

범주형 기본소득은 과연 어떤 의미가 있는가?

안효상

기본소득

한국네트워크

상임이사

들어가는 말

범주형 기본소득은 겉보기에 기본소득 아이디어와 상충되는 것으로 보인다. 모두에게 지급된다는 기본소득의 보편성은 당연히 철학적, 신학적 의미에서 인류 전체를 의미한다. 물론 인간의 권리가 특정 정치공동체 내에서 그리고 정치공동체에 의해 시민의 권리로 보장된다는 점을 감안할 때 현실에서 기본소득의 보편성은 정치공동체 내에 합법적으로 거주하는 사람들에게 적용되는 보편성이라 할 수 있다. 따라서 정치공동체 내의 특정 집단에 한정되는 범주형 기본소득은 형용모순까지는 아니라 할지라도 결여된 혹은 미달된 어떤 것이라 할 수 있다.

그럼에도 범주형 기본소득이 제시된 이유는 이른바 기본소득의 실현 가능성 때문이다. 새로운 패러다임으로서의 기본소득은 그 새로움으로 인해 실현하는 데 두 가지 걸림돌이 있다고 이야기된다. 하나는 상당한 규모의 자원, 예를 들어 GDP의 25퍼센트 정도를 새로운 원칙과 방식으로 마련해야 한다. 물론 기본소득을 위해 거둬들인 돈은 고스란히 모두에게 다시 돌아가기 때문에 자원에만 눈을 돌리는 것은 한쪽 면만 보는 것이긴 하다. 그럼에도 해당 사회가 가지고 있는 부의 상당 부분을 새로운 방식으로 분배한다는 점에서 자원의 해결은 여전히 커다란 도전이다. 다른 하나는 노동 윤리 및 호혜성의 원리이다. 기본소득은 공유부에 대해 모두가 가지고 있는 몫을 개별적으로 분배한다는 점에서 노동 윤리 및 호혜성의 원

리와 다른 원리에 기초한다. 하지만 여전히 근대의 노동-소유 패러다임이 지배적이며 인간의 상호성과 연결성을 노동-가치의 관점에서만 바라보고 있는 게 현실이다. 이런 이유로 기본소득을 현실에서 구현할 수 있는 정책이 아니라 아이디어일 뿐이라는 시각이 있다.

이뿐만 아니라 소득 보장으로서의 기본소득은 현실에서 기존의 복지 정책과 중첩되는 부분이 있기 때문에 어떤 복지 제도를 흡수할 것인지, 어떤 복지 제도와 병행할 것인지, 더 나아가 기본소득을 중심으로 어떤 복지 체제를 만들어야 하는지 등의 문제가 있다. 이는 이른바 도입 모델 혹은 이행 전략이라는 쟁점을 제기한다.

기본소득이란 무엇인가

정치공동체 내의 일부 집단에게 지급하는 범주형 기본소득은 이렇게 현실에서 기본소득을 도입할 때 직면하는 난점을 회피 혹은 극복하고, 구체적인 경로를 설계하고자 할 때 제기된 기본소득의 변형태라 할 수 있다.

기본소득의 변형태인 범주형 기본소득의 의미를 확정하기 위해서는 먼저 기본소득 아이디어 혹은 완전 기본소득(Full Basic Income)을 이해할 필요가 있다.

기본소득을 정의하고 주요한 원칙을 서술하는 방식은 다양하지만, 기본소득한국네트워크의 정의가 기본소득의 정당성과 원천 그리고 주요한 원칙을 가장 잘 드러낸다고 할 수 있다. 기본소득한국네트워크 정관 제2조는 기본소득을 “공유부에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득”이라고 정의한다.

우선 기본소득의 원천인 공유부는 “인류 모두의 것인 자연적 기초로부터 흘러나온 수익”인 자연적 공유부와 “누가 얼마만큼 기여했는지를 따질 수 없고 어떤 특정인의 성과로 귀속시킬 수 없는 수익”인 인공적 공유부 모두를 말한다. 이는 인간에게 그저 주어진 것이거나 인간이라는 집합적 존재로부터 나오는 부이기 때문에 모두의 것이다.

기본소득의 보편성은 이렇게 모든 인간을 공유자(commoner)로 보는 것에서 나온다. 기본소득의 보편성과 관련한 쟁점이 ‘부자에게도 주어야 하는가’인데, 기본소득의 원천과 정당성을 공유부로 볼 경우 공유자로서 모두에게 권리가 있다는 점에서 누구도 배제되어서는 안 된다고 할 수 있다. 따라서 원칙적으로는 지구상에 있는 모든 사람에게 기본소득의 권리가 있다.

하지만 ‘권리를 가질 권리’라는 말에서 알 수 있듯이 권리가 정치공동체에 의해 보장되는 게 현실이다. 따라서 제도로서의 기본소득은 정치공동체 수준에서 제기되고 있으며, 대체로 정치공동체 내에 합법적으로 거주하는 모든 사람이 권리 주체이자 제도의 대상이 된다.

기본소득의 무조건성은 보편성과 구별해서 제시될 때는 가장 논란이 되는 원칙이다. 무조건성은 여러 가지 방식으로 설명되고 있지만, 현실에서는 주요하게 노동 능력, 노동 의사, 구직 노력 등과 관련

된 것이다. 다시 말해 기본소득을 받기 위해 어떤 일이나 노력을 해야 할 필요가 없다는 것이다.

또한 자산조사를 수반하지 않는다는 점도 무조건성과 관련된다. 사실 이는 보편성과 겹치는 원칙이라 할 수 있다. 여기에 더해 지출 조건을 부과하지 않는 것도 무조건성이라 할 수 있다. 다시 말해 받은 돈을 언제 어디에 어떻게 쓸지가 수급자의 재량에 달려 있다는 것이다.

개별성은 공유부에 대해 모두가 몫을 가지고 있다는 원칙에서 따라 나오는 것으로 공동체 내에서 모두가 동등자라는 것을 표현한다. 현실에서 개별성은 근대적 삶의 지향인 개인의 해방과 자율성을 뒷받침할 수 있다. 다시 말해 자신이 원치 않는 제도와 관계에서 벗어날 수 있는 물질적 토대를 제공할 수 있다는 것이다.

정기성은 일회적 지급이 아니며, 일정 기간을 두고 규칙적으로 지급된다는 것을 말한다. 일회적 지급이 아니라는 점에서 기초 자산과 구별된다. 다시 말해 규칙적으로 지급됨으로써 예측가능성을 부여하고 이는 삶의 안정성과 자율성을 보장하게 된다.

현금 지급은 받은 기본소득을 수급자가 자기 마음대로 쓸 수 있다는 것을 의미한다. 이는 국가 가부장주의에 대한 반대라는 맥락에서 이야기된다.

끝으로 다섯 가지 원칙에 들어가지는 않지만, 기본소득이 소득 보장이라 할 때 어느 정도를 보장해야 하는가라는 문제가 남는다. 이는 기본소득을 보장함으로써 어떤 목표를 실현하고자 하는가에 따라 달라질 수 있다. 대개 기본소득의 목표를 기본적인 삶의 영위로 보는 경우가 많지만, 기본적인 삶이 어떤 것인지, 어느 정도의 소득이 보장되어야 하는지가 논자에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 다음으로 기본적인 삶을 영위하는 데 기본소득 자체로 충분인가 아니면 다른 소득으로 보충되어야 하는가라는 쟁점이 있다. 이때 전자를 완전 기본소득이라 하며, 후자를 부분 기본소득이라 한다.

범주형 기본소득이란 무엇인가

특정 집단에게 한정된 범주형 기본소득은 우선 (정치공동체 내에서의) 보편성을 포기한 정책이자 전략이다. 일부 논자가 제시한 범주형 기본소득은 두 가지이다. 하나는 특정 연령대에 한정하는 인구범주형 기본소득이다. 다른 하나는 특정 직업 집단에 한정하는 직업범주형 기본소득이다.

인구범주형 기본소득은 대부분의 복지국가에서 이미 시행 중인 보편수당, 즉 아동수당과 기초연금 등에서 그 아이디어를 가져왔다고 할 수 있다. 현대 복지국가는 (고용) 노동에 의해 뒷받침되는 기여의 원리를 보험이라는 연대성을 통해 실현하고 있다. 하지만 인간의 생애는 이런 원리에서 볼 때 예외적 시기를 가지고 있으며, 이를 해결하기 위한 것이 보편 수당이다. 고용 노동과 기여의 원리라는 관점에서 아동수당과 기초연금은 미래를 위한 투자나 생애의 노력에 대한 보상으로 설명할 수도 있지만, 동시대의 관점에서는 시민의 권리 이외의 설명 방식은 없다. 이런 점은 또 다른 보편수당인 장애수당의 경우에서 분명하게 확인할 수 있다.

연령은 자의적으로 설정할 수 있는 기준이 아니며, 인간은 누구나 생애 주기를 거쳐 간다는 점에서 보편수당은 자연스럽게 수용될 수 있는 측면이 있다. 따라서 연령에 기초한 인구범주형 기본소득도 수용가능성이 높다고 할 수 있다.

직업범주형 기본소득은 농민기본소득의 예에서 볼 수 있듯이 특정 직업군에 소속된 사람들에게 지급하는 소득이다. 특정한 일을 수행하는 사람들에게 지급한다는 점에서 참여소득과 유사하다.

참여소득은 '사회적으로 유용한 활동의 수행'을 지급 조건으로 하기 때문에 기본소득의 무조건성을 포기한 정책이다. 참여소득은 '공짜로' 주는 것이라는 이유로 기본소득을 반대하는 사람들을 설득하기 위한 정치적 타협의 맥락에서 나온 것이다.

참여소득이 현실에서 제대로 작동하기 위해서는 몇 가지 문제가 있다. 우선 무엇이 사회적으로 유용한 활동인지를 정해야 한다. 다음으로 참여소득 수급자가 그러한 활동을 했다는 것을 기록하고 입증해야 한다. 이 두 가지가 현실에서 매우 어려울 뿐만 아니라 기본소득이 반대하는 관료제와 가부장제의 작동까지 여러 문제점이 등장할 가능성이 매우 크다. 이런 이유로 참여소득은 원래 설정한 목표를 달성하기도 전에 좌초할 가능성이 높다.

범주형 기본소득이 제한된 성격이 있긴 하지만 단번에 기본소득이 실시되기 어렵다고 할 때, 즉 심리적 가능성을 높일 뿐만 아니라 정치적 실현가능성을 위한 동맹과 연합을 형성하는 시간과 과정이 필요하다 할 때 일종의 파일럿으로서 의미가 있다.

파일럿으로서의 범주형 기본소득은 다음과 같은 몇 가지 의미가 있다고 볼 수 있다.

우선 해당 기본소득을 받는 집단에게 그만큼의 소득 보장 효과가 있다. 여기에 기본소득은 그 화폐 가치보다 해방적 가치가 더 큰 정책이라는 점을 덧붙여야겠다.

다음으로 정도의 차이는 있겠지만 범주형 기본소득은 제한된 범위 내에서 기존 예산을 조정하는 것만으로도 실시할 수 있기 때문에 재정적 실현가능성에 대한 우려가 적을 수 있다.

세 번째로 범주형 기본소득은 기본소득의 정치적 실현가능성의 토대가 되는 심리적 실현가능성을 높일 수 있다. 이는 이른바 복지 경험을 통해 복지 제도의 확대를 꾀하는 전략과 닿아 있다.

끝으로 기본소득이 보편적임에도 불구하고 그 누구도 직접적인 이해 집단을 형성하지 못하고 있는 현실을 감안할 때 범주형 기본소득은 기본소득의 잠정적 주체를 형성할 수 있다.

하지만 위에서 말한 범주형 기본소득의 의미는 고스란히 정반대의 효과를 낼 수도 있다.

우선 범주형 기본소득을 받을 집단을 선정하는 과정에서 기본소득이 기존 복지 제도의 부정적 효과로 비판한 낙인 효과를 가져올 수 있으며, 불필요한 갈등을 낳을 수 있다. 청년이건 농민이건 특정 집단에게 먼저 기본소득을 지급하고자 할 때, 왜 이들에게 (먼저) 그래야 하는지를 설명해야 한다. 대개는 해당 집단이 더 어려운 처지에 있기 때문이라고 말할 가능성이 크다. 이럴 경우 낙인 효과가 발생할 뿐만 아니라 누가 더 어려운지를 두고 경쟁하는 양상이 전개될 수 있다.

둘째, 대상을 선정하기 위해서는 집단들 사이의 차이를 강조하게 되는데, 이런 차이가 범주형 기본소득을 받는 집단과 그렇지 않은 집단, 먼저 받는 집단과 나중에 받게 될 집단 사이의 연대성을 가로막

는 일이 될 수 있다.

셋째, 범주형 기본소득이 기본소득 도입의 출발점이 될 수는 있겠지만, 범주형 기본소득이 진화해서 포괄적인 기본소득으로 나아가지는 못할 것이다. 왜냐하면 범주형 기본소득의 대상이 되는 집단을 하나하나 선정할 때마다 그만큼의 정치적 갈등을 유발할 것이기 때문이다.

기본소득으로 가는 길

범주형 기본소득이 포괄적인 기본소득으로 가는 데 디딤돌이 될 수 있는지, 아니면 그저 에피소드에 불과한 일이 되거나 심지어 방해하게 될지는 논리적인 문제이기도 하지만 현실적인 문제이기도 하다. 따라서 현실에서 실시되고 있거나 제안된 범주형 기본소득이 어떤 효과를 가져왔으며, 어떻게 작동하는지를 살펴보는 게 필요하다.

대표적인 인구범주형 기본소득인 경기도 청년기본소득은 최소한 다음의 세 가지 효과가 있었던 것으로 보인다. 첫째, 청년기본소득 수급자의 삶 자체에 긍정적 영향을 미쳤고, 이는 다시 기본소득의 효과에 대한 지지를 확산하여 기본소득의 심리적 실현가능성을 높였다. 둘째, 기본소득을 진지하게 지지하고, 이를 수행할 능력이 있는 정치적 리더십에 의해 말 그대로 전격적으로 실시됨으로써 기본소득으로 가는 데 하나의 이정표가 되었다. 셋째, 지역화폐를 지급 수단으로 삼으로써 경제와 복지를 결합시키는 모양새를 취했고, 이는 복지에 대한 대중적 인식을 바꾸는 데 기여했다. 이 과정에서 소상공인을 복지 정치의 동맹으로 만들 가능성을 열었다.

하지만 이런 효과와 의미에도 불구하고 지방자치단체 수준에서 범주형 기본소득을 계속해서 확대하는 것은 불가능한 일로 보인다. 제한된 범위의 적은 예산으로 일부 범주형 기본소득을 실시할 수 있었다는 것 자체가 확대된 기본소득이 불가능하다는 것을 역으로 말해주는 것이다. 따라서 포괄적인 기본소득이 실시되기 위해서는 전국적인 수준에서 다른 정치적 계기를 마련해야 할 것이다.

다음으로 농민 기본소득의 경우에서 볼 수 있듯이, 농민이라는 특정 집단에게 왜 기본소득을 (먼저) 주어야 하는지를 설명하는 것이 쉬운 일이 아니다. 물론 환경 보호, 공동체에 필수적인 식량 생산 등 ‘공익적 활동’에 대한 보상이라는 논리가 있다. 하지만 이런 활동이 의미가 있고, 이에 대해 공동체가 농민에게 보상할 필요가 있다 하더라도 이것이 기본소득이라 불릴 이유는 없다고 할 수 있다. 최근 농민 기본소득을 주장하고 있는 전국운동본부가 농민기본소득을 ‘기본소득형 농업 참여소득’이라고 설명하는 것은 이런 난점을 고려했기 때문일 것이다.

특정 집단을 선정하는 문제는 예를 들어 청년기본소득을 전국적 수준에 실시하고자 할 때도 등장할 것이다. 왜 청년인가? 다양한 논거가 있을 수 있지만, 어떤 필요성 때문이라고 주장할 뿐이지 기본소득의 정당성이라는 차원에서 그 이유를 말하기는 어려울 것이다.

결국 범주형 기본소득이 확대되어 가는 방식으로 포괄적 기본소득이 도입되는 경로를 설정하기는

어렵다. 또한 범주형 기본소득을 정당화하는 것이 기본소득 자체를 정당화하는 것과 같은 것도 아니기 때문에 범주형 기본소득이 효과적으로 작동한다 하더라도 기본소득 자체에 대한 지지를 확산한다는 보장도 없을 것이다. 범주형 기본소득이 의미가 있으려면 다른 정책 및 포괄적인 기본소득으로 가는 전략 속에서 그 위치를 찾을 수 있어야 한다. 그렇다면 먼저 포괄적 기본소득으로 가는 전략과 경로를 찾는 일이 필요하다.

하나는 낮은 수준에서라도 부분 기본소득을 실시하는 것이다. 재난 기본소득의 예에서 알 수 있듯이 모두가 함께 경험하는 기본소득은 분명 포괄적인 기본소득으로 가는 데 중요한 이정표가 될 수 있다. 다른 하나는 당면한 긴급한 문제를 기본소득 방식으로 해결하는 가운데 기본소득을 경험하는 것이다. 국토보유세-국토배당과 탄소세-탄소배당이 그 예가 될 수 있다.