

# 선별소득보장과 기본소득보장(기본소득 및 음소득세)의 경제적, 정치적 비교

강남훈(한신대)

## 1. 머리말

모든 국민들에게 무조건적이고 개별적으로 일정한 소득을 보장하자는 기본소득(강남훈, 광노완, 이수봉, 2009) 정책에 대한 관심이 세계적으로 높아지고 있다. 2014년도 bien(Basic income earth network) 총회에서는 3개국의 기본소득 네트워크가 추가로 가입하여 가맹국이 모두 24개국(/지역)으로 늘어났다.<sup>1)</sup> 인도에서의 기본소득 실험은, 예비적인 분석에 의하면, 매우 긍정적인 효과를 산출하였다.<sup>2)</sup> 극심한 경제 불황을 겪고 있는 스페인과 그리스에서는 기본소득 요구가 강하게 분출되고 있다. 우리나라에서도 김상곤 경기도 교육감이 무상급식을 정치 의제로 만든 이후 보편복지와 선별복지 사이의 논쟁구도가 형성되면서 기본소득에 대한 연구가 많이 진전되었다.(광노완, 2008, 2010). 정치권에서도 무상보육 정책은 2012년 대선을 거치면서 소득의 과다나 노동 여부와 관계없이 지급하는 형태로 바뀌었고, 기초노령연금 정책도 모든 노인에게 동일한 액수를 지급하겠다는 공약까지 나왔다. 물론 이 공약은 지켜지지 않았고 하위 70%의 노인들에게 국민연금 수령액과 반비례하여 지급되고 있다.

기본소득에 대한 가장 큰 반론은 노동시장에 미치는 부정적 효과일 것이다. 일하지 않는 자에게도 최저생계비를 보장한다면 누가 열심히 일하겠는가? 바로 그렇기 때문에 노동할 의무가 없는 아동과 노인에게 기본소득을 지급하는 정책에 대해서는 반론이 비교적 작은 편이다. 무상급식의 경우 재벌그룹 손자에게도 무상급식을 제공해야 하는가라는 문제제기가 있었지만, 아동의 기본권, 낙인효과 같은 설득을 통해서 대세가 정리되었다. 노인과 아동 학생 등의 계층에 대한 기본소득 대해서는 큰 반론이 없는 상태라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 남은 계층은 청장년층이다. 청장년층에 대한 기본소득이 바람직한지만 합의가 되면 기본소득을 도입할 수 있다. 노동하지 않는 사람에게도 기본소득을 지급해야 하는가 하는 철학적(정의론 및 자유론) 차원의 문제는 별도의 글에서 다루어야 한다.

음소득세(negative income tax), 기본소득, 선별소득보장. 이 글에서는 미국 기본소득네트워크 운동의 전통에 따라서 음소득세와 기본소득을 기본소득보장의 두 가지 형태로 본다.

이 글에서는 선별소득보장 정책과 기본소득보장(기본소득과 음소득세) 정책 사이의 관계에 대한 경제적(행정적), 정치적 분석을 할 것이다. 이 글에서 말하는 경제적 분석이란 정책의 비용, 편익, 분배 효과 등을 분석하는 것을 의미한다. 정치적 분석이란 순수혜자와 순부담자의 수(규모)를 비교하는 것을 말한다. 정치적 분석은 정태적 분석과 동태적 분석으로 나눈다.

이 글에서는 소득지원 정책에 필요한 모든 재원을 조세를 통해서 조달한다고 가정한다.

1) 기본소득 한국 네트워크는 2010년도 서울과울루 총회에서 17번째로 가입하였다.

2) 인도에서의 기본소득 실험에 대한 중간 분석 결과는 2013년 상반기에 발표되었고, 최종 결과는 2014년 겨울에 발표될 예정이다.

3) 기본소득의 일반적인 경제적 효과에 대해서는 강남훈(2010)을 참조.

## 2. 선별소득보장과 기본소득

### 가. 선별소득보장과 동일한 재분배 효과를 갖는 기본소득

마찰이 없는 경우와 마찰이 있는 경우로 나누어서 살펴본다. 여기서 마찰 없는 경우란 국가를 포함해서 모든 사람들이 다른 모든 사람들의 소득과 자산 등에 대하여 완전한 정보를 가지고 있고, 완전하게 합리적으로 행동하는 경우를 말한다.

#### 1) 마찰이 없는 경우

기본소득은 선별소득보장과 동일한 재분배효과를 낼도록 설계할 수 있다. 표 1 에서 기본소득은 선별소득보장과 비교할 때 모든 계층에서의 순수혜택도 동일하고 재분배규모도 동일하다.

표 4. 선별소득보장과 기본소득의 동일한 재분배 효과

	사람	A	B	C	계
	선별소득보장	시장소득	0	100	400
보조금		50	0	0	50
조세		0	10	40	50
순수혜		50	-10	-40	
기본소득	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	400	500
	보조금	50	50	50	150
	조세	0	60	90	150
	순수혜	50	-10	-40	

의미

- ① 가난한 사람에게 선별적으로 소득을 보장하는 정책(예를 들어 기초생활보장 정책)에 찬성하는 사람이면 기본소득에 반대할 아무런 이유가 없다. 동일한 정책 중 하나를 찬성하면서 다른 것을 반대하는 것은 비합리적이다.
- ② 조세의 명목적 크기는 선별보장의 경우 50이지만, 기본소득의 경우에는 150이다. 그러나 실질적 재분배 규모는 50으로 동일하다. 명목적으로 다르지만 실질적으로 동일한 것을 다르게 대하는 것은 비합리적이다.

차이

마찰이 없는 이 경우에도 두 정책 사이에 한 가지 중요한 차이가 있다.

- ① 선별소득보장은 복지함정에 빠지게 된다. 예를 들어 선별보장정책이 시장소득이 0인 사람에게 50을 보조해 주는 정책이라면, 사람 A에게 임금이 50인 직업이 소개되었을 때 직업을 거절하게 된다.
- ② 기본소득은 복지함정이 없다(적다). 사람 A에게 임금이 50인 직업이 소개되었을 때 직업을 수용할 가능성이 있다. 소득이 100으로 늘어나기 때문이다.

#### 2) 마찰이 있는 경우

동일한 재분배 효과를 가져오더라도 다음과 같은 이유들 때문에 선별소득보장보다 기본소득이 더 효율적이다. 효율적이라는 말은 행정비용을 줄이고, 시장의 왜곡과 도덕적 해이를 줄인다는 뜻이다.

### ① 행정비용.

선별소득보장은 조세를 걷는 행정비용과 더불어서 보조금을 지급하는 행정비용이 들어간다. 이에 반해서 기본소득은 지급 행정비용이 들지 않는다.

선별소득보장을 최하위계층에 한정해서 지급하면, 보조금 지급대상을 선별하는 데 큰 행정비용이 들지 않는다. 의료보험료만 조사하더라도 크게 불공평한 결과가 나오지 않는다. 그러나 보조금 지급 대상이 늘어나면 소득의 원천이 노동소득, 부동산소득, 금융소득 등으로 다양화되기 때문에 행정비용이 급격하게 늘어나게 된다. 이 경우 행정비용을 작게 들이면 불공정한 결과가 초래된다.

행정비용의 사례로서 금융자산까지 조사해서 지원대상자를 선발하는 시스템으로서는 2011년의 보건복지부의 보육료 지원 시스템이 있다.(2012년의 경우 만3-4세) 보건복지부는 가족 구성원들의 소득과 자산을 포괄적으로 조사하여 소득인정액을 계산하고 이것을 기준으로 하위 70%의 가구에 대하여 보육료를 지급하는 시스템을 만들었다. 이 시스템을 조금 고쳐서 국가장학금 시스템으로 사용하면, 시스템 구축 비용은 그렇게 많이 들지 않는다고 생각할 수도 있다. 문제가 되는 것은 운용비용이다. 2011년 현재 보육료 처리기간이 30-60일로 되어 있다.(보건복지부 홈페이지) 이렇게 처리기간이 긴 것은 소득인정액을 계산하기 위하여 조사해야 하는 사항들이 매우 많고 그에 따르는 운용비용이 매우 컸다는 것을 의미한다.<sup>4)</sup>

이제는 보육료 지원 정책은 소득조사를 하지 않고 보편적으로 지급되고 있다. 다만 보육원에 보내느냐 보내지 않느냐에 따라 10만원의 차이가 난다. 어쨌든 주는 행정비용으로 인하여 보편적인 소득보조로 바뀐 좋은 예이다.

### ② 사각지대

기본소득의 경우에는 사각지대가 생기지 않지만, 선별소득보장의 경우 광범위한 사각지대가 발생하는 것이 가장 큰 문제이다. 현재의 기초생활보장과 같은 선별소득보장에서 가장 큰 문제가 되는 조항은 부양의무자 기준이다. 부양의무자 기준이란 수급대상자의 1촌 이내 직계 혈족이나 배우자의 재산 및 소득이 기준을 초과할 경우 수급을 제한하는 제도이다. 부양의무자가 존재하더라도 실제로 부양을 하지 않을 수도 있는데, 막대한 행정비용을 들이지 않는 한, 실제로 부양하는지 아닌지를 가려낼 수 없다. 2012년 현재 하위 70%의 대학생까지 지급되는 국가장학금도 마찬가지로 문제가 있다. 국가장학금의 경우 금융자산에 대한 조사를 하지 않고 있다. 약 150만명이 신청해서 약 80만명이 떨어졌는데, 탈락한 학생들의 불만이 매우 높다.<sup>5)</sup> 금융조사를 하지 않기 때문에 부동산이 있더라도 부채가 많아서 도움이 절실한 하우스 푸어 집안의 학생은 탈락하게 된다.

### ③ 도덕적 해이

선별소득보장은 사람들이 자신의 소득과 자산을 속이는 잘못된 행동도 유발할 수 있다. 소득이나 자산을 속이면 수백만원의 이득이 생긴다고 할 때 유혹에 빠져들지 않을 중산층이 얼마나 될까? 현재도 사람들은 보육료를 신청할 때 금융자산을 친인척 명의로 옮겨놓고 나서 서류를 제출하는 행동을 하고 있다. 이렇게 사람들이 소득이나 자산을 숨기는 것이 관행이 되면, 다른 조세 징수 행정마저도 장애가 생길 수 있다. 심지어 가족 관계에도 영향을 끼칠 수 있다. 헌법재판소가 중부세 위헌 판결을 내릴 때 사용했던 결혼중립성 논리에도 어긋난다. 부부가 이혼한 상태이면 보조금이 지불되지만 결혼한 상태이면 보조금이 지불되지 않을 수도 있다. 선별소득보장 정책에서 더 공평한 결과를 얻기 위하여 부모뿐만 아니라 조부모의 재산도 조사한다면, 조부모와의 동거 여부도 영향을 끼친다. 이 경우 선별소득보장은 조부모와의 별거를 조장하게 된다.

4) 금융자산을 조사하는 경우를 보면, 가족 구성원 전체의 금융정보제공 동의서를 받아서 금융기관별로 공문을 보내고 회신을 기다려야 한다. 복지부 공무원뿐만 아니라, 은행, 보험, 증권 회사별로 복지부로부터 공문 요청이 있을 때, 해당되는 사람들의 금융자산에 대한 정보를 조사해서 제공하는 업무를 담당하는 직원들이 필요하다.

5) 민주통합당 유은혜 의원이 교육과학기술부에서 제출받은 자료를 보면 신청자 150만9000명 가운데 장학금을 받은 학생은 83만5000명이다. 지급률은 55.3%다. 그러나 중도에 신청을 취소한 학생과 서류를 내지 않은 학생을 포함하면 장학금 지급률은 50.6%로 떨어진다. 장학금이 필요한 학생 중 받는 사람은 절반에 불과한 셈이다. 그나마 실제 지급되는 금액도 많지 않다. 2유형 장학금의 경우 학생들의 평균 수령액은 46만8700원에 불과하다. 몇몇 대학은 1만~2만원가량만 지급하기도 했다. 대학 등록금이 한 학기에 400만원 안팎인 것을 감안하면 턱없이 적은 액수다(경향신문, 2012. 8. 13).

④ 낙인효과

선별소득보장의 경우에는 낙인효과가 있지만 기본소득의 경우에는 낙인효과가 없다.

⑤ 전환효과

선별소득보장은 선별된 집단의 최상층이 선별에서 배제된 집단의 최하층보다 사후 소득이 많아지는 소득역전 현상이 발생한다. 이것은 문턱효과(threshold effect)라고도 불린다. 소득역전 현상은 보조금이나 조세의 액수나 비율이 달라지는 구간마다 발생할 수 있다. 표 1에서 3계층의 최하위가구의 소득이 2계층의 최상위 가구의 소득보다 50만원 미만의 액수만큼 많다면 소득역전 현상이 발생한다. 소득역전 현상은 구간을 잘게 나누고 보조금 지급을 소득세처럼 정교하게 설계하면 발생하지 않을 수 있다. 그러나 그렇게 하려면 행정비용이 추가되어야 한다. 소득역전은 불공정한 정책이다. 보조금을 받는 사람도 다른 사람이 불공정한 이유로 자기보다 보조금을 더 받으면 오히려 불만을 느끼게 된다. 사람들은 가능하면 유리해진 소득구간으로 전환하려고 한다.

선별소득보장을 소득구간에 따라 차등하지 않고 경제활동에 따라 차등을 하면 소득 구간이 아니라 경제활동에 따라서 소득역전 현상이 생길 수 있다. 사람들은 더 유리해진 활동으로 전환하게 된다. 예를 들어 자영업에 소득보장을 하면 비정규직 노동자들이 자영업자로 활동을 전환할 수 있다. 이 글에서는 소득역전 현상이 발생하면 사람들은 더 유리한 위치로 자신의 경제활동을 전환하게 되는 효과를 전환효과라고 부르려고 한다. 전환효과는 경제 상태에 따라서 시장에서의 왜곡을 정정하는 좋은 방향일 수도 있지만, 대부분은 왜곡을 일으키는 나쁜 방향일 것이다.

나. 비례세 기본소득

비례세, 정률세, 평률세(flat tax)

비례세를 도입하면 선별소득보장과 기본소득은 재분배효과가 달라질 수 있다. 다음의 표 2로부터 동일한 명목조세 150을 가지고 다른 재분배 효과를 가져올 수 있다는 것을 알 수 있다.

표 5. 비례세 기본소득의 재분배 효과

기본소득 I	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	400	500
보조금	50	50	50	150	
조세	0	60	90	150	
순수혜	50	-10	-40		
기본소득 II	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	400	500
	보조금	50	50	50	150
	조세	0	30	120	150
	순수혜	50	20	-70	
기본소득 III	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	500	600
	보조금	50	50	50	150
	조세	0	25	125	150
	순수혜	50	25	-75	

기본소득 I은 표 1의 선별소득보장과 동일한 결과이다. 명목조세는 150이고, 재분배 금액은 50이다. 조세는 비례세가 아니다.

기본소득 II는 명목소득 150을 비례세(정률세 30%)로 걷는 경우이다. 이 경우 재분배 효과가 70이다. 비례세(기본소득 II)는 기본소득 I에 비해서 소득재분배 효과가 크다.

비례세 기본소득은 몇 가지 장점이 있다.

- ① 하나는 정치적 합의를 도출해내기 쉽다. 능력에 따른 부담이라는 원칙.
- ② 두번째는 다수의 사람이 순수혜자가 된다. 이 두 가지 이유 때문에 선별소득보장과 동일한 재분배를 가져오는 기본소득 I보다 기본소득 II가 정치적으로 더 도입되기 용이하다고 판단할 수 있다.
- ③ 명목조세 금액도 동일하다.
- ④ 자동 재분배 장치. 비례세의 장점 중의 또 하나는 기본소득 III의 경우처럼, 소득분배가 악화될 때(예를 들어 C의 소득만 500으로 증가할 때) 자동으로 재분배규모를 늘려준다는 것이다. 재분배 규모가 75로 증가한다. 반대로 소득분배가 개선될 때에는 자동으로 재분배규모를 줄여준다.

**다. 동태적 효과**

표 6. 비례세 기본소득의 동태적 효과

	사람	A	B	C	계
선별소득보장 I	시장소득	0	100	400	500
	보조금	50	0	0	50
	조세	0	10	40	50
	순수혜	50	-10	-40	
	사람	A	B	C	계
선별소득보장 II	시장소득	0	100	400	500
	보조금	60	0	0	50
	조세	0	12	48	60
	순수혜	60	-12	-48	
	사람	A	B	C	계
기본소득 I	시장소득	0	100	400	500
	보조금	50	50	50	150
	조세	0	30	120	150
	순수혜	50	20	-70	
	사람	A	B	C	계
기본소득 II	시장소득	0	100	400	500
	보조금	60	60	60	180
	조세	0	36	144	180
	순수혜	50	24	-84	

선별소득보장의 경우 보조금을 50에서 60으로 늘리면 B와 C의 부담이 커진다. 반대로 60에서 50으로 줄이면 B와 C의 부담이 줄어든다. 선별소득보장은 축소되는 경향이 있다. 수혜대상을 늘리는 것도 문제가 된다.

기본소득의 경우에는 보조금을 늘리면 A와 B에게 이득이 된다. 반대로 줄이면 B와 C에게 손해가 된다.

If people are rational and have perfect information, the majority will vote in favor of increasing basic income. In the case of conditional income support, the majority will vote against increasing income subsidy. This is the reason for “paradox of redistribution”, which describes the fact that the more you target benefits on the poor, the less effective you are in the long run in reducing poverty and inequality. (Walter Korpi and Joakim Palme, 1998)

## 라. 누진세 기본소득

비례세가 아니라 누진세(부유세)를 가정하면 소득재분배 규모는 더 커진다. 자동재분배 장치의 효과도 더 크다. 더 다수의 사람을 순수혜자로 만들 수 있다.

그러나 누진세(부유세)의 단점은 부담을 특정 계층에 집중시켜서 강하게 저항하는 집단이 발생하기 때문에 정치적 합의를 얻어내기 어렵다는 데 있다. 정치와 언론과 경제를 장악하고 있는 집단의 강한 반발. 정치적으로는 부유세와 비례세를 혼합하는 것도 가능할 것이다.

## 마. 제한된 합리성

사람들은 완전한 합리성이 아니라 제한된 합리성(bounded rationality)을 가지고 있기 때문에 실질적으로 동일한 것에 대하여 다른 선호를 보일 수 있다(카너먼, 2012). 표 5에서 사람들에게 선별소득보장과 기본소득 중에서 어떤 것을 더 선호하는가라고 물을 때, 똑같다고 답하지 않고 어느 한 쪽이 더 좋다고 대답할 수 있다.

만약 사람들이 조세의 크기에만 관심이 있다면, 기본소득보다 선별소득보장을 더 선호할 것이다. 이렇게 조세와 보조금이 함께 결합된 정책에서 조세에만 관심이 있다는 것은 극단적으로 비합리적인 판단이다. 마찰이 없는 세계에서는 선별소득보장에 찬성하는 사람이 그와 똑같은 재분배효과를 갖는 기본소득에 반대할 아무런 합리적인 이유가 없기 때문이다. 사람들이 비합리적인 판단을 내리게 되는 것은 정책이 제시되는 맥락에 따라서 사람들의 판단이 달라지는 프레임 효과(frame effect) 때문이라고 할 수 있다. 우리나라가 복지 수준이 OECD 중에서 가장 낮은 나라가 된 것은 한국 정치에서는 조세를 강조하는 프레임이 우세하였기 때문이다. 그러나 조세를 강조하는 프레임 이외에도 보조금만을 강조하는 프레임이나 조세와 보조금을 균형 있게 보여주는 프레임도 얼마든지 가능하다. 김상곤의 무상급식의 경우에는 보조금을 강조하는 프레임이 성공하였다.

다음으로 고려해야 할 것은 손실회피(loss aversion) 성향이다. 조세와 보조금이 동일한 정책에 대해서 사람들은 조세를 더 크게 평가해서 반대할 수 있다(도모노, 2007). 이러한 점을 고려하여 기본소득에 대한 지지를 확보하기 위해서는 과반수가 훨씬 넘는 가구에서 순수혜액이 확실하게 플러스가 되도록 설계하여야 한다.

마지막으로 이용가능성 효과(availability heuristic)에도 주의해야 한다. 사람들은 더 자주 경험하게 되는 것의 비중을 크게 생각할 수 있다. 보조금은 일 년에 한 번 지급되는 것보다 매달 지급되는 것이 바람직하다. 소득세를 채원으로 기본소득을 실시한다고 하면, 소득세는 연말에 정산되므로 가구별 인상 금액을 정확하게 알기 어렵지만 보조금은 매달 분명하게 확인할 수 있는 장점이 있다. 생태세와 소득세 감면을 결합시키는 정책은 생태세로 인한 물가상승은 매일 경험하는데, 소득세 감면은 연말에 한 번 이루어지기 때문에 이용가능성 효과에서 아주 불리한 정책이다. 생태세와 소득세 감면을 결합시킨 호주에서의 실패를 교훈으로 삼아야 한다. 생태세는 매월 지급되는 기본소득과 결합시키는 것이 바람직하다.

## 3. 불안정노동자와 전환효과

이 절에서는 우리나라 불안정노동자의 구성과 유사한 가상적인 모델을 만들어서 불안정노동자를 위한 여러 가지 소득보장 정책을 비교해 보려고 한다.

### 가. 실업자

실업자에 대한 대표적인 선별소득보장 정책으로서는 실업보험과 실업부조가 있다. 실업보험은 노동한 적이 있는 사람들에게만 해당되기 때문에, 소득보장을 제대로 하기 위해서는 실업보험 이외에 실업부조를 도입

하여야 한다. 대개는 일정한 기간 동안 넉넉한 실업보험을 지급하고, 그 이후에는 인색한 실업부조를 지급한다. 실업보험과 실업부조를 지급하는 정책은 재원마련을 위하여 정부지원을 증가시키거나 기업이나 근로자가 부담하는 고용보험료를 인상하여야 한다. 그런데 정부지원의 증가도 궁극적으로 납세계층의 부담을 증가시킨다. 필요한 재원 마련을 위하여 소득에 비례해서 조세를 징수한다는 가정 하에서 표4 와 같은 결과가 나온다. 이 표로부터 실업자를 제외한 모든 계층의 부담이 증가한다는 것을 알 수 있다.

표 7. 실업자(세율=0.0157) 소득보장

	사실상실업자	영세자영업	비정규직	정규직 I	정규직 II	불로소득	계
인원(만명)	300	500	800	650	250	100	2,600
평균시장소득	0	100	150	200	500	1,500	
계총소득	0	50,000	120,000	130,000	125,000	150,000	575,000
1인당보조금	30	0	0	0	0	0	
계총보조금	9,000	0	0	0	0	0	9,000
1인당조세	0	2	2	3	8	23	
계총조세	0	783	1,878	2,035	1,957	2,348	9,000
1인당순수혜	30	-2	-2	-3	-8	-23	

이 정책의 직접적인 결과 중의 하나는 숨은 실업자가 공식실업자로 등장한다는 것이다. 위의 표와 같은 경우는 실업률은 3배로 증가한다. 정책의 또 하나의 직접적인 결과는 영세자영업자나 비정규직 중에서 30 이하의 임금을 받는 사람들에게 노동유인이 없어진다는 것이다. 실업자로 경제활동상태를 전환하면 소득이 증가하기 때문이다. 앞의 표 2에서 영세자영업자의 25% 이상이 적자인 상태이다. 이들만 실업자로 전환하여도 실업자의 규모가 2배 이상으로 늘어나고 재원이 그만큼 더 필요하게 된다. 전체적으로 생산은 줄어들고, 실업률이 갑자기 높아지고, 재정 부담이 예상보다 늘어나고, 노동하는 사람의 조세부담이 증가하며, 영세자영업자와 비정규직 노동자들의 불만이 높아지게 된다. 실업자들은 낮은 임금의 일자리가 생기더라도 거부하는 복지함정에 빠지게 된다.

이 정책에서 더욱 큰 문제가 되는 것은 비경제활동인구가 실업자로 전환하는 도덕적 해이 문제이다. 비경제활동인구의 상당수가 실업자로 전환하면 이 정책은 유지불가능하게 된다. 이러한 도덕적 해이를 막기 위해서는 행정비용을 들여서 자격심사를 엄격하게 하고, 노동을 강요하고, 강한 수치심을 부과할 필요가 있다. 독일의 실업부조 정책인 하르쯔 피어(Harz IV)의 경우, 실업 부조를 신청하는 여성에게 매춘을 강요한 경우까지 있었다(Clare Chapman, 2005). 설사 도덕적 해이가 일어나지 않아서 정책 유지에 성공하더라도, 영세자영업자와 비정규직이라는 더 많은 수의 불안정노동에 대해서 도움이 되는 것이 아니라 부담이 된다.

## 나. 영세자영업자

실업자에게 보조금을 지급할 경우, 영세자영업자 중에서 소득역전 현상이 생기는 경우에는 실업자로 전환할 것이다. 그러나 소득역전 현상이 생기지 않아서 경제활동상태를 실업자로 전환하지 않는 것이 유리한 자영업자들의 경우에는 큰 불만을 가지게 된다. 놀고먹는 사람들에게만 30이라는 소득을 보조해주기 때문이다. 어떤 경우에는 실업자보다 영세자영업자가 더 열악한 상태일 수 있다. 실업자가 되어도 부모의 보조금으로 생존이 가능한 경우 실업자로 되는 경우도 있기 때문이다. 더 이상 실업상태로는 생존이 불가능한 경우 영세자영업으로 뛰어드는 경우가 있다. 이 경우에는 더 유복한 실업자에게 보조금을 주게 되므로 형평성에 어긋난다. 따라서 실업자뿐만 아니라 영세자영업자에게도 보조금을 지급할 필요가 있다.

표 8. 영세자영업자까지(세율=0.0417) 소득보장

	사실상실업자	영세자영업	비정규직	정규직 I	정규직 II	불로소득	계
인원(만명)	300	500	800	650	250	100	2,600
평균시장소득	0	100	150	200	500	1,500	
계총소득	0	50,000	120,000	130,000	125,000	150,000	575,000
1인당보조금	30	30	0	0	0	0	
계총보조금	9,000	15,000	0	0	0	0	24,000
1인당조세	0	4	6	8	21	63	
계총조세	0	2,087	5,009	5,426	5,217	6,261	24,000
1인당순수혜	30	26	-6	-8	-21	-63	

영세자영업자들에게 보조금을 지급하는 방법에는 여러 가지가 있다. 보험료를 면제한다거나 조세를 감면하거나 카드 수수료를 지원하거나 직접 보조금을 지급하는 방법 등이 있다. 어떤 경우든지 보조금은 국가의 재정에서 부담해야 하며, 궁극적으로는 다른 계층이 조세를 부담하여야 한다. 영세자영업자까지 보조금을 지급하는 경우의 소득재분배 효과는 위의 표와 같다. 비정규직과 저임금 정규직에서 순부담이 발생한다. 소득역전 현상이 생기는 하위 비정규직은 영세자영업자로 경제활동을 전환하게 된다. 이로 인해서 영세자영업의 가장 큰 문제인 과당경쟁이 더욱 격화될 수 있다. 과당경쟁이 심해지면 영세자영업자들의 소득이 보조금 이상으로 하락할 수 있다. 앞에서 설명하였듯이, 적자 상태의 영세자영업자는 실업자로 전환할 수 있다. 이것은 자영업의 경쟁을 약화시키는 요인이다. 그러나 영세자영업과 비정규직의 임금 차이가 크지 않기 때문에 비정규직에서 자영업으로 전환하는 경우가 더 많아서 자영업에서의 경쟁은 증가할 가능성이 높다. 비정규직이 영세자영업으로 전환을 하면 중소기업에서의 인력난은 더욱 심각해진다. 마지막으로 위의 표에서 비정규직, 정규직과 불로소득자를 합치면 과반수가 훨씬 넘기 때문에 이러한 정책은 정치적으로 채택되기 어렵다.

#### 다. 비정규직

비정규직 철폐는 비정규직을 금지하자는 뜻이지만 문자 그대로 해석할 필요가 없는 정치적인 구호이다. 출산, 계절, 일시적 업무, 임시적 업무 등 꼭 필요한 비정규직도 존재하기 때문이다. 사용사유를 제한하되 차별을 금지하고, 사용사유에 해당되지 않는 비정규직은 정규직으로 전환하는 것이 비정규직 철폐의 핵심적인 내용이라고 해석할 수 있다. 그런데 정규직 전환이나 차별금지를 위해서는 임금이 상당한 수준으로 인상되어야 한다.<sup>6)</sup> 이러한 임금인상은 기업이 부담하거나 정부가 부담하여야 한다.

표 9. 비정규직까지(세율=0.0835) 소득보장

	사실상실업자	영세자영업	비정규직	정규직 I	정규직 II	불로소득	계
인원(만명)	300	500	800	650	250	100	2,600
평균시장소득	0	100	150	200	500	1,500	
계총소득	0	50,000	120,000	130,000	125,000	150,000	575,000
1인당보조금	30	30	30	0	0	0	
계총보조금	9,000	15,000	24,000	0	0	0	48,000
1인당조세	0	8	13	17	42	125	
계총조세	0	4,174	10,017	10,852	10,435	12,522	48,000
1인당순수혜	30	22	17	-17	-42	-125	

정규직 전환을 강제하면서 정부에서 아무런 소득보조를 하지 않으면 어떤 일이 생길 것인가? 최근의 사례로 대학비정규직교수(시간강사) 문제를 생각해보자. 새누리당은 2012년 사회통합위원회의 권고를 받아들여 비정규교수들에게 교원의 지위를 인정하는 법률 개정안을 통과시켰다. 그러나 이 법의 시행에 대하여 당사자인 비정규교수노조는 강력하게 반대하고 있다. 아무런 재정지원 없이 시간강사를 정규직화 하면 시

6) 제2절에서 살펴본 바와 같이 2012년 3월 비정규직 평균임금 139만원이었고, 정규직 평균임금은 278만원이었다.

간강사의 대량해고가 일어날 수밖에 없기 때문이다. 시간강사를 위한다고 만든 법이 시간강사에게 해를 끼치고 있는 것이다. 소득보조 없이 정규직 전환을 강제하면 일부의 비정규직(공공기관 비정규직이나 대기업 사내하청 등의 경우)에게는 혜택이 돌아가지만 일부의 비정규직은 해고될 수밖에 없다. 비정규직의 정규직화에 대하여 비정규직이 반대할 수 있다.

비정규직에게 소득보조를 할 때 기업에 보조하는 방법과 노동자에게 보조하는 방법이 있다. 전자의 경우 정규직 전환을 할 때 기업부담 보험료나 조세를 감면하는 방법 등이 있는데, 보조금의 액수가 정규직과 비정규직 임금 격차 이상이 되지 않는 한 실효성이 없고, 보조금이 지급되는 기간에만 정규직으로 전환했다가 보조금이 끝나면 해고하는 현상이 나타날 수 있다.<sup>7)</sup> 후자의 경우에는 정규직 전환을 촉진하는 효과가 없고, 비정규직이라는 조건 하에서 지급되기 때문에 비정규직을 고착화시키거나 오히려 확대시킬 수 있다. 그리고 기업은 보조금만큼 임금을 인하하려고 시도할 것이다.<sup>8)</sup> 보조금 지급 없이 해고 없는 정규직 전환이 불가능하지만, 비정규직에게만 보조금을 지급하면 비정규직이 고착화되거나 임금이 인하되는 딜레마에 빠지게 된다.<sup>9)</sup>

위의 표는 비정규직까지 보조금이 지급되는 경우의 재분배 효과를 나타낸 것이다. 정규직부터 정책의 순부담자가 된다. 비정규직을 포함해서 2,600만 명의 인구 중에서 1,600만 명이 순수혜자가 되므로 정치적으로 실현 가능하다고 판단할 수 있다. 그러나 비정규직은 거의 조직화되지 않았는데 정규직은 강력한 노동조합을 가지고 있고, 불로소득자들이 막대한 정치권력을 행사하고 있다면, 이러한 상태도 정치적으로 실현하기 어렵다.

## 라. 기본소득

아래의 표는 기본소득이 지급되는 경우의 재분배효과이다. 고임금 정규직과 불로소득자를 제외하고는 사회의 모든 구성원들이 순수혜자가 된다. 2,600만 명의 인구 중에서 2,250만 명을 순수혜자로 만들 수 있다. 표 15와 16을 비교해 보면 고소득 정규직 노동자(정규직 II)들도 기본소득 하에서 오히려 부담이 작아진다. 조세 프레임에 빠지는 것을 막고 합리적인 판단을 유도한다면 오히려 실현 가능성이 높다.

표 10. 기본소득(세율=0.1357)

	사실상실업자	영세자영업	비정규직	정규직 I	정규직 II	불로소득	계
인원(만명)	300	500	800	650	250	100	2,600
평균시장소득	0	100	150	200	500	1,500	
계총소득	0	50,000	120,000	130,000	125,000	150,000	575,000
1인당보조금	30	30	30	30	30	30	
계총보조금	9,000	15,000	24,000	19,500	7,500	3,000	78,000
1인당조세	0	14	20	27	68	203	
계총조세	0	6,783	16,278	17,635	16,957	20,348	78,000
1인당순수혜	30	16	10	3	-38	-173	

기본소득의 가장 직접적인 효과는 불안정노동자에 대한 소득보조이다. 그런데 소득보조로 인하여 복지함정에 빠져서 노동유인이 사라지거나 소득역전 현상 등이 거의 일어나지 않는다. 기본소득은 복지함정에 빠지는 현상이나 소득역전으로 인한 경제활동 전환 현상이 가장 작게 일어나는 소득보장정책이다. 그리고 도덕적 해이가 가장 작은 정책이다. 마찰이 없는 경우에는 선별소득보장으로 같은 효과를 내도록 만들 수 있지만, 마찰이 있는 현실에서는 막대한 행정비용 때문에 불가능하다. 마찰이 있는 현실에서 기본소득 정책은 낙인효과와 사각지대 없이 소득보조의 목적을 이룰 수 있다. 영세자영업자에 대해서는 기본소득은 직접적인 소득보조이지만, 영세자영업의 퇴출을 용이하게 하여 과잉경쟁을 줄여서 소득을 증가시키는 간접적인

7) 취업 촉진을 목적으로 하는 대기업이나 공기업의 인턴사원제도도 같은 현상이 일어나고 있다.

8) 칼 폴라니가 예로 든 스핀햄랜드 사건을 생각해 보면 좋다.(폴라니, 2009)

9) 교수노조와 민교협에서 주장하는 시간강사 문제 해결을 위한 국가연구교수제도는 국가연구교수에게만 보조금을 지급하는 것이 아니라, 국가연구교수가 정교수로 취업하더라도 보조금을 계속 지급하자는 정책이다.

효과도 있다.

다음으로 기본소득은 비정규직 철폐 정책에 도움을 준다. 아무리 좋은 정책을 실시하더라도 착취와 차별을 당하는 비정규직으로 취직해서 사는 것이 더 낫은 노동자들이 존재하는 한 비정규직 문제는 해결될 수 없다. 비정규직 문제는 노동자들이 차별받는 비정규직을 거부할 수 있는 힘이 있을 때에만 해결될 수 있다. 이러한 힘은 차별받는 비정규직 직업을 거부하더라도 최소한의 생존이 가능할 때에 생긴다. 모든 국민에게 최소한의 소득을 보장하는 기본소득 제도가 도입되면 임노동을 떠나서도 생존이 가능해지므로 노동자들은 차별을 거부할 힘이 생긴다. 기본소득은 모든 임노동을 철폐하지는 수단은 아니지만, 생존을 위하여 어쩔 수 없이 차별받는 임노동을 철폐하는 수단이 될 수 있다. 이와 같이 비정규직 철폐는 단순한 비정규직이 아니라 모든 임노동의 철폐라는 맥락 속에서만 가능하다.

마지막으로 기본소득은 완전고용 실현에 도움을 준다.<sup>10)</sup>

첫째, 기본소득은 수익성이 떨어지거나 저임금 노동시장에서 노동공급을 줄이는 효과를 가지고 있다. 비록 소득역전으로 인한 활동 전환 효과는 선별적 소득보장정책과 비교해서 작지만, 최소한의 생존이 보장될 때 영세자영업이나 저임금 비정규직 노동이라도 하려던 사람들이 노동시장에서 탈락하는 소득효과가 나타나게 된다. 이런 사람들은 최소한의 생활을 누리면서 자기가 원하는 활동을 할 수 있을 것이다. 실업부조와 같은 선별소득보장 정책은 비경제활동인구를 실업자로 전환시켜 실업률을 높이는 효과가 있지만, 기본소득은 실업률을 줄이는 효과가 있다.

둘째, 기본소득은 협동조합이나 사회적 기업 등과 같이 임금만이 목적이 아니라 임금 이외에 자부심 등 별도의 의미를 주는 분야에서 노동공급이 늘어나서 일자리 창출에 도움을 줄 수 있다. 친환경농업도 기본소득으로 종사자가 늘어날 수 있는 유력한 분야이다. 그리고 기본소득은 표 17에서 보듯이 비정규직이나 저임금 정규직 노동자에 대한 소득보조 효과가 있으므로, 중소기업의 취업인구가 증가할 수 있다.

첫째와 둘째의 효과를 종합해보면, 첫째와 둘째 효과 모두 실업률(취업자/구직자)을 줄이는 경향으로 작용한다. 고용률을 살펴보면 첫째 효과에서 저임금 비정규직 등의 열악한 분야의 고용은 다소 줄어들지만 둘째 효과에서 저임금이라도 사회적으로 가치가 있거나 임금이 주된 목적이 아닌 분야의 고용은 늘어나서 고용률은 높아질 가능성이 있다.

마지막으로, 기본소득은 노동시간 단축(일자리 나누기) 정책의 실효성을 높일 수 있다. 기본소득은 노동시간 단축을 강제하는 정책과 결합될 수 있다. 소득보조 없이 노동시간을 단축하는 정책은 실효성이 거의 없다. 그러나 기본소득을 지급하면서 법정 노동시간을 단축하는 정책은 실효성이 높아진다. 예를 들어 대기업이나 공기업 노동자들에 한정해서 기본소득을 지급하는 대신 주당 노동시간의 상한을 설정하고 상한을 초과노동에 대하여 100% 과세하는 정책도 생각할 수 있다. 기본소득과 결합되지 않는 일자리 나누기 정책에 대해서는 대기업 노동자들의 반발이 더욱 클 것이다. 이와 같이 기본소득은 완전고용을 위한 다른 정책들이 제대로 작동될 수 있는 바탕을 만들어 줄 수 있다.

---

10) 기본소득과 완전고용의 관계에 대한 구체적 분석은 제임스 미드(Meade, 1995)를 참조할 것.

#### 4. 기본소득과 음소득세

표 11. 기본소득과 음소득세

기본소득 I	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	400	500
	보조금	50	50	50	150
	조세	0	30	120	150
	순수혜	50	20	-70	
기본소득 II	사람	A	B	C	계
	시장소득	0	100	400	500
	조세	-50	-20	70	70
	순수혜	50	20	-70	

음소득세는 순수혜금액만큼만 조세를 걷거나 보조금을 주는 방법.

조세 계산을 해서 조세가 음수가 나오면 그만큼 보조금을 준다.

계산 공식 :  $Y - T = Y - (Yr - B)$

$r=0.3$ 이고,  $B=50$ 일 때,  $Y=0$ 이면  $T=-50$ .  $Y=100$ 이면  $T=-20$ .  $Y=400$ 이면  $T=70$

기본소득과 동일한 소득재분배 효과

지급 행정비용이 든다. 그러나 지급 기준을 소득이나 재산 한 가지만으로 단일화하면 행정비용을 줄일 수 있다.

낙인효과 다소 존재. 사각지대 존재.

기본소득과 마찬가지로 복지함정, 전환효과가 적다(없다).

명목조세 금액이 많이 줄어든다. 제한된 합리성 하에서 정치적 합의가 수월.

#### 5. 맺음말

이 글에서는 마찰이 없는 상황에서는 선별소득보장과 기본소득이 같은 정책이 될 수 있다는 것을 보였다. 그러므로 선별소득보장에 찬성하는 사람이 기본소득에 반대할 아무런 합리적인 이유가 없다. 그런 사람은 비합리적인 판단을 하고 있는 것이다.

그런데 완전한 정보가 없고 행정비용이 드는 현실의 상황에서는 선별소득보장에 많은 문제점이 드러난다. 선별소득보장은 행정비용이 많이 들고, 사각지대가 발생하고, 도덕적 해이가 나타나며, 나쁜 방향으로의 전환효과를 야기하고, 노동유인의 감소가 크며, 낙인효과가 있다.

우리나라처럼 불안정노동의 비율이 높은 경우에는 심각한 전환효과 때문에 기본소득을 실시하는 것이 선별소득보장보다 경제적으로 바람직하며, 정치적으로 실현가능하다. 기본소득은 소득보장을 넘어서 비정규직을 철폐하고 완전고용을 달성하는 수단이 될 수 있다.

음소득세는 기본소득과 동일한 재분배효과를 가져온다. 선별소득보장에서 나타나는 문제들이 해결될 수 있다. 그러면서도 명목조세금액이 줄어든다. 그러나 지급행정비용이 증가한다.

한 가지 절충안은 아동, 청년과 노인은 기본소득을 지급하고 그 이외의 생산가능인구에 대해서는 음소득세를 지급하는 것이다.

## 참고문헌

- 강남훈, 광노완, 이수봉. 2009. 『즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여』, 민주노총
- 강남훈. 2010. 「기본소득의 경제적 효과」, 민주노총정책연구원, 『1등만 기억하는 더러운 세상을 뒤집어라』, 매일노동뉴스.
- 경향신문, 2012. 8. 13. 「국가장학금’의 문제점… 빛 많아도 알바소득 있으면 혜택 못 받아」
- 광노완. 2008. 「대안사회의 경제적 시공간-독일과 한국에서 기본소득과 사회연대소득의 가능성을 중심으로」. 『마르크스주의 연구』. 제5권 제4호.
- 광노완. 2010. 「착취 및 수탈의 시공간과 기본소득 -맑스의 착취 및 수탈 개념의 재구성」, 『시대와 철학』, 제21권 제3호.
- 금재호, 윤미례, 조준모, 최강식. 2006. 『자영업의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원
- 김유선. 2012. 「비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’ (2012.3) 결과」. 한국노동사회연구소.
- 도모노 노리오. 2007. 이명희 옮김. 『행동경제학』. 지형.
- 서재만. 2011. 『자영업자 현황 및 정책 방향』. 국회예산정책처.
- 중소기업청. 2010. 『2010년 전국소상공인 실태 조사 보고서』
- 카너먼, 데니얼. 2012. 이진원 옮김. 『생각에 관한 생각』. 김영사.
- 폴라니, 칼. 2009. 홍기빈 옮김. 『거대한 전환』. 길.
- Chapman, Clare. 2005. 1. 30. “If you don't take a job as a prostitute, we can stop your benefits” , *The Telegraph*.
- Meade, J. 1995. *Full Employment Regained?*. Cambridge University Press.
- Standing, G. 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury Academic.
- Vosko, L. F. 2006. “What is to be Done? Harnessing Knowledge to Mitigate Precarious Employment.” In Vosko(ed.). *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada*. McGillQueens University Press.

## 영문초록

Precarious workers and basic income

Nam Hoon Kang

The object of this paper is to compare selective income support policy with basic income for precarious workers. In 2012, there were 17,027 thousand precarious workers in Korea, which is about 62% of total economically active population. Under this situation, basic income policy is more suitable than selective income support policy. If there were perfect information and no administrative costs, selective income support policy could have exactly the same economic effects as basic income. But with imperfect information and positive administrative costs, it is impossible for selective income policy to have the same economic effects as basic income. Selective income support policy has more administrative costs, blind spots, moral hazard, bad transition effects, much decrease in labor incentive, and labeling effect. If most of the population are precarious workers, basic income is more appropriate not only economically but also politically.

Keywords: Precarious Worker, Precariat, Basic Income, Selective Income Support, Universal Welfare.