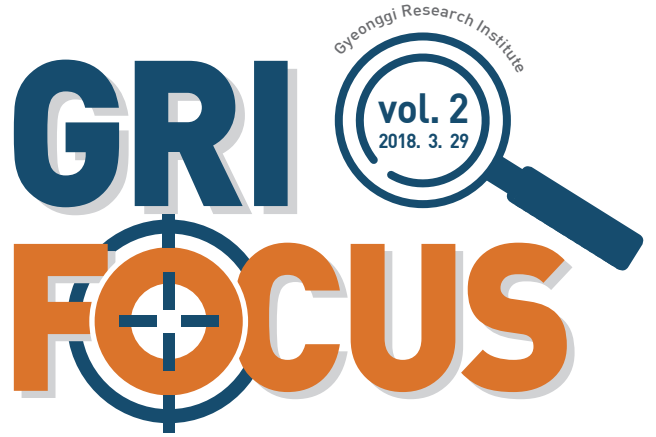


사회참여형 기본소득, 참여소득



[작성 김을식 연구위원 · 이지혜 연구원]

발행처 경기연구원 | 발행인 이영조 | 홈페이지 www.gri.re.kr | 원문은 홈페이지에서 볼 수 있습니다 | 주소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

Insight

인공지능 등 자동화로 인한 대량 실업에의 대비, 비효율적인 사회보장 제도의 대체 등을 이유로 대안적 소득보장제도에 대한 관심이 급증

- 테슬라의 창업자이자 대표인 엘론 머스크(Elon Musk)는 인공지능의 발달, 자동화 확산에 따라 기계로 대체되는 직업이 확대되고 일자리가 대량 감축될 것이라고 예측
 - 지난 수십 년간의 정책적 노력에도 불구하고 소득불평등은 심화되고 있으며 기존 사회 보장제도의 사각지대는 좀처럼 해소되지 않고 있음
- 기본소득은 모든 국민을 대상으로 소득 및 자산, 노동시장 참여 여부와 관계없이 정기적으로 일정 소득을 지급하는 것으로, 부작용에 대한 논쟁이 가열
 - 한 국가에 속한 모든 사람에 유학생, 난민, 상위 0.01% 부유층까지 포함되어야 하는지에 대해서 논쟁이 존재
 - 근로와 무관하게 일정한 소득을 보장받을 경우 노동공급에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 존재

4차 산업혁명에의 적극적 대응이라는 기본소득의 취지는 살리되, 부작용 완화와 사회서비스 확대가 가능한 참여소득의 도입에 대한 고민이 필요

사회에 정당한 기여를 한 사람에게 지급되는 참여소득은 기본소득의 부작용을 완화하고, 사회서비스의 확대를 가능하게 하는 기본소득의 현실적 대안

- 앳킨슨(Atkinson)이 제안한 참여소득(Participation Income)은 사회에 도움이 되는 형태의 근로를 제공할 경우 개인에게 현금 급여를 제공하는 형태의 기본소득 모형
 - 참여소득은 사회에 대한 기여가 필요하다는 점에서 기존의 재분배정책과 유사하고, 사회에 기여한 사람이면 소득·자산 상태에 상관없이 누구나에게 급여를 제공한다는 점에서 기본 소득(UBI)과 유사해 두 제도의 절충안(middle ground)으로 평가됨
- 정부나 민간영역에서 해결하기 어려운 사회서비스수요(unmet social needs)를 해결할 수 있다는 점에서 참여소득은 기본소득보다 월등하다고 평가
 - 기본소득 찬반논쟁에 머무르기 보다는 참여소득을 비롯한 다양한 형태의 대안적 사회 보장제도 중 우리사회에 적합한 제도를 찾는 것이 시급

인공지능의 발달, 자동화의 확산으로 일자리의 대량 감축이 예측되고 있는 가운데, 소득 보장에 대한 해결책으로 기본소득에 대한 관심이 증가

자동화로 인한 대량 실업에의 대비, 비효율적인 기존 사회보장정책의 대체 등을 이유로 대안적 소득보장제도에 대한 관심이 급증

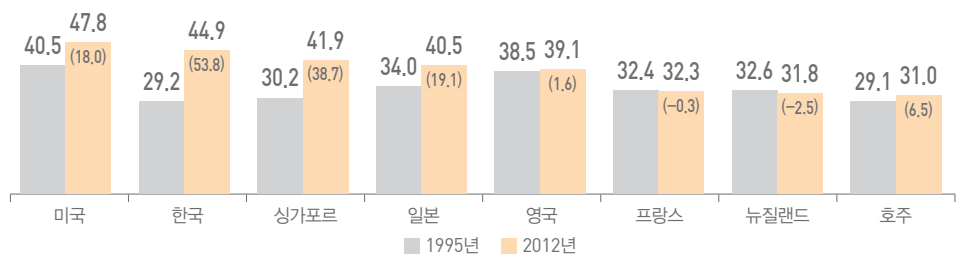
- 테슬라의 창업자이자 대표인 엘론 머스크(Elon Musk)는 인공지능의 발달, 자동화 확산에 따라 기계로 대체되는 직업이 확대되고 일자리가 대량 감축될 것이라고 예측 - 우리나라 전체 일자리의 55%는 컴퓨터로 대체될 확률이 높은 고위험군(김세움, 2015)
- 지난 수십년간의 정책적 노력에도 불구하고 소득불평등은 심화되고 있으며 기존 사회보장제도의 사각지대는 좀처럼 해소되지 않고 있음
 - 우리나라의 경우 상위 10%의 소득집중도는 44.9%로 미국(47.8%) 다음으로 소득불평등이 심하고, 주요국 중 상위 10% 소득집중도가 가장 빠른 속도로 확대(95~12년, 53.8%증가)
 - 기존의 사회보장제도는 기본적으로 노동시장 진입을 요구함으로 청년층과 같이 노동시장 진입 자체에 어려움을 겪는 집단은 사회보장제도의 사각지대에 놓이게 됨
- 이러한 상황에서 개인의 고용상태, 소득상태와 상관없이 누구나 혜택을 받을 수 있는 기본소득 관련 논의들은 많은 사람들에게 큰 관심을 얻게 됨

기본소득이란 “모든 국민을 대상으로 소득 및 자산, 노동시장 참여 여부와 관계없이 일정한 금액을 정기적으로 소득의 형태로 지급되는 것”

- 기본소득(UBI; Universal Basic Income)의 개념·정의 속에는 다음의 5가지 중요한 개념이 내포되어 있음(Basic Income Earth Network)
 - ① 보편성(Universal): 한 사회의 구성원이라면 누구나 국적과 연령을 불문하고 수급권자가 될 수 있음
 - ② 무조건성(Unconditional): 수급자격이 소득·재산 수준과 상관없으며 - 즉, 자산조사(means-test)를 거치지 않고 - 노동시장에서의 지위, 사회보험료 납부 여부 등과도 연계되어 있지 않음
 - ③ 개별성: 혜택이 주어지는 기초 단위는 가구가 아닌 개인(Individual)
 - ④ 현금지원: 정부가 개인에게 혜택을 부여하는 방식은 현금이전(Cash transfer)
 - ⑤ 정기적으로(Periodic) 일정금액을 지원

■ 세계 주요국별 상위 10% 소득집중도의 비중 변화

(단위: %, 괄호 안은 증감률)



자료: 국회입법조사처(2016)

근로조건 없이 모두에게 지급되는 기본소득은 찬반논쟁이 뜨겁게 진행 중

- 한 국가에 속한 모든 사람에 유학생, 난민, 상위 0.01% 부유층까지 포함되어야 하는지에 대해서 논쟁이 존재
 - 실제로 스위스에서 실시된 기본소득안에 대한 국민투표(referendum)가 부결된 주요 이유 중 하나는 난민에게 기본소득을 지급할 경우의 부작용 때문(라기태, 2016)
 - 기본소득이 상위 0.01% 부유층을 포함한 것에 대해서도 사회적 약자에게 도움이 더 절실하다는 점, 포퓰리즘 정책이라는 비판 등으로 인해 정치적 지지를 확보하기 어려운 상황
- 근로와 무관하게 일정한 소득을 보장받을 경우 노동공급에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 존재
 - 우리나라에 기본소득이 도입될 경우 총 실업자와 비경제활동인구는 각각 5.5만명, 151.8만명 증가해 기본소득의 근로 역 유인효과가 클 것으로 예상(조정업, 2017)

엣킨슨은 기본소득의 실현가능한 대안으로 기본소득의 보편성, 근로유인의 문제 등을 해결할 수 있는 참여소득을 제안

사회에 정당한 기여를 한 사람에게 지급되는 참여소득은 충분히 실현가능하고 조금 더 주목이 필요한 기본소득의 대안

- 엣킨슨(Atkinson)이 제안한 참여소득(Participation Income)은 사회에 도움이 되는 형태의 근로를 제공할 경우 개인에게 현금 급여를 제공하는 형태의 기본소득 모형
 - 사회에 도움이 되는 형태의 근로는 교육·보육·돌봄·자원봉사 등 사회서비스 영역에서의 참여를 의미
 - 참여소득은 사회에 대한 기여가 필요하다는 점에서 기존의 재분배정책과 유사하고, 사회에 기여한 사람이면 소득·자산 상태에 상관없이 누구나에게 급여를 제공한다는 점에서 기본 소득(UBI)과 유사해 두 제도의 절충안(middle ground)으로 평가됨
- 참여소득은 누구나에게 지급되는 것이 아니라 사회에 정당한 기여를 한 사람에게 지급되는 방식으로 대상 관련 논쟁이 적어 정치적 지지 확보가 용이할 것으로 예상
- 정부나 민간영역에서 해결하기 어려운 사회서비스 수요(unmet social needs)를 해결할 수 있다는 점에서 참여소득은 기본소득보다 월등하다고 평가

지자체를 중심으로 대안적 소득보장제도 도입을 위한 정책실험이 필요

- 4차 산업혁명시대의 고용 불안, 불평등의 심화 등으로 인해 OECD, IMF 등에서도 기존의 사회보장제도를 대체하는 대안적 소득보장제도의 모색을 검토 중
 - 기본소득 찬반논쟁에 머무르기 보다는 참여소득을 비롯한 다양한 형태의 대안적 사회보장제도 중 우리사회에 적합한 제도를 찾는 것이 시급
- 이미 캐나다, 네덜란드 등 해외에서는 지방정부들을 중심으로 대안적 소득보장제도 관련 정책실험이 진행 중
 - 경기도 차원에서도 현행 사회보장제도의 문제점을 해결할 수 있는 방안에 대한 정책 실험을 고려해볼 수 있으며, 참여소득이 급증하는 사회서비스 수요를 비용 효과적으로 해결할 수 있는 대안이라는 점을 고려해 실험 설계 시 참여소득을 포함하는 것이 적합


Spotlight 참여소득의 유사 사례, Americorps

참여소득과 유사한 형태의 프로그램인 Americorps는 1993년부터 미국에서 시행중

참여소득을 도입하는 데 있어 핵심 과제는 사회참여의 개념을 규정하는 것

- 참여소득의 개념을 고안한 앳킨슨(Atkinson)조차 사회참여의 정확한 개념을 규정하지 않아 참여소득이 실현되기 위해서는 사회참여의 개념과 범위를 규정하는 것이 선행 과제
 - 사회참여의 개념이 모호한 상태에서 참여소득이 시행될 경우 이를 판별하는 과정에서 많은 행정비용이 소요될 것이라는 비판이 존재
 - 참여소득이 탁상공론을 넘어 현실성 있는 정책대안이 되기 위해서는 사회참여의 활동, 사회에의 기여 정도 및 비용 등에 대해 구체화하는 것이 핵심 과제

현실에서 참여소득과 가장 유사한 형태의 프로그램인 미국의 아메리코를 통해 참여소득을 현실화하는데 필요한 아이디어를 얻을 수 있음

- 미국의 Americorps는 국가와 민간영역에서 모두 해결하기 힘든 사회서비스 수요, 지역사회 문제해결에 시민참여를 통해 효과적으로 해결해온 대표적인 시민서비스 조직
 - 1993년 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 지역발전을 도모할 수 있는 조직적인 서비스와 관련 지원활동을 제공하는 연방차원의 시민서비스 조직, Americorps를 창설
 - 자원봉사와 달리 규정된 참여시간과 기간, 교육훈련 참가 등을 준수해야 하며 공식적이고 체계화된 프로그램에 따라 활동해야 함. 활동에 대해서는 금전적 보상도 존재함
 - Americorps는 교육, 건강, 환경 등 다양한 지역사회의 문제를 해결하고 취약계층의 사회 참여를 도모하는 데 긍정적 역할을 했다고 평가 받고 있음 

Americorps 프로그램의 특징

보상 인정	금전적	<ul style="list-style-type: none"> • 풀타임참여자에게는 최저생계수당, 건강보험, 양육보조금 지급 (예. Americorps State and National 풀타임 참여자의 경우 연 \$12,100 지원) • Americorps 참여자가 활동을 풀타임으로 1년간 완수하면 대학 학비와 학자금 대출상환에 사용할 수 있는 Segal Americorps Education Award 수령 가능
	비금전적	<ul style="list-style-type: none"> • 매년 9월 11일 활동적으로 봉사한 사람에게 대통령 상 표창, 심포지엄 개최 등
자발성	참여기간	<ul style="list-style-type: none"> • 참여여부는 자발적으로 결정하되, 참여기간과 활동시간은 규정대로 함 • 예) Americorps State and National 의 경우 연 1700시간 이상 활동하면 풀타임으로 인정되고 Americorps VISTA는 12개월 활동해야 풀타임으로 인정
	교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 시민서비스 활동의 질과 효과성을 높이고 참여자에게도 교육기회 제공 • 교육은 정기적으로 실시되며 지역사회 대학과 연계한 수준 높은 교육도 제공
	그 외	<ul style="list-style-type: none"> • 알콜중독, 마약, 종교행위나 선거활동, 성희롱, 폭력 등은 엄격히 금지
구조	공식성	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부의 공식프로그램으로 공식적 활동 수행
	목표	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의식 강화, 시민참여 활성화, 지역사회 문제해결
	서비스 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 교육: 고등교육 졸업률 제고, 학력 성과 개선 등 • 건강: 비만, 질병예방, 고령화, 의료서비스 접근성 등 • 환경보호: 석탄연료 사용 감축 등 • 재향군인: 보훈서비스와 연계해 재향군인과 그들 가족의 경제적 자립 및 교육, 건강 기회 증진 등 • 기회: 저소득 취약계층 대상의 고용기회 제공, 안정적 주거확보 등 • 재난예방: 재난 발생 시 지역사회 취약계층 보호를 위한 대처능력 제고, 재난 위험 지역사회의 환경개선 등
	참여자	<ul style="list-style-type: none"> • Americorps State and National은 17세 이상, Americorps NCCC는 18~24세 청년(팀 단위 활동), Americorps VISTA는 18세 이상

자료: 박세경(2010), 지은정(2014)를 바탕으로 경기연구원 작성

• 박세경(2010)
 미국 국가봉사단 Americorps의 활동현황, 국제보건복지 정책동향.
 • 지은정(2014)
 시민서비스는 자원봉사의 대척점에 있는가?, 사회복지연구 45(2)
 • 한국보건사회연구원(2016)
 대안적 소득보장제도의 쟁점과 시사점
 • OECD(2017)
 Basic income as a policy option: can it add up?
 • IMF(2017)
 Fiscal Monitor
 • Cristian Perez-Munoz(2015)
 A defence of participation income, Journal of Public Policy 36(2)