

일자리 없는 사회와 기본소득

금민 정치경제연구소 대안 소장

1. 일자리의 미래와 기본소득

일자리 없는 사회

최근 기본소득 논의의 확산에는 두 가지 배경이 있다. 하나는 1980년대 이후의 소득불평등 심화이고, 다른 하나는 4차 산업혁명과 더불어 일자리의 희소화가 더욱 심각해질 것이라는 전망이다. 여기서는 주로 두 번째 문제에 초점을 맞춘다.

기술진보가 총고용을 감소시키지 않을 것이라는 낙관적 전망은 대다수 기존 일자리가 파괴되었지만 신규 일자리가 크게 늘어났던 1차 및 2차 산업혁명의 역사적 경험에 근거한다. 하지만 4차 산업혁명

에서도 이와 같은 가정이 들어맞을지는 알 수 없다. 오히려 일자리 총량이 크게 줄 것이라는 연구가 주목을 끌고 있다. 미국 노동부 온라인 서비스의 직업 및 직능 데이터를 이용하여 직업별 컴퓨터화 가능성을 분석한 프레이와 오스본(Frey & Osborne, 2013)의 연구는 미국의 일자리 중에서 47%가 빠르면 향후 10년, 늦어도 20년 이내에 소멸할 수 있다고 예측한다.* 프레이와 오스본의 방법론에 따라 한국 직업들을 분석한 김석원(2016)에 따르면, 국내 고용의 63%가 고위험군에 속하여 미국의 47%보다 더 많은 고용이 컴퓨터로 대체될 위험에 놓여 있다. 한편 2016년 세계경제포럼은 주요 기업의 인사 담당자를 대상으로 설문조사를 진행한 결과를 발표했는데, 주요 15개국의 18억6천만을 고용하고 있는 371개 글로벌 기업의 응답을 수집한 결과 2015년에서 2020년 사이 일자리는 710만 개 감소하고 200만 개가 새로 창출되어 결과적으로 510만 개가 감소할 것이라고 예측했다(World Economic Forum, 2016). 가장 비관적인 예측은 2017년 12월 맥킨지 글로벌 연구소의 보고서다. 46개국 800개 직업, 2,000개 업무를 분석한 결과, 최대 8억 명, 중간 시나리오에 따른다고 해도 4억 명이 자동화로 실직할 것으로 예측했다(McKinsey Global Institute, 2017: 2).

물론 낙관적인 전망도 있다. 컨설팅 회사 딜로이트Deloitte는 잉글랜드와 웨일스의 센서스 데이터를 활용하여 1871년 이후 140년간 기술 발전으로 파괴된 일자리보다 더 많은 일자리가 창출되었음을 보여 주었다(Allen, 2015).** 하지만 딜로이트의 연구에서 4차 산업혁명이 일자

* 최근 프레이(Frey & Rahbari, 2016)는 컴퓨터화로 인한 일자리 대체가 2013년 연구에서 예상한 것보다는 좀 더 늦춰질 수 있지만 디지털 기술의 도입으로 인한 기술적 실업의 증가는 어쩔 수 없는 추세라고 말한다.

** 최근 『매일경제』와 딜로이트컨설팅은 4차 산업혁명으로 한국에서 2025년까지 최

리를 감소시키지 않을 것이라는 결론을 끌어내기에는 두 가지 난점이 따른다. 첫째, 설령 장기적 관점에서 일자리 총량이 늘거나 줄지 않는다고 하더라도 단기적으로는, 특히 기술진보의 초기에는 급격한 일자리 감소가 나타날 수도 있다는 점이다. 두 번째 난점은 과연 인공지능을 중심으로 하는 4차 산업혁명의 파급력에 대하여 지난 140년간의 경험을 기준으로 판단할 수 있는가라는 문제다.

여기에서 굳이 낙관론이나 비관론의 근거를 자세히 검토할 이유는 없다. 오히려 기본소득 논의와 관련하여 세 가지를 먼저 확인해 둘 필요가 있다.

첫째, 4차 산업혁명이라는 용어가 우리에게 익숙해지기 수십 년 전부터 이미 제조업의 ‘고용 없는 성장’, 즉 생산성과 고용의 탈동조화decoupling가 진행되었으며, 또한 이에 따른 서비스업 일자리의 증대는 고임금 제조업 일자리와 저임금 서비스업 일자리의 양극화를 낳았다. 일자리 양극화도 GDP 대비 노동소득분배율labor share의 하락에 일조했지만, 보다 중요한 요소는 지식자산 생산의 GDP 점유율이 꾸준히 상승했다는 점이다. 고용을 통해 임금으로 분해되지 않는 지식자산 생산의 점유율이 늘어나면 늘어날수록 노동소득분배율은 지속적으로 감소했다. 이러한 과정이 수십 년간 거듭된 결과, 고용과 소득 간의 탈동조화 현상은 이미 굳어진 현실이 되었다. 서구 산업자본주의 황금기인 1950년대와 60년대의 ‘괜찮은 일자리decent job’를 기준으로 삼는다면, 우리는 이미 오래 전부터 신자유주의 시대 속에서 ‘일자리 없는 사회jobless society’를 살아왔다.

대 68만 개의 일자리가 늘어날 것이라고 예측했다(<http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2017&no=287803>).

둘째, 일자리 희소화에서 기본소득 도입의 필요성을 찾을 수도 있겠지만, 이는 임금노동을 중심에 둔 생각일 수 있다. 이러한 생각은 은연중에 기본소득을 실업에 대한 보상으로 간주한다. 하지만 여러 기회에 여러 차례 밝혔듯이, 기본소득은 모두의 것을 모두에게 평등하게 돌려주는 제도로서 공유부共有富의 배당이다. 기본소득이 이 시대에서 절박해진 이유는 실업만이 아니라 디지털 공유지의 확대와 디지털 자본의 GDP 점유율의 비약적인 상승, 이를 통해 극심해져 가는 소득불평등, 가족 돌봄 활동의 상품화 경향으로 인한 사회재생산 위기 등에서 찾을 수 있다.

셋째, 노동력 절감 기술의 발전으로 인한 기술적 실업technical unemployment에 대한 관점은 기본소득 논의에서 매우 중요하다. 케인스는 1930년에 쓴 「손자 세대의 경제적 가능성」에서 기술혁신으로 실업이 증대하는 현상에 대해 그 이면에 놓여 있는 역사적 운동을 지적한다. 케인스는 기술적 실업은 역설적으로 인류가 경제 문제를 해결해 나가고 있다는 증거이며, 이러한 과정을 거쳐 물질적 풍요의 시대가 개막될 것이며, 바야흐로 인간은 자신의 에너지를 비경제적 목적에 쓸 수 있게 되고, 희소성에 바탕을 둔 경제학의 역할이 축소되어 경제학자는 치과의사 정도로 대접받게 될 것이라고 예언했다(Keynes, 1963). 자동화는 두 가지 상반된 결과를 낳는다. 하나는 희소성의 경제가 풍요의 경제로 대체되는 것이며, 다른 하나는 기술적 실업과 일자리의 희소화다. 자동화의 부정적 결과인 실업 문제에 접근하는 방식도 자동화의 긍정적인 결과인 경제적 풍요를 어떻게 나눌 것인가의 문제를 떠나서는 생각할 수 없다. 자동화에 반대함으로써 일자리를 존속시키려는 러다이트Luddite 운동이나 생산성이 낮은 일자리를 억지로 만들려는

시도는 해답이 될 수 없다. 오히려 자동화와 풍요의 경제는 역설적으로 일자리와 소득의 연계에 대한 오래된 믿음에 대해 근본적으로 다시 검토해 볼 것을 촉구하며 사회적 부를 분배하는 방식의 변화가 필요하다는 점을 보여 준다.

플랫폼 노동의 확대. 대안은 무엇인가?

4차 산업혁명과 관련된 일자리 감소 추세도 중요하지만 일자리의 질과 성격의 변화 가능성에도 주목해야 한다. 설령 4차 산업혁명이 총 고용량을 축소하지 않더라도 고용의 질은 악화될 수 있다(정원호, 이상준, 강남훈, 2016: 22~25). 1980년대 이래로 신자유주의와 함께 노동력의 양극화(polarization of labor force)는 지속적인 추세였으며, 현재 주요한 모든 국가에서 성인 인구의 25% 이상이 프레카리아트(precariat)인 불안정노동의 시대를 살아가고 있다(Standing, 2011). 앞으로 4차 산업혁명으로 노동력 양극화는 더욱 강화될 것이다(Baweja et al., 2016: 14~15). 인공지능은 중간 임금 일자리를 저임금화할 것이며, 온라인 플랫폼의 등장으로 디지털 노동시장에서 온라인 업체에게 단기 계약으로 서비스를 제공하는 ‘플랫폼 경제’ 또는 ‘긱 경제’의 비중이 크게 늘어날 것이다.* 소프트웨어 기업인 인투이트는 2017년 현재 미국 경제활동

* 재화와 서비스의 생산, 분배, 소비뿐 아니라 고용이나 계약 등 제반 활동이 온라인 플랫폼을 통한 주문을 매개로 이루어지는 경제형태를 ‘플랫폼 경제(platform economy)’ 또는 ‘주문형 경제(on-demand economy)’라고 부른다. ‘긱 경제(gig economy)’라는 말은 이와 같은 플랫폼 노동의 불안정성을 강조하는 말이며 영국에서는 ‘제로 시간 계약(zero hour contract)’으로 불린다. ‘긱’이라는 말은 원래 재즈 뮤지션이 하룻밤 공연을 위해 계약하는 일종의 ‘호출 노동’을 뜻했다. 하지만 전통적인 프리랜서만이 아니라 최근에는 디지털 플랫폼을 통해 단기 서비스를 제공하는 노동 공급자가 급속하게 늘어나게 되었다.

인구의 34%가 ‘긱 경제’에서 일하고 있다고 추산하는데, 이는 지난 4년간 두 배로 증가한 것이다. 인투이트에 따르면 2020년까지 미국 경제활동인구의 43%가 ‘긱 경제’에서 일하게 될 것이라고 한다(Intuit, 2017). 유럽의 경우에도 플랫폼 노동자의 비중은 스웨덴 12%, 독일 14%, 영국 11%, 네덜란드 12%, 오스트리아 23%에 달한다는 연구가 있다(Huws et. al, 2016).*

이와 같이 큰 비중에도 불구하고 플랫폼 노동은 노동법적 보호 범위 바깥에 있다. ‘긱 경제’에 대한 국제노동기구ILO의 현황 보고서는 ‘긱 경제’의 일을 노동으로 인정해야 하며 기술진보의 과실을 모든 사람에게 돌려야 한다는 매우 공허한 말로 끝난다(De Stefano, 2016: 23~24). 작업장 출근 노동에 맞춰져 있는 사용 종속 관계를 확장하여 플랫폼 노동에도 노동자성을 인정하자는 취지겠지만, 플랫폼 노동의 특성으로 이를 실현하는 데에는 많은 한계가 있다.

플랫폼 노동은 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 즉 온라인 플랫폼에서 서비스 요청자와 제공자가 연결되지만 실제의 서비스 제공은 오프라인에서 대면 관계로 이루어지는 ‘주문형 앱 노동on-demand work via app’과 온라인 플랫폼을 통해 특정 업무가 공시되면 지구적 차원에서 불특정 다수가 작업을 하고 작업한 양만큼 보상을 받는 ‘클라우드 노동crowdwork’으로 나눌 수 있다.** “사용종속관계”를 플랫폼 노동으로까지

* 유럽의 플랫폼 노동은 확대 과정에 있다. 16세에서 65세 가운데 플랫폼을 사용해 유급 일자리를 찾으려는 사람들의 비율은 스웨덴 24%, 독일 22%, 영국 21%, 네덜란드 18%, 오스트리아 36%로서 실제로 플랫폼 노동자라고 응답한 비율보다 훨씬 높게 나타났다(Huws et. al, 2016). 한국의 플랫폼 노동에 대한 정확한 실태 파악은 아직 없다. 다만 배달앱, 퀵서비스 등과 같은 플랫폼 노동이 포함되어 있을 것으로 보이는 자영업형 임금노동이나 특수고용노동 등 모호한 고용 형태가 전체 취업자의 32%에 달하는 것으로 나타난다(이주희 외, 2015).

** 두 유형의 구분은 미국 법원의 판결에서 시작되어 유럽 학자들에게 확산되었다(Ratti, 2017:

확대하자는 국제노동기구의 전략은 우버나 배달앱 노동과 같은 주문형 앱 노동에 대해서는 부분적으로 타당할지 모르지만, 불특정 다수가 온라인을 통해 서비스를 제공하고 노동의 질에 대해서는 주문자가 최종 판단하는 방식인 클라우드 노동에 대해서는 한계가 너무나 분명하다(서정희, 백승호, 2017). 특히 클라우드 노동은 전 지구적 범위에서 노동이 중개되기 때문에 국민국가의 노동법이나 사회보장법이 보호 기능을 발휘하기 어렵다. 클라우드 노동의 대표적 사례인 아마존 미케니컬 터크가 제공하는 업무의 90%는 시간당 2달러 이하의 저임금 노동이다. 그런데 최저임금제는 사회적 합의에 의해 시간당 임금의 최저선을 정하는 제도로서 산업자본주의 시대의 산물이다. 시간제로 계약할 수 없는 클라우드 노동에 대해서는 최저임금제는 임금 최저선^{wage floor}으로서 기능할 수 없다(Standing, 2017: 189).

노동법적 보호 장치는 무기계약을 원칙으로 하고 작업장에 출근하여 수행하는 표준적인 임금노동을 기준으로 발달했다. 명백한 사실은 현존하는 노동법적 보호 제도가 플랫폼 노동에 대해서는 매우 제한적인 기능만을 가질 뿐이라는 점이다. 게다가 사회보장 체계 역시 고용보험을 중심으로 수립되었기 때문에 전통적인 고용계약의 밖에서 이루어지는 플랫폼 노동은 사각지대에 놓이게 된다. 물론 고용보험 중심의 사회보험 체계를 ‘소득보험’ 형태로 재설계하는 방법을 생각할 수 있다. 즉 사업주가 피용자의 개별 임금에 연동하여 부담하던 사회

478~479, 491). 주문형 앱 노동의 대표 사례는 우버Uber, 리프트Lyft, 사이드카Sidecar, 가사 서비스를 제공하는 핸디Handy, 태스크래빗Taskrabbit, 케어닷컴Care.com, 배달 서비스를 제공하는 포스트메이츠Postmates 등이 있고, 클라우드 노동의 대표적 예로서는 아마존 미케니컬 터크Amazon Mechanical Turk, 크라우드플라워어Crowdfower, 크라우드소스Crowdsource, 클릭워커Clickworker 등이 있다(서정희, 백승호, 2017).

보험료를 영업이득이나 매출에 연동하여 부담하도록 하고 취업자를 포함하여 소득이 있는 모든 사람은 소득에 비례하여 보험료를 내도록 하여 사회보험 사각지대를 없애는 것이다. 이와 같은 개혁은 전통적인 고용관계가 더 이상 지배적이지 않은 사회에서 사회보험 체계의 보편성을 유지할 수 있는 유일한 방안이지만 근본적인 해법은 아니다. 소득보험 체계로 개편해도 저임금 노동자와 저소득층의 사회보험 급여 수준은 낮을 수밖에 없다(서정희, 백승호, 2017). 오히려 시대의 변화는 다른 방향의 해결책을 가리키고 있다. 즉 임금 최저선이 더 이상 제 기능을 다할 수 없다면 임금노동과 무관한 ‘소득 최저선 income floor’을 도입해야 한다는 것이다. 플랫폼 노동의 비중이 점차 커져가는 추세 속에서 기본소득을 빼 놓고 노동 보호 제도를 논할 수 없다. 물론 기본소득의 의의는 플랫폼 노동의 보호에만 한정된 것은 아니다. 기본소득은 공동체 활동, 사회봉사, 자원활동, 환경보호, 디지털 활동 등 유급 시장노동의 형태를 띠지 않는 유의미한 일(work)과 행위(activity)를 보호하는 제도이며, 바로 이러한 효과에 의해서 기본소득은 플랫폼 노동에 대한 보호 제도로서도 기능하게 된다. 아울러 모든 사람에게 기본소득이 부여된다면 고용보험에서 소득보험으로의 사회보장 체계의 개혁도 보완 전략으로서 충분히 의미 있는 개혁이 될 수 있다.

II. 일자리 없는 사회에 대한 두 가지 상반된 해결책 – 무조건적 기본소득과 일자리 보장

4차 산업혁명으로 일자리가 얼마나 더 없어질지 모르지만, ‘일자리 없는 사회’는 이미 현실이다. ‘긱 경제’의 확산으로 고용의 질이 얼

마나 더 악화될지 알 수 없지만, 일자리가 충분한 소득을 보장해 주지 않는 불안정노동체제는 이미 오래 전부터 엄연한 현실이었다. 해결책으로 떠오르는 것은 크게 두 가지다. 하나는 ‘일자리 보장(job guarantee)’이고 다른 하나는 무조건적 기본소득이다.

일자리 보장 vs. 무조건적 기본소득

유급노동에 대한 관점에서 보자면, 일자리 보장과 무조건적 기본소득은 정반대의 해법이다. 일자리 보장론은 일자리란 자부심, 행복감, 사회적 소속감 등을 부여해 주기 때문에 단순히 소득 원천에 불과하다고 말할 수 없고 그 자체로 내재적 가치(intrinsic value)를 가진다는 사고방식에 기초해 있다. 일자리의 내재적 가치라는 관념은 근로장려세제(Earned Income Tax Credit(EITC))를 옹호하는 사람들에게도 공통적으로 등장한다(McAfee & Brynjolfsson, 2016). 반면에 기본소득론은 임금노동 일자리에 이와 같은 내재적 가치를 부여할 수 없다고 생각한다. 특히 가이 스탠딩(Standing, 2005; 2009: 6; 2017: 202)은 성취감이나 자부심과 같은 내재적 가치를 부여할 수 있는 유급노동은 극히 드물며 결국 임금노동은 그저 소득 원천으로서 도구적인 의미만 가질 뿐이라고 말한다. 임금으로 보상되는 도구적인 활동으로 “일자리(job)” 개념을 재정 의함으로써 스탠딩은 유급노동 일자리를 탈신비화한다. 이러한 개념적 재정의는 유급노동(paid labor)과 인간 본연의 자유로운 활동(work)의 구분에 기초해 있으며, 유급노동에만 내재적 가치를 부여하는 전통적 관념을 제거하고 오히려 자유로운 활동에 인간 본연의 가치를 부여함으로써 일자리와 무관한 공적 이전소득으로서 기본소득을 정당화하려

는 일련의 이론적 기획에 닿아 있다.

일자리 보장과 기본소득 보장은 일자리의 내재적 가치뿐만 아니라 일자리 희소화 문제에 접근하는 방식에서도 정반대의 해법이다. 거칠게 말하면, 일자리 보장은 정부 주도로 일자리 공급을 늘리려는 접근법, 일종의 직접적인 노동시장 개입 전략이다. 반면에 기본소득 보장은 노동시장에 직접 개입하는 대신에 노동 여부와 무관한 독립적인 소득 원천을 제공함으로써 노동시장에 대한 긍정적 외부 효과를 만들어내려는 접근법이다. 기본소득의 긍정적 외부 효과로서는 실업 상태를 생계가 가능한 상태로 호전시키면서도 현존하는 공공부조 제도와는 달리 '실업의 덫'을 제거하여 저소득층의 노동시장 참여를 늘린다는 점, 개별적인 노동자의 협상력을 강화하고 노동자에게 질 낮은 일자리에 대한 거부권을 부여한다는 점, 이를 통해 임금 상승, 노동시간 단축에 의한 추가 고용 확대, 창업 증대, 사회적 경제 활성화 등이 가능해진다는 점을 들 수 있다.

일자리 보장론은 기본소득의 긍정적 외부 효과에 대해서 매우 회의적이다(Cowling et al., 2003). 일자리 보장론은 기본소득이 일자리 희소화에 대한 대책일 수 없으며 그저 무직업 no jobs을 해결책으로 제시할 뿐이라고 비판다(Tcherneva, 2006). 매우 당연한 말이겠지만, 기본소득은 노동시장에 직접적으로 개입하는 정책이 아니다. 기본소득의 일차적 효과는 소득보장과 탈빈곤, 소득불평등 완화이며, 임금 협상력 강화나 고용 확대 등 노동시장 효과는 이차적 효과, 즉 기본소득 도입으로 일자리와 무관하게 소득 최저선이 부여될 때 나타나는 파생적인 효과라는 점은 분명하다. 기본소득론은 일자리 보장론에는 이와 같은 이차적 효과가 전혀 발생하지 않거나 설령 발생한다고 해도 일자리 보

장과는 달리 이를 통해 결코 강한 완전고용에 접근할 수는 없다고 비판하고 있는 셈이다.

일찍이 칼레츠키(Kalecki, 1943)가 차입을 이용한 공공투자와 소비 보조 등 정부 지출을 통해 완전고용을 충분히 달성할 수 있다고 주장했었지만, 정부 주도의 직접적 일자리 창출이라는 현대적 일자리 보장론의 출발점은 민스키(Minsky, 1986)다. 장단기 경기 전망에 의존하지 않는 최저임금 수준에서 정부가 직접 일자리를 창출해야 한다고 민스키가 주장한 이래로 캔자스시티미주리대학University of Missouri-Kansas City(UMKC)과 바드대학의 제롬 레비 경제연구소Jerome Levy Economics Institute를 중심으로 한 일군의 포스트케인스주의자들은 정부를 “최종 고용자Employer of last resort”로 보는 “직접적 일자리 창출direct job creation”에 거시경제정책적 중요성을 부여해 왔다.* ‘일자리 보장’은 “최종 고용자 정부”(Minsky, 1986; Wray, 1998; Tcherneva & Wray, 2005b), “완충저량 고용”(Mitchell, 1998), “공공서비스 고용”(Harvey, 1989) 등 다양한 이름으로 불리지만, 명칭과 관계없이 일자리를 원하는 모든 사람에게 정부가 유급 일자리를 직접 제공해야 한다는 명확한 공통점을 가지고 있다. 보통은 여기에 노동능력이 없거나 은퇴한 사람들에게 적절한 소득보장을 제공하는 사회수당 정책이 추가된다(Harvey, 2013: 5). 표준적인 케인스주의의 일자리 정책이 확장적 재정정책으로 총수요가 확대되면 승수효과에 의해 민간 고용이 늘어난다는 가설에 의지했던

* Mitchell(1998), Wray(1998), Forstater(1999: 2012), Murray & Forstater(2013), Tcherneva(2005: 2006: 2012: 2013), Tcherneva & Wray(2005a: 2005b) 등을 보라. 하지만 최근 제롬 레비 연구소는 루즈벨트 연구소Roosevelt Institute와 함께 기본소득의 거시경제적 효과에 대한 긍정적인 연구 결과를 내놓았다(Nikiforos et. al., 2017). 그 밖에도 대표적인 일자리 보장론자로서 럽거스대학의 법학교수 필립 하비를 들 수 있다(Harvey, 1989; 2005; 2006: 2013).

반면에, 민스키 이후의 일자리 보장론은 정부가 직접 일자리를 만들어야 한다는 점을 강조한다. 확장적 재정정책을 펼쳐도 고용 유발 효과가 날로 떨어지고 있는 현실에서 일자리 보장론은 비자발적 실업자를 고용할 정도의 보다 적은 재정지출만으로도 확실하게 고용을 만들어 낼 수 있는 대안이라는 것이다(Cowling et al., 2003).

일자리 보장이든 기본소득 보장이든 주요 자본주의국가들에서 아직 전면적으로 실시된 적은 없다. 지배적인 관념과 현실의 제도는 두 가지에 대해 정확한 대척점을 보여 준다. 즉 일자리 보장론과 정반대로 일자리는 민간이 창출한다는 관념이 여전히 지배적이며, 기본소득론과 정반대로 소득보장은 일자리가 없는 사람들을 대상으로 사후적이고 보충적으로 이루어져야 한다는 관념이 지배적이다. 하지만 최근 들어 완전고용 가설이 깨지고 고용에 기초한 복지국가가 허물어지면서, 일자리 보장과 기본소득 보장이 활발하게 논의되기 시작했다. 기본소득 논의가 활발해지는 만큼 일자리 보장 논의도 활발해졌고 두 입장 사이의 논쟁도 빈번해졌다.*

한국에서 ‘직접적 일자리 창출’은 오래 전부터 대규모로 존재했다

미국의 트럼프 대통령 당선은 전통적 굴뚝 산업 노동자의 고용 불안에 크게 힘입었다. 트럼프 정부의 일자리 포퓰리즘은 파리 기후변화 협약에 서명하지 않은 채 화석연료 자본주의로 국내 고용을 유지하며

* 특히 2013년 Basic Income Studies 7(2)의 특집 “일할 권리와 기본소득The Right to Work and Basic Income”에 실린 Harvey(2013), Lewis(2013), Noguchi(2013), Tcherneva(2013)를 보라. 특집에는 Standing(2005)도 재수록되었다.

수출 주도국에는 통상 압박을 가하는 대외 정책으로 나타났다. 그런데 미국으로부터 통상 압박을 받는 수출 주도국 중의 하나인 한국도 이미 심각한 수준의 일자리 부족과 고용 양극화를 겪고 있다. 게다가 제 4차 산업혁명에 민감한 산업구조로 인하여 한국에는 일자리 희소화에 대한 공포도 다른 어떤 나라보다 클 수밖에 없다. 결국 일자리 포폴리즘이 발흥할 여건은 이미 충분히 존재한다. 물론 4차 산업혁명은 소규모 개방 국가인 한국의 대외 경쟁력에 직결되는 사항이기 때문에, 고용 유지를 위해 인공지능과 자동화 그 자체에 반대하는 형태의 일자리 포폴리즘이 등장할 가능성은 그다지 높지 않다. 하지만 4차 산업혁명으로 인한 제조업과 유통 판매 서비스업의 일자리 감소를 정부가 직접 공공 일자리를 공급함으로써 해결하려는 정책은 앞으로 각광받을 수 있다. 실제로 이미 공무원 일자리와 사회서비스 분야의 공공 일자리 확대는 문재인 정부의 방침인데, 앞으로 4차 산업혁명이 본격화되고 민간 일자리의 감소가 두드러진다면 이러한 정부 방침은 더 큰 규모로 추진될 수도 있을 것이다.

한국의 공공 일자리 비중은 전체 취업자의 8.9% 수준으로 OECD 평균인 21.28%와 비교할 때 절반에도 못 미친다.* 그 이유는 전반적으로 낮은 조세부담률과 턱없이 적은 사회복지지출**만이 아니라 사회서비스의 민간 위탁이 지나치게 많기 때문이기도 하다. 그간 정부는 교

* 2017년 6월 13일 통계청이 국제 기준(UNSNA 2008)에 맞춰 작성한 ‘공공부문 일자리 통계’를 보면 2015년 12월 기준으로 정부 일자리와 기금 일자리 199만 개와 공기업 일자리 34만6천 개를 합쳐 233만6천 개의 공공 일자리가 있다.

** 2016년 기준으로 한국의 GDP 대비 사회복지지출 비중은 10.4%여서 OECD 평균(21%)과 비교할 때 절반 이하에 불과하고 멕시코(7.5%)를 제외하면 OECD 35개 회원국 중에서 가장 낮다.

육·보육·요양·의료를 공공서비스 형태로 제공하기보다 사립학교, 민간 보육·요양·의료에 임금을 보조하거나 운영비를 지원하는 방식으로 재정지출을 절감해 왔다. 이렇게 본다면 한국은 상당히 많은 공공 일자리를 정부가 직접 창출할 여력이 있다고도 말할 수 있다. 물론 사회복지지출을 늘리고 그중에서도 ‘재정지원 일자리사업’ 예산을 획기적으로 늘릴 경우에만 가능한 이야기다. 적어도 재정지원 일자리사업 예산에 관해서만큼은 문재인 정부는 분명한 의지를 보였다. 문재인 정부 들어와서 민간 사회서비스를 공공서비스로 전환하기 위한 ‘사회서비스 공단’ 설립이 논의되고 있으며 민간 위탁 사회서비스 일자리 34만 개를 공공 일자리로 돌리고자 한다. 민간 사회서비스 일자리의 열악한 고용의 질을 생각하면 이와 같은 정책은 고용의 질을 높이는 데에는 크게 기여할 것이다. 그렇다면 고용의 질이 아니라 총고용량의 관점에서도 효과가 있을까? 앞으로 한국에서도 사회서비스 수요가 점차 늘어날 전망이므로 민간 위탁 사회서비스 취업자가 공공 일자리로 그대로 빠져나가는 완벽한 ‘회전문 효과(revolving door effect)’가 나타날 것이라고 말할 수는 없다. 그럼에도 34만 개의 사회서비스 공공 일자리를 만든다고 일자리 총량이 34만 개 늘어나는 것은 아니라는 점도 분명한 사실이다. 사회서비스 공공 일자리 창출은 기존의 민간 위탁 일자리에 대한 대체효과를 가질 수밖에 없기 때문에 17만 4,000개의 공무원 일자리를 새로 만드는 것과는 달리 이는 34만 개 일자리의 순증(純增)으로 볼 수 없다.

문재인 정부의 “일자리 중심 경제”는 두 트랙으로 짜여 있다. 공공 일자리의 직접적 창출이 한 축이고 민간 일자리 확대에 대한 정부 지원과 제도 정비가 다른 한 축이다. 민간 일자리 확대 정책에는 세제 지

원 같은 통상적인 것뿐만 아니라 노동시간 단축처럼 눈길을 끄는 정책도 들어 있다. 그런데 문재인 정부의 노동시간 단축 정책은 법정 최대 노동시간인 52시간을 준수하도록 하여 실노동시간을 단축한다는 것 이외에 별 다른 내용이 없다. 공공 일자리 정책은 비록 다양한 구축 효과(crowding out effect) 때문에 애초의 기대에는 못 미치더라도 어느 정도는 일자리 증가를 가져올 것이다. 이에 반하여 단지 법정 노동시간의 엄수에 불과한 노동시간 단축 정책은 한국 자본주의의 장시간 노동체제의 종식이라는 대의에 비추어도 매우 소극적인 접근법이며 무엇보다도 일자리 정책으로서는 거의 아무런 실효성도 없다. 추가 고용 없이는 생산을 감당할 수 없을 정도로 노동시간을 단축할 경우에만 노동시간 단축이 일자리 정책으로서 실효성을 가진다. 그 기준은 적어도 유럽 국가들의 주당 35시간제 정도의 파격적인 단축이다. 물론 노동시간을 획기적으로 단축할 경우에도 자동화나 노동강도의 강화 때문에 고용 증대 효과는 기대에 못 미칠 수 있다. 신규 고용으로 이어지는 비율은 단축된 시간 총량의 절반 이하일 수 있다.

문재인 정부의 노동시간 단축 정책의 또 다른 한계는 단축된 노동시간에 대한 소득 보전 정책이 없다는 점이다. 이는 노동시간 단축 정책에 대한 노동조합의 지지를 끌어내기 어렵게 만든다. 일자리 희소화는 피할 수 없는 추세가 되어 가고 있다. 4차 산업혁명이 본격화되면 적어도 단기적으로는 일자리가 급격하게 사라지지만 새로운 일자리는 아직 생겨나지 않은 시기를 거치게 된다. 이는 4차 산업혁명 시대의 장기적인 고용 전망과 무관하게 누구나 인정할 수밖에 없는 사실이다. 이러한 상황에서는 획기적인 노동시간 단축 이외에는 다른 해법이 없다. 노동시간을 획기적으로 단축하여 적어도 유급노동을 원하는 사

람들에게 가능한 한 충분한 일자리를 공급하며 노동시간 단축으로 인한 노동소득 감소는 기본소득 도입을 통하여 보상하는 것만이 생각할 수 있는 유일한 대안이다. 이러한 발상은 앙드레 고르츠(Gorz, 1999; 2000)부터 시작되어 최근 기본소득 도입을 전제로 주당 15시간 노동제를 주장한 브레흐만(Bregman, 2017)에 이르기까지 기본소득론의 큰 줄기를 이룬다. 문재인 정부의 노동시간 단축 정책은 기본소득 도입과 연동되지 않았다는 점에서도 매우 큰 한계를 가지고 있다.

과거 이명박 정부의 구호는 ‘일자리가 최고의 복지’였다. 이 구호의 실체는 복지 회피이자 부자가 잘 살면 모두 잘 살게 된다는 ‘낙수효과’에 의지한 성장론이었다. 물론 이때 ‘최고의 복지’인 ‘일자리’는 당연하게도 민간 일자리를 뜻했다. 보수 정부의 일자리 정책은 투자 활성화를 통한 민간 일자리 창출에 방점이 찍혀 있었다. 반면에 문재인 정부가 강조하는 공공 일자리 직접적 창출은 분명히 이러한 흐름으로부터 벗어난 것이다. 그렇다고 문재인 정부의 공공 일자리 정책이 여기에서 다루려는 일자리 보장론에 입각해 있다는 뜻은 아니다. 일자리 보장론은 일자리를 원하는 모든 사람에게 정부가 직접 일자리를 보장하여 강한 완전고용 상태를 만든다는 것으로서 제한적인 규모의 공공 일자리 공급과는 전혀 다른 내용이다. 또 한 가지 명확히 해야 할 점은 정부에 의한 일자리 직접적 창출은 한국에서 문재인 정부 이전부터 상당한 규모로 줄곧 존재했다는 사실이다.

OECD의 다른 국가들과 비교하면 사회보장 지출이나 고용 서비스 지출 비중이 낮은 편임에도 불구하고 2017년 예산 400조5천억 원 중에서 ‘재정지원 일자리사업’ 예산 규모는 17조736억원으로 예산 비중은 4.42%에 달한다. 이 중에서 ‘직접적 일자리 창출’ 예산만 2조

7,069억원(76.4만명)으로 예산 비중은 0.67%이다. 그 외에 직업훈련에 2조2,460억원을, 고용장려금으로 3조1,752억원을 지출하고 있다. 직접적 일자리 창출의 예산 비중은 OECD의 다른 나라들과 비교하면 엄청나게 높다. 2006년을 기준으로 호주는 직접적 일자리 창출에 예산의 0.06%를 지출하고 적극적 조치에 0.33%를 지출했고, 오스트리아는 각각 0.05%와 0.75%를, 캐나다는 0.01%와 0.26%를, 핀란드는 0.09%와 1.02%를 지출했다(이대창, 문외술, 2015: 5). OECD국가들과 비교할 때 한국은 ‘재정지원 일자리사업’ 예산 규모가 훨씬 크며 그중에서도 적극적 조치보다 취약 계층에 정부가 직접 일자리를 공급하는 ‘직접적 일자리 창출 사업’ 예산 규모가 더 크다. 이러한 특징은 문재인 정부 들어와서 나타난 현상이 아니다. 이미 2014년도에도 정부 예산 355.8억원 중에서 재정지원 일자리사업 예산 비중은 3.4%로 12.0조에 달했고 12조 중에서 직접적 일자리 창출 예산은 재정지원 일자리사업 예산의 23.6%인 2조8,320억원, 직업훈련 예산은 13.2%인 1조5,822억원으로 직접적 일자리 예산 비중이 압도적으로 높았다. OECD국가들과 비교할 때 이미 오래 전부터 한국은 신규 채용에 대해 기업에 임금을 보조하는 채용장려금(hiring subsidy)이나 실업급여 등 이전지출의 예산 비중은 적은 대신에 직접적 일자리 창출이나 직업훈련 같은 정부 소비지출의 비중은 상당히 높은 특징을 보여 주고 있었다.

이러한 특징은 향후 재정일자리 예산의 확대 추세 속에서 일자리 희소화에 대한 해법으로 전면적인 일자리 보장론이 등장할 수 있다는 예측을 개연성 있게 만든다. 이러한 상황 속에서 산업연구원 최희선(2017)의 보고서처럼 일자리 보장과 기본소득 보장을 교차 비교하는 연구도 점차 활발해지고 있다. 한국에서 앞으로 전개될 상황을 염두에

둔다면, 일자리 보장론의 문제점과 한계를 짚어 보고 일자리 보장론이 제기한 기본소득 비판에 대하여 답변하는 일은 실천적으로도 매우 중요하다.

일자리 보장과 근로연계복지

‘근로연계복지(workfare)’는 근로능력이 있는 공공부조 수급자에게 근로 활동 참여를 의무화시키는 정책이다. 근로장려세제도 근로연계복지의 일종로서, 노동소득이 적어서 생계가 어려운 사람들에게 조세 환급 방식으로 소득을 지원하는 제도다.* 유급 일자리를 얻을 경우에 수급권 박탈이나 높은 한계 암묵 세율로 이어져서 취업을 포기하고 ‘실업의 덫’에 빠지게 되는 기초생활보장제도와 비교할 때, 근로장려세제는 유급노동에 참여하면 할수록 소득 지원금이 늘어나는 장점을 가지고 있다. 하지만 모든 소득수준에서 이와 같은 특성이 나타나는 것은 아니다.

근로장려세제는 세 개의 구간으로 이루어져 있다. 첫 구간은 ‘점증 구간’으로서 노동소득이 늘어나면 날수록 소득 지원도 늘어나지만, 일정한 소득수준 이후부터는 노동소득이 늘어나도 소득 지원은 더 이상 늘어나지 않는 ‘정체 구간’이 시작된다. ‘정체 구간을 지나면 노동소득이 늘어날수록 소득 지원은 줄어드는 ‘점감 구간’이 있다. ‘실업의 덫’에 빠지지 않고 유급노동 참여를 통해 ‘빈곤의 덫’에서 벗어나

* 근로장려세제는 미국에서 1970년대 초 닉슨의 가족원조계획FAP의 대안으로 논의되어 포드 대통령 시기에 도입되었다. 1990년대 클린턴 행정부 시절에 확산되어 2013년에는 약 2,700만 명의 수혜자가 있다. 1990년대 이후 대부분의 OECD국가들이 비슷한 제도를 도입했고, 한국에서도 2009년에 첫 급여가 지급되기 시작하여 현재 문재인 정부에서 대폭 확대가 계획되고 있다.

는 효과는 오직 첫 번째 구간에서만 발생하는 셈이다. 대개의 경우 근로장려세제는 점증 구간을 벗어난다고 해도 근로장려금을 합친 소득이 여전히 생계비 수준의 소득에 못 미치도록 설계되어 있다. 물론 점증 구간, 정체 구간, 점감 구간을 구분하는 기준선을 높여서 설계할 수도 있다. 하지만 기본소득제와 비교한다면 근로장려세제의 문제점은 설계를 달리한다고 해서 완전히 사라지는 것은 아니다. 모든 사람에게 무조건적인 소득 최저선을 제공하고 개별적인 노동 여부에 따라 일하면 일한 만큼 추가적인 시장소득이 늘어나도록 설계되어 있는 기본소득제가 근로장려세제보다 훨씬 효과적으로 실업의 덫을 해소한다.

더 심각한 문제점은 근로장려세제에는 노동시장의 개선이 불가능할 것이라는宿命론적이고 비관적인 입장이 깔려 있다는 점이다. 최저임금제와 비교해 볼 때 이는 더욱 명확해진다. 최저임금제는 임금 최저선을 노동시장 외부에서 사회적 합의에 의해 생계 수준으로 끌어올리려는 제도다. 반면에 근로장려세제는 생계비 수준의 소득을 얻지 못하는 근로빈곤층의 존재를 불변의 상수로 전제하고 생계비 수준 이하의 시장 임금을 근로장려금으로 보전해 줌으로써 노동자의 소득수준을 개선하려는 제도다. 언뜻 보면 근로장려세제가 근로빈곤층의 총소득을 향상시키는 것 같지만, 저임금 일자리를 받아들이지 않을 경우에는 일체의 근로장려금이 주어지지 않는다는 점에 주목하면 근로장려금을 제공함으로써 저임금 노동을 하지 않으면 안 되게끔 강제하는 제도라고 비판할 수 있다(Standing, 2013: 25; 2017: 205). 근로장려금은 저임금 일자리를 제공하는 기업주의 임금 비용을 보전해 주며(Groot, 2004: 34~35) 저임금 노동을 경제적 유인을 통해 제도화한다. 그렇다면 일자리 보장은 과연 다를까? 일자리 보장은 저임금 노동을 강제하

지 않는가?

근로연계복지는 유급노동 참여와 자산 조사를 전제로 한 공공부조 제도다. 근로연계복지는 근로빈곤층을 대상으로 하며 이미 민간 일자리를 가지고 있다는 것을 전제로 하지만, 일자리 보장은 노동시장에서 일자리를 구하지 못한 사람들을 주된 대상으로 한다. 일자리 정책으로서 근로연계복지는 민간이 저임금 수준에서라도 일자리를 만들 수 있도록 정부가 노동소득을 보조하는 정책인 반면에, 일자리 보장은 정부가 직접 일자리를 창출하는 정책이다. 근로연계복지에 대해서는 민간 일자리의 저임금화를 어쩔 수 없는 사태로 전제한 정책이라고 비판할 수 있다. 하지만 일자리 보장론은 정부가 직접 창출한 공공 일자리가 민간 일자리의 저임금화를 방지한다고 스스로 생각한다(Paul et al., 2017; Tcherneva, 2013). 이처럼 정책 목표와 수단이 전혀 다름에도 불구하고 일자리 보장 역시 근로연계복지와 마찬가지로 저임금 노동을 강제하는 제도가 아닌가라는 질문을 던질 수 있다. 이러한 질문은 정부가 직접 창출하는 일자리가 과연 생활임금 일자리(Harvey, 2013)일 수 있겠는가는 의문과 연결된다.

일자리 보장과 직업 선택의 자유

일자리 보장 정책과 저임금 노동의 관계를 살펴보기 전에 검토할 문제가 있다. 지불되는 임금의 수준이 어떠한가와 무관하게 일자리 보장은 일종의 노동 강제가 아닌가라는 문제다. 일자리 보장이 전면적으로 시행된다면, 실업급여^{contribution-based unemployment benefit}는 존속하지만 실업부조^{unemployment assistance}는 폐지된다. 실업급여는 취업 상태에서 가

입한 실업보험에서 지출되는 반면에 실업부조는 국가재정으로 제공된다. 현재 OECD 주요국에서는 실업급여 지급 기간이 경과한 사람들이나 일자리를 한 번도 가진 적이 없는 사람들에게 국가재정으로 실업부조를 지급하는데,^{*} 일자리 보장이 제도화되면 그러한 사람들은 더 이상 실업부조를 받을 수 없다. 결과적으로 일자리 보장은 그와 같은 사람들을 싫든 좋든 정부가 제공하는 공공 일자리에 참여하지 않으면 안 되게끔 강제한다.

물론 이러한 강제는 경제외적 강제가 아니고 경제적 강제다. 일자리 보장은 20세기의 사회주의국가처럼 국가가 시민에게 근로의무를 부과하고 일자리를 지정해 주는 제도는 아니다. 일자리 보장 프로그램에는 신청자만 참여하며 신청한 사람도 언제든지 그만둘 수 있기 때문에 직업 선택의 자유를 완전히 침해한다고 말할 수는 없다. 하지만 일자리 보장 프로그램에 참여하지 않는 사람에게는 일체의 공적 이전소득이 부여되지 않는다는 점은 정부가 제공하는 일자리를 받아들여야 하는 경제적 강제로 작용한다. 이처럼 다른 선택의 가능성이 박탈될 때 직업 선택의 자유는 아무런 실체도 없는 추상적 자유로 변질된다. 그런데 다른 선택이 없기 때문에 생계를 위하여 정부가 제공하는 일자리를 받아들일 수밖에 없는 처지는 일자리의 내재적 가치라는 일자리 보장론의 전제와 정면으로 충돌한다(Parijs & Vanderborcht, 2017: 47).

직업 선택의 자유의 제한은 효율성의 문제도 낳는다. 즉 정부가 제공하는 획일적인 일자리는 관료주의(Stern, 2016: 164~165)를 낳을

* 실업보험 가입이나 근무 경력 요구 없이 실업부조를 제공하는 대표적인 국가는 호주, 핀란드, 아일랜드, 영국, 뉴질랜드 등이다. 2005년 이후 독일에 도입된 '실업급여 II Arbeitslosengeld II'도 실업급여 수급권이 소진된 사람뿐만 아니라 근무 경력이 없는 구직자를 대상으로 포함한다. OECD 각국의 자세한 현황은 채구묵, 2011, 6~7쪽, 표1을 참조하라

것이며, 다른 선택이 없기 때문에 원치 않는 일자리를 강요받게 될 때 비효율성은 더욱 증대될 것이다(Jordan, 1996). 이와 정반대로 모두에게 생계비 수준 기본소득을 보장하는 것은 질 나쁜 일자리를 거부할 권리를 부여하여 직업 선택의 자유의 실질적 기초가 된다. 기본소득 도입으로 인한 노동자의 협상력 증대가 노동시장에 미치는 효과, 특히 임금에 미치는 효과에 대해서는 아래에서 자세하게 살펴볼 것이다. 하지만 노동시장 효과 이전에 기본소득이 노동에 미치는 가장 중요한 효과는 임금노동으로부터 일정하게 자유롭게 된 상태가 창의적인 일을 확대할 것이라는 전망(Santens, 2017)과 관련된다. 거칠게 말하자면 기본소득은 노동력을 탈상품화함으로써 창의적인 일work을 확대한다. 이와 정반대로 일자리 보장은 정부 주도로 획일적인 일자리를 제공하는 정책이다.

물론 일의 개념을 재정의하거나(Mitchell, 2016) 일자리 보장 프로그램을 참여 예산제participatory budget와 결합시켜 확실성을 줄일 수도 있다(Kolokotronis & Nakayama, 2017). 하지만 그런 경우라면 일자리 보장이 아니라 ‘참여소득participation income’이라는 명칭 아래 논의하는 것이 나올 것이다(Lewis, 2013: 49~50). 일자리 보장론 중에는 일자리 보장과 기본소득의 양립 가능성을 열어 두는 입장(Harvey, 2005; Tcherneva, 2013: 84)도 있지만, 그러한 양립 가능성은 노인이나 노동능력이 없는 사람들에게 주는 기본소득형 사회수당 또는 “범주형 기본소득”^{*}에 대해서만 성립할 뿐이다. 경제활동인구 전체에 대해서 두 제도는 근본적

* 판 파레이스는 자산 심사 없는 보편적 아동수당이나 기초연금을 “범주형 기본소득categorical basic income”이라고 부른다(Parijs & Vanderborght, 2017: 158~161). 기본소득론의 출발점인 토마스 페인이 주장한 것도 엄밀하게 말하자면 “범주형 기본소득”이었다.

으로 양립 가능하지 않다.

무엇보다도 그 이유는 두 가지 제도가 임금노동 일자리에 대한 대립적인 관점에 근거하기 때문이다. 임금노동labor과 자유로운 활동work 중 어디에 가치를 둘 것인가의 차이는 매우 근본적인 차이이다. 이러한 차이는 일자리가 사라져가는 시대에 정부가 나서서 일자리 공급을 늘리는 것이 해법인가 아니면 일자리와 소득이 필수적으로 연계된 현재의 소득분배 방식을 바꾸는 것이 해법인가의 대립으로 나타난다. 일자리 보장론은 일자리의 양을 늘리려고 하지만, 기본소득은 소득분배 방식을 바꾸려고 한다. 기본소득과 연동되지 않은 순수한 형태의 노동시간 단축은 두 가지 해법의 중간에 해당된다. 노동시간 단축은 일자리의 분배를 개선함으로써 더 많은 사람들에게 노동소득이 분배되도록 한다. 생산의 급격한 자동화 추세는 노동시간 단축의 일자리 분배 효과를 현저하게 감소시킬겠지만, 그럼에도 불구하고 노동시간 단축은 생태 파괴적인 확대재생산을 통한 민간 일자리 창출 없이도, 또한 정부가 시혜적인 일자리를 억지로 만들지 않고서도, 일정 한도까지는 기술적 실업의 증대에 대응할 수 있는 유일한 정책이다.

기본소득의 임금 효과

앞에서 살폈듯이, 일자리 보장 프로그램은 실업자들에게 공공 일자리를 받아들이도록 경제적으로 강제한다. 그런데 이를 저임금 노동에 대한 경제적 강제로 볼 수 있는지 문제에는 좀 더 세밀한 고찰이 필요하다. 일자리 보장론자들은 일자리 보장 프로그램은 안정적인 생활 임금을 국가가 보장하는 제도이며(Harvey, 2013), 이를 통해 일종의 임

금 최저선이 형성되며 민간부문에 대하여 최소한 이보다 높은 임금수준을 강제하는 역할을 한다고 주장한다(Paul et al., 2017). 반면에 기본소득은 오직 빈곤선 수준의 생활만을 보장할 뿐이며 임금 보조금과 마찬가지로 고용주가 임금을 인상하도록 압박하는 효과는 전혀 나타나지 않는다고 비판한다(Harvey, 2005: 31; 2013: 15~16). 이러한 비판은 과연 타당한 것일까? 일자리 여부와 관계없이 모두에게 지급되는 기본소득과 오직 취업자에게만 지급되는 임금 보조금의 효과가 과연 같을까?

기본소득이 임금에 미치는 효과에 관련하여 일률적으로 말하기는 어렵다. 일단 기본소득 지급 수준이 중요한 기준이다. 생계비 수준 이상의 ‘완전기본소득 full basic income’을 가정할 때 임금 효과는 이중적으로 나타날 것이다. 한편으로는 비록 저임금이라도 가치 있는 일자리를 선호할 가능성이 높아지고, 다른 한편으로는 기본소득 지급과 함께 굳이 임금노동을 하지 않아도 될 만큼 노동자의 개별적인 협상력도 높아져서 노동 공급은 줄어들 수 있고 임금인상으로 이어질 것이다. 하지만 지급처럼 노동시장에 자긍심과 행복감을 주는 일자리가 별로 없는 상태가 계속된다면, 완전기본소득 도입이 노동의 대가로 받으려고 하는 최저치인 이른바 ‘유보임금 reservation wage’을 낮출 것이라는 예측은 틀리게 될 것이다. 전체적으로 볼 때 완전기본소득 하에서는 노동 공급이 줄어 임금수준이 전반적으로 상승하며 특히 많은 사람들이 기피하는 일자리의 임금은 급격히 상승할 것이라고 보는 것이 타당하다(Wright, 2006).

반면에 생계비 수준 이하의 ‘부분기본소득 partial basic income’의 임금 효과는 상당히 논쟁적인 주제다. 한편으로 기본소득이 임금을 노

동의 수요과 공급이 일치하게 되는 이른바 ‘시장 청산’의 임금 수준으로 낮출 것이기 때문에 기업도 기본소득에 찬성할 것이라는 전망(Fitzpatrick, 1999: 84)이 있는가 하면, 다른 한편으로는 기본소득은 임금 보조금과 비슷하게 콤비임금Kombilohn 효과를 낳는다는 이유를 들어 기본소득을 비판하는 측도 있다(Roth, 2006). 물론 절충적인 입장도 있다. 블라슈케(Blaschke, 2006: 5)는 완전기본소득은 콤비임금 효과를 낳지 않지만 부분기본소득은 충분히 그럴 수 있다고 본다. 콤비임금 논쟁을 차단하기 위하여 블라슈케는 생계비 수준 기본소득이 도입되더라도 최저임금제는 존재해야 한다는 입장에 선다(Blaschke, 2010). 독일의 금융과세시민연합ATTAC이 기본소득, 노동시간 단축, 최저임금을 연동된 세 개의 요구Triade로 파악한 배경에도 이러한 우려가 깔려 있다(Krull, 2009). 한편 강남훈은 존 내쉬J. Nash의 협상 이론에 의거하여 낮은 수준의 기본소득도 노동자의 개별적 협상력을 강화한다는 것을 보여 주며 기본소득과 임금 보조금은 작동 방식이 근본적으로 다르다고 주장한다(강남훈, 2017).

기본소득의 임금 효과에 대한 대개의 논의는 기본소득 도입으로 발생할 노동 공급의 변화 또는 협상력의 강화에만 초점을 맞춘다. 노동 공급의 변화와 관련하여 한 가지 분명한 점은 현행 사회보장 체계에서 완전기본소득으로의 이행은 실업의 덩어리를 제거하여 기존의 공공부조 수급 집단의 노동 공급을 증가시킬 것이라는 점이다(Yi, 2017).*

* 하지만 손익분기점 소득층의 노동 공급은 지급되는 기본소득의 크기와 비노동소득 과세액의 상대적 크기에 따라서 상이하게 나타나며, 고소득층의 노동 공급은 적어도 이론적으로는 미정인데, 모든 소득 구간에서 소득효과는 양수이고 대체효과는 음수이므로 소득효과와 대체효과의 상대적 크기에 따라서 노동 공급에 미치는 총 효과의 방향과 크기가 달라지기 때문이다(Yi, 2017).

하지만 노동 공급의 변화에 대한 예측은 기본소득을 실제 도입할 때 발생할 임금 변동에 대한 단면만을 보여줄 뿐이며 이로부터 유보임금의 하락을 도출하기에는 여러 가지 변수가 작용한다. 우선 임금 변동에는 노동조합의 단체협상력*과 법제도도 중요한 요인으로 작용하기 때문에 노동시장의 수요-공급 변화만으로 기본소득의 임금 효과를 설명하는 것에는 분명한 한계가 있다. 또한 완전기본소득은 실업의 덩어리를 제거하여 노동 공급을 증가시킬 뿐만 아니라 나쁜 일자리를 거부할 협상력도 부여한다는 점도 고려할 요소다. 두 가지는 임금 변동에 대해 상반된 작용을 한다. 그런데 그중에서 협상력의 증가에 무게를 둔다고 하더라도 반드시 임금 상승이 발생할 것이라고 말할 수는 없다. 노동시장의 수요-공급만으로 임금 변동을 설명한다고 해도, 만약 기술적 실업으로 말미암아 일자리의 총량이 급격하게 줄어들었다면 기본소득 도입으로 노동자의 협상력이 높아지더라도 노동 공급이 노동 수요보다 훨씬 많게 되어 임금은 하락할 것이다. 물론 여기에서 법률적으로 강제되는 노동시간 단축도 커다란 변수가 된다. 법정 노동시간 단축은 기술적 실업이 초래할 노동 수요의 감소를 부분적으로 줄일 수 있을 것이기 때문이다.

이처럼 여러 변수가 작용할 수밖에 없어서 실제의 임금 변동에 대해 일률적으로 말할 수 없음에도 불구하고, 다른 모든 조건을 불변으로 놓고 기본소득 도입이 초래할 노동 공급과 협상력의 변화를 살펴보고 이에 따른 임금 효과를 추론하는 일이 결코 무의미하지는 않다. 생

* 단체협상력을 결정하는 요소에는 노동조합의 조직력 이외에도 노동법 및 각종 보호 제도와 같은 제도적 요소와 전반적 경기 상황이나 해당 부문의 특수한 요인과 같은 상황적 요소도 놓여야 한다(Wright, 2000: 962-963).

계비 수준 이상의 기본소득 도입은 노동자의 개별적 협상력을 증가시켜 질 나쁜 일자리에 대한 거부권을 부여하며 부분기본소득에서도 비록 제한적이지만 비슷한 효과가 나타날 것이라는 점을 확인하는 것은 매우 중요하다. 취업하지 않으면 전혀 지급되지 않는 임금 보조금은 노동자의 협상력을 전혀 증대시키지 않고 시장 임금을 저임금 상태로 유지시켜 결국 기업에 보조금을 주는 꼴이 되는 반면에, 기본소득은 일자리를 선택할 권리를 부여하며 노동자의 임금 협상력을 증대시킨다(Groot, 2004: 34~35, 69; 강남훈, 2017). 기본소득이 질 나쁜 일자리를 확산시킬 것이라는 비판은 임금 보조금이나 근로연계복지와 같은 생산주의^{productivist} 또는 노동주의적^{labourist} 제도와 기본소득의 본질적 차이점을 이해하지 못한 결과다.

일자리 보장과 저임금 노동

그렇다면 일자리 보장 프로그램은 어떤 효과를 낼까? 일자리 보장 프로그램의 임금수준은 노동시장의 수요-공급이 아니라 정부가 정하는 것이기 때문에 무조건 저임금 노동일 것이라고 미리 가정할 필요는 없다. 하지만 정부가 제공하기 때문에 저임금 일자리가 아니고 생활임금 이상의 일자리일 것이라는 가정(Harvey, 2013)도 마찬가지로 아무런 근거가 없다. 일자리 보장 프로그램이 질 나쁜 일자리를 제공한다면, 노동소득 하위층의 소득을 개선하여 노동소득 분배를 평등하게 할 것이라는 가정(Tchemeva, 2013)도 마찬가지로 근거 없는 이야기가 된다.

일자리 보장 프로그램이 전면적으로 실시되면, 정부가 제공하는 공공 일자리의 임금은 현재 최저임금제가 맡고 있는 임금 최저선의 기

능을 떠맡게 된다. 만약 생산성이 낮아서 민간부문에서는 유지될 수 없는 일자리를 정부가 공공 일자리로 제공하는 경우라면, 이러한 일자리는 시혜적인 일자리다. 이와 같은 시혜적 일자리에 생활임금을 제공하는 것을 정부가 재정적으로 뒷받침할 수 없다면 저임금 일자리로 변한다. 이러한 일자리에 참여하는 사람들은 동기부여를 얻기보다는 좌절과 실망감을 더 많이 느끼게 될 것이고, 이는 일자리 보장론의 대전제인 일자리의 내재적 가치에 위배된다. 참여자의 좌절감은 일자리 보장 프로그램의 생산성을 더욱 낮출 것이고 악순환은 반복된다. 실업이 늘어나고 재정 압박을 받게 되면 될수록 일자리 보장 프로그램의 임금은 낮아질 것이고, 저임금화 과정은 민간 일자리의 임금도 하락시킬 것이다. 일자리 보장 프로그램이 민간 일자리의 임금을 상승시킬 것이라는 기대와는 정반대의 결과가 나타나게 되는 것이다.

이러한 역설은 사실 일자리 보장 프로그램의 특성에 기인한다. 최저임금제와 마찬가지로 일자리 보장 프로그램도 임금 최저선을 노동력의 수요-공급이 아니라 노동시장 외부에서 결정하는 제도이지만, 두 제도가 작동하는 방식은 전혀 다르다. 최저임금은 민간 기업이 감당해야 할 임금 최저선을 결정하지만, 일자리 보장 프로그램의 임금 최저선은 정부가 재정지출을 통해 감당해야 한다. 생산성이 낮은 시혜성 일자리를 정부가 생활임금 수준으로 유지하는 것은 정치적으로 지속되기 어렵다. 그렇다고 프로그램을 유지하기 위하여 저임금화를 택한다면 일자리 보장은 저임금 노동에 대한 경제적 강제에 지나지 않게 된다. 이러한 딜레마 사이에서 현실의 일자리 보장은 저임금 노동을 강제하는 제도가 될 공산이 높고, 자산 조사를 전제하는 프로그램은 낙인 찍기가 되어 민간 일자리로 되돌아가는 것이 어려워진다

(Standing, 2002; 2013).

일자리 보장 프로그램은 과연 저비용 고효율인가?

타깃 계층이 분명한 일자리 보장 프로그램은 사회구성원 모두에게 지급되는 기본소득에 비하여 비용이 훨씬 적게 들며 타깃 계층의 소득 개선에 대한 효율성도 훨씬 높다는 주장은 일자리 보장론에서 흔히 발견된다. 언뜻 듣기에 그럴 듯하지만 면밀히 살펴보면 꼭 그렇지만은 않다.

저소득층의 처지를 개선하는 효과만큼은 일자리 보장이 기본소득보다 탁월한가라는 문제부터 살펴보자. 일단 일자리 보장을 실업부조와 비교해 보자. 취업에 경제적 유인을 부여하려면 실업부조의 지급 수준은 최저임금보다 낮게 된다. 이론적으로는 일자리 보장의 임금수준이 실업부조보다 높게 책정될 수도 있지만, 위에서 살폈듯이 그렇게 되면 끊임없이 저임금화 압박에 시달리게 될 것이다. 또한 실업부조보다 높은 수준의 임금을 지급한다고 해도 반드시 저소득층의 소득 개선에서 기본소득보다 효율적이라고 말할 수 없다. 여기에는 기본소득의 지급 수준도 중요한 역할을 하겠지만, 지급 수준과 무관하게 기본소득 모델의 총소득 개선 효과가 일자리 보장 프로그램보다 더 클 수밖에 없다. 기본소득은 유급노동 참여와 무관하게 지급되기 때문에 취업자의 총소득은 노동소득과 기본소득의 합계가 되며, 이는 완전기본소득의 경우에는 적어도 논리적으로는 유급노동 참여를 통한 일자리 보장 프로그램의 최저임금 수준보다 더 높은 총소득을 얻을 기회를 가진다는 뜻이다. 물론 하비(Harvey, 2005)는 이러한 가능성 자체가 현실적으

로는 성립 불가능하다고 비판한다. 비록 기본소득론이 실업의 덮을 제거한다고 주장하지만 일자리 공급이 늘어나지 않는 한에서는 기존 일자리의 분배만 이루어질 뿐이므로 설령 유보임금이 하락하더라도 고용 증가로 이어질지는 불분명하다는 비판이다. 이러한 논리는 기본소득이 도입되어도 실업자는 여전히 노동소득을 얻을 수 없어서 취업자보다 상대적으로 저소득인 처지에 그대로 놓이게 될 것이므로 기본소득은 결코 실업에 대한 보상일 수 없다는 주장으로 이어진다(Harvey, 2013: 14~15).

물론 원리적으로 기본소득은 실업에 대한 보상이 아니라 공유부共有富의 분배이며, 기술적 실업의 증대는 기본소득이 활발히 논의되는 현재의 지형을 보여 줄 따름이다. 하지만 실업 문제의 해결이라는 점에 초점을 맞추더라도 일자리 보장이 기본소득보다 효과적인 것이라는 보장은 어디에도 없다. 정부가 직접 일자리를 제공하면 민간 일자리가 감소하는 ‘구축 효과’가 나타날 수 있고, 또한 시장 기제market mechanism가 작동되지 않기 때문에 사람들이 힘들여 민간 일자리를 찾으려 하지 않는 ‘잠김 효과lock-in effect’가 나타날 수도 있다. 이러한 현상은 일자리 보장 프로그램이 원래 목적대로 순고용을 증가시키지 못하고 오히려 재정 낭비로 이어지는 ‘사중 손실 효과deadweight effects’로 이어질 수 있다(Standing, 2013; 최희선, 2017: 31). 이러한 부작용 이외에도 일자리의 추가 공급만이 실업 문제의 해결책은 아니라는 점도 중요하다. 기술적 실업은 동일한 생산 규모에 소요되는 사회적 총노동시간의 감소를 뜻한다. 만약 동일한 기술 수준에서는, 사회적 총노동시간의 감소에 상응하게 개별적 노동시간을 줄인다면 일자리 숫자는 줄어들지 않을 것이다. 노동력 절감 기술의 발전에서 정부가 제공하는

일자리도 예외가 될 수 없는 반면에, 강제적인 노동시간 단축은 노동력 절감 기술이 발전하는 만큼 사회적 총노동시간을 보다 적은 개별적인 노동시간으로 새로 분배할 수 있다. 적어도 논리적으로만 따지면, 정부의 직접적 일자리 창출보다 노동시간 단축이 일자리를 보장해 주는 훨씬 효과적인 방법이며, 여기에서 기본소득은 노동시간 단축에 대한 소득 지원 정책의 의미를 가지게 된다.

보다 큰 범위에서, 저소득층의 소득 개선 효과만이 아니라 사회 전체의 소득불평등 개선 효과를 염두에 두면 당연히 기본소득이 일자리 보장보다 훨씬 더 효과가 크다. 간편하게 일체의 조세 감면이 없고 비례세 flat tax로 조세를 걷는다는 가정 하에서 10%를 증세하여 전액을 1/n로 분배하면 지니계수는 10%p 개선되는데, 이러한 개선 효과는 수학적으로 증명 가능하며 소득분포와 상관없이 항상 성립한다(Miller, 2017: 245~246; 이건민, 2017). 이제 남은 문제는 기본소득과 일자리 보장의 비용 비교다. 필립 하비(Harvey, 2013: 8)는 2011년 기준으로 미국의 시간당 생활임금 living wage을 17달러로 잡고 일자리 보장 프로그램을 가동하면 6,770억달러가 들어가는 반면에, 빈곤선 수준의 기본소득에는 2조8,700억달러가 필요하며 이를 클락(Clark, 2003)이 제시한 ‘음의 소득세NTT’ 모델로 설계해도 1조4천억달러가 들어간다고 계산한다. 하비의 비교는 정부가 지출해야 할 예산비용 budgetary cost에만 초점을 맞춘다. 하지만 비용 계산에는 예산비용뿐만 아니라 사회적 비용 social cost도 들어가야 한다. 그런데 사회적 비용 문제에 앞서 일단 예산 비용만을 따져 보더라도 하비의 비용 계산은 부정확하다.

일자리 보장의 예산비용에는 임금 이외에도 기획비, 관리비, 감독비, 설비자재 비용 등 여러 가지 간접비가 들어간다(Noguchi, 2013). 물

론 하비(Harvey, 2005)가 지적하듯이 일자리 보장정책의 순비용 $_{net\ cost}$ 은 이러한 간접비용까지 합친 총비용 $_{gross\ cost}$ 에서 일자리 보장 프로그램에 고용된 사람들이 내는 세금과 생산된 재화 및 서비스의 판매 수입을 뺀 값이므로 총비용보다 줄어들 여지가 있다. 하지만 앞서 보았듯이, 일자리 보장 프로그램이 생산성이 낮은 시혜성 일자리의 공급에 불과할 경우, 판매 수입은 미미할 것이고 결국 총비용과 순비용의 차이는 단지 고용된 사람들이 내는 세금 정도에 지나지 않게 될 것이다. 생산성이 낮은 일자리 보장 프로그램의 경우에는 간접비용의 증대가 조세 증대보다 훨씬 클 것이고 결국 총비용과 순비용은 거의 비슷하게 된다.

아울러 기본소득의 예산비용 계산도 총예산비용 $_{gross\ budgetary\ cost}$ 이 아니라 순예산비용 $_{net\ budgetary\ cost}$ 의 관점에서 접근해야 한다. 즉 기본소득 지급 총액이 아니라 각 개인이 기본소득 도입 때문에 더 부담하게 된 세금에서 기본소득 지급액을 뺀 액수를 모두 더한 값이 기본소득에 들어가는 순예산비용이다. 예를 들어 영희가 기본소득으로 월 40만원을 받게 되지만 세금을 50만원 더 내게 되었다면 10만원의 순부담이 발생한 것이고 반면에 철수는 월 40만원을 받게 되지만 30만원을 세금으로 더 내게 되었다면 전체적으로 아무런 추가 부담이 발생하지 않은 것이다. 순예산비용은 추가 부담이 발생한 개인들이 기본소득 지급액보다 세금으로 더 내게 된 액수의 합계에서 행정비 절감액과 기존 재정의 대체 부분을 뺀 값이다. 물론 기본소득은 사회구성원 전체에 지급되기 때문에 순예산비용으로 계산해도 일자리 보장보다 많은 예산비용이 들겠지만, 그렇다 하더라도 하비가 계산한 2조8,700억달러는 총예산비용이지 순예산비용은 아니다. 순비용과 총비용을 구별하는

것은 기본소득의 예산비용 계산에서 매우 중요하다(Lewis, 2013: 43).

더 중요한 점은 일자리 보장과 기본소득의 비용을 비교할 때 예산 비용뿐만 아니라 사회적 비용과 편익을 폭 넓게 고려해야 한다는 것이다. 루이스(Lewis, 2013: 42)는 하비가 비용 계산에서 사회적 비용을 누락했다고 비판하면서, 정부와 사회는 같지 않으며 정부가 부담하는 총 예산비용으로 제도가 도입될 때 사회가 부담하게 될 비용이 표현되는 것은 아니라는 점을 강조한다. 사회적 비용의 예로서 루이스는 일자리와 생산의 생태적 비용도 언급하고 있는데, 이는 일자리 보장론의 역사적 성격을 규정할 때 매우 중요한 지점이다. 역사적으로 돌이켜보면, 1950년대와 60년대의 자본주의 황금기는 자본과 노동의 생산주의 동맹에 기초했다. 고임금 일자리의 확대와 자본의 안정적 축적을 교환하는 방식으로 유지되던 황금기가 1970년대부터 한계에 부딪친 이유에는 생태적 비용의 증가도 꼽을 수 있다. 결국 일자리 보장론은 1980년 이후 신자유주의에 의해 해체된 ‘자본과 노동의 일자리 동맹’을 ‘국가와 노동의 일자리 동맹’으로 대체하자는 것이다. 그런데 이와 같은 새로운 형태의 일자리 동맹이 과거와 달리 생태적 비용 문제에 직면하지 않을 것이라는 보장은 없다. 즉 노동시간 단축이나 기본소득 도입은 기술적 실업 문제를 생태적 비용부담 없이 해결하지만, 일자리 보장 프로그램의 생태적 비용은 제공되는 일자리가 어떤 자리인가에 따라 완전히 달라질 것이다. 나아가 기본소득 도입으로 발생할 사회적 편익을 폭 넓게 고려한다면, 사회적 비용 계산에서 일자리 보장보다 기본소득의 편익이 보다 크게 나타나게 될 것이다. 예를 들어 매우 논쟁이 많은 주제인 기본소득과 노동 공급의 관계에서도 설령 높은 수준의 기본소득 도입으로 노동 공급이 감소한다고 하더라도 그와 동

시에 정치 참여, 문화 활동, 돌봄 제공 등 시민적 참여(civic participation)가 늘어난다면 사회적 편익의 순증(net increase)이 이뤄졌다고 말할 수 있다 (Lewis, 2013: 44). 시민의 자발적 참여와 능동성이 요구되는 이러한 영역을 정부에 의해 창출되는 임금노동 일자리로 메울 수 있다는 가정은 전지전능한 정부를 전제하며 자율적 시민의 자유로운 활동이라는 전제와 충돌한다. 이처럼 기본소득보다 일자리 보장이 비용이 적게 든다는 문제는 단순한 예산비용 계산의 문제만이 아니라 어떠한 사회를 원할 것인가의 문제와도 연결된다.

일자리 보장과 거시경제 안정화? 기본소득과 인플레이션?

정부의 직접적 일자리 창출이 거시경제 안정화 메커니즘이라는 주장은 일자리 보장론의 핵심적인 내용이다. 체르네바(Tcherneva, 2013; 2006)는 이를 “통화가치 안정화”와 “경기 역행적(counter-cyclical) 안정화”라는 두 가지 측면으로 설명한다. 일자리 보장 정책에는 가격을 고정시키는 닛이 내장되어 있어서 통화가치가 안정되어 인플레이션이 발생하지 않을 것이라는 주장(Tcherneva, 2006; Wray, 1998)부터 살펴보자. 예를 들어 정부가 노동자 한 명을 연간 2,000시간 노동시키고 2만달러를 지불한다면, 통화가치는 그 돈으로 고용할 수 있는 공공부문 노동자의 노동시간과 같을 것이므로 10달러 화폐의 가치는 1노동시간에 해당되고 1달러 가치는 6분의 노동시간에 해당된다고 말할 수 있다. 만약 연간 2,000시간 노동에 대해 4만 달러를 지불한다면 1달러 가치는 3분으로 절하된다. 즉 통화가치는 공공부문 시간당 임금의 역수로 고정된다. 사실 이러한 설명은 일자리 보장 프로그램에 투입되는

화폐의 구매력은 구입되는 상품인 공공 일자리의 노동시간으로 표현된다는 말에 지나지 않는다. 여기에서 1노동시간에 대해 지불된 화폐량이 상품 시장에서 어느 정도의 구매력을 가질 것인가는 설명되지 않은 채로 남아 있다. 그래서 일자리 보장론은 공공부문 임금이 민간부문에 대해서도 통화가치를 고정시키는 “닳”의 역할을 할 것이라는 주장을 덧붙인다. 즉 일자리 보장 정책을 실시하면 통화가치가 공공부문의 노동시간 단위로 고정되기 때문에 공공부문 임금 이외의 나머지 모든 가격이 결정되는 민간 시장에서도 통화가치는 저하되지 않을 것이라고 설명한다. 하지만 공공 일자리가 유급노동의 지배적인 형태가 되는 것이 아니라면 이러한 가정의 타당성을 따질 필요도 없을 것이고, 설령 모든 생산이 공공 일자리로 채워진다고 해도 노동력 상품의 가격을 앞서서 결정함으로써 다른 상품 가격들이 이에 따라 결정될 것이라는 가정은 타당하지 않다.

나아가 일자리 보장론은 기본소득 형태로 지불되는 화폐는 “무상 통화free currency”로서 하이퍼인플레이션Hyperinflation을 발생시킬 것이라고 비판한다(Tcherneva & Wray, 2005a; Tcherneva, 2006). 일자리 보장론자들이 이처럼 생각하는 이유는 완전기본소득이 노동 공급을 줄일 것이며, 이는 노동소득과 조세 수입이 줄어든다는 것을 의미하며, 그리하여 기본소득의 재정적 지속 가능성이 위협받게 되면 조세 인상이 뒤따르게 되고, 이는 물가 상승과 통화가치 감소로 이어져서 기본소득의 실질 구매력을 떨어뜨릴 것이고, 이는 다시 기본소득 액수를 인상하게 만들고, 동일한 악순환이 반복될 것이라는 가정 때문이다. 여기에 체르네바는 기본소득이 임금 협상력을 높여 기업은 임금을 충분히 인상할 수밖에 없으며 결국 인건비 인상을 감당하기 위하여 상품 가

격을 올리게 되고 이는 기본소득 지급액 인상, 세율 인상, 물가 상승의 과정이 반복되는 인플레이션의 악순환에 빠지게 된다는 설명을 덧붙인다(Tcherneva, 2013). 정리하자면, 거시경제적으로 볼 때 기본소득은 수요를 진작하면서 공급을 위축하는 효과를 낳고 결국 스태그플레이션을 일으킨다는 것이다. 이러한 가정에는 두 가지 전제가 깔려 있다. 하나는 기본소득 재정을 오로지 소득세에서만 찾고 취업자의 경우에는 언제나 소득효과보다 대체효과가 클 것이라는 점이고, 다른 하나는 기본소득 도입이 경제활동 참가율을 감소시킬 것이라는 점이다. 노동 소득에 대한 과세 이외에도 기본소득 재원을 찾을 수 있으며, 설령 임금노동 일자리가 준다고 하더라도 창업 효과가 생길 것이기 때문에 경제활동 참여율이 줄 것이라고 속단할 수 없다.

한편 일자리 보장론은 일자리 보장 프로그램이 “경기 역행적 자동 안정화 장치”로 기능할 것이라는 주장도 편다. 즉 경기 하강 국면에는 민간에서 해고된 노동자를 정부가 고용하여 경기를 부양하지만 일자리 보장 프로그램의 가동으로 실업이 제거되면 더 이상 정부 지출이 늘어나지 않아서 총수요는 완전고용 총공급 수준을 초과하지 않을 것이며, 반면에 경기 회복 국면에서는 일자리 보장 프로그램으로부터 민간 일자리로 고용이 빠져나가서 정부 지출이 줄어든다고 설명한다. 즉 일자리 보장 프로그램이 경기 역행적으로 수축하고 팽창하는 “완충 저량buffer stock”의 기능을 한다는 것이다. 이러한 점에서 일자리 보장 프로그램은 “완충 저량 고용buffer stock employment”으로 불리기도 한다(Mitchell, 1998). 민간 일자리로의 이동을 제약하는 “낙인 효과”가 발생할 것이라는 우려(Standing, 2013)에 대해서 일자리 보장론(Tcherneva, 2013)은 경력단절보다는 일자리 보장 프로그램 참여가 민

간부문의 고용 가능성을 입증하기에 훨씬 효과적일 것이라는 반론을 덧붙인다.

경기 역행적 자동 안정화 기능의 핵심은 민간 고용이 감소할 때는 공공 고용을 증가시키고 민간 고용이 증가할 때는 공공 고용을 줄이는 마중물의 역할을 일자리 보장 프로그램이 담당하여 언제나 강한 완전 고용에 근접한 상태가 유지될 것이라는 가설이다. 기술혁신을 도외시키고 오직 경기 국면에 따른 고용 증감만을 따진다면 이와 같은 가설은 성립할 수 있다. 하지만 기술적 실업에 직면하여 과연 정부가 최종 고용자로서 어떤 종류의 일자리를 창출할 수 있는지는 의문스럽다. 국가가 앞장서서 노동력 절감 기술의 진보를 가로막거나 속도를 늦출 수는 없을 것이고, 결국 일자리 보장 프로그램은 산출과 무관하게 일자리를 매개로 소득을 보전해 주는 프로그램으로 변질될 것이다. 그렇다면 왜 굳이 소득을 분배하지 않고 일자리를 제공한 것일까라는 본질적인 의문을 회피할 수 없게 된다. 재정지출의 승수효과를 중시하는 고전적 케인스주의의 실업 대책을 잉글랜드은행의 금을 폐광에 묻어두고 기업들이 채굴하도록 하는 것에 비유한다면, 전통적인 복지국가의 실업 대책은 광산 폐쇄로 해고된 노동자들이 다른 직업으로 이전할 때까지 잠정적으로 잉글랜드은행의 금을 지급하는 것이라 말할 수 있다. 이러한 비유를 적용한다면, 일자리 보장론은 정부가 잉글랜드은행의 금을 직접 폐광에 묻어 두고 해고된 탄광 노동자를 공공 일자리로 고용하여 금을 파는 것이다. 그냥 금을 나눠 주면 되지 않을까라는 직관은 기본소득의 합리성을 잘 설명해 준다.

또 다른 의문은 왜 일자리 보장론은 이와 같은 경기 역행적 안정화 장치가 기본소득에는 없다고 생각하는가다. 기본소득이 도입되면

모든 사람의 총소득은 기본소득과 노동소득의 합으로 이루어질 것이다. 경기 침체기에는 이와 같은 복합 소득income mix에서 기본소득 비중이 늘어가게 될 것이지만, 기본소득에 의해 수요가 진작되어 경기가 회복되면 복합 소득에서 노동소득이 차지하는 비중이 늘어날 것이다. 복합 소득에서 기본소득이 차지하는 비중도 “강한 경기 역행적 효과”를 가지고 있다(Lewis, 2013: 45~46). 이러한 효과를 극대화하려면 클라우스 오페(Offe, 2009: 76)가 제안하듯이 기본소득 지급 액수를 경기 역행적으로 변동시키는 것도 하나의 방법이다. 일자리만이 유일한 소득 원천이라고 간주하지 않는다면, 완충 저량 기능이나 경기 역행적 자동 안정화 장치를 반드시 일자리를 매개로 설계할 필연성도 없다.

일자리 보장과 기본소득 - 경제에 대한 사전 조정의 관점에서

정부의 직접적 일자리 창출이 노동시장의 실패를 교정할 뿐만 아니라 앞서 보았듯이 ‘완충 저량’ 기능이나 ‘자동 안정화’ 기능을 가질 수 있다면, 이는 노동시장에 대한 일종의 사전 조정을 도입하는 것이라고도 말할 수 있다. 역사적으로 볼 때, 임금에 대한 사전 조정은 이미 존재했다. 최저임금제나 산별 협약 임금이 대표적인 예다. 일자리 보장 프로그램은 노동력 가격에 대한 사전 조정을 넘어 노동 수요 자체에 대한 사전 조정이 등장한다는 의미를 가진다. 이는 생산에 대한 사전 조정만이 아니라 분배와 교환을 포함한 경제 전 과정에 대한 사전적 조정이 등장할 수도 있다는 것을 의미한다. 실제로 20세기형 사회주의국가의 계획경제는 전일적 사전 조정을 추구했다. 하지만 이와 같은 사전 조정의 증대가 반드시 해방적인 것은 아니다. 사전 조정의

증대가 반드시 유급노동에 대한 의존성의 감소와 일치하는 것도 아니며 인간 본연의 목적이 유급노동의 전면화에 있는 것도 아니다.

일자리 보장 정책의 목표는 유급노동의 전면화, 강한 완전고용이다. 하지만 일자리 보장 정책은 국민총소득 중에서 유급노동에 분배될 몫과 탈노동화된 활동에 분배할 몫을 사전에 조정할 수는 없다. 이와 같은 기능을 수행할 수 있는 것은 무조건적 기본소득뿐이다. 기본소득은 유급노동 외부에 독립적인 소득 원천을 도입하는 것이므로 유급노동의 시간을 줄이며 탈상품화된 여가시간을 늘려 준다. 기본소득은 사회적 부의 선분배다. 여기에서 선분배란 자유로운 활동에 대해 얼마만큼 소득 몫을 부여할 것인가를 결정하는 일이다. 선분배 몫만큼 유급노동시간은 줄어들 것이다. 이는 기본소득이 각 개인의 시간에서 노동시간과 여가시간의 비중을 바꾸며 전체적으로 사회적 시간을 재분배한다는 점을 보여 준다.

기본소득의 지급 수준은 노동시간에 대해 역수로 나타난다. 지급 수준이 높을수록 개별적 노동시간은 줄어들 것이다. 이러한 관계에 근거하여 기본소득은 유급노동에 근거한 생산, 교환, 분배 전체에 대해 사전 조정의 기능을 가지게 될 것이다. 기본소득 지급 수준과 전체적인 지급 규모는 유급노동에 할당될 분배 몫과 자유로운 활동에 대한 분배 몫의 비율을 결정하게 된다. 판 파레이스가 완전기본소득의 기준으로 제시한 수준인 GDP의 25%(Parijs & Vanderborght, 2017: 11)를 기준으로 삼는다면, 국민총소득의 25%를 자유로운 활동에 사전에 분배했고 이러한 분배 몫만큼 돌봄 활동, 공동체 활동, 디지털 활동이 임금노동이 아닌 자유로운 활동으로 존속할 수 있도록 보장받는다라는 것을 의미한다. 유급 고용과 무관한 분배 몫을 사전에 정한다는 점에서 기

본소득은 가장 근저에서, 가장 큰 범위에서 경제에 대한 사전 조정을 행하는 제도라고 말할 수 있다. 이와 같은 사전 조정의 필요성과 정당성은 점증하는 사회 재생산 위기의 해소와 디지털 활동의 증가로 인한 사회적 유용성의 증대에서 찾을 수 있을 것이다. 무엇보다도 과거의 사회주의 계획경제와 달리 이와 같은 사전 조정은 국가 주도의 전일적인 사전 조정이 아니라 개별적 개인의 시간 처분권의 증대다. 모든 개인에게 시간 처분권이 탈상품화된 시간의 형태로 제공된다는 것이다. 탈노동화된 소득의 형태로 제공되는 기본소득에는 일자리 보장 정책에 대한 통상적인 우려 사항인 국가 부문의 팽창, 관료주의나 후견주의 문제가 전혀 나타나지 않는다.

참고 문헌

강남훈(2017): 「낮은 기본소득은 임금을 낮출 것인가? - 임금보조금, 구직수당과 기본소득」, 기본소득한국네트워크 2017년 회원의 날 학술 발표회 자료집.

김석원(2016): “Changes in future jobs”, 2016 SPRI Spring Conference, 2016년 3월 8일.

서정희, 백승호(2017): 「제4차 산업혁명 시대의 사회보장 개혁: 플랫폼 노동에서의 사용종속관계와 기본소득」, 기본소득한국네트워크 2017년 회원의 날 학술발표회 자료집.

이건민(2017): 「기본소득의 재분배효과」, 녹색전환연구소, 2017년 5월 8일. (http://igt.or.kr/index.php?mid=column&document_srl=56704.)

Yi, Gunmin(2017): “The Effects of Basic Income on Labour Supply”,

Paper for the 17th BIEN Congress, 25~27 Sep. 2017, Lisbon: Implementing a Basic Income.

이대창, 문외술(2015): 「재정지원 일자리사업이 고용에 미치는 효과 분석」, 한국고용정보원.

이주희, 정성진, 안민영, 유은경(2015): 「모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망」, 『동향과전망』, 제95호.

정원호, 이상준, 강남훈(2016): 『4차 산업혁명 시대 기본소득이 노동시장에 미치는 효과 연구』, 한국직업능력개발원, 기본연구 2016-29.

채구묵(2011): 「OECD 주요국 실업급여제도의 유형별 비교」, 『한국사회학』 제45집 1호.

최희선(2017): 「기본소득 보장인가, 일자리 보장인가 - 4차 산업혁명과 일자리 정책의 방향」, 산업연구원 Issue Paper 2017-428.

Allen, Katie(2015): “Technology has created more jobs than it has destroyed, says 140 years of data”, The Guardian, 2015년 8월 18일.

Baweja, B., Donovan, P., Haefele, M., Siddiqi, L. and S. Smiles(2016): “Extreme automation and connectivity: The global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution”, UBS White Paper for the World Economic Forum Annual Meeting 2016.

Blaschke, Ronald(2006): “Sklaverei der Lohnarbeit als Ziel? Kritik der Kritik von Rainer Roth am Bedingungslosen Grundeinkommen (BGE)” (<http://www.archiv-grundeinkommen.de/blaschke/Sklaverei-der-Lohnarbeit-fuer-alle.pdf>.)

Blaschke, Ronald(2010): “Basic Income versus Minimum Income Guarantee”, Berlin, Dresden & Seoul, Januar 2010 (<http://www.archiv->

grundeinkommen.de/ blaschke/20100128-Basic-Income-versus-Minimum-Income-Guarantee.pdf.)

Bregman, Rutger(2017): Utopia for Realists: And How We Can Get There, Bloosbury. (뤼트허르 브레흐만, 안기순 옮김, 『리얼리스트를 위한 유토피아 플랜』, 김영사, 2017년.)

Clark, C. M. A.(2003): “Promoting economic equity in a 21st century economy: The basic income solution”, Bush, Paul Dale and Marc Tool (eds.), Institutional analysis of economic policy, Kluwer Academic Publishers.

Cowling, S., Mitchell, W. and M. Watts(2003): “The Right to Work versus the Rights to Income”, Centre of Full Employment and Equity, Working Paper No. 03-08.

De Stefano, Valerio(2016): The rise of the 《just-in-time workforce》: On-demand work, crowdwork and labour protection in the 《gig-economy》, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No. 71.

Fitzpatrick, T.(1999): Freedom and security: An introduction to the basic income debate, Macmillan Press Ltd.

Forstater, Mathew(1999): “Full Employment and Economic Flexibility”, Economic and Labour Relations Review, Volume 11, 1999.

Forstater, Mathew(2012): “Jobs and Freedom Now! Functional Finance, Full Employment, and the Freedom Budget”, The Review of Black Political Economy, Vol. 39(1).

Frey, C. B. and M. A. Osborne(2013): “The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?”, Oxford Martin School, Programme

on the Impacts of Future Technology, Reprint: Technological Forecasting and Social Change, Vol. 114, 2017.

Frey, C. B. and E Rahbari(2016): “Technology at Work: How Digital Revolution Is Reshaping the Global Workforce.” ([http://voxeu.org/article/how-digital-revolution-reshaping-global-workforce.](http://voxeu.org/article/how-digital-revolution-reshaping-global-workforce))

Gorz, André(1999): Reclaiming Work: Beyond Wage-Based Society, tranl. by Chris Turner, Polity Press (french Editions Galiée, 1997).

Gorz, André(2000): Arbeit zwischen Misere und Utopie, Taschenbuch.

Groot, Loek(2004): Basic Income, Unemployment and Compensatory Justice, Springer Science & Business Media.

Harvey, Philip(1989): Securing the right to employment: Social welfare policy and the unemployed in the United States, Princeton University Press.

Harvey, Philip(2005): “The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?”, Rutgers Journal of Law & Urban Policy, 2.1.

Harvey, Philip(2006): “Funding a Job Guarantee.” International Journal of Environment, Workplace and Employment 2(1).

Harvey, Philip(2013): “More for Less: The Job Guarantee Strategy.” Basic Income Studies 7(2).

Huws, Ursula, Neil H Spencer, and Simon Joyce(2016): “Crowd Work in Europe”, Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands. University of Hertfordshire and Ipsos MORI, in association, 2016.

Intuit(2017): “Gig Economy Now Accounts for 34% of US

Workforce.” (<https://www.cebglobal.com/talentedaily/intuit-gig-economy-now-accounts-for-34-of-us-workforce/>.)

Jordan, Bill(1996): A Theory of Poverty and Social Exclusion, Polity Press.

Kalecki, Michal(1943): “Political Aspects of Full Employment”, The Political Quarterly 14(4).

Keynes, John Maynard(1963): “Economic Possibilities for our Grandchildren” (1930), Essays in Persuasion, W. W. Norton Co. (존 M. 케인스, 정명진 옮김, 『설득의 경제학』, 부글북스, 2009년.)

Kolokotronis, A. & S. Nakayama(2017): “Why Socialist Job Guarantees Are Better Than Universal Basic Income”, DSA Libertarian Socialist Caucus, sep. 30. 2017. (<https://dsa-lsc.org/2017/09/30/why-socialist-job-guarantees-are-better-than-universal-basic-income/>.)

Krull, Stephan(2009): Schritte aus der Krise: Arbeitszeitverkürzung, Mindestlohn, Grundeinkommen - drei Projekte, die der Attac/AG ArbeitFairTeilen zusammengehören; Reader, VSA Verlag.

Lewis, Michael(2013): “Cost, Compensation, Freedom, and the Basic Income - Guaranteed Jobs Debate”, Basic Income Studies 7(2).

McAfee, A. and E. Brynjolfsson(2016): “Human Work in the Robotic Future: Policy for the Age of Automation”, Foreign Affairs, July/August 2016.

McKinsey Global Institute(2017): Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation, December 2017.

Miller, Annie(2017): A Basic Income Handbook, Luath Press.

Minsky, H.(1986): *Stabilizing an unstable economy*, Yale University Press.

Mitchell, W. F.(1998): “The buffer stock employment model”, *Journal of Economic Issues*, 32(2).

Mitchell, W. F.(2016): “Work is important for human well-being”. ([http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=34412.](http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=34412))

Murray, M. & M. Forstater(2013): *The Job Guarantee. Toward True Full Employment*, Palgrave Macmillan US.

Nikiforos, Michalis, Steinbaum, Marshall & Gennaro Zezza(2017): *Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income*, Roosevelt Institute, August 2017.

Noguchi, Eri(2013): “The Cost-Efficiency of a Guaranteed Jobs Program: Really? A Response to Harvey”, *Basic Income Studies* 7(2).

Offe, Claus (2009): “Basic Income and the Labor Contract”, *Analyse & Kritik*, 49~79, (*Basic Income Studies*, 3/1, 2008).

Paul, M., Darity Jr., W. and D. Hamilton(2017): “Why We need a Federal Job Guarantee”, *Jacobin*, Feb. 4 2017. ([https://www.jacobinmag.com/2017/02/federal-job-guarantee-universal-basic-income-investment-jobs-unemployment/.](https://www.jacobinmag.com/2017/02/federal-job-guarantee-universal-basic-income-investment-jobs-unemployment/))

Parijs, Philippe van & Yannick Vanderborght(2017): *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press.

Ratti, L.(2017): “Online Platforms and Crowdwork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions”, *Comparative Labour*

Law and Policy Journal, 38(2).

Roth, Rainer(2006): “Zur Kritik des bedingungslosen Grundeinkommens”, Frankfurt a. M. (http://www.alptraum.org/downloads/bge_rr.pdf.)

Santens, S.(2017): “Why we should all have a basic income”, Agenda Contributor, The WEF Annual Meeting 2017.

Standing, Guy(2002): Beyond the new paternalism: Basic security as equality, Verso.

Standing, Guy(2005): “Why Basic Income is Needed For a Right to Work”, Rutgers Journal of Law & Urban Policy 2(1).

Standing, Guy (2009): “The Precariat: Basic income in a Politics of Paradise”, published as “Il precariato: il reddito di base in una politica del paradise”, Basic Income Network Italia, Reddito per tutti: un’ utopia concreta per l’ era globale (Manifestolibri, 2009). (https://www.guystanding.com/files/documents/The_Precariat_Basic_Income_in_a_Politics_of_Paradise.pdf.)

Standing, Guy(2011): The Precariat: The New Dangerous Class, Bloomsbury Academic. (가이 스탠딩, 김태호 번역, 『프레카리아트 - 새로운 위험한 계급』, 박종철출판사, 2014년.)

Standing, Guy(2017): Basic Income: And How We Can Make It Happen, Penguin Books.

Stern, Andy(2016): Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream, Public Affairs.

Tcherneva, Pavlina R.(2005): “The art of job creation: Promises and problems of the Argentinean experience”, Special Report 05/03, Center for Full Employment and Price Stability, Kansas City, MO.

Tcherneva, Pavlina R.(2006): “Universal assurances in the public interest: Evaluating the economic viability of basic income and job guarantees”, International Journal of Environment, Workplace, and Employment, 2(1).

Tcherneva, Pavlina R.(2012): “The role of fiscal policy: Lessons from stabilization efforts in the U.S. during the great recession”, International Journal of Political Economy, Spring 2012, 41(2).

Tcherneva, Pavlina R.(2013): “The Job Guarantee: Delivering the Benefits That Basic Income Only Promises – A Response to Guy Standing”, Basic Income Studies 7(2).

Tcherneva, P. R., & Wray, L. R.(2005a): “Common goals – different solutions: Can basic income and job guarantees deliver their own promises?”, Rutgers Journal of Law and Urban Policy, 2(1).

Tcherneva, P. R., & Wray, L. R. (2005b): “Employer of last resort: A case study of Argentina’s Jefes program”, C-FEPS Working Paper No 41, Kansas City, MO: Center for Full Employment and Price Stability.

World Economic Forum(2016): The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution, Global Challenge Insight Report.

Wray, L. R. (1998): Understanding modern money: The key to full employment and price stability, Edward Elgar.

Wright, Erik O.(2000): “Working Class Power, Capitalist Class Interests, and Class Compromise”, American Journal of Society 4.

Wright, Erik O.(2006): “Basic Income as a Socialist Project”, Basic Income Studies, vol. 1, issue 1. 114