

2018 정책과 대안 포럼 장애정책박람회
"장애인 소득보장 방안으로의 기본소득" 토론회
2018년 11월 8일 (목) 이룸센터누리홀

기본소득과 장애인 복지

김찬휘

기본소득한국네트워크 / 정치경제연구소 대안

기본소득과 장애인 복지

김찬휘(기본소득한국네트워크, 정치경제연구소 '대안')

0. 어떤 사회안전망이 더 바람직한가?

[Question] 1인당 연간 평균소득이 5천만 원이지만 소득불평등이 심한 어떤 나라의 사회안전망을 만든다고 가정하자. 어떤 안이 더 바람직한가? (Greg Mankiw, A quick note on a universal basic income)

[1안] 모두에게서 20퍼센트 단일소득세로 재원 마련 → 모두에게 1천만 원씩 나누어주는 안

[2안] 평균소득(5천만 원)을 넘는 액수에 대해서만 20퍼센트 단일소득세로 재원 마련 → 소득 수준에 따라 지급액을 차등화 → 소득이 0이면 1천만 원 지급. 소득이 1원 늘 때마다 지급액을 20% 줄여서 지급하는 안

1) 보편적 기본소득 안

소득	0	1천만	2천만	5천만	8천만	9천만	1억
소득세	0	2백만	4백만	1천만	1천6백만	1천8백만	2천만
지급	1천만						
+ / -	1천만	8백만	6백만	0	- 6백만	- 8백만	- 1천만

2) 소득수준에 따른 선별지급 안

소득	0	1천만	2천만	5천만	8천만	9천만	1억
소득세	0				6백만	8백만	1천만
지급	1천만	8백만	6백만	0			
+ / -	1천만	8백만	6백만	0	- 6백만	- 8백만	- 1천만

[결론]

많은 사람에게 1안보다 2안이 더 그럴듯하게 보인다. 이것은 많은 사람들이 '조세저항'이라는 이데올로기에 사로잡혀 있고, 사회보장이라 할 때 빈곤층 등 사회적 약자를 우선 지원해야 한다는 상식에 익숙해져 있기 때문일 것이다.

하지만 **순지급액이라는 경제적 관점에서 볼 때 두 안은 정확히 똑같다.** 달라 보이는 것은 순전히 프레이밍(framing)이 다르기 때문일 뿐이다.

여기서 정말 중요한 것은 두 안이 경제적으로는 동일하다 하더라도 사회적으로는 동일하지 않다는 것이다. 1안은 '1천만 원이라는 최소소득'이 **'권리'로서, 시민 모두에게 '보장'되어야 할 정당한 몫으로서** 제시된다. 그에 반해 2안은 소득이 적은 사람에게 **'필요'한 소득 부족분을 지원하는 것으로서, 부유층이 저소득층에게 베푸는 '시혜'로서** 표현되어 있다. (이것이야말로 사회 기득권층이 과거 '무상급식' 논쟁에서 무상급식은 저소득층에게만 주어져야 한다고 주장하고, 커다란 금액의 차이가 없음에도 불구하고 만 65세 이상 모든 사람에게 주는 것으로 공약한 기초연금을, 그 실행 과정에서 "상대적으로 형편이 어려우신 70%의 어르신"에게 주는 것으로 변경한 근원적인 이유이다.)

또한 1안은 어떤 심사도 어떤 추가 비용도 들지 않는다. 가난하다는 것을, 소득이 더는 없다는 것을 입증할 필요도 없다. 하지만 2안은 자신이 사회의 평균 '이하'라는 것을 입증해야 하고, 그것을 심사받는 과정에서 가난하고 무능력하다는 '낙인'(stigma)을 받게 된다. 또한 심사의 과정은 1안에서는 필요 없는 막대한 행정 비용이 들게 된다. 잘못된 심사와 부정 수급의 문제도 생긴다.

이제 다시 생각해 보라. 1안이야말로 가장 단순하고 가장 받아들이기 쉬운 사회복지 정책임을 알 수 있다. 그것이 기본소득 안이다.

1. 기본소득(basic income)이란?

: 기본소득은 자산 심사나 근로 요건 없이 개인 단위로 모두에게 무조건적으로 지급하는 정기적인 현금 급여이다. 기본소득은 다음의 다섯 가지 특징을 가지고 있다.

1) 정기적으로(Periodic)

: 매월, 매분기, 매년 등 정기적으로 지급해야 한다는 원칙이다. 청년기의 특정 시점에 1회성으로 목돈을 주자는 '사회적지분급여'(stakeholder grant)와 대조된다.

2) 현금으로(Cash Payment)

: 어디에 쓸 것인가의 '자유'를 준다는 의미이다. 소위 '좋은' 소비와 '나쁜' 소비를 구분하는 오만한 태도를 배격한다. 현물이나 상품권을 주는 것은 엄밀한 의미에서 기본소득이 아니다.

3) 개인에게(Individual)

: 기존의 사회복지 급여들은 대개 가구 단위로 계산하고 지급된다. 그것은 결국 가장에게 지급된다는 의미인데, 그것이 가구 구성원에게 균등하게 배분된다는 근거가 없다. 그와 달리 기본소득은 각 개인 단위로 지급하기 때문에 부당한 가부장적 지배를 거부하는 의미가 있다.

4) 모두에게(Universal)

: 기존의 사회보장 급여들은 보통 재산과 소득, 가구원 등을 심사해서 선별적으로 지급한다. 하지만 심사의 과정은 심사 대상자에게 굴욕감과 비참함을 주는 ‘낙인 효과’를 낳는다. 또한 ‘부정수급자’와 정당한 대상자가 누락되는 ‘사각지대’의 문제도 있다. 마지막으로 심사 과정 자체가 엄청난 행정비용을 가져온다. 따라서 기본소득은 사회구성원 모두에게 주는 것을 중요시한다.

5) 무조건적으로(Unconditional)

: 최근 서구에서는 ‘노동연계복지’(workfare)라고 하여 일을 해야 특정한 사회보장 급여를 제공하는 제도가 늘고 있다. 이것은 엄밀한 의미에서 복지가 아니다. 한국의 ‘국민기초생활보장’ 제도에 따른 자활급여 또한 그러하다. 기본소득은 근로 의무나 훈련 참여(취업성공패키지), 구직 활동(고용보험) 등을 조건으로 하는 현금 지급을 배격한다. 최소한의 생활 유지는 모두의 ‘권리’이기 때문이다.

2. 기본소득은 정당한가?

1) 기본소득은 ‘사회적 상속’이다: 사회적 부는 ‘집단적’ 성격을 띤다.

- 오늘날 우리가 누리는 소득과 부는 과거 세대의 노력과 성취에서 기인한다.('세대 간 평등'의 문제)

“경작되지 않은 자연 상태에서 대지는 인류의 공동재산이었으며, 계속 그래왔을 것....대지 자체가 아니라 개량된 가치만이 개인적 소유이다. 그러므로 경작된 토지의 모든 소유자는 그가 보유한 토지에 대한 기초지대(ground-rent)를 공동체에 빚지고 있는 것이다. 그리고 이 계획에서 제안하는 기금은 바로 이 기초지대에서 나온다.” (토마스 페인, [토지정의])

“아이디어는 자연적 공공재다.” (토마스 제퍼슨)

“지구는 본질적으로 공동의 유산이며, 그 결실은 모두에게 혜택이 되어야 한다.” (프란치스코 교황)

토지만이 아니라 자연과 지하자원, 지적재산, 법적/금융적 제도 모두 과거의 지구, 과거의 인류가 만들고 유지한 사회의 집단적 부라고 볼 수 있다. 개인의 노력이 물론 더해졌겠지만 축적되어 온 오래된 가치에 비해서는 미미하다 하지 않을 수 없다. 따라서 특허권(출원일 후 20년), 저작권(사후 70년) 등 한 개인/법인의 노력을 과도하게 인정하는 제도는 과거 세대가 만들어 놓은 집단적 부에 대한 약탈, 지대 수취라고 볼 수 있다. 그에 반해 그것을 재원으로 기본소득을 지급한다면, 기본소득은 모두에게 속하는 공유부에 대한 정당한 권리 행사, 공유된 보상으로 볼 수 있다.

과거에 굴뚝 산업의 발전과 그 산업에서 일했던 노동자들의 노동은 부의 원천이었다. 하지만 선진국에서 굴뚝 산업은 점점 사양화되고 그 본거지는 황폐화되고 있다. 금융과 서비스의 중심지가 된 대도시들로 부가 몰리고 있지만, 그 부의 원천은 과거 굴뚝 산업에 종사한 노동자들이 일구어 낸 것이다. 하지만 굴뚝 산업 지대는 탈산업화 속에서 빈곤에 허덕이고 있고, 도시민의 일부는 상속받은 부와 특권을 더욱더 크게 누리고 있다. 이 경우 기본소득 지급은 공동체의 집단적 유산의 일부를 현재는 덜 특권적인 된 공동체로 이전하는 매개라고 볼 수 있다.

부유한 사적 개인이 자식에게 독점적으로 재산을 물려주는 '개인적 상속'과 달리, **기본소득은 역사적으로 형성된 집단적 부를 함께 나누는 '사회적 상속'**으로 볼 수 있다.

2) 기본소득은 '사회적 배당'이다: 우리는 무상노동을 하고 있다.

데이터는 서비스 이용자가 곧 생산자이기도 하다.(producer+consumer=prosumer) 우리가 인터넷에 입력한 정보를 통해 소셜미디어는 광고 수익을 올리고, 우리가 인터넷 상에서 하는 모든 행동은 구글, 유튜브, 페이스북 등 플랫폼 기업에게 '빅데이터'로 축적되어 거대한 수익의 원천이 된다. 하지만 최근에 '애드센스'라는 톨로 micro payment를 행하고 있는 유튜브를 제외하고는 이 수익은 철저히 플랫폼 기업이 독점하고 있다. (유튜브의 분배액도 엄청난 수익에 비하면 미미한 액수에 지나지 않을 것이다.)

신기하게 번역을 척척해 내는 '구글번역' 서비스 팀에는 언어학자도 번역가도 존재하지 않는다. 누가 번역하는 것일까? 구글번역은 약 200억 개의 이미 번역된 단어를 사용한다. 이 말은 누군가가 번역한 문서를 구글이 무상으로 사용하고 있다는 말이 된다. 구글번역은 많은 정보가 번역되어 인터넷에 공유되어 있는 언어의 경우 그 번역 품질이 높다.

몇 년 전 바둑애호가들에게 큰 충격을 준 인공지능 '알파고'는 바둑을 전혀 모른다. 구글은 '알파고'를 만들기 위해 KGS라는 인터넷 바둑 사이트에서 16만개 기보와 3000만개 데이터를 모았다고 한다. 알파고의 승리로 구글의 주가는 치솟았지만, 구글이 이 주옥같은 기보를 남긴 수 백년간의 바둑 기사들에게 적절한 비용을 치렀다는 얘기는 듣지 못했다. 구글은 결국 다른 사람의 지적 노동을 갈취하여 부당한 '지대수익'을 거둔 것이다.

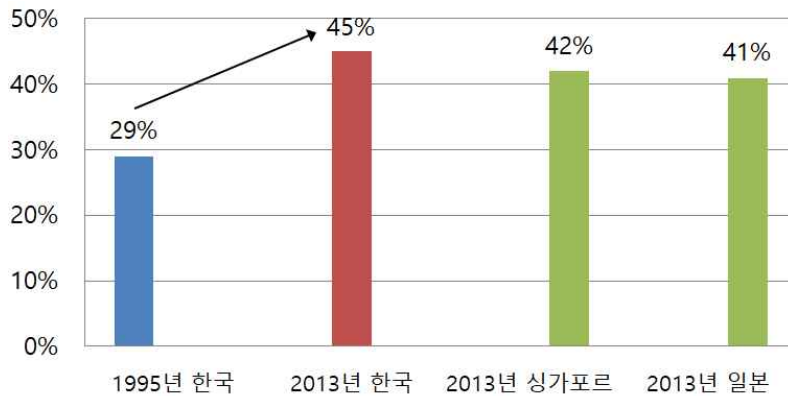
우리의 일상은 이제 이러한 무상노동으로 가득 차 있다. 우리의 움직임, 우리의 위치 정보, 카드를 대고 체크하거나 결제하는 모든 행위, 아니 스마트폰을 켜 순간 우리의 모든 것은 플랫폼 기업에게는 거대 수익을 낳는 황금의 정보가 된다. 데이터의 생산자는 우리 모두이다. 따라서 우리는 데이터를 통해 창출된 '부'를 배당받을 권리가 있다. **기본소득은 우리 모두의 집합적 노동으로 탄생한 '공유부'에 대한 '사회적 배당'**으로 볼 수 있다.

그런데 왜 공유부의 배당은 기본소득을 통해서 이루어져야 하는가? 우리는 삶의 모든 국면에서 자신의 노동을 생산 활동에 투입하고 있지만, 지식정보 사회에서 재화와 서비스의 생산에 누구의 노동이 얼마만큼 투입되었는지 측정하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 공유부의 사회적 배당은 수익의 특정 부분을 사회공동체 성원에게 1/n로 분배하는 기본소득의 방법 외에

는 다른 길이 없다.

3) 기본소득은 소득불평등을 완화시킨다.

- 한국, 18년 만에 아시아 소득 불평등 1위에 등극하다.



- 2018년 8월에 심상정 의원이 발표한 국세청 자료

한국의 소득양극화 (국세청,2016)

소득 유형	상위 0.1% 평균	하위 10% 평균	격차
근로소득	6억6,005만 원	69만 원	950 배
이자소득	4,815만 원	28원	172만 배
배당소득	8억1,768만 원	79원	1,035만 배
종합소득	25억8,602만 원	193만 원	1,341 배

- 대한민국 부자의 탄생: 이재용의 사례



3. 기본소득과 장애인복지

1) 장애인 복지 실태

2016년 기준 한국의 **국내총생산(GDP) 대비 장애인 복지 예산은 0.6%**로서, OECD 국가 중 최하위권에 속한다. OECD의 평균 복지 예산은 GDP 대비 2%에 달하며, OECD 국가 중 한국보다 장애인 복지 예산의 비율이 적은 나라는 멕시코, 터키밖에 없다.

그런데 한국은 장애인 복지 예산만 적은 것이 아니다. 전체 사회복지지출 수준 자체도 OECD 최하위권에 속한다. 2016년 기준 **한국의 사회복지지출은 GDP 대비 10.4%**로서 매년 조금씩 늘어나고 있지만 OECD '평균'인 21.0%의 절반에도 미치지 못하는 OECD 최하위권에 머물러 있다. 따라서 장애인 복지 예산의 확충과 함께 보편적인 복지 제도의 수준 자체를 높여야 하는 것이다.

2) 장애인 복지 현황

복지유형	복지정책	내용			
사회서비스	장애인복지서비스(77건)	생활지원(30건)	건강지원(20건)	고용지원(17건)	교육지원(18건)
사회수당	장애인연금	기초급여	부가급여		
	장애수당				
	장애아동수당	중증/경증	생계.의료급여/주거.교육급여,차상위/보장시설		
사회부조	국민기초생활수급	생계급여	의료급여	주거급여	교육급여

3) 장애인 '사회수당'과 기본소득 비교표

현금 급여	나이규정	장애등급	자산/소득 심사	가구/개인
장애인연금	만18세 이상	1,2,3중복	○	가구
장애수당		3,4,5,6.	○	가구
장애아동수당	만18세 미만	등급에 따라 차등 지원	○	가구
기본소득	X	X	X	개인

- 현 장애인 '사회수당'의 문제점

- ① 장애등급제 (중증과 경증으로 단순화하면 등급제가 폐지된 것인가?)
- ② 자산 및 소득 심사: 선별 복지가 갖는 문제점(빈곤의 덫, 낙인효과, 행정비용, 판정의 자의성, 사각지대)을 고스란히 가지고 있다.
- ③ 가구별 판정 및 지급의 문제: 부양의무제를 단계적으로 폐지한다고 하지만, 가구별 자산/소득 심사는 사실상의 부양의무제. 장애인연금 부부합산 기초급여 20% 감액 등

4) 보편적 기본소득 관점에서 본 장애인 복지

기본소득이 장애인에게 갖는 의미는 비장애인들에게 갖는 의미와 동일하다. 기본소득은 부유층이 사회적 약자에게 베푸는 시혜가 아니라, 사회공동체의 동등한 성원으로 마땅히 누려야 할 '권리'를 확인하고 향유하는 것이다. 하위 70%(장애인연금 목표치), 하위 90%(아동수당) 등 사회적 약자를 우대하는 것처럼 포장되어 있는 모든 정책은 선별 복지가 가지고 있는 문제점을 그대로 가지고 있다. 기본소득이 도입된다면 장애인/비장애인 구별 없이 '최소한의' 생계에 필요한 현금 배당을 받을 수 있게 될 것이다.

기본소득의 액수는 어느 정도가 될 것인가? 실제 정책이 입안되고 집행되는 과정에서 다양한 형태와 액수가 존재할 가능성이 있다. 하나의 주장으로 **'한국형 완전 기본소득 모형'**(김교성, 백승호, 서정희, 이승윤. [기본소득이 온다])에 따르면, **모든 개인에게 매달 중위소득의 30%에 해당하는 현금을 조건 없이 지급하는 방안**이 얘기되고 있다. 2018년 기준 중위소득은 1인 가구 기준 1,672,105원이다. 따라서 '한국형 완전 기본소득 모형'에 따르면, 기본소득 지급액은 1인당 50만 원 정도에 해당되게 될 것이다. 4인 가구라면 200만원이 된다. 기본소득의 체험을 통해서 기본소득에 대한 사회적 공감대가 강화된다면 그 액수를 점점 늘려나갈 수 있을 것이다.

기본소득 지급은 '만병통치약'이 아니다. 또한 **현금 지급 하나로 모든 공공복지 서비스를 대체하고, 필요한 복지 서비스를 시장에서 구매하도록 하는 시스템도 아니다.** 기본소득이 도입되더라도 현재의 '장애인복지서비스'는 기존 서비스의 예산을 확대하고 '탈시설 지원센터' 등 서비스의 종류를 넓히며 더욱 쉽게 접근 가능한 것으로 만들어야 한다.

둘째, 모든 사람에게 지급되는 보편적 현금 급여로서 기본소득이 있다 하더라도 장애인이 처한 환경의 특수성에서 오는 추가적인 소득이 필요하다. **전자가 시민의 '권리'의 영역이라면 후자는 장애인의 '권리'의 영역이다.** 따라서 기본소득 외에도 장애인에게는 추가적인 장애 사회수당이 필요하다. '장애인 노동권'과 관련하여, 보편적인 자기실현의 한 형식으로서 노동의 권리를 확인하고 장애인 노동을 최저임금 규정에서 제외하는 최저임금법 제7조를 개정하고자 하는 투쟁 등은 너무도 옳다. 하지만 노동의 권리는 노동의 의무가 아니다. 원치 않는 노동을 해야 생계가 유지된다면 그것은 이미 강제노동이다. 결국 **장애인의 노동권은 완전히 인정하되 장애인의 생존권은 임금노동의 선택 유무와 관계없이 제도적으로 보장되어야 한다.** 그것은 '기본소득+장애인 사회수당'의 방안이다.

셋째, 장애인 사회수당과 관련하여 장애등급제는 완전히 폐지해야 한다. 장애등급 심사 및 재심사도 즉각 중단해야 한다. **장애인 사회수당도 기본소득처럼 '보편적 장애수당'이 되는 것이 좋다.** 기본소득처럼 장애인 사회수당도 자산/소득 심사를 하지 말고 부양의무제와 가구 기준을 완전히 폐지하여 개인에게 똑같이 지급해야 한다. 보편적 장애수당의 액수는 어떻게 정해야 할 것인가? 하나의 안으로 생각해 볼 수 있는 것은, [최저생계비-기본소득 금액+장애로 인한 평균 추가비용]으로 하는 것이다.(2018년 기준 1인 가구 최저생계비 668,842원. 중위소득의 40%) 기본소득이 도입되기 전이라면 어떻게 할 것인가? 기본소득 감액이 없는 상태로 [최저생계비+장애로 인한 평균 추가비용]으로 보편적 장애수당을 지급한다. 이럴 경우, **기본소득에**

해당하는 금액을 장애인에게 우선 지급하는 것이 되므로, '장애인 기본소득'이라는 '부분기본소득'을 먼저 도입한 것으로 해석할 수도 있다.

보편적 기본소득 도입 이전이라면 장애인 사회수당은 이와 같이 보편적 장애수당으로 설계하는 것이 타당하다. 그와 달리 보편적 기본소득이 도입된 상황이라면, 보편적 장애수당도 가능하지만 **선별적인 장애수당**도 가능하다. 1) 소득이 없고 근로능력이 없는 장애인에 대해서는 앞에서 본 보편적 장애수당에 해당하는 액수를 지급하고 2) 근로능력은 있으나 소득이 없는 장애인에게는 장애로 인한 추가비용을 제외한 최저생계비만 지급, 3) 개인소득이 있는 장애인에게는 2)의 장애인이 받는 액수(즉 최저생계비)에서 본인 개인소득의 50%를 제하고 지급하는 방안이다. 이것을 표로 그려 본다면 다음과 같다.

[모델1]

기본소득
+ 보편적 장애수당

기본소득	
장애수당	최저생계비 - 기본소득
	장애 추가비용

[모델2]

(기본소득 도입 전)
보편적 장애수당

장애수당	최저생계비
	장애 추가비용

[모델3] 선별적 장애수당 모델 (기본소득 도입 후)

소득이 없고
근로능력도 없는 경우

기본소득	
장애수당	최저생계비 - 기본소득
	장애 추가비용

소득이 없으나
근로능력은 있는 경우

기본소득	
장애수당	최저생계비 - 기본소득

개인소득이 있는 경우

기본소득	
장애수당	최저생계비 - 기본소득 - 개인소득1/2
+	
개인소득	



■ 이 글은 2018년 11월 8일, 이룸센터누리홀에서 열린 <2018 정책과 대안 포럼 장애정책박람회> "장애인 소득보장 방안으로의 기본소득" 토론회에서 발제한 글입니다. 본 보고서의 내용을 인용할 경우 출처를 명시하시기 바랍니다.