

시민수당에 대한 개념과 프랑스에서의 논의

양승엽 (프랑스 낭트대학교 법과사회변화연구소 부연구원)

■ 머리말

프랑스의 대통령 선거가 1년 남짓 남은 지금 여러 정치적 이슈 중 하나로 꼽을 수 있는 것이 바로 시민수당(revenu citoyen)에 관한 논의다. 시라크 전 대통령 밑에서 총리를 지냈으면 작년 집권여당인 대중운동연합(UMP)을 탈당하여 새로운 보수정당인 공화국연대(République Solidaire)를 창당한 도미니크 드 빌팽(Dominique de Villepin)은 대통령 선거의 주요 공약 중 하나로 시민수당의 도입을 선전하고 있다. 그는 프랑스와 같은 부유한 국가에서 모든 국민들은 연대의 정신 아래서 인간으로서의 존엄한 삶을 살아야 하고 이를 위해 사회보장제도와 세제의 개혁을 통해 시민수당의 도입이 필요하다고 주장하며, 이 계획으로 좌파와 우파의 정책 모두를 수렴할 것을 의도하는 중이다.

사실 시민수당에 대한 논의 그 자체가 아주 새로운 것은 아니다. 기본소득(revenu de base 또는 allocation universelle)이라는 이름으로 사회보장정책 영역에서 정치적 혹은 경제학적 논의로서 그동안 많이 다루어져 왔던 것을 드 빌팽이 이론적 논의가 아니라 구체적인 수치를 내세워 현실적인 대안으로 다가온 것이다. 따라서 시민수당은 기본소득의 한 형태로 드 빌팽이 특화한 것으로 볼 수 있다. 즉 이미 캐나다와 아일랜드 등 몇몇 나라에서 실험적으로 도입하고 있는 기본소득제도가 프랑스에서 드 빌팽의 시민수당이라는 제목으로 더욱 현실적인 논의로 되고 있는 것이다.

시민수당에 대한 논의가 사회보장급여의 여러 단점을 극복하고 사회보장제도의 궁극적인 목적인 국민의 인간다운 삶을 보장하고자 나왔다는 점에서 이제 막 사회보장국가로 진입한 우리나라 또한 언젠가는 직면할 주제이며 따라서 진지하게 검토할 가치가 있다고 본다.

따라서 이하에서는 시민수당에 대한 논의를 알아보기 위해, 먼저 시민수당의 개념과 이론적 배경을 정리하고, 현 실태로서 드 빌팽이 어떠한 구체적 정책을 제시하고 있는지 살펴보고자 한다. 그리고 드 빌팽의 안(案)에 대한 구체적인 반박과 재반박을 검토하고 마지막으로 우리나라에서 시민수당 논의가 가지는 함의를 검토하고자 한다.¹⁾

■ 시민수당에 대한 개념과 배경 이론

시민수당에 대한 개념

시민수당을 간략히 정의하면 “모든 국민은 재산이나 소득의 많고 적음, 노동 여부나 노동의 의사와는 상관없이 의식주와 기초적인 문화생활 영위 등, 인간다운 삶을 유지하기 위해 기본적인 소득을 가져야 하는데 이를 위해 국가는 일정한 수당을 국민들에게 지급하여야 하고 그 수당을 바로 시민수당이라 한다”는 것이다.

모든 국민들이 지급대상이라는 점에서 세대별 지급의 원칙이 아니라 개인별 지급의 원칙이 지켜진다. 그러나 소득의 많고 적음에 관계없이 지급한다고 하여 어느 정도 삶을 유지할 수 있

1) 드 빌팽이 대통령 선거 공약으로 시민수당 도입을 주창한 것이 올해(2011년) 2월로서 시민수당에 대한 학술적 논의는 없으며 정치권과 언론에서 이에 대한 공방이 오가고 있는 상황이다. 따라서 자료는 매우 산재해 있으며 단편화되어 있다. 아래에서의 논의는 신문기사와 공화국연대의 홍보물, 기타 포럼에서의 의견과 발췌문을 재편집하여 기술하였다. 특히 드 빌팽이 내세우는 구체적인 안에 대해서는 공화국연대의 홈페이지 내용물인 <http://www.republiquesolidaire.fr/7963-le-revenu-citoyen%EF%BB%BF%EF%BB%BF%EF%BB%BF%EF%BB%BF/#&panel1-1> 을 주로 참조하였다.

는 소득계층에까지 일괄적으로 모두 지급한다는 개념은 아니다. 이런 의미에서 시민수당은 인간의 존엄성을 유지하면 살 수 있는 소득의 '보장'을 의미한다고 볼 수 있다.

주의해야 할 점은 시민수당은 그 역사적 뿌리와 개념이 기본소득(revenu de base)²⁾과 같기 때문에 양자는 거의 같은 개념으로 쓰여서 그 논의에 대한 배경과 주장, 반론 등이 같다. 다만 차이점은 첫째, 기본소득은 부수적 목적으로 사회의 부(富)의 재분배까지 고려하나 시민수당은 부나 소득의 재분배를 목적으로 하지 않는다는 점이다. 따라서 부의 재분배가 목적이 아니기 때문에 평등주의자들(égalitaristes)의 주장과도 거리가 있다. 그리고 둘째, 시민수당의 주요 목적 중 하나가 기존의 다양한 복지수당들을 폐지하고 시민수당 하나로 통합하는 것이다. 하지만 기본소득은 기존 수당의 폐지와는 별 관련이 없다. 그러나 이를 제외하고는 이하의 논의에서 시민수당과 기본소득의 개념의 차이점은 없다고 할 수 있다.

시민수당에 대한 배경 이론

인간의 수입은 그가 가진 자산의 크기, 가문의 배경, 고용상태, 나이, 사회적 지위, 고용환경 등에 따라 좌우된다. 그러나 인간으로서 최소한의 존엄성을 유지하면서 살기 위해서는 이러한 조건과는 무관하게 일정한 수입을 가져야 한다. 그런데 시민수당의 도입으로 이러한 환경적 차이 없이 사회구성원들은 인간다운 삶을 살아갈 수 있는 것이다. 하지만 시민수당을 사회구성원에게 지급하여야 할 이유 혹은 이에 대한 사회와 국가의 의무를 어떻게 도출되는가가 의문시된다.

시민수당(혹은 기본소득)에 대한 배경 이론은 자연이 인간에게 제공하는 자원과 사회구성원이 전 세대원에게서 물려받은 자산에 대한 인식에까지 거슬러 올라간다. 먼저 자연자원은 모든 사람들의 공공의 재산이기 때문에 모든 사회구성원들은 그로부터 과생되는 일정한 부를 나눠 가져야 한다는 것이다. 특히 이러한 생각이 두드러진 사람은 미국의 토마스 페인인데 그는 인

2) 기본소득(revenu de base)은 보편적 수당(allocation universelle)이라고 불리는데 양자는 개념에서 차이가 없다. 기본소득 혹은 보편적 수당에 대한 자세한 설명은 <http://www.allocationuniverselle.com> 참조.

간은 자연으로부터 가치를 창출해 내는데 그 자연(토지)을 소유한 인간들은 자연을 빌린 값을 공동체에게 지불해야 하고 모든 인간들은 그 배당금을 받을 권리가 있다고 주장하였다.

그 외 인류가 물려받은 부는 그 세대가 바로 이룩한 것이 아니라 전 세대로부터 교육 등을 통해 과학기술지식을 전수받았고, 세금 등으로 공동체를 구성하여 받은 것으로서 인간은 사회에 일정한 빛이 있다는 것 또한 시민수당을 정당화하는 주요 이론으로 거론되었다.

여기까지가 시민수당과 기본소득의 공통된 역사적 배경이라면 시민수당이 기본소득과 가지는 개념상 차이에서 나오는 배경이 있는데 바로 기타 다양한 사회수당들을 통합하려는 목적이 있다는 것이다.

사회가 발전함에 따라 개인의 빈곤이라는 문제는 다양한 상황 속에서 불거져 나왔고 상황별로 이를 대처하는 많은 프로그램들이 개발되었다. 하지만 이런 개별적 대안은 통일성이 없어 통합기본수당(RMI), 실업수당, 가족수당, 아동수당, 학자금 지원, 거주비 지원, 출산휴가수당, 세제공제 등, 다양한 정책들이 나왔지만 정말 인간으로서 최소한의 존엄성을 유지하면서 살아갈 수 있는 바탕이 되었는지는 의문시된다. 따라서 이를 통합하면서도 인간의 존엄성에 초점을 맞춘 새로운 수당을 찾게 되는 것이다.

시민수당의 권리성

사회복지의 혜택이 시혜에서 국민이 가지는 권리로 인식되어 가는 것은 시대적 흐름이라고 할 수 있다. 시민수당을 받는 것이 또한 권리인 이유는 무엇보다 시민수당이 인간의 존엄성을 유지하기 위한 근본적인 수단이라는 점이다. 세계인권선언 제25조를 보아도 “모든 인간은 건강을 유지하고 자신과 가족의 복지, 즉 의식주와 기본적 치료와 같은 사회서비스를 누릴 권리가 있다”라고 규정하여 권리성을 확인하고 있다.

때론 앞서 말한 것처럼, 우리 모두는 자연자원을 향유할 수 있는 주체라는 점에서 시민수당을 급부 받을 수 있는 권리를 자연권으로 해석하기까지도 하지만 헌법이론상 사회권으로 규정하는 것이 타당한 듯하다.

■ 시민수당의 주요 내용

이제 본격적으로 공화국연대의 드 빌팽이 주창하는 시민수당의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

급여의 대상과 수준

18세 이상의 모든 프랑스 국민들에게 월 850유로(한화로 약 134만 원)의 수입을 보장하는 것이다.³⁾ 그러나 앞서 설명하였다시피 일정 소득을 올리지 못해 인간다운 삶을 영위하기 힘든 국민들에게 지급하는 것으로서 그 기준은 1,500유로 이하의 소득을 가지는 프랑스인이다. 이 1,500유로는 프랑스 소득의 중앙값이며, 그 대상은 약 500만 명으로 추정된다.

프랑스 국민이 시민수당을 받기 위해서는 몇몇 시민으로서의 의무를 이행하여야 하는데 먼저 선거인 명부에 등록되어 있어야 하고 최근 선거에 투표를 했어야 한다. 그리고 배심원으로 참가할 자격이 있어야 하고, 공화국의 법률을 준수하여야 한다. 그리고 도덕적 해이를 막기 위해 직업이 없거나 더 이상 가질 수 없는 경우 공공근로에 참여하여야 하며, 시민복무(service citizen)⁴⁾가 청년층뿐만 아니라 이들에게도 부과될 수 있다.

급여의 수준을 보면 근로의욕을 감안하여 차등지급의 원칙을 따르는데 자신의 소득과 시민수당을 병과하여 월 1,500유로를 넘지 않는 선에서 지급받는다. 즉 수입이 많으면 반비례하여 시민수당은 줄어든다. 구체적인 지급액을 보면 다음과 같다.

보다시피 월수입이 0이라면 기본적으로 850유로의 월수입을 보장받고 1,500유로라면 시민

3) 프랑스의 최저임금(SMIC)이 1,073유로(약 170만 원)인 것을 감안하면 노동 여부와 관계없이 지급하는 액수로서는 상당액이라 할 수 있다.

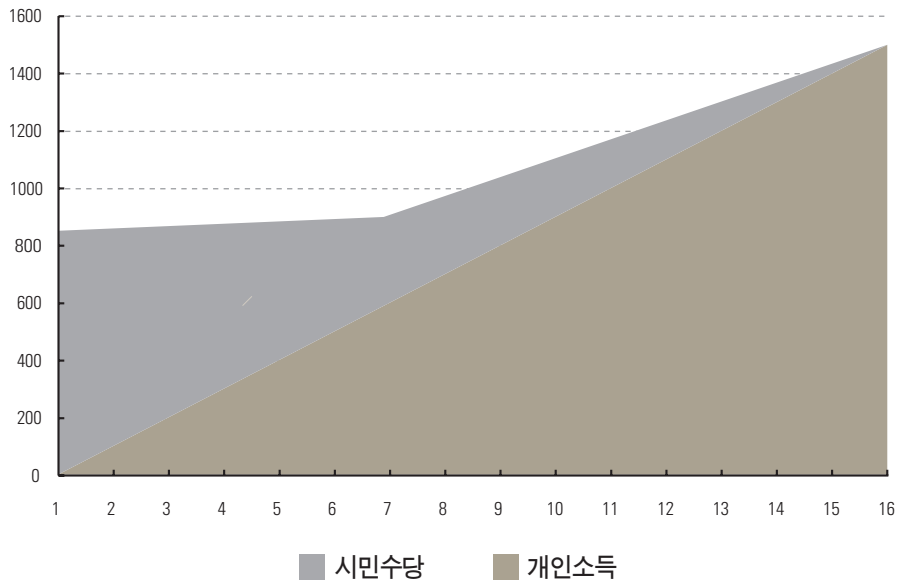
4) 시민복무(service citizen)란 병역의무가 없는 프랑스 젊은이들이 일정 동안 안보교육 등을 받는 의무를 말한다.

In Depth Analysis

수당을 지급받지 못한다. 그래프를 보면 개인소득이 많을수록, 즉 일을 많이 할수록 전체 소득이 늘어나 근로해태를 막도록 고안되었다.

(단위 : 유로)

개인소득 (연금 및 이자소득 포함)	지급되는 시민수당	총 월 소득
0	850	850
500	400	900
750	250	1,000
1,000	150	1,150
1,073 (최저임금)	130	1,203
1,400	25	1,425
1,500	0	1,500



구체적인 사안을 취약계층별로 살펴보면, 가령 일반근로자 중 단시간근로자로 주 15시간을 근무하는 슈퍼마켓 여성 계산원이 500유로를 받을 경우 400유로의 시민수당을 받아 모두 900유로의 수입을 받는다.

퇴직자의 경우는 당연히 월 1,500유로 이상의 연금을 받는다면 시민수당을 받을 수 없다. 그러나 1,000유로를 받을 경우 월 150유로의 시민수당을 받는다. 실업자도 월 1,500유로 이상의 실업수당을 받는다면 해당 사항이 없지만 그 이하라면 시민수당을 받는데, 만일 장기간 실업상태여서 약 600유로의 특별연대수당을 받는 실업자의 경우는 이와 시민수당을 합쳐 850유로를 받을 수 있다.

장애인의 경우도 마찬가지로 특별수당과 병과하여 받을 수 있고, 학생 등 청년층은 거주비와 직업훈련비 등을 위해 시민수당이 지급될 수 있다.

시민수당의 목적

시민수당의 목적은 무엇보다 그 사회구성원이 기본적인 의식주 생활과 문화수준을 영위하게 함으로써 인간으로서의 존엄함을 유지하며 살아갈 수 있게 하는 것이다. 특히 드 빌팽은 기존의 사회보장제도를 개혁함으로써 답습하고 있는 문화와 관습을 획기적으로 개편한다는 거시적인 목표를 내세우고 있다.

그는 인간을 존엄하게 하는 사회란 인간을 위협한 길가에 두지 않는 사회로서 자원은 일반 이익을 위해 옹기 쓰여져야 하며 그 원칙은 바로 연대성이라고 한다. 그러기 위해 사회는 각 개인에게 자기 위치를 찾기 위한 수단을 주어야 하는데 그 중 하나가 바로 시민수당이라는 것이다.

그리고 시민수당의 주요 대상이 농촌에서 은퇴한 여성과 가난한 노동자, 임시직 근로자, 학업과 직업교육 등을 필요로 하는 학생 등, 사회적 약자라는 것도 인간의 존엄함을 유지하는 방편이라고 주장한다.

시민수당은 이런 인간다운 삶을 보장한다는 궁극적 목적 이외에도 경제적인 효과까지도 노리고 있는데 매달 1,500유로 이하의 소득을 올리는 근로자 및 은퇴자의 구매력을 향상시켜 경

제발전에 기여한다는 것이다. 특히 빈곤계급으로 떨어질 우려가 있는 계층에게 식재료비와 에너지 비용을 제공한다는 점은 유의미하다고 한다.

그리고 별도로 임금을 제공받지 못하는 가정주부 등도 대상이 된다는 점에서 가사노동을 재평가한다는 의미도 있으며, 잡다한 사회수당을 통합한다는 점에서 사회보장에 대한 행정비용도 줄일 수 있을 것으로 기대한다.

재정의 총당방법

이러한 시민수당의 재원을 마련하기 위해서는 약 300억 유로가 필요한 것으로 예상된다. 이는 앞으로 통합할 대상인 사회수당으로 나가는 기존의 900억 유로보다 적은 액수이기는 하지만 TEPA법(노동고용과 구매력 향상에 관한 법)⁵⁾ 시행으로 사회보장 예산이 줄어들 것으로 추정되는 시점에서 적지 않는 부담이 될 것으로 보인다.

이에 대한 드 빌팽은 부유층에 대한 증세(3%)를 감행하여 연 190억 유로를 조달할 것을 제안한다.

기타 사회수당의 통합

시민수당은 현존하는 대부분의 사회수당과 주거보조비를 대체하는데 특히 연대수당(RSA), 노령수당, 특별연대수당(ASS), 개인자립수당, 개인주거비용(APL), 고용보조금(PPE), 재교육수당 등을 통합한다. 그러나 사회수당을 통합한다고 해서 개인의 소득이 줄어드는 것을 목적으로

5) 2007년 8월 피용 내각에서 만들어진 법으로서 경제활동과 고용을 촉진하기 위해 제정되었는데 주요 내용으로 연장근로로 얻는 소득에 대한 세금을 면제하고 역시 연장근로에 대해 부과하는 사용자와 근로자의 사회보장납부금을 경감해 주는 것이다. 여기서 나오는 잉여소득으로 근로자들의 구매력 향상을 꾀한다.

하지는 않는다고 한다. 따라서 만일 개인소득이 줄어든다면 특별한 다른 조치를 고려한다.

■ 시민수당에 대한 반론과 재반박

이러한 시민수당에 대해서는 여러 가지 반론이 나오고 있고 다시 이에 대한 재반론이 나오고 있다. 무엇보다 시민수당이 무상급부라는 점에서 기존의 사회보장제도의 무임승차성에 대한 성토가 주를 이루고 있다.

먼저 첫 번째 비판점으로 근로해태를 들 수 있다. 사람을 더욱 나태하게 할 것이라는 비판에 대해 시민수당을 찬성하는 쪽에서는 철학적 관점과 실용적 관점, 그리고 경제학적 관점에서 반박을 하는데 먼저 철학적 관점에서 보면 사회연대성의 관점에서 보면 시민수당은 사회의 최대 효용을 찾기 위해 나온 것이다. 즉, 사회구성원 모두의 행복을 증진하기 위한 것으로 궁극적으로 사회적 신뢰와 책임감을 증진할 것이라 한다.

실용적 관점에서 볼 때는 850유로라는 금액은 그렇게 호화롭게 살 수 있는 금액이 아니라는 것이다. 그리고 이미 은퇴를 하여 일을 하지 않는 은퇴자만을 위한 수당이 아니기 때문에 일을 하는 사람을 차별하는 것은 아니라고 한다.

그리고 경제적 관점에서 볼 때 시민수당은 개인이 경제활동을 영위하기 위한 기초수단이 된다. 즉, 노동을 하고 사업 활동을 하기 위해서는 교통비 등의 최소비용이 필요하고 재생산을 위한 교육비와 거주비 등이 필요하다. 시민수당이 이러한 기초비용을 지원한다면 개인은 일할 근로의욕을 가질 것이다. 그리고 소득에 반비례하는 차등지급의 원칙은 근로를 하게 하는 유인책이 될 수 있을 것이다.

두 번째 비판점으로 재원의 증가로 인한 재정 탕진에 대해서는 오히려 시민수당을 통해 기존의 사회수당을 대체함으로써 재원을 아낄 수 있다고 한다. 앞서 설명하였다시피 통합된 시민수당의 재원은 기존 잡다한 사회수당의 2/3 수준이 될 것으로 전망된다. 그리고 공공부조에서 행하는 여러 복잡한 행정절차를 줄일 수 있기 때문에 긍정적인 효과가 있을 것으로 예상된다.

또한 개인적인 낭비에 대해서도 우려가 되는데 시민수당은 최저임금이나 최저생계비처럼 남용이 불가능한 지출이다. 왜냐하면 논리적으로 소득지출이 중간소득층보다 더 빠르게 증가할 수 없기 때문이다.

세 번째 비판점으로 사회의 도덕성이 파괴될 것이라는 우려에 대해서 찬성론자들은 경제적인 원조를 통해 빈곤의 악순환에서 탈출할 수 있다면 도덕성이 파괴되는 것과는 오히려 멀어지는 것이며, 사회가 빈곤의 사회적 원인에 대해서 고민하게 될 것이라 주장한다.

오히려 시민수당과 주변 유럽 국가들의 1인당 최저생계비⁶⁾를 비교하면, 네덜란드의 600유로, 영국의 750유로, 아일랜드의 805유로, 덴마크의 1,200유로, 룩셈부르크의 1,185유로보다 시민수당의 수준이 낮다는 것을 알 수 있다.

■ 맺음말

우리 또한 선진 사회복지국가의 제도를 수용하면서 여러 가지 복잡다단한 급여제도를 가지게 되었고 사회보장수급권이 더 이상 시혜가 아닌 권리로서 인식되면서 선택적 복지가 아닌 보편적 복지제도로 진입하고 있다. 이런 맥락에서 우리나라도 기본소득제도에 대한 논의가 일부 학계에서 시작되어 시민단체 및 정치단체에서 논의가 되고 있다.⁷⁾

앞서 논의된 바와 같이 기본소득제도(프랑스의 경우 시민수당)는 각 장단점이 있다. 모든 국민들에게 기본적인 소득을 보장하여 인간다운 삶을 영위하기 위한 기초적인 물질 토대를 제공하고 구매력 향상을 통해 경기회복을 꾀할 수도 있으며, 복잡한 자산심사를 하지 않는다는 점에서 많은 행정적 비용을 줄일 수도 있다.

6) 프랑스의 경우 2009년 기준 1인당 454.63유로이다.

7) 우리나라의 기본소득제도 논의에 대해 자세한 것은 기본소득네트워크(bi.sp.or.kr/) 참조.

그러나 재정을 어떻게 마련할 것이며 수급자들의 도덕적 해이로 인한 노동해태를 어떻게 막을지도 분명 문제가 되는 점이다. 차등지급의 원칙에 따라 일을 더 할수록 더 많은 기본급여를 합산하더라도 더 많은 소득을 얻을 수 있도록 하지만 분명 여기서 기본소득으로만도 만족하는 개인들이 생기기 마련이고 필연적으로 근로의욕을 해치기 마련이다. 이것은 일하는 자와 일하지 않는 자 간의 사회적 갈등을 유발시켜 우리와 같이 복지국가로 갓 진입한 사회에서는 큰 사회적 문제점이 될 수 있다.

그 외에도 역으로 기본급여를 잉여소득으로 인식한 사용자가 근로자에게 지급하는 임금을 삭감할 수도 있을 것이다. 이로써 민간이 부담해야 할 영역까지 국가가 공적으로 부담하여 재정적 지출이 급격히 늘어날 부담도 있다.

그러나 이러한 단점이 비단 기본소득에 국한한 단점이라 판단되지는 않는다. 재정적 문제와 노동해태의 문제는 모든 사회보장제도 영역에서 제기되는 문제다. 여기에 대해서는 이미 사회 복지분야에서 다양한 보완책과 대안들이 나오고 있다. 이러한 단점들을 극복해 가며 모든 사회 구성원들에게 인간다운 삶을 살기 위한 물적 토대를 마련하고 그 권리성을 인식해 나가는 것이 시대적 흐름이라 할 수 있다. 따라서 우리도 프랑스의 시민수당에 대한 논의, 특히 기존의 추상적 담론이나 경제학적 공식 이론에서 벗어나 정책적 관점에서 구체화하는 과정을 배우고 진지하게 토의할 필요가 있다.