

북한의 입법 내용에 비추어 본 기본소득 가능성에 관한 검토*

노 호 창**

국문초록

코로나 시대의 어려움 속에서 한국에서는 긴급재난지원금을 비롯하여 기본소득에 대한 논의가 매우 많았다. 기본소득은 공동체의 모든 구성원에게 그 어떤 요건도 요구하지 않고 정기적으로 지급하는 현금 소득을 말한다. 한편 우리 헌법상 영토조항과 통일조항 사이에서 북한에 대한 법적 지위는 반국가 단체인 동시에 통일을 위한 동반자인데, 통일시대를 열고 미래를 함께 하기에 현재의 모습이 매우 열악해보인다. 특히 북한주민의 어려운 처지는 인권 관점에서도 매우 안타깝다. 만약 통일을 염두에 둔다면 북한주민의 인간다운 생활의 확보가 먼저 이루어진 후 남북한 주민간의 격차가 줄어들어야 서로를 받아들일 수 있는 정신적 여유가 생길 것이라고 생각한다. 북한주민의 최소한의 인간다운 생활을 확보하기 위한 수단으로 한국에서 뜨겁게 논의되고 있는 기본소득이 북한에서 적용될 수 있는 가능성은 없을 것인가. 독재국가인 북한의 특수한 상황을 본다면 영도자의 결단만으로도 모든 것이 가능할 수도 있는 것이겠지만 규범적 관점에서는 우선 북한 입법을 토대로 바라볼 때 기본소득의 입법적 수용 가능성에 대해 검토해보는 것이 선결과제일 것이다. 본 연구에서는 기본소득의 여러 특성들을 토대로 하여 북한 입법의 규범적 성격과 내용에 비추어 북한에 있어서의 기본소득의 도입 가능성에 대해 살펴

* 이 논문은 2021년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단-과학기술인문사회융합연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021M3C1B6082866)
** 호서대학교 법경찰행정학과 교수, 법학박사.

보았고 결론적으로는 북한의 현행 입법은 그 내용상 기본소득과 조화되기에 어려운 점이 많고 기본소득의 도입을 위해서는 상당한 폭의 개정이 요구되는 것으로 판단된다. 다만 향후 통일과정 혹은 통일 후의 통합과정에서 북한의 기본소득 도입 가능성에 대한 검토는 필요한 작업이라고 보며 그 선결과제로서 북한 입법과의 조화가능성에 대한 분석 및 북한의 법 개정 작업이 필요하다는 점을 본 논문은 확인하고 있다.

주제어: 기본소득, 북한, 통일, 입법, 인간다운 생활

목 차

- I. 연구의 배경 및 필요성
- II. 기본소득의 주요 특징 및 관련 쟁점
- III. 북한 입법의 주요 특징별 기본소득의 수용가능성 분석
- IV. 결론

I. 연구의 배경 및 필요성

코로나가 세계를 강타했던 2020년, 2021년은 우리나라에서는 긴급재난 지원금 및 이와 관련하여 기본소득 논의가 매우 활발했다. 특히 긴급재난 지원금을 재난기본소득이라고 명명하며 저변을 확대하기도 하였다. 기본소득은 공동체의 모든 구성원 각자에게 그 어떤 요건도 요구하지 않은 채 정기적으로 지급하는 일정액의 현금소득을 말한다. 즉 기본소득은 무요건성, 개별성, 보편성, 정기성, 현금성의 특성을 가진다. 긴급재난지원금의 경우에는 코로나 재난으로 인해 경제적으로 매우 어려워진 주민들을 대상으로 가구단위로 일정 수준 이하의 소득수준 요건을 갖춘 주민에게 현금 또는 지역화폐로 지급되었기에, 엄밀히 말하면 기본소득은 아니었지만 일부 논란에도 불구하고 기본소득과 유사한 취지를 보여주었다고 긍정적으로 평가할 수도 있는 여지가 있다. 기본소득에 관해서는 종래 경제학,

사회학, 사회복지학 등 사회과학적 연구들이 주류를 이루었으나, 근래에 들어 법학적 관점의 시론적 연구,¹⁾ 헌법적 관점에서의 수용가능성 및 헌법적 쟁점에 관한 연구,²⁾ 노동의 권리 및 의무와 관련된 연구,³⁾ 지방자치단체에서의 도입가능성에 대한 연구,⁴⁾ 2020년 제21대 국회에서 제출된 기본소득법률안에 대한 분석과 평가,⁵⁾ 긴급재난지원금에 대한 법학적 분석 및 기본소득과의 비교 검토⁶⁾ 등 다양한 연구들이 등장한 바 있다.

한편, 전국민이 코로나로 재난을 겪으면서 긴급재난지원금을 지급받아 보고 동시에 기본소득의 제도적 가능성에 관한 많은 논의들에 대한 경험은 흔히 사회주의 내지 공산주의 국가에서의 일률적 배급제 운영을 연상케 한다. 또한 배급제라고 하면 북한을 떠올리지 않을 수 없다. 나는 혹은 우리는 마음 한 켠 간직되어 있는 통일의 꿈, 그리고 누군가에게는 가슴 시리게 그리운 북녘땅, 한민족이면서 같은 말을 쓰면서도 지구 그 어느 나라보다 더 멀리 있는 것처럼 느낄 수밖에 없는, 오늘도 고통을 겪고 있

-
- 1) 박홍규, “기본소득(Basic Income) 연구”, 『민주법학』 제36권, 민주주의법학연구회, 2008; 노호창, “기본소득에 관한 개관과 입법사례의 검토”, 『노동법연구』 제36호, 서울대노동법연구회, 2014 상반기.
 - 2) 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28호, 헌법재판소, 2017; 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017; 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』 제18권 제3호, 2017; 이재희, 『기본소득(Basic Income)에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2018; 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020. 6.
 - 3) 문준혁, “헌법상 근로의 의무에 대한 비판적 검토”, 『노동법연구』 제44호, 2018; 이다혜, “기본소득에 대한 노동법적 고찰: 근로권의 재구성을 위한 시론적 검토”, 『서울대학교 법학』 제60권 제1호, 2019.
 - 4) 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016; 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017; 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018.
 - 5) 서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제2호, 한국사회보장법학회, 2020. 12.
 - 6) 노호창·김영진, “긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점”, 『사회보장법학』 제10권 제1호, 한국사회보장법학회, 2021. 6.

는 북한의 주민이 생각나지 않을 수 없다.

국내법적으로는 한반도의 절반을 참절하고 있는 반국가단체이면서 동시에 국제적으로는 UN 동시 가입 등으로, 비록 불량국가(rogue-nation)일 망정, 국가로 인정받고 있는 이중적 지위의 북한이라는 공간은 애증의 대상일 수밖에 없다. 규범적으로는 헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 통일조항 간의 긴장관계 속에서, 언젠가는 통일이 되어야 할 상대방이기도 하지만⁷⁾ 3대 세습의 독재 체제를 이어오는 동안 일부 시민을 제외하고는 대다수의 주민이 굶주리고 있으며 국제적으로 고립되어 있고 최근 UN 제재 등으로 더욱 고통받고 있는 모습을 보고 있자면 의분도 생기지만 나 몰라라 외면할 수도 없기 때문이다.

현재 남북 간의 격차가 너무 심하게 나고 북한 주민의 생활이 너무나 곤궁한 것이 주지의 사실이기에 통일이라는 국가적 사명을 달성하기 위해서는 일단 북한 주민의 생활 안정을 이루어 남북 간의 격차를 최대한 줄이는 것이 필요할 수 있을 것이다. 이를 위한 한 가지 방법론으로 기본소득이 제시될 수 있다.⁸⁾ 아울러 통일 후의 사회통합을 위해서도 주민 간의 생활 격차 해소가 필요하며 그를 위한 방안으로 기본소득에 대한 검토가 등장하기도 하였다.⁹⁾ 재원마련이나 구체적 집행 등의 실천적 문제들과 법제도적 기반의 전제로서 입법적 검토의 문제가 남아있겠지만 최소한 가상적·관념적 관점에서는 충분히 생각해볼 수 있는 방법론이라고 생각한다.

한국이 법치국가로서 정당과 정치보다 법치가 우위에 있는 것과 달리 북한은 정당과 정치가 법보다 우위에 있는 국가로서 법치국가가 아니다

7) 북한이 한반도의 북쪽 지역을 불법적으로 점거하고 있는 반국가단체로서의 지위와 국제법상 사실상(de facto) 정부로서 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 취급되는 이중적 지위를 고려한 서술이다. 헌법재판소 1993. 7. 29. 선고 92헌바48 결정.

8) 관련 연구로 민기채, “북한 사회주의 복지체제와 기본소득의 제도적 친화성에 관한 연구”, 『입법과 정책』 제9권 제3호, 국회입법조사처, 2017. 12.

9) 관련 연구로 김복기, “남북한 통일과 최저생활보장 시론”, 『사회보장법학』 제6권 제2호, 한국사회보장법학회, 2017. 12.

로¹⁰⁾ 결국 모든 것은 영도자(통치자)의 생각에 의해 결정될 것이긴 하지만,¹¹⁾ 만약 북한에서 기본소득을 도입한다고 가정했을 때, 북한 역시 법체계가 전혀 존재하지 않는 국가는 아니므로, 최소한 북한에 있어서도 기본소득의 도입 가능성에 대해 논의할 때는 입법적 측면에서의 검토를 외면할 수는 없을 것이다.

특히 기본소득의 사회보장제도로서의 기능에 주목할 때, 북한도 법이 없는 나라는 아닌 만큼 사회보장 혹은 사회복지에 해당할 만한 법령들이 존재하고 있다.¹²⁾ 이러한 법령들의 특징을 보면, 기본소득의 특징들에 해당하는 개별성, 보편성, 무요건성, 정기성 등의 모습들이 발견되고 있어서 북한에서도 기본소득의 도입 가능성이 존재할 수 있지 않을까 생각되기도 한다.

기본소득의 성격에 해당하는 모습들은 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』(이하 ‘북한헌법’), 『사회주의로동법』, 『사회보장법』 등 북한의 여러 법령에서 간헐적으로 발견되고 있는바, 몇 가지를 살펴보면 이렇다.

첫째, 북한헌법에서 “생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다”는 것(제20조), “국가소유는 전체 인민의 소유”이며 “나라의 모든 자연부원, 철도, 항공운수, 체신기관과 중요공장, 기업소, 항만, 은행은 국가만이 소유한다”는 것(제21조), 『토지법』에서 “토지는 국가 및 협동단체 소유”라는 규정(제9조 전문), “국가소유토지는 전체 인민의 소유”라는 규정(제10조), 『지하자원법』에서 “지하자원은 국가만이 소유한다”고 규정한 점(제2조) 등 여러 법에서 기본소득의 전제가 되는 공동의 자산이라는 것이 인정되고 있는 듯한 태도를 볼 수 있다.

둘째, 『인민보건법』에서 규정하고 있는 ‘모든 국민의 무상치료권리’(제

10) 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010, 150~151면.

11) 국립통일교육원, 『2021 북한 이해』, 통일부, 2021, 48~49면.

12) 북한 법령들은 통일법제데이터베이스 북한 법령에서 검색해서 확인할 수 있다. 북한 법령(https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_0000000021, 최종방문 2021. 11. 7.).

9조), 『살림집법』에서 규정하고 있는 ‘국가부담에 의한 인민의 살림집 보장’(제3조), 『교육법』에서 규정하고 있는 ‘국가의 전반적 무료의무교육제’(제12조), 『어린이보육교양법』에서 규정하고 있는 ‘모든 어린이들을 국가부담의 탁아소와 유치원에서 양육’(제2조) 등에서 무요건성 및 보편성의 모습이 확인된다.

셋째, 북한헌법에서 규정한 ‘모든 국민에게 행복한 물질문화생활 보장’(제64조)을 통해 보편성과 개별성, 충분성 등을 볼 수 있다.

넷째, 『사회주의로동법』에서 규정한 ‘건강검진의 정기적 조직’(제58조), 『량정법』에서 규정한 ‘제 때에 량곡소비지로 공급’(제41조), ‘식량공급대상의 정기적 등록 및 공급’(제44조)을 통해 정기성을 볼 수 있다.

이하에서는 기본소득의 본질 및 특성에 대해 검토한 후 북한의 입법체제의 주요한 특징 및 내용을 토대로 살펴보았을 때 북한에 기본소득이 도입될 수 있을 것인지 북한의 입법적 관점에서 검토해보고자 한다. 다만, 향후 남한과 북한이 통일된다고 가정할 때 통일 과정에서 상정할 수 있는 과도적 체제에 따라서는 현행 북한 법체계가 지금과 동일하게 유지될 것으로 보긴 어려울 수도 있다는 점에서 본 연구는 일정 부분 가설적·가상적 논의의 성격도 있다.

II. 기본소득의 주요 특징 및 관련 쟁점

1. 개요

우리나라에서는 아직 기본소득이 헌법 또는 법률 등 법령에 도입되어 있지는 않은 상태이다. 따라서 기본소득의 법적 정의는 아직은 존재하지 않는다. 그러므로 기본소득의 개념에 대해서는 외부로부터 차용해서 이용할 필요가 있다.

지구적 차원에서 기본소득 저변 확대를 위해 활동하고 있는 기본소득

지구네트워크(Basic Income Earth Network)는 기본소득을 ‘자산심사 기타 근로요건이 없이 개인을 단위로 하여 모든 사람에게 무요건적으로 지급되는 정기적인 현금급여’라고 정의하고 있다.¹³⁾ 여기서 언급하는 모든 사람은 공동체를 전제로 하는 개인일 것이므로 기본소득의 개념을 보다 상세히 살펴보면 ‘어떤 공동체의 구성원으로서의 지위만 가지고 있다면 누구라도 근로 기타 어떤 의무도 요구하는 것 없이 또한 자신이 얻는 소득 기타 자산 등에 관계없이 그에게 일정액의 현금 소득을 정기적으로 지급하는 제도’로 서술할 수 있겠다.

기본소득의 개념을 토대로 기본소득의 핵심적 구성요건들을 추출하면, 자산심사 기타 근로요건 등 그 어떤 요건도 요구하지 않는다는 점에서 무요건성(un-conditional), 가구단위를 기준으로 지급하는 것이 아니라 공동체 구성원 개인에게 지급한다는 점에서 개별성(individuality), 공동체의 구성원 지위를 가진 모든 자에게 지급한다는 점에서 보편성(universality), 일정한 기간마다 지급할 것을 예정하고 있다는 점에서 정기성(periodicity), 현물이나 서비스가 아니라 현금으로 지급한다는 점에서 현금지급성(cash payment)의 요건을 발견할 수 있다.

그런데 이러한 기본소득의 요건에 대하여 추가적으로 충분성이나 지속가능성도 필요하다고 언급하는 논의도 발견되고 있다.

기본소득이라는 용어의 ‘기본’이라는 수식어에 주목하게 되면 액수의 충분성을 생각할 수 있게 되고 액수의 충분성도 기본소득의 요건으로 추가해야 하지 않는가라는 관념이 가능할 수는 있다.¹⁴⁾ 기본소득으로 생계 유지 기타 개인이 원하는 활동 수행에 충분하다면 매우 이상적인 것임에는 틀림없다. 그러나 충분성이라는 개념 자체가 매우 주관적이고 불확정

13) “A Basic Income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement.” 기본소득지구네트워크(<https://basicincome.org/> , 최종방문 2021. 10. 31.)

14) 최한수, 『각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원, 2017, 15면; 석재은, “기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안”, 『보건사회연구』 제38권 제2호, 2018, 115면 이하 참조.

적인 속성을 가지고 있어서 법학적 용어 혹은 법률용어로서의 기본소득의 개념 정의 내지 개념의 요건에 포함시킬 만한 지표로서는 적합하지 않다.

한편 기본소득은 정기적으로 지급되는 현금소득이라는 개념 정의로부터 지속가능성이라는 속성을 이끌어낼 수 있는 것이 아닌가 생각할 수 있다. 비록 기본소득이 정기적으로 지급되더라도 한시적인 것이라고 한다면 기본소득의 개념에 부합하지 않게 될 것이다. 그런 경우라면 한시적인 금전 지원에 다름 아니게 되기 때문이다. 따라서 기본소득의 개념 정의 속에는 지속가능성이 내포되어 있다고 이해하는 것이 보다 타당할 것 같다. 이를 굳이 요건으로 제시할 것인가 아닌가는 선택의 문제일 수는 있지만, 기본소득의 개념 정의 속에 직접적으로 표현되어 있지 않다고 할지라도 기본소득의 개념 본질상 지속가능성은 기본소득의 요건으로 포함되어 있을 수밖에 없다고 본다.

다만 기본소득에 있어서 지속가능성이라는 요건은 어디까지나 기본소득의 지급 원칙으로서의 속성 내지 지향점이기도 하므로 만약에 기본소득 정책이 현실에서 구현된다고 한다면 재정사정 등을 고려하여 구체적인 액수나 지급주기 등이 변경될 수 있는 것이고 그러한 경우 법치행정의 원리에 따라 예측가능성을 준수하는 범위 내에서 변경이 이루어지는 것은 허용될 수 있을 것이다. 또한 기본소득의 요건으로서의 지속가능성은, 한시적 관점의 기본소득 실험이라든가 전면적 기본소득 단계로 들어가기 이전의 부분적·단계적 기본소득 시행을 기본소득 개념이나 기본소득 논의로부터 배제시킨다는 의미가 되어서는 안 될 것이다.¹⁵⁾

2. 노동과 무관한 소득이라는 특성 및 이와 관련된 이중적 기능

기본소득의 개념적 요소 중에서 가장 특별한 요건은 기본소득을 지급 받는 해당 개인에게 노동활동을 하고 있는지, 노동의사가 있는지 등을 따

15) 이재희, 앞의 책, 18면.

지지 않고 자산심사도 하지 않고 그 지급에 있어서 어떤 계기도 요구하지 않는 등 그 어떤 것도 요구하지 않는다는 점이다. 기본소득의 이러한 특성은 기본소득을 기존의 사회보장제도에 속하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스와 결정적으로 구별되게 하는 요소이다.

기본소득이 노동과 무관한 소득이라는 점은 그 기능과 관련하여 두 가지 방향으로 논의가 전개될 수 있다. 우선 기본소득을 사회보장제도로 보는 경우이다. 기본소득은 노동과 무관한 소득이기 때문에 사회보장제도 중 특히 사회보험제도와 극명하게 성격이 다르다. 사회보험제도는 노동소득에 기초한 보험료라는 재원으로 구축되는데 기본소득은 전혀 그렇지 않기 때문이다. 게다가 기본소득은 자산심사와 같은 요건을 요구하지 않기에 공공부조에도 속하지 않고 사회서비스처럼 필요성의 원칙도 적용되지 않기에 사회서비스에도 속하지 않는다. 즉 기본소득은 「사회보장기본법」에서 제시하고 있는 사회보장제도의 3대 체계에 속하지 않는다.¹⁶⁾

그러나 현대 사회는 사회적 위험 중 특히 실업과 빈곤의 문제가 크게 부각되고 있다. 그러므로 향후 실업과 빈곤의 문제가 심화된다면 기존의 사회보장 3대 체계로는 대응이 불가능할 수도 있다. 이러한 미래의 상황을 예상한다면 「헌법」상 사회보장·사회복지제도는 「사회보장기본법」상의 3대 사회보장제도에 국한될 이유가 없다. 그리고 이런 관점에서 보아야 ‘헌법상의 인간다운 생활권은 법률에 의하여 구체화될 때 비로소 인정되는 법률상의 권리’라든가 “헌법상의 사회보장권은 그에 관한 수급요건, 수급자의 범위, 수급액 등 구체적인 사항이 법률에 규정됨으로써 비로소 구체적인 법적 권리로 형성된다”¹⁷⁾ 판시한 헌법재판소의 입장에도 부합하게 된다. 더구나 기본소득을 법제도를 통해서 구축한다면 이는 국가에게 자유를 침해하지 않도록 요구하는 것을 내용으로 하는 입법이 아니라 국가를 향해 적극적으로 급부를 해 줄 것을 내용으로 하는 입법이라는

16) 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 151면.

17) 헌법재판소 2002. 12. 18.자 2002헌마52 결정; 헌법재판소 2004. 10. 28.자 2002헌마328 결정 등.

점에서도 그러하다. 특히 「헌법」상의 사회보장·사회복지가 사회보험, 공공부조, 사회서비스 외의 새로운 형태의 사회보장·사회복지의 구체화를 금지한 바도 없을뿐더러 기본소득이 인간의 생존에 기여한다는 점을 고려한다면 기본소득이 「사회보장기본법」에서 제시하는 3대 사회보장제도에 속하지 않을 수 있어도 더 포괄적인 의미의 「헌법」상의 사회보장·사회복지에 포섭될 수 있다고 해석하는 것이 불가능한 것이 아니다.¹⁸⁾

기본소득은 공동체의 구성원 각자에게 정기적으로 일정한 현금 소득을 지원하는 것이므로 공동체 구성원 모두의 구매력을 일률적으로 높여줄 수 있다. 그런 측면에서는 경제정책으로서의 성격도 있다고 할 것이다. 특히 미국에서 1920~30년대에 등장하여 기본소득에 해당하는 사회신용(social credit)을 주장했던 더글러스(Clifford H. Douglas)의 경우를 보면, 그는 사회신용제를 통해 사회 구성원의 구매력을 향상시켜 수요와 공급의 불균형을 해소시켜야 한다고 주장하였다.¹⁹⁾ 이런 역사를 본다면, 기본소득을 경제정책으로 인식하는 것도 가능할 것이다. 특히 기본소득은 공동체 구성원 각자에게 현금소득을 동등하게 지원하는 것이어서 일률적으로 구매력을 향상시켜 주는 것이 가능하므로 자본주의 체제, 시장경제 등과 양립불가능한 것이 아니다. 더구나 기본소득을 경제정책으로 본다고 할지라도 사회보장적 기능이나 성격을 부정할 필요도 없다.²⁰⁾

3. 지분권으로서의 본질

기본소득을 그 기능이나 성격 측면에서 보았을 때는 사회보장제도나 경제정책이냐의 쟁점이 등장하고 그러한 논의가 가능하다. 그런데 기본소득의 이러한 기능이나 성격이 기본소득의 근원 내지 근거가 될 수는 없다.²¹⁾ 그렇다면 기본소득의 본질적 속성 내지 권원(權原)은 무엇으로 보

18) 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 152면.

19) Clifford H. Douglas(이승현 역), *Social Credit*(사회신용), 역사비평사, 2016 참조.

20) 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 153면.

21) 노호창·김영진, 앞의 논문, 106면.

아야 할 것인가. 이는 기본소득의 이론적 근거에 관한 문제로 볼 수도 있다.

기본소득에 대한 근거를 이론적으로 찾을 때는 기본소득의 개념본질적 속성에서 실마리를 찾을 수 있다. 기본소득은 공동체 구성원 각자에게 모두 일정한 현금소득을 정기적으로 지원하는 것이다. 여기서 구성원 지위를 확보하고 있으면 기본소득을 받을 수 있는 것이므로 기본소득의 이론적 근거는 공동체 구성원 자격에서 발원한다는 점을 포착할 수 있다. 즉 이를 공동체에 대한 지분권으로 구성한다면 기본소득의 근거는 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권이라고 이론화할 수 있겠다. 예컨대, 공동체의 구성원 각자는 누구나 평등하므로 공동체의 공동자산에 대해 동등한 지분을 가지고 있고 이에 대해 동등하게 향유할 권리가 있다는 발상이다.²²⁾ 다만 이때의 공동자산은 추상적 개념이고 지분권 역시 추상적인 의미에서의 지분권인 것이지 민법상의 공동소유의 한 형태에 해당하는 공유, 합유, 총유 중 어느 하나에 들어맞아야 하는 것이라고 보아야 할 필요는 없다.

기본소득의 권원이 공동체 구성원 자격에서 발원하는 지분권이라는 관점에서 보면, 공동체의 동등한 구성원 자격이 있다면 모든 구성원 각자는 무조건적으로 차별없이 지분권의 실현 형태로 동등하게 일정 금액의 현금 소득을 지급받는 것을 권리로 인정하는 것이 가능할 수 있다. 이미 선거제도를 통하여 공동체 구성원은 정치적 영역에서 1인 1표라고 하는 정치적 영역에서의 지분권의 실현을 경험하고 있다. 기본소득에 대해서도 공동체 구성원 자격에서 비롯되는 사회경제적 영역에서의 지분권의 실현이라고 보는 것 역시 충분히 가능할 수 있다. 특히 1948년 제헌헌법에서는 기업이라고 하는 공동체의 구성원 자격에 기초한 지분권에 해당하는 근로자의 이익균점권을 규정한 바가 있었기 때문에 기본소득의 개념 자체가 결코 낯선 것이라고 할 수는 없다.²³⁾

22) 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 154면.

23) 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 155면.

4. 외국인에 대한 지급 가능성

기본소득은 공동체 구성원 자격이 있다면 그에 기초하여 지급되는 성질을 가진다. 즉 동일한 공간을 함께 살아가는 구성원들이 공동체의 공유 자산에 대해 지분권을 가진다고 하는 사상에 기초하여 인정되는 지분권으로서의 성질에서 유래하는 것이다. 그러므로 기본소득의 지급은 국적과는 전혀 무관한 것이다. 그런 측면에서 기본소득을 외국인에게도 지급해야 하는가라는 문제는 기본소득의 특성과 관련하여 필연적으로 등장할 수 있는 쟁점이 된다.

실제로 세계 최초로 제정되었던 브라질의 기본소득법이라든가 마카오의 기본소득 지급 사례는 일정한 요건을 갖춘 외국인에 대해서도 지급을 예정하거나 지급을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 브라질의 경우 기본소득법(Lei da Renda Básica de Cidadania, 2004년 1월 8일, 법률 제10,835호)에서 5년 이상 브라질에서 거주한 외국인에게도 기본소득을 지급한다고 명시한 바 있고,²⁴⁾ 중국의 특별행정구인 마카오의 경우에도 2011년 이래 매년 제정되는 마카오특별행정구 행정법규를 통해 매년 1회 기본소득에 해당하는 ‘현금분향계획’을 시행하고 있는데 마카오에 주민등록이 된 영주주민신분증(Bilhete de identidade de residente permanente) 소지자 외에도 외국인에 해당하는, 주민등록이 된 비영주주민신분증(Bilhete de identidade de residente não permanente) 소지자에게도 지급을 하고 있었다.²⁵⁾ 우리나라의 경우에도 제20대 국회 때 제출되었던 기본소득에 관한 법률안 중 조정훈 의원안과 소병훈 의원안에서 국민 외에도 국민의 배우자인 외국

24) 기본소득법에 기초하여 일부 지자체에서 시범(市法)으로 기본소득 실험은 한정적으로 시행된 바는 있으나, 아직 전면적 시행은 요원하다.

25) 예컨대, 2020년도 현금분향계획의 규범적 근거는 마카오특별행정구 제3/2020호 행정법규(澳門特別行政區 第3/2020號 行政法規, 2020年度現金分享計劃; REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU, Regulamento Administrativo n.º 3/2020, Plano de comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico para o ano de 2020)이다. 마카오의 2020년도 현금분향계획 법규 홈페이지(http://www.planocp.gov.mo/2020/default_p.html, 최종방문 2020. 12. 20) 참조.

인과 영주권자도 기본소득의 수급권자로 규정한 바 있다.

5. 재산권 규정 및 시장경제체제와의 조화

우리 헌법은 제23조에서 재산권을 보장하고 있고 헌법 제119조에서 개인의 자유와 창의 및 사회적 시장경제질서를 규정하고 있다. 이러한 헌법 조항들에 근거하여 개인의 사유재산제를 보장하고 다만 법제도에 따라서 재산권의 구체적 내용과 한계가 결정되는 것이고 개인은 자신에게 귀속된 구체적 재산권의 존속을 보장받으며²⁶⁾ 개인의 경제적 자유와 시장경제질서가 보장되며 수요와 공급은 가격을 통해 경쟁시장에서 자율적으로 결정되어 자원이 배분되고 때로는 국가가 시장을 보완하거나 시장의 실패를 시정하기 위해 개입하기도 한다.²⁷⁾

기본소득은 공동체 구성원 각자에게 일정한 현금 소득을 보장해주는 것이어서 적절한 소득분배 및 경제주체 간의 조화를 통한 경제민주화를 규정한 헌법 제119조 제2항의 사회적 시장경제질서 조항과 모순된다고 볼 수 없고²⁸⁾ 우리의 사회적 시장경제질서 하에서 경제의 규제 및 조정을 위해 다양한 정책이 시행될 수 있는 것이고, 만일 국가의 경제개입정책 관점에서 기본소득이 시행된다고 할 때 이것이 헌법상 경제질서 조항에 어긋난다고 보기는 어려울 것이다.²⁹⁾

시장원리를 전면적으로 부정하거나 사적 소유 자체를 부정하지 않는 한 보편적 복지를 지향하는 것이 우리 헌법이 정해 놓은 틀을 벗어나는 것이라고 할 수 없는데³⁰⁾ 기본소득의 사회보장제도로서의 성격에 주목하면 기본소득은 보편적 복지에 해당하고 기본소득이 시장원리라든가 사유

26) 김문현, “한국헌법상 국가와 시장”, 『공법연구』 제41집 제1호, 2012, 65면.

27) 김문현, 앞의 논문, 66면.

28) 노호창(2017), 앞의 논문, 164~165면.

29) 이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 새로운 헌법과 기본소득(개헌토론회 자료집), 2017, 12면.

30) 김문현, 앞의 논문, 75면.

재산제를 부정한 바 없기 때문에 기본소득은 우리 헌법상의 재산권 조항이나 시장경제질서 조항과 충돌하지 않는다.

6. 법치행정 하의 정책 수행

기본소득이 현실에서 구현되기 위해서는 정책 수립 및 집행의 근거가 되는 상세한 규범이 필요하다. 기본소득의 보장수준 결정, 기본소득의 신청 및 집행, 기본소득 수급자에 대한 관리, 기본소득 수급권자의 권리 보호 등 실제 기본소득이 정책으로서 작동하기 위해서 필요한 규범적 사항은 매우 많을 것이다. 그리고 이러한 사항들은 모두 공동체 구성원의 권리와 의무 내지 법적 지위와 관련된 내용일 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체에서 조례로 시행되는 것이 가능한 경우를 제외하고는 법률에 규정되는 것이 바람직할 것이고 구체적인 집행은 결국 법치주의에 바탕한 법치행정에 의해 이루어질 것이다.

7. 지방자치제와의 조화 가능성

현행 헌법은 제117조에서 지방자치제도를 헌법상 제도로 규정하고 있다. 과거의 중앙집권 중심에서 벗어나 지방의 독립성과 자율성을 중시하는 지방분권의 정신, 그리고 주민에 의한 자기통치의 실현으로서 지방자치제도는³¹⁾ 그 헌법적 가치에 대한 조명이 지속적으로 필요한 분야이다.

만약에 기본소득을 사회보장제도의 한 가지 내용으로 본다면, 기본소득의 점진적 도입 혹은 기본소득의 실효성에 대한 실험적 시도 등에 대한 관점에서 지방자치단체가 중앙정부에 앞서 주도적으로 추진하는 것이 필요하거나 적절할 수도 있다. 이는 사회보장행정에 있어서 지방분권을 구현하는 시도로 선해(善解)할 수 있다. 특히 「지방자치법」에서는 주민의 복지 증진을 자치사무로 규정하고 있기도 해서(동법 제9조 제1항, 제2항)

31) 헌법재판소 1998. 4. 30. 자 96헌바62 결정.

지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 자기 지역 내의 주민에게 기본소득을 지급하려는 노력은 주민복지를 위한 것이면서 동시에 지방의 독립성과 자율성에 기초한 자치주권을 실현하려는 측면이 존재한다는 점을 부인하기 어렵다.³²⁾ 이런 측면을 보면, 기본소득의 지방자치제와의 조화 가능성을 배제하기 어렵다. 실제로 서울시, 성남시 등 다수의 지방자치단체에서 기본소득 그 자체는 아니지만 기본소득과 유사한 취지에서 실시된 정책들(청년수당, 청년배당 등)을 보면 지방자치제 하에서 기본소득의 선제적 도입가능성을 시사한다고 볼 수 있다.

8. 현금성

현금성(in cash)은 기본소득의 중요 특징 중 하나로서 지급을 받는 대상자가 스스로 소비의 내용을 자유롭게 결정할 수 있도록 급여를 현물급여(재화나 서비스)가 아닌 현금으로 지급하는 것을 의미한다.³³⁾ 현물급여와 현금급여는 장단점이 서로 달라서 사회보장급여의 경우 모든 급여가 현금급여로만 또는 현물급여로만 제공될 수는 없다. 교육, 의료, 고용지원 등의 경우 현금급여가 아니라 현물급여(서비스)가 공공성 및 보장성 측면에서 보다 적합하다. 반대로 소득보장을 위한 급여의 경우 수급권자의 소비의 편의 및 개별적 효용이라는 측면에서 현금급여가 보다 효과적이다.³⁴⁾

물물교환시장의 거래 수단인 현물 및 사용처 기타 사용 목적이 제한된 쿠폰이나 바우처(voucher) 등은 현금성 요건이 결여되어 있다. 또한 신용카드나 체크카드에 충전되는 현금성 포인트의 현금성 충족 여부도 논란이 된다. 현금성 포인트는 신용카드나 체크카드라는 지급수단을 활용할

32) 노호창·김영진, 앞의 논문, 125면.

33) 기본소득과 현물급여인 사회서비스와의 차이 등에 대해서는 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』 제57호, 2017 참조.

34) 서정희·노호창, 앞의 논문, 45면.

뿐 현실에서는 현금에 준하여 사용되기 때문이다.³⁵⁾ 다만 그 사용처나 사용목적이 제한되어 통화와 동일하게 사용되기 어렵다면 현금성 포인트도 현금성을 충족시키지 못한다고 봐야 한다. 하물며, 현금성과 관련하여서는 지역화폐에 대해서도 기본소득 인정 여부를 가지고 논쟁이 되는데³⁶⁾ 서비스 혹은 현물이면 기본소득이 될 수 없다.

III. 북한 입법의 주요 특징별 기본소득의 수용가능성 분석

1. 북한헌법상 정치체제 - 당과 정치의 우위, 통치자의 최고 우위

북한에서 법적 관점에서는 최고인민회의가 최고 기관으로 되어 있으나 (북한헌법 제87조) 실제로는 조선로동당이 입법·사법·행정의 모든 기관을 초월하는 초헌법적 기관으로 실질적인 권력을 행사하는 최고 조직이다. 그리고 조선로동당은 북한 주민과 각종 정치조직들을 지도하는 상급기관이지만 동시에 최고통치자의 영도를 받아야만 하는 하급기관이기도 하다. 몇 가지 근거를 보면 다음과 같다.

첫째, 북한헌법은 그 서문에서 “조선민주주의인민공화국과 조선인민은 위대한 김일성 동지와 위대한 김정일 동지를 주체조선의 영원한 수령으로 높이 모시고 조선로동당의 령도밑에 위대한 수령 김일성 동지와 위대한 령도자 김정일 동지의 사상과 업적을 옹호고수하고 계승발전시켜 주체혁명위업을 끝까지 완성하여 나갈 것이다.”라고 규정하고 있다.

둘째, 북한헌법은 제11조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다.”라고 규정하고 있다.

셋째, 조선로동당 규약 서문에서는 ‘조선로동당은 김일성 동지와 김정

35) 기업에서 근로자에게 지급하는 현금성 복지포인트에 대해서 통화지급을 원칙으로 하고 있는 임금지급으로 볼 수 있을 것인지 여부가 실무적으로 논란이 되고 있다. 대법원 2019. 8. 22. 선고 2016다48785 전원합의체 판결 등 참조.

36) 서정희·노호창, 앞의 논문, 46면.

일 동지를 영원히 높이 모시고 경애하는 김정은 동지를 중심으로 하여 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대'라고 밝히고 있다.

넷째, 2019년에는 헌법을 개정(2019. 8. 29.)하여 “국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고영도자”라고 규정하였다. 이는 김정은 국무위원장이 북한을 대표하는 국가수반임을 공식화한 것이다. 그리고 2021. 1. 제8차 당대회에서는 당 규약 개정을 통해 기존의 당 위원장 체제를 5년 만에 당 비서 체제로 다시 환원시켰으며 김정은을 노동당 총비서로 추대하였다.³⁷⁾

이런 모습들은 북한의 통치구조가 당과 영도자가 법치의 위에 존재하는 것을 보여주는데, 북한은 국가행정이 법치행정의 원리가 아니라 인치(人治)에 따라 움직인다는 것을 의미한다. 기본소득이 제도 혹은 정책으로 현실에서 구현되는 경우에도 결국 수급자 확인, 지급액 결정, 지급절차, 수급자격 관리 등 많은 사항들이 법률을 통해 구축되어 법치행정의 원리 하에서 작동하는 것이 타당하다. 북한의 경우 법치행정의 원리가 작동하지 않는다는 점에서 기본소득이 구현되기 위한 토대가 충분치 않다고 보인다.

2. 사상의 자유 통제

북한은 조선로동당의 영도 하에 모든 활동을 진행하는 국가이므로 조선로동당 규약 역시 중요한 규범이 된다. 북한은 2021. 1. 9. 제8차 당대회에서 조선로동당 규약을 개정하면서 “김일성·김정일주의는 주체사상에 기초하여 전일적으로 체계화된 혁명과 건설의 백과전서이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 실천투쟁 속에서 그 진리성과 생활력이 검증된 혁명적이며 과학적인 사상”이라는 전제에서 “조선로동당은 위대한 김일성·김정일주의를 유일한 지도사상으로 하는 주체형의 혁명적 당”이며

37) 국립통일교육원, 앞의 책, 46면.

“조선로동당은 온 사회의 김일성·김정일주의화를 당의 최고 강령으로 한다.”고 하여 김일성·김정일주의를 보다 강화하였다. 또한 “조선로동당은 당의 사상과 배치되는 자본주의사상, 봉건유교사상, 수정주의, 교조주의, 사대주의를 비롯한 온갖 반동적 기회주의적 사상조류들을 반대배격하며 맑스-레닌주의의 혁명적 원칙을 견지한다.”고 명시하였다.

이처럼 북한은 영도자를 필두로 하여 조선로동당이 통치의 선봉에서 다원주의적 사상의 자유를 철저히 배격하고 있다. 이는 기본소득이 자유를 실현하는 수단이라고 평가되고 있는 것과는³⁸⁾ 서로 상반되는 것이기에 자유를 부정하거나 제약하는 입법 체제 하에서는 기본소득이 조화롭게 공존하기 어려워 보인다.

3. 계획경제체제 및 사유재산 부정에 따른 지분권의 부정

자유민주국가에서의 기본소득은 사유재산제를 인정하는 바탕 위에서 존재하는 것이다. 기본소득은 그 법적 성격 측면에서 사회보장제도나 경제정책이나라는 논의가 가능하지만 그 법적 근거를 어떻게 도출하느냐와 관련하여서는 국가의 구성원 자격에서 나오는 국부(國富)에 대한 동등한 지분권의 발현 형태로 이해할 수 있다. 이는, 마치 정치적 기본권에서 누구나 동등한 인간이라는 전제에서 1인 1표를 보장받듯이 사회경제적 영역에서도 구성원 누구나 공동체의 공유부(共有富, common wealth)에 대한 동등한 지분권을 보장받을 수 있다고 인정하는 것과 같다.³⁹⁾

그런데 북한헌법에서는 “계획경제”를 표방하여 “국가는 사회주의경제 발전법칙에 따라 축적과 소비의 균형을 옹기 잡으며 경제건설을 다그치고 인민생활을 끊임없이 높이며 국방력을 강화할 수 있도록 인민경제발전계획을 세우고 실행한다.”고 규정하는(제34조) 한편 계급적 사고의 관

³⁸⁾ Philippe Van Parijs, *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, Politics & Society vol. 32 no. 1, 2004, p. 18.

³⁹⁾ 노호창(2020. 6), 앞의 논문, 154~155면.

점에서 “로동계급이 령도하는 로동동맹에 기초한 전체 인민의 정치사상적 통일에 의거”하여(제10조) “계급로선을 견지하며 인민민주주의독재를 강화”할 것(제12조)을 규정하고 있고 세부적인 내용을 「인민경제계획법」을 통해 구체화하고 있다.

아울러 북한헌법은 개인소유에 대해서는 “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유”라는 개념 하에 “개인소유는 로동에 의한 사회주의 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어”지며 “티발 경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물과 그밖의 합법적인 경리 활동을 통하여 얻은 수입”을 개인소유로 인정하고 있을 뿐이다(제24조). 또한 이미 확인하였지만 생산수단과 토지에 대해서는 개인의 소유를 인정하지 않는다. 특히 「토지법」에서 “토지는 전체 농민들이 조선로동당과 인민정권의 현명한 령도 밑에 《밭갈이하는 땅은 밭갈이하는 농민에게로》라는 원칙으로 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물”이라고 선언하고(제1조), “나라의 모든 토지는 인민의 공동소유로서 그것을 누구도 팔고 사거나 개인의 것으로 만들 수 없다”라고 규정하고 있다(제9조 후문). 게다가 「부동산관리법」에 따르면 기관, 기업소, 단체와 공민이 부동산을 이용하려면 “부동산리용허가기관의 허가를 받아야” 하며(법 제23조) 그 이용에 있어서도 “국가적 리익의 요구에 맞게 합리적으로 효과적으로 리용하여야 한다”고 규정하고(법 제22조) 또한 “부동산은 우리 인민의 간고한 투쟁과 창조적 로동 과정에 마련된 고귀한 전취물이며 사회주의강성대국 건설을 위한 물질적 기초”라고 규정되어 있다(법 제3조).

이처럼 북한의 경우 결정적으로 계급적 사고에 기초하여 다양성을 인정하지 않고 계획경제에 기초하여 개인의 사적 소유를 부인하며 토지를 노동의 산물로 보면서도 국유, 즉 국가의 단독소유로만 인정하고 있기 때문에 기본소득의 법적 근거 측면에서 매우 취약하다. 즉 오로지 국가전체의 소유, 전체 인민의 소유라는 식으로만 표현할 뿐이지 개인의 지분권이라는 관념 자체가 법령에 투영되어 있는 바가 없다. 기본소득이 인정될

수 있는 법적 근거는 결국 개인의 지분권인데 북한에서는 공동체의 소유만 인정하지 개인의 지분권이라는 관념이 없기 때문에 기본소득의 이념적 전제와도 큰 차이가 있다. 또한 기본소득 자체는 노동과 무관한 소득인데 북한에서는 부동산마저 노동의 산물로 보고 있다는 것은 기본소득의 원천인 공유부에 관한 전제와도 맞지 않다. 그리고 기본소득의 급여 재원을 의미하는 공유부라는 것은 개인의 지분권을 인정하는⁴⁰⁾ 일종의 공공자산적 성격으로 이해되는 것이어서 북한식의 국유와는 다른 것이다. 국유의 개념은 국가의 단독소유이지 개인의 지분이 인정되지 않는 것이기 때문이다.

다만 기본소득의 목적이 결국은 구성원이 자신의 삶을 영위하기 위한 소비에 있다는 점을 주목한다면 북한헌법에서 개인소유의 개념을 “국민들의 개인적이고 소비적인 목적을 위한 소유”라고 규정하고 있는 부분에서 기본소득의 수용가능성을 엿보는 것이 가능할 수도 있겠다고 생각한다.

4. 노동에 대한 지나친 강조 및 의무성

기본소득은 사회보장제도로서의 기능 내지 성격이 있기 때문에 북한의 사회보장제도 관점에서 기본소득의 수용가능성을 바라보는 것이 필요하다.

북한에서 말하는 사회보장이란 무엇이며 북한에 사회보장이 존재한다고 볼 수 있는지 확인이 필요하다. 일단 북한헌법에서는 “국민은 무상으로 치료받을 권리를 가지며 나이 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이와 어린이는 물질적 방조를 받을 권리를 가진다. 이 권리는 무상치료제, 계속 늘어나는 병원, 료양소를 비롯

40) 물론 지분 내지 지분권을 인정한다고 해서 민법상의 공동소유의 형태인 공유, 합유, 총유 중 어느 하나에 해당한다고 하기는 어렵고 또한 공동소유의 한 가지 형태인 공유처럼 지분을 자유롭게 사고 팔 수 있다는 의미와도 같다고 보기는 어렵다. 추상적·관념적 의미의 지분권이라고 이해하는 것이 타당할 것이다.

한 의료시설, 국가사회보험과 사회보장제에 의하여 보장된다.”라고 명시하고 있다(제72조). 그리고 북한에서 사회복지(사회보장) 영역으로 분류할 만한 법률은 「사회보장법」, 「적십자회법」, 「년로자보호법」, 「아동권리보장법」, 「장애자보호법」, 「여성권리보장법」이 있다. 이처럼 사회보장관련 법이라고 볼 만한 법률은 형식적으로는 일단 존재하고 있다.

그런데 북한의 「사회보장법」 등에서는 특이하게도 사회보장의 개념 정의가 없다. 「사회보장법」의 주요 내용을 보면, 북한 사회보장법의 사명은 “사회보장사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활환경과 조건을 보장해주는데 이바지”하는 것(제1조), 사회보장대상으로는 “나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌 볼 사람이 없는 늙은이, 어린이”로 규정하고(제2조), “국가는 조국과 인민을 위하여 공로를 세운 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 사회주의애국회생자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인들을 사회적으로 우대하도록” 하며(제4조), “국가는 사회보장자들이 안정되고 행복한 생활을 할 수 있도록 사회보장기관을 현대적으로 꾸리고 정상적으로 관리운영하도록” 하며(제5조), “국가는 인민들 속에서 교양사업을 강화하여 그들이 사회보장자들을 적극 도와주도록” 규정하고 있다(제7조).

그러나 인민의 사회보장수급은 개인이 신청하는 것이 아니라 “사회보장신청은 사회보장을 받으려는 공민이 속한 기관, 기업소, 단체가 하며”(제10조), “사회보장신청문건에는 사회보장을 받으려는 공민의 이름과 나이, 직장직위, 신청리유와 경력, 수훈관계 같은 것을 정확히 밝히고 기관, 기업소, 단체의 공인을 찍으며 로동수첩과 그밖의 필요한 문건을 첨부”하도록 하고(제11조), “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건을 접수하였을 경우 제 때에 심의하고 승인 또는 부결하는 결정을 하여야” 하며(제12조), “중앙로동행정지도기관과 해당 인민위원회는 사회보장신청문건심의에서 승인된 공민을 사회보장자로 등록하여야” 하고 “사회보장자로 등록된 공민에게는 사회보장금증서를 발급”하도록 되어 있다(제13조). 즉 절차적으로 개인의 신청이 불가능하게 되어 있고 사

회보장의 내용 또한 사회보장금 지급에 한정되어 있는데 사회보장금은 “사회보장자의 생활을 보장하기 위하여 지출되는 자금”이며 지출주체는 “재정은행기관과 해당 인민위원회”이고(제17조) 사회보장금의 내용은 “사회보장연금, 보조금의 지불과 사회보장기관의 운영, 장애보조기구의 생산, 공급 같은 목적에 지출”하는 것이다(제18조). 또한 “사회보장자는 사회보장금증서에 따라 사회보장연금과 보조금을 받는” 것으로 되어 있다(제19조). 그밖에 사회보장기관에서 생활할 수 있는 사람으로 “돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회보장자”를 규정하고 있다(제26조).

북한의 「사회보장법」 등의 내용을 일별한 결과, 북한이 폐쇄사회이고 정보가 통제된 사회인 것을 감안하더라도, 한국처럼 사회보험, 공공부조, 사회서비스 이런 식의 체계화된 내용 및 세분화된 개별 제도의 근거 법률의 확인이 어렵다. 관련 법령이 있더라도 공공부조의 내용에 속할 만한 일부 내용 및 장애인에 대한 부조 정도에 불과해 보인다. 그마저도 계급 투쟁적 영웅주의 및 개별성보다는 집단성을 중시하는 이념성이 바탕에 깔려있다. 특히 북한에서도 1946년 「사회보험법」이 제정된 바 있으나 현재 시행되고 있는 것이 맞는지 의문이고 제정 이후 어떻게 변화해왔고 현재 어떤 상태인지 확인을 하기가 어렵다.

한편 사회보장자는 몇 가지 의무를 지는데 그 의무들은 “1. 로동능력상실에 의한 사회보장자는 정기적으로 로동능력에 대한 의학감정을 받아야 한다. 2. 거주지, 가족수 그밖의 생활상 변동이 생긴 경우에는 5일안으로 해당 리, 읍, 로동자구, 동사무소에 알려야 한다. 3. 국가의 법규범과 사회질서를 자각적으로 지켜야 한다. 4. 사회보장연금과 보조금지불을 위하여 해당 기관에서 요구하는 자료를 제 때에 내야 한다. 5. 사회보장금증서를 다른 사람에게 빌려줄 수 없으며 분실, 오손된 경우에는 제 때에 재발급 받아야 한다.”이다(사회보장법 제16조). 이를 보면 특히 로동능력에 대해 강조하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 북한헌법에서 “로동은 공민의 신성한 의무이며 영예이다. 공민은 로동에 자각적으로 성실히 참가하여 로동

규율과 로동시간을 엄격히 지켜야 한다.”고 규정한 것(제83조), 『사회주의 로동법』에서 “공민은 로동에 참가할 의무를 지닌다.”라고 규정한 것(제4조) 등과 무관하지 않다고 본다.

이처럼 노동에 대한 지나친 강조와 의무화는 기본소득과 어울리기는 다소 어렵다. 기본소득은 노동과 무관한 소득이기 때문이다. 또한 『사회주의로동법』 제5조는 제2문에서 “조선민주주의인민공화국에서는 실업이 영원히 없어졌다.”고 규정하고 있는데 이는 기본소득 도입을 더욱 어렵게 하는 규정이다. 모두가 노동을 통해 소득을 얻을 수 있는데 노동과 무관한 소득인 기본소득을 인정한다는 것은 모순이 되기 때문이다.

5. 지방자치의 형식성

북한헌법에서도 지방자치를 인정하고 있고 지방주권기관으로서 지방인민회의와 지방인민위원회를 규정하고 있다(북한헌법 제6절, 제7절). 그러나 북한의 지방자치가 우리나라와 같이 지방의 자율권과 분권을 바탕으로 지역 주민에 대한 행정적 서비스와 복지를 실현하는 것과는 본질적 차이가 있다. 왜냐하면 북한은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의해 조직되고 운영되는 통치체제여서(북한헌법 제5조) 지방자치단체는 최고인민회의나 내각에 복종의무를 부담하는 정치적 종속관계에서 벗어날 수 없기 때문이다(북한헌법 제116조).

우리나라에서 기본소득이 지방자치단체 차원에서 실시될 수 있는 가능성은 지방자치제도의 실질적 보장에서 가능한 것인데, 북한의 경우 지방자치제도가 형식화되어 있어서 지방자치단체 차원에서 기본소득이 실시될 수 있는 가능성은 희박하다고 본다.

6. 배급제

북한 하면 떠오르는 것 중에 한 가지는 배급제이다. 누구에게나 똑같이

양식을 나누어준다는 것이다. 배급제는 공급이 제한된 식량의 분배와 소비를 조절하는 주민통제의 수단이기도 하지만 무엇인가를 동일한 양으로 동등하게 구성원에게 정기적으로 지급한다는 점에서 누군가에게는 기본 소득을 떠올리게 할 수도 있다.

북한에서 식량의 배급제는 「량정법」에서 그 방식과 내용을 상세히 규정하고 있다. 다만 「량정법」에서 배급이라는 표현은 사용되고 있지 않고 공급이라는 표현을 사용하고 있을 뿐이다. 예컨대, 「량정법」 제38조는 “량곡수급과 공급은 량곡에 대한 지역사이의 소비균형을 맞추고 인민들의 식량과 인민경제부문에 요구되는 량곡을 보장하는 중요한 사업이다. 중앙량정지도기관과 지방정권기관은 량곡수급지령체계를 세우고 량곡수급지휘에서 기동성과 정확성을 보장하며 량곡공급을 계획적으로 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 「량정법」 제43조는 “로동자, 사무원의 식량은 로동의 힘든 정도와 직종, 대상에 따라 공급기준량과 곡종을 정하여 공급한다. 이 경우 식량을 정해진 식량공급기준량, 곡종과 다르게 공급하거나 2중으로 공급할 수 없다. 식량공급기준량과 곡종을 정하는 사업은 중앙로동행정지도기관과 량정지도기관이 한다.”고 규정하고 있다.

북한은 1990년대 경제난이 시작된 이후, 국제적인 경제제재로 인하여 주민들의 생존권마저 보장받지 못하는 경제적 어려움 속에서 주민들이 제도권 경제 밖에서 생존권을 확보하려는 비계획적 경제 활동을 확대해 감에 따라 배급체계를 기반으로 하는 공산주의의 계획경제는 사실상 작동되지 않았다고 평가되고 있다.⁴¹⁾ 특히 김일성 사망 직후부터 북한경제의 장기적인 침체로 인해 복지체제에 있어서도 ‘군열 → 와해 → 붕괴 · 마비 → 복구 시도 중’인 것으로 알려져 있으나⁴²⁾ 현재 국제적 고립상황 및 UN경제제재 하의 북한 상황상 배급제가 작동 중일 것이라 생각하기도 어려워 보인다. 배급제가 현재 북한에서 작동 중이냐 아니냐를 떠나서

41) 조재현, “북한헌법 개정의 배경과 특징에 관한 헌법사 연구”, 『미국헌법연구』 제29권 제3호, 미국헌법학회, 2018.12, 288면.

42) 문형표·이지혜, “남북한 통일시 연금통합방안에 관한 연구”, 『KDI 북한경제 리뷰』, 2013. 8월호, 39면 이하.

북한 입법상 배급제는 기본소득의 현금성 요건을 충족하지 않는다.

7. 외국인 관련 규정의 부재

북한헌법에서는 외국인에 관한 규정이 존재하지 않는다. 오로지 조선인민과 공민에 대한 규정만 두고 있을 뿐이다. 공민이 되는 조건은 국적에 관한 법으로 규정하도록 되어 있다(북한헌법 제62조).

우리 헌법에서는 최소한 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”라고(헌법 제6조 제2항) 하는 규정이라도 있기에 외국인에 대한 기본소득의 적용 가능성에 대해 논의하는 것이 가능하다. 그러나 북한헌법에서는 전혀 외국인에 대한 언급 자체가 없고 외국인에 대한 입법적 태도에 대해 방향조차 알 수 없는 상태여서 외국인에 대한 기본소득의 적용 가능성에 대한 논의는 매우 어려워보인다.

IV. 결론

북한에서의 기본소득 도입의 가능성에 대한 이론적·법률적 고민은 흥미로운 주제가 아닐 수 없다. 법적 관점에서 기본소득이 해당 국가의 법체계에 조화롭게 녹아들어갈 수 있는 제도가 될 수 있는가라는 문제는 해당 국가의 법체계 분석을 전제로 하는 문제이다. 동시에 기본소득을 사회보장제도라고 보느냐 경제정책으로 보느냐에 따라 달라질 수 있는 문제이기도 하다.

북한에서 기본소득의 도입 가능성에 대한 이론적·철학적·법률적 고민은 필요하다고 본다. 그렇지만 북한 입법을 기준으로 보았을 때, 그 실현 가능성은 별개의 문제다.

우선 현실적인 측면에서 보았을 때, 핵무장화를 토대로 강성대국 건설 노선을 천명하고 있으며 그 전략으로 당과 국가를 정당화하고 있는 북한

의 정치적 상황에서 복지 체제의 근간을 바꿀 수도 있는 기본소득이 실질적으로 가능할지 의문이며 기본소득을 충당할 재원이 군사력 강화에 집중되는 것이 지금까지의 상황인데 기본소득의 재원을 어디에서 가져올 것이냐도 쉽지 않은 문제이다.⁴³⁾

또한, 북한의 경우 현재의 북한 입법체계를 기초로 보았을 때도 기본소득이 북한의 법체계 내에 수용이 될 수 있을 것인지도 매우 의문이 든다. 이를 사회보장제도로 보든 경제정책으로 보든 일단 쉽지 않다고 본다. 사회보장제도로 보는 경우 기본소득의 성격과 충돌하는 다수의 사회보장 관련 법령을 전면 개정해야 하는 문제가 있다. 경제정책으로 보는 경우에도 계획경제체제를 달리 전환하든가 아니면 계획경제체제에 부합할 수 있는 새로운 법률로 기본소득법을 제정해야 하는데 북한에서 이는 쉽지 않은 입법적 결단이 될 것이다.

물론 법률만을 형식적으로 구비하는 것은 어려운 문제가 아닐 것이다. 그러나 형식적 법률의 정책적 실행은 별개의 문제이다. 특히 북한처럼 법치국가가 아닌 경우는 말할 것도 없다. 북한에서 법치는 체제유지 내지 권력유지를 위해서 편면적으로만 작동하며 북한은 당과 정치가 헌법과 법률보다도 위에 있는 곳이다. 자유민주국가에서는 헌법과 법률이 정치와 정당의 우위에 있지만 북한은 헌법 위에 노동당 강령이 있고 노동당 강령 위에 김정은의 교시가 있는 국가이다. 외형적 측면 혹은 단편적 개념 요소 측면에서는 북한 입법에서 기본소득의 특징적 요소들이 파편적으로 보이기도 하므로 기본소득의 북한에서의 도입 가능성에 대해 검토해볼 여지가 없는 것은 아니다. 그러나, 면밀히 분석한 결과 북한은 가산적(家産的) 독재국가로서⁴⁴⁾ 기본소득과 북한 입법과의 친화성은 상당히 약한

43) 민기채, 앞의 논문, 476면.

44) 북한은 사회주의 체제가 맞는지조차 의심스럽다. 북한은 1992년 헌법을 개정하면서 마르크스-레닌주의를 헌법에서 폐기하고 주체사상을 영도원리로 대체하였다. 김정은이 집권한 이후인 2012년 헌법 개정에서는 핵보유국을 서문에 규정하여 공식화하였고 2019년 개정된 현행 북한헌법은 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고령도자”임을 선언하여 김정은 위원장의 유일적 영도체계를 법적으로 담보하면서 권력 3

것으로 평가하는 것이 타당하다고 본다.

다만 향후의 통일 과정에서 북한에서의 기본소득 도입 가능성 내지 통일 후 국가통합을 하는 과정에서 북한 지역의 기본소득 도입 가능성에 대한 검토는 매우 필요한 작업이 될 것이라고 생각한다. 특히 그 과정에서 최소한 기본소득과 북한 지역에 존재하는 입법과의 충돌 내지 모순 지점을 사전에 확인하여 북한의 법 개정을 통해 이를 제거하는 작업이 선제적으로 이루어지는 것이 필요할 수 있을 것이다.

*투고일 2021. 11. 25. / 심사개시일 2021. 12. 1. / 게재확정일 2021. 12. 3.

대 세습을 합법적으로 인정하고 있다. 그런 한편 조선로동당 규약에서는 마르크스-레닌주의를 또 표방하고 있어서 모순적이다.

참고문헌

- 국립통일교육원, 『2021 북한 이해』, 통일부, 2021.
- 김문현, “한국헌법상 국가와 시장”, 『공법연구』 제41집 제1호, 2012.
- 김복기, “남북한 통일과 최저생활보장 시론”, 『사회보장법학』 제6권 제2호, 한국 사회보장법학회, 2017. 12.
- 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016.
- 노호창, “기본소득에 관한 개관과 입법사례의 검토”, 『노동법연구』 제36호, 서울 대노동법연구회, 2014 상반기.
- _____, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020. 6.
- _____, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28호, 헌법재판소, 2017.
- 노호창·김영진, “긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점”, 『사회보장법학』 제10권 제1호, 한국사회보장법학회, 2021. 6.
- 문준혁, “헌법상 근로의 의무에 대한 비판적 검토”, 『노동법연구』 제44호, 2018.
- 문형표·이지혜, “남북한 통일이시 연금통합방안에 관한 연구”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013. 8월호.
- 민기채, “북한 사회주의 복지체제와 기본소득의 제도적 친화성에 관한 연구”, 『입법과 정책』 제9권 제3호, 국회입법조사처, 2017. 12.
- 박상익, “북한의 헌법개정과 행정체제”, 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010.
- 박홍규, “기본소득(Basic Income) 연구”, 『민주법학』 제36권, 민주주의법학연구회, 2008.
- 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』 제57호, 2017.
- _____, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018.
- 서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제2호, 한국사회보장법학회, 2020. 12.
- 석재은, “기본소득에 관한 다양한 제안의 평가와 과도기적 기본소득의 제안”, 『보

건사회연구』제38권 제2호, 2018.

이다혜, “기본소득에 대한 노동법적 고찰: 근로권의 재구성을 위한 시론적 검토”, 『서울대학교 법학』 제60권 제1호, 2019.

이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 2017.

이재희, 『기본소득(Basic Income)에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2018.

이준일, “기본소득의 헌법적 기초”, 새로운 헌법과 기본소득(개헌토론회 자료집), 2017.

장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017.

조재현, “북한헌법 개정의 배경과 특징에 관한 헌법사 연구”, 『미국헌법연구』 제29권 제3호, 미국헌법학회, 2018. 12.

최한수, 『각국의 기본소득 실험이 한국에 주는 정책적 시사점』, 한국조세재정연구원, 2017.

홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』 제18권 제3호, 2017.

Clifford H. Douglas(이승현 역), *Social Credit*(사회신용), 역사비평사, 2016.

Philippe Van Parijs, *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*, Politics & Society vol. 32 no. 1, 2004.

기본소득지구네트워크(<https://basicincome.org/> , 최종방문 2021. 10. 31.)

마카오 2020년도 현금분향계획 법규 홈페이지(http://www.planocp.gov.mo/2020/default_p.html, 최종방문 2020. 12. 20)

통일법제 데이터베이스 북한 법령(https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_00000000021, 최종방문 2021. 11. 7.).

<Abstract>

A Review on the possibility of Basic Income from the perspective of the Legislations of North Korea

Roh, Hochang*

In the midst of difficulties in the COVID-19 era, there was a lot of discussion about Basic Income, including Emergency Relief Grant in Korea. A Basic Income is a cash income that is paid regularly to all members of the community without any requirements.

Meanwhile, the legal status of North Korea between the territorial clause and the unification clause in Korean Constitution is both an anti-state organization and a companion for unification, but the present economic situation of the people of North Korea seems to be very poor for North Korea to open the era of unification and share the future together. In particular, the difficult situation of North Koreans is very unfortunate from a human rights perspective. If we want unification, I think that the gap between North and South Koreans must be reduced after securing a living with human dignity for North Koreans. Only then they can have the mental space to accept each other.

Is there any possibility that Basic Income, which is hotly debated in South Korea, can be applied in North Korea as a means to secure the minimum human life of North Koreans? Considering the special situation of North Korea, which is a dictatorship, everything could be possible or not only with the decision of the leader.

* Professor at Hoseo Univ., Ph.D in Law.

Based on the various characteristics of Basic Income, this study examined the possibility of introducing Basic Income in North Korea in the light of the contents of North Korean legislations.

Key Words: Basic Income, North Korea, unification, legislation, living with human dignity