

# 영국 스코틀랜드 자치정부의 최저소득보장 정책: 기본 소득 정책의 전략적 전환

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 영국

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

## ■ 머리말

2021년 10월 현 시점에서 볼 때 영국 연합을 구성하는 국가<sup>1)</sup> 중 기본소득<sup>2)</sup> 도입에 대한 논의가 가장 심도 있게 진행된 곳은 단연 스코틀랜드다. 잉글랜드에서는 킹스톤어폰힐(Kingston upon Hull), 요크(York), 셰필드(Sheffield) 등 지역의 자치단체장들이 중앙정부에 기본소득 실험 진행을 공식적으로 요청했지만, 영국 중앙정부는 이들의 청을 사실상 거절했다.<sup>3)</sup> 웨일즈에서는 자치정부의 최고 수반인 마크 드레이크포드(Mark Drakeford) 웨일즈 장관이 기본소득 실험 시행을 웨일즈 자치정부의 핵심 정책목표로 지목하고 있지만,<sup>4)</sup> 이제 막

1) 영국 중앙정부와 4개의 지역 국가 - 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 - 혹은 자치정부 간의 관계는 특수하다. 한편으로는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 독자적인 의회와 행정부를 구성하고 특정 부문에 대해 입법권을 행사하고 있다. 이 점에서 영국은 연방 국가의 특성을 띤다. 하지만 동시에 각 자치의회 존재와 권한은 영국의회에서 제정된 법률을 통해 규정되고 있으며, 형식적으로 영국의회는 관련 법률의 폐지 또는 수정을 통해 자치권을 회수하는 것 또한 가능하다. 장은혜(2018), 『주요 외국의 지방자치제도 연구: 영국』, 한국법제연구원, pp.36~37 참조.

2) 기본소득은 “자산 심사나 노동에 대한 요구 없이 무조건적으로 모두에게 개별적으로 주어지는 정기적인 현금 이전”으로 정의된다. 금민(2020), 「기본소득의 정의」, 『기본소득』, 5, p.11.

3) Scottish Government(2021), “Minimum Income Guarantee Steering Group: Background on Minimum Income Guarantee and Basic Incomes: August 2021 Meeting Paper”, September 10, <https://www.gov.scot> (검색일: 2021.10.16).

4) Williams, J.(2021), “Universal Basic Income to be Tested in Wales”, *BBC*, May 5, <https://www.bbc.co.uk> (검색일: 2021.10.16).

기본소득 실험에 대한 준비 작업이 개시되었을 뿐이다. 반면 스코틀랜드에서는 이미 2017년 11월 스코틀랜드에 소재한 네 개 도시를 중심으로 스코틀랜드 기본소득 파일럿 운영위원회 (Scottish Basic Income Pilot Steering Group, 이하 “파일럿 운영위원회”)를 조직하였다. 그리고 파일럿 운영위원회는 2020년 6월 스코틀랜드에서 진행될 기본소득 실험의 모형을 제시하는 최종보고서까지 발표했다.<sup>5)</sup>

그런데 이후 스코틀랜드 자치정부의 행보가 심상치 않다. 왜냐하면 현재 자치정부는 기본소득 실험을 진행하는 것이 아니라, 최저소득보장이라는 새로운 제도를 도입하는 데 심혈을 기울이고 있기 때문이다. 2021년 6월에 시행된 자치의회 선거에서 스코틀랜드 국민당, 스코틀랜드 노동당, 스코틀랜드 녹색당 등 주요 정당들은 하나같이 최저소득보장 도입을 공약으로 제시했으며, 재집권에 성공한 스코틀랜드 국민당 자치정부는 일반 시민과 주요 정당들의 광범한 지지를 받는 가운데 스코틀랜드판 최저소득보장 정책의 내용을 구체화하는 데 박차를 가하고 있다.<sup>6)</sup> 이처럼 역동적으로 진행되고 있는 스코틀랜드의 최저소득보장 도입 논의를 우리는 어떻게 이해해야 하는가?

이 글의 목적은 스코틀랜드 자치정부가 최저소득보장을 정책목표로 채택한 정치적 배경에 대해 검토하고, 스코틀랜드판 최저소득보장의 정책적 특성에 대해 살펴보는 것이다. 구체적으로 필자는 다음 세 가지 질문을 중심으로 스코틀랜드 최저소득보장 사례에 대해 살펴보고자 한다. 첫째, 최근 자치정부에서 기본소득이 아니라 최저소득보장제를 도입하고자 하는 이유는 무엇인가? 둘째, 최근 자치정부가 이해관계자 및 전문가와 함께 구체화하고 있는 최저소득보장은 기본소득 및 공공부조와 어떤 차별점을 보이는가? 셋째, 최저소득보장의 급여수준은 어느 정도로 책정될 것으로 예상되며 이때 소요재정 규모는 얼마인가?

5) 이건민(2020), 「스코틀랜드 기본소득 실험 계획의 주요 내용」, 『기본소득』, 6, pp.90~94; Scottish Government(2021), *op. cit.*

6) Scottish Government(2021), *op. cit.*; Birt, C., S. Bennet and C. Cebula(2021), “Poverty a Key Priority for People in Scotland in Advance of May’s Election”, p.10, <https://www.jrf.org.uk> (검색일: 2021.10.16).

## ■ 최저소득보장으로 정책목표 전환

스코틀랜드 자치정부가 기본소득에서 최저소득보장으로 정책목표를 변경한 이유를 이해하기 위해서는 먼저 영국 중앙정부와 자치정부 간의 권한 조정 문제에 대해 살펴볼 필요가 있다. 「1998년 스코틀랜드법」에 의거하여 스코틀랜드 지역에 독자적인 의회와 행정부가 설립된 것은 1998년이다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 자치정부는 영국 중앙의회가 수권하거나 위임한 권한 내에서만 입법활동을 할 수 있는데, 스코틀랜드 자치정부는 그중 가장 독립적인 입법 권한을 행사하는 것으로 평가받는다.<sup>7)</sup> 현재 스코틀랜드 자치정부는 사회보장 분야의 일부, 건강과 사회서비스, 교육·직업 훈련, 주택, 교통, 농업·어업·임업 등의 분야에 대해 입법권을 인정받고 있다. 반면 사회보장 분야의 대다수 영역과 헌법, 외교, 국방 및 안보, 거시 경제·금융 정책, 이민 및 국적 등의 분야는 여전히 영국 국회와 중앙정부에서 관할하고 있다.<sup>8)</sup>

문제는 스코틀랜드에서의 기본소득 도입 혹은 기본소득 실험 진행과 직접적으로 연관되는 사회보장 및 조세 분야가 자치정부가 아니라 영국 중앙정부의 소관 업무라는 점이다. 2014년 스코틀랜드 분리 독립 국민투표가 시행된 이후 스코틀랜드 자치정부는 중앙정부로부터 사회보장 및 조세와 관련한 일부 권한들을 추가로 이양받긴 했지만, 여전히 대부분의 사회보장 및 조세 관련 업무는 중앙정부 내 노동연금부와 재무부가 관할하고 있다.<sup>9)</sup> 스코틀랜드에서 시행될 기본소득 실험의 설계에 대해 검토한 파일럿 운영위원회에서는 이 점을 스코틀랜드 기본소득 실험의 최대 장애 요소로 파악하였다. 최종보고서에서 파일럿 운영위원회는 영국 중앙정부의 적극적인 협조를 얻거나 스코틀랜드 의회가 조세와 사회보장 분야에 대해 추가적으로 권한을 이양받지 않는 이상 스코틀랜드에서 자체적으로 기본소득 실험을 시행하는 것은 불가능하다는 비관적인 분석을 제시했다.<sup>10)</sup>

7) 장은혜(2019), 앞의 책, p.77.

8) Torrance, D.(2019), "Introduction to Devolution in the UK", <https://researchbriefings.files.parliament.uk> (검색일: 2021.10.21); 박진수(2015), 「스코틀랜드 분리 독립 운동과 영국의회의 권한 이양」, 『의정연구』, 44, pp.207~214.

9) Roy, G. and D. Bell(2021), "How Will UK Tax Rises to Fund Social Care Affect the Devolved Nations?", *Economics Observatory*, September 24, <https://www.economicsobservatory.com> (검색일: 2021.10.23).

10) Citizens' Basic Income Feasibility Study Steering Group(2020), "Assessing the Feasibility

영국 중앙정부 측에서는 “어떠한 기본소득제도에도 찬성하지 않으며”, 영국의 복지국가는 통합급여(Universal Credit : 영국의 공공부조)의 사례처럼 취약계층을 지원하는 데 집중해야 한다는 입장을 밝히고 있다.<sup>11)</sup> 덧붙여 현 스코틀랜드 자치정부가 다음 자치의회 선거가 있는 2025년 이전에 다시 스코틀랜드의 분리 독립에 대한 국민투표 법안을 상정할 것으로 예측되는 가운데, 보리스 존슨(Boris Johnson) 영국 총리는 국민투표 실시 및 추가 권한 이양 문제에 대해서도 완강한 반대 의사를 표해왔다.<sup>12)</sup> 즉 파일럿 운영위원회가 스코틀랜드에서의 기본소득 실험 실행의 필요조건으로 언급한 정치적 환경 - 중앙정부의 적극적 협조 혹은 자치정부로의 자세 및 사회보장 영역의 권한 이양 - 의 조성이 녹록지 않은 상황이다.

이 실행가능성 문제를 고려하여 오늘날 스코틀랜드 자치의회가 기본소득에 대한 대안으로 고려하고 있는 것이 바로 최저소득보장이다. 자치정부에서 팬데믹 이후의 정책 청사진을 마련하기 위해 구성한 사회회복자문위원회(Social Renewal Advisory Board)에서는, 2021년 1월 기본소득이 아니라 최저소득보장을 도입하는 방안을 최초로 자치정부에 권고했다.<sup>13)</sup> 또한 최저소득보장을 도입하기 위해 (기본소득과 마찬가지로) 스코틀랜드 내에서 대규모로 복지 공급량을 늘리고 조세 수준을 인상해야 하며, 결국 이를 위해서는 영국 중앙정부의 적극적인 협력을 얻거나 조세 및 사회복지와 관련된 권한을 중앙정부로부터 이양받아야만 한다고 제시하였다. 이러한 공통점에도 불구하고 사회회복자문위원회가 추천하는 최저소득보장이 기본소득과 구별되는 점은, 최저소득보장의 경우 중앙정부로부터 추가적으로 권한을 이양받기 이전에도 자치정부 차원에서 실행할 수 있는 중·단기 과제를 설정할 수 있다는 점이다.<sup>14)</sup>

of Citizens' Basic Income Pilots in Scotland : Final Report”, p.14, 16, 99, <https://www.basicincome.scot> (검색일 : 2021.10.18).

11) Geraghty, L.(2021), “What is a Universal Basic Income? And Which Countries are Eying a Trial?”, *Big Issue*, August 20, <https://www.bigissue.com> (검색일 : 2021.10.27); BBC(2020), “Citizen's Basic Income : Pilot Scheme ‘Challenging but Desirable’”, *BBC*, June 11, <https://www.bbc.co.uk> (검색일 : 2021.10.26).

12) Nation Cymru(2021), “Wales Must Prepare for ‘Likely’ Second Independence Referendum in Scotland Before 2025 Says Drakeford”, *Nation Cymru*, October 12, <https://nation.cymru> (검색일 : 2021.10.28).

13) Social Renewal Advisory Board(2021), “If Not Now, When? - Social Renewal Advisory Board report : January 2021”, p.5, 20, <https://www.gov.scot> (검색일 : 2021.10.19).

14) *Ibid.*, p.20.

가령 Statham et al.(2021)은 자치정부가 사회보장 및 조세 부문과 관련하여 일정 수준 권한 행사가 가능하다는 점을 고려하여, 자치정부가 추가로 권한을 이양받기 전에 스코틀랜드 아동수당 급여액을 인상하고, 주민세 부담수준을 조정하는 등의 개혁 조치를 시행할 것을 제안한다.<sup>15)</sup>

자치정부는 사회회복자문위원회의 권고에 긍정적으로 응답했고, 다른 스코틀랜드의 주요 정당들과 스코틀랜드의 일반 시민들 또한 사회회복자문위원회의 견해에 따라 최저소득보장을 기본소득의 현실적인 대안으로 수용하는 양상을 보이고 있다. 가령 2021년 5월에 치러진 의회 선거에서 스코틀랜드 국민당, 스코틀랜드 노동당, 스코틀랜드 녹색당 등 주요 정당들이 최저소득보장 도입을 자기 정당의 공약으로 삼았다.<sup>16)</sup> 지난 5월 선거 이전에 조셉 라운트리 재단(Joseph Rowntree Foundation)에서 실시한 설문조사에 따르면, 스코틀랜드 시민의 72%가 빈곤 완화 정책이 자치정부의 핵심 정책이 되어야 한다고 답했으며, 77%가 그 정책 수단으로 최저소득보장을 꼽았다.<sup>17)</sup>

재집권에 성공한 스코틀랜드 국민당은 선거 이후 신속하게 전문가 집단과 주요 정당의 대표로 구성된 최저소득보장 운영위원회(Minimum Income Guarantee Steering Group)를 설립하였고 2021년 8월에 첫 회의를 진행했다.<sup>18)</sup> 이처럼 자치정부는 정책목표를 최저소득보장 도입으로 선회한 이후, 발빠르게 정책 내용을 구체화하는 작업을 진행하고 있다.

## ■ 기본소득 및 공공부조와의 비교

다음으로 필자가 검토하고자 하는 점은 자치정부에서 구상하는 최저소득보장은 어떤 제도

15) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), "Securing a Living Income in Scotland: Towards a Minimum Income Guarantee", Institute for Public Policy Research, pp.30~38, <https://www.ippr.org> (검색일: 2021.10.21).

16) Scottish Government(2021), *op. cit.*

17) Birt, C., S. Bennet and C. Cebula(2021), *op. cit.*

18) Geraghty, L.(2021), "Scotland Unveils Basic Income Plans as COP26-Style Conference Kicks Off", *Basic Income Today*, August 19, <https://basicincometoday.com> (검색일: 2021.10.17); Scottish Government(2021), *op. cit.*

이며 그 특징이 무엇인가 하는 점이다. 이를 확인하기 위해 최초로 최저소득보장 도입을 제안한 사회회복자문위원회의 보고서를 살펴보자. 위원회는 해당 보고서에서 자치정부가 지향할 정책 목표로서 최저소득보장의 개념에 대해 소개하기 위해, 진보성향 싱크탱크인 스코틀랜드 공공정책연구소(IPPR Scotland)에서 제안한 모형을 언급하며 다음과 같이 설명한다.

최저소득보장을 고안하는 방법은 다양하다. 스코틀랜드 공공정책연구소에서 제안한 모델은 모든 사람들이, 사회복지나 노동, 혹은 양자 모두를 통해서, 최저 수준의 소득을 받도록 보편적으로 보장하는 것이다. 실제로, 이 제도는 현금 지원을 필요로 하는 사람들이나 가족에게 보충성 급여를 제공할 것이며 양질의 삶을 살 수 있는 충분한 현금이 지급될 것이다. 이 최저소득보장은 사회적으로 수용될 수 있는 수준의 삶을 영위하는 데 필요한 소득 수준, 즉 최저소득을 기준으로 운영될 것이다.<sup>19)</sup>

혹자는 기본소득 정책의 현실적 대안으로 최저소득보장을 추구하는 자치정부의 정책적 의지를 높게 사서, 스코틀랜드판 최저소득보장 정책을 “기본소득의 실제 실험”, “스코틀랜드 정부가 제안한 기본소득 도입의 출발점”이라고도 평가를 내린다.<sup>20)</sup> 하지만 앞서 언급한 사회회복자문위원회의 설명을 참고할 때, 적어도 정책의 내용 측면에서는 기본소득과 최저소득보장은 공통점보다는 차이점이 더 많아 보인다. 구체적으로 사회회복자문위원회에서는 양자의 차이점을 다음과 같이 파악한다. 첫째, 기본소득은 모든 개인에게 보편적 급여를 제공하는 반면, 최저소득보장은 최저소득기준 미만의 소득을 지닌 사람에게만 보충성 급여로 제공된다. 둘째, 기본소득은 개인 단위로 지급되는 반면, 최저소득보장은 가구 단위로도 개인 단위로도 지급될 수 있다. 셋째, 기본소득은 급여 지급 대상의 욕구와 관계없이 모든 이에게 동일한 급여액을 지급하는 반면, 최저소득보장은 대상이 처한 상황과 욕구 - 예를 들어, 장애, 아동돌봄, 주거 상황 등 - 에 따라 급여를 차등적으로 지급한다. 넷째, 최저소득보장은 선별급여이기 때문에 기본소득과 동일한 수준의 급여를 제공한다고 할 때 재정지출이 훨씬 적다.<sup>21)</sup> 이 외에

19) Social Renewal Advisory Board(2021), *op. cit.*, p.21.

20) Goodman, C. et al.(2021), “Piloting a Basic Income in Wales : Principles, Precedents and Feasibility”, p.30, <https://autonomy.work> (검색일 : 2021.10.16); Geraghty, L.(2021), *op. cit.*; Scottish Government(2021), *op. cit.*

21) Social Renewal Advisory Board Report(2021), *op. cit.*, p.21.

도 2021년 8월에 진행된 최저소득보장 운영위원회의 회의록에서 “최저소득보장이 고용, 서비스의 공급, 세금 감면, 사회복지 급여를 통해 보장될 수 있다.”라고 언급하는 점을 고려할 때,<sup>22)</sup> 스코틀랜드의 최저소득보장은 현금으로만 급여를 지급하는 기본소득과는 급여 전달방식 측면에서도 차이를 드러낸다고 할 수 있을 것이다. 요컨대, 스코틀랜드판 최저소득보장은 ① 특정 기준 소득 미만의 소득을 가진 사람들에게만 급여를 제공하며, ② 급여가 개인 단위 뿐만 아니라 가구 단위로도 지급될 수 있고, ③ 급여액이 대상의 욕구 수준에 따라 상이하게 설정되며, ④ 소요재정 지출이 상대적으로 적고, ⑤ 현금 외 서비스, 세금감면 등 다양한 형태로 급여가 제공된다는 점에서 기본소득과는 구별된다.

냉정하게 말해, 사회회복자문위원회에서 설명하는 최저소득보장은 급여대상자 선정과정에서 자산조사를 필요로 하며, 급여수준이 특정 소득 기준 이상이 되도록 보충성 급여를 제공해준다는 점에서 기본소득보다는 공공부조제도와 훨씬 더 유사해 보인다. 이 같은 해석 가능성을 우려했는지, Statham et al.(2021)은 다음과 같이 스코틀랜드판 최저소득보장과 영국의 대표적 공공부조 프로그램인 통합급여의 차이점에 대해 설명한다. 첫째, 통합급여를 수급하기 위해서는 구직 노력을 증명해야 하며 수급 자격 조건에 위배되는 행위를 할 시에는 엄격한 제재조치가 가해진다. 이에 반해 스코틀랜드의 최저소득보장에는 통합급여와 같은 규제와 강압의 요소가 없을 것이다. 둘째, 통합급여는 빈민들의 고용을 늘리고 다른 노동시장 성과를 개선하는 것을 정책목표로 한다. 그러나 스코틀랜드의 최저소득보장은 빈곤 감소와 불평등 완화를 핵심 목표로 삼는다.<sup>23)</sup> Statham et al.(2021)은 이처럼 제재와 강압의 수단을 사용하지 않고, 노동에 대한 인센티브 강화보다는 빈곤 완화에 더 방점을 둔다는 점에서 최저소득보장이 통합급여와는 대비된다는 점을 강조한다.

22) Scottish Government(2021), *op. cit.*

23) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, p.11.

## ■ 급여수준 및 소요 비용

앞에서는 스코틀랜드판 최저소득보장을 공공부조 및 기본소득과 비교하고 정책적 특징에 대해 분석해보았다면, 다음으로는 최저소득보장의 급여수준(혹은 급여 지급의 기준이 되는 최저소득기준) 및 급여 산정방식에 대해 살펴보고자 한다. 더불어 최저소득보장 시행 시 필요한 재정지출의 규모에 대해서도 간단히 알아볼 것이다. 물론 해당 제도는 아직 구상 단계에 머물러 있고, 2021년 10월 현재 자치정부에서는 최저소득기준이나 최저소득보장 정책 시행 시 예상되는 지출액에 대해 어떤 명확한 설명도 제시하지 않고 있다. 이 점을 고려하여 필자는 독자들이 자치정부에서 도입할 최저소득보장의 구체적 모습을 그리는 데 참고할 수 있도록, 진보성향 싱크탱크인 스코틀랜드 공공정책연구소에서 2021년 3월에 제시한 정책안(이하 “IPPR 보고서”)에 대해 소개하고자 한다. 참고로 이 보고서의 공동저자이자 스코틀랜드 공공정책연구소장인 러셀 건슨(Russel Gunson)은 현재 최저소득보장 운영위원회의 공동 의장직을 겸임하고 있다.<sup>24)</sup>

구체적으로 IPPR 보고서에서는 다음과 같이 최저소득보장제도의 급여 지급액 및 급여 지급 기준에 대해 제안한다.<sup>25)</sup>

- 기본 급여 기준액은 싱글의 경우는 월 792파운드(약 128만 원), 커플의 경우 월 1,244파운드(약 200만 원)로 설정된다. 이 기준은 전체 생산가능인구에 동일하게 적용된다. 단, 주거비는 포함되지 않는다.
- 대상 가구에 아동이 있을 경우, 첫째 아동에 대해서는 월 267파운드(약 43만 원)가 기본 급여 기준액에 가산된다. 해당 가구 내에 2인 이상의 아동이 있을 경우, 둘째부터는 1인당 224파운드(약 36만 원)씩 급여 기준액이 증액된다.
- 최저소득기준은 가구 단위로 결정되지만, 급여는 기본적으로 개인 단위로 지급될 것이다. 단, 아동의 급여는 주양육자에게 전달된다.
- 돌봄 욕구가 있거나 장애가 있는 가구원이 있을 경우, 급여 기준액에 의거해서 급여를 수

24) Sim, P.(2021), “Could Scots be Guaranteed a Minimum Income?”, *BBC*, August 17, <https://www.bbc.co.uk> (검색일: 2021.10.26).

25) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, pp.25~26.

급하는 것 외에도 돌봄자 수당, 아동수당, 장애수당 등의 형태로 추가 급여를 제공한다.

- 커플이 별거 중인 경우에는, 가구특성에 따라 상이하게 설정되는 상한액을 고려하여 주거비 부담을 지원한다.

참고로 영국에서는 중위소득의 60%가 빈곤선으로 설정되는데, 2019/20년 기준 빈곤선은 싱글의 경우 611파운드, 커플의 경우 1,057파운드(주거비 미포함)이다.<sup>26)</sup> 이로부터 주로 중위소득 40~60%를 빈곤선으로 설정하는 세계적 관행에 비추어 영국이 다른 국가들에 비해 빈곤선을 상대적으로 높게 설정하고 있음에도 불구하고, 우리는 IPPR 보고서에서 제시한 기본 급여 지급액이 이 빈곤선보다 높은 수준으로 설정되었음을 확인할 수 있다. 더구나 위의 설명에 따르면, 실제 급여 지급의 기준이 되는 최저소득기준은 각 가구의 욕구를 고려하여 기본 급여 기준액보다도 더 높게 책정될 수 있다. 이는 우리에게 스코틀랜드에서 논의되고 있는 최저소득보장 개념이 단순히 물질적 생존을 위한 기준이 아니라 당사자가 어느 정도 존엄한 삶을 누릴 수 있게 하는 기준을 포착하기 위한 개념이라는 점을 상기시켜 준다.

이 외에도 흥미롭게 살펴볼 점은 IPPR 보고서에서도 다음과 같이 수급자의 유급노동 여부, 노동소득 수준을 고려하여 차등적으로 급여를 지급할 것을 제안하고 있다는 점이다.<sup>27)</sup>

- 아동이 없는 가구의 경우, 가구원이 유급노동을 할 때 소득 증가분에 비례하여 급여액이 62% 공제된다. 양육하는 아동이 있는 커플의 경우에는, 소득이 월 297파운드를 초과하는 구간부터 급여액이 62% 공제된다. 한부모 가정의 경우, 월 594파운드를 초과하는 구간부터 급여액이 62% 공제된다.
- 유급노동에 참여하는 가구원이 없는 가구의 경우에는 최저소득기준의 80% 이상의 소득을 보장하는 것을 목표로 한다.

위의 조항들은 공공부조와 스코틀랜드판 최저소득보장의 공통점 및 차이점을 동시에 보여준다. IPPR 보고서의 안은 급여 수급 조건으로 구직 노력의 증명을 요구하지 않으며, 가구 소

26) Trust for London(2020), "How Much Weekly Income is Needed to Not be in Poverty?", <https://www.trustforlondon.org.uk> (검색일 : 2021.10.28).

27) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, p.26.

득이 일정 수준 미만일 경우 무조건적으로 지원을 제공한다는 점에서 분명 공공부조인 영국의 통합급여와는 구분된다. 하지만 동시에, IPPR 안은 최저소득기준과 대상 가구의 실제 소득 간의 차액을 공적 급여로 100% 지급해주는 것이 아니라, 통합급여와 마찬가지로 대상자가 유급노동에 참여할 시 급여 수급 후의 소득 수준이 증가하도록 제도를 설계하고 있다. 이러한 요소는 시민들의 노동의욕을 고취시킴과 동시에, 최저소득보장으로 인한 재정지출을 축소시키기 위한 장치로 풀이된다.

그렇다면 지금까지 살펴본 IPPR의 안을 실제 스코틀랜드에서 실행하고자 할 경우 어느 정도의 예산이 필요한가? 이 글에서는 마지막으로 스코틀랜드관 최저소득보장의 비용 이슈에 대해 간단하게 다루어보고자 한다. IPPR 보고서에서는 제시된 모형에 의거해서 최저소득보장을 스코틀랜드에서 구현하고자 할 때, 연 70억 파운드(약 11.2조 원)의 추가 공공지출이 발생할 것으로 전망한다. 이 예측치는 최저소득보장이 현재 작동하고 있는 통합급여를 완전히 대체하며, 최저소득보장 수급요건을 충족시키는 전체 스코틀랜드인이 해당 급여를 수급한다는 전제하에 산출된 금액이다. 단 주거 관련 비용은 위의 추정치 산출 과정에서 고려되지 않았기에 주거비 부담까지 고려할 시 재정부담은 더 증가하게 됨을 고려해야 한다.<sup>28)</sup>

이 예산 확보 문제는 최저소득보장 도입의 핵심 이슈가 될 것이 분명하다. 참고로 스코틀랜드 자치정부에서 사회보장 및 노인 부문에 할애하는 한 해 예산은 약 40억 파운드이고 자치정부의 전체 예산은 연 350억 파운드이다.<sup>29)</sup> 이는 70억 파운드 규모의 최저소득보장 안이 빈곤 감축 및 불평등 완화에 대한 기대를 불러일으킴과 동시에, 다른 한편으로는 스코틀랜드에서 대규모 증세 및 예산 조정 작업을 필요로 하는 정책임을 말해준다. IPPR 보고서에서는 추가 재원 확보를 위해 소득세 및 주민세의 인상, 재산세의 신설 등의 아이디어를 제안하고 있다.<sup>30)</sup> 그리고 보수당 주도로 복지지출이 크게 감축되기 이전인 2010년 수준으로 복지지출 규모를 복구시키기만 해도 최저소득보장 구현을 위한 예산의 절반 이상이 확보 가능하다는 점을 언급하며, 정책의 실현 가능성을 강조하고 있다.<sup>31)</sup>

28) *Ibid.*, pp.28~29.

29) Sim, P.(2021), *op. cit.*

30) Statham, R., H. Parkes and R. Gunson(2021), *op. cit.*, pp.35~38.

31) *Ibid.*, p.29.

## ■ 맺음말

스코틀랜드의 최저소득보장 사례는 사회보험망 강화 및 기본소득 도입이 논의되고 있는 한국 사회에 새로운 아이디어를 제공해준다. 하지만 정치 이슈로서 스코틀랜드의 최저소득보장 사례에 대해 살펴보았을 때, 이 문제는 그 논의의 출발점부터 미래의 정책 도입과정까지 모두 스코틀랜드의 자치와 독립이라는 스코틀랜드 특유의 문제와 한 데 엮여 있다.<sup>32)</sup>

향후 스코틀랜드의 최저소득보장 정책은 어떻게 구체화될 것인가? 이를 예측하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 스코틀랜드 사회 내부에서 최저소득보장 도입으로 인한 이익과 비용을 저울질해 최선의 제도를 설계하는 작업 이외에도, 스코틀랜드 자치정부와 영국 중앙정부 간 권한 조정이라는 거대한 정치 문제가 이 사회정책의 도입 문제와 긴밀하게 연관되기 때문이다. 오늘날 스코틀랜드 국민당은 코로나19로 인한 사회·경제적 충격의 복구 작업에 집중하고 있지만, 현 자치정부는 재임기간 중 스코틀랜드 분리 독립 이슈를 다시 꺼내들 것이다. 이후 스코틀랜드 분리 독립 국민투표의 시행여부 및 시행 시 그 결과에 따라서, 그리고 이에 대응하는 중앙정부의 전략에 따라서, 스코틀랜드관 최저소득보장의 구현 전략 및 정책도 함께 크게 변화할 것으로 전망된다. **KLI**

32) 참고로 최근 웨일즈에서도 자치권 확대 및 기본소득 실험 이슈가 긴밀하게 결합되는 양상이 관찰되고 있다. 예를 들어, Goodman et al.(2021)은 영국 연합의 다른 국가인 웨일즈에서 진행되고 있는 기본소득실험의 향후 전망에 대해 검토한 후 중앙정부-웨일즈 자치정부 간의 권한 문제로 인해 웨일즈에서 자체적으로 기본소득 실험을 시행하는 데는 한계가 많을 수 있다는 점을 지적하며, 이 문제를 해결하기 위한 대안으로 현 스코틀랜드 자치정부가 취하고 있는 최저소득보장 정책을 소개한다. Goodman, C. et al.(2021), *op. cit.*, p.30.