

기본소득법률안에 대한 비판적 고찰

서정희* · 노호창**

국문초록

2020년 5월 30일 제21대 국회가 시작되었다. 제21대 국회가 시작한 지 불과 몇 개월 만에 기본소득에 관한 3개의 법률안이 제출되었다. 지금까지 기본소득에 대한 논의가 다양한 학문 분야에서 그리고 다양한 주제로 이루어져 왔으나, 법제도화라는 측면에서 보면 경기도의 기본소득에 관한 몇 가지 조례 이외에는 존재하지 않는다. 이런 상황에서 제21대 국회에 제출된 3개의 기본소득에 관한 법률안 제출은 전국적 공론화라는 점에서 그리고 본격적인 법적 쟁점들이 논의되고 다투어져야 한다는 점에서 정책적으로도 이론적으로도 의미하는 바가 크다고 하겠다.

본 연구는 제출된 기본소득에 관한 법률안에 대해 기본소득의 원칙에 부합하는지, 권리로서의 수급권 구성이 타당한지, 제공 주체의 권한 배분은 적절한지의 관점에서 평가하였다. 이러한 시도는 이론적 측면에서 그동안 상대적으로 부족했던 입법론적 연구를 활발하게 하고, 법규범화 측면에서 개별 입법에서의 법조항이 어떻게 규정되고 수정되어야 하는지에 대한 구체적인 지침을 제공할 수 있다는 점에서 의의를 갖는다 할 것이다.

주제어: 기본소득, 기본소득법안, 무조건성, 보편성, 기본소득 수급권

* 주저자, 근산대학교 사회복지학과 교수, 사회복지학 박사
** 교신저자, 호서대학교 법경찰행정학과 교수, 법학박사

목 차

- I. 서론
- II. 기본소득 법률안 주요 내용과 의의
- III. 기본소득 원칙에 입각한 관점에서의 법률안 검토
- IV. 권리로서의 기본소득수급권 구성의 관점에서의 법률안 검토
- V. 기본소득 제공 주체의 권한 관점에서의 법률안 검토
- VI. 기본소득법안이 나아가야 할 방향에 대한 제언

I. 서론

2020년 5월 30일 제21대 국회가 시작되었다. 제21대 국회가 시작한 지 불과 몇 개월 만에 기본소득에 관한 3개의 법률안이 제출되었다. 기본소득에 관한 3개의 법률안은 성일중 의원 대표발의 ‘기본소득도입연구를 위한 법률안’(2020년 6월 30일 발의), 조정훈 의원 대표발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월 16일 발의), 소병훈 의원 대표발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월 24일 발의)이다.

지금까지 기본소득에 대한 논의가 다양한 학문 분야에서 그리고 다양한 주체로 이루어져 왔으나, 법제도화라는 측면에서 보면 경기도의 기본소득에 관한 몇 가지 조례 이외에는 존재하지 않는다. 기본소득의 성격이 사회 변화에 대한 지향을 지닌 이념이자, 전반적인 사회 개혁을 수반하는 수준에서의 정책이기 때문에, 구체적인 법규범화 작업은 먼 미래의 일로 상상되어 왔다. 이러한 현실 상황에서 기본소득을 제도화할 때 구체적으로 어떻게 법규범으로 구현할 것인가 하는 법학적 고민은 현재 다루어야 할 주제나 쟁점이 아닌 것으로 인식되는 경향이 있었다. 특히 국외 연구들은 기본소득에 관한 매우 다양하고 풍부한 논의들이 존재함에도 불구하고, 기본소득에 관한 법학적 논의가 거의 없다. 법학적 측면에서 보면 국내에서의 기본소득 논의가 오히려 더 활발하다. 국내에서는 기본소득에

관한 법학적 논의들이 헌법의 기본권과 관련된 논의, 노동의 권리 및 의무와 기본소득과의 관계와 관련된 논의, 지방자치단체 차원에서의 기본소득 제도화와 관련한 쟁점들이 다루어져 왔다.¹⁾

추정컨대, 국외보다 국내에서 기본소득의 법적 논의들이 활발하게 이루어진 것은 국가 차원에서의 법제도화 시도는 아니었다 하더라도, 2015년 말부터 지방자치단체 수준에서 기본소득에 관한 제도화가 시작되었다는 한국적 맥락이 존재하기 때문으로 보인다. 외국의 경우 기본소득이 제도화되지 않았고, 제도적 차원에서의 최대치가 기본소득 실험을 시도하거나 실험을 준비 중인 상황으로 한국의 법제도화 상황보다 뒤쳐져 있다. “법학은 기본적으로 규범해석학이어서 현재 존재하는 법규범을 토대로 논의가 전개되는 특징”이 있고, “기본소득은 아직 법규범으로 구체화된 제도가 아니어서 법적인 논의가 쉽”지 않을 수밖에 없다.²⁾ 이런 상황에서 제21대 국회에 제출된 3개의 기본소득에 관한 법률안 제출은 전국적 공론화라는 점에서 그리고 본격적인 법적 쟁점들이 논의되고 다루어져야 한다는 점에서 정책적으로도 이론적으로도 의미하는 바가 크다고 하겠다.

이 글은 국회에 제출된 기본소득에 관한 법률안을 기본소득의 원칙과 규범적 측면에서 평가하려고 하는 것이다. 이는 법률안 상정의 의의가 무

- 1) 대표적으로 기본소득과 헌법적 쟁점에 관해서는 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 참조. 노동의 권리와 의무와 기본소득 간의 관계에 대한 논의로는 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 참조. 지방자치단체에서 기본소득 제도화와 관련된 쟁점을 다룬 논문으로는 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, 2017 참조.
- 2) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020.6, 144-145면.

엇인지 올바르게 평가하고, 이후 국회 상임위원회의 법률안 논의과정 속에서 무엇을 어떻게 수정하고 범규범화를 해야 하는지에 관한 연구로서 그간 법학 논의에서 다소 공백으로 존재하는 입법론적 연구라는 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

II. 기본소득 법률안 주요 내용과 의의

1. 기본소득에 관한 법률안의 주요 내용

기본소득에 관한 3개의 법률안은 성일종 의원 대표발의 ‘기본소득도입 연구를 위한 법률안’(2020년 6월 30일 발의), 조정훈 의원 대표발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월 16일 발의), 소병훈 의원 대표발의 ‘기본소득법안’(2020년 9월 24일 발의)이다. 3개의 기본소득에 관한 법률안의 주요 내용은 다음과 같다.

(1) ‘기본소득도입 연구를 위한 법률안’(성일종 의원 대표발의)

- 가. 기본소득에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함(안 제1조).
- 나. 정부는 기본소득 도입 연구를 위해 5년마다 도입연구계획을 수립하고, 도입연구계획 확정 시 이를 지체없이 국회에 보고하여야 함(안 제4조 및 제7조).
- 다. 기본소득에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 기본소득도입연구위원회를 두도록 함(안 제5조 및 제6조).

(2) ‘기본소득법안’(조정훈 의원 대표발의)

- 가. 국민뿐만 아니라 국민의 배우자인 외국인 주민과 영주권자도 기본

소득 지급 대상으로 함(안 제2조제1호).

- 나. 무차별·무조건·개별적·정기적으로 현금을 지급하도록 함(안 제2조제2호).
- 다. 지역화폐로 지급할 수 있도록 하여 내수를 활성화함(안 제2조제3호).
- 라. 경제적·사회적 재난의 경우에 일시적으로 지원금을 지급할 수 있도록 법률에 근거를 마련함(안 제2조제5호, 제22조).
- 마. 기본소득과 효과가 중복되는 선별복지 제도나 조세 감면제도 등을 단계적으로 정비하고자 함(안 제3조제2항, 제13조제4항제1호, 제14조제1항, 제15조).
- 바. 기초생계보장을 위해 압류금지 채권으로 정함(안 제4조).
- 사. 기본소득제도 운영과 연구를 위해 기본소득위원회를 설치함(안 제5조부터 제9조까지).
- 아. 공정하고 전문성 있는 기본소득위원 임명을 위해 국민추천제도를 도입함(안 제7조).
- 자. 정책에 대한 전문적인 의견 수렴과 효율적인 사무처리를 위해 실무 위원회와 사무국을 설치함(안 제8조, 제9조).
- 차. 기본소득 연구를 위해 사회정책실험을 할 수 있도록 함(안 제12조제1항).
- 카. 기본소득실험 제도가 선거 등에 악용되지 않도록 제한함(안 제12조제2항, 제3항).
- 타. 지방자치단체도 기본소득실험을 할 수 있도록 함(안 제13조제1항).
- 파. 지방자치단체의 기본소득실험 제도가 선거 등에 악용되지 않도록 제한함(안 제13조제2항부터 제7항까지).
- 하. 기본소득실험의 유효성이 확보되도록 실험 조건을 제한하도록 하고 연구결과를 공고하도록 함(안 제14조).
- 거. 재정 부족등의 사유로 당장 기본소득을 시행하기 어렵다고 판단되는 경우 예비시행할 수 있도록 함(안 제17조).
- 너. 기본소득금액의 상승률과 감소율의 한계를 정하고 하한액을 정함

(안 제18조).

다. 출생 시부터 성년이 될 때까지는 친권자등에게 기본소득을 지급함
(안 제19조).

러. 장기 미수령자의 수급권을 소멸함(안 제20조).

머. 미성년자의 기본소득을 친권자등이 부당 사용한 경우 기본소득 지급을 정지하고 이를 환수함(안 제21조).

버. 『조세특례제한법』 등 개별 법령과 하위 규정에 위임된 세금 감면액을 반영하지 않고, 즉, 세금 감면분을 반영하지 않은 국세액에서 일정액을 일괄적으로 특별회계에 전입하여, 기본소득 재원을 안정적으로 확보하고, 장기적으로 『조세특례제한법』 등 개별법령의 내용을 기본법에 반영할 요인을 만들어, 조세 체계를 국민들이 알기 쉽도록 하고자 함(안 제23조부터 제27조까지).

서. 지역화폐를 조건에 위반해서 사용하는 경우 이를 환수하고 제재할 수 있도록 함(안 제28조).

어. 기본소득을 적은 비용으로 환수하기 위한 특칙을 규정함(안 제29조).

(3) ‘기본소득법안’(소병훈 의원 대표발의)

가. 이 법은 기본소득에 관한 국민의 권리와 국가의 책임을 확인하고 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써, 국민생활의 균등한 향상과 공정한 사회발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 주요 용어의 정의와 기본소득의 기본이념을 규정함(안 제2조 및 제3조).

다. 기본소득에 관한 국가와 지방자치단체의 책무, 국민의 권리와 책임을 규정함(안 제4조 및 제5조).

라. 기본소득기본계획을 5년마다 수립·시행하고 기본소득에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 국가기본소득위원회를 국무총리 소속으로 설치함(안 제7조 및 제8조).

마. 국무총리는 매년 12월 31일까지 위원회의 심의·의결을 거쳐 확정된

다음 연도 기본소득 지급액을 고시하여야 함(안 제12조).

- 바. 기본소득의 지급대상과 신청, 지급결정 및 방법, 지급정지, 수급권의 상실, 환수 등에 관한 사항 등을 규정함(안 제13조부터 제22조까지).
- 사. 기본소득 수급권의 보호와 이의신청을 규정함(안 제23조 및 제25조).
- 아. 기본소득 특별회계의 설치 등을 규정함(안 제26조부터 제31조까지).
- 자. 기본소득의 시효, 기본소득정보시스템, 국민 등의 의견수렴, 벌칙 등을 규정함(안 제32조부터 제40조까지).

2. 기본소득법률안의 의의

기본소득론에 입각해서 보면, 각 법률안들은 몇 가지 측면에서 의미를 가진다.

(1) ‘기본소득도입연구를 위한 법률안’(성일종 의원 대표발의, 이하 성일종 의원안)

기본소득에 관한 21대 국회 최초의 법안이자 대한민국 역사에서 기본소득과 관련한 최초의 입법안이라는 의미가 있다. 그러나 동 법안은 기본소득 도입을 위한 연구에 관한 내용을 규정하고 있는 법률안으로서 총 7개의 조항으로 구성되어 있다. 따라서 동 법률안은 최초의 법안이라는 의미는 있으나, 본격적인 기본소득에 관한 법률이라 보기 어렵고, 기본소득의 원칙과 내용의 측면에서 논증할 것이 거의 없다고 할 것이다. 이하에서 법률안의 평가에 대해서는 이 법률안은 제외한다.

(2) ‘기본소득법안’(조정훈 의원 대표발의, 이하 조정훈 의원안)

기본소득론에 입각해서 보면, 조정훈 의원 대표발의의 ‘기본소득법안’은 크게 5가지 측면에서 의의를 지닌다고 평가할 수 있다.

첫째, 국민뿐만 아니라 국민의 배우자인 외국인 주민과 영주권자도 기

본소득 지급대상으로 규정함으로써 사회보장 수급권의 대상을 확장하고, 나아가 인권의 주체를 확대하고 있다는 점이다. 조정훈 의원안은 지급대상으로 외국인과 관련해서는 실거주민을 규정하고, 실거주민이란 “대한민국 국민의 배우자인 외국인 중 『지방자치법』 제12조의 주민에 해당하는 자”(조정훈 의원안 제2조 제1호 가목)와 “『출입국관리법』 제10조제2호의 영주자격을 가진 외국인”(조정훈 의원안 제2조 제1호 나목)을 규정함으로써 기존의 사회보장 수급권자의 대상을 확대한다.

둘째, 기본소득이 공유부 배당이라는 기본소득의 원천에 관한 인식을 법률로 구현하고자, 법의 목적에 명시하고 있다. 기본소득이 “공유자원과 공공의 기여에서 나오는 부를 분배”(조정훈 의원안 제1조 목적)하기 위한 제도임을 명시하고 있다. 이러한 공유부에 대한 명시는 법률에서 최초로 규범화된 것이다.

셋째, 기본소득을 기본소득의 원칙을 충실하게 반영하여 정의하고 있다. 기본소득을 “재산·소득·노동활동과 관계없이 이 법에 따라 모든 국민과 실거주민에게 개별적으로 아무런 조건 없이 정기적으로 지급하는 금전 또는 금전과 유사한 지역화폐”(조정훈 의원안 제2조 제2호)로 정의하고 있는데, 이는 기본소득의 무조건성과 보편성, 정기성, 현금성, 개별성 원칙을 모두 포함하는 것이다.

넷째, 기본소득에 대한 국가의 책무를 명시하고 있는데, 특히 국가의 책무로서 기본소득의 충분성 원칙의 담보를 강행규정으로 명시하고 있다는 점이다. “국가는 기본소득이 국민의 헌법상 기본권을 보장하는 데 필요한 수준이 되도록 해야 한다”(조정훈 의원안 제3조 제1항)고 규정함으로써 기본소득의 정의 요건뿐만 아니라 정책적 지향으로서의 충분성 원칙까지 실현하기 위한 규정을 두고 있다.

다섯째, 기본소득 급여액의 하한선 및 금액의 수준을 하위법규에 위임하지 않고, 법률안에 명시함으로써 급여 수준의 불확실성을 제거하고자 하였다. 구체적으로 “2029년도 이후의 기본소득 금액은 전년도 GDP의 100분의 10을 인구수로 나눈 금액 이상”(조정훈 의원안 제18조 제5항)이

라고 규정하여, 기본소득 1인당 급여액의 하한선을 국민총생산의 10%를 전체 대상 인구수로 나눈 금액으로 제시하고 있다. 또한 2029년 이전까지의 기본소득 급여액은 구체적인 액수로 적시하고 있는바, 2022년에는 월 30만 원, 2024년 월 35만 원, 2029년 월 50만 원을 급여의 하한선으로 명시하고 있다(조정훈 의원안 제18조 제4항).

(3) ‘기본소득법안’(소병훈 의원 대표발의, 이하 소병훈 의원안)

소병훈 의원 대표발의의 ‘기본소득법안’은 크게 4가지 측면에서 의의를 지닌다고 평가할 수 있다.

첫째, 기본소득의 이념으로서 ‘최소한의 물질적 기초’, ‘인간의 존엄과 가치 실현’, ‘실질적 자유와 평등’, ‘균등한 기회’, ‘사회의 공정성 구현’을 기본소득의 기본이념으로 설정(소병훈 의원안 제3조)함으로써 기본소득의 이념이자 정당성의 근거를 법규범에 명시한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

둘째, 기본소득을 기본소득의 원칙을 충실하게 반영하여 정의하고 있다. 기본소득에 대한 정의 규정으로 기본소득이란 “재산·소득의 수준·노동활동 여부 등과 상관없이 이 법에 따라 모든 국민에게 개인별로 지급하는 금전”(소병훈 의원안 제2조 제1호)으로 규정함으로써 조정훈 의원안과 마찬가지로 기본소득의 무조건성, 보편성, 개별성, 현금성을 명시하고 있다.

셋째, 뒤에서 자세히 논증하겠지만 국가와 지방자치단체 간의 역할 분담의 내용과 수준이 적절한 수준에서 고려되고 있다. 국가와 지방자치단체 간의 역할 구분과 분담은 조정훈 의원안에서는 많은 한계가 있다. 이에 반해 소병훈 의원안은 국가와 지방자치단체가 기본소득에 관한 역할 분담을 어떻게 해야 하는지에 대한 명확한 상을 제시하고 있다고 할 수 있다.

넷째, 국민뿐만 아니라 국민의 배우자인 외국인 주민과 영주권자도 기본소득 지급대상으로 규정함으로써 사회보장 수급권의 대상을 확장하고, 나아가 인권의 주체를 확대하고 있다. “기본소득은 국내에 거주하는 국민

에게 지급”(소병훈 의원안 제13조 제1항)하고, “제1항에도 불구하고 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람은 지급대상이 된다”(소병훈 의원안 제13조 제2항)고 규정하고 있다.

각 기본소득법률안들은 이러한 의의가 있음에도 불구하고, 모든 제정법안이 그러하듯 여러 가지 측면에서 한계를 노정하고 있다.

이하에서는 기본소득의 원칙적 측면에서, 수급권의 구성 측면에서, 제공 주체의 권한 배분 측면에서 법률안들이 지닌 의미와 한계를 논증한다.

III. 기본소득 원칙에 입각한 관점에서의 법률안 검토

1. 기본소득의 정의와 근거

(1) 기본소득의 개념적 징표에 대한 천착

기본소득 운동을 지구적 차원에서 선도하고 있는 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)는 기본소득을 “자산조사나 근로조사 없이 모든 사람에게 개인 단위로 무조건적으로 지급되는 주기적 현금”으로 정의한다.³⁾ 기본소득한국네트워크(Basic Income Korean Earth Network, BIKN)는 정관 제2조에서 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로,

3) 기본소득지구네트워크의 기본소득 정의는 다음과 같다. A basic income is a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement. (<http://basicincome.org/basic-income/>) 최종방문일: 2020.11.02.

현금으로 지급되는 소득”으로 정의한다.⁴⁾

이 두 정의를 통해 기본소득이 무엇인가에 대한 기준점이 될 수 있는 5가지 특징과 기본소득의 정당성의 근거를 찾을 수 있다. 기본소득지구네트워크의 기본소득의 정의에서 도출되는 기본소득의 특징은 무조건성, 보편성, 개별성, 정기성, 현금성이다. 기본소득한국네트워크의 정의 규정 역시 5가지 특징은 동일하다. 기본소득한국네트워크는 여기서 한 걸음 더 나아가 기본소득의 원천으로서 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”을 명시하고 있다. 법규범적 차원에서 기본소득 개념을 도입하기 위해서는 기본소득의 이러한 특징들을 분석하여 법규범 안에서 어떻게 개념적 징표로 형성해낼 것인가를 고민해야 할 것이다.

첫째, 무조건성(unconditionality)은 지급받는 대상자가 자력으로 생활을 유지하기 위한 경제 활동에 참여하는지, 현재 소득 수준 및 생활 수준 등 경제적 여건은 어떠한지, 경제 활동에 직접 참여하고 있지 않으나 노동 및 근로활동에 대한 의사를 갖고 있는지, 사회적 활동에 참여하고 있는지, 대상자 이외의 부양의무자가 존재하는지 등의 조건 심사를 별도로 수행하지 않고 지급되어야 함을 의미한다. 무조건성에 따르면 임금노동에 종사하든 무급노동에 종사하든 불문하며 노동 여부와 소득을 연계시키지도 않는다. 무조건성은 후술할 보편성과 연계되는 경향이 있는데 자산심사나 직업 여부, 노동의사 등을 따지지 않는다면 결국 사회구성원 모두에게 지급될 가능성이 높기 때문이다. 이렇듯 보편성과 더불어 기본소득의 개념적 징표 중 가장 주요한 특성에 해당하는 무조건성은 기본소득 지급대상의 범위를 최대한 확장시키는데 기여할 수 있다. 그럼에도 불구하고 무조건성과 보편성은 구분될 필요가 있다.

무조건성과 관련하여, 기본소득지구네트워크의 공동 창립자인 가이 스탠딩(Guy Standing)은 그 하위 지표를 3가지로 제시하고 있는데, 첫째, 소득조건(자산조사)이 없어야 하고, 둘째 지출조건이 없어야 하며, 셋째, 행위조건이 없어야 한다는 것이다.⁵⁾ 그런데 그동안 기본소득과 관련하여

4) <https://basicincomekorea.org/articlesofassociation/> 최중방문일: 2020.11.29.

논란이 발생하였던 가장 큰 원인이 바로 이 무조건성 때문이라고 생각된다. 개인이 자신의 능력이나 자력을 통해 살아갈 수 있는데도 지급해야 하는가, 부자인데도 지급해야 하는가, 개인이 자신이 속한 가구의 구성원을 통해서 생계유지를 받을 수 있는데도 지급해야 하는가, 어떠한 의무도 없이 지급하는 것이 타당한가, 공적 재원을 가지고 지급하는 것이 타당한가 등의 여러 논란이 모두 무조건성에서부터 파생되는 것이기 때문이다.⁶⁾

그럼에도 불구하고 무조건성은 기본소득의 표식이자 가장 중요한 정의의 요건이다. 후술하겠지만, 기본소득의 정당성의 근거이자 원천으로서의 공유부는 기여 여부를 판단할 수도 없고 기여의 원천과 수준을 계산하기 어렵고, 그렇기 때문에 모두에게 조건 없이 동일하게 분배되어야 한다. 또한 무조건성은 조건이 부여되는 전통적 사회보장 정책의 한계를 뛰어넘은 방안이기도 하다. 무조건적 기본소득은 자산조사와 부양의무자 조사를 수반하는 공공부조 정책이 야기하는 낙인효과와 송과 세모녀 사건에서 드러나는 빈곤의 사각지대 문제를 해결하게 하고, 유급노동을 기준으로 유급노동을 위한 노력을 증명해야 하는 청년 구직활동지원금 등이 유급노동이 아닌 유의미한 사회적 활동이나 공동체의 활동을 어렵게 하는 한계를 극복하게 한다.

둘째, 보편성(universality)은 지급받는 대상자가 속한 공동체의 모든 구성원들에게 두루 지급되어야 함을 의미한다. 이 경우 지급 대상자가 되는 구성원인지 여부는 법적 지위로 접근한다면 시민권을 토대로 생각해 볼 수 있을 것이다.⁷⁾ 그러므로 공동체 내에서 지속적·실질적으로 거주하면서 일정 기간의 조세 납부 등의 요건을 충족한 영주권자 기타 외국인도 지급 대상에 포함할 수 있을 것이다. 보편성 원칙은 정치공동체 내의 모든 구

5) 스탠딩, 가이, 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비, 2018, 22-23면.

6) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 147면.

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

성원이 기본소득의 대상이 된다는 원칙으로서 무조건적이지만 청년에게 한정되거나, 무조건적이지만 아동이나 노인에게 한정되는 아동수당, 자산조사 없는 기초연금 등과 기본소득을 구분하는 표식이기도 하다.

한편 보편성의 특징으로 지급 대상의 무선별, 즉 소득을 기준으로 한 선별이나 자산심사 등의 절차 경유가 생략되는 점을 들기도 한다.⁸⁾ 그러나 이 부분은 엄밀히 보면 무조건성에 해당하는 것이다. 왜냐하면 보편성은 누구를 대상으로 지급할 것인가와 더욱 관련이 있고 무조건성은 지급시 조건이 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.

아울러 기본소득의 보편성은 사회보장·사회복지제도가 지향하는 속성으로서의 보편성과는 본질적으로 차이점이 있다. 보편성은 어떤 정책이나 제도에서 포괄하는 인구집단의 범위와 관련된 개념이다.⁹⁾ 사회보장·사회복지제도에서 말하는 보편성은 급여를 필요로 하는 사람이 요건을 갖춘 경우에는 누락되지 않게 지급된다는 것 및 수급자 확대라는 의미의 보편성인데 반해, 기본소득의 보편성은 그러한 필요성이나 요건 구비 여부와 전혀 관계없는 의미에서의 보편성이다. 즉 현행 사회보장·사회복지제도의 관점에서의 보편성이 어디까지나 일정한 요건 하에서의 보편성이라면 기

8) 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』 제18권 제3호, 2017, 176면. 또한 기본소득지구네트워크가 기본소득의 특징을 설명하는 홈페이지에서 보편성을 ‘자산조사 없이’라는 수식어를 동반하여 설명함으로써 이러한 오해의 여지를 제공한 측면이 있다. 그러나 기본소득의 주요 논자들은 자산조사가 없음을 대부분 무조건성으로 설명하고 보편성을 특정 인구 집단을 제외하고 있지 않는 점을 들어 설명한다. 자산조사를 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.

9) De Wispelaere, J., *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income*, University of Tampere, 2015, p. 50.

본소득의 보편성은 그와는 다른 의미의 보편성인 것이다.¹⁰⁾

셋째, 정기성(periodicalness)은 1회성 지급에 그치지 않고 일정 기간을 두고 정기적으로 지급되는 특성을 의미한다. 정기성의 의미는 기본소득 급여의 간격, 빈도 또는 기간과 관련이 있다.¹¹⁾ 소득보장 급여에서 정기성은 노동의 대가로서의 급여를 받는 간격, 방제·전기세·수도세·가스비·통신비 등의 이용료의 지불 간격, 카드 결제, 교육비 등의 비용을 지불하는 주기 등 생계를 유지하는 시간 단위와 밀접한 관련이 있다. 소득보장 급여가 일정한 시간 간격을 유지하며 지급된다는 정기성은 생계를 꾸리고 계획하고 유지하는 생활의 예측가능성이라는 측면에서 중요한 특성이 다.¹²⁾ 정기성의 시간 간격은 주로 노동급여가 이루어지는 주기로 상정되는데, 대개의 경우 월 단위로 이루어지고, 급여가 주로 주급으로 지급되는 영국의 경우 정기성의 단위로서 일주일도 중요하다고 간주된다. 또한 이 특성은 일정 기간의 시간적 간격을 전제로 특정 시점에서 지급의 누락이 없이 계속 지급이 되는 것을 의미하므로 달리 표현한다면 지속성(continuity)으로 이해할 수도 있다. 기본소득의 개념적 징표로 정기성이라는 특성에 주목한다면 지급이 단지 1회에 그치는 경우[예컨대, 기초 자산(basic capital), 기본 수당(basic endowment), 사회적 지분급여(공동체구성원 보조금, stakeholder grants), 1회성 긴급재난지원금 등]은 기본소득으로서의 정기성 요건을 충족시킬 수 없게 된다.

넷째, 현금성(in cash)은 지급을 받는 대상자가 스스로 소비와 투자의 내용을 자유롭게 결정할 수 있도록 재화와 서비스가 아닌 현금으로 지급된다는 것을 의미한다.¹³⁾ 예컨대, 국가가 제공하는 사회보장 급여의 종류

10) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 147-148면.

11) De Wispelaere, J., *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income*, University of Tampere, 2015, p. 55

12) 스탠딩, 가이, 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비, 2018, 23면.

13) 기본소득과 현금급여로서의 사회서비스와의 차이 및 관계에 대해서는 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비판사회정책』, 제57호, 2017 참조.

는 크게 현물급여(재화와 서비스)와 현금급여로 대별된다. 현물급여는 「국민기초생활보장법」 이전의 「생활보호법」 하에서 생계보호의 급여가 현금이 아니라 연탄이나 쌀과 같은 재화로 지급되거나, 의료서비스 혹은 교육서비스와 같이 제공되는 형태가 서비스인 경우를 의미한다. 현물급여와 현금급여는 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 모든 사회보장제도가 현금급여로만 제공되거나 현물급여로만 제공될 수는 없다. 교육이나 의료, 고용보장의 주요 수단은 현금급여보다는 현물급여(서비스)가 공공성과 보장성 측면에서 더 우월하다. 그러나 소득보장을 위한 급여는 소비의 편의와 수급권자의 개별적 효용이라는 측면에서 현금급여가 더 효과적이다.

따라서 물물교환 시장에서의 거래 수단인 현물이나 사용처 또는 사용목적이 제한된 바우처(voucher) 그밖에 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 문제도 있다. 현금성 포인트는 신용카드 또는 체크카드라고 하는 지급수단을 활용할 뿐 실제로는 현금에 준하여 사용되므로 현금과 다를 바 없어 보이기도 하기 때문이다.¹⁴⁾ 다만 그 사용처가 일부라도 제한되어 통화와 동일한 수준에 미치지 못한다면 현금성 포인트도 결국 현금성을 충족시키지 못한다고 보는 것이 타당할 것 같다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 경기도 청년기본소득이나 재난기본소득, 긴급재난지원금이 지역화폐로 지급되면서 이것이 현금성 원칙을 위배하는가에 대한 논란이 제기되고 있기도 하다. 그러나 지역화폐의 경우 그 화폐가 발행된 지방자치단체의 지역 단위 내에서 사용해야 한다는 점과 연 매출 10억원 미만의 업체로 결제 업체가 제한된다는 점(경기도 청년기본소득)에서 온전

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

15) 지역화폐의 경우에도 만약 그 사용처가 특정 지역 내로 제한되어 있다면, 개념요건상으로는 엄밀히 보았을 때 기본소득의 정의에 꼭 들어맞지는 못한다.

한 현금성 원칙을 충족시키지는 못하지만, 그렇다고 선택의 자유가 거의 없는 현물급여는 아니기 때문에 지역화폐의 경우 현금성 원칙을 다소 제한하고 있기는 하지만 그렇다고 해서 현금성 원칙을 전면적으로 배제하고 있다고 보기는 어렵다.

다섯째, 개별성(individual based, 개인 단위 지급성)은 지급받는 대상자가 개인이어야 하고 가구 단위 또는 집단 단위가 아니라는 것을 의미한다. 만약 지급단위가 개인이 아닌 가구 단위인 경우 일괄지급된 총액을 가구 내부에서 구성원 간에 분배하는 후속 절차가 필요하게 된다. 이 과정에서 가구 구성원 간의 형평성 논란 기타 갈등이 발생할 수 있으며 특히 배우자 간에 차별적으로 분배되는 경우 혼인 및 가족제도가 기초를 두고 있는 헌법상 양성평등의 가치에 기반한 문제도 제기될 수 있다. 아울러 복수의 개인 또는 가구가 연대하는 형태로 구성된 집단에 대한 지급도 현실적으로는 고려하기가 어려우므로 개인 단위 지급성은 가구 단위 지급성과 대비되는 것으로 파악하는 것이 타당할 것이다. 특히 기존 사회보장·사회복지정책의 운용에 있어서 사회보험이나 보편수당 등은 개인 단위로 지급되지만, 공공부조 급여의 경우 가구 단위 지급을 원칙으로 하고 있어서, 개인 단위 지급성이라는 징표는 기본소득을 공공부조 정책들과 구별시키는 주요 특성에 해당한다.

한편, 기본소득지구네트워크나 기본소득한국네트워크가 제시한 5대 징표 외에 지급 액수가 대상자로 하여금 최저 수준의 물질적 생활수준을 영위할 수 있는 정도에 해당하는지 여부와 관련하여 충분성(sufficiency)이 언급되기도 한다. 충분성은 기본소득 여부를 결정하는 기준이라기보다는 기본소득의 목적을 실현할 수 있게 하기 위한 급여 수준과 관련되어 주로 논의가 되기에¹⁶⁾ 기본소득의 간접적 특성으로 이해할 수 있다. 실제로 충분성 원칙은 기본소득의 정의 규정에 포함되어야 하는지와 관련하여 2016년 기본소득지구네트워크 서울 총회에서 치열한 논쟁이 벌어졌으나, 국가

16) 백승호, “기본소득을 위한 기본소득 모형들: 무엇이 기본소득이고 무엇이 아닌가?”, 『월간 복지동향』 제221호, 2017.3, 16면.

별로 충분성의 기준이 다르고 재정 여력이 상이하기 때문에 충분성은 기본소득인가 아닌가를 구분하는 기준으로서의 정의 규정에 포함시키는 것은 타당하지 않고, 달성하기 위해 노력해야 하는 기본소득의 주요 원칙으로 보아야 한다는 점으로 합의되었다. 2016년 기본소득지구네트워크 서울 총회에서 충분성 원칙은 기본소득의 개념적 정의 규정에는 포함하지 않는 것으로 의결되었고, 지속적으로 기본소득의 수준을 높이는 노력을 해야 한다는 부대의결이 이루어졌다.

기본소득지구네트워크의 정의 규정과 달리 기본소득한국네트워크의 정의는 기본소득의 정당성과 분배 방식을 분명하게 드러낸다. 기본소득한국네트워크는 정관 제2조에 기본소득의 원천으로서 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”을 명시하고 있다. 공유부는 모든 사회구성원의 공통의 몫에 해당하는 것으로 ‘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 구분된다.¹⁷⁾ 공유부는 모두에게 속할 뿐만 아니라 누가 어느 정도로 기여했는지 계산할 수 없기 때문에, 무조건적으로 개별적으로 모두에게 할당되어야 한다.¹⁸⁾ 사회적 위험에 노출되었을 때 기여와 위험의 진위 여부를 판별하여 보호하는 사후적 분배로서의 전통적인 사회보장급여와 달리, 공유부 분배 기제로서의 기본소득은 사전적 분배로서의 사회배당이라 할 수 있다.¹⁹⁾

기본소득의 공유부 배당의 법적 성격은 공동체 구성원 자격을 기초로 하는 지분권이 정치적 영역에서 선거권 등 참정권 보장의 형태로 구현되는 것에 대응되는 공동체 구성원 자격에 기초한 경제적 지분권으로 위치시킬 수 있다. 누구나 자신이 속한 공동체의 공동자산에 대해 동등한 지분을 가지고 있으므로 이를 향유할 권리가 있다는 발상으로서 지구적(地

17) 금민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 동아시아, 2020, 11면.

18) 금민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 동아시아, 2020.

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

球的) 차원에서는 인간은 누구나 모든 인류의 공동자산에 해당하는 지구에 대해 생태적으로 균등한 지분을 가지고 있다는 것이다.²⁰⁾ 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 권리로써 자신의 삶에 반드시 필요한 것을 준비하기 위해 충분히 가능한 수단이 되는 소득을 받을 권리”를 가지고 있고 이러한 권리가 바로 기본소득이라는 것이다.²¹⁾

기본소득의 본질이 공동체 구성원 자격에서 비롯되는 지분을 받을 권리라는 관점에서는 동등한 구성원의 자격이 있다면 모든 구성원 개인은 무조건적으로 차등없이 지분권의 실현 형태로 동일한 일정 금액의 소득을 지급받을 것을 권리로 인정받는 것이 가능하다.²²⁾ 선거권을 통해서 정치적 영역에서는 공동체 구성원이 1인 1표를 보장받고 있으므로 공동체 구성원 자격에서 나오는 지분권의 동일한 크기만큼의 정치적 실현을 경험하고 있는바, 기본소득은 동일한 논리로 공동체 구성원 자격에 기초한 지분권의 사회적·경제적 영역에서의 실현이라 할 수 있다.²³⁾ 1948년 제헌헌법에서는 근로자의 이익균점권(공동체 구성원 자격에 기초한 기여분의 배분권)을 규정한 바도 있었기 때문에 기본소득이 결코 낯선 개념은 아닌 것이다.²⁴⁾

(2) 기본소득 개념의 범규범화 시도에 있어서의 주안점

이상에서 살펴본 바에 따르면, 기본소득의 개념 및 특징적 요소는 상당

20) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 154면.

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

22) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

23) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

24) 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 155면.

히 명확해서 기존의 사회보장·복지제도 및 인접 개념에서 보이는 특성과는 매우 차별화되는 양상을 보인다. 기존 제도 및 인접 개념에서의 특징들이 기본소득 고유의 특징과 일부 중첩될 수는 있어도 기본소득지구네트워크가 제시하는 5가지 요소를 모두 갖추고 있으면서 사회보장·사회복지 정책으로 운용된 사례를 찾기는 어렵다.

기본소득 개념의 법규범화 시도에서는 이러한 모습을 간과해서는 안 될 것이다. 즉 법규범화 단계에서는 기본소득지구네트워크가 제시하는 5가지 특성이 모두 기본소득의 특징적 요소로 드러날 수 있도록 개념 구성을 시도하여야 할 것이다. 그렇게 해야 일부 특징이 다른 제도의 운용에 있어서 동일하거나 유사한 상황이 발생하더라도 기본소득만의 고유한 차별화가 가능할 것이다. 특히 기본소득의 핵심적 특성이 무조건성과 보편성이라는 점을 고려하면, 기본소득의 개념적 징표로 이 두 가지 특성은 반드시 필요하기에 기본소득 개념의 법규범화 작업에 있어서도 우선적으로 고려하여야 한다.

또한 정기성과 현금성에 대해서도 반대 의견이 거의 제기되지 않는, 기본소득 개념의 필수 요소임을 고려한다면 법규범화 작업에 있어서 이러한 특성 또한 누락되지 않아야 할 것이다. 한편 우리의 사회보장행정에 있어서 특별히 선호되어 온 가구 단위 지급이라는 경향성을 고려한다면, 기본소득의 개별성, 즉 개인 단위 지급성은 본질적 특징 중 하나에 해당하는 데도 불구하고 법규범화 단계에서는 후순위로 밀릴 가능성을 배제하기 어렵다. 그러나 시민권의 실현이자 공유부 배당이라는 기본소득의 당위적 근거를 고려할 때, 개인 단위 지급이라고 하는 고유하고 중요한 기본소득의 특징은 법규범화 작업으로 포섭하는 과정에서 누락되어서는 안 된다. 다만 충분성의 경우, 기본소득지구네트워크에서 제시하고 있는 기본소득의 특성에 직접적으로 포함된 것이 아니고 정기성의 요소가 충분성을 포괄할 수도 있으며 또한 실제 제도 운용상 재원의 한계 등도 고려해야 하기 때문에, 기본소득 개념의 법규범화 시행 초기에 반드시 충족되어야 하는 필수 요소는 아닐 수도 있을 것이다.

그밖에 기본소득 개념의 법규범화 작업에 있어서 기본소득의 재원이 무엇인지, 지급의무자와 수급권자는 누구인지 등에 대해서도 구체적으로 개념에 포함시킬지 여부를 추가적으로 생각해 볼 수 있다. 예컨대, 기본소득 지지자들이 기본소득의 원천으로 제시하는 다양한 유형의 공유부(예를 들어, 토지, 환경, 지식, 빅데이터, 인공지능 등)를 개념으로 포섭하거나 지급의무자를 국가 이외에도 국가연합이나 글로벌 공동체 등으로 확장하거나 수급권자로서의 공동체 구성원을 구체적으로 특정하는 것 등이 그러하다. 그러나 법규범에서의 개념은, 법률의 성격에 따라 정도의 차이는 있지만 기본적으로는 명확성의 원칙이 요구되고 있는 만큼, 불필요한 해석의 여지는 남기지 않는 것이 바람직하다는 점에서 지나치게 방만하게 개념화를 시도하는 것은 법제화 작업에서는 지양해야 할 것이다.

(3) 기본소득 입법화에 있어서 법률에 규정될 사항과 하위규범 위임의 정도

현행 헌법이 개정되지 않은 상태에서도, 기본소득의 헌법적 근거에 대해서는 모색이 가능할 뿐만 아니라 기본소득 규정의 직접적인 헌법상 명문화가 되지 않았다 하더라도 구체적이고 현실적인 권리의 실현은 이론상 하위 법체계의 활용을 통해 가능할 수 있다.²⁵⁾ 또한 심지어 기본소득이 개헌을 통해 헌법에 규정된다고 하더라도 역시 구체적 권리 실현은 최고 규범인 헌법을 통해서가 아니라 하위 법체계를 통해서야 가능하다. 헌법은 규범체계상 최고(最高)규범의 지위를 보유하므로 규범본질상 기본소득의 집행에 대한 세부 사항까지 담을 수도 없고 또 그럴 필요도 없기 때문이다. 또한 법률은 본질적으로 헌법을 실현하는 수단이므로 헌법과 충돌되지 않는 선에서 입법자가 입법형성권을 행사하여 창설적으로 그 내용을 규정할 수 있다. 그렇다면 일단 헌법의 차원에서보다는 하위 법제의 제정 및 그 해석을 통해 기본소득 수급에 대한 법적 권리성을 부여하는 것이 가능할 것이다.

25) 이러한 관점에서의 연구로서 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구” 참조.

기본소득이 경제정책으로의 속성도 일부 보유하고 있지만 보다 근본적으로는 헌법상 인간다운 생활을 할 권리와 사회보장·사회복지 증진에 노력할 국가의 의무에 주된 헌법적 근거를 두고 있다고 보는 견지에서는, 이 헌법 조항들을 규범적 기초로 하여 제정한 하위 법률이 기본소득의 현실적 보장을 입법적으로 지원할 수 있는지에 대해 살펴되어야 한다. 사회보장 전반을 규율하기 위한 기본법으로는 『사회보장기본법』이 현재 제정·시행되고 있는데 이 법에 따르면 사회보장은 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 3대 유형으로 분류되고 있다. 기본소득은 사회보험처럼 보험의 원리를 따르는 것이 아니고 공공부조처럼 특정한 지급대상을 선정하기 위한 심사를 거치지도 않으며 원칙적으로 현금으로 지급될 뿐 사회복지서비스처럼 필요한 신청자에 대해 현물로 지급되는 것도 아니므로, 이러한 세 가지 유형의 사회보장제도 중 어느 유형에도 정확히 해당되지 않는다.²⁶⁾ 결국 현재의 『사회보장기본법』만으로는 기본소득의 포섭이 쉽지 않으며 기본소득수급권을 법적 권리로 인정하기 위해서는 기본소득을 실정법 체계 내로 편입시키는 입법 작업이 우선 필요하다.

그런데 현재 예컨대, 사회보장법 영역은 법률에서는 주로 원칙적 내용을 규정할 뿐, 시행령을 위시하여 시행규칙 그밖에 이와 결합되어 운영되는 규칙·고시·지침 등 소위 행정규칙이 오히려 실질적 내용을 규정하는 경향성을 보여준다.²⁷⁾ 이러한 경향은 법률유보원칙, 포괄위임금지원칙 등에 위배될 여지가 있어 위헌 내지 위법의 가능성이 있다. 따라서 입법체계는 법률을 중심으로 정립하되 세부적 내용은 시행령·시행규칙에 규정하고 규칙·고시·지침 등은 최소화하는 것이 타당할 것이다. 이러한 점을 고

26) 물론 기본소득이 『사회보장기본법』상 이 세 가지 유형의 사회보장에 정확히 부합하지 않더라도 헌법 제34조 제2항의 ‘사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무’의 예시에는 해당될 수 있다. 관련 논의로 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 148-152면.

27) 예컨대, 사회보험수급권의 범위는 법령상 규정과는 달리 실제 운용면에서는 그 인적·물적 범위, 비용, 접근 등 측면에서 실질적으로 축소운동되거나 당사자가 보장에서 제외되는 것이 현실이라는 지적이 있다. 이흥재, “사회보험수급권의 범위에 관한 재검토”, 『서울대학교 법학』 제51권 제2호, 서울대 법학연구소, 2010, 223면.

려한다면 기본소득의 입법화 작업에 있어서도 기본소득법의 제정을 우선하고 이후 시행령과 시행규칙 등의 입법이 진행되어야 할 것이다. 기본소득법에는 기본소득의 정의 규정부터 규범화를 시도하고 수급권자의 권리에 대한 조문 구성이 반드시 필요할 것이다. 또한 이러한 규범화 작업에 있어서 실제 제도의 운용은 규범이 지향하는 취지나 목적과 다르게 흘러갈 수도 있다는 점을 선제적으로 충분히 고려하여 입법 작업을 수행해야 시행착오를 줄일 수 있다.

2. 기본소득 정의와 원칙 측면에서의 법안 검토

(1) 무조건성

앞에서 살펴본 것처럼 기본소득에서 가장 중요한 원칙은 무조건성이다. 무조건성은 기본소득을 기존의 사회보장제도들과 구분하는 지표이자, 인간의 실질적 자유와 공유부 배당을 실현하기 위한 가장 근본적 원칙에 해당한다. 그럼에도 불구하고 제안된 법안 중 조정훈 의원안은 무조건성 원칙에 위배되는 조항들을 다수 배치하고 있다.

무조건성의 하위 요소로서 소득조건, 지출조건, 행위조건은 시간 순서로 보면, 급여 수급 대상자 적격성의 기준으로서의 소득조건 및 행위조건, 급여 지출 측면에서의 지출조건으로 구분된다. 급여 수급 대상의 적격성을 판단하는 기준으로서 자산조사(소득조건), 근로조사, 보험료 기여 여부 등(행위조건)의 조건들을 두고 있다면 무조건성 원칙에 위배된다. 급여 지출이라는 측면에서 취업에 관계된 소비에만 사용해야 한다거나(예를 들어 구직활동지원금), 특정 항목에만 사용할 수 있고, 어떤 항목에는 소비할 수 없다는 제한을 두는 경우 지출조건을 통해 무조건성을 위배한다.

조정훈 의원안은 정의 규정을 통해 지급대상 및 수급조건에 있어서 무조건성을 규정하고 있음에도 불구하고, 소비에서 조건성을 규정함으로써 기본소득의 무조건성 원칙을 위배한다. 이는 세 가지 방식으로 구체화되어 있다.

첫째, 소비 용처의 제한을 너무도 광범위하게 설정함으로써 무조건성을 위배한다. 조정훈 의원안은 기본소득을 “재산·소득·노동활동과 관계없이 이 법에 따라 모든 국민과 실거주민에게 개별적으로 아무런 조건 없이 정기적으로 지급하는 금전 또는 금전과 유사한 지역화폐 급여”(조정훈 의원안 제2조 제2호)로 규정하고, 그 지역화폐의 사용처 제한을 광범위하게 규정하고 있다. 지역화폐의 사용처 제한에 해당하는 업종과 그 업종 내에서 해당하는 세부 업종을 구체적으로 열거하고 있는데, 그 업종은 유흥업소[룸살롱, 단란주점, 나이트클럽, 유흥주점, 맥주홀, 카테일 바, 스넥카테일, 주류판매점, 카페, 카바레, 요정, 한국식 접객주점, 서양식 접객주점, 무도 유흥주점, 극장식 주점(식당)], 기타주점업소(소주방, 호프집, 막걸리집, 토속주점), 위생업종(이·미용실, 피부미용실, 사우나, 안마시술소, 스포츠마사지, 네일아트, 지압원, 발마사지 등 대인 서비스), 레저업종(실·내외 골프장, 노래방, 사교춤, 전화방, 비디오방, 골프연습장, 스크린골프, 당구장, 헬스클럽, PC방, 스키장), 사행업종(카지노, 복권방, 오락실), 기타업종(성인용품점, 총포류 판매)으로 구체적이고 광범위하다(조정훈 의원안 제2조 제3호 가목부터 바목).

사용처 제한 자체도 무조건성 위배에 해당하지만, 사용처를 제한하는 업종과 그 세부 업종 또한 기준도 없고 제한의 취지도 알 수 없을 만큼 무분별하다. 일상적인 소비를 기준으로 볼 때, 카페에서 차를 마셔도 안 되고, 술을 마셔도 안 되고, 미용실을 가도 안 되고, 노래방을 가도 안 되고, 헬스클럽도 안 되고, 당구장도 안 되고, 피씨방도 안 된다. 기본소득의 무조건성 원칙을 한참 양보한다 하더라도, 바람직하지 않은 재화(goods vs bads 논의)에 대한 소비를 제한해야 한다는 주장들보다도 한참 더 후퇴한 규정이고, 이런 방식의 소비 조건은 사회보장급여 중 어떤 현금급여에도 존재하지 않는 방식이다. 일례로 국민연금의 노령연금급여를 주면서 노인들의 건강에 해로우니 모든 주류 판매업에서의 소비도 안 되고 레저업종도 안 된다고 규정하거나, 아동수당을 지급하면서 아동의 학습이나 건강을 방해한다고 레저업종으로 열거된 PC방·노래방에서의 사용

급지를 규정한다고 상상해보자. 이는 급여 대상자의 즉각적이고 심각한 반발을 불러일으킬 것이다.

둘째, 광범위한 소비 용처의 제한 이외에도 아동과 청소년의 기본소득에 대해서는 소비에 대한 요건을 한 가지 더 추가함으로써 무조건성 원칙을 위배한다. 조정훈 의원안 제21조 제1항은 “친권자등이 지급받은 아동과 청소년의 기본소득은 대통령령으로 정하는 목적에 따라 아동을 위해서만 사용해야 한다”고 규정하고 있다. 이는 아동수당법보다도 후퇴한 조항이다. 아동수당의 경우 “보호자는 아동의 기본적 권리와 복지 증진을 위하여 아동수당을 사용하여야 한다”(아동수당법 제3조 제3항)는 규정을 통해 사용의 목적을 환기시키고 있지만, 어떤 소비가 아동의 권리와 복지 증진을 위한 것인지 판단하지는 않는다. 그 판단은 아동과 보호자에게 귀속되어 있다. 그러나 조정훈 의원안은 시행령으로의 위임을 통해 소비 용처를 제한하고, 특히 “아동을 위해서만”으로 엄격하게 한정하고 있다. 아동을 위한 사용 목적을 시행령으로 위임하고 있어 현재로서는 정확하게 추론할 수 없으나 그 목적을 아동의 교육 및 아동의 식사와 생활로 제한한다고 가정하면, 아동과 함께 거주하는 부모가 아동의 기본소득 급여로 월세 지출, 쌀과 고기 구입 등에 사용하면 이는 아동을 위해서만 사용하는 소비가 아니라 가족 전체를 위한 소비에 해당하게 된다. 이러한 소비가 누구를 위한 것인지 정확하게 구분하여 판별하는 것은 불가능하다. 가족의 생활비 대부분은 아동을 위한 것과 가족 전체를 위한 것으로 구분하기 어려운 항목이 많다. 또한 아이를 돌보는 부모가 피곤에 찌든 육체를 이끌고 정신을 차려서 육아와 살림을 하기 위해 커피를 사서 마시면 아동을 위해서만 해당하지 않을 것인데 이러한 소비를 방지하기 위해 소비에 대한 검증을 어떻게 할 것인지, 그리고 이를 어떻게 규제할 것인지 문제가 된다. 모든 아동에 대한 소비에 대해 매달 현금과 지역화폐의 사용 영수증을 제출하게 할 것인지, 아동에게 지급된 지역화폐의 경우 추가적인 사용처 제한을 통해 지출 자체를 불가능하게 막을 것인지, 그리고 그 기준을 어떻게 설정하고 합의할 것인지 여러 문제가 예상된다. 또한 이러

한 지출통제는 막대한 행정비용을 초래하게 되어 기본소득을 실시하면 공공부조에서의 자산조사 심사에 필요한 행정비용을 줄이고 사회복지사로서 하여금 본래 업무인 사례관리를 충실하게 할 것이라는 주장과도 어긋나게 된다.

셋째, 조정훈 의원안처럼 기본소득의 사용처를 구체적으로 제한하는 방식의 엄격한 조건성 부과는 아니더라도, 소병훈 의원안 역시 무조건성 원칙에 위배되는 것으로 보일 만한 여지를 남기는 조항을 규정하고 있다. “모든 국민은 이 법에 따라 받은 기본소득을 건전하게 사용할 책임이 있으며”(소병훈 의원안 제5조 제2항)라는 규정은 ‘건전하게 사용’이라는 사용의 원칙을 규정함으로써 소비 측면에서의 무조건성 원칙에 위배되는 것이 아닌지 의문이 있다. 다만, ‘건전하게 사용’이라는 문구의 의미 자체가 불명확하고 모호하기 때문에 이 문구 자체에 법적 의미를 두지 않는다면 무조건성 원칙에 어긋나는 것으로 볼 필요는 없을 것이다. 그렇지만 내용적으로 바람직한 입법 방식은 아니다. 그밖에 이 조항에 대해서는 그 검증이나 구체적인 용처 제한을 두고 있지 않아서 실효성이 없고, 그렇기 때문에 위에서 언급한 추가적인 쟁점을 발생시키지 않는다.

넷째, 조정훈 의원안은 선별적 기본소득을 예비시행이라는 명분으로 허용함으로써 기본소득을 조건부 제도로 변질시킨다. 이는 기본소득의 정의 규정에서 수급 자격에 대한 무조건성 원칙을 온전히 훼손시키는 것이다. 구체적으로 보면, 조정훈 의원안은 제17조와 제18조를 통해 기본소득의 단계별 확대 전략을 구체화하고 있다. 기본소득의 온전한 시행을 2024년으로 설정하고, 2023년 그 이전 시점에서의 기본소득 도입을 “기본소득 예비시행”이라 명명하고, “2023년 이전까지 재정 부족 등의 사유로 기본소득을 시행하기 어렵다고 판단되는 경우 제2조제1호에도 불구하고 다음 각 호의 기준에 따라 선별적으로 기본소득을 지급(이하 “예비시행”이라 한다)할 수 있다”고 규정한다(조정훈 의원안 제17조). 선별적 기본소득을 허용하는 것 자체도 무조건성을 위배하는 조치이나, 더욱 문제는 선별적 기본소득의 조건이 연령과 성별(제17조 제1호, 제2호)에 그치지 않고, 주

거(동조 제3호), 그 밖에 명확하고 단순하며 집행이 용이한 대통령령으로 정하는 기준(동조 제4호)으로 규정하고 있다는 점이다. 이는 두 가지 문제가 예상되는데, 하나는 연령이나 성별 조건이 무조건성 위배없이 보편성 요건만을 위배하는데 반해, ‘주거’ 요건은 필수적으로 자산조사를 동반할 수밖에 없는 조건이라는 점이다. 주거 조건을 통한 무조건성 위배는 기본소득을 공공부조 정책과 구분하는 가장 중요한 특징인 자산조사가 없다는 점을 부정한다는 점에서 치명적인 문제를 발생시킨다. 이를 기준으로 대상을 판별하게 되는 조치는 그것을 ‘기본소득 예비시행’이라 한정한다고 하더라도 이는 더 이상 기본소득이라 하기 어렵다. 다른 하나는 제4호의 “그 밖에 명확하고 단순하며 집행이 용이한 대통령령으로 정하는 기준”인데, 시행령이 법규명령이고 실질적인 대외적 효력이 있다 하더라도, 기본소득의 가장 중요한 기준으로서의 조건을 행정입법으로 위임하는 것은 그것이 백지위임은 아니더라도 위임의 범위 및 효력이 상당하다는 점에서 포괄위임금지원칙에 부합하지 않는다. 특히 기본소득의 제1원칙인 무조건성을 위배하는 광범위한 조건성을 행정입법으로 열어둔다는 점은 이 법안의 치명적인 결함이 될 것이다.

(2) 보편성

기본소득의 보편성 원칙에서 보면, 조정훈 의원안과 소병훈 의원안 모두 기본소득의 정의 규정과 지급대상 규정에서는 보편성 원칙을 충족하고 있다. 조정훈 의원안의 경우 기본소득을 “재산·소득·노동활동과 관계없이 이 법에 따라 모든 국민과 실거주인에게 개별적으로 아무런 조건 없이 정기적으로 지급하는 금전 또는 금전과 유사한 지역화폐”(조정훈 의원안 제2조 제2호)로 정의하고 있고, 소병훈 의원안의 경우 “재산·소득의 수준·노동활동 여부 등과 상관없이 이 법에 따라 모든 국민에게 개인별로 지급하는 금전”(소병훈 의원안 제2조 제1호)으로 정의하고 있다.

또한 기본소득의 지급대상으로서 소병훈 의원안은 “기본소득은 국내에 거주하는 국민에게 지급”(소병훈 의원안 제13조 제1항)하고, “제1항에도

불구하고 국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 본인 또는 배우자가 임신 중이거나 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 배우자의 대한민국 국적인 직계존속(直系尊屬)과 생계나 주거를 같이하고 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람은 지급대상이 된다”(소병훈 의원안 제13조 제2항)는 조항을 통해 기본소득의 지급대상 측면에서 보편성을 명확하게 규정하고 있다.

그러나 조정훈 의원안의 경우 기본소득 정의 규정을 통해 급여 수급 대상이 “모든 국민과 실거주민”일 것으로 추정할 수 있으나, 지급대상에 대한 명시적 규정이 없고, 오히려 앞에서 살펴본 것처럼 예비시행 규정을 통해 지급대상을 축소하고 있다. 지금까지 모든 시민 혹은 거주민에게 기본소득을 충분한 수준으로 일시에 지급하는 기본소득의 도입은 여러 가지 난점이 예상되기 때문에 기본소득 논의에서 기본소득의 실현과 정책화와 관련하여 여러 가지 단계별 이행전략들이 제시되어 왔다.²⁸⁾ 그 중 대표적인 이행전략으로 제시되는 방안은 연령 조건을 통한 확대 전략이다. 아동수당, 보편적 기초연금을 통해 아동과 노인에게 보편적 기본소득이 일부 실현되고 있다고 전제하고, 사회보장 체계에서 무조건적 현금급여에서 제외되어 있는 경제활동 인구층인 청년, 장년 등을 대상으로 기본소득을 우선적으로 도입하는 안이 제시된다. 법규범화 측면에서 기본소득의 일차적 시행 대상을 연령 규정을 통해 제한하는 방식이고, 이는 단계별 제도화를 목적으로 한 보편성 요건의 수정에 해당한다. 그러나 조정훈 의원안은 연령 조건을 넘어 성별, 주거, 그 밖에 명확하고 단순하며 집행이 용이한 대통령령으로 정하는 기준(법안 제17조 제1호부터 제4호)까지 확장하여 보편성을 크게 훼손한다. 성별의 경우 남성에게만 기본소득을 지급하거나 여성에게만 기본소득을 지급하는 예비시행을 할 수 있다는 것인데, 이러한 남성 기본소득 혹은 여성 기본소득은 그 어떤 기본소득 논의에서도 주장된 바 없어 이론적으로도 근거가 없지만, 동시에 법규범화 측면에서도 명백히 위헌적인 성차별에 해당한다.

28) 단계별 이행전략에 대해서는 김교성 외, 위의 책, 제4부 참조.

소병훈 의원안의 경우에도 기본소득의 제도화 과정을 점진적으로 설정하고 있다. 법안 제33조는 ‘기본소득의 우선실시’ 규정으로서 “국가와 지방자치단체는 기본소득 재원이 충분히 마련될 때까지 대통령이 정하는 바에 따라 연령별·지역별 대상을 한정하여 우선적으로 기본소득을 시행할 수 있다”고 명시하여(소병훈 의원안 제33조) 기본소득의 점진적 이행의 기준으로 연령과 지역을 제시하고 있는바, 이는 기본소득의 보편성 원칙을 위배한다. 그러나 그 기준의 합리성을 고려하면 연령과 지역은 다른 기준에 비해 추가적인 조건성을 상정하지 않기 때문에 보편성을 제한한다고 할 때의 최소한의 기준이라 평가할 수 있다.

(3) 공유부 배당

기본소득의 정당성을 뒷받침하는 중요한 근거 중의 하나는 공유부 배당이다. 조정훈 의원안의 경우 기본소득의 목적으로서 “공유자원과 공공의 기여에서 나오는 부를 분배”를 규정함으로써(조정훈 의원안 제1조) 공유부에 대한 명시적 언급과 문제의식이 존재한다. 그러나 자원 규정이나 정의 규정에서 공유부가 무엇인지, 공유부 재원의 구체적인 세목이 무엇인지에 대해서는 규정하지 않고 있다.

소병훈 의원안의 경우 법안 준비 과정에서는 공유부에 대한 문제의식이 있었으나, 제출된 법률안에서는 공유부에 대한 문제의식이나 언급이 전혀 없다.

추정하건데, 공유부 재원을 구체적으로 명시하면 관련 세법에 대한 법률안 개정안이 동시에 상정되어야 하므로 이를 피해하기 위한 입법론적 전략으로 추정된다. 현실적인 전략으로서 불가피한 조치일 수 있으나, 기본소득의 중요한 원칙이자 근거에 해당하는 내용이기 때문에 이후 법률안 논의 과정에서 보완될 필요가 있다.

(4) 충분성 달성 과정으로서의 점진적 시행

기본소득의 법제화 단계에서 무조건성과 보편성 그리고 충분성까지 총

족시키는 형태로 기본소득이 도입되기는 쉽지 않다. 그런 의미에서 기본소득의 제도화는 단계별로 점진적으로 확대될 가능성이 높다. 조정훈 의원안은 이를 두 가지 측면에서 실현하고자 하는데, 하나는 기본소득 예비시행과 본 시행으로 구분하여 기본소득 예비시행 단계에서 급여 대상을 한정하고, 본 시행 단계에서 급여 대상을 확대하는 것이다. 다른 하나는 급여액을 단계별로 올리는 것이다. 구체적으로 살펴보면, 조정훈 의원안은 제17조에 기본소득 예비시행에 관한 규정을 두고, 2023년 이전까지를 예비시행을 할 수 있는 시기이자, 이는 대상자를 선별적으로 한정하는 방식임을 규정하고 있다. 이에 대해서는 앞에서 논의하였다. 동 법률안은 제18조에서 기본소득 금액을 규정하고 있는데, “2022년의 기본소득 금액은 월 30만원 이상으로, 2024년의 기본소득 금액은 월 35만원 이상으로, 2029년의 기본소득 금액은 월 50만원 이상으로 한다”고 규정하고(조정훈 의원안 제18조 제4항), “2029년도 이후의 기본소득 금액은 전년도 GDP의 100분의 10을 인구수로 나눈 금액 이상으로 한다”고 규정하고 있다(조정훈 의원안 제18조 제5항). 동 법률안이 법안이 제출되자마자 심의되고 통과되어 가장 빠른 속도로 법률의 통과 및 공포된다고 가정하고, 이를 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 조정훈의원안의 기본소득의 점진적 확대안 (법안 제17조, 제18조)

시기	시행 구분	보편성/무조건성	급여 수준
2021년~2023년	기본소득 예비시행	연령, 성별, 주거, 그 외 기준에 의한 선별적 기본소득	월 30만 원 이상
2024년~2028년	기본소득 본 시행	선별 기준 없음	월 35만원 이상
2029년~	기본소득 본 시행	선별 기준 없음	월 50만원 이상, 전년도 GDP의 10% 이상

그런데 이러한 점진적 확대안은 기본소득의 무조건성 원칙과 보편성 원

칙을 훼손한다는 측면에서 예비시행 단계에서의 문제점뿐만 아니라 급여 수준에 대해서도 보다 심도깊은 논의가 필요하다. 법률에서 사회보장 급여의 현금급여 수준을 절대 액수로 명시하는 경우는 매우 드물다. 이는 매년 물가상승률 등의 변화 등으로 인해 현금의 실질 현재가치가 변화하기 때문에 법률로 금액을 명시하는 방식이 수급권자로 하여금 급여의 예측가능성을 높여주는 효과가 있다고 할지라도 실질적 측면에서 보면 이후 현금급여 액수의 실질 현재가치가 얼마가 될지는 예측할 수 없기 때문이다. 법률 제안 후 10년 뒤인 2029년 이후 월 50만원 이상이라는 규정이 어떤 의미가 있을지는 경제성장 및 물가상승률에 따라 달라질 것이다. 오히려 2024년부터 기본소득 본 시행이라고 상정한다면 예비시행 단계에서는 금액을 명시한다고 하더라도 본 시행 단계에서의 급여 수준은 최저생계비 이상 등의 기준으로 명시하는 것이 타당할 것으로 보인다.

이러한 문제 때문에 기본소득 급여 수준과 재원의 규모 등과 관련하여 기본소득의 대표적인 이론가인 판 파레이스 등은 기본소득 급여 총액을 GDP의 25% 수준으로 제시한 바 있다.²⁹⁾ 조정훈 의원안 역시 기본소득 급여액뿐만 아니라 2029년 이후의 급여 수준에 대해서는 GDP의 10% 이상을 명시하고 있는데, 이 금액과 월 50만 원 이상이라는 금액이 서로 유사한 수준이 될지는 예측이 어렵다. 그럼에도 불구하고 “2029년도 이후의 기본소득 금액은 전년도 GDP의 100분의 10을 인구수로 나눈 금액 이상”(조정훈 의원안 제18조 제5항)을 현재 기준으로 적용하여 계산하면 2019년 기준 한국의 명목 GDP는 1,919조 원, 2019년 11월 인구수 51,851,427명(행정안전부)을 기준으로 계산하면, 이는 인구 한 사람당 월 30만 원(308,413원)에 해당한다. 그러므로 현재 기준으로 법안 제18조의 2029년 이후의 급여 수준을 평가하면 GDP 10% 기준과 월 50만 원이라는 기준과 서로 일치하지 않는다. 보다 면밀한 고려와 예측이 요구된다.

소병훈 의원안의 경우 기본소득 급여의 충분성과 관련하여 추가적인 조

²⁹⁾ 판 파레이스, 필리프·판데르보우트, 야니크, 『21세기 기본소득』, 홍기빈 역, 파주: 오월의 봄, 2018.

치로서 「국민기초생활보장법」의 자산조사 시 기본소득 급여를 소득에 포함하지 않는 것으로 규정함으로써 기존 복지급여를 유지하고 기본소득을 시행하는 전략을 취하고 있다. 법안 제24조(기본소득의 특례)는 “이 법에 따라 보장기관이 지급하는 기본소득은 「국민기초생활 보장법」 제6조의3제1항의 개별가구의 실제소득에 포함되지 않는 것으로 본다”고 규정하고(소병훈 의원안 제24조 제1항), “이 법에 따라 보장기관이 지급하는 기본소득은 개인소득세 부과를 목적으로 하는 과세소득이 아닌 것으로 본다”고 규정함으로써(소병훈 의원안 제24조 제2항) 기본소득 급여 수준이 충분한 수준이 되기 전까지는 기존 복지제도를 기본소득 급여와 병합조정하지 않는 방안을 마련함으로써 소득보장의 수준을 하향하지 않는 조치를 두고 있다는 점은 긍정적이다.

IV. 권리로서의 기본소득수급권 구성의 관점에서의 법률안 검토

1. 권리로서의 기본소득수급권의 구성

기본소득수급권을 권리로 구성하기 위한 이론적 전제로 노동과 소득의 견련(牽連)이라는 일응 경제적 합리성 연결고리가 끊어지는 것이 필요하다. 이와 관련하여서는 오스트리아의 법학자 멩거(A. Menger)가 주창한 소위 ‘노동수익권’(勞動收益權, 노동을 수행한 자가 스스로 창출한 모든 가치를 소유할 권리)의 한계에 대한 극복이 필요하다.³⁰⁾ 노동수익권은 ‘논리적으로’ 관철하면 노동능력 없는 자의 권리를 설명할 수 없으며 자본가의 사유재산을 부정할 수밖에 없는 등 태생적 한계가 있다. 노동수익권이 불로소득을 인정하지 않고 있지만 노동수익권으로는 설명될 수 없는 불로소득의 영역이 분명히 존재하고 있으며 노동수익권이 사유재산을 부정하

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

지만 기본소득은 사유재산이나 자본주의를 부정하는 것이 아니다. 그렇다면, 인간이 만든 소유권 기타 법제도를 인정하는 바탕 위에서 추상적 실체로서의 공유부에 대한 지분권과의 조화를 구상할 수 있고, 그것이 곧 기본소득의 실현이라면, 이는 현행 법체계를 존중하면서 노동수익권의 한계를 극복하는 모습이 될 수 있다고 본다.³¹⁾ 그렇다면 노동과 관계없이 기본소득을 지급받을 수 있는 권리는, 그 누구의 소유도 아닌 것, 즉 공유부에 대한 모든 사회구성원의 지분권을 토대로 하는 권리라는 점을 부각시키는 것이 필요하다.³²⁾

한편 권리의 유형이라는 관점에서 기본소득수급권을 구성하자면, 이는 구성원이 공동체에 대해 일정한 행위나 급부를 요구할 수 있는 청구권의 일종으로 파악할 수 있다. 특히 청구권의 요소가 권리의 특징을 가장 잘 보여준다고 논증한 법철학자 파인버그(J. Feinberg)의 이론을 참조하여 논의하면, 청구권의 기본적 요소로는 첫째, 어떤 것에 대해 자기 몫이 있다는 것을 법률적으로 주장하는 것, 둘째, 권리를 가지고 있다는 사실을 주장하여 이에 대한 관심 및 반응을 촉발시키는 것, 셋째, 그러한 주장들을 할 수 있는 자격의 존재 혹은 정당화의 근거를 밝히는 것이 포함되는 것으로 분석되며, 이 중 셋째 부분이 청구권의 가장 기본이 되는 요소라고 한다.³³⁾ 기본소득에 대한 주장을 권리로 파악하기 위해서 파인버그의 이론에 대입하여 구성해보면 첫째, 만약 기본소득이 전체 구성원에 대해 주어지지 않고 일부 구성원에게만 주어진다면 그것은 기본소득의 개념을 충족시키지 않을뿐더러 분배되어야 할 기본소득에 나의 몫도 있다는 점을 법적으로 주장할 수 있다는 것을 뜻하고, 둘째, 기본소득에 대한 권리 주장을 펼치고 이에 대해 소송 등의 구제절차를 통해 사법부의 판단을 끌어

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

32) 지분권에 관한 논의로 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 154-155면.

33) 김도균, 『권리의 문법』, 박영사, 2008, 70-74면. 이에 대한 요약정리는 박종현, “심리불속행 상고기각판결에서 이유 기재 생략 제도의 위헌성 검토”, 『공법학연구』 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.5, 363면 참조 및 인용.

내야 한다는 것을 뜻하며, 셋째, 기본소득의 수급을 주장할 수 있는 자격과 근거의 존재를 증명해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 대입 과정을 통해 추론해 본다면, 결국 권리로서의 기본소득수급권을 구성하는 논증은 청구권의 세 가지 구성부분 중 세 번째 요소의 충족이 특히 주된 관건이 될 것이다. 즉 기본소득수급권을 권리로 인정받기 위해서는 기본소득 청구의 헌법적·법률적 근거를 모색하는 작업과 함께 청구인의 자격요건을 법제화하는 것이 입법에 있어서 핵심적 과제라 할 것이다.

2. 기본소득수급권의 포기를 인정할 것인지와 그 입법화 여부

기본소득 청구를 주장할 수 있는 자격과 근거를 모색하고 규명하여 최종적으로 기본소득 수급에 관한 헌법상 기본권 또는 법률상 권리로 이론상·실무상 구성을 마치더라도, 만일 이를 행사하지 않겠다는 명시적·묵시적 의사표시가 있다면, 이를 권리의 포기로 보고 인정할 수 있는지가 문제될 수 있다. 이러한 쟁점이 논의될 필요가 있는 이유는 입법적 측면에서도 존재하는데, 현행 「사회보장기본법」에서 이미 사회보장수급권의 포기와 포기의 취소 및 포기금지 사유 등을 명시하고 있기 때문이다(사회보장기본법 제14조 참조). 권리의 포기는 적극적 의사표시가 존재한다는 점에서 단순한 권리의 불행사와는 법리적으로 구별된다.

원칙적으로 헌법상 기본권의 포기 가능성에 대해서도 견해는 대립되고 볼 수 있으나³⁴⁾ 헌법의 핵에 해당하는 인간의 존엄과 가치를 부정하거나 반사회적 결과를 가져오는 기본권의 포기는 인정되지 않는다고 보는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 헌법상 근거가 도출되거나 법률을 통해 구체화된 기본소득수급권에 대한 포기 가부는 상당히 논쟁적일 것이다. 만약 기본소득이 도입되어 사회통합 기능을 성공리에 수행할 정도로 일반화가 완료된 경우라면 기본소득수급권의 포기가 반사회적인가의 여부에

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

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.

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 해당 수급권자의 자발적이고 명확한 포기 의사를 통한 포기에 대해서는 인정을 하는 것이 과도기적 조치로서 유의미할 수도 있다고 본다. 그렇지만 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 사후 처리 절차에 관한 입법 지원 등)에 대해서도 대처 방안을 선제적으로 논의해 둘 필요가 있을 것이다.

3. 기본소득수급권 구성 측면에서의 법안 평가

기본소득수급권의 구성 측면에서 기본소득 법안을 검토하면, 몇 가지 한계가 보인다.

첫째, 급여 수급자에 대한 급여 지급조치를 보다 면밀히 고려할 것이 요구된다. 조정훈 의원안의 경우 “19세 이상 국민에게는 기본소득을 직접 지급”(조정훈 의원안 제19조 제1항), “14세 미만 국민(이하 아동)의 기본소득은 친권자 또는 미성년후견인에게”(조정훈 의원안 제19조 제2항), “14세 이상 19세 미만 국민(이하 청소년)에게는 연령에 비례하여 대통령령으로 정하는 비율에 따라 청소년과 그 친권자등에게 나누어 지급”할(조정훈

의원안 제19조 제3항) 것을 규정하고 있다. 아동과 청소년이 법률적으로 미성년자로서 행위능력에 제한이 있지만, 청소년의 경우 은행계좌를 개설하고 이를 사용하는 등의 행위에는 제약이 없다. 기본소득 급여를 청소년과 친권자에게 연령에 비례하여 급여 비율을 나누어 지급할 합리적 근거가 명확하다고 보기 어렵다. 각 가정에서 청소년에 대한 용돈과 생활비 부담의 비율은 가정 내에서 논의를 통해 결정할 일이지, 이를 국가가 비율을 정해서 청소년과 친권자에게 비율을 정해 나누어 지급할 근거는 없다. 오히려 기본소득의 목적인 실질적 자유의 실현이라는 측면에서 기본소득 급여는 각 수급권자 개인에게 지급하여 개인이 그 소비와 저축 등의 사용 결정을 스스로 하게 할 필요가 있다.

지급 신청에 대한 규정은 소병훈 의원안이 보다 합리적이라 할 수 있다. 동 법안은 “기본소득을 지급받으려는 사람 또는 대통령령으로 정하는 대리인(이하 “기본소득 수급신청자”라 한다)은 지방자치단체의 장에게 기본소득의 지급을 신청할 수 있다”고 규정하여(소병훈 의원안 제14조 제1항) 기본소득 지급 신청을 본인 또는 대리인이 신청할 수 있도록 하고 있고, 그 수급주체를 누구로 할지 그리고 그 비율을 어떻게 할지 등에 대한 단서조항을 추가하지 않고 있다. 이러한 방식이 기본소득의 개별성 원칙에 더 부합한다고 할 것이다.

둘째, 수급권의 소멸 기준에 대한 재고가 필요할 것으로 보인다. 조정훈 의원안은 “기본소득 지급을 시작한 날부터 1년 이내에 수급하지 않을 경우 해당 수급권은 소멸한다”고 규정하고 있는데(조정훈 의원안 제20조 제2항), 오히려 이 규정과 정반대의 규정이 필요해 보인다. 기본소득의 원천으로서 공유부에 대한 배당을 고려한다면 1년 이내에 급여를 신청 혹은 수급하지 않았다고 하여 수급권의 소멸을 명시하는 것은 합리적이고 정당한 근거가 없다. 특히 아동이나 청소년의 경우 수급하지 않았을 경우 성인이 되었을 때 수급하는 선택을 할 수 있도록 수급권 소멸 기준을 삭제하는 것이 바람직하다. 일례로, 사회보장수급권의 경우 급여 지급 시작일 부터 1년 이내에 수급하지 않았다고 하여 수급권 소멸을 규정하고 있는

경우는 존재하지 않는다. 타 급여 수급권과의 형평성 차원에서도, 기본소득의 원칙 측면에서도, 1년 이내 미신청 혹은 미수급을 이유로 하는 수급권 소멸은 타당하다고 보기 어렵다. 또한 수급권 소멸의 범위 측면에서도 기본소득 수급권을 부여받은 전체 국민 및 유자격 외국인이 지급 시작일로부터 1년 이내에 급여 수급을 하지 않으면 수급권의 소멸이 평생의 기본소득 급여 수급권의 소멸인지, 해당 1년 동안의 급여 수급권의 소멸인지도 명확하지 않다. “해당 수급권은 소멸한다”는 조항의 문언만으로는 평생의 기본소득 수급권의 박탈로 해석할 여지가 더 크다. 이러한 수급권의 소멸은 1년 이내에 신청 혹은 수급하지 않았다는 것만으로 부과하는 조치라 보기에는 국민의 권리 제한의 범위와 정도가 지나치게 커서 기본소득수급권의 본질적 내용을 침해하여 과잉금지원칙의 위반으로 평가될 것으로 예측된다(헌법 제37조 제2항 참조).

권리 제한의 범위와 정도 측면에서 조정훈 의원안보다는 낮은 수준이기는 하나 소병훈 의원안 역시 시효 소멸을 상정하고 있다. “이 법에 따른 기본소득 수급권자의 권리와 제21조에 따른 환수금을 환수할 권리는 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다”(소병훈 의원안 제32조)는 규정 역시 기본소득 급여 수급권의 권리의 시효를 5년으로 정하고 있는 것인데, 이러한 방식은 정책적 편의와 그간의 입법론적인 관성을 따른 것으로 보인다. 환수금에 대한 환수권의 소멸시효는 국가의 국민에 대한 권리행사 문제이기 때문에 기존의 입법례에 따를 때 5년의 소멸시효가 적절하다고 평가될 수 있겠으나, 기본소득수급권자의 권리에 대한 소멸시효 규정은 재검토해야 할 필요성이 크다고 보인다.

새로운 시대의 새로운 제도에는 새로운 범규범이 요구된다. 한국에서는 크게 사회적 이슈로 제기되지 않았으나 1990년대 이후 외국에서는 사회적 지분급여, 기초자산 등으로 불린 제안들이 존재했고, 실제로 기초자산 제안은 수정된 형태로 영국에서는 아동신탁기금(Child Trust Fund, CTF) 제도로, 미국과 캐나다에서는 개인발달계좌(Individual Development Accounts, IDAs) 제도로 도입된 바 있다. 18세 이하의 아동의 경우, 부모

와 국가가 매칭펀드를 통해 출생 시부터 성인기에 접어들 때까지 기금을 적립하여 성인이 되었을 때 기금을 인출할 수 있게 하는 제도이다. 한국에서도 빈곤층 가구 아동을 대상으로 아동발달계좌가 도입된 바 있다. 기본소득 급여의 시효 소멸을 규정하지 않을 경우, 아동 및 청소년의 경우 수급하지 않고 적립하였다가, 이자를 계산하여 현재가치로 환산해서 성인이 되었을 때 지급받는 것이 가능해진다. 이러한 방식은 기본소득을 기초자산으로 전환시키는 것을 가능하게 하는 방식이 된다. 최근 세대 간 불평등 문제가 심각해지고, 기본소득이나 기초자산이냐가 정책적 쟁점으로 대두되고 있는 상황에서 아동과 청소년의 경우 수급하지 않고 성인이 되었을 때 혹은 어떤 연령의 시점에서 그 시점까지의 목돈으로 찾을 수 있도록 기본소득을 기본자산으로 전환할 수 있는 결정권을 두는 것이 바람직해 보인다.³⁵⁾ 소병훈 의원안의 경우 기본소득 지급 재원을 특별회계 방식으로 규정하고 있으므로, 지급되지 않은 재원은 특별회계로 운영하면 예산 관리 측면에서도 가능하다.

기본소득 급여를 기초자산과 같은 일시금으로 전환할 수 있는 여지는 조정훈 의원안의 경우 일부 가능하다. 조정훈 의원안은 아동과 청소년의 기본소득 급여가 아동을 위해서만 사용되어야 하고(조정훈 의원안 제21조 제1항), “친권자등이 제1항의 목적 이외의 용도로 아동의 기본소득을 사용한 경우 국가 또는 지방자치단체는 친권자들에게 기본소득의 지급을 정지할 수 있”고(조정훈 의원안 제21조 제2항), 기본소득 급여 정지결정이 있는 경우 아동 또는 청소년이 성년이 된 날부터 기본소득 급여를 지급하는 규정을 두고 있다.³⁶⁾ 그러나 수급권이 소멸했거나 기본소득 급여 수급

35) 정의당은 기초자산 정책으로서 청년사회상속제와 청년기초자산제를 제안한 바 있다. 이에 대한 소개와 비판적 검토로는 이진민, “청년사회상속제(안)에 대한 비판적 평가”, 『시대』 제71호, 2019.9, 46-56면; 이진민, “정의당의 청년기초자산제 공약에 대한 비판적 평가”, 『시대』 제76호, 2020.3, 29-39면; 서정희, “정의당의 청년사회상속과 청년기초자산: 무엇을 위한 기초자산인가?”, 『계간 기본소득』 제4호(2020 봄호), 2020, 24-30면 참조.

36) 조정훈 의원안 제21조 ⑥ 제2항의 정지결정이 있는 경우 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 금전 또는 재산권을 아동 또는 청소년이 성년이 된 날부터 대통

을 신청하지 않은 경우 이 조항을 적용할 수 없기 때문에, 기본소득 급여를 기초자산과 같이 일시금으로 전환할 수 있는 여지는 없다.

셋째, 급여 중지와 급여 반환 규정 역시 재검토할 필요가 있다. 조정훈 의원안의 급여 중지 규정은 앞에서 살펴본 무조건성 원칙의 위배와 관련이 있다. 아동을 위해서만 사용해야 한다는 규정을 위반하였을 경우, 급여를 정지하거나 반환하도록 규정하고 있다. 구체적으로 아동을 위해서만 사용하여야 하는 아동과 청소년의 기본소득은 “친권자등이 제1항의 목적이외의 용도로 아동의 기본소득을 사용한 경우 국가 또는 지방자치단체는 친권자등에게 기본소득의 지급을 정지할 수 있다”고 규정하고(조정훈 의원안 제21조 제2항), “자녀, 자녀의 친족, 검사 또는 지방자치단체의 장은 제2항의 정지결정을 청구할 수” 있다(조정훈 의원안 제21조 제3항). 또한 제28조(지역화폐 부정사용)는 “고의 또는 과실로 지역화폐의 조건을 위반하여 지역화폐를 사용한 자는 해당 기본소득을 국가 또는 지방자치단체에 반환해야 한다”고 규정한다(조정훈 의원안 제28조 제1항). 아동을 위해서만 사용해야 한다는 조건성 자체가 기본소득의 무조건성을 위배하는 규정이고, 동시에 조항의 실효성 측면에서도 ‘아동을 위해서만 사용’이라는 기준 설정이 어렵고, 이에 대한 검증 역시 어렵기 때문에 그 실효성이 의문시되는 상황에서 지급정지 규정은 과하다 할 수 있다. 그러므로 조건성 규정을 삭제하고, 동시에 지급정지 규정도 삭제하는 것이 바람직하다 할 것이다. 다만, 환수 규정의 경우 동일인에 대한 부당한 이중지급, 사망자·해외이주자 등 결격자에 대한 지급 등 상황에 따라서는 필요할 수 있는 여지가 있기 때문에 향후 개선을 통한 존치를 논의해 볼 만하다.

조항의 구성 측면에서 보면, 소병훈 의원안이 합리적으로 보인다. 급여 정지 규정이 제재 조치로서의 성격을 띤 규정이 아니라, 급여 지급이 정지되는 합리적 사유를 열거하는 조항으로서의 성격을 띤다. 소병훈 의원

령령으로 정하는 방법에 따라 지급한다.

1. 제2항의 정지결정으로 지급이 정지된 기본소득
2. 제5항에 따라 반환대상이 된 기본소득(환수되지 않은 부분도 포함한다)
3. 제1호와 제2호에 대한 대통령령으로 정하는 이자 또는 과실

안에서 기본소득 급여 지급정지 요건은 제18조(기본소득 지급의 정지)에 열거되어 있는데, “1. 기본소득 수급자가 금고 이상의 형을 선고받고 교정 시설에 수용되거나 치료감호 선고를 받고 치료감호시설에 수용되어 있는 경우, 2. 기본소득 수급자가 행방불명되거나 실종되는 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 사망한 것으로 간주되거나 추정되는 경우, 3. 기본소득 수급자의 국외 체류기간이 90일 이상 지속되는 경우. 이 경우 국외 체류기간이 90일이 되는 날을 지급정지의 사유가 발생한 날로 본다, 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 경우에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”로 한정되어 있고(소병훈 의원안 제18조 제1항 제1호부터 제4호), 이는 사회적으로 용인할 수 있는 합리적 근거 사유라 할 수 있다. 특히 소병훈 의원안에서 급여의 지급정지가 급여 수급권의 박탈을 의미하지 않는다는 점은 급여대상자의 권리 보호 측면에서도 유의미하다. 급여 수급권의 상실은 급여 지급이 정지된 경우가 아니라 제19조(기본소득 수급권의 상실) 조항을 통해 “1. 사망한 경우, 2. 국적을 상실하거나 국외로 이주한 경우, 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기본소득 수급권의 상실 사유가 발생한 경우”로 한정하고 있다(소병훈 의원안 제19조 제1호부터 제3호). 이 요건들 역시 사망하거나 국적을 상실하거나 국외로 이주한 경우 국내의 기본소득 급여 수급권을 유지할 근거는 없기 때문에 사회적으로 용인 가능한 합리적 근거 사유라 하겠다.

4. 기본소득 추가급여로서의 긴급지원금의 부적절성

코로나19로 인한 감염병이 국민들의 생계에 크게 영향을 미치면서 긴급재난지원금, 재난기본소득 논의가 사회적인 이슈가 되었다.³⁷⁾ 그러한 사회적인 충격을 완화하기 위해 보편적이고 무조건적 방식의 기본소득의 일

37) 코로나19가 사회경제적으로 미친 영향과 원인 및 이에 대한 세계적인 대응 정책에 대한 평가에 대해서는 안효상·서정희, “코로나19 이후 불확실성 시대의 새로운 소득보장”, 『산업노동연구』 제26권 제3호, 2020 참조.

환으로 소득보장을 할 필요가 있다는 주장들이 제기되어 왔다. 조정훈 의원안에서 긴급지원금을 별도의 조항으로 규정하고 있는 점은 법안 제안이유에 명시적으로 제시되어 있지 않아 확정적이지 않지만, 그러한 의도로 추정이 가능하다. “위원회는 대통령령으로 정하는 범위에서 긴급지원금을 지급할 수 있다”는 규정(조정훈 의원안 제22조 제1항)과 “지방자치단체장은 다음 각 호의 경우에는 제2조제4호에도 불구하고 관할지역의 주민에게만 긴급지원금을 지급할 수 있다”는 규정(조정훈 의원안 제22조 제2항)은 코로나19로 인해 논쟁이 된 긴급재난지원금과 재난기본소득을 ‘긴급지원금’이라는 급어로 명명하고, 이를 보편적이고 무조건적 방식으로 지급하기 위해 기본소득법에 명시하려는 의도로 추정된다. 그러나 이러한 법규정은 보다 면밀하게 숙고할 필요가 있다.

첫째, 기본소득법안에 ‘긴급지원금’이라는 추가 급어를 규정하는 것이 부적절해 보인다. 긴급지원은 이미 「긴급복지지원법」 상에 존재한다. 동법은 긴급지원의 원인으로서는 위기상황을 ‘화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우’(긴급복지지원법 제2조 제5호), 주소득자 또는 부소득자(부소득자)의 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)로 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). 긴급지원이 이미 현행법에 존재하는 상황에서, 동일한 명칭의 급어를 동일한 목적으로 타법에 규정하는 것은 중복 급어로서 실질적으로나 입법기술상으로도 타당성을 확보하기 어렵다.

다만 이번 코로나19로 인한 지원에서 보편성과 무조건성 논쟁이 이후에도 재발하는 것을 우려하여 법률에 보다 명확하게 명시하고자 하는 의도라면, 긴급지원이라는 용어가 아니라 기본소득법이므로 ‘재난 기본소득’이라 명명하고, 재난 상황에서 기존의 기본소득 금액에 추가되는 재난 기본소득을 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

재난 기본소득과 관련하여 정기성 요건을 충족하지 못한 재난 기본소득이 기본소득인가 아닌가 하는 쟁점이 존재하지만, 기본소득의 5가지 정의 조건을 모두 충족하지 못하더라도 경기도의 재난기본소득의 경우 정기성을 제외하고 개별성(개인 단위 지급), 보편성, 무조건성, 현금성 원칙을 충족하였으므로 ‘재난’이라는 수식어를 통해 정기성이 제외되었음을 의미하는 재난기본소득이라는 명칭은 무리가 없다고 보인다. 왜냐하면 다른 제도에서 4가지 요건을 충족시키는 제도는 없기 때문이다. 기본소득법안에서 재난의 경우에는 한시적으로 재난기본소득을 정의하고 지급할 수 있다고 본다. 모든 사람들이 기본소득을 받고, 재난의 경우에는 재난기본소득을 추가적으로 받을 수 있도록 규정하는 것은 내용적으로도, 입법기술상으로도 문제가 없다고 평가할 수 있다.

V. 기본소득 제공 주체의 권한 관점에서의 법률안 검토

1. 기본소득과 지방자치단체의 권한 문제

(1) 지방자치단체의 기본소득 정책 주도에 대한 분석과 함의

현행 헌법은 제117조에서 지방자치제도를 헌법상 제도로 규정하고 있다. 과거의 중앙집권 중심에서 벗어나 지방의 독립성과 자율성을 중시하는 지방분권의 정신, 그리고 주민에 의한 자기통치의 실현으로서의 지방자치제도는³⁸⁾ 그 헌법적 가치에 대한 조명이 지속적으로 필요한 분야이다.

기본소득 제도와 관련하여서도 지방자치단체가 중앙정부보다 먼저 주도하고 추진하려는 태도는 거시적 관점에서 본다면, 사회보장행정에 있어서 지방분권을 구현하는 시도로 이해된다. 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.

지방자치단체의 정책 주도와 관련하여 비교법적으로는, 예컨대, 미국의 경우를 참조해볼 수 있겠다. 처음부터 연방국가 형태로 출발한 미국의 경우, 각각의 주(州)가 독립된 주권을 보유하고 있다고 이해하므로 각 주(州)를 연방정부의 하위단위로 위치시키지는 않는다. 그렇지만 카운티(county) 이하 지방정부와 주정부 간의 관계에 있어서는, 우리나라의 지방자치단체와 중앙정부 간의 관계에 대입시켜 비교해 볼 수 있다. 미국의 주정부는 중요한 정책적 주제를 입법화하려는 지방정부의 시도에 대해 딜론 법리(Dillon Rule)와 쿨리 법리(Cooley Doctrine)를 적절히 혼용함으로써 지방정부의 권한 범위를 조정하고 있다. 우선 지방정부를 주(州)의 정치적 하위단위로 보는 관점의 딜론 법리는, 지방정부의 근원이나 권한 기타 모든 권리는 주(州)의 입법에서 비롯되는 것으로 보는 관점이기 때문에, 지방정부는, 첫째, 주(州)에 의해 명시적으로 허용된 권한, 둘째, 그 권한 행사에 필수적으로 암시되어 있거나 필연적으로 수반하는 것으로 명백히 허용된 권한, 셋째, 지방정부의 선언된 대상과 목적에 본질적인 권한, 넷째, 법원의 판단에 의해 권한이 존재한다고 의심할만한 정당한 이유가 있는 권한을 행사할 수 있다고 본다. 즉 지방정부의 권한은 주(州)가 입법으로 지방정부에 수권(授權)한 사항 등 제한적 범위에 엄격히 한정되

38) 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 96헌바62 결정.

어 있다고 보는 입장인 것이다. 이에 반해, 쿨리 법리에 따르면, 지방정부는 주(州)의 의사와는 별개로 독립하여 자연권을 향유하는 유기적 창조물인 자기합법적 존재라는 전제에서, 자신의 의사에 따라 조직권·기능권(지역적 자기지배권)·재정권·인사권 측면에서 재량권을 행사할 수 있다고 한다. 즉 쿨리 법리에 의하면, 보다 많은 자유를 지방정부에 허용할 수 있으며 주(州)에 의한 허용 범위를 현저히 벗어나지 않는 한, 지방정부는 주에 의해 승인된 ‘자기지배권’(the Power to self-govern), 소위 홈룰(Home Rule)을 획득하게 된다.³⁹⁾

법체제와 국가 체제가 서로 다른 미국 지방정부의 홈룰 채택을, 우리나라의 지방자치단체가 기본소득 의제를 주도하는 국면을 옹호하는 이론적 근거로 제시하기에는 다소 논의의 지평이 다르다. 그러나 이를 통해 우리의 지방자치 발전과 연계하여 시사점을 얻고 지방자치단체 차원의 기본소득 정책의 흐름을 어떤 식으로 가져갈 것인가에 대해 참조할 만한 점을 발굴할 수 있을 것이다.

그밖에 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 어찌면 지나치게 경직된 정치적인 관점의 비난일 수 있고 향후 우리 공동체의 미래에 대한 설계라는 관점에서도 건설적인 것은 아닐 것이다.⁴⁰⁾

39) 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.

(2) 기본소득에 관한 자치입법권의 행사와 한계

아직은 우리 법제에서 기본소득에 관한 법률은 제정되지 않은 상태이다. 그러나 만일 기본소득에 대한 법제화 작업의 첫 단계로 기본소득에 관한 법률이 제정될 경우, 이와 관련하여 지방자치단체도 자치입법권을 행사한다면 법률과 조례 간의 규범적 효력의 관계가 문제될 수 있다.

지방자치단체의 자치입법권 행사는 지방의회의 조례 제정을 통해 주로 행해진다. 조례 제정의 규범적 근거로는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정한 헌법 제117조 제1항 및 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정한 지방자치법 제22조가 존재한다.

이 두 가지 규범적 근거는 모두 ‘법령의 범위 안에서’란 표현을 통해 지방자치단체의 자치입법권의 한계를 명시하고 있으며, 이러한 한계는 곧 지방자치단체가 정한 규범의 형식·소관사항·효력·제정절차 등이 법령에 규정되어 있어야 한다는 법률유보의 원칙과 지방자치단체가 정한 규범이 법령에 위반되어서는 안 된다는 법령우위의 원칙을 의미한다. 즉 지방자치단체 단계에서 기본소득 조례가 제정된다 하더라도 기본적으로 이 두 가지 원칙을 준수하는 한도에서 제정되어야 한다. 물론 지방자치법 제22조의 단서에 대한 반대해석에 따른다면, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이 아니고 또한 벌칙을 정할 경우도 아니라면 법률의 위임이 없어도 그 사무에 관하여 조례는 제정할 수 있다는 것이 대법원 판례의 태도이기도 하다.⁴¹⁾ 나아가 대법원은 “지방의회가 주민의 복지증진을 위

40) 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”, 『사회복지정책』 제45권 제4호, 2018, 174-184면 참조.

41) 대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결; 대법원 2016. 10. 27. 선고 2014추514

해 조례를 제정·시행하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합하는 것이므로 이로 인하여 당해 지방자치단체 재정의 건전한 운영에 막대한 지장을 초래하는 것이 아니라면 그러한 조례제정을 무조건 제한할 수는 없다”고 판시하여⁴²⁾ 지방자치단체가 주민의 복지증진을 위해 조례를 주도적으로 제정할 수 있는 권한을 인정하고 있다. 이처럼 법리적으로 접근해보면, 지방자치단체의 기본소득 실험 혹은 정책 그리고 이를 위한 조례 제정은 법령우위의 원칙과 법률유보의 원칙을 준수하는 한도에서 인정될 수 있고 따라서 기본소득이 지방자치단체가 제정한 기본소득 조례를 근거로 관할 구역의 주민에게 도입되는 것이 가능하다. 다만 사실적·현실적 장애로서 지방자치단체의 재정건전성 확보라는 과제가 남아있을 뿐이다.

(3) 기본소득 법률과 기본소득 조례 간의 규범적 관계

기본소득의 지급은 중앙정부가 모든 절차와 과정을 전부 담당하기는 어려울 것이고 결국 지방자치단체를 통해서 시행할 수밖에 없을 것이다. 그러한 점을 고려한다면, 기본소득에 관한 법률이 제정될 경우, 중앙정부와 지방자치단체 간에 적절한 권한의 배분과 행사에 관하여 합리적으로 규정되어 있을 필요가 있다. 그리고 기본소득에 관한 법률은 기본소득의 개념, 지급권의 주체, 지급권의 법적 근거, 담당부처 등 주요 입법 사항 이외에도, 지방자치단체가 자치입법권을 행사하여 기본소득 조례를 제정할 때 법령우위원칙과 법률유보원칙을 준수할 수 있도록 상위법으로서 지침을 제공할 수 있는 사항들도 두고 있어야 할 것이다. 조례에 위임할 만한 사항으로 법률에 미리 규정될 것인지 여부가 논의될 만한 사항들을 살펴보면 대략 다음과 같이 생각해볼 수 있을 것이다.

첫째, 기본소득 관련 연구 및 기본소득 액수의 결정 기타 기본소득 지급에 대한 기본계획·세부계획·집행계획 수립 등 기본소득 제도 전반을 관장할 부처로 독립적인 전문위원회, 예컨대, 기본소득위원회가 필요할 수도

판결.

42) 대법원 2016. 5. 12. 선고 2013추531 판결.

있을 것이다. 이런 경우 기본소득에 관한 법률에서 기본소득위원회의 설치 근거, 구성, 권한 등 사항을 규정해야 할 것이다. 아울러 지방자치단체 차원에서 기본소득을 실시한다면, 예컨대, 지방기본소득위원회가 필요할 수 있을 것이므로, 조례를 통해 이를 자체적으로 설치하고 운영할 수 있도록 그 설치, 구성, 권한(예컨대, 지방기본소득계획 수립·집행) 등 법적 근거를 상위법에 둔다면, 자치입법과의 정합성이 확보될 것으로 보인다.

둘째, 경기도에서는 지역화폐가 활용된 바가 있는 만큼, 기본소득에 관한 법률이 제정될 경우, 지방자치단체가 지급하는 기본소득의 유형으로 지역화폐를 포함시킬 수 있도록 하는 근거를 법률에 둘 것인지에 대해 검토가 요구된다. 엄밀히 보자면, 사용처가 제한된 지역화폐는 기본소득의 개념적 특성 중 현금성과 무조건성을 충족시키지 못한다. 만약 기본소득에 관한 법률에서 기본소득의 정의 규정에 현금의 개념을 명확히 규정한다면, 지방자치단체가 지역화폐를 기본소득으로 지급하도록 조례에서 규정하는 경우, 법령우위원칙 및 법률유보원칙의 위반이 문제될 수 있다.⁴³⁾ 다만 지방자치단체의 재원 마련에 현실적 한계가 있고 지역경제 활성화라는 경제정책적 목적도 고려하면, 지방자치단체가 현금보다 지역화폐를 기본소득으로 지급하는 것을 정책적 관점에서는 선호할 것이므로 이를 대비하여 기본소득에 관한 법률에서는 그 근거를 둘 필요도 있을 것이다.

셋째, 만일 기본소득에 관한 법률에서 최저 기본소득액이 입법된다면, 지방자치단체는 조례에서 최저 기본소득액의 범위 및 수준을 준수하여야 원칙적으로 법령우위원칙에 위반되지 않을 것이다. 그런데 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 경우 그 조례가 법령 위반은 아니다.⁴⁴⁾

43) 이는 지역을 한정하여 유통되는 지역화폐가 전국적인 범위에서 통용되는 현금과는 다르기 때문이다. 만일 지역 내로 한정하더라도 지역화폐의 환산율을 현금보다 더 높이는 방식을 적용한다면 적어도 지역화폐를 사용하는 주민에 대해서는 수익 초과가 되는 상황이 발생하게 되므로 지역화폐를 기본소득으로 지급하는 조례가 반드시 법 위반이라고 단정할 수 없는 상황도 생각해볼 수 있게 된다.

기본소득의 지급은 사회보장행정으로서 수익적 성격이 있으므로 만일 법령의 기준을 초과한 금액을 지방자치단체가 지급하더라도 이는 해당 지역의 수급자에 대한 기본소득의 액수를 보다 강화시키는 소위 ‘수익초과조례’에 해당하므로 적법할 수 있다고 본다.⁴⁵⁾ 그런데 이러한 조례는 특정 지방자치단체 관할 구역에서는 더 많은 기본소득을 지급받는 결과를 합리화하게 되므로 또 다른 차원에서 지역 간 형평성 논란을 초래할 수도 있다. 따라서 이러한 문제의 해결을 위한 법적 근거를 상위법에 규정해 둘 필요도 있다고 본다.

2. 국가와 지방자치단체 간의 권한을 구성하는 방식에서의 법안 검토

(1) 국가와 지방자치단체의 권한 배분 방식

조정훈 의원안의 경우 국가가 정책을 결정하고 시행하도록 하고 있다. 지방자치단체는 제도 시행에 대한 권한은 없고, 기본소득 실험을 할 수 있을 뿐이다(조정훈 의원안 제13조 제1항).

소병훈 의원안의 경우 국가와 지방자치단체가 각각의 위원회를 설치하고, 각 단위에서의 기본소득 시행을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 이에 더해 국가 단위의 정책에 대한 집행기구로서 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다.

44) 정형근, 『행정법』, 피앤씨미디어, 2020, 793면.

45) 논의의 대상은 다르지만, 대법원 판례도 같은 입장일 것이다. “저출산·고령사회기본법의 목적과 입법 취지 및 지방자치단체로 하여금 지역실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하도록 한 점 등 그 규정 내용에 비추어 볼 때, 지방자치단체인 정선군이 강원도 정선군민의 출산을 적극 장려하기 위하여 세 자녀 이상의 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원하도록 하는 내용의 이 사건 조례안은 저출산·고령사회기본법에서 정한 지방자치단체의 책무의 범위 안에서 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구한 것이라 할 것이므로, 이 사건 조례안이 저출산·고령사회기본법에 위배된다고 할 수 없다.” 대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결.

(2) 지방자치단체에 대한 과도한 권한 침해의 여부

조정훈 의원안의 경우 지방자치단체는 기본소득 시행이 아닌 실험만 할 수 있도록 권한을 축소시키고 있으면서, 그 실험에 대한 지방자치단체의 권한은 약하고, 그에 비해 제재조치는 과도하게 규정되어 있다. 기본소득 실험도 위원회에 보고해야 하고, 위원회가 중복되는 제도가 있다고 판단하면 지자체의 기본소득 실험을 중지시킬 수 있는 권한을 부여하고 있다. 「사회보장기본법」에서도 문제되는, 중앙정부의 지방자치단체의 제도에 관한 통제(사회보장기본법 제26조)를 보다 정교화하고 위원회에 권한을 과다하게 부여하고 있다.⁴⁶⁾

이는 지방자치단체의 권한과 역할을 과다하게 축소하고 있으며, 게다가 그 위반에 대한 제재 조치를 과하게 규정하고 있어(지방자치단체의 권한 중지) 지방자치체도의 의의와 목적에 위배될 소지가 크다. 이는 위헌의 문제로 비화될 여지가 크다고 판단된다.

조정훈 의원안의 경우 긴급지원금 규정에서도 지자체의 권한을 과도하게 침해하는 것으로 보인다. 예컨대, “지방자치단체가 긴급지원금을 지급 하였으나, 지급 당시 긴급지원금을 지급할 합리적인 사유가 없었던 경우에, 위원회는 「지방교부세법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따

46) 조정훈 의원안 제13조(지방자치단체의 기본소득실험) ③ 지방자치단체는 기본소득 실험을 시행하기 1달 전에 위원회에 각 호의 사항을 신고하여야 한다.

④ 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지방자치단체에게 기본소득실험 중지를 명할 수 있다.

1. 기본소득실험으로 발생하는 정책 효과가 정비대상제도와 중복된다고 판단될 경우

5. 시행 중인 기본소득 제도 또는 제17조에 따른 예비시행, 기본소득실험과 연구방법, 효과, 목적 등이 중복되는 경우

⑤ 제4항의 절차와 중지명령 불이행에 대한 제재에 대하여는 「지방자치법」 제169조와 제170조를 준용한다.

⑥ 지방자치단체는 매년 기본소득실험 시행 현황 및 주요 결과 지표, 연구 평가 결과 등 대통령령으로 정하는 내용을 위원회에 보고하여야 한다.

⑦ 위원회는 제6항의 보고의무를 위반한 지방자치단체에 1억원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

라 해당 지방자치단체에 지방교부세를 지급하지 아니하거나 감액한다”고 규정하고 있다(조정훈 의원안 제22조 제3항). 긴급지원금에 대한 평가와 별개로 긴급지원금 지급의 사유를 위원회가 판단할 사항으로 보이지 않고, 위원회가 지방자치단체의 지방교부세를 지급하지 않고 감액하는 결정을 내리는 권한을 가지는 부분 역시 선출되지 않은 권력이 선출된 권력의 권한을 너무 과도하게 침해하는 것으로 보여 민주적 정당성에도 역행하고 있고 지방자치단체의 입법권을 과도하게 침해하는 것으로 보여 위헌의 여지가 크다고 할 것이다.

중앙정부와 지방자치단체 간의 권한 분배와 역할의 조화라는 관점에서 보자면, 소병훈 의원안이 조정훈 의원안보다는 긍정적인 것으로 평가할 수 있겠다.

(3) 기본소득의 급여수준 결정 단위로서의 위원회

조정훈 의원안의 경우 특히 기본소득위원회의 권한과 역할이라는 측면에서 문제점이 몇 가지 두드러진다.

첫째, 기본소득위원회의 권한이 과다하다고 보인다. 이미 상술하였지만, 기본소득 실험을 실시하는 지방자치단체의 권한에 대한 제한 및 제재를 위원회가 할 수 있도록 규정하고 있는 부분은 민주적 정당성 및 지방자치제도의 본질에 어긋나는 것이 아닌지 의문이 크다.

둘째, 기본소득위원회의 조직의 위상 및 위원회 구성이 부적절하다고 보인다(조정훈 의원안 제7조 제1항~제9항). 위원장 1명과 위원 24명을 국민추천 절차로 최다추천자가 결정될 때까지 절차를 명시하고 있다. 이는 다른 방식의 선거제도에 해당할 수 있으며 과다한 위상을 부여하고 있다. 위원회를 국민추천으로 최다추천자 25명이 결정될 때까지 후순위자 표를 무효로 하고 이양하는 절차를 밟도록 하는 점도 절차의 비효율이 극치를 이룬다. 가장 문제점은 기본소득은 오래 지속되어야 하는 제도가 되어야 한다는 점에서 위원회의 전문성이 가장 중요할 것으로 보이는데 전문성을 담보할 수 있는 그 어떤 장치도 보이지 않는다.

셋째, 위원회가 지방자치단체의 기본소득 실험을 통제할 수 있는 정당성이 보이지 않는다. 지방자치단체의 기본소득 제도 혹은 실험이 다른 정책과 효과가 중복되면 통제되어야 하는 것으로 규정하고 있는데, 그에 대한 합리적인 근거가 법안의 해석을 통해서 드러나지 않는다(조정훈 의원안 제14조 제1항, 제15조).⁴⁷⁾

VI. 기본소득법안이 나아가야 할 방향에 대한 제언

법률안은 법률안이라는 명칭과 형식만 갖추고 있다고 해서 법률안이라는 자격을 얻을 수 있는 것은 아닐 것이다. 형식적으로는 당연히 법률안으로서 갖추어야 할 체계가 필요하고, 실질적으로는 그 법률안이 추구하고자 하는 지향점이 제도적 모습을 갖추고 설계되고 국민과 국가의 권리와 의무의 내용이 충실하게 반영되어 있어야 할 것이다.

기본소득과 관련하여 제출된 세 가지 법률안에 대해서는, 법률안들에 대해서 입법이 가져야 할 체계라는 관점에서의 검토를 비롯하여 기본소득의 법제화에 있어서 반드시 고민해야 할 지점들이 무엇인지라는 관점에서 검토하였다. 이 법률안들은 그 나름의 의미를 보여주긴 했지만 현 시점에서 한계 또한 적지 않은 것으로 보인다.

성일중 의원안은 기본소득의 제도화 법안이라기보다 기본소득 도입 연구를 위한 법률이라는 점에서 기본소득 법률로서 논할 내용이 없으나, 조정훈 의원안과 소병훈 의원안이 법리적 관점에서 유의미함과 한계를 동시에 가지고 있다. 두 기본소득법안이 가지고 있는 장점은 첫째, 국민뿐만

47) 조정훈 의원안 제14조(기본소득실험의 공통 조건) ① 위원회와 지방자치단체는 기본소득실험을 위한 지급으로 발생하는 정책 효과가 정비대상제도와 중복되지 않도록 기본소득실험의 조건과 기준을 정해야 한다.

조정훈 의원안 제15조(중복정책 정비) 위원회는 정비대상제도를 운영하는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 등에게 제도의 개선을 권고할 수 있다.

아니라 국민의 배우자인 외국인 주민, 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있거나 영주권자 등을 기본소득의 지급대상으로 규정함으로써 사회보장 수급권의 대상을 확장하고, 나아가 인권의 주체를 확장하고 있다는 점이다. 둘째, 기본소득의 보편성, 무조건성, 개별성, 정기성, 현금성 원칙을 충실하게 반영하여 기본소득을 정의하고 있다. 셋째, 기본소득에 대한 국가의 책임과 기본소득의 목적을 명확히 하고, 조정훈 의원안의 경우 공유부 배당으로서의 기본소득의 원천을 명시하고 있다.

이러한 장점에도 불구하고 두 법안은 몇 가지 한계를 지니고 있다. 첫째, 기본소득 원칙 측면에서 두 법안은 기본소득의 정의를 충실히 하고 있음에도 불구하고, 세부 조항에서는 여러 가지 한계를 보인다. 특히 조정훈 의원안의 경우 기본소득의 소비 용처 제한을 상당히 광범위하게 설정하고, 아동과 청소년의 기본소득에 대한 소비 요건을 더욱 강화하는 조항을 통해 무조건성 원칙을 위배하고, 더 나아가 기본소득 예비시행이라는 명분으로 선별적 기본소득을 허용함으로써 기본소득을 조건부 제도로 변질시킨다. 소병훈 의원안의 경우 별칙 규정이나 그 외 단서 조항이 없어서 실효적이지는 않지만, 기본소득을 ‘건전하게 사용’할 것을 규정함으로써 소비 측면에서의 무조건성을 위배한다. 보편성 원칙과 충분성에 있어서 기본소득 법제도화가 시행 첫 해에 모든 요건을 달성하기 어려울 수 있다는 문제에 기반하여 두 법안은 모두 단계별 조치를 두고 있는데, 조정훈 의원안은 예비시행과 본 시행을 구분하여 규정하고, 이 예비시행에 대한 규정에서 연령, 성별, 주거, 기타 조건을 허용함으로써 무조건성과 보편성을 모두 위배하고 있고, 또한 급여 수준의 명시 방식에 대한 보다 진지한 고려가 요구된다. 소병훈 의원안의 경우 연령과 지역을 한정하는 방식으로 우선 실시를 명시하고 있는바, 이에 대해서는 법안에 대한 상임위원회에서의 심의와 공론 과정에서 보다 구체화될 필요가 있다.

둘째, 권리로서의 기본소득수급권의 구성 측면에서 보면, 조정훈 의원안은 심각한 문제가 보이고, 소병훈 의원안은 대체로 합리적이라 할 수 있다. 조정훈 의원안의 경우 급여 수급자에 대한 급여 지급을 연령별로 급

여대상과 급여액을 분리시키고 있다. 19세 이상의 국민에게는 기본소득을 직접 지급하지만, 14세 미만 아동에게는 친권자 또는 미성년후견인에게, 14세 이상 19세 미만 청소년에게는 연령에 비례하여 청소년과 친권자에게 나누어 지급할 것을 규정하고 있다. 기본소득의 목적인 실질적 자유라는 측면에서 개인에게 지급하여 개인이 그 소비와 저축 등의 사용결정을 스스로 하게 할 필요가 있다. 수급권의 소멸 기준 측면에서도 조정훈 의원안은 수급권 소멸의 조건이 과잉금지원칙 위반으로 평가될 것으로 예측된다. 급여정지와 급여반환 규정 역시 조정훈 의원안은 재검토가 필요하다.

셋째, 기본소득 제공 주체의 권한 관점에서 소병훈 의원안은 합리적 역할 분담이 규정되어 있는 반면, 조정훈 의원안은 지방자치단체가 제도 시행에 대한 권한은 없고 기본소득 실험만을 할 수 있게 규정함으로써 지방자치단체에 대한 과도한 권한 침해의 소지가 있다.

본 연구는 기본소득 원칙, 권리로서의 기본소득수급권 구성, 기본소득 제공 주체의 권한에 관한 이론적 고찰을 근거로 세 가지 기본소득법률안을 분석하였다. 기본소득 제도화를 위해 제출된 세 가지 법률안은 기본소득이라는 명칭을 부착한 법률안이 등장했다는 그 사실, 사회구성원에게 기본소득이 공론화될 만한 토대를 제공하였다는 사실, 그리고 기본소득의 제도화의 물고를 텃다는 점에서는 의의가 크다 할 것이다. 그럼에도 세 가지 법률안은 형식적 측면이든 내용적 측면이든 부족한 모습들이 많이 보이고 있는바, 앞서 분석한 법률안의 한계를 극복하는 방향으로 논의되고 국회의 법률안 심사와 논의 과정을 거쳐 보다 진일보하기를 기대한다.

참고문헌

- 금 민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 서울: 동아시아, 2020.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤, 『기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상』, 서울: 사회평론, 2018.
- 김도균, 『권리의 문법』, 박영사, 2008.
- 김태환, “지방자치단체의 복지재정 집행에 관한 고찰: 서울시 청년수당 갈등을 중심으로”, 『사회법연구』 제30호, 2016.
- 노호창, “기본소득의 법적 고찰”, 『사회보장법학』 제9권 제1호, 한국사회보장법학회, 2020.
- 노호창, “기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구”, 『헌법논총』 제28호, 헌법재판소, 2017.
- 박종현, “심리불속행 상고기각판결에서 이유 기재 생략 제도의 위헌성 검토”, 『공법학연구』 제14권 제2호, 한국비교공법학회, 2013.5.
- 백승호, “기본소득을 위한 기본소득 모형들: 무엇이 기본소득이고 무엇이 아닌가?”, 『월간 복지동향』 제221호, 2017.3.
- 문준혁, “헌법상 근로의 의무에 대한 비판적 검토”, 『노동법연구』 제44호, 서울대 노동법연구회, 2018.
- 서정희, “기본소득과 사회서비스의 관계 설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로”, 『비관사회정책』 제57호, 2017.
- 서정희, “정의당의 청년사회상속과 청년기초자산: 무엇을 위한 기초자산인가?”, 『계간 기본소득』 제4호(2020 봄호), 2020.
- 서정희, “지방자치단체에서의 기본소득 실현가능성에 대한 법적 고찰”, 『사회복지정책』, 제45권 제4호, 2018.
- 송시강, “미국의 지방자치제도 개관”, 『행정법연구』 제19호, 행정법이론실무학회, 2007.12.
- 스탠딩, 가이, 『일과 삶의 새로운 패러다임 기본소득』, 안효상 역, 파주: 창비, 2018.
- 안톤 멩거(이철수, 이다혜 역), “안톤 멩거의 『노동수익권』”, 『서울대학교 법학』 제53권 제1호, 서울대 법학연구소, 2012.3.
- 안효상·서정희, “코로나19 이후 불확실성 시대의 새로운 소득보장”, 『산업노동

- 연구』, 제26권 제3호, 2020.
- 이건민, “정의당의 청년기초자산제 공약에 대한 비판적 평가”, 『시대』2020년 3월호(제76호), 2020.
- 이건민, “청년사회상속제(안)에 대한 비판적 평가”. 『시대』2019년 9월호(제71호), 2019.
- 이다혜, “기본소득에 대한 노동법적 고찰: 근로권의 재구성을 위한 시론적 검토”, 『서울대학교 법학』 제60권 제1호, 서울대 법학연구소, 2019.
- 이상협, “지방자치단체의 기본소득 제도에 관한 연구: 법적 쟁점을 중심으로”, 『사회보장법 연구』 제6권 제2호, 서울대사회보장법연구회, 2017.
- 이홍제, “사회보험수급권의 범위에 관한 재검토”, 『서울대학교 법학』 제51권 제2호, 서울대 법학연구소, 2010.
- 장인호, “기본소득제도의 논의배경과 한계에 관한 연구”, 『미국헌법연구』 제28권 제3호, 2017.
- 정중섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016.
- 정준현, “미국지방자치제와 현행 지방분권 논의의 문제점”, 『미국헌법연구』 제30권 제2호, 2019.
- 정형근, 『행정법』, 피앤씨미디어, 2020.
- 판 파레이스, 필리프·판테르보우트, 야니크, 『21세기 기본소득』, 홍기빈 역, 파주: 오월의 봄, 2018.
- 홍석한, “기본소득의 헌법적 정당성에 관한 시론적 고찰”, 『공법학연구』, 제18권 제3호, 2017.

De Wispelaere, J., *An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income*, University of Tampere, 2015.

<Abstract>

Critical Review of the Bills on Basic Income

Seo, Jeonghee* · Roh, Hochang**

The 21st National Assembly began on May 30, 2020. Just a few months after the 21st National Assembly started, three bills on basic income were submitted. Until now, discussions on basic income have been conducted in various academic fields and on various topics, but in terms of legal systemization, there are no other laws without ordinances related to basic income in Gyeonggi Province. In this situation, the submission of the three basic income bills submitted to the 21st National Assembly has great significance both in terms of policy and theory in that it is a national public debate and legal issues must be discussed and contested in earnest.

This study evaluated the proposed basic income bills in terms of whether it conforms to the principle of basic income, whether the composition of the right to receive rights as a right is appropriate, and whether the authority distribution of the providers is appropriate. This attempt is significant in that it can actively promote legislative research, which has been relatively lacking in the theoretical aspect, and can provide specific guidelines on how legal provisions in individual legislation should be defined and amended in terms of legal normativization.

* Professor at Kunsan National University

** Professor at Hoseo University

86 사회보장법학 제9권 제2호(2020. 12.)

Key Words: basic income, basic income bill, unconditionality,
universality, rights to basic income