

기본소득과 사회서비스의 관계설정에 관한 연구: 사회서비스 구축론에 대한 반론을 중심으로 1)

서정희 / 군산대학교 사회복지학과 교수

국문초록

본 연구는 보다 정교한 기본소득 논쟁을 위해 현재 제기되고 있는 기본소득 비판 중 기본소득 시행이 복지국가(특히 사회서비스) 제도를 구축할 것이라는 주장에 대해 반론하고자 하였다. 이를 위해 기본소득의 개념과 논자들마다 상이한 방식으로 사용하고 있는 사회서비스 개념이 무엇인지 정의하고, 기본소득이 사회서비스를 구축할 것이라는 비판의 논쟁점들을 세 부적으로 살펴보았다. 이러한 비판에 대한 반론으로서 기본소득과 사회서비스와의 관계를 고찰하기 위해 원리적 타당성, 영역별 상호보완성, 역사적 경험 측면으로 세분화하여 살펴보았다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 원리적 타당성 측면에서 기본소득과 사회서비스는 대체관계가 아니고, 사회서비스는 현금급여가 아니라 서비스 급여로 제공되어야 한다는 점, 기본소득 지지자들이 현물급여 방식으로 사회서비스의 확대를 주장하고 기본소득과의 동반 확대를 결의하고 있다는 점을 다루었다. 둘째, 영역별 상호보완성 측

1) 이 논문은 2015년도 군산대학교 교수장기국외연수경비의 지원에 의하여 연구되었음.

면에서의 고찰은 대표적인 사회서비스 영역인 돌봄 서비스 부문을 중심으로 기본소득이 각 부문에 대한 구축이 아니라 오히려 각 부문별 사회서비스를 어떻게 보완하고 공존해야 하는지에 대한 방향성을 제시하였다. 마지막으로 역사적 경험 측면에서의 고찰은 예산제약선을 전제한 접근이 한계가 있고, 역사적으로 복지국가의 발전에 대한 서비스 국가와 현금이전 국가라는 이분법적 구분이 최근 발달한 통계학과 방법론을 활용하여 그랜저 인과관계상 상쇄관계가 아니라 보완관계로 증명됨으로써 반박될 수 있음을 제시하였다.

주제어: 기본소득, 사회서비스, 구축, 상쇄관계, 시장화, 현물급여, 돌봄 서비스

I. 서론

기본소득 논쟁이 뜨겁다. ‘하나의 몽상가적 제안’으로 취급받던 기본소득 논의는 2016년 이후 본격적인 찬반 논쟁으로 진화하였다(김교성·백승호·서정희·이승윤, 2017).²⁾ 이는 기본소득에 대한 대중적 관심의 확산에 따른 결과라 할 수 있는데, 최근 노동시장의 불안정에서 비롯된 전통적인 사회보장 제도의 비정합성 문제가 불거지고, 알파고, 제4차 산업혁명, 인지 자본주의 등으로 노동 없는 혹은 대폭 줄어든 미래가 예견되면서 현재까지의 사회보장 제도가 이후에도 동일한 형태로 동일한 기능을 수행할 수 있을 것인가에 대한 근본적인 문제의식들이 제기되었다(서정희, 2017). 이러한 문제제기들에 대한 한 가지 해결방안으로 기본소득이 강력하게 대두되었다. 모든 시민에게, 자산조사나 근로조사 없이, 정기적으로, 현금으로 지급되는 기본소득의 특성들이 많은 사람들을 매혹시켰다. 이는 한국적 상황에 만 국한되는 것이 아니다. 초기 기본소득에 대한 시행이나 실험이 저개발 국가를 중심으로 시행되었다가 2016년 스위스가 기본소득 실현에 관한 국민투표를 실시하였고, 이탈리아의 리보르노 시정부가 기본소득 실험을 시작하였다. 2017년에는 핀란드와 네덜란드, 캐나다 온타리오 주, 영국의 스코틀랜드가 시범사업을 통해 기본소득 제도를 실험한다. 선진국들을 중심으로 제기되는 기본소득에 대한 실험은 기본소득 논의를 전 세계적인 관심사로 확장시키는데 기여하였다. 한국에서도 기본소득 원리를 일부 도입한 성남시의 청년배당과 서울시의 청년수당이라는 지방자치단체의 제도 시행, 2017년 대선 후보들의 기본소득에 대한 지지 혹은 입장발표, 기본소득대전 네트워크의 ‘띄어쓰기 프로젝트’, 『한겨레21』의 ‘기본소득 월 135만원 받으실래요?’라는 크라우드 펀딩 프로젝트, 기본소득전북네트워크의 ‘쉽표 프로

2) 한국에서 기본소득에 대한 학술적 논의는 3기로 구분되기도 한다. 2000년대 초반 기본소득 아이디어가 소개되던 시기(제1기), 2010년 전 후 학술적 논의가 활성화된 시기(제2기), 2016년 이후 기본소득에 대한 본격적인 찬반 논쟁이 전개되는 시기(제3기)로 구분된다(김교성 외, 2017).

젝트', 춘천기본소득실험기획단의 '2017 춘천 기본소득실험프로젝트'와 같은 시민단체 및 언론사의 실험들은 기본소득에 대한 대중적 관심과 학술적 관심을 반영한다.

기본소득에 대한 폭발적 관심은 학술적인 찬반 논쟁, 비판과 반 비판으로 이어졌다. 기본소득은 핵심원리의 단순성으로 인하여 좌파와 우파 양측 모두의 지지를 받기도 하고, 양측 모두의 반대를 이끌어내기도 하는 매우 독특한 정치적 지형을 형성한다(Fitzpatrick, 1999: 4~5). 기본소득의 독특한 특성으로 인해 찬성과 반대 논쟁, 비판과 반 비판 논쟁은 그 범위가 매우 광범위하다. 기본소득에 대한 반대는 기본소득이 의존성을 키운다는 주장, 성별 분업을 확대한다는 주장, 대규모 이민자를 유입하게 할 것이라는 주장, 유급노동을 저해하고, 근로동기를 축소시킨다는 주장, 자본주의로부터 다른 생산체제로의 이행에 도움이 되지 않는다는 주장, 복지국가의 발전을 저해하고 특히 사회서비스 확대가 필요한 시기에 이를 구축하게 될 것이라는 주장, 재원이 많이 들기 때문에 실현불가능하다는 주장 등 다양한 지점에서 제기되고 있다(Raventós, 2007; Häni and Philip, 2015).

라벤토스(Raventós, 2007)는 기본소득에 대한 반대론을 11가지 쟁점으로 정리하면서, 반대론을 크게 윤리적(원칙적) 측면과 기술적(실행적) 측면으로 구분하고 있다. 각 쟁점들은 저마다 주요한 논점을 다루고 있기 때문에 보다 구체적이고 본격적으로 다루어질 필요가 있으나, 기본소득 주장이 복지국가 논쟁의 주변부에 머무르던 2000년대까지는(Fitzpatrick, 1999: 4) 각각의 쟁점들 중 원칙적이고 윤리적 측면의 쟁점들 위주로 다루어진 경향이 있다. 그러나 2010년대 후반 세계적인 기본소득 실험과 2017년 한국의 대선 국면에서 기본소득이 정치적 아젠다로 부상하면서 기본소득이 하나의 정책으로 '가시성'을 확보하는 단계로 접어들었고(김교성·이지은, 2017: 9), 이러한 경향을 반영하듯 최근 논쟁들은 기술적(실행적) 측면에서의 논의들로 옮겨지고 있다(De Wispelaere and Stirton, 2004). 그러나 아직까지 기본소득의 실행적 측면에서의 논쟁은 여전히 추상적이고, 본격적으로

다루어지고 있지 못하다. 재원마련 가능성에 대한 논의만 본격적으로 다루어지고 있을 뿐(예를 들어 강남훈, 2010a; 2015; 2017; 김교성·이지은, 2017; 백승호, 2010; Raventós, 2007: ch. 8), 기본소득이 도입되면 사회서비스를 확대시키지 못하고 구축하게 될 것이라는 주장에 대해서는 반 비판 및 이를 통한 논쟁이 본격화되지 못했다. 국제적 차원에서 이 주제에 관한 논쟁은 활성화되지 못하고 있는데, 이는 기본소득이 사회서비스를 구축할 것이라는 주장이 주로 미국과 한국의 학자들에게서 제기되고 있다는 것 때문일 수도 있다. 유럽의 학자들은 기본소득의 도입이 사회서비스의 확대를 저해하거나 구축할 것이라고 주장하는 사람이 거의 없다. 이는 유럽 국가의 경우 어느 정도 사회서비스가 갖추어졌고 보편수당의 확대를 통해 기본소득보다는 제한적이긴 하나 보편적인 현금 급여가 복지국가의 사회서비스를 구축해 온 역사가 존재하지 않기 때문에 이러한 문제제기 자체가 필요 없는 상황이기 때문으로 추정된다. 오히려 그들은 기본소득의 도입이 이민자의 유입으로 인해 경제적 곤경에 처할 것을 우려하거나, 유급 노동 중심의 기존 복지제도의 조건성을 탈각화할 것을 우려한다.

그러나 한국과 미국은 주어진 조건이 유럽과는 다르다. 특히 우리나라의 경우 지속적으로 복지급여를 도입하고 확대하는 단계에 있기 때문에 복지국가 정책의 완비가 필요한 시점에서 기본소득에 대한 관심이 급부상하는 것이 한국 사회가 복지국가로 나아가는 길에 방해되지는 않을까하는 두려움이 엄습할 수 있다. 이 때문인지 우리나라에서 제기되는 실행적 측면에서의 기본소득 논의는 기본소득이 기존 복지국가를 구축(crowding out)할 것이라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 특히 사회서비스가 위축되거나 확대되지 못할 것이라는 주장이 그러하다(양재진, 2017a; 2017b; 윤홍식, 2017; 이상이, 2017a; 2017b; 김영순, 2017; 김병인, 2016; 박석삼, 2010).

본 연구는 한국과 미국에서 주로 제기되고 있는 비판, 다시 말해 기본소득 제도가 복지국가 그 중에서도 사회서비스의 발전을 저해하거나 구축할 것이라는 주장의 내용과 타당성에 대하여 고찰하고자 한다. 기본소득이 사

회서비스를 구축할 것이라는 주장과 이에 대한 반론들을 검토하여 기본소득과 사회서비스의 관계가 어떻게 설정되는 것이 바람직한지에 대해 속고해보고자 한다. 그러므로 본 연구는 비판과 반 비판의 초점을 기본소득이 사회서비스를 구축하는가에 맞출 것이다. 이를 위해 II장에서 기본소득과 사회서비스 개념을 간략하게 살펴본 후, 기본소득이 사회서비스를 구축할 것이라는 비판의 논쟁점들을 세부적으로 살펴볼 것이다. III장에서는 기본소득이 사회서비스를 구축하지 않을 것이라는 점을 원리적 타당성, 영역별 상호보완성, 역사적 경험 측면으로 세분화하여 다룰 것이다.

II. 기본소득에 대한 비판: 기본소득이 사회서비스를 시장화하고 구축할 것이다

1. 기본소득과 사회서비스 정의

기본소득은 모든 개인에게 자격이나 조건에 상관없이 일정 수준의 소득을 동일하게 제공하는 매우 단순한 정책이다. 기본소득의 도입을 전 지구적 차원에서 논의하기 위해 만들어진 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)는 기본소득을 '자산조사와 근로에 대한 요구 없이 모두에게 개인 단위로 무조건적이고 주기적으로 지급되는 현금 급여'로 정의하고 있다.

기본소득의 이론화 작업에 가장 큰 역할을 해 온 판 파레이스(Van Parijs, 2006)의 정리를 통해 기본소득의 특징을 살펴보면, 기본소득은 첫째, 중앙 또는 지방정부 수준에서 지급되고 기금이 조성되는 것을 가정한다. 둘째, 모든 시민을 대상으로 하며, 외국인인 최소한의 거주기간이나 조세목적으로 규정된 거주조건을 충족시키는 경우를 포괄한다(Van Parijs, 2006: 26-27). 셋째, 개인이 속해 있는 가구유형에 무관하게 그리고 규모의 경제

원칙을 고려한 가구균등화를 적용하지 않고 개별 구성원에게 지급하여 개인의 실질적 자유를 보장한다(Van Parijs, 2006: 28~29; 48~50). 넷째, 시민 권적 권리 차원에서 지급되는 현금 급여이며, 장애인과 같이 추가적인 비용이 필요한 경우 사회적 합의에 기반하여 기본소득과 무관한 수당을 지급할 수 있다(Van Parijs, 2006: 26~28). 다섯째, 수급의 권리는 모든 형태의 노동행위와 단절되어 있고 개인이 가질 수 있는 다른 종류의 소득에서 완전하게 독립되어 있다(Van Parijs, 2006: 29~30; 35~36). 여섯째, 기본소득은 현금으로 지급되어야 한다. 이는 개별 시민 스스로가 소비와 투자의 내용을 결정할 수 있도록 보장함으로써 개인의 실질적 자율성을 실현하고 확대하기 위한 선택이다(Van Parijs, 2006: 26~27).

사회서비스는 전통적 복지에 비해 시간적으로 뒤늦게 발전한 복지국가의 현물급여 정책 중 하나이다.³⁾ 그러나 사회서비스가 무엇인가 하는 문제는 단순하게 정의되기 어렵다. 그럼에도 불구하고 비판과 반 비판 논의에서 기본소득이 어떤 사회서비스를 어떻게 구축하거나 저해할 것인가를 규명하기 위해서는 간략하게라도 사회서비스 개념을 확정지을 필요가 있다.

돌봄 서비스에 대한 욕구가 급증하고, 돌봄 서비스 비중이 전폭적으로 확대되자 사회서비스에 대한 개념적 혼란이 야기되었다. 실제로 국가들마다 학자들마다 사회서비스에 대한 정의와 범주를 다양하게 사용하고 있다(Muuri, 2010). 국가 정책 수준에서 그리고 이론적인 수준에서 사회서비스

3) 전통적 복지국가의 사회보장 체계는 국제노동기구(International Labor Organization, 이하 ILO)가 1952년에 '사회보장의 최저기준에 관한 협약(Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952(No.102))에 잘 드러나 있다. ILO는 동 협약에서 현대 산업사회 국가가 보장해야 할 9가지 사회적 위험들을 열거하고 각각의 위험에 대응하는 사회보장 급여를 제시하였다. 전통적인 복지국가 시스템에서 사회적 위험에 대한 주요한 대응 방식은 현금급여 방식의 소득보장과 현물급여 방식의 의료보장이었다(ILO, 2010). 이는 ILO가 사회보장에 관한 두 가지 핵심권고로서 1944년 '소득보장에 관한 권고'(ILO Income Security Recommendation, 1944(No. 67))와 '보건의료에 관한 권고'(Medical Care Recommendation 1944(No. 69))를 제안한 것에서도 잘 드러나는데, 소득보장과 의료보장이 사회보장의 '본질적 요소'(essential elements of social security)였다(ILO, 2010: 14). 복지국가의 초기 혹은 황금기까지 사회보장 급여로서의 현물급여는 의료보장이 거의 전부였다 할 수 있다. 이 당시에는 아동에 대한 사회보장 역시 아동수당이 언급되었지 아동에 대한 돌봄 서비스는 언급되지 않았다.

에 대한 정의는 돌봄 서비스 외에 보건의료서비스와 적극적 노동시장정책, 교육서비스를 사회서비스로 포괄하는가 아닌가에 따라 두 가지로 나뉜다.

하나는 보건의료서비스와 적극적 노동시장정책, 교육서비스를 사회서비스에서 제외하고, 직접적인 대인서비스인 돌봄 서비스에 국한시켜 사회서비스를 협의로 범주화하는 것이다(예를 들어 문진영·김용영, 2015; 박수지, 2009; 김용득, 2008; Munday, 2007; Bahle, 2003; Muuri, 2010 등). 독일을 비롯한 유럽 대륙 국가들이 이런 방식으로 사회서비스를 규정하고 있다. 유럽 대륙 국가들은 사회서비스를 공공서비스(public services)의 한 부분으로서 다루는데, 이때 공공서비스는 사회서비스, 보건의료서비스, 교육서비스, 고용관련 서비스를 포괄하는 의미이다(Munday, 2007).⁴⁾

다른 하나는 사회서비스라는 용어를 보건의료서비스와 적극적 노동시장정책, 교육서비스, 돌봄 서비스 모두를 포괄하여 사용하는 방식이 존재한다(예를 들어 김수영 외, 2012; 윤자영 외, 2011; ILO, 2010; 2014; Minas, 2016; Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 1990; 1999; Kautto, 2002; Aaberge et al., 2010; Gilbert and Terrell, 2005 등). 국가로는 영연방 국가, 스칸디나비아 국가, 한국이 여기에 속한다.⁵⁾⁶⁾

4) 이런 이유로 사회서비스를 돌봄 서비스에 국한시키는 경우 돌봄을 강조하기 위한 용어인 '사회적 돌봄 서비스'(social care services), '개별화된 사회서비스'(individualised social services), '개인중심 사회서비스'(personal social services)처럼 다양한 용어로 사용되기도 한다(Muuri, 2010).

5) 영국을 포함한 영연방 국가의 경우 사회보장에 대한 베버리지(Beveridge) 방식의 5가지 기둥(five pillars)을 기준으로 보건, 고용, 주거, 교육 서비스를 사회서비스에 포함한다(Munday, 2007). 이와 관련하여 Esping-Andersen(1999: 214-216)은 서비스를 경영서비스, 유통서비스, 개인(혹은 소비자)서비스, 사회서비스라는 4가지 영역으로 분화하여 정의한다. 개인(혹은 소비자)서비스는 과거에 존재했던 노예, 집사, 하녀, 요리사, 정원사, 기타 가사 도우미 등의 근대적인 대응물에 해당하는 서비스로서 세탁하기, 수선하기, 오락, 식사 제공, 이발, 목욕 등 가정에서 스스로 해결할 수 있는 일들과 경쟁하는 서비스를 의미한다. 사회서비스는 건강, 교육, 일련의 돌봄 제공 활동들을 포함하는 서비스로 규정한다.

6) 우리나라의 경우 1995년 「사회보장기본법」이 제정되면서 '사회복지서비스'라는 개념이 처음으로 도입되었고, 이 시기의 사회서비스는 정상적인 사회생활이 불가능해서 도움을 필요로 하는 사람에게 제공하는 상담, 재활, 직업소개, 시설통용을 지원하는 '사회복지서비스'와 보건·주거·교육·고용 등의 분야에서 제공되는 복지제도로서의 '관련복지제도'로 이원화되어 있었다. 이후 2007년 제정되어 시행된 「사회적기업

<표 1> 사회서비스 정의 방식 분류

정의	서비스 분류체계	해당 국가	이론적 논의
협의: 돌봄 서비스에 국한	공공서비스 (의료, 교육, 사회서비스)	독일을 비롯한 유럽 대륙 국가들	문진영 · 김윤영, 2015; 박수지, 2009; 김용득, 2008; Munday, 2007; Bahle, 2003; Muuri, 2010 등
광의: 의료, 교육, 돌봄 서비스 포함	사회서비스 (의료, 교육, 돌봄 서비스)	영연방 국가, 스칸디나비아 국가, 한국	김수영 외, 2012; 윤자영 외, 2011; ILO, 2010; 2014; Minas, 2016; Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 1990; 1999; Kautto, 2002; Aaberge et al., 2010; Gilbert and Terrell, 2005 등

2. 기본소득 비판

기본소득이 사회서비스를 지체 혹은 구축할 것이라는 주장은 크게 3가지 지점에서 제기되어 왔다. 첫째, 예산 제약과 복지 제도 간 상쇄관계 (trade-off)로 인해 사회서비스의 확대와 기본소득의 도입은 양립할 수 없고, 기본소득이 도입된다면 사회서비스 확대가 필요한 시점에서 사회서비스의 확대를 지체, 구축할 것이라는 주장이 존재한다. 이는 한정된 예산 제약으로 인해 불가피하게 정책의 우선순위를 설정해야 하고, 이 경우 기본소득은 사회서비스보다 우선순위가 낮다는 것이다(예를 들어 Bergmann, 2006; 김영순, 2017; 이상이, 2017a; 2017b; 김병인, 2016).

이러한 논의를 좀 더 세분화하여 살펴보면, 관대한 사회서비스와 보편적 기본소득은 재정 문제로 인하여 양립할 수 없다는 것을 전제하고 논의를 전

육성법'에 처음으로 사회서비스라는 용어가 등장하였는데, 동법에 의한 사회서비스는 "교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스"로 규정되었다("사회적기업 육성법" 제2조 제3호). 이를 토대로 2012년 전부개정된 「사회보장기본법」은 우리나라의 사회보장 체계를 기존 사회보장기본법 상의 '사회복지서비스'와 '관련복지제도'를 통합하여 사회서비스라는 개념으로 대체하고, 사회보장을 공공부조, 사회보험, 사회서비스로 구분하였다. 2012년 법 개정을 토대로 하면 우리나라는 사회서비스를 광의로 정의하고 있는 국가군으로 분류할 수 있다.

개해 나간다(Bergmann, 2006: 195~196; 김영순, 2017: 11). 이러한 제약 하에서 사회서비스와 기본소득은 양자택일의 문제가 되고, 기본소득을 선택하게 되면 의료서비스나 돌봄 서비스와 같은 필수적인 사회서비스를 제공받지 못하는 상황이 지속되고(Bergmann, 2006: 202), 지속적인 복지확대가 아니라 복지 축소 압력에 노출되어(김병인, 2016: 101~102; 이상이, 2017b), 결국 기본소득 기획은 기존의 복지국가를 대체하려는 기획에 불과하기 때문에(이상이, 2017b), 기본소득이 아니라 사회서비스 확대 전략의 선택이 필요하다는 것이다(Bergmann, 2006; Häni and Kovce, 2015: 110).

“세율이 높은 수준까지 올라가면서 누적되는 문제 때문에 관대한 복지 국가와 높은 수준의 보편적 현금 급여는 양립할 수 없다. 각 국가가 보편적 기본소득 도입을 고려하는 시기는 재정이 안정적인 복지국가를 수립한 이후이다. …… 현재 보편적 기본소득이나 사회적 지분급여보다 우선적으로 재원을 투입해야 할 다른 분야가 있다. 특히, 모든 시민이 접근할 수 있는 공익성을 띤 재화와 서비스, 즉 ‘가치재’(merit goods)는 정부가 보편적으로 제공해야만 최선이 된다.” (Bergmann, 2006: 195~196)

“기본소득과 사회적 지분급여 제도는 그 자체로는 모든 시민에게 어떤 가치재도 제공도 보장하지 못한다는 것이다. 잘 발달된 복지국가가 먼저 구축되지 않으면 현재 많은 미국인이 겪고 있는 것처럼 이러한 종류의 가치재가 부족한 사람들은 기본소득 급여에도 불구하고 가치재가 없는 상태에 머무를 것이다. 이 제도 아래에서 직업이 있는 저소득층은 지금보다 더 나은 생활을 하겠지만, 많은 사람들은 지금처럼 의료보험을 구매하지 못할 것이며, 수준 낮은 공공 교육을 받고 보호의 수준이 낮은 아동보육서비스를 이용하고, 필요한 정신건강서비스를 받지 못하고, 슬럼가에서 살아갈 것이다.” (Bergmann, 2006: 202)

“한국은 고용사정이나 사회보험 포괄범위가 유럽에 비해 훨씬 열악하다. 그러나 그것이 기본소득의 도입을 당장 ‘최우선’ 과제로 삼아야 할 충분한 이유라고 보기는 어렵다. 신상품을 좋아하는 정치가와 언론이 잘 눈길을 주지 않는 구상품들, 즉 실업급여 확대와 실업부조 도입, 건강보험 보장성 강화나 누리과정 예산 확보, 청년수당, 아동수당 등이 더 급한 과제일 수 있는 것이다. 특정 시점에서 재정확대 여력이 한계가 있을 수밖에 없고, 그렇다면 기본소득은 다른 복지 정책과 대체관계에 놓이며, 결국 우선순위가 문제가 된다.” (김영순, 2017: 11)

“최근 우리나라의 기본소득 옹호자들은 기본소득의 핵심 내용들을 숨기고 애매하게 포장해서 유포하고 있다. 이런 식이라면 장차 복지국가의 걸림돌이 될 게 자명하다.…… 결국 기본소득 제도는 기존의 복지국가 체제를 대체하려는 기획이다. …… 좌파의 방식이든 우파의 방식이든 장차 기본소득 제도가 복지국가의 역할을 대체하면, 국가는 정부 재정의 상당 부분(경우에 따라 거의 대부분)을 국민 개개인의 통장에 입금하는 소극적 역할만 담당하게 된다.” (이상이, 2017b)

둘째, 현금 이전 중심 국가로의 경로 선택이라는 비판이 있다. 기본소득 급여는 현금 급여 방식의 확대이기 때문에 서비스 국가로의 복지국가 경로가 아니라 현금급여 중심의 복지국가 경로를 선택함으로써 바람직하지 않은 복지국가 경로로 나아가게 된다는 것이다(예를 들어 윤홍식, 2017; Bergmann, 2006).

“기본소득이 사회서비스를 대체하지 않는다고 해도, 기본소득의 제도는 한국복지 체제의 성격을 동유럽 또는 남유럽 복지체제보다 더 현금 중심적인 체제로 변화시킨다. …… 공적 사회서비스의 균형적 확대가 없는 한 어떤 수준의 기본소득이 도입되더라도 한국 복지체제는 동유럽과

남유럽 복지체제와 같은 현금 중심형 복지체제가 되는 것을 피할 수 없다.” (윤홍식, 2017: 108)

“현금 중심 복지체제의 지속가능성이 위협받고 있는 상황에서 한국이 극단적인 현금 중심의 복지체제로 가야될 어떠한 정당성도 없다. 기본소득 지지자들은 한국분배체제에서 현금과 서비스 간의 관계에 대한 분명한 입장을 밝힐 필요가 있다.” (윤홍식, 2017: 112)

셋째, 기본소득의 도입이 사회서비스의 시장화를 가속화할 것이라는 주장이다(예를 들어 김병인, 2016; 양재진, 2017a; 2017b). 이러한 주장은 기본소득의 도입이 기존 복지국가의 축소, 특히 사회서비스의 축소를 가져와서 사회서비스가 공공 영역에서 제공되지 않기 때문에 시민들이 의료 및 돌봄 서비스와 같은 필수 사회서비스를 민간에서 구매할 수밖에 없고, 이는 결국 사회서비스의 시장화를 가속화하게 될 것이라는 주장이다.

“기본소득의 도입은 집합적으로 조직된 소득보장 시스템이 축소압력에 노출될 여지가 있다. 소득보장 시스템의 해체는 사회보장 부문에서 대규모의 인력구조조정을 수반할 것이다. 이는 사회보장의 민영화를 의미한다. …… 완전 기본소득의 경우 사회보험까지 전부 대체한다. 소득대체 개념과 무관한 완전 기본소득은 사회적 위험에 직면한 중산층에게 기존생활을 유지할 만큼 충분한 소득보장을 제공해 줄 수 없다. 소득상실을 충분히 보상받지 못한다면 그들은 민간보험시장에서 복지를 구매할 수밖에 없다. 기본소득 도입에 따른 소득보장제도의 축소나 소멸은 민간보험시장의 활성화를 추동할 것이다. 개인주의를 지향하는 기본소득은 사회서비스 시장화 담론과 조응할 수 있다.” (김병인, 2016: 101~102)

“미래 사회의 사회적 분배가 현금배당 중심이어야 하는지도 의문이다.

기본소득의 도입과 확대가 사회복지의 시장화로 이어질 가능성이 크기 때문이다. 초기에는 부분 기본소득으로 시작될지라도, 완전기본소득을 추구하면 추구할수록, 기본적인 공공서비스의 양과 질을 담보하기가 어려워진다. …… 만약 현금배당의 비중이 늘어간다면, 필연적으로 공공서비스의 비중은 낮아지게 된다. 이 경우, 복지 분야 시장에서 기본소득으로 최소한의 복지서비스만 구매하는 사람과 그 이상의 사람들로 나뉘는 이중국가(Dual Nation)의 모습을 띠 가능성이 커진다.” (양재진, 2017b: 45)

“사회복지 분야에서 현금배당을 통한 자유의 확대가 곧 집합적인 수준에서 최선의 결과를 가져오지 않는다. 공보육이나 의료 등이 시장에서의 구매로 바뀌게 되거나 그 비중이 커지게 되면, 개인의 선택권은 확대될지 모른다. 하지만 시장실패의 비용도 고스란히 그 개인과 사회가 나눠지게 된다. 기본소득은 사회복지적 고려를 배제한 채 무조건적 보편성과 개별성을 핵심 요소로 하고 있기 때문에 미래 사회에서 도입되더라도 사회문제 해결에 큰 역할을 못할 것이다.” (양재진, 2017b: 45)

Ⅲ. 기본소득과 사회서비스의 관계 설정

본 장은 원리적 타당성, 영역별 상호보완성, 역사적 경험 측면으로 세분화하여 기본소득과 사회서비스와의 관계를 재고찰함으로써 앞에서 논의한 기본소득 비판들에 대하여 반론하고자 한다. 원리적 타당성 측면에서의 재고찰은 사회서비스 급여의 원리적 속성이 기본소득 급여와 대체관계가 아니라는 이론적 근거들을 살펴보고, 이에 대한 기본소득 지지자들의 입장 및 원칙을 살펴보는 것이다. 이는 첫 번째 비판 지점에 대한 원칙적인 반론에 해당한다. 영역별 상호보완성 측면에서의 고찰은 대표적인 사회서비스 영역인 돌봄 서비스 부문을 중심으로 기본소득과 사회서비스의 동반 확대의

필요성을 고찰하고 시장화 논의를 살펴볼 것이다. 이는 기본소득이 각 부문에 대한 구축이 아니라 오히려 사회서비스를 보완하고 공존하는 방식의 가능성과 그 방향성에 대한 숙고라 할 것이다. 첫째, 셋째 비판에 대한 반 비판에 해당한다. 마지막으로 역사적 경험 측면에서의 고찰은 예산제약선을 전제한 접근의 한계 및 예산의 실행가능성을 논의하고, 역사적으로 복지국가의 발전에 대한 서비스 국가와 현금이전 국가라는 이분법적 구분이 최근 발달한 통계학과 방법론을 활용하여 그랜저 인과관계 상 상쇄관계가 아니라 보완관계로 증명되고 있는 논의들을 소개하고 이를 통해 첫째, 둘째 비판지점들에 대한 반론을 제기한다.

1. 원리적 타당성

원리적 타당성 측면에서의 고찰은 우선 이론적 원칙적으로 사회서비스 급여의 원리적 속성이 기본소득 급여와 대체관계인가를 살펴보는 것이다. 사회서비스는 복지국가가 제공하는 현물급여인 재화와 서비스 중 서비스에 해당한다. 복지국가에서 현물급여를 제공하는 이유는 여러 가지가 존재하지만, 초기 복지국가의 급여 논쟁에서는 수급자의 소비 행동을 통제하여 바람직한 소비를 유도해야 한다는 입장(Myrdal, 1968; Gilbert and Terrell, 2005: 226에서 재인용)에서 현물 급여가 옹호되었다. 그러나 수급자의 행위 통제는 개인의 선택의 자유와 효용의 극대화라는 측면에서 반박되었다(Gilbert and Terrell, 2005: ch. 5). 현금 급여냐 현물 급여냐의 문제는 모든 정책 영역에 일괄적으로 적용되는 것이 아니라 각 정책 영역에서 어떤 정책 목표를 달성해야 하는지, 그리고 어떤 장단점이 존재하는지에 따라 선택적으로 결정된다.

현물 급여를 국가가 생산하고 분배해야 하는 이유를 설명하는 이론적 설명은 '경제적 효율성'과 '사회정의'라는 핵심 가치를 기반으로 한다(Barr, 2008: 113). '경제적 효율성'을 근거로 하는 국가 개입은 시장이 효율적이라

는 가정이 성립하지 못하는 경우에 정당화된다. 일반적으로 시장의 효율성은 시장기구가 효율적으로 기능하기 위한 이론적 전제조건이 충족될 경우 시장 균형적 생산량이 효율적인 생산량의 조합에서 실현될 것이라는 확신에서 출발하는데, 이 전제조건은 완전경쟁, 완전한 시장, 시장실패 없음, 완전한 정보 등이다(Barr, 2008: 128). 이와 같은 전제조건들이 충족되지 못하면 시장 기구에 의한 생산량은 비효율적인 수준에서 이루어지게 되고, 따라서 시장 교정자 차원에서 국가개입이 정당화될 수 있다(Barr, 2008: 128). 4가지 가정 중 복지국가가 사회서비스 형태로 급여를 제공하는 이론적 근거는 완전한 시장, 시장 실패 없음, 완전한 정보라는 전제가 성립하기 어려운 영역이 존재하기 때문이다. 우선, 완전한 시장이라는 가정이 깨지는 경우는 공공재의 경우처럼 시장이 형성될 수 없는 경우가 포함된다(Barr, 2008: 129). 이는 시장실패 없음이라는 가정과도 연동되는데, 시장실패는 공공재, 외부효과, 규모의 경제로 인해 발생한다(Barr, 2008: 130). 공공재는 비경쟁성, 비배제성, 비거절성을 특징으로 하는데, 이러한 특성으로 인해 공공재가 시장에서 거래될 경우 비효율적인 수준에서 생산될 수밖에 없고, 외부효과 역시 긍정적 외부효과나 부정적 외부효과 모두 시장의 기능을 통해 이루어질 수 없게 되기 때문에 국가 개입이 정당화된다.

고전적인 경제학 이론에서 공공재는 교육과 의료이다. 최근 돌봄 서비스 역시 공공재로 다루어지기도 하는데(윤자영, 2016), 교육, 의료, 돌봄 서비스는 불완전한 정보, 높은 거래비용, 긍정적 외부효과라는 공통점을 지니고 있어서 시장실패를 전제하고 있기 때문으로 추정된다.⁸⁾ 그러므로 시장실

7) 바아(Barr, 2008: 130)에 의하면, 비배제성(non-rivalness)은 무임승차자 문제를 초래하여 시장의 성립을 방해할 수 있다. 정당한 가격을 지불하지 않고 공공재를 사용하려는 개인의 행위를 저지하는 것이 불가능하게 되면(비배제성) 시장 가격이 제대로 형성될 수 없어, 이윤을 추구하는 기업은 공공재의 생산을 기피하게 되고, 시장의 성립이 불가능해진다. 비경쟁성(non-excludability)은 개인이 공공재를 추가로 한 단위 더 소비하더라도 부담하는 비용(한계비용)이 0이 되는 것을 의미하는데, 이를 해결하기 위해서는 공공재의 가격이 완전한 차별가격(perfect price discrimination)이 되어야 하는데, 이는 현실에서 실현가능성이 없기 때문에 시장은 공공재의 생산에 비효율적이 된다(Barr, 2008: 130).

폐가 전제된 공공재의 효율적인 공급 방식은 시장이 아닌 국가가 현금이 아닌 재화와 서비스 형태로 제공하는 것이다. 교육, 의료, 돌봄 서비스와 같은 현물 급여는 사회적인 욕구를 그 사회가 서비스 방식으로 충족시킨다는 특성으로 인해서 사회서비스로 명명된다.

4번째 가정인 완전한 정보는 최근 경제이론에서 특히 관심을 두고 있는 주제이다(Barr, 2008: 133). 완전한 정보라는 가정은 소비자들이 자신이 필요로 하는 재화의 종류와 성질에 관한 정보를 완벽하게 알고 있다고 가정하는 것인데, 이러한 가정은 일반적으로 성립될 수 없기 때문에 적어도 상품의 질, 가격, 전망이라는 3가지 형태의 정보가 구비되어야 한다(Barr, 2008: 133~134). 상품의 질과 관련하여 정보를 확보하는 데 실패하는 경우에는 국가개입이 없더라도 시장에서 필요한 정보를 확인하게 하거나 국가가 규제 형태로 직접 개입할 수 있다. 그러나 정보를 가공, 처리하는 데 실패하는 불완전한 정보 문제의 경우는 국가 개입이 시장의 해결책보다 더 효율적인 방식이다(Barr, 2008: 134~135). 대표적으로 의료서비스의 경우 소비자는 정보가 부족하고, 정보 수집을 위한 비용이 과도할 수 있고, 의학정보 자체가 고도로 기술적이며, 정보를 잘못 선택함으로써 발생하는 비용이 높기 때문에 시장이 국가보다 비효율적 기제가 된다(Barr, 2008: 133~134). 의료 서비스와 같은 영역에서의 정보실패의 문제는 잔여적 복지국가로도 해결이 안 되고, 오직 포괄적이고 보편적인 복지국가에 의해서만 해결될 수 있다(Esping-Andersen, 1999: 92). 유사한 문제가 교육과 돌봄 영역에서도 발생한다.⁹⁾ 이 영역에서 소비할 상품에 대한 객관적 정보는 획득하기 어려울 뿐만 아니라 거래비용이 많이 든다(Gilbert and Terrell, 2005: ch. 5).

8) 교육과 의료에서의 불완전한 정보, 높은 거래비용, 긍정적 외부효과에 대해서는 Barr(2004)의 12장, 13장, 14장 참조.

9) 정보를 가공, 처리하는 데 실패하는 경우에 발생하는 불완전한 정보 문제는 다음 5가지 경우에는 시장이 효율적이 된다. ① 소비자 정보가 점차 개선될 경우, ② 이러한 정보의 생산이 보다 저렴해지고 효율적인 경우, ③ 확보한 정보가 소비자에게 쉽게 이해될 경우, ④ 정보를 잘 못 선택하여 발생할 수 있는 비용이 경미할 것으로 예상되는 경우, ⑤ 소비자의 기호가 점차 다양해지게 될 경우이다.

물론 사회서비스를 포함한 복지급여를 모두 기본소득으로 대체하지는 주장을 하는 우파의 기획도 존재한다. 미국의 머레이나 독일의 베르너(Werner)와 같은 우파는 복지급여의 재정 축소와 효율성을 목표로 기본소득으로 모든 복지급여를 단일화하자고 주장하기도 한다(Murray, 2006; 2008; 2016; 광노완, 2007).¹⁰⁾ 그러나 기본소득 도입을 전 지구적 차원에서 논의하고자 만들어진 기본소득지구네트워크(BIEN)는 기본소득의 도입과 확대가 필수 사회서비스의 지체나 축소, 구축을 하는 것에 대해 명확하게 반대하고, 기본소득과 기본적 현물서비스의 동반 확대를 주장한다(Raventós, 2007: 172). 기본소득지구네트워크는 2016년 서울 총회에서 기본소득과 기본적인 사회서비스의 동반 확대를 결의하여 전 세계 기본소득 운동의 방향성을 제시한 바 있다.

“우리는 물질적 빈곤에서 벗어나고 모든 개인의 사회적 문화적 참여를 보장하기 위하여, 다른 사회 서비스와 결합해서 제공되는 정책 전략의 한 부분으로 규모와 주기에서 안정적이고, 충분히 높은 수준의 기본소득을 지지한다. 우리는 사회서비스나 수당을 대체하는 것이 상대적으로 불리한 계층, 취약계층, 또는 중·저소득층의 처지를 악화시킬 경우 그러한 대체를 반대한다.” (BIEN-ASIBL 수정 동의안 2, 서울총회, 2016. 7. 9; 강남훈, 2017: 10에서 재인용)

기본소득지구네트워크의 2016년 결의문은 기본소득은 다른 사회서비스와 함께 제공되어야 함을 명확히 하고, 다른 모든 사회 서비스를 없애면서 기본소득을 도입하지는 소위 극단적인 우파 기본소득에 대한 반대를 분명히 한 것이다(강남훈, 2017: 10).

그동안 기본소득 지지자들은 사회서비스의 중요성을 강조해 왔다. 판 파레이스(Van Parijs, 1995)는 자유를 구현하기 위하여 필요한 기본적인 현물

10) 베르너의 주장에 대해서는 광노완(2007; 2014) 참조.

급여를 국가가 제공할 필요가 있다고 주장한다(Van Parijs, 1995: 93~97). 첫째, 형식적 자유를 보장하기 위하여 필요한 현물 서비스로서 군대, 경찰, 법원이 제공되어야 하고, 둘째 실질적 자유를 보장하기 위하여 긍정적 외부 효과가 있는 현물 서비스인 교육이나 도로 등의 사회기반시설, 의료 서비스가 제공되어야 하고, 셋째 개별적으로 공급하는 것보다 국가 공급이 더 효율적인 현물 서비스로서 청정 공기, 좀 더 나은 거리, 한적한 산책로 등이 제공되어야 한다(Van Parijs, 1995: 93~97).

이러한 서비스에 대한 강조로 판 파레이스와 기본소득 운동 진영에서는 현물 기본소득이라는 용어를 사용해 왔다. 그러나 기본소득의 현금 지급이라는 원칙을 분명하게 하기 위해 2016년 기본소득지구네트워크 서울 총회에서 현물로 제공되는 서비스는 기본소득이 아닌 것으로 제외시켰고(강남훈, 2017: 10), 사회서비스는 현금이 아니라 현물로 제공되어야 할 것이 있다는 것을 분명히 하였다.

완전 기본소득은 기본적인 생활을 가능하게 하고자 하는 현금 급여이다. 이 현금급여에는 시장 실패가 전제되어 시장에서 올바르게 실현될 수 없는 공공재의 구입비용은 포함되어 있지 않다. 사회서비스는 원리적 타당성 측면에서도 기본소득 구상에서도 서비스 방식으로 제공되는 것이 타당하다. 기본소득 지지자들의 연합인 기본소득지구네트워크는 필수 사회서비스의 확대와 기본소득의 동반 확대를 표방하고 있다. 이는 기본소득을 통한 기본적인 생활은 보편적인 사회서비스가 동반될 때, 그 정책적 목표를 달성할 수 있기 때문이다.

2. 영역별 상호보완성

기본소득과 사회서비스의 관계에 관하여 가장 활발하게 논의가 전개되고 있는 영역은 돌봄 서비스 영역이다. 주요하게 논의되고 있는 쟁점은 기본소득의 도입이 울스톤크래프트 딜레마(Wollstonecraft Dilemma)를 극

복할 수 있을 것인가 아닌가에 집중되었다.¹¹⁾ 이와 관련하여 기본소득이 가치는 있지만 가격이 없는 무급 기사노동과 돌봄노동을 사회적으로 승인하고 촉진시킬 수 있다는 측면(Van Parijs, 1995)이 오히려 여성으로 하여금 무급 돌봄노동에 종사하는 선택을 뒷받침함으로써 반여성해방적인 정책이 될 가능성이 높다는 기본소득 반대론¹²⁾과 기본소득 지급을 통해 돌봄노동이 사회적 유용성을 인정받음으로써 모든 젠더가 실질적으로 평등한 시민으로 인정받고, 다양한 사회정치적 활동에 적극적으로 참여할 기회 등을 보장함으로써 젠더 정의 실현이 촉진될 것이라는 기본소득 찬성론(권정임, 2013; 윤자영, 2016; Pateman, 2002; 2004; McKay, 2005; Zelleke, 2008; Christensen, 2008)으로 전개되어 왔다.

여성해방론 차원에서 제기되는 돌봄 노동과 기본소득의 관계에 대한 논의 이외에, 돌봄 서비스와 관련된 기본소득 비판론은 기본소득의 도입이 돌봄 서비스 영역에서의 시장화를 가속화할 것이라는 측면에서도 제기되었다. 이는 재정 제약의 문제와 연계되어 제기되었는데, 재정은 한정되어 있기 때문에 현금 지급이 증가하면 사회서비스의 구축이 발생하고 이는 필연적으로 돌봄 서비스의 시장 구매로 귀결된다는 것이다. 재정 제약의 문제는 다음 절에서 보다 충분히 다룰 것이므로 본 절에서는 이 문제를 제외하고, 기본소득 지급으로 인한 가치분소득의 증가가 돌봄 서비스의 시장화로 귀결될 것인가 하는 문제를 중심으로 살펴보고자 한다.

기본소득이 사회서비스를 시장화할 것이라는 주장은 현금급여의 확대가 시장에서의 구매력을 증대시키기 때문에 국가보다는 시장의 역할이 강화될

11) 울스톤크래프트 딜레마(Wollstonecraft Dilemma)는 18세기 영국 여성주의 운동의 선구자인 울스톤크래프트가 여성주의에서 젠더 간의 평등과 젠더-중립적인 사회에 대한 요청과 출산 등과 같은 남성과 다른 여성의 차이 및 여성의 특수한 능력과 욕구에 대한 인정에 대한 요청이라는 두 가지 요청이 존재하는데, 대부분의 여성주의자는 이 두 요청을 하나의 선택이 다른 하나를 배제하게 되는 '딜레마'로 해석한다는 것이다. 보다 자세한 논의는 권정임(2013) 참조.

12) 버그맨(Bergman, 2006), 로베인스(Robeyns), 독일의 니다-뤼멜린(Nida-Rümelin)과 슐레히트(Schlecht) 등이 이러한 이유로 기본소득제의 도입을 반대한다(권정임, 2013: 107).

것이라는 예상에서 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 현금급여의 확대가 시장의 역할 강화라는 인과성을 확보하는 것은 그렇게 단선적이지 않다. 가정에서의 무급노동(돌봄 노동이나 가사노동 등)이 시장에서의 서비스 구입으로 대체되기 위해서는 앵겔법칙, 보몰의 비용질병 문제, 시간 부족이라는 3가지 요건이 충족되어야 한다(Esping-Andersen, 1999: 124~130). 이 중 보몰(Baumol)의 비용질병(cost-disease) 문제는 서비스의 장기적인 생산성은 제조업의 재화 생산의 생산성에 비해 뒤떨어지기 때문에 돌봄 서비스 제공자의 임금을 상대적인 생산성에 맞추어 결정한다고 한다면 돌봄 서비스 제공자는 장기적으로 궁핍한 처지에 이르러 결국 돌봄 서비스 제공자는 공급 측면에서 사라져버릴 것이고, 생산성이 높은 부문의 임금이 맞추어 결정하면 가격 단가가 상승하기 때문에 수요 측면에서 사라지게 될 것이라는 설명이다(Esping-Andersen, 1999: 124~125). 노동에 대한 과세가 높고, 임금구조가 평등주의적으로 짜여 있는 경우(대부분의 유럽 경제들) 노동집약적인 대인 및 사회서비스의 상대적 비용은 높아지고, 사회서비스에 대한 시장에서의 수요는 제한된다. 이러한 이유로 대규모의 저임금 산업예비군이 존재하는 미국 같은 국가에서는 노동집약적이고 낮은 비용의 돌봄 서비스를 이용할 여지가 생기게 되고, 그렇지 않은 유럽 전역에서는 돌봄 서비스의 시장화가 어려워진다(Esping-Andersen, 1999: 124~125). 그러므로 기본소득 급여 지급으로 인한 가정의 소득 증대가 곧장 돌봄 서비스의 시장화로 귀결되는 것이 아니라 그 사회의 노동시장 구조에 따라 사회서비스 시장 형성 여부가 달라질 것이다. 기본소득 지급이 사회서비스의 시장화로 귀결될 것인가 하는 문제는 지금까지 그리고 앞으로 사회서비스 영역 노동시장의 임금구조 방식의 형성 및 변화에 달려 있다.

또한 사회서비스의 제도화(institutionalization)는 사회서비스가 사회적으로 규제되고 통제되는 방식에 따라서도 달라진다(Bahle, 2003: 7). 사회서비스 제도화의 방식 중 시장화는 국가의 권한, 비영리기구들의 세력 정도가 중요한 요인변수가 되는데, 예를 들어 독일의 경우 비영리 기구들이 권한을

많이 가지고 있어서 사회서비스 시장화의 폭이 매우 제한된 반면, 그렇지 못한 영국은 민영화와 시장화가 증가하였다(Bahle, 2003). 최근 복지국가 정책에 대한 시장 원칙들의 영향력은 정책 전반적으로 커졌다(Taylor-Gooby, 2004: 33). 유럽 국가들에서도 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 이행 직전에 사회보험 지출 제약을 위한 개혁들이 줄을 이었다. 이 개혁들을 수행하면서 각 국가들은 비용효율성과 소비자 책임성을 강화하였고, 국가가 서비스를 규제하고 보조금을 지급하는 방식으로 시장의 발전을 지원하였다. 특히 보건의료서비스와 돌봄 서비스에서 이러한 흐름이 반영되었다(Saltman et al. 1998: 4, 5; Taylor-Gooby, 2004: 33에서 재인용).

이상의 논의들을 종합하면 기본소득 도입이 돌봄 서비스의 시장화로 귀결되기 위해서는 돌봄 서비스 가격이 매우 낮으면서 동시에 대규모의 저임금 산업예비군이 존재할 경우, 돌봄 서비스 영역에서 비영리 기구들의 세력 정도가 낮을 경우, 국가가 돌봄 서비스를 직접 제공하는 방식이 아니라 서비스를 규제하면서 시장에 보조금을 지급하는 방식으로 시장을 독려할 경우라는 조건들이 수반될 때라 할 수 있다.

이러한 조건들을 우리나라의 상황에 적용해 보면, 현재까지 우리나라의 돌봄 서비스 영역에서 시장화가 가속화될 가능성이 엿보인다. 2000년대 이전 한국의 사회서비스는 전근대적 상황이었다. 교육서비스와 보건의료서비스를 제외하고 돌봄 서비스와 상담, 재활 등의 사회서비스 영역은 공적 영역에서 공공부조 전달체계 이외의 공공 사회서비스 전달체계를 구축하지 못했고, 민간부문이 공공부문의 빈자리를 채우면서 서비스 제공을 담당해 왔다(김용득, 2008: 6-7). 2000년대 들어 건강보험 통합 및 급여항목의 확대, 2002년 중학교 무상교육 단계별 전국적 실시 및 2005년 중학교 무상교육 전면 실시, 2007년 사회서비스 바우처 사업 시작, 2008년 노인장기요양보험의 실시, 2013년 무상보육(전 계층 보육료 또는 양육수당 지급) 실시 등 대폭적인 사회서비스 확대가 이루어졌다. 돌봄 서비스의 경우 2007년 시작된 사회서비스 전자바우처 사업의 경우 2007년 약 1천억 원에서 2016년

<표 2> 돌봄 서비스 예산 증가 추이

(단위: 백만 원)

사회서비스 분야	사업명	시작연도	시작연도 예산	2016년 예산
노인 돌봄 서비스	노인 돌봄 종합서비스	07.5월	19,910	115,980
	노인 단기 가사서비스	14.2월	1,728	2,743
	치매환자 가족휴가 지원서비스	14.7월		
장애인사업	장애인 활동지원	11.11월	77,658	754,314
	시도 추가지원	10.10월		(2015년) 67,675
지역 자율형 사회서비스 투자사업	지역사회 서비스 투자	07.8월	70,000	242,356
	산모 신생아건강관리 지원	08.2월	25,776	51,941
	가사간병 방문지원	08.9월	53,625	27,565
장애아동 가족 지원	발달재활 서비스	09.2월	29,009	97,898
	언어 발달지원	10.6월	(2013년) 2,765	758
	발달 장애인 부모상담 서비스	14.2월	956	1,326

※ 출처: 박홍엽(2013); 보건복지부(각년도), 공공데이터포털(2013; 2016) (공공데이터 제공 신청 자료); e-나라지표

1조 320억 원으로 10배 이상 증가하였고(<표 2> 참조), 보육시설이나 유치원 등의 재정지원 규모는 유아교육 2011년 현재 1조 8천억, 국고지원 보육사업은 2012년 현재 5조에 이른다(김진영, 2012). 돌봄 서비스의 시장 규모는 정확한 통계자료가 존재하지 않아 전체적인 돌봄 서비스 영역에서의 시장 규모를 파악하기는 어렵지만, 국고 지원액 7조 원을 상회하는 것은 분명해 보인다.

우리나라에서의 돌봄 서비스의 확대는 사회서비스 시장화의 결과이자 원인이다. 돌봄 서비스는 주로 가정에서 제공되거나 시장에서 제공되어 왔고, 비영리기관에 제한되어 있던 상담 및 재활 서비스와 특정 계층에 대한 돌봄 서비스는 2007년 영리기관까지 확대 적용하는 사회서비스 마우처 사업과 2008년 노인장기요양보험 사업을 시작으로 시장화되었다고 할 수 있다. 특히 아동·장애인·노인 등을 대상으로 하는 돌봄 서비스 확대는 보편

적인 서비스의 확대라기보다는 일자리 창출과 시장화의 성격을 띠는 사회 투자 전략으로 제기되었다(윤자영 외, 2011; 김혜원 외, 2006; 양난주, 2015 등). 보건복지부가 사회투자전략을 “경제사회구조의 변화와 새로운 사회적 위험(new social risks)에 대해 소득보장 위주의 전통적인 복지정책이 아니라 인적자본과 사회자본에 대한 투자확대를 통해 경제성장과 사회발전을 동시에 추구”(보건복지가족부, 2008: 125; 양난주, 2015: 195에서 재인용) 하는 전략으로 제시하면서, 사회서비스 분야가 높은 고용 창출 잠재력을 가지고 있으며, 사회서비스 공급을 통한 인적자본에 대한 투자는 내생적 성장 기반을 확대하며 서비스 영역의 사회화를 통해 여성 등 가구원의 경제활동 참여 기회를 확대한다는 등의 이유로 사회서비스 확대가 사회투자 기능을 한다고 설명하였다(보건복지가족부, 2008: 128; 양난주, 2015: 195에서 재인용). 특히 정부는 사회서비스 발전 전략으로 시장 육성을 통한 사회서비스 산업화로 나아가겠다는 로드맵을 제시하고 있는데 초기 시장 형성기에 정부가 공공투자를 통해 민간을 지원하고 중기에 공공투자를 줄이고 시장을 확대하여 2013년 이후 시장이 완성되는 로드맵을 제시한 바 있다(양난주, 2015: 196~197). 정부의 이러한 의도는 보건복지 관련 일자리가 “일자리 창출의 블루오션”이라는 정부의 보도자료(보건복지부, 2010. 8. 18.)의 슬로건에서도 여실히 드러난다. 정부는 사회서비스 확대에 대한 정부의 ‘수’가 중요했지 그 ‘질’에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 사회서비스의 취업유발계수와 생산유발계수의 중요성이 지속적으로 다루어졌다(예를 들어 이견우, 2012).

이러한 상황을 고려할 때 우리나라에서의 사회서비스는 이미 시장화되어 있다고 할 수 있다. 시장화(marketization)는 상업화의 다른 말로 서비스 등의 급여 제공이 비영리기관에서 영리기관으로 전환하는 것을 의미한다(Gilbert and Terrel, 2005). 개념적 엄밀성을 고려한다면 기본소득 비판론에서 기본소득이 사회서비스를 시장화할 것이라는 주장은 이미 제공주체가 영리기관으로 전환된 사회서비스 영역에서 개념적으로 성립하기 어렵

<표 3> 사회서비스 사업 제공인력 증가 추이

(단위: 명)

사회서비스 분야	사업명	시작연도	시작연도 제공인력	2016년 제공인력
아동 돌봄	보육서비스		(2000년) 82,231	(2015년) 321,067
노인 돌봄 서비스	노인 돌봄 종합서비스	07.5월	4,499	26,141
	노인 단기 가사서비스	14.2월	612	1,369
	치매환자 가족휴가 지원서비스	14.7월	자료없음	자료없음
장애인사업	장애인 활동지원	11.11월	26,008	72,855
	시도 추가지원	10.10월		25,706
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역사회 서비스 투자	07.8월	34,872	20,969
	산모 신생아건강관리 지원	08.2월	3,977	12,321
	가사간병 방문지원	08.9월	5,391	5,794
장애아동 가족 지원	발달재활 서비스	09.2월	2,688	11,479
	언어 발달지원	10.6월	42	454
	발달 장애인 부모상담 서비스	14.2월	230	200

※ 출처: 박홍엽(2013); 보건복지부(각년도), 공공데이터포털(2013; 2016) (공공데이터 제공 신청 자료); e-나라지표.

다. 그러나 기본소득이 사회서비스의 시장화를 가속화할 것이라고 주장한다면 이는 가능한 시나리오일 수 있다. 위에서 논의한 시장화의 각 요소들을 고려한다면 두 번째 요소인 돌봄 서비스 영역에서 비영리 기구들의 세력 정도가 낮을 경우와 세 번째 요소인 국가가 돌봄 서비스를 직접 제공하는 방식이 아니라 서비스를 규제하면서 시장에 보조금을 지급하는 방식으로 시장을 독려할 경우라는 조건들을 충족한다. 첫 번째 요소인 돌봄 서비스 가격이 매우 낮으면서 동시에 대규모의 저임금 산업예비군이 존재할 경우라는 조건 역시 상황이 낙관적이지 않다. 시장 육성과 일자리 창출이라는 사회투자전략은 사회서비스 제공인력의 근로 강도와 근로 조건은 열악하게 하는 것으로 귀결되었다. 사회서비스 전자바우처 사업의 종사자 인원은 2007년 약 4만 명으로 시작하였으나, 2016년 기준 약 17만 명에게 일자리를 제공하고 있다(<표 3> 참조). 돌봄 서비스 중 노인돌봄 서비스와 장애인

활동지원서비스의 근로조건을 살펴보면, 2012년 두 분야의 근로자의 주당 평균 근로시간은 35시간으로 상시근로자의 주 40시간 노동과 크게 차이가 나지 않는 근로시간임에도 불구하고 월평균 임금은 77.3만원으로 최저임금에도 미치지 못했다(강혜규 외, 2012). 2010년 제공인력의 월 평균임금과 월 근로시간은 노인돌보미 42.3만원(70시간), 산모신생아도우미 65.5만원(110시간), 장애인활동보조 71.8만원(118시간), 가시간병방문 72.1만원(126시간)으로 조사된 바 있다(보건복지부, 2010; 이재원 2012에서 재인용). 급여뿐만 아니라 사회서비스 종사자들의 4대 사회보험 보장도 낮은 수준인데, 2008년 10월 현재 사회보험 가입률은 산모신생아 도우미 사업 종사자는 65.8%, 장애인 활동보조 종사자는 65.6%, 노인돌보미 종사자는 80%에 불과하고, 사회서비스 사업이 1년마다 정부와 계약을 통해 이루어지기 때문에 사회서비스 종사자들은 단기계약직이라는 불안정한 고용관계 속에서 근무하고 있다(김선화 외, 2010: 343~344).

사회투자전략의 일환으로 시작된 사회서비스 시장화는 이 시장에서 종사하는 근로자 수의 급격한 증가를 가져왔고, 이들은 낮은 임금과 불안정한 근로환경에서 서비스를 제공한다. 이러한 저임금 구조는 앞에서 살펴본 보물의 비용질병 문제와 결합하여 사회서비스 시장 자체가 공급 측면에서 사라질 수도 있고, 대규모 저임금 산업예비군이 존재할 경우 낮은 비용의 시장 서비스가 확대될 수도 있다. 실업률이 상승하여 산업예비군 규모가 상당하고, 지속적으로 저임금 사회서비스 노동시장이 급격히 확대되고 있는 점을 고려한다면, 현 시점에서 사회서비스 노동시장에 대한 국가 개입 없이 기본소득이 지급되었을 때 사회서비스의 시장화가 가속화될 가능성이 있다. 그러나 돌봄 서비스 영역에서 시장화를 가속화하는 문제는 기본소득을 도입하지 않는다고 해서 해결될 문제가 아니고, 전적으로 별개의 문제이다. 사회서비스의 시장화는 기본소득 제도 도입 여부와 무관하게 사회서비스 노동시장의 문제를 시정함으로써 해결해야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 임금 구조의 개선, 돌봄 서비스 영역에서의 비영리 기구들의 비중 및 세력의

강화, 국가의 돌봄 서비스를 직접 제공 확대가 수반될 때 시장화의 가속화를 막을 수 있다. 이는 기본소득 지지자들이 돌봄 서비스 영역에서 공공성의 강화 및 근로시간 단축 정책, 최저임금 상향을 결합할 때 기본소득이 젠더 평등을 강화할 것이라는 주장(윤자영, 2016)과도 일맥상통한다. 그리고 더 나아가 기본소득의 도입이 이윤극대화나 국가의 기술 관료적 합리성에 종속된 생산뿐만 아니라 필요를 만족시키기 위해 직접적으로 조직되어 생산되는 활동을 가능하게 하고, 이는 다양한 종류의 보살핌 활동들을 위한 효과적인 사회적 경제 서비스를 조직하기 위한 공동체의 노력에도 영향을 미쳐서 유용한 노동의 확장을 강화할 수 있다는 점(Wright, 2005)을 고려한다면 기본소득의 도입과 노동시장 정책의 개선을 통해 돌봄 서비스를 확장시켜 나갈 수 있을 것이다.

3. 역사적 경험 측면

기본소득에 대한 비판 중 예산 제약으로 인하여 사회서비스 확대와 기본소득 도입이 양립할 수 없다는 주장은 일차적으로 재정 제약(fiscal constraint)을 전제하고, 사회서비스 확대와 기본소득 도입 두 제도 간의 상쇄 관계를 전제하는 주장이다. 기본소득을 도입하면 사회서비스를 동반할 수 없고, 사회서비스를 확대하면 기본소득을 도입할 수 없다는 것이다.

이러한 비판은 두 가지 지점에서 논의할 수 있다. 하나는 재정 제약선을 어디서 설정할 것인가의 문제이다. 현재의 복지예산 규모로 제약선을 설정할 경우 기본소득의 도입은 사회서비스는 물론 기존의 현금 급여 역시 축소시킬 수 있다. 머레이(Murray, 2006; 2008)나 베르너처럼 기본소득 도입으로 사회서비스 및 현재의 복지급여를 모두 대체하자고 주장하거나, 기본소득 급여보다는 부의소득세 방식의 급여가 재분배효과가 크다는 변양규(2017)의 분석 등이 현재의 복지예산을 재정 제약선으로 설정하고 있는 대표적인 경우이다. 그러나 우파의 몇몇 주장을 제외하고 기본소득 도입을 주

장하는 사람들은 재정 제약선을 현재의 복지예산 규모로 설정하지 않는다. 기본소득의 도입을 반대하고 사회서비스의 확대를 주장하는 경우에도 재정 제약을 현재의 예산 규모로 전제하지 않는다. 그렇다면 문제는 추가적인 재정잠재력이 어느 정도 가능할 것인가의 문제로 확장된다. 우리나라의 경우 OECD 평균 수준으로 복지급여를 확대한다고 가정하면 2018년 예산의 추가적인 재정잠재력은 188.6조원이고 스웨덴 수준으로 확대할 경우 276.3조원(강남훈, 2015), 덴마크 수준으로 확대할 경우 449~565조원에 이른다(김교성·이지은, 2017). 김교성 외(2017)의 기본소득의 단계별 이행경로를 기준으로 전환적 기본소득의 예산 규모는 1단계에서 약 33조원, 2단계 49조원, 3단계 85조원, 4단계 109조원이 요구된다(김교성·이지은, 2017). 완전 기본소득을 도입한다 하더라도 추가적으로 부담해야 할 재정규모(166~288조원) 역시 재정 잠재력을 고려할 때 산술적으로 불가능한 수치는 아니다(김교성·이지은, 2017). 또한 기본소득에 소요되는 추가적인 납세는 직접적인 가처분소득으로 연결되지 않는 일반 재정 지출이 아니라 각 개인의 소득으로 직접적으로 연계된다. 이 때문에 총조세를 기준으로 명목조세만을 고려한 재정환상(fiscal illusion)의 문제를 제거할 경우, 다시 말해 기본소득 지급을 위한 납세분과 기본소득으로 매월 지급하는 급여액을 고려한 순조세 증가규모는 더욱 축소된다(금민, 2017). 이러한 논의들을 종합적으로 고려한다면 재정 제약의 문제는 기본소득 도입이 원천적으로 불가능하다는 주장의 근거라기보다는 사회적 합의와 선택의 문제로 전환된다.

두 번째 논의의 지점은 사회적 합의와 선택의 문제에 대한 것이다. 사회적 위험을 다루는 복지국가의 방식은 현금 이전 국가와 서비스 국가라는 두 가지 경로가 존재하고 이 중 서비스 국가로의 경로를 선택하는 것이 보다 바람직한 방향성임에도 불구하고 기본소득의 도입은 바람직하지 못한 현금 이전 국가로의 경로 선택이 될 수 있다(윤홍식, 2017). 역사적으로 사회정책의 가장 우선적인 목표가 사회적 위험에 대응하는 것이었고, 이에 대한 대응방식은 개별 복지국가가 국가, 시장, 가족의 삼각 구도를 어떤 방식으

로 구현하고 있는지에 따라 상이하게 진화되어 왔다(Esping-Andersen, 1999: 78). 사회적 위험은 온전하게 무작위적으로 발생하기도 하지만 대부분의 위험은 사회학적 규칙성을 띠고 발생하는데, 계급에 따라, 생애주기에 따라, 세대에 따라 불균등하게 분배되어 나타난다(Esping-Andersen, 1999: 93-100).¹³⁾ 최근 중요하게 다루어지는 돌봄 공백이라는 사회적 위험은 생애주기에 따라 사회적 위험이 불균등하게 분배된다는 ‘생애주기 위험’(life-course risks)과 밀접한 관련이 있다. 남성 주부양자, 여성 돌봄 제공자라는 가족구성과 완전고용을 전제로 한 전통적 복지국가 모델에서 생애주기 중 성인기의 사회적 위험은 다른 생애주기에서의 위험보다 위험률이 높지 않았다. 그러나 포스트 산업사회는 가족의 불안정성과 실업의 만연, 고용 불안정의 증가 등을 특징으로 하기 때문에 이러한 상황들은 이제 생애주기 위험들이 청년기와 중년기, 즉 성인기의 삶에까지 확산되고 있고(Esping-Andersen, 1999: 97), 이를 자유주의 국가는 값싼 서비스 가격을 바탕으로 하는 시장에서, 보수주의 국가들은 가정에서, 사회민주주의 국가들은 공적인 사회서비스 공급을 통해 복지국가 레짐별로 상이한 방식으로 해결해 왔다(Esping-Andersen, 1999: 제3장, 제4장). 현재까지 복지국가 연구들은 이러한 문제를 다루는 유형화의 일환으로 복지국가를 ‘서비스 국가’(service states)와 ‘현금이전 국가’(transfer states)로 구분하려는 공통점이 있다(Kautto, 2002). 현금이전과 서비스에 초점을 맞추면, 노르딕 복지 국가가 종종 상대적으로 확실한 이전 지출(transfer spending)과 높은 서비스 투자를 하고 있는 국가로 묘사되고(Esping-Andersen and Korpi, 1987: 42; Castles, 1998), 사회민주주의 레짐은 현금 급여의 관대함 때문이 아니라 표준적 소득보장을 사회서비스로 보충하는 것에 의해서 ‘서비스 국가’가 되었다(Esping-Andersen, 1999: 제3장, 제4장). 반대로 보수주의 국가들은 현금 급여를 더욱 강조하고 가족을 강조하면서 서비스를 간과하게 되었다

13) 에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1999: 93)은 사회적 위험이 불균등하게 분배되는 3가지 유형을 ‘계급 위험’(class risks), ‘생애주기 위험’(life-course risks), ‘세대 간 위험’(intergenerational risks)으로 명명하였다.

(Esping-Andersen, 1990; 1999; Van Kersbergen, 1995; Scharpf, 2000).

기본소득 비판에서 기본소득의 확대가 사회서비스를 구축하여 서비스 국가가 아니라 현금이전 국가의 노선을 걷게 될 것이라는 주장은 추정컨대 이러한 복지국가 유형화론에 기반을 두고 있지 않을까 한다. 그러나 이러한 방식의 설명은 최근 반박되고 있다. 서비스 지출 중심과 이전지출 중심으로 복지국가 레짐을 구분했을 때, 에스핑 안데르센의 복지국가 유형화의 레짐과 동일하지 않은 결과가 산출된다는 것이다(Kautto, 2002). 스칸디나비아 국가들이 1990년대에는 선도적으로 서비스 중심 국가로서 선도했으나, 1997년 분석 결과는 노르웨이와 스웨덴이 선두에 있기는 하나 위계군집분석 결과 서비스 지출과 이전 지출 간에는 높은 상관관계가 있어서 이전 지출 전략과 서비스 지출 전략은 상호 배타적인 전략이 아니라는 것이다(Kautto, 2002). 보다 최근 연구 역시 이 주장을 증명하고 있는데, 복지국가의 지출 분석 결과 사회보장의 역사에서 소득보장이 높은 국가에서 사회서비스 정책이 발전함으로써 두 정책은 서로 보완관계임을 보여준다(문진영·김윤영, 2015).

최근 방법론과 통계학의 발전으로 인해 제도와 정책변화의 동태적인 성격을 반영한 시차적 접근이 가능해졌다. 인과관계가 원인과 결과라는 ‘논리적 관계’라기보다는 과거의 행위와 이후의 변화라는 ‘예측적인 관계’, 즉 그랜저 인과관계(granger causality)이고, 이러한 그랜저 인과관계 분석이 개별 국가 사례에 적용하여 분석하는 것이 가능해졌다. 또한 최근 통계학의 진일보로 인해 그랜저 인과관계를 한 국가에 국한시켜 분석하는 것을 넘어 국가 간 비교분석을 수행하는 방법론인 그랜저 패널분석이 가능해졌다(문진영·김윤영, 2015: 213~214). 그랜저 인과관계 규명의 발전으로 인해 복지국가의 이전 지출(현금급여)과 서비스 지출(현물급여) 간의 상쇄관계(trade-off) 유무를 시차적 변화를 반영하여 규명하는 것이 가능해졌고, 실제로 복지국가의 이전 지출과 서비스 지출 간에는 상쇄관계가 아니라 하나가 늘면 다른 하나도 증가하는 그랜저 인과성이 존재한다는 것이 밝혀졌다

(금민, 2017; 문진영·김윤영, 2015). 이는 기본소득을 도입하면 사회서비스 지출을 구축하게 될 것이라는 주장이 최근까지의 복지국가 경로로 확장적으로 분석할 때 타당하지 않다는 사실을 방증한다.

IV. 결론

기본소득에 대한 활발한 논의가 한국 사회에서 이처럼 빠른 속도로 전개 될 것이라고는 아무도 예측하지 못했다. 2010년에서 2011년 무상급식 논쟁이 벌어졌을 때, “세상에 공짜는 쥐뿔 위에 치즈밖에 없다”던 오세훈 전 서울시장의 말은 단순히 보수여당의 생각 없는 소수 지배층의 언어만은 아니었다. 공공부조 방식의 제도가 만연해 있고, 유급노동을 중심으로 한 기여 조건 복지제도가 복지의 근간을 이루는 한국 사회에서 최초의 보편적인 급여 도입에 대한 저항은 당연하고도 예측 가능한 일이었다.

기본소득이라는 가장 급진적인 방식일 수도 있는 보편적인 현금급여의 확대가 단순히 몽상가들의 제안이 아니라 사회구성원들이 진지하게 논의할 사회적 의제로 간주되고 있다는 사실만으로도 한국 사회의 복지 논의는 불과 6~7년 만에 불가능할 정도로 확장되었다고 할 수 있다. OECD 회원국이 자 세계 경제 10위권이라는 경제적 위상에도 불구하고 복지에 있어서는 후진국의 취급을 받아온 대한민국이 무상급식과 무상보육을 실현하고 이제 한걸음 더 나아가 기본소득을 검토하게 되었다.

본 연구는 보다 정치한 기본소득 논쟁을 위해 현재 제기되고 있는 기본소득 비판 중 기본소득 시행이 사회서비스 제도를 구축할 것이라는 주장에 대해 반론하고자 하였다. 이를 위해 기본소득의 개념과 논자들마다 상이한 방식으로 사용하고 있는 사회서비스 개념이 무엇인지 정의하고, 기본소득이 사회서비스를 구축할 것이라는 비판의 논쟁점들을 세부적으로 살펴보았다. 그리고 이에 대하여 원리적 타당성, 영역별 상호보완성, 역사적 경험 측

면으로 세분화하여 재고찰하였다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 원리적 타당성 측면에서 기본소득과 사회서비스는 대체관계가 아니라 는 점, 사회서비스는 현금급여가 아니라 서비스 급여로 제공되어야 한다는 점, 기본소득 지지자들이 현물급여 방식으로서 사회서비스의 확대를 주장하고 기본소득과의 동반 확대를 결의하고 있다는 점을 다루었다. 둘째, 영역별 상호보완성 측면에서 대표적인 사회서비스 영역인 돌봄 서비스 부문으로 국한하여 기본소득이 사회서비스에 대한 구축이 아니라 사회서비스를 어떻게 보완하고 이를 통해 공존해야 하는지에 대한 방향성을 고찰하였다. 마지막으로 역사적 경험 측면에서 예산제약선을 전제한 접근이 한계가 있고, 역사적으로 복지국가의 발전에 대한 서비스 국가와 현금이전 국가라는 이분법적 구분이 최근 발달한 통계학과 방법론을 활용하여 그랜저 인과관계 상 상쇄관계가 아니라 보완관계로 증명됨으로써 반박될 수 있음을 제시하였다.

사회제도의 혁신은 기술 혁신에 비해 그 이행이 어렵다(Koistin et al. and Perkiö, 2014: 28). 사회정책 제도들은 다양하게 상호 연관된 이해관계가 있고 복잡한 경로 의존성이 존재하기 때문에 사회구성원들은 종종 대규모 개혁을 이행하기를 꺼려하고, 이런 이유로 사회제도에 대한 정책결정은 상호적이고 점증적이다(Greener, 2005; Pierson, 2000, 2004; Thelen, 1999). 변화의 가능성은 종종 대규모의 위기로부터 생겨나고, 현재의 제도를 통해 그러한 위기를 극복하고자 하는 시도들이 지속적으로 실패할 때 생긴다(Hall, 1993). 그러나 거의 대부분의 경우에, 이것이 현실화 되고 잘 기능하는 제도로 발달하는 데에는 몇 십 년이라는 시간이 소요된다(Koistin et al. and Perkiö, 2014: 28). 핀란드에서 아동급여와 아동돌봄 시스템은 20년, 실업보험은 의회에서 몇 십년동안 논쟁되었고, 동일노동 동일임금 원칙이 국제적으로 용인되고, 제도화되고, 사회권으로 비준되는 데 거의 50년이 걸렸다(Koistin et al. and Perkiö, 2014: 28).

무조건성과 보편성을 기반으로 하는 기본소득이라는 획기적인 사회혁신을 받아들이고 시도하기란 녹록치 않아 보인다. 치열하게 논쟁하고 치밀하

게 준비할 필요가 있다. 그럼에도 혁신은 지속적으로 연기하고 밀어내는 것만으로 이루기는 어렵다. 퍼거슨(Ferguson, 2015)의 말을 인용하는 것으로 결론의 마지막 문장을 대신한다.

“우리의 정치는 연역적이라기보다 귀납적이어야 하고, 판단적이기보다 실험적이어야 한다. …… 그러한 급여가 급진적 사회변화로부터 가장 큰 이득을 얻어야 할 빈자들에게 동전 몇 푼을 쥐어줌으로써 정치적 순응을 유도하고 이들을 동원 해제시켜버리는 장치는 아닌가? 그러한 프로그램이 기본소득과 같은 직접 분배를 요구하는 정치의 동조자들이 주장하듯이, 노동과 소비의 연결을 끊어내고 분배 정치의 포문을 열면서 정치적 요구 동원의 새로운 공간을 만들어낼 수 있을까? 이러한 질문들은 이론적으로, 이데올로기적으로 답할 수 있는 것이 아니다. 정말로 확신 있는 대답은 오직 경험과 실험을 통해 주어질 것이다. 함께 찾아보기로 하자!”
(Ferguson, 2015: 86)

참고문헌

- 강남훈, 2010(a), “기본소득의 경제적 효과”, 기본소득 국제학술대회 자료집.
- , 2015, “한국에서 단계적 기본소득 도입을 위한 재정 모형”, 녹색전환연구소 제1차 기본소득 포럼 “기본소득 재원 어떻게 마련할 것인가?”자료집.
- , 2017, “권리로서의 기본소득: 쟁점과 이해,” 화우공익재단 제3회 공익세미나 기본소득의 도입가능성 및 한계에 대한 쟁점토론 자료집.
- 강혜규·박수지·양난주·염태영·이정은, 2012, 『사회서비스 바우처사업의 정책 효과 분석 연구』, 한국보건사회연구원.
- 공공데이터포털, 170612, (공공데이터 제공 신청 자료) 전자바우처 예약금, 제공 인력 및 이용인원 현황 (2016년 기준)
- , 170612, (공공데이터 제공 신청 자료) 전자바우처 예약금, 제공 인력 및 이용인원 현황(2013년 기준)
- 곽노완, 2014, “독일 기본소득운동과 전망”, 강남훈·곽노완 외, 2014, 『기본소득 운동의 세계적 현황과 전망』, 박종철 출판사
- , 2007, “기본소득과 사회연대소득의 경제철학-빠레이스, 네그리, 베르너에 대한 비판과 변형”, 『시대와 철학』 18(2), 183-218.
- 권정임, 2013, “기본소득과 젠더 정의: 젠더 정의를 위한 사회재생산모형,” 『마크스주의 연구』 10(4), 105-141.
- 금민, 2017, “기본소득을 위한 해명”, 화우공익재단 제3회 공익세미나 『기본소득의 도입가능성 및 한계에 대한 쟁점토론』 자료집.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤, 2017, “기본소득의 이상적 모형과 이행경로”, 『한국사회복지학』 69(3), 289-315.
- 김병인, 2016, “기본소득은 사회보장을 위한 최선의 대안인가?: 사회정책의 필요 개념에 입각한 비판적 검토,” 『사회복지정책』 43(4), 79-107.
- 김선화·방진희·이근희, 2010, “사회서비스 전달체계 변화에 따른 사회적 일자리 창출 효과 비교,” 『보건사회연구』 30(2).
- 김수영·안상훈·김수완, 2012, “사회서비스 공급체계에서 공사업역분담의 이론과 사례,” 허재준·안상훈·김수영·김수완·김영미·백승호·이수연·조육연·정혜식, 2012, 『고용·복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안』, 한국노동연구원.
- 김영순, 2017, “기본소득제 부상의 사회경제적 배경과 의미,” 『월간 복지동향』 (221), 5-13.
- 김용득, 2008, “사회서비스 정책의 동향과 대안: 시장 기제와 반-시장 기제의 통합,” 『사회복지연구』 36(1), 5-28.
- 김진영, 2012, 『우리나라 유아교육 및 보육지출 규모와 공부담 비중에 대한 평가: OECD 국가와 비교』, 한국경제연구원.
- 김혜원·안상훈·조영훈, 2006, 『사회서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 문진영·김윤영, 2015, “소득보장과 사회서비스의 교환관계(trade-off) 연구,” 『한국사회복지학』 67(4), 203~226.
- 박석삼, 2010, “기본소득을 둘러싼 쟁점과 비판.” 『노동사회과학』, (3), 307-326.
- 박수지, 2009, “복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰,” 『한국사회복지학』 61(3), 155-177.

- 박홍엽, 2013, 『바우처 사업 평가』, 국회예산정책처.
- 백승호, 2010, “기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석”, 『사회복지연구』, 41(3), 185-212.
- 보건복지가족부, 2008, 『노인돌봄바우처 사업안내』.
- 보건복지부, 2010.8.18, “보건복지업, 일자리 창출의 블루오션”, 보건복지부 보도 자료.
- _____, 2010, 『사회서비스전자바우처사업 고도화를 위한 사회서비스 품질 향상 및 인력 선진화 방안』.
- _____, 2010.8.17, “보건복지업, 일자리 창출의 블루오션”, 보건복지 관련 산업 일자리 보도자료.
- _____, 각년도, “사회서비스이용권_제공계획”, 「사회서비스_전자바우처_사업_통계』.
- 서정희, 2017, “기본소득의 국가별 실험”, 『월간 복지동향』(221), 22-27.
- 양난주, 2015, “사회서비스 바우처 정책 평가”, 『한국사회정책』 22(4), 189-223.
- 양재진, 2017(a), “선거국면의 복지공약 평가와 국민복지 증진: 기본소득제에 대한 비판과 대안을 중심으로.” <http://socialdesign.kr/?p=18083&cat=232>
- _____, 2017(b), “기본소득에 대한 비판적 고찰,” 화우공익재단 제3회 공익세미나 기본소득의 도입가능성 및 한계에 대한 쟁점토론 자료집.
- 윤자영, 2016, “돌봄노동과 기본소득모형,” 『여성학논집』 33(2), 3-29.
- 윤자영·김경희·최영미·김양지영, 2011, 『돌봄 서비스 분야 근로조건에 관한 연구(I): 돌봄 서비스 일자리 근로조건 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 윤홍식, 2017, “기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까?: 기초연금, 사회수당 그리고 기본소득,” 『비판사회정책』 54, 81~119.
- 이건우, 2012, “사회복지서비스 지출의 생산 및 고용과급효과와 시사점,” 『e-KIET 산업경제정보』 제543호(2012-19), 1-12.
- 이상이, 2017(a), “기본소득보다 복지국가가 먼저다,” 국제신문, 2017년 1월 26일, 22면.
- _____, 2017(b), “기본소득에 대한 반론을 제기한다,” 프레시안, 2017년 2월 28일.
- 이재원, 2012, “사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제- 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로, 사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책 쟁점과 과제”, 사회보장기본법 개정에 따른 사회(복지)서비스 정책토론회 자료집.
- 변양규, 2017, 『안심소득제의 소득불균등 완화 효과 및 소요 예산 추정』, 한국경제연구원.

- Aaerge, R., Langørgen, A. and Lindgren, P, 2010, “The Impact of Basic Public Services on the Distribution of Income in European Countries”, In Atkinson, A. B. and Marlier, E.(eds.), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistical books
- Badura, B. and Gross, P, 1976, Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München: Piper.
- Bahle, T, 2003, “The changing institutionalization of social services in

- England and Wales, France and Germany: Is the welfare state on the retreat?”, *Journal of European Social Policy*, 13(1), 5-20.
- Barr, N, 2004(2008), 『복지국가와 경제이론』(Economics of the Welfare State), 이정우·이동수 역, 학지사.
- Bauer, R, 2002, “Gegenstandsdefinition”, Observatory for the Development of Social Services in Europe, Working paper No. 1, Frankfurt: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Bergmann, B, 2006(2010), “A Swedish-Style Welfare State or Basic Income?” In Ackerman, B., Alstott, A., Van Parijs, P, 『분배의 재구성』(Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism). 너른복지연구회 역, 나눔의 집.
- Beveridge, W. H. B, B, 1942, *Social insurance and allied services*. London: Her Majesty’s Stationery Office.
- BIEN, 2016, History of Basic Income.
- Castles, F. G, 1998, “Comparative Public Policy”, *Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, E, 2008, *The Heretical Political Discourse: a Discourse Analysis of the Danish debate on Basic Income*. Aalborg University Press.
- De Wispelaere, J., and Stirton, L, 2004, “The Many Faces of Universal Basic Income”, *The Political Quarterly*, 75(3), 266-274.
- Esping-Andersen, G, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, John Wiley & Sons.
- _____, 1999(2006), 『복지체제의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사회적 토대(Social Foundations of Post-industrial Economies)』, 박시중 역, 성균관대학교 출판부.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W, 1987, “From Poor Relief to Institutional Welfare States: the Development of Scandinavian Social Policy”, In R. Erikson, E. J. Hansen, S. Ringen and H. Uusitalo (eds.) *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, pp. 39-74. Armonk: M. E. Sharpe.
- Ferdman, 2016. 6. 8., The big problem with one of the most popular assumptions about the poor. The Washington Post Wonkblog, https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/08/the-problem-with-one-of-the-most-popular-assumptions-about-the-poor/?utm_term=.53d70b5e6536 (접속일: 2017.07.22.)
- Ferguson, J, 2015(2017), 『분배정치의 시대: 기본소득과 현금지급이라는 혁명적 실험(Give a Man a Fish)』, 조문영 역, 여문책.
- Fitzpatrick, T, 1999, *Freedom and security: An introduction to the basic income debate*, Springer.
- Gilbert, N. and Terrel, P, 2005, 『사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원(Dimensions of Social Welfare Policy, 6th Edition)』, 남찬섭·유태균 역, 2006, 나눔의 집.
- Greener, I, 2005, “The potential of path dependence in political studies”, *Politics*, 25(1), 62-72.
- Hall, P. A, 1993, “Policy paradigms, social learning, and the state: The case of

- economic policy making in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Häni, Daniel and Kovce, Philip, 2015(2016), 『기본소득 자유와 정의가 만나다: 스위스 기본소득 운동의 논리와 실천(Was Fehlt, Wenn Alles Da Ist?)』, 원성철 역, 오롯
- International Labour Organization, 2014, *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*, International Labour Office- Geneva: ILO.
- _____, 2010, *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Time of Crisis and Beyond*, ILO Publication.
- Kahn, A. and Kamerman, S. B. (eds.), 1976, *Social Services in International Perspective, The Emergence of the Sixth System*, Washington, DC: Government Printing Office.
- Kautto, M, 2002, “Investing in Services in West European Welfare States”, *Journal of European Social Policy* 12(1), 53-65.
- Koistiniet, P. and Perkiö, J, 2014, “Good and Bad Times of Social Innovations; The Case of Universal Basic Income in Finland”, *Basic Income Studies* 9(1-2), 25~57.
- McKay, A, 2005, *The Future of Social Security Policy: Women, Work and a Citizen’s Basic Income*, Routledge.
- Minas, R, 2016, “The Concept of Integrated Services in Different Welfare States from a Life Course Perspective”, *International Social Security Review* 69(3-4), 85-107.
- Munday, B, 2007, *Integrated Social Services in Europe*, Report Prepared for the Council of Europe, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Munday, B, and Ely, P. (eds.), 1996, *Social Care in Europe*, London: Prentice Hall.
- Murray, C, 2006, *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*, Washington, D.C.: AEI Press.
- _____, 2008, “Guaranteed Income as a Replacement for the Welfare State”, *Basic Income Studies*, 3(2), 1-12.
- _____, 2016, *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*, Washington, D.C.: AEI Press.
- Muuri, A, 2010, “The Impact Of The Use of the Social Welfare Services or Social Security Benefits on Attitudes to Social Welfare Policies”, *International Journal of Social Welfare* 19(2), 182-193.
- Myrdal, A, 1968, *Nation and Family*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Pateman, C, 2002, “Self-ownership and property in the person: Democratization and a tale of two concepts”, *Journal of Political Philosophy* 10(1), 20-53.
- _____, 2004, “Democratizing citizenship: some adVantages of a basic income”, *Politics & Society* 32(1), 89-105.
- Pierson, P, 2000, “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review* 94(2), 251-267.
- _____, 2004, *Politics in time: History, institutions, and social analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Raventós, D, 2007(2016), 『기본소득이란 무엇인가(Basic Income: The Material Conditions of Freedom). London: Pluto Press』, 이재명·이한주 역, 책담.
- Scharpf, F, 2000, “Globalization and the Welfare State. Constraints, Challenges and Vulnerabilities”, in The Year 2000 International Research Conference on Social Security, ‘Social Security in a Global Village’, Conference Volume, Geneva: International Social Security Association.
- Taylor-Gooby, P, 2004, “Open markets and welfare values Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state”, *European Societies*, 6:1, 29-48.
- Thelen, K, 1999, “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annual Review of Political Sciences*, 2, 369-404.
- Van Kersbergen, K, 1995, *Social Capitalism, A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London: Routledge.
- Van Parijs, P, 1995(2016), 『모두에게 실질적 자유를: 기본소득에 대한 철학적 옹호(Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism?)』, 조현진 역, 후마니타스
- _____, 2006(2010), Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the 21st Century, In Ackerman, B., Alstott, A., Van Parijs, P, 2006, 『분배의 재구성』(Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism), 너른복지연구회 역, 나눔의집.
- Wright, E. O, 2005, “Basic Income as a Socialist Project”, paper presented at the annual US-BIG Congress, March 4-6, 2005.
- Zelleke, A, 2008, “Should Feminists Endorse a Basic Income? Institutionalizing the Universal Caregiver through an Unconditional Basic Income”, Paper presented at the 12th BIEN Congress, Dublin, Ireland, June 20-21, 2008.

A Study on the Relationship between Basic Income and Social Service: Focusing on Anti-criticism against Crowding-out Social Service

Jeonghee Seo

Associate professor in Kunsan National University

The purpose of this study is for more sophisticated basic income disputes to refute the criticisms of basic income which basic income implementation will crowd out a welfare state (especially social service system). To this end, I define the concepts of basic income and social service concepts that are used in different ways by the authors, and examine the issues of criticism that basic income will crowd out social services. And the anti-criticism was divided into the principle aspect, the historical aspect and the sectoral aspect. Specific details are as follows. First, in principle, basic income and social services have not trade-off relationship, social services should be provided as service benefits rather than cash benefits, and basic income supporters have insisted on expanding social services as in-kind benefits with basic income. Second, the anti-criticism in the sectoral aspect suggests how basic income will be complement and coexist social services in each sectors, especially care service sector which are a representative social service area. Finally, in the historical aspect, the approaches based on the premise of the limited budgetary system are restrictive,

and the dichotomy between the service state and the cash transfer state for the development of the welfare state is refuted through utilizing the recently developed statistical methodology, (i.e. Granger causality), namely the relationship between the service and the cash transfer have proofed that it is not trade-off but complementary.

Key words: basic income, social services, crowding-out, trade-off, marketization, in-kind benefit, care services

E-mail:

서정희 sjh@kunsan.ac.kr

논문투고일: 2017년 09월 25일

논문심사일: 2017년 10월 30일

게재확정일: 2017년 11월 09일