

대선 국면의 기본소득 논쟁에 부쳐

/국민 기본소득한국네트워크 이사, 정치경제연구소 대안 소장

2017년 대선 국면에 기본소득 논쟁이 뜨겁다. 대선 주자들의 입장 표명이나 정책화를 넘어 학자들 사이의 논쟁으로 이어지고 있다. 논쟁 대상은 이재명 성남시장의 ‘국민배당’ 과 ‘토지배당’ 공약이다. ‘국민배당’ 은 아동배당(12세 이하), 청소년배당(13~18세), 청년배당(19~29세), 노인배당(65세 이상)의 ‘생애 주기별 기본소득’ 과 농어민과 장애인에게 연령대와 관계없이 지급되는 ‘특수배당’ 을 묶은 개념이며, 지급 액수는 1인당 연 100만원이다. 농어민이나 장애인이 아닌 30~64세의 국민에게는 ‘국민배당’ 이 지급되지 않는다. 반면에 ‘토지배당’ 은 5,000만 국민 모두에게 지급되고 액수는 연 30만원(월 2만5천원)이다. ‘국민배당’ 연 28조원, 토지배당 연 15조원, 총 43조원의 재정이 필요하다. 28조원은 일반회계 예산 400조의 7%를 감축

해서 마련한다고 하므로, 증세는 국토보유세를 신설하여 거둬들이는 토지배당 재정인 15조원뿐이다. 특징적인 점은 지급 형태인데, 43조 원 모두 지역상품권 형태로 지급된다. 기본소득 공약에 대한 비판 중에서 양재진 연세대 행정학과 교수의 반론은 현 단계 기본소득 논의가 답해야 할 유의미한 논점들을 제기하고 있다(예를 들면, 『한겨레』에 실린 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/781093.html>와 『주간경향』에 실린 http://m.weekly.khan.co.kr/view.html?med_id=weekly&artid=201702141439391&code=113을 보라). 이와 별도로 ‘생애 주기별 기본소득’은 기본소득이 아니라 사회수당이 아니냐는 반론도 등장했다. 사회수당의 확대가 필요한 한국과 같은 저부담 저복지 국가에 서는 이 역시 중요한 논점이다.

‘비용 대비 비효과성 반론’과 기본소득 재정의 특성

양재진 교수는 기본소득이 소요 재원의 전체 규모는 다른 세출과 비교할 때 크지만 $1/n$ 로 나누면 매우 적은 액수라서 사회문제를 해결하는 효과를 기대하기 어렵다며 반론을 펼친다. 이는 ‘비용 대비 비효과성 반론(cost-ineffectiveness objection)’이라고 부를 수 있다. 생계비를 초과하는 높은 기본소득은 재정 규모가 크기 때문에 실현 가능성이 없다. 반면에 낮은 기본소득은 재정 부담이 적어서 실현 가능성은 높지만, 모두에게 지급되기 때문에 소요 재정의 총규모는 결코 작지 않고 이에 비하면 개인에게 돌아가는 액수는 미미하여 선별적인 사

회수당들을 유지할 수밖에 없다. 설령 ‘토지배당’이나 ‘국민배당’이 도입된다고 해도 지금 액수가 적어서 기초생활보장제도를 없앨 수는 없을 것이다.

15조원을 $1/n$ 로 나눠줄 것이 아니라 다른 용도로 돌리자는 것은 언뜻 보면 일리 있는 반론이다. 하지만 기본소득 재정 마련을 위한 조세의 특성을 고려하면 그렇지 않다. 조세의 기능은 일반적으로 1) 국가재정 충용, 2) 경제적, 사회적 조정, 3) 재분배의 세 가지다. 그런데 기본소득 재정에는 첫 번째 기능, 즉 국고 기능이 없고, 재분배 기능과 경제적 조정 기능만 있을 뿐이다. 물론 기본소득도 국가재정지출의 형태를 취하고 있지만, 국가는 사회적 부의 일정 부분을 누진세나 비례세^{flat tax} 등 다양한 조세제도에 따라 거둬들이고 $1/n$ 로 평등하게 분배하는 역할을 수행할 뿐이다. 기본소득을 그냥 사람들끼리 능력에 맞게 돈을 내고 모인 돈을 평등하게 나눠가지는 제도로 이해하면 기본소득 재정의 특성이 쉽게 이해된다. 재정지출의 각 항목의 사회적 효과를 상호 비교할 수는 있겠지만, 기본소득 재정과 다른 재정지출을 비교하여 효과를 따질 이유는 없다. 기본소득이 아니라 다른 데 세금을 쓰면 더 효과적일 것이라는 논의는 무의미하다. 기본소득은 능력에 따른 조세와 평등 배당을 결합시킨 위로부터 아래로의 재분배 제도일 뿐이고, 소득분배 불평등의 해소는 경제에 도움이 된다.

유의미한 논의는 기본소득과 선별적인 이전 지출의 불평등 시정 효과를 비교하는 것이나 불평등 완화의 경제적 효과에 관해 논의하는 것이다. 그런데 전 세계적인 경제 침체기인 최근에는 불평등이 시

정되면 될수록 소비지출이 늘어나고 경제성장에 유리하다는 사실을 세계은행, IMF, OECD를 비롯한 세계 경제기구들도 받아들이기 시작했다. 또한 1인당 월 30만원 정도의 낮은 기본소득의 경우에도 선별적 이전 지출보다 소득불평등 시정 효과가 크다. 물론 이재명 시장의 '토지배당'은 지급 액수가 미미하여 경제적 효과를 크게 기대하기는 어렵다. 하지만 무조건적, 개별적, 보편적 평등 배당을 통해 불평등을 시정한다는 효과에서는 규모의 차이만 있을 뿐이다. 15조원의 토지배당은 불평등을 15조원만큼 시정할 것이다. 배당의 규모가 더 크면 그만큼 더 불평등이 완화된다. 토지배당 이외에도 세원을 확대하여 기본소득 지급액을 1인당 월 30만원 수준으로 높인다면 대략 180조원 규모의 소득재분배가 이루어지고 그만큼 불평등이 완화될 것이다.

총조세와 순조세, 기본소득은 재정 환상을 제거한다

양재진 교수의 반론에서 두 번째로 중요한 논점은 국토보유세가 주택을 보유하고 있는 중산층을 압박한다는 것이다. 지대 환수가 목적이려면 토지보유세 신설보다 차라리 양도소득세의 현실화가 낫다고 제안한다. 양도소득세 현실화는 일리가 있지만 국토보유세에 대한 반론의 타당성은 따져 보아야 한다. 일단 전강수 교수는 종합부동산세를 폐지하고 재산세 토지분을 환급하는 조건에서 국토보유세를 도입하므로 실제 증세 규모는 15조원보다 훨씬 적다고 대답한다. 그런데 순조세 규모는 전강수 교수가 답한 것보다 훨씬 더 적다. 즉 토

지 관련 세제 개혁만이 아니라 토지보유세와 토지배당의 결합이라는 점을 고려하면 순조세는 훨씬 더 적어진다.

즉 국토보유세는 다른 용도로 쓰이는 것이 아니라 전액 $1/n$ 로 분배되어 1인당 연 30만원씩 환급되기에 개별적인 실제 증세액은 보유세 부담과 토지배당의 차액일 뿐이다. 이 차액의 합계가 순조세 규모다. 중산층 구축 효과가 나타날 것인지도 순조세의 관점에서 수혜와 부담을 따져야 한다. 강남훈 교수의 토지배당 모델은 이재명 시장의 0.3%보다 두 배 높은 0.6%의 토지보유세를 비례세로 걷고 $1/n$ 로 평등하게 배당하는 것인데, 15%의 가구만이 순부담 가구로 나타난다. 평균세율을 0.6%로 그대로 두고 누진세 형태로 설계하면 95% 이상이 순수혜 가구가 될 수도 있다.

조세와 정부지출을 균형 있게 이해하지 못하는 상태에서는 재정 환상(fiscal illusion)이 나타나는데, 총조세를 기준으로 판단하여 증세 규모가 크다고 보는 것도 일종의 재정 환상이다. 만약 기본소득세와 같은 특별세로 재정을 마련하면 사람들은 추가적인 조세부담액이 얼마이며 배당액은 얼마인지 더 쉽게 알 수 있다. 실제 증세 규모는 기본소득 재정 전체에서 기본소득 금액을 뺀 차액의 합계에 불과하고 기본소득 지급 총액보다 적다.

지출구조 개혁과 증세

양재진 교수는 증세 없이 지출개혁으로 28조원을 마련하겠다는

계획의 비현실성을 지적하면서 기존의 공공복지재정의 축소를 우려한다. 2017년 예산 400조에서 경직성 예산을 빼면 120조원이 남는데 어디서 줄일 것인가를 묻고 있는 것이다. 사회간접자본SOC 사업 1년 예산이 22조원인데 SOC 사업 전부가 불필요한 토건 사업인 것은 아니라는 말도 덧붙인다. 이는 매우 유의미한 반론이다. 성남시의 ‘청년배당’은 증세가 아니라 절약한 조세로 재원을 마련했다. 이러한 모델이 전국적으로 가능할 수는 없다. 게다가 연령층 배당도 아동과 청소년, 노령층으로 대상이 확대되었다. 지출 개혁은 필요하겠지만 전체의 7%인 28조원의 삭감이 가능한지는 구체적으로 면밀히 따져야 한다. 무엇보다도 28조원에 대해서 오직 지출 개혁만으로 재원을 마련하겠다는 이유가 더 중요하다. 증세에 대한 반대 여론을 의식한 것이다. 반대 여론은 총조세 규모가 만들어내는 재정 환상에 기인한다. 정확한 대응 방법은 증세를 회피하는 것이 아니라 기본소득 재정의 특성인 조세와 배당의 결합 원리를 대중적으로 널리 알리고 순조세 증대 규모는 총조세 규모보다 훨씬 작다는 점을 인지시키는 것이다.

공유부^{共有富}의 배당인 기본소득은 필요의 원리에 따른 사회수당과 결합이 가능한가?

근본적으로, 양재진 교수는 기본소득보다 선별적 사회수당, 사회보험의 강화, 공공서비스 확충으로 사회안전망을 강화하는 것이 우선이라는 입장에서 서 있다. 기본복지 강화에 반대할 이유는 전혀 없

다. 하지만 기본소득인가 기본복지 강화인가의 양자택일이 되면 그러한 전선은 매우 기만적이다. 복지국가론자들은 기본소득보다 선별적 사회수당, 사회보험의 강화, 공공서비스 확충으로 사회안전망을 강화하는 것이 우선이라는 입장에서 있다. 예산 제약선을 전제하고 기본소득 도입은 기존 복지를 구축할 것이라고 생각한다. 하나가 늘면 다른 하나가 준다는 발상이다. 그런데 기존 복지국가에도 있는 현금급여와 현물급여의 상관관계를 보면 둘은 양자택일적 교환관계 trade-off가 아니라 하나가 늘면 다른 하나도 늘어나는 연속적 축적 관계(그랜저 인과관계 Granger causality)에 있다는 점을 알 수 있다. 기본소득과 현물급여의 관계도 마찬가지일 것이다.

그렇다면 남은 문제는 기본소득과 기존의 사회수당(현금급여)의 관계일 뿐이다. 물론 둘은 원리가 다르다. 기본소득에서는 공유부 共有富의 배당, 곧 사회구성원 모두가 사회적 부의 일정 부분에 대해서는 공유자의 지위를 가진다는 전제 아래 이루어지는 사회배당이므로 필요를 심사하지 않는다. 반면에 사회수당은 심사를 거쳐 꼭 필요로 하는 사람에게만 선별적으로 지급된다. 공유부의 배당 원리와 필요의 원리는 분명히 다르다. 하지만 둘은 대립적인 것도 아니며 경우에 따라서는 결합이 가능하다. 반드시 결합시키는 것이 필요한 경우도 있다. 전면적인 기본소득 도입을 가정해도 지급 수준이 낮다면 선별적 사회수당은 여전히 필요하다.

도입 단계에서 특정 연령대 기본소득과 선별적 사회수당의 결합도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 아동, 청년, 노인층에 낮은 기본소득

을 지급하고 이 금액을 초과하는 액수가 필요한 사람들에 대해서는 선별하여 사회수당을 지급하는 방식이다. 특정 연령대에 한정된 무조건적 현금이전은 기본소득이라기보다 일종의 사회수당이 아니냐는 반론(이상이 교수)은 이러한 결합이 가능하다는 점을 무시한다. 물론 한국은 사회수당의 도입도 늦고 지급액도 낮은 저부담 저복지 국가이므로 선별적 사회수당을 강화하는 것이 낫지 굳이 연령대별 기본소득을 도입할 필요가 있는가라는 반론도 나올 수 있다. 하지만 특정 연령대에 한정된 기본소득은 기본소득의 단계적 도입 모델로서 고려된 측면도 분명히 있지만, 일자리 부족, 노인 빈곤, 사회 재생산 위기 등 보편적 상황에 대한 해법이기도 하다. 지급 대상이 50%에서 70%인 상황은 선별적 사회수당 제도가 가정하고 있던 문제 상황이 결코 아니다. 낮은 기본소득을 도입하고 그 이상의 필요는 선별적 사회수당으로 해결하는 것이 과도기적 모델이 될 수 있다.

기본소득의 경제적 효과와 지역상품권

기본소득은 복지정책이자 경제정책이다. 기본소득의 경제적 효과로서는 노동시간 단축, 고용 효과, 창업 효과, 사회적 경제 효과 등이 거론된다. 이러한 효과를 기대하기에는 ‘국민배당’과 ‘토지배당’은 규모가 지나치게 적다. 전반적으로 경제적 효과보다 복지정책에 치우친 설계다. 고작 43조원 규모의 배당을 전부 지역상품권으로 지급한다는 계획은 경제적 효과를 기대한 설계다. 양재진 교수는 그 정

도 재원이 있다면 골목 상권 활성화가 아니라 혁신 생태계 조성에 지출하라는 반론을 펴면서, 한국의 자영업자 비중이 OECD 평균의 두 배인데 줄여야 하는 것 아니냐는 말도 덧붙인다. 물론 자영업자 비중은 줄여야 하겠지만, 그러려면 일자리가 늘어야 한다. 설비투자애 고용 증대가 따라가지 않는 현 상황에서는 법정노동시간 단축이 가능할 정도의 전면적 기본소득 도입이 필요하다. 혁신 생태계 조성은 물론 필요한 일이지만, 이를 통해 고용이 비약적으로 증대되지도 않을 것이며 자영업자 비중이 줄지도 않을 것이다. 그렇다고 지역상품권으로 공급하겠다는 계획이 꼭 합당한 것만은 아니다. 성남시의 ‘청년 배당’은 지역상품권으로 지급되었다. 지역 상권을 활성화하면서도 성남시 재정이 다른 지역으로 유출되는 것을 방지하기 위한 것이었다. 전국적 규모에서 실시하면서 지역상품권을 줄 이유는 없다. 특정 섹터에만 소비지출이 이뤄지도록 유출 통제를 할 경우에도, 상품권을 쓸 수 있는 범위를 지역 단위가 아니라 전국 단위로 하고 소비자 협동조합 상점 등 사회적 경제 영역을 포함시키는 것이 좋을 것이다.

■ **주요**