

## 캐나다의 기본소득보장 제도의 도입시도와 기본소득의 정치

은민수 (경기대학교 융합교양대학 교수)

### 1. 서론

2차대전 이후 1960년대까지 확대되던 캐나다 복지는 경제후퇴와 재정적자에 직면하면서 1970년대 중반 이후 빠르게 축소의 정치(politics of retrenchment)로 넘어가게 된다. 두 세기 동안 경제적 압력의 증가와 복지프로그램의 성숙은 복지국가의 어려운 입장을 대변해주고 있다. 첫째, 전후 많은 국가들이 선택한 시민권과 사회보험은 최근 경제적 재구조화가 조성한 새로운 사회적 리스크에 적절히 대응하지 못하고 있었다. 둘째, 사회복지를 둘러싼 당시의 갈등은 복지국가 확대의 정치가 변화되고 있음을 보여주었다. 이러한 두가지 변동은 많은 선진복지국가들로 하여금 어떻게 하면 보다 효과적인 소득보장정책을 제공할 수 있을 것인가에 대한 논의를 야기하였고, 그것은 캐나다에서도 마찬가지였다. 이러한 논의는 1960년대 캐나다의 사회보장 프로그램들의 빠르게 성장한 이후 정기적으로 등장하며 오랜 시간동안 계속되었는데, 이중에서도 가장 논란이 많았던 정책이 무조건적이고 보편적인 “기본소득(basic income)” 방안이었다. 보통 다양한 명칭으로 불리는 기본소득의 캐나다식 표현은 GAI(guaranteed annual income, 이하 GAI)로서 일종의 부의 소득세(negative income tax)이다 (Mulvale and Vandervought, 2012: 177); Mulvale, 2009: 2009: 7). 가장 단순하고 강력한 기본소득보장(guaranteed income, 이하 GI)의 개념은 모든 사람이 그 사람의 상황이나 욕구에 상관없이, 근로의무 등의 자격조건도 없이(혹은 거의 없이) 국가에 의해 지속적으로 제공받는 최소한의 핵심적 소득으로 정의할 수 있을 것이다.<sup>1)</sup>

1) 다른 표현으로 Guaranteed Annual Income, citizen's wage, guaranteed livable income, basic income, social dividend, territorial dividend, state bonus, demogrant 등이 있다(Young and mulvale, 2009: 7). 밀튼 프리드만은 단순한 Negative Income Tax를 통해 기존의 소득보장 프로그램을 전체적으로 대체할 것

캐나다는 조세제도와 복지제도를 통합하고 선별성을 증가시켜 근로인센티브를 증대시키기 위하여 GI/NIT 방식으로 소득이전을 재설계하려는 일련의 노력을 반복하였다. 주지하다시피 부의 소득세(negative income tax)는 일정 소득수준 이하일 때 급여를 받도록 설계되어 있으며, 증가하는 소득만큼 급여액이 줄어들지만, 근로를 유인하기 위해 소득이 늘어날수록 급여액의 감소폭이 줄어들도록 설계되는 것이 일반적인 방식이다. 따라서 소득수준에 상관 없이 모든 사람에게 조건 없이 지급되는 기본소득의 ‘이념형’과는 다소 차이가 있는 것이 사실이지만 소득기준이나 급여감소율 등의 제도설계 유형에 따라 기본소득의 이념형에 가까워질 수도 있어 일반적으로 범 기본소득의 변형으로 인정받고 있다.<sup>2)</sup>

캐나다에서 기본소득 보장)은 1935년 Alberta에서 집권했던 사회신용당(social credit party)의 등장으로 인하여 1930년에 정책 아젠다로 떠올랐다. 그러나 실질적인 논의는 미국의 NIT에 영향을 받은 일부 사회과학자들에 의해 1960년대에 시작되었으며, 이후 1970년대 초와 1980년대 중반 사이에 GAI에 대한 수많은 공식보고서들이 연방정부와 지방정부 차원에서 발간되었다. 이 중 의미있는 연구와 실험은 Castonguay-Nepveu 보고서, 빈곤문제 특별 상원 위원회 보고서(일명 Croll Report), 연방-지방 사회보장검토서(Federal-Province Social Security Review, 일명 Orange Paper), 캐나다 경제통합과 발전전망 위원회 보고서(이른바 Macdonald Commission Report)일 것이다.

먼저 “Castonguay-Nepveu 보고서”(1971)는 미국 닉슨 대통령의 Family Assistance Plan에서 영감을 받아 NIT와 유사하게 “General Social Benefits Regime”의 도입을 제안하였으며, 같은 해 비슷한 맥락에서 연방 상원이 발행한 이른바 “크롤 보고서”(1971)는 빈곤 근절을 위하여 빈곤선의 70%까지 최대급여를 제공하는 GAI제도를 최초로 제시하였다. 캐나다 사회보장 위원회가 발행한 “사회보장검토서”(1973)는 소득지원I(income support)과 소득보충(income supplement)의 이층 시스템 개념을 제안하여 주목을 받았다. 널리 알려진 캐나다 경제통합과 발전전망 위원회가 발행한 “맥도널드 보고서”(1985)는 기존의 다양한 보편적 소득보장 프로그램들을 일제히 폐지하고, 여기서 절약된 예산으로 모든 캐나다인들에게 금액은 적지만 단일한 “수당”형태의 소득보장제도인 보편적 소득보장프로그램(UISP: Universal income security program)을 시행하자고 권고하였다. 이후 실업보험과 UISP류의 시나리오를 주장했던 Forget

을 제안한 바 있다(Friedman, 1962: 191-194). 가령 NIT 세율이 50%라면, 면세점이 8,000달러인 조건에서 6,000달러의 소득이 있을 경우, 차액의 50%인 1,000달러를 보조 받는 식이다. 물론 소득이 전혀 없다면 4,000달러를 받게 될 것이다.

- 2) 현재 세계 어느 곳에서도 완벽한 Guaranteed Income 프로그램은 없다. 기본소득제도로 이해될 수 있는 프로그램들이 존재할 뿐이다. 예컨대 1999년 시작된 알래스카 기금 수당(Alaskan Permanent Fund Dividend)은 알래스카 성인 주민들에게 매년 배당금을 지급하고 있다(2007년 기준으로 \$1,654). 비록 소액이기는 하지만 그럼에도 관대하고 온전한 기본소득안의 특징들을 지니고 있다. 일부에서는 캐나다의 Old Age Security/Guaranteed Income Supplement 프로그램이 GI의 한 형태라고 주장하기도 한다. 이러한 점에서 부의 소득세를 기본소득의 한 범주로 볼 것인가 하는 것은 논의의 여지가 있다.

보고서(1981)를 제외하면, 기본소득제도는 최근까지 연방차원의 공식문건을 통해 다시 등장하지 않았다. 그러나 2006-2011년 기간 중 보수당이 자유당, 사민계열의 NDP, 블록 퀘벡(Bloc Quebecois) 등의 야당들에 둘러싸인 채 소수정부를 유지하는 상황에서 상원과 하원의 각 위원회들은 소득보장 혹은 기본소득제도와 관련된 권고안을 제시하였다. 상원의 위원회는 2010년 12월 31일 발간한 독서에 NIT에 기초한 기본소득안을 포함하여 빈곤을 해소할 방안과 관련된 비용 및 급여를 다루고, New Brunswick과 Manitoba에서 기본소득의 실험프로젝트를 구체적으로 평가할 것과 중증장애를 가진 사람들을 위하여 LICO<sup>3)</sup>수준에서 기본소득 보장 방안을 개발하고 시행할 것을 권고하였다(Senate of Canada, 2009). 이에 반해 하원의 위원회는 장애를 가진 시민들에게 급여를 제공하는 연방 기본소득 프로그램부터 단계적으로 시작하는 게 좋겠다는 권고안을 제출하였다(House of commons, 2010: 143).<sup>4)</sup>

이렇듯 캐나다는 오랫동안 NIT 방식의 기본소득 보장제도에 집착해왔다. 물론 본 논문에서 직접 다루지는 않지만 유독 미국과 캐나다와 같은 자유주의국가들은 공통적으로 소득조사방식을 사용한 NIT 방식의 GI 도입을 선호해왔다. 그러나 미국과 캐나다 간 차이점도 크다. 자유주의 복지국가인 캐나다에서 NIT의 도입을 위해 최근까지 시도했던 GI 방안의 도입 노력을 역사적으로 개괄하고 방안들 간의 차이점은 무엇이며, 그에 대한 정치권과 시민사회의 반응은 어떠한지를 살펴보고자 한다.

## 2. GI/NIT 제도와 소득조사(income testing)의 정치

### 1) 자유주의 복지국가와 NIT/GI 제도

전통적 자산조사 프로그램과 달리 NIT(혹은 GI)프로그램은 빈자들만을 위한 제도는 아니다. 사실 이 제도들은 특별히 자유주의 복지국가에서 새로운 긴축의 정치에 대응하면서 다수의 유권자를 확보하기 위한 소득분배 정책수단이라고 할 수 있다. 긴축을 직접 부과하는 것은 쉽지 않지만 조세코드를 통해 관리되는 NIT/GI 방식의 개혁은 조세제도 특유의 복잡성과 비가시성으로 인해 일반대중들에게 종종 모호하고 불분명하게 비춰질 수 있기 때문이다.

한편 이 제도는 기본적으로 근로인센티브를 강화시킬 수 있는 방식으로 설계될 수 있을 뿐 아니라 전체적으로 사회지출 규모 자체를 축소시킬 가능성이 높기 때문에 사용자 측으로

3) Low-income cut-off(LICO): 캐나다의 최소 연간소득 금액 .

4) 비록 하원 회원이 상원에 비해 GAI를 덜 지지하였다 할지라도 전자는 보편적 소득보장 목표를 포기한 것은 아니었다. 오히려 위원회 의원들은 우선 GAI를 장애가진 사람들에게 적용시키는 집중적인 접근법을 권고하였다(mulvale and vanderborgh, 2012: 184).

부터 지지를 받는 경향도 강하다. 실제로 마일즈와 피어슨(Myles and Pierson)에 따르면, 선별적인 조세-이전(tax-transfer) 프로그램은 다른 복지 프로그램이 삭감되던 상황에서 오히려 확대되는 경향을 보여왔다(Myles and Pierson, 1997). NIT의 또다른 특징은 일부 저소득층에 대한 관대한 급여 이전이 중도주의와 자유주의자들 사이에서 지지를 획득하거나 최소한 묵인을 받아내기도 유리하다는 점이다. 이 과정에서 기존의 정치연합을 깨는 새로운 정치연합이 발생하기도 한다. 따라서 예산 압박의 증가와 노동시장의 변화라는 조건에서 빈곤감소, 강력한 근로인센티브, 상대적으로 낮은 비용을 결합시킨 NIT/GI 공약은 캐나다와 미국 등 자유주의 복지국가에서 유권자들을 매혹시켰다(Myles and Pierson, 1997: 445).<sup>5)</sup>

당초 밀튼 프리드만이 제안했던 NIT 본래의 아이디어는 매우 단순하였다. 즉 좋은 시기에 정부에 세금을 내고 어려운 시기에 정부가 근로자에게 세금을 내준다는 것이다. 자격조건은 철저히 세금 정산과정에서 신고된 소득에 따라 결정되며, 이 외에 수급자의 관리감독이나 행정적 고려는 이루어지지 않는다. 그의 제안에 대한 많은 논란이 있었지만, 캐나다에서 GAI의 기본 개념은 전체 이데올로기적 스펙트럼 전반으로부터 광범위한 지지를 받았다. GAI 아이디어가 빈곤을 근절시키고, 근로빈곤층에 불리한 복지의 덩을 제거하며, 복잡하고 고비용이 드는 행정시스템을 단순화시킬 수 있는 보편적 제도로 비춰졌기 때문이다(Grady and Kapsalis, 1995: 50). 이후 기존 소득보장프로그램을 전반적으로 대체하는 유형에서부터 근로유인을 강화하기 위해 소득을 보충하는 제도에 이르기까지 NIT의 수많은 변형들이 연구되고 제안되었다.<sup>6)</sup>

이러한 프리드만의 NIT 제안에 대한 진지한 고민은 캐나다와 미국에서 1960년대 말에 시작되었는데, 이 시기는 양 국에서 주요 사회정책의 혁신이 이루어지던 시기였다. 그러나 초기 시도들은 완전히 패배하였다. 이후 10년이 지난 1970년대 말에 와서야 양 국에서 프리드만 류의 프로그램들이 확대되기 시작하였다.

한편 모든 NIT 모델은 크게 세가지 요소로 구성되어 있다. 즉 보장수준(guaranteed level)으로 수급자에게 제공되는 급여수준을 의미하며, 조세환수율(tax-back rate)은 수급자가 기본소

5) 그러나 캐나다와 미국은 공통적으로 선별적인 조세/이전 프로그램 도입을 시도하였지만 정책변동의 과정과 정책의 내용은 일정한 차이를 보여주었다. 예컨대 미국의 경우에는 NIT가 EITC의 도입과 확대로 제한되었고 그 결과 개혁이 노동시장을 바탕으로 “유연성”을 독려하는 전략과 밀접하게 연계되었다. 반면에 캐나다의 경우에는 기존의 보편적이었던 전통적 프로그램을 NIT/GI에 기초한 새로운 선별적 프로그램으로 전환시키는 중대한 전환을 시도하였다. 미국과 달리 전통적 복지프로그램을 재설계하고 새로운 NIT/GI에 기초하여 비근로 빈자들을 위한 급여들을 포함시켰고 모든 빈곤가구들을 위한 프로그램을 강화시키는 급여제도를 실시한 것이다(Myles and Pierson, 1997). 이러한 차이는 결과적으로 전혀 다른 결과를 초래하였다. 미국에서 불평등이 급격하게 증가한 반면 캐나다의 재설계된 복지프로그램들은 이러한 불평등을 완화하는데 적지 않은 역할을 하였다.

6) NIT의 고유의 특징을 지닌 환급가능 세제특례(refundable tax credit)인 캐나다 아동급여(Child Benefit)나 소득세와 상관없이 65세 이상 노인들의 소득을 보충해주는 GIS(General Income Supplement)도 있다.

특급여 외에 기타소득이 늘어날수록 급여가 줄어드는 비율을 뜻하고, 급여중단점(break-even point)은 제공되는 급여가 사라지는 소득수준을 의미한다. 이 세가지 요소의 결합의 결과가 국가로부터 급여를 지급받는 수준인 급여수준이 된다. 즉 급여 수준(Level of benefit)인 B는 보장수준인 G에서 임금 등 일반소득에 조세환수율(tax-back rate)인 t를 적용한 값을 뺀 금액이다. 따라서  $B = G - t * E(\text{소득})$ 이라는 공식이 성립된다. 그리고 B가 0이 되는 지점이 급여를 받지 못하는 급여중단점(break-even point) P이다(Grady and Kapsalis, 1995: 78). 높은 보장수준은 사람들에게 충분한 소득을 제공하는 데 적절하며, 낮은 조세환수율은 근로를 독려하는데 적합하다.7) 대체로 NIT 제안들은 근로 인센티브를 유지하고 비용을 억제하기 위하여 두 층으로 나뉜다. 한 층은 근로가 기대되지 않는 사람들에게 높은 보장수준, 높은 조세환수율, 낮은 급여중단 지점을 제공하기 위한 것이고, 두 번째 층은 근로가 기대되는 사람들에게 낮은 조세환수율, 높은 급여중단지점, 낮은 급여수준을 제공하기 위한 것이다.

〈표 1〉 보장수준, 조세환수율, 급여중단점의 예

(단위: 달러)

구 분	가족 규모			
	1	2	3	4
GAI 최대 (maximum GAI)	5,000	8,000	10,000	12,000
조세환수율 (tax-back rate)	50%	50%	50%	50%
급여중단점 (break-even point)	10,000	16,000	20,000	24,000
가구소득	GAI 급여			
0	5,000	8,000	10,000	12,000
2,000	4,000	7,000	9,000	11,000
4,000	3,000	6,000	8,000	10,000
6,000	2,000	5,000	7,000	9,000
8,000	1,000	4,000	6,000	8,000
10,000	0	3,000	5,000	7,000
12,000	0	2,000	4,000	6,000
14,000	0	1,000	3,000	5,000
16,000	0	0	2,000	4,000
18,000	0	0	1,000	3,000
20,000	0	0	0	2,000
22,000	0	0	0	1,000
24,000	0	0	0	0

출처: Grady and Kapsalis(1995: 87).

7) 미국의 경우에는 과세소득이 없는 사람들에 과세면제, 저소득자에게 적은 급여 제공, 고소득자에게 많은 급여를 제공하는 주택 모기지 이자 감면 등으로 구성되어 있는 반면에 캐나다의 경우 미국과 반대로 NIT/GI 프로그램이 저소득자에게 많은 급여를 제공하고, 다른 소득이 증가할수록 급여가 줄어들며 고소득 수준이 되면 급여는 완전히 사라지도록 설계되었다(Myles and Pierson, 1997).

이러한 인상적인 특징에도 불구하고 GAI는 실제 정책영역에서는 큰 진전이 없었다. 그 이유는 보편적인 GAI 프로그램의 비용에 대한 우려, 전반적인 제도 교체나 기본 프로그램의 급속한 축소에 따른 정치적 거부감, 근로빈곤층의 근로유인 효과에 대한 불확실성, 연방-지방 정부간 역할과 책임 문제 등이 지목된다(Grady and Kapsalis, 1995: 51).

## 2) 소득조사의 정치(the politics of income-testing)와 GI/NIT

1930년대 이래 가장 심각한 불황의 결과로 캐나다 신보수주의 세력들은 1980년대 시기 동안 점차 케인지안 복지국가를 해체시킬 필요성에 의견을 같이 하게 되었다. 연방정부와 지방 정부가 보편적 사회프로그램을 폐지하려는 시도들이 대중들의 강력한 반대에 부딪혀 실패하였음에도 캐나다 복지국가의 기반들 중 일부는 서서히 쇠약해져갔다. 특히 전체 조세구조에서 이러한 경향이 분명하게 나타났다. 캐나다 조세는 보다 역진적이 되어갔고 저소득층에 부과된 조세부담이 증가하고 있었다. 당시 정치적으로 중요한 점은 우파세력들은 케인지안 복지국가에 대한 공격을 이끌었고 좌파들을 수세적 입장으로 몰아넣었다는 점이다. 신보수주의 세력들은 기존 복지프로그램들에서 나타나는 할당의 비효율을 비판함으로써, 그리고 가장 인기많은 진보적인 제안인 GI 정책을 자기들의 개혁방안들에 포함시킴으로써 정치적 목표를 달성할 수 있었다. 캐나다 제조업협회(Canadian Manufacturer's Association, CMA)가 맥도널드 위원회에 기존 사회프로그램을 포괄적인 GI 제도로 대체할 것을 권고한 이후 그 개념은 복지국가의 신보수주의 버전과 양립가능하게 되었다. 사실 밀튼 프리드만과 같은 경제학자들은 완전고용 조치들의 대체물로서 GI를 제안하였다. GI 정책의 주된 효과중 하나가 노동비용을 유연하게 낮추도록 만드는 것이기 때문이다.<sup>8)</sup> 그럼에도 불구하고 GI 제도는 복지 범위를 근로빈곤층까지 확장시키기를 바라는 진보적인 반빈곤 개혁가들과, 최저임금법과 현재의 실업보험프로그램을 한방에 일소하기를 바라는 신보수주의 세력들, 양 진영으로부터 환영을 받았다(Iacobacci and Seccareccia, 1989).

한편 NIT에는 여러가지 변형들이 존재하지만 기본적인 아이디어는 앞에서 설명했듯이 시민들에게 기본소득을 제공하되, 환급가능한 세제크레딧(refundable tax credit)형태를 통해서란 점이다. 즉 각 가구의 소득과 일정한 보장수준(면세점, 최저생계선 등)의 차이에 따라 그 차

8) “서구유럽과 미국에서 재정 압박은 GI 재정을 위한 돈이 기존의 사회보장 예산에 나올 것을 요구하고 있다. 보수적 가정을 해봐도 GI 제안은 노인들이 안락한 생활을 위한 은퇴 소득을 축적하는데 현행 제도에 비해 우월한 것이 분명하다. 나아가 GI는 본의 아닌 빈곤과 고실업을 효과적으로 종식시킬 수 있다. GI의 근로 비유인 효과는 소득 25,000달러에서 시작되는 높은 조세환수점에 의해 축소될 수 있다. GI 방안은 노동시장 밖에 있는 젊은 남성들 사이에 노동시장 참여를 증가시키고 혼외출산을 감소시킬 것으로 기대된다”(Murray, 2008: 1-12).

이가 포지티브면 세금을 내고, 미달하여 네거티브면 정부가 그 가구에 급여(negative tax)를 제공한다. 원칙적으로 사람들은 UBI(universal basic income)를 받는 가구 이든 NIT를 받는 가구들 이든 똑같은 세후 이전소득의 분배를 달성할 수 있다. 사실 기본소득을 제공했다가 다시 환급받는 과정을 피한다는 점에서 NIT의 운용비용이 적게 든다. 그러나 필립 반 파레이스는 기본소득제가 NIT보다 우월한 잇점으로 3가지를 지목한다.

첫째, NIT 제도는 매해 연말에 검토된 세금신고서 이전에 공급하지 않도록 선지급하는 시스템으로 뒷받침될 경우에만 비로소 빈곤문제에 대한 기대하는 효과를 얻을 수 있다. 그러나 다급한 사람들이 선지급에 접근하기에 어려움을 경험하거나 혼란을 겪게 될 것이다. 둘째, NIT는 원칙적으로 개별 지급한다고 할지라도 실제에 있어 대체로 가구 단위로 작동한다. 그 결과 소득의 가구 내 분배가 정확히 NIT와 UBI 하에서 똑같다 할지라도 가구 간 분배는 UBI 하에서 훨씬 덜 불공평할 것이다. 특히 현재 상황에서 여성에게 돌아가는 소득은 NIT 보다 UBI에서 상당히 높을 것이다. 왜냐하면 NIT는 저소득 혹은 무소득인 파트너의 세제특혜의 몫의 일부를 가구의 높은 소득자에게 제공하는 경향이 있기 때문이다. 셋째, UBI가 NIT 보다 “실업 함정”에 훨씬 잘 대응할 것으로 기대된다. 실업자가 구직하거나 취업을 할 것인지 결정에 미치는 요인은 단순히 일을 할 것인지 말 것인지에 달려있다고 보다는 새로운 일자리를 찾는 동안 혹은 찾게 되면 급여의 정기적 지급이 중단되지 않을까 하는 불확실에 대한 두려움에 달려있다. 따라서 일을 하든 안하든 계속 유지되는 안정적인 소득을 제공하는 UBI가 NIT에 비해 빈곤의 함정을 통제하기에 훨씬 더 적합하다(Van Parijs, 2000; Fitzpatrick. 1999: 96-97).

하지만 NIT를 옹호하는 사람들은 NIT 프로그램들은 긴축의 결과물로서 예산압박의 시기에 NIT 타입의 개혁이 가져다 주는 매력을 강조한다. 첫째, 강력한 정치연합의 기반을 제공하고 이 연합에는 공통적으로 공공지출 관리, 유연노동시장 강화, 빈곤 및 차상위 계층 가구의 소득증가를 추구하는 것에 관심이 많은 공적 행위자와 사적 행위자들이 모두 포함된다. 이 프로그램들이 보편적 프로그램에 비해서는 선별적이기 때문에 재정적 압력에 시달리는 사적부문 행위자들 공공관리들에게 지출억제의 전망을 제공한다. 동시에 점차 줄어드는 급여구조는 전통적 프로그램보다 근로인센티브 유지에 효과적일 것으로 널리 기대한다. 비록 일부 좌파 정치인들이 양면적인 태도를 보이고 노조가 일반적으로 NIT 제안에 반대하는 편이지만, 중요한 점은 조직노동의 영향력이 쇠락하고 있다는 점이다.

둘째, 복지국가 ‘개혁’에 반대하는 대중적 반응을 제한시킬 수 있다는 점이다. 현대 복지국가의 정치는 오래전부터 비난회피의 정치가 되어왔다. ‘개혁’은 통상 대중적 지지를 받고 있는 기존 프로그램들의 고통스런 삭감을 의미하고, 유권자들이 사회정책의 가시적 삭감에 강력하게 반응하지만, 조세제도를 통한 ‘개혁’의 작동은 정책결정자들의 유연성을 증가시켜 준다. 따라서 세제의 복잡성과 정책결정자들의 유연성은 제도변화의 단계적 도입을 통해 결

과적으로 분노를 최소화하고 반대의 동원을 어렵게 만드는 “politics of stealth”가 가능하게 해준다(은민수, 2014; Battle, 1990). 실제로 미국과 캐나다에서 GI/NIT와 관련된 논의 과정에서 놀랍게도 양국의 정책변화를 둘러싼 대중들의 논의와 갈등이 매우 제한적이었다는 점이다. 가시적인 “복지개혁”이 항의를 불러온 반면, 조세제도와 연계된 소득이전 제도들의 변화들은 그렇지 않았다. 마일즈와 피어슨은 NIT/GI 프로그램들은 복지국가의 새로운 정치(new politics of welfare state)에 적합하다고 보았으며, 이러한 새로운 정치 다이나믹은 1960년대 중반 이후 양국의 NIT/GI 정책의 역사를 통해 나타났다고 주장한다(Myles and Pierson, 1997: 451-452).

### 3. 캐나다 기본소득(GI)제도의 도입 시도 과정

#### 1) 빈곤문제 특별 상원 위원회 보고서(Croll Report)의 GAI 권고안

캐나다에서 기본소득보장(Guaranteed income)의 역사는 오래되었다. 1933년 앨버타에서 윌리엄 애버하트(William Aberhart)가 이끌던 사회신용당 정부가 집권하자, 애버하트는 경제적 자극과 재분배 수단으로서 지역민 모두에게 정기적으로 현금급여를 주는 “사회적 신뢰(social credit)” 정책을 주장했지만 지역재정의 부족과 중앙정부의 반대로 뜻을 이루지 못했다. 이후 1944년 애버하트의 계승자인 어니스트 매닝(ernest manning)은 “사회적 신뢰” 독트린을 공식적으로 폐기하였다. 하지만 이번에는 전 연방재정지원 국립기관인 캐나다 경제 위원회(Economic Council of Canada)가 캐나다의 빈곤상태가 예상하는 것보다 훨씬 큰 규모라고 주장하면서 GI를 빈곤문제를 해결할 수 있는 대안으로 제시하였다. 이후 상원의원 데이빗 크롤(David Croll)을 의장으로 하는 빈곤문제 특별 상원 위원회(Special Senate Committee on Poverty)가 1968년에 구성되어 이 문제를 본격적으로 연구하게 되었고 1971년에 연방정부가 재정과 관리를 맡고, NIT를 통해 전달되는 기본소득보장제(Guaranteed Annual Income)를 권고하였다(Young and Mulvale, 2009: 12).

위원회는 GAI의 목표를 달성하기 위하여 위원회는 아래와 같은 지급 기준을 제시하였다.

첫째, 소득충분성이다. GAI는 수급자들에게 충분한 최저수준의 급여(an adequate minimum level of benefits)를 제공할 것을 제안하였다. 둘째, 효율성이다. GAI의 효율성은 빈곤선 이하에 있는 사람들에게 제공되는 급여의 정도로 측정하며, 빈곤선 위에 있는 사람들에게 급여가 제공되어서는 안 될 것임을 주장하였다. 셋째, 기존 제도들의 개선이다. GAI는 현재 복지프로그램들의 차별적 조항들과 스티그마 조항들을 제거할 것(예컨대 감시와 자격조건 절차 없이 급여 제공)과, 일하는 사람들에게는 계속 근로를 하도록 근로 유인을 제공하며, 일하지 않



는 사람들에게도 근로소득을 증가시키도록 독려할 것, 끝으로 “근로빈곤층”을 반드시 대상에 포함시켜 일하는 사람들이 일하지 않는 사람들보다 높은 소득을 얻을 수 있도록 할 것을 권고하였다. 넷째, 유연성을 강조하였다. GAI 제도는 다양한 부류의 욕구를 충족시킬 수 있도록 충분한 유연성을 확보할 것과, 초기에 OAS 같은 정부 이전프로그램을 수급하던 사람들이 소득하락으로 고통받지 않도록 유연성을 발휘하여 보장할 것을 제안하였다. 또한 급여를 국민 기초생활기준(national average standard of living)의 변화에 연동시켜 국민 기초생활기준이 증가하면 급여도 증가하도록 설계할 것을 주문하였다.

한편 위원회는 GAI 도입이 기존 제도들의 대대적인 변동을 요구할 것으로 보고, GAI 제도와 관련해서 주요 제도의 변화를 예상했다. 먼저 연방 소득유지 제도들의 변화로서, GAI는 가족수당, 청년수당, 노인기초연금(OAS), 소득보충제(GIS), 그리고 대부분의 다른 이전 프로그램들을 대체할 것이며, 모두 GAI 프로그램으로 통합될 것으로 전망했다. GAI 수당은 국민 생활기준 지표에 연동되기 때문에 자동적으로 급여가 조정되고, 그 결과 GAI 수당은 OAS/GIS 수준을 빠르게 추월할 것으로 예상하였다. 다음으로 실업보험이나 캐나다 연금제도와 같이 리스크에 대비한 보험수리적 방식으로 운용되는 프로그램들은 유지될 것이지만, 이 제도들이 GAI 기본수당 보다 낮다면 그 소득들은 GAI 목적에 맞게 기타소득으로 간주되어 GAI가 보충해야 한다고 판단하였다. 또한 사회서비스는 연방정부와 지방정부의 협력하에 계속 전달되지만, 공공부조(CAP)의 연방과 지방정부가 분담하는 모든 수당들은 GAI에 통합될 것으로 기대했다. 끝으로 소득세 제도의 변화로서, 현재 캐나다 정책의 심각한 문제 중 하나는 빈곤선 이하의 소득을 받는 많은 캐나다인들이 그들의 불충분한 소득에도 불구하고 소득세를 내고 있다는 사실이라고 판단한 위원회는 소득세 면세점을 “빈곤선”까지 올릴 것을 주문하였다. 또한 과세단위를 개인에서 가족으로 변경할 것을 주장하고, GAI 수당지급과 수당 감액률을 통한 수당환급의 메커니즘으로 국세청이 운용하는 소득세 시스템 활용의 잇점을 강조하였다(Croll Report, 1971).<sup>9)</sup>

이른바 “크롤 보고서”에서 최종적으로 제시된 그들의 권고안을 그대로 옮기면 다음과 같다.

첫째, 캐나다 정부는 GAI 프로그램을 단일한 전국적인 NIT 방식을 사용하여 시행할 것. 둘

9) 위원회는 GAI의 시행을 위한 행정적 요구사항도 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 보편성이다. GAI 제도는 단일한 수당, 표준화된 자격조건, 전국적 행정규제를 제공해야 한다고 인식하였으며, 따라서 연방정부에 의해 관리되고 재정지원되어야 한다고 판단하였다. 둘째, 소득유지와 사회서비스제도의 분리이다. 소득제도는 연방정부에서 맡고 사회서비스는 지방정부의 관할과 책임에 맡기되, 사회서비스 제도에 있어 연방정부의 개입은 비용분담 부분으로 제한시키자는 것이었다. 또한 GAI의 소득유지는 하나의 권리로서 설정되는 것이기 때문에 사회서비스의 수용 여부와는 별개라고 하였다. 셋째, 대상범위이다. GAI 프로그램은 필요한 모든 캐나다인들에게 적용되어야 하지만, 단 “40세 이하의 미혼자”와 캐나다 시민이 아닌 사람들은 제외시켰다.

째, GAI는 캐나다 정부가 재정을 책임지고 관리할 것. 셋째, GAI는 그것을 필요로 하는 모든 캐나다인들에게 지급할 수 있도록 설계하되, 초기에는 캐나다인이 아닌 사람들과 40세 이하의 미혼자는 제외할 것. 넷째, GAI의 기본수당은 빈곤선의 70% 수준으로 설정하며, NIT 방식을 통해 가구별로 지급할 것. 다섯째, GAI는 일하는 사람이 일하지 않는 사람보다 더 받을 수 있도록 근로유인 메카니즘을 포함할 것이며, 다른 소득 발생시 1달러당 70센트 비율로 급여를 삭감할 것. 여섯째, GAI제도 하에서 소득유지는 사회서비스 제도와 무관하며 사회서비스 제도는 지방정부들의 책임하에 둘 것. 일곱째, CAP는 연방정부와 지방정부의 협력과 비용분담에 기반하여 사회서비스를 계속 유지할 것. 이때 CAP는 GAI가 초기에 보호하지 못하는 사람들을 욕구에 기초하여 보호하는데 활용할 것. 여덟째, 기존의 연방 소득유지제도를 폐지하고, 실업보험과 캐나다 연금제도(CPP)와 같은 사회보험제도는 유지시킬 것. 그동안 연방정부가 제공하던 가족수당(Family Allowance), 청년수당(Youth Allowance), 기초연금(Old Age Security)을 GAI로 즉시 대체할 것. 아홉째, GAI 제도에서 받는 급여가 기초연금(OAS) 및 소득보충제도에서 받는 급여보다 적은 사람이 있어서는 안될 것. 열째, 소득이 빈곤선 이하인 캐나다인이 소득세를 내는 사람이 없도록 소득세 면세점을 높일 것을 권고하였다(Croll Report. 1971).

여기서 주목할 점은 크롤 보고서가 캐나다의 65세 이상 노인에게 주어지는 보편적 기초연금인 OAS와 가족수당의 폐지를 권고했다는 점이다. 이 점은 후에 살펴볼 맥도널드 보고서와 차이가 나는 부분이다. 맥도널드 보고서는 가족수당의 폐지에는 찬성했지만, OAS 폐지에는 반대하였다. 또 한가지 맥도널드와 구분되는 점은 근로유인 보다는 급여 충분성을 강조했다라는 점이다. 그리고 사회서비스 제공을 현금 대신 별도의 제도로 유지시킴으로서 조세환수율의 인상(stacking tax back rate) 가능성을 높였다는 점이다. 끝으로 현재의 제도에서 받는 급여보다 GAI에서 받는 급여가 적은 사람이 없도록 하겠다는 것이다.

위와 같은 권고안에 따른 빈곤선과 가족규모에 따른 기본수당은 <표 2>, 그리고 기본소득 외에 기타소득에 대한 감액환급율을 4인가구를 사례로 적용한 결과는 <표 3>과 같다. 기본소득 4인 가구에 3,500달러(인플레이션 감안하여 2008년 달러로 환산하면 대략 19,224불)를 제공한다는 가정에 따른 것이다. 위원회의 제안은 “그것을 필요로 하는” 모든 캐나다인들에게 위원회가 정한 빈곤선의 70%까지 기본소득(guaranteed income, 이하 기본소득 혹은 GI)을 NIT 방식으로 제공(독신, 미혼, 40세 이하인 사람은 제외)하되, 추가소득 발생시 70% 감액률에 따라 감액하는 방식이었다. 물론 기본 세금면제가 빈곤선까지 상향조정되어 소득이 기본소득 외에 다른 소득이 없는 사람들은 세금을 전혀 내지 않는 구조였다.

〈표 2〉 상원위원회 빈곤선과 기본수당(안)(1969)

(단위: 달러)

가족규모	빈곤선	기본수당
1	2,140	1,500
2	3,570	2,500
3	4,290	3,000
4	5,000	3,500
5	5,710	4,000
6	6,430	4,500
7	7,140	5,000
10	9,290	

출처: Report of the Special Senate Committee on Poverty(Croll Report, 1971).

〈표 3〉 4인가구를 위한 GAI 프로그램 방안(1969)

기타 소득	기본수당	기본수당 적용	순소득
0	3,500	3,500-0=3,500	0+3,500=3,500
250	3,500	3,500-175=3,325	250+3,325=3,575
500	3,500	3,500-350=3,150	500+3,150=3,650
1,000	3,500	3,500-700=2,800	1,000+2,800=3,800
1,500	3,500	3,500-1,050=2,450	1,500+2,450=3,950
2,000	3,500	3,500-1,400=2,100	2,000+2,100=4,100
2,500	3,500	3,500-1,750=1,750	2,500+1,750=4,250
3,000	3,500	3,500-2,100=1,400	3,000+1,450=4,400
3,500	3,500	3,500-2,450=1,050	3,500+1,050=4,550
4,000	3,500	3,500-2,800=700	4,000+700=4,700
4,500	3,500	3,500-3,150=350	4,500+350=4,850
5,000	3,500	3,500-3,500=0	5,000+0=5,000

출처: Report of the Special Senate Committee on Poverty(Croll Report, 1971).

한편 위원회는 GAI의 비용추계를 시도하였는데 사실 GAI에 대한 비용을 추계하는 것은 현실적으로 쉽지 않지만,<sup>10)</sup> 위원회는 캐나다 보건복지부가 백서(*Income Security for*

10) 그 문제는 첫째, 얼마나 많은 복지제도가 폐지될 것인가와 그러한 프로그램들이 폐지된다면 얼마나 절약이 될 것인가 하는 문제와 연관되기 때문이다. 둘째, GAI 프로그램의 비용은 기본소득 보장 급여수준과 기타소득 증가에서 비롯되는 급여의 감소율에 달려있다. 셋째, 연방정부가 빈곤선 이하 개인소득세 폐지함에 따른 세입의 변동도 고려되어야만 하였다.

Canadians)에서 밝힌 자료를 근거로 비용추계를 하였다. 가족수당, 청년수당, OAS 등 데모그란트 타입의 현금지급 제도들이 GAI 하에서 폐지된다는 가정하에 절약규모를 계산한 결과 788백만 달러가 GAI 비용으로 투입될 수 있을 것으로 전망하였다. 그리고 이를 기준으로 GAI에 소요되는 순비용을 1967년 기준으로 645백만 달러(2008년 기준으로 41억 달러)로 추정했다(Croll Report, 1971).

〈표 4〉 데모그란트 프로그램 지출과 GAI 프로그램 절약 추정 규모(1967년 기준)  
(단위: 백만 불)

프로그램	총지출	절약추정
가족수당	600	400
청년수당	70	47
기초연금(OAS)	1,123	341
계	1,793	788

출처: Report of the Special Senate Committee on Poverty(Croll Report, 1971).

〈표 5〉 연방정부의 GAI 순비용 추정치  
(단위: 백만 달러)

구성요소	규모
비용	
- GAI 지급	1,185
- 세금면제	88
- CAP 분담	170
총비용	1,433
절약 : 가족수당, 청년수당, OAS	788
순비용(총비용-절약분)	645

출처: Report of the Special Senate Committee on Poverty(Croll Report, 1971).

크롤 보고서가 제안한 기본소득은 실업보험, 캐나다 국민연금(CPP), 국가유공자 수당(Veterans' Allowances) 등을 제외하고는 다른 모든 연방 소득유지 프로그램(all federal income-maintenance programs)을 대체하는 것이었다. 따라서 지방정부는 연방/지방 간 협력이 제공되어야 하는 캐나다 공적부조(Canadian Assistance Plan)와 사회서비스 제공에 대한 책임을 계속 맡게 되며, 이런 방식으로 제공되지 않는 개인들에 한해서 욕구조사에 기초하여 제공받는다. 비록 이 계획은 결코 실행되지 못했지만 크롤 보고서가 주장한 GAI는 연방정부에

의해 관리되고 재정적 지원이 되는 단일한 전국적 기반의 제도였으며 이후 캐나다 기본소득 보장제도에 지속적인 영향을 미쳤다(Hum and Simpson, 1993: 443).

## 2) 연방-지방 사회보장 검토서(Orange Report)와 마니토바 실험

보편적 최저소득 지원 아이디어가 1971년에 크롤 위원회 보고서에서 처음으로 권고된 이후( Castonguay-Nepveu Commission도 물론 유사한 제도를 제시하였지만<sup>11)</sup>, 1970년대 초 사회보장심의위원회 역시 그 개념을 재도입하였고 이들의 제안에 기초하여 캐나다 정부는 마니토바시와 함께 1974-79년간 Mincome 라는 역사적인 실험을 시도하게 된다(Forget, 2011).

1973년 자유당 소수정부가 사회보장심의를 주도했을 때 “Working Paper on Social Security in Canada”를 발간하였는데 이 보고서에는 크롤보고서와 같이 ‘충분성’에 초점을 맞추었다. 또한 보고서는 근로빈곤층에 대한 소득보충과 근로불가능 계층에 대한 소득지원으로 구분하여 공공부조를 ‘두가지 층(two tier)’의 GAI 프로그램으로 만들고자 하였다. 그리고 그 과정에서 사회보장심의위원회가 출범한지 1년 뒤인 1973년 6월 4일 지방정부인 마니토바정부와 연방정부는 역사적인 기본소득 실험 프로젝트 협약서(Agreement Concerning a Basic Annual Income Experiment Project)에 사인하였다(Forget, 2011). 이렇게 해서 기본소득제의 한 변형인 마니토바 기본소득 실험(Manitoba Basic Guarantee Annual Income Experiment, 일명 “Mincome”)이 서부 마니토바의 시골도시 다우핀(Daupin)과 위니페그(Winnipeg)에서 진행하게 되었다. 초기에는 최소한 마니토바정부에 의해 단순하고 상대적으로 값싼 시도로 비춰졌지만, Mincome은 기본소득이 유급노동에 종사하는 수급자에게 노동 비유인(work disincentive)을 제공할 것인지 여부에 초점을 맞추는 바람에 복잡한 실험으로 진화하였다(Young and Mulvale, 2009).

1968년과 1980년 사이에 미 정부는 4개의 NIT실험을 수행하였고 캐나다 정부는 하나를 수행하였다. 그 실험의 결과들이 소득재분배의 지지자와 반대자들 양쪽에 의해 GI의 근로가능성(workability) 혹은 근로불가능성(unworkability)의 증거로서 인용될 수 있기 때문에 많은 주목을 받았다. 어떤 면에서 NIT 실험의 주된 목표는 기본소득 보장의 효과보다도 그 부작용을 테스트하는 것이라고 할 수 있을 것이다<sup>12)</sup>.

11) 그러나 기본소득제도가 연방차원에서만 논의된 것은 아니고 캐나다 전역의 지방정부 차원에서 GAI를 도입하려는 제안들이 논의되었으며, 특히 퀘벡은 매우 적극적이었다. 더구나 퀘벡에서 GAI 관련 정치적 논의는 우파로부터 나왔다(Mulvale and Vanderborght, 2012: 187).

12) NIT실험은 의학연구자들이 약물 테스트를 할 때처럼, 대상들을 실험집단과 통제집단으로 나누는 과학적 방법을 활용한 첫 번째 대규모 사회실험이었다. 일부 사회과학자들은 이 실험을 “실험을 수행하는 방법에 대한 실험”이라 불렀고, 이 실험들이 테스트하려는 정책에 대한 연구 보다도 이 실험들이 미래 사회실험에 미칠 엄청난 영향을 가질지에 대해 더 논란이 있었다(Widerquist, 2005).

구체적으로 Mincome 프로젝트는 다우핀, 위니페그, 몇 개의 작은 마을에서 1,300가구를 선정하여 이 가구들을 기본소득 받는 주민들과 받지 않는 통제집단을 무작위로 선정하여 3년간 관찰하였다. 일정액 이상(4인 가구 기준으로 1,300달러 이상)의 소득을 가진 가구들은 이 실험에서 제외되었고, 선정된 사람들에게 4인 가구 기준으로 3가지 급여수준(1975년 기준으로 \$3,800, \$4,800, \$5,800) 중 한 가지를 할당하였다. 그리고 세 개의 다른 조세환급률(tax-back rates, 즉 추가소득이 발생에 따라 줄어드는 급여율)이 35%, 50%, 75%로 각각 적용되었다. 다만 가장 관대한 조합(\$5,800 급여와 35% 조세환수율)과 가장 최악의 조합(\$3,800 급여와 75% 조세환수율)은 제외시켰다. 사례집단 선정과정에서 가족의 수, 소득자, 독거인 등 가족규모와 4-5개 수준으로 분류된 가구 소득도 고려되었고, 지원액은 가구 규모에 따라 차등 적용되었으며, 매년 인상되었다(Hum and Simpson, 1993; Young and Mulvale, 2009). 실험 반응은 GAI를 받은 가구들(실험집단)과 받지 않는 집단(통제집단) 사이에 근로노력의 차이가 있는지를 알아보는 것이었다. 기본소득제도의 다른 핵심 패러미터는 한계세율(t), 즉 조세환수율(take-back rate)이었다. 다른 말로 한계세율은 NIT 대상인 수급자가 사적소득이 발생할 경우 그 사적소득 1달러당 적용받는 유효소득세율이다. 한계세율이 높을수록 그 프로그램의 전체 세금비용(tax-cost)가 낮고 근로비유인이 크며 “빈곤의 덫”(poverty trap)에 빠질 가능성도 높아진다. 반대로 낮은 한계세율은 빈곤선 이상의 소득을 가진 사람들에게 대한 소득재분배 효과가 크다. 이 집단에 대한 재분배는 평등이란 측면에서 바람직할 것이지만(저임금 근로자를 위한 보상으로), 그러나 프로그램의 비용을 증가시키게 된다. 이러한 이유 때문에 조세환수율의 실현가능성과 근로비유인 효과를 따져보는 것이 중요하다(Widerquist, 2005).

그러나 실험과정에서 재정적 어려움에 봉착했다. 1970년대 인플레이션으로 인한 물가 인상 등으로 프로그램 비용이 추정치를 앞질렀고 연구자들의 통제를 넘어섰고 예상했던 것 이상으로 대규모 실업률이 증가하여 실업과 인플레이션 문제가 빈곤 문제보다 연방정부의 관심을 끌었다. 지방정부든 연방정부든 Mincome에 자원을 추가 투입할 준비가 되어 있지 않았고, 연방차원과 지방 차원 모두 새로운 정부가 집권하여 그들이 당면과제라 생각했던 것에 관심을 돌렸다.<sup>13)</sup>

하지만 위와 같은 상황 변화에도 매우 이해하기 힘든 점은 1979년 Mincome 실험이 최종 보고서나 분석도 없이 조용히 종료되었다는 점이다. 1979년을 끝으로 4년간의 프로젝트를 마쳤으나 데이터 수집은 단 2년동안만 진행되었으며 그나마 프로젝트의 실험결과물과 같은 공

13) 실험 중반에 GAI에 대한 정치적 지지가 떨어지면서 그 프로젝트는 두가지 면에서 변경되었다. 첫째, 연구는 본래의 근로인센티브에 초점을 맞추던 것에서 행정적인 문제에 초점을 맞추는 것으로 방향전환 하였다. 둘째, 프로젝트가 “보존”(archive)전략을 채택하는 것으로 방향전환 하였다. 즉 연구자들은 데이터를 모으고 보존하되 분석을 수행하지 않는다. 연구자들의 첫 번째 대응은 핵심을 보호하기 위하여 주변적 연구를 포기하는 것이었다(Forget, 2011).

식적 성과물을 생산되지 않았으며, 어렵게 수집한 방대한 데이터들은 분석도 되지 않은 채 현재까지 보관되고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 데이터 박스와 페이퍼 파일들 박스가 보관된 장소와 방식은 전혀 알려져 있지 않다(Hum and Simpson, 1993).<sup>14)</sup> 어쨌든 흙은 자신이 직접 참여했던 마니토바 실험 자료와 뉴저지(New Jersey), Rural(아이오와, 북 캐롤라이나), 시애틀-덴버(Seattle-Denver), 개리(Gary) 등 미국의 실험 자료들을 토대로 기본소득 제공으로 인한 근로 반응과 비교하였다.

〈표 6〉 소득보장 실험을 통해 나타난 연간 근로시간 변동

구 분	남편	부인	여성 가장
Mincome	-20(1%)	-15(3%)	-56(5%)
New Jersey	-57(3%)	-62(28%)	
Rural(Iowa, North Carolina)	-93(5%)	-180(28%)	
Seattle-Denver	-135(8%)	-129(20%)	-134(13%)
Gary	-76(5%)	-18(6%)	-84(23%)
미국 실험 전체	-69(6%)	-70(19%)	-85(15%)

출처: Hum and Simpson(1993: 448).

비교분석 결과, 마니토바는 미국에 비해 상대적으로 근로에 대한 부정적 반응이 낮은 것으로 나타났다. <표 6>은 4개의 미국의 실험과 캐나다 Mincome의 근로 반응의 차이를 보여주고 있는데, 미국의 실험에서 남성, 여성, 여성가장의 연간 근로감소 시간의 평균은 각각 69시간, 70시간, 85시간으로 연간 근로시간의 6%, 19%, 15% 수준이었다. 반면 캐나다 Mincome에서는 각각 20시간, 15시간, 56시간으로 연간 근로시간의 1%, 3%, 5%에 그쳤다. 특히 여성의 근로 비유인이 미국에서 높게 나타났는데 캐나다 여성과 여성가장의 근로시간 감소율이 3%와 5%인데 반해 미국 여성과 여성가장의 근로시간 감소율은 무려 18%와 15% 수준으로 현저하게 높았다(Hum and Simpson, 1991, 1993: 447).

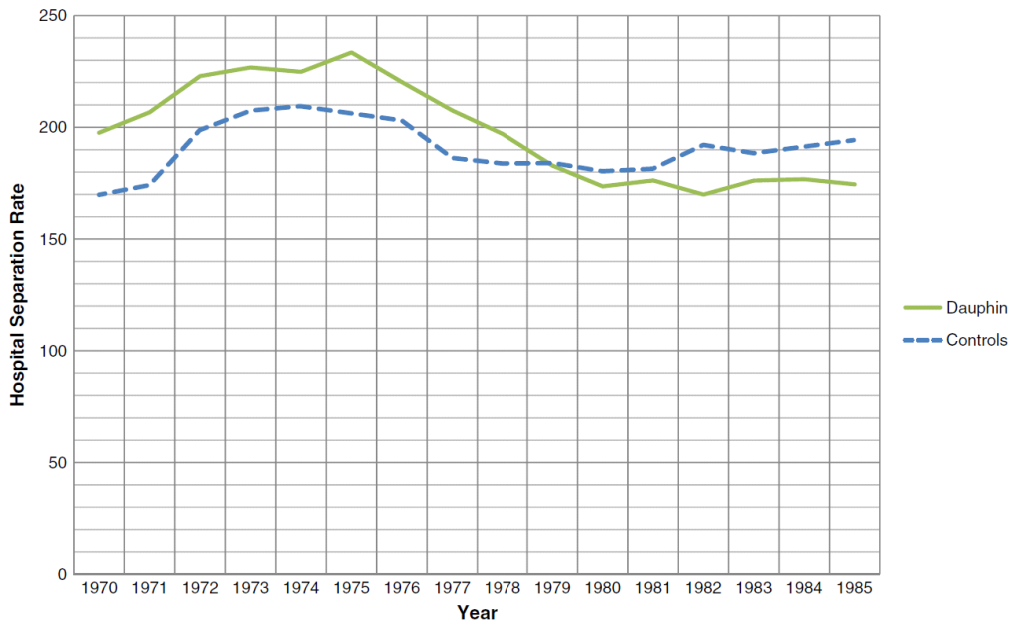
한편 GAI가 특별히 관심을 끄는 맥락은 공공보건과 관련이 깊다. 빈곤은 빈약한 건강과

14) 흙(Hum)은 마니토바 대학의 경제학과 교수로 Mincome 실험의 연구책임자였다. 이 문제에 대해 가장 적극적으로 문제를 제기하고 있는 흙과 심슨은 이러한 결과를 돈, 시간, 정책선호 변화와 같은 지속적인 요인들 탓으로 파악했다(Hum and Simpson, 2001:82). 포켓은 오일위기와 70년대 스태그플레이션의 지속으로 연방정부와 지방정부에 정권교체가 이루어지고 정치적 지지를 받지 못해 Mincome는 계획되었던 보편적 기본소득안의 실행 없이 종료된 것으로 이해했다. 포켓에 따르면 새로운 연방정부와 지방정부들은 변화된 경제적 상황과 사회적 분위기를 반영하여, 어느 누구도 GAI 실험의 지속에 관심을 두지 않았다고 한다.

가장 큰 상관관계가 있다고 알려져 있기 때문이다. GAI가 그 사회의 빈곤상태를 줄임으로써 보다 나은 건강상의 결과를 불러오고 빈자들의 건강 비용을 억제하는데 도움이 될 것인지 여부를 묻는 것은 당연하다. 많은 사람들이 소득보장이 건강에 영향을 주는 사회적 결정요인 중 하나라고 주장해왔다(Dahlgren and Whitehead, 1991; Evans and Stoddart, 1994; Marmot and Wilkinson, 1999). 그러나 소득이 건강에 미치는 경로는 불명확하다.

캐나다 사상 처음으로 시도된 대규모 사회실험에서 막대한 비용을 들여 수집한 데이터들은 검토조차 되지 못했지만 포켓은 마니토바에서 보관되어 온 유일한 집단 건강 데이터베이스를 활용하여 분석하였다.<sup>15)</sup> 분석결과인 <그림 1>은 통제집단(비교집단)에 비해 상대적으로 다운핀 주민들 1,000명의 연간 병원 입원기간, 즉 입원률을 보여주고 있다.

<그림 1> 1971-1985년 간 다운핀 주민들과 통제집단의 병원 입원률(1,000명당)



출처: Forget(2013: 928).

다운핀 주민들의 병원입원율은 Mincome이 시작했을 때인 1974년 비교집단에 비해 8.5% 높았었다. 그러나 포켓이 1970년에서 80년까지 6개월 단위로 의사 접촉과 입원율을 측정한 결과, 흥미롭게도 Mincome 프로젝트가 진행되면서 다운핀 주민들의 입원율이 다른 비교(통

15) 마니토바 집단 건강 조사 데이터는 거의 모든 의사와 병원기록을 기초로 작성된 표준화된 데이터들로서, 공공건강보험의 행정을 위해 정기적으로 수집되었으며, 환자와 가족의 신원, 의사 진단서, 비용, 입원자료 등의 정보들이 담겨있다.



제)집단에 비해 상대적으로 떨어지기 시작하더니 1978년에는 실험집단과 통제집단 사이에 아무런 의미있는 차이가 없어졌다. 1973-78년 사이에 다운핀 주민들의 입원율은 1,000명 주민 기준으로 19.23명 정도가 떨어졌다(95% 신뢰수준에서 +/- 2.096). 포켓 연구팀은 작업장이나 농장에서의 사고, 자동차 사고 등 사고와 상해로 인한 입원율을 검토한 결과, 사고와 상해가 소득불안정으로 인한 스트레스와 밀접하게 관련되어 있음을 알아냈다. 가령 작업장이나 농장에서의 사고는 피곤하거나 몸상태가 좋지 않음에도 위험한 일을 계속할 수밖에 없었다는 점에서 소득불안정과 관련된 것이며, 아동들의 사고 역시 부모들이 바쁜 수확 시기에 아동보호를 제대로 제공할 수 없는 조건에서 비롯된 것으로 해석하였다. 정리하면, 다운핀 주민들은 Mincome가 시작되기 전인 1970년대 초에는 통제집단에 비해 매우 높은 입원율을 보였지만, Mincome 실험 이후 그 차이가 줄어들더니 종료 즈음에는 의미있는 차이가 없어졌다.

포켓 연구팀은 Mincome이 “정신건강(mental health)”으로 인한 병원입원률에도 영향을 미치는지 알아보기 위해 분노조절, 상습적 우울증, 성격장애 등으로 인한 병원입원율을 조사해본 결과 역시 사고와 상해에 위한 병원입원율과 유사한 패턴을 발견하였다. 즉 Mincome 실험초기 상대적으로 높았던 다운핀 주민들의 정신건강으로 인한 병원입원율이 실험기간 중에 좁혀졌고 끝날 무렵에는 그 차이가 사라진 것이다(Forget, 2011).

〈표 7〉 25세 이전에 최소한 1자녀 이상 출산한 여성 비율

출생년도	다운핀 주민	비교집단
1946-52	0.69579	0.69794
1953-59	0.54742	0.54545
1960-66	0.46804	0.48605
1967-74	0.44969	0.51091

출처: Forget(2011: 298).

〈표 8〉 25세 이전에 낳은 평균 자녀의 수

출생년도	다운핀 주민	비교집단
1946-52	1.20227	1.24295
1953-59	0.91181	0.93780
1960-66	0.66667	0.65969
1967-74	0.65723	0.81944

출처: Forget(2011: 298).

끝으로 GAI가 출산율 혹은 가족 해체와도 관련되는지 여부를 살펴보았다.<sup>16)</sup> 먼저 출산율과 관련해서, GAI를 옹호하는 사람들의 한 가지 강력한 주장 중 하나는 출산율이 증가할 것이라는 주장이었다. 즉 개선된 영양상태나 태아관리가 보다 건강한 출산을 보장할 것이라는 기대이다. 하지만 마니토바 데이터에서 다우핀 주민들이 비교집단에 비해 출산율이 증가했다는 증거는 나타나지 않았다. 오히려 다우핀 여성들 중 가장 나이 어린 여성들 코호트에서 출산을 연기하는 증거는 있었다. <표 7>은 여성들의 출생년도별로 25세 이전에 최소한 한 아이를 낳은 여성들의 비중을 보여주는데, 유독 1967-74년생 여성들에게서만 통제집단과 차이가 나타났다. 또한 <표 8>은 출생년도별로 25세 이전에 낳은 평균 아이의 수를 보여주는데, 25세 이전에 낳은 평균 자녀의 수 역시 1967-1974년에 출생한 여성들에게서만 다우핀 주민과 비교집단 사이에 크게 차이가 있었다. 다우핀 여성들이 매우 적은 자녀를 낳은 것이다(Forget, 2011: 297-298).<sup>17)</sup>

정리하면, Mincome 실험 직전에 보편적 건강보험이 도입된 덕분에 확보된 건강관련 데이터들에 기초하여 연령, 성별, 지리, 가족유형, 가족규모별로 비교집단과 실험집단을 비교한 결과 큰 차이가 있음을 발견하였다. 즉 조사 결과 전체적인 입원과 특별히 사고와 상해로 인한 입원, 정신건강 등에서 Mincome의 주민들의 것이 다른 비교집단 주민들의 것에 비해 떨어졌음을 발견하였다. 또한 Mincome 실험기간 중에 다우핀에서 살았던 1967년에서 1974년 사이에 태어난 여성들은 비교집단에 비해 25세 이전에 출산하는 비율이 낮았으며, 평균적으로 25세 이전에 매우 적은 아이를 가졌다는 점도 발견하였다. 이는 출산의 연기와 낮은 출산비율을 의미한다. 조사결과를 토대로 포켓은 건강보호 비용의 측면에서 GAI의 도입을 면밀하게 검토할 가치가 있다고 결론 내렸다.

### 3) 캐나다 경제통합과 발전전망 위원회 보고서(Macdonald Commission Report)와 UISP

오일쇼크와 70년대 스태그플레이션이 지속되고 연방정부와 지방정부의 정권교체가 이루어지면서 Mincome 실험은 보편적 기본소득안의 실행으로 이어지지 못한 채 중단되고 말았

16) 미국의 실험에서는 Keeley(1980a)가 출산율에 미치는 긍정적인 효과를 주장하였고 Kehrler and Wolin(1979)는 저체중 분만의 감소를 발견하였다. Hannan, Tuma, Groeneveld(1977)은 시애틀-덴버 실험에서 가족해체의 증가를 발견하였다고 주장한다.

17) 참고로 출산전후 사망(perinatal death)과 분만시 체중(birth weight)은 Mincome 시기동안 다우핀과 비교집단 간에 어떠한 차이도 발견되지 않았다. 낮은 분만시 체중은 태아관리의 결여와 빈약한 임신 중 빈약한 영양상태 때문일 것으로 추정되는데, 실험 직전에 도입된 보편적 건강보험이 Mincome 시기동안 유지되고 있었고 원칙적으로 다우핀 주민과 비교집단은 태아관리에 동등하게 처우되었다.

다. 70년대 경제적 혼란의 여파는 대규모 연방적자와 지방과 연방 정부 사이의 갈등을 유산으로 남겼지만 역설적으로 이러한 상황에서 GI에 대한 관심은 다시 부활하였다. GI 아이디어는 1982년전 에너지 및 재정관리 연방장관이던 Donald Macdonald가 위원장을 맡은 “경제통합과 발전전망 위원회”의 1986년 보고서(Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada (Macdonald Commission))를 통해 GAI의 강력한 버전으로 재등장하였다. 위원회가 보고서의 권고안을 “걸치레나 땀질식이 아니라 급진적이고 전면적인 것”이라고 스스로 묘사할 정도로 파격적이었다.<sup>18)</sup>

이른바 Macdonald 보고서에는 자유시장 세력들에 대한 지지와 경제 효율성에 관한 관심사항으로 가득찼다. 그 중에서 권고된 캐나다 복지제도에 대한 개혁안의 핵심은 보편적 소득보장 프로그램(Universal Income Security Program, UISP)의 실행이었다. UISP은 급진적이며 전체적인 개혁을 불러올만한 것이었다. 완전한 합리화만이 캐나다 소득이전 체계의 개혁에서 가치있는 목표라고 믿었던 위원회는 현재의 복잡한 프로그램들 상당수를 하나의 체계로 대체시킬 것을 강조하였다. 많은 문제점들을 지니고 있는 기존 프로그램들을 단순화하고 합리화시키기 위해 보편적 소득보장 프로그램(Universal Income Security Program (UISP))으로 통합하려는 것이다. 또한 사회프로그램의 비용과 연방적자의 상황을 인식한 위원회는 소득지원을 위한 사회적 지출이 줄어야만 한다고 주장하지 않았다. 대신 이전비용과 조세지출이 더 이상 증가는 없어야 한다고 주장하였다. 실제로 제시된 프로그램을 보면, 단절된 프로그램에서 나오는 지출을 재할당하여 재원을 마련하기 때문에 추가로 부과되는 순비용은 없다.<sup>19)</sup>

그들의 권고안에 따르면 캐나다 소득보장 프로그램은 다음과 같은 사항을 제공하여야 한다. 첫째, 근로할 것으로 기대되지 않는 사람들에게 충분한 생존 수준의 급여를 제공할 것, 둘째, 충분치 않은 소득을 가진 근로자들에게는 소득을 보충시켜줄 것, 셋째, 단순하고 보다 쉽게 이해될 수 있는 조세와 이전 시스템을 구축할 것, 넷째, 급여지급 조건으로 인하여 일할 수 있는 사람들이 일을 그만두지 않도록 하는 조세환급구조(tax-back structure)를 갖출 것, 다섯째, 이전과 조세지출의 비용이 증가하지 않을 것 등이다(Royal Commission, 1985).

보통 포괄적 소득이전/개혁 패키지는 “Guaranteed Annual Incomes(GAI)”로 보통 표현되지만

18) 보고서는 현행 제도의 문제점으로 공공부조의 국가최저기준 부재와 지방간 서로 다른 지원수준, 둘 이상 서로 다른 프로그램들의 존재에서 비롯된 일부 가구의 동시 수급자격조건 부여하는 행정적 비효율성, 수급자들이 이해할 수 없는 프로그램들의 혼란스런 배열, 가장 중요한 것으로 근로빈곤층을 처리하는 능력의 부재를 지목하였다(Royal Commission, 1985: 778-783; Forget, 1985: 277-288).

19) 연간소득이 8,000에서 12,000달러인 가구들은 5,000에서 7,000달러의 급여 인상을 기대할 수 있으며, 다른 소득이 없는 가구들은 UISP가 연방의 강제 프로그램을 대체하기 때문에 지방에서 재원을 조달하는 추가보충(top up)을 기대할 수 있다. 대중 지지를 확보하기 위해 위원회는 젊은 수급자들에게 대한 지급은 구직노력, 소득증명, 지방정부 관리 훈련 프로그램 여부에 달려 있도록 하였다(Forget, 2011: 288).

맥도널드 위원회는 이러한 용어 사용에 부정적이었다. 왜냐하면 이 용어는 위원회가 주장하고자 했던 개혁의 유형을 적절히 표현한 것이 아니라고 믿었기 때문이다. “Guaranteed Income”이라는 용어가 매우 높은 “보장수준”(즉 다른 소득이 없는 사람들을 위한 급여의 높은 수준)과 상대적으로 높은 축소율(유효세율)을 지닌 프로그램이라는 의미를 갖지만, 위원들은 상대적으로 보장수준을 낮게 하되, 근로를 기대할 수 없는 사람들에게 특별한 “top-up”을 제공하며, 낮은 축소율을 포함하는 제도를 선택하는 것이 보다 바람직한 소득지원과 근로유인을 결합시켜줄 것이라고 믿었다. 이러한 제도의 선택은 근로가능자들이 급여에 전적으로 의존할 정도로 높은 급여를 제공하지 않으며, 또한 소득자들을 실망시킬 정도로 소득에 대해 높은 급여환수를 하지 않을 것이라며 결국 제도의 명칭을 “universal income security program”(UISP)으로 결정하였다(Royal Commission, 1985: 795).

UISP의 방향은 노인 소득보충제도(GIS: Guaranteed Income Supplement), 가족수당, 아동 세제특례(Refundable Child Tax Credits), 기혼자 면세(Married Tax Exemption), 아동면세(Child Tax Exemptions), 연방공공부조 분담금, 연방 사회복지 프로그램(Federal Social Housing Programs) 등을 제거하는 것이었다(Royal Commission, 1985).

여기서 몇가지 특징이 두드러진다. 우선 위원회는 이 프로그램들이 보편적으로 적용가능한 소득이전에 의해 대체되어야 한다고 주장하면서도 특별히 현재의 노인기초연금(OAS: Old Age Security)은 현재 상태로 손대지 말고 남겨둘 것을 주문하였다. 다만 노인 소득의 일부를 보충해주는 GIS만 대체할 것을 권고하였다. 아마도 OAS는 많은 캐나다인들이 OAS에 기초해서 은퇴계획을 세우기 때문에 그대로 유지되지 않을 경우 초래될 정치적 손실을 우려한 것으로 판단된다(은민수, 2014). 또한 UISP의 제정은 폐지된 프로그램들의 비용으로 충당할 계획이었다. 맥도널드 위원회 권고안의 주요 특징은 바로 개혁이 추가적인 비용을 발생시키지 않는다는 점이었으며 나아가 오히려 상당한 비용을 긴축할 수 있을 것으로 추정하였다는 점이다. 끝으로 다른 전통적인 기본소득안에 비해 상대적으로 낮은 보장수준과 낮은 감액율을 권고했다는 점이다.

McDonald Report는 개혁안의 목표가 일부 소득 지원을 통해 근로 인센티브의 보존임을 밝히고 있으며, 엄격한 조세기반의 시스템(strictly tax-based system)보다는 보편적인 데모그란트기반의 시스템(demogrant-based delivery system)을 권고하고, UISP의 단계적인 도입이 필요하다고 주장하였다(Royal Commission, 1985: 795). 특히 도입방법과 관련해서 위원회는 정부가 한번에 여기서 제시한 유형의 합리화 시스템으로 전환하기는 불가능할 것이라고 보고, UISP의 단계적인 도입(phasing in)이 필요하다고 인식하였다. 위원회의 2단계 접근법은 첫 번째 단계에서 가족수당, 아동 세제특례, 아동 면세 프로그램을 먼저 폐지하고 대신 단일한 대규모 가족수당 형태의 지급이나 매달 지급되는 대규모 아동세제특례(child tax credit)로 대체하

며, 두 번째 개혁단계에서 모든 면세들을 조세제도에서 제거시킨다는 것이다. 또한 연방정부는 공공부조의 몫의 지급을 중단하고 GIS는 그 시스템으로 통합된다(Royal Commission, 1985).<sup>20)</sup>

#### 4. 기본소득보장 방안(Guaranteed Income)과 정치권 및 시민사회의 반응

캐나다에서 BI 모델의 장점과 결점을 둘러싼 철학적이고 실용적 논의는 상대적으로 저발견되었으며 주로 정부 보고서를 중심으로 이루어졌다. 그 중에서도 맥도널드 위원회의 UISP 모델은 매우 낮은 수준의 급여수준을 설정하였고 기존 사회프로그램의 폐지를 주장한 결과 GI 개념에 대한 부정적인 이미지를 남겼다. 다소 새로운 논의 가능성도 없지 않지만 그럼에도 보편적이고 무조건적이며 어느정도의 기본생활 지원에 충분한 수준의 소득보장 개념에 대해서는 캐나다의 이데올로기적 반감과 철학적 반대는 여전한 듯 하다. 하지만 그럼에도 일부 지방정부를 중심으로 GI의 시범사업 실시 등 적극적인 조치들이 취해지고 있다.

##### 1) 보수정당을 제외한 중도, 진보정당의 입장 수렴

정당정치 차원에서 기본소득 보장안에 대한 반응은 다른 GI 시도 때와 달리 주로 UISP에서 집중적이고 빠르고 나타났다. 먼저 좌파에서는 UISP가 실업증가와 빈곤증가, 기존 사회프로그램의 해체, 1980년대 증가하는 소득불평등의 맥락을 인식하는데 실패한 위원회 때문에 훼손되었다고 지적하였다(Kitchen, 1986). 사실 위원회 권고안은 기본소득 제도에 대한 60, 70년대식 보수주의 주류의 전통적 사고방식을 고수한 것이라고 할 수 있다. 비판가들은 많은 사람들의 급여를 기존 프로그램 보다도 낮은 수준으로 만들 것이며, 빈곤을 효과적으로 제도화시킬 것이라고 지적하였다(Mulvale, 2001:100). 캐나다 멀로니 정부는 위원회가 제시한 권고안 중 자유무역 권고안을 받아들인 반면 UISP의 제안은 무시하였지만, 맥도널드 위원회 제안은 기본소득 방안의 위협성을 상징하는 것이 되었다.<sup>21)</sup>

20) 이 보고서는 너무 경제적 효율성에만 집착하고, UISP가 복지국가의 해체를 유도하는 프리드만류의 시나리오에 가깝다는 이유로 좌파 일부로부터 비판을 받았으며, 우파 일부로부터는 GAI 제도가 게으름을 양산하게 될 것이라는 비판을 받았다.

21) 이후 2008년 연방선거에서 엘리자베스 메이(Elizabeth May)의 연방 녹색당은 강령을 통해 5천불의 연방 급여를 수급자들에게 제공하는 “Guaranteed Livable Income” 아이디어를 제안하였다(Young and mulvale, 2009). GLI는 공공부조, 장애 지원, OAS, GIS, 아동 있는 부모를 위한 CCTB(Canadian Child Tax Benefit)와 NCB(Child Benefit Supplement), 빈곤층을 위한 WIT(Working Income Tax Benefit)를 연방소득이전으로 대체하는 것이다. 다만 GLI를 EI(Employment Insurance)나 CPP 등 과는

그러나 이러한 비판에도 불구하고, 1985년 맥도날드 사회정책 권고안의 핵심이었던 기본소득시나리오는 좌파와 우파의 ‘일부’로부터 지지를 받았던 것도 사실이다. 엄밀하게 말하면, 모든 정치적 스펙트럼을 가로질러 이 기본소득안에 대한 찬성과 반대가 발견되었다. 이런 점에서 GI는 여러 정당들의 이데올로기를 융합할 수 있는 ‘catch-all’적인 제도라고 할 수 있을 것이다. 그럼에도 그동안 NDP와 자유당은 GAI에 대해 모호한 자세를 취했으며, 자유당이나 보수당과 같은 주요정당들도 GAI를 선거공약으로 제시하지는 않았다(Mulvale and Vanderborght, 2012: 185). 그러나 최근 지방정부를 중심으로 NDP, 자유당이 GI에 적극적으로 대응하고 있다.

현재까지 기본소득안을 명백하게 지지하는 유일한 연방차원의 정당은 녹색당이다. 녹색당이 제안한 캐나다인 모두를 위한 GLI(Guaranteed Livable Income)는 BI의 변형으로서 다양한 빈곤프로그램, 장애연금, 실업보험, 노령급여 등을 세금으로 통해 관리되는 단일한 지급시스템으로 통합하는 것이다. 녹색당에 따르면 그것은 소득에 상관없이 모두에게 돌아갈 것이지만 부자로부터는 완벽하게 환급될 것이며, 빈곤을 영속시키는 수치심에 기초한 시스템을 폐지하고 연방, 지방정부, 자치시 등 각 정부들 간의 ”정책 통일“을 통해 중대한 예산절감 효과를 기대하는 것이다(Green party, 2011:91-92).

자유당에서 GI 도입은 비록 연방 자유당 정부의 공식정책은 아니지만 위니페그와 온타리오 등에서 자유당 전당대회를 통해 도입안을 결정하였다. 2016년 5월 28일 위니페그 자유당 전당대회에서 대의원들은 최저 소득보장을 제공하는 빈곤감소 대책을 강령에 포함시키는 안건을 통과시켰다. 이 최저소득보장(minimum Guaranteed Income)에 따르면, 정부는 고용보험이나 OAS 등의 급여프로그램을 신분과 소득에 상관없이 모든 가구에 단일하고 정기적인 현금을 지급하는 프로그램으로 대체한다는 내용이다(The Huffington Post Canada, 5월 30일자). 한편 온타리오 자유당 정부도 2014년 전당대회에서 자유당은 기본소득방안(basic annual income)도입 결의안을 채택하였다. 온타리오 정부는 올 3월 예산안에 최저소득보장안 시범사업 계획을 포함시켰으며, 온타리오 주지사 캐스린 와인(Kathleen Wynne)과 재무장관 찰스 소우사(Charles Sousa)는 2017년에 시범사업을 시행하겠다고 발표하였다(Global Risk Insight, 5월 2일자).<sup>22)</sup> 최저소득보장안(minimum Guaranteed Income)이 현재 정부의 강령은 아니지만, 당 공약에 포함시킨 것은 단순히 빈공약이 아니고 총리의 진보적 기질상 시행가능성이 높다. 퀘벡도 시행을 검토중이다.<sup>23)</sup> 심지어 보수주의 심장부인 앨버타(Alberta) 마저 NDP가 집권하고

별개로 시행하자는 제안이다. GLI의 방식 역시 단일하고 보편적이며 무조건적인 조세방식의 현금 지급 방식으로 기존의 제안들과 크게 다르지 않다. 대상 기준은 OECD의 Low Income Measure (LIM)를 활용하고 GLI 기준을 초과한 소득에 대해서는 점증적으로 조세환급을 적용한다.

(<https://www.greenparty.ca/en/backgrounder/2014-06-12/guaranteed-liveable-income>).

22) 최근 설문조사에서 온타리오 주민의 41%가 지지하고 33%는 반대, 26%는 입장을 유보하였다. 최저 소득보장안에 대해 NDP와 녹색당은 지지를 표명한 상태이다.

있어 GI에 호의적이다.

일부 캐나다 보수당 의원 중에 GI를 지지하는 의원도 있지만 자유당이나 녹색당, NDP에 비해 미미한 수준이다. 보수당의 반대자들 대부분은 역시 복지남용과 근로비유인을 우려하고 있는데, 최저소득보장 방안이 사실상 보수주의에서 출발한 점을 감안하면 흥미로운 부분이다.

## 2) 노조의 기본적 반대 속에 일부의 찬성

2008년 OECD가 측정한 캐나다 노조응집력은 27.2%로 지난 10년간 거의 변동이 없었으며, 다른 유럽국가들에 비해 노조응집률이 매우 낮은 편이다. 캐나다 노조는 캐나다 복지시스템의 자유주의적 특징 덕분에 사회정책 논의에서 주변적이었다. Haddow(1994)에 따르면 캐나다 노동운동은 BI에 일관된 입장을 갖고 있지 않았다. 그는 “조직노동의 BI에 대한 초기반응은 뭐라 말을 못하고 혼란스러워 하는 것이었다. NIT의 의미를 둘러싸고 일관된 평가를 형성하는데 시간이 걸렸다.”고 지적하였다. 전체적으로 부정적인 기운이 만연했고, 캐나다 노조들은 GAI를 그들의 사회정책 목표에 반하는 것으로 이해하였다“는 것이다(Haddow, 1994: 360-353).

캐나다의 가장 큰 노조협의체인 캐나다노동협의회(canadian labour congress, CLC) 역시 1986년 그러한 개혁에 대해 의심을 표명하며 그 ‘신자유주의적’ 특성을 비판하였다. CLC는 GAI가 최저임금법과 나아가 전체 복지국가를 침해할 것이라고 주장하였다. 이러한 견해가 캐나다 노동운동 진영 내에서는 깊게 퍼져있었다(Haddow, 1993). 그러나 이러한 노동진영의 대응이 퀘벡에서는 사뭇 다르다. 1985년 맥도날드 보고서에 대한 반응에서 노동운동연합 FTQ의 지도자인 루이스 라베르즈(Louis Laberge)는 “노동운동은 오랫동안 Guaranteed Income 아이디어를 선호해왔다”고 주장하였다. 하지만 퀘벡의 노조 관료들은 캐나다나 퀘벡에서 BI가 도입될 가능성에 관하여 복합적인 느낌을 가지고 있었던 것 같다(Wernerus, 2004). 그들 대부분은 윤리적인 이유 때문에 GI 제안을 사실 승인하고 있지만 실용적 이유 때문에 거부하고 있었다. 특히 개혁안들을 시행하는데 필요한 권력자원이 결여되어 있다고 인식하고 있었고 동시에 BI 도입논의가 1985년 맥도날드 위원회가 옹호했던 방식의 시나리오로 변질될 것을 우려하고 있었다. 그리고 여전히 임금인상을 위해 싸워야 하고 기존의 복지시스템을 진보적으로 발전시켜야 한다는 방어적인 태도를 보이기도 했다(Wernerus, 2004:114; Vanderborcht, 2006).

---

23) 트뤼도 정부가 누리는 전국적 지지의 영향을 받아 온타리오와 퀘벡, 두 지역 역시 자유당정부이다.

### 3) 전문가 집단의 일부의 찬성과 대부분의 무관심

맥도날드 위원회 공청회에서 연방차원의 BI에 대한 가장 강력한 호소는 캐나다 가족 이익(family interest)의 옹호에 애쓰는 독립 연구기관인 Vanier 가족연구소에서 나왔다. 이 단체는 1983년 주장하길, “기본적인 생활소득이 정률의 데모그란트나 NIT를 통해 보편적으로 캐나다 국민들에게 제공되어야 한다. 그러한 보편적 프로그램의 재정은 모든 기초적 보조적 소득 이전프로그램들이 혼합된다면 아마 충분한 수준으로 확보될 수 있을 것이다”고 주장하였다. 나아가 바니어 연구소는 GAI 프로그램이 시민들의 무급활동을 가치있게 만드는 좋은 방식일 것이라며, 노동을 다양화시키고, 자기 규정적(self-defined)이며, 자기 스케줄적이고(self-scheduled), 자기 관리적인(self-managed) 활동으로 만들 수 있을 것이라 판단하였다. 그러나 대부분의 사회정책 싱크탱크들(social policy think tanks)은 BI에 대해 열성적이지 않다. 오히려 캐나다에서 가장 영향력 있는 칼레돈 사회정책연구소(Caledon Institute of Social Policy)는 아동, 노인, 장애인 등을 위한 선별적이고 소득조사적인 급여지급을 일관되게 주장해왔다. 2000년 연방 총리 장 크레스탱(Jean Chretien)도 연방 수준의 GAI를 선호하고 있다고 알려져 있을 때, 다음과 같은 의견을 내놓았다: “이 제도가 단순성으로 어필하고 있지만, 모두에게 한가지 맞춤(one-size-fits-all)식의 GAI는 어느 누구에게도 맞추지 못할 것이다. 왜냐하면 소득보장욕구는 너무나 다양하기 때문이다... 빅뱅과 같은, 모두에게 한가지 맞춤식 GI 제도는 가야할 길이 아니고... 충분한 소득 보장의 목표를 달성하기 위한 유일한 마법의 요책이 아니다”(Battle and Torjman, 2000:2). 널리 알려진 온건좌파 정책싱크탱크는 CCPA(Canadian Centre on Policy Alternatives)인데, CCPA 역시 GI에 반대적인 Young과 찬성적인 Mulvale을 보고서의 공동저자로 묶을 만큼 찬반양론이 나뉘어 있다.

한편 캐나다의 대표적인 우파 연구소인 프레이저 연구소(Fraser institution)의 태도도 매우 인상적이다. 복지와 관련해서 빈곤선을 낮추고 빈곤의 상대적 측정보다 절대적 측정을 주장하는 프레이저 연구소는 GI 아이디어가 프리드만에서 비롯되었다는 태생적 특성에도 불구하고 GI에 관심을 두지 않고 있다는 점에서 보수당의 입장과 유사하다(Mulvale and Vanderborght, 2012: 191).

### 4) 페미니스트들의 상반된 반응과 고용 우선

젠더 역할과 여성의 유급 및 무급 노동에 관심을 집중해오던 캐나다 페미니스트들에게 BI는 신중해야할 주제였다. 페미니스트들 사이에서 그것은 찬성과 반대를 받고 있다. 일부 페미니스트들은 BI의 무조건성이 국내 노동의 덩(-domestic labour trap), 즉 여성들이 일자리 시장과 경력에 대한 접근성을 없애는 잠재력을 갖는 것으로 이해한다(McKay, 2005: 109). 로베



인스(Robeyns)는 BI가 다른 사회정책의 변화 없이 실행될 경우, 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 지니게 될 것이라고 주장한다. 긍정적인 결과는 무급노동과 가사노동을 가치있는 기여로 인식할 것이라는 점이고 부정적인 결과는 그것이 만일 여성 평등 달성을 위한 다른 사회정책 변화와 연관성 없이 실행된다면 여성들에게 전통적인 젠더역할의 강화, 지금보다 낮은 BI 급여로 인한 소득저하, 노동시장 참여의 비금전적 보상의 상실 등이 초래될 가능성이 높다는 점이다(Mulvale, 2008).

영어권 캐나다에서 널리 알려진 페미니스트 그룹이자 많은 하부 조직들을 거느리고 있는 NAC(National Action Committee on the Status of Women)는 GI를 여성들의 정의와 평등을 향한 단계라는 점에서 선호하였지만, NAC가 쇠퇴한 이후에는 NAC 영향력 하에 있던 GI 옹호단체들도 침묵하게 되었다. 프랑스어권 여성단체인 FFQ(La Federation des femmes du Quebec)는 빈곤퇴치 운동에 적극 참여하며 여성평등을 위한 시도들을 강하게 옹호해왔으며, NAC처럼 GI에 우호적이다. 다만 FFQ와 NAC에게 G와 같은 새로운 소득안정 모델은 이들 조직의 사회 캠페인에 있어서 주요 우선순위가 아니었다. 이들은 기업연금이나 CPP/QPP로부터 상당한 소득을 받는 남성들에 비해 급여를 덜 받는 여성들을 위하여 GIS와 같은 기존 소득지원 프로그램을 향상시키는데 초점을 두어왔다. 또한 아동케어와 같은 서비스나 남녀평등을 달성할 수 있는 고용균등과 같은 정책에 우선순위를 두었다(Mulvale and vanderborght, 2012: 192). FFQ의 경우 2008년 아동케어 시스템에 등록되지 않은 5살 미만 아동 부양 퀘벡 가구들에 주당 100달러를 지급 요구가 이슈로 등장했을 때 FFQ는 강하게 반대했다. 그러한 정책들이 여성들의 노동시장 진입을 방해할 것이란 이유 때문이었다.

## 5. 결 론

한편으로 자유방임주의적 자본주의 경제를 유지하면서 지역적으로 인접한 미국을 주요 무역 파트너로 삼고 있으며, 다른 한편으로 사민주의적 특성과 자유주의적 성향이 섞여 있는 캐나다의 하이브리드적 특성을 감안하면, 제도의 특성상 유연성과 확장성을 지닌 NIT 방식의 GI를 선호하고 도입하려는 캐나다의 반복적인 시도들이 이해될만 하다. 대체로 미국에 비해 덜 자유주의적이고 덜 개인주의적인 경향을 갖는 캐나다에서 GI 실험과 정책방안의 내용들에는 사민주의와 자유주의의 융합에 기반하여 점증적이면서 온건하게 문제를 풀어보려는 노력들이 담겨 있다. 위에서 살펴보았던 도입방안들과 그에 대한 정치권 및 시민사회의 반응을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 크롤 보고서는 보편수당으로 유명한 OAS와 가족수당(FA)를 폐지하는 대신 근로여부와 상관없이 수급자 모두에게 빈곤선의 70% 지급이라는 충분한 급여를 제공할 것과 사회

보험제도 및 사회서비스를 기존과 같이 유지할 것을 제안하여 매우 관대한 GI를 구상하였다. 반면에 사회보장검토서는 크롤 보고서와 같이 충분성에 초점을 두었지만 근로빈곤 계층을 위한 소득보충(income supplement)과 근로불능 계층을 위한 소득지원(income support)을 구분하는 2층구조안을 제안하였다. 그리고 제안과 관련된 마니토바 실험을 실시한 결과 기본소득을 제공받은 집단이 그렇지 않은 집단에 비해 사고와 상해, 정신건강 문제 등으로 인한 병원 입원율이 감소했으며 조기출산과 자녀 수 역시 감소했다는 사실을 발견하게 되었다. 매우 급진적이고 전면적인 개편안이라 할 수 있는 맥도널드 보고서는 기본의 복잡한 프로그램들을 하나의 UISP로 대체할 것을 제안하고, 일하는 사람과 일하지 않는 사람을 명확히 구분하여 근로유인효과를 확보할 것을 권고하였다. 또한 상대적으로 낮은 소득지급과 낮은 급여환급을 통해 근로유인을 제고하는 한편 프로그램에 추가비용이 발생하지 않도록 할 것을 강조하였고 도입방법에 있어서도 단계적 도입을 권고하였다.

둘째, 사민주의 계열임에도 NDP는 다른 유럽 사민당에 비해 경제 재분배를 위한 제도나 혹은 특정한 GI 모델에 관해 별 관심을 보이지 않았지만, 자유당과 보수당은 BI 고유의 아이디어와는 차이가 있었음에도 유럽의 우파정당들에 비해 기본소득 보장에 적극적이었다. 결과적으로 주요 정당들의 GI에 대한 입장과 태도는 시간이 갈수록 닮아가고 있으며 이런 점에서 캐나다의 GI 도입 여부는 사민당, 자유당, 보수당의 수렴화 정도에 달려있다고도 할 수 있을 것이다.

셋째, 노조는 GI 본래의 의도를 의심하고 그 신자유주의적 특성을 부정하며 기존의 임금인상에 주력하는 모습인 반면 대부분의 전문가집단은 사실상 GI에 별 관심을 기울이지 않고 있다. 또한 페미니스트 집단 내에서는 찬반이 엇갈리고 있는데 한편에서는 GI로 인해 무급노동과 가사노동의 가치가 확보될 것으로 기대하는 반면, 다른 한편에서는 오히려 전통적인 젠더역할이 더욱 강화될 것으로 우려한다. 전체적으로 캐나다 시민사회의 GI에 대한 반응은 매우 혼란스럽고 모호하며 양분된 것으로 판단된다.

다음으로 캐나다 GI 도입 시도를 중심으로 GI 제도의 쟁점과 대안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 근로유인 및 재정지출과 관련해서, 보편적이든 선별적이든 혹은 데모그란트로 제공되든 NIT로 제공되든 캐나다에서 GI 도입 방안들에서 쟁점은 한결같이 근로유인 여부와 재정확보 여부였다. 그러나 근로유인 효과는 현재의 시점에서 제고할 필요가 있다. 일자리 자체가 사라지는 디지털 자본주의와 인공지능의 시대의 도래를 감안한다면 근로유인 효과를 이전과 같은 차원에서 고려할 수는 없기 때문이다. 재정확보 문제는 단순히 투입될 지출규모에 집착할 것이 아니라 기본소득을 보장해줌으로서 얻게 되는 건강예방, 범죄율 저하 등으로 인한 재정절감 문제와 연관시켜 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 급여수준, 대상 및 정치적 실현 가능성과 관련, GI 도입 시도에 따른 반대에 부딪히게 되겠지만 신자유주의와 보수주의가 인내할 수 있는 범주 내에서 얼마든지 타협가능하다. 대상자들에게 충분한 소득을 제공하려는 GI는 비용부담과 상호주의 위반이라는 거센 반대에 직면하겠지만 급여대상과 규모는 얼마든지 정치적 타협의 주제가 될 수 있으며 단계적 도입도 기술적으로 처리가능하다. 처음에는 공공부조의 높은 단계로 완만하게 시작하여 점차 이 제도에 국민들이 익숙해질수록 보편적 GI 급여수준을 증가시킴으로서 본래의 기본소득제 수준으로 발전시킴으로서 급격한 비용증가 문제를 어느정도 우회할 수 있을 것이다.

셋째, 다른 제도와 의 조율성과 관련하여, 관건은 소득보충인가 아니면 소득대체인가 하는 부분이다. 사회복지 재화는 사적시장만으로 충분하게 제공될 수 없으므로 공공의료, 공공부조, 교육, 사회주택 등 많은 집합적, 공공재를 요구한다. 아무리 GI가 충분하게 제공된다 할지라도 여전히 사적시장에서의 소비가 보장할 수 없는, 개인들이 필요로 하는 재화와 서비스가 존재할 것이다. 경제적 사회적 욕구를 모두에게 동일하게 지급되는 보편적으로 수립된 GI로 가장 잘 충족시킬 수 있다는 아이디어는 일부 개인과 집단들이 보다 확장된 욕구를 가질 수 있고 따라서 표준적 보편급여가 제공하는 것 이상의 보다 크고 다른 욕구가 있을 수 있음을 간과해서는 안될 것이다. 또한 일부 GI 제안들은 다른 복지프로그램 해체의 진행이나 심지어 가속화를 정당화시킬 수도 있다. 이미 공적 제공되던 기존의 소득보장급여들이 GI의 충분한 급여가 제공되지 않은 상태에서 해체되는 것은 최악의 결과를 초래할 것이다. GI의 단계적, 점증적 이행은 반드시 다른 기존의 제도나 보편주의라는 목표와의 조율속에서 진행되어야만 한다.

## 참고문헌

- 강남훈. 2011. “한국에서 기본소득 정책과 기초생활보장 정책의 재분배효과 비교”. 마르크스주의 연구 8(3): 76-98.
- 김혜연. 2014. “이데올로기적 다양성에 따른 기본소득의 정책 특성에 관한 연구”. 비판사회정책. (42): 92-139.
- 강남훈. 2011. “한국에서 기본소득 정책과 기초생활보장 정책의 재분배효과 비교”. 마르크스주의 연구 8(3): 76-98.
- 김혜연. 2014. “이데올로기적 다양성에 따른 기본소득의 정책 특성에 관한 연구”. 비판사회정책. (42): 92-139.
- 은민수. 2014. "캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치." 한국사회정책. 21(2): 151-182.
- Ackerman, Bruce and Anne Alstott. 1999. *The Stakeholder Society*. New Haven: Yale University

Press.

Battle, Ken. 1990. "Clawback: The Demise of Universality in the Canadian Welfare State. I.

Taylor(ed). *Social Effects of Free Market Policies*. New York: St Martin's Press. 269-296.

Taylor(ed). Social effects of free market policies . New York: St Martin's Press. 269-296.

Battle, Ken, Michael Mendelson and Sherri Torjman. 2006. *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Blais, Francois. 2002. Jennifer Hudson, trans. *Ending Poverty: A Basic Income For All Canadians*. Toronto: Lorimer & Company.

Canada. 1970. *Income Security for Canadians (Government White Paper)*. Ottawa: Dept. of National Health and Welfare.

Canada. 1971. *Poverty in Canada: A Report of Special Senate Committee on Poverty*(The Croll Report). Ottawa.

Canada. 1973. *Working Paper on Social Security in Canada*(The Orange Paper). Ottawa.

Canada. 1985. *Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (The Macdonald Commission Report). Ottawa: Supply and Services Canada.

Canada. 1986. *Commission of Inquiry on Unemployment Insurance*(The Forget Report). Ottawa.

Canadian Council on Social Development. 1986. "Work and Pay in the Nineties." *Social Development Overview*. 4(1).

Canadian Council on Social Development. 1986. "CCSD Unveils Vision of Income Security Reform." *Social Development Overview*. 4(3).

Fitzpatrick, Tony. 2010. "Basic Income, Post-Productivism and Liberalism" *Basic Income Studies*. 4(2): 1-11.

Fitzpatrick, Tony. 1999. *Freedom and Security*. N.Y: Palgrave Macmillan. 75-99.

Forget, Evelyn. 2011. "The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment." *Canadian Public Policy*. 37(3): 283-305.

Forget, Evelyn. 2013. "New questions, new data, old interventions: The health effects of a guaranteed annual income." *Preventive Medicine* 57 : 925-928.

Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Global Risk Insight. "Canada to trial guaranteed minimum income" <http://globalriskinsights.com/2016/05/canada-to-trial-guaranteed-minimum-income>.

Grady, Patrick and Costantine Kapsalis. 1995. Income Security Reform and the Concept of a Guarantees Annual Income. MPRA(Munich Personal RePEc Archive) Paper no. 18831. <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18831/>.

- Green Party of Canada. "Guaranteed Livable Income". <https://www.greenparty.ca/enbackgrounder/2014-06-12/guaranteed-liveable-income>.
- Haddow, Rodney. 1994. Canadian Organized Labour and the Guaranteed Annual Income." Andrew F. John, Stephen McBride, and Patrick J. Smith(ed.). *Continuities and Discontinuities: The Political Economy of Labour Market Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- House of Commons, Canada. 2010. "Federal Poverty Reduction Plan: Working in Partnership towards Reducing Poverty in Canada." *Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development and the Status of Persons with Disabilities*. Ottawa: 40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session, November 2010.
- Hum, Derek and Wayne Simpson. 2001. "A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium." *Policy Options*. 78-82.
- Hum, Derek and Wayne Simpson. 2005. "The Cost of Eliminating Poverty in Canada: Basic Income With an Income Test Twist." pp. 282 - 292 in K. Widerquist, M. Lewis, and S. Pressman (eds.). *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Hum, Derek, and Wayne Simpson, 1991. *Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Experiment*. Ottawa: Economic Council of Canada.
- Hum, Derek and Wayne Simpson. 1993. "Whatever Happened to Canada's Guaranteed Income Project?." *Canadian Public Administration*. 36(3): 442-450.
- Human Resources Development Canada. 1994. *Guaranteed Income: A Supplemental Paper*. Ottawa: Canada. [www.canadiansocialresearch.net/ssrgai.htm](http://www.canadiansocialresearch.net/ssrgai.htm). Accessed August 13, 2009.
- Iacobacci, Mario and Seccareccia, Mario. 1989. "Full Employment versus Income Maintenance: Some Reflections on the Macroeconomic and Structural Implications of A Guaranteed Income Program for Canada." *Studies in Political Economy*. 28:137-173.
- Mulvale, James. 2008. "Basic Income and the Canadian Welfare State: Exploring the Realms of Possibility." *Basic Income Studies*. 3(1):1-26.
- Mulvale, J. and vanderborght, Y. 2012. "Canada: A Guaranteed Income Framework to Address Poverty and Inequality?" Richard K. Caputo(ed.). *Basic Income Guarantee and Politics*. Palgrave Macmillan. 177-201.
- Murray, C. 2008. "Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State." *Basic Income Studies*. 3(2): 1-12.
- Philippe Van Parijs. 2000. "A Basic Income for All." *Boston Review*. [http://www.geocities.ws/ecco\\_ulu/documents/vanparijs.pdf](http://www.geocities.ws/ecco_ulu/documents/vanparijs.pdf).

- Philippe Van Parijs. 2010. "Political Ecology: From Autonomous Sphere to Basic Income." *Basic Income Studies*. 4(2).
- Young, Margot and Mulvale, James. 2009. "Possibilities and Prospects: the Debate over A Guaranteed Income." *An Economic Security Project Report*. Canadian Centre for Policy Alternatives(CCPA).
- Kitchen, Brigitte, Christa Freiler and Jeffrey Patterson. 1986. *A Guaranteed Income: A New Look at an Old Idea*. Toronto: The Social Planning Council of Metropolitan Toronto.
- Murray, C. 2008. "Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State." *Basic Income Studies*. 3(2): 1-12.
- Myles, John and Pierson, Paul. 1997. "Friedman's Revenge: The Reform of Liberal Welfare States in Canada and the United States." *Politics & Society*. 25(4): 443-472.
- Segal, Hugh. Guaranteed Annual Income: Why Milton Friedman and Bob Stanfield were Right. *Option Politiques*. 46-51.
- Senate of Canada. 2009. *In from the Margins: A Call to Action on Poverty, Housing and Homelessness*. Ottawa: Senate of Canada.
- Standing, G. 2008. How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income. *Basic Income Studies*. 3(1)-5.
- [http://www.huffingtonpost.ca/2016/05/30/basic-income-canada-liberal-party-policy\\_n\\_10210380.html](http://www.huffingtonpost.ca/2016/05/30/basic-income-canada-liberal-party-policy_n_10210380.html)
- Wolfson, M.C. 1986. "A Guaranteed Income." *Policy Options*. 7(1).
- Widerquist, Karl. 2001. "Perspectives on the Guaranteed Income, Part II." *Journal of Economic Issues*. 35(4): 1019-1030.