

## 메이블 밀너와 데니스 밀너의 국가보너스 계획

안효상 기본소득한국네트워크 상임이사

기본소득이 낯설고 새로운 생각이 아니라 제법 오래된 역사가 있다는 점을 드러내는 것은 두 가지 효과가 있는 것으로 보인다. 하나는 말 그대로 기본소득 아이디어에 ‘역사적 권위’를 부여함으로써 공적 지위를 얻을 가능성을 높이는 것이다. 다른 하나는 기본소득 아이디어가 부상한 구체적 맥락을 검토하게 함으로써 이 아이디어가 진전하는 조건과 이를 가로막는 상황을 이해할 수 있게 해 준다.

1918년 6월, 그러니까 오늘날 제1차 세계대전이라 불리는 전쟁이 끝나기 5개월 전에 영국의 퀘이커 교도이자 노동당 당원인 메이블 밀너F. Mabel Milner와 데니스 밀너Dennis Milner 부부는 『국가보너스 계획: 사회문제를 해결하기 위한 합리적인 방법 Scheme for a State Bonus. A Rational Method of Solving the Social Problem』이라는 16쪽짜리 팸플릿을 퍼낸다. 그리고 친구인 베나드 피카드Bernard Pickard와 함께 ‘국가보너스연맹’을 구성하여 이를 실현하려고 한다. 이런 노력 덕분에 1920년 노동당 대회에서 공식적으로 국가보너스 계획이 논의되었다. 하지만 오늘날 ‘노동자주의’라고 부르는 흐름이 당시 대세였기 때문에 이들의 계획은

거부되었고, 노동당은 완전고용 및 이에 기초한 사회보험을 주요한 정책 방향으로 내세운다.

이후 밀너 부부, 피카드, 국가보너스 계획은 거의 완전히 잊혀졌다. 1995년에 벨기에 루뱅대학에서 나온 반 트리에르Van Trier의 논문 “Everyman a King”을 통해 이들과 이들의 계획이 현대 기본소득의 선구자임이 드러났다. 국가보너스 계획은 어떤 자산 심사도 없고 거주하는 모든 사람에게 개별적으로 지급한다는 점에서 기본소득의 정의에 부합하는 계획이다.

당시 이들이 이런 계획을 제출한 이유는 팜플릿의 부제처럼 “사회 문제를 해결하기 위한 합리적인 방법”이라고 생각했기 때문이다. 그들이 생각한 사회문제는 빈곤과 산업 불안인데, 전자를 해결하려는 기존의 다양한 시도(예컨대 구빈법)는 비인도적일 뿐만 아니라 효과적 이지도 못하다. 또한 전쟁을 통해 잠시 봉합된 산업 갈등은 종전과 함께 다시금 사회 전체를 소용돌이에 빠지게 할 가능성이 컸다. 이들이 보기엔 이런 사회문제를 해결하기 위한 방도는 포괄적이고 간단해야 하는 것이었다. 국가보너스 계획은 이런 맥락에서 이런 목적으로 등장한 것이다.

번역 대본은 1918년에 출판된 팜플릿의 마이크로필름 복사본을 사용했다(<https://archive.org/details/schemeforstatebo00miln>).

# 『국가보너스 계획: 사회문제를 해결하기 위한 합리적인 방법』

(중략)

다음과 같이 제안한다.

- (a) 모든 개인은 언제나 중앙 기금에서 소액의 수당을 현금으로 받아야 한다. 이는 다른 것이 없다 하더라도 삶과 자유를 유지하는 데 충분해야 한다.
- (b) 모든 사람이 이 중앙 기금에서 뜻을 받게 됨에 따라 소득이 있는 모든 사람은 능력에 따라 각자의 뜻으로 기여해야 한다.

## (a) 지급받는 수당

1. 이 수당에서 첫 번째 핵심은 삶과 자유를 유지하는 데 충분해야 한다는 것이다. 그러므로 이것은 개인의 근원적인 필요(이것은 모든 사람에게 거의 비슷하다), 즉 음식, 주거, 최소한의 레크리에이션에 기초해야 한다는 것인데, 예컨대 전쟁 이전에 이것들은 주당 5실링으로 살 수 있었다.

2. 두 번째 핵심은 이 금액 - 충분하다는 것이 어떻게 결정되든 - 은 절대적으로 신뢰할 수 있어야 한다는 것이다. 모든 남성, 여성, 아동은 각자의 권리로 이를 가져야 한다. 과거의 실수나 잘못과 상관없

이 이는 그들의 것이어야 하며, 좌절한 사람이 새로운 희망을 가지고 삶을 다시 시작할 수 있도록 해야 한다. 이것은 공기와 햇빛처럼 우리의 것이어야 한다.

3. 다른 한편으로 이 금액은 너무 많아서도 안 된다. 왜냐하면 누군가는 게을러서, 노동하지 않고 사치가 가능할 경우 이들은 쉬려 할 것이다. 물론 많은 사람이 노동하지 하지 않을 경우 중앙 기금에 대한 기여금이 줄어들 것이고, 이에 따라 국가보너스도 줄어든다. 게으름을 조장하지 않을 것이라는 점도 분명히 해야 하는데, 왜냐하면 게으른 사람은 국가보너스만 받게 되는 데 반해 노동하는 사람은 추가 소득이 있을 것이기 때문이다.

4. 국가보너스가 구빈법에 따른 구제를 대체하려는 것이기 때문에 지급 주기가 짧아야 - 즉 매주 - 낭비벽이 있는 사람이 오랫동안 굽주리지 않을 것이다. 더 이상 구걸이 있어서는 안 된다.

5. 국가보너스는 별거수당, 노인연금 등등과 같은 방식으로 우체국을 통해 매우 간단하게 지급할 수 있으며, 개인을 불편하게 하거나 국가가 비용을 들일 필요가 없다. 14세 이하의 아동, 즉 핵법적으로 학교를 떠나는 연령 이하의 아동의 경우 어머니나 후견인이 돈을 받게 될 것이다. 신청하지 않은 사람에게는 돈이 우체국의 저축은행 계좌로 자동적으로 이체될 수 있다.

### (b) 기여금

1. 기여금에서 첫 번째 핵심은 소득이 있는 모든 사람이 기여금을 내야 한다는 것이다. 이로 인해 삶과 자유의 절대적 보장이 어찌 되었

든 전혀 축소되지는 않겠지만, 이는 국가보너스가 임금에 예기치 못하게 더해지는 것은 아니라는 것도 의미한다. 또한 이것은 부자에게서 가난한 사람에게로 돈이 이전되는 것을 최소로 한다는 것도 의미한다. 국가보너스의 목적이 임금에 자의적인 추가 소득을 더해주는 것이 아니라 안전의 느낌을 가지게 하는 것이라는 점을 명확히 하는 게 필요하다. 요컨대 국가보너스는 매우 포괄적인 보험 제도다. 그러므로 다른 보험 계획과 마찬가지로 모두가 기여금을 내야 하며, 혜택은 필요로 하는 사람이 가장 크게 볼 수 있어야 한다.

2. 기여금은 가능하다면 새로운 기구가 필요하지 않게 단순한 방식으로 겉어야 한다.

3. 기여금은 물가에 따라 기금이 자동적으로 늘어나도록 조정되어야 한다.

4. 이 모든 조항은 정해진 비율로 모든 소득 - 근로소득이든 불로 소득이든 - 의 원천에서 공제한 것을 모으는 것pooling을 통해 충족될 것이다.

국가는 공동체를 대신하여 돈을 모으고 분배하는 확실한 조직이다.

5. 이 돈의 징수는 매우 간단할 것이다.

가장 많은 부분은 임금과 봉급으로 지불되는 돈에서 징수될 것이다. 국가로 가는 이 부분은 임금에서 공제되고 공제분에 대해 소인 찍힌 영수증이 노동자에게 발급될 것이다.

또 다른 큰 부분은 오늘날의 소득세처럼 산업 활동에서 나오는 배당과 이윤에 대한 원천 공제로 징수될 것이다. 이 부분과 앞서 말한 부분은 큰 어려움 없이 징수할 수 있을 것이다.

나머지 부분은 좀 더 어려울 것인데, 소상인, 농민 등등에게서 징

수해야 하며, 소득을 평가하는 데 어려움이 클 것이다. 잉글랜드와 웨일스에는 이런 방식으로 일하는 사람이 백만 명이 된다. 그러나 이 사람들 가운데 많은 수가 이미 소득세 목적의 조사 범위 안에 들어 있다.

이 부분을 징수하는 데 매년 200만파운드 이상 들지는 않을 것 같다. 이 금액의 절반에 해당하는 액수가 현재 건강보험 기여금을 걷는 데 지출되고 있다.

6. 대략 일인당 일주일에 5실링을 걷으면 잉글랜드와 웨일스에서 연간 4억7천만파운드가 될 것이다. 이 정도의 수당으로 연간 7천만파운드 이상이 들어가는 공적 자선(노령연금, 구빈법, 건강보험 등등)의 필요성이 없어질 것이다. 모든 수당에 징수와 분배 비용이 들어가 있다고 한다면 순수하게 매년 4억파운드를 더 징수해야 한다. 이는 대략 전쟁 이전 잉글랜드와 웨일스의 연간 국민소득 혹은 개인소득 총액의 1/5이 된다. (1907년 생산 센서스 등등)

## 요약

이제 모든 사람이 소득의 20퍼센트를 내서 유지되는 돈에서 모든 사람에게 일인당 (전전 기준) 5실링씩 동등하게 분배할 수 있게 되었다.

더 나아가 국가보너스의 구매 가치는 추후 입법이 없이 표준화되어야 한다는 것이 핵심이다. 물가가 10퍼센트 오르면 모은 돈도 10퍼센트 많아져 국가보너스로 기본적인 생활필수품을 구매할 수 있게 된다. 그러므로 한 번 정해진 20퍼센트는 고정된 비율이며 모이는 돈은 국민소득에 따라 변동하고 화폐의 구매력의 변동에 따라 변동한다.

## 기대할 수 있는 주요 효과

1. 위에서 살펴본 것처럼 이 제안은 지속적인 혜택이 가능한 단순하고 포괄적인 보험 계획이다. 4억파운드는 부자에게서 가난한 사람에게로 이전되는 것이 아니라 변동하는 소득이 있는 사람(우리 모두)으로부터 가져와서 매주 정기적으로 고정된 지급으로서 모두에게 가는 것이다. 다른 모든 보험 계획과 마찬가지로 모두가 기여금을 내며 혜택은 필요로 하는 사람이 가장 크게 볼 것이다.

이것은 소득이 두 부분으로 나뉜다는 것을 말한다.

(a) 음식 및 의복과 같이 기본적인 필요에 쓸 수 있는 정기적인 수입.

(b) 현재와 같이 공개 시장에서 서비스를 판매함으로써 주어지는 변동하는 수입.

이렇게 삶에 기본적인 필수재를 보장함으로써 나오는 직접적인 결과는 “세상은 냉정하다” “사람은 살아야 한다”라는 말로 통용되는 구걸, 좀도둑질, 아동의 영양실조, 자잘한 속임수 등에 대한 평계거리가 없어질 것이라는 점이다.

다섯 명으로 이루어진 가족의 전전 연간 평균수입인 160파운드 미만인 인구의 87퍼센트에게 공동체가 실업 기간 동안 연간 65파운드를 지속적으로 보장했는데 이는 통상 소득의 2/5이며, 사망 시에는 연간 52파운드를 지급했는데 이는 통상 소득의 1/3이다.

2. 이 계획은 현존하는 사회제도의 많은 부분에 공산주의의 요소 - 구빈법, 건강보험, 자선 등등 - 가 있다는 것을 솔직하게 인정한다. 이 계획은 온건한 공산주의를 좀 더 효과적으로 적용하려고 하며, 혁

명이라는 방법에 의해서만 도달할 수 있는 완전한 사회주의적 계획이라는 제안과 대비되어야 한다.

오늘날 우리는 러시아에서 여론이 재가하지 않은 방법에 의해 사회질서를 재조정하려는 시도로 드러난 비극을 목도하고 있다. 그러한 혁명적 방법에서 필연적으로 나온 결과는 지도력의 약화, 대중mob의 지배, 혼돈 등이다.

3. 불행하게도 세금은 이미 아주 무거우며 더 무거워질 것이지만, 산업계의 불안을 해결하려는 목적으로 인상하는 게 아니기 때문에 이러한 불안을 제거하기 위해 돈을 거두어야 한다면 세금을 걷지 않는 소득에 추가로 부과되어야 한다는 것이 분명하다. 개인들에게 이 계획의 실질적인 비용을 이해시키기 위해, 전전에 연간 500파운드의 소득이 있으며 여기서 어떤 세금도 공제되고 있지 않다고 해 보자.

연간 (근로 및 불로)소득은 500파운드.

이 계획을 위해 중앙 기금에 20퍼센트를 기여하는 100파운드.

5인 가족이 받게 될 국가보너스 65파운드.

국가보너스는 예들 들어 35세 남자에게 보험료(생명보험, 질병, 사고, 거치 연금 등등)를 최소한 연간 45파운드 액수로 지급해 준다.

따라서 이 가족은 모두 합해 65파운드 + 45파운드의 수당을 받게 된다. 연간 110파운드.

(중략)

잉글랜드와 웨일스에 사는 사람 가운데 약 90퍼센트가 5인 가족 기준 연간 550파운드 이하의 소득이 있으며, 따라서 국가보너스가 도

입되면 더 나은 재정 상태가 될 것이다.

4. 연간 550파운드 이상을 버는 나머지 10퍼센트는 소득에 비례해서 재정적으로 손해를 볼 것이지만 이들은 이 계획의 다른 장점을 평가할 수 있는 사람들이다.

이 계급에 있는 대부분의 사람들은 다음의 분류 가운데 하나 혹은 하나 이상에 속할 것이다.

(a) 고용주. 이 사람들은 모든 노동자들이 전반적으로 만족도가 올라가면서 즉각 이득을 얻으며, 이후에는 현재 많은 시간을 빼앗아가는 과업 및 산업 분규가 줄어드는 것에서 이득을 본다.

최저임금 및 기타 경쟁에 대한 제한들이 현재 급속하게 도입되고 있기 때문에 어쨌든 노동자들의 이익과 관련해서 간접이 이루어질 것이라는 점도 확인할 필요가 있다. 이 계획은 고용주와 개인들이 임금에 관해 협상을 하는 데 어떤 개입도 하지 않는다. 이 계획은 노동자들이 협상에서 좀 더 공정한 위치에 있을 수 있게 할 뿐이다. 이것이 노동자들이 원하는 것이다.

더 많은 임금은 필수품에 대한 더 많은 수요를 의미하며, 따라서 주요 산업에서 경제활동이 꾸준히 이루어진다는 것을 의미할 것이다. 또한 이 계획은 소상인이 상품을 판매하는 것을 도와줄 것이며, 오늘 날 제조업의 적절한 발전을 가로막는 과잉생산의 많은 부분을 흡수할 것이다.

더 많은 임금은 장래에 이 혜택을 받는 모든 사람이 더 건강한 노동자임을 의미하게 될 것이다.

더 나아가 이 계획은 결혼한 남성과 결혼하지 않은 남성에게 달라야 하기 때문에, 30실링의 임금을 받는 노동에 대한 유인이 결혼한 남

성과 결혼하지 않은 남성에게 같게 될 것이다. 이것은 과학적 임금 지급이다.

이 계획은 간단하지만 완벽한 이윤과 손실의 공유 체계로서 산업의 효율성과 생산성, 산출고 제한의 철폐라는 점에서 모두에게 직접적 이득을 준다. 왜냐하면 생산의 20퍼센트가 모두의 혜택을 위해 모이기 때문이다. 이 계획은 기준의 체제에 전혀 손을 대지 않는다.

(b) 피부양자가 많은 사람. 많은 부유한 사람들은 5인 이상 가족 - 자기 가족, 친척, 친구, 나이든 하인 - 이 살아가는 것을 돋고 있기 때문에 적절한 수당은 부유한 사람들의 소득에 요구되는 이러한 수요에서 이루어질 공체분을 벌충해야 한다.

그렇다면 이 계획은 최소의 생존 수당을 제공하는 것에 불과하지만, 앞에서 보았듯이 연간 550파운드 이하의 소득이 있는 5인 가족에게는 재정적으로 이득이 된다. 다른 말로 하면 소득이 이 기준 아래에 있는 모든 사람에게 분명하게 도움이 된다.

아마 이것의 가치는 자식과 손자가 독립하게 될 때 받을 도움을 고려하면 가장 잘 이해가 될 것이다. 그리고 이것은 대가족의 손자와 증손자가 작은 규모의 국가보너스를 받기 위해 큰 뜻의 자본을 떼어놓는 것과 같다.

(c) 인도주의자. 기아가 완전히 사라지고, 거지가 없어지며, 빈민가의 생존에 대한 책임이 더 이상 부과되지 않고, 대가족에 대한 부담이 사라질 것이라는 확신이 들지 않을 경우, 대부분의 사람들은 자기 소득의 2/5를 내놓으려 하지 않을 것이라고 생각할 수도 있다. 4억7천만 파운드를 이 방법으로 분배하는 데 2백만파운드, 즉 기금의 1/2퍼센트 만이 드는 데 비해, 구빈법의 경우 75퍼센트가 유지비로 들고 25퍼센

트만이 극빈자에게 간다는 것도 주목해야 한다!

국가보너스는 아동이 학교를 더 오래 다니도록 해 줄 것이다. 실패하는 사람이 다시 일어설 기회를 줄 것이다. 결혼한 남성이 독신 시절의 생활수준 이하로 떨어지는 것을 막을 것이다.

여성은 결혼에 대해 적절한 선택을 할 자유를 가질 것인데, 왜냐하면 경제적으로 덜 의존적이게 될 것이기 때문이다. 알프레드 러셀 월러스는 이것이 인종race의 발전에서 중요하다고 보았다. 가족을 유지하는 데 공동체로부터 확실한 도움을 받기 때문에 여성은 또한 좀 더 자유로워질 것이다.

모두에게 최소한의 생존이 보장될 경우 사람들이 물질적 번영에만 관심을 가지는 일이 줄어들 것이라고 볼 수 있으며, 따라서 국가보너스는 돈에만 가치를 두지 않는 더 고상한 열망을 많은 부분 해방시킬 것이다.

5. 많은 사람들이 단번에 나태가 증가할 것이라고 예상할 것이다. 하지만 일을 전혀 하지 않는 사람들은 이미 국가 부조나 자선을 받을 수 있다. 구빈원workhouse은 유용한 노동을 강제하려고 하지만 기아에 빠질 정도로 압박하고 있는 것은 아니며, 그 노동이란 것도 그리 유용하지 않다. 또한 대부분의 자선은 그리 성공적이지 못하다.

그렇다면 사람들을 일하게 설득하는 것은 다시금 교육의 문제가 된다. 기아는 교육을 강제하는 데 사용되어서는 안 된다. 왜냐하면 그렇다면 비효율적인 노동자만 만들어내기 때문이다. 노예주조차 채찍을 휘두르기 전에 노예에게 음식과 주거를 제공한다.

사람들을 노동하게 하기 이전에 적절한 영양 공급을 통해 그 사람들을 건강하게 유지해야 한다는 것은 당연한 일이다. 평화 시에도 전

시에도 병사는 유지되어야 하며, 병사가 최선을 다해야 할 때가 오면 이것이 분명해질 것이다.

이 계획은 건강한 인종race을 생산하기 위해서는 모두가 기초적인 삶의 필수품, 즉 음식, 주거, 자유에 접근할 수 있어야 한다는 것을 솔직하게 인정한다. 그렇다면 노동하도록 장려하기 위해서는 보수, 적절한 노동조건, 여론, 애국심, 공동의 복지 등 적절한 유인책을 제공하는 것이 필요할 것이다. 물론 최상의 일은 고귀한 동기에 의해 이루어지는 것이다. 고귀한 동기에는 천재성과 가족에 대한 남자의 사랑이 포함되어야 한다.

더 나아가, 정의라는 관점에서 대부분의 사람들은 모두가 토지에 접근해야 하지만 현존 문명에서 이 권리가 부정되고 있으며, 따라서 인간이 아주 작은 노력으로 증가시킬 수 있는 것에 해당하는 현금을 문명이 주어야 한다는 것이 합리적이라는 데 동의하고 있다. 해당하는 만큼을 현금으로 주는 것은 우리의 토지 체제 전체를 재조직화하는 것 보다 훨씬 간단하다!

6. 어떤 사람들은 빈곤에도 덕적 가치가 있다고, 빈자에게 그리고 빈자를 돋는 사람 모두에게 도덕적 가치가 있다고 주장한다. 하지만 “결여와 결여의 공포” 속에 사는 사람들은 영적 발전을 가로막히며 덕성이 있는 사람은 그런 상황에 빠지지 않는다는 것을 보여 주는 풍부한 증거가 있다. 다른 한편으로 가난한 사람의 필요를 돌보는 사람은 극빈에서 경제적 요인만 제거되어도 자신들이 하는 노력에 대한 더 넓은 전망을 찾아낼 것이다.

분명 경제적 최소한은 영적인 진전의 실현을 위한 첫 걸음이다. “역경을 극복하는 게 위대한 일입니다.” 그러나 설교자도 아침은 먹는다.

7. 모든 사람은 모든 소득의 1/5의 기여금으로 형성된 돈에서 동등한 몫을 받게 되며, 사람들이 기여금을 더 많이 낼수록 빙자의 상태는 좋아진다. 이것이 전쟁이 끝나기 전에 실현되어야 한다는 점이 중요하며, 이런 이유로 다음과 같은 사람들에게 부정적인 감정이 없다.

- (a) 산업에 종사하고 있으며, 따라서 기여금을 낼 수 있는 여성.
- (b) 앞으로 일자리를 얻을 수 있으며, 따라서 기여금을 낼 수 있는 대다수의 남성.
- (c) 이 남성과 여성은 조직해서 더 많이 생산하도록 하는 것을 가장 중요한 일로 담당할 사람들. 이들은 더 많이 기여금을 내게 될 것이다.

국가 이윤 분배 계획 Scheme of National Profit-Sharing과 같은 것이 없다면 이 세 계급은 심각한 분열과 악감정의 원인이 될 것이다. 국민생산에 기초한 이 국가보너스의 분배는 전쟁에 의해 발전한 단결의 목적을 유지시키는데 도움이 될 것이다. 왜냐하면 이것은 “각자는 모두를 위해, 모두는 각자를 위해”라는 아이디어를 영속화시킬 것이기 때문이다.

(후략) 시대