



제428회국회(임시회)
제1차 정무위원회

기본소득 공론화에 관한 법률안

검 토 보 고

〈기본소득공론화위원회 설치·운영〉

■ 용혜인의원 대표발의(의안번호 제2210764호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	4
1. 개요 및 입법 필요성	4
2. 주요내용 검토	9
가. 기본소득 및 기본소득 공론화 정의	9
나. 기본소득공론화위원회 설치 및 기능	10
다. 기본소득 공론화 실시 방법 및 절차	14

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 용혜인의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 6. 12.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 17.

II. 제안이유

최근 재산이나 소득에 상관없이 동등한 생계비를 지급하는 기본소득제도가 4차 산업혁명 등 현대 사회의 변화에 대응하는 새로운 소득안전망으로 주목받으며 국민적 관심이 높아지고 있음. 이에 따라 기본소득 재원 마련 등 도입 방식에 관한 다양한 기본소득제도 모델이 제시되어 정치권과 시민사회에서 활발한 논쟁이 벌어지고 있음.

기본소득제도는 소득의 불균형, 내수침체, 일자리 감소 충격 등을 완화할 수 있는 제도라는 점에서 도입의 필요성이 있으나, 한편으로 세금 부담의 증가, 근로의욕 상실에 따른 노동생산성 저하 등의 문제가 발생할 수 있다는 우려의 목소리도 있음. 따라서 기본소득제도 도입의 필요성 및 도입 방식에 관한 사회적 합의를 도출할 필요가 있음.

한편 우리나라는 사회적으로 중요한 정책을 결정하는 과정에서 시민이 직접 참여하여 숙의 토론을 거쳐 의견을 개진하는 공론화를 여러 차례 진행한 바 있음. 공론화는 국민의 질 높은 의견을 정책 결정

에 반영하는 방법이며 동시에 참여하는 시민들의 효능감과 시민성을 높여 민주주의를 강화하는 방법임.

이에 기본소득공론화위원회를 설치·운영하여 기본소득제도의 도입 필요성 및 도입 방식에 관한 공론화를 실시함으로써 기본소득제도에 관한 사회적 합의를 도출하고 국민생활 향상과 민주주의 발전에 이바지하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 기본소득제도 도입의 필요성과 도입 방식에 관한 공론화를 진행하기 위하여 기본소득공론화위원회를 설치하며, 그 구성 및 운영 등에 필요한 사항을 규정함으로써 국민생활 향상과 공정한 사회발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 기본소득제도에 관한 공론화를 체계적으로 실시하기 위하여 국무총리 소속으로 기본소득공론화위원회를 설치함(안 제4조).

다. 기본소득공론화위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명의 위원으로 구성하고, 위원은 국회의장·국회의 교섭단체 정당·국회의 비교섭단체 정당이 나누어 추천하고 대통령이 임명 또는 위촉함(안 제5조).

라. 위원회의 업무를 지원하기 위하여 국무조정실에 기본소득공론화지원단을 설치함(안 제12조).

마. 위원회는 기본소득 공론화에 관한 시민의 폭넓은 의견 수렴과 숙

의 토론을 위하여 시민참여단을 구성·운영함(안 제13조).

바. 위원회는 업무 수행을 위해 자문위원회를 설치하거나, 공청회 개최, 조사·연구 의뢰 및 여론조사를 실시할 수 있음(안 제14조부터 제17조까지)

사. 위원장은 기본소득 공론화 실시 방법 및 절차 등에 관한 실시계획을 수립하여야 함(안 제20조).

아. 기본소득 공론화 기간은 1년 이내로 하되, 위원회의 심의·의결을 거쳐 1회에 한하여 180일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있음(안 제21조).

자. 위원장은 기본소득공론화의 최종 결과를 도출한 날부터 30일 이내에 그 결과를 국무총리에게 통보하고, 국무총리는 통보를 받은 날부터 14일 이내에 대통령과 국회에 그 결과를 보고하여야 함(안 제23조).

IV. 검토의견

1. 개요 및 입법 필요성

□ 제정안은 기본소득제도 도입 필요성 및 도입 방식에 관한 사회적 합의 도출을 위한 기본소득공론화위원회 설치 및 운영 근거를 마련하고, 기본소득 공론화 방법 및 절차를 정하려는 것으로, 총 5개 장, 28개 조문으로 구성되어 있음.

<제정안 조문 구성>

구 분	내 용	구 분	내 용
제1장 총칙	제1조(목적)	제3장 기본소득 공론화 실시 방법 및 절차 등	제20조(기본소득공론화 실시계획의 수립)
	제2조(정의)		제21조(기본소득공론화 실시기간)
	제3조(국가와 지방자치단체의 책무)		제22조(기본소득공론화 실시 방법 등)
제2장 기본소득 공론화 위원회의 설치 및 운영 등	제4조(기본소득공론화위원회의 설치 및 기능 등)		제23조(결과의 보고 등)
	제5조(위원회의 구성)		제24조(종합보고서의 작성 등)
	제6조(위원장의 직무)	제4장 보칙	제25조(관계 기관 등에 대한 협조요청)
	제7조(위원의 신분보장)		제26조(재정 지원)
	제8조(위원의 결격사유)		제27조(벌칙 적용에서의 공무원 의제)
	제9조(위원의 제척·회피)	제5장벌칙	제28조(벌칙)
	제10조(회의 등)		
	제11조(분과위원회)		
	제12조(공론화지원단)		
	제13조(시민참여단)		
	제14조(공청회 등)		
	제15조(자문위원회)		
	제16조(조사·연구 의뢰)		
	제17조(여론조사)		
	제18조(여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공)		
	제19조(위원 등의 수당·여비 등)		

□ 기본소득은 일반적으로 정부가 아무런 조건 없이 모든 국민에게 일정한 금액의 현금을 정기적으로 지급하는 제도를 의미함.

□ 현재의 기본소득 논의는 불안정노동자와 근로빈곤층에 대한 소득보장 및 복지 사각지대 해소, 행정비용 감소, 수급자의 근로의욕 고취, 기술 발전에 대한 대응 차원에서 이루어지고 있는데,

기본소득은 복지제도의 사각지대 문제를 해소할 수 있는 수단이며, 기본소득 지급은 자산조사 과정을 거치지 않기 때문에 기존 제도에 비해 행정비용을 크게 줄일 수 있고, 취업하거나 일정 소득에 이르면 복지혜택이 사라지는 기존제도에 비해 자신의 취업상황이나 소득수준에 상관 없이 혜택이 지급되기 때문에 근로의욕을 고취할 수 있는 장점이 있으며, 기술발전으로 인해 일자리가 점차 감소하므로 일자리를 잃은 사람들에게 정부가 기본소득을 지급해야 한다는 주장이 제기되고 있음.¹⁾

□ 기본소득 도입에 관한 논의는 꾸준히 있어 왔지만, 이를 실제 도입하기 위해서는 그 재원 조달 방안을 먼저 마련해야 하므로, 국민적 합의가 선행될 필요성이 있음.

1) 「미래 소득보장제도 비교 분석: 기본소득과 안심소득(음의소득세)」, 국회입법조사처 이슈와 논점, 2022. 1. 19.

□ 제정안은 기본소득의 도입 여부 및 도입 방식에 대하여 시민이 직접 참여하는 숙의 토론을 거쳐 의견을 개진하는 공론화를 진행함으로써 기본소득제도에 대한 사회적 합의를 도출하려는 목적으로, 정부에 의한 일방적인 정책 결정을 넘어서 시민들이 토론에 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 한다는 측면에서 타당한 입법취지로 보임.

참고로, 정부는 과거 대입제도 개편, 사용후 핵연료관리정책 등과 관련해 공론화위원회를 운영한 바 있음.

< 공론화를 통해 중앙정부의 정책방향을 설정한 사례 >

구분	사용후핵연료 공론화위원회	신고리 5·6호기 공론화위원 회	2022학년도 대입제도 개편 공론화위원 회	경인아라뱃길 공론화위원 회	사용후핵연료 관리정책 재검토위원 회
운영 기간	‘13.10.-’15.6.	‘17.7.-’17.10.	‘18.4.-’18.8.	‘18.10.-’21.2.	‘19.5.-’21.2.
활동 결과	2만 7천여명의 의견 바탕 10개 권고사항 도출	신고리 5·6호기 건설 재개 등 권고안 도출	대학입시제도 개편 권고안 도출	주운기능 축소, 수질 개선, 문화관광 확대 등 권고사항 도출	사용후핵연료 정책 전반에 걸친 8개 정책 권고사항 도출
정책 반영 여부	제1차 고준위 방폐물 관리 기본계획수립 (‘16.7월), 고준위방폐물 관리법 국회 제출 (‘16.11월)	신고리 5·6호기 건설 재개 결정 (‘17.10월)	권고안 등 반영한 2022학년도 대학입학제도 및 고교교육 혁신방향 발표 (‘18.8월)	관계기관과 이행방안 논의	제2차 고준위 방폐물 관리 기본계획수립 (‘21.12월), 고준위 특별법 추진 및 제정 (‘25.3월)

(자료: 국무조정실)

□ 다만, 현재 우리 위원회에 공론화의 일반적 절차 및 방법을 규정한 「갈등관리 및 공론화에 관한 법률안」²⁾이 계류 중이고,

제정안과 같이 사안별 공론화 법률을 별도로 제정하기 보다는 공론화 관련 일반법에 근거해 그 절차를 진행하는 것이 행정 효율성 측면에서 바람직하므로, 일반법적 성격의 「갈등관리 및 공론화에 관한 법률안」과 동법을 함께 논의해 볼 필요성이 있어 보임.

<공론화 관련 법안 주요내용 비교>

구 분	제정안	갈등관리 및 공론화에 관한 법률안 (김문수의원안)	
위원회 구성	국회의장·정당 추천 위원, 대통령이 위촉	공론화대상 선정위원회	공론화위원회 (의제별로 설치)
		민간위원, 국무총리가 위촉	민간위원, 공론화대상선정위원회 의결 거쳐 위촉
지원조직	공론화지원단 (국무조정실에 설치)	관련 규정없음	
시민 참여단	시민참여단 구성	관련 규정없음	
여론조사	국민의견 수렴을 위해 여론조사 실시 가능		
공론화 절차	공론화 실시계획 수립 → 공론화 실시 → 공론화 결과 도출 후 국무총리에게 통보 → 대통령과 국회에 결과 보고	공론화대상선정위원회의 공론화 의제 선정 → 공론화위원회를 통한 공론화 → 공론화 결과 및 권고안 발표 → 중앙행정기관장이 공론화 결과를 고려한 공공정책 추진 방침 발표	

□ 제정안에 대해 국무조정실은 국가 중요의제에 대한 사회적 합의 형성을 위한 입법취지에는 공감하나, 현재 공론화의 일반적 절차 및 방법을 규정한 「갈등관리 및 공론화에 관한 법률안」(김문수의원안)이 상

2) 김문수의원 대표발의, 의안번호 제2209530호

임위에 계류 중이므로, 개별 의제에 대해 별도로 공론화 관련 법률을 제정하는 것은 신중히 검토할 필요성이 있다는 의견을 제출함.

- ☐ 또한, 행정안전부는 기본소득공론화위원회가 자문위원회라면 관계 행정기관이 그 결정에 구속되지 않으므로, 법률로 설치할 필요성이 크지 않다는 의견을 제출함.

2. 주요내용 검토

가. 기본소득 및 기본소득 공론화 정의

□ 제정안은 “기본소득”을 국가공동체가 그 구성원에게 무조건적·개별적·정기적으로 지급하는 금전 또는 지역화폐로 정의하고, “기본소득 공론화”를 숙의 토론, 공청회, 설문조사 등 다양한 방식으로 국민의 숙고된 여론을 확인하고 수렴하는 절차로 정의함.

제 정 안

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기본소득”이란 국가공동체가 그 구성원에게 무조건적·개별적·정기적으로 지급하는 금전 또는 지역화폐를 말한다.
2. “기본소득제도”란 기본소득을 지급하기 위하여 필요한 각종 정책과 법제를 아울러 이르는 것을 말한다.
3. “기본소득 공론화”란 기본소득제도 도입의 필요성 및 도입 방식에 관하여 숙의 토론, 공청회, 설문조사 등 다양한 방식으로 국민의 숙고된 여론을 확인하고 수렴하는 절차를 말한다.
4. “지역화폐”란 그 명칭과 형태에 관계없이 국가 또는 지방자치단체가 물품 또는 용역의 수량을 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다. 이하 같다)하여 발행·매출한 증표로서, 그 소지자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 자에게 이를 교부 또는 제시하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 증표를 말한다.

나. 기본소득공론화위원회 설치 및 기능

- 제정안은 기본소득공론화위원회의 설치 근거를 마련하고, 이 위원회를 지원하기 위해 국무조정실에 공론화지원단을 두며, 공론화 의제의 숙의를 위해 시민참여단을 구성·운영하고, 국민 의견수렴을 위해 여론조사를 실시할 수 있게 하려는 것임.

제 정 안
제4조(기본소득공론화위원회의 설치 및 기능 등) ① 기본소득 공론화를 체계적으로 실시하기 위하여 국무총리 소속으로 기본소득공론화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 기본소득 공론화 실시계획의 수립 및 집행에 관한 사항 2. 기본소득 공론화에 관한 정보의 작성·공개·제공 및 홍보에 관한 사항 3. 기본소득 공론화와 관련한 자료 수집 및 조사·연구에 관한 사항 4. 제10조제2항에 따른 위원회 회의 및 활동의 공개 등에 관한 사항 5. 제13조에 따른 시민참여단의 운영 및 관리·감독에 관한 사항 6. 제17조에 따른 여론조사의 운영 및 관리·감독에 관한 사항 7. 제21조에 따른 기본소득 공론화 실시기간 결정에 관한 사항 8. 제23조에 따른 기본소득 공론화 결과의 보고 등에 관한 사항 9. 그 밖에 이 법에 따른 업무의 수행과 관련하여 위원장이 부의하는 사항 ③ 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행한다. 제5조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 20명의 위원으로 구성한다. ② 위원은 기본소득에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호에 따라 추천하는 20명을 대통령이 임명 또는 위촉한다. 1. 국회의장이 추천하는 3명 2. 국회의 교섭단체 정당이 공동 추천하는 12명 3. 국회의 비교섭단체 정당이 공동 추천하는 5명

제 정 안

- ③ 위원장은 대통령이 위원 중 임명 또는 위촉하고, 부위원장은 호선하여 대통령이 임명 또는 위촉한다.
- ④ 위원의 임기는 위원회 활동 종료 시까지로 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에 따른 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(공론화지원단) ① 위원회의 업무를 지원하기 위하여 국무조정실에 기본소득공론화지원단(이하 “공론화지원단”이라 한다)을 둔다.

- ② 공론화지원단에 지원단장 1명을 두고, 지원단장은 국무조정실의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 대통령이 임명한다.
- ③ 지원단장은 공론화지원단 운영을 위하여 필요한 경우에는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원과 공공기관 및 관계 기관·단체·연구소 임직원 등의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 공론화지원단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(시민참여단) ① 위원회는 기본소득 공론화에 관한 시민의 폭넓은 의견수렴과 숙의 토론을 위하여 시민참여단을 구성·운영한다.

- ② 위원회는 시민참여단이 제시한 의견을 분석하고, 그 의견을 공론화의 최종 결과 도출 과정에 반영하여야 한다.
- ③ 위원회는 시민참여단의 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 시민참여단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(여론조사) ① 위원회는 공론화 의제에 관한 국민 의견을 수렴하기 위하여 여론조사를 실시할 수 있다.

- ② 위원회는 효율적인 여론조사를 위하여 여론조사 전문 기관이나 단체 등(이하 “여론조사기관·단체”라 한다)에 여론조사를 의뢰할 수 있다.

□ 제정안은 국무총리 소속으로 기본소득공론화위원회를 설치하여 공론화를 효율적·체계적으로 실시하려는 것으로, 동 위원회는 국회의장이 추천한 3명의 위원과 국회 정당이 추천한 17명의 위원을 대통령이 위촉하여 구성됨.

□ 또한, 위원회 업무 지원을 위해 국무조정실에 공론화지원단을 두는데, 그 지원단장은 국무조정실의 고위공무원단에 속하는 공무원 중 대통령이 임명하도록 하고, 필요한 경우 중앙행정기관 및 지방자치단체 공무원 등을 파견받아 구성한다는 계획임.

□ 한편, 제정안은 공론화 방법으로서 시민참여단을 구성·운영하고, 폭넓은 국민 의견 수렴을 위해 여론조사 실시 근거를 규정하고 있음.

□ 제정안은 기본소득 공론화를 위한 조직적 체계를 갖춰 공론화를 원활히 추진하려는 것으로, 목표 달성을 위해 관련 조직을 안정적으로 갖추어 필요성이 있다는 측면에서 제정안의 취지는 타당한 면이 있음.

□ 다만, 아래 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

□ 첫째, 제정안은 기본소득공론화위원회를 설치하도록 규정하고 있는데, 제정안 제21조 및 제24조³⁾에 따르면, 공론화 실시기간은 원칙적으로

3) 제정안 제21조(기본소득 공론화 실시기간) 기본소득 공론화 실시기간은 위원회의 구성을 마친 날부터 1년 이내로 하되, 구체적인 기간은 위원회의 심의·의결로 정한다. 다만, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 1회에 한정하여 180일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

제24조(종합보고서의 작성 등) ① 위원회는 기본소득 공론화 실시기간이 종료된 후 3개월 이내에 위원회 활동 및 공론화 조사 결과 등에 관한 사항을 담은 종합보고서를 작성하여 국무총리에게 보고하고, 이를 공표하여야 한다.

1년 이내이며 한 차례만 180일 범위에서 연장할 수 있고, 공론화 종료 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하도록 규정하고 있으므로,

동 위원회의 업무기간은 최장 2년⁴⁾ 이내일 것이고, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제11조제2항⁵⁾은 자문위원회의 경우 필요한 최소한의 기한을 존속기한으로 하여 법령에 명시하도록 규정하고 있으므로, 동 위원회의 존속기한을 2년 이내의 범위에서 법률로 명시할 필요성이 있어 보임.

□ 둘째, 제정안은 공론화지원단을 국무조정실에 설치하여 기본소득공론화위원회를 지원하도록 규정하고 있는데, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조제2항⁶⁾은 자문위원회에 사무기구를 설치하지 않도록 규정하고 있다는 점을 고려해, 그 설치 필요성에 대해 면밀히 검토할 필요성이 있어 보임.

□ 제정안에 대해 행정안전부는 기본소득공론화위원회는 자문위원회 성격이고, 관계 행정기관이 그 결정에 구속되지 않으므로, 법률로 설치할 필요성이 크지 않다는 의견을 제출함.

4) 1년 9개월 = 공론화 실시기간(1년) + 연장(6개월) + 종합보고서 작성(3개월)

5) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제11조(위원회의 존속기한) ② 행정기관의 장은 자문위원회등을 설치할 경우 목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기한 내에서 존속기한을 정하여 법령에 명시하여야 한다. 이 경우 존속기한은 5년을 초과할 수 없다.

6) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제10조(위원회의 사무기구 등) ② 자문위원회등에는 사무기구를 설치하거나 상근(常勤)인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 행정기관의 장이 직접 사무 지원을 하기 곤란한 위원회로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 기본소득 공론화 실시 방법 및 절차

- 제정안은 공론화 실시 방법 및 절차를 규정하려는 것으로, 시민참여단의 숙의 토론, 여론조사 등의 방법으로 기본소득 공론화가 이루어지도록 하고, 그 절차는 ① 공론화 실시계획 수립, ② 공론화 실시, ③ 공론화 결과 도출 후 국무총리에게 통보, ④ 대통령과 국회에 결과 보고의 순서로 진행되도록 규정하고 있음.

제 정 안
제20조(기본소득 공론화 실시계획의 수립) ① 위원장은 기본소득 공론화 실시 방법 및 절차 등에 관한 계획을 수립하여야 한다. ② 위원장은 제1항에 따른 계획을 수립하려는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 수립된 계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 제1항에 따른 계획의 수립·변경 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제21조(기본소득 공론화 실시기간) 기본소득 공론화 실시기간은 위원회의 구성을 마친 날부터 1년 이내로 하되, 구체적인 기간은 위원회의 심의·의결로 정한다. 다만, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 1회에 한정하여 180일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다. 제22조(기본소득 공론화 실시 방법 등) ① 위원회는 시민참여단의 숙의 토론, 여론조사 등의 방법으로 기본소득 공론화를 실시하여야 한다. 이때, 시민의 의견을 충분히 수렴하기 위하여 공론화를 권역별로 실시할 수 있다. ② 위원회는 기본소득 공론화 실시 과정에서 위원 및 참여자 등에게 충분한 의견을 제시할 수 있는 기회를 보장하고, 필요한 경우에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 전문가 또는 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다. ③ 그 밖에 기본소득 공론화 실시 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제23조(결과의 보고 등) ① 위원장은 기본소득 공론화의 최종 결과를 도출한 날부터 30일 이내에 이를 국무총리에게 통보하여야 한다.

제 정 안
② 국무총리는 제1항에 따른 통보를 받은 날부터 14일 이내에 대통령과 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 보고의 내용, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 제정안에 따라 공론화 절차가 진행된다면, 기본소득과 관련해 국민이 적극적으로 의견을 개진할 수 있을 것이며, 그 결과가 대통령과 국회에 보고됨으로써 정책 방향 설정에도 도움이 될 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5113