

‘빈곤 제로’ 소득보장을 위한 대안

2022. 3. 16.

오 건 호

(내가만드는복지국가 정책위원장)



목 차

1. 현재 소득보장 체계와 실태
2. 실시간 소득과약의 전망과 효과
 - 1) 실시간 소득과약의 전망
 - 2) 실시간 소득과약의 소득보장 효과
3. 저소득층 소득보장의 대안들
 - 1) 현행제도 혁신안: 생계급여 강화
 - 2) 보편적 소액기본소득: ‘모두의 것은 모두에게’
 - 3) 음소득세: 국민 절반 지원하는 ‘빈곤 제로’ 소득보장
4. 음소득세 논점과 과제
 - 1) 시민최저소득과 소액기본소득 비교
 - 2) 음소득세를 둘러싼 논점
5. 결론: 소득보장 원리 전환과 혁신적 소득보장체계

<참고문헌>

<요약>

□ 현재 소득보장 체계와 실태

자본주의 사회에서 소득불평등은 시장에서 발생하는 1차분배의 결과와 시장소득 불평등을 개선하는 소득보장 2차분배의 결과로 형성된다. 1차분배 개선을 위해서는 노동시장 구조에서 노동자와 자영업자의 시장교섭력을 강화하는 것이 핵심이며, 국가를 통한 2차분배는 보통 복지, 즉 ‘소득보장’이 과제이다. 이 이슈페이퍼는 소득보장 대안을 다룬다.

□ 소득보장의 사각지대

현대 복지국가에서 소득보장은 사회부조, 사회보험, 사회수당으로 구성된다. 우리나라는 세 영역의 소득보장에서 모두 문제를 지니고 있는데, 이는 ‘사각지대’로 집약된다. 사각지대는 소득 지원이 절실함에도 제외되는 ‘배제’, 그리고 설령 지원을 받더라도 급여 수준이 낮은 ‘불충분’의 문제이다.

□ 소득보장과 실시간 소득과약

소득보장 대안에서 필수 조건이 실시간 소득과약이다. 실시간 소득과약은 정부의 세입, 복지 행정의 기본 인프라이면서 소득보장 대안을 설계하기 위한 토대이다. 한국은 비임금소득자의 소득과약에서 상당한 진전을 이룬 나라이다. 사업소득, 기타소득에 대한 원천징수가 자리잡고, 특히 신용카드 사용 등 전자거래 덕분에 자영업자의 매출이 대부분 과약되고 있다. 소득과약을 위한 1차 자료가 있다면 이를 최종 사업소득으로 환산하는 과정은 행정적 뒷받침으로 가능할 수 있다.

□ 소득보장의 대안체계 구조

사회보험은 실시간 소득과약에 기초하여 ‘소득기반 사회보험’으로 전환한다. 사회보험 사각지대에 있는 불안정 취업자들이 대거 사회보험으로 포괄될 수 있다. 사회수당은 지금은 아동, 노인 등 연령집단에 한정되어 있으나, 지역사회에서 유의미한 역할을 담당하는 사람을 지원하는 역할수당으로 확장되어야 한다. 저소득층 소득보장인 사회부조에서도 획기적인 발전이 기대된다. 현행 생계급여를 혁신하는 ‘현행제도 혁신안’, 모든 시민에게 동일액을 지원하는 ‘보편적 기본소득’, 서울시 안심소득 등으로 소개되는 ‘음소득세(Negative Income Tax)’ 등 세가지 대안이 경합하고 있다.

□ 현행제도 혁신안: 생계급여 강화

현행 생계급여 급여수준을 중위소득 30%에서 40% 혹은 50%로 인상하고 대상 선정에서도 재산 기준을 대폭 완화한다. 이러면 대상도 크게 늘고 지원액도 높아질 것이다. 보통 상대적 빈곤을 중위소득 50% 기준으로 계산하니, 이 수준으로 생계급여가 오른다면 논리적으로 상대적 빈곤은 제로에 도달하게 된다. 반면 현행틀을 유지할 경우 저소득층 소득 보장제도들이 모두 소득보장과 근로동기라는 두 목적을 지니게 되어 제도가 중첩된다는 비판이 제기될 수 있다.

□ 보편적 소액기본소득: ‘모두의 것은 모두에게’

기본소득은 현재 여러 여건을 감안하여 월 10~30만원의 소액으로 제안된다. 기존 소득보장과 병존하는 ‘기본소득이 있는 복지국가’이다. 기본소득은 모든 시민에게 제공되어 사각지대를 남기지 않는 장점을 지니지만 낮은 재분배 효과가 논점이다. 경제적 수준을 따지지 않고 동일액을 지급하기에 조세기반의 현금복지에서 가장 재분배 효과가 작은 제도이다.

□ 음소득세: 국민 절반 지원하는 ‘빈곤 제로’ 소득보장

음소득세는 정부가 정한 일정 기준선을 정하고 시민의 소득인정액이 여기에 미치지 못하는 부족분의 일정액을 지원해주는 소득보장이다. 보통 보수적 소득보장으로 알려져 왔으나 최근 한국에서 친복지진영 일부도 관심을 보이고 있다. 보수적 버전인 복지구조조정형과 비교하여 복지확장형 음소득세는 기존 소득보장에 비해 지원 대상이 넓고 수준도 높다. 중위소득 100% 이하 가구를 지원하면 전체 가구 중 대략 절반이 국가로부터 소득 지원을 받는 사회임금의 위상을 지닌다. 무소득자도 중위소득 50% 소득을 지원받으면 ‘빈곤 제로’를 달성한다. 또한 시장소득이 있는 사람도 음소득세를 더해 최종 가처분 소득이 증가하니 저소득층 소득보장이 지닌 근로 동기 문제도 대응할 수 있다.

□ 음소득세를 둘러싼 논점

음소득세는 새로운 제도인만큼 점검할 논점이 많다. 논점은 대상 기준(가구 vs 개인), 근로동기 약화, 소득과약 형평성 등 세 가지로 집약된다. 지급대상의 경우 현재 하위계층 소득보장이 가구를 대상으로 운영되고 있다는 점에서, 한국에서 음소득세를 시행한다면 지급 대상은 가구로 출발하는 것이 합리적이다. 근로동기 여부는 아직 명확하게 답하기는 어렵지만 근로동기가 약화된다면 추가 소득 증가율을 상향하거나 근로장려금처럼 소득구간별로 탄력 증가율도 적용할 수 있다. 촘촘한 소득과약은 앞에서 보았듯이 한국에서 가능하리라 기대한다.

□ 소득보장 원리 전환: ‘보충성’ 에서 ‘지급률’ 로

현재 저소득층 소득보장 대안으로 논의되는 생계급여 강화, 보편적 기본소득, 음소득세가 모두 동일한 제도로 수렴될 수 있다. 생계급여에서 근로소득 50%를 소득인정액 계산에서 공제하고(소득공제율 50%), 기본소득에서 시장소득에 50% 소득세를 과세하며(과세율 50%), 음소득세에서 기준소득 100% 대비 부족액의 50%를 지급하면(지급률 50%), 세 제도는 정확히 동일한 소득보장이 된다.

이는 기준액 대비 “부족분의 전부” 를 채워주는 ‘보충성 원리’ 에서 기준액을 대폭 상향하고 “부족분의 일정 비율” 을 채워주는 ‘지급률 원리’ 로 소득보장 원리의 전환을 시사한다. 이를 통해 소득보장의 범위가 전체 가구 절반으로 확대되고, 누구든 자신의 시장소득과 음소득세를 합하여 중위소득 50% 이상 보장받기에 상대적 빈곤이 해소되며, 시장소득이 늘어나면 최종 가처분소득도 늘어나므로 근로동기 독려 효과도 기대된다.

□ 혁신적 3층 대안 소득보장체계

이제 20세 전통적 소득보장을 넘어서는 21세기 혁신복지 소득보장체계를 만들어 가자. 기존 사회수당은 대상을 역할집단으로 확대하여 노동시장 밖 지역공동체 활동까지 지원하는 ‘역할집단 사회수당’ 으로 발전시키고, 사회보험은 고용 지위가 아니라 소득을 기반으로 취업자를 포괄하는 ‘소득기반 사회보험’ 으로 전환하며, 사회부조는 인구 절반을 지원하는 ‘빈곤 제로’ 음소득세로 확장하자. 이는 시장소득 불평등이 심화되는 상황에서 우리가 구축할 수 있는 혁신적 3층 대안 소득보장체계이다.

‘빈곤 제로’ 소득보장을 위한 대안¹⁾

오 건 호

불평등의 시대이다. 대한민국이 세계적으로 경제강국으로 발전하였으나 국민 내부의 불평등은 고착화되고 있다. 한편에서 부가 부를 낳으면서 더 부유해지는 반면, 다른 편에서는 사람들이 비인간적 소득으로 하루를 살고 있다.

경제적 불평등은 소득과 자산 영역으로 구분된다. 2020년 코로나19를 계기로 불안정 취업자들의 시장소득이 감소하고, 사회보험에서도 사각지대에 처해 있다는 사실이 새삼 부각되면서 ‘소득불평등’이 사회적 의제로 등장했다. 이에 재난지원금, 기본소득, 안심소득 등 소득보장 대안이 등장하였고, 전국민 고용보험을 시작으로 소득기반 사회보험도 활발히 논의되고 있다.

2020년부터 본격화된 부동산 폭등도 한국사회 자산 양극화를 뚜렷하게 보여주고 있다. 1년 만에 누구는 수억원의 자산 증가를 누리지만, 집없는 세입자는 내 집 마련 꿈은커녕 치솟은 전월세를 감당하기도 어려운 지경이다. 과도한 부동산 집중과 불로차익을 막기 위해선 무엇보다 보유세 강화 정책이 추진되어야 한다.

이 이슈페이퍼는 불평등의 두 영역에서 소득 불평등을 다룬다. 현재 소득보장제도의 실태를 살펴보고 최근 우리사회에서 새롭게 등장한 소득보장의 대안들을 비교 평가하면서 ‘빈곤 제로’를 지향하는 대안을 모색한다.

1. 현재 소득보장 체계와 실태

자본주의 사회에서 소득불평등은 두 단계로 진행된다. 첫째는 시장에서 발생하는 1차분배 결과이다. 노동시장, 자본시장 등에서 생기는 임금과 소득 격차가 1차분배의 불평등을 낳는다. 둘째는 시장소득 불평등을 개선하는 국가의 소득보장이다. 이는 정부가 시행하는 2차 재분배로 시장소득 분배의 불평등을 완화한다.

1) 이 이슈페이퍼는 필자의 오마이뉴스 기고와 관련 보고서의 일부를 수정보완해 완성하였다. 오건호(2022a), “인류 최초의 제도, 아무도 가난하지 않은 한국: 생계급여 강화, 기본소득, 음소득세로 그려보는 빈곤 제로 로드맵” (오마이뉴스, 2022.1.19.). 오건호(2022b), “미래 소득보장제도 발전 방향: 필요·소득 기반 소득 보장”, 양재진 외 [미래 복지제도 설계방향에 대한 시사점 연구](가제, 근간).

<그림 1> 소득불평등에 대응하는 두 축



- 자료: 필자 작성.

따라서 소득 영역에서 불평등에 대응하기 위해서는 시장의 1차분배, 국가를 통한 2차분배에서 각각 개혁이 필요하다. 1차분배에서는 노동시장 구조에서 노동자, 자영업자의 시장교섭력을 강화하는 것이 핵심이다. 시장에서 불리한 처지에 있는 불안정 취업자들의 목소리를 놓일 수 있는 제도 기반을 마련해야 한다. 이는 ‘모든 시민을 위한 노동법’, ‘자영업자 집단교섭권’ 등 노동권의 확장을 요구한다.

국가를 통한 2차분배는 보통 복지, 즉 ‘소득보장’으로 불린다. 이 이슈페이퍼가 다루는 주제이다. <그림 2>에서 보듯이, 현대 복지국가에서 소득보장은 사회부조, 사회보험, 사회수당으로 구성된다. 사회부조는 취약계층에 한정된 소득보장이다. 생계급여, 근로장려금, 실업부조 등 소득을 지원할 때 소득과 재산을 감안하는 선별적 프로그램이다. 사회보험은 산재와 실업을 당했을 때 소득을 보장하는 산재보험과 고용보험, 은퇴 이후 노후를 지원하는 공적연금을 포괄한다. 사회수당은 특정 인구집단을 지원하는 소득보장으로, 아동수당, 장애인연금, 기초연금 등이 있다.

<그림 2> 소득보장 체계



- 자료: 필자 작성.

한국은 위 세 영역의 소득보장을 모두 운영하고 있지만 각각 제 역할을 하고 있지는 못

하다. 현행 소득보장의 지닌 문제를 집약하면 ‘사각지대’이다. 사각지대는 소득 지원이 절실함에도 제외되는 ‘배제’, 그리고 설령 지원을 받더라도 급여 수준이 낮은 ‘불충분’의 문제이다.

사각지대 실태를 간략히 살펴보면, 우선 사회부조에서 많은 빈곤층이 급여에서 배제되거나 낮은 급여를 받고 있다. 2020년 말 기준 생계급여 수급자는 약 130만명으로 인구 3%에도 미치지 못한다(보건복지부 2021: 8). 2021년 하반기에 부양의무자 기준이 거의 폐지되어 수급자가 일부 늘어나겠지만 증가 폭이 그리 크지 않을 전망이다. 수급액도 2021년 1인가구 기준 최대액이 월 55만원이다. 서울에서 이 금액으로 한 달을 살 수 있을까? 사회보험에서는 비정규직 노동자 다수가 제도 밖에 있다. 2021년 비정규직 노동자 중 직장 국민연금에 가입하는 사람은 37%, 건강보험은 48%, 고용보험은 50%에 그친다(김유선 2021: 23). 사회수당도 아동수당과 기초연금 등 연령집단에 한정되어 있다.

2020년 코로나 발생 이후 소득보장의 사각지대 문제가 부상하면서 대안 논의가 활발하다. 특히 전국민 고용보험을 계기로 기존 고용 지위를 넘어서는 ‘소득 기반 사회보험’이 등장했다. 현재는 노동시장 법적 지위를 기반으로 사회보험 적용 여부가 판단되기 때문에 상당수 불안정 취업자들이 사회보험 밖에 있다. 앞으로는 취업자의 고용 지위를 묻지 않고 오로지 노동시장에서 얻은 소득을 기반으로 사회보험료를 부과하면, 소득이 발생하는 시점에 사회보험료가 원천징수되어 자동으로 사회보험에 가입할 수 있게 된다. 전통적 사회보험체제의 눈에서 보면 획기적인 전환이라 볼 수 있다.

소득기반 사회보험을 위한 필수 조건이 실시간 소득과약이다. 실시간 소득과약은 정부의 세입, 복지 행정의 기본 인프라이면서 소득보장 대안을 설계하기 위한 토대이다. 지금까지 우리나라 소득보장에서 사각지대가 존재했던 배경에는 소득과약의 한계도 있었다. 최근 소득보장의 대안 논의가 활발한 것도 실시간 소득과약에 대한 전망이 보였기 때문이기도 하다.

2. 실시간 소득과약의 전망과 효과

1) 실시간 소득과약의 전망

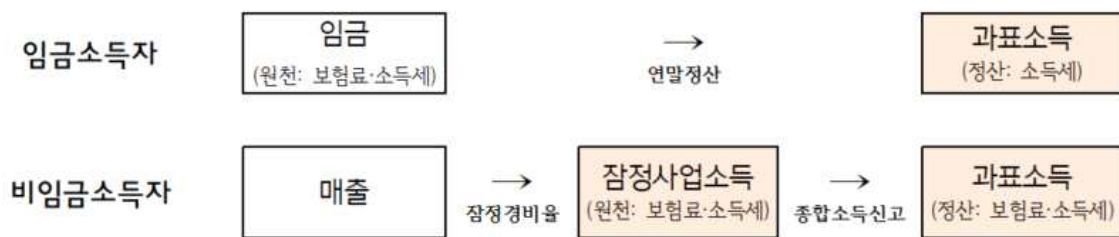
실시간 소득과약이 가능할까? 현재 노동자의 임금 소득 과약에는 사실상 어려움이 없다. 단지 연말정산 시기를 감안하여 국세청이 매달 지급명세서를 받고 있지 않을 뿐이다. 앞으로 지급명세서 신고를 월례로 전환하면 임금소득자의 매월 소득 과약은 가능하다.

관건은 자영업자를 포함한 비임금소득자의 소득과약이다. 우리나라는 다른 나라에 비해

자영업자 규모가 크고 이들에 대한 소득과약이 미비하다. 이로 인해 노동자, 자영업자 간 과세형평성 논란도 존재하였고 자영업자의 매출/소득 누락을 감안하여 노동자에게 상당한 소득공제가 제공된 면도 있다.

그런데 지난 시기 비임금소득자의 소득과약에서 상당한 진전이 이루어지고 있다. 사업소득, 기타소득에 대한 원천징수가 자리잡아 가고, 신용카드 사용 등 전자거래 덕분에 자영업자의 매출 대부분이 과약되는 단계에 도달했다. 아직은 매출자료를 사업소득으로 환산하는 과정이 엄격하지 않아, 매출이 적은 사업자에게는 경비율 제도를 적용하고 경비공제도 후하다. 그럼에도 어디선가 매출자료가 존재한다는 점이 중요하다. 소득과약을 위한 1차 자료가 있다면 이를 최종 사업소득으로 환산하는 과정은 행정적 뒷받침으로 가능할 수 있다.

<그림 3> 실시간 소득과약체계 모형



- 자료: 필자 작성.

어떻게 매출 자료에서 소득을 확인할 수 있을까? 프리랜서, 자영업자 등은 사업소득을 얻으므로 매출에서 경비를 제외하는 과정이 필요하다. 그런데 매출은 매월 확인가능하지만 경비는 매월로 구분하기 어려운 면이 있다. 이에 사업소득자에게는 매월 소득추계모형을 적용하는 방식을 채택할 수 있다(최인혁·정훈 2021: 59-65). 이는 전자거래 형태의 매출 자료를 국세청이 실시간으로 확보하고, 국세청이 가진 지역별, 업종별, 매출별 잠정경비율을 적용해 잠정사업소득을 매월 설정하는 방식이다. 이러면 사업소득자는 잠정사업소득을 기준으로 사회보험료와 소득세를 원천납부하고, 다음해 사업소득 종합신고에서 확정된 최종사업소득에 따라 사회보험료와 소득세를 정산하면 된다.

이 때 잠정 사업소득과 최종 사업소득의 차이가 제도를 운영할만한 수준으로 작아야 할 것이다. 현재 국세청의 축적 자료를 활용하면 소득추계모형을 운영할 수 있으리라 기대하며, 설령 다소 차이가 나더라도 해를 거듭할수록 두 소득의 차이는 줄어들 것이다. 만약 처음에 차이가 크리라 예상되는 사업소득자는 작년도 사업소득의 경비율을 잠정경비율로 사용하는 방안도 가능하다.

2) 실시간 소득과약의 소득보장 효과

실시간 소득과약체계가 구축되면 이것이 소득보장 영역에서 달성하는 효과는 무척 크다. 서구 복지국가에서 발달한 전통적 소득보장제도가 노동시장의 변화에 부합하지 못하는 한계가 극복될 수 있을 것이다.

<그림 4> 실시간 소득체계의 효과



- 자료: 오건호(2022).

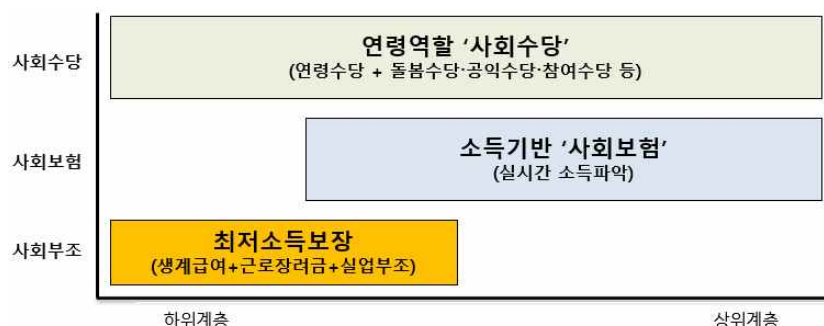
첫째, 현재 시점에서 정책대상을 형평하게 선정할 수 있다. 코로나 상황에서 추진된 재난 지원금 사업처럼 당시 시점의 소득과약이 불명확하여 혼선을 겪는 일은 더 이상 발생하지 않을 것이다. 국가의 소득보장정책이 언제나 명확하게 작동할 수 있는 행정기반이 마련되는 셈이다.

둘째, 사회보험에서 사각지대가 획기적으로 줄어들 것이다. 취업자라면 어디선가 소득을 얻고 있으며, 그 형태가 임금소득, 기타소득, 사업소득 등 무엇이든 국세청이 매달 지급 명세서 혹은 잠정사업소득을 기준으로 사회보험료를 원천징수하기에 소득 발생과 함께 사회보험에 가입하게 된다. 이러면 현재 사회보험 밖에 있는 불안정 취업자 상당수가 사회보험에 포괄될 수 있다.²⁾

셋째, 저소득층 소득보장이 획기적으로 개선된다. 현재 영세 자영업자들이 상당수 간이과세 적용을 받고 있어 실제 소득과약이 어려운 상황이다. 실시간 소득과약에서는 모든 매출이 엄격하게 소득으로 반영되는 과정을 밟기에 저소득층 소득과약에 대한 신뢰도도 높아질 것이다. 이는 자신의 소득과 연동해 일정액을 지원하는 저소득층 소득보장제도에서 획기적인 혁신을 가능케 할 것이다.

2) 가입자 사회보험료는 해당 사용자 지정, 국가의 사용자 역할 등을 통해 완화되어야 한다. 또한 현재 고용 기반으로 운영되는 기업의 사회보험료 부담도 이윤, 매출 기반으로 확장될 필요도 있다. 이에 대해서는 오건호(2020)을 참고하라.

<그림 5> 대안 소득보장 체계



- 자료: 필자 작성.

이제 소득보장의 사각지대를 해소하는 새로운 대안체계를 그려보자. <그림 5>에서 보듯이, 우선 사회보험은 실시간 소득파악에 기초하여 ‘소득기반 사회보험’으로 전환한다. 지금까지 사회보험 사각지대에 있는 불안정 취업자들이 대거 사회보험으로 포괄될 것이다.

사회수당은 노동시장의 변화에 맞추어 대폭 확장될 것이다. 지금은 사회수당이 아동, 노인 등 연령집단에 한정되어 있으나, 노동시장에서 시장소득에 종사하고 있지 않더라도 지역사회에서 유의미한 역할을 담당하는 사람을 지원하는 역할수당으로 확장되어야 한다. 구체적으로 돌봄수당, 공익수당, 참여수당 등 다양한 방식이 모색될 수 있다. 이는 노동시장 밖에서 새로이 사회적 역할과 보상체계를 마련하는 일이며, 오랫동안 잊혀진 지역공동체를 복원, 형성하는 일이기도 하다.

저소득층 소득보장인 사회부조에서도 획기적인 전환이 기대된다. 소득양극화에 따라 빈곤계층이 광범위한데도 현행 사회부조는 급여 수준과 대상이 빈약하다. 이제는 저소득층 소득보장에서 ‘보충성 원리’를 넘어 사회가 최소한의 기본생활을 보장하는 ‘빈곤 재료’ 사회로 나아가는 토대가 마련될 수 있다.

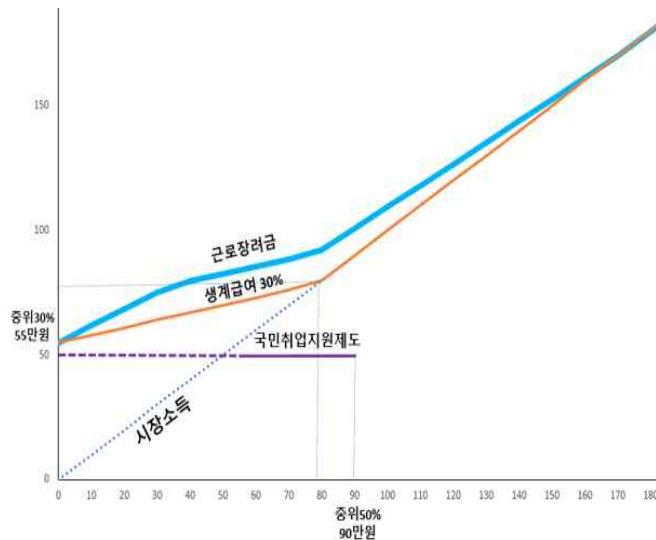
3. 저소득층 소득보장의 대안들

근래 논의를 보면, 사회보험과 사회수당에서는 개혁 방향에서 상당히 공감대가 형성되어 있다. 실시간 소득파악을 토대로 사회보험은 소득기반으로 발전하고, 사회수당에서는 다양한 역할집단 수당이 확대될 것이다.

이와 비교하여 저소득층 소득보장에서 여러 대안이 경쟁하고 있다. <그림 6>은 2021년 기준 현재 운영되는 저소득층 소득보장 제도들을 보여준다. 가장 기초적인 소득보장으로

생계급여가 중위소득 30% 기준액을 보장하며, 고용보험 밖에 있는 실업자를 위하여 월 50만원을 6개월간 지급하는 국민취업지원제도가 존재한다. 또한 자신의 소득에 일정액을 더하여서 근로를 독려하는 근로장려금이 시행되고 있다.

<그림 6> 현행 저소득층 소득보장 (2021, 1인가구 기준)



- 자료: 필자 작성.

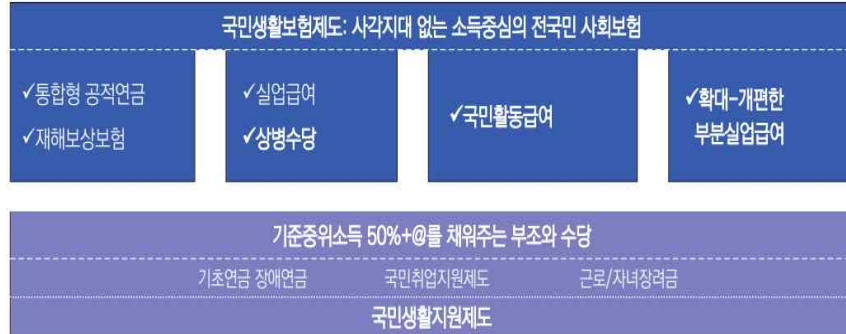
이렇게 세 제도가 시행되고 있으나 여전히 사각지대가 존재한다. 앞으로 저소득층 소득 보장제도들을 어떻게 개혁해야 할까? 현행 생계급여를 혁신하는 ‘현행제도 혁신안’, 모든 시민에게 동일액을 지원하는 ‘보편적 기본소득’, 서울시 안심소득 등으로 소개되는 ‘음소득세(Negative Income Tax)’ 등 세가지 대안이 경합하고 있다. 이 중 현행제도 혁신안은 기존 제도들을 토대로 삼지만 개혁 폭이 예전보다 강하고, 기본소득과 음소득세는 인류사회에서 처음 시도되는 제도이다. 각 대안들을 구체적으로 평가해 보자.

1) 현행제도 혁신안: 생계급여 강화

생계급여는 시행한지 20년이 넘지만 대상 규모와 급여 수준에서 그리 개선되지 못한 상태이다. 이에 새로 제안되는 혁신안은 이전에 비해 강도가 상당히 높다. 예를 들어, 급여 수준을 현행 중위소득 30%에서 40% 혹은 50%로 인상하고 대상 선정에서도 재산 기준을 대폭 완화한다. 이러면 대상도 크게 늘고 지원액도 상당히 높아질 것이다.

<그림 7>은 생계급여를 중위소득 50%로 인상하는 내용을 담은 소득보장 대안체계의 사례이다. 보통 상대적 빈곤을 중위소득 50% 기준으로 계산하니, 이 수준으로 생계급여가 오른다면 논리적으로 상대적 빈곤은 제로에 도달하게 된다.

<그림 7> 현행제도 혁신안 사례: 한국공공정책전략연구소



- 자료: 한국공공정책전략연구소(2021). 111쪽.

2022년 대선에서도 모든 후보가 생계급여 인상을 공약으로 내걸었다. 더불어민주당 이재명 후보는 “중위소득 30%에서 상대적 빈곤선인 50%로까지 단계적 상향 검토” 을, 국민의당 안철수 후보는 중위소득 40%, 국민의힘 윤석열후보는 중위소득 35%까지 인상을 공약집에 담았다. 정의당 심상정 후보도 시민최저소득 형태로 중위소득 50% 소득을 보장한다. 어느 후보가 당선되든, 차기 정부에서는 생계급여 수준이 올라가고 대상도 늘어날 전망이다.

여기서 검토할 논점은 저소득층 소득보장체계의 합리성이다. 현행틀을 유지할 경우 저소득층 소득보장제도의 역할이 중첩된다는 비판이 제기될 수 있다. 2020년부터 생계급여에 사업(근로)소득 공제가 적용되기 시작했다. 애초 생계급여가 보충성 원리에 기반해 엄격하게 운영되면서 근로동기를 억제한다는 문제를 지녀 왔다. 그런데 생계급여에 근로소득 공제가 도입되면서, 생계급여도 근로장려금과 국민취업지원제도와 마찬가지로 근로동기 독려 효과를 지니게 되었다. 저소득층 소득보장제도들이 모두 소득보장과 근로동기라는 두 목적을 지니게 된 것이다.

앞으로 제도 효율화와 수용성을 위해서는 저소득층 소득보장제도의 단순화를 추진할 필요가 있다. 현행제도 혁신안이 지금보다는 상당한 발전이지만 제도체계 자체를 바꾸는 대안이 논의되는 이유이다. 이러한 문제의식에서 보편적 기본소득, 음소득세가 등장한다.

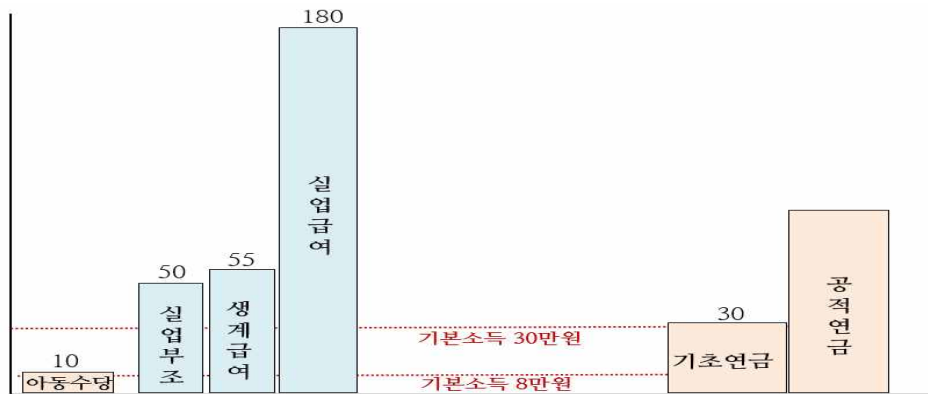
2) 보편적 소액기본소득: ‘모두의 것은 모두에게’

기본소득은 모든 시민에게 조건없이 일정액을 지급하는 소득보장제도이다. 모든 시민을 대상으로 삼지만 저소득층도 포괄하기에 하위계층 소득보장 대안들과 비교 우위를 따지게 된다.

기본소득은 처음 소개될 때에는 개인이 노동에서 자유로울 수 있는 수준으로 금액이 매

우 높았다. 하지만 지금은 현실 여건을 감안하여 월 10~30만원의 소액으로 제안된다. 이재명 더불어민주당 후보는 1년 100만원 기본소득(첫해 연 25만원으로 시작), 월로 환산하면 약 8만원의 기본소득을, 기본소득한국네트워크는 월 30만원의 기본소득을 제안한다. 이러면, <그림 8>에서 보듯이, 소액기본소득은 현행 여러 소득보장제도와 함께 운영될 것이다. 즉, 기존 복지국가 소득보장과 병존하는 ‘기본소득이 있는 복지국가’ 혹은 ‘혼합복지체제’ 이다(기본소득한국네트워크 2021).

<그림 8> 현행 소득보장제도와 소액기본소득 (2021년, 1인가구 기준)



- 자료: 필자 작성.

기본소득은 모든 시민에게 제공되기에 사각지대를 남기지 않는 장점을 지닌다. 소득이 있어도 지급되므로 소액 기본소득에서는 근로동기가 낮아지지 않을 것이다. 다만, 재분배 효과가 논란이다. 경제적 수준을 따지지 않고 동일액을 지급하기에 기본소득은 조세기반의 현금복지에서 가장 재분배 효과가 작은 제도이다. 소득불평등이 심각한 상황에서 이러한 분배 제도가 적절한지 의문이 제기될 수밖에 없다.

한편 기본소득한국네트워크는 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”으로 정의한다(기본소득한국네트워크 2022). 기본소득의 정체성을 수급자의 소득보장 필요보다는 재원에 특성에 찾는 방식이다. 이러면 기본소득의 정체성이 소득재분배 효과와 별개로 공유부 자체에 기반하게 된다.

하지만 공유부에서 출발하더라도, 기본소득이 반드시 모든 시민에게 동일하게 분배되는 것이 정의로운지는 논란의 주제이다. 토지, 지식, 빅데이터 등 공유부는 현대자본주의 계층화에 핵심 역할을 하는 자산이다. 이 자산 자체를 시민에게 동일하게 분배한다면 명확하게 소득재분배를 구현할 수 있지만, 자산은 그대로 두고 여기에서 창출된 수익의 일부를 세금으로 거두어 분배할 경우 공유부에 기반하는 불평등 개선 효과는 그리 크지 않다. 오히려 공유부에서 거둔 세금을 소득보장 필요에 맞추어 배분하는 방식이 재분배 효

과가 더 클 것이다. 보통 사회정책은 다양한 자산에서 마련한 조세 재원을 하후상박으로 분배한다는 점에서, 기본소득 공유부론은 이 재원을 동일액으로 배분함으로써 오히려 기존 제도보다 낮은 재분배로 귀결될 수 있다.

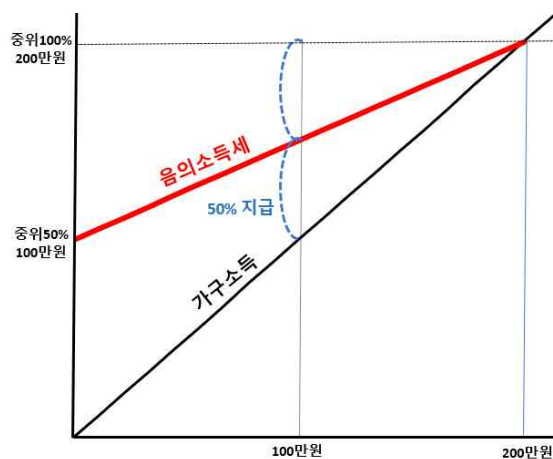
결국 공유부는 자산의 물리적, 역사적 과정에서 ‘모두의 자원’이라는 성격을 지니지만 이미 자본주의 계층자산으로 작동하고 있다는 한계도 지닌다. 이를 간과하고 공유부를 진공상태의 자산으로 가정하여 ‘동일액 배분’이 ‘모두의 것을 모두에게 배분’하는 정의로운 배분으로 여기는 것은 일종의 분배 착시에 다름아니다. 자본주의 시장불평등이 크게 존재하는 상황에서, 특히 시민의 계층간 소득차이가 큰 조건에서 시장의 수익을 동일액 분배하는 방식이 지금 소득보장의 대안이 되기는 어려울 것으로 판단된다.

3) 음소득세: 국민 절반 지원하는 ‘빈곤 제도’ 소득보장

기본소득의 낮은 재분배를 비판하며 등장한 대안이 음소득세이다. 음소득세는 과거 밀턴 프리드먼이 옹호했던 제도여서 보수적 소득보장으로 인식되어왔으나 최근 한국에서 친복지진영 일부도 관심을 보이고 있다.

음소득세는 정부가 정한 일정 기준선(예: 중위소득 100%)을 정하고 시민의 소득인정액이 여기에 미치지 못하는 부족분의 일정액(예: 50%)을 지원해주는 소득보장이다. <그림 9>에서 보듯이, 중위소득 100%를 기준선으로 설정하면, 전체 가구의 절반이 음소득세를 지원받으며, 지급률을 50%로 설정할 경우 누구든 중위소득 50% 이상 소득을 보장받게 된다. 여기서도 모두가 중위소득 50% 아래로 떨어지지 않으니 상대적 빈곤율은 제로가 될 것이다.

<그림 9> 음소득세 모델: 중위소득 100%, 지급률 50% (2022, 1인가구)



- 자료: 필자 작성.

근래 정치권에서 음소득세 논의가 확산되고 있다. 심상정 정의당 대선후보가 기존 소득 보장제도를 대대적으로 폐지하는 밀턴 프리드먼의 방식을 ‘구조조정형 음소득세’로 비판하고 대신 기존 제도들을 대부분 유지하는 ‘복지확장형 음소득세’로서 ‘시민최저소득’을 제안한다(정의당 2022). 오세훈 서울시장은 2022년 7월부터 안심소득 이름의 음소득세를 시범 실시한다(서울시 2021). 다만, 안심소득은 기준선이 중위소득 85%여서 지급률 50%가 적용되면 최저보장 소득선은 42.5%가 될 것이다(서울시는 주거급여 포함한 금액).

복지확장형 음소득세는 기존 소득보장에 비해 지원 대상이 넓고 수준도 상당히 높다. 중위소득 100% 이하 가구를 지원하므로 전체 가구 중 대략 절반이 국가로부터 소득지원을 받는 사회임금의 위상을 지닌다. 무소득자도 중위소득 50% 소득을 지원받으므로 ‘빈곤제로’를 달성한다. 또한 일정 시장소득이 있는 사람도 음소득세를 더해 최종 가처분소득이 증가하니 저소득층 소득보장이 지닌 근로 동기 문제도 대응할 수 있다.

4. 음소득세를 둘러싼 논점

1) 시민최저소득과 소액기본소득 비교

필자는 향후 저소득층 소득보장의 대안으로 음소득세를 주목한다. 구체적으로, 2022년 대선에서 선보인 심상정 후보의 음소득세, 즉 시민최저소득을 통해 이 제도의 효과를 살펴보자.

<표 1>은 음소득세 표준모델에 기반한 시민최저소득의 소득별 지원액을 보여준다. 표준모델은 2022년 중위소득 100%(1인가구 약 200만원)을 기준으로 부족분의 50%를 지원한다. 이러면 무소득자는 부족분 200만원의 절반인 100만원을 지급받고, 100만원 소득자는 부족분 절반인 50만원을 지급받아 최종 소득이 150만원으로 늘어난다.

<표 1> 사례: 시민최저소득 (2022, 월 만원)

가구소득 a	1인 가구		3인 가구	
	지원금 b	시민최저소득 a+b	지원금 c	시민최저소득 a+c
0	100	100	210	210
20	90	110	200	220
40	80	120	190	230
60	70	130	180	240

80	60	140	170	250
100	50	150	160	260
120	40	160	150	270
140	30	170	140	280
160	20	180	130	290
180	10	190	120	300
200	0	200	110	310
220	0	220	100	320
240	0	240	90	330
260	0	260	80	340
280	0	280	70	350
300	0	300	60	360
320	0	320	50	370
340	0	340	40	380
360	0	360	30	390
380	0	380	20	400
400	0	400	10	410
420	0	420	0	420

- 자료: 필자 작성.

정의당의 시민최저소득을 시행하기 위한 재정은 약 50조원으로 추산된다. 이재명 후보의 보편적 기본소득 100만원 공약의 소요 재정과 비슷하다. 비슷한 재정이 사용되지만, 두 소득보장의 재분배 효과는 상당히 다르다. 기본소득이 모두에게 소액을 지급하지만, 음소득세는 중위 100% 이하 계층에게 누진적으로 소득을 지원한 결과이다.

<표 2> 소득보장 대안 비교 (1인 가구, 2022년)

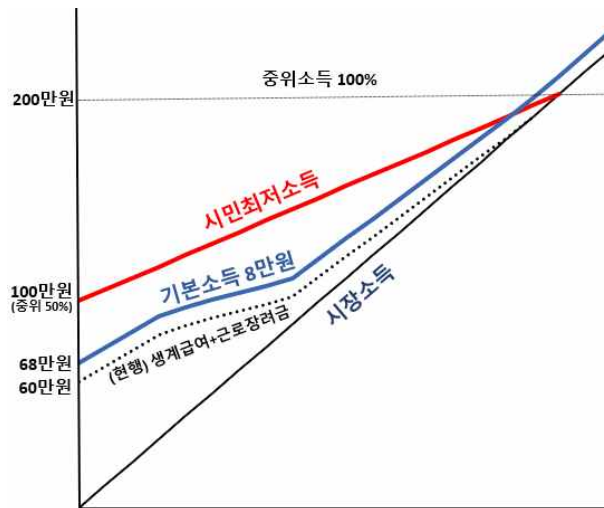
	시민최저소득	소액기본소득
원리	중위소득 100% 금액(200만원)과 가구소득 차액의 절반 지원	개인당 정액 지급
금액	중위소득 100% 이하 100~1만원	월 8만원 상당 (생계급여 수급자 68만원)
대상	전체 가구의 약 40~45%	국민 모두
기존 현금복지	저소득층 현금복지 통합	기존 복지 별도 인정
소요재정	약 50조원 추정	약 50조원

- 자료: 필자 작성.

두 대안의 소득보장 실태를 <그림 9>에서 비교해 보자. 시민최저소득은 월 8만원 수준의

기본소득에 비해 중위소득 100% 이하 계층에서 소득보장 효과가 높다. 대신 중위소득 100% 넘는 계층은 시민최저소득에선 혜택이 없고 기본소득에서 동일하게 월 8만원을 받게 된다.

<그림 10> 비교: 심상정 후보의 시민최저소득과 이재명 후보의 기본소득
(2022년 1인가구 기준)



- 자료: 필자 작성.

2) 음소득세를 둘러싼 논점

음소득세는 현행 생계급여와 비교해 보장 대상이 중위소득 30%에서 중위소득 100%로 대폭 확대되고 최대 지원액도 1인가구 기준 중위 30%(2022년, 약 60만원)에서 중위 50%(약 100만원)로 올라간다. 보통 상대적 빈곤율이 중위소득 50% 이하 가구의 비율을 의미하는데, 2019년 시장소득 빈곤율이 21.4%이고, 공적이전소득이 반영된 가처분소득 빈곤율은 16.3%이다. 만약 시민최저소득이 시행되면 중위소득 50% 이하 가구는 존재하지 않으니 상대적 빈곤 기준에서 ‘빈곤 제도’가 구현된다.

음소득세는 새로운 제도만큼 점검할 논점이 많다. 논점은 대상 기준(가구 vs 개인), 근로동기 약화, 소득과약 형평성 등 세 가지로 집약된다(복지구조조정 범위, 재산 반영 기준 등 여러 논점이 더 있으나 이는 정책 가치 영역이어서 설계자의 판단에 좌우되는 주제들이다).

첫째, 음소득세 지급 대상은 가구인가 개인인가? 근래 소득보장에서 개인의 창의와 자율을 중시하는 흐름이 부상하고 있다. 또한 가구 기준일 경우 수급권 확보를 위한 인위적인 가구분리 우려 등도 제기된다. 그럼에도 경제적 공동체가 가구인 현실을 감안해야 한

다는 반론도 제기된다. 개인 지급일 경우 중상위계층 비경제활동 가구원이 모두 수급자가 되는 문제가 발생하기 때문이다. 현재 하위계층 소득보장이 가구를 대상으로 운영되고 있다는 점에서, 한국에서 음소득세를 시행한다면 지급 대상은 가구로 출발하는 것이 합리적이라 판단한다. 가구 분리 문제는 미성년자와 부부에게는 허용하지 않는 범위에서 관리될 수 있을 것이다.

둘째, 음소득세는 근로동기를 약화시키지 않을까? 보편적 소액기본소득은 시장소득과 별개로 지급하므로 근로동기를 훼손하지 않는다. 반면 지급률 50% 음소득세에서는 추가로 시장소득이 10만원 늘었을 때 실제 증가하는 가처분소득은 5만원이다(소득세와 사회보험료까지 감안하면 더 줄어듦). 이러한 소득보장체계에서 근로동기가 유지될 수 있을까? 아직 제도를 시행해보지 않은 상황에서 명확하게 답하기는 어렵지만 근로동기가 약화될 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 이에 추가 소득 증가율이 0.5인 표준모델 이외에도 0.6인 수정모델 등을 실험해볼 필요가 있고, 근로장려금처럼 소득구간별로 탄력 증가율을 적용하는 ‘탄력 최저소득보장’ 방식도 검토할 수 있다(오건호 2021).

셋째, 음소득세를 시행할만 수준으로 촘촘한 소득과약이 가능할까? 음소득세는 전체 가구 중 절반에게 소득과 연동해 지급되기에 소득과약이 중요하다. 앞에서 보았듯이, 한국은 전국민 고용보험을 계기로 2020년부터 ‘실시간 소득과약’이 추진 중이다. 과세당국이 확고한 의지를 가진다면 실시간 소득과약이 가능하리라 판단하기에 음소득세에서 생길 수 있는 형평성 논란은 넘어설 수 있을 것이다.

5. 결론: 소득보장 원리 전환과 혁신적 소득보장체계

코로나19를 맞으면서 기존 소득보장의 사각지대가 부각되었다. 이에 사회수당, 사회보험, 사회부조 각 영역에서 활발한 대안 논의가 진행 중이다. 특히 전국민 고용보험 논의가 부상하면서 실시간 소득과약이 핵심 국정과제로 자리잡았다. 이는 사회보험을 고용 기반에서 소득 기반으로 전환하는 토대를 넘어 전체 소득보장에서 혁신적 대안을 촉진하고 있다.

앞으로 사회수당 영역에서는 현행 연령집단 소득보장을 넘어 역할수당으로 발전하리라 기대한다. 이는 지역공동체에서 다양한 사회적 관계를 구축하는 의미를 지니고 있어 소득보장뿐만 아니라 지역공동체 복원이라는 목표도 지닌다. 사회수당의 확장에 대해서 공감대가 형성되어 있어 앞으로 이러한 방향으로 나아가길 기대한다.

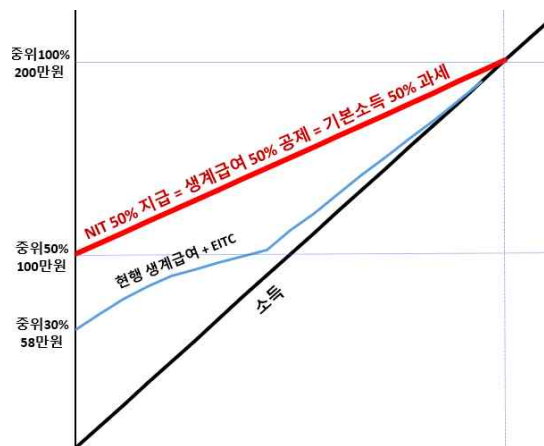
현재 가장 실질적으로 사각지대 개선 작업이 진행되는 영역은 사회보험이다. 전국민 고용보험이 2025년 완성을 목표로 추진되고 있으며 이를 위한 토대로서 실시간 소득과약

작업도 단계적으로 나아가고 있다(고용노동부 2020). 앞으로 고용보험을 넘어 전체 사회보험이 소득기반으로 전환되면 사회보험에서 가입 사각지대는 거의 해소될 수 있을 것이다.

저소득층 소득보장은 다양한 대안들이 경합하는 영역이다. 지금 논의되는 현행제도 혁신안, 보편적 소액기본소득, 음소득세 등 모두 소득보장의 사각지대를 넘어서려는 획기적인 대안이다. 생계급여 강화는 예전과 비교하면 강도가 세고, 기본소득과 음소득세는 인류사에 처음 선보이는 소득보장이다. 이 중 음소득세는 보통 보수적 대안으로 알려져 왔으나 소득보장 효과를 증진하는 진보적 대안으로도 제안되고 있다.

흥미로운 것은 세 대안이 서로 다른 모양을 띠지만 사실은 동일한 제도로 수렴될 수 있다는 점이다. 예를 들어, 생계급여에서 근로소득 50%를 소득인정액 계산에서 공제하고(소득공제율 50%), 기본소득에서 시장소득에 50% 소득세를 과세하며(과세율 50%), 음소득세에서 기준소득 100% 대비 부족액의 50%를 지급하면(지급률 50%), 세 제도는 정확히 동일한 소득보장이 된다.

<그림 11> 생계급여 = 기본소득 = 음소득세
(소득공제율, 과세율, 지급률 50%)



- 자료: 필자 작성

<그림 10>은 각 50%의 공제율(생계급여), 과세율(기본소득), 지급률(음소득세)의 제도가 동일함을 보여준다. 즉, 세 대안이 서로 다른 기원에서 출발했지만 최종 도착지가 같다. 이는 저소득층 소득보장에서 새로운 원리가 자리잡을 수 있음을 시사한다. 전통적으로 사회부조에서 소득보장은 일정 기준액 대비 “부족분의 전부”를 채워주는 ‘보충성 원리’에 기반했다. 이와 비교해 새로 등장한 대안들은 소득보장 강화와 근로동기 독려를 위해 기준액을 대폭 상향하고 “부족분의 일정 비율”을 채워주는 ‘지급률 원리’를 구

현한다.

이러한 원리 전환을 통해 기대되는 효과는 상당하다. 소득보장의 범위가 전체 가구 대비 절반으로 확대되고, 누구든 자신의 시장소득과 음소득세를 합하여 중위소득 50% 이상 보장받기에 상대적 빈곤이 해소되며, 시장소득이 늘어나면 최종 가처분소득도 늘어나므로 근로동기 독려 효과도 기대할 수 있다.

이제 20세 전통적 소득보장을 넘어서는 21세기 혁신복지 소득보장체계를 만들어 가자. 기존 사회수당은 대상을 역할집단으로 확대하여 노동시장 밖 지역공동체 활동까지 지원하는 ‘역할집단 사회수당’으로 발전시키고, 사회보험은 고용 지위가 아니라 소득을 기반으로 취업자를 포괄하는 ‘소득기반 사회보험’으로 전환하며, 사회부조는 인구 절반을 지원하는 ‘빈곤 제로’ 음소득세로 확장하자. 이는 시장소득 불평등이 심화되는 상황에서 우리가 구축할 수 있는 혁신적 3층 대안 소득보장체계이다.

물론 이를 위해서는 촘촘한 소득과약이 이루어져야 하고, 정부 재정도 대규모로 확충되어야 한다. 결국 소득보장 대안 논의는 소득과약에서 세입 확충까지 재정체계를 혁신하는 작업이다.

<참고문헌>

- 고용노동부(2020). “일하는 행복을 위한 「안전망 강화」 계획 발표”, 2020.
- 기본소득한국네트워크(2021b). 「기본소득이 있는 복지국가: 리얼리스트들의 기본소득 로드맵」. 박종철출판사.
- 기본소득한국네트워크(2022). 「정관」(basicincomekorea.org/articlesofassociation.)
- 김유선(2021). “비정규직 규모와 실태-통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’ (2021.8) 결과”. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 (2021.11.28.)
- 보건복지부(2021). “중앙생활보장위원회, 2022년도 기준 중위소득 5.02% 인상(4인 기준)” (2021.7.30.)
- 서울시(2021). “서울시 안심소득 정부승인·사업설계 완료, 시의회와 협력해 추진.” (2021. 11. 11.).
- 오건호(2020). “전국민 고용보험, 소득기반 혁신복지체제로 가는 첫 관문”, 『보다 정의』 창간준비1호, 정의정책연구소, 2020a, pp. 39-57.
- 오건호(2021). “최저소득보장제 도입방안”. (소득주도성장특별위원회 연속토론회). 소득주도성장특별위원회.
- 오건호(2022a). “인류 최초의 제도, 아무도 가난하지 않은 한국: 생계급여 강화, 기본소득, 음소득세로 그려보는 빈곤 제로 로드맵” (오마이뉴스, 2022.1.19.).
- 오건호(2022b). “미래 소득보장제도 발전 방향: 필요·소득 기반 소득보장”, 양재진 외 [미래 복지제도 설계방향에 대한 시사점 연구](가제, 근간).
- 정의당(2022). 「제20대 대통령선거 정의당 정책공약집」.
- 최인혁·정 훈(2021). “소득기반 사회복지 체계 구축을 위한 국세청 기능전환” (2021년 국세행정포럼 발제문). 한국조세재정연구원, 2021.
- 한국공공정책전략연구소(2021), 「2022 AGENDA K」.