

Hansun Brief

발행일: 2021년 12월 30일(통권204호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

〈기획시리즈6 - 기본소득, 무엇이 문제인가?〉

대통령 선거가 다가오면서 기본소득에 대한 논쟁이 뜨겁다. 차제에 기본소득에 대한 정확한 개념과 그 실용성을 연속시리즈로 점검한다.

기본소득제도의 정책적 시사점

강성진

한반도선진화재단 정책위의장

고려대학교 경제학과 교수

1. 기본소득 정책 시행의 전제조건
2. 기존 사회복지 재원으로 대체 불충분
3. 증세에 의한 자원 조달 가능성
4. 기본소득정책의 한계

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

기본소득에 대한 논쟁은 이 정책의 특징, 시행 목적과 시행 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 먼저 기본소득정책은 보편적, 무조건적이고 소득충분성이 보장되는 것이 가장 중요하다. 어느 특정 개인을 구분하지 않고 모든 개인에게 최저한의 생활비용을 소득으로 지급해야 한다. 최근 스위스에서 국민투표에 부쳤으나 거부된 내용이 이런 특징을 가장 잘 반영한다.

다음으로 시행 목적이 무엇인가라는 점이다. 요즘 국제적으로 우려가 되고 있는 양극화나 소득분배 악화 문제는 기본소득제도로는 해결하기 어렵다. 오히려 문제를 악화시킬 수 있다. 무상급식이나 무상교육 정책을 확대 시행하는 경우 기존에 무상교육이나 무상급식을 받던 저소득층에게는 아무런 추가적 이익이 없는 것과 동일하다.

다음은 시행 가능성이다. 최저소득을 기본소득으로 지급하자는 주장에는 기존 사회복지정책이 복잡하고 행정비용이 너무 많이 소비된다는 것을 단순화로 행정비용을 절감할 수 있는 점이다. 기본소득정책을 시행하는 경우 기존 사회복지정책의 전면적 혹은 부분적인 폐지가 선행되어야 한다. 그렇지 않은 경우 상당한 증세를 통해 추가적인 세원을 발굴해야 한다.

본 장에서는 이에 대한 논의를 하고 기본소득정책의 대안으로 정책적 제안을 하고자 한다.

1. 기본소득 정책 시행의 전제조건

1.1. 한국 사회복지정책의 현주소

한국의 사회복지비용은 GDP 대비 사회복지 지출 비중이 경제발전 단계가 유사한 국가나 선진국에 비해 매우 낮다. 이런 현실이 사회복지 지출을 증가시켜야 한다는 목소리를 크게 하는 원인이다.

많은 경제학자들이 우려하고 있는 문제는 한국의 사회복지지출 증가 속도가 현재 정책추진 속도만으로도 조만간 OECD 평균 수준에 도달할 것이라는 것이다. 가장 중요한 원인은 세계적으로 가장 빠르게 진행되고 있는 저출산·고령화로 인한 사회복지지출 증가이다. 이러한 원인으로 현재 연금정책을 포함한 사회복지정책의 전면적인 정책 전환이 요구된다.

1.2. 보편적 복지와 선택적 복지의 적절한 조합

사회복지정책의 우선적인 목적은 무엇인가? 보편적 복지와 선택적 복지에 대한 선택의 문제는 아니다. 모든 정책이 모두 동시에 시행되어야 하지만 시대적 상황에 따라 어느 정책을 더욱 강화해야 하는가는 국민들의 동의와 선택이 선행되어야 한다.

당장 양극화 및 소득분배 해소라는 측면을 더욱 강조한다면 저소득층에 대한 지원을 강화하는 선택적 복지정책이 선택되어야 한다. 한국의 양극화와 소득분배 현실을 보면 세후 소득(가처분소득)에 의한 지표는 OECD 국가에 비해 매우 좋지 않은 상태이다. 반면에 세전 소득(시장소득)에 의한 지표는 OECD 국가에서 매우 좋은 상태이다. 이는 시장 기능은 분배 측면에서 매우 형평성 있지만, 정부정책에 의한 개선효과는 다른 국가에 비해 효과적이지 못하다는 것을 의미한다. 물론 또 다른 주장으로 사회보장지출이 충분하지 못해서 나타나고 있다고도 볼 수 있다.

어떠한 이유이든 현재의 양극화, 소득분배가

좋은 상태가 아니고 빈곤층의 비중이 높다는 현실을 고려하면 이들을 개선해야 하는 것은 당위적 과제이다.

1.3. 증세 없는 기본소득 시행은 불가능

요즘 한국에선 논의되는 기본소득 논쟁은 액수는 다양하지만, 재원조달은 언급하지 않은 채 국민에게 지급한다는 주장만 난무하고 있다. 문제는 정부 수입의 증가 없이 지출만 증가하면 정부재정 적자를 통해 충당해야 한다는 것이다. 이는 곧 국가채무의 증가로 이어진다. 국가채무 누적은 다음 세대가 갚아야 할 부채상환 부담을 증가시키는 것으로 바람직하지 않다. 기본소득 문제가 아니더라도 문제인 정부에 의한 국가채무는 한국의 경제발전 역사상 가장 빠른 증가를 보였다. 국가채무는 미래 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성을 보여주는 핵심지표이다.

〈표 3〉은 2013-2020년 기간 한국의 국가채무 변동을 보여준다. 먼저, 국가채무(D1)는 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 확정채무이다. 이는 중앙정부와 지방정부의 회계와 기금에서의 채무를 합산한 것이다. 일반정부 부채(D2)는 국가채무에 비영리기관을 포함한 것이다. 공공부문 부채(D3)는 일반정부 부채에 비금융 공기업 부채를 포함하는 것으로 공공부문의 재정건전성을 볼 수 있는 광범위한 지표이다. 한국처럼 공기업이 많은 경제에서는 의미 있는 지표이기도 하다.

세 지표를 보면 국가채무는 2016년 626.9조 원에서 2020년 846.9조 원으로 220조 원이 늘어났다. GDP 대비 비중도 늘어나 2017년 36.0%에서 44.0%가 되었다. 일반정부부채도 2017-2019년 기간에 735.2조 원에서 810.7조 원으로 늘어났고, 공공부문 부채는 1,044.6조 원에서 1,132조 원으로 증가하고, GDP 대비 비중도 56.9%에서 59.0%로 증가하였다.

국가채무만으로 보면 경제발전과정 이후부터 2016년까지의 한국 국가채무가 626.9조 원이었다. 그러나 2017-2020년 4년 동안 무려 1/3이 증가했다. 4년간의 급격한 국가채무 증가로 다음 정부에게 정부재정의 운영에 어려움을 줄 수 있다. 특히, 기본소득정책을 시행함에 있어서 정부 예산의 적자를 통해 지출을 충당하는 것은 단기적으로는 가능하지만 장기적으로는 경제에 큰 부담을 준다.

표 3: 국가부채 현황

단위: 백만 원

연도	국가채무(D1)		일반정부 부채(D2)		공공부문 부채(D3)	
	규모 (조원)	GDP 대비 (%)	규모 (조원)	GDP 대비 (%)	규모 (조원)	GDP 대비 (%)
2013	489.8	32.6	565.6	37.7	898.7	59.9
2014	533.2	34.1	620.6	39.7	957.3	61.3
2015	591.5	35.7	676.2	40.8	1,003.5	60.5
2016	626.9	36.0	717.5	41.2	1,036.6	59.5
2017	650.2	36.0	735.2	40.1	1,044.6	56.9
2018	680.5	35.9	759.7	40.0	1,078.0	56.8
2019	723.2	37.7	810.7	42.2	1,132.6	59.0
2020	846.9	44.0	-	-	-	-

주: 1) 공공부문 부채는 일반정부 부채 + 비금융 공기업 부채 - 일반정부 공기업간 내부거래의 임.

출처: 기획재정부 열린재정 재정정보공개시스템.

2. 기존 사회복지 재원으로 대체 불충분

원래 제시된 기본소득의 전제는 기존의 사회복지체계를 대체하는 것이다. 모든 개인에게 무조건적으로 기본소득을 제공하려면 기존의 사회복지체계를 전면 폐지해야 가능하다. 그대로 유지하면서 추가 재원을 확보하는 것은 불가능하기 때문이다. 현재 정치권에서 제기되는 기본소득 개념은 이러한 정책적 문제점을 고려하지 않고 월 30만 원 혹은 월 50만 원 수준, 소액의 소득 지원만을 주장하고 있다.

그렇다면 우리나라에서 집행되는 사회복지 비용이 어느 정도인지를 정부의 예산 및 결산자료를 가지고 살펴보자. <표 4>는 2020년 및 2021년 본예산 기준으로 사회·복지·고용 분야의 예산배정 현황을 정리한 것이다.

2021년 사회·복지·고용 분야에 대한 예산은 199.7조 원으로 총지출 대비 비중이 35.8%로 역대 최고였다. 취약계층에 대한 선별적 지원의 가장 중요한 정책지원인 기초생활보장제도에 의한 지원이 2021년 15.3조 원으로 2020년 대비 1.3조 원이 증가하여 9.7% 증가하였다. 이는 생계급여 수급자 가구에 대한 부양의 무자 단계적 폐지 및 기준중위소득 변경 등으로 생계급여 수준을 강화하기 위한 것이었다.

그 외에 2021년에 2020년 대비 가장 높은 증가율을 보이는 항목은 노동(20.0%), 보건의료(19.9%), 고용(16.0%), 취약계층지원(14.0%), 노인(13.5%), 및 주택(12.7%) 순이었다. 여기에서 유의해야 할 것은 정부의 재량이 아닌 자동적으로 증가할 부문에 대한 지출 규모의 증가 추이이다. 그에 더해 세계적으로 가장 빠르게 진행되고 있는 저출산·고령화도 살펴봐야 한다. 이런 부문에 속하는 것만 간단히 살펴봐도 2021년 예산 기준으로 공적연금(60.0조 원), 건강보험(10.8조 원) 등으로 약 70.8조 원이다. 이는 전체 사회·복지·고용 분야 예산의 12.7%에 해당된다.

표 4: 사회·복지·고용 분야 예산 배분

단위: 조 원

연도	2020		2021		증감	
	규모	비중 (%)	규모	비중 (%)	규모	증감율 (%)
총지출	512.3	-	558.0	-	45.7	8.9
보건·복지·고용	180.5	35.2	199.7	35.8	19.2	-
기초생활보장	14.0	2.7	15.3	2.7	1.3	9.7
취약계층지원	3.9	0.8	4.5	0.8	0.6	14.0
사회복지일반	1.4	0.3	1.5	0.3	0.1	3.8
아동·보육	8.5	1.7	8.6	1.5	0.1	0.5
여성·가족·청소년	1.0	0.2	1.2	0.2	0.2	9.6
노인	16.6	3.2	18.9	3.4	2.3	13.5
주택	29.7	5.8	33.5	6.0	3.8	12.7
공적연금	55.4	10.8	60.0	10.8	4.6	8.3
보훈	5.7	1.1	5.9	1.1	0.2	2.7
건강보험	10.2	2.0	10.8	1.9	0.6	5.6
보건의료	2.8	0.5	3.3	0.6	0.5	19.9
식품의약안전	0.6	0.1	0.6	0.1	0.0	9.3
고용	22.3	4.4	25.8	4.6	3.5	16.0
노동	7.7	1.5	9.3	1.7	1.6	20.0
고용노동일반	0.5	0.1	0.6	0.1	0.1	5.3

주: 2020년은 본예산 기준이며, 추경을 반영한 예산은 554.7조 원이었음.

출처: 기획재정부(2020)

3. 증세에 의한 자원 조달 가능성

최근 기본소득의 새로운 세원 확보를 위한 제안들 중 대표적 예가 국토보유세와 탄소세다. 추가적으로 디지털세를 제안하고 있기도 하다. 이들 세금의 내용과 자원조달 가능성을 간단히 알아보자.

3.1. 국토보유세

국토보유세를 통한 기본소득 조달에 대한 대표적인 주장은 이재명 후보의 기본소득정책이다. 현재 이재명 후보는 이의 실행을 유보하는 듯 하지만 하여튼 이에 대한 대표적인 논의는 이현우 외(2019)에 상세히 설명되어 있다. 이 보고서는 국토보유세의 개념에서 시작하여 구체적인 법률안까지 제안하며 매우 포괄적으로 국토보유세에 대한 논의를 하고 있다.

이현우 외(2019)는 경기도 차원에 국한하고 있지만 기본소득형 국토보유세의 실행 방안에 대하여 논의를 하고 있다. 경기도 차원의 논의로 인하여 지방세에 국한하고 특히, 광역세인 도세 및 광역시세를 대상으로 하고 있다. 그리고 지방정부 차원에서 기본소득정책을 시행하기 위한 복지 재원확보는 행정구역 내의 부동산, 특히 토지를 대상으로 과세하는 것을 전제로 하고 있다. 토지를 과세대상으로 선택한 이유로 복지재원조달을 위하여 기존의 재산 과세 확대나 국가 및 타 지방정부의 세목에 영향을 미치지 않고 과세할 수 있는 방안이기 때문이라고 보고 있다.

그들의 연구에 의하면 국토보유세 세목은 기본소득지원을 위한 목적세이어야 하고, 세수 확대를 위하여 세율 인상과 과세표준 확대 정책을 제안하고 있다. 추가적으로 시·군에 대하여 참여 유인을 강화하기 위해 취득세 일부를 교부하여 국토보유세 부담을 보전하는 재원으로 활용하도록 권고하고 있다. 물론 국토보유세를 전국적으로 확대하여 기본소득 재원으로 활용하기 위해서는 토지보유세제의 전반에 대

한 종합적인 검토를 제안하고 있다. 국토보유세에 대한 반대 여론이 높아지자 명칭을 '토지이익배당금제'로 변경했으나 내용은 유사할 것이다.

3.2. 탄소세

최근에는 탄소세 이외에도 유럽연합(EU) 집행위가 2021년 7월 2030년까지 탄소배출량을 1990년 수준 대비 55% 감축하기 위한 입법안인 Fit for 55를 발표하였다. 이에 의하면 2026년부터 역내 수입품에 대하여 탄소배출량이 많은 제품에 대하여 '탄소국경조정제도(carbon border taxes)'를 도입할 예정이다. 조 바이든 미국 대통령이 민주당 후보시절 탄소국경세를 부과하겠다는 공약을 발표하기도 하였다. 공약을 보면 2025년까지 탄소배출이 많은 국가나 기업 제품에 대하여 관세를 부과한다는 것으로 중국에 대한 부담을 주기 위한 정책이라는 비판을 받았다.

탄소세나 탄소국경세 부과는 이산화탄소 배출을 억제하기 위한 세금으로 인식되는 것이 일반적이다. 그러나 많은 학자들은 탄소세 수입은 납부자에게 증세를 통한 추가 부담으로 작용하지 않도록 하는 중립화(neutralization)를 주장한다. 즉, 탄소세 수입을 다시 소득세나 법인세 감면 혹은 R&D 지원을 통하여 탄소세 부과가 추가적인 부담으로 작용하지 않도록 하여 기업들의 국제경쟁력이 하락하는 것을 막도록 해야 한다는 것이다.

물론 탄소세 수입도 탄소배출이 감소하면서 줄어들게 된다. 최근 국제통화기금(IMF)의 Parry(2021)가 제시한 탄소가격을 톤당 75달러(약 8만 6천 원)로 가정하고, 현재 우리나라의 이산화탄소 배출량을 약 6억 1천만 톤으로 보면 탄소세 수입은 약 52조 원이 된다. 현재 한국의 배출권 거래소에서 거래되는 약 25달러로(약 2만 8천 원) 가정하면 약 17조 원을 걷을 수 있다. 문제는 탄소세에 의한 세수는 감소할 수밖에 없다는 점이다. 탄소중립정책으로 이산화탄소

배출량이 급속히 감소할 것이기 때문이다. 다른 세원이 필요한 이유이다.

3.3. 글로벌 디지털세

경제협력개발기구(OECD) 주요 20개국(G20) 포괄적 이행체제(Inclusive Framework)는 제13차 총회에서 디지털세 도입에 대한 최종합의문을 발표하였다. 주요 내용은 2023년부터 시행하는 것으로 연결매출액 200억 유로(약 28조 원) 이상이고 영업이익률 10% 이상인 다국적 기업은 본국이 아닌 영업하고 있는 국가에도 세금을 납부하도록 하였다. 자세히 보면 영업이익률 10% 이상의 초과 이익의 25%에 대하여 과세할 수 있도록 하였다. 그리고 글로벌 최저한세율을 15%로 확정하였다.

디지털세의 규모가 얼마가 될 것인가에 대한 예상은 아직 어렵다. 왜냐하면 글로벌 다국적 기업들이 국내에서 벌어들인 초과 이익에 대해서는 우리의 조세수입이 되지만, 우리 대기업이 해외에서 벌어들인 이익에 대해서는 기업이 소재한 국가에 세금을 납부하기 때문이다. 결국 우리나라 기업이 부담하는 조세에 비해 외국기업이 국내에 납부하는 조세 금액이 많을 것이기 때문에 국내 조세수입은 증가할 것이지만 얼마가 될 것인가는 좀 더 치밀한 분석이 필요할 것이다. 상황에 따라서는 우리 기업의 해외 납부 세금이 국내에 투자한 외국 기업이 우리나라에 납부한 세금보다 더 많을 수도 있다.

4. 기본소득정책의 한계

기본소득 체계의 문제점은 많이 지적되었다. 가장 중요한 문제는 실현 가능성이다. 현재 전 세계에서 원래 제시된 기본소득 정책을 시행하고 있는 국가는 없다는 것이 이러한 정책 시행의 어려움을 말해준다. 미국 알래스카 주의 자원 수익 배당금이 대표적인 기본소득 시행이라고 하고 있지만, 이는 매우 적은 금액으로 소득이라기보다는 펀드를 운영하고 난 이후 이익

금을 배당하는 수준이라고 할 수 있다.

그렇다면 제4차 산업혁명의 시대에 도래하면서 노동에 대한 개념이 바뀌고, 국민들의 기본적인 생활수준을 보장하는 규모의 금액이 지급되어야 한다는 정당성에 대한 대책이 제안될 필요가 있다. 소득분배 개선과 양극화 해소라는 사회복지적 목표를 추구하면서 근로의욕을 강화하여 경제성장을 추구할 수 있는 정책이 가장 바람직할 것이다. 기본소득에 대한 반대 명분 중에 가장 중요한 것이 기본소득정책이 시행되면 근로의욕을 감소시켜 결국은 이 정책이 경제성장에 부정적인 영향을 미치고, 이는 다시 기본소득 재원을 확보하는 데 어려움을 일으켜 결국 정책의 실패로 나타날 수 있다는 점이다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
‘#7079-4545’로 ☞문자후원 보내주세요.
(한 통 2,000원)