

재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도의 문제점과 향후 과제

Issues and Implications in Korea's Income
Protection System Seen from the Perspective
of Crisis Basic Income

노대명 | 한국보건사회연구원 선임연구위원

우리 사회에서 재난기본소득 논의는 판도라의 상자를 열었다. 코로나19의 세계적 확산으로 많은 국민들이 실직과 소득 감소에 직면한 상황에서 재난기본소득이 정치적 추동력을 갖게 된 것이다. 그에 따라 정부 차원에서 하위 소득 70%의 가구와 개인에게 일정 금액을 지원하는 대책을 발표하기에 이르렀다. 하지만 이러한 지원 대책은 과거 경제위기 때마다 되풀이되었던 일회성 지원과 다르지 않다. 잠시 경기부양 효과를 보 이기는 하더라도, 보편적이고 지속 가능한 사회보장제도, 특히 소득보장제도로 발전할 개연성은 거의 없다. 그렇다면 이제라도 경제충격 흡수에 효과적인 실업수당이나 저소득층 소득보장제도 등을 빠르게 확충하고, 보편적 소득보장제도를 강화할 필요가 있다. 강력한 소득보장제도 없는 재난 지원으로는 위기 상황에 처한 국민을 안정적으로 보호하기 힘들다.

1. 들어가며

3월 말 현재 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19)는 전 세계적으로 확산된 상황이며, 그에 따른 경제사회적 충격과 혼돈은 상당 기간 지속될 것으로 예상된다. 특히 우리나라는 이 사태가 경제와 사회 전반에 미치는 단기적 충격 외에도 중장기적으로 다가올 충격에 대비해야 하는

상황이다. 이미 지난 2월 18일 31번 확진자가 발생한 이후 대구 지역을 시작으로 전국의 다양한 업종과 직종이 경제사회적 충격을 받고 있다. 분명한 것은 그 충격이 경제사회적 취약집단에 더 빠르고 큰 피해를 입히며 시작된다는 점이다. 과거 사스(중증급성호흡기증후군)와 메르스(중동 호흡기증후군) 사태의 경험을 고려하면, 위험에 노출된 정도에 따라 약 2~4개월 사이에 그 충격

이 표면화될 수 있다. 이미 충격이 가해지고 2개월이 경과했다는 점에서 각종 지원 대책이 서둘러 집행되어야 할 것이다. 더 큰 문제는 생산과 수출 등 경제 전반에 충격이 가해져 실업률이 가파르게 상승하게 될 위험성이다. 코로나19는 세계가 경제사회적으로 얼마나 복잡하게 연계되어 있는지 잘 보여 주었다. 일국 차원에서 단기적이고 일회적인 긴급소득지원으로 그 충격을 흡수하기 힘든 것이다.

현재 상황에서 행정적·재정적으로 정부에 많은 부담이 가해지고 있는 것은 분명하다. 단기간에 한편으로는 코로나19의 확산을 억제하기 위한 방역과 치료에 집중하는 동시에 2차 확산에 대비해 공공의료체계를 정비하고, 다른 한편으로는 개인과 가구 그리고 기업이 받게 될 경제충격을 완화하기 위해 공급과 수요 측면에서 다양한 지원 대책을 마련해야 하기 때문이다. 특히 위기로 내몰린 소상공인과 자영업자, 이미 증가하고 있는 실업자에 대한 지원 대책은 신속하고 파격적인 규모로 집행되어야 하는 상황이다. 이 와중에 일부 지자체가 제안한 재난기본소득이 전 국민의 주목을 받고 있으며, 4월 총선과 맞물려 주요 쟁점으로 부각되고 있다. 정부 차원에서 그것을 수용하거나 대안을 제시하지 않을 수 없는 상황인 셈이다. 판도라의 상자가 열린 것이다.

현재 우리나라가 처한 경제위기를 극복하기 위해서는 기존 사회보장제도의 틀을 넘어 전 국민을 보호할 새로운 정책적 발상과 과감한 실천이 필요하다. 그렇다고 재난기본소득이 그러한

발상이라고 말하는 것은 아니다. 그것이 등장한 긴박한 상황은 이해되지만, 재난기본소득은 정작 피해를 입은 국민들을 제대로 보호하지 못하고 제한적 경기부양 효과를 갖는 재난지원대책이라고 여겨지기 때문이다. 그럼에도 재난기본소득은 우리 사회보장제도가 고민해야 할 두 가지 문제를 공론화했다는 점에서 의미가 있다. 먼저 현재의 사회보장제도가 '더 자주 더 큰 위험'에 노출되는 국민들을 배제하고 있다는 점이다. 경제위기 앞에서 특히 취약한 비정규직 노동자나 특수형태고용 종사자, 자영업자 그리고 청년 실업자와 고령층 실업자 등이 보장에서 배제되고 있는 것이다. 이어 미래 소득보장제도가 가야 할 방향에 대한 사회적 관심을 제고했다는 점이다. 물론 재난기본소득이 기본소득의 제도화로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 하지만 이 논의가 보편적 소득보장제도가 어떻게 구현되어야 하는지에 대한 국민들의 관심을 불러일으켰다는 점은 분명하다.

따라서 이 글에서는 재난기본소득을 어떻게 평가할 수 있고, 그것이 소득보장제도와 관련해서 제기한 쟁점이 무엇이며, 우리는 향후 무엇을 준비해야 하는지 간략하게 살펴보고자 한다. 여기서는 재난기본소득의 기술적 쟁점, 즉 긴박한 위기 상황에서 누구에게 얼마의 현금을 어떤 방식으로 지원해야 하는지에 대해서는 구체적으로 언급하지 않을 것이다. 이 글이 발표되는 시점에는 대부분의 쟁점이 해결되어 있을 것으로 예상되기 때문이다. 이러한 기대를 담아 몇 가지 기본 원칙에 대해서만 간략하게 언급하고자 한다.

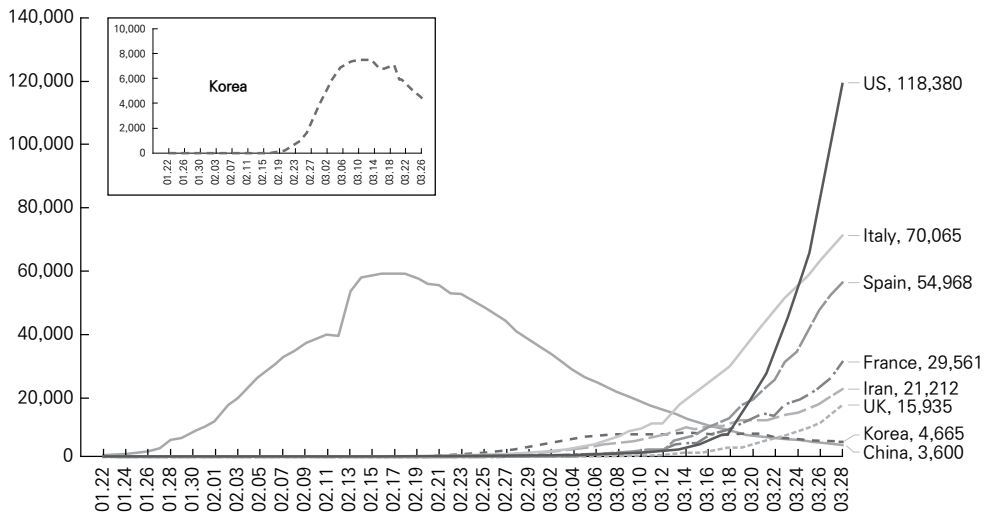
2. 코로나19 사태와 각국의 소득보장 대책

코로나19 사태의 전 세계적 확산

코로나19는 3월 중순 불과 1~2주 만에 전 세계적으로 확산되었으며, 일부 국가에서는 확진자 수가 매우 빠르게 증가하고 있다. 아래 그림은 중국의 확진자 수가 크게 감소한 반면,¹⁾ 이탈리아와 스페인 그리고 미국의 확진자 수가 가파르게 증가하였음을 보여 준다. 큰 그림은 우리나라의 확진자가 전체적으로 완만한 확산세를 유지해 지금까지 잘 대처하고 있다는 것을 보여 주고 있고,

좌측 상단의 작은 그림은 우리나라의 현재 확진자가 감소세인 것을 보여 주고 있다(그림 1). 참고로 이 그림은 존스홉킨스대학의 시스템과학공학센터(CSSE: The Center for Systems Science and Engineering)가 발표한 각국의 일별 코로나19 확진자, 사망자, 완치자 데이터에서 일부 국가의 수치를 추출하여 작성한 것이다. 향후 전망과 관련해 다양한 시나리오를 생각해 볼 수 있지만, 적어도 3월 말 현재 유럽과 미국의 확진자 증가세와 저발전국으로의 확산세를 감안하면, 코로나19의 확산과 그에 따른 충격은 단기간에 종식될 가능성이 크지 않은 것으로 판단된다.

그림 1. 주요국의 코로나19 확진자 추이



주: 각국 코로나19 일별 현재 확진자(누적 확진자 - 완치자 - 사망자)를 나타냄.

자료: CSSE-JHU(Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University). (2020). Coronavirus COVID-19 Global Cases data(https://raw.githubusercontent.com/CSSEGISandData/COVID-19/master/csse_covid_19_data/csse_covid_19_daily_reports)에서 2020. 3. 29. 인출) 가공.

1) 현재 중국의 확진자와 완치자 그리고 사망자 통계에 대한 신뢰성에 의문이 제기되기도 하지만, 확진자 규모가 감소하고 있다는 추세에 대해서는 발표된 자료를 준용하고자 한다.

코로나19 사태의 경제적 충격

코로나19의 확산 정도와 정점에 달하는 시점 그리고 지속 기간 등에 대해서는 여전히 다양한 시나리오가 존재한다. 그리고 이 불확실성은 경제사회적 충격에 대한 예측에도 영향을 미치고 있다. 최근 발표된 대부분의 예측 결과도 3월 초의 코로나19 확산 속도와 확진자 규모에 대한 시나리오를 근거로 그 경제충격의 불확실성을 보여주는 수준에 그치고 있다.²⁾ 참고로 국제노동기구(ILO)는 바이러스의 전파력과 치사율을 기준으로 위험을 고중저(高中低)로 나눈 세 가지 시나리오에 따라 경제충격을 예측하였다. 위험도가 낮은 시나리오에서는 국내총생산(GDP) 증가율이 기준선(base line) 대비 약 2% 감소하고, 세계적으로 실업자는 530만 명가량 증가할 것으로, 중간 수준의 시나리오에서는 GDP 증가율이 약 4% 감소하고, 실업자는 1300만 명 증가하는 것으로, 가장 비관적인 시나리오에서는 GDP 증가율이 약 8% 감소하고, 실업자는 2470만 명 증가할 것으로 추정하였다(ILO, 2020b). 하지만 이러한 추정치는 최근 미국에서의 실업자 증가 추세만 보더라도 과소 추정되었을 개연성이 크다.³⁾ 미래 예측의 불확실성은 코로나19 사태 이후 경제 회복에 대한 전문가 의견에도 그대로 나타나고 있다. 즉 빠른 회복을 나타내는 V자형 경기회복부터 완만한 회복을 지칭하는 L자형 경기

회복 그리고 끝없는 추락을 나타내는 I자형의 비관적 전망까지 다양한 의견이 공존하는 것이다. 코로나19의 세계적 확산으로 수요를 넘어 공급 측면에서도 문제가 발생하고 있다는 점을 감안하면, V자형 조기 경기회복을 기대하기는 힘들어 보인다. 이러한 위기감이 많은 국가로 하여금 서둘러 사회적 거리 두기를 완화하는 카드를 만지작거리게 하고 있다. 더욱이 코로나19 감염에 앞서 실업과 파산으로 경제가 무너진다는 위기감이 커지는 것도 부담이다. 그만큼 전략적 선택이 힘든 상황이다. 그럴수록 성급한 조치가 가져올 위험에 대한 전문가들의 경고에 주목할 필요가 있다(Atkeson, 2020).

코로나19 사태와 새로운 경제사회 모델의 필요성

코로나19 사태는 세계적 차원에서 새로운 경제위기의 위험을 고조시키고 있다. 심지어 자유무역과 국제협력을 강조했던 기존 흐름에서 벗어나 보호무역과 자국중심주의가 강화되는 새로운 국면으로 진입하고 있는 것처럼 보이기도 한다. 사실 코로나19는 미국 등 특정 국가의 사회보장제도, 특히 공공의료와 소득보장제도의 민낯을 보여 주었다고 해도 과언이 아니다. 경제사회적 불평등 심화와 사회보장 축소 그리고 코로나19에 대한 안이한 대처가 초래한 참담한 결과가 그것이다. 더욱이 많은 국가에서 외국인에 대한 혐오는 더욱

2) 참고로 초기의 한 연구는 코로나19의 경제사회적 충격을 7가지 시나리오별로 예측하였다. 이 연구에 대해서는 McKibbin & Fernando(2020, pp. 25-26)를 참조하라.

3) 경제협력개발기구(OECD)가 3월 2일에 발표한 보고서 또한 코로나19가 유럽과 미국으로 확산할 개연성을 고려하지 못함에 따라 경제 회복에 대해 다소 낙관적인 전망을 한 바 있다. 이와 관련해서는 OECD(2020a, pp. 6-7)를 참조하라.

심해지고 있는 것처럼 보인다. 일부 국가가 유지하고 있는 사회연대의 모델마저 비틀거리는 상황이다. 최근 국제기구들이 감염병 확산 방지와 금융정책, 사회정책, 국제개발원조 등의 분야에서 국제협력을 강조하는 것도 이러한 우려와 무관하지 않다(Pezzini, 2020). 문제는 이러한 노력에도 불구하고 경제정책과 보건의료정책에서 국제협력과 공조를 기대하기는 쉽지 않아 보인다는 것이다. '코로나19 사태 이후'의 세계는 경제체제와 고용체제 그리고 사회보장체제를 어떻게 재편할 것인가에 대한 새로운 논의가 불가피할 것이다.

각국 코로나19 대책의 공통점과 차이점

3월 중순 이후 각국의 코로나19 대책은 재정 지출 규모만 보더라도 역사적으로 그 전례를 찾아보기 힘든 수준이다. 다가오는 경제위기의 충격을 가늠할 수 있는 대목이다. 이 초유의 상황에서 각국의 지원 대책은 외형적으로 유사해 보일 수 있다. 고용유지 지원을 통해 해고를 억제하고, 실업수당을 통해 실업자를 지원하고, 매출이 감소한 소상공인에 대한 소득지원과 금융지원을 강화하고, 경영에 어려움을 겪고 있는 기업에 대한 대출 보증 및 조세 납부 유예 등의 조치들이 열거되어 있기 때문이다(OECD, 2020b, pp. 10-11). 하지만 각국의 지원 정책에는 중요한 차이가 있다. 첫째, 전 국민 대상 보편적 사회보장제도가

전제되어 있는가 하는 점이다. 한 예로 코로나19 확산 과정에서 국민들에게 지역 봉쇄(lockdown)나 사회적 거리 두기를 요구하는 경우, 그에 따른 보상이나 소득보장을 전제하는 국가와 그렇지 못한 국가로 구분된다. 피해 집단이 발생하면 자동적으로 해당 집단을 보호하는 보편적 사회보장제도를 갖춘 국가와, 사회보장제도가 그러한 역할을 하지 못해 국민들에게 일회성 소득지원을 하는 국가로 대별되는 것이다. 둘째, 해고 억제 등 고용유지 지원에 얼마나 적극적인가 하는 점이다. 독일이나 프랑스, 네덜란드 등은 해고 방지를 위한 예방적 대책(고용유지 지원)에 많은 자원을 투입하는 반면, 미국은 기업을 대상으로 해고 방지를 위한 노력을 강제하는 조치가 강하지 않다. 오는 4월 미국 실업률이 10%대로 급증할 것이라는 전망이 나오는 것도 이러한 방임적 특성과 무관하지 않다. 셋째, 실업수당을 얼마나 포괄적이고 적절한 수준으로 얼마나 오래 보장하는지도 차이가 있다. 유럽 각국이 오래전부터 정규직 노동자 외에도 비정규직 노동자나 자영업자를 실업수당 수급자로 포괄하는 제도 개편을 해 왔다면, 미국은 이러한 노력이 상대적으로 부진했던 것이 사실이다. 실업수당 적용 대상이 적어 경제위기의 충격을 흡수하는 효과가 상대적으로 취약한 것이다. 이런 관점에서 보면, 지난 3월의 경기부양 패키지 법안에서 실업수당을 비정규직 노동자에게까지 확대한 것은 예외적인 조치였다.⁴⁾

4) 지난 3월 25일 상원의 경기부양 패키지 법안 통과를 둘러싼 협상 과정에서 실업수당 지원 대상에 자영업자나 비정규직 노동자 등 미가입자가 포함된 배경으로, 버니 샌더스 의원의 역할이 컸던 것으로 알려져 있다(강남규, 2020). CNN이 3월 26일 방영한 샌더스 의원과의 인터뷰 또한 이 법안에 대한 그의 비판적 관점을 잘 보여 준다.

또 하나의 차이점: 전 국민 소득지원 여부

최근 국내에서 활발하게 논의되고 있는 재난 기본소득은 소상공인과 자영업자 등에 대한 지원을 목적으로 모든 국민에게 일정액의 현금을 지원하는 정책이라는 점에서 일부 국가에서 계획하고 있는 전 국민 대상 포괄적 소득지원(또는 '현

금살포')과 유사하다. 참고로 3월 30일 현재 모든 국민에게 일정액의 현금을 지원하는 국가는 미국과 일본, 그리고 아시아 일부 국가들이다. 미국은 성인 1인당 최대 1200달러, 아동 1인당 최대 500달러를 지급하는 방안을 발표하였으며, 이는 4인 가구 기준 최대 3400달러(약 408만

표 1. 코로나19 사태 이후 주요국의 지원 대책

국가	지원 내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 3월 25일 2조 2000억 달러의 경기부양패키지 법안이 상원을 통과. 트럼프 대통령이 법안에 서명. - 중소기업 고용유지 지원에 3670억 달러, 실업보험수당에 2500억 달러, 전 국민 현금지원에 2500억 달러, 주·지방정부 지원에 1500억 달러, 병원 지원에 1300억 달러를 배정. - 현금지원은 고소득층을 제외한 국민 80~90%에게 지급되며, 성인 1인당 최대 1200달러, 아동 1인당 500달러를 지급. 연소득 7만 5000~9만 9000달러 계층은 일정 비율 삭감한 금액을 지급. - 실업수당⁵⁾은 최대 39주(약 9개월)간 지급하며, 매주 600달러의 추가 수당을 4개월간 지급. 실업급여를 신청할 수 없는 자영업자와 임시직 근로자도 실업수당 대상에 포함.
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 일본 정부는 3월 26일 2009년 경기부양을 위한 투입 예산 56조 8000억 엔을 상회하는 강력한 대책을 마련하겠다고 발표. 4월 7일 GDP의 20%에 상당하는 108조 엔을 투입하겠다는 계획을 발표. - 올림픽 개최가 연기된 직후 코로나19 확진자 검사를 확대하면서 그 수가 빠르게 증가하기 시작하였고, 그에 따라 일부 대도시 지역에서 사회적 거리 두기를 강화하는 동시에 서둘러 지원대책을 발표. - 지원의 주된 내용은 코로나19로 소득의 절반 이상이 감소한 가구를 대상으로 가구당 30만 엔을 지급하고, 고용유지 중소기업에는 임금보조금을 인상하는 방안. 가구 및 소상공인 지원에 6조 엔, 기업 대상 조세 및 사회보장제 감면 등에 26조 엔을 투입할 계획.
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 프랑스 정부는 3월 16일 경기부양 및 실업자 지원을 위해 3450억 유로를 투입하는 대책을 발표. - 실업수당을 급여의 84% 수준으로 2개월간 지급(85억 유로, 약 11조 6000억 원). 코로나19로 피해를 입은 자영업자나 프리랜서 등에 대해서는 월 1500유로(약 205만 원)를 3월부터 지급. - 자녀 돌봄을 위한 휴직자 중 공기업 종사자는 급여의 100%, 사기업 종사자는 급여의 90%를 지원. 기사도우미에게도 통상임금의 80%를 지원. - 기업은 규모와 관계없이 모든 기업을 대상으로 융자 상환 연장과 은행 대출 등을 지원하기 위해 3000억 유로 규모의 은행 대출 보장 방안을 발표. 공통적으로 모든 사업자에게 세금과 사회보장기여금 납부, 그리고 임대료 납부를 연기하는 조치를 발표.
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 독일 정부는 3월 23일 1560억 유로의 추경예산을 편성하고, 추가로 기업안정화를 위한 6000억 유로의 안정화기금을 포함하는 경기부양책을 발표. - 400억 유로(약 53조 원)를 자영업자와 소기업 대상 보조금과 대출금으로 투입하고, 기업 부도와 대량 실직 억제 위해 기업에 4000억 유로의 은행 대출을 보증해 주는 계획을 발표. - 고용유지를 위한 근로시간단축(Kurzarbeit) 기업에는 급여 감소분을 최대 12개월간 사회보험으로 지원. 이는 정규직 중심에서 비정규직까지 혜택을 확대하는 조치. 실업수당도 신청조건을 완화. - 3월 27일 프리랜서, 자영업자, 소상공인(정규 직원 5인 이하 기업)을 대상으로 1인(기업)당 최대 9000~1만 5000유로를 지원하는 계획을 발표. 3월 이전에 재정 문제가 없는 소상공인이어야 함.

주: 이 자료는 2020년 3월 30일 기준으로 작성되었으며, 4월 7일 최종 수정
 자료: 미국은 Fram(2020. 3. 27.)과 Still & Long & Uhrmacher(2020. 4. 2.); 일본은 Mainichi(2020. 4. 7.); 프랑스는 Gouvernement de France(2020); 독일은 Nienaber(2020. 3. 25.).

5) 미국의 평균 실업수당은 2020년 2월 기준 주당 372달러이다.

원에 달하는 금액이다. 일본도 가구당 20만~30만 엔의 현금을 지급하는 계획을 발표하였다(표 1). 이는 우리나라의 일부 자치단체가 제안했던 가구당 100만 원의 재난기본소득을 훨씬 초과하는 수준이라는 점에서 매우 파격적인 지원이라고 말할 수 있다. 하지만 이것이 대다수 선진국이 취하는 조치라고 말해서는 곤란하다. 이는 사실에 부합하지 않는다.⁶⁾ 더욱이 다른 성격의 지원 대책을 전 국민 대상 현금지원인 것처럼 왜곡하는 것도 바람직하지 않다. 참고로 독일도 지난 3월 27일 코로나19 사태로 피해를 입은 소상공인과 자영업자를 대상으로 파격적인 소득지원을 하였다. 1인당 최대 5000유로에 이르는 큰 금액이다. 하지만 이것은 전 국민 대상 지원이 아니라 코로나19로 피해를 입은 소상공인을 대상으로 하는 것이며, 아무런 조건 없이 일괄적으로 지급되는 것도 아니다. 신속지원을 위한 선(先)지원 후(後)심사 조치라고 말할 수 있다. 사실 보편적 사회보장 제도가 구축된 국가라면 전 국민 대상 일회성 소득지원을 별도로 채택해야 할 유인이 크지 않다. 실업수당이 일자리를 잃은 대다수 노동자를 보호하고, 이 제도로 보호하기 힘든 자영업자나 소상공인을 별도의 현금지원과 금융지원을 하면, 내용적으로 전 국민 대상 보편적 소득보장이 이루어

어지는 것이기 때문이다. 일부 국가에서 자영업자나 소상공인 그리고 프리랜서 등에 대한 파격적 지원이 신속하게 이루어진 것 또한 기존 소득보장제도, 특히 실업보험제도가 대다수 실업자에게 실업수당을 지급하기에 가능했던 것이라고 말할 수 있다.⁷⁾

왜 유럽 주요국의 지원 대책에는 전 국민 현금지원 대책이 없는가

유럽 주요국의 코로나19 관련 지원 대책을 보면 모든 국민에게 일정액의 현금을 지급한다는 내용은 찾아보기 힘들다. 오래전부터 기본소득을 주장하는 정치 세력이 강했고, 기본소득 제도를 위한 국민청원이나 국민투표가 진행되었던 유럽 국가에서 이러한 대책이 나타나지 않는 이유는 무엇인가. 한마디로 전 국민 대상 현금지원 대책은 기본소득과 하등의 관련이 없고, 기존 사회보장제도를 개선하는 역할도 기대하기 힘들기 때문이다. 코로나19로 인한 경제위기의 특성을 감안하면, 전 국민 대상 현금지원은 경제위기로 큰 피해를 입은 집단을 보호하는 데 효과적이지도 효율적이지도 않다. 피해를 입은 사람에게는 지원이 불충분하고, 다른 국민들로서는 그 지원금

6) 이 원고를 최종 수정한 시점(4월 7일)에 미국은 가구당 현금지원을 하위 소득 70~80% 가구에 지급하고, 일본은 코로나 사태로 가구소득이 절반 이상 감소한 가구를 대상으로 하는 것으로 확인되었다. 이는 국내에서 보도하고 참조하였던 미국과 일본의 지원 대책과는 다소 거리가 있는 것이다.

7) 프랑스는 2017년 이후 실업보험을 보험료 기반 제도에서 사회보장제 기반 제도로 개편하였다. 그것은 실업수당이 제도적으로 모든 노동자를 대상으로 하는 보편적 소득보장제도로 작동할 수 있는 토대를 마련했음을 의미한다(노대명, 2017). 이를 기반으로 나머지 집단이 직면한 충격을 완화하는 대책을 추가하는 방식을 취하고 있다. 자영업자 등 소상공인에게 대출 보장 등 금융지원을 강화하는 대책이나, 개학 연기로 집에 머무는 자녀를 돌보기 위한 휴직자에게 임금의 90~100%를 지원하는 대책이 그것이다.

때문에 추가적인 지출을 하는 효과가 크지 않기 때문이다. 많은 유럽국가가 실업보험 지급 기준을 완화하여 대다수 실업자에게 실업수당을 지급하고, 피해를 입은 소상공인에게는 파격적 현금 지원을 한 것도 그러한 이유에서이다. 결국 각국 대책에서 주목해야 할 것은 경제위기 상황에서 소상공인과 자영업자에게 지급된 파격적 현금이 아니라, 그것을 가능하게 했던 보편적 소득보장 제도의 역할이다. 많은 실업자를 자동적으로 보호하여 선별적 지원대상의 규모를 최소화시키는 역할이 그것이다.

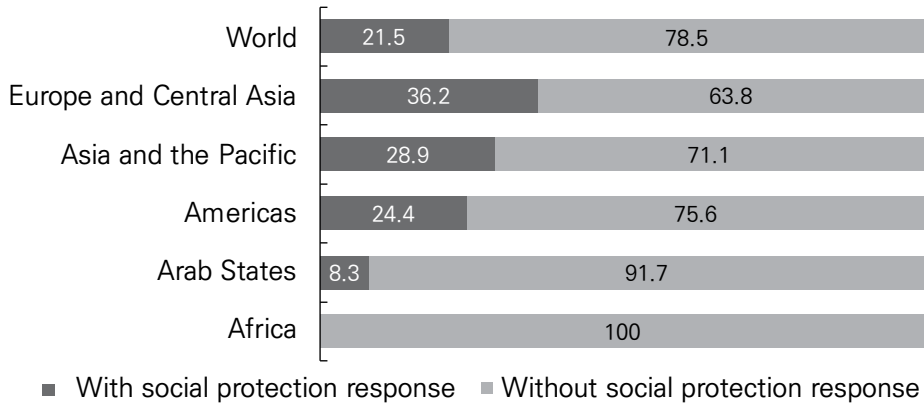
자동안정화 장치로서의 사회보장제도

코로나19 이후 각국의 지원 대책에서 우리가 주목해야 할 것은 국민들 중 위험에 처한 집단을 신속하고 지속적으로 보장하는 보편적 소득보장 제도, 즉 경제충격을 흡수하는 자동안정화 장치(Automatic Stabilizer)의 역할과 기대효과이다. 사실 사회보장제도의 자동안정화 기능은 2008년 리먼 쇼크 당시 많은 연구자들이 강조했던 것이다. 대부분의 분석 결과는 사회지출 총량이 높고 실업보험 등 소득보장제도가 포괄적으로 설계된 국가일수록 경제위기의 충격, 특히 소득 감소의 충격을 흡수하는 효과가 크다는 것이다. 실제로 북유럽 및 유럽대륙 국가가 미국에 비해 실직 및

소득 감소의 충격을 흡수하는 효과가 월등히 높게 나타나기도 했다.⁸⁾ 따라서 위기가 발생하면 자동적으로 위험에 처한 국민들을 보호하는 소득보장제도를 강화해야 한다는 공감대가 형성되어 있었다. 그리고 이 교훈은 2020년 4월 현재 여전히 그리고 더욱 유효하다. 아래 [그림 2]는 ILO가 최근에 발표한 자료로, 지난 2월 1일부터 3월 22일 사이 코로나19의 충격에 대응하기 위해 사회보장제도를 활용한 국가의 비율을 나타낸 것이다. 유럽 및 중앙아시아 국가 중 36.2%가 사회보장제도를 활용하고 있으며, 그 비율이 세계 평균 21.5%보다 15%포인트 정도 높은 것을 알 수 있다. 서유럽 국가로 한정한다면 사회보장제도를 활용하는 비율은 더 크게 증가할 것이다. 세부적으로 보면, 각국이 채택한 사회보장정책은 보건의료(18.9%) → 실업 대책(17.9%) → 사회부조(17.9%) 순으로 높게 나타나며, 해당 정책에서 취했던 조치는 급여 수준 인상(23.2%) → 적용 범위 확대(22.1%) → 접근성 제고(11.6%) 순으로 나타난다(ILO, 2020a).

8) 경제위기 상황에서 사회보장제도가 실업 충격을 흡수하는 효과는 일차적으로 사회지출 총량이 가장 크다. 구체적으로는 실업보험의 역할이 큰데, 이 제도가 실업 충격을 흡수하는 자동안정화 효과는 유럽 국가들이 48%를 보이는 데 비해, 미국은 34%로 나타난다는 것이다. 유럽 국가를 북유럽과 유럽대륙 국가로 한정하는 경우, 그 효과는 월등하게 더 높게 나타난다. 자세한 내용은 Dolls, Fuest, Peichl(2010, p. 28)를 참조하라. 같은 맥락에서 실업자 소득보장제도의 역할을 강조하는 분석 결과로는 Furceri(2009)를 참조하라.

그림 2. 각국의 코로나19 대책에서 사회보장제도를 활용하는 국가 비율



자료: ILO. (2020a). Social Protection Responses to the COVID-19 crisis around the World(<https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>)에서 2020. 3. 30. 인출 참조.

3. 우리나라의 코로나19 대책과 재난기본소득

국내 코로나19 추이와 향후 전망

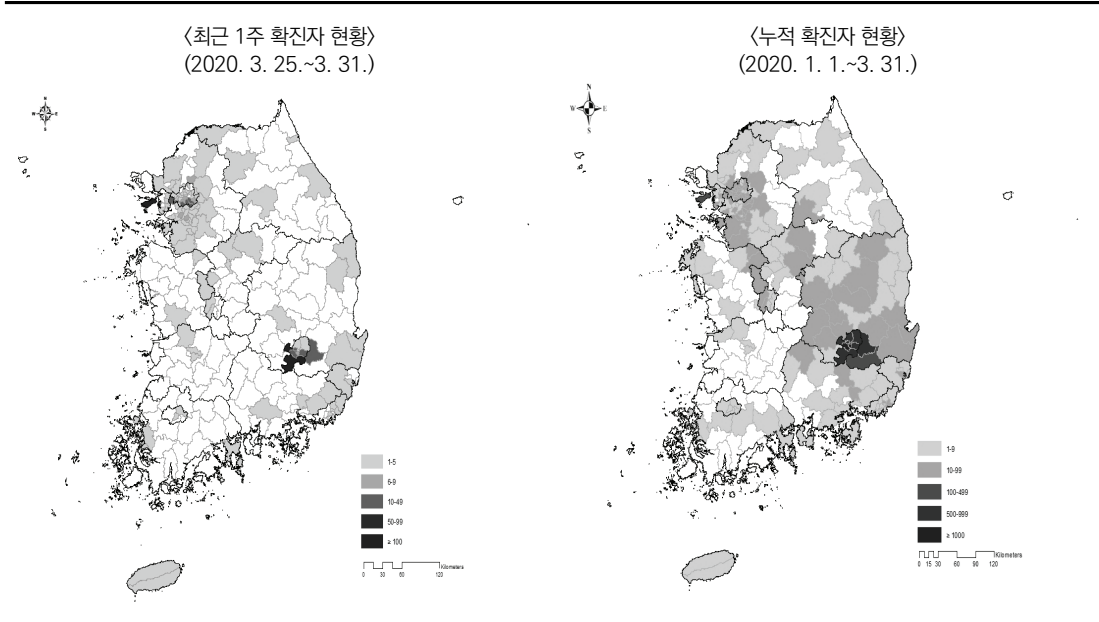
4월 1일 현재 우리나라의 코로나19 누적 확진자 및 신규 확진자 추이를 보면, 전체적으로 신규 확진자 수가 감소하는 것을 알 수 있다. 하지만 이것이 안심할 상황이라고 말하는 것은 아니다. 그것은 지난 1주간 신규 확진자가 수도권과 부산·경남 지역을 중심으로 증가하고 있기 때문이다(그림 3). 신규 확진자가 지역 내 감염이나 외국 입국자를 통해 발생하고 있으며, 무증상감염자 비중이 낮지 않다는 점은 국내 확진자가 다시 급격하게 증가할 개연성을 배제할 수 없음을 말해 준다. 더욱이 팬데믹(pandemic) 상황이 장기화되는 경우, 2차 감염이 발생할 개연성도 배

제할 수 없다. 이는 코로나19와 관련해 여전히 불확실한 상황에 놓여 있으며, 최악의 상황에 대비해 경제 대책과 사회 대책을 마련해야 한다는 점을 말해 준다.

코로나19의 경제사회적 충격

지난 3월 초 발표된 국내의 한 분석 결과는 코로나19의 전파력과 치사율을 기준으로 두 개의 시나리오를 가정한 뒤, 그에 따른 경제적 파급효과를 추정하고 있다. 분석 결과에 따르면, 세계경제 차원에서 볼 때, 코로나19의 영향이 낮은 시나리오에서는 실질 GDP가 기준선 대비 0.57% 감소하고, 높은 시나리오에서는 1.13% 감소하는 것으로 추정되었다. 우리나라로 국한해서 보면, 코로나19의 영향이 낮은 시나리오에서는 실질

그림 3. 한국의 코로나19 확진자 현황



자료: 보건복지부 질병관리본부, (2020. 4. 1.), 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황(정례브리핑), 보도자료, p. 10.

GDP가 0.51% 감소하고, 높은 시나리오에서는 1.02% 감소하는 것으로 추정된다(이규엽 외, 2020, p. 5). 물론 3월 말 코로나19의 세계적 확산 속도가 빨라지고 있음을 감안하면, 이러한 경제 전망은 지나치게 낙관적이었는지 모른다. 바뀐 시나리오에 따른 재추정이 필요해 보인다. 그리고 또 한 가지 아쉬운 점은 이 사태가 국내의 실업률 증가에 어떠한 영향을 미칠 것인지 추정 작업을 찾아보기 힘들다는 것이다. 3월 실업자 통계 및 실업수당 청구자 통계가 발표되는 경우, 그 작업이 이루어질 것으로 예상된다. 다만 다양한 사업장에서 비정규직 노동자 집단해고가 발생하고, 가계대출 중 기타대출(부동산담보대출을 제외한 신용대출 등)이 급격하게 증가하는 문제

가 발생하고 있다. 어떤 계층에게서 어떠한 문제가 발생하고 있는지 보다 신속하고 종합적인 실태 파악이 필요해 보인다.

우리 정부의 코로나19 대책

우리 정부는 코로나19 사태에 대처하기 위해 방역과 치료를 강화하는 한편, 경제 부문에서 소상공인과 실업자 그리고 저소득층을 위한 지원 대책을 발표해 왔다. 정부는 3월 18일 업종별 기업 지원을 골자로 하는 ‘코로나19 관련 업종·분야별 긴급 지원 방안’, 3월 19일 중소기업과 소상공인 대상 유동성 지원과 대출 보증, 원금 만기 연장 및 이자 상환 유예 등을 골자로 하는 ‘코로

나19 대응을 위한 민생·금융안정 패키지 프로그램', 3월 25일 수출입·해외지출 기업 긴급금융 지원과 고용유지 지원금을 골자로 하는 '코로나 19 피해 추가 지원 방안' 등을 발표하였다. 그리고 3월 30일 '3차 비상경제회의'를 통해 재난기본소득에 대한 논의를 정리하는 조치를 발표하였다. 골자는 소득 하위 70% 이하 가구를 대상으로 4인 가구 기준 100만 원을 긴급재난지원금으로 지급하는 것이다(관계부처합동, 2020a; 관계부처합동, 2020b). 이 결정을 내리기까지 정부 차원에서 많은 고민이 있었음을 쉽게 짐작할 수 있다. 그 밖에도 중소기업과 소상공인 등에게 4대 사회보험료와 전기요금 등을 유예하는 조치 또한 발표되었다. 이를 위해 약 12조 원의 재원이 투입되며, 그중 11조 원은 2차 추경예산에 반영하겠다는 것이다(관계부처합동, 2020b).

구체적으로 실업과 빈곤 문제와 관련된 대책은 고용노동부와 보건복지부를 중심으로 발표되었다. 고용노동부는 3월 24일 취업성공패키지 참여자에게 3개월간 50만 원을 지급하고, 3월 25일 모든 업종에 고용유지지원금(휴업 및 휴직 수당)을 지급액의 90%까지 4월부터 지원하는 방안을 발표하였다(고용노동부, 2020a; 고용노동부, 2020b). 보건복지부는 3월 25일 저소득층 230만 명, 아동 263만 명, 노인 일자리 참여자 54만 명에게 4월부터 소비쿠폰을 지원하는 방안을 발표하였다. 지원 금액은 아동에게는 40만 원, 저소득층에는 가구 규모에 따라 40만~52만 원, 노인에게는 현금으로는 27만 원, 현금과 상

품권 동시 수령 시 32만 9000원으로 설정되어 있다. 이 대책에서 저소득층은 기초생활보장제도 수급자 및 법정 차상위사업 수급 가구를 지칭한다(보건복지부, 2020).

자치단체별 재난기본소득의 다양한 형태

중앙정부의 지원 대책 외에도 자치단체가 추진하는 각종 지원 대책 또한 검토가 필요하다. 자치단체들은 지역의 소상공인과 자영업자 그리고 실업자를 위한 대책을 마련하기도 했지만, 가장 화제가 되었던 것은 재난기본소득이다. 하지만 그것은 현재 시점까지도 매우 혼란스러운 상황이다. 아래 <표 2>에 언급된 바와 같이, 각 자치단체의 소득지원 대책은 제각기 다른 이름으로 불리고 있다. 재난기본소득 외에 재난긴급생활비, 긴급생계자금, 긴급재산소득, 긴급복지지원금 등이 그것이다. 이 표는 자치단체들이 추진하고 있는 재난기본소득을 몇 가지 기준으로 구분한 것이다. 지원 단위, 지원 범위, 선정 기준, 지원 금액, 지원 방식, 지원 횟수가 그것이다. 전체적으로 자치단체들이 추진하는 대책은 지원 횟수를 제외하고는 제각기 다른 기준을 적용하는 것으로 나타나고 있다. 그중 몇 가지만 지적하면, 재난기본소득이라는 용어를 사용하더라도 지원 대상을 중산층 이하로 한정하거나 위기에 직면한 소상공인과 실업자에 초점을 두는 선별적 접근과 지역 주민 전체를 대상으로 하는 보편적 접근이 공존하고 있다. 지원 단위 또한 가구와 개인이 병행되는 것을 알 수 있다. 그리고 선별적 지원이라 하

표 2. 주요 지방자치단체별 코로나19 대책 중 소득지원 정책의 특성 비교

자치단체	정책 명칭	지원 단위	지원 범위	선정 기준	지원 금액 (만 원)	지원 방식	지원 횟수
〈표적화된 지원 대책〉							
서울시	재난긴급생계비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	30~50	상품권/선불카드	1회
부산시	긴급민생지원금	가구 개인	선별적	-저소득층, 중위소득 75% 이하 -소상공인·자영업자	50~59 100	지역화폐 현금	1회
대구시	재난긴급생계비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	50~90	선불카드	1회
인천시	긴급재난생계비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	20~50	지역화폐/상품권	1회
광주시	3대 가계긴급생계비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	30~100	상생카드	1회
제주시	긴급재난생활지원금	개인	선별적	-실직자, 일용근로자	50~100	-	1회
세종시	긴급재난생계비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	-	지역화폐	1회
강원도	긴급생활안정지원금	개인	선별적	-소상공인·실업자·청년 구직자	40	상품권	1회
충청남도	긴급생활안정자금	가구	선별적	-소상공인, 취약계층	-	-	1회
충청북도	긴급재난생활비	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	40~60	지역화폐/상품권	1회
전라남도	재난기본소득	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	30~50	상품권	1회
전라북도	긴급지원금	시설	선별적	-학원 등 시설 13,064개소	70	현금	1회
경상남도	긴급재난소득	가구	선별적	-기준중위소득 100% 이하	30~50	선불카드	1회
경상북도	재난긴급생활비	가구	선별적	-기준중위소득 85% 이하	50~80	선불카드	1회
전북 전주시	전주형재난기본소득	가구	선별적	-건강보험 본인부담금 기준	52.7	체크카드	1회
〈보편적 지원 대책〉							
경기도	재난기본소득	개인 가구	보편적 선별적	-모든 도민 -기준중위소득 100% 이하	10 50	지역화폐 지역화폐	1회
경기도 여주시	재난기본소득	개인	보편적	-모든 시민	10	지역화폐	1회
경기도 포천시	재난기본소득	개인	보편적	-모든 시민	40	-	
강원도 정선군	재난기본소득	개인	보편적	-모든 군민	20	지역화폐	1회
강원도 홍천군	긴급군민지원금	개인	보편적	-모든 군민	30	상품권	1회
부산 기장군	재난기본소득	개인	보편적	-모든 군민	10	현금	1회
부산 해운대구	재난기본소득	개인	보편적	-모든 구민	5	-	1회
부산 사상구	재난긴급생활지원금	개인	보편적	-모든 구민	5	-	1회
울산 울주군	재난긴급생활비	개인	보편적	-모든 군민	10	체크카드	1회

주: 1) 이 자료는 2020년 3월 31일 기준으로 작성되었으며, 모든 자치단체를 포괄하지 않음.

2) 소상공인 및 자영업자 지원 대책 중 현금지원이 아닌 대책을 제외함.

자료: 검증모(2020. 3. 30.)와 박다예(2020. 3. 30)의 기사를 토대로 보완 및 재구성.

더라도 자치단체별로 소득 기준을 사용하는 경우와 위험 유형(실업이나 매출 감소 등)을 사용하는 경우가 공존하고, 소득 기준의 수준 또한 기준중위소득의 75%부터 100%까지 상이한 것으로 나타나고 있다. 그 밖에 지원 금액도 5만 원부터 90만 원까지 적지 않은 차이가 있고, 지원 방식도 현금부터 선불카드, 지역화폐, 상품권 등 다양

하게 나타나고 있다.

재난기본소득과 관련된 몇 가지 쟁점

재난기본소득을 둘러싼 쟁점은 다음 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 재난기본소득을 기본소득이라 부를 수 있는가 하는 점이다. 물론 기본소

득도 전문가와 단체에 따라 다르게 정의된다. 이 점에서 재난기본소득 또한 다양한 기본소득 중 하나라고 말할 수 있을지 모른다. 하지만 재난기본소득은 ‘소득지원의 지속성’이 결여되어 있다는 점에서 기본소득과 다르다. 재난기본소득은 오히려 미국 등 일부 국가에서 자주 채택되었던 ‘현금살포’에 더 가깝다. 둘째, 위기 상황에서 신속 지원을 위해 ‘전 국민 지원 방식’을 택하는 것이 불가피한가 하는 점이다. 이 점에 대해서는 상반된 평가가 나올 수 있다. 기초생활보장제도와 같은 엄격한 자산조사는 재난 상황에서 신속한 지원을 하기에는 적합하지 않다. 그렇다고 다른 방법론에 대한 충분한 검토 없이 곧바로 전 국민 지원이 불가피하다고 말하는 것 또한 논리적 비약이다. 현재의 소득보장제도를 활용하여 심각한 위험에 직면한 집단을 더 효과적으로 지원하는 방법도 생각해 볼 수 있기 때문이다. 예를 들어, 실업수당 수급 자격을 파격적으로 완화하여 실업자 및 부분 실업자, 소상공인이나 자영업자에게 실업수당을 지급하는 것도 대안이 될 수 있다. 그것은 근로연령층 중 위험에 직면한 집단을 포괄적으로 지원할 수 있고, 지원 금액도 상대적으로 많고, 일정 기간 안정적으로 지급된다는 점에서 위험에 처한 사람에게 집중적인 지원을 하기 용이하고, 그에 따른 재정 누수도 적을 것이기 때문이다. 지난 3월 25일 미국이 발표한 실업수당 대책에 자영업자나 비정규직 등 미가입자 지원이 포함됐다는 점도 주목할 필요가 있다. 다만, 위기 상황에서 일시적으로 취약계층을 지원하는 데 그

치지 않고, 이들을 안정적으로 보호할 수 있는 제도 개편 또는 구직수당제도 도입을 검토할 필요가 있다. 셋째, 재난기본소득의 ‘정책 성과’를 어떻게 예측할 수 있는가 하는 점이다. 소상공인이나 자영업자의 매출 감소를 상쇄하는 것이 주된 목적이라면, 지역화폐 등을 지급함으로써 소비를 촉진하는 방식도 소정의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 재난기본소득에 주어진 본래의 목적을 달성하게 되는 것이다. 하지만 재난기본소득을 통해 기본소득에 대한 논의를 활성화시키려는 기대가 있다면, 보다 진전된 정교한 대안 제시가 필요하다. 기본소득은 용처를 제한하지 않는 현금지원의 강점에 주목하고 있으며, 기존 소득보장제도에 대한 개편이나 보완을 전제하고 있다는 점이다. 이러한 구체적인 논의가 없는 재난기본소득은 일회성 재난구호금에 그치게 될 개연성이 높다.

재난기본소득 논의의 시사점

재난기본소득은 많은 한계에도 불구하고 우리의 사회보장제도, 특히 소득보장제도의 문제점과 해결 과제를 잘 드러냈다는 점에서 의의가 있다. 그것은 다음 몇 가지 측면으로 정리할 수 있다. 먼저 재난기본소득이 ‘간여적 사회보장제도에 대한 중산층의 피로감을 잘 드러냈다’는 점이다. 판도라의 상자를 열었다는 의미가 바로 그것이다. 지난 20년간 사회보장제도 확장 과정에서 중산층들은 자신의 조세 부담에 비해 별다른 지원을 받지 못하고 있다는 인식을 갖게 되었음을 확인

시켜 준 것이다. 물론 주관적 판단과 객관적 현실은 다르다. 생애주기별로 더 많은 조세를 부담하는 연령층이 있듯이, 더 많은 복지 혜택을 받는 연령층이 있다. 근로연령층은 더 많은 조세를 부담하지만 현금지원보다는 사회서비스 지원이 더 큰 비중을 차지하며, 노령층이 되면 그에 준하는 현금지원과 서비스 지원을 받게 된다. 그럼에도 일회성 현금지원이 갖는 유인은 정치적으로 큰 영향력을 나타내고 있다. 이어 기존 사회보장제도가 ‘정작 지원이 필요한 사람을 잘 보호하지 못하고 있다’는 불신감이다. 실직이나 사업 실패로 어려움에 처한 사람들이 사회보장제도의 지원을 받기 힘든 현실과 관련이 있다. 우리 사회보장제도의 가장 큰 취약점인 셈이다. 이처럼 노동시장에서 실직과 빈곤에 더 빈번하게 노출되는 비정규직이나 영세 자영업자들이 소득보장제도에서 배제되는 문제를 해결하지 못한다면, 국가와 사회보장제도는 그 존재 이유를 찾기 힘들 것이다. 물론 기존 법률이나 지침을 개정하여 한시적으로 실업자나 빈곤층을 지원하는 것도 가치 있는 일이다. 하지만 위기 이후 소득보장제도를 개편하는 것이야말로 책임 있는 자세이다. 앞서 언급한 바와 같이, 모든 노동자를 대상으로 하는 구직수당제도를 검토하는 것도 한 가지 방법이다.⁹⁾ 끝으로 재난기본소득 논의는 ‘사회보장제도에서 자산조사의 최소화나 단순화가 필요하다’는 점을

확인시켜 주었다. 우리 사회에는 엄격한 자산조사를 통해 부정수급을 최소화해야 한다는 생각이 매우 강하게 각인되어 있는 것처럼 보인다. 그에 따라, 지난 10년간 자산조사를 위한 행정정보시스템이 강화되어 왔으며, 부정수급 문제는 많이 개선된 것으로 판단된다. 이는 상대적으로 빠른 자산조사가 가능한 행정시스템이 구축되어 있음을 의미한다. 그렇다고 각종 사회보장제도에 자산조사를 적용해야 한다고 말하는 것은 아니다. 반대로 보편적 사회보장제도가 자리를 잡으면, 자산조사를 해야 하는 사회보장제도의 비중은 자동적으로 감소하게 된다. 이 점에서 보편적 사회보장제도를 구축함으로써 자산조사를 최소화하는 것이 바람직하다. 더불어 자산조사를 단순화하는 방향으로의 제도 개편 또한 필요하다. 최근의 재난기본소득 논의에서 먼저 현금 급여를 지급하고 뒤에 세금으로 환수하는 방식에 대한 사회적 관심을 환기시킨 것은 중요한 의미를 갖는다. 서구 복지국가도 또한 전년도 소득을 기준으로 지원 대상을 파악하고, 그에 따라 복지급여 등을 지원한 후, 당해 연도 소득에 대해 다음 해에 세금으로 환수하고 있다. 우리 사회보장제도 또한 내용적으로 유사한 방식을 채택하고 있다. 그리고 재난지원금이나 복지급여를 지급하는 데 이러한 방식을 취하지 못할 이유가 없다. 다만 이를 위해서는 사회보장 행정데이터와 조세행정데이

9) 서구 복지국가의 최근 지원 대책에 따르면, 고용보험(실업보험)이 전체 노동자를 포괄한다면 대다수 노동자가 실업수당을 받을 수 있을 것으로 보인다. 더욱이 재난 상황에서 실업수당 지급 기간을 연장하는 대책이 효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 실업수당의 재원이 모든 취업자가 납부하는 사회보장세로 이루어진다면, 자영업자 등 소상공인에 대한 실업수당 지급도 문제가 되지 않을 것이다.

터를 연계하는 보완 작업이 필요할 것이다.

몇 가지 기술적 문제에 대해

재난기본소득이 긴급재난지원금으로 가닥을 잡은 상황에서 지원의 신속성과 대상 선정의 정확성 그리고 행정 부담의 최소화라는 조건을 충족시킬 방법을 모색하는 일이 관건이다. 이러한 맥락에서 정부가 지원 대상을 하위 소득 70%로 잡는 경우, 선정 기준과 지급 절차 등을 어떻게 설정해야 하는지 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 소득 기준 설정 문제이다. 가구 단위로 하위 소득 70% 소득 금액을 제시하는 가장 간단한 방법은 통계청 2019년 가구소득조사(가계동향 또는 가계금융복지조사) 데이터를 토대로 하위 70% 인구의 소득선을 구하고 소비자물가상승률을 곱해 가구 규모별 기준 금액을 제시하는 것이다. 둘째, 소득 기준을 어떤 소득 자료에 적용할 것인가 하는 문제이다. 현실적인 방법은 건강보험의 보험료 등급이나 국세청 자료를 활용하는 것이다. 하지만 이 두 자료의 소득은 전년도 혹은 2년 전 소득이라는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 현재 진행 중인 코로나19의 피해 정도를 고려해서 지원 대상을 선정하기에는 한계가 있다. 그 어느 것도 정확한 표적화에는 어려움이 있는 것이다. 이 점에서 선(先)지원 후(後)사정 방식을 적용하는 것도 좋은 방법이다. 셋째, 자산 기준을 적용할 것인가 하는 문제이다. 긴급한 지원이라는 점을 감안하면, 적용하지 않는 것이 바람직하다고 판단된다. 하지만 자산 기준을 고려해야 한다는 여론에 따

라 적용이 불가피하다면, 가계금융복지조사나 기존 행정데이터의 하위 재산 70%의 자산 기준을 가구 규모에 따라 제시할 수 있을 것이다. 그 밖에도 자산의 범주와 지역별 차등 적용에 대한 검토가 필요하다. 넷째, 선정 기준을 명확하게 공시함으로써 고소득자의 신청 자체를 최소화할 필요가 있다. 그 자체가 사회적 합의를 도출하는 과정이자 행정 부담을 최소화하는 방식이라는 점에서 선정 기준을 정하는 문제 이상으로 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 다섯째, 지원 신청은 지역 주민센터를 활용하고, 정보 연계는 국세청과 행복e음 등 복지전산망을 활용하여 지급 여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 재난 지원과 같이 신속한 지원이 필요한 경우라면, 앞서 언급했던 선(先)지원 후(後)사정 방식을 취함으로써 행정 부담을 분산시킬 필요가 있다. 최근의 제안으로 개인 단위로 보편 지급하고 사후에 개인 또는 가구 단위로 특별부과세를 부과하여 사실상의 선별지원을 하는 것도 방법이다(유종일, 2020). 이 제안의 강점은 긴급한 상황에서 자산조사를 최소화하고 고소득층의 신청을 억제하는 기능을 할 수 있다는 것이다. 다만 개인소득에 부과되는 조세시스템을 그대로 적용한다면, 가구소득을 기준으로 하는 방식을 포기해야 할 수 있다. 반대로 가구소득을 활용하고자 한다면, 그리고 재산 기준을 적용하고자 한다면, 조세행정 데이터와 사회보장 행정데이터 그리고 가족관계등록부 등을 연계하는 추가 작업이 선행되어야 할 것이다.

4. 나가며: 재난기본소득 논의가 남긴 정책과제

재난기본소득을 넘어서

우리는 지금 재난기본소득과 같은 일회성 지원 방식을 반복할지, 아니면 사회보장제도를 강화할지 선택의 기로에 서 있다. 경제위기 상황에서는 과감한 재정지출이 필요하다. 문제는 어떻게 재분할 것인가의 문제이다. 과거 1997년 외환위기, 2003년 신용대란, 2008년 리먼 쇼크는 우리에게 한 가지 중요한 교훈을 남겼다. 그것은 보편적이고 강력한 사회보장제도를 구축하여 경제충격을 흡수하는 첫 번째 방파제를 만들어야 한다는 것이다. 그리고 첫 번째 방파제로 보호하기 힘든 위기집단을 보호하기 위한 두 번째 방파제를 만들어야 한다는 것이다. 앞서 언급했던 것처럼, 독일의 파격적인 소상공인 지원도 강력한 실업수당제도가 있어 가능한 것이다. 우리는 실업수당을 모든 실업자에게 지급하는 방식으로 소득보장제도를 강화하는 기회를 만들 수 있다. 우리에게서 위기를 기회로 바꾼 좋은 선행이 있다. 과거 사스와 메르스 사태의 쓰라린 경험을 교훈 삼아 통합적이고 강력한 방역체계를 구축했다는 점이다. 그리고 이를 기반으로 다양한 실험적 지원 대책이 모색될 수 있었다. 그 결과, 현재의 방역체계는 코로나19 확산을 억제하여 국민들의 신뢰를 받고 있으며, 외국도 이러한 성과를 인정하고 있다. 하지만 경제충격을 흡수하는 소득보장제도는 과거의 교훈을 정책으로 발전시키지 못했다. 최근 재난기본소득 도입을 둘러싼 논쟁을

보면, 데자뷔라는 느낌을 지울 수 없다. 과거 경제위기 때마다 시간이 없으니 일단 돈을 풀고 제도 개편은 위기가 끝난 뒤에 검토하자는 주장이 있었다. 하지만 위기가 끝나고 경제회복에 주력하다 보면, 소득보장제도 개편과 강화는 쉽게 잊혀지고는 했다. 우리는 대체 언제까지 위기가 닥칠 때마다 호들갑을 떨며 임시방편을 반복할 것인가. 사회보장제도를 경제충격의 자동안정화 장치로 만드는 노력은 언제 시작할 것인가. 단번에 그 목표 지점에 도달할 수 없다면, 장기계획을 세워 차근차근 전진할 수는 없는 것인가. 이번 위기 상황에서도 시간이 없고 대상 선정이 힘들어 일회성 현금지원이 불가피하다고 말하고 있다. 그렇다면 위기가 지나고 나서 제도 개편을 하겠다고 말하기보다 지금부터 보편적 소득보장제도 구축에 착수하겠다는 계획을 말해야 한다. 이 문제와 관련해 우리나라의 정책 결정자들은 2008년 리먼 쇼크 직후 제기되었던 다음과 같은 지적에 귀 기울일 필요가 있다. 최근 국내 상황을 예고한 글이라고 해도 과언이 아니다.

“개발도상국들은 위기 상황에서 재정 여력이 적고, 제도 역량이 낮고, 정치적 압력이 증가하여 정책 결정자의 정책 선택의 폭이 좁아지는 문제에 직면하게 된다. 하지만 근시안적이고 반사적인 접근 방법은 오히려 비용이 더 들고 비생산적일 수 있다. 대신 자동안정화 장치나 사회안전망 같은 제도를 구축하는 포괄적 접근 방법이 보다 조정되고 일관된 정책 패키지를 제공할 수 있다.

그리고 이러한 접근 방법이 위기를 제도 변화와 장기 성장의 촉매제로 바꾸는 역할을 하게 될 것이다.”(Paci & Revenga & Rijkers, 2009. pp. 14-15).

보편적 소득보장제도 구축을 시작하자

코로나19의 확산으로 경제 전반이 요동치는 상황에서 사회보장제도를 강화하자는 말은 한가한 소리처럼 들릴 수 있다. “지금은 상황이 급하니 나중에!”라는 말을 다시 듣게 될지도 모른다. 하지만 신종 전염병이 5년 주기로 반복된다면, 그리고 보호무역주의에 따른 글로벌 경제의 불확실성이 우리 경제에 충격을 가하게 된다면, 사회보장제도의 강화와 이를 위한 재원은 뒤로 미룰 일이 아니다. 다양한 형태의 불안과 박탈에 시달리는 노동자들이 증가하는 상황에서 이들을 보호하는 정책은 당장 시작해야 한다. 위기 상황에서 무력했던 기억이 생생한 지금이 보편적 소득보장제도 도입을 준비할 최적의 시점이다. 관련해서 몇 가지 제안을 하면 아래와 같다.

첫째, 사회지출의 총량을 확대해야 한다. 사회보장제도가 경제위기에 따른 충격을 흡수하려면 먼저 사회지출 총량을 확대해야 한다. 사회지출이 매우 빠르게 증가했지만, 여전히 우리나라의 사회지출은 인구 고령화나 GDP 등을 고려하더라도 OECD 평균의 60~70% 수준에 불과하다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사회보장제 도입을 검토할 필요가 있다. 그리고 그 재원은 사회보험료 인상으로 감당하기 힘든 지출, 국민들의 삶의

질을 높이는 지출에 우선적으로 투입되어야 한다. 이를 전제로 사회보장제도, 특히 소득보장제도의 포괄 범위(coverage)를 넓히는 ‘새로운 전략’이 필요하다. 위험에 처한 국민들이 소득보장제도에 가입하지 못했거나 까다로운 수급 조건으로 지원을 받을 수 없다면, 그 소득보장제도는 무용지물이기 때문이다. 그리고 이 문제와 관련해서는 사회보험의 가입 대상을 비정규직 노동자와 자영업자 그리고 특수고용형태 종사자 등으로 대폭 확대하는 새로운 제도 설계가 필요하다.

둘째, 고용보험을 모든 실업자를 보호하는 제도로 개편해야 한다. 고용유지 지원을 통해 실업발생을 억제하는 정책은 우리에게도 매우 중요하다. 만일 기존 정책이 실효성이 낮다면 이를 개선하기 위한 다양한 실험을 해야 한다. 더불어 실업수당의 확대가 필요하다. 그것은 경제위기와 같은 긴박한 상황에서 특히 중요한 역할을 하게 된다. 현재의 고용보험제도는 고용 불안과 저임금에 노출된 비정규직 노동자가 이런저런 이유로 실업수당을 받기 힘든 구조이다. 그렇다면 이번 위기에서 확인된 것처럼 경제위기에 취약한 자영업자와 소상공인 그리고 비정규직 노동자는 어떻게 보호할 것인가. 현 고용보험제도를 그대로 유지하고 가입 대상을 확대하면 해결될 문제인가. 제도의 적용 범위와 기여 방식 등을 모두 바꾸어야 하는 문제인가. 물론 이를 위한 논의는 열려 있다. 하지만 모든 노동자가 적용 대상이고, 비용에 대한 공정한 부담이 용이하고, 지원이 필요할 때 받을 수 있는 제도여야 한다. 그 형태나 이름

은 그리 중요하지 않을 것이다. 그리고 현재 상황에서는 실업수당을 받기 힘든 실업자나 자영업자에게 실업수당을 지급하고 소요되는 예산을 재정으로 지원하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 저소득층 소득보장제도의 수급 대상을 확대해야 한다. 최근 코로나19 사태를 계기로 각국의 지원 대책은 한시적으로 각종 급여를 인상하는 조치로 나타나고 있다. 하지만 그것은 저소득층 소득보장제도가 대다수 저소득층을 포괄하는 상황에서 보다 효과적인 조치이다. 저소득층 소득보장제도의 포괄 범위가 좁은 우리나라의 경우에는 지원 대상을 확대하는 조치가 선행되어야 한다. 이러한 맥락에서 빈곤층 대상 생계급여의 부양의무자 기준을 폐지하여 지원 대상을 확대할 필요가 있다. 그 밖에도 주거급여 등 임대료 지원은 위기 상황에서 저소득층 생활안정을 위해 매우 중요하다. 특히 주거급여는 이미 부양의무자 기준이 폐지되어 있다는 점에서 한시적으로라도 지원 대상을 저소득층과 실직자 그리고 매출 감소를 경험하고 있는 자영업자로 확대할 필요가 있다. 끝으로 노인이나 장애인 등 취약계층을 위한 소득지원 또한 강화할 필요가 있다. 위기 상황이 근로연령층에게만 영향을 미치는 것이 아니기 때문이다. 다만 저소득층 소득보장제도는 엄격한 자산조사를 전제로 하고 있어 신속한 지원이 힘들다는 한계가 있다. 따라서 위기 상황에서는 긴급복지지원제도를 실업수당이나 다른 재난지원을 받지 못한 국민들을 지원하는 플랫폼으로 활용할 수 있다. 긴급복지지원제도는 선(先)지원 후

(後)조사 방식으로 설계되어 있어 신속한 지원이 가능하기 때문이다. 1997년 외환위기 이후 수개월 뒤부터 많은 극단적 사건사고가 발생했다는 점을 감안하면, 이를 예방하기 위한 긴급지원 프로그램이 신속하게 작동할 수 있는 플랫폼이 필요하다.

넷째, 몸이 아프면 쉴 수 있도록 상병수당제도를 도입해야 한다. 코로나19로 인한 사회적 거리두기는 우리 사회가 안고 있는 불평등의 문제를 고스란히 드러내고 있다. 한편에서는 재택근무 등 다양한 형태로 사회적 거리두기를 할 수 있지만, 다른 한편에서는 많은 노동자가 감염이 우려되는 공간에서 일을 하게 된다. 이 문제는 매우 복합적이다. 아프거나 감염이 우려되어도 근무를 강제하는 기업문화도 문제지만, 일하지 못하는 기간 동안의 소득 상실이 더 큰 문제일 수 있다. 이 점에서 아프면 쉴 수 있는 기본적인 권리를 보장할 필요가 있다. 그리고 이 제도가 상대적으로 안정된 일자리에서 일하는 노동자뿐 아니라 더 빈번하게 그러한 위험에 노출되는 노동자들이 혜택을 받을 수 있도록 설계해야 한다. 건강을 무릅쓴 노동이 사회적으로 더 큰 비용을 초래한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점에서 근로연령층을 위한 상병수당 도입이 필요하다. 상병수당이 도덕적 해이를 심화시킬 것이라는 우려가 있지만, 그것은 제도를 어떻게 설계하는가에 따라 통제할 수 있는 문제이다.

다섯째, 부처 간 칸막이에 막혀 있는 행정 데이터 연계 작업에 박차를 가할 필요가 있다. 누가

얼마를 벌고, 얼마를 세금으로 내며, 얼마의 복지 혜택을 받고 있는가는 중요한 개인정보일 수 있다. 하지만 국가가 보다 공정하고 효율적으로 작동하는 데 필요한 정보이기도 하다. 조세 부담의 형평성을 제고하고, 지원이 필요한 사람을 판별하고, 급여의 적정 수준을 판단하기 위해서는 조세와 사회보장 분야의 행정 데이터 연계가 필수적이다. 현실적으로 정부 차원에서 행정 데이터를 연계하는 일은 민간 영리기업처럼 강한 동기를 갖기는 힘들다. 민간 영리기업이 행정 데이터를 활용하여 성장산업을 발굴해서 부가가치를 창출하고자 하는 강한 동기가 있다면, 정부는 개인정보 보호와 관련된 각종 규제를 넘어 데이터를 연계할 동기를 갖기 힘들다. 범정부 차원에서 조세와 사회보장정책에서 사용하는 각종 행정 기준을 표준화하여 가구나 소득 등의 개념을 통일하고, 이를 토대로 행정 데이터를 연계하고 활용하는 방안을 준비해야 하는 이유이다.

끝으로, 기본소득에 대한 활발한 소통과 정교한 논의가 필요하다. 현재 기본소득의 이론과 모델은 다양하다. 지배적 패러다임이 형성되는 과정에 있다고 말할 수 있다. 따라서 기본소득에 대한 다양한 생각을 논의하고 수렴하는 공간이 필요하다. 기본소득은 보는 관점에 따라 경쟁과 효율만을 추구해 왔던 현대사회가 결여한 연대의 정신을 되살리려는 시도일 수 있다. 하지만 고비용의 사회보장제도를 대체하여 저비용의 사회보장제도를 구축하려는 시도일 수도 있다. 서로 다른 생각이 공존 또는 경합하고 있는 것이다. 그리

고 현재 제시되는 많은 주장들은 불평등한 소득 분배구조 위에 동일한 금액의 이전소득을 쌓아 올리는 결과를 초래할 수도 있다는 점에 주목해야 한다. 기본소득이 소득보장제도의 패러다임을 바꾸는 역할을 하기 위해서는 더 많은 논의와 합의 그리고 제도 설계와 관련된 보다 정교한 고민이 필요하다. 각자의 모델에 과학적 근거를 부여함으로써 설득력을 갖추고 합의를 구하는 노력이 필요한 이유이다. ■

참고문헌

- 강남규. (2020. 3. 26.). 트럼프 2조달러 효과는? 오바마는 GDP 1.1~3.1% 늘렸다. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23739614>, 3. 26. 인출.
- 고용노동부. (2020a. 2. 24.). 코로나 19 확산으로 어려움을 겪는 저소득층을 위해 취업성공패키지 구직촉진수당(50만원, 3개월) 지급. 보도자료.
- 고용노동부. (2020b. 3. 25.). 사상최초, 모든 업종에 고용유지지원금 최대 90% 지원. 보도자료.
- 관계부처합동. (2020a. 3. 19.). <비상경제회의> 운영방안. 보도자료.
- 관계부처합동. (2020b. 3. 24.). 제2차 비상경제회의 개최, <코로나19 관련 금융시장 안정화 방안> 보고. 보도자료.
- 관계부처합동. (2020c). 제3차 비상경제회의 개최 결과. 청와대 홈페이지. <https://www1.president.go.kr/articles/8372>에서 2020. 3. 30. 인출.

- 김중모. (2020. 3. 30.). 긴급생계지원금 '경기 1조4142억, 인천 1220억'... 전국 3조7000억원 지원. 뉴스터치. <http://www.newstouch.site/news/articleView.html?idxno=5492>에서 2020. 3. 31. 인출.
- 노대명. (2017). 프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향. 국제사회보장리뷰, 2017년 6월 창간호, 41-57.
- 박다예. (2020. 3. 30.). 30일 발표한 정부 '재난지원금'에 일선 지자체 '혼란 가중'. 뉴시스. https://newsis.com/view/?id=NISX20200330_0000976075에서 2020. 3. 31. 인출.
- 보건복지부 질병관리본부. (2020. 4. 1.). 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황(정례브리핑). 보도자료.
- 보건복지부. (2020. 3. 25.). 저소득층 230만 명, 아동 263만 명, 노인일자리 공익활동 참여자 54만 명에 소비쿠폰 지원. 보도자료.
- 유종일. (2020. 3. 30.). 긴급재난지원금, 최선의 대안은 있다. 프레시안. <https://m.pressian.com/m/pages/articles/2020033010441811285>에서 2020. 3. 31. 인출.
- 이규엽 외. (2020. 3. 13.). 코로나바이러스감염증(COVID-19)의 국제적 확산이 경제에 미치는 영향. *오늘의 세계경제*, 20(10), 1-13.
- Atkeson, A. (2020). What will be the economic impact of COVID-19 in the US?: Rough estimates of disease scenarios. NBER Working Paper No.26867, March 2020.
- CSSE-JHU(Center for Systems Science and Engineering at Johns Hopkins University). (2020). Coronavirus COVID-19 Global Cases data. https://raw.githubusercontent.com/CSSEGISandData/COVID-19/master/csse_covid_19_data/csse_covid_19_daily_reports/에서 2020. 3. 29. 인출.
- Dolls, M., Fuest, C. & Peichl, A. (2010). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. IZA Policy Paper, No.18, september 2010.
- Fram, Alan. (2020. 3. 27.). Highlights of Trump-signed \$2.2T economic relief package, The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/business/highlights-of-trump-signed-22t-economic-relief-package/2020/03/27/1a4c7560-707b-11ea-a156-048b62cdb51_story.html에서 2020. 3. 29. 인출.
- Furceri, D. (2009). Stabilization effects of social spending: Empirical evidence from a panel of OECD countries. OECD Economics Department Working Paper, No. 675, February 2009.
- Gouvernement de France. (2020. 4. 6.). Coronavirus COVID-19: Les mesures de soutien et les contacts. <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2020/Coronavirus-MINEFI-10032020.pdf>에서 2020. 4. 7. 인출.
- ILO. (2020a). Social protection responses to the COVID-19 crisis around the world, updated on 23 march 2020. <https://www.social-protection.org/>

- gimi/Show Wiki.action?id=3417, 2020. 3. 30. 인출.
- ILO. (2020b). Estimating the impact of COVID-19 on the world of work, 18 March 2020. https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739050/lang-en/index.htm에서 2020. 3. 30. 인출.
- Mainichi. (2020. 4. 7.). Japan approves nearly \$1 tril. package to cushion coronavirus impact. The Mainichi. <https://mainichi.jp/english/articles/20200407/p2g/00m/0na/076000c>에서 2020. 4. 7. 인출.
- McKibbin, W. & Fernando, R. (2020). The global macroeconomic impacts of COVID-19: Seven Scenarios, Brookings Institute, 2 March 2020.
- Nienaber, Michael. (2020. 3. 25.). Germany's anti-coronavirus stimulus package, Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-measures-factbox-germanys-anti-coronavirus-stimulus-package-idUSKBN21C26Y>에서 2020. 4. 3. 인출.
- OECD. (2020a). Coronavirus: The world economy at risk. OECD Interim Economic Assessment. 2 March 2020.
- OECD. (2020b). SME policy responses: Tackling coronavirus(COVID-19) contribution to a global effort.
- Paci, P., Revenga, A., & Rijkers, B. (2009). Coping with crises: Why and how to protect employment and earnings. The World Bank. Policy Research Working Papers. WPS5094. October 2009.
- Pezzini, M. (2020). Covid-19: Time to unleash the power of international co-operation. OECD Development matters. 26 March 2020. <https://oecd-development-matters.org/2020/03/26/covid-19-time-to-unleash-the-power-of-international-co-operation/>에서 2020. 3. 31. 인출.
- Still, Ashlyn & Long, Heather & Uhrmacher, Kevin. (2020. 4. 2). Calculate how much you'll get from the \$1,200 (or more) coronavirus checks: Over 80 percent of American adults will receive a payment. <https://www.washingtonpost.com/graphics/business/coronavirus-stimulus-check-calculator/>에서 2020. 4. 3. 인출.