▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.194-225 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.007

기본소득 모의실험: 근로 연령대를 중심으로

최한수*

국문초록

본 연구는 근로연령대의 가구원으로 구성된 가상가구에 대한 기본소득 모의실험의 결과를 제시하고 있다. 세금-편익 모델을 이용하여 얻어진 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 먼저 한국 사회에 기본소득이 도입될 경우 그 크기와 재원조달 방식에 따라 제도의 수혜자와 소외자가 생겨난다. 기본소득을 빈곤 대책의 하나로 보는 통념과 달리, 기본소득은 그 보편적 속성으로 인해 오히려 빈곤층에게 불리할 수 있다. 이는 현행 제도하에서 빈곤층이 다른 소득계층에 비해 상대적으로 높은 수준의 복지혜택을 누리고 있기 때문이다. 이 경우 기본소득의 금액이 낮다면 기본소득의 도입은 이러한 복지혜택의 상실을 보상해주지 못한다. 반면에 기본소득은 현행 복지제도에서 배제되어온 차상위 및 중위계층을 사회안전망 안으로 편입시켜준다. 이러한 측면에서 기본소득의 수혜자는 빈곤층이 아니라 현재의 복지시스템에서 배제되어온 아이가 없는 근로 연령대의 정상가구이다. 빈곤층에게 현행 복지급여 수준의 기본소득을 지급하기 위해서는 소득세율이 인상되어야 한다. 이 경우 중위계층 이상 가구의 근로유인에 부정적 영향을 미친다.

□ 주제어: 기본소득, 노동공급, 소득세

투고일: 2019. 9. 26. 수정일: 2019. 10. 28. 게재확정일: 2019. 10. 29.

* 경북대학교 경제통상학부 조교수(choihs91@knu.ac.kr)

좋은 논평을 제공해주신 3명의 익명의 논평자와 TAXIM Model을 이용하여 모의실험의 주요 결과도출에 도움을 주신 한국조세재정연구원의 오종현 박사님에게 감사의 말씀을 드린다.

Ⅰ. 서론

1. 문제제기

최근 사회복지학계를 중심으로 한국사회에서의 기본소득의 실현 가능성과 그 적실성에 대한 열띤 논쟁이 진행되었다.[1] 불과 몇 년 전까지만 하더라도 기본소득 연구의 대부분이 사상적 배경이나 외국 사례에 대한 소개에 집중되어 있었다는 점을 감안하면 이러한 학계의 방향 전환은 기본소득을 선택 가능한 정책 대안의 하나로 사고하는 이들에게는 반가운 소식이 아닐 수 없다. 하지만 여기에도 아쉬움이 없는 것은 아니다. 그것은 현재의 논의가 '왜 다른 복지제도가 아닌 기본소득인가'라는 질문에 만족할만한 수준의 답을 주고 있지는 못하기 때문이다.[2] 이는 기본소득이 복합적이고 중층적 성격을 갖는 복지제도라는 사실에 기인한다. 즉 논자마다 서로 다른 입장에서 기본소득의 편익과 비용을 이해하고 있다. 예컨대 어떤 이들은 기본소득의 최소소득보장 측면 (특히 일하지 않는 집단까지도 최소한의 소득을 보장)에 주목하여 빈곤대책 (anti-poverty policy)으로써의 기본소득에 주목하는 반면[3] 다른 이들은 기본소득의 무조건성 원칙이 복지함정 (welfare trap)에 대한 유의미한 해법이라고 평가한다.[4] 반대로 어떤 이들은 기본소득의 효율성-복잡한 복지제도를 기본소득이라는 현금수당으로 단일화하고 누진세(progressive tax)를 단일세(flat tax)제로 단순화시키는 제안-을 강조하며 복지국가의 관료주의에 대한 대안으로써 기본소득의 도입을 고려하고 있다.[5] 기본소득연구의 일보전진을 위해서는 '기본소득이 (한국사회의) 어떠한 문제를 해결해주기 위해 적합한 제도인가 (What problem is the UBI trying to solve?)'라는 질문에 대한 답을 내리기 위한 보다 심도 깊은 연구가 필요하다.[6] 본 연구는 이러한 시도의 일환이다.

---

1) 최근의 일련의 논쟁으로 「한국사회정책」에 실린 양재진(2018), 유종성 (2018), 백승호· 이승윤 (2018)을 참고하라.

2) 이에 대한 시론적 작업은 최한수 (2019)에서 일부 이루어진 바 있다.

3) 캐나다와 스페인의 기본소득 실험이 대표적인 사례이다.

4) 실제 네델란드나 핀란드의 기본소득 모의실험의 문제의식이라고 할 수 있다.

5) 음의 소득세를 지지했던 프리드만이나 보수적 경제연구소인 미국기업연구소 소속으로 다양한 사회부조나 사회보험을 연 13000달러의 기본소득으로 대체하자는 안을 낸 찰스 머레이가 여기에 해당한다.

본 연구에서는 최한수 (2017, 2018)에서 제시된 분석틀을 이용하여 기본소득의 효과가 소득분위와 가구유형에 따라 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 그 내용을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 가처분소득 항등식을 이용하여 기본소득의 효과에 대한 검증 가능한 명제를 도출해낼 것이다. 다음으로 가상적 가구(hypothetical household)를 설정한 뒤 세금-편익 모형(tax-benefit model)을 이용한 모의실험을 진행하여 현행 제도에서 기본소득으로 이행하였을 때 그 가구의 혜택여부가 가구의 소득과 구성원 수에 따라 어떻게 달라지는지를 보여줄 것이다. 마지막으로 각각의 기본소득 시나리오 하에서 각 가구가 직면하게 될 평균세율을 계산하여 기본소득이 가구의 노동공급결정에 어떠한 영향을 주는지를 예측하여 기본소득의 사회적 비용의 크기를 가늠해 볼 것이다.

본 연구는 최한수 (2017, 2018)의 후속 연구이다. 선행연구와 비교하였을 때 본 연구의 구별되는 특징은 기본소득의 수급대상의 범위 있다. 최한수 (2017, 2018)에서는 모든 연령대의 개인에게 기본소득을 나누어준다고 가정하였다. 이에 따라 기본소득으로 대체되는 현금급여의 범위에 노인들이 받는 기초연금이 포함되었다. 2015년 기준으로 그 액수가 7조 3998억원이나 된다. 이는 기본소득에 소요되는 재원의 크기와 조달방법의 차이로 이어진다.[7] 과거 연구에서 채택했던 가정은 기본소득이 사회 전반에 가져다주는 변화를 보는 데에 적합하다. 그러나 한편으로 이러한 가정은 기본소득은 기본적으로 일을 하고 있는 연령대(working-age population)의 사람들을 위한 제도라는 점(Hoynes and Rothstein (2018)), 그리고 많은 나라에서 기본소득이 노령연금을 대체하는 제도로 보고 있지 않다(대표적으로 OECD (2017))는 점에서 문제가 있다. 따라서 본 연구에서는 그 분석대상을 노령연금 수급권을 갖지 못하는 60세 미만의 근로 연령대 인구로 한정할 것이다.

---

6) 또 다른 사람들은 기본소득의 보편성 원칙에 주목하여 이것을 일자리가 대규모로 빠르게 사라지는 시대에 노동자들의 인간다운 삶을 보장해주는 대안적 사회안전망으로 인식하기도 한다. 이 주장의 타당성을 검토하는 것 역시 매우 흥미로운 연구주제인데 여기서는 본격적으로 다루지 않을 것이다.

7) 예컨대 60세 이상을 포함시킬 경우 이들이 받는 현금급여 중 기초연금이 기본소득으로 대체가능한 자원에 포함된다. 이 경우 1인당 받을 수 있는 수급액은 연 28.2만원이다. 본 연구의 16.8만원에 비해 10만원이나 많은 금액이다. 반면에 인구수가 늘어나기 때문에 세율 10%p를 올려 추가로 지급할 수 있는 기본소득의 액수가 감소한다. 최한수 (2017, 2018)에서는 그 금액이 연 113만원이었는데 본 연구에서는 연 139만원으로 그 금액이 26만원 적다.

2. 기본소득의 정의 및 분석 대상

본 연구에서 사용한 기본소득의 정의는 기본소득 국제네트워크 (Basic Income Earth Network)의 "자산조사나 근로 요구 없이 모든 개인에게 무조건적으로 지급되는 주기적 현금급여"라는 기본소득개념을 사용할 것이다. 이 정의는 기본소득이 갖고 있는 보편성, 무조건성, 개인성, 현금이전의 원칙을 잘 설명해주는 장점으로 인해 학계에서 널리 쓰이고 있다.

동시에 본 연구에서는 기본소득을 그 재원조달 방식에 따라 예산중립 기본소득(budget-neutral BI)과 예산추가 기본소득(additional budget-requesting BI)으로 더 세분화하여 살펴볼 것이다. 예산중립 기본소득은 말 그대로 명목세율의 인상 없이 기존 예산 및 제도를 이용하여 재원이 마련되는 기본소득을 지칭한다. 기본소득을 위한 신규 예산이 할당되지 않기 때문에 예산중립 기본소득하에서는 기본소득과 유사한 성격의 복지 급여(특히 현금 수당)의 폐지나 재조정이 불가피하다. 문제는 이러한 과정을 통해 마련되는 재원의 규모가 매우 작다는 것이다. 따라서 현행 제도 내에 있는 근로소득과 관련된 각종 공제를 폐지함으로써 재원을 마련해야 한다. 이러한 경우에는 명목세율의 인상은 없지만 실효세율의 인상은 발생한다. 반대로 예산추가 기본소득은 정부가 세율을 인상하여 기본소득의 재원을 마련하는 경우를 말한다. 이러한 재정조달 방법에 있어 상이한 두 가지 형태의 기본소득하에서 제도의 수혜자와 비수혜자가 어떻게 나뉘는가를 보는 것이 본 연구의 1차적 관심대상이다.

본 연구의 또 다른 분석대상은 기본소득의 도입이 가구주의 경제적 의사결정, 특히 노동공급에 미치는 영향이다. 보다 구체적으로는 기본소득에 필요한 재원은 노동소득 과세[8]를 통해 조달한다고 가정한 뒤 개별 가구의 노동시장참여 결정 (흔히 말하는 'intensive margins')에 영향을 주는 평균세율이 기본소득 도입 이후에 어떻게 달라지는지를 살펴볼 것이다.

---

8) 보다 현실적인 가정을 위해서는 노동소득과세(labor income tax)뿐만 아니라 소비세(consumption tax), 자본세(capital tax), 법인세(corporate tax)를 통해서도 기본소득의 재원을 조달한다고 가정하고 모델을 설계하는 것이 타당할 수도 있다. 그리고 조세부담 증가가 노동공급과 투자에 영향을 주고 이것이 다시 개인의 소득에 반영되는 것은 모의실험 결과의 예측력을 높이기 위해 필요한 것이다. 이러한 것들을 모두 고려한 보다 정교한 모델 수립은 후속 연구로 미루어둔다.

Ⅱ. 간략한 사고실험을 통한 검증명제의 도출

1. 가처분소득 항등식

일반적으로 '시장소득= 근로소득+사업소득+재산소득'으로 정의된다. 본 모의실험에서는 분석의 편의를 위해 모든 가구는 근로소득 외의 사업소득이나 재산소득은 없다고 가정한다. 따라서 '시장소득= 근로소득'이 된다. 현행 제도 (current system; 위첨자 CS로 표현)하의 개인 i의 가처분소득(disposable income; DI)은 다음과 같이 정의된다.

가처분소득(DI_i^{CS}) = 현행 제도하의 근로소득(Y_i^{CS}) + {공적이전소득 (TR_i^{CS}) + 조세지출편익(TE_i^{CS})} - (현행 세제하 소득세(T_i^{CS})+사회보험료 (SI_i^{CS}))

공적이전소득 (Public Transfer; TR)은 국민연금과 같은 사회보험수혜금과 생계급여와 같은 사회부조수혜금으로 구성된다.[9] 앞에서 우리는 노인을 분석대상에서 제외한다고 가정하였기 때문에 기본소득은 은퇴한 노동자가 받는 국민연금이나 특수직연금과 같은 공적연금급여는 대체하지 않는 것으로 가정한다.[10] 마찬가지 이유로 기초연금 역시 제외한다. 따라서 본 연구에서 말하는 공적이전소득은 국민기초생활보장수혜금(생계 및 주거급여), 그리고 근로장려금(자녀장려금 포함)만을 의미한다.[11] 본 연구에서 사용하는 조세지출편익(Tax Expenditures; TE)은 가계동향조사에서 정의된 세금환급금보다 더 넓은 개념이다. 즉 TE는 소득세법상 각종 소득

9) 국민연금이나 특수직 연금과 같은 공적연금급여나 기초연금, 국민기초 생활보장수혜금, 고용보험급여와 같은 기타 사회보장수혜금을 포함한 개념이다.

10) 본 모델에서는 사회보험료는 지출로 처리되면서도, 실업급여와 미래소득인 국민연금 등은 현재가치화하여 계산에 포함시키지 않았다. 노령연금의 경우는 기본소득이 대체하지 않는다고 가정하였다. 만약 미래에 기본소득이 도입될 경우 60세 이상의 노인은 기본소득과 국민연금을 받게 될 것이다. 사회보험료를 지출로 포함시키면서 정부로 받는 공적이전소득에 실업급여를 포함시키지 않은 이유는 현행 제도상 실업급여와 EITC와 생계급여는 동시에 수급할 수 없기 때문이다.

11) 근로 및 자녀장려금은 정부의 조세지출예산서에서는 조세지출로 간주되나 본 모의실험에서는 이를 공적이전소득의 하나로 볼 것이다.

및 세액 공제조항으로 인해 감면받은 전체 세액을 말한다. 현행 제도 내에는 납세자의 세부담 경감 목적의 각종 소득 및 세액 공제조항들이 있다. 이러한 조항들이 존재하지 않는다고 가정해보자. 이 경우 근로소득자들은 근로소득과 과표가 동일해져서 산출세액과 결정세액 상의 차이도 사라진다. 따라서 본 연구에서의 조세지출편익(TE)은 기본소득 도입에 따라 각종 소득 및 세액 공제조항이 폐지될 때의 결정세액과 현행 제도하의 결정세액의 차이로 정의된다.

본 연구의 공적이전소득의 개념은 통계청의 가계동향조사 상의 공적이전소득과 차이가 있다. 가계동향조사상의 공적이전소득은 공적연금, 기초노령연금, 사회수혜금, 세금환급금을 포함한 개념이다. 본 연구에서는 세금환급금은 조세지출편익의 하나로 간주되기 때문에 이는 공적이전소득에서 제외될 것이다. 공적비소비지출은 크게 (경상)조세와 연금 및 사회보험부담금으로 나누어 계산한다. 경상조세는 크게 직접세와 간접세로 분류할 수 있다. 우리는 앞에서 모든 개인은 근로자이며 노동소득 외의 다른 소득도 없고 부동산 자산도 없다고 가정했다. 따라서 본 모델에서 개인이 부담하는 직접세는 오로지 근로소득세밖에는 없다. 간접세의 경우 본 모의실험에서는 고려하지 않았다. 이를 계산하기 위해서는 대표 개인(representative agent)의 소비지출 행태에 대한 세부적 가정이 필요한데 이는 본 연구의 범위를 벗어난다. 사회보험부담금은 4대 보험료를 의미한다. 또한 기본소득 도입시 현존하는 공적이전소득과 조세지출편익은 전면 기본소득으로 대체된다고 가정할 것이다. 마지막으로 본 연구에서 계산된 소득세액은 실제 개인들이 납부하는 소득세액과는 차이가 있음에 주의할 필요가 있다. 실제 개인이 납부하는 소득세액은 결정세액을 말하는 반면 본 연구의 소득세액은 각종 소득 및 세액 공제조항이 적용되기 전의 결정세액을 의미하기 때문이다. 결론적으로 기본소득하 가처분소득(DI_i^{BI})은 다음과 같이 정의될 수 있다.

가처분소득(DI_i^{BI})= 기본소득하 근로소득(Y_i^{BI}) + 기본소득(BI_i)- 기본소득하의 소득세(T_i^{BI})+사회보험료(SI_i^{BI})

결국, 기본소득하 가처분소득과 현행 제도하 가처분소득의 차이는

$$DI_i^{BI} - DI_i^{CS} = (Y_i^{BI} - Y_i^{CS}) + [BI_i - (TR_i^{CS} + TE_i^{CS})] + (T_i^{CS} - T_i^{BI} + SI_i^{CS} - SI_i^{BI}) \quad - (1)$$

식 (1)은 경제주체 i의 현행 제도와 기본소득 도입 이후 가처분소득의 차이는 결국 다음의 세 항목의 크기에 의존하게 된다는 점을 보여주고 있다. (1) 기본소득 도입 이후 노동소득과 현행 제도하 노동소득의 차이, (2) 기본소득금액과 현행 제도하 공적이전소득 및 조세지출액의 합의 차이, (3) 현행 제도하 소득세 및 사회보험료와 기본소득도입 이후 소득세와 사회보험료의 차이이다. $DI_i^{BI} > DI_i^{CS}$ 위해서는 이 세 항목의 합이 0 보다 커야 한다.

이제 어떠한 경우에 이러한 결과가 발생하는지 살펴보자. 이를 위해서는 추가적 가정이 필요하다. 첫 번째 가정은 기본소득이 경제주체 i의 노동의 의사결정-노동시장 참여 여부와 노동시간 (hours worked)의 결정-에 아무런 영향을 미치지 않는다고 가정하는 것이다. 이를 간단한 식으로 표현하면 아래의 가정 A와 같다.

$$(Y_i^{BI} - Y_i^{CS}) = 0 \qquad \text{(가정 A)}$$

가정 A는 실제 기본소득이 도입될 경우 개인의 노동공급결정에 있어 다음의 두 효과-소득효과와 대체효과-가 없다고 가정한 것과 같다. 하지만 명목 소득세율이 인상되는 예산추가 기본소득은 물론 예산중립 기본소득에도 실효세율의 변화로 인해 여가와 노동의 상대가격에 변화가 일어나게 되어 노동공급이 줄어들 수 있다. 따라서 기본소득도입 이후 시장소득에 대한 보다 현실적 가정은 다음과 같을 것이다.

$$Y_i^{BI} - Y_i^{CS} < 0 \qquad \text{(가정 A-1)}$$

본 연구의 모델은 기본소득 도입에 따른 노동공급의 변화를 반영하지 못하는 정태적 노동공급(static labor supply) 모델이다. 보다 현실적인 분석을 위해서는 세율의 변화가 노동공급의 결정에 영향을 주는 것을 반영한 모델을 사용해야 한다. 다만 본 연구에서는 이 문제를 다음의 우회적인 방법을 통해 다룰 것이다. 즉 Ⅳ. 3에서 현재의 소득세율과 예산추가 기본소득제도의 소득세율을 비교하여 후자의 세

율이 높다면 그만큼 노동공급이 줄어들 것이라고 가정(즉 가정 A-1을 채택)하고 기본소득의 유형별로 현행 제도와 비교했을 때 세율의 차이가 얼마나 발생하는지 살펴볼 것이다.

2. 검증가능한 명제의 도출

가. 사례 1: 예산중립 기본소득

먼저 예산중립 기본소득의 경우를 살펴보자. 예산중립 기본소득은 가정 B로 표현할 수 있다.

$$T_i^{CS} - T_i^{BI} = 0 \qquad \text{(가정 B)}$$

여기에 우리는 기본소득의 재원은 사회보험료가 아닌 오로지 세금을 통해서만 조성한다고 가정할 것이다. 따라서 $SI_i^{CS} - SI_i^{BI} = 0$ 이다. 가정 A와 가정 B에 따라 $DI_i^{BI} \rangle DI_i^{CS}$ 여부는 결국 $[BI - (TR_i^{CS} + TE_i^{CS})]$에 달려 있음을 알 수 있다. 여기서 $\delta_i = BI/(TR_i^{CS} + TE_i^{CS})$라고 정의하자. 따라서 결국 예산중립 기본소득에 있어 $DI_i^{BI} \rangle DI_i^{CS}$ 란 $\delta_i \rangle 1$ 보다 크다는 것임을 알 수 있다. δ_i가 1보다 큰 경우는 두 가지이다. 먼저 분자인 BI, 즉 기본소득금액이 현행 복지프로그램이 주는 편익인 분모보다 상대적으로 큰 경우이다. 즉 i가 받는 기본소득이 현행 복지제도에서 그가 누리고 있는 총편익과 비교하여 클 경우 기본소득제도하에서 i의 가처분소득은 증가하게 된다. 그러나 일반적으로 예산중립 기본소득의 시나리오 하에서는 정부가 재정제약(fiscal constraint)으로 인해 기본소득액의 상한(upper limit)을 올리는 데에 한계가 있다. 따라서 보다 흥미로운 질문은 BI_i가 그다지 크지 않을 경우 누가 제도의 수혜자가 될 것인가라는 질문이다. 기본소득의 정의상 $BI_i = BI$[12]인 반면에, $(TR_i^{CS} + TE_i^{CS})$는 경제주체 i의 특성- 본 연구에서는 그가 어떤 소득분위에 속하며 그가 속한 가구의 가구원이 몇 명인지-에 따라 달라질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있

12) 기본소득은 모든 개인에게 동일한 금액을 제공한다는 사실을 상기하자.

다. 따라서 BI가 그다지 크지 않다하더라도 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 상대적으로 더 작다면 δ_i가 1보다 클 수 있다. ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 0에 수렴하는 극단적인 사례를 살펴보자. 이 경우에는 BI가 별로 크지 않더라도 경제주체 i는 기본소득하에서 가처분소득이 증가하게 될 것이다.

이로부터 우리는 i가 현행 제도하에서 공적이전소득이나 조세지출편익을 받지 못하는 소득분위에 속했을 경우 기본소득제도의 수혜자가 될 것이라고 예측할 수 있다. 반대로 예산중립 기본소득하에서 빈곤층처럼 현행 소득보장제도의 주된 수혜자 그룹은 오히려 가처분소득이 감소할 가능성을 의미한다. 다만 해석에 있어 주의해야 할 점은 빈곤층이라도 최하계층이냐 아니면 그보다 위에 있는 차상위계층이냐 여부에 따라 기본소득제도의 수혜자 여부가 달라질 수 있다는 것이다. 현행 복지프로그램하의 이전소득이 대부분 최하층에 집중되어 있어 차상위계층의 경우 지원 폭이 크지 않다는 현실을 고려하면 차상위계층이 예산중립 기본소득의 수혜자가 될 가능성이 열려 있다. 반면에 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 크지 않았던 중위소득계층은 오히려 가처분소득이 늘어날 가능성이 있다. 결론적으로 현재의 복지제도의 선별성이 높을수록 기본소득제도의 수혜자의 범위가 넓어질 수 있다. 이로부터 검증명제 1이 도출된다.

검증 명제 1

예산중립 기본소득하에서 빈곤층, 특히 최하층의 가처분소득은 현재에 비해 감소하게 된다. 반면에 차상위계층이상 및 중위계층의 가처분소득은 증가한다.

나. 사례 2: 예산추가 기본소득

우리는 앞서 예산추가 기본소득의 필요 재원은 (근로)소득세를 통해서만 조달한다고 가정했다. 따라서 예산추가 기본소득하에서는 소득세가 늘어나고 $T_i^{CS}\langle T_i^{BI}$ 가 되어 ($T_i^{CS}-T_i^{BI}$)는 음수가 된다. 결국 $DI_i^{BI}-DI_i^{CS}\rangle 0$ 이기 위해서는 사례 1에서와 달리 δ_i가 1보다 더 큰 값을 가져야 한다. 물론 〈사례 2〉에서도 명제 1은 유효할 수 있다. 즉 BI가 크지 않을 경우 최하위계층은 기본소득이 도입될 경우 오히려 손해를 본다. 반대로 차상위계층 및 중위계층은 제도의 수혜자가 될 수 있다.

그러나 〈사례 2〉에서는 또 다른 기본소득의 효과를 살펴볼 수 있다. 바로 기본소득의 액수가 늘어나는 경우이다. 〈사례 2〉에서는 T_i^{BI}가 증가함에 따라 BI도 증가한다 (즉 $BI'(T_i^{BI}) > 0$). 따라서 〈사례 1〉과 달리 이 경우에는 저소득층, 특히 최하위계층의 경우에도 기본소득의 크기가 자신이 과거 선별적 복지제도하에서 누리던 혜택의 상실을 보상하고도 남을 정도로 충분히 크다면 제도의 수혜자가 될 수 있다. 그렇다면 상위계층은 어떻게 될 것인가? 이들도 제도의 수혜자가 될 수 있는가? 그렇지 않을 가능성이 매우 높다. 이는 기본소득의 액수를 올리는 경우 이와 동시에 소득세율도 동반 상승하기 때문이다. 다시 말하면 예산추가 기본소득을 시행할 경우 i는 현행 제도상의 편익 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)의 상실 외에 기본소득의 재원 마련을 위한 추가적인 세금의 부담을 감수해야 한다. 즉 T_i^{BI}가 T_i^{CS}에 비해 커질 것이다. 특히 이러한 경향은 상위계층으로 갈수록 두드러지는데 이는 기본소득하에서 상위계층이 더 높은 최고한계세율의 적용을 받게 되어 하위 및 중위계층보다 세부담 역시 보다 크게 증가할 것이기 때문이다. 이러한 이유로 인해 상위계층이 예산추가 기본소득의 수혜자가 되기는 어렵다.

검증명제 2

예산추가 기본소득하에서 최하층도 특정 세율과 기본소득의 조합이 일어나는 경우 가처분소득의 증가를 경험할 수 있다. 반면에 상위계층은 추가적 세금 부담의 증가로 인해 가처분소득이 하락할 수 있다.

Ⅲ. 모의실험의 설계

1. 재원조달 방법

본 연구에서는 정부가 기본소득의 재원을 다음과 같은 3단계를 거쳐 마련한다고 가정할 것이다. [13)]

1단계: 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체 (월 1.3만원/인당)

2단계: 근로소득과 관련된 각종 공제의 폐지 (월 11.6만원/인당)

3단계: 소득세율 인상 (10%p 인상 시 월 11.6만원/인당)

1단계에서는 현존하는 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체한다. 여기에 해당하는 대표적인 현금급여가 기초생활보장제도상의 현금 및 주거급여이다. 저소득층의 소득보장을 목적으로 하는 근로장려금 (EITC) 및 자녀장려금(CTC)도 이 범주에 해당한다. 가정양육수당과 한부모 가족 자녀 양육비 역시 기본소득으로 대체가능한 현금 급여로 보았다. 마지막으로 특정 계층(농민)의 소득보전급여로서의 성격을 갖는 쌀소득 보전 고정직불금 역시 기본소득으로 대체 가능하다고 보인다. 우리는 이렇게 확보된 재원을 60세 미만의 국민[14)] 모두에게 동일한 금액을 나누어 준다고 가정했다. 이 경우 1인당 년 16.8만원 (월 1.3만원) 수준의 기본소득 금액이 마련된다 ([표 1] 참고).

2 단계는 현행 소득세법상 허용되는 근로소득공제, 인적공제, 근로 소득세액공제, 각종 사회보험료 공제 등을 폐지하는 것이다. 원칙적으로 모든 사람들이 일정한 소득을 정부로부터 지급받는다면 조세지출을 통해 이들에게 추가적인 혜택을 줄 필요는 약해진다(OECD 2017). 또한, 소득공제항목을 폐지하는 것은 복잡다기한 현행 복지제도를 단순화(streamline)해야 한다는 기본소득의 취지에도 부합한다. 앞에서 이미 언급한 것처럼 근로소득과 관련된 '모든 공제항목의 폐지'는 소득세법상의 '조세지출'[15)]보다 포괄적 개념이다. 따라서 근로소득과 관련된 '모든 공제항목의 폐지'

---

13) 모의실험 설계와 관련된 주요 가정은 [부표 1]에 정리되어 있다. 그 외 보다 자세한 설명은 최한수 (2017) 51쪽~64쪽의 내용을 참고하라.

14) 2015년 기준(주민등록인구)으로 41,812,925명이다. 이는 전체 인구의 약 81% 수준이다.

를 통해 추가로 확보되는 재원은 현행법상의 조세지출액보다 크다. 예컨대 2016년 기준으로 소득세의 15개 조세지출항목의 총액은 16.0조이다. 반면에 본 연구의 가정처럼 소득세와 관련된 모든 공제항목을 폐지한 경우의 추가 세수입은 한국조세재정연구원의 TAXIM MODEL에 따라 계산하면 약 57.9조 수준이다. 이로부터 1인당 한 달에 약 11.6만원 (연간 약 139.2만원)수준의 기본소득 재원이 마련될 수 있다. 여기까지가 예산중립 기본소득에 해당하는 내용이다. 마지막 3 단계는 예산추가 기본소득의 모의실험의 결과를 좌우하는데 가장 중요한 명목 소득세율의 인상률을 정하는 것이다. 한국 조세재정연구원의 TAXIM MODEL을 이용한 계산에 따르면 근로소득세와 관련된 공제를 폐지한 후 모든 구간에서 명목세율을 10%p 인상할 경우 약 한 달에 1인당 약 11.6만원 (연간 약 139.2만원)수준의 기본소득을 지급할 수 있는 재원이 마련된다.

[표 1] 기본소득으로 대체되는 현금급여

(단위: 억원, 2015년 기준)

항목	예산
현금급여	27,871
주거급여	5,511
근로장려세제	15,887
가정양육수당	12,156
한부모가족자녀 양육비	724
쌀소득 보전 고정직불	8,450
합계	70,599
1인당	월 1.4만원 (년 16.8만원)

15) 현행 조세특례제한법에 따르면 조세지출은 “조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율적용 또는 과세이연 등 조세 특례에 따른 재정지원”으로 정의된다.

2. 모의실험방법

본 연구의 모의실험은 실제 가구가 아닌 가상 가구(hypothetical household)를 대상으로 진행되는 것이다. 따라서 본 모의실험의 결과를 제대로 이해하기 위해서 가상 가구 구성에 대한 보다 상세한 정보가 주어져야 한다. 가상 가구의 이질성은 가구원 수와 가구의 소득수준에 의해 결정된다. 본 연구에서는 1인부터 4인으로 구성된 가구만을 살펴볼 것이다. 1인 가구는 단독가구, 2인 가구는 부부, 3인 이상 가구는 부부와 자녀로 구성되어 있다. 모의실험 진행의 편의를 위해 모든 가구에서 근로소득자는 가구주 1명으로 가정한다.

가구의 가처분소득을 계산할 때 고려한 항목들은 아래의 〈그림1〉에 나와 있다. 가상 가구를 대상으로 진행되는 모의실험의 성격을 고려하여 개별 가구의 소득 및 공제 항목은 일반적인 가구에 적용될 수 있는 전형적 항목만을 고려하였다.[16] 가구 유형별 공적이전소득의 크기를 정하기 위해서는 가구 소득 뿐 아니라 이들 가구가 보유한 재산을 고려해야 한다. 여기서는 재산의 소득환산액과 가구특성별 지출비용은 모두 0이라고 가정하였다. [17] 여기서 말하는 소득이란 균등화된 시장소득을 의미하며 가구의 소득은 10분위 기준에 따라 분류했다. 다만 우리의 주된 관심사는 소득 1분위에서 6분위에 속한 가구이다. 기본소득의 도입이 저소득층계층과 중위소득계층의 후생에 미치는 영향이 본 연구의 주된 분석 대상이기 때문이다. 세율의 적용과 공제 및 수급액의 자격요건은 2015년 제도를 기준으로 정하였다.

본 연구에서는 크게 4가지 기본소득 시나리오를 검토할 것이다. 각각의 시나리오는 명목소득세율과 기본소득금액의 조합에 따라 구분된다. 시나리오 1은 예산중립 기본소득을, 나머지 시나리오 2~4는 예산추가 기본소득을 의미한다. 시나리오 2에서 4로 갈수록 개개인에게 지급되는 기본소득이 점차 증가하도록 설계되었다. 기본

---

16) 인적공제는 기본공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않았다. 자녀세액공제(기본공제 대상자녀나 6세 이하 자녀) 역시 공적이전소득이지만 자녀장려금을 수급받는 사람은 중복하여 적용받을 수 없기 때문에 본 모의실험에 이를 포함시키지 않았다.

17) 예컨대 국민기초생활보장법 상의 수급자 선정 기준에 사용되는 '소득인정액'의 정의는 다음과 같다.

소득인정액 = 소득평가액* + 재산의 소득환산액**

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

** 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채) x 재산의 종류별 소득환산율

소득 수급액의 크기는 결국 한 사회의 조세(국민)부담률에 정비례하기 때문에 동시에 시나리오 4의 세율이 시나리오 2혹은 3보다 높다. 따라서 시나리오 4는 '고급여 고부담 기본소득'을, 시나리오 3은 '중급여 중부담 기본소득'을, 시나리오 2는 '저급여 저부담' 기본소득을 의미한다. 각각의 시나리오는 공통적으로 현금급여를 기본소득으로 대체하고 소득관련 공제의 전면적 폐지를 전제하고 있다.

기본소득은 보편성의 원칙에 충실하게 원칙적으로 0세부터 60세 미만이면 누구나 받을 수 있는 것으로 가정했다. 60세 미만으로 가정한 이유는 국민연금의 수령조건이 60세 이후부터이기 때문이다. 그리고 기본소득은 과세하지 않는 소득으로 가정했다. [표 3]에는 현행 제도와 각각의 기본소득 시나리오에 적용되는 한계소득세율을 정리해놓았다. 시나리오 4의 경우 과표 최고구간의 한계세율이 68%이다. 이는 현행보다 무려 30%p 이상 높은 것이다.

[그림 19] 모의실험하 현행 제도에서의 가처분소득의 계산

총급여
(-)근로소득공제
소득평가액
(-)인적공제[1]
(-)연금 보험료 등 공제[2]
과세표준
(X)세율
산출세액
(-)근로소득세액공제
결정세액

(-)4대보험
(-)결정세액
순근로소득
(+)생계급여
(+)주거급여
(+)근로장려금
(+)자녀장려금
가처분소득

주: 1) 인적공제는 기본공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않음.
2) 연금 보험료 등은 연금보험료 공제와 특별 소득공제 중 건강(장기요양)보험료 및 고용보험료를 의미.
3) 반면에 근로장려금과 자녀장녀금은 소득과 재산 중 어느 것으로도 반영하지 않음

[표 2] 기본소득 시나리오

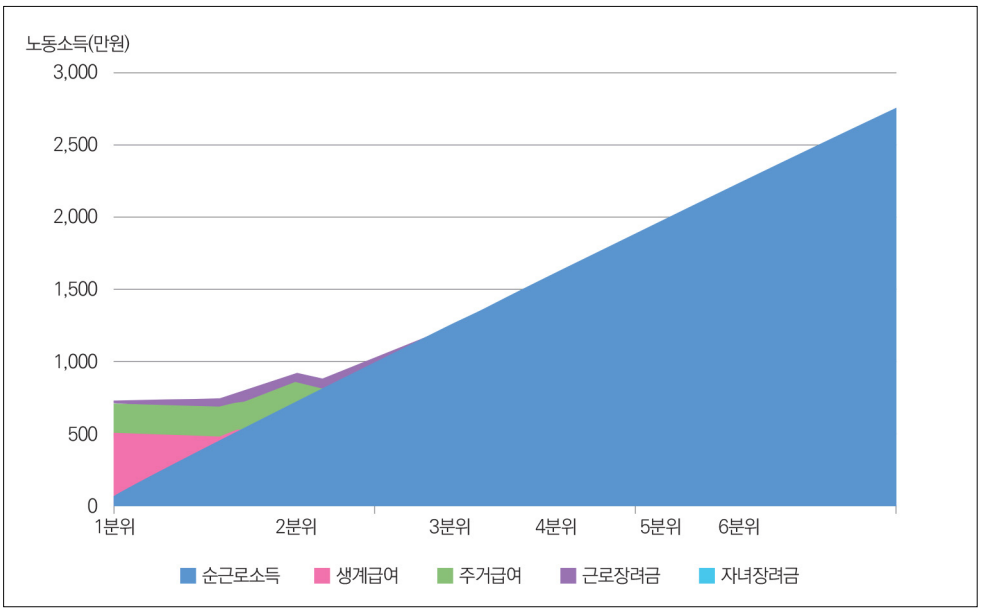
시나리오별 구성요소		기본소득금액 (1인당) 60세 미만	현금급여 대체 및 공제폐지 여부	명목세율 인상폭
예산중립 기본소득	시나리오 1	월 12.9만원 (년 155만원)	○	인상없음
예산추가 기본소득	시나리오 2	월 24.5만원 (년 294만원)	○	모든 구간에서 10%p인상
	시나리오 3	월 36.1만원 (년 433만원)	○	모든 구간에서 20%p인상
	시나리오 4	월 47.7만원 (년 572만원)	○	모든 구간에서 30%p인상

[표 3] 기본소득 시나리오의 소득구간별 명목세율

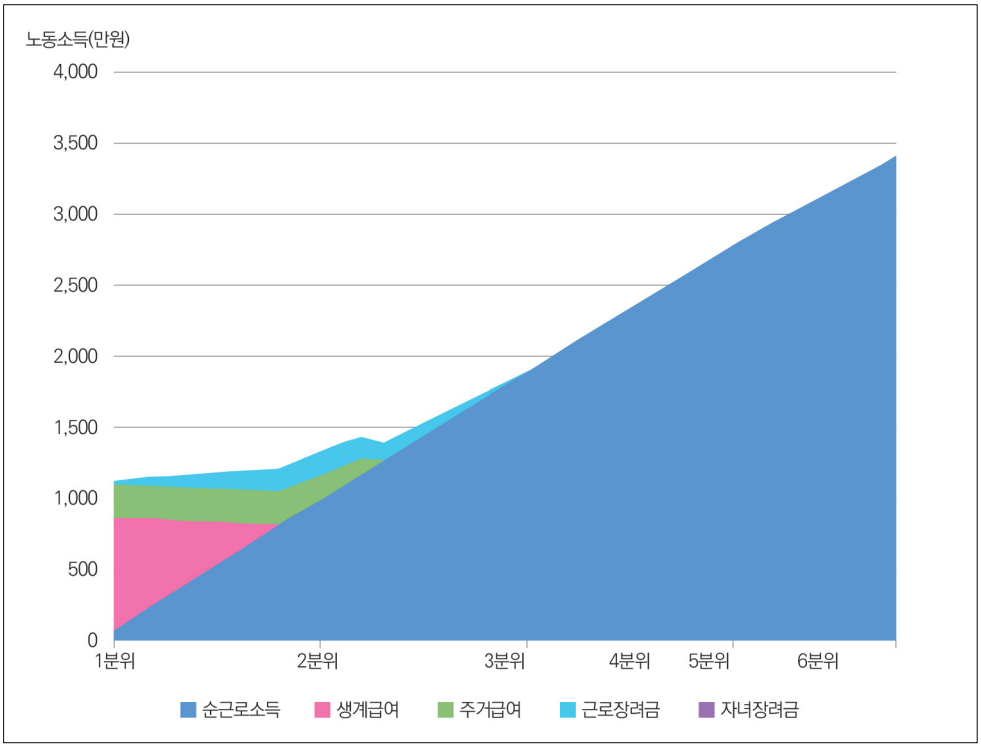
과표구간	현행 세율	시나리오1 월 12.9만원	시나리오2 월 24.5만원	시나리오3 월 36.1만원	시나리오4 월 47.7만원
~1,200만원	6%	6%	16%	26%	36%
~4,600만원	15%	15%	25%	35%	45%
~8,800만원	24%	24%	34%	44%	54%
~1.5억원	35%	35%	45%	55%	65%
1.5억원	38%	38%	48%	58%	68%

본격적인 모의실험에 앞서, 이후 분석결과의 벤치마크(benchmark)로써 현행 제도하에서 각각의 가구의 시장소득과 가처분소득의 관계, 그리고 사회보조수혜금의 크기 등을 살펴보자. 이에 대한 기본적 결과는 〈그림 2-1〉부터 〈그림 2-4〉에 잘 나타나 있다. 결과 중 이후의 분석결과와 관련된 몇 가지 중요한 점을 간략하게 언급하고자 한다. 먼저 대부분의 사회부조수혜금들이 소득 3분위에서부터 완전히 사라지는 것을 알 수 있다. 자녀장려금은 아이가 있는 3-4인 가구에 있어 사회부조수혜금의 지급 대상을 소득 4~5분위까지 확대하는 역할을 하나 그 크기 면에서 미흡하다. 3인 가구의 경우 최고 연 50만원, 4인 가구의 경우 연 96만원 수준이다. 마지막으로 가구원 수가 늘어남에 따라 각 가구가 받는 공적이전소득의 규모는 증가하나 그것이 기본소득과 달리 정확히 가구원 수에 비례하지 않음을 알 수 있다.

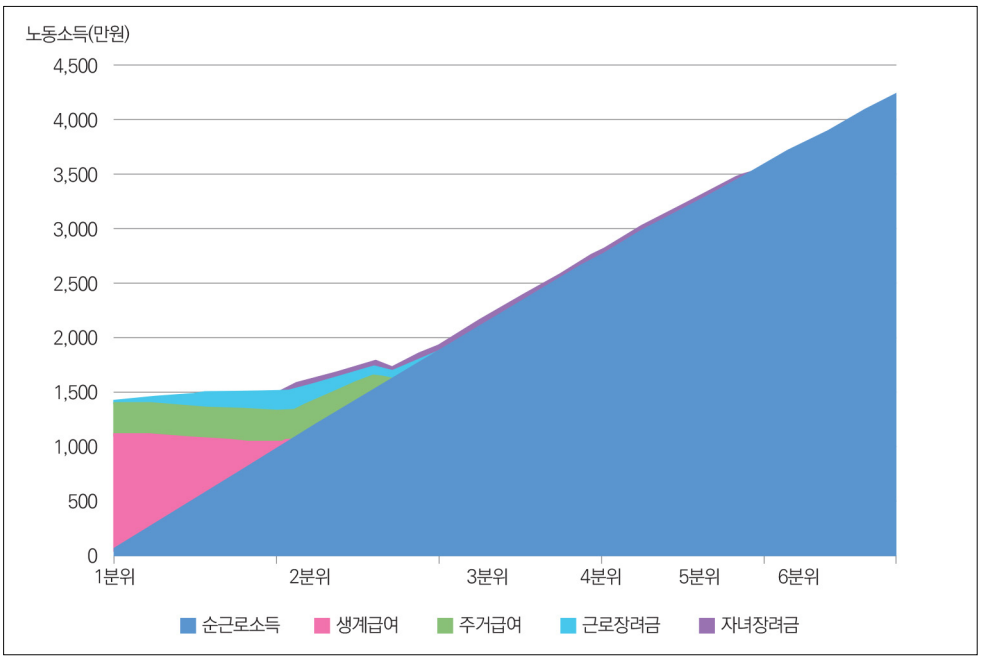
[그림 2-1] 1인가구 가처분소득구성



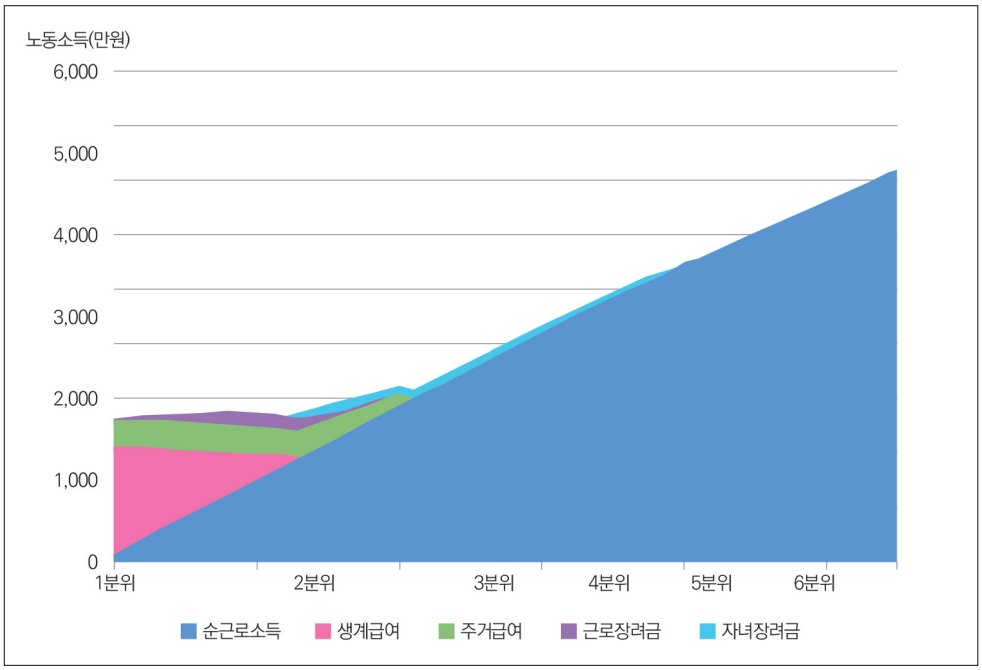
[그림 2-2] 2인가구 가처분소득구성



[그림 2-3] 3인가구 가처분소득구성



[그림 2-4] 4인가구 가처분소득구성



Ⅳ. 주요 결과

1. 검증 결과

먼저 검증 명제 1과 관련된 결과를 살펴보자. 예산중립 기본소득에 따른 결과는 [표 4]의 칼럼 A에 나타나 있다. 칼럼 A의 결과는 가구 유형에 따라 편차가 있기는 하지만 공통적으로 2-4분위에 속한 가구가 기본소득의 수혜자가 된다는 사실을 보여주고 있다. 즉 예산중립기본소득하에서는 모든 가구유형에서 최하층인 1분위의 가처분소득이 오히려 그 이전보다 감소하는 현상이 관찰된다.

[표 4] 모의실험 결과 : 현행제도와 기본소득 비교

(단위:만원)

		A	B	C	D
		예산중립 기본소득	예산추가 기본소득		
가구 유형	기본소득 시나리오	시나리오 1 (현금급여대체+공제폐지+명목세율 인상 없음)	시나리오 2 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 10%p인상)	시나리오 3 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 20%p인상)	시나리오 4 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 30%p인상)
1인 가구	가처분소득 증가 구간	900-1900 (2-4분위)	900-1700 (2-3분위)	500-1600 (1-3분위)	400-1500 (1-3분위)
2인 가구	가처분소득 증가 구간	1,400~3,200 (2~5분위)	900-2900 (1-4분위)	500~2900 (1-4분위)	0-2800 (1-4분위)
3인 가구	가처분소득 증가 구간	1,500~4,800 (2~6분위)	900~4,700 (1~6분위)	300~4,500 (1~6분위)	0~4,400 (1~6분위)
4인 가구	가처분소득 증가 구간	1600-6,600 (2~6분위)	900-6,100 (1~6분위)	100~5,900 (1~6분위)	0~5,800 (1~6분위)

이를 좀 더 자세히 살펴보면 예산중립 기본소득하에서 가처분소득이 증가하는 가구의 소득구간은 가구원 수에 따라 조금씩 다르다는 점을 알 수 있다. 1인 가구에서

는 대체로 소득 2~4분위 사이 가구의 가처분소득이 증가한다. 하지만 가구원 수가 늘어나 기본소득의 액수가 증가하는 3-4인가구의 경우 소득 2분위에서 6분위까지의 가구가 수혜자가 된다.

이처럼 예산중립 기본소득하에서 차상위 계층라고 할 수 있는 2분위 가구의 가처분소득이 증가하는 이유는 무엇일까? 이는 현재의 사회안전망의 혜택이 1분위에 압도적으로 편중되어 있다는 사실과 관련이 있다. 즉 현재 한국사회 사회안전망의 근간인 기초생활보장제도상의 생계급여의 경우 소득 2분위 계층도 받지 못할 정도로 선별적이고 배타적으로 운영되고 있다. 본 모의실험은 소득 2분위 계층이 누릴 수 있는 공적부조는 주거급여와 근로장려금이 전부이며 그 규모도 크지 않다는 점을 보여주고 있다. 예컨대 연 소득 기준으로 2분위 계층에 속하는 연 소득 1000만원의 단독가구의 경우 가능한 공적부조는 53만원 수준의 근로장려금이 전부이다. 이는 이 단독가구의 가처분소득인 963만원의 5.5% 수준에 불과하다. 4인 가구의 경우도 사정은 별로 다르지 않다. 2분위 계층에 속하는 연 소득 2100만원의 4인 가구가 받을 수 있는 공적부조는 총 227만원 (주거급여 127만원+자녀장려금 100만원)으로 이는 이 가구의 가처분소득 2151만원의 10.1% 에 불과하다. 한편 이들 가구가 받는 조세지출편익의 경우 1000만원 단독가구의 경우 54만원이고 2100만원의 4인가구의 경우 207만원이다. 따라서 현행 제도하에서 연 소득 1000만원의 단독가구와 2100만원의 4인 가구가 받을 수 있는 편익의 총계는 각각 107만원(53만원+54만원)과 434만원(227만원+207만원)이다. 예산중립적 기본소득하에서는 같은 소득수준의 1인 가구와 4인 가구가 각각 연 155만원과 620만원의 기본소득을 받을 수 있다. 따라서 이들 가구는 기본소득의 수혜자가 된다.

이러한 결과는 비단 2분위 가구에 한정된 것은 아니다. 이러한 결과는 차상위 가구에서부터 중위소득가구까지 그대로 적용될 수 있다. 이것이 가능한 이유는 가구원 수가 늘어나고 소득이 증가할 경우 현행 제도하에서 받을 수 있는 복지혜택은 조세지출 편익이 전부이기 때문이다. 5분위 경계소득은 3인 가구와 4인 가구 기준으로 각각 4200만원과 4900만원이다. 이러한 중위소득 가구의 경우 현행제도에서 받는 혜택은 조세지출편익이 전부인데 이는 각각 375만원과 428만원이다. 이제 예산중립 기본소득이 실시될 경우를 생각해보자. 이들 가구는 조세지출편익을 전액 상실하지만 420만원과 560만원의 기본소득을 받게 될 것이다. 결과적으로 기본소득이 상

실되는 조세지출편익을 압도한다. 따라서 중위계층 가구의 경우 현행 제도보다 예산 중립 기본소득하에서 가처분소득이 증가하게 된다. 명제 1은 모의실험 결과에 의해 검증된다.

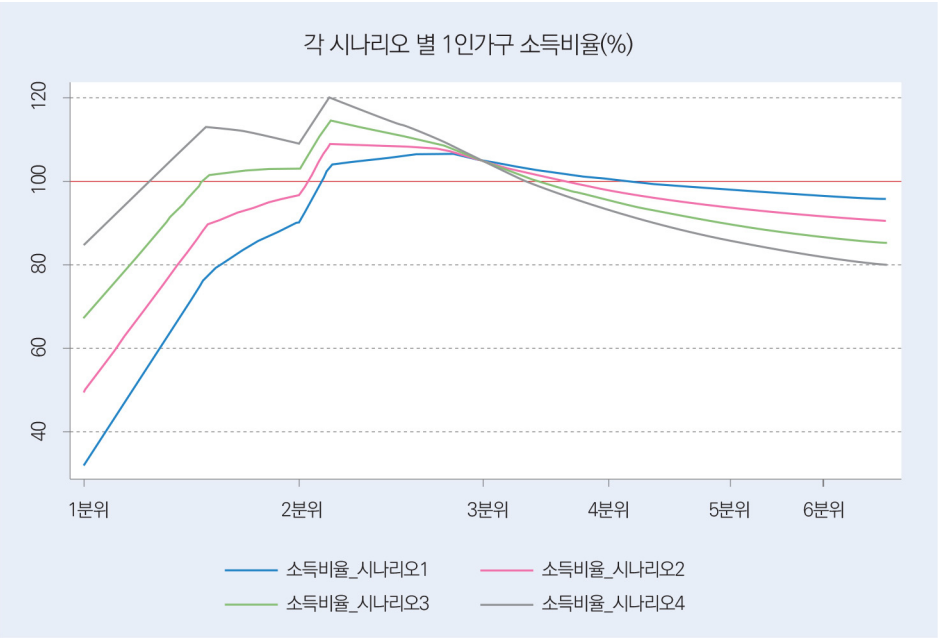
이제 명제 2를 살펴보자. 먼저 예산추가 기본소득 중 '저부담-저급여' 시나리오 2 (칼럼 2)에서 소득 1분위의 최하층 가구를 살펴보자. 이들 가구의 경우는 기본소득하의 가처분소득이 현행 제도하의 가처분소득보다 낮다. 이는 모든 유형의 가구에 공통으로 나타나는 결과이다. 이는 현행 공적부조가 소득 1분위 가구에 집중되어 있기 때문이다. 따라서 액수가 상대적으로 적은 시나리오 2 기본소득에서는 기본소득이 이들 최하층 가구가 현재 누리고 있는 편익의 상실을 보전해 줄 정도로 크지 않다. 그러나 같은 예산추가 기본소득이라 할지라도 중(고)부담-중(고)급여 기본소득 시나리오 3 (칼럼 3)과 4 (칼럼 4)에서는 다른 결과가 나온다. 예컨대 현행 제도하에서 연 소득 900만원의 2인 가구의 경우 402만원의 현금성 공적이전 부조를, 54만원의 조세지출편익을 누린다. 특히 가구원수가 2인일 경우 이들이 받는 기본소득의 액수는 각각 866만원(시나리오 3)과 1144만원 수준(시나리오 4)이다. 이 경우는 모두 세율 인상을 전제로 하기 때문에 이 가구는 234만원(시나리오 3)과 324만원(시나리오 4)의 추가 세금을 부담해야 한다. 결론적으로 이 가상 2인 가구의 입장에서 기본소득의 비용은 시나리오 3의 모의실험에서는 690만원(402+54+234), 시나리오 4의 모의실험에서는 780만원(402+54+324)이 되는데 이러한 비용은 866만원과 1144만원 상당의 기본소득보다 작다.

이러한 메커니즘을 가장 잘 보여주는 것이 바로 고부담-고복지인 시나리오 4에서 4인 최하층 가구이다. 예컨대 소득이 0인 가구가 있다고 하자. 이 경우 현행 제도하에서 그가 받는 모든 편익의 합은 약 1750만원(전액 현금성 공적이전 부조이다)이다. 기본소득에서 이 가상 가구는 이러한 편익 전체를 잃어버린다. 하지만 이 시나리오에서 4인 가구가 받는 기본소득액의 총합은 2288만원 (572X4)가 된다. 결론적으로 모의실험 결과 이 4인 가구의 가처분소득은 그 이전에 비해 무려 30%이상 증가한다. 즉 예산 추가 기본소득하에서는 예산 중립 기본소득의 사례와 달리 최하층인 소득 1분위의 가구도 혜택을 본다.

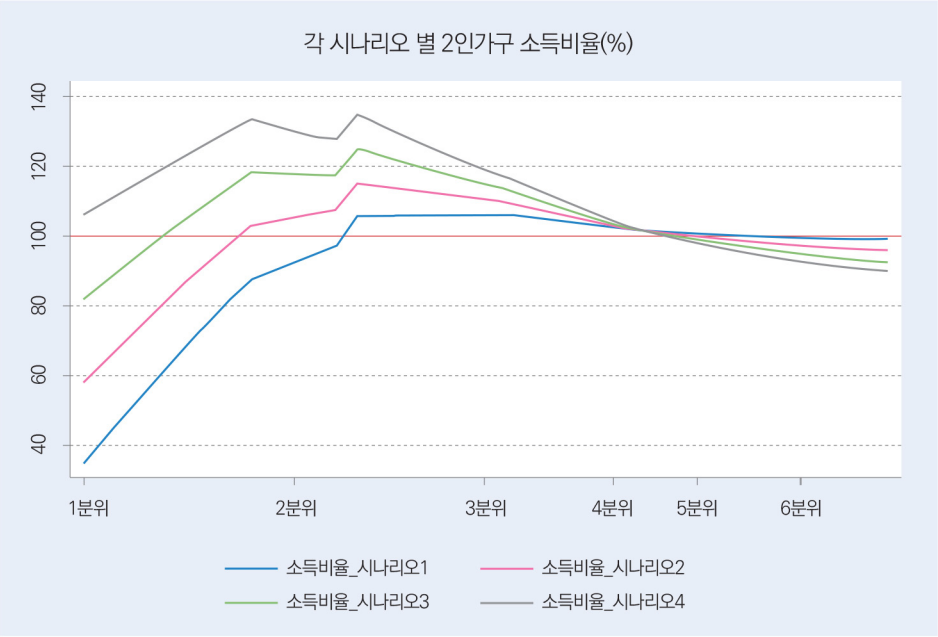
지금까지의 설명이 아래의 그림[3-1]에서 [3-4]에 나타나 있다. 이 그림을 이해함에 있어 중요한 개념은 소득비율이다. 소득비율은 아래 그림 Y축에 표시되어 있는

데 이는 “기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득”으로 정의된다. 여기서 X축은 현행 제도하의 개인의 근로소득을 의미한다. Y축의 100%선에 있는 개인은 현행 제도하에서나 기본소득하에서 가처분소득은 동일하다는 것을 의미한다. 따라서 Y축의 100% 이상 구간에 있는 개인은 기본소득의 수혜자라고 이해하는 것이 타당하다. 그림[3-1]에서 [3-4]가 보여주듯이 각각의 시나리오에서 소득비율의 모습은 역 U자의 형태이다. 소득비율이 정점을 이르는 소득분위는 모두 다르지만 모든 시나리오에서 현재의 근로소득이 많을수록 기본소득하의 가처분소득이 감소하는 현상이 발생한다.

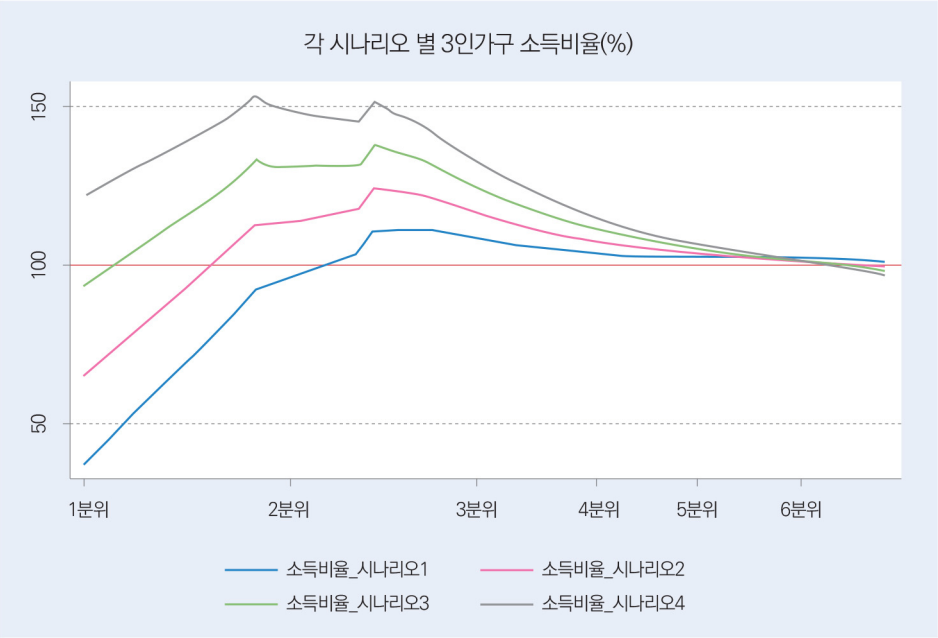
[그림 3-1] 시나리오별 1인 가구 소득비율 비교



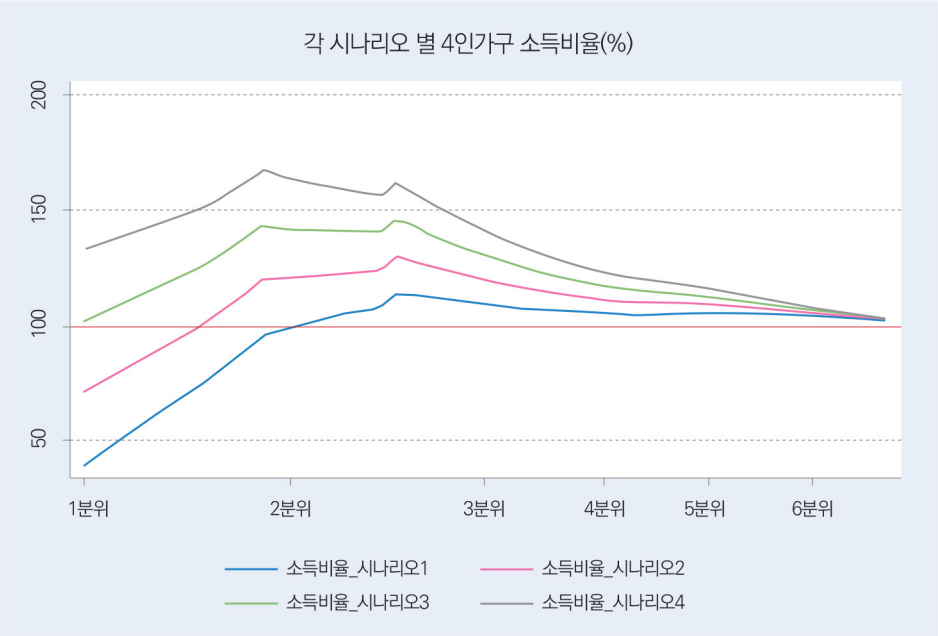
[그림 3-2] 시나리오별 2인가구 소득비율 비교



[그림 3-3] 시나리오별 3인가구 소득비율 비교



[그림 3-4] 시나리오별 4인가구 소득비율 비교



주 : X축 - 소득분위(현행제도하에서의 가처분소득)
Y축 - 소득비율(기본소득하에서의 가처분 소득/현행제도하의 가처분 소득)

2. 해석

앞 절에서 우리는 기본소득 (그것이 예산중립 혹은 예산추가 기본소득이든 간에)이 항상 빈곤층에 유리한 제도가 아닐 수 있음을 확인하였다. 특히 예산중립 기본소득하에서는 빈곤층 중에서도 소득 1분위~2분위 가구(일부)는 오히려 가처분소득이 감소하고 이들 가구보다 소득이 큰 차상위 계층과 중위소득 계층의 가처분소득은 증가한다. 왜 이러한 현상이 발생하는가? 한마디로 이는 기본소득의 예산제약 문제와 관련이 있다. 예산중립 기본소득의 핵심은 빈곤계층에 선별적으로 집중되어 제공되던 혜택을 그 크기의 변화없이 사회구성원 전체에게 동일한 수준으로 나누어주는 것이다. 기본소득을 위한 추가적 재정확보가 없기 때문에 과거 수급액에 비해 기본소득의 액수는 줄어들 수밖에 없다. 그 결과 선별적 복지제도에서 상대적으로 집중된 복지혜택을 받던 빈곤층의 경우 오히려 가처분소득이 하락하는 불리한 상황에 처하게 된다.

그렇다면 이러한 현상을 막기 위해 기본소득의 수준을 올리면 어떠한 일이 발생하는가? 빈곤층이 받는 기본소득의 수준을 과거 선별적 복지제도하의 급여수준으로 유지하고 싶다면 현행 재원 외의 기본소득을 위한 추가적 재원을 확보해야 한다. 이는 우리의 시나리오에서는 (소득)세율의 인상으로 이어지는 것을 의미한다. 이 경우 빈곤층 역시 과거와 달리 세금의 부담을 감내해야 한다. 특히 본 연구의 모든 시나리오는 조세지출편익의 폐지를 전제하기 때문에 빈곤층 역시 세율 인상에 따른 세부담에 노출된다. 하지만 기본소득의 액수가 이러한 세율의 추가적 부담을 상쇄하고도 남을 만큼 상당히 큰 경우 빈곤층 (특히 우리의 실험에서는 소득 1분위의 빈곤층가구)도 기본소득제도의 수혜자가 될 수 있다.

이러한 논리는 왜 중위소득 가구가 현행 제도보다 기본소득하에서 이득을 보는지도 설명한다. 그림 [2-1]~[2-4]에서 살펴본 것처럼 중위소득계층, 특히 소득 3~6분위의 가구들은 정부로부터 받는 공적이전소득이 전무하거나 그 수준이 매우 낮음을 알 수 있다. 따라서 기본소득이 실시된다면 이 구간에 속한 가구의 경우 기본소득이라는 새로운 이전소득을 향유하게 된다. 가구원의 수에 따라 그 수준이 기본소득에 따른 추가 세부담액을 상쇄하고도 남는 경우가 발생한다. 특히 고부담-고복지 기본소득 시나리오나 4인 가구의 경우 이러한 이유로 현행 제도보다 기본소득 제도하에

서 가처분소득이 크게 증가한다.[18]

3. 기본소득제도의 비용에 대한 예비적 분석

지금까지 우리는 세율의 변화가 가구의 노동공급에 영향을 주지 않는다는 정태적 모형을 사용한 모의실험을 진행해왔다. 그러나 이러한 모형은 기본소득의 도입이 경제주체의 행동에 미칠 결과를 충분히 고려하지 못함으로써 사회적 비용을 과소추정하게 만드는 문제가 있다. 따라서 기본소득제도의 편익과 비용을 보다 종합적으로 이해하기 위해서는 세율변화에 따른 경제주체의 행태변화를 반영한 모형이 필요하다. 본 연구에서는 그 예비적 분석의 일환으로 각 기본소득 시나리오하에서의 평균세율을 살펴볼 것이다. [19]

여기서 평균세율은 1-{(일을 할 경우 순소득-일을 하지 않을 경우 순소득)/근로소득}으로 정의된다. 이렇게 평균세율을 정의할 경우 평균세율이 높다는 것은 노동을 할 경우와 그렇지 않은 경우의 순소득의 차이가 크지 않다는 것을 의미한다. 극단적으로 평균세율이 100%인 경우를 생각해보자. 이 경우는 일을 할 경우의 순소득과 일을 하지 않을 경우 순소득이 정확히 같다는 것을 의미한다. 이처럼 두 소득의 차이가 없다면 굳이 개인들이 노동의 수고(dis-utility)를 감내할 이유가 없다. 다시 말하면 평균세율이 높을수록 노동시장 밖에 있던 개인이 다시 일을 시작할 유인이 줄어들게 된다.

평균세율은 실업상태에서 구직활동을 통해 일을 시작할 경우 받게 되는 임금 수준에 따라 달라질 수 있다. 여기서는 편의를 위해 취업 시 소득이 중위소득의

---

18) 이러한 논리대로라면 소득 최상위계층 역시 기본소득의 수혜자가 될 수 있는지 않을까? 그렇지 않다. 그 이유는 누진적 소득세율에 있다. 예컨대 시나리오 4에서 최상위구간의 명목한계세율은 68%까지 치솟는다. 이로 인해 최상위계층의 세부담은 매우 크게 증가한다. 최상위계층일수록 세부담이 기본소득을 압도한다. 예컨대 4인 가구의 경우 시나리오 2에서는 소득 6800만원부터 기본소득으로 이행할 경우 가처분소득의 감소가 예상되나 시나리오 3에서는 5900만원, 시나리오 4에서는 5800만원으로 점차 낮아진다. 이는 바로 높은 한계세율 때문이다.

19) 노동공급의 문제는 크게 extensive margins과 intensive margins으로 나누어 분석이 가능하다. 한계세율(marginal tax rate)은 일하고 있을 경우 노동공급의 1단위 증가(intensive margins)에 영향을 미친다. 이에 대한 분석은 이미 [표 3] 기본소득 시나리오의 소득구간 별 명목세율에 제시되어 있다.

25%~175%가 되는 경우를 살펴볼 것이다. 중위소득의 25%~50%는 저임금 직업으로, 중위소득의 150%~175%는 고임금 직업으로 봐도 무방할 것이다. 먼저 현행 제도하의 평균세율과 기본소득 각각의 시나리오에 따른 평균세율을 구한 뒤 이를 서로 비교할 것이다. 아래의 [표 5]에서 보듯이 노동시장 밖에 위치한 개인이 중위소득수준 (그리고 그 보다 더 낮은 임금수준)의 일자리에 취업할 경우 기본소득하의 평균세율이 현 제도하의 평균세율보다 낮음을 알 수 있다. 적어도 중위소득수준 이하의 임금을 제공하는 직업을 가지려고 할 때 기본소득은 구직자에게 보다 큰 인센티브를 제공한다는 점을 알 수 있다. 일반적으로 장기 실업상태에 놓여있는 노동자들이 얻게 되는 직업의 임금수준이 저임금이나 중위임금일 가능성이 높다는 점에서 현행 제도보다 기본소득이 노동시장 바깥에 있는 개인의 노동시장 참여를 촉진하는 효율적 제도라 할 수 있을 것이다. [20]

그러나 이러한 효율성이 모든 유형의 기본소득에서 나타나는 것은 아니다. 특히 예산추가 기본소득하에서는 상황이 달라질 수 있다. 예컨대 만약 정책결정자가 기본소득 시행으로 손해를 볼지 모르는 빈곤층에게 기존 선별적 복지제도하에서 누리던 수준의 급여수준을 보장하기 위해 세율을 크게 인상할 경우 고임금 직업을 갖게 되는 개인은 세율이 크게 올라간다. 예컨대 중위소득의 150% 이상의 소득을 버는 연가구 소득 7000만원의 가구주의 경우를 살펴보자. 현 제도하의 평균세율은 39%이다. 시나리오 4 (고부담-고복지)하의 4인 가구의 경우 평균세율은 54%로 크게 올라간다. 참고로 이 구간에서의 한계세율 역시 54%로 현행 24%보다 30%p나 높다. 이는 해당 가구의 노동공급의 유인을 낮추는 결과를 낳을 것이다. 특히 이러한 고소득층의 경우 다른 계층보다 부가가치가 높은 영역에서 일할 가능성이 높다는 점에서 사회전체적인 관점에서 보았을 때 저소득층에 비해 이들의 노동공급의욕의 감소로 인한 비용이 보다 클 수 있다.

20) 바로 이러한 것이 핀란드가 실업자를 대상으로 한 기본소득 모의실험을 진행한 이유이기도 하다.

[표 5] 현행 제도와 기본소득하의 평균세율

(단위:만원, %)

소득		1인 가구						2인 가구					
		근로소득	평균세율					근로소득	평균세율				
			현행	기본소득 시나리오					현행	예산중립	예산추가		
				예산중립	예산추가								
				1	2	3	4			1	2	3	4
저임금 직업	25%	600	88	14	24	34	44	800	90	14	24	34	44
	50%	1,200	69	14	24	34	44	1,600	74	17	27	37	47
중위임금 직업	100% (중위소득)	2,300	42	19	29	39	49	3,300	45	20	30	40	50
고임금 직업	150%	3,500	33	20	30	40	50	4,900	37	22	32	42	52
	175%	4,000	31	21	31	41	51	5,700	34	23	33	43	53

소득		3인 가구						4인 가구					
		근로소득	현행	예산중립	예산추가			근로소득	현행	예산중립	예산추가		
				1	2	3	4			1	2	3	4
저임금 직업	25%	1,000	91	14	24	34	44	1,200	94	14	24	34	44
	50%	2,000	78	18	28	38	48	2,300	81	19	29	39	49
중위임금 직업	100% (중간값)	4,000	47	21	31	41	51	4,700	50	21	31	41	51
고임금 직업	150%	6,000	38	23	33	43	53	7,000	39	24	34	44	54
	175%	7,000	35	24	34	44	54	8,100	38	24	34	44	54

주 1) 소득기준 산출방법: 가구별 연간근로소득 중 중간값을 기준으로 산출

2) 평균세율: 평균세율은 1-[(가처분소득/일을 하지 않을 경우 순소득)/근로소득] 로 산출함

3) 일을 하지 않을 경우의 순소득은 모두 “0”으로 설정. 4대보험의 경우 하한선을 적용하지 않았으나 국민기초생활보장제도에 의한 현금급여는 적용함

4) 음영으로 되어 부분은 현행 제도보다 기본소득 도입시 평균세율이 상승하는 소득구간

V. 결론

본 연구에서는 간단한 세금-편익 모델을 이용한 모의실험을 통해 기본소득을 도입했을 경우 가구유형과 그 소득분위에 따라 제도의 수혜군과 소외군의 분포가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 분석 결과 기본소득 (그것이 예산 중립적이든 혹은 추가적인 예산 지출을 수반하든 간에 상관없이)이 도입될 경우 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 왼쪽에 있는 1분위~2분위 가구는 가처분소득이 줄어드는 반면 그 이상부터 중위소득가구의 경우 가처분소득이 증가한다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 기본소득에 대한 OECD 보고서가 지적한 것처럼 '기본소득'이 빈곤층의 생활수준을 개선하기 위한 최적의 제도가 아닐 수 있음을 시사한다(OECD 2107). 따라서 저소득층의 소득 보장이 주요한 정책 목표라면 그 목표를 달성하기 위한 수단으로써의 기본소득은 적합한 정책수단이 아니다. 이러한 해석은 Hoynes and Rothstein (2018)의 주장처럼 기본소득이 기존의 복지시스템에서 소외받고 있던 아이가 없고 근로 연령대의 정상가구(childless, non-elderly, non-disabled households)를 위한 제도로서의 성격을 갖는다는 주장과도 일맥상통하는 측면이 있다. 기본소득은 노동시장 참여여부와 무관하게 주어진다는 점에서 노동공급의 결정을 왜곡시키는 정도가 낮다. 하지만 세율을 인상하여 기본소득의 수급금액을 올리려 할 경우 노동공급의 결정에 부정적 영향을 미친다. 바로 이것이 기본소득제도의 도입의 사회적 비용이다.

결론적으로 본 연구의 모의실험 결과가 주는 정책적 시사점은 기본소득 역시 다른 복지제도처럼 아무런 비용없이 사회 전체의 후생을 증진시켜주는 만능의 제도는 아니라는 것이다. 또한 현행 복지시스템하에서도 그 제도의 혜택을 누리는 수혜집단(winner)과 배제집단(loser)이 있는 것처럼 기본소득제도 역시 그 자체의 수혜집단과 배제집단을 만들어낸다는 점이다. 빈곤대책의 하나로 인식되는 기본소득은 오히려 역설적이지만 그 보편적 속성 때문에 현행 복지제도의 집중적 혜택을 누리던 저소득층을 패자로 만든다. 반대로 기본소득제도는 현행 제도에서 소외된 중위계층을 사회안전망으로 포함시키는 특성을 갖는다. 이들이 바로 새로운 제도의 승자가 된다. 물론 기본소득 도입 이후에도 저소득층의 경우는 그 이전에 누리던 수준을 유지

하도록 기본소득의 금액을 높일 수 있다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위한 세율 인상은 항상 사회 전체적으로 사중손실 (deadweight loss)의 문제-여기에서는 근로유인의 하락문제-를 발생시킨다는 점을 명심해야 한다. [21] 이는 기본소득 또한 현금복지제도가 당면한 이른바 '철의 삼각형'의 문제[22]를 여전히 안고 있다는 점을 의미한다.

이제 본 연구의 한계를 언급하는 것으로 이 논문을 마무리하고자 한다. 본 연구의 첫 번째 한계는 세율의 변화가 노동공급에 변화를 주지 않는다고 가정한 것이다. 즉 세율변화에 따른 경제주체의 행태변화를 반영한 보다 정교한 모델을 고려할 필요가 있다. 아울러 노동공급의 의사결정 외에 다른 경제주체의 의사결정, 특히 투자에 미칠 영향, 이것이 다시 경제성장과 소득증가에 미칠 영향, 이것이 다시 기본소득액에 미칠 영향 등을 고려할 일반 균형 모델을 고려할 필요가 있겠다. 마지막으로 본 연구는 가상가구를 대상으로 진행된 모의실험에 근거한 것이기 때문에 이로부터 발생하는 여러 한계들로부터 자유롭지 못하다. 예컨대 본 연구는 다양한 형태의 소득 중 근로소득만을 전제로 진행한 것이기 때문에 사업소득이나 재산소득의 비율이 상대적으로 큰 고소득 가구의 분석에 있어서 현실 설명력이 떨어질 수 있다. 또한, 자영업자의 비중이 높은 우리나라 노동시장의 특성을 반영한 설계가 아니라는 문제도 있다.[23] 마지막으로 기본소득의 도입이 사회 전반의 소득불평등에 미치는 영향에 대해 유의미한 정보를 제공하지 못했다. 이 모든 한계들은 실제 가구를 대상으로 한 후속 연구를 통해 보완해야 할 것이다.

---

21) 물론 이를 통해 소득불평등 문제가 완화된다는 측면도 있지만, 이는 본 연구에서 고려하지 않았다.

22) 단순한 형태의 현금복지제도를 개혁하여 1) 근로를 장려하고 2) 소득을 재분배하고 3) 비용을 절감하는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 방법은 없다는 것을 말한다(그루버 2016).

23) 이 점을 지적해주신 익명의 논평자에게 감사드린다.

참고문헌

그루버, 「재정학과 공공정책」3판, 시그마프레스, 2016.

백승호·이승윤, “기본소득 논쟁 제대로 하기,” 「한국사회정책」 제 25권 제 3호, 2018, 37~71쪽.

양재진, “기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?,” 「한국사회정책」 제 25권 제 1호, 2018, 45~70쪽.

유종성, “기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰,” 「한국사회정책」 제 25권 제 3호, 2018, 3~35쪽.

최한수, 「각국의 기본소득실험이 한국에 주는 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.

최한수, “세금-편익 모형을 이용한 기본소득 모의실험,” 「재정포럼」2018년 3월호, 한국조세재정연구원, 2018.

최한수, “대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토,” 「포용성장을 위한 사회안전망 발전방안연구」, 기획재정부 연구용역, 2019.

Hoynes and Rothstein “Universal Basic Income in the US and Advanced Countries,” working paper, 2018.

OECD, “Basic income as a policy option: Can it add up?,” *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, 2017.

부록

[부표 1] 기본소득 모의실험의 대상 및 주요 가정

모의실험의 대상: 60세 미만의 인구 (2015년 기준(주민등록인구)으로 41,812,925명, 전체 인구의 81% 기준) 모의실험의 기준연도: 2015년 기준 모의실험의 주요 가정: (1) ⅰ) 기본소득의 재원은 사회보험료가 아닌 오로지 세금을 통해서만 조성하며 ⅱ) 세금 중 (근로)소득세를 통해서만 조달한다고 가정 (2) 재원조달 절차는 ⅰ) 1단계: 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체 ⅱ) 2단계: 근로소득과 관련된 각종 공제의 폐지 ⅲ) 3단계: 소득세율 인상으로 가정 (3) 기본소득이 경제주체의 노동공급의 의사결정에 영향을 미치지 않는다고 가정 (4) 모든 가구는 근로소득 외의 사업소득이나 재산소득은 없으며 가구가 보유한 재산의 소득환산액과 가구특성별 지출비용은 모두 0이라고 가정 (5) 모든 가구원에게 동일한 금액의 기본소득 지급한다고 가정 (6) 모든 가구에서 근로소득자는 가구주 1명으로 가정 (7) 기본소득은 과세하지 않는 소득으로 가정

Micro-simulation of Universal Basic Income in Korea: A Focus on Working Age Population

Choi, Hansoo*

Abstract

The paper presents micro-simulation results of UBI in Korea, employing a simple tax-benefit model. The results show that (1) there exist heterogenous effects of UBI on households which differ with the household income and size. The bottom of low-income households would be worse off, but low-income households above them and middle-income households would be better off under UBI. (2) UBI is better at incentivizing the poor to get back to work because the poor would face lower marginal tax rates under UBI rather than under the current social security systems. (3) However, UBI incurs social costs because the middle- or high-income households would face the higher average tax rate under UBI.

□ Keywords: Universal Basic Income; Labor Supply, Income Tax

* Assistant Professor, Kyungpook National University