제131차 노동포럼 2017-01

K L S I
Korea Labour & Society Institute

기본소득은 복지를 어떻게 바꿀까

△ 사 회: 이명규 한국노동사회연구소 연구실장
△ 발 표: 오준호 '기본소득이 세상을 바꾼다' 저자
△ 토 론: 제갈현숙 민주노총 정책연구원 원장
황선자 한국노총 중앙연구원 선임연구위원

▣ 일 시: 2017년 5월 30일(화) 오후 2시 ~ 4시
▣ 장 소: 한국노동사회연구소 교육장
▣ 주 최: 한국노동사회연구소(KLSI)
▣ 후 원: 프리드리히 에버트재단 한국사무소

기본소득은 복지를 어떻게 바꿀까

오준호(‘기본소득이 세상을 바꾼다’ 저자)

1. 왜 지금 기본소득인가

“19세기는 노예 해방의 시대, 20세기는 보통선거권의 시대, 21세기는 기본소득의 시대!” 인간의 역사는 곧 인간의 자유를 확대해 온 역사다. 노예 해방으로 신분적 자유를 얻었고, 보통선거권으로 정치적 자유를 얻었다면, 기본소득을 확보할 때 인간은 결핍으로부터 자유 즉 실질적인 자유를 누리게 될 것이다.

하지만 기본소득에 대한 우리 사회의 반응은 얼마 전까지도 차가웠다. “공짜로 사람들에게 돈을 준다니, 말이 돼?” 하는 분위기에서 기본소득은 소수 연구자, 활동가, 원외 진보정당의 이슈였다. 그러다가 2016년, 기본소득은 갑자기 “확 떴다.” 보수와 진보를 막론하고 정치인들이 기본소득에 대해 말하기 시작했고, 언론사의 설문 조사에서도 기본소득 도입을 지지한다는 의견이 종종 과반을 넘었다. 어떻게 이런 일이 가능해졌을까?

2016년 6월에 스위스에서 실시한 국민투표가 그 중요한 계기 중 하나다. 스위스의 기본소득 활동가들이 10만 명의 시민 서명을 받아 기본소득 보장을 스위스 헌법에 명시하자는 안건을 국민투표에 상정했다. 지급 액수가 ‘월 3백만 원(2500스위스 프랑)’이라는 이야기는 활동가들이 제시한 금액일 뿐 실제 국민투표에 상정된 내용이 아니었지만, 그런 ‘오해’ 덕에 스위스 국민투표는 전 세계의 관심을 끌었다. 결과는 찬성 23퍼센트, 반대 77퍼센트로 부결. 국내 언론은 “스위스 국민들은 포퓰리즘을 거부했다”라고 떠들었다. 그런데 재미있게도 국민투표 부결 이후에 기본소득 바람은 스위스에, 세계에, 그리고 한국에 더 거세게 불었다.

대선 공약까지 포함해 기본소득 이야기가 넘치는 것은 기본소득 지지자들에게 반가운 일이나, ‘기본소득들’ 중에는 기본소득의 원칙과 취지에 부합하는

것과 그렇지 않은 것이 있다. 물론 기본소득은 반드시 이러해야 한다고 법에 정해놓은 것은 아니다. 하지만 세계 각국의 연구자, 활동가들이 합의하는 정도의 내용은 분명히 존재한다.

> *국가나 정치 공동체가 그 구성원에게 조건 없이 지급하는 일정한 액수의 생활비. 기본소득(basic income)의 일반적인 정의다. 기본소득을 규정하는 원칙으로 크게 세 가지를 든다. 첫째, 개인에게 준다. 가구 단위로 지급하지 않는다. 따라서 미성년자도 지급받는다. 둘째, 자격 심사 없이 누구에게나 준다. 즉 여타 소득이 있는지, 집이나 차량 등 자산을 갖고 있는지 따지지 않는다. 그러므로 빈자든 부자든 상관없이 지급한다. 셋째, 의무를 요구하지 않는다. 기본소득을 받는 대가로 일을 해야 하거나 구직 의사를 주기적으로 확인시켜 줄 필요가 없다. -<기본소득이 세상을 바꾼다>*

위의 기본소득의 원칙은 '개별성, 보편성, 무조건성'으로 요약된다. 이에 더해 기본소득이 충분히 높은 액수로 지급되어야 한다는 '충분성', 한 번에 지급하는 목돈이 아닌 정기적 지급이 되어야 한다는 '정기성' 같은 기준도 있다. 하지만 이는 앞의 세 원칙에 비해서는 유연하게 이해된다.

기본소득의 원칙과 개념은 최근에 합의되었지만, 그렇다고 기본소득 아이디어가 최근에 나타난 것은 아니다. 기본소득 아이디어는 인류 역사와 궤를 같이 하는 인류의 원초적인 도덕 감정이며 공동체적 삶에 깔린 철학이다. 그 감정과 철학을 요약하면 첫째, 생존에 필요한 최소 소득은 누구에게나 보장되어야 한다는 것이고, 둘째, 한 사회가 공유한 부에 대해 누구나 배당받을 권리가 있다는 것이다. 특히 후자의 철학은 미국 독립혁명가 토마스 페인의 제안에 잘 나타난다. 페인은 인류 공동 자원인 토지를 소유한 자들에게 국가가 지대를 걷어 그 기금으로 21세에 이른 남녀에게 일시에 15파운드(지금 가치로 약 2천만원)를 지급하고 50세가 넘은 국민에게 매년 10파운드(약 1300만원)를 지급하자고 제안했다.

20세기 중반에 와서 미국에서는 기본소득 아이디어를 실제 정책으로 입법화하려는 과정을 밟았다. 닉슨 행정부는 빈곤선 이하의 가구에게 근로 여부와 상

관없이 보조금을 지급하는 '가족 부조 계획'을 야심차게 추진했다. 하지만 해당 법안은 보수 세력의 반대에 부딪쳐 부결되었다. 그 뒤 미국과 캐나다의 여러 지역에서 기본소득과 유사한 현금 부조를 제공하는 실험이 진행되었는데, 긍정적인 실험 결과에도 불구하고 제대로 평가받지 못한 채 '신자유주의'의 파도에 묻혀 버렸다.

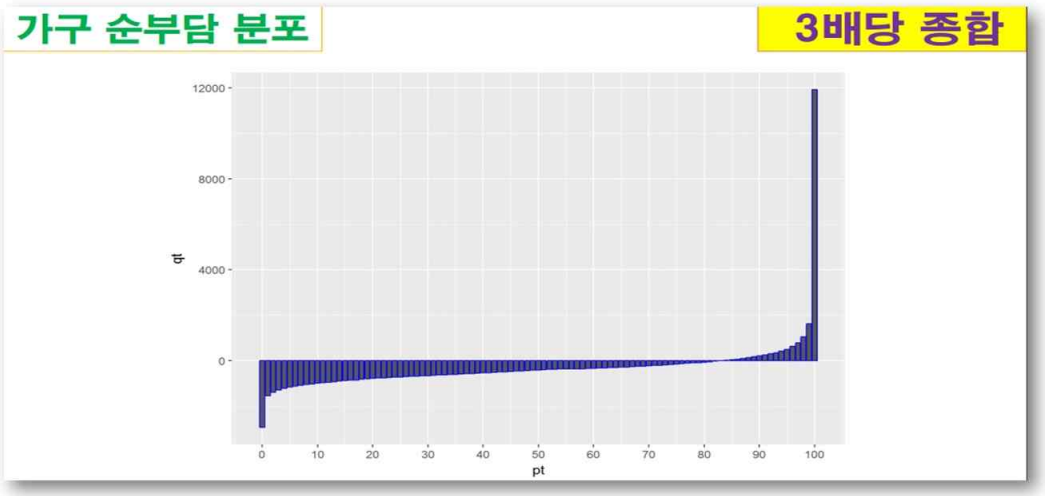
기본소득 아이디어는 1980년대에 필리프 판 파레이스 등 유럽 신좌파들에 의해 현대적 형태로 구체화되었다. 하지만 기본소득이 지금처럼 '로켓 엔진'을 달고 세계적인 이슈로 떠오른 배경에는 최근 심각해진 사회적 변동이 있다. 그 변동이란 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술 혁명의 충격, 그로 인한 일자리 감소, 고용 없는 성장과 승자 독식 경제의 일반화, 점점 심각해지는 사회 양극화와 불평등이다. 이러한 변동을 마주하며 사람들은 '오래된 아이디어'였던 기본소득을 '현실의 대안'으로 진지하게 검토하게 되었다. 기본소득 지지자들은 기본소득이 일자리가 사라지는 미래에 삶의 안전망을 보장하고 건전한 시장경제를 유지하는 방안이 될 수 있다고 생각한다. 나아가 기본소득은 우리가 취업 노동의 압박에서 벗어나 자기가 가치 있다고 여기는 삶을 자유롭게 택하는 사회로 가도록 해줄 거라고 여긴다.

기본소득을 도입하는 데 재원 조달은 중요하다. 그러나 재원 조달이란 하늘에서 돈을 만들어내는 것이 아니라 사회에 이미 존재하는 부를 어떻게 활용할지 배치 순서를 정하는 문제다. 부동산 소유자, 화석에너지·원자력에너지 산업, 재벌 대기업이 차지한 부를 기본소득으로 시민에게 나눠주는 것은 가능하고 또 정당하다. 기본소득 재원 조달을 위해 증세는 불가피하다. 그런데 증세는 '내는 세금 부담'과 '받는 복지 혜택'을 합쳐 이해해야 한다. 순부담보다 순수혜가 많도록 설계하기만 하면 증세가 문제될 일은 전혀 없다. 그리고 국민 절대 다수가 기본소득의 수혜자가 되도록 제도를 설계하는 일은 얼마든지 가능하다.

예를 들어 강남훈 한신대 교수가 설계한 '한국형 기본소득제'는 개인당 월 30만원의 기본소득을 지급하고, 그 재원을 시민세·생태세·토지세 방식으로 연 160조원을 거두어 마련한다는 구상이다. 기존 복지 급여는 유지하는 것으로 가정한다. 10% 정률의 시민세를 신설하고, 현행 0.1% 수준인 토지세를 0.6%로 인상하며, 발전 사업자에게 생태세를 부과한다. 이를 적용해서 계산해보면,

기본소득을 지급했을 때 전체 가구 가운데 83%가 순수혜를 누리고, 17%의 고소득 가구만 순부담을 지는 것으로 나타난다. 가구 소득 83% 지점에 있는 가구의 연소득이 약 9천만원이므로, 대부분의 중산층 가구가 기본소득 도입으로 가구 소득이 늘어난다.

[그림 1] 가구 순부담 분포



자료출처: 강남훈(2017). 한국형 기본소득 모형.

기본소득 도입에 가장 큰 걸림돌은 재원 조달 문제보다 심리적 장벽이다. 일하지 않는 사람에게 공짜로 돈을 주면 안 된다는, '노동윤리'에서 비롯된 거부감 말이다. 그러나 노동윤리는 결코 기본소득의 근본 철학보다 오래된 원칙이 아니다. 현대의 노동윤리는 인간이 하는 무수한 '일' 가운데 오로지 취업 노동만을 가치 있는 일로 전제한다. 그러한 현대 노동윤리는 산업화 과정에서 자본가들이 노동자들을 근면한 일꾼으로 만들어 더 많이 착취하기 위해 의도적으로 부여한 것에 다름 아니다. 게다가 오늘날 현실은 이 노동윤리를 강요할 수 있는 조건이 아니다. 일하고 싶어도 일자리가 없고, 굳이 풀타임으로 일하지 않아도 적정한 삶의 수준을 보장할 만한 부가 사회에 이미 존재한다. 변화된 현실은 우리의 상상력을 요구한다. 소득의 대가로 취업 노동을 강요받으며 과잉노동과 실업의 쳇바퀴를 돌며 살아갈 것인가, 보편적 기본소득 위에서 각자 삶의 주인이 되어 활동의 자유를 누리는 사회를 만들 것인가?

2. 현재 시행 중인 기본소득 제도와 기본소득 실험들

지금까지 실시된 제도 가운데 기본소득의 개인성, 보편성, 무조건성 원칙에 가장 부합하는 제도는 알래스카 영구기금배당 제도(Alaska Permanent Fund)이다. 1982년부터 알래스카 주 정부가 석유 자원 채굴권 임대 수익으로 기금을 조성하고 그 기금을 운용해 발생한 수익을 1년 이상 알래스카에 거주한 시민에게 연 1회 배당금으로 지급하고 있다. 2015년 배당금은 2,072달러(약 230만원)였으며 2016년 배당금은 1,022달러로 감소하였다. 기금의 운용 수익을 배당하는 것이고 기금이 충분히 성장해 있으므로 석유 채굴을 중단하더라도 배당은 지속될 수 있다.

2017년부터 케냐에서는 민간 자선기관 기브 디렉트리(GiveDirectly)가 주관하여 향후 12년간 지속되는 기본소득 실험을 시작했다. 기금은 페이스북 등 IT 기업 CEO의 후원으로 조성하였으며 현재 케냐 국민 220명에게 지급하는 것을 시작으로 6천 명까지 지급 대상을 늘릴 계획이다. 지급액은 케냐에서 월 평균소득의 40% 정도(약 25000원)이며, 이를 케냐의 휴대폰 기반 금융 시스템인 '페사(PESA)'를 활용해 지급하고 있다. 이러한 장기간 실험을 진행하는 이유는 지금까지 기본소득 실험이 2년 내외의 단기간에 진행되면서 개인 및 집단의 변화를 객관적으로 평가하기 어렵다는 지적과도 관련이 있다.

핀란드는 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 25세~58세의 실업자 중 2천 명을 무작위로 선발해 월 550유로(약 70만원)를 지급하고 있으며 이는 현재 중앙정부 차원에서 진행하는 실험으로는 세계에서 유일하다. 현재 핀란드 집권여당인 중앙당은 이 실험의 목표가 실업자들의 노동 공급에 부정적 영향을 미치고 있다고 평가되는 현행 핀란드의 사회보장 체계를 개선하기 위해서라고 밝혔다. 핀란드는 출산수당, 아동수당, 학생수당, 주거수당, 실업수당, 노인수당, 생존자수당 등 복잡한 수당 심사 및 지급 체계를 가지고 있으며, 특히 실업수당은 실업 상태에서 근로소득이 발생하면 즉각 중단되어 실업자의 노동시장 재진입을 오히려 막는 부정적 효과가 있다는 평가를 받았다. 550유로의 기본소득은 근로소득이 발생해도 감소되지 않는다는 점에서 실업자가 일자리를 구하려고 나서는 유인이 될 것인지 핀란드 정부는 궁금해하고 있다. 한편 핀란드 녹색당 및 기본소득 운동가들은 이 실험이 기본소득의 보편성을 충족

하지 못하며 실험 목적이 매우 협소하다는 점을 비판하였다.

캐나다 온타리오 주는 2016년에 기본소득 실험을 설계하고 2017년 1월에 주민의견 수렴 절차를 거쳤다. 온타리오 주정부가 발표한 실험 설계안에 따르면 시범사업에 참여하는 참가자들은 매달 1,320달러(빈곤선의 75%)를 기준으로 참가자의 소득이 그에 미치지 못할 경우 부족분에 상응하는 보조금을 지급하는 방식이다. 이는 보편적 기본소득이 아닌 음의 소득세(Negative Income Tax) 방식이다. 다만 주 정부는 시범사업 과정에서 건강 지표 개선, 삶의 선택 다양성 증가(가족 형성, 출산, 육아 시간 등의 변화), 교육 참여, 노동 및 구직, 지역사회 활동, 행정비용 절감, 다른 복지제도와의 상호작용, 시민의식 변화 등 다채로운 영역에서 조사를 실시하고 참여자들과 인터뷰를 할 계획이라고 한다.

네덜란드의 위트레흐트 시는 2017년 1월부터 2년간 실업자들을 대조군을 포함해 4개 그룹으로 나누어 기본소득 실험을 시작했다. 위트레흐트 시가 구분한 실험군은 (1) 실업수당 대신 약 120만원의 기본소득을 조건 없이 받는 그룹 (2) 돌봄이나 자원봉사 등 사회참여 활동을 하면 기존 실업수당에 추가로 급여를 받는 그룹 (3) 실업수당을 받는 중에 취업할 경우 실업수당에 추가해 근로소득을 더 가질 수 있도록 한 그룹 등이다. 위트레흐트 시의 기본소득 실험도 핀란드와 유사하게 실업수당이나 공공부조를 받는 집단의 노동시장 복귀에 기본소득이 더 유리한지 판단하는 데 주목적이 있는 것으로 보인다. 네덜란드의 기본소득 실험은 위트레흐트 시를 포함한 여러 지방자치단체가 주도하고 있다는 것이 특징이다.

각국의 중앙정부와 지방정부가 진행하는 기본소득 실험들은 기본소득의 보편성, 무조건성을 충족하는 실험이라고 말하기에는 한계가 있다. 하지만 기존 복지 체계가 개인의 근로 능력 여부를 엄격히 평가해 이를 복지 수급 자격과 연계해온 데 비하면, 현재의 실험들은 노동과 상관없이 일정 소득을 보장한다는 기본소득의 취지를 받아들이고 있는 것 역시 사실이다. 조건 없는 기본소득의 취지에 보다 부합하면서 기본소득이 일으키는 다양한 효과를 측정할 수 있는 시범사업들이 보다 많이 실시될 필요가 있다.

3. 대선 국면에 제시된 기본소득 공약들

대선 후보 중 이재명 성남시장이 제안한 공약이 기본소득의 보편성, 무조건성에 가장 부합하였다. 이 시장의 기본소득제는 '6배당+1토지배당' 체계이다. 6배당이란 0~12세 아동 배당, 13~18세 청소년 배당, 19~29세 청년배당, 65세 이상 노인 배당 등의 생애주기별 배당을 비롯하여 장애인과 농민 대상의 특수 배당을 말한다. 각 집단별 대상자에게는 연간 1백만원을 지급하며 장애인 배당과 농민 배당은 다른 배당과 중복이 가능하다. 1토지배당은 토지소유자에게 과세하는 '국토보유세'로 세수를 확보하여 전 국민에게 연간 30만원을 지급하는 제도이다. 제안한 기본소득은 지역 상품권 형태로 제공한다. 소요되는 예산은 생애주기별 배당에 23.8조원, 토지배당에 15.5조원 등 총 43.5조원이다. 이 시장은 이 제도가 시행될 경우 전체 가구의 97%가 순수혜 가구가 된다고 주장한다.

문재인 대통령은 대선 과정에서 "기본소득의 의미를 적극 인정하고 주어진 재정 여건 속에 기본소득의 취지를 최대한 살린다"는 입장을 제시했다. 구체적으로 0~6세 아동수당을 도입하고 미취업 청년을 대상으로 1~2년 동안 약 30만 원의 금액을 지급하며 현재 소득 하위 70% 대상으로 20만원을 지급하는 노인연금을 소득 하위 80%에 30만원으로 확대하겠다고 제안하였다. 이재명 시장이 기본소득을 '배당'으로 명명하여 국민의 권리임을 강조하였다면 문재인의 공약은 출산율 제고, 청년취업 촉진 등 기존 정책 목표의 보조수단 성격이 강하며 보편성과 무조건성을 갖추고 있지 않아 기본소득과는 거리가 있다.

심상정 정의당 대표는 2016년 9월 20일 국회 연설에서 기본소득제 도입을 주장했다. 정의당은 영유아(0~6세), 청년(19~24세), 노인(65세 이상) 연령층에게 자산조사 및 근로 요구 없이 무조건 기본소득을 지급하고 향후 보편적 기본소득으로 확대하는 안을 제안하였는데 대선 기간에는 기본소득보다 '청년 사회상속제'라는 이름으로 20세가 되는 청년에게 1천만 원씩 배당한다는 공약을 강조하였다. 재원은 고소득자 상속세 및 증여세를 통해 마련한다는 계획이다.

박원순 서울시장은 대선에 출마하지 않았지만 2016년 12월 21일 국회 토론회에서 '한국형 기본소득제'라는 이름의 기본소득 제도 도입 방안을 발표하였다. 박원순 시장의 방안에 따르면 18세 미만 아동·청소년을 둔 가구에 아동수

당 20만원을 지급하되 아동 수에 따라 차등 지급하고, 18~30세 대상으로 첫 직장 마련까지 2~3년 동안 청년수당 연간 3백만원 지급, 중·장년층을 위해서 실업부조 및 상병수당 신설, 노인수당 현행 20만원에서 30만원으로 인상하는 안을 제안하였다.

이재명 시장의 공약을 제외하면 보편성과 무조건성 원칙과는 거리가 있는 조건부 수당, 소득에 따른 선별적 급여 등을 기본소득의 이름으로 제시하는 경우가 많았다. 이것이 의미하는 것은 다음과 같다. 첫째, 복지 안전망이 취약한 한국에는 '최소 소득 보장'에 대한 대중적 요구가 분명히 존재한다. 대선 주자들은 이 요구에 어떤 식으로든 반응한 것이다. 둘째, 기본소득이 아직 시민의 '권리' 차원보다는 집단별 '욕구(필요)' 차원에서 논의되는 경향이 크다. 셋째, 기본소득은 그 단순한 개념 덕분에 기존 복지 정책에 비해 대중에게 설명하기가 훨씬 쉽다. 이런 점들을 볼 때 앞으로도 기본소득에 대한 사회적 관심은 계속될 것인데, 기본소득의 원칙과 취지를 놓치지 않는 게 중요해 보인다.

4. 기본소득보다 기존 복지 시스템을 강화하는 것이 낫지 않은가?

"막대한 재원이 드는 기본소득보다는, 기본의 복지 시스템을 잘 운용하는 게 낫지 않은가" 하고 물을 수 있다. 일할 수 있는 사람은 일해서 먹고 살게 하고, 스스로 구제하기 힘든 사람만 적절히 지원하면서 그들의 근로 의욕을 북돋는 것이 경제적으로나 윤리적으로 옳은 일이 아니냐는 것이다. 그러나 최근 기본소득이 관심을 모으는 것은, 현재의 복지 시스템이 빈곤과 불평등에 대응하는 기능을 갈수록 제대로 못하고 있기 때문이다.

나라마다 정도의 차이는 있지만 현재 복지국가 시스템의 핵심 원리는 '선별'과 '잔여'라고 할 수 있다. 복지가 꼭 필요한 사람만 골라내는 점에서 선별적 복지이고, 개인과 시장이 해결할 수 없는 부분만 지원하는 점에서 잔여적 복지이다. 이 시스템에서 꼭 필요한 것은 복지를 받아야 하는 사람과 아닌 사람을 구분하기 위한 '자격 심사'이다. 이 복지 시스템의 가장 중요한 목표는 취업 노동에서 떨어져 나간 사람을 최대한 다시 취업하게 만드는 것이고, 가능한 한 많은 사람을 취업 노동에 종사하게 만드는 것이다. "스스로 일해서 살아갈 수

있는 사람이 복지 지원을 받으면 정말 지원받아야 할 사람이 못 받게 된다"라는 이유로 엄격한 자격 심사가 정당화된다.

선별과 잔여가 핵심 원리인 복지 시스템에서는 엄격한 자격 심사에 의해 종이 한 장 차이로 지원이 필요한 사람이 배제된다. 즉 복지 사각지대가 항상 생긴다. 복지 지원을 받으려면 남들보다 더 남루하고 무능력해보여야 하는데 이로 인해 복지는 권리로 여겨지지 않고 낙인 효과를 낳는다. 복지 수급자에 찍히는 낙인은 그들이 사회에 진입하는 데 장벽으로 작용하며, 복지 혜택을 받지 못하는 중산층은 복지 수급자에게 부정적 인식을 갖게 된다. 흔히 한정된 자원으로 빈곤층에게 복지를 집중하는 게 더 효과적이라고 생각하지만, 선별 복지의 이러한 메커니즘으로 인해 빈곤층에 집중하는 지원 정책은 사회적 동의를 얻는 데 실패하여 오히려 복지 체계를 약화시키는 결과를 낳는다. 또한 기존 복지 시스템은 복지 지원을 받는 사람이 노동 소득이 생기면 지원이 중단되어 버려 수급자가 차라리 노동 소득을 포기하고 복지 급여에만 의존하는 '빈곤의 덫' 문제를 일으킨다.

반면 기본소득은 자격 심사가 없다. 따라서 복지 사각지대가 생기지 않는다. 지원이 필요한 사람이 까다로운 기준에 걸려 배제되지 않는다. 복지에서 제외된 채 저임금 노동에 매여 살아가는 청년과 여성과 노인에게, 기본소득은 삶의 안전망과 더불어 그들이 절실히 바라는 '시간'을 제공한다. 다음으로 기본소득은 시민의 보편적 권리로 주어진다. 가난한 사람만 골라 주지 않으므로 낙인 효과가 없으며, 기본소득을 받는 동등한 시민이라는 연대감을 일으킨다. 셋째로 기본소득을 받으며 일을 해서 추가로 노동 소득이 생기더라도 기본소득 지급은 중단되지 않는다. 일을 택하면 총소득이 늘어난다. 기본소득을 받는 사람은 '노동 소득이냐 기본소득이냐'와 같은 딜레마를 겪지 않는다. 즉 빈곤의 덫이 사라진다. 넷째로, 기본소득은 사람들의 소득, 자산, 부양가족을 확인하라고 요구하지 않고 부정 수급자를 찾아내라고 요구하지도 않는다. 복지 행정 비용이 크게 절감되며 국가가 복지 대상자의 사생활을 감시하는 일도 사라진다. 복지 담당 공무원들은 과중한 행정 업무에서 벗어나 복지 서비스의 질을 높이는 데 집중할 수 있다.

비유하자면, 선별복지 시스템은 우리에게 추락해서 다치면 치료해주겠다고 말하는 것과 비슷하다. 치료해주지 않는 것보다는 낫지만, 이 시스템에서는 추

락의 두려움에서 누구도 벗어날 수가 없다. 반면 기본소득은 바닥을 확 높이자고 제안한다. 누가 넘어지더라도 다치지 않도록 말이다. '최저 수준'이라는 개념은 말 그대로 인간답게 살 수 있는 최소 조건이라는 뜻이다. 하지만 선별복지에서는 그 수준보다 아래로 추락하는 사람이 늘 존재하고, 추락한 후에는 수급권을 얻어야 겨우 최저 수준으로 다시 올라올 수 있다. 반면 기본소득이 생긴다면 최저 수준은 최소한 그 아래로는 아무도 떨어지지 않는 실질적인 기반이 된다. 기본소득은 낭떠러지에 대한 두려움에서 벗어날 수 있게 해준다. 기본소득은 그 개념상 보편 복지의 이상에 가장 부합하는 제도이다. 조건과 의무를 일체 묻지 않고 시민의 권리로서 일정 소득을 모두에게 제공하기 때문이다.

5. 기본소득이 복지국가 건설에 방해되는 것은 아닌가?

최근 복지국가 운동 진영에서 기본소득 운동에 대해 비판을 제기하고 있다. 기본소득에 대한 건설적인 비판은 환영할 만하다. 하지만 이러한 비판이 자칫 왜곡된 프레임을 만드는 것 같아 우려스럽다. 그 프레임은 흔히 '기본소득 대 복지국가(혹은 보편복지)'로 표현된다. 기본소득 지지자들은 기존 복지 시스템의 문제점을 비판하고 기본소득이 그 대안이 될 수 있다고 주장하지만, 기본소득이 복지국가의 대체물이라고 주장하는 것은 아니다. 기본소득과 복지국가는 대립항으로 놓일 수 있는 논리적 범주가 아니다. 기본소득은 아동수당이나 기초생활보장제도 등 다른 구체적 제도와 마찬가지로 복지사회의 이상을 구현하기 위한 수단이자 경로로 제기된다. 복지국가 운동 진영은 종종 아동수당, 노인연금 같은 제도가 곧 복지국가의 이상과 동일한 것처럼 전제하고 기본소득이 이와 대립되는 것처럼 비판하고는 한다. 이는 올바른 비판이라고 할 수 없다.

물론 기본소득은 취업 노동으로부터 자유를 확대하는 기획이며 과거 복지국가가 전제한 완전고용 전략에 동의하지 않는다. 하지만 서구 복지국가의 배경이 된 완전고용, 장기호황, 높은 노조 조직력에 기초한 사회적 대타협 등은 오늘날 서구에서든 한국에서든 더 이상 기대하기 어렵다. 우리가 지향해야 할 복지국가의 내용이 산업사회의 완전고용 기획은 아닐 것이다. 오늘날 우리가 새

로운 복지국가 기획을 모색할 필요가 있다면, 기본소득은 그 기획의 유의미한 내용이자 경로의 하나로 진지하게 검토되어야 한다.

이를 염두에 두고 복지국가 운동 진영에서 기본소득에 제기하는 비판들을 검토해보자. 그 비판을 세 가지 정도 들면 다음과 같다. 첫째, 기본소득은 기존 복지제도를 현금 지급으로 대체하려는 기획이다. 둘째, 낮은 수준의 기본소득은 필요를 충족시키는 효과가 없을 것이다. 셋째, 청년 기본소득, 노인 기본소득 같은 기획은 서구 복지국가의 사회수당과 동일한 것일 뿐이다.

첫째 비판에 대하여, 기본소득은 기존 복지제도 전체를 현금 지급으로 바꾸자는 제안하고는 아무런 상관도 없다. 특히 공공의료, 의무교육, 공공주택 등 사회 서비스는 현금 지급으로 대체될 수 없고 대체되어서도 안 된다. 사회 서비스는 더욱 확대되어야 한다. 사회 서비스와 최소 소득 보장은 삶의 질을 높이고 취업 노동의 압박을 줄이기 위해 함께 필요하다. 빈곤층 생계급여, 노인 기초연금, 장애인 수당 같은 현재의 공공부조 제도는 기본소득 지급 액수가 기존 제도의 보장 액수보다 높아진다면 기본소득으로 통합할 수 있다. 그 전까지는 기존의 현금 급여에 기본소득을 추가해 지원하는 것이 바람직하다. 사회보험 중 실업급여는 기본소득에 통합할 수 있다. 국민연금은 개인기여분 급여와 기본소득을 결합하고 기본소득 액수를 높여감으로써 소득 대체율을 향상시킬 수 있을 것이다.

둘째 비판에 대하여, 낮은 기본소득이라도 일단 시작하면 곧 다수의 이해관계자를 형성하여 높은 기본소득으로 나아가게 된다. 기본소득 액수가 낮을 때는 각 집단별 욕구를 충족하기 위해 다른 사회보장 제도와 결합하는 것이 불가피하다. 하지만 기본소득은 그 어떤 복지 제도보다 절대 다수의 이해관계자가 생기므로, 이들 이해관계자의 연합에 의해 기본소득 액수가 오르고 그만큼 사회적 부의 재분배 역시 빨라질 것이다.

셋째 비판에 대하여, 사회수당과 특정 집단별 기본소득(예를 들면 청년 기본소득)은 현상적으로는 동일하다. 하지만 사회수당이 집단별 필요에 초점을 맞추는 데 비해 기본소득은 보편적 권리에 보다 초점을 맞춘다. 즉 사회수당은 장기적으로 사회적 욕구가 다양해짐에 따라 점점 더 세분화될 가능성이 크고 특정 집단별 기본소득은 충분히 높은 보편적 기본소득으로 수렴될 가능성이 크다. 핀란드 정부가 기본소득에 관심을 보이는 이유는, 핀란드 복지 시스템이 형성되면서 새로운 사회수당이 늘어났고 수당별로 자격 심사에 따른 행정 비

용은 증가하고 수급자의 불만이 커진 것과도 관련이 있다. 서구 복지국가에서 이러한 복잡한 수당 체계를 간소화하라는 요구는 꼭 신자유주의 압력 때문은 아니다. 한국은 지금 사회수당 제도가 없어서 그 신설이 복지 운동의 과제이지만, 서구 복지국가가 겪고 있는 문제까지 뒤따라갈 필요는 없다. 결론적으로, 복지국가 지지자들과 기본소득 지지자들은 사회수당 형태의 특정 집단별 기본소득 도입에 함께 힘을 모아야 한다. 그리고 그것을 디딤돌로 보편적 기본소득 도입으로 나아가야 한다.

기본소득은 복지국가의 중요한 한 요소이면서 동시에 복지국가로 가기 위한 수단이 될 수 있다. 다음과 같은 특징 때문이다. 첫째, 기본소득은 복지 수혜자와 납세자 사이의 불일치 문제를 해결한다. 선별복지 제도에서는 납세자와 복지 수혜자 사이에 불일치가 발생한다. 예를 들어 정부가 무상보육을 실시하기 위해 보육세를 신설한다면 이미 자녀를 다 키운 납세자들은 반대할 것이다. 그러나 기본소득은 세금을 부담하는 사람들 모두에게 혜택이 돌아간다. 둘째, 기본소득은 증세에 대한 정부의 불신을 해소한다. 기본소득은 배당의 특성이 있으므로 증세한 재원을 정부가 임의대로 사용하지 않고 국민들에게 되돌려준다. 정부의 무능, 부패, 관료주의, 이익집단의 로비 등으로 낭비될 소지가 없다. 셋째, 기본소득은 각 개인이 자신의 납세액과 수혜액을 쉽게 확인할 수 있다. 다른 복지 제도는 자신에게 돌아오는 혜택이 얼마인지 정확히 계산하기 어렵다. 하지만 기본소득은 내는 돈과 받는 돈을 거의 정확하게 계산할 수 있고, 설계에 따라 다르지만 국민 80~90퍼센트를 순수혜자로 만들 수 있다. 이러한 특징들로 인해 기본소득은 전 국민을 강력한 복지 이해 당사자로 만들고, 이들의 정치적 연합은 기본소득은 물론 보편복지의 확대 강화를 위한 튼튼한 기반이 된다.

6. 나가며 - 기본소득은 노동자들에게 무엇이 좋은가

기본소득에 대해 노동운동 진영 일부에서 제기하는 비판에는, 기본소득이 자본주의적 모순을 완화하여 자본주의 유지에 기여한다는 비판, 고용주들이 기본소득이 보장된다는 점을 이유로 노동자에게 임금 인하를 강요할 수 있다는 비판, 기본소득이 노동자들의 소득 욕구를 일부 해결해줌으로써 자본에 대한 투

쟁을 회피할 것이라는 비판 등이 있다.

복지국가를 지향하는 자본주의 국가에서 모든 복지 제도는 그 사회 계급 갈등을 완화함으로써 체제 유지에 기여하는 측면이 있다. 하지만 한편으로 모든 복지 제도는 사회 구성원들의 낮은 수준의 필요를 충족시키면서 보다 높은 수준의 욕구를 제기하게 한다는 점에서 체제 변혁의 잠재력을 동시에 가지고 있다. 기본소득도 마찬가지다. 기본소득으로 생존의 기본적 욕구를 충족하면 다들 그 수준에 만족하고 머무를까? 오히려 보다 급진적인 재분배와 사회문화적 요구를 제기하는 다음 단계의 사회 운동이 시작될 가능성이 크다.

고용주들이 기본소득을 사업장 임금과 연동해 임금 인하를 강요할 가능성은 분명히 있다. 하지만 이와 정반대의 압력 역시 생겨난다. 기본소득으로 생존의 최소 조건이 보장된 노동자는 고용주의 해고 위협을 두려워하지 않게 된다. 모든 노동자들이 기본소득을 보장받으므로 노동자들의 집단적 협상력이 상승하게 된다. 기본소득이 있는 한 장기 투쟁이나 파업을 하더라도 지금과 같은 극심한 생계 고통을 동반하지 않는다. 기본소득은 노동자 투쟁 기금이 될 수 있다. 노동조합에 가입하고 활동하는 일은 지금보다 훨씬 부담이 적은 일이 되고, 시민들도 기본소득을 보장받는 한 노동자들의 투쟁에 더 호의적인 태도를 갖게 된다. 이는 노동운동의 힘을 강화하고, 강화된 힘에 의해 사회 기득권 계급의 부는 기본소득으로 더 많이 재분배된다. 신자유주의 경쟁의 악순환에서 벗어나, 기본소득을 매개로 사회적 연대의 선순환이 일어날 수 있다.

작업장 경계 안에서 이루어지는 전통적 노동 형태는 앞으로 점점 빨리 사라져갈 것이다. 작업장 경계를 넘나들며 다양한 협업 속에 이루어지는 노동 형태가 대세가 될 것이다. 자본의 힘이 압도적으로 강한 구조에서 새로운 노동 형태는 불안정·저임금 노동으로 채워질 공산이 크다. 특히 청년 집단은 이 노동 구조에서 고통을 겪으면서 동시에 다른 사회 집단에 비해 복지 지원으로부터 철저히 소외되어 있기 때문에 이중으로 어려운 처지에 놓이게 된다. 노동운동이 이들을 포섭하지 못한다면 청년들은 노동운동 역시 기득권 세력의 일부라고 여기고 적대감을 키울 수도 있다. 노동운동 역시 청년 집단을 조직하여야만 사회의 유의미한 개혁 세력으로 존재할 수 있다. 기본소득은 청년들이 공감하고 지지할 수 있는 의제다. 노동운동이 기본소득의 적극적 지지 세력으로 나서주기를, 특히 청년 기본소득 도입에 앞장서 주기를 기대한다.

기본소득: 원칙과 철학, 그리고 실제

제갈현숙(민주노총 정책연구원장)

1. 노동과 복지의 오래된 관계

1) 1795년 스핀햄랜드법(Speenhamland Law)

- 보조금 수준을 빵 가격과 연동, 임금수준과 무관하게 최소소득이 보장. 최초로 가족 규모를 사회적 급여의 기준으로 설정함과 동시에 지원의 수준을 최소로 규정
- 제도시행의 결과 보조금을 통해 가처분소득이 일부 확보되었지만, 노동자와 고용주 모두에게 부정적인 결과. 고용주들은 임금보조 정책으로 노동생산성이 하락되었다고 비판했고, 노동자들은 실질 임금하락이라는 예상치 못한 결과를 맞이함. 폴라니는(K. Polanyi) 최저임금제도와 같은 임금수준 하락을 제어할만한 사회적 기제가 있었다면, 이와 같은 부작용이 발생하지 않았을 것으로 평가[1)]
- 노동시장의 저임금 문제를 임금보조형태의 사회적 급여로 보완하겠다는 발상은 자본에게는 오히려 생산비용 절감을 통한 더 많은 이윤 추구의 욕구로 이어졌고, 노동가구의 소득은 크게 변화되지 않은 채 임금하락에 따른 근로의욕의 상실로 이어짐

2) 1834년도 신구빈법

- 구빈세가 재산을 중심으로 부과됨으로써 산업자본가보다 토지나 가옥을 가진 재산소유자에게 더 많이 부과됨으로써 구 구빈법에 대한 사회적 갈등 심화. 맬서스의 인구론과 리카도(D. Ricardo)의 임금기금설의 압력 등으로 구 구빈제도에 대한 대대적인 개정이 진행됨.
- 신구빈법은 노동능력이 있는 사람들에 대해 원외구제를 중단하면서, 노동능력이 없

1) 칼 폴라니. 2009. 『거대한 전환』. 길.

거나 노동의 대가로는 생계유지가 불가능한 사람들에 대해서만 지원. 이때부터 근로능력이 있는 빈민에 대한 국가 복지의 제한이 공식화.

- 열등처우원칙(less eligibility principle) 도입: 국가에 의한 사회적 급여 수준을 노동시장에서 일하고 있는 독립노동자의 임금수준보다 낮게 유지되어야 한다는 것. 즉 자신의 노동력으로 생계를 해결하지 못하는 사람에 대한 생활수준을 최저임금노동자의 수준 이하로 설정함으로써 노동시장 밖에 있는 사람에 대한 사회적 낙인을 정당화.
- 신구빈법은 빈곤해결을 위한 지원의 측면보다는 노동에 대한 강요와 노동시장외부인구에 대한 사회적 통제를 강화하기 위한 수단으로 평가. 구빈제도의 영향으로 사람들은 저임금을 감내하면서 노동시장 내부에 머물러야 했고, 빈민이란 공포로부터 멀어지기 위해 '근면한 노동자'가 되기 위해 스스로 노력함.

3) 1942년 베버리지 보고서(Beveridge Report)와 보편주의 전면화

- 종전 이후 국가재건 프로그램의 일환으로 작성된 베버리지 보고서는 빈곤을 극복하는 방안을 고안하는 데 역점을 둠. 보고서에서는 빈곤을 유발시키는 주요 원인으로 소득단절 및 소득부족이고 이것은 노동의 단절과 부족한 임금 현실을 반영한 것.
- 대안으로서 전국민에 대한 국가책임을 기본에 둔 기초보장 제시. 기초보장이란 생존에 필요한 최소소득을 제공하는 것과 최소소득 보장으로도 생활이 가능하도록 선제적으로 세 가지 조건 제공[2]. 완전고용 유지는 국가가 전국민의 최소소득을 보장하기 위해 반드시 충족되어야 할 조건.
- 기초보장의 대상을 전 국민으로 확대했지만, 노동능력이 있는 자는 스스로 취업을 통해 자립을 추구한다고 전제함으로써 노동능력이 있는 계층에 대해서는 기초보장을 제공할 취지가 사실상 없었음. 결국 노동능력이 없는 일반 취약계층으로 기초보장의 범주를 한정함.
- 완전고용의 전제는 일을 통한 소득보장이 가장 적절하다는 판단으로 전국민의 노동의무가 자연스럽게 수용된 것임. 이 경우 국가는 비노동인구에 대한 사회정책 기능만을 수행하면 됨. 이전 시기보다 달라진 한 가지는 실업의 심각성이 대두되면서 고용에 대한 중요성을 국가적 차원에서 인식했다는 점
- 전국민을 대상으로 하는 복지제도에서 재정 책임 주체와 사회문제 발생의 책임주체가 일치될 수 없음. 즉 빈곤의 발생은 자본주의 체제 구조에서 기인되지만 이에 대한

2) 첫째,16세 미만 아동 가정에 아동수당 지급, 둘째, 포괄적인 의료 및 재활서비스 제공, 셋째, 완전고용 유지

재정적 책임은 보편화된 국민의 세금으로 충당됨. 자본의 책임은 불명확해지고, 조세 저항에 부딪히면 국가는 손쉽게 복지재정을 축소할 수 있음. 이와 같은 구조에서 노동에 대한 의무는 자본가계급이 노동자계급에게 요구하는 것을 넘어서 노동자계급 내부에서도 서로에 대한 준거로 작동됨.

- 20세기 보편적 기초보장이 제도화되면서 담세층은 전국민으로 일반화되었고 계급적 동질성보다는 국가 헤게모니에 의해 노동하지 않는 계층에 대한 지원에 대해 반계급적 이해관계가 형성되기 시작함. 즉 국가주의 헤게모니에서 경제발전 논리는 끊임없이 재생산되지만 계급모순은 은폐됨.

2. 복지국가 사회정책의 주요 원리

- 사회복지정책은 욕구를 기반으로 할당의 원칙에 입각해서 현대 자본주의 국가가 펼쳐 온 국가의 중요한 사회적 기능임
- 욕구에 따른 할당원칙으로 네 차원의 욕구 존재[3)]
  . 귀속적 욕구: 건강보호와 같은 모든 인구집단이 동시에 지닌 귀속성. 체계 자체의 문제로 인해 충족되지 못한 욕구(사회문제), 정상적인 것으로 간주
  . 보상: 퇴역군인이나 농업종사자와 같은 사회적 혹은 경제적 기여에 대한 보상
  . 진단적 구분: 전문가의 판단 근거
  . 자산조사
  - 할당의 원칙으로 보편주의(Universalism): 급여는 사회권(social right)으로 모든 사람에게 주어져야 함. 시민들을 서로 다르게 범주화하는 것이 아니라 문제와 욕구에 대응하는 광범위한 프로그램 조직. 소득수준에 관계없이 급여제공. 통합과 포용, 인간의 존엄성과 사회적 통합 유지. 행정비용 감소, 사회복지급여를 과세대상소득으로 포함
  - 할당의 원칙으로 선별주의(Selectivism): 급여는 개인의 욕구를 기초로 제공(욕구는 소득조사로 판별). 욕구가 증명된 대상만으로 수급자격을 부여를 선호함. 스스로의 욕구를 충족시킬 능력이 있는 사람은 정부로부터 급여를 받아서는 안 됨. 정치적 영향력을 행사할 수 있는 중간계급에게 복지급여가 돌아가지 않도록 하며, 가장 욕구가

3) Neil Gilbert&Paul Terrell(2010). *Dimensions of Social Welfare Policy.* 7th Edition. Boston : Allyn & Bacon

큰 대상자에게 집중. 사회가 보다 큰 평등을 이루려면 빈민들에게 급여를 집중시키는 할당 원리를 통해서만 달성 됨. 욕구가 있는 사람에 대한 표적화는 사회의 불평등 감소시킴.

- 사회복지의 공급주체에 따라 잔여적(residual), 제도적(institutional) 사회복지 (Wilensky & Lebeaux): 국민의 경제적 조건, 건강 그리고 인간의 능력을 유지시키거나 향상시키는 기능을 발휘하는 기관, 제도 및 프로그램이 조직된 체계 로 구분

구분	**잔여적 복지**	**제도적 복지**
욕구	일반적이지 않은 비정상적인 것	산업화에 의해 발생, 언제든 누구나에게 발생가능한 정상적인 것
사회문제	개인의 잘못에서 비롯됨. 해결을 요하는 긴급 상황 또는 위기 상황에만 주목	사회문제는 개인의 잘못으로 비롯되기보다는 구조적으로 발생
사회문제 개입	일차집단 욕구충족기능을 수행하지 못할 때 개입	욕구발생 이전에 예방적 차원에서 개입
사회적 지원	사적 자원 고갈된 후에만 사회적 지원	개인들의 문제 해결에 대한 욕구 발생이전에 사회로부터 지원
사회 지원 형태	일시적인 개선을 위한 구호품이나 자선, 봉사의 형식, 단기적	예방과 재활을 지향하는 제도화된 수단에 의존, 장기적

- 복지국가의 대표적인 한계

. 임노동관계의 전형적인 노동에 정규직 노동자가 해당되고 사회보험은 대표적인 현대 사회보장제도. 사회보험은 노동의 기여정도 및 임금수준이 급여의 수준 결정. 비전형적인 노동으로서 비정규노동자들과 실업자들은 고용의 불안정성과 자본의 노동비용 감소를 위해 실질적으로는 사회보험의 사각지대에 놓임. 국가는 명목적으로 사회보험 사각지대 규모를 줄이기 위한 노력을 하지만 노동비용에 대한 자본의 직접적인 책임이 전제되지 않는 한 풀리기 어려운 문제가 됨.

. 실업자 및 비전형적 노동자들은 빈곤층 및 저소득층이 될 가능성이 상당함. 그러나 공공부조는 수급조건이 까다롭고, 급여수준 역시 현실을 반영하지 못하고 있음. 사회적 위험이 높은 집단에 대한 사회적 보호가 더욱 심각함

. 이렇게 볼 때 21세기의 사회복지제도가 근대초기 사회복지와 노동의 관계로부터 얼마나 진보되었는지 의문이 제기됨. 여전히 사회복지급여의 조건으로 노동에 대한 강조는 유지되고 있고, 노동시장 내부 노동자와 외부 노동자는 분리되어 사회복지 급여가 제공되고 있음. 여전히 관대한 보편주의와 권리는 노동의 우선성에 밀려 파편화되고 부분적임.

3. 대안으로서 기본소득의 가능성

1) 기본소득 제기의 배경
- 복지국가의 한계
- 완전고용의 불가능성
- 노동과 사회적 급여의 관련성 단절

⇒ 18세기부터 지속되고 있는 노동과 복지의 관계에 대한 새로운 철학과 대안이 무엇인가? 20세기 사회권 이후, 일정기간 일정 지역에서 보장되어 왔던 시민권으로서의 복지에 대한 권리는 신자유주의 이후 노동연계복지로 사실상의 노동에 대한 강조를 지속해 왔음. 발제문 2쪽에서 도덕감정과 철학으로 제기하고 있는 생존에 필요한 최소 소득은 누구에게나 보장되어야 한다는 점은 이미 베버리지 보고서가 담고 있음. 중요한 것은 이미 사회적, 국가적으로 확인된 원칙이 어떠한 경제.정치 체제로 실현되지 못하는 가에 대한 역사적 분석이 없음. 또한 한 사회가 공유한 부에 대해 누구나 배당받을 권리가 있다는 점이 실질화 되기 위해서는 프랑스 시민혁명이후 가장 강력한 원칙으로 적용되는 사적소유의 자유에 대한 근본적이 안티테제가 필요함. 이는 자본주의 생산체제 및 방식과 긴밀한 관련이 있는데 이에 대한 분석역시 보이지 않음. 발제자가 언급한 “심리적 장벽”의 문제는 3세기 동안 이어진 자본의 이데올로기였음.

2) 기본소득의 원칙
- 개별성, 보편성, 무조건성 제시
- 추가되어야 할 원칙은 현금지원과 충분성임. 현금이전 형태와 최저생계비가 아닌 인간다운 삶을 누릴 수 있어야 함
  . 알래스카: 1976년 헌법개정을 통해 석유 및 천연자원 판매로 조성된 금액의 최소 25% 영구기금으로 출연. 1982년부터 수익금 일부를 배당하는 방식. 배당금을 받기 위한 조건으로 최소한 1년 이상 알래스카에 거주, 중범죄 전력으로 구금된 적이 없어야 함. 2016년 기준 연간 1,022달러(약 116만원/전년대비 49%감소)→재원의 특수성, 충분성측면에서의 불안정성
  . 캐나다 온타리오: 2017년 기준 월 1,320캐나다달러(약 115만원) 지급하는 모의실험

(pilot) 중. 재무성은 빈곤감소 정책의 하나로 기본소득 제안. 개인의 소득보장을 목적으로 소득액이 일정금액보다 낮은 경우 차액을 보조해주의 음의 소득세 성격(Negative Income Tax). 정부의 소득조사가 전제될 수밖에 없기 때문에 보편성, 무조건성 모두 문제됨

. 네덜란드의 유트레히트(Utreht)는 기존의 엄격한 수급조건을 완화시킬 경우 수급자의 행동에 어떤 영향을 미치는지 살펴보는 것. 이에 기본소득이라 기재되지 않고 사회부조를 받기 위해 기존의 수혜자들에게 요구했던 의무를 완화(effect of relaxing some condition or duties to social assistance)로 명시됨 (https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt).

. 핀란드: 국가차원의 기본소득 실험. “사회보장 완전대체 기본소득(full basic income)” 개념 사용하지만 전부가 아니라 실업 관련 정부지출만 대체하려는 측면에서 실제로는 부분 대체로 보는 게 적절함. 대상은 노동시장 보조금 또는 실업수당을 받고 있는 25~58세의 실업자 중 2,000명. 2018년 12월 31일까지 한시적 운영을 통해 도입여부 결정. 정부의 주된 관심사는 실업자들의 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있는 실업보험과 부조제도 개선에 있음. 즉 소득보장이 목적이 아닌 노동공급에 방점이 있음

3) 결론

- 기본소득이 기본의 복지국가를 대체하기 위해서는 기본소득의 5대 원칙이 자본주의 시장경제에서 어떻게 작동할 수 있는지에 대한 고유한 방안이 제안되어야 함. 복지국가의 보편주의 할당원칙이 한계로 직면했던 문제에 대한 방안, 실제 노동과의 연계성을 사회적 급여보장에서 어떻게 극복할 수 있는지, 불평등문제에 대해 제시할 수 있는 원칙이 무엇인지 등 여전히 설명되지 않고 있음
- 복지국가의 문제점을 보완하기 위해 시도되는 모든 것에 대해 기본소득이라 소개하는 것은 부적절함. 핀란드 실험은 기존 실업급여 및 공공부조에서 작동됐던 노동시장참여에 대한 부정적인 요소를 제거함으로써 적극적으로 노동시장에 참여하게 하기 위한 방안임. 핀란드사회보장국은 "시험운영의 주요 목표는 고용 증진과 관련돼 있다...기본소득 지급으로 현 사회보장제도를 간소화할 수 있는지도 판단할 계획"이라고 밝힘. 이러한 핀란드 정부의 입장이 한국에서 기본소득을 주장하는 사람들이 동의하는 지 의문임

‘기본소득은 복지를 어떻게 바꿀까’ 토론문

황선자(한국노총중앙연구원 선임연구위원)

1. 기본소득의 필요성

- 기본소득에 대한 관심이 높아지는 이유는 한편으로 현재의 불안정노동체제가 더 이상 ‘일자리=생존’을 보장할 수 없기 때문이며, 다른 한편으로 더 이상 물질적 성장 지향 사회가 가능하지 않기 때문임.
  - 저성장 혹은 고용없는 성장 시대로 접어들어 완전고용이 실현되기 어려운 상황에서 노동시장에서 배제되는 사람들에 대한 대책이 필요함. 노동시장에서 양질의 일자리는 노동인구의 일부에게만 제공되고 있고, 임금과 고용이 안정적인 정규직 일자리는 갈수록 줄어들고 있음,
- 현 복지제도의 문제
  - 신자유주의 세계화로 비정규직 등 노동의 유연화와 광범한 실업 등으로 대다수의 사람이 고용과 보장의 사각지대에 있는 현실에서, 사회보장의 한 방법론으로 제출
- 지능정보기술의 발달과 관련하여 인공지능과 로봇의 발전으로 인한 양극화 심화와 대량실업의 공포, 다른 한편으로는 사람들이 더 이상 일할 필요가 없게 되어 인생을 즐길 여가시간을 갖게 됨에 따라 이를 뒷받침할 소득의 필요성에 따라 기본소득에 대한 관심이 높아지고 있음.
  - 지능정보기술의 발전은 일자리를 더욱 줄일 것으로 예측되고 있음. 산업혁명 이후 200년이 흐르면서 노동자들의 1일 노동시간은 16시간에서 8시간으로 단축되었음. 지능정보기술의 발전 속도로 보면 앞으로 노동시간은 더욱 줄어야 하고, 이러한 상황에서 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책에 대한 취업노동자들의 저항을 줄일 수 있는 방안 중 하나임.
  - 기본소득은 국가를 통하여 시간과 생산성의 열매를 재분배하는 하나의 정책 수단으로 사용될 수 있음.

2. 기본소득의 이점

- 노동력의 탈상품화를 뒷받침함.
  • 자신이 원하지 않은 노동을 하면서 생계를 유지해야 하는 '임금 노예' 생활을 하지 않아도 됨
- 기본소득과 임금의 가장 큰 차이점은 노동력의 판매 여부
  • 개인이 임금노동 여부와 관계없이 기본소득으로 기본적일 생활을 영위할 수 있다면, 노동소득에 대한 의존도가 상당히 낮아질 것임. 모든 개인에게 인간적 존엄을 유지할 만큼 충분한 현금 급여를 주면 노동 동기가 감소할 가능성이 크고, 따라서 결국 노동 과정에 대한 자본 측의 지배력이 약화되고, 노동조합의 협상력은 크게 강화될 수 있음. 자본 측이 노동자를 고용하려면 더 높은 임금을 제공하고 작업 과정에서 노동자들을 존중해야 할 것임.
- 소득재분배: 한계소비성향이 높은 가난한 사람들에게 소득이 이전되므로 소비가 증가하는 등 보통사람들의 소득 증가가 성장으로 이어지는 지속가능한 소득주도 성장이 가능하게 될 가능성이 높음.

3. 기본소득과 노동조합

- 핀란드 노총은 기본소득에 대해 반대 입장을 가지고 있는데, 이는 노조의 협상력을 약화시키는 수단으로 악용될 수 있고 기업의 최저임금 준수 의무를 면제해주는 빌미가 될 수 있다는 이유 때문임.
- 이에 비해 영국노총(TUC) 등 영국의 노동조합들은 대체적으로 기본소득제를 지지하고 있는데 이는 '핀란드 노조보다 협상력이 크게 떨어지기 때문이라는 분석이 있음.
- 2009년 독일금속노조(IG-Metall) 캠페인 "좋은 삶을 위해 함께하는"에서, IG-Metall 조합원에 의해 그들의 정치적 요구의 최고 주제로 언급되었음. 이미 2007년 독일 서비스노조(ver.di) 전국회의에서 기본소득을 논의하기로 결정하였고, 이후 9개의 ver.di 위원회가 2011년 9월 전국회의에 기본소득과 기본소득의 폭넓은 논의에 긍정적으로 관련된 제안을 제출하였음. 많은 제안

들이 기본소득 도입이라는 목표를 따르고 있음. 또한 ver.di 청소년 단체는 전국청소년회의에서, 노조친화적 기본소득 구상에 대한 연구를 요구했고, 기본소득 도입을 위한 그리고 기본소득 주제를 참조한 인간다운 사회모델의 발전을 위한 ver.di 내의 폭넓은 논의를 요구했음.

4. 기본소득제 도입의 우려

- “자동화는 일자리를 줄이는 게 아니라 노동의 질을 떨어뜨리는 것이라고 보고, 기본소득제가 ‘노동의 질적 개선’을 외면하게 만들 우려도 제기됨.
- 노동유인 효과가 감소할 것이라는 우려가 있음.
  • 노동자들이 다른 생계수단(기본소득)을 보장받으면, 일을 해야 할 필요성이 낮아지기 때문
- 기본소득제는 ‘노동에 정당한 대가가 주어져야 한다는 개념’의 폐기를 의미하는 것이라는 주장도 있음.
- 실리콘밸리 기업들이 기본소득제를 도입해야 한다고 여론전을 펼치고 있는데, 모든 이들이 일정 소득을 보장 받는다는 점을 악용해 악덕기업주들이 더욱 낮은 임금으로 노동자를 착취할 수 있고, 기업들이 사회적 의무를 도외시하고 마땅히 노동자에게 지불해야 할 임금을 국가와 사회에 전가하는 것이 아니냐는 우려가 제기되고 있음.

5. 쟁점

- 재원, 혜택의 현실화, 노동유인 효과, 인플레이션 우려
- 기본소득을 도입하면 많은 사람들이 보다 원하는 노동을 하게 되어 생산력이 증대하며, 이에 기초해서 노동시간을 줄이고 기본소득의 비중을 꾸준히 확대하면, 자본주의에서 ‘노동성과에 따른 분배’를 기본원리로 하는 사회주의(맑스의 코뮌주의 첫 번째 국면)를 거치지 않고, ‘필요에 따른 분배’를 기본원리로 하는 코뮌주의(맑스의 코뮌주의 두 번째 국면)로 직행할 수 있다’고 주장(기본소득의 대표적 주창자인 빠레이스)
- 기본소득은 경쟁력의 약화, 노동생산성의 하락을 초래해 경제성장을 정체시키고 조세 기반을 약화시킬 것이라는 주장도 존재함.

6. 기본소득의 의의와 과제

- 기본소득의 중요한 의의는 경제를 다시금 사회의 통제 아래 두는 것과 개인들이 충분한 자기 시간을 누릴 수 있게 하는 것임. 이러한 사회는 새로운 기술과 조직, 새로운 윤리를 필요로 하고 따라서 기본소득의 철학적 기반과 조응하는 사회시스템이 설계되어야 할 것임.
  • 보편적 사회서비스와 결합된 평생 기본소득
  • 기본소득 아이디어를 가장 잘 실현할 수 있는 경제모델 구상