

기본에서, 기본소득제를 생각한다: 기본소득제를 비판하는 세 가지 이유

홍경준(성균관대 사회복지학과 교수)

기본소득제의 도입을 세계 차원에서 논의하기 위해 만들어진 BIEN(Basic Income Earth Network)는 기본소득을 ‘자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모든 개인에게 무조건 교부되는 주기적 현금’으로 정의한다. 기본소득의 아이디어를 소개하고 확산하는데 중요한 역할을 하고 있는 판 파레이스(Van Parijs) 또한 기본소득은 ‘자산조사나 근로요구 없이 모든 개인에게 무조건적으로 지급되는 주기적 현금급여’라고 규정한다. 기본소득제에 대한 이러한 개념정의에 기초한다면, 기본소득의 속성은 일곱 가지로 요약할 수 있다(김교성·백승호·서정희·이승윤, 2018). 첫째, 적용대상의 보편성이다. 기본소득은 특정한 정치적 공동체에 속한 모든 사회구성원을 포괄한다. 둘째, 급여자격의 무조건성이다. 사회보장제도가 빈곤이나 사회위험의 발생, 혹은 사회적 욕구의 충족여부를 조건으로 급여자격을 부여하는데 반해 기본소득제는 급여의 자격을 결정하는데 아무런 조건을 두지 않는다. 셋째, 개별성이다. 수급단위가 가족이나 가구가 아니라 개인이라는 것이다. 넷째, 정기성이다. 대체로 ‘월’ 단위의 급여를 의미하지만, 주, 분기, 반기, 년 단위도 가능하다. 다섯째, 현금 지급이다. 소비자주권주의를 통한 개인의 실질적 자율성 보장을 위해서는 현금 지급이나 서비스 제공은 적절하지 않기 때문이다. 여섯째, 기본소득은 중앙정부, 지방자치단체 등 어떤 정치적 공동체 단위에서 제공하는 것이 원칙이다. 일곱째, 충분성이다. 기본적인 생활이 가능할 정도로 충분하게 지급한다.

사실 기본소득제와 관련한 여러 논의를 한번쯤 들어본 사람이라면, 지금 여기에서 나열한 기본소득제의 일곱 가지-쓰는 이에 따라 여섯 가지, 혹은 다섯 가지-속성들은 익히 들어왔을 법하다. 왜냐하면, 기본소득을 둘러싼 논의의 상당수는 이러한 속성들을 기준으로 하여 ‘진짜’ 기본소득제와 ‘짜통’ 기본소득제를 구분하는 것과 관련이 있기 때문이다. 하지만, 나는 이 글에서 그런 논란을 뒤풀이할 생각은 없다. 더 나아가 나는 ‘짜통’ 기본소득제는 반대하지만, ‘진짜’ 기본소득제는 찬성한다는 신중한(?) 입장을 제시할 생각도 없다. 이 글에서 내가 주장하고자 하는 바는 ‘짜통’은 말할 것도 없지만, ‘진짜’ 기본소득제 역시 문제가 있다는 것이다. 내가 기본소득제를 비판하는 이유는 세 가지이다. 이제부터 하나씩 살펴보도록 하자.

1. Too Old; 기본소득제는 새롭지 않다.

실행되었을 때가 아니라 아이디어가 나왔을 때를 기준으로 삼는다면, 기본소득제는 상당히 오래된 것임에 틀림없다. ‘조건 없는 기본소득’이라는 아이디어는 16세기 초 <유토피아>의 저자인 토마스 모어(Thomas More)와 인문주의자 비베스(Johannes Vives)의 ‘최소 소득’이라는 개념에서 처음 등장했다. 이후 18세기 말 무렵 수학자이자 사상가였던 콩도르세(Marquis de Condorcet)가 기본증여라는 아이디어를 언급하였고, 그의 가까운 친구인 토마스 페인(Thomas Paine)은 이러한 아이디어를 좀 더 상세하게 발전시켰다. 조건 없는 급여라는 기본소득의 핵심적 특성에 대한 아이디어는 19세기 초에 등장한다. 조셉 샤를리에(Joseph Charlier)는 ‘토지 배당’이란 이름으로 전체 부동산의 임대료 일부를 모든 시민들이 지급받을 수 있는 권리를 조건 없이 주자고 제안했고, 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)도 <정치경제학의 원리> 2판에서 생산물의 일부는 노동을 할 수 있든 없든 상관없이 공동체 구성원 모두의 생계를 위해 먼저 할당된다는 기본소득의 아이디어를 제시한 바 있다. 물론 기본소득제의 최초 아이디어가 나온 지 오래되었기 때문에, ‘새롭지 않다’라고 주장하는 것은 아니다. 기본소득제가 새롭지 않다는 것은 다음과 같은 점들 때문이다.

이름이 다는 아니다.

기본소득제의 도입을 주장하는 사람들이 흔히 하는 얘기는 기본소득제의 전면화는 미래의 과제이기 때문에 부분기본소득제의 도입부터 시작하자는 것이다. 부분기본소득제로 출발하면, 종착지는 완전기본소득제일 것이라는 주장이다. 여기서 말하는 부분기본소득제는 앞서 말한 기본소득제의 일곱 가지 속성 중에 일부가 빠진 것을 말한다. 한국에서는 넓게 보아 두 가지의 부분기본소득제가 소개되고 있다.

첫 번째의 부분기본소득제는 앞서 말한 기본소득제의 일곱 가지 속성 중 충분성을 뺀 방식이다. 즉, 적용대상의 보편성과 급여자격의 무조건성을 충족하나 급여수준이 낮은 경우이다. 우리나라에서 기본소득제에 관한 교과서라고 할 수 있는 책인 <기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상, 김교성·백승호·서정희·이승윤(2018)>에 의하면, 이러한 방식의 기본소득제야말로 학술적으로 인정될 수 있는 부분기본소득제라고 한다. 충분성을 희생하는 대신에 무조건성을 강조하는 이러한 부분기본소득제는 한국에서도 여러

사람들에 의해 다양한 형태로 제안된 바 있다. 최근에는 코로나 19 바이러스로 인한 경제상황의 악화에 대응하기 위해 지급된 긴급재난지원금이 이러한 형태의 기본소득이라며 재난기본소득이라는 명칭을 사용하는 경우도 등장했다.

만일 이러한 프로그램도 기본소득제의 하나라면 그것은 결코 새롭지 않다. 일본, 홍콩, 싱가포르도 전 국민을 대상으로 한국과 같은 형태의 현금 지급을 시행하고 있기 때문이다. 전 국민에게 현금을 지급한 사례는 과거에도 있었다. 일본은 2009년 자민당 아소 다로 정권 시절 정액급부금(定額給付金) 제도를 일회적으로 실시했다. 소비 진작을 통한 경기 활성화를 목표로 시행한 정액급부금 제도에 따라 일본에 주소가 있는 모든 자국민과 외국인등록증이 있는 합법적 외국인 체류자들에게 기본 1인당 1만2천 엔을 지급했고, 18세 이하와 65세 이상자에게는 8천 엔을 추가해주었다. 물론 일본이나 홍콩, 싱가포르에서 이러한 제도들을 (부분)기본소득제라고 부르지는 않는다. 정기성이라는 중요한 속성을 가지지 않기 때문이다. 하지만 한국에서는 이러한 제도를 기본소득제의 하나라고 주장하기도 하니, 그런 것이라면 새로운 것이 뭐냐는 것이다.

부분기본소득제의 또 다른 형태는 급여자격의 무조건성에 제한을 두는 방식이다¹⁾. 청년기본소득제, 농민기본소득제 등이 여기에 해당하는데 사실 한국에서는 이러한 형태의 제도를 기본소득제, 또는 부분기본소득제로 이해하는 인식이 일반적이다. 문제는 이러한 제도 역시 새로운 것은 아니라는 데에 있다. 사회보장제도에는 이미 이러한 제도가 사회수당(Demogrant)이라는 이름으로 포함되어 있기 때문이다. 복지의 발전이 상대적으로 늦은 한국에는 오랫동안 이러한 형태의 제도가 없었지만, 2018년 9월에 아동수당을 시행하면서 도입되었다. 아동수당은 아이를 키우는 경제적 부담을 줄이고 건강한 성장 환경을 조성해 아이의 기본적 권리와 복지 증진에 기여한다는 목적으로 대한민국 국적을 갖고 주민등록번호가 있는 만 7세 미만 모든 아동에게 매월 10만원씩 지급된다. 이러한 종류의 사회수당을 기본소득제의 하나로 볼 수 있다면, 그것은 결코 새롭지 않다. 아동수당제도를 프랑스는 1932년, 영국·체코는 1945년부터 시행 중이기 때문이다.

물론, 기본소득제의 도입을 주장하는 사람들은 부분기본소득제와 사회수당은 다른 제도라고 말한다. 앞서 인용한 김교성·백승호·서정희·이승윤(2018)에 따르면, ‘아동수당’과 ‘아동을 위한 부분기본소득’은 ①분배원

1) 이러한 부분기본소득제가 적용대상의 보편성에 제한을 두는 것이라는 인식이 널리 퍼져있는데, 이는 틀린 말이다. 적용대상의 보편성이라는 속성은 사회보장제도가 가진 일반적인 특성이기 때문이다.

리 ②실행목적 ③이념적 지향에서 차이를 가진다고 한다.

우선 분배원리의 측면에서 아동수당은 욕구에 따른 분배라는 넓은 분배원칙을 가지지만, 아동을 위한 부분기본소득은 한 사회의 부와 경제적 가치에 대한 공유권리에 따른 분배라서 새롭다는 것이다. 욕구에 따른 분배가 공유권리에 따른 분배와 다른 것은 사실이었지만, 더 넓은 분배원칙은 결코 아니다. 오히려 공유권리에 따른 분배원칙이 더 넓은 원칙이라는 것이 나의 생각인데, 이에 대해서는 뒤에서 다시 다루겠다.

또한 실행목적에서는 아동수당이 아동의 복리, 모성보호, 여성의 노동시장 참여 확대, 저출산 극복 등 다양한 목적을 추구하고 있어 목표의 복잡성과 이해관계자의 다양성이라는 문제를 가진다고 한다. 반면에 아동을 위한 부분기본소득은 아동 개인의 복지와 권리증진이라는 단순하고 간명한 목적을 가지기 때문에 더 우월하다는 것이다. 하지만 내가 보기에는 앞의 목표보다 뒤의 목표가 더 나을 것이라는 근거는 없다.

마지막으로 이념적 지향에 있어서 아동수당은 복지국가의 틀 안에서 형성된 보완적, 보충적 제도라는 한계를 가지지만, 아동을 위한 부분기본소득은 복지국가의 한계를 극복하기 위한 대안적, 변혁적 제도라는 주장한다. 이 또한 실제 어떤 기능을 수행하는지 실증해야 할 쟁점일 뿐, 근거가 충분한 주장이라고 보기는 어렵다.

내 주장의 요지는 완전기본소득제의 종착지로 가기 위한 출발이라고 주장되는 부분기본소득제가 이름은 새롭지만 그 내용은 결코 새롭지 않다는 것이다. 또한 이렇게 이름만 새것인 제도를 도입하자고 주장하는 사람들의 일부는 정치공학적인 계산만을 앞세우고 있다고 판단한다. 개혁적이고 참신하다는 이미지를 만드는데 도움이 될 뿐 아니라, 소액이라도 추가적인 비용 부담 없이 돈을 주는 것을 마다할 사람은 없기 때문이다. 한국은 과거 산업화 과정에서 선진국 추격(catch-up)이라는 목표 하에 외국의 제도와 기술을 도입, 소화, 개량하는 활동을 수행하면서 발전해왔다. 사회복지의 발전 과정 역시 다르지 않아서 외국에는 있지만 한국에는 없는 사회복지제도들을 차례로 도입하고, 소화하고 개량해왔다. 그러면서 새로운 사회복지제도를 도입하고 확장하는 것이 곧 사회복지의 발전이며, 복지국가를 만드는 방법이라는 인식은 굳어지게 되었다. 한국의 사회복지제도, 특히 정부에 의해 주도되는 사회보험과 공공부조, 그리고 사회서비스와 같은 사회보장제도의 도입 시점이 다른 선진국들에 비해 상당히 늦었다는 점 또한 이러한 생각의 관성을 강화하는 배경이었다.

중앙정부와 지방자치단체가 적용대상의 범위나 급여자격, 급여수준의 충분

성 등을 고려하지 않고 이름만 빌려 시행하는 ‘부분 복지 프로그램’의 수만 헤아린다면 한국은 단연 모범생일 것이다. 그러나 과연 우리는 모범생인가?

소득 재분배만 강조하는 것은 낡은 생각이다.

사회보장제도와 복지국가의 핵심기능이 무엇인가에 대한 서로 다른 두 개의 견해가 있다. 우선 소득계층들 사이의 수직적 재분배를 강조하는 견해가 있다. 이에 따르면 사회보장제도와 복지국가의 핵심적 기능은 고소득층으로부터 저소득층으로 소득을 이전하는 것이다. 이러한 견해를 가진 사람들은 한국의 사회보장제도가 경제사회적 약자보다 강자에게 더 후한 급여를 주고 있기 때문에 그 원래의 기능을 수행하지 못하고 있다고 비판한다. 기본소득제의 도입을 주장하는 사람들 또한 이러한 견해를 공유한다²⁾. 사회보장제도이든, 복지국가 프로그램이든, 기본소득제이든 고소득자의 소득을 환수하여 현금으로 재분배하는 것이 가장 중요하다고 여기는 것이다.

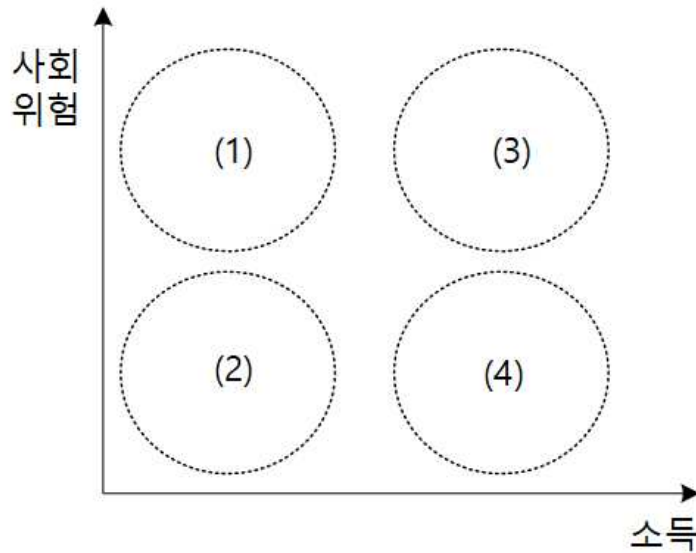
하지만, 사회보장제도와 복지국가의 핵심기능을 소득계층들 사이의 수직적 재분배로 보는 생각이 낡은 것이라면 어떨까? 나는 사회보장제도와 복지국가의 핵심기능은 소득계층들 사이의 수직적 재분배가 아니라 사회위험의 분산에 있다고 본다. 더 나아가 수직적 재분배에서 사회위험 분산으로 그 기능이 전환되었기 때문에 복지제도가 질적, 양적으로 더 발전할 수 있었고, 사회성원들에게 더 많은 편익을 줄 수 있었다고 믿는다. 사회위험 분산의 기능을 잘 수행하는 제도는 재분배에도 긍정적인 효과를 산출한다. 일반적으로 고소득층보다는 저소득층이 사회위험에 더 많이 노출되어 있을 가능성이 큰 반면, 재원부담은 지불능력을 고려하여 이루어지기 때문이다.

사회위험 분산 기능은 복지를 통해 이득을 얻는 수혜자의 범위를 넓힘으로써 궁극적으로는 소득재분배 효과를 높이기도 한다. 수직적 재분배 위주의 복지제도를 운영하는 나라들이 복지제도의 발전정도가 더 낮고, 최종적인 소득재분배 효과도 높지 않다는 ‘재분배의 역설’이 이러한 점을 잘 보여준다.

사회위험 분산 기능은 ‘복지동맹’의 형성을 통해 정치적 지속가능성도 높였다. <그림 1>은 그 이유를 단순하게 묘사한 것이다. <그림 1>에서 (1)은 저소득-고위험 집단, (2)는 저소득-저위험 집단, (3)은 고소득-고위험집단

2) 기본소득의 정치철학적 기초라고 하는 ‘모두를 위한 실질적 자유’를 위해서는 최약자의 기회가 최대한 증가되어야 하는데, 이를 위해서는 모든 특권적 자원의 향유로 얻어진 추가소득을 조세로 환수하여 모든 사회 성원에게 평등하게 재분배해야 한다고 주장한다(Van Parijs, 2010; 김교성·백승호·서정희·이승윤, 2018에서 재인용)

(4)는 고소득-저위험집단이다. 소득계층들 사이의 소득재분배만을 고려한다면, 복지동맹은 집단 (1)과 집단(2)에 국한된다. 그러나 사회위험이라는 새로운 균열의 축이 만들어진 결과 복지동맹은 집단(3)까지도 포괄할 수 있게 된다. 소득지위와 위험지위가 반드시 반비례관계에 있지는 않기 때문이다.



<그림 1> 소득지위와 위험지위의 관계

가령, 실업이라는 중대한 사회위험과 관련된 위험지위를 생각해보자. 숙련 전속성이 큰 기능직의 고소득자의 실업위험이 숙련 전속성이 작은 노무직 저소득자의 실업위험보다 더 낮다고 단언하긴 어렵다. 질병, 노령, 돌봄과 같은 사회위험도 역시 마찬가지이다. 소득지위와 위험지위가 일치하지 않기에 다양한 집단(빈자와 중산층, 큰 숙련 전속성을 가진 노동자와 기업)이 복지동맹으로 연대할 수 있고, 정치적 다수가 될 수 있다. 이러한 점은 이론적으로도, 경험적으로도 널리 입증된 것이다. 복지국가를 재분배의 장치로 이해하면서, 소득불평등도가 큰 사회일수록 복지의 크기가 커질 것이라는 MR 모형(Meltzer & Richard, 1981)의 예측은 경험적으로 거의 지지되지 않았지만, 사회위험 분산의 장치임을 강조하는 이론적 논의들은 경험적으로도 지지되는 경우가 많았다(Varian, 1980; Baldwin, 1990; Moene and Wallerstein, 2001, 홍경준, 2009). 한국의 경우도 마찬가지다(홍경준·김사현, 2018).

복지국가의 모범생으로 주목받았던 스웨덴의 경험을 살펴보면, 사회위험 분산의 기능은 재분배 기능을 갱신한 결과였다. 스웨덴에서 재분배 기능을 강조한 시기는 1930년대와 40년대에 국한된다. 전 국민에게 소득수준과는 무관하게 같은 수준의 복지를 제공하는 한편 재정은 소득수준에 비례하거나

누진적인 세금으로 충당함으로써, 소득재분배 효과가 극대화되도록 한 것이다. 하지만, 재분배 기능을 중심으로 한 이러한 원칙은 1950년대 이후에는 더 이상 적용되지 않았다. 고소득자와 저소득자 사이의 재분배가 아니라, 개인이 일생을 살아가면서 경험할 수 있는 각종 사회위험을 전체 생애주기에 걸쳐 분산시키는 것으로 원칙이 달라졌다. 위험분산의 기능을 우선시하는 보편적 복지가 시작된 것이다. 잊지 말아야 할 것은 스웨덴의 낮은 소득불평등도는 사회보장제도 그 자체의 효과보다는 연대임금정책 및 적극적 노동시장 정책과의 결합이 만들어낸 결과라는 점이다. 한국의 소득불평등도 개선을 위해서는 기본소득제보다는 임금체계 개편, 근로기준법의 전면적용 등 노동시장 공정성 확보가 함께 이루어져야 한다.

기본소득제를 찬성하는 사람들은 기본소득제를 포함한 사회복지제도의 핵심기능을 주로 재분배와 관련하여 이해하는 것으로 보인다. 이는 소득계층들 사이의 재분배에서 위험집단들 사이의 사회위험 분산으로 발전해온 그간의 경과는 물론이고, 그러한 발전의 의미와 효과를 충분히 고려하지 않는 것이다.

2. Too simple; 기본소득제는 단순하다.

내가 기본소득제를 비판하는 두 번째 이유는 그것이 너무 단순하기 때문이다. 물론 단순하게 만들어진 제도나 프로그램이 문제를 잘 해결할 수 있다면 참 좋은 일일 것이지만, 세상은 그렇게 단순하지 않다.

생활보장체계는 다양한 요소들이 얹혀서 조직화된다.

인간의 생활을 보장하는 집합적 방식들은 등가교환, 호혜, 재분배로 구분할 수 있다. 등가교환은 시장을 매개로, 호혜는 지역사회(공동체와 결사체)를 매개로, 재분배는 가족과 국가와 같은 생활단위의 중심점을 매개로 이루어지는 생활보장의 방식들이다. 집합적 생활보장의 세 가지 방식을 매개하는 시장과 국가, 가족, 지역사회가 생활보장체계의 제공주체이며, 이 중에서 시장을 제외한 다른 제공주체들이 조직화하는 것을 사회복지라고 표현할 수도 있다.

개인의 사회적 기능 향상을 위해, 사회적 욕구의 충족을 위해, 소득 불평등의 완화를 위해, 사회위험의 분산을 위해 제공하는 급여 역시 다양한 형태를 가진다. 소비자주권주의의 실현과 운영효율성이 큰 현금 급여가 있는가 하

면, 규모의 경제를 누릴 수 있고, 목표효율성이 큰 현물 급여도 있다. 현금 급여와 현물 급여의 장점을 결합한 바우처(voucher) 형태의 급여가 있는가 하면, 관계맺음을 중요한 특성으로 하는 돌봄과 상담 같은 비물질적인 서비스 급여도 있다. 존 롤즈(John Rawls)의 최소극대화 원칙(Maximin Principle)을 적용하여 취약한 지위에 있는 사람들을 역차별하는 기회라는 급여도 필요하다.

급여를 만들어내기 위한 재원도 다양하다. 원천을 생각한다면 모든 재원이 결국은 사회구성원들의 지갑에서 나온 것이지만, 정부의 재정지출과 조세지출, 사회보험기여금(payroll tax), 기부금, 이용자 요금 등으로 구분이 가능하다.

재원을 동원하여 만들어진 급여가 대상자에게 전해지기 위해서는 파이프라인도 있어야 한다. 전달체계라고 불리는 이러한 파이프라인으로는 중앙정부, 지방정부, 비정부 영리조직(NGO/PO)과 비영리조직(NGO/NPO), 사회적기업과 협동조합, 지역사회의 각종 공동체와 결사체들이 있다. 이런 전달체계들은 대부분 복잡하게 결합되어 있다.

인간의 생활을 보장하는 집합적 방식들인 교환과 호혜, 그리고 재분배는 다양한 제공주체와 전달체계, 급여와 재원들이 복잡한 방식으로 결합되어 있고, 저마다 다른 역할을 수행하는 수많은 이해관계자들의 네트워크이다. 효율성, 효과성, 수월성, 민감성 등의 다양한 성과척도를 들이대면 문제는 도처에서 발견되지만, 그렇다고 이러한 문제들이 왜도난마식으로 정리되지는 않는다. ‘재분배-현금-중앙(지방)정부’로 조합한 제도 하나가 다양한 성과척도에서 이 모든 것보다 더 나은 점수를 받을 것이라는 생각은 너무 단순하다.

물론 기본소득제의 도입이 모든 사회복지제도의 폐지를 말하는 것은 아니라고 한다. 현금 급여만으로는 해결할 수 없는 문제들에 대한 대응조치들, 가령 의료보장이나 사회서비스가 기본소득제와 동반할 수 있는 제도로 많이 언급된다. 기본소득제의 도입방안에 대한 여러 설계도를 더 구체적으로 살펴보면, 기본소득제를 이해하는 관점과 실행안의 내용에 따라 사회복지제도에 대한 살생부의 내용은 꽤 많이 달라진다. 최근에는 기존 생활보장체계의 일부 혹은 전부를 그대로 두고, 기본소득제를 추가하자는 주장도 제기되고 있다. 국민 1인당 월 2만 5천원을 지급하는 기본소득제를 중세 없이 지금 당장 시작할 수 있다거나(이원재, 2020), 새로운 재원이 발굴되면 기존 제도를 그대로 둔 채로 전 국민을 포괄하는 기본소득제 도입이 가능하다는 의견(백승호·이승윤, 2018)이 그러하다.

15조원의 예산을 줄 터이니 국민의 복지증진을 위한 제도를 구상해보라 한다면, 전 국민 모두에게 월 2만 5천원을 지급하는 제도를 택하지 않을 사람도 많다. 국민기초생활보장제도의 수급자격 조건을 완화하거나, 기초연금의 급여수준을 높이거나, 실업급여의 하한액을 인상하거나, 고용보험제도 모성보호사업에 대한 정부기여를 늘리는 제도를 택할 수도 있기 때문이다. 전 국민을 대상으로 지급한 재난지원금의 용처를 둘러싸고도 가구 구성원들 사이에서 다양한 일이 일어났음을 상기해보자. 재정지출의 몫을 정하고, 나누는 일은 전문가의 책상에서 이루어지지 않는다. 그것을 국회의 핵심기능으로 두는 이유는 무엇인가? 새롭게 발굴한 재원인가의 여부와는 상관없이, 기본소득제의 시행을 위해서는 다른 제도의 예산 조정이 따를 것이다. 복지제도 통폐합이든, 재정 효율화이든, 소득공제와 세액공제 폐지를 통한 소득세제 정비이든 그 최우선순위는 기존의 복지제도 관련 예산일 가능성은 매우 높다.

현재의 방식도 변화할 수 있다.

한국의 사회보장제도는 여러 문제들을 가지고 있다. 기본소득제와의 대비를 위해 급여를 현금으로 지급하는 소득보장성 사회보험제도에 초점을 두어 보자. 우선 급여수준이 낮아서 생활을 보장하기에 충분하지 않다. 장기가입자 수의 증가에 따라 국민연금수령액이 늘어나는 추세이지만, 2019년 12월 기준으로 노령연금수급자가 받는 평균 연금급여액은 52만 7천원을 약간 넘는다. 이 액수는 2020년 국민기초생활보장제도의 1인 가구 선정기준과 유사한 수준이다. 국민연금 평균 급여액이 빈곤선 수준이라는 것이다. 고용보험의 구직급여 지급액 또한 낮은 수준이다. 상한액 기준으로 최대 월 198만원을 받을 수 있지만, 지난 3월 1인당 구직급여 평균액은 월 148만원이다.

광범위한 사각지대도 문제다. 사회보험의 혜택을 받지 못하는 사람들의 숫자를 줄이기 위해 다양한 대책이 시행되어왔으나, 여전히 사각지대는 좁혀지지 않고 있다. 널리 알려져 있듯이 사회보험은 상시 상용직 노동자를 핵심 타깃으로 삼아 시작되었다. 19세기 말에 처음 도입된 제도인 만큼, 그 당시의 노동시장 상황을 반영했던 것이다. 그 후 도시와 농촌의 자영자를 포괄하고, 고용형태의 변화를 쫓아가면서 임시, 일용 등 비전형 노동자를 편입하는 방식으로 확대되어왔다. 하지만, 탈공업화와 디지털기술의 확산에 기초한 기술혁명은 전통적인 고용관계로는 설명하기 곤란한 새로운 종류의 고용형태를 만들었고, 이러한 고용형태에 종사하는 사람들의 숫자는 더 늘어날 가능

성이 매우 크다. 표준적 형태의 고용관계를 중심으로 설계된 사회보험의 원리를 생각한다면, 이들을 포괄하기는 쉽지 않다.

기본소득제의 도입이 필요하다고 주장하는 사람들은 4차 산업혁명이 가져오고 있는 커다란 변화에 대해 사회보험을 근간으로 하는 사회보장제도는 적절하게 대응할 수 없다고 말한다. 그러나 이러한 주장은 사회보장제도에 대해 기술혁명이 초래할 변화를 지나치게 단순하게 보는 것이다. 지식과 정보에 기반을 둔 기술혁명이 가져오는 변화는 사회보험의 발전에 긍정적인 수도, 부정적인 수도 있다(Iversen & Rehm, 미간행). 사회보험이 필요한 이유의 하나가 정보 불균형으로 인한 시장실패라는 점을 감안하면, 사회위험에 대한 빅데이터 정보의 축적과 활용은 사회보험을 사보험(private insurance)으로 대체할 가능성을 높일 수 있다. 반대로, 빅데이터 정보의 축적과 활용은 지금보다는 훨씬 더 정교하고 신속하게 사회위험을 분산하는 사회보험을 출현시킬 수도 있다.

같은 맥락에서, 개인의 소득활동에 대한 빅데이터 정보의 축적과 활용 또한 사회보험에 영향을 줄 수 있다. 지금까지 사회보험이 표준적 형태의 고용관계를 중심으로 설계된 이유 중의 하나는 노동이 이루어지는 ‘공동의 작업 공간’인 사업장이 보험료를 징수하는데 유일한 통로였거나 편리한 통로였기 때문이다. 사회보험료를 봉급 지급명부(payroll)에 기초한 세금(tax)이라고 부르는 배경이다. 특고 노동자나 플랫폼 노동자의 사회보험 적용과 관련하여, 근로자성을 둘러싼 복잡한 논란이 있는 근본적 배경에도 사업장을 통한 보험료 징수라는 오래된 관행이 있다. 이 오래된 관행이 기술혁명의 거대한 변환 과정에서도 그대로 유지될 것으로 가정하는 것은 너무 단순하다.

이미 우리나라에서도 국세청의 홈택스 플랫폼을 통해 많은 사람들이 소득세를 정산하고 납부하며, 지원금을 받는다. 디지털기술의 발전과 확산은 사업장을 통한 보험료 징수의 관행을 개인의 개별적인 소득 자료에 기초한 납세 방식으로 바꾸게 할 수도 있다. 전통적 고용관계에 편입되어 있는 사람은 현행의 방식대로, 1인 자영자나 사업장에의 의존도가 낮거나 없는 특고, 플랫폼 노동자는 개인이 직접 소득을 월 단위로 신고하게 될 수도 있다. 점차로 모든 소득자의 다양한 소득을 실시간으로 정확하게 파악하는 것이 가능하게 될 것이고, 그에 따라 사업장의 사회보험료에 기초한 사회보험은 고용지위와 상관없이 개인 소득에 기초한 사회보험으로 변화할 수도 있다. 시대의 변화를 말하지만, 동시에 그 변화가 사회보장제도에는 영향을 주지 않거나, 또는 부정적인 영향만을 줄 것이라는 생각은 지나치게 단순한 것이 아닐까?

3. Too exclusive; 기본소득제는 배제적이다.

신자유주의(neo-liberalism)이념의 퇴조 이후 지속적으로 확대되어온 보호무역주의, 기술안보주의, 노동력 이동과 이민에 대한 규제, 자국기업에 대한 리쇼어링 등은 코로나 19의 세계적 대유행과 함께 폐쇄적 민족주의를 강화시킬 가능성을 높이고 있다. 물론 기본소득제의 도입 주장이 이런 흐름과는 무관하다 하겠지만, 그 의도와는 상관없이 기본소득제는 국가 간 장벽 쌓기를 부추길 수 있다. 내가 기본소득제를 비판하는 세 번째 이유이다.

국적(영주권)이라는 급여자격 조건은 배제적이다.

칼 폴라니(K. Polanyi)는 <거대한 변환; 우리 시대의 정치적 경제적 기원>에서 토지와 화폐, 노동을 상품화하고 사회를 시장화하려는 운동과 그것을 저지하려는 운동 사이의 작용과 반작용이 우리 시대, 즉 자본주의의 전개 과정이었다고 말한다.

자본주의의 전개과정을 통해 우리가 경험한 바는 ‘시장의 작용으로부터 사회를 지키려는’ 운동이 언제나 진보적인 세력에 의해서만 주도되는 것은 아니라는 점이다. 그 운동은 여러 빈민법처럼 봉건귀족과 지주, 교회가 주도하기도 했고, 공장법이나 노동자보험처럼 반사회주의자, 교회 반대자, 급진적 제국주의자와 보수주의자가 주도한 적도 있다. 물론 사회주의자들이 주도한 경우도 있다. 최근에는 세계 도처에서 포퓰리즘 정당과 정치인들이 나서서 그 일을 하려고 한다.

‘시장의 작용으로부터 사회를 지키려는’ 운동이 언제나 성공했던 것도 아니다. 최저생활수준의 임금을 보장하는 방식을 통해 농촌사회를 지키는 댐을 건설하려 했던 ‘스핀햄랜드 빈민법(The speenhamland Act)’은 오히려 시장화의 속도를 높이고, 자유주의의 승리를 앞당기는 기폭제가 되었다.

‘시장의 작용으로부터 사회를 지키려는’ 운동이 언제나 인류의 보편적 가치인 권리와 자유의 확대에 기여한 것도 아니다. 파시즘 역시 ‘시장의 작용으로부터 사회를 지키려는’ 운동이었다. 상기해보자. 나치독일의 복지정책은 노동자를 비롯한 여러 사회계층에게 신분상승의 기회, 근대적 여가의 향유, 대량소비사회에의 참여, 광범한 복지혜택 등을 주도록 설계되었다. 사회보험 가입대상의 확대, 행정체계의 합리화가 이루어졌고, 세금에 기초하여 전 국민을 포괄하는 사회보장제도의 도입방안도 제시되었다. 그러나 우리는 나치

독일의 사회복지를 긍정적으로 평가하지는 못한다. 발전과 진보라고 말하지도 않는다. 그들의 정책은 ‘민족공동체(Volksgemeinschaft)’라는 파시즘의 이념을 토대로 ‘민족의 동지(Volksgenosse)’와 ‘공동체의 이방인(Gesellschaftsfremde)’을 철저히 가르는 것이었기 때문이다.

물론 ‘시장의 작용으로부터 사회를 지키려는’ 운동 중에는 인류의 보편적 가치를 증진하는데 기여한 성공적이었던 것들도 있다. 19세기 말에 이루어진 사회보험의 제도화, 1935년 미국의 사회보장법 제정, 20세기 중반부터 개화한 복지국가가 그것이다. 이것들은 왜 성공했나? 경제 불황과 대공황, 그리고 전쟁이라는 거대한 위기가 이러한 운동에 앞서 발생했기 때문인가? 내가 여기에서 주목하는 것은 이러한 운동들은 통합과 연대의 아이디어에 기초했다는 점이다. 이주민을 분리하고 격리하기보단 원주민을 구성하는 정체성의 경계를 확장하는 조치를 발명하고 활용했다는 점이다. 가문과 종교, 지역과 신분, 언어와 종족의 관념에 기초한 공동체(ethnie)를 국민이라는 관념에 기초한 공동체(nation)로 바꾼 것이다. 국민국가(nation state)라는 상상된 정치적 공동체의 주춧돌은 시민권이라는 아이디어였다. 시민권에 기초하여 건설한 국민국가는 훨씬 큰 범위에서 경계를 설정할 수 있었고, 시장의 작용으로부터 지켜내야 할 사회 역시 이 경계 내에서 구체화될 수 있었다. 사회보험, 사회보장법, 그리고 복지국가는 바로 이 시민권의 원리에 기초하여 시민들 사이의 연대를 추구했다.

국민국가를 경계로 삼은 사회보장제도와 복지국가는 그 울타리 안에서 급여의 자격 여부(deserving vs. undeserving)를 개인이 가진 속성보다는 사회의 구조적 결함과 관련된 것으로 확장해왔다. 소득지위나 위험지위를 생각해보자. 여전히 해결되지 않은 논쟁거리이긴 하나, 빈곤을 완전히 개인의 탓으로 돌리는 경우는 이제는 거의 없다. 사회위험 또한 마찬가지다. 개인이 생애주기에서 직면하는 모든 위험을 사회위험이라 하지는 않는다. 원인과 결과에 대한 책임을 개인에게만 물을 수 없기 때문에 사회위험인 것이다. 욕구의 미충족은 어떠한가? 인간 기본욕구의 미충족이 개인적인 차원이 아니라 사회적 차원과 관련되어 있다는 인식의 확산에 따라 사회적 기본욕구의 개념이 등장한 것이다. 사회보장제도와 복지국가가 개인의 권리와 자유의 확장에 기여한 이유는 이처럼 급여의 자격을 개인의 속성에 귀속되는 것으로부터 점차 탈피해왔기 때문이다.

기본소득제는 어떠한가? 기본소득제의 철학적 기초는 모두를 위한 실질적 자유라 한다. 사회관계가 낳는 모든 특권적 자원에서 파생하는 추가소득의 재분배가 이를 실현할 수단이라고 한다. 사회보장제도와 복지국가의 한계를

극복하자고 한다. 과연 그러한가? 기본소득제를 주장하는 모든 사람들이 가장 중요하다고 생각하는 기본소득의 속성은 적용대상의 보편성과 급여자격의 무조건성이 아닐까 싶다. 하지만 적용대상과 급여자격의 최대치는 국적이거나 영주권을 가진 사람들(특정 정치공동체에서 시민권을 가진 사람들)로 제한된다. 그러므로 부분기본소득이든 완전기본소득이든 모든 기본소득제의 정확한 이름은 ‘국민’ 기본소득제, ‘원주민’ 기본소득제이다. 보편적이지도, 무조건적이지도 않다.

공유권리라고 치장하지만 사실은 국적과 영주권일 뿐인 이러한 조건은 급여의 자격조건을 다시 개인의 속성과 관련한 것으로 되돌리는 것이다. 기본소득에 대한 자격조건을 가지지 못하는 이유가 국민이 아니라 외국인이어서, ‘동지’가 아니라 ‘이방인’이라는 것이 적절한가? 포스트 코로나 시대의 폐쇄적 민족주의에 편승하여 급여의 자격조건을 이런 식으로 두는 것이 용인될 수는 있겠지만, 이를 발전이고 진보라고 할 수는 없을 것이다.

우리만 공유부의 소유권을 가지는 것은 아니다.

기본소득제는 돈이 많이 든다. 기본소득제의 6개 시나리오를 제시하는 한 보고서(이원재 · 윤형중 · 이상민 · 이승주, 2019)에 따르면, 2021년 월 30만원 지급 시에 187조원, 2023년에 월 45만원 지급 시 280조원, 2028년에 월 65만원을 지급한다면 405조원 정도의 돈이 필요하다. 어마어마하게 큰 규모의 돈을 조달하는 방안으로 제시되는 것은 물론 세금이다. 세제의 정비와 새로운 세수 발굴, 기존 복지제도의 통폐합과 재정지출의 구조조정 등이 구체적으로 나열되곤 한다. 주목할 것은 공유부(common wealth)에 대한 세목 신설과 관련한 부분이다. 왜냐하면, 기본소득의 시행방안을 제시하는 거의 모든 사람들이 중시하는 세원이 바로 공유부이기 때문이다.

공유부란 토지와 환경, 데이터(정보)등 가치를 가지지만, 개인이 혼자만의 노력을 통해 획득한 부라고 할 수 없는 것들을 지칭한다. 공유부는 개인의 소유물이 아니라 사회구성원 모두의 소유물이므로, 이로부터 나오는 수익은 사회 구성원 모두에게 배분되어야 한다는 것이다. 공유부에 대한 세목신설과 관련하여 그간 한국에서 주로 언급되었던 것은 토지에 대한 국토보유세와 환경과 관련한 탄소세이다. 하지만, 토지와 환경과 같은 공유부에 대한 새로운 세목의 신설은 기본소득제에 필요한 재원의 일부만을 감당할 수 있다.

그런 맥락에서 ‘인지자본주의’에서의 자유/무료 노동의 착취문제와 그에 대한 정당한 보상기제의 마련이라는 문제에 대해 주목할 필요가 있다(백옥

인, 2013; 이항우, 2015). 인지자본주의론자들에 따르면, 인지자본주의 가치 창출과 자본 축적의 핵심 자원은 사회구성원의 자유/무료 노동이다. 이 노동은 자발적이며 자유롭게 지식, 정보, 문화, 관심, 정동의 형식으로 가치를 창출하지만, 이러한 가치는 플랫폼을 제공한 자본에게 일종의 지대수익으로 전유될 뿐 아무런 화폐적 보상이 제공되지 않는다. 자유/무료 노동인 이유다. 기본소득은 이러한 자유/무료 노동에 대한 화폐적 보상으로 위치를 부여할 수 있다(이항우, 2015). 아직 충분히 구체화되지는 않았지만, 빅데이터를 활용해 수익을 올리는 플랫폼 기업을 겨냥한 데이터(정보)세에 대한 논의 또한 이러한 주장과 연관지을 수 있다.

인지자본주의의 발전이 더욱 가속화되고, 자유/무료노동에 대한 화폐적 보상이 쟁점으로 부각된다면, 기본소득제와 관련한 재원조달의 문제는 상당부분 해소될 수 있다는 주장도 있다(백승호 · 이승윤, 2018). 나도 가능하다고 생각한다. 하지만, 그런 상황이 온다 해도 나는 기본소득제에 찬성할 수 없다. 기본소득제는 공유부를 창출한 사람들 중 일부만을 골라 수익을 배분하는 방식이기 때문이다³⁾. 전속성(asset specificity)이 거의 1에 가깝게 큰 토지의 경우는 공유의 경계를 비교적 쉽게 설정할 수 있다. 대한민국의 토지는 대한민국 국민의 것이므로, 거기서 나온 수익을 대한민국 국민만이 공유한다고 말하기는 어렵지 않다. 하지만, 탄소나 데이터는 어떠한가? 대한민국 기업이 배출한 탄소 때문에 지구온난화가 심화된다면, 그 피해에 대한 보상은 대한민국 국민에게만 해야 하는가? 정보는 더욱 그렇다. 플랫폼 기업이 전유하는 막대한 지대수익의 원천이 되는 자유/무료 노동을 대한민국 국민만이 제공하는 것은 아니기 때문이다. 환경이나 정보가 공유부라는 점을 인정한다 해도, 그 공유에 대한 권리를 특정 국민국가의 구성원으로만 제한하겠다는 발상은 옳지 않다. 가난한 개발도상국 국민들의 자유/무료노동을 잘사는 선진국 국민들의 기본소득제 재원으로 사용하는 것은 정의에 부합하지 않기 때문이다. 이를 두고 공유부를 창출하는데 기여한 비국민의 몫을 국민이라는 일부의 사람들이 착취하는 것이라고 말한다면 지나친 것인가?

3) 이보다는 모든 사람(국민이든 아니든)에 대해 블록체인 기술을 활용하여 해당 기업이 개별적으로 지불하고, 그렇게 지불된 소득에 대해 국민국가가 과세하는 방식이 더 나을 수 있다.

<참고문헌>

- 김교성 · 백승호 · 서정희 · 이승윤. 2018. <기본소득이 온다: 분배에 대한 새로운 상상>. 서울: 사회평론아카데미.
- 백승호 · 이승윤. 2018. “기본소득 논쟁 제대로 하기” . <한국사회정책> 25(3): 37-71.
- 백옥인. 2013. “빅데이터의 형성과 전유체제 비판” . <동향과 전망> 87: 304-331.
- 이원재 · 윤형중 · 이상민 · 이승주. 2019. <국민기본소득제; 2021년부터 재정적으로 실현가능한 모델 제안>. 서울: LAB2050.
- 이원재. 2020. “기본소득, 쟁점과 대안” . 사회안전망 4.0 정책토론회.
- 이항우. 2015. “자유/무료 노동의 화폐적 보상; 소액 결제 혹은 보편적 기본소득” . <경제와 사회> 107: 323-351.
- 홍경준. 2009. “선호와 정치제도를 중심으로 한 사회정책 발달이론의 모색” . <한국사회복지학> 61(4): 35-59.
- 홍경준 · 김사현. 2018. “노동대중의 균열: 위험지위와 복지태도를 중심으로” . <사회복지정책> 45(2): 67-94.
- Baldwin, Peter. 1990. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, Torben and Philipp Rehm. 미간행. “The market for creampuffs: Big Data and the transformation of the welfare state” .
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. 1981. “A rational theory of the size of government.” *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Moene, Karl Ove and Michael Wallerstein. 2001. “Inequality, social Insurance, and redistribution.” *American Political Science Review* 95: 859-874.
- Varian, Hal. 1980. “Redistributive taxation as Social Insurance,” *Journal of Public Economics* 14: 49-68.