당이란 이름으로 제시되었다. 당시 이재명 후보는 토지배당 외에 생애주기별로 아동배당(0-12세), 청소년배당(13-18세), 청년배당(19-29세), 노인배당(65세 이상), 그리고 장애인, 농민에 대한 특수배당을 각각 연 1백만원씩 지급하며, 재원은 재정관리 강화, 재벌 대기업 법인세 강화, 조세감면제도 개선, 초고액소득자 소득세 강화 등으로 마련하는 안을 공약하였다.

을 늘려나가야 한다는 인식에서 기본소득론자들과 차이가 없으나 기본소득과 보편적 사회서비스 확대 중 어느 쪽이 더 바람직한지에 대해서는 검토가 필요하다는 입장이다. 2015년 기준 가계동향조사 자료를 가지고 분석한 결과 중장년을 제외한 아동, 청년, 노인에게 기본소득 20만원을 지급하는 안은 약 122.3조원의 추가예산을 통해 지니계수를 4.5% 정도 낮출 수 있으며, 외래와 입원비 전액 지원, 월세 전액 지원, 대학 제외 공교육비 전액 지원 등 보편적 서비스에 가까운 현물 지원을 할 경우 100.8조원의 예산을 추가투입하여 지니계수를 3.7% 정도 낮출 수 있는 것으로 추정되었다. 결국 두 정책의 예산 대비 불평등 완화효과는 유사한 것으로 나타났다.

이현주 외(2017)는 보편적 현금급여가 보편적 서비스보다 소비자의 선택권 측면에서 우월하나 선택권 뒤에는 차등적인 서비스가 숨어 있다는 점을 지적한다. 가령 가난한 사람은 기본소득을 받더라도 고가의 의료비가 들어가는 증병은 치료하지 못할 것이므로 건강보험 보장성 강화가 더 바람직하다는 것이다. 따라서 빈곤완화 효과 면에서 별 차이가 없으면 보편적 사회서비스를 제공하는 복유립식 복지국가를 추구하는 것이 기본소득보다 선행되어야 함을 주장한다.

이들의 분석과 주장에는 몇 가지 검토할 문제가 있다. 첫째, 두 정책의 소요 예산 추정에서 기본소득 예산은 안정적이지만 공적 서비스 예산은 정책 도입 이후 급격히 상승하게 될 것이다. 가령 건강보험 보장성을 강화하여 고가의 의료도 100% 국가가 보장을 해주면 고가 의료의 수요가 폭발적으로 증가할 것이며, 월세 전액을 지원해주면 향후 점점 더 많은 사람들이 월세를 선택하게 되리라는 점을 고려해야 한다. 따라서, 현재의 수요를 가지고 소요예산을 추계하면 감당할 수 없는 결과가 올 수 있다. 반면, 기본소득은 그러한 인센티브 왜곡 문제가 없다. 오히려 캐나다에서 1970년대에 행한 부의 소득세 실험에서 보여준 것처럼 기본소득 지급은 식생활 개선, 예방의료 증진 등을 유도하여 건강을 증진시키고 중장기적으로 의료 수요와 의료비 지출을 줄이는 효과를 가져올 수 있다(Forget 2011).

둘째, 월세 지원을 보편적인 현물 공적 서비스의 범주에 포함시키는 것이 적합한지도 의문이다. 오히려 자산조사에 근거한 현금급여형 공적 부조의 범주에 포함시키는 것이 타당하리라 본다. 건강보험 급여처럼 자산조사 없이 월세를 지원하면 자가 소유자가 자가 외에 월세 주거를 추가할 때에도 지원을 할 것인가? 결국 자산조사는 불가피해진다. 또한, 현물 공적 서비스 확대안에서 월세 지원을 빼고 나면 불평등 완화효과가 크게 줄어들 가능성도 있다. 월세는 주로 저소득층이 이용하지만, 앞서 인용한 강신욱 외(2018: 474-6)에 의하면 의료수혜 규모는 소득분위와 뚜렷한 상관관계를 보이지 않으며, 대학교육을 제외한 공교육비 지원은 저소득층보다 자녀 수가 많은 중간소득층, 그리고 고소득층으로 갈수록 훨씬 더 많이 주어진다. 대학교육 지원금의 역진성은 더욱 클 것이다. 실제로 사회



서비스를 고소득층보다 저소득층에게 더 큰 소득지원 혜택이 가도록 설계하는 일이 쉽지 않을 것으로 보인다.

셋째, 이 연구에서는 앞에 인용한 연구들과 달리 소요예산을 마련하는 방안은 제시하지 않았다. 그러나, 100조원이 넘는 대규모 재정지출 프로그램을 수립할 때에는 그 소요예산을 조달할 수 있는 현실적 방안이 함께 고려되지 않으면 안 된다. 과연 보편적 서비스 확대를 위해 100조원의 추가세수를 올리는 계획이 국민적 동의를 받을 수 있을까? 기본소득의 경우에는 각 가구유형별, 소득계층별로 조세지출의 폐지, 축소 및 기본소득으로의 전환, 그리고 부가증세 등을 통한 기본소득 지급에 따른 순수혜 내지 순부담 효과를 비교적 쉽게 제시할 수 있으므로 다수의 순수혜자로부터 정치적 지지를 기대할 수 있지만, 사회서비스의 경우는 이러한 일이 매우 어려울 것이라는 점을 고려할 필요가 있다.

## 7. 결론: 효과적이고 효율적인 기본소득안 설계를 위한 제안

기본소득을 근로연령층에게까지 지급하려면 엄청난 소요예산을 마련하기가 매우 어려울 것 같고, 또한 빈곤층뿐만 아니라 부자에게까지 동일한 금액을 지급하므로 소득재분배 효과가 미약할 것으로 생각하기가 쉽다. 그러나, 위에서 살펴본 바와 같이 재정중립적 기본소득의 순비용은 생각보다 작게 들며, 사실상 대다수 국민에게는 감세 내지 소득 지원 효과를 내고 일부 상위층에게만 증세효과를 부여하여 빈곤과 불평등 완화에 큰 효과를 낼 수 있음을 알 수 있다. 기본소득의 소득재분배 효과가 공적서비스 확대나 사회보험 강화와 유사하거나 우월하다는 국내외의 연구들은 기본소득에 대한 보다 적극적인 검토와 추진을 요구한다. 기본소득은 소득재분배 효과 외에도 기존 사회보장제도에 비해 실질적 자유의 확대, 사각지대와 낮은 수급률 완전 해소, 행정비용 절감 등 여러 가지 장점이 있다. 또한 공적서비스 확대나 사회보험 강화와 비슷한 규모의 재정이 소요되는 기본소득안을 도입하는 것이 납세자이자 수혜자인 시민들에게 조세-급여의 효과에 대한 정보를 보다 쉽고 투명하게 사전에 제공할 수 있어 정치적 동의를 받기에 더 유리할 수 있다.

기본소득은 형평성을 강화하면서도 시장경제의 효율성을 해치지 않는다는 점도 큰 장점이다. 형평성을 강화하는 보편적 복지라는 점에서 좌파에게 매력적이며, 시장경제 효율성을 존중한다는 점에서 우파에게도 매력적인 방안이다. 기본소득의 사촌이라고 할 수 있는 부의 소득세를 신자유주의의 거두인 밀턴 프리드먼(Friedman 1962)이 주창했었고 이후 케인즈주의자인 제임스 토빈(Tobin et al. 1967)을 비롯한 수많은 경제학자들의 지지를 받았으며, 복지국가 공격에 선봉을 섰던 찰스 머레

이(Murray 2008) 같은 이들이 기본소득을 적극적으로 지지하고 복지국가의 대안으로 제시하고 있다. 특히 한계 실효세율 100% 또는 그 이상의 기존 복지 프로그램의 근로 인센티브 저하를 막을 수 있다는 점에서, 또한 부분적으로 과잉복지와 과잉보험이 도덕적 해이 조장 등 경제적 인센티브를 왜곡하는 위험을 방지한다는 점에서도 주류 경제학자들의 지지를 받고 있다. 기본소득이 기존의 좌, 우 이념 대립을 넘어서서 ‘좌-우의 대타협’을 가능하게 할지도 모른다.

기본소득은 ‘포용적 성장’을 뒷받침하는 효과적인 정책수단으로서 적극 검토할 필요가 있다. 최저임금 인상에 초점을 맞춘 정책이 어려움을 겪는 것은 표준 고용관계가 해체되고 자영업의 비중이 비정상적으로 큰 한국의 경제구조에서 예견할 수 있었던 문제였다. 반면에 기본소득은 가계소득을 직접적으로 높여 포용적 성장의 효과적인 정책수단으로 기능할 수 있다. 소득효과로 인해 약간의 노동시간 공급 축소 효과가 있을 수 있으나 이는 노동자들의 교섭력을 강화시켜 임금 상승을 견인할 수 있는 요인이 되며, 다른 한편 기존 복지수급자들의 한계 실효세율을 떨어뜨려 이들의 노동시장 참여를 확대하는 효과도 있을 것이다.

기본소득은 저출산 고령화 사회에 대한 대응책으로서도 효과적일 수 있다. 고령화사회의 노인빈곤을 공적 연금만으로 해결하기는 어려우며 노인 기본소득(기초연금)의 확대, 강화가 효과적인 대안이 될 수 있다. 기본소득은 가구나 가족 단위가 아닌 개인 단위로 지급함으로써 가족 형성과 유지를 촉진, 지원하는 간접적 효과가 있다. 특히 아동수당의 확대와 함께 청년 등 근로연령층을 포괄하는 기본소득은 불안정 고용시장에서 결혼과 출산을 기피하는 청년들에게 결혼과 출산을 지원, 장려하는 효과가 클 것이다. 반면, 가구단위 급여는 가구원수가 늘수록 1인당 급여액이 감소하므로 가족체를 장려할 뿐 아니라 혼인과 동거여부를 확인하는 일은 사생활 침해의 우려가 있다.

이제 기본소득에 대한 논의가 한 단계 더 구체적으로 들어갈 필요가 있다. 재정적으로 실현가능할 뿐만 아니라 가능하면 소득재분배의 효과와 비용효율성이 가장 큰 기본소득안을 제시하고, 또 이를 기존 복지 프로그램의 확대 강화와 비교함은 물론 기본소득을 포함한 종합적 사회보장제도의 설계에 대한 연구도 필요하다고 본다. 또, 기본소득이 4차 산업혁명의 도래에 대비한 새로운 사회보장제도의 중심축으로서의 기능과 함께 저출산 고령화에 대한 간접적인 대책으로서의 유용성에 대해서도 연구가 필요하다고 본다. 이를 위해 다음 몇가지 제안을 한다.

## 1) 역진적 조세지출의 보편적 이전소득으로의 전환 및 부자증세

기본소득의 재원 마련방안에서 가장 핵심적인 것은 역진적 조세지출의 축소, 폐지이며, 다음으로 기본소득의 과세소득화를 통한 추가세수와 기존 복지급여 대상자와 급여액의 축소에 따른 재정절감

분을 활용하는 것이다. 이를 위해서는 조세지출의 정의와 적용을 명확히 할 필요가 있는데, 그에 앞서 포괄적 소득세제와 종합과세의 확립이 필요하다. 주식양도차익 등 자본이득을 포함한 모든 소득을 포괄하고 비과세소득을 최소화하며, 포괄화된 종합소득 총액을 과세표준으로 하여 과세하는 것을 기준으로 모든 비과세와 저율 분리과세, 소득공제, 세액공제와 감면 등을 조세지출로 정의하여 조세지출의 규모를 정확히 파악하는 것이 우선적으로 필요하다.

이처럼 조세지출의 전모를 파악한 바탕 위에서 정책적으로 반드시 필요하고 효과적인 조세지출 외에는 폐지 또는 시한만료시 연장을 불허하여 이를 보편적 현금급여(기본소득)로 전환하는 방안을 강구하도록 한다. 개인소득세의 경우 근로소득 공제를 전면 폐지하거나 중하위 소득자에게만 적용하고(엡킨슨 2015: 270-272), 인적 공제는 폐지하며, 각종 소득공제와 세액공제 및 감면 중에서 정책 목표와 효과가 뚜렷한 조세지출에 대해서는 한시적으로 유지하는 등 단계적 축소방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만, 근로장려세(EITC)에 대해서는 이를 존치하는 방안과 기본소득에 흡수하는 방안을 다 고려할 수 있을 것이다. 또, 기본소득을 환급가능한 세액공제로서 일종의 조세지출로 규정하여 세무행정으로 통합, 집행하는 방안도 고려할 필요가 있다. 우선 부분 기본소득으로서의 아동수당과 기초연금부터 국세청에서 집행하며 이를 과세소득화하는 방안을 실천해볼 수 있을 것이다.

개인소득세의 조세지출 못지 않게 법인세와 부가가치세 등의 조세지출까지 포함하여 거의 전면적인 폐지를 궁극적 목표로 하고, 단계적 축소방안과 기본소득의 단계적 확대방안을 종합적으로 설계할 필요가 있다. 이처럼 광의의 조세지출을 보편적인 기본소득으로 전환하면 세율을 올리지 않고도 상당한 수준의 부분 기본소득을 도입하는 것이 재정적으로 가능해진다. 하지만, 보다 적극적으로 과세 형평성을 기하고 보다 높은 수준의 기본소득을 발전시키기 위해서는 소득세 최고세율 인상과 법인세의 최저한세율 인상, 그리고 새로운 세원 발굴 등 부자 증세 방안도 함께 강구될 필요가 있다. 부의 불평등이 소득 불평등보다 심하므로(김낙년 2016b), 상위층의 자산에 대해 과세하는 부유세를 도입하면 기본소득의 자원마련과 소득재분배 양 측면에서 도움이 될 것이다. 공유자산으로부터 산출되는 소득이 소수에게 집중된 것을 막고 보편적으로 공유한다는 차원에서 토지, 광물자원, 환경 등에 대한 세금을 강화하고 지식정보공유자원이라고 할 수 있는 빅데이터의 활용과 이를 바탕으로 한 인공지능과 로봇 등으로부터 나오는 이윤 또는 소득에 대해 과세하는 것을 적극 추진할 필요가 있다. 이는 4차 산업혁명을 능동적으로 수용하여 혁신성장을 도모하면서도 양극화를 방지하는 데 있어 핵심적인 대책이 될 것이다.

## 2) 기본소득안을 포함한 종합적인 사회보장제도 설계

기본소득을 옹호하는 사람들도 대부분이 기본소득으로 기존의 사회보험과 공공서비스를 전면 대체해야 한다고 생각하지 않으며, 특히 부분 기본소득 도입시에는 기존의 공적 부조도 전면 대체하기보다는 수급자 및 수급액 축소를 통한 부분적인 대체 이상을 하지 않는 것이 바람직하다고 보고 있다. 따라서 기본소득의 발전단계에 따라 사회보험과 공적부조의 역할 설정을 어떻게 할 것인지를 포함한 종합적인 사회보장제도를 설계하는 일이 필요하다. 일반적으로 무조건적인 기본소득을 가장 기본적인 밑바탕으로 하되 그 위에 장애수당 과 같은 조건부 급여를 더하고 사회보험의 역할을 재조정하며 교육, 의료 등 각종 사회서비스가 추가되는 방식을 취하는 것이 바람직할 것이다. 가령 하나의 대안적 방향으로 보편적인 기본소득과 보편적인 사회서비스를 확대해나가고, 공적 부조는 점차 축소해나감에, 소득보장형 사회보험(실업급여, 공적 연금등)에 대해서는 행정비용 이외에는 재정투입을 최소화하며 기여에 따라 수혜를 받는 확정기여형 구조로 개혁하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

기본소득의 단계적 확대와 관련, “아동, 노인, 장애인을 위한 각종 사회수당 구축 → (근로가능 연령대인) 청년수당 도입 → 참여소득의 일환으로 농민수당 실행 → 각종 인구집단별 수당(아동, 청년, 노인)의 연령 확대 → 각종 사회수당을 통합하여 낮은 수준의 전환적 기본소득 운영 → 기본소득의 수준을 상향 조정하여 완전 기본소득 완성”이란 구체적인 이행경로를 제시한 김교성 외(2017; 2018)를 포함해 여러 제안들이 있다. 우선적으로 불안정 노동시장에 가장 심각하게 노출되어 있는 청년층에게 기본소득을 지급하자는 이승윤 외(2016)의 제안, 그리고 근로연령층 전체를 포괄하는 부분 기본소득안으로는 주은선(2013)의 ‘한시적 시민수당’과 석재은(2017)의 ‘기본소득 이용권’ 등이 있다. 주은선(2013)의 ‘한시적 시민수당’은 아동수당과 기초연금으로 포괄되지 않는 생애의 다양한 시기에 표준화되지 않은 형태로 발생하는 사회적 위험에 대응하기 위해 생의 일정기간(5-7년) 동안 개인의 신청에 의해 최저생계비의 70-90% 수준의 급여를 지급하자는 것이다. 석재은(2017)의 ‘기본소득 이용권’은 근로연령 생애주기에 이용가능한 기본소득 이용권을 청년기와 중년기로 구분하여 각 2년씩, 최대 4년 동안 6개월 단위로 신청할 수 있도록 하며, 급여수준은 중위소득의 30%로 제안하고 있다. 이러한 안들을 기존 사회보장제도의 재구성과 함께 고려하여 실질적 자유의 확대와 함께 소득재분배를 통한 빈곤과 불평등 완화라는 목적 달성의 효과성과 효율성 측면에서 검토할 필요가 있다.

노인, 청년, 근로연령층과 같은 인구집단을 좀 더 세분해서 취급하는 방안도 검토할 필요가 있다. 가령 현행 기초연금은 65세 이상의 노인을 하나의 그룹으로 취급하고 있는데, 필자가 가계동향조사

자료를 가지고 가구주 연령별 가구소득과 가구균등화소득을 비교해본 바에 의하면 노인들 가운데서도 연령이 높아질수록 소득수준이 급격히 떨어지는 것이 확인된다.<sup>12)</sup> 고령자일수록 소득은 작을 데 의료비 지출 수요는 커짐을 고려하여 기초연금 또는 노인 기본소득 지급액을 연령계층에 따라 차등을 두는 방안을 고려할 필요가 있다.

국방과 납세의 의무, 그리고 최소한의 노동 또는 봉사활동을 조건으로 하는 참여소득을 생각해볼 수도 있다. 특히 기본소득 수급의 조건으로 종합소득 신고를 의무화하는 것은 종합과세 확립의 좋은 계기가 될 것이다. 국가에 내는 세금보다 국가로부터 받는 기본소득이 훨씬 더 큰 저소득층을 종합소득세에 끌어들이는 것은 고소득층까지 포괄적인 소득에 대한 종합과세를 확립하는 것을 도와 기본소득의 재정적 기초를 마련할 수 있을 것이다.

### 3) 조세-급여 모델의 구축

강남훈(2018)과 최한수(2018)의 연구는 비록 근로소득세에 한정하긴 했지만 한국에서 조세지출의 기본소득 전환이 가져올 수 있는 소득재분배 효과에 대한 최초의 실증적 연구라는 데 의의가 있다. 그런데, 두 연구 모두 국세청 자료의 한계(소득 전체가 개인별로 통합되지 않음, 개인 단위 자료로서 가구 단위 자료와 통합되지 않음)로 말미암아 소득세 전체를 포괄하지 못했을 뿐만 아니라 가구소득에 미치는 영향에 대해서는 가상의 가구모형을 설정하여 다소 불완전한 시뮬레이션을 할 수밖에 없는 한계를 가졌다. 반면, 가구조사 자료만을 가지고 하는 연구들은 가구조사가 최상위 고소득층과 최저 소득층을 과소 대표하고 소득과 자산을 부정확하게 보고하는 문제 등으로 인해 분석에 편향을 피하기가 어렵다.

위에서 인용한 OECD, 앳킨슨, 토리 등의 연구가 EUROMOD를 활용해 미시모의실험을 수행한 것처럼 우리도 가구조사와 조세, 복지 등 행정자료를 통합한 대표성 있는 충분한 수의 가구 표본에 대해 가구별, 개인별로 신뢰할 수 있는 소득, 자산, 복지급여, 세금 등의 상세한 정보와 함께 각종 세법과 복지급여 관련 규정들을 망라한 모형을 만들어서 연구자들에게 제공할 필요가 있다.

12) 가계동향 조사자료에 근거해 2015년도 가구주 연령대별 중위 가구의 균등화소득을 비교해보면 전체가구 평균이 월 165만7천원인데 비해 65-69세는 149만8천원, 70-74세는 104만7천원, 75-79세는 81만7천원, 80세 이상은 74만3천원으로 나타난다.

## ■ 참고문헌 □

- 강남훈(2016). 기본소득, 인공지능 시대에 우리의 권리. 가톨릭 평론. 제4호.
- \_\_\_\_\_ (2018). 근로소득세 공제 없애고 기본소득을 지급할 때의 재분배 효과-근로소득 천분위 자료 분석. 미발표 원고.
- 강신욱(2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. 한국사회정책 24(1). 213-237.
- 강신욱 외. (2018). 소득불평등 심화의 원인과 정책적 대응효과 연구. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-05-01. <https://www.nrc.re.kr/kor/pubCoView.do#none>
- 국세청(2017). 국세통계연보 2017. 세종: 국세청.
- 국회예산정책처(2018). 조세수첩. 서울: 국회예산정책처.
- 금민(2017). 공유자산 배당으로서의 기본소득. Future Horizon. 제34호. 18-21.
- 권혁진, 신우진(2010). 조세지출의 이전지출로의 전환효과: 가족복지를 위한 소득세제의 인적공제를 중심으로. 사회보장연구. 26(4). 325-355.
- 김교성(2017). 외환위기 20년, 소득보장정책의 발전과 한계. 한국사회정책 24(4). 151-184.
- 김교성, 백승호, 서정희, 이승윤(2017). 기본소득의 이상적 모형과 이행경로. 한국사회복지학. 69(3). 289-315.
- \_\_\_\_\_ (2018). 기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상. 서울: (주)사회평론아카데미.
- 김낙년(2016a). 한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근. 한국경제의 분석. 22(3). 147-208.
- \_\_\_\_\_ (2016b). 한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근. 경제사학. 40(3). 393-429.
- 김도균(2013). 한국의 재정복지와 '근로소득세 면세점 제도'에 관한 연구. 사회보장연구. 29(4). 55-79.
- 김우철(2014). 조세지출의 추계와 재분배효과 분석. 재정정책논집. 16(2). 67-101.
- 김태일, 박종수(2010). 근로소득 조세지출의 수직적 형평성 분석. 정부학연구. 16(3). 115-141.
- 석재은(2018). 기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안: 청장년 근로시민 기본소득이용권. 보건사회연구. 38(2). 103-132.
- 양재진(2018). 기본소득은 미래사회보장의 대안인가?. 한국사회정책, 25(1), 45-70.
- 앤서니 앳킨슨 지음, 장경덕(역)(2015). 불평등을 넘어: 정의를 위해 무엇을 할 것인가. 파주: 글항아리.
- 오재선(1990). 과세소득의 범위에 관한 연구: 포괄적 소득세 이론을 중심으로. 조세학술논집 제6집, 57-100.
- 이승윤, 이정아, 백승호(2016). 한국의 불안정 청년노동시장과 청년 기본소득 정책안. 비판사회정책. 52. 365-405.
- 이현주, 장지연, 전병유(2017). 현금 기본소득과 현물 공적서비스의 불평등 완화효과 비교 연구. 사회과학연구 56(1). 93-116.

- 이혜원(2012). 재정패널을 이용한 차상위계층 실태분석. 재정포럼 제192호. 25-40.
- 임주영, 박기백, 김우철(2014). 소득세 감면제도의 재분배효과-SCV 지수 활용-. 세무와회계저널. 15(2). 207-226.
- 전강수, 남기업, 강남훈, 이진수(2018). 국토보유세, 부동산 불평등 해결의 열쇠. 김윤상 외(편), 헨리 조지와 시대개혁. 경북대학교 출판부, 219-232.
- 정원호, 이상준, 강남훈(2016). 4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구. 세종: 한국직업능력개발원.
- 주은선(2013). 한국의 대안적 소득보장제도 모색: 현행의 복지국가 프로그램과 한시적 시민수당의 결합에 대한 시론. 비판사회정책. 38, 83-126.
- 최한수(2018). 세금-편익 모형을 이용한 기본소득 모의실험. 재정포럼 261호. 6-39.
- Adema, W., P. Fron & M. Ladaique. (2014). How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are Their Tax/Benefit Systems? International Social Security Review. 67(1). 1-25.
- Atkinson, A. B. (1995). *Public economics in action: The basic income / flat tax proposal*. Clarendon Press, Oxford.
- Forget, Evelyn L. (2011). The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. Canadian Public Policy. 37(3). 283-305.
- France Strategie(2014). *Quelle France dans Dix Ans. Repères pour 2025*. Paris: Commissariat general a la strategie et a la prospective.
- Friedman, Milton(1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Howard, Christopher(1999). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton University Press.
- Kobayashi, Hayato(2014). The Future of Public Assistance Reform in Japan: Workfare versus Basic Income? in Y. Vanderborght & T. Yamamori eds., *Basic Income in Japan*. New York, NY: Palgrave and Macmillan, 83-100.
- Korpi, Walter & Joakim Palme(1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*. 63: 661-687.
- Murray, Charles(2008). Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State. *Basic Income Studies*. 3(2).
- OECD(2017). Basic Income as a policy option: Can it add up?. Policy Brief on The Future of Work. (May).
- Rothstein, B. (2017). UBI: A Bad Idea For The Welfare State. Social Europe. (23 November).
- Standing, Guy(2017). *Basic Income: A Guide for the Open-Minded*. New Haven and London: Yale

University Press.

Tobin, James, Joseph A. Pechman & Peter M. Mieszkowski(1967). Is a Negative Income Tax Practical? The Yale Law Journal, 77(1). 1-27.

Torry, Malcolm, (2016). *The Feasibility of Citizen's Income*, New York: Palgrave Macmillan

\_\_\_\_\_. (2017) A Variety of Indicators Evaluated for Two Implementation Methods for a Citizen's Basic Income, EUROMOD Working Paper EM12/17, Colchester: Institute for Social and Economic Research, University of Essex, <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/euromod/em12-17.pdf>.

Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2017). *Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge: Harvard University Press.



Abstract

## An Examination of Financial Feasibility and Redistributive Effect of Universal Basic Income

You, Jong-sung\*

This article critically reviews the arguments that deny the financial feasibility and effectiveness of universal basic income as an alternative to existing social security systems and makes some suggestions to design effective and efficient basic income schemes. Regarding the financial feasibility of universal basic income, I argue that replacement of the existing regressive tax expenditures with universal basic income without raising tax rates can effectively reduce tax burden or provide income support to a majority of people except the rich. Addition of basic income to the tax base and reduction of the number of beneficiaries of public assistance and the amount of cash payment for them can further help save money. Regarding the redistributive effect, I note that the targeting ability of the existing social security systems is not good and that “the paradox of redistribution” that universal-type programs tend to be more redistributive than selective programs applies to universal basic income as well. I demonstrate significant redistributive effect of a hypothetical revenue-neutral basic income scheme and reviews several empirical studies done in Korea and abroad to show that basic income can be more effective in redistribution than social insurances or public assistance programs. Lastly, I emphasize the need to construct a reliable tax-benefit microsimulation model to help researchers to study redistributive effects of basic income schemes and other taxes and social policies.

**Key words:** universal basic income, revenue-neutral basic income, social security, redistributive effect, tax expenditures, taxable income

◆ 2018. 09. 09. 접수 / 2018. 09. 11. 1차수정 / 2018. 09. 18. 게재확정

---

\* Professor, Graduate School of Social Policy, Gachon University (youjs0721@gachon.ac.kr)