

긴급재난지원금과 기본소득을 둘러싼 법적 쟁점

노 호 창* · 김 영 진**

국문초록

2020년의 코로나19 상황은 긴급재난지원금과 기본소득 논의의 저변이 확대되는 데에 기여했다. 급박한 재난을 극복해야 하는 과제가 절실했기에 긴급재난지원금이 시급하게 지급되었다. 지역에 따라서는 긴급재난지원금은 재난기본소득으로 명명되기도 하였다. 그 과정에서 정책적 논의는 무성했지만 법적 논의는 많지 않았다. 본 논문에서는 긴급재난지원금에 있어서 논의가 필요한 법적 쟁점을 검토하고 기본소득과 비교해보고자 하였다.

우선 긴급재난지원금은 그 지급요건 및 내용에 있어 아직은 법적 근거가 완비되어 있지 않기 때문에 권리로 보기에는 어려운 점이 많다. 그럼에도 불구하고 헌법적 관점에서는 다양한 검토가 가능하다. 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활권, 헌법 제119조 제2항의 사회적 시장경제질서, 실질적 평등의 문제 등이 논의될 수 있다. 또한 기본소득과의 공통점과 차이점을 비교하여 법적으로 평가해보는 것도 중요한 의미가 있다. 법적 관점에서 양자는 다른 것이지만, 정책적 관점에서 보면 긴급재난지원금은 기본소득으로 이어지는 진행과정일 수는 있다고 본다. 긴급재난지원금과 기본소득에 있어서 공통된 쟁점으로는 외국인에 대한 지급 여부의 평가 및 범위, 포기의 인정 여부에 대한 문제, 지자체의 자율적 지급의 인정 여부 등이 제시될 수 있다.

결론적으로, 코로나19와 같은 재난은 향후에도 재발할 수 있기에 긴급재난

* 제1저자, 호서대학교 법경찰행정학과 교수, 법학박사.
** 참여저자, 인천대학교 법학부 교수, 법학박사.

지원금의 법적 근거와 내용을 세심하게 다듬어 보다 더 합리적으로 운영하는 것이 필요하고, 이에 연계하여, 미래 사회가 어떻게 흘러갈지는 모르지만, 기본소득에 대한 논의도 지속적으로 이어나갈 필요가 있을 것이다.

주제어: 코로나19, 긴급재난지원금, 기본소득, 재난기본소득, 헌법, 외국인

목 차

- I. 서론
- II. 개념의 구별
- III. 긴급재난지원금과 관련된 법적 쟁점의 발굴
- IV. 기본소득법률안 제안으로 본 기본소득의 특유한 쟁점
- V. 기본소득과 긴급재난지원금 양자에 공통된 법적 쟁점
- VI. 정리 및 과제

I. 서론

2020년부터 본격적으로 만연한 코로나19 상황은 기본소득이라는 명칭을 널리 알리게 되어 기본소득이라는 주제 입장에서는 매우 특별한 한 해였다. 종래부터 등장했던 기본소득 관련 논의가 코로나19로 인한 긴급재난지원금과 결부되었고 긴급재난지원금이 재난기본소득이라는 명칭으로도 불리게 되면서 기본소득 개념의 확산을 가져왔으며 제21대 국회가 시작되면서 기본소득관련 법안들이 제출되면서¹⁾ 세계적으로 기본소득의 ‘법적’ 논의가 가장 진척된 국가는 대한민국임을 천명한 것과 마찬가지로 때문이다. 지금까지 기본소득에 관한 논의가 세계 각국의 다양한 학문 분야에서 이루어져 왔으나 법학적 측면에서의 논의는 오히려 외국보다는 국내에

1) 2020년 5월 30일 시작된 제21대 국회에서 기본소득과 관련하여 성일종 의원안, 조정훈 의원안, 소병훈 의원안이 발의되어 현재 소관 상임위원회에 심사가 진행 중이다.

서 더 활발하긴 했다. 그러나 2020년 이전까지의 법학적 논의는 기본소득 도입을 예상하여 가상적 관점에서의 논의였다면²⁾ 2020년 이후의 논의는 관련 법률안들이 등장하였고 또한 긴급재난지원금과 결부되어 논의되면서 보다 구체적인 법적 논의로 전개되는 상황이 되었다.³⁾

현시점에서, 미증유의 코로나19 사태로 인해 등장하였고 기본소득과 연결되어 논란이 된 긴급재난지원금의 법적 쟁점에 대해서 살펴보는 것도 매우 중요한 작업이라고 생각한다. 또한 기본소득에 대해서는 찬반양론이 정치적 진영을 막론하고 등장하고 있고 우리의 미래 사회가 기본소득이 필요한 사회가 될지 그렇지 않을지 어떻게 전개될지 확실치 않으나 법적 관점의 쟁점들을 다시 정리해보는 것은 향후의 입법적 논의 및 정책 구현에 대한 선제적 대응이 될 것이다.

그런데 기본소득 및 긴급재난지원금에 관한 주요 법적 쟁점을 살펴보기에 앞서 2020년의 논쟁적 모습에서 드러났듯이 긴급지원(금), 긴급재난지원금, 기본소득, 재난기본소득이라고 하는 용어의 혼란부터 구별하고 넘어가는 것이 필요할 것 같다. 코로나19 지형도에서 경제적 어려움에 처한 국민들에게 국가 차원에서 혹은 지방자치단체 차원에서 많은 지원 방안들

2) 기본소득법률안 제안 이전의 기본소득관련 법적 논의로는 관해서는 노호창, “기본소득에 관한 개관과 입법사례의 검토”, 『노동법연구』 제36호, 서울대노동법연구회, 2014 상반기; 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; 이다혜, “기본소득에 대한 노동법적 고찰: 근로권의 재구성을 위한 시론적 검토”, 『서울대학교 법학』 제60권 제1호, 서울대법학연구소, 2019; 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016; 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018; 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 서울대사회보장법연구회, 2017; 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020. 6. 참조.

3) 기본소득법률안에 대한 법적 평가로는 서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제2호, 한국사회보장법학회, 2020.12. 참조.

이 쏟아졌고 긴급지원금, 긴급재난지원금, 기본소득, 재난기본소득 등으로 난무하면서 대단히 혼란스러웠던 것이 사실이다.

II. 개념의 구별

코로나19 상황에서 긴급지원금, 긴급재난지원금, 기본소득, 재난기본소득 등 명칭이 서로 비슷하거나 개념 요소가 서로 비슷해 보이는 용어들이 난무하였다. 이들 용어들이 서로 비슷한 단어로 명칭이 이루어져 있거나 혹은 일부 공통되는 개념요소로 인해 혼동되고 있고 왜곡되고 있는바, 우선 개념 구별이 필요하다.

먼저 기본소득의 경우 종래에도 그렇고 현재도 그렇지만 아직 법적 개념으로 정착된 것은 아니다. 그래서 종래의 기본소득 논의들은, 지구적 차원에서 기본소득 운동을 전개하고 있는 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)에서 제시하는 개념 정의를 차용해왔다. 이에 따르면 기본소득은 “자산조사나 근로조사 없이 모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로 지급되는 주기적 현금”으로 정의된다. 그 개념요소를 보면, 무조건성(무요건성), 보편성, 개별성, 현금성, 정기성 5가지인데, 세계 최초로 제정된 브라질의 일명 ‘시민의 기본소득법’(Lei da Renda Básica de Cidadania, LEI N° 10.835, DE 8 DE JANEIRO DE 2004)은⁴⁾ 5가지 개념 요소를 모두 반영하고 있다. 한국에서 2020년 제출된 기본소득관련 법률안(성일중 의원안, 조정훈 의원안, 소병훈 의원안)들에서도 기본소득의 정의에 있어서는 이 5가지 요소를 포함하고 있기는 하다.⁵⁾

4) 브라질의 경우 기본소득법률이 세계 최초로 제정되었지만 시행은 요원하다. 오히려 광범위하게 퍼져있는 절대 빈곤층 구제가 국가적 과제여서, 불사 파밀리아와 같은 절대 빈곤층 구제 프로그램이 지속적으로 시행 중이며 기본소득 논의 그 자체가 주류적 논의인 것은 아니다.

5) 조정훈 의원안의 경우 기본소득의 정의규정에서는 기본소득의 요소를 포함하고 있으나 급여의 소비에 있어 조건성을 규정함으로써 결과적으로 기본소득의 무조

긴급지원(금)의 경우 본래 「긴급복지지원법」에 존재한다. 동법은 긴급지원의 원인으로서 위기상황을 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구 구성원이 ‘주소득자의 사망, 가출, 행방불명, 구급시설 수용 등으로 소득 상실한 경우’(긴급복지지원법 제2조 제1호), ‘중한 질병 또는 부상을 당한 경우’(긴급복지지원법 제2조 제2호), ‘화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우’(긴급복지지원법 제2조 제5호), ‘주소득자 또는 부소득자의 휴업·폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우’(긴급복지지원법 제2조 제6호), ‘주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우’(긴급복지지원법 제2조 제7호) 등으로 규정하고, “이 법에 따른 지원은 위기상황에 처한 사람에게 일시적으로 신속하게 지원하는 것을 기본원칙으로 한다”고 규정하고 있다(긴급복지지원법 제3조). 또한 “국가 및 지방자치단체는 위기상황에 처한 사람을 찾아내어 최대한 신속하게 필요한 지원을 하도록 노력하여야 하며, 긴급지원의 지원대상 및 소득 또는 재산 기준, 지원 종류·내용·절차와 그 밖에 필요한 사항 등 긴급지원사업에 관하여 적극적으로 안내하여야 한다”고 규정하고 있다(긴급복지지원법 제4조 제1항). 따라서 긴급지원(금)은 일종의 공공부조에 속하는 것으로 보이며⁶⁾ 이런 측면에서는 기본소득의 개념에 부합하기는 어렵다.

긴급재난지원금에 대해서는 지방자치단체 차원에서 지급 방안이 검토될 때부터 다양한 이견과 시각의 차이들이 노정되었다. 처음에는 주로 지자체가 지급하는 긴급재난지원금의 수령 자격 및 수령 금액, 수혜자와 비수혜자간의 지급 기준의 형평성 문제, 거주 지역에 따른 수령 금액의 차이 문제 등에 대한 논란이 제기되었다. 긴급재난지원금을 정부가 지급하는 정책을 검토할 무렵에도 지급 대상의 범위에 대한 논란은 계속되었는데

건성 원칙을 위배하는 모순을 보이고 있다. 상세한 내용은 서정희·노호창, 앞의 논문, 52-56면 참조.

6) 노호창, “외국인의 사회보장”, 『이민법』(이철우 외 공저), 박영사, 2016, 481면. 다만 긴급복지지원이 자산조사를 한다고 해서 모든 긴급지원 제도의 설계가 공공부조 방식이어야 하는 것은 아닐 수 있다.

건강보험료 기준 소득 하위 70% 이하의 기준을 검토하다가 최종적으로 전 국민에게 지급하는 방향으로 결정되는 과정에서 재정 건전성 지표를 중시하는 기획재정부의 의견과 엇박자가 나기도 하였다.⁷⁾ 한편 일부 정치인들은 시기상 공교롭게도 제21대 총선을 앞두고 검토되었던 긴급재난지원금 정책에 대해 탁상행정 내지 포퓰리즘이란 비판을 가하기도 하였다. 이러한 긴급재난지원금에 대해 유일하게 정의하고 있는 현행 법률은 「긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법」(이하 긴급재난기부금법)인데⁸⁾ 이 법률에서는 긴급재난지원금을 “국가 또는 지방자치단체가 코로나바이러스감염증-19에 따른 국민의 생계 안정과 소비촉진 등을 위하여 지원하는 금액”이라고 정의하고 있다.⁹⁾ 다만 동법에서는 긴급재난기부금의 모집과 사용에¹⁰⁾ 대해 언급할 뿐 긴급재난지원금의 수급주체라든가 수급요건 등에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않다. 또한 한 때 정부 지급 긴급재난지원금의 주무 부처였던 행정안전부에 따르면 긴급재난지원금의 의미에 대해 코로나-19 팬데믹 상황에 따라 국민경제활동 및 소비심리가 위축되면서 소상공인·자영업자 등 국민 각계 각층에 광범위한 피해가 발생한 상황을 타개할 목적으로 “국민 생활의 안정과 위축된 경제회복을 위해 정부가 제공하는 국민안전망”이란 표현으로 기술하고 있었다.¹¹⁾ 그러나 2021.

5. 현재는 기획재정부에서 긴급재난지원금에 관해서 그 지급수단(신용카

7) 이후 2-4차 긴급재난지원금의 경우 소득기준은 아니지만 신청기간을 정하거나 대상을 정하는 방식을 채택하여 일종의 선별지원으로 지급되었다. 5차 재난지원금 안내 자료(<https://info-news.kr/#전국민>, 최종방문 2021. 5. 20)

8) 정부의 긴급재난지원금 정책은 국회에서 추가경정예산안이 의결됨으로써 집행되었을 뿐 이 정책에 대한 입법적 지원은 지난 2020년 5월 1일자로 긴급재난지원금에 대한 자발적 긴급재난기부금의 모집 및 사용에 관한 사항을 규정하기 위해 제정된 「긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법」만이 존재할 뿐이다.

9) 긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법[법률 제17251호, 2020.5.1., 제정] 제2조 제1호

10) 긴급재난기부금 모집 및 사용에 관한 특별법에 따르면 고용노동부장관이 동 기부금 모집의 책임을 맡았고 기부금 중 일부는 고용보험기금에 포함되어 긴급고용안정지원금으로 지급되었다.

11) 행정안전부(<https://www.gov.kr/portal/coronaPolicy/list/emergCalamSportAmt/sub01>, 최종방문 2020.10.20.)

드, 체크카드, 지역상품권, 지자체 선불카드), 신청방법, 지급시기, 가구당 지원액 등을 안내하고 있을 뿐이다.¹²⁾ 실제 긴급재난지원금이 지자체 단위에서 지급될 때는 조례를 근거로 하여 지급되었고 지급방식에 있어서 선별지급과 보편지급이냐가 지자체별로 통일되지는 않았다. 관련 법령과 지급실태로부터 보건대, 긴급재난지원금의 경우 일단 그 속성으로 사회보장적 성격, 계기성(사건성), 일시성, 가구단위지급성이라는 것은 분명히 드러났다. 물론 그렇다고 해서 권리성이 인정되기는 어려울 것으로 보이는 데, 법령에 수급요건, 수급기준 등이 전혀 명시된 바가 없기 때문이다. 한편 긴급재난지원금이 기본소득과 결부되어 언급되면서 양자 간에 혼란이 초래되기도 하였는데, 긴급재난지원금은 명칭이 보여주는 바와 같이 ‘재난’이라는 상황이 일종의 탄생계기 내지 요건이었다는 점에서 기본소득과는 다르다. 코로나19와 같은 재난이 없었다면 긴급재난지원금이 등장하지 않았을 것인데 반해, 기본소득은 재난이 있거나 없거나 여부가 기본소득의 존재나 등장 여부에 영향을 끼치지 않기 때문이다. 이러한 속성은 무조건성과는 다른 것이라고 할 수 있는데, 긴급재난지원금이 자산조사가 없고 지급이나 소비에 있어 특별한 요건을 부과하지 않는다면 무조건성은 갖추고 있다고 볼 수 있다. 그러나 긴급재난지원금이 가구단위로 지급된 다거나 선별적으로 지급되기도 했다는 점도 기본소득의 특성과는 거리가 있다. 또한 기본소득에 있어서의 정기성은 사람에게 신뢰를 주어 사람을 변화시키고자 하는 것을 염두에 둔 속성인데, 긴급재난지원금은 일시적이라는 점에서 기본소득의 본질에 부합할 수 없다. 게다가 긴급재난지원금 처럼 ‘일시적 지원금’은 관점에 따라서는 정치적 이용의 소지가 있다는 비난에 직면할 수도 있다.

한편, 경기도를 비롯한 일부 지방자치단체는 기본소득이라는 명칭을 이용하여 긴급재난지원금을 ‘재난기본소득’으로 명명하여 지급하기도 하였다.¹³⁾ 개념 요소만 보면 기본소득과 긴급재난지원금은 분명 서로 다른 것

12) 기획재정부(<https://www.moef.go.kr/sns/2020/emgncEcnmyMtg.do?category1=infogra p&type=05#05>, 최종방문 2021.05.21.)

인데, 긴급재난지원금을 재난‘기본소득’의 명칭을 부여하여 지급하는 것은 개념 이해에 혼란을 초래할 수 있고 정책의 본질 파악을 어렵게 만들 우려가 있어 보인다. 다만 향후 기본소득을 법제도로 구현하고 기본소득이 지급되는 것을 전제로 하여, 재난 상황이 발생했을 때 기존의 기본소득 금액에 추가되는 금액까지 포함하여 이를 ‘재난기본소득’이라고 명명한다면 이는 본질에 부합하는 것이 되리라 본다.¹⁴⁾

III. 긴급재난지원금과 관련된 법적 쟁점의 발굴

1. 지급실태와 특성

정부 지급 (1차) 긴급재난지원금은 정부로부터 기존 부조를 받는 생계 급여, 기초연금, 장애인연금 수급가구에 대해서는 별도 신청이나 방문 없이 현금을 지원하였고, 그 외의 가구에 대해서는 시기적으로 더 앞서 지급을 시작한 일부 지방자치단체의 긴급재난지원금 방식인 지역 화폐 등의 방식을 참조하여, 최대한 현금성(현금 유사성) 지원에 근접한 방식으로 고안되었다. 즉 정부가 선택한 긴급재난지원금 지급방식의 주류는 신용카드사와 은행 등 민간분야와 연계·협력을 통해 긴급재난지원금을 신청한 국민이 개별적으로 사용 중인 신용카드나 체크카드에 지원금의 해당 액수를 포인트로 충전시키고,¹⁵⁾ 사용 지역과 업종에 일정한 제한을 둔 채 기간 내 소비를 유도하며, 지급 후 일정 기간 내에 지원된 금액을 소비하지 않은 경우에는 당해 금액이 자동으로 소멸되는 방식을 선택하였다. 또한 신

13) 이미 지난 2018년부터 청년기본소득 조례를 제정하여 도내 24세 이하의 청년에게 연 100만원의 지역 화폐를 지급해 온 경기도지사의 ‘OO+기본소득=OO기본소득’ 식 작명으로 추정할 수 있다.

14) 서정희·노호창, 앞의 논문, 71면.

15) 최종 결정된 정부 지급 1차 긴급재난지원금 액수는 1인 가구 40만원, 2인 가구 60만원, 3인 가구 80만원, 4인 이상 가구 100만원으로 정하고 있다.

용(체크)카드 미사용자들을 위한 부차적 방안으로 지역사랑상품권 또는 선불카드의 방식으로 지원금을 수령하는 선택지도 마련하였다.¹⁶⁾ 이러한 지급 방안의 채택은 엄밀히 말해 미국이나 일본의 사례에서처럼 개인을 대상으로 현금이 실제 지급되는 방식을 일반적·표준적으로 선택했다고 볼 수는 없다.¹⁷⁾ 그러나 신용(체크)카드 포인트나 지역사랑상품권, 선불카드의 방식도 현금 방식과 비교할 때 지출 면에 있어서 결과적으로는 유사한 효과를 유발하도록 제도를 설계한 것으로 평가할 수 있다. 이상의 내용을 종합해 볼 때, 긴급재난지원금의 특성으로 주목되는 점은 첫째, 지급의 경로상 국가(정부) 및 지방자치단체의 양대 주체가 동시에 기능할 수 있고, 둘째, 지급의 목적 또한 국민 생계안정이란 사회보장적 목적, 경제적 약자에 대한 소득재분배 목적, 소비촉진과 이를 매개로 하는 경기부양 효과의 기대 등 경제활성화의 목적까지 복합적으로 갖고 있으며, 셋째, 지급 대상은 기존의 국가 부조를 받는 경제적 취약계층뿐만 아니라 감염병 재난상황 하에서 실물 경기 침체의 타격을 크게 받는 소상공인·자영업자들을 포함한 전 국민 대상 가구이고,¹⁸⁾ 넷째, 지급된 수단은 생계급여, 기초연금,

16) 정부 지급 1차 긴급재난지원금 신청 및 지급 방안. 행정안전부 보도자료(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000008&nttId=76947, 최종방문 2020.10.20.)

17) 미국의 경우 연방 국세청(Internal Revenue Service, IRS)에 따르면 조정 후 총소득(adjusted gross income) 연 75,000 USD 이하의 개인(또는 112,500 USD 이하의 세대주 또는 150,000 USD 이하의 혼인 부부) 대상자에게 경제충격지원금(Economic Impact Payment)을 개인별로 1,200 USD(부부의 경우 2,400 USD, 자녀의 경우 1인당 500 USD 추가)가 지불된다고 한다. 미국 연방 국세청 안내자료(<https://www.irs.gov/coronavirus/economic-impact-payment-information-center>, 최종방문 2020.10.20.) 한편 일본의 경우 애초 저소득층을 대상으로 가구당 30만 엔씩을 주기로 했던 방안을 논의하다 폐기하고 전 국민을 대상으로 1인당 10만 엔의 특별정액급부금(特別定額給付金)을 일률적으로 지급하는 방식을 채택하였다고 한다. 입법조사처, 『현안브리핑-코로나19 대응 국내·외 동향』 제5호, 2020, 3면 및 입법조사처, 『코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서』(개정증보판), 2020, 51면.

18) 2020년 9월, 국회가 추가경정예산안을 통과시킴으로써 지급이 결정된 2차 긴급재난지원금의 경우는 앞서 1차 긴급재난지원금과 달리 지급 대상이 전 국민에서 매출이 감소된 소상공인·자영업자, 집합제한·금지업종, 특수고용 노동자와 프리랜서 등 특정 직역 종사자로 제한되는 변천을 겪게 되므로, 전국민대상이가구라는 특징은

장애인연금 수급가구에 대해서는 현금이고 그 외 가구에 대해서는 현금성(현금 유사성) 지원임을 들 수 있다.¹⁹⁾

2. 긴급재난지원금에 대한 재난기본소득이라는 명칭의 부여와 문제점

정부의 긴급재난지원금 정책과는 달리 광역자치단체인 경기도를 비롯하여 태백시, 화순군 등의 일부 기초자치단체는 여타 지방자치단체와 달리 긴급재난지원금을 ‘재난기본소득’으로 명명하고 지급을 시행하였다. 기본소득 논의가 종래 학계의 관심사였지만 최근에는 기본소득법률안의 등장 을 비롯하여 정치권에서도 관련 논의가 등장하는 등 미래 세대의 헌법적 가치 정향에서도 빠트릴 수 없는 유력한 논제에 해당하기 때문에 ‘재난기본소득’의 실체를 살피는 것은 필수적이다.

앞서 언급했지만, 긴급재난지원금과 기본소득, 양자의 개념적 징표를 대비해 본다면 긴급재난지원금을 재난기본소득으로 명명하면서 지원금에 기본소득의 개념을 결부시키는 듯한 인상을 주는 시도는 정책의 본질 파악을 어렵게 만들 만한 여지가 있다. 기본소득에 대한 담론을 생산하며 관련 활동을 행해 온 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)에 따르면, 기본소득은 정기성(periodic), 현금 지급성(cash payment), 개인 단위 지급성(individual, 개별성), 보편성(universal), 무조건성(unconditional)의 요소를 갖추어야 한다.²⁰⁾ 물론 전략적 관점에서 재난기본소득이든 긴급재난지원금이든 명칭에 관계없이 기본소득의 일부 속성을 가진 정책을 통해 기본소득이 의도하는 효과를 구현해내거나 기본소득으로 가는 길을 만들

1차 긴급재난지원금에 한정하여 적용되는 것이다.

19) 정부 지급 긴급재난지원금은 현행 「재난 및 안전관리 기본법」상 특정 지역이 자연재난 또는 사회재난에 의해 특별재난지역으로 선포된 경우 피해시설의 복구 및 피해주민의 생계안정을 위해 지원되는 국고보조성 지원과는 그 개념적 징표와 성격이 다르다. 2021. 5. 기준 시행 중인 현행 「재난 및 안전관리 기본법」 제61조 및 제66조 참조.

20) 기본소득지구네트워크(<https://basicincome.org/about-basic-income/>, 최종방문 2020. 10.20.)

수는 있을 것이다.²¹⁾

이미 시행된 (1차) 긴급재난지원금 정책의 경우, 코로나19라는 재난에 대응하여 긴급한 필요 때문에 현금 지급이 된 예외적 경우(생계급여, 기초연금, 장애인연금 수급가구)를 제외하고는 여타 국민들에게는 현금이 아니라 현금에 유사한 현금성 지원이 가구 단위로, 세대주에게, 1회에 한정하여(전 국민을 대상으로 하여서는) 지급되었을 뿐이다. 이렇듯 전 국민 대상 가구에 지급된 정부의 긴급재난지원금 정책은 기본소득의 개념적 징표 중 ‘보편성’을 충족시킬 뿐 다른 여타의 개념 요소를 결코 충족시키지 못하므로 논의의 위상이 다른 기본소득의 일 유형으로 보는 것이 타당한지 의문이 있다. 한편 경기도 등에서 ‘재난기본소득’으로 명명하여 지급하는 지원금도 엄밀히 따져보면 재난이라는 사건 또는 계기가 발생되어 탄생한 것이고 2021. 5. 현재 2회에 한정하여 지역 화폐로 지급되었고 사용기간·사용지역·업종에 제한이 있으니²²⁾ 기본소득의 개념적 징표 중 무조건성, 정기성, 현금지급성을 충족시키지 못하므로 본래 의미의 기본소득에는 완전히 부합하는 것은 아닌 것이다. 그럼에도 불구하고 재난기본소득으로 통칭하여 정책을 시행하려는 것은, 지방자치단체의 사회보장행정 운영에 있어 재량권의 범위 내로 볼 수 있다 하더라도, 다른 지방자치단체의 주민뿐만 아니라 전체 국민에게 긴급재난지원금에 대한 오해를 초래할 수도 있다고 본다. 특히 ‘일시적’ 긴급재난지원금에 재난기본소득이라는 명칭을 붙여 국민으로서 마땅히 누려야 할 ‘기본소득’에 해당한다고 주장해버리면, 기본소득이 아닌 것을 기본소득으로 칭하는 지록위마(指鹿爲馬)의 형국에 해당하는 것이다. 이는 주권자로서의 국민 혹은 시민적 덕성을 소지한 공화주의적 시민을 존중하지 않는 태도로 해석될 수 있으며 시민의 참여와 숙의가 결여된 정책의 시행으로도 파악할 수 있다.²³⁾ 이는 결

21) 브라질에서 여러 가지 빈민구제정책들이 통합되어 불사 파밀리아 정책으로 이행되어 시행되던 중에 기본소득법 제정까지 이어진 사례를 참조할 수 있다.

22) 제2차 경기도재난기본소득 신청 홈페이지(<https://basicincome.gg.go.kr/faq>, 최종방문 2021.05.20)

23) 공화주의의 특징적 요소로 참여, 자치, 입헌주의, 견제와 균형, 혼합정, 공민교육을

국 기본소득의 개념적 징표를 완전히 충족시키지 못함에도 불구하고 필요한 논의와 검토를 생략한 채, 마치 긴급재난지원금이 현실에서 유사 기본소득 행세를 하도록 가공하는 오류를 초래할 수도 있다. 긴급재난지원금과 재난·기본소득'을 사실상 같은 것으로 파악하면서 긴급재난지원금 정책을 운용하려는 입장은, 그 정책적 의도나 효과와는 별개로, 양자의 개념상 차이에 대한 적합한 이해를 반영하고 있지는 못하고 있다고 평가될 수도 있다.²⁴⁾ 또한 이와 같은 정책 운영으로 인해 유발될 수 있는 문제는 현실 정치 공간에서 긴급재난지원금 정책이 대중의 인기에 영합하기 위한 현금살포식 포퓰리즘 정책이란 식의 다분히 정파적 관점에서의 공격이 담긴 비난을 부추기는 점이라 하겠다. 정책 운용 주체의 판단이 정책의 명명에 대해 중요성을 부여하지 않고 정책의 실질이 중요하다고 강조하더라도 결국 정책의 명명 그 자체만으로도 당해 정책에 대한 비판적 입장을 부지불식 중 계속 확대·재생산시킬 수 있는 점은 상당히 경계해야 할 지점이다.

3. 긴급재난지원금 정책의 헌법적 근거의 모색

긴급재난지원금에 대해 정파적 관점에서 가해지는 근거 박약한 비판이

드는 견해는 이국윤, “공화주의 헌법이론의 구상”, 『법과 사회』 제20호, 2001, 137-140면. 한편 공화주의의 요소로 자유, 법치, 공공선, 시민적 덕성, 혼합정을 들 수 있다는 견해는 김경희, 『공화주의』, 책세상, 2009, 80-99면.

- 24) 그렇다면 긴급재난지원금 정책은 향후 미래에 기본소득의 개념을 충족시키는 형태의 정책으로 전환될 수 있을 것인가? 기왕의 우리 복지정책의 근간을 기본소득 지급 중심으로 완전히 바꾸고 보편적 복지체계가 선별적 복지체계를 전적으로 대체한다면 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 우리 복지 시스템의 주류로 선별적 복지체계가 유지되는 한 이러한 예상은 불가능에 가깝다고 본다. 기본소득의 특징은 무조건적이고 보편적으로 지급되는 것이기 때문에 재난의 피해 정도 및 피해대상자를 선별하여 지급해야 이상적인 긴급재난지원금의 본질적 속성과는 배치되기 때문이다. 기본소득에 관해 현실적인 법제화가 재난구호금 등의 기존 재난법제 및 사회복지법제가 마련해 둔 수단을 대체할 수 있을 정도로 완성되는 등 배경이 무르익고 관련 논의가 성장한 후라면 기본소득의 개념적 징표를 충실히 충족시킨다는 전체 하에 재난기본소득뿐만 아니라 다른 세분화된 유형의 기본소득도 연이어 등장할 수는 있다고 예측한다.

나 우려 및 정치적 도구화는 모두 정책의 본질을 정확하게 파악하지 못하게 하고 있다는 평가가 가능하다. 긴급재난지원금에 대한 편향적 이견의 탄생 배경에는 우리 규범공동체의 최상위 규범인 헌법적 관점에서 이를 조망하지 않았기 때문이라고 생각한다. 긴급재난지원금의 본질을 파악함에 있어서 다양한 혼돈 상황을 타개하기 위해서는, 이 정책이 우리 규범공동체의 헌법적 가치 질서를 제대로 반영하고 지배적 헌법 담론을 수용하는지, 따라서 헌법정신에 부합하여 최상위 규범인 헌법 규범적 차원에서 정당성을 가질 수 있는지라는 질문이 유효하다고 판단된다. 이 질문에 대해 응답하는 과정을 통해 긴급재난지원금 정책의 본질 파악은 보다 용이해질 수 있을 것이다.

긴급재난지원금은 감염병 재난 시기에 더욱 취약할 수밖에 없는 사회적·경제적 약자에 대한 보호 및 침체된 경제의 활성화라는 복합적 목적을 추구한다. 이러한 목적은 현행 헌법상 채택된 사회적 기본권이나 사회적 시장경제질서, 사회국가원리의 규율 범위를 벗어나지는 않는다. 우선 우리 헌법은 제34조 제1항에서 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있다. 헌법재판소는 인간다운 생활을 할 권리가 사회적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미한다고 언급하였다.²⁵⁾ 감염병 재난 시기에 긴급재난지원금을 통해 최소한의 재화와 서비스를 구입함으로써 일상 생활을 영위할 수 있게 되는 것은 생물학적 혹은 인간적 최저생존수준을 누림으로써 인간다운 생활을 실현하는 하나의 방법으로 충분히 파악할 수 있을 것이다. 물론 헌법상 사회적 기본권은 입법자의 입법으로 구체화되지 않는 한 불완전한 법적 권리성을 보유한다는 추상적 권리설 입장을 따를 경우 긴급재난지원금을 청구할 구체적 권리를 규정한 입법이 마련되어야 할 것이다.²⁶⁾ 또한 우리 헌법은 제119조 제2항에서 균형있는 국민경제의

25) 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216 결정; 헌법재판소 2003. 5. 15. 선고 2002헌마90 결정; 헌법재판소 2012. 2. 23. 2009헌마47 결정.

26) 한편 사회적 기본권의 내용을 구체화하는 입법이 존재하지 않거나 불충분한 경우에는 사회적 기본권의 실현 여부를 소송을 통하여 다룰 수 있다는 구체적 권리설

성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 가할 수 있는 사회적 시장경제질서를 채택하고 있다. 헌법재판소도 우리 헌법의 경제질서가 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 띠고 있음을 언급하고 있다.²⁷⁾ 긴급재난지원금이 소상공인 및 영세 자영업자 등으로 대상을 특정하여 국민의 소비를 유도함으로써 소득재분배 효과를 목표로 하고 있고 나아가 이들 경제주체로부터 시작하는 경기활성화라는 경제적 기대효과를 지향하고 있다는 점은 헌법상 사회적 시장경제질서의 구현을 위한 정책 운용의 범위 내라는 평가가 가능하다. 한편 우리 헌법은 사회국가원리를 직접적으로 명문화하여 헌법 조항에 표현하고 있지는 않으나 헌법 전문, 사회적 기본권 조항, 사회적 시장경제질서 조항 등을 통해 사회(복지)국가원리를 채택하고 있다고 보는 것이 대체적 견해인바²⁸⁾ 헌법재판소 역시 사회국가원리에서 뜻하는 사회국가에 대해 사회정의의 이념을 헌법에 수용하고 사회현상에 관여하며 조정하는 국가상으로 파악하고 있다.²⁹⁾ 애초

에 따르면 최소한 동 권리에 대한 재판규범성은 재판의 결과는 별론으로 두더라도 일단 인정될 수 있다. 한수웅, 『헌법학』 제9판, 법문사, 2019, 964면. 관련하여 복지국가원리 역시 사회변화 및 사회문제를 적극적으로 인식하여야 하는 입법적 권한에 그 실현을 의존하고 있다는 견해는 전광석, 『한국헌법론』 제12판, 집현제, 2017, 225면.

- 27) “우리 헌법의 경제질서는 사유재산을 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유 시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회 복지, 사회정의의 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 ‘사회적 시장 경제질서’로서의 성격을 띠고 있다.” 헌법재판소 1996. 4. 25. 92헌바47 결정; 헌법 재판소 1998. 5. 28. 96헌가4등 결정.
- 28) 논자에 따라 사회국가와 복지국가의 개념이 다르며 혼용해서는 안 된다는 견해(허영, 『한국헌법론』 전정 13판, 박영사, 2017, 166면 및 정종섭, 『헌법학원론』 제8판, 박영사, 2013, 237면)가 있는가 하면 두 용어를 함께 붙여 사회복지국가주의로 표현하는 견해(김철수, 『헌법개설』 제14판, 박영사, 2015, 80면)도 있다.
- 29) “사회국가란 한마디로, 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해

독일에서 본(Bonn) 기본법 이후 형성된 사회국가 개념은 그 형성 과정의 역사성에 기초해서 보면 한 마디로 정의하기 어렵고 불확정개념에 가깝다고 평가된다.³⁰⁾ 그러나 오히려 그러한 개방적 특성 때문에 입법자의 재량을 넓게 인정할 수도 있고 사회의 상황적 변화에 따른 원활한 대응을 가능하게 하는 헌법원리에 해당할 수 있다. 즉 사회국가원리는 사회정의를 실현하고 국민의 실질적 자유와 평등을 보장하기 위한 이념적 목표만을 제시할 뿐 이를 위한 구체적 조치를 특정 방식으로 제한하거나 강요하지 않고 개방적으로 남겨두므로 긴급재난지원금의 목표 및 기대효과를 고려한다면 사회국가원리는 이 정책을 충분히 수용할 수 있는 헌법원리에 해당한다. 피해의 정확한 예측조차 불가능한 감염병 위기 시기의 대응책으로서 긴급재난지원금의 집행은 국민을 위해 최대한 개방적 방안을 채택할 수 있다는 점에서 헌법상 사회국가원리의 이념 실현으로 충분히 이해할 수 있을 것이다.

4. 긴급재난지원금 지급대상과 방식에 있어서의 실질적 평등의 문제

긴급재난지원금의 실제 집행에 있어 제기되었던 문제는 ‘누가 얼마를 받을 수 있고 그 결과는 합당한가’, 즉 지급 대상 및 지급액의 문제에 있어서 공정한 결과로 귀결되는가에 대한 논란이었다. 이는 긴급재난지원금이 보편지급이든 선별지급이든 제기될 수 있는 문제이다.

긴급재난지원금 정책의 형성 초기에 건강보험료 산정 기준 합산 소득 하위 70%의 지급 기준을 검토할 당시에는 이 기준이 2018년도 산정 기준에 해당하여(특히 지역건강보험료) 그간의 소득변화와 현 소득 상황을 정확히 반영하지 못한다는 지적과 함께 직장가입자가 아닌 지역가입자로서 건강보험료를 100% 부담하는 자영업자, 부부의 각자 건강보험료를 합

줄 의무가 있는 국가이다.” 헌법재판소 2002. 12. 18. 2002헌마52 결정.

30) 김상겸, “사회국가원리에 관한 고찰-독일 기본법상의 전개과정과 논의를 중심으로”, 『헌법학연구』 제7권 제1호, 2001, 138면.

산하여 책정되는 맞벌이 가구, 지급을 받기 위한 건강보험료 납부액 기준점 자체가 다인 가구에 비해 너무 낮다고 주장하는 1인 가구의 경우 등이 지급 기준 자체에 대해서 공정성 문제를 제기하였다. 또한 기준점 바로 위를 상회하는 바람에 지급을 못 받게 되거나 기준점 바로 아래를 충족하여 지급을 받게 되는 사람과의 소득 역전 현상이 올 수 있다는 주장도 결국 지급 기준의 일괄적 선정이 초래할 수 있는 불공정성의 가능성에 기초한 문제 제기에 해당한다. 한편 정부 지급 긴급재난지원금의 지급 대상이 소득 기준에 따른 선별 없이 전 국민 대상 가구로 확대된 이후에도 i) 재난의 여파와 타격이 상대적으로 덜한, 경제적으로 빈곤하지 않은 계층에 대해서도 모두 예외 없이 긴급재난지원금을 지급하는 것이 과연 형평에 맞는가라는 주장, ii) 가구 기준으로 세대주에게 재난지원금 전액을 지급하는 방식은 세대주가 아닌 가내 구성원과 세대주를 차별취급하는 것이라는 주장, iii) 1인 가구에 지급되는 지원금 액수가 다인 가구에 비해 상대적으로 많고 또한 1인 가구가 결합한 2인 동거 가구의 경우에 비해 자녀가 없는 2인 가구의 경우는 더 적은 액수를 지급받는데 그치게 되는 점이 형평에 맞지 않다는 주장³¹⁾ 등이 전개되었다.

긴급재난지원금 정책을 통해 지급된 지원금의 수령 및 사용과 관련하여서도 논란은 발생하였는데 지원금의 수령시 기부가 유도되는 문제와 지원금의 사용처가 제한되는 문제에 대한 비판이 있었다. 우선 정부 지급 1차 긴급재난지원금의 경우 전 국민 대상가구에 지급하는 방안의 확정과 함께 수령 없이 자발적 기부를 원하는 자에 대해 지원금 신청시 바로 기부가 가능하도록 시스템을 고안하였는데 신청 시스템에 익숙하지 못한 일부 시민들이 실수로 기부를 하였다는 불만이 등장하였다. 또한 공직사회 등에서는 자발적 기부라기보다는 상급자의 기부 여부에 따라 자신의 기부 여부가 결정되는 등 암묵적 강제기부를 할 수밖에 없다는 지적도 있었고

31) 이 경우들에 대한 정부 지급 긴급재난지원금 금액을 살펴보면 2인 동거가구는 각 40만원씩, 총 80만원이 지급되나 법률혼을 통해 2인이 가구를 구성하고 아직 자녀가 없는 경우는 가구당 지급 기준에 따르면 60만원만 지급받게 된다.

긴급재난지원금에 대한 기부의 독려는 시장 소비의 촉진과는 정면으로 배치되며 고소득자에게조차도 기부 문화가 제대로 정착하지 못한 우리나라의 현실과 관행을 제대로 반영하지 못했다는 점에서 정책적 실효성이 약하다는 비판도 등장하였다. 또한 긴급재난지원금 정책은 지원금의 사용처를 전통시장이나 소상공인 등 영세한 자영업자에게 한정하고 백화점이나 대형마트 등에서는 사용할 수 없도록 고안하였는데 이는 소득재분배 혹은 시장경제에 대한 조정기능 수행이란 긴급재난지원금의 정책적 의도를 반영한 것이었다. 그러나 일률적인 백화점-대형마트 기준은 그 내부에 입점한 소상공인에게도 지원금 사용이 불가능해지는 상황이 발생하였고 또한 외국계-다국적 대형기업이나 사치성 소비가 가능한 몇몇 사용처들이 사용처 제한에서 누락되는 바람에 긴급재난지원금의 애초 정책적 목적과는 거리가 먼 곳에서 사용이 가능한 경우도 발견되었다. 이러한 정책 운용상 오류들은 긴급재난지원금의 취지를 몰각시킨다는 비판 또한 파생되었다.

긴급재난지원금 정책의 실제 운용에 있어 지급 대상을 하위 소득자에 한정할 것인지, 전 국민을 대상으로 확장할 것인지에 대한 결정은 일차적으로 정책 형성의 합리적 재량 범위 내에 있다고 보아야 타당할 것이다. 그러나 지급 대상의 범위를 선정함에 있어서 정책결정권자의 정치적 고려 혹은 자의가 개입되었는지, 이로써 헌법상 평등원칙에 대한 침해가 있었는지 여부는 헌법적 차원에서 평가를 시도해 볼 수 있는 논제에 해당한다. 헌법재판소는 평등위반 여부 심사를 위해 비례성원칙에 따른 심사(엄격한 심사척도) 및 자의금지원칙(완화된 심사척도)에 따른 심사를 채택하고 있다.³²⁾ 헌법재판소의 심사기준을 활용한다면, 긴급재난지원금 정책의

32) 헌법재판소는 평등권 침해 여부를 판정하는 심사척도에 대해 “먼저 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우 엄격한 심사척도가 적용될 수 있다. 헌법이 스스로 차별의 근거로 삼아서는 아니되는 기준을 제시하거나 차별을 특히 금지하고 있는 영역을 제시하고 있다면 그러한 기준을 근거로 한 차별이나 그러한 영역에서의 차별에 대하여 엄격하게 심사하는 것이 정당화된다. 다음으로 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한 심사척도가 적용되어야 할 것이다.”라고 하였다. 헌법재판소 1999. 12. 23. 98헌마363 결정.

형성 영역이, 헌법에서 특별히 평등을 요구하거나 혹은 헌법 스스로 차별 근거로 삼아서 안 되는 기준을 제시하거나 차별을 특별히 금지하고 있는 경우에 해당한다고 보기는 어렵다는 면에서 비례성원칙에 따른 심사보다는 자의금지원칙에 따른 심사가 적절해 보인다. 자의금지원칙을 적용한다면 전 국민을 대상으로 한 긴급재난지원금 지급 범위 선정에 있어서 합리적 이유가 있었는지 여부를 판단하면 된다.

긴급재난지원금 정책의 일차적이고 주위적인 목적이 재난 상황에 직면하여 피해가 심한 사회적·경제적 약자의 보호란 점에 주목한다면 이러한 정책적 목적에 국한하였을 때 적어도 고소득자층은 긴급재난지원금의 지급 대상에서 배제되어야 합리적인 정책 결정이라 평가될 수 있다.³³⁾ 현실적으로 소득 격차로 인해 불평등한 지위에 있는 개인과 상대적으로 우월한 지위에 있는 개인, 이들 모두에게 같은 기회를 부여하는 것은 불평등한 지위에 처해 있어서 보전받아야 할 자를 결과적으로 평등하지 않게, 즉 오히려 불평등하게 대우하는 결과가 될 수 있으므로 이 경우에는 상대적으로 우월한 지위에 있는 자를 불평등하게 대우하는 방안, 즉 고소득자군에 대한 지원 배제를 채택해야 실질적 평등의 원칙에³⁴⁾ 더 부합하게 되

33) 이 점을 두고 논자에 따라서는 일괄적으로 모든 국민에게 긴급재난지원금을 지급하는 정책 결정이 평균적 정의의 준수에만 치중하는 바람에 헌법상 평등이념이 헌법 현실상 적절히 구현되지 못했다고 비판할 수도 있을 것이다. 한편 반대로 전 국민에 대한 지급이 벤담(J.Bentham)식 공리주의의 관점에서 언뜻 소위 “최대 다수의 최대 행복”을 구현한 것이 아닌가란 생각에 이를 수도 있다. 그러나 본질적으로 공리주의적 시각은 사회 공동체 전체의 이익을 소속된 개별 구성원 이익의 총합이라 보고 따라서 전체 사회 이익의 수량적 극대화에 중점을 두는 관점이므로 성장 정책에 친화적일 뿐 분배 정책을 판단하는 이론 틀에 애초 해당되지 않는다. 부득불 공리주의의 관점으로 접근하더라도 가구당 최대 100만원 상당의 현금성 지원금 수령이 고소득자에게 최대 행복을 창출하였는지에 대한 산술적·수량적 증명은 거의 불가능하며 신청단계에서 고안된 기부예의 심리적 압박이 지원금 수령 예정자의 행복 지수를 저하시킬 여지도 가정해 볼 수 있다.

34) 헌법상 실질적 평등의 원칙은 형식적 평등이 보장하는 기회의 균등이 현실적·구조적 장애로 인해 유명무실하게 되지 않도록 최소한의 법적·제도적 조건을 보장해야 한다는 조건의 평등이나 결과의 평등을 의미하기 때문이다. 김종철, “공화적 공존의 전제로서의 평등”, 『헌법학연구』 제19권 제3호, 2013, 7-8면.

는 것이다.³⁵⁾

반면, 긴급재난지원금의 또 다른 주요한 목적이 소상공인을 포함한 영세 자영업자 등에 대한 소득재분배나 위축된 소비심리의 부활 및 경기 활성화에 있음을 주목하여 고소득자층을 포함한 전 국민 대상 지급이 부득불 필요하다는 점을 강조하는 것도 가능할텐데 이러한 입장은 지급 범위의 확대 결정이 자의적이지 않다고 주장할 수도 있다.³⁶⁾ 그런데 이러한 견해는 실질적 평등원칙을 반영한다기보다 단순히 산술적 차원에서 지원금 사용이라고 하는 기회의 균등에 치중한 형식적 평등원칙을 고수하는 것이란 입장에 더 가까울 수도 있다. 왜냐하면 현실적으로 고소득자의 통상적 소비 사용처는 소상공인 등 영세 자영업자와는 거리가 있으므로 개인의 소비 형태를 고려한다면 이들에 대한 긴급재난지원금의 지급과 그 소비에 의한 소득재분배 또는 경기 활성화의 효과는 실제로는 예상한 만큼 제대로 발현될 수 없을 가능성이 높기 때문이다.³⁷⁾

고소득자층을 긴급재난지원금 지급 대상에서 배제한다면 어느 정도 소득 기준점부터 배제할 것이며 반면 지원금이 지급되는 소득자의 기준은 어디까지로 선정할 것인가에 대해서는 정책적 고려를 반영한 결단이 최종적으로 필요하다. 금번 코로나19의 경우 팬데믹 수준의 심각한 감염병 사

35) 평등원칙의 정치철학적 기반을 제공한 롤즈(J.Rawls)의 차별(차등/차이)의 원칙(the difference principle)에 따르면 형식적 평등의 실질화를 위해 공정한 기회 균등을 담보할 사회경제적 제도가 필요하고 소득 및 부의 분배, 실업구제, 건강보장 등에 관련한 제도들이 그 기능을 수행할 수 있다고 하였다. 정태욱, 『자유주의 법철학』, 한울, 2007, 69면.

36) 재난 상황에서 전 국민이 국가로부터 보호받고 있다는 감정은 고소득 계층 역시 똑같은 국민으로서 공유해야 한다는 주장 역시 제기될 수 있다. 이와 관련하여 우리 헌법 제10조 후단에 규정된 국가의 기본권보호의무를 떠올릴 수도 있으나 헌법 제10조 후단이 규정하는 국가의 기본권 보호의무의 대상은 자유권적 기본권에 한정하는 것이 한다고 보는 입장은 한수웅, 앞의 책, 434-437면.

37) 일반화를 위해서는 실증적 논거가 더 필요하겠지만 과연 고소득자가 가구당 최대 100만원의 정부 긴급재난지원금 지급에 의해 국가로부터 보호받는 동일한 국민으로서의 연대 의식을 절실히 가질 것인가에 대해서는 다소 회의적일 수 있다. 오히려 도움이 필요한 경제적 취약계층에 대한 긴급재난지원금의 지급이 그러한 생각을 자연스레 이끌어 내는 효과가 있지 않을까도 생각된다.

태이기에 전대미문의 재난이 국민 개개인 각자의 형편과 여건에 따라 미치는 효과를 고려하여 긴급재난지원금의 특정한 지급 기준점을 정하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 그럼에도 불구하고 우리 정부가 애초 긴급재난지원금 대상자 선정기준으로 마련한 방안의 내용은 지원금 신청 가구에 부과된 건강보험료 합산액이 소득하위 70%에 해당하는 선정기준 이하인 경우였다. 이 안에 따르면 결국 소득상위 30%는 긴급재난지원금 지급 기준에서 배제되는 안이었고 기준 지점 선정의 정책적·재정적 배경은 일단 별론으로 두더라도 나름대로 실질적 평등원칙을 우선 고려한 계획이었다고 평가하는 것도 가능하다.³⁸⁾

그렇다면 정부가 초기에 검토한 소득 하위 70% 기준은 논란의 소지가 없는 책정인가. 이 기준에 따르면 지급에서 배제되는 대상자가 지급 기준 바로 위에 해당하는 소득하위 70% 초과지점부터 최고소득자인 100%까지, 최대 30%(소득 70%~100% 구간)는 형평성 문제에 대한 이의를 제기할 수 있는 급간에 해당한다. 정부가 지급하는 긴급재난지원금의 액수가 4인 가구 기준 최대 100만원에 불과하나 이 금액을 지급함에 있어서도 개인에 따라 형평성 논란은 등장할 수 있으며 특히 선정된 지급 기준 주위를 가까스로 상회하는 해당자들이 수궁하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이는 정책적 문제이기에 특별히 어떤 수준의 기준이 최적이라고 쉽게 단정할 수 없으나 헌법상 실질적 평등원칙을 고려하면서 가급적 최선의 안을 도출해야 할 것이다. 일단 실제 검토되었던 소득 하위 70% 기준은 별론으로 두고 그 외 상정할 수 있는 대안적 방안들에 대해 검토해보는 것이 필요할 수 있다.

38) 재난상황에 대한 대처방안의 마련에 있어서 경제적으로 우월한 지위에 있는 소득 상위자는 소득하위자에 비해 자력에 의한 대처를 훨씬 더 수월하게 할 수 있으며 사실상 소득상위자는 재난이 초래하는 위기를 맞이하여 거의 모든 이에게 발생할 수 있는 심리적 위축을 제외하고는 개인적으로 이미 축적한 부(富)에 의해 실질적 피해가 거의 미미하다고 볼 수 있다. 따라서 긴급재난지원금의 지급에 있어서 일정한 소득상위자를 배제하고 대신 소득하위자에게 한정하여 지원함으로써 결과적으로 더 곤궁하고 도움이 필요한 자에게 국가의 보호가 미치도록 하는 것이 곧 실질적 평등원칙의 구현에 해당한다.

그 첫 번째는 확일적 지급 기준을 소득 하위 80%로 선정하여 지급하고 80%부터 90%까지는 차등 액수 지급, 90%부터 100%까지는 전액 미지급으로 하는 방안이 가능할 것이다. 이 안은 소득 하위 70% 기준에 비해 재정부담은 늘지만 형평성 문제를 제기할 수 있는 급간을 더 줄일 수 있는 장점이 있다. 두 번째로는 확일적 지급 기준을 소득 하위 90%로 선정하여 전액 지급하고 상위 10%는 전액 미지급하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 이 안은 아예 최상위 소득 10%만을 배제하는 방안으로 90%의 대다수에게 지급이 되는 장점이 있으나 역시 소득 하위 70% 및 80% 기준에 비해 재정부담이 더 늘게 되는 단점이 있다. 세 번째는 지급배제 기준을 정액 기준-예를 들어 연 총소득 1억-으로 잡고 그 액수를 초과하는 자에게는 전액 미지급하고 그 이하는 전액을 지급하는 방안이 있다. 이러한 대안들 중 실질적 평등의 원칙을 보다 더 잘 반영한 안은 일부 급간 해당 자들에 대해 차등 액수 지급을 반영한 첫 번째 안에 해당하나 실제 현실에서 지급 기준에 대해 이해하기 쉽고 형평성 논란이 상대적으로 덜할 수 있는 방안은 세 번째 방안에 해당한다. 첫 번째 안의 경우는 일단 지급 기준이 선정된 이후 그 기준 주위에 분포하는 자들에게도 지급 결과에 대해 공평하게 승복할 수 있는 제도적 조치를 감행하였음에도 불구하고 여전히 형평성 주장이 또 대두할 수 있기 때문이다.³⁹⁾ 결론적으로 전 국민 대상 가구에 대한 긴급재난지원금의 지급보다 소득하위자에 한정된 지급이 재정 지출을 더 줄이고 실질적 평등원칙을 반영하는 안이라 할 것이다. 다만 소득하위자를 선정하는 방식으로 정률(定率)의 방식과 정액(定

³⁹⁾ 미국의 경우 연방 국세청(IRS)에 따르면 조정 후 총소득 연 75,000 USD 이상의 개인(또는 세대주의 경우 112,500 USD 이상 또는 혼인한 부부의 경우 150,000 USD 이상) 대상자는 당해 소득의 5%가 공제된 금액으로 경제충격지원금(EIP)을 지급받으며 이 금액은 정률에 의해 계속 감소하다가 연 소득 \$99,000 USD(또는 세대주의 경우 136,500 USD 또는 혼인한 부부의 경우 198,000 USD)의 기준에 도달하면 경제충격지원금은 전혀 지불받을 수 없게 된다고 한다. 미국 연방 국세청 안내자료(<https://www.irs.gov/coronavirus/economic-impact-payment-information-center>, 최종방문 2020. 10.20). 이 방식은 고소득자일수록 소득 비율에 따라 지원금도 줄어들게 되는 방식이다.

額)의 방식 중 무엇을 선택할 것인가는 형평성 논란의 발생 가능성을 고려하여 설정하되 채택된 방식에는 불가항력적 수용이란 비판이 나오지 않도록 사회적 합의 및 공론화의 절차도 수반되어야 할 것이다. 이와 더불어 연금지급 등 수혜적 처우에 있어서 대상 제한이 유발한 평등원칙 위반 주장에 대하여 제한되는 대상 기준의 선정 및 이 기준의 규범적 평가를 위해 헌법재판소가 어떠한 태도를 취하였는지 참조한다면 도움이 될 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

한편 현재의 긴급재난지원금 정책의 가구당 지급방식은 세대주에게만 지급될 수 있도록 고안되었다. 물론 이의신청을 통해 세대주가 아니라도 지급이 가능하긴 하다. 그러나 세대주가 아닌 가족 구성원은 세대주가 지급받은 긴급재난지원금을 나누어 전달해 주지 않는 한 본인의 몫을 받을 방법이 없다. 이는 가족 구성원 간의 내부적 분배에 대한 타협의 문제로 폄하될 수도 있으나 엄밀히 보면 세대주와 가족 구성원 간의 실질적 평등의 문제가 내재되어 있다고 볼 수도 있다. 법령상 보호의 대상이자 행위 무능력자인 미성년 자녀의 경우는 제외하더라도 세대주인 성인 및 세대주가 아닌 성인에 대해서는 개인을 기준으로 하여 일정액을 직접 지급하는 방식으로 전환하는 것이 가내 구성원 간의 평등 이념을 실현하는 것이다. 우리 헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며 국가는 이를 보장한다.”고 명문으로 규정하고 있으므로 가구 기준 지급방식은 개인별 지급 방식으로 전환하는 것이 혼인한 부부 간의 양성평등의 구현에 보다 부합하는 길이 될 것이다.

40) 헌법재판소는 국민연금의 가입대상을 경제활동이 가능한 18세 이상 60세 미만의 국민으로 제한하고 있는 법률조항이 60세 미만의 국민에 비하여 청구인들을 불합리하게 차별대우함으로써 헌법상의 평등원칙을 침해한다고 볼 수 없다고 하면서, 연령 기준의 결정에 대해 우리나라 국민의 일반적 퇴직 연령은 60세 전·후이고, 평균추정수명은 74.9세이며, 60세 이상의 국민 중, 경제활동에 참가하고 있는 국민은 20%~30%에 불과하여 우리나라 국민의 60세 전·후 시기는 소득활동이 중단되거나 축소됨으로써 소득보장을 받아야 하는 때임을 그 사유로 거론한 적이 있다. 헌법재판소 2001. 4. 26. 2000헌마390 결정 참조.

또한 1인 가구의 경우 상대적으로 가장 많은 액수가 지원되도록 하고 다인 가구의 경우 1인 가구에 비해 상대적으로 적은 액수가 할당되도록 고안된 역진적 비례방식은 다인 가구의 구성원이 통상 부부와 자녀인 것을 고려하여 자녀 할당분을 상대적으로 적게 책정한 정책적 의도가 있다고 해석할 수 있다. 그러나 이에 대해서도 성인인 자녀가 독립하지 않고 부모와 함께 가구를 구성하고 있는 경우라면 독립한 1인 가구에 비해 상대적으로 적은 액수가 지급되는 것인데 더구나 가정 내 상황에 따라 세대주인 부 또는 모가 독식을 한다면 자녀가 성인이라도 전혀 할당되는 금액이 없게 되는 상황도 발생한다. 결국 지원금액에 대한 형평성 논란을 해결하기 위해서라도 가구별 지급이 아니라 개인별 지급이 되는 방안을 채택해야 합리적이며 성인 및 미성년 자녀 간에 지원 금액의 기본적 차이를 두어 성인에게만 개인별 지급을 하고 미성년 자녀에 대한 지급 건은 성인 부모에 의한 대리 수령이 가능할 수 있도록 현행 정책을 변경하는 것이 실질적 평등에 더욱 부합한다고 생각된다.

5. 사회적 시장경제질서 원리의 제고

긴급재난지원금은 백화점이나 대형마트와 같은 시장우월적 지위를 갖는 곳에서 사용할 수 없고 상대적으로 시장열위의 지위에 처한 전통시장이나 소상공인, 영세 자영업자 등에 한정하여 사용할 수 있었는데 이렇게 사용처가 제한되는 소비를 지정한 것은 경제적 약자를 보호하고 소득재분배 효과를 도모하기 위한 정책적 목적이 있었기 때문이다. 이는 우리 헌법 제119조 제2항에서 주창된 사회적 시장경제질서 원리를 현실에 구현하기 위한 의도와 일맥상통한다.

그러나 정책의 실제 운용 현실에서는 긴급재난지원금 사용처의 선정에 오류가 있었다는 지적이 등장하였는데, 대표적으로 대형마트 입점 소상공인의 경우가 사용처에서 누락되고 반대로 외국계·다국적 대형기업이나 사치성 물품 판매처의 경우가 사용처에 포함되는 등 원래의 정책적 의도를

반영하지 못하는 상황도 발생하였다. 이렇듯 본래의 정책 의도가 온전히 구현되지 못한 현상도 고려하여 지원금 사용처를 시장열위적 사업자에 한정하고 있는 긴급재난지원금 정책에 대해 헌법적 차원의 평가를 시도해볼 필요성이 있다.

헌법재판소는 헌법 제119조 소정의 경제질서에 대해 독자적인 위헌심사기준이라기보다는 관련되는 기본권의 위헌심사기준인 과잉금지원칙 내지 비례원칙에 흡수하여 파악하는 태도를 취한다.⁴¹⁾ 따라서 헌법상 과잉금지원칙을 적용한다면 예상하지 못한 감염병 재난이 몰고 온 경기 침체 양상을 타개하기 위해 지급된 긴급재난지원금이 시장에서 상대적으로 열세에 있는 사업자에게 한정되어 지출되도록 정책을 구상한 것은 목적의 정당성과 수단의 적합성을 충족시킨다고 볼 수 있다. 그리고 긴급재난지원금 사용처 제한이란 이유만으로 상대적으로 이미 시장에서 우월적 지위에 있는 백화점이나 대형마트 등의 피해와 타격이 매출·수익 면에서 극심하지는 않다는 점에서 침해의 최소성도 충족시킨다고 볼 수 있다. 또한 보존되는 공익과 침해되는 사익의 형량 면에서 경쟁의 자유 등의 관점을 취한다면, 이의는 제기될 수 있겠지만, 그렇더라도 궁극적으로 이 정책이 법익의 균형을 크게 저해할 수 있다는 결론에 이르는 것은 어려운 것 같다. 즉 긴급재난지원금의 사용처 제한은 헌법상 과잉금지원칙을 적용하여 규범적 평가를 하였을 때도 위헌적으로 보기는 어려운 것이다. 따라서 만일 소상공인이나 영세 자영업자가 대형마트에 입점했다는 사유로 긴급재난지원금 사용처에서 누락된 경우라면 사업장 매출규모의 제시를 통해 즉각 바로 잡아야 할 것이고 사용처에 해당되는지 여부가 일부 불분명한 경우라면 코로나19 재난상황에 의해 매출 타격과 피해가 전연 대비 심각해졌다는 사실의 증빙을 통해 긴급재난지원금의 사용처에 등록될 수 있어야 할 것이다.

또한 정부가 지급하는 긴급재난지원금은 신청단계에서 지원금을 수령하

41) 헌법재판소 2002. 10. 31. 99헌바76등 결정; 헌법재판소 2006. 12. 28. 2004헌바 67 결정.

는 대신 기부를 희망하는 자는 바로 기부가 가능하도록 하거나(모집기부금) 3개월의 지정된 기간에 신청을 아예 하지 않은 경우도 기부금을 낸 것으로 의제하는(의제기부금) 방식도 도입하였다(긴급재난기부금법 제2조 제2호). 그러나 긴급재난지원금의 또 다른 정책적 의도로 파악할 수 있는, 위축된 소비 수요 진작을 통한 경기 부양과 경제활성화라는 목적을 고려한다면 소비 대신 기부의 선택은 오히려 이 목적을 달성하기 어렵게 만드는 효과를 가져올 수도 있다. 긴급재난지원금의 기부를 통해 결국 최종 국고로 회수되도록 한 것은 소상공인 등 영세 자영업자에 대한 사용처 제한으로 인한 효과, 즉 경제적 약자에 한정된 지원금 지출을 통한 소득재분배 효과 등을 거두기가 어렵게 만들 수 있었다. 긴급재난지원금 정책과 기부제도의 결합은 재정 건전성 유지에 관한 우려에 기인하여 실무적으로 고안되었을지언정 헌법상 사회적 시장경제질서 원리의 구현이란 관점에서 파악을 시도한다면, 헌법 제119조 제2항의 “균형있는 국민경제의 성장 및 안정”, “적정한 소득의 분배”, “시장의 지배와 경제력의 남용을 방지”, “경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화” 등 그 어느 목적에도 즉각 직접적으로 부합하기는 어려운 제도적 구상이고 정책 시행에 있어서 불필요한 혼선을 유발할 수 있는 것이다.⁴²⁾

IV. 기본소득법률안 제안으로 본 기본소득의 특유한 쟁점

1. 법적 성격과 현행 법질서와의 조화 문제

기본소득을 지급해야 한다고 주장할 때 그 근거가 무엇인가의 문제는

42) 물론 현행 긴급재난기부금법에 따르면 이렇게 기부된 긴급재난기부금은 고용보험 기금의 수입으로서 코로나19로 인한 고용위기 극복을 위하여 고용안정·직업능력 개발사업, 실업급여의 지급 등에 사용되므로(동법 제6조) 간접적·종국적으로는 헌법 제119조 2항의 취지에 반하지 않는다는 반론도 가능하다. 그러나 지급하지 않아도 될 대상에까지 지급 후 다시 자발적 기부를 유도한 것에 대해서는 비효율적 정책 구상이란 비판이 또 제기될 수 있다.

기본소득이 법제도화되기 위해서는 주위적인 검토 및 해결을 요하는 과제에 해당한다. 종래 기본소득의 법적 성격이 논의될 때 『사회보장기본법』상의 3대 사회보장제도에 속하지는 않지만 헌법상 사회보장제도에 속한다라든지 경제정책에 속할 수 있다라든지 공동체의 구성원으로서의 지분권에 속한다라든지 하는 다양한 관점들이 제시되었었다.⁴³⁾ 그런데 기본소득을 사회보장의 한 가지로 볼 것이냐 경제정책에 속하는 것으로 볼 것이냐의 문제는 제도적·기능적 성격에 초점을 맞춘 것이고, 공동체의 구성원으로서의 지분권에 속하는 것으로 볼 것이냐의 문제는 기본소득의 본질적 속성에 초점을 맞춘 것 또는 만일 기본소득을 권리로 본다면 권원(權原)에 초점을 맞춘 것으로 볼 수 있겠다. 따라서 기본소득의 정당성을 어디에서 찾을 것인가라는 질문에 있어서는 제도적·기능적 성격 외에 본질적 속성 내지 권원을 무엇으로 볼 것인가라는 점에도 천착해야 한다. 이런 문제의식은 기본소득한국네트워크의 기본소득 정의와 조정훈 의원안의 기본소득 목적규정(조정훈 의원안 제1조)을 통해 보다 분명히 드러난다.

예컨대, 기본소득한국네트워크는 정관 제2조에 기본소득의 원천으로서 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”을 명시하고 있다. 공유부라는 것은 모든 사회구성원의 공통의 몫에 해당하는 것을 의미하는데, ‘인류 모두의 것인 자연적 기초로부터 흘러나온 수익’인 자연적 공통부와 ‘누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익’인 인공적 공통부로 구분되는데, 공유부는 모두에게 속할 뿐만 아니라 누가 어느 정도로 기여했는지 계산할 수 없기 때문에 무조건적으로 개별적으로 모두에게 할당되어야 한다고 주장된다.⁴⁴⁾ 공유부 분배 기제로서의 기본소득이 가지는 이러한 사전적 분배로서의 성격은 사회적 위험에 노출되었을 때 기여도와 위험의 진위 여부를 따져서 보호하는 사후적 분배로서의 전통적인 사회보장급여와 다른 점이다.⁴⁵⁾

43) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 148-164면.

44) 금 민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 동아시아, 2020.

45) 스탠딩, 가이, 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비, 2018, 39, 46-48면.

기본소득의 공유부 배당의 법적 성격은 공동체 구성원 자격에 기초한 사회적·경제적 지분권으로 위치매김할 수 있는데, 이는 공동체 구성원 자격을 기초로 하는 지분권이 정치적 영역에서 선거권 등 참정권 보장의 형태로 구현되는 것에 대응하는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 누구나 자신이 속한 공동체의 공동자산에 대해서는 동등한 지분을 가지고 있으므로 이를 향유할 권리가 있다는 발상인데, 지구적(地球的) 차원에서는 인간은 누구나 모든 인류의 공동자산에 해당하는 지구에 대해 생래적으로 균등한 지분을 가지고 있다는 것이다.⁴⁶⁾ 국가적 차원에서 본다면, “좋은 교육, 삶의 질 향상, 환경 개선, 연대의식 고취, 정의 고양, 범죄와 폭력 철폐, 빈곤 퇴치, 진정한 자유와 존엄성 확보와 같은 인간 조건의 보장을 위해서” “모든 사람은, 출신·인종·성별·연령·기혼여부·사회경제적 지위에 관계없이, 누구나 국부(國富)에 참여할 권리로서 자신의 삶에 반드시 필요한 것을 준비하기 위해 충분히 가능한 수단이 되는 소득을 받을 권리”를 가지고 있고 이러한 권리가 곧 기본소득이라는 것이다.⁴⁷⁾

기본소득의 본질을 공동체 구성원 자격에서 비롯되는 지분을 받을 권리로 보는 관점에서는 공동체 구성원의 자격이 있다면 모든 구성원 개인은 무조건적으로 차등없이 지분권의 실현 형태로 동일한 일정 금액의 소득을 지급받을 것을 권리로 인정받는 것이 가능하다.⁴⁸⁾ 정치적 영역에서는 선거권을 통해서 공동체 구성원이 1인 1표를 보장받고 있으므로 공동체 구성원 자격에서 나오는 지분권의 동일한 크기만큼 정치적 실현을 누리고 있는바, 기본소득 역시 동일한 논리로 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권의 사회적·경제적 영역에서의 실현이라 할 수 있는 것이다.⁴⁹⁾ 1948년 제헌 헌법에서는 근로자의 이익균점권(기업이라는 공동체 구성원 자격에 기초한 기여분의 배분권)을 규정한 바도 있었기 때문에 기본소득을 결코

46) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 154면.

47) Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda Básica de Cidadania*(3ª ed.), L&PM, 2008, p. 7; 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 154면.

48) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

49) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

낮선 개념이라고 하기는 어렵다.⁵⁰⁾ 여기서, 기본소득의 제도화는 사회에서의 생존조건이 금전(돈)이라는 현실을 국가, 사회, 법 모두가 공식적으로 인정하는 것이 되기도 하는바, ‘왜 각자가 태어났다는 사실만으로 국가를 상대로 각자의 동등한 몫을 돈이라는 방식으로 요구할 수 있는가’라는 질문은 국가의 탄생과 개인의 존재·목적에 대한 관계에 있어서 근본적인 화두를 제시하는 것이기도 하다.

한편, 기본소득의 정당성 근거를 이와 같이 이해한다고 할지라도 이론적 관점에서는 기본소득수급권을 권리로 구성하기 위한 전제로 노동과 소득의 견련(牽連)이라는 일용 경제적 합리성 연결고리가 끊어지는 것이 필요하다. 이와 관련하여서는 오스트리아의 법학자 멩거(A. Menger)가 주창한 소위 ‘노동수익권’(勞働收益權, 노동을 수행한 자가 스스로 창출한 모든 가치를 소유할 권리)의 한계에 대한 극복이 필요하다.⁵¹⁾ 노동수익권을 ‘논리적으로’ 관찰하면 노동능력 없는 자의 권리를 설명할 수 없으며 자본가의 사유재산을 부정할 수밖에 없는 등 태생적 한계가 있다. 노동수익권이 불로소득을 인정하지 않고 있지만 기본소득은 노동과 관계없이 받을 수 있는 소득이라는 점에서 노동수익권 사상과의 조화가 어떻게 가능할 것인가. 기본소득은 공동체 구성원 자격에서 유래하는 지분권을 누리는 것이라는 점에서 보면 노동수익권 이전의 문제이기 때문에 노동수익권과 모순되지는 않는다.

또한 기본소득이 사유재산이나 시장경제질서를 부정하는 것이 아니지만, 인간이 만든 소유권 기타 법제도를 인정하는 현행 민사법 질서 위에서 추상적 실체로서의 공유부에 대한 지분권에 해당하는 기본소득이 어떻게 조화를 이룰 수 있는지 규명될 수 있어야 한다. 사실 소유권이라고 하는 것은, 관념적이고 추상적이며 균일한 실체로서의 자연 혹은 공유부 그 자체에 대해서 인정되는 것이 아니라 인간의 노동이 투여되었던 상속을

50) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

51) 안톤 멩거의 사상에 관해서는 안톤 멩거(이철수·이다혜 역), “안톤 멩거의 『노동수익권』”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대 법학연구소, 2012.3, 133-148면.

받았던 증여를 받았든 어떤 구체적 실체에 대해 인정되는 것이어서 인간이 만든 법과 제도의 산물이다. 기본소득을 공동체 구성원으로서의 자격에 기초한 공유부의 동등한 분배로 이해하고 기본소득을 지급하기 위한 재원을 마련하기 위해 자산이든 소득이든 합리적 기준에 근거하여 비례적 세금을 납부하고 이를 재원으로 하여 모두에게 동일한 액수를 지급하는 것이 곧 기본소득의 실현이라면,⁵²⁾ 이는 결코 현행 법체계와 모순되는 모습은 아니라고 생각한다.

그밖에 보충적으로는 기본소득의 헌법적 근거 내지 정당성으로서 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활권도 거론할 수 있다고 본다. 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활권이 사회보장제도의 근거로 원용되는 것이 일반적이지만 헌법의 특정 조항이 특정한 제도만의 근거인 것은 아니기 때문에 기본소득의 기능적 측면을 고려하면 헌법 제34조 제1항 역시 기본소득의 근거 내지 정당성의 근거로 제시될 수 있을 것이다.

2. 무조건성(무요건성)과 보편성의 구별

기본소득을 다른 사회보장제도 및 긴급재난지원금 등과 구별짓는 가장 중요한 본질적 특성은 무조건성(unconditionality)이라고 할 수 있다. 무조건성에 대해서는, 기본소득지구네트워크의 공동 창립자인 가이 스탠딩(Guy Standing)이 그 하위 지표 3가지를 제시한 바 있는데, 첫째, 소득조건(자산조사)이 없어야 하고, 둘째 지출조건이 없어야 하며, 셋째, 행위조건이 없어야 한다는 것이다.⁵³⁾ 법적 개념을 엄밀히 따지자면, 조건이라는 것은 법률효과의 발생을 장래의 어떤 불확실한 사실의 발생 여부에 연계시킬 때 붙는 부관을 말하는 것이기 때문에 무조건성이 아니라 무요건성이라고 명명하는 것이 보다 더 정확하다. 그렇지만 종래 기본소득을 먼저 언급했던 논의들이 무조건성이라고 표현하였기 때문에 굳이 무요건성이라

52) 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 174-181면.

53) 스탠딩, 가이, 앞의 책, 22-23면.

고 바꿀 필요는 없을 것이다. 무조건성이라고 표현하더라도 그 의미는 무요건성이라고 이해하면 되기 때문이다.

무조건성은 그가 경제활동에 참여하고 있는지, 노동에 대한 의사는 갖고 있는지, 소득 수준이나 생활 수준 등 경제적 여건은 어떠한지, 부양의 무자가 존재하는지 등의 요건 심사를 별도로 하지 않고 지급되어야 한다는 것을 의미한다. 무조건성에 따르면 당사자가 임금노동에 종사하든 아니든 불문하며 노동 여부와 소득을 연계시키지도 않는다. 그동안 기본소득과 관련하여 논란이 발생하였던 가장 큰 원인이 바로 이 무조건성 때문이라고 생각된다. 개인이 자신의 능력을 통해 살아갈 수 있는데도 지급해야 하는가, 부자에게도 지급해야 하는가, 개인이 가족 구성원을 통해서 생계유지를 받을 수 있는데도 지급해야 하는가, 아무런 의무도 수행하지 않는데 지급하는 것이 타당한가, 공적 재원으로 지급하는 것이 타당한가 등의 논란은 모두 무조건성에서부터 파생되는 것이기 때문이다.⁵⁴⁾

무조건성은 기본소득의 또 다른 특성인 보편성과 연계되어 논의되는 경향이 있다. 보편성(universality)은 지급받는 대상자가 공동체의 구성원이면 되기 때문에⁵⁵⁾ 공동체의 모든 구성원들에게 두루 지급되어야 함을 의미한다. 그렇다보니 무조건성과 보편성의 구별은 쉽지 않기도 하다. 직업 여부, 노동의사, 자산조사 등을 문제삼지 않는다면 결국 사회구성원 모두에게 지급될 가능성이 높기 때문이다. 무조건성은 보편성과 마찬가지로 지급대상의 범위를 확장시키는데 기여할 수 있기도 하다. 이 경우 지급대상자가 되는 구성원인지 여부는 법적 지위로 접근한다면 시민권을⁵⁶⁾ 토대로 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러므로 공동체 내에서 지속적·실질적으로 거주하면서 공동체 구성원으로서의 생활의 실체 등의 요건을 충족한

54) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 147면.

55) 다만 실무적으로는 공동체 구성원을 확인하는 절차가 필요하고 국가가 모든 구성원의 개인금융정보를 알고 있는 것은 아니기 때문에 기본소득을 지급받기 위해서 별도의 신청절차가 필요할 수는 있다.

56) 여기서 언급하는 시민권은 법적 의미로서의 국적 개념에 한정되는 것이 아니고 국적을 넘어서 정치적 의미에서 어떤 사회의 구성원으로 인정되는 자격의 의미로 보다 넓은 의미로 사용하였다.

영주권자 기타 외국인도 지급대상에 포함할 수 있을 것이다. 다만 여기서 납세 여부를 기준으로 삼는 것은 위험할 수 있다. 왜냐하면 국민 중에서도 면세자가 많이 있기 때문이다.

그런데 보편성의 특징으로 지급 대상의 무선별, 즉 소득을 기준으로 한 선별이나 자산심사 등의 절차 경유가 생략되는 점을 들기도 한다.⁵⁷⁾ 그러나 이 부분은 엄밀히 보면 무조건성에 해당하는 것이 아닌가 한다. 왜냐하면 보편성은 누구를 대상으로 지급할 것인가와 더욱 관련이 있고 무조건성은 지급 및 사용 등에 있어 요건이 부과되는가와 보다 더 관련이 있기 때문이다. 또한 공동체 구성원 모두에게 지급한다는 것을 기본적 속성으로 하는 보편성의 구현을 위해서는 시민권 인정 여부가 관건이 될 것인바, 시민권은 본래 개인 단위의 권리라 할 수 있으므로 개별성(개인 단위 지급성)도 논리적으로는 보편성의 하위 특징 내지 보편성에 속하는 것으로 파악할 여지가 있다.⁵⁸⁾

그밖에, 우리 헌법 관점에서는, 기본소득의 무조건성이 헌법에서 규정하고 있는 근로권이나 근로의 의무와 충돌되는 것은 아닌지 의문이 들 수 있다. 헌법에서 규정된 근로권은, 사회권적 측면에서는 일자리(또는 그에 대체되는 실업급여)와 적절한 일할 환경을 요구할 수 있는 권리, 자유권적 측면에서는 일하는 것을 국가가 방해하지 말 것을 요구하는 것을 의미한다. 즉 근로권 규정은 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다’라고 하고 있지만, 이는 어디까지나 근로하려고 하는 국민이 근로하고자 할 때 누려야 할 것에 대한 것이므로 임금노동이 문제될 때만 적용되는 것이어서, 기본

57) 홍석한, 앞의 논문, 176면. 또한 기본소득의 특징을 설명하는 기본소득지구네트워크 홈페이지에서 보편성을 ‘자산조사 없이’라는 수식어를 동반하여 설명함으로써 (Universal-It is paid to all, without means test) 이러한 오해의 여지를 제공한 측면이 있다. 그러나 기본소득의 주요 논자들은 자산조사가 없음을 무조건성으로 설명하고 보편성을 특정 인구 집단을 제외하고 있지 않는 것으로 설명한다. 자산 조사를 무조건성의 위배 요건으로 파악하는 대표적인 주장은 스탠딩, 위의 책, 2018; 김교성·백승호·서정희·이승윤, 『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』, 서울: 사회평론, 2018 외 다수.

58) 서정희·노호창, 앞의 논문, 43면.

소득과 모순되지 않고 어찌보면 서로 별 관계가 없다. 근로의 의무와 관련해서도, 현재 이를 법적 혹은 도덕적 의무로 보고 있지 않다. 자본주의 사회에 사실상 부합하지 않는 무의미한 것으로 취급되고 있어서 기본소득과 충돌이 되지도 않는다.⁵⁹⁾

3. 현금성 유지 여부의 문제

기본소득의 특징으로서 현금성(in cash)은 지급을 받는 대상자가 스스로 소비의 내용을 자유롭게 결정할 수 있도록 급여를 현물급여(재화나 서비스)가 아닌 현금으로 지급하는 것을 의미한다.⁶⁰⁾ 현물급여와 현금급여는 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 사회보장급여의 경우 모든 급여가 현금급여로만 제공되거나 현물급여로만 제공될 수는 없다. 교육, 의료, 고용지원 등의 주요 수단은 현금급여보다는 현물급여(서비스)가 공공성과 보장성 측면에서 더 우월하다. 그러나 소득보장을 위한 급여는 소비의 편의와 수급권자의 개별적 효용이라는 측면에서 현금급여가 더 효과적이다.⁶¹⁾

물물교환 시장에서의 거래 수단인 현물이나 사용처나 사용 목적이 제한된 바우처(voucher) 기타 쿠폰 등으로 지급하는 것은 현금성 요건을 충족시키지 못하게 된다. 또한 현대 신용사회의 경제활동 수단으로 주로 활용되는 신용카드나 체크카드에 충전되는 현금성 포인트가 현금성을 충족시킬 것인가에 대한 것도 논란이 된다. 현금성 포인트는 신용카드 또는 체크카드라고 하는 지급수단을 활용할 뿐 실제로는 현금에 준하여 사용되므로 현금과 다를 바 없어 보이기도 하기 때문이다.⁶²⁾ 다만 그 사용처가 일

59) 이 단락은 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 161-162면.

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

61) 서정희·노호창, 앞의 논문, 45면.

62) 기업현장에서 흔히 볼 수 있는 현금성 복지포인트 지급에 대해서 통화지급을 원칙으로 하고 있는 임금 지급으로 볼 수 있을 것인가가 실무적으로 논란이 되고 있다. 대법원 2019. 8. 22. 선고 2016다48785 전원합의체 판결 등 참조.

부라도 제한되어 통화와 동일한 수준에 미치지 못한다면 현금성 포인트도 결국 현금성을 충족시키지 못한다고 보는 것이 타당할 것 같다. 이와 관련하여 경기도 청년기본소득이나 재난기본소득, 정부 긴급재난지원금 등이 지역화폐로 지급된 것은, 현금성 원칙을 엄격하게 적용하면, 기본소득에 해당하기 어렵다고 보게 하는 이유가 된다.

다만, 지역화폐의 경우 그 화폐가 발행된 지방자치단체의 지역 단위 내에서 사용해야 한다는 점과 연 매출 10억원 미만의 업체로 결제 업체가 제한된다는 점(경기도 청년기본소득의 경우)에서 온전한 현금성 원칙을 충족시키고 있지는 않은데, 그렇다고 해서 선택의 자유가 전혀 없는 현물급여와는 또 다르기 때문에 지역화폐에 대해서는 현금성 원칙이 다소 제한적으로 파악되기도 한다. 그런 이유로 현금성 원칙을 전면적으로 배제하고 있다고 보기도 어려운 것이다.⁶³⁾

V. 기본소득과 긴급재난지원금 양자에 공통된 법적 쟁점

1. 외국인에게 지급할 것인지 여부와 범위

기본소득이든 긴급재난지원금이든 외국인에게 지급할 것인지 여부는 첨예한 논쟁지점이 된다. 기본소득의 경우 법률안은 제안되었으나 법률이 제정된 것은 아니므로 기본소득 도입을 예상한 가상적 논의에 불과하지만, 긴급재난지원금의 경우 지자체별로 외국인에 대한 지급 여부가 통일되지는 않았기에 현실적으로 매우 논란이 되었다. 향후 미래 사회에 기본소득이 제도화되는 경우 외국인에 대한 지급 여부와 범위는 필연적인 쟁점이 될 수밖에 없는데, 긴급재난지원금을 외국인에게도 지급할 것이냐 여부는 반드시 짚고 넘어갈 쟁점이다. 물론 이는 외국인이 수급권의 주체가 될 수 있느냐와는 약간 다른 문제일 수는 있다. 왜냐하면, 기본소득이든 긴급

63) 서정희·노호창, 앞의 논문, 46면.

재난지원금이든 그 지급에 있어 외국인에 대한 차별적 취급이 존재한다고 할 때, 이를 지급받지 못한 외국인이 ‘왜 자신에게는 지급하지 않느냐’라고 다투는 경우, 국가·지자체가 ‘당신에게는 권리가 없다’라고 이유를 제시하는 것(권리주체성)과 ‘당신에게 지급하지 않는 것이 불합리한 차별은 아니다’라고 이유를 제시하는 것(차별취급의 정당성)은 서로 다른 근거이기 때문이다. 그렇지만 해당 외국인에게는 결과적으로 동일한 모습일 뿐이다.

코로나19를 경험하는 오늘날 상황을 토대로 보면, 기본소득을 외국인에게 지급해야 할 것인가의 문제와 긴급재난지원금을 외국인에게 지급해야 할 것인가의 문제는 맞물려 있는 문제일 수 있다. 왜냐하면, 기본소득이나 긴급재난지원금이나 사회보장의 한 가지 내용에 속할 수 있다는 관점에서 접근한다면,⁶⁴⁾ 외국인에 대한 인정 여부를 외국인의 사회적 기본권 주체성의 문제로 접근할 수 있는바, 외국인의 사회적 기본권 주체성은 일반적으로 인정되는 것이고 다만 사회보장의 구체적 내용의 인정 여부에 있어서는 국가 차원의 경우 개별 입법을 통해, 지자체 차원의 경우 공동체 구성원으로서의 생활 여부 등을 고려해서 조례를 통해 결정할 수 있다는 식의 생각이 가능할 수 있기 때문이다.

여기서 외국인의 사회적 기본권 주체성 논의에 앞서 외국인의 법적 지위에 대해 먼저 짚고 넘어갈 필요가 있다. 헌법 제6조 제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”고 규정하고 있다. 헌법에서는 외국인의 법적 지위라고 표현하고 있지도 않고 그냥 ‘지위’라고만 표현하고 있다. 다만 헌법 제6조 제2항은 ‘법적 지위’가 아니라 ‘지위’라는 불확정개념을 사용하고 있지만, 이는 국제법과 조약이 정하는 바에 의해 보장되는 것이므로 결국 법적 성격을 가질 수밖에 없는 것이라고 보아야 할 것이다. 그리고 그렇게 규정된 ‘그 지위’는 보장의 대상이므로 ‘그 지위’의 내용은 단순히 ‘의무’라든가 ‘반사적 이익’에 불과한 것이

64) 기본소득을 공동체 구성원의 자격에 기초한 지분권으로 파악하면 외국인의 경우 해당 공동체에 구성원으로 편입되었는지 여부가 지급기준이 될 것이다.

될 수는 없을 것이며, 그 내용은 국제법과 조약이 인정하는 바에 따라 우리나라 법이 수용할 수 있는 한도 내에서의 권리일 것이라고 본다.⁶⁵⁾

그런데, 외국인에게 국제법과 조약이 인정하는 한도에서 어떤 권리가 헌법을 매개로 인정된다고 해서 그 모두가 해당 외국인의 기본권으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있을지는 의문이며, 사안에 따라 기본권으로서의 성격이 있는 것인지 아니면 기본권까지는 아니고 권리 정도에 머무는 것인지 개별적인 판단이 필요할 것이라 생각한다. 또한 추상적이고 일반적인 관점에서 어떤 지위가 있다고 해서 구체적이고 특별한 상황에서 어떤 개별적 권리를 가지는가는 서로 별개의 문제일 것이라 생각한다.⁶⁶⁾ 이와 관련하여, 기본소득은 아직 제도인지 기본권인지 여부가 해석론으로 다투어지고 있으나 유권적 판단을 받은 바는 없고 또한 기본소득을 기본권으로 본다고 할지라도 이것이 기능적으로 경제적 평등권인지 사회보장권인지 아니면 본질적 성격 측면에서 열거되지 않은 기본권으로서 소위 공동체 구성원 자격에 기초한 권리인지 논의는 있을지언정 아직 유권적 해석이 내려진 바는 없다. 게다가 사회보장제도로 보아서 사회현대 개념을 적용할 수 있는 대상인지 혹은 적용하여야 하는 대상인지도 논의는 있을지언정 아직은 유권적 해석이 내려진 바는 없다.⁶⁷⁾ 이는 긴급재난지원금에 대해서도 마찬가지이다. 긴급재난기부금법상 긴급재난지원금의 정의 조항에서 그 사회보장적 성격을 추단할 수 있을 뿐이다. 따라서 외국인의 사회적 기본권 주체성을 인정하는 바탕 위에서 기본소득이든 긴급재난지원금이든 이는 사회보장이므로 당연히 외국인에게도 인정되어야 한다고 이어지는 논리는 대의적·감성적으로는 일정 부분 설득력을 확보할 수 있더라도 법리적·실제적 차원에서는 충분히 의문시될 수 있는 지점이다.

특히 사회적 기본권 중 인간다운 생활권을 강조하여 외국인에게도 마찬가지로 접근하게 되면, 인간의 권리와 국민의 권리에 관한 이분론의 덮에

65) 노호창, “외국인근로자 고용에 있어서 법적·정책적 쟁점”, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회, 2019.6, 195면, 각주 60.

66) 노호창, “외국인근로자 고용에 있어서 법적·정책적 쟁점”, 195면, 각주 60.

67) 관련 논의는 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 148-164면 참조.

결될 위험도 있다고 본다. 왜냐하면, 사회복지(사회보험, 공공부조 등)에 관한 권리는 기본적으로 국민의 권리로 출발하였고 다만 개별적인 사안에 대해 외국인에게도 자리를 만들어주는 방식으로 확대되어 왔기 때문이다. 현행 사회복지 관련 법령은 기본적으로 국민에 대해 그 자격을 인정하고 있고 외국인에 대한 부분은 철저히 개별적이고 엄격한 요건 하에 제도마다 ‘체류자격’을 기준으로 급여의 종류에 따라 다르게 차별적으로 적용되고 있는 실정이다. 그래서 외국인의 사회적 기본권 주체성 관점에서 접근하는 것에는 맹점이 있는 것이 아닌가 하는 생각도 든다.

다만 기본소득의 경우, 그 법적 성격이나 본질이 무엇인가에 대한 논의는 별론으로 하고, 기본소득을 외국인에게 지급할 수 있는가와 관련해서는 입법적 결단의 사례들을 비교법적으로 찾아보는 것은 가능하다. 브라질의 경우 기본소득법에서 5년 이상 브라질에서 거주한 외국인에게도 기본소득을 지급한다고 명시한 바 있고,⁶⁸⁾ 중국의 특별행정구인 마카오의 경우에도 2011년 이래 매년 제정되는 마카오특별행정구 행정법규를 통해 매년 1회 기본소득에 해당하는 ‘현금분향계획’을 시행하고 있는데 마카오에 주민등록이 된 영주민신분증(Bilhete de identidade de residente permanente) 소지자 외에도 외국인에 해당하는, 주민등록이 된 비영주민신분증(Bilhete de identidade de residente não permanente) 소지자에게도 지급을 하고 있다.⁶⁹⁾ 우리의 경우에도 아직 법률이 통과가 되지는 않았지만 기본소득에 관한 조정훈 의원안과 소병훈 의원안에서 국민 외에도 국민의 배우자인 외국인과 영주권자도 기본소득의 수급권자로 규정하고 있는바, 외국인의 기본소득 수급권 주체성 여부는 이론적인 논의와는 별개로, 역으로 입

68) 기본소득법에 기초하여 일부 지자체에서 조례로 기본소득 실험은 한정적으로 시행된 바는 있으나, 아직 전면적 시행은 요원하다.

69) 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 participação pecuniária no desenvolvimento económico para o ano de 2020)이다. 마카오 2020년도 현금분향계획 법규 홈페이지(http://www.planopcv.gov.mo/2020/default_p.html, 최종방문 2020. 12. 20)

법적 결단에 의해 해결될 수도 있는 지점이라고 본다.

다음으로, 외국인에 대한 긴급재난지원금 지급 여부에 관해서 보면, 외국인에 대해서 국가나 지자체가 지급하지 않는 것 혹은 외국인에게 지급하더라도 특정한 체류자격을 가진 외국인에게만 지급하고 나머지 외국인에게는 지급하지 않는 것 등이 문제가 되고 있다. 코로나19로 인해 경제적으로 어려운 것은 국민이나 외국인이나 마찬가지로인데 왜 차별하느냐라는 문제다. 이는 달리 보면, 한정된 자원을 배분하는데 있어 국민을 우선하는 정책의 타당성에 대한 문제제기이기도 하다.

그런데 여기서 고려해야 할 것은 첫째, 긴급재난지원금에 대해 국가나 지자체가 지급기준 및 지급방식, 지급여부 등을 결정하지만 긴급재난지원금의 성격이 권리인지 시혜인지조차 불분명하다는 점이다. 근거법률인 긴급재난기부금법에서는 긴급재난지원금의 개념 정의만 있고 그 밖에 수급권 여부, 지급기준 등에 대해 언급이 없고 정부나 지자체별로 개별 정책으로 추진되었기 때문이다. 이러한 모습들로부터 보면 긴급재난지원금은 권리가 될 수 없고 시혜일 수밖에 없을 것 같다.

물론 긴급재난지원금이 ‘코로나19에 따른 국민의 생계안정과 소비촉진 등을 위하여 지원하는 금액’이라는 법상 개념 정의를 보면, 「사회보장기본법」상 사회보장의 개념과도⁷⁰⁾ 공통적 속성이 있으므로 사회보장적 성격이 있다고 인정은 되지만, 그렇다고 해서 긴급재난지원금을 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회적 기본권의 내용으로 보는 것이 타당한지는 의문이다. 둘째, 외국인에게 긴급재난지원금을 지급하지 않는 것, 소위 부작위가 위법하거나 위헌적인지를 살펴봐야 한다는 점이다. 여기서는 긴급재난지원금의 집행 근거가 조례(지자체) 또는 자유롭게 사용가능한 예산(정부)이라는 점도 아울러 고려할 필요가 있겠다.

과거 (구)「생활보호법」상의 생계보호수당의 경우 「생활보호법」상 국가

70) 사회보장기본법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다.

의 시혜로서의 성격이 강했고 권리성이 불분명하였으나 「국민기초생활보장법」이 새롭게 제정된 후 이 법에서 국민기초생활보장급여의 권리성을 규정한 바 있다. 즉 국민의 권리라는 성격을 분명하게 드러낸 바 있다.

현행 「국민기초생활보장법」이라든가 「긴급재난복지법」 등에서는 그 급여에 대해 권리로서의 성격(수급권 명시)을 분명히 밝히고 있고 국민뿐만 아니라 외국인에 대해서도 그 수급요건을 명확히 규정하고 있다. 다만 외국인에 대해서는 보다 엄격한 요건을 명시하고 있으나 요건을 갖춘 외국인에게는 수급권자로서의 자격과 권리성을 인정하고 있다. 물론 여기에 대해 헌법적 관점에서 외국인에 대해 그 기준이 지나치게 엄격하여 외국인의 기본권 침해가 문제되는지 아닌지는 별도로 논의될 수 있는 여지가 있다.

그런데 현재 긴급재난지원금의 경우, 그 성격이 생계보조(생계안정)와 경제활성화(소비촉진)를 위해 지급되는 1회성⁷¹⁾ 수당인바, 이것이 긴급재난기부금법이라는 법률에 근거가 있기는 하지만 그렇다고 해서 법률상 권리로 보기에는 어려움이 있고 다만 개별 지자체에서 자신의 재원을 가지고 재량에 따라 일정한 준거 하에 조례를 통해 지급하는 경우 해당 조례에서 “지급대상은 지급기준일 현재 「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 **시에 주소를 둔 사람으로 한다”고 규정하고 있어⁷²⁾ 경우에 따라 조례상 권리일 수는 있겠다.

그리고, 긴급재난지원금의 지급과 관련해서는 긴급재난기부금법 외에도 「지방자치법」에서도 간접적인 근거가 마련되어 있어 보이는 측면이 있긴 하다. 예컨대, 현행 「지방자치법」에서는 지자체 사무범위에 생활이 곤궁한 자의 보호 및 지원을 명시하고 있다(지방자치법 제9조 제2항 2호, 다목). 이 조항을 토대로 살펴보면, 긴급재난지원금을 지급할 것인가 여부 및 지급한다면 어떻게 지급할 것인가는 결국 지자체 소관 사항임을 알 수 있다. 이와 관련해서는 긴급재난지원금 지급에 있어 한정된 자원을 국민에

71) 정기적이지는 않다는 의미다.

72) 예컨대, 하남시 재난기본소득 지급 조례 제5조.

게 우선적으로 사용하고 외국인을 배제하는 것이 위헌 내지 위법인가, 불합리한 차별인가를 따져봐야 할 문제가 등장할 것 같다. 일단, 『지방자치법』 제12조는 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.”고 규정하고 있다. 그러므로 그 지자체 구역 내에 외국인 등록을 통해 주소를 가지고 있는 외국인도 기본적으로 지방자치단체의 주민의 지위를 가진다. 그렇지만, 외국인이 주민의 지위를 가진다고 해서 주민으로서의 권리를 국민인 주민과 동일하게 가진다고 단정하기는 어려울 수 있다고 생각한다. 왜냐하면, 예컨대, 외국인 중 엄격하게 범위를 정하여(19세 이상 영주체류자격 취득 후 3년 경과자 중 관할구역 내 외국인등록된 자) 지방선거권(공직선거법 제15조 제2항), 주민투표권(주민투표법 제5조 제1항), 조례 제정·개폐청구권(지방자치법 제15조 제1항), 주민소환투표권(주민소환에 관한 법률 제3조 제1항)을 인정하고 있는바, 외국인이 주민이라고 해서 국민과 동일한 권리를 가진다고 단정하기 어렵다는 점이 실정법상 명확하게 나타나 있기 때문이다. 비록 정치적 권리에서이기는 하나, 권리에 있어서도 이러한데, 권리인지 아닌지조차 불분명한 정책적 시혜에 대해서는 더 말할 필요가 없을 것이다. 즉 지위가 인정된다는 것과 권리를 동일하게 누릴 수 있다는 것은 서로 다른 차원의 문제인 것이다. 만약 어떤 급부가 권리에 기초한 것이 아니라 단순히 정책적 시혜에 불과한 것이라면 동일하게 누릴 수 있어야 한다고 요구하기는 더욱 어렵지 않을까 생각된다.

지자체에서 자신의 한정된 자원을 1회성 정책을 통해 긴급재난지원금이라는 명목으로 국민에게 우선적으로 배분하고 외국인을 배제한다고 했을 때, 그 긴급재난지원금이 권리인지 아닌지조차 불분명한 상황에서, 외국인에게 긴급재난지원금을 지급하지 않았다고 해서 그 외국인의 기본권이 침해되었다고 볼 수는 없을 것이며 아울러 권리 침해라고도 보기 어렵고 마찬가지로 해당 지자체의 조치가 불합리한 차별로서 위헌·위법적인 것인가라고 단정하기도 어렵다고 본다.

더구나, 어떤 법률 기타 공권력 행사에 대해 그 위헌 여부를 다룰 때,

그 위헌성 여부의 판단 근거로 헌법 조문을 끌어올 수 있다는 것과 어떤 구체적 개인이 기본권을 가지고 있고 그에 기초하여 구체적이고 개별적인 청구권이 존재하는지 여부를 판단하는 문제는 서로 다른 차원의 논의이기도 하다. 헌법에 어떤 추상적인 규정이 있다고 해서, 그것을 토대로 구체적인 지원금 등을 곧바로 지급할 수 있는 것은 아니며 구체적인 집행을 위한 법률이나 기타 하위규범의 뒷받침이 필요하다. 또한 지원금의 근거 규정이 있다고 해서 그것을 받는 것이 권리에 기초한 것인지 단순히 국가적·시혜적 조치인지도 별도로 따져봐야 할 문제이다. 마찬가지로 지원금에 대해서 누군가를 배제하거나 누군가를 우선하도록 하는 조치가 있다고 해서 반드시 헌법상 어떤 추상적 규정의 위반이라고 단정할 수도 없는 것이다. 어떤 지자체에서 어떤 시혜를 베푼다고 했을 때 그 시혜로부터 누군가가 배제되었다고 해서 그 배제된 자가 그 지자체의 조치는 헌법 제10조, 11조, 34조 위반이라고 주장할 수 있다손 치더라도(주장은 자유이기 때문) 그 배제된 자가 반대로 그 시혜를 누릴 권리나 자격이 있는지는 별개로 판단할 문제로 보이기도 한다. 마찬가지로 그 지자체가 외국인을 배제한 채 지원금을 지급했다고 해서 그 지자체의 조치가 헌법 제10조, 11조, 34조 위반이라고 단정할 수는 없는 것이다.

대한민국은 기본적으로 국민국가, 즉 내국인인 국민이 국가의 (주요) 구성원을 이루는 국가이다. 평상시의 상황이고 국가 재원이나 지자체 재원이 여유롭다면 어떤 시혜적 조치에 있어 외국인을 배제할 이유가 없다고 본다. 물론 비상시의 상황에서도 인도적 시각에서 바라보는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 그렇지만, 한정된 재원을 활용하는 문제에 있어서 현실을 무시하고 이상론에 치우치는 경향은 오히려 국민국가의 근간을 위태롭게 할 위험성이 있다고 보이기도 한다. 우리가 국민국가를 포기한다면 몰라도 국민국가를 전제하고 있는 이상, 평상시와 비상시를 구분하여 현실에 맞게 조치를 취하는 것이 타당하다고 볼 수도 있다. 1회성의 수당을 긴급재난지원금이라는 이름으로 국민에게 우선 지급하는 것이, 배제되는 외국인 입장에서는 정서적으로 서운할 수도 있으나 그러한 조치가 위헌적

이거나 위법한 것이라 생각되지는 않는다. 외국인 입장에서 어려운 처지에 있다면 국가나 지자체는 법령에 근거한 다른 조치들을 찾아보고 없다면 규범을 새로이 제정하여 이를 통해 도움을 주는 것이 바람직하지 않을까 생각한다.

마지막으로 외국인에 대한 차별적 지급, 즉 체류자격의 종류가 무엇이나에⁷³⁾ 따라 차별적으로 지급하는 것은 부당할 것인가. 실제 외국인에게도 긴급재난지원금을 지급했던 지자체들도 외국인의 체류자격(ex. F-4 재외동포, F-5 영주, F-6 결혼이민 등)에 따라 차별적 취급을 했었기 때문에 논란이 된 지점이다.

외국인은 본래 출국의 자유는 있지만 입국의 자유는 없는 것으로 취급되어 왔고⁷⁴⁾ 입국에 대한 허가와 입국 후의 활동범위를 정한 것이 곧 체류자격이다. 체류자격을 통해 일정한 범위에서 활동의 자유를 얻고 일정한 기간의 체류기간을 확보하는 것이다. 체류자격은 외국인의 법적 지위에 따른 권리와 의무의 범위를 정해주는 역할을 한다.⁷⁵⁾ 체류자격을 기준으로 본다면 외국인에게 긴급재난지원금을 받을 권리가 그 내용에 포함된다고 볼 수는 없을 것이다. 그렇다면 ‘체류자격’을 기준으로 국가나 지자체가 외국인에게 재난지원금을 차별적으로 지급한다고 했을 때 감정적으로 서운할 수는 있어도 위법하다고 다룰 수는 없는 것으로 보인다.

국민국가에서 외국인은 국민이 아니라는 점에서 국민과 같은 법적 지위를 부여하거나 국민과 동등한 권리·의무를 부여하기는 어려울 것이다. 또한 외국인에게는 선거권이 없기 때문에 대의민주주의를 통한 자기통치 내지 자치원리의 적용을 요구할 수도 없다. 그저 포괄적 법이념으로서의 정의·인권 등에 입각한 형식적 합리성이라든가 예측가능성 그 밖에 법률 내용의 합헌성 등의 요청이라는 관점에서 최소한의 실질적인 법치주의 내지

73) 체류자격의 종류는 「출입국관리법시행령」에서 상세히 규율하고 있다.

74) Monsieur de Vattel, *The Law of Nations*, 6th American Ed., T. & J. W. Johnson Law Booksellers, 1844, B. 1, C. 19, § 230.

75) 체류자격의 개념과 기능 및 역할에 대해서는 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 『행정법연구』 제54호, 행정법이론실무학회, 2018.8, 246-249면.

법치행정의 원칙이 인정된다는 점을 부인할 수 없을 뿐이다.⁷⁶⁾ 이러한 관점에서는, 한정된 예산을 골고루 나누어 국민과 외국인 간에 차별없이 또한 외국인 간에도 체류자격에 무관하게 차별없이 긴급재난지원금을 지급하더라도 국민의 생존권에 문제를 발생시키는 것이 아니라면 오히려 긍정적 의미도 있다고 볼 수 있다.

요컨대, 국가 또는 지자체가 외국인과 국민을 차별적으로 대우하여 긴급재난지원금을 지급여부를 달리하거나 외국인 간에도 체류자격을 기준으로 긴급재난지원금 지급여부를 달리했다는 점, 즉 외국인에게 지급하지 않았다는 것 혹은 어떤 외국인에게는 지급하지 않았다는 점이 위법 내지 위헌인가라고 묻는다면, 그것은 아니라고 생각한다. 국가 입장에서 명시적으로 사용 목적이 제한되어 있는 예산이 아니고 자유롭게 사용가능하도록 재량이 허용된 예산을 집행하는 것이라거나 지자체에서 그 지역의 합목적적 판단에 따라 제정된 조례를 통한 예산 집행에 있어서 체류자격에 따라 긴급재난지원금의 지급 여부에 대한 차별이 있었다 하더라도 이를 위법 내지 위헌이라고 단정하기는 어렵지 않을까 한다.

2. 포기를 인정할 것인지 여부

긴급재난지원금을 지급하면서 동시에 자발적 기부를 요청하기도 하였기 때문에 논란이 되었다. 자발적 기부는 특정한 누군가에게 지급하는 것은 아니어서 법률적으로 표현하면 증여가 아니라 포기에 해당하는데,⁷⁷⁾ 기본소득에 있어서도 포기의 문제가 쟁점으로 등장할 수 있다.

기본소득 청구를 주장할 수 있는 자격과 근거를 모색하고 규명하여 최종적으로 기본소득 수급에 관한 헌법상 기본권 또는 법률상 권리로 이혼상·실무상 구성을 마치더라도, 만일 이를 행사하지 않겠다는 명시적·묵시

76) 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 251-253면.

77) 다만 기부를 법률적 의미의 증여가 아니라 좀더 넓은 의미에서 이해한다면 호혜적 증여로 볼 수도 있겠다.

적 의사표시가 있다면, 이를 권리의 포기라고 보고 인정할 수 있을 것인가. 권리의 포기는 적극적 의사표시가 존재한다는 점에서 단순한 권리의 불행사와는 법리적으로 구별된다. 권리의 포기가 쟁점으로 논의될 필요가 있는 이유는 입법적 측면에서도 존재하는데, 현행 「사회보장기본법」에서 이미 사회보장수급권의 포기나 포기의 취소 및 포기금지 사유 등을 명시하고 있기 때문이다(사회보장기본법 제14조 참조). 긴급재난지원금의 경우에도 사회보장적 성격을 감안한다면, 자발적 기부의 유도는 정책적 논란과는 별개로, 법적으로는 허용될 수 있는 지점이기는 하다.

한편, 헌법상 기본권의 포기 가능성에 대해서도 견해는 대립된다고 볼 수 있으나⁷⁸⁾ 헌법의 핵에 해당하는 인간의 존엄과 가치를 부정하거나 반사회적 결과를 가져오는 기본권의 포기는 인정되지 않는다고 보는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 본다면, 만약 헌법상 근거가 도출되거나 법률을 통해 구체화된 기본소득수급권에 대한 포기 가부는 상당히 논쟁적 논의가 될 것이다. 만약 기본소득이 도입되어 사회통합 기능을 성공리에 수행할 정도로 일반화가 완료된 경우라면 기본소득수급권의 포기가 반사회적인가의 여부에 대해 충분히 논란이 발생할 것이다. 특히 기본소득수급권을 공동체의 구성원 자격에 기초하여 발생하는 공유부에 대한 지분권으로 인정되는 기본권의 구체화라고 보는 관점에서는 기본소득수급권의 포기는 충분히 반헌법적인 것으로 평가될 여지도 있다.⁷⁹⁾

다만 기본권으로서의 기본소득수급권 자체가 아니라 일정한 주기별로 발생하는 지분적 성격의 기본소득수급권의 구체화된 현금소득 자체를 포기하는 것에 대해서는 인정될 수도 있다고 본다. 특히 기본소득의 무조건성에 대해 거부감을 가지는 구성원도 존재한다는 점을 고려한다면, 기본소득수급권을 법률에 규정한 경우, 기본소득 도입의 초기 단계에서 지분적 성격의 해당 주기에 발생한 기본소득수급권의 구체화된 현금소득을 해

78) 이와 관련하여 원칙적 부정설, 원칙적 긍정설, 절충설 등 견해에 대해서는 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016, 333-336면 참조.

79) 서정희·노호창, 앞의 논문, 64면.

당 수급권자의 자발적이고 명확한 포기 의사를 통한 포기에 대해서는 인정을 하는 것이 과도기적 조치로서 유의미할 수도 있다고 본다. 그리고 이 경우에도 포기의 철회 또는 취소에 대해서 규정하여 포기의 한계를 동시에 규율한다면 법리적으로는 그다지 문제가 발생하지 않을 것으로 보인다. 그런데 이 경우 권리의 포기를 둘러싼 또 다른 차원의 사회적 비용의 증대(가령, 포기한 현금소득의 사후처리절차에 관한 입법 지원 등)에 대해서도 대처 방안을 선제적으로 논의해 둘 필요가 있을 것이다.⁸⁰⁾ 긴급재난기부금법에서 자발적 기부든 기한 내에 신청을 하지 않았든 간에 포기된 긴급재난지원금을 기부금으로 취급하여 그 사용 용도를 정해둔 것은 기본소득의 포기에 있어서도 참조할 만한 입법적 사례가 될 것이라 생각된다.

3. 지방자치단체의 자율적 지급 인정 여부

성남시의 청년배당, 서울시의 청년수당 등의 정책과⁸¹⁾ 이번 긴급재난지원금 지급에서 볼 수 있었다시피 논란이 되었던 중요한 쟁점 중 하나는 지방자치단체가 자율적으로 이러한 것들을 지급하는 것이 법적으로 문제가 없는 것인가 하는 점이었다. 지방자치단체의 자율적 급여 지급은 향후 기본소득이 제도화된다면 마찬가지로 논란이 될 쟁점이고, 기본소득에 관한 조정훈 의원안이나 소병훈 의원안에서도 지자체의 역할을 규정하고 있어서 향후 논란이 될 수밖에 없을 것이라는 점을 예상케 한다.

현행 헌법은 제117조에서 지방자치제도를 헌법상 제도로 규정하고 있다. 과거의 중앙집권 중심에서 벗어나 지방의 독립성과 자율성을 중시하는 지방분권의 정신, 그리고 주민에 의한 자기통치의 실현으로서 지방자

80) 서정희·노호창, 앞의 논문, 64면.

81) 우리나라에서 지방자치단체가 주도한 기본소득과 유사한 관련 정책으로 2015년 서울시의 청년수당 및 성남시의 청년배당을 예로 들 수 있다. 당시 중앙정부부처인 보건복지부에 의한 반대로 정책의 수정을 겪는 등 집행과정에서의 진통이 심했다. 이와 관련하여 자세한 내용은 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현 가능성에 대한 법적 고찰”, 174-184면.

치제도⁸²⁾ 그 헌법적 가치에 대한 조명이 지속적으로 필요한 분야이다.

기본소득을 사회보장제도의 한 가지 내용으로 보는 관점에서는, 긴급재난지원금과 마찬가지로 기본소득에 있어서도 지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 주도하고 추진하려는 태도는 거시적 관점에서 본다면, 사회보장행정에 있어서 지방분권을 구현하는 시도로 이해될 수 있을 것이다. 즉 지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 자기 지역 내의 주민에게 기본소득을 지급하려는 노력은 주민복리를 위한 것이면서 동시에 지방의 독립성과 자율성에 기초한 자치주권을 실현하려는 측면이 존재한다. 그러나 이러한 시각의 접근은 지방자치단체에서 기본소득제도를 시행하는 것이 지방자치의 헌법적 가치에 대한 해석에 기반한 정책 시행일 것인에도 불구하고, 현실적으로는 연방국가 수준의 지방분권이 이루어지고 있지 못한 우리나라에서는 찬반 대립이 공존할 수밖에 없는 논쟁적 지점이다. 만약 기본소득을 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권의 구현으로 본다면, 국가 단위의 지급이 논리적으로 보다 타당하게 될 가능성이 커서 지자체 단위의 자율적 지급은 법리적으로 쉽지 않을지도 모르겠다.

그렇지만 지방자치단체 단위에서의 기본소득 정책 주도는 지역 주민뿐만 아니라 결국 전 국민에게 장기적으로는 정책집행 과정이 노출되는 것이어서 기본소득이라는 주제가 가질 수밖에 없는 급진적 성격을 완화시키는 효과도 있다고 본다. 물론 지방자치단체 차원에서 기본소득 정책을 시도하는 것이 지역 주민을 대상으로 하는 복지실험의 측면도 내재한다는 점을 부인하기는 어렵다. 그러나 전국적 정책의 집행으로 확대되기 전에 미리 지방자치단체 단계에서 기본소득 정책을 시도해보는 것은 시행착오도 있겠지만 이를 통한 교훈도 충분히 예상된다. 따라서 지방자치단체가 주도하는 기본소득 정책에 대해 만연히 포퓰리즘이라고만 평가하는 것은 지나치게 경직된 정치적인 관점의 비난일 수도 있고 향후 우리 공동체의 미래에 대한 설계라는 관점에서도 건설적인 것은 아닐 수 있다.⁸³⁾ 금번

82) 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 96헌바62 결정.

83) 서정희·노호창, 앞의 논문, 73면.

긴급재난지원금 지급에 있어서 지자체별로 지급된 사례들은 향후 기본소득이 시행된다면 그 지급에 있어서 지자체 주도의 예행연습의 경험을 제공해주었다고 평가할 수 있다.

한편 우리나라의 지방자치단체가 기본소득 의제를 주도하는 국면을 옹호하는 이론적 근거로 제시하기에는 다소 논의의 지평이 다르긴 하지만, 미국의 연방정부와 지방정부 간의 권한분배와 자율권 인정에 관한 딜론 법리(Dillon Rule)와 쿨리 법리(Cooley Doctrine)를 살펴보고 지방정부의 자기지배권, 즉 홀름 채택의 요건을 살펴보는 것은 충분히 의미있다고 본다.⁸⁴⁾ 이를 통해 우리의 지방자치 발전과 연계하여 시사점을 얻고 지방자치단체 차원의 기본소득 등 정책의 흐름을 어떤 식으로 가져갈 것인가에 대해 참조할 만한 점은 발굴할 수 있을 것이다.⁸⁵⁾

VI. 정리 및 과제

아직 진행 중인 코로나19 상황은 긴급재난지원금 지급 및 기본소득을 둘러싸고 많은 법적 쟁점을 제시해주었다. 우선 지난 2020년 5월 30일 출범한 제21대 국회는 출범 직후부터 정부의 긴급재난지원금 정책과 관련성이 있는 법안들을 제출하였다. 특히 「재난 및 안전관리기본법」(이하 ‘재난안전법’)이 1년 동안 여러 차례 개정되면서 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병을 사회재난에 포함하게 되면서 코로나19와 같은 감염병 사태가 발생했을 때 지원금 지급을 할 수 있는 법률적 근거를 가지게 되었다(개정 2020. 6. 9., 시행 2021. 6. 10., 법률 제17383호, 제

84) 서정희·노호창, 앞의 논문, 72-73면. 딜론 법리와 쿨리 법리에 대한 상세한 내용은 정준현, “미국지방자치제와 현행 지방분권 논의의 문제점”, 『미국헌법연구』 제30권 제2호, 2019.8, 200-209면. 그 밖에 미국 지방정부의 자치권에 대한 상세한 논의로 송시강, “미국의 지방자치제도 개관”, 『행정법연구』 제19호, 행정법이론실무학회, 2007.12, 64-78면.

85) 서정희·노호창, 앞의 논문, 73면.

난안전법 제3조 제1호 나목). 다만 긴급재난지원금의 지급은 재난상황에서 더 취약한 빈곤계층 보호뿐만 아니라 소상공인 등 영세자영업자에 대해 사용처를 한정시킴으로써 소득재분배, 전통시장 등에서의 소비활성화를 통한 경기부양효과 등 다양한 정책적 의도를 지향하는바, 이를 이해하는데에 있어 혼선이 없어야 한다. 긴급재난지원금 정책이 오로지 복지정책으로서 구휼적 기능만을 갖고 있다고 강조가 된다면 결국 동 정책에 대한 비판으로서 정부에 의한 현금살포 또는 실상은 논의의 차원이 다른 기본소득 등으로 논란이 확장됨으로써 결국 문제의 본질을 흐리는 방향으로 전개되기 마련이다. 재난상황에 의해 위축된 소비를 장려함으로써 경기부양과 경제활성화를 기대하는 긴급재난지원금의 경제정책적 목적과 관련한다. 더 세부적이고 구체적인 내용-예를 들어 지급수단, 사용처, 소비기한 등을 입법 작업에 반영해야 할 것이다.

아울러 현재 긴급재난지원금을 긴급재난기부금으로 전환하기 위한 법적 근거를 긴급재난기부금법에서 규정하고 있는데 긴급재난지원금을 지급하면서 동시에 수령한 금액의 기부에 대한 적극적 유도를 위해 법적 근거를 둔다는 것은 동 정책의 본래 취지를 몰각시킬 가능성이 높다. 긴급재난지원금 기부제도에 대해서는 현행법상 관련 조항의 개정 등 대폭적 개편이 필요하다고 생각한다. 우선 현행 모집기부금 제도를 폐지할 경우 긴급재난지원금 신청 당시 신청자의 실수로 인해 원치 않는 기부를 했다는 불만은 사라지게 될 것이다. 다만 의제기부금 제도의 존치는 실익이 있을 수 있다. 현재 정책 하에서는 긴급재난지원금 신청 당시 시점에 모집기부에 응하지 않고 지원금을 일단 수령한 경우라면 결국 사용처가 제한되어 있으므로 평소 소비 패턴과 다른 일종의 ‘서민형’ 소비를 본인 의사와 무관하게 해야 하는 상황이 벌어지게 마련이다. 이 상황을 피하기 위해 긴급재난지원금을 의도적으로 미수령한다면 의제기부금 제도에 의해 지원금이 기부금으로 전환되기 때문에 결국 당사자의 편의에 의제기부금 제도가 기여하는 면은 있게 된다. 따라서 법 개정을 통해 모집기부금 제도를 폐지하고 의제기부금 제도를 존치하는 방안도 상정해 볼 수 있겠고 그 밖에도

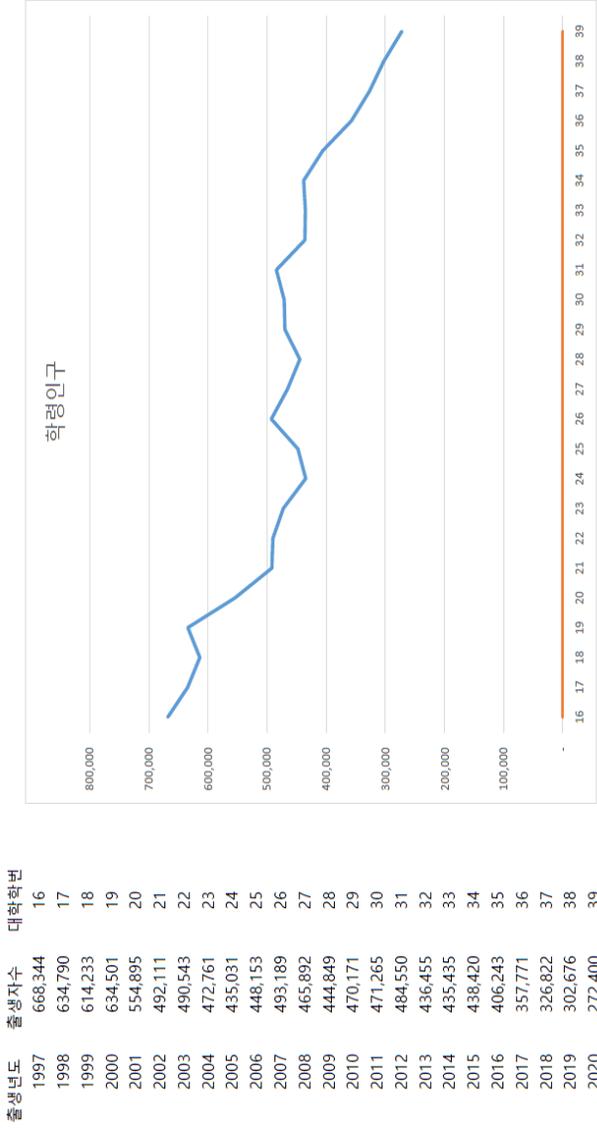
또 다른 입법 대안을 위한 상상력을 발휘하여 현재의 긴급재난지원금 기부방안에 대한 개선책을 모색해 볼 수도 있을 것이다.⁸⁶⁾

현재 긴급재난지원금은 정부와 지방자치단체가 각각 주도적으로 시행할 수 있는 이원적 정책으로 작동 중에 있다. 각각의 긴급재난지원금 정책이 실제 지급에 있어서 잘 연동될 수 있어야 수익자인 국민(또는 주민)을 위한 사회보장행정이 본연의 목적을 순조롭게 달성할 수 있을 것이다. 금번의 경우 이미 지방자치단체가 선제적으로 지급한 일정 액수를 정부 지급액에서 공제하는 등 긴급 시기에 시간이 소요되는 계산을 경유한 정책 실무로 전개되었는데 이를 어떻게 개선할 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다. 정책 시행 과정상 혼란을 피하기 위해 긴급재난지원금의 경우에는 중앙과 지방의 재원을 통합하여 전국적인 일원적 지급체계를 구축하고 이를 원조하는 입법 지원의 가능성에 대해서도 검토해 보아야 할 것이다.

한편 긴급재난지원금과 본질적으로 다른 것이긴 하지만 기본소득 개념의 저변 확대는 코로나19로 인한 긴급재난지원금 지급 덕분이라는 점을 부인할 수 없다. 향후 미래 사회가 어떻게 전개되어 갈지는 아무도 알 수 없다. 그러나 분명한 사실은 대한민국 사회가 초고령사회, 노동력부족, 기술진보 등을 겪을 수밖에 없다는 점이다. 기술진보를 통해 새롭게 생겨나는 일자리도 있겠지만 사라지는 일자리도 그만큼 많을 것이고 노동시장에서 퇴출된 후 오랫동안 일자리 없이 살아가야 하는 인구는 점점 더 많아질 것이다. 특히 수명 연장으로 인한 초고령 인구가 대폭 증가하는 반면에 노동인구의 감소 속도가 너무나 빨라서 경제뿐만 아니라 장래 국가안보에도 매우 큰 위협이 될 것 같다.

86) 예를 들어, 재난의 피해와 위협이 더 큰 경제적 취약계층과 재난의 피해가 적고 그 위협으로부터 자유로운 상대적 고소득자를 1대1 결연의 형태로 연결하여 그가 수급한 긴급재난지원금이 경제적 약자에게 바로 이동될 수 있도록 연결하는 방식으로 현재의 모집기부금 정책을 바꾸는 방안도 생각해 볼 수 있다.

<표-그래프> 눈에 보이는 끔찍한 미래



* 통계청 자료로 필자가 직접 작성

기본소득이 현실에서 구현되기 위해서는 결국 재원의 문제를 마주할 수밖에 없게 되어 있는데, 지금 현 시점에서 이미 산업현장(농업, 어업, 생산, 서비스업 등)에서는 외국인 근로자가 없으면 산업이 작동할 수 없는 지경에 이르렀다. 자원마련을 위해 노동력 문제의 해결이 필요하고 그러한 해결방안으로 전향적인 태도로 외국인을 구성원으로 받아들이는 것이 논의될 수 있지만 그만큼 사회가 받을 충격과 불안정성 또한 고려하지 않을 수 없을 것이다.

물론 미래사회가 어떤 모습으로 흘러갈지 알 수는 없고 또한 기본소득의 법적 당위성과 정책적 구현 가능 여부는 별개의 문제이기도 하다.⁸⁷⁾ 다만 기본소득이 도입된다고 했을 때 현재의 법제도에 미치는 영향도 분명히 있을텐데, 노동법 및 노사관계, 사회보장법 등에 어떤 영향을 미치게 될지는 흥미로운 지점이 아닐 수 없다.

일단 기본소득이 노동법에 어떤 영향을 미칠 것인지가 특히 주목되고 있다. 노동자는 개별적 근로관계에서는 사용자에게 종속되고 집단적 노사관계에서는 자본주의의 핵심토대인 노동시장에 종속되는 이중적 종속성을 가진다. 노동법은 종속노동을 매개체로 하여 개별적 근로관계와 집단적 노사관계를 규율하고 있다. 그런데 기본소득은 임금노동과 무관한 정기적이고 지속적인 소득이다. 즉 기본소득과 노동법은 그 차지하고 있는 영역이 서로 다르다. 게다가 기본소득이 법제도로 구현되면 이는 형성입법이 되고 노동법은 그 자체로 규제입법이기 때문에 기본소득이 노동법이라는 규범 그 자체를 변화시키거나 영향을 줄 것이라고 생각되지는 않는다. 다만 기본소득은 노동과 소득의 연결고리를 끊는 것이기 때문에 일단 노동법상 임금 개념은 철저히 노동소득으로 축소될 여지가 커 보인다. 그렇게 되면 종래 임금으로 포섭되던 부분들, 예컨대, 주휴수당 등이 임금에서 빠지게 될 수도 있겠다.

87) 기본소득의 효과 및 실행 가능성에 대해 비판적 견해 또한 존재한다. “기본소득, ‘과학적 근거’ 따져 묻다”, 서울대 사회과학연구원 심포지움, 교수신문, 2021. 3. 15. 참조(<https://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=62885>, 최종방문 2021. 5. 20)

다음으로, 기본소득이 종속노동의 개념을 변화시킬 것인지 생각해볼 필요가 있다. 기본소득은 임금노동과 무관한 소득이기 때문에 기존에 가치 평가를 제대로 받지 못하던 돌봄노동, 가사노동 등 비임금노동에 대해 가치평가가 주어질 것으로 보인다. 그러나 사회적 평가를 부여할 수 있다는 것이 곧 그러한 노동이 종속노동으로 변한다는 의미는 아니다. 오히려, 돌봄노동이나 가사노동 등 비임금노동이 이미 요양보호사, 가사도우미 등의 제도화를 통해 노동법의 규율 범위 내로 편입되고 있고 그러한 경우에는 종속적 임금노동으로 평가되고 있다.

한편 기본소득이 노사관계와 사회보장제도에는 특별한 의미로 다가올 것으로 보인다. 우선 기본소득이 그 액수에 따라서는 노동자와 노동조합에게 크고 작은 영향을 줄 것으로 생각된다. 충분한 액수의 기본소득이 주어진다면 노동자 입장에서는 열악한 일자리에 있을 필요가 없을 것이다. 즉 굳이 힘들게 노동자라는 신분을 유지하려고 애쓸 필요가 없다는 의미이다. 그렇다면 임금노동자를 구성원으로 하고 있는 노동조합은 약화될 가능성이 있고 노동조합 입장에서 기본소득은 결코 달가운 존재가 되지 않을 것이다. 외국의 연구이긴 하지만, 노동조합의 입장에서는, 기본소득이 실시될 경우 공공부조 및 사회보험의 약화, 불안정·저임금 일자리 확대, 노조 지도자의 이권 상실, 임금 노동자를 기반으로 하는 노조의 권력 기반 약화, 정규직 남성 근로자 위주로 구성된 노조의 이익에 적합하지 않은 점 등이 우려되기 때문에 기본소득을 지지하기 쉽지 않다고 한다.⁸⁸⁾ 반대로 노조의 권력 약화를 원하는 사용자들은 기본소득을 지지하는 경향이 있다고 한다.⁸⁹⁾ 다만 기본소득은 자본주의와 시장경제를 부정하는 것이 아니고 아울러 노동법 역시 자본주의와 시장경제를 부정하는 것이 아니기 때문에, 나의 임금소득이 높아지려면 나의 노동을 통해야 하고 나의 기본소득이 높아지려면 나의 노동을 통해 사회 전체의 부가가치가 높아져

⁸⁸⁾ Van Parijs·Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, 2017, pp. 174-181.

⁸⁹⁾ Van Parijs·Vanderborght, *op. cit.*, pp. 181-184.

야 한다는 점을 간과할 수는 없다. 덧붙여, 이러한 인식은 기본소득이 자칫 간과하기 쉬운 인간의 이기심을 극복하는 길이 될지도 모른다.

또한 기본소득은 사회보장제도에도 많은 변화를 줄 것으로 생각된다. 기본소득은 임금노동과 소득의 경제적 합리성을 단절시키기 때문에 사회보험과 다르고, 자산조사 등 빈곤 여부와 무관한 지급이라는 점에서 공공부조와도 다르며, 필요성과 관련없는 현금 지급이라는 점에서 사회서비스와도 다르다. 즉 기본소득은 현행 3대 사회보장체계에 속하지 않는다. 다만 기본소득이 헌법상 사회보장·사회복지제도에 포섭되는 관점을 취하게 된다면, 기본소득은 결국 소득보장이기 때문에 기본소득을 사회보장 관점에서 도입하는 경우에는 기존의 소득보장 목적의 사회보장제도는 개편되어 기본소득에 통폐합되는 것이 필요할 수도 있다. 물론 기본소득의 성격을 사회보장제도가냐 경제정책이냐 공동체 구성원의 지분권이냐 등 무엇으로 보느냐에 따라 차이는 생길 수 있을지 모르겠으나, 기본소득을 사회보장으로 보는 견지에서는 의료보장을 제외하고는 통합되는 것이 타당할 수 있다. 다만 연금, 고용보험, 공공부조가 기본소득으로 통폐합되었는데 기본소득의 액수가 적은 경우 오히려 기본소득은 도입되지 않는 것보다 못할 수도 있다.

요컨대, 기본소득이 법제도로 도입되더라도 노동법 규범 그 자체를 변화시키지는 않을 것 같다. 종속노동의 개념을 변화시킬 이유도 없다고 본다. 서로 규율 영역이 다르기 때문이다. 다만 기본소득이 임금 개념이라는 가 노동조합 그리고 사회보장제도 등에 영향을 줄 것은 분명해보인다. 그것도 노동조합 입장에서 결코 달갑지 않은 방향으로 말이다. 급변하는 인간사회를 생각해보면, 기본소득은 먼 미래의 일이 될 수도 있고 가까운 미래의 일이 될 수도 있으며 아니면 미래의 변화에 따라서는 전혀 필요없을 수도 있다. AI노동의 인간노동 대체와 그로 인한 노동의 종말이 언급되고는 있지만, 이 또한 정확하게는 알 수 없다. 기본소득은 유토피아로 가는 길이 될 수도 있지만, 기본소득이 도입된다고 해서 유토피아가 온다는 보장이 있는 것은 아니다. 오히려 미래 세계가 디스토피아로 되었기

때문에 어쩔 수 없이 기본소득이 필요한 것이 된다면, 기본소득은 그저 디스토피아를 위한 변명이 될 뿐일 수도 있다. 지금 당장은 기본소득보다 더 급한 노동현안들이 많다는 점 또한 분명하다. 그렇다면 기본소득이 도입되면 그러한 노동현안들이 해결이 되는가? 기본소득이 주어질 수 있으려면 사회는 재원이 마련되어야 한다. 그러한 재원은 결국 누군가의 노동으로부터 나올 수밖에 없다는 점을 잊어서는 안 된다.

*투고일 2021. 5. 31. / 심사개시일 2021. 6. 15. / 게재확정일 2021. 6. 20.

참고문헌

- 금 민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 동아시아, 2020.
- 김경희, 『공화주의』, 책세상, 2009.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤, 『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』, 서울: 사회평론, 2018.
- 김상겸, “사회국가원리에 관한 고찰-독일 기본법상의 전개과정과 논의를 중심으로”, 『헌법학연구』 제7권 제1호, 2001.
- 김종철, “공화적 공존의 전제로서의 평등”, 『헌법학연구』 제19권 제3호, 2013.
- 김철수, 『헌법개설』 제14판, 박영사, 2015.
- 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016.
- 노호창, “기본소득에 관한 개관과 입법사례의 검토”, 『노동법연구』 제36호, 서울대노동법연구회, 2014 상반기.
- 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020. 6.
- 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28호, 헌법재판소, 2017.
- 노호창, “외국인근로자 고용에 있어서 법적·정책적 쟁점”, 『노동법학』 제70호, 한국노동법학회, 2019.6.
- 노호창, “외국인의 사회보장”, 『이민법』(이철우 외 공저), 박영사, 2016.
- 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 『행정법연구』 제54호, 행정법이론실무학회, 2018.8.
- 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』, 제57호, 2017.
- 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018.
- 서정희·노호창, “기본소득법률안에 대한 비판적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제2호, 한국사회보장법학회, 2020.12.
- 송시강, “미국의 지방자치제도 개관”, 『행정법연구』 제19호, 행정법이론실무학회, 2007.12.

스탠딩, 가이, 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비, 2018, 39.

안톤 멩거(이철수·이다혜 역), “안톤 멩거의 『노동수익권』”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대 법학연구소, 2012.3.

이국윤, “공화주의 헌법이론의 구상”, 『법과 사회』 제20호, 2001.

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

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

입법조사처, 『코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서』(개정증보판), 2020.

입법조사처, 『현안브리핑-코로나19 대응 국내·외 동향』 제5호, 2020.

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

전광석, 『한국헌법론』 제12판, 집현재, 2017.

정중섭, 『헌법학원론』 제8판, 박영사, 2013.

정중섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016.

정준현, “미국지방자치제와 현행 지방분권 논의의 문제점”, 『미국헌법연구』 제30권 제2호, 2019.8.

정태욱, 『자유주의 법철학』, 한울, 2007.

한수웅, 『헌법학』 제9판, 법문사, 2019.

허영, 『한국헌법론』 진정 13판, 박영사, 2017.

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

Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda Básica de Cidadania*(3^a ed.), L&PM, 2008,

Monsieur de Vattel, *The Law of Nations*, 6th American Ed., T. & J. W. Johnson Law Booksellers, 1844.

Van Parijs·Vanderborght, *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, 2017

136 사회보장법학 제10권 제1호(2021. 6.)

기본소득지구네트워크(<https://basicincome.org/about-basic-income/>, 최종방문 2020. 10.20.)

기획재정부(<https://www.moef.go.kr/sns/2020/emgncEcnmyMtg.do?category1=infograp&type=05#05>, 최종방문 2021.05.21.)

마카오 2020년도 현금분향계획 법규 홈페이지(http://www.planocp.gov.mo/2020/default_p.html, 최종방문 2020.12.20)

미국 연방 국세청 안내자료(<https://www.irs.gov/coronavirus/economic-impact-payment-information-center>, 최종방문 2020.10.20.)

제2차 경기도재난기본소득 신청 홈페이지(<https://basicincome.gg.go.kr/faq>, 최종방문 2021.05.20)

행정안전부 보도자료(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=76947, 최종방문 2020. 10.20.)

행정안전부(<https://www.gov.kr/portal/coronaPolicy/list/emergCalamSportAmt/sub01>, 최종방문 2020.10.20.)

“기본소득, ‘과학적 근거’ 따져 묻다”, 서울대 사회과학연구원 심포지움, 교수신문, 2021.3.15. 참조(<https://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=62885>, 최종방문 2021.5.20)

<Abstract>

Legal Issues surrounding an Emergency Relief Grant and a Basic Income

Roh, Hochang* · Kim, Young Jin**

An unexpected COVID-19 situation in 2020 has contributed to expand the discussions on both an Emergency Relief Grant and a Basic Income. Since an imminent disaster such as a COVID-19, cast a long shadow over our whole community, a quick payment of Coronavirus Grant was urgently necessary to clear away all difficulties. Some local governments use a hybrid name “a Disaster Basic Income” for naming their own emergency relief policy. As this suggests, merely policy discussions overwhelmed legal discussions. In this thesis, we tried to focus on reviewing the legal issues of an Emergency Relief Grant, thereby comparing an Emergency Relief Grant with a Basic Income from a legal viewpoint.

First of all, it is difficult to accept an Emergency Relief Grant as a legal right because, there is no concrete normative basis for its payment as of now. Nevertheless, it is possible to make various analytic attempts from a viewpoint of constitutional law. For example, the right to human life under Article 34 (1) of the Constitution, the social market economic order under Article 119 (2) of the Constitution, and an issue of substantive equality could be discussed on an Emergency Relief Grant. Next, it is also important to compare an

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

** Incheon National University, Department of Law, Professor

Emergency Relief Grant with a Basic Income reviewing both similarities and differences in order to make a legal evaluation. Seriously, from a legal point of view, both an Emergency Relief Grant and a Basic Income are pretty different. However, from a policy point of view, an Emergency Relief Grant could be a mid-process leading to a Basic Income. Here are some common issues in an Emergency Relief Grant and a Basic Income: An issue of a payment to foreigners and its scope, an issue of an acceptance of a payment renunciation and an issue of an autonomy in local governments' policy management.

To sum up, since a disaster such as COVID-19 may recur in the future, it is necessary to refine the legal basis and contents of the an Emergency Relief Grant carefully and operate it more reasonably. Last but not least, it would be also necessary to continue a discussion on Basic Income in connection with a discussion on an Emergency Relief Grant.

Key Words: COVID-19, Emergency Relief Grant, Basic Income, Disaster Basic Income, Constitution, foreigners